

檔 號：

保存年限：

## 內政部營建署 開會通知單

10553

台北市南京東路五段171號5樓

受文者：中華民國都市計畫技師公會全國聯合會

發文日期：中華民國101年9月20日

發文字號：營署綜字第1012921091號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如備註一

開會事由：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內容之研訂」委託案第2次座談會

開會時間：101年9月27日（星期四）下午2時

開會地點：本署6樓第601會議室（臺北市八德路2段342號）

主持人：賴教授宗裕

陳組長繼鳴

聯絡人及電話：望熙娟02-87712587

hsichuan@cpami.gov.tw

出席者：林教授盛豐、金教授家禾、黃教授書禮、陳教授彥仲、郭處長翡玉、楊教授重信、詹教授士樑、詹律師順貴、鄭教授安廷、賴教授美蓉、簡教授連貴（以上按姓氏筆劃順序排列）、行政院經濟建設委員會、行政院環境保護署、行政院農業委員會企劃處、行政院農業委員會林務局、行政院農業委員會水土保持局、行政院原住民族委員會、經濟部水利署、經濟部工業局、經濟部中央地質調查所、交通部公路總局、交通部觀光局、文化部、國防部、教育部、台灣自來水股份有限公司、內政部中部辦公室-黎明（地政）、內政部法規委員會、5直轄市、臺灣15縣（市）政府、中華



民國都市計劃學會、中華民國區域科學會、中華民國都市計畫技師公會全國聯合會、臺灣省都市計畫技師公會、台北市都市計畫技師公會、高雄市都市計畫技師公會、內政部營建署中部辦公室、都市計畫組、國家公園組、內政部營建署城鄉發展分署（以上均含附件）

列席者：開新工程顧問股份有限公司、吳總經理東憶、陳教授立夫、陳教授明燦、戴教授秀雄、徐教授國城

副本：本署秘書室（警衛室，不含附件）、綜合計畫組

備註：

- 一、檢附座談會會議資料1份。
- 二、請攜帶本會議通知單進出本署。
- 三、本署停車空間有限，請儘量使用大眾運輸工具。

# 內政部營建署



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內容之研訂

第二次專家學者座談會

會議手冊

委託單位：內政部營建署

主辦單位：開新工程顧問股份有限公司

中 華 民 國 101 年 09 月 27 日

## 座談會議程

【會議日期】民國 101 年 09 月 27 日(星期四)下午 2：00

【會議地點】內政部營建署 6 樓 601 會議室(臺北市八德路 2 段 342 號)

【主辦單位】內政部營建署、開新工程顧問股份有限公司

【與會人士】(以下按姓氏筆劃順序排列)

專家學者：

林教授盛豐	實踐大學建築設計學系
金教授家禾	國立臺北大學不動產與城鄉環境學系
郭處長翡玉	行政院經濟建設委員會
陳教授彥仲	國立成功大學都市計劃學系
黃教授書禮	國立臺北大學都市計劃研究所
楊教授重信	中國文化大學景觀系
詹律師順貴	元貞聯合法律事務所
詹教授士樑	國立臺北大學不動產與城鄉環境學系
鄭教授安廷	義守大學公共政策與管理學系
賴教授美蓉	逢甲大學都市計畫與空間資訊學系
簡教授連貴	國立臺灣海洋大學河海工程學系

研究團隊：

吳總經理東憶	開新工程顧問股份有限公司
徐教授國城	中國文化大學市政暨環境規劃學系
陳教授立夫	國立政治大學地政學系
陳教授明燦	國立臺北大學不動產與城鄉環境學系
賴教授宗裕	國立政治大學地政學系
戴教授秀雄	國立政治大學地政學系

【會議議程】 01：30～02：00 報到  
02：00～02：10 開幕致詞  
02：10～02：30 座談會議題說明  
02：30～05：00 議題討論

## 目 錄

導言.....	1
壹、現行非都市與國土計畫法土地使用管制要項之對照.....	2
貳、國土功能分區下各分類土地之劃設原則.....	3
參、國土功能分區之劃設流程與順序.....	5
肆、國土功能分區各分類土地之使用地類別編定原則.....	8
伍、轉換機制之案例操作模擬－以「桃園縣」為例.....	9
陸、座談會議題討論.....	13

## 圖 目 錄

圖 1：現行非都市與國土計畫法土地使用管制要項之對照圖.....	2
圖 2：國土功能分區劃設流程圖.....	5
圖 3：桃園縣山坡地保育區與棲蘭野生動物重要棲息環境之分布 情形與地號圖.....	11
圖 4：桃園縣山坡地保育區與石門水庫自來水水質水量保護區之 分布情形與地號圖.....	12

## 表 目 錄

表 1：國土功能分區及其分類之劃設原則表.....	3
表 2：現行使用分區轉換國土功能分區及其分類原則及順序表.....	6
表 3：未來國土功能分區各分類土地之使用地類別編定原則表.....	8
表 4：桃園縣山坡地保育區未來劃歸國土保育地區與農業發展 地區下各分類土地之情形.....	9

## 導 言

針對內政部營建署「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內容之研訂」委辦之研究計畫，舉辦第二次專家學者座談會，擬將討論非都市土地使用分區與國土功能分區之轉換機制，並期望藉由此次專家學者座談會進行深入探討，給予後續研究建議以作為重要之參考依據。

目前非都市土地之 10 種使用分區及 18 種使用地自民國 65 年執行迄今，全國非都市土地近 90% 皆已完成使用地編定，相關土地均已依法賦予其土地使用限度，且該土地使用管制模式已運作近 40 年，縱然該制度仍有若干值得改善之處，惟該制度執行已久，相關機制及規定尚稱成熟。是以，倘貿然以國土計畫法（草案）條文規定之國土功能分區及其分類或分級，一夕之間直接取代現行非都市土地使用分區及使用地編定，作為土地使用管制之依據，恐將因制度銜接過程過短，造成社會恐慌及不安定情況，此絕非政府樂見情事。

本研究考量前開種種課題，並基於有理想、可操作，以及不增加大幅行政成本等原則，建議除應建立轉換過程中之過渡機制，且於過渡期間暫時保留登記謄本上之現行使用分區外，亦應明確界定國土功能分區各分類土地之相關內涵，並研擬現行非都市土地使用分區轉換為國土功能分區之劃設流程、順序，以及得編定之使用地類別等，如此不僅可提昇政府之行政執行效率，同時可供民眾參閱並深入瞭解，以減少銜接時期之負面衝擊。綜上所述，本研究將分為五大部分，依序說明：1. 現行非都市與國土計畫法土地使用管制要項之對照；2. 國土功能分區下各分類土地之劃設原則；3. 國土功能分區之劃設流程與順序；4. 國土功能分區各分類土地之使用地類別編定原則；5. 挑選「桃園縣」現行為山坡地保育區之土地，作為轉換機制操作模擬之案例，供專家學者以及與會先進參考。

## 壹、現行非都市與國土計畫法土地使用管制要項之對照

依據國土計畫法（草案）第三條之用詞定義，國土功能分區係指基於國土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、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，且按同法第二十三條，四大國土功能分區，得依法定之各項原則再予以分類或分級，並分別訂定不同層級之管制。又，基於可操作與不大幅增加成本等原則，該法納入現行非都市土地使用地之概念，即明定屬實施都市計畫地區及國家公園地區以外之土地，應依國土功能分區之指導，按其編定使用地之類別實施管制。最後，同法第三十一條規定，須訂定使用性質、用途、規模與項目之內涵，始能明確規範逕為容許使用、核准容許使用與禁止使用之實質內容。因此，未來國土計畫法（草案）公布實行後，實施都市計畫地區及國家公園地區以外之土地使用管制層級，分為國土功能分區、分類或分級、使用地類別、使用組別與容許使用項目五大層級。

本研究綜觀國土計畫法（草案）之相關條文內容，並歸納整理上述各項實施都市計畫地區及國家公園地區以外之土地使用管制要項後，發現其內涵亦可對照現行非都市土地使用管制要項，如下圖 1 所示。

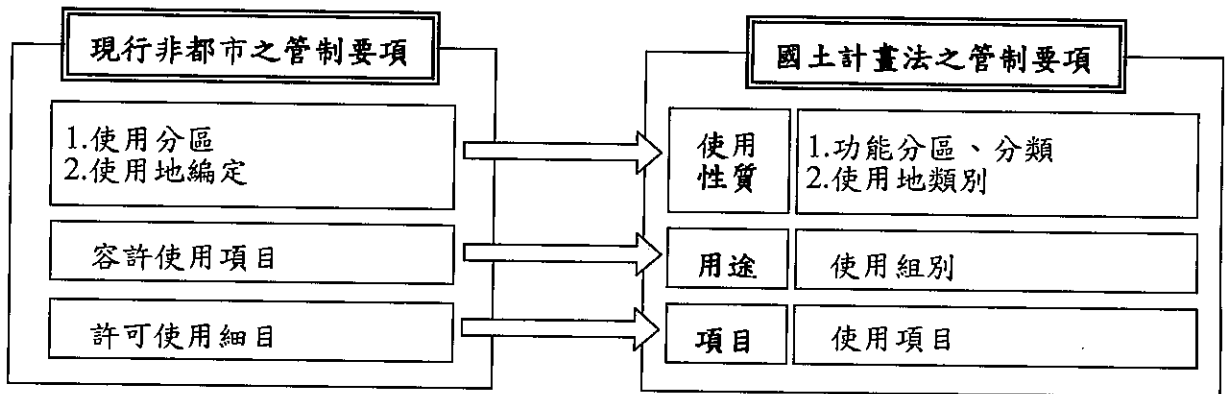


圖 1：現行非都市與國土計畫法土地使用管制要項之對照圖

資料來源：本研究繪製

## 貳、國土功能分區下各分類土地之劃設原則

前已述及，國土計畫法（草案）第二十三條，各國土功能分區得依其劃設原則再予以分類或分級，並分別訂定不同層級之管制。又，為避免管制層級過於複雜，並提昇轉換機制之易行性，而融合分類與分級之概念，將國土保育地區、城鄉發展地區與農業發展地區，分別依資源特性、發展需要或產業類型等因素分為三大類，其各分類土地之劃設原與使用說明，則如下表 1 所示。此外，針對海洋資源地區部分，基於該地區之型態相對較為單純，即係將現行非都市土地之海域區轉換為海洋資源地區，故以下各圖表擬先說明其他三大功能分區之劃設原則、流程、順序，及其使用地類別之編定。

表 1：國土功能分區及其分類之劃設原則表

國土功能分區	分類	劃設原則	使用說明
國土保育地區	第一類	<p>具有潛在天然災害(或為防止災害發生)、豐富資源、重要生態或珍貴景觀之地區，其土地或生態條件之敏感程度極高，易受人為不當開發活動所影響，而造成生態或土地資源無法永續利用。其類型包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.災害類：河川區域、洪氾區一級管制區、洪水平原一級管制區、特定水土保持區</li> <li>2.資源類：飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區、水庫集水區(供家用及公共給水者)、水庫蓄水範圍、國有林地、保安林、大專院校實驗林地及林業試驗林地等</li> <li>3.生態類：自然保留區、自然保護區、沿海自然保護區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.維持自然環境狀態，不允許人為變動地形、地貌及土地利用。</li> <li>2.於不影響保育或保護標的下，得允許國防、穿越型公共設施或設備(如道路、排水系統、電力系統等)之開發利用。</li> <li>3.於不破壞原有生態功能情況下，野生動物保護區、野生動物重要棲息環境得允許作為從來農業相關使用。</li> </ol>
	第二類	<p>具有潛在天然災害(或為防止災害發生)、資源生產、重要生態或珍貴景觀之周邊地區，或土地與生態條件具有一定程度以上敏感性者。其類型包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.災害類：洪氾區二級管制區、洪水平原二級管制區、嚴重地層下陷地區、活動斷層地質敏感區、山崩與地滑地質敏感區、土石流地質敏感區</li> <li>2.資源類：自來水水質水量保護</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.允許有條件開發利用。</li> <li>2.於不影響保育或保護標的下，得允許國土保育相關公共設施或設備之開發利用。</li> </ol>



國土功能分區	分類	劃設原則	使用說明
農業發展地區		區、地下水補注地質敏感區 3.生態類：沿海一般保護區、濕地 4.景觀類：地質遺跡地質敏感區	
	第三類	依國家公園法擬定計畫之地區。	依據國家公園法及國家公園計畫進行管制。
	第一類	具備優良農業生產環境(每 25 公頃範圍內農地現況非農業使用比例小於 30%)、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之地區。	供農作物生產之地區，禁止非農業相關設施之開發利用，以維持農地農用為原則。
農業發展地區	第二類	具有良好農業生產環境(每 25 公頃範圍內農地現況非農業使用比例界於 30%至 70%間)、在為達促進農業發展多元化之目標下，所劃設之農業地區，其仍有糧食生產功能。	供農作物生產之地區，允許與農業相關產業之發展。
	第三類	具有糧食生產功能，但範圍內居住、農產品產銷設施或加工廠等混合使用程度高，每 25 公頃範圍內農地現況非農業使用比例已超過 70%，為高度受外在因素干擾之農業地區。	在不違反糧食安全與農業生產環境之前提下，得允許彈性使用及農地轉用，包括：農村再生計畫(農村生活區)、休閒農業等均得於該範圍內申請。
城鄉發展地區	第一類	依都市計畫法擬定計畫之地區。	依據都市計畫法及都市計畫進行管制。
	第二類	都市計畫區外之既有開發地區。	依區域計畫法或相關法令開發使用之地區，得允許開發利用，並按計畫進行管制。
	第三類	為因應居住及產業發展需求，預為劃設供該類型活動擴大使用之城鄉調整地區。	透過申請新訂或擴大都市計畫及開發許可等方式辦理，並按計畫進行管制。

### 參、國土功能分區之劃設流程與順序

針對現行非都市土地之使用分區，如何轉換為未來國土功能分區，其劃設之流程與順序如下圖 2 與表 2 所示：

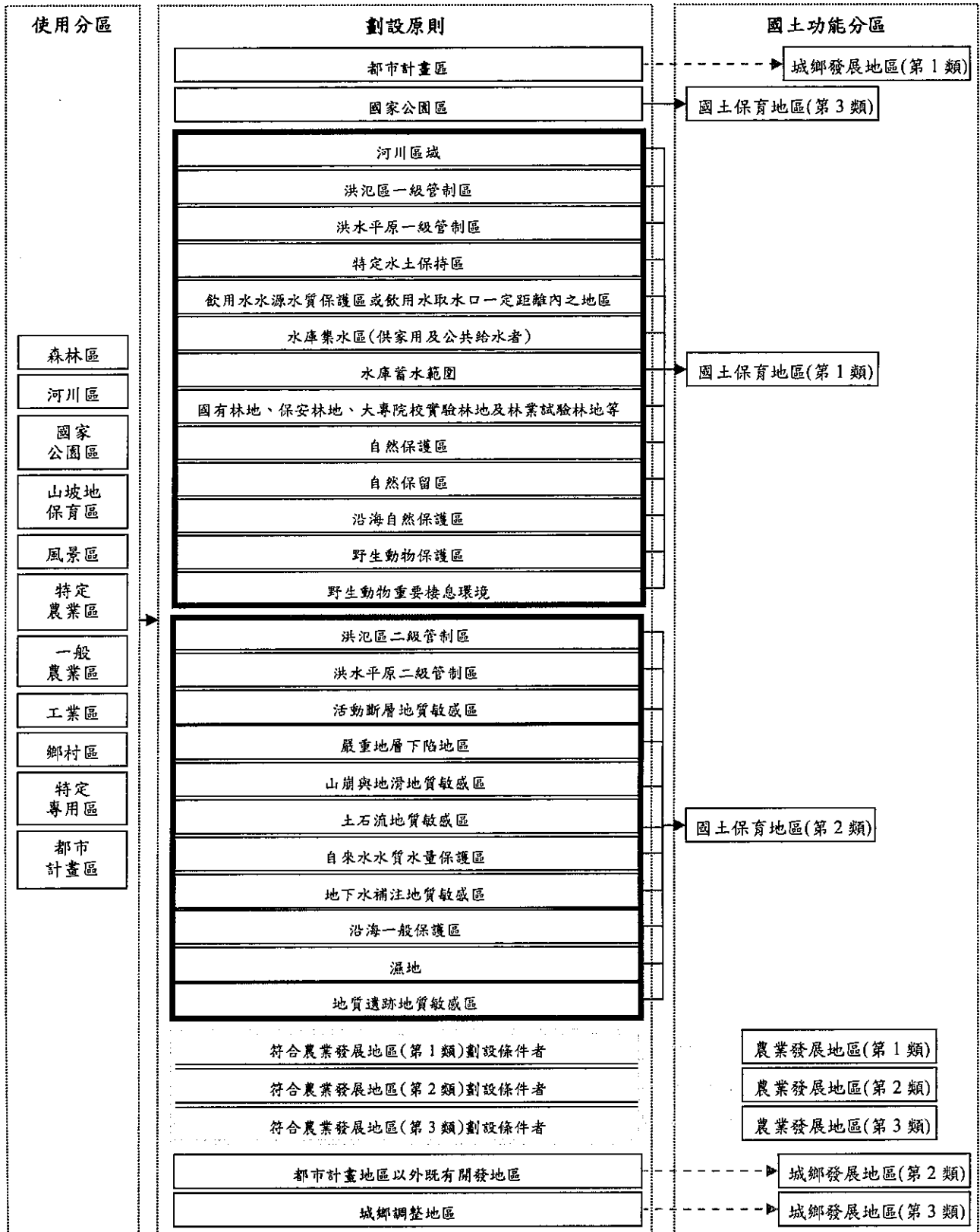


圖 2：國土功能分區劃設流程圖



- 註：表內①、②、③、④、⑤…等阿拉伯數字表示由現行非都市土地使用分區(縱向)轉化為國土功能分區及其分類或分級(橫向)之劃設先後順序。
- 註 1-1：山坡地保育區範圍內之林業用地
- 註 1-2：山坡地範圍內之開發許可案件(1 公頃以上)
- 註 1-3：山坡地範圍內劃歸國土保育地區(第 1 類)、國土保育地區(第 2 類)、農業發展地區(第 1 類)及城鄉發展地區(第 2 類)者外，其餘由直轄市、縣(市)政府視地區發展需要，劃歸為農業發展地區(第 3 類)或城鄉發展地區(第 3 類)。
- 註 2-1：風景區範圍內之林業用地
- 註 2-2：風景區範圍內劃歸國土保育地區(第 1 類)、國土保育地區(第 2 類)、農業發展地區(第 1 類)及城鄉發展地區(第 2 類)者外，其餘由直轄市、縣(市)政府視地區發展需要，劃歸為農業發展地區(第 3 類)或城鄉發展地區(第 3 類)。
- 註 3-1：特定農業區範圍內劃歸國土保育地區(第 1 類)範圍內土地，於不影響保護或保育標的下，得為農業相關使用。
- 註 3-2：特定農業區範圍內劃歸國土保育地區(第 1 類)、農業發展地區(第 1 類)及農業發展地區(第 2 類)者外，其餘由直轄市、縣(市)政府視地區發展需要，劃歸為農業發展地區(第 3 類)或城鄉發展地區(第 3 類)。
- 註 4-1：一般農業區範圍內劃歸國土保育地區(第 1 類)範圍內土地，於不影響保護或保育標的下，得為農業相關使用。
- 註 4-2：一般農業區範圍內劃歸國土保育地區(第 1 類)、農業發展地區(第 1 類)及農業發展地區(第 2 類)者外，其餘由直轄市、縣(市)政府視地區發展需要，劃歸為農業發展地區(第 3 類)或城鄉發展地區(第 3 類)。
- 註 5-1：鄉村區由直轄市、縣(市)政府視其範圍及環境機能，劃歸為農業發展地區(第 3 類)或城鄉發展地區(第 2 類)。
- 註 6-1：台糖公司土地比照特定農業區劃設順序辦理。

### 肆、國土功能分區各分類土地之使用地類別編定原則

基於現行非都市土地使用管制法令與體系已實行多年，大多土地已為某種使用並予以使用地編定，故為制度銜接與轉換順利，除考量國土功能分區下各分類土地之特性與劃設原則外，亦應依現行法令所規範使用地編定之圖示與原則歸納整理之，故下表 3 即係以『製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知』之編定原則表為基礎，說明功能分區之各分類土地下，得依計畫編定、依法應經核准編定以及不得編定之使用地類別。此外，國土保育地區之第三類土地與城鄉發展地區之第一類土地，仍依國家公園法與都市計畫法實施管制，故皆未予以使用地類別之編定。

表 3：未來國土功能分區各分類土地之使用地類別編定原則表

功能分區 使用地編定	國土保育地區			農業發展地區			城鄉發展地區		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
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	▽	▽	—	▽	▽	▽	—	△	△
墳墓用地	△	△	—	△	△	△	—	△	△
特定目的事業用地	△	△	—	△	△	△	—	△	△
備註	以編定林業用地、生態保護用地、國土保安用地為原則。	以編定林業用地、生態保護用地及國土保安用地為原則。	屬國家公園。	以編定農牧用地為原則。	以編定農牧用地、養殖用地為原則。	以編定農牧用地、養殖用地為原則。	屬都市計畫區。	以編定建築用地為原則。	—

說明：「▽」為依計畫編定；「△」為經依法核准編定者；「×

伍、轉換機制之案例操作模擬—以「桃園縣」為例

承續上表 2 之內容，本研究以現行山坡地保育區作為未來轉換為國土功能分區之模擬情境，並以「桃園縣復興鄉」為操作對象，茲說明復興鄉之山坡地保育區，未來劃歸國土保育地區下各類土地之情形，如下表 4 所示。又，因國土保育區之第三類係屬現行之國家公園地區之土地，故於此轉換機制部分，暫不予以操作模擬。

表 4：桃園縣山坡地保育區未來劃歸國土保育地區與農業發展地區下各類土地之情形

環境資源條件	國保一	國保二
	<p>1. 災害類：河川區域、洪氾區一級管制區、洪水平原一級管制區、特定水土保持區</p> <p>2. 資源類：飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區、水庫集水區(供家用及公共給水者)、水庫蓄水範圍、國有林地、保安林、大專院校實驗林地及林業試驗林地等</p> <p>3. 生態類：自然保留區、自然保護區、沿海自然保護區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境</p>	<p>1. 災害類：洪氾區二級管制區、洪水平原二級管制區、嚴重地層下陷地區、活動斷層地質敏感區、山崩與地滑地質敏感區、土石流地質敏感區</p> <p>2. 資源類：自來水水質水量保護區、地下水補注地質敏感區</p> <p>3. 生態類：沿海一般保護區、濕地</p> <p>4. 景觀類：地質遺跡地質敏感區</p>
土地使用分區	①	②(註 1-1)(林業用地)
山坡地保育區	<p>野生動物重要棲息環境</p> <p>棲蘭野生動物重要棲息環境</p>	<p>自來水水質水量保護區</p> <p>1. 石門水庫自來水水質水量保護區</p> <p>2. 69.11.18.府建四字第 107791 號公告</p> <p>3. 93.01.13.經投水字第 093202220240 號公告修正</p>
套案類型	復興鄉	復興鄉
桃園縣鄉鎮市	復興鄉	復興鄉
現行用地別及地號	1. 林業用地-哈嘎灣段 1290、1204 2. 農業用地-哈嘎灣段 1308	林業用地-高遠段 1236
參閱圖號	圖 3	圖 4

註：表內①、②、③、④、⑤…等阿拉伯數字表示由現行非都市土地使用分區(縱向)轉化為國土功能分區及其分類或分級(橫向)之劃設先後順序。

註 1-1：山坡地保育區範圍內之林業用地

註 1-2：山坡地範圍內之開發許可案件(1公頃以上)

註 1-3：山坡地範圍內劃歸國土保育地區(第1類)、國土保育地區(第2類)、農業發展地區(第1類)及城鄉發展地區(第2類)者外，其餘由直轄市、縣(市)政府視地區發展需要，劃歸為農業發展地區(第3類)或城鄉發展地區(第3類)。

### 一、山坡地保育區劃入國土保育地區第一類

本研究係將「現行桃園縣山坡地保育區」與「棲蘭野生動物重要棲息環境」之 GIS 圖檔套疊，選取復興鄉哈嘎灣段之 1290、1204 地號(林業用地)以及 1308 地號(農業用地)，並依據國土功能分區下各分類土地之劃設原則，建議未來國土計畫法公布施行後，將此模擬案例之各該地號，劃入國土保育地區第一類之生態類土地，以作為土地使用管制之依據。如下圖 3 所示，黃色部分為棲蘭野生動物重要棲息環境之範圍，而紅色框線部分則為現行山坡地保育區之範圍。

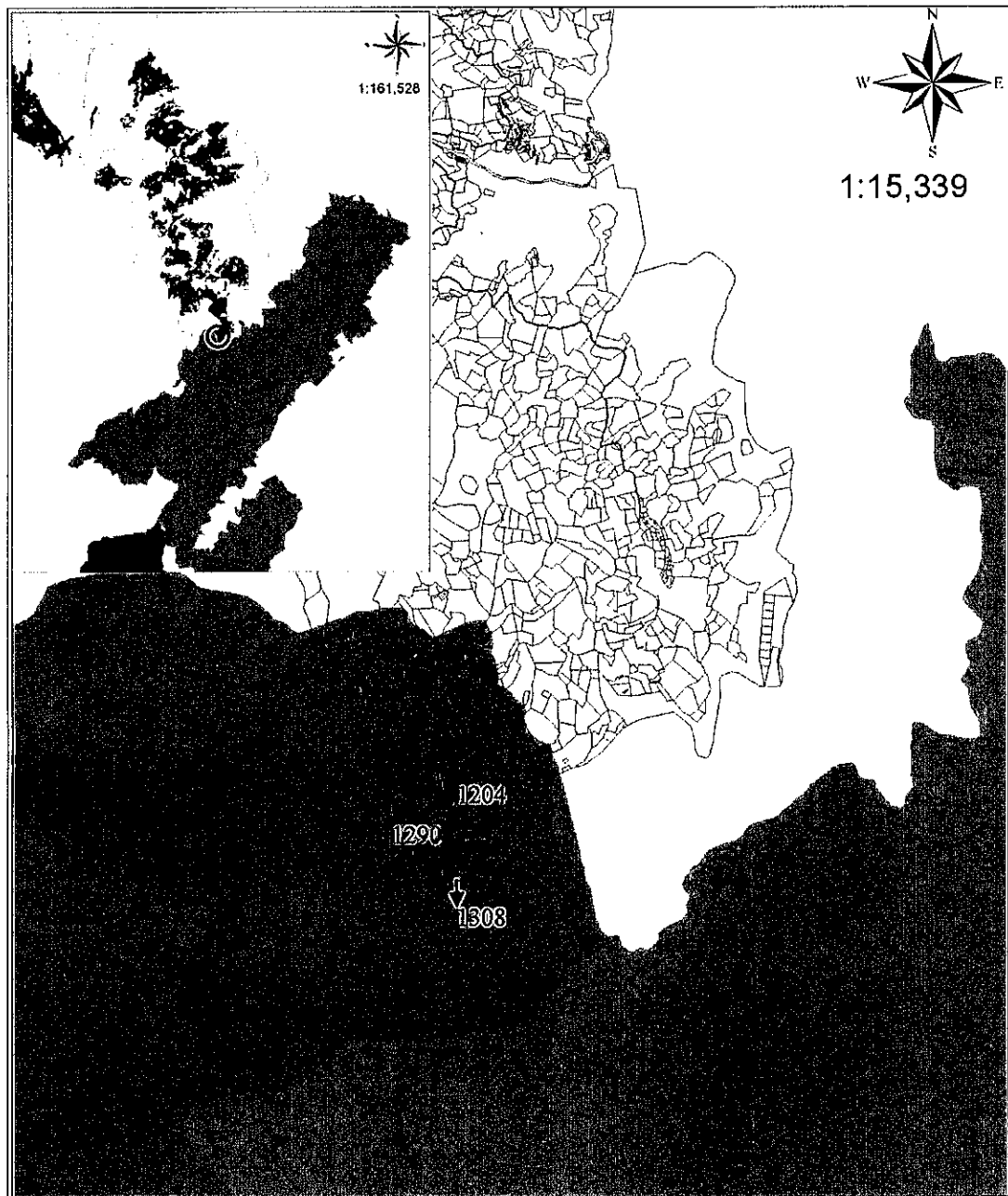


圖 3：桃園縣山坡地保育區與棲蘭野生動物重要棲息環境之分布情形與地號圖  
資料來源：本研究繪製



## 二、山坡地保育區劃入國土保育地區第二類

本研究係將「現行桃園縣山坡地保育區」與「石門水庫自來水水質水量保護區」之 GIS 圖檔套疊，選取復興鄉之高遠段 1236 地號(林業用地)。又，依據國土功能分區下各分類土地之劃設原則，建議未來國土計畫法公布施行後，將此模擬案例之地號，劃入國土保育地區第二類之資源類土地，編定為林業用地，並以作為土地使用管制之依據。由下圖 4 觀之，深藍色部分為石門水庫自來水水質水量保護區之範圍，而紅色框線部分則為現行山坡地保育區之範圍。

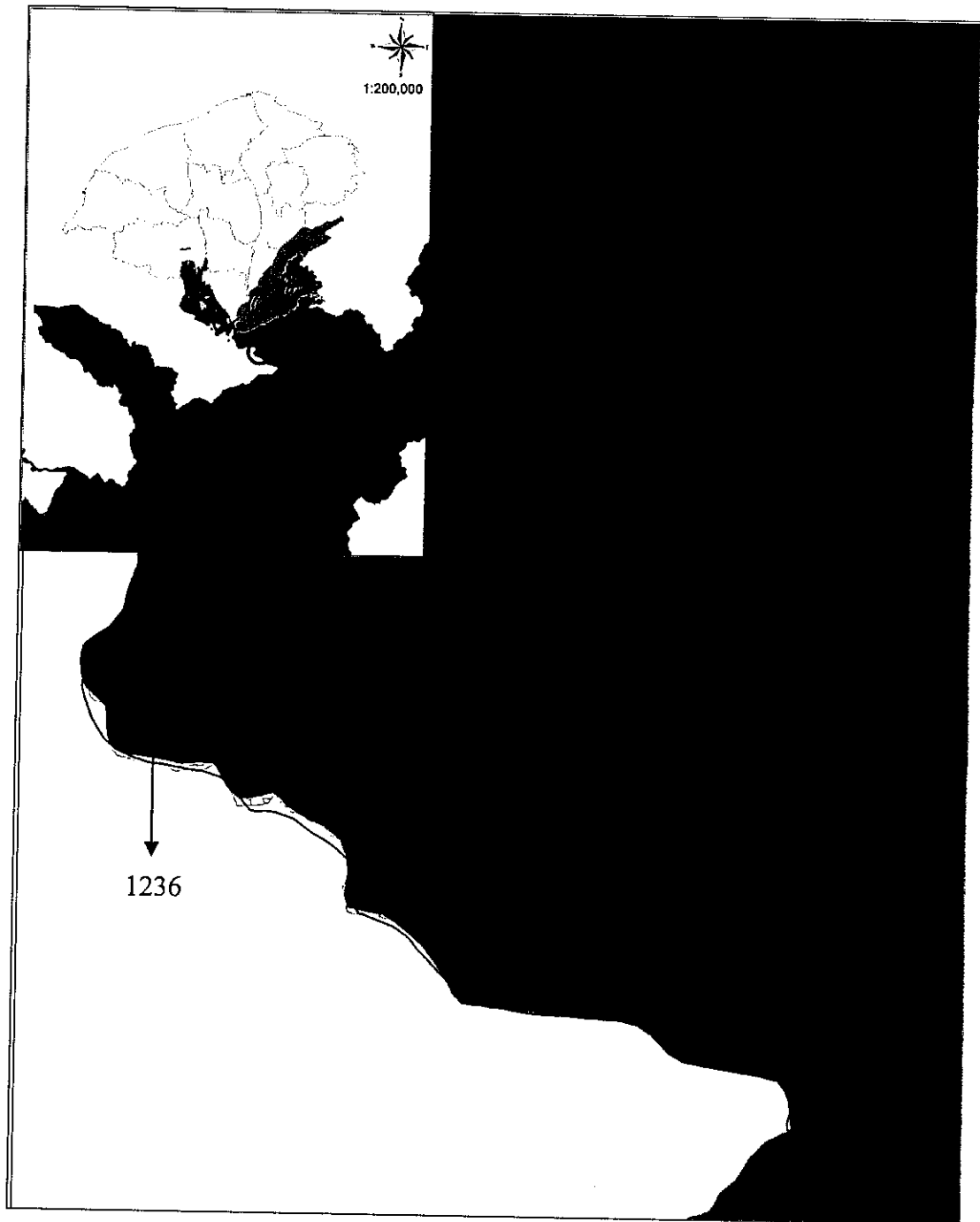


圖 4：桃園縣山坡地保育區與石門水庫自來水水質水量保護區之分布情形與地號圖  
資料來源：本研究繪製

## 陸、座談會議題討論

### 議題：非都市土地使用分區與國土功能分區之轉換機制

#### 【說明】

綜整國土計畫法（草案）之相關條文，發現未來該法（草案）實行後，實施都市計畫地區及國家公園地區以外之土地使用管制層級，可分為國土功能分區、分類或分級、使用地類別、使用組別與容許使用項目五大層級，並可對照現行非都市土地使用管制要項。然而，現行非都市土地使用管制模式已運作近 40 年，縱該制度仍有若干值得改善之處，惟該制度執行已久，因而尚稱成熟。是以，倘貿然以國土計畫法（草案）條文規定之國土功能分區及其分類或分級，一夕之間直接取代現行非都市土地使用分區及使用地編定，作為土地使用管制之依據，恐有產生負面衝擊之疑慮，且不易行政執行與推動落實。鑑此，本研究建議除應建立轉換過程中之過渡機制，且於過渡期間暫時保留登記謄本上之現行使用分區外，亦應明確界定國土功能分區各分類土地之相關內涵，並研擬現行非都市土地使用分區轉換為國土功能分區之劃設流程、順序，以及編定使用地類別之原則等。

綜上所述，期望透過此次座談會之舉辦進行深入討論與意見交流，以獲取公、私部門與專家學者之實務經驗與專業建議，完備此等研究內容，作為後續研究重要基礎，俾利於接續研究階段之進行。