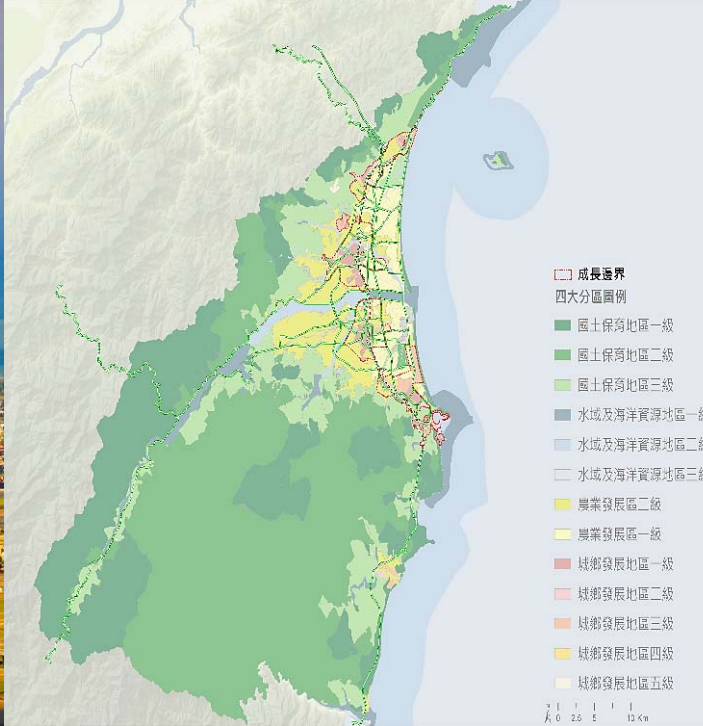




國土計畫對不動產開發之影響與解析

賴宗裕

政治大學地政學系 教授

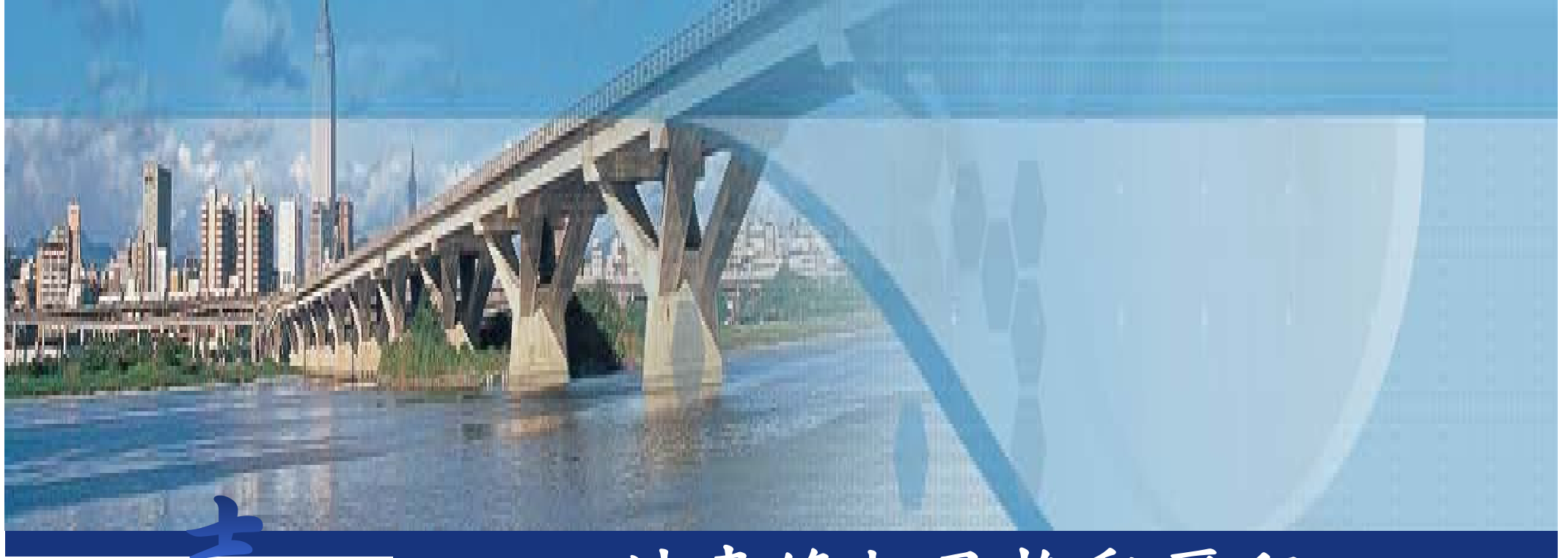
宜蘭縣不動產開發商業同業公會

中華民國107年3月7日



簡報大綱

- 1 計畫緣起及推動歷程
- 2 國土計畫法之特色
- 3 國土功能分區及其分類之規劃
- 4 國土計畫法下之計畫體系及管制
- 5 國土復育
- 6 補償規定
- 7 國土計畫法對土地開發之影響
- 8 結語



壹

計畫緣起及推動歷程





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，然台灣土地資源過度開發，造成資源浪費，誘發各種災害發生，凸顯**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，2014：1）。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**。

- ✓ 國土計畫法源於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」。
- ✓ 92年5月，內政部檢討「國土綜合開發計畫」草案並修正其名稱為「國土計畫法」草案，報請行政院審查。
- ✓ 歷經多次審查會議及數次朝野協商後，終於104年12月18日完成三讀程序，並於民國105年1月6日公布，民國105年5月1日發布實施。



都市土地

都市計畫法

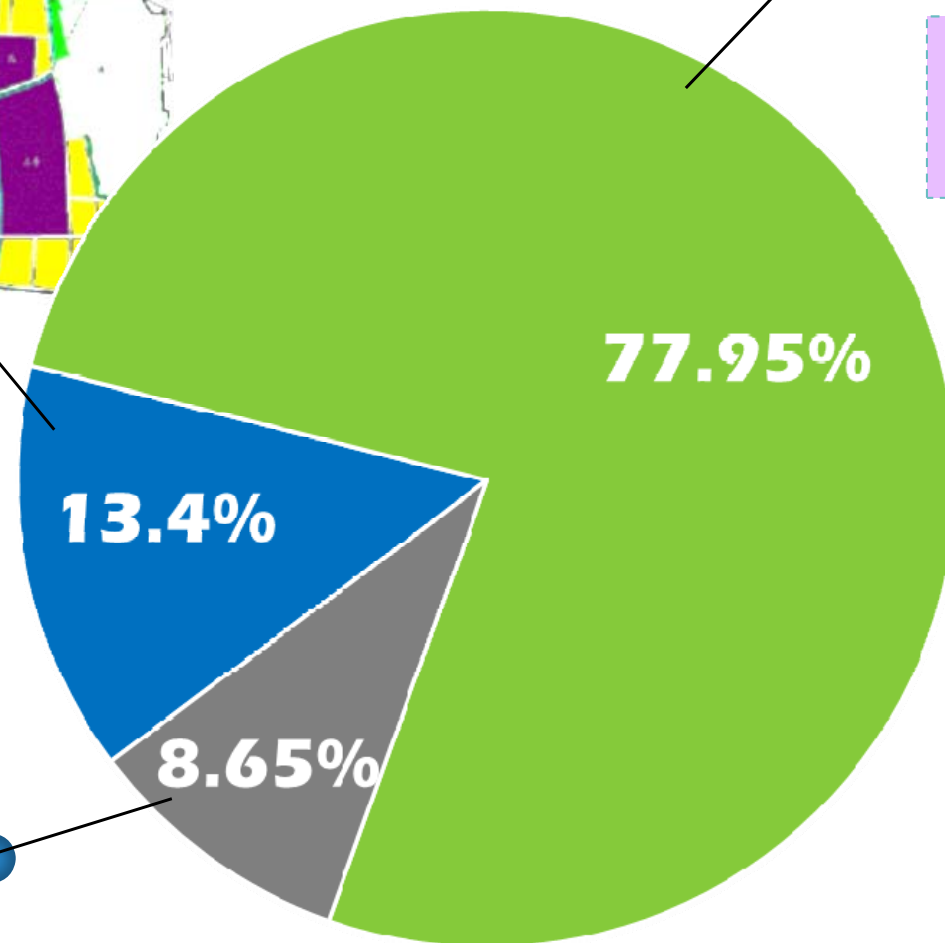
國家公園

國家公園法

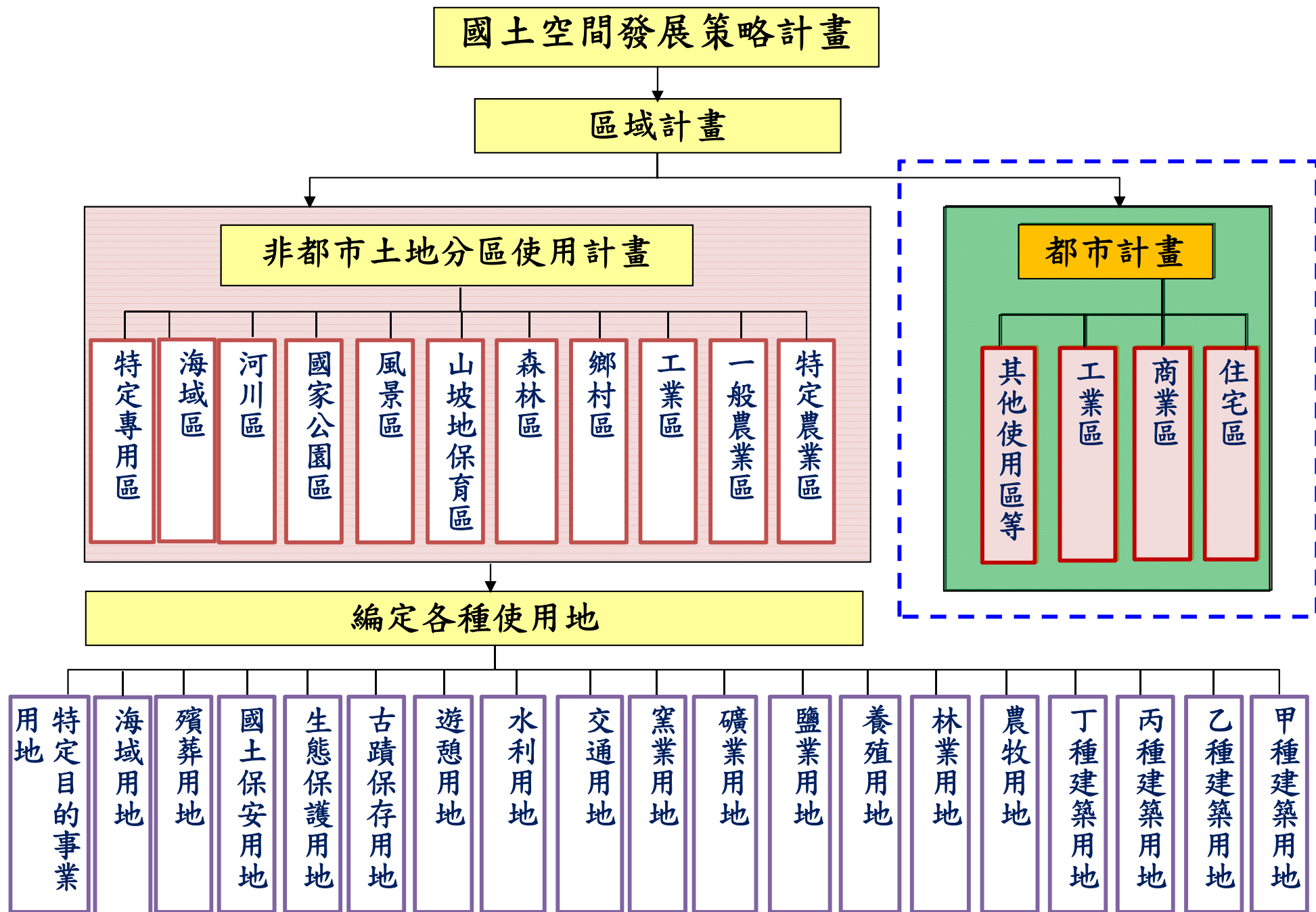
非都市土地

國土計畫
土地使用管制規則

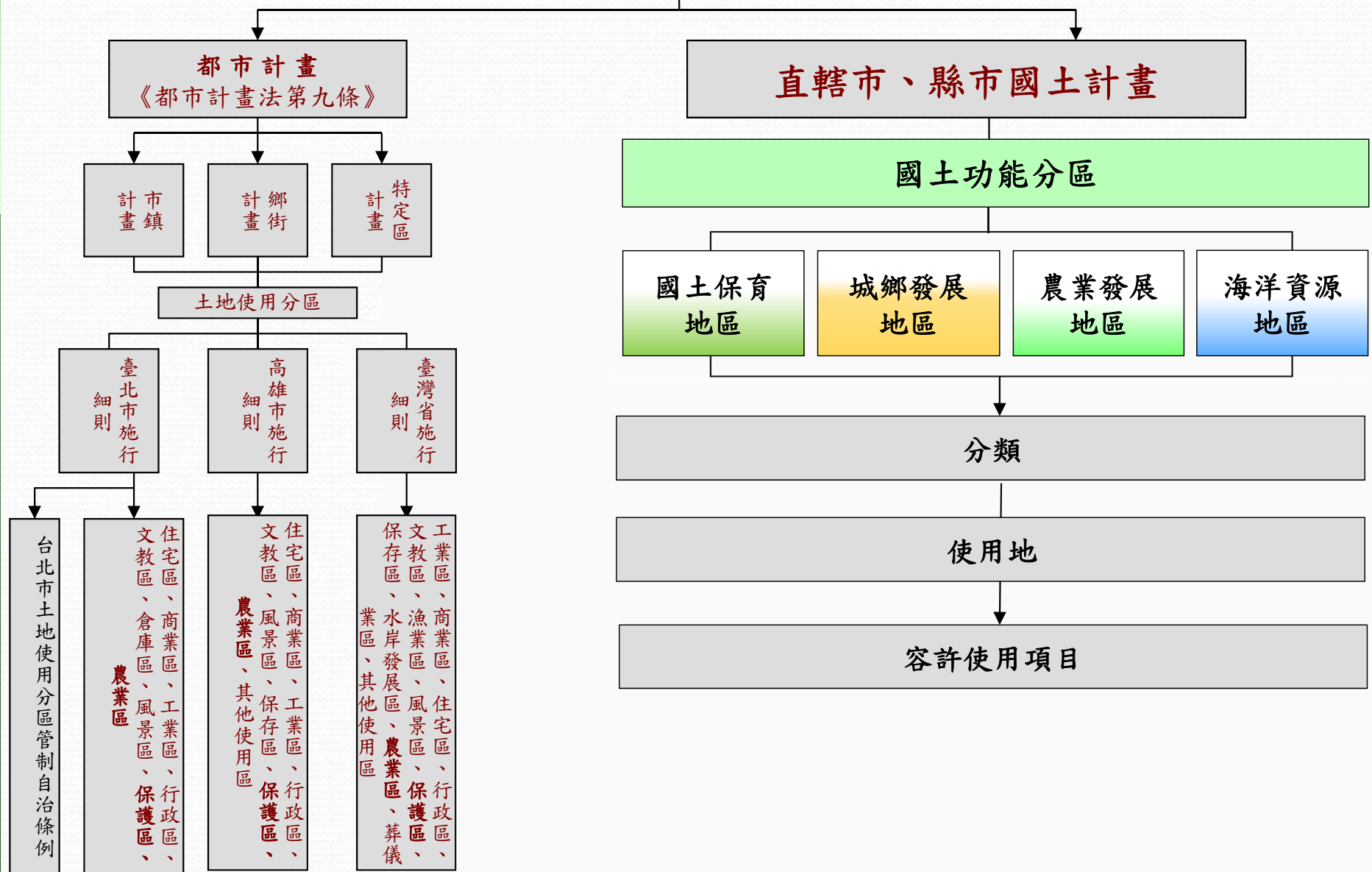
4功能分區
22種用地



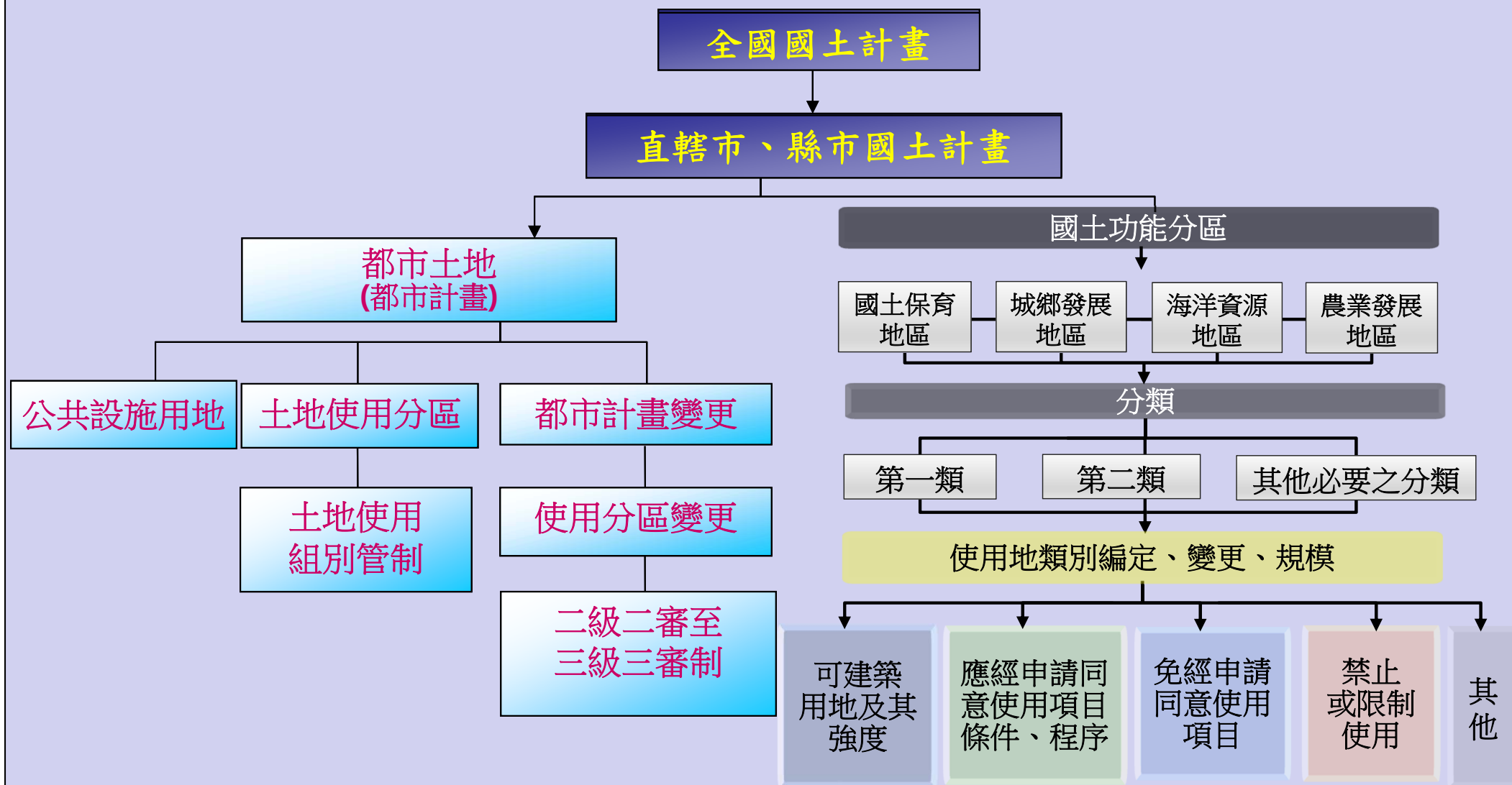
台灣地區土地使用計畫與管制體系



全國國土計畫



全國國土計畫下之國土計畫與管制體系



台灣地區105年底之都市土地約佔總面積之**13.76%**,目前是以土地使用分區管制為主要管理方式，依使用目的與需要劃分為不同使用分區，再規定不同之使用項目、使用強度（密度）、建蔽率、容積率等事項進行管制，並透過建築管理與工商管理之執行，達到使用管制之目的。

台北市 (都市計畫法台北市施行細則、台北市土地使用分區管制自治條例)	高雄市 (都市計畫法高雄市施行細則)	台灣省 (都市計畫法台灣省施行細則)
1. 土地使用性質及允許使用組別 2. 建蔽率 3. 容積率 4. 高度比 5. 退縮建築管制（前後側院深度、後院深度比、鄰棟間隔） 6. 最小基地寬深度 7. 連棟住宅長度 8. 獎勵措施（綜合設計放寬規定） 9. 停車空間管制 10. 景觀管制（廣告物設置、地形 樹木保護、騎樓及無遮簷人行道） 11. 不合土地使用分區管制之處理	1. 土地使用性質及允許使用組別 2. 建蔽率 3. 於擬定細部計畫地區內規定土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度、寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通景觀、防火等事項 4. 不合土地使用分區管制之處理	1. 土地使用性質及允許使用組別 2. 建蔽率 3. 於擬訂細部計畫區內得規定地區內土地及建築物之使用，基地面積或基地內應保持空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度，停車場及建築物之高度、以及有關交通景觀或防火等事項 4. 不合土地使用分區管制之處理

自行申請變更

根據都市計畫法第24條之規定

土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。

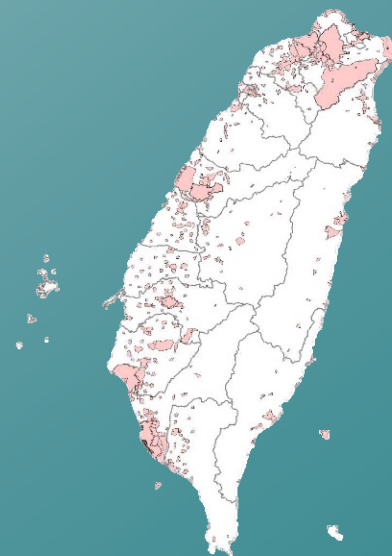
適用於個別土地單獨的變更行為，此類型的變更行為最常出現，變更的種類也多，例如由工業區變更為商業區、住宅區變更為工業區等等，除了通盤檢討的法規之外，其他多屬於此類之變更型態。

定期通盤檢討

都市計畫經發布實施後，不得任意變更，但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應該通盤檢討一次，依據發展情況並參考人民建議作必要之變更。而對於非必要之公共設施用地，應予以撤銷並變更其使用。（都計法第26條）

都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或二十五年者，應予全面通盤檢討，並視情況予以變更。（都市計畫定期通盤檢討實施辦法第2條）

其他類似的法規還有『修訂台北市主要計畫商業區通盤檢討計畫案』、『都市計畫工業區檢討變更審議規範』



逕行變更（個案變更）

都市計畫法第27條之規定

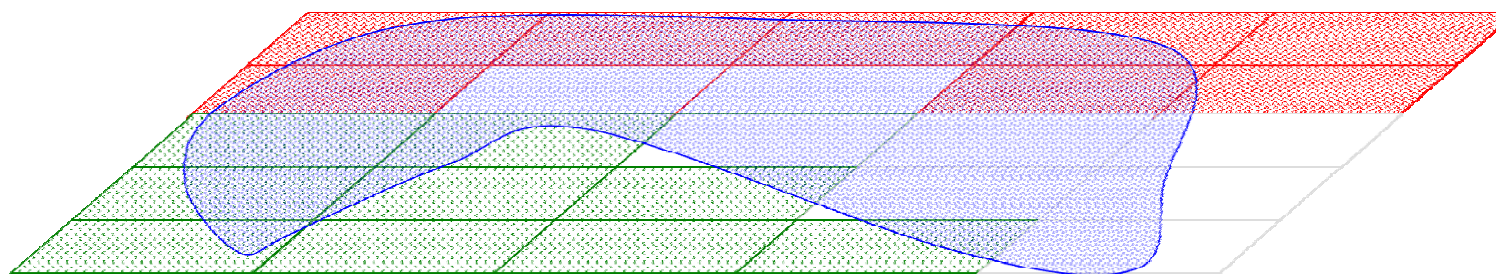
都市計畫經發布實施後，遇有下列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況逕行變更：

- 因戰爭、地震、水災、火災或其他重大事變遭受損壞時。
- 為避免重大災害發生時。
- 為適應國防或經濟發展之需要時。
- 為配合中央或省（市）興建之重大設施時。

前項都市計畫之變更，上級政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時並得逕為變更。

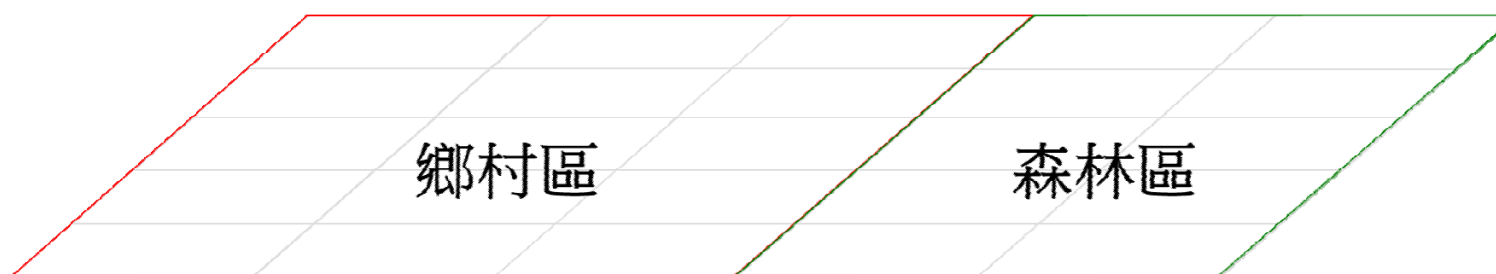
- 目前非都市土地係依據「使用地」進行土地使用管制，除部分容許使用項目或許可使用細目將「使用分區」納入考量外，環境敏感地區並未納入重疊管制，即只要符合非都市土地使用管制規則附表一及其相關規定，就可申請作容許使用。

上層



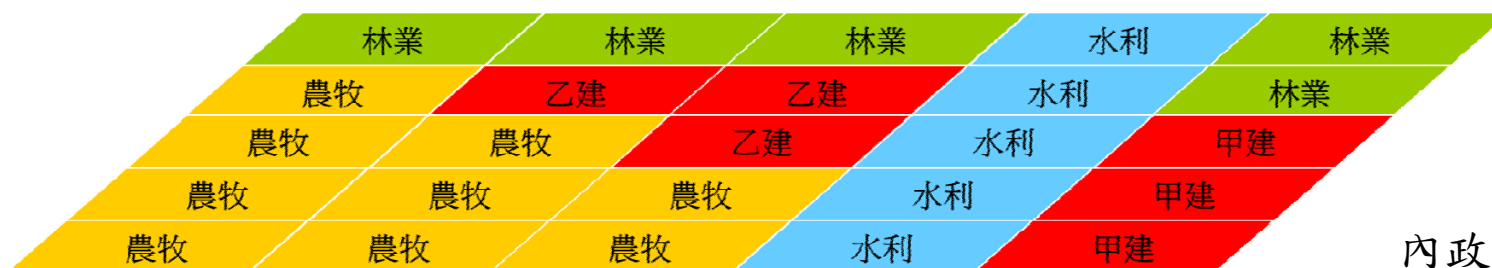
環境敏感
地區

中層



使用分區

下層

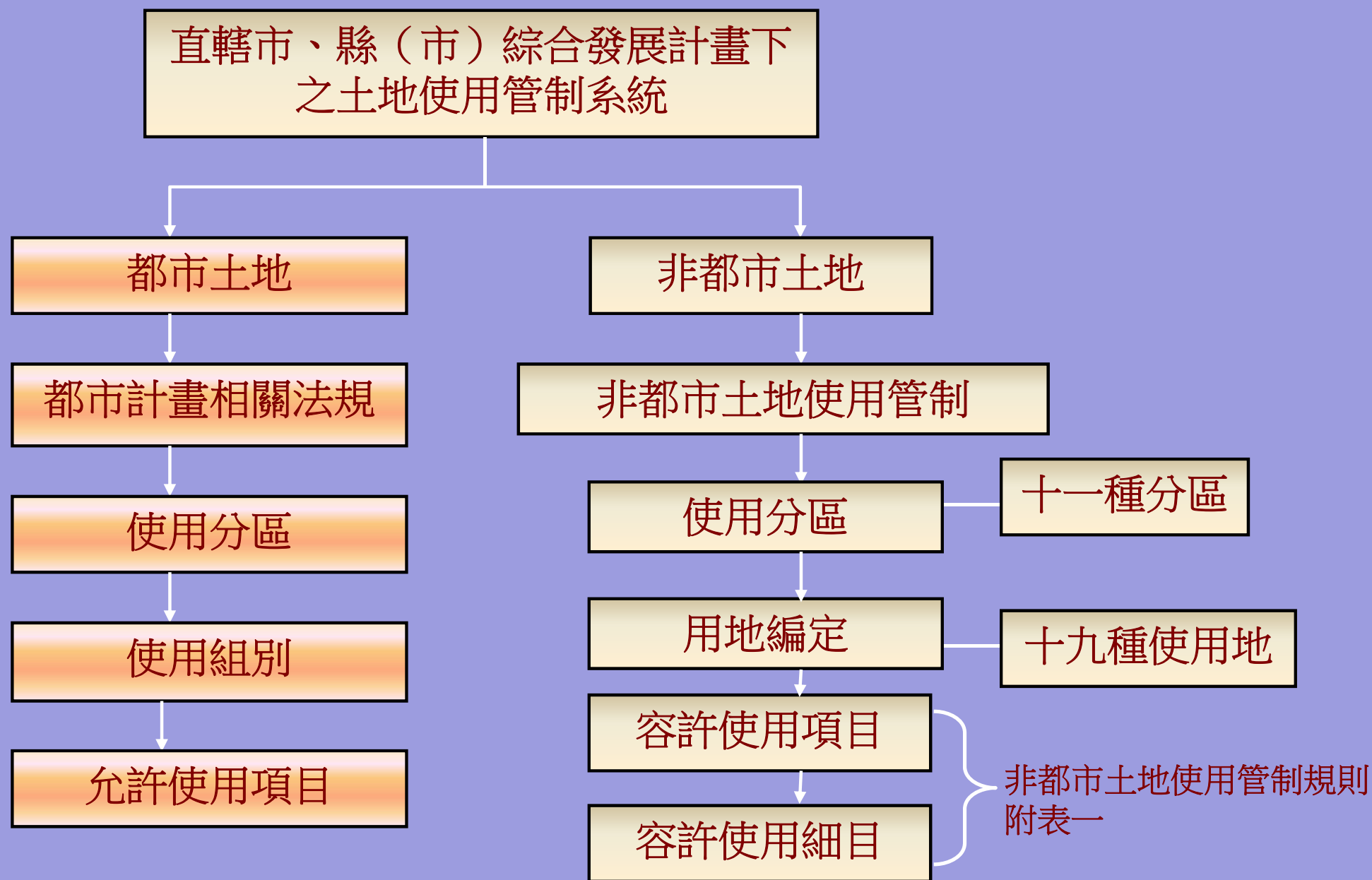


使用地



- 國家公園是為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究所劃設的地區。自1972年制定《國家公園法》之後，相繼成立墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、東沙環礁、台江與澎湖南方四島共計**9座**國家公園，其陸域面積約佔臺灣全島**8.65%**；為有效執行國家公園經營管理之任務，於內政部轄下成立國家公園管理處，以維護國家資產。
- 由於國家公園具有保育、研究、教育與遊憩等目標，而不當的管理或過度遊憩，將對敏感脆弱的生態環境造成衝擊，故採分區計畫予以管理。**根據《國家公園法》第十二條之規定，將國家公園區域按其資源特性與土地利用型態劃分以下不同管理分區，以不同措施達成保護與利用功能：**
 - 1.一般管制區：**資源景觀品質介於保護與利用地區之間的緩衝區，得准許原有土地利用型態之地區
 - 2.遊憩區：**可以發展野外育樂活動，並適合興建遊憩設施，開發遊憩資源之地區。
 - 3.史蹟保存區：**具有重要史前遺蹟、史後文化遺址及有價值之歷史古蹟之地區。
 - 4.特別景觀區：**係指敏感脆弱之特殊自然景觀，應該嚴格限制開發之地區。
 - 5.生態保護區：**係指為供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區。







非都市土地變更—開發許可

- ❖ **台灣之非都市土地使用變更採行開發許可制**，以往傳統的土地分區使用管制皆由政府部門負責規劃制定，並由政府興建公共設施；而開發許可制則**允許民間開發單位主動提出土地使用變更申請**，但其開發行為須先獲得政府規劃單位的審查同意，且須自行開發基地內之公共設施，才能取得開發許可，開發許可制之另一項特色，為經核准開發之土地，須依核定之計畫內容施工及管制，例如土地使用強度、公共設施內容、環保配合事項及水土保持施工等。
- ❖ 開發許可制之**優點在於它能彈性調整開發計畫的內容**，進而配合土地開發整體管理之作業需要，而且其規劃內容，可針對基地之特性，設計創新的開發構想，並允許規劃師、開發業者、政府官員與專業人員就開發內容進行討論。



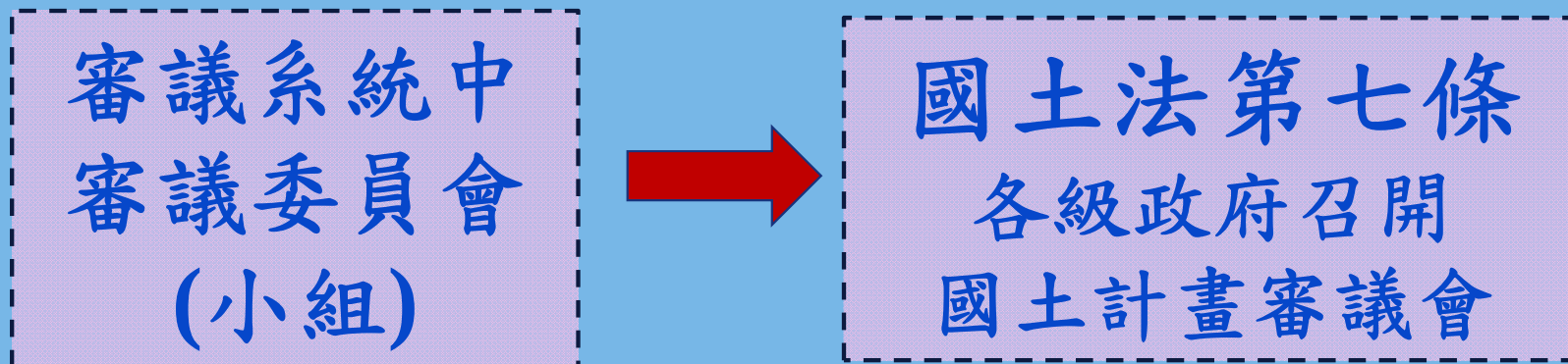
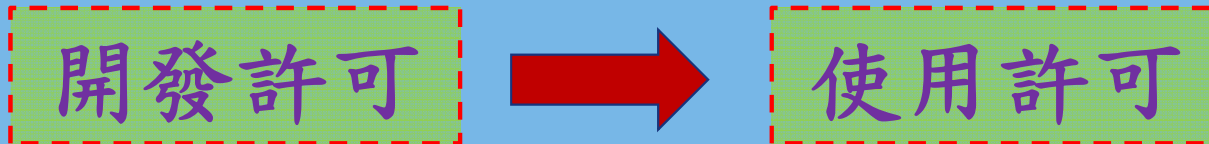
非都市土地變更—開發許可

- ❖ 申請人為開發利用，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。
- ❖ 上述許可開發之要件規定於區域計畫法第十五條之二，其條件：
 1. 於國土利用係屬適當而合理者。
 2. 不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。
 3. 對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。
 4. 與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。
 5. 取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。



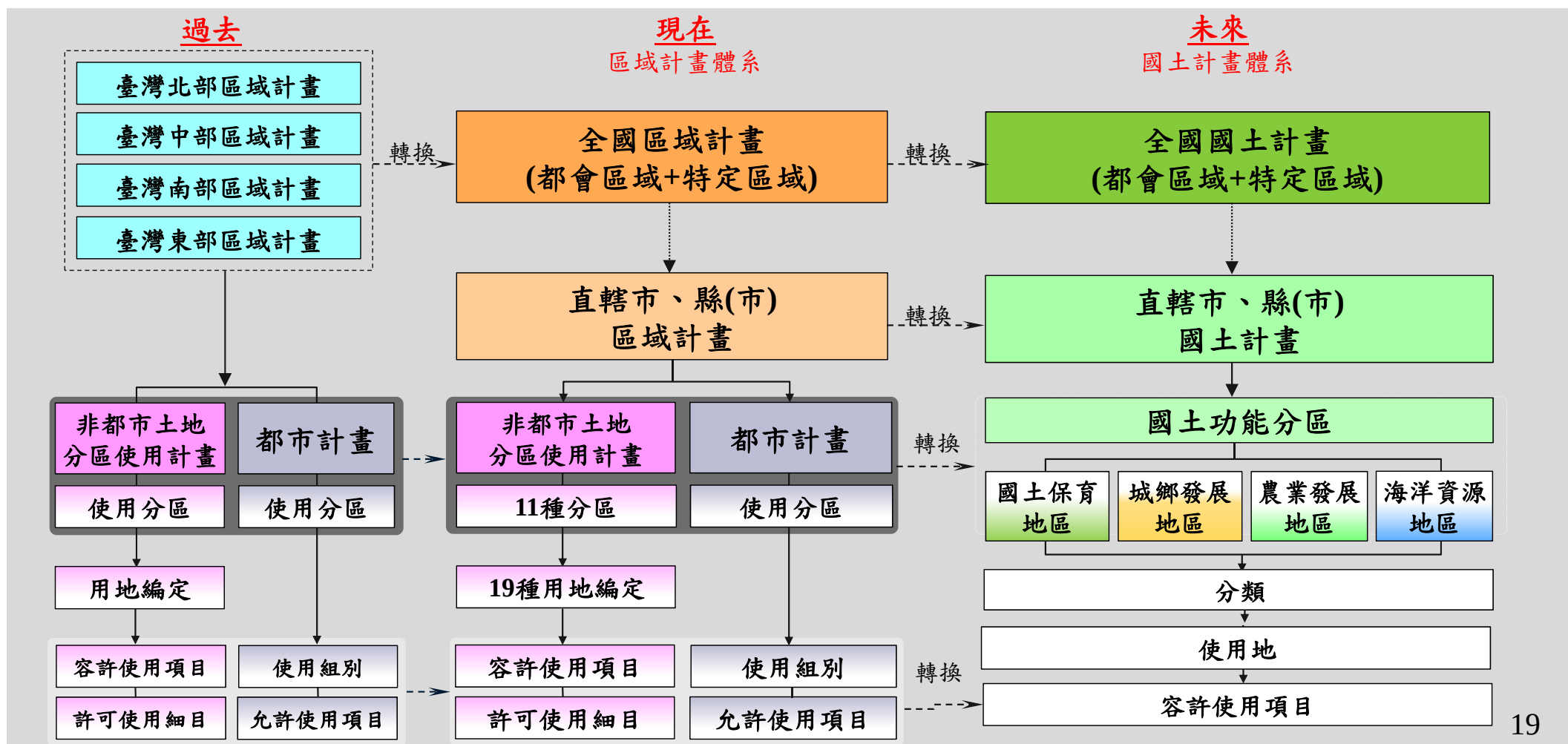
非都市土地變更—開發許可

國土計畫法下之制度改變



計畫緣起

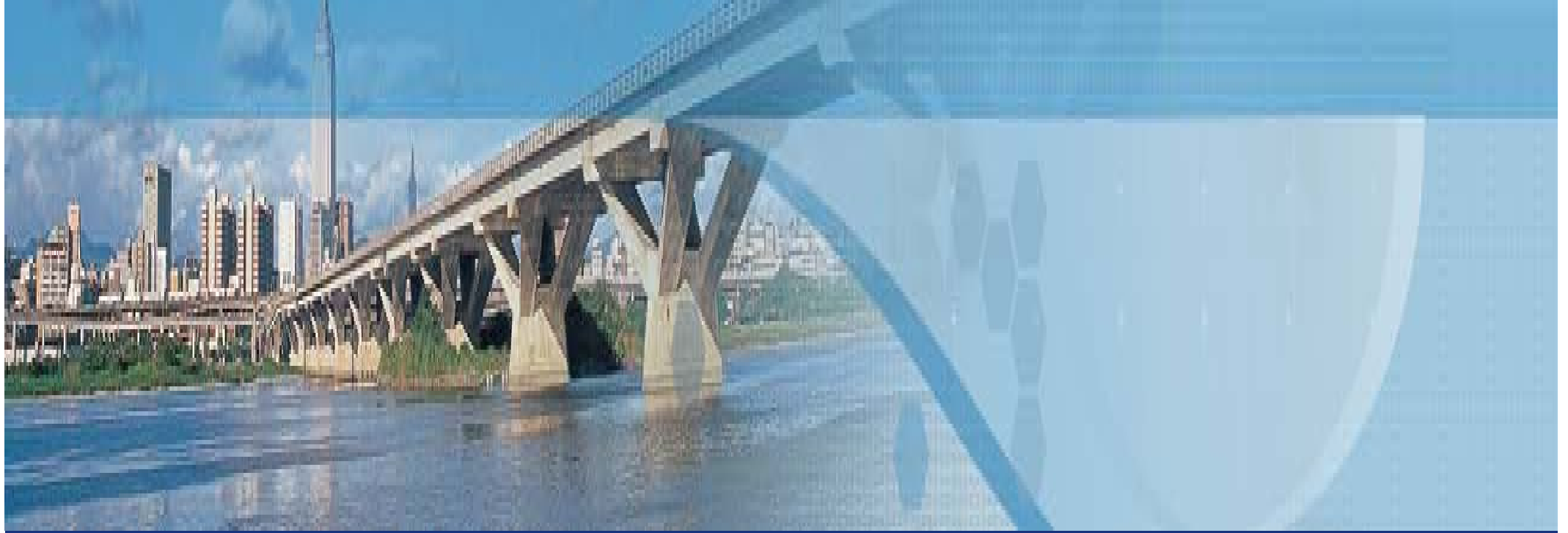
- 國土計畫法將國土分類成**國土保育地區**、**農業發展地區**、**城鄉發展地區**與**海洋資源地區**四類。
- 在各分區如何進行土地分類之工作，並予以分區分類管理，將影響國土之合理利用與管理之成效。



國土計畫架構及其執行時程

國土計畫法於105.01.06公布，105.05.01施行





貳

國土計畫法之特色



1 國土計畫法及其子法規之訂定

依國土計畫法授權另訂之子法及納入細則之規範

國土計畫法

◎ 表示條文中授權另訂子法；★ 表示條文內容應納入施行細則之規範

第1條	第2條	第3條	第4條	第5條	第6條	第7條	第8條	第9條	第10條
立法目的	主管機關	用詞定義	中央 / 地方 分工	國土白皮書	國土規劃 基本原則	審議機制	國土計畫 種類	國土計畫載明事項	
			★	★				★	★
第11條	第12條	第13條	第14條	第15條	第16條	第17條	第18條	第19條	第20條
擬定審議 核定機關	民眾參與		復議	通盤檢討 / 適時檢討	指導 都市計畫	協調 部門計畫	調查 / 勘測	國土規劃資訊 系統/監測	國土功能分區 劃設原則
			★	◎		◎	★	◎	★
第21條	第22條	第23條	第24條	第25條	第26條	第27條	第28條	第29條	第30條
國土功能分 區使用管制	國土功能 分區圖	國土功能分 區使用管制	使用許可 申請條件	使用許可 民眾參與	使用許可 相關規定	使用許可 民眾參與	影響費 / 國土保育費	使用許可相關規定	
◎	◎★	◎	◎◎◎	◎	◎		◎	◎	◎
第31條	第32條	第33條	第34條	第35條	第36條	第37條	第38條	第39條	第40條
使用許可 相關規定	補償或徵收		公民訴訟	劃定國土復 育促進地區	擬定 復育計畫	復育配套 機制	罰鍰	刑罰	民眾檢舉規定
	◎★			◎	★	★	★		◎
第41條	第42條	第43條	第44條	第45條	第46條	第47條			
海域範圍 及管理	重大共設施 認定	推動國土 規劃研究	國土永續 發展基金	國土計畫 制定時程	訂定施行 細則	施行日期			
	◎		◎		◎★				

2 國土計畫法及其立法重點

國土計畫法之立法重點

§8. §9 簡化審議程序，提昇審議效率

全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫，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。

二

一

以國土功能分區及其分類之管制方式提昇管制效能

§20. §21

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。

三

以永續發展為依歸，落實成長管理

§3. §6. §9
§10. §26

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

§24-§31 以使用許可取代開發許可

其與開發許可最大之差異，在於不得變更國土功能分區，並應納入民眾參與程序。

五

推動國土復育工作

§35-§37

凡環境、地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區，得劃定為國土復育促進地區，並以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則。

六

§12. §34 加強民眾參與機制，並納入公民訴訟權

- 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。
- 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，人民或公益團體得直接向行政法院提起訴訟。

七

補償機制之建立

§32

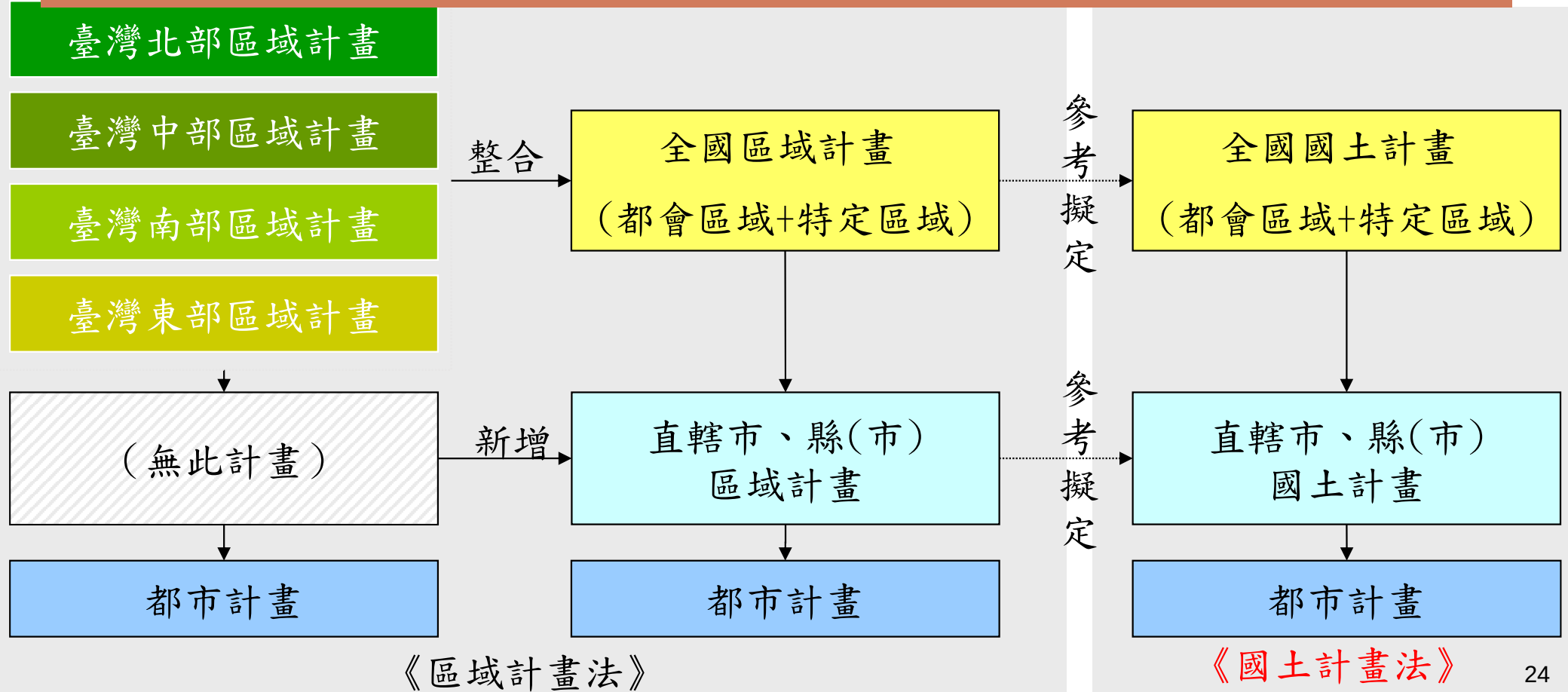
既有合法可建築用地，若因劃設於國土保育地區而受到使用上限制，其所受之損失，應給予補償。

國土計畫法之特色(一)

建立國土計畫體系，簡化審議程序

§8. §9

- 全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫，分別由中央主管機關或由直轄市、縣(市)主管機關擬訂、審議，形成**二級二審之審議程序**。
- 現行都市計畫或國家公園計畫，應遵循國土計畫；各目的事業主管機關擬訂之部門計畫應遵循國土計畫。



國土計畫法之特色(二)

以國土功能分區及其分類之管制方式提昇管制效能

§20. §21

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。

國土保育地區	海洋資源地區	農業發展地區	城鄉發展地區
第1類 (敏感程度高)	第1類 (具排他性使用)	第1類 (優良農地)	第1類 (都市化程度較高)
第2類 (敏感程度次高)	第2類 (具相容性使用)	第2類 (一般農地)	第2類 (都市化程度次高)
其他必要之分類 (國家公園)	其他必要之分類	其他必要之分類	其他必要之分類

取代

森林區	河川區	海域區	國家公 園區	山坡地 保育區	風景區	特定農 業區	一般農 業區	工業區	鄉村區	特定專 用區
----------------	----------------	----------------	-----------------------	------------------------	----------------	-----------------------	-----------------------	----------------	----------------	-----------------------

國土計畫法之特色(三)

以使用許可取代開發許可

§24-§31

- 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，申請人應申請使用許可。
- 其與開發許可最大之差異，在於不得變更國土功能分區、分類，並應納入民眾參與程序。

類別	開發許可	使用許可
是否得變更使用分區	可	不可 使用許可不得變更國土功能分區、分類(§24)。
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：地方主管機關審議。
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 (§25) 2. 審議通過後：於直轄市、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。(§25)
許可義務	開發影響費	國土保育費+影響費 (§28)

國土計畫法之特色(四)

落實成長管理，實踐永續發展

§3. §6. §9. §10. §26

以成長管理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。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。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。

國土計畫法之特色(五)

推動國土復育工作，確保環境資源安全

§35-§37

為針對環境保護、自然保育及災害防止作妥適之規劃，依本法第35條規定，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。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。

國土計畫法之特色(六)

加強民眾參與機制，納入公民訴訟權

§12. §34

- 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。
- 申請人申請使用許可若違反本法或依本法授權訂定之相關命令，而**主管機關疏於執行並不作為**，**人民或公益團體得直接向行政法院提起訴訟**。

【類別】		【擬定前】	【審議前】	【核定後】	【監督】
§5	國土白皮書			網際網路 公開	
§12	各級 國土計畫	舉辦座談會或 其他適當方式 廣詢意見	公開展覽30天 +舉行公聽會	公開展覽+ 公開資訊	
§25 §34	申請使用 許可計畫		公開展覽30天 +舉行公聽會 書面送達申請 使用範圍內之 土地所有權人	公開展覽+ 公開資訊	公民訴訟

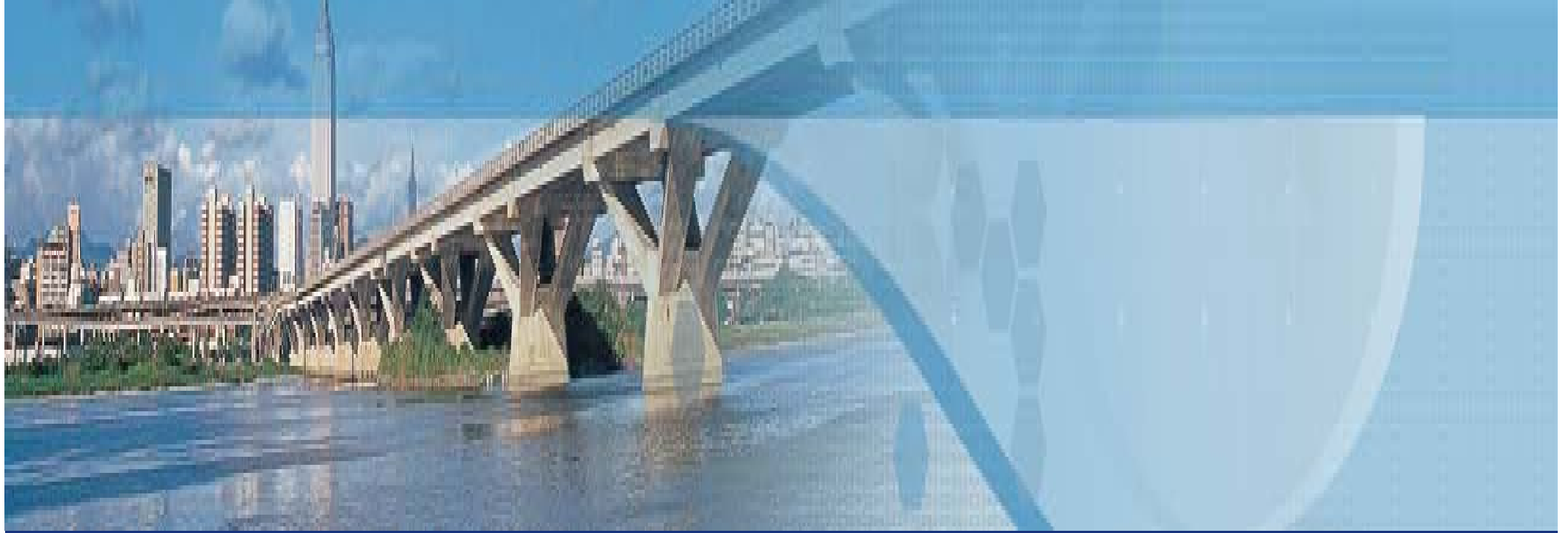
國土計畫法之特色(七)

保障民眾既有權利，研訂補償救濟機制

§32

- ◆ 原住民族土地及海域：為尊重原住民族傳統智慧，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。
- ◆ 補償救濟機制：第32條規定，因遷移所受之損失，或既有合法可建築用地，若經變更為非可建築用地所受之損失，皆應給予補償。





國土功能分區及其分類之規劃



國土計畫之規劃基本原則 § 6

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，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。

國土功能分區之劃設原則及土地使用原則

本法第20條
劃設原則

功能分區	分類	劃設原則
國土保育地區	第1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。
	第2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。
	其他必要之分類	實施國家公園地區。
海洋資源地區	第1類	使用性質具排他性之地區。
	第2類	使用性質具相容性之地區。
	其他必要之分類	尚未使用之海域或其他非屬前列之分類
農業發展地區	第1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。
	第2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。
	其他必要之分類	農業生產環境受外在因素干擾之地區。
城鄉發展地區	第1類	都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。
	第2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。
	其他必要之分類	預定申請新訂或擴大都市計畫地區或其他預留發展用地。

國土功能分區之劃設原則及土地使用原則

本法第21條
土地使用原則

分區	分類	土地使用原則
國土地區 土保育	第1類	維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。
	第2類	儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。
	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。
海洋地區 資源	第1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。
	第2類	供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。
	其他必要之分類	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。
農業地區 發展	第1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。
	第2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。
	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。
城鄉地區 發展	第1類	供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。
	第2類	供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。
	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。

國土功能分區之分類劃設結果

分區分類草案		摘要說明
國土保育地區	第1類	區域計畫第1級環境敏感地區(都市計畫區、鄉村區等除外)
	第2類	區域計畫第2級環境敏感地區
	第3類	國家公園地區
	第4類	都市計畫保護區
海洋資源地區	第1類-1	依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區
	第1類-2	使用性質具排他性之地區
	第2類	使用性質具相容性之地區
	第3類	其他尚未規劃或使用
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
	第5類	都市計畫農業區
城鄉發展地區	第1類	都市計畫區
	第2類-1	非都市土地鄉村區、工業區
	第2類-2	核發開發許可地區、依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定案件
	第2類-3	重大建設或城鄉發展需求地區
	第3類	原住民保留地之鄉村區

國土功能分區之分類劃設結果

■ 國土保育地區劃設條件

分區分類		說明	劃設條件
國土保育地區	第1類	區域計畫第1級環境敏感地區(都市計畫區、鄉村區等除外)	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。 1.符合下列條件之陸域地區，得劃設： (1)自然保留區。(2)野生動物保護區。(3)野生動物重要棲息環境。(4)自然保護區。(5)一級海岸保護區。(6)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。(7)古蹟保存區。(8)考古遺址。(9)重要聚落建築群。(10)重要文化景觀。(11)重要史蹟。(12)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。(13)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。(14)水庫蓄水範圍。(15)自來水水質水量保護區自來水取水水體水平距離等一定範圍內之地區。(16)國有林事業區之自然保護區以及國土保安區、保安林。(17)大專院校實驗林地及林業試驗林地等。(18)溫泉露頭及其一定範圍。
	第2類		

國土功能分區之分類劃設結果

分區分類		說明	劃設條件
國土保育地區	第2類	區域計畫第2級環境敏感地區	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。 1.符合下列條件之陸域地區，得劃設： (1)活動斷層兩側一定範圍。(2)特定水土保持區。(3)河川區域。(4)洪氾區一、二級管制區及洪水平原一、二級管制區。(5)區域排水設施。(6)一、二級海岸防護區。(7)地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流、地質遺跡、地下水補注)。(8)嚴重地層下陷地區。(9)海堤區域。(10)淹水潛勢。(11)山坡地查定為加強保育地。(12)土石流潛勢溪流。(13)依原「莫拉克颱風災後重建特別條例」劃定公告之「特定區域」，尚未公告廢止之範圍。(14)二級海岸保護區。(15)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。(16)歷史建築。(17)聚落建築群。(18)文化景觀。(19)紀念建築。(20)史蹟。(21)水庫集水區(非供家用或非供公共給水)、水庫集水區(供家用或供公共給水)範圍內非與水資源保育直接相關之環境敏感地區範圍。(22)自來水水質水量保護區自來水取水水體水平距離等一定範圍外之地區。(23)礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區。(24)國有林事業區之森林育樂區以及林木經營區。 2.現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島。
	第3類	國家公園地區	實施國家公園計畫地區。
	第4類	都市計畫地區保護區	符合國土保育地區第一類劃設條件之都市計畫地區保護或保育相關分區或公共設施用地。

國土功能分區之分類劃設結果

■ 農業發展地區劃設條件

分區分類		劃設條件
農業發展地區	第1類	具優良農業生產環境，能維持糧食安全，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列優良農業生產環境與農業改良設施條件中之一項，且滿足面積規模大於25公頃以上與農業生產使用面積比例達80%以上者：1.重要農業發展地區。2.農地生產力等級一至等級七之地區。3.水利灌溉區。4.農業經營專區、農產專業區、集團產區。5.養殖漁業生產區。6.農地重劃地區。
	第2類	具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第一類條件之地區，或符合條件但面積規模未達25公頃或農業生產使用面積比例未達80%之地區。
	第3類	具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下：1.不具農業發展地區第一類劃設條件，但得供農業使用且無國土保安疑慮之山坡地宜農、牧地。2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保安疑慮之山坡地宜林地。
	第4類	1.依原區域計畫法劃定鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。 2.原住民族土地範圍內之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定之部落，符合前項條件者得予劃設。
	第5類	農業生產環境維護良好且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件之都市計畫農業區。

國土功能分區之分類劃設結果

■ 城鄉發展地區劃設條件

分區分類		劃設條件
城 鄉 發 展 地 區	第1類	非國土保育地區第四類及農業發展地區第五類之都市計畫地區土地。
	第2類-1	1. 原依區域計畫法劃定工業區。 2. 原依區域計畫法劃定鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展區： 1) 位於都市計畫區(都市發展率達一定比率以上)周邊相距一定距離內。 2) 非農業活動人口達一定比例。 3) 符合都市計畫法第11條規定鄉街計畫條件。
	第2類-2	核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定案件。
	第2類-3	重大建設或城鄉發展需求符合下列條件之一者，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) 經行政院核定相關重大建設計畫。 3) 經行政院核定可行性評估相關重大建設計畫。 4) 完成可行性評估之地方建設計畫或城鄉發展建設地區，有具體規劃內容及財務計畫者。
	第3類	原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃設之鄉村區得予劃設。

三、中央與地方之分工

#7

全國國土計畫擬訂或變更之審議。

- 直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議。
- 直轄市、縣（市）國土計畫之復議。
- 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。

中央

國土計畫
審議會

地方

#7

- 直轄市、縣（市）國土計畫擬訂或變更之審議。
- 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。

國土計畫
審議會

#9

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。

國土功能分區
及其分類之
劃設

國土功能分區
及其分類之
劃設

#10

國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。

#11

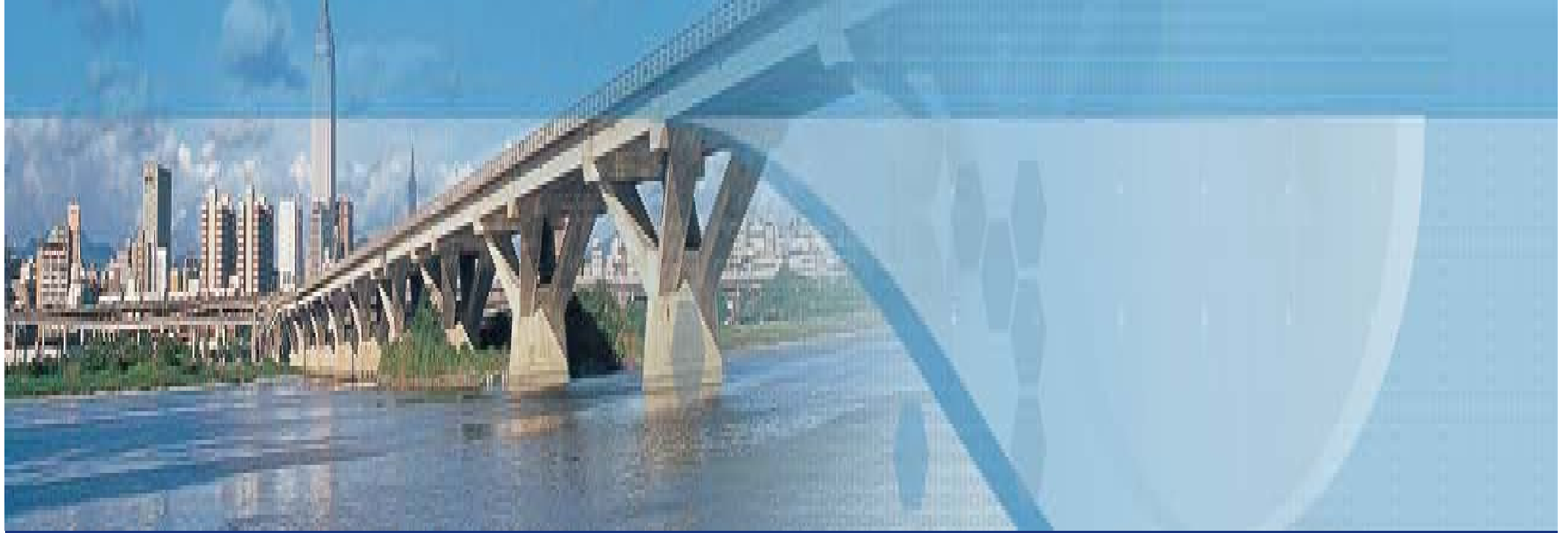
由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。

全國
國土計畫

直轄市、
縣(市)
國土計畫

#11

由直轄市、縣（市）主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。



長肆

國土計畫法下之計畫體系及管制



國土計畫法下之計畫體系

立法意旨

§ 1

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。

分區分類

§ 3

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。

國土計畫 種類

§ 8

- 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。

全國國土計畫之內容

國土計畫法

§9

- 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。
- 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。

1. **計畫年期**：以不超過二十年為原則。
2. **基本調查**：以全國空間範圍為尺度，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，並調查國土利用現況。
3. **國土空間發展策略**應載明下列事項：
 - (1) 全國國土空間之規劃原則及整體發展政策。
 - (2) 全國天然災害、自然生態、文化景觀及自然資源分布空間之保育策略。
 - (3) 全國海域範圍內之港口航運、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途分布空間之保育或發展策略。
 - (4) 全國農地資源分類分級情形之保護或發展策略。
 - (5) 全國城鄉發展空間結構及模式之發展策略。
 - (6) 其他相關事項。

全國國土計畫之內容

國土計畫法

§ 9

- 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。
- 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。

4. **成長管理策略**應載明下列事項：

- (1) 全國農地總量及農業生產環境之維護策略。
- (2) 城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序。
- (3) 環境品質提升及公共設施提供策略
- (4) 經濟發展機會及社會公平正義改善策略。
- (5) 其他相關事項。

5. **部門空間發展策略**，應包括住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門，並載明下列事項：

- (1) 全國部門發展政策。
- (2) 部門空間發展現況。
- (3) 課題及對策。
- (4) 部門空間發展定位。
- (5) 部門空間發展分布區位。
- (6) 部門空間發展用地供需規模總量及直轄市、縣（市）分派數量。

國土計畫法下之計畫體系

直轄市、縣(市)國土計畫 之內容

國土計畫法

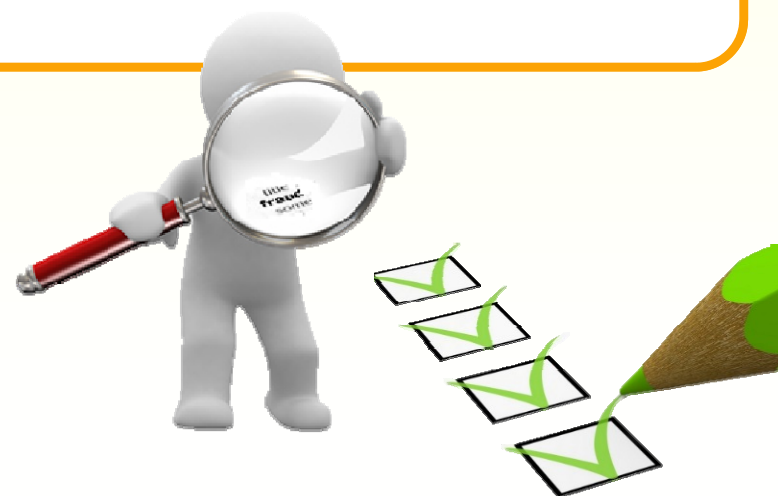
§10

- 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。
- 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。

國土計畫法施行細則

§6

1. **計畫年期**：以不超過二十年為原則。
2. **基本調查**：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。



國土計畫法下之計畫體系

直轄市、縣(市)國土計畫 之內容

國土計畫法

§10

- 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。
- 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。

國土計畫法施行細則

§6

3. 直轄市、縣(市)空間發展計畫應載明下列事項：

- (1) 直轄市、縣(市)國土空間整體發展構想。
- (2) 直轄市、縣(市)天然災害、自然生態、文化景觀及自然資源分布空間之保育計畫。
- (3) 直轄市、縣(市)管轄海域範圍內港口航運、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途分布空間之保育或發展計畫；無海域管轄範圍之直轄市、縣(市)免訂定之。
- (4) 直轄市、縣(市)農地資源分類分級情形之保護或發展計畫。
- (5) 直轄市、縣(市)城鄉發展結構及模式之發展計畫。
- (6) 其他相關事項。

國土計畫法下之計畫體系

直轄市、縣(市)國土計畫 之內容

國土計畫法

§10

- 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。
- 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。

國土計畫法施行細則

§6

4. **直轄市、縣(市)成長管理計畫**內容，應視其需要包含下列事項與其方法及步驟：
 - (1)計畫目標。
 - (2)直轄市、縣(市)宜維護農地面積及區位。
 - (3)直轄市、縣(市)新訂或擴大都市計畫及可發展面積及區位。
 - (4)直轄市、縣(市)城鄉發展優先順序。
 - (5)土地再利用區位及推動方案。
 - (6)公共設施之需求、配置及改善方案
 - (7)實施財源評估。
 - (8)經濟發展機會及社會公平正義改善方案。
 - (9)其他相關事項。

國土計畫法下之計畫體系

直轄市、縣(市)國土計畫 之內容

國土計畫法

§10

- 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。
- 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。

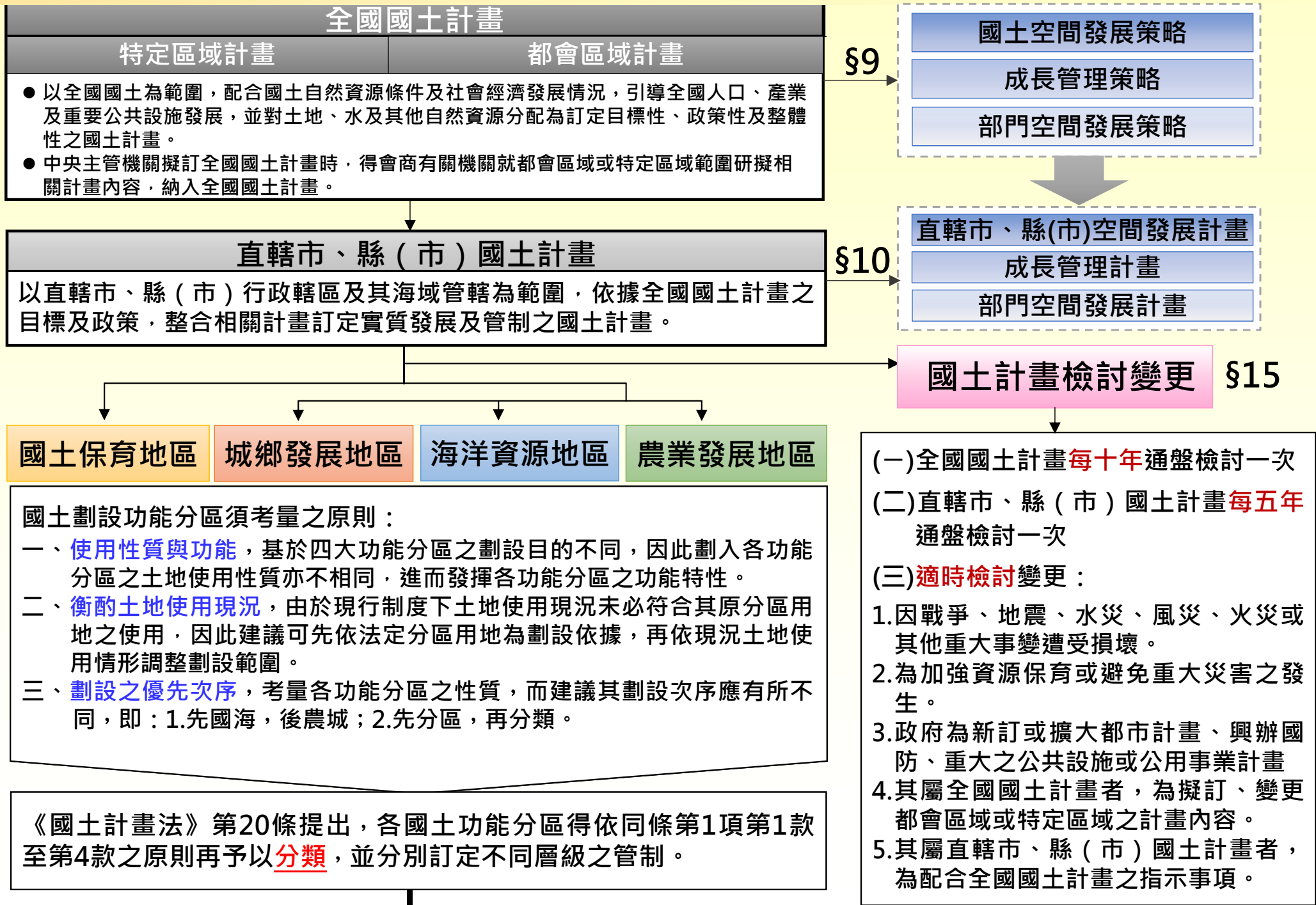
國土計畫法施行細則

§6

5. **部門空間發展計畫**，應包括住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門，並載明下列事項：
 - (1)直轄市、縣(市)部門發展政策。
 - (2)部門空間發展現況。
 - (3)課題及對策。
 - (4)部門空間發展定位。
 - (5)**部門空間發展分布區位**。
 - (6)**直轄市、縣(市)部門空間發展用地供需規模數量**。

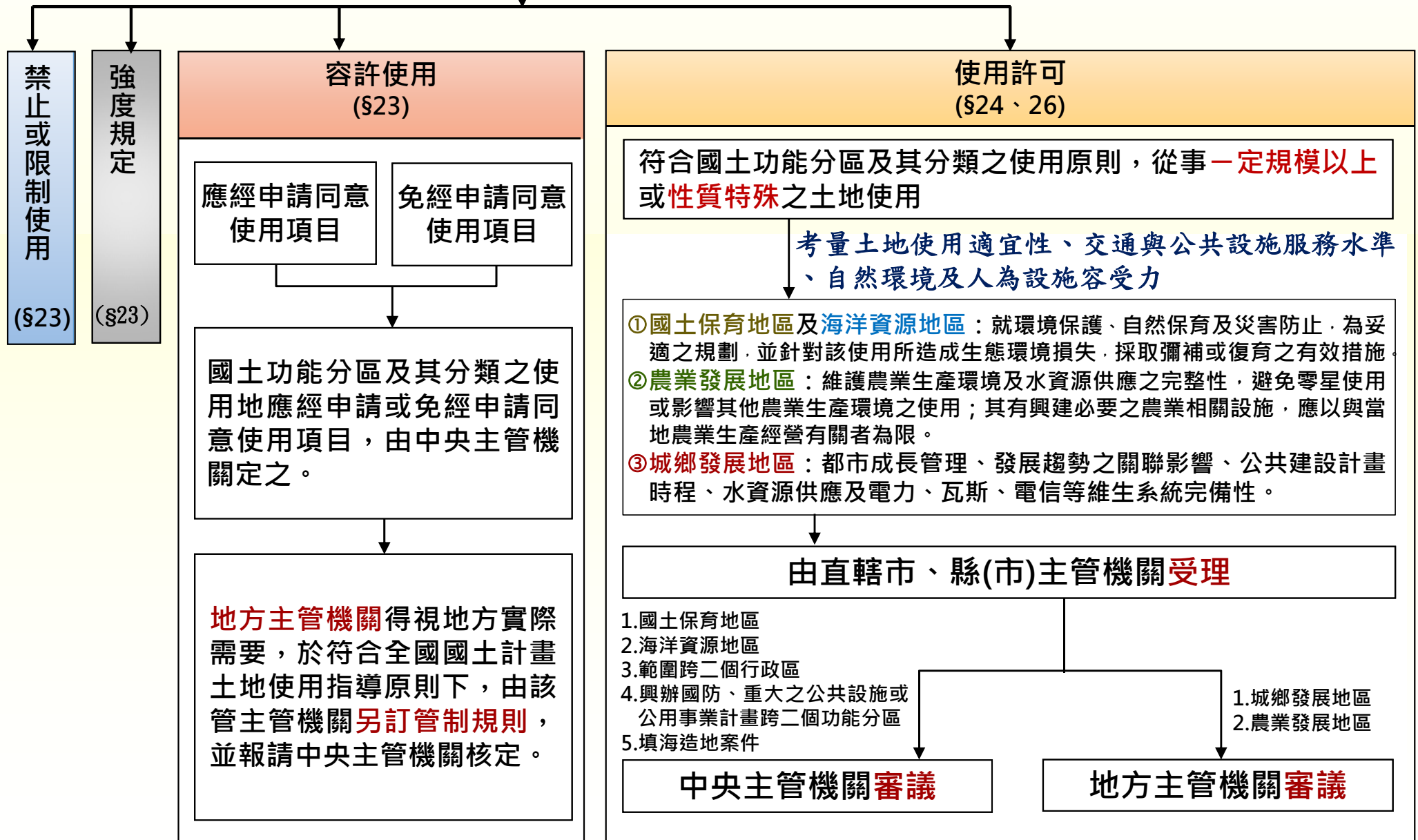
國土計畫法下之計畫體系及管制

未來使用規劃管制架構圖1/2



使用地編定

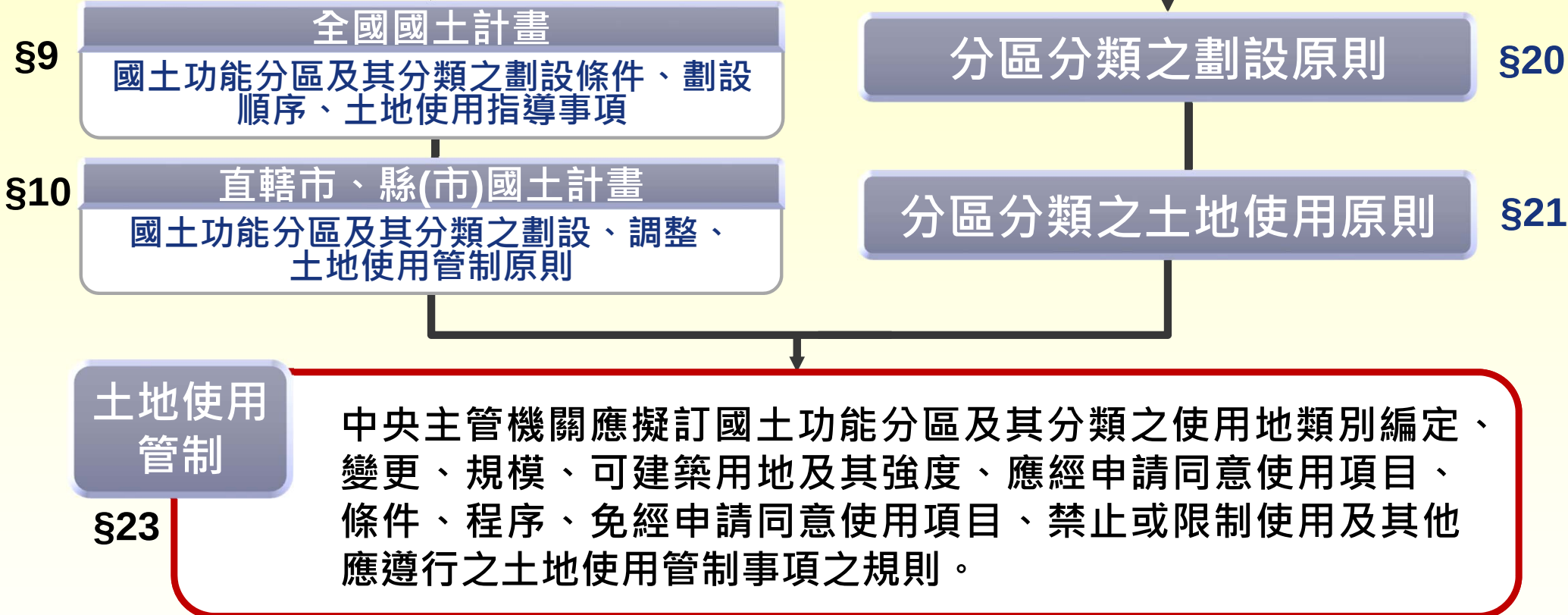
(§23- II)



國土計畫法下之土地使用管制方式

國土計畫之規劃基本原則

§ 6



管制方式

計畫
管制

使用
管制



一、計畫管制

1

依土地資源特性進行管制

- 國土功能分區係依土地資源特性進行劃設，並透過國土法第**20**條分區分類之劃設原則之指導，使得**土地依特性進行保育或依其資源可供利用之性質規劃可供使用之範圍及強度**，以作為直轄市、縣（市）主管機關劃設國土功能分區及其分類之指導。
- 國土法第**15**條規定，除定期通盤檢討國土計畫或特殊情事得適時檢討變更國土功能分區及其分類外，**不得任意變更國土功能分區分類**。

一、計畫管制

2

依區位適宜性進行管制

國土計畫法強化**區位管制**之重要性，未來國土功能分區圖之公告將呈現各種功能分區、分類及使用地之明確區位範圍以供進行管制。

- 城鄉發展地區以集約發展、成長管理為原則（§6）
- 規範城鄉發展之成長區位及發展優先順序（細則§4）
- 部門空間發展策略應載明部門空間發展分布區位，以指導產業發展區位（細則§4、§6）
- 直轄市、縣(市)宜維護農地發展區位、新訂或擴大都市計畫區位、土地再利用區位及部門空間發展分布區位（細則§6）。

一、計畫管制

3

依總量合理性進行管制

為使國土資源確保永續利用，避免土地開發過當侵蝕自然環境及農地資源，故需進行**總量管制**，以維繫土地資源利用之合理性及永續性。

- 全國國土計畫中之成長管理策略應載明全國農地總量（細則#4）
- 全國國土計畫中之成長管理策略應載明城鄉發展總量（細則#4）
- 直轄市、縣(市)之成長管理計畫對於新訂或擴大都市計畫之**區位及可發展面積**應有所規劃（細則#6）
- 部門空間發展計畫中應指出直轄市、縣(市)部門空間發展用地供需規模數量（細則#6）

一、計畫管制

● 直轄市、縣（市）宜維護之農地資源面積參考量表

地區別	應維護農地資源總量 (萬公頃)	地區別	應維護農地資源總量 (萬公頃)
基隆市	0.10	嘉義縣	7.04
新北市	0.61	嘉義市	0.12
桃園市	3.38	臺南市	8.78
新竹縣	3.25	高雄市	5.30
新竹市	0.15	屏東縣	8.00
苗栗縣	5.05	宜蘭縣	2.60
臺中市	4.63	花蓮縣	5.28
彰化縣	5.90	臺東縣	4.91
南投縣	5.48	澎湖縣	0.35
雲林縣	7.75	金門縣	0.32
總計		79.00	

資料來源：全國國土計畫(草案)，2017.10

二、使用管制

計畫指導

- **§20** 各國土功能分區及其分類之劃設原則
- **§21** 國土功能分區及其分類之土地使用原則
- **§22** 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。



二、使用管制

使用管制

- **§23-I** 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。
- **§23-II**
土地
使用
管制
規則 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。
- **§23-III** 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。

二、使用管制

國土計畫法 第四章

國土功能分區之劃設及土地使用管制

- ◆ 於符合§20及§21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，並進行土地使用管制。
- ◆ 地方主管機關得視地方實際需要，依§23-IV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。

1

雙層管制

分區分類管制及使用地編定管制

2

容許使用管制

3

強度規定

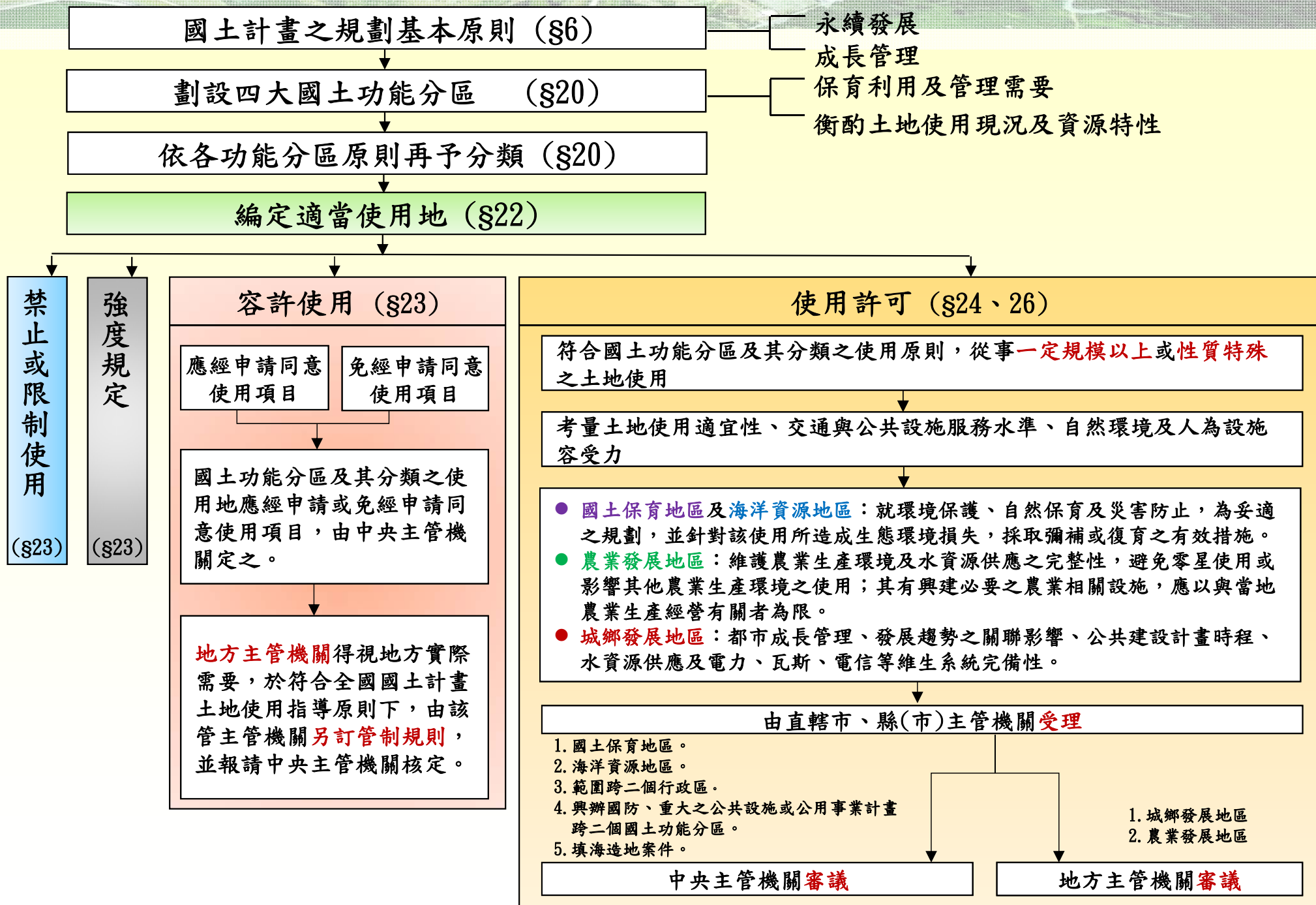
4

使用許可管制

5

禁止或限制使用

二、使用管制



國土計畫法之土地使用管制制度

➤ 四層管制

國土計畫法
立法意旨

因應氣候變遷，確保國土保安、保育及防災之功能，
促進資源及產業合理配置，以追求國家永續發展。

國土功能分區

國土保育
地區

城鄉發展
地區

海洋資源
地區

農業發展
地區

分類

§ 20.21

第一類

第二類

其他必要之分類

使用地類別編定、變更、規模

§ 23- II

禁止或
限制使用

容許使用

應經申請同意
使用項目、
條件、程序

免經申請同
意使用項目

可建築用地
及其強度

其他

一定規模 性質特殊
使用許可

§ 24~31

第一層

第二層

第三層

第四層

使用地類別編定之目的及原則

目的

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。

原則

1. 為確保資源永續利用，並落實成長管理目標；
2. 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；
3. 使用地編定以計畫為導向並反映土地使用開發與管理之需求；
4. 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。

使用地類別之編定方式

1. 依國土法第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、分類下適當編定之使用地類別。
2. 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
3. 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
4. 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。



使用地名稱之編定及定義

編定方式係以本法§20各國土功能分區及其分類之劃設原則及§21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。

1.住宅用地	供維護住宅環境品質所需設施使用者。
2.商業用地	供促進商業發展所需設施使用者。
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。
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。
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。
6.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。
7.林業用地	供國有林、保安林等森林地區及其設施使用者。
8.水利用地	供河川區域或水道治理計畫及其設施使用者。
9.保育用地	供生態保護及國土保安使用者。
10.遊憩用地	屬設施型使用地，並供國民康樂遊憩使用者。
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。
12.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、設施使用者。
13.交通用地	供道路、運輸系統、港埠、空運及其設施使用者。
14.殯葬設施用地	供殯葬設施使用者。

預計共22種使用地
(示意)

各國土功能分區及其分類下使用地編定原則表 (示意)

功能分區 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	○	○		×	×	×	○		○	○	×	×	×

- ◆ 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。
- ◆ 同一使用地並非在各功能分區、分類都有配置，而同一容許使用項目亦非於使用地所在之分類都有。

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	×	×		×	×	×	×		×	×	○	○	○

新舊使用地類別之銜接

(示意)

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			✓		✓	✓													✓		✓	

(接下頁)

(示意)

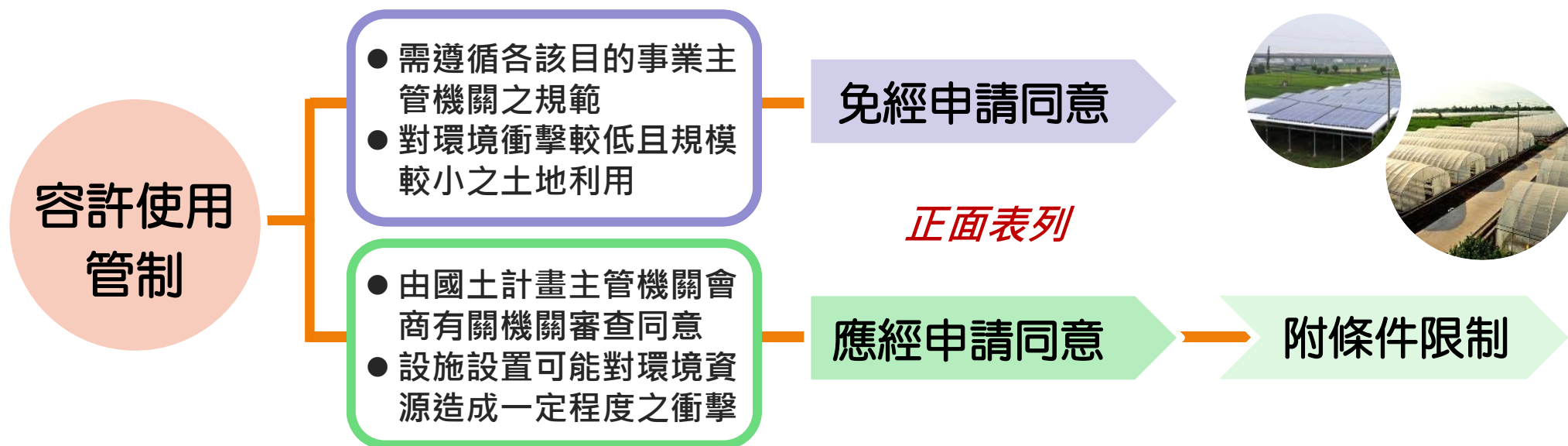
新舊使用地類別之銜接

(接上頁)

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
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						√									√	√	√	√	√		√	

說明：一、「√」為容許舊使用地得編定為新使用地。

二、使用管制——容許使用管制



◆ 以國土保育地區第一類為例（示意）

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
國土保育地區第一類	一、農業用地	(一) 農作使用	1. 農作使用		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。
	二、農業設施用地	(一) 農作產銷設施		1. 農業生產設施	
		(二) 農村再生設施		1. 環境綠美化及景觀維護	
				2. 生態保育設施	
				3. 緩衝綠帶	
				4. 防災設施	
	三、林業用地	(一) 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		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
農業發展地區第一類	一、農業用地	(一) 農作使用	1.農作使用		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。
			2.林業使用		
				3.農業生產設施	
				4.農業生產相關設施	
		(二) 水產養殖使用	1.室外養殖池		1.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。 2.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.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。
				2.室內水產養殖生產設施	
				3.水產養殖管理設施	
				4.其他水產養殖生產設施	
		(三) 畜牧使用		1.養畜設施	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.應符合環保相關法規或取得畜牧場登記證為原則。
				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	本款相關設施應依休閒農業輔導管理辦法規定辦理。
		(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。

二、土地使用管制——強度管制

國土計畫法下之可建築用地，應依不同區位、不同特性、不同實質條件等土地性質之差異研擬不同之使用強度，亦即相同名稱之使用地，於不同分區及分類下，其建蔽率及容積率亦可能有所差異

強度管制（示意）

分區	分類	使用地	建蔽率	容積率
國土保育地區	第1類 (第1級環敏地區)	農業用地	—	—
		農業設施用地	10%	—
		水利用地	—	—
		保育用地	—	—
		風景用地	—	5%
		綠地用地	—	—
	第2類 (第2級環敏地區)	礦業用地	—	10%
		農業用地	10%	20%
		農業設施用地	—	—
		水利用地	—	—
		保育用地	—	—
		風景用地	—	5%
		交通用地	10%	20%
		農業用地	10%	20%
農業發展地區	第1類 (農1-優良農地)	農業設施用地	—	10%
		水利用地	—	—
		保育用地	—	—
		交通用地	10%	20%
		農業用地	10%	20%

同種使用地名稱，在不同分區分類中，強度可能不同

二、使用管制——使用許可管制

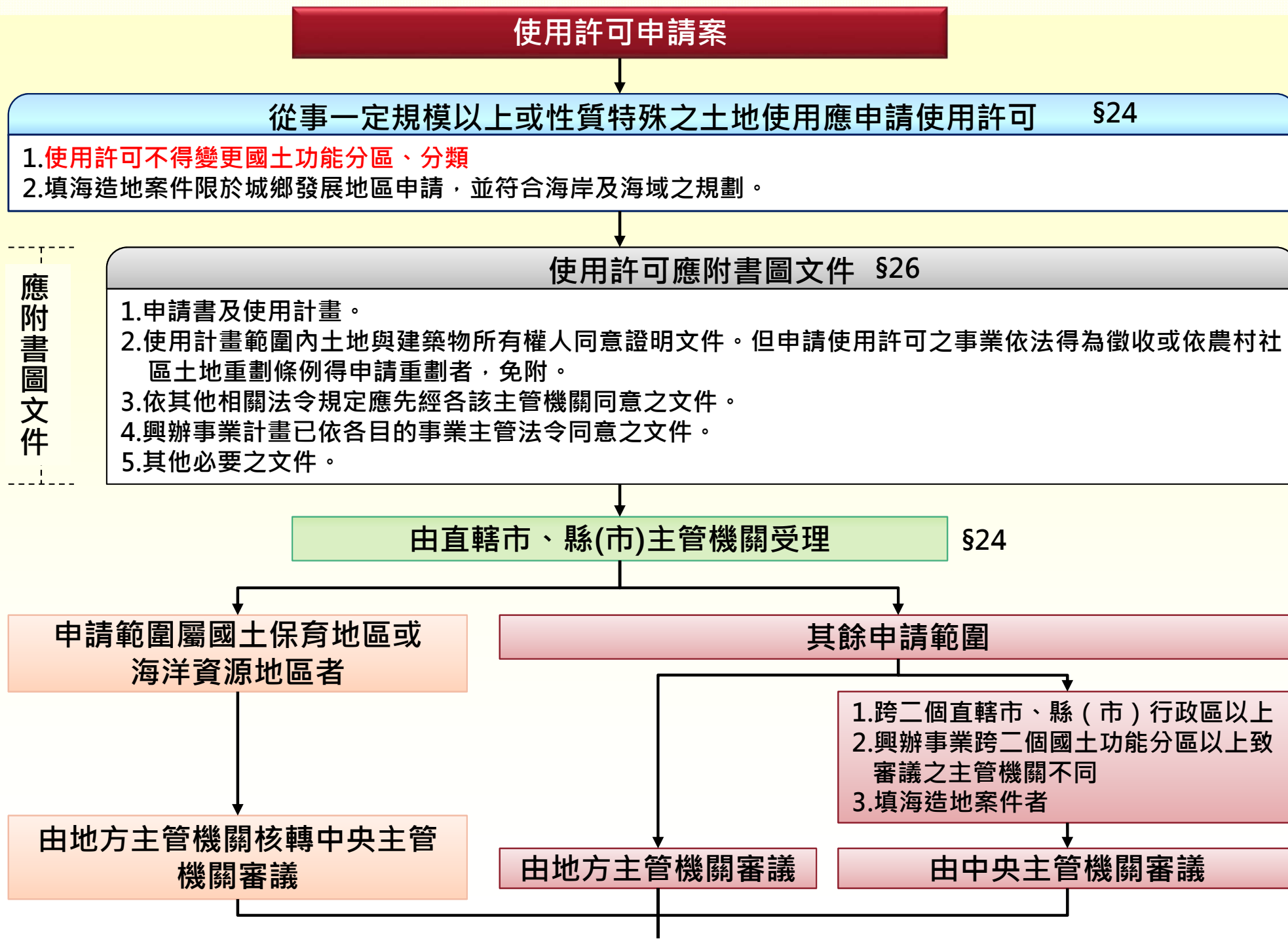
使用管制

使用許可

- **§24-I** 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，應由申請人檢具第26條規定之書圖文件申請使用許可。
- **§24-II** 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。
- **§26-II**
**許可
使用
條件**
 - 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。

使用管制--使用許可管制

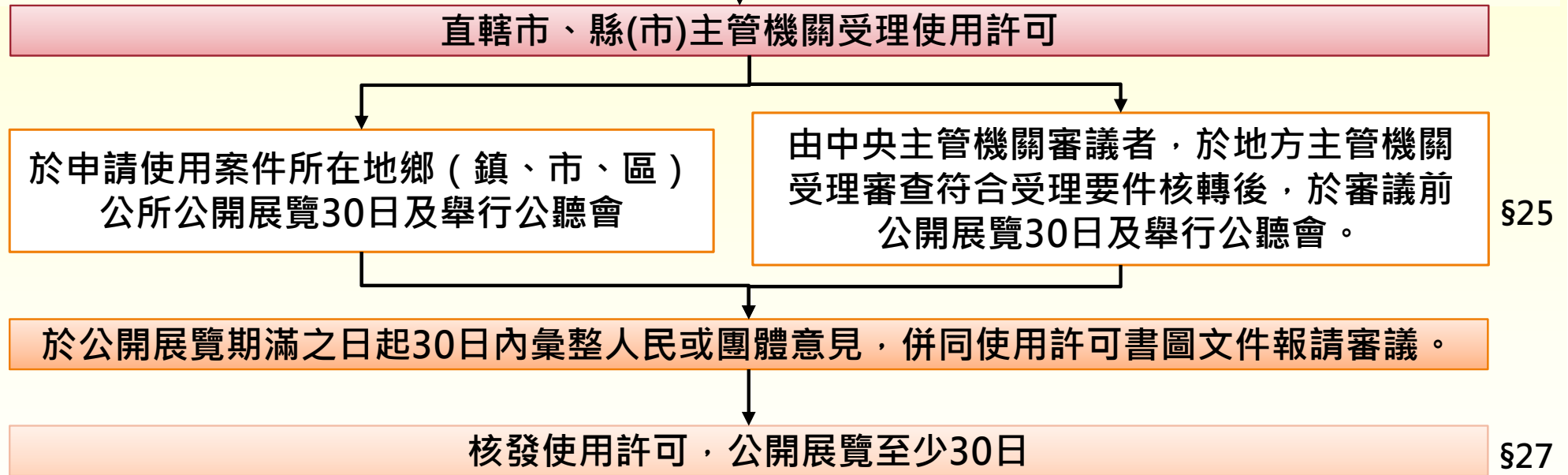
使用許可辦理程序圖 1/2



審議條件

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			
國土保育地區及海洋資源地區	農業發展地區	城鄉發展地區	
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。。	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。	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。	§26

公展或公聽會程序



審議條件

- 1.公共設施用地完成分割、移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有。(§29)
- 2.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。(§28.29)
- 3.使用地依使用計畫內容申請變更。(§29)
- 4.填海造地案件取得使用許可後，應於期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金。(§30)

其他管制—禁止或限制使用

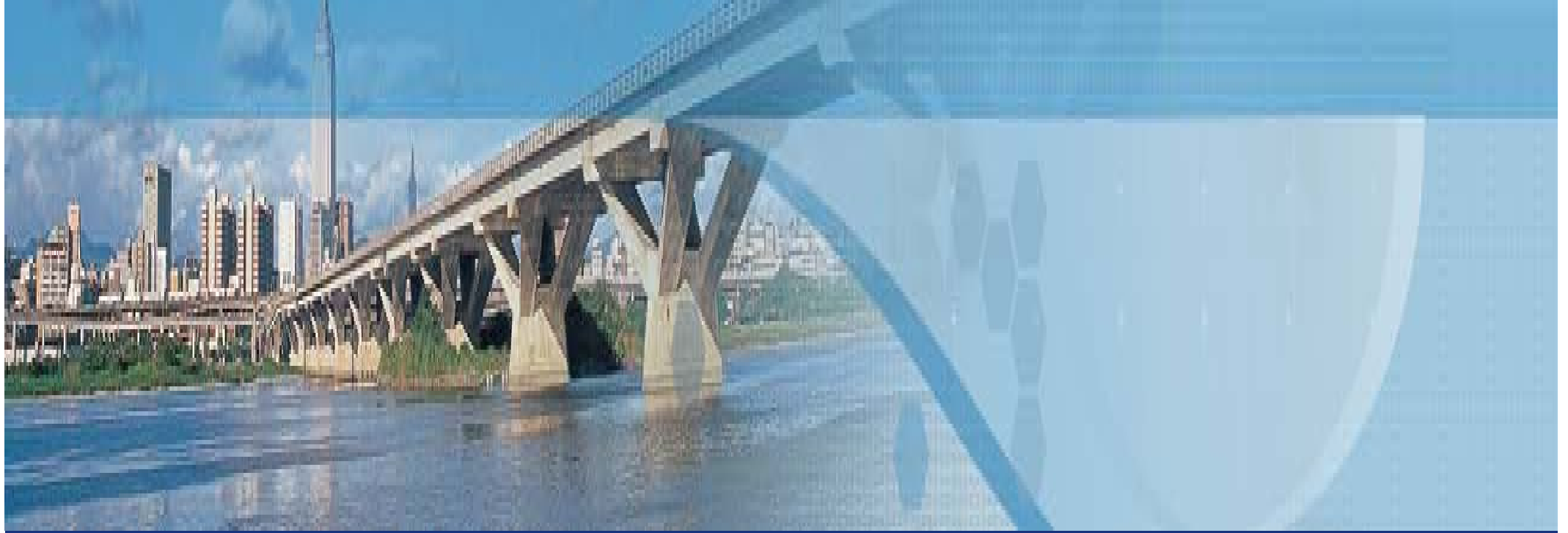
- ◆ 因應經申請同意使用項目中附帶條件之內容涉及相關禁止或限制之規定，故針對禁止或限制使用項目，亦可連結附帶條件之規範。
- ◆ 於正面表列中所規範者，為容許使用，未規範者，即為禁止或限制使用。
- ◆ 免經或應經申請同意使用項目，**其他法律或依本法公告實施之國土計畫有禁止或限制使用之規定者，依其規定。**

土地使用		容許使用項目			(示意)
分類	使用地類別		免經申請 同意使用	應經申請 同意使用	附帶條件
國土保育地區第一類	三、林業用地	(一) 林業使用	1. 造林、苗圃		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
		(二) 林業設施		1. 林業經營設施 2. 其他林業設施	
	四、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	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。
		(二) 其他經河川或排水管理機關核准者		2. 其他經河川或排水管理機關核准者	

屬於禁止或限制使用

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	
農業發展地區第二類	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。
		(二) 水產養殖使用		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。
			1.室外養殖池		1.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。
				2.室內水產養殖生產設施	2.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	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.養禽設施	2.應符合環保相關法規或取得牧場登記證為原則。
				3.孵化場（室）設施	
		(四) 休閒農業使用		1.休閒農業設施	本款相關設施應依休閒農業輔導管理辦法規定辦理。
				2.林業遊憩設施	
		(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	
農業發展地區第二類	二、農業設施 用地	(一) 農產事業設施		1.農產食品加工廠所及設施	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.農產品集貨場及冷藏庫	
				3.肥糧倉庫及其相關設施	
				4.碾米設備及相關設施	
				5.農產品批發市場	
		(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	
		(三) 畜牧事業設施		1.集貨設施	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.分級設施	
				3.包裝設施	
				4.加工設施	
				5.儲藏設施	
				6.家畜禽屠宰設施	
				7.廢水及廢棄物處理設施	
				8.斃死畜禽集運場	
				9.化製設施	
				10.動物收容處所	
				11.無特定病原(SPF)實驗動物生 產場	
				12.飼料廠	
				13.犬隻繁殖買賣或寄養設施	
		(四) 休閒農業設施		休閒農業設施	本款相關設施應依休閒農業輔導管理辦 法規定辦理。



國土復育

伍



國土復育工作

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 §35

- 1 土石流高潛勢地區
- 2 嚴重山崩、地滑地區
- 3 嚴重地層下陷地區
- 4 流域有生態環境劣化或安全之虞地區
- 5 生態環境已嚴重破壞退化地區
- 6 其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區

- 以保育和禁止開發行為及設施設置為原則 (§36)
- 既有聚落或建築設施，經評估有安全堪虞之地區，應研擬完善安置及配套計畫，予以安置 (§37)
- 復育計畫，每5年通盤檢討一次

第6條

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。

國土規劃之基本原則

第9條

國土復育促進地區之劃定原則

全國國土計畫

第10條

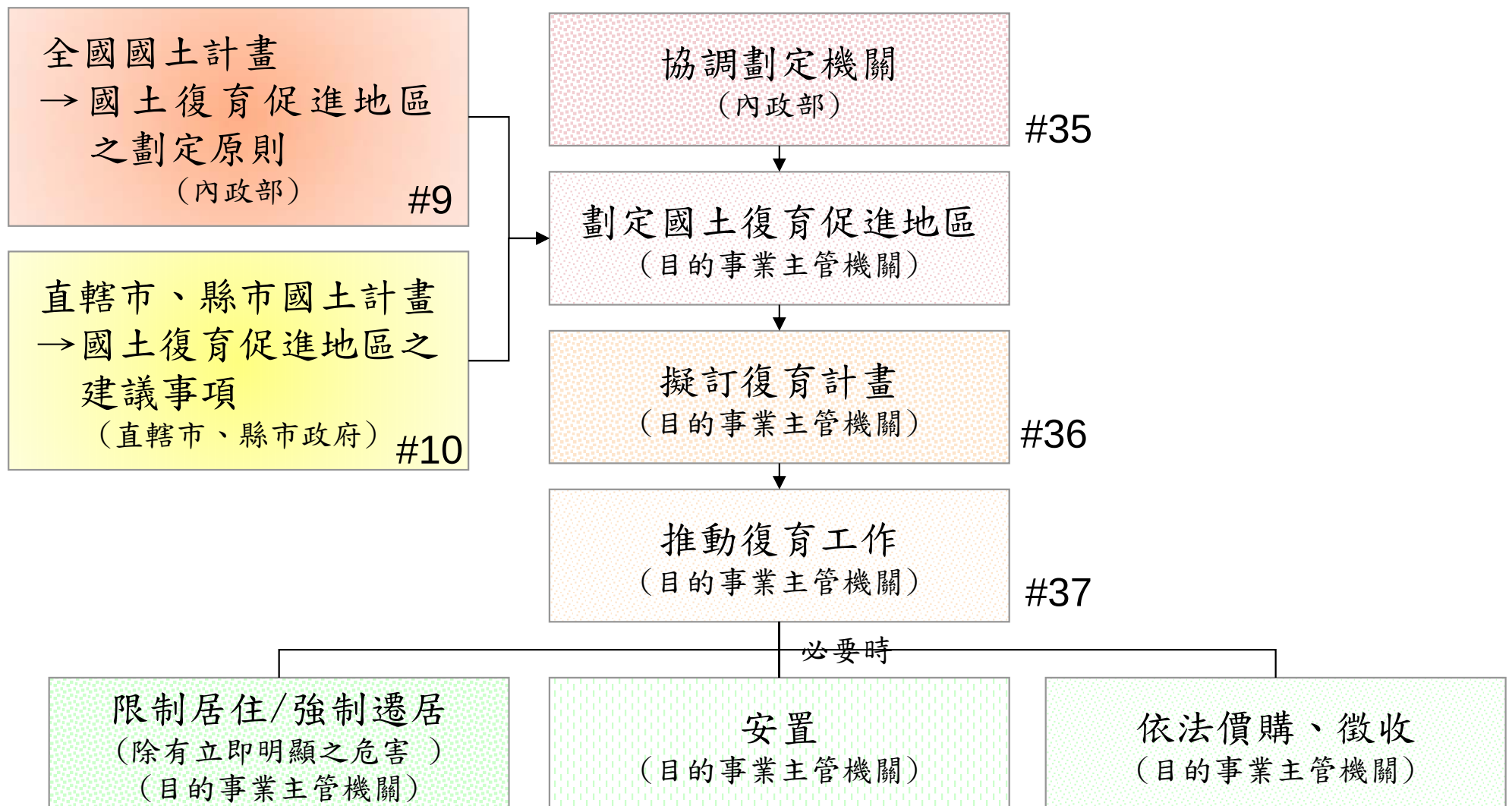
國土復育促進地區之建議事項

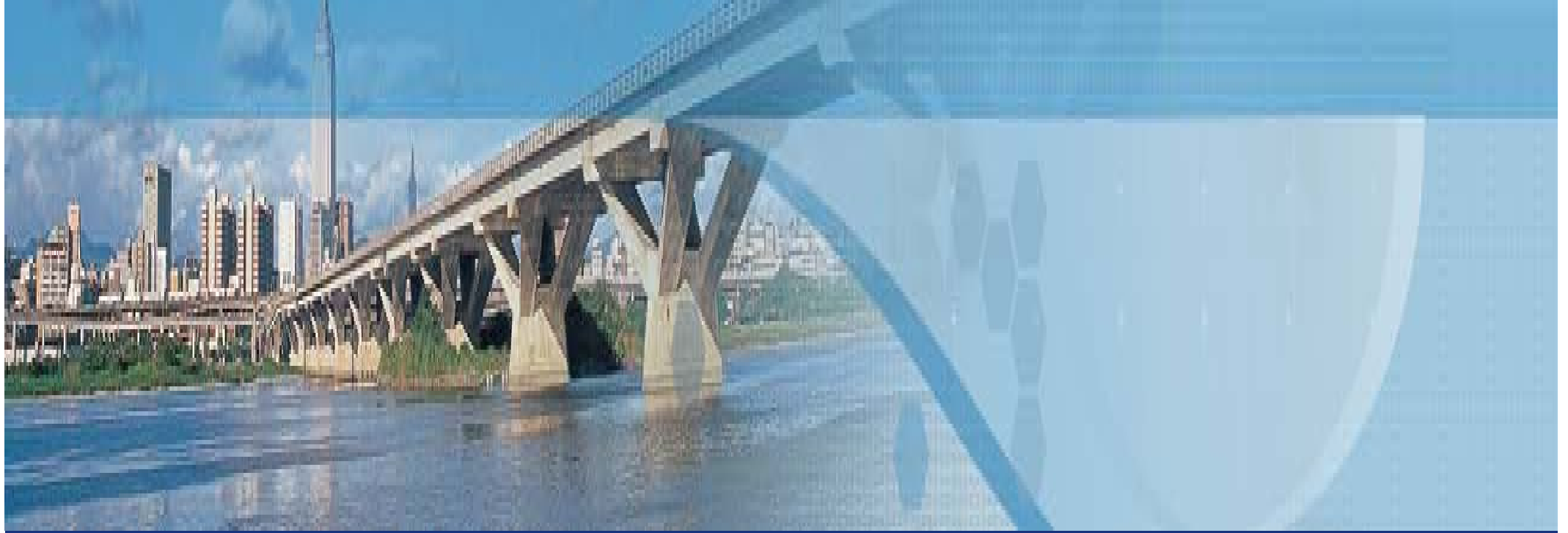
直轄市、縣市國土計畫

國土復育工作

國土計畫法第35條

目的事業主管機關得就環境敏感或劣化地區劃定為「國土復育促進地區」，該範圍應以保育和禁止開發為原則，並推動國土復育工作。





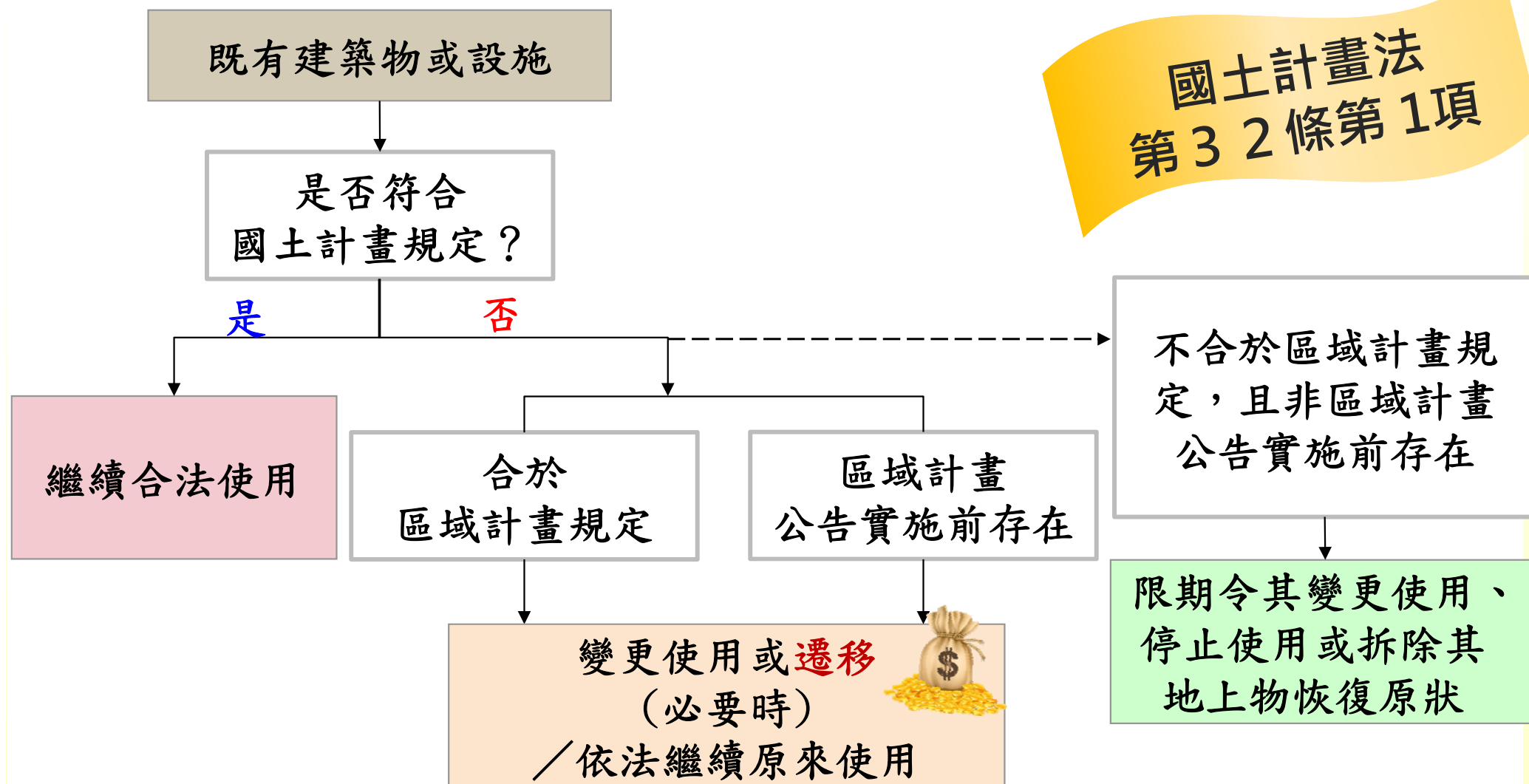
補償規定

陸



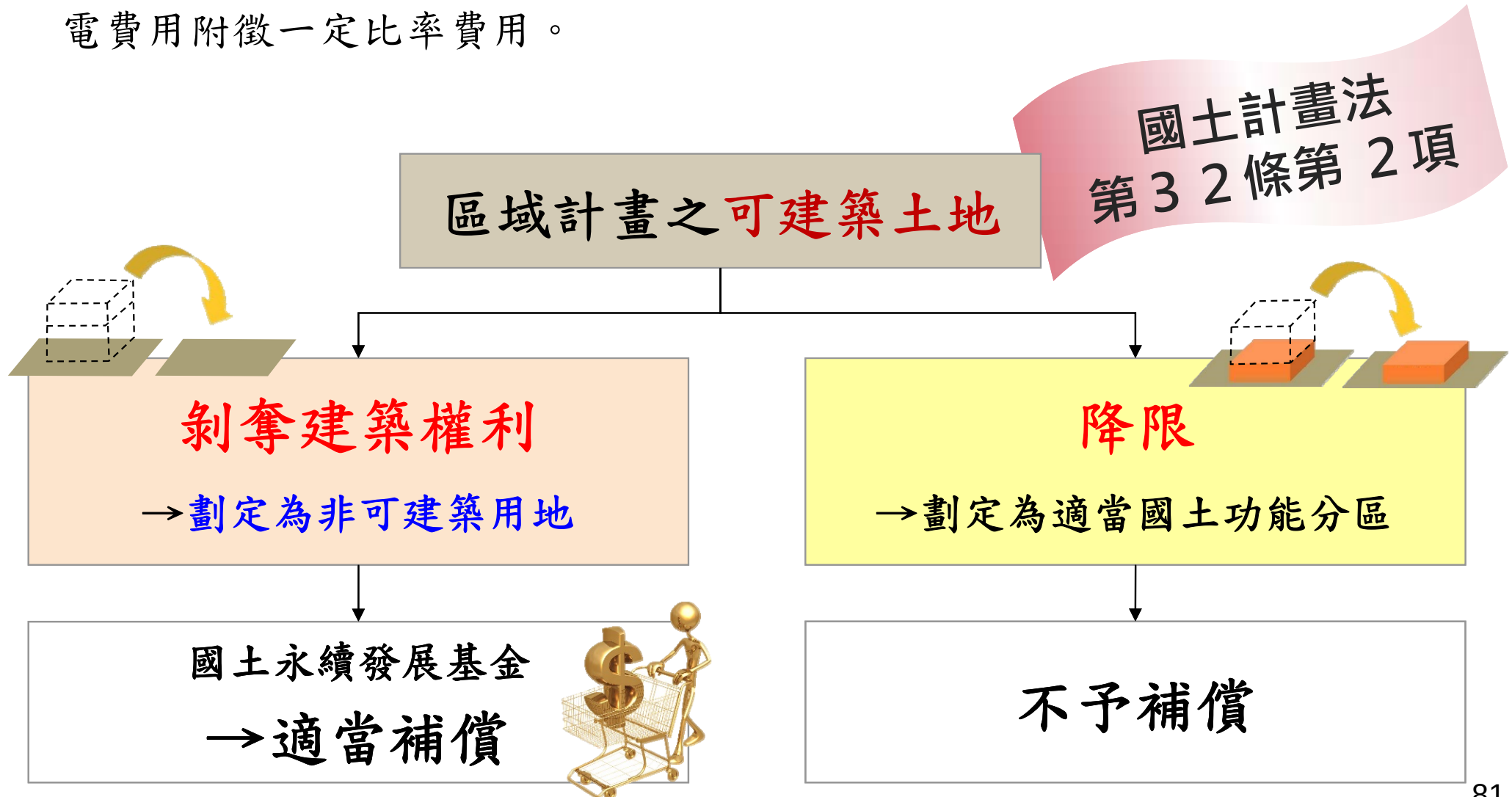
補償規定——國土計畫法第三十二條

- 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。
- 區域計畫實施前、或區域計畫實施後原合法建築物或設施，在直轄市、縣（市）政府令其變更使用、遷移前，得依法繼續維持原來之使用。



補償規定——國土計畫法第三十二條

- 既有合法可建築用地經變更為非可建築用地時，其所受損失，應予適當補償。
- 中央主管機關應成立國土永續發展基金，辦理國土保育相關工作；該基金前十年由政府編列預算，移撥總額不得低於五百億元；自第十一年起，得按水、電費用附徵一定比率費用。



補償原則

1 特別犧牲補償

- ◆ 大法官解釋第440號：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。
 - ◆ **特別犧牲補償**：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，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）
 - ◆ 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）應與容忍；倘若逾越財產權人所可忍受之限度而形成「特別犧牲」時，國家仍應給予適當之補償（李建良，1999：104）。
- 第32條第2項係**基於公益**需要，將**國保1**之既有合法可建築用地經**變更為非可建築用地**，其有影響人民財產自由使用之權能且超過社會責任所應忍受之範圍，爰擬以「**特別犧牲**」作為其補償原則。
 - 至於其他使用地因**維持為原來使用地類別**，限縮使用項目或強度，因認屬社會容忍範圍，且尚未有具體損害情形，爰**不予補償**（營建署，2016:7）。

補償原則

2 政策性補償

- 衡平補償（Billigkeitsausgleich）或社會補償（soziale Entschädigung）係國家對於若干**不屬於特別犧牲之損失**，非不得基於「衡平性」或「合目的性」之考量，給予人民一定之補償（李建良，2006：657）。
- 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**。（臺北高等行政法院判決102年度訴字第1635號）

由於本法第32條第2項並未排除土地客觀條件上或具內在瑕疵者（例如位於斷層帶、地層下陷等地區）不予補償。因此，考量政府**財政狀況及防災安全**需要，針對前開土地爰擬以**政策性補償**為原則。

補償規定——國土計畫法第三十二條

國土計畫法第32條
第3項之授權

補償對象

§32-I

因遷移 所受之損失

區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與土地使用管制內容不符者，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遷移

§32-II

變更為非可 建築用地所 受之損失

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

補償原則

一般情形

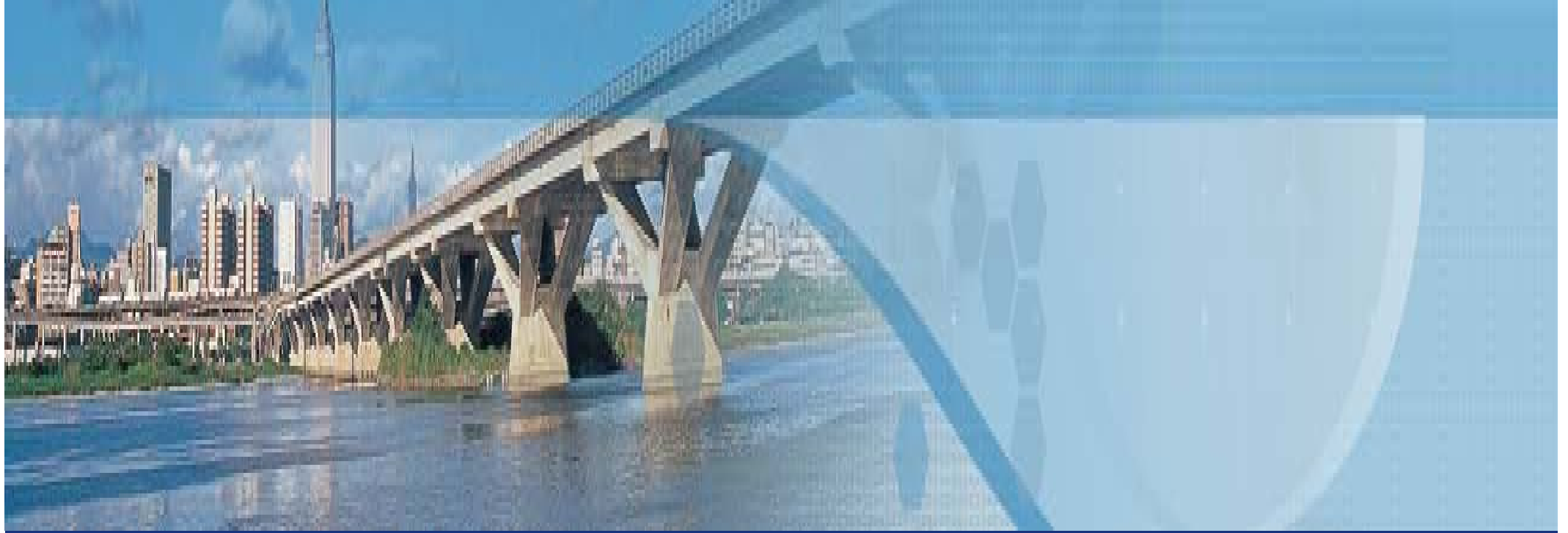
特別犧牲

■ 基於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之權能，且其限制期間為持續性或永久性之禁止建築。

例外情形

政策性補償

■ 對於土地既有情狀或客觀條件上本就不適合建築者（例如位於活動斷層、地層下陷等），若發生相關災害或限制其使用行為時，國家並無補償義務，但囿於本法明定需予以補償。



柒木

對土地開發之影響



一般而言，土地開發活動的進行所關心的是

- 土地開發的區位在哪裡
- 區位所在的法律規定是什麼？
- 申請開發的程序是什麼？
- 開發的規模、強度的規定是什麼？
- 開發的時程受到什麼影響？
- 為兼顧開發品質的開發成本有哪些？



區位、總量、時程、品質的因素

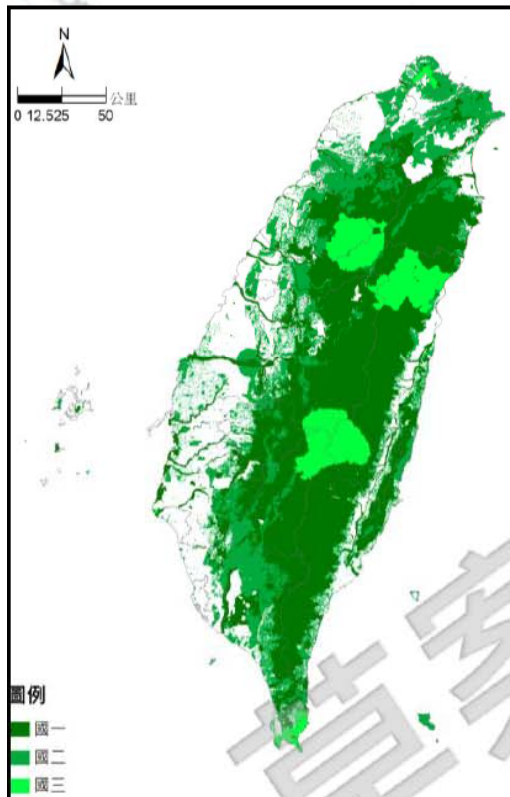
區位影響因素

- 可開發區位取決於國土功能分區分類如何劃設
- 分類下的使用項目決定土地可開發之用途與型態
- 可開發強度取決於分類下之強度規定，建蔽率、容積率相較於現行規定全面下修
- 新訂或擴大都市計畫之區位與規模受到限制
- 產業用地之區位與面積須事先規劃
- 未來住商用地以城鄉發展地區為主
- 都市計畫地區農地可能劃為農業發展地區

國土計畫法對土地開發區位之影響

功能分區及分類之劃定決定土地開發條件

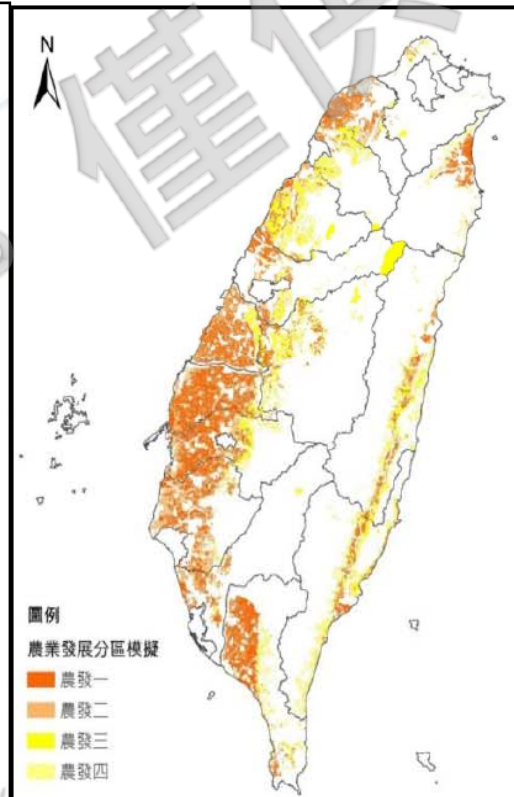
國土保育地區



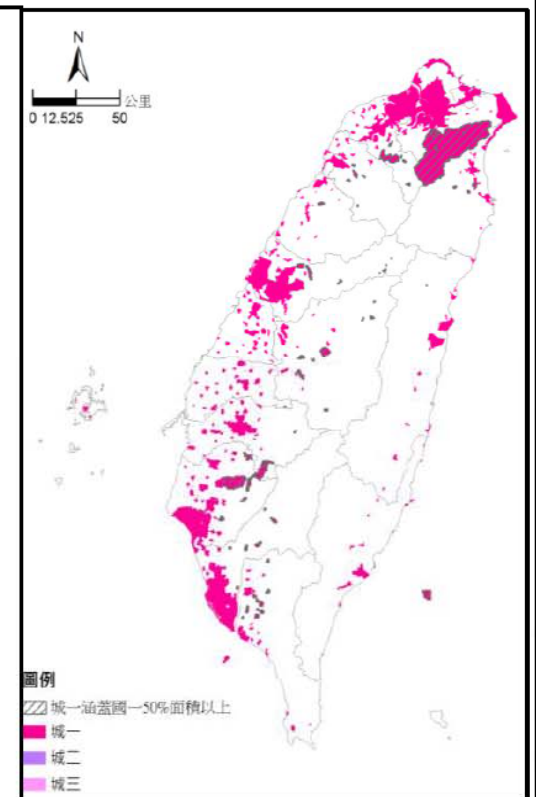
海洋資源地區



農業發展地區



城鄉發展地區



建蔽率與容積率之調降，並因分區分類不同而差異化

[illegible]

國土計畫法對不同區位開發強度之規範

建蔽率與容積率之調降，並因分區分類不同而差異化

現行管制規則					國土保育地區				農業發展地區								城鄉發展地區			
使用地	建蔽率 (%)	容積率 (%)	對應國土 計畫法之 使用地		第1類		第2類		第1類		第2類		第3類		第4類		第2類		第3類	
					建蔽率	容積率	建蔽率	容積率	建蔽率	容積率	建蔽率	容積率	建蔽率	容積率	建蔽率	容積率	建蔽率	容積率	建蔽率	容積率
				容積率 上下限	1.5樓		2樓		1.5樓		2.5樓		2樓		3.5樓		3.5樓		另行處理	
特定目的事業 用地	60	180	機關用地、 學校用地、 公用事業 用地、環 保設施用 地、能源 設施用地 (工業用地 農業設施 用地、遊 憩用地、 礦業用地 宗教用地 文化設施 用地)																-	-
			宗教用地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-
			機關用地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-
			學校用地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-
			公用事業 用地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-
			環保設施 用地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-
			能源設施 用地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-

國土計畫法對不同區位開發強度之規範

注意各種使用項目之附帶條件（包含禁止或限制使用）

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	
國土保育地區第一類	三、林業用地	(一) 林業使用	1. 造林、苗圃		(示意) 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。
		(二) 林業設施		1. 林業經營設施 2. 其他林業設施	
	四、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	屬於禁止或限制使用
		(二) 其他經河川或排水管理機關核准者		2. 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。

總量影響因素

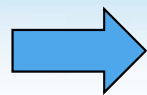
- ❖ 農地總量及城鄉發展總量之規定影響可開發總量
- ❖ 新訂或擴大都市計畫之可發展面積應有所規劃
- ❖ 部門空間發展計畫中應指出直轄市、縣(市)部門空間發展用地供需規模數量

時程影響因素

- 規範城鄉發展之成長區位及發展優先順序
- 新訂或擴大都市計畫Vs土地再利用區位及推動方案

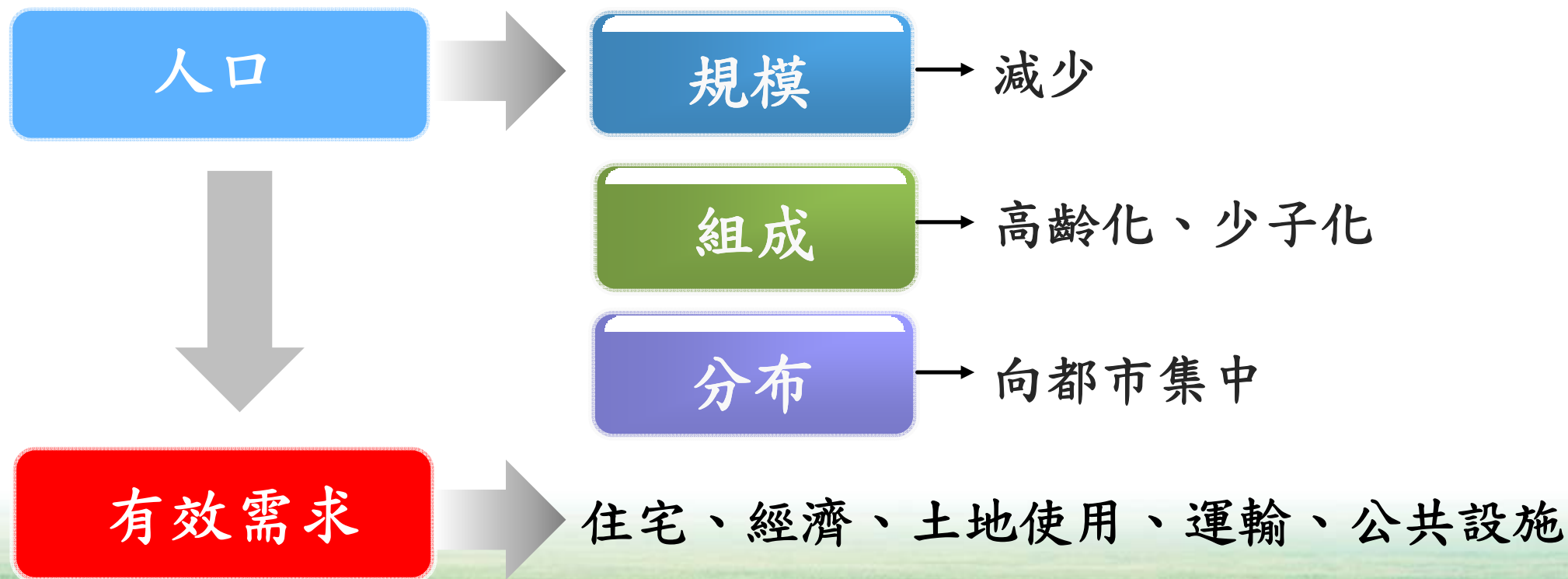
國土計畫法對土地開發之影響

總量＋時程



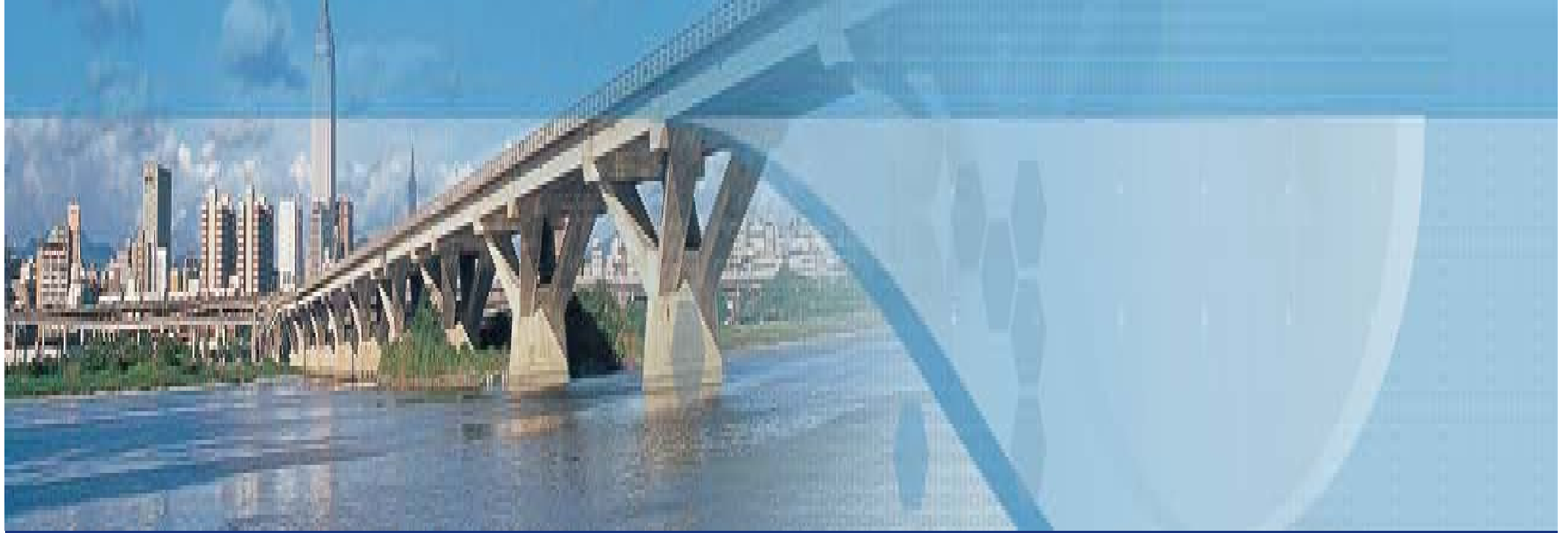
國土法施行細則第六條：本法第十條所定直轄市、縣（市）國土計畫之基本調查：以直轄市、縣（市）空間範圍為尺度，蒐集人口、住宅、經濟、土地使用、運輸、公共設施、自然資源及其他相關項目現況資料；必要時，並補充調查國土利用現況。

根據此，決定城鄉發展總量、農地總量、新訂擴大都市計畫之區位規模一時程



成本影響因素

- 國土法第28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。
- 都市計畫法第27-1條：土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。
- 高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點：接受基地除依古蹟土地容積移轉辦法申請者外，以下列未實施增額容積之土地為限：（一）以大眾捷運場站、臺鐵捷運化車站及本府指定之交通轉運中心為中心，半徑四百公尺範圍內，街廓完整之住宅區、商業區或特定專用區土地。但範圍外之街廓剩餘面積不足原面積二分之一者，全街廓納入。...



捌

結語



結語

- 立法過後六年的過渡期，除中央須訂出20項子法規，直轄市、縣(市)政府亦須積極配合**國土計畫之研擬**、**國土功能分區之劃定**，**地方土地使用管制**法制之研訂及建立**使用許可之審議機制**等事項。透過合作與協調整合，才能達臻提昇國土整合管理效能之目標。
- 國土計畫法以土地使用分區管制為核心概念的制度，強化**計畫指導**之功能，透過**計畫管制**及**使用管制**雙軌並行之管制方式，釐清土地資源之特性，以落實保育自然環境與人文資產為重任。
- 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。
- 建立**使用許可**制度取代開發許可，以杜絕隨機式的國土變更。



結語

- 可開發區位取決於國土功能分區分類如何劃設，而劃設之工作在於地方政府之作為
- 因功能分區分類劃設造成不可建築將提供補償
- 分類下的使用項目決定土地可開發之用途與型態
- 可開發強度取決於分類下之強度規定，建蔽率、容積率相較於現行規定全面下修。
- 未來不動產估價前需先查明土地所在之使用地、強度與相關限制之規定



結語

- 農地總量正在盤整，持有農地需有繼續農用之準備，都市計畫地區農地可能劃為農業發展地區
- 國土復育促進地區禁止開發行為及設施之設置
- 涉及原住民族土地依原住民族基本法規定辦理
- 申請使用許可須繳交國土保育費及影響費。
- 新訂或擴大都市計畫之區位與規模受到限制。
- 產業用地之區位與面積須事先規劃
- 未來住商用地以城鄉發展地區為主



敬請指教

謝 謝

