

初探國土計畫的土地使用管制

逢甲大學土地管理學系副教授

國土管理署國土計畫國土規劃量能提升及人才培養交流平台

中部區域規劃中心主持人

辛年豐



2024/11/20
臺中律師公會

自我介紹

現職：逢甲大學土地管理學系副教授兼任系主任
環境法律人協會理事；臺灣憲法學會理事。

□輔仁大學法學士、法學碩士。國立臺灣大學法學博士。

□2018年7月於北海道大學愛努、原住民研究中心訪問研究。

□2010年獲日本交流協會招聘，於日本北海道大學法學部訪問研究。

✓2024年起擔任雲林縣都市更新及爭議處理審議會委員。

✓2023年起擔任內政部區域計畫委員會委員。

✓2023年起擔任臺中市都市更新及爭議處理審議會委員。

✓2022年起擔任內政部訴願會委員。

✓2021年起擔任雲林第二監獄外部視察委員。

✓2020年起擔任內政部土地徵收小組委員。

✓2020年起擔任內政部都市更新公開評選申訴審議會委員。



- ✓2019年起擔任內政部營建署建築師懲戒覆審委員會委員。
- ✓2019年起擔任台中市政府法規委員會委員、農地重劃審議會員。
- ✓2017年起擔任內政部土地徵收條例修法諮詢小組委員。
- ✓2018年3月至2023年2月擔任新竹市政府地價暨標準地價評議委員會委員。
- ✓2015年3月至2021年2月擔任新竹縣政府地價暨標準地價評議委員會委員。
- ✓2015年3月至2021年2月擔任苗栗縣政府地價暨標準地價評議委員會委員。
- ✓2017年至2020年擔任內政部區域計畫委員會委員。
- ✓2018年擔任雲林縣不動產經紀人員獎懲委員會。
- ✓2017年擔任苗栗縣公寓大廈爭議事件調處委員會委員。
- ✓2016年擔任台中市非都市土地使用分區及使用地變更專責審議小組委員。
- ✓多次擔任內政部地政司市地重畫審議委員會委員。

討論主軸

為什麼要突破既有土地管制的法制，建立新的國土管制法制？

國土計畫的管制結構與現有對於土地管制的結構有何不同？

國土計畫上路後對人民的土地使用會有什麼衝擊？

行政法學的新藍海？：計畫行政

- 行政程序法第2條第1項：本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。
- 國家透過計畫性的活動，積極擘畫施政藍圖，勾勒國家發展方向，介入社會各種不同領域，進行調控或引導。

李建良，行政法基本十講，修訂九版，71-74頁(2019年)

- 行政計畫：行政機關為達成某種特定目的或實現一定構想，於將來一定期限內，就達成該目的或實現該構想之方法、步驟或措施等為之先前設計或規劃（行政程序法第163條）。

國土的亂象



國土的亂象要不要管？

6

民怨？

苗縣府召開國土計畫說明會 大湖鄉新開及栗林村民抨擊是惡法

15:09 2023/03/10 | 中時 | 謝明俊



 環境資訊中心
Environmental Information Center

新聞

農地劃入國保區新北暫緩國土審議 營建署承諾民眾權益不受影響

© 2023年01月09日



環境資訊中心記者 劉庭莉報導

國土計畫新制將在2025年上路，全台縣市陸續進行國土功能分區圖繪製作業。不過，近期新北市石碇區及三峽區的公聽會都爆出抗議私人農地被劃為國土保育區的場面，農民捍衛自身土地使用權益，新北市政府甚至決定暫緩國土計畫審議進度，持續蒐集民間意見。

內政部營建署組長蘇崇哲今（9日）受訪掛保證，民眾既有權益不受影響。他指出，國土保育區是依據現行區域計畫劃設，土地使用限制也是延續現有法規。而「國土計畫土地使用管制規則」還在草案階段，預計會在今年通過，成為新制國土計畫的土地使用管制規定。

寶島熱門新聞

1 林口名師揮毫贈春聯 國畫書道結合展創意 - 寶島

2 金門塔后社區活動中心動土 舊營區華麗轉身多元化交流場域 - 寶島

《國土計畫法》桃市復興區長反彈 盼原民區適當調整

13:59 2024/03/03 | 中時 | 呂筱蟬



生活熱門新聞

- 1** 羽絨衣怕洗壞 UNIQLO公布正確洗法 蓬鬆不變形
- 2** 新竹南寮傳坑殺遊客！「3菜1湯」結帳4000元 老闆回應了風向大逆轉
- 3** 好市多1沖泡飲大砍100元 會員狂搬：整年都在喝
- 4** 不沾鍋用一陣子就沾 達人教5招延長壽命 先下油再開火
- 5** 水煮蛋剝完像狗啃 蛋商曝1招殼整片脫落超光滑



即時 要聞 娛樂 運動 全球 社會 **地方** 產經 股市 房市 生活 寵物 健康 橘世代 文教 評論 兩岸



霧峰7成土地被劃入...農民憂難翻身反彈 市府說話了

2024-01-31 15:46 聯合報／記者趙容萱／台中即時報導

+ 農地



臺中律師公會

熱門新聞

...



要都更？板橋50年「自強新村」住850戶 開首次說明會



拔樁成功！麥寮鄉長參選人由綠轉藍 外界解讀關鍵2席牽動20…



影／好壯觀！80棚布袋戲綿延1公里 酬謝芬園福德宮土地公



白沙屯媽18萬進香大軍出發在即 通霄鎮公所發布配套措施



樹林蓋社宅 民代憂交通黑暗期



聽新聞

0:00

/ 0:00

僅三縣市報「土地功能分區圖」 國土計畫法恐二度延後

2024-03-20 08:59 聯合報／記者侯俐安／台北即時報導

+ 內政部



國土計畫上路損及民眾權益？陳亭妃率地方民代籲暫緩實施

記者莊漢昌／台南報導 ① 2024-03-19 19:12



首頁 / 政治

林右昌：國土計畫法 依法照期程進行

2024/3/20 10:50 (3/20 13:21 更新)



立法院內政委員會20日邀請內政部長林右昌列席，報告「國土計畫推動辦理情形」並備詢。對於媒體報導，全台僅3縣市提出國土功能分區圖，國土計畫法恐延後上路；林右昌（前右）表示，每月召開協調會議掌握進度與狀況，地方各種聲音都有，不過還是依法、照期程進行、繼續努力。中央社記者郭日曉攝 113年3月20日

5

點讚



（中央社記者陳俊華台北20日電）媒體報導，全台僅3縣市提出國土功能分區圖，國土計畫法恐延後上路。內政部長林右昌今天說，每月召開協調會議掌握進度與狀況，地方各種聲音都有，不過還是依法、照期程進行、繼續努力。

「國土計畫」將影響土地合法使用？環團揭真相：應如期上路

Newtalk新聞 | 環保 | 林冠妤綜合報導

發布 2024.03.21 | 15:04



分享



字級



追蹤



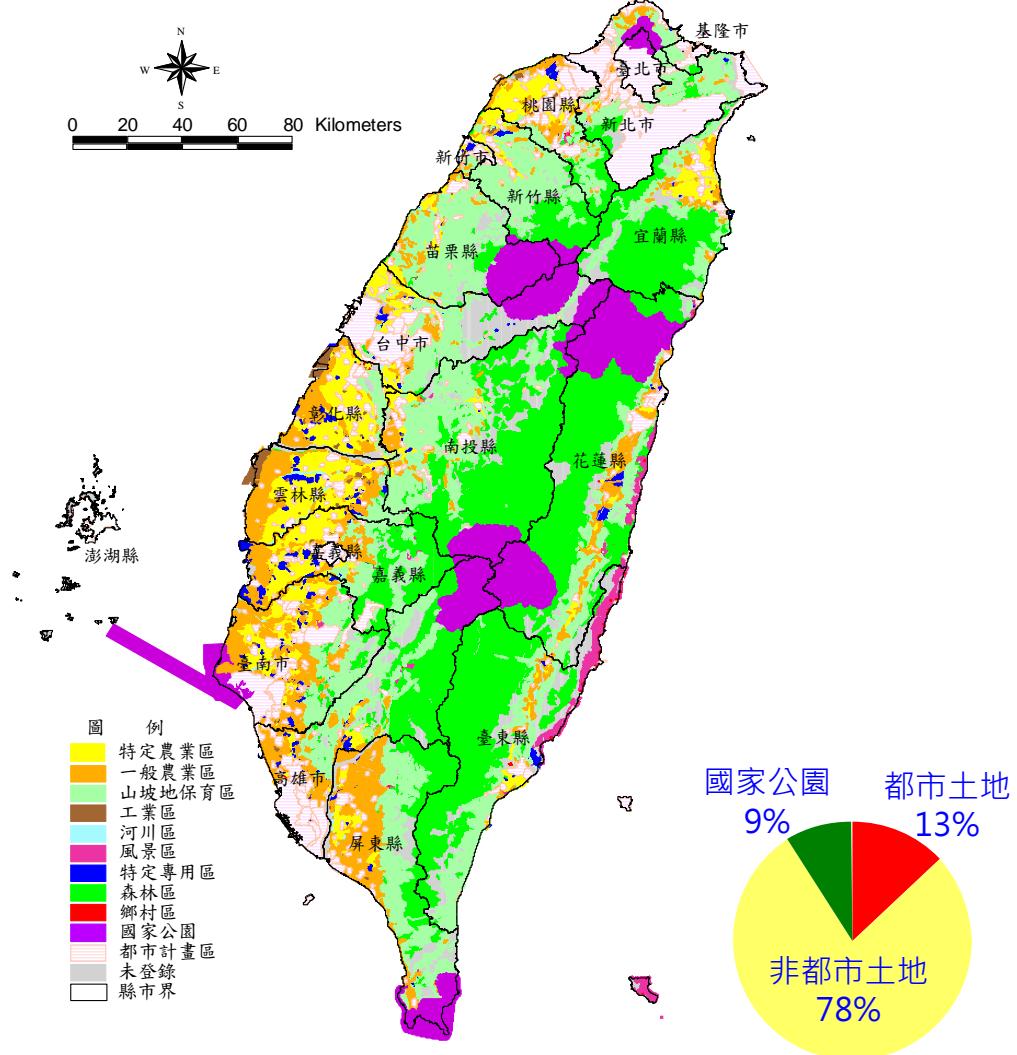
收藏



台灣空間管制的歷史縱深



全國土地使用計畫類別



區域計畫法時代(1974.1.31-2025.4.30)

立法目的：為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利。

主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。各級主管機關為審議區域計畫，應設立區域計畫委員會

區域計畫依左列規定程序核定之：

一、中央主管機關擬定之區域計畫，應經中央區域計畫委員會審議通過，報請行政院備案。

二、直轄市主管機關擬定之區域計畫，應經直轄市區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關核定。

三、縣（市）主管機關擬定之區域計畫，應經縣（市）區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關核定。

四、依第六條第二項規定由上級主管機關擬定之區域計畫，比照本條第一款程序辦理。

區域計畫體系下的土地利用型態

■區域計畫法施行細則第10條：

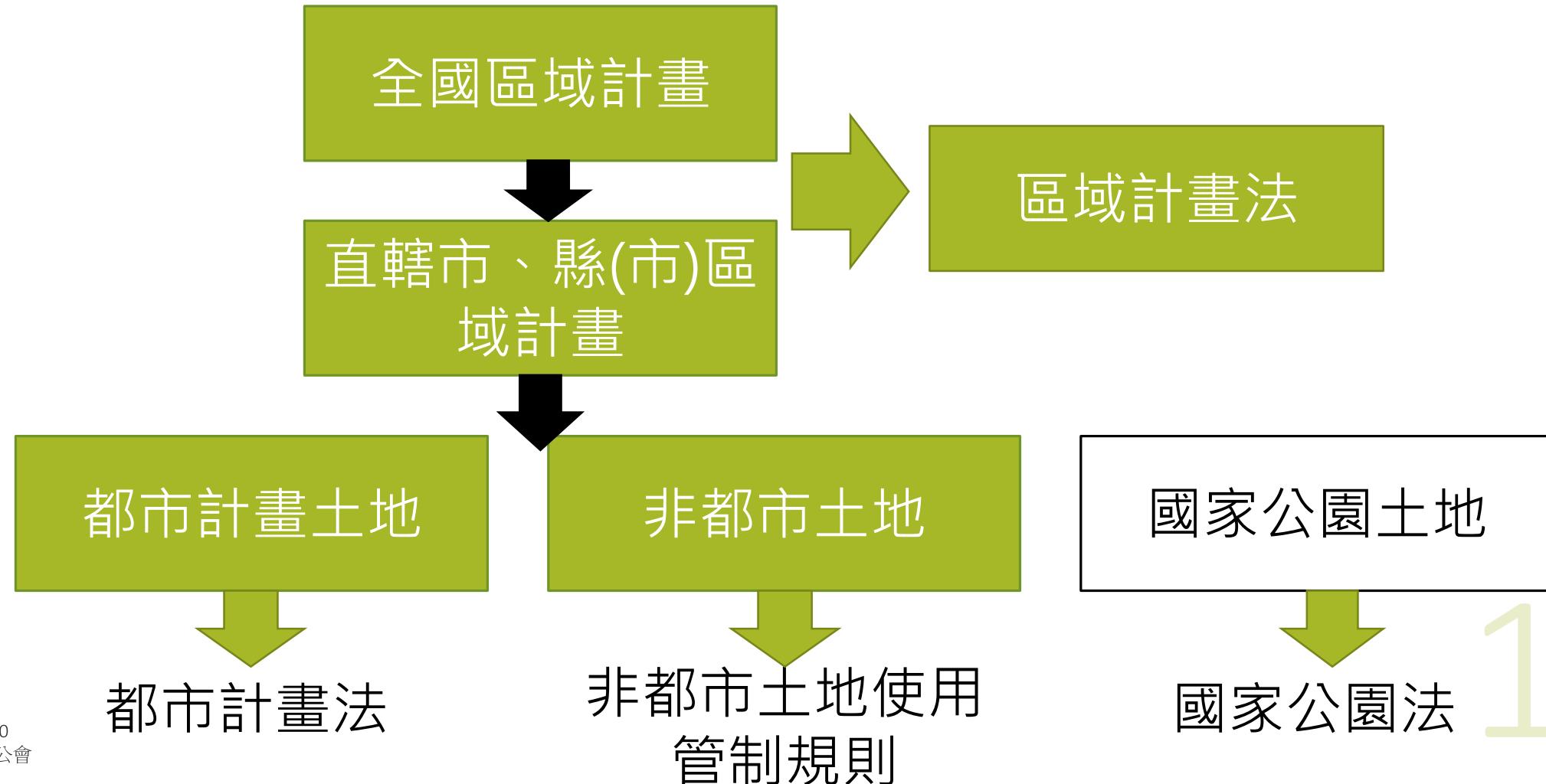
1. 區域土地應符合土地分區使用計畫，並依下列規定管制：

一、都市土地：包括已發布都市計畫及依都市計畫法第81條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地；其使用依都市計畫法管制之。

二、非都市土地：指都市土地以外之土地；其使用依本法第15條規定訂定非都市土地使用管制規則管制之。

2. 前項範圍內依國家公園法劃定之國家公園土地，依國家公園計畫管制之。

區域計畫體系下的土地利用型態與法律體系（法律保留的思考）



非都市土地依區域計畫法施行細則分為11種使用分區、19種用地

一、土地使用分區：

- (一) 特定農業區。
- (二) 一般農業區。
- (三) 工業區。
- (四) 鄉村區。
- (五) 森林區。
- (六) 山坡地保育區。
- (七) 風景區。
- (八) 國家公園區。
- (九) 河川區。
- (十) 海域區。
- (十一) 其他使用區或特定專用區。

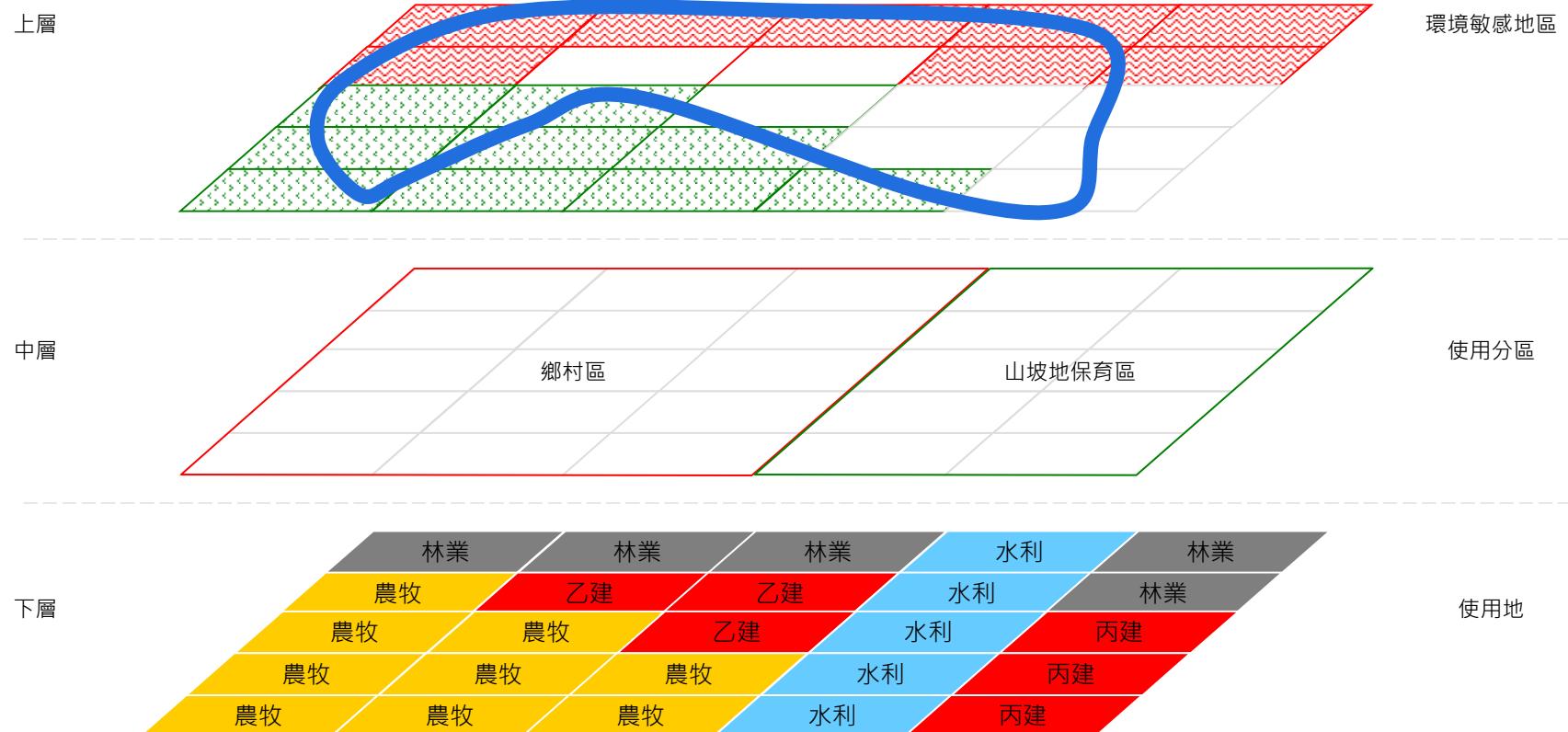
二、土地使用地類別：

- (一) 甲種建築用地。
- (二) 乙種建築用地。
- (三) 丙種建築用地。
- (四) 丁種建築用地。
- (五) 農牧用地。
- (六) 林業用地。
- (七) 養殖用地。
- (八) 鹽業用地。
- (九) 礦業用地。
- (十) 窯業用地。
- (十一) 交通用地。
- (十二) 水利用地。
- (十三) 遊憩用地。
- (十四) 古蹟保存用地。
- (十五) 生態保護用地。
- (十六) 國土保安用地。
- (十七) 殯葬用地。
- (十八) 海域用地。
- (十九) 特定目的事業用地。

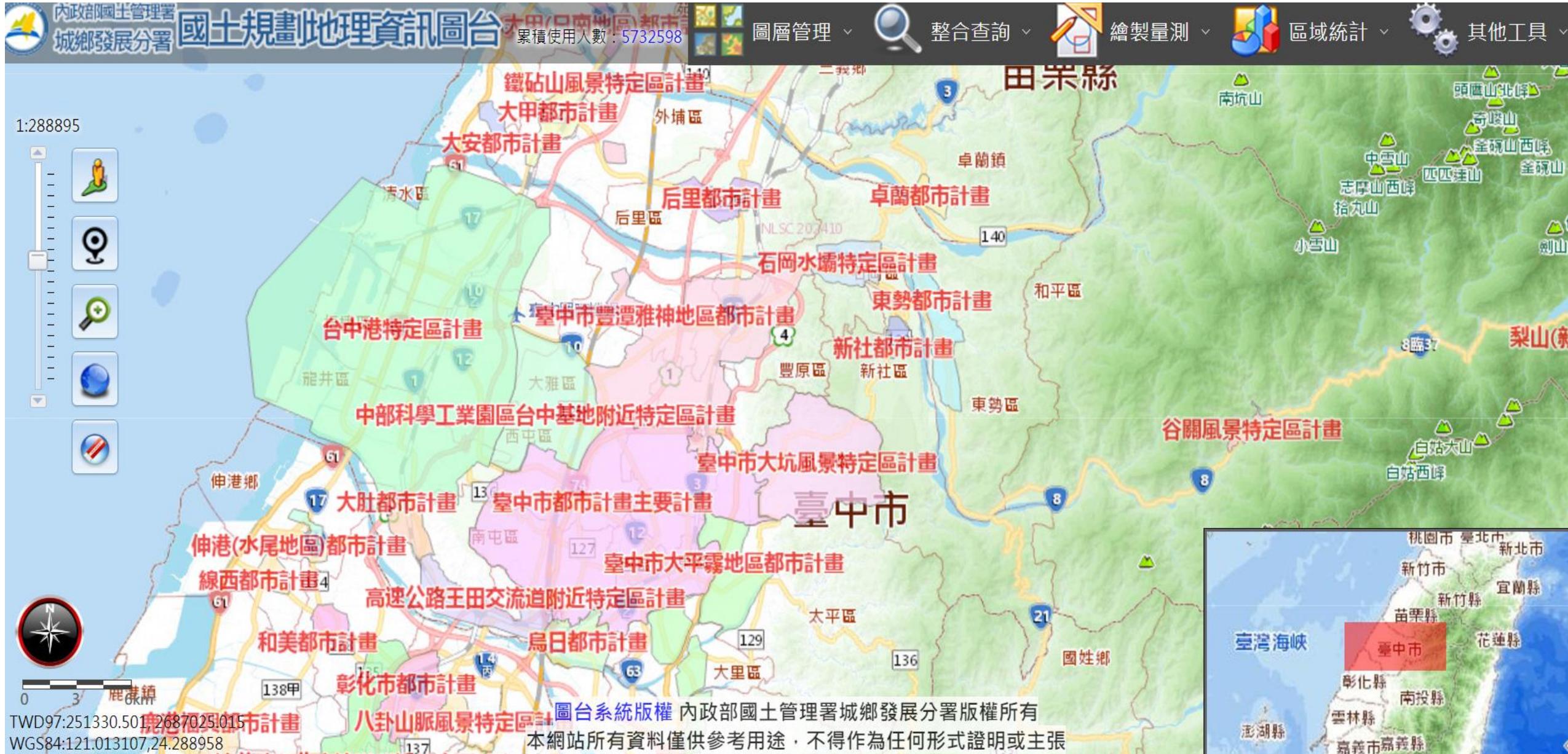


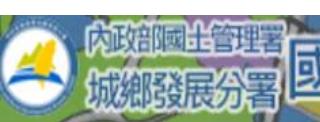
圖片來源：台中市政府

非都市土地使用管制結構



國土的管制





國土規劃地理資訊圖台

累積使用人數：5732602



圖層管理 ✓



整合查詢



繪製量測



區域統計



其他工具 ▾

1:36112



TIME 00:00:00 00:00:00

IWD97:216447.239, 26/6264.6
WGS84:130.660737 34.701442

臺中市都市計畫主要計畫

圖台系統版權 內政部國土管理署城鄉發展分署版權所有
本網站所有資料僅供參考用途，不得作為任何形式證明或主張



2024/11/20
臺中律師公會



圖層管理



整合查詢



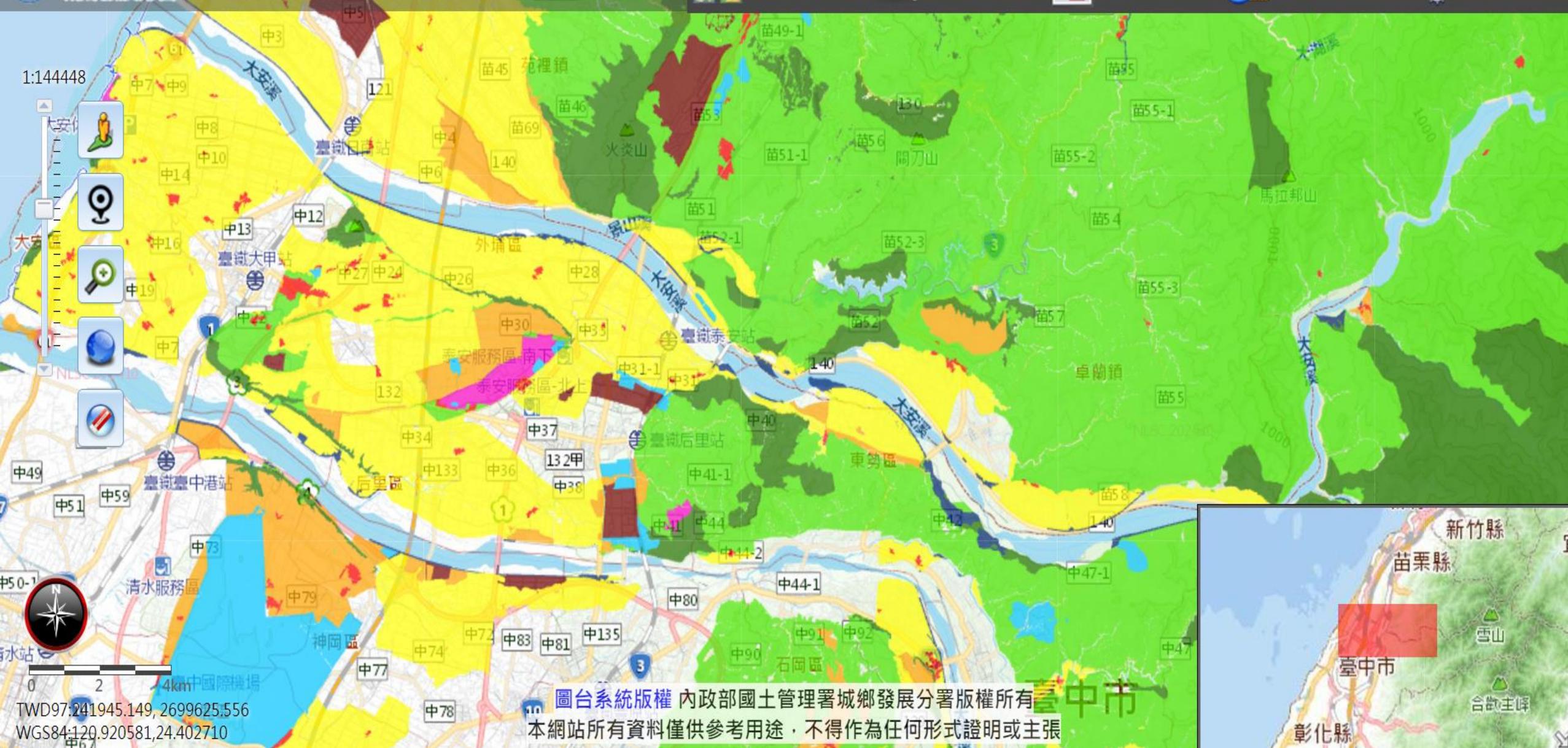
繪製量測

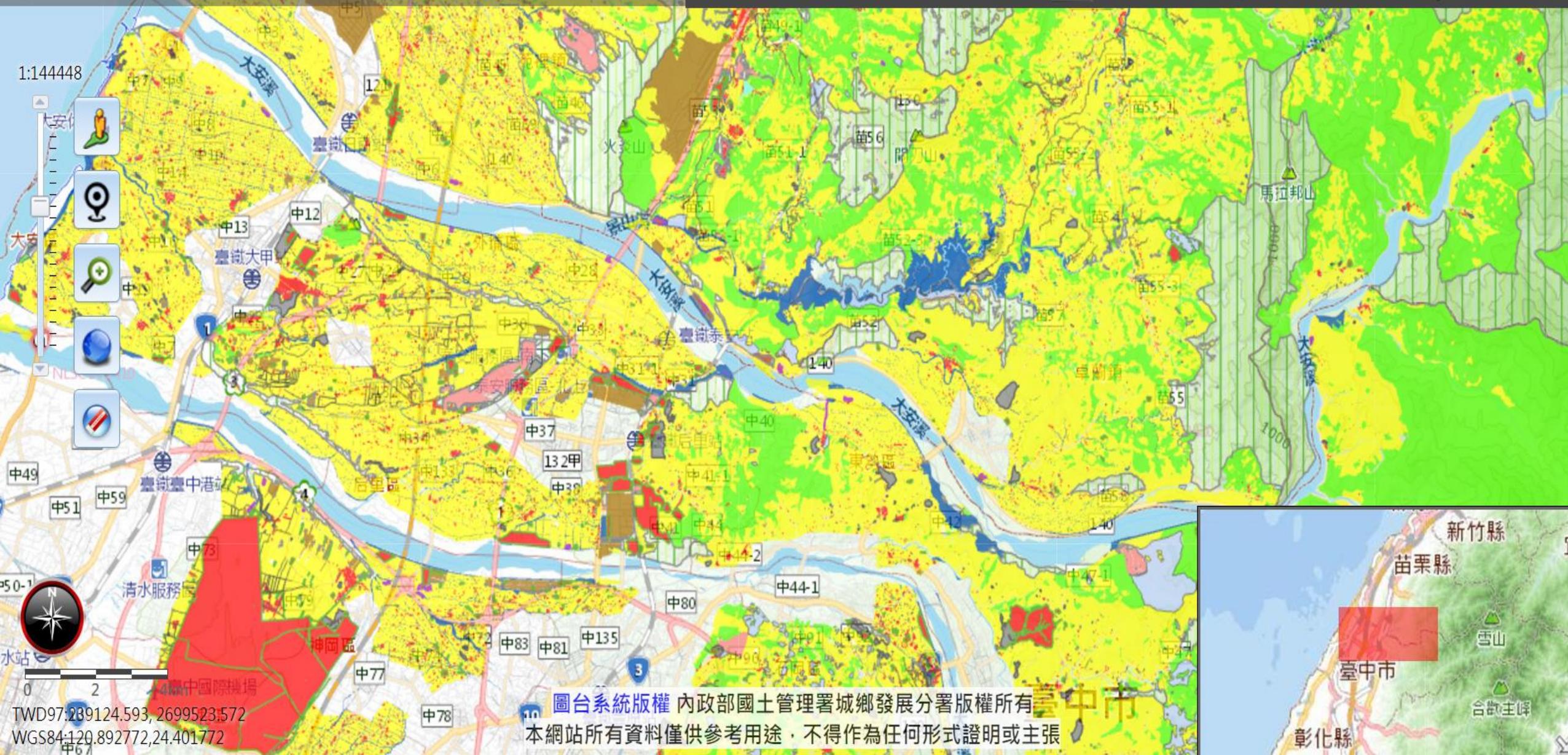


區域統計



其他工具





圖台系統版權 內政部國土管理署城鄉發展分署版權所有
本網站所有資料僅供參考用途，不得作為任何形式證明或主張

2024/11/20
臺中律師公會

關鍵的管制手段

區域計畫法授權訂定的子法？

重點是使用分區還是適用地編定？

土地利用的三種型態：

1. 使用項目的控制：非都市土地管制的
二支劍：

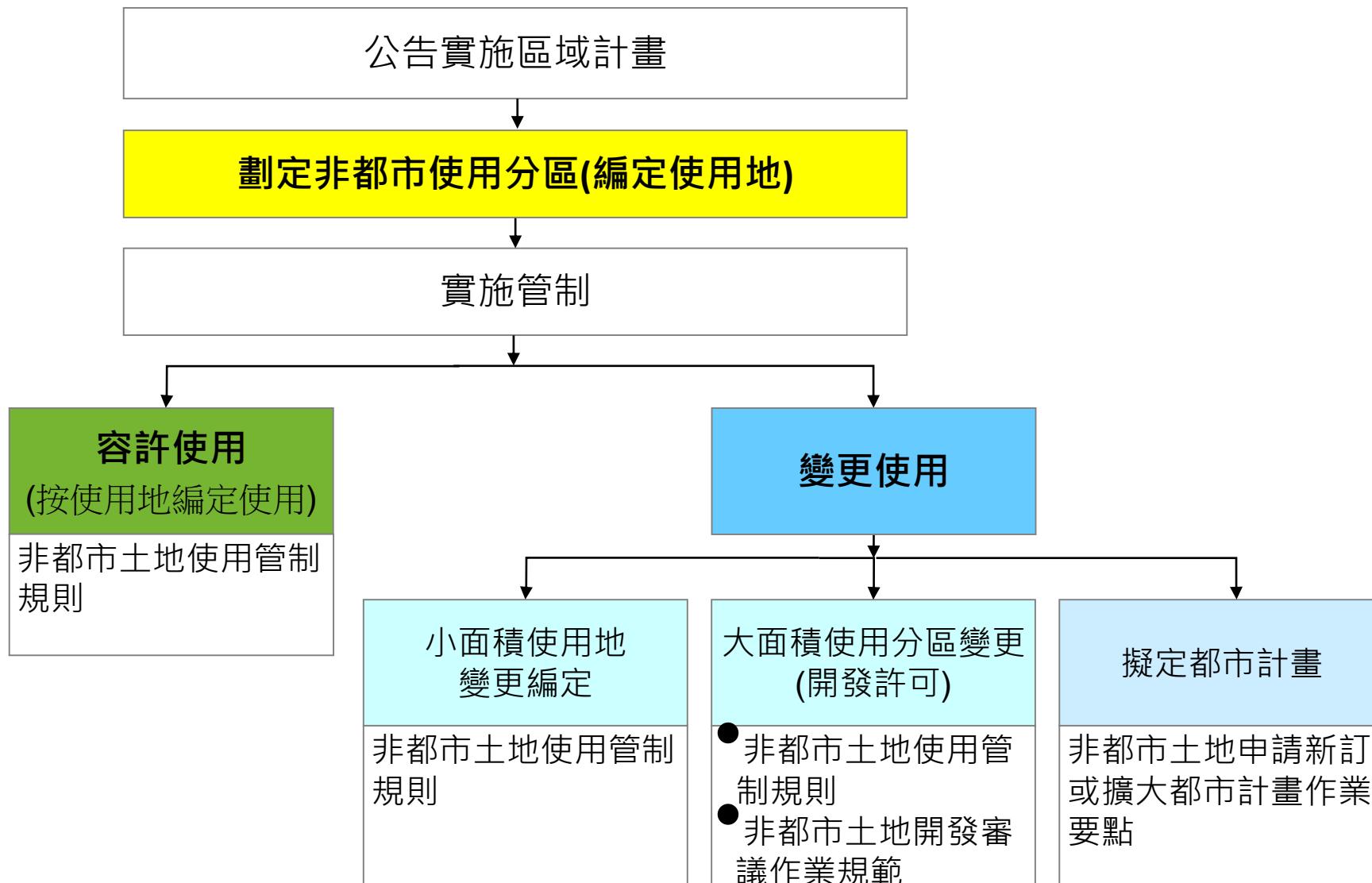
- 1) 容許使用
 - 2) 許可使用細目
 - 3) 建蔽率與容積率
2. 使用地編定的變更
 3. 開發許可

區域計畫法第15條

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，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**。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。

前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮（市）分別繪製，並利用重要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。

非都市土地使用管制方式



備註：管制規則—規定大面積開發案申辦之程序內容
審議規範—規定大面積開發案審查之實質內容

使用項目的控制

羈束行政

非都市土地使用管制規則第6條

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。中央目的事業主管機關於核准時，應函請直轄市或縣（市）政府將臨時使用用途及期限等資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊檔。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。

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二；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。

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）政府得視實際需要酌予調降，並報請中央主管機關備查：

- 一、甲種建築用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之二百四十。
- 二、乙種建築用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之二百四十。
- 三、丙種建築用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之二百二十。
- 四、丁種建築用地：建蔽率百分之七十。容積率百分之三百。
- 五、窯業用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之二百二十。
- 六、交通用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之二百二十。
- 七、遊憩用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之二百二十。
- 八、殯葬用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之二百二十。
- 九、特定目的事業用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之二百八十。

經區域計畫擬定機關核定之開發計畫，有下列情形之一，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：

- 一、規劃為工商綜合區使用之特定專用區。
 - 二、規劃為非屬製造業及其附屬設施使用之工業區。
- 依工廠管理輔導法第二十八條之十辦理使用地變更編定之特定目的事業用地，其建蔽率不受第一項第九款規定之限制。但不得超過百分之七十。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。

使用地編定變更

變更與更正

非都市土地使用管制規則第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使用地變更編定原則表如附表三辦理。

變更分區與開發許可

區域計畫法第15條之1

區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得辦理分區變更：

一、資源保育型：政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。

二、開發利用型：為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，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。

區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。

開發利用型的特殊規定

開發利用型：申請開發之要件

- 一、於國土利用係屬適當而合理者。
- 二、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。
- 三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。
- 四、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。
- 五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。

裁量行政

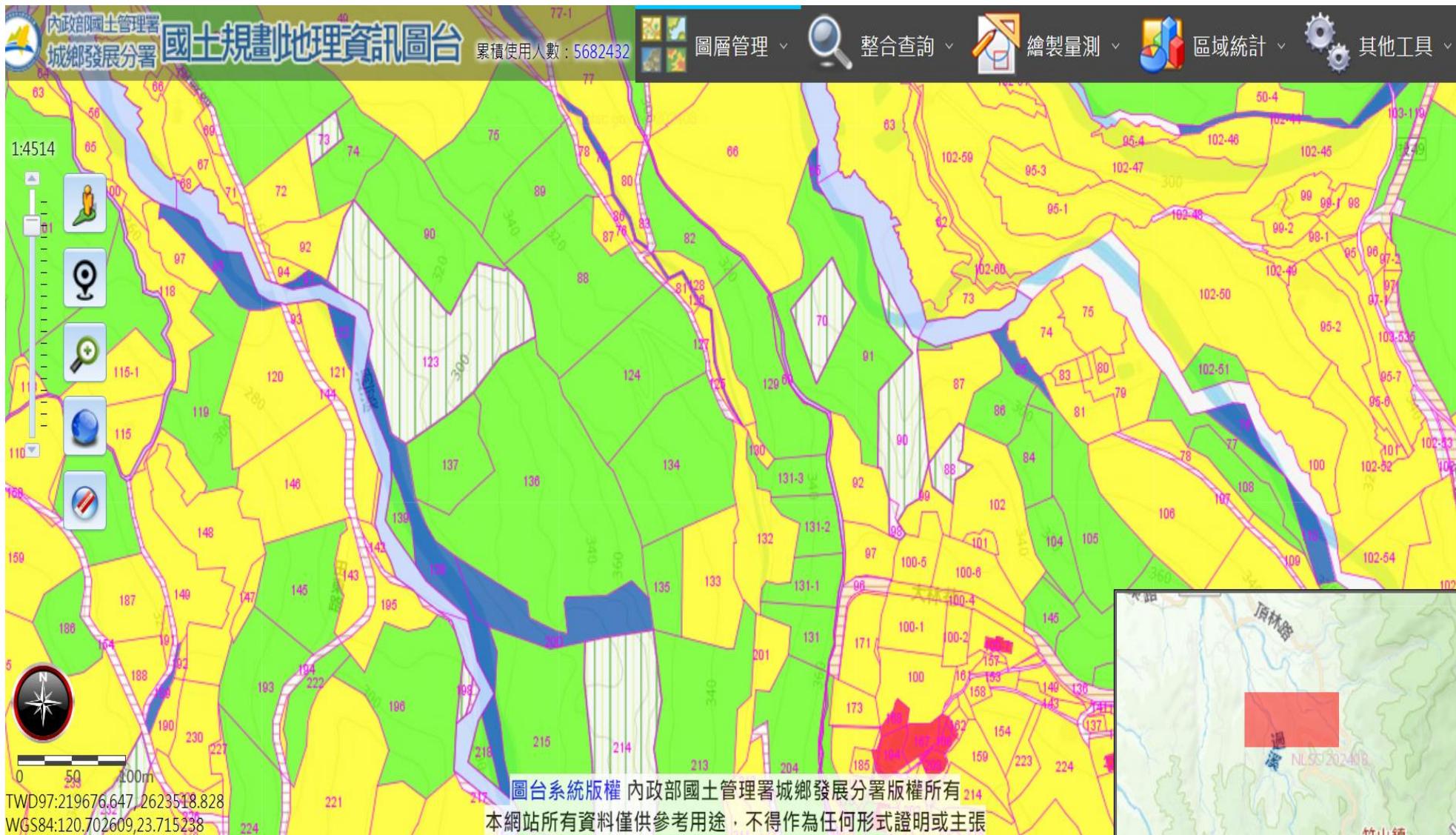
開發負擔

取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之**公共設施用地**完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。

區域計畫的管制為什麼不夠用？

國土計畫與區域計畫的根本變革

在功能分區中追求彈性：因應個別使用的需求提出計畫進行管制



計：地展土，式展
空間原理 土發別制躍發
實法遍體個管蛙地
整整替的絕土地杜的
落畫以的代地



國土計畫法時代

立法目的

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

復育環境敏感與國土破壞地區

追求國家永續發展

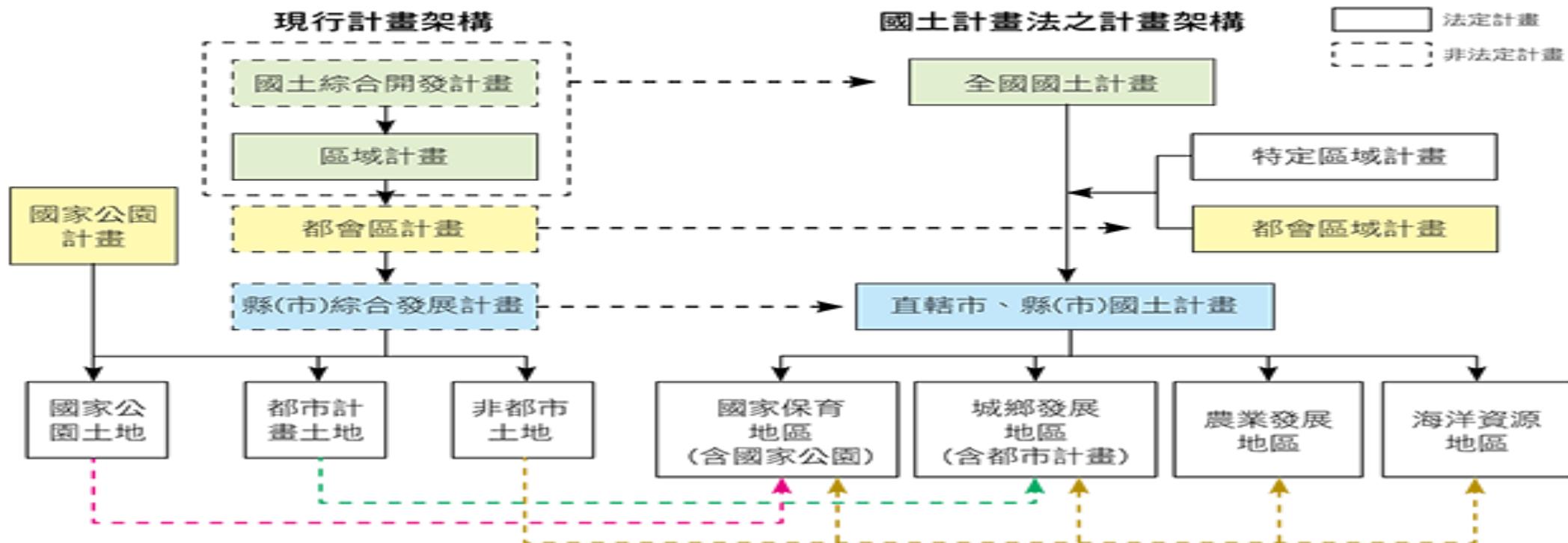
國土計畫的時程規劃

國土計畫規劃程序

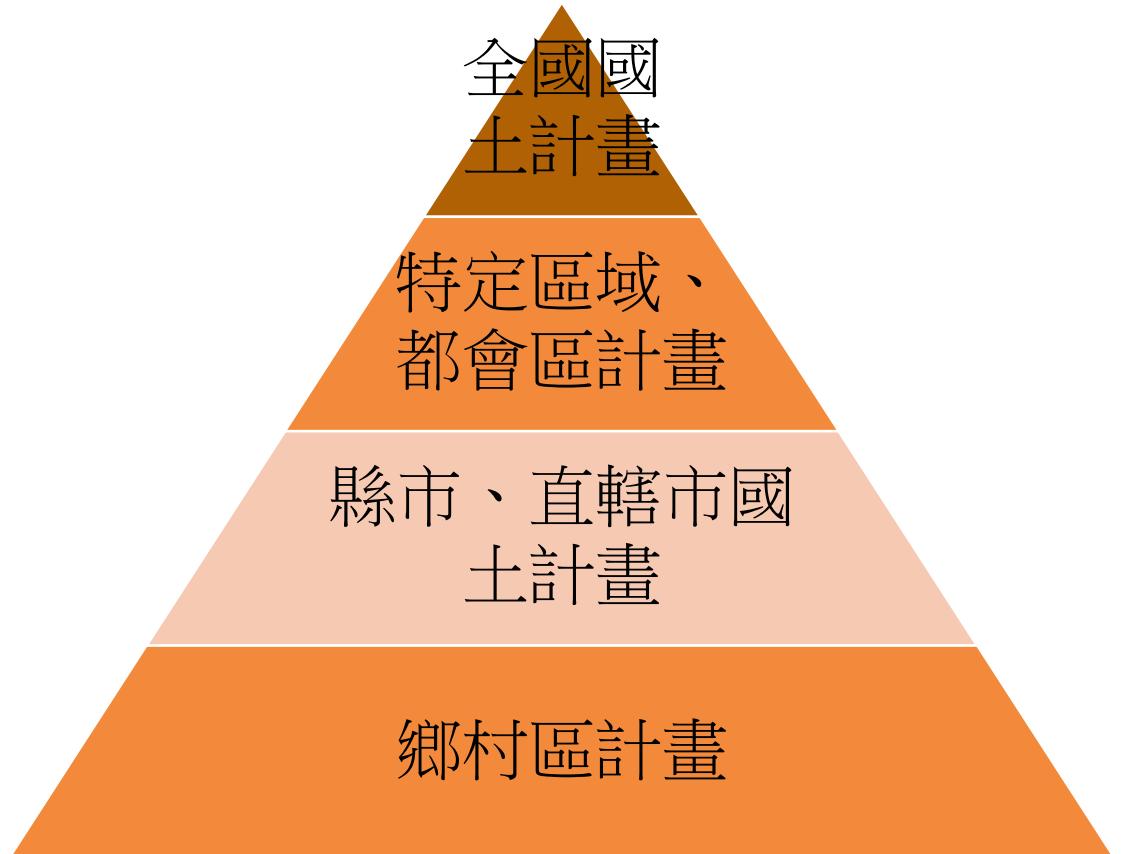


臺灣的計畫體系

土地使用計畫體系



國土計畫的治理層級



- 一、國土計畫：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：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：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。
- 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。

國土計畫的類型

國土計畫法第8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。

全國國土計畫附表1-3-1第112頁

7.研訂鄉村地區整體規劃：

(1)辦理鄉村地區基本調查：分析人口、產業、土地使用、運輸、公共設施服務等基本背景現況。

(2)鄉村區屬性分類：依鄉村區屬性區分為農村發展型、工商發展型。

(3)課題分析及規劃策略研擬：考量居住、產業、運輸、公共設施服務等需求，盤點課題及規劃因應策略。

(4)鄉村地區空間發展配置：依鄉村地區屬性及規劃策略，研擬空間發展配置構想，指定未來居住、產業、公共設施服務所需空間範圍。

(5)執行機制：依空間配置構想，研擬可行策略執行機制及期程。

中央與地方主管機關的權限分配

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。

國土計畫的擬定程序

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。

多層次治理的立法精神

1. 透明化
2. 去中心化
3. 夥伴化
4. 價值整合的全盤化

未來的空間治理

依國土計畫法、國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊，
劃設4種功能分區及19種分類，以計畫引導土地使用。

國土保育地區	海洋資源地區	農業發展地區	城鄉發展地區
1 敏感程度高	1-1 其他法律劃設	1 優良農地	1 都市計畫地區
2 敏感程度次高	1-2 具排他性使用	2 良好農地	2-1 工業區、鄉村區等
3 國家公園	1-3 排他性重大建設	3 坡地農業	2-2 開發許可地區
4 中央管河川、風景/水源特定區之保育型分區	2 具相容性使用	4 鄉村區(農業性質)	2-3 新增住商/產業重大建設計畫
	3 其他	5 都計農業區	3 原住民鄉村區

國家公園

依國家公園法進行管制

非都市使用分區



都市計畫區

依土地使用管制要點及都市計畫相關法令管制

規劃原則（國土計畫法第6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，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。

土地使用管制之制定原則

全國國土計畫—第九章土地使用指導事項

一、依據國土功能分區分類，進行土地使用差異化管理

二、配合地方管制需要，研訂因地制宜土地使用規定

三、依國土保育地區劃設原則，實施土地使用重疊管制

四、考量環境敏感特性，實施管制標準

五、因應原住民族需求，另定特殊化土地使用管制

六、配合國土復育計畫，禁止或限制土地使用

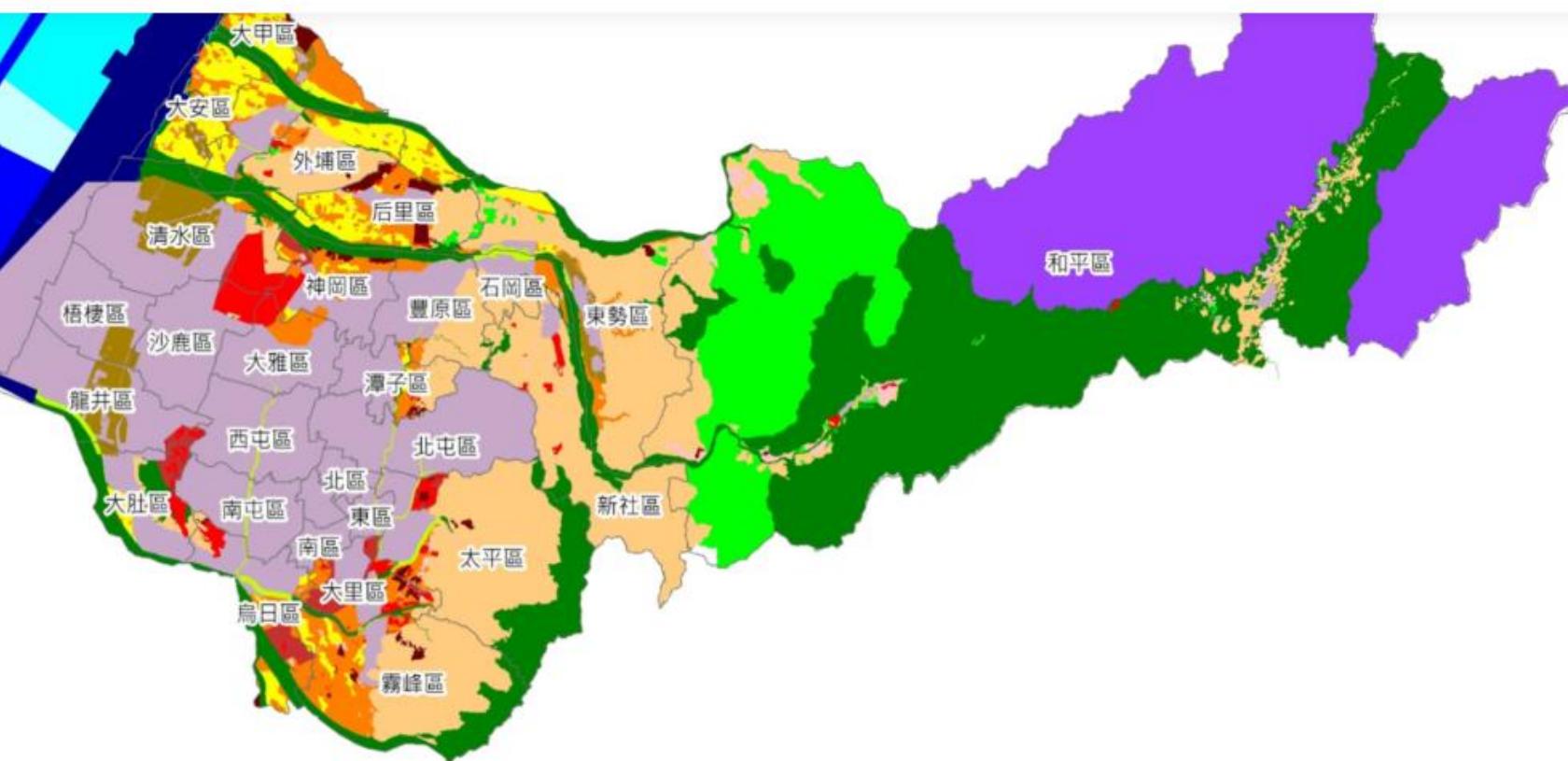
七、維護國土功能分區功能，不得個別變更國土功能分區

八、保障既有合法權利，允許土地使用

九、配合目的事業需求，專案輔導合法化

臺中市國土計畫第三階段資訊網 -國土功能分區圖及使用地繪製作業

各級國土計畫 國土相關法令 功能分區分類劃設原則 成果展示 Q&A



城2-3與未來發展地區

未來發展地區劃定原則

1. 大眾運輸場站周邊一定距離範圍：建議距離500公尺
2. 鄉公所所在地
3. 相鄰2公里內都市計畫區間之非都市土地
4. 鄉村區、開發許可地區或既有都市計畫地區周邊
5. 增加住商用地、提供改善必要公共設施：住商發展率達80%
6. 增加產業用地、位屬交通節點一定距離
7. 鄉村區、工業區、開發許可區擴大或重大建設

避免位於國保一、農發一及環境敏感地區
發展優先順序

1. 既有發展地區：都市發展用地、鄉村區、工業區、開發許可地區
2. 都市計畫農業區
3. 五年內具體需求地區
4. 未來發展地區在哪裡？

「未來發展地區」涵括所有未來15年待開發用地的計畫用語，目的在於幫助縣市政府清楚表達空間發展構想，以及引導合理成長。

作為具體管制工具的國土計畫

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**，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，並應報經中央主管機關**核定後公告**。

前二項國土功能分區圖與使用地繪製之辦理機關、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。

國土計畫法非都市土地使用管制規則第5條實施都市計畫及國家公園計畫以外之土地，依本法及本規則規定之土地使用管制方式，編定下列使用地：

一、**許可用地（應）**：經直轄市、縣（市）主管機關依本規則第四章規定核准應經申請同意之土地。

二、**許可用地（使）**：經中央或直轄市、縣（市）主管機關依本法第27條規定核發使用許可案件，依使用計畫供公共設施使用以外之土地。

三、**公共設施用地**：經中央或直轄市、縣（市）主管機關依本法第27條規定核發使用許可案件，依使用計畫供公共設施使用，並按其範圍完成分割，移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有之土地。

四、**國土保育用地**：經直轄市、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，依直轄市、縣（市）國土計畫規定變更為非可建築用地之土地。

國土計畫土地使用管制規則（§23）

1. 國土保育地區依據各該國土功能分區之使用原則進行管制
2. 國土保育地區以外之其他國土功能分區，應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度→禁止或限制使用。
3. 實施都市計畫或國家公園計畫地區仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規管制
4. 涉及原住民族土地及海域之使用管制，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。
5. 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。
6. 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。

授權條款：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。

國土計畫法第24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岸資源地區者，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。

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。

國土計畫法第25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。

國土計畫法第26條第2項

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：

- 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。

國土計畫法第27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。

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。

國土計畫法第29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。
- 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完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。

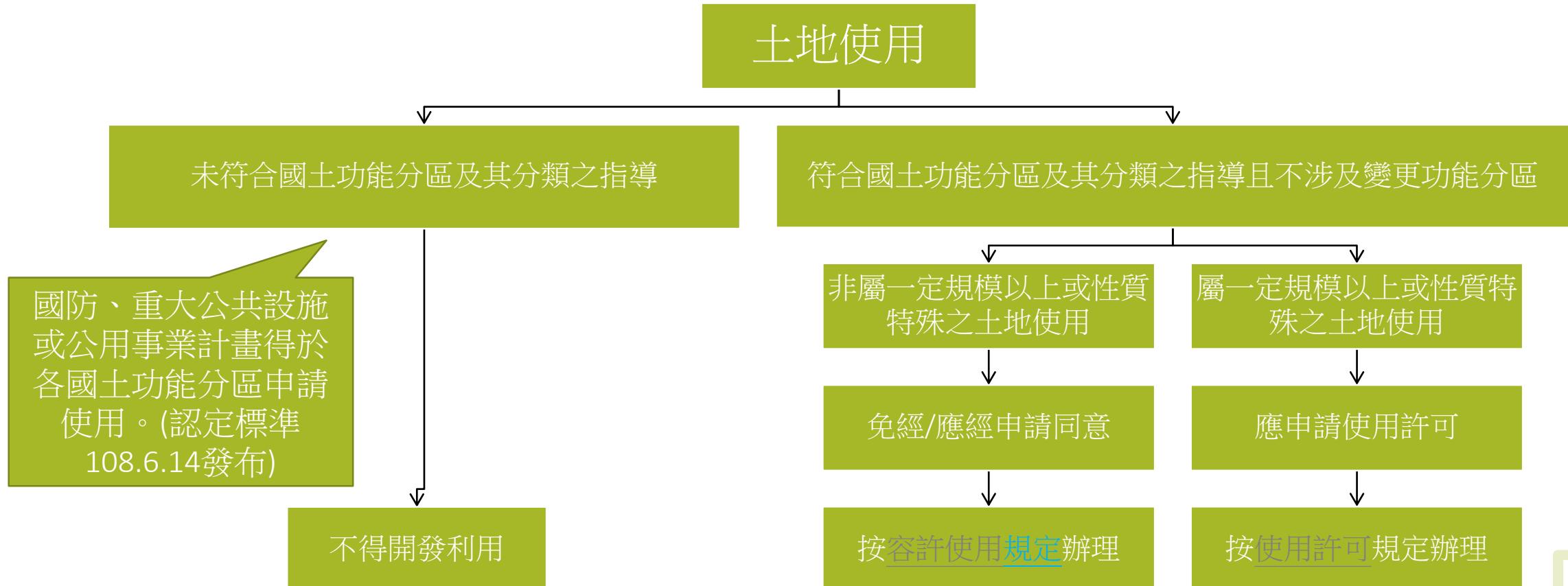
申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條規定。

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。

(一)土地使用管制申請機制(1/2)

- 未來各國土功能分區之土地使用應符合國土功能分區分類之土地使用管制規定，並按其申請性質及規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」等相關程序辦理。
- 惟國防、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。

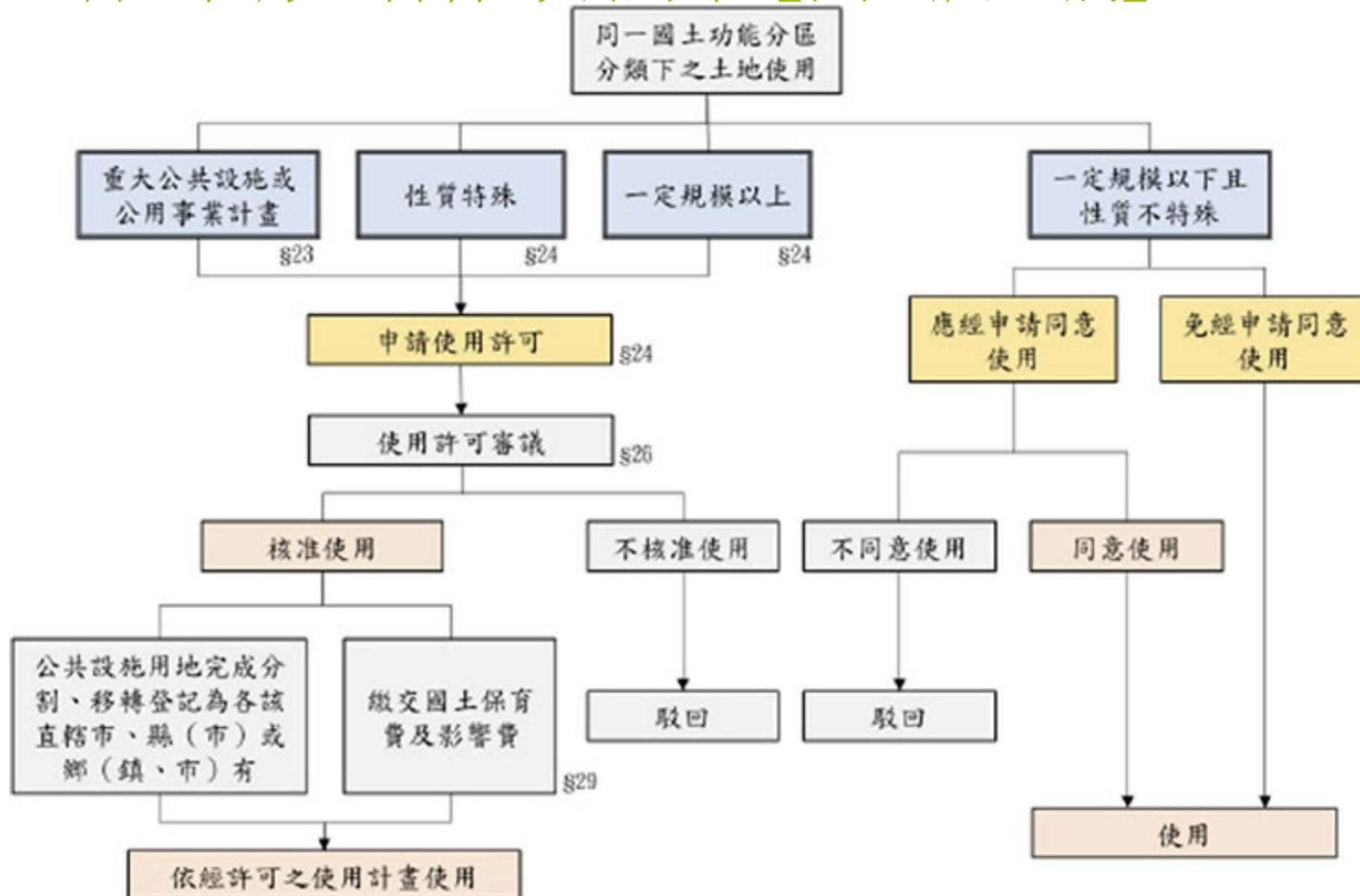


附表一 國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區容許使用情形表

群組編號	分類	項次	使用項目	細目	國土保育地區		農業發展地區				城鄉發展地區		備註	
					國 1	國 2	農 1	農 2	農 3	農 4		城 2-1	城 3	
										非原	原			
1	農業	1-1	自然生態保育設施	自然保育設施	●	●	●	●	●	●	●	●	●	①:使用面積限二公頃以下。 ②:使用面積限二公頃以下。
				生態體系保護設施	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
		1-2	林業使用	造林、苗圃	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
				林下經濟經營使用	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
		1-3	林業設施	林業經營管理設施	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
				國有林經營管理之職工辦公室及宿舍	①	①	●	●	●	●	●	●	●	
				其他林業設施	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
		1-4	森林遊樂設施	管理服務設施	① ○	① ○	×	×	①	×	×	×	×	①:限於森林遊樂區設置管理辦法核定之森林遊樂區範圍內設置，且於國 1 限於依原區域計畫法編定之丙種建築用地、林業用地、遊憩用地及依該森林遊樂設施興辦事業計畫變更編定之特定目的事業用地。 ②:使用面積限二公頃以下。
				遊憩服務設施	① ○	① ○	×	×	①	×	×	×	×	
				環境資源維護設施	① ○	① ○	×	×	①	×	×	×	×	
				住宿及附屬設施	① ②	① ②	×	×	① ②	×	×	×	×	
				其他森林遊樂設施	① ○	① ○	×	×	①	×	×	×	×	
		1-5	農作使用	農作使用	①	①	●	●	●	●	●	●	●	①:限於依原區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地、窯業用地、遊憩用地。
		1-6	農田水利設施	農田水利設施	●	●	●	●	●	●	●	●	●	①:限於依原區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地、窯業用地、遊憩用地。
		1-7	農作產銷設施	農作生產設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	①:限於依原區域計畫法編定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、農牧用地、養殖用地、特定目的事業用地。
				農作管理設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	
				農作加工設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	
				農作集運設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	
				農產品批發市場	×	×	○	○	○	○	○	●	●	
				農產品製儲銷設施	×	×	○	○	○	○	○	●	●	
		1-8	水產設施	室外水產養殖生產設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	①:限於依原區域計畫法編定之乙種建築用地、丙種建築用地、農牧用地、養殖用地、窯業用地、特定目的事業用地。
				室內水產養殖生產設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	
				水產養殖管理設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	
				水產品加工設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	
				水產品集運設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	
				水產品製儲銷設施	×	×	○	○	○	○	○	●	●	
		1-9	畜牧設施	養畜設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	①:限於依原區域計畫法編定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、農牧用地、養殖用地、特定目的事業用地。
				養禽設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	
				孵化場(室)設施	①	①	●	●	●	●	●	●	●	
				青貯設施	×	×	●	●	●	●	●	●	●	
				禽畜糞尿資源化設施	×	×	●	●	●	●	●	●	●	
				畜牧事業設施	×	×	○	○	○	○	○	●	●	
		1-10	農業科技設施	農業科技設施	×	×	①	①	①	①	①	×	×	①:限於依農業科技園區設置管理條例設置或補助設立之農業科技園區，且園區之新設及擴大應採使用許可方式辦理。
		1-11	農舍	農舍及農舍附屬設施	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①:限於依原區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地、鹽業用地，並依農業發展條例之規定使用。
				農產品之零售	①	①	①	①	①	①	①	①	①	
				農作物生產資材及日用品零售	①	①	①	①	①	①	①	①	①	
				民宿	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①:限於依原區域計畫法編定之農牧用地、林業用地、養殖用地、鹽業用地，並限於民宿管理辦

(一) 土地使用管制申請機制(2/2)

申請書件、審查程序、條件等研訂中【國、農、城】

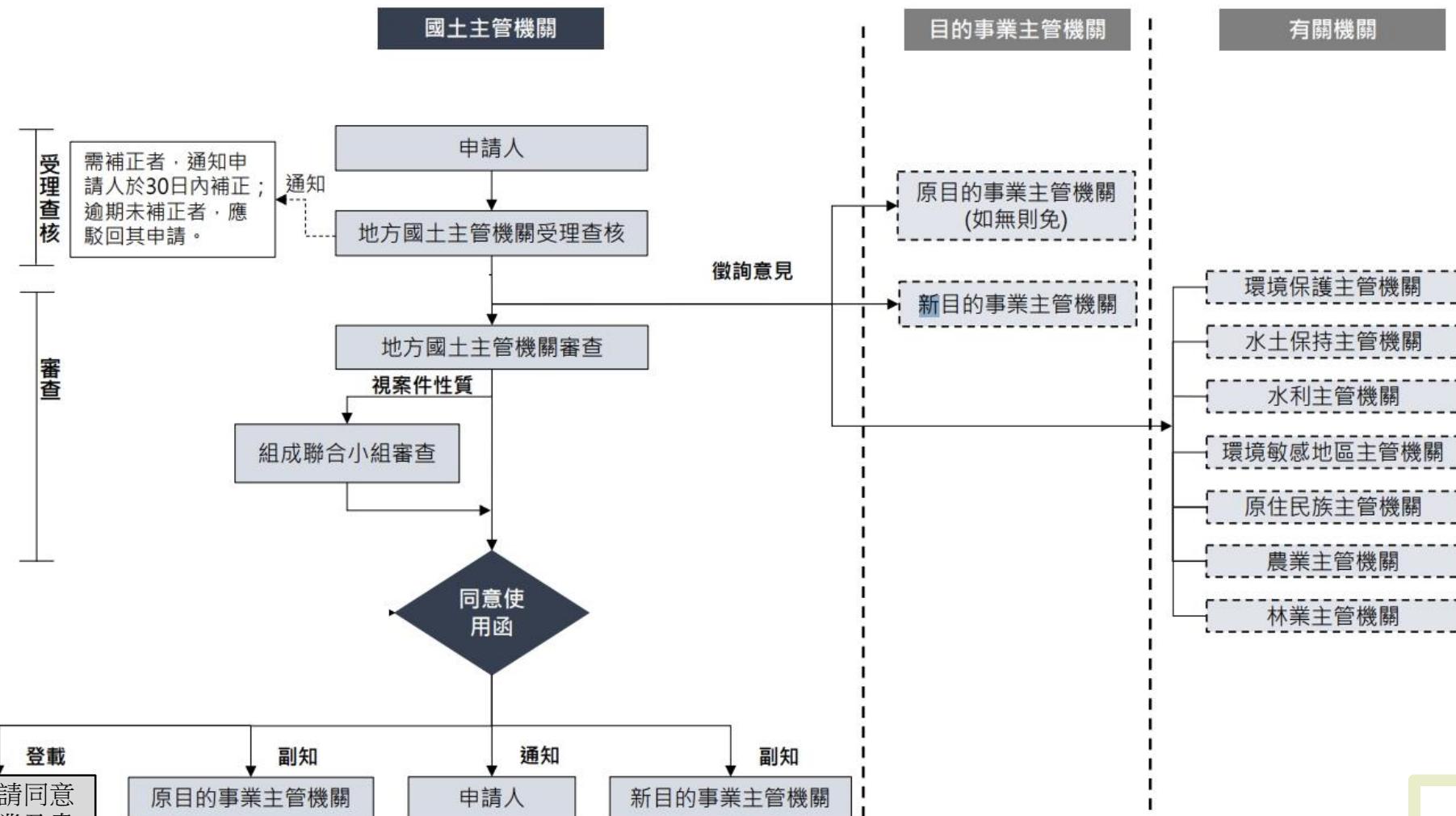


(二)土地使用管制申請機制-免經申請同意(1/4)

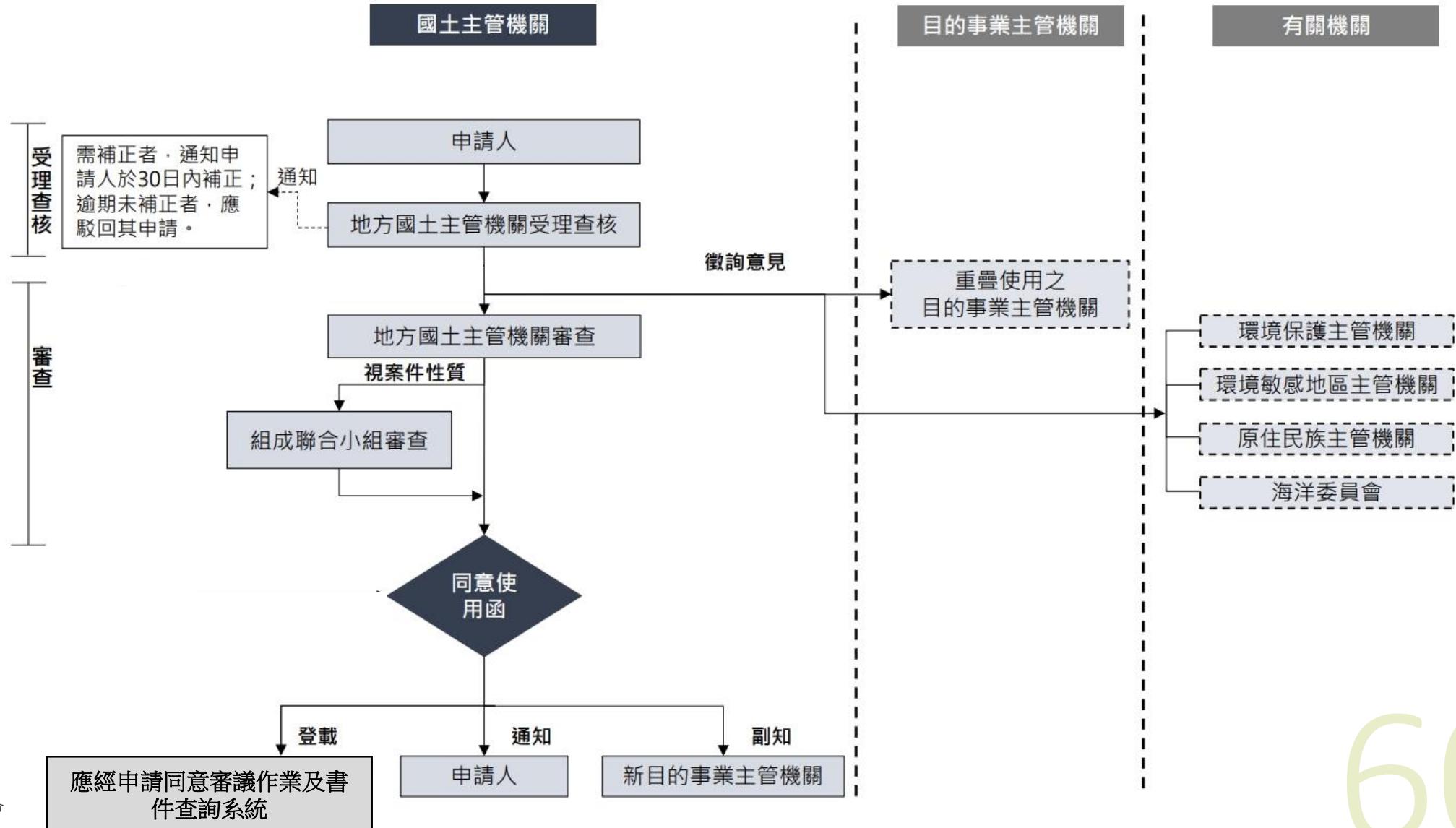
- 無須向國土計畫主管機關提出申請，即能進行土地使用。
- 如其他目的事業主管機關有應申請事項規定者，仍應按目的事業主管機關法令規定辦理。例如，農業設施應依據農業用地農業設施容許使用審查辦規定辦理，由申請人向農業主管機關申請。

(二)土地使用管制申請機制-應經申請同意①(2/4)

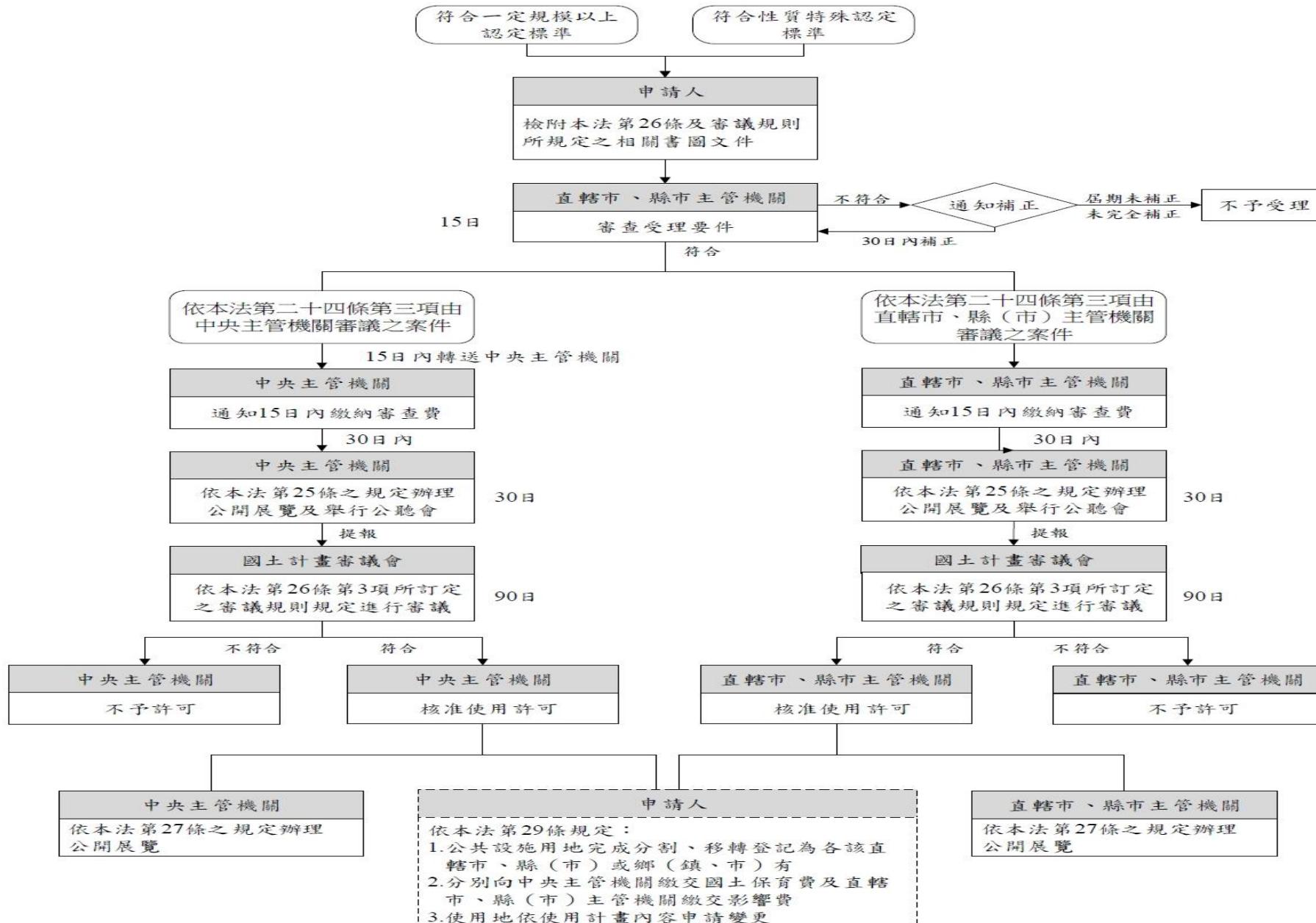
【國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區】



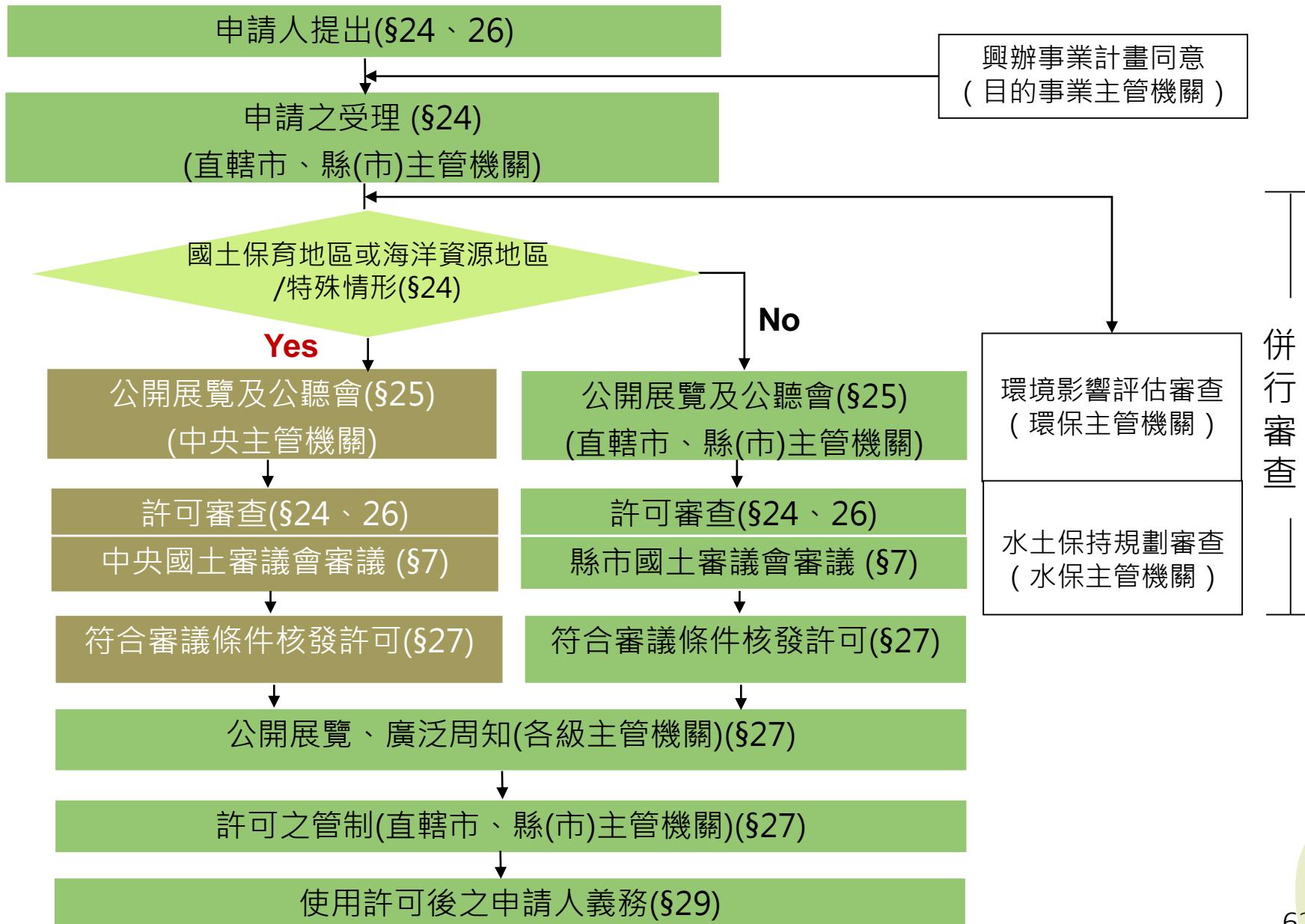
(二)土地使用管制申請機制-應經申請同意②(3/4) 【海洋資源地區】



(二)土地使用管制-使用許可(4/4)



使用許可程序(申請、審議與民眾參與)



使用許可申請對象

■一定規模

屬應經國土計畫主管機關同意(或部分免經同意)使用項目，達規模應申請使用許可

項次	使用項目	細目	國保區		農發區				城鄉區		備註
			國1	國2	農1	農2	農3	農4	城2-1	城3	
			非原民	原民							
62	文化設施	博物館	×	×	×	×	×	○	○	○	○

「●」代表免經國土計畫主管機關同意使用；「○」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可；
「×」代表不允許使用；如標註「*」符號代表應符合備註條件。

2公頃
5公頃



附表一 國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區申請使用許可之一定規模
以上認定基準表

使用許可申請對象

■ 一定規模

屬應經國土計畫主管機關同意(或部分免經同意)使用項目，達規模應申請使用許可

使用類別	使用項目	使用面積		
		國土保育地區	農業發展地區	城鄉發展地區
一 工(產)業 產製研發	工業設施及工業社區 (備註一)	二公頃以上	二公頃以上	五公頃以上
	工商綜合區 (備註二)	×	×	五公頃以上
	未登記工廠群聚地區 (備註三)	×	×	五公頃以上
	取得特定工廠登記擬具 用地計畫之工廠使用 (備註四)	二公頃以上 未達五公頃	二公頃以上 未達五公頃	二公頃以上 未達五公頃
	生物科技產業設施	×	×	五公頃以上
	鹽業設施	二公頃以上	二公頃以上	×
	窯業使用及其設施 (不 含自用窯業原料取土)	×	×	五公頃以上
	自然泉飲用水包裝設施	二公頃以上	二公頃以上	×
二 商業	零售設施	二公頃以上	二公頃以上	五公頃以上
	批發設施			
	倉儲設施			
	辦公處所			
	營業處所			
	餐飲設施			
三 農業	農作產銷設施	×	五公頃以上	×
	水產設施	×	五公頃以上	×
	畜牧設施	×	五公頃以上	×
	動物保護相關設施	二公頃以上	五公頃以上	×
	休閒農場 (備註五)	十公頃以上	十公頃以上	×
	農業科技設施	×	二公頃以上	×

使用許可申請對象

■性質特殊

屬「性質特項規
殊」，無論規
模均應申
用許可

第三條附表三

附表三 國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區申請使用許可之性質特殊
認定基準表

使用類別		使用項目
一	填海造地	填海造地（備註）
二	能源	石油煉製及其必要附屬設施
三	採礦及土石採取	礦業使用及其設施（限採礦、石油、天然氣採礦）
		土石採取及其設施
		窯業使用及其設施（限自用窯業原料取土）
四	殯葬	殯葬設施（限公墓、殯儀館、火化場）
		寵物生命紀念設施（不含寵物骨灰灑葬區）
五	環保	廢棄物清除處理設施（限廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場及廢棄物焚化處理廠）

備註：填海造地係指於海域進行「築堤」、「排水」、「填土」及「造陸」之行為。

說明：

- 一、配合第三條訂定。
- 二、考量該使用類別及其項目對重要自然資源、地形地貌造成擾動、對環境產生外部性疑慮，及恐影響生活環境品質與民眾公共安全，爰列為性質特殊。

國土計畫&區域計畫 法律效果

區 域 計 畫 法	行政 罰 (第 21 條)	一律處 6-30 萬罰鍰 經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從，得按次處罰	針對一切違反土地使用管制的型態，如農地違章使用、農地上設超商、違法傾倒廢棄土石於農地	
	刑 罰 (第 22 條)	不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀，得處六個月以下有期徒刑或拘役		
	行政執行 (第 21 條)	得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀 停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔		
國 土 計 畫 法	行政罰	1.違反土地使用管制 處 6-30 萬罰鍰(第 38 條第 3 項) 2.符合國土功能分區分類，且應經申請使用許可而未申請 處 30-150 萬罰鍰(第 38 條第 2 項) 3.未依使用許可計畫進行使用 4.未符合國土功能分區分類使用原則而達一定規模以上或性質特殊 100-500 萬罰鍰(第 38 條第 1 項)	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（第 38 條第 4 項後段）。 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，得按次依處罰（第 38 條第 5 項前段）	農地加蓋圍牆、加鋪面多不會超果兩公頃 如農產品冷鏈倉儲設施設置於農一、農二、農三土地逾五公頃應申請使用許可而未申請。五公頃以下不須申請即可免經申請使用。 承上，五公頃以上取得使用許可，而未依計畫使用，於其內從事屠宰場。 違章工廠逾兩公頃之規模
	刑 罰 (第 39 條)	前述違規情形釀成災害，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。前述違規情形因而致人於死者，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。 前述違規情形致重傷者，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。	如坡地蓋工廠而釀成土石流	
	行政執行	得限期令變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀（第 38 條第 4 項前段）。 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（第 38 條第 5 項後段） 第 1、2、4 種罰鍰態樣，無法發現行為人，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（第 38 條第 6 項）。		

後續有待面對的土地利用問題



即時 要聞 娛樂 運動 全球 社會 **地方** 產經 股市 房市 生活 寵物 健康 橋世代 文教 評論 兩岸

超商占用農地 彰化地政處累積裁罰近千萬、2家已歇業

2023-09-10 12:11 聯合報／記者林敬家／彰化即時報導

+ 超商

時代力量立委陳椒華去年指彰化縣有超商占用農地與國用地。本報資料照片

