

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：紀俊臣博士

The seal of Donghai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'DONGHAI UNIVERSITY' in English at the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there are three interlocking rings and a cross-like symbol.

國土計畫法對國土功能分區之研究
：以流程治理觀點

碩士班研究生：李錦煌

中華民國一〇六年六月二十日



國土計畫法對國土功能分區之研究：

以流程治理觀點

研究生：李錦煌

指導教授：紀俊臣 (簽章)

審查教授：劉志君 (簽章)

紀俊臣 (簽章)

黃義威 (簽章)

專班主任：史美玲 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 106 年 6 月 20 日



謝誌

光陰似箭，日月如梭，時間的無情宛如溪中的流水一般，不分晝夜朝東而去，真快，就像輾動的車輪不停地轉動，二年的學生生涯就在鳳凰樹花開、阿勃勒掛滿樹枝時奏起了驪歌，歌聲中夾帶著幾許無奈和不捨的離愁……。

猶記得那時候剛面試、入學分組、接著又忙著選修學科，學生們來自不同的機關，除同單位者外大都不相識，而今二年過了，同學間也彼此漸熟了，而這同時正也是畢業時刻悄悄的來臨……，回憶起這些日子和同學間的相處，內心充滿了無限的喜悅和幸福，自然也包括了濃濃的思念，除了再三感謝在職專班老師殷勤教誨，讓我得到了寶貴的學識與知識外，還有同學間相互的協助幫忙，這些點點滴滴的情誼都深深烙印在我心頭，另外最要感謝的是指導我論文的紀俊臣教授，老師才學淵博，早就名聞遐邇遠近皆知之事，學生更是桃李滿天下，經過老師其指導過的學生各階層均有，老師曾任職政府部門擔任要職，行政與實務經歷豐富，故而在教學時常會把這畢生的職場實務經驗融入在課堂上，使得上課時內容精彩萬分，拍案叫絕，分分秒秒都沒冷場，學生們也都吸取了豐富的學識，此教學內容不是一般課堂所能相比的，我非常有幸當其學生，實是榮幸萬分受益匪淺，尤其在論文指導上更是不遺餘力的教導和勉勵，終使我完成了此艱巨的論文報告工程，老師應論第一功勞者，沒有老師的細心指導，學生我何能順利畢業，內心對老師感激之情實非翰墨所能盡容。

古人有云：「花開花又謝，春去春又來，人到別離時，有誰能強留」。天底下本就沒有不散的宴席，別離終究要別離，內心除了滿懷的感謝之外，其中還滲雜了片片的離愁，我們都知道，離別是為了下次相逢而離別，倘若沒有再相逢，又何必離別呢？所以沒有離別的酸，怎來相逢時的甜，不是嗎？為了下次職場上的相逢，只有在此先別離了，再三回首我敬愛的老師們、同學們，珍重再見！

李錦煌 謹致

東海大學公共事務專班

中華民國106年7月於台中市



摘要

從事營建南北奔波，看到水泥森林感觸殊多，完成本篇論文，心中充滿期待。國土計畫法的公布施行，希望是國土發展新階段的開始，對於國土功能分區的劃設，直接決定國土計畫的成敗，限於制度設計尚在規劃階段；尤其下游子法尚有20項未經研擬完成而發布施行，爰以法制面多所分析。

經一年來的資料蒐集，相關文獻的閱讀後，提出下列四項粗淺發現，諸如：

- 一、國土功能分區對號入座規劃的危險。
- 二、國土功能分區及其分類使用地的管制困境。
- 三、國土計畫法子法完成時間過於冗長。
- 四、國土計畫法已正式施行，但其宣導卻尚未進行。

茲以上揭發現，提出建議，包括：

- 一、國土功能分區對都市計畫土地或國家公園計畫土地的分區使用地編定，宜採科學化的分類。
- 二、國土功能分區及其分類使用地，宜有更具積極性的管制工具。
- 三、國土計畫法相關子法之立法時程，應予適度縮短。
- 四、國土計畫法宣導工作宜及時展開。

關鍵詞：國土計畫法、國土功能分區、使用地、管制工具。



目錄

| | |
|---|-----|
| 摘要 | III |
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究背景與動機 | 1 |
| 第二節 研究目的與問題 | 6 |
| 第三節 研究方法與架構 | 7 |
| 第四節 研究範圍與限制 | 10 |
| 第二章 理論基礎與文獻探討 | 11 |
| 第一節 理論基礎 | 11 |
| 第二節 文獻探討 | 15 |
| 第三章 國土計畫法所定國土功能分區的類型 | 19 |
| 第一節 國土功能分區的類型設計 | 19 |
| 第二節 國土功能分區的土地使用管制措施建置 | 22 |
| 第三節 國土功能分區的類型區劃步驟 | 24 |
| 第四章 國土計畫法所定國土功能分區劃設與土地使用管制的準備過程檢視 | 33 |
| 第一節 國土功能分區劃設 | 35 |
| 第二節 土地使用管制設計 | 51 |
| 第三節 檢視國土管理機制流程 | 54 |
| 第五章 結論 | 59 |
| 第一節 研究發現 | 59 |
| 第二節 研究建議 | 61 |
| 參考文獻 | 63 |
| 附錄一、國土計畫法 | 67 |
| 附錄二、國土計畫法施行細則 | 83 |



表目次

| | |
|---|----|
| 表 1-1 臺灣土壤液化趨勢分析..... | 3 |
| 表 1-2 各項地質敏感區的定義..... | 4 |
| 表 3-1 國土功能分區非都市土地劃設取向..... | 22 |
| 表 4-1 國土計畫法法定工作項目時程規劃..... | 33 |
| 表 4-2 國土計畫實施前後差異比較..... | 38 |
| 表 4-3 國土功能分區及其分類劃設順序（草案）..... | 40 |
| 表 4-4 國土功能分區及其分類之使用地編定原則表（公告第一版國土功能分區圖後） | 41 |
| 表 4-5 國土功能分區及其分類之使用地編定原則表（申請使用地變更）..... | 43 |
| 表 4-6 現行使用地劃設為國土功能分區最適史用地..... | 45 |
| 表 4-7 新制與現制差異分析..... | 47 |



圖目次

| | |
|---------------------------------------|----|
| 圖 1-1 永續發展因素關係 | 2 |
| 圖 1-2 研究架構 | 9 |
| 圖 2-1 流程治理思維架構 | 13 |
| 圖 2-2 石真語流程管理思維 | 15 |
| 圖 4-1 國土功能分區規劃架構 | 39 |
| 圖 4-2 國土功能分區劃設程序 | 50 |
| 圖 4-3 國土計畫法公布、公告施行至全面取代區域計畫法之期程 | 55 |



第一章 緒論

臺灣係中華民國主權完全行使的國土，過去因無國土計畫法之規制，土地使用欠缺以國土(territory)為總體思維的管制措施，以致部分已開發地區有土地使用強度夠高的現象；復以臺灣土地平地少，山地多，水土保持不良，土地敏感地區經常在天然災害下，加劇崩塌，肇致土石流；人民生命財產嚴重傷亡和損害，時有所聞。根本解決之道，就是制定國土計畫法積極區劃土地功能使用分區。2016年1月6日，總統明令公布施行「國土計畫法」；因尚有多達21項子法需要完成立法。因之，正式施行尚需多達四年之準備；其中以「國土功能分區」的作業法制準備最為複雜；亦是國土計畫法能否達致法制建構目標的關鍵所在。本研究基於數十年來從事不動產交易的經驗，認為該項土地區劃功能，如能依循流程治理的理論，且能落實依「法理情原則」訂定作業規範，並能全面貫徹依法行政法治原則，相信國土計畫法將對臺灣的國土保育，形塑劃時代的立法貢獻。

第一節 研究背景與動機

國土計畫法歷經20年的立法過程，始完成法制建構。立法緩慢的原因，主要係既得利益者誤以為國土計畫法制化後，將損害其既有的土地權益，遂一再阻撓該項立法。就因國土計畫法完成立法，並發布施行後，對於國土的功能分區將影響既有的土地使用權益。因之，如何做好國土功能分區格外重要，不僅操作之子法需要妥適研擬和訂定；就是展開區劃作業時，亦須秉持依法行政原則，依循專業行政的作業規範，絲毫不能有所偏私，更不可徇私，始克在功能分區區劃作業伊始，即有一個好的開始。

本研究深信國土功能分區作業，祇要依專業行政的作業規範區劃，必然能減少作業過程中的虞慮，從而可以相對減少各方的政治壓力和質疑。因之，將「國土功能分區」(territorial zoning)列為碩士論文主題，期盼本研究在政府進行國土功能分區準備階段，即能有所貢獻。

壹、研究背景

本研究所稱「國土計畫」(territory plan)，係指「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」（國土計畫法第3條第1款）。如何達成國土永續發展(sustainable development)，國土計畫法第1條有謂：「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」，以「追求國家永續發展」。此種永續發展固然只是永續標的部分內容；亦即只是永續發展所含蓋永續環境(sustainable environment)、永續社會(sustainable society)及永續經濟(sustainable economy)的「永續環境」而已；但永續環境卻是永續經濟的基礎，更是永續社會的基地，三者關係如圖1-1所示。

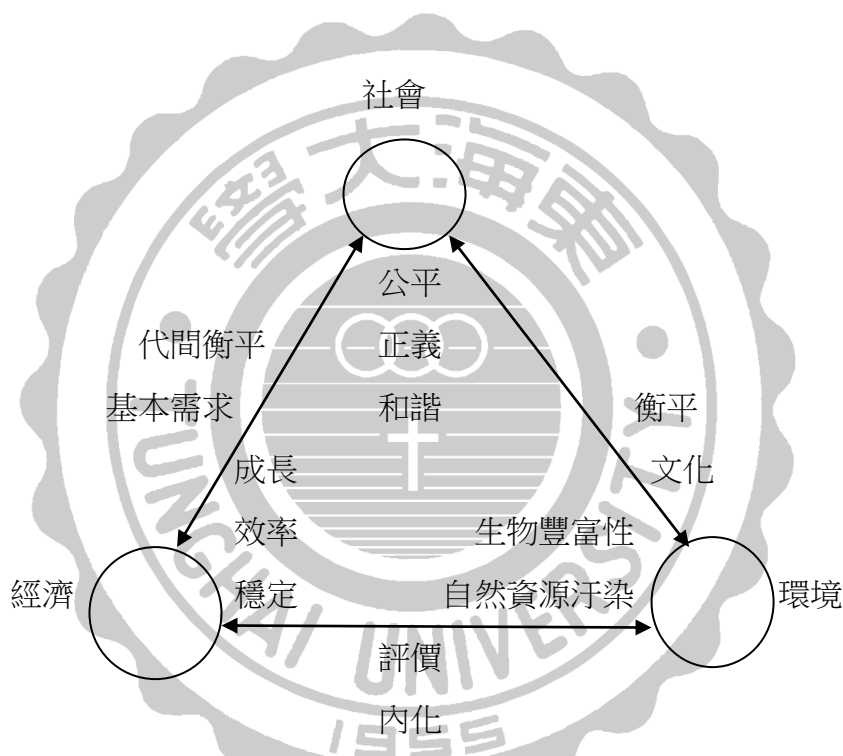


圖 1-1 永續發展因素關係

資料來源：聯合國網站：聯合國二十一世紀議程，

<http://www.un.org/Chinese/events/wssd/agenda21.htm>， 檢閱日期：2000年4月18日。

轉引自廖俊松（2009：19）。

彼此間係等距離的正三角型關係；質言之，永續環境係人類能夠永續生存的前提，單靠社會或經濟的永續，係不可能的任務。近些年來，因為全球氣候變遷(climate change)

的不規則化，已嚴重影響環境生態的生生不息，係不容諱言的事實¹。因之，臺灣在「低碳家園」乃至「非核家園」的政策指導下，正在策進環境的永續，其途徑多端；其中之一，就是制定國土計畫法，用以規制臺灣的國土永續。臺灣土地的使用強度高，復以四面環海，其土壤液化(soil liquefaction)的情形，如表1-1所示。

表 1-1 臺灣土壤液化趨勢分析

| 總面積 | 研究區域面積 | 高潛勢 | 中潛勢 | 低潛勢 | |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 台北市 | 270 | 43.92% | 6.20% | 11.92% | 25.80% |
| 新北市 | 2,057 | 6.84% | 0.37% | 1.37% | 5.09% |
| 高雄市 | 2,982 | 8.65% | 1.35% | 3.57% | 3.74% |
| 宜蘭縣 | 2,190 | 15.48% | 3.48% | 2.56% | 9.44% |
| 新竹市 | 124 | 51.34% | 0.57% | 2.44% | 48.33% |
| 新竹縣 | 1,404 | 3.73% | 0.00% | 0.02% | 3.71% |
| 台南市 | 2,252 | 22.98% | 2.65% | 4.84% | 15.48% |
| 屏東縣 | 2,790 | 27.61% | 3.05% | 5.58% | 18.98% |
| 台中市 | 2,232 | 26.51% | 1.50% | 1.90% | 23.11% |
| 彰化縣 | 1,110 | 92.82% | 34.22% | 26.35% | 32.25% |
| 雲林縣 | 1,356 | 89.95% | 38.84% | 24.13% | 26.98% |
| 嘉義市 | 60 | 74.67% | 0.25% | 0.64% | 73.79% |
| 嘉義縣 | 1,951 | 38.89% | 20.67% | 9.66% | 8.56% |

資料來源：中華民國內政部營建署全球資訊網：土壤液化淺勢區查詢系統，
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.hph?com_content&view=article&id=19652&Itemid=53，
 檢閱日期：2017年2月28日。

即使高潛勢區即有雲林縣（占38.84%）、彰化縣（占34.22%）及嘉義縣（占20.67%）
 祇有三縣，但中潛勢區（彰化縣占26.35%、雲林縣占24.13%、臺北市占11.92%、嘉義縣
 占9.66%）、低潛勢區則相當普遍，嘉義市高占73.79%、新竹市占48.33%、彰化縣占32.25%、

¹ 正當世界各國正在為急遽的氣候變遷，訂定各種節能減碳策略之際，美國 2017 年 1 月 20 日，就任的總統 Donald Trump 卻大唱反調，認為環境惡化係過甚之辭。

雲林縣占26.98%、臺北市占25.80%、臺中市占23.11%，其情況不能說不嚴重。蓋「土壤液化」係指土壤因地震的嚴密作用，造成原本在深層土壤的水分被擠壓到表層，土壤顆粒間的有效應力下降為零，土壤失去剪應力強度，呈現如液態的狀況。簡言之，當土壤受到剪應力時，其相互之間的有效應力趨於零，謂之。²因之，臺灣的土壤液化據經濟部中央地質調查所分析，雖尚無立即的危險，卻是地震帶(earthquake zone)或稱斷層帶(fault zone or belt of fault)建築物在強度地震發生時，造成天搖地動，乃至倒塌的幫兇。此外，臺灣因位處環太平洋地震帶，夏秋季颱風肆虐，以及山高水急的自然條件，所衍生的地質敏感區(geologically sensitive area)，亦是永續環境所須面對的嚴峻課題。依地質法第5條規定：「中央主管機關應將具有特殊地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為地質敏感區。」並授權訂定具有法規命令性質之「地質敏感區劃定變更及廢止辦法」，經濟部中央地質調查所爰依該等法制，將臺灣土地劃定為「地質遺跡地質敏感區、地下水補注地質敏感區、活動斷層地質敏感區、山崩與地滑地質敏感區及其他經中央主管機關認定之地質敏感區」等五類，各類定義如表1-2。經濟部已於2014年9月公告「地質敏感區之行政區」，以供各級地方政府核發開發許可證明之參考。由土壤液化及地質敏感區之資訊發布，充分顯示臺灣土地使用的客觀限制性；亦說明臺灣環境永續的必要性和積極作為之所在。

表 1-2 各項地質敏感區的定義

| 地質類別 | 定 義 |
|-----------|--|
| 地質遺跡地質敏感區 | <p>地質遺跡指在地球演化過程中，各種地質作用之產物。地質遺跡分布地區具有下列情形之一，並經中央主管機關劃定者為地質遺跡地質敏感區：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、具有特殊地質意義。 二、有教學或科學研究價值。 三、具有觀賞價值。 四、具有獨特性或稀有性。 |

² 維基百科：土壤液化，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/>，檢閱日期：2017年2月28日。

表 1-2 (續)

| | |
|------------------------|---|
| <p>地下水補注 地質敏感區</p> | <p>地下水補注區指地表水入滲地下水層，且為區域性之地下水流源頭地區，其具有下列情形之一，並經中央主管機關劃定者為地下水補注地質敏感區：</p> <p>一、為多層地下水層之共同補注區。</p> <p>二、補注之地下水體可做為區域性供水之重要水源。</p> |
| <p>活動斷層地 質敏感區</p> | <p>活動斷層指過去十萬年內有活動證據之斷層。活動斷層及其兩側易受活動斷層錯動或地表破裂影響範圍，並經中央主管機關劃定者為活動斷層地質敏感區。</p> |
| <p>山崩與地滑 地質敏感區</p> | <p>曾經發生土石崩塌或有山崩或地滑發生條件之地區，及其周圍受山崩或地滑影響範圍，並經中央主管機關劃定者為山崩與地滑地質敏感區。</p> |

資料來源：經濟部中央地質調查所網站：地質法專區，

<http://www.moeacgs.gov.tw/newlaw/newlaw.htm>，檢閱日期：2017年3月1日。

本研究對上揭環境永續課題，深有同感。因之，擬以，國土功能分區為題進行專題研究，即在能經由既有資料的蒐集和分析，以及多年從事不動產及營建的經驗，深入基層和走向高山、潛入大海的心得，彙集為研究建議。

由於國土功能分區之劃設，必然影響土地所有權人土地之處分和使用，在劃設功能分區時務必審慎將是。因之，本研究遂在思考流程治理(process governance)的可行性與必要性。

貳、研究動機

看到臺灣地狹人稠的環境，正遭逢土壤液化、土地敏感區的侵襲和擴大，這還是比較傾向自然的變化，人類祇有順其自然，避免去使用。其實臺灣的土地遭受人為的超額使用，過度的利用，才是最可怕的土地災難。因為數十年來，從事不動產交易或是營建事業，走遍南北東西各角落看最多的，就是土地的非使用或濫墾濫葬的情狀，真是慘不忍卒讀。

當國土計畫法在立法院遲遲不能一讀，後來又不能完成委員會審查時，內心的苦痛

真有如刀割，或許圈外人會說：「有那麼嚴重嗎！？」二十餘年的立法過程，除對立委諸公的「立法怠惰」(legislative laziness)深感恨怒外，亦以個人的人脈走訪中部立法委員，有時出差來北部，在高鐵、飛機場遇到立法委員，均一再的拜託那些怠惰立法的立法人員，能以蒼生為念，不能祇顧財團的濫肆開發，不能再猶豫多少年來經營的政治版圖 (political map)，早日完成立法。當立法院在2015年12月18日完成立法，消息見諸電視媒體，內心的喜悅，絕對是無可名狀。隨之，有機會至東海大學就讀碩士在職專班，遂以此為主題進行專題研究。

經與指導教授紀俊臣博士請益後，獲知紀教授博士論文係「臺北市土地使用分區管制規則」，對於「土地使用分區」(zoning)素有研究，而國土計畫法就在於劃分「國土功能分區」，相信經由紀教授專業指導，如能就國土功能分區的區劃過程(divided process)的準備作業；亦即以「流程治理」(process governance)觀點進行觀察研究(observational study)，應可發現一些準備作業的問題，並且本諸數十年來的營建經驗，而提出建議，以供執事當局之參考，當屬美事一件。

誠然，國土功能分區的區劃作業至為重要，而且非常困難，但至少下列問題必須注意並有對策：

- 一、臺灣的國土計畫體系如何形成（林六合，2002）？
- 二、臺灣的國土計畫政策治理如何作為（陳明燦，2006）？
- 三、臺灣的國土計畫永續發展如何思維（李永展，2006）？
- 四、臺灣的國土計畫空間規劃原則如何（陳維斌，2013）？
- 五、臺灣的國土計畫國家設計如何規劃（紀俊臣，2016）？

雖然國內對國土計畫著名學者論述，已有若干可供政府參考的答案，但政府的國土功能分區區劃作業如何為之？能否達致較為理想型(idealtyp)的發展空間(space development)？即是本研究的動機所想尋求的答案。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

本研究的動機乍看似有些大點，在有限的時間可能難以得到滿意的答案。因之，本

研究乃由最根本的整備作業著手，相信準備作業愈周延，解答上節的問題疑惑也就愈為可能。本研究目的即在此種邏輯思維下，逐漸出現：

- 一、國土計畫法之國土功能分區的區劃原則。
- 二、國土計畫法之國土功能分區的區劃作業流程。
- 三、國土計畫法之國土功能分區的類型意含。
- 四、國土計畫法之國土功能分區之類型條件設定。
- 五、國土計畫法之國土功能分區之類型區劃協力流程。

因之，本研究將須先行研究「流程治理」的理論建構。此外，對中央和地方機關間的「府際治理」(intergovernmental governance; IGG)的分析，亦是本研究的基礎研究課題。

貳、研究問題

對於上揭研究目的，就進行研究分析時，即可能有如下的研究課題(researching issues)；亦即有下列研究問題(researching problems)需要找到答案：

- 一、國土功能分區的區劃如何取得某些一致性的作業通則(active generalization)？
- 二、國土功能分區的區劃作業流程如何設計？
- 三、國土功能分區的類型如何設計和類型化？
- 四、國土功能分區的類型化條件設計，究應如何作為？
- 五、國土功能分區進行區劃作業，中央和地方機關的角色如何？彼此間的協力治理如何進行？

上揭研究目的和問題係本研究在研究過程中初始的思維，一旦進行研究時，將會有所調整。簡言之，研究目的或問題是在研究伊始，即已存在的邏輯思維架構變數，一旦進行研究即需要更為細密的變數規劃，從而修正既定的研究目的和問題，以落實研究工程的進行。

第三節 研究方法與架構

壹、研究方法

社會科學的研究，曾幾何時竟出現不是量化研究(quantitative study)，就是質化研究(qualitative study)，而且量化研究一定是計量的、統計的；質化一定是深度訪談(in-depth

interview)或是田野調查(field survey)或是場地觀察(field observation) (陳向明, 2006)。此種研究方法的規制, 就如同學術研究一定要SSCI或是TSSCI, 結果製造許多祇有研究成果(researching result)卻無研究效果(researching effect), 更無研究倫理(researching ethics)。因之, 本研究將以顛覆傳統研究的態度, 在方法上係以邏輯思維架構(logic thinking framework)進行研究。希望傳統研究祇注意量化或質化的觀念, 能夠有再思考的空間(rethinking space), 以促使社會科學邁向活化(living)的新世代。

貳、研究架構

本研究的邏輯思維, 就是應用流程治理的觀點, 分析政府(包括: 中央和地方機關)在著手進行國土空間設計或稱國土功能分區的區劃作業時, 如何為達致理想型的類型區劃的作業流程之管制, 所為流程的步驟設計。此項流程治理係基於本研究多年來從事的不動產交易和營建經驗所體會出來的流程規劃。本研究在多年來的實務經驗和在校修習研究方法時, 曾有深度的研究思考, 發現研究方法祇是工具, 而不是目的。國內社會科學如能跳脫「祇問方法不問結果」的膚淺研究方法, 相信研究成果絕對不祇是「美國研究再版」, 而是「臺灣研究的經典版」³。基於此種思維理念, 茲設計本研究斯為架構 (research thinking framework) 如圖1-2所示, 並說明於後:

一、依國土計畫法第20條規定, 國土功能分區及其分類之劃設原則過於抽象, 不易劃設作業, 需要訂定易於劃設作業之「操作定義型」(operational definition model)。

二、依國土計畫法第21條規定, 國土功能分區及其分類之土地使用原則過於籍統, 不易於土地所有人之申請使用, 自須訂定易於依循的土地使用原則, 有如臺北市土地使用分區管制規則, 自須進行「功能分區」的「類別」下的「組別」設定。

三、依國土計畫法第23條規定, 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, 可加以如同國土保育地區之「資源、生態、景觀或災害特性及程度」之「禁止或限制使用」。雖立法旨意尚屬必要, 但易引起爭議, 甚至成為賄賂或政敵攻詰的話題, 在劃設時如何慎重, 即係劃設原則是否具操作意義之關鍵所在。

四、依國土計畫法第7條規定, 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」; 直轄市、縣(市)主管機關亦應遴聘(派)學者、專

³ 2015年10月5日, 屠呦呦經瑞典諾貝爾委員會宣布為該年醫學獎三位得主之一, 屠呦呦並未接受美式高階自然科學教育, 完全以中國漢醫研究成果, 獲得世界級最高榮譽。此足以說明研究方法不一定要美式化, 中國式研究模式仍有其值得肯定之處。

家、民間團體及有關機關代表，召開事涉直轄市、縣（市）範圍之「國土計畫審議會」⁴，其遴選是否以「專業取材」令人質疑，成效必然不易獲致信任。比較可行者，即其中央主管機關應訂定各類別專家學者之比例，包括：黨派、性別、學歷等，以符合公正原則。

本研究所為「流程治理」之設計，係一項挑戰，固然辛苦，但如能完成，必然貢獻許多。

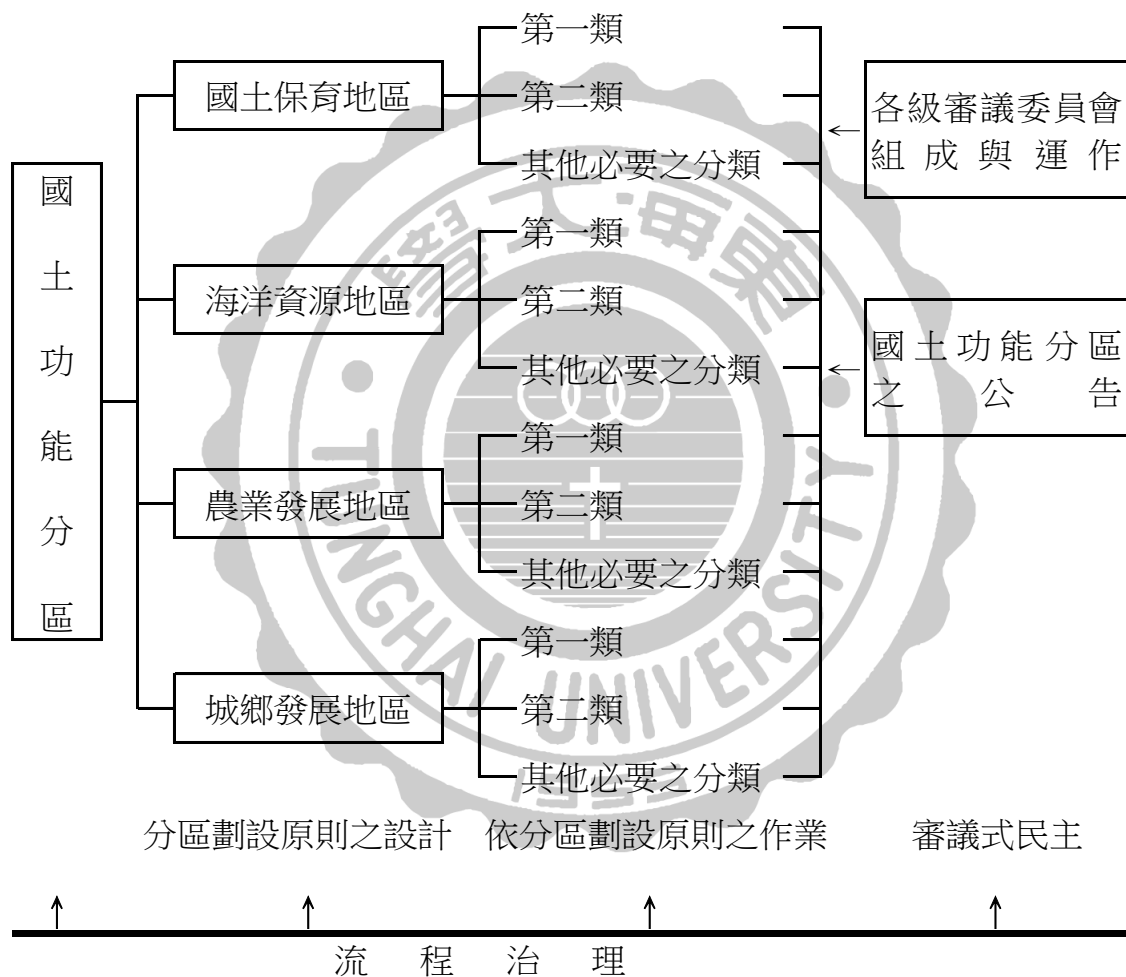


圖 1-2 研究架構

資料來源：本研究繪製

⁴有鑒於國、民二黨執政後，聘（派）學者專家皆有所偏頗。如能訂定更為科學化之遴聘標準，嗣後始有規則可循，亦可避免無謂的爭議。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究的範圍，可由下列層面說明如后：

一、研究對象：

限於國土計畫法所涉「國土功能分區」的規定事項，其他不在研究之範圍。

二、研究時間：

自國土計畫法於2016年1月公布施行之後，之前理論和政策係供分析之參考。

三、研究內容：

本研究係以流程治理觀點，分析「國土功能分區」類型基準之建構。其研究聚焦，旨在於流程之合理性，而非基準之適當性。

四、研究方法：

本研究涉及專業，一般學者專家無法進行深度訪談，更遑論抽象調查(survey)。因之，採用場域觀察及邏輯思維分析，此係一般研究土地使用分區者慣用之方法。⁵

貳、研究限制

本研究係國土計畫法公布施行後，即行進行「國土功能分區」之研究，相關研究，內政部營建署正委託學者專家進行研究。至撰稿為止，祇有一篇報告完成。因之，研究過程中，可以參考之資料非常有限，此係本研究最顯著的研究限制。此外，因本研究係就正在進行「準備作業」的國土功能分區如何作業所涉流程之研究，不僅法制旨趣不易掌握，就是流程如何設定；亦是困難重重。倖好指導教授多所指導，始克完成研究。

本研究儘管限制殊多，以致學術價值受到影響，但在學術研究強調創新和挑戰的理念指使下，全力以赴。唯研究時間尚屬短促，誤植之處恐不易自覺，則是一項值得警惕或反思之處。

⁵ 本研究指導教授係至今國內唯一以「土地使用分區」進行博士論文之專家學者。其論文研究方法深度受都市計畫，乃至國土計畫學界重視，即採此種方法。

第二章 理論基礎與文獻探討

本研究所設定的理論基礎，係「流程治理觀點」(the perspective of process governance)，主要係經由多年來的工商服務經驗中，體會到「流程管理」(process management)的重要；尤其近些日子以來，蔡英文政府的若干政治改革深受各界批評，本研究指導教授在報端指出蔡政府年金改革所以遭遇殊多阻力，即係「流程治理」(process governance)未能周妥規劃和應用所致（紀俊臣，2017），更給本研究在研究理論上的重大啟示。

由於流程治理國內傾向企業界流程治理(business process governance; BPG)。因之，在公共管理的論述上尚不多見。此固然不無影響本研究之進度，卻也使本研究之思維架構更加寬廣。至於國土計畫法因公布施行只有一年，相關研究；尤其涉及國土功能分區之研究，更屬少見，爰就既有之相關文獻進行分析，先此敘明。

第一節 理論基礎

流程治理本係企業界所較常應用的公司治理(corporate governance)模式之一。因之，本研究乃以管理學(management)的理論介紹該名詞之定義。美國著名流程治理學者Peter Schooff在ebizQ社群網站就「流程治理：為何重要及如何正確行使」“Process Governance :Why it matters and how to do it right”曾就其定義有如下的說法：

簡略的說，流程治理就是推動企業創新之決策系絡狀態之組合，包括：

- 一、誰擁有和如何作為？
- 二、誰將協助？
- 三、組織中地位何在？
- 四、預算如何編列？
- 五、如何指揮？
- 六、如何安排不同的企業或企業的業務單位？

此種界定頗具有「懶人包」的意含。此與Rafael Paim 的界定具有異曲同工之妙，Paim 指出(Paim 2011)：

流程治理係指專業流程管理模式，流程控管模式與各種組織單位行動，以及在組織中涉及流程管理相關責任等所為全部指南之謂。簡言之，其即涉及業務之流程管理作為及如何作為之所有指南的組合模式。

Paim (2007, 2010) and Paim et. al. (2009) state that process governance comprises the “definition of overall guidelines of the process management model, the process control model and the activities of the various organizational units, and involves mainly the distribution of Process Management-related responsibilities within the organization. Briefly, it involves fostering the definition of overall guidelines to orient what should be done in Process Management and how it should be done” . (BPTrends, November 2011)

此處值得補充者；即流程治理與流程管理有何不同，據Paim說法⁶：

流程管理係指常任工作須經設計流程和確認固定功能，以及組設流程相關學習的協調性集合體。那些工作所代表者即是設計、監視、流程管理與連結，以及組織中流程相關學習等。反之，流程治理的角色係指導流程管理以填補策略和執行間的落差，並協助該二者及從而增加生產力和型塑價值之謂。

(BPTrend , November 2011)

質言之，流程管理係指內部的執行管理；而流程治理則在彌補組織策略與執行間的落差，並有助於前二者之合作，從而達致提升生產力和形塑產業組織價值。

Paim曾提出建立流程治理模式的構成因子，包括：

- 一、可為組織操作和事涉產品和（或）勞務的部門。
- 二、企業策略。
- 三、價值鏈或弘觀流程。
- 四、流程或有關流程管理定位。
- 五、制度性政策和指南。

⁶ “Now in terms of defining it: It comes down to setting the sort of decision-making context for how an initiative is going to be set up: Who owns it and how does it report in? Who's going to sponsor it? Where is it positioned in the organization? How is it budgeted? How is it directed? How is it going to engage the different business units or lines of business ?” 資料來源: ebizQ 網站: Process Governance : Why it matters and How to do it right , http://www.ebizq.net/topics/process_governance/features/13218.html , 檢閱日期: 2017年3月5日。

- 六、組織設計與權力結構。
- 七、存續中的流程定向工具。
- 八、組織的所有流程。

Paim曾提出各類型的流程治理思考架構，並以圖2-1為其認為周妥的流程治理思維架構。其主要構成因子，包括：

- 一、策略或目標。
- 二、治理角色和治理中的角色。
- 三、流程治理工作的區劃。
- 四、治理決策的贊助、結構和基準擴張。
- 五、標準與工具。
- 六、管控與評估。
- 七、表彰與獎勵。



圖 2-1 流程治理思維架構

資料來源：BPTrends，Process Governance: Definitions and Framework, Part 1，
<http://www.bptrends.com/>，檢閱日期：2017年3月15日。

總體言之，流程治理的思維架構，就是確立各該組織的發展策略或經營目標。在建

構作業標準和應用工具後，再確立組織成員的治理角色和治理中的角色，並且就流程管理工作加以區劃（或稱分配）在流程中不僅重視管控和評估，亦且肯認獎勵和表彰，從而形塑治理決策體系的贊助（或稱協力），結構以及因應組織環境的服務基準擴張等所為的組織系統之建構。其實流程治理主要還在於領導(leadership)與管理(management)，前者如何採取有效能(effectiveness)的領導；後者在於如何減少成本，強化服務綜效，應係流程治理的基本意旨。

對於上揭流程治理的理論基礎，如以企業管理言之，大體係主張一個完整的流程實施過程，應該是一個不斷推進的過程，包含企業整個流程體系的生命週期，謂之「企業流程治理」(BPM)。質言之，企業流程治理的目標本質，就是建構企業整個流程體系的生命週期(life cycle)規範。一個完整的企業流程實施過程，包括下列步驟：

第一步驟：對流程進行發掘(discovery)與策略規劃。

第二步驟：對流程進行分類及逐級分解。

第三步驟：對流程進行設計及建模(modeling)。

最終目標在於優化動態流程，並且實現動態優化的治理作為。

不僅國內流程治理專書不多見，即使流程管理專書亦所見不多。最近出版的流程治理專書，當推石真語所著：「管理就是走流程」一書(2016)，該書封面有如圖2-2之流程管理，頗具理論發展的邏輯架構思維。

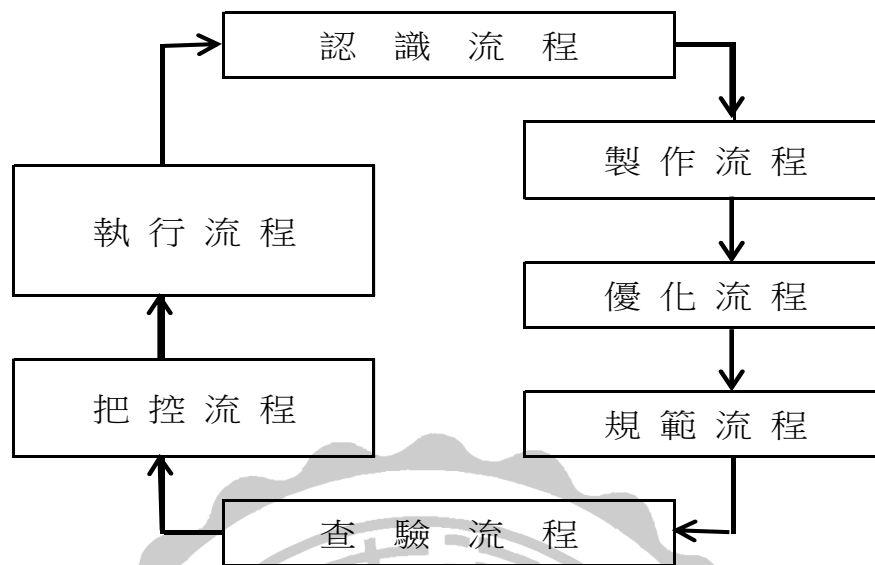


圖2-2 石真語流程管理思維

資料來源：管理就是走流程（1頁），石真語，2016，北京：人民郵電。

就公共管理而言，其流程治理可能有若干與企業管理之流程治理有所不同，諸如：財務管理前者比較忽略歲入預算之籌措，人事管理前者亦比較忽略創新人才的甄補。唯就國家財政危機之秋，固然不得不考慮歲入預算之籌措；即使國家財政充裕，亦當思考國家財政係來自人民的繳納租稅，豈可不知節儉支出。再說，人事甄補，行政業務不僅要辦得快，而且要辦得好，如有創新而能減少不必要流程，豈不是更好。事實上，在行政革新的二十一世紀行政專業(admincracy)時代，資源要用在刀口上，尤應有「有計畫，始有預算」的「計算預算」(planning budget)概念，並且便民利民，具有創新行政(initiative administration)的服務倫理，應是基本的流程治理思維邏輯。

第二節 文獻探討

由於國土計畫事屬專業領域，除非研究國土規劃、都市計畫或土地使用分區等領域，甚少涉獵相關制度之研究。茲將新近發現之重大文獻摘述如下：

壹、紀俊臣：「臺北市單行法規的制定過程」：以「臺北市土地使用分區管制規則」的

訂定為例

紀俊臣於1985年以上揭論文取得國立政治大學政治研究所法學博士，此係國內迄今唯一以「土地使用分區」(zoning)為研究主題取得博士學位論文。該論文對法制固有嚴謹的分析外，就「土地使用分區」的理論基礎和區劃組別亦有殊多論述，係可供本研究參考之最具權威性的學位論文。紀俊臣在論文中，曾就土地使用分區的科學性判定，有一些論述可供本研究之參考。諸如：住宅區分為住一、住二、住三，再以組別驗證土地使用情形，國土功能分區各分區各以三類區劃，其可行性是否不足？各分區均一律三類別是否不符現實所需，就臺北市土地使用分區之劃設經驗言，顯然不足，即使很可供參酌的國土功能分區之作業分析依據。此外，對於土地所有權人申請土地使用分區許可，國土計畫法及其施行細則固有若干劃分基準，但是否過於簡略，臺北市的經驗亦可供參考。當然該論文係以「地方法規」的「制定過程」(making process)為主題，土地使用分區僅係該論文之規範，並非就土地使用分區本身進行研究或分析，是其最大的研究限制。

貳、紀俊臣：「都市國家：臺灣區域治理的策略選擇」

紀俊臣於2016年1月，將近三年來的30篇學術論文彙集後出版。在該專書中有多篇涉及空間發展，不論是區域治理、行政區劃，乃至首都圈的規劃，尤其國土空間的規劃，皆直接、間接與國土計畫及其功能分區有關。紀俊臣所倡導的區域治理觀念，在國土功能分區中的「城鄉發展地區」固然應有此觀念；即使農業發展地區與城鄉發展地區亦當如此「區域間合作」，始克合理使用國土。此外，國土功能分區宜以各分區進行專題研究，而非是當前內政部營建署所委託的籠統「大部頭研究」，始克深入而有「因地制宜」的土地使用觀念，此點紀俊臣的研究個案很值得內政部規劃參考。

參、陳明燦：國土政策與法律

陳明燦於2006年出版該專書，係針對「國土」(territory)的未來發展；尤其是當時國土計畫法草案已由行政院函請立法院審議，立法院卻推遲審議時程，作者能適時推出該專書，其目的在提醒立法委員早日完成國土計畫法之立法，可謂用心良苦。陳明燦能由公共政策合法化的法治觀念，推動國土計畫法之完成立法，功不可沒。陳明燦係國內後起之秀的土地法學者，對於國土空間規劃，屢有佳構，最近傾向土地法著作；亦在間接促進國土的合理使用，係頗值得嘉許之所在。

肆、林明鏘：「國土計畫法學研究」

臺大法律學院教授林明鏘於2006出版上揭專書，該書共有12篇論文，其中第4篇：「法治國家原則與國土規劃法制」，係分析法治國家下之空間規劃法制，第12篇：「德國國土計畫法研究：兼評我國國土計畫法草案」，對我國國土計畫法之立法著有貢獻；尤其德臺比較後，更有助於臺灣國土計畫法制的健全與完妥。此外，多篇涉及都市更新、非都市土地使用管制主題，對於國土功能分區之劃設，亦可提供參考之獨到見解，是該專書值得多所閱讀之處。

伍、林六合：「2030台灣國土計畫體系」

林六合係工學博士，於2002年出版該專書，就臺灣未來的發展，放眼到2030年，分析國土計畫體系之可行建構模式。此本著作對於當前國土計畫法公布施行後的「後續作業」，具有提示性的貢獻。蓋國土計畫法雖有國土功能分區劃設的機制設計，但究竟未來國土規劃願景如何，卻未有明確的設計。林六合的著作適時出現，應具有展現國土規劃願景的可能性和必要性。

陸、謝哲勝主編：「國土計畫法法律與政策」

謝哲勝於2016年所主編出版之上揭著作。係由7位學者分章纂寫的論文集，對於事涉國土計畫的法制作業，有相當深入的分析。相信該著作的出現，對於加速國土計畫法制化，具有顯著的貢獻；尤其在國土計畫法施行初期的「規劃作業」，該專書應有其催生或加持的學術貢獻。該專書涉及國土計畫之分區、土地使用管制合實性審查、土地所有人之損失補償、補償救濟機制及國土永續發展基金之規劃，皆係影響嗣後國土計畫法施行的重要論文。

柒、陳維斌：「氣候變遷之國土空間策略規劃」

陳維斌於2013年初版上揭專書，此係針對「氣候變遷」(climate change)的日益嚴重，未來的國土空間策略規劃之分析。由於早年的國土空間策略規劃，大都著眼於短期的空間規劃，而欠缺長期性的願景設計。此係忽略人類的發展性與土地的可能過度使用，而提供合理的土地使用學理，以供土地市場服務人員之參考。

捌、鐘麗娜：「都市政治與土地政策之政經結構分析」

鐘麗娜於2012年出版上揭專書，旨在就都市政治與土地政策之政經結構進行分析，俾能認同和支持綠化能源政策。此外，鐘麗娜將北京的都市政治發展及其就未來涉及都市政治事項，進行實徵研究，並且以中部相關資源為基準。由於地方政治發展實有賴地方政府之共同策進，而該著作應用科技加以分析，以找到可行的國土使用方案。



第三章 國土計畫法所定國土功能分區的類型

國土計畫法在第3條第7款，就「國土功能分區」做如下的界定：「指基於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、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。」質言之，依國土計畫法(Territory Plan Act)⁷所劃定的國土功能分區(territorial function zoning)，係指基於保育利用與管理(conservation utilization and management)之需要，依土地資源特性(the character of land resource)所做的國土土地使用分區(territorial zoning)。其類型可分為四種，即：國土保育、海洋資源、農業發展及城鄉發展等。至於各該國土功能分區類型之劃設及土地使用管制原則，則在國土計畫法第四章「國土功能分區之劃設及土地使用管制」；尤其第20條及第21條有較為詳細的規定。

第一節 國土功能分區的類型設計

茲依據國土計畫法第四章規定；尤其第20條就各該國土功能分區之劃設及其分類的劃設原則規定，分別說明，包括：

壹、國土保育地區

所稱「國土保育地區」(territorial conservation zoning)，係依據天然資源(natural resource)、自然生態或景觀(natural ecology/landscape)、災害(disaster)及其防治設施(preventive facilities)分布情形加以劃設，並按環境敏感程度(environmental sensitivity)予以分類。初步規劃為三類，即：

第一類：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。

第二類：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。

第三類：其他必要之分類。依「國土功能分區圖繪製作業辦法草案」第3條第1款第

⁷ 內政部將國土計畫法英譯為“Spatial Planning Act”，應屬誤譯，其施行細則英譯為 Enforcement Rule of Spatial Planning Act，亦宜英譯為“Implementing Regulation for Territory Plan Act。”

3目規定：「具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災害，依國家公園法劃定之地區；即第三類係依特別法所為之分類，並非授權行政保留之分類事項。

此種國土保育地區最重要的變數，就是各該土地之「環境敏感程度」(the degree of land sensitivity)，以及或其他法律特別授權下所為國土保育地區之劃設。

貳、海洋資源地區

所稱「海洋資源地區」(marine resource zoning)，係依據國土計畫法第20條第2款規定內水(inland waters)、領海(territorial sea)之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用(conservation & utilization of marine resource)、原住民族傳統使用(aboriginal peoples' traditional use)、特殊用途(special use)及其他使用等加以劃設，並按用海需求(the need of use of marine use)予以分類。質言之，因海洋資源地區係依據用海需求加以劃設。因之，此謂用海需求即以用海需求程度加以分類：

第一類：使用性質具排他性之地區。

第二類：使用性質具相容性之地區。

第三類：其他必要之分類。唯依功能分區圖繪製作業辦法草案第3條第2款第3目規定，係指尚未規劃或使用地區。

此種國土空間使用分類，係以「用海程度」之相容性(compatible)或排他性(exclusive)為分類的基準。

參、農業發展地區

所稱農業發展地區(agricultural development zoning)，依國土計畫法第20條第3款規定，係依據農業生產環境(agricultural production environment)，維持糧食安全功能(maintain food security function)及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件(the conditions of agricultural production resources)加以分類：

第一類：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。

第二類：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。

第三類：其他必要之分類；唯依國土功能分區圖繪製作業辦法草案第3條第3款第4目規定，係指毗鄰農業生產環境，與當地農業發展或經營環境具環境關聯性，提供鄉村居住之地區。

該國土空間劃設類型係以農業發展優良或良好為基準，有一、二類之別，並且重視

農地生產資源條件之情形。

肆、城鄉發展地區

所稱「城鄉發展地區」(urban rural development zoning)，依國土計畫法第21條第4款規定，依據都市化程度(the degree of urbanization)及發展需求(development need)加以劃設，並按發展程度予以分類為：

第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。

第二類：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。唯依國土功能分區繪製作業辦法草案第3條第4款第3目，係指預定提供住宅或產業活動使用之地區。

第三類：其他必要之分類。依上揭辦法第4目規定，係指提供原住民族居住之地區。

關於上揭國土功能分區之劃設，依2017年1月17日，內政部營建署「國土功能分區繪製作業辦法（草案）」機關研商會議紀錄所載：目前非都市土地係按現況劃設為11種使用分區及19種使用地，後續將依據自然環境條件、糧食自給率目標及城鄉發展願景等，劃設「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」及「城鄉發展地區」等功能分區及其分類，以規劃引導土地使用（詳如表3-1）（§20~21、23）。

表 3-1 國土功能分區非都市土地劃設取向

| | | | |
|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 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 (敏感程度高) | 第 1 類 (敏感程度高) | 第 1 類 (敏感程度高) |
| 第 2 類 (敏感程度次高) | 第 2 類 (敏感程度次高) | 第 2 類 (敏感程度次高) | 第 2 類 (敏感程度次高) |
| 第 3 類 (其他) | 第 3 類 (其他) | 第 3 類 (其他) | 第 3 類 (其他) |

取 代

| | | | | | | | | | |
|----------------|----------------|-----------------|-------------------|----------------|------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|
| 森林區 | 河川區 | 國家公園 | 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 |
|----------------|----------------|-----------------|-------------------|----------------|------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|

資料來源：中華民國內政部營建署全球資訊網：國土功能分區繪製作業辦法（草案）機關研商會議簡報資料，

http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=101828&Itemid=53，檢閱日期：2017年3月15日。

質言之，現行非都市土地使用編定原則所列之11種使用分區及19種使用地，將就各該國土功能分區依其土地適性，分別改劃設為各該國土功能分區相合類型中。

第二節 國土功能分區的土地使用管制措施建置

固然國土空間使用係全民的共識，依國土計畫法發布「國土功能分區圖」後，即須依圖說重新劃設各該國土用地，但國土用地過去以來，不論都市計畫法或區域計畫法皆有「罰則」(penalty provisions)之規定，但禁制的法律效果並未能獲得社會普遍認同。主要原因仍在於「管制措施」(control facilities)的規制是否健全。因之，本節乃就國土計畫法第21條國土功能分區及其分類上之土地使用原則，略加分析。

壹、土地使用管制原則

由於國土功能分區係依「適性發展」(adaptive development)原則劃設，是以對於各該國土功能分區之管制措施，在土地使用上亦宜採取「不符適性發展」之計畫作為者，即予以管制。此係以「原則管制，例外許可」之行政處分作為。因之，依上揭國土計畫法第21條條文規定，分別就國土功能分區既有分類設定下列土地使用之原則為：

一、國土保育地區

第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。

第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。

第三類：其他必要之分類：按環境特性給予不同程度之使用管制。

就國土保育地區三類的土地使用管制言之，第一類與第二類管制標準係第一類在保育上強化禁止或限制其他使用，而第二類則在鼓勵有條件使用。質言之，該第二類係在以維護自然環境狀態；第三類則依環境特性為不同程度之管制措施。

二、海洋資源地區

第一類：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，並禁止限制其他使用。

第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。

第三類：其他必要之分類：其他尚未規劃或使用者，按海域資源條件，給予不同程度之使用管制。

由上揭管制規定，發現海洋資源地區的管制，基本上係採「原則許可，例外禁止」的行政處分模式。蓋海洋範圍廣大，其資源又多在海水中，甚至是在海下的礁層、大陸棚，如何管制已是一項不易執行的任務，何況違反規定者，亦不限於國人。在此國際環境中，除非有國防安全問題外，宜依國際海洋法規定執行管制措施較合行政管制之管理經濟原則。

三、農業發展地區

第一類：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。

第二類：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。

第三類：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。

由上揭管制規定，發現對該農業發展地區應以維持「農業發展規模」，從而維護糧

食安全存量為最高管制目標。因之，對於該地區三類的土地使用，則在於農地農用下始得有必要性的管制措施。其管制措施更以農地高密度或稱高等則之使用者，為最嚴格之管制（包括：禁制或限制）；至於農地低密度或稱低等則，則適度放寬，又有不同等度之使用管制機制，以使國土內之農地可以合理之使用。

四、城鄉發展地區

第一類：供較高強度之居住，產業或其他城鄉發展活動使用。

第二類：供較低強度之居住，產業或其他城鄉發展活動使用。

第三類：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。

依上揭土地使用之規定，發現劃設為「城鄉發展地區」大多位處於都市計畫地區，其如臺北市多已劃定「土地使用分區」的「商業區」(commercial area)或「住宅區」(housing area)，而無論商業區或住宅區皆已依其土地使用強度設定之必要性，可行性而有不同使用類型之管制機制。因之，國土計畫法為利該國土功能分區的合理使用，乃參照都市計畫法之「土地使用管制規則」之管制原則，給予合理的土地使用規制。此外，依國土計畫法第23條規定，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。

經由上揭國土功能分區的土地使用原則設計所為之設定，殆可由下列的發現：

一、現行都市計畫法土地使用管制(zoning)的管制措施，係國土計畫法設計國土功能分區的劃設原則與土地使用原則的最重要參考機制，足見「經驗確係法制」的基礎，此對該機制的執行有很大的成功保證。

二、該國土功能分區的土地使用因其他法律或有不同規定，致有若干分類以「其他分類」歸類，宜參考「國土功能分區圖繪製作業辦法草案」之設計，給予更加明確的類別設定，俾資遵循和政策執行。

第三節 國土功能分區的類型區劃步驟

依「國土功能分區圖繪製作業辦法草案」第4條第2項規定，其劃設係有優先順序

(priority)，如：第一優先為國土保育地區第一類、國土保育地區第二類；第二優先為農業發展地區第一類、農業發展地區第二類、農業發展地區第三類、農業發展地區第四類；第三優先為其他國土功能分區及其分類，足見對於國土功能分區的類型區劃並非同步劃設，而係依國土保育的需要，愈有國土保育的「危險因子存在地區」愈早進行劃設，以符國土計畫法第一條所揭櫫的國土計畫目標。

壹、製作國土功能分區圖

依國土計畫法第22條規定，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，報中央主管機關核定後公告，並實施管制。該項國土功能分區圖，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。

茲就中央主管機關所起草的「國土功能分區圖繪製作業辦法草案」第4條所擬規制的「國土功能分區及其分類之劃設條件」，包括：

一、國土保育地區

（一）第一類：

1. 符合系列條件，但不包含符合城鄉發展地區第一類、第二類及第四類劃設條件之地區：

- （1）活動斷層兩側一定範圍。
- （2）特定水上保持區（水庫集水區、主要河川集水區須特別保護者、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者、沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者）。
- （3）河川區域。
- （4）洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區。
- （5）區域排水設施範圍。
- （6）一級海岸防護區（非屬海域範圍者）。
- （7）自然保留區。
- （8）野生動物保護區。
- （9）野生動物重要棲息環境。
- （10）自然保護區。
- （11）一級海岸保護區（非屬海域範圍者）。
- （12）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。
- （13）古蹟保存區。
- （14）考古遺址。
- （15）重要聚落建築群。
- （16）重要文化景觀。
- （17）重要史蹟。
- （18）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。
- （19）水庫集水區（供家用或供公共給水）。
- （20）水庫蓄水範圍。
- （21）國有林事業區（自然保護區、國土保安區）、保安林。
- （22）依原區域計畫劃定之森林區。
- （23）大專院校實驗林地林業試驗林地等。
- （24）溫泉露頭及其一定範圍。

2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

(二) 第二類：

1.符合下列條件之地區：

(1) 地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流)。(2) 洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區。(3) 嚴重地層下陷地區。(4) 淹水潛勢。(5) 山坡地。(6) 土石流潛勢溪流。(7) 二級海岸防護區(非屬海域範圍者)。(8) 依原「莫拉克颱風災後重建特別條例」劃定公告之「特定區域」。(9) 二級海岸保護區(非屬海域範圍者)。(10) 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。(11) 歷史建築。(12) 聚落建築群。(13) 文化景觀。(14) 紀念建築。(15) 史蹟。(16) 地質敏感區(地質遺跡)。(17) 水庫集水區(非供家用或非供公共給水)。(18) 自來水水質水量保護區。(19) 礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區。(20) 地質敏感區(地下水補注)。(21) 國有林事業區(森林育樂區、林木經營區)。(22) 特定水土保持區(山坡地陡峭，具危害公共安全之虞者、其他對水土保持有嚴重影響者)。

2.位於前目範圍內之零星土地，一併予以劃入。

(三) 第三類：實施國家公園計畫地區。

二、海洋資源地區

(一) 第一類：使用行為具排他、獨占者。

(二) 第二類：使用行為具部分排他、部分獨占者。

(三) 第三類：尚未使用之海域或其他非屬前列之分類者。

三、農業發展地區

(一) 第一類：

1.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設施之地區，包含農地資源分類分級之第一種農業用地、環境優良且投入設施建設之養殖使用土地。

2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

(二) 第二類：

1.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，包

含農地資源分類分級之第二種、第三種農業用地、其他養殖使用土地。

2. 位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

(三) 第三類：

1. 擁有糧食生產功能且位於坡地之農業生產土地，以及無國土保安之虞且可供經濟營林之林產業發展土地，包含農地資源分類分級之第四種農業用地、林產業土地等。

2. 位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

(四) 第四類：農村主要人口集居地區，其現有聚落人口達一定規模，且與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落，面積達五公頃以上者，包括原依區域計畫法劃設之鄉村區（但不包含符合城鄉發展地區或國土保育地區劃設條件之地區）。

四、城鄉發展地區

(一) 第一類：

1. 實施都市計畫之地區。

2. 都市計畫區面積超過百分之五十屬符合國土保育地區第一級劃設條件之地區者，應予註記。

(二) 第二類：

1. 依原區域計畫法劃定之鄉村區或建築用地，聚集面積達五公頃以上者（但偏鄉及離島地區得視實際情況酌減之）。

2. 前目範圍內面積超過百分之五十屬符合國土保育地區第一級劃設條件之地區者，應予註記。

3. 位於第一目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

(三) 第三類：直轄市、縣（市）國土計畫指定提供城鄉發展儲備之地區。

(四) 第四類：原住民族保留地範圍內依原區域計畫法劃設之鄉村區，面積達三公頃以上者。

在進行國土功能分區及其分類劃設時，直轄市或縣（市）就各該國土功能分區及分類之「界線」(boundary) 劃設和標示時，應會同都市計畫、國家公園、地政、水利、林業、農業、工業、海洋、海岸、原住民族及有關機關（單位），根據圖面、地形、地物等顯著標誌，依下列規定認定之；經直轄市、縣（市）國土計畫指定地區，並應辦理釘

樁及測定其界線後劃設之：

- 一、以宗地界線為界線者，以地籍圖上該宗地界線為國土功能分區及其分類界線。
- 二、以都市計畫、國家公園計畫或其他相關土地使用計畫範圍界線為界線者，以該範圍之界線為國土功能分區及其分類界線。
- 三、以環境敏感地區公告範圍界線為界線者，以各該界線為國土功能分區及其分類界線。
- 四、以農地分類分級成果為界線者，以該界線為國土功能分區及其分類界線。
- 五、以道路或其他線型範圍為界線者，以該界線為國土功能分區及其分類界線。

貳、都市計畫及國家公園計畫以外之土地使用地編定

依國土功能分區繪製作業辦法草案第6條規定，都市計畫及國家公園計畫以外之土地，應編定下列使用地：

- 一、住宅用地：提供居住及其必要設施建築使用者。
- 二、商業用地：提供商業發展及其必要設施建築使用者。
- 三、工業用地：提供工廠及其必要設施建築使用者。
- 四、礦業用地：提供礦業及其必要設施使用者。
- 五、農業用地：提供農業生產者。
- 六、農業設施用地：供農業發展需求之研發、加工、行銷等不同階段之產業價值鏈有關設施使用者。
- 七、林業用地：供林業經營及其設施使用者。
- 八、水利用地：提供水利及其必要設施使用者。
- 九、保育用地：提供保護生態使用者。
- 十、遊憩用地：提供遊憩設施建築使用者。
- 十一、風景用地：提供維護風景使用者。
- 十二、文化設施用地：提供文化服務之設施、機構或文化保存使用者。
- 十三、交通用地：提供鐵路、公路、捷運系統、港埠、空運、氣象及其必要設施建築使用者。
- 十四、殯葬設施用地：提供殯葬設施建築使用者。
- 十五、機關用地：提供政府機關及其必要設施建築使用者。
- 十六、學校用地：提供托兒所、幼稚園、國小、國中、高中大學及其必要設施建築使用

者。

十七、環保設施用地：提供環境污染控制、汙染清理及廢棄物回收、清除、處理設施使用者。

十八、綠地用地：提供公園、綠地及其必要設施使用者。

十九、公用事業用地：提供自來水、電力、電信、瓦斯等公用事業其必要設施建築使用者。

二十、宗教用地：提供廟宇、教堂及其必要設施建築使用者。

二十一、能源設施用地：提供傳統能源、再生能源及其必要設施使用者。

二十二、海域用地：提供各類海及其設施使用者。

該法第7條復規定，各種使用地之編定，原依區域計畫法編定之既有合法可建築用地，除依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地者外，其餘土地按原區域計畫之使用地編定類別，並依下列規定辦理：

一、住宅用地：既有甲、乙、丙種建築用地，按合法住宅使用情形，得編定為住宅用地。

二、商業用地：既有甲、乙、丙種建築用地，如有合法商業登記者，得編定為商業用地。

三、工業用地：既有丁種建築用地或窯業用地，按合法使用情形，得編定為工業用地。

四、礦業用地：既有礦業用地及鹽業用地，按合法使用情形，得編定為礦業用地。

五、農業用地：既有農牧用地及養殖用地，除符合農業相關法令規定合法使用之農業設施，得編定為農業設施用地者外，得編定為農業用地。

六、農業設施用地：既有農牧用地及養殖用地，符合農業相關法令規定合法使用之農業設施，得編定為農業設施用地。

七、林業用地：既有林業用地、國有林事業區、保安林等森林地區，得編定為林業用地。

八、水利用地：既有水利用地，或經水利主管機關依法公告之河川區域或水道治理計畫線或用地範圍線內之土地，得編定為水利用地。

九、保育用地：既有生態保護用地及國土保安用地，得編定為保育用地。

十、遊憩用地：既有遊憩用地範圍內，就合法建築物或設施，得編定為遊憩用地。

十一、風景用地：既有遊憩用地，區內純粹為自然風景資源，供自然風景維護與保育使用者，得編定為風景用地。

十二、文化設施用地：既有古蹟保存用地、經文化或教育主管機關依法核定之一般文化設施或其他文化設施，得編定為文化設施用地。

十三、交通用地：既有交通用地，或經交通主管機關核定作為機場、一般鐵路及相關設施、高速鐵路及相關設施、捷運及相關設施、國道、省道、快速道路、一般道路、道路相關設施或港口等設施使用者，得編定為交通用地。

十四、殯葬設施用地：既有殯葬用地，或經殯葬設施主管機關依法核定供殯葬及相關設施使用者，得編定為殯葬設施用地。

十五、機關用地：供政府機關、民意機關、國際組織、外國使領館、其他外國機構等使用者，得編定為機關用地。

十六、學校用地：供幼兒園、小學、中學、大專院校，或經教育主管機關核定作為教育相關設施使用者，得編定為學校用地。

十七、環保設施用地：供污水處理廠、污水抽水站、雨水及污水截流站、垃圾處理廠及垃圾掩埋場、廢物處理、空間、噪音監測處理設施、資源回收設施，或經環保主管機關核定作為環境保護相關設施使用者，得編定為環保設施用地。

十八、綠地用地：供非營利性且供一般民眾休憩之土地，包括公園、綠地、廣場、花園及相關園藝設施使用者，得編定為綠地用地。

十九、共用事業用地：供氣象、電力、瓦斯、自來水、加油站等使用者，得編定為公用事業用地。

二十、宗教用地：既有合法宗教設施，得編定為宗教用地。

二十一、能源設施用地：提供傳統能源、再生能源，或經能源主管機關核定作為能源相關設施使用者，得編定為能源設施用地。

二十二、海域用地：提供各類用海及其設施使用者，得編定海域用地。原未依據區域計畫法編定使用地。

對於原未依據區域計畫法編定使用地類別土地，應依據各級國土計畫、國土功能分區，其分類劃設原則、第6條使用地編定原則及依法核准使用情形等，辦理編定為適當使用地。

參、國土功能分區公開展覽、公聽會及其他措施

依國土功能分區圖繪製作業辦法草案第9條規定，直轄市、縣（市）主管機關完成國土功能分區及其分類圖與使用地編定圖後，應於各該直轄市、縣（市）政府及有關鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得

於公開展覽期間內，以書面載名姓名或名稱及地址，向直轄市、縣（市）主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果、國土功能分區、分類及使用地編定圖及土地清冊電子檔，報請中央主管機關核定。該項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。

該辦法草案第10條規定，國土功能分區及其分類圖與使用地編定圖經核定後，直轄市、縣（市）主管機關應於各該直轄市、縣（市）政府及有關鄉（鎮、市、區）公所分別公告三十日，並自公告之日起，實施管制。直轄市、縣（市）主管機關應將公告登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知；國土功能分區及其分類與使用地編定結果並應納入國土功能分區及其分類與使用地資訊圖臺，以供查詢及核發國土功能分區及其分類與使用地證明書。土地所有權人發現國土功能分區、分類及使用地編定有遺漏或錯誤情事，應於公告之日內以書面提出申請更正，經直轄市、縣（市）主管機關查明屬實，並彙報中央主管機關核定後更正之，並復知相關土地所有人。





第四章 國土計畫法所定國土功能分區劃設與土地使用管制的準備過程檢視

根據內政部營建署於2017年4月20日所發布的事涉國土計畫法定工作事項及其流程，如表4-1所示。該等法定工作項目至為繁重，時程長達6年之久，其中以公告全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫最為艱辛，但該項國土計畫係以「國土功能分區」的製作圖說，為其核心任務，而圖說製作當以「國土功能分區」劃設為前提，足見工作項目環環相扣，並無輕重之分。此外，21項子法的訂定，除國土計畫法施行細則已於2016年6月17日發布施行外，其餘20項尚在研擬中，就以本研究最密切的「國土功能分區圖繪製作辦法」之訂定，雖有草案之預告，亦預計於2019年12月31日完成後發布施行。質言之，臺灣的國土計畫應在2019年12月31日後，始有較為完整的圖說發布施行。

表 4-1 國土計畫法法定工作項目時程規劃

| 工作項目 | 時程規劃 | 備註 |
|--------------|--|-----------------------|
| 全國國土計畫 | 本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。(107.05.01前公告施行) | 施行細則已於2016年6月17日發布施行。 |
| 直轄市、縣（市）國土計畫 | 全國國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施。(109.05.01前公告實施) | |
| 國土功能分區 | 於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告。(111.05.01前公告實施) | |
| 國土白皮書 | 每隔兩年定期公布。 | |

表 4-1 (續)

| | | |
|--|-------------------------------|--|
| <p>國土計畫法施行細則 國土永續發展基金收支保管及運用辦法 國土計畫檢討變更簡化辦法 性質重要且屬一定規模以上部門計畫 認定標準 各級國土計畫審議委員會設置要點 國土永續發展基金附徵辦法 民眾檢舉土地違規使用獎勵辦法 國土計畫補償辦法</p> | <p>第一階段 (預定106年12月31日前完成)</p> | |
| <p>重大公共設施或公用事業計畫認定標準 國土復育促進地區劃定辦法 國土利用現況調查及土地利用監測辦法 屬一定規模以上或性質特殊土地使用認定標準 使用許可審查程序辦法 使用許可公開展覽公聽會及民眾陳述意見處理辦法</p> | <p>第二階段 (預定107年12月31日前完成)</p> | |
| <p>使用許可審查費收費辦法 使用許可審議規則 使用許可國土保育費及影響收支保管運用辦法 使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法 造地施工辦法 國土計畫土地使用管制規則 國土功能分區圖繪製作業辦法</p> | <p>第三階段 (預定108年12月31日前完成)</p> | |

資料來源：中華國內政部營建署全球資訊網：國土計畫法法定工作事項，
http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=articlele&id=101828&Itemid=53，檢閱日期：2017年5月28日。

就因國土計畫作業流程輕忽不得，內政部乃須定期發布作業情形，以供國人了解；尤其主管機關務必依法行政，在規定時程中逐一完成任務。此乃本研究之一貫初衷，關

注此一軟體政經工程的施作過程。

本研究茲以中央和地方主管機關的準備作業說明於後。

第一節 國土功能分區劃設

由於國土計畫的公告，須先由中央主管機關公告「全國國土計畫」(national territory plan)後，始由直轄市、縣(市)同步分別公告各該地方的國土計畫。因之，對於主管國土計畫的中央機關－內政部，自當率先做好流程管理，始得達致「好的開始是成功的一半」之「規劃治理」(planning governance)成效。內政部在規劃治理上，除如表4-1規劃法定之工作項目時程(timing)外，正依工作項目展開作業，並積極委由專家學者參與法制作業、計畫作業，其服務態度頗值稱許。

壹、中央主管機關

國土計畫法第22條規定：

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。

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。

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。

因之，內政部在2018年5月1日前，須公告實施「全國國土計畫」，直轄市及縣(市)則須在2020年5月1日公布各該直轄市或縣(市)國土計畫。隨之，依各級國土計畫劃設各該級之「國土功能分區」，製作所屬國土功能分區圖及編定適當使用地，陳報內政部核定後公告，並予以管制。關於國土功能分區圖，預計在2022年5月1日前公告實施。

上揭「國土功能分區圖繪製作業辦法草案」，已於2017年1月擬就，預定2019年12月31日前完成訂定。國土計畫法第23條，對於國土功能分區圖的作業，規定頗為詳細，包含：

國土保育地區以外之其他國土功能分區，若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。

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。

前項規則中涉及原住民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。

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。

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。

亦即：國土保育地區的「禁止或限制」使用，並不限於原劃設的國土保育地區，正說明政府對於國土計畫之劃設，首在建構國土保安(territorial safety)。關於國土功能分區及其分類之使用地(used land)劃設的內容，包括：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規則，皆授權由中央主管機關訂定；唯對於涉及原住民土地及海域之使用管制，則須由內政部協同原住民族委員會另行訂定法規命令管理之。

內政部在2017年1月17日召集中央及地方相關機關協商劃設國土功能分區會議時，曾有如下的簡報說明⁸：

現行土地使用分區轉換為國土功能分區，應考量下列各點：

一、現行使用分區：

全國土地（除中央山脈或部分偏遠離島地區外）均已劃定使用分區及編定使用地，已賦予土地使用法定權利，故應將現行使用分區及使用地情形納入考量，並可降低制度轉換磨合期間。

⁸ 資料來源：中華民國內政部營建署全球資訊網：國土功能分區繪製作業辦法（草案）機關研商會議簡報資料，
http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=101828Itemid=53，檢閱日期：2017年5月28日

二、環境敏感特性：

全球氣候變遷趨勢下，天然災害頻仍，過去劃定使用分區或編定使用地部分欠缺考量環境資源特性，應儘速將其補充納入考量。

三、國家糧食安全：

全球氣候異常，世界各國均將糧食議題提升為國家重要戰略地位，為保障我國糧食安全，應積極維護農地之數量與品質。

四、城鄉發展需求：

因應居住、產業等發展需求，整體考量預為留設發展用地。

上揭簡報說明旨在提示主管機關辦理國土功能分區劃設時，應考量現行都市計畫法對土地使用分區的劃設成果；如有所變更，應係基於環境敏感特性變動、國家糧食安全存量，以及城鄉發展需求所為之長遠規劃。

其實國土計畫的推動，最重要者既在於國土功能分區的劃設和管理，自須檢討既往的都市計畫地區土地使用管制和非都市計畫地區土地使用管制。據學者研究有如表4-2的差異；即就國土計畫所擬強化土地使用規劃面的正功能而言，包括：

- 一、以計畫指導土地使用管制。
- 二、以使用許可取代開發許可。
- 三、落實成長管理實踐永續發展。
- 四、推動國土復育工作確保環境資源安全。
- 六、加強民眾參與機制納入公民訴訟權。
- 七、保障民眾既有權益建立國土計畫補償機制。
- 八、尊重原住民既有土地使用方式。

表 4-2 國土計畫實施前後差異比較

| 現行區域計畫與非都市土地 使用管制之問題 | 國土計畫之因應 | 條文 |
|---|---------------------------|---------------------------|
| 以新訂擴大都市計畫帶頭蔓延發展 農業生產環境與農地總量屢遭破壞 產業發展空間在政府布局與市場主 導間缺乏整合 | 以計畫指導土地使用管制 | §20、21、22、23 |
| 開發許可造成區位總量失控 | 使用許可取代開發許可 | §24、25、26、27、29、 30、31 |
| 空間規劃缺乏對氣候變遷衝擊之因 應 | 1.落實成長管理及永續發展 2.推動國土復育 | §6、9、10、26 |
| 缺乏民眾參與機制 | 加強民眾參與機制 | §12、13、25、27、34 |
| 缺乏相關補償機制 | 建立國土計畫補償機制 | §32 |
| 未妥適考量及規範原住民土地使用 方式 | 尊重原住民既有土地使用方 式 | §6、11、23、36 |

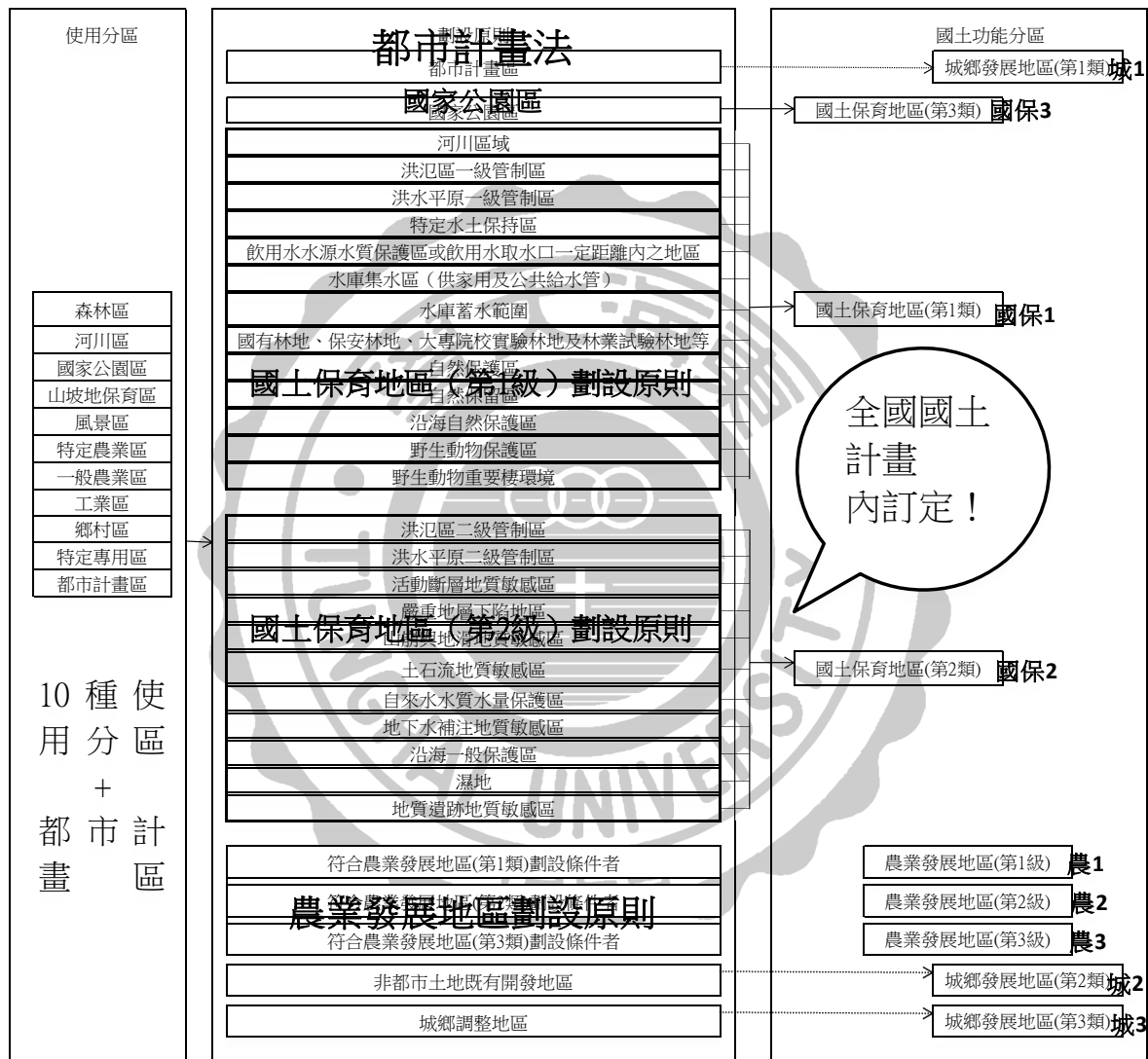
資料來源：中華民國內政部營建署全球資訊網：召開國土計畫土地使用管制規則(草案)

部分研商會議，

http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10182

8Itemid=53，檢閱日期：2017年5月28日。

內政部對於國土功能分區的劃設，其基本藍圖如圖4-1所示，此即國土功能分區圖繪作業辦法草案第4條第3項規定，都市計畫或國家公園計畫範圍經依法劃出之地區，應依第一項規定劃設國土功能分區及其分類；亦即都市計畫區劃設為城鄉發展地區第一類，而國家公園區劃設為國土保育地區第三類。



備註：海域區將直接轉換為海洋地區

圖 4-1 國土功能分區規劃架構

資料來源：中華國內政部營建署全球資訊網：國土功能分區繪製作業辦法（草案）機關研商會議簡報資料，

http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=articlele&id=101828Itemid=53，檢閱日期：2017年5月28日。

復依該辦法草案第二項規定，國土功能分區及其分類之劃設順序為（如表4-3）：

第一優先：國土保育地區第一類、第三類。

第二優先：農業發展地區第一類、第二類、第三類、第四類。

第三優先：其他國土功能分區及其分類。

正符合規劃國土功能分區前述簡報之首需考量前提設想。

表 4-3 國土功能分區及其分類劃設順序（草案）

| 分區分類 | | 說明 | 劃設順序 | | |
|--------|-----|-----------------------------|------|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 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） | V | | |
| | 第2類 | 區域計畫第2級環境敏感地區 | | | V |
| | 第3類 | 國家公園地區 | V | | |
| 海洋資源地區 | 第1類 | 使用行為具排他、獨占者 | V | | |
| | 第2類 | 使用行為具部分排他、部分獨占者 | V | | |
| | 第3類 | 尚未使用之海域或其他非屬前列之分類者 | V | | |
| 農業發展地區 | 第1類 | 優良農地 | | V | |
| | 第2類 | 良好農地 | | V | |
| | 第3類 | 山坡地農地 | | V | |
| | 第4類 | 農村 | | V | |
| 城鄉發展地區 | 第1類 | 都市計畫區 | | | V |
| | 第2類 | 非都市土地鄉村區、工業區及特定專用區等 | | | V |
| | 第3類 | 城鄉發展儲備用地 | | | V |
| | 第4類 | 原住民保留地之鄉村區 | | | V |

資料來源：中華民國內政部營建署全球資訊網：國土功能分區繪製作業辦法（草案）機關研商會議簡報資料，

http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=articlele&id=101828Itemid=53，檢閱日期：2017年5月28日。

內政部係依國土計畫法第20條規定，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，並參考該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所做之分類及現行非都市土地19種使用地之編定情形，暫時設定使用地類別有22類。因之，中

央主管機關公告第一版國土功能分區圖如表4-4，係就功能分區與使用地劃設之繪製圖示，其中「+」表示容許編定；「△」屬區域計畫法之合法建築用地，但未來可能編定為「保育用地」，得禁止或限制其他使用。

表 4-4 國土功能分區及其分類之使用地編定原則表（公告第一版國土功能分區圖後）

| 功能分區 使用地 | 公告第一版國土功能分區圖後 | | | | | | | |
|-------------|---------------|-----|----|----|----|----|-----|-----|
| | 國保1 | 國保2 | 農1 | 農2 | 農3 | 農4 | 城鄉2 | 城鄉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 | + | + | + | + | + | + | + | + |
| 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 | + | + | + | + | + | + | + | + |

表 4-4 (續)

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 能源設施用地 | + | + | + | + | + | + | + | + |
| 海域用地 | | | | | | | | |
| 備註： | | | | | | | | |
| <p>(1)「+」為容許依本規則規定編定為該類使用地。</p> <p>(2)「△」為屬區域計畫法之合法建築用地，考量國土計畫法第22條規定，國土保育地區（第一類）、農業發展地區（第1類）及農業發展地區（第2類）之土地使用原則，得禁止或限制其他使用，是該類土地如經直轄市、縣（市）國土計畫依前開規定指定為非可建築用地，並將依國土計畫法第32條規定辦理補償，應由各該管直轄市、縣（市）主管機關應優先編定為「保育用地」；除前開可建築用地之外之土地，得視國土功能分區分類之劃定目的與原則、各級國土計畫規定、目前編定使用地類別及既有合法使用情形後，予以編訂適當使用地。</p> | | | | | | | | |

資料來源：中華民國內政部營建署全球資訊網：召開國土計畫土地使用管制規則(草案)部會研商會議，
http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=101828&Itemid=53，檢閱日期：2017年5月28日。

該辦法草案第4條第1項第4款第3目對於城鄉發展地區第三類之「儲備用地」劃設條件，曾於說明中就劃設類型、區位、規模及開發方式補充說明；此即：

一、劃設類型

(一) 產業發展機能：即指既有工業區或相關產業專用區、都市計畫工業區等發展率超過80%，既有產業群聚達一定規模。

(二) 住商發展機能：都市計畫住宅區及商業區其發展率達80%以上，且現有人口達計畫人口80%以上。

二、劃設區位

綜合考量環境容受力、資源提供、成長管理、產業需求等因素，以劃設適當之區位。唯不涉國保區第一類或農發區第一類，並須位屬既有發展地區，位於交通發達地區及符合當地環境容受能力者。

三、規模：劃設面積至少5公頃以上。

四、開發方式

(一) 申請使用許可

1. 考量土地使用適宜性、交通及公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。
2. 城鄉區考量都市成長管理、發展趨勢關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信維生系統完備性。

(二) 新計或擴大都市計畫

直轄市或縣（市）已納入預留未來城鄉發展區之區位、機能、規模及成長管理計畫者。

誠如上揭所言，第一次公告國土功能分區及其分類使用地後，尚有變動的可能性。此多係基於申請使用地變更，唯有其限制如表4-5。

表 4-5 國土功能分區及其分類之使用地編定原則表（申請使用地變更）

| 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 | ○ | ○ | △ | × | × | ○ | ○ | △ | ○ | ○ | × | × | × |
| 水利用地 | ○ | ○ | △ | ○ | ○ | ○ | ○ | △ | ○ | ○ | × | × | × |
| 保育用地 | ○ | ○ | △ | ○ | ○ | ○ | ○ | △ | ○ | ○ | × | × | × |
| 遊憩用地 | × | ○ | △ | × | × | × | × | △ | ○ | ○ | × | × | × |
| 風景用地 | ○ | ○ | △ | × | × | × | × | △ | ○ | ○ | × | × | × |

表 4-5 (續)

| | | | | | | | | | | | | | |
|--------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 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 | × | × | △ | × | × | × | × | △ | × | × | ○ | ○ | ○ |

說明：一、「○」為容許依本規則規定編定為該類使用地。

二、「×

資料來源：中華國內政部營建署全球資訊網：召開國土計畫土地使用管制規則(草案)部會研商會議，

http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=101828&Itemid=53，檢閱日期：2017年5月28日。

由於國土功能分區的劃設不僅極其專業且其「權益影響」(interest impact)極大，務必強化準備作業，內政部於2017年1月及3月先後召開兩次「國土功能分區圖繪製作業辦法(草案)機關研商會議」、「召開國土計畫土地使用管制規則(草案)部會研商會議」，就其議程發現事涉國土功能分區劃設之議題，包括：

一、各國土功能分區及其分類下之使用地編定原則

有關決議如前述編定原則，並責成各機關提供意見。

二、各國土功能分區及其分類下之使用項目及重疊管制

(一) 非都市土地18種使用地之使用性質及適宜容許使用項目，將分別研議其在國土計畫法下，最適合劃設之國土功能分區及對應之使用地類別，如表4-6。

(二) 按照未來國土計畫法下之各使用地性質，研訂應否保留之容許使用項目；並

建議現行各使用地最適合劃設之國土功能分區及其分類與使用地，其容許使用項目應保留最多。復依國土功能分區管制之寬嚴程度，逐一調整其容許使用項目，並分為免經申請同意使用項目及應經申請同意使用項目。

表 4-6 現行使用地劃設為國土功能分區最適使用地

| 現行使用地 | 國土計畫法下使用地 | |
|--------|-------------|----------|
| 甲種建築用地 | 農業發展地區（第二類） | 住宅用地（部分） |
| | | 商業用地（部分） |
| 乙種建築用地 | 城鄉發展地區（第二類） | 住宅用地（部分） |
| | | 商業用地（部分） |
| 丙種建築用地 | 國土保育地區（第二類） | 住宅用地（部分） |
| | | 商業用地（部分） |
| 丁種建築用地 | 城鄉發展地區（第二類） | 工業用地 |
| 農牧用地 | 農業發展地區（第二類） | 農業用地 |
| | | 農業設施用地 |
| 林業用地 | 國土保育地區（第二類） | 林業用地 |
| 養殖用地 | 農業發展地區（第二類） | 農業設施用地 |
| 鹽業用地 | 城鄉發展地區（第二類） | 礦業用地 |
| 礦業用地 | 城鄉發展地區（第二類） | 礦業用地 |
| 窯業用地 | 城鄉發展地區（第二類） | 工業用地 |
| | | 窯業用地 |
| 交通用地 | 城鄉發展地區（第二類） | 交通用地 |
| 水利用地 | 城鄉發展地區（第二類） | 水利用地 |
| 遊憩用地 | 城鄉發展地區（第二類） | 遊憩用地（部分） |
| | | 宗教用地（部分） |
| 古蹟保存用地 | 所有功能分區 | 文化設施用地 |
| 生態保護用地 | 所有功能分區 | 保育用地 |
| | | 綠地用地 |
| | | 風景用地 |
| 國土保安用地 | 所有功能分區 | 保育用地 |
| | | 綠地用地 |
| | | 風景用地 |
| 殯葬用地 | 城鄉發展地區（第二類） | 殯葬設施用地 |
| 海域用地 | 海洋資源地區 | 海域用地 |

表 4-6 (續)

| | | |
|----------|--------------|----------|
| 特定目的事業用地 | 城鄉發展地區 (第二類) | 機關用地 |
| | | 學校用地 |
| | | 環境保護設施用地 |
| | | 公用事業用地 |
| | | 能源設施用地 |

資料來源：中華民國內政部營建署全球資訊網：召開國土計畫土地使用管制規則(草案)部會研商會議，

http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=101828Itemid=53，檢閱日期：2017年5月28日。

本研究就流程治理言之，內政部就國土計畫中最關鍵的國土功能分區劃設，雖將依循辦法須至2019年12月31日前始發布施行，但相關準備作業，已能適時提前進行，並已有腹案以推動準備作業。此應係流程管理中最重要「慎始治理」的執行。由各項準備措施中，發現內政部很能運用參與管理(management by participation)，達致激勵管理(management by objectives)的效果。此外，內政部對國土功能分區的劃設，不僅注意以往的劃設缺失，而且能尊重以往都市計畫的成果，此即流程治理對漸進主義(incrementalism)的應用。

總體而言，就國土計畫法對國土功能分區的劃設與以往的區域計畫法對非都市土地使用分區的「使用地」劃設作業，有諸多改進措施，如表4-7所示。包括：

- 一、主辦單位：由地政單位移轉至國土計畫主管單位(城鄉/都發)，傾向專業行政化。
- 二、使用分區：由大分類再小三類，符合使用分區的劃設原理。
- 三、使用地：由19種改為22種，較符合土地使用的劃設現狀。
- 四、界限：地籍界限為主，符合界限劃設需要。
- 五、底圖：臺灣通用電子地圖(1/5000)符合現實繪圖科技發展。
- 六、編定結果：為求便民由落簿改為納入圖臺。

表 4-7 新制與現制差異分析

| 法規 項目 | 國土功能分區圖繪製作業辦法 (新制) | 製定非都市土地使用分區圖及 編定各種使用地作業須知(現制) |
|----------|---------------------------------------|---|
| 主辦單位 | 國土計畫主管單位(城鄉/都發) | 地政單位 |
| 使用分區 | 國土保育地區等4種功能分區及相關 分類 | 特定農業區等11種使用分區 |
| 使用地 | 22種使用地 | 19種使用地 |
| 界線 | 地籍界限為主(必要時,得釘樁測量) | 地籍界限 |
| 底圖 | 臺灣通用電子地圖(1/5000) | 地籍圖(1/1200、1/5000) |
| 作業流程 | 1. 公開展覽、公聽會 2. 提縣市國土計畫審議會 3. 公告 | 1. 公開展覽、說明會 2. 提縣市政府專案小組 3. 公告 4. 通告 |
| 編定結果 | 納入圖台 | 落簿 |

資料來源：中華國內政部營建署全球資訊網：http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=101828&Itemid=53，檢閱日期：2017年5月28日。

貳、地方主管機關

本研究所稱地方主管機關係指直轄市、縣(市)國土計畫主管機關，依國土計畫法第2條規定：「本法所稱主管機關；在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」是以，地方主管機關即直轄市或縣(市)政府；唯承辦機關或單位，在直轄市政府為城鄉發展局或都市發展局；在縣(市)政府一般即是都市發展局或工務局。依國土計畫法第22條規定，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用使用地，報經中央主管機關核定後公告，並實施管制。該項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫法所定之一定期限內完成。依內政部規劃(如表4-1)直轄市、縣(市)國土計畫將於2020年5月1日前公告實施，直轄市、縣(市)國土計畫

國土功能分區則於2022年5月1日前公告實施。

國土計畫法第24條第22項規定，直轄市、縣（市）國土主管機關對於須由人民申請許可之國土功能分區使用地案件，直轄市或縣（市）對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。其餘任務，包括：

一、申請許可使用地程序

- （一）由直轄市、縣（市）主管機關受理申請。
- （二）申請取可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，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。
- （三）申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上，興辦國防、重大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，移由中央主管機關審議。
- （四）各級主管機關應遴聘（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」(territory play meeting)辦理審議(review)，並應收取審查費。
- （五）直轄市、縣（市）主管機關受理使用許可申請後，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30日及舉行公聽會；如移由中央主管機關審議者，於直轄市、縣（市）核轉後，於審議前公開展覽30日及舉行公聽會。
- （六）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週知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。
- （七）公開展覽期間內，人民或團體得以書面載名姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。主管機關應於公開展覽期滿之日起30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。

二、申請許可使用地後程序

- （一）申請使用許可案件依法定程序審議通過後，由主管機關發使用許可，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30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。

(二) 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用地抵充之。

(三) 直轄市、縣（市）主管機關收取影響費後，應於一定期限內按規定用途使用；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。

對於國土功能分區及其分類之界線，應會同都市計畫、國家公園、地政、水利、林業、農業、工業、海洋、海岸、原住民族及有關機關（單位），根據圖面、地形、地物等顯著標誌，依下列規定認定之；經直轄市、縣（市）國土計畫指定地區，並應辦理釘樁及測定其界線後劃設之：

一、以宗地界線為界線者，以地籍圖上該宗地界現為國土功能分區及其分類界線。

二、以都市計畫、國家公園計畫或其他相關土地使用計畫範圍界線為界線者，以該範圍之界線為國土功能分區及其分類界線。

三、以環境敏感地區公告範圍界線為界線者，以各該界線為國土功能分區及其分類界線。

四、以農地分類分級成果為界線者，以該界線為國土功能分區及其分類界線。

五、以道路或其他線型範圍為界線者，以該界線為國土功能分區及其分類界線。

以上就國土功能分區及其分類使用地，中央主管機關和地方主管機關之權責，依國土計畫法及其授權之法規命令擇要說明（如圖4-2）。大抵而言，就流程治理而言，國土功能分區相關作業有以下的特色：

一、重視民主參與：對於各級主關機關皆以「國土計畫審議會」辦理審議許可事宜，即係民主參與程序的運作模式。此外，尚有公開展覽和舉行公聽會的程序，更能凸顯國土功能分區劃設的「民主正當性」(democratic legitimacy)的落實。

二、嚴守協力治理：國土功能分區係既專業又敏感的政治工程，國土計畫法明定中央及地方的主管機關權責，各有明確分際；尤其尚有藉重民間公益人士的作法，即是公共事務協力化的新模式，值得期許。

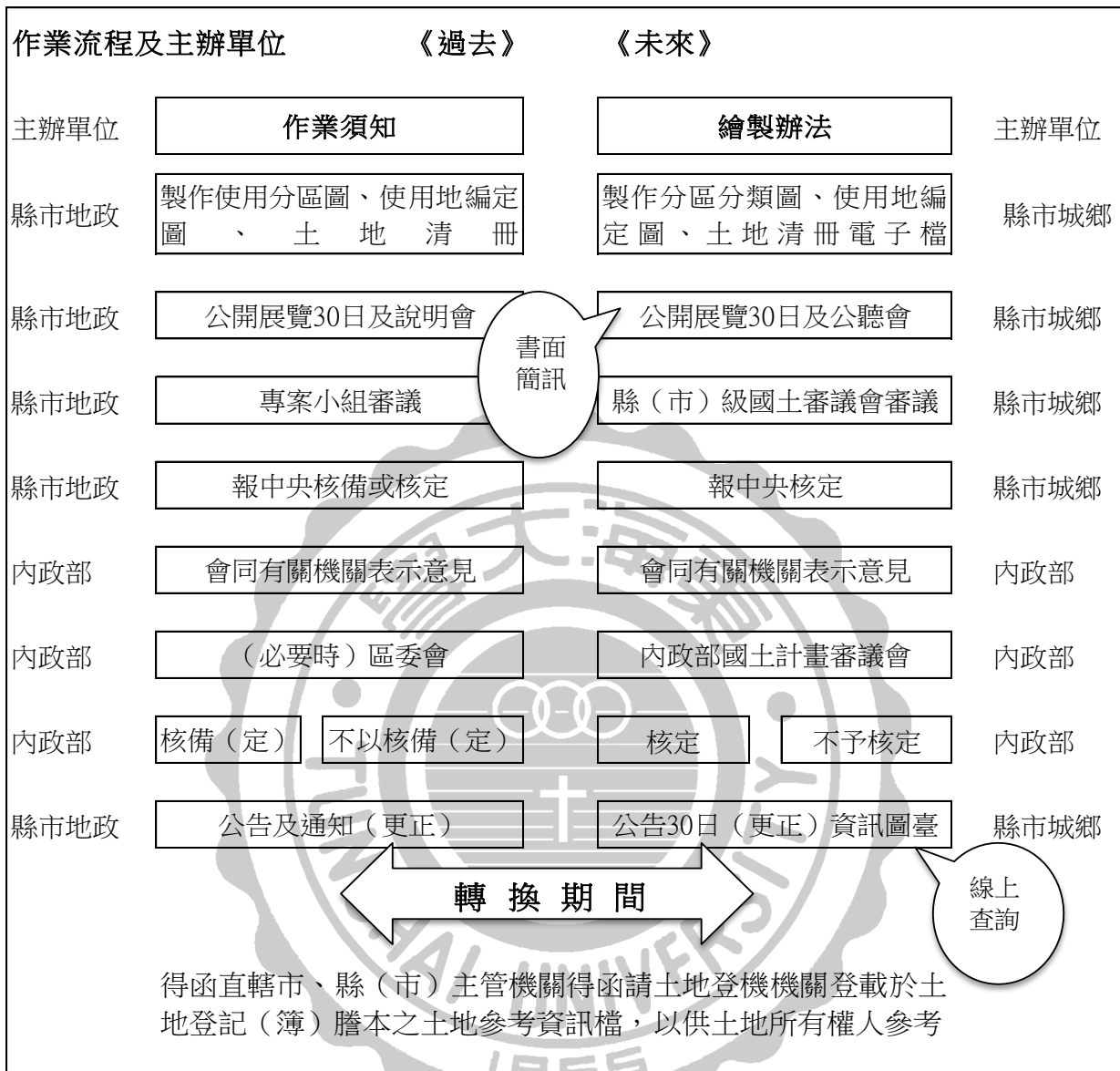


圖4-2 國土功能分區劃設程序

資料來源：中華國內政部營建署全球資訊網：，國土功能分區繪製作業辦法(草案)機關研商會議簡報資料，

http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=101828&Itemid=53，檢閱日期：2017年5月29日。

第二節 土地使用管制設計

國土功能分區及其分類使用地固然需要專業行政的劃設，乃至若干須經申請許可使用地的「許可程序」，需要政治敏感性及廉政倫理素養，但即使核可後的土地使用，亦需要專業行政；尤其政治遊說(political lobbying)的壓力政治(pressure politics)，更是在土地使用獲得許可的心理投射。固然職司公共服務的公務員(civil service)如何不受制於上級政務人員及民意代表的政治壓力和利益誘惑，固然需要規制和實踐政治倫理(political ethics)或行政倫理(administrative ethics)。但如在法制上即有明確可循的行為規範(behavioral norm)，尤其能達致行政倫理體系的建構與實踐。

除國土計畫法第31條有調：「使用許可內容涉及依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密之事項或限制、禁止公開者，不適用公開展覽、公聽會及計畫內容公告周知之規定。」係中央與地方國土主管機關皆須徹底遵守的倫理規範外，就國土之土地使用管制部分，上開主管機關尚有若干須要恪遵者，分別說明於後。

壹、中央主管機關

國土計畫法第32條第1項規定：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。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第23條第2項或第4項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。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變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計劃實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。似指地方主管機關的倫理規範。事實上，國土功能分區圖公告後，除非經由通盤檢討始可變更外，中央主管機關亦不得以其上級監督權之行使即可逕行變更國土功能分區的變更；即使是其分類使用地，亦復如此。此乃行政倫理(administrative ethics)的貫徹，亦係流程治理的基本守則。

依此規劃倫理認知，政府為國土保安及生態保育之緊急需要，雖有取得土地、建築物或設施之必要，亦應由各目的事業主管機關依法價購、徵收或辦理撥用(國土計畫法第32條第22項參照)固不待言。此項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。對於申請人申請使用許可卻違反國土計畫法或依該法授權所訂定之相關法規命令，主管機關竟疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知

主管機關。該主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。行政法院為上開判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用，偵測鑑定費用及其他訴訟費用予原告。該書面告知格式，由中央主管機關定之（國土計畫法第34條）。

貳、地方主管機關

國土功能分區公告後，其事後的土地使用管制(zoning)成效，就地緣而言，應由各該國土功能分區的地方主管機關加強成長管理(growth management)，應係相當客觀又可行的法制設計。因之，國土計畫法對於各該國土功能分區公告後的土地使用管制，亦多賦予直轄市、縣（市）主管機關必要的權責。

除前述國土計畫法第32條本係針對直轄市、縣（市）主管機關所為土地使用管制規定外，即使該法第六章「罰則」（第38條至第40條）亦係針對各該地方主管機關或人員所可能的違法行為之處罰。諸如：

一、行政秩序罰（即罰鍰或其他不利益處分）

- （一）從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該直轄市、縣（市）主管機關處行為人新台幣壹佰萬元以上五百萬元以下之罰鍰。
- （二）有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新台幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。
 - 1.未經使用許可而從事符合國土功能分區及其他分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。
 - 2.未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。
- （三）違反國土計畫法第23條第2項或第4項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。
- （四）依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用，禁止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管機關廢止其全部或一部登記。
- （五）前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規地停止供水、供電、

封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。

(六) 有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣(市)主管機關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；屆期不履行，直轄市、縣(市)主管機關得依行政執行法規辦理。

(七) 前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或加以改善。(國土計畫法第38條)

二、行政刑罰

有國土計畫法第38條第一項、第二項或第三項情形致釀成災患者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；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；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。犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，沒收之。

政府為建立「吹哨子」(whistleblower)揭露獎勵機制(exposed reward mechanism)復於國土計畫法第40條規定：直轄市、縣(市)主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十八條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。此項措施，對於政府人力有限下，維護國土應有其積極意義。

2017年3月2日，內政部召開「國土計畫法土地使用管制規則(草案)」部會研商會議，曾就「各國土功能分區及其分類下使用地之土地使用強度」進行討論。初步獲致如下結論：

即以由低至高，以樓層數區別差異。此即：

- (一) 國土保育地區第一類、農業發展地區第一類：1、5樓
- (二) 農業發展地區第三類、國土保育地區第二類：2、5樓
- (三) 農業發展地區第二類：2、5樓
- (四) 城鄉發展地區第二類：3、5樓
- (五) 農業發展地區第四類：3、5樓

以外，對於容體的建蔽率(building coverage ratio)與容積率(building bulk ratio)，就鹽業用地及礦業用地已在2016年8月29日有過協商似獲共識，包括：訂定鹽業、礦業用地之建蔽率與容積率，並不得超過下列規定

(一) 鹽業用地：

- 1.鹽業設施之倉儲設施、鹽場及食鹽加工廠及辦公廳員工宿舍、轉運設施、其他必要之鹽業設施部分，其建蔽率為百分之六十，容積率為百分之八十。
- 2.鹽業用地之農舍，其總樓地板面積、建築面積、建築物高度及最大基層建築面積等，依「實施區域計畫地區建物管理辦法」之規定辦理。
- 3.經目的事業主管機關核定之土地使用計畫，其建蔽率及容積率低於前二項規定者，依核定計畫管制之。

(二) 礦業用地：

- 1.採礦之附屬設施、砂石碎解洗選加工場及水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施部分，建蔽率為百分之六十，容積率為百分之一百二十。
- 2.其他容許使用項目，其建蔽率為百分之二十，容積率為百分之四十。
- 3.經目的事業主管機關核定之土地使用計畫，其建蔽率與容積率低於前二項規定者，依核定計畫管制之。

此說明嗣後對國土的土地使用管制，係採取國土功能分區及其分類使用地的「區位管制」(locational zoning)及地上物所在的「容體管制」(building bulk zoning)，而後者將參酌非都市土地使用管制規則法制經驗訂定管制標準。

第三節 檢視國土管理機制流程

由於國土計畫法頃於2016年1月6日公布，行政院於同年5月1日公告施行，隨之有內政部於二年內公告全國國土計畫；繼之，由直轄市、縣（市）二年內公告各該地方國土計畫；隨之，地方公告國土功能分區，區域計畫法(Regional Plan Act)廢止，不再適用。其流程如圖4-3。在至少7年或6年的所謂「長期計畫法制」而言，其必然是屬於框架式立法(skeleton legislation)。因之，立法執行後，必然會出現「政策工具」(policy instrument)執行不力的問題。本研究限於時間不濟，加上相關子法多半尚未完成立法；即使草案亦付之闕如，祇能就流程治理所能顧及的部分，暫以5W(who、what、when、where、which)及一H(how)分析之。

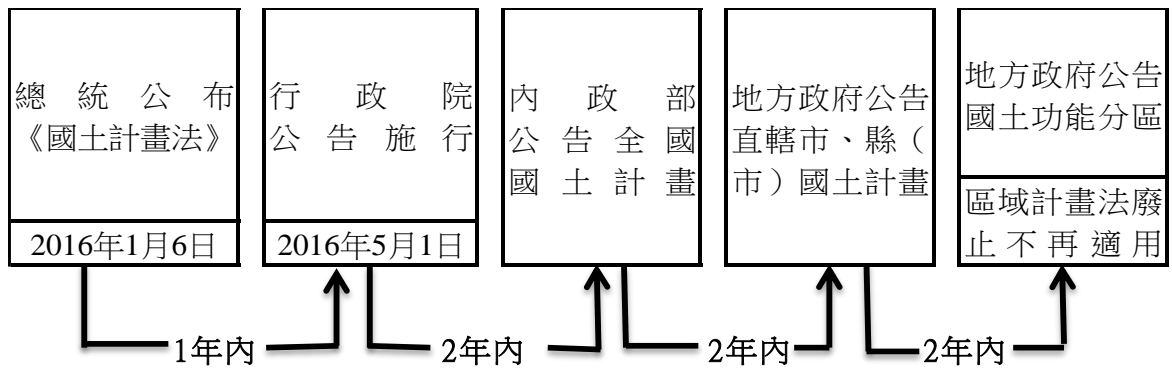


圖 4-3 國土計畫法公布、公告施行至全面取代區域計畫法之期程

資料來源：地球公民基金會網站：從區域計畫到國土計畫-光影互見的國土治理體制變革，潘正正，<https://www.cet-taiwan.org/node/2368>，檢閱日期：2017年4月18日。

壹、國土計畫執行國土功能分區規劃係挑戰的開始

由於臺灣現行的國土空間發展計畫係分為三大類：非都市土地/區域計畫、都市土地/都市計畫、國家公園土地/國家公園計畫，分別由區域計畫法、都市計畫法(Urban Plan Act)及國家公園法(National Park Act)所規制(regulatory)。在國土計畫法相關子法未完成立法前，都市計畫土地納入城鄉發展區第一類，國家公園土地納入國土保育區第三類，但區域計畫法並未廢止，甚至仍成為至2022年前的非都市土地唯一空間規範。鑑於當前非都市土地的濫墾情形，如入無人管理的狀態，地方政府的的人力不足，固然是一個因素，但在政治勢力的侵入下，已足以證明區域計畫的「計畫失靈」(plan failure)，將是嗣後國土計畫的殷鑑。

依國土計畫法第7條規定，行政院、內政部及直轄市、縣(市)均須遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表組成「各級國土計畫審議會」，該要點草案已預告，但尚未發布。依該點草案第3點置委員21~31人；如以21人計，全國將須504人，為達審議中立，除行政院與內政部可重複聘(派)外，皆祇能一人一職。此項限於涉獵國土計畫、大地工程、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗學者、專家，本極有限，何況該審議會敏感度高於區域計畫或都市計畫、國家公園計畫，更是各方關注的焦點，不僅設置要點核定公告費時，在要點公告後聘(派)委員即要煞費周章，出任意願不高；即使擔任委員在需時多年的審議，亦不易持續任職。因之，二年內公告全國國土計畫已屬不易，內政部及直轄市、縣(市)國土計畫審議會在委員聘(派)有間下，直轄市、

縣（市）國土計畫二年內公告恐有跳票之虞。

貳、國土功能分區劃設固已準備作業，但實際操作並不必然順手

臺灣自1936年公布都市計畫，至今雖有70年的都市計畫或區域計畫經驗，即使土地使用分區管制自1980年於臺北市民生東路試辦，至今亦有20年以上的經驗，但土地管制的績效如何？尤其非都市土地管制的成效，頗受各界詬病。此次國土功能分區係以「空間使用」(space use)為著眼點，而且係指土地空間使用，竟忽略區位(location)的軟體(software)功能，必將在劃設時遭遇困難，比如：國防用地究竟放在哪種功能分區較為妥適，即有諸多非土地利用所能或必要的考量因素。質言之，國防用地即可能將國土功能分區及其分類使用地，置於無法自圓其說的窘境；審議會如又無相關代表與會，必然延遲審議的時程。

本研究固然肯認國土計畫國土功能分區的必要性，對於使用地的分類亦認為遠較區域計畫對非都市土地分類的進步，但對於政府一向忽略社會科學與國土計畫的關係，不僅國土計畫法起草階段欠缺對國土計畫素有研究的社會科學學者專家參與；當下內政部責成營建署主辦國土計畫工程，其所成立的諮詢委員究竟有多少法政學界獲邀參與？國土計畫與行政區劃(administrative division)乃至選舉區(constituency)的劃設，皆直接或間接與國土計畫有關；尤其臺灣除精省、縣（市）改制直轄市，曾有行政區劃調整外，幾乎有長達66年未曾變動行政區劃。此際如能兼顧行政區劃，亦即內政部責成營建署負責國土計畫規劃，如能邀同該部民政司、地政司與會，參與該一大政治工程的推動，相信行政區劃極可能在國土計畫規劃後即可重劃，並在短時間完成。此項政治工程即以制定行政區劃法即已費時24年之久尚無結果，本研究深信嗣後遴聘（派）各級國土計畫審議會委員時，如能借重對行政區劃或選舉區劃分素有研究的社會科學學者專家與會，必將在審議會產生較具政治敏感性的效應，而且多少可加速行政區劃的政治工程。

國土功能分區的設定既已法有明定，除非修法業已完全定案，但使用地部分，則容有再加斟酌之處。就以金門、連江（馬祖）離島縣的軍事坑道，現已陸續釋放各該縣政府管理；如以地上而言似無使用地爭議，但就坑道本身的觀光價值而言，究竟使用地如何設定，即有若干主觀或客觀的爭議存在。諸如此類，其使用地之分類即有再加細分的必要。

參、國土功能分區及其分類使用地重疊管制的規制不易

依內政部營建署所正推動的土地使用管制，係採國土功能分區的「區位管制」及其

分類使用地的「容體管制」；質言之，嗣後任何一塊國土，在使用時係採取「重疊管制」(overlapping zoning)，本研究較傾向「雙軌管制」(dual zoning)的觀念。此項土地使用管制機制，固然係延續現行的都市計畫都市土地使用管制，或區域計畫的非都市土地使用管制行之有年的機制，固有理論基礎。但使用地的建蔽率及容積率究竟如何設定，始符合既「保育」(protective environment)又「保裕」(protective resources)的時代需要，則是設定建蔽率和容積率的重要課題之一。

依據2017年3月2日，內政部召集部會研商「國土計畫土地使用管制規則（草案）」會議，所提供的參考資料，顯示未來可能參考都市計畫法臺灣省施行細則的既定建蔽率和容積率為準據酌加調整。此種傾向「就地編定」或「就地合法」的便宜行事，將使國土計畫所劃設的國土功能分區及其分類使用地「積極功能」傾向完全落空。既然近些年來輿論界已揭露諸多非都市土地「不法使用」，卻取締不力的情狀，政府主管部門；尤其行政院、內政部豈可大開方便之門？建蔽率與容積率的設定，宜召開學者專家就「使用地」，甚至是那種地方的使用地去設定可行的標準。唯有嚴格規制下的使用地，始有強力執行的山地警察，在國土保育上做出貢獻。當今海岸線已不再美麗，山林已多禿鷹，設無把關機制，一切努力終歸枉然。



第五章 結論

午夜正在趕寫論文結論之際，電視播出全臺受到梅雨侵害的信息⁹，各地都有生命財產傷亡或損害的消息，內心實有諸多感概。臺灣年年有災，而且似乎一次比一次來得嚴重，過去不曾淹水的都會區，近些年來已不再例外，照樣淹得人人自危。問題的癥結，過往皆指摘治水不力，其實除治水防洪有顯著缺失外，對於治本的國土規劃不當，非都市土地使用強度超過土地所能負載的程度，應是主要原因。本研究所以就國土計畫法所為功能分區而進行「流程治理」的分析，主要就是對於政府長久以來的國土治理能力深表懷疑；尤其在機制設計上常受制於政治考量，而採取低度立法管理國土，以致當今苦嘗惡果，尚不知反省。

第一節 研究發現

茲以本研究所發現的國土功能分區劃設現象，概略說明於後。

壹、國土功能分區對號入座規劃的危險

內政部營建署在規劃都市計畫土地和國家公園計畫土地劃入國土功能分區類別時，已初步決定都市計畫土地劃入城鄉發展區第三類，國家公園計畫土地劃入農業發展地區第三類。此種看似簡化作業，且較能保護土地所有權人的權益，固有其值得重視和期許之處，但時移勢易，都市計畫土地可能有土地過度使用問題；國家公園計畫土地亦有發生土石流的濫用問題，如因不察以致已不堪低密度使用，或是說土地根本已列為國土保育地區，始可維護過渡土地使用的「復育」，此乃是科學化的劃設土地使用分區。

由上揭土地使用地的劃設，似顯示嗣後的國土計畫法所規制的國土功能分區土地乃是針對「非都市土地的管制」而已。此種國土計畫的規劃思維，應是過於簡化劃設原則，而不是落實科學劃設土地使用。因之，該類型土地使用管制，自難免產生不夠科學化的疑問，甚至因而肇致國土功能分區管制措施之完全落空。

貳、國土功能分區及其分類使用地的管制困境

⁹ 時值 2017 年 6 月 3 日午夜。

臺灣的都市土地計畫最早在1932年日據時期即予規劃，85年的土地使用已有相當大的變遷；即使是在非都市土地的使用地編定，亦可能有其不切實際的情形；尤其在中南部大面積開墾土地，用以栽種高經濟作物的「濫墾」，以及國人對先人祖墳風水寶地的考量下，由空中航照所看到的「濫葬」問題，在進行國土功能分區的劃設已是相當棘手的區劃作業(*divisional operation*)，如進一步進行建蔽率和容積率管制，必然有來自各方的政治壓力介入，促其疊層架屋。

由近些年來的土石流災變情形，或可說非都市土地的管制基準，可能早已有不符事實的現象，甚至可以說國土功能分區如不採取嚴格的土地管制措施，恐不能達致「保育」和「復育」的自然資源維護作為。因之，在非都市土地管制措施已完全失靈的情形下，政府訂定新型使用地管制標準，如何力排政治壓力，已建構從嚴的管制工具，則是國人拭目以待之作為。

參、國土計畫法相關子法完成時間過於冗長

國土計畫法所授權的子法共有21項之多，該法至今已公布施行屆滿一週年，卻祇發布「國土計畫法施行細則」一項子法，依立法計畫其他20項子法，最久可能需要至2022年始發布施行。試想在子法不可能提前完成立法下，全盤的國土功能分區及其必要劃設作業，必然是在瞎子摸象的情況下進行。嗣後如果子法發布後有所更張，前置作業豈不將前功盡棄？此係本研究在此次流程治理中，所發現最大的缺失。20項子法的發布固然要審慎為之。但過於緩慢的相關子法之立法過程，國土保安的問題勢將更難以處理。

肆、國土計畫法已正式施行，但其宣導卻尚未進行

國土計畫法是國家重大法制，就如同政府實施國家賠償法、公平交易法、消費者保護法、行政程序法，乃至地方制度法等法制，在其施行前；尤其施行初期，既已加強宣導。但國土計畫法已自2016年5月施行，至今屆滿一週年，卻未見主管機關有任何「法制宣導」(*legal propaganda*)，顯示主管機關過於輕忽推動國土計畫作業的可能阻礙。易言之，主管機關欠缺法治宣導的必要認知，甚至忽略人民本有公共參與的權利，何況是知的權利(*knowledge rights*)。此項宣導允宜即時展開，且需時頗長；此時此刻應即展開籌劃宣導相關事宜。

第二節 研究建議

基於上揭研究發現，本研究本諸「愛之深，責之切」的公民參與(civil participation)政治信念(political belief)，提出下列研究建議，以供執事當局之參考：

壹、國土功能分區對都市計畫土地或國家公園計畫土地的分區使用地編定，宜採科學化的分類

國土功能分區本係一項高度政治敏感性，而且影響民眾權益至鉅的政治工程。面對業已都市計畫土地國土功能分區新編定使用地之劃設，主管機關可能遭到來自各方的政治壓力，如何使當事人心悅誠服，必然煞費苦心。因之，在新事務機具的使用過程中，即可將國土功能分區的劃設列為該事務機具最重要的規劃作業工具，而且完全以「人工智慧」進行規劃，絕不徇私，其所劃設分區必然容易獲致多數人的信服。即使是國家公園計畫土地，因係劃設為「國土保育地區」，雖說爭議可能較小，但其規劃作業本宜採「寧靜革命」(quiet revolution)。就以往的政治變革(political change)即因考慮不夠周詳，以致發生規劃不妥適，甚至尚發生理賠事件。為避免未來的國土功能分區及分類使用地之規劃作業不夠周延，就須使用更具精確度、精敏度的事務機具進行規劃作業；尤其分類的例外，宜儘量避免，始可杜悠悠之口。此項科學化分類模型的建構，在在需要數位技術。因之，政府主管部門宜即展開人才培訓，並添購適當設備，促使人物合體，共同策進國土功能分區的劃設以符合時代的需要。

貳、國土功能分區及其分類使用地，宜有更具積極性的管制工具

本研究在上節指摘國土功能分區就非都市土地管制作為的缺失，就在說明非都市土地編定用地的管制工具，不論建蔽率或容積率的基準設定，皆已不合時代需要。因之，嗣後政府推動「編定用地」的管制措施，其管制門檻究竟如何設定？除參考國外的管制經驗外，尤須針對國人對非都市土地的使用情形，藉以建構可行的管制門檻。本研究認為政府應以公開的作法，鼓勵民間公益團體參加基層土地使用門檻的設計，務必使新管制措施，能很快看到合宜的管制效果。

參、國土計畫法相關子法之立法時程，應予適度縮短

國土計畫法除第1個子法；即國土計畫法施行細則已發布施行外，其餘20種子法仍在立法過程中，甚至有安排至2022年始發布者。在此種牛步化的立法過程中，不僅當事

人失望；就是一般研究人員亦不知所以然，自然容易質疑國土功能分區之劃設。因之，上開20項子法，宜分為二個立法途徑：此即其一：由委託大學院校進行相關法制的立法草擬，再經委託機關的修正後，定稿以成為權責機關的立法先行程序；其二：由主管機關邀集中央和地方相關單位開會協商後，研提立法草案。此種規劃子法的立法作為，係加速立法的新嘗試；亦係較為合理化之立法作業途徑。

國土計畫法的子法，關係未來國土計畫國土功能分區相關作業的規劃，但內政部雖已展開徵詢參加規劃的作業，但時程應可適度縮短，以使子法可在二年內全部完成立法。此對整個國土計畫的規劃，必可提昇顯著的服務效能。事實上，子法的立法既以不超過母法為其範圍，其祇能在細節性、技術性上多所補充，加速立法應非過甚要求。

肆、國土計畫法宣導工作宜及時展開

政府應結合社會上事涉國土規劃之公益團體，推動宣導工作；此在民主國家的公共政策制定或是重要公共議題(public issues)的協商，皆是極其自然之事，但在臺灣往往不易獲致民間公益團體的支援。其癥結，就在於政府以往的「封閉性思維」(closed thinking)，認為公共政策之制定，在制定過程中宜多所保密，以致與民眾對話的機會相對減少。此種傳統封建思維，在二十一世紀的溝通世代(communicative era)，公共議題本身人民即有知的權利；尤其影響層面廣泛的事項更當公開和透明，而且不宜忽視溝通的過程。際此傳播媒體多元化；尤其在社群中的溝通媒介，更是五花八門，不僅不容易應用；即使了解該等社群溝通工具的使用，亦非易事。

儘管如此，國土計畫法係國家劃世代政治工程的依據；設若人民能深入的了解，並且善加應用，自可減少不必要的知能上欠缺對話所致的政治衝突之一再發生。國土計畫法公布施行後，雖曾訂定「宣導」的時程，但並未避免如同一般公共議題的慢半拍，而且彼等如希望增強宣導服務效果，就當積極的培訓相當程度的種子部隊，以使其參與者能感受到深遠的政治社會化(political socialization)作為。質言之，此項政治任務務其在可能的將來儘可能的及早實現。

參考文獻

壹、中文部分

一、專書

石真語（2016）。**管理就是走流程：沒有規範流程，管理一切為零**。北京：人民郵電出版社。

林明鏘（2006）。**國土計畫法學研究**。臺北：元照出版社。

林六合（2002）。**2030台灣國土計畫體系**。臺北：董氏出版社。

李永展（2004）。**永續發展策略**。臺北：詹氏書局。

紀俊臣主編（2006）。**都市及區域治理**。臺北：五南圖書出版社。

紀俊臣（2011）。**直轄市政策治理：台灣新生直轄市的新生與成長**。臺北：中國地方自治學會。

紀俊臣（2016）。**都市國家：台灣區域治理的策略選擇**。臺北：中國地方自治學會。

陳明燦（2006）。**國土政策與法律**。臺北：翰蘆圖書出版社。

陳維斌（2013）。**氣候變遷之國土空間策略規劃**。臺北：中國文化大學華岡出版部。

陳向明（2006）。**質的研究方法與社會科學研究**。北京：教育科學出版社。

廖俊松（2004）。**地方永續發展：台灣與大陸的經驗**。臺北：元照出版社。

鐘麗娜（2012）。**都市政治與土地政策之政經結構分析**。臺北：文笙書局出版。

謝哲勝（2016）。**國土計畫法律與政策**。臺北：元照出版社。

二、研究計畫

國立成功大學（2016）。**國土與區域規劃及管制機制策進作為-現行土地使用分區檢討及調整方向期末報告書**。內政部營建署委託研究。

三、學位論文

紀俊臣（1985）。**臺北市單行法規的制定過程：臺北市土地使用分區管制規則為例**。國立政治大學政治研究所法學博士論文，台北。

四、報紙

紀俊臣（2017年2月16日）。年改化除對立須重流程治理。**中國時報**，A15。

五、網路等電子化資料

中華民國內政部營建署（2017）。**國土計畫法法定工作事項**，2017年5月28日，取自：

http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=101828&Itemid=53。

中華民國內政部營建署（2017）。土壤液化淺勢區查詢系統，2017年2月28日，取自：
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=19652&Itemid=53。

中華民國內政部營建署（2017）。國土功能分區繪製作業辦法（草案）機關研商會議簡報資料，2017年3月15日，取自：
http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=101828&Itemid=53。

中華民國內政部營建署（2017）。召開國土計畫土地使用管制規則（草案）部分研商會議，2017年5月28日，取自：
http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=101828&Itemid=53。

中華民國內政部營建署（2017）。國土計畫法、國土計畫法施行細則，2017年2月28日，取自：
http://www.cpami.gov.tw/Chinese/index.php?option=com_rgsys&view=rgsys&Itemid=201。

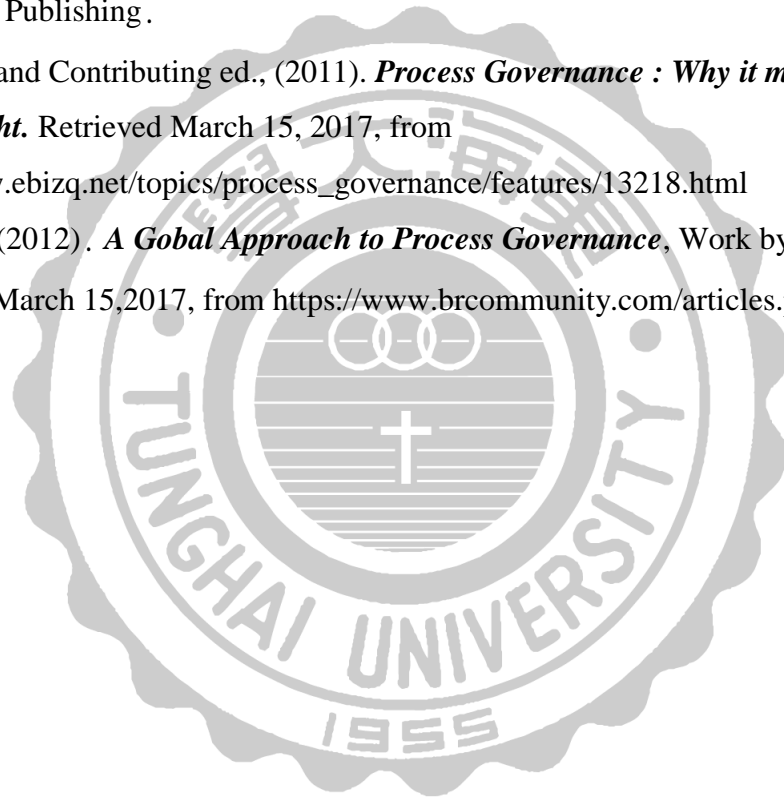
地球公民基金會（2016）。從區域計畫到國土計畫-光影互見的國土治理體制變革，潘正正，2017年4月18日，取自：<https://www.cet-taiwan.org/node/2368>。

經濟部中央地質調查所（2015）。地質敏感區相關宣導說明，2017年3月1日，取自：
<http://www.moeacgs.gov.tw/newlaw/newlaw.htm>。

維基百科（2017）。土壤液化，2017年2月28日，取自：<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/>。

貳、西文部分

- Braganza, Ashley, and Rob Lambert. (2000). Strategic Integration: Developing a Process-Governance Framework. *Knowledge and Process Management*, 7(3):177-186.
- Kidoloro, T., N. Harata, L.P.Subana, J. Jessen, A.Motte,&E.P.Seltzer,ed.,(2008), *Sustainable City Regions: Space, Place, Governance*. Japan : Springe.
- Rafael Paim & Raquel Flexa (2011). *Process Governance: Definitions and Framework, Part 1*, US: Enjourney, BPTrend. www.bptrends.com
- Riddll, Robert, (2004), *Sustainable Urban Planning: Tipping the Balance*, Oxford: Black well Publishing.
- Schooff, Peter, and Contributing ed., (2011). *Process Governance : Why it matters and How to do it right*. Retrieved March 15, 2017, from http://www.ebizq.net/topics/process_governance/features/13218.html
- Kathy A. Long (2012). *A Gobar Approach to Process Governance*, Work by the Rues. Retrieved March 15,2017, from <https://www.brcommunity.com/articles.php?id=b643>





附錄一、國土計畫法

總統府 105.1.6 總統華總一義字第 10400154511 號制定公布全文 47 條；定自 105.5.1 施行

第一章 總則

第一條 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。

第二條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第三條 本法用詞，定義如下：

一、國土計畫：指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：指以全國國土為範圍，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：指以直轄市、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。

六、部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。

七、國土功能分區：指基於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、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。

八、成長管理：指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效

利用之使用管理政策及作法。

第四條 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。

第五條 中央主管機關應定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。

第六條 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。

第七條 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。

第二章 國土計畫之種類及內容

第八條 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。

第九條 全國國土計畫之內容，應載明下列事項：

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。
- 全國國土計畫中涉有依前條第二項擬訂之都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。

第十條 直轄市、縣（市）國土計畫之內容，應載明下列事項：

- 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。

第三章 國土計畫之擬訂、公告、變更及實施

第十一條 國土計畫之擬訂、審議及核定機關如下：

- 一、全國國土計畫：由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。
 - 二、直轄市、縣（市）國土計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。
- 前項全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，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擬訂。

第十二條 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，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。

國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定。

前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。

第十三條 國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫函送各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日；計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。

直轄市、縣（市）國土計畫未依規定公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。

第十四條 直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，應於前條第一項規定公告實施前提出，並以一次為限。經復議決定維持原核定計畫時，應即依規定公告實施。

第十五條 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。

直轄市、縣（市）主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十一條至第十三條規定程序辦理。

國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：

- 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。
- 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。
- 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。
- 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。

五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。

前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。

第十六條 直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。

前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。

第十七條 各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。

第一項性質重要且在一定規模以上部門計畫之認定標準，由中央主管機關定之。

第十八條 各級主管機關因擬訂或變更國土計畫須派員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，其所有人、占有人、管理人或使用人不得拒絕。但進入國防設施用地，應經該國防設施用地主管機關同意。

前項調查或勘測人員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入建築物或設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。

為實施前項調查或勘測，須遷移或拆除地上障礙物，致所有人或使用人遭受之損失，應先予適當之補償，其補償價額以協議為之。

第十九條 為擬訂國土計畫，主管機關應蒐集、協調及整合國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查及土地利用監測。

前項國土利用現況調查及土地利用監測之辦法，由中央主管機關定之。

第一項資訊之公開，依政府資訊公開法之規定辦理。

第四章 國土功能分區之劃設及土地使用管制

第二十條 各國土功能分區及其分類之劃設原則如下：

一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類：

(一) 第一類：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。

(二) 第二類：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。

(三) 其他必要之分類。

二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類：

(一) 第一類：使用性質具排他性之地區。

(二) 第二類：使用性質具相容性之地區。

(三) 其他必要之分類。

三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：

(一) 第一類：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。

(二) 第二類：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。

(三) 其他必要之分類。

四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類：

(一) 第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。

(二) 第二類：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。

(三) 其他必要之分類。

新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。

第二十一條 國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：

一、國土保育地區：

(一) 第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。

(三) 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。

二、海洋資源地區：

(一) 第一類：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。

(二) 第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。

(三) 其他必要之分類：其他尚未規劃或使用者，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。

三、農業發展地區：

(一) 第一類：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。

(二) 第二類：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。

(三) 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。

四、城鄉發展地區：

(一) 第一類：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

(二) 第二類：供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

(三) 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。

第二十二條 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。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。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。

第二十三條 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。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。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。

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。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。

第二十四條 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洋資源地區者，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。

第二十五條 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。

第二十六條 依第二十四條規定申請使用許可之案件，應檢具下列書圖文件：

- 一、申請書及使用計畫。
- 二、使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。
- 三、依其他相關法令規定應先經各該主管機關同意之文件。
- 四、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意之文件。
- 五、其他必要之文件。

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。

前二項使用許可審議應檢附之書圖文件內容、格式、許可條件具

體規定等相關事項之審議規則，由中央主管機關定之。

第二十七條 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。

第二十八條 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。

第二十九條 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，得由申請人憑第二十七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，免繕發權利書狀，登記完畢後，應通知該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所。

第三十條 申請填海造地案件依第二十四條規定取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金；經直轄市、縣（市）主管機關許可並依計畫填築完成後，始得依前條第一項規定辦理相關事宜。

前項造地施工計畫，涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣（市），由中央主管機關許可。

第一項造地施工計畫屆期未申請許可者，其依第二十四條規定取得之許可失其效力；造地施工計畫經審議駁回或不予許可者，審議機關應送請中央主管機關廢止其依第二十四條規定取得之許可。

第一項造地施工計畫內容及書圖格式、申請期限、展延、保證金計算、減免、繳交、動支、退還、造地施工管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第一項造地施工計畫之許可，其他法規另有規定者，從其規定。但其他法規未規定申請期限，仍應依第一項申請期限辦理之。

第三十一條 使用許可內容涉及依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密之事項或限制、禁止公開者，不適用第二十五條及第二十七條有關公開展覽、公聽會及計畫內容公告周知之規定。

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。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。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變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。

直轄市、縣（市）主管機關對於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時，其所受之損失，應予適當補償。前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第三十三條 政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得土地、建築物或設施之必要者，應由各目的事業主管機關依法價購、徵收或辦理撥用。

第三十四條 申請人申請使用許可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時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予原告。第一項之書面告知格式，由中央主管機關定之。

第五章 國土復育

第三十五條 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，進行復育工作：

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

前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之。

國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。

第三十六條 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，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理。

前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件，及禁止、相容與限制事項，由中央主管機關定之。

各目的事業主管機關為執行第一項復育計畫，必要時，得依法價購、徵收區內私有土地及合法土地改良物。

第三十七條 國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府評估安全堪虞者，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居。

前項經評估有安全堪虞之地區，中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府應研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化；必要時，由行政院協調整合辦理。

第六章 罰則

第三十八條 從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。

有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：

一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。

二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。

違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；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。

前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依第一項至第三項規定處罰，並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，其費用由行為人負擔。

有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關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；屆期不履行，直轄市、縣（市）主管機關得依行政執行法規定辦理。

前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。

第三十九條 有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災患者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；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；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。

犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，沒收之。

第四十條 直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十八條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。

前項檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第七章 附則

第四十一條 直轄市、縣（市）主管機關之海域管轄範圍，得由中央主管機關會商有關機關劃定。

各級主管機關為執行海域內違反本法之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。

第四十二條 第十五條第三項第三款及第二十三條第五項所定重大之公共設施或公用事業計畫，其認定標準，由中央主管機關定之。

第四十三條 政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究；必

要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構。

第四十四條 中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下：

- 一、使用許可案件所收取之國土保育費。
- 二、政府循預算程序之撥款。
- 三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。
- 四、電力事業機構附徵之一定比率費用。
- 五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。
- 六、民間捐贈。
- 七、本基金孳息收入。
- 八、其他收入。

前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。第一項第三款至第五款，其附徵項目、一定比率之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

國土永續發展基金之用途如下：

- 一、依本法規定辦理之補償所需支出。
- 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。
- 三、依第一項第五款來源補助直轄市、縣（市）主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。
- 四、其他國土保育事項。

第四十五條 中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後二年內，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二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。

第四十六條 本法施行細則，由中央主管機關定之。

第四十七條 本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。

附錄二、國土計畫法施行細則

內政部 105.6.17 台內營字第 1050807913 號令訂定發布

第一條 本細則依國土計畫法（以下簡稱本法）第四十六條規定訂定之。

第二條 中央主管機關得將本法第四條第一項第一款規定全國國土計畫擬訂、變更之規劃事項，委託其他機關或團體辦理之。
直轄市、縣（市）主管機關得將本法第四條第二項第一款規定直轄市、縣（市）國土計畫擬訂、變更之規劃事項，委託其他機關或團體辦理之。

第三條 本法第五條所定之國土白皮書，中央主管機關應每二年公布一次；其內容應包括國土利用相關現況與趨勢、國土管理利用之基本施政措施及其他相關事項。

第四條 本法第九條第一項所定全國國土計畫之計畫年期、基本調查、國土空間發展及成長管理策略、部門空間發展策略，其內容如下：

- 一、計畫年期：以不超過二十年為原則。
- 二、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。
- 三、國土空間發展策略應載明下列事項：
 - （一）全國國土空間之規劃原則及整體發展政策。
 - （二）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。
 - （三）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。
 - （四）全國農地資源分類分級情形之保護或發展策略。

(五) 全國城鄉發展空間結構及模式之發展策略。

(六) 其他相關事項。

四、成長管理策略應載明下列事項：

(一) 全國農地總量及農業生產環境之維護策略。

(二) 城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序。

(三) 環境品質提升及公共設施提供策略。

(四) 經濟發展機會及社會公平正義改善策略。

(五) 其他相關事項。

五、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：

(一) 全國部門發展政策。

(二) 部門空間發展現況。

(三) 課題及對策。

(四) 部門空間發展定位。

(五) 部門空間發展分布區位。

(六) 部門空間發展用地供需規模總量及直轄市、縣(市)分派數量。

第五條 本法第九條第二項規定都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，應載明下列事項：

一、都會區域計畫：

(一) 計畫性質、議題及範疇。

(二) 規劃背景及現況分析。

- (三) 計畫目標及策略。
- (四) 執行計畫。
- (五) 檢討及控管機制。
- (六) 其他相關事項。

二、特定區域計畫：

- (一) 特定區域範圍。
- (二) 現況分析及課題。
- (三) 發展目標及規劃構想。
- (四) 治理及經營管理規劃。
- (五) 土地利用管理原則。
- (六) 執行計畫。
- (七) 其他相關事項。

第六條 本法第十條所定直轄市、縣（市）國土計畫之計畫年期、基本調查、直轄市、縣（市）空間發展及成長管理計畫、部門空間發展計畫，其內容如下：

- 一、計畫年期：以不超過二十年為原則。
- 二、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。
- 三、直轄市、縣（市）空間發展計畫應載明下列事項：
 - (一) 直轄市、縣（市）國土空間整體發展構想。
 - (二) 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。

- (三) 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。
- (四) 直轄市、縣(市)農地資源分類分級情形之保護或發展計畫。
- (五) 直轄市、縣(市)城鄉發展結構及模式之發展計畫。
- (六) 其他相關事項。

四、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：

- (一) 計畫目標。
- (二) 直轄市、縣(市)宜維護農地面積及區位。
- (三) 直轄市、縣(市)新訂或擴大都市計畫及可發展面積及區位。
- (四) 直轄市、縣(市)城鄉發展優先順序。
- (五) 土地再利用區位及推動方案。
- (六) 公共設施之需求、配置及改善方案。
- (七) 實施財源評估。
- (八) 經濟發展機會及社會公平正義改善方案。
- (九) 其他相關事項。

五、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：

- (一) 直轄市、縣(市)部門發展政策。
- (二) 部門空間發展現況。

(三) 課題及對策。

(四) 部門空間發展定位。

(五) 部門空間發展分布區位。

(六) 直轄市、縣(市)部門空間發展用地供需規模數量。

第七條 直轄市、縣(市)國土計畫擬訂機關依本法第十四條規定就核定之國土計畫向中央主管機關申請復議時，應附具理由及相關文件。
中央主管機關對於前項復議之申請案，應提經國土計畫審議會審議之。

第八條 各級主管機關因擬訂或變更國土計畫，依本法第十八條規定派員進入公、私有土地或建築物實施調查或勘測時，應依下列規定辦理：

一、於七日前以書面通知所有人、占有人、管理人或使用人。

二、前款通知無法送達時，得寄存於當地村(里)辦公處，並於主管機關及村(里)辦公處公告之。

前項規定於主管機關依第二條規定將國土計畫擬訂、變更之規劃事項委託其他機關或團體辦理時，準用之。

第九條 本法第二十條第一項第一款第三目、第二款第三目、第三款第三目、第四款第三目規定各國土功能分區之其他必要分類，應符合該條所定國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，於全國國土計畫或直轄市、縣(市)國土計畫中定之。

第十條 本法第二十二條第一項所定編定適當使用地，應按各級國土計畫，就土地能供使用性質，編定各種使用地。

本法第二十二條第二項所定為加強國土保育，得隨時辦理國土功能分區圖檢討變更之情形，為依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，將國土功能分區或分類變更為使用管制規定更為嚴格之其他分區或分類。

第十一條 本法第三十二條第一項所定區域計畫實施前之建築物、設施，於非都市土地範圍內之原住民族土地，為土地使用編定前已建造完成者。

第十二條 依本法第三十六條擬訂之復育計畫，如涉及原住民族土地，劃定機

關邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理，應於相關會議十四日前以書面通知之。

第十三條 中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府依本法第三十七條第二項研擬之完善安置及配套計畫，其內容應包括安置對象、安置方式、安置地點、財務計畫、社會輔導及其他相關事項。

第十四條 本法第三十八條第一項所定從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之土地使用，為違反本法第二十三條第二項或第四項授權訂定之規則所定使用項目；所定一定規模以上或性質特殊之土地使用，為該土地使用屬本法第二十四條第一項授權訂定之標準所定情形。

本法第三十八條第二項第一款所定未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用，為應依本法第二十四條第一項規定申請使用許可而未經許可者。

第十五條 本細則自本法施行之日施行。

