

貳 ◈ 非都市土地編定及管制

依區域計畫法第1條規定，區域計畫法之實施係為促進土地及天然資源之保育利用，均衡人口及產業活動之合理分佈，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，並有效防止自然災害之發生。為達成上述區域計畫法揭橥之宗旨，台灣地區除金門縣、連江縣、台北市、嘉義市及縣（市）合併前台中市、高雄市、臺南市均列入都市計畫內，依照都市計畫法實施分區使用管制，不需辦理非都市土地使用編定及管制外，其餘縣市（含原台中縣、臺南縣及高雄縣）之非都市土地均依區域計畫法等有關法令，對土地依其所能提供之使用性質，並參酌地方實際需要，劃定使用分區，編定各種使用地，實施管制，以達到國土資源永續利用之目標。茲將非都市土地使用編定及管制業務推動情形分項敘述如下：

台灣地區非都市土地使用編定管制方式之演變可分為3個階段

一、第一階段（民國62年以前）：

除都市計畫範圍內及依都市計畫法規定實施使用管制外，其餘土地並無積極管制措施，土地使用型態基本上決定於私人的使用行為及選擇。

二、第二階段（民國62年）：

因應世界糧食危機，為使有限的土地資源作經濟合理的使用，政府於62年開始將優良農地編定為「農業用地」實施局部性管制，其他地目土地則未管制使用，在當時對保護優良農田，維護糧食生產確具成效。

三、第三階段（民國63年）：

非都市土地配合63.01.31「區域計畫法」公布施行，劃定為特定農業區等10種使用分區及編定為18種使用地，並自民國64年迄民國75年分期分區辦竣編定公告，全面完成編定。同時，依照內政部65年間訂頒之「非都市土地使用管制規則」實施管制。

四、第四階段（民國102年）：

102年10月23日修正公布「區域計畫法施行細則」，考量過去海域並非屬區域計畫實施範圍，該範圍內之違規使用行為並無土地使用相關法令之適用，爰配合變更區域計畫增訂「海域區」以落實土地使用管制之政策，並於第11條及第13條增列「海域區」及「海域用地」及其使用規定。

資料來源：內政部地政司網站

參 ◇ 非都市土地使用編定

(一) 非都市土地使用分區之類別

依照區域計畫法施行細則第 11 條及作業須知第 5 點規定，非都市土地得依使用計畫劃定為特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區、國家公園區、河川區、海域區（102.10.23 新增）、特定專用區等 11 大使用分區。由於非都市土地使用分區，係參照區域計畫之非都市土地分區使用分區計畫圖予以劃定，惟該計畫圖比例尺甚小，殊難作為分區劃定之依據，故內政部特依同細則第 14 條第 1 項規定，訂頒「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」，對各種使用分區劃定原則作更具體之規範，以利作業。現行土地使用分區之類別如下：

項次	使用分區類別	使用分區劃定原則	非都市土地屬性分類	
			資源型使用分區	設施型使用分區
1	特定農業區	係指優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。	◎	
2	一般農業區	係指特定農業區以外供農業使用之土地。	◎	
3	工業區	係指為促進工業整體發展，會同有關機關劃定者。		◎
4	鄉村區	係指為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會同有關機關劃定者。		◎
5	森林區	係指為保育利用森林資源，並維護生態平衡及涵養水源，依森林法等有關法令，會同有關機關劃定者。	◎	
6	山坡地保育區	係指為保護自然生態資源、景觀、環境，與防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流失等地質災害，及涵養水源等水土保育，依有關法令，會同有關機關劃定者。	◎	
7	風景區	係指為維護自然景觀，改善國民康樂遊憩環境，依有關法令，會同有關機關劃定者。		◎
8	國家公園區	係指為保護國家特有之自然風景、史蹟、野生生物及其棲息地，並供國民育樂及研究，依國家公園法劃定者。		

9	河川區	係指為保護水道、確保河防安全及水流宣洩，依水利法等有關法令，會同有關機關劃定者。	<input type="radio"/>	
10	海域區	為促進海域資源與土地之永續合理利用，防治海域災害及環境破壞，依有關法規及實際用海需要劃定者。	<input type="radio"/>	
11	其他使用區或特定專用區	係指為利各目的事業推動業務之實際需要，依有關法令，會同有關機關劃定並註明其用途者。	<input type="radio"/> (非以開發設施導向之特定專用地區)	<input type="radio"/>

(二) 非都市土地使用分區之劃定目的

依製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第6點規定，區域計畫尚未依區域計畫法第13條規定通盤檢討前，非都市土地使用分區，應依照土地分區使用計畫及土地分區管制，參照下列原則劃定之：

1. 特定農業區

- (1) 劃定目的：為維持糧食安全、維護優良且完整之農業生產環境，確保農業永續發展，經會商農業主管機關劃定者。
- (2) 有下列各目情形之一者，得會同農業、糧食、水利主管機關劃定為特定農業區。
 - ① 曾經或已進行投資建設重要農業改良設施之土地。
 - ② 現為田地目土地、或其他地目實際已從事水稻生產之土地。但區域性生產力較差之低等則或不適農作生產之水田，不在此限。
 - ③ 位於前二目土地範圍內供農業或非農業使用之零星土地，應一併予以劃入。

2. 一般農業區

- (1) 劃定目的：因應糧食生產、農業多元發展及農地多功能等需求，經會商農業主管機關劃定者。
- (2) 特定農業區以外，可供農業使用之土地，得會同農業、糧食主管機關劃定為一般農業區。

3. 工業區

- (1) 劃定目的：為促進工業整體發展，會商有關機關劃定者。
- (2) 工業區之區位及面積，原則上應依區域計畫之規定。
- (3) 工業區之劃定，須經工業主管機關複勘，除儘量避免使用優良農地外，並應注意下列規定：

- ①交通方便。
- ②有充分及良好之水源。
- ③排水良好。
- ④電力供應方便。
- ⑤勞力來源充裕。
- ⑥不妨礙國防軍事設施。
- ⑦有可供擴展之餘地。
- ⑧環境之維護。
- ⑨與鄰近地區產業開發之配合。

(4)工業區不必於第一次劃定使用分區時一次劃定，應視工業發展需要，按原促進產業升級條例有關規定隨時增劃，並變更原使用分區，編定所需用地。工業用地依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例規定編定或解除公告確定後，工業主管單位應通知地政單位，依本點所定劃定原則辦理，並通知土地所有權人。

4. 鄉村區

- (1)劃定目的：為調和與改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會商有關機關劃定者。
- (2)凡人口聚居在二百人以上，得斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區。但山地鄉及離島地區之聚居人口在一百人以上者，得比照辦理。聚居人口在一千五百人以上者，如區內現有空地，不敷未來五年人口成長需要時，得增加鄉村發展用地。

5. 森林區

- (1)劃定目的：為保育利用森林資源，並維護生態平衡及涵養水源，依森林法等有關法令，會商有關機關劃定者。
- (2)下列之土地，得會同林務主管機關等劃定為森林區：
 - ①國有林地。
 - ②大專院校之實驗林地。
 - ③林業試驗林地。
 - ④保安林地。
 - ⑤其他可形成營林區域之公私有林地。

6. 山坡地保育區

- (1)劃定目的：為保護自然生態資源、景觀、環境，與防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流失等地質災害及涵養水源等水土保育，依有關法令會商有關機關劃

定者。

(2)下列之土地，得會同山坡地保育利用機關等劃定為山坡地保育區：

①山坡地範圍內未能劃定為其他使用區之土地。

②依有關法令認為必需辦理水土保育，以維護自然資源者。

7. 風景區

(1)劃定目的：為維護自然景觀，改善國民康樂遊憩環境，依發展觀光條例等有關法令，會商有關機關劃定者。

(2)下列之土地，得會同觀光或有關主管機關等劃定為風景區。

①區域公園。

②風景特定區。

③觀光地區。

④遊樂區、名勝及古蹟。

⑤海洋公園。

⑥海水浴場。

⑦溫泉。

⑧水庫。

⑨具有保護價值之動物及植物生育地及其他特殊自然、文化景觀地區有觀光或維護之價值者。

(3)風景區之劃定應注意下列條件：

①具有特殊自然、文化景觀之價值。

②最小面積二十五公頃。

③與鄰近地區產業開發之配合。

④與鄰近風景區遊憩用地之配置。

8. 國家公園區

(1)劃定目的：為保護國家特有之自然風景、野生生物及史蹟，並供國民之休憩及研究，依國家公園法劃定者。

(2)國家公園主管機關依國家公園法實施國家公園計畫之地區。

9. 其他使用區或特定專用區

(1)劃定目的：申請劃定特定專用區應依計畫屬性循資源型或設施型使用分區變更程序辦理。屬設施型使用分區者，為利各目的事業推動業務之實際需要，依有關法令，會商有關機關劃定並註明其用途者。

(2)根據實際需要，就其使用性質，會同有關機關劃定並註明其用途者。

肆 ◆ 各種使用地之編定

使用地之編定係以掌握使用區內每一筆土地之使用狀況為手段，並作合理之用途分配，藉以達到實質管制的目的。依照區域計畫法施行細則第 13 條規定，非都市土地各種使用分區內土地編為甲種建築用地、乙種建築用地……海域用地（102.10.23 新增）、特定目的事業用地等 19 種使用地，除國家公園區內土地不辦理使用地之編定，及得依核定計畫編定各種使用地，暨法令另有規定外，其編定原則如下附表。

非都市土地各種使用地及其性質	
甲種建築用地	供山坡地範圍外之農業區內建築使用者。
乙種建築用地	供鄉村區內建築使用者。
丙種建築用地	供森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍之農業區內建築使用者。
丁種建築用地	供工廠及有關工業設施建築使用者。
農牧用地	供農牧生產及其設施使用者。
林業用地	供營林及其設施使用者。
養殖用地	供水產養殖及其設施使用者。
鹽業用地	供製鹽及其設施使用者。
礦業用地	供礦業實際使用者。
窯業用地	供磚瓦製造及其設施使用者。
交通用地	供鐵路、公路、捷運系統、港埠、空運、氣象、郵政、電信等及其設施使用者。
水利用地	供水利及其設施使用者。
遊憩用地	供國民遊憩使用者。
古蹟保存用地	供保存古蹟使用者。
生態保護用地	供保護生態使用者。
國土保安用地	供國土保安使用者。
殯葬用地	供殯葬設施使用者。
海域用地	供各類用海及其設施使用者。

特定目的事業用地

供各種特定目的之事業使用者。

製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知編定原則表

使用編號 使用地類別 編定原則	使用分區編號		一		二		三	四	五	六	七	八	九	十
	使用分區		特定農業區		一般農業區		鄉村區	工業區	森林區	山坡地保育區	風景區	河川區	特定專用區	海域區
	非①	①	非②	②										
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、特定目的事業用地	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	△	✓	✗
十九、海域用地	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓
備註	以編定農牧用地為主， ①表示山坡地範圍	同左	同左	同左	以編定建築用地或遊憩用地為主	以編定建基面地或遊憩用地為主	以編定建基面地為主	以編定林業用地為主	同左	以編定林業用地、遊憩用地為主	以編定水利用地為主，依現況編定為農牧用地者以私有土地為限	以該區性質之主要用地為主		

伍 ◆ 非都市土地使用管制

非都市土地使用分區編定公告後，其土地之使用係按其所屬使用分區之類別為不同性質及強度之管制，並以各宗土地之使用地類別作為管制之依據，其管制之基本內涵如下：

(一)容許使用

1. 為落實編定管制之功能，充分發揮土地利用之潛力，經編為某種使用之土地，依照非都市土地使用管制規則第6條規定，應按其容許之使用項目及許可使用細目使用，但其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。例如編定為農牧用地，如屬河川區域之土地，仍不得申請建築農舍。
2. 原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，依管制規則第8條規定，得為從來之使用。

(二)臨時使用

依據非都市土地使用管制規則第6條第1項增列但書規定，符合以下要件之土地得申請作臨時性使用：

1. 中央目的事業主管機關認定為重大建設計畫所需之臨時設施，（有關認定基準依行政院89.03.20核定之重大投資計畫土地使用變更作業注意事項規定之金額及面積標準。）
2. 徵得用地之中央主管機關及相關機關之同意。
3. 地政機關於土地登記簿標示部加註臨時使用用途及期限。
4. 中央目的事業主管機關及縣市政府負責監督。