

壹、研究動機及目的

一、研究動機

土地的資源是有限的，為促進土地及天然資源之保育利用，於民國63年公告實施區域計畫法後，我國土地使用規劃管理制度，將土地分為都市計畫土地和非都市土地兩大體系，並依據該體系下所制訂的法令作使用管制，目前除台北市與各縣市部分地區等均列入都市計畫實施分區使用管制，其餘之非都市土地，均依區域計畫法及民國65年發布之非都市土地使用管制規則等相關規定辦理；然因臺灣幅員廣闊，為利實施各區土地的規劃和利用，將台灣地區劃分為北部、中部、南部、東部等四個區域，並按其土地性質分為都市土地和非都市土地，依其規定辦理編定和管制使用。

各直轄市、縣(市)政府針對其轄區範圍內之非都市土地，依據區域計畫法及內政部頒訂「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」之規定辦理非都市土地使用編定，惟編定後發現部分使用分區劃定不盡理想，使用地類別則因僅按其現況編定，無適當規劃，常會有整批農牧用地間突然出現零星幾筆甲種、丙種建築用地，或作工廠使用之丁種建築用地旁毗鄰農牧用地等情形層出不窮，造成土地無法整併使用，使土地不能地盡其利，難以達到地盡其用之目標。

此外，以往土地使用規劃及變更係由公部門(政府機關)主導，但隨著近年來，經濟發展及都市快速擴展，導致民間對於土地開發的需求日益殷切，且隨著「農地釋出方案」的推動及相關法令的頒訂，除使都市計畫土地的管理機制更周延外，在非都市土地的管理機制裡亦逐漸建立起開發許可制之制度。現行土地使用變更機制，已由以往政府部門主導規劃方得變更的觀念，逐漸演變成為除政府主動辦理外，民間亦可基於自身需求自行提出申請變更。又因原本按現況編定之結果，其土地使用方式對於各項產業生產環境及人民生活環境並無太大的變動空間，是以，民眾為達成更有效率的使用目的，紛紛循開發管

道申請變更土地的編定，但也因此對於土地資源的保育和利用產生危機和威脅。

按內政部統計處統計報表資料顯示，目前我國土地總面積約為 3619282 公頃，截至 2013 年底，已辦竣土地登記的面積僅約

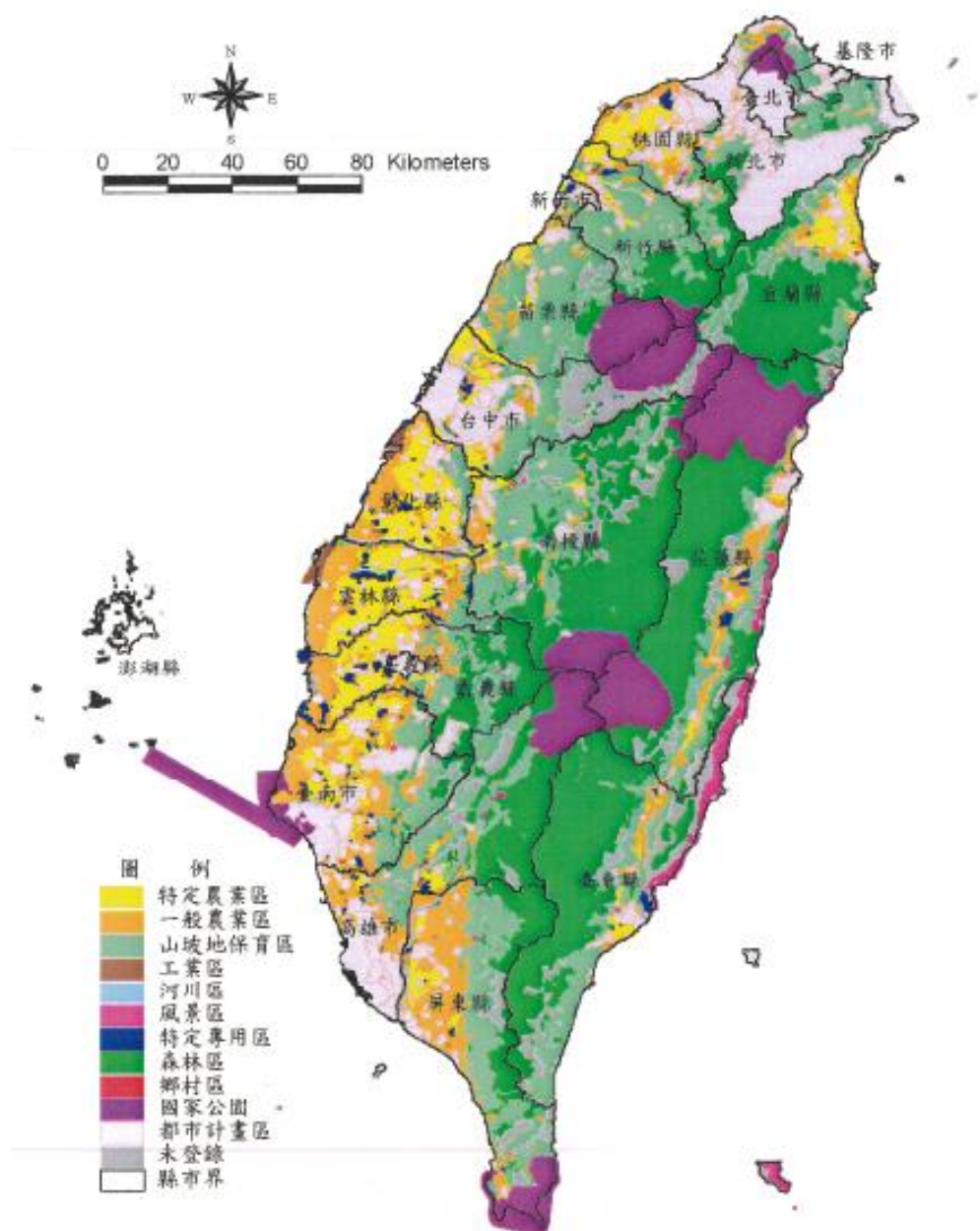


圖 1 全國土地使用分區示意圖(資料來源：內政部營建署全國區域計畫 2013 年版)

3495679 公頃。區域計畫法和相關施行細則等，將已登記的土地劃分為都市土地、非都市土地和國家公園土地，並針對是類土地，分別以

都市計畫法、區域計畫法和國家公園法加以實施管制，是故於現行法令制度下，無論是都市土地、非都市土地或國家公園土地，其所有的開發和利用，皆應符合該類土地的使用管制計畫。

國家公園法所規範之國家公園土地，相對於都市土地與非都市土地係屬特別規範，故有關國家公園土地之管制和開發模式就不特別說明。至於都市土地與非都市土地兩者，因我國現行法令制度對其規範不相同，造成兩者間的管制和開發機制大相逕庭。現行的非都市土地法令對於非都市土地的管制、開發皆係以逐筆宗地為概念，造成非都市土地趨於零散式和蛙躍式的發展；反之，都市土地則以整體規劃的方式開發利用，使都市土地呈現較有計畫性的發展，相較於非都市土地的發展模式較有成長管理的概念。

高雄市幅員廣闊，截至 2014 年底已登記土地總面積約為 285700 公頃，其中都市土地面積約 41858 公頃，占高雄市土地總面積約

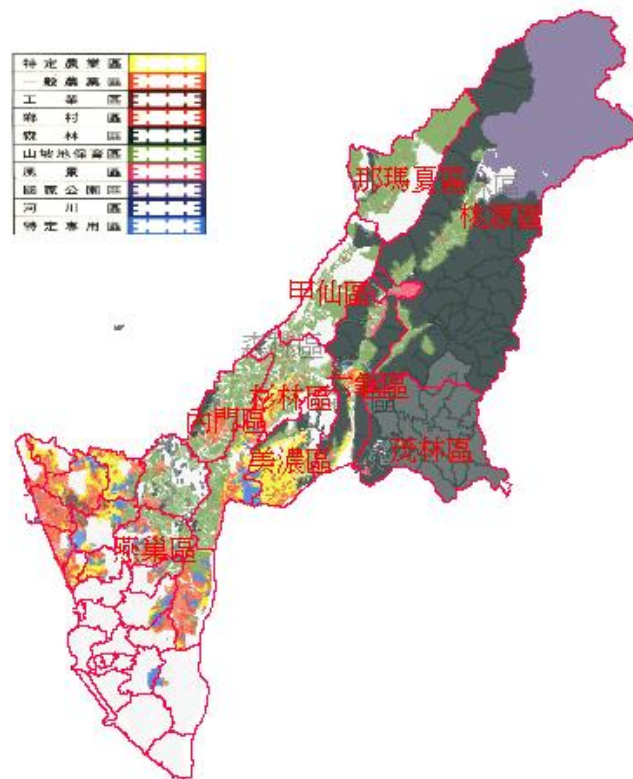


圖 2 高雄市非都市土地使用分區示意圖(資料來源：高雄市土地利用調查系統，2015.3.24)

15%，其餘85%則為非都市土地；又因高雄市轄區內多數土地皆為非都市土地，因此有關非都市土地的管制和開發模式，對高雄市整體發展而言極為重要。另就土地資源而言，除著重發展和管制利用外，尚需兼顧生態和環境的平衡，但因非都市土地的開發機制，不如都市土地完善及有計畫性，是以，探討分析現行非都市土地使用分區之劃定及使用地類別之編定和土地的使用管制，並藉由實際開發案例的研析，瞭解土地開發對環境生態間的影響，並思考如何與兩者間取得平衡，是本次研究的動機。

二、研究目的

由於現行土地編定的結果，不能滿足使用人之慾望，所以使用人常透過非都市土地的開發方式，將土地的編定結果轉換成其所希望的結果，又根據過去發展的經驗，早期非都市土地的開發，著重於開發案通過後可帶的經濟連鎖效應以及效益，是以，比起經濟方面，開發案對於生態環境所造成的影響和衝擊，相對而言，較無人關心；但近年來，隨著民眾環保意識的提升，環保團體的成立，以及頻繁發生的天然災害，驅使民眾逐漸開始重視環境保護的議題，也因此，近來立法者於土地開發的相關法令，已將環境影響評估的概念納入，如何在土地開發和維護生態環境間取得平衡亦成為重要的課題。基於上述之研究動機，本研究之目的為：

藉由研究現行非都市土地開發制度，並透過高雄市燕巢區開發個案的分析，以及該區發展的方向，檢視現行高雄市非都市土地各使用分區及使用地的配置是否妥適，並提出適當建議。

貳、研究方法與研究流程

一、研究內容

本研究之研究內容分為下列部分：

(一) 研究非都市土地開發相關法令制度

以土地法、全國區域計畫、區域計畫法、非都市土地使用管制規則、非都市土地開發審議作業規範等相關法令作為本研究案之基礎理論，並彙整相關文獻、報告等資料，並藉此資料，加以分析研究現行法令制度對於非都市土地的開發和環境影響的維護是否完善、周全。

(二) 以燕巢區個案案例來解析在現行制度下，此開發模式對週遭環境造成的影響

除就現行的法令制度和開發模式探討外，更藉由燕巢區的實際開發個案(如報編工業區)，研析該個案開發前週遭土地的編定情形，以及開發後對週遭環境造成的變化和影響，並藉著燕巢區非都市土地各類編定的消長情形，加以分析現行高雄市的非都市土地配置是否妥適。

二、研究範圍

(一) 時間範圍

內政部為促進土地及天然資源的保育利用，充分兼顧農業與工業發展所需用地，以及防止自然災害，於 62 年公告實施「區域計畫法」，而在該法公告前，於不同階段時期分別以「土地法」、「限制建地擴展執行辦理」規定管制土地的使用；另「區域計畫法」公告實施後，各直轄市、縣(市)政府分別於 64 年 10 月 6 日起陸續開始針對轄區範圍內之非都市土地辦理使用分區和使用地類別編定，其公告日期彙整如表 1。內政部為落實非都市土地的編定管制，以及規範非都市土地的開發行為，頒訂「非都市土地使用管制規則」、「製定非都市土地使用分區圖

及編定各種使用地作業須知」、「非都市土地開發審議作業規範」等相關法令；另為因應不同時期不同的環境背景，內政部陸續頒訂「北、中、南、東部區域計畫第一次通盤檢討」、「變更台灣北、中、南、東部區域計畫第一次通盤檢討」、「全國區域計畫」等政策性計畫。因區域計畫公告前，針對土地的使用管制係以地目為依據，與現行的土地使用管制不同，是以，本計畫既然係以研究非都市土地開發制度對環境造成的衝擊影響為主，而所謂的非都市土地定義，係源於「區域計畫法」公告後，因此本計畫的研究時間點則以區域計畫法公告後，對於非都市土地的利用及開發情形，以及對環境造成的衝擊影響為主。

表 1 全國各直轄市、縣(市)政府編定公告日期彙整表

辦理編定公告日期			
縣市別	非都市土地辦理 使用編定公告日期	縣市別	非都市土地辦理 使用編定公告日期
宜蘭縣	73.10.15	基隆市	70.2.15
新臺北市	70.2.15	桃園市	70.2.15
新竹縣	73.10.15	新竹市	73.10.15
苗栗縣	73.3.31	臺中市	69.6.1
南投縣	69.6.1	彰化縣	69.6.1
雲林縣	73.11.20	嘉義縣	75.11.1
臺南市	65.6.1	高雄市 (原高雄縣)	65.6.1
屏東縣	64.10.6	澎湖縣	75.2.15
臺東縣	74.11.16	花蓮縣	74.11.16

資料來源：內政部地政司

（二）空間範圍

雖然中央對於非都市土地的開發訂有統一的規範，但非都市土地開發案件除受限於法令限制外，如各地區有不同的風俗習慣或特殊條件時，也會受此影響，因此本研究案主要係以高雄市的非都市土地為主，探討高雄市非都市土地的編定、管制及開發情形；又因高雄市、縣係於 99 年 12 月 25 日合併為現今的高雄市，但依內政部公告的南部區域計畫規定，原高雄市行政區內所有土地皆為都市計畫範圍內之土地，原高雄市轄區並不存在非都市土地，是以，本次研究範圍雖為高雄市的土地，但係以現行高雄市行政轄區範圍中原屬高雄縣的行政轄區為主。

三、研究限制

高雄市轄區範圍廣泛，總共有 38 個行政區，原高雄市 11 區，原高雄縣為 27 區，本次研究案主要係以臨近原高雄市旁的行政區為主，惟因鄰近原高雄市的行政區域有梓官區、橋頭區、燕巢區、大社區、大樹區、仁武區、鳥松區、大寮區、林園區等，



圖 3 高雄市行政區域圖(資料來源：高雄市政府網站)

又該些行政區中，以燕巢區的非都市土地變動量居多，是以，本次研究範圍主要係以燕巢區的非都市土地編定、管制及開發情形為主。

又非都市土地的開發情形，可分為大面積及小面積開發案，所謂的大面積開發案係指涉及使用分區及使用地類別變更編定之類型，而小面積開發案則只有使用地類別辦理變更編定：大面積開發案大致可以分為開發為住宅社區、工業區、遊憩區、學校、高爾夫球場、公墓或殯葬設施、衛生掩埋場、廢棄物回收廠等幾種類型，而小面積開發案則可分為作寺廟、工廠、建地使用等情形，因不同類型的開發案件所適用的法令規定和條件皆不相同，而目前本市大面積開發案以申請變更編定為工業區之案例居多，而小面積則是以寺廟和工廠使用為大宗，是以，本次研究主要係以申請開發為工業區或工廠使用之案例為主。

另非都市土地開發相關法令，如區域計畫法自 62 年公告後迄今業經多次修正，而其他相關的法令規定，如非都市土地使用管制規則、非都市土地開發審議作業規範等，雖分別係 65 年和 84 年始頒訂，但頒訂迄今亦經多次修正，是因，不同時期的開發案件，雖其引用的法令相同，但該法令規範的內容可能不同，致使開發案的結果亦不同。

綜上，基於上述原因，雖本次研究計畫係探討非都市土地開發制度對環境造成的衝擊影響，但主要係以高雄市、縣合併後迄今，燕巢區的非都市土地編定、管制情形，並佐以燕巢區報編工業區及開發供作工廠使用之案例為主要研究對象。

四、 研究流程

本研究流程如下圖所示：

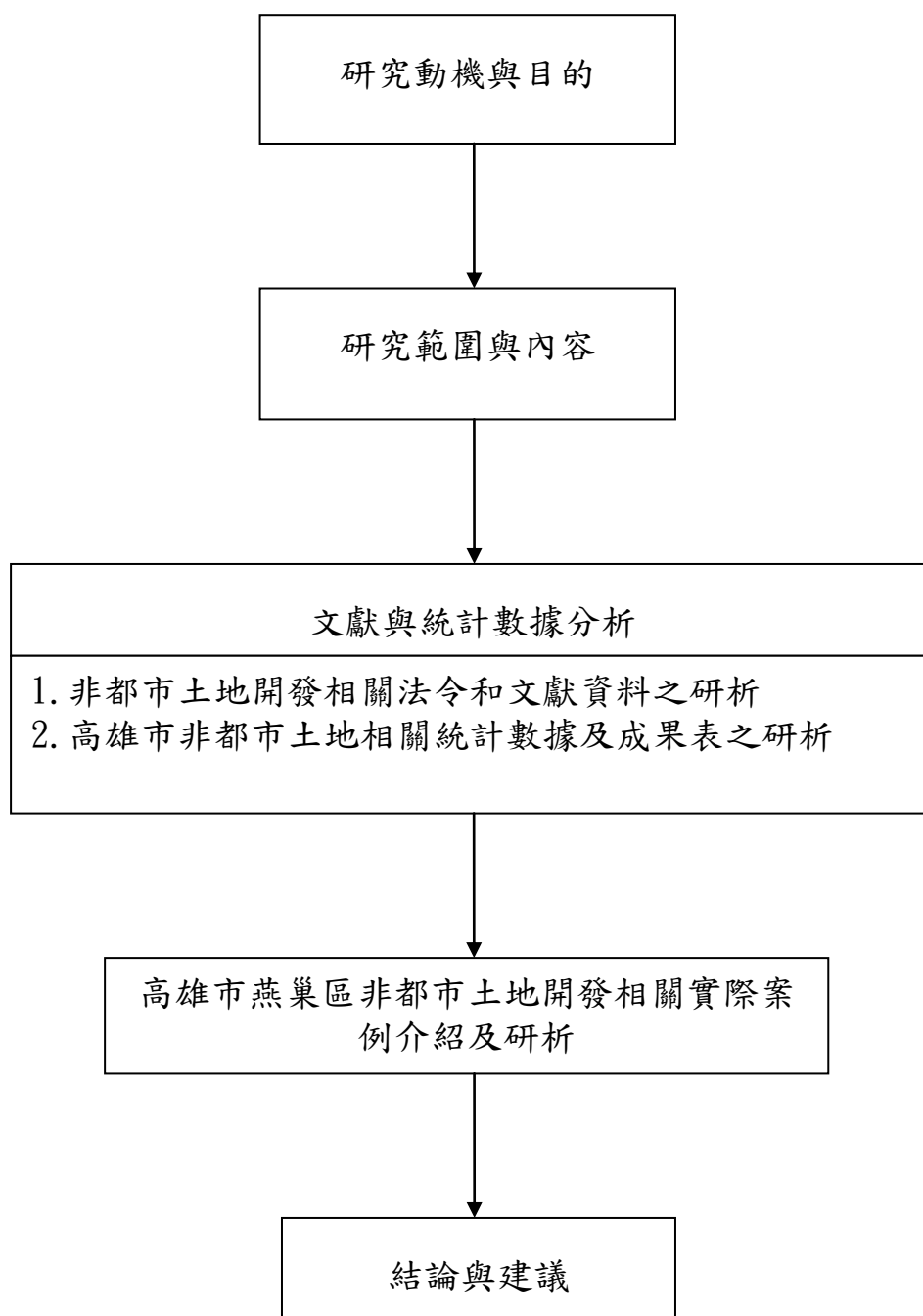


圖 4 研究流程圖

參、文獻之探討

近年來由於人口數日益增加，加上經濟快速成長，使得土地過度開發，造成環境問題日趨嚴重，但也因民眾教育程度提高，社會運動興起，使得環境保護意識抬頭，致使土地的問題逐漸受到大眾的關心，是以，如何在土地合宜開發和環境永續發展間取得平衡，逐漸成為現今社會重視的課題之一，在此情況下，對於土地的編定及管制更加顯得重要；因土地編定及管制的問題已深入影響生活環境品質、地形、地貌改變，而人類的生存和發展，與其周圍的環境也有著密不可分的關係，又周圍的環境中，非都市土地的比例占整個自然環境之大部分，加上全國土地以非都市土地所占面積為最大宗，因此對於非都市土地的使用編定及管制尤顯重要，是以，政府對非都市土地有必要加以妥善的規劃及管制，但目前非都市土地使用編定和開發方式皆隱藏著許多問題，為確保土地環境不再繼續惡化，針對這些隱匿潛藏的問題，我們必須儘速加以克服和改進。故以下將簡略敘述何謂非都市土地？其編定和管制方式為何？以及目前法令對於非都市土地開發的規範，最後再佐以實際的數據和開發個案資料研究分析敘明之。

一、非都市土地的定義

所謂的非都市土地係指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，實施禁建之都市土地以外的土地。

依據「區域計畫法」第 15 條規定，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。如現行土地使用計畫體系，土地使用管制體系圖。並分述如下：

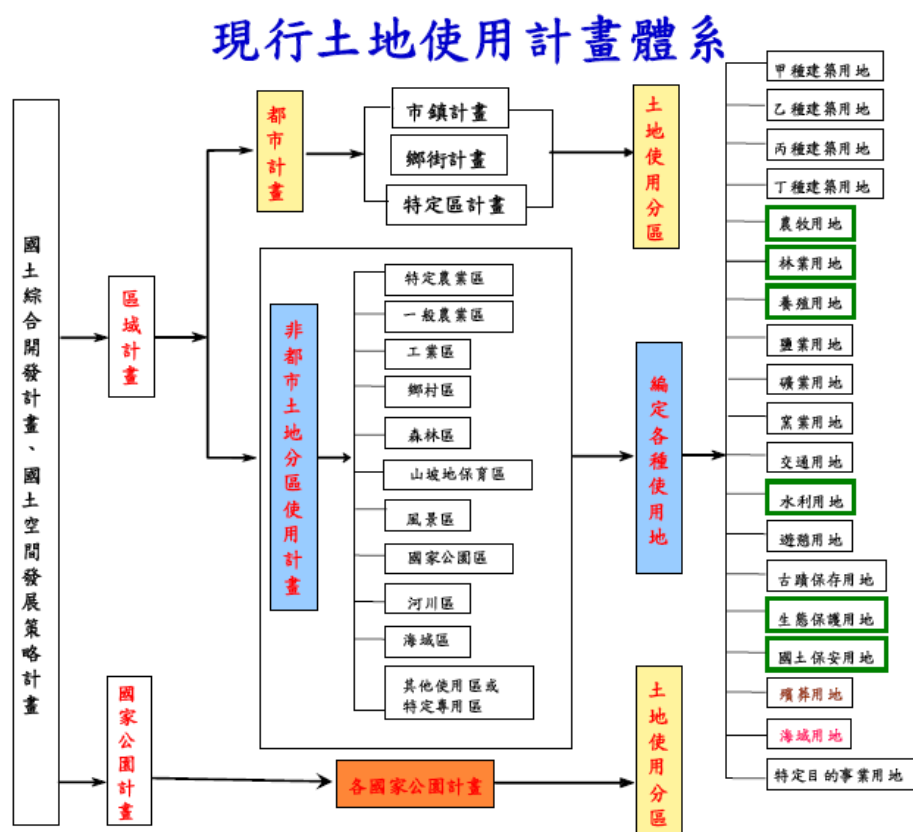


圖 5 現行土地使用計畫體系(資料來源：內政部 103 年 12 月 30 日教育訓練講義資料)

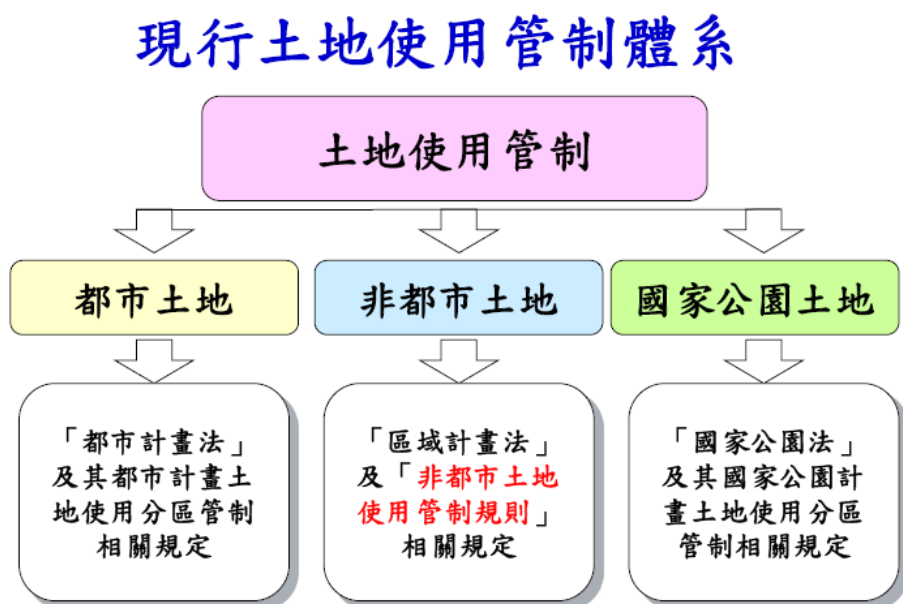


圖 6 現行土地使用管制體系(資料來源：內政部 103 年 12 月 30 日教育訓練講義資料)

依據「區域計畫法施行細則」第 11 條及「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 5 點規定，目前非都市土地共劃分成 11 種使用分區：

- (一) 特定農業區：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。
- (二) 一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地。
- (三) 工業區：為促進工業整體發展，會同有關機關劃定者。
- (四) 鄉村區：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。
- (五) 森林區：為保育利用森林資源，並維護生態平衡及涵養水源，依森林法等有關法規，會同有關機關劃定者。
- (六) 山坡地保育區：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持，依有關法規，會同有關機關劃定者。
- (七) 風景區：為維護自然景觀，改善國民康樂遊憩環境，依有關法規，會同有關機關劃定者。
- (八) 國家公園區：為保護國家特有之自然風景、史蹟、野生物及其棲息地，並供國民育樂及研究，依國家公園法劃定者。
- (九) 河川區：為保護水道、確保河防安全及水流宣洩，依水利法等有關法規，會同有關機關劃定者。
- (十) 海域區：為促進海域資源與土地之保育及永續合理利用，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。
- (十一) 其他使用區或特定專用區：為利各目的事業推動業務之實際需要，依有關法規，會同有關機關劃定並註明其用途者。

又依據「區域計畫法施行細則」第 13 條及「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 8 點規定，目前非都市土地共劃分成 19 種使用地類別：

- (一) 甲種建築用地：供山坡地範圍外之農業區內建築使用者。
- (二) 乙種建築用地：供鄉村區內建築使用者。
- (三) 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。
- (四) 丁種建築用地：供工廠及有關工業設施建築使用者。
- (五) 農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。
- (六) 林業用地：供營林及其設施使用者。
- (七) 養殖用地：供水產養殖及其設施使用者。
- (八) 鹽業用地：供製鹽及其設施使用者。
- (九) 礦業用地：供礦業實際使用者。
- (十) 窯業用地：供磚瓦製造及其設施使用者。
- (十一) 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。
- (十二) 水利用地：供水利及其設施使用者。
- (十三) 遊憩用地：供國民遊憩使用者。
- (十四) 古蹟保存用地：供保存古蹟使用者。
- (十五) 生態保護用地：供保護生態使用者。
- (十六) 國土保安用地：供國土保安使用者。
- (十七) 殯葬用地：供殯葬設施使用者。
- (十八) 海域用地：供各類用海及其設施使用者。
- (十九) 特定目的事業用地：供各種特定目的之事業使用者。

二、非都市土地的編定與管制

非都市土地係依據「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 點和第 7 點劃定或檢討變更原則規定辦理使用分區劃定，並按前述作業須知第 9 點規定辦理使用地類別編定，而依第 9 點規定，如有核定計畫則依核定計畫編定使用地類別，如無核定計畫則依公告編定當時之使用現況編定，惟土地的使用現況如不符合該使

用分區下之使用地編定原則，則以該使用分區之主要用地別辦理使用地類別編定。

非都市土地使用管制規則第 6 條規定，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。第 8 條規定，土地使用編定後，其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，得為從來之使用。另第 5 條規定，非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣(市)政府管制其使用，並由當地鄉(鎮、市、區)公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應級報請直轄市或縣(市)政府依「區域計畫法」第 21 條及第 22 條規定處理。第 54 條亦規定，非都市土地依目的事業主管機關核定事業計畫編定或變更編定、或經目的事業主管機關同意使用者，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫使用；其有違反使用者，應函請直轄市或縣(市)聯合取締小組依相關規定處理。

三、非都市土地的開發制度

依據「區域計畫法」第 15 條之 1 規定，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，惟其辦理類型分為兩大類，政府主動辦理和民眾申請辦理；而政府主動辦理檢討者，主要係為加強資源保育，須檢討變更使用分區者，此時得由直轄市、縣(市)政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更，如變更台灣北、中、南、東部區域計畫第一次通盤檢討就是政府機關因應莫拉克風災，主動針對使用分區辦理檢討；反之，民眾為開發利用非都市土地，依規定得由申請人自行擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣(市)政府申請，再由直轄市、縣(市)政府將申請開發案提報該區域計畫委員會審議，審議後報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更，如報編工業區或住宅社區開發等案例皆屬此種類型。

因「區域計畫法」對於非都市土地的開發僅規定得由政府主動辦理和民間申請辦理，並無規範相關作業程序，是以，針對非都市土地的開發相關辦理程序和實體規定，另由「非都市土地使用管制規則」、「非都市土地開發審議作業規範」、「非都市土地開發影響費徵收辦法」、「非都市土地開發許可審查收費標準」和「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」規定之。

非都市土地的開發分為小面積和大面積的開發案，首先說明所謂小面積的開發，係指僅針對非都市土地的使用地類別辦理變更編定，並無涉及使用分區的變更，也因此類案件開發規模較小，大部分都不需要辦理環境影響評估，只要符合「非都市土地使用管制規」第4章使用地變更編定的規定，並徵得變更前後目的事業主管機關和相關機關同意，即可於原使用分區內辦理使用地類別變更；又因此類案件，目前僅有農業單位針對農地變更編定訂有「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」及「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」等規定，並於該要點中明確規範應繳交回饋金和應留設多少寬度作為隔離綠帶和隔離設施，藉此阻隔開發土地和鄰近土地，避免鄰近土地遭受污染，其餘使用地類別幾乎無此規範，故如申請開發的土地非屬農地，似乎能說該筆土地幾乎可不受限制的開發。

次之，所謂的大面積開發，就是法令上所稱的開發許可案件，主要係指非都市土地開發的規模達到「非都市土地使用管制規則」第11條規定七種情形之一者，其申請開發時，應依前揭管制規則第三章的規定，辦理使用分區和使用地類別變更。這七種土地開發情形分述如下：

- 一、申請開發社區之計畫達五十戶或土地面積在一公頃以上，應申請由原使用分區變更為鄉村區。
- 二、申請開發為工業使用之土地面積達十公頃以上或依產業創新條

例申請開發為工業使用之土地面積達五公頃以上，應申請由原使用分區變更為工業區。

- 三、申請開發遊憩設施之土地面積達五公頃以上，應申請由原使用分區變更為特定專用區。
- 四、申請設立學校之土地面積達十公頃以上，應變申請由原使用分區更為特定專用區。
- 五、申請開發高爾夫球場之土地面積達十公頃以上，應申請由原使用分區變更為特定專用區。
- 六、申請開發公墓之土地面積達五公頃以上或其他殯葬設施之土地面積達二公頃以上，應申請由原使用分區變更為特定專用區。
- 七、前六種情形以外開發之土地面積達二公頃以上，應申請由原使用分區變更為特定專用區。

然而「非都市土地使用管制規則」對於開發許可案件，僅針對申請土地變更編定部分作規範，至於如何辦理申請，其應檢附的文件和計畫書圖，以及實質審查的部分，主要規定在「非都市土地開發審議作業規範」中，該法令又分為總編、專編及開發計畫書圖等三部分，當專編條文與總編條文有重複規定事項者，就以專編條文規定為準，但未列入專編之開發計畫，則依總編規範之條文為主要規定；另對於民眾申請開發許可案件時，應繳納多少審查費部分，內政部另有「非都市土地開發許可審查收費標準」之訂定；至於開發許可通過之案件，因其土地開發後可能對週遭環境帶來不利的影響，以及基於受益者付費的觀念，該筆受益的案件，依規定應繳交開發影響費，而內政部針對此開發影響費，另訂有「非都市土地開發影響費徵收辦法」規範之；其他有關非都市土地開發許可之案件，依早期規定皆係由內政部營建署審核，後採權責分工原則，內政部訂定「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」，授權各直轄市、縣市政府審查，惟其剛開始授權範圍僅限十公頃以下之

開發許可案件，直到 98 年 4 月 30 日內政部函令下授面積由十公頃修正提高為三十公頃。

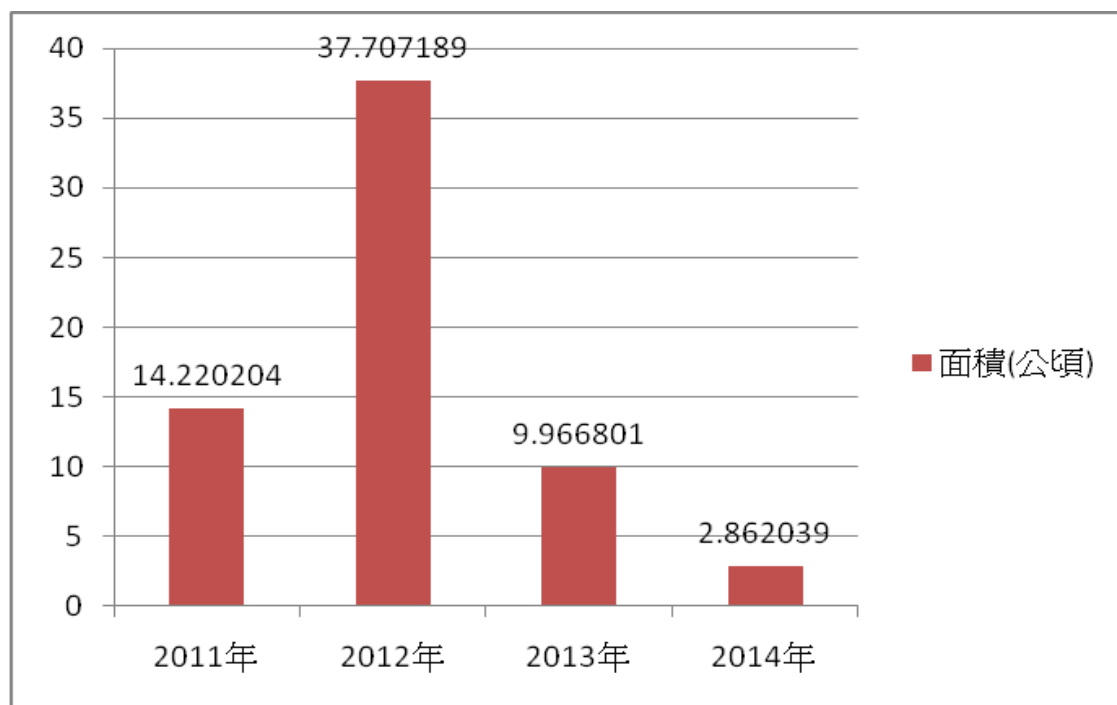
基於開發許可申請案件，並非民眾提出申請辦理，政府機關就一定會核准，其尚有層層關卡的審核機制，例如民眾向區域計畫擬定機關提出開發許可審核前，該開發計畫尚需先經的目的事業主管機關審核，而目的事業主管機關主要係針對該開發案作先期性及可行性的評估審查，並表達對於該開發案件支持或不支持，避免區域計畫擬定機關核准開發許可後，發生目的事業主管機關不允許該開發案件於此地辦理開發，此外，該開發案如依法應辦理環境影響評估、水土保持計畫或農業用地變更審查時，於開發許可核准前，則應完成前揭審查程序，並取得環評或水保等核准文件，否則區域計畫擬定機關不會輕易的核發開發許可。雖規定較嚴格，但可避免民眾取得開發許可後，不依規定向環保機關和水保機關申請環境影響評估或水土保持計畫審查，就逕自開發利用，造成土地環境被破壞。

肆、實際個案解析

高雄市、縣於 2010 年 12 月 25 日合併為高雄市，依南部區域計畫規定，原高雄市轄區內並無非都市土地，故為避免因縣、市合併使統計資料的基準數據不同，影響分析的結果，接下來的統計資料和實際個案分析，將以合併後 2011 年之數據資料為統計基準。觀察研究各種使用地類別中，尤以供作工廠用地使用，申請變更編定為丁種建築用地之情形，對週遭環境帶來的影響最深，是以，為瞭解非都市土地開發制度對環境造成的實際衝擊和影響，本研究就以高雄市申請變更編定為丁種建築用地之非都土地相關數據和實例作為分析樣本並解析之。

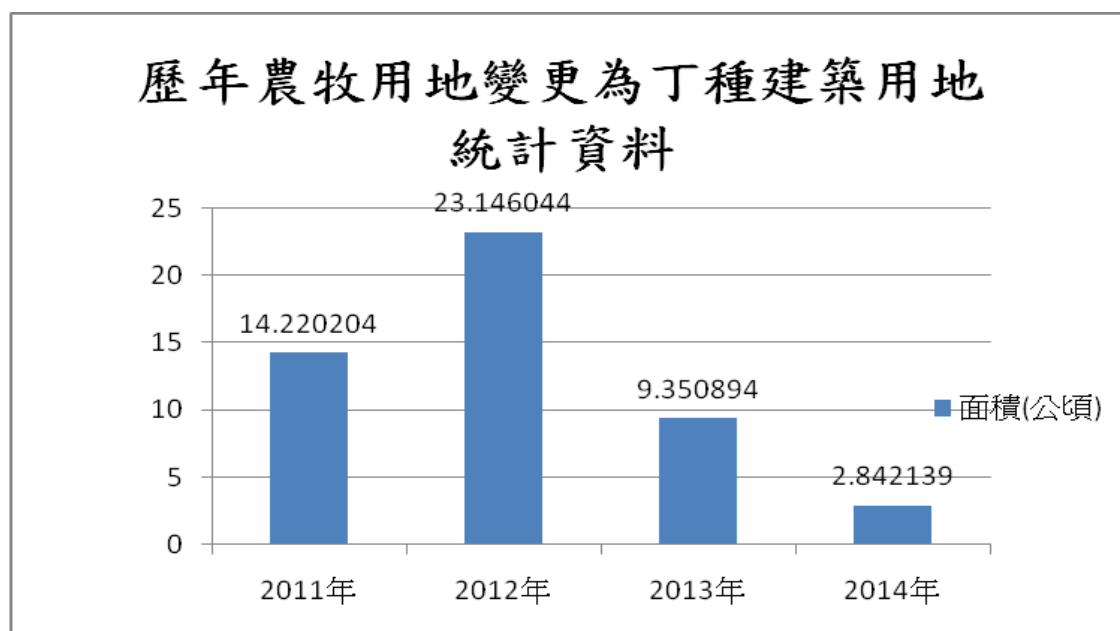
按內政部網際網路報送系統報表資料所示，2011 年至 2013 年高雄市非都市土地變更編定面積共計 435.828114 公頃，其中核准變更編定為丁種建築用地的面積為 64.756233 公頃，占全部變更編定面積的 15%，又參照表 2 數據所示，2012 年核准變更編定為丁種建築用地的數量係合併後迄今最多的年度，約佔 58%；另按表 3 所示，歷年農牧用地變更編定為丁種建築用地的面積共計 49.559281 公頃，約占 64 公頃中的 76%，可知目前申請變更編定為丁種建築用地之土地多數皆為農牧用地；又依燕巢區為例，該區 2011 年至 2013 年核准變更編定為丁種建築用地之面積共計 5.763498 公頃，其中約 99.4%的土地原編定皆為農牧用地(原編定為農牧用地之土地面積共計 5.727243 公頃)。

表 2 2011 年至 2014 年非都市土地各種使用地類別變更編定為丁種建築用地之統計資料



資料來源：高雄市政府地政局

表 3 2011 年至 2014 年非都市土地農牧用地變更編定為丁種建築用地之統計資料



資料來源：高雄市政府地政局

依現行「非都市土地使用管制規則」等法令規定，申請變更編定為丁種建築用地之土地，如面積小於 5 公頃的案件，除位於工業區原

則上得提出申請外，位於一般農業區、特定農業區、山坡地保育區者，則必須符合例外規定條件才得提出申請，如毗連工廠擴大、被原始公告即編定為丁種建築用地給包圍或夾雜之土地、取土以外之窯業用地等情形。另該法令僅係規定得提出申請變更編定的情形，不代表依該規定申請就必會核准變更，因案件的准駁與否，最終還是取決於個案實際情形和工業主管機關的審核權。至於開發規模大於5公頃之變更案件，除需先經工業主管機關審核是否符合產業創新條例或報編工業區規定外，尚需送區域計畫擬定機關審核，並取得開發許可，才得申請將開發案範圍內的土地申請變更編定為工業區丁種建築用地、特定目的事業用地、水利用地、交通用地和國土保安用地等。

近年來，燕巢區核准變更編定為工業區或丁種建築用地之案件多數位於角宿路和中安路附近(圖5)，據析該地理位置距離國道一號和國道十號皆很近，交通運輸便利，加上其附近多數土地皆為台糖的農地，相比之下，取得土地的管道較為容易，另外農地的售價比起工



圖7 高雄市燕巢區範圍內報編工業區之位置圖

業區的土地售價亦較低廉，基於考量成本等因素，越來越多的業者在此地區申請開發工業區或申請變更編定丁種建築用地。

參照燕巢區的非都市土地使用分區圖和非都市土地使用地類別圖所示(圖 6、圖 7)，申請變更成為工業區的土地，其所毗鄰的土地多數皆為一般農業區和特定專用區的農牧用地。又因該地區的土地原本不是規劃作工業區使用，所以其週邊的道路、公共設施和隔離設施等相關設備比起工業區內較不完善，故於此些地區開設作工廠使用，對周遭的土地、環境和生活品質都會帶來嚴重的衝擊和影響。如以道路為例，其周圍的道路，當初規劃鋪設時僅係為作附近社區里民平常出入使用，但現在工業區進駐該地區後，於上下班的顛峰時段，道路的負擔交通流量快速變大，附近的交通產生雍塞混亂的情形，造成附

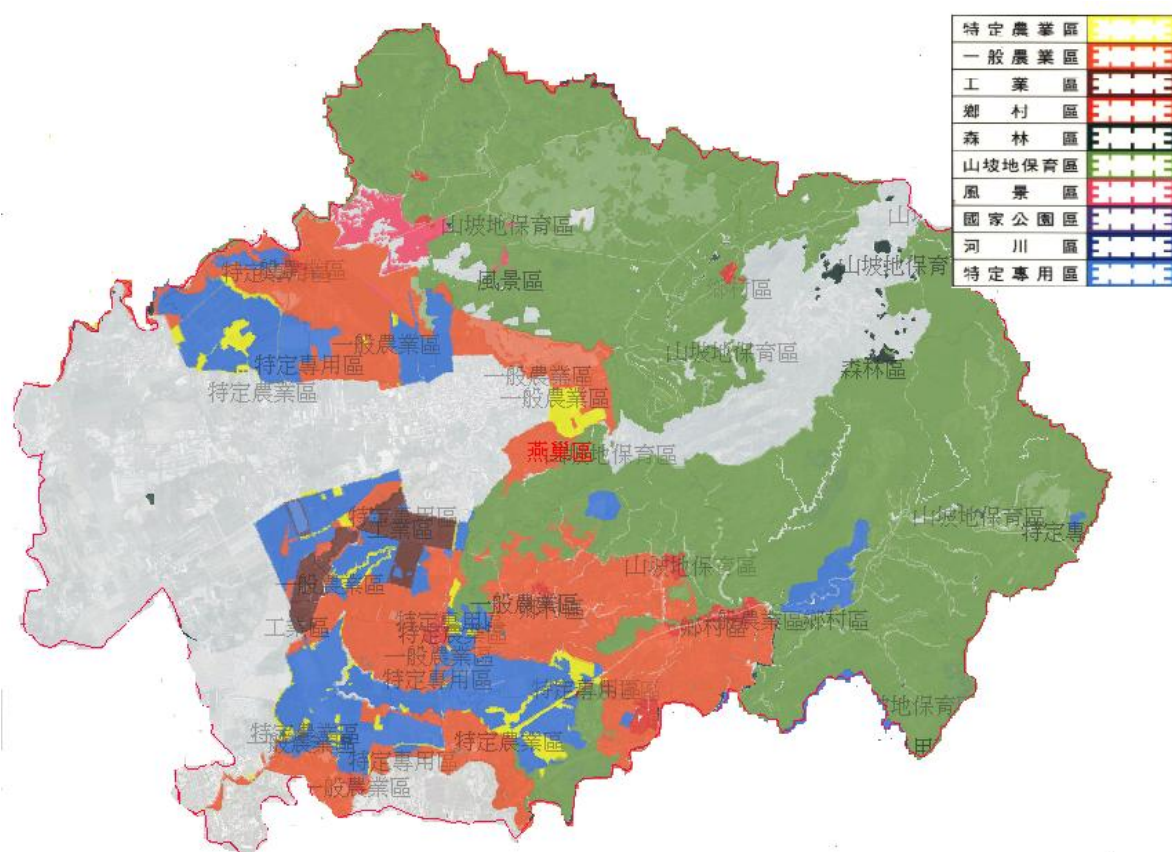


圖 8 高雄市燕巢區非都市土地使用分區圖(資料來源：高雄市土地利用調查系統，2015.7)

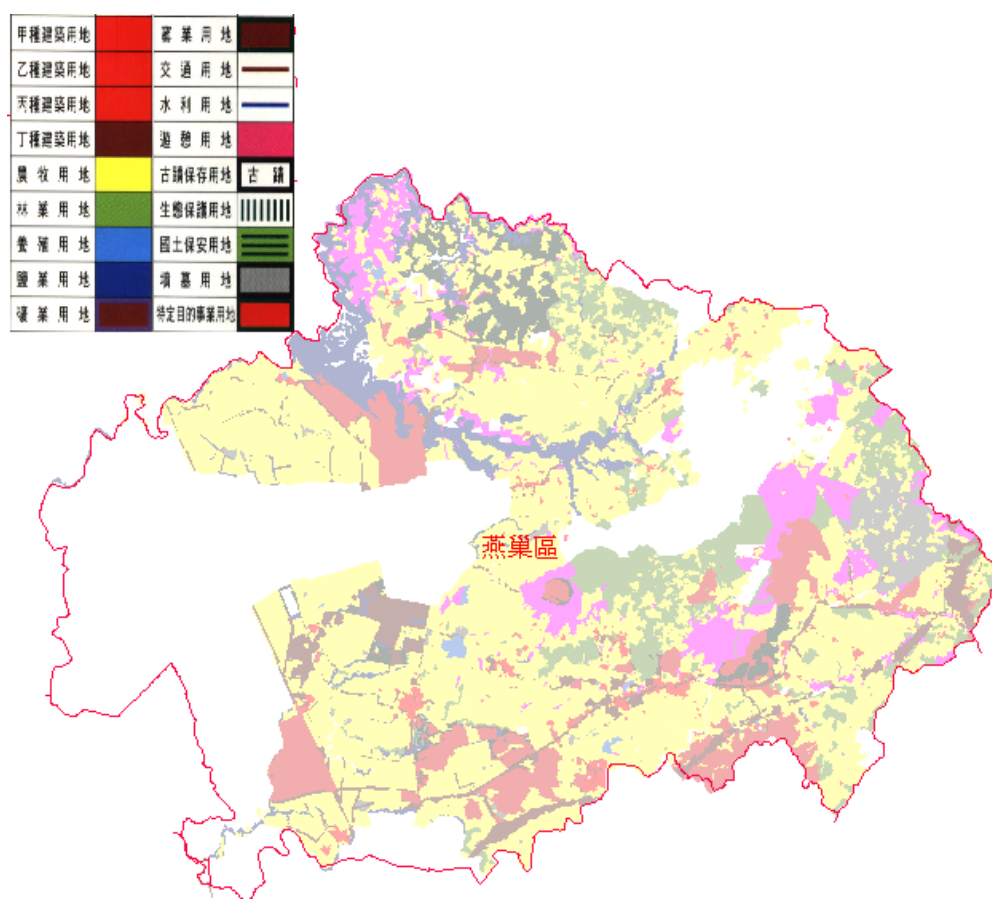


圖 9 高雄市燕巢區非都市土地使用地類別圖(資料來源：高雄市土地利用調查系統，2015.7)

近居民出入的時間成本提高，交通安全、生命安全皆有危害。此外，工廠設置後，該區的車輛數將變多，因除了增加員工個人所需的汽、機車交通工具外，還有運輸車頻繁的出入，該些車輛所排放的廢氣和造成的揚塵，皆會影響到附近的農地土壤、居住環境和空氣品質。雖然政府機關在核准此些工業區的開發計畫時，皆會依規定要求業者應留設一定比例的土地作為隔離綠帶或隔離設施，藉此保護鄰近的農地不受工廠的汙染，且對於工業區內的工廠廢汙水排放和廢棄物清運，亦會要求環保單位加以立法監督審核，但這些措施也儘限就法令面向規範而以，留設隔離綠帶、隔離設施、檢覈廢汙水排放計畫、廢棄物清運計畫等行為實際上會產生多少防範效果，無人知曉且也沒有人能夠保證和確定這些措施一定能有效隔絕汙染，畢竟農地所產生的低汙染和工廠所產生的高汙染原本就不同，兩者汙染的程度天差地遠，又

土地對環境的吸收力和容受力有其界限，雖然希望藉由後天人為規範作為，予以減少污染產生的程度，藉以作為減緩對環境的污染衝擊和影響，惟週遭的環境是否真能承受該污染，又該措施減緩的效果是否顯著，都令人質疑。

近年來高雄市燕巢區除有許多大型報編工業區的開發案外，如中鋼構、紙器公司等，亦有許多零星的小型變更編定為丁種建築用地案，惟不管係大型或者是小型的開發案，只要土地的使用類型較以往不同，有所變動時，皆會對週遭的環境帶來影響，尤其此區多數的變動，皆係由原先的低度使用轉換為高度使用，其產生的影響應該更為劇烈，但往往業者們只著重開發所帶來的好處、利益，忽略其產生的負面影響，這樣的行為實在是令人撻伐，而土地資源的永續發展令人擔憂。

伍、結論與建議

依據「非都市土地使用管制規則」及「非都市土地變更編定執行要點」規定，辦理小面積開發案件時，應先擬具興辦事業計畫送工業主管機關審查，而工業主管機關於審核過程中，針對不同的審查項目，請相關主管機關審核並提供意見，如建築線或臨路寬度部分，請工務主管機關審查，如是否位於河川區、水道治理線、灌排水區域或地層下陷地區，請水利主管機關審查，如是否需辦理環境影響評估、提送廢棄物清理計畫或水污染防治計畫，請環保主管機關審查，如是否符合農地變更相關規定、繳交農地變更回饋金等，請農業主管機關審查，是以，即使係小面積開發案，也是須經過相關單位層層把關審核，才能依規定申請變更編定。

相對於小面積丁種建築用地之變更編定案件，工業區之大面積開發案，其辦理程序相當繁瑣，除應先由目的事業主管機關即工業主管機關針對開發案的可行性作整體評估，且經工業主管機關審認其案件確實有開發之必要後，再分送區域計畫擬定機關、水土保持審核機關、環境影響評估審核機關等，並請其就各自業管法令部分作審核。俟各機關確認該開發案皆符合所訂的法令規範後，再由區域計畫擬定機關准予開發。此開發模式乍看之下好像很合理，因為分由各主管機關各自監督其權責所在，那麼開發案只要符合各權責法令，原則應該就沒有問題，然而各機關在審核時，僅就各自業管部分作審理，是以，如案件牽涉到須跨機關或整體審核的概念時，就會變成沒有單位管控，使開發案的漏洞或縫隙就此產生。

相較於都市土地有規則性的發展，非都市土地的開發呈現零散式的，因為目前並沒有一個主要的機關針對非都市土地整體配置及開發作有效的控管，現今只要業者所送的開發案件符合所有法令規範，就准予其開發，也因此使非都市土地的利用相較於都市土地整體開發，顯的有點細碎凌亂，如農地旁有住宅，住宅旁有工業區等情形，

是以，針對現行非都市土地開發的模式，是否應導入都市土地整體開發和規劃性發展的思維，當業者申請開發案時，除應符合法令規定的條件外，亦該符合本市預設的開發方向，此法值得深思。

又參照目前現行的非都市土地開發相關法令，其針對興辦事業計畫和環境影響評估的提送次數，並無相關的規範，是以，可能會有原本興辦事業計畫審核通過，但環境影響評估部分經環評委員們審議駁回之案件，其開發單位為使開發案能順利辦理，就重新修正興辦事業計畫和環境影響評估報告書，直至開發案審核通過。雖然，最後開發案仍符合法令通過，但此種為了開發而開發的觀念，還是會對環境產生不小的衝擊，畢竟此開發案並不是最適合該環境和位置的開發案，其係經過無數次的修正，才勉強符合法令的相關規範，故要說其開發後，對環境並不會造成任何影響，似不大可能。

是故，為保護本市的非都市土地資源，對於本市非都市土地的開發，應該需要有個單位統籌負責，該單位可針對本市非都市土地未來的配置和開發方向，作個統一完整規劃管控，並擬訂出開發計畫或發展大綱，比照都市土地發展的模式，藉此避免蛙躍式或零散式的開發，以減少土地間因彼此的不協調所造成的環境衝擊。另針對同塊土地可提興辦事業計畫或環境影響評估的次數應該有所限制，而不是讓其無止盡的提出，惟該次數的限制不是指永久的限制，畢竟土地的發展還是得跟上時代潮流的趨勢，所以應該是指一定時間內提送的次數限制，此作法多少可以杜絕一些不適當的土地被有效業者拿來開發利用，藉此在土地有效利用和環境保護間取得平衡。

參考文獻：

一、機關類

地政法令彙編 97 年版，內政部編印，2009 年 8 月

非都市土地使用管制規則歷次修正條文彙編，高雄市政府地政局編印，2013 年 12 月

製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知歷次修正條文彙編，高雄市政府地政局編印，2013 年 12 月

非都市土地使用編定管制主要法規彙編，高雄市政府地政局編印，2014 年元月

非都市土地使用編定管制相關法規彙編，高雄市政府地政局編印，2014 年元月

非都市土地使用管制主要法規彙編，高雄市政府地政局編印，2015 年 3 月

非都市土地使用編定管制相關法令修正前後對照表(103 年至 104 年)，高雄市政府地政局，2015 年 3 月

二、論文集類：

許朝淵，非都市土地開發許可審議制度之探討- 以高雄縣為例，2009 年 8 月

周高原，非都市土地使用編定對環境品質問題及解決途徑之研究 2002 年 6 月

三、期刊類

「中科四期」及「美麗灣開發案」環評與開發許可制度解密 講座，台灣環境與土地法學雜誌-「台灣法學雜誌別刊」第 5 期，2013 年 3 月
國土最高守門人的失職 中科四期撤銷開發許可案實務評析，張譽尹，台灣環境與土地法學雜誌-「台灣法學雜誌別刊」第 5 期，2013 年 3 月
非都市土地丁種建築用地更新之研究-以桃園縣八德市為例，張育端、莊翰華、曾宇良，土地問題研究季刊第 12 卷第 3 期，2013 年 9 月

環境制度若干爭議問題之探討，劉如慧，台灣環境與土地法學雜誌-「台灣法學雜誌別刊」第5期，2013年3月

四、其他類

內政部統計處網站，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.aspx>

內政部網際網路報送系統網站，

<http://statis.moi.gov.tw/statis/webmoi.htm>

高雄市政府地政局網站，<http://landp.kcg.gov.tw>