

112 年度中央政府總決算審核報告整體評估報告

七、國土利用現況調查成果之海域部分尚未完整，及顯示非都市土地作為宗教與住宅之使用面積增加，尚待研謀妥處；復以近年來我國土地違規使用情形概呈增加且增幅頗鉅，允宜精進辦理

國土利用現況調查成果為國土空間資訊之基礎資料，亦為國土規劃重要參考資料，為瞭解空間實質發展型態與整體趨勢，內政部國土管理署委託測繪中心每 2 年辦理全國性土地利用資源普查。復為有效防止土地利用不當違法開發，107 年起由內政部國土管理署城鄉發展分署整合辦理內政部國土管理署、農業部農村發展及水土保持署、經濟部水利署等各主管機關轄下土地利用變遷監測業務，以落實土地資源管理。經查：

(一)國土利用現況調查成果之海域部分未完整，允宜持續精進

1. 因應國土計畫法施行，內政部前重新檢討原有分類系統及作業機制，據以研訂國土利用現況調查辦法，並將檢討後分類系統納入辦法及更名為土地利用分級分類系統表，該辦法業於 108 年 3 月發布；依該辦法第 4 條第 1 項規定略以，中央主管機關應蒐集航空測量攝影影像、遙感探測影像、地籍圖、地形圖及電子地圖等圖資暨現地勘查及記錄等，作成調查成果，並依土地利用分級分類系統表(如該辦法附表一及附表二¹)分級分類及統計分析。是以，該分級分類系統表採 3 級分類，第一級分類包括陸域部分及海域部分共計 10 大類項目。
2. 惟檢視內政部國土測繪中心官網公開之 111 年度及 112 年度國土利用現況調查成果報告，海域部分僅有 1 處跨海橋梁(金門跨海大橋)及 5 處風場(台電一期風場、海洋竹南風場、海

¹ 附表一為土地利用分級分類系統表(陸域部分)，分為 9 大類 3 級，如第 1 類農業利用土地-農業使用-水田等，暨附表二為土地利用分級分類系統表(海域部分)，分為 1 大類 3 級，如第 10 類海域利用土地-漁業設施-定置漁業設施等。

能風場、彰芳風場及雲林風場)圖資，餘均付之闕如²。按土地利用分級分類系統表(海域部分)之海域利用土地第二級分為漁業設施、非生物資源利用、海洋遊憩利用、港埠航運使用、工程相關利用、海洋科研利用、環境廢棄物排放或處理、軍事及防救災使用、其他利用等 9 類，囿於海平面以下之調查技術未臻成熟，內政部迄今僅以海平面以上設施物內容為調查基礎，允宜精進辦理。

(二)國土利用現況調查成果顯示，非都市土地作為宗教與住宅使用面積反增加，允宜研謀妥處

1. 依區域計畫法施行細則第 11 條規定略以，非都市土地劃定為特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區、特定專用區、國家公園區、河川區及海域區等 11 種分區。根據 2023 國土白皮書，以非都市土地使用分區，進一步套疊國土利用現況調查成果，發現非都市土地林業用地作為農業利用、農牧用地作為工廠使用之土地面積減少，然非都市土地作為宗教與住宅使用面積反增加(詳表 1)。
2. 針對非都市土地內宗教使用情形，非都市土地甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地以外用地作為宗教使用約 2,382 公頃，以南部區域約 4 成占最高比例，其次為中部、北部及東部區域；整體而言，宗教利用土地面積呈現增加趨勢，其多分布於平地與交通幹

² 洽據國土管理署表示，該署 111 年 7 月 14 日「國土利用現況調查(海域部分)調查機制研商」會議決議，國土利用現況調查(海域部分)係依非都市土地使用管制規則第 6 之 2 條之「海域用地區位許可」圖資為基礎，調查分析各該用海範圍之「現況使用情形」，包括實際使用面積及實際使用時間等，作為調查目的與需求；惟考量海域係立體使用且衛星影像無法判釋繪製海平面以下之設施物，爰主要以海平面以上設施物內容為基礎，後續中長期規劃將朝針對水體、海床及底土之現況使用情形進行調查。

道周邊。復針對非都市土地內住宅使用情形，以中部區域約 4 成占最高比例，其次為南部、北部及東部區域，且自 2019 年以來，各區域面積及總面積均為成長趨勢；整體而言，目前全國非都市土地約有 4 萬 5 千公頃作為住宅利用，呈現成長趨勢，其中約 5 成分布於甲種建築用地、乙種建築用地及丙種建築用地，4 成分布於農牧用地；各使用地住宅使用面積之變遷，於農牧用地增加最多，其次為丙種建築用地及乙種建築用地。

3. 該等議題涉農業部、經濟部、內政部宗教及禮制司等主管業務，內政部研擬管制措施及目前相關部會因應措施如表 2。有關農牧用地用於工廠利用之議題，經濟部於 108 年修正工廠管理輔導法及相關子法，已建立未登記工廠合法化程序；又非都市土地作為宗教利用增加之議題，內政部宗教及禮制司迄 113 年 6 月 21 日刻正研訂「既有宗教建築物坐落非都市土地輔導計畫(草案)」；至林業用地用於農業使用、農牧用地作為住宅使用增加之議題，洽據農業部表示涉國土計畫土地使用管制規則、農業發展條例及農業用地興建農舍辦法等相關規定，迄 113 年 6 月 21 日刻正研議中。

表 1 2023 國土白皮書所列國土利用綜合分析之結果彙整表

項目	內容摘述
非都市土地農業利用土地分布情形(減少)	按區域計畫法施行細則規定，非都市土地「林業用地」係供營林及其設施使用。針對山坡地範圍內非都市土地林業用地作為農業利用之情形，經套疊山坡地範圍、林業用地與國土利用現況調查成果之農業利用土地後， 目前全國林業用地作為農業利用之土地 ，以中部區域近 4 成占最高比例，南部區域次之，其餘依序為東部及北部區域， 且自 2019 年以來，各區域面積及總面積均為減少趨勢。
非都市土地工廠利用土地分布情形(下降)	依區域計畫法施行細則規定，非都市土地「農牧用地」係供農牧生產及其設施使用。針對非都市土地中農牧用地作為製造業使用之情形，經套疊農牧用地及國土利用現況調查成果之建築用地(製造業)後，顯示以中部區域約 5 成占最高比例，其次為南部、北部及東部區域。 自 2019 年以來，非都市土地工廠利用土地總面積有略微下降趨勢。
非都市土地宗教使	依據非都市土地使用管制規則規定，非都市土地之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地皆可供宗教使用。 針對非都市土地

項目	內容摘述
用土地分布情形(增加)	內宗教使用情形，經套疊非都市土地使用地範圍及國土利用現況調查成果（採計建築利用土地之宗教部分），並扣除前述用地範圍內之宗教使用後，目前宗教使用以南部區域約4成占最高比例，其次為中部、北部及東部區域。整體而言，宗教利用土地面積呈現增加趨勢，非都市土地甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地以外用地作為宗教使用約2,382公頃，其多分布於平地與交通幹道周邊。
非都市土地住宅使用土地分布情形(增加)	經套疊非都市土地使用地與國土利用現況調查成果（採計建築利用土地之純住宅、混合使用住宅部分）後，顯示非都市土地內之住宅使用，以中部區域約4成占最高比例，其次為南部、北部及東部區域，且自2019年以來，各區域面積及總面積均為成長趨勢。整體而言，目前全國非都市土地約有4萬5千公頃作為住宅利用，呈現成長趨勢，其中約5成分布於甲種建築用地、乙種建築用地及丙種建築用地，4成分布於農牧用地。各使用地住宅使用面積之變遷，於農牧用地增加最多，其次為丙種建築用地及乙種建築用地。

資料來源：2023 國土白皮書第 24-26 頁。

表 2 2023 國土白皮書所列國土利用綜合分析之相關議題處理彙整表

議題	內政部研擬管制措施	目前相關部會因應措施
林業用地用於農業使用（減少）	現有林業用地作農業利用之分布區位，主要位於淺山地區、道路兩側或溪流周邊發展。山坡地林業用地如作農業利用涉及水土保持、林業及農業發展問題，未來若劃為農業發展地區者，就涉及農、林土地使用競合（例如林業用地從事農業使用）等課題，得由農業部依權責於相關法令予以規範。	考量農業發展地區得從事農業、林業相關使用項目，又國土計畫法並未排除其他目的事業主管法令適用，就農業發展地區內涉及原林業用地從事農業使用課題，得由農業部依權責於相關法令予以規範。
農牧用地用於工廠利用（下降）	依國土計畫土地使用管制規則(草案)規定，除已依工廠管理輔導法規定期限，完成申請納管、提供工廠改善計畫等程序者，得續行辦理特定工廠登記相關程序外，其餘依原區域計畫法編定之農牧用地，不允許作工業使用，如有違反將依國土計畫法第 38 條規定裁處以罰鍰。另內政部已藉由衛星監測通報變異點位，並透過補助違規查處作業經費等方式，協助地方政府提升查處作業效率。	經濟部於 108 年修正工廠管理輔導法，並配合增(修)訂相關子法，建立未登記工廠合法化程序；內政部為銜接特定工廠輔導合法政策，業於國土計畫土地使用管制規則(草案)第 6 條附表一增列「特定工業設施」使用項目以為對應。
非都市土地作為宗教利用增加	依國土計畫土地使用管制規則(草案)規定，未來宗教建築應於城 2-1、城 3 及農 4 土地申請使用，或於原依區域計畫法編定之甲種、乙種、丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地等範圍內使用，如有違反將依國土計畫法第 38 條規定裁處。另內政部已藉由衛星監測通報變異點位，並透過補助違規查處作業經費等方式，協助地方政府提升查處作業效率。	內政部宗教及禮制司刻研訂「既有宗教建築物坐落非都市土地輔導計畫(草案)」，俟該輔導計畫報請行政院核定後，將配合納入國土計畫土地使用管制規定。
農牧用地作為住宅使用增加	考量全國國土計畫指導城鄉發展地區以集約發展、成長管理為原則，故依國土計畫土地使用管制規則(草案)第 6 條附表一，未來住宅使用僅限原區計畫法下所編甲、乙、丙、丁種建築用地，以及農 4、農 4(原)、城 2-1 及城 3，以計畫引導未來住宅使用朝集約發展避免零星蔓延。	有關農牧用地做住宅使用，涉及是否屬依農業發展條例及農業用地興建農舍辦法等興建農舍之樣態，又農牧用地主管機關為農業主管機關，建議得請農業部進一步分析樣態並提供政策方向。

說明：上表迄 113 年 6 月 21 日止。
資料來源：內政部國土管理署提供。

(三)108 年至 112 年土地利用監測結果顯示我國土地違規使用情形概呈增加且增幅頗鉅，其中違規傾倒廢土案件之違規比率逾 9 成，允宜精進辦理

1. 按國土利用監測整合作業係依據國土計畫法第 19 條第 2 項授權訂定之土地利用監測辦法執行，作業內容依變遷監測之需求，整合內政部國土管理署、農業部農村發展及水土保持署、經濟部水利署轄下土地利用變遷監測之業務，並自 107 年起由內政部國土管理署城鄉發展分署辦理至今；作業模式為運用多時期遙測衛星影像每月進行全國土地利用變遷監測，並透過國土利用監測整合資訊網之通報及回報機制，協助土地主管機關有效掌握土地違規使用情形。另有關回報機制，係請各市縣之地政及農業主管機關分別依據非都市土地使用管制規則第 5 條第 1 項及農業發展條例第 32 條第 1 項規定³，對於違反土地使用管制之案件，或農業用地之違規使用，加強稽查及取締，並加強民眾宣導土地合法使用之觀念。
2. 綜觀內政部國土管理署、農業部農村發展及水土保持署、經濟部水利署於 108 年至 112 年辦理土地利用監測作業情形(詳表 3、4、5)，各機關已建置變異點通報、已回報變異點查報結果及違規變異點辦理結果之管控；其中內政部主管全國區域疑似違規變異點總計 7 萬 351 筆居首，經判定確屬違規開發計 3 萬 3,417 筆，違規比率達 47.79%；次為農業部農村發展及水土保持署主管山坡地疑似違規變異點總計 5 萬 516

³ 非都市土地使用管制規則第 5 條第 1 項規定：「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，應即報請直轄市或縣(市)政府處理。」、農業發展條例第 32 條第 1 項規定：「直轄市或縣(市)政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締；並得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理。」

筆，經判定確屬違規開發計 1 萬 2,893 筆，違規比率為 25.54%，及經濟部水利署主管河川水庫地疑似違規變異點總計 1 萬 1,704 筆，其經判定確屬違規開發計 223 筆，違規比率為 1.91%。復檢視 112 年相對 108 年，內政部主管全國區域違規案件增加 4,454 筆(增幅 155.08%)，農業部農村發展及水土保持署主管山坡地違規案件增加 1,278 筆(增幅 71.56%)，及經濟部水利署主管河川水庫地違規案件增加 41 筆(增幅 157.69%)，顯示 108 年至 112 年我國土地違規使用情形概呈增加，且增幅頗鉅。

3. 洽據國土管理署表示，疑似違規變異點之樣態主要依序為新增建物、其他、整地等，105 年起因應環保團體新增「傾倒廢棄物、土」回報類型，並於 112 年經環境部需求拆分為「傾倒廢棄物」及「堆置土石方」兩類。自 108 年迄 112 年止，經查證回報屬於「傾倒廢棄物」及「堆置土石方」變異點計 5,310 筆，其中經認定屬於違規者有 5,082 筆，違規比率高達 95.71% (詳表 6)；又違規案件自 108 年之 403 筆增為 112 年之 1,295 筆，增加 892 筆(增幅 221.34%)，顯示該期間違規堆置土方或濫倒廢棄物等情事概呈增加且增幅頗鉅。

表 3 108 年至 112 年內政部主管全國區域(非都市土地、都市土地、國家公園)變異點通報查報情形表 單位：筆；%

年	變異點通報情形				已回報變異點查報結果			違規變異點辦理結果		
	通報點數 A	已回報點數 B	未回報點數	回報比率 B/A	合法點數	違規點數 C	違規比率 C/B	已辦結點數	未辦結 D 點數	未辦結比率 D/C
108	7,267	7,247	20	99.72	4,368	2,872	39.63	2,522	350	12.19
109	14,196	14,184	12	99.92	8,050	6,120	43.15	5,136	984	16.08
110	17,180	17,103	77	99.55	8,603	8,495	49.67	6,966	1,529	18.00
111	16,451	16,300	151	99.08	7,694	8,604	52.79	7,074	1,530	17.78
112	15,257	15,086	171	98.88	7,756	7,326	48.56	5,134	2,192	29.92
總計	70,351	69,920	431	99.39	36,471	33,417	47.79	26,832	6,585	19.71

- 說明：1. 變異點係指運用衛星影像及遙測技術協助比對監測地區之前後期衛星影像，當衛星影像的光譜特性由「植被變化」變成「非植被」或「植被裸露」時，則視為疑似違規變異點。
2. 違規點數係指前開變異點經發現通報當地各市縣主管機關及鄉（鎮、市、區）公所進行現地初判及後續查報工作後，經判定確屬違規行為。
3. 辦結係指疑似違規變異點經通報各市縣主管機關，且經各該市縣主管機關於「土地使用圖資整合應用系統」填報處理情形，即得於通報系統中解除列。
4. 通報變異點包括暫未編定土地區域，未納入上表合法點數及違規點數統計。
- 資料來源：內政部國土管理署，上表統計截至 113 年 3 月 31 日。

表 4 108 年至 112 年農業部農村發展及水土保持署主管山坡地變異點通報查報情形表 單位：筆；%

年	變異點通報情形				已回報變異點查報結果			違規變異點辦理結果		
	通報點數 A	已回報點數 B	未回報點數	回報比率 B/A	合法點數	違規點數 C	違規比率 C/B	已辦結點數	未辦結點數 D	未辦結比率 D/C
108	9,205	9,205	0	100	7,419	1,786	19.40	1,785	1	0.05
109	9,884	9,884	0	100	7,645	2,239	22.65	2,224	15	0.67
110	11,148	11,148	0	100	8,092	3,056	27.41	3,017	39	1.28
111	9,325	9,324	1	99.99	6,576	2,748	29.47	2,696	52	1.89
112	10,954	10,930	24	99.78	7,866	3,064	28.03	2,890	174	5.68
總計	50,516	50,491	25	99.95	37,598	12,893	25.54	12,612	281	2.18

資料來源：農業部農村發展及水土保持署，製表日為 113 年 4 月 24 日。

表 5 108 年至 112 年經濟部水利署主管河川水庫地變異點通報查報情形表 單位：筆；%

年	變異點通報情形				已回報變異點查報結果			違規變異點辦理結果		
	通報點數 A	已回報點數 B	未回報點數	回報比率 B/A	合法點數	違規點數 C	違規比率 C/B	已辦結點數 D	未辦結點數 E	未辦結比率 E/D+E
108	991	991	0	100	648	26	2.62	-	-	-
109	1,601	1,601	0	100	913	15	0.94	-	-	-
110	2,148	2,148	0	100	1,376	67	3.12	66	1	1.49
111	3,084	3,084	0	100	1,435	48	1.56	46	2	4.17
112	3,880	3,880	0	100	1,718	67	1.73	59	8	11.94
總計	11,704	11,704	0	100	6,090	223	1.91	171	11	6.04

說明：已回報變異點含已知工程及不屬於管轄範圍之變異點。

資料來源：經濟部水利署，上表統計至 113 年 1 月 22 日。

表 6 108 年至 112 年內政部主管全國區域變異點通報之「違規傾倒廢土」查處情形表
單位：筆；%

年	已回報變異點查報結果				違規變異點辦理結果		
	變異點數 A	合法點數	違規點數 B	違規比率 B/A	已辦結點數	未辦結點數 C	未辦結比率 C/B
108	454	51	403	88.77	362	41	10.17
109	1,060	43	1,017	95.94	921	96	9.44
110	1,163	25	1,138	97.85	1,014	124	10.90
111	1,264	35	1,229	97.23	1,084	145	11.80
112	1,369	74	1,295	94.59	916	379	29.27
總計	5,310	228	5,082	95.71	4,297	785	15.45

說明：上表包括「傾倒廢棄物」及「堆置土石方」2類合計數；另變異點類型係公所回報後填報分類，故未有未回報統計。

資料來源：內政部國土管理署，上表統計至 113 年 3 月 31 日。

綜上，為蒐集國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料，據以擬訂國土計畫，108 年 3 月訂定完成國土利用現況調查辦法及土地利用監測辦法⁴，由內政部、農業部及經濟部等部會主辦；惟依 111 年度及 112 年度國土利用現況調查成果顯示，海域部分尚未完整及非都市土地作為宗教與住宅之使用面積增加，又據 108 年至 112 年土地利用監測結果顯示，我國土地違規使用情形概呈增加且增幅頗鉅，其中違規傾倒廢土案件之違規比率逾 9 成，允宜賡續精進辦理。

(分機：1932 陳如慧)

⁴ 國土計畫法第 19 條第 1 項規定：「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。」、第 2 項：「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。」