

打造產業綠色通道-

產業用地利用管理制度檢討及改善方案

(核定本)

103 年 10 月

壹、前言

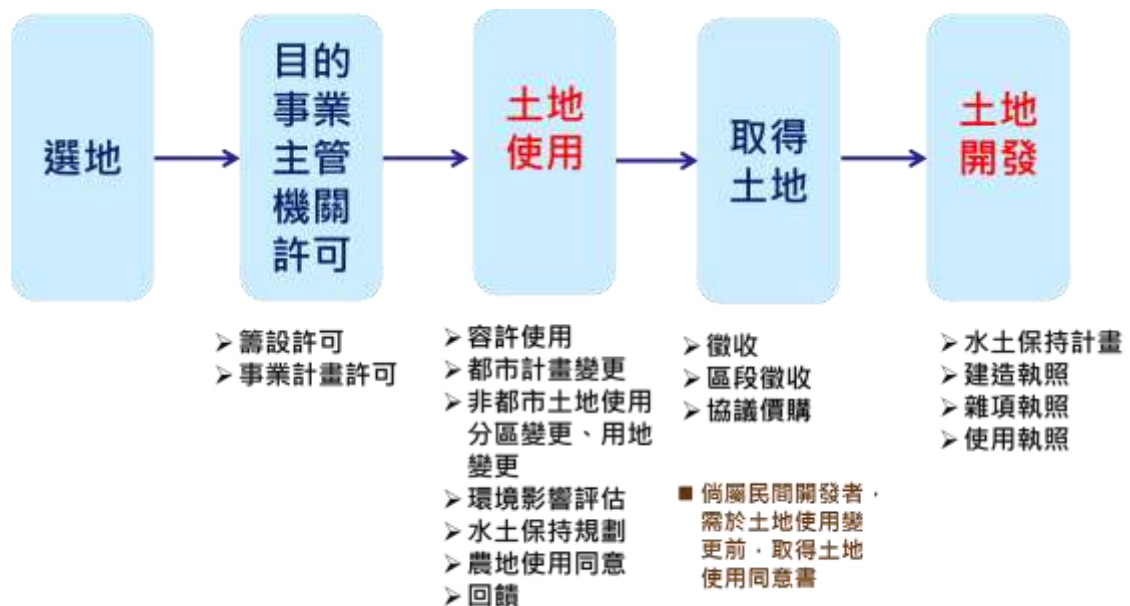
台灣當前經濟環境嚴峻，產業投資涉及之土地議題包羅萬象，從區位的選定、土地取得、規劃、使用變更、環境影響評估等審議、開發至使用管理等階段，考量制度檢討應有輕重緩急，本方案採議題導向，先針對產業用地相關審議及管制制度等進行檢討，優先以提高行政效能、已有共識且現階段可推動者先予辦理，並視執行成果再進行後續檢討作業。同時，為回應經貿國是會議之共識，對於產業用地之整體規劃及活化利用課題亦一併提出檢討與建議方向，爰研擬本方案，以提高土地資源有效利用及打造更友善之產業投資環境，吸引廠商投資意願，並提升整體經濟發展及產業競爭力。

本方案所稱產業用地之性質並不侷限於製造業，其規模亦不必然屬大型產業園區，初步可分為「依目的事業法令設置之產業園區」、或「依土地利用法令劃編之產業用地」² 兩大類。前者係指依各類專法設置、有其中央目的事業主管機關之產業園區；後者係指依都市計畫法劃設之工業區、產業專用區，或依區域計畫法相關法令變更編定之工業區、丁種建築用地或其他產業用地等。

貳、產業用地之設置及其面臨課題

一、產業用地之設置

(一)針對產業園區或用地之新設，從選址到開發完成，其間歷經取得目的事業主管機關許可、土地使用變更及土地取得等階段，涉及目的事業、土地使用、環保、農業、水土保持及土地徵收等主管機關之審查，審查程序複雜；且於土地使用變更審議階段多要求申請人回饋負擔(如下圖)。



產業用地設置流程圖

(二)對於既有之產業園區或用地，由於外在產業環境變遷快速，但原本審核通過之土地使用計畫，多無法即時因應產業需要進行調整。甚至由於產業轉型或另有其他考量，導致既有產業用地閒置或低度利用，卻因產權為私人所有，無法提供予其他有設廠需求之廠商使用，政府需另外開發新的產業園區或用地。

二、面臨課題

從上述產業用地之設置流程，分別針對規劃利用、審查效率、回饋負擔及使用彈性等各面向進行檢討，歸納相關課題分析如次：

(一)產業園區欠整體規劃、部分用地仍有閒置低度利用情形

1. 產業園區設置缺乏整體規劃，產業用地區域供需失衡

目的事業主管機關依各自產業需求開發產業園區，缺乏整體產業空間規劃，北部、中部用地需求高，南部供過於求，區域供需失衡。

2. 部分都市計畫工業區、地方或民間編定工業區開闢率低

早期工業區未進行整體開發，面臨公共設施開闢率低或老舊，產業用地待轉型與再發展。

3. 產業用地閒置或低度利用，影響土地資源有效利用

目前閒置低度利用之產業用地，多屬私人所有，因價格因素或地主不願釋地，致有設廠需求之廠商無法取得合宜之土地。

(二)審查時程不確定性高

1. 審查程序涉及各類主管機關，效率待檢討

目前土地變更涉及目的事業、土地使用、環境影響評估、水土保持、用水或農地變更等主管機關審查，各機關依其主管法規審查，雖法令有規定得採併行或聯席審查方式辦理，惟實務操作上仍未能充分採行，審議效率待檢討。

2. 審查範疇或內容重複，缺乏橫向連繫介面

現行都市計畫、區域計畫、土地徵收、環境影響評估及農業主管機關皆各自成立委員會或相關審議小組等負責審查，其審查範疇包含社會、經濟、環境及文化等全方位面向，審查內容範疇多有重複，缺乏橫向聯繫，各審查機關權責分工不清。

(三)廠商成本負擔不確定

1. 都市計畫變更未有明確之開發義務負擔或回饋標準

現行都市計畫變更相關審議規範規定，雖訂有開發義務負擔計算方式，惟實務上，地方政府經常要求開發單位額外提供開發義務負擔或回饋，滋生產業投資不確定性。

2. 開發義務負擔或回饋之收取時機待檢討

目前開發義務負擔或回饋之收取皆於用地變更前、建築執照或使用執照核發前，增加廠商初期營運成本。

3. 未整體考量產業投資之受益與貢獻

開發義務負擔之收取皆以社會公平正義為原則，但未考量產業對經濟與就業之正面效益與貢獻。

(四)土地使用管制欠缺彈性

1. 都市土地使用管制未能即時因應產業需要

目前都市土地使用依都市計畫法第 22 條及第 39 條規定，雖可透過細部計畫、都市計畫法省（市）施行細則或自治條例因地制宜實施管制，惟都市計畫變更及法令修正耗時，難以即時因應產業需求快速調整。

2. 非都市土地使用管制一體適用，未因地制宜

依現行非都市土地使用管制規定，同一種使用地不論所在區位為何，皆依相同規定管制，無法因地制宜。

3. 缺乏目的事業主管機關主導調整土地使用機制

目前土地使用管制係由土地使用主管機關主導，目的事業主管機關主要係扮演意見提供與諮詢之角色，對於其所主管之經營管理專區，缺乏主導土地使用管制之權限，無法主動直接引導產業發展。

參、政策目標

一、活化既有產業用地

透過整體規劃、強化供需媒合機制，提高既有產業用地利用效率，以利國土資源有效運用。

二、提升審議效能

改進各類審議程序，釐清各審查機關內容及權責，提升審議效能。

三、合理回饋負擔

建立合理之開發義務負擔與回饋機制，降低產業投資之不確定性。

四、強化使用彈性

健全土地合理使用，提高使用管制彈性，以因應產業投資環境快速變遷之需求。

肆、改進建議

為解決產業用地面臨之課題，並達到上述政策目標，提出相關改進建議如下：

一、活化既有產業用地

(一)研擬整體產業空間發展計畫

於全國區域計畫訂定產業空間發展計畫，即由中央目的事業主管機關提出滿足產業市場需求、符合全國區域計畫發展策略與土地使用基本原則之產業空間發展計畫，以確認產業用地發展總量與時程。

(二)強化工業區、產業園區土地清查與供需媒合機制

全面清查工業區及產業園區土地使用狀況，即時更新工業用地資訊平台，提供專業仲介資源，強化供需媒合機制。

(三)研議開闢率低工業區之解決對策

檢討開闢率低之都市計畫工業區、地方或民間編定之工業區，研提相關解決對策，可朝部分或全部解除編定、園區轉用、調整土地使用內容、改善公共設施及以多元化開發模式處理等方向研議。

(四)研提活化產業用地具體作法

針對私人所有之閒置或低度利用產業用地，研提活化利用之具體作法，可朝提高閒置土地持有成本、增加炒作

土地交易成本、閒置土地原價收回或市價購回及建立鼓勵民間自辦產業用地再生之機制等方向研議。

二、提升審議效能

(一) 整合各類審查程序，落實「單一窗口」制度

1. 指定目的事業主管機關擔任單一窗口，協助產業解決投資過程遭遇之問題。

為積極協助產業發展，目的事業主管機關應針對產業用地可能面臨之各類審議，成立單一窗口，並建立相關審議協助機制，例如協助取得相關審議應備同意文件（如用水及排水計畫同意、農地變更同意、電力或電信配合文件等）、追蹤審議時程，或協助洽土地主管機關查詢環境敏感地區等，並於各項審議過程中，明確表達產業政策及對於個案之立場。

2. 訂定產業用地單一窗口受理協助作業原則。

為利後續執行，由中央目的事業主管機關配合訂定相關作業原則，以利各機關依循辦理。

(二) 落實併行或聯席審查機制並限時完成

1. 環境影響評估、農地變更審查與區域計畫委員會併行或先行作業。

(1) 目前非都市土地使用管制規則第 17 條，已規定環境影響評估、水土保持規劃書與區域計畫委員會審查作業，可採併行方式辦理。

(2) 為避免增加環境影響評估、開發計畫等審查之不確定性，有關農業發展條例第 10 條農地變更為非農

業使用之農業主管機關同意程序應予以提前。亦即針對非都市土地開發許可審議時，農業用地變更同意文件修正為申請時即應取得之文件。

2. 徵收公益性與必要性評估得與都市計畫委員會、區域計畫委員會併行或聯席審查。

(1) 目前內政部已訂有「土地徵收審議小組之專案小組作業方式」，針對應辦理徵收公益性與必要性評估之案件，得視個案情形與該部都市計畫委員會、區域計畫委員會聯席聽取簡報或共同辦理現地勘查，使各該委員會（或審議小組）能一次掌握開發計畫及徵收公益性、必要性之報告內容。

(2) 惟上開作法僅係行政上之聯合作業，未來得進一步視個案內容，將徵收公益性與必要性評估審查予以提前，並得與都市計畫委員會、區域計畫委員會併行或聯席審查，以利各審查機關或委員意見之整合。

3. 非都市土地之開發涉及使用分區變更者，水土保持計畫得與雜項執照或建造執照併行申請。

(1) 為避免水土保持施工在前，雜項執照或建造執照施工在後，相關公共設施或管線無法一併施作之無效率情形，非都市土地之開發涉及使用分區變更者，將水土保持計畫之審查時機，調整於土地變更編定異動登記後，與雜項執照或建造執照併行申請。

(2) 另為避免先行完成土地異動登記後，申請人遲未進

場整地開發，規定其應於土地異動登記後一定期限內取得水土保持完工證明文件，屆期未取得者，原許可及土地異動登記之處分失其效力。

(三) 針對案情單純或重複審查之程序、書圖文件予以簡化或整併

1. 針對案情單純之非都市土地開發許可案件之變更，簡化其審查程序。

為提高區域計畫委員會大會審議效率，針對已取得開發許可之案件，其變更事項屬一定面積以下或性質單純者，由主管機關審查並簡化書圖內容，免提區域計畫委員會大會審議。

2. 整併區段徵收審查作業程序 3 階段為 2 階段。

為避免同一個案重複提報審查，針對區段徵收抵價地比例之審核，改由直轄市、縣(市)政府之地價評議委員會核定後，再併入區段徵收計畫書內一併報核，將原本 3 階段之區段徵收審查作業，整併為 2 階段。

(四) 釐清各審查範疇與權責分工，檢討重複審查項目

1. 檢討釐清環境影響評估、都市計畫及區域計畫之審查範疇與權責分工，檢討重複審查事項，建立橫向聯繫機制及分工原則。

經檢視目前環境影響評估與土地變更審查內容中，例如「景觀遊憩」、「社會經濟」、「交通」、「地質地形」、「文化」等為環境影響評估、區域計畫、都市計畫重複審查項目，各主管機關應檢討相關法令，儘

量避免重複審查。

2. 檢討釐清土地徵收公益性、必要性評估審查與都市計畫及區域計畫委員會之審查範疇與權責分工。

依據土地徵收條例第 3 條之 2 及第 13 條第 2 項規定，需用土地人興辦事業徵收土地時，應就社會、經濟、文化與生態、永續發展及其他等 5 項因素，及影響人口之多寡、年齡結構等 18 種評估事項予以評估興辦事業之公益性及必要性。上開評估事項部分已於興辦事業或都市計畫委員會、區域計畫委員會、環境影響評估審查委員會等階段進行評估或審查，請內政部檢討釐清，以避免重複審查。

3. 檢討釐清非都市土地開發許可與農地變更審查內容

依據農業發展條例第 10 條規定，農業用地變更需先徵得農業主管機關同意，農業主管機關得組成專案小組進行審查。上開審查內容是否與土地使用主管機關之開發許可審查內容重複，請相關主管機關應檢討釐清。

4. 檢討非都市工業區開發計畫及細部計畫之審查內容

為避免中央與地方權責不清，檢討非都市工業區開發計畫及細部計畫之審查內容，由中央訂定相關審議規定，將非都市工業區之細部計畫授權地方政府或中央目的事業主管機關審查。

三、建立合理之都市計畫開發義務負擔與回饋制度

(一) 針對產業投資型開發案檢討開發義務負擔及回饋標準

1. 為避免地方政府過度要求提供開發義務負擔或回饋，中央針對產業投資型開發案，應檢討並明確訂定開發義務負擔及回饋標準，降低投資不確定性。
2. 地方對於特殊案件如額外要求其他開發義務負擔時，須研提分析報告送審。

(二) 訂定回饋分期收取機制及相關配套措施

1. 依產業投資開發型態與營運狀況訂定彈性之回饋收取時程

目前中央雖已於各都市計畫相關變更審議規範或處理原則訂有回饋金得分期繳交之規定，惟地方政府實務執行上，通常要求最後一期應於建造執照或使用執照核發前繳納，為降低廠商初期設廠與營運成本，建議明文規範回饋金得於廠商營運後一定期限內繳交。

2. 訂定相關配套措施

為避免滋生負擔或回饋無法收取之情形，應同時訂定配套措施。

(三) 增列產業投資貢獻抵減機制

由於目前開發義務負擔之收取僅考量社會公平正義原則，可研議將產業對經濟發展與就業之貢獻納入整體考量，廠商如已設廠營運，可提出相關貢獻之分析說明，用以抵減部分回饋金。

四、強化土地使用管制彈性

(一) 建立彈性之都市土地規劃管制制度

為改善目前都市土地使用管制無法即時因應產業發展需求之問題，研議建立彈性之都市土地規劃管制制度（如浮動分區制）。

(二) 檢討非都市土地使用管制方式

1. 為提高規劃彈性，促進產業發展，並以計畫導向方式規劃管制非都市土地使用，依照計畫視實際需要訂定使用地之容許使用項目，或進一步由中央目的事業主管機關基於事業需要，自行訂定容許使用項目，不受非都市土地使用管制規則之限制。
2. 針對非都市土地使用管制規則所規定之容許使用細目，如中央目的事業主管機關已有規定者，回歸各該目的事業主管機關規定。

(三) 在總量管制下，賦予中央目的事業主管機關彈性調整非都市土地使用管制權責

為快速因應產業發展需要及趨勢，在不違反原核定計畫開發總量，且不涉及環境敏感地區下，針對有預算、專法、專責機關且具意願之中央目的事業主管機關，考量適度賦予其彈性調整非都市土地使用管制之權責（如土地使用配置、容許使用項目或強度）。

伍、推動作法及分工

本案奉 行政院核定後，將由各主管部會依規劃方案之權責分工（如下表），於 3 個月內完成後續相關法令之修訂或研提具體改善作法，並定期追蹤列管，以期達成本方案之預期目標。

改進建議權責分工表

	改 進 建 議	說 明	主 (協) 辦 部 會
一、 活 化 既 有 產 業 用 地	(一)研擬整體產業空間發展計畫	於全國區域計畫訂定產業空間發展計畫，確認產業用地發展總量與時程。	經濟部 科技部 內政部
	(二)強化工業區、產業園區土地清查與供需媒合機制	全面清查工業區及產業園區使用狀況，即時更新工業用地資訊平台，強化供需媒合機制。	經濟部、內政部(科技部、地方政府)
	(三)研議開闢率低工業區之解決對策	研議解除編定、園區轉用、調整土地使用內容、改善公共設施及以多元化開發模式處理之作法。	經濟部 內政部 科技部
	(四)研提活化產業用地具體作法	研議提高閒置土地持有及交易成本、增訂閒置土地購回等作法。	經濟部
二、 提 升 審 議 效 能	(一)整合各類審查程序，落實「單一窗口」制度 1. 指定目的事業主管機關擔任單一窗口，協助產業解決投資過程遭遇之問題。 2. 訂定產業用地單一窗口受理協助作業原則	為積極協助產業發展，目的事業主管機關應針對產業用地可能面臨之各類審議，成立單一窗口，並建立相關審議協助機制。	各目的事業主管機關 各中央目的事業主管機關
	(二)落實併行或聯席審查機制並限時完成 1. 環境影響評估、農地變更審查與區域計畫委員會併行或先行作業。	(1) 目前非都市土地使用管制規則已規定環境影響評估、水土保持規劃書與區域計畫委員會審查作業，可採併行方式辦理。 (2) 為避免上開審查之不確定性，針對非都市土地開發許可審議時，農業用地變更同意文件修正為申請時即應取得之文件。	內政部 行政院農業委員會 行政院環境保護署

	改 進 建 議	說 明	主 (協) 辦 部 會
	2. 徵收公益性與必要性評估得與都市計畫委員會、區域計畫委員會併行或聯席審查。	<p>(1) 目前內政部已訂有「土地徵收審議小組之專案小組作業方式」，針對應辦理徵收公益性與必要性評估之案件，得視個案情形與該部都市計畫委員會、區域計畫委員會聯席聽取簡報或共同辦理現地勘查，使各該委員會（或審議小組）能一次掌握開發計畫及徵收公益性、必要性之報告內容。</p> <p>(2) 惟上開作法僅係行政上之聯合作業，未來得進一步視個案內容，將徵收公益性與必要性評估審查予以提前，並得與都市計畫委員會、區域計畫委員會併行或聯席審查，以利各審查機關或委員意見之整合。</p>	內政部
	3. 非都市土地開發涉及使用分區變更者，水土保持計畫得與雜項執照或建造執照併行申請。	<p>(1) 為避免水土保持施工在前，雜項執照或建造執照施工在後，相關公共設施或管線無法一併施作之無效率情形，非都市土地之開發涉及使用分區變更者，將水土保持計畫之審查時機，調整於土地變更編定異動登記後，與雜項執照或建造執照併行申請。</p> <p>(2) 另為避免先行完成土地異動登記後，申請人遲未進場整地開發，規定其應於土地異動登記後一定期限內取得水土保持完工證明</p>	內政部 行政院農業委員會

	改 進 建 議	說 明	主 (協) 辦 部 會
		文件，屆期未取得者，原許可及土地異動登記之處分失其效力。	
	(三)針對案情單純或重複審查之程序、書圖文件予以簡化或整併 1. 針對案情單純之非都市土地開發許可案件之變更，簡化其審查程序	為提高區域計畫委員會大會審議效率，針對已取得開發許可之案件，其變更事項屬一定面積以下或性質單純者，由主管機關審查並簡化書圖內容，免提區域計畫委員會大會審議。	內政部
	2. 整併區段徵收審查作業程序 3 階段為 2 階段	為避免同一個案重複提報審查，針對區段徵收抵價地比例之審核，改由直轄市、縣(市)政府之地價評議委員會核定後，再併入區段徵收計畫書內一併報核，將原本 3 階段之區段徵收審查作業，整併為 2 階段。	內政部
	(四)釐清各審查範疇與權責分工，檢討重複審查項目 1. 檢討釐清環境影響評估、都市計畫及區域計畫之審查範疇與權責分工，檢討重複審查事項，建立橫向聯繫機制及分工原則	經檢視目前環境影響評估與土地變更審查內容中，例如「景觀遊憩」、「社會經濟」、「交通」、「地質地形」、「文化」等為環境影響評估、區域計畫、都市計畫重複審查項目，各主管機關應檢討相關法令，儘量避免重複審查。	行政院環境保護署 內政部
	2. 檢討釐清土地徵收公益性、必要性審查與都市計畫及區域計畫委員會之審查範疇與權責分工	依據土地徵收條例第 3 條之 2 及第 13 條第 2 項規定，需用土地人興辦事業徵收土地時，應就社會、經濟、文化與生態、永續發展及其他等 5 項因素，及影響人口之多寡、年齡結構等 18 種評估事項予以評估興辦事業之公益性及必要性。上	內政部

	改 進 建 議	說 明	主 (協) 辦 部 會
		開評估事項部分已於興辦事業或都市計畫委員會、區域計畫委員會、環境影響評估審查委員會等階段進行評估或審查，請內政部檢討釐清，以避免重複審查。	
	3. 檢討釐清非都市開發許可與農地變更審查內容	依據農業發展條例第 10 條規定，農業用地變更需先徵得農業主管機關同意，農業主管機關得組成專案小組進行審查。上開審查內容是否與土地使用主管機關之開發許可審查內容重複，請相關主管機關應檢討釐清。	行政院農業委員會 內政部
	4. 檢討非都市工業區開發計畫及細部計畫之審查內容	為避免中央與地方權責不清，檢討非都市工業區開發計畫及細部計畫之審查內容，由中央訂定相關審議規定，將非都市工業區之細部計畫授權地方政府或中央目的事業主管機關審查。	內政部
三、 建立合理之都市計畫開發義務	(一) 針對產業投資型開發案檢討開發義務負擔及回饋標準	(1) 為避免地方政府過度要求提供開發義務負擔或回饋，中央針對產業投資型開發案，應檢討並明確訂定開發義務負擔及回饋標準，降低投資不確定性。 (2) 地方對於特殊案件如額外要求其他開發義務負擔時，須研提分析報告送審。	內政部
	(二) 訂定回饋分期收取機制及相關配套措施 1. 依產業投資開發型態與營運狀況訂定彈性之回饋收取時程 2. 訂定相關配套措施	(1) 目前中央雖已於各都市計畫相關變更審議規範或處理原則訂有回饋金得分期繳交之規定，惟地方政府實務執行上，通常要求最後一期應於建造執照或使	內政部

	改 進 建 議	說 明	主 (協) 辦 部 會
負擔與回饋制度		<p>用執照核發前繳納。為降低廠商初期設廠與營運成本，建議明文規範回饋金得於廠商營運後一定期限內繳交。</p> <p>(2) 為避免上述負擔或回饋無法收取之情形，建議應同時訂定相關配套措施。</p>	
	(三) 增列產業投資貢獻抵減機制	<p>由於目前開發義務負擔之收取僅考量社會公平正義原則，可研議將產業對經濟發展與就業之貢獻納入整體考量，廠商如已設廠營運，可提出相關貢獻之分析說明，用以抵減部分回饋金。</p>	內政部
四、強化土地使用彈性	(一) 建立彈性之都市土地規劃管制制度	<p>為改善目前都市土地使用管制無法即時因應產業發展需求之問題，研議建立彈性之都市土地規劃管制制度（如浮動分區制）。</p>	內政部
	(二) 檢討非都市土地使用管制方式	<p>(1) 為提高規劃彈性，促進產業發展，並以計畫導向方式規劃管制非都市土地使用，依照計畫視實際需要訂定使用地之容許使用項目，或進一步由中央目的事業主管機關基於事業需要，自行訂定容許使用項目，不受非都市土地使用管制規則之限制。</p> <p>(2) 針對非都市土地使用管制規則所規定之容許使用細目，如中央目的事業主管機關已有規定者，回歸各該目的事業主管機關規定。</p>	內政部

	改 進 建 議	說 明	主（協）辦部會
	(三)在總量管制下，賦予中央目的事業主管機關彈性調整非都市土地使用管制權責	為快速因應產業發展需要及趨勢，在不違反原核定計畫開發總量，且不涉及環境敏感地區下，針對有預算、專法、專責機關且具意願之中央目的事業主管機關，考量適度賦予其彈性調整非都市土地使用管制之權責(如土地使用配置、容許使用項目或強度)。	內政部