

國土計畫下 林業用地與林地之調整建議

文／何彥陞（通訊作者 | 國立臺北大學不動產與城鄉環境學系副教授）

張璩云（林業及自然保育署保育企劃組科長）

朱槐瑾（林業及自然保育署保育企劃組前專員）

林業用地與林地的重大變動

森林法第 1 條揭示「為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為保護具有保存價值之樹木及其生長環境」之立法目的，同法第 5 條規定「林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標」，是森林法之核心價值，同法第 6 條第 2 項規定「編為林業用地之土地，不得供其他用途使用」，主管機關透過林地使用管制等相關規範，確保林業用地作為林業用途使用，落實林地林用原則，以維護國土保安。

林業用地之編定，是直轄市、縣（市）政府依區域計畫法第 15 條規定，按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，以「供營林及其設施使用者」作為編定之基礎，並繪入地籍圖。至於林地之範圍，依森林法施行細則第 3 條規定，範圍包含：「一、依非都市土地使用管制規則第 3 條規定編定為林業用地及非都市土地使用管制規則

第 7 條規定適用林業用地管制之土地。二、非都市土地範圍內未劃定使用分區及都市計畫保護區、風景區、農業區內，經該直轄市、縣（市）主管機關認定為林地之土地。三、依本法編入為保安林之土地。四、依本法第 17 條規定設置為森林遊樂區之土地。五、依國家公園法劃定為國家公園區內，由主管機關會商國家公園主管機關認定為林地之土地。」由此可知，不論是林業用地或林地的定義、範圍，除了依森林法或是國家公園法之規定之外，仍根基於區域計畫法、非都市土地使用管制等規定。

然而，林業用地與林地的定義與範圍將因國土計畫法（下稱國土法）實施而有重大變動。國土法業於 2016 年 5 月 1 日施行，依 2024 年 12 月 31 日立法院三讀通過之國土法第 45 條規定：「中央主管機關應於本法施行後 2 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 3 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 10 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，區域計畫法停止適用。」是以，於國土法國土功能分區圖公告之日起（預計 2031 年 4 月 30 日前），現行非都市土地使用管制相關規範將不再適用，未來土地使用將依國土法進行管制。

國土法土地使用管制並未如區域計畫法及非都市土地使用管制規則等有依土地使用性質編定的使用地，因此，原本區域計畫法規定的林業用地，亦將併同廢止。而林地的範圍也因為

區域計畫法不再適用，導致林地範圍亦無法再依非都市土地使用管制規則認定林地範圍，未來林業用地、林地應如何認定，其配套處理機制為何，亟待確認。

現行森林法對於林業用地、林地與林業使用定義之檢視

森林法對於「林業用地」規定之檢討

森林法涉及「林業用地」之規定有第 6 條、第 21 條、第 42 條、第 46 條、第 49 條。值得一提的是，森林法第 6 條第 2 項規定，經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用；但經徵得直轄市、縣（市）主管機關



■ 國土計畫以國家永續發展願景研訂之空間發展及土地使用指導原則（內政部國土管理署網站提供）

同意，報請中央主管機關會同中央地政主管機關核准者，不在此限。未來國土計畫下，「林業用地」不再涉及土地使用管制，由於林業使用往往與山林原本住民或是原住民族經濟生活息息相關，未來林業使用之認定與管理，需思考應遵循何種使用原則，前述針對林業用地所作有關林業使用之規範，應做適度調整。

森林法對於「林地」規定之檢討

森林法涉及「林地」之規定有第3條、第8條、第10條、第23條、第27條、第51條、第55條。關於「林地」之定義，依森林法第3條規範，森林包含「林地」，另由森林法施行細則第3條規範森林法第3條第1項所稱林地的範圍，其包括依非都市土地管制規則第3條規定編定為林業用地之土地等5款，爰林業用地為林地之一種。

「林地」定義之規範，連結非都市土地使用管制規則之使用分區及使用地、保安林、森林遊樂區、國家公園法等規定。在劃設國土計畫之國土功能分區分類後，森林法施行細則第3條有關「林地」範圍界定之規範如何調整？首先需釐清「林地」與「林業用地」區分之實益為何，是否有必要予以整併，如為非者，進一步界定何謂「林地」，究係連結土地使用管制規範之使用分區及使用地、保安林、森林遊樂區、國家公園法之林地等規定是否妥適，或宜按森林經營性質（如

國有林事業區、保護區、天然林復育區、人工經濟林區等）不同而有所區分，或按林業生產、苗木種植、林業設施等用途予以分類。

另「林地」涉及其他中央目的事業法令規範甚多，諸如森林管理、土地編定、土地登記、測量、移轉、組織權責、稅賦減免、土地使用、國有地租用、補償或補助措施、環境保護措施等事項，皆將涉及不同組織執行法令及民眾受補償或補助之權益，因此，「林地」範圍定義或許可以思考明訂於森林法，並且與林地管理進行整體性的規範，以落實森林法之立法精神，並發揮森林公益及經濟效用。

國土計畫土地使用管制之規範與影響

國土計畫土地使用管制規則基本原則與制度調整

目前非都市土地是按「使用地」進行現況管制，無法符合未來發展需求，也沒有考慮到環境敏感地區問題。未來國土計畫會依照「國土功能分區及其分類」進行管制，並依照各國土功能分區及其分類之性質，以及使用項目對於環境之影響，訂定「免經申請同意使用項目」、「應經申請同意使用項目」。另，除了免經申請同意、應經申請同意使用項目外，如果土地使用達到一定規模（例如2公頃、5公頃……）以上，或從事性質特殊（例

如採礦)之土地使用,則要申請「使用許可」。

依內政部國土計畫土地使用管制規則草案第1次研商會議的說明,國土計畫土地使用管制規則架構與基本原則有:1.以計畫引導土地使用;2.依國土功能分區及其分類訂定土地使用管制規定;3.保障既有合法使用地之使用權利。再者,依據第34次協商會議以及國土計畫土地使用管制規則第5、6次機關研商會議,未來使用地的功能為「識別土地使用申請/管制方式」,茲將國土計畫土地使用管制規則草案之使用地定義整理如下表:

至於原依區域計畫法編定之19種使用地編定成果,依前述國土計畫研商會議之說明,僅會納入國土功能分

區暨使用地系統之「備註」欄位註記。透過於國土功能分區暨使用地系統暨註記及國土功能分區通知書等2方式併行方式,以利民眾得透過多元管道得知國土功能分區及使用地劃(編)定情形。

未來的國土計畫土地使用管制由國土計畫土地使用管制規則之同意使用情形表(○×表)取代進行管制。就使用項目及其細目於前開國土功能分區各分類中訂定「免經申請同意」(●)、「應經申請同意」(○)及「不允許使用」(×)。內政部已就國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區訂有「第6條附表一國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區使用情形表」、海洋資源地區訂有「第6條附表二海洋資源地區使用情形表」。

國土計畫土地使用管制規則草案之使用地定義

項次	使用地類別	說明	識別內容	依據
1	許可用地(使)	經國土計畫主管機關核定使用許可計畫範圍內,且非屬應移轉登記為公有之公共設施土地,編定為該類用地	使用許可之開發用地	第24條
2	公共設施用地	國土計畫主管機關核定使用許可計畫範圍內,屬應移轉登記為公有之公共設施土地,編定為該類用地	使用許可之公設用地	第29條第1項第1款
3	許可用地(應)	經國土計畫主管機關同意之應經申請同意使用案件,其申請範圍編定為該類用地	經同意之應經申請同意用地	第23條第2項
4	國土保育用地	經直轄市、縣(市)國土計畫主管機關評估確有供國土保育保安使用之必要,應由可建築用地變更編定為非可建築用地之範圍,編定為該類用地	由可建築用地變更編定為非可建築用地	第32條第2項

未來國土計畫對於林業用地與林地管理之影響

未來的國土計畫土地使用管制，已經調整為以國土功能分區分類之「容許使用」為主，而非以使用地為基礎，考量國土計畫下，「林業用地」不再涉及土地使用管制，是以森林法下之「林業用地」、「林地」從事林業使用或非林業使用時，如何因應調整使用管理規範，需更細緻地討論與設計。

再者，依國土計畫所建立之分區分類使用項目表，使得原本既有林業用地或是林地範圍內，將有許多原本「非林業使用」的項目可以合法使用，導致原本「林地林用」的原則遭受衝擊。因此，有必要整體思考「林地範圍」土地使用之管理機制。

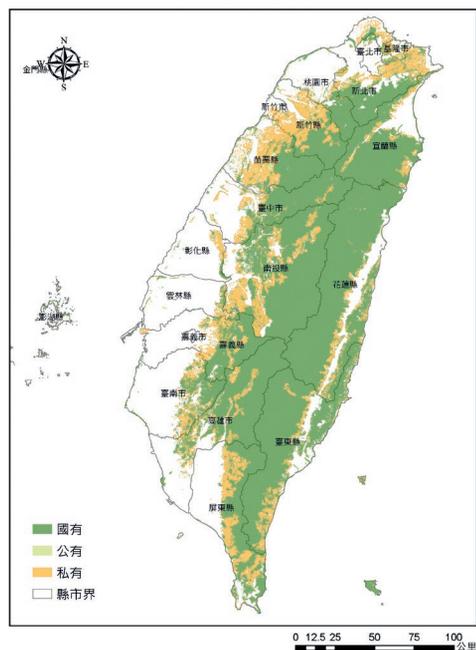
未來林業用地與林地定義之調整建議

「林業用地」之調整

由於林業用地是依據區域計畫法，為了進行土地使用管制而為之編定，因此未來國土計畫之土地使用管制調整制度後，建議林業用地可以隨著區域計畫法之廢止而刪除森林法之相關規定，以避免觀念的混淆或是出現2套以上土地使用管制之規範。至於原本森林法對於相關土地之管理，建議可以透過「林地」的定義，將原本森林法與林業用地有關的業務，透過「林地」概念處理。

「林地」範圍之調整

森林法第3條第1項前段規定：「森林係指林地及其群生竹、木之總稱」，故森林法主管機關之管理重點應為「森林」及「林地」，建議可透過「林地」以及「林業使用」管理林務、林業的使用情形，及調整森林法施行細則第3條有關「林地」定義之規範，減少因國土計畫土地使用管制新制所帶來的爭議。則「林地」範圍之調整，經參酌林業及自然保育署2021年委託研究「當前林業發展下我國森林法修正之探討」以及2022年「林業法規精進委託專業服務案」委託研究計畫之建議，並參考相關專家學者、公民團體或林產業團體、地方政府等各方意見，因應國土計畫法實



■ 全國國有、公有、私有林地分布。(林業保育署提供)

施管制後，原林地範圍將大部分劃設為國土保育地區第1類、國土保育地區第2類、農業發展地區第3類等國土功能分區，建議納入其中林地範圍。或者，從森林經營性質思考，有專家學者建議至少應納入國有林（如國有林事業區）、公有林（如大學實驗林、林業試驗林等）、自然保護區等森林範圍，如非屬上述範圍者，倘其用途與森林相關之土地，建議應予以納入。

準上，建議林地可以重新界定為以下情形：

依森林法之規定應進行管理之土地，包含有：

- 劃入國有林事業區、林班、試驗林、實驗林，或經中央主管機關認定，屬國有土地營造森林之土地。
- 依森林法編入為保安林之土地。
- 依森林法設置為森林遊樂區、自然保護區之土地。

前述3項土地都是依據森林法以及相關子法所劃定或認定，因此，應以中央主管機關作為管理主體，其相關之土地使用、林地變更等，應依森林法暨其相關子法辦理之。亦即，前述3類林地，應於森林法中明確規範其容許或禁止使用之情形。如有土地變更之情形或是欲變更為非森林法規之使用情形者，亦應於森林法或其相關子法訂定變更程序與內容。

依其他規定或是經主管機關認定，應予以管理之林地，可能包含以下之情形：

- 都市計畫保護（育、安）、風景、農業、林業相關分區或用地，經該直轄市、縣（市）主管機關認定為林地之土地。
- 依國家公園法劃定為國家公園區內，由主管機關會商國家公園主管機關認定為林地之土地。
- 依國土計畫法劃設為國土保育地區第1類、國土保育地區第2類、農業發展地區第3類內，由主管機關會商國土計畫主管機關認定為林地之土地。
- 其他宜於造林、實際供天然林、森林保護（育、安）、森林防災安全、林木經營、林下經濟、森林育樂及療癒、林業行政及相關設施使用，經主管機關認定之土地。

前述4項之土地，是依據都市計畫、國家公園計畫與國土計畫之規定，除了國家公園計畫之外，鑑於國家公園計畫、都市計畫與國土計畫都是國家公園主管機關、地方政府之自主規劃或是自治事項，因此建議該部分應由國家公園主管機關、縣市國土主管機關以及縣市林業主管機關認定其範圍，透過計畫來引導、調整該等林地之保育或使用。惟關於林地的保育與使用原則、林地管理原則等仍建議應於森林法有所規範，並保留林地管理給中央主管機關具有上位指導與調整之權責。茲將林地可以重新界定為7種態樣之建議，整理如下表：

林地定義範圍之建議

項次	類型
1	依法劃入國有林事業區、林班、試驗林、實驗林，或經中央主管機關認定，屬國有土地營造森林之土地
2	依森林法編入為保安林之土地
3	依森林法設置為森林遊樂區、自然保護區之土地
4	都市計畫保護（育、安）、風景、農業、林業相關分區或用地，經該直轄市、縣（市）主管機關認定為林地之土地
5	依國家公園法劃定為國家公園區內，由主管機關會商國家公園主管機關認定為林地之土地
6	依國土計畫法劃設為國土保育地區第 1 類、國土保育地區第 2 類、農業發展地區第 3 類內，由主管機關會商國土計畫主管機關認定為林地之土地
7	其他宜於造林、實際供天然林、森林保護（育、安）、森林防災安全、林木經營、林下經濟、森林育樂及療癒、林業行政及相關設施使用，經主管機關認定之土地

林地管理方式之建議

國有林事業區、林班、試驗林、實驗林，或經中央主管機關認定，屬國有土地營造森林之土地、編入為保安林之土地、森林遊樂區、自然保護區之土地等，是依據森林法進行管理，因此應由中央主管機關進行管理，並透過森林法規範相關土地使用與變更之規定。

若是依其他法令規定管理之林地，建議森林法可以訂定林地之使用管理原則，允許國家公園主管機關、地方政府因地制宜另訂管制規範。至於林地之變更，應經申請同意使用或是使用許可申請案件，其機制設計應有徵詢林務機關意見之機會，林務機關於意見回覆應有一定之審查原則，故建議森林法可以明定審查之原則（例如重大建設計畫、整體評估原則等），再依國土計畫法之變更規定辦理

（通盤檢討變更、適時變更、鄉村地區整體規劃變更）。如果縣市政府有更為嚴謹的管理需求，亦得另訂相關規範。

森林資源保育為核心 落實林業管理目標

區域計畫法與非都市土地使用管制預計於 2025 年 5 月不再適用，土地使用管制將依國土功能分區分類辦理，原依據非都市土地使用管制進行土地管理之規範（如農業發展條例、森林法等），都將面臨變革。國土法土地使用管制制度變革下之森林法，首先需要面對的是林業用地、林地定義與範圍以及林地之使用與管理機制的調整。

現今的林業經營，著重於以合宜的方法經營森林資源，達成森林生態系之多元化永續經營，建議可以將林

林地管理方式之建議

項次	類型	依據	林地使用管理	林地變更
1	依法劃入國有林事業區、林班、試驗林、實驗林，或經中央主管機關認定，屬國有土地營造森林之土地	森林法與相關子法、中央林務主管機關認定	森林法明定容許或禁止使用項目	依森林法辦理
2	依森林法編入為保安林之土地	森林法與相關子法、中央林務主管機關認定		
3	依森林法設置為森林遊樂區、自然保護區之土地	森林法與相關子法、中央林務主管機關認定		
4	都市計畫保護（育、安）、風景、農業、林業相關分區或用地，經該直轄市、縣（市）主管機關認定為林地之土地	都市計畫、縣市林務主管機關認定		
5	依國家公園法劃定為國家公園區內，由主管機關會商國家公園主管機關認定為林地之土地	國家公園計畫、國家公園主管機關、中央或縣市林務主管機關認定	森林法訂定管理原則，地方因地制宜地定管制規範	1. 依土地使用管制規定 2. 森林法訂定管理原則，地方因地制宜地定管制規範
6	依國土計畫法劃設為國土保育地區第1類、國土保育地區第2類、農業發展地區第3類內，由主管機關會商國土計畫主管機關認定為林地之土地	國土計畫、縣市林務主管機關、中央或縣市國土計畫主管機關認定		
7	其他宜於造林、實際供天然林、森林保護（育、安）、森林防災安全、林木經營、林下經濟、森林育樂及療癒、林業行政及相關設施使用，經主管機關認定之土地	縣市林務主管機關認定		

地大分為2種，並建立2種不同的管理模式。第1種是依森林法規定應管理之林地，如國有林事業區、林班、試驗林、實驗林，或經中央主管機關認定，屬國有土地營造森林之土地、保安林、森林遊樂區、自然保護區之土地。應以「森林資源保育」為核心，並由中央主管機關作為管理主體，於森林法暨其相關子法建立林地管理之制度。第2種則是依其他規定應管理之林地，如都市計畫、國家公園法、國土計畫法、或其他經主管機關認定

之土地。此時，該林地之土地使用管制建議回歸該等計畫法規之規定，透過計畫引導林地之發展及保育，並於森林法訂定該等林地之使用管理原則，並允許地方政府因地制宜另訂管制規範。

透過前述林地制度之調整，以森林法或是其他計畫法明確界定合理的林地範圍，並訂定2種不同模式的配套機制，再透過計畫引導的方式，落實林地管理的目標，以達生物多樣性保育、國土保安、林木永續生產等森林多目標利用之功能。🌱