

新北市政府 114 年度自行研究報告

地方政府興辦大型公共設施 於非都市土地開發許可與國 土計畫使用許可之審議制度 比較分析

研究機關：新北市政府城鄉發展局

研究人員：詹宏偉、廖紅雯

研究期程：114 年 1 月至 114 年 12 月

新北市政府 114 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	地方政府興辦大型公共設施於非都市土地開發許可與國土計畫使用許可之審議制度比較分析
期 程	114 年 1 月至 114 年 12 月
經 費	無
緣 起 與 目 的	因應國土空間治理由「個案許可」轉向「功能分區管制」及「計畫指導」，政府興辦大型公共設施於非都市土地之選址、分區調整與審議程序，將面臨新舊制度之差異與實務挑戰。爰以政府部門興辦之大型公共設施為核心，對照「非都市土地開發許可」與「國土計畫使用許可」在治理思維、法律機制及制度特性之差異，分析其對公共設施推動之影響，並提出制度轉型之因應建議。
方 法 與 過 程	本研究採比較法（法規條文爬梳、對照與釋義）為主，聚焦申請程序、審議基準、審查時程、法定限制及環境敏感區考量等面向；並以模擬案例（非都市土地興辦約 15 公頃大型體育場館）情境，分別置入舊制開發許可與新制使用許可規範，檢視制度轉換下之程序負擔、區位適宜性審查及社會溝通要求，綜整研究發現並提出建議。
研究發現及建議	使用許可以功能分區為核心，分區不符者須先檢討國土計畫，致公共設施前期規劃與跨機關協調成本增加，但審議標準與決策可預期性提升；新制強化公展公聽與合議審議，提升透明與溝通要求，前置整合不足易致補正往返與期程延宕，且敏感區採迴避優先並要求補償監測，方案需更具可操作性與可追蹤性。建議及早盤點並納入國土計畫用地策略，建立跨局處併行審查、時程管控與一次告知機制，強化公展公聽資訊易讀與意見追蹤，並訂定敏感區補償監督指引、建置案例資料庫及加強教育訓練。
備註	無

目錄

壹、緒論	1
一、研究背景與動機	1
二、研究目的	1
三、研究方法與範圍	2
貳、文獻及法規制度回顧	3
一、非都市土地開發許可制度	3
二、國土計畫使用許可制度	4
三、小結	8
參、開發許可與使用許可制度差異比較分析	10
一、申請程序	10
二、審議標準	17
三、審查時程	19
四、法定限制	20
五、環境敏感區考量	22
六、小結	23
肆、結論與建議	25
一、強化前期國土計畫統籌，提前部署重大公共設施空間需求	25
二、完善跨部門審查合作機制，提升行政效率與專業整合	25
三、加強民眾參與的品質管理，凝聚公共建設共識	26
四、強調環境敏感區開發的監督與創新補償	26
五、持續檢討制度運行並適時調整法規	26
參考資料	28

表目錄

表 1、應辦理土地使用分區變更之類型及規模.....	3
表 2、國土功能分區分類劃設原則.....	5
表 3、使用許可認定基準例外情形表.....	6
表 4、國土計畫使用管制規則（草案）容許使用項目表－以觀光設施部分細目為例.....	11

壹、緒論

一、研究背景與動機

臺灣的國土空間治理，正從區域計畫法的「許可制」逐步轉向國土計畫法的「分區管制」體系。此一轉型並非僅是法條名稱的更換，其核心在於國土計畫法企圖透過國土功能分區與土地使用管制，來主動引導土地發展區位，以矯正過去區域計畫時期，因未能有效界定土地容許使用範圍，所造成的無序、零散開發。國土計畫法並非單純凌駕於都市計畫法與國家公園法之上，而是作為最高指導原則，要求後兩者必須與國土計畫的指導內容相互銜接，共同建構一個更具系統性的空間治理框架。

在國土計畫法體系下，強調土地利用必須在既定分區容許的項目內進行，不再透過個案變更分區來因地制宜開發。在此轉變下，政府興辦大型公共設施開發所涉程序、審查要求亦隨之調整，大型公共設施的興辦將不再僅是「公共利益」的籠統宣示，而是必須嚴格審視其區位適宜性與環境承载力。儘管新法條保留了「國防及重大公共設施」的特殊性，但未來的土地使用許可申請，將面臨國土功能分區的嚴格約束。例如，在國土保育地區或農業發展地區興辦公共設施，必須證明其無可取代的區位必要性，並提出更為嚴謹的生態補償與環境影響評估方案。相較於區域計畫時期，這些公共設施往往藉由政府重要建設為由，嘗試突破土地開發管制的限制，國土計畫法企圖透過更為政策導向與計畫導引的審查程序，確保建設的必要性與國土永續發展目標能更緊密地整合。

二、研究目的

本研究旨在比較「非都市土地開發許可」與「國土計畫使用許可」兩種制度之差異¹，並評估此一制度變革對政府主導大型公共設施開發的法規影響，本研究之具體目的如下：

- (一)探討「舊制」由個案申請即可變更分區使用的「個案啟動」模式與「新制」由功能分區限制使用性質與項目的「計畫指導」模式，在治理思維上的轉變。

¹以下非都市土地開發許可簡稱舊制或開發許可、國土計畫使用許可簡稱新制或使用許可。

- (二)釐清「開發許可」(核心為審議分區變更)與「使用許可」(核心為在不變更功能分區下審議大規模使用)在法律機制上的差異。
- (三)分析舊制(高彈性、低可預測性)與新制(低彈性、高可預測性)在制度特性上對開發實務的影響。

三、研究方法與範圍

(一)研究方法

為釐清兩制度在申請程序、審議基準、時程要求、法定限制以及環境敏感地區考量等面向的異同，本研究主要採用「比較法」。研究將透過對「區域計畫法」、「國土計畫法」及其相關子法，如「非都市土地使用管制規則」、「國土計畫土地使用管制規則(草案)」等之法規條文進行爬梳、對照與釋義，以辨識新舊制度各自的優缺點與可能的影響。

(二)研究範圍

本研究的探討範疇將界定於「非都市土地」上由「政府部門」所興辦之「大型公共設施」。至於都市計畫及國家公園計畫範圍內之公共設施，或由私部門申請之開發案等，雖亦受國土計畫法指導，但非本研究探討之核心標的。

貳、文獻及法規制度回顧

一、非都市土地開發許可制度

非都市土地開發許可制度係依據區域計畫法及其配套規範建立，用以管制非都市計畫區域的土地開發。依據區域計畫法第 15 條授權內政部訂定「非都市土地使用管制規則」對非都市土地分區及使用加以管制。該規則將非都市土地劃定為特定農業區、一般農業區等多種使用分區，並進一步編定使用地類別，明確規定各類土地容許使用項目及開發限制。非都市土地使用管制規則第 6 條第 1 項規定：「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」，依非都市土地管制規則第 11 條規定，當申請規模較大或不符原編定用途之開發時（表 1），須依非都市土地管制規則第 13 條「開發許可」程序提出申請。

表 1、應辦理土地使用分區變更之類型及規模

開發類型	規模	變更分區
社區	50 戶或 1 公頃以上	鄉村區
工業使用	10 公頃以上 5 公頃以上(產業創新條例)	工業區
遊憩設施	5 公頃以上	特定專用區
學校	10 公頃以上	特定專用區
高爾夫球場	10 公頃以上	特定專用區
公墓	5 公頃	特定專用區
其他殯葬設施	2 公頃以上	特定專用區
前六款以外開發	2 公頃以上	特定專用區

具體而言，開發許可制度允許申請人在符合一定規模或特定類型時，提出變更非都市土地使用分區及使用地之申請。例如依據「非都市土地使用管制規則」第 11 條規定，開發住宅社區達 50 戶或用地逾 1 公頃，應申請將土地變更為鄉村區；開發工業用途逾一定面積亦須變更為工業區等。申請人必須檢附開發計畫書、土地權屬資料及目的事業計畫核准文件等，由縣市政府初審後報區域計畫擬定機關（內政部或委辦機關）審議。審議通過即核發開發許可，隨之辦理土地使用分區與使用地編定之異動登記，使土地正式變更為許可之新用途。換言之，開發許可核准後會改變原土地使用分區及類別，申請人得依核定之開發計畫進行後續開發利用。為確保公共利益，開發許可附帶要求申請人履行開發義務，

如繳納開發影響費及捐贈公共設施用地，以回饋地方協助改善相關公共設施。

開發許可制度下對於政府興辦之大型公共建設，有一定的彈性與配套機制。首先，在程序上，政府為申請人時可適用部分要件之豁免。例如，土地所有權人同意書原為申請開發所需文件之一，但政府基於公權力得依法辦理徵收，實務上不會受限於民間開發需先行取得所有權人同意的要件。再者，為加速重大建設推動，區域計畫相關規範賦予政府主導之公共設施計畫某些限制之例外。內政部頒布的「非都市土地開發審議作業規範」即規定，申請基地如本可利用都市計畫土地，原則上應優先在都市計畫區內開發；但若屬政府重大公共建設無需逐一證明無法選擇都市土地，即可以其公益性與必要性，在非都市土地提出開發申請。此外，在環境管制方面，開發許可制度將全國環境敏感地區區分為不同等級，並對第一級環境敏感地區（如水源保護區、國家公園、生態保護區等）原則上禁止開發。然而，對於政府興辦之重大公共設施或公用事業計畫，規則提供了例外途徑：若經內政部會商中央目的事業主管機關認定為必要且相關主管機關同意，政府興辦之公共設施可位於第一級環境敏感區。這項規定顯示，開發許可制度在環境保育與公共建設需求間尋求平衡，對政府主導之重大計畫給予一定程度的彈性。但同時亦要求此類計畫需通過環評、水土保持等專業審查，並履行生態補償或保育措施，以減輕對敏感環境之衝擊。

二、國土計畫使用許可制度

隨著永續發展理念興起，現行區域計畫法制逐漸被認為無法充分因應氣候變遷與國土保育需求。105年施行的國土計畫法，建立起全新的國土空間規劃與用途管制架構。該法將全國國土依資源特性劃分為「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」及「城鄉發展地區」四大功能分區。各分區內再區分若干分類並訂定容許使用項目及禁止事項，以確保土地使用符合分區定位（表2）。例如，農業發展地區以確保糧食生產為原則，避免非農業零星開發；國土保育地區則強調生態保育與防災，必要時得禁止或限制開發行為。相較於過往可透過開發許可個案變更分區，國土計畫法明定使用許可不得變更國土功能分區或其分類。換言之，開發行為必須在既有國土計畫所允許的範圍內進行，強化了土地利用的計畫性。

表 2、國土功能分區分類劃設原則

國土保育地區	海洋資源地區	農業發展地區	城鄉發展地區
<p>第 1 類(敏感程度較高) 包含山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等範圍內之珍貴森林資源、生態資源、水源涵養區域</p>	<p>第 1-1 類(保護區) 依其他法律漁海域劃定之各類保護(育、留)區</p>	<p>第 1 類(優良農地) 具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者</p>	<p>第 1 類(都市計畫區) 非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫土地</p>
<p>第 2 類(敏感程度次高) 鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地周邊地區內，屬於保育緩衝空間；現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島</p>	<p>第 1-2 類(排他性) 使用性質具排他性之地區，於核准使用之特定海域範圍(包括水面、水體海床或底土等)，設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用</p>	<p>第 2 類(良好農地) 具良好農業生產環境，農業發展多元化地區，不符合農 1 條件，或符合條件但面積規模未達 25 公頃或農業生產使用面積比例未達 80%之地區</p>	<p>第 2-1 類(鄉村區等) 原依區域計畫法劃定之工業區、鄉村區及特定專用區(具城鄉性質)</p>
<p>第 3 類(國家公園) 國家公園計畫地區</p>	<p>第 1-3 類(儲備用地) 屬海 1-1 及海 1-2 以外之範圍，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者</p>	<p>第 3 類(坡地農地) 位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林等之林產業用地</p>	<p>第 2-2 類(開發許可) 核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外)</p>
<p>第 4 類(都市計畫保護區) 水源(水庫)特定區、風景特定區都市計畫內保護保育相關分區或用地；其他都市計畫內屬於河川廊道之保護及保育相關分區及用地</p>	<p>第 2 類(相容性) 使用性質具相容性之地區，於核准使用之特定海域範圍(包括水面、水體、海床或底土等)，未設置人為設施</p>	<p>第 4 類(鄉村區原民聚落) 依原依區域計畫法劃定之鄉村區(含原住民族土地)，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落</p>	<p>第 2-3 類(重大計畫) 經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者</p>
	<p>第 3 類(待定區)</p>	<p>第 5 類(都市計畫農業區)</p>	<p>第 3 類(原民鄉村區)</p>

國土保育地區	海洋資源地區	農業發展地區	城鄉發展地區
	其他尚未規劃或使用之海域	符合農業發展地區第一類劃設條件、或土地面積完整達10公頃且農業使用面積達80%之都市計畫農業區	原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃定之鄉村區

在此框架下，「使用許可制度」取代了傳統開發許可制度，成為非都市土地開發的主要手段。依據國土計畫法第24條規定，當欲從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請人需檢附相關書圖文件向主管機關申請使用許可。所稱「一定規模以上或性質特殊」的認定標準由中央主管機關訂定，目前一定規模以上之認定基準（通案情形），國土保育地區及農業發展地區第1~3類之使用面積為2公頃以上，農業發展地區第4類為3公頃以上，城鄉發展地區之使用面積為5公頃以上；海洋資源地區申請使用許可之一定規模以上認定基準為工程相關使用輸油氣管線道及相關設施長度達30公里以上；屬辦理農村社區土地重劃之申請案件使用面積3公頃以上。並依各國土功能分區及其分類之容許使用項目訂定不同使用項目及面積之例外情形基準（表3），涵蓋例如大面積開發、產業園區、重大公共設施等類型案件。與開發許可不同的是，使用許可僅就申請範圍核准特定使用計畫，不改變土地原有的國土功能分區。核發許可後，申請人可依核定的使用計畫進行開發，但土地在國土計畫分區圖上仍維持原分區屬性。不過，核准的使用計畫內容（如使用地類別、配置、強度等）將作為該範圍內土地使用管制的依據。這種作法在保障國土計畫整體性之餘，亦提供了一定彈性允許必要的開發利用。

表3、使用許可認定基準例外情形表

國土功能分區	分類	使用項目	使用面積
國土保育地區	農業	休閒農業設施(註：休閒農業輔導管理辦法§21第1~4款設施達1公頃)	10公頃以上
	工業	特定工業設施	2~5公頃
	維生基礎公共設施	水源保護設施、自來水設施、水利設施	5公頃以上
	水源保護設施	水庫、水利設施(防洪排水設施)(註：必要性附屬設施使用面積認定)	2公頃以上
	特殊	國防設施	30公頃以上

國土功能分區	分類	使用項目	使用面積
農業發展地區	農業	農作產銷設施、水產設施、畜牧設施、動物保護相關設施、農業改良試驗場地及設施	5 公頃以上
		休閒農業設施(註：休閒農業輔導管理辦法§21第 1~4 款設施達 1 公頃)	10 公頃以上
	住商	住宅(不含民宿)	3 公頃以上
	工業	特定工業設施(註：工廠管理輔導法§28-10)	2~5 公頃
	維生基礎公共設施	自來水設施、水利設施	5 公頃以上
		水利設施(防洪排水設施)(註：必要性附屬設施使用面積認定)	2 公頃以上
	一般性公共設施	教育設施(學校)	5 公頃以上
	能源	再生能源設施	5 公頃以上
特殊	國防設施	30 公頃以上	
城鄉發展地區	觀光	運動或遊憩設施(高爾夫球場與其附屬建築物及設施)	10 公頃以上
	礦業	礦業使用及其設施(不含採礦、營建剩餘土石方處理設施)	2 公頃以上
	工業	特定工業設施(註：工廠管理輔導法§28-10)	2~5 公頃
	一般性公共設施	廢污水處理設施、水利設施(防洪排水設施)之必要性附屬設施(水利設施(防洪排水設施)之必要性附屬設施使用面積認定)	2 公頃以上
	教育設施	學校	10 公頃以上
	能源	油(氣)設施、電力設施	2 公頃以上
	特殊	國防設施	30 公頃以上

開發許可的申請與審查權責係依據「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」，依照案件的規模、性質及區位特殊性來區分由中央審議或下授地方審議；使用許可的申請與審查權責依分區及案件類型在中央與地方間分工。依據國土計畫法第 24 條第 3 項規定，一般情形下由直轄市、縣市政府受理並審議使用許可申請；但若申請範圍位於國土保育地區或海洋資源地區，地方政府須將案件核轉內政部(中央主管機關)審議。此外，跨縣市或涉及國防、重大公共設施、跨越兩個以上功能分區者，亦由中央主管機關審議。這意味著，地方政府在城鄉發展地區與農業發展地區內的一般開發案可自行審議，但對於全國性重要或跨域的公共建設計畫，審查權上由中央統籌把關。為確保審議公正客觀，國土計畫法設置各級國土計畫審議會

，由學者專家、民間團體及相關機關代表組成，以合議方式審議使用許可案件。

在民眾參與與資訊公開方面，國土計畫使用許可制度較開發許可有大幅強化。依國土計畫法第 25 條及其授權辦法規定，地方主管機關受理使用許可申請後，審議前必須將申請書圖公開展示 30 日並舉辦公聽會，蒐集民眾與團體意見。對於跨縣市或由中央審議之案件，則由地方受理後代為公告展覽及開公聽會，再報中央進行審議。審議結果亦需公開展示至少 30 日，以提高資訊透明度。相較之下，舊制開發許可並無法定的公開展覽與公聽會程序要求（且已依其他法令規定辦理公聽會者，即無須再行此一程序）。由此可見，使用許可制度強調規劃階段即納入公眾參與，藉由程序透明避免暗箱操作，落實民主監督。尤其對政府主導之大型公共設施計畫而言，新制度提供了在地居民及利害關係人表達意見的平台，有助於降低因資訊不對稱引發的抗爭，提升決策之社會接受度。

最後，在開發回饋與義務部分，使用許可制度延續並擴充了開發許可的作法。國土計畫法第 28 條規定，核發使用許可時中央主管機關應向申請人徵收「國土保育費」，用於國土保育事務；地方主管機關則徵收「開發影響費」，用於相關公共設施之改善或增設。影響費除以金錢繳納外，申請人得以使用許可範圍內可建築土地抵繳之。許可案件仍要求提供公共設施用地，申請人於核准後，需將使用計畫範圍內規劃供公共設施使用之土地，登記為直轄市、縣市或鄉鎮市有，此與開發許可下須辦理公共設施用地分割移轉的要求一脈相承。此外，國土計畫法更進一步賦予民眾司法救濟途徑，如對已核發之使用許可不服，環保團體或利益相關公民得依行政訴訟法提起訴訟，以強化對違法不當開發的監督。整體而言，國土計畫使用許可制度透過更嚴謹的分區管制與程序設計，試圖達成開發與保育並重、地方意見與國家利益兼顧的目標。

三、小結

透過非都市土地開發許可與國土計畫使用許可兩項制度之介紹，可看出我國非都市土地管制已由「個案變更分區、兼顧開發彈性」逐步走向「依國土功能分區原則下之計畫性利用與嚴謹管制」。傳統建立於區域計畫法架構下的開發許可制度，係以非都市土地使用管制規則為基礎，透過變更使用分區與使用地類別，賦予大型開發案一定程度的彈性，

並配合環評與水保審查，以及開發影響費與公共設施用地捐贈等配套，以在開發推動與公共利益、地方回饋之間取得平衡。

然隨著永續發展與國土保育需求升高，國土計畫法下的使用許可制度，則以四大國土功能分區及其分類為核心，明定個案使用許可不得變更國土功能分區，藉此強化國土利用的整體性與前瞻規劃。其一方面延續徵收開發影響費、提供公共設施用地等義務，另一方面透過更明確的中央與地方權責分工、國土計畫審議會之合議機制，以及公開展覽、公聽會與司法救濟等程序設計，大幅提升民眾參與與資訊透明。整體而言，新舊兩制在制度精神上呈現由「開發導向下的彈性調整」轉向「保育優先下的審慎利用」，對政府興辦大型公共設施之選址、程序負擔與社會溝通模式，均產生實質影響，亦為後續比較與實證分析的重要基礎。

參、開發許可與使用許可制度差異比較分析

為具體呈現非都市土地開發許可與國土計畫使用許可制度在政府興辦大型公共設施開發方面的差異，本文設定一模擬案例：「甲縣市政府擬於非都市土地興建一座可容納 4 萬人之綜合型大型體育場館（以下簡稱甲體育場館），包括其附屬設施，總基地面積為 15 公頃」，基地位於原屬非都市「一般農業區」，國土計畫新制下則被劃入「農業發展地區第二類」；基地周邊為農業聚落，鄰近河川、高速公路交流道及捷運系統。

以下即在「甲體育場館」之假想推動過程中，分別置入舊制「非都市土地開發許可」與新制「國土計畫使用許可」之規範，分析兩種制度對政府興辦大型體育場館專案的影響，為深入瞭解非都市土地開發許可與國土計畫使用許可制度在政府興辦大型公共設施開發方面的差異，本文從以下五個面向進行比較：申請程序、審議標準、審查時程、法定限制以及環境敏感區考量。每一面向中，將分別說明舊制（開發許可）與新制（使用許可）的相關規定，並分析其對政府開發大型公共設施專案的影響。

一、申請程序

（一）提出申請的時機與要件：

1、舊制（開發許可）下之甲體育場館

在開發許可制度下，甲縣市政府若擬於非都市土地一般農業區內興建甲體育場館，顯然超出現行容許使用範圍與規模，故須依「非都市土地開發許可」相關規定，向甲縣市政府之區域計畫主管機關提出開發許可申請，內容包括：

- （1）將甲體育場館及其附屬設施（如停車場、商業服務設施、防災避難空間等）一併納入開發計畫。
- （2）將基地由「一般農業區」變更為「特定專用區」，並編定為特定目的事業用地、交通用地及國土保安用地。

在舊制架構下，即使原分區不容許設置大型體育場館，甲縣市政府仍可藉由個案開發許可與分區變更，使原本農業區「轉型」為適合設置體育設施之用地。申請時機通常為：體育場館已完

成可行性評估與初步規劃、並獲體育主管機關或中央相關部會核定後，始啟動開發許可程序。

2、新制（使用許可）下之甲體育場館

在國土計畫使用許可制度下，甲體育場館基地已被劃定為「農業發展地區第二類」，是否能以「使用許可」直接開發，取決於國土功能分區之容許使用項目（表 4）。現行全國及縣市國土計畫之管制規則中，農業發展地區第二類並未將大型體育場館列為免經許可或應經許可使用範疇，則甲縣市政府不能僅憑使用許可逕行開發，而需先行調整國土計畫：

(1) 例如，透過縣市國土計畫通盤檢討，將基地由「農業發展地區第三類」變更為「城鄉發展地區第二類之三」（下稱城 2-3）之功能分區；

(2) 變更完成後，才能在新分區分類下再提出甲體育場館之「使用許可」申請。

因此，在新制下，申請使用許可之前，甲縣市政府必須先確認甲體育場館是否為該功能分區下的容許使用。若不屬容許範圍，就須走較為繁複的國土計畫通盤檢討程序。相較舊制可以個案變更分區，新制在此形成明顯對比：使用許可不能取代國土計畫的分區調整功能。

表 4、國土計畫使用管制規則（草案）容許使用項目表—以觀光設施部分細目為例

群組編號	分類	項次	使用項目	細目	國土保育地區		農業發展地區					城鄉發展地區		備註		
					國 1	國 2	農 1	農 2	農 3	農 4		城 2-1	城 3			
										非原	原					
3	觀光	3-3	運動或遊憩設施	而通或青少年遊憩場	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	①：限於原區域計畫法編定之乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地。 ②：限於原區域計畫法編定之丁種建築用地。		
				公園	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②		① ②	
				園藝設施	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②		① ②	① ②
				球場	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②		① ②	① ②
				溜冰場	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②		① ②	① ②
				游泳池	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②		① ②	① ②

群組編號	分類	項次	使用項目	細目	國土保育地區		農業發展地區					城鄉發展地區		備註
					國 1	國 2	農 1	農 2	農 3	農 4		城 2-1	城 3	
										非原	原			
				滑雪設施	① ②	① ○	×	×	① ○	① ○	① ○	① ○	① ○	
				登山設施	① ②	① ○	×	×	① ○	① ○	① ○	① ○	① ○	
				海水浴場	① ②	① ②	① ②	① ②	×	① ○	① ○	① ○	① ○	
				垂釣設施	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	
				小型遊憩船艇	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	
				超輕型載具起降場	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	①：限於原區域計畫法編定之乙種建築用地、丙種建築用地、交通用地、水利用地、遊憩用地、特定目的事業用地。 ②：限於原區域計畫法編定之丁種建築用地。
				野外健身訓練設施	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	①：限於原區域計畫法編定之乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地。 ②：限於原區域計畫法編定之丁種建築用地。
				綜合運動場	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	
				運動場館及其附屬設施	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	
				馬場	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	
				賽車場	×	×	×	×	×	×	×	○	○	
				遊樂園及主題園區	×	×	×	×	×	×	×	○	○	
				水族館	×	×	×	×	×	×	×	○	○	
				動物園	×	×	×	×	×	×	×	○	○	
				高爾夫球場及其附屬建築物及設施	×	×	×	×	×	×	×	○	○	
				露營相關設施	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	①：限於原區域計畫法編定之丙種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地。 ②：限於原區域計畫法編定之丁種建築用地、農牧用地、林業用地，且位於原區域計畫法編定之農牧用地、林業用地者，應符合露營場管理要點關於設施於前開區位之各項規範。

群組編號	分類	項次	使用項目	細目	國土保育地區		農業發展地區					城鄉發展地區		備註	
					國1	國2	農1	農2	農3	農4		城2-1	城3		
										非原	原				
				無動力飛行運動相關設施	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	①：限於依第三條第一項規定註記之丙種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地。 ②：於農1限於原區域計畫法編定之丁種建築用地；於國1、國2、農2、農3限於原區域計畫法編定之丁種建築用地、農牧用地、林業用地，且位於原區域計畫法編定之農牧用地、林業用地者，應符合無動力飛行運動及其經營管理辦法關於設施於前開區位之各項規範。
				其他運動或遊憩設施	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	① ○	①：限於依第三條第一項規定註記之乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地。 ②：限於依第三條第一項規定註記之丁種建築用地。

備註：●：免經申請同意使用 / ○：應經申請同意使用 / X：禁止使用

(二)管轄權與受理機關

1、舊制：中央掌握實質審議，地方負責受理

在開發許可制度下，甲縣市政府為甲體育場館之申請機關，同時也是第一線受理與初審機關：

- (1)甲縣市政府之區域計畫主管機關受理開發許可申請後，進行要件審查與初步專業意見彙整。
- (2)初審通過後，由於其開發主體為甲縣市政府，其規模超過10公頃，依據「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」，須報請內政部區域計畫委員會審議，最終核准權在中央(內政部)。

對甲縣市政府而言，雖然是推動甲體育場館的主體，但在開發許可實質核准上仍須由中央准駁，地方意見多半反映於會議資料或與會代表發言中。

2、新制：一般案件下放地方，特定情形仍由中央審議

在使用許可新制下，若甲體育場館全部位於單一縣市、且已經縣市國土計畫通盤檢討確定後，已於該縣市國土計畫中劃為城2-3範圍內，原則上由甲縣市政府國土計畫主管機關受理並召開國土計畫審議會審查核定。但若有下列情形，權限則提升至中央：

- (1)甲體育場館基地部分落於國土保育地區或重要海岸資源地區。
- (2)開發範圍跨越兩個以上縣市，或跨越多個國土功能分區致權限複雜。則由內政部國土計畫審議會統一審查。

因此，以甲體育場館為例，若基地僅位於甲縣市之城2-3範圍內，新制下地方政府得自行審議核准，地方裁量權較舊制明顯提高；惟涉及保育地區或跨域性質時，仍延續舊制「由中央把關重大建設」的模式。

(三)申請文件與前期協商

1、舊制：文件齊備即可進入開發許可審查，前期協調多屬行政慣例，甲縣市政府申請甲體育場館開發許可時，需備妥：

- (1)開發許可申請書及計畫書（依非都市土地開發審議作業規範製作）。
- (2)相關主管機關與事業機構同意文件（如：體育或建設主管機關核定之興辦事業計畫文件、農業用地變更使用同意文件等）。
- (3)土地及建築物權利證明文件（如採徵收方式辦理者，需檢附徵收中央主管機關受理徵收計畫書之證明文件，並召開公聽會，對土地所有權人及利害關係人陳述意見併處理情形做成紀錄，納入計畫書內）。
- (4)進出基地通行權同意書。
- (5)環境敏感地區查詢文件。
- (6)非都市土地開發審議作業規範總篇及專篇條文規定查核表。

舊制下，前期跨部門協商並非強制法定程序，甲縣市政府雖多半在可行性評估階段主動與交通、環境、農業等單位溝通，但依法未必須在「提出開發許可前」取得區域計畫主管機關的正式意見，較偏向行政慣例。

2、新制：國土計畫主管機關於事前即介入協調

國土計畫法第 17 條規定，各目的事業主管機關如推動性質重要且規模達一定程度之部門計畫，應在先期規劃階段徵詢同級國土計畫主管機關意見。以甲體育場館為例：

- (1) 甲縣市政府在爭取中央體育建設經費、評估承辦國際賽事之前，即應與甲縣市國土計畫主管機關協調，確認本案選址是否符合功能分區與空間發展策略。
- (2) 若現行國土功能分區無適合容納大型體育場館之類別，應納入國土計畫通盤檢討中預留空間。

此一「前期介入」機制，迫使甲縣市政府在規劃甲體育場館之初，就必須盤點分區條件與用地取得可能性，避免日後使用許可審查時才發現與國土計畫抵觸而被迫大幅調整或終止方案。

(四) 公共參與與地方意見

1、舊制：民眾參與多屬個案措施，缺乏統一法定程序

在開發許可制度下，甲縣市政府推動甲體育場館時，法律並未明文要求必須舉辦公聽會或公開展覽。實務上，若場館規模龐大、周邊居民疑慮較多，地方政府可能基於政治與社會壓力，主動召開地方說明會或協調會：

- (1) 依據土地徵收條例，向農民說明土地徵收補償相關情形。
- (2) 依據環境影響評估作業辦法，舉辦說明會，針對活動期間人潮管理、安全維護、交通壅塞與噪音抑制措施等提出對策。

但這些程序多屬依其他法令規定餞行，開發許可審查本身並未強制要求民眾參與，也未規定中央區域計畫委員會必須直接面對地方陳情。

2、新制：公告展覽與公聽會成為必經程序

使用許可制度則要求，甲體育場館一旦由甲縣市政府正式受理使用許可申請，即須：

- (1) 辦理公開展覽 30 日。
- (2) 至少舉辦 1 場公聽會，讓在地居民、地方議會、運動團體、環保團體等正式表達意見。

甲縣市政府必須將公眾意見及其處理情形整理成報告，與審查意見一併送國土計畫審議會參考。因此，若地方輿論普遍質疑甲體育場館將導致交通壅塞、噪音擾民或侵蝕農地，審議會可能因此要求調整出入口位置與動線設計、增加隔音綠帶、減縮開發規模或變更基地位置。

在新制下，即使甲縣市政府是申請人，也不例外地須接受此一較高強度的程序透明與外部監督，公共參與從行政慣行提升為法律義務。

(五)土地取得與同意文件

1、舊制：政府可先取得開發許可，再啟動徵收

甲體育場館涉及大量農地，開發許可申請原則上需檢附土地所有權人同意書。惟政府興辦大型體育場館具備公共建設性質，依法得行使土地徵收權，實務上常採先取得開發許可核准，確定場館位置與範圍，再依土地徵收條例辦理徵收、補償及安置。

也就是說，開發許可實務上往往不以取得全體地主同意為前提，而是以政府擁有徵收權為支撐，先完成計畫審議，再由土地徵收程序解決所有權移轉問題。

2、新制：明文區分具徵收權與不具徵收權之案件

國土計畫法第 24 條第 5 項但書及相關申請辦法規定：申請使用許可時，若申請人依法有權徵收或辦理土地重劃，得免檢附土地建物所有權人同意書；若不具徵收權者，則須事先取得一定比例地主同意，方可申請。

甲體育場館為縣市政府興辦之重大公共建設，屬有徵收權之案件，故在申請使用許可時，可不附全體地主同意書，但往往配合已公告徵收計畫草案或啟動都市計畫變更及徵收前置作業，並向審議會說明後續徵收時程與安置方案。

綜上，在甲體育場館案例中，申請程序面之差異可歸納為：(一)舊制可透過開發許可直行分區變更，中央為實質決策核心，民眾參與多屬裁量；(二)新制強調先有國土計畫分區定位，再談使用許可，地方在一般案件中取得較高審議權，並藉由公告展覽、公聽會等程序讓民眾參與制度化，對具徵收權的政府專案則在土地同意文件上予以合理放寬。新制透過明文化規定，體諒政府在大型公共建設用地整合上

的現實需求，同時也將民間開發與公部門計畫在土地權利整合上清楚區隔。

二、審議標準

(一)土地使用的適宜性與必要性

1、舊制：強調公共利益與選址合理性，但對政府案較為寬鬆，在開發許可制度下，區域計畫委員會審查甲體育場館時，主要考量：

- (1) 是否符合區域計畫整體發展方向（例如作為縣市運動中心、承辦全國賽事的核心場館）。
- (2) 將一般農業區變更為特定專用區是否合理。
- (3) 是否具備顯著公共利益，例如提升全民運動環境、促進地方觀光、提高國際能見度等。
- (4) 是否確有必要選址於非都市土地，而非在都市計畫區內利用既有閒置空間。

但實務上，對於政府主導的重大公共設施，舊制在「為何不設在都市計畫區」等替代性論證上較為寬鬆，常基於「地方發展策略」與「大型基地需求」而給予認可。

2、新制：要求證明無可替代性與功能分區的整體適宜性

使用許可新制下，甲體育場館的審查基準依國土計畫法第 26 條及各分區管制規定，除公共利益外，還強調：

- (1) 土地使用適宜性：例如選址是否位於城鄉發展地區、是否有足夠腹地容納人潮與停車需求、與既有都市核心的距離與連結性。
- (2) 交通與公共設施服務水準：周邊道路等級是否足以負荷賽事尖峰時人車流量，公共運輸是否可支援大量觀眾進出等。
- (3) 自然環境及人為設施容受力：是否位於淹水潛勢區、活斷層帶或高坡度山坡地，附近居民對噪音與光害的容忍度等。

若甲體育場館被定位為「重大公共設施」，審議規則並要求申請人說明該基地具有「無可替代性」，例如：唯一鄰近高速公路與捷運節點，交通銜接最佳；可連同河岸綠地規劃為大型休閒

園區，具整體都市意象塑造效果；其他備選基地因腹地不足或環境風險過高而不適宜。

與舊制相比，新制對政府案在選址必要性與替代方案論證上提出更具體要求，不再僅以「公共利益」即視為合理，而是要求提出客觀分析佐證。

(二)專業議題審查與配套

1、舊制：分別審查、串聯把關

在開發許可制度下，甲體育場館須個別通過：環境影響評估（評估噪音、交通、光害、廢棄物處理等）、水土保持計畫或整地排水計畫、若需使用農地，須取得農業主管機關核准非農業使用。區域計畫委員會審查開發許可時，通常確認上述專業審查是否已完成或可在後續取得，並將其列入核准條件。實務上，各專業審查多採「先後串聯」方式，最晚完成的程序經常是決定整體時程的關鍵（例如環境影響評估）。

2、新制：併行審查、整合各專業要求

國土計畫使用許可制度導入「併行審查」：甲體育場館在提出使用許可申請後，可同步進行環評、水保、出流管制等審查，避免完全前後相依所造成的冗長延宕。

在國土計畫審議會審查時，則會：通盤檢視環評、水保等已提出的防制措施是否充分反映於使用計畫書圖；將交通疏運計畫、公共運輸改善方案納入審查重點；對於夜間照明、賽事期間噪音、廢棄物管理等提出具體要求。

(三)公共設施配置與回饋義務

1、舊制：要求適度配置道路、綠地等公共設施

開發許可制度要求在甲體育場館開發計畫內配置必要隔離綠帶（至少 10 公尺）及相關公共服務設施，例如：場館周邊道路拓寬、聯外道路新闢、觀眾停車場及巴士轉運站、綠帶與景觀廣場；若由民間投資參與，可能另要求提供部分土地做為鄰里公園或社區活動中心。

然而，因甲體育場館本身即屬公共設施，實務上對「額外公共設施比例」要求雖然可低於民間住宅或工業區開發案件，但往

往成為地方爭取其他公共設施複合使用的標的，勢必須預留更多的公益空間來滿足地方需求。

2、新制：明確比例與保育補償要求

在使用許可新制下，一般開發案應保留最少 30%面積為公共設施或必要服務設施用地，其中綠地與隔離綠帶除了有不得少於 10 公尺的規定外，亦不得少於 10%。

以甲體育場館為例，即使體育場本身屬公共設施，審議會仍可能要求：在基地內劃設大面積綠地與河岸緩衝帶，兼具滯洪、休憩與降溫功能；規劃開放空間供非賽事期間民眾日常運動使用，而非完全封閉管理；若部分占用保育或敏感地區，則需在區內或同一行政區內另行劃設資源保育區作為補償。

對甲體育場館而言，相較於舊制，新制不僅要求「場館本身」的合理性，更強調其在整體國土環境中的公共性與保育功能，公共設施與綠地配置的標準更明確、約束力更強。

總體而言，在甲體育場館案例中，新制的審議標準由「綜合衡量、彈性裁量」走向「明文規定、可預期性」，要求政府在提出場館計畫時，即同步準備選址替代分析、環境承载力評估、交通與公共設施配套及保育補償方案，審查門檻雖較高，但也減少恣意裁量的空間。

三、審查時程

(一)法定審查期限

1、舊制：缺乏明確時限，時程高度不確定

甲體育場館在開發許可制度下，審查時間長短取決於區域計畫委員會的開會頻率、是否需多次退回補件或變更計畫內容、環評、水保等先行程序需耗費多久時間。

若甲體育場館遭遇環評二階段審查或地方爭議激烈，整體開發許可審查可能拖延數年。法律並無明載「開發許可須於幾日內審畢」，政府在推動時難以對完工時程做出具體承諾。

2、新制：明文規範審議期限，提升可預期性

若甲體育場館已藉由國土計畫通盤檢討劃為適當分區下，依照使用許可制度規定，自案件送同級國土計畫審議會之次日起，

原則上須於 90 日內作成許可或不許可決定，必要時得延長一次，延長期間不得逾 90 日，補件期間不列入計算。換言之，審議會須在最多約 180 日內作成決定，這讓甲縣市政府在排定工程招標與施工工期時，能有相對明確的時間框架作參考，減少過去無限期延宕的情形。

(二)程序各階段所需時間

以甲體育場館為例，使用許可大致包括以下階段及時間：

- 1、受理要件審查：甲縣市政府於受理申請後 30 日內完成形式審查；必要時通知補正，申請人有 30 日補正期限。
- 2、公開展覽與公聽會：展覽 30 日，在期間內至少舉辦一場公聽會；展覽期滿後 30 日內完成意見彙整報審議。
- 3、審議會審查：90 日內作成決定，必要時再延長 90 日。

在一切相對順利、補件不多的情況下，甲體育場館自正式受理到取得使用許可，約 6 個月左右；若情況複雜並有展延與多次補件，可能接近 9~10 個月。與舊制相比，甲縣市政府可在規劃期程中預留約一年左右的使用許可審查時間，而不再面臨「可能是半年，也可能是三年」的不確定性。

(三)結果通知與後續程序

在舊制下，開發許可核准後，多半僅以公文通知申請機關與相關單位，對外公開程度有限。在新制下，甲體育場館之使用許可核准須由甲縣市政府在轄內公告 30 日，內容包括許可範圍、主要使用項目與附帶條件等，供民眾查詢。對甲體育場館而言，新制使得許可與否及其理由更透明公開，地方政治與社會監督的壓力相對提高。

四、法定限制（以甲體育場館為例）

(一)土地用途變更的限制

1、舊制：可透過開發許可直接變更分區

甲體育場館基地原為一般農業區，在開發許可制度下，可以直接申請將其變更為「特定專用區」—「特定目的事業用地」，一併完成土地使用分區及使用地編定變更。

開發許可核准後，基地土地性質即正式改變，之後建築、使用登記等都以新用途為基礎。此一「個案變更分區」機制，使甲縣市政府得以在舊有農業用地上直接創造出大型體育專用區。

2、新制：不得藉使用許可變更國土功能分區

在國土計畫制度下，甲體育場館若仍位於農業發展地區第二類，而該分區並未容許大型體育設施，則不得藉使用許可逕行開發。

若要興建甲體育場館，甲縣市政府須先透過縣市國土計畫檢討變更，將基地調整為「城 2-3」；變更計畫經內政部核定後，再依新分區管制規則申請使用許可。

這意味著，在甲體育場館案例中，新制嚴格區分「計畫階段（分區訂定）」與「許可階段（個案使用）」，使用許可不再是處理不符分區需求的萬用工具，政府必須提前在國土計畫中預留或調整空間。

（二）環境敏感區的禁止性

若甲體育場館部分基地接近河川高灘地、保安林或地質敏感帶，舊制下可依環境敏感區等級判斷是否得以透過中央核定給予例外。

新制下則須依國土計畫劃設之環境敏感區範圍與依據法令：若位於法律明文禁止建築之地，甲體育場館即便具高度公共利益亦不得開發；若屬一般保育或環境敏感地區，則需在使用許可審查中提出迴避、減量與補償措施，並取得敏感區主管機關同意。

因此，甲體育場館如涉及河川區或水質水量保護區，在新制下不再僅是「經中央同意得予豁免」，而是需在國土計畫法架構下進行更完整的專業審查與補償安排。

（三）優良農地與保育土地保護

甲體育場館基地如包夾小面積優良農地或優質林地，舊制下可透過農業主管機關同意與開發許可審議，評估是否允許變更用途。

新制下，農業發展地區對大面積農地轉作非農業使用有更嚴格的管制，且多數情況下要求：優先考量城鄉發展地區或既有閒置建地；若確需占用農地，須提出整體農地保護與替代方案。

對甲體育場館而言，若基地為大面積優良農地，新制將大幅提高其開發門檻，促使甲縣市政府改以既有都市發展軸線附近之建地或低生產力農地作為優先選址。

(四)許可有效期間與履行義務

不論舊制或新制，核准後之甲體育場館開發皆須在一定期限內實施，依舊制的規定，若在規定期限內未取得建照或未完成公共設施，開發許可可能失效或遭廢止。而新制的規定下，使用許可亦設定有效期間，逾期未按計畫使用者，主管機關得廢止許可；如計畫內容需重大變更，須重新申請或經審議會同意。

以甲體育場館為例，若因財政困難或政治變化導致長期停擺，地方政府不能無限期保留該開發資格，必須在法定期間內決定是否繼續推動或放棄。

五、環境敏感區考量

假設甲體育場館選址鄰近河川，基地部分位於易淹水地區及重要生態廊道，其在舊制與新制下的處理方式將有所不同。

(一)敏感區範圍界定與管制原則

舊制下，可能以「第一級、第二級環境敏感區」作為判斷；新制則在國土計畫中已分別依據河川區、保安林、特定生態棲地等範圍劃定功能分區，並對各類種功能分區訂有不同強度的開發管制原則。

對甲體育場館而言，若預定基地含部分河川區及河川高灘地，不論舊制或新制，都會於審查中要求該區域不得設置固定建築物，高灘地部分僅得規劃為可淹沒之親水空間或滯洪草皮，場館本體須退縮至安全範圍之外。

(二)開發案避開敏感區的要求

舊制中，委員雖可要求調整範圍以避開敏感地，但較少有量化明文規定。新制則將「迴避優先」具體化，甲體育場館若不可避免佔用少部分生態敏感區，需在基地範圍內劃設一定比例（例如扣除不可使用區後至少 30%）為資源保育區，不得進行建築開發；並應提出生態廊道維持、植栽復育、夜間照明減量等措施，確保野生動物活動不致

受重大干擾。因此，甲體育場館在新制下的設計配置，必須從平面布局階段就預留足夠保育空間，而非在事後以零星綠化修正。

(三)例外處理與環境補償

若甲體育場館被視為國家級重大建設，且確有必要部分介入敏感區，新制允許在嚴格條件下，於同一鄉鎮市內另行劃設相當或更大面積之保育區；或提出長期生態監測與復育計畫，作為「用地占用」的對價補償。相較之下，舊制對此多依環評委員個案要求，缺乏明確的「劃設替代保育區」概念。在甲體育場館案例中，新制要求政府提出更具體且可持續的補償方案，使「在敏感區設置大型體育場館」之環境代價與保育回饋能較清晰呈現。

(四)地方與民間監督角色

舊制下，地方與環保團體主要透過環評程序表達意見，開發許可本身的資訊公開有限。新制下，甲體育場館使用許可申請需公告展覽與公聽會，地方民眾與環保團體得以針對水患風險、棲地破碎化、交通與噪音等議題提出質疑；於後續如發現場館實際使用與許可內容不符時，透過國土計畫法公益訴訟與行政救濟制度，要求回復原狀或補強保育措施。因此，在敏感區議題上，新制提供地方與民間更強的監督工具，要求政府在推動甲體育場館時必須提前思考如何取得在地信任與社會正當性。

六、小結

綜合甲體育場館案例觀之，非都市土地開發許可與國土計畫使用許可兩種制度，對政府興辦大型公共設施的治理邏輯已有明顯轉變：

(一)從「個案變更分區」走向「在既定國土功能分區內尋找解方」

舊制下，甲縣市政府可透過開發許可，將農業區個案變更為特定專用區，以滿足場館基地需求；新制下，必須先在縣市國土計畫中尋求或創造適當功能分區，使用許可僅能在既有分區框架內調整使用類型，迫使政府在上位計畫階段就預做空間配置。

(二)從「中央主導、地方輔佐」走向「地方主責、中央節點把關」

舊制中，甲體育場館開發許可最終由中央區域計畫委員會核定；新制中，一般位於單一縣市城鄉發展地區的場館，由地方國土計畫審

議會即能決定，中央僅在涉及保育或跨域時介入，強化地方責任與空間治理自主性。

(三)從「民眾參與屬行政裁量」走向「程序正當與透明義務」

舊制下，地方說明會與溝通多屬自發性；新制下，公告展覽、公聽會及許可結果公告均已明定在法規條文內，讓甲體育場館從規劃到核准的各階段，都必須面對公民與社會團體之監督，提高決策正當性與資訊透明度。

(四)從「彈性裁量」走向「量化與法定化審查標準」

開發許可審查較強調委員綜合判斷；使用許可則將土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、環境與災害風險、公共設施比例及生態補償等都有具體的規定，要求甲體育場館在提出計畫時即一併提出完整的專業分析與配套，提高審查一致性與可預測性。

(五)從「禁止中給例外」走向「迴避—減量—補償」的敏感區治理模式

舊制對敏感區的處理，多仰賴中央在重大公共利益與保育之間做特例裁量；新制則將敏感區迴避、最小需用與保育補償機制內建於使用許可審查中，要求甲體育場館在不可避免觸及敏感地時，必須提出充分的替代基地分析與保育對價方案。

整體而言，以甲體育場館為案例可以看出，國土計畫使用許可制度雖提高了政府興辦大型公共設施之前期準備成本與審查門檻，但換得的是更高的法制明確性、程序透明性與國土永續保障。政府部門若能在部門計畫初期即充分盤點國土功能分區、環境敏感區與地方發展需求，並妥善規劃交通、環境與社會溝通策略，即可在新制下尋得兼顧大型體育場館建設需求與國土資源保護之新平衡。

肆、結論與建議

透過上述比較分析可以發現，「非都市土地開發許可」與「國土計畫使用許可」兩套制度在政府興辦大型公共設施開發上的規範重點各有側重，反映了臺灣土地管制從彈性成長走向計畫永續的轉變歷程。開發許可制度賦予政府相當空間去變更土地用途以實現重大建設，同時透過個案審議機制納入一定的公共利益回饋（如公共設施用地提供）。然而，舊制相對欠缺民眾參與與明確的環境評估程序，在環境保護意識高漲的今日已顯不足。國土計畫使用許可制度則強調遵循事先規劃、嚴守功能分區、不隨意變更土地屬性；並以法律形式引入環境與社會審議機制，使公共建設開發納入更廣泛的價值考量。這意味著政府推動大型公共設施需更審慎平衡開發利益與國土保育，在決策過程中接受來自各界的審視。

總體而言，新制度下政府興辦大型公共建設的合法性與正當性將更高，但靈活性與便利性相對降低。使用許可制度透過嚴格的分區限制杜絕了未經整體規劃的開發，防止了過去可能因個案變更累積的國土亂象。然而，對於某些確有必要但一時未及納入國土計畫的公共需求，新制度的剛性可能導致推動遲滯或行政程序繁複。為了善用新制優點、克服潛在缺點，本文提出以下幾點建議：

一、強化前期國土計畫統籌，提前部署重大公共設施空間需求

建議政府各目的事業主管機關依「國土計畫法」第 17 條要求，建立常態化的溝通協調機制，在編制部門發展計畫時即主動與國土計畫主管機關對話。針對未來可預見的大型公共建設（例如能源設施、軌道建設等），宜預先於直轄市、縣市國土計畫中預留適當用地或彈性空間。內政部國土署亦應定期檢討各地國土計畫對公共設施的容納情形，必要時指導地方啟動計畫變更，避免屆時臨時動議而受限於分區管制。透過前瞻性規劃，可減少日後使用許可申請碰壁的情況，讓公共建設推動更順暢。

二、完善跨部門審查合作機制，提升行政效率與專業整合

雖然使用許可審查有法定時限保障，但政府內部仍需加強協調以善用 180 日審查期。建議建立重大案件的「跨部門聯合審查小組」，在許可申請前或併行審查中即召集環評、水保、農業、交通等相關單位共同審視計畫，提出整體解決方案，避免各審各的情形。對於政府自己提報的

案件，更應主動作好功課，如提早完成環境影響評估、交通影響分析等，使審議會一次就能獲得完備資訊，減少反覆補件。內政部可考慮訂定相關作業指引，明確中央與地方在併行審查時的職責分工和時程銜接，確保審查理念真正落實。

三、加強民眾參與的品質管理，凝聚公共建設共識

新制將民眾參與納入法定程序，是政策進步，但如何辦好公聽會、有效回應意見，是未來成敗關鍵。政府單位應秉持公開透明、理性溝通原則，製作淺顯易懂的計畫說明資料，在公展與公聽階段主動釋疑，聆聽在地需求。對於具有高度爭議的建設，可考慮引入座談會、利害關係人協商等機制，在法定程序外補充深化參與，化解潛在衝突。國土計畫主管機關也應建立民眾意見處理的追蹤制度，要求申請機關逐條檢討意見採納與否及理由，並將此納入審查報告。透過誠懇對待民意並適度調整計畫，可提高大型公共設施項目的社會接受度，減少日後阻力，實現程序參與的實質意義。

四、強調環境敏感區開發的監督與創新補償

對於確因公共利益需涉足敏感區的計畫，建議建立更嚴格的環境監測與管理制度。一旦許可通過，應要求設置獨立的環境監督機制，監視施工與營運對環境的影響，確保申請時承諾的減輕措施切實履行。此外，可推動替代生態資源銀行的概念：由政府主導在適當地區先行恢復或保育相當面積的生態環境，作為未來若有公共建設不得已占用敏感地時的補償來源。這種創新補償機制可提高補償效率與效果，也避免每案臨時尋找補償土地的窘境。在法律上，或可考慮授權內政部就敏感區開發例外的審查制定特殊辦法，列明何種條件下可啟動替代保育區配置，以及替代保育的執行與驗證方式，提升操作性和公信力。

五、持續檢討制度運行並適時調整法規

國土計畫使用許可制度還未正式上路，一些執行細節仍待正式上路後始能明辦。建議內政部及地方政府後續蒐集實際案例，檢視新制度有無造成不預期的困難。例如，是否存在某些公共設施類別在功能分區管制下難以選址的問題？使用許可審議會運作是否順暢？國土保育費、影響費的收取與使用是否合理？這些都需要經由實踐反饋來調整完善。如有必要，可透過行政命令修訂或提請立法修法，消除制度瓶頸。同時加強對地方政府人員和相關單位的教育訓練，使其充分理解新法精神與技術要求，避免因認知不一導致執行落差。

綜上所述，非都市土地開發許可與國土計畫使用許可制度的更替，代表臺灣土地開發管制思維的重大轉型。對政府主導的大型公共設施建設而言，新制度帶來更高的門檻與更多的對話，需要投入更多時間與資源於前期規劃與溝通，但也預期能收穫更高品質的決策與更少的爭議。隨著國土計畫體系逐步穩定，新制度的優勢將更為顯現，公共建設不再以犧牲環境為代價，而能在一個有秩序、有共識的框架下推展，實現經濟社會發展與國土保育雙贏的局面。本研究希望透過對兩制度差異的釐清，為政府部門調適新的法規環境提供參考，同時也為後續法規改進提出具體方向，最終目標是在依法行政與促進發展之間取得理想的平衡。

參考資料

自行研究報告

陳惠安、詹宏偉，2024，國土計畫使用許可與現行開發許可機制差異及對主管機關業務影響之探討，新北市政府城鄉發展局

區域計畫法與相關子法條文

1. 區域計畫法
2. 非都市土地使用管制規則
3. 非都市土地開發審議作業規範
4. 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

國土計畫法與相關子法條文

1. 國土計畫法
2. 國土計畫法施行細則
3. 國土計畫土地使用管制規則（草案）
4. 國土計畫使用許可申請辦法
5. 國土計畫使用許可審議規則