

# 新北市政府 113 年度自行研究報告

## 國土計畫使用許可與現行開發許可機制差異及對於主管機關業務影響之探討

研究機關：新北市政府城鄉發展局

研究人員：詹宏偉、陳惠安

研究期程：113 年 1 月至 113 年 12 月

新北市政府 113 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	國土計畫使用許可與現行開發許可機制差異及對於主管機關業務影響之探討
期 程	113 年 1 月至 113 年 12 月
經 費	無
緣 起 與 目 的	配合國土計畫實施，地方政府開發許可審議相關行政業務勢必有所調整。本研究以國土計畫使用許可為研究對象，梳理國土計畫使用許可制度與區域計畫開發許可在行政程序、申請人權利義務規範方面的差異，進而探討國土計畫法上路後，就這類達一定規模或屬性質特殊的開發行為，地方主管機關在受理審查、審議、許可後程序等三個階段所執掌的業務會面臨哪些調整。
方 法 與 過 程	本研究透過法規資料蒐集及參與內政部召開之國土計畫法相關子法研商會議，了解未來國土計畫使用許可執行制度，並歸納其與區域計畫法之差異，以及地方政府相關業務可能面臨之調整。
研究發現及建議	本研究發現國土計畫使用許可與區域計畫開發許可主要差異包含「中央及地方政府審議權責劃分」、「審議流程」及「申請人義務」，並在行政作業方面，除申請案件類型及審查程序外，亦將影響地方政府對於影響費之運用方式。
備註	無

## 目錄

壹、 緒論.....	1
一、 研究背景與動機.....	1
二、 研究目的.....	2
貳、 文獻及法規制度回顧.....	3
一、 國土計畫法的管制架構.....	3
二、 國土計畫使用許可及區域計畫開發許可相關子法回顧.....	13
參、 使用許可審查及許可後程序.....	16
一、 國土計畫主管機關受理審查.....	16
二、 審議流程.....	17
三、 許可後申請人應完成事項.....	19
肆、 國土計畫使用許可與區域計畫開發許可機制差異.....	21
一、 中央及地方主管審議權責分工.....	21
二、 審查程序.....	22
三、 申請人應盡義務.....	27
伍、 結論與建議.....	30
一、 未來土地開發或變更性質較嚴謹、具計畫引導.....	30
二、 國土計畫相關子法規範相對以往周延，除加強民眾參與， 整體行政作業方式亦更加公開透明.....	30

## 圖目錄

圖-1 國土計畫管制架構 .....	4
圖-2 國土計畫相關子法及申請使用程序關係 .....	15
圖-3 使用許可申請程序 .....	18
圖-4 許可後應辦事項 .....	20

## 表目錄

表-1 國土功能分區分類劃設原則 .....	5
表-2 非都市土地使用管制規則第 6 條附表 1（以甲種建築用地的住宅、日用品零售及服務設施為例） .....	10
表-3 國土計畫使用管制規則（草案）容許使用項目表 .....	11
表-4 使用許可辦理程序及其法源 .....	14
表-5 30 公頃以下得由中央主管機關許可審議核定之申請案件 .....	21
表-6 非都市土地使用管制規則第 11 條開發案件應辦理分區變更之標準 .....	22
表-7 國土計畫土地使用管制規則（草案）容許使用項目表—以工業設施部分細目為例 .....	24
表-8 開發許可及使用許可失效條件 .....	29

## 壹、 緒論

### 一、 研究背景與動機

「國土計畫法」在 105 年施行後，內政部依其規定擬定「全國國土計畫」，並於 107 年 5 月 1 日公告實施，確立全國土地利用的最高指導原則。依照法定時程，國土計畫法將於 114 年 4 月 30 日後，隨國土功能分區圖的公告全面實施。屆時，非都市土地的管制方式將不再適用區域計畫法的 11 種分區及 19 種使用地，而是依照全國國土計畫所定之原則，重新檢視土地特性並予以分類，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等四大功能分區。

國土計畫與區域計畫在土地使用管制方面最主要的差異在於土地使用分區得否由民眾申請變更。依照現行區域計畫法相關規定，非都市土地申請開發只要達「非都市土地使用管制規則」第 11 條所定的規模，便應申請開發許可，辦理土地使用分區變更。舉例而言，申請住宅社區達計畫戶數達 50 戶或土地面積超過 1 公頃，應變更為鄉村區。相對的，未來國土計畫的制度下，為確保土地的適地適用，僅允許土地依照各所屬功能分區項下所容許的使用項目進行使用，原則上除非經由政府辦理國土計畫的通盤檢討，否則不得任意變更分區。

針對申請使用面積達一定規模，或是屬於性質特殊的使用項目，國土計畫法亦參照區域計畫法開發許可機制，規定申請人必須檢具相關書圖文件報請國土計畫主管機關審議，取得使用許可後才能從事開發行為。惟不同於開發許可，依照國土計畫法第 24 條規定，未來這類開發行為仍須符合土地所屬功能分區分類之管制規定，不得變更分區類別。內政部並研訂了一系列子法，分別規範屬應申請使用許可的規模、性質特殊認定標準、申請程序、使用計畫的審議原則及申請人在取得許可後應完成的事項。從前述子法草案內容來看，使用許可與開發許可機制多有相似之處，惟在部門分工、開發計畫審議原則、民

眾參與、申請人權利及應盡義務等方面仍有些許差異<sup>1</sup>。

隨著前述土地管理制度的變革，過去地方政府開發許可審議相關行政業務勢必得配合調整。本研究以國土計畫使用許可為研究對象，且限縮討論範圍於新案申請程序，透過內政部研訂之使用許可相關子法草案，梳理國土計畫使用許可制度與區域計畫開發許可可在行政程序、申請人權利義務規範方面的差異，進而探討國土計畫法上路後，就這類達一定規模或屬性質特殊的開發行為，地方主管機關在受理審查、審議、許可後程序等三個階段所執掌的業務會面臨哪些調整。

## 二、研究目的

- (一) 梳理使用許可新案申請，從主管機關審查、審議至許可後之流程
- (二) 比較開發許可與使用許可在新案申請方面的機制差異。

---

<sup>1</sup> 本研究以下針對區域計畫開發許可，將統一稱「開發許可」；國土計畫使用許可則稱「使用許可」。

## 貳、 文獻及法規制度回顧

### 一、 國土計畫法的管制架構

#### (一) 背景說明

依臺灣現行土地管制架構，土地被分為都市土地及非都市土地兩類。有別於都市土地係由明確的空間發展計畫引導土地使用，非都市土地則依照區域計畫法被分類為 11 種分區及 19 種使用地。1974 年區域計畫法公告實施後，初次編定使用地種類作業之執行，由於難以針對廣大非都市土地先行進行實質規劃後，再依據規劃結果編定土地，因此當年實際上是「依現況編定」辦理(戴秀雄，2020)，如此也導致後續若土地有其他類型的使用需求時，需透過變更使用地別或分區別的途徑來開發，進而造成非都市土地蛙躍式的發展。

為了改善現行非都市土地管制機制缺乏計畫引導的缺點，國土計畫以「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」等四大功能分區，依土地特性將其重新分類。其劃設方式有別於過去採現況編定的作法，由內政部擬定全國國土計畫，建立各功能分區及分類劃設、管制之指導原則，接著由各地方政府綜合土地資源特性、農地資源維護、城鄉發展需求等考量，擬定直轄市、縣(市)國土計畫後，再依據全國及縣市國土計畫指導原則劃設國土功能分區。而國土功能分區經公告實施後，未來土地使用必須遵循其功能分區及分類之管制規定，除非經過國土計畫的通盤檢討，否則不得任意變更分區，以確保計畫的落實。

國土計畫法於 105 年發布施行後，目前全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫皆已公告實施。依照第 45 條規定的法定時程，直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後 4 年內，直轄市、縣(市)主管機關應依中央主管機關指定之日期，也就是 114 年 4

月 30 日，公告實施國土功能分區圖，屆時區域計畫法將不再適用，故各地方政府自 109 年起便陸續啟動國土功能分區圖繪製作業。

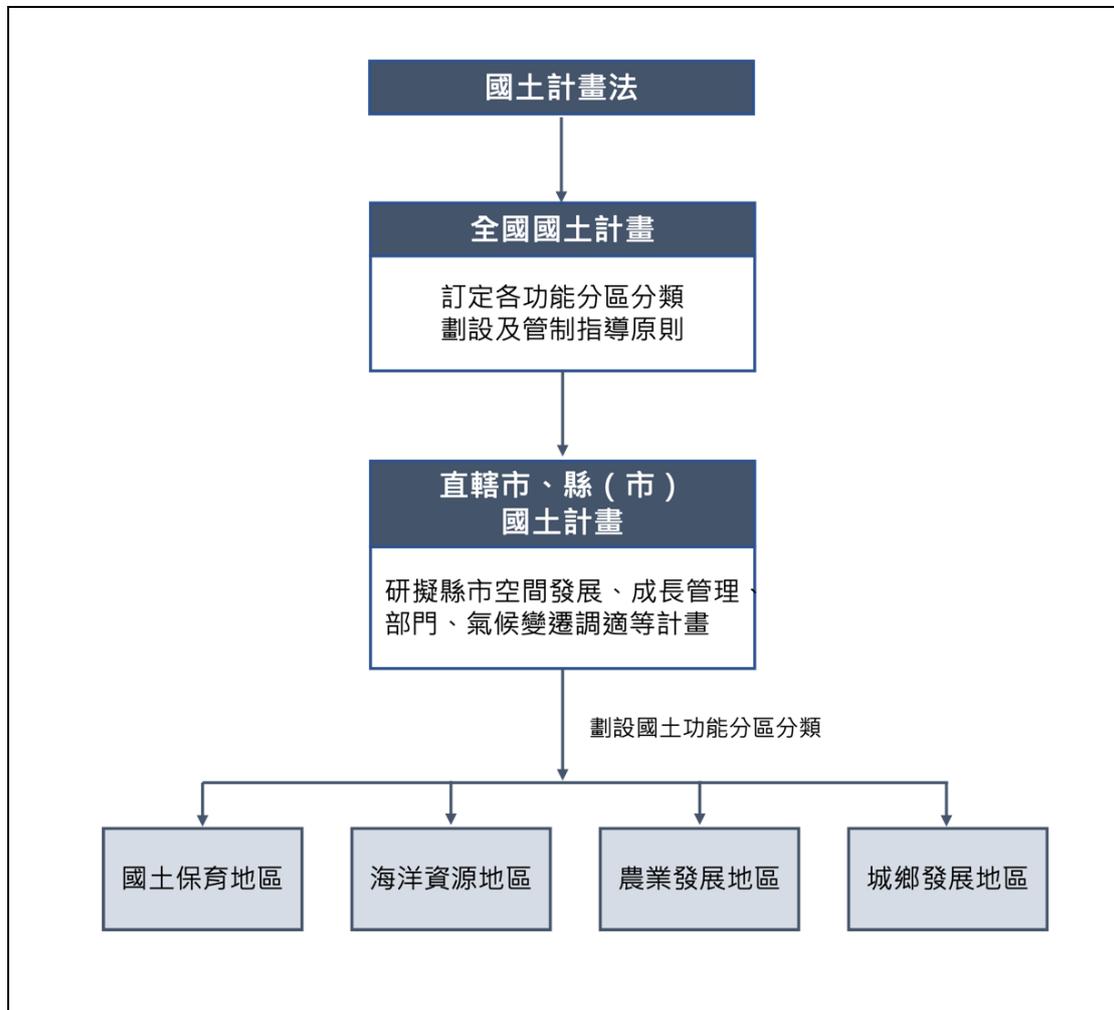


圖-1 國土計畫管制架構

除了地方政府辦理的國土功能分區劃設作業外，另一方面，中央亦自國土計畫法施行後，為了規範土地使用管制方式、使用許可執行、國土功能分區繪製作業、國土永續發展基金等國土計畫法施行之配套措施，一共研訂計 23 個子法。截至 113 年 11 月，已有 16 個子法發布施行，並有 6 個子法經內政部法規會審查決議修正後通過，僅「原住民族土地使用管制規則」尚未召開法規會審查。在所有子法中，「國土計畫土地使用管制規則」規範了各國土功能分區分類具體可從事的使用項目及強度，以及基本的申請使用程序，以下將先說明國土功能分區分類方式，並進一步說

明其管制方式。

## (二) 國土功能分區劃設原則

依照國土計畫法第 20 條所規定的國土功能分區劃設原則，陸域範圍包含國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區等 3 種國土功能分區類別：國土保育地區係以保育保安為目的，針對環境敏感程度較高地區劃設，其中國土保育地區第 3 類係屬國家公園範圍，而國土保育地區第 4 類則為都市計畫範圍內保育相關分區；農業發展地區則以維護糧食安全為目的，按照按農地生產資源條件予以劃涉及分類，其中農業發展地區第 5 類係屬具有良好生產環境之都市計畫農業區；城鄉發展地區則屬為都市化程度較高、具有城鄉發展需求之地區，其中城鄉發展地區地區第 1 類為都市計畫範圍。前述位屬國家公園、都市計畫範圍之國土功能分區，仍依國家公園法、都市計畫法相關規定實施管制。

表-1 國土功能分區分類劃設原則

國土功能分區	分類	劃設原則
國土保育地區	第 1 類	<p>位處山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區內，具有下列條件之陸域地區：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物之地區。</li> <li>2. 於重要特殊或多樣之野生動物棲息環境，為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡需要，應加強保護之地區。</li> <li>3. 具有生態及保育價值之原始森林，具有生態代表性之地景、林型，特殊之天然湖泊、溪流、沼澤、海岸、沙灘等區域，為維護森林生態環境，保存生物多樣性，所應保護之國有林、公有林地區；及為涵養水源及防止災害等目的，所劃設保安林地。</li> <li>4. 為保障水資源供應及維護水庫功能，經目的事業主管機關公告之水庫蓄水範圍。</li> <li>5. 為確保飲用水水源水質，避免有非法砍伐林木或開墾土地，土石採取及探礦、採礦，或相關污染水源水質之行為，所應劃定之地區。</li> <li>6. 符合國土保育性質，或屬於水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道。</li> </ol>

國土功能分區	分類	劃設原則
		7. 沿海富含珍貴稀有動植物之棲地及生態廊道，或生態景觀及自然地貌豐富特殊，及具有重要海岸生態系統，為保護與復育海岸資源劃定之地區。 8. 海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地 9. 位於前開範圍內之零星土地，得一併劃入。
	第 2 類	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，具有下列條件之陸域地區： 1. 國公有林地，依永續使用及不妨礙國土保安原則，發展經濟營林、試驗實驗、森林遊樂等功能之地區。 2. 高山丘陵易因地質脆弱鬆軟或坡向特殊，致重力承載不足並產生坡度災害之地區。 3. 河川野溪周邊因地質敏感及坡地特性，易因水土混合及重力作用後，夾帶土石沿坡面或河道流動所造成災害之地區。 4. 山坡地經辦理土地可利用限度分類，查定為加強保育地之地區。 5. 為維護自來水供應之水質水量，就水源保護需要所劃定之地區。 6. 現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島。 7. 位於前開範圍內之零星土地，得一併劃入。
	第 3 類	國家公園計畫地區
	第 4 類	屬都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，具有下列條件者： 1. 水源（水庫）特定區、風景特定區都市計畫內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第 1 類劃設條件者。 2. 其他都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者。
海洋資源地區	第 1-1 類	依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區。
	第 1-2 類	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。
	第 1-3 類	屬第 1-1 類及第 1-2 類以外之範圍，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，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。
	第 2 類	使用性質具相容性之地區，於核准使用之特定海

國土功能分區	分類	劃設原則
		域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），未設置人為設施；或擬增設置之人為設施，能維持其相容使用者。除特定時間外，有條件容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。
	第 3 類	其他尚未規劃或使用之海域。
農業發展地區	第 1 類	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，符合下列條件中之一，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；但依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區，得劃設為本分類土地： 1. 投資重大農業改良設施之地區。 2. 原依區域計畫法劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地。 3. 農業經營專區、農產專業區、集團產區。 4. 養殖漁業生產區。 5. 直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設者。
	第 2 類	具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第 1 類條件，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。
	第 3 類	具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下： 1. 供農業使用，且無國土保育地區第 1 類或無第 2 類（國土保安、水源保護必要）之山坡地宜農、牧地。 2. 可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地。
	第 4 類	1. 依原依區域計畫法劃定之鄉村區，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。 2. 原住民族土地範圍內屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，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，得予劃設。 3. 位於已核定農村再生計畫範圍內，屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，優先劃入。 4. 於符合直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，於依本法取得使用許可後得適度擴大其範圍。

國土功能分區	分類	劃設原則
	第 5 類	具優良農業生產環境，能維持糧食安全且未有都市發展需求者，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。
城鄉發展地區	第 1 類	非屬國土保育地區第 4 類及農業發展地區第 5 類範圍之都市計畫土地。
	第 2-1 類	1. 原依區域計畫法劃定之工業區。 2. 原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區： (1) 位於都市計畫地區（都市發展率達一定比例以上）周邊相距一定距離內者。 (2) 非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。 (3) 符合都市計畫法規定應擬定鄉街計畫者。 (4) 原依區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。 3. 位於前開範圍內之零星土地，得一併劃入。
	第 2-2 類	1. 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）、屬依原獎勵投資條例同意案件或前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件，且具有城鄉發展性質者。 2. 位於前開範圍內之零星土地，得一併劃入。
	第 2-3 類	1. 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。 2. 符合直轄市、縣（市）國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍，其範圍應儘量與既有鄉村區或工業區性質相容，避免影響當地居住或產業發展情形： (1) 為居住需求者，應儘量配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 (2) 為產業需求者，應儘量與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。 (3) 為提供或改善基礎公共設施者，以污水處理設

國土功能分區	分類	劃設原則
		<p>施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。</p> <p>(4) 為提高當地生活環境品質者，以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為原則。</p> <p>3. 基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依本法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍：</p> <p>(1) 與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。</p> <p>(2) 需符合各級國土計畫部門空間發展策略（計畫）之總量或區位指導。</p> <p>(3) 需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略（計畫）指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該等土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地依環境敏感地區土地使用指導原則使用。</p> <p>4. 位於前開範圍內之零星土地，得一併劃入。</p>
	第 3 類	原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃定之鄉村區得予劃設。

### （三）國土功能分區分類及容許使用規定

在區域計畫法體系下，依土地所屬的使用地類別規範容許使用項目及使用強度。在非都市土地使用管制規則附表 1 中，以正面表列方式羅列 19 種使用地各自所容許的使用項目及細目，如表 2 所示。若土地欲開發類型非屬容許使用項目的範疇，則可向地方主管機關申請變更編定為適當使用地類別。倘申請使用面積達到「非都市土地使用管制規則」第 11 條所定的規模，則應辦理分區變更。

表-2 非都市土地使用管制規則附表（以甲種建築用地的住宅、日用品零售及服務設施為例）

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
		免經申請許可使用細目	需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目	
甲種建築用地	住宅	住宅		
		民宿		
	日用品零售及服務設施	零售設施		
		批發設施		
		倉儲設施		
		營業及辦公處所		1.國際觀光旅館、觀光旅館、一般旅館者，不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。 2.位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可。

相對區域計畫以使用地別管制，國土計畫則以國土功能分區及其分類進行管制。除了都市計畫及國家公園範圍仍回歸都市計畫法及國家公園法相關規定管制外，其餘地區則適用「國土計畫土地使用管制規則」所規定之容許使用項目及使用強度。表3為「國土計畫土地使用管制規則」（草案）（113年9月提送法規會

審查版本) 陸域之容許使用項目表，以住商相關使用項目為例。該表一共羅列 10 類群組之使用項目及其細目，並且分別以 O、X 表示容許或禁止使用。未來開發行為皆須按所屬之國土功能分區分類所容許的使用項目進行使用。

依照「國土計畫土地使用管制規則」，容許使用又可分為免經申請同意、應經申請同意 2 種申請使用程序，分別說明如下：

1. 免經申請同意：指不必向國土主管機關申請，即可直接使用。但是若涉及其他目的事業法令，例如農業、工業、建管等，仍然應符合其規定。在容許使用項目表中以黑色實心圈表示。
2. 應經申請同意：需先向國土主管機關申請，經核准同意後方可使用。在容許使用項目表中以白色空心圈表示。

而為了保障既有合法建築權益，在國土保育地區、農業發展地區等屬保育、農業生產性質的土地，仍允許依原區域計畫法編定之可建築用地繼續從事建築使用，並於備註欄加以註記。

表-3 國土計畫使用管制規則（草案）容許使用項目表

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				
2	住商	2-1	住宅	住宅	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	<ul style="list-style-type: none"> <li>●限於依區域計畫法編定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地。</li> <li>●限於依區域計畫法編定之丁種建築用地。</li> <li>●限於依區域計畫法編定之甲種建築用地、乙種建</li> </ul>
				民宿	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	

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				
														築用地、 丙種建地。 ●限於區域法之 原計畫編定 丁種築 用地。	
		2-2	零售設施	綜合零售設施	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	●限於區域法之 原計畫編定 甲種築 用地、 乙種建 地、 丙種建 地。 ●限於區域法之 原計畫編定 丁種築 用地。
				一般零售設施	① ②	① ②	① ②	① ②	① ②	① ○	① ○	① ○	① ○	① ○	●限於區域法之 原計畫編定 甲種築 用地、 乙種建 地、 丙種建 地。 ●限於區域法之 原計畫編定 丁種築 用地。
				特種零售設施	X	X	X	X	X	○	○	○	○	○	

備註：●：免經申請同意使用 / ○：應經申請同意使用 / X：禁止使用

#### (四) 使用地編定原則

承接前述土地管理機制，「國土計畫土地使用管制規則」又依照土地申請使用及管理程序的差別，編定 4 種使用地類別。這樣的編定原則和過去區域計畫按土地使用性質編定使用地類別的作法有著極大差異，說明如下：

1. 許可用地（應）：循應經申請同意程序、經核准使用，且為一定規模以下、非性質特殊之土地，應編定為許可用地（應）。
2. 許可用地（使）：循申請使用許可程序使用，經核發許可後，使用計畫範圍內除公共設施外的土地，應編定為「許可用地（使）」。
3. 公共設施用地：循申請使用許可程序使用，使用計畫範圍內供公共設施使用，並移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有之土地。
4. 保育用地：依直轄市、縣（市）國土計畫規定，將既有合法可建築用地變更為非可建築用地之土地，該類土地後續依僅得從事造林、苗圃、綠地、隔離綠帶、水土保持設施等使用。

## 二、國土計畫使用許可及區域計畫開發許可相關子法回顧

在國土計畫的法規架構上，使用許可相關程序，從審查、審議到許可後申請人應完成的事項，皆逐一訂定於母法中，再透過其他子法規範執行細節。

表 4 羅列了使用許可各階段程序辦理的法源依據，並對照區域計畫法相關規定。從中可發現，國土計畫使用許可相關配套機制皆有母法對應條文予以授權，並分別透過 8 項子法規範，其內容相對區域計畫法更為周延、詳盡。

表-4 使用許可辦理程序及其法源

	事項	國土計畫法	區域計畫法
1	應申請許可之認定要件	1. 母法：國土計畫法第 24 條 2. 子法：國土計畫土地使用管制規則、一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準	1. 母法：區域計畫法第 15-1 條 2. 子法：非都市土地使用管制規則
2	許可審查收費方式	1. 母法：國土計畫法第 24 條 2. 子法：國土計畫使用許可審查費收費辦法	非都市土地開發許可審查收費標準
3	許可審議權責	國土計畫法第 24 條	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
4	許可審議流程	1. 母法：國土計畫法第 24~27 條 2. 子法：國土計畫使用許可程序辦法	非都市土地使用管制規則
5	許可審議原則	1. 母法：國土計畫法第 26 條 2. 子法：國土計畫使用許可審議規則	非都市土地開發審議作業規範
6	民眾參與機制	1. 母法：國土計畫法第 27 條 2. 子法：國土計畫使用許可公開展覽與公聽會及陳述意見處理辦法	無
7	許可後申請人應辦事項	1. 母法：國土計畫法第 28~29 條 2. 子法：國土保育費及影響費收取辦法、使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法	非都市土地使用管制規則

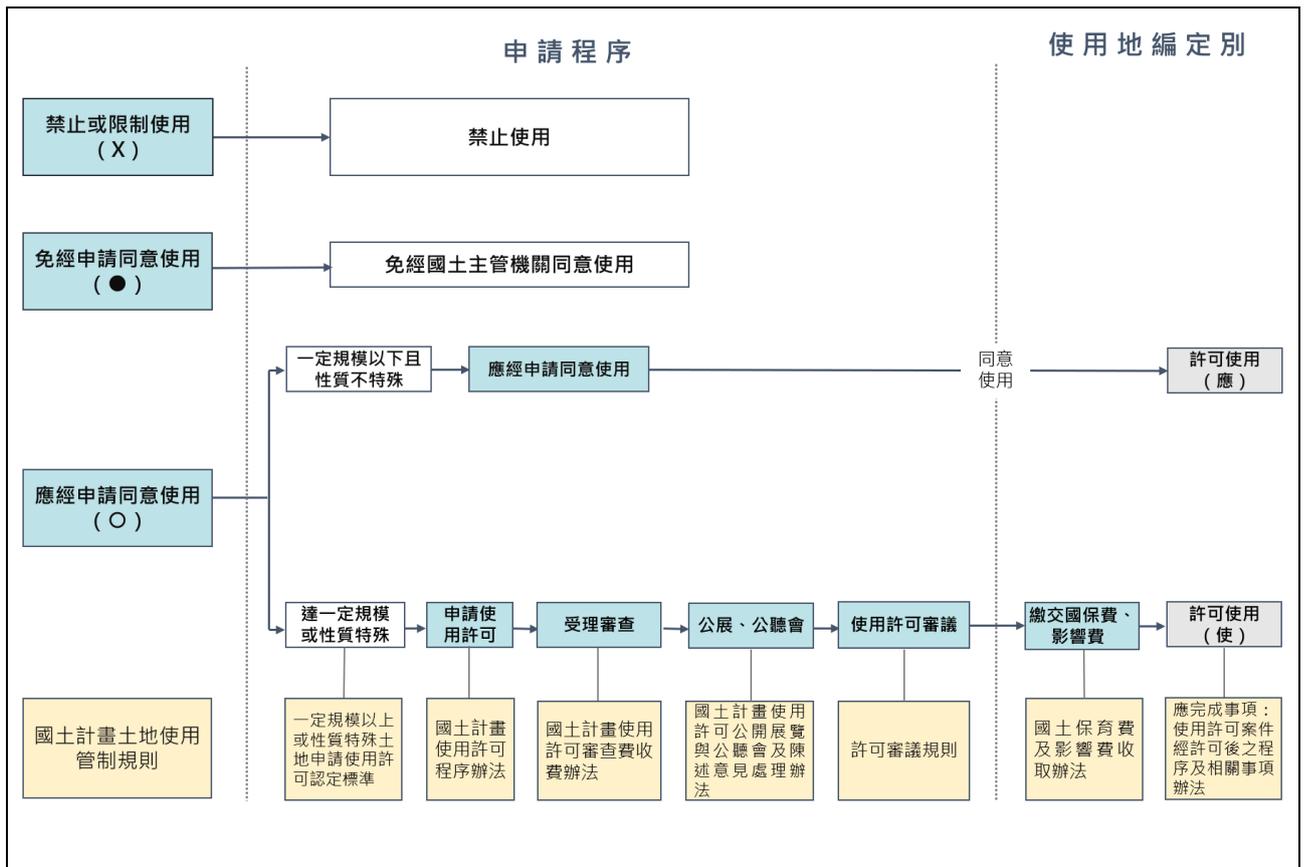


圖-2 國土計畫相關子法及申請使用程序關係

## 參、 使用許可審查及許可後程序

### 一、 國土計畫主管機關受理審查

#### (一) 申請案件受理要件

申請人檢具相關書圖，向直轄市、縣(市)國土計畫主管機關提出申請後，依照國土計畫使用許可程序辦法(草案)第3條規定，直轄市、縣(市)主管機關須就下列事項檢核，若不符合者，應退請申請人令其30日內補正，補正完全後始得受理。

1. 符合「國土計畫土地使用管制規則」規定。
2. 符合一定規模以上或性質特殊之認定標準，其中填海造地案件限於城鄉發展地區申請。
3. 具備使用許可審議規則規定應檢附之書圖文件。
4. 若屬國土計畫法第17條規定屬性質重要且在一定規模以上之部門計畫，應於先期規劃階段徵詢同級國土計畫主管機關之意見。

#### (二) 審議權責

直轄市、縣(市)主管機關受理申請後，將依開發土地所屬的國土功能分區類型來決定是否應核轉予中央主管機關審議，或是由直轄市、縣(市)主管機關辦理審議，並由各該主管機關通知申請人繳納審查費。依照國土計畫法第4條，位於國土保育地區、海洋資源地區的使用許可案件應由中央主管機關負責許可、變更或廢止的核定。位於農業發展地區、城鄉發展地區的使用許可案件則由地方主管機關負責許可、變更或廢止的核定。

然而，若屬申請使用範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、填海造地案件或是興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上以致審議之主管機關不同者，則統一由中央主管機關審議。

## 二、 審議流程

### (一) 公開展覽及公聽會

主管機關收受審查費後，應依國土計畫法第 25 條規定辦理公開展覽及舉行公聽會，並彙整人民或團體於公開展覽期間陳述之意見及參採情形，併同申請使用許可書圖文件，提送同級國土計畫審議會審議。

### (二) 審議時程

主管機關應自申請案件提送同級國土計畫審議會審議的次日起 90 日內，應作成許可與否之決定，並得於必要時延長 1 次，延長期間不得超過 90 日。而前述審議期間的計算，並不包含申請人的補正期限。

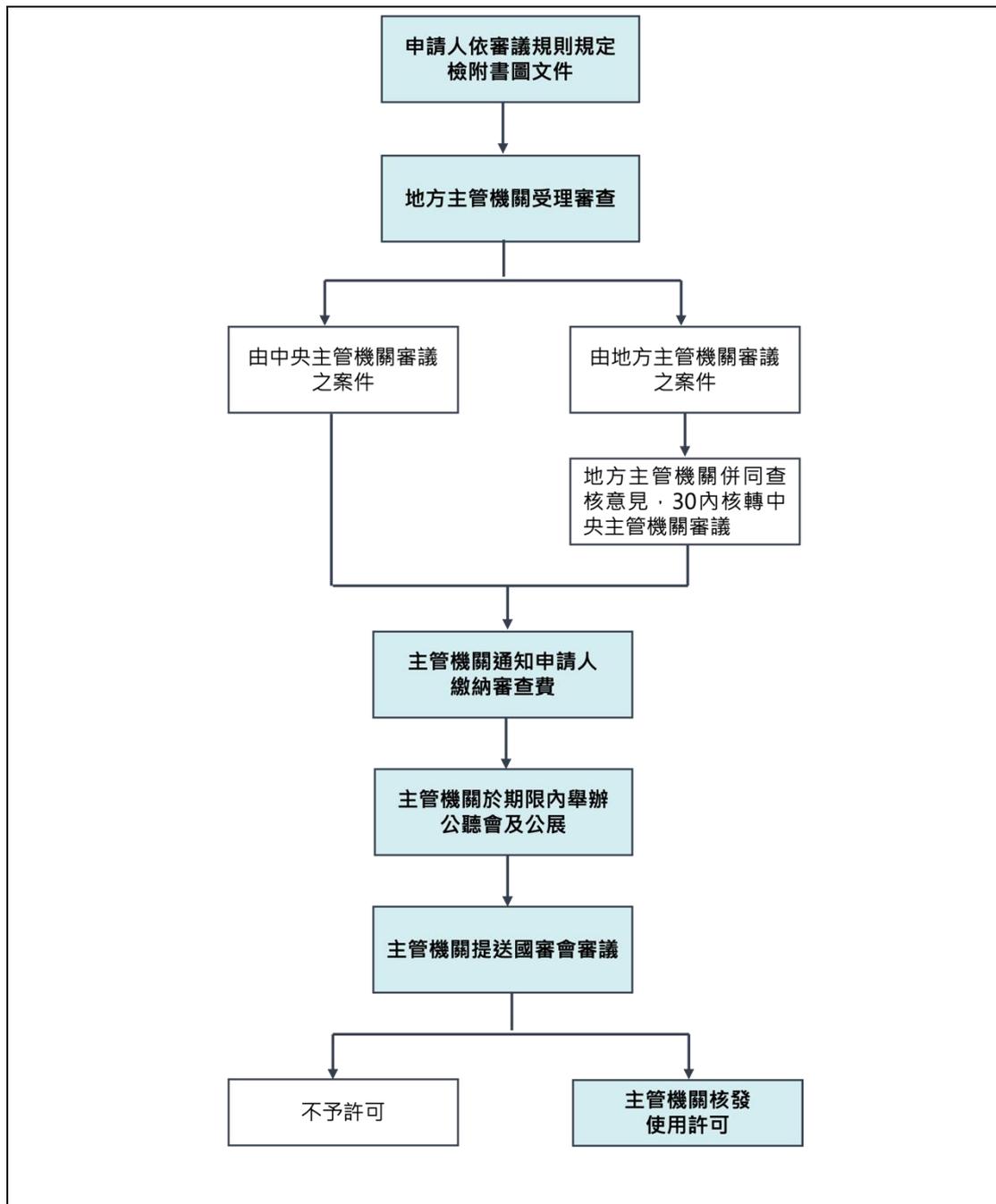


圖-3 使用許可申請程序

### (三) 水土保持、出流管制、環境影響評估審查

另外，水土保持、出流管制、環境影響評估審查與使用許可審查得採並行審查方式辦理。倘環境影響評估審查結論認定不應開發、廢止或失其效力、出流管制計畫書、水土保持計畫經水利或水土保持主管機關不同意、廢止或失其效力，則國土主管機關應廢止原許可。

### 三、 許可後申請人應完成事項

在主管機關核發許可後，申請人仍應依「國土計畫使用許可核發後應循事項辦法」於一定期限內依序完成公共設施用地移轉分割、國土保育費及影響費繳交、使用地變更編定、公共設施興建等事項，否則其許可將會失效。

#### (一) 公共設施用地完成分割及辦理使用地編定

依照「使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法」規定，供公眾使用之道路、公園、停車場及其他非專供使用計畫範圍內使用之公共設施應移轉予直轄市、縣（市）政府，並由其負擔管理責任。因此，申請人應將使用計畫範圍內之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有。

另申請人亦應辦理使用地變更編定。依照「國土計畫土地使用管制規則」所訂定的使用地編定原則，使用計畫範圍內，除移轉予直轄市、縣（市）政府管有的公共設施應編定為公共設施用地外，其餘範圍則編定為許可用地（使）。

前述事項申請人皆須於收受許可通知之日 1 年內完成，但因故未能於期限內完成者，得向直轄市、縣（市）主管機關申請展期，展期期間每次不得超過 1 年，並以 2 次為限。

#### (二) 繳交國土保育費及影響費

申請人應向中央主管機關繳交國土保育費，該筆費用收取目的係針對開發行為產生的環境衝擊，辦理國土保育及環境資源維護有關事項。另申請人應向直轄市、縣（市）主管機關繳交影響費，針對開發行為對於計畫範圍外產生的公共設施服務水準影響，投入改善或增建相關公共設施之用。相關費用計算方式、繳納程序則依「國土保育費及影響費收取辦法」辦理。

而申請人應先完成國土保育費及影響費繳交後，才能辦理前述使用地變更編定。

(三) 完成公共設施興建、領得使用執照、移轉

申請人應依使用計畫完成公共設施之興建，經直轄市、縣(市)政府勘驗合格及領得使用執照，並移轉登記為各該直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有之後，其餘非公共設施用地上建築物之使用執照始得核發。

(四) 取得目的事業主管機關營運登記文件或成立管理組織

申請人應於收受使用許可通知之日起 10 年內取得目的事業主管機關認定開發完成或營運登記之文件，或成立管理組織。但因故未能於期限內取得或成立者，得於向直轄市、縣(市)主管機關申請展期。展期間不得超過 5 年，並以 1 次為限。

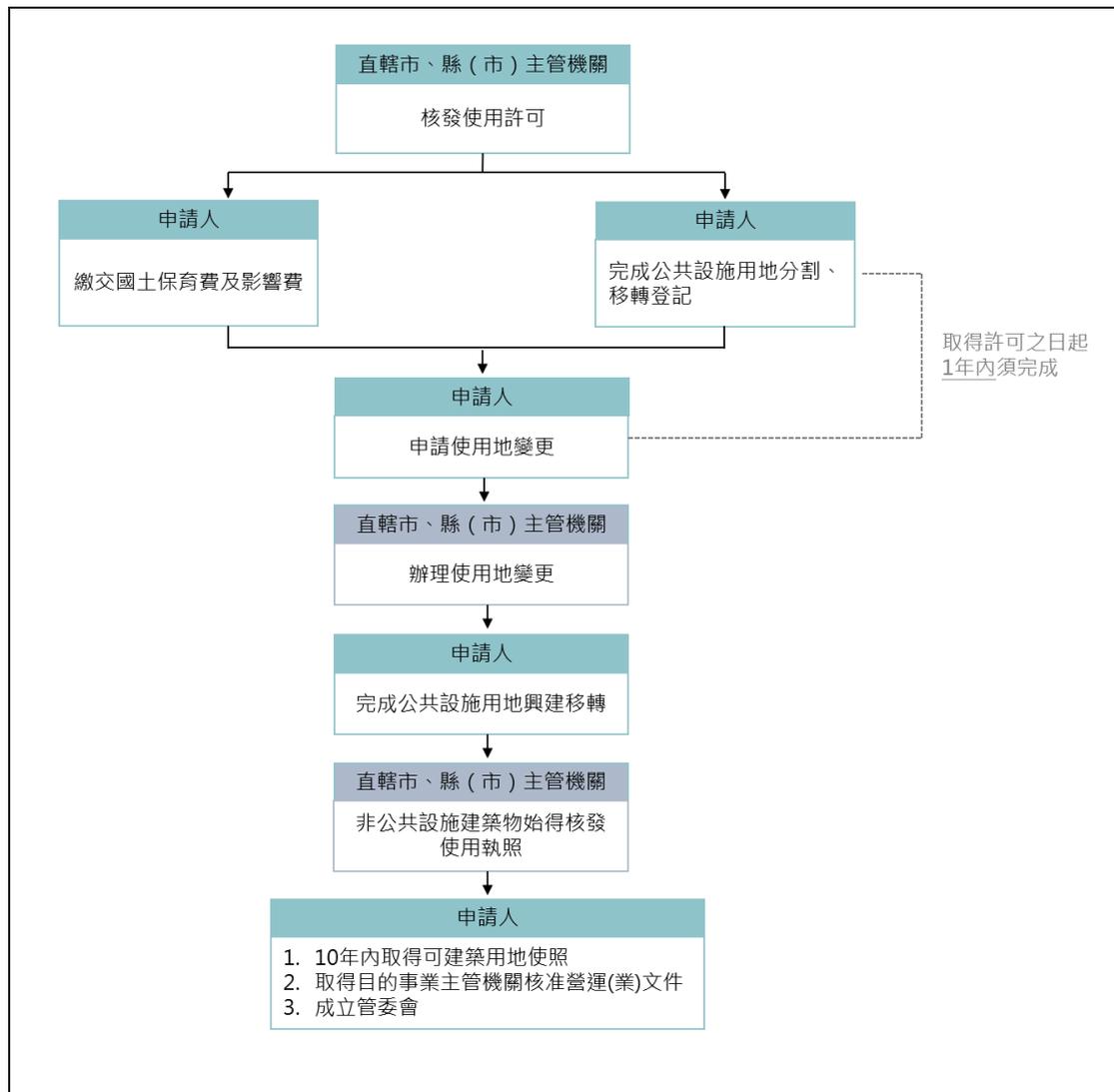


圖-4 許可後應辦事項

## 肆、 國土計畫使用許可與區域計畫開發許可機制差異

使用許可及開發許可案件在審查及審議流程大致相似，皆由直轄市、縣（市）主管機關受理審查後，依申請案件性質區分中央、地方的審議權責範疇，並由主管機關接續辦理審議及核發許可等事宜，且為敦促申請人確實完成開發，於許可後亦訂有申請人應完成之事項。但是由於配合國土計畫法分區管制的架構，土地已按其性質作適性分類並規範其容許使用項目，使用許可審議部分流程細節將有所差異，本章節將逐一說明。

### 一、 中央及地方主管審議權責分工

在中央及地方主管機關就審議權責的分工方面，開發許可案件主要依照申請開發面積規模劃分，說明如下：

#### （一） 開發許可

依照「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，原則上申請開發面積 30 公頃以下的案件由中央主管機關委辦直轄市、縣（市）政府代為許可審議核定。惟若涉及表 5 的情形，例如計畫範圍跨縣市、屬政府興辦且達一定規模或屬重大建設計畫、填海造地案件、涉及特定環境敏感地區且該等土地佔一定規模者，或是同一興辦事業計畫累積面積達 30 公頃以上，仍得由中央主管機關審議。

表-5 30 公頃以下得由中央主管機關許可審議核定之申請案件

	類別
1	坐落土地跨越二個以上直轄市或縣（市）行政區域。
2	軍事設施、報經行政院核定之國家建設計畫及因應緊急天然災害所需設施等中央政府機關申請之開發案。
3	填海造地案件
4	同一興辦事業計畫分次申請毗連土地擴大之開發計畫審議，累計面積達 30 公頃以上
5	申請人為該直轄市、縣（市）政府，且申請案面積 10 公頃以上

類別	
6	申請案範圍有屬海岸地區之特定區位、未完成公開展覽程序之海岸地區、嚴重地層下陷地區、水庫集水區（供家用或供公共給水）或特定農業區（農牧用地、林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地或暫未編定土地）等地區之土地，且該等土地面積 1 公頃以上或占申請總面積之 50% 以上。

## （二） 使用許可

有別於開發許可由中央主管機關委由直轄市、縣（市）政府辦理特定規模以下申請案件的審議及許可事宜，使用許可則於母法明訂中央及地方政府審議權責範疇，並且依照國土功能分區類別作為劃分依據。按照國土計畫法第 4 條規定，中央主管機關應負責國土保育地區及海洋資源地區使用許可案件的許可、變更、廢止之核定；城鄉發展地區及農業發展地區則屬地方主管機關負責範圍。不過在審查流程上，仍延續開發許可作法，屬位於國土保育地區及海洋資源地區之申請案件，會先由直轄市、縣（市）主管機關受理審查，併同初審意見核轉予中央。

## 二、 審查程序

### （一） 檢核要件

在檢視申請案件是否符合應辦理開發許可或使用許可要件方面，因未來國土計畫法不允許土地有個別申請變更分區的情形，故相對開發許可僅須檢視面積是否達一定規模以上，使用許可必須先檢視開發行為是否符合各國土功能分區分類的管制規定，若否，則應不予受理。

1. 開發許可：主管機關僅需檢視申請開發面積是否達非都市土地使用管制規則第 11 條所定的規模，如表 4 所列。

表-6 非都市土地使用管制規則第 11 條開發案件應辦理分區變更之標準

開發類型	規模認定標準	應變更分區類別
住宅社區	申請開發社區之計畫達 50 戶或土地面積	鄉村區

開發類型	規模認定標準	應變更分區類別
	在 1 公頃以上	
工業	申請開發為工業使用之土地面積達 10 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 5 公頃以上	工業區
遊憩設施	申請開發遊憩設施之土地面積達五公頃以上	特定專用區
學校	申請設立學校之土地面積達 10 公頃以上	特定專用區
高爾夫球場	申請開發高爾夫球場之土地面積達 10 公頃以上	特定專用區
殯葬設施	申請開發公墓之土地面積達 5 公頃以上或其他殯葬設施之土地面積達 2 公頃以上	特定專用區
其他	面積達 2 公頃以上	特定專用區

## 2. 使用許可

### (1) 是否符合國土功能分區分類之管制規定

如前所述，直轄市、縣（市）政府受理使用許可案件時，應先按照「國土計畫土地使用管制規則」的容許使用項目表，檢視申請開發行為是否符合所屬國土功能分區分類之管制規定：包含其是否於該國土功能分區分類下容許使用，以及是否允許透過申請使用許可方式使用。

以工業設施為例，該群組項下各類使用細目均僅限依原區域計畫法編定之丁種建築用地循免經申請同意方式使用（以實心圈數字表示）。因此若今有民眾申請於農業發展地區第 2 類從事廠房或相關生產設施使用，並欲申請使用許可，則因其使用行為未符合國土功能分區分類之管制規定，主管機關應不予受理。

表-7 國土計畫土地使用管制規則(草案)容許使用項目表—以工業設施部分細目為例

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			
										原	非原					
5	工業	5-3	工業設施	廠房或相關生產設施	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	限於區域法之建築且直轄(市)府低污染業其法應造雜者附或政之事件。	
				兼營工廠登記產品有關買賣業務	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	限於區域法之建築且不得營業。
				高壓氣體製造設備及其他附屬設備	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	限於區域法之建築。
				工業技術開發研究發展設施	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	
				附屬辦公室	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①
					①	①	①	①	①	①	①	①	①	限於區域法之建築。		

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		
										原	非原				
				附屬倉庫											
				附屬生產實驗或練習房舍	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	
				附屬單身員工宿舍	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	
				附屬天施或堆置場所	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	
				附屬停車場必要設施	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	
				防治公害設備	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	限於依原區域計畫編定之丁種建築用地。
				倉儲設施(賣場除外)	①	①	①	①	①	①	①	①	①		
				運輸倉儲設施	①	①	①	①	①	①	①	①	①		
				工廠對外通路	①	①	①	①	①	①	①	①	①	①	限於依原區域計畫編定之丁種建築用地。
				加油站及汽車加氣站	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	本項設施僅限於城 2-2、城 2-3 之報區及科學園區內依主管機關相關法令使用。

(2) 是否達一定規模門檻或屬性特殊之申請案件

在確認申請案件確實符合國土功能分區分類管制規定後，接下來則需檢核申請開發面積是否達應申請使用許可之規模門檻，或屬性特殊之案件。相關認定標準載明於「一定規模

以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」。

有別於非都市土地使用管制規則第 11 條訂定不同開發屬性之案件應申請開發許可之面積規模門檻，「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」則主要按國土功能分區類型規範應申請使用許可之面積規模。考量國土保育地區、農業發展地區係以保育保安、維護糧食安全為規劃原則，因此在一定規模的認定基準上，會較城鄉發展地區較為嚴格。大致來說，在國土保育地區及農業發展地區第 1 類至第 3 類，若使用面積達 2 公頃以上，則應申請使用許可；農業發展地區第 4 類之使用面積為 3 公頃以上；城鄉發展地區之使用面積為 5 公頃以上。但是部分使用類別，例如特定工業設施、維生基礎設施等，則另外於附表規範其一定規模認定基準。

另外針對較具鄰避性之使用類別，例如寵物生命紀念設施、礦業使用及其設施等較具，則歸類於性質特殊範疇，不論其使用面積為何，均應申請使用許可。

## （二）民眾參與

使用許可及開發許可在審議流程上另一重要差異，在於納入民眾參與機制。過去開發許可，僅有殯葬、廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場、廢棄物焚化處理廠、營建剩餘土石方資源堆置處理場及土石採取場等鄰避設施，依法須由直轄市、縣（市）政府召開會議聽取民眾意見，並將開發計畫併同民眾意見與相關回應，提報區域計畫委員會審議。而使用許可在民眾參與機制上則有較為嚴謹的規範，依照國土計畫法第 25 條規定，使用許可案件應在主管機關收受審查費後，皆須由主管機關辦理公開展覽及舉行公聽會，並彙整人民或團體於公開展覽期間陳述之意見及參採情形，併同申請使用許可書圖文件提送同級國土計畫審議會審議。相對開發許可，更能確保開發計畫之資訊公開及保障一般民眾充分表達意見的權利。

### 三、申請人應盡義務

如第參章節所述，在主管機關核發使用許可後，國土計畫法亦參照區域計畫法的規定，訂有數項申請人於一定期限內應完成的義務，但是具體事項與區域計畫法相關規定仍有些微差異。而這些事項將作為後續主管機關列管並檢視使用許可案件是否有失效之虞的重要依據。

#### (一) 回饋機制

##### 1. 影響費

針對開發許可及使用許可案件這類具有一定規模或鄰避性質的開發行為，區域計畫法及國土計畫法皆針對開發行為對於周遭公共設施服務水準衍伸的衝擊，例如聯外交通、停車空間、消防安全等面向，訂有回饋機制，規定申請人應向直轄市、縣（市）政府繳交一筆費用，作為投入鄰近地區公共設施改善之用<sup>2</sup>。

不過在國土計畫法相關規定中，為了督促直轄市、縣（市）政府妥為運用影響費，按國土計畫法第 28 條及「國土保育費及影響費收取辦法」規定，若直轄市、縣（市）主管機關未於使用地變更之日起 10 年內核實支用該款項，申請人得要求返還已繳納之影響費。

配合上述影響費的返還機制，在「國土保育費及影響費收取辦法」中，又進一步規定直轄市、縣（市）主管機關應將影響費動支情形公開於使用許可審議作業及書件查詢系統，供申請人查詢。

##### 2. 國土保育費

除影響費外，國土計畫法又進一步針對使用許可案件衍伸的環境衝擊，規定申請人應向中央主管機關繳納國土保育費，作為辦理國土保育相關事項之用。該筆費用將依國土計畫法第 44 條作為國土永續發展基金收入來源，投入國土計畫相關遷移及變更補償費用、國土規劃研究、調查及土地利用之監測、補助直轄市、縣（市）主

---

<sup>2</sup> 該筆款項在區域計畫法中稱為「開發影響費」；於國土計畫法則稱為影響費。

管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵等事項。

國土保育費雖然由中央主管機關收取，然而在申請人繳納前，應先檢具計算檢核表供直轄市、縣（市）查核，確認金額無誤。

## （二）許可失效條件

為了確保申請人取得許可後確實按計畫內容開發，國土計畫法亦比照區域計畫法，訂定之申請人於期限內應辦理事項，若未完成則許可將會失效。惟兩者仍有部分差異，以表 6 對照說明。

與開發許可相比，由於使用許可案件不涉及分區變更，且水土保持、整地排水與使用許可採並行審查方式辦理，因此申請人收受許可之日起 1 年內，無須辦理分區異動登記及水保計畫或整排計畫送審，而僅須完成使用許可案件僅須完成使用地變更及公共設施用地移轉。

另外在收受許可之日 10 年內，與開發許可相比，使用許可案件並無以是否取得全區可建築用地使用執照作為失效條件，而以成立管理組織代之。惟條文內並未就分期分區開發之案件，明定其失效要件之認定原則，係以成立第 1 個管理組織即可，抑或是各區皆須成立管理組織。若為前者，則使用許可案件的監督機制似相較開發許可來得寬鬆。

表-8 開發許可及使用許可失效條件

應完成事項 期限	開發許可	使用許可	展期期限規定
收受許可之日起 1年內	取得分區用地異動登記、公共設施用地移轉之文件、水土保持計畫或整地排水計畫送審。	取得使用地變更及公共設施用地移轉登記之文件	展期期間每次不得超過1年，並以2次為限。
收受許可之日起 10年內	取得目的事業主管機關核准營運（業）文件或取得公共設施用地以外可建築用地使用執照。	取得目的事業主管機關核准營運（業）文件或成立管理組織。	展期期間每次不得超過5年，並以1次為限。

## 伍、 結論與建議

本研究從國土計畫法相關子法梳理使用許可機制，並聚焦於新案申請，歸納其與區域計畫開發許可在審查、審議及許可後程序的差異。綜合第3章節盤點的機關分工模式、審查程序及許可後申請人應盡義務3個層面差異，對應直轄市、縣（市）主管機關業務執行，可進一步歸納下列差異。

### 一、 未來土地開發或變更性質較嚴謹、具計畫引導

相對以往申請案件只要達一定規模以上便符合辦理分區變更條件，由於未來申請案件皆須符合國土功能分區分類管制規定，故開發行為的區位將會進一步受限，甚至可能因申請門檻提升進而影響案件數量。

以住宅社區為例，未來該類型案件於僅限原依區域計畫法編定的丁種建築用地、城鄉發展地區申請使用許可。考量依國土功能分區劃設原則，後者多為建成地區，未來達一定規模之住宅社區案件數量是否會因而銳減，有待國土計畫法全面實施後再予觀察。

### 二、 國土計畫相關子法規範相對以往周延，除加強民眾參與，整體行政作業方式亦更加公開透明

#### （一） 新增公開展覽、公聽會程序

按國土計畫法規定，主管機關在受理審查後，必須先於審議前，辦理公開展覽及公聽會，因此直轄市、縣（市）政府必須配合法定程序調整，增訂相關內部執行配套規範。

#### （二） 影響費動支公開

未來依國土計畫法規定所核發許可之使用許可案件，直轄市、縣（市）政府皆須按「國土保育費及影響費收取辦法」規定支用影響費，並定期公開動支情形，以配合執行影響費返還機制。由於區域計畫法並未明定開發影響費應於支用期限，未來直轄市、

縣（市）政府影響費支用將會相對缺乏彈性。

以新北市為例，按照新北市自行訂定之非都市土地開發影響費支用原則，各開發許可案件收取之開發影響費係按比例分配，50%用於案件所在行政區之公共設施改善，其餘50%則由市府統籌運用；惟按「國土保育費及影響費收取辦法」規定，未來影響費支用將僅限投入申請案件所在行政區的公共設施改善建設；另依「國土保育費及影響費收取辦法」規定，為利查核各案收取影響費是否於期限內核實支用，直轄市、縣（市）未來須逐案列管各使用許可案件各自的支出情形，其保管及運用監督機制將更為嚴謹及複雜。綜上，未來影響費支用原則勢必須配合大幅修正，且亦須配合申請人主張返還權利，增訂相關作業流程內部規範。

最後，因本研究撰寫時，使用許可相關子法尚完成法規審查，並授權國土署依委員及與會單位逕為修正，因此本研究分析結果所依據的條文內容細節與最終發布施行之版本仍有異動的可能性。本研究建議，未來國土計畫法全路上路後，針對使用許可案件，可進一步針對實務面執行難處、舊案轉軌疑義進行研究。

## 參考資料

### 學術期刊

戴秀雄，2020，論非都市土地編定種類及其變更與更正問題，台灣土地研究，第23卷，第1期，第1-45頁

### 國土計畫法相關子法條文

1. 國土計畫土地使用管制規則（113年11月26日內政部召開審查「國土計畫土地使用管制規則」草案第3次會議版本）
2. 一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準（113年12月3日內政部召開審查審查「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」、「國土計畫使用許可程序辦法」及「使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法」草案第3次會議版本）
3. 國土計畫使用許可程序辦法（113年12月3日內政部召開審查審查「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」、「國土計畫使用許可程序辦法」及「使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法」草案第3次會議版本）
4. 使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法（113年12月3日內政部召開審查審查「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」、「國土計畫使用許可程序辦法」及「使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法」草案第3次會議版本）
5. 國土保育費及影響費收取辦法（113年11月11日內政部召開審查「國土保育費及影響費收取辦法」草案會議版本）