內政部營建署 108 年度

「委託辦理國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

總結報告書

委託單位：內政部營建署

研究單位：財團法人都市發展與環境教育基金會

中華民國一一〇年六月

目錄

第一章緒論.....1-1
壹、研究動機與目的.....1-1
貳、研究範圍與內容.....1-4
參、研究方法.....1-8
第二章檢視使用許可之影響費.....2-1
壹、議題說明.....2-1
貳、我國影響費制度文獻回顧.....2-2
參、國外案例—美國衝擊費實務.....2-12
肆、研究建議.....2-20
第三章開發許可最終受理時間之合理性.....3-1
壹、議題說明.....3-1
貳、開發許可案例現況分析.....3-1
參、研究分析與建議.....3-4
第四章未登記工廠整體規劃之審議原則.....4-1
壹、議題說明.....4-1
貳、未登記工廠現況分析.....4-2
參、研究分析與建議.....4-29
第五章既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則.....5-1
壹、議題說明.....5-1
貳、區域計畫與國土計畫有關法令.....5-2
參、既有補登宗教建築現況分析.....5-6
肆、研究分析與建議.....5-29
第六章針對區域計畫法下群聚甲種丙種建築用地，訂定使用許可審議原則.6-1
壹、議題說明.....6-1
貳、國土計畫法.....6-2
參、區域計畫法.....6-3
肆、全國國土計畫.....6-4
伍、建築用地現況分析.....6-5
陸、甲種與丙種建築用地開發規定分析.....6-23
柒、研究建議.....6-28
第七章針對區域計畫法下之群聚丁種建築用地，訂定使用許可之審議規則.7-1
壹、議題說明.....7-1
貳、國土計畫法.....7-2
參、全國國土計畫.....7-3
肆、有關先期會議.....7-4
伍、丁種建築用地現況分析.....7-5

陸、研究建議 7-25
第八章城鄉發展地區第 2 類之 3 類於使用許可前之使用管理機制 8-1
壹、議題說明 8-1
貳、國土計畫城 2-3 劃設條件 8-2
參、各縣市城 2-3 規劃現況 8-4
肆、研究分析與建議 8-8
第九章使用許可用地編定方式 9-1
壹、議題說明 9-1
貳、區域計畫與國土計畫用地編定規定 9-1
參、用地編定問題 9-2
肆、議題分析與建議 9-3
第十章建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式 10-1
壹、議題說明 10-1
貳、國土計畫法使用許可保育費與影響費之先前研究 10-1
參、國土計畫法與相關法令比較分析 10-4
肆、研究分析 10-14
伍、後續建議 10-20
第十一章因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施 11-1
壹、議題說明 11-1
貳、鄉村地區整體規劃法律定位 11-3
參、鄉村地區整體規劃內容檢視 11-8
肆、農村社區土地重劃案例 11-25
伍、使用許可審議規則(草案)修正與簡化建議 11-30
第十二章海洋資源地區申請使用許可案件與海岸管理法、環境影響評估法及目的事業法令規定之介面 12-1
壹、議題說明 12-1
貳、現行法令規定與程序 12-2
參、海上風力發電籌設案例 12-15
肆、各法規關聯與審議分工 12-19
伍、各法規許可程序整合 12-32
陸、研究建議 12-39
第十三章使用許可於失效或廢止後城鄉發展地區第 2 之 2 類土地使用管理 13-1
壹、議題說明 13-1
貳、全國國土計畫城 2-2 有關指導事項 13-2
參、開發許可之失效、廢止與使用管制 13-3
肆、使用許可之失效、廢止與土地使用管制 13-7
伍、研究建議 13-11

第十四章檢核各子法之整合性，並提出具體修正建議..... 14-1
壹、議題說明..... 14-1
貳、法規說明..... 14-2
參、整合分析..... 14-5
肆、後續建議..... 14-12
第十五章研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案..... 15-1
壹、議題說明..... 15-1
貳、各子法條文研究分析與建議..... 15-1
第十六章使用許可後續管理及監督機制..... 16-1
壹、議題說明..... 16-1
貳、國土計畫法使用許可案件核准後作業程序..... 16-2
參、土地使用管理監督法令比較分析..... 16-4
肆、研究建議..... 16-22
第十七章結論與建議..... 17-1
壹、研究成果..... 17-1
貳、研究結論..... 17-2
參、後續建議..... 17-6
參考文獻..... 1
參考文獻..... 參-1
附錄一　工作會議紀錄與辦理情形..... 附 1-1
附錄二　專家學者座談會議紀錄..... 附 2-1
附錄三　期末審查會議紀錄..... 附 3-1
附錄四　專家學者座談會簽到單..... 附 4-1
附錄五　顧問會議簽到單..... 附 5-1
附錄六　使用許可與開發許可差異說帖

目錄

圖目錄

圖 2-1 美國加利福尼亞州奧克蘭市衝擊費課徵分區(1) 2-12
圖 2-2 美國加利福尼亞州奧克蘭市衝擊費課徵分區(2) 2-13
圖 2-3 美國佛羅里達州馬丁郡道路衝擊費與開發型態規模設計 2-13
圖 4-1 各縣市未登記工廠空間分布圖 4-9
圖 4-2 嘉華產業輔導專用區範圍示意圖 4-18
圖 4-3 嘉華產業輔導專用區非都市土地使用分區圖 4-20
圖 4-4 嘉華產業輔導專用區國土利用現況圖 4-20
圖 4-5 嘉華產業輔導專用區土地產權分布圖 4-21
圖 4-6 嘉華產業輔導專用區土地使用構想示意圖 4-22
圖 4-7 嘉華產業輔導專用區交通運輸構想示意圖 4-23
圖 5-1 補登宗教建築 3,779 筆點位全臺分布圖 5-9
圖 6-1 全國甲種、丙種建築用地分布示意圖 6-7
圖 7-1 全國丁種建築用地分布示意圖 7-7
圖 11-1 「鄉村地區整體規劃」各階段規劃作業流程 11-2
圖 11-2 鄉村地區整體規劃流程示意圖 11-2
圖 11-3 鄉村地區整體規劃邏輯架構示意圖 11-4
圖 11-4 鄉村區人口數示意圖 11-8
圖 11-5 鄉村區人口密度示意圖 11-8
圖 11-6 鄉村區人口點位分布示意圖 11-9
圖 11-7 鄉村區人口成長率示意圖 11-9
圖 11-8 非都市土地使用分區圖 11-9
圖 11-9 都市計畫圖 11-9
圖 11-10 土地使用現況圖 11-10
圖 11-11 聚落分布圖 11-10
圖 11-12 文化資源分布圖 11-10
圖 11-13 歷史脈絡說明圖 11-10
圖 11-14 農產作物分布與產量示意圖 11-11
圖 11-15 二級產業分布圖 11-11
圖 11-16 三級產業分布圖 11-11
圖 11-17 藍帶分布圖 11-12
圖 11-18 綠帶分布圖 11-12
圖 11-19 災害潛勢圖 11-12
圖 11-20 各類環境敏感區域圖 11-12
圖 11-21 政府機關分布圖 11-13
圖 11-22 周邊醫療設施分布圖 11-13
圖 11-23 養護設施分布圖 11-13

圖 11-24 各級學校分布圖 11-13
圖 11-25 文化設施分布圖 11-14
圖 11-26 休閒綠地分布圖. 11-14
圖 11-27 鄰避設施分布圖 11-14
圖 11-28 宗教設施分布圖 11-14
圖 11-29 旅次起訖圖 11-15
圖 11-30 全區道路系統與狹窄道路分布圖 11-15
圖 11-31 國土功能分區分類示意圖 11-16
圖 11-32 土地利用綱要計畫示意圖 11-16
圖 11-33 居住構想與策略示意圖 11-17
圖 11-34 一級產業構想與策略示意圖 11-17
圖 11-35 二三級產業構想與策略示意圖 11-17
圖 11-36 運輸構想與策略示意圖 11-18
圖 11-37 外環替代道路位置示意圖 11-18
圖 11-38 狹小巷弄及警消分布示意圖 11-19
圖 11-39 公共設施構想與策略示意圖 11-19
圖 11-40 景觀構想與策略示意圖 11-20
圖 11-41 大潭武東聚落土地利用綱要計畫示意圖 11-21
圖 11-42 校正大潭武東聚落鄉村區界線示意圖 11-22
圖 11-43 聚落範圍示意圖 11-22
圖 11-44 大潭武東聚落道路系統示意圖 11-23
圖 11-45 武當路銜接長榮路方案 11-23
圖 11-46 第二階段自駕車開放場域路線 11-23
圖 11-47 臺南市空地空屋管理自治條例施行區域範圍示意圖 11-24
圖 11-48 大潭武東聚落構想與策略示意圖 11-24
圖 11-49 規劃目標與周邊配置示意圖 11-27
圖 11-50 實質發展計畫圖 11-28
圖 11-51 滯洪池規劃配置示意圖 11-28
圖 11-52 退縮建築線示意圖 11-28
圖 11-53 人行空間規劃示意圖 11-28
圖 12-1 環境影響評估程序 12-4
圖 12-2 一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件辦理流程圖 12-8
圖 12-3 區域計畫法之海域用地區位許可程序 12-10
圖 12-4 國土計畫法之使用許可辦理程序圖 12-12
圖 12-5 發電業籌設或擴建審查流程圖 12-14
圖 12-6 涉及海岸特定區位之申請開發利用流程圖 12-15
圖 12-7 計畫風廠開發總範圍圖 12-16
圖 12-8 桃園離岸風力發電廠興建計畫風場範圍、海纜與陸上升壓站圖 ... 12-16

圖 12-9　桃園離岸風力發電廠各法規審議程序與進度 12-18
圖 12-10 涉及海岸地區特定區位許可與國土計畫使用許可程序圖 12-34
圖 12-11 涉及國土計畫使用許可與環境影響評估程序圖 12-35
圖 12-12 各法規與電業法審議程序關係圖 12-38
圖 13-1 使用許可失效或廢止後城鄉發展地區第 2-2 類土地使用管制機制..13-15
圖 14-1 使用許可程序與適用子法關係圖 14-5
圖 15-1 開發許可及使用許可後續程序示意圖 15-27
圖 16-1 使用許可案件經許可後之作業程序 16-3
圖 16-2 使用許可核准後敓監督追蹤作業架構示意圖 16-24
圖 16-3 自我檢核報告期程示意圖 16-27

目錄

表目錄

表 1-1 本案研究議題綜整表..... 1-3
表 1-2 國土計畫法使用許可關聯子法綜整表..... 1-6
表 2-1 國土計畫法使用許可影響費法源依據綜整表..... 2-2
表 2-2 非都市土地各種開發型態所應徵收開發影響費之項目..... 2-4
表 2-3 非都市土地開發影響費計算公式..... 2-4
表 2-4 國土保育費及影響費收取辦法(草案)使用行為列表..... 2-8
表 2-5 影響費課徵對象、項目、公式之新舊法對照表..... 2-9
表 2-6 美國各州課徵衝擊費挹注公共設施項目綜整表..... 2-14
表 2-7 美國加利福尼亞州奧克蘭市衝擊費規定..... 2-15
表 2-8 美國佛羅里達州馬丁郡衝擊費規定(1)..... 2-16
表 2-9 美國佛羅里達州馬丁郡衝擊費規定(2)..... 2-17
表 2-10 下水道法特定地區條件綜整表..... 2-22
表 2-11 事業及污水下水道系統水污染防治費徵收對象綜整表..... 2-24
表 2-12 下水道法與水污染防治法課徵費用綜整表..... 2-25
表 2-13 港埠設施影響費內容整理表..... 2-26
表 2-14 使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)使用性質與國土保育費及影響費收取辦法(草案)使用行為對照與調整建議表 2-29
表 2-15 國土計畫法保育費及影響費徵收辦法(草案)第 10 條修正建議表.. 2-36
表 3-1 開發許可案態樣統計表..... 3-1
表 3-2 開發許案審理中屬於新開發案與變更案之態樣統計表..... 3-2
表 3-3 已完成之開發許可不同土地開發態樣審議時間及處數統計表..... 3-3
表 3-4 營署綜字第 1022925018 號內容..... 3-5
表 3-5 國土計畫法第 45 條之 1 方案一建議條文(草案)表..... 3-6
表 3-6 國土計畫法第 45 條之 1 方案三建議條文(草案)表..... 3-8
表 3-7 最終受理時間之方案優缺點..... 3-9
表 4-1 未登記工廠與特定工廠之管理及輔導專章主要原則內容彙整..... 4-5
表 4-2 未登記工廠與特定工廠之管理及輔導專章有關土地使用管制條文... 4-7
表 4-3 各縣市未登記工廠分布面積降冪排列表..... 4-8
表 4-4 非都市土地使用分區未登記工廠分布面積降冪排列表..... 4-10
表 4-5 非都市土地使用編訂未登記工廠分布面積降冪排列表..... 4-11
表 4-6 全國國土計畫專案輔導合法化原則內容綜整表..... 4-12
表 4-7 全國國土計畫未登記工廠土地使用指導原則內容綜整表..... 4-13
表 4-8 未登記工廠於國土計畫土地使用管制規則(草案)綜整表..... 4-14
表 4-9 模擬國土功能分區分類未登記工廠分布面積降冪排列表..... 4-15
表 4-10 各縣市有關輔導未登記工廠之城 2-3 劃設情形綜理表..... 4-16
表 4-11 嘉華產業輔導專用區資料表..... 4-17

表 4-12 嘉華產業輔導專用區國土利用現況面積統計表..... 4-19
表 4-13 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 1..... 4-25
表 4-14 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 2..... 4-26
表 4-15 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 3..... 4-26
表 4-16 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 4..... 4-27
表 4-17 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 5..... 4-27
表 4-18 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 6..... 4-28
表 4-19 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 7..... 4-28
表 4-20 使用許可審議規則(草案)第二十七條..... 4-30
表 4-21 使用許可審議規則(草案)附件一：有關未登記工廠輔導條文..... 4-32
表 4-22 5 公頃以上城 2-3 未登記工廠使用許可審議原則..... 4-35
表 4-23 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠於國保區使用許可審議原則建議. 4-40
表 4-24 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠於農發區使用許可審議原則建議. 4-42
表 4-25 未登記工廠使用許可審議規則建議表..... 4-44
表 5-1 各種使用地容許使用項目及許可使用細目表(摘錄)..... 5-2
表 5-2 全國國土計畫專案輔導合法化原則內容綜整表..... 5-4
表 5-3 宗教建築於國土計畫土地使用管制規則綜整表..... 5-5
表 5-4 國土利用調查宗教建築使用套繪非都土使用地編定分布降冪排列... 5-6
表 5-5 國土利用調查宗教建築使用土地套繪模擬國土功能分區分類統計表. 5-7
表 5-6 補辦登記宗教建築地址資料縣市分布統計表..... 5-8
表 5-7 補辦寺廟登記地址於模擬國土功能分區分布統計表..... 5-10
表 5-8 補辦登記寺廟面積規模態樣與國土功能分區分布統計表..... 5-11
表 5-9 補辦登記宗教建築套繪地質敏感區分布統計表..... 5-12
表 5-10 新竹市香山區安東彌勒山宗教園區開發計畫土地使用配置表..... 5-13
表 5-11 苗栗縣三義鄉佛頂山朝聖寺開發案土地使用配置表..... 5-14
表 5-12 補辦登記宗教建築案例 1 資料表..... 5-15
表 5-13 補辦登記宗教建築案例 2 資料表..... 5-16
表 5-14 補辦登記宗教建築案例 3 資料表..... 5-17
表 5-15 補辦登記宗教建築案例 4 資料表..... 5-18
表 5-16 補辦登記宗教建築案例 5 資料表..... 5-19
表 5-17 補辦登記宗教建築案例 6 資料表..... 5-20
表 5-18 補辦登記宗教建築案例 7 資料表..... 5-21
表 5-19 補辦登記宗教建築案例 8 資料表..... 5-22
表 5-20 補辦登記宗教建築案例 9 資料表..... 5-23
表 5-21 補辦登記宗教建築案例 10 資料表..... 5-24
表 5-22 補辦登記宗教建築案例 11 資料表..... 5-25
表 5-23 補辦登記宗教建築案例 12 資料表..... 5-26
表 5-24 補辦登記宗教建築案例 13 資料表..... 5-27

表 5-25 補辦登記宗教建築案例 14 資料表..... 5-28
表 5-26 既有補登宗教建築使用許可審查面積標準建議表..... 5-32
表 5-27 使用許可審議規則(草案)第二十六條..... 5-34
表 5-28 補登宗教建築輔導合法使用許可審議規範原則個別條件建議..... 5-37
表 6-1 各功能分區既有合法可建築用地權利保障指導內容綜整表..... 6-4
表 6-2 全臺各縣市甲種與丙種建築用地分布..... 6-6
表 6-3 各功能分區甲種建築用地面積分布..... 6-9
表 6-4 各功能分區丙種建築用地面積分布..... 6-10
表 6-5 甲種建築用地空地比例..... 6-11
表 6-6 丙種建築用地空地比例..... 6-12
表 6-7 研究案例 1 資料表（甲種建築用地)..... 6-14
表 6-8 研究案例 2 資料表（甲種建築用地)..... 6-15
表 6-9 研究案例 3 資料表（甲種建築用地)..... 6-16
表 6-10 研究案例 4 資料表（甲種建築用地)..... 6-17
表 6-11 研究案例 5 資料表（甲種建築用地)..... 6-18
表 6-12 研究案例 6 資料表（甲種建築用地)..... 6-19
表 6-13 研究案例 7 資料表（丙種建築用地)..... 6-20
表 6-14 研究案例 8 資料表（丙種建築用地)..... 6-21
表 6-15 研究案例 9 資料表（丙種建築用地)..... 6-22
表 6-16 甲、丙建既有權利保障部分使用項目內容..... 6-28
表 6-17 甲、丙建既有權利保障部分使用項目內容修正建議..... 6-29
表 6-18 甲、丙建既有權利保障使用項目一定規模修正建議(公頃)..... 6-29
表 6-19 使用許可審議規則(草案)修正建議..... 6-31
表 7-1 各功能分區既有合法可建築用地權利保障指導內容綜整表..... 7-3
表 7-2 丁種建築用地分類與縣市面積分布統計表..... 7-6
表 7-3 管制供給丁種建築用地於功能分區面積態樣統計表..... 7-8
表 7-4 管制供給丁種建築用地於各功能分區使用狀態統計表..... 7-9
表 7-5 管制供給丁種建築用地研究案例 1 資料表..... 7-11
表 7-6 管制供給丁種建築用地研究案例 2 資料表..... 7-12
表 7-7 管制供給丁種建築用地研究案例 3 資料表..... 7-13
表 7-8 管制供給丁種建築用地研究案例 4 資料表..... 7-14
表 7-9 管制供給丁種建築用地研究案例 5 資料表..... 7-15
表 7-10 管制供給丁種建築用地研究案例 6 資料表..... 7-16
表 7-11 管制供給丁種建築用地研究案例 7 資料表..... 7-17
表 7-12 管制供給丁種建築用地研究案例 8 資料表..... 7-18
表 7-13 管制供給丁種建築用地研究案例 9 資料表..... 7-19
表 7-14 管制供給丁種建築用地研究案例 10 資料表..... 7-20
表 7-15 管制供給丁種建築用地研究案例 11 資料表..... 7-21

表 7-16 管制供給丁種建築用地研究案例 12 資料表..... 7-22
表 7-17 管制供給丁種建築用地研究案例 13 資料表..... 7-23
表 7-18 管制供給丁種建築用地研究案例 14 資料表..... 7-24
表 7-19 各國土功能分區之工業使用項目允許申請使用建議表..... 7-26
表 7-20 丁種建築用地編定途徑與相關法令依據..... 7-28
表 7-21 低污染認定基準表..... 7-29
表 7-22 既有合法丁種建築用地妨礙較輕使用項目建議表..... 7-32
表 8-1 城 2-3 住商使用案例資料表..... 8-5
表 8-2 城 2-3 產業發展案例資料表..... 8-6
表 8-3 城 2-3 觀光發展案例資料表..... 8-7
表 8-4 國土計畫土地使用管制規則(草案)新增條文..... 8-9
表 8-5 城鄉發展地區 2 之 3 類使用許可前之容許使用項目表..... 8-10
表 9-1 用地編定類別..... 9-1
表 9-2 國土計畫使用管制規則(草案)用地編定表..... 9-2
表 9-3 開發許可類別歸納表..... 9-3
表 9-4 使用許可類別歸納表..... 9-3
表 9-5 使用許可土地開發性質簡稱表..... 9-4
表 9-6 國土計畫使用管制規則(草案)用地編定單一註記表..... 9-5
表 10-1 農業用地變更回饋金課徵條件..... 10-6
表 10-2 山坡地開發利用回饋金課徵條件..... 10-8
表 10-3 濕地保育費與回饋金課徵條件..... 10-10
表 10-4 國土保育費、影響費及其他法規相關性關聯表..... 10-17
表 10-5 各法規回饋金與國土保育費及影響費競合關係..... 10-20
表 10-6 國土保育費涉及法規檢核表..... 10-22
表 11-1 國土計畫與鄉村地區整體規劃應載明事項與架構表..... 11-5
表 11-2 國土功能分區分類調整機制..... 11-7
表 11-3 許可條件簡化建議說明表..... 11-31
表 11-4 使用許可審議規則(草案)附表一修正建議表..... 11-33
表 12-1 開發行為於各法規需取得許可優先順序關係表..... 12-21
表 12-2 國土計畫法使用許可審議共同許可條件與其他法規比較差異內容 12-23
表 12-3 海洋資源地區得許可使用之使用計畫應特別考量事項..... 12-27
表 12-4 國土計畫法使用許可審議各功能分區許可條件與環境影響評估法及海岸管理法比較表 12-28
表 14-1 國土計畫法下本研究各相關子法列表..... 14-1
表 14-2 使用許可後續應辦事項比較表..... 14-7
表 14-3 各子法個別與交互議題說明表..... 14-14
表 15-1 開發許可與使用許可一定規模面積差異..... 15-2
表 15-2 城 2-2 計畫變更類型表..... 15-5

表 15-3 開發許可與使用許可廢止條件比較表..... 15-6
表 15-4 開發許可與使用許可失效條件比較表..... 15-9
表 15-5 開發許可與使用許可失效及廢止條件子法規範比較及建議表.... 15-11
表 15-6 開發許可與使用許可變更須經審查條件比較表..... 15-17
表 15-7 國土計畫法施行細則部分條文修正對照表..... 15-30
表 16-1 區域計畫法違反土地使用管制相關法令..... 16-4
表 16-2 非都市土地使用管制土地使用管理監督相關法令..... 16-5
表 16-3 環境影響評估法後續監督追蹤相關條文..... 16-7
表 16-4 環境影響評估審查及監督主管機關分工表..... 16-7
表 16-5 水土保持法及其子法後續監督追蹤相關條文..... 16-11
表 16-6 一級海岸保護區外特定區位利用管理辦法後續監督追蹤相關條文 16-15
表 16-7 大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法監督相關法令..... 16-16
表 16-8 監督管理相關法令比較表..... 16-19
表 16-9 國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可使用地異動登記前自我檢核報告 16-29
表 16-10 國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區之使用地變更異動登記後、取得公共設施用地外之可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運文件前自我檢核報告 16-31
表 16-11 海洋資源地區自我檢核報告..... 16-33
表 17-1 專家學者座談會辦理情形..... 17-1
表 17-2 顧問會議辦理情形..... 17-2

第一章 緒論

壹、研究動機與目的

一、研究動機

國土計畫法(以下簡稱本法)於 105 年 1 月 6 日公布、同年 5 月 1 日正式施行，依本法規定內政部應擬定 22 項子法規，該法第 45 條第 3 項規定，直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。是現行區域計畫法第 15 條之 1 至第 15 條之 5 有關開發許可制度規定，將轉換為本法第 24 條至第 31 條有關使用許可之規定。

使用許可制度除依本法第 24 條、第 25 條、第 26 條、第 28 條及第 29 條規定授權訂定相關子法，並應因應土地使用管制及容許使用項目進行調整，整體制度轉換過程將延伸許多執行之議題，為利未來使用許可轉換銜接更為順利，應就重要議題預為考量，並研議相關對策及法令規定。

又區域計畫法第 15 條之 1 規定許可之開發計畫，於國土計畫土地使用管制實施後，開發計畫之效力將視同經本法許可之使用許可案件，延續計畫管制精神，惟開發許可轉換為使用許可之效力、變更及後續使用的作業方式，應就轉換銜接進行檢核，並應於各程序子法訂有明確規定，以利後續遵循。

此外，未來於縣市國土計畫所劃設之城鄉發展分區第二之三類為未來發展區域中先行開發使用區域，其中所涉及之開發前管制、未來需轉換使用可能性皆為即將面對之課題；另一方面，配合既有補辦登記宗教建築、未登記工廠輔導合法化政策，皆隨時程趨近公告國土功能分區書圖日期而愈發急迫。

綜上，本研究擬採「議題導向」研究方式，彙整現行國內法規制度與存在須面對之課題，透過議題性討論、影響分析及對策研擬，就使用許可議題予以因應處理，除可檢視使用許可相關子法之後續執行外，並有利未來新舊二制之順利銜接。

二、研究目的

(一)檢視國內開發許可審查制度、國內外相關法規及案例，應用規劃理論提供未來本法使用許可子法研訂之參考。

(二)依照營建署委託研究之 15 項議題，以滾動式討論及討論會議為執行方式，提出各項議題具體建議，議題內容詳見表 1-1。

(三)統合各議題關聯子法，就規劃程序與制度可行性，給予未來制度適用執行之轉軌機制建議。

表 1-1 本案研究議題綜整表

分類項目	議題	子法關聯
收費制度	檢視使用許可之影響費	使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法
	建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式	
開發許可轉換使用許可制度之銜接	開發許可最終受理時間之合理性	–
	研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案	一定規模以上或性質特殊之土地使用認定標準 使用許可程序辦法 使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法 使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法
特殊個案之使用許可審議規則	未登記工廠整體規劃之審議原則	使用許可審議規則
	既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則	
	針對區域計畫法下之群聚甲種、丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則	
	針對區域計畫法下之群聚丁種建築用地訂定使用許可之審議原則	
	因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施	
海洋資源地區之使用許可	海洋資源地區申請使用許可案件與海岸管理法、環境影響評估法及目的事業法令規定之介面	使用許可審議規則
核發使用許可後之管理執行	使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第 2 之 2 類之土地使用管理	使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法
	使用許可用地編定方式	
	城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前之土地使用管理機制	
	使用許可後續管理及監督機制	
整體性	檢核各子法之整合性，並提出具體修正建議	詳表 1-2

貳、研究範圍與內容

一、研究範圍

本計畫研究範圍主要係以未來本法全面施行下，使用許可後續審查與管制相關規範之研擬，著重於法規制度銜接機制，其關聯範圍如下：

(一)收費制度

本類項下議題為檢視使用許可之影響費及建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式，主要出自本法第 28 第 4 項規定授權制定之收費辦法，另包含現行之農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法、山坡地開發利用回饋金繳交辦法、國際級及國家級重要濕地經營管理許可收費回饋金繳交運用辦法及產業創新條例第 34、54 條。

(二)開發許可轉換使用許可制度

關聯議題為開發許可最終受理時間之合理性及研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案，係因本法第 45 條第 3 項停止適用區域計畫法規定，併同參照現行區域計畫法第 15-4 條，及台內營字第 1020812850 號令。

(三)特殊個案使用許可審議

特殊個案議題包含對於「群聚未登記工廠整體規劃」、「既有已完成補辦登記之宗教建築」、「區域計畫法下之群聚甲種、丙種建築用地」、「區域計畫法下之群聚丁種建築用地」等四項議題訂定使用許可之審議原則；因應鄉村地區整體規劃，本研究將研訂使用許可之相關簡化措施。上述議題需參照未登記工廠輔導合法登記之工廠輔導法、補辦未登記宗教寺廟建築之使用許可審議規則(草案)、非都市土地使用管制規則對丙種建築用地之規範與全國國土計畫對鄉村地區整體開發之指導。

(四)海洋資源使用許可

海洋資源地區之審議涉及未來訂定之國土計畫使用許可審議規則(草案)、海岸管理法相關法規及子法與水下文化資產管理法規及海洋污染防治法規等管制規定。

(五)核發使用許可前、後之管理

此範圍涉及使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第 2 之 2 類之土地使用管理、使用許可用地編定方式、城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前之土地使用管理機制與使用許可後續管理及監督機制等議題。需參考與回顧本法對使用許可前相關規範，另包含全國國土計畫內容、非都市土地使用管制規則對於開發許可核發後之義務規範與未來國土計畫使用許可審議規則(草案)後續義務負擔規定。

(六)整體性法規

對未來全面施行本法之管制法規需對本法第 24 條至第 31 條訂有使用許可相關程序、辦理之規定進行檢視，其中第 24 條、第 25 條、第 26 條、第 28 條及第 29 條規定授權訂定相關子法須研究子法間的相容性，關聯子法列舉如表 1-2：

表 1-2 國土計畫法使用許可關聯子法綜整表

國土計畫法	子法類別	內容
第 24 條 第 1 項	國土計畫使用許可一定規模以上或性質特殊土地使用認定標準	一定規模以上或性質特殊之土地使用認定標準
第 24 條 第 5 項	國土計畫使用許可審查費收費辦法	審查費收費標準
第 24 條 第 7 項	使用許可程序辦法	使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項
第 25 條 第 4 項	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	使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式，及人民陳述意見之處理方式
第 26 條 第 3 項	使用許可審議規則	使用許可審議應檢附之書圖文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項
第 28 條 第 4 項	使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法	國土保育費及影響費之收費方式、費額(率)、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事項
第 29 條 第 4 項	使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法	許可使用後之程序、作業方式、負擔、公共設施項目及其他相關事項

資料來源：本研究整理

二、研究內容

(一)收費制度

本項目需檢視現行區域計畫法之影響費收費項目與未來本法之影響費收費差異，包含課徵對象、課徵基準、課徵範圍與費用用途，並依據相關學理給予後續調整之建議。另一項研究議題為國土保育費與影響費在全面施行使用許可審查後，對可能產生競合之法規進行研究，研判各種法規產生競合與否及競合程度，並對於不同競合程度給予費率減免之建議，一併建議後續課徵收取與分配方式。

(二)開發許可轉換使用許可制度

共分成兩項議題，第一項將研究開發許可最終受理時間之合理性，依現行區域計畫法下有關開發許可相關受理與審查規定，配合未來國土計畫使用管制的銜接規定，擬定出同時具有兼顧保障申請權利與法規管制效率的最終受理時間及後續審查效力規定。

另一項議題將探討制度轉換因應作為及提出相關法規草案，當中包含依區域計畫法核發之開發許可計畫案，後續於使用許可制度下之失效、廢止與變更適用規定；與核准後應繳交國土保育費與影響費之適用法規；最後對於核准後其他義務負擔法規適用建議。

(三)特殊個案使用許可審議

本議題範圍包含群聚未登工廠整體規劃、補辦登記宗教建築之審議規則、區域計畫法下老丙建使用許可審議規則與鄉村地區整體規劃之簡化措施。以上四項議題都需有對應的特別使用許可審議規範內容，因此須參酌國土計畫使用許可審議規則(草案)對以上四種情況的相關規範，並依其使用分區、規模、外部性與公共利益等因素，分別訂定不同議題所需之審議規則。

(四)海洋資源使用許可

本議題涉及海洋地區使用許可之申請、審議與後續管理機制問題，由於海洋資源地區涉及多項法令，故本議題將彙整各法令對海洋資源地區的管制、使用與保育規範，並於後續建議未來國土計畫使用許可審議規則(草案)所需補充立法事項。

(五)核發使用許可前、後之管理

本項將對於核發開發許可並劃為城鄉發展地區第 2 之 2 類土地，後續失效或廢止後之土地使用管理機制做出建議，當中參考現行區域計畫法下對於失效與廢止後的管制方式，並於該議題針對相關子法提出法規之建議。

另一議題為城鄉發展地區第 2 之 3 類土地於使用許可前之土地使用管理機制(含城鄉發展地區第 2 之 3 類使用許可前之管制、無法因應計畫指導原則執行使用許可，應如何轉型)，本研究將參酌現行立法過程、相關聯子法與未來發展可能給予管理法規建議。

有關使用許可類型核准後，應持續進行的管理與監督機制，本研究將以現行法規的監督機制為基礎，參酌國外其他管理監督機制

與各種土地使用許可類型、用途與外部性等因素，提出所需之管理監督機制建議，納入子法修法範圍。最後的使用地編定登記將會依現行登記方式，同時考量未來施行使用許可下的各種用地編定類別，提出簡化登記與兼顧明示性之建議。

(六)整體性法規

此項議題將會統整各種本法第 24 條至第 31 條項下所需訂立子法範圍予以統一性檢視，當中包含一定規模以上或性質特殊之土地使用認定標準、審查費收費標準、使用許可程序辦法、國土計畫使用許可公開展覽公聽會及民眾陳述意見處理辦法與使用許可審議規則等相關子法，本研究將對於上述法規以架構、主題與互動性檢視，並於研究報告末提出所需調整與建議內容。

參、研究方法

本案將採「議題導向」分析方法，針對使用許可各項議題進行分析與對策研擬，其研究方法如下：

一、文獻分析

本研究各議題涉及本法下不同子法規範，各子法有其先期研究，於各議題分析時將回顧先期研究，並整理相關學說爭點，委託研究如下：

(一)中華經濟研究院(2017)，國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制之探討，營建署委託之專題研究成果報告(編號：105A-042)。

(二)何彥陞等(2018)，國土計畫法使用許可收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討，營建署委託之專題研究成果報告(編號：105A-104)。

(三)賴宗裕等(2019)，委託辦理國土計畫法申請使用許可之認定標準、程序辦法及法規過渡期間管控機制，營建署委託之專題研究成果報告(編號：106A-023)。

(四)賴宗裕等(2020)，委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可後應負擔相關義務之作為程序辦法，營建署委託之專題研究成果報告(編號：107A-027，尚未結案)。

另從各所屬議題現有法規、未來施行法規與國外相關規範與案例作法，統整與比較不同法規間的差異性，並依照國內發展特色，歸納出具有立法與建議價值之制度。此外，各議題涉及不同學門領域的學說理論，本研究亦經由文獻分析與歸納分析方法，整理相關聯學理並以此檢視各議題立法合理性。

二、會議研討

由本研究團隊就所設立議題，進行背景法規、學理與資料研析後提出擬辦方向，且議題的政政策與法制研討需要不同領域專家共同研商，因此在質化分析中的焦點團體訪談法適合成為本研究的重要方法之一。這種方法的特性是可以讓研究者於有限的時間內蒐集到較大量的回饋意見，當中也包含大量的語言訊息，且這些訊息並非由研究者與訪談者或討埨者之間溝通產生。

為執行上述方法，本研究將針對各議題組成研究小組以進行策略研擬，就各議題與營建署及相關領域專家學者舉行工作會議，涉及專業領域意見諮詢或難有共識者，則召開專家學者座談會議，累計人次達 30 次以上，並採滾動式內容修正方式逐步釐清與確立該議題立法與建議方向。

三、空間分析

因本研究部分議題涉及廣泛空間層次規劃與經濟議題，較難以使用傳統質化文獻與討論方式確立具體情境，因此在該項議題本研究擬採空間分析工具及空間統計相關工具，就建物、工廠、寺廟與土地等空間特徵以適當空間分析工具進行模擬與觀測，並依統計成果進行下一階段的判讀與後續建議。

第二章檢視使用許可之影響費

壹、議題說明

依據國土計畫法第 28 條內容，經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。直轄市、縣(市)主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用；未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費。而影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律訂有同性質費用之收取者，得予減免。

為順利銜接區域計畫法開發許可制度過渡到國土計畫法之使用許可制度法律變動，順利推動國土法的土地使用管理制度，考量國土使用許可與其他法律是否重疊、競合等，並增加新制度的法律穩定性，內政部營建署於 105 年度委託逢甲大學辦理「國土計畫法使用許可收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討」研究案，就國土計畫法第 24 條第 5 項、第 28 條授權訂定有關國土計畫法使用許可收費制度進行研擬相關子法草案，並就現行其他法規應配合修正調整部分建議意見。

參酌上述委託研究案結果內容，使用許可影響費(草案)之收費項目，除海洋資源地區收取之「港埠設施影響費」外，其餘收取項目大致沿用現行開發許可影響費之收費項目與制度設計。崙此，本議題根據本案歷次工作會議決議內容，將以上述先期研究內容為基礎，針對該研究成果中各種使用影響費徵收項目、必要項目及彈性項目之合理性、下水道項目海洋資源地區港埠設施影響費內容、影響費減免機制設計等內容進行檢視，並提出建議說明。

貳、我國影響費制度文獻回顧

本研究將從使用許可影響費之法源依據出發，進而回顧、檢視區域計畫法之開發許可影響費規定以及「國土計畫法使用許可收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討」研究案內容，以作為本議題之研究基礎。

一、國土計畫法使用許可影響費法源依據

依據國土計畫法第 24 條內容，於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第 26 條規定之書圖文件申請使用許可；又依國土計畫法第 28 條內容經主管機關核發使用許可案件，直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用。有關上述影響費法源依據之法令全文綜整如下表 2-1。

表 2-1 國土計畫法使用許可影響費法源依據綜整表

條號	條文
國土計畫法第24條	於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。 前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。 第一項使用許可之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣(市)主管機關審議。但申請使用範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、興辦前條第五項國防、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致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。 變更經主管機關許可之使用計畫，應依第一項及第三項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。 各級主管機關應依第七條規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。 申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第三十條規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。 第一項及第三項至第六項有關使用許可之辦理程序、受理要件、

條號	條文
	審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。
國土計畫法第28條	經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。 直轄市、縣(市)主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用；未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費。 第一項影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免。 前三項國土保育費及影響費之收費方式、費額(率)、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項影響費得成立基金，其保管及運用之規定，由直轄市、縣(市)主管機關定之。

影響費之收取，係考量使用許可獲准後，帶來地區性之開發活動，產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，故申請人除使用許可範圍內所需公共設施應提供以自足，應對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔，故影響費為基於成長付費概念下之特別公課。特別公課係政府為達到經濟或行政領域之一定任務，對特定群體課徵額外之金錢負擔，而其收入以基金組織之方法，流向特定用途。因此，於國土計畫法第 28 條規定影響費應於期限內按收取目的用途使用，否則申請人得要求返還已繳納之影響費，以落實專款專用。

二、區域計畫法之開發許可影響費規定

區域計畫法於民國 89 年進行第一次修法，增加開發影響費徵收規定，並於民國 90 年 8 月 29 日發布實施非都市土地開發影響費徵收辦法。

依據區域計畫法第 15 條之 3 第 2 項規定，取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，將開發區內之公設用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣(市)有或鄉、鎮(市)有，並向直轄市、縣(市)政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；而開發影響費得以開發區內可建築土地抵充。

依據非都市土地開發影響費徵收辦法(以下簡稱本辦法)第 2 條定義，所稱開發影響費係指因土地開發涉及土地使用分區或使用地性質變更，而對開發區周圍產生公共設施服務水準及其他公共利益之影響，向申請開發者所徵收之費用，該徵收辦法之重點內容綜整如下所列：

(一)依照開發型態，徵收開發影響費必要或彈性項目

依據本辦法第 3 條第 2 項規定，直轄市、縣(市)主管機關徵收開發影響費應按五種開發型態，分別徵收其必要項目，或應實際需要得就所列彈性項目調整徵收之；如下表 2-2 所示。

表 2-2 非都市土地各種開發型態所應徵收開發影響費之項目

開發型態	必要項目	彈性項目
住宅使用	聯外道路、學校	地區公園、消防
工業使用	聯外道路	地區公園、消防
工商綜合使用	聯外道路	地區公園、消防
遊憩使用	聯外道路	停車場、消防
其他使用	聯外道路	停車場

資料來源：非都市土地開發影響費徵收辦法附表一

(二)依照開發影響費項目，律定計算公式

本辦法第 3 條第 2 項規定，開發影響費徵收項目計算公式如下表 2-3。

表 2-3 非都市土地開發影響費計算公式

項目	計算公式	目前考慮因素
聯外道路	C=NLM×(3.5×1000)×(CU+CL)	聯外道路興建(長度、寬度、土地成本)
學校	SIF=POP × Ss × CL	新增人口、新建學校(土地成本)
地區公園	FP=【(POP×Sp)×(CL+Cp)】	新增人口、興建公園(土地成本、建設成本)
消防	Ff=Cfe+Cf	消防設施費、運具與裝備費
公用停車場	Fparking= Ph×Cpk×D%	離尖峰、單位車位成本、容受力

資料來源：整理自非都市土地開發影響費徵收辦法附表二。

(三)變更開發計畫雖未涉及分區或使用地變更，仍須繳交開發影響費

本辦法第 3 條第 1 項但書規定，變更開發計畫有衍生開發影響費並未涉及需辦理使用分區變更或使用地變更編定異動登記者，區域計畫擬定機關應於許可變更時載明申請開發者繳交開發影響費之期限；申請開發者未於規定期限內繳交者，該處分自始不生效力。

(四)開發影響費必要項目，地方主管機關得報核調整徵收額度

本辦法第 3 條第 3 項規定，上述所列必要項目之開發影響費，直轄市、縣(市)主管機關得依下列情形之一，報經中央主管機關核定調整徵收之額度，並不得低於應徵收額度之百分之五十。

1.視地方發展計畫之需要，或配合整體國土計畫之推動。

2.開發基地位於直轄市、縣(市)區域計畫劃設之得申請設施型使用分區變更區位。

3.直轄市、縣(市)主管機關已擬具開發基地外周邊公共設施改善方案，並編列預算及時程開闢。

(五)同性質重複收取或興建完成移交徵收項目，得免徵收開發影響費

本辦法第 3 條第 4 項規定，徵收開發影響費範圍，如其他法律有同性質費用之收取或申請開發者已承諾將原應徵收項目於一定期間內興建完成並移交給當地直轄市、縣(市)，且與該管機關締結行政契約者，得免徵收開發影響費。

(六)徵收開發影響費，得以等值之開發區內可建築土地抵充

本辦法第 4 條第 1 項規定，申請開發者得以等值之開發區內可建築土地抵充開發影響費。

(七)抵充徵收開發影響費之可建築土地，其價值換算方法

本辦法第 4 條第 2 項規定，提供抵充開發影響費，區內等值可建築土地之價值，應依據區域計畫擬定機關許可當期之公告土地現值加計其土地改良費換算。

(八)開發影響費以現金繳交者，得分期繳交並於繳交期限提出證明文件

本辦法第 6 條規定，開發影響費以現金繳交者，得由直轄市、縣(市)政府訂定作業規定，採分期繳交之方式為之。至於，分期繳交之期限，第一期應於辦理分區或用地變更，申請開發土地變更編定之異動登記前完成，未分期者亦然。最後一期應於建造執照核發前完成。分期繳交者應提出銀行於規定期限內，完成繳交之證明文件。

(九)開發影響費以可建築土地抵充者，應於繳交期限完成分割移轉登記

本辦法第 5 條第 2 款規定，以開發區內可建築土地抵充者，應於申請開發土地辦理變更編定異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。

三、使用許可影響費先期研究

參酌內政部營建署於 105 年度委託逢甲大學辦理「國土計畫法使用許可收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討」研究案(以下簡稱該研究)內容，本研究將針對該研究成果中各種使用影響費徵收項目、必要項目及彈性項目之合理性、下水道項目海洋資源地區港埠設施影響費內容、影響費減免機制設計等內容進行重點回顧，作為後續探討與建議之基礎。

有關使用許可影響費之課徵項目與制度設計，該研究依國土計畫法第 28 條對影響費課徵的立法內容與立法說明，界定影響費徵收目的是為了開發行為導致計畫範圍外區域的公共設施受到額外衝擊，所為之課徵。對於徵收項目與計算方式，該研究認為基於國土計畫法與區域計畫法等新舊法銜接之際，社會大眾對外部性影響、公共設施負擔項目等存有既定印象和認知，為避免增加制度後續執行和學習磨合之交易成本，故於使用許可影響費之課徵項目與制度設計上，仍應遵循「非都市土地開發影響費徵收辦法」，其中利用開發型態來預測外部性及歸納應徵收影響費項目的作法，以及費用計算是以開發使用型態的公共設施負擔其平均興闢費用的計算方式，以人口增長、戶數或樓地板面積、交通量等計徵影響費的制度路徑與邏輯。此外基於制度慣性和社會對計徵影響費已存在且接受的認知等理由，非都市土地開發影響費中「必要項目」與「彈性項目」之制度設計，於規劃使用許可影響費制度時，予以沿用。本研究綜整其使用行為與課徵項目列表如下表 2-4。

表 2-4 國土保育費及影響費收取辦法(草案)使用行為列表

項次	使用行為	必要項目	彈性項目
1	填海造地	聯外道路	地區公園、公用停車場、消防
2	住宅社區	聯外道路、學校	地區公園、公用停車場、消防
3	工(產)業產製研發設施	聯外道路	地區公園、消防
4	工商綜合區	聯外道路	地區公園、公用停車場、消防
5	工業設施	聯外道路	地區公園、公用停車場、消防
6	商業服務設施	聯外道路	地區公園、公用停車場、消防
7	觀光遊憩旅宿設施	聯外道路	地區公園、公用停車場、消防
8	油(氣)設施	聯外道路	消防
9	能源或採礦設施	聯外道路	消防
10	高爾夫球場	聯外道路	消防
11	宗教建築	聯外道路	地區公園、公用停車場、消防
12	殯葬設施、寵物屍體處理及寵物生命紀念設施	聯外道路	公用停車場、消防
13	廢棄物處理或防治設施	聯外道路	消防
14	土石採取或處理設施、礦石開採及其設施	聯外道路	消防
15	交通設施	聯外道路	----
16	氣象通訊設施	聯外道路	消防
17	農、林、畜養生產或其必要製造、儲銷設施或動物收容設施	聯外道路	消防
18	學校	聯外道路	公用停車場、消防
19	機關(構)或館場園區設施	聯外道路	公用停車場、消防
20	溫泉井及溫泉儲槽	聯外道路	----
21	休閒農業	聯外道路	地區公園、公用停車場、消防
22	國防警消安全設施	聯外道路	----
23	水資源或滯洪池開發	聯外道路	----
24	水利設施	聯外道路	----
25	森林遊樂區	聯外道路	公用停車場、消防
26	海洋資源地區使用行為排他性使用	聯外道路	港埠設施影響費
27	海洋資源地區使用行為相容性使用	聯外道路	港埠設施影響費

有關使用許可影響費之收取與計算，其收取對象為使用許可之申請人，而收取目的為改善或增建無法內部化外部性影響之與開發相關公共設施，其中影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。而開發相關之公共設施，依使用許可之項目差異而有所不同，然無法內部化外部性影響之公共設施在認定上，包含具必要性質的聯外道路、學校以及具彈性設置之地區公園、消防、停車場、港埠設施等，本研究綜整區域計畫法開發許可影響費與該研究草案內容之差異如表 2-5，其最大差別為計算公式除考量其引入之人口、交通量、土地成本外，亦考量使用與維運成本等項目。

表 2-5 影響費課徵對象、項目、公式之新舊法對照表

開發型態		區域計畫法開發許可影響費	國土法計畫使用許可影響費(草案)
課徵對象		5 種	27 種
課徵項目		必要： ・聯外道路・學校 彈性： ・地區公園・消防・停車場	必要： ・聯外道路・學校 彈性： ・地區公園・消防・停車場 ・港埠設施影響費
公式與意義	聯外道路	C = NLM × (3.5 × 1000) ×(CU + CL) 聯外道路興建(長度、寬度、土地成本)	C =NLM × (3.5 × 1000) × (CU + CL+ CM) 聯外道路興建(長度、寬度、土地成本)
	學校	SIF=POP × Ss × CL 新增人口、新建學校(土地成本)	SIF=POP × Ss × (CL+Cb+Cm) 新增人口、新建學校(土地成本、建設成本、營運成本)
	地區公園	FP=(POP×Sp) × (CL+Cp) 新增人口、興建公園(土地成本、建設成本)	FP=(POP×Sp) × (CL+Cp+Cm) 新增人口、興建公園(土地成本、建設成本與營運成本)
	消防	Ff = Cfe + Cf 消防設施費、運具與裝備費	Ff = Cfe + Cf 消防設施費、運具與裝備費
	停車場	Fparking = Ph × Cpk × D% 離尖峰、單位車位成本、容受力	Fparking = Ph × Cpk × D% + Cm 離尖峰、單位車位成本、容受力、營運維護成本
	港埠設施影響費	無	Fport = Ff + Ph × Lag% × Cpk + Cm 消防影響費、停車需求、使用率、車位平均成本、土地營運維護成本

使用許可影響費與現行開發影響費之重點差異處，在於具有影響費返還機制，於國土計畫法第 28 條中，若課徵主管機關未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費。有關影響費減免之內容，該研究草案訂定減免影響費適用情形有下列三種情形：

1.申請使用許可基地位於直轄市、縣(市)國土計畫規定之未來發展地區。
2.申請使用許可案件經目的事業主管機關認定屬配合國家建設計畫之使用。
3.直轄市、縣(市)主管機關配合國土計畫，已擬具申請使用許可基地外周邊公共設施改善方案，並編列預算、預定開闢時程。

其理由認為如申請使用許可基地位於直轄市、縣(市)國土計轄市、縣(市)主管機關取得，興闢可降低申請案外部不經濟的公共設施之財源；倘申請人承諾自行設置或維護該公共設施，亦可達到徵收影響費目的，亦即可於基地內內部化外部性影響負擔，故仍予以沿用。

該研究考量國土計畫法受理審議已採中央、地方分別審議機制，調整徵收額度決定權應由申請案受理之主管機關及其召開之國土計畫審議會審議同意；如遇中央主管機關審議位於國土保育區申請案，則影響費相關事宜如參數等，則由地方政府會同協助審查。至於為避免調整後徵收額度過低，仍沿用「非都市土地開發影響費徵收辦法」第 3 條第 3 項規定，訂定調整後徵收額度不得低於原徵收額度之百分之五十的下限規定，以為規劃規定之未來發展地區，基於成長管理，既有低度利用之公共設施，倘須藉由指導引進人口或產業活動，抑或鼓勵集約使用，減少其他未有公設地區之開發行為，降低土地資源零星使用與浪費等公益性目的者；另外申請使用許可案件係配合國家建設計畫，如國家策略性能源或社會福利產業的發展，有正當性目的之理由者；以上與整體國土計畫之諸計畫所規範之情形，條件更加嚴格，故得以適用減免規定。至於直轄市、縣(市)主管機關配合國土計畫，已擬具申請使用許可基地外周邊公共設施改

善方案，並編列預算及時程開闢，以及其他法律有同性質費用之收取，得減免徵收使用許可影響費之規定，係為避免重複投資或重複課徵造成資源使用無效率等理由，都符合減免適用範圍。

參、國外案例—美國衝擊費實務

美國衝擊費(impact fee)實施多年，為了進行比較，本研究除了臚列美國各州衝擊費挹注公共設施項目外(如表 2-6)，並就加利福尼亞州奧克蘭市、佛羅里達州馬丁郡不同土地使用之衝擊費項目彙整如表 2-7 至表 2-9；為了實施成長管理，奧克蘭市又將全市區分為三個分區(參閱圖 2-1、圖 2-2)，其中第一分區屬於成長管制地區，第二、三分區屬於成長發展地區，成長管制地區衝擊費收取項目高於分區二、三，參閱表 2-7。為了引導發展類型的規模，馬丁郡衝擊費收取的變化有遞增而後遞減的情勢，亦有遞增的情形(參閱圖 2-3)。

表 2-6

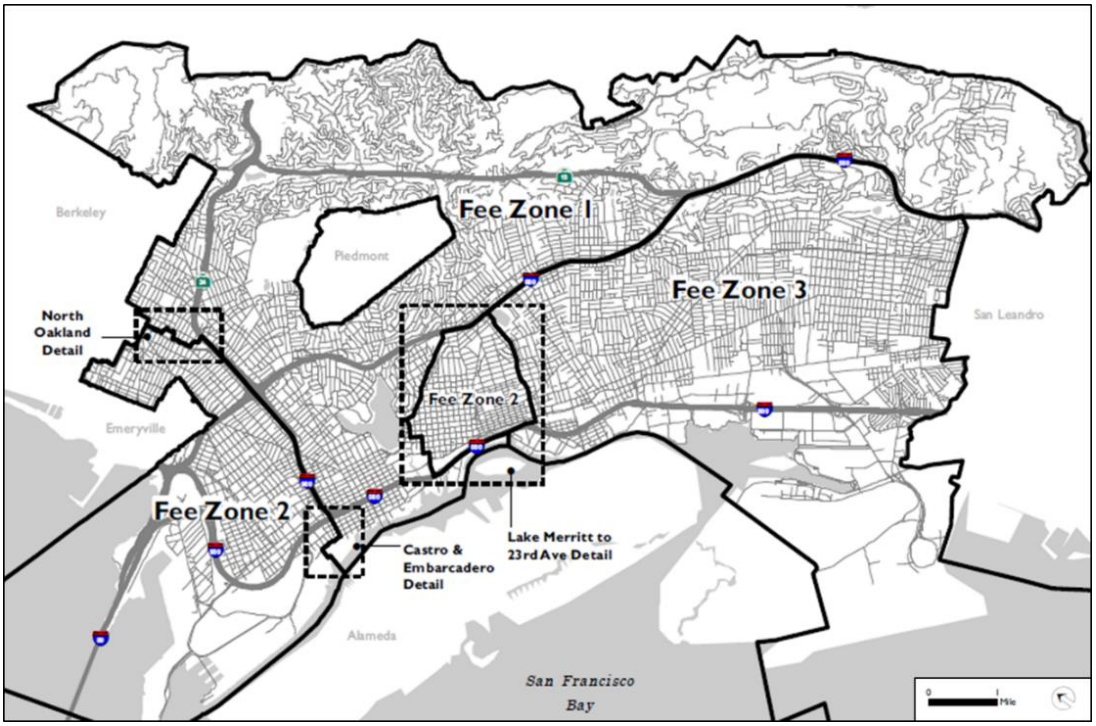


圖 2-1 美國加利福尼亞州奧克蘭市衝擊費課徵分區(1)

資料來源：City of Oakland, 2018,"Summary of City of Oakland Impact Fees".

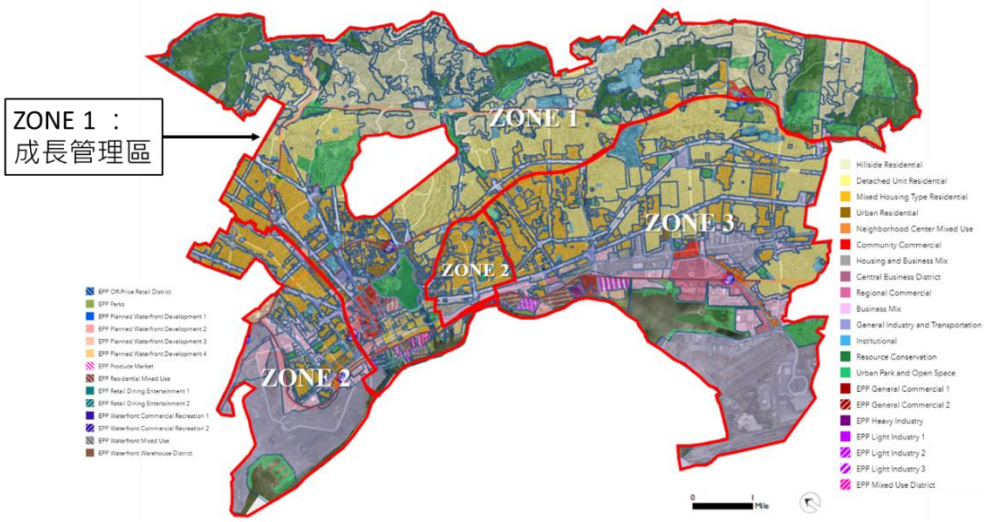


圖 2-2 美國加利福尼亞州奧克蘭市衝擊費課徵分區(2)
資料來源：City of Oakland, 2019, Planning and Zoning Map.

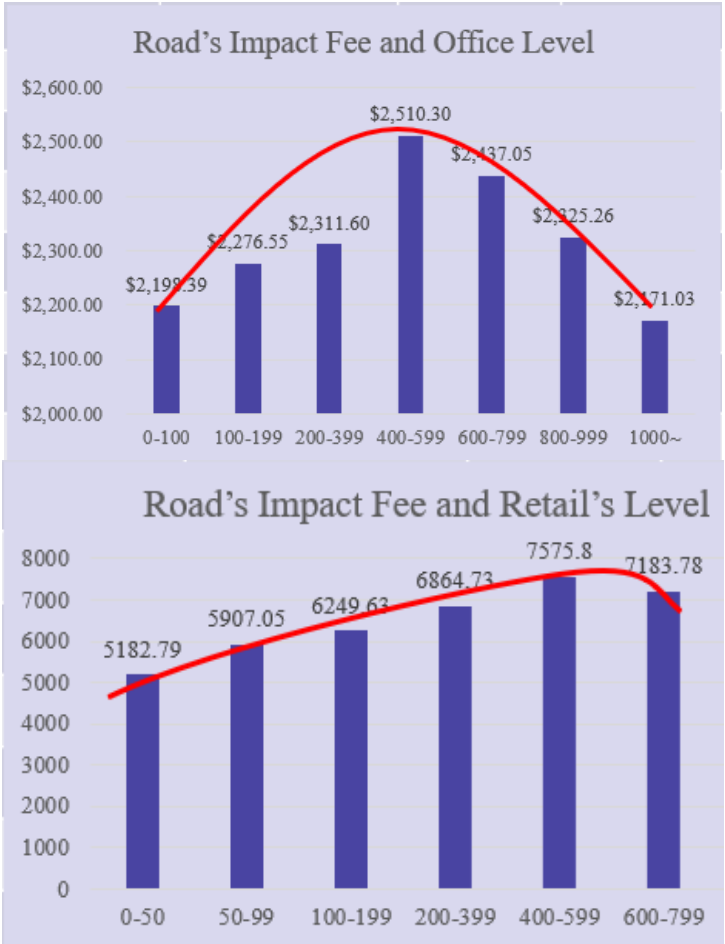


圖 2-3 美國佛羅里達州馬丁郡道路衝擊費與開發型態規模設計
資料來源：Martin County Florida, 2016；本研究整理。

表 2-6 美國各州課徵衝擊費挹注公共設施項目綜整表

洲別	道路	下水道	風災	水資源	公園	火險	警察局	圖書館	廢棄物	學校
亞利桑那(都市)	X	X								
			X	X	X	X	X	X		
亞利桑那(郡)	X	X								
			X		X	X	X			
阿肯色(都市)	X	X								
			X	X	X	X	X	X		
加州	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
科羅拉多	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
佛羅里達	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
喬治亞	X	X	X	X	X	X	X	X		
夏威夷	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
愛達荷	X	X	X	X	X	X	X			
伊利諾	X									
印第安納	X	X	X	X	X					
緬因	X	X	X		X	X			X	
馬里蘭	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
蒙大拿	X	X	X	X	X	X	X			
內華達	X	X	X	X	X	X	X			

資料來源：節錄部分州自 2017, “Developmental Impact Fees: Process, Analysis, Implementation”, Manhattan Community Board。

表 2-7 美國加利福尼亞州奧克蘭市衝擊費規定

奧克蘭 (加州)	公營住宅衝擊費			工作/住宅衝擊費	交通運輸衝擊費			資本門改善衝擊費		
目的	為了補償因開發行為而衍伸的公營住宅需求				為了補償因開發行為而衍伸的交通運輸需求			為了補償因開發行為而衍伸的公共設施改善需求		
內容	增加、改善與保留公營住宅在該都市之供給				右側人行、腳踏車與機動車輛道路			消防、警察局、圖書館、公園、遊憩與下水道設施		
住宅[1]	Zone 1	Zone 2	Zone 3		Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 1	Zone 2	Zone 3
多戶住宅	5500	4500	0	NA	750	750	710	750	250	0
連棟住宅	6500	2600	0	NA	1000	1000	1000	1000	1000	0
獨棟建築	6000	3750	0	NA	1000	1000	1000	1500	1000	0
辦公室	NA			5.44 (計劃案超過 25,000 平方英尺，每平方英尺費率)	0.85		每平方英尺費率	0		每平方英尺費率
倉庫	NA				0.35			0.65		
零售	NA			NA	0.75			0		
產業	NA			NA	0.55			0.4		
旅館	NA			NA	0.65			0.1		
機關	NA			NA	1.2			2.5		

註 1：每住宅單位。

資料來源：City of Oakland, 2018, “Summary of City of Oakland Impact Fees”, In Oakland Documents, https://www.oaklandca.gov/documents/summary-of-city-of-oakland-impact-fees.

表 2-8 美國佛羅里達州馬丁郡衝擊費規定(1)

馬丁郡	單位	道路	公共建物	執法	火險	公園	開放空間	學校	圖書館
住宅									
800 平方英尺以下	每處	$2,268	$410	$264	$208	$1,196	$540	$3,609	$439
801 至 1,100	每處	$2,293	$469	$363	$286	$1,377	$579	$5,355	$471
1,101 至 2,300	每處	$2,815	$645	$760	$599	$1,971	$661	$5,567	$537
2,301 以上	每處	$4,063	$809	$991	$780	$2,699	$755	$5,756	$614
非住宅									
旅館	每房	$2,159	$394	$341	$119	$1,058	$654		
露營公園	面積	$1,110	$273	$231	$89	$753	$491		
看護之家	每千平方英尺	$725	$228	$197	$166				$266
重症照護 (ACLF)		$282	$119	$103	$86				$266
醫療辦公室		$5,281	$238	$310	$351				
銀行		$6,241	$693	$601	$80				
銀行 (汽車通行)		$6,841	$554	$480	$80				

資料來源：Martin County Florida, 2016, “Martin County Impact Fees Effective June 20, 2016”, In Impact Fee Schedule, https://www.martin.fl.us/martin-county-services/impact-fees.

表 2-9 美國佛羅里達州馬丁郡衝擊費規定(2)

非住宅		單位	道路	公共建物	執法	火險
辦公室(平方英尺)	100,000 以下	每千平方英尺	2198.39	316.04	274.36	80
	100,000 至 199,999	每千平方英尺	2276.55	314.33	272.72	80
	200,000 至 399,999	每千平方英尺	2311.6	305.52	265.17	80
	400,000 至 599,999	每千平方英尺	2510.3	286.3	248.51	80
	600,000 至 799,999	每千平方英尺	2437.05	302.93	262.96	80
	800,000 至 999,999	每千平方英尺	2325.26	348.46	302.52	80
	1,000,000 以上	每千平方英尺	2171.03	409.87	355.86	80
零售(平方英尺)	50,000 以下	每千平方英尺	4224	424.6	368.5	309.1
	50,000 至 99,999	每千平方英尺	4919.37	616.18	534.25	319
	100,000 至 199,999	每千平方英尺	5182.79	550.98	741.94	319
	200,000 至 399,999	每千平方英尺	5907.05	496.38	678.36	319
	400,000 至 599,999	每千平方英尺	6249.63	496.38	642.69	319
	600,000 至 799,999	每千平方英尺	6864.73	451.71	811.88	319
	800,000 至 999,999	每千平方英尺	7575.8	451.71	785.68	319
	1,000,000 以上	每千平方英尺	7183.78	414.48	671.93	319
製造		每千平方英尺	1044.57	154.97	134.86	12
倉庫		每千平方英尺	1314.16	98.36	85.78	12
小型倉庫		每千平方英尺	827.48	9.93	173.6	12
一般產業		每千平方英尺	1856.96	182.1	157.74	12
加油站		每一供油座	3266.08	76.94	571.75	480.82
自動販售與保養		每千平方英尺	7071.06	550.98	749.36	92
餐廳		每千平方英尺	10570.79	550.98	2352.43	575
速食餐廳		每千平方英尺	15692.54	2481.9	2756.66	575
洗車		每千平方英尺	9570.22	992.76	1064.42	92
不含加油之便利商店		每千平方英尺	13556.27	496.38	1549.8	1302.35
含加油之便利商店		每千平方英尺	15328.27	744.57	1691.71	1421.64
藥局商店含駛入車道		每千平方英尺	1763.3	326.7	283.8	237.6
高爾夫球場		每洞	8219	431.85	1351.41	218
球場俱樂部		每千平方英尺	3151.93	310.24	444.68	373.25
網球場		每一球場	7138	124.1	99	444
碼頭		每一船道	715	7.45	186.46	18
船鎢		每一船道	150.65	7.45	47.8	18

非住宅	單位	道路	公共建物	執法	火險
郵局	每千平方英尺	4404.4	411.4	356.4	299.2
圖書館	每千平方英尺	4674.96	362.36	676.9	568.97
日間照護中心	每千平方英尺	2686.2	394.9	343.2	288.2
醫院	每千平方英尺	2132.9	496.1	430.1	361.9
禮拜堂	每千平方英尺	1347.26	124.1	188.5	158.43
電影院	每千平方英尺	10140.74	49.64	4778.42	319
小學	每千平方英尺	1769.64	243.23	440.31	370.53
國中	每千平方英尺	1695.04	208.48	419.82	351.87
高中及以上	每千平方英尺	1758.06	161.32	418.88	352.35
健身中心	每千平方英尺	4609.76	310.24	1709	444
公園	每公頃	527.24	66.05	58.21	36

資料來源：Martin County Florida, 2016, “Martin County Impact Fees Effective June 20, 2016”, In Impact Fee Schedule, https://www.martin.fl.us/martin-county-services/impact-fees.

有關下水道影響費項目，美國下水道影響費(或稱廢污水影響費(wastewater impact fee))計算的通用原則共有四個計算階段，第一是計算系統建置成本，第二是計算標準家戶當量(equivalent residential units (ERU))，第三為計算系統各組成項目的費用額度，組成項目分成污水處理廠建置費用與廢污水回收系統，第四為行政處理費用及衍生債務成本。

一個都市需要先計算未來計畫地區人口成長幅度與現有污水處理量能的差距，再依照處理缺口規劃未來需興建的污水處理廠及下水道系統建置的經費成本，最後再依總經費成本計算標準家戶當量的影響費額度。由於不同的土地使用型態產生的廢污水量互異，因此需另外計算並製成各使用類別標準家戶當量表，並以該表標準課徵下水道影響費。

以美國蒙大拿州卡利斯佩爾市(city of Kalispell)的公布資料為例，單戶住宅的 ERU 即為 1，連棟建築每戶住宅 ERU 為 0.75，商業、辦公處所與低用水產業(commercial, office and dry industrial)的影響費則依照實際使用範圍內用水設施設置量計算 ERU，用水設施包含：淋浴間(0.13)、洗碗槽(0.08)、廁所(0.05)、游泳池(0.1)與沖洗設備(0.07)等。高用水產業(wet industrial)則依照個別使用量以固定公式計算，計算內容如下。

$$\text{Impact Fee} = \frac{GPD \times SRF_c}{246} + \frac{GPD \times SRF_t[(F1 + F2 + F3 + F4) - 3]}{246}$$

GPD：預計每日下水道排放量(加侖)SRF_c：單戶家庭下水道建置費用

SRF_t：單戶家庭廢污水處理費用

$F1$~$F4$：各類排放物強度因子，依排放量計算該因子等級數值，等級數值標準依各種排放標準累計，以生化需氧量(BOD)計算為例：

等級	排放量範圍
1	0 – 215 ppm
2	216 – 430 ppm
3	431 – 645 ppm
以下等級與排放範圍類推	

$F1$：每 215ppm 生物需氧量　$F2$：每 260ppm 總懸浮微粒

$F3$：每 25ppm 總氮量　　$F4$：每 4.5ppm 總磷量

肆、研究建議

綜整使用許可影響費(草案)之收費項目，除海洋資源地區收取之「港埠設施影響費」外，其餘收取項目大致沿用現行開發許可影響費之收費項目與制度設計。崙此，本節將根據本案歷次工作會議決議內容，以上述前列文獻回顧與國外案例內容為基礎，針對該研究成果中各種使用影響費徵收項目、必要項目及彈性項目之合理性、下水道項目海洋資源地區港埠設施影響費內容、影響費減免機制設計等內容進行檢視，並提出建議說明。

一、影響費收取項目

(一)收取項目之必要與彈性分類設計合理性

依據司法院釋字第四二六號解釋，特別公課與稅捐不同，稅捐係以支應國家普通或特別施政支出為目的，以一般國民為對象，課稅構成要件須由法律明確規定，凡合乎要件者，一律由稅捐稽徵機關徵收，並以之歸入公庫，其支出則按通常預算程序辦理；特別公課之性質雖與稅捐有異，惟特別公課既係對義務人課予繳納金錢之負擔，故其徵收目的、對象、用途應由法律予以規定，其由法律授權命令訂定者，如授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。

參照國土計畫法第 28 條立法理由解釋內容，影響費之收取，則係考量使用許可獲准後，帶來地區性之開發活動，產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，故申請人除使用許可範圍內所需公共設施應提供以自足，應對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔，故影響費為基於成長付費概念下之特別公課。

依據國土保育費及影響費收取辦法(草案)第 9 條內容，直轄市、縣市主管機關徵收影響費之徵收項目，分為必要項目與彈性項目，並授權由地方主管機關視實際需要，調整彈性徵收項目。再參國土保育費及影響費收取辦法(草案)第 10 條內容，必要項目之影響費，直轄市、縣市主管機關認定者，得調整徵收額度。

特別公課係政府為達到經濟或行政領域之一定任務，對特定群體課徵額外之金錢負擔，其收入以特別基金之方法，流向特定用途。

本研究認為影響費之定性既明確界定為特別公課，其收取係為是申請人對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔，自當應將所有可能產生之公共設施之衝擊項目列入考量，而不宜於制度中即以「必要項目」與「彈性項目」設計，任地方主管機關忽視實際可能產生衝擊之項目。

對比本議題前所節列舉美國影響費課徵做法，並無設計彈性項目之機制，所需課徵費用按開發面積、使用型態或分區依法繳納，具有一致性與公平性。再參前述國土保育費及影響費收取辦法(草案)第 10 條內容，僅必要項目可視地方發展計畫之需要，或配合整體國土計畫推動等理由報請減徵，而彈性項目則係由地方政府視個案情形決定收取與否，一旦決定收取，並無減徵之規定，此處邏輯亦似有差謬。

影響費制度於區域計畫法與國土計畫法最大的差別即在於返還機制之有無。參酌國土計畫法第 28 條第 2 項內容，直轄市、縣(市)主管機關收取影響費後，應於一定期限內按徵收項目用途使用，若直轄市、縣(市)主管機關未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳交之影響費。

綜上所述，本研究認為使用許可影響費之徵收項目，應廢除分列為必要項目與彈性項目之制度設計，依該使用項目可能之公共設施之衝擊項目列為「徵收項目」，依各案實際對範圍外公共設施產生負面外部性程度於使用許可審查過程中進行核算，若有符合減徵之認定標準或於收取後須返還之情形，再依循有關辦法辦理，方符合影響費為基於成長付費概念之立法初衷。

(二)下水道項目

有關影響費收取項目是否參照國外案例增設下水道項目議題，本研究參酌下水道法、下水道法施行細則、專用下水道建設費徵收辦法、水污染防治法、水污染防治法施行細則等內容進行分析是否有重複收取之問題以下說明。

1.下水道法建設費

參照下水道法第 8 條內容：「政府機關或公營事業機構新開發社區、工業區或經直轄市、縣(市)主管機關指定之地區或場所，應設置專用下水道，由各該開發之機關或機構建設、管理之。私人新開發社區、工業區或經直轄市、縣(市)主管機關指定之地區或場所，應設置專用下水道。但必要時，得由當地政府、鄉(鎮、市)公所或指定有關之公營事業機構建設、管理之。其建設費依建築基地及樓地板面積計算分擔之。前項應分擔之建設費於申請核發建造執照時，向各該建築物起造人徵收之。」

再參下水道法施行細則第 4 條內容，前述所稱新開發社區、工業區，係指符合下列條件之地區，其申請開發時經主管機關認定其開發完成時公共下水道尚無法容納其廢污水者：

表 2-10 下水道法特定地區條件綜整表

類別	條件
新開發社區	可容納五百人以上居住或總計興建一百住戶以上之社區。 其人口計算基準如為實施都市計畫地區以建築物污水處理設施設計技術規範所定使用人數方式計算。實施都市計畫以外地區以每人使用三十平方公尺之樓地板面積計算
新開發工業區	1.政府機關、公民營事業機構開發供事業設廠之地區。 2.事業於政府依法劃設供工業使用之土地設廠，其基地面積達二公頃以上者。

資料來源：本研究整理。

2.下水道使用費

下水道使用費係依「使用者付費」為原則，對使用污水下水道之特定對象收費。所收費用作為污水下水道之操作維護、營運管理成本。

依據下水道法第 26 條內容，用戶使用下水道，應繳納使用費；使用費計算公式及徵收辦法，由直轄市、縣 (市) 主管機關擬訂，報請中央主管機關核定之，其計收方式如下：

(1)按下水道用戶使用自來水及其他用水之用量比例計收。

(2)按下水道用戶排放之下水水質及水量計收。

(3)其他經主管機關核定之方式。

3.水污染防治費

水污染防治費之徵收目的係在經濟誘因下促使污染產生者減少污染排放量，徵收之水污費將專款專用於污染整治、水質監測、水質改善、處理設施建設、研究發展及公共污水下水道系統建設等各項水污染防治工作。參酌水污染防治法第 11 條內容，中央主管機關與地方政府徵收對象有所不同，中央主管機關針對對於排放廢(污)水於地面水體之事業及污水下水道系統(不含公共污水下水道系統及社區專用污水下水道系統)，應依其排放之水質水量或依中央主管機關規定之計算方式核定其排放之水質水量，徵收水污染防治費。地方政府應對依下水道法公告之下水道使用區域內，未將污水排洩於下水道之家戶，徵收水污染防治費。

而依水污染防治法第十一條第八項規定訂定之「事業及污水下水道系統水污染防治費收費辦法」第 4 條內容，則對上述徵收對象有更詳細說明，徵收對象綜整表格如下表 2-11。

表 2-11 事業及污水下水道系統水污染防治費徵收對象綜整表

第一階段	第二階段	第三階段
自中華民國 104 年 5 月 1 日起	自中華民國 106 年 1 月 1 日起	自中華民國 108 年 1 月 1 日起
• 畜牧業以外之事業 • 工業區專用污水下水道系統(含石油化學專業區、科學園區、農業生物技術園區及其他工業區等)	• 畜牧業	• 其他指定地區或場所專用污水下水道系統

資料來源：本研究整理。

4.小結

綜上所述，本研究綜整下水道法以及水污染防治法法定所列課徵費用如下表 2-12。依現行制度，下水道之建設管理與水污染之防治皆已有權責主管機關及相關費用課徵規定。參酌下水道法施行細則第 5 條內容依本法第八條規定應設置專用下水道之地區或場所，於設置專用下水道前應檢附專用下水道規劃及設計圖說等資料，申請該管主管機關核准，始得施工；完工後，須經下水道主管機關查驗合格，始得使用。在前項地區或場所內興建建築物，應於專用下水道完工經查驗合格後，始得核發使用執照。而有關下水道之建設費用將於申請核發建造執照時，向各該建築物起造人徵收之。未來配合使用許可後續義務負擔之取得使用執照年限制度，申請人自得依循相關規定完成下水道之負擔義務，因此本研究建議不納入國土保育費及影響費之收取項目，使用許可案件依國土計畫法第 28 條徵收國土保育費及影響費後，如該許可案件之後續開發符合下水道法及其施行細則所訂之專用下水道建設性質，續依下水道法第 8 條辦理徵收，以避免重複收取之問題。

表 2-12 下水道法與水污染防治法課徵費用綜整表

項目	下水道建設費	下水道使用費	水污染防治費
徵收目的	針對私人新開發社區、工業區或經直轄市、縣(市)主管機關指定之地區或場所，且必要時由「當地政府、鄉(鎮、市)公所或指定有關之公營事業機構建設、管理之專用下水道。」	支付下水道之維護管理成本	利於水污染防治工作
徵收對象	起造人	使用下水道之用戶。	• 中央機關：排放廢(污)水於地面水體之事業及污水下水道系統。 • 地方政府：針對依下水道法公告之下水道使用區域內，未將污水排洩於下水道之家戶。

資料來源：本研究整理。

(三)港埠設施影響費

參酌何彥陞等(2018)對於海洋資源地區的影響費課徵分成兩種使用類型，分別為海洋資源地區使用行為排他性使用與海洋資源地區使用行為相容性使用，但兩者在草案內規範的必要項目只列聯外道路，彈性項目只列港埠影響費，故並無實際課徵影響費而需區分的效果。再檢視使用許可影響費(草案)中海洋資源使用項目之港埠設施影響費內涵(參表 2-13)，可知其實際即為消防影響費以及經「延時使用提供率」調整之公用停車場影響費之加總，與其他陸域收取之影響費差異並不大。

表 2-13 港埠設施影響費內容整理表

公式	Fport=Ff +Ph×Lag%×Cpk+Cm Ff=Cfe+Cf
定義	Fport：港埠設施影響費，計算至新臺幣單位千元。港埠設施影響費係考量因海象條件不佳造成無法出車，延時使用港埠範圍內不具排他性之公共資源及其設施，以及因應海域使用消防需求。 Ff：消防影響費，計算至新臺幣單位千元。海洋資源地區使用行為，不論其使用既有港埠或自行興闢工作碼頭，港埠設施基地，仍須符合「直轄市、縣(市)消防機關員額設置基準」附註 1.(1)分隊設置以消防車 5 分鐘能到達者、(2)服務面積 9 平方公里；但郊區得視狀況酌予放寬服務面積。不符合上述規定者須繳交影響費負擔之。 Cfe:消防設施費(如土地、廳舍及相關附屬辦公設備等)，計算至新臺幣單位元。按使用港埠設施或工作碼頭面積，每平方公尺 100 元計算。 Cf：消防運具與裝備費(含避難和維生設備)，計算至新臺幣單位元。根據直轄市、縣(市)災害防救計畫，關於海難災害防救對策之整備專章，避難和維生設備應有飲水、食品、寢具、衣物、照明、帳蓬、炊事、藥物、醫療器材、消毒、防疫藥品、臨時廁所、臨時廢棄物掩埋地點、發電機等(由直轄市、縣(市)主管機關依據該轄地方特性需求與所需分隊規模及設備種類、數量計算之)。 Ph：申請案尖峰停車需求量。 Cpk：單位車位成本，參考直轄市、縣(市)停車管理單位之維護業務經費編列或招標資料訂定。 Lag%：延時使用提供率%。應於各級國土計畫審議會審議過程，參酌各該申請案之使用計畫，海域使用範圍全年延遲出海作業天數所占比例設定之。 Cm：使用許可範圍之單位土地營運維護成本，由直轄市、縣(市)主管機關決定之；應編列至少一年的營運維護成本。(新臺幣元／平方公尺)

查「國土計畫法使用許可收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討」研究案結案報告第 201 頁至 202 頁原文節錄如下：

據「美國港埠權威協會(American Association of Port Authorities,AAPA)」資料，港埠(Port)是一個專業且整體的複雜作業系統，個別設施難以單獨運作。相關設施包含碼頭、船席或船渠、護墊、通棧、岸肩、倉儲、行政管理中心、旅客及運務大樓、關稅大樓、修船塢、海岸巡防、保安、消防、能源及電力(通信)設備、裝卸作業機具設備、導航與安全設施，以及港灣(Harbor)之迴船池與錨泊區、海岸防護設施如防波堤、丁壩、護岸。

因此，前述海洋資源地區使用許可的外部影響負擔，或可分別計算出影響費額，如聯外道路、公用停車場、消防等再行加總，亦可因港埠設施具有整體性，以港埠設施為徵收項目，藉以弭補無法單獨計算潛在的公設費用。

依前列節錄內容末段「前述海洋資源地區···藉以弭補無法單獨計算潛在的公設費用。」，本研究認為其論述與其研究結果似相矛盾。檢視使用許可影響費(草案)中海洋資源使用項目之港埠設施影響費內涵，可知其實際即為消防影響費以及經「延時使用提供率」調整之公用停車場影響費之加總，其雖使用港埠設施影響費之名為徵收項目，但依其公式內涵檢視並無其論述之「弭補無法單獨計算潛在的公設費用」之效，「港埠設施影響費」徒有其名。既如此，本研究建議刪除港埠設施影響費之名避免混淆，改分列消防影響費以及公用停車場影響費即可。

有關公用停車場影響費公式中之「延時使用提供率」之論述，「全年延遲出海作業天數所占比例」之定義與計算方式皆不明，本研究認為海洋資源使用項目之公用停車場影響費實質應與其他使用項目如土石採取、能源或採礦設施項目之公用停車場影響費並無不同，因此建議調整刪除所謂「延時使用提供率」之計算方式，採行與其他陸域使項目相同之公用停車場影響費。本研究檢視現有港埠之使用相關費用，其中臺灣港務公司按現行規定，所屬各港務分公司自營負責港埠，皆訂有港埠設施使用租金，以高雄港為例皆已訂

有港灣、棧埠、貨櫃棧埠、客船港埠、停車費等業務費費率來收取費用，作為攤提折舊回收營維成本、增建及改善港埠設施之用。因此海洋資源使用項目屆時若為使用前開既有港埠無須另行徵收影響費來增建及改善公共設施，避免重複收取性質相同的費用。其中，「風力發電」、「海底電纜或管道」案件多以港埠作為進出動線，其使用過程係已繳交前述港埠設施使用租金相關費用，以做為改善港埠設施之用。其與影響費之目的，因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔類似，因此建議若為使用前開既有港埠者，應無需再列入影響費課徵項目。

此外，有關消防影響費該結案報告中認為「海洋資源使用之消防資源負擔係屬不預期必然發生的費用，徵收性質傾向於備而不用，故列為彈性徵收項目，非必要項目。」本研究認為今日無論實際是否發生海象條件突變或者是否發生海難之情況，平日有關防災、救災之資源投入為必然發生之成本，不應以是否實際使用其資源判斷是否徵收。

離岸風電為國家重要能源政策，依據經濟部離岸風電潛力場址容量分配區域規劃中，臺灣北部區域與中南部區域所選定的離岸風電潛力場址均屬近岸水域。臺灣海峽天然地形所造成的澎湖水道，南北往來船舶密度甚高，為航運交通流聚集區，且臺灣位於颱風常經處，未來在離岸風電海域之多元利用中，可能造成使用衝突或災害、海難的發生。依據 109 年「中央災害防救會報第 40 次會議記錄」內容，離岸風電將納入海難災害防救業務計畫事宜，明確離岸風場分工界面，未來交通部會主責海難災害防救，經濟部負責指定離岸風電為公共事業，為預防離岸風電相關災害發生，由經濟部督導離岸風電業者建立整體安全管理機制，依災害防救法，並請業者擬定「公共事業災害防救業務計畫」，完善風險管理。而國家海洋研究院亦於 109 年度委託辦理「離岸風電海域防救災規劃策略研究委託專業服務案」，以研擬離岸風電海域各類型或複合性災害的處置策略，提出相關因應措施之規劃。參酌前表中消防影響費公式內涵，本研究建議該公式中 Cf 值屆時應參考相關研究結果進行調整修正。

(四)小結

綜上所述，本研究綜整影費費之收取項目調整建議如下表 2-14，該表首先將使用許可影響費(草案)中原先 27 種使用行為的分類與使用許可一定規模及性質特殊認定標準使用計畫性質最新內容進行對照，後依本研究建議合併原草案之「必要項目」與「彈性項目」為「徵收項目」，並將其調整刪除項目以文字使用刪除線標示；調整增加之項目於文字加底線標示，並於最右欄位說明調整原因。

表 2-14 使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)使用性質與國土保育費及影響費收取辦法(草案)使用行為對照與調整建議表

使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)			國土保育費及影響費收取辦法(草案)		
使用性質		容許使用項目	使用行為	課徵項目	說明
一	工(產)業產製研發	工業區(41 工業設施、42 工業社區)	工(產)業產製研發設施	聯外道路、消防	
		工商綜合區	工商綜合區	聯外道路、公用停車場、消防	
		71 工廠管理輔導法規定之未登記工廠群聚地區	工(產)業產製研發設施	聯外道路、消防	
		71 工廠管理輔導法規定之工廠使用	工(產)業產製研發設施	聯外道路、消防	
		43 生物科技產業設施	工業設施	聯外道路、消防	
		34 鹽業設施	工業設施	聯外道路、消防	
		35 窯業使用及其設施	工業設施	聯外道路、消防	
		33 自然泉飲用水包裝設施	工業設施	聯外道路、消防	
二	商業	20 零售設施	商業服務設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		21 批發設施	商業服務設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		22 倉儲設施	商業服務設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		23 辦公處所	商業服務設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		24 營業處所	商業服務設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		25 餐飲設施	商業服務設施	聯外道路、公用停車場、消防	

使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)			國土保育費及影響費收取辦法(草案)		
三	農業	10 農作產銷設施	農、林、畜養生產或其必要製造、儲銷設施或動物收容設施	聯外道路、消防	
		11 水產設施	農、林、畜養生產或其必要製造、儲銷設施或動物收容設施	聯外道路、消防	
		12 畜牧設施	農、林、畜養生產或其必要製造、儲銷設施或動物收容設施	聯外道路、消防	
		17 動物保護相關設施	農、林、畜養生產或其必要製造、儲銷設施或動物收容設施	聯外道路、消防	
		5 森林遊樂設施	森林遊樂區	聯外道路、公用停車場、消防	
		16 休閒農業設施	休閒農業	聯外道路、公用停車場、消防	
		13 農業科技設施	農、林、畜養生產或其必要製造、儲銷設施或動物收容設施	聯外道路、消防	
四	觀光遊憩	26 旅館	觀光遊憩旅宿設施	聯外道路、~~地區公園~~、公用停車場、消防	觀光遊憩使用為短期消費行為，並無久住目的，且其為開放一般民眾使用，故無地區公園之需求
		27 觀光遊憩管理服務設施	觀光遊憩旅宿設施	聯外道路、~~地區公園~~、公用停車場、消防	觀光遊憩使用為短期消費行為，並無久住目的，且其為開放一般民眾使用，故無地區公園之需求
		29 戶外遊憩設施	觀光遊憩旅宿設施	聯外道路、~~地區公園~~、公用停車場、消防	觀光遊憩使用為短期消費行為，並無久住目的，且其為開放一般民眾使用，故無地區公園之需求
		29 高爾夫球場	高爾夫球場	聯外道路、消防	

使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)			國土保育費及影響費收取辦法(草案)		
五	宗教	32 宗教建築	宗教建築	聯外道路、~~地區公園~~、公用停車場、消防	宗教建築為短期使用行為，並無久住目的，且其為開放一般民眾使用，故無地區公園之需求
六	住宅	19 住宅	住宅社區	聯外道路、學校、地區公園、公用停車場、消防	
七	運輸	37 貨櫃集散設施	交通設施	聯外道路	
		48 運輸設施	交通設施	聯外道路	
		60 運輸服務設施	交通設施	聯外道路	
		61 停車場	交通設施	聯外道路	
八	能源	51 油(氣)設施	油(氣)設施	聯外道路、消防	
		52 電力設施	能源或採礦設施	聯外道路、消防	
		53 再生能源相關設施	能源或採礦設施	聯外道路、消防	
九	水利	2 水源保護設施	水資源或滯洪池開發	聯外道路	
		9 農田水利設施	水利設施	聯外道路	
		54 自來水設施	水資源或滯洪池開發	聯外道路	
		55 水利設施	水利設施	聯外道路	
		56 其他經河川或排水管理機關核准者	水利設施	聯外道路	
		水庫、滯洪池	水資源或滯洪池開發	聯外道路	
十	機關(構)或場館園區	38 職業安全衛生教育訓練術科場地及技術士技能檢定等相關設施	機關(構)或館場園區設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		59 郵政設施	機關(構)或館場園區設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		62 行政設施	機關(構)或館場園區設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		63 文化設施	機關(構)或館場園區設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		64 教育設施	機關(構)或館場園區設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		65 衛生設施	機關(構)或館場園區設施	聯外道路、公用停車場、消防	

使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)			國土保育費及影響費收取辦法(草案)		
		66 社會福利設施	機關(構)或館場園區設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		64 學校	學校	聯外道路、公用停車場、消防	
十一	環保	57 廢棄物清除處理設施	廢棄物處理或防治設施	聯外道路、消防	
		58 廢(污)水處理設施	廢棄物處理或防治設施	聯外道路、消防	
十二	砂石與土石方	33 砂土石碎解洗選加工設施	土石採取或處理設施、礦石開採及其設施	聯外道路、消防	
		36 營建剩餘土石方處理設施	土石採取或處理設施、礦石開採及其設施	聯外道路、消防	
十三	殯葬	69 骨灰(骸)存放設施、禮廳及靈堂	殯葬設施、寵物屍體處理及寵物生命紀念設施	聯外道路、公用停車場、消防	
十四	國防	67 國防設施	國防警消安全設施	聯外道路	
十五	填海造地	填海造地	--	--	--
十六	能源	石油煉製及其必要附屬設施	油(氣)設施	聯外道路、消防	
十七	採礦及土石採取	6 採礦(含石油、天然氣礦)及其相關設施	能源或採礦設施	聯外道路、消防	
		7 採取土石及其相關設施	土石採取或處理設施、礦石開採及其設施	聯外道路、消防	
十八	殯葬	69 公墓	殯葬設施、寵物屍體處理及寵物生命紀念設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		69 殯儀館	殯葬設施、寵物屍體處理及寵物生命紀念設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		69 火化場	殯葬設施、寵物屍體處理及寵物生命紀念設施	聯外道路、公用停車場、消防	
		18 寵物生命紀念設施	殯葬設施、寵物屍體處理及寵物生命紀念設施	聯外道路、公用停車場、消防	

使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)			國土保育費及影響費收取辦法(草案)		
十九	環保	57 廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場及廢棄物焚化處理廠	廢棄物處理或防治設施	聯外道路、消防	
二十	非生物資源利用	深層海水資源利用及設施 海水淡化設施	海洋資源地區使用行為	聯外道路、~~港埠設施影響費~~、公用停車場、消防	請參本議題第五節港埠設施影響費建議內容。
二十一	工程相關使用	海底電纜或管道	海洋資源地區使用行為	聯外道路、~~港埠設施影響費~~、公用停車場、消防	請參本議題第五節港埠設施影響費建議內容。
二十二	非生物資源利用	海洋溫差發電設施 潮汐發電設施 風力發電設施 波浪發電設施 海流發電設施 土石採取設施 採礦相關設施(含海域石油礦)	海洋資源地區使用行為	聯外道路、~~港埠設施影響費~~、公用停車場、消防	請參本議題第五節港埠設施影響費建議內容。
二十三	港埠航運	港灣及其設施	海洋資源地區使用行為	聯外道路、~~港埠設施影響費~~、公用停車場、消防	請參本議題第五節港埠設施影響費建議內容。
二十四	環境廢棄物排放或處理	環境廢棄物棄置、排放或處理	海洋資源地區使用行為	聯外道路、~~港埠設施影響費~~、公用停車場、消防	請參本議題第五節港埠設施影響費建議內容。
二十五	工程相關使用	其他工程	海洋資源地區使用行為	聯外道路、~~港埠設施影響費~~、公用停車場、消防	請參本議題第五節港埠設施影響費建議內容。

二、影響費減免機制設計

依據國土計畫法第 6 條有關國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區和海洋資源地區之規劃基本原則如下：「國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用；農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展；城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施；海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序；土地使用應兼顧環境保育原則。」因此，如何利用收取機制的設計達到土地使用公平及有效率的管制是重要的議題。

參照國土計畫法第 28 條內容，明定使用許可案件應收取國土保育費及影響費，且如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律訂有同性質費用之收取者，得予減免。然依前述內容授權訂定之國土計畫法保育費及影響費徵收辦法(草案)第 10 條內容，隨各直轄市、縣(市)國土計畫審議進程發展已不符政策標的。崙此本研究將依循國土計畫法立法原意以及全國國土計畫有關指導內容，檢視該草案內容，從城鄉優先發展順序以及公共服務性質兩方面進行論述，並提出草案條文修正建議。

(一)符合城鄉優先發展順序者

參酌影響費徵收辦法(草案)第 10 條內容中羅列之可經直轄市、縣市主管機關認定後得調整徵收額度之情形第一項為申請使用許可基地位於直轄市、縣(市)國土計畫規定之未來發展地區。然參詳目前各直轄市、縣(市)國土計畫內容，若以其規劃之未來發展地區作為認定影響費減免標準之一，似有過度寬鬆反造成無差別減免之情況發生。參照全國國土計畫第 5 章第 2 節成長管理策略之城鄉發展優先順序有關指導內容，直轄市、縣(市)國土計畫應具體指出各該城鄉發展空間之發展優先順序，其優先順序原則如下：

1.既有都市計畫內之都市發展用地；原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區：以區內低度發展、無效供給地區之再利用為優先，推動更新地區、整體開發地區次之。
2.既有都市計畫內農地：非屬農業發展地區第五類之農地(詳全國國土計畫第八章、第二節、壹、三)。
3.屬於 5 年內有具體需求，且符合城鄉發展地區第二類之三劃設條件之地區(詳全國國土計畫第八章、第二節、壹、四)，並以鄰近既有都市計畫、原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、產業園區、開發許可地區周邊地區者為優先。屬興辦國防、行政院核定之重大建設或緊急救災安置需要者，得免依上開城鄉發展優先順序辦理。

考量減免影響費實有降低或免除申請案原應負擔外部性影響所衍生公共設施等效果，具有實質「獎勵」該申請使用行為之意涵，故合於減免適用條件應更為嚴格認定，本研究建議調整該草案有關「未來發展地區」認定內容為「符合城鄉優先發展順序者」，其餘非列為「符合城鄉優先發展順序者」之地區，則不適用減免規定，條文具體調整建議請參表 2-15。

(二)屬公共服務性質者

參閱使用許可一定規模以上或性質特殊之土地使用認定標準(草案)內容，部分使用計畫係屬為維護國家安全、重大災害防治、促進經濟發展、提升公共醫療、衛生、教育品質等具有正面外部性之公共服務。在當今社會，不論為因應全球氣候災害變遷、潛在戰爭威脅或科技的迅猛發展和知識經濟的勃興，國防、防災、教育、醫療、文化等公共設施服務在經濟社會發展中的作用越來越重要，然具有公共設施服務性之使用計畫於現行影響費減免機制設計中，無法將其促進社會公平正義、維護社會和諧穩定之正面外部性納入考量。崙此，本研究建議針對如水利使用、能源使用、國防使用以及水資源或滯洪池開發等，屬於興闢公共設施、公用事業、社會福利、醫療保健、教育文化事業或其他公共建設所必要之設施，經直轄市、縣市主管機關認定，亦可為影響費考量減免情形之一。

表 2-15 國土計畫法保育費及影響費徵收辦法(草案)第 10 條修正建議表

第十條原條文	修改建議
前條附表五所列必要項目之影響費，直轄市、縣市主管機關認有下列情形之一者，得調整徵收額度。但不得低於應徵收額度之百分之五十： 一、申請使用許可基地位於直轄市、縣(市)國土計畫規定之未來發展地區。 二、申請使用許可案件經目的事業主管機關認定屬配合國家建設計畫之使用。 三、直轄市、縣(市)主管機關配合國土計畫，已擬具申請使用許可基地外周邊公共設施改善方案，並編列預算、預定開闢時程。 符合前項第二款規定之情形者，申請人應提供目的事業主管機關核准或許可之證明文件。 第一、二項收費範圍之內容，申請人已承諾將其應徵收項目於一定期間內興建完成並移交給當地直轄市、縣(市)，且與該管機關締結行政契約並經公證者，得減免徵收影響費。	前條附表五所列之影響費，直轄市、縣市主管機關認有下列情形之一者，得調整徵收額度。但不得低於應徵收額度之百分之五十： 一、申請使用許可基地區位符合直轄市、縣(市)國土計畫依全國國土計畫第 5 章第 2 節成長管理策略之城鄉發展優先順序指導內容規劃之發展優先順序區位。 二、申請使用許可案件經目的事業主管機關認定屬配合國家建設計畫之使用。 三、直轄市、縣(市)主管機關配合國土計畫，已擬具申請使用許可基地外周邊公共設施改善方案，並編列預算、預定開闢時程。 四、興闢公共設施、公用事業、社會福利、醫療保健、教育文化事業或其他公共建設所必要之設施，經直轄市、縣市主管機關認定者。 符合前項第二款規定之情形者，申請人應提供目的事業主管機關核准或許可之證明文件。 前條第二項收費範圍之內容，申請人已承諾將其應徵收項目於一定期間內興建完成並移交給當地直轄市、縣(市)，且與該管機關締結行政契約並經公證者，得減免徵收影響費。

第三章開發許可最終受理時間之合理性

壹、議題說明

依據國土計畫法第 45 條第 3 項規定，直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。於區域計畫法不再適用前，針對已在審議程序中案件或欲申請開發許可案件，為讓區域計畫擬定機關有充分辦理查核與審議作業之時間，中央主管機關應訂定最終受理申請時間(含辦理程序方式，如：公告、令等)。

貳、開發許可案例現況分析

一、開發許可態樣

為了訂定最終受理申請時間，本議題擬就區域計畫法開發許可實際審查時間與法定時間作比較。首先針對區域計畫開發許可 1443 案中，區分為掛件後審理中、已許可、廢止許可、已駁回或撤回案件四大態樣，整理參如表 3-1。有關審理中的 115 件開發許可案，本研究再就開發態樣、處數、規模與送件時間，分為新開發與變更案審理如表 3-2。

表 3-1 開發許可案態樣統計表

開發許可案態樣	案件數量
掛件後審理中案件	115
已許可案件	1,138
廢止許可案件	54
已駁回或撤回案件	136
總計	1,443

註：有關失效案件，現有資料無法判斷。

資料來源：本研究整理自營建署「非都市土地開發審議作業輔助系統」，查詢日期：108 年 10 月 22 日。

2016-2019 年尚在審查中案件共 38 件(新開發案和變更案各佔 19 件)，以住宅社區 14 件為最多(新開發案 3 件，變更案 11 件)，工業區 13 件(新開發案 8 件，變更案 5 件)和風景區及遊憩設施區 13 件次之。

表 3-2 開發許案審理中屬於新開發案與變更案之態樣統計表

面積：公頃

開發許可案類型		2005 年以前		2006-2010		2011-2015		2016-2019		總計	
		A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
住宅社區	處數	1	0	0	2	1	4	1	5	3	11
	平均面積	25.13	0.00	0.00	14.83	10.26	28.64	14.21	34.95	16.53	29.00
工業區	處數	0	0	1	0	2	1	5	4	8	5
	平均面積	0.00	0.00	5.64	0.00	180.27	20.01	14.52	9.11	54.85	11.31
風景區及遊憩設施區	處數	0	0	1	0	0	4	4	4	5	8
	平均面積	0.00	0.00	9.95	0.00	0.00	10.13	38.35	20.13	32.67	15.13
學校	處數	0	0	0	0	0	3	0	4	0	7
	平均面積	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.65	0.00	24.37	0.00	18.06
公共設施及公用事業	處數	0	0	0	0	1	0	1	1	2	1
	平均面積	0.00	0.00	0.00	0.00	14.50	0.00	6.94	124.03	10.27	124.03
高爾夫球場	處數	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
	平均面積	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	26.76	0.00	20.38	0.00	24.63
宗教園區	處數	0	0	0	0	1	2	2	0	3	2
	平均面積	0.00	0.00	0.00	0.00	4.48	8.03	28.76	0.00	20.67	8.03
礦業用地	處數	0	0	0	0	1	2	2	0	3	2
	平均面積	0.00	0.00	0.00	0.00	3.82	4.63	6.75	0.00	5.77	4.63
農村社區	處數	0	0	1	1	0	4	0	0	1	5
	平均面積	0.00	0.00	9.80	4.66	0.00	9.78	0.00	0.00	9.80	8.76
工商綜合區	處數	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
	平均面積	0.00	0.00	7.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7.12	0.00
殯葬設施	處數	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
	平均面積	0.00	0.00	21.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	21.04	0.00
太陽光電設施	處數	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0
	平均面積	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	62.04	0.00	62.04	0.00
其他	處數	0	0	0	0	0	2	2	0	2	2
	平均面積	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	17.71	8.91	0.00	8.91	17.71
案件數總計	總處數	1	0	5	3	6	24	19	19	31	46
	總面積									932.36	1317.1

註：A 為新開發案；B 為變更案。

資料來源：整理自營建署「非都市土地開發審議作業輔助系統」，日期：108 年 10 月 22 日。

二、已完成之開發許可不同土地開發態樣審議時間分析

查營建署「非都市土地開發審議作業輔助系統」資料庫，針對區域計畫法開發許可實際審查時間進行彙整分析，截至 108 年 10 月 22 日區域計畫法開發許可 1,443 案，已許可案件共計 1,138 案，本研究剔除資料不全的 539 案，就 599 案(新申請案 457 案及變更計畫 142 案)就不同土地開發性質進行審議時間之分析(如表 3-3)，新申請開發許可案件之審議時間落於 1 年至 2 年區間為最多(含申請人補正時間)。

表 3-3 已完成之開發許可不同土地開發態樣審議時間及處數統計表

土地開發類型	3個月		6個月		9個月		1年		1年6個月		2年		2年6個月		3年		3年6個月		4年		超過4年	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
住宅社區	0	13	7	4	1	0	0	1	2	0	1	0	2	0	0	5	1	0	0	0	3	0
工業區	1	35	0	16	2	13	4	6	8	7	9	4	7	2	3	2	2	0	2	1	8	3
風景區及遊憩設施區	0	8	3	2	2	1	5	2	4	4	8	0	0	2	5	0	4	1	1	0	4	3
學校	0	7	0	3	0	0	2	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	0
公共設施及公用事業	0	7	5	3	3	4	3	2	12	2	7	0	3	1	1	0	0	0	0	1	2	1
高爾夫球場	6	0	0	0	0	1	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
廢棄物處理場	2	2	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3	0
宗教園區	3	7	0	2	0	0	1	2	3	1	4	0	0	3	2	0	0	0	1	0	2	2
礦業用地	0	2	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0
農村社區	0	3	3	3	0	0	1	0	11	0	2	0	2	0	0	0	3	0	0	0	4	0
醫院	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
工商綜合區	0	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
交通運輸設施	0	2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
殯葬用地	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
太陽光電設施	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
其他	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
小計	12	93	22	33	8	19	**20**	17	**47**	15	**35**	7	16	8	13	7	12	5	5	2	31	12

註：A 為新開發案；B 為變更案。

資料來源：本研究整理自營建署「非都市土地開發審議作業輔助系統」，查詢日期：108 年 10 月 22 日。

參、研究分析與建議

一、方案一：訂定最終受理時間

(一)參考區域計畫法規定之受理、審議時間及內政部 102 年 12 月 18 日函令解釋(內容參閱表 3-4)，考量區域計畫主管機關充分之審議時間(含申請人充分的補正時間)，訂定最終受理時間至少須約 15 個月，惟該等時間恐難被外界所接受，爰本方案調整最終時間將不計入申請人補正期限如下：

1.依區域計畫法第 15-4 條規定，地方政府應於受理後 60 日內，報請該區域計畫擬定機關辦理許可審議，區域計畫擬定機關並應於 90 日內將審議結果通知申請人，另考量特殊情形者得延長一次之規定，最終受理時間計算訂為 240 日(天數計算為 60 日＋90 日＋90 日，約 8 個月)。

2.考量期間因應政府興建重大公共設施之需求，並為能兼顧合理之審議作業時間，最終受理時間訂為 150 日(天數計算為 60 日＋90 日，約 5 個月)。

3.期間若因緊急救災需要申請開發許可者，不在此限。

表 3-4 營署綜字第 1022925018 號內容

函令日期文號	台內營字第 1020812850 號
函令公布日期	2013/12/18
解釋函令要旨	關於「區域計畫法施行細則」第十六條第二項規定限期補正執行事宜，其規定如下，並自即日生效：
解釋函令內容	一、第一類案件：由於本類案件僅屬書、圖型式要件之審查，區域計畫擬定機關(或接受本部委辦審議之直轄市、縣〔市〕政府)受理申請案件後，由業務單位程序審查需先補書圖文件者，給予申請人一個月之補正期限；必要時，得簽請執行秘書或其指定人員擔任召集人召開行政程序審查專案小組會議後，依研商結論函請申請人補正書圖文件者，再給予一個月之補正期限。 二、第二類案件：開發案件經提區域計畫委員會專案小組審議過後，需依小組委員意見補充資料者，由於本類案件需補充實際調查資料，抑或因併行審查環境影響評估或水土保持規劃書未能終結之故，給予六個月之補正期限。 三、第三類案件：經提區域計畫委員會(或直轄市、縣〔市〕政府成立之專責審議小組)審查後，需依決議修正計畫書圖者，給予三個月之期限。 四、前揭三類案件之補正期限，如有特殊不可抗力或不可歸責於申請人之原因，並檢附相關證明文件經申請核准者，得依案件類別給予展延補正期限。但第一類案件展延補正以一次為限。 五、前揭三類案件之補正資料，經業務單位檢核仍未完全補正或申請展延補正期限需檢附其他機關之證明文件而未檢附者，得函請申請人於十日內補正。 六、前揭補正期限，以文到次日起算，屆期不補正，即予「駁回」處理。區域計畫法施行細則 102 年 10 月 23 日修正發布施行前之申請開發許可案件，比照辦理。 七、本部 100 年 12 月 19 日台內營字第 1000809889 號令廢止。
解釋函令內容	

(二)配合最終受理時間，有關申請人補正期限配合調整如下：

1.為避免申請人搶掛案件，書圖資料付之闕如，書圖型式要件審查不符合者，不給予申請人補正機會，即予「不予受理」處理。

2.開發許可案件於區域計畫委員會專案小組審議過後，給予申請人 1 個月補正期限。

3.區域計畫委員會審查後，給予申請人 1 個月之期限。

(三)另因開發許可訂定最終受理時間，於國土計畫法並未有相關條文處理及規範，若以解釋或函令方式處理恐有法令授權不周延之處，爰建議增訂國土計畫法第 45 條之 1，其建議條文草案內容如表 3-5：

表 3-5 國土計畫法第 45 條之 1 方案一建議條文(草案)表

建議條文	說明
第四十五條之一 依區域計畫法第十五條之一規定許可之開發計畫，於區域計畫法不再適用前仍屬有效者，視同依本法第二十四條許可之使用計畫，計畫範圍內之土地除依本法第二十二條劃設為適當之國土功能分區、分類及編定使用地外，並以原許可開發計畫之使用配置、項目及強度，作為土地使用管制之依據。 前項許可開發計畫之效力、變更、後續使用之作業方式、負擔及其他銜接使用許可之事項，由中央主管機關於本法第二十三條至第三十條之相關法規中定之。 國土功能分區圖公告前，依區域計畫法第十五條之一規定申請許可之開發計畫，得限定最終受理申請時間，並由中央主管機關公告之。	一、本條新增。 二、依本法依第四十五條第三項規定，直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。依區域計畫法第十五條之一規定許可之開發計畫，係採計畫管制精神，即應依許可計畫內容及其許可條件辦理開發，與按各種使用地類別容許使用項目實施管制有別，此重要精神應予維持。惟區域計畫法不再適用後，開發計畫仍屬計畫管制於本法並無明定，查本法有關使用許可規定，係源於區域計畫法開發許可規定，並於本法第二十七條第二項明定應按許可使用計畫實施管制，爰於第一項明定已依區域計畫法許可開發計畫於國土功能分區公告日起依本法使用許可規定辦理。 三、第二項明定許可開發計畫之效力、變更、後續使用之作業方式、負擔及其他銜接使用許可之事項，授權中央主管機關於本法第二十三條至第三十條之相關法規中，予以規範。 四、依區域計畫法第十五條之四規定，直轄市、縣(市)政府應於受理後六十日內，報請各該區域計畫擬定機關辦理許可審議，區域計畫擬定機關並應於九十日內將審議結果通知申請人，但有特殊情形者，得延長一次，其延長期間並不得超過原規定之期限。即開發計畫從申請至核准，有一定辦理期限需要，於區域計畫法不再適用前，為讓區域計畫擬定機關有充分辦理查核與審議作業之法定時間，及考量可能有國家重大公共設施或建設有審議需求之急迫性，爰於第三項明訂得由中央主管機關公告開發許可最終受理申請時間。

資料來源：本研究整理

二、方案二：不訂定最終受理期間，於區域計畫法不再適用時，依國土計畫法辦理

依國土計畫法第 45 條規定，本法施行後 2 年公告實施全國國土計畫，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，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 4 年內，依中央主管機關指定之日期，公告國土功能分區圖，於公告國土功能分區圖之日起區域計畫法不再適用。前開規定各階段應完成事項及區域計畫法不再適用之日，似得以表示已對外界說明該等期間即為區域計畫過渡之緩衝期限。

承上，屆時(114 年 5 月 1 日)未審竣之開發許可案，將失所附麗予以退回，申請人應依國土計畫之使用許可制度重新申請，又因使用許可與原開發許可程序及審議規則有所不同，部分案件可能調整為容許使用或改採為較低審查密度之應經申請同意。

三、方案三：已受理開發案件得續依區域計畫法規定，於一定期限內作成決定

考量申請人最大權益的基礎下，依國土計畫法第 45 條規定，於 114 年 5 月 1 日區域計畫法不再適用前，未審峻完畢之開發許可案，如不符合各級國土計畫指導原則者，予以駁回；如符合各級國土計畫指導原則者，則透過國土計畫法修法增訂相關條文，使申請人得依區域計畫法持續審議，該增訂條文重點如下：

1.為避免申請人於 114 年 5 月 1 日大量搶掛案件，同前開方案一訂定最終受理時間。

2.為避免兩套制度併行造成外界誤解，銜接區域計畫法開發許可持續審查之案件，應於一定期間(初步建議為 2 年)完成審議，並作成准駁決定。

3.持續審查案件之許可效力、後續義務負擔等事項，應依國土計畫使用許可相關規定辦理，於增修條文應授權使用許可相關子法規定予以規範。

綜上，本方案建議增訂國土計畫法第 45 條之 1 條文草案之內容如表 3-6：

表 3-6 國土計畫法第 45 條之 1 方案三建議條文(草案)表

修正條文	說明
第四十五條之一　依區域計畫法第十五條之一規定許可之開發計畫，於區域計畫法不再適用前仍屬有效者，視同依本法第二十四條許可之使用計畫，計畫範圍內之土地除依本法第二十二條劃設為適當之國土功能分區、分類及編定使用地外，並以原許可開發計畫之使用配置、項目及強度，作為土地使用管制之依據。 於○○年○○月○○日前，直轄市、縣(市)政府依區域計畫法第十五條之一規定受理之開發計畫，得於本法第四十五條規定區域計畫法不再適用日起，仍依該法相關規定持續審議，並於○年內審議完竣作成決定。 第一項及第二項許可開發計畫之效力、變更、後續使用之作業方式、負擔及其他銜接使用許可之事項，由中央主管機關於本法第二十三條至第三十條之相關法規中定之。	一、本條新增。 二、依本法依第四十五條第三項規定，直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。依區域計畫法第十五條之一規定許可之開發計畫，係採計畫管制精神，即應依許可計畫內容及其許可條件辦理開發，與按各種使用地類別容許使用項目實施管制有別，此重要精神應予維持。惟區域計畫法不再適用後，開發計畫仍屬計畫管制於本法並無明定，查本法有關使用許可規定，係源於區域計畫法開發許可規定，並於本法第二十七條第二項明定應按許可使用計畫實施管制，爰於第一項明定已依區域計畫法許可開發計畫於國土功能分區公告日起依本法使用許可規定辦理。 三、考量申請人審議權利及為避免外界過度搶案，明定於○○年○○月○○日前直轄市、縣(市)政府受理之開發許可，於區域計畫法不再適用後，於符合各級國土計畫指導原則者，得持續依區域計畫法相關規定審議，並應於一定期間審議完竣作成決定，爰訂定第二項之規定。 四、第三項明定許可開發計畫之效力、變更、後續使用之作業方式、負擔及其他銜接使用許可之事項，授權中央主管機關於本法第二十三條至第三十條之相關法規中，予以規範。

針對本案議題所提方案及其優缺點之比較說明如下表 3-7：

表 3-7 最終受理時間之方案優缺點

方案		優點	困難度	因應作為
方案一	訂定最終受理時間	◆ 區域計畫擬定機關審查依法有據，且有充分辦理查核與審議作業時間 ◆ 開發許可審議與國土計畫法執行具一致性	◆ 修法增訂國土計畫法具不確定性 ◆ 依區域計畫第 14-5 條規定訂定最終受理時間，恐法令授權不足 ◆ 合理時間難滿足所有對象 ◆ 為避免申請人搶掛案件，而建議之「駁回」處理方式，地方政府於部分案件未具有「駁回」權限，尚須修訂區域計畫法，然修法具不確定性	◆ 國土計畫法增訂第 45-1 條 ◆ 合理作業時間應與縣市政府進行研商最終受理之公告時間點
方案二	不訂定最終受理時間	無須變動現況任何法律程序	114 年 4 月 30 日尚未審核完竣之開發許可案件全部予以退回，外界恐產生異議。	◆ 國土計畫法第 45 條規定，是否即為過渡時期之規範，應就法律論點再予釐清 ◆ 直轄市、縣(市)政府評估具地方發展需求，得於第一次通盤檢討或辦理鄉村地區整體規劃時，劃設為城 2-3 予以銜接
方案三	延續區域計畫法開發許可案件，於國土計畫使用許可持續審議	延續審查，對外界衝擊性較小	◆ 修法增訂國土計畫法具不確定性 ◆ 制度轉換期間造成搶案 ◆ 部分開發許可計畫恐面臨管轄權移轉問題，審議作業時程增加	國土計畫法增訂第 45-1 條，並應訂定審議完成期限

四、議題策略之建議

本議題所提三方案，經營建署於 109 年 1 月 15 日召開專家學者座談會，對於立法公示性、信賴保障與行政可行性等面向進行探討，綜整後建議方案二為最適方案，其說明如下：

(一)中央標準法適用

依據中央標準法第 18 條規定，行政程序法規適用以終結點判斷，原則上從新從優，但若新法有排除舊法適用的情形，則依法適用上僅得從新；另依法務部 103 年法律字第 10303509850 號的解釋，在受益行政處分尚未完成前，如有更新法律命令產生，行政機關即有依新法給予處分之拘束。本案國土計畫法第 45 條第三項已明定：「直轄市、縣(市)主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用」，是故該條文已明確排除舊法適用之可能性，自不能於公告國土功能分區後重行沿用舊法。

故依中央標準法之法理與本法對區域計畫法規定，檢視本議題所提之三種方案，方案三明顯存在新、舊法同時並存的問題，因此方案三不應考量為最適方案。

(二)信賴保障原則

按信賴保障原則之法理，其保障之客體係基於可預見之取得利益，以本議題而言，開發案件所應具備的權利保障包含申請權益，然案件審查仍具有多重變數須共同考量，並無一定必然結果，無申請即具備可預期審查核准之預見性，故申請案件之核准結果自不具備信賴保障之構成要件。

以本議題之三種方案進行檢視，方案一須設定最終受理時間，也包含考量一定補正時間，但補正存在一定範圍的法律限制空間，這也關係到申請的附帶權益，如採行方案一，則必須有相對應的法律授權，否則即可能產生對人民權益侵害的問題。

(三)行政可行性

本議題的方案一、三皆涉及訂立及修正法律，由於送交立法院進行修法存在現實行政的不穩定因素，且本議題關聯之申請案件具備一定時效特性，故以行政的穩定與可行性而言，方案二較為可行。

此外，方案一須有較多的受理與補正管制作法，程序較方案二為複雜，方案三除須修法外，更涉及兩制併行的審查作業，審查與執行都具有更高難度，因此從行政便宜與可行角度，方案二為較適合採用之方案。

(四)立法公示性

由於本法第 45 條已預告全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫及公告國土功能分區之年期規定，並說明最終不再適用區域計畫法的排除規定，本就具有政策預告效果，因此對於方案一或方案二的適行已具有人民預期之準備，採行上述兩種方案都為適當作法。

(五)後續配套措施

1.劃設城鄉發展地區第 2-3 類

考量現有開發許可申請案可能無法於預訂期間內審查完畢，為利現行開發許可與未來使用許可得予銜接，針對審議中的開發許可案，直轄市、縣(市)政府於縣市國土計畫作業，得評估地方發展需求，於符合國土計畫法功能分區劃設條件，得先行劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3。考量第一版直轄市、縣(市)國土計畫已審議通過，故建議得於第一次通盤檢討或鄉村地區整體規劃辦理時，將前開申請案件範圍劃設為城鄉發展地區第 2-3 類。

又因國土計畫使用許可與原開發許可程序及審議規則有所不同，部分案件亦可能調整為容許使用或改採審查密度較低之應經申請同意辦理。

2.宣導申請期限

於未來採行方案一或二，於國土功能分區圖公告之日未取得區域計畫法許可之開發計畫案將全面退回，為保障人民開發與作業時效及權益，內政部於本議題確認政策方向後，應向直轄市、縣(市)政府、民眾給予適當之政策宣達及說明，以利各方後續之因應，並可避免外界不必要之誤解。

3.檢討修正開發許可補正機制

區域計畫之開發計畫審查過程，申請人須配合審議意見進行修正作業，為避免申請人無限次補正展延及搶案情形，影響區域計畫

擬定機關審議作業時間，應對縣市政府之駁回申請權限、補正期限及補正次數加以適當限制(即修正內政部 102 年 12 月 8 日台內營字第 1020812850 號令)，以利國土計畫法全面施行前案件審查效率。

第四章未登記工廠整體規劃之審議原則

壹、議題說明

依經濟部工業局民國 104 年底未登記工廠合法經營政策報告指出，全臺大約有 3.9 萬家未登記工廠，而根據農委會盤點全臺疑似工廠面積為 18336 公頃。未登記工廠大多係屬非都市土地之特定農業區，因其廠房及設備之設立，造成農業生產環境破壞，為有效管制及取締未登記工廠與防免未登記工廠繼續新增，有賴各相關主管機關相互協助共同處理。

99 年 5 月，行政院衡酌國內現行經濟發展及國民就業情況，對於一定期間前既存之低污染未登記工廠，雖違反土地使用管制規定或廠房利用違章建築及違反建築物使用用途，惟考量其營運生產創造經濟效益，且提供廣大就業機會，亦有其正面貢獻，有其必要加以輔導納入管理，故對於既有低污染之未登記工廠，其符合環境保護、消防、水利、水土保持等法律規定者，同意其補辦臨時工廠登記。而臨時登記工廠有效期限於 109 年 6 月 2 日屆滿，鑒於臨時工廠登記展延免罰期限，只能治標不治本，應尋求徹底解決之道；為求在經濟發展、居民就業、環境安全三者間取得平衡，行政院於 108 年 6 月爰提出工廠管理輔導法部分條文修正草案，並於 108 年 7 月 24 日發布修正公告，新增第 4 章之 1「未登記工廠與特定工廠之管理及輔導」專章，其中第 28 條之 10 內容提及主管機關對於取得特定工廠登記者依其性質、條件不同，得依相關規定辦理土地變更為適當使用分區或變更編定為適當使用地類別，而為輔導不同態樣未登記工廠用地辦理前述變更事項，同條文第 4 項明定都市計畫法、區域計畫法、國土計畫法主管機關得適度檢討及簡化相關規定，以利推動。

本議題將在配合產業主管機關輔導政策及目的事業法令之下，依循全國國土計畫有關指導事項，在符合安全性、合理性、公平性之原則下，研擬未登記工廠之使用許可審議原則。

貳、未登記工廠現況分析

一、工廠管理輔導法及其子法相關規範

(一)臨時工廠登記證明與特定地區劃定處理原則

99 年 5 月，行政院衡酌國內現行經濟發展及國民就業情況，對於一定期間前既存之低污染未登記工廠，雖違反土地使用管制規定或廠房利用違章建築及違反建築物使用用途，惟考量其營運生產創造經濟效益，且提供廣大就業機會，亦有其正面貢獻，有其必要加以輔導納入管理，故對於既有低污染之未登記工廠，其符合環境保護、消防、水利、水土保持等法律規定者，得排除工輔法第十五條第二、三款有關土地使用管制及廠房利用違章建築或違反建築物使用用途之限制，同意其補辦臨時工廠登記。

同時為輔導未登記工廠合法經營，至 109 年 6 月 2 日輔導合法截止日止，直轄市、縣(市)政府或未登記工廠業者可依「特定地區劃定處理原則」，以規模五公頃為分界，面積在五公頃以上者，於 101 年 3 月 1 日前向經濟部申請劃定特定地區，面積未達五公頃者，則為 101 年 4 月 15 日前。前開特定地區劃定公告效果為於輔導期間內免依第三十條科罰，並排除土地及建管法令限制，期能透過合理法規鬆綁機制，讓未登記工廠繼續經營，而有關工安、環保、消防、食品衛生等，業者仍應改善符合規定，不在該處罰緩衝範圍內。有關特定地區之劃定原則羅列如下：

1.劃定面積及範圍：面積規模應達二公頃以上一定完整土地範圍，原則上運用既有道路、水域、其他地理邊界或相鄰不同使用分區劃定邊界。
2.產業類型：配合中央政府政策或地方產業發展需求，具有優先輔導合法之必要。
3.集聚密度：面積規模達五公頃以上者，劃定範圍內工廠使用之廠地面積占劃定範圍面積達百分之二十以上；面積規模未達五公頃者，劃定範圍內工廠使用之廠地面積至少需達一公頃以上。

4.區位：劃定範圍不得位於經相關主管機關依法令劃定禁止或限制開發之地區，且如有位屬特定農業區之農業用地者，區內廠地辦理用地變更前需完成分區變更為一般農業區。

5.土地使用意願調查：經劃定範圍內之土地所有權人過半數及其所有權面積合計過半數之同意。但所有權面積合計逾三分之二者，其人數不受前開過半數之限制；如由直轄市、縣(市)政府提案建議劃定特定地區者，不受前開規定限制。

(二)經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫審查作業要點

經濟部 104 年 9 月為依非都市土地使用管制規則第三十一條之一規定辦理特定地區整體變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫之審查，特訂定本要點。

申請人位於依工廠管理輔導法第三十三條公告特定地區內，已補辦臨時工廠登記之低污染事業興辦產業人，應於工輔法所定輔導期限屆滿之日一年以前，提出興辦事業計畫，申請變更編定為丁種建築用地及適當使用地。區外已補辦臨時工廠登記之低污染事業興辦產業人或區外列管之低污染事業興辦產業人，經取得直轄市或縣(市)工業主管機關或單位輔導進駐核准文件者，得併同納入第一項興辦事業計畫範圍，申請使用地變更編定。而興辦事業計畫內容、條件及原則羅列如下：

1.面積須為 2-5 公頃、特定地區總面積一半以上

2.位於特定農業區以外

3.未有違規情事

4.須包含公共設施、景觀與營運管理計畫

5.公共設施用地面積最少為 20%，且須設置隔離綠帶

6.聯絡道路寬度不得低於 8 公尺

除上述對興辦事業規定外，申請用地變更尚須符合其他主管機關法規要求標準，規範如下：

1.農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點

2.水污染防治法

3.環境影響評估

4.水土保持計畫

5.合法水源證明

6.交通衝擊評估

7.其他主管機關規定

(三)未登記工廠與特定工廠之管理及輔導專章

因應臨時登記工廠有效期限於 109 年 6 月 2 日屆滿，行政院於 108 年 6 月爰提出工廠管理輔導法部分條文修正草案，立法院於 108 年 6 月 27 日通過行政院送請審議的「工廠管理輔導法」部分條文修正草案，並於 108 年 7 月 24 日公告實施，本次修法在「全面納管、就地輔導」原則下，採取低污染納管、中高污染輔導轉型、遷廠或關廠、新增工廠停止供水、供電及拆除之分級方式，並增訂特定工廠登記 20 年落日條款，以健全未登記工廠的管理；希冀在落實環境保護及維持產業發展下，完備未登記工廠管理輔導機制。

條文主要新增第 4 章之 1「未登記工廠與特定工廠之管理及輔導專章」，增訂 1 條罰則及修正施行日期規定，共計 14 條文，其內容以及重要原則如下表 4-1。

表 4-1 未登記工廠與特定工廠之管理及輔導專章主要原則內容彙整

原則	內容
不准新增	105 年 5 月 20 日後新增未登記工廠停止供電、供水及拆除；地方政府未執行時，中央機關得逕予停止供電、供水。
全面納管	105 年 5 月 19 日前屬低污染既有未登記工廠，需在本法施行之日起 2 年內申請納管，每年繳交納管輔導金，並於期限內完成工廠改善；對於中高污染既有未登記工廠應訂定輔導期限，輔導業者轉型、遷廠或關廠，拒不配合者，依法停止供電、供水、拆除。
就地輔導，增訂 20 年落日條款	(一)地方政府需在本法施行之日起 6 個月內，擬訂未登記工廠管理輔導計畫，規劃未登記工廠管理執行方式。另經濟部需訂定執行方案，以協助推動，並設工廠管理輔導會報，推動相關工作檢討及改進措施。 (二)經完成改善消防、環保的工廠，得申請登記為特定工廠；另曾取得臨時登記的工廠，明定本法施行之日起 2 年內申請換發特定工廠登記。取得特定工廠登記期間，每年應繳交營運管理金，不受土地及建管等法律處罰。另為督促特定工廠登記者，儘早完成用地合法，明定特定工廠登記有效期間，為本法施行之日起 20 年止。
輔導用地合法	地方政府輔導特定工廠用地合法方式有： 1.群聚地區優先採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理。 2.非都市土地的零星特定工廠，業者可提出用地合法計畫，申請核發工廠使用地證明書，繳交回饋金辦理使用地變更。 3.都市計畫內的零星特定工廠，依都市計畫法規定辦理。
取得特定工廠登記者之適當限制	1.限制其事業主體及登記事項變更，違反者處罰 10-50 萬元，並限期改善，仍不改善者，廢止其特定工廠登記。 2.不得增加廠地、廠房及建築物面積。
檢舉未登記工廠	另為落實全面納管，增訂吹哨者條款及獎勵制度，俾利全民監督未登記工廠。
駁回申請	因整體規劃之需要，直轄市、縣(市)主管機關得駁回取得特定工廠登記者之申請。

上述輔導用地合法之原則主要於該專章第 28 條之 4、以及第 28 條之 10 中訂立，彙整其有關於土地使用管制之指導內容主要包含具有特定工廠登記者將可依規定變更為適當使用分區或變更編定為適當使用地，而依據其性質、外在環境、群聚狀況等共分為三類，相關辦理方式分述如下：

1.群聚地區優先推動採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理，由直轄市、縣(市)主管機關因地制宜，推動整體規劃，適度引導業者朝整體規劃方式依相關規定辦理土地使用分區變更或使用許可。
2.非群聚且位於非都市土地之取得特定工廠登記者，符合一定條件者，得擬具用地計畫，允許辦理使用地變更編定為特定目的事業用地。主管機關可依照核定之用地計畫管理業者之土地使用。
3.非群聚且位於都市計畫內之取得特定工廠登記者，由直轄市、縣(市)主管機關循都市計畫法通盤檢討或個別變更方式處理。

為輔導上述各態樣特定工廠之用地變更為適當使用分區或變更編定為適當使用地類別，於第 28 條之 10 第 4 項明定都市計畫法、區域計畫法、國土計畫法主管機關得適度檢討及簡化相關規定，以利推動。而同條文第 1 項所指「群聚地區」，依據經濟部工業局擬定群聚地區認定原則(草案)，將其定義為以面積達 5 公頃以上，且範圍內工廠使用地面積達 20%以上，或屬直轄市、縣(市)國土計畫劃定未登記工廠聚落。未登記工廠與特定工廠之管理及輔導專章有關土地使用管制條文條文內容參閱表 4-2。

表 4-2 未登記工廠與特定工廠之管理及輔導專章有關土地使用管制條文

工廠管理輔導法	條文內容
第 28 條之 4	主管機關對低污染之既有未登記工廠及依第二十八條之五第五項或第二十八條之六規定取得特定工廠登記者，得以補助或輔導方式推動下列事項： 一、環境保護、水利、水土保持相關設施之規劃。 二、廢(污)水相關處理與排放機制之協助及規劃；必要時，得組成專案小組協調處理之。 三、群聚地區優先採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理，以銜接國土計畫劃為城鄉發展地區。
第 28 條之 10	主管機關對於取得特定工廠登記者，得依下列規定辦理土地變更為適當使用分區或變更編定為適當使用地類別： 一、群聚地區優先採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理，依都市計畫法、區域計畫法、國土計畫法相關規定辦理土地使用分區變更或使用許可。 二、非屬前款情形且位於都市計畫以外之土地，由取得特定工廠登記者擬具用地計畫，就其工廠使用之土地，向直轄市、縣(市)主管機關申請核發特定工廠使用地證明書，辦理使用地變更編定。但因前款整體規劃之需要，直轄市、縣(市)主管機關得駁回其申請。 三、非屬第一款情形且位於都市計畫之土地，依都市計畫法規定辦理。 取得特定工廠登記者，依前項第二款規定辦理使用地變更編定前，應繳交回饋金予直轄市、縣(市)主管機關，撥交依農業發展條例第五十四條第一項規定設置之農業發展基金。 直轄市、縣(市)主管機關審查第一項第二款規定之用地計畫，得向申請人收取審查費。 第一項各款之核准條件，應符合都市計畫法、區域計畫法第十五條、第十五條之二、國土計畫法第二十六條規定，並得由各該法規主管機關基於輔導需求及安全之原則，檢討及簡化相關法規規定。 第一項第一款群聚地區之認定、第二款用地計畫之申請要件、應備書件、申請程序、申請面積限制、直轄市、縣(市)主管機關審查程序與基準、第二項回饋金之計算基準、第三項審查費收取基準及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

二、未登記工廠之空間分布

(一)各縣市分布情形

本研究將行政院農業委員會以國土利用調查資料、經濟部中部辦公室臨時工廠登記資料以及各縣(市)政府列管違規工廠資料為基礎所製成之農業及農地資源盤查疑似工廠結果與全臺各縣市界圖資進行套疊分析，其結果顯示未登工廠面積全國合計 17622.79 公頃，主要分布於西部平原主要城市，其中以彰化縣面積 2,802.34 公頃、臺中市 2,694.15 公頃、高雄市 2,180.32 公頃、桃園市2,047.31 公頃、臺南市 1,937.77 公頃以及新北市 1,470.75 公頃等 6 縣市合計約 7 成 5 為最大宗。未登記工廠於各縣市分布面積統計詳細情形請參閱表 4-3；空間分布情形概況請參閱圖 4-1。

表 4-3 各縣市未登記工廠分布面積降冪排列表

縣市	未登工廠面積(公頃)	百分比	縣市	未登工廠面積(公頃)	百分比
彰化縣	2802.34	15.90%	南投縣	377.61	2.14%
臺中市	2694.15	15.29%	宜蘭縣	243.18	1.38%
高雄市	2180.32	12.37%	花蓮縣	213.85	1.21%
桃園市	2047.31	11.62%	新竹市	129.15	0.73%
臺南市	1937.77	11.00%	臺東縣	105.39	0.60%
新北市	1470.75	8.35%	嘉義市	87.27	0.50%
屏東縣	855.41	4.85%	基隆市	44.19	0.25%
雲林縣	786.61	4.46%	澎湖縣	41.12	0.23%
嘉義縣	696.28	3.95%	臺北市	28.30	0.16%
苗栗縣	441.64	2.51%	金門縣	27.14	0.15%
新竹縣	413.03	2.34%	總計	17622.79	100.00%

資料來源：本研究整理

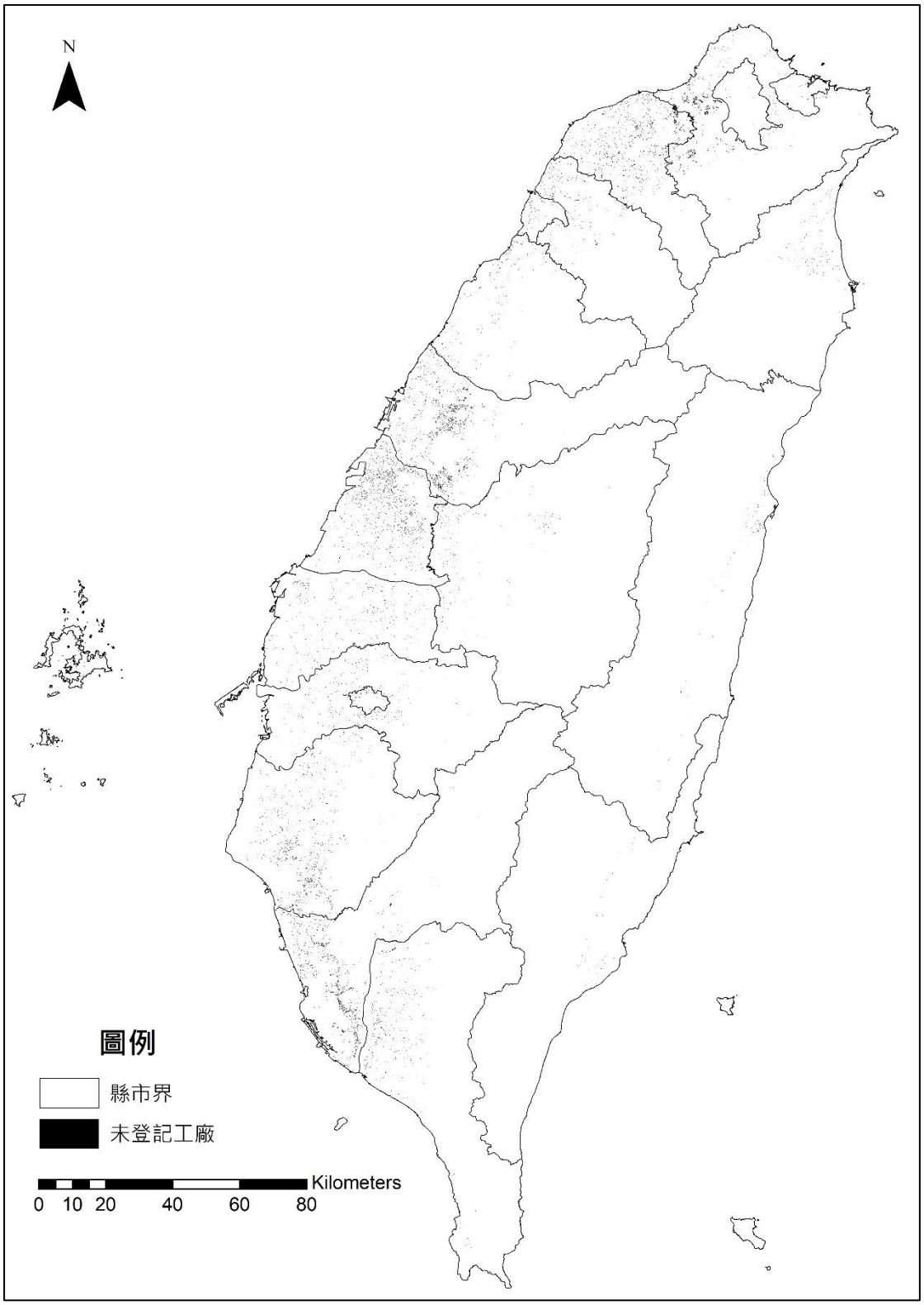


圖 4-1 各縣市未登記工廠空間分布圖
資料來源：本研究繪製

(二)與非都市土地使用分區與編定套繪分析

1.非都市土地使用分區

將未登記工廠與非都市土地使用分區進行套繪分析，其中未登記工廠分布於特定農業區之面積佔 62.17%共 7,228.23 公頃，其次為一般農業區佔 25.76%共 2,994.51 公頃，上述兩個使用分區總共佔逾 9 成之未登記工廠面積，未登記工廠於各非都市土地使用分區情形請參閱表 4-4。

表 4-4 非都市土地使用分區未登記工廠分布面積降冪排列表

非都使用分區	面積(公頃)	百分比
特定農業區	7228.23	62.17%
一般農業區	2994.51	25.76%
山坡地保育區	1007.24	8.66%
特定專用區	154.36	1.33%
工業區	113.89	0.98%
風景區	50.15	0.43%
河川區	45.65	0.39%
森林區	25.56	0.22%
鄉村區	7.31	0.06%
國家公園區	0.01	0.00%
總計	11626.91	100.00%

資料來源：本研究整理

2.非都市土地使用編定

將未登記工廠套繪非都市土地使用地編定，其統計成果參閱表 4-5。其中未登記工廠分布於農牧用地上之面積居冠共 1,0896.37 公頃(占 93.41%)，明確顯現未登記工廠高度集中於農牧用地上。

表 4-5 非都市土地使用編訂未登記工廠分布面積降冪排列表

非都使用編定	面積(公頃)	百分比
農牧用地	10896.37	93.41%
水利用地	253.56	2.17%
養殖用地	164.65	1.41%
林業用地	123.37	1.06%
國土保安用地	84.24	0.72%
暫未編定	54.49	0.47%
丁種建築用地	45.62	0.39%
交通用地	14.84	0.13%
特定目的事業用地	11.04	0.09%
甲種建築用地	4.13	0.04%
丙種建築用地	3.80	0.03%
乙種建築用地	2.88	0.02%
礦業用地	2.68	0.02%
生態保護用地	1.72	0.01%
窯業用地	0.55	0.00%
殯葬用地	0.51	0.00%
遊憩用地	0.12	0.00%
總計	11664.57	100.00%

資料來源：本研究整理

三、未登記工廠與國土計畫之關係

(一)國土計畫指導原則與土地使用管制(草案)相關規範

1.全國國土計畫專案輔導合法化原則

參照全國國土計畫 107 年 4 月 30 日公告實施版第 94 頁，有關違反土地使用管制情形輔導合法化原則：「違反土地使用管制情形輔導合法之政策，應符合安全性、公平性及合理性等原則，避免違規開發業者誤認為先違法使用，再循輔導合法化之模式，較易取得土地合法使用。」，上述三原則之內容綜整參閱表 4-6。

表 4-6 全國國土計畫專案輔導合法化原則內容綜整表

原則	內容
安全性	(一)依目的事業主管機關之法令所訂專案輔導合法化處理原則規定，不得妨害公共安全或有礙自然景觀之情事。 (二)為確保公共安全，如涉及水土保持、環境影響評估及建築安全者，目的事業及土地使用主管機關於輔導合法化過程，應依相關規定審查，不得逕以排除。
公平性	(一)輔導合法化不能視為「就地合法化」。輔導合法化過程中，違反相關法令仍依各該法令裁處，以維護整體社會公平正義及經濟發展。 (二)為避免違法使用致改變原屬不可開發區或建築之地形地貌，有關審查需參據之地形資料，仍須以原始地形為準，如因違規事實存在時間，於政府出版各類地形圖資料時間之前，致難認定違規前之原始地形者，倘經國土計畫審議會審議同意者，得不受原始地形之限制。 (三)範圍區內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，由開發者公平、合理負擔。
合理性	(一)因基地先行違規開發，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間(或設施)等應予以補足，其補足之區位或配置方式並應發揮其功能與效益。 (二)針對經目的事業主管機關列為專案輔導合法化開發案，是否須拆除建築物恢復原狀申請合法使用，係屬相關法令主管機關權責，仍應依相關法令規定辦理。

資料來源：全國國土計畫、本研究整理

2.未登記工廠土地使用指導原則

參照全國國土計畫 107 年 4 月 30 日公告實施版第 95 頁，未登記工廠土地使用之指導原則內容主要包含各縣市應配合辦理事項、未登記工廠輔導轉型或遷廠原則以及輔導土地合理及合法使用等三大指導原則，詳細內容參閱

表 4-7。

表 4-7 全國國土計畫未登記工廠土地使用指導原則內容綜整表

指導原則	內容
掌握未登記工廠資訊，擬定直轄市、縣(市)未登記工廠管理(輔導及清理)計畫	直轄市、縣(市)政府應辦理未登記工廠資訊調查作業， 建立未登記工廠數量、區位、面積、產業種類等，並擬定直轄市、縣(市)未登記工廠管理(輔導及清理)計畫，進行未登記工廠分級分類輔導。對於零星、新增之未登記工廠， 優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀等，以保護農業生產環境完整性及遏止未登記工廠新增情形。
輔導轉型或遷廠原則	針對非屬低污染產業或無法輔導廠地合法使用者，產業主管機關以按下列措施優先輔導為原則： (一)輔導轉型：輔導轉型為符合所屬國土功能分區分類下容許使用範疇之產業使用。 (二)輔導遷廠：無法輔導其轉型經營者，配合產業主管機關各項土地優惠措施及廠地供給資訊，遷移至合法產業園區(或產業用地)及其他可供設廠土地。
輔導土地合理及合法使用	(一)屬聚集達一定規模以上或在地產業鏈結程度高之既存未登記工廠聚落，經產業主管機關認定符合中央或地方產業發展需求、具有優先輔導合法必要者，得輔導土地合理及合法使用。經產業主管機關認定非屬低污染產業者，優先朝輔導遷廠或轉型方式處理。 (二)產業主管機關應先查核未登記工廠聚落是否符合產業政策、鄰近產業園區(或產業用地)供給及產業園區規劃配合情形，以及是否符合所訂未登記工廠分級分類輔導措施。 (三)以不影響整體農業生產環境為前提，且避免位於符合農業發展地區第一類或國土保育地區第一類劃設條件之區位。如屬上述區位者，優先朝輔導轉型成與所屬國土功能分區分類相容之產業或輔導遷廠方式辦理。 (四)土地開發方式： 1. 循都市計畫檢討、變更或新訂擴大都市計畫或依本法使用許可程序辦理為原則，不符所屬國土功能分區分類者，先依法完成國土功能分區分類檢討變更程序後始得為之。 2. 依法需辦理環境影響評估、實施水土保持之處理(維

指導原則	內容
	護）及其他法令另有規定者，依環境影響評估法、水土保持法及其他法令規定辦理。 3. 依本法使用許可程序辦理者，應符合前述安全性、公平性、合理性等原則。 (五)公告特定地區內未登記工廠之處理：位於依工廠管理輔導法第 33 條公告特定地區內未登記工廠，並依區域計畫法及相關法規變更為一般農業區丁種建築用地及其他使用地者，直轄市、縣(市)主管機關得按原使用地性質編定為適當使用地。如未來有擴大使用需求時，依本法相關規定辦理。

資料來源：全國國土計畫、本研究整理

3.國土計畫土地使用管制規則(草案)

參照國土計畫土地使用管制規則(草案)之使用項目於各國土功能分區分類使用情形之新設者以及既有權利保障之規範，有關未登記工廠於各功能分區管制規則綜整如下表 4-8。

依據 108 年 9 月之使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)規範內容，工(產)業產製研發使用在國土保育地區以及農業發展地區為 2 公頃以上；城鄉發展地區則為 5 公頃以上需要申請使用許可。

表 4-8 未登記工廠於國土計畫土地使用管制規則(草案)綜整表

	使用項目	國土功能分區									備註說明
		國1	國2	農1	農2	農3	農4非原民土地	農4原民土地	城2-1	城3	
新設者	特定工業設施	○	○	○	○	○	○	○	○	○	依工廠管理輔導法辦理。
新設者：「●」代表免經國土計畫主管機關同意使用；「○」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可；「╳」代表不允許使用。											
既有權利保障	特定工業設施	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	限依工廠管理輔導法，取得特定工廠登記證並完成用地變更編定者。
既有權利保障：「▲」代表免經國土計畫主管機關同意使用；「△」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可；「-」代表無既有權利保障之相關規定，應依新設之使用情形表辦理。											

(二)未登記工廠於模擬國土功能分區分類套繪分析

將未登記工廠與模擬國土功能分區分類進行套繪，其中未登記工廠分布於農 2 上之面積共 7,242.67(佔 41.19%)，值得注意的是除城 1 外，佔比前五大之功能分區皆為農業發展地區，未登記工廠於模擬國土功能分區分類分布情形請參閱表 4-9。

表 4-9 模擬國土功能分區分類未登記工廠分布面積降冪排列表

國土功能分區	面積(公頃)	百分比
農業二	7242.67	41.19%
城鄉一	4266.96	24.27%
農業一	2178.87	12.39%
農業五	1643.09	9.34%
農業三	1125.75	6.40%
城鄉二之一	226.88	1.29%
國保一	122.07	0.69%
國保二	119.47	0.68%
城鄉二之二	96.04	0.55%
農業四	41.69	0.24%
國保四	11.83	0.07%
國保三	0.12	0.00%
城鄉三	0.07	0.00%
無功能分區	507.90	2.89%
總計	17583.43	100.00%

資料來源：本研究整理

(三)各縣市有關未登記工廠城 2-3 劃設情形

本研究綜整各縣市 109 年 3 月報部審議之國土計畫(草案)所劃設城 2-3 案件規劃內容，全國城 2-3 共計有 5 縣市、10 案總面積約 2000 公頃規劃內容中有關未登記工廠輔導。各案件資料綜理請參閱表 4-10。

表 4-10 各縣市有關輔導未登記工廠之城 2-3 劃設情形綜理表

縣市	計畫名稱	行政區	城 2-3 面積(公頃)	疑似未登記工場面積(公頃)	使用內容	備註
新北市	泰山楓江地區	泰山區	136.14	36.89	產業為主	配合工廠輔導措施，規劃產業用地為招商及未登記工廠輔導安置街廓。
桃園市	八德大安產業園區	八德區	10.00	0.00	產業園區	違章工廠聚落輔導
	大園智慧園區	大園區	44.73	1.87	產業園區	違章工廠聚落輔導
	新屋頭洲產業園區	新屋區	43.54	3.66	產業園區	違章工廠聚落輔導
	大溪草厝江產業園區	大溪區	35.83	0.30	產業園區	違章工廠聚落輔導
	平鎮東金產業園區	平鎮區	5.30	0.10	產業園區	違章工廠聚落輔導
臺中市	新訂烏日溪南都市計畫	烏日區	472.25	133.65	產業發展	產業主管機關建議劃設輔導未登記工廠範圍。
彰化縣	彰化水五金田園生產聚落特定區計畫		881.97	110.40	新增產業型都市發展用地	提供產業用地，輔導未登工廠合法使用。
高雄市	嘉華產業輔導專用區	岡山區	212.16	51.98	產業發展	輔導業者個案申請使用許可，並編列經費開闢相關公共設施
	烏林產業輔導專用區	仁武、鳥松區	109.30	26.51	產業發展	輔導未登記工廠 96.40 公頃。輔導業者個案申請使用許可，並編列經費開闢相關公共設施

註：1.本研究以 109 年 3 月各縣市國土計畫(草案)報部審議版摘錄整理

2.前開計畫係屬審議階段，最終辦理內容與方式，以核定計畫為準

(四)城 2-3 研究案例－岡山嘉華產業輔導專用區

本研究前小節綜整各縣市有關未登記工廠輔導之城 2-3，其中高雄市岡山區嘉華產業輔導專用區(相關資料表參閱表 4-11)將採使用許可之開發方式，輔導業者個案申請，並編列經費開闢相關公共設施。因此，本案具有作為研擬有關使用許可審議規則研究案例之代表性，以下就該案規劃內容、地理位置、土地使用現況、產權等做整理分析，以為後續擬定城鄉地區未登工廠使用許可審議原則之參考。

表 4-11 嘉華產業輔導專用區資料表

1. 計畫名稱：嘉華產業輔導專用區		
2.劃設條件		
城鄉發展需求地區	辦理進度：規劃中 具體開發計畫規劃原則 發展構想：將發展密集且已形成產業聚落之岡山嘉興里一帶非都市農業區劃設「嘉華輔導工業園區」，以解決未登記工廠問題。 實施年期：114 年	
3.發展型態		
新增產業用地	製造業用地：169.73 公頃	
其他	公共設施用地：42.43 公頃	
4.發展區位		
基本條件	■非位屬符合國土保育地區第 1 類之土地 ■非位屬符合農業發展地區第 1 類之土地	
符合成長區位情形 (至少符合 7 項之一)	□大眾運輸場站周邊一定距離範圍內者(原則為 500m) □鄉公所所在地 □相鄰 2 公里內都計間之非都土地，為擴大或整合都計者 □原依區域計畫法劃定之鄉村區或開發許可地區周邊，或位屬既有都市計畫周邊一定距離範圍內，為與各該都市計畫整合發展者 □既有都市計畫之住宅區或商業區發展率達 80%，且各該都市計畫無可釋出農業區；或為因應當地人口發展趨勢或人口結構變遷，提供或改善必要公共設施服務水準者 ■既有都市計畫之工業區或產業相關分區發展率達 80%，各該都市計畫無可釋出農業區者；或位屬高速公路或快速道路交流道、高鐵車站、臺鐵車站 5 公里範圍內或國際機場、國際港口 10 公里範圍內，可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者 □原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可區之擴大，或重大建設計畫及其必要範圍	
環境敏感地區	環境敏感地區 ■資源利用敏感類(礦業保留區) □生態敏感類 □文化景觀敏感類	□災害敏感類 ■其他(鐵路兩側限建地區、高速公路路兩側禁建限建地區) □無

資料來源：高雄市國土計畫(草案)報部審議版

1.計畫範圍與地理位置

高雄市岡山區嘉華產業輔導專用區位於岡山都市計畫外東北側，鄰近國道一號岡山交流道及高科交流道，區位良好、地勢平坦，其中有高速鐵路貫穿本專用區區西北與東南。岡山嘉華地區以螺絲製造為主要產業，規模及產值佳，然當地未登記工廠數量眾多且轉用情形嚴重，該計畫以自然邊界(水路)及道路系統作為計畫範圍，面積約 212.16 公頃，其中包含 11 處特定地區及台糖公司之特定專用區土地。範圍示意圖參閱圖 4-2。

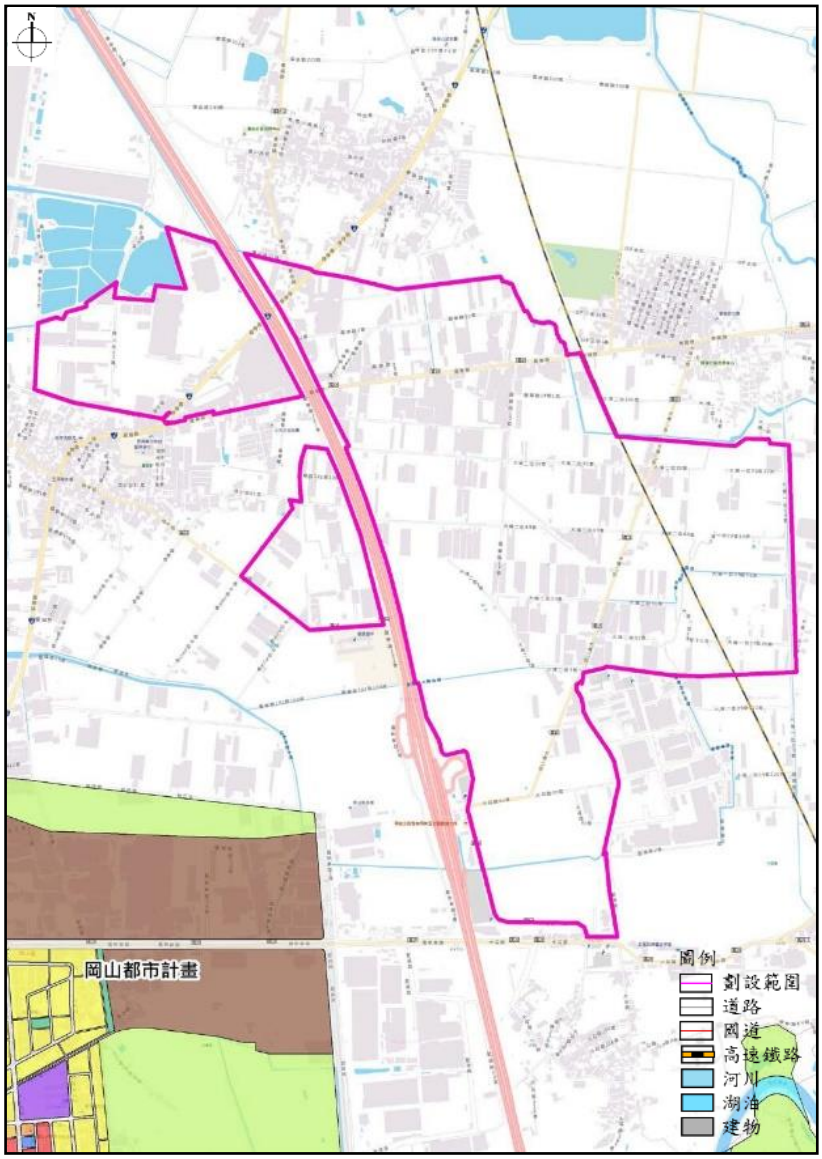


圖 4-2 嘉華產業輔導專用區範圍示意圖
資料來源：高雄市國土計畫(草案)報部審議版

2.非都市土地使用分區與國土利用現況

非都市土地使用分區部分，嘉華產業輔導專用區內之特定農業區共 132.59 公頃，占總面積 77.88%；一般農業區共 0.59 公頃，占總面積 0.35%；台糖特定專用區共 37.08 公頃，占總面積 21.78%。非都市土地使用分區圖參閱圖 4-3。

國土利用現況部分，專用區範圍內未登工廠林立，以螺絲製造業為主，其面積包含倉儲區約 41.41 公頃，佔 24.64%；夾雜住宅使用 1.38 公頃，佔 0.82%；商業使用 0.32 公頃，佔 0.19%。區內在非都市土地屬於特定農業區，因此區內仍有許多作為旱田使用，面積約 33.17 公頃，佔 19.07%；果園 27.01 公頃，佔 16.06%；水田 18.27 公頃，佔 10.87%；闊葉林面積 25.33 公頃，佔 15.07%。公共設施除了一般道路共 6.33 公頃，佔 3.77%；溝渠 3.78 公頃，佔 2.25%外，另有殯贓設施一處，面積 6.05 公頃，佔 3.60%。國土利用現況面積統計參閱表 4-12；國土利用現況圖參閱圖 4-4。

表 4-12 嘉華產業輔導專用區國土利用現況面積統計表

使用現況	面積(公頃)	百分比
住宅	1.38	0.82%
商業	0.32	0.19%
工廠及倉儲	38.77	23.07%
倉儲	2.64	1.57%
旱田	33.17	19.73%
果園	27.00	16.06%
闊葉林	25.33	15.07%
水田	18.27	10.87%
一般道路	6.33	3.77%
殯葬設施	6.05	3.60%
溝渠	3.78	2.25%
(其他未滿 1%使用類型)	5.03	3.00%
合計	168.08	100.00%

註：本統計範圍為高雄市國土計畫(草案) 108 年 9 月版本範圍
資料來源：國土測繪中心、本研究彙整

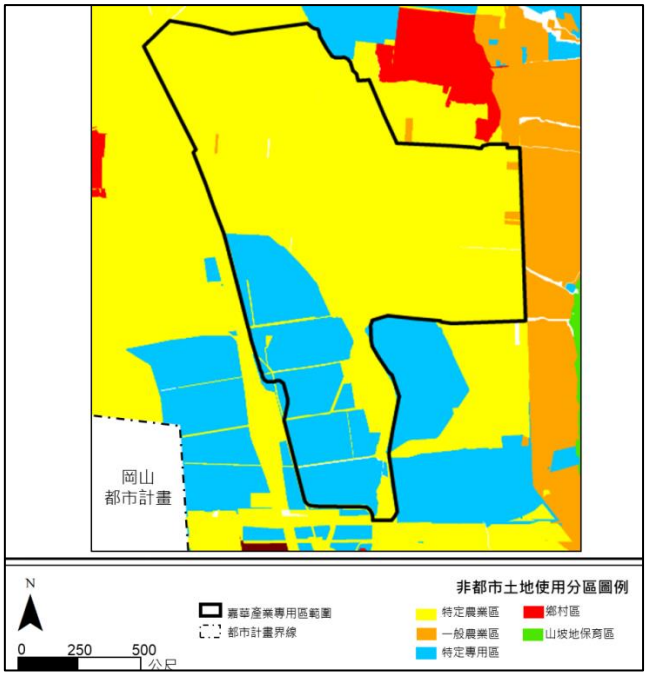


圖 4-3 嘉華產業輔導專用區非都市土地使用分區圖
資料來源：國土測繪中心、本研究整理

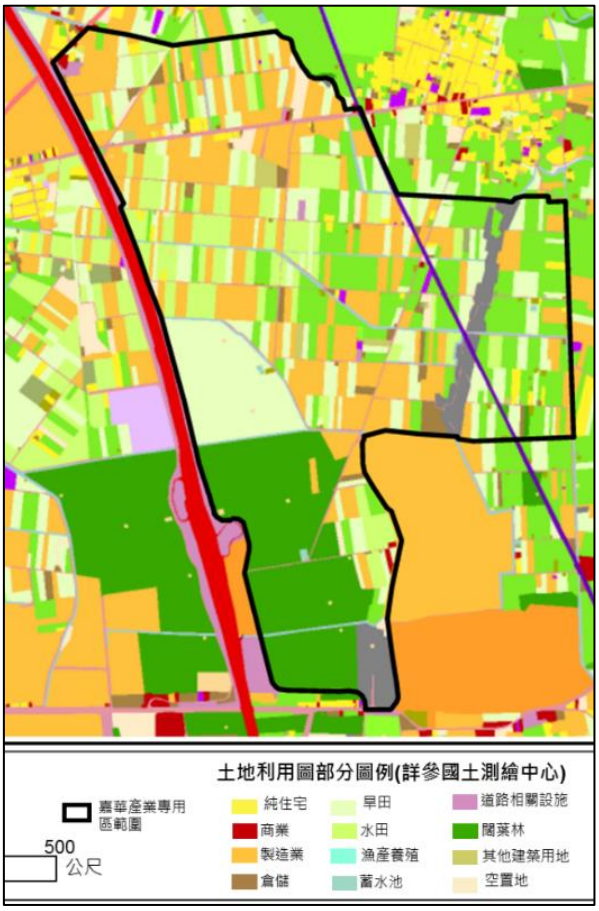
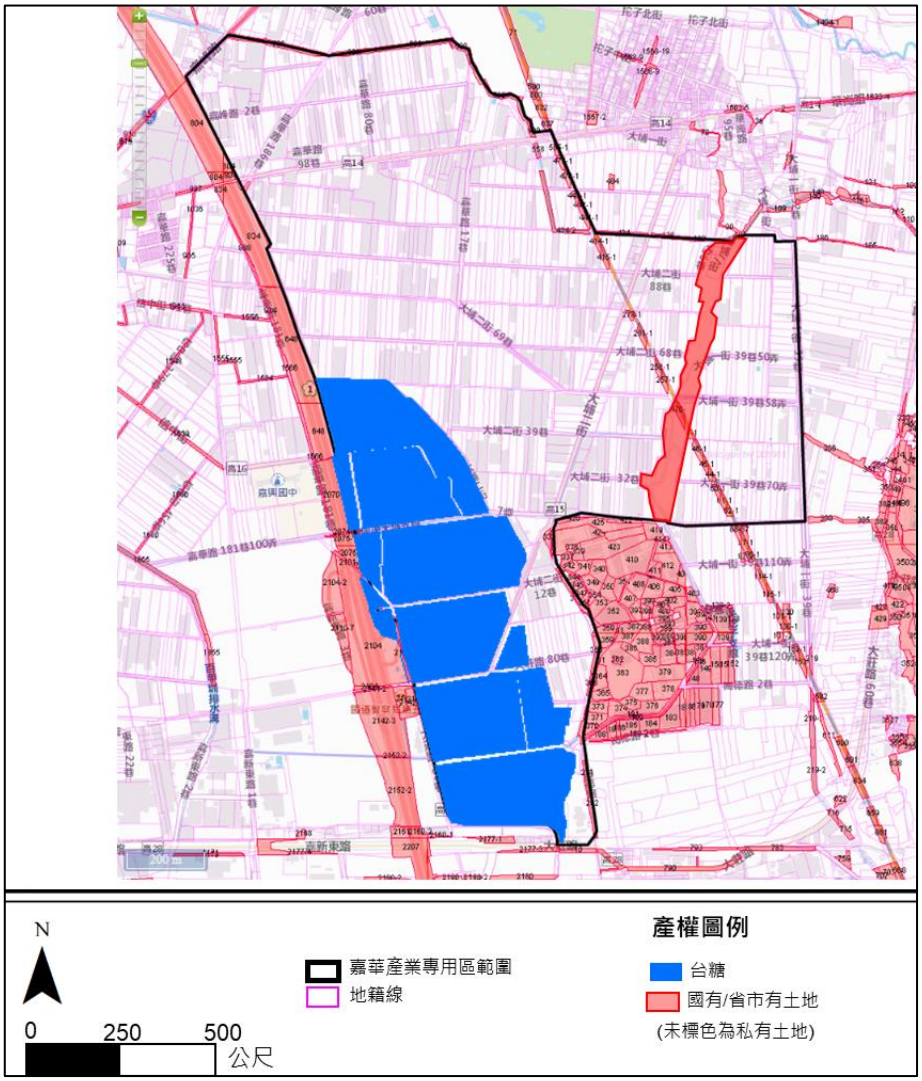


圖 4-4 嘉華產業輔導專用區國土利用現況圖
資料來源：國土測繪中心、本研究整理

3.土地產權

本研究依據國土測中心圖台所載之公有產權土地資料，比對嘉華產業輔導專用區內之土地權屬，其中私有土地面積約佔 74%，共 124.88 公頃；台糖所屬土地佔 22.06%，共 37.08 公頃；市有土地占 3.64%，共 6.12 公頃。土地產權分布參閱圖 4-5。



註：本統計範圍為高雄市國土計畫(草案) 108 年 9 月版本範圍

圖 4-5 嘉華產業輔導專用區土地產權分布圖

資料來源：國土測繪中心、本研究整理

4.規劃內容與開發方式

(1)土地使用構想與開發方式

本計畫劃設產業輔導專用區 169.73 公頃(占全區面積 80%)，公共設施用地 42.43 公頃(占全區面積 20%)，詳圖 4-6 所示。其中產業輔導專用區之土地使用規劃構想如下：

A.農業區變更為工業區須回饋 30%，該土地所有權人辦理回饋後，得依規定申請做工廠使用，其工廠使用項目比照乙種工業區。

B.具中央或地方產業發展需求之產業，優先輔導土地合法使用。

C.非屬低污染產業者，應朝輔導遷廠或轉型方式處理。

D.欲維持農業使用者，無須辦理回饋。

E.未完成開發前，可繼續維持原來合法之使用。

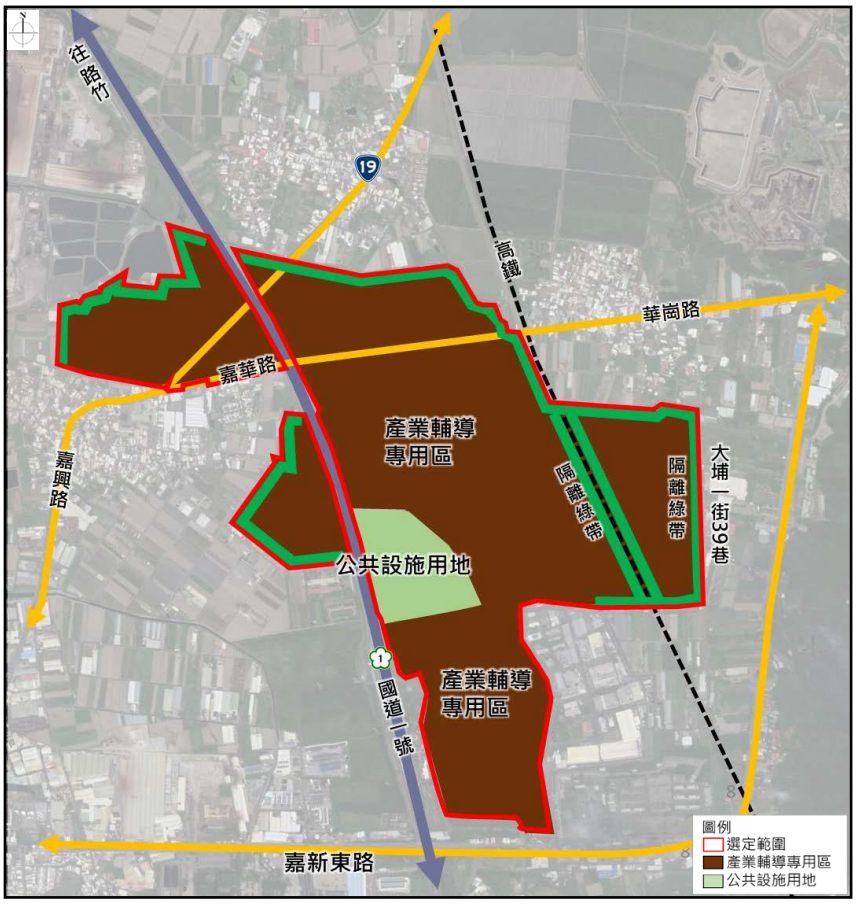


圖 4-6 嘉華產業輔導專用區土地使用構想示意圖
資料來源：高雄市國土計畫(草案)規劃技術報告

(2)交通運輸構想

除基地周邊聯外道路系統外，基地內依現有道路系統進行劃設，以維持通行使用。交通運輸構想示意圖參閱圖 4-7。

A.聯外道路為華岡路(寬 12 公尺)及大埔二街(寬 8 公尺)。

B.主要道路為嘉華路 17 巷(寬 15 公尺)。

C.其他區內道路皆為 8 公尺。

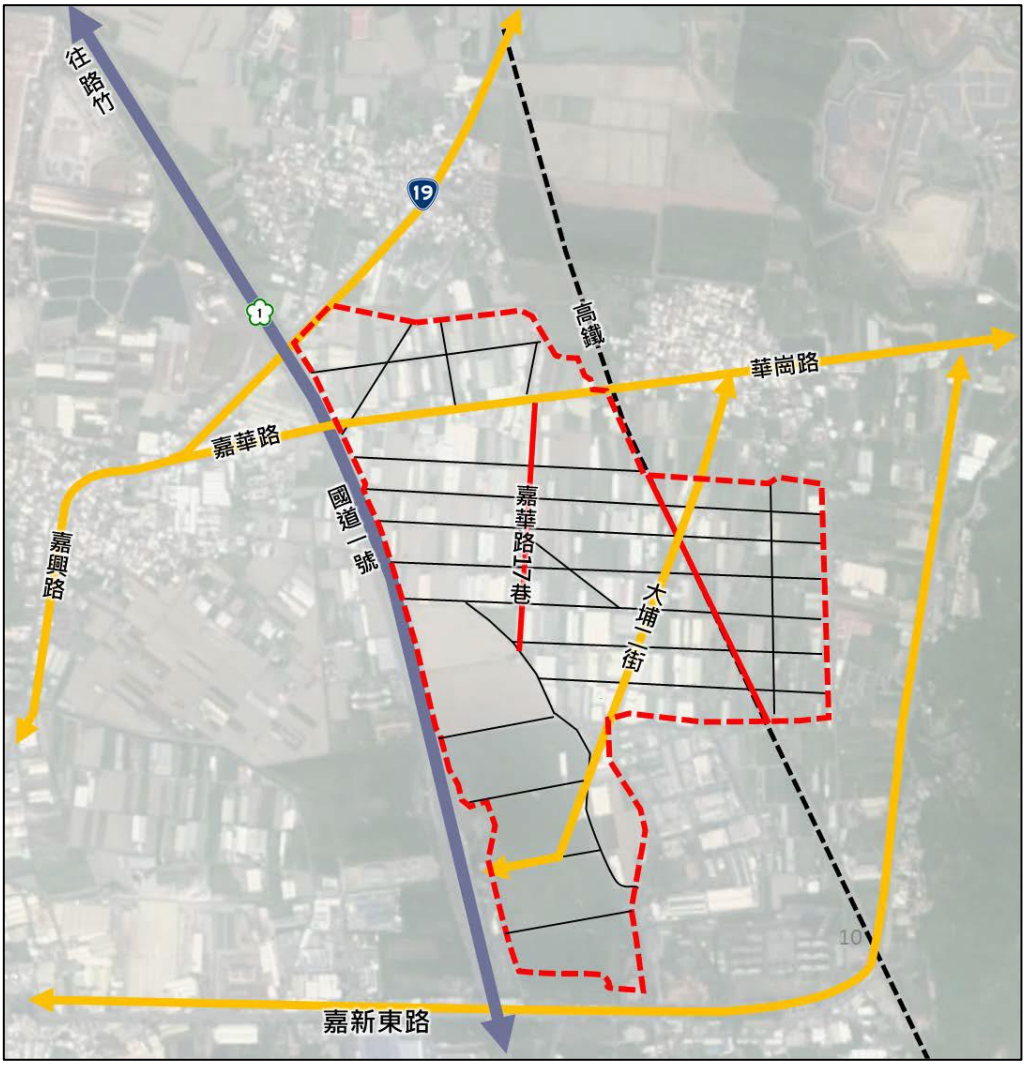


圖 4-7 嘉華產業輔導專用區交通運輸構想示意圖
資料來源：高雄市國土計畫(草案)規劃技術報告

(3)公共設施規劃構想

本計畫區內劃設公園兼滯洪池用地、污水處理設施、電力設施、供水設施等公共設備，另設置 20 米隔離綠帶，未來將由地主繳納回饋金專款專用於區內公設取得及開闢。

A.公園兼蓄洪池：依據歷年統計資料，嘉華為淹水潛勢地區，考量基地地形東北高西南低，故於基地西南側劃設區域滯洪池，平日提供園區就業員工及周邊住民之休憩環境與空間，暴雨來臨時具收納洪水之功能。

B.污水處理設施：污水處理設施可有效處理園區運轉衍生污水，以滿足園區內污水處理需求。

C.電力、供水設施可確保園區電力及用水需求。

D.隔離綠帶：將園區與北側既成聚落、高速鐵路以 20 米綠帶進行隔離，確保彼此間不致相互干擾。

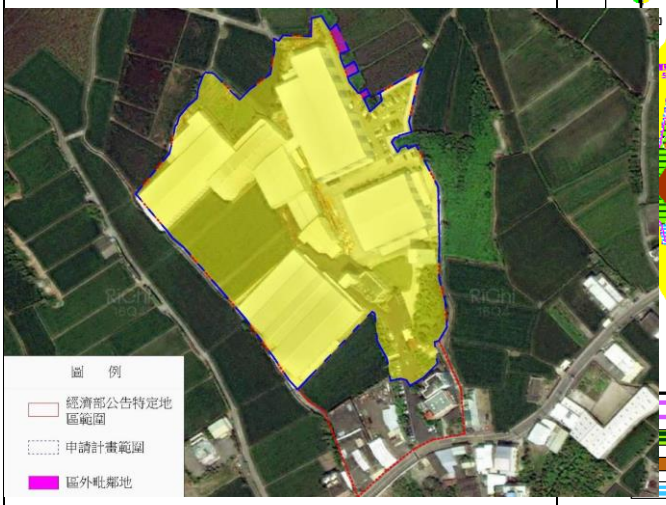
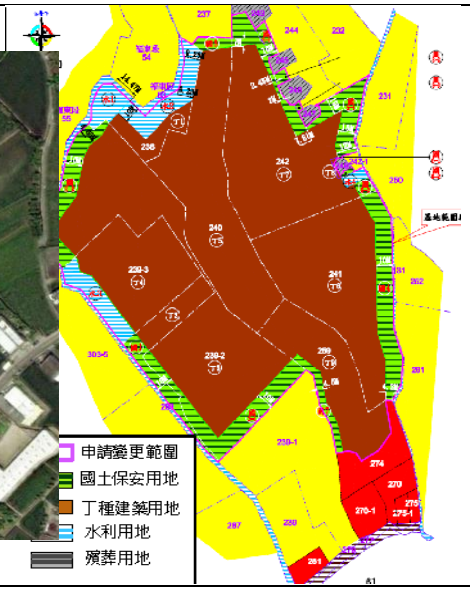
5.小結

依據國土利用現況統計資料，嘉華產業輔導專用區區內工廠、住宅與商店等使用性質雜陳互異，這在未來使用許可條件設計上將為一大課題；區內台糖公司所屬土地及市有土地為公有土地，未來可以權充公共設施用地，是此處使用許可制度設計有利之處。然若現有公有地面積無法滿足未來公共設施需要，則必須由私有地共同提供不足之所需面積，這也是使用許可制度設計必須要克服的課題。

四、公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例

本研究彙整 2 至 5 公頃違章工廠依前小節所列之經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫審查作業要點經審核通過之案例，以作為 2 至 5 公頃未登記工廠使用許可審議原則之參考。本研究工彙整 7 個案例，案例依縣市分布計有臺中市 1 處；彰化縣 2 處；高雄市 7 處。其辦理編定變更前主要位於農牧用地上，少部分位於甲種建築用地；變更後除丁種建築用地占比約 70%~80%外，其他尚包括國土保安用地、水利用地以及交通用地等，對外聯絡道路以使用既有道路或產業道路為主。案例詳細資料請參閱表 4-13 至表 4-19。

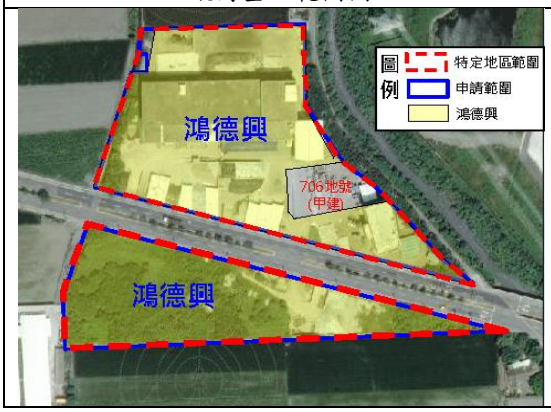
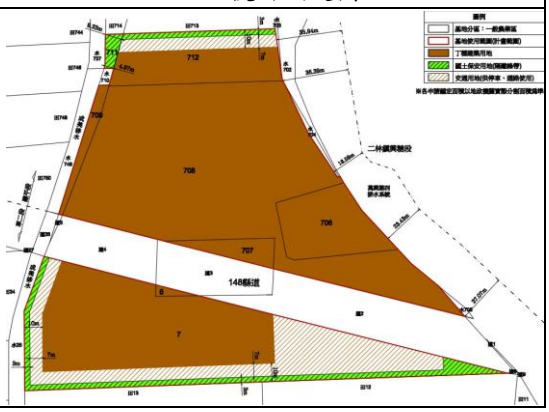
表 4-13 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 1

名稱	土地使用計畫				
臺中市大甲區申請經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地計畫案		使用地類別		面積(平方公尺)	百分比
	變更前	一般農業區	農牧用地	36,162.74	100%
	合計			36,162.74	100%
	變更後	一般農業區	丁種建築用地	28,655.19	79.24%
			國土保安用地	5,452.83	15.07%
			水利用地	1,857.39	5.14%
		特定農業區	國土保安用地	197.33	0.55%
	合計			36,162.74	100%
廠商基地範圍圖			土地使用編定圖		
					

資料來源：經濟部中部辦公室

表 4-14 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 2

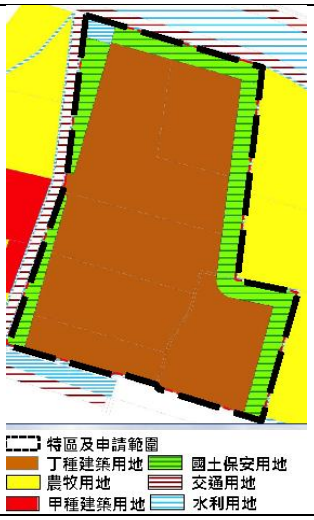
名稱	土地使用計畫				
彰化縣芳苑鄉申請經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地計畫案	使用地類別			面積(㎡)	百分比
	變更前	一般農業區	農牧用地	19,827.31	74.56%
			甲種建築用地	1,765.00	25.44%
	合計			26,592.31	100%
	變更後	一般農業區	丁種建築用地	21,273.84	80%
			國土保安用地	1465.10	5.51%
			交通用地	3853.37	14.49%
	合計			26,592.31	100%

廠商基地範圍圖	土地使用編定圖
	

資料來源：經濟部中部辦公室

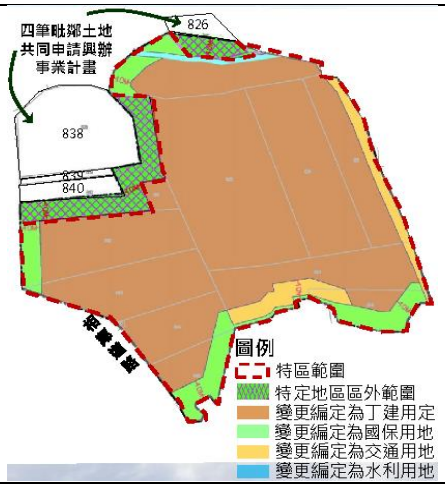
表 4-15 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 3

名稱	土地使用計畫			
彰化縣鹿港鎮申請經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地計畫案	使用地類別		面積(平方公尺)	百分比
	變更前	農牧用地	20,263.98	100%
	合計		20,263.98	100%
	變更後	丁種建築用地	15,971.72	78.82%
		國土保安用地	4,119.65	20.33%
		水利用地	172.61	0.85%
	總面積			20,263.98

廠商基地範圍圖	土地使用編定圖
	

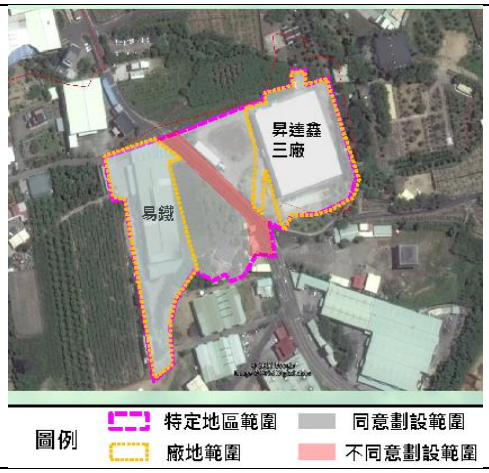
資料來源：經濟部中部辦公室

表 4-16 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 4

<table>
<tr><td>名稱</td><td colspan="4">土地使用計畫</td></tr>
<tr><td rowspan="8">高雄市阿蓮區申請特定地區整體變更編定為丁種建築用地計畫案</td><td colspan="2">使用地類別</td><td>面積(平方公尺)</td><td>百分比</td></tr>
<tr><td>變更前</td><td>農牧用地</td><td>22,910.97</td><td>100%</td></tr>
<tr><td colspan="2">合計</td><td>22,910.97</td><td>100%</td></tr>
<tr><td rowspan="4">變更後</td><td>丁種建築用地</td><td>17,852.44</td><td>77.92%</td></tr>
<tr><td>國土保安用地</td><td>3,727.42</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>水利用地</td><td>183.23</td></tr>
<tr><td>交通用地</td><td>1147.88</td><td>22.08%</td></tr>
<tr><td colspan="2">總面積</td><td colspan="2">22,910.97</td></tr>
<tr><td colspan="3">廠商基地範圍圖</td><td colspan="2">土地使用編定圖</td></tr>
<tr><td colspan="3">
</td><td colspan="2">
</td></tr>
</table>

資料來源：經濟部中部辦公室

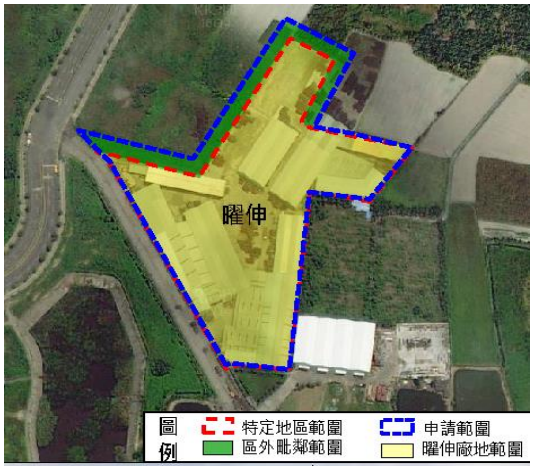
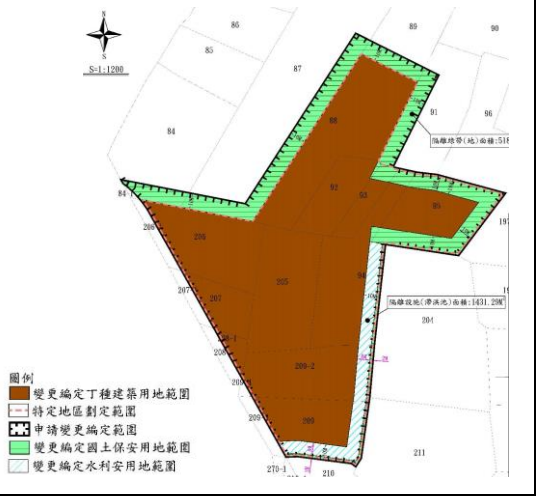
表 4-17 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 5

<table>
<tr><td>名稱</td><td colspan="4">土地使用計畫</td></tr>
<tr><td rowspan="7">高雄市阿蓮區申請經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地計畫案</td><td></td><td>使用地類別</td><td>面積(平方公尺)</td><td>百分比</td></tr>
<tr><td rowspan="2">變更前</td><td>農牧用地</td><td>22,679.62</td><td>92.82%</td></tr>
<tr><td>農牧用地(區外)</td><td>1,752.26</td><td>7.18%</td></tr>
<tr><td colspan="2">合計</td><td>24,431.88</td><td>100%</td></tr>
<tr><td rowspan="4">變更後</td><td>丁種建築
用地</td><td>16,970.57</td><td>69.46%</td></tr>
<tr><td>國土保安用地</td><td>2,213.71</td><td rowspan="2">23.44%</td></tr>
<tr><td>交通用地</td><td>3,495.34</td></tr>
<tr><td>國土保安用地(區外)</td><td>1,752.26</td><td>7.18%</td></tr>
<tr><td colspan="2">合計</td><td>24,431.88</td><td>100%</td></tr>
<tr><td colspan="3">廠商基地範圍圖</td><td colspan="2">土地使用編定圖</td></tr>
<tr><td colspan="3">
</td><td colspan="2">
</td></tr>
</table>

資料來源：經濟部中部辦公室

表 4-18 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 6

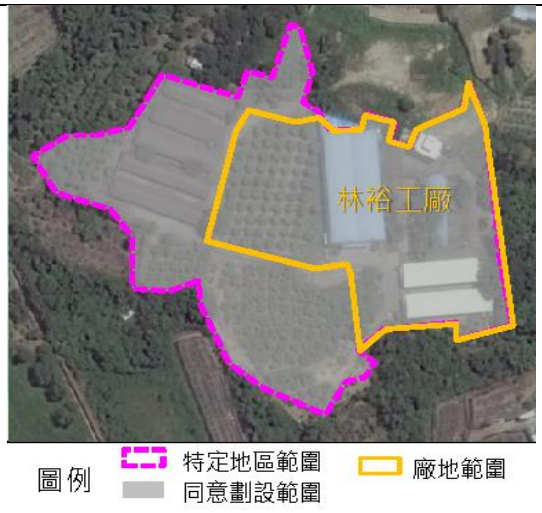
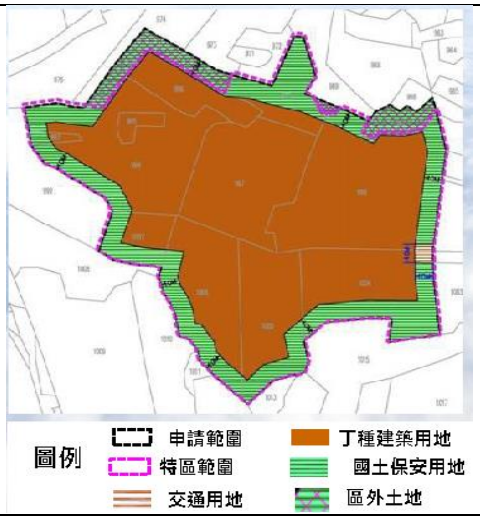
名稱	土地使用計畫				
高雄市岡山區申請經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地計畫案。		使用地類別		面積(平方公尺)	百分比
	變更前	一般農業區	農牧用地	23,527.91	88.28%
		一般農業區(區外)	農牧用地	3,123.80	11.72%
	合計			26,651.71	100%
	變更後	一般農業區	丁種建築用地	20,034.10	75.17%
			國土保安用地	5186.32	24.83%
			水利用地	1431.29	
	合計			26,651.71	100%

廠商基地範圍圖	土地使用編定圖
	

資料來源：經濟部中部辦公室

表 4-19 公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地案例 7

名稱	土地使用計畫			
高雄市阿蓮區申請經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地計畫案	使用地類別		面積(平方公尺)	百分比
	變更前	農牧用地	27,499.12	100%
	合計		27,499.12	100%
	變更後	丁種建築用地	19,536.42	71.04%
		國土保安用地	7,862.33	28.60%
		交通用地	100.37	0.36%
	總面積			27,499.12

廠商基地範圍圖	土地使用編定圖
	

資料來源：經濟部中部辦公室

參、研究分析與建議

參考經濟部工業局擬定群聚地區認定原則(草案)中對於群聚地區的定義為以面積達 5 公頃以上，且範圍內工廠使用地面積達 20%以上，或屬直轄市、縣(市)國土計畫劃定未登記工廠聚落。依據工輔法第 28 條之 10 內容，群聚地區得優先推動採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理，由直轄市、縣(市)主管機關因地制宜，推動整體規劃，適度引導業者朝整體規劃方式依相關規定辦理土地使用分區變更或使用許可。

然若未登記工廠位於非屬上述群聚地區，規模 2 公頃以下將依循特定工廠申請用地計畫變更編為特定目的事業用地審查辦法(草案)允許辦理使用地變更編定為特定目的事業用地，依照核定之用地計畫管理業者之土地使用；規模 2 至 5 公頃符合一定條件者原則仍應循區域計畫法開發許可方式辦理，惟其興辦事業之法規係依經濟部討論決定工廠由管理輔導法規定。綜整上述各態樣未登記工廠，除卻依工輔法第 28 條之 5 條規定不得申請納管輔導之未登工廠外，其餘於未登記工廠範圍在未來將有可能位於國土計畫之國土保育地區以及農業發展地區。

本議題將在配合產業主管機關輔導政策及目的事業法令之下，依循全國國土計畫有關指導事項，以前列分析內容、建議為基礎，針對位於國土保育地區、農業發展地區之 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠以及之 5 公頃以上位於城鄉發展地區第 2 之 3 類未登工廠研擬使用許可審議原則。

一、使用許可審議規則(草案)之建議

(一)使用許可審議規則(草案)涉及未登記工廠相關規定

1.國土計畫專案輔導合法化原則共同許可條件

參照全國國土計畫 107 年 4 月 30 日公告實施版第 94 頁，有關違反土地使用管制情形輔導合法化原則：「違反土地使用管制情形輔導合法之政策，應符合安全性、公平性及合理性等原則，避免違規開發業者誤認為先違法使用，再循輔導合法化之模式，較易取得土地合法使用。」遵循國土計畫專案輔導合法化內容，未登記工廠輔導合法化時，應依相關原則辦理。

本研究援依「委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法」所提對安全性、公平性及合理性三原則，比對國土計畫相關內容，從既有輔導未登記工廠用地合法角度出發進行檢視。(參閱表 4-20)

表 4-20 使用許可審議規則(草案)第二十七條

原則	國土計畫內容	使用許可審議規則(草案) 第二十七條
安全性	(一)依目的事業主管機關之法令所訂專案輔導合法化處理原則規定，不得妨害公共安全或有礙自然景觀之情事。 (二)為確保公共安全，如涉及水土保持、環境影響評估及建築安全者，目的事業及土地使用主管機關於輔導合法化過程，應依相關規定審查，不得逕以排除。	(一)依目的事業主管機關所訂專案輔導合法化處理原則規定，申請變更之土地避免有妨害公共安全或有礙自然景觀之情事。 (二)申請案件應研擬防災計畫內容，並提出相關因應措施，包括監測、避災、減災方式等。
公平性	(一)輔導合法化不能視為「就地合法化」。輔導合法化過程中，違反相關法令仍依各該法令裁處，以維護整體社會公平正義及經濟發展。 (二)為避免違法使用致改變原屬不可開發區或建築之地形地貌，有關審查需參據之地形資料，仍須以原始地形為準，如因違規事實存在時間，於政府出版各類地形圖資料時間之前，致難認定違	(一)使用計畫範圍內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，應依本規則規定辦理。 (二)應依第二十條及第二十一條規定實施生態彌補或復育措施。

原則	國土計畫內容	使用許可審議規則(草案) 第二十七條
	規前之原始地形者，倘經國土計畫審議會審議同意者，得不受原始地形之限制。 (三)範圍區內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，由開發者公平、合理負擔。	
合理性	(一)因基地先行違規開發，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間(或設施)等應予以補足，其補足之區位或配置方式並應發揮其功能與效益。 (二)針對經目的事業主管機關列為專案輔導合法化開發案，是否須拆除建築物恢復原狀申請合法使用，係屬相關法令主管機關權責，仍應依相關法令規定辦理。	(一)審查需參據之地形資料，應以原始地形地貌為準，如因違規事實存在時間，於政府出版各類地形圖資料時間之前，致難認定違規前之原始地形地貌者，倘經國土計畫審議會審議同意者，得不受原始地形地貌之限制。 (二)因申請案件先行違規使用，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝綠帶或設施者，不違反其他法規且經國土審議會同意，得於使用計畫範圍內留設與違規使用相等面積之土地作為保育區，其區位之規劃配置除應配合自然地形、地貌，亦應與使用計畫範圍內既有之綠地系統或開放空間連結，確保補足區位之完整性與連貫性，以求在功能上及視覺上均能發揮最大之保育效果。

資料來源：全國國土計畫、本研究整理

於使用許可審議規則(草案)公平性原則第二項內容提及應依該法第二十條及第二十一條規定實施生態彌補或復育措施。參酌該法第二十條內容：「申請使用許可案件應先實施使用計畫範圍之群落生境價值評估，記錄申請時使用計畫範圍之生態狀況，並評估使用可能造成之生態負面影響，納入申請使用許可計畫書圖。其公式如附表三。...(略)」

2.未登記工廠土地使用指導原則

參照全國國土計畫 107 年 4 月 30 日公告實施版第 95 頁，未登記工廠土地使用之指導原則內容主要包含各縣市應配合辦理事項、未登記工廠輔導轉型或遷廠原則以及輔導土地合理及合法使用等三大指導原則，本研究援依使用許可審議規則(草案)對於未登記工廠處理辦法之審議規則，未登記工廠輔導合法化時，應依相關原則辦理。有關未登記工廠輔導條文內容如下表 4-21。

表 4-21 使用許可審議規則(草案)附件一：有關未登記工廠輔導條文

得許可使用之使用計畫應特別考量事項	說明
申請案件面積應達 5 公頃以上，且依工廠輔導管理法取得特定工廠登記面積達 20%以上，並屬直轄市、縣(市)國土計畫劃定之未登記工廠聚落。	明定符合達到一定規模而應申請使用許可之違規輔導合法化案件。
使用計畫範圍聯絡道路應至少有獨立二條通往聯外道路，其中一條路寬至少十公尺以上，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行。但經國土計畫審議會認定情況特殊且足供需求，並無影響安全之虞者，不在此限。	明定符合上述條件規定的未登記工廠之聯外道路規範。
得免受本規則有關區內道路系統寬度之限制。	明定未登記工廠道路系統寬度限制得放寬。
使用計畫範圍內之透水面積，山坡地不得小於扣除不可使用區面積後剩餘使用計畫範圍面積之百分之二十五，平地不得小於百分之十五。	明定符合上述條件規定的未登記工廠之透水面積規範。
審查需參據之地形資料，應以原始地形地貌為準，如因違規事實存在時間，於政府出版各類地形圖資料時間之前，致難認定違規前之原始地形地貌者，倘經國土計畫審議會審議同意者，得不受原始地形地貌之限制。	同考量事項所述。
因申請案件先行違規使用，而未依相關法規維持原始地形地貌、留設緩衝綠帶或設施者，應依本規則規定予以補足，其補足之區位或配置方式並應發揮其功能與效益。	同考量事項所述。

(二)使用許可審議規則(草案)條文研議及比較分析

1.5 公頃以上城 2-3 未登記工廠使用許可審議原則

根據本研究綜整各縣市 109 年 3 月報部審議之國土計畫(草案)所劃設城 2-3 案件規劃內容，全國城 2-3 共計有 7 縣市、19 案總面積約 3000 餘公頃規劃內容中有關未登記工廠輔導。

前開所提及之使用許可審議規則(草案)附件一中，針對未登記工廠處理辦法之審議原則，其先決條件即為面積應達 5 公頃以上，且依工廠輔導管理法取得特定工廠登記面積達 20%以上，並屬直轄市、縣(市)國土計畫所劃定之未登記工廠聚落。考量到本案之 5 公頃以上之群聚未登記工廠屬開發產業園區性質，於城 2-3 未登記工廠使用許可審議原則中並未有明確規範之必要項目，應視城鄉發展地區工業設施相關之使用計畫與城鄉發展地區之一般性許可條件為依據，崙此，再行參照城鄉發展地區有關工業區使用許可審議規則之相關規定辦理。

（1）聯絡道路：

草案附件一第 27 條已有明確針對未登記工廠之聯絡道路有所規範，故將優先參照本項內容辦理。惟於同項亦有內容「得免受本規則有關區內道路系統寬度之限制」，表示針對未登記工廠得辦理土地變更為適當使用分區或使用地類別時，即符合國土計畫法第 26 條規定，並得以基於安全及輔導之原則，簡化特定法規之限制。建議審議條件為有獨立二條通往聯外道路，其中一條為主要道路，路寬不得小於十公尺，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防與救護相關車輛之通行。

（2）公共設施：

使用許可審議規則(草案)中針對未登記工廠公共設施未有所規範，是故將依照城鄉發展地區一般性許可條件第 64 條所列之公共設施項目，以及工(產)業產製研發使用於城鄉發展地區之使用計畫亦有規範之項目予以配合，並於必要時提出替代措施之方案。

（3）緩衝綠帶：

草案並未對未登記工廠有緩衝綠帶範圍條件之限制，將根據城鄉發展地區一般性許可條件第 67 條規定辦理，即計畫區位緊鄰國保、農 1 功能分區者，其緩衝綠帶或設施應退縮不得小於二十公尺；對周圍產生影響者，則緩衝綠帶或設施退縮不得小於十公尺。

（4）綠覆率：

草案條文針對未登記工廠及城鄉發展地區許可條件並未規範綠覆率，然於附表一針對使用計畫應特別考量事項中第 5 點規範：「工業區所有建築基地及法定空地應予綠化，其綠覆率應達百分之六十以上。」，故以此為基準進行調整，考量既有未登記工廠之屋頂難以綠化，故建議建築基地及法定空地綠覆率應達百分之六十以上，但基地空間無法滿足者，得以立體綠化方式補足。

（5）透水率：

於使用許可審議規則(草案)附件一有關未登記工廠之使用計畫已明確定義未登記工廠應遵循之透水面積規範，故將比照該使用計畫內容辦理，山坡地不得小於百分之二十五、平地不得以小於百分之十五。

綜上，5 公頃以上城 2-3 未登記工廠使用許可審議原則建議如下表 4-22：

表 4-225 公頃以上城 2-3 未登記工廠使用許可審議原則

項目	草案有關未登記工廠輔導條文	城鄉發展地區工業設施	5 公頃以上群聚未登記工廠
公共設施	—	參照使用許可審議規則城鄉發展地區許可條件，申請案件應依使用計畫性質，說明下列公共設施或公共建設計畫之配合情形： 一、維生設施(自來水系統、下水道系統、電力、電信、垃圾及廢污水處理)。 二、教育設施(幼兒園、國小、國中)。 三、生活設施(公園、市場、醫療機構)。 四、安全設施(警察派出所、消防站)。 五、交通設施(道路系統、大眾運輸系統)。 六、其他有關之公共設施或公共建設計畫。 相關公共設施或公共建設計畫無法配合者，應提出具體可行之替代措施，並經國土計畫審議會同意。 使用計畫不涉住宅開發或引進人口產生就學需求者，免提教育設施之說明。 工業區開發應視其規模大小、區內服務人口與區外工商業服務之情形，於區內設置郵政、金融、治安、消防、交通轉運站、文康運動醫療保健、餐飲服務、圖書閱覽及休閒運動等必要之服務設施設施。	申請案件應依使用計畫性質，並視其規模大小、區內服務人口與使用現況，說明下列公共設施或公共建設計畫之配合情形： 一、維生設施(自來水系統、下水道系統、電力、電信、垃圾及廢污水處理)。 二、教育設施(幼兒園、國小、國中)。 三、生活設施(公園、市場、醫療機構、文康運動醫療保健)。 四、安全設施(警察派出所、消防站)。 五、交通設施(道路系統、大眾運輸系統、交通轉運站)。 六、其他有關之公共設施或公共建設計畫(郵政、金融、餐飲服務、圖書閱覽及休閒運動等)。 相關公共設施或公共建設計畫無法配合者，應提出具體可行之替代措施，並經國土計畫審議會同意。 使用計畫不涉住宅開發或引進人口產生就學需求者，免提教育設施之說明。

項目	草案有關未登記工廠輔導條文	城鄉發展地區工業設施	5公頃以上群聚未登記工廠
緩衝綠帶	—	參照使用許可審議規則城鄉發展地區許可條件，申請案件應依下列規定設置緩衝綠帶或設施： 一、使用計畫範圍緊臨國土保育地區或農業發展地區第一類土地者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於二十公尺。 二、使用行為對周邊環境產生衝突或干擾者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺。 依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度，或得不設置。	申請案件應依下列規定設置緩衝綠帶或設施： 一、使用計畫範圍緊臨國土保育地區或農業發展地區第一類土地者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於二十公尺。 二、使用行為對周邊環境產生衝突或干擾者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺。 依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度，或得不設置。
綠覆率	—	參照使用許可審議規則附表一，工業區所有建築基地及法定空地應予綠化，其綠覆率應達百分之六十以上。	工業區所有建築基地及法定空地應予綠化，其綠覆率皆應達百分之六十以上。 建築基地無法滿足者，得以立體綠化方式補足。

2.2 至 5 公頃小型園區未登記工廠使用許可審議原則

除卻依工輔法第 28 條之 5 條規定不得申請納管輔導之未登工廠外，其餘於未登記工廠範圍在未來將有可能位於國土計畫之國土保育地區以及農業發展地區，然全國國土計畫未登記工廠指導事項中明確提及未登記工廠輔導應以不影響整體農業生產環境為前提，且避免位於符合農業發展地區第一類或國土保育地區第一類劃設條件之區位。參照經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫審查作業要點(以下簡稱特定地區要點)，本研究提出國土保育地區、農業發展地區 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠使用許可審議原則建議(參閱表 4-23、表 4-24)，審查項目除依特定地區要點針對必要項目之規範外，亦會參考國土保育地區一般性許可條件，以及農業發展地區一般性許可條件、使用計畫進行檢視，對該二不同國土功能分區有部分必要項目規範之差異設計，以求在經濟發展、居民就業、環境安全三者間取得平衡，降低對該些功能分區所產生之外部性衝擊。另城鄉發展地區第 2-1 類亦可能有未登記工廠，經比對功能分區許可條件後，整合國土保育地區以及農業發展地區之建議，提出使用許可審議規則建議(詳見表 4-25)。

(1)聯絡道路：

本研究團隊就 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠位於城鄉發展地區第 2-1 類、國土保育地區及農業發展地區之聯絡道路寬度，皆同於農業發展地區就工(產)業產製研發使用及農業科技設施之使用計畫規定，採設置二條以上獨立之聯絡道路，惟其道路之寬度考量到在已先行違規使用之前提下，再設置寬度不小於十五公尺道路恐有實行之困難，故就道路寬度參考審議規則草案，以須能滿足緊急需求為最低限度，其寬度須能容納消防與救護相關車輛之通行。

(2)公共設施：

使用許可審議規則中，國土保育地區及農業發展地區之許可條件，就公共設施之規範並無根本內容上之差異，皆須針對開發地區的使用情形、整體環境增設必要性服務設施，以避免原有服務設施不敷使用。另於城鄉發展地區之許可條件中，需提出六項公共設施配合情形，故本研究團隊檢視該六大項內容對於當地運作之必要性，

建議須考量必要性設施之項目，作為 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠審議原則。

(3)緩衝綠帶：

城鄉發展地區第 2-1 類、國土保育地區：

從特定地區條件以及草案內容中之城鄉發展地區第 2-1 類與國土保育地區一般性許可條件，皆有規定緩衝綠帶或設施退縮寬度至少須十公尺。然而特定地區要點僅就鄰近農業用地及特定地區有限制緩衝綠帶，本研究團隊認為不應由外在環境為增設緩衝綠帶或設施之條件，應視內部使用情形對外在產生的影響為判斷標準，崙此比照使用許可審議規則(草案)第 36 條及第 67 條第一項第二款規定。

農業發展地區：

於草案中農業發展地區就工(產)業產製研發使用及農業科技設施之使用計畫，其有緩衝綠帶應退縮二十公尺之限制，相較於國土保育區及城鄉發展地區為嚴格。工廠使用無論是氣體排放或是生產後的廢水、廢棄物，對農作物皆會產生影響，亦會影響到該些農作物供應鏈。為避免未登記工廠對周圍環境造成嚴重之外部性影響，其中農業發展地區第一類為農業發展重點，是故參考前述規定，應有緩衝綠帶二十公尺之限制，其餘則為十公尺。

(4)綠覆率：

使用許可審議規則中，城鄉發展地區城 2-1 類、國土保育地區及農業發展地區之許可條件，就綠覆率之規範皆為應達百分之六十以上。然 2.5 公頃多屬單一工廠性質，恐難以達到全基地綠覆率達百分之六十以上，故本案參考該草案之規定，擬定為扣除建築物、道路、水域及必要之作業、營運等人工設施後之其餘空地綠覆率應達百分之六十以上。

(5)透水率：

使用許可審議規則之共同許可條件中，對於透水率於第 23 條訂有山坡地不得小於百分之五十，平地不得小於百分之三十之規定，另經由表 4-23 及表 4-24 統整出之審議規則，國土保育地區與公同功能分區對透水面積具有不同之規定。其中，國土保育地區劃設目的即為保育自然生態價值，達到環境永續之使用，針對不透水性地表鋪面將使地面逕流增加、地下水位減少，使得水文、溪流結構隨之改變，本應有較為嚴格之限制。因此，在審議規則之一般許可條件中國土保育地區之透水面積於山坡地不得小於百分之六十，平地不得小於百分之四十，相較於共同功能分區之透水面積規定，山坡地不得小於百分之五十，平地不得小於百分之三十為嚴格。然而，針對未登記工廠之申請，環境保護固為重要，但現存未登記工廠顯難符合相關條件。故就 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠於國土保育地區、城鄉發展地區 2-1 類以及農業發展地區之透水面積規定予以放寬，其中國土保育地區參考農業發展地區之透水面積規定，山坡地與平地分別以不得小於百分之五十、不得小於百分之三十；原城鄉發展地區 2-1 類以及農業發展地區之透水面積規定，則比照使用許可審議規則未登記工廠輔導條文，山坡地不得小於百分之二十五，平地不得小於百分之十五。

表 4-232 至 5 公頃小型園區未登記工廠於國土保育地區使用許可審議原則建議

項目	特定地區要點	共同、一般性許可條件或使用計畫	2 至 5 公頃小型園區未登記工廠
		國土保育地區	國土保育地區
聯外道路	計畫規劃範圍，應臨接能容納開發所產生防災與交通需求之道路，其寬度不得低於八公尺。	—	應依使用面積、使用性質及出入交通量等，設置二條以上獨立之聯絡道路，其中一條為主要聯絡道路，另一條作為緊急通路且寬度須能容納消防與救護相關車輛之通行。
區內公共設施	公共設施用地之面積不得低於申請範圍面積之百分之二十。	應於使用計畫範圍內設置郵政、金融、治安、消防、交通轉運站、文康運動醫療保健、餐飲服務、圖書閱覽及休閒運動等必要性服務設施。該服務設施規模除須滿足使用計畫範圍內之需要外，且須與使用計畫範圍外鄰近之服務設施相配合。	使用計畫範圍應評估現有公共設施服務情形，依計畫使用需求及環境特性，設置足供區內必要性服務設施， 設施內容包含: 一、維生設施(自來水系統、下水道系統、電力、電信、垃圾及廢污水處理)。 二、安全設施(得供消防救災使用之基本設施或消防車輛救災活動所需空間)。
緩衝綠帶	申請範圍鄰接農業用地者，應配置寬度至少十公尺之隔離綠帶或設施。又申請範圍鄰接醫院、學校、住宅社區或安養院者，得依個案特性及實際需要，配置一點五公尺以上，十公尺以下之隔離綠帶或設施。 前項隔離綠帶或設施設置項目如下： (一)隔離綠帶係指綠地、綠帶、防風林、隔離(綠)帶，若為合理規劃配置隔離綠帶，應敘明理由，使用毗連特定地區外土地，變更編定為國土保安用	申請案件應具體說明其對周邊土地使用之影響程度，如有下列情形之一者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺： 一、對使用計畫範圍周邊土地使用行為產生衝突或干擾。 二、對使用計畫範圍周邊環境產生視覺景觀之影響。 三、對使用計畫範圍周邊居民產生心理層面之影響。 四、其他對使用計畫範圍周邊環境產生影響之情形。 申請案件依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但	申請案件應具體說明其對周邊土地使用之影響程度，如有下列情形之一者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺： 一、對使用計畫範圍周邊土地使用行為產生衝突或干擾。 二、對使用計畫範圍周邊環境產生視覺景觀之影響。 三、對使用計畫範圍周邊居民產生心理層面之影響。 四、其他對使用計畫範圍周邊環境產生影響之情形。 申請案件依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但

項目	特定地區要點	共同、一般性許可條件或使用計畫	2至5公頃小型園區未登記工廠
		國土保育地區	國土保育地區
	地。 (二)隔離設施係指具有隔離效果之通路、水路、空地、廣場、平面停車場、開放球場、蓄水池及滯洪池等非建築之開放性設施。	屬經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度。	屬經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度。
綠覆率	—	使用許可範圍內除建築物、道路、水域及必要之作業、營運等人工設施外，應予綠化，其綠覆率應達百分之六十以上。 全區綠化計畫應涵括機能植栽(緩衝、遮蔽、隔離、綠蔭、防音、防風、防火及地被等植栽)景觀植栽及人工地面植栽等項目，並以喬木、灌木及地被組合之複層林為主要配置型態，且綠化計畫範圍應包含使用計畫範圍私設之聯絡道路。	使用許可範圍內除建築物、道路、水域及必要之作業、營運等人工設施外，剩餘空地之路覆率應達百分之六十以上應予綠化。 全區綠化計畫應含括機能植栽(緩衝、遮蔽、隔離、綠蔭、防音、防風、防火及地被等植栽)景觀植栽及人工地面植栽等項目，並以喬木、灌木及地被組合之複層林為主要配置型態，且綠化計畫範圍應包含使用計畫範圍私設之聯絡道路。
透水率	—	使用計畫範圍內之透水面積，山坡地不得小於百分之六十，平地不得小於百分之四十。但經國土計畫審議會認定無影響安全之虞者，不在此限。	使用計畫範圍內之透水面積，山坡地不得小於百分之五十，平地不得小於百分之三十。但經國土計畫審議會認定無影響安全之虞者，不在此限。

表 4-242 至 5 公頃小型園區未登記工廠於農業發展地區使用許可審議原則建議

項目	特定地區要點	共同、一般性許可條件或使用計畫	2 至 5 公頃小型園區未登記工廠
		農業發展地區	農業發展地區
聯外道路	計畫規劃範圍，應臨接能容納開發所產生防災與交通需求之道路，其寬度不得低於八公尺。	應依使用面積、使用性質及出入交通量等，設置二條以上獨立之聯絡道路，其主要聯絡道路寬度不得小於十五公尺，另一條作為緊急通路，其寬度不得小於七公尺。國土計畫審議會得依據使用計畫範圍所在地區之環境限制、區位條件及產業性質等增減其聯絡道路寬度。	應依使用面積、使用性質及出入交通量等，設置二條以上獨立之聯絡道路，其中一條為主要聯絡道路，另一條作為緊急通路且寬度須能容納消防與救護相關車輛之通行。國土計畫審議會得依據使用計畫範圍所在地區之環境限制、區位條件及產業性質等情況，無影響安全之虞者，不在此限。
區內公共設施	公共設施用地之面積不得低於申請範圍面積之百分之二十。	應於使用計畫範圍內設置郵政、金融、治安、消防、交通轉運站、文康運動醫療保健、餐飲服務、圖書閱覽及休閒運動等必要性服務設施。該服務設施規模除須滿足使用計畫範圍內之需要外，且須與使用計畫範圍外鄰近之服務設施相配合。	使用計畫範圍應評估現有公共設施服務情形，依計畫使用需求及環境特性，設置足供區內必要性服務設施， 設施內容包含: 一、維生設施(自來水系統、下水道系統、電力、電信、垃圾及廢污水處理)。 二、安全設施(得供消防救災使用之基本設施或消防車輛救災活動所需空間)。
緩衝綠帶	申請範圍鄰接農業用地者，應配置寬度至少十公尺之隔離綠帶或設施。或申請範圍鄰接醫院、學校、住宅社區或安養院者，得依個案特性及實際需要，配置一點五公尺以上，十公尺以下之隔離綠帶或設施。 前項隔離綠帶或設施設置項目如下： (一)隔離綠帶係指綠地、綠帶、防風林、隔離(綠)帶，若為合理規劃配置隔離綠帶，應敘明理由，使用毗連特定地區外土地，變更編定為國土保安用地。	應考量與周邊土地使用情形、外部影響程度及國土功能分區之差異性等，自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於二十公尺。但經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度，或得不設置。	應考量與周邊土地使用情形、外部影響程度及國土功能分區之差異性等，自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，農業發展地區第一類寬度不得小於二十公尺，其餘分區寬度不得小於十公尺。但經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度，或得不設置。

項目	特定地區要點	共同、一般性許可條件或使用計畫 農業發展地區	2至5公頃小型園區未登記工廠 農業發展地區
	(二)隔離設施係指具有隔離效果之通路、水路、空地、廣場、平面停車場、開放球場、蓄水池及滯洪池等非建築之開放性設施。		相鄰農業發展區已取得特定工廠登記之廠地，相鄰處得免留設隔離綠帶或設施。
綠覆率	—	使用計畫範圍內除建築物、道路、水域及必要之作業、營運等人工設施外，應予綠化，其綠覆率應達百分之六十以上。	使用計畫範圍內除建築物、道路、水域及必要之作業、營運等人工設施外，剩餘空地之路覆率應達百分之六十以上應予綠化。
透水率	—	使用計畫範圍內之透水面積，山坡地不得小於百分之五十，平地不得小於百分之三十。但經國土計畫審議會認定無影響安全之虞者，不在此限。 申請案件位於依地質法劃定公告之地下水補注地質敏感區，其使用計畫範圍內之透水面積應依地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則規定辦理。	使用計畫範圍內之透水面積，山坡地不得小於百分之二十五，平地不得小於百分之十五。但經國土計畫審議會認定無影響安全之虞者，不在此限。

3.使用許可審議規則(草案)條文

彙整 5 公頃以上城 2-3 未登記工廠、2 至 5 公頃小型園區未登記工廠於城鄉發展地區第 2-1 類、國土保育地區及農業發展地區使用許可審議規則如下表 4-25：

表 4-25 未登記工廠使用許可審議規則建議表

項目	群聚未登記工廠(5 公頃以上)	小型園區(2~5 公頃)
聯外道路	使用計畫範圍聯絡道路應至少有獨立二條通往聯外道路，其中一條為主要道路，路寬不得小於十公尺，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防與救護相關車輛之通行。但經國土計畫審議會認定情況特殊且足供需求，並無影響安全之虞者，不在此限。	應依使用面積、使用性質及出入交通量等，設置二條以上獨立之聯絡道路，其中一條主要聯絡道路，另一條作為緊急通路且寬度須能容納消防與救護相關車輛之通行。國土計畫審議會得依據使用計畫範圍所在地區之環境限制、區位條件及產業性質等情況，無影響安全之虞者，不在此限。
公共設施	申請案件應依使用計畫性質，並視其規模大小、區內服務人口與使用現況，說明下列公共設施或公共建設計畫之配合情形： 一、維生設施(自來水系統、下水道系統、電力、電信、垃圾及廢污水處理)。 二、教育設施(幼兒園、國小、國中)。 三、生活設施(公園、市場、醫療機構、文康運動醫療保健)。 四、安全設施(警察派出所、消防站)。 五、交通設施(道路系統、大眾運輸系統、交通轉運站)。 六、其他有關之公共設施或公共建設計畫(郵政、金融、餐飲服務、圖書閱覽及休閒運動等)。 相關公共設施或公共建設計畫無法配合者，應提出具體可行之替代措施，並經國土計畫審議會同意。 使用計畫不涉住宅開發或引進人口產生就學需求者，免提教育設施之說明。	使用計畫範圍應評估現有公共設施服務情形，依計畫使用需求及環境特性，設置足供區內必要性服務設施，設施內容包含: 一、維生設施(自來水系統、下水道系統、電力、電信、垃圾及廢污水處理)。 二、安全設施(得供消防救災使用之基本設施或消防車輛救災活動所需空間)。

項目	群聚未登記工廠(5 公頃以上)	小型園區(2~5 公頃)
緩衝綠帶	申請案件應依下列規定設置緩衝綠帶或設施： 一、使用計畫範圍緊臨國土保育地區或農業發展地區第一類土地者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於二十公尺。 二、使用行為對周邊環境產生衝突或干擾者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺。 依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度，或得不設置。	應考量與周邊土地使用情形、外部影響程度及國土功能分區之差異性等，自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，農業發展地區第一類寬度不得小於二十公尺，其餘分區寬度不得小於十公尺。但經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度，或得不設置。 相鄰已取得特定工廠登記之廠地，相鄰處得免留設隔離綠帶或設施。
綠覆率	工業區所有建築基地及法定空地應予綠化，其綠覆率皆應達百分之六十以上。建築基地無法滿足者，得改以立體綠化方式補足辦理。	使用許可範圍內除建築物、道路、水域及必要之作業、營運等人工設施外，剩餘空地之路覆率應達百分之六十以上應予綠化。全區綠化計畫應涵括機能植栽(緩衝、遮蔽、隔離、綠蔭、防音、防風、防火及地被等植栽)景觀植栽及人工地面植栽等項目，並以喬木、灌木及地被組合之複層林為主要配置型態，且綠化計畫範圍應包含使用計畫範圍私設之聯絡道路。

項目	群聚未登記工廠(5 公頃以上)	小型園區(2~5 公頃)
透水率	使用計畫範圍內之透水面積，山坡地不得小於扣除不可使用區面積後剩餘使用計畫範圍面積之百分之二十五，平地不得小於百分之十五。	使用計畫範圍內之透水面積，國土保育地區山坡地不得小於百分之五十；農業發展地區與城鄉發展地區 2-1 類之山坡地不得小於百分之二十五；國土保育地區平地不得小於百分之三十；農業發展地區與城鄉發展地區 2-1 類之平地不得小於百分之十五。但經國土計畫審議會認定無影響安全之虞者，不在此限。

二、城 2-3 因未登記工廠申請使用許可之開發指導原則

城鄉發展地區第 2 之 3 類之未登記工廠輔導不同於個別小型園區，其為未登記工廠之群聚地區。為避免未來各案以城 2-3 申請條件規模 5 公頃來申請使用許可，造成彼此間產生外部性影響而導致土地使用零碎、空間發展紊亂，欠缺整體之規劃考量，是故應優先實施整體區域規劃，本研究研擬分析後，就應考量之條件項目條列如下：

(一)具有整體規劃構想

(二)土地回饋與代金機制設計之公平性與彈性

(三)使用許可申請範圍的完整性

整體之區域規劃構想，除需考量到鄰近的住宅區、計畫道路及規劃地區地形外，尚可依照未登記工廠的產業型態、面積規模等特性，將規劃地區劃分為不同功能區位，針對各功能區位施以符合區位特性之部門構想，其中完整規劃構想應包括以下部門構想：土地使用計畫構想、交通運輸系統構想、開發方式構想、公共設施構想、都市防災構想、都市景觀構想等。並以分期分區方式，就對計畫地區為急迫性、必要性之功能區位為優先開發地區，期間對該開發過程對周遭環境的外部性予以檢視，以利後續開發區位得以做相應之修正，最後再行使個別輔導案件之使用許可審議。

再者整體規劃的過程必然會面臨公共設施用地取得與私有土地產權複雜等相關問題。區內若有公營機構所屬土地或為國有、市有等公有土地，在未來可以權充公共設施用地；倘若現有公有地面積無法滿足未來公共設施需要或區內無可供作公共設施用地使用之公有土地，則各縣市進行使用許可審議前，需要考慮由私有地共同提供不足所需面積之方法。本研究團隊建議可依照現行都市計畫對於土地使用變更的相關審議規範中，皆有針對土地使用變更所造成的外部成本提出回饋項目之要求，當中即包含公共設施的用地以及可供支應闢地開銷之代金機制。

以嘉華產業輔導專用區之土地使用規劃構想內容為例，「農業區變更為工業區須回饋 30%之土地面積以作為公共設施用地使用，該土地所有權人辦理回饋後，尚得依規定申請做工廠使用，其工廠使用項目比照乙種工業區」，又若該申請案為符合產業主管機關輔導規定或據特殊情形無法回饋 30%土地面積作為計畫公共設施用地，則可改採代金機制輔助，相關代金金額設計應可足主管機關支應相關公共設施之承購、開闢所需土地成本與建設費用。

第五章既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則

壹、議題說明

依據全國國土計畫於第九章土地使用指導事項內容：「配合目的事業需求，專案輔導合法化本計畫公告實施前，經目的事業主管機關依法令所訂專案輔導合法處理方案辦理使用分區變更或使用地變更編定案件，得於各該輔導期限內繼續辦理，並由中央主管機關另訂國土功能分區分類相關土地使用管制規定。」

內政部民政司為處理寺廟因未符合辦理登記之要件，致無法取得權利主體地位，廟產無法歸屬於寺廟而衍生財產落入私人之問題，於 75 年、77 年、81 年及 90 年 4 次針對事實上已存在卻未辦理寺廟登記之寺廟建築物，若不妨害公共設施、秩序、安全與衛生，亦不致影響週鄰之安寧，且建築物本身又無安全上顧慮者，經主管機關會同有關單位會勘後，准其先辦理寺廟登記，嗣後輔導其合法化，於完成各應補正事項後換發正式寺廟登記證。經查全國補辦登記寺廟計 5,000 餘座，考量早期農村社會中寺廟與地方居民生活及農村社會發展之密切程度，渠等寺廟已存在許久而形成地方上不可或缺之信仰中心，內政部及各地方政府仍持續輔導補辦登記寺廟之土地及建物使用合法化。本議題將針對既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則。

貳、區域計畫與國土計畫有關法令

一、非都市土地使用管制規則相關規範

依據現行非都市土地使用管制規則規定，宗教建築得於甲種建築用地、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容許使用；且依據非都市土地變更編定執行要點第 8 點規定，宗教建築設施得申請變更編定為特定目的事業用地。

表 5-1 各種使用地容許使用項目及許可使用細目表(摘錄)

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	宗教建築	1.寺廟 2.教會(堂) 3.其他宗教建築物		
乙種建築用地	宗建建築	同甲種建築用地		
丙種建築用地	宗建建築	同甲種建築用地		
遊憩用地	宗建建築	同甲種建築用地		
特定目的事業用地	依核定計畫管制			

資料來源：非都市土地使用管制規則、本研究整理

二、非都市土地開發審議作業規範

參照區域計畫法非都市土地開發審議作業規範總編內容，其審議項目、規定與內容可整理如下：

(一)符合各級國土、區域計畫
(二)不得位於第一級環境敏感地區
(三)基地土地形狀完整連接
(四)坡度開發規定
(五)保育區面積、劃設條件規定
(六)滯洪排水規定
(七)聯絡道路及道路服務水準
(八)透水面積規範
(九)退縮緩衝綠帶
(十)特殊區位開發規定

本項特殊區位開發規定包含自來水水質水量保護區、潛在地質災害相鄰地區避免、季節風需設置防風林帶地區、高速鐵公路區域範圍內需做視覺景觀分析地區、河川新生地地區與嚴重地層下陷地區，均有其相關開發管制規定，未達成所要求條件者不得開發。

三、國土計畫與土地使用管制規則(草案)相關規範

(一)全國國土計畫專案輔導合法化原則

參照 107 年 4 月 30 日公告實施全國國土計畫，有關違反土地使用管制情形輔導合法化原則：「違反土地使用管制情形輔導合法之政策，應符合安全性、公平性及合理性等原則，避免違規開發業者誤認為先違法使用，再循輔導合法化之模式，較易取得土地合法使用。」，上述三原則之內容綜整參閱表 5-2。

表 5-2 全國國土計畫專案輔導合法化原則內容綜整表

原則	內容
安全性	(一)依目的事業主管機關之法令所訂專案輔導合法化處理原則規定，不得妨害公共安全或有礙自然景觀之情事。 (二)為確保公共安全，如涉及水土保持、環境影響評估及建築安全者，目的事業及土地使用主管機關於輔導合法化過程，應依相關規定審查，不得逕以排除。
公平性	(一)輔導合法化不能視為「就地合法化」。輔導合法化過程中，違反相關法令仍依各該法令裁處，以維護整體社會公平正義及經濟發展。 (二)為避免違法使用致改變原屬不可開發區或建築之地形地貌，有關審查需參據之地形資料，仍須以原始地形為準，如因違規事實存在時間，於政府出版各類地形圖資料時間之前，致難認定違規前之原始地形者，倘經國土計畫審議會審議同意者，得不受原始地形之限制。 (三)範圍區內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，由開發者公平、合理負擔。
合理性	(一)因基地先行違規開發，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間(或設施)等應予以補足，其補足之區位或配置方式並應發揮其功能與效益。 (二)針對經目的事業主管機關列為專案輔導合法化開發案，是否須拆除建築物恢復原狀申請合法使用，係屬相關法令主管機關權責，仍應依相關法令規定辦理。

資料來源：全國國土計畫、本研究整理

本研究將於後續研究分析中，從既有補登宗建申請使用許可角度出發，將使用許可審議規則(草案)依據以上三原則設計的規範內容進行比對檢視。

(二)國土計畫土地使用管制規則(草案)

參照國土計畫土地使用管制規則(草案)之使用項目於各國土功能分區分類使用情形之新設者以及既有權利保障之規範，有關宗教建築於各功能分區管制規則綜整如下表 5-3，其中既有權利保障無相關規定依新設之使用情形表辦理，而新設者之宗教建築於國 1、國 2、農 1、農 2、農 3 皆為不允許使用。

表 5-3 宗教建築於國土計畫土地使用管制規則綜整表

	使用項目	細目	國土功能分區								
			國 1	國 2	農 1	農 2	農 3	農 4 非原民土地	農 4 原民土地	城 2-1	城 3
新設者	宗教建築	寺廟	╳	╳	╳	╳	╳	○	○	○	○
		教會(堂)	╳	╳	╳	╳	╳	○	○	○	○
		其他宗教建築	╳	╳	╳	╳	╳	○	○	○	○
新設者：「●」代表免經國土計畫主管機關同意使用；「○」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可；「╳」代表不允許使用。											
既有權利保障	宗教建築	寺廟	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		教會(堂)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		其他宗教建築	-	-	-	-	-	-	-	-	-
既有權利保障：「▲」代表免經國土計畫主管機關同意使用；「△」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可；「-」代表無既有權利保障之相關規定，應依新設之使用情形表辦理。											

(三)使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)規範

依目前使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)規範，宗教建築使用在國土保育地區禁止申請使用；農業發展地區規模為 2 公頃以上；城鄉發展地區則為 5 公頃以上需要申請使用許可。本研究將針對補辦登記寺廟之面積規模進行地理資訊系統套繪統計分析以及各態樣案例分析，於研究分析提出更適切之審查規模與規範建議。

參、既有補登宗教建築現況分析

一、國土利用調查宗教建築使用土地套疊分析

將國土利用調查宗教建築使用土地套繪非都市土地使用地編定，其統計成果參閱表 5-4，其中宗教建築使用土地分布於農牧用地上之面積居冠共 1,744.60 公頃(占 49.22%)，依據非都市土地使用管制規則規定得容許做為宗教建築使用之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地等五種使用地編定類別，於此五種使用地編定上之宗教建築使用土地面積合計約為 1107.97 公頃，占國土利用調查宗教建築使用土地總面積比例 31.25%，反映目前於非都市土地中約有 68.75%之宗教建築所座落土地具有違規情形。

表 5-4 國土利用調查宗教建築使用土地套繪非都土使用地編定分布降冪排列

非都市土地使用地編定	國土利用調查宗教建築使用土地分布面積(公頃)	占比
農牧用地	1744.60	49.21%
特定目的事業用地	331.16	9.34%
林業用地	295.97	8.35%
乙種建築用地	290.90	8.21%
遊憩用地	264.86	7.47%
甲種建築用地	112.49	3.17%
丙種建築用地	108.55	3.06%
水利用地	87.28	2.46%
交通用地	82.83	2.34%
暫未編定	72.08	2.03%
國土保安用地	56.78	1.60%
殯葬用地	49.40	1.39%
養殖用地	23.22	0.65%
丁種建築用地	16.15	0.46%
古蹟保存用地	5.13	0.14%
礦業用地	1.27	0.04%
鹽業用地	1.25	0.04%
窯業用地	0.89	0.03%
生態保護用地	0.31	0.01%
總計	3545.11	100.00%

資料來源：營建署提供、本研究整理

將國土利用調查宗教建築使用土地套繪國土計畫模擬國土功能分區分類，其統計成果參閱表 5-5。

套繪面積面積分布結果以城鄉發展地區第一類共 1,638.3 公頃最多；其次為農業發展地區第三類共 915.39 公頃，其他主要分布功能分區依面積分佈大至小排序為農業二、國保二、農業一、農業四、城鄉二之一、國保一。

表 5-5 國土利用調查宗教建築使用土地套繪模擬國土功能分區分類統計表

模擬國土功能分區分類	國土利用調查宗教建築使用土地分布面積(公頃)	占比
國保一	133.20	2.46%
國保二	457.09	8.45%
國保三	27.31	0.51%
國保四	33.67	0.62%
農業一	404.31	7.48%
農業二	847.55	15.68%
農業三	915.39	16.93%
農業四	247.58	4.58%
農業五	109.77	2.03%
城鄉一	1638.30	30.30%
城鄉二之一	182.91	3.38%
城鄉二之二	78.53	1.45%
城鄉三	4.00	0.07%
尚無法辨識國土功能分區	326.71	6.04%
總計	5406.33	100.00%

資料來源：營建署提供、本研究整理

二、補辦登記宗教建築地址資料縣市分布情形

根據民政司 109 年提供補辦登記宗教建築所記錄之地址資料，本研究將其依縣市行政區統整，以分布處數占百分比而言，以新北市(15.68%)、高雄市(11.73%)、臺南市(10.69%)、彰化縣(8.26%)、雲林縣(7.42%)等縣市合計約 5 成佔大宗，各縣市統計結果參閱表 5-6。

表 5-6 補辦登記宗教建築地址資料縣市分布統計表

縣市	處數	百分比
臺北市	52	1.04%
新北市	782	15.68%
桃園市	130	2.61%
臺中市	405	8.12%
臺南市	533	10.69%
高雄市	585	11.73%
基隆市	150	3.01%
新竹市	65	1.30%
嘉義市	23	0.46%
宜蘭縣	305	6.12%
新竹縣	59	1.18%
苗栗縣	77	1.54%
南投縣	184	3.69%
雲林縣	370	7.42%
彰化縣	412	8.26%
嘉義縣	272	5.46%
花蓮縣	101	2.03%
臺東縣	128	2.57%
屏東縣	228	4.57%
金門縣	100	2.01%
澎湖縣	25	0.50%
小計	4986	100.00%

資料來源：營建署提供、本研究整理

本研究將補辦寺廟登記所記錄之地址資料(共 4,986 筆)進一步經座標轉製為座標點位，其中共 3,779 筆地址轉製成功，後與全臺縣市界圖資進行套疊，取得補登宗教建築於模擬國土功能分區分布參閱下圖 5-1。



圖 5-1 補登宗教建築 3,779 筆點位全臺分布圖
資料來源：本研究繪製

三、補辦登記宗教建築地址於模擬國土功能分區分布情形

本研究將補辦寺廟登記所記錄之地址資料(共 4,986 筆)經座標轉製為座標點位，共 3,779 筆地址轉製成功，後與模擬國土功能分區進行套疊，取得補登宗教建築於模擬國土功能分區分布如下，參閱表 5-7。

表 5-7 補辦寺廟登記地址於模擬國土功能分區分布統計表

功能分區	處數	比率
國保一	72	1.91%
國保二	155	4.10%
國保三	24	0.64%
國保四	38	1.01%
農業一	189	5.00%
農業二	470	12.44%
農業三	535	14.16%
農業四	271	7.17%
農業五	90	2.38%
城鄉一	1567	41.47%
城鄉二之一	142	3.76%
城鄉二之二	6	0.16%
城鄉三	3	0.08%
尚無法辨識國土功能分區	217	5.74%
小計	3779	100.00%

資料來源：營建署提供、本研究整理

四、補登寺廟面積規模態樣與功能分區分布分析

本研究將補辦寺廟登記所記錄之地址資料(共 4,986 筆)轉為座標點位(共 3,779 筆)後與國土利用現況調查成果宗教建築利用土地套疊，經由交集分析，篩選出宗教建築利用土地內包含補登寺廟座標點位之圖徵，套疊結果共得 2,081 筆(共計 496 公頃)之圖徵符合篩選條件，再與模擬國土功能分區套疊，取得補辦登記寺廟於各國土功能分區之面積分布與態樣，作為審議面積規模與規範建議之基礎研判資料，統計結果綜整參閱表 5-8。

表 5-8 補辦登記寺廟面積規模態樣與國土功能分區分布統計表

功能分區 / 面積規模	國保 1	國保 2	農 1	農 2	農 3	農 4	城 2-1	城 3	合計	百分比
	筆數	筆數	筆數	筆數	筆數	筆數	筆數	筆數		
0.0 公頃至 0.05 公頃	43	22	38	114	118	78	56	8	479	33.73%
0.05 公頃至 0.1 公頃	13	16	24	73	59	37	19	2	243	17.11%
0.1 公頃至 0.2 公頃	13	30	31	82	102	26	13	0	297	20.92%
0.2 公頃至 0.4 公頃	9	19	23	53	91	8	5	0	208	14.65%
0.4 公頃至 0.6 公頃	1	18	10	14	46	0	2	0	91	6.41%
0.6 公頃至 0.8 公頃	2	7	3	6	16	0	0	0	34	2.39%
0.8 公頃至 1.0 公頃	1	3	0	0	9	0	0	0	13	0.92%
1.0 公頃至 1.2 公頃	1	3	2	6	7	0	0	0	19	1.34%
1.2 公頃至 1.4 公頃	0	4	0	0	3	0	0	0	7	0.49%
1.4 公頃至 1.6 公頃	0	4	1	1	5	0	0	0	11	0.77%
1.6 公頃至 1.8 公頃	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0.07%
1.8 公頃至 2.0 公頃	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0.14%
2.0 公頃至 2.2 公頃	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0.14%
2.2 公頃至 2.4 公頃	0	1	0	0	4	0	0	0	5	0.35%
2.4 公頃至 2.6 公頃	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0.14%
2.6 公頃至 2.8 公頃	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0.14%
2.8 公頃至 3.0 公頃	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0.07%
3.0 公頃至 4.0 公頃	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00%
4.0 公頃至 5.0 公頃	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0.07%
5.0 公頃至 6.0 公頃	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0.14%
合計	84	128	132	349	473	149	95	10	1420	100%
百分比	5.92%	9.01%	9.30%	24.58%	33.31%	10.49%	6.69%	0.70%	100%	

資料來源：營建署提供、本研究整理

註：本表合計 1,420 筆補登宗教建築為 2,081 筆中扣除位於國保 3、國保 4、城 1、農 5 等分區之案件後之數量。

五、補辦登記宗教建築與地質敏感區套繪分析

本研究將補辦寺廟登記所記錄之地址資料(共 4,986 筆)轉為座標點位(共 3,779 筆)與中央地質調查所公布之山崩與地質敏感區、活動斷層地質敏感區進行套疊，另外同時亦將點位做環域分析半徑 12.61 公尺(面積 500 平方公尺)後進行套疊，統計成果參閱表 5-9。

表 5-9 補辦登記宗教建築套繪地質敏感區分布統計表

功能分區	點位位於山崩地滑	環域 12.6m 於山崩地滑(500 平方公尺)	點位位於活動斷層	環域 12.6m 於活動斷層(500 平方公尺)
國保一	4	6	1	1
國保二	30	35	1	1
國保三	0	0	0	0
國保四	7	9	0	0
農業一	0	0	0	0
農業二	0	0	5	5
農業三	28	37	8	10
農業四	0	0	0	0
農業五	0	0	0	0
城鄉一	26	36	14	14
城鄉二之一	0	0	0	1
城鄉二之二	0	0	0	0
城鄉三	0	0	0	0
尚無法辨識功能分區	4	10	1	2
總計	100	132	30	34

六、宗教建築開發許可土地使用配置案例

因應輔導補登宗教建築合法化方向，本案援引據區域計畫具合法開發許可之宗教建築土地使用配置案例進行分析，以瞭解宗教建築輔導合法所需增設之公共設施、污染防制設施、防災設施、隔離綠帶等所需面積與比例。分析案例參閱表 5-11 與表 5-10。

(一)新竹市香山區安東彌勒山宗教園區開發計畫

表 5-10 新竹市香山區安東彌勒山宗教園區開發計畫土地使用配置表

土地使用編定	土地使用項目			規範規定 (㎡)	計畫面積 (㎡)	百分比 (%)
國土保安用地	保育地	坡度 40%以上	合計	6,507.02	--	--
			不可開發區(1)	6,507.02×80%=5,205.62	6,345.03	6.36
		規定留設之保育區	全區(2)	(99,700.80-6,345.03)×30% =28,006.73	28,982.53	29.07
			維持原始地形	28,006.73×70%=19,604.71	31,053.53	--
			得變更地形	28,006.73×30%=8,402.02	1,054.00	--
		自設之保育區	滯洪池替代用地(3)		625.00	0.63
			自願供為保育區(4)		7,336.90	7.36
		(1)+(2)+(3)+(4) 總計			43,289.46	43.42
特定目的事業用地(一)	主殿區				25,156.12	25.23
	接待區				4,892.85	4.91
	交誼中心				11,698.80	11.73
	小計				41,747.77	41.87
特定目的事業用地(二)	污水處理場				445.80	0.45
交通用地	道路				6,460.72	6.48
	停(一)				1,890.00	1.90
	停(二)				1,856.70	1.86
	小計				10,207.42	10.24
水利用地	滯洪池(一)				1,661.59	1.67
	滯洪池(二)				2,348.76	2.35
	小計				4,010.35	4.02
合計					99,700.80	100.00

(二)苗栗縣三義鄉佛頂山朝聖寺開發案

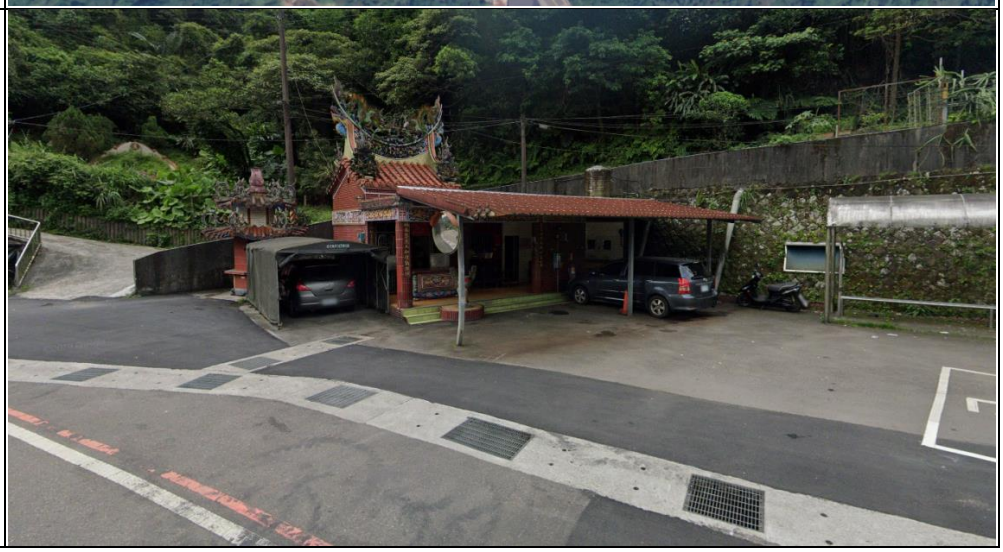
表 5-11 苗栗縣三義鄉佛頂山朝聖寺開發案土地使用配置表

土地使用分區	土地			規範規定		計畫面積(㎡)	百分比(%)
	使用地編定類別	使用項目		規範	面積(㎡)		
特定專用區	坡度 40%以上			原始地形分析結果	--	82,258.21	33.24
	國土保安用地	不可開發區		≧坡度 40%以上土地×80%(82,258.21*0.8=65806.57)	65,806.57	66,777	26.99
		保育區		≧(計畫範圍-不可開發區)×30%((247,441-66,777)*0.3=54,199.2	54,199.20	54,534	22.04
		保育綠地(使用原始地形坡度 30%以上地區，提供坡度30%以下地區之相等面積土地)		滯洪池使用原始地形坡度 30%以上面積	2,957	2,975	1.20
				宗教用地使用原始地形坡度 30%以上地區面積	12,705	12,747	5.15
				小計	15,662	15,722	6.35
		綠地		--	--	5,882	2.38
		合計		--	--	142,915	57.76
	交通用地	穿越性道路		--	--	6,632	2.68
		步道		--	--	695	0.28
		區內通路		--	--	991	0.40
		停車場		--	--	8,052	3.25
		合計		--	--	16,370	6.61
	水利用地	滯洪沈砂池	A	--	--	2,781	1.12
			B	--	--	1,137	0.46
			C	--	--	1,036	0.42
		合計		--	--	4,954	2.00
	特定目的事業用地	宗教用地	A	--	--	75,814	30.64
			B	--	--	6,250	2.53
			小計	--	--	82,064	33.17
		公用設備用地	A	--	--	838	0.34
			B	--	--	300	0.12
			小計	--	--	1,138	0.46
		合計		--	--	83,202	33.63
	總計			--	--	247,441	100.00

七、補辦登記宗教建築案例

本節依據各功能分區以及國土利用現況調查之面積資料對各態樣中具有代表性之案例實際情況進行綜整，以提出實際合理之使用許可審查規模標準。案例內容參閱表 5-12 至表 5-25。

表 5-12 補辦登記宗教建築案例 1 資料表

國土功能分區	國保一	地址	基隆市暖暖區
連外道路寬度	8.7 公尺	面積	131.38 平方公尺
正射影像圖			
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-13 補辦登記宗教建築案例 2 資料表

國土功能分區	國保一	地址	新北市平溪區
連外道路寬度	5.6 公尺	面積	693.21 平方公尺
正射影像圖	 註：此案例位於山崩與地滑地質敏感區範圍		
街景照片			

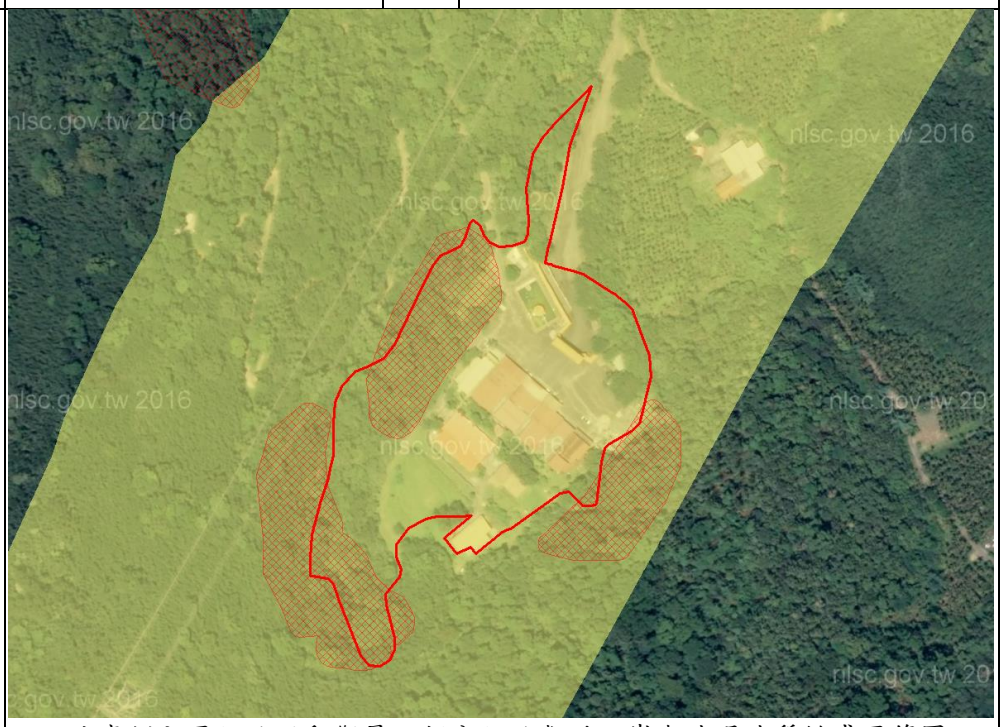
資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-14 補辦登記宗教建築案例 3 資料表

國土功能分區	國保一	地址	苗栗縣卓蘭鎮
連外道路寬度	5.6 公尺	面積	11,578.31 平方公尺
正射影像圖	 註：此案例鄰近山崩與地滑地質敏感區範圍。		
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-15 補辦登記宗教建築案例 4 資料表

國土功能分區	國保一	地址	苗栗縣獅潭鄉
連外道路寬度	9 公尺	面積	18,883.26 平方公尺
正射影像圖	 註：此案例全區位於活動斷層；部分位於鄰近山崩與地滑地質敏感區範圍。		
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-16 補辦登記宗教建築案例 5 資料表

國土功能分區	國保二	地址	臺中市東勢區
連外道路寬度	5.6 公尺	面積	511.48 平方公尺
正射影像圖	 註：此案例全區位於山崩與地滑地質敏感區範圍。		
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-17 補辦登記宗教建築案例 6 資料表

國土功能分區	國保二	地址	新北市石碇區
連外道路寬度	5 公尺	面積	9,048.24 平方公尺
正射影像圖			
街景照片			

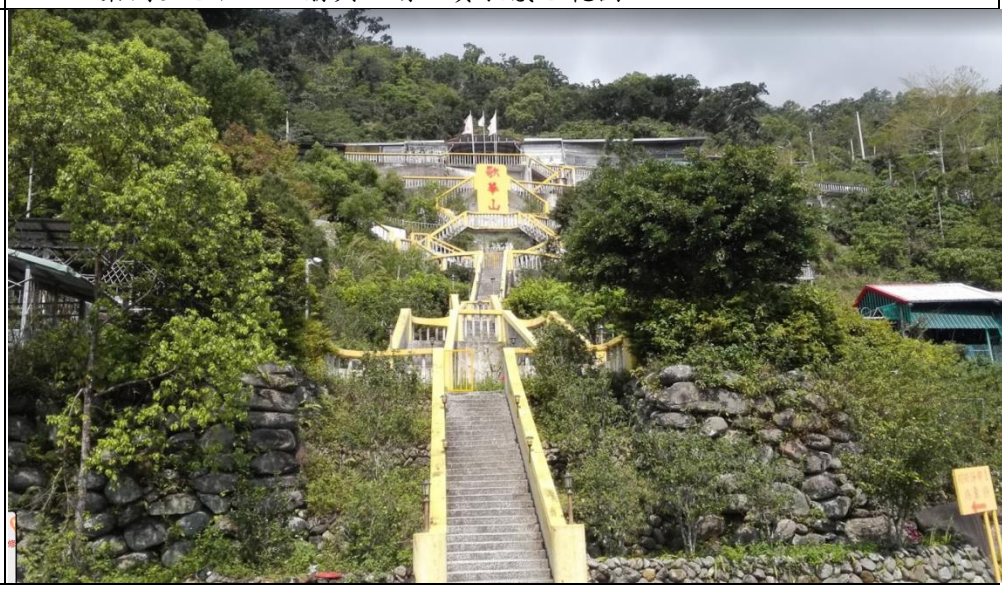
資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-18 補辦登記宗教建築案例 7 資料表

國土功能分區	國保二	地址	新北市石碇區
連外道路寬度	9 公尺	面積	13607.1 平方公尺
正射影像圖	 註：此案例部分位於鄰近山崩與地滑地質敏感區範圍。		
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-19 補辦登記宗教建築案例 8 資料表

國土功能分區	國保二	地址	臺東縣卑南鄉
連外道路寬度	3 公尺	面積	14,820.09 平方公尺
正射影像圖	 註：此案例全區位於山崩與地滑地質敏感區範圍		
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-20 補辦登記宗教建築案例 9 資料表

國土功能分區	農業一	地址	屏東縣枋寮鄉
連外道路寬度	4 公尺	面積	15,096.18 平方公尺
正射影像圖			
街景照片			

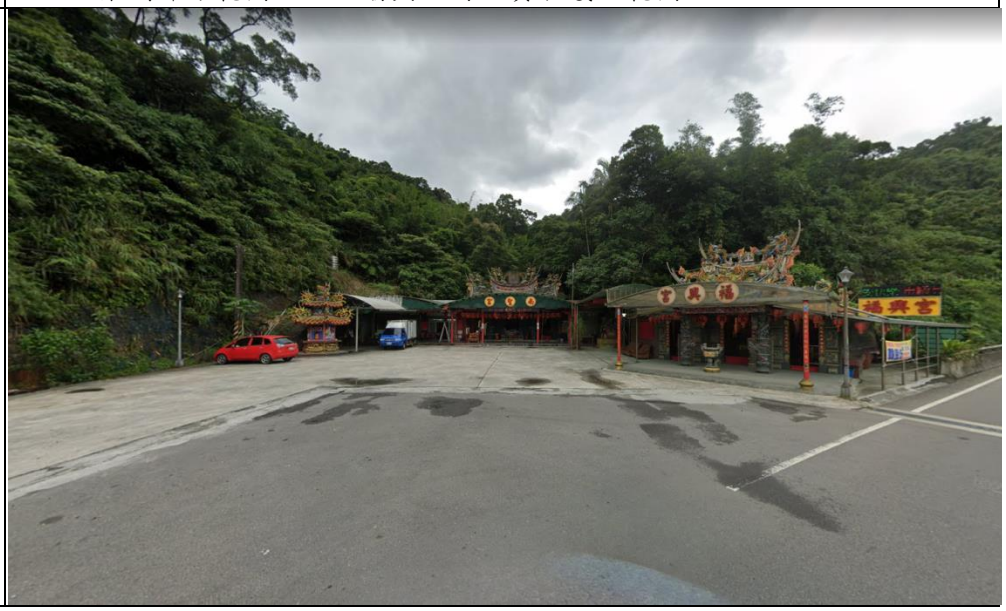
資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-21 補辦登記宗教建築案例 10 資料表

國土功能分區	農業三	地址	新北市三峽區
連外道路寬度	9 公尺	面積	868.01 平方公尺
正射影像圖			
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-22 補辦登記宗教建築案例 11 資料表

國土功能分區	農業三	地址	基隆市七堵區
連外道路寬度	10 公尺	面積	1344.75 平方公尺
正射影像圖	 註：此案例部分範圍位於山崩與地滑地質敏感區範圍		
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-23 補辦登記宗教建築案例 12 資料表

國土功能分區	農業三	地址	臺中市霧峰區
連外道路寬度	3.2 公尺	面積	5,224.83 平方公尺
正射影像圖	 註：此案例全區位於活動斷層；部分位於鄰近山崩與地滑地質敏感區範圍。		
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-24 補辦登記宗教建築案例 13 資料表

國土功能分區	農業三	地址	桃園市龜山區
連外道路寬度	6 公尺	面積	26,375.68 平方公尺
正射影像圖	 註：此案例部分範圍位於山崩與地滑地質敏感區範圍		
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

表 5-25 補辦登記宗教建築案例 14 資料表

國土功能分區	農業三	地址	新北市三峽區
連外道路寬度	9 公尺	面積	44,883.64 平方公尺
正射影像圖	 註：此案例部分位於山崩與地滑地質敏感區範圍		
街景照片			

資料來源：本研究整理、內政部國土測繪中心、Google 街景

肆、研究分析與建議

一、審議面積規模建議

既有補登宗教寺廟輔導合法化有別於一般新設之規模，本研究以現況、案例分析及研究統計成果為基礎，就「合法化之義務負擔」、「各功能分區之影響性」、「審議行政能量」等三面向考量，同時依循國土計畫違反土地使用管制情形輔導合法化原則為應符合安全性、公平性及合理性等原則進行綜合分析，提出既有補登宗教建築使用許可審查面積標準建議。

(一)合法化之義務負擔

遵循全國國土計畫有關違反土地使用管制情形輔導合法化原則，依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，應由開發者公平、合理負擔，此外因基地先行違規開發，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間或設施等應予以補足，其補足之區位或配置方式並應發揮其功能與效益。

本研究依據區域計畫具合法開發許可之宗教建築土地使用配置案例進行分析，依案例大小以及所在環境區位，開發許可之宗教建築面積通常占總開發面積 25%至 40%；基礎設施如停車場、機電設備系統、自來水用地、污水處理設備、垃圾集中場等佔 10%至 15%；開放空間如滯洪池、花圃、廣場、綠地等約佔 30%，不可開發區以及保育區等國土保安用地則依環境區位佔 30%至 50%不等，宗教建築輔導合法所需整體面積為主建物面積之 2.5 倍至 4 倍，據此換算既有補登宗教建築使用許可審查面積標準。

(二)各功能分區之影響性

於本研究面積態樣統計中，小於 500 平方公尺者共有 479 案，占比約 33.73%，依案例分析可知其型態多為小型廟宇、路旁之土地公廟、有應公、大眾爺等陰廟小祠，考量規模極小之宗教寺廟數量眾多，鑒於民政司及各地方政府長久以來持續輔導補辦登記寺廟之土地及建物使用合法化，採取全面進行使用許可審查，申請人依循使用許可輔導合法化之義務負擔於實際執行面恐窒礙難行，且依法應繳交國土保育費及影響費，將降低申請意願，恐無法達到全面輔

導合法之目的，崙此本研究將以國土利用調查宗教建築使用土地面積 500 平方公尺為基礎篩選條件，針對 500 平方公尺以上之案件依各功能分區之特性與影響性進行進一步分析。

依據目前使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)規範，宗教建築使用於國土保育地區禁止申請使用；農業發展地區規模標準為 2 公頃以上；城鄉發展地區規模標準為 5 公頃以上需要申請使用許可。本研究在此將針對國 1、國 2、農 1、農 2、農 3 等不允許宗教建築使用之功能分區，依前列之案例分析以及態樣統計，考量功能分區特性、環境敏感、生態衝擊程度等影響性進行分析，提出使用許可審議面積規模建議，同時檢視使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)內容於農 4、城 2-1、城 3 之既有補登宗建使用許可審查面積標準是否適宜。

1.國土保育地區

考量國土保育地區第 1 類資源保育高度敏感之特性，本研究建議位於國 1 之既有補登宗建不予申請使用許可，爰不予訂定使用許可審查面積規模。而國 2 部分，依本研究國土保育地區內的案件現況面積分布統計，其型態多為小型廟宇，衡量對國土保育地區之環境影響、案例型態數量等，本研究以基本篩選標準 500 平方公尺為基礎，依宗教建築輔導合法所需之面積為宗教建築面積之 2.5 倍至 4 倍換算，0.125 公頃至 0.2 公頃為國 1、國 2 使用許可審議面積規模之合理範圍。

2.農業發展地區

現行國土計畫不論於既有權利保障或是新設者之宗教建築於農 1、農 2、農 3 皆不允許使用，惟考量早期農村社會中寺廟與地方居民生活及農村社會發展之密切程度，渠等寺廟已存在許久而形成地方上不可或缺之信仰中心，規模過小均採使用許可，審議規則相關規定可能多數無法適用而須予以排除或簡化，致設計許可條件困難。依據農 1、農 2、農 3 之補登宗教建築面積態樣分析，綜合案例考據內容，本研究建議以 0.2 公頃基礎，依宗教建築輔導合法所需之面積為宗教建築面積之 2.5 倍至 4 倍換算，0.5 公頃至 0.8 公頃為農 1、農 2、農 3 之使用許可審議面積規模之合理範圍。

農 4 為依原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或者為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，於使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)建議新設者使用許可審查面積規模為 2 公頃，本研究建議將農 4 既有宗教建築使用許可審查面積標準依上述草案內容定為 2 公頃。

3.城鄉發展地區

城鄉發展地區使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)規範為 5 公頃，依本研究對於各面積態樣之宗教建築案例分析，以 5 公頃作為宗教建築於城鄉發展地區之面積門檻有過於寬鬆之情形，同時也較現行區域計畫法的 2 公頃採開發許可規定為寬。城鄉發展分區雖可容許較高強度之使用，然而大量體之建築於人口密度較高地區容易產生之外部性不容忽視，有鑑於未來可能持續出現的宗教建物與環境開發所需兼顧的標準，本研究建議對於未來新設立的宗教建物，於城鄉發展地區的一定面積標準應修改為 3 公頃，而補登宗教建築於城鄉發展地區亦以 3 公頃為使用許可審查面積標準。

(三)審議行政能量

較嚴格之使用許可審查面積標準，將有敦促宗教建築在有限的占地規模內，讓其符合應經或使用許可審查條件的正面效果，同時避免既有宗教建築藉由輔導合法之名義過度擴張，遵循國土計畫違反土地使用管制情形輔導合法化原則，避免違規開發業者誤認為先違法使用，再循輔導合法化之模式，較易取得土地合法使用。相對而言，較寬鬆的使用許可審查標準可以減少宗教寺廟因認為相關輔導合法條件難以達成而採消極應對之情形，同時也有助減少於中央與各地方土地使用管制機關推行輔導合法政策之阻力，盡可能達到務實面對、有效解決宗教建築長久以來違規使用之成效。

本研究統計各功能分區既有補登宗教建築於國土利用調查之面積態樣，供宗教團體主管機關、國土機關、各地方政府等各級機關預估可能進入使用許可審查程序之案件數量，裨益於未來管理行政人力及能量安排參考，統計結果參閱表 5-8。

(四)審議面積規模建議

綜上，本研究提出「既有補登宗教建築使用許可審查面積標準」建議，以供立法機關、國土機關、宗教團體主管機關、各地方政府以及宗教團體等作為後續協商參考依據。因應各功能分區特性、環境敏感、生態衝擊程度不同，建議國 1 為不允許使用；國 2 以 0.2 公頃；農 1、農 2、農 3 以 0.8 公頃；農 4 以 2 公頃；城 2-1、城 3 以 3 公頃作為使用許可審查面積標準，除位屬農 4 類、城 2-1、城 3 者外，位屬其他國土功能分區分類者，後續均不得擴大其使用範圍為原則。未達規模標準並非不予審查，而可透過應經申請同意方式審議，以兼顧各種功能分區使用之條件及土地使用規劃之合理性。使用許可審查面積標準建議參閱表 5-26。

表 5-26 既有補登宗教建築使用許可審查面積標準建議表

使用規定	國土功能分區							
	國 1	國 2	農 1	農 2	農 3	農 4	城 2-1	城 3
使用管制規則(草案)-新設者-宗教建築	╳	╳	╳	╳	╳	○	○	○
使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)	無	無	無	無	無	2 公頃	5 公頃	5 公頃
既有補登宗教建築使用管制規則建議	╳	○	○	○	○	○	○	○
既有補登宗教建築使用許可審查面積標準	╳	0.2 公頃	0.8 公頃	0.8 公頃	0.8 公頃	2 公頃	3 公頃	3 公頃

註：新設者「●」代表免經國土計畫主管機關同意使用；「○」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可；「╳」代表不允許使用。

二、使用許可審查規則建議

鑒於民政司及各地方政府持續輔導補辦登記寺廟之土地及建物使用合法化，故有此補辦登記宗教建築輔導合法國土計畫土地使用管制規定研究。參酌營建署 109 年 6 月 5 日國土計畫土地使用管制相關事宜第 20 次機關研商座談會議紀錄內容，民政司擬朝研提專案輔導方案報請行政院核定方式辦理，本研究建議民政司應盡速訂立

有關輔導計畫，以規範輔導合法之原則與範疇，依據宗教建築規模大小與所在區位性質態樣建立輔導改善計畫，並依社會公平合理原則繳納輔導回饋金，輔導範疇應注意避免農產業群聚地及地質環境敏感區，主管機關尚未有輔導計畫前，管理人應與主管機關簽訂行政契約等措施，加速推進宗教建築符合環保、地質、建管、土地使用管制等主管機關相關法令規定。前述行政契約係由宗教主管機關與宗教團體簽訂，簽訂前依該宗教寺廟所涉及之土管、建管與環保之未合法事項，應由宗教主管機關事先徵詢土管或建管單位意見，後再行簽訂行政契約。本研究依據全國國土計畫專案輔導合法化原則、使用許可審議規則(草案)第二十六條以及本研究補登宗教建築態樣分析成果，針對補登宗教建築提出以下使用許可審查規範原則建議：

(一)國土計畫專案輔導合法化原則共同許可條件

參照全國國土計畫 107 年 4 月 30 日公告實施版第 94 頁，有關違反土地使用管制情形輔導合法化原則：「違反土地使用管制情形輔導合法之政策，應符合安全性、公平性及合理性等原則，避免違規開發業者誤認為先違法使用，再循輔導合法化之模式，較易取得土地合法使用。」遵循國土計畫專案輔導合法化內容，既有補登宗教建築輔導合法化時，應依相關原則辦理。

本研究援依「委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法」所提對安全性、公平性及合理性三原則，比對國土計畫相關內容，從既有補登宗建申請使用許可角度出發進行檢視(參閱表 5-27)。

表 5-27 使用許可審議規則(草案)第二十六條

原則	國土計畫內容	使用許可審議規則(草案) 第二十六條
安全性	(一)依目的事業主管機關之法令所訂專案輔導合法化處理原則規定，不得妨害公共安全或有礙自然景觀之情事。 (二)為確保公共安全，如涉及水土保持、環境影響評估及建築安全者，目的事業及土地使用主管機關於輔導合法化過程，應依相關規定審查，不得逕以排除。	(一)依目的事業主管機關所訂專案輔導合法化處理原則規定，申請變更之土地避免有妨害公共安全或有礙自然景觀之情事。 (二)申請案件應研擬防災計畫內容，並提出相關因應措施，包括監測、避災、減災方式等。
公平性	(一)輔導合法化不能視為「就地合法化」。輔導合法化過程中，違反相關法令仍依各該法令裁處，以維護整體社會公平正義及經濟發展。 (二)為避免違法使用致改變原屬不可開發區或建築之地形地貌，有關審查需參據之地形資料，仍須以原始地形為準，如因違規事實存在時間，於政府出版各類地形圖資料時間之前，致難認定違規前之原始地形者，倘經國土計畫審議會審議同意者，得不受原始地形之限制。 (三)範圍區內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，由開發者公平、合理負擔。	(一)使用計畫範圍內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，應依本規則規定辦理。 (二)應依第二十條及第二十一條規定實施生態彌補或復育措施。
合理性	(一)因基地先行違規開發，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間(或設施)等應予以補足，其補足之區位或配置方式並應發揮其功能與效益。 (二)針對經目的事業主管機關列為專案輔導合法化開發案，是否須拆除建築物恢復原狀申請合法使用，係屬相關法令主管機關權責，仍應依相關法令規定辦理。	(一)審查需參據之地形資料，應以原始地形地貌為準，如因違規事實存在時間，於政府出版各類地形圖資料時間之前，致難認定違規前之原始地形地貌者，倘經國土計畫審議會審議同意者，得不受原始地形地貌之限制。 (二)因申請案件先行違規使用，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝綠帶或設施者，不違反其他法規且經國土審議會同意，得於使用計畫範圍內留設與違規使用相等面積之土

原則	國土計畫內容	使用許可審議規則(草案) 第二十六條
		地作為保育區，其區位之規劃配置除應配合自然地形、地貌，亦應與使用計畫範圍內既有之綠地系統或開放空間連結，確保補足區位之完整性與連貫性，以求在功能上及視覺上均能發揮最大之保育效果。

資料來源：全國國土計畫、本研究整理

於使用許可審議規則(草案)公平性原則第二項內容提及應依該法第二十條及第二十一條規定實施生態彌補或復育措施。參酌該法第二十條內容：「申請使用許可案件應先實施使用計畫範圍之群落生境價值評估，記錄申請時使用計畫範圍之生態狀況，並評估使用可能造成之生態負面影響，納入申請使用許可計畫書圖。其公式如附表三。...(略)」

參酌上述附表三內容，使用許可申請者應預計開發完成後之情形，就許可範圍全區前述計算開發後群落生境價值。並以開發後群落生境價值減去開發前群落生境價值；其若為負值，則為應實施彌補或復育之當量。雖既有補登宗教建築為現存已完成開發之建築，其判定開發前後群落生境價值仍可透過歷史航照圖輔以判示，本研究認為於實務上尚屬可行。惟特殊案件之基地情形難以執行群落生境價值評估機制，使達成生態影響彌補相關條件確有困難經國審會審議認定者，得以替代方案實施生態彌補或復育措施。

另於使用許可審議規則(草案)合理性原則第二項內容提及：「未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝綠帶或設施者，不違反其他法規且經國土審議會同意，得於使用計畫範圍內留設與違規使用相等面積之土地作為保育區」，據本研究所分析之案例態樣，案件基地較小或情形特殊者，在使用計畫範圍內設與違規使用相等面積之土地作為保育區確有困難。

綜上，針對上列所提公平性與合理性相關內容於既有補登宗教建築恐窒礙難行者，本研究將於個別條件對應項目中提出建議。

(二)補登宗教建築輔導合法使用許可審議規範原則個別條件

本研究依據案例及態樣分析以及參酌「委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法」、工廠管理輔導法相關內容，針對補登宗教建築性質以及其所在國土功能分區特性，提出使用許可審議規則個別條件建議，參閱表5-28。

表 5-28 補登宗教建築輔導合法使用許可審議規範原則個別條件建議

項目	國土保育地區	農業發展地區	城鄉發展地區	說明
不允許變更擴大之功能分區	於國土保育地區第二類不允許變更擴大。 因無法擴大規模，致無法留設足夠緩衝綠帶空間者，經國土計畫審議會同意，得採降低使用強度與密度之方式辦理。	於農業發展地區第一類、第二類及第三類不允許變更擴大。 因無法擴大規模，致無法留設足夠緩衝綠帶空間者，經國土計畫審議會同意，得採降低使用強度與密度之方式辦理。		
安全防災計畫	補辦登記宗教建築管理人應出具消防主管機關核發符合各類場所消防安全設備設置標準審查查驗核准或證明文件，除人為可能發生之災害外，對可能會發生之天然災害(如地震、暴雨、火災、颱風)提出各防災計畫。	同左。	同左。	依循使用許可審議規則(草案)第二十六條第二條內容，補辦登記宗教建築於取得使用許可前應確保該建築符合建築安全之證明，以確保公共安全。
建築結構安全	檢附專業技師簽證之建築物結構、設備之安全證明書或鑑定報告書。	同左。	同左。	依循全國國土計畫違反土地使用管制情形輔導合法化原則，補辦登記宗教建築於取得使用許可前應確保該建築符合有關建築安全之證明。

項目	國土保育地區	農業發展地區	城鄉發展地區	說明
防災聯絡道路	補辦登記宗教建築申請案件聯絡道路應至少有獨立二條通往聯外道路，其中一條路寬至少八公尺以上，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行。但經國土計畫審議會認定情況特殊且足供需求，並無影響安全之虞者，不在此限。	同左。	同左。	補辦登記宗教建築應確保其具有最基本之防災與交通需求聯外道路。參酌使用許可審議規則草案觀光遊憩使用審議條件，申請案件應使用計畫範圍聯絡道路應至少有獨立二條通往聯外道路，其中一條路寬至少八公尺以上，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行。但經國土計畫審議會認定情況特殊且足供需求，並無影響安全之虞者，不在此限。為確保公共安全，本研究建議參照辦理。
生態影響彌補	對於違規造成之生態影響，應依使用許可審議規則(草案)規定彌補復育。惟案件基地情形特殊難以執行群落生境價值評估機制，使達成生態影響彌補相關條件確有困難經國審會審議認定者，以最小擾動原始地形地貌與最小擾動原生態為原則，得以替代方案實施生態彌補或復育措施。	同左。	同左。	依使用許可審議規則(草案)規定，使用許可申請者應預計開發完成後之情形，就許可範圍全區前述計算開發後群落生境價值。惟案件基地情形難以執行群落生境價值評估機制，使達成生態影響彌補相關條件確有困難經國審會審議認定者，本研究建議得以最小擾動原始地形地貌與最小擾動原生態為原則，得以替代方案實施生態彌補或復育措施。

項目	國土保育地區	農業發展地區	城鄉發展地區	說明
衍生公共設施需求	補辦登記宗教建築使用產生之外部性與公共設施服務需求應內部化，設置下列必要性服務設施滿足公共設施服務需求： (1)區內道路。 (2)應依宗教節慶期間大量人流及平常日之尖峰時段估算實際停車需求，並以該時段之實際停車需求作為停車設置標準，並作供公眾使用。 (3)應研擬宗教節慶期間大量人流之交通運輸管理計畫，包括運輸需求減量、配合或提昇公共運輸服務或轉乘接駁措施等。 (4)生活污水處理排放、廢棄物處理、金爐空污防制設備及其他必要之環保設施。 (5)水電供給及其他必要之公用事業設施。 (6)植栽、景觀維護設施。針對案件所處功能分區無法擴大，以致無法滿足前項條件時，應降低使用強度，並提出人流管制方案。	同左。	同左。	補辦登記宗教建築使用產生之外部性與公共設施服務需求應內部化，避免對區外產生外部性。

項目	國土保育地區	農業發展地區	城鄉發展地區	說明
原始地貌保育恢復	申請案件先行違規使用，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝綠帶或設施者，不違反其他法規且經國土審議會同意，得於使用計畫範圍內或區外鄰近地區留設與違規使用相等面積之土地作為保育區，其區位之規劃配置除應配合自然地形、地貌，亦應與使用計畫範圍內既有之綠地系統或開放空間連結，確保補足區位之完整性與連貫性，以求在功能上及視覺上均能發揮最大之保育效果。 前開留設之保育區，使用地編定名稱係同步變更，係於用地名稱後進行註記，如「生態保護用地(使）」，透過標示土地使用管制依據，以利後續土地使用管制。	同左。	同左。	依使用許可審議規則(草案)內容，因申請案件先行違規使用，而未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝綠帶或設施者，不違反其他法規且經國土審議會同意，得於使用計畫範圍內留設與違規使用相等面積之土地作為保育區。依本研究之案例情形，保育區完全於區內留設恐有困難，崙此本研究建議可於使用計畫範圍內或區外鄰近地區留設。
隔離設施	基地周圍應配置隔離綠帶或設施，隔離綠帶或設施得設置之項目如下：隔離綠帶：綠地、綠帶、防風林。屬經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海域區者，可以具有隔離效果之通路、水路、空地、廣場、平面停車場、開放空間等非建築之開放性隔離設施代替。	同左。	同左。	為避免對使用計畫範圍周邊土地使用行為、視覺、居民心理等產生衝突或干擾，補登宗教建築應配置隔離綠帶，對周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海域區者，得以隔離設施代替，以保留申請案件之規劃彈性。

第六章針對區域計畫法下之群聚甲種、丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則

壹、議題說明

民國 105 年 1 月 1 日，國土計畫法修法通過，並於 105 年 5 月 1 日起施行，而全國國土計畫也於 107 年 4 月 30 日公布。在國土計畫法體制下，既有非都市土地將被劃為各種國土功能分區及分類，並遵循劃設指導原則控管。依國土法第 45 條規定，自直轄市、縣(市)國土計畫主管機關公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用，相關子法也失其效力。依全國國土計畫有關城鄉發展地區第 2 類之 1 劃設條件，既有之鄉村區、工業區及一定規模具城鄉發展性質之特定專用區均將劃設為該分類，惟前開劃設條件並未包含非都市土地聚集達一定規模以上之甲、丙種建築用地，後續依通案性劃設條件，該等地區劃設為適當國土功能分區分類(國 2、農 3 或其他功能分區、分類)，於區域計畫法與國土計畫法之銜接過程，涉及權利變動恐有損害人民既有權利之虞。

爰此，按本法第 23 條第 2 項，授權主管機關依據各分區分類劃設原則針對不同的使用地類別研擬符合指導原則之土地使用管制規定，並於本法第 32 條第 2 項明定所受損之補償規範，對於因人民合理信賴區域計畫體制下非都市土地所受非都市土地使用管制內容所賦予之使用權利的保障有信賴保護。然既有權利之保護與國土計劃土地使用管制規則的允許使用項目必然產生差異，要如何兼顧權利的保障與國土之妥適利用則為一重要議題。

是以，為兼顧保障人民權益與遵循國土計畫指導原則之均衡，本研究將探討區域計畫法下之群聚甲種、丙種建築用地，轉換至國土計畫時代下，關於既有權利保障是否侵害計畫指導範疇，應限縮相關權利範圍，以及國土計畫功能分區權利之限制是否有過當，而侵害人民關與信賴利益之保護。進而研擬未開發之甲種與丙種建築用地在本法體制下使用許可之使用項目、一定規模與審議規則，做為主管機關擬定後續政策與法規制定之參考。

貳、國土計畫法

依國土計畫法第三十二條內容，直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。其相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

依據司法院釋字第四〇〇號及第四四〇號解釋，變更使用認屬社會責任應忍受範圍，不構成特別犧牲，爰不予補償。在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用或遷移前，得按既有使用項目、強度、配置為原來之合法使用或改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。

目前國內土地大多依據區域計畫法、都市計畫法或國家公園法劃定使用分區(編定使用地)，賦予得否開發建築之權利。針對既有合法可建築用地，基於計畫理想、土地使用計畫體系穩定、民眾意願及財務可行性(補償)等考量下，未來於擬定或變更國土計畫時，將透過規劃方式儘量維持為建築用地。

惟既有合法可建築用地經評估確實仍有國土保育保安需求者，而應變更為非可建築用地者。依據司法院釋字第五二五號解釋略以：「其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款」，基於信賴保護原則，其所受之損失若逾越社會義務，構成特別犧牲者，應予適當補償；針對需要積極進行國土保育保安治理需要者，可規劃變更為公共設施用地方式辦理，該部分並應透過徵收方式予以補償。基於前開理由，爰明定既有合法可建築用地(包括：現行非都市土地甲種、乙種、丙種、丁種建築用地及遊憩用地)，經直轄市、縣(市)主管機關依各該國土計畫變更為非可建

築用地時，其所受損失，應予適當補償，國土法第 32 條第 4 項有明文保障人民因開發權利被剝奪所造成之侵害。

參、區域計畫法

區域計畫法係為促進土地天然資源之保育利用，人口產業之合理分佈，健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利為目的制定之。按區域計畫之體系，全臺土地可分為都市土地、非都市土地。而有關都市土地的規劃體系由都市計畫法所控管，日治時期已發展完備。然非都市土地，無計畫體系以資控管，因而產生無整體規劃之亂象，以及外部性的問題，區位間不相容之情事，而無法達到經濟的最適利用。是以，在區域計畫的體制下，為加強非都市土地之控管，而有非都市土地分區使用計畫指導各分區及編訂各使用地作為管制，區域計畫法 15 條有明文，中央主管機關也據該條之授權，訂定非都市土地使用管制規則，實施強度、使用項目等控管。

參照區域計畫法施行細則 13 條，有關使用地編定原則。甲種建築用地：供山坡地範圍外之農業區內建築使用者；丙種建築用地：供森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍之農業區內建築使用者。

另除丙種建築用地外，目前亦存在有大規模「老丙建」。老丙建之由來係民國六十年代，國家建設成長快速，人口不斷增加，建築用地需求與日劇增，惟都市發展因受保護農業發展為最優先之政策影響，以致使都市土地開發趨近飽和，市郊山坡地乃逐漸開發作為建築使用。民國六十六年訂頒「山坡地保育利用條例」及施行細則，可為管理山坡地開發依據，但因前述規定過於簡要，缺乏具體明確規定，以致無法因應實際需求。民國七十二年內政部頒訂「山坡地開發建築管理辦法」，明訂山坡地開發建築之申請程序，開發限制等規定，加強山坡地保育利用，以維公益。自此山坡地之開發才有了較為嚴謹之管制。

而在山開辦法發布施行前，依 66 年 9 月 30 日發布施行之「山坡地保育利用條例施行細則」第 12 條規定，檢具山坡地開挖整地計畫書向縣(市)政府水土保持機關申請水土保持施工，經施工完成查驗合格，取得水土保持合格證明、或地勢平坦免整地證明，或依 86

年 3 月 26 日修正前之山開辦法第 25 條規定取得雜項使用執照後，據以向地政機關申辦變更編定為丙種建築用地者，稱為「老丙建」。其開發使用權利因山開辦法第 25 條而不受較嚴格「山坡地開發建築管理辦法」、「非都市土地開發審議規範」、「區域計畫法」之法令限制，相較一般據管制性質之丙建擴張，造成日後山坡地災害之潛因。準此，此類老丙建於將來國土計畫法體制下，依國土法第 24 條第 1 項規定從事一定規模、性質特殊土地申請使用許可時，應給予較嚴格之審議規範。而甲種與丙種建築用地的允許使用項目規範於非都市土地使用管制第 6 條，使用項目整理並列於附件一。

肆、全國國土計畫

依據全國國土計畫第九章土地使用指導事項內容，原依區域計畫法編定之可建築用地，於不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形下，得繼續編定為可建築用地或其他適當使用地，並得為既有合法之使用，但有改建或新建需求時，則依國土計畫土地使用管制規則規定辦理；如經直轄市、縣(市)變更為非可建築用地者，應依法給予適當補償，以保障合法權益。

在不違反土地使用基本方針下，應就國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項，訂定土地使用管制規則予以管制。

本研究就全國國土計畫各功能分區既有合法可建築用地權利保障指導內容整理如表 6-1。

表 6-1 各功能分區既有合法可建築用地權利保障指導內容綜整表

功能分區	既有合法可建築用地指導內容
國土保育地區第一類、第二類	國土保育地區以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。直轄市、縣(市)國土計畫應儘量重視自然環境保育，在追求永續發展及因應氣候變遷趨勢下，強化資源利用與管理機制。 原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目；並得由直轄市、縣(市)主管機關變更為非可建築用地，其所受之損失，應予適當補償。

功能分區	既有合法可建築用地指導內容
農業發展地區第一類、第二類、第三類、第四類	針對農業發展地區之「非農業使用」項目，以下列行為限： 1.屬政府興辦國防、重大之公共設施或公共事業等，依本法規定所為之使用，其規劃使用方式儘量避免造成農地切割及碎裂等不利農耕情形。 2.因農產業發展之需要，與農業具相容性之使用行為，並不得影響整體農業生產環境。 3.合於本法第 32 條第 1 項，區域計畫實施前之使用、原有之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。
城鄉發展地區第三類	以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境，確保完整之配套公共設施。 住商、工業、遊憩、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，且經直轄市、縣(市)主管機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並訂定容積總量管制規定，以彈性規劃配置使用強度及調整容許使用項目。

綜上所述，國土計畫土地使用管制規則(草案)依照全國國土計畫各功能分區既有合法可建築用地權利保障指導內容，編列國土計畫土地使用管制規則之使用項目於各國土功能分區分類既有權利保障之使用情形表。本研究就甲、丙建在非都市土地使用管制規則之權利，及國土法各分區合法可建築用地權利保障指導內容，進行比對，並參照國土計畫使用許可一定規模以上或性質特殊之土地使用認定標準草案之使用項目，整理對照如附件二。

伍、建築用地現況分析

一、全臺甲種、丙種建築用地分布

全臺甲種建築用地以桃園市、彰化縣分布最多，皆有約 1,700 公頃為甲種建築用地，其次為雲林縣有 1,007 公頃。丙種建築用地以苗栗縣、新北市為首要，分別約有近 1,300 公頃。次之則有新竹縣、南投縣等分別各有約 900 公頃。詳細數據請參閱表 6-2，地理位置請參閱圖 6-1。

表 6-2 全臺各縣市甲種與丙種建築用地分布

縣市	甲種建築用地(公頃)	百分比	丙種建築用地面積(公頃)	百分比	總計	百分比
桃園市	1,797.57	9.33%	621.67	3.23%	2,419.24	12.56%
彰化縣	1,709.38	8.87%	203.53	1.06%	1,912.91	9.93%
苗栗縣	576.12	2.99%	1,294.97	6.72%	1,871.09	9.71%
新北市	218.11	1.13%	1,335.55	6.93%	1,553.66	8.06%
新竹縣	511.54	2.66%	908.56	4.72%	1,420.11	7.37%
南投縣	391.59	2.03%	878.28	4.56%	1,269.87	6.59%
臺中市	697.50	3.62%	401.25	2.08%	1,098.75	5.70%
雲林縣	1,007.89	5.23%	89.38	0.46%	1,097.27	5.70%
嘉義縣	658.02	3.42%	437.25	2.27%	1,095.27	5.69%
臺南市	734.23	3.81%	353.13	1.83%	1,087.35	5.64%
宜蘭縣	986.25	5.12%	85.78	0.45%	1,072.02	5.56%
高雄市	524.87	2.72%	490.92	2.55%	1,015.80	5.27%
花蓮縣	372.62	1.93%	244.20	1.27%	616.81	3.20%
屏東縣	496.79	2.58%	117.38	0.61%	614.18	3.19%
臺東縣	255.66	1.33%	322.09	1.67%	577.75	3.00%
新竹市	54.92	0.29%	231.92	1.20%	286.84	1.49%
澎湖縣	201.92	1.05%	6.40	0.03%	208.32	1.08%
基隆市		0.00%	47.50	0.25%	47.50	0.25%
總計	11,194.98	58.11%	8,069.75	41.89%	19,264.73	100.00%

資料來源：本研究統計。

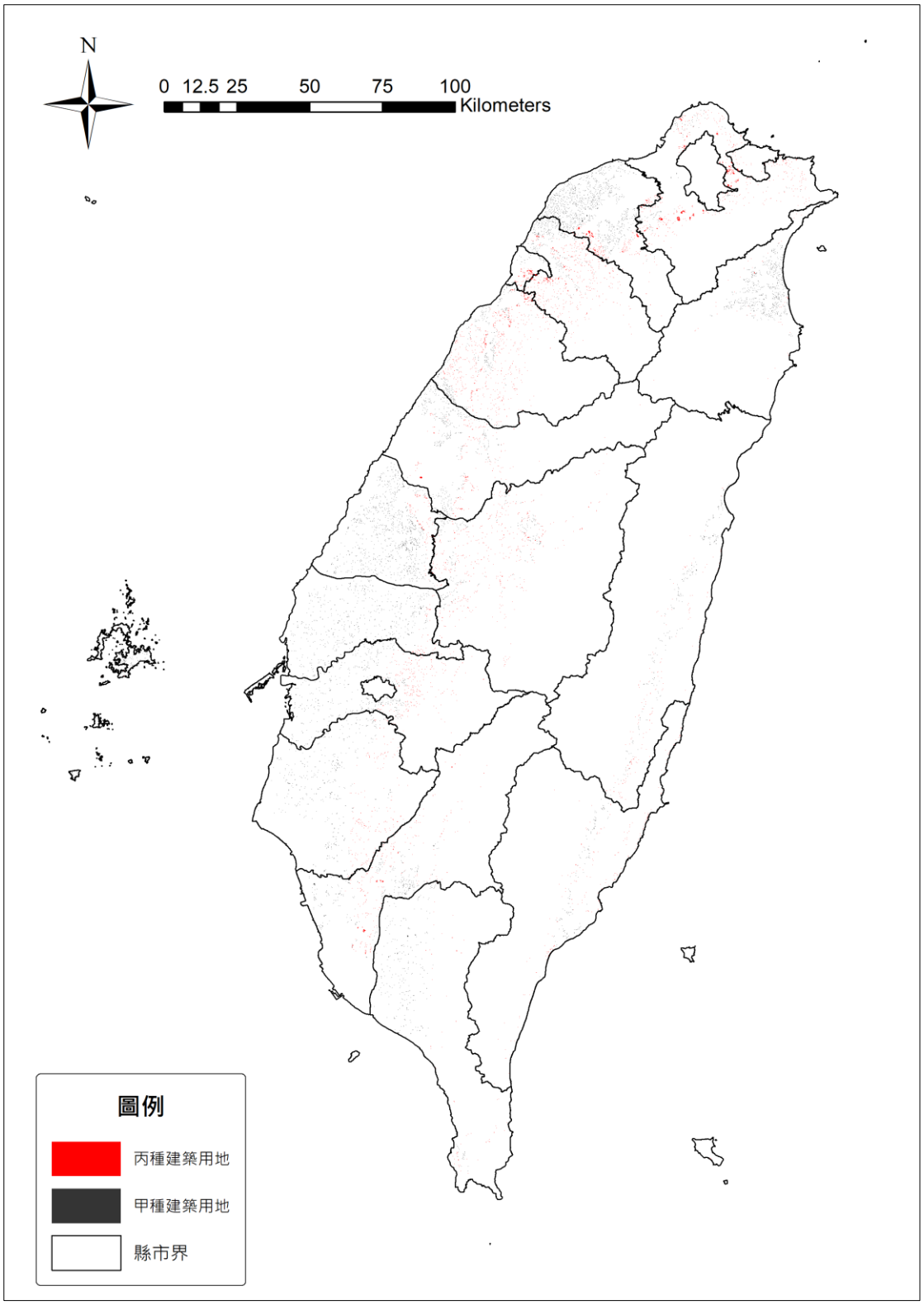


圖 6-1 全國甲種、丙種建築用地分布示意圖
資料來源：本研究統計。

二、全臺甲種、丙種建築用地面積分布與態樣分析

本節將針對甲種建築用地與丙種建築用地於各國土功能分區面積分布之態樣、開發現況等面向進行剖析，並從中找出具有代表性之案例加以說明，進一步瞭解案例實際狀況，以為後續使用項目研究建議之基礎。

(一)功能分區分布

甲種建築用地總面積約 11,159 公頃，無論面積與處數，皆以農業發展地區第二類為最多分布地區，面積總計約 6,901 公頃，逾總面積 60%；其次則為農業發展地區第一類，有面積 28,155 公頃，占總面積 25%。甲種建築用地於各項功能分區面積樣態統計請參閱表 6-3。

丙種建築用地總面積約 8,040 公頃，主要分布於農業發展地區第三類，面積約 1,675 公頃，占總面積 20%；其次則為農業發展地區第一類，有面積 1,055 公頃，占總面積 13%，並有近 60%丙種建築用地上未劃分功能分區。丙種建築用地於各項功能分區面積樣態統計請參閱表 6-4。

表 6-3 各功能分區甲種建築用地面積分布

國土功能分區	項目	面積級距(公頃)				合計	百分比
		0-1 公頃	1-2 公頃	2-5 公頃	5 公頃以上		
國土保育地區第一類	處數	1,683	1	0	0	1,684	1.28%
	面積	45.81	1.04	0	0	47	0.42%
國土保育地區第二類	處數	606	0	0	0	606	0.46%
	面積	17.93	0	0	0	18	0.16%
農業發展地區第一類	處數	21,815	129	10	0	21,954	16.65%
	面積	2,622.24	166.07	26.49	0	2,815	25.22%
農業發展地區第二類	處數	49,845	426	45	3	50,319	38.17%
	面積	6,210.06	543.15	117.08	30.97	6,901	61.84%
農業發展地區第三類	處數	5,643	0	2	0	5,645	4.28%
	面積	57.01	0	6.66	0	64	0.57%
城鄉發展地區第二類之一	處數	8,136	6	4	0	8,146	6.18%
	面積	121.89	8.34	10.28	0	141	1.26%
城鄉發展地區第二類之二	處數	2,042	5	0	0	2,047	1.55%
	面積	57.95	6.15	0	0	64	0.57%
城鄉發展地區第三類	處數	227	0	0	0	227	0.17%
	面積	0.86	0	0	0	1	0.01%
尚無功能分區	處數	41,167	19	4	0	41,190	31.25%
	面積	1,072.62	25.19	11.33	0	1,109	9.94%
合計	處數	131,164	586	65	3	131,818	100.00%
	面積	10,206.37	749.94	171.84	30.97	11,159	100.00%

資料來源：本研究彙整。

表 6-4 各功能分區丙種建築用地面積分布

國土功能分區	項目	面積級距(公頃)				合計	百分比
		0-1 公頃	1-2 公頃	2-5 公頃	5 公頃以上		
國土保育地區第一類	處數	12,440	9	2	0	12,451	8.46%
	面積	350.59	13.21	6.15	0	369.95	4.60%
國土保育地區第二類	處數	23,389	56	32	2	23,479	15.96%
	面積	785.74	77.64	89.86	102.12	1055.36	13.13%
農業發展地區第一類	處數	155	0	0	0	155	0.11%
	面積	0.65	0	0	0	0.65	0.01%
農業發展地區第二類	處數	1,204	0	0	0	1,204	0.82%
	面積	8.62	0	0	0	8.62	0.11%
農業發展地區第三類	處數	65,270	83	35	12	65400	44.44%
	面積	1,313.34	115.80	104.62	121.15	1674.91	20.83%
城鄉發展地區第二類之一	處數	1,107	0	2	2	1,111	0.75%
	面積	30.19	0	5.40	12.4	47.99	0.60%
城鄉發展地區第二類之二	處數	742	0	6	3	751	0.51%
	面積	71.58	0	17.88	18.65	108.11	1.34%
城鄉發展地區第三類	處數	354	0	0	0	354	0.24%
	面積	1.14	0	0	0	1.14	0.01%
尚無功能分區	處數	41,342	315	131	54	41,842	28.43%
	面積	3,386.45	429.78	396.09	542.8	4,755.12	59.14%
合計	處數	146,411	463	208	74	147,156	100.00%
	面積	5954.57	636.43	620	808.96	8,040	100.00%

資料來源：本研究彙整。

(二)開發現況

甲種與丙種建築用地可依照既有權利保障的容許使用項目進行開發利用，故其未開發土地的分布區位有研究分析的重要意義，本研究即依土地利用現況調查資料與甲種、丙種建築用地做疊圖分析。其中未開發土地係指作農業使用、森林使用等未作建築利用之甲種、丙種建築用地。

依分析結果，甲種建築用地尚未開發之總面積為 1,254.44 公頃，其中以位於農業發展地區第二類者共 804.82 公頃為大宗，農業發展地區第一類共 308.16 公頃次之。詳細內容請參閱表 6-5。丙種建築用地尚未開發之總面積為 2,262.34 公頃，其中有逾五成尚未劃分功能分區者共 1,165.51 公頃，其次為農業發展地區第三類共 535.92 公頃及國土保育地區第二類共 397.38 公頃。詳細資料請參閱表 6-6。

表 6-5 甲種建築用地空地比例

國土功能分區	已開發面積(公頃)	百分比	尚未開發面積(公頃)	百分比	面積小計	百分比
國土保育地區第一類	37.57	0.34%	9.29	0.08%	46.86	0.42%
國土保育地區第二類	15.44	0.14%	2.49	0.02%	17.93	0.16%
農業發展地區第一類	2,506.64	22.46%	308.16	2.76%	2,814.80	25.22%
農業發展地區第二類	6,096.44	54.63%	804.82	7.21%	6,901.26	61.84%
農業發展地區第三類	49.94	0.45%	13.73	0.12%	63.67	0.57%
城鄉發展地區第二類之一	111.15	1.00%	29.36	0.26%	140.51	1.26%
城鄉發展地區第二類之二	56.88	0.51%	7.22	0.06%	64.10	0.57%
城鄉發展地區第三類	0.76	0.01%	0.10	0.00%	0.86	0.01%
尚無功能分區	1,029.87	9.23%	79.27	0.71%	1,109.14	9.94%
合計	9,904.68	88.76%	1,254.44	11.24%	11,159.12	100.00%

表 6-6 丙種建築用地空地比例

國土功能分區	已開發面積(公頃)	百分比	尚未開發面積(公頃)	百分比	面積小計	百分比
國土保育地區第一類	252.51	3.14%	117.45	1.46%	369.95	4.60%
國土保育地區第二類	657.98	8.18%	397.38	4.94%	1055.36	13.13%
農業發展地區第一類	0.54	0.01%	0.11	0.00%	0.65	0.01%
農業發展地區第二類	7.16	0.09%	1.46	0.02%	8.62	0.11%
農業發展地區第三類	1,119.03	13.92%	535.92	6.67%	1654.95	20.58%
城鄉發展地區第二類之一	47.32	0.59%	7.79	0.10%	55.12	0.69%
城鄉發展地區第二類之二	102.82	1.28%	36.65	0.46%	139.47	1.73%
城鄉發展地區第三類	1.07	0.01%	0.07	0.00%	1.14	0.01%
尚無功能分區	3,589.70	44.65%	1,165.51	14.50%	4755.21	59.14%
合計	5,778.13	71.86%	2,262.34	28.14%	8,040.46	100.00%

(三)研究案例分析

本小節以甲種建築用地與丙種建築用地中具有代表性之案例共19 案以為本議題之研究標的，就其在功能分區之分布、特性等情形進行分析，以為後續使用項目研究建議之基礎。依上開資料顯示，由於甲建以分佈於農 1、農 2 為大宗，丙建以分佈於國 2、農 3 為主，故本研究以此做為案例基礎並摘要說明個案狀態，詳細資料可見於表 6-7 至表 6-15。

案例 1、2、3、4 位於農業發展地區第二類之甲種建築用地。案例 1 位於桃園市楊梅區，面積約 11.8 公頃，周遭土地使用現況以農業與住宅使用為主，並緊鄰農業生產地帶；案例 2 位於新北市三芝區，面積 2.15 公頃，鄰近地區出海口。案例 3、4 位於新竹縣湖口鄉，面積分別為 2.93、3.74 公頃，此兩案周遭土地使用現況為大面積住宅使用且鄰近鐵路。

案例 5、6 為位於農業發展地區第一類之甲種建築用地。案例 5 位於臺東縣臺東市，面積 5.57 公頃，使用現況主要為森林與農業使用，四周為農業使用，並且鄰近河流與出海口。須注意河川氾濫侵蝕，宜限制開發強度。案例 6 位於屏東縣枋寮鄉，面積為 2.02 公頃，此案例四週皆做農業與森林使用，屬於整的農產業群聚地帶。

另分析位於國土保育地區第二類之丙種建築用地為位於臺中市太平區之案例 7，面積為 8.12 公頃，土地利用現況皆作森林使用，鄰近頭汴坑溪，且利用 GIS 系統將案例位址與山崩地滑潛勢進行套疊分析，可看出位於國土保育地區第二類之丙種建築用地與山崩地滑潛勢區有高度重合。

位於農業發展地區第三類之丙種建築用地，共有兩案例，案例 8 位於新北市汐止區，鄰近中山高速公路與國道三號，面積 13.19 公頃。土地使用現況多為住宅與森林，然其坡度平均落在四、五及六級坡，且其中有部分區域為山坡地滑潛勢地區，應加強使用管制。案例 9 位於新竹縣新埔鎮，面積 9.35 公頃，其周遭區域土地皆為森林使用。

表 6-7 研究案例 1 資料表 (甲種建築用地)

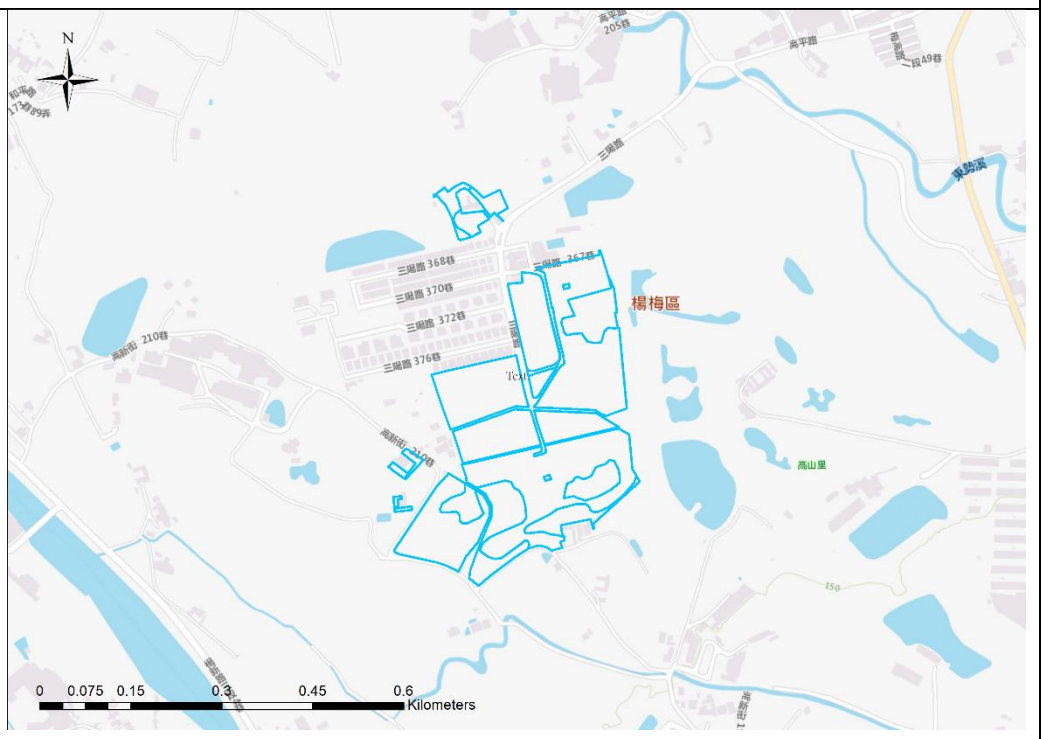
基本資料	行政區：桃園市楊梅區 功能分區：農業發展地區第二類 面積：11.8 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

表 6-8 研究案例 2 資料表 (甲種建築用地)

基本資料	行政區：新北市三芝區 功能分區：農業發展地區第二類 面積：2.15 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

表 6-9 研究案例 3 資料表 (甲種建築用地)

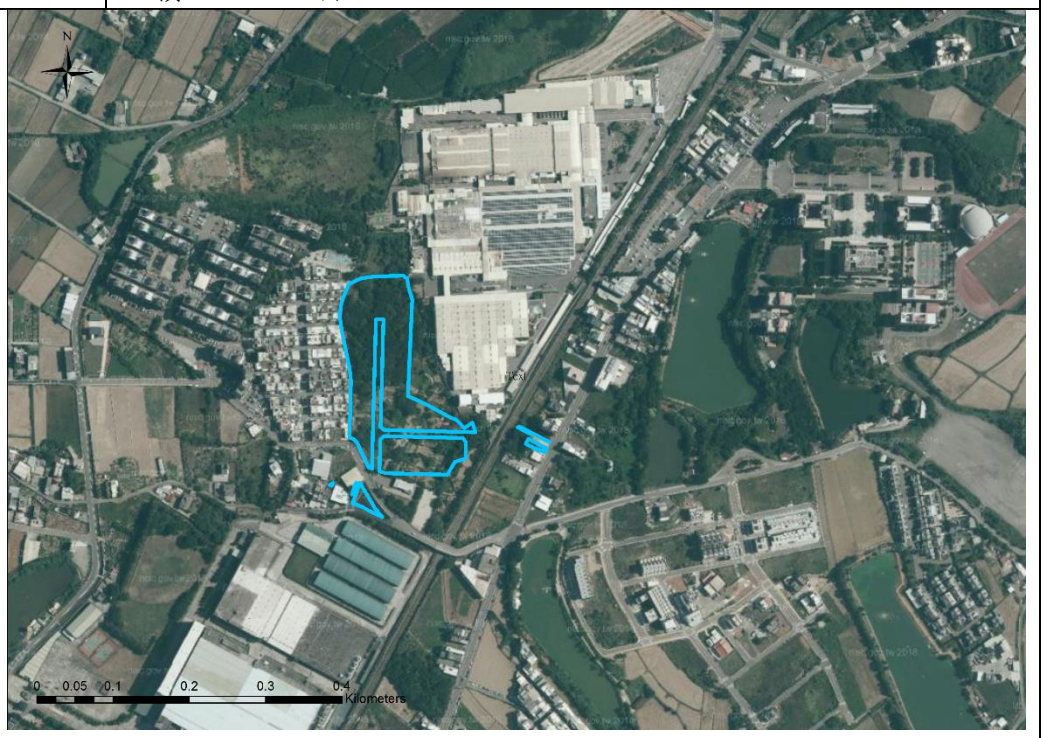
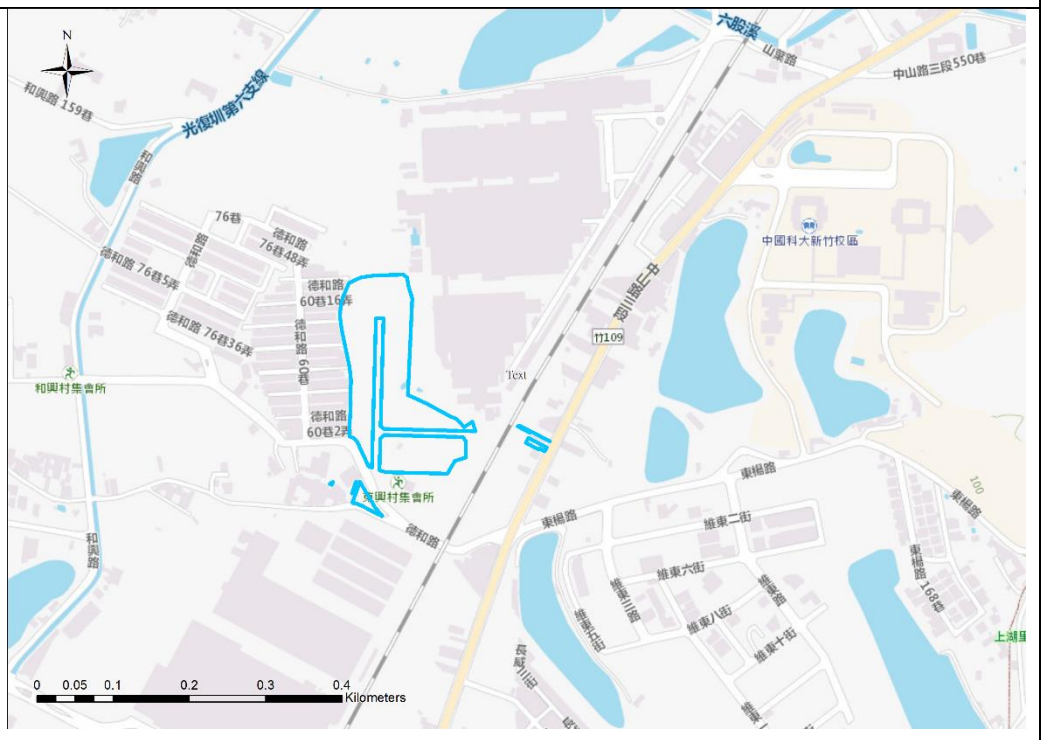
基本資料	行政區：新竹縣湖口鄉 功能分區：農業發展地區第二類 面積：2.39 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

表 6-10 研究案例 4 資料表 (甲種建築用地)

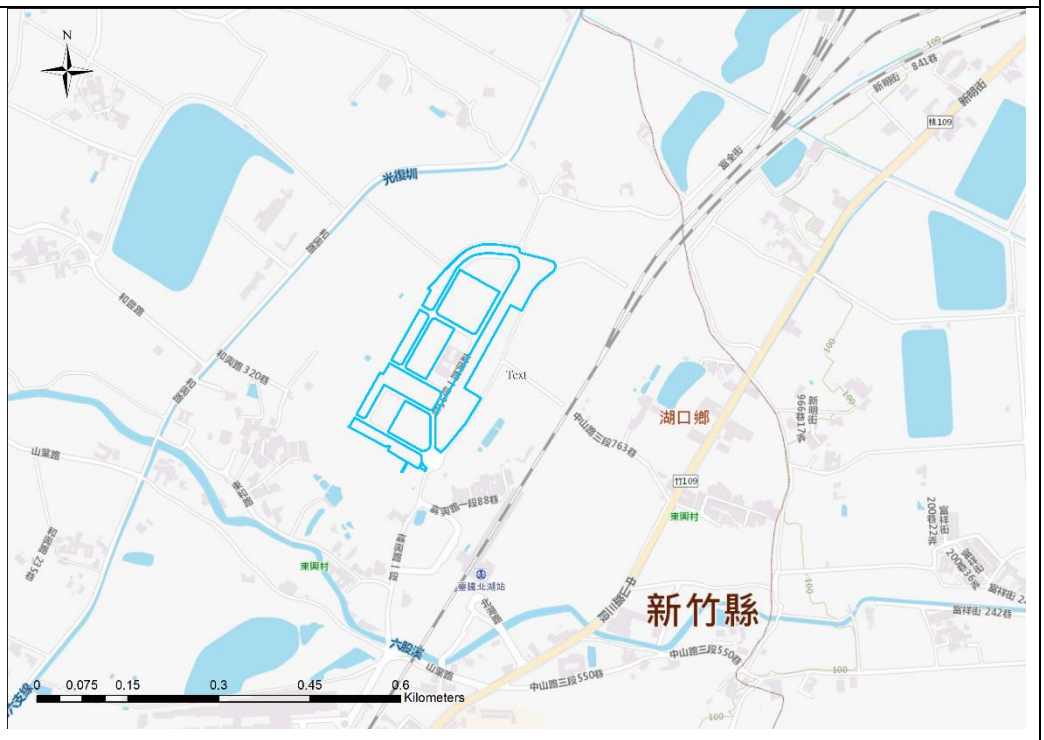
基本資料	行政區：新竹縣湖口鄉 功能分區：農業發展地區第二類 面積：3.74 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

表 6-11 研究案例 5 資料表 (甲種建築用地)

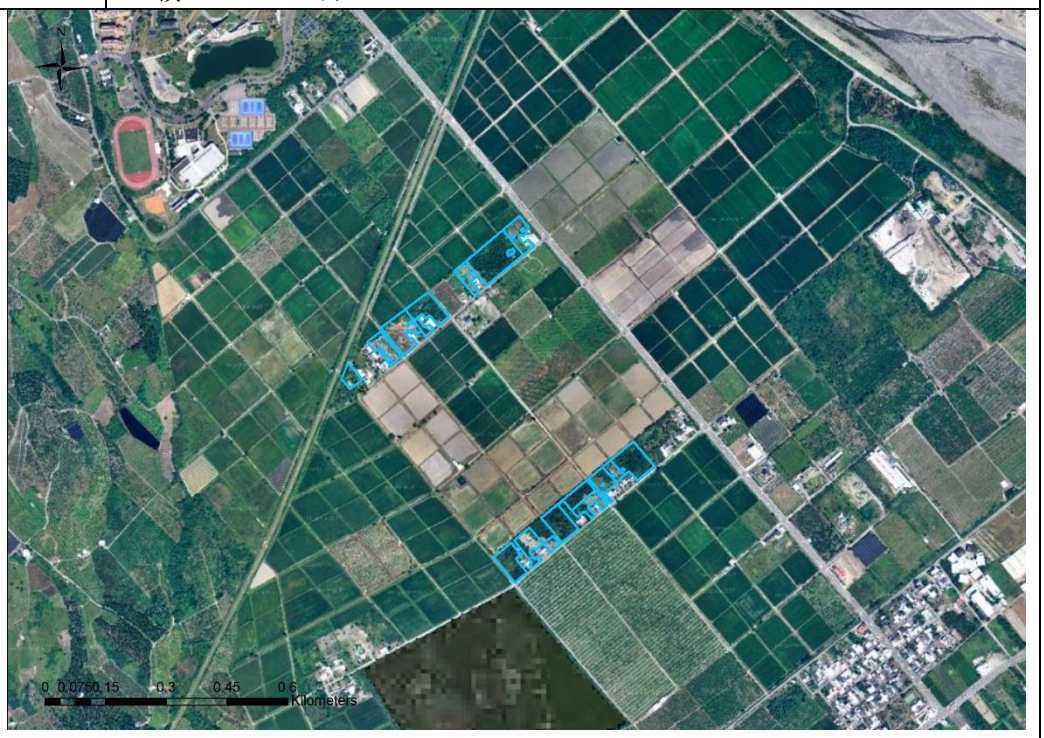
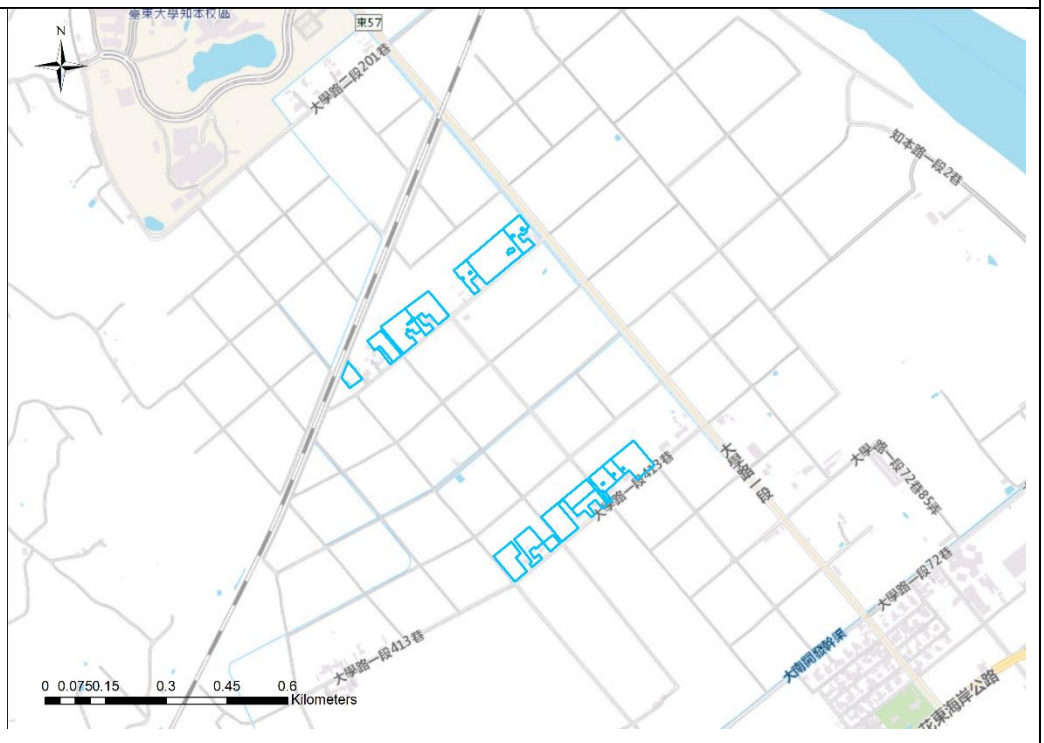
基本資料	行政區：臺東縣臺東市 功能分區：農業發展地區第一類 面積：5.57 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

表 6-12 研究案例 6 資料表 (甲種建築用地)

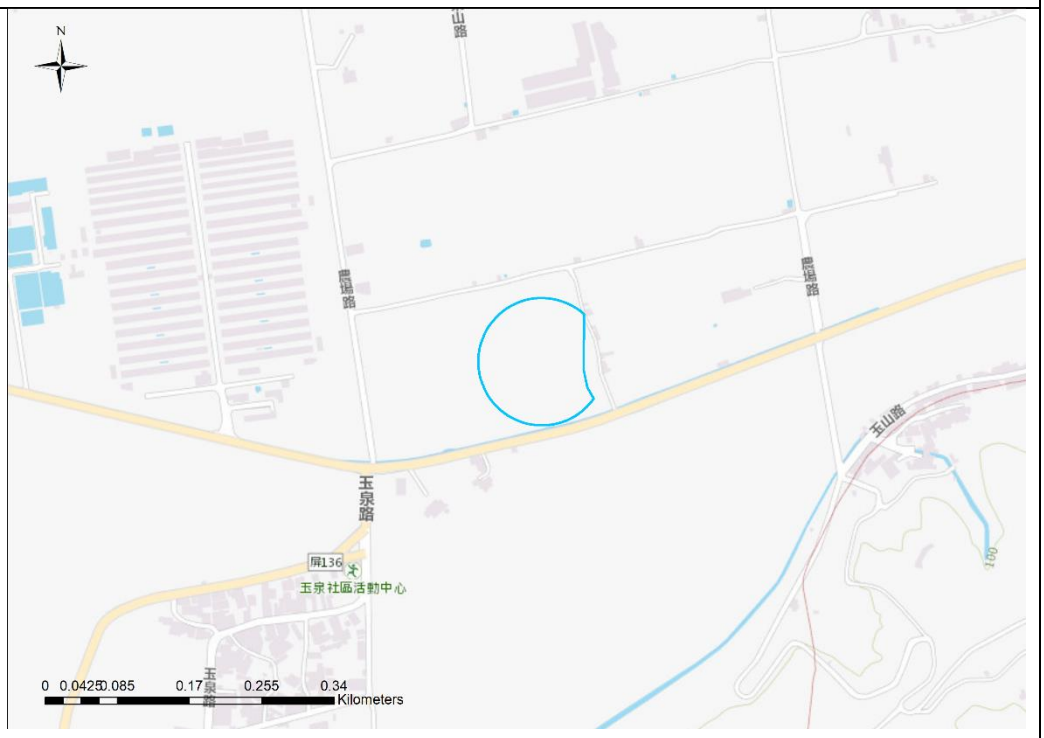
基本資料	行政區：屏東縣枋寮鄉 功能分區：農業發展地區第一類 面積：2.02 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

表 6-13 研究案例 7 資料表 (丙種建築用地)

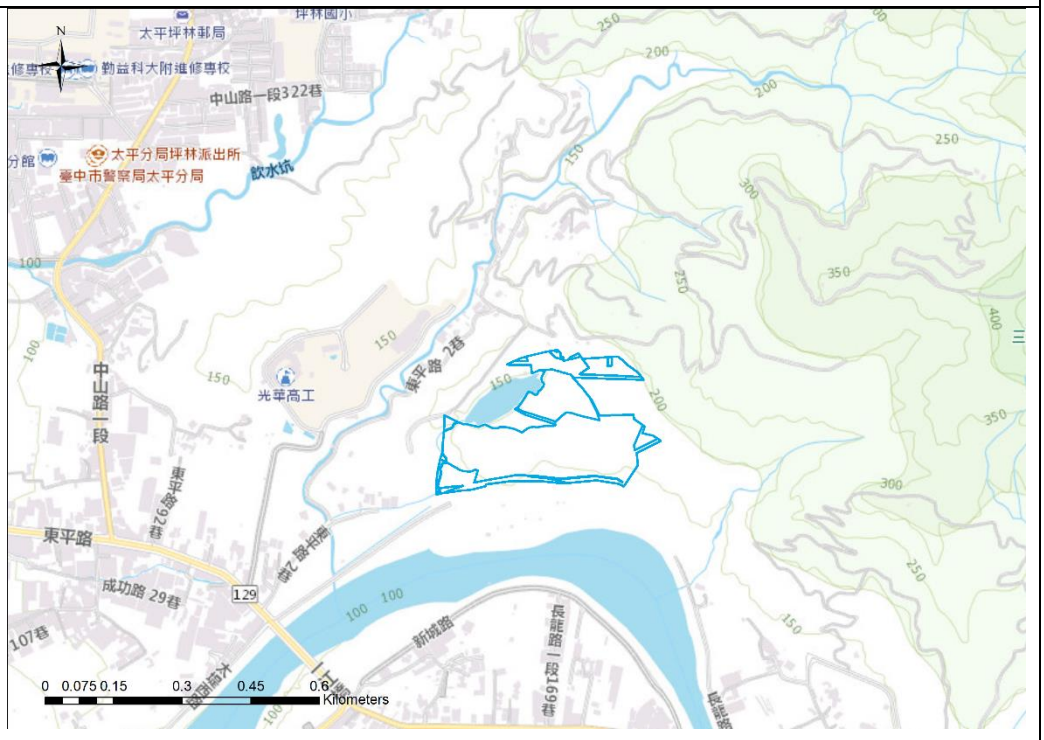
基本資料	行政區：臺中市太平區 功能分區：國土保育地區第二類 面積：8.12 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

表 6-14 研究案例 8 資料表 (丙種建築用地)

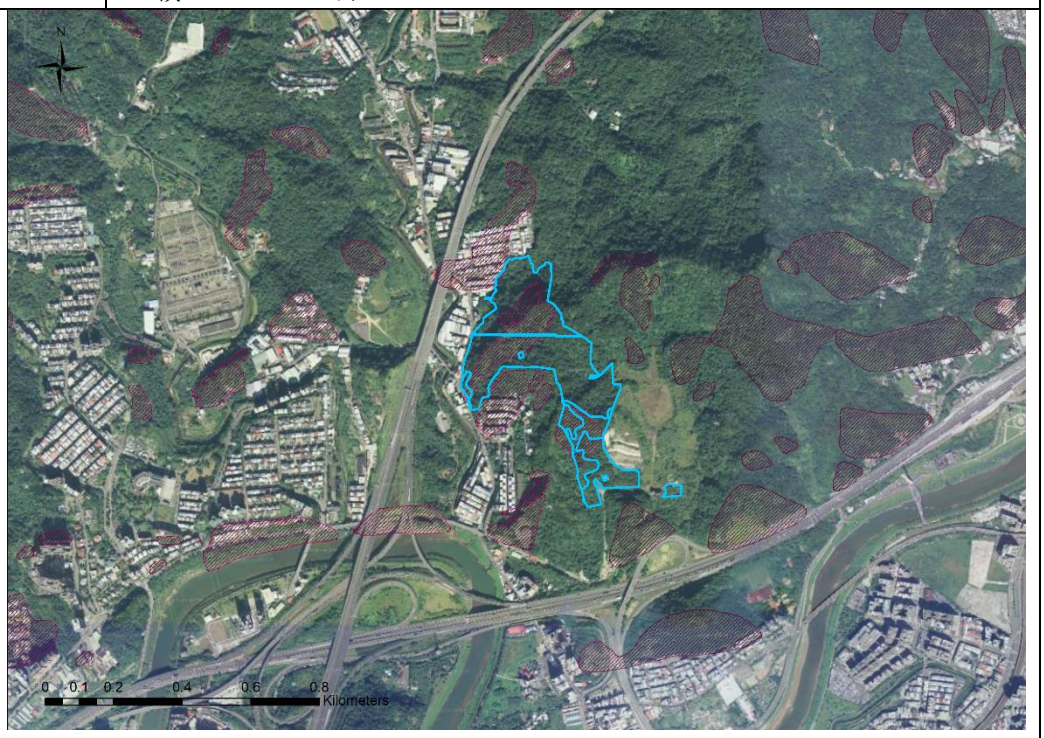
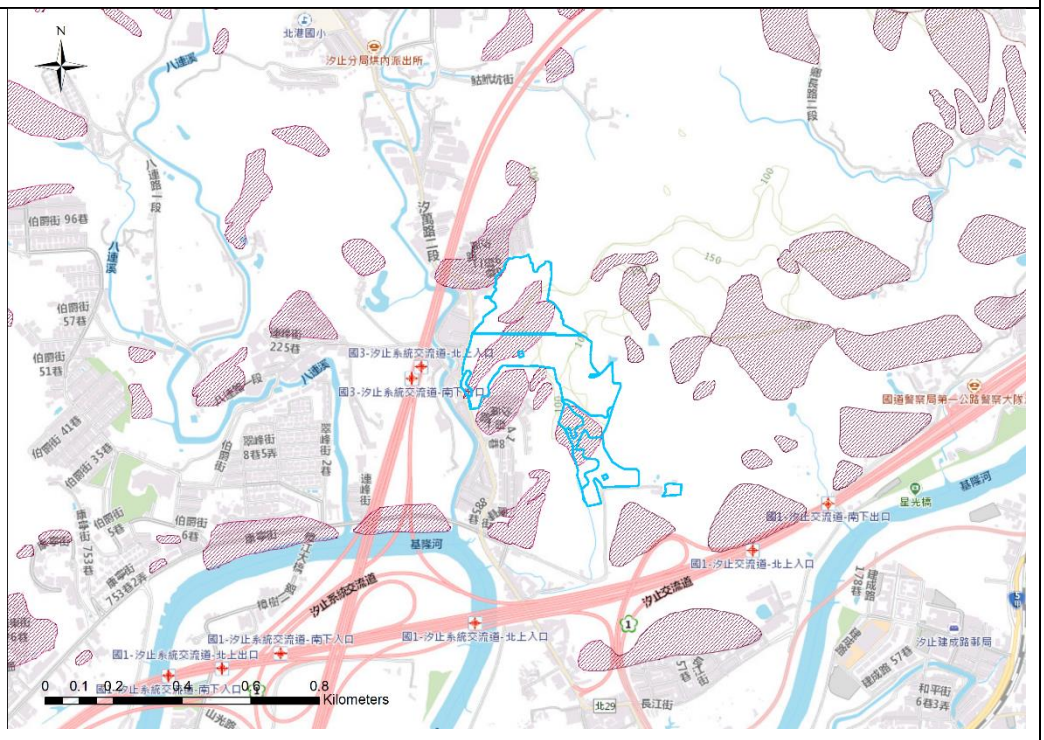
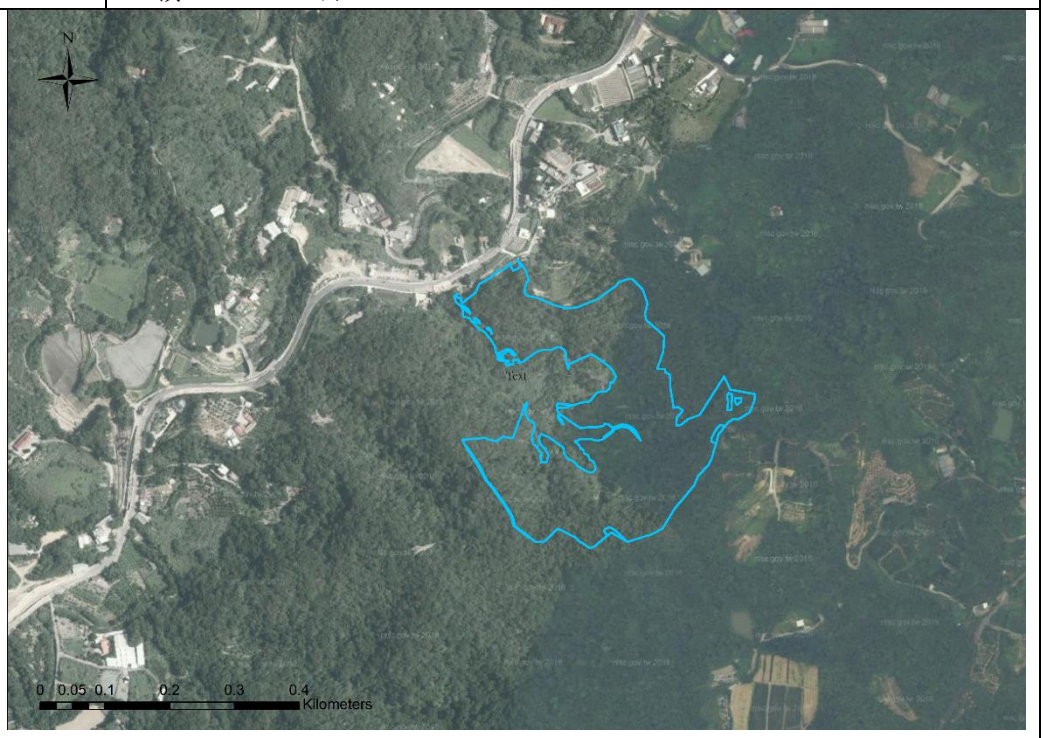
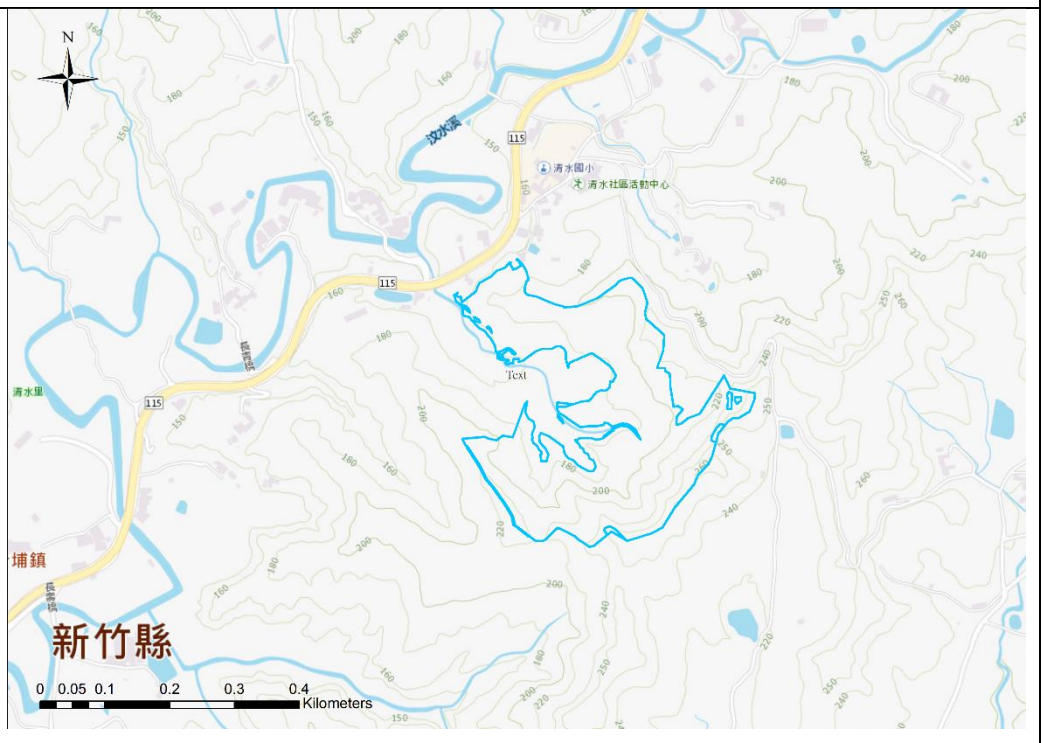
基本資料	行政區：新北市汐止區 功能分區：農業發展地區第三類 面積：13.19 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	
	註:本案例因涉及山崩地滑潛勢區，案例資料附上相對應圖片資訊。

表 6-15 研究案例 9 資料表 (丙種建築用地)

基本資料	行政區：新竹縣新埔鎮 功能分區：農業發展地區第三類 面積：9.35 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

陸、甲種與丙種建築用地開發規定分析

依前開甲、丙建之分布區位、規模與個案條件分析，可以看出在全國分布上具有廣泛且散佈的現象，並且也有單獨較大面積的個案存在，就個案使用現況與週邊相鄰條件檢視也發現存在於農業發展區第二類有緊鄰農產業群聚地帶的情況。而位於國土保育地區第二類或農業發展地區第三類的土地也可能同時存在山崩地滑等潛在地區，故本研究擬就甲種建築用地、丙種建築用地及前述之老丙建分就使用項目、一定規模與審議規則進行研析，並提出法規建議。

一、使用項目調整分析

經檢視國土計畫使用許可之一定規模以上或性質特殊認定標準(草案)及國土計畫土地使用管制規則(草案)規定，甲種與丙種建築用地可適用的既有權利保障使用項目可包含商業、農業、觀光遊憩、住宅與環保設施等類別，共計 15 種使用項目與 61 種使用細目(詳細內容可參照本章附件二)，其餘權利比照新設立標準而無規範的差異。

在允許既有權利保障下可額外利用的使用項目中，現有草案已就各種使用項目的性質與該功能分區的類別進行檢核並設計管制措施，在農業、住宅與環保設施這三大類別的使用規定已適度考量功能分區與使用項目的特性，但經本研究檢視，商業、觀光遊憩類別下的使用項目仍可能存在管制較為寬鬆的問題。

以本章附件二，針對既有權利保障部分，商業類別下之零售、辦公處所與餐飲等設施說明，國土保育地區與農業發展地區第一至第三類屬於不需申請使用許可，反觀新設立的標準，限於農業發展地區第四類(原民土地)應經同意使用。依國土計畫管制規則(草案)規定，對比前述個案分析內容，有部分的甲種與丙種建築用地案例位於鄰近地區出海口、山崩地滑或土石流潛勢區、緊鄰農產業群聚地區等條件，具有相當程度的環境保育、生態敏感與重要作物生產的特性，如欲進行商業設施的開發利用，達一定規模恐對外部環境產生影響，建議免經同意使用之規範調整為應經同意使用為宜。

觀光遊憩下的旅館使用也可能產生同樣的問題。依全國國土計

畫第九章對國土保育地區的指導原則，當中揭示必要性基礎維生公共設施、提供當地既有集居聚落之日用品零售與服務、自然資源體驗設設施等得申請使用，但經營旅館係以營利為主要目的，性質與水源涵養、國土保安等目的並不相同，亦難謂屬既有集居聚落生活所必需之服務，故依照國土保育地區第一類之土地使用指導事項第 6 點原則，在不妨礙國土保安目的下得繼續邊為可建築用地，並得調降其強度或使用項目。另參照前節對於甲種與丙種建築用地個案為例，有部分個案位於山脈地區同時存有山崩地滑或土石流潛勢因子，再搭配可用一定規模以下的免經同意使用則較難對於危險地區的個案有最低程度的管控機制。

依上述，經營旅館固為其既有合法權益而應與保障，但與全國國土計畫揭示之功能分區目的不同，故其開發利用應有較高程度之審議，本研究建議將國土計畫土地使用規則(草案)對旅館使用於國土保育地區及農業發展地區第一類至第三類皆為免經同意調整為應經申請同意得利用較為合理。

另一種丙建類型的老丙建，因其已具有計畫管制性質，使用項目已經確定，故其開發的使用項目不適用草案對既有權利保障的權利與限制規範，但因老丙建於早期獲得審查通過時，要求的公共設施比例偏低，且考量林肯大郡坍塌災變等因素，已於內政部 83 年 10 月 12 日台(83)內營字第 8388494 號函送「山坡地非都市土地申請開發建築土地使用加強管制」會議紀錄，現行直轄市、縣(市)政府審查其開發許可或雜項執照時，其公共服務設施用地比例應不得少於 30%，並不得計入法定空地，以確保社區居住環境品質；並於非都市土地開發審議作業規範規定調降申請開發許可之平均坡度上限，建築技術規則並增訂建築設計施工編第 13 章山坡地建築，適度限制山坡地建築及降低開發強度。

經多方考量，老丙建的環境條件經過多年未開發尚可能產生變遷，為達到國土計畫基本的安全性考量，建議超過一定規模的開發行為仍應申請使用許可。嗣後如欲變更開發計畫性質，則視同新申請案，故仍應受到草案規範，包含丙種建築用地可申請的使用項目與一定規模等規定。

故綜上分析，本研究認同國土計畫使用許可之一定規模以上或性質特殊認定標準(草案)對於甲種與丙種建築用地在農業、住宅與環保設施的考量與使用項目規定，但商業與觀光遊憩中的旅館其使用性質較可能對部分國土保育或農業發展地區產生衝擊，應有較高的審查密度，故本研究建議在不調整使用項目的前提下，商業與觀光遊憩類別下的旅館使用項目其免經同意使用的條件應修正為應經同意使用，方可使國土主管機關具有最低程度的風險管控能力。

二、一定規模調整分析

經檢視草案對使用項目的一定規模規定，甲種與丙種建築用地有特殊的既有權利保障規定的使用項目中，包含各種功能分區，並搭配各種使用項目的一定規模標準進入使用許可的門檻條件。檢視甲種與丙種建築用地會涉及到的使用項目，大部分的規模標準於草案已經有充分考量，但有部分使用項目仍有調整的空間。為使國土主管機關對於使用項目具有更高程度的管理與主導權限，部分使用項目應有細緻化的分類，以下就商業設施、旅館與住宅說明一定規模的規範差異。

(一)商業設施

依國土計畫土地使用管制規則(草案)規定，商業設施多屬免經申請使用，本研究前已建議調整為應經申請同意為宜，另一方面，為使特定敏感的功能分區受到較高程度的保護，其面積上限門檻應有較嚴格的限制。以商業設施在屬一定規模以上與特殊土地使用認定標準(草案)的規定，在國土保育地區為 2 公頃，農業發展地區亦為 2 公頃，城鄉發展地區為 5 公頃。然根據全國國土計畫對於國土保育地區的土地使用指導原則，第一類的規範限制較第二類為多，應具有更高程度的加強資源保育目的，故分區的特性也應反映於使用規模上，故本研究建議國土保育地區第一類的規模應低於草案的 2 公頃為宜。同理，農業發展地區第一類的面積也應與第二類及第三類地區有區別，依草案的規定，農業發展地區的一定規模門檻是 2 公頃，如需作出區隔，則農業發展地區第一類的使用面積規模亦應低於 2 公頃。

(二)旅館

旅館的使用性質以旅遊住宿為服務來源，因此會涉及到人潮的引入，這可能也會影響到國土保安與維護農業生產環境的目的，其中尤須要保護的使用分區即為國土保育地區第一類與農業發展地區第一類。為了達成這樣的效果，國保一的一定規模面積需要低於國保二的一定規模面積；同理，農業發展地區第一類也需要低於第二類與第三類的面積規模。

(三)住宅

住宅提供居住需求，不像是商業設施或是旅館的性質，但住宅的使用也常見於山坡地區域及農業地區，依前表 6-4 有大量的可建築用地低於 1 公頃分布於國土保育地區與農業發展地區，如果沒有對於國土保育地區第一類與農業發展地區第一類有較嚴格的管制措施，容易使山區或農業生產地帶產生住宅零星與細碎化興建分布的現象。

對此，也需要有較低的一定規模面積門檻作為主管機關審查的依據，尤其住宅仍屬於免經同意的使用項目，依現有草案的規定，國土保育地區與農業發展地區分別為 2 公頃與 3 公頃，對於需要保護的核心區域而言已屬較大的空間規模，因此，本研究也建議在國保一與農發一的住宅一定規模門檻應與降低。

三、審議規則適用分析

(一)使用許可審議規則(草案)附表一山坡地既有合法可建築用地規範

使用許可審議規則(草案)對於各種使用計畫的規範列於草案附表一：於國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區得許可使用之使用計畫應特別考量事項，當中有對於山坡地既有合法可建築用地案件訂出額外規範，規範內容為以下三點：

1.不得影響國土保育地區第二類之劃設與功能。

2.使用計畫範圍內依法規劃配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，應依本規則規定辦理。

3.申請案件經國土計畫審議會同意，得予彈性調整緩衝綠帶或設施之留設。

對於現有的草案規範，本研究擬分別提出分析與建議：

(二)原有草案修正

賴宗裕等(2020)對使用許可制度之研究早於國土計畫土地使用管制規則研究，因此該研究進行當下並無完整功能分區可對應使用項目參考依據，故於使用許可審議規則(草案)附表一增加山坡地既有合法可建築用地案件之特殊審議規範。但該審議規範之三大原則第一點現已可由國土計畫土地使用管制規則包含，自難產生土地使用有影響國土保育地區甚或農業發展地區劃設與功能之虞，因此，該審議規範第一點可予以刪除。

第二點要求衍生的相關公共設施需求應依本規則規定辦理，然查本法第 24、26 條與使用許可審議規則(草案)第 2 條規定，皆要求須依本法及本規則相關規定辦理審查，且使用許可所衍生的相關公共設施需求亦已於審議規則草案第 15 條而為相關規範，自無申請使用許可而不受審議規則內容所拘束之可能，因此，上開山坡地既有合法可建築用地案件之特殊審議規範之第二點亦無需特別訂立之必要，可予以刪除。

第三點為彈性調整緩衝綠帶或設施之留設，此肇因於既有山坡地合法可建築用地可能面臨隔離空間不足或難以達成軟衝綠帶規定等情事，故本於國土審議機關可經由個案審查慎定方式，給予審議機關一定裁量權限，可視個案對周遭的影響輕重而酌予調整緩衝綠帶或設施之留設標準。本條規定確有其實務執行訂定之必要，但因僅為單一原則性規範，無須於附表一獨立訂定，本研究建議可於審議規則草案相關審議條文內增補有關既有合法可建築用地之特殊規範即可達成上述要求，可增補條文為審議規則草案第 36、59 與第 67 條。

柒、研究建議

本研究依據前節分析之甲種與丙種建築用地現可申請的使用項目、所在分區及全國國土計畫之指導原則，共有使用項目、一定規模與審議規則之分析建議，茲整理相關內容並臚列於本節。

一、使用項目調整

本研究檢視全國國土計畫對各功能分區指導原則，及規劃理性、環境適宜性、土地使用體系穩定、權衡區域經濟之發展等角度，認為甲、丙建在各功能分區既有權利之保障有部分使用項目應予調整，其調整內容如下表 6-16、表 6-17 所示。表中僅呈現部分使用項目，因為其他的使用項目並非嚴重的使用性質衝突，草案已為妥適之規劃，故本研究並不予以調整其使用權利。表 6-16、表 6-17 亦省略了使用細目的規範內容，因為使用細目的規範大致相同，並不影響本研究的分析與建議。

從表 6-16 便可看出前節說明的商業設施與旅館的使用大部分屬於免經同意使用，為增進國土主管機關的審查機制，對於表中國土保育地區與農業發展地區第 1 至第 3 類本研究建議全面改為應經申請同意，故其修正後結果如表 6-17 所示。

表 6-16 甲、丙建既有權利保障部分使用項目內容

項次	使用項目	國土保育		農業發展				城鄉發展
		第 1 類	第 2 類	第 1 類	第 2 類	第 3 類	第 4 類(原)	第 2-1 類
20	零售設施	●*	●*	●*	●*	●*	--	●*/○
23	辦公處所	╳	●*	╳	●*	●*	--	●*/○
24	營業處所	╳	╳	╳	●*	●*	--	●*/○
25	餐飲設施	●*	●*	●*	●*	●*	--	●*/○
26	旅館	●*	●*	●*	●*	●*	●*	●*

附註：●*表示僅允許既有權利保障免經許可使用，--表示無特殊規範，適用新設立規定，●*/○表示允許既有權利保障免經許可使用並允許新設立者一定規模以下應經申請同意使用。

表 6-17 甲、丙建既有權利保障部分使用項目內容修正建議

項次	使用項目	國土保育		農業發展				城鄉發展
		第 1 類	第 2 類	第 1 類	第 2 類	第 3 類	第 4 類(原)	第 2-1 類
20	零售設施	○*	○*	○*	○*	○*	--	●*/○
23	辦公處所	╳	○*	╳	○*	○*	--	●*/○
24	營業處所	╳	╳	╳	○*	○*	--	●*/○
25	餐飲設施	○*	○*	○*	○*	○*	--	●*/○
26	旅館	○*	○*	○*	○*	○*	●*	●*

附註：○*表示僅限既有權利保障應經申請同意，且商業設施不得超過一定規模。

二、一定規模調整

國土保育地區與農業發展地區本應就其劃設目的允以保護，並嚴格限制不相關的使用項目，因保障既有權力的條件下允許有條件申請使用，為求環境條件的控管，前節已建議在特定分區的一定規模門檻應予降低。在國土保育地區第一類與農業發展地區第一類，因為具有較高程度的保護需求，其面積門檻應低於同一種功能分區的其他類為宜，故建議國保一與農發一的一定面積門檻皆為 1 公頃，其他的分區面積門檻因為沒有產生較大的衝擊，故維持草案的規範。各使用項目與分區之一定規模建議整理如表 6-18：

表 6-18 甲、丙建既有權利保障使用項目一定規模修正建議(公頃)

項次	使用項目	國土保育		農業發展					城鄉發展
		第 1 類	第 2 類	第 1 類	第 2 類	第 3 類	第 4 類(非原)	第 4 類(原)	第 2-1 類
19	住宅	1*	2	1*	3				5
20	零售設施	╳ (1)	╳ (2)	╳ (1)	╳ (2)				5
21	批發設施								
22	倉儲設施								
23	辦公處所								
24	營業處所								
25	餐飲設施								
26	旅館	1*	2	1*	2				5
27	觀光遊憩管理服務設施								
28	運動或遊憩設施								
56	廢棄物清除處理設施	1*	2	1*	2				2

附註：╳表示該類使用項目不允許申請使用許可，其應經申請同意之使用面積上限為括號內數字。數字旁之*符號代表為建議修正之一定規模。

三、使用許可審議規則修正

經檢視現有使用許可審議規則(草案)附表一對山坡地既有合法可建築用地案件的規範，即屬既有權利保障下的特殊使用許可審議規定，然經前節檢視，現有規範第一與第二點已無需訂立，僅保留第三點亦無需另規範於附表一中，故建議第三點內容可增補於審議規則草案第 36、59 與第 67 條中，修正內容可見表 6-19。

表 6-19 使用許可審議規則(草案)修正建議

修正條文	草案條文	說明
第三十六條　申請案件應具體說明其對周邊土地使用之影響程度，如有下列情形之一者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺： 一、對使用計畫範圍周邊土地使用行為產生衝突或干擾。 二、對使用計畫範圍周邊環境產生視覺景觀之影響。 三、對使用計畫範圍周邊居民產生心理層面之影響。 四、其他對使用計畫範圍周邊環境產生影響之情形。 申請案件依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但屬經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度。 屬既有可建築用地申請案件，經國土計畫審議會同意，得予彈性調整緩衝綠帶或設施之留設。	第三十六條　申請案件應具體說明其對周邊土地使用之影響程度，如有下列情形之一者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺： 一、對使用計畫範圍周邊土地使用行為產生衝突或干擾。 二、對使用計畫範圍周邊環境產生視覺景觀之影響。 三、對使用計畫範圍周邊居民產生心理層面之影響。 四、其他對使用計畫範圍周邊環境產生影響之情形。 申請案件依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但屬經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度。	既有可建築用地為兼顧其合法建築權利，於國土計畫土地使用管制規則已適度放寬使用項目，但為求國土利用之永續性，超過一定規模或屬性質特殊者仍須依本規則進行審議。因既有可建築用地申請案件，可能存在地形與環特殊因素而難以達成審議規則對緩衝綠帶或設施之要求，故於附表一增列山坡地既有合法可建築用地項次說明，但經本議題研析，既有可建築用地並非僅限於山坡地區域，且該審議規範第一與第二點已無訂定之必要，故將原第三點增補於本條第三項以資銜接。
第五十九條　申請案件非屬農業主管機關認定與農業發展相關之使用，應依下列規定設置緩衝綠帶或設施：	第五十九條　申請案件非屬農業主管機關認定與農業發展相關之使用，應依下列規定設置緩衝綠帶或設施：	說明同第 36 條增補原因

修正條文	草案條文	說明
一、使用計畫範圍緊臨農業發展地區第一類土地或國土保育地區者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於二十公尺。 二、使用計畫範圍緊臨現況做農業生產設施使用之農業發展地區第二類、第三類及第四類土地，或使用行為對周邊農業生產環境產生衝突或干擾者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺。 依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度。 屬既有可建築用地申請案件，經國土計畫審議會同意，得予彈性調整緩衝綠帶或設施之留設。	一、使用計畫範圍緊臨農業發展地區第一類土地或國土保育地區者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於二十公尺。 二、使用計畫範圍緊臨現況做農業生產設施使用之農業發展地區第二類、第三類及第四類土地，或使用行為對周邊農業生產環境產生衝突或干擾者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺。 依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度。	
第六十七條　申請案件應依下列規定設置緩衝綠帶或設施： 一、使用計畫範圍緊臨國土保育地區或農業發展地區第一類土地者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於二十公尺。	第六十七條　申請案件應依下列規定設置緩衝綠帶或設施： 一、使用計畫範圍緊臨國土保育地區或農業發展地區第一類土地者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於二十公尺。	說明同第 36 條增補原因

修正條文	草案條文	說明
二、使用行為對周邊環境產生衝突或干擾者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺。 依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度，或得不設置。 屬既有可建築用地申請案件，經國土計畫審議會同意，得予彈性調整緩衝綠帶或設施之留設。	二、使用行為對周邊環境產生衝突或干擾者，應自使用計畫範圍邊界線退縮設置緩衝綠帶或設施，寬度不得小於十公尺。 依前項規定需設置緩衝綠帶或設施，但經國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低，或使用計畫範圍緊鄰道路、公園、綠地、溝渠、依水利法公告之河川區域、區域排水或海堤區域者，得酌減其緩衝綠帶或設施之設置寬度，或得不設置。	

附件一

甲種建築用地許可使用細目簡表

甲種建築用地	免經申請細目
(一)住宅	1.住宅
	2.民宿
(二)日用品零售及服務設施	1.零售設施
	2.批發設施
	3.倉儲設施
	4.營業及辦公處所
(三)農產品集散批發運銷設施	1.農(畜、水)產品之集散場
	2.其他農產品集散批發運銷設施
(四)農作產銷設施	1.育苗作業室
	2.菇類栽培設施
	3.溫室或網室
	4.作物栽培及培養設施
	5.堆肥舍(場)
	6.農機具室
	7.乾燥機房、碾米機房

甲種建築用地	免經申請細目
	8.曬場
	9.管理室、農業資材室
	10.農田灌溉排水設施
	11.農產品集貨運銷處理室(含集貨及包裝處理場所、冷藏冷凍及儲存場所)
	12.農產品批發零售場(站)
	13.消毒室或燻蒸室
	14.自產農產品附屬加工設施
	15.農路
	16.其他農作產銷設施
(五)畜牧設施	1.畜舍
	2.禽舍
	3.孵化場
	4.畜禽停棲場及運動場
	5.水池(水禽飼養用)
	6.管理室
	7.畜牧污染處理設施
	8.堆肥舍(場)
	9.死廢畜禽處理設施
	10.青貯塔(窖)
	11.飼(芻)料調配或倉儲設施
	12.畜禽產品轉運場(站)
	13.畜禽產品處理設施
	14.畜禽屠宰分切場
	15.榨乳及儲乳設施
	16.其他畜牧設施
(六)鄉村教育設施	1.幼兒園
	2.其他教育設施
(七)行政及文教設施	1.鄉(鎮、市)民代表會及鄉(鎮、市)公所
	2.村里辦公處及集會所
	3.圖書館
	4.農民組織及農業推廣設施
	5.電影放映場所
	6.藝文展演場所
	7.政府機關
	8.其他行政及文教設施
(八)衛生及福利設施	1.醫療機構
	2.衛生所(室)
	3.護理機構及精神復健機構
	4.老人福利機構
	5.兒童少年婦女身心障礙福利機構
	6.社區活動中心及社會救助機構

甲種建築用地	免經申請細目
	7.托嬰中心
	8.長期照顧服務機構
	9.其他衛生及福利設施
(九)公用事業設施	1.郵政局所及郵件處理場
	2.電信公司營運處(所)
	3.電信線路中心及機房設施
	4.電信、微波收發站(含基地臺)
	5.天然氣事業球型儲氣槽、管槽等儲氣設備
	6.液化石油氣及其他可燃高壓氣體容器儲存設施
	7.加油站、加氣站
	8.發電、輸電、配電、變電等設施
	9.自來水設施
	10.抽水站
	11.國防設施
	12.警察分局、駐在所、檢查哨或消防分小隊
	13.油庫、輸油設施、輸氣設施
	14.天然氣事業加壓站、整壓站及其他有關之設備
	15.海堤設施
	16.人行步道、涼亭、公廁設施
	17.衛星廣播電視事業、無線及有線電視、廣播電臺及其相關設施
	18.自來水公司施設之簡易自來水工程設施、自來水、淨水設備、配水池、加壓站及管線工程等設施
	19.公路汽車客運業、市區汽車客運(場站)設施
	20.水力發電輸水管設施
	21.其他公用事業設施
(十)無公害性小型工業設施	無公害性小型工業設施
(十一)宗教建築	1.寺廟
	2.教會(堂)
	3.其他宗教建築物
(十二)再生能源相關設施	1.再生能源發電設施
	2.再生能源熱能設施
	3.再生能源衍生燃料及其相關設施
	4.再生能源輸送管線設施
	5.其他再生能源相關設施
(十三)兒童課後照顧服務中心	兒童課後照顧服務中心
(十五)動物保護相關設施	1.動物保護、收容、照護相關設施
	2.寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練設施
	3.其他動物保護設施
項次	應經申請

甲種建築用地	免經申請細目
1	溫泉井及溫泉儲槽
2	一般廢棄物資源回收貯存設施

丙種建築用地許可使用細目簡表

丙種建築用地	免經申請細目
(一)住宅	同甲種建築用地
(二)鄉村教育設施	同甲種建築用地
(三)行政及文教設施	同甲種建築用地
(四)衛生及福利設施	同甲種建築用地
(五)安全設施	1.警政及其他警衛設施
	2.消防設施
	3.其他安全設施
(六)宗教建築	同甲種建築用地
(七)日用品零售及服務設施	同甲種建築用地
(八)公用事業設施	1.郵政局所及郵件處理場
	2.電信公司營運處(所)
	3.電信線路中心及機房設施
	4.電信、微波收發站(含基地臺)
	5.天然氣事業球型儲氣槽、管槽等儲氣設備
	6.液化石油氣及其他可燃高壓氣體容器儲存設施
	7.加油站、加氣站
	8.發電、輸電、配電、變電等設施
	9.自來水設施
	10.抽水站
	11.國防設施
	12.警察分局、駐在所、檢查哨或消防分小隊
	13.油庫、輸油設施、輸氣設施
	14.天然氣事業加壓站、整壓站及其他有關之設備
	15.海堤設施
	16.人行步道、涼亭、公廁設施
	17.衛星廣播電視事業、無線及有線電視、廣播電臺及其相關設施
	18.自來水公司施設之簡易自來水工程設施、自來水、淨水設備、配水池、加壓站及管線工程等設施
	19.一般廢棄物回收貯存清除處理設施
	20.公路汽車客運業、市區汽車客運(場站)設施
	21.水力發電輸水管設施
	22.其他公用事業設施
(九)無公害性小型工業設施	無公害性小型工業設施

(十)農作產銷設施	同甲種建築用地
(十一)畜牧設施	同甲種建築用地
(十二)水產養殖設施	1.養殖池
	2.飼料調配及儲藏室
	3.管理室
	4.自產水產品集貨包裝加工處理設施(含轉運、冷藏冷凍、儲存場所及蓄養池)
	5.養殖污染防治設施
	6.抽水機房
	7.循環水設施
	8.電力室
	9.室內循環水養殖設施
	10.一般室內養殖設施
	11.蓄水池
	12.進排水道
	13.其他水產養殖經營設施
(十三)遊憩設施	1.兒童遊憩場
	2.青少年遊憩場
	3.小型公園或里鄰公園
	4.室內桌球館或撞球場
	5.球場、溜冰場或游泳池
	6.其他室內及小型遊憩設施
	7.其他室內及小型運動設施
(十四)戶外遊憩設施	1.公園
	2.綜合運動場
	3.露營野餐設施
	4.動物園
	5.滑雪設施
	6.登山設施
	7.纜車及附帶設施
	8.高爾夫球場與其附屬建築物及設施
	9.馬場
	10.滑翔設施
	11.野外健身訓練設施
	12.海水浴場
	13.園藝設施
	14.垂釣設施
	15.噴水池
	16.小型遊憩船艇停泊設施
	17.超輕型載具起降場
	18.其他戶外遊憩設施
	19.其他戶外運動設施
(十五)觀光遊憩管理服務設施	1.國際觀光旅館

	2.觀光旅館
	3.一般旅館
	4.餐飲住宿設施
	5.風景區管理服務設施(管理處所、遊客中心、展示陳列設施、門票、收費站、停車場、眺望臺、公廁)
	6.水族館
	7.文物展示中心
	8.汽車客運業設施
	9.觀光零售服務站
	10.涼亭
	11.游泳池
	12.花棚花架
	13.藝品特產店
	14.其他遊憩服務及管理設施
(十六)水源保護及水土保持設施	1.保育水土所採之保育設施
	2.保護水源之職工辦公室及宿舍
	3.自來水取水處理、管理及配送設施
	4.水庫及與水庫有關的構造物及設施
	5.水文觀測設施
	6.其他水源保護及水土保持設施
(十四)交通設施	1.氣象局及其設備
	2.氣象觀測站、地震測報站、海象觀測站、水文觀測站
	3.雷達站
	4.電信線路中心及機房、衛星站、地平發射站
	5.民用航空站、助航設施
	6.道路之養護、監理安全等設施
	7.汽車修理業
	8.汽車運輸業場站、設施
	9.駕駛訓練班
	10.道路鐵路港灣及其設施
	11.停車場
	12.貨櫃集散站
	13.道路收費站、道路服務及管理設施
	14.其他交通設施
(十八)農產集散批發運銷設施	同甲種建築用地
(十九)森林遊樂設施	1.管制、收費設施
	2.管理及服務展示設施
	3.平面停車場及相關設施
	4.水土保持設施
	5.環境保護設施
	6.資源保育維護設施

	7.安全防護設施
	8.營林設施
	9.標示解說設施
	10.步道設施
	11.住宿、餐飲設施
	12.其他森林遊樂設施
(二十)再生能源相關設施	同甲種建築用地
(二十一)溫泉及溫泉儲槽	同甲種建築用地
(二十二)兒童課後照顧中心	同甲種建築用地
(二十三)動物保護相關設施	同甲種建築用地

附件二

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	農 4(原)	城 2-1	城 3	
二	**商業**											
零售設施、批發設施、倉儲設施、辦公處所、營業處所、餐飲設施			-		-					5 公頃		
20	零售設施	綜合商品零售設施	●*	●*	●*	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	1.適用甲種建築用地、丙種建築用地。 2.國土保育地區及農業發展地區不得申請使用許可。 3.城鄉發展地區之免經申請同意，達一定規模仍應申請使用許可。
		一般零售設施	●*	●*	●*	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	
21	批發設施	批發設施	╳	╳	╳	╳	╳	○	○	●*/○	●	
22	倉儲設施	倉儲設施	╳	╳	╳	╳	╳	○	○	●*/○	●	
23	辦公處所	事務所	╳	●*	╳	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	
		農(漁)團體辦公廳舍及相關設施	╳	●*	╳	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	
24	營業處所	一般服務設施	╳	╳	╳	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	
		金融保險設施	╳	╳	╳	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	
		健身服務設施	╳	╳	╳	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	
		娛樂服務設施	╳	╳	╳	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	
25	餐飲設施	餐飲設施	●*	●*	●*	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	
三	**農業**											
農作產銷設施			-		5 公頃					-		
10	農作產銷設施	農作生產設施	●*	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	適用甲種建築用地、丙種建築用地。
		農作管理設施	●*	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
		農作加工設施	╳	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
		農作集運設施	╳	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
		農產品批發市場	╳	╳	○*	○	○	○	○	╳	╳	
水產設施			-		5 公頃					-		
11	水產設施	室外水產養殖生產設施	╳	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	適用丙種建築用地。
		室內水產養殖生產設施	●*	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
		水產養殖管理設施	●*	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	

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	農 4(原)	城 2-1	城 3	
		漁產品加工設施	╳	╳	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
		漁產品集運設施	╳	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
		其他水產養殖設施	╳	╳	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
畜牧設施			-		5 公頃					-		
12	畜牧設施	養畜設施	●*	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	適用甲種建築用地、丙種建築用地。
		養禽設施	●*	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
		孵化場(室)設施	●*	●*	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
		青貯設施	╳	╳	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
		禽畜糞尿資源化設施	╳	╳	●	●	●*/○	●	●	╳	╳	
動物保護相關設施			2 公頃		5 公頃					-		
17	動物保護相關設施	動物保護、收容、照護相關設施	╳	○*	●	●	●	●	●	●	●	適用甲種建築用地、丙種建築用地。
		寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練設施	╳	○*	●*/○	●*/○	●*/○	●	●	●	●	
		其他動物保護設施	╳	○*	●*/○	●*/○	●*/○	●	●	●	●	
森林遊樂設施			2 公頃		2 公頃					-		
5	森林遊樂設施	住宿及附屬設施	○*	○	╳	╳	○	╳	╳	╳	╳	適用丙種建築用地。
四	**觀光遊憩**											
旅館			2 公頃		2 公頃					5 公頃		
26	旅館	國際觀光旅館	●*	●*	●*	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	適用丙種建築用地。
		一般觀光旅館	●*	●*	●*	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	
		一般旅館	●*	●*	●*	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	
觀光遊憩管理服務設施			2 公頃		2 公頃					5 公頃		
27	觀光遊憩管理服務設施	風景區管理服務設施	○*2	●*2/ ○*1	○*2	●*2/ ○*1	●*2/ ○*1	●*2/ ○*1	●*2/ ○*1	●*1	●*1	*2 適用丙種建築用地。
		文物展示中心	●*2	●*2	●*2	●*2	●*2	○	○	●	●	
		觀光零售服務站	●*2	●*2	●*2	●*2	●*2	○	○	●	●	
		藝品特產店	●*2	●*2	●*2	●*2	●*2	○	○	●	●	
		其他觀光遊憩服務及管理設施	●*2	●*2	●*2	●*2	●*2	○	○	●	●	
28	運動或遊憩設施	兒童或青少年遊憩場	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	適用丙種建築用地。
		公園	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	

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	農 4(原)	城 2-1	城 3	
		園藝設施	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	
		球場	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	
		溜冰場	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	
		游泳池	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	
		露營野餐設施	●*	●*/○	●*	●*	●*/○	○	○	●	●	
		滑雪設施	●*	●*/○	╳	╳	●*/○	○	○	●	●	
		登山設施	●*	●*/○	╳	╳	●*/○	○	○	●	●	
		海水浴場	●*	●*	●*	●*	╳	○	○	●	●	
		垂釣設施	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	
		小型遊憩船艇停泊設施	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	
		超輕型載具起降場	●*	●*	●*	●*	●*/○	○	○	●	●	
		滑翔設施	●*	●*/○	●*	●*	●*/○	○	○	●	●	
		野外健身訓練設施	●*	●*/○	●*	●*	●*/○	○	○	●	●	
		綜合運動場	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	
		運動場館及其附屬設施	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	
		馬場	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	
		其他運動或遊憩設施	●*	●*	●*	●*	●*	○	○	●	●	
六	**住宅**											
住宅			**2 公頃**		**3 公頃**					**5 公頃**		
19	住宅	住宅、民宿	●*	●*	●*	●*	●*	●	●*/○	●*/○	●	適用甲種建築用地、丙種建築用地。
十一	**環保設施**											
廢棄物清除處理設施、廢(污)水處理設施			**2 公頃**		**2 公頃**				**2 公頃**			
57	廢棄物清除處理設施	一般廢棄物回收貯存設施	╳	○	╳	○*	○*	○	○	○	○	適用甲種建築用地、丙種建築用地。
		一般廢棄物清除處理設施	╳	○	╳	○*	○*	○	○	○	○	

第七章針對區域計畫法下之群聚丁種建築用地，訂定使用許可之審議規則

壹、議題說明

依據國土計畫法第三十二條內容，直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。其相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

再依全國國土計畫第九章土地使用指導事項內容，原依區域計畫法編定之可建築用地，於不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形下，得繼續編定為可建築用地或其他適當使用地，並得為既有合法之使用，但有改建或新建需求時，則依國土計畫土地使用管制規則規定辦理；如經直轄市、縣(市)變更為非可建築用地者，應依法給予適當補償，以保障合法權益。

參本案 109 年 4 月 27 日第 9 次工作會議紀錄議題一決議，將「針對區域計畫法下之聚集丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則」調整為「針對區域計畫法下聚集達一定規模之既存合法建地(含甲建、丙建、丁建)，訂定使用許可之審議原則」，針對甲種及丁種建築用地後續於國土計畫土地使用方式進行研議，又考量甲、丙建為住宅使用與丁建為工業使用不同，將該議題調整為兩案以利後續討論。

綜上，本議題將檢視丁種建築用地之容許使用項目是否符合全國國土計畫各功能分區土地使用指導原則，並針對涉及原區域計畫法丁種建築用地既有權利保障之「免經申請同意」使用項目予以檢視，同時提出改為妨礙較輕使用之認定原則。

貳、國土計畫法

依國土計畫法第三十二條內容，直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。其相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

依據司法院釋字第四〇〇號及第四四〇號解釋，變更使用認屬社會責任應忍受範圍，爰不予補償。在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用或遷移前，得按既有使用項目、強度、配置為原來之合法使用或改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。

目前國內土地大多依據區域計畫法、都市計畫法或國家公園法劃定使用分區(編定使用地)，賦予得否開發建築之權益。針對既有合法可建築用地，基於計畫理想、土地使用計畫體系穩定、民眾意願及財務可行等考量下，未來於擬定或變更國土計畫時，將透過規劃方式儘量維持為建築用地。

惟既有合法可建築用地經評估確實仍有國土保育保安需求者，而應變更為非可建築用地者。依據司法院釋字第五二五號解釋略以：「其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款」，基於信賴保護原則，其所受之損失，應予適當補償；針對需要積極進行國土保育保安治理需要者，可規劃變更為公共設施用地方式辦理，該部分並應透過徵收方式予以補償。基於前開理由，爰明定既有合法可建築用地(包括：現行非都市土地甲種、乙種、丙種、丁種建築用地及遊憩用地)，經直轄市、縣(市)主管機關依各該國土計畫變更為非可建築用地時，其所受損失，應予適當補償。

參、全國國土計畫

依據全國國土計畫第九章土地使用指導事項內容，原依區域計畫法編定之可建築用地，於不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形下，得繼續編定為可建築用地或其他適當使用地，並得為既有合法之使用，但有改建或新建需求時，則依國土計畫土地使用管制規則規定辦理；如經直轄市、縣(市)變更為非可建築用地者，應依法給予適當補償，以保障合法權益。

在不違反土地使用基本方針下，應就國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項，訂定土地使用管制規則予以管制。

本研究就全國國土計畫各功能分區既有合法可建築用地權利保障指導內容整理如下表 7-1。

表 7-1 各功能分區既有合法可建築用地權利保障指導內容綜整表

功能分區	既有合法可建築用地指導內容
國土保育地區第一類、第二類	國土保育地區以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。直轄市、縣(市)國土計畫應儘量重視自然環境保育，在追求永續發展及因應氣候變遷趨勢下，強化資源利用與管理機制。 原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目；並得由直轄市、縣(市)主管機關變更為非可建築用地，其所受之損失，應予適當補償。
農業發展地區第一類、第二類、第三類、第四類	針對農業發展地區之「非農業使用」項目，以下列行為限： 1.屬政府興辦國防、重大之公共設施或公共事業等，依本法規定所為之使用，其規劃使用方式儘量避免造成農地切割及碎裂等不利農耕情形。 2.因農產業發展之需要，與農業具相容性之使用行為，並不得影響整體農業生產環境。 3.合於本法第 32 條第 1 項，區域計畫實施前之使用、原有之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。

功能分區	既有合法可建築用地指導內容
城鄉發展地區第三類	以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境，確保完整之配套公共設施。 住商、工業、遊憩、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，且經直轄市、縣(市)主管機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並訂定容積總量管制規定，以彈性規劃配置使用強度及調整容許使用項目。

肆、有關先期會議

依據國土功能分區規劃議題第 3 次研商會議紀錄內容，議題「有關非都市土地聚集達一定規模以上丁種建築用地之國土功能分區劃設建議方式」之決議內容綜整如下：

一、有關非都市土地聚集達一定規模以上(按：5 公頃)丁種建築用地之國土功能分區劃設，各直轄市、縣(市)政府可因地制宜，依下列建議方式辦理：

方式 1：依通案性劃設條件劃設為適當國土功能分區分類(農 1 或農 2 或其他功能分區、分類)。後續於國土計畫土地使用管制規則(草案)將保留該類建築用地之一定建築權利，且其使用項目朝符合全國國土計畫之國土功能分區分類土地使用指導原則方向調整，例如，農業發展地區之既有建築用地，將引導作為住宅、零售等使用。

方式 2：經直轄市、縣(市)政府評估有整體發展需求，且符合未來發展地區劃設條件者，得評估劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3。

方式 3：如經直轄市、縣(市)政府提出符合全國國土計畫指導有關新增國土功能分區分類原則相關說明者，得新增國土功能分區分類，並應於直轄市、縣(市)國土計畫載明相關內容(按：新增國土功能分區分類及土地使用管制原則等)。

二、有關依方式 2 劃設為城鄉發展地區第二類之三者，因屬既存合法之丁種建築用地，請業務單位於依國土計畫法第 26 條第 3 項研定使用許可審議規則時，納入相關配套機制，俾具使用彈性。

三、有關未符所屬國土功能分區分類土地使用管制之丁種建築用地，請業務單位於依國土計畫法第 23 條第 2 項研訂土地使用管制規則時，就各國土功能分區分類特性及相容性後，審慎評估研訂適當規定，並邀集農業、工業等目的事業主管機關研商。

四、按目的事業主管機關核准之興辦事業計畫變更編定之丁種建築用地，其土地使用管制依前開核准之興辦事業計畫進行管制。未來如有調整為事業計畫以外之使用時，應依國土計畫土地使用管制規則，應經申請同意使用或使用許可後，始得變更為其他用途使用。

伍、丁種建築用地現況分析

一、全臺丁種建築用地面積分布與態樣分析

依據資料時間 108 年 3 月之非都市土地使用編定圖資，全國之丁種建築用地共約 23,453.97 公頃，縣市所占比例最大者分別為雲林縣(21.41%)、彰化縣(20.05%)、桃園市(16.33%)分列前三名，全國丁種建築用地分布示意圖請參圖 7-1。依據丁種建築用地來源性質不同，本研究將其分為開發供給以及管制供給二類，以俾後續研究分析。

丁種建築用地位於非都市土地使用分區工業區內，或位於由經濟部工業局開發完成之產業園區內、中央部會各目的事業主關機關所開發之工業區內(包含科學園區、生醫園區、農業生技園區、環保園區、加工出口區等)，以及地方政府與民間依循開發許可規定所開發的工業區內者，本研究將其分類為「開發供給丁種建築用地」，而非符上述條件者將其分類為「管制供給丁種建築用地」。

開發供給丁種建築用地具有興辦事業計畫性質，未來之國土功能分區將劃設於城鄉發展地區第二之一類或城鄉發展地區第二之二類，其土地使用管制將依前開核准之興辦事業計畫進行管制，並非本議題之研究範疇。

爰此，本研究後續將針對管制供給丁種建築用地進行分析，有關兩類丁種建築用地於各縣市分布情形請參表 7-2、圖 7-1。管制供給丁種建築用地總面積約 6,821.93 公頃，縣市所占面積最大者分別為桃園縣(1,796.50 公頃)、彰化縣(694.44 公頃)以及雲林縣(543.16 公頃)。

表 7-2 丁種建築用地分類與縣市面積分布統計表

	管制供給面積(公頃)	百分比	開發供給面積(公頃)	百分比	縣市面積小計(公頃)	百分比
基隆市	12.90	0.19%	2.39	0.01%	15.29	0.07%
新北市	471.41	6.91%	162.59	0.98%	634.00	2.70%
桃園市	1,796.50	26.33%	2,034.68	12.23%	3,831.18	16.33%
新竹縣	367.58	5.39%	675.73	4.06%	1,043.31	4.45%
新竹市	75.94	1.11%	1.47	0.01%	77.41	0.33%
苗栗縣	395.51	5.80%	821.37	4.94%	1,216.88	5.19%
臺中市	436.47	6.40%	492.24	2.96%	928.71	3.96%
彰化縣	694.44	10.18%	4,008.97	24.10%	4,703.41	20.05%
雲林縣	543.16	7.96%	4,477.89	26.92%	5,021.05	21.41%
南投縣	91.70	1.34%	224.25	1.35%	315.95	1.35%
嘉義縣	216.66	3.18%	554.63	3.33%	771.29	3.29%
臺南市	512.08	7.51%	706.59	4.25%	1218.67	5.20%
高雄市	421.34	6.18%	784.01	4.71%	1,205.35	5.14%
屏東縣	328.75	4.82%	857.03	5.15%	1,185.78	5.06%
宜蘭縣	249.90	3.66%	630.97	3.79%	880.87	3.76%
花蓮縣	187.66	2.75%	184.18	1.11%	371.84	1.59%
臺東縣	14.35	0.21%	13.04	0.08%	27.39	0.12%
合計	6,821.93	100.00%	16,632.04	100.00%	23,453.97	100.00%

資料來源：本研究統計。



圖 7-1 全國丁種建築用地分布示意圖
資料來源：本研究繪製。

二、管制供給丁種建築用地分析

本小節將針對管制供給丁種建築用地於各功能分區面積分布之態樣、開發現況等面向進行剖析，並從中提出具有代表性之案例加以說明，進一步瞭解案例實際狀況，以為後續使用項目研究建議之基礎。

(一)各功能分區面積分布態樣

管制供給丁種建築用地總面積約 6,821.93 公頃，其逾六成之面積主要分布於農業發展地區第二類，而位於國土保育地區第一類以及農業發展地區第一類之面積合計約 322.97 公頃。管制供給丁種建築用地於功能分區面積態樣統計表請參閱表 7-3。

表 7-3 管制供給丁種建築用地於功能分區面積態樣統計表

國土功能分區	項目	面積級距(公頃)				合計	百分比
		0~1 公頃	1~2 公頃	2~5 公頃	5 公頃以上		
國土保育地區第一類	處數	232	9	1	3	245	1.93%
	面積	22.51	13.03	2.43	55.83	93.80	1.37%
國土保育地區第二類	處數	154	17	14	-	185	1.46%
	面積	35.01	24.98	41.86	-	101.84	1.49%
農業發展地區第一類	處數	661	30	15	-	706	5.57%
	面積	145.42	40.64	43.11	-	229.17	3.36%
農業發展地區第二類	處數	4390	525	362	152	5429	42.84%
	面積	1,074.28	732.34	1,110.36	1,434.11	4,351.09	63.78%
農業發展地區第三類	處數	1276	41	31	8	1,356	10.70%
	面積	123.06	58.95	97.21	60.26	339.48	4.98%
農業發展地區第四類	處數	515	3	4	2	524	4.13%
	面積	45.91	3.46	12.3	12.63	74.29	1.09%
城鄉發展地區第三類	處數	13	-	-	-	13	0.10%
	面積	0.17	-	-	-	0.17	0.00%
尚無法辨識功能分區	處數	5,260	164	101	47	5,572	43.96%
	面積	452.54	233.28	315.91	630.34	1,632.08	23.92%
合計	處數	11,225	748	497	204	12,674	100.00%
	面積	1,898.91	1,106.67	1,623.19	2,193.16	6,821.93	100.00%

資料來源：本研究彙整。

(二)開發現況

依理推判，未來將依使用許可審議規則相關規定申請使用之管制供給丁種建築用地應為目前尚未開發使用之土地，為更進一步聚焦未來可能進行申請之標的，本研究將 108 年土地利用現況調查資料與管制供給丁種建築用地進行疊圖分析，定義現為農業利用土地、森林利用土地、其他利用土地之管制供給丁種建築用地為尚未開發類別。根據統計結果，管制供給丁種建築用地尚未開發之總面積為 1325.83 公頃，其中以位於農業發展地區第二類者共 536.16 公頃為最大宗，扣除尚無法辨識功能分區 445.45 公頃，其次依序分別為農業發展地區第三類共 151.43 公頃；農業發展地區第一類共 69.65 公頃；國土保育地區第一類 64.95 公頃；國土保育地區第二類共 50.08 公頃。詳細統計內容請參閱表 7-4。

表 7-4 管制供給丁種建築用地於各功能分區使用狀態統計表

國土功能分區	已開發面積(公頃)	百分比	尚未開發面積(公頃)	百分比	面積小計	百分比
國土保育地區第一類	28.85	0.52%	64.95	4.90%	93.80	1.37%
國土保育地區第二類	51.76	0.94%	50.08	3.78%	101.84	1.49%
農業發展地區第一類	159.52	2.90%	69.65	5.25%	229.17	3.36%
農業發展地區第二類	3,814.93	69.41%	536.16	40.44%	4,351.09	63.78%
農業發展地區第三類	188.048	3.42%	151.43	11.42%	339.48	4.98%
農業發展地區第四類	66.23	1.21%	8.06	0.61%	74.29	1.09%
城鄉發展地區第三類	0.12	0.00%	0.05	0.00%	0.17	0.00%
尚無法辨識功能分區	1,186.63	21.59%	445.45	33.60%	1,632.08	23.92%
合計	5,496.10	100.00%	1,325.83	100.00%	6,821.93	100.00%

資料來源：本研究彙整。

(三)研究案例分析

承上，本小節將提取管制供給丁種建築用地於各功能分區中具有代表性之案例共 14 案以為本議題之研究標的，究其區位、特性等情形進行分析，以為後續使用項目研究建議之基礎。

案例 1、2、3、4 位於國土保育地區第一類，其區位皆位於河川廊道或河口周邊。其中案例 1、2 合計 33.38 公頃，位於彰化縣全興工業區與大肚溪之間，土地利用現況為森林利用土地；案例 3 面積 17.22 公頃，位於花蓮縣吉安鄉花蓮溪河口，毗連光華工業區，土地利用現況為森林利用及農業利用土地，同時依據土地利用現況資料，光華工業區內尚有約 4 成土地目前為閒置狀態，以上三案為國土保育地區第一類中面積為 5 公頃以上之全部案例。案例 4 面積 1.98 公頃位於桃園市大溪區大漢溪流域土地利用現況為農業利用土地，周邊並無工業使用情形。

案例 5、6 位於國土保育地區第二類，分別為 2.81 公頃及 2.75 公頃，土地利用現況皆為森林利用土地，綜觀國土保育地區第二類之案例，其多位於坡地，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。

案例 7、8 位於農業發展地區第一類，案例 7 位於嘉義縣民雄鄉，面積 3.82 公頃；案例 8 位於花蓮縣新城鄉，面積 2.09 公頃。兩案之土地利用現況皆為農業利用土地，同時周邊亦為農產業生產地區。

案例 9、10 位於農業發展地區第二類，兩案之土地利用現況皆為農業利用土地，其特點為與周邊交通公共設施、住民聚落具有一定接近條件之地區。

案例 11、12 位於農業發展地區第三類，面積分別為 11.44 公頃以及 4.27 公頃，土地利用現況為森林利用土地或農業利用土地，並皆位於具有一定坡度之地區。

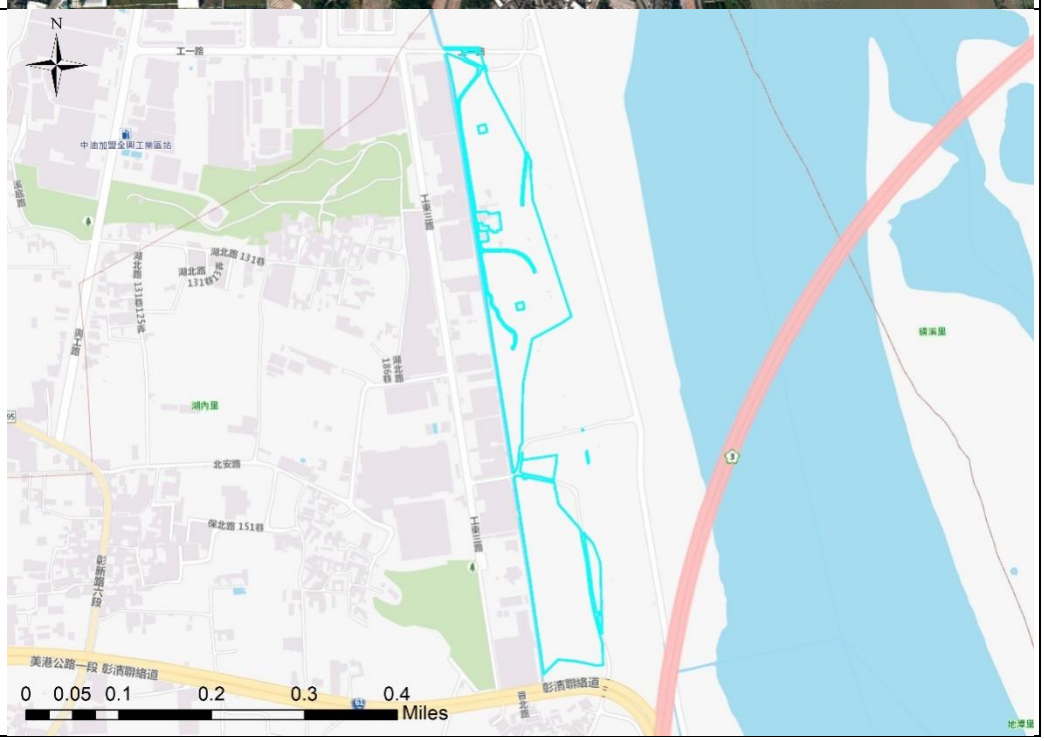
案例 13、14 位於農業發展地區第四類，綜觀農業發展地區第四類之案例，其特性多為坵塊零碎，夾雜於農村地區之土地。

表 7-5 管制供給丁種建築用地研究案例 1 資料表

基本資料	行政區：彰化縣伸港鄉 功能分區：國土保育地區第一類 面積：24.25 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

資料來源：本研究彙整。

表 7-6 管制供給丁種建築用地研究案例 2 資料表

基本資料	行政區：彰化縣和美鎮 功能分區：國土保育地區第一類 面積：9.13 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

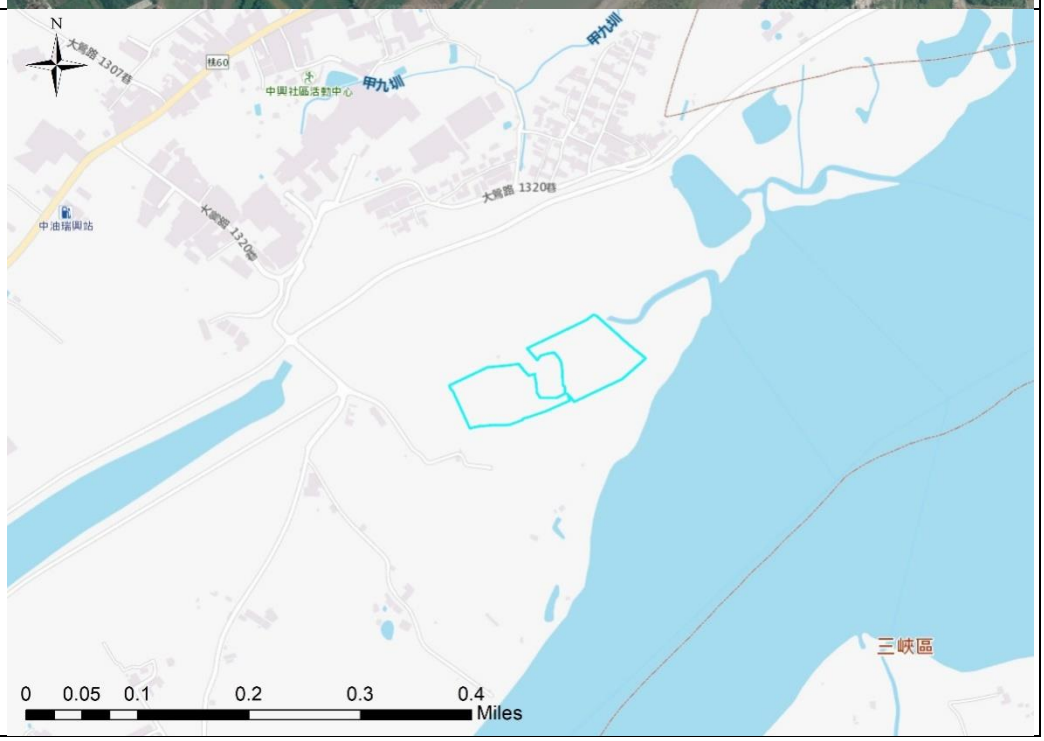
資料來源：本研究彙整。

表 7-7 管制供給丁種建築用地研究案例 3 資料表

基本資料	行政區：花蓮縣吉安鄉 功能分區：國土保育地區第一類 面積：17.22 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

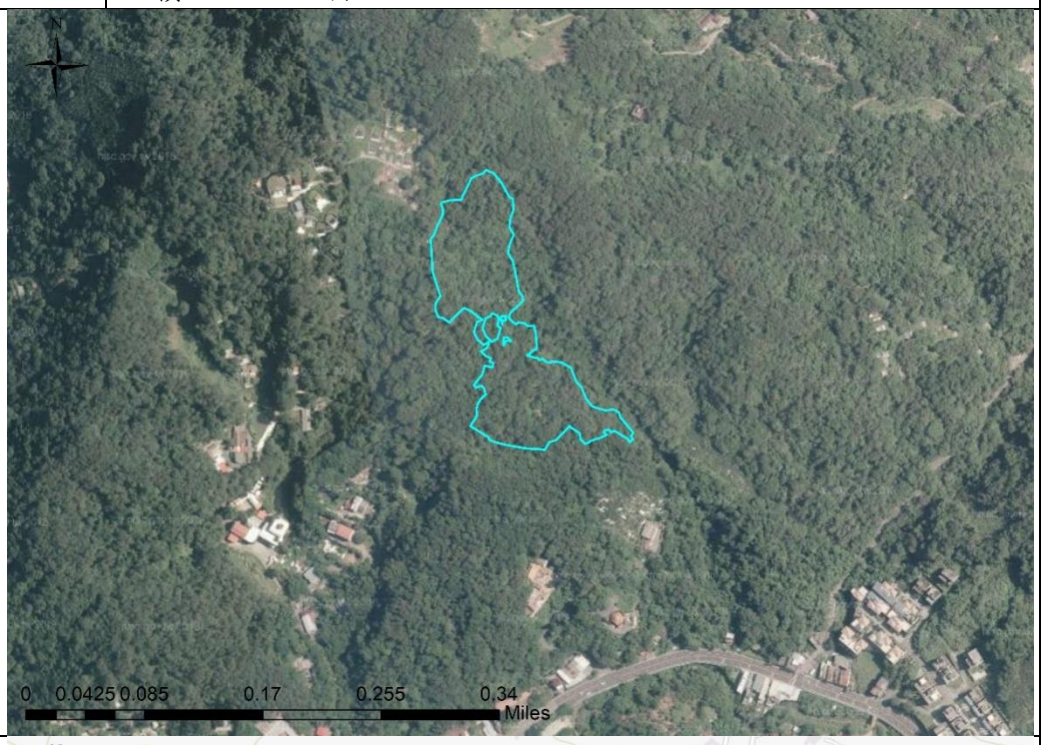
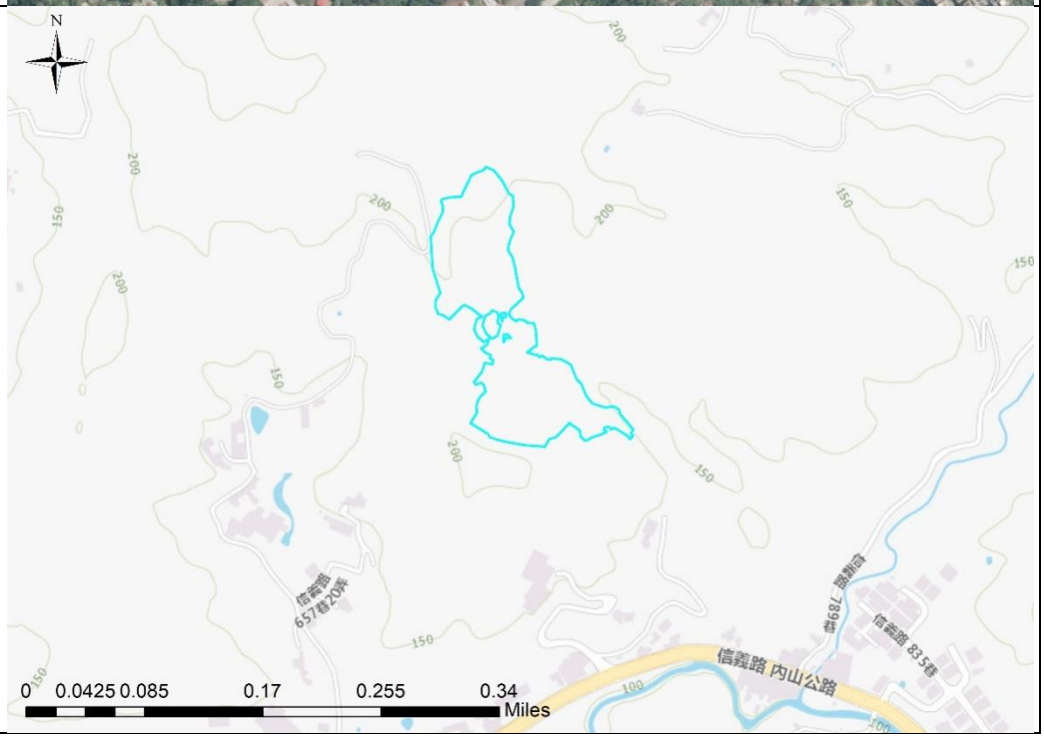
資料來源：本研究彙整。

表 7-8 管制供給丁種建築用地研究案例 4 資料表

基本資料	行政區：桃園市大溪區 功能分區：國土保育地區第一類 面積：1.98 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

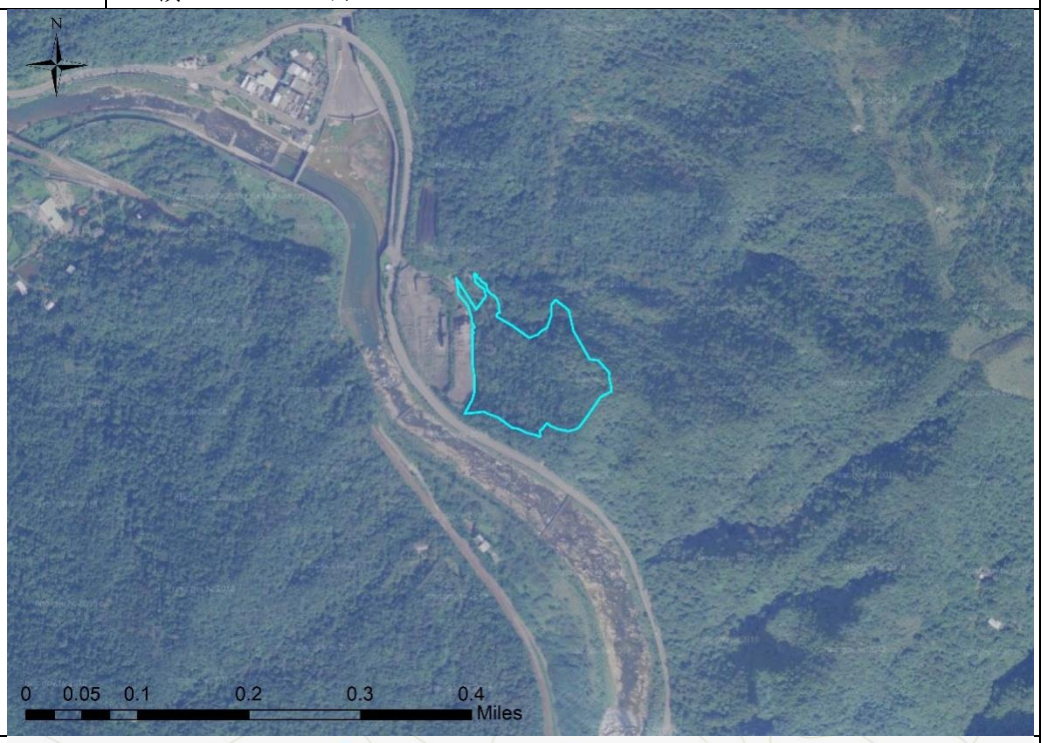
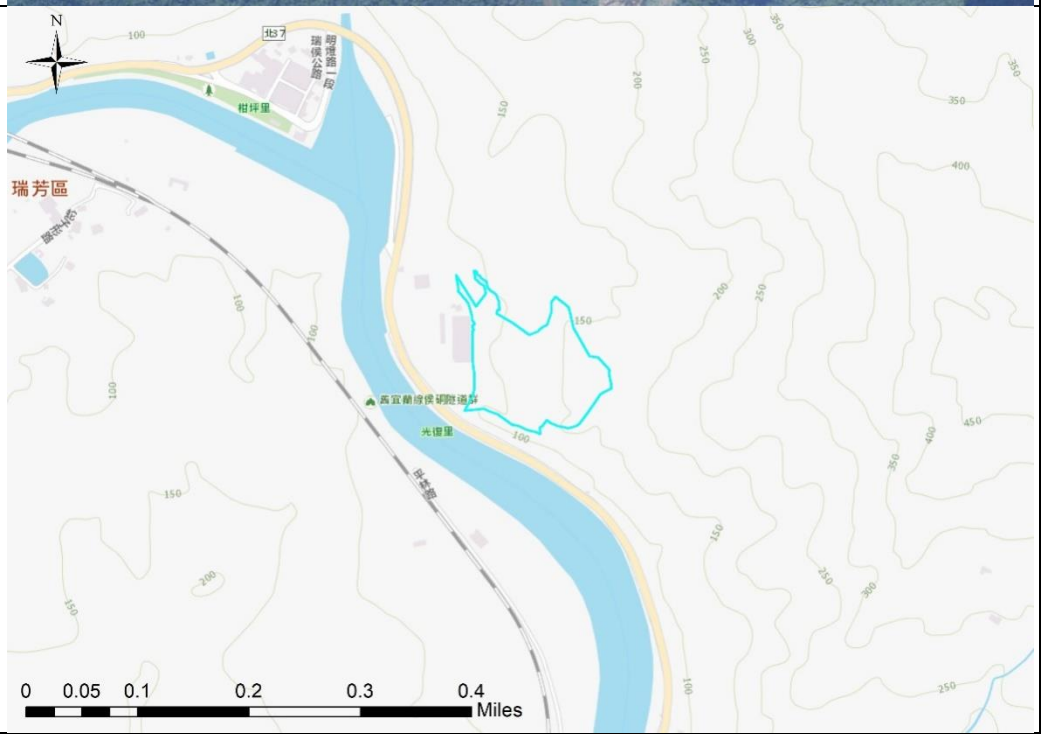
資料來源：本研究彙整。

表 7-9 管制供給丁種建築用地研究案例 5 資料表

基本資料	行政區：桃園市大溪區 功能分區：國土保育地區第二類 面積：2.81 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

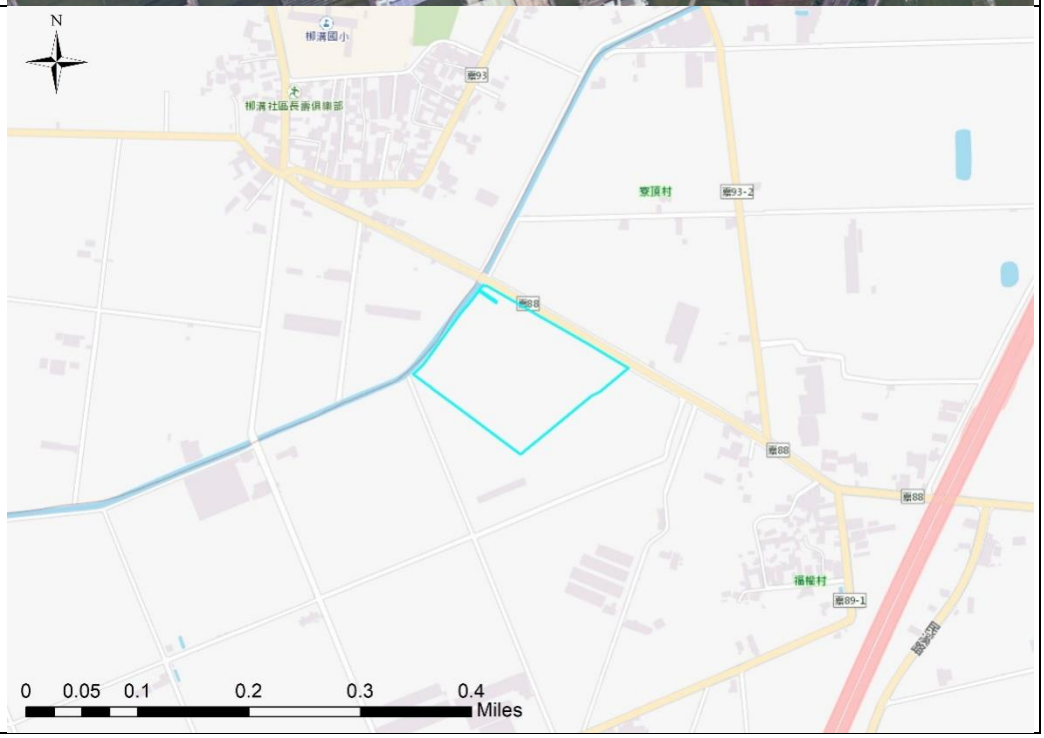
資料來源：本研究彙整。

表 7-10 管制供給丁種建築用地研究案例 6 資料表

基本資料	行政區：新北市瑞芳區 功能分區：國土保育地區第二類 面積：2.75 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

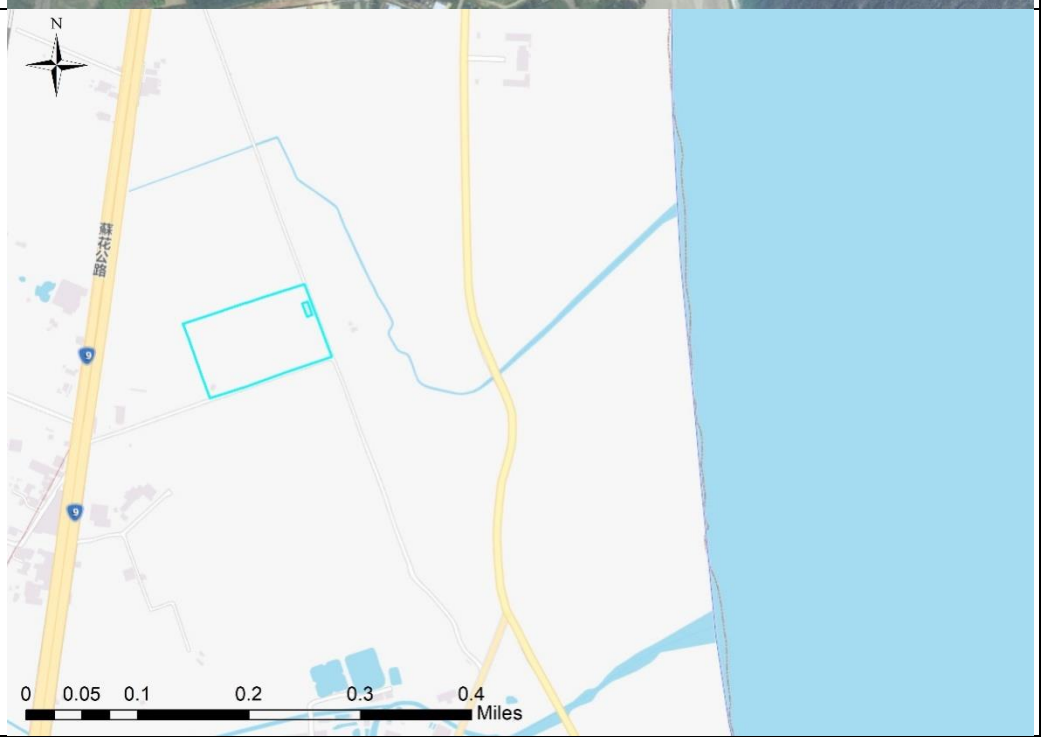
資料來源：本研究彙整。

表 7-11 管制供給丁種建築用地研究案例 7 資料表

基本資料	行政區：嘉義縣民雄鄉 功能分區：農業發展地區第一類 面積：3.82 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

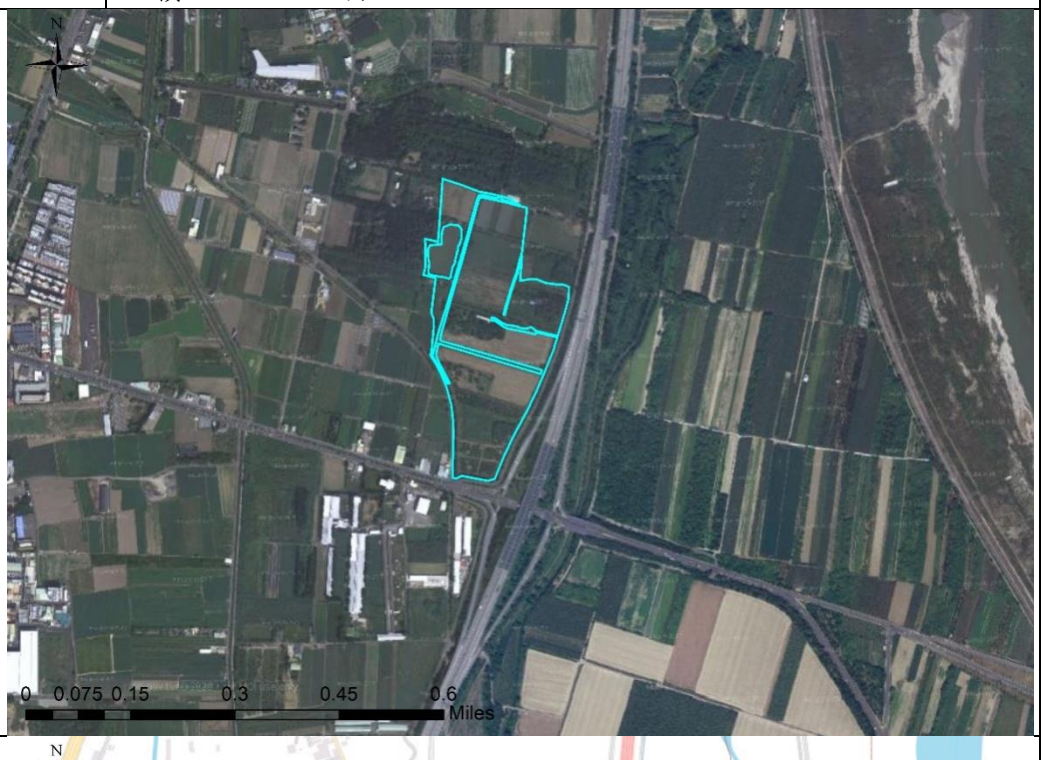
資料來源：本研究彙整。

表 7-12 管制供給丁種建築用地研究案例 8 資料表

基本資料	行政區：花蓮縣新城鄉 功能分區：農業發展地區第一類 面積：2.09 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

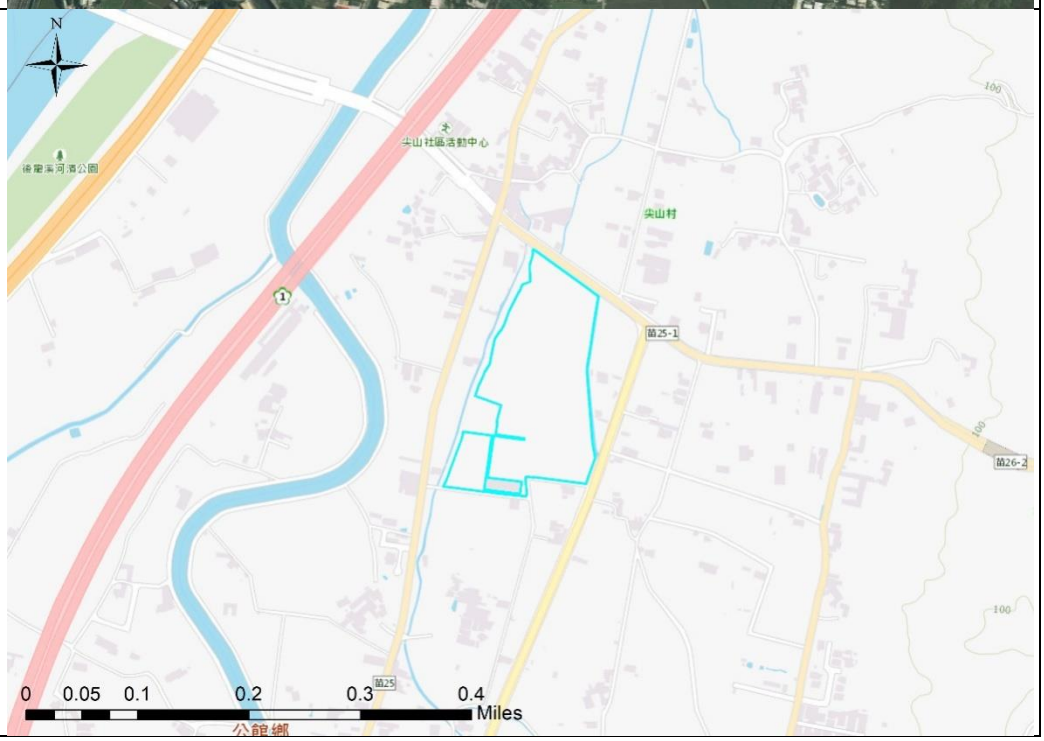
資料來源：本研究彙整。

表 7-13 管制供給丁種建築用地研究案例 9 資料表

基本資料	行政區：臺南市善化區 功能分區：農業發展地區第二類 面積：13.02 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

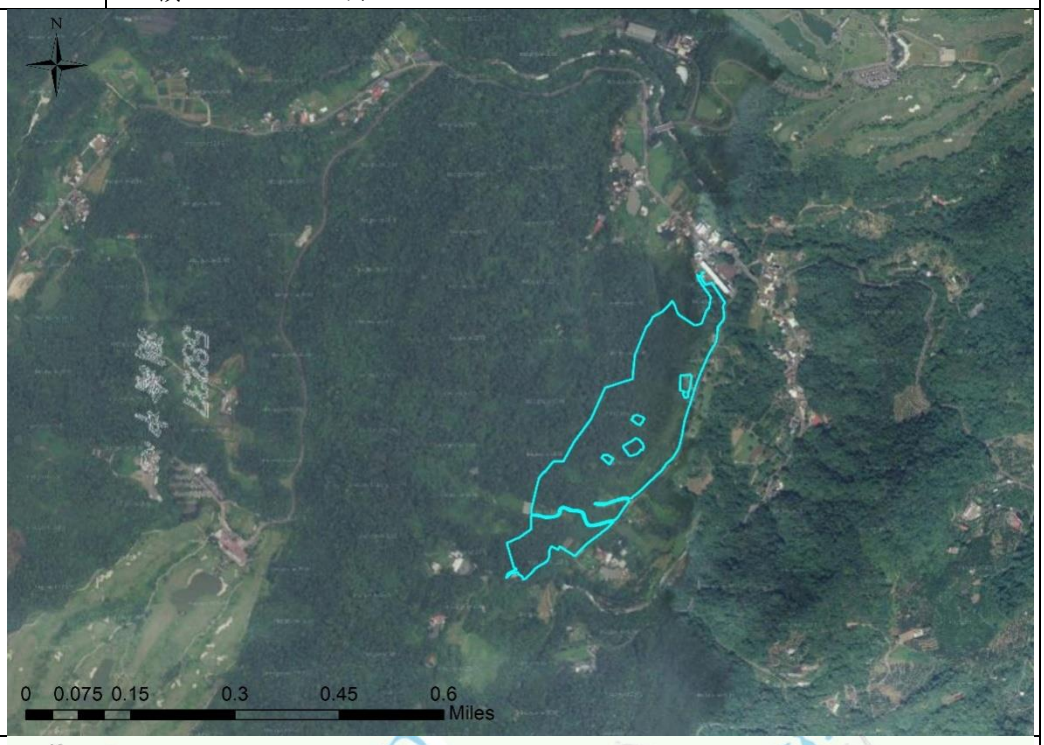
資料來源：本研究彙整。

表 7-14 管制供給丁種建築用地研究案例 10 資料表

基本資料	行政區：苗栗縣公館鄉 功能分區：農業發展地區第二類 面積：4.54 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

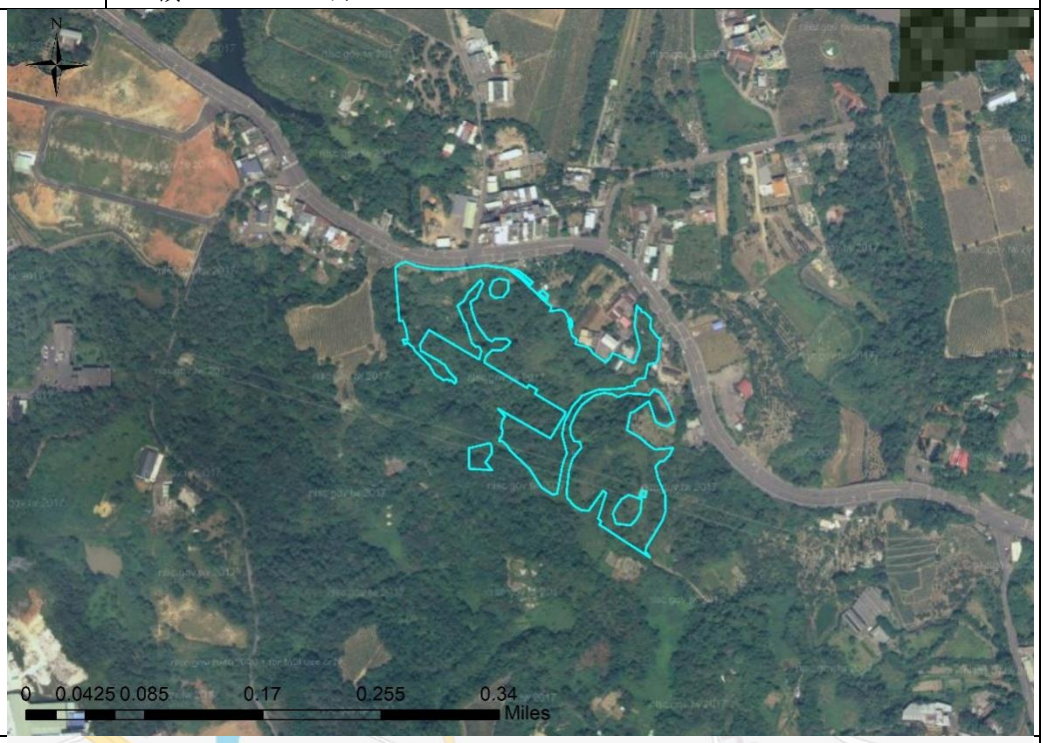
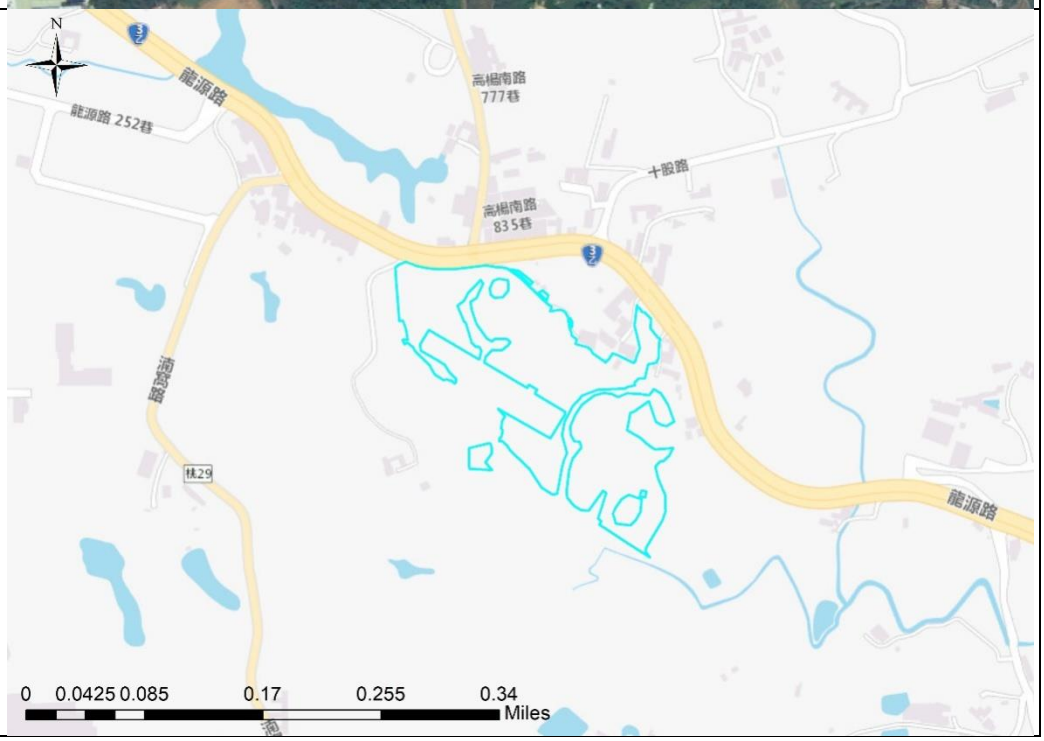
資料來源：本研究彙整。

表 7-15 管制供給丁種建築用地研究案例 11 資料表

基本資料	行政區：新竹縣關西鄉 功能分區：農業發展地區第三類 面積：11.44 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

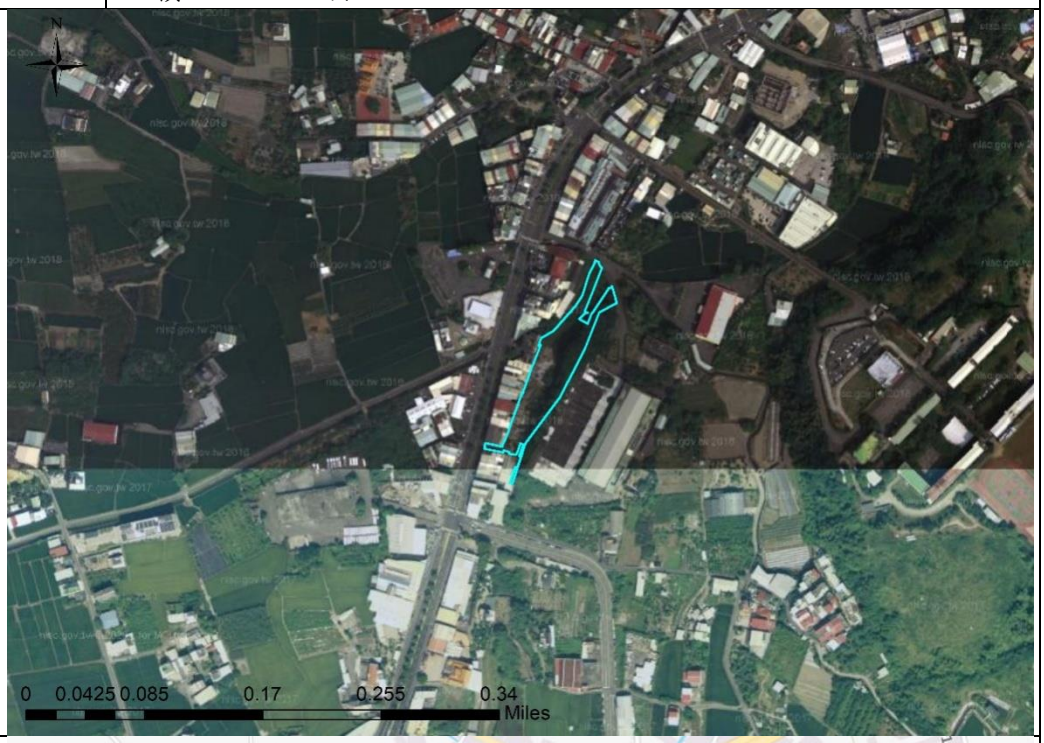
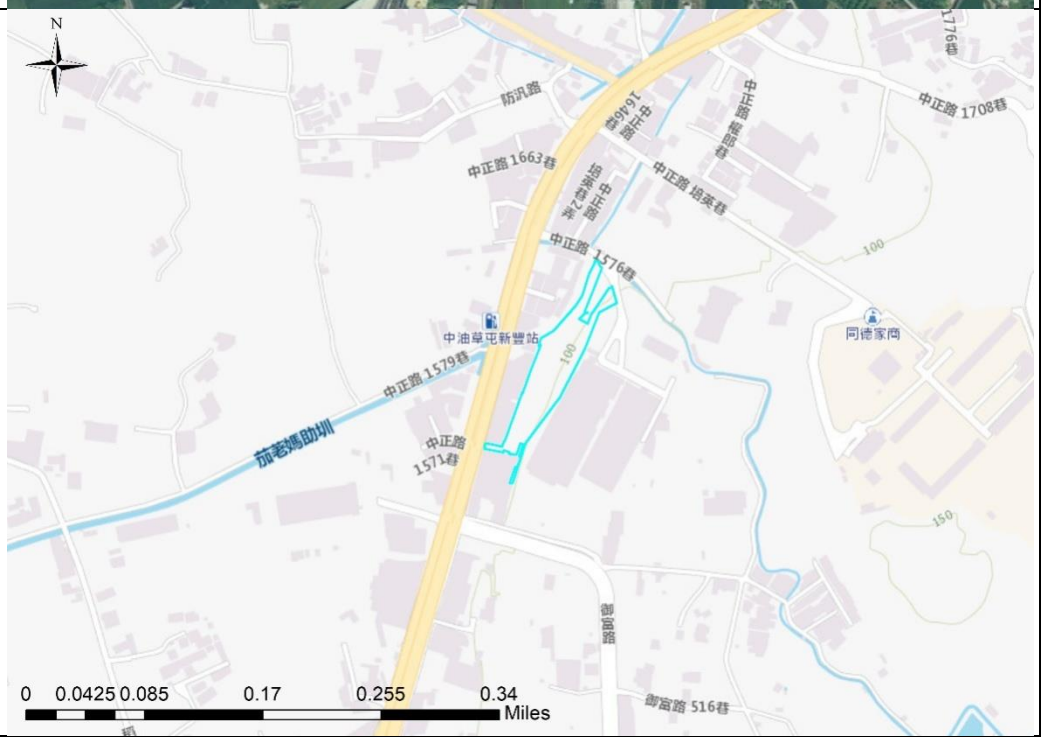
資料來源：本研究彙整。

表 7-16 管制供給丁種建築用地研究案例 12 資料表

基本資料	行政區：桃園市龍潭鄉 功能分區：農業發展地區第三類 面積：4.27 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

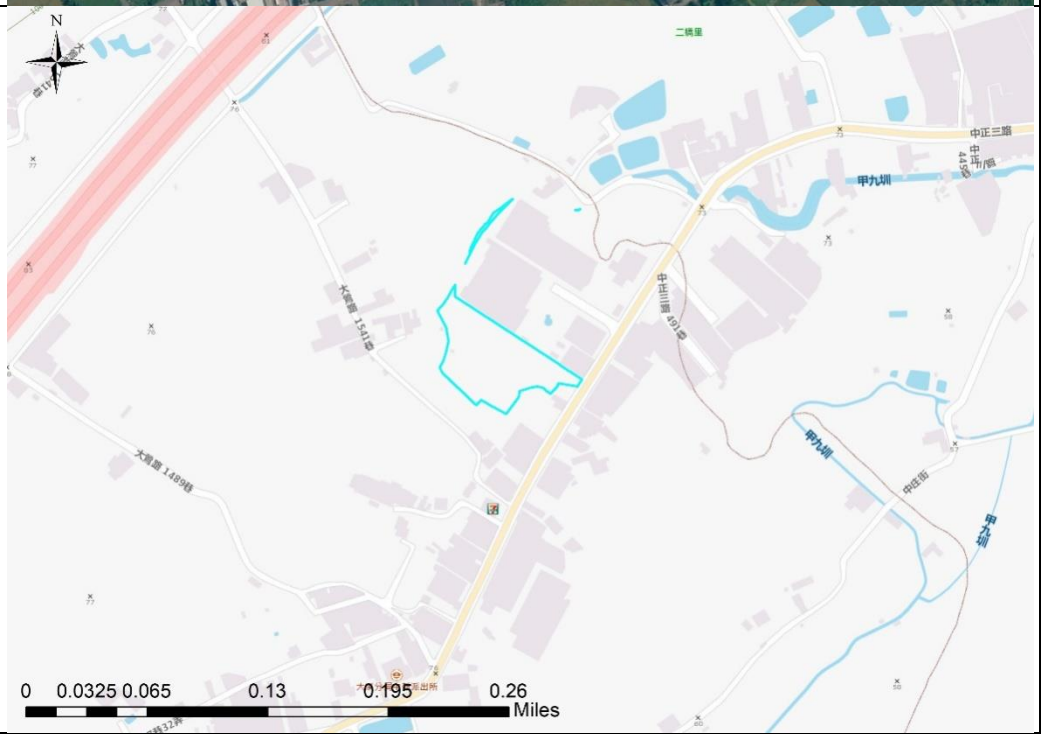
資料來源：本研究彙整。

表 7-17 管制供給丁種建築用地研究案例 13 資料表

基本資料	行政區：南投縣草屯鎮 功能分區：農業發展地區第四類 面積：0.79 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

資料來源：本研究彙整。

表 7-18 管制供給丁種建築用地研究案例 14 資料表

基本資料	行政區：桃園市大溪區 功能分區：農業發展地區第四類 面積：0.63 公頃
範圍正射影像圖	
範圍通用電子地圖	

資料來源：本研究彙整。

陸、研究建議

本議題將依據前列之全國國土計畫各功能分區土地使用指導原則以及相關法規以及丁種建築用地現況分析內容，檢視丁種建築用地既有權利保障之容許使用項目草案內容是否適當，並對使用許可審議規則提出建議。對於具有一定條件之丁種建築用地，本研究將臚有關條件原則，建議可評估劃設為城鄉發展地區第二類之三，以更適當維持計畫秩序。同時，本議題於研究過程中，發現涉及丁種建築用地既有權利保障之「免經申請同意」使用項目殆有不妥之處，在此一併提出調整建議，並對妨礙較輕使用之認定原則略以建議。

一、工業使用項目使用許可審議規模建議

依據本研究前節之案例分析結果，針對國土保育地區及農業發展地區既有合法丁種建築用地作為工業使用，考量國土保育地區及農業發展地區特性，本研究建議位於國土保育地區第一類以及農業發展地區第一類之丁種建築用地不得設置工業使用項目，以避免重大妨礙該二功能分區保育、復育、維護農業、涵養水源以及防止災害等劃設目的。

參酌本研究位於國土保育地區第二類之案例，其多為位於坡地之森林利用土地，衡量計畫理想、土地使用計畫體系穩定、民眾意願及財務可行等考量下，本研究建議既有合法丁種建築用地申請工業使用項目僅得限規模 2 公頃以下，採應經申請同意方式辦理，2 公頃以上之規模則不得申請做為工業使用，僅得以其他妨礙較輕之使用項目申請使用。

而位於農業發展地區第二類、農業發展地區第三類、農業發展地區第四類之既有合法丁種建築用地，建議 2 公頃以下採應經申請同意方式辦理；2 公頃以上則應依申請使用許可方式辦理。

本研究建議針對位於農業發展地區並且非屬農業發展地區第一類之既有合法丁種建築用地，使用許可申請大於 5 公頃者，考量較大規模產業用地需要整體性規劃與未來的區域發展構想，建議該管直轄市、縣(市)政府應有積極作為，推動配合目的事業主關機關法規辦理興辦事業計畫，除配合當地產業發展趨勢，應儘量與當地既

有產業相容者為原則，而直轄市、縣(市)政府亦應主動評估有整體發展需求，且符合未來發展地區劃設條件者，劃設該地區為城鄉發展地區第 2 之 3 類，以適當引導區域之發展。各功能分區工業使用項目使用許可審議規模建議綜整請參表 7-19。

表 7-19 各國土功能分區之工業使用項目允許申請使用建議表

使用規定	國土功能分區					
	國 1	國 2	農 1	農 2	農 3	農 4
得申請使用許可	–	–	–	∨ (大於 2 公頃)	∨ (大於 2 公頃)	∨ (大於 2 公頃)
應經主管機關同意使用	–	∨ (小於 2 公頃)	–	∨ (小於 2 公頃)	∨ (小於 2 公頃)	∨ (小於 2 公頃)
改為妨礙較輕使用	∨	∨	∨	∨	∨	∨

註：「∨」代表允許申請使用；「-」代表不允許申請使用。

二、工業使用項目使用許可審議規則建議

國土保育地區係依據豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件分布情形加以劃設。參酌全國國土計畫指導事項，非屬國土保育地區之海洋資源地區、農業發展地區或城鄉發展地區之土地，如符合國土保育地區劃設原則者，其土地使用，除按各該國土功能分區及其分類之使用原則進行管制外，並依國土保育地區之土地使用指導事項規定辦理，進行重疊管制。

位於國土保育地區第二類、農業發展地區第二類、農業發展地區第三類、農業發展地區第四類、城鄉發展地區第三類之丁種建築用地，且非屬農產業群聚地區者，在符合下列應考量事項後，可允許其維持工業之使用。

既有合法丁種建築用地於申請工業使用項目之使用許可時，除遵循共同許可條件、各功能分區許可條件、使用計畫相關許可條件等有關規定，就土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然

環境及人為設施容受力等面向，依各功能分區之劃設目的與許可條件進行審議外，應具有興辦事業計畫與目的事業主管機關核准或同意並符合低污染認定基準等條件，方可允許其維持工業之使用，以下就應特別考量事項作說明。

(一)具有興辦事業計畫與目的事業主管機關核准或同意

本研究綜整各類丁種建築用地編訂途徑如表 7-20，依表可知雖其在非都市土地使用編定上皆為丁種建築用地，但其編定法令依據以及目的事業法令依據之有無皆不盡相同，其實際土地使用管制亦隨之有所差別。

除如毗連擴大或特定地區等依據非都市土地使用管制規則以及產業發展創新條例等具有目的事業法令依據變更編定之丁種建築用地外，現行使用地變更編定為丁種建築用地之途徑為非都市土地使用管制規則第 32、33、34 條及第 1 次編定案件等為非都市土地使用管制規則賦予法源依據者，其中申請做為工業使用者，應有相關銜接法規來制定興辦事業計畫，以有目的事業主管機關核准或同意並具有妥適之興辦事業計畫作為前提條件。

參酌產業創新條例第 36 條內容，為促進產業轉型及升級，以維持在地產業、中小企業之生存，並保障在地之就業及環境之保育，中央主管機關得會商內政部，規劃鄉村型小型園區或在地型小型園區，並給予必要之協助、輔導或補助。再依鄉村型或在地型小型園區協助輔導及補助辦法第 3 條內容，中央主管機關得會商內政部，規劃鄉村型小型園區或在地型小型園區(以下簡稱小型園區)。前項小型園區指土地面積規模一公頃以上未達十公頃，且位於鄉村聚落及其周圍土地或既有聚落區域，供從事低污染之地方特色產業或低污染之中小企業使用之地區。

永續發展之達成，有賴於經濟、環境及社會三大支柱的均衡穩定，本研究認為經濟部門主管機關確保下一代經濟持續繁榮、提供產業穩定成長的投資環境，既是義務，更是責無旁貸的責任。同時為追求更有效的資源使用，產業發展應兼顧公共利益及環境友善原則，以確保國家整體永續發展。鑑於永續發展三大支柱缺一不可，以及永續的經濟成長之於國家發展的重要性，經濟發展部門應與環

境與社會部門緊密結合並相互支持。配合未來國土計畫法全面上路，本研究建議目的事業主管機關可依循產業創新條例第 36 條以及既有之相關規定制定五公頃以下鄉村型小型園區或在地型小型園區興辦事業計畫審查作業有關規定，以銜接既有合法丁種建築用地於申請工業使用項目之使用許可，對相關工業使用做出適當規範，以考量產業永續發展之前提維持發展彈性，維護國家產業發展競爭優勢。

表 7-20 丁種建築用地編定途徑與相關法令依據

編定途徑	區域計畫法法令依據	規模	目的事業法令依據
第一次編定	區域計畫法相關法規	-	-
窯業用地變更	非都市土地使用管制規則第 34 條		-
依法核准設廠用地範圍內之包圍夾雜	非都市土地使用管制規則第 32 條	-	-
原編定丁建之包圍夾雜	非都市土地使用管制規則第 33 條	2 公頃以下	-
毗連擴大	非都市土地使用管制規則第 31 條	10 公頃以下	產業創新條例第 65 條
報編工業區	非都市土地使用管制規則第 11 條	5 公頃以上	產業創新條例第 33 條
特定地區	非都市土地使用管制規則第 31-1 條、31-2 條	2 至 5 公頃	工廠管理輔導法 (109.6.2 落日)

綜上，報編工業區屬城 2-3 之範疇，特定地區之法令依據亦已落日，因此已非屬本議題討論之標的。然毗連擴大過去依產創條例相關規定，於 10 公頃以下可進行編定，但在使用許可制度建立後，應回歸本議題表 7-19 功能分區分類之規模限制，後續新定之法規亦同。

(二)符合低污染認定基準

同時考量國土保育地區及農業發展地區特性，各項工業使用項目應以符合低污染、對環境影響較小之項目為限。參酌經濟部依據工廠管理輔導法第二十八條之七第三項訂定之「低污染認定基準」，考量爾後實際執行之難易，並為簡化行政作業程序及提升行政效率，本研究建議可依其規定辦理低污染項目之認定，該認定基準採負面表列方式，凡不在下表 7-21 所列舉之行業別或製程者，屬低污染事業，方可依相關規定申請使用許可。

表 7-21 低污染認定基準表

編號	細類	非屬低污染行業別或製程
1	0896010	味精(麩胺酸鈉)(從事不具醱酵生產製程事業者除外。)
2	0896020	高級味精(從事不具醱酵生產製程事業者除外。)
3	0896090	其他胺基酸(從事不具醱酵生產製程事業者除外。)
4	0899210	酵母粉(含健素類)(僅從事摻配事業者除外。)
5	1140	染整業(從事無水加工、定型、刷毛、剪毛、壓光、塗佈、貼合等除外。)
6	1301	皮革及毛皮整製業
7	1401	製材業(僅以製程包含木材乾燥、浸漬防腐等保存處理之事業為限。)
8	1511	紙漿製造業
9	1700	石油及煤製品製造業(屬簡單加工之物理性製程，無化學反應者除外。)
10	1810	化學原材料製造業
11	1830	肥料及氮化物製造業(從事以非化學方法、非發酵腐熟方式製造之摻配者除外。)
12	1841	塑膠原料製造業(屬混合(compound)製程、押出造粒製程者除外。)
13	1842	合成橡膠原料製造業(屬混合(compound)製程、押出造粒製程者除外。)
14	1850	人造纖維製造業(從事酯粒抽絲生產之製程除外。)
15	1910	農藥及環境用藥製造業(從事 1910045 生物性農藥之製造加工者除外。)
16	1920	塗料、染料及顏料製造業
17	1990	未分類其他化學製品製造業(屬硬脂酸鹽安定劑製造業(含鎘、汞、鉛、砷、鉻、鎳重金屬)，以融溶法製造者除外。)
18	1990110	炸藥、煙火、火柴
19	2001	原料藥製造業
20	2101	輪胎製造業
21	2311010	平板玻璃(僅就玻璃以電熱爐加熱及吹風降溫，或從事玻璃切割、雕花或組裝事業除外。)
22	2311110	強化玻璃(僅就玻璃以電熱爐加熱及吹風降溫，或從事玻璃切割、雕花或組裝事業除外。)
23	2313	玻璃纖維製造業(從事玻璃纖維切割組裝事業除外。)
24	2322	黏土建築材料製造業
25	2331	水泥製造業
26	2332	預拌混凝土製造業
27	2333	水泥及混凝土製品製造業(高壓混凝土磚、預力混凝土管、纖維水泥板及矽酸鈣板事業除外。)

編號	細類	非屬低污染行業別或製程
28	2399	未分類其他非金屬礦物製品製造業(僅限從事砂石碎解加工業者，但依法設置有廢水處理設施者除外。)
29	2399210	石綿水泥瓦
30	2399290	其他石綿製品
31	2399940	瀝青混擬土
32	2411	鋼鐵冶鍊業
33	2412	鋼鐵鑄造業
34	2421	鍊鋁業
35	2422	鋁鑄造業
36	2431	鍊銅業
37	2432	銅鑄造業
38	2491	其他基本金屬鑄造業
39	2499	未分類其他基本金屬製造業(僅限鋅、鎘、鎳、鉛等金屬冶煉者。)
40	2543	金屬熱處理業 (一、非真空熱處理製程且符合下列 3 條件之一者除外：1.採用天然氣為熱源之熱處理爐，且燃料爐具備熱回收及廢氣處理再利用系統。2.加熱源為高效輻射、管式、噴流、板式器、熱管等熱交換器之熱處理設備。3.以水和空氣為淬火介質的非燃料熱源之熱處理設備。 二、真空熱處理製程具備真空熱處理設備者除外。)
41	2544	金屬表面處理業
42	2611	積體電路製造業
43	2612	分離式元件製造業
44	2620	被動電子元件製造業
45	2630	印刷電路板製造業
46	2641	液晶面板及其組件製造業
47	2649	其他光電材料及元件製造業
48	2691	印刷電路板組件製造業
49	2699210	工業用電子管(影像專用)
50	2820	電池製造業
51	2841	電燈泡及燈管製造業(從事 LED 照明燈泡、LED 照明燈條等事業除外。)
52	非屬以上行業別，但製程含脫脂、酸洗、電鍍或陽極處理者。	
53	其他經直轄市、縣(市)主管機關審核增列者	

資料來源：經濟部中部辦公室。

三、妨礙較輕之使用項目建議

如該丁種建築用地位於國土保育地區第一類或農業發展地區第一類，或位於其他功能分區但目的事業主管機關未能訂定法規銜接者，不得申請做為工業使用，僅得以其他妨礙較輕之使用項目申請使用。

針對妨礙較輕之認定基本原則本研究建議如下：

(一)不比各功能分區申請新設者之規定更嚴格。如新設者於該使用項目為免經申請，則本使用項目建議不應為應經或不允許使用等較嚴格之規定。

(二)使用項目將會產生大量人車交通流動或人潮滯留之公共空間，其使用密度高、污染性與外部性較大者，不應列為妨礙較輕之使用項目。

(三)使用項目之建築強度較高，其開發行為對環境擾動較大、改變原有地形地貌較大者，不應列為妨礙較輕之使用項目。

(四)使用項目不應妨礙影響國土保安、水源涵養、農業生產及避免土砂災害等各功能分區之劃設目的。

承上，本研究將依據上列原則檢視「國土計畫土地使用管制規則之使用項目於各國土功能分區分類使用情形-既有權利保障(草案)」其中有關丁種建築用地既有權利保障之項目。

經檢視，本研究認為其中將旅館、觀光管理服務遊憩設施等項目列入丁種建築用地既有權利保障之免經同意使用項目之內，無論從計畫理想、國土計畫有關指導事項、土地使用計畫體系穩定等角度觀之，似為不妥。崙此，本研究依據全國國土計畫指導事項以及前述妨礙較輕之認定原則，提出使用項目之修正建議，另對於使用項目之總類與規模，並無特別限制，惟須滿足妨礙較輕之原則，請參下表 7-22。

表 7-22 既有合法丁種建築用地妨礙較輕使用項目建議表

使用項目	細目	國土保育地區				農業發展地區									
		國 1		國 2		農 1		農 2		農 3		農 4			
		原	修	原	修	原	修	原	修	原	修	非原民土地		原民土地	
												原	修	原	修
「▲」代表免經國土計畫主管機關同意使用。 「△」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可。															
住宅	住宅	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
	民宿	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
零售設施	綜合商品零售設施	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
	一般零售設施	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
批發設施	批發設施	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－
倉儲設施	倉儲設施	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－
辦公處所	事務所	－	－	▲	▲	－	－	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
	農(漁)團體辦公廳舍及相關設施	－	－	▲	▲	－	－	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
營業處所	一般服務設施	－	－	－	－	－	－	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
	金融保險設施	－	－	－	－	－	－	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
	健身服務設施	－	－	－	－	－	－	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
	娛樂服務設施	－	－	－	－	－	－	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
餐飲設施	餐飲設施	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	－	－	▲	▲
旅館	國際觀光旅館	▲	－	▲	－	▲	－	▲	－	▲	－	－	－	▲	▲
	一般觀光旅館	▲	－	▲	－	▲	－	▲	△	▲	△	－	－	▲	▲
	一般旅館	▲	－	▲	－	▲	－	▲	△	▲	△	－	－	▲	▲
觀光遊憩管理服務設施	風景區管理服務設施(管理處所、遊客中心、展示陳列設施、門票、收費站、停車場、眺望臺、公廁)	▲	△	▲	△	▲	△	▲	▲	▲	▲	－	－	－	－
	文物展示中心	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	－	－	－	－
	汽車客運業設施	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	－	－	－	－
	觀光零售服務站	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	－	－	－	－
	藝品特產店	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	－	－	－	－
	游泳池	▲	－	▲	－	▲	△	▲	△	▲	△	－	－	－	－
	其他觀光遊憩服務及管理設施	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	－	－	－	－
遊憩	兒童遊憩場	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	－	－	－	－
	青少年遊憩場	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	－	－	－	－

使用項目	細目	國土保育地區				農業發展地區									
		國1		國2		農1		農2		農3		農4			
		原	修	原	修	原	修	原	修	原	修	非原民土地		原民土地	
												原	修	原	修
「▲」代表免經國土計畫主管機關同意使用。 「△」代表應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可。															
設施	小型公園或里鄰公園	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
	室內桌球館或撞球場	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
	球場、溜冰場或游泳池	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
	其他室內及小型遊憩設施	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
	其他室內及小型運動設施	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
戶外遊憩設施	公園	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
	綜合運動場	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	△	▲	△	–	–	–	–
	運動場館及其附屬設施	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	△	▲	△	–	–	–	–
	露營野餐設施	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	–	–	–	–
	滑雪設施	▲	△	▲	△	–	–	–	–	▲	△	–	–	–	–
	登山設施	▲	△	▲	△	–	–	–	–	▲	△	–	–	–	–
	馬場	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	–	–	–	–
	滑翔設施	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	–	–	–	–
	野外健身訓練設施	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	–	–	–	–
	海水浴場	▲	–	▲	–	▲	–	▲	▲	–	–	–	–	–	–
	園藝設施	▲	△	▲	△	▲	△	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
	垂釣設施	▲	△	▲	△	▲	△	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
	小型遊憩船艇停泊設施	▲	△	▲	△	▲	△	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
	超輕型載具起降場	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	▲	△	–	–	–	–
	其他戶外遊憩設施	▲	△	▲	△	▲	△	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
	其他戶外運動設施	▲	△	▲	△	▲	△	▲	▲	▲	▲	–	–	–	–
水岸遊憩設施	水岸遊憩建築及構造物	–	–	▲	–	–	–	▲	△	–	–	–	–	–	–
	水上遊憩器材租售店	–	–	▲	–	–	–	▲	△	–	–	–	–	–	–
	船泊加油設施	–	–	▲	–	–	–	▲	△	–	–	–	–	–	–
	遊憩停泊碼頭及修護設施	–	–	▲	–	–	–	▲	▲	–	–	–	–	–	–
	遊艇出租	–	–	▲	–	–	–	▲	▲	–	–	–	–	–	–
	警衛或消防救生設備及建築	–	–	▲	–	–	–	▲	▲	–	–	–	–	–	–
	其他水岸遊憩設施	–	–	▲	–	–	–	▲	▲	–	–	–	–	–	–

第八章城鄉發展地區第 2 類之 3 類於使用許可前之使用管理機制

壹、議題說明

依據全國國土計畫，城鄉發展地區第 2 之 3 類之劃設應為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，另外符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃，為因應發展需求、提高公設、生活環境品質等原因，符合特定條件者，得適度擴大原依區域計畫法劃定之鄉村區或工業區範圍。

城鄉發展地區第 2 之 3 類之劃設應具備具體開發計畫，後依循都市計畫法或國土計畫法使用許可程序辦理，供作城鄉發展建設之地區，然未完成開發，依據全國國土計畫指導，其土地使用原則列點如下：

一、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。
二、避免新增住商、工業及遊憩使用，但得維持原來合法使用。
三、原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關認定不妨礙重大建設計畫或城鄉發展需求者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。

依據內政部營建署之政策方向，城鄉發展地區第 2 之 3 類使用許可前之土地使用管制將比照農業發展地區第 2 類土地使用管制辦理。崙此，本議題將對農業發展地區第 2 類土地使用管制之使用項目進行檢視，分析其使用項目是否會妨礙原城鄉發展地區第 2 之 3 類規劃內容之推動。

貳、國土計畫城 2-3 劃設條件

依全國國土計畫城 2-3 劃設及指導事項，係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。依據全國國土計畫城 2-3 劃設條件如下：

一、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。

二、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：

(一)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。

(二)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。

(三)為提供或改善基礎公共設施者，以污水處理設施、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。

(四)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。

三、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：

(一)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。

(二)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。

(三)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。

四、位於前一、二、三範圍內之零星土地，得一併予以劃入。

除由直轄市、縣市政府依前述考量劃設城 2-3 外，私部門之意見需求反應是完善國土計畫內容之關鍵。針對私部門參與機制，依國土計畫法及全國國土計畫相關規定，城 2-3 之劃設係依據縣市國土計畫空間發展與成長管理計畫而為之，考量地方發展整體需求、整體空間區位規劃以及民間私人需求劃設。

綜整現行各縣市國土計畫(草案)所提出之城 2-3 劃設內容，其中不乏以民間私部門為開發主體之案例，如新竹市美城段 688-1 地號及東香段 43 地號等 27 筆土地遊憩設施區(一般旅館)開發案、花蓮縣遠雄海洋公園、花蓮縣播種者遊憩園區等。

依據國土計畫法第 12 條規相關規定，國土計畫於擬訂時，即應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，將其作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。而國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定。上述審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，亦應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知民眾。

再依國土計畫法第 15 條第 3 項規定，國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列五種情事之一者，得適時檢討變更之，其中第一款、

第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。

一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。

二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。

三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。

四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。

五、其屬直轄市、縣(市)國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。

綜整現行各縣市城 2-3 之實際劃設情形以及相關法令，私部門於現行機制中即得於國土計畫擬定送審議前的公展期間內，向國土主管機關提出意見，其內容可為計畫內的實質規劃範圍，自得包含城 2-3 劃設建議內容。而未來發展地區之功能分區調整本就屬中長期計畫，配合直轄市、縣(市)國土計畫每五年一次之通盤檢討以及遇特殊情事辦理程序得予以簡化之機制，就重大災變應應、重大公用事業計畫、私部門參與而言，本研究認為現行國土計畫法有關機制已具有配合實際所需調整之必要彈性。

參、各縣市城 2-3 規劃現況

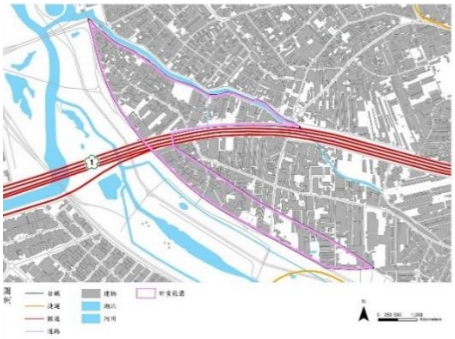
本研究綜整至 109 年 3 月為止，各縣市國土計畫(草案)城 2-3 案件劃設情形，根據統計，全國共計畫設 162 案，面積約 18,000 餘公頃。其中以雲林縣約 4,000 餘公頃；桃園市約 3,600 餘公頃；新北市約 1,500 餘公頃為最大宗。綜觀各規劃內容類型之城 2-3，其主要為產業發展以及住商使用類型，其次則為公共設施、觀光發展以及其他等類型。本研究將針對住商、產業、觀光三種類型中各擇一處具有代表性之案例規劃內容進行整理。以此瞭解城 2-3 實際規劃內容，以作為後續研究參考。

一、城 2-3 住商使用案例：擴大三重及蘆洲都市計畫

本案位於新北市五股區更寮里、興珍里及三重區大有里，計畫面積約 51.44 公頃，發展定位以住商環境為主。計畫範圍與規劃內容綜整參閱表 8-1。

表 8-1 城 2-3 住商使用案例資料表

計畫名稱	擴大三重及蘆洲都市計畫
規劃內容	發展構想： 1.中山高速公路以北，緊鄰蘆洲都市計畫住宅聚落，空間發展機能建議朝向居住為主，結合鴨母港溝配置開放空間廊帶，打造宜居、親水之住宅社區。 2.中山高速公路以南，區內現況亦有工業廠房聚集，但因缺乏管理，巷弄狹小曲折，將藉由本計畫一併改善。再者，計畫區南北區塊中間未來將具有捷運站優勢，其空間發展機能建議於中山高速公路南側地段，提供適度開放空間引導人潮往親水空間移動；另考量南端現有兩所學校，又銜接至三重地區之住宅聚落，於其周邊提供居住及生活所需之公共設施，以健全鄰里生活機能。 3.未來將型塑計畫區為「區域中心」意象，同時兼具延伸周邊既有都會活動等功能。運用高程變化，巧妙區劃計畫範圍內不同的使用機能，創造多層次都會空間意象。 實施年期：114 年
財務計畫	無。

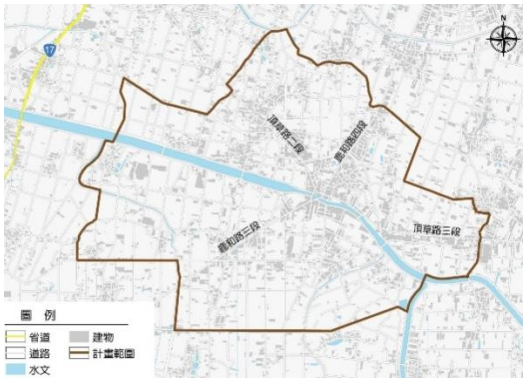
計畫範圍	國土利用調查現況
	

資料來源：新北市國土計畫(草案)

二、城 2-3 產業發展案例：彰化水五金田園生產聚落特定區

鹿港頂番婆水五金產業聚落為未登記工廠群聚密集區域之一，整體面積約 942.60 公頃，扣除原鄉村區等面積，新劃設城 2-3 面積為 881.97 公頃。其規劃為因應未登記工廠之處理及產業發展腹地之需求，以新訂擴大都市計畫方式，定位為產業發展型都市計畫，以解決鹿港頂番婆地區未登記工廠密集之問題。計畫範圍與規劃內容綜整參閱表 8-2。

表 8-2 城 2-3 產業發展案例資料表

<table>
<tr><td>計畫名稱</td><td colspan="2">彰化水五金田園生產聚落特定區</td></tr>
<tr><td>規劃內容</td><td colspan="2">規劃原則：
1.設置污水處理、隔離綠帶等公共設施，降低對周邊農業及居住環境之污染影響。
2.透過交通系統之完善，提升產業環境生產條件。
3.納入都市防災、都市設計及景觀規劃。
4.劃設產業用地以供現況未登記工廠遷入，解決農業用地違規問題，擴大輔導未登工廠合法使用效益。
發展構想：
提升產業發展動能及梳理國土秩序，主動面對農工並存事實，並積極處理高污染工廠問題，因應環境作適性發展，提供良好產業發展環境，改善既有鄉村社區環境，維護農業生產環境。
實施年期：預計民國 109 年完成計畫書草案，民國 110 年核定。</td></tr>
<tr><td>財務計畫</td><td colspan="2">無。</td></tr>
<tr><td colspan="2">計畫範圍</td><td>國土利用調查現況</td></tr>
<tr><td colspan="2">
</td><td></td></tr>
</table>

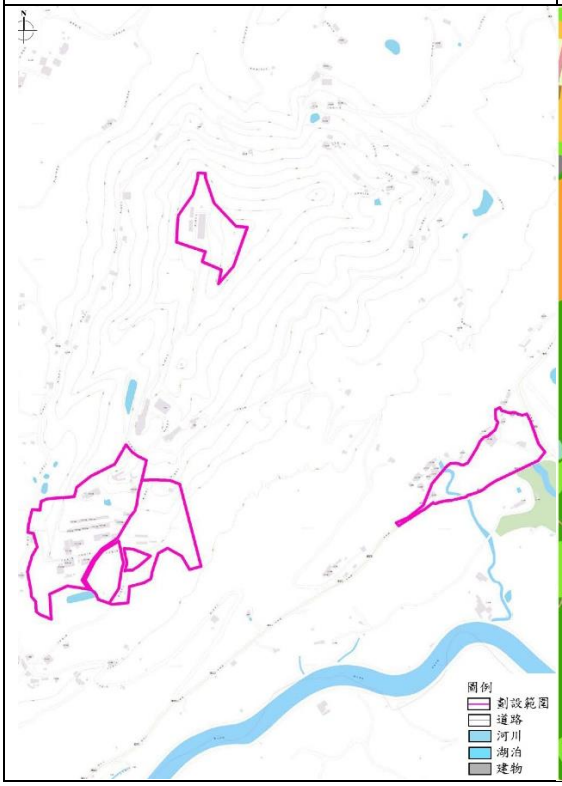
資料來源：彰化縣國土計畫(草案)

三、城 2-3 觀光發展案例：高雄小崗山觀光園區

本案位於高雄市岡山區，面積總計約 10.09 公頃。小崗山早期為一軍事禁地，隨軍事管制解除後，因其特殊地理位置及自然環境，使得小崗山成為一重要休憩據點。計畫範圍與規劃內容綜整參閱表 8-3。

表 8-3 城 2-3 觀光發展案例資料表

計畫名稱	小崗山觀光園區
規劃內容	發展構想： 採取擴大崗山之眼園區方式設置觀光纜車，以解決道路狹窄不利通行交通問題，並規劃旅館、商店、博物館等觀光纜車屬設施 實施年期：114 年
財務計畫	無。

計畫範圍	國土利用調查現況
	

資料來源：高雄市國土計畫(草案)

肆、研究分析與建議

綜整以上基礎分析，針對城 2-3 使用許可前之土地使用管制，本研究擬就以第七次工作會議會議紀錄所裁示之三面向：「城 2-3 使用許可前之土地使用管制、私部門發展需求參與劃設城 2-3 之機制以及原劃設城 2-3 開發計畫無法執行之轉換機制」等進行分析建議，以下分列說明。

一、城 2-3 使用許可前之土地使用管制

依據內政部營建署之政策方向，將比照農 2 之土地使用管制辦理，依據全國國土計畫第九章第二節對城 2-3 於未完成開發前之土地指導原則列點如下：

(一)一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，得申請使用。
(二)避免新增住商、工業及遊憩使用，但得維持原來合法使用。
(三)原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關認定不妨礙重大建設計畫或城鄉發展需求者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。

有關上述第三點之妨礙認定，其中「不妨礙重大建設計畫」之認定方式，本研究建議以目的事業主管機關依其預算編列或開發期程作為考量因素。此外，對於重大建設之實質妨礙評估事項，因各部門之重大建設性質具有差異，因此僅進行以下評估應具備程序及評估事項重點提出建議，以供國土主管機關參考。

針對評估應具備之程序內容，應先比對重大建設計畫與使用計畫之內容，會同目的事業主管機關檢視其是否含有不相容之使用項目，最終決定是否允許申請使用。對於評估事項重點方面，本研究建議國土主管機關之評估內容，應著重於空間使用之相容性與可恢復性等對於周遭環境之衝擊效果。

於「城鄉發展需求」方面，其認定之標準為以因產業發展所需之產業園區、科學園區或住商需求等，已編列預算或經目的事業主管機關核准興辦事業計畫，且已有具體開發時程。

承上，本研究將對農 2 土地使用管制之使用項目依國土計畫指導原則進行檢視。而針對非屬上開原則規範之使用項目類別(如林業使用、農田水利設施以及鹽業設施等)，本研究將就其外部性進行評估。若使用項目屬於指導原則中第一項之一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟等，亦或是其為外部性較小，甚而為正外部性之項目，則標示為√，可直接比照農 2 進行管制使用；如屬指導原則第二項為住商、工業及遊憩使用之項目則標示為√*，表示僅允許既有存在之情況，不允許新設該使用項目；非屬依指導原則所允許之使用項目，且其外部性對周遭影響性大，恐妨礙未來城 2-3 開發使用者，則標示為╳，表示不允許該項目於城 2-3 未完成開發前使用，綜上，本研究建議使用管制內容請參表 8-5。另外，於國土計畫土地使用管制規則(草案)中，本研究建議應增修以下條文內容，以完善相關法規，請參表 8-4。

表 8-4 國土計畫土地使用管制規則(草案)新增條文

條目	條文內容
第一條	申請案件於城鄉發展地區第二類之三使用許可前之土地使用管制(即表 8-5)，依照農業發展地區第二類土地使用管制辦理，惟其不得申請使用許可。
第二條	依前條規定，免經國土計畫主管機關同意使用者，城鄉發展地區第二類之三完成使用許可開發時，與該使用許可核准內容不符者應有配合拆除、恢復原狀之義務；屬應經國土計畫主管機關同意使用者，於獲准同意做成之處分時，主管機關得保留廢止權。 前項義務應於取得許可使用地變更前由免經申請使用者、應經申請同意之申請人完成；逾期未完成者，由直轄市、縣(市)地方政府強制執行，其執行費用，由使用者或申請人負擔。

表 8-5 城鄉發展地區 2 之 3 類使用許可前之容許使用項目表

項次	農 2 允許使用項目	農 2 允許使用細項	應經○／免經●	備註*	於城 2-3 開發完成前使用
「√」：比照農 2 進行管制，採容許使用或應經申請同意。「√*」：僅允許既有存在之情況，不允許新設。「╳」：不允許使用。					
1	自然生態保育設施	自然保育設施	●		√
		生態體系保護設施	●		√
2	水源保護設施	保護水源之職工辦公室及宿舍	●		√
		水庫及與水庫有關的構造物及設施	●		√
		水文觀測設施	●		√
		其他水源保護設施	●		√
3	林業使用	造林、苗圃	●		√
		林下經濟經營使用	●		√
4	林業設施	林業經營設施	●	限於原依區域計畫法編定之林業用地、國土保安用地。	√
		其他林業設施	●		√
6	礦業使用及其設施	探採礦(不含石油、天然氣礦)	○*	1.既有礦區範圍內經核定之礦業用地，得申請使用。 2.既有礦區範圍內核定礦業用地外之其他土地，經礦業主管機關認定申請範圍預定開採量符合國內需求，且區位具不可替代性，得申請使用。	╳
		石油、天然氣探採礦	○*		╳
		貯礦場及廢土堆積場	○*		╳
		火藥庫相關設施	○*		╳
		礦業廠庫或其所需房屋	○*		╳
		運輸設施(含道路、載運礦石之索道相關設施等)	○		╳
		其他在礦業上必要之工程設施及其附屬設施	○*		╳
7	土石採取及其設施	運輸設施	○		╳
8	農作使用(包括牧草)	農作使用	●	限於原依區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地。	√
9	農田水利設施	農田水利設施	●		√
10	農作產銷設施	農作生產設施	●	限於原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、農牧用地、養殖用地。	√
		農作管理設施	●		√
		農作加工設施	●		√
		農作集運設施	●		√
		農產品批發市場	○	限於原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。	√*
		農產品製儲銷設施	○	限於原依該農產品製儲銷設施興辦事業計畫變更編定之特定目的事業用地。	√*
11	水產設施	室外水產養殖生產設施	●	限於原依區域計畫法編定之乙種建築用地、丙種建築用地、農牧用地、養殖用地。	√
		室內水產養殖生產設施	●		√
		水產養殖管理設施	●		√

項次	農 2 允許使用項目	農 2 允許使用細項	應經○／免經●	備註*	於城 2-3 開發完成前使用
「√」：比照農 2 進行管制，採容許使用或應經申請同意。「√*」：僅允許既有存在之情況，不允許新設。「╳」：不允許使用。					
		漁產品加工設施	●		√
		漁產品集運設施	●		√
		其他水產養殖設施	●		√
12	畜牧設施	養畜設施	●	限於原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、農牧用地、養殖用地。	√
		養禽設施	●		√
		孵化場(室)設施	●		√
		青貯設施	●		√
		禽畜糞尿資源化設施	●		√
		畜牧事業設施	○	限於原依該畜牧事業設施興辦事業計畫變更編定之特定目的事業用地。	√
13	農業科技設施	農業科技設施	○*	限於依農業科技園區設置管理條例設置之農業科技園區，且應採使用許可方式辦理。	√*
14	農舍	農舍及農舍附屬設施	○*	限於原依區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地、鹽業用地，並依農業發展條例之規定使用。	√*
		農產品之零售	○*		√*
		農作物生產資材及日用品零售	○*		√*
		民宿	○*	限於原依區域計畫法編定之農牧用地、林業用地、養殖用地、鹽業用地，並依農業發展條例之規定使用。	√*
15	私設通路	私設通路	○*	限於以集村方式興建農舍或建築用地，因未面臨建築線，無道路可出入需要者。	√
16	休閒農業設施	休閒農業遊憩設施	○	限於原依該休閒農業設施興辦事業計畫變更編定之特定目的事業用地。	√*
		休閒農業體驗設施	●		√*
		休閒農業安全及管理設施	●		√
		其他設施	●		√*
17	動物保護相關設施	動物保護、收容、照護相關設施	●	限於原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、農牧用地。	√
		寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練設施	●*/○		√
		其他動物保護設施	●*/○		√
18	寵物生命紀念設施	寵物骨灰灑葬區	○	限於原依區域計畫法編定之殯葬用地。	╳
		寵物生命紀念設施	○		╳
19	住宅	住宅	●*	限於原依區域計畫法劃定之鄉村區及編定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用	√*
		民宿	●*		√*

項次	農 2 允許使用項目	農 2 允許使用細項	應經○／免經●	備註*	於城 2-3 開發完成前使用
「√」：比照農 2 進行管制，採容許使用或應經申請同意。「√*」：僅允許既有存在之情況，不允許新設。「╳」：不允許使用。					
				地、丁種建築用地。	
20	零售設施	綜合商品零售設施	●*	限於原依區域計畫法劃定之鄉村區及編定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地。	√*
		一般零售設施	●*		√*
23	辦公處所	事務所	●*	限於原依區域計畫法劃定之鄉村區及編定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地。	√*
		農(漁)團體辦公廳舍及相關設施	●*		√*
24	營業處所	一般服務設施	●*	限於原依區域計畫法劃定之鄉村區及編定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地。	√*
		金融保險設施	●*		√*
		健身服務設施	●*		√*
		娛樂服務設施	●*		√*
25	餐飲設施	餐飲設施	●*	限於原依區域計畫法劃定之鄉村區及編定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地。	√*
26	旅館	國際觀光旅館	●*	限於原依區域計畫法劃定之鄉村區及編定之丙種建築用地、丁種建築用地、遊憩用地。	√*
		一般觀光旅館	●*		√*
		一般旅館	●*		√*
27	觀光遊憩管理服務設施	風景區管理服務設施(管理處所、遊客中心、展示陳列設施、門票、收費站、停車場、眺望臺、公廁)	●*	限於原依區域計畫法編定之丙種建築用地、丁種建築用地、遊憩用地。	√*
		文物展示中心	●*		√*
		汽車客運業設施	●*	限於原依區域計畫法編定之丙種建築用地、丁種建築用地、遊憩用地。	√*
		觀光零售服務站	●*		√*
		藝品特產店	●*		√*
		游泳池	●*		√*
		其他觀光遊憩服務及管理設施	●*		√*
28	遊憩設施	兒童遊憩場	●*	限於原依區域計畫法編定之乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、遊憩用地。	√*
		青少年遊憩場	●*		√*
		小型公園或里鄰公園	●*		√*
		室內桌球館或撞球場	●*		√*
		球場、溜冰場或游泳池	●*		√*
		其他室內及小型遊憩設施	●*		√*
		其他室內及小型運動設施	●*		√*
29	戶外遊憩設施	公園	●*	限於原依區域計畫法編定之丙種建築用地、丁種建築用地、遊憩用地。	√*
		綜合運動場	●*		√*
		運動場館及其附屬設施	●*		√*

項次	農 2 允許使用項目	農 2 允許使用細項	應經○／免經●	備註*	於城 2-3 開發完成前使用
「√」：比照農 2 進行管制，採容許使用或應經申請同意。「√*」：僅允許既有存在之情況，不允許新設。「╳」：不允許使用。					
		露營野餐設施	●*	限於原依區域計畫法編定之丙種建築用地、丁種建築用地、遊憩用地。	√*
		馬場	●*	限於原依區域計畫法編定之丙種建築用地、丁種建築用地、遊憩用地。	√*
		滑翔設施	●*		√*
		野外健身訓練設施	●*		√*
		海水浴場	●*		√*
		園藝設施	●*		√*
		垂釣設施	●*		√*
		小型遊憩船艇停泊設施	●*		√*
		超輕型載具起降場	●*		√*
		其他戶外遊憩設施	●*		√*
		其他戶外運動設施	●*		√*
30	戶外公共遊憩設施	人行步道、涼亭、公廁設施	○		√*
		遊客服務設施	○		√*
		山屋	○		√*
31	水岸遊憩設施	水岸遊憩建築及構造物	●*	限於原依區域計畫法編定之丁種建築用地、遊憩用地。	√*
		水上遊憩器材租售店	●*		√*
		船泊加油設施	●*		√*
		遊憩停泊碼頭及修護設施	●*		√*
		遊艇出租	●*		√*
		警衛或消防救生設備及建築	●*		√*
		其他水岸遊憩設施	●*		√*
34	鹽業設施	鹽田及鹽堆積場	○	限於原依區域計畫法編定之鹽業用地。	√
		倉儲設施	○		√
		鹽廠及食鹽加工廠及辦公廳員工宿舍	○		√
		轉運設施	○		√
		其他必要之鹽業設施	○		√
36	營建剩餘土石方處理設施	暫置收納營建剩餘土石方場所	○		╳
41	工業設施	廠房或相關生產設施	○*	限於原依區域計畫法劃定之工業區及編定之丁種建築用地。	√*
		兼營工廠登記產品有關之買賣業務	○*		√*
		高壓氣體製造設備及其他附屬設備	○*		√*
		工業技術開發或研究發展設施	○*		√*
		附屬辦公室	○*		√*
		附屬倉庫	○*		√*
		附屬生產實驗或訓練房舍	○*		√*
		附屬單身員工宿舍	○*		√*

項次	農 2 允許使用項目	農 2 允許使用細項	應經○／免經●	備註*	於城 2-3 開發完成前使用
「√」：比照農 2 進行管制，採容許使用或應經申請同意。「√*」：僅允許既有存在之情況，不允許新設。「╳」：不允許使用。					
		附屬露天設施或堆置場所	○*		√*
		附屬停車場等必要設施	○*		√*
		防治公害設備	○*		√*
		倉儲設施(賣場除外)	○*		√*
		運輸倉儲設施	○*		√*
		工廠對外通路	○*		√*
		加油站及汽車加氣站	○*		√*
		汽車修理業	○*		√*
		企業營運總部	○*		√*
		試驗研究設施	○*		√*
		專業辦公大樓	○*		√*
		標準廠房	○*		√*
		環境保護及景觀維護設施	○*		√*
		綠帶及遊憩設施	○*		√*
		社區安全設施	○*		√*
		公共及公用事業設施	○*		√*
		轉運設施	○*		√*
		職業訓練及創業輔導設施	○*		√*
		教育設施	○*		√*
		兒童課後照顧服務中心	○*		√*
		衛生及福利設施	○*		√*
		其他工業設施	○*		√*
42	工業社區	社區住宅	○*	限於原依區域計畫法劃定之工業區及編定之丁種建築用地。	√*
		社區教育設施	○*		√*
		社區遊憩設施	○*		√*
		社區衛生及福利設施	○*		√*
		社區日用品零售及服務設施	○*		√*
		社區行政及文教設施	○*		√*
		社區消防及安全設施	○*		√*
		社區交通設施	○*		√*
		社區水源保護及水土保持設施	○*		√*
		社區公共及公用事業設施	○*		√
		社區金融機構	○*		√*
		市場	○*		√*
		工業區員工宿舍	○*		√*
		兒童課後照顧服務中心	○*		√*
		其他經工業主管機關同意設置之設施	○*		√*

項次	農 2 允許使用項目	農 2 允許使用細項	應經○／免經●	備註*	於城 2-3 開發完成前使用
「√」：比照農 2 進行管制，採容許使用或應經申請同意。「√*」：僅允許既有存在之情況，不允許新設。「╳」：不允許使用。					
44	綠地	綠地	○		√
45	隔離綠帶	隔離綠帶	○		√
		隔離設施	○		√
46	溫泉井及溫泉儲槽	溫泉井及溫泉儲槽	○		√
47	文化資產保存設施	文化資產相關保存設施	○		√
48	運輸設施	道路與公路及其設施	●*/○	1.限於使用面積一定規模以下者。	√
		鐵路及其設施	●*/○		√
		港灣及其設施	●*/○		√
		大眾捷運系統及其設施	●*/○		√
		道路收費站、道路服務及管理設施	●*/○		√
		道路之養護、監理安全等設施	●*/○		√
		纜車系統	●*/○		√
		飛行場	●*/○		√
		助航設施(含航路相關標識)	●*/○		√
		隔離設施	●*/○		√
		其他運輸設施	●*/○		√
49	氣象設施	氣象觀測站、地震觀測站、海象觀測站、雨量觀測站	●*/○	限於使用面積一定規模以下者。	√
		雷達站	●*/○		√
		天文臺	●*/○		√
		其他氣象設施	●*/○		√
50	通訊設施	地平發射站	●*/○	限於使用面積一定規模以下者。	√
		電信線路中心及機房設施	●*/○		√
		電信、微波收發站(含基地臺)	●*/○		√
		電信監測站	●*/○		√
		衛星地面站	●*/○		√
		電視、廣播訊號收發站	●*/○		√
		有線電視管線設施	●*/○		√
		輸送電信設施	●*/○		√
		其他通訊設施	●*/○		√
51	油(氣)設施	加油站	●*/○	限於使用面積一定規模以下者。	√
		加氣站	●*/○		√
		漁船加油站	●*/○		√
		液化石油氣儲氣設施及分裝設備	●*/○		√
		天然氣輸儲設備	●*/○		√
		儲油設備	●*/○		√
		整壓站	●*/○		√

項次	農 2 允許使用項目	農 2 允許使用細項	應經○／免經●	備註*	於城 2-3 開發完成前使用
「√」：比照農 2 進行管制，採容許使用或應經申請同意。「√*」：僅允許既有存在之情況，不允許新設。「╳」：不允許使用。					
		輸油(氣)管線及相關設施	●*/○		√
52	電力設施	輸電、配電設施	●*/○	限於使用面積一定規模以下者。	√
		變電、售電設施	●*/○		√
		充電站	●*/○		√
53	再生能源相關設施	再生能源發電設施(不含沼氣發電)	●*/○*	1.限於再生能源發展條例第三條第一項第一款所定太陽能、地熱能、風力及非抽蓄式水力設施。 2.使用面積一定規模以下者得免經國土計畫主管機關同意使用。	√
		沼氣發電設施	●*/○	限於使用面積一定規模以下者。	√
		再生能源輸送管線設施	●*/○		√
54	自來水設施	取水貯水設施	●*/○	限於使用面積一定規模以下者。	√
		導水及送水設施	●*/○		√
		淨水設施	●*/○		√
		配水設施	●*/○		√
		簡易自來水設施	●*/○		√
		其他自來水設施	●*/○		√
55	水利設施	蓄水、供水、抽水、引水等設施	●*/○	於河川區域、排水設施範圍及海堤區域內或使用面積一定規模以下者，得免經國土計畫主管機關同意使用。	√
		防洪排水設施	●*/○		√
		海堤設施	●*/○		√
		其他水利相關設施	●*/○		√
56	其他經河川、排水或海堤區域管理機關核准者	其他經河川、排水或海堤區域管理機關核准者	●*/○	限於使用面積一定規模以下者。	√
57	廢棄物清除處理設施	一般廢棄物回收貯存設施	○*	限於原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、丁種建築用地、遊憩用地，以及原依該廢棄物清除處理設施興辦事業計畫變更編定之特定目的事業用地。	╳
		一般廢棄物清除處理設施	○*		╳
		事業廢棄物清除貯存設施	○*	1.既有丁種建築用地及特定目的事業用地範圍內，應經國土計畫主管機關同意使用。 2.既有丁種建築用地及特定目的事業用地範圍外之土地，新申請案件區位應距離既有都市計畫區、非都市鄉村區、群聚甲、丙種建築用地、工業區、	╳
		事業廢棄物處理設施	○*		╳

項次	農 2 允許使用項目	農 2 允許使用細項	應經○／免經●	備註*	於城 2-3 開發完成前使用
「√」：比照農 2 進行管制，採容許使用或應經申請同意。「√*」：僅允許既有存在之情況，不允許新設。「╳」：不允許使用。					
				群聚丁種建築用地或開發許可工業區等區域之邊界起算一定距離範圍內，且應經國土計畫主管機關同意後使用。前開一定距離經考量部分處理場域面積如超過 5 公頃，將距離前開人口群聚地區過近，爰建議設定為 1,500 公尺。3.另考量農 2、農 3 範圍內仍有部分經中央或地方農業主管機關指定之農產業專區，於前開專區範圍內無論是否屬既有丁種建築用地及特定目的事業用地，仍不得申請事業廢棄物處理設施，以維護優良農業生產環境。	
58	廢(污)水處理設施	廢(污)水處理設施	●*/○	1.限於使用面積一定規模以下者。	√
		再生水處理設施	●*/○		√
62	行政設施	政府機關	○		√
		鄉(鎮、市)民代表會及鄉(鎮、市)公所	○		√
		村里辦公處及集會所	○		√
		各種農業改良物及試驗場地及設施	●*	限於原依該農業改良物及試驗場地及設施興辦事業計畫變更編定之特定目的事業用地。	√
		其他行政設施	○		√
67	國防設施	國防設施	●*/○	限於使用面積一定規模以下者。	√
68	安全設施	警政設施	●*/○	限於使用面積一定規模以下者。	√
		消防設施	●*/○		√
		海防設施用地及其安全設施	●*/○		√
		其他安全設施	●*/○		√
69	殯葬設施	公墓	○		╳
		殯儀館	○		╳
		火化場	○		╳
		骨灰(骸)存放設施	○		╳
		禮廳及靈堂	○		╳
71	特定工業設施	特定工業設施	●*/○	限依工廠管理輔導法，取得特定工廠登記證並完成用地變更編定者	√*

項次	農 2 允許使用項目	農 2 允許使用細項	應經○／免經●	備註*	於城 2-3 開發完成前使用
「√」：比照農 2 進行管制，採容許使用或應經申請同意。「√*」：僅允許既有存在之情況，不允許新設。「╳」：不允許使用。					
73	農村再生設施	基礎設施	●		╳
		休憩設施	●		╳
		保育設施	●		╳
		安全設施	●		╳
		其他設施	○		╳

資料來源：本研究彙整

二、原劃設城 2-3 開發計畫無法執行之轉換機制

城 2-3 之劃設係依據縣市國土計畫空間發展與成長管理計畫、地方發展整體需求、民間私人需求等劃設，若無法依原規劃內容進行開發之轉換機制，本研究建議說明如下。

有關涉及重大建設開發是否得予以彈性轉換使用議題，依據國土計畫法第 15 條第 3 項規定內容，已針對災害、加強保育、避免重大事變、重大公共設施、重大公用事業計畫、都會區域、鄉村地區及原住民族特定區域計畫等具有公益性、必要性事項，留下適時檢討變更直轄市、縣(市)國土計畫之空間。惟該條文並無授權可因國家重大建設計畫，而適時檢討變更。此外，原城 2-3 規劃之使用內容經成長管理、外部性、公共設施容受力等因素考量，轉換使用內容應再次通盤考量整體規劃。崙此，本研究建議不應以重大建設開發為由轉換城 2-3 原規劃之使用內容。

現各城 2-3 之劃設內容目前皆經國審會進行審查檢視，若該規劃內容遭遇變故無法執行，需要變更國土計畫，自得應新送有關主管機關以功能分區變更相關規定辦理，本研究建議此期間可逕行比照使用許可前以農 2 管制之相關規定，避免土地產生難以回朔之開發行為，妨礙未來更適切發展需求之規劃內容，主管機關亦可於此期間重新檢視該地區發展規劃，於定期通檢時再行提出適當發展構想或做必要之變更。

第九章　使用許可用地編定方式

壹、議題說明

依國土計畫法第 24 條所定從事一定規模以上或性質特殊之使用許可案件或依本法第 23 條第 2 項規定辦理之應經申請同意使用案件，將依各該許可之土地使用計畫進行管制，為利判別其區位及管制依據，前開案件之使用地類別，應研議使用地編定之方式。

貳、區域計畫與國土計畫用地編定規定

一、區域計畫用地編定規定

依現行非都市土地使用管制規則所定之 19 種用地編定內容進行登記，自土地總登記或第一次劃定後，其餘變更、更正、補辦與註銷等登記內容悉依相同編定類別登記，非都市土地使用管制規則第 3 條所列之內容如下表 9-1。

表 9-1 用地編定類別

用地編定類別				
甲種建築	農牧用地	礦業用地	遊憩用地	殯葬用地
乙種建築	林業用地	窯業用地	古蹟保存	海域用地
丙種建築	養殖用地	交通用地	生態保護	特定目的事業用地
丁種建築	鹽業用地	水利用地	國土保安	

資料來源：本研究彙整自非都市土地使用管制規則。

二、國土計畫用地編定規定

依國土計畫土地使用管制規則(草案)用地編定內容進行登記，草案所列之用地內容可見表 9-2，草案所訂之用地內容與現行非都市土地使用管制規則之用地編定內容大致相仿，對於原有甲、乙、丙建築用地整合為建築用地，原丁種建築用地則分為產業用地與特定產業用地，原鹽、礦、窯業用地整合為礦石用地，另將特定目的事業用地分成宗教、能源、機關、文教、衛生等用地編定。

表 9-2 國土計畫使用管制規則(草案)用地編定表

國土計畫使用管制規則(草案)用地編定			
建築用地	養殖用地	生態保護用地	機關用地
產業用地	礦石用地	國土保安用地	文教用地
特定產業用地	交通用地	殯葬用地	衛生及福利用地
農業生產用地	水利用地	宗教用地	
農業設施用地	遊憩用地	能源用地	
林業用地	文化資產保存	環保用地	

資料來源：本研究彙整自國土計畫使用管制規則(草案)。

參、用地編定問題

由於現行登記方式依據區域計畫主管關核定之使用分區與用地類別登記，在權利書狀與登記簿所載示之土地使用資訊僅限於使用分區與法定登記用地類別，但實際上同一土地可能受多種法規、開發計畫所管制，因而可能導致開發行為人因公示資訊不足而產生土地利用上的錯置，並衍伸其他交易與訴訟成本。

非都市土地使用管制規則第 6 條規定，附表一自有規定相關用地編定容許使用項目，至縣市國土計畫全面公布施行後，所有編定用地亦將轉為國土計畫使用管制之編定項目。然而在施行使用許可制度下，新申請之開發利用土地如經審議通過後，自完成相關義務負擔後得依合法證明文件辦理用地變更登記，但此種登記內容所顯示之用地別與原區域計畫法下合法使用之用地別轉載登記之內容並無差異，則可能致使行為人或交易者對於該筆土地所適用之管制法令與計畫無法明確得知，亦將可能衍伸額外的國土利用錯置與交易成本，不利於未來土地利用與管理一致化。

肆、議題分析與建議

一、研究分析

本研究針對非都市土地開發審議作業輔助系統中，已核准之開發許可案件類型進行整理，共計有 21 種土地開發類型，並將其歸類成六類如表 9-3。並將未來使用許可一定規模及性質特殊認定標準所列之使用性質依六類特性內容整理為表 9-4。

表 9-3 開發許可類別歸納表

類別	開發項目
產業	產(農)、產(林)、產(漁)、產(牧)、產(工)、產(工商)、產(礦)、產(能)
住宅	住宅社區、農村再生計畫
休閒	遊憩設施、高爾夫球場
公共建設	交通建設、學校、機關、醫院、水利設施、國防設施
鄰避設施	廢棄物處理與掩埋、殯葬設施、土石處理設施
其他	宗教設施、填海造地

資料來源：本研究彙整

表 9-4 使用許可類別歸納表

類別	開發性質
產業	工(產)業產製研發使用、商業服務使用、農業發展相關使用、能源使用、海洋資源使用行為
住宅	住宅使用、農村再生計畫、地方創生計畫、綜合型使用
休閒	觀光遊憩使用、高爾夫球場
公共建設	交通使用、學校、機關(構)或館場園區使用、醫院、水資源或滯洪池開發、國防使用
鄰避設施	殯葬或廢棄物處理等鄰避性設施、砂土石碎解洗選加工設施與土石方處理、採礦或採取土石或溫泉、石油煉製
其他	宗教建築、填海造地

資料來源：本研究彙整

二、可行方式

現有編定與登記方式對於公示資訊揭露不足，可能產生的問題，本研究提出下列三種登記方式，供未來使用許可核准後的登記制度參考，以達到更好的公示效果，

(一)依實際申請計畫類別附註用地登記

由於申請計畫類別眾多，為有利於日後明確判別管制計畫依據，可於用地登記以該用地類別為登記主體，並以該用地之興辦事業或管制依據進行登記。為使類別明確，附註於用地類別後之登記簡化為兩字，方式即如本議題之營建署說明內容，比如產業園區內之滯洪池即可登記為「水利用地(工業)」，工商發展之城 2-3 整體開發計畫指定做營業處所可登記為「建築用地(商業)」，對照表參閱表 9-5。

(二)依實際申請計畫所屬大類註記用地登記

如簡化眾多可能的申請與計畫項目，則可以依照上表內容簡化註記項目內容，並以類別簡化一字為登記內容，如前項營業處所之建築用地即可登記為「建築用地(產)」，水利用地登記為「水利用地(產)」，對照表參閱表 9-5。

表 9-5 使用許可土地開發性質簡稱表

類別	開發性質	簡稱
產業(產)	工(產)業產製研發使用	工業
	商業服務使用	商業
	農業發展相關使用	農業
	能源使用	能源
	海洋資源使用行為	海洋
住宅(住)	住宅使用	住宅
	農村再生計畫	農村
	地方創生計畫	地方
	綜合型使用	綜合
休閒(休)	觀光遊憩使用	觀光
	高爾夫球場	高球
公共設施(公)	交通使用	交通
	學校	學校
	機關(構)或館場園區使用	機關
	醫院	醫院

類別	開發性質	簡稱
	水資源或滯洪池開發	滯洪
	國防使用	國防
鄰避設施(避)	殯葬設施	殯葬
	環境資源廢棄物處理設施	環保
	砂土石碎解洗選加工設施與土石方處理	砂石
	採礦或採取土石或溫泉	採礦
	石油煉製	石油
其他(它)	宗教建築	宗教
	填海造地	填海

(三)對有計畫使用與管制用地作單一註記

由於土地可能存在不同管制與計畫，欲以更簡化方式揭露資訊，可以限縮僅為單一字樣進行註記即可，方式比照臺北市主要計畫商業區(通盤檢討)計畫案對商業區使用強度比照住宅區之註記方式(比如：商一(特))，對於往後使用許可之用地編定有受到其他計畫管制的情況，給予單一「使」字登記，比如「遊憩用地(使)、建築用地(使)」，對照表參閱表 9-6。

表 9-6 國土計畫使用管制規則(草案)用地編定單一註記表

國土計畫使用管制規則(草案)用地編定			
建築用地(使)	養殖用地(使)	生態保護用地(使)	機關用地(使)
產業用地(使)	礦石用地(使)	國土保安用地(使)	文教用地(使)
特定產業用地(使)	交通用地(使)	殯葬用地(使)	衛生及福利用地(使)
農業生產用地(使)	水利用地(使)	宗教用地(使)	
農業設施用地(使)	遊憩用地(使)	能源用地(使)	
林業用地(使)	文化資產保存用地(使)	環保用地(使)	

資料來源：本研究彙整自國土計畫使用管制規則(草案)。

三、議題策略之建議

考量現實登記便利性與管制依據，未來國土計畫法施行後，由於使用的功能分區與許可依據無法登載於現有土地謄本，為了能促使土地利用人與行政機關查核與辨識管制依據，應有特定的登記方式，在不增加土地登記專簿中的欄位條件下，可以辨識許可依據。

綜上三種可行方案，第一與第二種方式雖可以明確標示土地利用的大類使用項目，但卻無法直接辨識許可來源，而方案三的登記方式則可一望即知土地使用管制之依據，爰本研究建議未來使用許可之使用地編定方式按許可或同意方式的不同，在用地別給予不同的類別註記。亦即依國土計畫法第 24 條所定從事一定規模以上或性質特殊之使用許可案件或依本法第 23 條第 2 項規定辦理之應經申請同意使用案件，將依各該許可之土地使用計畫進行管制，前開案件之使用地登記之方式，使用許可編定為「○○用地(使)」，應經申請同意編定為「○○用地(應)」。

至使用許可之編定用地類別則回歸國土計畫土地使用管制規則用地編定方式辦理，例如：產業園區開發之產業用地編定為「產業用地(使)」、滯洪池編定為「水利用地(使)」。

第十章建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式

壹、議題說明

為遵循國土計畫法第 28 條立法意旨略以：「……影響費之收取，則係考量使用許可獲准後，帶來地區性之開發活動，產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，故申請人除使用許可範圍內所需公共設施應提供以自足，應對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔，故影響費為基於成長付費概念下之特別公課。未來相關特別公課之收取仍依本法規定為準，或由國土保育費收取後依性質分配予上開基金，爰本法制定後，森林法及農業發展條例等有關法律規定將配合調整修正，以避免重複收取。」本議題將針對影響費與依其他法規所收取之費用(如森林法、農業發展條例及產業創新條例等)有無競合，建立明確統一之認定標準(如按費用計算方式、收取目的或收取用途等)，並釐清屬有競合之收取項目，應在母法授權範圍內，建立費用收取及分配機制(如由內政部統一收取後按比例分配予各費用主管機關，或界定各費用之分配比例後再由各主管機關分別收取)。

貳、國土計畫法使用許可保育費與影響費之先前研究

一、國土保育費

依何彥陞等(2018：129)認為國土保育費精神應為：「國土保育費並非是所謂的「不勞利得」的「利益回饋」；也不是「外部成本內部化」的「開發影響費」，課徵理念近似於「使用者付費」或是「污染者付費」的邏輯。國土保育費是一種基於整體環境公共利益與整體環境衝擊，故收取後用以辦理國土保育有關事項之費用。雖立法理由說明，保育費是「肇因者付費」的概念，似可歸納為「義務負擔」，惟該「義務」為何？似乎沒有明確的釐清。本研究認為「國土保育」之概念：以自然資源環境之保育為準。該義務應傾向於「開

發所造成之整體環境衝擊的保育義務」，開發者因為使用而導致國土資源的耗損，需要付費彌補、補償。」

二、影響費

何彥陞等(2018：131)認為影響費精神應為：「對於申請使用許可「基地範圍內」，因為使用之行為將導致基地範圍內之外部衝擊，課以申請人對於該外部性應予以內部化，此應為使用許可影響費之內涵，故其義務應為開發義務的負擔。」

依據國土計畫法第 28 條第 1 項規定：「經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。」。

並依據同法第 28 條第 4 項規定制定收費相關辦法，此項辦法業已由何彥陞等(2018)研究，並設計出課徵收費相關子法草案。從其法規立法設計背景精神，係基於受益者回饋、環境開發影響回復費用(生態補償)、使用者付費與維持其他使用者效益不便等原則進行國土保育費與影響費課徵的費用制度設計基礎。

三、特別公課定性

國土保育費與影響費在現有學者與研究文獻中存在若干爭議，由於課取費用的法定名詞可為使用費、受益費與回饋金等，不同的法定用詞代表不同的政策目的與法律效果，如國土保育費或影響費為特定的環境公課，則可能與既有存在的特別法下已訂有環境公課性質之回饋金產生目的競合。是故，本研究亦須對於先前研究報告內容進行整理與分析，判斷本法課徵的費用性質。

由於國土保育費在現有區域計畫法當中並無相關規定，新增此項目係考量對環境生態之衝擊需有維護做法，其立法理由略謂：「...國土保育費之收取，係考量使用許可後對於整體環境有一定程度之衝擊影響，且本法對於國土保育地區、農業發展地區及海洋資源地區，均有不同程度禁止或限制使用之規定，為維護整體環境及公共利益原則下，收取之國土保育費屬特別公課。...」。由此觀之，國土

保育費的精神在於對環境保護採取之限制措施，並已於立法理由認其屬環境負擔之特別公課。

影響費即已於現行區域計畫法下以已有明訂，其訂定基礎源自於行政院 88 年 4 月 29 日以台(88)之「建立土地開發義務制度方案」，該方案也確立現今非都市土地開發所需課徵的影響費內容，其課徵精神為基於使用者負擔，及受益者付費之原則，開發所產生外部性及負面影響產生的社會成本須由開發者負擔。關聯的政策目標為建立明確回饋制度、促進地方公共建設、促進土地合理使用並抑制投機。

依黃國楨(2010)對特別公課之研究，依法理解釋之特別公課須滿足四大標準：

(一)特別公課不是為獲得公法人團體一般公共任務的財政需要為目的，而是為支應特定任務財政需要為目的

(二)負擔特別公課的群體，必須經由共同的利益狀態加以連結

(三)在公課義務人的範圍與該公課所追求的目的之間，必須存在有特殊的關連性

(四)必須該公課收入，係為公課義務人的群體利益加以使用，在此僅需其收益間接有利於義務人為己足

從上述標準，檢視現行與未來所需課徵的影響費，由於共同目標仍在於使用者負擔及外部成本內部化概念，限定於特定對象，尚屬符合上開特公課之法律標準，故何彥陞等(2018)也認為影響費具有特別公課特性。

參、國土計畫法與相關法令比較分析

國土計畫法第 28 條第 1 項規定：「經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。」

參考其立法意旨，國土保育費之收取，係考量使用許可後對於整體環境有一定程度之衝擊影響，且本法對於國土保育地區、農業發展地區及海洋資源地區，均有不同程度禁止或限制使用之規定，為維護整體環境及公共利益原則下所收取之特別公課。該筆費用之收取除因使用許可對地區產生一定影響，致使國家財政須支出經費進行國土保育及彌補環境受損之措施外，另隱含的公共利益原則，係指於城鄉發展地區等較高強度之功能分區申請使用許可所課取之費用，得作為其他功能分區(國土保育地區)發展受限之補償概念。

至影響費之收取，則考量使用許可獲准後，帶來地區性之開發活動，產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，故申請人除使用許可範圍內所需公共設施應提供以自足，應對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔，係基於成長付費概念下之特別公課。

上述條文內容及立法理由，已明定使用許可應收取國土保育費及影響費之收取目的與用途。惟其與其他法規所訂之回饋金可能產生目的或用途競合，爰本節擬就國土計畫法之國土保育費與影響費規定與農業發展條例、森林法、濕地保育法及產業創新條例等法規進行分析說明。

一、農業用地變更回饋金

(一)法令依據

依據農業發展條例規定，農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之(第 10 條第 1 項)。而其用地之變更應視其事業性質，繳交回饋金，撥交第 54 條中央主管機關所設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用(第 12 條第 1 項)。據此，行政院農業委員會於民國 89 年 8 月 11 日訂定發布「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」，並於民國 91 年、93 年和 105 年修正發布三次。其中有關回饋金課取對象、繳交基準如下。

(二)課取對象

依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 2 條規定，農業用地於劃定或變更為非農業使用，屬下列情形之一者，應依本辦法繳交回饋金：

1.依區域計畫法編定為非都市土地農牧用地、林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地變更編定為其他使用地類別。

2.都市計畫農業區、保護區農業用地劃定或變更為非農業使用。

3.國家公園範圍內之農業用地變更作非農業使用。

4.非都市土地農業用地辦理新訂或擴大都市計畫使用。

5.農業用地作非農業使用性質之容許使用或臨時使用。

前項第一款各種使用地因變更使用，依法變更編定或維持為水利用地或國土保安用地者，仍應計入變更使用面積，依第三條及第四條計收回饋金。嗣後有再依法變更作非農業使用情形者，免重複計收。第一項農業用地變更使用案件屬山坡地範圍者，應依山坡地開發利用回饋金繳交辦法規定，繳交山坡地開發利用回饋金，免依本辦法繳交回饋金。

(三)繳交基準

依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 3 至 5 條規定，依照農業用地變更使用類型不同，規範不同回饋金繳交計算基準，整理如表 10-1。

表 10-1 農業用地變更回饋金課徵條件

條文	適用情形	乘積%
第 3 條 第 1 項	1. 國家公園範圍內農業用地變更為非農業使用 2. 因開發遊憩設施區、住宅社區或工業綜合區 3. 因開發工業區、變更為丁種建築用地、礦業用地或採取土石使用 4. 其他未規範變更類型之使用	50%
第 3 條 第 2 項	供汽車駕駛駕訓班、汽車運輸業停車場(站)、客(貨)運站及附屬設施使用申請變更為交通用地	40%
第 3 條 第 3 項	供道路使用申請變更為交通用地或私設通路 (但出具既成道路並具公用地役關係證明)	20% (3%)
第 3 條 第 4 項	變更為古蹟保存用地	1%
第 4 條 第 1 項	非都市土地範圍內農業用地變更為供農(漁)業產、製、儲、銷、休閒及其他農業使用之相關設施	3%
第 4 條 第 2 項	變更第 4 條第 1 項以外事業設施使用	50%
第 5 項	都市計畫範圍內農業用地變更為非農業使用 (但劃定為保存區作為古蹟使用)	10% (1%)

註：所指乘積為「變更使用面積與獲准變更當期公告土地現值之乘積」。
資料來源：整理自農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法。

(四)立法用途

依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第八條規定，直轄市或縣(市)政府代收之回饋金，應按季撥交中央主管機關所設置之農業發展基金，該回饋金收取應供農地管理、農村建設等農業發展之用，並優先投入特定農業區、經辦竣農地重劃或政府輔導之農業生產型專區。

二、山坡地開發回饋金

(一)法令依據

依森林法第 48-1 條規定，為獎勵私人或團體長期造林，設置造林基金，其基金來源包括山坡地開發利用者繳交之回饋金，並規定

此回饋金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交。據此，行政院農委會於民國 89 年 11 月 30 日發布「山坡地開發利用回饋金繳交辦法」。其中有關回饋金課取對象、繳交基準、繳交期限和收支保管利用規定分述如下：

(二)課取對象

依山坡地開發利用回饋金繳交辦法第 3 條規定，下列山坡地開發利用行為，應依本辦法繳交山坡地開發利用回饋金：

1.探礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施。

2.興修鐵路、公路、市區道路或供運輸用之水路。

3.興建農舍。

4.興建農業設施。

5.興辦休閒農場。

6.設置公園、運動場或高爾夫球場。

7.開發遊憩用地。

8.設置殯葬設施。

9.設置營建剩餘土石方處理之收容處理場所。

10.設置處理廢棄物設施。

11.設置點狀或線狀之公用事業設施。

12.設置路外停車場或駕訓場。

13.除前十二款規定外，從事須申請建造執照之山坡地建築行為。

14.其他經中央主管機關認定之山坡地開發利用行為。

如上述開發行為用地別同時涉及農業土地之變更回饋問題，依第六條第二項規定：「山坡地開發利用案件涉及農業用地變更回饋金之繳交者，地方主管機關應依農業發展條例第十二條第二項規定，將收繳之回饋金二分之一存入中央主管機關設置之農業發展基金；餘二分之一存入中央主管機關設置之林務發展及造林基金。」，此即顯示在森林法與農業發展條例對於用地變更課取的回饋金如有產生競合情況時，則採取對半拆分方式辦理。

(三)繳交基準

依繳交辦法第 5 條規定，回饋金之計算方式，規範不同開發利用程度之類別，採計不同目的事業主管機關核發山坡地開發利用許可面積與當期公告土地現值乘積(無公告土地現值者以毗鄰或鄰近之公告土地現值計算)，附表計算方式整理如表 10-2。

表 10-2 山坡地開發利用回饋金課徵條件

適用情形	各計算方式之乘積		
	無須申請建造執照 (註 1)	須申請建造執照：建築面積(註 2)	須申請建造執照：建築面積以外(註 3)
探礦、採礦或設置有關附屬設施	12%	12%	12%
鑿井或設置有關附屬設施	9%	10%	9%
採取土石或設置有關附屬設施	12%	12%	12%
興修鐵路	6%	11%	6%
興修公路、市區道路或供運輸用之水路	6%	-	-
興建農舍	免繳交(第 7 條第 1 項第 7 款)	農舍及其附屬設施：9%	
興建農業設施	免繳交(第 7 條第 1 項第 8 款)	6% (面積應扣除農作產銷設施之農業生產設施或林業設施之林業經營設施)	
興辦休閒農場	免繳交(第 7 條第 1 項第 10、13 款)	6%	-
設置公園、運動場	6%	10%	6%
設置高爾夫球場	12%	12%	12%
開發遊憩用地	6%	10%	6%
設置殯葬設施	8%	10%	8%
設置營建剩餘土石方處理之收容處理場所	12%	12%	12%
設置處理廢棄物設施	12%	12%	12%
設置點狀或線狀之公用事業設施	6%	10%	6%

適用情形	各計算方式之乘積		
	無須申請建造執照 (註 1)	須申請建造執照：建築面積(註 2)	須申請建造執照：建築面積以外(註 3)
設置路外停車場或駕訓場	6%	10%	6%
其他未規範從事須申請建造執照之山坡地建築行為	-	屬新建或增建：11%	(屬新建：6%)
設立托育、社福及醫療設施等或其他經中央主管機關認定山坡地開發利用行為	6%	6%	6%
經目的事業主管機關認定屬臨時性開發或利用之行為	6%		

註 1：核准面積x當期公告土地現值x乘積比率。

註 2：建築面積x當期公告土地現值x乘積比率。建築面積係建築主管機關核准建造執照填列之建築面積。

註 3：建築面積以外面積x當期公告土地現值x乘積比率。建築面積以外面積即核准面積扣除建造執照填列之建築面積後之土地面積。

資料來源：本研究整理

(四)立法用途

依森林法第 48 條之 1 規定，為獎勵私人或團體長期造林，政府應設置造林基金，該基金經費來源之一即為山坡地開發利用者繳交之回饋金收入，此外，在林務發展及造林基金收支保管及運用辦法中，同為森林法第 48 條之 1 所下受訂定之收取辦法，更說明除了母法所訂之用途外，依該辦法第 4 條額外說明造林基金用途尚包含經營森林遊樂及森林鐵路之支出、造林貸款、辦理私人或團體造林之育苗種植與管理等有關支出、管理及總務支出等項目。

三、濕地影響費及代金

(一)法令依據

依據利用行為之不同，收取影響費及回饋金有所差異，包括濕地保育法第 23 條之申請許可費用與經營收益回饋金、濕地保育法第 27 條申請開發或利用者繳交代金及必要之濕地影響費、第 32 條申請許可使用濕地標章回饋金等法律規定。其課取對象、繳交基準、繳交期限、收支保管利用規定(回饋金收繳及撥交程序、回饋金用途)綜整如下表 10-3。

表 10-3 濕地保育費與回饋金課徵條件

比較項目	申請許可費用與經營收益回饋金	申請開發或利用者繳交代金及必要之濕地影響費	
法源	濕地保育法第 23 條 重要濕地應依重要濕地保育利用計畫經營管理，除合於本法或漁業法之使用者外，於重要濕地內以生產、經營或旅遊營利為業者，應向所屬主管機關申請許可，並得收取費用；相關經營收益，應繳交一定比率之回饋金。 前項經營管理之許可、收費、運用、回饋金繳交比率、會計稽核及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。	濕地保育法第 27 條(代金 II) 前項第三款及第四款異地補償及生態補償措施，應依下列規定方式實施： 一、主管機關應訂定生態補償比率及復育基準。 二、前款補償，應於原土地開始開發或利用前達成生態復育基準。但經主管機關評估，無法於原土地開始開發或利用前達成生態復育基準者，得以提高異地補償面積比率或生態補償功能基準代之。 三、異地補償面積在〇•二公頃以下者，得以申請繳納代金方式，由主管機關納入濕地基金並專款專用統籌集中興建功能完整之濕地。	濕地保育法第 30 條 開發或利用者採取衝擊減輕或替代方案並繳交濕地影響費，或依第二十七條第二項第二款辦理異地補償，或依第二十七條第二項第三款規定繳交代金及前條第二項規定辦理後，主管機關始得核發許可。 開發或利用行為未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得依其主管法規同意或許可。 前條之開發迴避、衝擊減輕與替代方案、異地補償機制、生態補償、許可、廢止、異地補償面積比例、生態補償功能基準、開發面積累積規定及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。
子法	國際級及國家級重要濕地經營管理許可收費回饋	衝擊減輕及生態補償實施辦法	

比較項目	申請許可費用與經營收益回饋金	申請開發或利用者繳交代金及必要之濕地影響費
	金繳交運用辦法	
課取對象	依濕地保育法第23條規定，於重要濕地內以生產、經營或旅遊營利為業者。 生產事業、經營事業、旅遊事業定義，參照子法第2條。	依濕地保育法第 27 條規定，各級政府經依第二十條規定徵詢中央主管機關，認有破壞、降低重要濕地環境或生態功能之虞之開發或利用行為，該申請開發或利用者應擬具濕地影響說明書，申請該管主管機關審查許可。 開發或利用者有三種方式進行彌補，其中，採取衝擊減輕或替代方案並繳交濕地影響費。另外，亦可以依第二十七條第二項第三款規定繳交代金及前條第二項規定辦理。
繳交基準	子法第9條： …由中央主管機關依其生產、經營或旅遊營運利用程度及類別，以其前一年度淨收益值乘百分之三至百分之十二計算。申請變更許可時，中央主管機關應重新計算回饋金，並與原計算金額相抵後，無息多退少補。	(一)影響費：子法第 9 條：…濕地影響費，以重要濕地受影響面積乘以每單位重要濕地損失之生態經濟價值計算。 1、重要濕地受影響面積＝申請案基地位於重要濕地內面積＋申請案基地向外距離(註 1)所包含之重要濕地面積。 2、每單位重要濕地損失之生態經濟價值＝每平方公尺金額(註 2)×(附件一損失基地等級與濕地類型之復育時間/15 年)×(開發開始至完成時間＋附件一損失基地等級與濕地類型之復育時間/2)。 註 1：申請案基地向外距離，國際級重要濕地為 50 公尺、國家級重要濕地為 30 公尺、地方級重要濕地為 10 公尺；必要時，得由主管機關視實際影響審酌衝擊減輕或替代方案之預期成效，酌予調整。 註 2：上開每平方公尺金額標準值，中央主管機關應每 5 年檢討公告。 (二)代金：子法第 13 條：異地補償面積在零點二公頃以下，經評估不影響重要濕地內保育標的生物之棲息、水資源系統及面積完整性者，得同意繳納代金；其金額計算公式為重要濕地損失面積乘以每平方公尺土地購置成本、每單位濕地復育與經營管理成本及每單位重要濕地損失之生態經濟價值之加總。 代金＝重要濕地損失面積×(每平方公尺土地購置成本(註 1)＋每平方公尺濕地復育與經營管理成本(註 2)＋每單位重要濕地損失之生態經濟價值(註 3))。 註 1.每平方公尺土地購置成本為該損失基地周邊一公里範圍內之平均土地公告現值。如無此項資料，則採計最接近已登錄土地之土地公告現值。 註 2.每平方公尺濕地復育與經營管理成本＝每平方公尺金額×(附件一損失基地等級與濕地類型之復育時間

比較項目	申請許可費用與經營收益回饋金	申請開發或利用者繳交代金及必要之濕地影響費
		/25 年)。 註 3. 每平方公尺重要濕地損失之生態經濟價值，依附件二第 2 點公式計算之。 註 4. 重要濕地異地補償代金標準值每平方公尺金額標準值，中央主管機關應每 5 年檢討公告。

資料來源：本研究整理

(二)立法用途

依濕地保育法第三十三條規定，主管機關為執行濕地保育相關事項，得成立濕地基金，該基金之來源之一即為依第二十三條、第二十七條及前條規定收取之回饋金、濕地影響費及代金，再依濕地保育法第三十四條規定，濕地基金用途限定為下列範圍:

1.濕地之研究、調查、勘定、監測、保存、維護與明智利用相關費用。

2.濕地保育及復育補助

3.濕地環境教育、解說、創作及推廣

4.濕地保育及復育獎勵

5.濕地保育國際交流合作

6.其他經主管機關核准有關濕地保育及復育之費用

四、產業園區開發回饋金

(一)法令依據

產業創新條例對於園區開發、用地變更與產業園區內用地變更皆有繳交回饋金的規定，課徵理由參酌立法目的係為了由申請開發之公民營事業或興辦產業人負擔一定金額之回饋金以支應未來園區內公共設施維護及園區外配合公共設施建設之相關費用，性質類似國土計畫法中的影響費課徵精神。其課徵對象、繳交基準與繳交時機依照產業園區申請屬於設立或變更而有差異，以下說明之。

1.申請產業園區內土地使用分區變更時需繳交回饋金依產業創新條例第 34 條規定，公民營事業或興辦產業人申請設置之產業園區於土地使用分區變更前，應按產業園區核定設置當期公告土地現值，

以核定設置土地總面積百分之五計算回饋金，繳交予直轄市、縣(市)主管機關設置之產業園區開發管理基金。

2.興辦工業人為擴展工業或設置污染防治設備，於使用地變更編定前，應繳交回饋金依產業創新條例第 65 條規定，興辦工業人為擴展工業或設置污染防治設備，於使用地變更編定前，應繳交回饋金；其回饋金之計算及繳交，準用第三十四條第一項規定。

3.產業園區用地變更規劃時需繳交回饋金依產業創新條例第 54 條，經中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關審查核准之用地變更規劃申請案，申請人應按變更規劃類別及核准當期公告土地現值之一定比率，繳交回饋金。

有關產業園區用地變更規劃情形，依產業園區用地變更規劃辦法第 2 條規定，指適用於產業發展條例第 39 條第一項者，由產業園區所規劃之產業用地、社區用地、公共設施用地及其他經中央主管機關核定用地之變更規劃事項為限。變更規劃繳交回饋金基準依產業園區用地變更規劃辦法第 29 條附表規定，由計算核定土地面積、土地當期土地市價、及核定比率之乘積為其回饋金之總額。

(二)立法用途

依產業創新條例第四十九條第一項規定，為因應產業園區發展之需要，健全產業園區之管理所需，故下授制定產業園區開發管理基金收支保管及運用辦法，作為依產業創新條例收取費用之管理專門規定，其中第三條規範該基金來源之一為依本條例收取之回饋金，其用途依第四條規定如下：

1.供產業園區開發之融貸資金。

2.產業園區內土地或建築物，長期未能租售，致租售價格超過附近使用性質相同之土地或建築物者，其所增加開發成本利息之補貼。

3.產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善。

4.產業園區管理機構之營運。

5.產業園區或其周邊受影響區域環境保護之改善。

6.產業園區之相關研究、規劃或宣導。

7.產業園區相關事業之投資。

8.產業園區內重大公共意外事故之後續救助、補償之定額支出。
9.其他有關之支出。

肆、研究分析

總結前節說明，有關使用許可影響費及國土保育費與其他法規收取費用之競合分析，將參考國土計畫法第 28 條立法意旨為基礎，並依各該法規所訂收取「目的」及「用途」為認定及比較分析標準，再按照各種法規收取之回饋金或代金之特別公課性質予以判別與國土保育費及影響費間是否成立競合關係。本研究擬從以下子議題觀點進行後續分析，最終提供為本議題之整合性建議。

一、國土保育費關聯分析

前節已整理出相關法規，並從個別表中整理相關法規對於課徵回饋金、保育費、衝擊費與代金的時機各不相同，惟就課徵目的與用途觀察，國土保育費著重於國土保育有關事項，其他法規目的、用途與國土保育亦有相關性，以下則分項進行說明：

(一)山坡地開發利用回饋金：

森林法所需繳納回饋金用途在於林業發展與造林營林之推動，雖未直接投入於國土環境保育項目，但其投入對於自然環境具有復育的效果，另根據 107 年度林務基金運用內容[1]，大宗的支出項目為森林遊樂及森林鐵路經營管理計畫，約佔當年總支出 64.11%，而全民造林計畫與獎勵輔導造林計畫合計支出占總支出 34.45%，確已實際支用到林務與營林推動項目，故可歸結與國土保育費有相關性。

(二)農業用地變更回饋金：

農業發展條例所需要課徵的回饋金用途著重於農業發展與農村建設，這些項目的投入有助於農業生產環境的改善，並與農地品質提升相關，且農地具涵養水源、調適氣候與保育物種等生態面向的多功能特性，就立法目的與用途而言，已與國土保育費功能相關。另根據主計總處公告農委會的決算資料[2]，農業發展基金的實支項目用於農地管理的項目為輔導菸農轉型與檳榔廢園轉作計畫、拆除農

[1]參考 107 年度農業特別收入基金附屬單位決算。
[2]來源同註一。

地上新增違規工廠行動方案，這兩項計畫佔當年度農地變更回饋金支出比重約為 91%，顯見該基金支大部分支出確係用於農地管理相關項目。

故以立法目的、法定用途與實際支用內容觀之，農業用地變更回饋金進入農業發展基金大水庫統籌運用下，仍有相當經費支出到農地管理項目中，確已符合立法目的，故整體判斷，確實與國土保育費的功能具有相關性。

(三)濕地影響費及代金：

濕地影響費、異地補償或代金的目的是為了保育重要濕地的生態功能及物種延續，故其實際用途與國土保育費的功效相當；另何彥陞等(2018)的研究認為，適用衝擊減輕及生態補償實施辦法需繳交回饋金時，如與國土保育費課徵產生重疊時，應優先適用濕地保育法相關規範，故其立論亦認同兩者在性質上具有相關性。

另依濕地保育法第 27 條第 1 項規定，如申請開發或利用之迴避、衝擊減輕措施或替代方案皆已考量仍有困難者，可採取異地補償，係為達成於原土地開始開發或利用前達成生態復育基準(27 條第 2 項第 2 款)，與國土保育費的立法目的相同，亦構成性質上的關聯性。

(四)產業園區開發回饋金：

在法令規範中有包含具有生態保育目的，但其基金用途較多，維護或改善受影響區域環境僅佔其中一項，另查詢經濟部主管決算資料[3]，實際支出主要用於固定資產維護、購置與財產交易費用等，與環境較為相關的項目為永續工業區潔淨水環境計畫、公共設施環境清潔，兩者合計佔業內支出總額約 10.1%，但潔淨水環境計畫主要為整治工業區內的廢污水排放問題與水資源回收再利用，本為工業區設立應內化性的污染事項，與法定「周邊受影響區域環境保護之改善」仍有差異，故就其實支用途而言，仍與國土保育費不具相關性。

[3]參考自 108 年度中央政府總決算下經濟部主管之產業園區開發管理基金附屬單位決算分決算

二、影響費關聯分析

影響費具有使用者付費與外部成本內部化特性，首重於公共設施提供，觀諸森林法、農發條例與濕地保育法相關子法與回饋金用途規定，並不包含公共設施供給的概念，故與影響費無關係。

產業創新條例第 34 條明定所收取之回饋金須用於公共設施提供，與影響費的目的及用途相近，且依內授營綜字第 1010811163 號函解釋，內容略謂：「...依產業創新條例規定由中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關開發之產業園區，向土地或建築物承購人收取按承購價額百分之一費用，作為繳交該園區開發管理基金，以改善該園區或其周邊相關公共設施(含聯外道路)之興建、維護或改善使用，具有開發影響費類似性質，得免依區域計畫法第 15 條之 3 徵收開發影響費...」，準此，即可判定與影響費具有相關性。

綜合上述國土保育費與影響費的各種面向分析，整理其目的、用途及相關性判斷結論於表 10-4 。

表 10-4 國土保育費、影響費及其他法規相關性關聯表

項目	國土保育費	影響費	山坡地開發回饋金	農業用地變更回饋金	濕地影響費、異地補償及代金	產業園區開發回饋金
目的	因應環境衝擊需進行國土保育	因應使用許可範圍外公共設施衝擊	獎勵私人或團體長期造林	農業發展及農民福利	確保重要濕地保育	園區周邊公共設施供給、環境保育
用途	辦理國土保育有關事項 國土規劃研究、調查及土地利用之監測	改善或增建相關公共設施	發展森林育樂、促進公、私有林營林業務之推動	農地管理、農村建設等農業發展	濕地保育、復育、教育與研究	產業園區周邊相關公共設施之興建、維護或改善及受影響區域環境保護之改善
實支	--	--	森林遊樂及森林鐵路營運、全民造林計畫、獎勵輔導造林、造林貸款等	糧政業務、穩定肥料、農漁民子女就學金、輔導菸農轉型與檳榔廢園轉作計畫等	重要濕地復育	政策性開發不動產、融資業務、工業區固定資產及公共設施管理維護等
與國土保育費關聯性			相關	相關	相關	--
與影響費關聯性			--	--	--	相關

三、特別公課成立性

依黃國楨(2010)對特別公課定義與要件檢視各相關法規回饋金的性質，分析如下：

(一)農業用地變更回饋金：其目的與用途皆包含了對農業環境與農村建設等項目，這是對於現有其他未變更農地的一種保護與改良，非投入一般政府預算經費，故具有特定任務財政目的。而負擔回饋金的群體皆因變更農地或農用行為而產生義務負擔，彼此間具有相同特性，比一般人負有更高程度的回饋義務。但另一方面，何彥陞等(2018)從農業發展條例第 12 條之立法意旨研究認為，該回饋金屬受益付費性質，代表負擔回饋金當事人是以獲得國家提供特別給付而為之對價。故以上述分析，農業用地變更回饋金並不構成公法上之特別公課所應具備的各項條件，故不屬於特別公課範疇。

(二)山坡地開發利用回饋金：其課徵目的在於林務推動與林業環境改善，實際用途也緊扣立法目的，故屬於獨立於一般政府預算外之特別經費，具有特定任務財政目的。負擔回饋金的對象皆為從事山坡地範圍內特定使用行為，具有群體的同質性與一般人有別；負擔回饋金當事人目的亦非以獲得國家提供特別給付而為之對價，且該回饋金亦屬於稅之補充性原則所為之課徵。另參酌臺北高等行政法院 95 年訴字第 01248 號判決，略謂：「按回饋金之課徵，是因為山坡地之開發利用，有礙於水土保持，對社會公共利益具有「外部性」，因此造成此種水土保持妨礙之山坡地開發利用者，即負有防止責任，必須集資統籌作為造林基金(森林法第 48 條之 1、山坡地開發利用回饋金繳交辦法第 7 條)，以維護山坡地之安全，其課徵性質上為特別公課。」，綜上，本研究認為該回饋金亦具有特別公課性質。

(三)濕地影響費及代金：課徵目的在於保育重要溼地的生態環境、棲地條件與原生物種存續，實際用途也從保育、研究與生態解說進行，亦屬於獨立於一般政府預算外之特別經費，具有特定任務財政目的。負擔保育費的對象皆為從事濕地範圍內非明智利用之使用行為，具有群體的同質性；負擔保育費當事人目的亦非以獲

得國家提供特別給付而為之對價，該保育費亦屬於稅之補充性原則所為之課徵。綜上說明，該保育費亦具有特別公課性質。

(四)產業園區開發回饋金：課徵目的在於因產業園區興建而受影響區域的環境保護與改善，屬於獨立於一般政府預算外之特別經費，具有特定任務財政目的。負擔回饋金費的對象皆為依產業處新條例設立產業園區興辦人，具有群體的同質性；負擔回饋金當事人目的亦非以獲得國家提供特別給付而為之對價，該回饋金亦屬於稅之補充性原則所為之課徵。另依大法官釋字第 515 解釋文，內容略謂：「... 是基金係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵，用於挹注工業區開發及管理之所需，性質上相當於對有共同利益群體者所徵收之特別公課及使用規費...」。綜上說明就其構成要件檢視與大法官解釋，可歸結該回饋金具有特別公課性質。

四、競合成立分析

(一)國土保育費

以上述的課徵目的、用途與特別公課性質判斷，可知農業用地變更回饋金與國土保育費具有功能上的相關性，雖不具特別公課性質，但該項回饋金亦已於本法第 28 條立法理由第 2 點說明，認為：「...爰本法制定後，森林法及農業發展條例等有關法律規定將配合調整修正，以避免重複收取。」，是以該基金功能性與立法說明皆支持農業用地變更回饋金的重複性，何彥陞等(2018)的研究並無考慮農地多功能性、實際支出用途與立法說明等，其研究結論應予補充，故本研究認為與國土保育費構成競合關係。山坡地開發利用回饋金、濕地保育費與代金等，在立法目的、用途與實際支用皆與國土保育費具關聯性，且構成收費的特別公課條件，溼地開發的異地補償也與國土保育費的立法目的及用途具重疊性，故本研究亦認為與本法所課徵的國土保育費構成競合關係。

產業園區開發回饋金在立法用途有部分具有環境保護的目的，主要係針對產業環境汙染之改善，與國土保育費為維護整體環境及公共利益原則尚有差異，故該回饋金與國土保育費不構成競合關係。

(二)影響費

農業用地變更回饋金、山坡地開發利用回饋金、濕地保育費與代金等，就其立法目的、用途與實際支出皆未投入於公共設施的建設與供給(參照表 10-4)，故與本法課徵的影響費不構成競合關係。

產業園區開發回饋金在立法目的、用途、特別公課特性及內授營綜字第 1010811163 號函解釋內容，可確認與本法課徵之影響費具有性質的重複，而上述因素並無於何彥陞等(2018)的研究中進行分析，故其研究結論應予補充，本研究認為產業園區開發回饋金與之構成競合關係，並整理相關競合關係於下表 10-5 表示。

表 10-5 各法規回饋金與國土保育費及影響費競合關係

競合關係	農業用地變更回饋金	山坡地開發利用回饋金	濕地影響費、異地補償及代金	產業園區開發回饋金
國土保育費	競合	競合	競合	--
影響費	--	--	--	競合

伍、後續建議

一、競合法規費用分配建議

相同目的與用途法規收取的回饋金理應有相近功效，因此涉及重覆與競合的收費時，可擇一收費或由各項回饋金部分收費；另考量行政操作實務的便利性，若由國土永續發展基金先行收取後再拆帳之行政程序較為複雜，爰國土保育費及影響費如與他機關法律有競合時之收取方式，建議採申請人按分配額度，分別繳交至該法規競合主管機關。

二、競合法規費用繳納

已存在競合關係的法規，須有完整的收費與分配機制，避免重複收取或是收取不足，依現行法規相關規定，如農業發展條例及森林法對於產生競合的課徵項目即採對半等分的平均分配原則課取回饋金，或產業創新條例另以立法排除區域計畫法影響費之課徵規定，可採行的費用分配共可分成兩種模式：

(一)均等分配

先行確認使用許可案件土地涉及繳交費用之法規主管機關，再依照需繳納費用的法規數量，依比例平均分配各該屬基金應收取額度。

(二)賸餘分配

依照該使用行為需收取回饋金的各種法規課徵規定，選取課徵數額最高的法規計算該申請人總繳費數額，課徵數額較低之法規基金按原有額度計算並繳納之，賸餘金額歸屬原課徵數額最高的法規基金。

上述兩種分配方式，第一種已由山坡地開發利用回饋金繳交辦法所採納，第二種方式則可能衍生較複雜的繳納方式，亦有可能導致部分基金收費額度不均，為簡化繳費與計算方式，本研究爰建議國土保育費採用第一種方式，並依照國土保育費計算方式，均等分配繳費金額至各屬主管機關。

影響費依前表 10-5 歸納結論，僅與產業園區開發發管理基金產生競合關係，可行的繳納方式除前述兩者外，尚有現行的單一繳納至產業園區開發發管理基金。衡量費用競合下，相關法規所能達成之功能與用途相近，且開發影響費之繳納自促進產業升級條例即由內政部 98.10.28 內授營綜字第 0980810665 號函確認單一繳納做法，另經內政部 101.11.26 內授營綜字第 1010811163 號函確認產創條例仍接續施行該措施，操作方式、公共設施建設與維護已具穩定執行效能，故本研究亦建議本法應課徵之影響費可沿用前例，僅由使用許可請人單一繳納至產業園區開發發管理基金。

三、涉及法規檢核機制

由於繳納金額與涉及法規數量相關，為使申請者清楚核算繳納金額，本研究建議應有涉及法規檢核機制供申請人查核，作法可參考審議規則草案附表一格式內容，並簡列檢核表格如下：

表 10-6 國土保育費涉及法規檢核表

分類	查詢項目	查詢意見	相關單位文號	相關法令依據
農地	本筆土地是否需課徵農業用地變更回饋金？	是□否□		農業發展條例、農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點
山坡地	本筆土地是否需課徵山坡地開發利用回饋金？	是□否□		水土保持法、森林法、山坡地開發利用回饋金繳交辦法
濕地	本筆土地是否需採行生態或異地補償、課徵濕地影響費或代金？	是□否□		濕地保育法、衝擊減輕及生態補償實施辦法

四、法規修正建議

本議題所列之四項法規及國土計畫法應配合修正法規內文，包含山坡地開發利用回饋金繳交辦法、濕地保育法第 30 條、產業創新條例及國土保育費及影響費收取辦法(草案)應一併配合修正，建議修正內容列於下表：

相關法規	新增、修正條文	說明
農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法	新增第 8-1 條 農業用地變更或劃定非農用案件，涉及國土保育費之繳交者，依國土保育費及影響費收取辦法第 20 條規定辦理。	新增第 8-1 條作為農業用地變更與國土保育費競合狀態下，費用繳交作法依據。
山坡地開發利用回饋金繳交辦法	新增第 6 條第 3 項 地方主管機關彙整收取回饋金後，應即繳入中央主管機關所設置之林務發展及造林基金專戶儲存應用。 山坡地開發利用案件涉及農業用地變更回饋金之繳交者，地方主管機關應依農業發展條例第十二條第二項規定，將收繳之回饋金二分之一存入中央主管機關設置之農業發展基金；餘二分之一存入中央主管機關設置之林務發展及造林基金。 山坡地開發利用案件涉及國土保育費之繳交者，依國土保育費及影響費收取辦法第 20 條規定辦理。	新增第 6 條第 3 項作為山坡地開發利用回饋金與國土保育費競合狀態下繳交分配之法源依據，實施規定則訂於國土保育費及影響費收取辦法。
濕地	新增第 30 條第 4 項	新增第 30 條第 4 項

相關法規	新增、修正條文	說明
保育法	開發或利用者採取衝擊減輕或替代方案並繳交濕地影響費，或依第二十七條第二項第二款辦理異地補償，或依第二十七條第二項第三款規定繳交代金及前條第二項規定辦理後，主管機關始得核發許可。 開發或利用行為未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得依其主管法規同意或許可。 前條之開發迴避、衝擊減輕與替代方案、異地補償機制、生態補償、許可、廢止、異地補償面積比例、生態補償功能基準、開發面積累積規定及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項應繳交之費用或異地補償涉及國土保育費繳交者，依國土保育費及影響費收取辦法第 20 條規定辦理。	作為溼地影響費、異地補償、代金與國土保育費競合狀態下繳交分配之法源依據，實施方式規範於國土保育費及影響費收取辦法。
產業創新條例	修正第 34 條第 1 項 公民營事業或興辦產業人申請設置之產業園區於使用許可核准前，應按產業園區核定設置當期公告土地現值，以核定設置土地總面積百分之五計算回饋金，繳交予直轄市、縣(市)主管機關設置之產業園區開發管理基金，不受區域計畫法第十五條之三國土計畫法第二十八條影響費規定之限制。 直轄市、縣(市)主管機關應提撥前項收取金額之一定比率，用於產業園區周邊相關公共設施之興建、維護或改善及受影響區域環境保護之改善。 前項提撥金額比率，由中央主管機關會同內政部定之。	一、修正原區域計畫法條文，變更為國土計畫法第 28 條，申請使用許可僅需繳交產業園區開發管理基金及國土保育費，不需再繳付影響費。 二、原條文第一項包含土地使用分區變更，因國土計畫法施行後無分區變更條件，故修正為使用許可
國土保育費及影響費收取辦法(草案)	修正第 20 條內容 第 20 條 經各級主管機關核發使用許可案件，所需繳交之國土保育費涉及其他法規費用繳交者，由直轄市、縣(市)主管機關依第三至第四條規定核算繳納金額，並通知申請人繳交至各該法規主管機關。 前項涉及其他法規費用繳交之面積範圍，以申請使用許可與其他法規認定之重疊面積範圍為限。 依濕地保育法採異地補償案件，經溼地	第 1 項說明競合狀態下，以國土保育費計算公式為繳費基準，並於第 4 項說明採平均分配為繳納方式。 第 2 項說明以使用許可範圍內與其他法規認定須繳納費用之重疊土地範圍為計算基準。 異地補償依前述分析

相關法規	新增、修正條文	說明
	主管機關核發許可後，得由申請人提出實施異地補償措施所支付之費用抵繳國土保育費。但准予抵繳之總額，以不超過應繳費用總額百分之五十為限。 第一項費用繳納數額以國土保育費涉及法規檢核表之主管機關數量平均分攤。	亦與國土保育費產生競合，為使申請人可適度減免繳納經費，於第 3 項說明可抵繳規範及抵繳上限。

第十一章因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施

壹、議題說明

依全國國土計畫之劃設條件(農業發展地區第 4 類及城鄉發展地區第 2-3 類)與土地使用指導原則，鄉村地區整體規劃於第 2 階段完成後，得適時檢討變更縣(市)國土計畫並視需要辦理國土功能分區分類檢討變更，接續於第 3 階段申請使用許可，落實以計畫引導鄉村地區之開發利用(如圖 11-1)。

直轄市、縣(市)國土計畫指定之鄉村地區整體規劃地區，從基本資料調查、規劃、檢討功能分區分類具完整規劃流程與系統(如圖 11-2)，規劃完成後，依土地利用綱要計畫應辦理使用許可之地區，可能涉及鄉村地區整體規劃之生活、生產、生態等多面向。又目前使用許可審議規則(草案)，針對共同許可條件、各國土功能分區許可條件及使用計畫特別考量事項之相關規定，是否與土地利用綱要計畫內容有所重疊，爰本議題將針對「鄉村地區整體規劃」實際規劃內容和「使用許可審議規則(草案)」之共同許可條件、各國土功能分區許可條件相關規定進行比對與檢視，以探討使用許可條件簡化之可能性。

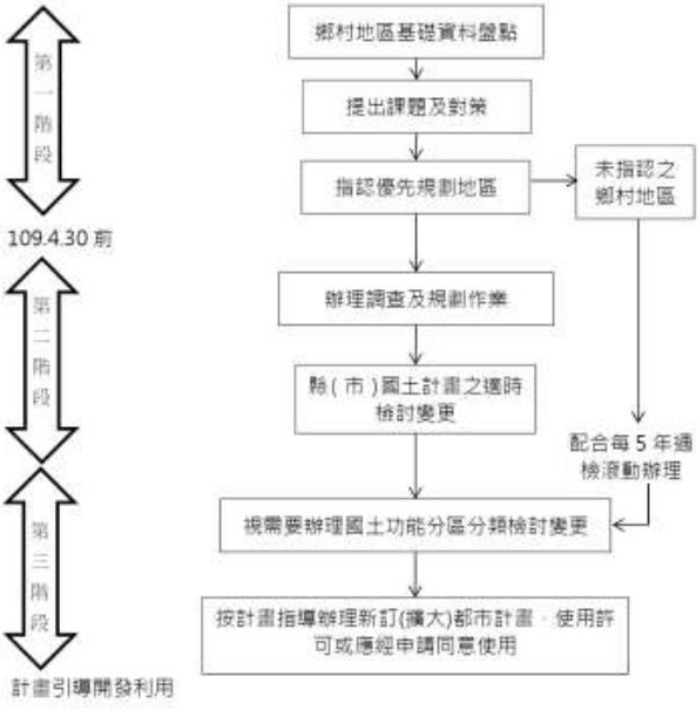


圖 11-1「鄉村地區整體規劃」各階段規劃作業流程

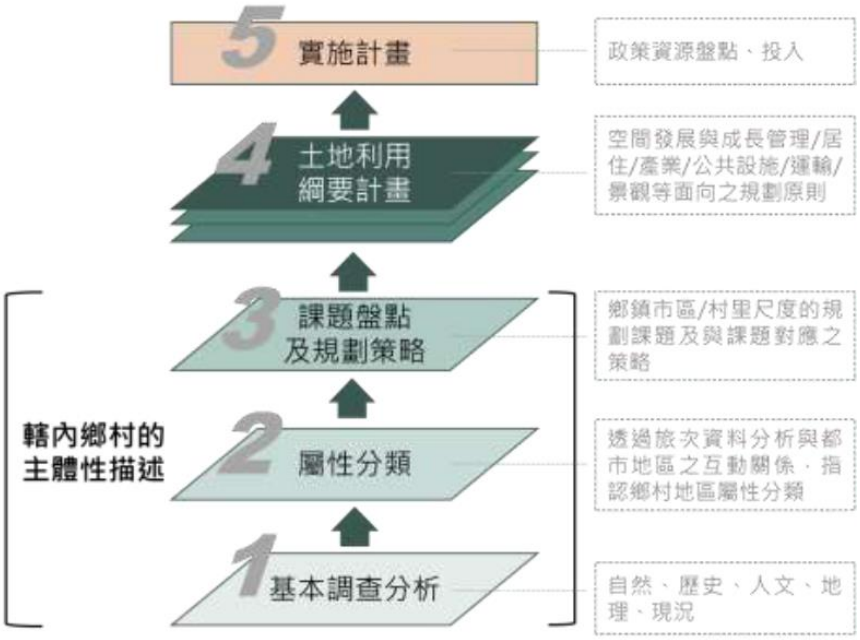


圖 11-2 鄉村地區整體規劃流程示意圖

貳、鄉村地區整體規劃法律定位

一、全國國土計畫之指導事項

於全國國土計畫第五章第一節載明「國土空間發展策略—五、推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌」相關指導原則如下：

(一)鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，充實生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境、培育鄉村人力資源及建立生態網路，以協助鄉村地區永續發展。

(二)為改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無序發展等課題，鄉村地區整體規劃應考量人口結構及發展趨勢，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略，並訂定土地使用規劃規範。

二、鄉村地區整體規劃應載明事項

鄉村地區整體規劃為直轄市、縣(市)國土計畫應表明事項，因此其定位應可視為「直轄市、縣(市)國土計畫」之一部分，其規劃內容應不得與「直轄市、縣(市)國土計畫」產生衝突。

「直轄市、縣(市)國土計畫」係通盤考量整體縣市之需求，對於個別鄉村地區之特性，並未深入分析探討，且對於各個部門之空間計畫未有具體區位之指認。因此，鄉村地區整體規劃係可補足國土計畫之不足，透過更細緻之需求調查分析與規劃作業，進而引導鄉村地區發展。

整體而言，鄉村地區整體規劃係整合各部門之需求以及資源，並落實到鄉村地區之空間布局架構，在符合國土計畫之基本管制原則下，以型塑出鄉村地區之風貌(詳見圖 11-3)。

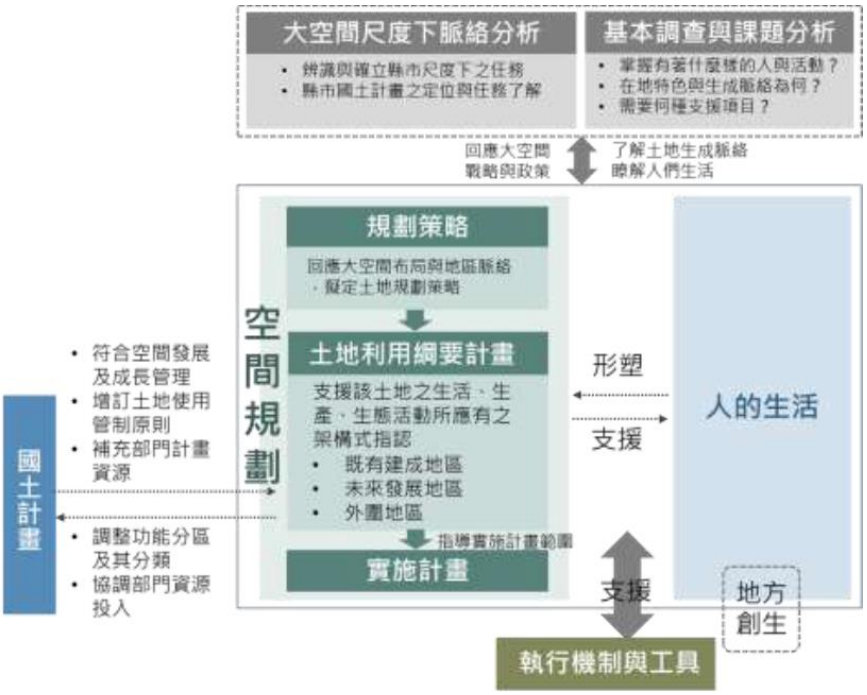


圖 11-3 鄉村地區整體規劃邏輯架構示意圖

鄉村地區整體規劃為直轄市、縣(市)國土計畫之一部份，其法定計畫書應表明內容應符合國土計畫法第 10 條規定，此外針對鄉村地區整體規劃應載明事項，包含「土地利用綱要計畫」等 8 項主要架構內容，係以基本調查與課題盤點為起點，透過土地利用綱要計畫研擬，整合空間發展及成長管理計畫、部門空間發展計畫等，以實質引導後續國土功能分區及其分類之調整，並配合在地需求擬定因地制宜土地使用管制原則，後續再透過各政策資源整合投入，實際改善鄉村地區生活環境(詳見表 11-1)。

表 11-1 國土計畫與鄉村地區整體規劃應載明事項與架構表

國土計畫法第 10 條 直轄市、縣(市)國土計畫應載明事項	變更直轄市、縣(市)國土計畫—鄉村地區整體規劃法定計畫書架構
一、計畫範圍及計畫年期。 二、全國國土計畫之指示事項。 三、直轄市、縣(市)之發展目標。 四、基本調查及發展預測。 五、直轄市、縣(市)空間發展及成長管理計畫。 六、國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。 七、部門空間發展計畫。 八、氣候變遷調適計畫。 九、國土復育促進地區之建議事項。 十、應辦事項及實施機關。 十一、其他相關事項。	一、計畫範圍及計畫年期。 二、全國及○○市(縣)國土計畫之指示事項。 三、(鄉、鎮、市、區)之發展目標。 四、基本調查、課題盤點及規劃策略。 五、土地利用綱要計畫 (一)鄉(鎮、市、區)空間發展構想及成長管理 (二)聚落範圍空間規劃： 1.居住、2.產業、3.運輸、4.公共設施、5.景觀、6.其他 六、國土功能分區及其分類之調整、土地使用管制原則。 七、應辦事項及實施機關。 八、其他相關事項。

三、法定執行工具與辦理機制

因鄉村地區整體規劃係屬直轄市、縣(市)國土計畫之一部分，依據國土計畫法規定之執行工具係包含「調整國土功能分區」，因此各鄉(鎮、市、區)面臨課題時，即可採取調整功能分區之手段以達到其目的，其中包含透過申請使用許可後再調整成農業發展地區第四類之方式，以下針對整體辦理流程及方式進行說明。

(一)辦理流程

鄉村地區整體規劃係以分階段式辦理，其透過資料盤點指認出優先規劃地區後，辦理第二階段之調查與整體規劃作業，並依國土計畫法第 15 條第三項第五款規定，辦理直轄市、縣市國土計畫之檢討變更。於第二階段完成後，依全國國土計畫之劃設條件(農業發展地區第 4 類及城鄉發展地區第 2-3 類)與土地使用指導原則，得適時辦理國土功能分區檢討變更(流程圖參閱圖 11-1)。

故針對現有鄉村建成地區，其功能分區與當地發展現況或需求不符時，經鄉村地區整體規劃之評估，並於土地利用綱要計畫提出

對於當地土地使用指導建議者，可透過使用許可調整國土功能分區，以提供鄉村地區等值服務與滿足發展需求，並在以核實需求目的下，適度引導鄉村建成地區土地合法使用。

(二)國土功能分區分類調整辦理機制

以既有建成地區範圍內法定可建築土地或已經存在大量建築及設施之地區為例，因國土功能分區分類劃設方式，係依據土地資源條件、環境敏感特性進行劃設，故既有建成地區不見得均屬城鄉發展地區，亦可能為農業發展地區或國土保育地區。如經鄉村地區整體規劃進行評估後，將引導該等土地合法使用，採取方式如下(參閱表 11-2)：

1.方式一：擴大農業發展地區第 4 類

(1)經「鄉村地區整體規劃」法定計畫書指定為「生活居住功能之土地」，並研訂相關土地使用管制原則。

(2)於變更「直轄市、縣(市)國土計畫」計畫公告實施後，經申請使用許可等方式後再調整為農業發展地區第 4 類。

2.方式二：劃設城鄉發展地區第 2-3 類

(1)於「鄉村地區整體規劃」法定計畫書研擬劃設城鄉發展地區第 2-3 類相關說明。

(2)配合鄉村地區整體規劃，於變更「直轄市、縣(市)國土計畫」計畫公告實施後，依法定程序辦理國土功能分區調整作業，並在申請使用許可且獲核准後，據以進行土地使用。

表 11-2 國土功能分區分類調整機制

<table>
<tr><td>項目</td><td colspan="5">既有建成地區</td></tr>
<tr><td>定義</td><td colspan="5">法定可建築土地或已經存在大量建築及設施之地區</td></tr>
<tr><td rowspan="2">空間發展屬性</td><td colspan="3">法定可建築土地(既有鄉村區)</td><td colspan="2">非屬鄉村區之合法可建築用地、已經存在大量建築及設施之地區</td></tr>
<tr><td>工商發展</td><td>農村發展</td><td>其他</td><td colspan="2">住宅或工業</td></tr>
<tr><td>現行分區</td><td>城 2-1</td><td>農 4</td><td>城 3</td><td colspan="2">農業發展地區、國土保育地區</td></tr>
<tr><td>於計畫書應載明事項</td><td></td><td></td><td></td><td>指定「生活居住功能之土地」範圍，並研訂相關土地使用管制原則</td><td>研擬城 2-3 相關說明</td></tr>
<tr><td>國土功能分區分類調整方式</td><td>城 2-1</td><td>農 4</td><td>城 3</td><td>經申請使用許可後再調整為農 4</td><td>城 2-3</td></tr>
</table>

資料來源：「鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式」

參、鄉村地區整體規劃內容檢視

為比較「鄉村地區整體規劃」和使用許可審議規則(草案)之許可條件規範，本議題檢視 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案之內容做為探討基礎。

一、臺南市歸仁區示範案例規劃前期調查分析

鄉村地區整體規劃於盤點當地議題及提出相關空間配置或策略前，係會進行現況調查，並對於調查之成果進行分析，其中調查分析內容包含生態環境、交通需求與道路系統、產業、土地使用、服務設施、災害潛勢區、環境敏感地區、聚落位置等，以下係分別列舉示範案例之分析內容，作為後續比對能否簡化審議之依據。

(一)生活面向(人口、土地使用、歷史文化、聚落位置)

針對人口現況分析，係包含人口數、人口密度、人口結構、人口成長率等四項，此外為瞭解人口聚集之背景與分布現況，亦調查其聚落位置與土地使用之現況，並與土地使用分區進行比對，以作為規劃之基礎。

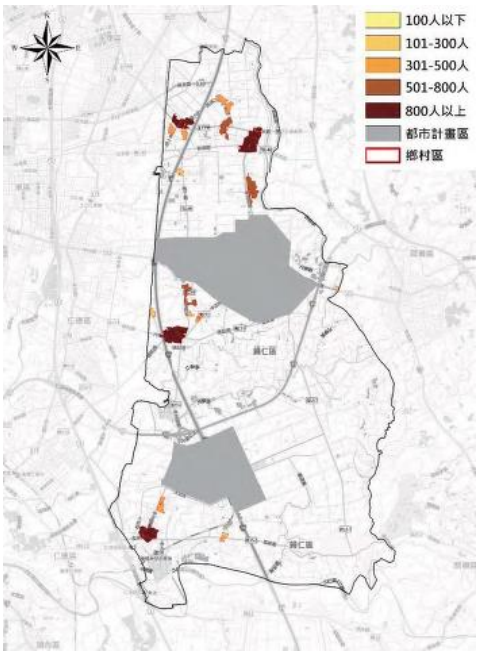


圖 11-4 鄉村區人口數示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

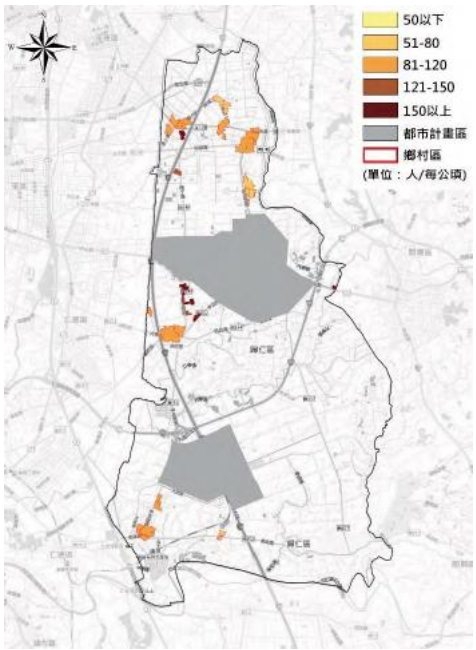


圖 11-5 鄉村區人口密度示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

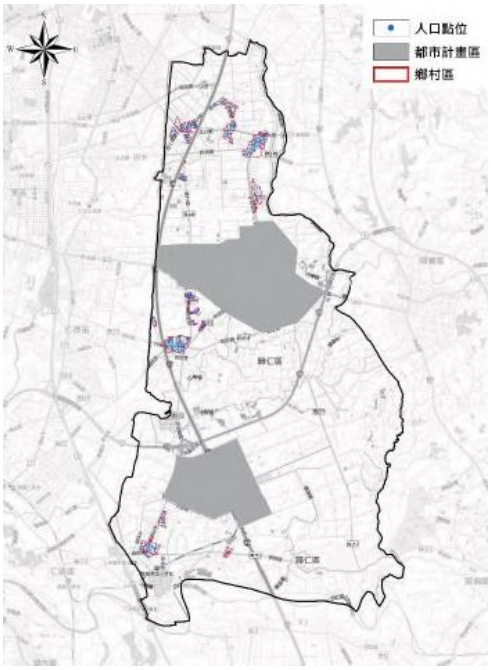


圖 11-6 鄉村區人口點位分布示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

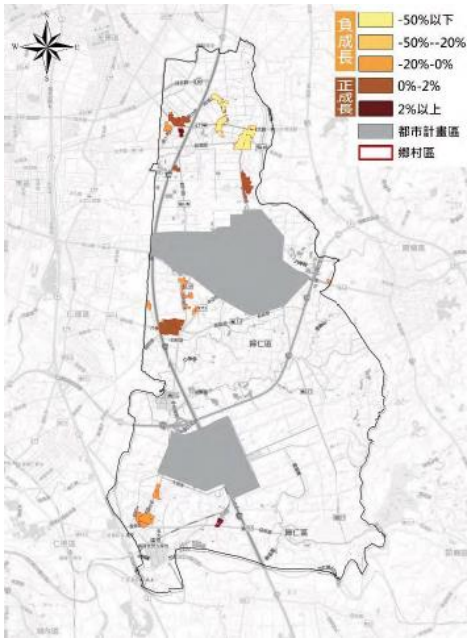


圖 11-7 鄉村區人口成長率示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

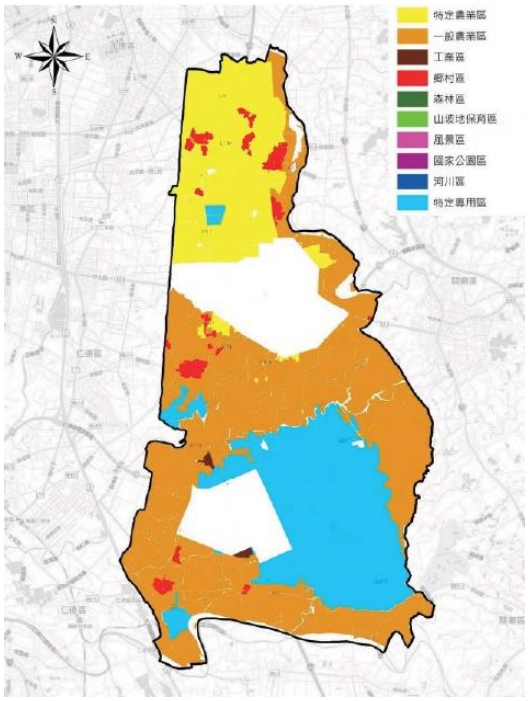


圖 11-8 非都市土地使用分區圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

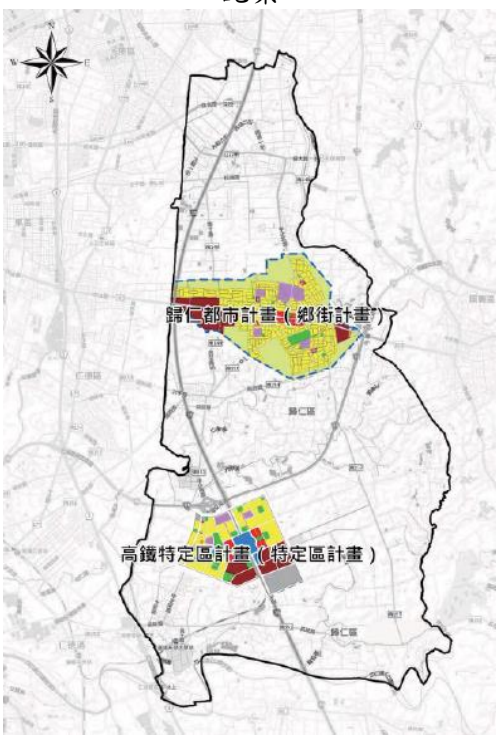


圖 11-9 都市計畫圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

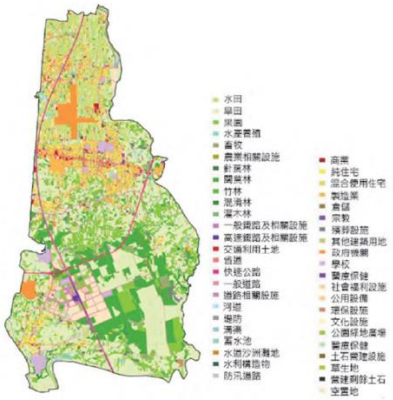


圖 11-10 土地使用現況圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

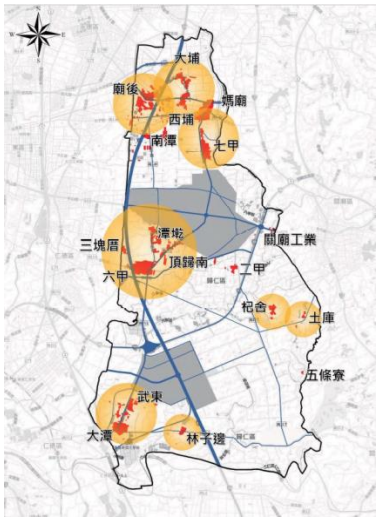


圖 11-11 聚落分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

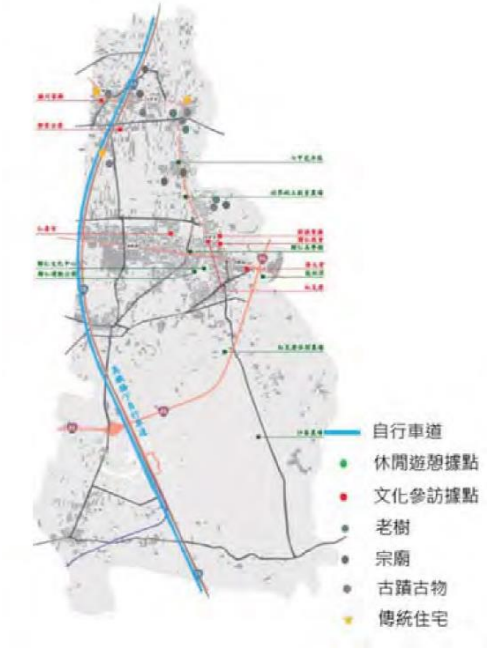


圖 11-12 文化資源分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

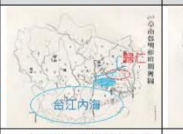
荷蘭時期	明鄭時期	清領時期
		
1. 傳教士進駐教化 2. 中國農夫沿古鯽魚潭上溯	1. 設立港口並經營商業貿易 2. 大量興建水利設施 3. 歸仁中北側許縣溪沿岸形成許多開發聚落 4. 歸仁南側二仁溪聚落於此時因屯墾開始形成	1. 商港貿易因臺江淤積而停止 2. 鯽魚潭縮小並改道

圖 11-13 歷史脈絡說明圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(二)生產面向(產業分布)

產業分布係為地區發展之重要動力，為滿足生產面向發展之需求，須先瞭解其分布，並做出相應之空間規劃，包含路幅、停車空間、是否虛設有污染隔離帶等。

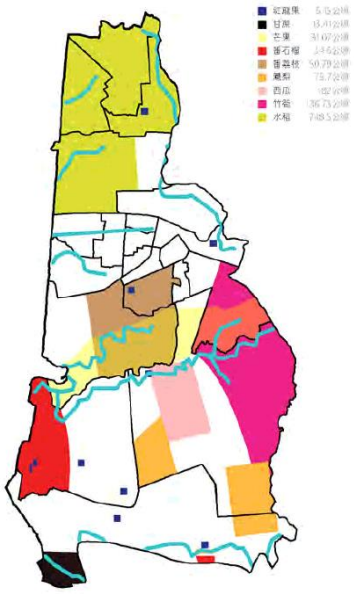


圖 11-14 農產作物分布與產量示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

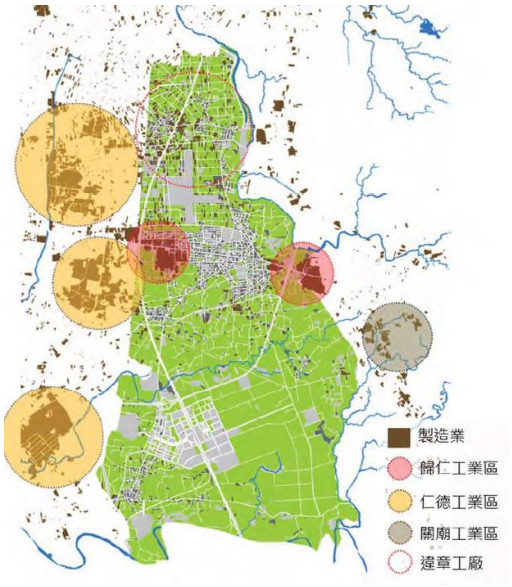


圖 11-15 二級產業分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

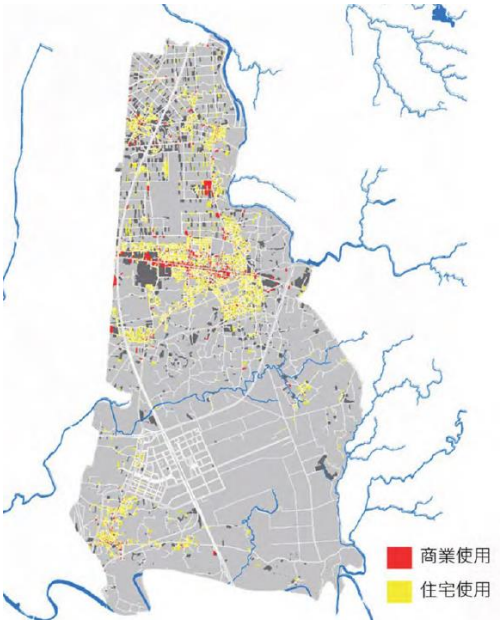


圖 11-16 三級產業分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(三)生態面向(藍綠帶、災害潛勢區、環境敏感地區)

鄉村地區整體規劃係會對於區內外之生態環境進行通盤調查與分析，其中透過調查，係可指認出區內藍綠帶、災害潛勢與環境敏感地區，以作為規劃參考之用。

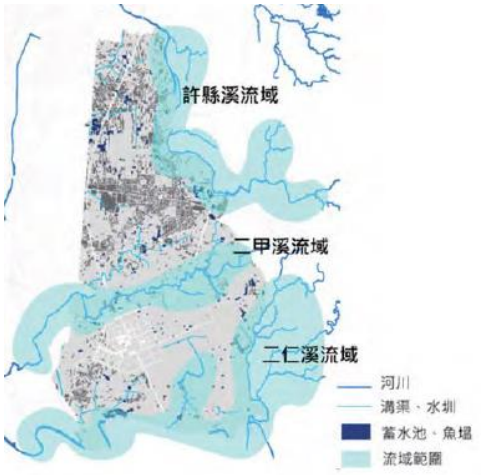


圖 11-17 藍帶分布圖

資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案



圖 11-18 綠帶分布圖

資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

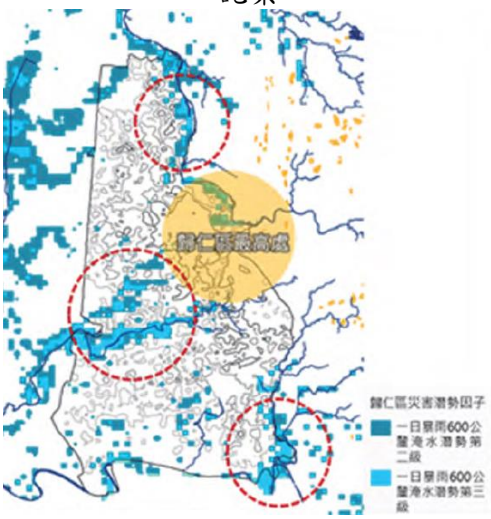


圖 11-19 災害潛勢圖

資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案



圖 11-20 各類環境敏感區域圖

資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(四)公共設施

公共設施分析係包含政府機關、醫療設施、養護設施、學校、文化、休閒綠地等，另對於鄰避設施和宗教設施之分布亦有調查。

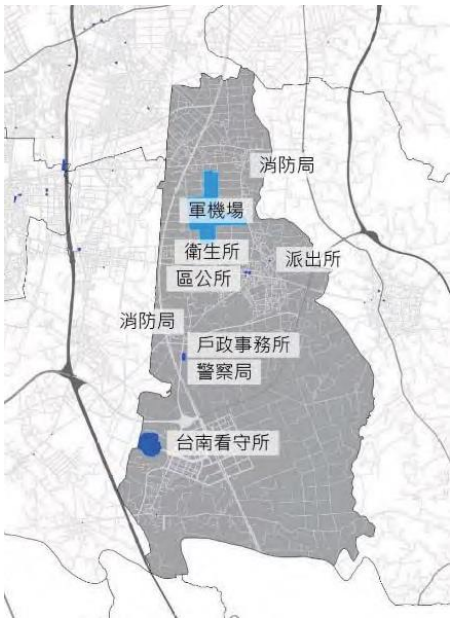


圖 11-21 政府機關分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

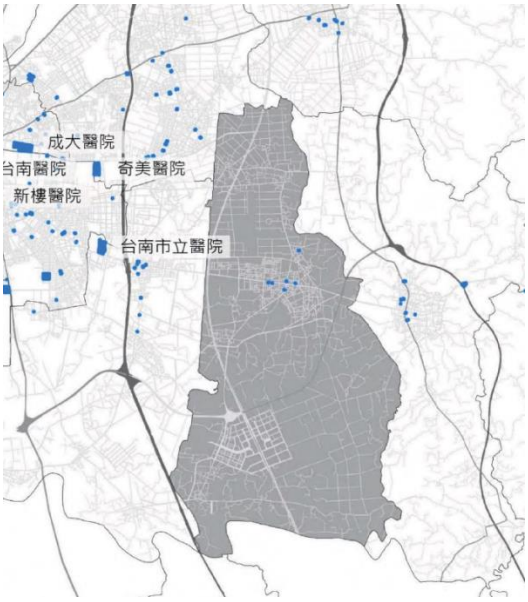


圖 11-22 周邊醫療設施分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

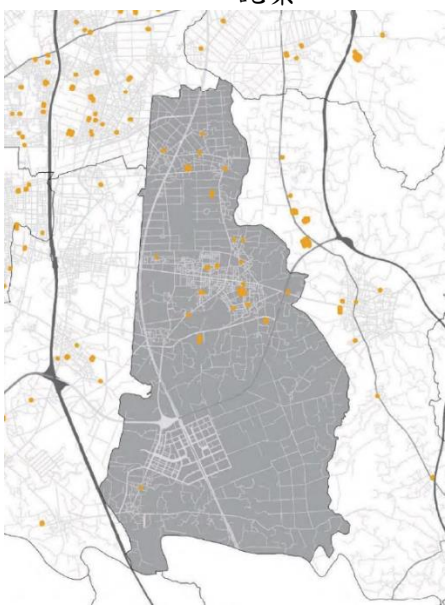


圖 11-23 養護設施分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

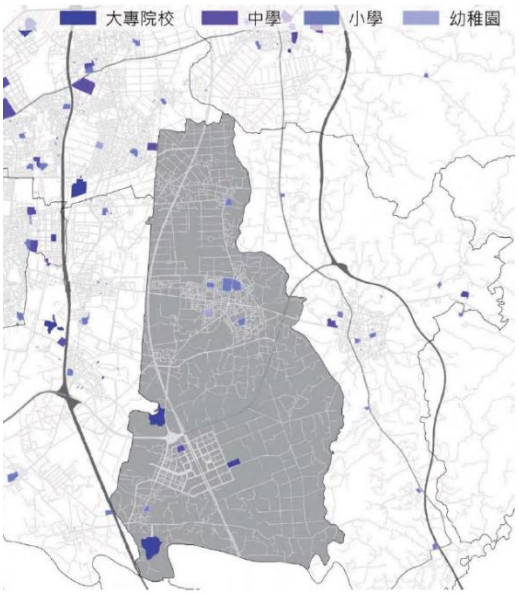


圖 11-24 各級學校分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案



圖 11-25 文化設施分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

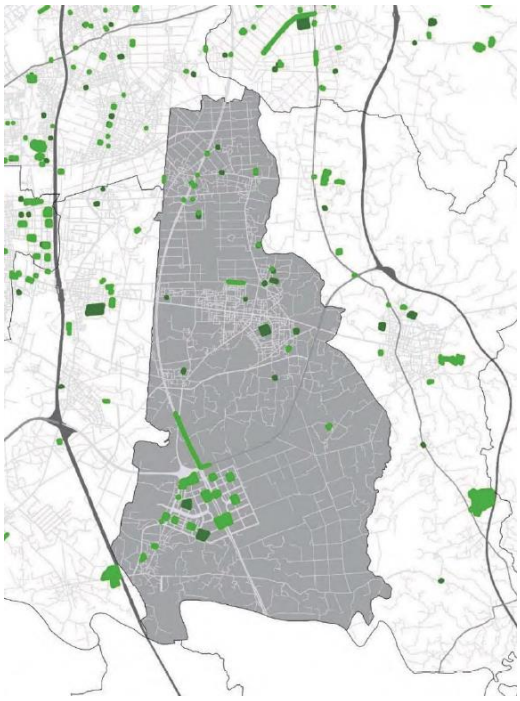


圖 11-26 休閒綠地分布圖.
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案



圖 11-27 鄰避設施分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

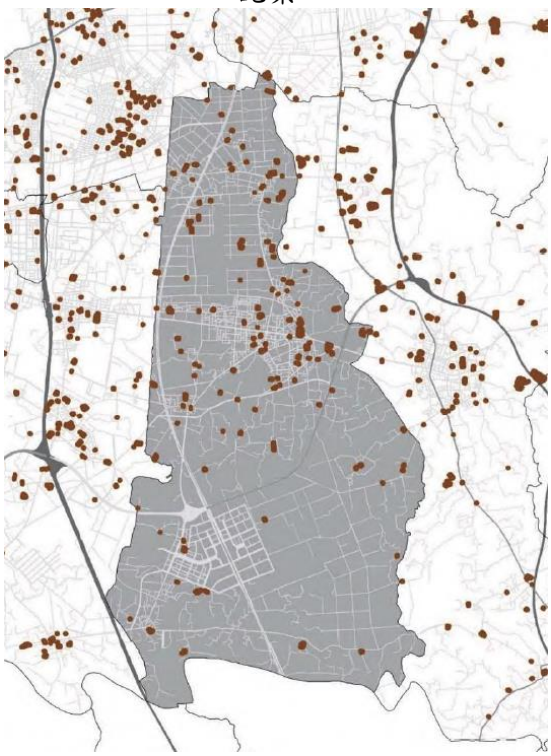


圖 11-28 宗教設施分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(五)交通面向

於交通面向中，其除了對外之旅次分析外，亦包含區內道路系統的盤點，並指認出狹窄道路之分布，以作為交通流量與消防安全檢討之重點目標位置。

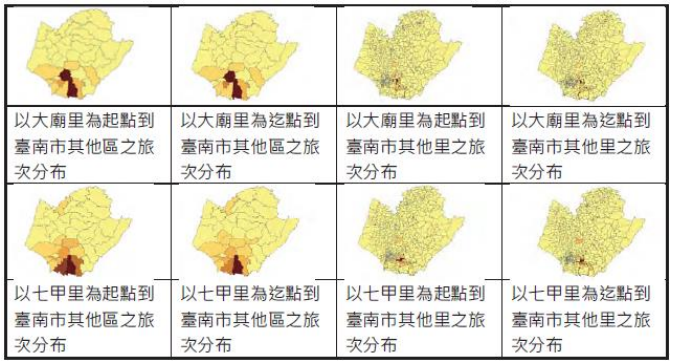


圖 11-29 旅次起訖圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

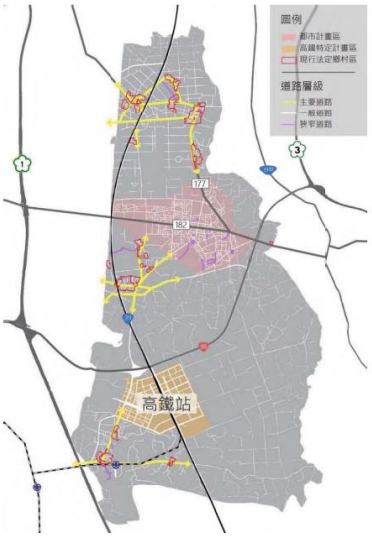


圖 11-30 全區道路系統與狹窄道路分布圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

二、臺南市歸仁區示範案例土地利用綱要計畫

從歸仁區示範案例中，其土地利用綱要計畫對於土地使用有較仔細之盤點與規劃(詳見圖 11-31 及圖 11-32)，並提出對於居住、產業、運輸、防救災、公共設施及景觀之構想與策略。

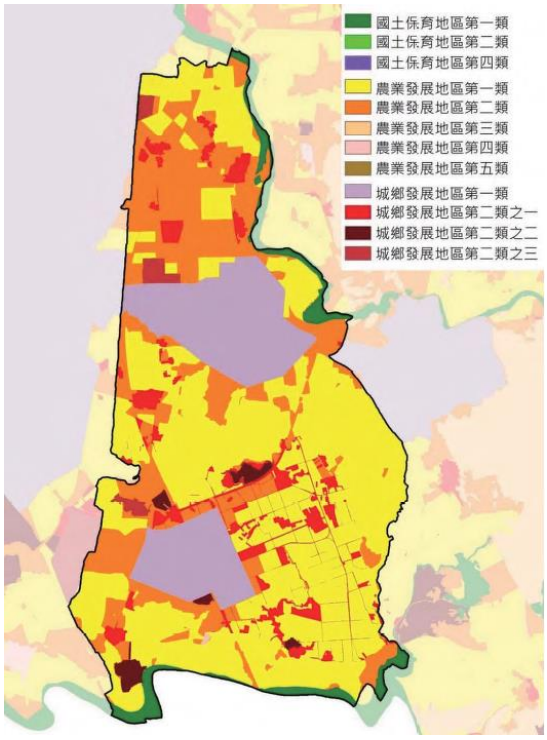


圖 11-31 國土功能分區分類示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

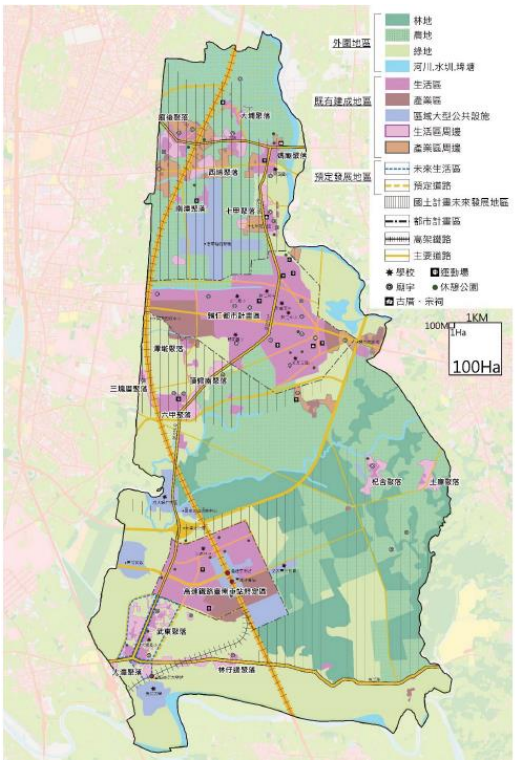


圖 11-32 土地利用綱要計畫示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

其中，歸仁區之整體土地利用綱要計畫所提出涉及土地使用分區與管制項目，羅列如下：

(一)居住

1.釋出都市發展儲備用地以進行都市縫合，滿足高鐵車站特定區之居住需求。

2.針對現有聚落以尊重現況、集中引導為原則，以提供必要居住功能為優先。

3.長榮大學周邊聚落因活動人口眾多，因此須適度提供鄰里商業機能，以指定合宜區位之方式，放寬合宜區為之土地使用管制及許可條件。

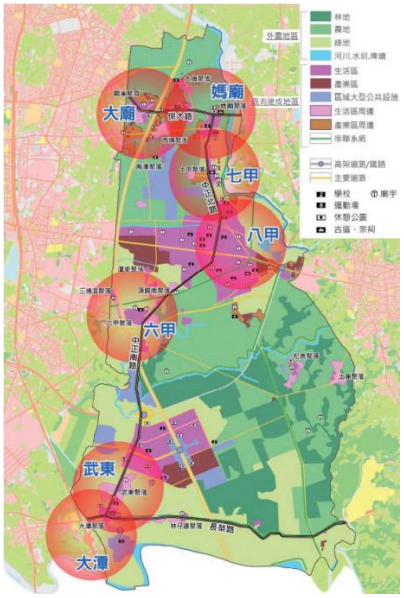


圖 11-33 居住構想與策略示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(二)產業

1.建立一級作物分布圖，以避免未來發展之零星使用侵入一級作物分布區域。

2.避免增加工業區土地供給，透過盤點區內閒置工業用地，以釋出相關工業區位。

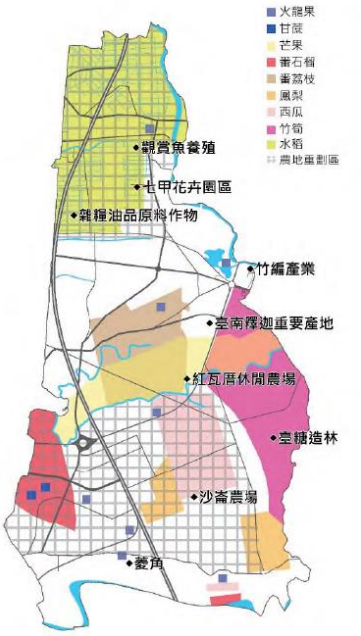


圖 11-34 一級產業構想與策略示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

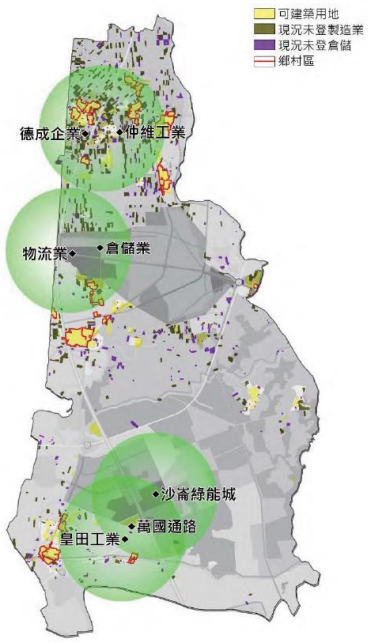


圖 11-35 二三級產業構想與策略示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(三)運輸

1.規劃大眾運輸路線及站點位置，並規劃自行車道系統以適度串聯區內重要公共設施據點或運輸系統場站整體規劃。

2.指定留設通行道路，路幅未達 6 公尺之道路，日後於新建或改建時，需向後退縮。

3.六甲地區新增兩條外環替代道路。

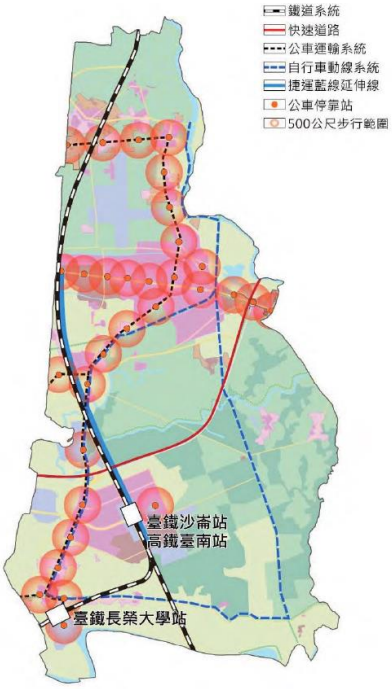


圖 11-36 運輸構想與策略示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

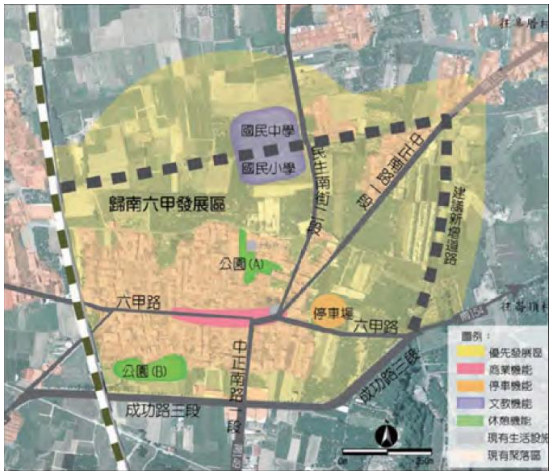


圖 11-37 外環替代道路位置示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(四)防救災

1.救災動線未達 3.5 公尺，救災空間未達 4.2 公尺者，應檢討道路拓寬或留設街角小型口廣場供緊急疏散。

2.救災時間超過 10 分鐘及周邊地區水源不足者，應輔以設置消防連結送水管。

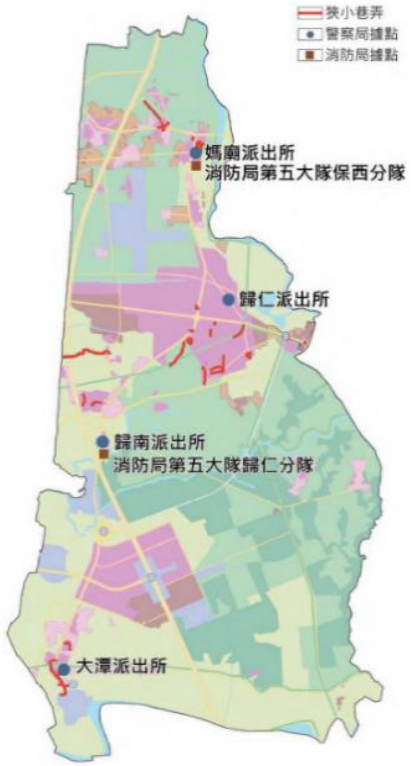


圖 11-38 狹小巷弄及警消分布示意圖

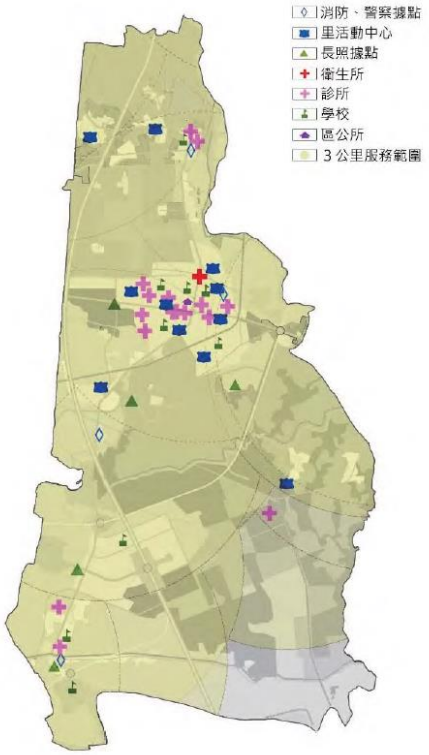


圖 11-39 公共設施構想與策略示意圖

資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(五)公共設施

1.除區域型醫院較為不足外，學校、消防、警察、行政辦公、活動中心、公車站分布相對健全，因此無須額外配置相關設施。

2.污水處理系統建置計畫。

3.殯葬墳墓用地之轉用，須配合土地使用管制放寬。

4.宗教用地改建與複合使用，須配合土地使用管制放寬。

(六)景觀

1.建立整體景觀綱要略圖，劃設綠色資源保留空間、水岸空間等區位。

2.高鐵車站、大學、既有歷史建築或傳統建築聚落於建築申請階段建議導入都市設計審議機制。



圖 11-40 景觀構想與策略示意圖

資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

三、臺南市歸仁區大潭聚落與武東聚落空間規劃內容

依據現有聚落發展性質，劃出大潭武東聚落空間範圍，並依據國土功能分區分類使用地編定圖繪製作業辦法(草案)修正原依區域計畫劃設之鄉村區界線(詳見圖 11-41)

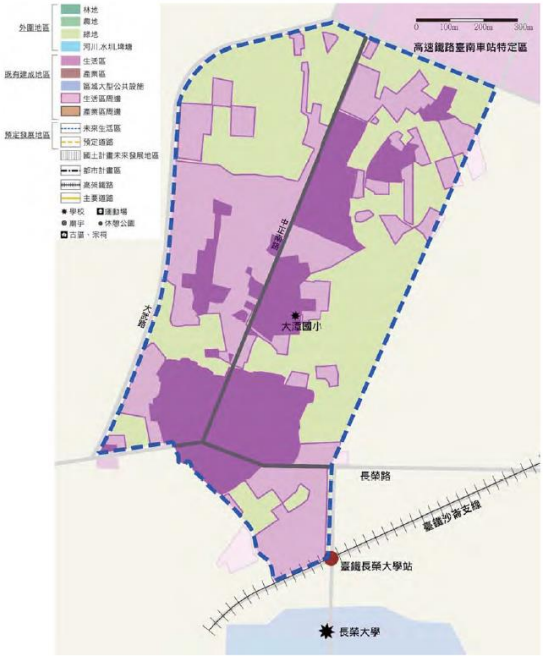


圖 11-41 大潭武東聚落土地利用綱要計畫示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(一)居住

1.居住空間除須滿足當地人口外，亦須併同長榮大學活動人口需求進行考量。

2.大潭聚落與武東聚落日間人口大於夜間人口，然其活動系統受高鐵臺南車站特定區以及二仁溪阻隔，故針對日常鄰里商業設施應予以補足，若受限於可建築用地不足，則須調整容許使用項目與強度。

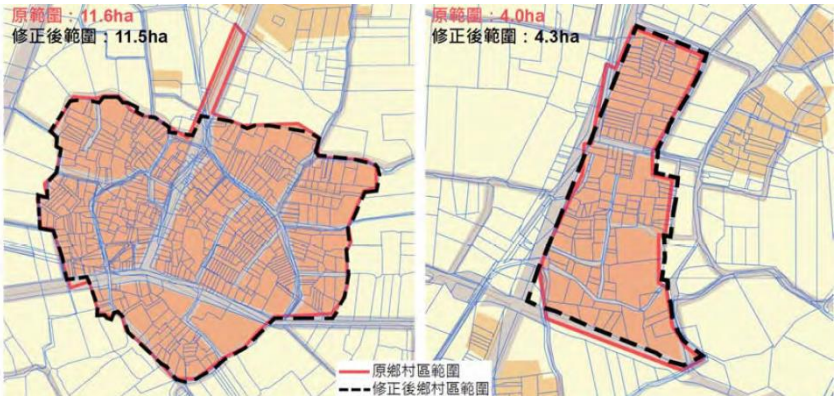


圖 11-42 校正大潭武東聚落鄉村區界線示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

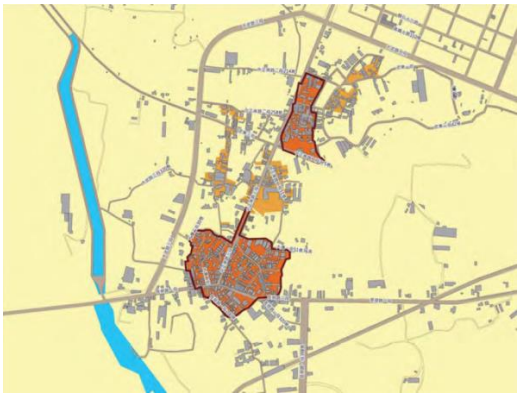


圖 11-43 聚落範圍示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(二)產業

1.配合臺南市農地資源調查結果，屬農業發展地區第一類且大面積農業連續使用範圍者，應維持農業使用，其大面積預擬為 25 公頃以上。

2.考量長榮大學師生人口，應於聚落補充租賃服務業、餐飲零售業、鄰里商業服務等，其補充原則須滿足避免利用第一種農業發展用地、臨路條件須臨接 8 公尺以上現況道路、以現有聚落 500 公尺範圍內。另需搭配臨路建築退縮、衍伸停車空間提供等限制條件。

(三)運輸

1.規劃大眾運輸路線及站點位置，並規劃自行車道系統以適度串聯區內重要公共設施據點或運輸系統場站整體規劃。

2.指定留設通行道路，路幅未達 6 公尺之道路，日後於新建或改建時，需向後退縮。

3.避免穿越性車流進入社區，改善區位包括武當路延伸至長榮路。

4.自駕車試行場域及行控中心擴大範圍。

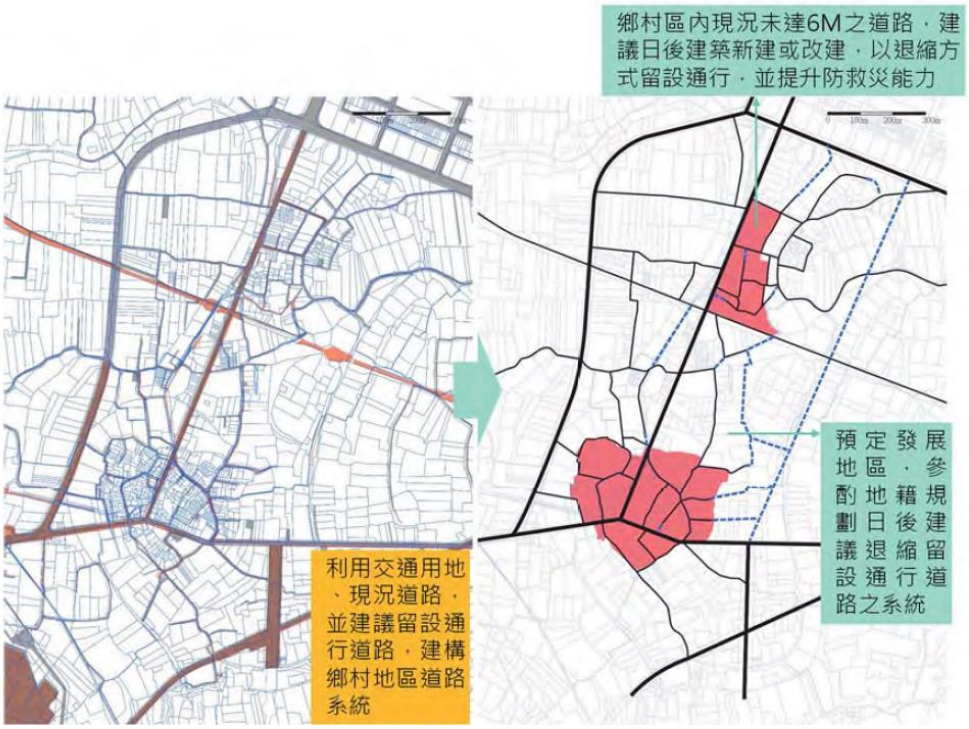


圖 11-44 大潭武東聚落道路系統示意圖
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案



圖 11-45 武當路銜接長榮路方案
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

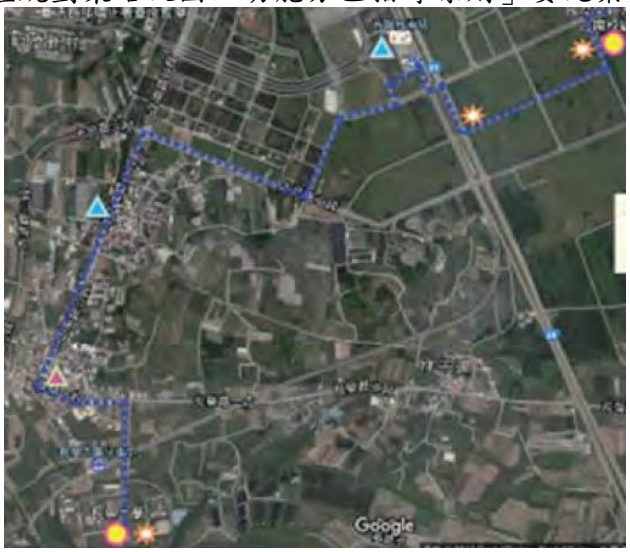


圖 11-46 第二階段自駕車開放場域路線
資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(四)公共設施

1.聚落有 1.17 公頃之停車空間需求，評估以私有土地申請設置之可行性。

2.小型公園與兒童遊樂場空間建議於聚落內部補足，評估以私有土地或適用臺南市空地空屋管理自治條例辦法興設提供。

3.聚落雖缺乏國中用地，惟高鐵車站特定區已留設學校用地，因此聚落內無需增設。

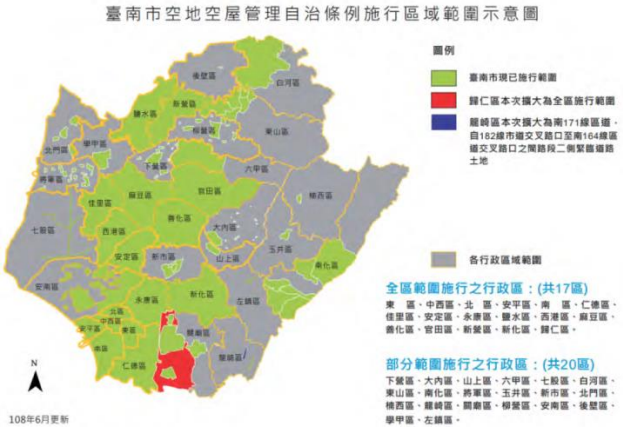


圖 11-47 臺南市空地空屋管理自治條例施行區域範圍示意圖

資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

(五)景觀

1.建議檢視容許使用項目內容，避免允許鐵皮建築。

2.林業用地生產區域建議以輕鋼構木造建築形式。

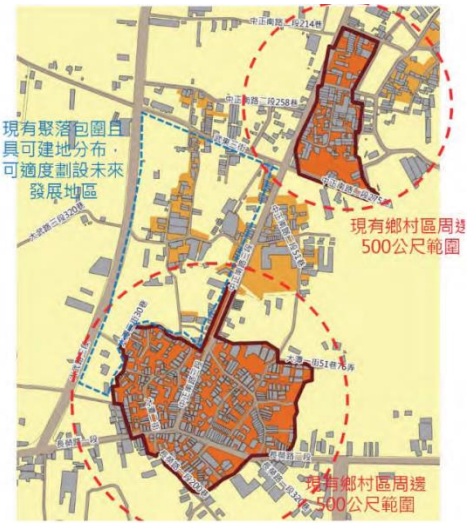


圖 11-48 大潭武東聚落構想與策略示意圖

資料來源: 106 年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案

肆、農村社區土地重劃案例

農業發展地區之住宅使用許可申請相關條文，參考自非都市土地開發審議作業規範第十編與第十三編，其中第十三編即針對農村再生計畫實施地區之農村社區土地重劃進行規範，因此於探討使用許可審議規則簡化措施時，應先行檢視農村社區土地重劃計畫書應載內容與相關案例，以探討簡化措施。

一、宜蘭農村社區土地重劃之重劃計畫書應載內容

應載內容包含重劃範圍、預期效益、重劃區內環境現況、建地使用與公共設施使用用地面積(區域位置)以及預估工程負擔費用等14項內容：

壹、重劃區名稱及其範圍

貳、法律依據

參、辦理重劃原因及預期效益

肆、重劃區內公、私有土地筆數、面積、土地所有權人總數與非都市土地使用分區及各種使用地類別明細表

伍、同意辦理重劃之土地所有權人總數及其土地總面積

陸、重劃區內原公有道路、溝渠、河川及未登記土地筆數、面積

柒、重劃區內古蹟保存、生態保育及國土保安用地等筆數、面積

捌、重劃區擬調整鄉村區、農村聚落與原住民聚落界線，變更為建地使用之面積及其理由

玖、預估行政業務費、規劃設計費及工程費之金額

拾、預估重劃公共設施用地負擔：包括土地所有權人共同負擔之公共設施用地項目、面積及平均負擔比率

拾壹、預估重劃費用負擔：包括土地所有權人共同負擔工程費、拆遷補償費總額、貸款利息總額及平均負擔比率

拾貳、預估重劃土地所有權人平均負擔比率

拾參、重劃區內原有建築用地重劃負擔減輕之原則

拾肆、財務計畫

二、宜蘭縣員山鄉阿蘭城農村社區土地重劃案例內容節錄

宜蘭縣員山鄉同樂村阿蘭城社區，為農村再生計畫核定範圍內，其為增設公共設施、整合地方觀光資源以及提高社區安全性而進行農村社區土地重劃。

於其計畫內容當中，即說明其重劃位置、原因、規劃目標、預期效益、實質發展計畫、相關管制要點以及配合情形即財務負擔計畫，以下係列舉阿蘭城農村社區土地重劃之相關資訊與計畫書內容。

(一)重劃原因及預期效益

1.重劃原因

(1)農村社區土地產權共有、土地畸零、未能面臨道路等課題，導致阿蘭城社區土地無法有效利用。

(2)阿蘭城社區公共設施不足、地籍權屬複雜、部分地籍經界不明，且農地無完整路網。

2.預期目標效益及規劃配置(詳見圖 11-49)

(1)合理規劃土地資源，改善社區生活環境

(2)整合周邊觀光資源、社區天然湧泉，發展地方特色

(3)規劃完善之防災動線及道路系統，以提高社區安全性

(4)解決共有土地不易利用問題

(5)提供公共設施用地，作為周邊產業發展使用如多功能社區活動中心，可供農業產業教育、活化場所，及多元化產銷功能。

(6)保留具文化價值之阿蘭公廟，考量其永續性劃為宗教建築用地。

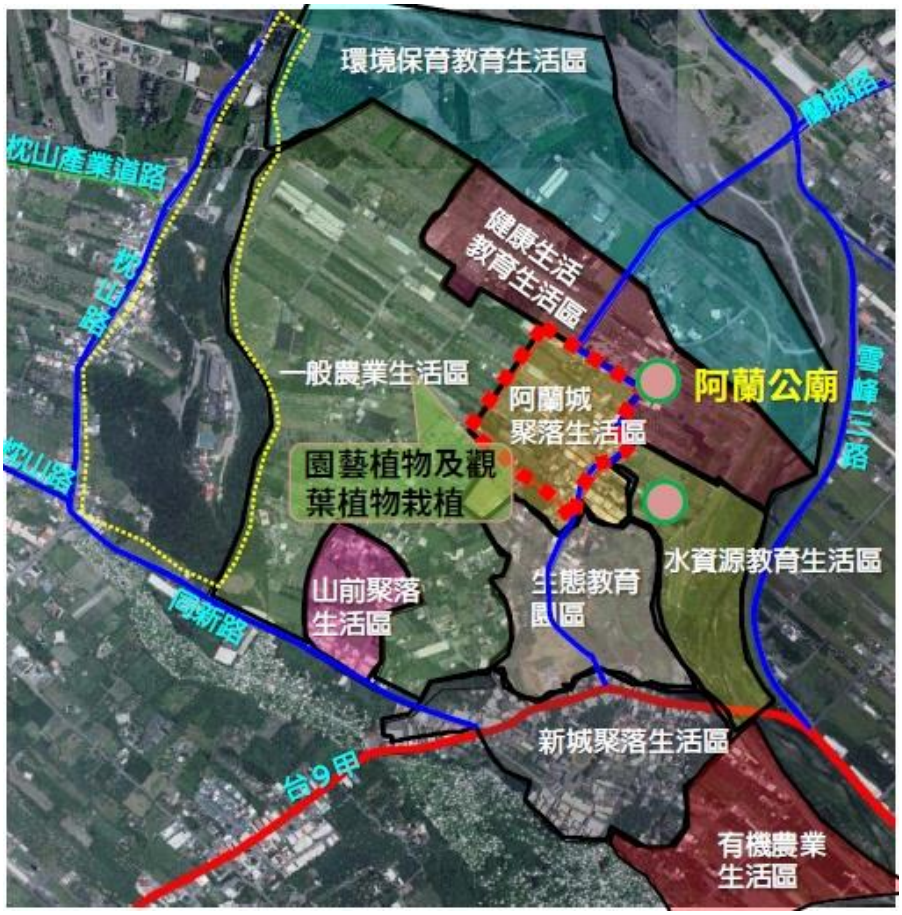


圖 11-49 規劃目標與周邊配置示意圖
資料來源:宜蘭縣政府地政局

(二)土地權屬及所有權人數(含同意比例)

重劃區土地筆數達 211 筆，其中 195 筆之所有權人為私人所有，總面積約為 7.21 公頃，於 211 個所有權人中，同意人數為 134 人(68.72%)，不同意者為 10 人(5.13%)。

(三)實質計畫內容

設置三座滯洪池，並分別結合兩處宮廟與一處公園，形成社區之重要活動空間，除可提供當地居民休閒活動、塑造地區景觀、防災滯洪外，滯洪池與公園之結合亦可做生態環境教育宣導使用(詳見圖 11-50 與圖 11-51)。

此外，為取得公共眾通行之空間，計畫內容針對重劃後之巷道訂有退縮建築線之規劃，並用以設計人行空間以串聯區內之各項公共設施(詳見圖 11-52 與圖 11-53)。

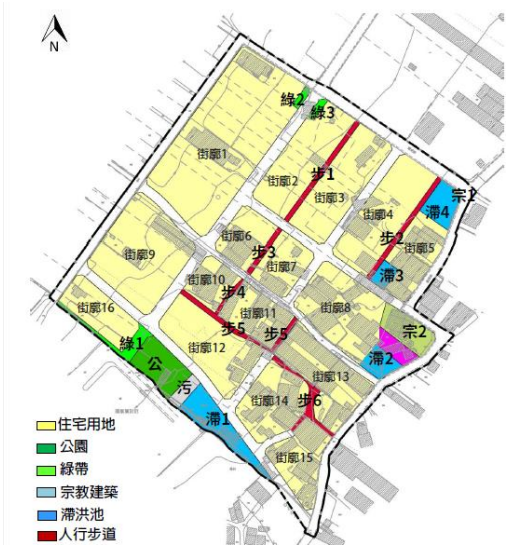


圖 11-50 實質發展計畫圖
資料來源:宜蘭縣政府地政局



圖 11-51 滯洪池規劃配置示意圖
資料來源:宜蘭縣政府地政局

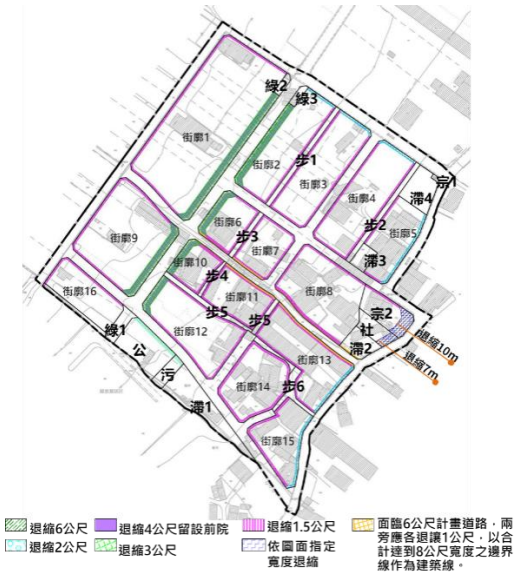


圖 11-52 退縮建築線示意圖
資料來源:宜蘭縣政府地政局



圖 11-53 人行空間規劃示意圖
資料來源:宜蘭縣政府地政局

(四)重劃區土地使用與建築管制

1. 重劃區土地使用計畫核定前，為甲、乙種建築用地者，重劃後編定為乙種建築用地者，依宜蘭縣政府公告「非都市土地建蔽率、容積率」調整表辦理，其建蔽率為 60%、容積率為 180%，且其建築高度上限為四層樓、14 公尺。
2. 重劃區土地使用計畫核定前非屬建築用地，重劃後變更編定為乙種建築用地者，其建蔽率不得 超過 50%，容積率不得超過 120%，且其建築高度上限為三層樓、10.5 公尺。

3.申請建築基地內包含上述二款土地時，其建蔽率及容積率依「建築技術規則」設計施工編第 165 條規定辦理。

(五)財務計畫內容

經計算土地所有權人共同負擔工程費、拆遷補償費總額及貸款利息總額為 105,624,057 元，另有行政業務費、規劃設計費約 8,210,000 元，整體而言，重劃區土地所有權人平均負擔比率為 29.93%。

公共設施用地依「農村社區土地重劃條例」第 11 條第 2 項規定辦理。拆遷補償費及其貸款利息，依同條例第 11 條第 3 項，以重劃區內建築土地按評定重劃後地價折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。

為配合重劃建設工程施工，拆遷補償費與貸款利息等費用，由宜蘭縣政府先行由其他重劃區抵費地標售剩餘款專戶借款運用，或向民間機構貸款或借款籌措，俟重劃完成後再以標售抵費地所得價款歸還抵付之。

阿蘭城農村社區開發之財務計畫應以自償性為基本原則，如有盈餘依「農村社區土地重劃條例」第 11、29 條規定，土地之標售所得價款，除抵付重劃負擔費用外，餘款留供農村社區之建設費用。

伍、使用許可審議規則(草案)修正與簡化建議

於申請使用許可時，除應滿足「共同許可條件」、「各功能分區許可條件」外，亦應符合特別考量事項之條件。其中，針對已擬定鄉村地區整體規劃之範圍內，考量該地區已具有較國土計畫更細緻之發展引導，故使用許可審議規則(草案)特擬定「鄉村地區整體規劃」專編，其適用方式詳見本議題『伍、二、使用計畫特別考量事項-「鄉村地區整體規劃」』。

檢視鄉村地區整體規劃之制定流程，其經過直轄市、縣(市)政府或內政部核定；此外，鄉村地區整體規劃於辦理過程已對於該區域的住宅、產業及公共設施計畫具有較詳細之需求分析，並據分析結果擬定土地利用綱要計畫，以對於土地使用強度與使用項目進行管制，進而達到指導鄉村地區發展之目的。因此未來使用許可審議時，使用計畫係應依循土地利用綱要計畫之指導事項，而使用許可審議條件若與土地利用綱要計畫具有競合者，係應配合其指導事項規範進行審查。另申請案件係符合土地利用綱要計畫規範者，在審議時應有予以簡化審議程序之空間。

針對簡化審議內容方面，在本議題第參點之歸仁區之鄉村地區整體規劃示範案例中，即有對於居住、產業、運輸、公共設施及景觀提出相關建議，除土地使用管制外，建議內容亦包括建築構造、材質與顏色等更為細緻之設計項目(詳見本議題第參點內容)。因此對於「因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施」議題，經比對鄉村地區整體規劃示範案例、農村社區土地重劃案例與使用許可審議規則(草案)後，簡化審議內容確有可行性，故提出使用許可審議規則修正建議，以完善現有使用許可審議規則(草案)。

一、共同許可條件及各功能分區許可條件

針對共同許可條件及各功能分區許可條件，經實地調查與分析後所擬定之鄉村地區整體規劃法定計畫書，其空間配置應能呼應當地生態環境與生活所需。因此在土地利用綱要計畫已對於土地有空間指導者，使用許可應無須再次予以實質審查作業。

以使用許可審議規則(草案)第十一條及第六十條為例，鄉村地區整體規劃法定計畫書之內容，係已有許可條件之應說明事項，故得摘引鄉村地區整體規劃法定計畫書之內容作為佐證依據，採形式審查方式進行審議(詳見表 11-3)。

表 11-3 許可條件簡化建議說明表

使用許可審議規則(草案)	建議說明
共同許可條件	
第十一條　申請案件應以整體規劃為原則，使用計畫範圍形狀應完整連接，且不得阻絕相鄰地區原有通行之功能，使用計畫範圍內有部分為非申請使用計畫範圍之地區者，應維持該等地區原有通行之功能。	鄉村地區整體規劃對於道路系統係有盤點並提出指導，因此使用計畫係符合指導者，應即無阻絕相鄰地區原有通行之功能且維持原有通行之功能，故使用許可應無需再進行實質審查。形式審查之內容，須由使用計畫申請者摘錄鄉村地區整體規劃作為佐證。
各功能分區許可條件－農業發展地區	
第六十條　申請案件非屬農業設施者，應避免位於下列區位： 一、位於經中央農業主管機關專案核准與農業經營相關之農業產銷設施所需用地者。 二、位於經中央農業主管機關專案核准輔導興建之農業計畫所需用地。 三、位於區塊完整或已完成重大農業改良設施之土地。 四、位於高生產力等級之土地。	鄉村地區整體規劃係會對於相關用地區位進行盤點，並提出區位規劃構想指導，例如建立一級作物分布圖，圖中分布區位即為應避免非屬農業設施申請之範圍。(歸仁區案例參考，詳見本議題圖 11-20、圖 11-32 及圖 11-34)故申請案件符合鄉村地區整體規劃指導者，應即已避免條文所列區位，因此申請案件應得檢附鄉村地區整體規劃指導做為佐證依據，並無須再進行實質審查。

以前開舉例為基準，經檢視共同許可條件及各功能分區許可條件，並比對現有示範案例之計畫內容後，建議得採形式審查之條文，包含第六條、第十一條、第十二條、第十五條至第十八條、第二十一條、第二十六條、第二十八條、第五十六條、第五十八條以及第六十條至第六十六條。

然而，各縣市執行鄉村地區整體規劃時，其進行之調查、分析與指導事項精細度與完整度可能具有差異。此外，鄉村地區整體規劃鄉村地區整體規劃並非對於全鄉(鎮、市、區)皆進行細部配置，其係針對該區域所面臨之課題，在空間上進行妥適配置，以解決鄉

村問題。因此，縱使使用計畫係為配合鄉村地區整體規劃之內容提供相關使用設施，但在申請使用許可時，仍必須提出鄉村地區整體規劃可能未具有之分析、計畫或指導，以增進國土使用之效率。

二、使用計畫特別考量事項-「鄉村地區整體規劃」

(一)適用申請案件調整建議

原使用許可審議規則(草案)之「鄉村地區整體規劃」特別考量事項係針對「住宅使用」進行條文擬定，然鄉村地區整體規劃係包含生活、生產、生態三面向，故適用申請案件範圍不應僅限定於住宅使用。因此本研究建議「鄉村地區整體規劃」特別考量事項之適用範圍，於修正後，包含以下兩大類案件：

1.為農業發展地區第 2 類指定地區適度擴大作為住宅使用者：使用許可審議規則應適用「共同許可條件」、「農業發展地區許可條件」、特別考量事項之「住宅使用」及「鄉村地區整體規劃」之規定。

2.對於鄉村地區整體規劃計畫範圍內其他面向之申請使用計畫：除應適用「共同許可條件」、「各功能分區許可條件」外，其特別考量事項依其使用計畫性質，選擇相應之適用項目，若有無法對應者，則適用特別考量事項之「鄉村地區整體規劃」。

(二)簡化條文建議

鄉村地區整體規劃法定計畫書係包含基本調查及土地利用綱要計畫兩項目，並於計畫內容載明居住、產業、運輸、公共設施及景觀等五面向規劃內容。另檢視本議題第參點之歸仁區之鄉村地區整體規劃示範案例(詳見本議題第參點內容)，確實滿足法定計畫書之規範，且其內容係可對照原使用許可審議規則(草案)之「鄉村地區整體規劃」特別考量事項條件，故於特別考量事項中，應納入簡化之規定。

為使前開建議融入進使用許可審議規則當中，因此對於使用許可審議規則附表一第九項進行修正建議，修正後條文詳見表 11-4。

表 11-4 使用許可審議規則(草案)附表一修正建議表

原條文	建議修改條文	建議說明
住宅使用 (鄉村地區整體規劃)	鄉村地區整體規劃	
鄉村地區整體規劃範圍內之申請案件，除應符合各功能分區共同許可條件及該使用計畫許可條件外，應依下列原則辦理： 符合縣(市)政府所提之鄉村地區整體規劃內容。 形塑鄉村特色風貌，維持地方特色建築風貌。 建築高度不得超過十・五公尺。 道路規劃不得破壞村區發展紋理。 說明與鄉村發展之生活、生產及生態關連性。 配合在地農業、特色產業及商業服務業需求，於不影響鄉村環境品質前提下，於適當地點規劃在地產業發展區位。 應依據鄉村地區發展趨勢，規劃與設置老人及幼兒照顧服務設施、污水處理、自來水、電力、電信等基本公共設施。 說明與農村再生之關係。	一、以鄉村地區整體規劃所指定之範圍為限。 二、須符合直轄市、縣(市)國土計畫中，鄉村地區整體規劃之土地利用綱要計畫之指導。 三、針對鄉村地區整體規劃範圍之使用許可申請案件，應考量下列原則： 1. 形塑鄉村特色風貌，維持地方特色建築風貌。 2. 建築高度原則不得超過十・五公尺，有下列情形者不在此限： (1)鄉村地區整體規劃之土地利用綱要計畫，訂定建築高度規範者。 (2)為形塑鄉村地區既有風貌，確有高度調整需求者，經國土計畫審議會同意者，得予彈性調整，其上限不得超過五層樓或二十公尺。 3. 道路規劃不得破壞村區發展紋理。 4. 說明與鄉村發展之生活、生產及生態關連性。 5. 配合在地農業、特色產業及商業服務業需求，於不影響鄉村環境品質前提	1.針對原第 1 點原則，係將鄉村地區整體規劃內容更明確說明，即申請使用許可須符合鄉村地區整體規劃指定之範圍與土地利用綱要計畫指導事項。建議條文分列於第一項與第二項。 2. 對於原建築高度限制，各鄉村地區之現況與需求不同，以固定限高之方式將會影響鄉村地區發展。故未反映地方需求，鄉村地區整體規劃之土地利用綱要計畫已對於建築高度有相關指導事項，或經國土審議會審議，確有高度調整需求者，應不受 10.5 公尺限制。 3.針對原第 5 點至第 8 點，鄉村地區整體規劃已有相關說明與指導內容者，申請案件係應符合其內容。因此在鄉村地區整體規劃係為經過中央主管機關審議通過下，應無需針對符合鄉村地區整體規劃之申請案件再次實質審查，故建議申請案件得僅需進行形式審查，審查內容為摘述鄉村地區整體規劃計畫相關說明與指導內容，以作為佐證依據。

	下，於適當地點規劃在地產業發展區位。 6. 應依據鄉村地區發展趨勢，規劃與設置老人及幼兒照顧服務設施、污水處理、自來水、電力、電信等基本公共設施。 7. 說明與農村再生之關係。 四、針對前項原則之第4、5、6、7點，申請案件係符合鄉村地區整體規劃之說明與指導者，於使用許可申請時，得免予實質審查。於申請使用許可時，須摘述鄉村地區整體規劃之計畫內容，並以附件形式佐證。	

第十二章海洋資源地區申請使用許可案件與海岸管理法、環境影響評估法及目的事業法令規定之介面

壹、議題說明

一、研究範疇

海洋資源地區申請使用許可案件，除須符合國土計畫法規定外，亦涉及海岸管理法、環境影響評估法及其他目的事業法令之相關規定，然不同規定中，許可條件可能有部分內容重疊，須於許可程序釐清先後順序關係。本研究應以國土計畫法為基礎，於海洋資源地區符合一定規模以上或性質特殊條件，就得申請使用許可之細目釐清各許可之審議程序、審議重點及許可條件，並提出相關建議或修正條文。

二、背景說明

傳統土地規劃多以陸地角度出發，較少從海洋層面進行規劃思考，是故以往區域計畫法立法與規範對象皆為陸地的開發行為，但因考量整體國土環境的發展與管制完整性，爰於民國 104 年 12 月 31 日修正公布非都市土地使用管制規則第 6-2、6-3 條及其附表，建立海域用地區位許可(以下簡稱區位許可)審查機制。另考量維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展等因素，亦於同年 2 月頒布海岸管理法，使海岸地區的土地與海域使用規範更趨完整。

海域與陸地使用最大差異在於海域容許立體重疊使用的特性，由於陸地平面使用由所有權範圍分隔，垂直的空間使用由地上權或農育權所保障，故陸域的土地利用具有嚴格的財產權限制，具排他使用的特性；海域區域無個人所有權，權屬歸屬國家，故海域的利用除了對使用範圍可能產生環境衝擊或對其他使用者的權益影響外，

在容許使用範圍內可由多人或多種類使用，並無絕對排他性。考量相關海洋資源特性，全國國土計畫便臚列 6 點海洋資源地區的基本使用原則，第 1 點便說明整合多元需求與建立使用秩序之目的係用以「維持海域狀態」，第 2 點便對多重使用行為說明優先以不重疊管制為原則，但必要時的重疊管制則以相容性與使用項目的主從關係為管制原則，其餘 4 點分別說明不得影響公共通行、其他法令適用與各項使用不相容之核准順序考量。

但是對於利用海域的管制法規不限於區域計畫法或國土計畫法，尚包含環境影響評估法、海岸管理法與其他專屬管制法令或目的事業法令等，各種法令對於海洋資源地區的使用訂有不同的審議與許可標準，如何達成在各種現有法令與未來國土計畫法對海洋資源地區利用的審議過程與重點分工則為本研究接下來欲探討的目標。

貳、現行法令規定與程序

一、環境影響評估法

(一)申請條件

依環境影響評估法第 5 條第一項規定，共有 11 款土地利用須進行環境影響評估，另依據開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準規定，11 款土地利用另可細分為 85 種使用型態需進行環境影響評估。符合上述條件者，需依照環境影響評估法第 6 條規定檢具環境影響說明書申請進行第一階段環評。

(二)審議重點

依據「開發行為環境影響評估作業準則」(以下簡稱評估準則)規範，共可分成一般性開發考量、環境影響預防對策，及不同開發行為評估事項。一般性的環境影響考量針對開發與營運行為所產生的噪音、空氣、廢污水、溫排水、化學、震動、輻射、土壤汙染與地層下陷等進行評估與環境對策研擬；對於海域或海岸相關的評估重點共可分成一般原則、物種環境原則與海岸利用原則，以下說明之。

1.一般原則(評估準則第 36 條)

開發單位應評估開發行為在施工與營運期間，對周遭環境所產生負面影響納入環境保護對策或另覓替代方案，應衡量影響面向：

(1)文化資產(含水下文化資產)、文化景觀

(2)人口分布、當地居民生活型態、社會結構

(3)土地利用型式與限制

(4)相關公共設施(包括公共給水、電力、電信、瓦斯與排水或污水下水道設施之負荷)

(5)產業經濟結構、教育結構

2.物種環境對策(評估準則第 35 條)

(1)陸域部分

開發單位應依開發行為基地特性說明開發行為基地及毗鄰受影響地區植物之種類、群落與分布、動物之種類、相對數量及棲息狀況，分析將來因開發對生物數量及棲息地之影響，包括影響範圍及干擾程度等，並針對上述影響提出可行之保護或復育計畫。

(2)水域部分

開發行為在水域中施工者，應說明該水體之水生物、底質與水質現況，並分析可能之影響，提出減輕對策與維護管理或保育措施。

3.海岸利用原則(評估準則第 27 條)

開發行為基地位於海岸地區，其規劃應符合下列原則，並得以圖面量化呈現保留之比例與區域：

(1)避免影響重要生態棲地或生態系統之正常機能。

(2)避免嚴重破壞水產資源。

(3)避免海岸侵蝕、淤積、地層下陷、陸域排洪影響等。

(4)避免破壞海洋景觀、遊憩資源及水下文化資產。

(5)維持親水空間。

(三)環評程序

如符合應進行環評條件的土地或海域利用案件，應由開發單位擬具開發行為規劃內容上網公告，並送交環境影響說明書予目的事業主管機關，再由目的事業主管機關轉送至環境影響評估主管機關

進行審查。主管機關應於收到環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告，並通知目的事業主管機關及開發單位，在尚未完成審查或核准前，目的事業主管機關不得核發相關使用的許可，相關流程參照圖 12-1。

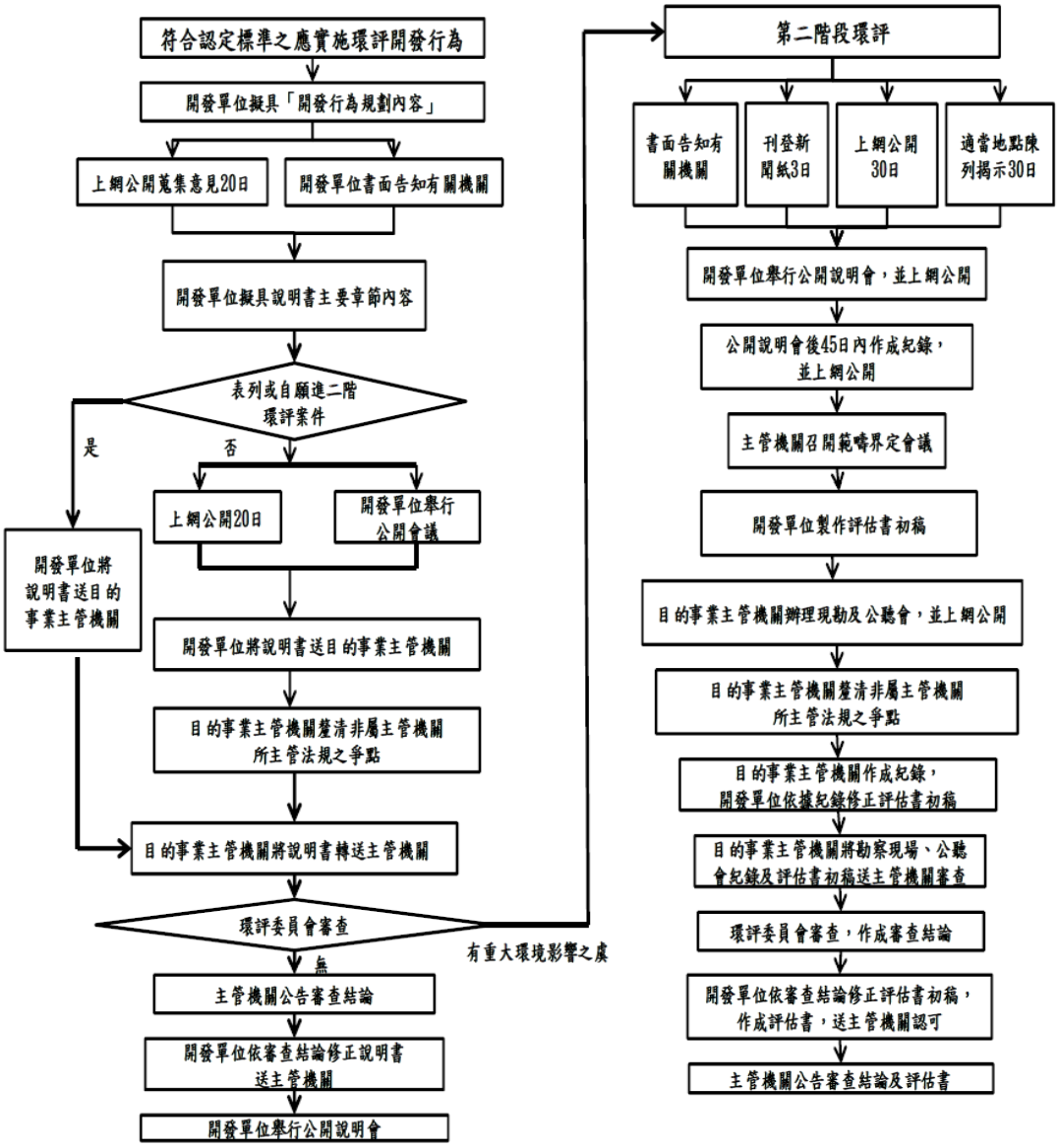


圖 12-1　環境影響評估程序

二、海岸管理法

(一)申請條件

依海岸管理法第 25 條規定，在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管

機關許可(以下簡稱特定區位許可)。另依一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 2 條說明特定區位包含近岸海域、潮間帶、海岸保護區、海岸防護區、重要海岸景觀區、最接近海岸第一條濱海道路向海之陸域地區、其他經中央主管機關指定之地區。

海域利用地區涉及上述所列範圍且達到一定規模或建築使用等條件，即應依一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 9 條規定，檢具海岸利用管理說明書提出使用申請。提出申請後即由中央主管機關審查，依海岸管理法第 25 條第 2 項規定，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可，此處所指的各目的事業主管機關亦可包含土地管理機關。

(二)審議重點

依海岸管理法第 26 條規定，所申請案件須符合以下條件始得核發許可：

1.符合整體海岸管理計畫利用原則。

2.符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。

3.保障公共通行或具替代措施。

4.對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。

5.因開發需使用自然海岸或填海造地時，應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施。

為達成上述審查規範，另制定「一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則」以輔助審查作業，當中規範海岸利用之若干原則，分列如下：

1.海岸之保護、防護與永續利用原則

(1)海岸保護原則：應避免位於二級海岸保護區，或整體海岸管理計畫建議應優先劃設之潛在保護區

(2)海岸防護原則：開發利用行為未造成海岸災害，或針對可能造成之海岸災害已規劃適當且有效之防護措施，並不影響既有設施功能。

(3)海岸永續利用原則：除目的事業主管機關認定必要之氣象、科學研究、保育等設施外，不得位於無人島，且施作任何設施都應訂有長期監測計畫；為因應氣候變遷，許可案應對於可能產生衝擊也須提出調適措施。申請案件應有助於地方經濟發展，但應符合漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩、海岸地區保安林之營造及復育等項目之政策原則，並取得該管目的事業主管機關同意文件或書面意見。

2.海岸保護或防護計畫地區利用原則

(1)符合海岸保護計畫、海岸防護計畫所載明之相容使用，且非屬禁止使用項目。

(2)海岸保護計畫或海岸防護計畫公告實施前，須提出區位無替代性評估，且不得影響保護或防護標的，並徵詢海岸保護計畫或海岸防護計畫擬訂機關之意見。

(3)依海岸管理法第 13 條第 2 項規定依其他法律規定納入保護而免訂定海岸保護計畫之地區，已徵得海岸保護區目的事業主管機關同意。

3.公共通行或具替代措施原則

(1)維持且不改變海陸交界及海域既有公共通行空間或設施。

(2)妨礙或改變海陸交界及海域既有公共通行空間或設施者，應設置提供適當公眾自由安全穿越或跨越使用之入口及通道，並標示明確指引。

(3)海陸交界及海域原無公共通行空間或設施，已於使用範圍內妥予規劃保障公共通行之具體措施，並設置入口與通道，及標示明確指引。

(4)有影響船舶航行安全之虞者，應取得航政及漁業主管機關同意文件或書面意見。

4.海岸生態環境衝擊避免、減輕或彌補復育有效措施

(1)避免措施

避免納入自然海岸、潮間帶及河口等敏感地區，如有納入需要，應妥予規劃，且不影響其原有生態環境功能。

(2)減輕措施

可就工程實施前、中或完工後採取增加緩衝空間或設施、降低開發強度、改善工程技術、修正分期分區開發時程、調整施工時間、改善營運管理方式等相關減輕措施。

(3)彌補復育有效措施

A.最小需用原則：

改變自然海岸之長度或面積最小化，且填海造地之開發基地形狀，以接近方形或半圓形為原則。

B.彌補或復育所造成自然海岸損失之有效措施：

彌補或復育之面積比例原則應達到一比一，其面積比例不足時，應提出其他替代方案，並維持海岸之沙源平衡與生態系穩定。

5.其他應考量事項

(1)填海造地之申請案件，是否屬行政院專案核准之計畫，或經中央目的事業主管機關核准興辦之電信、能源等公共設施或公用事業。

(2)位於重要海岸景觀區者，是否符合本法第十一條第一項所定之都市設計準則。

(3)是否經目的事業主管機關同意，確有使用、設置需要。

(4)是否取得土地使用同意文件或公有土地申請開發同意證明文件。

(5)是否符合土地使用管制規定。

(6)是否對於既有合法設施或有關權利所有人造成之損失，承諾依法補償或興建替代設施。

(7)是否對申請案件利用之海岸地區，提出具體有效之管理措施。

(8)是否為其他法令所禁止。

(三)審議程序

申請案件符合位於一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內、達一定規模以上或性質特殊、屬於海岸管理法定義之開發利用、工程建設、建築行為者，須提送海岸利用管理說明書審議，審議程序首先由地方政府收受並舉行公聽會，進行初階形式審查後即轉送中央主管機關審查，待審查通過後再行通知申請人與副知有關機關，程序整理於圖 12-2。

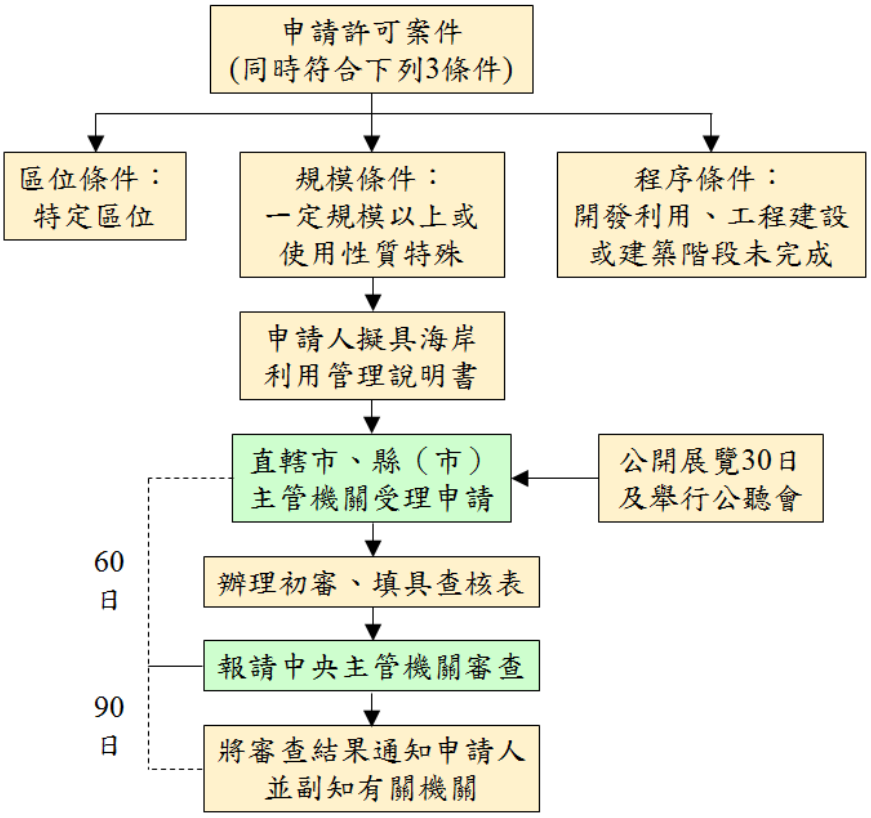


圖 12-2　一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件辦理流程圖
資料來源：陳彥仲等(2018：37)

三、區域計畫法

(一)申請條件

非都市土地使用管制規則第 6 條第 3 項訂有海域用地區位容許使用項目的附表一之一，表中對於使用項目分成免經申請區位許可與需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可兩大類，如屬於需要申請許可的使用項目，需依照非都市土地使用管制規則第 6-2 條規定，檢附附表一之二申請書向中央主管機關申請許可。

(二)審議重點

非都市土地使用管制規則第 6-2 條規範一般核准條件如下：

1.對於海洋之自然條件狀況、自然資源分布、社會發展需求及國家安全考量等，係屬適當而合理。

2.申請區位若位屬附表一之二環境敏感地區者，應經各項環境敏感地區之中央法令規定之目的事業主管機關同意。

3.興辦事業計畫經目的事業主管機關核准或原則同意。

4.申請區位屬下列情形之一者：

(1)非屬已核准區位許可範圍。

(2)屬已核准區位許可範圍，並經該目的事業主管機關同意。

(3)屬已核准區位許可範圍，且該區位逾三年未使用。

如涉及重大政策或有疑義者，應考量事項如下：

1.於不影響海域永續利用之前提下，尊重現行之使用。

2.申請區位、資源和環境等為自然屬性者優先。

3.多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之。

(三)審查程序

申請人檢附申請書向主管機關提出申請許可，中央主管機關收受申請後開始進行審查作業，包含會商相關機關意見、申請內容與環境適當性及其他用海秩序等因素，審查通過後通知申請人並副知相關主管機關，內政部營建署公布審查程序如圖 12-3。

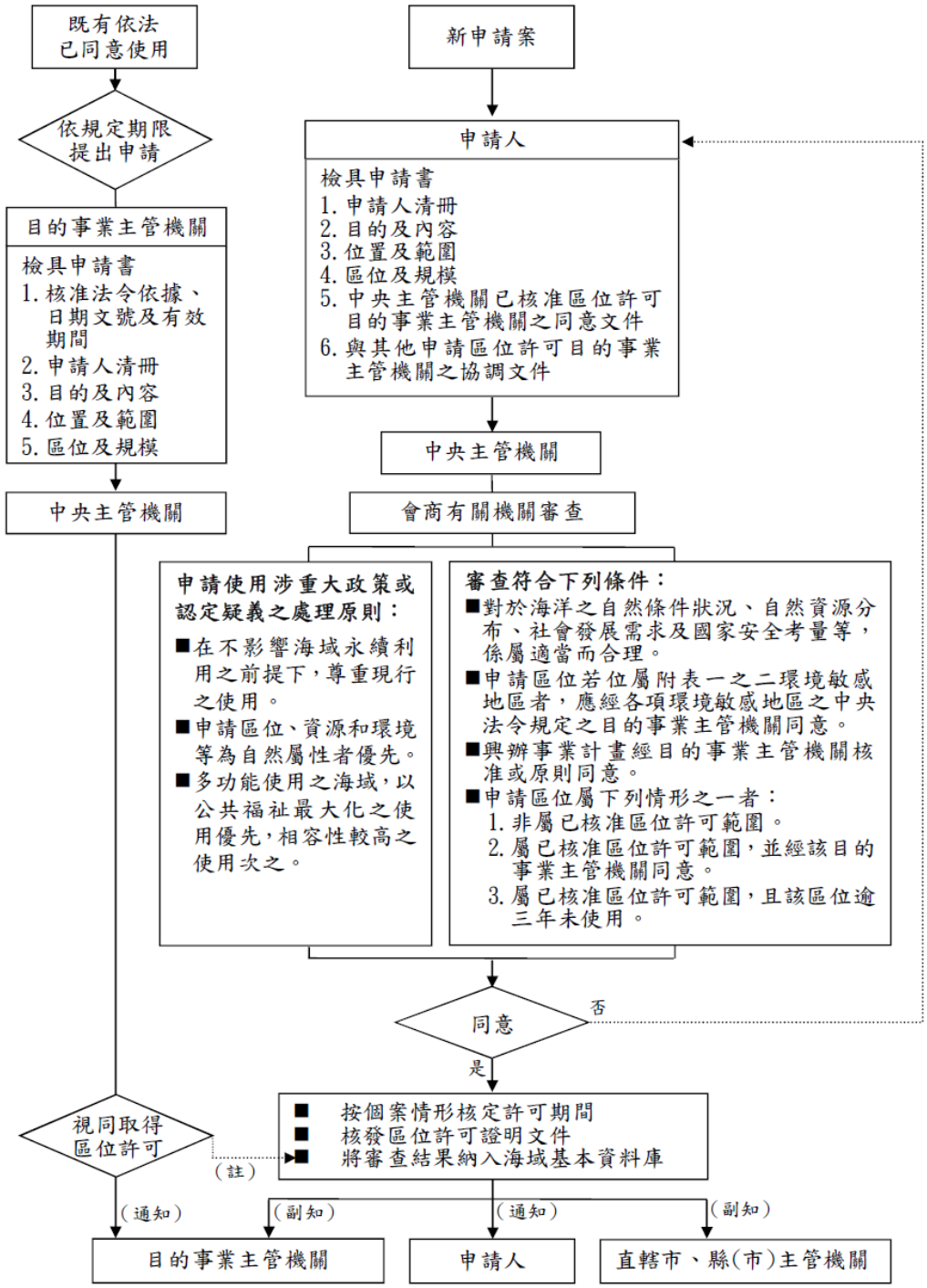


圖 12-3　區域計畫法之海域用地區位許可程序

四、國土計畫法

(一)申請條件

本法第 24 條規定於符合第 21 條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請人需檢具第 26 條規定之書圖文件申請使用許可，一定規模或性質特殊的認定

則會依照國土計畫使用許可一定規模以上或性質特殊土地使用認定標準辦理。

(二)審議重點

本法第 26 條第 2 項指出主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力等因素評估整體適宜性，並於後半規範各功能分區應審查重點，國土保育及海洋資源地區要求就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施；農業發展地區需維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限；城鄉發展地區需注重都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。

另根據本法第 26 條訂定之使用許可審議規則，擴充上述審議重點為共同許可條件、各分區許可條件與各分區使用計畫特別考量事項，除了包含本法第 26 考量重點外，另於各分區使用計畫特別考量事項增列 22 種使用計畫型態應考量事項，例如街廓規模、道路寬度、公共設施與景觀美化等細部因素。

(三)審查程序

申請人備妥本法第 26 條規定必要之書圖文件後，送交直轄市縣(市)政府進行初步審核，確認無缺漏補正事項後，即依案件性質核轉中央主管機關或由縣(市)政府啟動後續公開展覽與公聽會程序。公展期間將人民或團體書面意見蒐集備妥後送交國土審議會進行審查，審查期間視案件需求要求補正或修改計畫書，於審查結束後做出准駁之決定，並通知申請人審查結果，審查程序如圖 12-4 所示。

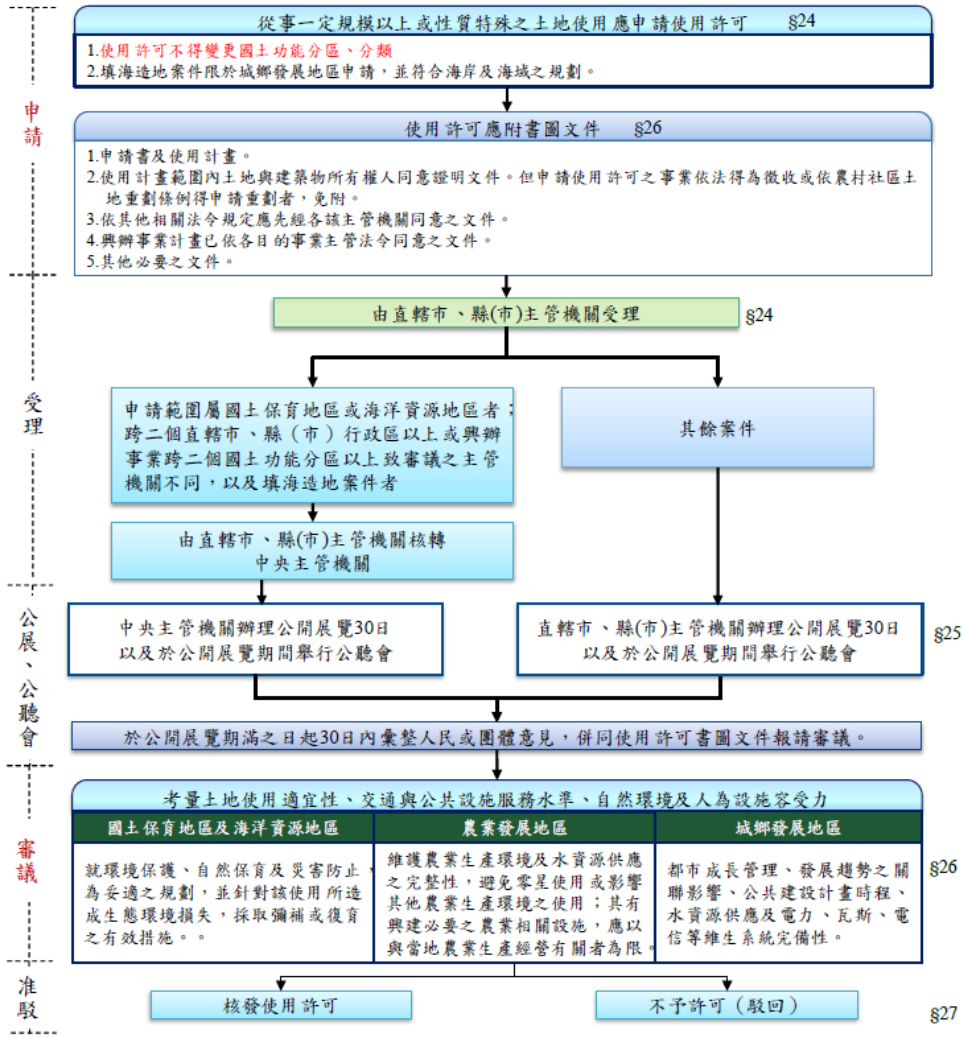


圖 12-4　國土計畫法之使用許可辦理程序圖
資料來源：賴宗裕等(2020:2-37)

五、其他目的事業法令

與海域或海岸地區相關的事業法令繁多，以「近岸公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」所列舉為例，第 3 條所涉及之法規項目共計 15 種，且第 1 項第 16 款仍訂有其他法規的適用空間。另以目前申請海岸特定區位審查與海域用地區位許可的案件性質估計，現有海岸審查專案小組 30 次會議中，扣除重複案件的續審次數共計有 20 件，其中離岸風力發電的審查案件就佔有 11 件，在未來配合政府所倡導的綠電政策下，可預期海洋資源地區的離岸風電申請案將會持續增加，屆時電業法、海岸管理法、環境影響評估法與本法之關聯介面研究愈加重要，故本研究分析的其他目的事業法令便以電業法為例。

(一)申請條件

依電業法第 13 條規定，輸配電或發電業在申請籌設或擴建設備時，須填具申請書及相關書件提交縣市政府主管機關申請許可，如該項事業須經環境影響評估審議者，並應檢附環境保護主管機關完成審查或認可之環境影響評估書件。

(二)審議重點

電業主管機關審查其他考量項目規範於電業法第 14 條，主要內容包含電力調度與競爭公平性(亦包含於第 9 至 11 條)、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全等項目。

(三)審查程序

電業相關之設立、營運、擴建與申設係依據電業法第 24 條規範，並依該法授權訂定的「電業登記規則」辦理。電業登記規則中，發電業所需申請登記的許可分成五種，第一種為籌設或擴建許可，第二種為施工許可，第三種為營業許可，第四種為變更許可，第五種為停業或歇業許可。上述的各種許可中，第一階段的籌設與擴建許可即須以通過環評為開始審查要件，並於審查階段配合相關單位及委員共同審查發電業設立的各項條件。

在「發電業申請設置審查及作業流程」中，首先由業者提出設立申請，由地方政府核轉電業管制機關，審查過程將由其他有關機關共同審查，以離岸風力發電為例，須備妥之相關文件包括：飛航、雷達、軍事管制、禁限建、船舶安全、水產動植物繁殖保育區及礦業權有關單位意見書或同意證明文件，風力發電離岸系統設置同意證明文件、漁業主管機關(含定置漁業權、區劃漁業權及專用漁業權等補償)同意證明文件，海底電纜路線劃定勘測許可等文件。

電業主管機關確認符合程序，將繕發開會通知單與其他有關單位，其中亦包括海岸審查小組，依審查及作業流程說明，海岸審查與電業審查採平行審查機制，相關程序如下圖 12-5。

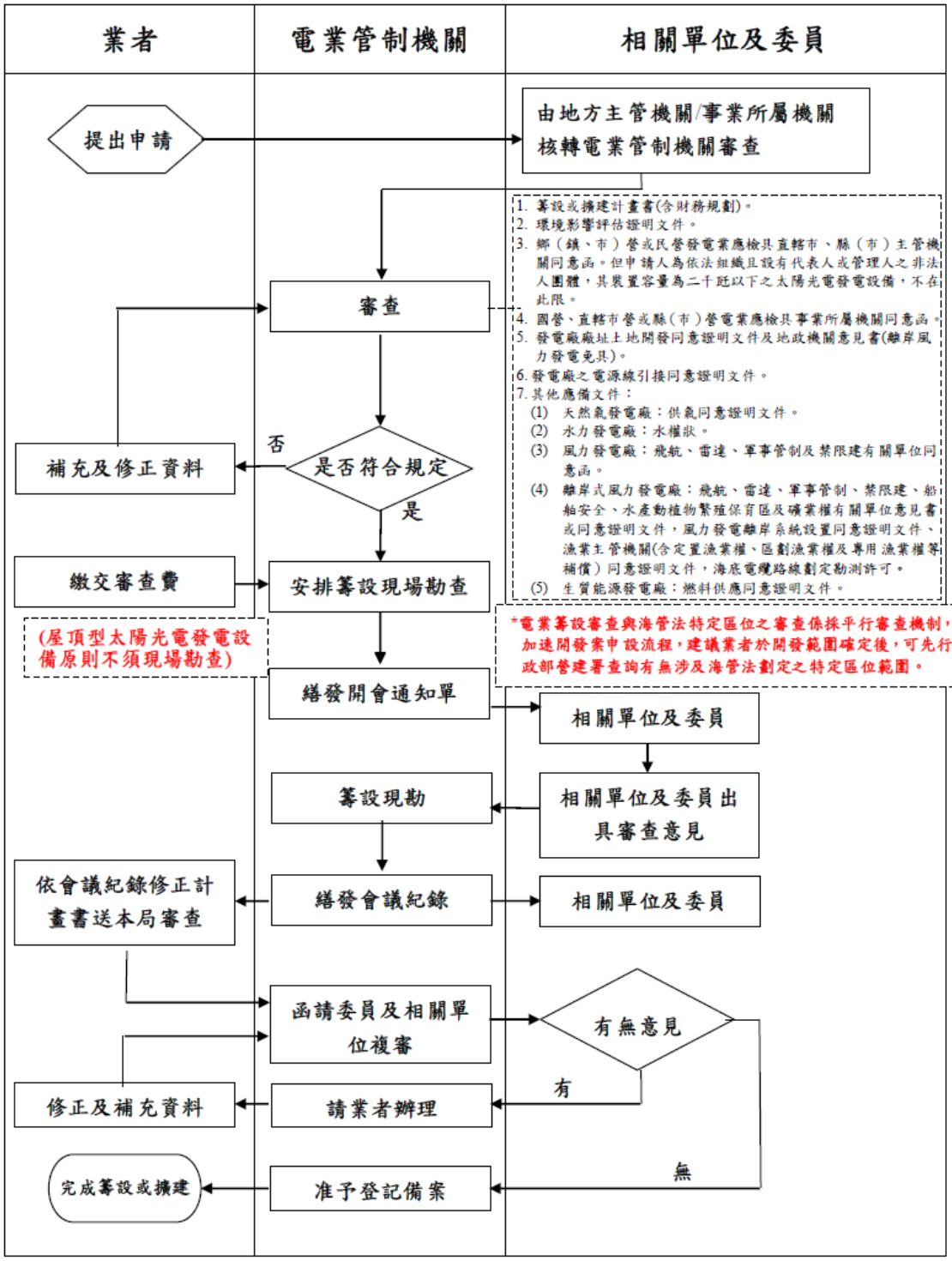


圖 12-5　發電業籌設或擴建審查流程圖
資料來源：經濟部能源局官網

參、海上風力發電籌設案例

一、申請程序

依現行海岸管理法、區域計畫法、國家公園法與都市計畫法相關規範，如申請開發計畫、土地使用計畫及工程興建闢築作業，位於海岸地區特定區位，且達一定規模以上或使用性質特殊，且任一階段尚未完成之案件，需檢具海岸利用管理說明書，就計畫區位範圍及規模、土地使用現況、公共通行現況、環境開發現況等提出說明。另應配合海岸管理法第 26 條第 1 項規定，針對整體海岸管理計畫利用原則、保護計畫與防護計畫管制事項、保障公共通行或具替代措施、海岸生態環境衝擊之避免或減輕措施、生態環境損失之彌補或復育措施等做出具體明確回應，方可進行申請許可作業(內政部營建署，2017)，其程序如圖 12-6。

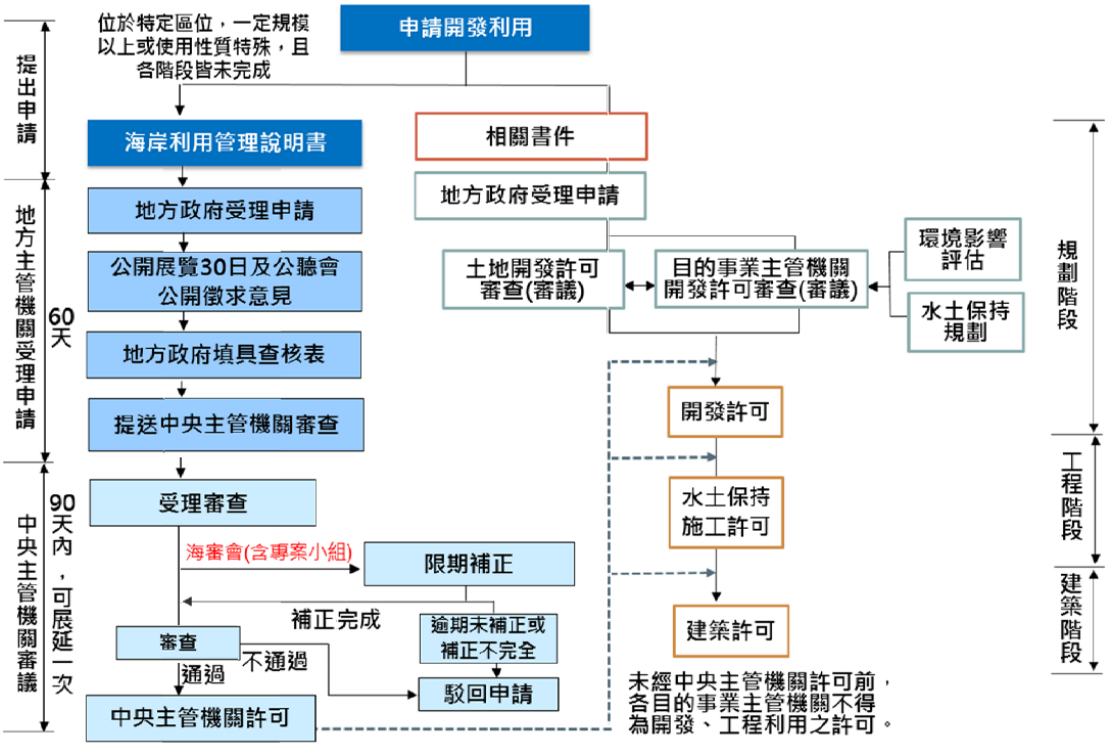


圖 12-6　涉及海岸特定區位之申請開發利用流程圖
資料來源：內政部營建署(2017：5-3)

二、案例說明

本研究選取桃園離岸風力發電廠興建計畫為案例說明現有制度下之操作流程。該離岸風力發電計畫總共需用桃園市海域用地共計

53.56 平方公里(詳圖 12-7)，而本次申請特定區位許可審議的風場範圍僅為西南部分區域，共計 15.15 平方公里，海纜廊道申請面積共計 8.9 平方公里，陸上升壓站使用桃園市觀音區觀音段新坡下小段兩筆土地，共計 1316 平方公尺，詳圖 12-8。

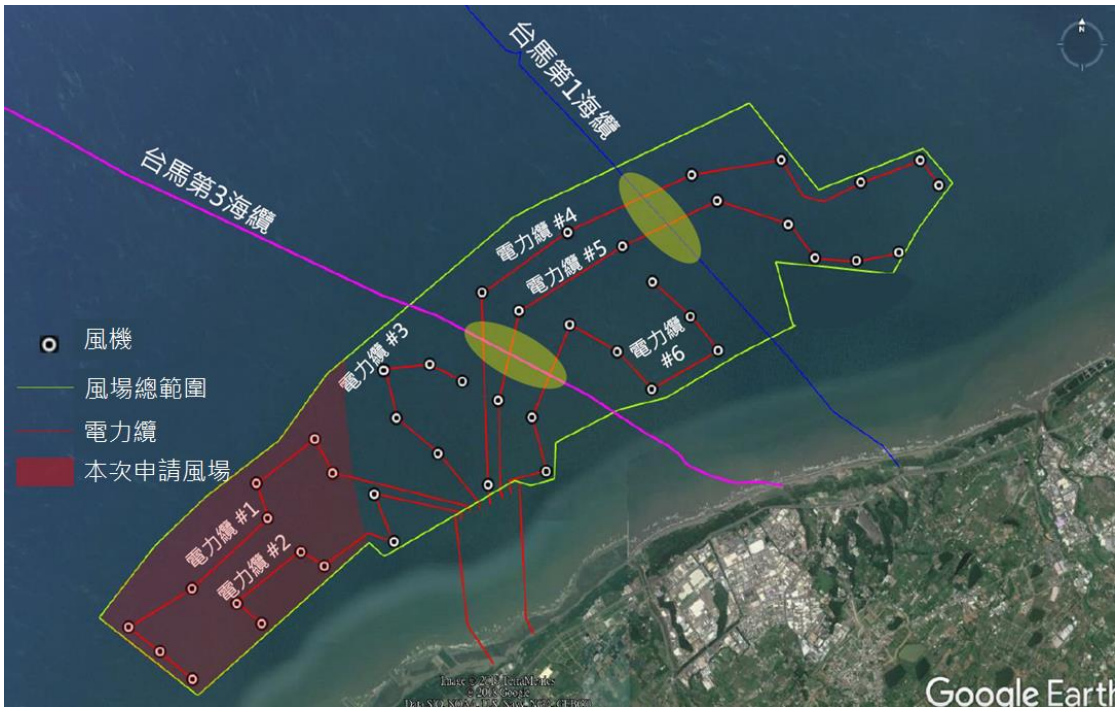


圖 12-7　計畫風廠開發總範圍圖

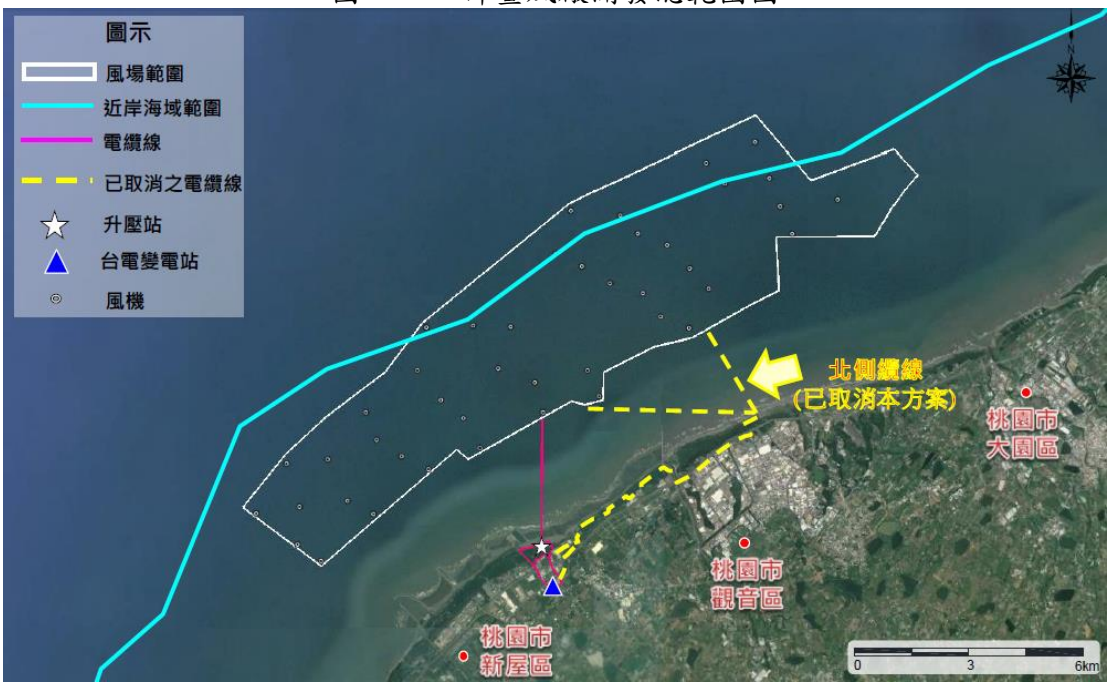


圖 12-8　桃園離岸風力發電廠興建計畫風場範圍、海纜與陸上升壓站圖
資料來源：桃園離岸風力發電廠興建計畫海岸利用管理書(修正稿)

依據「桃園離岸風力發電廠興建計畫海岸利用管理說明書」內容，本案裝置容量最大為 350 MW，則年發電量約為 117,600 萬度，約可供應桃園市全市近 3 成之住宅用電(桃園市 103 年住宅用電為 416,542 萬度)；本計畫離岸距離約為 1.9 公里以上，並退縮風場範圍至水深 25 公尺以深，最深不超過 50 公尺之地區，已避開環境敏感區位與中華白海豚野生動物重要棲息環境預告範圍、桃園觀新藻礁野生動物保護區、航道、軍事禁限建等範圍，免除與其他使用權的衍生問題。

本次申請範圍非位於海岸保護區、海岸防護區或整體海岸管理計畫建議應予避免之區位；此外，本案部分風力機組設置於近岸海域，惟本案採用之單樁式基礎，僅佔開發風場整體面積千分之一以下，並已考量範圍、地形、波浪、風力及水位等條件進行海岸地形變遷模擬，模擬結果不至影響近岸地形；而海纜上岸段施工將不可避免的使用到自然海岸，惟纜線採地下埋設，且已委託萬鼎公司評估數種海纜上岸施工工法，如上岸海床直鋪、明挖預埋套管、水平導向鑽掘(HDD)、推管預埋套管等工法後，評估採用對環境影響較小之海纜上岸直鋪工法，僅於施工時移除覆砂，施工完成後即以原土回填復舊，不改變原有自然地貌，對環境影響輕微。另本案已於海岸利用管理說明書說明環境調查結果與後續的減輕及復育對策，且為符合最小需用原則，已將本案申請使用範圍大幅減少，並以纜線最短方式規劃上岸路徑，對於需砍伐之保安林則參照林務局海岸造原則執行「防風林樹木砍伐復舊計畫」。

三、申請程序

特定區位許可審查申請程序同圖 12-6 的方式，由於本案目的事業主管機關為電業管制機關，故依電業登記規則第 3 條規定，新設申請程序需先向電業主管機關提出申請，並提環境影響評估審查申請，而本案於 103 年先行提出新增及躉售用電計畫，並獲得台電再生能源系統併聯同意意見，後於 105 年申請進行環評程序，於環評通過後再提出區位許可與特定區位許可之申請，故在此階段電業、特定區位許可與區位許可審議同步進行。

特定區位許可審議通過後，因有審議會要求之後續應辦及承諾事項，當中涉及變更原有纜線上岸路徑，需變更施工內容，故須重新進行環境差異分析的評估程序；此外，後續應辦及承諾事項亦要求需取得中華電信與民航局同意後才可繼續完成海域區位許可的審查，相關辦理進度與程序如圖 12-9。

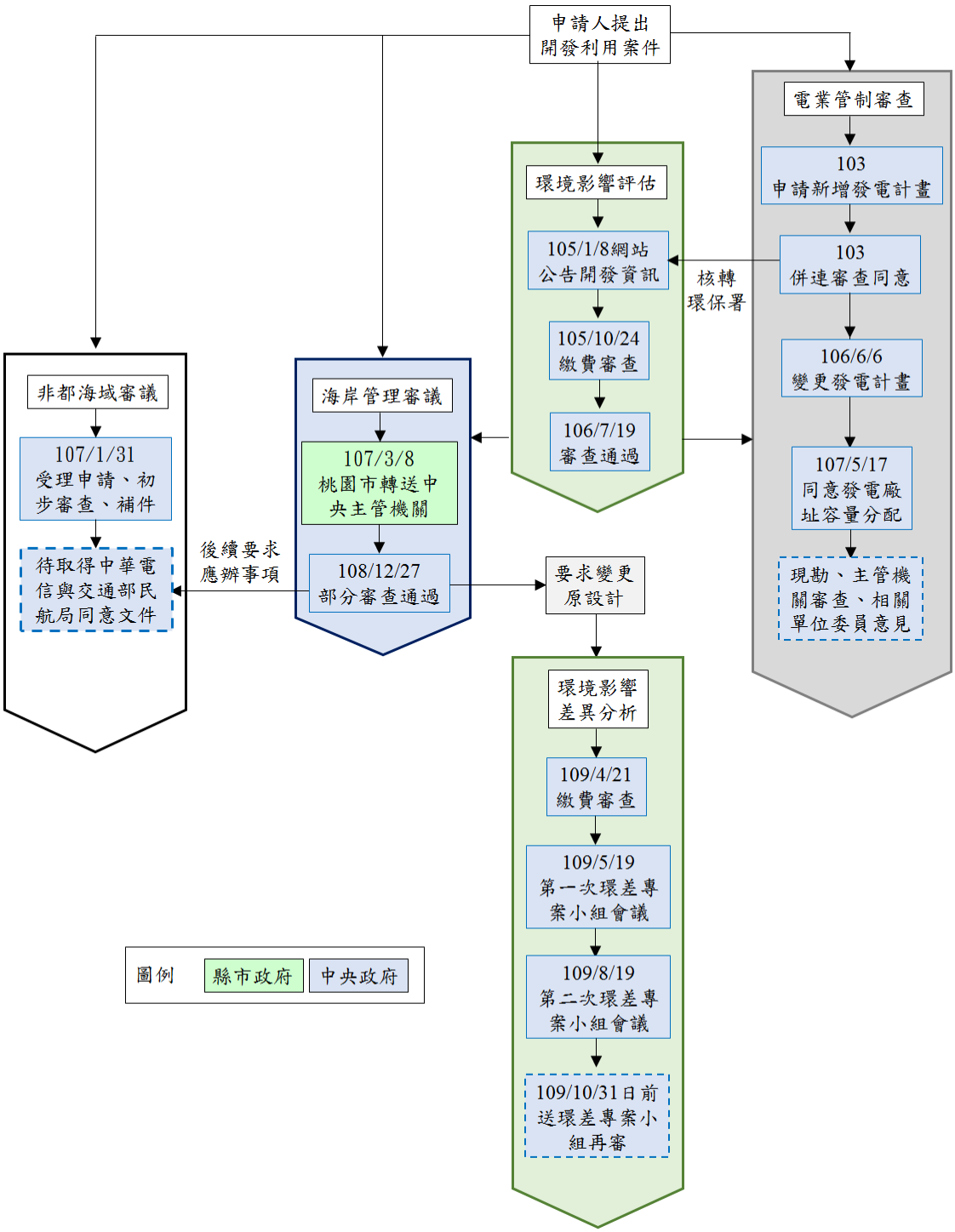


圖 12-9　桃園離岸風力發電廠各法規審議程序與進度

肆、各法規關聯與審議分工

前述案例的審查程序仍依區域計畫法下之海域用地區位許可進行說明，未來國土計畫法全面施行後將取代區位許可，轉為海洋資源地區的使用許可審查，各法規間對於需依照國土計畫法進行使用許可審查的使用項目規範不同，以下先就各法規關聯性做出說明，再就使用許可審議與其他法規審議的分工進行研析。

一、各法規關聯性

(一)規範對象

1.環境影響評估法與其他法規

環境影響評估法第 5 條規範應實施環境影響評估項目，並於第 7 條說明開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送環境保護主管機關審查，此係規範相關開發行為須由目的事業主管機關管理；環境影響評估法第 14 條規範環境影響說明書未經完成審查、評估書未經認可前、經主管機關審查認定不應開發等三項條件下，目的事業主管機關不得為開發行為之許可，此處表示環境影響評估法的主要規範對象為目的事業主機關。

刪除第二段

2.海岸管理法與其他法規

海岸管理法的規範對象於第 25 條指出「前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可」，開發或工程行為的許可同時可能涉及到開發單位的目的事業主管機關與土地主管機關，故其規範對象比環境影響評估法規範對象更廣，未來國土計畫法施行後，也包含國土主管機關。

比較環境影響評估法與海岸管理法，兩者並無相互規範的作用，環境影響評估法著重於評估結果尚未完成認定前不應核發事業計畫許可，對目的事業主管機關發生拘束力，與海岸或土地主管機關無涉；同理，海岸管理法著重於其許可前對其他主管機關的許可構成拘束力，但不及於環境影響評估的結果與通過時間，故可知兩法彼此無互相規範的作用。

(二)許可優先性

環境影響評估法第 14 條規定「環境影響說明書未經完成審查、評估書未經認可前，目的事業主管機關不得為開發行為之許可」，明確指出須先取得環境影響評估結果才可核發目的事業之許可；再依海岸管理法第 25 條規定「開發與工程行為申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可」，該規定明確指出須先取得特定區位許可後各主管機關才可核發許可。

再就非都市土地使用管制規則的土地開發許可、海域用地區位許可、環境影響評估及海岸管理法的特定區位許可比較，可見非都市土地使用管制規則並未就其他法規許可的取得做出先後規範，環境影響評估法也未對土地的開發許可或海域用地區位許可的核發順序做出規範，因此可知環境影響評估法與區域計畫法的許可並無先後之分。海岸管理法的規範對象依第 25 條第 2 項法規內文為目的事業主管機關，但如開發利用型態無須取得相關目的事業主管機關之許可，僅需取得土地開發許可或海域區位許可，則第 25 條第 2 項後半所指「各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可」即包含了開發許可，因此海岸管理法的規範對象也適用土地管理機關，但並不包含海域用地區位許可，故如開發計畫需同時取得土地開發許可、海域區位許可與特定區位許可時，僅開發許可案件應優先取得特定區位許可。

如適用至電業法，則許可程序有特殊規定。一般的目的事業計畫如需取得環境影響評估核可與特定區位許可，雖須先取得這兩者許可後目的事業主管機關才能核發其計畫許可，但依照電業登記規則第 3 條規定，發電業之籌設或擴建應備申請書圖文件包含環境影響評估證明文件，明確規範發電業的籌設申請需要先取得環境影響評估審查結果，並於電業審查階段取得特定區位許可後再核發電業籌設許可，此係電業法之特殊規定。

目的事業計畫申請需取得土地之開發許可或海域用地區位許可，在電業法相關子法與非都市土地使用管制規則並無明確規範許可的優先順序，故實務上可於取得土地主管機關之同意後即予核發電業籌設許可，而海域用地區位許可得以能源局核發之風場遴選或競價

同意文件代表，陸域的太陽能開發許可則以該局核發之籌設許可同意函認屬之。以下分就上述內容整理於表 12-1。

表 12-1 開發行為於各法規需取得許可優先順序關係表

許可類型	開發許可	區位許可	環境影響評估	特定區位許可	發電業籌設許可
開發許可	--	--	實務上須先取得環境影響評估結果	需先取得特定區位許可後再核發開發許可	需先取得目的事業主管機關同意再核發開發許可
區位許可	--	--	實務上須先取得環境影響評估結果	無分先後	需先取得目的事業主管機關同意再核發區位許可
環境影響評估	實務上須先取得環境影響評估結果	實務上須先取得環境影響評估結果	--	無分先後	需先取得環境影響評估結果
特定區位許可	需先取得特定區位許可後再核發開發許可	無分先後	無分先後	--	需先取得特定區位許可
發電業籌設許可	需先取得目的事業主管機關同意再核發開發許可	需先取得目的事業主管機關同意再核發區位許可	需先取得環境影響評估結果	需先取得特定區位許可[4]	--

二、各法規審查比較

國土計畫使用許可審議規則(草案)於海洋資源地區的審議項目分成共同許可條件、各功能分區許可條件與使用計畫特別考量事項(使用許可審議規則附表二：於海洋資源地區得許可使用之使用計畫應特別考量事項，內容詳見表 12-3)。為比較各法規的審議重點，以下就共同許可條件、各功能分區許可條件與使用計畫特別考量事項為分析基礎，比較國土計畫法使用許可審議規則、環境影響評估法相關子法規範、海岸管理法相關子規範與電業法之差異。

[4]依據一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法修正(草案)第 5 條規定，開發利用階段之認定修正為需取得目的事業主管機關之興辦事業計畫許可或需取得土地使用分區變更或使用地變更之許可，因電業法未有「興辦事業計畫許可」，且如無需取得土地使用分區變更或(使)用地變更許可情形者，則無開發利用階段之適用，則於施工許可前取得特定區位許可。

(一)共同許可條件

本議題研究國土計畫法下海洋資源地區的審議與程序分工，其他國土功能分區所涉及的共同許可條件並非本議題考量事項。依審議規則(草案)第 32 條規定，凡屬海洋資源地區開發利用者，如經國土計畫審議會同意後，得不受本節第 6 至 18 條、第 21 條至第 23 條、第 26 條規定之限制，是故以下共同許可條件審議內容僅列出適用於海洋資源地區的考量因素，包含自然環境容受力與其他項目，相關規範整理於表 12-2，並於相似規範項目標示底線。

表 12-2 列出了自然環境容受力與其他條件的審議規定，自然環境容受力規範了群落生境價值評估與彌補復育措施，這兩項也同樣有類似規定在環境影響評估法及海岸管理法的子法中，彼此審議的內容與要求的防護、彌補措施略有差異。以彌補復育為例，使用許可審議規則要求採行表 12-2 所列的 7 項措施之一；環境影響評估法規範於海洋生態評估技術規範的彌補復育措施共列 4 種，究其內容已為使用許可審議規則所包含；海岸管理法相關子法要求的彌補復育措施與使用許可審議規則都共同規範需要於申請範圍內營造同質性棲地，但營造棲地的面積比例為 1 比 1 則僅規範於海岸管理法之子法。

其他的審查項目中，氣候變遷在海岸管理法有相關審議與要求措施，但在環境影響評估法及相關子法無直接性規範；性質特殊的使用項目需說明區位適宜性與配置必要性，這項在一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法附件一第 7 點有要求於海岸利用管理說明書說明海岸防護與海岸永續利用相關的防護計畫，開發行為環境影響評估作業準則第 24 條也有規範開發行為造成噪音或空氣污染等，需要規劃足敷需要之緩衝地帶並訂定密集植樹計畫，足可見共同許可條件的其他條件也同樣在其他法規有相關審議規範。

表 12-2 國土計畫法使用許可審議共同許可條件與其他法規比較差異內容

法規	母法	國土計畫法	環境影響評估法	海岸管理法
項目	子法	使用許可審議規則(草案)	開發行為環境影響評估作業準則、海洋生態評估技術規範	一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法、一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則
群落生境價值評估	評估範圍	使用許可範圍內	開發行為範圍內及四周 500 公尺範圍	開發行為範圍內以及鄰近之海岸
	評估項目	海岸、流動水域、靜態水域之第三層子分類	評估內容：微生物、葉綠素 a、基礎生產力、植物性浮游生物、動物性浮游生物、底棲動物、固定性植物、魚類、爬蟲類、鳥類、哺乳類、漁業資源 評估指標： 生物群聚分析(豐度、均勻度、多樣性、優勢度、相似度、集群分析等) 整合分析(生物群聚與環境因子相關性、生物物種間關聯性、攝食關聯等) 其他分析(指標物種、種群比率、生物毒性、魚類迴避、汙染等)	海岸生態資源： 生態敏感地區棲地調查 海洋生態環境現況之整體特性、種類及分布區位說明
	價值估算	就第三層子分類調查內容乘以生態品質當量，依下列公式計算生境價值： 開發前群落生境價值(BVA_1)-開發後群落生境價值(BVA_2)=預期產生之環境侵擾值(BVA_3)	重要生態物種影響分析：比如汲入與撞擊效應分析物種損失當量 海洋生態影響預測：邏輯性(定性式)預測、生物準則比對預測(辛浦森指數、桑農韋納指數)、數學模式(定量)預測(ECOPATH) 製作施工期間(或營運期間)的變動與影響程度綜合評估表，並換算各生態面向權重之總分	--

法規	母法	國土計畫法	環境影響評估法	海岸管理法
彌補復育		於使用計畫範圍內營造同質性棲地。 認養保護(育、留)區之協助有關保育工作。 復育種苗。 進行特殊及稀有海洋生物資源的培育。 海岸復育。 永續魚法及透過水下基礎形成魚礁保護區域與設置藻床。 其他。	人工魚礁的投放 魚苗或種苗的放流 劃設及認養海洋保護區 補償及回饋措施	彌補復育之面積比例應達到一比一，其面積比例不足時，應提出其他替代方案，並維持海岸之沙源平衡與生態系穩定。 應優先於申請範圍內營造同質性棲地。
氣候變遷、防災與監測		申請案件應研擬防災計畫內容，並提出相關因應措施，包括監測、避災、減災方式等 使用計畫範圍涉及海岸地區者，應針對海平面上升、暴潮溢淹災害、海岸侵蝕風險、海岸退縮及經濟產業衝擊等事項進行評估並提出適宜之因應措施	--	海岸地區有下列情形之一者，得視其嚴重情形劃設為一級或二級海岸防護區，並分別訂定海岸防護計畫：海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷、其他潛在災害。 開發利用行為未造成海岸災害，或針對可能造成之海岸災害已規劃適當且有效之防護措施 因應氣候變遷可能引發海平面上升及極端氣候，造成申請許可案件衝擊，應提出具體可行之調適措施 訂定長期監測計畫，並規劃及擬訂有效之管理方式
性質特殊	必要措施	屬性質特殊之申請案件應說明區位適宜性、設置必要性及使用行為對鄰近地區之負面影響及防治措施	--	須位於二級海岸保護區或整體海岸管理計畫建議應優先劃設潛在保護區之必要性及不可替代性

法規	母法	國土計畫法	環境影響評估法	海岸管理法
				開發利用行為是否造成海岸災害，或針對可能造成之海岸災害是否已規劃適當且有效之防護措施
	汙染	條件：產生空氣、噪音等污染之虞 對策： 建立空氣污染及噪音監測系統，於許可核准後持續觀測使用計畫範圍所在地區之空氣品質與環境寧適程度 於使用計畫書載明相關污染之改善計畫	條件：易造成噪音、振動、空氣污染、臭味、化學災害或輻射影響者 對策： 依當地氣象條件、污染之質量及其他相關因素於周界內規劃足敷需要之緩衝地帶 訂定密集植樹計畫，以減輕影響及維持景觀	--

(二)各功能分區許可條件

各功能分區許可條件可分為陸域與海域兩大領域，由於本議題聚焦於海洋資源地區，故以海洋資源地區的審查項目為主。在基本原則中，公共通行與海洋資源地區第 1 之 1 類在海岸管理法有相關審議規範，但新申請使用許可與既有使用相容性認定及使用期限則僅有國土計畫法審議規則有相關規範；環境保護中，調查分析、維持海域與海岸狀態及避免產生海洋汙染等三項則於環境影響評估法及海岸管理法部分有相關規定；自然保育的條件僅有環境損失降低為三項法規皆共同規範，其餘兩項僅有使用許可審議規則有相關規範；其餘條件在其他法規各有相關規定，使用許可審議規則第 48 條之施工影響及期限屆滿處置方式，海岸管理法對使用期限屆滿的處置方式規範於海岸利用管理說明書，環境影響評估法僅規範施工影響的處置與防護措施，並未規範期限屆滿的處置方式；災害防止的部分，國土計畫法與海岸管理法都有對於氣候變遷的調適做出規範，而開發行為有產生災害之虞者，三種法規都有相關的規範，其餘的工程避開特定區域或海事緩衝區為國土計畫法獨有的規定。

從海洋資源地區的許可條件整理，可看出各法規間的規範內容有部分重複，但也有部分項目僅有國土計畫法進行規範，比如使用許可的存續期間在環境影響評估法與海岸管理法皆無相關規範，以上比較內容整理於表 12-4。

(三)使用計畫應特別考量事項

使用許可審議規則在海洋資源地區從事的各種使用項目也訂有審議標準，其規範訂於「附件二：於海洋資源地區得許可使用之使用計畫應特別考量事項」，當中包含 6 種使用細目的特殊規範，但參考其他法規則並沒有對於特定使用項目有額外的審議或許可規範，特別考量項目如表 12-3：

表 12-3 海洋資源地區得許可使用之使用計畫應特別考量事項

使用計畫	海洋資源地區
海洋溫差發電設施設置範圍	申請案件施工及使用期間應符合海水水質標準及排放標準之規定。
海水淡化設施設置範圍	
排洩範圍	
波浪發電設施設置範圍	申請案件應針對海水腐蝕、海洋生物附著等問題提出相關對策。
深層海水資源利用及設施設置	申請案件應依下列規定辦理： 一、應選擇地形平坦且穩定之區域。 二、應盡量利用既有登陸點上岸，以減少對自然海岸之影響。
海底電纜或管道設置	

表 12-4 國土計畫法使用許可審議各功能分區許可條件與環境影響評估法及海岸管理法比較表

母法		國土計畫法	環境影響評估法	海岸管理法
項目/ 子法		使用許可審議規則(草案)	開發行為環境影響評估作業準則、生態評估技術規範	一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法、一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則
基本原則	與既有使用相容性認定	應取得該目的事業主管機關及該申請人認屬相容使用或書面意見文件。 涉重大政策或認定疑義者，得由中央主管機關依下列原則協調處理： 於不影響海域永續利用之前提下，尊重既有合法使用現況。 申請區位、資源及環境等為自然屬性者優先。 多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用為優先，相容性較高之使用次之。 配合特殊用海需求，如國防、軍事、海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、漁業、研究教育及水下文化資產之保存等。	--	--
	公共通行之確保	申請案件以不影響公共通行及公共水域使用為原則，並應依下列規定辦理： 維持且不改變海域既有公共通行空間或設施。有影響船舶航行安全之虞者，應取得航政、海巡及漁業主管機關同意文件或書面意見。 為確保航行安全，施工及營運階段，應設置安全警示裝置，並依航運主管機關之通報規定辦理。 於使用計畫範圍內妥予規劃保障公共通行之具體措施，並設置入口與通道，及標示明確指引。	--	申請案須具有保障公共通行之替代措施： 維持且不改變海陸交界及海域既有公共通行空間或設施。 妨礙或改變海陸交界及海域既有公共通行空間或設施者，應設置提供適當公眾自由安全穿越或跨越使用之入口及通道，並標示明確指引 海陸交界及海域原無公共通行空間或設施，已於使用範圍內妥予規劃保障公共通行之具體措施，並設置入口與通道，及標示明確指引。

母法		國土計畫法	環境影響評估法	海岸管理法
				有影響船舶航行安全之虞者，應取得航政及漁業主管機關同意文件或書面意見 但屬依本法第三十一條第一項但書規定，因申請許可案件性質特殊，且現地環境無法規劃或規劃結果低於原公共通行功能，經中央主管機關審查許可者，不在此限
	使用期限	最長以十年為限，期滿得申請展延	--	--
	海 1-1 申請使用條件	符合依其他法律於海域劃設各保護(育、留)區之經營管理計畫中所規定相容使用，且非屬禁止使用項目。 符合保育、保護及保存目的，且無破壞保護標的之情形。 已提出區位無替代性評估，並徵得所涉保護(育、留)區之目的事業主管機關同意。	--	符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項，其許可條件如下： 符合海岸保護計畫、海岸防護計畫所載明之相容使用，且非屬禁止使用項目。 海岸保護計畫或海岸防護計畫公告實施前，依下列規定辦理： 提出區位無替代性評估。 不得影響保護或防護標的，並徵詢海岸保護計畫或海岸防護計畫擬訂機關之意見。 免訂定海岸保護計畫之地區，已徵得海岸保護區目的事業主管機關同意。
環境保護	調查分析	針對計畫範圍及周圍環境近三年之現況及五年以上調查資料，進行完整調查與分析 但政府機關或其他經核准計畫已進行符合上開規定調查，並得逕以該資料進行分析者，免重新進行調查	由既有生態文獻資料分析該區域之生態特色，並依其特性調整海洋生態的背景調查次數。 六個月內至少進行兩次，並涵蓋二季；如為一年期調查其頻率應涵蓋春(2 月~4 月)、夏(5 月~7 月)、秋(8 月~10 月)、冬(11 月~翌年 1 月)四季或更密集	--
	維持海域與海岸狀	盡可能維持原有海域與海岸狀態，採整合、集中、緊密之方式規劃，並避免影	開發行為基地位於海岸地區，其規劃應符合下列原則，並得以圖面量化呈現保	開發之最小需用原則： 改變自然海岸或長度面積最小化

母法		國土計畫法	環境影響評估法	海岸管理法
	態	響既有防護措施及設施功能。	留之比例與區域： 避免影響重要生態棲地或生態系統之正常機能。 避免嚴重破壞水產資源。 避免海岸侵蝕、淤積、地層下陷、陸域排洪影響等。 避免破壞海洋景觀、遊憩資源及水下文化資產。 維持親水空間。	填海造地之開發基地形狀，以接近方形或半圓形為原則。 應以整合、集中、緊密之方式規劃。 海岸防護原則： 開發利用行為未造成海岸災害，或針對可能造成之海岸災害已規劃適當且有效之防護措施。 不影響既有防護措施及設施功能 前二目應經水利或海岸工程相關技師簽證
	避免產生海洋汙染	申請案件施工及使用期間應避免產生海洋污染	開發行為對施工及營運期間所產生之點源及非點源污染，應予預防、管理並納入環境保護對策。	--
自然保育	施工及期限屆滿處置方式	使用計畫應完整說明申請案件設施設置或使用之地點，及其施工方式。 應說明終止使用時，相關人為設施及構造物之拆除及處置方式，並納為許可之附款。	--	海岸利用管理說明書之施工計畫第 2 點工程計畫，包含說明設施任務終止之除役計畫、廢棄物拆除回收與使用年限屆滿處理方式
	使用耐腐與環保材質	人為設施應採用耐腐蝕、環保的材質	--	--
	環境損失降低	依魚類或鳥類之遷移性，迴避其遷移路徑。 施工時，應設置污染防濁幕，避免影響海域水質。 施工期間儘可能避開漁盛產期，或高盛產期間減少海域大規模施工。 加裝視距外遠端監視器即時監測。	採用低噪音或低振動的施工機具 選用適當的抽沙機具低水中懸浮物 影響程度達到或超過原預期之最大容許值時，應採取短暫停工 海域施工儘可能避開漁撈作業之盛漁期或魚類之產卵期	避免措施 避免納入自然海岸、潮間帶及河口等敏感地區。 基於整體規劃需要，對不可避免夾雜零星敏感地區，應妥予規劃且不影響原有生態環境功能。 減輕措施 增加緩衝空間或設施。 降低開發強度。 改善工程技術。

母法		國土計畫法	環境影響評估法	海岸管理法
				修正分期分區開發時程。 調整施工時間。 改善營運管理方式。 加強對海岸生態環境衝擊管理。 其他可減輕衝擊之相關措施。
災害防止	避開區域	申請案件應避開船舶拋錨地區、現有水下物體、活動斷層、軟弱土層滑動區和沉積層的嚴重沖淤區	--	--
	海事緩衝	申請案件應留設五百公尺之海事工程安全距離或緩衝區。但經國土計畫審議會同意，不在此限。	--	--
	產生災害之防護對策與監測	條件：因開發行為致造成海岸或海域災害之虞 對策： 申請人須研訂防護對策 定期實施調查監測，適時檢驗或修正防護措施。	條件：易造成噪音、振動、空氣污染、臭味、化學災害或輻射影響者 對策： 依當地氣象條件、污染之質量及其他相關因素於周界內規劃足敷需要之緩衝地帶 訂定密集植樹計畫，以減輕影響及維持景觀	因應氣候變遷與海岸災害風險，易致災害之海岸地區應採退縮建築或調適其土地使用 開發利用行為未造成海岸災害，或針對可能造成之海岸災害已規劃適當且有效之防護措施 訂定長期監測計畫，並規劃及擬訂有效之管理方式
	氣候調適	須研訂因應氣候變遷引發海平面上升或極端氣候之調適策略	--	因應氣候變遷可能引發海平面上升及極端氣候，造成申請許可案件之衝擊，應提出具體可行之調適措施

伍、各法規許可程序整合

在現行制度中，特定目的事業計畫的開發案件除該屬特定目的事業法令外，可能同時涉及其他 3 種法規審查，最少會涉及 1 種法規。如僅涉及 1 種其他法規之許可，其程序無需討論，同時涉及 2 種或以上其他法規之許可則為本議題另一研究重心，以下即說明現有程序與未來建議方式。

一、使用許可、特定區位許可

目的事業位於海洋資源地區的開發或使用行為可能同時涉及國土計畫審議與海岸審議的許可程序，從前一節內容可以看出，無論是在共同許可條件、各功能分區許可條件或是使用計畫應特別考量事項下，國土計畫的部分審議項目有特殊規範，這些部分可以補足海岸管理法所缺乏的內容，故國土計畫的使用許可核准無論是早於或晚於特定區位許可核准，都可以產生補充海岸管理法的功效。

另根據海岸管理法第 25 規定，特定區位許可尚未核發前，各目的事業主管機關不得核發開發或工程許可，此項規定亦包含土地主管機關，故於現有制度下已規範區位許可核發的順序，未來國土計畫使用許可全面取代區域計畫法之區位許可，形成法律繼受關係。是故原適用至區域計畫法之規範亦適用至國土計畫法，以致未來有特定目的事業計畫之開發行為(比如本議題之離岸風力發電案例)同時須申請使用許可與海岸地區特定區位許可時，依法仍應先核發海岸地區特定區位許可後才得核發使用許可。

但依一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法修正後第 5 條規定，適用海岸管理法第 25 條所定義之開發利用已修正為興辦事業計畫需取得目的事業主管機關之許可或興辦事業計畫需取得土地使用主管機關之土地使用分區變更或(使)用地變更之許可，故於修法公告後，區位許可與特定區位許可程序即無先後規範。同理，國土計畫法施行後，海岸管理法第 25 條所規範的許可範圍雖及於使用許可，但也因為一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 5 條之修正而無先後許可之程序規範。

由於兩法的審查具互補關係，許可的核發先後對於海岸地區保護並無明顯差異，都可因兩者審查的互補關係而達成保全海岸零損失的效果，但考量本法第 26 條對審議規範之使用適宜性、自然環境及人為設施容受力、環境保護、自然保育及災害防止等因素，乃具有較全面性的審議考量，如先取得特定區位許可後再依使用許可審議規則對於一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則未為規範的部分作出審查建議，則較能達成本法第 26 條的目標。故本研究建議仍可沿用現有法規規定，先行核發特定區位許可後再核發使用許可。

如依上述建議順序核發許可，有部分審議項目在國土計畫法與海岸管理法的審議規則存在重疊，且重疊的內容也並非完全相同，以同樣規範須執行的生態彌補為例，國土計畫法使用許可審議規則第 51 條第 2 項規定應提出彌補或復育之有效措施之一包含使用計畫範圍內營造同質性棲地、認養保護(育、留)區之協助有關保育工作、復育種苗等，而一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則第 6 條對生態彌補的規範為彌補或復育之面積比例原則應達到一比一、應優先於申請範圍內營造同質性棲地，兩者法規規範在使用計畫範圍內營造同質性棲地具有相同的規範，但其他規範則不相同。

綜上，不相同的審議條件或要求則應按照該法進行審議，但有相同規範的審議條件則可以提供給不同的審議機關作為參考，以適度減化審議過程，故國土審議會與海岸審議會的審議過程可採取平行審查方式辦理，惟仍應先取得特定區位許可後才得核發使用許可。此外，兩者審查都需要辦理公開展覽及公聽會，為增進審議效率，申請案件可同時辦理公開展覽及公聽會，建議程序如圖 12-10。

二、使用許可、環境影響評估

如特定事業計畫開發同時須取得使用許可與環境影響評估通過，依環境影響評估法並無何者優先的規範。另檢視前整理的表 12-2、表 12-4，將國土計畫法的審議項目對應至環境影響評估法與海岸管理法作比較，環境影響評估法與國土計畫法存在重疊規範的項目較海岸管理法少，與國土計畫法的重疊程度較低，但有重疊規範的部分也存在兩者法規的審議重點不同的現象。以共同皆規範的生態彌

補為例，國土計畫法使用許可審議規則第 51 條第 2 項規定應提出彌補或復育之有效措施之一包含使用計畫範圍內營造同質性棲地、認養保護(育、留)區之協助有關保育工作、復育種苗等；環境影響評估法使用的海洋生態技術評估規範附件四說明的生態對策包含減輕與彌補措施，彌補又包含提供相同或近似物種及棲地、人工魚礁的投放、魚苗放流、劃設及認養海洋保護區等。

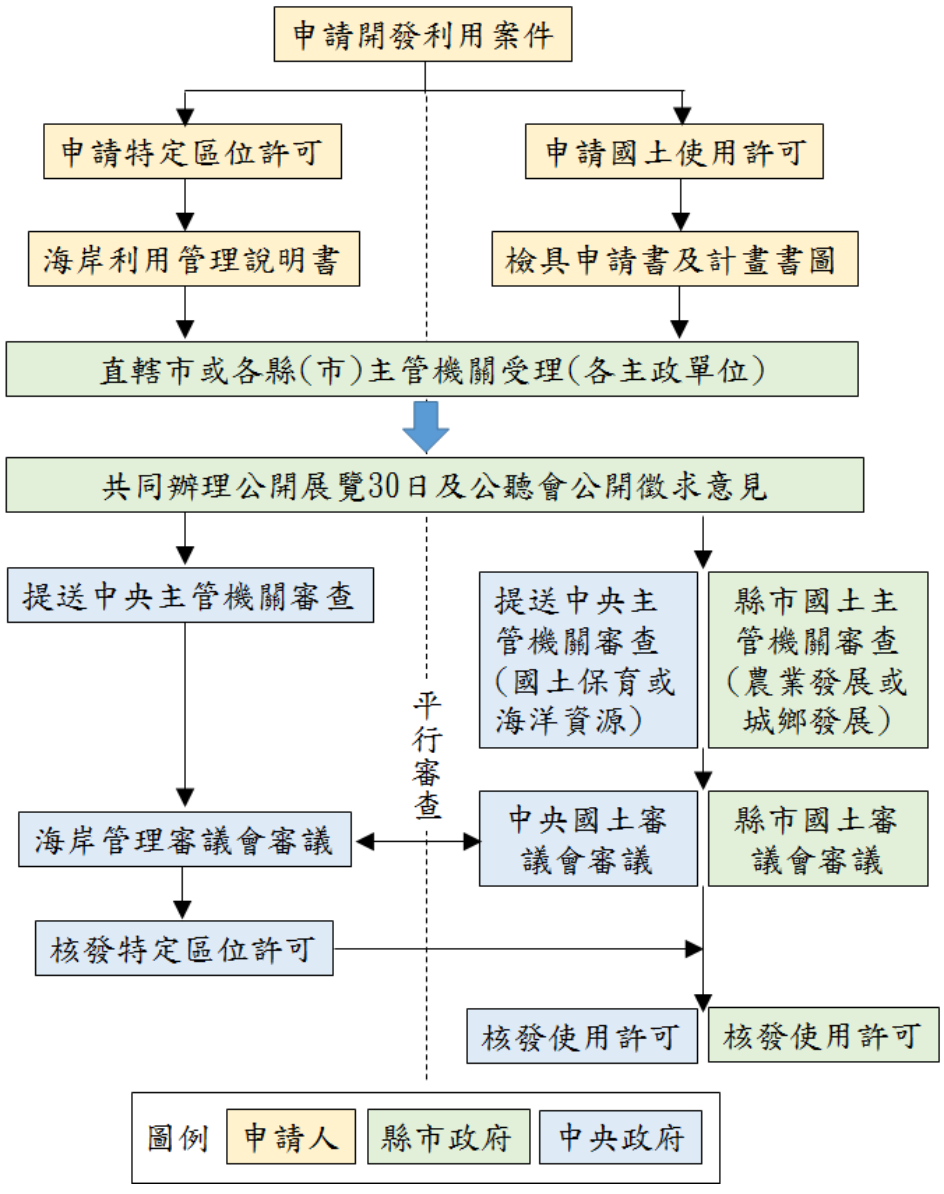


圖 12-10 涉及海岸地區特定區位許可與國土計畫使用許可程序圖
資料來源：修改自陳彥仲等(2018)

整體而言，環境影響評估法對於海洋環境的評估與減輕措施具

有比國土計畫法更完整的規範，但國土計畫法則會從使用適宜性、環境及人為設施容受力及分區特性等較廣的面向審查許可案件，因此，如通過環境影響評估後再就國土計畫法其他考量因素共同審視許可案件，則較能符合國土計畫法第 26 條第 2 項的審議原則。故本研究建議，應於環境影響評估審查通過後再核發使用許可，但兩者審議過程並無先後之分，審查期間可採平行審查機制，就不同審議內容與重點參酌以加速審議效率，相關程序整理如圖 12-11。

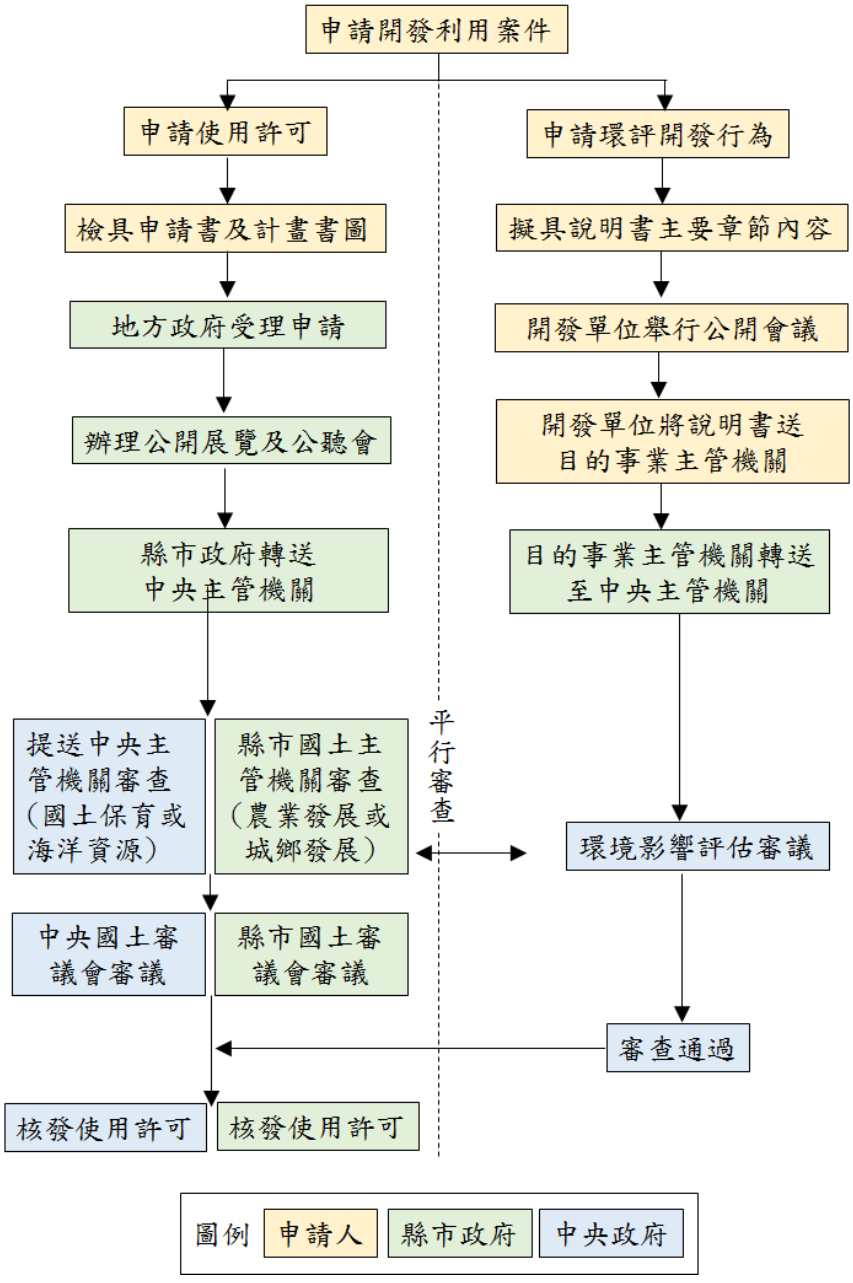


圖 12-11 涉及國土計畫使用許可與環境影響評估程序圖

三、使用許可、環境影響評估與特定區位許可

依環境影響評估法第 14 條規定，目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可；另依海岸管理法第 25 條第 2 項規定，位於一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。

兩者法規各自限定目的事業主管機關所為之許可必須在該主管法規許可後始得為之，但兩者法規並未於法律內文規範審查先後順序，另依一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則第 5 條第 3 項所規定，如有避免或減輕措施經其他機關核准者，得依核准之措施辦理，該條文也僅可適用於環評通過後的措施可於海岸審查階段給予審議會評估適用相關核准措施之權限，並非要求須先完成環評之限制。最後，根據台內營字第 1070804016 號函訴願案之解釋內文，略以：『...「環境影響評估法」第 14 條第 1 項：「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行之許可，其經許可者無效。」內政部所核發之特定區位許可亦屬開發許可之一種，目的事業主管機關應待環評變更通過後，方得為開發行為之許可。查依「海岸管理法」第 25 條第 2 項規定：「前申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程程行為之許可。」，足見依第 25 條規定所作成之海岸地區特定區位許可，非屬開發許可，與環境影響評估皆屬多階段行政程序或審查之一，皆是開發許可程序合法有效要件審查之一，兩者間並無先後接續關係... 』，旨揭說明環評與海審兩者許可並不產生程序上的順序與衝突，是故陳彥仲等(2018)亦認為兩者審查平行不悖。

然電業法屬於特定目的事業管理法規，在電業管制機關為許可前，必須先行獲得其他主管機關的許可，此即包含前述環評與此處之海岸審查，但於現行的電業登記規則及「發電業申請設置審查及作業流程」中已明確說明發電業籌設許可申請須先取得環評審查通過，且規範海岸審查與電業審查採取平行審查機制；另依海岸管理法第 25 條規範，海岸特定區位審查必定要先完成並核發許可才能使

電業主管機關核發籌設許可，是故現行制度下，法律已明確規範電業審查與海岸審查之程序關係，並採用平行審查機制已有加速審議效率的效果。

加以發電業施工許可核發前仍需取得國土計畫使用許可，故同時須取得三種法規的審議，依前述分析，如以電業法的特殊規定需以取得環境影響評估通過為申請電業計畫之先決條件，則後續的特定區位許可、使用許可與電業審查則為平行審查機制，但仍須於海岸地區特定區位許可核發後才得核發國土計畫使用許可與發電業籌設許可。

再檢視國土計畫法與電業法相關子法，國土計畫法並未規範特定目的事業主管機關許可的核發程序，但電業登記規則第 3 條第 2 項規範在施工許可前應取得發電廠廠址土地完成變更或容許使用證明文件，此亦包含取得區位許可，未來國土計畫法生效後則成為使用許可。故依法令規範，電業籌設許可的核准並不以獲得國土計畫使用許可為必要條件，僅為施工許可須先取得土地或國土主管機關之同意為核准之必要條件。然現行規定於國土計畫法生效後會產生執行問題，係因電業登記規則第 3 條第 2 項規範之土地完成變更或容許使用證明在國土計畫法規範下將不容許個案變更分區，故陸域部分的規範應於國土計畫法前配合修正電業登記規則。

如依電業登記規則的立法意旨，代表電業籌設許可、國土計劃使用許可並無先後關係，因此，同樣基於為了國土計畫法第 26 條的審查一般考量因素或各功能分區的審查因素能完整考量，本研究建議應於電業籌設許可核發後，檢視各類型因素皆已符合國土計畫法第 26 條及使用許可審議規則規範後，再行核發使用許可。以上建議程序整理如圖 12-12。

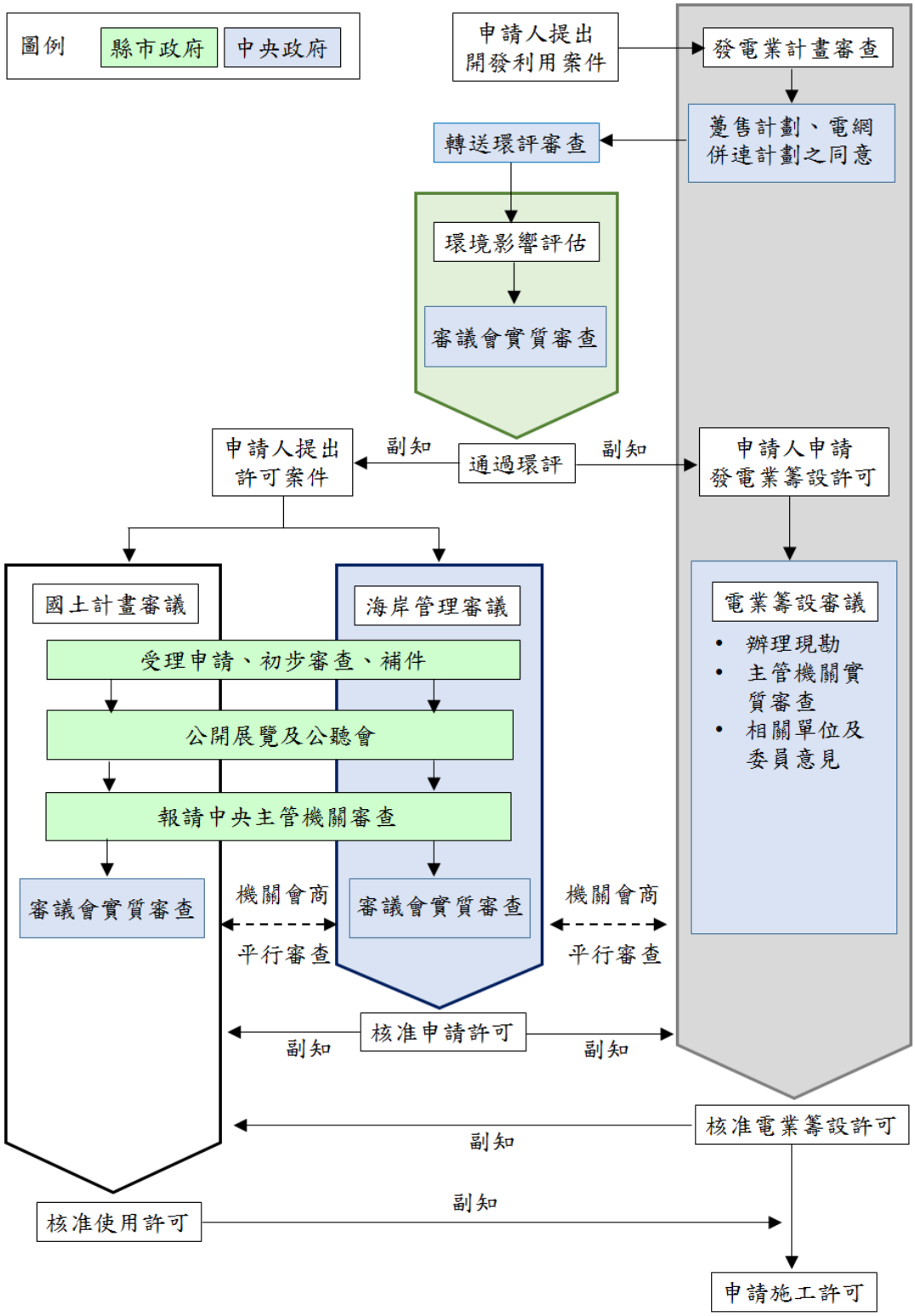


圖 12-12 各法規與電業法審議程序關係圖

備註：依使用許可審議程序辦法(草案)第 7 條規定，使用許可審查案件涉及環境影響評估、水土保持與海岸管理等審查作業，得採併行方式辦理，故申請使用許可、特定區位許可與環境影響評估之起始時點可為同一時點，圖 12-12 僅適用於發電業籌設許可的程序建議。

陸、研究建議

一、審議項目

審議項目彙整於表 12-2、表 12-4 整理內容，其中有部分審查項目同時為國土計畫法、環境影響評估法或海岸管理法需審查之重點，比如前述之環境生態調查、環境與生態之減輕、彌補及復育對策、氣候變遷影響與性質特殊之使用審查等項目。上述項目雖具有性質上之相通性，但因不同法規立法與審查的考量重點仍有差異。因此，如申請開發或使用行為產生多法規需審查同一類項目時，仍應於審議階段，依所屬法規與審議規則規定進行實質審查。

但如前述，不同法規對於相同項目可能存在各有規範的情況，為達成機關間審議效能增進，應回歸審議規則草案第 2 條規定，其他法律有規定者，依其他法律的規定適用之，如未規定者，則依照本法與審議規則進行審議。引申而言，如於國土計畫審議階段，已有其他法規之審議結果或核准之相關措施，依審議規則第 2 條規定，可由國土審議會審酌其他機關核准之措施與調查成果，就個案性質適用其他機關核准之措施辦理，如此即可達成各種審議程序間的分工，並同時尊重該審議規範立法的專業考量。

二、審議程序

(一)一般程序

以上開建議，一般案件的審議程序在特定區位許可審查與使用許可審查時，可平行審查，如涉及環評程序，也可同時平行審查，且各審議會於審查期間可以機關會商方式交換意見，增進審議效率與審查品質。

(二)電業程序

1.電業法、海岸管理法與環境影響評估法程序

電業管制機關所為審查亦與海岸審查採平行審查機制，但由於環境影響評估法第 14 條及海岸管理法第 25 條皆規定核發電業籌設許可前必須先取得環境影響評估通過與特定區位許可，且電業登記規則第 3 條已明文須先取得環評審查通過始得提出申請，故此兩者

審查與電業籌設許可已有明確的法律程序規範。未來一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法修正公告後，則發電業籌設許可不限於特定區位許可核准後核發，僅需依照一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則第 7 條規定取得目的事業主管機關之同意即可。

2.國土計畫審議程序

國土計畫法使用許可審議規則(草案)及電業法未明確說明使用許可與電業籌設許可核准程序先後關係，依照原區域計畫法下非都市土地使用管制規則第 6-2 條規範，區位許可核准前須先取得興辦事業計畫經目的事業主管機關核准或原則同意，即區域計畫法的海域審議精神是需要先取得目的事業主管機關的許可或同意，查 105 年修正頒布第 6-2 條第 2 項之立法理由論及：「海域用地之使用行為多元且空間範圍重疊，為建立用海秩序爰於第二項規定審查許可條件」，故雖未於法明定先後關係，但於國土計畫使用許可核准前至少應取得目的事業主管機關之同意。

從審議標準檢視，非都市土地管制規則的審議考量包含海洋之自然條件狀況、自然資源分布、社會發展需求及國家安全考量等，且對於環境敏感地區與重大爭議狀況皆有明定處理原則，屬於較廣的考量審議規範；電業法於第 14 條訂有審議的考量項目，包含：能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全等，當中亦考量了國土開發與區域均衡及環境保護等面向，但並沒有相關進一步的審查作法，且並未說明考量海域的相關審議原則。故以上述兩種審議的規範面向分析，非都市土地使用管制規則有較具體考量事項。

國土計畫法的審議規範在本法第 26 條已明定主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。再依各國土功能分區之特性，如位於海洋資源地區，另應考量環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。從考量整體土地適宜性即反映了大範圍格局的適宜與相容問題，此屬於更廣泛的考量面向，且審議規則草案中亦明訂各種態

樣下應注意之審查事項，故以立法舉輕明重之法理，在區域計畫法下之區位許可核發前尚須先獲得目的事業主管機關之許可或同意為前提，如適用審查更具廣泛面向之國土計畫法時，自應維持相關規範。故如前述，本研究建議使用許可核准前應先取得電業管制機關之籌設許可或同意後，始得核發國土計畫之使用許可。

(三)建議程序

依前述建議及案例說明，電業之籌設如屬離岸風力發電項目，其程序可依循桃園離岸風力發電廠興建計畫，分為下列程序。

1.申請人向台電提出新增用電及躉售電力計畫書後再提出併聯計劃，並於取得併聯計劃之同意後向經濟部能源局提出發電業籌設許可申請。

2.電業主管機關於收到籌設申請後核轉案件至環保主管機關進行環境影響評估審查。

3.通過環境影響評估審查後，申請人分別向中央管機關提出使用許可申請及向地方政府提出特定區位許可申請再轉送中央主管機關。

4.特定區位許可、使用許可及電業審查過程採平行審查機制，並於海岸管理審議會通過審查後，副知審查結果至國土審議機關及電業管制機關。

5.依前述環評及特定區位許可審查結果，電業主管機關先行核發電業籌設或擴建許可，並副知許可內容至國土審議機關。(一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法修正公告後，發電業籌設許可得於取得特定區位許可前核發，並應於核發後副知海岸及國土主管機關)

6.國土審議機關依前述環評、特定區位許可審查及電業審查內容參酌核定措施，就其他未考量事項給予審查建議或補充。申請人未取得使用許可核准前不得申請施工許可。

四、法規建議

總整前節有關審議程序與審議內容分工，本研究建議審議程序及審議項目應於國土計劃使用許可審議規則(草案)進行調整及說明：

(一)審議程序

離岸風力發電屬電業計畫一環，於現有環境影響評估法、海岸管理法及電業法皆明文規定相互間審議程序，惟國土計畫法之審議程序未於法中明文規定，本研究建議同前述分析說明，應於審議規則中明定與特定目的事業主管機關同意之順序。以本議題之離岸風力發電為例，由於國土審議核准程序應於電業管制機關核發籌設許可後而為之，故應於使用許可審議程序辦法(草案)第 7 條補充核准程序條文，條文內容建議可參考非都市土地使用管制規則第 6-2 條第 2 項第 3 款及海岸管理法第 25 條內容補充，建議修正內容整理於附件二。

(二)審議項目

因各法規就同一項目為不同之規定可彼此補充審議的完整性，為求增進審議效率，應補充得就其他機關已核准之措施辦理，相關條文可增補於使用許可審議規則(草案)第 32 條，修正建議詳見附件一。

(三)其他法規建議

1.使用許可審議規則

使用許可審議規則第 32 條規範：「申請案件如位於海洋資源地區，經國土計畫審議會同意後，得不受本節第六條至第十八條、第二十一條至第二十三條、第二十六條規定之限制」。但檢視海洋資源地區應受規範的條文內容，第 27 條乃規範性質特殊且未達 1 公頃之申請案件，「得由國土計畫審議會視個案情形酌予調整第三十六條、第三十八條、第五十九條、第六十二條及第六十七條之規定」，而審議規則第 36、38 條係規範國土保育地區之緩衝設施、綠帶與植樹規範；第 59、62 條為規範農業發展地區之緩衝設施、綠帶與綠化比率；第 67 條為城鄉發展地區之緩衝綠帶及設施規定。

上開規範都屬陸域地區性質的規範，分別列於該功能分區之許可條件，應與海洋資源地區之利用較無關係，建議審議規則第 32 條之除外規定亦應包含排除第 27 條之適用。

2.一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法

一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法修正後第 5 條第 1 項定義之開發利用包含需取得目的事業主管機關之興辦事業計畫許可、需取得土地使用主管機關之土地使用分區變更或(使)用地變更之許可等兩項，但國土計畫法生效後，即無分區變更許可，而海洋資源地區亦無用地變更，故後續建議第 5 條第 1 項應於本法施行前修正並預告施行日期與國土計畫法生效日期相同，而第 5 條第 1 項第 2 款應修正為：「需取得國土主管機關之使用許可」。

附件一

國土計畫使用許可審議規則(草案)		
修正條文	草案條文	說明
第三十二條　申請案件如位於海洋資源地區，適用下列規定： 一、經國土計畫審議會同意後，得不受本節第六條至第十八條、第二十一條至第二十三條、第二十六至第二十七條規定之限制。 二、本章第一節及第二節第二款之規定或措施經其他機關核准者，得依核准之措施辦理。	第三十二條　申請案件如位於海洋資源地區，經國土計畫審議會同意後，得不受本節第六條至第十八條、第二十一條至第二十三條、第二十六條規定之限制。	本規則第 27 條內容乃係對於使用性質特殊且未達一公頃規模之案件得酌予調整第 36 條、第 38 條、第 59 條、第 62 條及第 67 條之規定。查上述規定內容為緩衝綠帶、植林與綠覆率之規定，皆屬陸域性質規範，不適用海洋資源地區使用性質，故建議於本條予以排除第 27 條之適用。 本章第一節及第二節第二款之規定或措施，為各功能分區共同許可條件及海洋資源地區許可條件，經檢視與其他有關法令，如環境影響評估法及海岸管理法有類似或重複之項目包含：群落生境價值評估、生態彌補復育、公共通行確保、環境保護與自然保育及氣候變遷調適策略等。 依本研究建議修正之使用許可審議程序辦法(草案)第七條第二項規定，使用許可之核准需已取

國土計畫使用許可審議規則(草案)		
修正條文	草案條文	說明
		得環境影響評估、水土保持或海岸管理之通過、原則同意或許可為要。使用許可審議內容若與其他主管機關審查事項有所重覆時，申請人得以其他機關審查成果納入使用許可計畫內容，惟國土計畫審議會仍得依權責予以審議。如經國土計畫審議會考量該核准措施或作法符合使用許可審議規則之規定，考量降低使用許可申請人義務負擔，並依已核准之措施作為使用許可應辦事項，提升審議效率，故擬增加三十二條第一項第二款條文以茲補充。

附件二

使用許可審議程序辦法(草案)		
修正條文	草案條文	說明
第七條　申請案件內容於目的事業法規另有規定者，並應依各有關法規規定辦理。 使用許可審查作業與環境影響評估法、水土保持法、海岸管理法之審查程序，得採併行方式辦理。<u>但應依環境影響評估、水土保持或海岸管理法規定通過、原則同意或許可後始得核發使用許可。</u>	第七條　申請案件內容於目的事業法規另有規定者，並應依各有關法規規定辦理。 環境影響評估、水土保持、海岸管理或使用許可之審查作業，得採併行方式辦理。	國土計畫法相關子法並未說明與其他法規的許可審查程序關係，爰考量本法第 26 審議考量內容、環境影響評估法與海岸管理法相關子法，國土計畫法之審查內容有較廣泛考量，故其許可程序應為最後階段為之方能綜觀其他審議與許可之不足，再依本辦法提出對應措施以完善國土計畫海洋資源地區之零損失與永續利用目的。 參考非都市土地使用管制規則第 6-2 條第 2 項第 3 款、海岸管理法第 25 條第 2 項及一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 5 條第 1 項內容，建議新增第 2 項但書，應取得其他法規之許可或同意後始得核發使用許可。

第十二章海洋資源地區申請使用許可案件與海岸管理法、環境影響評估法及目的事業法令規定之介面

第十三章使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第2之2類之土地使用管理

壹、議題說明

本議題討論「城鄉發展地區第 2 之 2 類」之範疇，係屬區域計畫法核發開發許可之地區，未包含城鄉發展地區第 2 之 3 類依法完成使用許可程序之態樣。

依據全國國土計畫，依循區域計畫法核發開發許可地區(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，以及位於前兩者範圍內之零星土地，得劃入城鄉發展地區第2之2類。

依據國土計畫法第二十九條規定，申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成使用地依使用計畫內容申請變更，始得依經許可之使用計畫進行後續使用。惟使用許可如失其效力或經各級主管機關廢止，而使用地已完成變更者，其原則應予恢復使用許可前原使用地類別，避免產生土地使用管制適用上之疑義。參照使用許可審議程序辦法(草案)第十五條內容，使用許可依第十三條規定失其效力，或依第十四條規定廢止，其使用地已完成變更者，各級主管機關應恢復使用許可前之使用地類別。

然城鄉發展地區第 2 之 2 類範圍內使用許可案件為原區域計畫之開發許可地區，在無法參照使用許可審議程序辦法(草案)第十五條之規定下，此類使用許可地區失效或廢止後應如何進行土地使用管制為本議題之主要研究內容。

貳、全國國土計畫城 2-2 有關指導事項

一、城 2-2 劃設條件

城 2-2 之劃設條件為核發開發許可地區(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。位於前述範圍內之零星土地，得一併予以劃入。

二、城 2-2 土地使用指導事項

有關全國國土計畫對城 2-2 之土地使用指導事項羅列如下：

(一)原依區域計畫法核發開發許可之地區

1.依許可開發計畫實施管制。

2.變更原開發計畫內容，依本法使用許可規定辦理。

(二)原獎勵投資條例同意案件之地區，經工業主管機關認定不變更原獎勵投資條例工業區興辦事業計畫性質下，依工業主管機關相關法令規定辦理，如有變更原獎勵投資條例工業區興辦事業計畫性質，限達本法第 24 條所定一定規模後循使用許可規定辦理，避免零星變更為其他使用。

(三)前經行政院專案核定案件之地區，經目的事業主管機關認定不變更原核定之興辦事業計畫性質下，依各該主管機關相關法令規定辦理，如有變更原核定之興辦事業計畫性質，限達本法第 24 條所定一定規模後循使用許可規定辦理，避免零星變更為其他使用。

(四)有關原依區域計畫法核發開發許可地區、原獎勵投資條例同意案件及前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件之後續變更計畫審查原則及程序，納入本法使用許可相關規定辦理。

參、開發許可之失效、廢止與使用管制

一、開發許可之失效

依非都市土地使用管制規則第 23 條規定，申請人於獲准開發許可後，應依下列規定辦理；逾期未辦理者，區域計畫擬定機關原許可失其效力：

(一)於收受開發許可通知之日起一年內，取得第十三條第一項第二款、第三款土地使用分區及使用地之異動登記及公共設施用地移轉之文件，並擬具水土保持計畫或整地排水計畫送請水土保持主管機關或直轄市、縣(市)政府審核。但開發案件因故未能於期限內完成土地使用分區及使用地之異動登記、公共設施用地移轉及申請水土保持計畫或整地排水計畫審核者，得於期限屆滿前敘明理由向直轄市、縣(市)政府申請展期；展期期間每次不得超過一年，並以二次為限。

(二)於收受開發許可通知之日起十年內，取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件。但開發案件因故未能於期限內取得者，得於期限屆滿前提出展期計畫向直轄市、縣(市)政府申請核准後，於核准展期期限內取得之；展期計畫之期間不得超過五年，並以一次為限。

二、開發許可之廢止

依非都市土地使用管制規則第 21 條規定，申請人有下列情形之一者，直轄市或縣(市)政府應報經區域計畫擬定機關廢止原開發許可或開發同意：

(一)違反核定之土地使用計畫、目的事業或環境影響評估等相關法規，經該管主管機關提出要求處分並經限期改善而未改善。

(二)興辦事業計畫經目的事業主管機關廢止或依法失其效力、整地排水計畫之核准經直轄市或縣(市)政府廢止或水土保持計畫之核准經水土保持主管機關廢止或依法失其效力。

(三)申請人自行申請廢止。

屬區域計畫擬定機關委辦直轄市或縣(市)政府審議許可案件，由直轄市或縣(市)政府廢止原開發許可，並副知區域計畫擬定機關。屬中華民國九十二年三月二十八日本規則修正生效前免經區域計畫擬定機關審議，並達第十一條規定規模之山坡地開發許可案件，中央主管機關得委辦直轄市、縣(市)政府依前項規定辦理。

另依據非都市土地使用管制規則第 20 條，區域計畫擬定機關核發開發許可、廢止開發許可或開發同意後，直轄市或縣(市)政府應將許可或廢止內容於各該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市、區)公所公告三十日。

三、開發許可失效或廢止後之土地使用管制

當開發許可或開發同意依規定廢止或失其效力者，根據非都市土地使用管制規則第 21 條之 1，其土地使用分區及使用地如已完成變更異動登記者，依下列規定辦理：

(一)未依核定開發計畫開始開發、或已開發尚未取得建造執照、或已取得建造執照尚未施工之土地，直轄市或縣(市)政府應依編定前土地使用性質辦理變更或恢復開發許可或開發同意前原土地使用分區及使用地類別。

(二)已依核定開發計畫完成使用或已依建造執照施工尚未取得使用執照之土地，申請人應於廢止或失其效力之日起一年內重新申請使用分區或使用地變更。申請人於獲准開發許可前，直轄市或縣(市)政府得維持其土地使用分區與使用地類別，及開發許可或開發同意廢止或失其效力時之土地使用現狀。

申請人因故未能於規定期限內申請土地使用分區或使用地變更，於不影響公共安全者，得於期限屆滿前敘明理由向直轄市、縣(市)政府申請展期；展期期間每次不得超過一年，並以二次為限。應重新申請之土地，逾期未重新申請使用分區或使用地變更，或經申請使用分區或使用地變更未獲准許可，或申請人以書面表示不再重新申請者，直轄市或縣(市)政府應依編定前土地使用性質辦理變更或恢復開發許可或開發同意前之土地使用分區及使用地類別。

四、違反區域計畫法土地使用管制之罰則

(一)區域計畫法第 21 條

違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣 (市) 政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。

前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。

(二)區域計畫法第 22 條

違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。

肆、使用許可之失效、廢止與土地使用管制

依據國土計畫法第 4 條規定，中央主管機關應辦理使用許可制度、全國性土地使用管制與相關制度之擬定。。而第 24 條第 1 項規定，屬一定規模以上或性質特殊之土地使用，於符合第 21 條各國土功能分區及其分類之使用原則下，申請人得檢具相關書圖文件申請使用許可。且第 24 條第 2 項表明，使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。又依同條第 24 條第 3 項規定，使用許可之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理，並視申請區位之不同，分別由中央或地方主管機關審議。主管機關審議申請使用許可案件，應依第 26 條規定，考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。並依各國土功能分區之特性，經審議符合規定條件者，得許可使用。

一、使用許可之失效

依據國土計畫法第 24 條第 6 項，申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第 30 條規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。另按同法第 30 條第 3 項規定，第一項造地施工計畫屆期未申請許可者，其依第 24 條規定取得之許可失其效力。參照本案「研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案」議題，對於使用許可審議程序辦法(草案)第 13 條建議結論內容所列，應依下列規定辦理，逾期未辦理者，原核准之使用許可失其效力：

(一)於收受使用許可通知之日起一年內，應取得依本法第二十九條第一項第一款之公共設施用地移轉及使用地之異動登記之文件，並擬具水土保持計畫送請水土保持主管機關審核。但使用計畫因故未能於期限內完成公共設施用地移轉、申請水土保持計畫審核者，得於期限屆滿前敘明理由向水土保持主管機關或直轄市、縣(市)政府申請展期；展期期間每次不得超過一年，並以二次為限。

(二)於收受使用許可通知之日起十年內，住宅社區需成立管理委員會或具興辦事業計畫之開發應取得目的事業主管機關核准營運

(業)之文件。但因故未能於期限內成立或取得者，得於期限屆滿前提出展期計畫向直轄市、縣(市)主管機關申請核准後，於核准展期期限內成立或取得之；展期計畫之期間不得超過五年，並以一次為限。

(三)申請填海造地案件，於收受使用許可通知後，依本法第三十條規定期限向直轄市、縣(市)主管機關申請造地施工計畫之許可。

(四)使用許可核准要求應辦理生態彌補復育措施者，需於核定期限內完成。

二、使用許可之廢止

依據行政程序法第 123 條規定，使用許可係屬授予利益之合法行政處分，得依規定由原處分機關依職權為全部或一部之廢止。爰此，參照本案「研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案」議題建議之使用許可審議程序辦法(草案)第 14 條內容，其適用廢止之情形有下列情形之一者，各級主管機關應廢止原使用許可：

(一)興辦事業計畫、水土保持計畫或環境保護相關計畫經主管機關廢止或依法失其效力。

(二)造地施工計畫經審議駁回或不予許可者。

(三)申請人未履行使用許可之附款內容。

(四)未依許可計畫使用，經依本法規定進行裁罰及限期改善後，且經二次限期改善而未改善。

(五)違反其他相關法規規定，經該管主管機關提出要求限期改善而未改善。

(六)申請人自行申請廢止。

前項各款情事發生時，原使用許可之申請人、有關機關應即將辦理情形通知直轄市、縣(市)主管機關，依下列規定辦理廢止：

(一)依本法第二十四條第三項由中央主管機關審議之案件，應即轉送中央主管機關辦理。

(二)依本法第二十四條第三項由直轄市、縣(市)主管機關審議之案件，由直轄市、縣(市)主管機關辦理。

依前項規定經各級主管機關廢止原使用許可後，應通知申請人與有關機關。

三、使用許可失效或廢止後之土地使用管制

依據國土計畫法第 29 條規定，申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成使用地依使用計畫內容申請變更，始得依經許可之使用計畫進行後續使用。惟使用許可如失其效力或經各級主管機關廢止，而使用地已完成變更者，其原則應予恢復使用許可前原使用地類別，避免產生土地使用管制適用上之疑義。

參照使用許可審議程序辦法(草案)第 15 條內容，使用許可依第 13 條規定失其效力，或依第 14 條規定廢止，其使用地已完成變更者，依下列規定辦理：

(一)未依核定使用計畫開始使用、或已使用尚未取得建造執照、或已取得建造執照尚未施工之土地，各級主管機關應恢復使用許可前原使用地類別。

(二)已依核定使用計畫完成使用或已依建造執照施工尚未取得使用執照之土地，申請人應於廢止或失其效力之日起一年內重新申請使用許可。申請人於獲准使用許可前，各級主管機關得維持其使用地類別。

申請人因故未能於前項第二款規定期限內申請使用許可，於不影響公共安全者，得於期限屆滿前敘明理由向各級主管機關申請展期；展期期間每次不得超過六個月，並以一次為限。

第一項第二款應重新申請使用許可之土地，逾期未申請或經申請未獲准許可，或申請人以書面表示不再重新申請者，各級主管機關應恢復使用許可前之使用地類別，同時通知申請人於一定期限內將土地回復原狀。

四、違反國土計畫法土地使用管制之罰則

依據國土計畫法第 38 條，違反國土計畫法土地使用管制之罰則如下：

從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。

有下列情形之一者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：

(一)未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。

(二)未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣(市)主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。

前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。

有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣(市)主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀；屆期不履行，直轄市、縣(市)主管機關得依行政執行法規定辦理。

前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。

伍、研究建議

又參照使用許可審議程序辦法(草案)第十五條內容，使用許可依第十三條規定失其效力，或依第十四條規定廢止，其使用地已完成變更者，各級主管機關應恢復使用許可前之使用地類別。

針對城鄉發展地區第 2 之 2 類範圍內使用許可案件為原區域計畫之開發許可地區，其失效或廢止後之土地使用管制建議，本研究建議應依國土計畫之土地使用指導原則，依據個案特性進行管制，至下次通盤檢討由地方政府依其權責變更為適當功能分區。於通盤檢討前，其土地使用的管理方式分別就屬「國土保育地區劃設原則者」、「非屬國土保育地區劃設原則且尚未開發者」、「非屬國土保育地區劃設原則且已開發者」，三種情形分做說明：

一、屬國土保育地區劃設原則者

依據國土計畫法第 23 條，國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。

原區域計畫法核發之開發許可，可能符合國土計畫國土保育地區劃設原則，但並未劃入國土保育地區。參照全國國土計畫之土地使用指導事項，國土保育地區係依據豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件分布情形加以劃設，如符合國土保育地區劃設原則者，其土地使用，除按各該國土功能分區及其分類之使用原則進行管制外，並依國土保育地區之土地使用指導事項規定辦理，進行重疊管制。

(一) 針對未開發者

綜上所述，若開發許可地區符合國土計畫國土保育地區劃設原則，則建議於許可失效、廢止後，係屬未依核定使用計畫開始使用、已使用尚未取得建造執照、已取得建造執照尚未施工之土地，各級主管機關應依循國土計畫法第 22 條規定，為加強國土保育者得隨時

辦理製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並實施管制。於變更前之土地使用管制，則就該應劃設之國土保育地區分類下之容許使用項目辦理。

(二)針對已開發者

符合國土保育地區劃設原則，且屬已依核定使用計畫完成使用或已依建造執照施工尚未取得使用執照之土地者，於開發許可失效、廢止後，申請人應依循使用許可審議程序辦法(草案)第 15 條內容，於廢止或失其效力之日起一年內依照原開發使用許可性質重新申請使用許可。申請人於獲准使用許可前，各級主管機關得維持其使用地類別，但在使用方面，仍應依國土計畫法第 23 條規定，應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。

逾期未申請或經申請未獲准許可，或申請人以書面表示不再重新申請者，地方國土主管機關應同上述國土計畫法第 22 條規定，變更其為適合之國土保育地區分類，同時通知申請人於一定期限內恢復其地貌，違反土地使用管制者依國土計畫法第 38 條辦理裁罰。此外，本研究建議依國土保育地區進行管制。

二、非屬國土保育地區劃設原則且尚未開發者

非屬前述符合國土計畫國土保育地區劃設原則之開發許可地區，且該地區尚未依核定使用計畫開始使用、已使用尚未取得建造執照、已取得建造執照尚未施工之土地，則建議該開發許可於失效、廢止後，各級主管機關應視其開發許可地區之性質，依據該地區符合之功能分區劃設要件加以判別，以採取較為合適之功能分區實施管制。

開發許可自核定生效到失效、廢止，其所歷期間往往長達十年以上，且於正式確認失效或廢止前，有完整的救濟程序供有意願持續完成開發計畫之申請人辦理。若最後開發計畫仍確認失效、廢止且屬於完全尚未開發之狀態，則代表原開發計畫已受整體環境改變、市場變動因素、申請人本身財務可行性等因素影響，致原計畫無法執行。

(一)具農業發展地區性質者

該地區尚屬素地未開發者，且其符合農業發展地區之劃設要件，為避免土地產生難以回溯之開發行為，妨礙未來更適切功能分區之規劃，本研究建議其土地使用管制應參照國土計畫法第 22 條內容，以為加強國土保育者為目的，優先變更為適合之農業發展地區分類，並加以實施管制。

於依循國土計畫法第 22 條有關規定進行變更前之土地使用管制，建議非山坡地地區者依農業發展地區第 2 類；山坡地者依農業發展地區第 3 類進行土地使用管制。

(二)具城鄉發展地區性質者

若該地區尚屬素地未開發者，且其係屬原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區及特定專用區，提供住宅、產業或特定活動之地區者，考量到國土功能分區及分類之目的除了係基於保育利用及管理之需要，尚有參照環境資源條件、土地利用現況、地方特性等為劃設原則，以求有效解決土地分配不均及土地有效利用之問題。崙此，為避免土地雖有劃設成城鄉發展地區性質條件，卻無相符之利用，違反土地有效利用精神，本研究建議其土地使用管制應優先比照為城鄉發展地區 2 之 1 類進行管制，於使用管制期間申請人得依城鄉發展地區 2 之 1 類之使用容許項目申請使用，主管機關亦可於此期間重新檢視該地區特性與地區未來整體發展，於定期通盤檢討時提出適當、必要之變更。

三、非屬國土保育地區劃設原則且已開發者

非屬符合國土計畫國土保育地區劃設原則之開發許可地區，且已依核定使用計畫完成使用或已依建造執照施工尚未取得使用執照之土地，申請人應依循使用許可審議程序辦法(草案)第 15 條內容，於廢止或失其效力之日起一年內重新申請使用許可，申請人於獲准使用許可前，各級主管機關得維持其使用地類別。參照全國國土計畫第 30 頁有關城鄉發展優先順序指導內容，原依區域計畫法劃定之

鄉村區、工業區、開發許可地區，以區內低度發展、無效供給地區之再利用為優先，推動更新地區、整體開發地區次之。已合法之完成開發許可地區因故失效廢止後，依循國土計畫應優先開發使用，同時可避免過度開發未來發展用地，並減少開發行為所造成的外部成本，建議可比照城鄉發展地區第 2 之 1 類規定重新申請使用許可。

綜上，本研究建議可比照城鄉發展地區第 2 之 1 類規定重新申請使用許可。惟提醒主管機關於審查過程應詳細檢視該地區周圍設施相容性、土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力等，經審議符合規定條件，核准其許可使用，藉此促進開發用地較合理且效率之使用。重新申請使用許可之土地，在逾期未申請或經申請未獲准許可，或申請人以書面表示不再重新申請者，本研究建議於下次通盤檢討變更前，即依照城鄉發展地區第 2 之 1 類進行使用管制。

固然於通盤檢討變更功能分區前，尚可依照城鄉發展地區 2 之 1 類提出使用許可項目申請，惟其既有地上物應須符合城鄉發展地區 2 之 1 類規範。本研究建議應同依使用許可審議程序辦法(草案)第 15 條內容，逾期未申請或經申請未獲准許可，或申請人以書面表示不再重新申請者，應於主管機關規定之期限內恢復其原狀。申請者亦須根據主管機關的規定限期改善以符合城鄉發展區第 2 之 1 類的管制規定，違反者依國土計畫法第 38 條辦理裁罰。主管機關應於此期間重新檢視該地區特性與地區未來整體發展，於定期通盤檢討時提出適當、必要之變更。

四、研究建議彙整

對於城鄉發展地區第 2 之 2 類範圍內使用許可案件為原區域計畫之開發許可地區，在使用許可地區失效或廢止後之土地使用管制，本研究強調針對地區周圍設施相容性、土地使用適宜性及自然環境等面向，以全國國土計畫國土功能分區為準則並參照相關法令之規定，訂定完善健全之規範。綜開上述三點之分類情形，彙整如下圖 13-1：

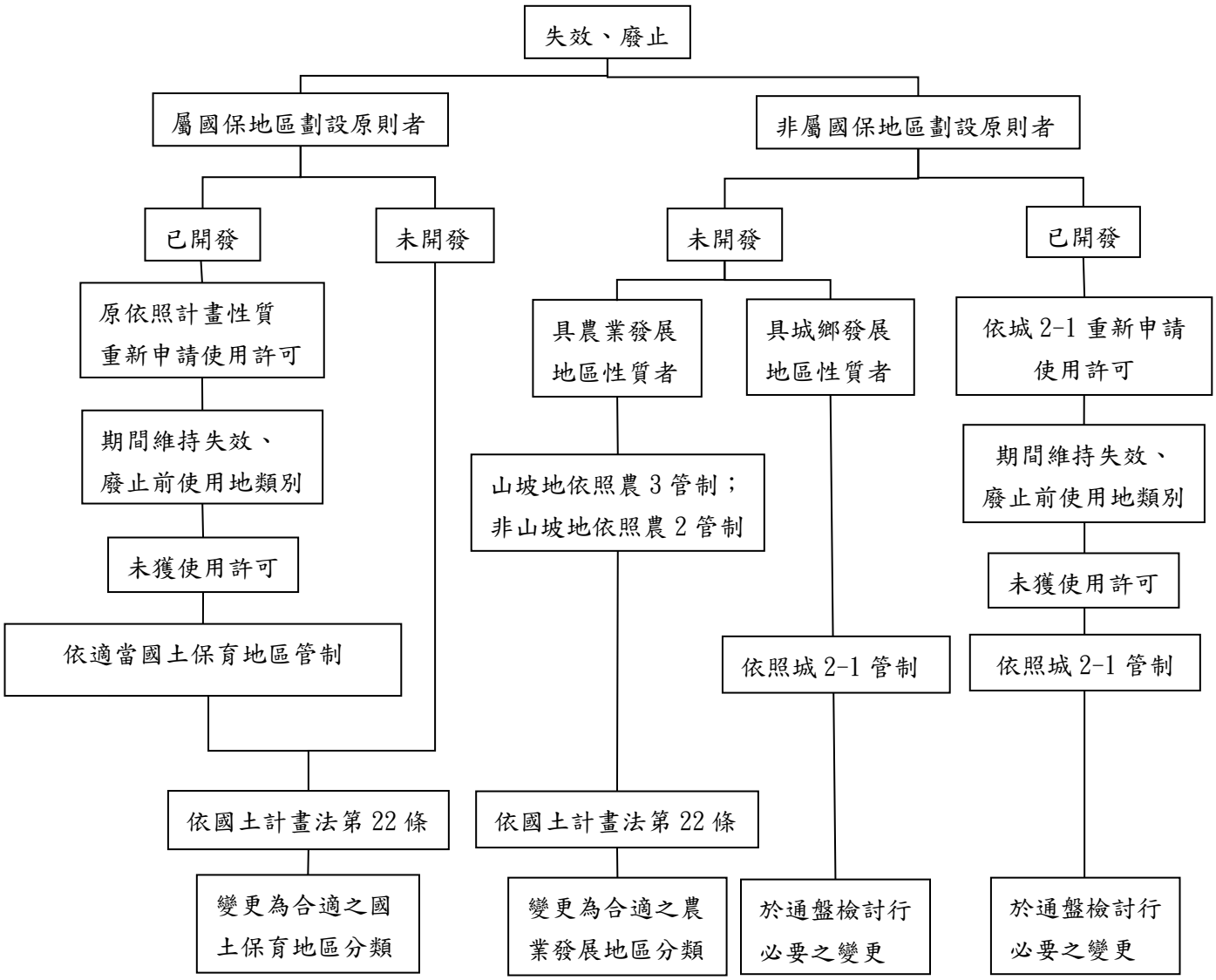


圖 13-1 使用許可失效或廢止後，城鄉發展地區第 2-2 類土地使用管制機制

第十四章檢核各子法之整合性，並提出具體修正建議

壹、議題說明

本法第 24 條至第 31 條訂有使用許可相關程序、辦理之規定，其中第 24 條、第 25 條、第 26 條、第 28 條及第 29 條規定授權訂定相關子法(如表 14-1)，針對使用許可受理、民眾參與、實質審查及後續使用作業，應就預告中或已研擬之子法(草案)，就各法規間之關聯性及程序銜接之合理性進行檢視與整合，避免因不一致造成未來使用許可執行之問題。

表 14-1 國土計畫法下本研究各相關子法列表

國土計畫法	子法類別	內容
第 24 條第 1 項	國土計畫使用許可一定規模以上或性質特殊土地使用認定標準	一定規模以上或性質特殊之土地使用認定標準
第 24 條第 5 項	國土計畫使用許可審查費收費辦法	審查費收費標準
第 24 條第 7 項	使用許可審議程序辦法	使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項
第 25 條第 4 項	國土計畫使用許可公開展覽公聽會及民眾陳述意見處理辦法	使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式，及人民陳述意見之處理方式
第 26 條第 3 項	使用許可審議規則	使用許可審議應檢附之書圖文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項
第 28 條第 4 項	使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法	國土保育費及影響費之收費方式、費額(率)、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事項
第 29 條第 4 項	使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法	許可使用後之程序、作業方式、負擔、公共設施項目及其他相關事項

貳、法規說明

一、使用許可程序

本法第 24 條規定，於符合第 21 條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第 26 條規定之書圖文件申請使用許可，並須依照相關子法備妥書圖文件、繳納審查費及辦理公開展覽等，具體程序依照「使用許可審議程序辦法」、「使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法」為之，有關內容整理說明之。

(一)申請使用許可

使用人在各功能分區容許使用範圍內，其土地利用達到一定規模或性質特殊者，需依照使用許可程序申請使用，申請人應檢附本法第二十六條規定之書圖文件，向直轄市、縣(市)主管機關提出申請。

直轄市、縣(市)主管機關應自接獲使用許可申請案件次日起十五日內決定是否受理，確認是否受理的因素包含 1. 不符合一定規模以上或性質特殊之認定標準、2. 實施填海造地工程未位於城鄉發展地區內申請、3. 依法應檢附之書圖文件缺漏而未補正。如申請案無上述因素，則應予受理，並依案件性質轉送中央主管機關審議或由直轄市、縣(市)政府審查並通知繳納審查費。

各級主管機關應自收受審查費之日起三十日內依本法第二十五條之規定辦理公開展覽，並應於公開展覽期間舉行公聽會，舉辦公聽會與公開展覽之辦理方式、意見提出格式、公聽會之出席人員、主持人及進行程序及陳述意見及公聽會紀錄處理方式等需依照「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」(以下簡稱意見辦法)辦理。

(二)使用許可審議與核准

完成繳納審查費與辦理公開展覽及公聽會後，各級主管機關應即將申請使用許可書圖文件，併同公開展覽之人民或團體意見及公聽會之會議紀錄，提送國土計畫審議會進行審議。申請案涉及目的事業法規另有規定者，應依各有關法規規定辦理，若同時涉及環境

影響評估、水土保持、海岸管理或使用許可之審查作業，得採併行方式辦理。

審議過程中如有其他審查需求，國土計畫審議會得組成專案小組及實地調查，而所召開之專案小組會議得邀請相關領域專家列席提供諮詢意見或徵詢相關機關意見。前述審議條件下得由各級主管機關通知申請人、利害關係人及公聽會提出書面意見者到會陳述意見。

整體審議期間，各級主管機關應自公開展覽期滿之次日起九十日內完成使用許可申請案件之審議。但有必要時，得延長一次，其延長期間不得超過九十日。辦理審議時，如有須補正事項者，應由各級主管機關通知申請人限期補正，屆期未補正或補正不完全者，則申請案應予駁回。而經過前述審議期間的各種審查完成後，則由各級主管機關作成許可與否之決定，並將結果通知申請人與有關機關，經核准使用許可者，應另依本法第二十七條之規定辦理公開展覽。

(三)使用許可後續應辦事項

申請案獲許可核准後，後續應辦事項與義務可分為使用地變更與取得使用執照兩階段；第一階段，申請使用地變更前，應先依本法及相關法規，於各規定期限內完成公共設施用地之分割、移轉登記，並繳交國土保育費、影響費或提撥一定年限之維護管理保證金，以及其他應繳交之費用。

應移轉之公共設施由直轄市或縣(市)政府與申請人締結行政契約，辦理現場勘查，確認用地範圍及土地無地上物後，再據以辦理移轉登記。如公共設施訂有分期興建計畫，申請人應依核定使用計畫完成相關公共設施之興建及領得使用執照，並經直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所查驗合格，移轉予該管直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。

申請人完成使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法第二條所定之必要完成事項後，須依照第五條規定之檢附文件，向土地所在地直轄市或縣(市)政府申請依使用計畫內容辦理使用地變更。直轄市或縣(市)政府於受理使用地變更申請案件後，應即查核申請

資料是否齊備。其未齊全者，應通知申請人限期繳交或補正，屆期未繳交或補正者，應予退件。而經過查核申請人所附第五條規定文件無誤後，應即辦理使用地變更，並於變更後通知申請人得進行後續使用，此即完成第一階段應完成之後續義務。

第二階段除生態彌補或復育延續第一階段進行外，另應於期限內申請水土保持施工許可證，請領雜項執照並於期限內完成施工計畫取得完工證明書。基礎工程完竣後，如訂有分期計畫者，仍應依核定計畫完成公共設施並移轉，公共設施用地以外之可建築用地則應按施工進度與計畫請領建築執照按圖施工，並應於十年內取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件。

(四)許可後之變更、失效與廢止

經許可案件，如後續有變更計畫的需要，則需依照使用許可審議程序辦法第十條規定，檢核性質單純且無應考量情形之一者(第十條第一項共分六款應考量事項)，得製作變更內容對照表送請直轄市、縣(市)主管機關審查核備後，通知申請人及有關機關，並免依本法第二十五條規定辦理公開展覽及公聽會及國土計畫審議會審議。如使用計畫內容變更涉及改變原核准使用計畫性質且面積達一定規模以上或性質特殊之認定標準，申請人應依第二條至第九條規定程序就該變更部分重新申請使用許可。

此外，如核准後計畫未依規定使用、未於一定期限內完成必要程序、經其他目的事業主管機關廢止等因素，則該許可案件依法失其效力或需經各級主管機關應廢止原使用許可。

二、法規關聯性

綜上所述，申請使用許可需配合之法規共有七項子法，本研究將適用的子法與程序關係繪製如圖 14-1。

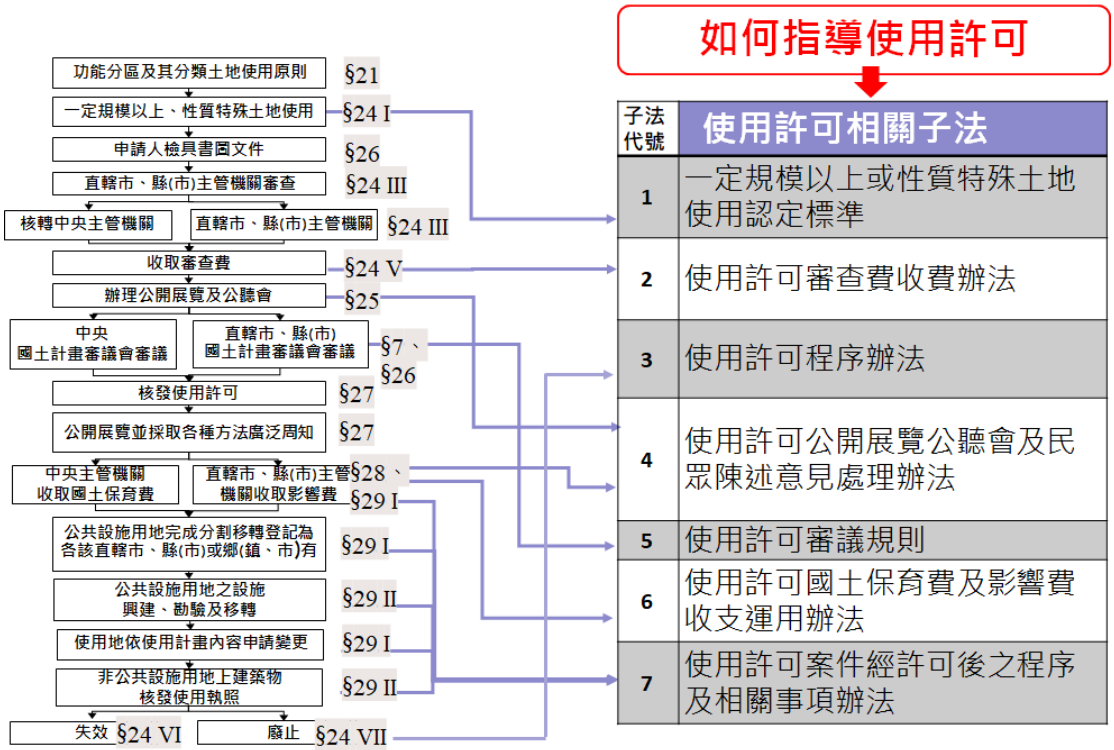


圖 14-1 使用許可程序與適用子法關係圖

參、整合分析

使用許可申請程序適用的子法彼此間具有關聯性，但彼此間可能存在適用與執行問題，以下擬就子法個別性問題與彼此關聯性問題分別說明。

一、子法個別議題

子法個別議題代表該子法訂定之良窳或配合其他尚未規範的事項進行檢討修正，本研究除本議題外，其餘 14 個議題皆為檢討或修正子法之研究，內容包含既有可建築用地之使用項目及審議規則、既存合法及非法建物審議規則、開發許可案件之變更、廢止、失效條件及廢止失效後土地管理、國土保育費及影響費再檢視及鄉村地區整體規劃後使用許可審議規則簡化研究等議題。

各項議題的檢視、分析建議內容皆已詳列於該議題後續建議內文中，如涉及子法修正可參照該議題配合修正，詳細內文不另列於本議題中。

二、子法間關聯性議題

交互議題屬於各子法間適用與執行面可能產生問題而需再為檢視並研擬修正之處，本議題將就七項子法檢視彼此間適用問題並列於下文。

(一)與使用許可審議程序辦法相關

1.使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法

使用許可如需變更原核准內容，可能包含面積、強度、配置、公共設施或使用性質等面向，其變更對環境的影響反映於使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法第 3 條或第 4 條計算公式，包含基地覆蓋表面型態土地面積或土地使用計畫類型的改變，依使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 8 條已對變更作出規範，但僅說明「變更使用計畫，...導致環境衝擊之面積或體積增加者，應重新檢具國土保育費評估書送各級主管機關審議」。

本研究建議應對計畫變更而產生國土保育費有核算差異者，就其變更後有差異部分補繳其不足部分，並應訂有繳納期限；同理，因變更而增加的影響費亦應有適當條文說明繳費期限，故建議於影響費篇章增補適用條文。

2.使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法

使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)中規定許可後義務負擔未於一年內或規定期間未完成的失效規定，但相關期間與項目內容於後續辦法(草案)中說明不足，將使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)第 2、5 條與使用許可審議程序辦法(草案)第 13、14 條進行比較並整理於表 14-2，可發現兩點差異：第一，兩法規各有不同項目未列於彼此規範中；第二，使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)對應辦事項未訂定執行期限，僅說明依規定期限辦理，而使用許可審議程序辦法(草案)有部分事項明確說明廢止或失效期限為一年內。

使用許可審議程序辦法(草案)所列之繳交國土保育費、影響費提出與完成可依照「研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案」議題建議，不列入失效或廢止條件，剩餘水土保持計畫完成仍為核准後一年內的應辦事項，故以上述整理，為使兩法規定內容一致，且使使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)規範更為完整，本研究建議可增加水土保持計畫及完成期限之說明。

表 14-2 使用許可後續應辦事項比較表

項目	後續辦法(草案)第 2、5 條	程序辦法(草案)第 13、14 條
應辦事項	公共設施用地移轉登記	公共設施用地移轉登記
	繳交國土保育費、影響費	繳交國土保育費、影響費
	提撥一定年限維護管理保證金	--
	其他應繳交之費用	--
	--	水土保持計畫
	使用地變更	使用地變更
	--	造地施工計畫
期限	依規定期限	一年內完成、依規定期限

(二)與使用許可審議規則相關

使用許可審議規則中第 20 條所謂生態彌補與使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法第 3、4 條國土保育費計算公式不同，就立法目的而言，國土保育費於本法第 28 條明定作為國土保育有關事項之用，而生態彌補於本法第 26 規定係為對使用所造成生態環境損失進行彌補或復育，兩者雖具相關性，但兩種公式不同，將衍生出下列議題，分別說明之。

1.國土保育費與生態彌補具共通性，適用計算公式是否需整合？

(1)計算公式

國土保育費計算公式：

$$\sum\Big(\text{各類基地覆蓋表面型態之土地面積} \times \text{各類基地覆蓋表面環境衝擊係數}\Big) \times \text{基地申請當期土地購置成本} \times \text{各土地使用計畫類型係數}$$

群落生境價值評估公式：

A.開發前群落生境價值(BVA_1)＝開發前計畫範圍內各群落生境分類單元乘以其生境群落價值之總和

B.開發後群落生境價值(BVA_2)＝預計開發後計畫範圍內各群落生境分類單元乘以其生境群落價值之總和

C.開發後群落生境價值－開發前群落生境價值＝預期產生之環境侵擾值(BVA_3)

(2)立法目的比較

國土保育費之收費目的訂於本法第 28 條第 1 項，係為辦理國土保育有關事項之用，而辦理國土保育的目在立法理由中說明：「係考量使用許可後對於整體環境有一定程度之衝擊影響...，為維護整體環境及公共利益原則下，收取之國土保育費屬特別公課」，所以辦理國土保育事項的目的即為維護整體環境與反映公共利益；生態彌補規範於本法第 26 條第 2 項第 1 款，該條文中說明於國土保育或海洋資源地區對該使用所造成生態環境損失而為彌補或復育之有效措施，故其目的為對於生態環境造成損失之彌補，故就立法目的比較，國土保育相關事項推行可以維護整體環境，而生態彌補與復育措施也可以使生態條件在法規定義範圍內達成零損失的效果，與維護整體環境的目的具相關性。

除了維護整體環境外，國土保育費的收取另具有公共利益的原則。依本法第 28 條立法理由第 2 點說明：「本法對於國土保育地區、農業發展地區及海洋資源地區，均有不同程度禁止或限制使用之規定」，其中各功能分區具有不同程度的使用行為限制或禁止代表了允許使用的地區附有計畫特許的意涵，該項使用行為的允許也反映其他使用分區限制或禁止的使用權益犧牲。因此，對於可於允許的地區從事允許使用項目即具有應回饋公共利益的條件，是故於國土計畫使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法對國土保育費課徵即以各種不同「土地使用計畫類型係數」作為「公共利益」之考量，此係本法對國土保育費之另一立法目的。

(3)功能比較

國土保育費功能及用途為國土保育相關事項，包含層面如前述之補償支出、調查監測與研究、違規獎勵與其他國土保育等有關事項，故就其定義範圍而言，國土保育費具有較大的功能定義領域。另從空間範圍論之，生態彌補依現行使用許可審議規則(草案)規範，僅針對使用範圍，然國土保育費並未僅針對使用許可案件之使用範圍進行國土保育相關事項使用，可包含區外範圍進行使用，故就功能範圍及空間範圍皆屬國土保育費有較大的實施範圍。

(4)公式計算內容比較

群落生境價值評估依使用許可審議規則(草案)第 19 條規範，係對使用計畫範圍內進行評估，第 20 條之生態彌補措施依據第 19 條之生境價值評估結果施作，調查與彌補復育範圍皆位於計畫範圍內，評估方式乃根據附表五之計算公式與生態品質當量計算。國土保育費的計算依據使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 3 條規定，依開發計畫的基地覆蓋表面型態之土地面積、基地覆蓋表面型態之環境衝擊係數、基地申請當期土地購置成本與各土地使用計畫類型係數共同計算之。

經上述比較，群落生境價值與國土保育費的計算屬截然不同的計算方式，但細究其內容仍可確認兩者計算結果具有相關性。因開發行為將導致預期產生之環境侵擾值(BVA_3)，如以生態彌補或復育方式減低 BVA_3，可能會採行在開發基地範圍內劃設保育(護)區、變更基地舖面、劃設隔離綠帶、種植適當林種與其他有助於彌補或復育之措施。上開行為也必定影響基地內的覆蓋表面型態，最終國土保育費的計算會因採行彌補與復育的相關措施而減低，故兩者具有相關性。

惟從國土保育費的計算公式內容觀察，公式隱含國土保育地區與海洋資源地區可能產生偏低的收費費用。由於公式內包含環境衝擊成本與使用行為費率，使用行為費率是以申請許可當期的土地購置成本與各使用行為係數乘積合算，故環境衝擊成本不因功能分區而有差異，但使用行為費率會因為土地購置成本而產生分區的差異，尤以國土保育地區或海洋資源地區屬於較少開發地區，故其購置成

本或公告土地現值容易較城鄉發地區低，因此可能產生同為做住宅使用，但國土保育地區之國土保育費較城鄉發展地區更低的現象。

(5)綜合評析

綜上，國土保育費與生態彌補復育具有立法目的關聯性，且生態彌補復育的實施與國土保育費計算具有關聯性，但實施內容、功效卻存在較大差異，故國土保育費與生態彌補乃屬立法任務之不同。兩者公式亦經過往研究計畫所具備之專業考量，故此，本研究認為兩者計算公式雖然不同，但皆合於國土計畫法的立法目的，建議予以維持。

2.如兩種計算公式同時適用，依使用許可審議規則(草案)第 20 條第 1 項第 3 款所訂國土保育費酌減應如何為之？

(1)法理說明

因國土保育費與生態彌補復育在立法目的、生態價值換算不易與缺乏母法明確授權的因素下，本研究不建議於使用許可審議規則(草案)第 20 條訂立國土保育費之酌減規定，原規定酌減內文應予刪除，其原因分述如下。

A.立法目的不同、缺乏母法授權：依本法第 26 與第 28 條對生態彌補復育及國土保育費之立法目檢視，兩者雖於經費計算有關連性，但其根本之功能與立法目的仍有區別，不應混同認定。另本法第 28 條對影響費的減免有明文規範並授權子法訂定相關規定，然國土保育費並無酌減相關規範條文，故無母法明確授權下而於子法直接訂立相關酌減規定似有逾越母法授權之虞。

B.生態價值換算不易：國土保育費與生態彌補復育的計算公式乃截然不同的計算基礎，國土保育費係根據基地覆蓋表面型態、環境衝擊係數與使用計畫類別衝擊係數等項目之連乘積計算之；生態彌補復育係根據群落生境價值評估之負數而施作，其基礎是利用生態的基本分類、第二層子分類及第三層子分類所量化之生態環境品質當量加總計算而成，兩者計算方式迥然不同，如欲依照使用許可審議規則(草案)第 20 條規定計算國土保育費之酌減，其衍生的替代價值較難以換算估計。

(2)替代作法

國土保育費的酌減直接訂立於使用許可審議規則雖有適法性問題，但如無相關的引導機制亦難發揮鼓勵各類開發使用儘可能避開國土保育地區之成長管理手段。是故，本研究建議使用許可審議規則(草案)第 20 條以農業發展與城鄉發展地區所採行的生態彌補復育措施酌減國土保育費作法，可改由國土保育費的計算公式設計達成此目的。

以國土保育費的計算公式加入生態彌補復育而調整費用計算，此即屬於計算方式的設計，亦符合本法第 28 條的立法授權範圍，準此，既可結合以生態彌補復育措施引導開發利用的區位選取，又不違反母法授權範圍。

(3)計算方式建議

為使農業發展地區與城鄉發展地區也能採行生態彌補相關措施，則需要在計算公式中反映因為採行生態彌補復育措施而有減低國土保育費的效果，參考使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 3 條的計算公式，本研究建議可以額外加入「生態彌補復育係數」作為國土保育費的減免計算基礎。

計算原理仍依照第 3 條的公式計算國土保育費，但可於第 3 條新增第 2 項補充說明「申請使用許可之基地位於城鄉發展地區、農業發展地區者，國土保育費除依前項公式計算外，如有採行生態彌補或復育措施另須乘以生態彌補復育係數」。如此即可以區分國土保育地區與農業發展或城鄉發展地區的計算差異。

生態彌補復育係數的計算為了行政操作的便利性與兼顧國土計畫的區位引導，本研究建議可以分成 3 種不同的級距來計算生態彌補復育係數，分別為生態彌補復育價值小於或等於 BVA_3 之 3 分之 1、小於或等於 BVA_3 之 3 分之 2 且大於 BVA_3 之 3 分之 1 與大於 BVA_3 之 3 分之 2 等三個級距。第一個級距的生態彌補復育係數為 0.9，代表原有公式之乘積再乘以 0.9 作為減低的計算；第二個級距的生態彌補復育係數為 0.8，代表原有公式之乘積再乘以 0.8 作為減低的計算；第三個級距的生態彌補復育係數為 0.7，代表原有公式之乘積再乘以 0.7 作為減低的計算。

以實際案例說明，如一使用許可案件位於城鄉發展地區第 2 之 1 類，經生境價值評估確認該開發行為將會產生 10 單位的生態侵擾值，如申請人採行的生態彌補復育措施可以產生 3 單位的生態價值，則該生態價值占總生態侵擾值低於 3 分之一，於國土保育費計算時除了依照原有公式計算外，另須乘以生態彌補復育係數 0.9；如生態彌補復育措施產生的生態價值為 5，其占生態侵擾值之分數值高於三分之一且低於三分之二，故國土保育費公式應乘上生態彌補復育係數 0.8；如採行的生態彌補復育措施可以產生 9 單位的生態價值，占生態侵擾值的分數值高於三分之二，則其國土保育費公式應乘上生態彌補復育係數 0.7。

上開三種級距可以適度反映因為採行的生態彌補復育措施造成的生態環境價值提升而有不同程度的減低國土保育費效果，但於公式計算並不會衍生太複雜的操作，整理上述建議內容於本議題之附件三及其附表。

肆、後續建議

子法之個別議題應回歸至本研究個別議題修正內文，而子法間關聯性議題修正則為本次議題重點，需修正內容可依前節子法間關聯性議題內容進行後續修正，依使用許可審議程序辦法與使用許可審議規則兩大面向分別作出關聯性修正。

一、許可後之後續義務增補

建議可修正使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)第 2 條，增加水土保持計畫與造地施工計畫之文字說明，讓兩子法規範達成一致。

二、變更後國土保育費及影響費補繳

建議可修正使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 8、9 條，說明已繳納國土保育費或影響費案件，其後如申請變更獲核准者，各級主管機關應就變更範圍核算國土保育費或影響費之差額，通知申請人限期補繳。

三、國土保育費計算公式調整

因國土保育費的計算屬使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 2 章範圍，建議可增訂減低計算作法於第 3 條，說明位於農業發展或城鄉發展地區申請案件，國土保育費除依原有公式計算外，如有採行生態彌補或復育措施另須乘以生態彌補復育係數。另需刪除原訂立於使用許可審議規則(草案)第 20 條第 1 項第 3 款文字。

表 14-3 各子法個別與交互議題說明表

	一定規模	程序辦法	意見辦法(已公布)	審查收費(已公布)	審議規則	收取辦法	後續辦法
一定規模	甲、丙、丁種建築用地之既有權利保障，商業與旅館使用面積、免經項目修正依該議題建議內容修正。 宗教建築之一定規模依該議題內容建議修正。						
程序辦法		失效、廢止與變更之修正依照制度轉軌議題建議辦理。					
意見辦法			第 3 條第 2 項通知送達人為所有權人，不包含他項權利人及佔有人。				
審查收費							

	一定規模	程序辦法	意見辦法(已公布)	審查收費(已公布)	審議規則	收取辦法	後續辦法
審議規則					甲、丙種建築用地既有權利保障審議規則依該議題建議新增條文。 未登記工廠、宗教建築審議規則依該議題建議新增條文。 鄉村地區整體規劃簡化審議規則依該議題新增條文。 海洋資源地區相關規則依該議題建議修正條文。		
收取辦法		使用許可核准後之變更如有改變基地表面覆蓋型態或使用計畫類型，應就變更部分計算國土保育費與影響費並限期繳納之。			生態彌補與國土保育費計算公式不同，應研究是否需要統一，並應研究施行生態彌補措施用於減低國土保育費方式。	影響費的彈性項目與收費內容變更修正依本研究影響費議題建議辦理。 開發影響費準用退費與返還規定依制度轉軌議題建議辦理。	

第十四章檢核各子法之整合性，並提出具體修正建議

	一定規模	程序辦法	意見辦法(已公布)	審查收費(已公布)	審議規則	收取辦法	後續辦法
後續辦法		應於後續辦法內規範許可後使用地變更前應完成事項之說明。相關內容現僅規範於程序辦法之廢止條件。				已於收取辦法規範原開發許可案件開發影響費之繳交期限	後續監督管理事項應新增之條文依後續監督議題建議辦理。 應說明許可後之生態彌補相關執行與審查規定。 第七條內文所稱之第四條規定文件，條文數字應為誤植，應更正為第五條。

附件一

使用許可審議規則(草案)		
修正條文	草案條文	說明
第二十條　經前條群落生境價值評估成果確認之生態負面影響，應依下列規定辦理： 一、位於國土保育地區，應依第三十九條實施彌補或復育措施。 二、位於海洋資源地區者，應依第五十一條實施彌補或復育措施。 三、位於農業發展地區或城鄉發展地區者，得由申請人自行提出生態彌補或復育措施，一併納入審議，並就其復育程度予以酌減國土保育費。	第二十條　經前條群落生境價值評估成果確認之生態負面影響，應依下列規定辦理： 一、位於國土保育地區，應依第三十九條實施彌補或復育措施。 二、位於海洋資源地區者，應依第五十一條實施彌補或復育措施。 三、位於農業發展地區或城鄉發展地區者，得由申請人自行提出生態彌補或復育措施，一併納入審議。	本法第 28 條對影響費的減免有明文規範並授權子法訂定相關規定，然國土保育費並無酌減相關規範條文，故無母法明確授權下而於使用許可審議規則直接訂立相關酌減規定有逾越母法授權之虞，故建議刪除第一項第三款有關酌減國土保育費相關文字。

附件二

國土計畫使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法部分條文修正對照表		
修正條文	現行條文	說明
第二條　申請人於使用許可核准後，申請使用地變更前，應先依本法及相關法規規定，完成下列事項： 一、取得依本法第二十九條第一項第一款之公共設施用地移轉之文件，並擬具水土保持計畫送請水土保持主管機關審核。但使用計畫因故未能於期限內完成公共設施用地移轉、申請水土保持計畫審核者，得於期限屆滿前敘明理由向直轄市、縣(市)政府或水土保持主管機關申請展期；展期期間每次不得超過一年，並以二次為限。 二、繳交國土保育費、影響費或提撥一定年限之維護管理保證金，以及其他應繳交之費用。 三、申請填海造地案件，於收受使用許可通知後，應依本法第三十條規定期限向直轄市、縣(市)或其他主管機關提出造地施工計畫。	第二條　申請人於使用許可核准後，申請使用地變更前，應先依本法及相關法規規定，於各規定期限內完成公共設施用地之分割、移轉登記，並繳交國土保育費、影響費或提撥一定年限之維護管理保證金，以及其他應繳交之費用。	一、現行條文第 2 條僅說明經許可後用地變更前應完成之事項，並於第 5 條說明使用地變更應檢附資料內容，但對比現有使用許可審議程序辦法(草案)內文，仍有部分項目未規範於本辦法中，且並未說明執行期限。為使兩者規範一致且增加國土計畫使用許可審查費收費辦法之明確性，本研究建議增補第一項第一款內容及第二項內容。 二、第二項規定係原訂定於使用許可審議程序辦法(草案)第十三條第一項第二款，然該條認定造地施工計畫之主管機關皆為地方縣市政府，此與本法第三十條第五項規定有所不同，為使兩者規範趨於一致，爰增加「或其他」主管機關以資補充。 三、第三項規定依造地施工管理辦法(草案)規定，除涉及國防事業或中央主管機關認定其公共安全影響屬跨縣市歸屬中央主管機關外，其餘案件皆為地方縣(市)政府為主管機關。

附件三

使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
第三條申請使用許可之基地位於國土保育地區者，國土保育費金額計算如下： 國土保育費之金額=Σi (各類基地覆蓋表面型態之土地面積×各類基地覆蓋表面型態之環境衝擊係數)×基地申請當期土地購置成本×各土地使用計畫類型係數。 申請使用許可之基地位於城鄉發展地區、農業發展地區者，國土保育費之金額=Σi (各類基地覆蓋表面型態之土地面積×各類基地覆蓋表面型態之環境衝擊係數)×基地申請當期土地購置成本×各土地使用計畫類型係數×生態彌補復育係數。 基地申請當期土地購置成本，由使用許可之申請人提出證明文件。但無證明文件，或其價格低於申請當期公告土地現值者，以申請當期公告土地現值計算之。 第一項各類型態之環境衝擊係數與各土地使用計畫類型係數，如附表一、附表二。第二項生態彌補復育係數如附表三。	第三條申請使用許可之基地位於城鄉發展地區、農業發展地區、國土保育地區者，國土保育費金額計算如下： 國土保育費之金額=Σi (各類基地覆蓋表面型態之土地面積×各類基地覆蓋表面型態之環境衝擊係數)×基地申請當期土地購置成本×各土地使用計畫類型係數。 基地申請當期土地購置成本，由使用許可之申請人提出證明文件。但無證明文件，或其價格低於申請當期公告土地現值者，以申請當期公告土地現值計算之。 第一項各類型態之環境衝擊係數與第二項各土地使用計畫類型係數，如附表一、附表二。	一、本法第二十四條規定申請使用許可案件應收取國土保育費及影響費，並於第三項說明影響費減免的規定，但位於本條或本法其他範圍說明國土保育費之酌減，是故使用許可審議規則草案第 20 條之酌減規應應予修正。 二、但另考量農業發展與城鄉發展地區本無生態彌補復育措施之施行義務，為求健全國土環境與生態和諧，應於課徵國土保育費保留適當機制引導施行生態彌補與復育措施，因此乃設計生態彌補復育係數作為引導手段。 三、為簡化實務操作困難度，生態彌補復育係數分成三種級距，各級距的劃分標準以彌補復育的生態價值佔開發前後群落生境價值差額的三分之一以下為級距一，因復育程度較低，係數為 0.9；彌補復育的生態價值佔開發前後群落生境價值差額比率介於三分之一以上與三分之二以下者，為級距二，因復育程度中等，故給予係數為 0.8；彌補復育的生態價值佔開發前後群落生境價值差額的三分之二以上為級距三，因復育程度較高，故給予較小的係數 0.7。
第八條　各級主管機關核發使用許可後，申請人變更使用計畫，並增加或擴大基地範圍，導致環境衝擊之面積或體積增加者，應重新檢具國土保育費	第八條　各級主管機關核發使用許可後，申請人變更使用計畫，並增加或擴大基地範圍，導致環境衝擊之面積或體積增加者，應重新檢具國土保育費	原草案第八條僅說明就變更計畫後增加使用範圍與面積應重新檢送國土保育費評估書審議，並未明確說明補繳國土保育費期限規定，故於第二項補

使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
評估書送各級主管機關審議，並通知申請人限期補繳。	評估書送各級主管機關審議。	充之。
第九條　經各級主管機關核發使用許可案件，直轄市、縣(市)主管機關應通知申請人繳交影響費。 直轄市、縣市主管機關徵收影響費之徵收項目，分為必要項目與彈性項目；該徵收項目及其費額計算公式如附表五、附表六。直轄市、縣(市)主管機關得按實際需要，就附表五所列彈性項目調整徵收之。影響費應繳納金額=各必要項目計算費額+各彈性項目計算費額。 影響費徵收項目計算公式之土地成本，應以市價計算之；申請人並應委託三家以上專業估價者查估後評定之。 使用許可範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上者，影響費之計算與繳交應依所跨各直轄市、縣(市)行政區面積比例分別計算與繳交。 各級主管機關核發使用許可後，申請人如變更使用計畫，應重新由各級主管機關核算影響費，並通知申請人限期補繳。	第九條　經各級主管機關核發使用許可案件，直轄市、縣(市)主管機關應通知申請人繳交影響費。 直轄市、縣市主管機關徵收影響費之徵收項目，分為必要項目與彈性項目；該徵收項目及其費額計算公式如附表五、附表六。直轄市、縣(市)主管機關得按實際需要，就附表五所列彈性項目調整徵收之。影響費應繳納金額=各必要項目計算費額+各彈性項目計算費額。 影響費徵收項目計算公式之土地成本，應以市價計算之；申請人並應委託三家以上專業估價者查估後評定之。 使用許可範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上者，影響費之計算與繳交應依所跨各直轄市、縣(市)行政區面積比例分別計算與繳交。	經許可後的案件變更，如有涉及變更使用計畫範圍、強度、量體、使用項目等，可能改變原計畫核算之交通流量與區外人口數，亦將導致原合計繳納之影響費不足以支應新增的變更衝擊，故就變更衍生的額外影響應有補繳影響費規定，乃增訂第 9 條第 5 項作為適用補充。

附表三　生態彌補復育係數

級距	計算方式	係數
級距 1	$0 < \frac{\text{生態彌補或復育之群落生境價值}}{\text{開發前群落生境價值} - \text{開發後群落生境價值}} \leq \frac{1}{3}$	0.9
級距 2	$\frac{1}{3} < \frac{\text{生態彌補或復育之群落生境價值}}{\text{開發前群落生境價值} - \text{開發後群落生境價值}} \leq \frac{2}{3}$	0.8
級距 3	$\frac{\text{生態彌補或復育之群落生境價值}}{\text{開發前群落生境價值} - \text{開發後群落生境價值}} > \frac{2}{3}$	0.7

第十五章研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案

壹、議題說明

依區域計畫法第 15 條之 1 規定許可之開發計畫，於區域計畫法不再適用前仍屬有效者，則適用本法使用許可相關規定，並以原許可開發計畫之使用配置、項目及強度，作為土地使用管制之依據，為全國國土計畫之指導方向，惟使用許可相關子法對於開發許可轉換為使用許可之銜接應有明確規定，以利後續遵循，爰就下列相關子法提出具體建議條文。

貳、各子法條文研究分析與建議

一、國土計畫使用許可一定規模以上或性質特殊土地使用認定標準

(一)議題說明

非都市土地使用管制規則第 11 條規定土地開發達一定規模者，應辦理土地使用分區變更；未來國土計畫土地使用管制實施後，不得任意變更功能分區分類，針對不同使用性質達一定規模或性質特殊應申請使用許可。惟開發許可及使用許可所規定之規模有所差異性，例如非都市土地使用管制規則申請開發社區之計畫達 50 戶或土地面積在 1 公頃以上，而國土計畫住宅使用許可申請規模在國土保育地區為 2 公頃，農業發展地區為 3 公頃，城鄉發展地區為 5 公頃，後續使用許可制度之轉換應有所因應。

(二)法規說明

1.面積規範差異

區域計畫法對於特定開發項目達一定規模以上訂有分區變更的規定，相關內容規範於非都市土地使用管制規則第 11 條，各種變更分區的面積不一，視開發性質而定。國土計畫法則在符合功能分區規定下，開發的同意情況可以分成免經同意、應經同意與使用許可

三種方式；且依本法第 24 條規定，於符合第 21 條國土功能分區及其分類使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第 26 條規定書圖文件申請使用許可；並另外授權訂定「國土計畫使用許可一定規模以上或性質特殊土地使用認定標準」(以下簡稱使用許可一定規模認定標準草案)作為使用許可各種使用項目申請依據。

現行開發許可的變更分區規模標準與使用許可的一定規模認定標準草案之差異整理如表 15-1。以工業設施或工業社區為例，在區域計畫法下之變更面積為 5、10 公頃，但在一定規模認定標準草案中國土保育或農業發展規定為 2 公頃，城鄉發展地區為 5 公頃，呈現部分地區面積規模減小；另一方面，住宅於非都市土地使用管制規則的標準為 1 公頃或 50 戶以上即須進行分區變更，於現有的一定規則認定標準草案中在各種分區的使用許可面積都超過 2 公頃，這類使用項目屬於規模擴大。

表 15-1 開發許可與使用許可一定規模面積差異

項次	使用項目	國土計畫			區域計畫
		國保地區	農發地區	城鄉地區	
1.工業產製研發	工業設施、工業社區[5]	2	2	5	10、5(產創)
	工商綜合區	-	2	5	2
	工廠管理輔導法第二十八條之十第一項第一款規定之群聚地區[6]	-	-	5	-
	工廠管理輔導法第二十八條之十第一項第二款規定之工廠使用[7]	2~5	2~5	2~5	-
	生物科技產業設施	-	-	5	2
	鹽業設施[8]	2	2	-	2
	窯業使用及其設施	2	2	5	2
	自然泉飲用水包裝設施	2	2	-	2
2.商業	零售設施、批發設施、倉儲設施、辦公處所、營業處所、餐飲設施	-	-	5	2
3.農業	農作產銷設施	-	5	-	2
	水產設施	-	5	-	2
	畜牧設施	-	5	-	2

[5]國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區之「工業區」，限於原依區域計畫法劃設之工業區及編定之丁種建築用地申請使用許可。

[6]依工廠管理輔導法第二十八條之十第一項第一款規定之群聚地區。

[7]依工廠管理輔導法第二十八條之十第一項第二款規定之工廠使用。

[8]國土保育地區之「鹽業設施」，限於原區域計畫法編定之鹽業用地申請使用許可。

項次	使用項目	國土計畫			區域計畫
		國保地區	農發地區	城鄉地區	
	動物保護相關設施	2	5	-	2
	森林遊樂設施[9]	2	2	-	2
	休閒農業設施[10]	2	2	-	5
	農業科技設施	-	2	-	2
4.觀光遊憩	旅館	2	2	5	5
	觀光遊憩管理服務設施	2	2	5	5
	高爾夫球場	-	-	10	10
5.宗教建築	宗教建築[11]	1	2	5	2
6.住宅	住宅	2	3	5	1、50戶以上
7.運輸	貨櫃集散設施	-	-	5	2
	運輸設施	2	2	5	2
	運輸服務設施	-	-	5	2
	停車場	-	-	5	2
8.能源	油(氣)設施、電力設施、再生能源相關設施	5	5	5	2
9.水利	水源保護設施	5	-	-	2
	農田水利設施	-	5	-	2
	自來水設施、水利設施、其他經河川或排水管理機關核准者	5	5	5	2
	水庫、滯洪池[12]	2	-	-	2
10.機關(構)或場館園區	職業安全衛生教育訓練術科場地及技術士技能檢定等相關設施	-	-	5	2
	郵政設施	-	2	5	2
	行政設施、文化設施、教育設施、衛生設施、社會福利設施	-	2	5	2
	學校	-	5	10	10
11.環保設施	廢棄物清除處理設施、廢(污)水處理設施	2	2	2	2
12.砂石與土石方	砂土石碎解洗選加工設施、營建剩餘土石方處理設施	2	2	2	2
13.殯葬	骨灰(骸)存放設施、禮廳及靈堂	2	2	2	2(其他殯葬)、5(公墓)
14.國防	國防設施	30	30	30	2
15.其他	其他	2	2	2	2

[9]「森林遊樂設施」之規模係指區內的「住宿及附屬設施」使用面積。

[10]「休閒農業設施」屬休閒農業輔導管理辦法第二十一條第一款至第四款之住宿設施、餐飲設施、農產品加工(釀造)廠、農產品與農村文物展示(售)及教育解說中心。

[11]國土保育區僅限專案輔導之宗教建築。

[12]水庫、滯洪池範圍內必要性附屬設施(以管理中心、監控室、監測站、停車場、管制站等設施為限)超過二公頃以上者，應申請使用許可。【必要性附屬設施之定義待研商會議討論】

2.面積規範差異原因

區域計畫法與國土計畫法對於面積規模門檻存在若干差異，係源自於兩者法規對於開發行為的管制原理不同所致，區域計畫法第 15 條之 1 規定使用分區之變更，係開發性質不符原使用分區劃定，或開發行為達一定規模足以影響使用分區劃定目的時，應透過開發許可辦理使用分區變更，惟因變更分區將對地區發展有所影響，爰規範變更分區規模之最低門檻；而國土計畫法下的各種使用項目已透過各功能分區分類予以引導使用，且不允許個別開發行為申請分區變更，因此較多使用項目位於國土保育或農業發展地區採取較小的面積規模限制，城鄉發展地區採取較大的面積規模門檻。此即兩者法規對開發行為管理方式不同，而訂立不同規模之立法原理。

3.原開發許可於國土計畫之指導原則

依全國國土計畫第 8 章國土功能分區規範，原區域計畫法下取得核准之開發許可案件(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，均屬城鄉發展第 2 類之 2 地區劃設標準，並遵循土地使用指導事項規範，有關原依區域計畫法核發開發許可地區、原獎勵投資條例同意案件及前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件之後續變更計畫審查原則及程序，納入本法使用許可相關規定辦理。

另依第 9 章土地使用指導事項規範，原依區域計畫法核發開發許可之地區應依原核定開發計畫內容進行使用管制，其變更原開發計畫內容，依國土計畫法使用許可規定辦理，惟與同為劃設城鄉發展第 2 類之 2 原獎勵投資條例同意案件地區或經行政院專案核定案件地區的規範不同。後兩者對於改變計畫性質之變更，另有規定限達本法第 24 條所定一定規模後循使用許可規定辦理，而原依區域計畫法核發之開發許可案件並無此規範。

故依全國國土計畫意旨，依照本法使用許可相關規定辦理則須適用本法第 24 條制訂之子法，故原開發許可案件如需進行變更，且無變更原計畫性質，無論原許可的規模是否達使用許可一定規模或

性質特殊認定標準的規定，均應依使用許可規定進行變更，另整理城鄉發展地區第 2 類之 2 變更規範為表 15-2。

(三)後續建議

區域計畫主管機關核准之開發許可案件，如於國土計畫法施行後有變更需求，須依本法使用許可規定辦理變更，惟無變更原核准使用計畫性質下，得不受一定規模之限制，故於執行面需有子法銜接條文予以因應。本研究建議「使用許可一定規模以上或性質特殊之土地使用認定標準(草案)」第 5 條應訂有銜接條文，計畫變更條文規範於使用許可審議程序辦法(草案)第 16 條，相關條文參見附件一第 16 條第 1 項及附件四第 5 條。

表 15-2 城 2-2 計畫變更類型表

開發許可	不變更性質	變更性質	
一定規模	不分規模	未達一定規模	達一定規模
變更程序	使用許可變更程序[13]	不准變更[14]	重新申請許可
其他案件[15]	不變更性質	變更性質	
一定規模	–	未達一定規模	達一定規模
變更程序	依各目的事業主管機關法令辦理，無使用許可變更程序	不准變更	重新申請許可

二、使用許可廢止、失效與變更

(一)廢止

1.議題說明

非都市土地使用管制規則第 21 條訂有開發許可廢止之規定，開發許可轉換使用許可後，其廢止要件之改變與規定銜接應於子法明定。

2.法規說明

非都市土地使用管制規則第 21 條開發許可之廢止規定，與「使用許可審議程序辦法(草案)」第 14 條使用許可之廢止規定整理如表

[13]依據使用許可審議程序辦法(草案)第 10 條規定之變更程序

[14]變更原核准計畫之性質，已根本性改變土地利用方式，應視同新案，故不允許變更。

[15]包含原獎勵投資條例同意案件地區或經行政院專案核定案件地區。

15-3，表中有部分條件於新舊法皆有相同規定，例如違反許可計畫使用、事業主管機關廢止或水土保持計畫廢止等規定；另有部分條件僅規定於非都市土地使用管制規則，例如違反目的事業計畫、環評法規未改善或逾期未申領整地排水施工證等；僅規定於使用許可而未規定於開發許可者，例如未履行計畫附款、造地施工計畫遭駁回或逾期未移轉公共設施用地[16]等。

表 15-3 開發許可與使用許可廢止條件比較表

<table>
<tr><th colspan="2">開發許可廢止條件</th><th colspan="2">使用許可廢止條件</th></tr>
<tr><td>項目</td><td>內容</td><td>項目</td><td>內容</td></tr>
<tr><td>違反土地使用計畫未改善</td><td rowspan="4">違反核定之土地使用計畫、目的事業或環境影響評估等相關法規，經該管主管機關提出要求處分並經限期改善而未改善。</td><td>未依許可計畫使用未改善</td><td>未依許可計畫使用，經依本法規定進行裁罰及限期改善後，且經二次限期改善而未改善。</td></tr>
<tr><td>違反目的事業法規未改善</td><td colspan="2" rowspan="3">--[17]</td></tr>
<tr><td>違反環評法規未改善</td></tr>
<tr><td>違反相關法規未改善</td></tr>
<tr><td colspan="2">--</td><td>未履行附款</td><td>申請人未履行使用許可之附款內容。</td></tr>
<tr><td>事業主管機關廢止或失效</td><td>興辦事業計畫經目的事業主管機關廢止或依法失其效力</td><td>事業主管機關廢止或失效</td><td>興辦事業計畫經目的事業主管機關廢止或依法失其效力</td></tr>
<tr><td>排水計畫廢止</td><td>整地排水計畫之核准經直轄市或縣(市)政府廢止</td><td>排水計畫廢止</td><td>整地排水計畫之核准經直轄市、縣(市)政府廢止</td></tr>
<tr><td>水保計畫廢止或失效</td><td>水土保持計畫之核准經水土保持主管機關廢止或依法失其效力</td><td>水保計畫廢止或失效</td><td>水土保持計畫之核准經水土保持主管機關廢止或依法失其效力</td></tr>
<tr><td colspan="2">--</td><td>造地施工計畫駁回</td><td>造地施工計畫經審議駁回或不予許可者</td></tr>
<tr><td>自行申請廢止</td><td>申請人自行申請廢止</td><td>自行申請廢止</td><td>申請人自行申請廢止</td></tr>
<tr><td colspan="2">--[18]</td><td>逾期未移轉公設用地</td><td>於收受使用許可通知之日起一年內，未取得依本法第二十九條第一項第一款之公共設施用地</td></tr>
</table>

[16]該項規定另規範在使用許可審議程序辦法(草案)第十三條之失效條件中。

[17]使用許可審議程序辦法未對於違反目的事業、環評與相關法令訂定廢止的規定，但本法第 24 條第 6 項有對於違反其他相關法規規定經限期改善而未改善者，訂為廢止條件。

[18]逾期未移轉公共設施用地等四項條件於非都市土地使用管制規則訂為失效條件。

<table>
<tr><th colspan="2">開發許可廢止條件</th><th colspan="2">使用許可廢止條件</th></tr>
<tr><th>項目</th><th>內容</th><th>項目</th><th>內容</th></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="4"></td><td></td><td>移轉之文件</td></tr>
<tr><td>逾期未變更公設用地</td><td rowspan="2">使用許可核准要求應辦理使用地變更者，未於收受使用許可通知之日起一年內依使用計畫內容申請變更。</td></tr>
<tr><td>逾期未變更其他用地</td></tr>
<tr><td>逾期未擬送水保或排水計畫</td><td>未擬具水土保持計畫或整地排水計畫送請水土保持主管機關或直轄市、縣(市)政府審核</td></tr>
<tr><td>逾期未申領整地排水施工證</td><td rowspan="2">未依第一項規定之期限申領整地排水施工許可證或未於第三項所定施工期限或前項展延期限內完工者，直轄市或縣(市)政府應廢止原核定整地排水計畫，如已核發整地排水施工許可證，應同時廢止。</td><td colspan="2">--</td></tr>
<tr><td>整地排水未於期限內完工</td><td colspan="2">--</td></tr>
<tr><td>興辦事業性質變更</td><td>興辦事業計畫性質變更涉及全部基地範圍，原許可或同意之開發計畫，應依第二十一條規定辦理廢止。</td><td>興辦事業性質變更</td><td>使用計畫內容變更涉及改變原核准使用計畫性質且面積達一定規模以上或性質特殊之認定標準，申請人應依第二條至第九條規定程序就該變更部分重新申請使用許可。
各級主管機關就變更部分核發使用許可予申請人時，涉及原許可之廢止者，應依第十四條規定同時廢止該變更部分之原使用許可。</td></tr>
<tr><td colspan="2">--[19]</td><td>逾期未繳交影響費及國土保育費</td><td>申請人經限期繳納國土保育費及影響費，屆期仍未繳納</td></tr>
</table>

[19]逾期未繳交開發影響費於非都市土地使用管制規則訂為使用地異動之先決條件。

3.適用分析

賴宗裕等(2019)對於開發許可適用的廢止條件認為：「原則上開發許可核准後，效力即存在於該行政處分上，即使後續國土計畫土地使用管制施行，區域計畫法停止適用，仍依當時法律行為時的法令，因而各開發許可案件有關失其效力及廢止之期限與展期規定，仍依區域計畫法下之非都市土地使用管制規則規定辦理」。該研究認為開發許可經核准後，原行政處分仍然有效，故原處分的實施內容與後續義務負擔應按原處分法規向後延續，不因處分法規變動而有改變。

然對照本法第 45 條第 3 項規定：「直轄市、縣(市)主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用」，是以該條即為原區域計畫法下核准案件適用國土計畫法之授權規定，排除有關區域計畫法相關規範適用空間，自難以再依非都市土地使用管制規則內容實施案件廢止之處分。

再依表 15-3 內容作比較，使用許可審議程序辦法(草案)對於計畫廢止條件提出修正，例如逾期未移轉公共設施用地、逾期未繳交影響費等規定原於非都市土地使用管制規則為失效條件，但在草案第 14 條改為廢止條件，此類項目皆為計畫核准後應按一定期限內完成之事項，符合本法第 24 條第 6 項「期限內進行使用」之定義，且該項後半即明訂「逾規定期限者，其許可失其效力」，如依草案調整為廢止條件，可能與母法第 24 條規定產生扞格，故於以下篇章將進行全面分析檢討，再依檢討後之建議規範適用原有開發許可案件。

(二)失效

1.議題說明

非都市土地使用管制規則第 23 條及第 23-1 條針對已獲准許可或同意之開發案件，訂有失其效力相關規定，針對後續轉換使用許可計畫效力之銜接，將採沿用原管制規則之規定或另訂規定，研析後擬納入子法明定。

2.法規說明

非都市土地使用管制規則第 23 條及第 23-1 條針對已獲准許可或同意之開發案件，訂有失其效力相關規定，至國土計畫法生效後，使用許可審議程序辦法(草案)第 13 條則訂有計畫失效規定，兩者比較臚列於表 15-4。其中逾期未移轉或變更公共設施用地、逾期未變更其他用地與逾期未繳交影響費等四項規範於廢止條件中，未列於失效條件，而逾期未申請造地施工計畫乃屬新法所加之規範，其餘條件規範內容一致。

表 15-4 開發許可與使用許可失效條件比較表

<table>
<tr><th colspan="2">開發許可失效條件</th><th colspan="2">使用許可失效條件</th></tr>
<tr><td>項目</td><td>內容</td><td>項目</td><td>內容</td></tr>
<tr><td>逾期未移轉公設用地</td><td rowspan="4">於收受開發許可通知之日起一年內，取得第十三條第一項第二款、第三款土地使用分區及使用地之異動登記及公共設施用地移轉之文件，並擬具水土保持計畫或整地排水計畫送請水土保持主管機關或直轄市、縣(市)政府審核。</td><td colspan="2" rowspan="4">--</td></tr>
<tr><td>逾期未變更公設用地</td></tr>
<tr><td>逾期未變更其他用地</td></tr>
<tr><td>逾期未擬送水保或排水計畫</td></tr>
<tr><td>逾期未取得建築用地使照</td><td rowspan="2">於收受開發許可通知之日起十年內，取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件。</td><td>逾期未取得建築用地使照</td><td rowspan="2">於收受使用許可通知之日起十年內，未取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件。</td></tr>
<tr><td>逾期未取得目的事業主管核准</td><td>逾期未取得目的事業主管核准</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">--</td><td>逾期未申請造地施工計畫</td><td>申請填海造地案件，於收受使用許可通知後，未依本法第三十條規定期限向直轄市、縣(市)主管機關申請造地施工計畫之許可。</td></tr>
<tr><td colspan="2">--</td></tr>
<tr><td>逾期未繳交影響費</td><td>申請人於非都市土地開發依相關法規規定應繳交開發影響費後，由直轄市或縣(市)政府函請土地登記機關辦理土地使用分區及使用地變更編定異動登記</td><td colspan="2">--</td></tr>
</table>

3.適用分析

開發許可失效屬於法律事實，經立法規範特定事實條件後，不須行政作為即生效力，因此非都市土地使用管制規則對於計畫失效賦予一定期間不作為成為自動失效的構成要件，對比使用許可審議程序辦法(草案)第 13 條，以收受使用許可通知之日作為計畫失效的時間起算點，且相同的失效原因，新舊法規定的時間起算點類似，故同於開發許可廢止的條件需要適用國土計畫法相關規定的原因，國土計畫法已規範排除區域計畫法的適用，也包含區域計畫法的相關子法，故無法持續適用原有的失效規範。

另依全國國土計畫的規範，原區域計畫法下許可或同意之開發許可案件至國土計畫法全面施行後即需依照使用許可相關規定管制，故其性質應適用使用許可審議程序辦法規範。基於國土計畫法排除區域計畫法及相關子法的適用與失效規範的一致性，本研究認為計畫失效亦須適用國土計畫法有關計畫失效及失效期間認定的相關規定，惟部分失效規定本研究亦提出相關修正，建議以修正後之條文為開發許可案件失效規定進行適用。

(三)廢止與失效之綜合建議

開發許可案件之廢止與失效適用新法的分析，經比較新法與舊法及國土計畫法規範內容，仍不免發現有若干立法問題，茲於本節說明考量事項及建議方向，並列其修正內容於本議題附件一至附件三。

1.失效與廢止條件修正

國土計畫法第 24 條第 6 項明定：「申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第三十條規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力」，因此逾期未完成應履行之法律程序者，衍生的法律效果已於本法明訂為失其效力；廢止則另規範於本法 24 條第 6 項後半：「未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可」，故有明確區別規範廢止與失效原因之差別。

賴宗裕等(2019)所研究之使用許可審議程序辦法(草案)對於部分原訂於非都市土地使用管制規則之失效條件改為廢止條件(例如逾期未移轉公設用地、逾期未變更公設用地、逾期未變更其他用地與逾期未擬送水保或排水計畫等)，其調整原因並未明確說明外，部分列於廢止條件情形可能亦與本法第 24 條第 6 項規定產生競合[20]，故本研究認為與本法產生競合的規範應予調整，並整理新舊法之廢止與失效規範於表 15-5。表中另可看出開發許可規範的部分廢止條件並未列於使用許可的廢止或失效條件中(例如違反目的事業計畫未改善、違反環評法規未改善與違反相關法規未改善)，該部分本研究亦建議應補充列入使用許可審議程序辦法(草案)中，使計畫管制法規具一致性及完整性，失效條件修正條文詳見附件一第 13 條，廢止條件為附件一第 14 條。

表 15-5 開發許可與使用許可失效及廢止條件子法規範比較及建議表

條件	非都市土地使用管制規則	使用許可審議程序辦法(草案)	草案修正建議
廢止條件	違反土地使用計畫未改善	未依許可計畫使用未改善	未依許可計畫使用未改善
	違反目的事業法規未改善	--[21]	違反目的事業法規未改善
	違反環評法規未改善		違反環評法規未改善
	違反相關法規未改善		違反相關法規未改善
	--	未履行附款	未履行附款
	事業主管機關廢止或失效	事業主管機關廢止或失效	事業主管機關廢止或失效
	排水計畫廢止	排水計畫廢止	--
	水保計畫廢止或失效	水保計畫廢止或失效	水保計畫廢止或失效
	--	造地施工計畫駁回	造地施工計畫駁回
	自行申請廢止	自行申請廢止	自行申請廢止
	--	逾期未移轉公設用地	--
		逾期未變更公設用地	
		逾期未變更其他用地	
		逾期未擬送水保或排水計畫	
	逾期未申領整地排水施工證	--	--
	整地排水未於期限內完工		
	興辦事業性質變更	興辦事業性質變更	興辦事業性質變更
	--	逾期未繳交影響費及國土保育費	--
條效	逾期未移轉公設用地	--	逾期未移轉公設用地

[20]逾期未完成事項應列為失效條件，而非廢止條件。

[21]違反目的事業法規、環評法規與相關法規之廢止條件規範於本法第 24 條第 6 項，但未規範於使用許可審議程序辦法(草案)中。

條件	非都市土地使用管制規則	使用許可審議程序辦法(草案)	草案修正建議
	逾期未變更公設用地		逾期未變更公設用地
	逾期未變更其他用地		逾期未變更其他用地
	逾期未擬送水保或排水計畫		逾期未擬送水保計畫
	逾期未取得建地使用執照	逾期未取得建地使用執照	逾期未取得建地使用執照
	逾期未取得目的事業主管核准	逾期未取得目的事業主管核准	逾期未取得目的事業主管核准
	--	逾期未申請造地施工計畫	逾期未申請造地施工計畫

2.出流管制計畫修正但不列廢止條件

原非都市土地使用管制規則實施之整地排水計畫，因配合水利法新增第七章之一「逕流分擔與出流管制」及該法授權訂定之「出流管制計畫書與規劃書審核監督及免辦認定辦法」，考量該辦法之出流管制計畫與管制規則之整地排水計畫具高度重疊，為簡化行政，提升效率，管制規則發布第 23 之 3 條，凡「申請人獲准開發許可後，依水利法相關規定需辦理出流管制計畫者，免依第十三條第一項第四款、第二十三條第一項第一款、第二十三條之一第一項及前條整地排水相關規定辦理」，故程序辦法有關整地排水計畫亦應配合出流管制計畫內容一併修正。

但出流管制計畫屬水利主管機關權責，並非國土主管機關管理，且該計畫內容僅為基地之排水與滯洪功能施作，如該計畫廢止仍得再行申請，故依其性質本研究建議可不列於計畫之廢止條件中，修正條文列於附件一第 14 條第 1 項第 1 款。

3.使用執照未取得之失效條件

依使用許可審議程序辦法(草案)第 13 條第一項之失效條件，十年內公共設施用地以外可建築用地使用執照因故未能於期限取得者，提出展期計畫不得超過 5 年，並以 1 次為限，逾期未完成者其使用許可失效。惟上開條文並未就開發案件之性質進行規範。考量往例產業園區、住宅社區等大規模開發，易受市場環境影響開發時序，於 10 年取得全區使用執照有其難度，故本研究認為應就開發計畫性質作出計畫失效之差異規範，失效規範大致可分下列兩種：

(1)住宅社區

所有申請使用許可的開發行為中，僅住宅社區開發不具有興辦事業計畫，其餘類型開發皆有興辦事業計畫。考量住宅社區往往具有較長期的開發時程，如因部分開發範圍未於 10 年內取得使用執照致使全部區域趨於失效，一則於實務執行確有難度，二則有失法律制定之比例原則。依公寓大廈管理條例第 28 條規定：「公寓大廈建築物所有權登記之區分所有權人達半數以上及其區分所有權比例合計半數以上時，起造人應於三個月內召集區分所有權人召開區分所有權人會議，成立管理委員會或推選管理負責人」，另依同法第 36 條規定，管理委員會可執行各項住宅社區之管理事務，第 38 條規定管理委員會具有當事人能力並可負法律責任。

故就公寓大廈管理條例對管理委員會的規範與任務說明，管理委員會的成立即可視為該住宅社區已具有正常的居住與營運狀態，是以，如住宅社區的居住機能已正式運作，則較能免於非都市土地使用管制規則第 23 條增加第 1 項第 2 款之修正原因[22]。故此，本研究建議，如使用許可屬住宅社區開發者，未於 10 年內取得使用執照之失效條件可變更為「收受使用許可通知之日起 10 年內未成立管理委員會」。

(2)具興辦事業計畫之開發

具興辦事業計畫之開發行為，因其開發內容應依照該管興辦事業法規及開發計畫管理，故實際是否已達成營運或興闢目的仍應回歸相關目的事業主管機關與法令之專業判斷。是故，如已具有興辦事業計畫之開發行為，可由目的事業主管機關認定是否已達成營運或興闢目的，並核發核准營運(業)文件，並仍可保留草案中對於取得公共設施用地以外可建築用地使用執照之後續義務條件。故失效條件可修正為「收受使用許可通知之日起 10 年內未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」。

[22]依內授中辦地字第 1051308935 號的修正內容，增訂第 23 條第一項第二款原因在於：「...為免發生土地異動登記後，申請人遲不進場開發，反待價而沽...，明定應於...十年內取得使用執照」

4.一年內未完成使用地變更為失效條件

依現行非都市土地使用管制規則第 23 條規定，申請人於獲准開發許可後，於收受開發許可通知之日起一年內，取得土地使用分區及使用地之異動登記及公共設施用地移轉之文件，並擬具水土保持計畫或整地排水計畫送請水土保持主管機關或直轄市、縣(市)政府審核。並依管制規則第 26 條規定，於異動登記前，應先完成公共設施用地移之分割、移轉登記，係為確保開發計畫之公共設施用地未來得以正常營運管理，爰依相關規定應先完成公共設施用地移轉。

查國土計畫法第 29 條規定：「申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用：一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)管有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。二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣(市)主管機關繳交影響費。三、使用地依使用計畫內容申請變更。」其使用許可後於使用地異動登記前應完成之事項，與現行開發許可之程序相同。

有關使用許可審議程序辦法(草案)第 13 條規定，訂有收受使用許可通知之日起 1 年內，取得公共設施用地移轉之文件，並擬具水土保持計畫送請水土保持主管機關審核。必要時得以展延，其展期期間每次不得超過 1 年，並以 2 次為限，又該條訂有使用許可通知之日起 1 年內完成使用地變更之規定，惟依國土計畫法第 29 條規定之程序，使用地異動登記前應完成公共設施用地之移轉，程序辦法(草案)期限之規定恐產生矛盾(即因使用地變更規定為 1 年完成，致公共設施用地移轉登記應配合於 1 年內完成，而不得依程序辦法(草案)第 13 條規定進行展延)，爰本研究建議失效條件之規定如下：

使用許可審議程序辦法(草案)部分條文修正對照表	
修正條文	草案條文
第十三條　有下列情形之一者，原核准之使用許可失其效力： 一、於收受使用許可通知之日起一年內，未取得依本法第二十九條第一項第一款之公共設施用地移轉及本法第二十九條第一項第三款之使用地	第十三條　有下列情形之一者，原核准之使用許可失其效力： 一、於收受使用許可通知之日起十年內，未取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之

使用許可審議程序辦法(草案)部分條文修正對照表	
修正條文	草案條文
異動登記文件，並擬具水土保持計畫送請水土保持主管機關審核。但使用計畫因故未能於期限內完成公共設施用地移轉、使用地異動登記、申請水土保持計畫審核者，得於期限屆滿前敘明理由向水土保持主管機關或直轄市、縣(市)政府申請展期；展期期間每次不得超過一年，並以二次為限。	文件。但因故未能於期限內取得者，得於期限屆滿前提出展期計畫向直轄市、縣(市)主管機關申請核准後，於核准展期期限內取得之；展期計畫之期間不得超過五年，並以一次為限。

使用許可審議程序辦法(草案)規範逾期未繳交國土保育費、影響費屬於廢止條件，另查使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)第 2 條規定，繳納國土保育費及影響費為變更使用地之先決條件，而逾期未變更使用地已列於草案修正建議之失效條件，故考量立法簡潔與避免重複規範，本研究建議僅列逾期未辦理使用地變更為失效條件，逾期未繳交國土保育費及影響費可予以刪除之。

原開發許可案件適用上述草案修正規定時，仍應配合國土保育費及影響費收取辦法(草案)第 16 條規定：「原已核定生效但未依非都市土地開發影響費徵收辦法繳交開發影響費之非都市土地使用分區或使用地性質變更申請案件，應於本辦法發布日起一年內，申請並繳交開發影響費」，其餘公共設施用地移轉、使用地變更之期限規定則可適用草案修正規定辦理，亦即開發影響費應於國土計畫法全面施行後一年內繳交，公共設施用地移轉、使用地變更之期限則為收受開發許可之日起算一年內完成，並得展延一年，以兩次為限。另使用許可審議程序辦法(草案)第 13 條第 1 項的期間認定標準為收受使用許可之日起算，適用至原開發可案件時，則應改為「收受開發許可之日」起算，修正條文內容可參照本議題附件一第 16 條。

5.逾期未完成生態彌補復育之失效條件

依本法第 26 條第 2 項第 1 款規定，國土保育及海洋資源地區的核准需以環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃與造成生態環境損失採取彌補或復育之有效措施為前提，故本法已將生態彌補復

育列為國土保育及海洋資源地區之必要執行項目。另依本法第 24 條第 6 項規定，「申請人取得主管機關之許可後應於期限內進行使用，逾規定期限者，其許可失其效力」，此即包含許可後應執行之若干後續義務項目執行，由於生態彌補與復育措施已為母法所訂之必要執行項目，故如未於期限內完成則合於第 24 條第 6 項之失效構成要件。是故，本研究建議生態彌補復育措施未於期限內完成，亦應成為使用許可之失效條件，建議條文則列於本議題附件一第 13 條。

6.非都市土地使用管制規則第 23 條之 1 銜接

非都市土地使用管制規則第 23-1 條另規範中華民國一百零五年十一月三十日前已取得許可之開發案件如未申請雜項執照或水土保持等執照之處理方式，其適用之起始日認定並非以原收受開發許可之日起算，而是以第 23-1 條生效之日起算，為使該類開發案件得以延續原有之起算時點，應於使用許可審議程序辦法增補相關條文規範進行銜接，本研究建議條文內容列於附件一第 16 條第 3 項。

(四)變更

1.議題說明

非都市土地使用管制規則第 22 條訂有變更開發計畫之規定，開發許可轉換使用許可後，後續計畫變更應參酌使用許可程序辦法草案相關規定，另訂銜接之規定。

2.法規說明

依全國國土計畫第 9 章第 2 節「國土功能分區及其分類之土地使用指導事項」中，對於城鄉發展第 2 類之 2 地區的變更指導原則係指變更原開發計畫內容，依本法使用許可規定辦理，是故凡屬開發許可案件之變更，皆需依照本法使用許可相關規範辦理。

3.適用分析

(1)未變更計畫性質

由於全國國土計畫對城鄉發展第 2 類之 2 地區的指導原則已明確闡釋需要採用使用許可規定辦理，但變更相關內容未有細部說明，而比較土地使用管制規則第 22 條開發許可變更規定與使用許可審議

程序法(草案)第 10 條規定，僅有變更許可附款未規範於新法草案中，其餘規範皆相同。

如變更開發許可案件不分條件皆採取使用許可變更及審議相關程序辦理，可能產生較多的行政負擔與開發成本，並且比較新舊法對變更計畫的規範內容，兩者並無太大差異，僅變更使用許可附款未訂立於新法，變更條件比較表詳見表 15-6。

變更許可或同意之附款是否應循非都市土地使用管制規則第 22 條規定，再次納入使用許可審議程序辦法？本研究參考法務部法律字第 1603506720 號函見解，就桃園科技工業區第二期開發計畫需變更原核准之附款意見，內文略謂：「按行政處分之附款係對於行政處分之主要規制內容加以補充或限制，...是以，附款基本上非獨立之意思表示。...故上開附款之內容乃構成系爭許可處分不可分割之一部分」。內政部區域計畫委員會就上開意見表示贊同，並於第 399 次會議決議廢止原處分並應為變更計畫內容而為新申請案件。本研究維持該見解，認為計畫許可或同意之附款係對該計畫同意之必要附加條件，如變更原附款則可能導致開發產生額外衝擊，故此，本研究亦認同變更計畫附款不應納入使用許可變更條件中。

表 15-6 開發許可與使用許可變更須經審查條件比較表

非都市土地使用管制規則	使用許可審議程序辦法(草案)
增減開發範圍	增減開發範圍
增加強度	增加強度
變更公設	變更公設
變更配置面積達 1/2 或 2 公頃	變更配置面積達 1/2 或 2 公頃
增加使用項目	增加使用項目
變更許可附款	--
變更計畫內容應由審議會審議	變更計畫內容應由審議會審議
變更內容對照表需要經變更審查者	變更內容對照表需要經變更審查者
變更計畫性質且面積規模需重新申請許可	變更計畫性質且面積規模需重新申請許可
變更計畫性質但面積規模不需申請許可	變更計畫性質但面積規模不需申請許可

如屬於使用許可審議程序辦法(草案)第 10 條所稱之「屬性質單純」且無第 2 項所列各款條件，則可製作變更內容對照表由縣市政府審查。

(2)變更計畫性質

依全國國土計畫第 9 章對城 2-2 依許可開發實施管制，且說明變更原開發計畫內容依本法使用許可規定辦理，故變更開發許可案件性質視同新申請案件，且變更原開發性質而未為相當程度之審查，則可能對週邊環境產生衝擊。另依使用許可審議程序辦法(草案)第 11 條規範，使用許可案件如變更性質可依本法第 23 條第 2 項辦理變更，但其變更方式乃係依照應經申請同意方式辦理，其審查密度相較不變更計畫性質更低(參照草案第 10 條規定)，此顯不合理。

是故，如開發許可案件之變更程序亦適用草案第 11 條規定辦理變更，則未達一定規模之案件適用第 11 條規定將會擴大原有的規範矛盾。為避免此一情形且符合全國國土計畫之指導，本研究建議未超過一定規模且變更性質的開發許可案件亦不能申請變更，以確保原有環境條件與計畫管制的運作。

4.後續建議

開發許可變更可適用使用許可審議程序辦法(草案)第 10 至 11 條規定辦理變更或重新申請使用許可，本研究建議應於使用許可審議程序辦法(草案)中訂定補充條文，說明開發許可案件之變更可準用本辦法，但變更性質且未達一定規模不得申請變更，條文內容詳見附件一第 16 條第 1 項。

三、國土保育費與影響費繳交與免除

(一) 影響費繳交

1.議題說明

原經區域計畫擬定機關許可案件，依「非都市土地開發影響費徵收辦法」應繳交開發影響費，針對使用許可制度實施後尚未繳交影響費之開發許可案，其影響費繳交機制應訂有銜接之規定(含費用計算、繳費期限、是否適用新制定期回報及返還規定等)，以利影響費之繳交。

2.法規說明

原開發許可案件所需繳納之開發影響費依照「非都市土地開發審議作業規範」第 7 點規定：「申請開發者依本法有關規定應向直轄

市、縣(市)政府繳交開發影響費者，其費用之計算除依規定辦理外，並應載明於開發計畫書中」，核算影響費內容規範於「非都市土地開發影響費徵收辦法」及相關附表。依前述規範，開發許可案件影響費先於審議階段確認基地衍生區外尖峰小時交通量，再於區域計畫審議機關許可後，提請縣(市)政府核算開發影響費的具體繳納金額。

國土計畫法對使用許可案件的影響費規定於本法第 28 條，並授權訂定執行子法，目前規範於「使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)」中。其中影響費的計算需依照附表五及附表六之公式核算，並依收取辦法(草案)第 9 條規範，彈性項目需經由主管機關視案件開發性質做出課徵與否之裁示，案件經審議核准後再依相關核定基礎內容計算具體繳納金額，是故影響費的核算亦為申請使用許可審查後的階段做出確認。

3.適用分析

(1)費用核算

何彥陞等(2018)對區域計畫法下核准之開發許可，在尚未繳交開發影響費而未辦竣使用的異動登記前，如已全面施行國土計畫法，則可能產生行政處分延續問題。該研究認為開發許可屬於政府核發之獨立行政處分，且依據內政部 92 年 5 月 15 日台內營字第 0920086112 號令所示，核定之開發許可應為獨立行政處分，並自許可函送達日起已生效。依此觀點，基於行政法之信賴保護原則，影響費的繳交仍應按前開辦法申請核計並繳交之，以維持原處分及其附隨之條件或開發義務的效力，故另於「使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)」訂定第 16 條提供開發許可影響費繳交之銜接規定，該條文規定：「本辦法已發布施行，原已核定生效但未依非都市土地開發影響費徵收辦法繳交開發影響費之非都市土地使用分區或使用地性質變更申請案件，應於本辦法發布日起一年內，申請並繳交開發影響費，或依相關規定辦理使用計畫變更，按本辦法計徵影響費」。

本研究認為，開發影響費的繳交仍應回歸母法對影響費的規範作檢視，由於母法於第 28 條規範：「經主管機關核發使用許可案

件，...直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費...」，本條文之客體對象即為使用許可案件，故對影響費的規範亦適用於使用許可案件，且該條文內所指稱之法律用詞為影響費，不同於區域計畫法第 15 條之 3 所指稱的開發影響費，故基於適用法規、定義客體與法律用詞皆不同的情況下，不宜直接適用國土計畫法下對影響費的核算規定並據以繳費。

此外，本法第 45 條的 3 項規定：「直轄市、縣(市)主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用」，然區域計畫法的適用空間及於土地使用管制、分區變更、裁罰及相關規範等，故本法所指「不再適用」自得取代區域計畫法之管制規範與人民可聲請之事項，但行政機關已依區域計畫法作成之行政處分在無母法或相關法令明確規範下，該行政處分並不因此廢止或失其效力[23]。換言之，該行政處分之效力仍存續至國土計畫法施行後，而開發影響費之繳納與費用核算亦屬原處分之一部，但原先計算方式係依照非都市土地開發影響費徵收辦法核算開發影響費，在區域計畫法不再適用後該辦法亦無從適用，是故亦難以依何彥陞等(2018)建議仍依舊法計徵開發影響費。

綜上，嗣因原開發許可效力包含開發影響費之計徵且及於國土計畫法生效後，但非都市土地開發影響費徵收辦法因母法不再適用而失所附麗。為達成原申請人之既有權利保障且不違反本法規定下，應訂有銜接規定，使尚未繳交開發影響費的申請人仍得依原核准公式及 PHV 值計算繳費數額。比較非都市土地開發影響費徵收辦法、使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)兩者差異，新法的影響費在必要或彈性項目計算新增使用許可範圍之單位土地建設成本(CL)、單位土地營運維護成本(CM)與新增車道公里數的每小時服務容量(Cap(D))訂出不同標準，並修改使用許可範圍之單位土地成本按市價估算，其餘計算方式與舊法相同。故本研究建議仍可依非都市土地開發影響費徵收辦法之課徵標準計徵開發影響費，但須

[23]參照行政程序法第 111 條對行政處分無效之規範，原核發之開發許可並不合於其中規範要件，且縱使為違法之行政處分，於行政程序法第 117 條規定，信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者亦不應撤銷該行政處分，故以舉重明輕之法理，如違法行政處分面臨信賴利益大於維護公益亦不應撤銷，開發許可之信賴利益如經撤銷則顯然形成對原聲請人產生重大不利益情事，故本研究認為該處分仍屬有效。

於國土保育費與影響費收支運用辦法中增列相關計算方式，並限期由申請人繳納。

(2)新制適用

開發影響費之法源依據為「非都市土地開發影響費徵收辦法」，該辦法仍係依據區域計畫法授權訂定之行政命令，待國土計畫法全面施行後因母法不再適用，該辦法自無從據以施行，故除開發影響費核算基礎仍採原審議會決議內容外，後續繳納方式與相關規範即應依照「使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法」辦理。

該辦法對於繳納方式、期間、返還規定與現有非都市土地開發影響費徵收辦法存在差異，惟其差異內容，乃屬對於申請人有較多權益保障，考量整體土地開發管理法規應有適用的一致性與公平性，且基於新法有較新的立法與權益保障考量，本研究建議於後續「使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法」中，對繳納開發影響費義務人有利之規定而舊法所無者，即可適用之。

另檢視使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 13 條對分期繳納影響費的規定，該條第二項說明必須於第 12 條的規定繳費期間內完成繳費，但第 12 條並未對分期繳納訂定相關規定，且參照現行「非都市土地開發影響費徵收辦法」第 6 條規定，第 1 期於申請開發土地辦理變更編定之異動登記前完成，最後 1 期於建造執照核發前完成繳納。故經比較，國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 13 條對分期繳納影響費的時程規定顯有不足，本研究建議該條文應參考非都市土地開發影響費徵收辦法第 6 條或其他適當法律就分期繳納影響費的時程另為規定。

(3)費用減免

本法第 28 條規定「影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免」，參酌現行非都市土地開發影響費徵收辦法第 3 條第 2 項已規定減免內容，並於開發許可案件核准後提出申請，其他法律定有相同性質費用之收取者減免亦已規範於第 3 條第 3 項，現行開發影響費的競合對象主要是產業園區的開發回饋金[24]，若未來有其他法規繳納費用與本法

[24]可參考本部營檢署於內授營綜字第 1010811163 號函之說明，因「...上開承購人繳納之開發管

影響費產生競合，亦可適用相關規範。故以上述說明，配合國土計畫的影響費減免已規定於現行法令，且經審議會審查後可提出申請，與新法差異僅在於國土保育費與影響費收取辦法(草案)第 10 條第 1 項第 2 款為「申請使用許可案件經目的事業主管機關認定屬配合國家建設計畫之使用」，該款並未訂立於非都市土地開發影響費徵收辦法第 3 條，而第 3 條第 1 項第 3 款與草案皆有相同規定，另第 1 款為配合國土計畫之推動，與草案第 10 條第 1 項第 1 款之「基地位於直轄市、縣(市)國土計畫規定之未來發展地區」具有相關性。

綜上說明，如費用減免適用國土保育費與影響費收取辦法(草案)之規定，仍難以免除影響費的繳交與費用減免之法律銜接切割適用問題，且影響費之減免規定於新舊法具有相關性，故本研究仍建議影響費之減免仍應比照非都市土地開發影響費徵收辦法之規定，並於子法另為訂定相關規定。

4.後續建議

承前分析，影響費之計算、繳納方式、減免與退還等與未來施行之國土保育費與影響費收取辦法(草案)仍存在若干差異，為使制度運行與銜接之適用成本降低，並減低申請人的負擔，本研究建議影響費的相關規範仍應適用非都市土地開發影響費徵收辦法之規定。但因本法排除區域計畫法及相關規範之適用，為使法規適用不致產生衝突，本研究建議可採修正母法、修正母法施行細則或於非都市土地審議開發案件增加附款等三種方式因應。

(二) 國土保育費免除

1.議題說明

本法第 28 條規定，使用許可案件應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用，並於土地異動登記前完成繳交作業。於使用許可實施後，原經區域計畫擬定機關許可案件，且尚未異動

理基金，依內政部 98 年 10 月 28 日內授營綜字第 0980810665 號函文解釋具開發影響費性質，且產業創新條例為促進產業升級條例之接續法令，爰中央主管機關、直轄市、縣(市)主管機關申請設置產業園區應得免收開發影響費。」

登記者，針對國土保育費應訂有銜接規定(例如：得否免除收取國土保育費)。

2.法規說明

本法第 28 條規定：「經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用」，另國土保育費的詳細計算方式規範於使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)中，計算方式係依照使用許可申請的國土功能分區核算該開發或使用行為，項目包括各類基地覆蓋表面型態土地面積、各類基地覆蓋表面型態之環境衝擊係數、基地申請當期土地購置成本以及各土地使用計畫類型係數等因素。

國土保育費核算與確認依使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 5 條規定：「國土保育費金額之計算，應由使用許可申請人檢具國土保育費評估書，併同納入本法第二十六條第一項申請使用許可案件之書圖文件，送該管直轄市、縣(市)主管機關。」，並於第 6 條規定：「各級主管機關應於審議申請使用許可案件時，併同審議國土保育費評估書。經各級主管機關核發使用許可案件時，通知申請人繳交國土保育費。」，故已於收取辦法明訂於審議會審查階段確認，並於核准後核算繳納數額並通知繳納。

3.適用分析

依本法對國土保育費的規定，規範之客體對象同影響費，皆為申請使用許可之核准案件，故後續使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)相關規範亦係針對使用許可案件；再者，國土保育費之確認已於國土審議會會議階段完成。準此，如欲直接適用至區域計畫法下核准之開發許可案件則有實行困難，一為適用法規與客體不同，二為開發許可案件無從再依審議會之決議內容確認與繳納國土保育費。

4.後續建議

如開發許可案件在尚未繳納影響費辦竣使用地異動前，國土計畫法即已生效，後續須辦理使用地異動程序建議仍比照使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 16 條規定，原開發許可案件僅需於國土計畫法生效後，繳納原核定之開發影響費即可辦理後續程序，本研究亦建議應於使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)條文明確規範無須繳納國土保育費，修正建議內容詳見附件二第 16 條。

5.地價認定之衍生議題

對照使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第三條與第九條對於地價的認定基礎，原則上皆以”市價”為標準，國土保育費地土地取得成本係以繳費義務人提具土地購置成本證明文件，型態可能包含契約書狀刊載之價格或依法進行實價登錄之價格證明，如無證明文件或其價格低於公告土地現值，則仍以申請當期公告土地現值計算地價。故以上開規定，由於國土保育費計算基礎之一即為地價的乘積，是故地價認定價值越低，則國土保育費的費用也會越低，以通常交易狀態而言，公告土地現值確有低於一般交易價格的情事，也因此可能賦予繳費義務人逕以公告土地現值作為地價認定基礎的誘因。

然影響費於草案第九條規定之土地成本係委託三家以上專業估價者查估後評定之，並無公告土地現值適用的空間，是故同一筆土地之開發利用，在影響費與國土保育費的地價認定標準即可能產生兩價分離的現象。本研究建議在國土計畫法全面施行前，應對於此一問題有後續研議作法。

四、使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法

(一)議題說明

申請人於獲准開發許可後尚未完成土地使用分區及使用地之異動登記、公共設施用地移轉及申請水土保持計畫或整地排水計畫審

核等應辦事項者，轉換為使用許可應負擔義務之銜接方式(含程序、期限、項目等)。

(二)法規說明

依非都市土地使用管制規則附表二之一規範，開發許可後續程序包含下列事項：

1.相關公共設施用地完成土使用分區及使用地之異動登記，並移轉登予該管直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有
2.繳交開發影響費及相關費用
3.取得土地使用分區及使用地之異動登記及公共設施用地移轉之文件
4.在期限內申請整地排水或水土保持施工許可證，並於期限內完成施工計畫取得完工證明書
5.向直轄市或縣(市)政府申請建造執照或雜項執照
6.依核定開發計畫所訂之公共設施分期計畫，於申請建築物之使用執照前完成公共設施興建
7.10 年內取得直轄市或縣(市)政府核發之使用執照

國土計畫法下的使用許可後續程序，依使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)規範，包含下列事項：

1.繳交相關法規規定應繳交之費用或提撥一定年限之維護管理保證金
2.繳交國土保育費、影響費。
3.辦理公共設施用地分割移轉
4.完成使用許可要求之生態彌補及復育措施
5.辦理使用地變更
6.於期限內申請整地排水或水土保持施工許可證，並於期限內完成施工計畫取得完工證明書
7.申請人依許可使用計畫進行使用
8.申請人完成公共設施興建移轉
9.申請人取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件

經上所述，獲得開發許可或使用許可後，兩者後續所需完成之程序與事項大抵類似，除分區變更、繳交國土保育費與生態補償外，其他規定大致相同，程序與應辦事項參閱圖 15-1。

如以辦理使用地異動登記及取得公共設施用地以外可建築用地使用執照為程序的分界點，比對開發許可與使用許可後續的應辦事項，一年以內應辦事項的差異為使用許可需要額外繳交國土保育費，並需要開始進行生態彌補相關措施；使用地異動後至使用執照申請前的階段，所需辦理事項皆須完成水土保持相關計畫、請領雜項及建造執照並完成公共設施的興建及移轉等，除了使用許可申請在此階段仍可能需要進行生態彌補與復育相關措施外，其餘應辦理事項規定相近，且兩者許可的辦理時程規定也相同，皆要求於收到許可一年內須辦理相關事項以完成用地異動登記，並於收到許可十年內取得用地使用執照。

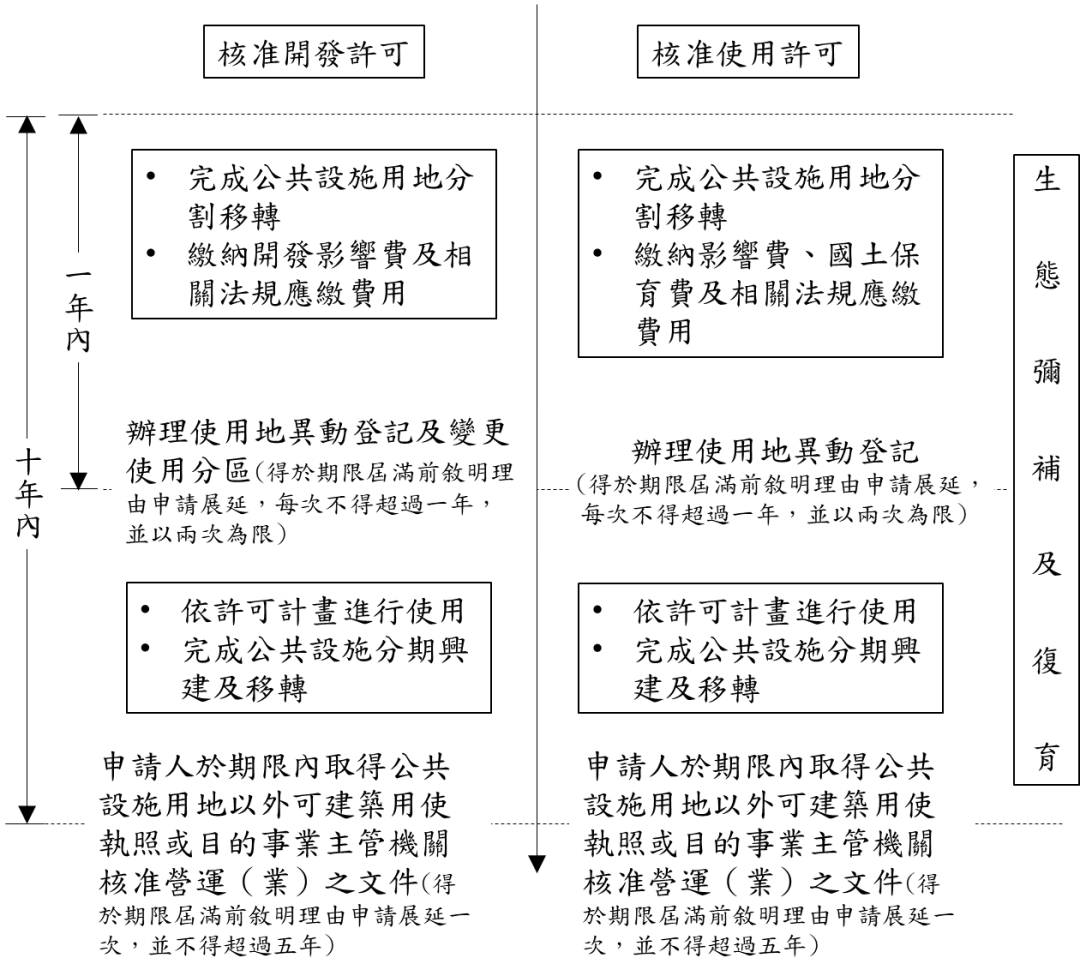


圖 15-1 開發許可及使用許可後續程序示意圖

(三)適用分析

基於開發許可與使用許可對收到許可後的應辦事項與義務大抵相同，且規範期間亦屬一致，所以直接適用使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)所規範的事項對原開發許可案件不致產生重大財產權侵害；另一方面，直接適用使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法完成後續義務亦可符合本法規範，不致產生法規額外銜接衝突，是故本研究基於上述考量，建議可直接適用使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)規範完成後續義務。

(四)後續建議

1.國土保育費與生態彌補

整理開發許可與使用許可後續程序內容及相關規範，最大不同在於使用許可後續程序上有繳納國土保育費及進行生態彌補與復育相關措施，而開發許可無此義務；相同後續應辦事項，規範須完成的時程起算與總時間也都相同。因此，如開發許可案件適用國土計畫法規範的後續義務程序進行辦理不致產生太大衝擊，且可符合本法第 45 條立法的精神，故本研究建議開發許可案件經許可後在尚未取得使用執照以前，相關程序及事項辦法應准用使用許可條件經許可後之程序及相關事項辦法據以完成計畫要求事項。

國土保育費並非開發許可案件應辦理之後續義務項目，欲免除其繳納需於使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法中另行規定；生態彌補亦非開發許可應辦事項，使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)內容亦未作出生態彌補相關規範，是故開發許可依核准計畫內容施作即可，無須於使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法訂定說明無施作生態彌補之規定。

2.起算時點

現有使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)內對使用許可案件起算時點規範用語為「使用許可核准後」作為基準，如適用到開發許可案件，因使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 16 條已規範原開發許可案件繳納開發影響費期限係以該辦法發布後 1 年內完成，故使用地變更的完成期限起算時點亦應配合調整，於附則規範其時間起算時點為「本辦法發布之日起」，建議修正條文內容詳見附件三第 13 條。

五、研究建議

(一)修正國土計畫法第 45 條

因本法第 45 條明定直轄市、縣(市)主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用，導致區域計畫法下相關子法亦無從適用，連帶使原區域計畫法下核准之開發許可案件過渡階段執行產生銜接問題，建議新增第 45 條之 1(條文草案如下)，針對

區域計畫法開發許可銜接至國土計畫法使用許可訂定銜接授權之規定：

修正條文	說明
第四十五條之一　依區域計畫法第十五條之一規定許可之開發計畫，於區域計畫法不再適用前仍屬有效者，視同依本法第二十四條許可之使用計畫，計畫範圍內之土地除依本法第二十二條劃設為適當之國土功能分區、分類及編定使用地外，並以原許可開發計畫之使用配置、項目及強度，作為土地使用管制之依據。 前項許可開發計畫之效力、變更、後續使用之作業方式、負擔及其他銜接使用許可之事項，由中央主管機關於本法第二十三條至第三十條之相關法規中定之。	一、本條新增。 二、依本法依第四十五條第三項規定，直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。依區域計畫法第十五條之一規定許可之開發計畫，係採計畫管制精神，即應依許可計畫內容及其許可條件辦理開發，與按各種使用地類別容許使用項目實施管制有別，此重要精神應予維持。惟區域計畫法不再適用後，開發計畫仍屬計畫管制於本法並無明定，查本法有關使用許可規定，係源於區域計畫法開發許可規定，並於本法第二十七條第二項明定應按許可使用計畫實施管制，爰於第一項明定已依區域計畫法許可開發計畫於國土功能分區公告日起依本法使用許可規定辦理。 三、第二項明定許可開發計畫之效力、變更、後續使用之作業方式、負擔及其他銜接使用許可之事項，授權中央主管機關於本法第二十三條至第三十條之相關法規中，予以規範。

(二)增修國土計畫法施行細則

如不修正本法第 45 條，則可參考幼兒教育及照顧法之立法體例，該法第 17 條第 2 項規定：「幼兒園助理教保員之人數，不得超過園內教保服務人員總人數之三分之一」，但原依兒童及少年福利機構設置標準所置助理教保人員仍可維持雇用，為使園內教保服務人員總人數不致因為超出第 17 條規定而產生罰則，故於該法施行細則第 9 條另外規定：「原依兒童及少年福利機構設置標準所置助理教保人員，於改制為幼兒園後，得繼續在園服務，不受本法第十七條第二項幼兒園助理教保員之人數不得超過園內教保服務人員總人數三分之一之限制」。

雖本法第 45 條規定公告國土功能分區圖之日起區域計畫法不再適用，但其立法目的係為達成本法第 1 條之目的，如原開發許可案件依區域計畫法相關子法完成後續應辦事項，僅為完成原依法核定而尚未完成之使用程序，性質類似本法所允許存在之既有合法使用行為，故與本法之立法目的不相扞格。準此，本研究建議可於國土計畫法施行細則增列開發許可案件應適用的相關規範，比如影響費之繳納、計畫變更、廢止與失效及其他後續義務等內容，如參考幼兒教育及照顧法之立法例，可增補於施行細則第 15 條，說明原開發許可案件仍適用區域計畫法及相關子法的規範，修正建議如表 15-7：

表 15-7 國土計畫法施行細則部分條文修正對照表

國土計畫法施行細則部分條文修正對照	
修正條文	現行條文
第十五條　原依區域計畫法許可或同意之開發許可案件，經許可後之程序仍依區域計畫法及相關規定辦理。	本條新增
第十六條　本細則自本法施行之日施行。 本細則修正條文自發布日施行。	第十五條　本細則自本法施行之日施行。 本細則修正條文自發布日施行。

(三)非都市土地開發審議案件增加附款

如不於國土計畫法或相關子法進行立法銜接，為使原開發許可之行政處分效力可及於國土計畫法全面施行後，亦可於開發審議階段將依照非都市土地開發影響費徵收辦法繳納開發影響費做成核准許可之附款，附款內容可包含計畫後續應辦事項的期限、條件、繳費等相關義務。

(四)於本法之各子法針對開發許可案件另為規範

依前節各項子議題之建議內容，可將開發許可案件必要之銜接或管制規範另行增補於現有關聯草案中，故開發許可變更與一定規模適用的規範可增訂於國土計畫使用許可一定規模以上或性質特殊之土地使用認定標準(草案)與使用許可審議程序辦法(草案)中；開發許可案件之失效、廢止規定可修正與增補內容於使用許可程序辦法

(草案)中；開發許可案件之影響費及國土保育費的適用規範可增訂於國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)中；開發許可案件後續的義務事項與相關時點可增補規定於使用許可條件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)中。各草案之增補與修正內容詳見本議題之附件一至附件四。

附件一

使用許可審議程序辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
第十三條　申請人於獲准使用許可後，應依下列規定辦理；逾期未辦理者，國土計畫擬定機關原許可失其效力： 一、於收受使用許可通知之日起一年內，取得依本法第二十九條第一項第一款之公共設施用地移轉及第二十九條第一項第三款之使用地異動登記文件，並擬具水土保持計畫送請水土保持主管機關審核。但使用計畫因故未能於期限內完成公共設施用地移轉、使用地異動登記、申請水土保持計畫審核者，得於期限屆滿前敘明理由向水土保持主管機關或直轄市、縣(市)政府申請展期；展期期間每次不得超過一年，並以二次為限。 二、於收受使用許可通知之日起十年內，住宅社區成立管理委員會或具興辦事業計畫之開發取得目的事業主管機關核准營運(業)之文	第十三條　有下列情形之一者，原核准之使用許可失其效力： 一、於收受使用許可通知之日起十年內，未取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件。但因故未能於期限內取得者，得於期限屆滿前提出展期計畫向直轄市、縣(市)主管機關申請核准後，於核准展期期限內取得之；展期計畫之期間不得超過五年，並以一次為限。 二、申請填海造地案件，於收受使用許可通知後，未依本法第三十條規定期限向直轄市、縣(市)主管機關申請造地施工計畫之許可。	一、經比對現有草案版本，一年內未進行公共設施用地移轉原訂於廢止條件，但參照本法第 24 條第 6 項規定，逾期未於規定期限內進行使用者失其效力，則現行草案版本之規定有悖於母法規定，故調整原訂於第 14 條第 1 項第 1 款內容移轉至第 13 條第 1 項第 1 款。並為避免公共設施用地移轉之展延規定不因異動登記無展延條件而難以施行，第一項另加入異動登記亦得為展延申請之對象。 二、原草案第 14 條第 1 項第 1 款規範整地排水計畫亦屬廢止條件，但因配合水利法新增第七章之一「逕流分擔與出流管制」及該法授權訂定之「出流管制計畫書與規劃書審核監督及免辦認定辦法」，原非都市土地使用管制規則發布第 23 之 3 條作為修正，故草案條文中之整地排水計畫文字亦應配合修正。然出流管制計畫屬水利主管機關權責，且該計畫如遭廢止仍得再行申請，是故移植原第 14 條第 1 項第 1 款內容至第 13 條第 1 項第 1 款即刪除整地排水計畫為

使用許可審議程序辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
件或取得公共設施用地以外可建築用地使用執照。但因故未能於期限內成立或取得者，得於期限屆滿前提出展期計畫向直轄市、縣(市)主管機關申請核准後，於核准展期期限內成立或取得之；展期計畫之期間不得超過五年，並以一次為限。 三、申請填海造地案件，於收受使用許可通知後，依本法第三十條規定期限向直轄市、縣(市)主管機關申請造地施工計畫之許可。 四、使用許可核准要求應辦理生態彌補復育措施者，於核定期限內完成。		失效條件。 三、使用許可應辦理用地變更者，其期限為收受許可通知之日起一年內須辦理完成，未於上述時間內完成者亦屬逾期未於規定期限內進行使用，依本法第 24 條第 6 項規定應失其效力。為使子法與母法規範一致，調整原草案第 14 條第 1 項第 3 款內容移轉至第 13 條第 1 項第 2 款。 四、原草案第 13 條第 1 項僅對於整體案件取得使用執照做出全區失效的規定，但考量往例產業園區、住宅社區等大規模開發，易受市場環境影響開發時序，於 10 年取得全區使用執照有其難度，原失效條件應允修正。依申請使用許可之性質，僅住宅社區開發不具有興辦事業計畫，其餘類型開發皆有興辦事業計畫。另依公寓大廈管理條例第 28、36 及第 38 條規定，管理委員會具有當事人能力並可負法律責任。故管理委員會的成立可視為該住宅社區已具有正常的居住與營運狀態，可避免非都市土地使用管制規則第 23 條增加第 1 項第 2 款之立法考量，故住宅

使用許可審議程序辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
		社區以成立管理委員會為認定標準。 具有興辦事業計畫之開發應由目的事業主管機關依法管理其營運與使用計畫，故其失效條件應由目的事業主管機關認定是否已達成營運目的。但考量部分計畫性質並未以取得主管機關之核准營運為必要，故另保留原草案須取得公共設施以建築用地之使用執照為另一種可替代方式。 新修正之第 3 款規定仍適用原草案十年之失效認定期限，惟失效條件以住宅社區成立管理委員會或具興辦事業計畫之開發取得目的事業主管機關核准營運(業)之文件或可建築用地之使用執照為認定基準。 四、依本法第 26 條第 2 項第 1 款規定，國土保育及海洋資源地區的核准需以環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃與造成生態環境損失採取彌補或復育之有效措施為前提，故本法已將生態彌補復育列為國土保育及海洋資源地區之必要執行項目。另依本法第 24 條第 6 項規定，「申請人取得主管機關之許可後應於期限內進行使用，逾規

使用許可審議程序辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
		定期限者，其許可失其效力」，此即包含許可後應執行之若干後續義務項目執行，因生態彌補與復育措施已為母法所訂之必要執行項目，故如未於期限內完成則合於第24條第6項之失效構成要件，故新增第5款規定。
第十四條　有下列情形之一者，各級主管機關應廢止原使用許可： 一、興辦事業計畫、水土保持計畫或環境保護相關計畫經主管機關廢止或依法失其效力。 二、造地施工計畫經審議駁回或不予許可者。 三、申請人未履行使用許可之附款內容。 四、未依許可計畫使用，經依本法規定進行裁罰及限期改善後，且經二次限期改善而未改善。 五、違反其他相關法規規定，經該管主管機關提出要求限期改善而未改善。 六、申請人自行申請廢止。 前項各款情事發生時，原使用許可之	第十四條　有下列情形之一者，各級主管機關應廢止原使用許可： 一、於收受使用許可通知之日起一年內，未取得依本法第二十九條第一項第一款之公共設施用地移轉之文件，並擬具水土保持計畫或整地排水計畫送請水土保持主管機關或直轄市、縣(市)政府審核。但使用計畫因故未能於期限內完成公共設施用地移轉、申請水土保持計畫或整地排水計畫審核者，得於期限屆滿前敘明理由向直轄市、縣(市)政府申請展期；展期期間每次不得超過一年，並以二次為限。 二、申請人經限期繳	一、原草案14條第1項第1至3款依其事情狀態定義應屬失效條件，故移至草案第13條內容，但第1項第2款屬使用地變更前應辦事項，在已規範使用地須於期限內變更條件下，國土保育費及影響費之繳交自為其應辦理之前置程序，如逾期未完成費用繳交，必然導致逾期未辦理使用地變更，是故僅規範使用地變更失效條件即同時具有規範限期繳交國土保育費及影響費之效，故考量立法簡潔與減少重複規範，第2款內容予以刪除。 二、第1項第4款調整為修正條文第1項第1款，但整地排水計畫原應修正為出流管制計畫，但出流管制計畫之失效或廢止並非不可再為聲請之事項，故同前條說明內容，刪除出流管制失效或廢止之相關規範。另草案原文未列出環境保護相關計畫之廢止亦

使用許可審議程序辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
申請人、有關機關應即將辦理情形通知直轄市、縣(市)主管機關，依下列規定辦理廢止： 一、依本法第二十四條第三項由中央主管機關審議之案件，應即轉送中央主管機關辦理。 二、依本法第二十四條第三項由直轄市、縣(市)主管機關審議之案件，由直轄市、縣(市)主管機關辦理。 依前項規定經各級主管機關廢止原使用許可後，應通知申請人與有關機關。	納國土保育費及影響費，屆期仍未繳納。 三、使用許可核准要求應辦理使用地變更者，未於收受使用許可通知之日起一年內依使用計畫內容申請變更。 四、興辦事業計畫經目的事業主管機關廢止或依法失其效力、整地排水計畫之核准經直轄市、縣(市)政府廢止或水土保持計畫之核准經水土保持主管機關廢止或依法失其效力。 五、造地施工計畫經審議駁回或不予許可者。 六、申請人未履行使用許可之附款內容。 七、未依許可計畫使用，經依本法規定進行裁罰及限期改善後，且經二次限期改善而未改善。 八、申請人自行申請廢止。 前項各款情事發生時，原使用許可之申請人、有關機關應即將辦理情形通知直轄市、縣(市)主管機關，依下列規定辦理	屬廢止條件，但本法第24條第6項後半已規範，為使母法與子法具一致性，乃增補環境保護相關計畫。 三、修正條文第1項第5款原係非都市土地使用管制規則之廢止規定，且本法第24條第6項後半亦有相同規範，但未列於草案第14條規範中，考量該條文之廢止條件具重要性，故增列該廢止條件於草案中。

使用許可審議程序辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
	廢止： 一、依本法第二十四條第三項由中央主管機關審議之案件，應即轉送中央主管機關辦理。 二、依本法第二十四條第三項由直轄市、縣(市)主管機關審議之案件，由直轄市、縣(市)主管機關辦理。 依前項規定經各級主管機關廢止原使用許可後，應通知申請人與有關機關。	
第十六條　本辦法發布施行後，如變更原依區域計畫法許可或同意之開發許可案件，應符合本法第二十四條一定規模或性質特殊認定標準後，依本辦法規定辦理。 原開發許可案件之失效與廢止條件，準用本辦法第十三、十四條之規定。但適用第十三條第一項第一款至第二款收受使用許可通知之日起之規定，以收受開發許可之日起算。 中華民國一百零五年十一月三十日前依區域計畫法取得許可或同意者，適用第十三條第一項第二款	本條新增	一、依全國國土計畫對城鄉發展地區第二類之二之開發許可案件變更指導原則，其變更應依本法使用許可規定辦理，其使用計畫性質變更與否皆應符合前開指導原則，於符合本法第二十四條一定規模或性質特殊之規定重新申請或辦理使用許可之變更，爰明定第一項規定。 二、本法第四十五條第三項規定排除區域計畫法及其相關規範之適用，是故原開發許可案件之廢止與失效條件亦無從照舊法規範施行，為利於管制規範的一致便利性，應準用本辦法之廢止與失效規定，爰訂定第二項規定。

使用許可審議程序辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
之期限以中華民國一百零五年十一月三十日為起始日。 第二項廢止或失效後，其使用地已完成變更者，準用第十五條規定。		三、非都市土地使用管制規則第二十三條之一規定中華民國一百零五年十一月三十日前已取得許可之開發案件如未申請雜項執照或水土保持等執照之處理方式，其適用之起始日認定並非以原收受開發許可之日起算，而是以第二十三條之一生效之日起算，為使該類開發案件得以延續原有之起算時點，故新增本條第三項以茲銜接。 四、草案第十五條乃規範使用許可案件因失效或廢止後之土地管理方式，因開發許可案件仍可能發生法定失效與廢止事由，故後續管理方式應準用第十五條規定，並視本研究議題「使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第二類之二之土地使用管理」研究結論與建議進行修正。

附件二

使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
第十六條　本辦法發布施行後，原已許可生效尚未依非都市土地開發影響費徵收辦法繳交開發影響費之非都市土地使用分區或使用地變更申請案件，除無須繳納國土保育費外，應於本辦法發布日起一年內申請並繳交開發影響費，或依使用許可審議程序辦法規定辦理使用計畫變更，按本辦法計徵影響費。 前項應繳交之開發影響費，除免計使用許可範圍之單位土地建設成本與單位土地營運維護成本外，應依第三章規定計徵。使用許可範圍之單位土地成本由申請開發者提供之開發案土地獲准開發許可當期公告現值平均值加四成併同不動產估價師查估市價，送請直轄市、縣(市)主管機關決定之。(新臺幣元／平方公尺)。 第一項費用準用第十條、第十三條至第十五條規定。	第十六條　本辦法已發布施行，原已核定生效但未依非都市土地開發影響費徵收辦法繳交開發影響費之非都市土地使用分區或使用地性質變更申請案件，應於本辦法發布日起一年內，申請並繳交開發影響費，或依相關規定辦理使用計畫變更，按本辦法計徵影響費。	一、使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第16訂定開發許可案件於國土計畫法施行後仍未繳納開發影響費之銜接規定，但該條文內無明確說明免繳納國土保育費，為使法規內容更具明確性，爰增補無須繳納國土保育費之說明，並於後半補充原條文之相關規定為使用許可審議程序辦法。 二、因非都市土地開發影響費徵收辦法因區域計畫法不再適用，無法於國土計畫法施行後據以計徵開發影響費，為使原應繳納開發影響費之計算方式存續，乃新增本條第2項規定，排除本辦法第3章之單位土地建設成本與單位土地營運維護成本計算，並說明單位土地成本仍由許可當期公告現值平均值加4成併同不動產估價師查估市價辦理。 三、本辦法草案於第十條、第十三至十五條有規範減免、分期繳納及退還之相關規定，屬於較非都市土地使用管制規則進步之立法，有利於繳納費用義務人之權益，應予準用，故增列規定於本條第3項。

附件三

使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
第十三條　原依區域計畫法核定之開發許可案件，適用本辦法之規定。但適用第二條與第五條規定無須繳納國土保育費與提供證明。 適用第二條之期限以收受開發許可之日起算，並應於本辦法生效一年內繳納影響費。	本條新增	一、原依區域計畫法核定之開發許可案件於國土計畫法生效後，尚未完成之後續程序應依照使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法規定辦理，但該辦法(草案)未就開發許可案件之準用為銜接規定，故另新增銜接條文於第 13 條，並排除國土保育費繳交義務，其餘相關規定仍須依照第 2 條辦理。 二、申請使用地變更應附文件規範於本辦法(草案)第 5 條，惟開發許可案件如準用第 5 條規定仍須排除繳交國土保育費證明，故訂立銜接與排除規範於本條。 三、原開發許可案件適用第二條之起算時點應為收受開發許可之日起算，並應配合使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法第 16 條規定繳納期限，以本辦法發布之日起作為起算基準，俾使子法間就同一事項規定一致，故增訂第二項。

附件四

國土計畫使用許可一定規模以上或性質特殊之土地使用認定標準(草案)部分條文修正對照表		
修正條文	草案條文	說明
第五條　原依區域計畫法核發開發許可或開發同意之地區，辦理計畫變更時，未變更原核准興辦事業計畫性質者，不受第二條第一項規定之限制。	本條新增	一、原依區域計畫法核發開發許可或開發同意之地區，於區域計畫法不再適用前仍屬有效者，視同依本法第二十四條許可之使用計畫。依全國國土計畫之土地使用指導原則，原依區域計畫法核發開發許可之地區，未來變更計畫內容，依本法使用許可規定辦理，其變更計畫內容包含原計畫變更、增減範圍等。 二、考量原區域計畫法授權訂定之非都市土地使用管制規則，辦理土地使用分區變更之規模，與本標準所訂規模有所差異，爰訂定本條規定。

第十六章使用許可後續管理及監督機制

壹、議題說明

國土計畫法施行後，全國土地將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種功能分區並予以分類，藉此引導不同土地使用至適當空間區位，然考量從事一定規模以上或性質特殊之土地使用仍可能對環境造成外部影響，中央及地方主管機關應予適度審查，以控制土地使用外部影響、維持周邊相容性，並考量公益性之情況下，要求負擔相關內、外部公共設施。

依據國土計畫法第 29 條第 1 項規定，申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用：

一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)管有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。

二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣(市)主管機關繳交影響費。

三、使用地依使用計畫內容申請變更。

鑑於一定規模以上或性質特殊之案件具有顯著外部性，透過許可審議予以降低該影響，故應於許可後完成相關義務後，方得進行使用。為確保未來國土計畫使用許可案件依計畫執行品質之維持，本議題將透過使用許可案件申請人、地方政府以及中央主管機關三方參與，針對使用許可核准後之案件提出追蹤查核監督機制，以實質有效管理使用許可案件核准後之使用情形，提升各機關後續監督之效率，裨使我國國土利用更加合理、永續。

貳、國土計畫法使用許可案件核准後作業程序

依據內政部營建署 107 年度「委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法」，有關使用許可案件核准後所需履行之相關義務綜整如下：

1.申請人繳交相關法規規定應繳交之費用或提撥一定年限之維護管理保證金。

2.申請人繳交國土保育費、影響費。

3.申請人辦理公共設施用地分割移轉。

4.申請人進行生態彌補及復育措施。

5.申請人向直轄市、縣(市)申請及完成使用地變更。

6.申請人依許可使用計畫進行使用。

7.申請人完成公共設施興建移轉。

8.申請人取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件。

以上各項使用許可案件核准後所需履行之相關義務，依據「使用許可程序辦法(草案)」及「使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)」，其程序與作業方式如下(參閱圖 16-1)。

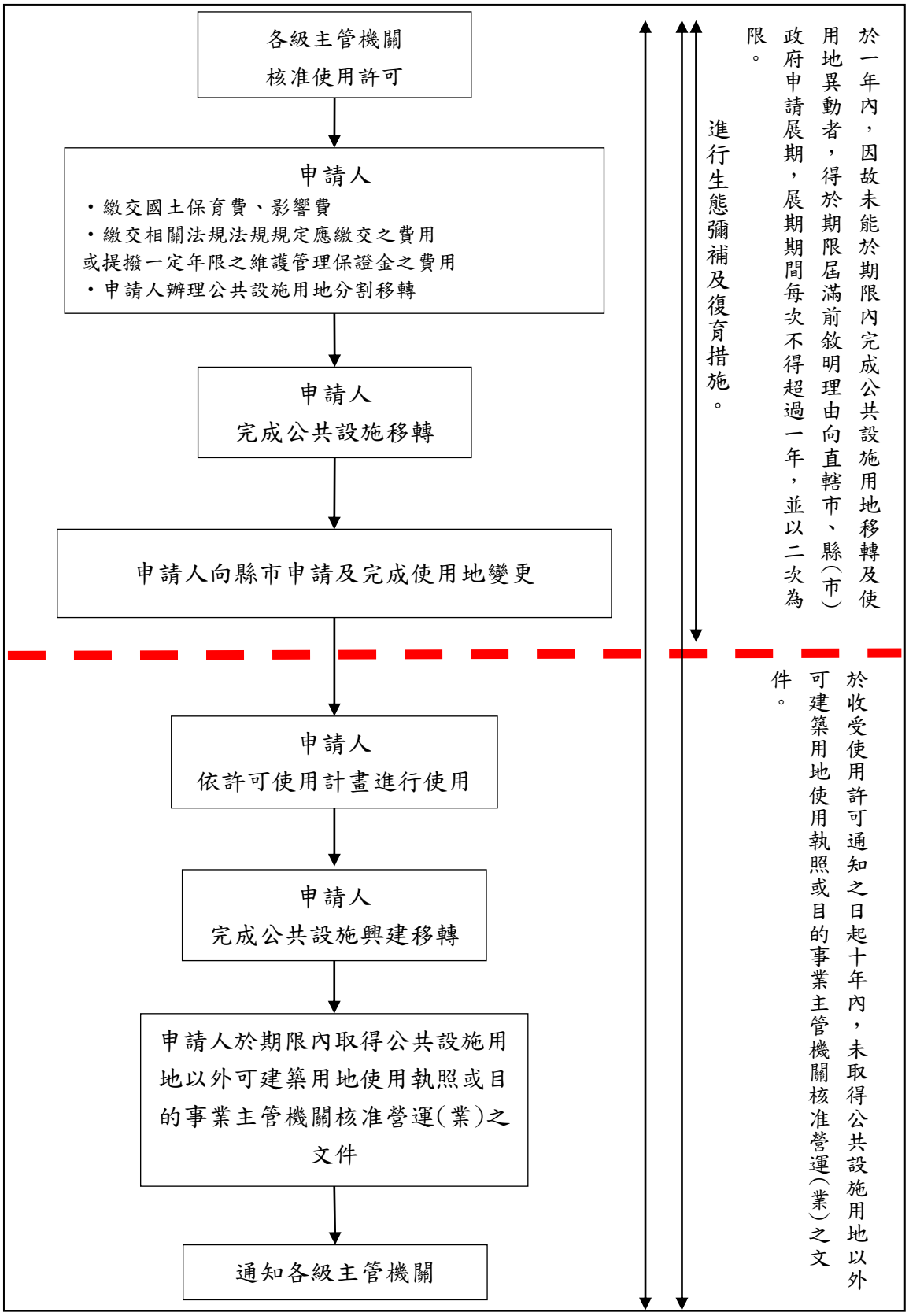


圖 16-1 使用許可案件經許可後之作業程序
資料來源：本研究繪製

參、土地使用管理監督法令比較分析

本研究於此節將列舉國內外有關土地使用管理監督法令，如區域計畫法、非都市土地使用管制規則、環境影響評估法、水土保持法及其子法、一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法、大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法以及美國加州奧克蘭市規劃法等，以為後節針對管理監督方式進行綜整比較分析。

一、區域計畫法、非都市土地使用管制規則

於區域計畫法違反土地使用相關規定中，授權予直轄市、縣市政府執行非都市土地使用管制事項，對於連續違規使用且不依限改善者，施予連續性之罰鍰及必要恢復原狀之措施，以遏止違法使用之情形。除此之外，同時規定違反非都市土地使用管制之處罰事項，應以行政罰及非裁罰性不利處分外，並得處以刑罰。此外，直轄市或縣(市)政府遇案件違反核定之土地使用計畫，經限期改善而未改善者，應報經區域計畫擬定機關廢止原開發許可或開發同意。

再者，針對土地使用是否依原計畫使用之查核，非都市土地使用管制規則訂定地方行政機關應指定人員負責隨時檢查土地使用情形，並對違反土地使用管制之案件，成立聯合取締小組定期查處，而聯合取締小組得請目的事業主管機關定期檢查是否依原核定計畫使用。相關法令綜整如下表 16-1、

表 16-2。

表 16-1 區域計畫法違反土地使用管制相關法令

區域計畫法	條文內容
第 21 條	違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。 前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。 前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。
第 22 條	違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。

表 16-2 非都市土地使用管制土地使用管理監督相關法令

非都市土地使用管制規則	條文內容
第 5 條	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。 鄉 (鎮、市、區) 公所辦理前項檢查，應指定人員負責辦理。 直轄市或縣 (市) 政府為處理第一項違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。 前項直轄市或縣 (市) 聯合取締小組得請目的事業主管機關定期檢查是否依原核定計畫使用。
第 21 條	申請人有下列情形之一者，直轄市或縣(市)政府應報經區域計畫擬定機關廢止原開發許可或開發同意： 一、違反核定之土地使用計畫、目的事業或環境影響評估等相關法規，經該管主管機關提出要求處分並經限期改善而未改善。 二、興辦事業計畫經目的事業主管機關廢止或依法失其效力、整地排水計畫之核准經直轄市或縣(市)政府廢止或水土保持計畫之核准經水土保持主管機關廢止或依法失其效力。 三、申請人自行申請廢止。 屬區域計畫擬定機關委辦直轄市或縣(市)政府審議許可案件，由直轄市或縣(市)政府廢止原開發許可，並副知區域計畫擬定機關。 屬中華民國九十二年三月二十八日本規則修正生效前免經區域計畫擬定機關審議，並達第十一條規定規模之山坡地開發許可案件，中央主管機關得委辦直轄市、縣(市)政府依前項規定辦理。
第 54 條	非都市土地依目的事業主管機關核定事業計畫編定或變更編定、或經目的事業主管機關同意使用者，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫使用；其有違反使用者，應函請直轄市或縣 (市) 聯合取締小組依相關規定處理，並通知土地所有權人。

二、環境影響評估法

行政院環境保護署為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，特訂定「環境影響評估法」，期藉此法達成環境保護之目的。環境影響評估指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。

其中關於後續監督、追蹤相關內容提及於開發行為進行中及完成後使用時，由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形，並在必要時得命開發單位定期提出環境影響調查報告書，發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行(環境影響評估法後續監督追蹤相關條文綜整參閱表 16-3)。

於環境影響評估法施行細則第 40 條中，規範環境影響調查報告書應包含下列記載事項：

1.開發單位之名稱及其營業所或事務所地址。
2.環境影響調查報告書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。
3.開發行為現況。
4.開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環境影響說明書、評估書之預測結果相互比對檢討。
5.結論及建議。
6.參考文獻。
7.其他經主管機關指定之事項。

表 16-3 環境影響評估法後續監督追蹤相關條文

環境影響評估法	條文內容
第 17 條	開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。
第 16-1 條	開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。
第 18 條	開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。 開發單位作成前項調查報告書時，應就開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環境影響說明書、評估書之預測結果相互比對檢討。 主管機關發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。

綜整環境影響評估相關法令，環境影響評估及審查、追蹤考核等程序，一般由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督監督。對於追蹤與監督相關作業期程，目的事業主管機關應於開發行為進行中及完成後使用時進行追蹤，而主管機關則於環境影響說明書、評估書及審查結論提出時，監督其執行情形。環境影響評估審查及監督主管機關亦有相關分工，詳細分工執掌參閱表 16-4。

表 16-4 環境影響評估審查及監督主管機關分工表

開發行為類型	環境影響評估審查及監督主管機關	
	中央主管機關	直轄市、縣(市)主管機關
工廠之設立	國營事業工廠。	非國營事業工廠。
園區之開發	開發面積逾三十公頃。	開發面積三十公頃以下。
道路之開發	國道、省道。 跨越二直轄市、縣(市)以上之道路。	市道、縣道、區道、鄉道、市區道路及其他位於直轄市、縣(市)內之道路。
鐵路之開發	鐵路。	
大眾捷運系統之開發	大眾捷運系統。	
港灣之開發	商港、軍港、漁港、工業專用港、遊艇港。	
機場之開發	機場。	
土石採取之開發		採取土石。 土石採取碎解、洗選場。 採取窯業用土。
探礦、採礦之開發	探礦、採礦。	
蓄水工程之開發	蓄水工程。	

開發行為類型	環境影響評估審查及監督主管機關	
	中央主管機關	直轄市、縣(市)主管機關
	越域引水工程。	
供水、抽水或引水工程之開發	跨越二直轄市、縣(市)以上之抽水或引水工程。 國營自來水事業之工程。 專供工業用之給水處理廠。 海水淡化廠工程。	直轄市、縣(市)轄區內之抽水或引水工程。 非國營自來水事業之工程。 非專供工業用之給水處理廠。
防洪排水工程之開發	中央管河川之河川水道變更及疏濬工程。 跨越二直轄市、縣(市)以上之防洪排水或滯洪池工程。	直轄市、縣(市)管河川之河川水道變更及疏濬工程。 直轄市、縣(市)轄區內之防洪排水或滯洪池工程。
農、林、漁、牧地之休閒農場或農產品加工場所之開發		休閒農場或農產品加工場所。
砍伐林木之開發	國有林之砍伐林木。	公有林或私有林之砍伐林木。
魚塭或魚池之開發		魚塭或魚池。
牧地之開發，興建畜牧場		畜牧場。
遊樂區、動物園之開發	位於國家公園或國家風景區之遊樂區。	非位於國家公園或國家風景區之遊樂區。 動物園。
森林遊樂區之育樂設施區之開發	位於國有林。	位於公有林或私有林。
旅館、觀光旅館之開發	位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、重要濕地、臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區或一般保護區、國家風景區或國家森林遊樂區。	非位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、重要濕地、臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區或一般保護區、國家風景區或國家森林遊樂區。
高爾夫球場、運動場地或運動公園之開發	高爾夫球場。	運動場地或運動公園。
文教建設之開發	位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、重要濕地、臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區或一般保護區之研習設施或大學。	除位於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、重要濕地、臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區或一般保護區之研習設施或大學以外，文化、教育、訓練、研習設施或研究機構。 教育或研究機構附設畜牧場。 學校或醫院以外之研究機構。

開發行為類型	環境影響評估審查及監督主管機關	
	中央主管機關	直轄市、縣(市)主管機關
		宗教之寺廟、教堂。
醫療建設、護理機構、社會福利機構之開發		醫院。 護理機構、老人福利機構或長照服務機構。
新市區建設之開發	新市鎮。	集合住宅或社區。
高樓建築之開發		高樓建築。
舊市區更新之開發		舊市區更新。
環境保護工程之興建	一般廢棄物或一般事業廢棄物再利用機構。 除再利用外，以焚化、掩埋或其他方式處理事業廢棄物之中間處理或最終處置設施，且為中央目的事業主管機關輔導設置之廢棄物清除處理設施或許可之共同清除、處理機構。 有機污泥、污泥混合物或有害事業廢棄物再利用機構。	水肥處理廠。 污水下水道系統之污水處理廠。 堆肥場。 廢棄物轉運站。 廢棄物(不含有害事業廢棄物)掩埋場或焚化廠。 焚化、掩埋、堆肥或再利用以外之廢棄物處理場(不含有害事業廢棄物處理場)。 一般廢棄物之垃圾分選場。 除再利用外，以焚化、掩埋或其他方式處理有害事業廢棄物之中間處理或最終處置設施，且非為中央目的事業主管機關輔導設置之廢棄物清除處理設施或許可之共同清除、處理機構。 (九)以物理方式處理混合五金廢料之處理場或設施。 (十)棄土場、棄土區等土石方資源堆置處理場、營建混合物資源分類處理場或裝潢修繕廢棄物分類處理場。
能源或輸變電工程之開發	核能電廠、核子反應器設施之除役。 水力發電廠。 火力發電廠。 風力、太陽光電、潮汐、潮流、海流、波浪、溫差及地熱等再生能源發電。 輸電線路工程。 海上變電站或陸域電壓大於一百六十一千伏之變電所。	火力發電之自用發電設備或汽電共生廠。
放射性廢棄物貯存處理設施之開發	放射性廢棄物貯存或處理設施。	

開發行為類型	環境影響評估審查及監督主管機關	
	中央主管機關	直轄市、縣(市)主管機關
工商綜合區或大型購物中心之開發		工商綜合區或大型購物中心。
展覽會、博覽會或展示會場之開發		展覽會、博覽會或展示會場。
殯葬設施之開發		公墓。 殯儀館、骨灰(骸)存放設施。 火化場。
屠宰場之開發		屠宰場。
動物收容所之開發		動物收容所。
天然氣或油品管線、貯存槽之開發	液化天然氣接收站(港)。 天然氣或油品管線工程。	石油、石油製品貯存槽或天然氣貯存槽。
軍事營區、海岸(洋)巡防營區、飛彈試射場、靶場或雷達站之開發	軍事營區、海岸(洋)巡防營區、飛彈試射場、靶場或雷達站。	
纜車之開發	纜車。	
矯正機關、保安處分處所或其他以拘禁、感化為目的之收容機構之開發	矯正機關、保安處分處所或其他以拘禁、感化為目的之收容機構。	
深層海水之開發	深層海水之開發。	
設置氣象設施之開發	氣象雷達站。 於海域設置固定之氣象、海象或地震等觀測設施。	
其他開發行為與經中央主管機關公告者	人工島嶼之興建或擴建工程。 於海域築堤排水填土造成陸地。	地下街工程。 港區申請設置水泥儲庫。 露營區。 其他位於直轄市、縣(市)內之開發行為。

資料來源：環境影響評估法施行細則附表一

三、水土保持法

為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，行政院農業委員會於民國八十四年特制定水土保持法。本研究綜整水土保持法、水土保持法施行細則以及水土保持計畫審核監督辦法等有關後續監督、追蹤之條文內容，參閱表 16-5。

條文內容主要提及水土保持施工期間，承辦監造技師應依核定內容監造及檢測施工品質，並依照工程進度，製作監造紀錄及監造月報表，留供備查。而承辦監造技師於監造時，發現水土保持義務人擅自變更原核定計畫或原核定計畫未盡完善，致有發生危險之虞時，應依技師法第十七條規定據實報告所在地主管機關，並應同時通知該水土保持計畫之核定機關。未依水土保持法第十二條至第十四條規定之一所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，按規定按次分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施仍不合水土保持技術規範者，應令其停工、強制拆除或撤銷其許可，已完工部分並得停止使用。

表 16-5 水土保持法及其子法後續監督追蹤相關條文

法令名稱	條文內容
水土保持法 第 5 條	對於興建水庫、開發社區或其他重大工程水土保持之處理與維護，中央或直轄市主管機關於必要時，得指定有關之目的事業主管機關、公營事業機構或公法人監督管理之。
水土保持法 第 22 條	山坡地超限利用者，或從事農、林、漁、牧業，未依第十條規定使用土地或未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護者，由直轄市或縣 (市) 主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施不合水土保持技術規範者，得通知有關機關依下列規定處理： 一、放租、放領或登記耕作權之土地屬於公有者，終止或撤銷其承租、承領或耕作權，收回土地，另行處理；其為放領地者，所已繳之地價予以沒入。 二、借用、撥用之土地屬於公有者，由原所有或管理機關收回。 三、土地為私有者，停止其開發。前項各款之地上物，由經營人、使用人或所有人依限收割或處理；屆期不為

法令名稱	條文內容
	者，主管機關得會同土地管理機關逕行清除。其屬國、公有林地之放租者，並依森林法有關規定辦理。
水土保持法 第 23 條	未依第十二條至第十四條規定之一所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，除依第三十三條規定按次分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施仍不合水土保持技術規範者，應令其停工、強制拆除或撤銷其許可，已完工部分並得停止使用。 未依第十二條至第十四條規定之一擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除依第三十三條規定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔，並自第一次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請。 已完工道路或設施之養護，準用前兩項之規定。
水土保持法施行細則 第 28 條	主管機關依本法第二十二條至第二十四條及本法第三十三條規定限期改正者，應以書面載明地區、改正事項及完成期限，送達水土保持義務人。 前項限期改正處理原則如下： 一、應於違規範圍內實施改正；除有安全疑慮，不得超出違規範圍。 二、應採取對地表擾動最少之措施，配合恢復自然植生方式，降低裸露面積，並符合水土保持技術規範規定。 三、必要時得以臨時性設施輔助；除有安全疑慮，避免施作永久性設施。 四、未依核定之水土保持計畫施工者，應依原核定計畫內容辦理，或依水土保持計畫審核監督辦法規定辦理變更設計。
水土保持法施行細則 第 29 條	有第三十五條第一項各款規定情形之一，直轄市、縣(市) 主管機關依本法第二十六規定實施緊急處理與維護時，應通知水土保持義務人限期採取必要之緊急防災措施，並副知目的事業主管機關；其有必要者，應限期命水土保持義務人提送緊急防災計畫，經核可後實施。 水土保持計畫施工期間有前項情形者，水土保持義務人應暫行停工。原水土保持計畫須配合緊急防災計畫之實施而辦理變更者，應即辦理變更，並經主管機關會商目的事業主管機關檢查緊急防災措施或緊急防災計畫之實施合格後，始得繼續施工；其原施工期限，主管機關得視實際狀況酌予展延。
水土保持計畫審核監督辦法第 25 條	水土保持施工期間，承辦監造技師應依核定內容監造及檢測施工品質，並依照工程進度，製作監造紀錄及監造月報表，留供備查。

法令名稱	條文內容
	承辦監造技師於監造時，發現水土保持義務人擅自變更原核定計畫或原核定計畫未盡完善，致有發生危險之虞時，應依技師法第十七條規定據實報告所在地主管機關，並應同時通知該水土保持計畫之核定機關。
水土保持計畫審核監督辦法第 26 條	主管機關於水土保持施工期間，得實施檢查，製作紀錄。 需由水土保持相關專業技師監造者，主管機關應邀請水土保持義務人及承辦監造技師備妥監造紀錄到場說明。承辦監造技師因故未能到場者，應以書面委任符合本法規定之技師代理之。 第一項之檢查，主管機關得視需要委託相關機關、機構或團體辦理。 第一項檢查不符合水土保持技術規範者，應通知限期改正。
水土保持計畫審核監督辦法第 27 條	承辦監造技師有下列情形之一，主管機關得函請技師法主管機關依技師法規定處理： 一、未依第二十五條規定辦理者。 二、主管機關實施檢查時，有三次以上未備妥監造紀錄或無故不到場者。 三、主管機關實施檢查發現紀錄不實者。
水土保持計畫審核監督辦法第 28 條	有下列情形之一，主管機關應令其停工： 一、經主管機關限期改正，屆期不改正或實施仍不合水土保持技術規範者。 二、未依本法第六條、第六條之一規定由水土保持相關專業技師監造或經承辦監造技師函告主管機關終止監造者。 三、變更水土保持計畫或簡易水土保持申報書之部分，應即時停工而未停工者。 四、擅自變更原核定計畫或原核定計畫未盡完善，致有發生危險之虞者。 五、未申領水土保持施工許可證而逕行施工者。 六、分期施工者，未申領該期之水土保持施工許可證而逕行施工者。
水土保持計畫審核監督辦法第 29 條	有下列情形之一，主管機關得令其停工： 一、承辦監造技師未依規定製作監造紀錄者。 二、主管機關實施施工檢查時，承辦監造技師無故不到場或未以書面委任符合本法規定之技師代理者。 三、監造紀錄不實者。

四、一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法

一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法係依據海岸管理法第二十五條授權訂定之辦法，參照其第 17 條規定，申請人應至少每年辦理一次許可內容之檢查，並應作成紀錄送中央主管機關備查。

其許可內容檢查依據營建署公告之「特定區位許可內容檢查紀錄格式」，其內容應包含辦理依據、開發類型、區位範圍、規模、辦理進度、歷次檢查期間、檢查紀錄檢核表等。

依據個案不同，案件辦理進度可分為規劃階段、施工階段及營運階段；應辦事項、注意事項及承諾事項則可分為每年均須持續辦理之經常辦理事項以及僅須一次性辦理或附期限須完成之階段性辦理事項；基地資料如區位、座標或地籍、申請規模、位置圖則需檢附照片、影片、航照圖、衛星影像或無人飛行載具空拍影像等資料，並應說明拍攝期間。

其規範之檢查時機分為每年固定檢查及臨時抽查兩種。每年固定之檢查應送至中央主管機關備查，而臨時抽查則可由中央主管機關、委任所屬機關、委託其他機關(構)或委辦直轄市、縣(市)主管機關辦理。

本研究綜整分析一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法有關檢查時機、檢查內容、違法態樣、許可廢止條件之法令，其對於本議題使用許可後續監督之研究極具價值。有關法令綜整羅列如下表 16-6。

表 16-6 一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法後續監督追蹤相關條文

法令名稱	條文內容
一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 17 條	申請人應至少每年辦理一次許可內容之檢查，並應作成紀錄送中央主管機關備查。
一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 18 條	中央主管機關得隨時進行抽查，申請人對於抽查，應予配合，不得拒絕、妨礙或規避。 前項抽查，得委任所屬機關、委託其他機關(構)或委辦直轄市、縣(市)主管機關辦理。
一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 19 條	有下列情形之一者，中央主管機關應限期令其改善，屆期未改善，得命其停止使用一個月以上三個月以下： 一、無正當理由拒絕、妨礙或規避抽查。 二、未依許可內容使用。 三、使用行為對海岸或海洋生態有影響之虞。 四、其他違反法令之使用行為。
一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 20 條	有下列情形之一者，中央主管機關得廢止其許可： 一、危害重要植物或動物生態棲地或生態系統之正常機能、破壞水產資源，經查屬實。 二、未依許可內容執行保障公共通行或替代措施。 三、未依許可內容執行避免或減輕海岸生態環境衝擊之具體策略。 四、未依許可內容執行生態環境損失彌補或復育之具體策略。 五、未依許可內容使用且情節重大。 六、取得許可逾三年未為使用。 七、未遵從前條限期改善或停止使用之命令。 八、使用行為經目的事業主管機關廢止同意。 九、依其他法令規定得予廢止。 中央主管機關應於許可廢止後通知各目的事業主管機關，並副知直轄市、縣(市)主管機關。

五、大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法

依大眾捷運法第三十四條規定所制定之大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法，其中訂有對於大眾捷運系統受主管機關監督事項及稽查方式。規範檢查時機應分為期及臨時檢查二種；內容應包含組織、營運管理、服務水準、財務、車輛保養、路線維護、行車安全等事項以及檢查後改善方式與罰則等規定。(參閱表 16-7)

捷運系統監督雖為特定事業經營之監督管理，檢查主體並非土地利用情況，但與本議題相近之處為此處所涵蓋法律適用範圍屬於計畫核准後之檢察制度，並包含事後改善與相關罰則，具有與本議題直接相關的法律性質，值得借鑑。

表 16-7 大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法監督相關法令

法令名稱	條文內容
大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法第 15 條	地方主管機關為執行大眾捷運系統經營、維護與安全之監督與檢查需要，得通知營運機構提出報告、紀錄及有關文件或口頭說明。
大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法第 16 條	大眾捷運系統之檢查分為定期及臨時檢查二種，由地方主管機關派員執行之。 前項檢查人員執行任務時，應佩帶主管機關所發之檢查證，其樣式由主管機關訂定製發，並將樣本發給營運機構存查。
大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法第 17 條	定期檢查每年一次，其檢查事項如左： 一、組織狀況。 二、營運管理狀況及服務水準。 三、財務狀況。 四、車輛維護保養情形。 五、路線維護保養情形。 六、行車安全及保安措施。 七、其他有關事項。 臨時檢查得視需要，就前項各款之一部或全部實施之。
大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法第 18 條	地方主管機關檢查完畢後，應將檢查結果通知營運機構。其有應行改善事項者，並應限期改善。 營運機構接獲前項通知後，應在限期內改善完竣，並函報地方主管機關。逾期不改善或再次違反者，地方主管機關依本法第五十一條第一項規定處罰。

六、美國加州奧克蘭市規劃法

美國的開發與規劃對於許可後的監查機制大抵分成兩種，第一種為不定期的抽查稽核，第二種為定期的稽核監督，以加州奧克蘭市的規劃法(Oakland Planning Code, 2017)內容為例，一般性建築物與開發型態在獲得開發許可前須取得開發之核准，核准過程會由市政府規劃單位審查開發基地位址與型態是否符合當地計畫，並可實地進入建物內檢查(例如：code 17.101.05, 商業建物 L1-L5)，獲許可後之建築物仍可由當地市政府規劃機關視情況需要派員實地稽查，違反開發計畫、都市計畫法令與阻止稽查行為皆為違法論處(code 17.152.050, Inspection and right of entry)。

第二種稽查監督方式為特殊性產業，在奧克蘭市規劃法即針對礦業與開採挖掘型開發行為訂有專篇稽查規定，對於開採挖掘行為性產業規定每年須提交去年度之年度地表採礦報告書(annual surface mining report)給加州保育部及市規劃部門，並規定市政府收到報告書之六個月內須進行地表調查，以評估該開掘、採礦或是填海造地工程及事業是否違反開發計畫、市及州之規劃法規(code 17.155.130, Inspections)。

而上述地表採礦報告書須由事業主或行為人自行填具內容包含以下幾項主要內容：

1.個體資料(公司負責人、地址、營業規模)

2.財務健全(保險、貸款與財務自償)

3.開採核准項目(核准範圍、坡度、沖蝕管理、溪流治理、荒野及環境敏感地保育)

4.表土治理項目(位址、過載、修復計畫、使用深度)

七、監督方式之比較與優劣分析

本研究本節蒐羅國內外有關之土地使用管理監督法令，並針對分工方式、自我檢核與監督方式進行比較分析(比較表詳見表 16-8)。

(一)有關主管機關主動監督

在非都市土地使用管制規則、環境影響評估法、水土保持法、一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法、大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法、美國加州奧克蘭市規劃法等監督相關內容中，皆訂定有關主管機關可於定期或者不定期期間針對明定項目與相關標準進行監督檢驗。

政府機關主動監督的方式，在如大眾捷運系統中機械、運具、安全檢核等，多具有標準作業流程，內容相對一致的監督內容來說，在明定檢查時程與檢核項目的情況下政府機關主動監督的方式能夠有效監督與稽核。相較於土地使用管制等相關檢核項目較多且申請案件性質多元的領域，在主動稽查時程不定與各主管機關有限能量下，常難以對所有案件有效追蹤、稽核，可能產生稽查時程落後，以至於無法於早期預防、糾正違反土地使用管制的行為(比較表詳見表 16-8)。

(二)申請人(第三方)自我檢核

於我國水土保持法相關法令中，訂有水土保持施工期間，承辦監造技師應依核定內容監造及檢測施工品質，並依照工程進度，製作監造紀錄及監造月報表，留供備查等規定；而於美國加州奧克蘭市規劃法對於如礦業此類特殊性質產業，訂有該事業主應該於定期期程內依據相關規定做出自我檢核報告供加州保育部及市規劃部門查核，政府部門於收到報告一定期間內也必須對有關報告內容進行調查評估，檢驗該事業主是否有有違反管制之情事(比較表詳見表 16-8)。

表 16-8 監督管理相關法令比較表

法令	目的事業 主管機關	主管機關	第三方 （含申請人）	管理作法	效果
區域計畫法及非都市土地使用管制規則	定期檢查是否依原核定計畫使用	◆ 直轄市或縣（市）管制其使用，並由當地公所隨時檢查。 ◆ 違反土地使用管制，主管機關依區域計畫法進行裁罰。		直轄市或縣（市）政府為處理違反土地使用管制之案件，成立聯合取締小組定期查處	◆ 違反使用土地者，直轄市或縣(市)政府處罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物。 ◆ 經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。
環境影響評估法	針對開發行為進行中及完成後使用，進行追蹤	監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形		主管機關發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。	有下列情形之一，處罰鍰，並限期改善： ・ 違反第七條第三項、第十六條之一或第十七條之規定者。 ・ 違反第十八條第一項，未提出環境影響調查報告書或違反第十八條第三項，未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。 ・ 違反第二十八條未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。 前項情形，情節重大者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。
水土保持法	特殊開發性質(興建水庫、開發社區或其他重大工程水土保持之處	於水土保持施工期間，得實施檢查，製作紀	水土保持施工期間，監造技師應依核定內容監	水土保持施工期間，承辦監造技師依照工程進	未依核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，由主管機關會同目的事業

法令	目的事業主管機關	主管機關	第三方（含申請人）	管理作法	效果
	理與維護)中央或直轄市主管機關於必要時，指定有關目的事業主管機關、公營事業機構或公法人監督管理	錄。	造及檢測施工品質。	度，製作監造紀錄及監造月報表，留供備查。	主管機關通知水土保持義務人限期改正，按次分別處罰。
一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法		◆ 隨時進行抽查。 ◆ 備查申請人檢查紀錄。	◆ 由中央主管機關、委任所屬機關、委託其他機關(構)或委辦直轄市、縣(市)主管機關辦理臨時抽查。 ◆ 申請人至少每年辦理一次許可內容之檢查，並作成紀錄。	申請人應至少每年辦理一次許可內容之檢查，並應作成紀錄送中央主管機關備查。	中央主管機關限期令其改善，並得廢止其許可。
大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法		地方主管機關執行大眾捷運系統經營、維護與安全之監督與檢查(定期檢查或臨時檢查)。	因檢查需要，得通知營運機構提出報告、紀錄及有關文件或口頭說明。	◆ 地方政府每年一次定期檢查。 ◆ 地方主管機關檢查完畢後，應將檢查結果通知營運機構	(地方主管機關通知營運機構)有應行改善事項者，並應限期改善。
美國加州奧克蘭市規劃法		地市政府規劃機關進行不定期抽查稽核與定期稽核監督。		特殊性產業稽查監督方式另訂有規定，由事業主或行為人依規定期限提交報告書。	違反開發計畫、都市計畫法令與阻止稽查行為皆為違法論處。

資料來源：本研究彙整

(三)監督方式比較分析

現行非都市土地管理涉及目的事業主管機關、土地主管機關或其他機關(如環保機關)，其並未明確釐清主從關係，且編定單位、執行單位及查處單位之間因本位主義而各司其職(吳東憶、賴宗裕等，2012：2-83)，導致土地使用管制之執行成效不彰。

尤其，現行非都市土地變更審議係以徵詢目的事業主管機關之意見為前提，同時非都市土地使用管制規則對違反土地使用管制案件處理機制，首先需經由地方行政機關應指定人員負責隨時檢查土地使用情形，發現違法情形後成立聯合取締小組定期查處，再請目的事業主管機關定期檢查是否依原核定計畫使用，最後區域計畫擬定機關仍需在該管主管機關提出要求處分並經限期改善而未改善之條件下始可廢止原開發許可或開發同意，在目的事業各主關機關因本位主義、行政能量有限情況下，土地使用主管機關將始終處於被動，弱化土地使用主管機關之角色及權責而導致行政失靈，難以對有疑慮之案件進行有效追蹤、稽核。

反觀由申請人自我檢核以供主管機關監督備查之方式，可將大部分檢核事項分攤至各使用許可申請人，有效減輕監督機關之行政負荷，使行政能量能主要運用於興利而非查弊；於法理可行性上，亦可藉由使用許可審議程序、條件微幅調整或是增列於使用計畫之附款等方式達成法理可行。在制度設計完整妥善為前提之規劃下，各申請人屆時可以有效依循相關規定於規定期間內完成自我檢核申報。同時，本研究強烈建議自我檢核申報程序應予電子系統化，並更進一步與使用許可審議輔助系統、國土利用監測整合資訊，藉由電子系統將可有效進行追蹤各案件進度，並在核發許可後一定時間自動提醒申請人與土地使用主管機關應辦事項以及即將到期之時限等，將可以有效減少行政負擔，同時有效進行審查與後續追蹤。

綜上，本研究擬參酌現有國內外其他法律對於土地使用管制相關自主回報內容，以此做為使用許可申請人於核准後之自主檢查機制為基礎，配合我國國土計畫相關機制，針對使用許可核准後續監督架構與申請人自我檢核報告內容兩方面提出建議。

肆、研究建議

使用許可案件核准後，申請人後續尚有所需履行之相關義務，以目前開發許可制度而言並無精確有效之機制予以監督。綜觀本研究前節綜整國內外有關之土地使用管理監督法令，可將監督方式主要分成兩類，其一為政府有關主管機關主動進行訪視、審查等監督方式；其二為設計申請人自我檢核機制以供主管機關監督備查，本研究在此係對此兩種分類有關內容，提出後續監督架構與自我檢核報告兩項研究建議。

一、使用許可核准後續監督架構

為確保未來國土計畫使用許可案件依使用計畫執行品質之維持，並因應未來審議制度中各級機關角色之轉型，本小節將以前述監督比較分析為基礎，參酌我國使用許可後續程序等法令，針對使用許可核准後之案件提出合適之追蹤查核監督機制，依權責機關監督分工、輔助管理工具與檢核時點等三面向提出建議，透過使用許可案件申請人、地方政府以及中央主管機關三方參與，以實質有效管理使用許可案件核准後之使用情形，提升各機關後續監督之效率，裨使我國國土利用更加合理、永續。

(一)權責機關監督分工架構

使用許可申請人取得核准後，以使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)有關使用許可核准後之作業程序為基礎，本研究依「使用地變更異動登記前」與「使用地變更異動登記後、取得公共設施用地外之可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運文件前」分為兩大階段，於此兩階段申請人應依循相關自我檢查程序，進行自我檢核，並透過「使用許可審議及管理輔助系統」於規定期程內回報上傳系統，後由各地方政府依轄區對核准案件進行監督追蹤。

地方主管機關對於有疑慮之案件，例如逾期未申報、檢附實景照片可疑或有違法使用疑慮、由國土利用監測機構經遙測監控變異點通報等，任何有疑似違反土地使用管制情事之案件係派員稽查。若確實違反土地使用管制情事，則依國土計畫法第 38 條規定應令其

限期改善，不遵從者，得按次依此條規定處以罰鍰，並依行政執行法規定執行，其費用由行為人負擔。此外權責機關應對申請人自我檢核報告進行內容核實並依一定比例抽查；各地方政府土地使用主管機關應於各年度一定期間總結年度監督報告與使用許可案件清冊陳核中央主管機關備查，以達成實質有效之監督管理。

(二)建置線上電子輔助系統

本研究建議中央國土主管機關建置上述電子系統除注重前端面對大眾之界面應完善、簡單、容易操作以外，後台界面亦應包含主管機關管理功能，如與使用許可審議輔助系統、國土利用監測整合資訊、土地利用變遷管理系統結合，對於辦理事項期限將至或有疑似違法使用情事之案件提出預警、自動通知有關權責人等應注意與辦理之事項、提醒使用許可申請人違反土地使用管制之裁罰與相關法規、歷年使用許可清冊資料匯出等功能，以協助各主關機關承辦人員有效管理。系統建置完成後，須由使用許可申請人填寫最初使用許可申請資料與後續檢核報告；經地方主管機關確認無誤後，將資料更新至系統，並進行監督相關作業。

(三)自我檢核報告提出時點建議

關於各使用許可案件自我檢核報告提出時點，是否應採於每年同一時間提出檢核報告，經縣府查核後報中央備查之齊一性回報；抑或採個案許可核准時點不同，依個案時點進行回報之個案性回報。

分析此兩種回報方式，採齊一性回報方式係考量如報稅等事務性質具有一定週期並可以簡化行政人員作業流程。然使用許可各案之許可核准時間本就不一，各項應辦事項時限也當然不同，且藉由電子線上輔助系統可將大部分作業流程予以自動化，亦可大幅簡化行政人員負擔。因此，本研究建議申請人應採「個案性」提出自我檢核報告，經直轄市、縣(市)政府查核後，以「齊一性」時點函報中央主管機關備查，以利中央主管機關後續督導及考核作業。

綜上，關於申請人、中央政府及地方政府之角色及分工權責與相關檢核監督機制整合於使用許可審議輔助系統等流程架構，請參閱本研究研擬之使用許可核准後續監督架構示意圖(圖 16-2)。

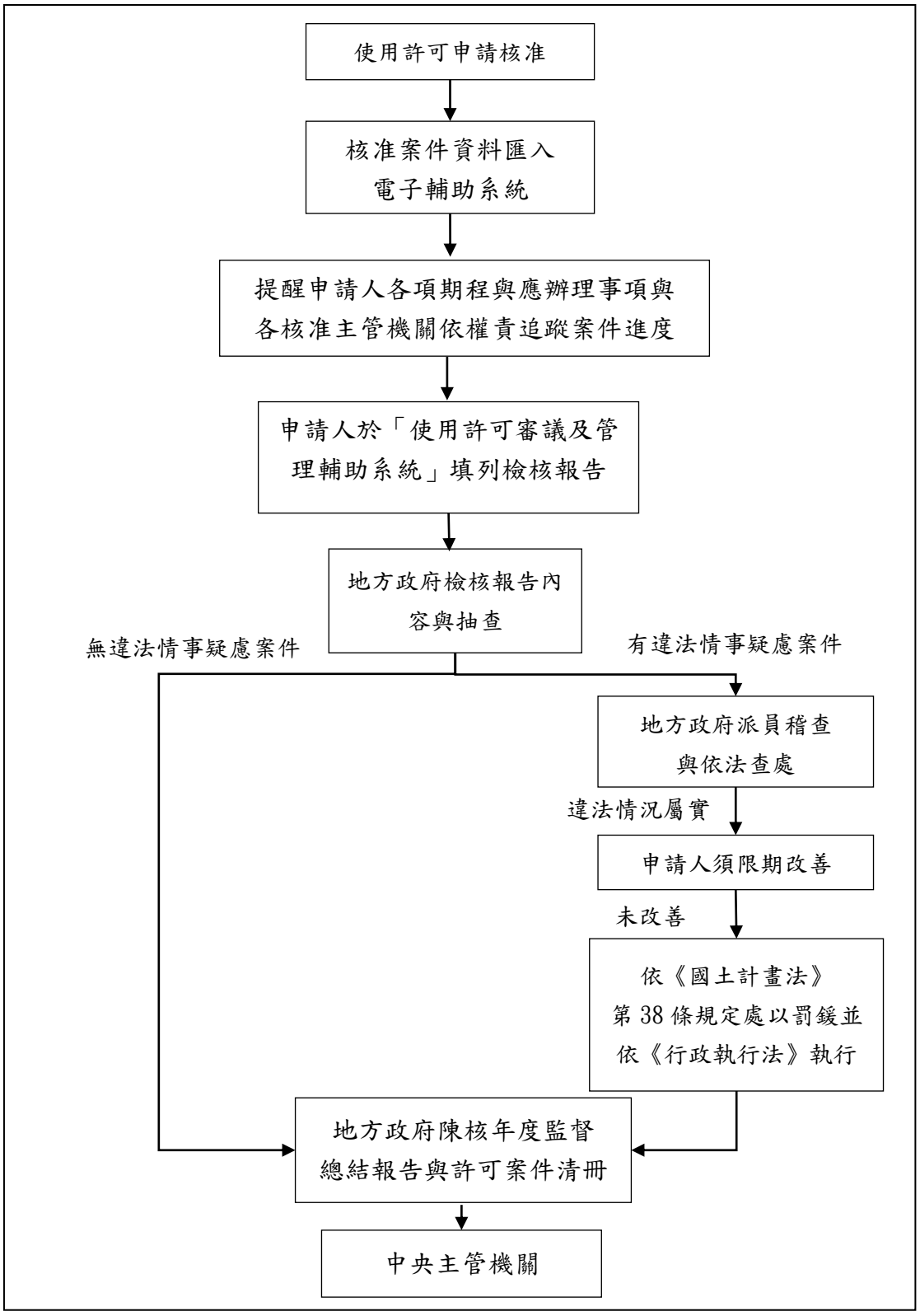


圖 16-2 使用許可核准後敍監督追蹤作業架構示意圖
資料來源：本研究繪製。

整合前述，對於各級主管機關之分工內容，分別如下：

1.地方主管機關

(1)對於有疑慮之案件，例如逾期未申報、檢附實景照片可疑或有違法使用疑慮、由國土利用監測機構經遙測監控變異點通報等，任何有疑似違反土地使用管制情事之案件派員稽查與依法查處。

(2) 對申請人自我檢核報告進行內容核實並依一定比例抽查

(3)各地方政府土地使用主管機關應於各年度一定期間總結年度監督報告與使用許可案件清冊陳核中央主管機關備查(「齊一性」時點函報)，以達成實質有效之監督管理。

(4)對於辦理事項期限將至或有疑似違法使用情事之案件提出預警、自動通知有關權責人等應注意與辦理之事項。

2.中央主管機關

(1)建置線上電子輔助系統，系統介面應包含應包含主管機關管理功能，如與使用許可審議輔助系統、國土利用監測整合資訊、土地利用變遷管理系統結合，對於辦理事項期限將至或有疑似違法使用情事之案件提出預警、自動通知有關權責人等應注意與辦理之事項、提醒使用許可申請人違反土地使用管制之裁罰與相關法規、歷年使用許可清冊資料匯出等功能。

(2)依地方政府陳核年度監督總結報告與許可案件清冊內容，對地方政府進行考核。

二、申請人自我檢核報告

(一)自我檢核報告期程

1.使用地變更異動登記前自主檢核報告

申請人自收受使用許可通知日起算每年提交自我檢查報告。若使用計畫因故未能於期限內完成公共設施用地移轉者需依相關規定展期，則應同時於自主檢核報告內敘明理由。

2.使用地變更異動登記後、取得公共設施用地外之可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運文件前自我檢核報告

申請人於使用地變更異動登記日起每 3 年內需繳交一次自主檢核作業。使用許可性質特殊項目，如煉油、採礦則應每年提交自主檢查作業。

3.海洋資源地區

海洋資源地區無須辦理「使用地變更異動登記」，建議海洋資源地區之報告期程為自中央主管機關核准使用許可，至取得目的事業主管機關核准營運文件前止。對於其應提交自我檢核報告期程，建議比照海岸管理法對於取得特定區位許可之案件之規範，應每年辦理 1 次。

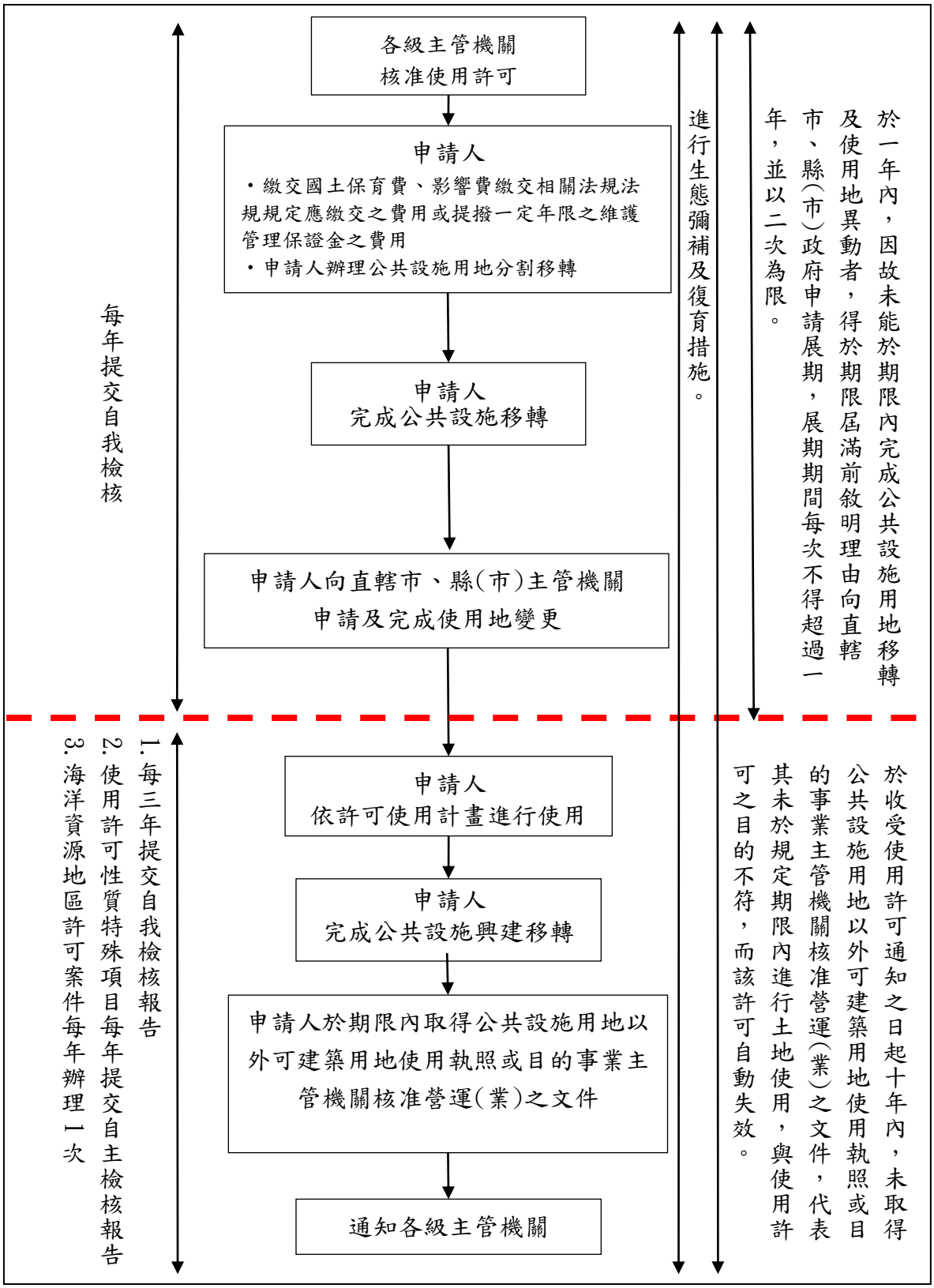


圖 16-3 自我檢核報告期程示意圖

資料來源：本研究整理、營建署，107，委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法

(二)自我檢核報告內容

開發者完成使用許可申請核准後，應依循下列自主檢核表相關內容，進行維護管理保證金、生態彌補復育措施、國土保育費、影響費、公共設施用地分割移轉、公共設施興建移轉、申請使用地變更使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件、申請人承諾事項等進行自我檢核。自我檢核報告內容請參下表 16-9、表 16-10。

而有關位於海洋資源地區之使用許可案件，其許可使用後應負擔相關義務之作業程序與陸地上之案件不盡相同，如將不會有公共設施移轉、使用地變更等程序，因此亦不適用於陸地之使用地變更異動登記前後兩大階段之分類。

本研究另列適用於海洋資源地區之自我檢核報告內容於表 16-11，並建議其自我檢核報告期程可比照取得海岸管理法第 25 條特定區位許可之案件每年辦理 1 次。

表 16-9 國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可使用地異動登記前自我檢核報告

填報日期：_____					
使用許可案名					
許可日期及文號					
申請人					
功能分區分類					
基地區位	○○縣(市)○○鄉(鎮、區)○○段○○小段○○地號等_____筆土地				
申請總面積	○○公頃				
查核項目	自主查核結果		查核單位稽查結果		備註
	是	否	是	否	
1. 是否於規定期限內完成公共設施用地分割、移轉					
2.是否完成繳交國土保育費、影響費					
3.是否完成繳交相關法規法規規定應繳交之費用或提撥一定年限之維護管理保證金之費用					
4.是否已擬具水土保持計畫送請水土保持主管機關或直轄市、縣(市)政府審核					
5.是否完成使用計畫之附款					
6.是否依期限提出造地施工計畫					
7.是否依使用計畫於期限內完成相關生態彌補復育措施					
8.是否依使用計畫完成使用地變更					

9.檢附現場勘查照片	(照片)

- 依據《國土計畫法》第 28 條規定，經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。
- 依據《國土計畫法》第 29 條第 1 項規定，申請人於主管機關核發使用許可後，應先將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)管有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。
- 依據《國土計畫法》第 29 條第 1 項規定，申請人於主管機關核發使用許可後，應先將使用地依使用計畫內容申請變更。
- 依據《國土計畫法》第 30 條規定，申請填海造地案件依第二十四條規定取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金。
- 依填海造地施工管理辦法(草案)第 2 條，使用許可後 1 年內檢具造地施工計畫，但使用許可另有規定申請期限者，從其規定

表 16-10 國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區之使用地變更異動登記後、取得公共設施用地外之可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運文件前自我檢核報告

填報日期：_____					
使用許可案名					
許可日期及文號					
申請人					
功能分區分類					
基地區位	○○縣(市)○○鄉(鎮、區)○○段○○小段○○地號等_____筆土地				
申請總面積	○○公頃				
查核項目	自主查核結果		查核單位稽查結果		備註
	是	否	是	否	
1.是否完成公共設施興建，並經直轄市、縣市政府查驗合格					
2.是否完成建築執照申請					
3.是否取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件					
4.是否依許可使用計畫使用配置進行使用					
5.是否依許可使用計畫使用項目進行使用					
6.是否依許可使用計畫使用強度進行使用					
7.是否完成必要性服務設施之規範					
8.是否依使用計畫於期限內完成相關生態彌補復育措施					
9.檢附現場勘查照片	(照片)				

- 依據《國土計畫法》第 29 條第 2 項規定，公共設施用地上需興建之設施，應由申請人依使用計畫分期興建完竣勘驗合格，領得使用執照並將所有權移轉。(無公共設施用地移轉者，無前開規定之適用)
- 登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有後，其餘非公共設施用地上建築物始得核發使用執照。但經申請人提出各分期應興建完竣設施完成前之服務功能替代方案，並經直轄市、縣(市)或特設主管建築機關同意者，不在此限。
- 依據《國土計畫法》第 38 條規定，未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。
- 申請人於收受使用許可通知之日起十年內，未取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件，該許可自動失效。

表 16-11 海洋資源地區自我檢核報告

<table>
<tr><td colspan="6">填報日期：_____</td></tr>
<tr><td>使用許可案名</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>許可日期及文號</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>許可期間</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>申請人</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>功能分區分類</td><td colspan="5">海洋資源地區第○類</td></tr>
<tr><td>基地坐標或地籍</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td>申請總面積</td><td colspan="5">○○公頃(或平方公里)或○○公里</td></tr>
<tr><td rowspan="2">查核項目</td><td colspan="2">自主查核結果</td><td colspan="2">查核單位稽查結果</td><td rowspan="2">備註</td></tr>
<tr><td>是</td><td>否</td><td>是</td><td>否</td></tr>
<tr><td>1.是否完成繳交國土保育費、影響費</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>2.是否完成使用計畫之附款</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>3.是否依使用計畫於期限內完成相關生態補償措施</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>4.是否取得目的事業主管機關核准營運(業)之文件</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>5.檢附現場勘查照片</td><td colspan="5">(照片)</td></tr>
<tr><td colspan="6">• 依據《國土計畫法》第 28 條規定，經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。
• 申請人於收受使用許可通知之日起十年內，未取得公共設施用地以外可建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)之文件，該許可自動失效。</td></tr>
</table>

第十七章結論與建議

本研究從國土計畫法使用許可角度出發，研析現有區域計畫法下開發許可案件轉換至國土計畫法後各種銜接措施，並連帶研究其他關聯委託研究案件法規設計合理性與特定既存合法或非法使用之輔導措施。所涉及各類議題觸類旁通，互有關連，雖已展列為 15 個獨立分項議題研究，但在後續法規建議過程仍需重複檢視以求整體之合理及一致性。經本研究之期中、期末審查、工作會議、專家學者座談會、內部研商會議與顧問會議等大小不一的焦點團體討論，及研究團隊內部之研究工作，已形成整體性之研究結論及特定議題延伸之後續研究建議，以下即分節說明之。

壹、研究成果

本研究依邀標書所列議題研析，並擴充至原訂十五個研究議題，每個議題經歷 21 次工作會議、內部研商會議、專家學者座談會與期中與期末審查會議，最終得出個別議題研究結論或法規建議，可以給予相關事項後續修訂草案之參考。

各議題所需研究的方法使用焦點團體體法，需邀集行政部門與專家學者進行共同討論，本研究共召開 24 次工作會議，計與作業單位之開會人次為 69，並召開專家學者座談會共 2 次，合計參與專家學者人次為 7(詳表 17-1、附錄四)，最後亦於政治大學內召開由專家學者組成之顧問會議共 5 場，計有參與人次為 24(詳 17-2、附錄五)，已能符合本案契約書要求與研究方法之需求條件。

表 17-1 專家學者座談會辦理情形

日期	地點	專家學者
109/01/15	營建署 601 會議室	辛年豐、詹順貴、戴秀雄
110/01/14	營建署 601 會議室	辛年豐、陳立夫、戴秀雄、黃英霓

表 17-2 顧問會議辦理情形

日期	地點	參與人員
108/11/23	國立政治大學綜合院館六樓 622 會議室	協同主持人:邊泰明 顧問:陳立夫、賴宗裕、楊松齡、張效通、林秋綿
108/11/30	國立政治大學綜合院館六樓 622 會議室	計畫主持人:蔡世祿 協同主持人:邊泰明 顧問:林建元、賴宗裕、楊松齡、張效通、林秋綿
109/07/11	國立政治大學綜合院館六樓 617 會議室	計畫主持人:蔡世祿 協同主持人:邊泰明 顧問:賴宗裕、楊松齡、張效通、林秋綿
109/07/18	國立政治大學綜合院館六樓 617 會議室	協同主持人:邊泰明 顧問:陳立夫、賴宗裕、楊松齡、張效通、林秋綿
109/09/12	國立政治大學綜合院館六樓 617 會議室	協同主持人:邊泰明 顧問:陳立夫、賴宗裕、楊松齡、張效通、林秋綿

貳、研究結論

一、開發許可與使用許可之銜接制度

本研究涉及開發許可與使用許可的銜接研究議題最多，首先就現行區域計畫法下的開發許可申請與審查過渡到國土計畫法後，原有未審畢案件應如何處理，經第二章研析應於公布國土功能分區圖之日起不再受理發許可申請，且原有未審畢案件將予以退回，並針對內政部 102 年 12 月 8 日台內營字第 1020812850 號令(申請人限期補正機制)，就補正次數及期限予以調整。

已獲通過之開發許可案件，其使用內容應依原核定計畫進行管制，其後續之變更、廢止、失效與義務負擔適用使用許可審議程序辦法規定，與之相關的一定規模與性質特殊認定標準、國土保育費及影響費收支運用辦法及使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法等子法訂定銜接開發許可之規定。

如開發許可案件經法定條件失效或廢止，確定於一年內申請遭駁回或不續以申請後，按該土地劃設功能分區條件調整為適當功能分區，並於功能分區變更前按適當功能分區之使用項目進管制。

二、先期研究報告研析後之建議

經研析營建署委託辦理之「國土計畫法使用許可收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討」、「委託辦理國土計畫法申請使用許可之認定標準、程序辦法及法規過渡期間管控機制」、「委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可後應負擔相關義務之作為程序辦法」、「健全海岸地區開發計畫審議機制探討」等成果，本研究提出以下之建議：

(一)影響費調整

影響費為特別公課，其收取係為是申請人對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔，自當應將所有可能產生之公共設施之衝擊項目列入考量，不宜於制度中以「必要項目」與「彈性項目」做出區分，使地方主管機關忽視實際可能產生衝擊之項目。

另國土保育費及影響費收取辦法(草案)第 10 條內容，僅必要項目可視地方發展計畫之需要，或配合整體國土計畫推動等理由報請減徵，而彈性項目則係由地方政府視個案情形決定收取與否，一旦決定收取，並無減徵之規定，此亦不符公平原則。故建議影響費合併必要項目與彈性項目之分，成為課徵項目，並對各種使用項目的課徵內容做出修正，進一步確立減免以符合城鄉發展地區順序與公共服務性質為主。

(二)國土保育費調整

因本法有關國土保育費並非授權訂定酌減規定，先期研究報告建議對於農業發展地區與城鄉發展地區因施行生態彌補措施得以酌減國土保育費規定恐因無母法授權而難以執行，故本研究建議於國土保育費及影響費收支辦法中以農業發展地區與城鄉發展地區因施行生態彌補措施得乘以生態彌補復育係數，並賦予農業發展地區及城鄉發展地區採由申請人自願執行生態彌補復育義務之誘因。

(三)開發許可最終受理時間

因國土計畫法將於民國 114 年 5 月 1 日全面施行，屆時已受理之開發許可申請案件將難以適用區域計畫法相關審議規範續行審議，考量訂本法第 45 條已預告全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫及公告國土功能分區之年期規定，並說明最終不再適用區域計畫法的排除規定，已具有政策預告效果；此外，案件審查具有多重變數須共同考量，並無一定必然結果，無申請即具備可預期審查核准之預見性，故申請人自應有合理考量申請案件之成本與效益。

基於上述原因與行政執行面考量，最終建議以公告國土功能分區之日起停止受理開發許可申請，並駁回所有未審畢案件為較具衡平人民權益與行政效率之方式。但後續的執行仍需於實施前即予以公告周知，並視情況需求辦理說明會。並為避免申請人多次補正展延及搶案情形，影響區域計畫擬定機關審議作業時間，應對縣市政府駁回條件、補正期限及補正次數加以適當規範(即修正內政部 102 年 12 月 8 日台內營字第 1020812850 號令)。

(四)使用許可涉及其他法規審查及許可程序

海洋資源地區申請使用許可案件會涉及諸多相關法令，在考量減少申請人負擔與保有國土審議機關之權責條件下，使用許可與其他法規之審查採併行方式辦理，可由國土審議機關適案件需求採用其他審查通過之措施，並於其他法規主管關之審查或許可通過後國土主管機關核准使用許可。

(五)使用許可之變更、失效與廢止條件修正

原使用許可審議程序辦法(草案)有部分條件與本法第 24 條規定競合，故本研究建議調整第 13、14 條部分條文內容；並考量部分失效條件施行的合理性，建議加入住宅社區成立管理委員會、興辦事業之主管機關同意與生態彌補復育措施為失效條件之一，變更條件維持草案內容。

三、使用許可後之管理與監督機制

申請人經許可後案件，在尚未辦理使用地異動前，需逐年回報自我檢核表事項，辦理使用地異動後，於取得其他可建築用地使用執照前，應每三年回報一次，回報內容由地方主管機關檢核，針對有異狀案件應即行予通知，如案件有違法情事即應予以稽查或依法查處，並由中央主管機關督導地方縣市政府主管機關執行情況。

四、國土計畫土地使用管制規則建議

經本研究研析甲種、丙種、丁種建築用地、城鄉發展地區第 2-3 類土地使用前之管制與鄉村地區整體規劃等議題，綜合考量全國國土計畫對城鄉發展地區的指導原則，既有可建築土地應予保護其既有建築權利，但亦須於符合安全、公平與合理之條件下為之，各有提出對應於國土計畫土地使用管制規則的若干建議，故後續於各子法公布前作業單位應予檢視並視需求增補或調整子法草案內容。

五、國土計畫使用許可一定規模以上或性質特殊土地使用認定標準

本研究對「補辦登記宗教建築」、「群聚之甲種、丙種與丁種建築用地」作出詳盡整理分析，在比對國土保育與農業發展地區之環境類型、地質災害與生產條件等因素下，部分使用計畫類別之規模應予下修。整體而言，本研究所建議的國土保育地區第一類與農業發展地區第一類的一定規模標準都比草案規定更加嚴格。宗教建築在國土保育地區第一類禁止申請使用許可，第二類的一定規模為 0.2 公頃，農業發展地區的一定規模建議為 0.8 公頃，亦屬較嚴格的規定；而甲種、丙種與丁種建築用地在國土保育地區第一類與農業發展地區第一類的一定規模皆建議為 1 公頃，其他的功能分區則與草案規範無異。補辦登記宗教建築與特地工廠登記也會訂有使用許可審議規則之建議條文。

參、後續建議

一、國土保育費及影響費

(一)價格認定

國土保育費及影響費收支運用辦法中，對於國土保育費與影響費的地價認定標準不同，國土保育費對於土地取得價值認定以市價為基礎，但如果低於公告土地現值或無適當證明文件則以公告土地現值為準；影響費需委託三家以上專業估價者查估後評定之，並無公告土地現值適用的空間，是故兩者費用的地價認定基礎即可能產生不一致，兩者是否應有一致標準建議仍應於國土計畫法全面施行前進行研析。

(二)國土保育費收費基礎

國土保育費的收費公式因可能使用公告土地現值為計算基礎，產生未開發地區的費用較已開發地區更低的現象，亦有違立法法理，此亦應於國土計畫法全面施行前確認可行作法。

(三)影響費分期繳納規定

現有草案對分期繳納規定於第十二與十三條，但該規範內容對於分期繳納之最終期限並未明確，建議應於後續相關研究釐清具體規定。

二、其他法規許可配合國土計畫修正

涉及與國土計畫法使用許可關聯之審查包含環境影響評估、一海岸保護區以外特定區位審查與發電業許可審查等，因區域計畫法轉換至國土計畫法後，已無分區變更規定，故一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第五條第一項第二款應一併配合修正。另因國土保育費、影響費與其他主管機關間的法規競合關係，建議作業單位於國土計畫法全面施行前應與有關機關就森林法、農業發展條例、濕地保育法及產業創新條例之相關子法修正進行研商。

三、建置線上電子輔助系統

獲使用許可核准後，應由申請人定期回報使用現況，後續應由中央主管機關建置適當電子網路申報系統供申請人依指定網址申報，並建置資料庫以長期管理，設定權限由該管縣市主管機關審核及必要系統預警與提醒等功能。

參考文獻

中文部分：

1. 內政部營建署，2017，「海岸地區特定區位審議機制探討」，中華民國綠野生態保育協會。
2. 內政部營建署，2019，國土功能分區規劃議題第 2 次研商會議，108.04.01。
3. 內政部營建署，2020，「桃園離岸風力發電廠興建計畫　海岸利用管理說明書」，麗威風力發電股份有限公司籌備處。
4. 何彥陞等，2018，國土計畫法使用許可收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討，內政部營建署。
5. 陳彥仲、呂昭宏、張桂肇，2018，「健全海岸地區開發計畫審議機制探討」，國立成功大學。
6. 張育珍，2004，特別公課、專款專用與特種基金之關聯，主計月刊，第 587 卷：26-34。
7. 黃國楨，2010，特別功課與山坡地開發利用回饋金關係，台灣林業，第 36 卷，第 3 期：8-16。
8. 賴宗裕等，2019，委託辦理國土計畫法申請使用許可之認定標準、程序辦法及法規過渡期間管控機制，內政部營建署。
9. 賴宗裕等，2020，委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法，內政部營建署(尚未結案)。

英文部分：

1. City of Oakland (2018). *Summary of City of Oakland Impact Fees*. Retrieved October 1, 2019 from The Official Website of the City of Oakland on the World Wide Web: https://www.oaklandca.gov/documents/summary-of-city-of-oakland-impact-fees
2. City of Oakland (2019). *City of Oakland Zoning MAap*. Retrieved October 2, 2019 from The Official Website of the City of Oakland on the World Wide Web: https://www.oaklandca.gov/resources/zoning-map
3. Martin County Florida (2016). Martin County Impact Fees Effective June 20,

2016. Retrieved October 10, 2019 from The Official Website of the Martin County Florida on the World Wide Web: https://www.martin.fl.us/martin-county-services/impact-fees

4. Rupan, S., (2017-2018). *Development Impact Fees. Process, Analysis, Implementation*. Retrieved October 1, 2019 from The Official Website of the City of New York on the World Wide Web:https://www1.nyc.gov/assets/manhattancb1/downloads/pdf/studies-and-reports/Sarita_Impact%20Fee%20Report_2018.pdf
5. Western Australian Planning Commission (2016). *Rural Planning Guidelines*. Retrieved December 10, 2019 from The Official Website of the Government of Western Australia on the World Wide Web: https://www.dplh.wa.gov.au/getmedia/68e79218-7e83-4bcc-bff6-27b7040bd10f/GD_SPP_2-5_Rural_Planning

附錄一

工作會議紀錄與辦理情形

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 1 次工作會議

時　間：108 年 10 月 24 日(星期四)上午 9 時 30 分

地　點：營建署 B1 第三會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 1 次工作會議辦理情形

第 1 次會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
有關本計畫時程安排，議程資料表 1 預定時程安排表之計畫履約期，請修正為「365 日曆天內完成」。	遵照辦理。
有關工作計畫書第 25 頁計畫期程請刪除期初簡報、期中簡報提送，調整期末計畫書籍審查會先後順序，並依據研究團隊提出進度控管方式修正工作項目時程。	敬悉。
表 2 工作計畫書修正處理情形彙整表有語意不清楚、內容須調整之處，請研究單位後續補充。	敬悉。
自行刪除議題的分析方法，同意以下四項於工作計畫書內容再行納入議題後續分析方法： 1.議題一有關區位指導原則內涵係針對法條內容設計成長管理機制。 2.議題一有關單向與雙向關聯分析方法。 3.第 21 頁提及「2.議題六其他建議方向」，可與二科評估列入新增議題討論。 4.議題四有關活動量規模衝擊分析方法。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一：確認工作計畫書內容	
一、　原則同意研究團隊提送之工作計畫書預擬之計畫架構與議題方向。	敬悉。
二、請研究團隊就下列內容納入工作計畫書補充或於後續議題進行研議： (一)國土計畫法使用許可各子法之單向及雙向關	遵照辦理。

第 1 次會議決議	研究單位辦理情形
聯性檢視。 (二)有關研究團隊就「部分直轄市、縣(市)國土計畫城鄉發展地區第 2 類之 3 之劃設成果」進行分析作業，建議評估可運用之方向後納為新增議題。	
三、有關工作計畫書表 10 計畫進度規劃表，其工作項目請刪除期初簡報、期中簡報提送，並調整期末計畫書及審查會之時程順序。另依本次議程表 3 之進度規劃，調整工作計畫書表 10 計畫進度規劃表之時程。	遵照辦理。
四、本次議程資料表 2 回應辦理情形，請研究團隊就其內容進行微調，例如：「議題：檢核各子法之整合性，並提出具體修正建議」問題三部分，有關影響費項目及收費係受不同分區分類之不同活動規模的使用許可有所影響、「議題：使用許可用地編定方式」刪除交易成本分析方向。	遵照辦理。
議題二：各議題研析方式及進度控管方式	
一、本案契約書規定「每議題至少召開 2 場會議」，其會議不限於專家學者座談會議，尚可包括訪談會議、機關研商會議、工作會議等。	遵照辦理。
二、 有關議題研究小組之建議教授名單，建議各議題於工作會議確認研析方向後，再行確立研究小組成員較為妥適。	遵照辦理。
議題三：檢視使用許可之影響費	
一、 為達空間計畫引導及成長管理之目的，有關使用許可影響費之計算建議就功能分區分類之不同有所差異化設計(例如：差別係數)，並就下列內容予以考量： (一)連結國土計畫法第 28 條影響費收取之目的。 (二)國土保育地區係數設計應考量該功能分區之容許使用項目已有所限縮。 (三)國防及重大公共設施或公用事業計畫具公共性質及得跨 2 個國土功能分區之特性。	功能分區分類影響費差異化設計已於本議題第伍節第五小節提出研擬架構。
二、 針對本署委託辦理「國土計畫法使用許可收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討」成果，有關影響費徵收項目請研究團隊就下列事項納入後續研析及調整： (一)各種使用影響費之必要項目及彈性項目之合理性。	（１）必要項目與彈性項目研究建議請參本議題第伍節第二小節。 （２）海洋資源地區影響有關內容請參

第 1 次會議決議	研究單位辦理情形
(二)海洋資源地區和陸域影響費概念是否相同，有關港埠設施影響費係包含公共停車場及消防影響費，其與海洋資源地區及港埠設施之關聯性進行檢核。	本議題第伍節。
三、 查非都市土地開發影響費徵收辦法第 3 條第 3 項略以：「……必要項目之開發影響費，直轄市、縣(市)主管機關得依下列情形之一，報經中央主管機關核定調整徵收之額度，並不得低於應徵收額度之 50%：一、視地方發展計畫之需要，或配合整體國土計畫之推動。……」，使用許可影響費後續將結合計畫引導及成長管理之概念而有差別收費，國土計畫法第 28 條訂有影響費減免之規定，其減免機制應如何設計以免競合，並請研究團隊納入研議。	減免機制設計已於本議題第伍節第四小節提出研擬架構。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 2 次工作會議

時　間：108 年 11 月 18 日(星期一)下午 2 時 30 分

地　點：營建署綜合計劃組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 2 次工作會議辦理情形

第 2 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、針對第 1 次工作會議紀錄，有關契約書規定「每議題至少召開 2 場會議」之定義，為避免後續履約認定爭議，調整為：「每議題至少召開 2 場會議，視議題內容所需，其會議可為專家學者座談會議、訪談會議、機關研商會議、工作會議等擇 2 場辦理」。	敬悉。
二、有關議題討論之優先順序，得配合政策推動及子法作業期程予以彈性調整，現階段調整說明如下： (一)「檢視使用許可之影響費」、「建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式」兩議題，因涉及使用許可審議規則尚在委辦研究中及「使用許可國土保育費及影響費收取辦法」子法完成期限之展延(延至 110 年 6 月 30 日)，延後討論次序。 (二)考量現行非都市土地開發許可即應因應國土計畫土地使用指導原則，有關「研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案」提前討論次序，除原契約預定工作內容外，請研究團隊參考本部委託辦理 106 年「辦理國土計畫法申請使用許可之認定標準、程序辦法及法規過渡期間管控機制」研究成果，請研究	許多議題的處理和制度設計息息相關，本團隊在處理相關議題時，會隨時檢視制度轉換應有的作為，並配合「研擬制度轉換之因應作為，提出相關法規草案」及適當的建議方案。

第 2 次工作會議決議	研究單位辦理情形
團隊再行檢視制度轉換銜接過程，區域計畫法下開發許可或用地變更編定是否尚有待因應之處，倘有，應一併提出執行策略。	
三、 本次會議確立新增兩議題：「既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則」及「城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前、後之土地使用管理機制」。	敬悉，已納入議題總表，詳參本議程表 3。
四、 承上，有關「城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前、後之土地使用管理機制」議題，請研究團隊就下列方向進行研議： (一)現階段直轄市、縣(市)國土計畫(草案)，城 2-3 多以公部門需求而劃設，惟私部門發展需求如何得以兼顧，請納入機制設計。 (二)城 2-3 類未經使用許可前，土地使用管制比照農業發展地區第 2 類進行使用管制，其是否影響未來使用許可之申請。 (三)直轄市、縣(市)國土計畫已明確指導城 2-3 具體規劃內容，倘後續因產業轉型…等情形無法執行，需改變規劃內容(如使用性質改變)，得否於下次通盤檢討前適度轉換為其他使用許可之申請。 (四)開發許可案件已進入審議程序，惟不及於國土計畫管制規則執行前完成審議許可，建議得由直轄市、縣(市)政府評估是否具地方發展需求而先行劃設為城 2-3 予以銜接。	(一)私部門的發展需求(如高爾夫球場、事業廢棄物、宗教等)和主管機關有密切關聯，建議私部門發展需要的相關土地應由目的事業主管機關進行整體綜合考量，再提送至國土計畫審議會進行審議。 (二)縣市國土計畫如規定城 2-3 必須採都市計畫方式或使用許可方式辦理，在未取得使用許可之前不宜比照農 2 進行使用管制。 (三)計畫往往不能配合市場的發展方向，此議題應從市場方向考量是否會產生外部性的情況。 (四)此議題建議納入「開發許可最終受理時間之合理性」議題綜合考量。

第 2 次工作會議決議	研究單位辦理情形
貳、討論事項	
議題一：未登記工廠整體規劃之審議原則	
一、 個案模擬請研究團隊就目前已公告之直轄市、縣(市)國土計畫(草案)，涉有因群聚未登記工廠劃設為城 2-3，且採使用許可開發方式之案例進行模擬(例如：高雄市－岡山嘉華產業輔導專用區)。	作業單位已協助本團隊收集高雄市嘉華產業輔導專用區案例模擬所需資料，俟資料傳回、備齊，本團隊整理後提列到工作會議討論。
二、 於兼顧公平、安全、合理的原則下，針對以下 規模之群聚未登記工廠訂定使用許可之審議原則： (一)5 公頃以上，且範圍內工廠使用土地面積達 20%。(工廠管理輔導法第 28-10 條) (二)2~5 公頃小型園區：經經濟部中部辦公室表示，該類型多為單一廠商。(產業創新條例第 36 條)	本研究針對零星未登記工廠、2 至 5 公頃小型園區以及 5 公頃以上產業園區提出比較公平、合理之管理模式。 並針對工廠管理輔導法第 28-10 條、產業創新條例第 36 條前後背景詳加研析後，納入本議題研究。
三、研究團隊本次議程所提「熱區分析」，建議補充下列內容： (一)HH 區之分析方式及定義。 (二)在不影響計畫執行進度下，研究團隊得以臺中市、高雄市或彰化縣擇一個案進行熱區分析，並評估劃設為城 2-3 及未來發展地區之可行性，供直轄市、縣(市)政府納入縣市國土計畫功能分區劃設之參考。若有階段性成果，再請本組 1 科共同參與議題討論。	(一)未來在工作會議報告資料將詳細說明。 (二)原則上以彰化縣作為熱區分析。
議題二：針對區域計畫法下之聚集甲丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則	
本署經與各縣市政府召開研商會議後，已建立聚集丙種建築用地之國土功能分區劃設方式，請研究團隊就「國 2」、「農 3」及「城 2-3」後續做住宅使用之審議規則進行研議(如：得否彈性簡化、公共設施用地之比例等)，並應考量國土保育地區及農業發展地區之指導原則。	本團隊針對國土保育地區第 2 類、農業發展地區第 3 類及城鄉發展地區第 2 類之 3 後續做住宅使用之審議機制進行詳細評估並提出具體建議。
議題三：開發許可最終受理時間之合理性	
因會議時間因素，請排入下次工作會議討論。	已排入第三次會議議程討論事項議題一。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 3 次工作會議

時　間：108 年 12 月 18 日(星期三)上午 9 時 30 分

地　點：營建署綜計組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 3 次工作會議辦理情形

第 3 次工作會議決議	研究單位辦理情形
壹、報告事項	
一、　有關「城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前、後之土地使用管理機制」議題，請研究團隊就作業單位補充說明內容進行方案策略之研擬： (一)為兼顧私部門發展之需求，未來直轄市、縣(市)國土計畫送本部審議時，得詢問縣市政府於符合地方發展需求之原則下，是否考量私部門發展所需或就目前開發許可案件劃設為城 2-3。 (二)城 2-3 未經使用許可前，土地使用原則比照農業發展地區第 2 類進行管制，惟考量不影響未來使用許可之申請，建議得採更細緻之管制方式處理(例如：針對劃為城 2-3 之土地之容許使用及應經申請同意使用項目，得否比照農 2 容許使用項目時再予更細緻規定)。 (三)直轄市、縣(市)國土計畫劃設城 2-3 多指定用途，惟因社會環境、產業發展等變遷，請研究團隊就未來如何於縣(市)國土計畫用途彈性轉換之機制進行研擬。 (四)請研究團隊彙整分析縣市國土計畫城 2-3 劃設內容後，提供作業單位先行安排組內討論，以確立城 2-3 後續執行及管理原則。 (五)針對非都市土地小面積用地變更編定如何因應	(一)　配合市場機制，私部門發展是否列入後續城 2-3 劃設，本研究將納入處理原則中 (二) 將依城 2-3 發展類型訂定更細緻管制方式 (三)政府部門針對未來需要劃設之城 2-3，具有不確定性，如何配合市場變動本研究將適時設計變更簡化辦法及彈性轉換機制，以符實際需要 (四)　遵示處理 (五)　遵示處理

第 3 次工作會議決議	研究單位辦理情形
國土計畫指導原則，請研究團隊參考 106 年「辦理國土計畫法申請使用許可之認定標準、程序辦法及法規過渡期間管控機制」研究成果，提供相關制度修正建議。	
二、 針對表 3 議題總表調整如下(調整後議題總表如附件 1)： (一) 議題優先順序配合前次工作會議報告事項決定二進行調整。 (二) 修正「城 2-3 未來使用許可地點規劃之必要性議題探討」為「城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前、後之土地使用管理機制」。 (三) 新增「使用許可後續管理及監督機制」議題。	(一) 已調整議題順序，詳參**錯誤! 找不到參照來源。**。 (二) 已修正。 (三) 已修正。
三、 有關新增議題「使用許可後續管理及監督機制」，請研究團隊就下列方向進行研議： 使用許可核准後，尚有許多負擔及義務應履行(如：申請人承諾事項、水土保持計畫有無依限申領證書、開工完工時程、工程開發進度…等)，為能確保使用許可案件之實施，應針對許可後之案件建立追蹤查核機制(例如：建立申請人自主檢查表格，規定自主檢查回報頻率及回報予該管直轄市、(縣)市政府之程序、訂定地方政府監督作業流程…等)。	已納入議題總表，詳參本議程表 3，俟有研究結果提報工作會議討論
四、 有關本案契約書規定之辦理進度，考量各議題具關連性應予以回饋修正，建議於期中報告書階段僅就 7 個議題提出因應策略(草案)，各議題會議(14 場)及完成確認事宜調整至期末報告前完成，請作業單位評估是否列入契約修正內容。	本團隊認為在不變更契約的原則之下，儘速於期中報告期限前提出七個具有共識的議題因應策略
貳、討論事項	
議題一：開發許可最終受理時間之合理性	
一、 請研究團隊就組內共識之兩方案(方案一：訂定最終受理時間；方案二：不訂定最終受理時間)進行研議，並整合作業單位所提內容(如附件 2)，就方案提出具體因應策略。	擬就二個方案提專家學者會議討論
二、 本次研究團隊建議開發許可案件若於 111 年 5 月 1 日前未審議完成者，於國土計畫法架構下，符合功能分區分類之土地使用，建議繼續完成審議工作，惟實務操作將遭遇許多困難(管轄權移轉、使用許可一定規模之銜	本研究將盤點現行開發許可具有延伸轉軌可能性之開發申請案列為方案三之執行建議內容

第 3 次工作會議決議	研究單位辦理情形
接、重新辦理公開展覽與公聽會、重新計算審查費及影響費等問題)，倘研究團隊經評估具可行性，得列為方案三，並提出具體因應作為。	
議題二：既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則	
一、 針對既有已完成補辦登記之五千餘筆宗教建築相關資料，請作業單位洽民政司提供，以利研究團隊後續執行。	已收到作業單位提供之宗教寺廟登記資料，刻正進行後續研究
二、 使用許可一定規模認定標準(草案)宗教建築不得於國土保育地區申請使用許可，農業發展地區及城鄉發展地區訂有 2、5 公頃之規模，惟該等規模未思考宗教案件輔導之需求，研究團隊配合本組後續政策，就本案宗教輔導類型另訂規模。	敬悉，將另訂適當規模
三、 研究團隊基於公平、安全、合理原則及可行性，建立本案使用許可之審議原則(如：緩衝綠帶、公共設施、必要性服務設施等)。	敬悉，將依不同分區分類訂立使用許可審議原則
四 有關國土保育地區第 3、4 類、農業發展地區第 5 類、城鄉發展地區第 1 類因屬國家公園及都市計畫，其土地使用依國家公園法及都市計畫法實施管制，倘研究團隊對於其功能分區分類之管制有所建議，得予一併提出。	敬悉
議題三：未登記工廠整體規劃之審議原則	
一、 請研究團隊檢視目前工廠管理輔導法第 28-5 條整體納管、輔導合法流程，如屬合理納管應予以尊重，另於符合安全性、合理性、公平性之原則下，就其使用訂定使用許可審議之規定(參考 108 年 10 月 2 日討論備忘錄)。	敬依會議決議，暫不考量小型園區制度，並依照工廠群聚狀態差異設計安全、合理和公平性之不同許可條件及負擔義務的審議規則
二、 有關本案就群聚未登記工廠使用許可之影響費加倍或免徵部分，考量工廠管理輔導法尚有規定繳交納管輔導金、營運管理金等，其應與議題「建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式」具關聯性，應併同該議題進行研議。	敬悉，將納入「檢視使用許可之影響費」議題進行設計
其他決議	
一、 有關「開發許可最終受理時間之合理性」、	已提供專家學者名單予

第 3 次工作會議決議		研究單位辦理情形
	「檢視使用許可之影響費」兩議題方向已確定，得辦理專家學者或機關研商會議，請研究團隊儘速提供小組成員，以利作業單位簽報組長同意。	作業單位
二、	本次議程議題三「針對區域計畫法下之聚集丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則」、議題四「因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施」因會議時間因素，訂於 109 年 1 月 3 日工作會議持續討論。	已列為本次議題，詳見討論事項二
三、	有關 107 年度「委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法」委辦廠商(政治大學)預計 12 月底提出審議規則(草案)，請作業單位提供本案研究團隊參考。	待作業單位提供初版草案內容，再行相關審議許可規則設計與建議
四、	有關國土保育費、影響費應與成長管理適時結合考量，惟仍應就新申請案件、既有權利保障或特殊類型予以區分。	敬悉，依此方向辦理

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 4 次工作會議

時　間：109 年 1 月 6 日(星期一)下午 3 時 00 分

地　點：營建署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 4 次工作會議辦理情形

第 4 次會議決議	辦理情形
壹、報告事項	
一、　有關「城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前、後之土地使用管理機制」議題，主要針對素地於申請使用許可前之土地使用管制進行議題研析，至屬於群聚未登記工廠之城 2-3 則另於未登工廠議題討論。	尊示辦理，將於兩者議題釐清不同處理原則作法
二、　有關議題總表就下列事項進行調整： (一)有關「城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前、後之土地使用管理機制」及「使用許可後續管理及監督機制」調整至「使用許可後之管理執行」分類項下。 (二)議題「使用許可用地編定方式」優先順序調整第 7 順位，其餘議題依序往後順延，修正後總表如附件。	已依照會議結論進行議題順序調整。
三、　議題「開發許可最終受理時間之合理性」，研究團隊原預研擬之方案三，調整為於不修法前提下訂定最終受理時間，並整併於方案一之子方案進行討論。另請研究團隊針對子方案之法律論點補充論述。	已修正補充論述內容
四、　議題「既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則」，請針對民政司提供之五千餘筆宗教建築與各國土功能分區之關係補充說明，並提出具體使用許可審議條件。另因目前民政司僅提供宗教建築地址，尚有近千筆資料難以對應，請作業單位協助聯繫該司得否取得地籍資料。	1. 已草擬使用許可審議規則，詳見本次討論議題一內容。 2. 另請作業單位提供地籍資料。

第 4 次會議決議	辦理情形
五、 議題「群聚未登記工廠整體規劃」，請作業單位提供工業局工廠管理輔導法輔導作業流程予研究團隊，以利後續研究。	敬悉
貳、討論事項	
議題一：針對區域計畫下之聚集甲丙建築用地，訂定使用許可之審議原則。	
請研究團隊針對國土保育區第 2 類、農業發展地區第 3 類、城鄉發展地區第 2-3 類之尚未開發的群聚丙種建築用地，訂定申請使用許可之審議規則，並以本次議程表 11「聚集丙種建築用地使用許可審議建議表」為基礎，就該表所整理現行審議規定予以分類，例如：安全性(坡度、環境敏感地區(特別是災害敏感)等)及其他項目(公共設施、交通等)等，此類既有發展土地未來使用許可審議，宜以安全性審議條件為重點，其他類別審議條件容有簡化討論空間。	已對於審議之三大原則進行分類並說明須考量內容，另依照功能分區簡化應考量項目。
議題二：因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施	
考量鄉村地區整體規劃之使用許可，已受到直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃之指導，其審查標準應予簡化。請研究團隊就現行非都市土地開發審議作業規範之「農村再生計畫實施地區之農村社區土地重劃」專編為基礎，對於生活機能地區所需審查之必要項目、公共設施設置標準、鄉村紋理維護之通案性規則進行研議。	已就「農村再生計畫實施地區之農村社區土地重劃」專編為基礎，針對鄉村地區此用計畫使用許可審議條件進行檢視，並提出相關建議。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 5 次工作會議

時　間：109 年 1 月 15 日(星期三)下午 2 時

地　點：本署會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 5 次工作會議辦理情形

第 5 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、　針對議題「既有已完成補辦登記之宗教建築訂定使用許可之審議原則」，經作業單位詢問民政司目前僅有宗教建築地址資料，地籍及面積尚在清查中，建議研究團隊先就個案研究分析取代全面性的評估。	1.將以民政司提供之點位置作部分樣本面積統計，說明訂定面積門檻標準 2.將以表七原案例加入中台禪寺、法鼓山與佛光山案例一併分析。
二、　議題「未登記工廠整體規劃之審議原則」，作業單位已提供工業局工廠管理輔導法輔導作業流程，請研究團隊納入後續研究參用，並應檢視流程項目與本署 107 年「委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及使用許可後應負擔相關義務之作業程序辦法」相關內容。	已納入本研究分析內容，並於下次工作會議提出成果並討論。
貳、討論事項	
議題一：既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則	
一、　既有已完成補辦登記之宗教建築未必全數都能符合土地使用管制條件取得合法化，仍應符合國土計畫之指導原則，另位於災害敏感類型之環境敏感地區或有安全疑慮之宗教建築，應就災害敏感或結構安全等事項訂定相關審查條件	已針對位於災敏類型環敏地或有安全疑慮之宗教建築相關審查條件做分析，詳細條文建議詳參本次會議議題一之後續建議內容。
二、　考量部分已完成補辦登記的宗教建築規模甚小，若採性質特殊申請使用許可，審查程序	原規模認定標準因當時研究資料所限，僅能做

第 5 次工作會議決議	研究單位辦理情形
及高密度審議需再予評估，研究團隊本次會議所提一定規模認定標準，訂有國土保育地區 1 公頃、農業發展地區規模(擴大)為 3 公頃，應補充個案分析及規模訂定之理由	個案分析。後，農發地區建議規模認定標準比照管制草案維持 2 公頃，詳參本次會議議題一之後續建議內容。
三、 請研究團隊先行就宗教建築類型之開發許可案進行分析，例如：地區環境條件位於國土計畫之功能分區分類、公共設施配置、交通條件、防災等，就既有個案之分析研擬本議題所需之配置條件，作為使用許可審議規則訂定之參考，另所訂規則亦可供應經申請同意參酌。	已進行分析，詳見表 6。分析內容結果已參酌於使用許可審議規則訂定建議內容中。
四、 有關宗教寺廟輔導合法之使用許可一定規模、審議規則，請研究團隊參考本組意見(如附件 1)，納入後續議題策略研議之參考。	遵示辦理。
議題二：未登記工廠整體規劃之審議原則	
未登記工廠輔導合法化之規模	
群聚未登記工廠(5 公頃) 1. 依全國國土計畫，群聚未登記工廠應循都市計畫或使用許可程序辦理。 2. 依工廠管理輔導法第 28-4 條規定，群聚地區優先採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理，以銜接國土計畫劃為城鄉發展地區；同法第 28-10 條規定，群聚地區優先採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理，依都市計畫法、區域計畫法、國土計畫法相關規定辦理土地使用分區變更或使用許可。 3. 綜上，群聚未登記工廠應劃為城鄉發展地區第 2-3 類，並循使用許可方式辦理，且其屬開發產業園區性質，依產業創新條例相關規定，最小規模為 5 公頃。	敬悉。
小型園區未登記工廠(2-5 公頃) 1. 工廠管理輔導法修法設計時，僅考量群聚未登記工廠(5 公頃以上)或單一未登記工廠(2 公頃以下)輔導合法訂有規定，但對於單一未登記工廠規模介於 2-5 公頃部分，並未深入探討。 2. 目前經濟部與本部研商初步共識，對於此類 2-5 公頃未登記工廠，原則仍應循區域計畫法開發許可方式辦理，惟其興辦事業之法規係依產業創新條例第 36 條在地型小型園區規定或依工廠管理	1. 至 4. 敬悉。 5. 有關建議請參閱本議題第參節第三小節。

第 5 次工作會議決議	研究單位辦理情形
輔導法規定，由經濟部討論決定。 3. 至於在國土計畫法規定下，是否類比應辦理使用許可或循應經申請同意，尚未討論。 4. 倘初步認定其應屬使用許可對象，因 2-5 公頃小型園區在定義上非屬群聚未登記工廠，而為單一廠房，故似無法由縣市政府劃設城鄉發展地區第 2-3 類方式辦理，按其空間坐落區位，可能落在農業發展地區及國土保育地區。 5. 因目前政府政策，除非依工廠管理輔導法第 28-5 條規定不得納管範圍才不輔導合法化，故 2-5 公頃小型園區循使用許可規定辦理，是否同意於農業發展地區及國土保育地區申請，應納入討論確定。	
未登記工廠輔導合法化之原則	
無論群聚或小型園區循使用許可方式辦理，建議比照前述全國國土計畫輔導合法之三原則(公平性、安全性、合理性)予以納入。	全國國土計畫輔導合法之三原則內容已納入研擬參酌，請參閱本議題第參節第一小節。
群聚未登記工廠(5 公頃)得簡化之許可條件 依工廠管理輔導法第 28-10 條規定，群聚地區應符合都市計畫法、區域計畫法第十五條、第十五條之二、國土計畫法第二十六條規定，並得由各該法規主管機關基於輔導需求及安全之原則，檢討及簡化相關法規規定。故針對群聚地區使用許可得簡化部分建議如下： 1. 與周邊功能分區不相容使用之緩衝，如因輔導合法無法留設，可評估採取彈性措施(例如以其他開放性設施取代、以一定寬度法空取代、於區內其他可建築土地補足)。 2. 工業區對外聯絡道路(15 公尺、7 公尺)寬度，建議委託單位研究洽工業主管機關，是否按產業性質可能進出車輛寬度、進出旅次等情形訂定不同標準，或訂定得酌減之考量因素，由國土審議會審議決定。 3. 工業區內之道路寬度(12、10、8 公尺)、停等空間，建議委託單位洽工業主管機關，是否按產業性質等情形訂定不同標準，或訂定得酌減之考量因素，由國土審議會審議決定。 4. 透水率及綠覆率如因既有設施無法達成，可檢討調降。 5. 工業區應滿足之公共設施服務項目，使用許可審議規則目前並無規定，建議回歸產業創新條例規	5 公頃以上未登記工廠使用許可審議項目內容建議請參閱表 4-22。

第 5 次工作會議決議	研究單位辦理情形
定辦理。 6. 其他建議事項(如工業區形狀完整連接、人行道規定等)	
小型園區未登記工廠(2-5 公頃)得簡化之許可條件建議參照前述群聚未登記工廠(5 公頃)得簡化之許可條件，再訂定差別性規定。	2 至 5 公頃小型園區未登記工廠使用許可審議項目內容建議請參閱本議題研究內容。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 6 次工作會議

時　間：109 年 1 月 31 日(星期五)下午 2 時

地　點：本組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告:略

第 6 次工作會議辦理情形

第 6 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
本案第 5 次工作會議紀錄尚在簽核程序，於下次工作會議再行確認。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一：建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式	
一、　依逢甲大學所作之「國土計畫法使用許可收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討」總結報告書重行檢視與研究團隊之研究方向。 1. 分就各項相關法規競合分析結果重行檢視與本研究結論之異同處。 2. 評估報告書特別公課分析內容，並納入至本研究分析。	已納入本研究內容，詳參議題內容肆、研究分析。
二、　研究團隊應對於法規間競合分析以費用收取目的、用途與收費方式進行分析： 1. 提出具體分析內容並更正表 8 所持之關聯性立論。 2. 關聯性程度分類需有明確、客觀論述分析內容。 3. 如存在法規競合情況，應對於收取之保育費及影響費調整分配比例之政策研擬。	已修正關聯性立論說明方式，不另說明關聯性程度，僅以成立與否進行分類，並已提出競合關係存在下之政策研擬，祥參本議題伍、後續建議。

第 6 次工作會議決議	研究單位辦理情形
三、 請研究團隊討論分析各相關法規若有競合之處，保育費及影響費適合之繳納方式及基金處理原則: 1. 分別繳納至該屬基金。 2. 統一繳納至單一機關，再行分配至關聯基金。 3. 統一繳納至單一機關並存入該屬基金後，另行依法定比例分配至關聯基金。	本議題已建議採第一種方式繳納，詳參伍、後續建議內容。
四、 表 7 之森林法§48-1 與農發條例§12 其主管機關於其子法認定為高度關聯且於法規內已認定有重複收費之情事，據此應不會有森林法§48-1 為高度間接與農發條例§12 低度間接之區別。	已修正關聯性立論說明，刪除間接、直接、高度、低度等用詞。
五、 產業創新條例§34 已認定與開發影響費有相關聯，研究單位可以討論國土影響費是否可以延續開發影響費所訂之規定。	已納入研究分析，並於伍、後續建議說明。
六、 請研究單位參考相關函釋與相關學者研究文獻以判定各法條是否為與國土法同性質。	已納入研究內容，想見本議題肆、研究分析。
議題二：城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前、後之土地使用管理機制	
因時間關係，本議題留待下次工作會議再行討論。	已排入第 7 次會議議程討論事項議題一。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 7 次工作會議

時　間：109 年 2 月 17 日(星期一)下午 2 時 30 分

地　點：本組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 7 次工作會議辦理情形

第 7 次工作會議決議	研究單位辦理情形
壹、討論事項	
議題一：城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前之土地使用管理機制	
本案議程資料表 5 有關直轄市、縣(市)劃設城 2-3 統計表，請註明各縣(市)資料取得時間，並新增統計未來發展地區之面積。	原第 7 次會議議程資料表 5 因議題研擬結構調整已刪除，請參閱本議題研究內容。
有關城鄉發展地區第 2 之 3 類私部門需求，於符合國土計畫劃設條件即得以劃設，又直轄市、縣(市)政府於國土計畫擬定送審議前，踐行公開展覽及資訊公開事宜，以達民眾參與機制及私部門意見之徵詢，且直轄市、縣(市)國土計畫成長管理計畫指定之未來發展地區，得於具體發展需求下，適時調整為城鄉發展地區第 2 之 3 類，保有私部門發展需求之彈性。	敬悉。
城鄉發展地區第 2 之 3 類未經使用許可前，得比照農業發展地區第 2 類進行管制，建議研究團隊就下列內容再予研議： 1. 針對農 2 土地使用管制之使用項目進行更細緻分析(例如：較高強度之使用或性質特殊不得申請應經申請同意、使用許可之可行性…等)。 2. 城 2-3 使用許可前，若依農 2 使用項目申請應經申請同意或使用許可，應確認其不妨礙縣(市)國土計畫及未來城 2-3 使用許可之推動，並取得城 2-3 開發需求者之同意。	有關內容請參本議程議題一第肆節第一小節研究建議內容。
依國土計畫土地使用指導原則，城 2-3 具備具體開發計畫，將循都市計畫法或本法使用許可程序辦	有關內容請參本議程議題一第肆節第三小節研

第 7 次工作會議決議	研究單位辦理情形
理，供作城鄉發展建設之地區，惟後續若因市場需求變動等情形無法執行，需改變規劃內容，建議研究團隊就下列原則再予調整： 1.城 2-3 已指定之開發方式(新訂或擴大都市計畫或申請使用許可)，不得進行轉換。 2.城 2-3 使用轉換應符合下列原則： (1)適時檢討轉換作為其他使用，僅限「性質相同」(例如：觀光遊憩使用：旅館轉為觀光遊憩服務設施、產業使用：工業設施轉為科學園區等)，且應經直轄市、縣(市)國土審議會同意。惟性質相同認定方式或原則，請研究團隊再行研議。 (2)符合國土計畫城 2-3 劃設條件及各級國土計畫之成長管理計畫(含總量)，及部門空間發展計畫。	究建議內容。
議題二、使用許可用地編定方式	
(一)依國土計畫法第 24 條所定從事一定規模以上或性質特殊之使用許可案件或依本法第 23 條第 2 項規定辦理之應經申請同意使用案件，將依各該許可之土地使用計畫進行管制，為利判別其區位及管制依據，前開案件之使用地編定之方式，使用許可編定為「○○用地(使)」，應經申請同意編定為「○○用地(應)」。 (二)承上，使用許可之「○○用地」則回歸國土計畫土地使用管制規則用地編定方式辦理，例如：產業園區開發之產業用地編定為「產業用地(使)」、滯洪池編定為「水利用地(使)」。	敬悉。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 8 次工作會議

時　間：109 年 3 月 19 日(星期四)上午 9 時 30 分

地　點：本組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 8 次工作會議辦理情形

第 8 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、 前次會議工作會議辦理情形，研究團隊已納入本次會議議題一進行研議，後續請配合依本次會議決議持續修正辦理。	敬悉。
二、有關表 3 議題進度總表，建議表列議題依優先順序排列，並明確標示各工作階段，以利進度檢核。	敬悉。
議題一： 既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則	
一、查全國國土計畫「第九章土地使用指導事項」「九、配合目的事業需求，專案輔導合法化」相關內容(計畫書第 74 頁)，已確定國土計畫土地使用管制配合專案輔導合法之政策方向，請研究團隊補充納入議題說明。	已將國土計畫土地使用管制配合專案輔導合法之政策方向納入本議題議題說明。
二、本案輔導合法化事宜，其目的事業主管機關(本部民政司)應比照工廠管理輔導法訂有專法或專案輔導方案，並規範申請人應有之義務負擔等事項(例如：回饋金繳納、協議書訂定…等)，國土計畫使用許可審議規則則回歸土地使用之審查。請研究團隊研析相關義務負擔事項，後續供目的事業主管機關參考。	已於本議題第參節第二小節審查規範原則建議中提出。
三、有關使用許可「一定規模認定標準」部分，因宗教寺廟輔導合法化有別於一般新設之規模，建議研究團隊就「對各功能分區之影響性」、「合法化之義務負	本議題審查面積規模建議中已將此三面向進行綜合考量，請參本議題第參節第一小節。

第 8 次工作會議決議	研究單位辦理情形
擔」、「審議行政能量」等三面向進行綜合考量。	
四、 有關使用許可「審議規則」部分，請研究團隊就下列事項再予補充說明： (一)本署 107 年委託辦理「國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法」階段成果之使用許可審議規則(草案)第 27 條，已訂有專案輔導合法化之相關規定，此為各類型輔導合法化之通案處理原則，請研究團隊以寺廟為例，檢視是否再予增列相關規定。 (二)本日議程針對前開規則(草案)相關規定有所簡化，應補充說明理由，並請以輔導宗教寺廟合法化之專編方式呈現，另請研究團隊就作業單位於第 5 次工作會議建議得以檢討簡化規定之意見納入研議參考。	已於本議題審查規範原則建議中納入考量，請參本議題第參節第二小節。
五、雲林縣國土計畫(草案)的土地使用管制規則訂有輔導既有宗教建築合法化之規定，請作業單位提供研究團隊參考。	查該草案相關內容如下： 「本縣既存之宗教寺廟於國土計畫法施行日前經列冊且已取得土地所有權或土地使用權同意書者，經宗教寺廟主關機關同意，且農業及水保主管機關任並不妨礙農業生產者，得輔導其合法化」，本研究已在許用許可審查建議中將其內容納入參考。
議題二：使用許可後續監督機制	
因時間關係，本議題留待下次工作會議再行討論。	已排入第 10 次會議議程討論事項議題一

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 9 次工作會議

時　間：109 年 4 月 27 日(星期一)上午 9 時 30 分

地　點：本組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 9 次工作會議辦理情形

第 9 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、有關表 3 議題進度總表，請依下列事項配合調整： (一) 優先順序 1、3、4、5、8、11 議題，目前議題策略進度為研議中，建議採以「△」表示。 (二)優先順序 12、14 議題，尚未提工作會議進行討論，表列方向確立予以刪除。	敬悉。
二、有關議題「因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施」，經作業單位會後評估，鄉村地區整體規劃之使用許可主要針對既有生活空間之改善或擴大範圍進行審議，其類似現行農村社區土地重劃之概念，請研究團隊以現行非都市土地開發審議作業規範之「農村再生計畫實施地區之農村社區土地重劃」專編為基礎，對於鄉村地區之生活機能所需審查之必要項目、公共設施設置標準、鄉村紋理、景觀維護…等通案性審議規則進行研議。	敬悉。
貳、討論事項	

第 9 次工作會議決議	研究單位辦理情形
議題一、針對區域計畫法下之聚集甲丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則	
本議題經會議當日下午，由林組長秉勳主持組內討論後，併同決議如下： 一、 依本署 108 年 4 月 1 日召開「國土功能分區規劃議題第 2 次會議」議題二結論，針對非都市土地聚集達一定規模以上丙種建築用地之國土功能分區劃設，各直轄市、縣(市)政府可因地制宜，採本署建議的 3 種方式辦理，惟方式 2(經直轄市、縣(市)政府評估有整體發展需求，且符合未來發展地區劃設條件者，得評估劃設為城鄉發展地區第 2 類之 3)及方式 3(新增國土功能分區分類，並應於直轄市、 縣(市)國土計畫載明整體開發及土地使用管制原則等相關內容)，考量目前 18 個縣市報本部審議之縣市國土計畫皆未有劃設及新增分區分類，爰短期未有方式 2、3 之適用。	遵示辦理，以方式一為制度設計與分析主軸。
二、針對前開會議紀錄議題二結論之方式 1，各直轄市、縣(市)政府可因地制宜，依通案性劃設條件，將該用地劃設為適當國土功能分區分類(國 2、農 3 或其他功能分區分類)。後續國土計畫土地使用方式補充說明如下： (一)具有計畫性質(如老丙建於山坡地開挖整地計畫書載明用途者)或(未具計畫性質)原依區域計畫法編定之丙種建築用地，其屬素地尚未開發者，依國土計畫土地使用管制規則各功能分區分類得使用項目辦理，惟達一定規模以上仍應申請使用許可。 (二)又前開具計畫性質，且素地尚未開發者，應按計畫使用，基於以下考量仍應申請使用許可： 1.針對老丙建之新申請建築執照或舊市區更新，依本部 83 年 10 月 12 日台(83)內營字第 8388494 號函送「山坡地非都市土地申請開發建築土地使用加強管制」會議紀錄，現行直轄市、縣(市)政府審查其開發許可或雜項執照時，其公共服務設施用地	1. 敬悉，已於本議題第七節「甲種與丙種建築用地開發規定分析」補充說明達一定規模以上應申請許可。 2. 敬悉，相關建議內容亦以補充於本議題第七節，詳見該節內文。 3. 已依照會議決議修正草案之使用項目內容，並於第八節提出審議規則之修正建議，詳見本議題第八節內文、表 17 及表 19。

第 9 次工作會議決議	研究單位辦理情形
比例應不得少於 30%，並不得計入法定空地，以確保社區居住環境品質。 2. 因林肯大郡邊坡坍塌災變，非都市土地開發審議作業規範規定調降申請開發許可之平均坡度上限，建築技術規則並增訂建築設計施工編第 13 章山坡地建築，適度限制山坡地建築及降低開發強度。 3. 考量前開會議紀錄及相關法規，針對現行山坡地建築開發多有嚴格管制，老丙建雖已具計畫性質，惟經過多年未開發且環境條件之變遷，該使用開發達一定規模仍應申請使用許可。 (三)承上，如有改變原用途以外之使用者，應符合國土計畫土地使用管制所訂「改為妨礙較輕」之使用原則，並採應申請同意使用或使用許可後調整使用方式，另請研究團隊就使用許可審議規則配合前開原則訂定相關審議規定(例如：使用強度降低、公共設施負擔義務…等)。	
三、 考量既存合法建地尚有甲種建築用地、丁種建築用地等，國土計畫土地使用管制將保留該類建築用地一定之權利，本案議題名稱調整為「**針對區域計畫法下聚集達一定規模之既存合法建地(含甲建、丙建、丁建)，訂定使用許可之審議原則**」，其甲種建築用地及丁種建築用地後續於國土計畫土地使用方式同前點結論。	因既有合法建築用地性質多元，置於同一議題難有完整性分析論述，故已將甲種與丙種建築用地歸於同一議題，丁種建築用地為另一議題。
四、 既存合法建地申請使用許可之一定規模，請作業單位就規模認定標準再行檢視。	敬悉，已按照會議決議於第七節之二「一定規模調整分析」小節分析，並於第八節提出修正建議。
議題二：既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則	
因時間關係，本議題留待下次工作會議再行討論	已排入下次會議議程討論事項議題二。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 10 次工作會議

時　間：109 年 5 月 11 日(星期一)下午 2 時 30 分

地　點：本組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 10 次工作會議辦理情形

第 10 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
有關表 3 議題進度總表，優先順序 10、11、13 議題，皆未提工作會議進行討論，方向確立一欄建議採以「△」表示。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一：使用許可後續管理及監督機制	
一、國土計畫法使用許可後續監督機制有其必要性，本案綜整國內、外相關管理監督法令，請研究團隊補充下列事項： (一)「一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法」第 17 條檢查機制。 (二)就本研究所提現行各該法規之機制與本案所訂使用許可監督機制之差異進行分析，並說明選擇由申請人自主檢核之理由。	1. 一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法已納入研究範圍。 2. 已於本議題研究分析與建議內容補充論述，請參 3-33 頁。
二、　針對申請人自主檢核報告提出時點，請研究團隊就下列兩方式提出分析，並建議最適方案： (一)齊一性：每年同一時間提出檢核報告，經縣府查核後報中央備查。 (二)個案性：因個案許可時點不同，依個案時點進行計算。	已納入本議題研究分析與建議內容，請參 3-37 頁。
三、　補充說明中央政府及地方政府之角色及分工權責(抽查、督導、稽核之作法等)，相關檢核及監督機制將整合使用許可審議輔助系統辦理。	已納入本議題有關內容補充說明，請參 3-36 頁。

四、 有關表 1-7、1-8 使用許可自主檢核報告，請研究團隊依下列事項進行調整： (一)考量海洋資源地區之特性，針對基地區位新增座標、經緯度。 (二) 表１－８查核項目「是否依許可使用計畫進行使用」，請依國土計畫法第 27 條第 2 項進行調整。 (三) 補充使用許可後之接續作為及裁罰相關法規(例如：國土計畫法第 24 條第 6 項、第 38 條第 2 項、使用許程序辦法相關規定…等)，以提醒地方政府及申請人。	敬悉，已依建議事項進行調整。
五、 另提供「特定區位許可內容檢查紀錄格式」及行政院環境保護署 105 年訂定之「目的事業主管機關環境影響評估追蹤作業指引」，供研究團隊納入本案議題參考。	敬悉，已納入研究參考。
議題二：既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則	
一、 有關既有已完成補辦登記之宗教建築申請使用許可之規模訂定，請就下列事項納入評估： (一)依全國國土計畫土地使用指導之「專案輔導合法化原則」，本案使用許可審議規則應符合安全性、公平性及合理性，為補足先行違規開發應留設之緩衝空間(或設施)，及達配置所需公共設施與衍生區外公共設施之需求，恐涉及本案輔導合法化之寺廟面積得否適度擴大之政策方向。 (二)使用許可審查密度高，且須繳交國土保育費及影響費，研究團隊所訂規模偏小，實務執行是否可行應審慎斟酌。	1. 本研究建議應由本案目的事業主管機關訂定輔導原則與範疇。 2. 輔導合法化不能視為「就地合法化」，應符合安全性、公平性及合理性等原則，避免違規開發業者誤認為先違法使用，再循輔導合法化之模式，較易取得土地合法使用。研究目前所訂規模為依據案例分析之量體以及各功能分區特性所建議。
二、 針對研究團隊所提本案之使用許可審議規則(草案)，請就下列事項再予修正： (一)有關地質結構安全，地質敏感區於「地質法」已有相關規定，建議無須列入。 (二)水土保持完工證明文件應於使用許可後才能取得，抑或要求違規使用宗教建築申請使用許可前應完成補辦水土保持之程序，所訂之目的請再予釐清。 (三)合法水源、水污染防治、綠覆率，已於.功能分區之共同條件訂之，無需另列。	敬悉，已於有關內容進行調整，請參閱表 1-29。

(四)有關生態彌補及先行違規開發不可開發區之補救措施，因情況特殊得以酌減1節，考量公平性問題，建議再予研議。	
三、 有關既有已完成補辦登記之宗教建築申請使用許可之規模及審議規則，請研究團隊依上開事項修正後，邀集中央主管機關(內政部民政司)及縣市政府召開研商會議。	經與貴委託單位承辦人聯絡瞭解，與民政司會商後，補登宗教建築輔導政策方向將朝向於依現行區域計畫法輔導合法。
四、 違反土地使用管制情形輔導合法之政策，應由目的事業主管機關訂定專法或專案輔導合法化之處理原則，工廠管理輔導法與本案同屬違規輔導合法化，依工輔法相關規定，中央主管機關(經濟部)基於環境保護或安全考量公告不宜設立工廠之地區(農產業群聚地及部分第1級環境敏感地區)，應建議本案目的事業主管機關訂定輔導範疇，並強化主管機關(內政部民政司)之角色。	已於1-34頁「使用許可審查規則建議」中提出建議。
議題三：檢視使用許可之影響費	
一、 有關影響費係數之訂定，應補充說明與國土計畫法第28條影響費收取目的(公共設施之衝擊)之關係性，又依母法規定該費用得予減免，但無法逕以使用項目認定而全數不收取。	敬悉，已納入研究議題內文，詳見伍、研究內容第四、影響費減免與功能分區費率差異化。
二、 有關表3-13影響費收取之必要項目及彈性項目建議表，請研究團隊就下列事項再予審酌： (一) 現行開發許可訂定彈性項目，係考量直轄市、縣(市)主管機關因應地方發展需求，得調整徵收彈性項目，惟表格說明開發計畫將另衍生住民群聚，而間接產生學校、地區公園之需求，其與彈性項目訂定原意旨有所不同。本案若對於彈性項目之定義有不同見解及收取方式應提出說明。 (二) 就各種使用類別對外產生公共設施衝擊程度，檢討彈性項目調整為必要項目。	1. 已修正衍生住民群聚說明，刪除學校列於產業相關之必要或彈性項目，詳見伍、研究內容第三、收取項目。 2. 公共設施衝擊程度乃量化概念，本研究較難為此衡量並納入彈性項目判斷依據。內文修正係依照該使用項目對應的公共設施必要性與使用通常特性進行說明，詳見表2-14。
三、 有關海洋資源地區使用行為之外部性及影響費之訂定，建議以本署105年度委託逢甲大學辦理「國土計畫法使用許可	已參酌本署105年度委託逢甲大學辦理「國土計畫法使用許可收費制度(審查費、

收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討」總結報告書為基礎進行研究。	影響費及國土保育費)之探討」總結報告書內文，並就海洋資源使用項特性研提必要與彈性項目調整及影響費酌減項目，詳伍、研究內容第三、收取項目下第(二)海域部分。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 11 次工作會議

時　間：109 年 5 月 22 日(五)下午 2 時 30 分

地　點：本組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 11 次工作會議辦理情形

第 11 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
1. 本案 109 年 4 月 27 日第 9 次工作會議紀錄議題一決議，將「針對區域計畫法下之聚集丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則」調整為「針對區域計畫法下聚集達一定規模之既存合法建地(含甲建、丙建、丁建)，訂定使用許可之審議原則」，並針對甲種及丁種建築用地後續於國土計畫土地使用方式進行研議。考量甲、丙建為住宅使用與丁建為工業使用不同，爰同意將該議題調整為兩案以利後續討論，調整後議題總表如附表 1。	敬悉。
2. 因應國土計畫法修法通過後，相關子法訂定時程予以調整延後，考量本案議題涉及各子法訂定政策方向，確有調整合約時程之必要，請研究團隊評估本案需展延之合理時程後，依契約規定辦理展期程序。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一、城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前之土地使用管理機制	
一、　有關城鄉發展地區第 2 之 3 類於未完成開發前之土地使用原則如下： (一)　依農 2 使用項目管制，僅限申請免經申請同意或應經申請同意，不得申請使用許可。	敬悉，已於研究建議中加入相關內容。

第 11 次工作會議決議	研究單位辦理情形
(二) 符合全國國土計畫之國土功能分區及其分類的土地使用指導事項。 (三) 須經國土主管機關認定不妨礙重大建設計畫或城鄉發展需求，及徵詢城 2-3 開發需求者之意見。 (四) 為避免對城 2-3 使用許可申請開發之影響，國土主管機關將針對應經申請同意之處分保留廢止權。	
二、 承上，請研究團隊訂定「認定不妨礙重大建設計畫或城鄉發展需求」之認定原則。	認定原則請參閱本議題第肆節第一小節內容。
三、 考量直轄市、縣(市)國土計畫針對城 2-3 已指定之開發方式(新訂或擴大都市計畫或申請使用許可)及使用內容，若需改變計畫性質申請使用許可，將不符上位計畫指導原則，應於縣市國土計畫通盤檢討時，重新檢視該地區之發展，於國土計畫變更後始得開發。惟涉及「重大建設」開發是否得以轉換使用予以彈性，請研究團隊進一步分析後，再行研議。	涉及重大建設開發是否得予以彈性轉換使用議題分析內容請參閱本議題第肆節第三小節內容。
議題二、未登記工廠整體規劃之審議原則	
一、 本次會議所提本案使用許可審議規則(草案)，請研究團隊就下列事項再予修正： 1.有關「水污染防治」，於工廠管理輔導法已規定申請人所提工廠改善計畫，應載明環境改善措施(包括廢(污)水處理及排放機制之規劃)，無須重複審議，建議刪除。 2.有關小型園區(2-5 公頃)部分： (1)適用法源依據為工廠輔導法第 28-10 條第 1 項第 2 款，爰「區內公共設施」相關規定，無涉產業創新條例之規定。 (2)「緩衝綠帶」目前參照「經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫審查作業要點」相關規定，惟考量小型園區就地合法對於農業發展地區與國土保育地區之影響，建議緩衝綠帶回歸審議規則(草案)辦理。 (3)「生態影響彌補」於小型園區適用難度	敬悉。

第 11 次工作會議決議	研究單位辦理情形
高，建議研究團隊得轉換為強化生態環境或避免對外部農業影響之規劃手段。 3.針對小型園區(2-5 公頃)、群聚未登記工廠(5 公頃以上)及一般性工業區之使用許可審議規則訂定差異比較表，並就放寬之規定說明其理由。	
二、 群聚未登記工廠所劃設之城 2-3 規模面積甚大，未來各案申請使用許可恐造成土地零星開發而缺乏整體規劃，請研究團隊就該情形訂定策略指導原則(例如：公共設施配置原則、交通運輸規劃……等)。	敬悉。
三、 有關本議題基本資料，請研究團隊依下列意見進行修正： (一)表 2-17 各縣市有關輔導未登記工廠之城 2-3 劃設情形綜理表，部分計畫內容主要以「工業區」開發為主，輔以鼓勵未登記工廠遷廠，其與本案就地輔導之意旨有所差異，請再予釐清。 (二)議程 2-35、2-36 頁，請配合更新最新使用許可審議規則(草案)條文。	敬悉。
議題三：建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式	
因時間關係，本議題留待下次工作會議再行討論。	已排入第 15 次會議議程討論事項議題二。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 12 次工作會議

時　間：109 年 6 月 24 日(星期三)下午 2 時 30 分

地　點：本署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 12 次工作會議辦理情形

第 12 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
針對第 10 次工作會議決議二(二)、三、四之辦理情形回應部分，請研究團隊參考本署 109 年 6 月 5 日國土計畫土地使用管制相關事宜第 20 次機關研商座談會議紀錄(討論宗教建築及其細目於國土計畫土地使用管制規則之政策方向)進行修正。並請作業單位針對本部民政司就既有土地使用未合法之宗教建築，通盤考量研擬專案輔導合法方案之相關進度持續追蹤。	敬悉。
有關表 2 本計畫預定時程安排，請研究團隊配合契約變更及既定工作會議時程進行修正。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一、既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則	
一、　請研究團隊參酌本署 109 年 6 月 5 日國土計畫土地使用管制相關事宜第 20 次機關研商座談會議紀錄(討論宗教建築及其細目於國土計畫土地使用管制規則之政策方向)，針對本案議題分析內容就政策方向予以補充(包含：優先以現行土地使用管制輔導宗教建築申請土合法化、既有已完成補辦登記之宗教建築於國土計畫土地使用管制原則、民政司研提專案輔導方案報請行政	敬悉。

院核定方向……等)。	
二、 針對既有補辦登記宗教建築使用許可一定規模標準，考量國土保育地區第1類資源保育高度敏感之特性，相關規模建議先予以刪除。其他功能分區分類之規模標準，後續由作業單位基於公共安全、公共設施需求等條件，及部分國土功能分區分類之補辦登記宗教建築不得擴大範圍，再予斟酌調整。	敬悉。
三、 針對研究團隊所提本案之使用許可審議規則(草案)，請就下列事項再予修正： (一)既有已完成補辦登記之宗教建築，除位屬「農業發展地區第4類、城鄉發展地區第2之1類、第3類者」外，位屬其他國土功能分區分類者，後續均不得擴大其使用範圍為原則，基於前開原則，本案既有完成補辦登記宗教建築之個別條件審查應再予以區分。又因前開原則，本案衍生公共設施需求之規定恐難以執行，倘無法予以補足應降低使用強度(例如：降低既有容積或宗教活動量…等)或提供因應替代措施。 (二)建議審查規則(草案)個別條件之規定與議題分析內容應有整合性說明(例如：議題分析說明群落生境價值於實務上恐難執行，如何回應個別條件之規定)。 (三)審議規則(草案)針對本案所訂個別條件，若與共同條件之規範有所差異，應於說明欄補充相關理由(例如：安全防災計畫、防災聯絡道路、隔離設施等)。 (四)本案聯絡道路由2條酌減為1條(寬度6公尺以上)，考量部分宗教建築量體大或宗教活動量大，其規劃有待商榷，建議可視寺廟類型予以區別。 (五)有關生態彌補條件，於審議規則(草案)共同條件除使用計畫範圍內得進	敬悉，已參照調整，請參閱本議題研究建議內容。

行彌補或復育措施，範圍外亦可進行生態補償，其判定開發前後群落生境價值可透過航照圖輔以判示，是否有難以執行群落生境價值評估機制1節，請研究團隊再斟酌。	
四、 考量現階段既有宗教建築優先以「現行土地使用管制輔導申請土地合法化」為政策方向，本案議題後續將不召開機關協商或座談會，請研究團隊就前開決議修正後，由作業單位檢核確認。	敬悉。
議題二：使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第2之2類之土地使用管理	
一、 考量國土計畫土地使用主要依循國土功能分區、分類進行使用，於使用許可失效或廢止後，恢復原使用地類別並無實質意義，惟使用許可用地編定方式應由「○○用地(使)」調整為「○○用地」，以達公示效果。	敬悉，已於有關內容進行調整，請參閱研究建議第4小節，使用許可用地編定方式。
二、 有關使用許可失效或廢止後之類型及土地使用管制原則，請研究團隊就下列方向再行研議： (一)使用許可失效或廢止後之開發使用情形主要有下列兩種： 1.未依核定開發計畫開始開發、或已開發尚未取得建造執照、或已取得建造執照尚未施工之土地。 2.依核定開發計畫完成使用或已依計畫開發尚未取得使用執照者。 (二)使用許可土地使用管制原則： 1.參考現行非都市土地使用管制規則第21-1條或第37條規定，失效或廢止後城鄉發展地區第2類之2之土地使用，依國土計畫法第22條規定基於加強資源保育，得隨時檢討變更為適當之功能分區分類，或經國土計畫通盤檢討後，始得進行後續土地使用。 2.於功能分區分類尚未依前揭規定檢討變更前，是否考量土地使用資源的有效利用，參照其他國土功能分區(例如：城鄉發展地區第2類之1)進行管制或凍結其使用。	已於有關內容進行補充，請參閱本議題研究建議第一小節。

議題三、**使用許可後續管理及監督機制**	
一、申請人獲准使用許可後，其後續各項檢核項目之權責單位多為直轄市、縣(市)政府，爰圖 3-2 使用許可核准後續監督追蹤作業架構圖之分工監督追蹤部分，申請人填列自我檢核報告後統一由地方政府查核，請研究團隊配合修正圖說。	敬悉。
二、 有關自我檢核報告提出時點之建議，申請人獲准使用許可後，應就「個案性」時點提出自我檢核報告，經直轄市、縣(市)政府查核後，以「齊一性」時點函報中央主管機關備查，以利中央主管機關後續督導及考核作業。	敬悉。
三、申請人若未進行自我檢核作業，參照「一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法」第 17 條至第 19 條規定之精神，由作業單位研議是否需另訂相關規定辦理。	敬悉，已於研究建議與分析配合補充。
四、 有關使用許可自我檢核報告內容(含表 3-8、3-9、3-10)，請研究團隊依下列意見進行修正： (一)有關法規引用(條、項、款、目)應完整說明，並針對查核項目排序請就使用許可後之程序再予檢視。 (二)考量海洋資源地區無須辦理「使用地變更異動登記」，建議海洋資源地區之報告期程修正為「自中央主管機關核准使用許可，至取得目的事業主管機關核准營運文件前止」1 階段，另其操作流程及示意圖請研究團隊另行研擬。 (三)依國土計畫法第 24 條第 2 項規定略以：「……填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域規劃。」請研究團隊另行檢視填海造地案件是否適用目前所訂 2 階段報告。	敬悉，已另訂有關海洋資源地區自我檢核報告內容。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 13 次工作會議

時　間：109 年 7 月 14 日(星期三)下午 2 時 30 分

地　點：本署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 13 次工作會議辦理情形

第 13 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、　有關表 2 本計畫預定時程安排，請配合調整檢核點時間(期末報告為 10/20、總結報告為 12/9)及座談會時間。	敬悉，已於本計畫預定時程安排表進行修正。
二、　有關表 3 議題總表及辦理進度： (一)優先順序 4「既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則」之議題策略，已初步完成待作業單位最後之確認，爰議題完成欄位請標示「△」。 (二)優先順序 5「針對區域計畫法下之聚集丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則」，第三次工作會議並未討論，請刪除時點。 (三)優先順序 11「海洋資源地區申請使用許可案件與海岸管理法、環境影響評估法及目的事業法令規定之介面」，本次會議未討論，請刪除。	敬悉，已於議題總表及辦理進度進行修正。
貳、討論事項	
議題一：研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案	
一、　有關使用許可一定規模以上或性質特殊認定標準部分： (一)現行非都市土地分區變更規模，與國土計畫以有功能分區予以引導之使用，所訂	1. 已修正功能分區規模引導之論述，並刪除原有段落。 2. 已對於面積規模與變更關聯做出分析，並於附件一

第 13 次工作會議決議	研究單位辦理情形
之規模邏輯甚有差異，請研究團隊修正分析方向及內容。 (二)依全國國土計畫城鄉發展地區第 2-2 類之土地使用指導事項，原依區域計畫法核發開發許可之地區，變更原開發計畫內容，依本法使用許可規定辦理，爰原區域計畫法許可或同意之開發計畫辦理計畫變更時，針對未達使用許可一定規模者，應訂定相關條文予以銜接。	第 16 條提出修正法案。
二、 有關使用許可程序辦法： （一）失效、廢止條件： 1.依國土計畫法第 24 條第 6 項規定，申請人取得主管機關之許可後，逾規定期限未進行使用者，其許可失其效力。針對目前使用許可審議程序辦法(草案)規定之廢止許可條件，請研究團隊檢視並調整之。 2.依國土計畫法第 24 條第 6 項規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。請研究團隊依前開規定，修正目前使用許可審議程序辦法(草案)第 14 條規定。 3.整地排水計畫將由出流管制計畫所取代，相關文字請刪除。 （二）使用許可之變更： 1.變更使用許可之附款的規定，請納入使用許可審議程序辦法(草案)。 2.未來國土計畫土地使用管制全面實施後，變更原開發許可之附款，其若係依區域計畫法審議作業規範之規定於區委會決議採納附加，而未來使用許可審議規則未有相關規定者，其變更應就許可條件重新檢視，而非僅就附款本身檢討。	1.使用許可計畫失效與廢止規定已調整至本議題五、其他建議內進行分析。並將分析結果列於草案修正內容，詳見本議題附件一第 13、14 條。 2.原修正整地排水計畫為出流管制計畫，經 9 月 11 日第 9 次內部研商會議建議移除失效規定，故於本議題五、其他建議敘明移除理由並提出修正條文，詳參附件一第 13 條。 3.變更許可附款已納入使用許可審議程序辦法(草案)修正內容。 4.變更開發許可附款內容已於五、其他建議內容說明，並增加至修正條文，詳附件一第 10、16 條。
三、 使用許可國土保育費及影響費 (一)影響費之核算，應以獲准開發許可當期公告現值或市價進行計算，故係於許可後並非審查階段確認，請修正相關分析內容。 (二)本議題分析提及中央法規標準法第 18 條略	1.已修正影響費核算的認定階段說明，詳本議題三、國土保育費與影響費繳交與免除之法規說明。 2.已刪除引用中央標準法之敘述，並重新說明可適用

第 13 次工作會議決議	研究單位辦理情形
以：「……如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。……」之適用，針對使用許可制度實施後尚未繳交影響費之開發許可案，其開發許可程序係已終結，影響費之繳交為開發許可後續之程序，引用前開法規據以論述該類案件影響費得適用新法分期繳納及返還規定之合宜性，請研究團隊進行修正。 (三)研究團隊分析「新法對於繳納影響費有利於申請人之相關規定自得適用之，包含分期繳納及返還規定等」，依國土計畫法第 28 條規定使用許可繳納影響費尚得予減免，其是否包含前開所述之適用，請研究團隊補充說明。 (四)國土保育費之核算需經國土計畫審議會確認，原區域計畫法核准之開發許可於核准當時並無國土保育費之徵收規定，如於國土法全面實施後，對此類案件要求重新計算保育費，並製作書圖提會審查不具可行性，爰原開發案件於國土計畫土地使用管制全面實施後，已獲准開發許可案件，無須繳納國土保育費。	新法的緣由，詳參 3.適用分析中的(2)新制適用。 3.影響費減免已納入分析內文 3.適用分析中的(3)費用減免，並加入草案修正內文，詳參附件二第 16 條。 4.敬悉，已納入內文及草案。
三、使用許可後續之程序 (一)開發許可與使用許可後續程序最大差異在於免繳國土保育費及無須執行生態彌補復育措施，應於使用許可後之程序及相關事項辦法(草案)訂定相關銜接之規定。 (二)現行獲准開發許可後，依非都市土地使用管制規則第 23 條規定，尚有許可後應執行義務(異動登記、擬具水土保持計畫、取得建築用地使用執照等)年限之規定，未來使用許可核准後相關年限規定，係基於公平性從開發許可核准之日起延續計算，或於國土計畫土地使用管制全面實施起齊一性重新計算，請研究團隊予以評估。 (三)獲准開發許可後，依非都市土地使用管制規則第 23 條規定，於 10 年應取得公共設施用地以外之建築用地使用執照或目的事業主管機關核准營運(業)文件，因故未能	1. 免繳國土保育費及無須執行生態彌補復育措施已於本議題四、使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法的 4.後續建議第 1 點說明，並已列於草案修正內文，詳參附件二第 16 條。 2. 已納入內文分析，基於公平性考量，仍以原收到開發許可核准日為起算基準。 3. 已納入分析內容，詳見五、其他建議(三)全部與部分失效條件內文，並列於草案修正內容，詳見附件一第 13 條。

第 13 次工作會議決議	研究單位辦理情形
於期限取得者，提出展期計畫得展期不超過 5 年，並以 1 次為限。考量往例產業園區、住宅社區等大規模開發，於 10 年取得全區使用執照似有其難度，是否得採由分期分區部分比例或其他檢核方式，請研究團隊予以評估。	
本案議題修正後，請研究團隊與作業單位先行討論，以確立後續提工作會議再行討論或邀集相關專家學者，召開座談會辦理。	已於本月 11 日與 2 科舉行內部研商會議，針對若干疑點修正並提交本次工作會議確認。
針對前開研擬制度轉變之因應作業，依本案邀標書之規定，應就相關子法提出具體建議條文，以符合契約書規定。	敬悉，已提出相關建議條文，詳本議題附件一至附件三。
議題二、使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第 2 之 2 類之土地使用管理	
一、本議題討論「城鄉發展地區第 2 之 2 類」之範疇，係屬區域計畫法核發開發許可之地區，未包含城鄉發展地區第 2 之 3 類依法完成使用許可程序之態樣。	敬悉。
二、 城鄉發展地區第 2 之 2 類於使用許可失效或廢止後，屬於素地未開發者(尚未依核定使用計畫開始使用、或已使用尚未取得建造執照、或已取得建造執照尚未施工者)，符合國土計畫法第 22 條第 2 項加強國土保育者，應優先檢討為國土保育地區或農業發展地區。	敬悉，已在研究建議中參酌調整。
三、 非屬前開原則者，為已依核定使用計畫完成使用或已依建造執照施工尚未取得使用執照之土地，得給予申請人一定期間重新申請使用許可。又失效或廢止後之城鄉發展地區第 2 之 2 類僅限重新申請使用許可，惟重新申請使用許可之案件類型係依原開發許可性質或比照城鄉發展地區第 2 之 1 類，請研究團隊進行研析。	敬悉，以參酌調整，並新增城鄉發展地區性質界定標準。
四、 失效或廢止後之城鄉發展地區第 2 之 2 類尚未依前開決議二調整為適當分區或未依決議三獲准使用許可前，其土地使用管制是否採全面凍結使用或山坡地比照農 3、非山坡地比照農 2 管制，請研究團隊再行比較分析。	敬悉，有關農業發展地區土地使用管制規則，擬採後者規則進行管制。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 14 次工作會議

時　間：109 年 7 月 29 日(星期三)下午 2 時 30 分

地　點：B1 第三會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 14 次工作會議辦理情形

第 14 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、有關本次工作會議報告事項，同意確認。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一、海洋資源地區申請使用許可案件與海岸管理法、環境影響評估法及目的事業法令規定之介面	
一、有關本次工作會議針對海洋資源地區申請使用許可案件與海岸管理法、環境影響評估法及目的事業法令規定之介面，相關資料建議再予補充或修正以下背景論述： (一)相關用詞建議全盤檢視並修正精確，如「海域許可」應修正為「海域用地區位許可」。 (二)建議補充論述海域與陸域之差異性，陸域有其獨占使用權利，海域則無所有權概念。另建議可從全國國土計畫海洋資源地區之基本使用原則為基礎進行補充。 (三)再者，進一步補充論述本議題之討論範疇，係以海洋資源地區及其分類下得申請使用，並符合一定規模以上或性質特殊認定標準，需申請使用許可之細目進行探討，並請參考業務單位提供之一定規模以上或性質特殊認定標	1. 敬悉，海域用地區位許可已完成用詞修正。 2. 海域與陸域差異性已補充修正，並加入全國國土計畫說明，詳議題內文壹、議題說明之二、背景說明。 3. 敬悉，已參考 3 科提供之最新資料進行修正，詳內文肆、各法規關連與審議分工。

第 14 次工作會議決議	研究單位辦理情形
準之最新資料。	
二、針對本次探討使用許可與相關目的事業法令之程序關係，請受託團隊再針對以下內容進行整理： (一)針對各目的事業法令之規範對象予以說明： 1.環境影響評估法第 14 條係規範(開發)目的事業主管機關。 2.海岸管理法第 25 條及一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法，除規範(開發)目的事業主管機關外，亦規範土地使用主管機關。 3.海岸管理法與環境影響評估彼此無互相規範。 (二)各許可之程序及優先順序，原則上係採同步受理，僅許可之處分有先後，共可分為以下 4 種情況，請受託單位再評估現行程序面上，是否有須檢討部分，並提出相關修正建議： 1. 土地使用與環境影響評估係併行，並無明文規範順序。 2.土地使用與特定區位許可，依目前一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法規定，如涉及開發計畫需取得土地使用主管機關之土地使用分區變更或(使)用地變更之許可，應先取得特定區位許可。 3.土地使用與目的事業主管機關，僅需取得原則同意或政策支持之意思表示，並無許可先後之關係。 4.目的事業主管機關之許可與特定區位許可及環境影響評估，則均應先取得特定區位許可及通過環境影響評估後，目的事業主管機關始得許可。 (三)另針對會議資料內有關各法規程序之相對關係，請以「國土計畫法」為主體修改相關流程圖。	1.已修正環境影響評估法、海岸管理法之規範對象，詳見本議題內文肆、各法規關聯與審議分工。 2.各法規許可程序已依現況規定作出整理，並依現況規定作出日後國土計畫審議程序的順序建議及圖說，詳見本議題伍、各法規許可程序整合。
三、有關實質審查內容部分，請依下列意見進行調整： (一)補充論述各審議或許可之法制精神，進	1.已對於各法規審議的項目與重點整理分析，並對於相同審查項目有進一步說明，並於本議題伍、各法規許可程序整合說

第 14 次工作會議決議	研究單位辦理情形
一步針對許可條件(著重於使用許可及特定區位許可)探討是否有重複，並基於分工明確之原則，提出如何透過區分審查密度或參採其他法令程序已審查通過之內容，以提升審議之效率。 (二)例如特定區位許可與使用許可之許可條件中均有涉及環境、生態彌補復育等項目，使用許可在針對此許可條件審議時，哪些項目可參酌環境影響評估或特定區位許可已審議通過之內容。	明分工方式，並於議題之末提出法規審查分工之修正建議，詳陸、研究建議與附錄一。 2.特定區位許可與使用許可重複項目已整理列於表 2-3、2-4，因本研究建議特定區位許可應先於使用許可核發，故可由國土計畫審議機關依特定區位審議結果，就其復育條件、內容與強度適合者，依該項已核准措施辦理，可參酌項目凡合於使用許可審議規則(草案)第 51 條皆可由審議會採用，詳見附錄一。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 15 次工作會議

時　間：109 年 8 月 14 日(星期五)下午 2 時 30 分

地　點：本組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 15 次工作會議辦理情形

第 15 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
針對第 6 次工作會議決議四研究單位回應辦理情形，有關「建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式」因涉及各法規主管機關競合之分析，俟議題策略研擬具完整後，將就各法規與國土法保育費、影響費之競合分析、課徵比例分配、收取方式及修法建議等事項，邀集有關機關召開研商會議。	敬悉。
有關表 3 議題總表及辦理進度，針對「議題十四：研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案」於第 13 次工作會議決議，「本議題修正後，請研究團隊與作業單位先行討論，以確立後續提工作會議再行討論或邀集相關專家學者，召開座談會辦理」，相關事項請標註於該表備註欄，以利議題辦理進度之掌控。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一：針對區域計畫法下之群聚丁種建築用地，訂定使用許可之審議規則	
一、 現行使用地變更為丁種建築用地之途徑為非都市土地使用管制規則(以下簡稱管制規則)賦予法源依據，其中管制規則第 32、33、34 條及第 1 次編定案件，目的事業主管機關並無興	已於國土保育地區與農業發展地區之審議面積規模建議中第二段內容中提出相關建議。

第 15 次工作會議決議	研究單位辦理情形
辦事業之法令依據，未來國土計畫土地使用全面實施時，非都市土地使用管制將不再適用，此類案件申請工業性質之使用許可，仍應有目的事業主管機關核准或同意作為條件，如目的事業主管機關未能訂定法規銜接，原則不得申請其工業使用，僅得以其他妨礙較輕之非工業使用項目申請使用。	
二、承上，倘前開工業使用屬既有丁種建築用地得申請使用之項目，惟考量國土保育地區及農業發展地區特性，各項工業使用項目是否均得設置，或應以符合低污染、對環境影響較小之項目為限，請研究團隊針對各項工業設施於既有丁種建築用地之使用項目予以檢視，並提出修正建議。	已於國土保育地區與農業發展地區之審議面積規模建議中第四段內容中提出相關建議。
三、針對國土保育地區及農業發展地區作為工業使用，如其符合產業創新條例第 33 條規定，以 5 公頃規模設置工業區申請使用許可是否妥適，請研究團隊分析利弊，或評估於此 2 類國土功能分區下，工業使用僅得限一定規模以下，採應經申請同意方式辦理。	以進行分析將於日後的議題分析納入。
四、考量國土保育地區及農業發展地區之特性，針對國土計畫土地使用管制容許使用表(草案)涉及原區域計畫法丁種建築用地既有權利保障之「免經申請同意」使用項目予以檢視，並提出相關建議。	已於表 1-2 提出相關建議。
五、有關表 1-4 丁種建築用地於各功能分區面積分布樣態，請研究團隊進一步與國土利用現況調查進行套疊分析，並請參考本署 108 年 5 月 24 日國土功能分區規劃議題第 3 次研商會議議程再行檢視。	以進行分析將於日後的議題分析納入。
議題二：建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式	
一、有關國土保育費與農業用地變更回饋金(農業發展條例)之競合，研究團隊說明回饋金用途著重農業發展與農村建設，其有助農業生產環境改善，與	敬悉，已按會議決議重為檢視農業用地變更回饋金性質，並補充與環境改善之廣義論述，詳見第四節「研究分析」對農業用地變

第 15 次工作會議決議	研究單位辦理情形
農地品質提升具高度關聯，但與環境保育或生態保育無直接關聯。惟國土計畫法第 28 條立法說明，已表明國土保育費與農業發展條例之競合關係，如從農業生產環境改善可否達成廣義國土保育之目的，請研究團隊再併予納入研議分析。	更回饋金論述內文。
二、未來存有競合關係之法規，其收費方式依國土計畫法第 28 條立法理由，由「國土保育費」收取後，「均等比例」分配至各主管機關。倘使用許可申請範圍僅部分面積與其他主管機關法令重疊，其只需就「重疊面積比例」之費用，進行均等分配計算，請研究團隊提出條文文字之建議。	敬悉，已依會議結論重新修正建議法規修正內文，並增補於第五節中第四小節「法規修正建議」，另可參照國土保育費及影響費收取辦法(草案)第 20 條第 2 項之增補條文。
三、 查濕地保育法相關規定訂有得繳交濕地影響費，或採以異地補償機制(補償面積小於 0.2 公頃得繳納代金)辦理，倘採以異地補償機制辦理，其與國土保育費之競合關係為何，如有競合，應如何達到不重覆收取之目的，請研究團隊補充說明。	已於內文及法規修正建議說明與國土保育費具有競合關係，並已新增修正條文於國土保育費及影響費收取辦法(草案)第 20 條第 3 項。
四、 現行產業創新條例第 34 條規定，訂有產業園區開發管理基金不受區域計畫法第 15 條之 3 規定之限制，未來該基金與影響費之收取，係依本議題建議的均等比例分配或以該條例直接排除國土計畫法國土保育費之收取，請研究團隊提出建議。	依本議題第四節分析，產業園區開發管理基金與國土保育費不構成競合關係，故應予繳納國土保育費；但仍與影響費成立競合關係，故應予免除繳納義務，相關法規已於第五節提出修正產業創新條例第 34 條第 1 項。
五、有關表 2-4 國土保育費、影響費與其他法規關聯分析表，因國土保育費及影響費收取目的不同，其二者之關聯分析應區分比較。	已區分兩者費用性質，並按各法規之立法目的、用途與實際支出項目分列並比較之。
六、 請就主管機關各基金實際支用用途(可參考對外公布之基金支用明細)提出說明，作為後續探討競合或建議各主管機關修法之參據。	敬悉，已補充經費實支於本議題第四節第一與第二小節。
七、請研究團隊依上開意見修正後，與作業單位先行討論後，邀集各主管機關召開研商會議，如有必要，可於研商會議前再召開工作會議討論。	已與作業單位進行內部會議，經確認暫不召開機關研商會議。

第 15 次工作會議決議	研究單位辦理情形
議題三：城鄉發展地區第 2 類之 3 於使用許可前之土地使用管理機制	
一、 城鄉發展地區第 2 類之 3 於未完成使用許可前，土地使用依農業發展地區第 2 類使用項目管制，不得申請使用許可，僅限申請免經申請同意或應經申請同意，於前述原則下，請研究團隊就以下意見進行修正及補充說明： (一)有關研究團隊提出農 2 申請臨時土地使用許可，並對其使用項目認定屬簡易設施、臨時建築物或產生定著物 1 節，考量其與國土計畫指導原則不具關係性，且實務執行難以認定，爰以刪除。 (二)依全國國土計畫有關城 2-3 於未完成使用許可前之土地使用原則，農 2 應經、免經申請使用項目有無不符合該原則，而不宜作為城 2-3 開發前之土地使用，請予以檢視提出說明。 (三)未來農 2 之免經國土計畫主管機關同意使用，於城 2-3 完成使用許可開發時，與該使用許可核准內容不符者應有配合拆除、恢復原狀之義務，且應經國土計畫主管機關同意使用之處分得保留廢止權，上開作法應於國土計畫土地使用管制訂定相關規定，請研究團隊併同擬訂條文草案。 (四)本議題使用原則之一「須經國土主管機關認定不妨礙重大建設計畫或城鄉發展需求，及徵詢城 2-3 開發需求者之意見」，其中「不妨礙重大建設計畫」建議以經核定重大建設計畫，並已有編列預算及明訂開發期程者；另「城鄉發展需求」以因產業發展所需之產業園區、科學園區或住商需求等，已編列預算或經目的事業主管機關核准興辦事業計畫已有具體開發時程。	1. 敬悉，本研究已刪除針對依使用項目認定為簡易設施、臨時建築物或定著物一節。 2. 敬悉，已於表 1-4 就全國國土計畫有關城 2-3 於未完成使用許可前之土地使用原則檢視農 2 應經、免經使用項目。 3. 敬悉，已於表 1-5 針對國土計畫土地使用管制草案提出成 2-3 使用許可後之相關條文。 4. 敬悉，已納入研究建議內容。
二、研究團隊彙整各縣市國土計畫(草案)城鄉發展地區第 2 類之 3 分析內容，請配合下列事項進行修正： (一)針對各縣市國土計畫(草案)城鄉發展	本議題研擬之初，各縣市國土計畫尚未定案，現如今時過境遷，有關整理內容已不合時宜，崙此，本研究團隊將針對整理內容

第 15 次工作會議決議	研究單位辦理情形
地區第 2 類之 3 現況分析及表 3-1，請配合直轄市、縣(市)政府報本部審議計畫內容再行檢視，並補充載明未來開發方式(都市計畫程序或使用許可) (二)本次議程第 3-19 頁研究團隊檢核各縣市城 2-3 案件，提出部分案件可能與國土計畫制度設計產生競合，惟直轄市、縣(市)政府於縣市國土計畫劃設城 2-3，應符合全國國土計畫之劃設條件，其產生競合為何請再予釐清。	重新予以安排。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 16 次工作會議

時　間：109 年 8 月 28 日(星期五)下午 2 時 30 分

地　點：本署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 16 次工作會議辦理情形

第 16 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、針對前次工作會議決議研究團隊回應辦理情形，多有與決議不符之處，請研究團隊再予檢視回應內容。	敬悉。
二、有關前期工作會議決議五「有關表 1-4(本次議程為表 1-7)丁種建築用地於各功能分區面積分布樣態，請研究團隊進一步與國土利用現況調查進行套疊分析，並請參考本署 108 年 5 月 24 日國土功能分區規劃議題第 3 次研商會議議程再行檢視。」經作業單位了解，該次會議資料係透過城鄉發展分署自行模擬之國土功能分區分類進行套疊分析之結果，惟功能分區分類規劃既經多次討論修正，爰研究團隊無須再配合前開會議資料進行檢視。	敬悉。
針對本案各議題辦理進度，其中議題優先順序 4、9、14，因涉及議題最終成果修正或後續尚需召開有關會議，請研究團隊優先辦理。	敬悉。
貳、討論事項	

第 16 次工作會議決議	研究單位辦理情形
議題一：針對區域計畫法下之群聚丁種建築用地，訂定使用許可之審議原則	
本次會議研究團隊以相關案例說明，原區域計畫法劃定之丁種建築用地於既有權利保障下從事「免經申請同意」使用項目，恐對地方土地利用產生衝擊 1 節，請研究團隊就「免經申請同意」使用項目再檢視，提出改為妨礙較輕使用之認定原則(例如：低污染、強度降低……等)，並依第 15 次工作會議決議就本議題確實修正。	敬悉。
議題二：因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施	
一、未來鄉村地區整體規劃之土地利用綱要計畫推動方式將結合農村社區土地重劃、使用許可後始得申請開發，農業發展地區作為住宅使用申請使用許可訂有 3 公頃之規模標準，係考量農村社區土地重劃相關規定訂有新增之建築用地總面積，以不超過重劃前既有建築用地總面積 1.5 倍之規定，又其重劃具有財務自償率之問題，原則上鄉村地區整體規劃面積具有一定規模，爰本案使用許可之規模無須另行訂定。	敬悉。
二、請研究團隊就本署委託辦理「國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法」成果之使用許可審議規則(草案)，針對共同許可條件、各功能分區許可條件及使用計畫特別考量事項(住宅使用(農村社區土地重劃))，就鄉村地區整體規劃之特性進行檢視，並提出建議。	敬悉，已針對共同許可條件、各功能分區許可條件及使用計畫特別考量事項進行檢視，建議內容詳見本次討論事項一內容。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 17 次工作會議

時　間：109 年 9 月 29 日(星期二)上午 9 時 30 分

地　點：本署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 17 次工作會議辦理情形

第 17 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、有關表 3 議題總表及辦理進度： (一)優先順序 9、10、11、13 議題，目前進度尚處於方向確立階段，研究團隊應針對該些議題，盡快提出工作會議以行討論。 (二)優先順序 1、7、12 議題，其研究方向已經確立，研究團隊應就該些議題之註記予以更新，並針對工作會議結果盡做出修正。	敬悉。
二、建議研究團隊能於期末報告提出各議題之內容摘要表，簡要統整於開發許可制度與使用許可制度之間的差異內容。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一：研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案	
一、針對使用許可一定規模部分，請研究團隊依下列事項就議題內容及相關條文進行修正： (一)有關表 1 開發許可與使用許可面積規模差異表，本署訂定使用許可一定規模之相關備註文字，請併予納入。 (二)原開發許可之變更涉及一定規模認定標準時：	1. 敬悉，已將使用許可一定規模之相關備註文字納入內文，詳見議題第 2-3 頁註解。 2. 已依建議內容修正開發許可變更條件與規模說明，並製作表二比較，詳見議題第 4 頁，法規修正建議於附錄

第 17 次工作會議決議	研究單位辦理情形
1.原依區域計畫法核發開發許可，若無變更計畫性質，無論已許可規模是否達使用許可一定規模或性質特殊認定標準之規定，均依使用許可之規定辦理變更(含變更內容對照表)。並請針對「使用許可一定規模以上或性質特殊之土地使用認定標準(草案)」提出銜接條文。 2.原依區域計畫法核發開發許可，若涉變更計畫性質，視同新案，應符合使用許可一定規模或性質特殊認定標準之規定，重新申請使用許可。 3.就城鄉發展地區第 2 類之 2 各類型(原依區域計畫法核發開發許可、原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定案件)涉及計畫變更時(性質不變與性質變更)之程序以表列或圖示進行說明。 4.承上各點，有關使用許可審議程序辦法(草案)第 16 條第 1 項修正為「本辦法發布施行後，如變更原依區域計畫法許可或同意之開發許可，申請人應依第四章已許可使用計畫之變更規定辦理」。	一、附錄四。 3. 使用許可審議程序辦法(草案)第 16 條第 1 項已遵照建議內容修正，詳見附錄一。
二、針對使用許可失效、廢止與變更部分，請研究團隊依下列事項就議題內容及相關條文進行修正： (一)本次會議針對分期分區發展計畫提出部分失效 1 節： 1.失效條件請評估調整回歸目的事業主管機關認定核准或營運文件之取得，至住宅社區開發計畫之失效條件，請評估於時限內成立「管理委員會」之可行性。 2.使用許可失效條件與原開發許可依循之非都市土地使用管制規則的規定有所不同，原開發許可得否比照使用許可新法之條件，其法理上是否可行，請納入研析，併入本議題座談會討論。 (二)有關使用許可之廢止條件，回歸國土計畫法第 24 條第 6 項規定辦理，爰使用許可審議程序辦法草案條文第 14 條第 1 項第 1 款，修正納入環境保護	1. 分期分區失效按工作會議裁示，修正為住宅社區已成立管理委員會為認定時點；具興辦事業計畫為回歸目的事業主管機關認定核准或營運文件之取得或使用地之使用執照取得，詳見附件一第 13 條。 原開發許可失效條件比照使用許可新法規定之法理分析於內文已作出說明，詳見本議題第二節「使用許可廢止、失效與變更」。 2. 已修正使用許可審議程序辦法草案條文第 14 條第 1 項第 1 款，並已刪除辦法草案條文第 14 條第 1 項第 5 款。 3. 本研究後續研析不建議使用許可附款納入變更條件，爰刪除議題建議增加說明內

第 17 次工作會議決議	研究單位辦理情形
主管機關廢止有關計畫之規定，並刪除辦法草案條文第 14 條第 1 項第 5 款。 (三)有關使用許可之變更，涉及原開發許可或使用許可處分之附款，是否得透過計畫變更程序辦理，請參考本署往例案例(桃園科技工業區第二期開發計畫)，納入研析。 (四)因出流管制計畫已取代整地排水計畫，有關使用許可審議程序辦法(草案)第 13 條規定，刪除「或直轄市、縣(市)政府」等文字。 (五)研究團隊本次會議所提，原開發許可案件於失效或廢止後，其使用地已完成變更者，後續土地使用管理準用使用許可程序辦法草案第 15 條規定辦理，惟該條規定涉及本委辦案「使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第 2 之 2 類之土地使用管理」議題，屆時請研究團隊將其研議結果併同納入本議題。	文，並刪除原建議增加條文。相關見解參考區域計畫委員會第 399 次會議，詳參第二節之第四小節「變更」。 4. 使用許可審議程序辦法(草案)第 13 條已刪除「或直轄市、縣(市)政府」等文字 5. 查本委辦案「使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第 2 之 2 類之土地使用管理」議題後續建議無涉修正使用許可程序辦法草案第 15 條，故準用該條文不生政策作法競合問題。
三、針對使用許可國土保育費與影響費繳交與免除部分，請研究團隊依下列事項就議題內容及相關條文進行修正： (一)開發影響費之審核屬原開發許可處分之一部分，故於國土計畫法全面施行前已許可，於施行後繳納者，仍按原許可結果計算繳納，原則同意，惟請補充法理上說明。又國土計畫法施行後尚未繳交開發影響費者，其分期繳納、費用返還與減免等規範得適用新法，其法理之可行性，請併入本議題座談會討論。 (二)考量國土保育費核算應併同使用許可審議確認，其規範對象應為使用許可案件，爰原開發許可案尚未完成使用地異動，於國土計畫法全面施行後，無須繳納國土保育費，並配合於「使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法」及「使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法」(草案)訂定銜接	1. 敬悉，已補充相關法理說明，並按照專家學者座談會意見增補建議修正條文於使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)，詳見第三節之第一小節「影響費繳交」及第四小節「後續建議」之修法內文。 2. 敬悉，已修正「使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法」及「使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法」(草案)，詳見附件二、附件四。 3. 敬悉，已修正使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 16 條規定，排除第 12 條適用，詳見附件二。

第 17 次工作會議決議	研究單位辦理情形
條文。 (三)使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第 16 條規定，尚未繳交開發影響費之開發許可應於本辦法發布日起 1 年內繳交，爰其無須準用辦法草案第 12 條繳交影響費期限之規定。	

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 18 次工作會議

時　間：109 年 10 月 12 日(星期一)下午 2 時 30 分

地　點：本署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 18 次工作會議辦理情形

第 18 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、第 10 次工作會決議辦理情形，研究團隊已經納入議題二說明，洽悉。	敬悉。
二、研究團隊已依前次工作會議決議辦理變更契約時程，各議題預定進度時程請依變更後履約期限酌予調整。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一：檢核各子法之整合性，並提出具體修正建議	
一、有關繳交審查費用限期之規定目前訂於使用許可程序辦法(草案)，研究團隊考量規定之一致性，建議修正國土計畫使用許可審查費收費辦法第 4 條，惟該收費辦法已於 108 年發布，且考量繳費期限應屬程序性規定，是否修正收費辦法，請作業單位於國土計畫法全面施行前予以檢視評估。	依照工作會議決議重新對子法間內容進行檢視，雖國土計畫使用許可審查費收費辦法並未明定繳費期限，但該期限另規定於使用許可審議程序辦法(草案)，實際的繳費銜接不致產生衝突，且可補充繳納期限法令依據。故本研究評估無另須修正之必要，原建議內文與條文予以刪除。
二、研究團隊建議，因變更計畫導致國土保育費較原核定計畫結果減少者，應有退還繳交費用機制，並提出辦法修正草案，惟查國土計畫法第 28 條規定，使用許可國土保育費並無返還機制，爰返還機制及相關建議條文文字予以刪除。	敬悉，已刪除相關建議返還文字內容。

第 18 次工作會議決議	研究單位辦理情形
三、依國土計畫法規定，有關使用許可應繳納之「國土保育費」及其於國土保育地區及海洋資源地區應採取「彌補復育措施」，經研究團隊評估二者雖有其關聯性，惟從立法目的及其未來實施涵蓋範圍並不盡相同，故建議國土保育費及彌補復育措施之計算標準仍維持原各委託研究案之觀點，分別以不同方式衡量，亦可避免外界誤解一費兩計之情形，同意確認，並請研究團隊就下列事項進行修正或補充說明，以利後續對外說明： (一)補充國土計畫法使用許可「國土保育費」及「彌補復育措施」之立法意旨及適用範疇，以利說明兩者之差異性。 (二)使用許可開發前後之彌補復育措施以「群落生境價值侵擾值」與國土保育費計算公式之「各類基地覆蓋表面環境衝擊係數」具正相關，即申請人若提高開發後計畫生態價值(群落生境價值侵擾值降低)，其國土保育費計算公式之環境衝擊係數將因而降低，其關聯性將反映至國土保育費計徵數額。	1. 敬悉，已於本議題之參、整合分析下之(二)與使用許可審議規則相關內容補充，並按分析內容拆分成立法目的、經費運用功能、公式計算內容比較等三點論述，詳見第 8 至第 9 頁。 2. 已於第 9 頁第 4 點補充相關說明。
四、依國土計畫法第 28 條立法意旨，國土保育費係考量使用許可後對整體環境有一定程度之衝擊影響，為「維護整體環境」及「公共利益」原則下予以收取。依原委託研究案之計算公式，以「各類基地覆蓋表面型態之環境衝擊係數」作為「維護整體環境」之考量，以各種不同「土地使用計畫類型係數」作為「公共利益」之考量，以作為各功能分區不同程度禁止或限制使用之衝擊反應，尚符合立法目的，請研究團隊強化此一政策論述。	敬悉，已於第 8 頁第 2 點之立法目的比較補充相關論述。
五、國土計畫法第 26 條規定，僅國土保育地區及海洋資源地區應採取彌補或復育之措施，至於城鄉發展地區及農業發展地區則無，為鼓勵此二地區亦能提出彌補復育措施，使用許可審議規則(草案)建議可酌減國土保育費 1 節，請研究團	1. 敬悉，已於第 10 頁第 2 點之酌減次議題第 1 點法理說明補充。 2. 考量政策目的與引導開發行為，本研究已配合工作會議決議設計引導機制於國土保

第 18 次工作會議決議	研究單位辦理情形
隊依下列方式調整： (一)依前開決議三，兩者計算採不同標準，酌減國土保育費之代替價值衡量不易建立，且依國土計畫法規定，並無國土保育費減免之授權規定，故不宜以酌減國土保育費方式訂之。 (二)惟為達前揭政策目的，亦鼓勵各類開發使用儘可能避開國土保育地區之成長管理手段，可於國土保育費之計算方式中，對於城鄉發展地區及農業發展地區採取彌補復育措施者，予以調降計算費額。 (三)前開調降計算費額之方式，請研究團隊評估按對於價值侵擾之彌補復育不同級距程度訂定不同係數，予以減少其國土保育費之收取。	育費的計算公式中，並建議修正使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法第 3 條，詳見第 10 至 11 頁，及本議題附件三。 3. 本研究已依照生態彌補復育程度設計三種生態彌補復育係數的級距，詳見本議題第 11 頁及附表三。
六、有關附件二法規草案，請研究團隊配合下列事項進行修正： (一)附件二法規名稱請修正為「國土計畫使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法」。 (二)使用許可核准後申請使用地變更前，應先繳交國土保育費、影響費等費用，本草案第 2 條第 1 項第 1 款規定應於 1 年內繳交相關費用之規定，建議以「使用地變更」時點予以規定。 (三)因出流管制計畫已取代整地排水計畫，請刪除「或直轄市、縣(市)政府」等文字。	1. 敬悉，已配合修正法規名稱，詳見附件二。 2. 敬悉，已修正建議法規內文，詳見附件二。 3. 已配合修正法規內文。
七、除本次會議所提國土保育費及彌補復育措施各該子法間關係之檢視外，請研究團隊就「各子法間有無衝突競合之規定」再行全面檢視，並給予適當之建議。	已檢查各子法間相關性問題，並就有疑義部分納入本議題內文，經第 18 次工作會議後檢視並無新增需探討子議題。
議題二：檢視使用許可之影響費	
一、研究團隊參考美國案例建議徵收「下水道影響費」，請釐清其與下水道法、水污染防治法之適用範疇及建設費是否造	經本研究釐清下水道法與水污染防治法課徵項目，建議無須徵收下水道影響費，以免造成重複收

第 18 次工作會議決議	研究單位辦理情形
成重覆收取之情形。	取之情形。
二、有關表 2-14，針對不同使用性質其影響費收取之必要項目及彈性項目予以調整(下水道列為彈性項目或必要項目之原因)，請研究團隊補充認定標準。	依本研究建議內容建議廢除必要項目與彈性項目之設計，請參閱該研究建議內容 1-20 頁。
三、針對使用許可影響費減免機制，研究團隊本次提出以「區外公共設施之衝擊持續期間」及「是否符合成長管理精神」，請研究團隊依下列事項進行修正： (一)使用許可計畫若僅持續一定期間或依法訂有許可時效，依影響費計算公式應可反映至 Cm 值(使用許可範圍之單位土地營運維護成本，應編列至少 1 年的營運維護成本)，例如若海洋資源使用行為(非生物資源利用)使用期限為 5 年，其影響費可編列 5 年營運管理成本，解決「區外公共設施之衝擊持續期間」之課題，而不以減免影響費方式處理。 (二)基於成長管理，研究團隊提出影響費以功能分區費率差異化進行設計，惟設計方式以同一使用項目於各功能分區之規模訂定差異費率無法反應使用強度、密度或活動人口對外公共設施之衝擊，故有關「符合成長管理精神」之減收費額，應藉由國土計畫法第 28 條影響費之減免授權規定(國土保育費及影響費收取辦法(草案)第 10 條)予以檢討，包括： 1. 針對符合全國國土計畫第 5 章第 2 節成長管理策略之城鄉發展優先順序者(請提出明確建議分析)，並就原草案所提未來發展地區得予減免之規定，因已不符直轄市、縣(市)國土計畫審議後之政策標的，併予檢討。 2. 研究團隊建議部分使用計畫具有公共服務性質者，得直接不予收取影響費，其不符合公共設施衝擊收取費用之目的，惟可評估其屬政策性可減免費額之條件之一。	1. 敬悉。 2. 敬悉，有關研究建議內容請參 1-33 頁，影響費減免設計內容。

第 18 次工作會議決議	研究單位辦理情形
3.毗連使用案件可減免影響費之建議，因申請人申請使用之時間並非同時提出，實務上操作有其困難性，且所建議之工業、商業等使用性質，如其能符合城鄉發展優先順序之條件，於城鄉發展地區集中開發，亦可透過前開項目(城鄉發展優先順序)予以檢討減免，故本項請再評估操作之可行性。	
四、有關本案表 2-10、2-11、2-12、2-14、2-15，涉及使用許可一定規模及性質特殊認定標準使用計畫性質，請配合更新最新資料。	敬悉，已配合修正最新資料。
五、有關海洋資源地區之「港埠設施影響費」，原草案僅涵蓋停車場及消防之公共設施衝擊，與其他陸域收取之停車場及消防影響費差異不大，無法突顯收取港埠設施影響費之目的，請研究團隊就其計算公式內涵進行檢視，並請與本組第 3 科先行內部討論。	敬悉，有關研究建議內容請參閱本議題 1-25 頁，有關港埠設施影響費建議內容。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 19 次工作會議

時　間：109 年 11 月 5 日(星期四)上午 9 時 30 分

地　點：本署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 19 次工作會議辦理情形

第 19 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
第 14、18 次工作會決議辦理情形，研究團隊已經納入議題一、二說明，洽悉。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一：檢視使用許可之影響費	
一、　有關開發影響費課徵之彈性項目，係本署於 104 年非都市土地開發影響費徵收辦法修正而新增，請研究團隊修正第 1-21 頁論述內容。	敬悉，參照決議修正相關內容。
二、　研究團隊建議使用許可影響費之徵收項目合併「必要項目」及「彈性項目」，同意確認，惟針對課徵項目請研究團隊依下列意見再行調整： (一)「填海造地」屬造地行為，倘屬疏濬後單純造地者，應課徵填海造地之影響費；倘併同使用項目申請使用許可，應以「該使用項目」進行影響費之課徵。 (二)有關地區公園係考量使用許可開發後，住宅社區等使用吸引之訪客對外產生地區公園之衝擊及需求，考量「工(產)業產製研發、工商綜合區、工業設施、休閒農業」徵收「地區公園」意旨與前開意旨不同，建議刪除。	敬悉，參照決議修正相關內容。

第 19 次工作會議決議	研究單位辦理情形
(三)考量「工業設施」於審議規則已訂有設置公共停車場之規定，建議刪除「公用停車場」。 (四)於海洋資源地區申請使用許可者，應依「海洋資源地區使用行為」課徵影響費。 (五)除前開 4 點外，請研究團隊再行檢視各使用行為課徵項目之合理性。	
三、 考量下水道建設管理及水污染防治皆有權責主管機關依下水道法及水污染防治法進行相關費用之課徵，同意研究團隊建議，無須將下水道列為影響費之收取項目，以避免重覆收取	敬悉。
四、 有關港埠影響費，請研究團隊就下列意見再行檢視： (一)因港埠影響費計算公式(草案)內涵係為公共停車場及消防影響費，與陸域影響費課徵項目差異不大，依研究團隊建議改列為「消防影響費」及「公共停車場影響費」，惟有關消防影響費之 Cf 值，建議後續得參酌國家海洋研究院 109 年委託辦理「離岸風電海域防救災規劃策略研究委託專案服務案」相關研究成果進行調整。 (二)參考往例「風力發電」、「海底電纜或管道」案件多以港埠作為進出動線，對港埠使用是否產生公共設施之衝擊而衍生應收取影響費，請研究團隊針對其影響費與「港埠設施使用租金」收取之目的與用途是否相同再予釐清。	敬悉，已針對議題內容進行檢視，並補充說明不同費用間收取之目的與用途。
五、 有關影響費減免機制設計，請研究團隊就下列意見進行修正： (一)依國土計畫法第 28 條規定，使用許可如配合整體國土計畫之推動、指導等性質得予減免，建議研究團隊基於國土計畫成長管理精神，修正國土計畫法保育費及影響費徵收辦法(草案)第 10 條第 1 項第 1 款建議條文。 (二)研究團隊建議申請使用許可案件屬具有「公共服務」性質者得調整徵收額	敬悉，參照決議修正條文內容，並說明公共服務之定義。

第 19 次工作會議決議	研究單位辦理情形
度，惟「公共服務」定義甚廣應予限縮(如：公共設施、教育、社會福利設施等)。	
議題二：海洋資源地區申請使用許可案件與海岸管理法、環境影響評估法及目的事業法令規定之介面	
因時間關係，本議題留待下次工作會議再行討論。	

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 20 次工作會議

時　間：109 年 11 月 11 日(星期三)下午 2 時

地　點：本署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 20 次工作會議辦理情形

第 20 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
第 18 次工作會決議辦理情形，研究團隊已經納入本案議題說明，洽悉。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一：海洋資源地區申請使用許可案件與海岸管理法、環境影響評估法及目的事業法令規定之介面	
一、　有關海洋資源地區使用許可審議與其他法規審議之分工，研究團隊以「電業法」為例進行研析，其因與一般興辦事業法規規定有所差異，為避免誤解，請研究團隊於相關圖說應增列備註說明(例如圖 12，使用許可審議程序辦法(草案)已明訂使用許可、環境影響評估、海岸管理之審查作業得採併行方式，惟若申請再生能源使用許可者，依電業法第 13 條規定，申請電業籌設許可前，環境保護主管機關應先完成審查有所差異)。	已於圖 12 下方增列備註，說明該架構順序僅為適用電業法之離岸風力發電案例，其餘案件仍為同時併行審查。
二、　有關表 1「開發行為於各法規需取得許可優先順序關係表」，請研究團隊就下列事項進行修正： (一)有關開發許可、區位許可與環境影響評估之關係，於實務執行開發許可、區位許可皆俟環境影響評估審查結果後，才提區域計畫委員會進行審議後	1. 已修正表 1 敘述內容，更改為「實務上須先取得環境影響評估結果」。 2. 已增補能源局同意文件的敘述，詳見本文第 21 頁。 3. 已按本次會議決議之建議內容，修正備註一內文。

第 20 次工作會議決議	研究單位辦理情形
續得許可。 (二)有關開發許可、區位許可與發電籌設許可之關係，應先取得目的事業主管機關同意文件後再核發開發許可、區位許可。實務執行海域用地區位許可得以能源局核發之風場遴選或競價同意文件代表，而陸域之太陽能開發許可則以該局核發之籌設許可同意函認屬之。 (三)備註內容配合修改為「依據一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法修正(草案)第 5 條規定，開發利用階段之認定修正為需取得目的事業主管機關之興辦事業計畫許可或需取得土地使用分區變更或使用地變更之許可，因電業法未有『興辦事業計畫許可』，且如無需取得土地使用分區變更或(使)用地變更許可情形者，則無開發利用階段之適用，則於施工許可前取得特定區位許可」。	
三、 有關圖 11 涉及國土計畫使用許可與環境影響評估程序圖，研究團隊建議使用許可與環評之公開展覽及公聽會公開徵求意見共同辦理，惟因使用許可和環境影響評估計畫及審議內容甚有差異，共同辦理未必能達成效，請研究團隊再予評估。	經本研究評估，使用許可與環境影響評估程序及審查重點仍有不同，故按本次會議決議修正原程序圖，改為公開展覽與公聽會分別辦理之程序，詳見圖 11。
四、 有關表 3 和表 4，使用許可審議規則與其他法規比較差異內容，請研究團隊配合下列意見進行修正或補充說明： (一)針對各法規具有共同審議條件之項目，請進一步提供建議處理方式。 (二)表格標題欄針對國土計畫法、環境影響評估法、海岸管理法，建議均載明明確之法條，如屬草案亦請一併載明。	1. 因環境影響評估法、海岸管理法與國土計畫法的審查重點不同，故舊有相同規範之處，應由國土計畫審議機關為最後審查程序，方能確保其他機關之審查並無遺漏 之處。故本研究建議在審查程序上，如同時涉及多種審議規範作業時，國土計畫使用許可的核准應為最後階段，且如有其他機關已通過審查之決議措施，亦可由國土計畫審議機關核實判斷，該核准措施是否已達成國土計畫

第 20 次工作會議決議	研究單位辦理情形
	法之審議目的，就已達成者可准用之，內文說明可見陸、研究建議，法規建議修正已列於本議題附件一、附件二。 2. 本議題表 2、表 4 所涉及之國土計畫法、環境影響評估法與海岸管理法之子法名稱已增列於表格第二列。
五、 有關研究團隊建議國土計畫使用許可審議規則(草案)第 51 條新增第 4 項規定部分，使用許可審議內容若與其他主管機關審查事項有所重覆時，申請人得以其他機關審查成果納入使用許可計畫內容，惟國土計畫審議會仍得依權責予以審議，前開內容請研究團隊納入修正條文或說明欄補充，另查表 3 及表 4 重覆審議事項不只彌補或復育措施，請研究團隊再行檢視。	研究團隊再就使用與可審議規則(草案)與使用許可審議程序辦法(草案)檢視，就本次會議決議所提「重覆審議事項不只彌補或復育措施」，評估認為僅以國土計畫使用許可審議規則(草案)第 51 條新增第 4 項難以涵蓋其他審議重複項目，故另以新增使用許可審議規則(草案)第 32 條第一項第二款作為補充，即可達成對於其他機關核准之措施有審查與準用的機制，說明內容詳見附件一。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 21 次工作會議

時　間：109 年 11 月 23 日(星期一)上午 9 時 30 分

地　點：本署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 21 次工作會議辦理情形

第 21 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、有關本次工作會議報告事項，同意確認。	敬悉。
貳、討論事項	
議題一：使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第 2 之 2 類之土地使用管理	
一、有關本議題圖 1-2 名稱請修正為「使用許可失效或廢止後，城鄉發展地區第 2-2 類土地使用管制機制」。	敬悉，已依決議修正。
二、有關使用許可失效或廢止後，城鄉發展地區第 2-2 類土地「符合國保地區劃設原則」，屬已開發擬重新申請使用許可者，依國土計畫法第 23 條規定，仍應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。	敬悉，已參照調整。
三、有關使用許可失效或廢止後，城鄉發展地區第 2-2 類土地「非屬國保地區劃設原則」屬已開發者，得比照城鄉發展地區第 2-1 類於一定期間重新申請使用許可。倘未獲許可，於下次通盤檢討前，得比照城鄉發展地區第 2-1 類申請同意或使用許可。至於申請同意或使用許可，應於審議時納入土地使用相容性之考量。	敬悉，已檢視議題該段落文字，以符合決議內容。
四、有關本議題整理使用許可失效、廢止之相關法規(第 1-12、1-13 頁)，請配合本委辦案「檢核各子法之整合性，並提	敬悉，係配合委辦案議題結論進行修改。然決議之「檢核各子法之整合性，並提出具體修正建

第 21 次工作會議決議	研究單位辦理情形
出具體修正建議」議題結論進行修改。	議」議題中，並無提出使用許可失效、廢止之相關法規，應是於「研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案」中提出。
五、本議題內容請研究團隊依下列意見進行修正： (一)第 1-17 頁，「……於國土計畫體制下並無原許可前之使用地類別，同理亦無原土地使用管制……」原區域計畫開發許可前仍具有原使用地，請修正論述。 (二)第 1-20 頁，「……本研究建議其土地使用管制應優先『變更』為城鄉發展地區第 2 之 1 類進行管制……」修改為「比照」。 (三)第 1-22 頁，「……故使用許可失效或廢止後，恢復原使用地類別並無實質意義。……」使用許可失效或廢止後之用地編定方式仍有所變動(由「○○用地(使)」調整為「○○用地」)，請修正論述。	敬悉，已參照決議內容，分別對於第 1-17 頁、第 1-20 頁進行論述與用字修正。 對於第 1-22 頁，則於「研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案」進行探討
議題二：城鄉發展地區第 2 類之 3 類於使用許可前之使用管理機制	
一、有關第 2-7 頁「認定不妨礙重大建設計畫或城鄉發展需求」之認定原則，係針對本案第 11 次工作會議紀錄決議一，有關城鄉發展地區第 2-3 類於未完成開發前土地使用原則之一「須經國土主管機關認定不妨礙重大建設計畫或城鄉發展需求，及徵詢城 2-3 開發需求者之意見」之補充說明，而非針對全國國土計畫土地指導原則予以定義，請配合修正該段內容。至於不妨礙之認定，除以目的事業主管機關依其預算編列或開發期程作為考量因素外，國土主管機關認定不妨礙是否亦應有相關評估事項，請予	敬悉，已針對第 2-7 頁之內容進行修正調整，並對於不妨礙之認定提出相關建議內容。

第 21 次工作會議決議	研究單位辦理情形
以建議。	
二、針對表 2-9 城鄉發展地區第 2-3 類使用許可前之容許使用項目表，請研究團隊依下列意見進行修正：	敬悉，已參照決議內容進行相關修正文字與表格。
議題三：針對區域計畫法下之群聚丁種建地，訂定使用許可之審議規則	
一、區域計畫法下既有丁種建築用地未來作為工業使用，其土地使用管制同意確認如下： (一)位於國土保育地區第 1 類及農業發展地區第 1 類，不得作為工業使用，應改為妨礙較輕之使用。 (二)位於國土保育地區第 2 類，作為工業使用限於 2 公頃以下採應經申請同意辦理。 (三)農業發展地區第 2、3、4 類之工業使用，採應經申請同意辦理，達 2 公頃以上應申請使用許可。 (四)前開規模應有目的事業主管機關相關法令銜接(例如：產業創新條例第 36 條規定之鄉村型小型園區或在地型小型園區)，始得辦理。	敬悉。
二、本議題內容請研究團隊依下列意見進行修正： (一)修正表 3-19 名稱。 (二)表 3-20，編定途徑請刪除「開發許可地區」欄位。 (三)表 3-22，有關農業發展地區第 2、3 類之「公園」使用細目，請修正為「▲」。 (四)第 3-31 頁，「如該丁種建築用地位於國土保育地區第 1 類或農業發展地區『第 2 類』……」修正為農業發展地區「第 1 類」。	敬悉，已參照決議內容進行相關修正文字與表格。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 22 次工作會議

時　間：110 年 1 月 5 日(星期二)下午 2 時 30 分

地　點：本署綜合計畫組 403 會議室

主　席：朱簡任技正偉廷

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 22 次工作會議辦理情形

第 22 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、討論事項	
一、 有關「使用許可後續管理及監督機制」、「使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第 2 之 2 類之土地使用管理」、「城鄉發展地區第 2 類之 3 類於使用許可前之使用管理機制」、「針對區域計畫法下之群聚丁種建築用地，訂定使用許可之審議規則」等議題，經受託單位依歷次工作會議修正，同意確認，並請案今日會議所提文字調整內容辦理。	敬悉，依會議確認事項配合調整文字內容。
二、本委辦案於 109 年 10 月 20 日變更契約除展延期程外，並新增工作項目「針對開發許可轉換為使用許可之因應作為，製作相關說帖」，應於第 3 期期末報告繳交時(110 年 1 月 18 日)併同完成，請研究團隊注意履約期限及應完成之事項。	敬悉，將於履約期限前，完成應辦事項。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 23 次工作會議

時　間：109 年 1 月 6 日(星期三)上午 9 時 30 分

地　點：本署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 23 次工作會議辦理情形

第 23 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、報告事項	
一、有關本案各議題進度，請規劃團隊注意履約期限及應完成之事項：	敬悉，將於履約期限前，完成應辦事項。
貳、討論事項	
議題一：因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施	
一、依全國國土計畫之劃設條件(農業發展地區第 4 類及城鄉發展地區第 2-3 類)與土地使用指導原則，鄉村地區整體規劃於第 2 階段完成後，得適時檢討變更縣(市)國土計畫並視需要辦理國土功能分區分類檢討變更，接續於第 3 階段申請使用許可，落實以計畫引導鄉村地區之開發利用。有關研究團隊所提「鄉村地區整體規劃法律定位」內容，請依上開論述進行補充，以強化本案鄉村地區整體規劃與使用許可之關係。	敬悉，將補充鄉村地區整體規劃與使用許可關係之相關說明文字。
二、鄉村地區整體規劃完成後，依土地利用綱要計畫應辦理使用許可之地區，可能涉及鄉村地區整體規劃之生活、生產、生態等多面向，考量其具多元性，建議使用許可審議規則(草案)增訂「鄉村地區整體規劃」特別考量事項，倘土地利用綱要計畫內容已有明訂部分，針對審議規則(草案)之共同許可條件、各國土功能分區許可條件，得予適度排除。	敬悉，依決議撰寫草案建議內容，並提出相應使用許可審議簡化建議。

第 23 次工作會議決議	研究單位辦理情形
三、承上，未來鄉村地區整體規劃有關使用許可審議規則適用情形，若整體規劃擬於農業發展地區第 2 類指定地區適度擴大作為住宅使用者(生活面向)，其使用許可審議規則應適用「共同許可條件」、「農業發展地區許可條件」、特別考量事項之「住宅使用」及「鄉村地區整體規劃」之規定。	敬悉，依決議撰寫使用許可審議適用情形建議。
四、針對規劃團隊所提審議規則(草案)特別考量事項-「鄉村地區整體規劃」，請依下列原則進行修正： (一)應符合鄉村地區整體規劃之土地利用綱要計畫指導原則。 (二)有關研究團隊建議高度適度放寬 1 節，若土地利用綱要計畫訂有其高度將從其規定辦理，或依地區整體性規劃及發展特性之考量，經國土審議會同意後得以調整，並應訂有上限之規定。 (三)若使用許可審議規則所訂之規定(例如：鄉村地區之生活、生產、生態之關聯性、產業發展區位之規劃……等)，於土地利用綱要計畫內容已有明訂，得適度以但書規定予以排除。	敬悉，依決議修正使用許可審議規則(草案)特別考量事項「鄉村地區整體規劃」之建議內容。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 24 次工作會議

時　間：109 年 1 月 21 日(星期四)下午 2 時 30 分

地　點：本署綜合計畫組會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳簽到簿。

研究單位報告：略

第 24 次工作會議辦理情形

第 24 次工作會議決議	**研究單位辦理情形**
壹、討論事項	
(一)有關「檢視使用許可之影響費」、「未登記工廠整體規劃之審議原則」、「既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許可之審議原則」、「建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式」等議題，經受託單位依歷次工作會議修正，同意確認，並請案今日會議所提文字調整內容辦理。	敬悉，依會議確認事項配合調整文字內容。

附錄二

專家學者座談會議紀錄

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 1 次專家學者座談會議紀錄

時　間：109 年 1 月 15 日(星期三)上午 10 時

地　點：本署 601 會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳後簽到簿

簡報報告：略

議　題：訂定開發許可最終受理時間之適法性及合理性

專家學者座談會會議紀錄表

發言人	內容
一、戴教授秀雄	(一)鑒於中央法規標準法第 18 條的規定，行政程序法規適用以終結點判斷，原則上從新從優，但有個例外是若新法有排除舊法適用的情形，就只得從新。申請案依申請開始行政程序後，於國土功能分區圖發布前通過，就已具有受益性行政處分的效力，其效力不會受影響，土地變更編定等不在考慮範圍內。
	(二)在此僅須討論還未通過的申請案，但由於國土功能分區發布後，區域計畫法及其相關子法一律失效，因此無法使用舊法繼續審議。因此不認為分區圖發布之後，可以繼續用區域計畫法審議，到時候只能使用國土計畫法審議。且區域計畫法的開發許可是為了積極利用變更分區，但國土計畫法的使用許可是在同分區內做使用，因此有一基本的不相容性。據此，方案三較不具可行性。
	(三)方案二建議於國土計畫法施行後，先進行個案審查，分辨是否須走使用許可，若屬於應經許可甚至免經許可案件，則可直接轉交該管機關處理，但若仍屬於使用許可案，則建議先行駁回，由申請人重新申請使用許可。
	(四)方案一則是建議透過修法明訂最終受理時間，民眾比較好控管風險，官方也比較好操作，但最終受理時間目前僅考量審議流程是否得完竣，仍須考量分區圖修改時間，地方政府需要調整的時間。但修法須要經過無人能預測的立法院，且修法是件大事，難以確定通過時間。雖然目標是為了處理處理不完的案件，但採用方案一會變成包含處理有可能做得完的案子，標的不完全一樣。同時，最終受理時間的訂定也容易導致可以快速審竣的案件無法再受理。

發言人	內容
	(五)方案一和方案二並分完全互斥，可以一個是主案一個是備用。且民間早已預期開發許可僅剩兩年多可以跑，設立最終受理時間於法規上會較明確，且也能提供縣市政府安定的期間進行分區圖及編定之劃設。主從案之選擇仍有討論空間。
	(六)信賴保護構成要件：信賴的東西具可信賴之基礎、有外觀可見之信賴行為、當事人之信賴值得保護。國土計畫法 32 至 34 條已處理轉軌之過渡期，原於區域計畫法拿到之開發許可，得於國土計畫法施行後繼續使用。但若有變更之情事，仍須依國土畫法審議。不認為申請人對申請案之通過據請求權。開發許可之性質，和建照等羈束性行政處分布一樣，開發許可具有行政機關裁量之性質，人民不得信賴其必得許可。因此於此情形下，信賴保護無提及之必要。
	(七)期待地方政府將待開發地區劃為城 2-3，先規劃各區域之用途，再行開發。
	(八)減免費用較難，因為從區域計畫法轉軌至國土計畫法後，即依照國土計畫法內容作業，若要減免費用，則需透過修法才能處理。
	(九)審議過程中，最花時間的往往是補正階段，補正一次就得展延半年，容易導致案件審議流程拖太長。且補正次數過高往往表示其問題過多，且多次補證也往往導致其與原案已相差甚遠。且由行政法學來看，補正不得補實質要件，只得補形式要件。
二、辛教授年豐	(一)方案三會更複雜化，兩個法規同時並行非常詭異，不宜採方案三辦理。
	(二)從民眾角度考量，法規改變或退場應有其預見性，對於未來既有之基本法規一定會有改變。民眾對於既有之區域計畫法運作之下，可能有一定的想法，或是有一定的準備。面對民眾已有準備，法規的變動應該盡快，民眾才來的及因應。
	(三)法律規範之運作有戴秀雄老師所述之中央法規標準法之問題，與上述問題須同時兼顧，此案子較特別的地方是，現今區域計畫法與國土計畫法一同進行中，到了五月底，區域計畫法將會退場、國土計畫法將持續運行，因此區域計畫法退場時需考量國土計畫法進行到何種程度。
	(四)目前區域計畫法有補正之制度，甚至有透過行政命令讓它有更多的補正，實際審查時有可能專案小組審查一次不夠，再審第二次，開會也有可能開好幾次。在這種區域計畫法的補正可能會持續繼續到國土計畫法情況下，以方案一來看，民眾會想說為什麼區域計畫法可以補正

發言人	內容
	而到了國土計畫法卻不行，因此建議若以方案一進行需有截止時間，為何不給予申請人補正機會，需再陳述清楚，並瞭解有補正的制度對於民眾以及行政機關來說是不是已形成慣例？若是行政慣例需再解釋清楚為何方案一將以往既有之補正在國土計畫法時廢除。
	(五)在方案一時，適不適合使用命令來處理？於法理面，可以表明期限截止時我們就全數退件，在這個草案中我們必須在立法理由或是在條文內說明為何沒審理完就結束審理，申請人須自行承擔後果。因此若給出明確截止期限可以給予人民預見性，避免申請人隨意送交申請，不斷申請延長。方案一能否使用授權命令的方式進行處理，個人持保留態度，因為現在許多涉及到法規前後變動的時候，有些可能不會放在本來的法規，而會放在一個施行法裡面。方案二的部分，我認為是可行的，在既有的國土計畫法 45 條已經給予人民預見可能性，保護已經在做準備的民眾以及區域計畫法跟國土計畫法的運作銜接狀況，以上是針對方案一及方案二之建議。
	(六)信賴保護需基於取得之利益，這裡指的利益對於申請人來說只是個規定，並非既定取得之利益，是否符合信賴保護的要件須再思考，反過來思考此案涉及的可能不是信賴保護，而是法規變動，法律變動應如何去因應，在此處需要保護的應是申請人之申請權，在這個時間之前，民眾皆有申請的可能，申請人雖期待可能會變動但其期待不一定會落實。
	(七)城 2-3 部分，在國土計畫和區域計畫法轉換的過程之中，本來就涉及國土計畫法的案子同時在進行，申請人和地方政府原本就有在思考有些案子要不要一起配套做，國土和區域同時滾動進行，區域計畫法亦會參照國土計畫法，兩法本來就是相互對照的，相信業者與縣市機關會有所因應。
三、詹教授順貴	(一)個人與戴秀雄老師和辛年豐老師見解一致，在中央法規標準法第 18 條有從新從優的原則下，國土計畫法第 45 條已明定：「公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。」等於是將中央法規標準法之從優之原則已經排除，只剩下從新之可能性，因此將就方案二的情況去適用，這裡可以參考法務部 103 年法律字第 10303509850 號的解釋，其解釋是針對臺中市開發東豐快速道路當時申請送環評法時地質法尚未通過，因此並未要求地質敏感區需做調查，但在審議過程中，地質法已通過之後，臺中市政府函示：「需不需要請開發單位依照地質法後面生效部分要求其補做」，法務部函示：「需要，在還沒給出受益行政處分之前給予一個新的要求，就必須要依照新的要求去辦。」 相同的法理按照區域計畫法去送審，

發言人	內容
	在區域計畫法不再適用時尚未審竣，應該避免於行政法規(區域計畫法)失效時仍給予申請人受益行政處份，避免將來所延伸之爭訟問題。
	(二)方案二是最簡單的，辛年豐老師亦提到國土計畫法已經公布一段時間了，其公示性應該已經足夠，申請人應自行評估其風險，可以鼓勵補正要明確，法律邏輯上，方案二應該是最簡單的。實際上審議的困難，例如：程序上之不確定性，需不需要採納方案一。方案一之提前限制最終受理期限為對人民形式上的另外一種限制，須有法律的明定會較為合適，不適合用沒有法律明確授權的行政命令規範。
	(三)不管是要透過法規來制定一個提前的最終受理時間(方案一)，或是像方案二，在這個地方可以換一種思考的方式，例如：審議許可之新送件與辦理變更中，新送件因為是完全重新來的並無問題而辦理變更的土地變更使用在未來的國土功能分區未必是容許的，但因為本來就已經通過了，此時應回頭去看其申請變更的內容是什麼，如果變更的是較為程序性、枝節性的內容，或者是像某些變更的使用項目是會影響到未來國土計畫原先的容許使用項目，應再進行盤點。已經通過許可之案件在申請變更時若不涉及影響未來國土計畫法的容許使用項目，像這一類型的案件，有沒有比較不同的處理方式，或者是採方案一的情況之下，要有提前終止受理申請，像這一類的變更案件，都是不需要受到限制的。
	(四)信賴保護的問題，戴秀雄與辛年豐老師已經陳述的相當清楚，本人表示贊同。在過去確實很多業者認為已經送交申請就一定會被核准的信賴保護，這是錯誤的觀念，亦無信賴保護之問題，核准與否為政府機構之裁量處分空間。或許是因為長期以來大部分的申請許可案件或者是像水保、環評申請等都是許可的，導致申請人有誤解，錯置信賴保護之用法。
	(五)關於是否應該就某些可預期之開發案件多劃設一些城 2-3 部分，我認為這或許是較為折衷妥善處理之方式。
	(六)關於方案一增訂法規是否應增訂於國土計畫法？此處是要設定區域計畫法之最終受理適用期限，爰此，我認為不是增訂於國土計畫法，而應訂於區域計畫法，一併於區域計畫法退場時失效。
四、林組長秉勳	(一)三位學者意見一致，皆不建議採方案三，方案二有兩位學者支持認為國土計畫法公示性已經足夠，已經可以看到業者在陸陸續續在掛件，將來會統計自國土計畫公布實施後，每年申請案件掛件實際數量之變化，如果民眾已經有心理準備了，若我們最終受理時間是區域計畫法退場 8 個月前，民眾也早已有充分時間準備。接下來的

發言人	內容
	問題是該如何加速審議？現況區域計畫法開發許可大部分是由中央委辦地方審理能否配合國土計畫即將實施而不再委辦地方審議，全部由內政部快速的在時限內審查完畢，也更能夠審視其開發是否與國土計畫之精神相吻合。
	(二)方案一採修法方式進行，若修法有其困難性，無法推動，需告知申請人若於期限內無法審議完成，須依規定重新申請，以維護申請人之權益，亦給予民眾心理準備。
	(三)受理審議中案件可否直接劃為城 2-3？城 2-3 劃定目前劃設之原則以已經取得行政政策或部會核定相關事業計畫、較為具體可行之計畫，亦須為國土計畫下城鄉發展地區、不屬於城鄉發展地區但計畫中之成長管理計畫後期或是未來發展地區，因此不一定能直接劃設城 2-3，仍須符合上述規劃原則，而現在國土計畫亦有指導，辛年豐老師也提到，區域計畫持續運作，而國土計畫已經公布實施，縣市國土計畫亦於幾個月後審議完要公布實施，現行區域計畫若與國土計畫競合時應如何處理，因此全國國土計畫有指導表示區域計畫應遵循國土計畫的政策指導，包括在不能開發之地區、申請開發許可皆應符合空間發展策略、或者成長管理的策略或是計畫，綜上所述，現行開發許可案不一定能直接劃設為城 2-3，因此需從現在審議時就開始檢視，而非等到時間到時才檢視，與國土計畫理念相違背之開發許可案件，應在區域計畫法就將其駁回。
	(四)除了私人的開發案外，尚有些重大建設案在區域計畫法還適用之階段，最終受理時間來不及送件，區域計畫法期限未屆卻不給予申請，又不劃設城 2-3，會不會導致重大建設推行不動？因此如果訂了最終受理時間可能會導致行政部門行政上較無彈性。區域計畫適用仍須符合國土計畫之空間發展指導，公部門及私部門皆然，重大建設亦同除公共設施外，開發申請審議皆須符合現行法規。
	(五)方案二有無信賴保護疑慮，已由三位學者已經討論出相關結論，如：信賴保護之要件、申請許可不等於信賴保護，我們會再整理清楚，面對未來大眾可能有相關疑問或權益保障的聲音時，予以回應。
	(六)審議過程有彈性的案子需加快去審議，可以與申請人取得共識，並提醒申請人接下來需準備的事項，不要因為行政上的耽擱，造成原先可能通過的案子，因為時間來不及的關係而無法通過。
	(七)我先前提出能否因為期限將屆，開發許可案件不再委辦

發言人	內容
	地方審理。我的出發點是說，盡量避免案件因為時間耽擱而無法通過，盡可能的統一進行審議，但民眾可能不會信服，因為大眾較期待地方政府進行，地方政府案件較容易通過。這個是較政策面的東西將來我們會再考慮看看，針對目前審議時間較長的案件，收歸中央政府處理。若要採取方案二進行處理，需訂出相關配套措施，如：是否劃進城 2-3 辦理、或是相關費用減免或是沿用區域計畫之相關制度等。
	(八)最終討論結果共識為方案二，若必要審查時間為五至八個月，可以在一年前就廣為預告，亦需預告行政院或政府部門重大建設開發許可最終受理時間原則，行政院的核定函需交待開發許可需於何時送達內政部，方便審查核准，最好的狀況是能夠先劃進城 2-3，政府部門亦需避免恣意的形成重大建設計畫，縣市部門之重大建設計畫也可以早點確認劃進城 2-3，因此針對公部門與私人之配套措施需多去著墨。
五、張簡任技正順勝	(一)個人較傾向方案二，但此方案於內部討論時，較關心的是民國 111 年國土計畫法全面實行後，原開發許可案件全部予以駁回，此處理方式對於信賴保護原則部分，該如何處理。方案二有兩大問題想請問專家學者意見： 1. 因為國土計畫法 45 條明定有 6 年的緩衝期，應具備其預見性，屬於一過渡期，讓申請人有充分的準備時間，這一講法是否妥當。 2. 針對審到一半的案件，若直轄市縣市政府認為符合未來發展需求，可以在其國土計畫內劃為城 2-3，等未來新制度上路後，可繼續審查，這樣對申請人權益損害較小。 透過這種方式，可否補足民眾因法規變動而產生之權益之影響。
六、朱科長偉廷	(一)先就 8、9 個月的部分做回應，按照邊老師的報告，過去案件大多需要一年半至兩年的時間完成審議，但按照區域計畫法 15 條之 4 的規定，受理後審議和補正時間算起來總共為 15 個月。而造成拖延到 2 至 3 年的情形，是基於補正時間得再展延而產生。比方說，專案小組給 6 個月補正，若有其他特殊因素，可再展延。所以會導致有 2 至 3 年的情形。
	(二)方案一最後考量的部分是希望訂定最終受理時間。基於區域計畫法 15 條之 4 明定主管機關受理和審議的時間，制度設計上以 8 個月為主，但若加入 1 個月的補正時間，就容易產生展延的問題，造成前段所說的情形，產生 9 個月甚至以上的審議時間。主要是會比較希望以 8 個月做為訂定標準，透過大幅縮短補正時間，書件不符直接駁回。且專案小組和大會合計審議 8 個月，這是申請人須自行考量的問題，此方案仍開放討論是否應以 8

發言人	內容
	個月為期限。
	(三)方案一有另一討論面向，剛剛老師提及要修國土計畫法第 45 條之 1，老師也將條文提出，但就如一開始主席提到的，修法的權力是掌握在立法院手上，是否能修法仍是一未知數，所以是否有在不修法的情況下，根據區域計畫法 15 條之 4 所訂定之時間，由行政機關透過公告或其他方式來處理，希望能請專家學長給予相關意見。
	(四)縣市政府未於受理時直接登記，導致審議系統和現況不符，產生時間落差。縣市政府有反應案件增量，一方面是因為未來適用新法的時間已可預見，且新法的審議規範尚未出爐，所以為求案件過關，而產生急著掛件的情形，規劃單位也已陸續接到民眾的開發案，多為產業(光電)類之案件。現大多都已準備好，只是在等相關規範出爐，再決定是否提交申請案。
	(五)大家大多聚焦在方案二，於不修法的前提下，方案二的適法性等較不會有問題，僅針對後續配套措施須做處理。若未來採方案二的處理方向： 1. 營建署需和地方政府溝通未來政策方向，且須轉達給申請人。由於國土計畫法已有 6 年可預見的緩衝時間，申請人應得認知到轉用新法的時間，因此越晚提交申請案者，需自行負擔來不及審完而遭駁回的風險。 2. 剛剛提到國土計畫法的指導功能，於全國國土計畫有說明，現今的開發許可審議案件，需依照未來國土計畫法的指導進行審議。若有不符合縣市國土計畫或全國國土計畫的案件，區域計畫審議機關就得以不許可駁回。此已於國土計畫展明，也已於審議規範提及。 審議規範針對城 2-3 的劃設條件有二，一為核定重大建設計畫，得劃為城 2-3。二為城鄉發展地區，且有具體規劃內容或財務可行者。而提出開發許可之案件，大多已具備具體規劃內容及財務計畫，只是是否符合縣市政府的成長管理或整體發展需求，需經縣市政府評估。原則上縣市政府得自行決定是否願意劃設城 2-3。若屬於公共設施，不一定要劃城 2-3，因為國土功能分區大多都接受公共建設。於方案二的情形，需要和縣市政府同仁要求審議時需檢視申請案是否符合國土計畫的指導。 3. 如同剛剛戴老師提及審議時效的問題，這幾年來，審議案件需於區域計畫委員會專案小組開超過 3 次會議的幾乎沒有，大多只需要 1 至 2 次即可提交大會審議，但當然會有被大會退回的情形，但近年來頂多 2 至 3 件。根據長久下來的審議經驗，委員會和規劃公司等已比較瞭解該如何處理開發許可審議案件。但導致審議期間被拉長的主要在於過於寬鬆的補正時間和次數，專案小組通

發言人	內容
	過後有 6 個月的補正期間，且可隨時以不同理由不斷展延。曾經有案件展延 6 次(共 36 個月)卻仍無法送進大，也有有大會已許可之案件然後展延 9 次(共 18 個月)的情況發生。因此應著手於配套措施之訂定，縮短補正時間，小組通過 2 個月補正期間，大會通過 1 個月補正期間，並限制次數，若超過則不再以任何理由同意展延。 透過以上三點配套措施，讓申請人對於時限有所認知。

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

第 2 次專家學者座談會議紀錄

時　間：110 年 1 月 14 日(星期四)下午 2 時 30 分

地　點：本署 601 會議室

主　席：林組長秉勳

出列席人員：略，詳後簽到簿

簡報報告：略

議　題：

(一)原區域計畫法核准之開發許可，應於一定期限內開發之效力認定，是否適用使用許可失效條件

(二)原區域計畫法核准之開發許可，其開發影響費繳交法令之適用

專家學者座談會會議紀錄表

議題一：原區域計畫法核准之開發許可，應於一定期限內開發之效力認定，是否適用使用許可失效條件	
發言人	內容
一、戴教授秀雄	(一)鑒於中央法規標準法 18 條之規定，行政處分之法規適用，應以處分之時間點論處，故開發許可係於區域計畫法時代核可，其後續義務之執行，仍應以區域計畫法時代之相關法令辦理，除非變更開發許可之計畫內容，才適用國土計畫法。其中，全國國土計畫對此情形亦有相關表述，於第九章土地使用指導事項中，述明「有關原依區域計畫法核發開發許可地區、原獎勵投資條例同意案件及前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件之後續變更計畫審查原則及程序，納入本法使用許可相關規定辦理」，故亦表明除非變更開發計畫，否則應無國土計畫法體系之適用。因此針對本議題之討論內容，其時限應是兩件事情，除前述變更之內容，否則應無法相互套用。
	(二)若針對開發許可過渡期間之議題，最簡單依從來之使用即可，但對制度轉換無助益。 (三)開發許可認定為受益處分，然其具有許多法律義務，且在核可當下即有義務產生，因此針對開發許可制度轉換之議題，其效力之認定與適用，仍應以修母法之方式進行，不適合以命令處理。除非新法之立法目的即為反對舊法之內容，否則應無法無視舊法之存在。

議題一：原區域計畫法核准之開發許可，應於一定期限內開發之效力認定，是否適用使用許可失效條件	
發言人	內容
	(四)開發許可屬多階段行政程序，即每一個都是行政行為。
二、陳教授立夫	(一)檢視中央法規標準法 18 條之規定，應以程序從新實體從舊之原則。然開發許可制(區域計畫法時代)從開始開發至開發完成是多階段行政程序，包含核准開發許可、雜項執照、建照執造及最後取得使用執造等，其適用法規是所有階段皆適用區域計畫法或國土計畫法，或是僅部分適用區域計畫法，應先行釐清，而非單純討論起始時序。
	(二)應先掌握整體問題，建議先檢視現有開發許可案件，對於分布、已盡義務之項目、目前所處之程序階段進行釐清，以利後續對於法規變動之既有信賴保護原則保障、相關過渡條款進行探討。
	(三)國土計畫法之立法架構，立法概念皆與區域計畫不同，且國土計畫之目的即為取代區域計畫。故若將開發許可之相關規定或案件，套用進使用許可規範時，應評估是否有無母法授權之情形產生。
	(四)區域計畫法之開發許可與國土計畫法之使用許可制度實質不一樣，故應無法直接比較。且國土計畫法第 24 條，是否有針對開發許可案件之後續處理進行授權仍有疑義，故在立法之初未考量到過渡議題之情形下，應注意授權範圍，縱使管制規則可承接一部份規範，然建議該修法之事項，仍應以修法之方式處理。
	(五)針對消滅時效之規定，釋字 474 號認為應屬法律保留事項，故應有法律授權基礎，而非直接訂於命令之中。
	(六)原開發許可計畫能否在國土計畫法下容許使用，亦是後續須考量之重點。因若有容許疑義，後續係會面臨開發許可計畫臨地之爭訟。故本日探討是否適用使用許可失效條件時，應一併討論開發許可於不同程序階段時，應如何分別處理衍伸之法律爭議。
	(七)針對按照非都市土地使用管制第 11 條規定，會申請開發許可之態樣很多，第七款之概括條件案件性質，是否妥適劃入城鄉發展地區 2-2，仍具有疑慮。
三、黃委員英霓	(一)中央法規標準法 18 條之規定應為從新從優，現為討論已核發之開發許可，故除非舊有法規對民眾較有利，或有禁止、廢止規定者，仍應以新法為依歸。本案之時效程序皆為 15 年，屬於公平之狀態，因此應無適用新法或舊法之議題。
	(二)針對法規過渡之問題，應於法律明文寫，若於母法未寫明，則應訂於施行細則或子法。其中，應以不朔及既往

議題一：原區域計畫法核准之開發許可，應於一定期限內開發之效力認定，是否適用使用許可失效條件	
發言人	內容
	為原則。
	(三)對於剝奪限制之情形須小心、給予利益的在可訂於子法。
	(四)針對第 13 條第 2 項之法規建議，建議參照幼兒教育及照顧法之條文，可直接寫明依某辦法辦理。
四、辛教授年豐	(一)開發許可與使用許可之差異處應先釐清，才能探討後續開發許可於變更使用分區後，若未達成義務之處理方式。
	(二)建議應先釐清修法之效果。
	(三)已取得開發許可者，其後續義務之執行方式，在未變更開發計畫下，是否還能適用舊法，應進行釐清，然從現行草案之做法，應無舊法可依循。
	(四)將開發許可之相關規定投放至使用許可中，有溢脫國土計畫法之授權權限疑慮，建議審慎評估。
五、林組長秉勳	(一)針對中央法規標準法 18 條之規定，其案件於受理審議期間內同意法規進行修正與新的法規取代舊法，是否仍視為延續性質，因此得以適用值得探討。如果適用，對於案件有利之項目，應如何給予保障，在修母法有難度之情形下，如何透過修子法以達到目的，並且無太多法律訂定之瑕疵。
	(二)對於開發許可之隨附義務，若有剝奪利益應小心。
	(三)針對區域計畫核可之案件，目前對於後續權利義務之立法精神，認為應由國土法承接。
	(四)感謝委員們提醒應先盤點各開發許可案件之辦理情形，除時間點外，尚有仍否屬於城鄉發展型之案件，或者應具有劃入其他功能分區之可能性。然近年開發許可之核可案件，應不至於在功能分區轉換上具有太大衝突，計畫性質上應能接受。
	(五)本議題為針對開發許可始點之起算進行探討，然對於在沒有區域計畫後，無能力走完義務程序者，於各個程序階段應如何調整分區、其衍伸之法律爭議如何論處，應再討論銜接方式。
六、朱科長偉廷	(一)針對銜接過渡之議題，應以法律處理為佳，然最初立法之時，確實未考量到未變更案件之過渡問題，線探討過程中已發現問題，並已準備法規修正建議，後續若確認具有修法必要，會經立法程序修正。 (二)針對已核准之開發許可案件，署內已辦理清查作業，包含範圍、是否失效或廢止等，且已針對部分開發許可案

議題一：原區域計畫法核准之開發許可，應於一定期限內開發之效力認定，是否適用使用許可失效條件	
發言人	內容
	件做出失效或廢止處理。目前清查出之開發許可案件，主要分為以下三類: 1.已經許可，但未開發 2.已經許可，且開發中 3.已經許可，且開發完成 其中第三點除非變更計畫，否則並無相關國土計畫法適用問題。因此主要係為探討未開發及開發中之案件多階段義務應如何進行，參考黃委員之建議，會評估於施行細則訂定相關規定之適宜性。 (三)針對修法之效果差異，雖仍給予 15 年期限，但其時間點已原開發許可核准時間為起點，而非國土計畫法之施行日期。另針對使用分區及使用地變更、整地排水，由於國土計畫法並無相關法令依據，因此在無法令承接下，希望允許未開發及開發中之案件，得適用國土計畫法之規定。 (四)針對開發許可是否能完全符合城鄉發展區 2-2 之劃設規定進行說明。因擔心過去依三開辦法核准之案件，部分可能對於環境影響並未進行深入考量，因此經過清查後，廢止部分涉及環境敏感且未開發完成之開發許可案件。然而針對已開發完成者，仍會視為其會優先使用，並優先劃入城鄉發展區 2-2。另補充說明，在北中南東區域計畫時期，已具有限制發展地區之概念，於莫拉克風災後，更有環境敏感地區之劃設，其中第一級環境敏感地區原則上會劃入國土保育區第一類級第二類，進而在這一二十年來已有限制開發之觀念，並排除被劃入國土保育區之可能下，因此近期之開發許可鮮少有劃入國土保育區及農業發展區之可能。 (五)針對過往之開發許可案件，於變更時，若該案件係具有劃入國土保育地區之可能，則仍應以國土計畫法 23 條進行相關審議。

議題二：原區域計畫法核准之開發許可，其開發影響費繳交法令之適用	
發言人	內容
一、黃委員英霓	(一)過往曾有回饋金之爭議案例，建議不應用新法規要求繳交，可參考過往訴願之案例。因此於確立辦法時，應注意繳交影響費之認定適用時間點，避免相關爭議。
二、辛教授	(一)法律切割適用應有疑慮，建議課徵與減免應同一套法

議題二：原區域計畫法核准之開發許可，其開發影響費繳交法令之適用	
發言人	內容
年豐	規，除國土審議會有其他認定。
	(二)開發許可與使用許可案件兩者應有本質上之差異，因此應再檢視考量比照適用之適宜性。
三、陳教授立夫	(一)開發許可制涉及分區變更，而國土計畫法之使用許可原則上分區及用地別並無調整，因此開發許可與使用許可之案件相比，前者涉及之影響程度理應較大，故在影響費之公式計算考量本質應有差異，進而影響費繳交之計算適用應有疑慮。
	(二)法律為授權處理使用許可之影響費減免與返還，因此以命令處理開發許可之案件，應有適用之疑慮，因無法規之授權。
	(三)影響費之減免與返還相關規定，應予整套銜接制度中進行規範，否則可能會有爭訟產生。
	(四)直接以調整區域計畫法之方式進行銜接並無法有效根除問題，可思考直接在區域計畫法開發許可處分中置入但書或附款，寫明影響費相關規定與廢止型之保留條款，應無違反法令授權之可能性。
四、林組長秉勳	(一)開發許可與使用許可之課徵費用金額未必何者較高，然項目可能不相同，且各縣市之認定課徵項目亦有差異。
	(二)法規不應切割適用，故認可減免費用計算，應依同一套法規，即原則上開發許可之案件應適用舊法。
	(三)非都市土地開發影響費與國土計畫法保育費及影響費徵收辦法兩者皆是因道路或公共設施需增加而付費，因此課徵之邏輯應無差異，針對開發許可以及使用許可之衝擊程度，兩者皆應可以計算。
	(四)可思考調整現區域計畫法之計算方式，以銜接未來國土計畫法，進而避免相關法令授權爭議之可能性。
	(五)同意可思考於開發許可之附款中置入但書或附款，以處理後續課徵影響費以及廢止保留之課題。
	(六)應修法之項目，仍應盡速推動，避免法律無授權之問題。然現有部分項目可採命令之方式處理者，應可先行處理

附錄三

期末審查會議紀錄與辦理情形

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」

期末審查會議

時　間：110 年 2 月 5 日(星期五)上午 9 時 30 分

地　點：本署 601 會議室

主　席：林組長秉勳　　**紀　錄：**林妍均

出列席人員：略，詳後簽到簿

研究單位簡報報告：略

期末審查辦理情形

發言人與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
一、雲林縣政府(含書面意見)	(一)有關計畫書第 4 章研究團隊建議審議規則之條文： 1.建築基地及法定空地應予綠化，其綠覆率應達 60%以上，惟因未登記工廠之建築基地已有建築物，其綠覆率計算方式應定義清楚。 2.針對「緩衝綠帶」之留設，2-5 公頃小型園區於農業發展地區留設寬度 20 公尺，惟國土保育地區僅規範留設寬度 10 公尺之理由為何，建議補充說明。	(一)針對第四章建議審議規則條文： 1.建築基地上之建築物，並不影響綠覆率計算，因此仍以本案之建築基地及法定空地為計算基準。對於建築基地之定義，參考建築法第 11 條之規定，即為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地；另法定空地係指基地面積扣除實際可供建築面積後的空地面積。 2.緩衝綠帶之寬度應視內部使用情形對外在產生的影響為判斷標準，故建議不應以外在環境差異，而要求寬度上之差異。其中，位於農業發展地區第一類之未登記工廠，考量其會對於生態鏈與糧食安全造成極大影響，例如工廠使用無論是氣體排放或是生產後的廢水、廢棄物，對農作物皆會產生影響，亦會影響到該些農作物供應鏈，故建議緩衝綠帶寬度定為 20 公尺。相關建議內容詳見本案報告書第四章「2 至 5

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
		公頃小型園區未登記工廠使用許可審議原則」段落文字說明。
	(二)參酌非都市土地開發審議作業規範，第 13 編 農村再生計畫實施地區之農村社區土地重劃，三、農村社區土地重劃範圍應儘量避免使用特定農業區。農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍，其新增之建築用地總面積，以不超過重劃前既有建築用地總面積一點五倍為原則。針對前開作業規範，建議為因應鄉村地區整體規劃，訂定使用許可簡化制度，將其調整為：「農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍，其新增之建築用地總面積，以不超過重劃前既有建築用地總面積 1.5 倍為原則，其鄉村地區整體規劃辦理者不在此限。」	(二)農村社區土地重劃條例訂有 1.5 倍規定，故在該法未變更下，鄉村地區整體規劃無法排除 1.5 倍之規定。
	(三)有關第四章、未登記工廠整體規劃之審議原則，依據報告書 4-14 頁，表 4-8 未登記工廠於國土計畫土地使用管制規則(草案)綜整表，特定工業設施除保障其既有權利得於國土保育地區、農業發展地區設置以外，新設者亦可於國土保育地區、農業發展地區設置，達一定規模以上並得申請使用許可，惟工業設施多為生產製造等使用，與國土保育地區、農業發展地區之分區分類使用原則似有一定落差(農產加工設施例外)，故特定工業設施於國土保育地區、農業發展地區設置是否合宜？	(三)該表格之內容為摘錄國土計畫土地使用管制規則(草案)，主要目的為檢視未來未登記工廠可能分布之功能分區，並對於所處之功能分區提出審議原則建議。該表所示之未登記工廠內容，應符合工廠管理輔導法第 28-1 規定，對於 5 月 20 日後不得新設。
	(四)又有關第 5 章、既有已完成補辦登記之宗教建築，訂定使用許	(四)特定工業設施應為低汙染且需排除環境敏感地區區位(請參考

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	可之審議原則，依據報告書 5-30 頁，考量國土保育地區第 1 類資源保育高度敏感之特性，本研究建議位於國 1 之既有補登宗建不予申請使用許可，承上所述，特定工業設施亦得於國土保育地區申請使用許可，又既有宗教建築之使用強度應弱於特定工業設施，何以既有宗教建築不得於國土保育地區第 1 類申請使用許可？於衡量上有何差異？	工廠管理輔導法第 28-5 條規定)，在本案之建議中，其同樣不得於國土保育地區第 1 類申請使用許可。另從建築密度而言，宗教建築使用確弱於工業設施，然而宗教建築會帶來較多之人潮，考量其衍生外部性，故建議同樣不得於國土保育地區第 1 類申請使用許可。
	(五)有關第 6 章、針對區域計畫法下之群聚甲種、丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則，因零售設施、餐飲設施等使用項目因具有人潮聚集特性，則可能對當地的自然環境或農業生產環境產生衝擊。故建議應由免經許可使用項目調整為應經申請同意，惟於群聚之甲種建築用地，其零售及餐飲設施，多用於服務原即居住於群聚之甲種建築用地內之居民，是否會因此帶來人潮，有待驗證，且實務執行上，甲種建築用地由住宅轉為零售、餐飲設施極為簡單，如申請人未向政府單位申請，亦難以進行查核作業，故是否全面調整為應經申請同意項目，請考量實務執行面說明之。	(五)住宅轉用成為商業設施使用必然涉及消費行為，故必然導致出入人口增加，本研究並非以特定人口條件作為轉用之審核依據，乃係對於環境乘載與負擔做出判斷後給予。另住轉商之查核機制涉及到國土計畫整體施行之穩定與成效，本研究不涉及具體查核制度之研析，可列為其他研究之後續建議。
二、經濟部中部辦公室	(一)有關第 4 章、未登記工廠整體規劃之審議原則：依據內政部 108 年 9 月使用許可一定規模及性質特殊認定標準(草案)規範，工(產)業產製研發使用在國土保育地區以及農業發展地區為 2 公頃以上；城鄉發展地區則為 5 公頃以上需要申請使用許可，就 p.4-44 未登記工廠使用許可審議原則，建議說明	(一)第 4 章、未登記工廠整體規劃之審議原則 1.感謝貴單位建議，本研究雖建議應有兩條以上獨立聯絡道路，然針對顯難執行者，在安全無虞下，得經國土計畫審議會同意後，放寬規定，故本研究之建議已保留務實操作彈性。 2.考量自來水系統、下水道系統、電力、電信、垃圾及廢污水處理

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	如下： 1.有關 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠審查原則：「應依使用面積、使用性質及出入交通量等，設置二條以上獨立之聯絡道路，其中一條為主要聯絡道路，另一條作為緊急通路且寬度須能容納消防與救護相關車輛之通行」。考量特定工廠屬既存建築物，與一般素地開發有異，且多藉由既有農路通行至主要道路，倘需設置二條以上獨立聯絡道路實有困難。建議務實考量既有條件，建議依據現行建築技術規則之規定，規劃應臨接能容納開發所產生防災與交通需求之道路，其寬度不得低於八公尺訂定審查原則。 2.有關 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠審查原則：「使用計畫範圍應評估現有公共設施服務情形，依計畫使用需求及環境特性，設置足供區內必要性服務設施， 設施內容包含:一、維生設施(自來水系統、下水道系統、電力、電信、垃圾及廢污水處理)。二、安全設施(警察派出所、消防站)。」考量特定工廠多屬非都市土地，又現行非都市土地多未有規劃完善之自來水系統、下水道系統等，且 2-5 公頃開發面積，非等同大面積開發許可之開發規模，建議考量該必要性服務設施之必要性。 3.本案現行應屬審查原則討論階段，俟內政部訂定相關審議原則條文，就條文文字再予斟酌。	皆為工廠生產製造必須使用之項目，故於審議時，建議納入考量評估，以減少對當地公共設施之衝擊。另對於安全設施(警察派出所、消防站)，考量其設置困難度，故修正為得供消防救災使用之基本設施或消防車輛救災活動所需空間。 3.敬悉，針對相關文字將再行斟酌調整。
	(二)報告書 p.4-2 所述臨時工廠登記證明與特定地區劃定處理原則：「...，同時為輔導現有未登記工廠合法經營，直轄市、縣(市)政府或未登記工廠業者可依「特定地區劃定處理原則」	(二)敬悉，依建議內容修正語意，以避免誤解。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	向經濟部申請劃定特定地區，該特定地區劃定公告效果為於輔導期間內免依第三十條科罰，並排除土地及建管法令限制，期能透過合理法規鬆綁機制，讓未登記工廠繼續經營…」。查工廠管理輔導法第 33 條所定輔導期間至 109 年 6 月 2 日，且依「特定地區劃定處理原則」第 4 點規定略以：「…，提出規劃建議時間，規劃建議面積在五公頃以上者，應於中華民國 101 年 3 月 1 日前提出；規劃建議面積未達五公頃者，應於 101 年 4 月 15 日前提出。」爰特定地區提案劃定期間已屆，且特定地區整體或個別變更興辦事業計畫案件均已審竣，報告書 p4-2(一)臨時工廠登記證明與特定地區劃定處理原則以及(二)經濟部公告特定地區整體變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫審查作業要點所述文字，易有後續再行劃定特定地區或得以續行審查之誤解，建議刪除或修正語意。	
	(三)承上所述，工廠管理輔導法第 28 條之 10 為現行輔導用地合法之法源依據，其中針對未達 2 公頃由本部訂定「特定工廠申請變更編定為特定目的事業用地審查辦法」。其中，2 公頃以上且未達 5 公頃除適用本部審查辦法外，另由內政部協助修正非都市土地開發審議作業規範總編或另訂專編，係跨部會研商共識。爰報告書 p.4-40 表 4-23 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠於國土保育地區使用許可審議原則建議表仍引用特定地區要點之規定，建議得參	(三)依工廠管理輔導法第 28 條之 10 第 1 項第 2 款規定，針對 2 至 5 公頃工廠使用營建署刻正研議修訂非都市土地開發審議作業規範相關規定，本研究目前尚依經濟部公告之「特定地區整體變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫審查作業要點」作為委辦案研析參考。

發言人與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	照內政部現行訂定之非都市土地開發審議作業規範總編或另訂專編之規定，較符現行審議原則。	
三、新北市政府	(一)有關議題一檢視使用許可之影響費部分，報告書第 2-10 頁提及如都市更新地區、舊城區活化等皆可透過空間發展計畫指導之發展地區，納入減免區位一節，其中都市更新地區應主要劃設為城 1，是否亦有使用許可影響費之適用，建請再行釐清。另考量後續仍有公共設施維管經費收取需求，建議併同納入討論。	(一)感謝貴單位建議，城 1 確無影響費減免之適用，故修正相關文字敘述。另對於後續維護費用，使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)已於公式中納入維護管理成本，詳見表 2-5。
	(二)有關議題二開發許可最終受理時間之合理性部分，報告書第 3-10 頁係建議採方案二不訂定最終受理時間，惟考量開發許可涉及民眾權益，如屆期未審核完竣即全數退回易產生爭議及陳情救濟等，建議改採方案一訂定最終受理時間為宜，可採國土計畫公告實施後 2 年內為最終受理時間，俾利劃設功能分區，亦較具有充足審議時間；如仍採方案二，則建議中央應明訂公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用時，縣市政府需予以行政處分駁回開發許可之行政指導及預為公告提醒民眾相關事宜，以及就配套措施所提開發許可預為劃設城 2-3 部分，建議中央告知具體行政流程(是否須向國審會報告及啟動時點等)，俾利有通案性處理原則。	(二)依國土計畫法第 45 條規定，全國國土計畫自公告實施後，至公告國土功能分區圖止，共有 9 年之期程可供受理開發許可，應已給予充足之緩衝期間，故研究團隊建議採方案二。又本議題研擬期間正值直轄市、縣(市)國土計畫規劃、審議階段，爰當時配套措施建議縣市政府得於直轄市、縣(市)國土計畫規劃階段先將開發許可案預先劃設為城鄉發展地區第 2-3 類，以利後續制度轉軌銜接。
	(三)有關議題三未登記工廠整體規劃之審議原則部分，報告書第 4-16 頁提及表 4-10 各縣市有關輔導未登記工廠之城 2-3 劃設情形綜理表內泰山楓江地區係	(三)敬悉，該表格時間點係為 109 年 3 月之國土計畫草案，針對未定案之部分，配合進行文字註明。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	配合工廠輔導措施，規劃產業用地為招商及未登記工廠輔導安置街廓，考量擴大泰山都市計畫刻於草案規劃階段，該案之產業用地及未登記工廠等相關規劃內容尚未定案，後續將與市府產業主管機關討論。	
	(四)有關議題五針對區域計畫法下之群聚甲種、丙種建築用地，訂定使用許可之審議部分，報告書第 6-31 頁及 6-32 頁提及既有合法可建築用地案件(甲種與丙種建築用地)所規定之觀光遊憩類型申請案位於國土保育地區或農業發展地區之開發面積不得超過 3 公頃，住宅申請案位於國土保育地區或農業發展地區第一類之開發面積不得超過 3 公頃，前開面積規模之限制係單次申請限制亦或總量限制，建請補充說明，如屬單次申請限制，建議規劃單位加強說明有無其以避免分次申請規避面積限制等相關規定，以及將環敏區限制納入考量。	(四)為避免申請人規避使用許可之規定，於國土計畫法使用許可之一定規模以上或性質特殊認定標準(草案)，針對申請使用範圍毗鄰，經國土主管機關審認屬同一使用計畫性質者，應累計其面積，又累計使用面積達一定規模者，應申請使用許可。
	(五)有關議題六針對區域計畫法下聚集達一定規模之丁種建築用地，訂定使用許可之審議原則，報告書第 7-32 頁提及表 7-22 既有合法丁種建築用地妨礙較輕使用項目建議表內提及住宅屬免經國土計畫主管機關同意使用，建議再行說明住宅是否為工業住宅亦或所有住宅類型皆可，以及是否有比例限制等其他規定。	(五)工業住宅屬於工業社區之使用項目，其係依附於產業園區開發之內容，逕依產業創新條例相關規範申請，與一般住宅使用有所差異。
	(六)有關議題七城鄉發展地區第 2 之 3 類於使用許可前之土地使用管理機制部分，報告書第 8-3 頁提及金山雲端旅館城 2-3 業於本市國土計畫(草案)刪除；報告書第 8-11 頁內表 8-5 城鄉	(六)敬悉，已刪除金山雲端旅館之說明。針對既有權利保障之部分，依據全國國土計畫第九章第二節對城 2-3 於未完成開發前之土地指導原則第(二)點，得以維持其原來之合法使用，

發言人與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	發展地區 2 之 3 類使用許可前之容許使用項目表，提及如廢棄物清除處理設施等皆屬於城 2-3 開發完成前不允許使用部分，惟針對既有權利之保障，是否亦得維持原來之合法使用，建議再行補充說明。	惟不得新增擴大。
	(七)有關議題十二使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第 2 之 2 類之土地使用管理部分，報告書第 13-16 頁內圖 13-1 使用許可失效或廢止後，城鄉發展地區第 2-2 類土地使用管制機制，提及部分類別將依國土計畫法第 22 條變更為合適之功能分區分類，建議中央明訂後續得依上開 22 條變更功能分區之相關程序，俾利配合執行。	(七)敬悉，建議作業單位參考研究團隊所提之報告書第 13-16 頁圖 13-1 資料，作為修法參考使用。
四、本部民政司	(一)有關本研究建議就既有補辦登記寺廟訂定使用許可審查面積標準 1 節，本司樂觀其成，惟各種國土功能分區之審查面積標準宗教團體是否認同似可再評估，另既有未登記寺廟與補辦登記寺廟同樣存在用地不合法的問題，建議未來研訂審查標準時，能將既有未登記寺廟納入適用範圍。	(一) 本研究以國土利用之角度進行研討，然所建議之面積標準，於實務執行或宗教團體之角度是否合理，建議作業單位後續邀集相關單位團體徵詢意見。另本研究係針對已完成補辦登記之宗教建築，故未登記寺廟之適用，建議依全國國土計畫之指導，由主管單位擬具專法，作為辦理輔導違規案件合法化之依據，而使用許可在有專法及輔導辦法下，再進行相關輔導。
	(二)另有關本研究建議本司依宗教建築大小與所在區位性質樣態建立輔導改善計畫，並依社會公平合理原則繳納輔導回饋金 1 節，本司目前係朝協助各地方政府輔導有意願且有可能依現行規定完成用地合法化之寺廟儘速提出申請的方向處理，另將針對無法依現行規定完成用地合法化之寺廟，例如位於特定農業區農牧用地者，評估	(二)敬悉，針對因辦理事項所花費成本高且未必合法導致意願低之問題，建議後續相關單位實際蒐集宗教團體之意見後，研商相關對策。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	研訂專案輔導計畫。惟實務上，寺廟普遍反映現行規定過於嚴格，所需費用高，且花了大筆經費，用地也不一定保證能完成合法化，又即使用地可合法化，建築物因建管規定嚴格無法取得使用執照，亦無法辦理寺廟登記，致寺廟辦理用地合法化的意願偏低。	
	(三)至於本研究建議主管機關尚未有輔導計畫前，管理人應與主管機關簽訂行政契約等措施 1 節，查行政程序法第 136 條規定：「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。」對於寺廟違反土管、建管規定者，違法事實已相當明確，如何依行政程序法締結行政契約，且締結行政契約之主管機關為何？應為土管機關、建管機關，抑或宗教主管機關似難以釐清，能否請研究單位再予說明。	(三)已針對簽訂行政契約之主管機關予以說明，本研究建議由宗教主管機關諮詢土管與建管等相關單位意見後，與宗教團體締結行政契約。
五、新竹市政府	(一)有關計畫書第 2-36 頁建議條文，國土計畫法保育費及影響費徵收辦法(草案)第 10 條第 2 項建議修改為：「符合前項第二款『及第四款』規定之情形者，申請人應提供目的事業主管機關核准或許可之證明文件」。	(一)第四款係由直轄市、縣市主管機關認定，故研究團隊仍建議維持原內容。
六、臺灣港務公司	(一)議題 1「檢視使用許可之影響費」報告 P.2-33 國土保育費及影響費收取辦法(草案)，使用性質第二十三「港埠航運」之容許使用項目為「港區設施及相關工程」，並以海洋資源地區	(一)議題 1「檢視使用許可之影響費」： 1.針對第 1.項建議，配合修正名稱。 2.另針對第 2.項建議，課徵項目雖於陸域，但其產生影響之使用行

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	使用行為當作判斷一節： 1.報告採「港區設施及相關工程」之容許使用項目名稱，而國土計畫土地使用管制規則(草案)〈109年2月版〉採「運輸設施－港灣及其設施」使用項目(細目)，因使用項目名稱似不一致，請再評估。 2.報告以聯外道路、公用停車場、消防等作為課徵項目，看起來多為陸域使用行為，建請評估草案是否仍以「海洋資源地區使用行為」來說明。	為係於海洋資源地區，故經評估仍以海洋資源地區進行說明較為恰當。
	(二)議題7「城鄉發展地區第2之3類於使用許可前之土地使用管理機制」：報告P.8-16第48項次「運輸設施」項下「港灣及其設施」，於城鄉發展地區第2-3類使用許可前之土地使用管制，依照農業發展地區第2類進行管制(符號√比照農2進行管制，採容許使用或應經申請同意)一節，因高雄港有一部分土地模擬劃設為城鄉第2-3類，若在開發完成前依農2管制，將與港區土地規劃用途不同(如實質開發前以低密度使用之素地放置貨物)。雖農2管制是希望土地有相容性及可恢復性，仍建議考量政府興辦計畫前之權管土地規劃使用彈性，建議調整如下並建請評估：符號「√」比照農2進行管制，採容許使用或應經申請同意；屬政府興辦之計畫，於取得許可或同意前，仍應符合目的事業主管機關法規及土地相容性與可恢復性。	(二)針對政府計畫於開發完成前之管制方式，本研究建議比照農2進行管制。然為避免使土地規劃使用缺乏彈性，原有免經同意與應經同意申請之使用項目，在使用許可前仍得繼續使用，惟該使用若與後續使用許可核准內容不符時，免經國土計畫主管機關同意使用者，應配合拆除、恢復原狀；屬應經國土計畫主管機關同意使用者，於獲准同意做成之處分時，主管機關得保留廢止權，相關原則本研究並建議納入國土計畫土地使用管制相關規定予以訂定。
	(三)議題9「建立影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式」：考量「海岸管理法」第26條第1項第5款、	(三)此議題已於本研究第十四章「檢核各子法之整合性，並提出具體修正建議」研析，國土保育費與生態彌補復育措施仍

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	「一級海岸保護區以外特定區為申請許可案件審查規則」第6條規定，均是說明彌補或復育措施等內涵，建請酌以評估其他法規所提彌補或復育措施是否可算為國土保育費或影響費之一環，降低重複課徵情形。	有立法目的及經費運用等面向之不同，故不建議成為減免國土保育費之條件。
	(四)議題 11「海洋資源地區申請使用許可案件與海岸管理法、環境影響評估法及目的事業法令規定之介面」：報告 P.12-32 表12-4「國土計畫法使用許可審議各功能分區許可條件與環境影響評估法、海岸管理法等比較表」中，國土計畫法之使用期限擬訂「最長以十年為限，期滿得申請展延」一節，考量各類設施實際使用時間(年限)不同，且大部分政府興辦之公共或事業設施均為長期使用(設施壽命年限較長)，建請評估是類案件是否仍以 10 年為屆期，或建請考量依設施屬性評估不同使用期限，俾降低"已完工使用"的設施需重複申請及後續審查資源。	(四)10 年之屆期乃整理自營建署委託研究案件「委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法」中使用許可審議程序辦法(草案)第 43 條，該條係援引現行海域用地區位許可有關使用期間之規範，但亦考量不同海域使用性質差異，仍訂定第 2 項規定授權由國土計畫審議會視個案情形酌予調整許可期限，故可符合是項建議。
	(五)議題 13「檢核各子法之整合性，並提出具體修正建議」： 1.報告 P.14-19「國土計畫使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法(草案)」第二條第 2 項提到收受使用許可通知後，依限向地方主管機關申請造地施工計畫許可一節，考量國土計畫法第 30 條第 5 項已說明「造地施工計畫之許可，其他法規另有規定者，從其規定」。基此，並非所有造地施工計畫均送給地方主管機關申請許可，建議前述辦法草案第二條規定中或其立法說明欄位，可酌以註明國土法第 30 條之意涵。	(五)議題 13「檢核各子法之整合性，並提出具體修正建議」： 1.敬悉，已補充法規內文與立法說明。 2.海洋資源地區採生態彌補或復育之有效措施乃屬本法第 26 條所定之法定義務，與農業發展地區及城鄉發展地區之性質不同。本於制度引導原理，不應使海洋資源地區採取生態彌補復育措施有適用生態彌補復育係數空間。 (1) 依本法第 26 條第 2 項第 1 款規定，申請使用許可案件位於海洋資源地區需針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	2.報告 P.14-20「使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)」第三條，初擬「農業發展地區或城鄉發展地區」可乘以生態彌補復育係數(減少國土保育費)，建請評估若「海洋資源地區」採異地補償或有相關復育措施時，是否有生態彌補復育係數(減少國土保育費)之可能性。 (1)查「國土計畫法」及「國土永續發展基金收支保管及運用辦法」，似尚無法條說明何種功能分區對生態彌補復育措施有(無)施行義務，何以評估「農業或城鄉發展地區」可乘上生態彌補復育係數(減少國土保育費)，而「海洋資源地區」無法納入生態彌補復育係數(減少國土保育費)等情形。 (2)另依「使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)」第三條第 2 項，國土保育費仍以"基地面積及土地取得成本"為核課條件之一，基地開發所應承擔的彌補復育義務均已納入計算，當申請人已依其他法規進行生態彌補復育措施，若海洋資源地區的國土保育費無法乘生態彌補復育係數(減少國土保育費)，似重複核課申請人對同樣基地之彌補復育義務。 3.報告 P.14-21「使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)」第九條第 3 項，提到影響費徵收項目計算公式之土地成本，應以"市價"計算之，並由申請人委託三家以上專業估價者查估後評定一節，經查報告 P.14-20 同辦法第三條說明國土保育費採"申請當期土地購置成本或當期公告土地現值"，考量影響費、國土保育費兩者對土地取得成本之計算基	有效措施。而農業發展與城鄉發展地區依法並無施行生態彌補復育措施之義務，為求健全國土環境與生態和諧，應於課徵國土保育費保留適當機制引導施行生態彌補與復育措施，因此乃設計生態彌補復育係數作為引導手段。 (2)基地面積及土地取得成本屬於基地當期購置成本項目，並未包含任何生態彌補復育措施費用，詳參營建署委託計畫「國土計畫法使用許可收費制度(審查費、影響費及國土保育費)之探討」所研訂之國土保育費及影響費收取辦法(草案)第三條立法說明。該條文之立法說明已明確表示「國土保育費屬於衝擊付費之概念，而非生態補償之計算」(附 1-4 頁)。 3. 土地取得成本係因影響費的地價乃參照現行非都市土地開發影響費徵收辦法對市價的估算方式而來；國土保育費乃參酌濕地保育法之子法衝擊減輕及生態補償實施辦法對土地價值計算而來。依據使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法(草案)第三條與第九條對地價認定仍以市價為基礎，僅國土保育費繳費義務人無土地購置成本證明文件或價格低公公告土地現值時才以公告土地現值為地價認定基礎。兩種地價認定可能存在對同一土地交易行為之價格落差，後續可建議營建署於草案發布前，另行研析是否統一地價計算基礎再行發布。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	準不一，且因申請人都是對同樣基地進行開發，土地取得成本應無落差，建請評估影響費是否可再參考國土保育費之計算基準(如：申請當期土地購置成本或公告現值)，降低兩費用對同樣土地成本(使用行為)之課徵落差。	
	(六)議題 15「使用許可後續管理及監督機制」：報告 P.16-27~16-34「海洋資源地區」之申請人於取得使用許可後，需每年提送「自我檢核報告」；另查一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法第 17 條，申請人每年需提送「特定區位許可內容檢查紀錄」。因海管法與國土法都需每年提送自我評估或檢查表件，且其內涵多為辦理概況及檢附佐證資料等內容，考量兩法所提文件內容及頻率等重疊性，建議評估簡化作業機制及提送頻率。	(六)感謝貴單位提供意見，由於本議題所提之「自我檢核報告」係為國土計畫法下海洋資源地區申請使用許可後之延伸做法，而貴單位所提之「特定區位許可內容檢查紀錄」係依據海岸管理法之必要程序，兩者法規所規範須回報之資料內容仍屬有別。
七、桃園市政府	(一)有關影響費減免之規定，應符合成長管理策略之城鄉發展優先順序指導，似僅有城鄉發展地區得予減免，惟農業發展地區是否亦得適用減免規定，建議補充說明。	(一)考量減免影響費實有降低或免除申請案原應負擔外部性影響所衍生公共設施等效果，具有實質「獎勵」該申請使用行為之意涵，故合於減免適用條件應嚴格認定，農業發展地區依全國國土計畫劃設指導，應以農業生產相關為主，建議不應適用減免規定，故確僅有城鄉發展地區得予減免。。
	(二)計畫書第 3-7 頁，請研究團隊配合國土計畫法第 45 條修法規定進行調整。	(二)研究團隊會檢視修法後之條文，並配合修正相關內容。
	(三)計畫書第 3-11 頁所提後續配套措施，針對現有開發許可案無法於預訂期間審查完畢者，得先行劃設為城鄉發展地區第 2-3 類，惟於縣(市)國土計畫公告實施後，如何於第 3 階段劃設城鄉發展地區第 2-3 類，應予	(三)敬悉。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	釐清。又有關開發許可最終受理時間之方案，倘若政策方向確立，請作業單位儘早對外公布，以利各縣市政府及外界得預為因應。	
	(四)計畫書第 12-45 頁，有關建議程序第 3 點，特定區位許可應向地方政府提出申請，再轉由中央主管機關審議，請配合修正。	(四)敬悉，已修正建議內文。
	(五)有關第 13 章使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第 2-2 類之土地使用管理 1.第 13-13 頁，符合國土保育地區劃設原則且已開發者，得於 1 年內依原開發使用性質重新申請使用許可，惟重新申請前應如何管制？其已開發之行為或建物是否有違法之情形。 2.第 13-15 頁，非屬國土保育地區劃設原則且已開發者，研究團隊建議可比照城鄉發展地區第 2-1 類規定重新申請使用許可，惟其使用分區是否配合調整，倘未調整是否有相關註記，以利縣市政府管制。又依全國國土計畫城鄉發展優先順利，針對前開情形似已為既有發展地區，建議得考量優先變更為城鄉發展地區第 2-3 類。	(五) 第 13 章使用許可於失效或廢止後，城鄉發展地區第 2-2 類之土地使用管理： 1.針對第 1.點，貴單位所提之情形，係依現況進行管制。另已開發行為或建物，符合原使用計畫，屬未完成所有義務程序或項目者，不具有違法之情事，然後續須依地方主管機關要求，於一定期限內恢復地貌，否則得依國土計畫法第 38 條予以裁罰。 2.針對第 2.點，檢視城鄉發展地區第 2-1 類之劃設原則與性質，係為既有發展地區，故仍建議比照城鄉發展地區第 2-1 類規定重新申請使用許可，後遂依照城鄉發展地區第 2-1 類進行管制，若經通盤檢討認定具有變更功能分區之必要，則再進行變更。
八、臺南市政府	(一)關於「開發許可最終受理時間之合理性」，本計畫前透過專家學者座談會並提出方案二(不訂定最終受理時間)之建議，另在報告書 P3-5 方案一(訂定最終受理時間)指出避免申請人搶掛案件，計畫書圖內容闕如等情事，調整不給予申請人補正機會等內容，然而以現行開發許可審議制度，如屬中央審議案件，地方查核後尚無法逕予駁回，此有涉及修訂區域計畫法	(一)研究團隊將針對部分案件無法由地方政府逕予駁回之問題，將於本研究第十七章增補後續研究的建議。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	第 16 條規定受理程序等規定，建議本計畫納入研議。	
	(二)報告書 P3-9，「訂定最終受理時間」之因應作為之一「直轄市、縣(市)政府評估具地方發展需求，得劃設城 2-3 予以銜接」，現今各縣市國土計畫皆已審議通過，距國土計畫法全面上路仍有 4 年時間，此段期間仍可增劃設城鄉發展地區第 2-3 類嗎?如否，本計畫內容應明確說明適用時點以避免誤解。	(二)本議題研擬期間正值直轄市、縣(市)國土計畫規劃、審議階段，爰當時配套措施建議縣市政府得於直轄市、縣(市)國土計畫規劃階段先將開發許可案預先劃設為城鄉發展地區第 2-3 類，以利後續制度轉軌銜接。
	(三)關於「補辦登記宗教建築使用許可審議原則」，宗教建築物沿地籍邊界而蓋的情形，由於專案輔導合法個案於輔導當下已確認範圍，當時未考量後續土地規劃應配合檢討事項，恐衍生緩衝綠帶留設空間不足等問題，本計畫提出不允許擴大規模之功能分區(國保、農發 1-3)原意甚好，但考量實務情況，建請規劃團隊或民政司研議是否比照未登記工廠特定地區方式，以區外之毗連土地配置規劃緩衝綠帶或設施(如非都市土地使用管制規則第 31-2 條)。	(三)針對無法擴大規模，進而導致無法留設緩衝綠帶空間者，研究團隊建議採降低現有使用強度作為替代方式。
	(四)「失效或廢止後，城 2-2 類土地使用管理」，未開發及與已開發如何界定，建議洽營建署瞭解日前是否有通函之解釋。	(四)本案之界定方式，係參考非都市土地使用管制規則第 21-1 條規定，未開發係屬未依核定使用計畫開始使用、已使用尚未取得建造執照、已取得建造執照尚未施工之土地；已開發屬已依核定使用計畫完成使用或已依建造執照施工尚未取得使用執照之土地者。
	(五) 承上，針對失效或廢止後之未開發之案件，「不符合國保地區劃設原則，如具城鄉發展地區性質，依城 2-1 管制。」，城 2-2 係屬計畫管制案件，有指定	(五)考量該區域係屬原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區及特定專用區，為提供住宅、產業或特定活動之地區，在無開發許可之要素下，其具有極高可

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	計畫內容及強度，然廢止後回歸城 2-1 管制，似產生較計畫管制較寬鬆的情形，是否妥適。	能性劃入城 2-1 進行管制，故縱使未有開發計畫進行管制，在後續仍可透過通盤檢討予以變更下，應屬妥適。
	(六)「研擬制度轉換之因應作為，並提出相關法規草案」，如屬原獎勵投資條例編定之工業區，如變更內容未變更性質者，未來是否改經由國土主管機關審議同意或仍由工業主管機關辦理審查。	(六)依全國國土計畫第九章之指導原則，屬原獎勵投資條例編定之工業區，變更內容如經工業主管機關認定未變更性質者，仍依工業主管機關相關法令規定辦理。本研究乃延續該項指導原則續行設計法規銜接制度。
九、營建署下水道工程處	(一)有關下水道法第 1 條所稱指定地區，依下水道法施行細則第 2 條規定，係指都市計畫地區以外之水污染管制區、自來水水源之水質水量保護區域、工業區及其他經主管機關指定之地區，與下水道法第 8 條所稱指定地區定義不同，有關 P2-22 之下水道法所稱指定地區定義，請依下水道法施行細則第 2 條修正。	(一)敬悉，已修正法規繕誤處。
	(二)查國土計畫法第 28 條規定，國土保育費及影響費之收取係作為中央主管機關辦理國土保育有關事項及直轄市、縣(市)主管機關改善或增建相關公共設施之用，惟費用為一次性徵收，且費用用途係依核發許可內容配合改善既有公共設施或增設公共設施，性質與下水道法第 26 條所列按月徵收使用費用以維護已設置之下水道設施不同；另下水道法第 8 條規定，私人新開發社區、工業區或經直轄市、縣(市)主管機關指定之地區或場所，設置之專用下水道，其建設費依建築基地及樓地板面積計算分攤，並於申請核發建照執照時，向各該建築物起造人徵收之；建議	(二)研究意旨與貴單位建議相同，然為避免誤解，故調整相關文字敘述。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	可先依國土計畫法第 28 條徵收國土保育費及影響費，如該許可案件之後續開發符合前揭之專用下水道建設性質，續依下水道法第 8 條辦理徵收。	
十、行政院農業委員會	(一)有關既有完成補辦登記之宗教建築，未來於國土計畫之政策方向仍有待討論，本案計畫書第 5 章研議方向之前提，應予明確界定。	(一)目前政策雖未確定，然為提前因應未來既有已完成補辦登記宗教建築之使用許可審議方式，故提前進行探討。另本案計畫書第 5 章研議之前提，係為鼓勵宗教寺廟盡可能朝符合環保、降低衝擊為目標，進而輔導合法化。
	(二)有關使用許可一定規模認定標準多已研商確立，本研究案另有提出分區分類建議規模，建議研究單位於呈現方式應對照說明。	(二)針對建議內容之呈現方式，係與作業單位討論後，配合其未來相關規範推動之需求予以呈現。
	(三)有關第 4 章未登記工廠整體規劃之審議原則 1.第 4-5 頁表 4-1，建議研究團隊補充納入： (1)依工廠管理輔導法第 28-10 條規定，因整體規劃之需要，直轄市、縣(市)主管機關得駁回零星之申請。 (2)有關特定工廠適當限制部分，依工廠管理輔導法第 28-9 條規定，取得特定工廠登記者不得增加廠地、廠房及建築物面積。 2.第 4-29 頁，經濟部是否仍訂有「擬定群聚地區認定原則(草案)」，請予以釐清。 3.第 4-30 及 4-31 頁，有關安全性原則，考量未登記工廠對農地之影響，建議針對食品安全應有所著墨；有關合理性原則，目前規則草案與全國國土計畫指導原則有所落差，其規定是否妥適，建議再予研議。 4.現行工業區開發，緊鄰特定農業	(三) 未登記工廠整體規劃之審議原則議題: 1.依貴單位建議，相關條文已納入補充。 2.目前經濟部朝向以公告方式執行，不再另訂辦法，然而後續實際辦理方式，仍依經濟部為準。 3.審議規則草案之原則參考依據係源自於國土計畫(草案)，故應未有落差。另針對食品安全，本案建議應有隔離綠地予以緩衝，若農業主管機關為避免未登記工廠對農地與食品安全產生負面影響，而有擬定相關政策或計畫，將評估予以納入。 4.考量既有工廠顯難具有足夠寬度設置 30 公尺之隔離綠帶或緩衝設施，未鼓勵工廠能朝向滿足經濟發展、居民就業與環境安全等目標設定，故予以稍作放寬。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	區緩衝綠帶或隔離設施之寬度不得小於 30 公尺，本案研究建議緊鄰國土保育地區或農業發展地區第 1 類土地緩衝綠帶或設施寬度為 20 公尺，建議能維持現行寬度之規定。	
	(四)有關國土保育費與農業用地變更回饋金之關係，過去營建署委辦「國土計畫法使用許可收費制度之探討」結論已說明兩者並無競合關係，本研究團隊有其規劃論點，惟建議應納入過去委辦研究之成果併同討論。	(四)本研究已參酌旨揭委辦案之研究報告，爰該委辦研究並未就農業用地之多功能性、經費運用與立法目的等進行綜合性與政策比較分析，故本研究經上述分析後始確認構成競合關係，詳參本研究議題 10-20 頁分析。
十一、高雄市政府(都市發展局)	(一)第 2 章「檢視使用許可之影響費」：現行國土計畫法第 28 條第 2 項規定：「直轄市、縣(市)主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用；未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費。」，依 P.2-3 說明，使用許可收取之影響費，其性質為特別公課並應專款專用，惟前開第 28 條規定影響費應於期限內按收取目的用途使用，否則申請人得要求返還已繳納之影響費，恐有因公務員之行政怠惰，致使申請人變相免除其應負擔之義務，並不合理。建議貴署考量修正或刪除本條有關申請人得要求返還已繳納之影響費相關規定，改以其他合適之行政手段，促使直轄市、縣(市)主管機關確實於一定期限內完成專款專用(如強制成立基金建立專款專用制度、專款專用方式應送營建署備查、建立稽查考核機制、專款專用成效可納供後續辦理國土計畫相關	(一) 公務員之行政怠惰，致使申請人變相免除其應負擔之義務雖不合理，然而仍須避免其他致使無法依期限使用之情形，故建議仍需保留；返還影響費之規範係為母法所訂，其立法理由業經充分考量人民財產權而定之。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	經費中央補助比率參考等)，以確保影響費保留在直轄市、縣(市)主管機關，避免衍生已收取之影響費未依限使用而須返還申請人等不合理情事。	
	(二)第 6 章「群聚甲種、丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則」: 1.國土計畫土地使用管制草案針對不同使用項目之免經、應經、不允許使用情形，已列出既有權利保障與新設兩種矩陣表，法令適用初期，針對使用項目及得否核准使用比對查核，對於基層人員審核及民眾了解已有相當難度，倘又增加甲種、丙種建築用地既有權利保障使用項目訂定使用許可規模等(p6-29~p6-32、p6-40~p6-43)，在未來土地登記制度改為不落簿情形下，如何查核是否適用此類權利保障條件須有相關配套，建議在土地使用管制輔助系統設計中加以考量，減少基層人員查核難度及時間。 2.甲種、丙種建築用地既有權利保障的適用，倘以本研究建議在於區域計畫法不再適用時依國土計畫法辦理，是否係指 114 年後原依區域計畫法劃定之甲種、丙種建築用地無論已局部開發或未開發均適用此一定規模以上需申請使用許可之規定，建請釐清。	(二) 第 6 章「群聚甲種、丙種建築用地，訂定使用許可之審議原則」: 1.針對相關建築用地既有權利保障之使用項目，將於國土計畫土地使用管制規則容許使用表(既有權利保障)予以備註說明。 2.依本研究建議，僅係未開發之甲種與丙種建築用地適用，已開發或局部開發之甲種與丙種建築用地則依原有開發計畫進行管制。
	(三)第 7 章「群聚丁種建築用地，訂定使用許可之審議原則」:本研究建議位於農業發展地區且非屬農發一之既有合法丁種建築用地，建議地方政府應有積極作為，主動評估有整體發展需求且符合未來發展地區劃設條件者，劃設該地區為城鄉發展	(三)地方政府與民間部門皆可為使用地之發展推動者，然後續各用地之使用監督，仍由土管與建管單位執行。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	地區第 2 類之 3(p7-25~p7-26)，惟此類地區後續開發主體涉及後續開發方式與管制，其係為土地所有權人或為地方政府產業主管機關，地方政府針對此類案件的角色與功能為何，是監督把關或主要推動者，建請釐清。	
	(四)第 8 章「城鄉發展地區第 2 類之 3 於使用許可前之使用管理機制」：本研究建議城鄉發展第二類之三案件遭遇變故無法執行，需要變更國土計畫在辦理期間逕行比照使用許可前以農 2 管制之相關規定(p8-20)，倘採新訂或擴大都市計畫案件，如在內政部都委會審議程序之都計案件，在此期間是否仍以農 2 管制，建請釐清。	(四)城鄉發展地區第 2-3 類範圍土地，於完成新訂或擴大都市計畫法定程序，或依本法第 24 條申請使用許可核准前，適用管制規則農業發展地區第 2 類容許使用規定，相關原則將訂於國土計畫土地使用管制規則予以規範。
	(五)第 10 章「建立影響費及國土保育費競合之認定標準及費用處理方式」：本研究建議國土保育費及影響費如與他機關法律有競合時之收取方式，於使用地變更前分別繳交至該法規競合主管機關(p10-22)，此種模式對於各主管機關較易施行，然就申請民眾而言須至各機關分別繳納，倘對法令不熟稔易有疏漏，為利實際執行，建議中央主管機關可於國土計畫制度正式施行前及初始時，向民眾說明國土計畫與其他目的事業法制度整合差異與調整事項，俾利民眾了解與按規定申請。	(五)本議題經研究建議提出後，尚待營建署邀集有關機關舉行研商會議，確認法規修訂與執行做法，待取得機關共識後始進行法規修正，並將於修正公布前預告修正內容，使民眾可充分瞭解。
	(六)第 11 章「因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施」： 1.符合鄉村地區整體規劃指導之申請案件，本研究目前建議部分得	(六)「因應鄉村地區整體規劃，研訂使用許可之相關簡化措施」議題 1.於研究建議之形式審查內容，係為申請案件能證明目的事業主管

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	改以形式審查(p11-40~p11-46)，如使用計畫範圍內興建必要之農業相關設施、屬農業設施以外之建築使用、申請案件應確保使用計畫範圍道路系統之通暢等，其內容屬各目的事業主管機關權責，係僅由國土主管機關會商目的事業主管機關同意確認，或直接由目的事業主管機關進行形式審查即可，建請釐清。 2.有關鄉村地區整體規劃計畫書內容，因後續開發利用將涉及使用許可，是否需於計畫書中載明使用許可相關規定，亦或得先說明適用情形，具體管制內容得俟使用許可審議規範公告實施後再行配合檢討調整，建請釐清。	機關已同意確認之相關文件以及鄉村地區整體規劃之指導事項。故辦理方式係為案件申請者提具相關文件，由國土主管機關審議，非直接由目的事業主管機關進行形式審查。 2.使用許可之簡化適用情形，現已含列於鄉村地區整體規劃計畫書應載明事項當中，包含指定「生活居住功能之土地」範圍、研擬土地使用管制說明等。然鄉村地區整體規劃所涉及面向包含生活、生產、生態，相關適用文字與規定無法全數詳列於計畫書中，因此若有計畫書說明未盡者，並非無法申請使用許可，僅為無法透過摘錄舉證資料，以適用簡化作業之規定。
十二、高雄市政府(環境保護局)(書面意見)	(一)經檢視與本局土水科相關業務範圍第二章、第四章節，P.2-24 表 2-11 第二階段請修正為 106 年 1 月 1 日起。	(一)研究團隊配合進行日期修正。
	(二)P.4-3 請確認區位、土地使用意願調查項目序號標示，餘無意見。	(二)針對標號誤繕，研究團隊已進行調整。
十三、苗栗縣政府(書面意見)	(一)本案重要議題項次 2，旨揭期末報告書 p3-12 提及檢討修正開發許可補正機制，參照內政部 107 年 10 月 29 日內授營綜字第 1070818065 號函暨 105 年 8 月 3 日內授營綜字第 1050810995 號函均有明示農業用地變更同意文件為申請時即應取得之文件。按本府審議經驗，屢有申請人未檢附農變同意文件即掛件申請，惟縣市政府尚無不予受理相關規定可循，為避免未來搶案或補正徒具形式等情形，建請將不予受理、未補正完全即予駁回等相關規定納入檢討修正事宜。	(一)為避免申請人搶案情形，影響機關審議作業時間，本研究建議作業單位後續針對受理要件、限期補正期限及次數應適當加以限制，以利國土計畫法全面施行前案件審查效率。
	(二)本案重要議題項次 3，旨揭期末	(二)目前地政司已配合工廠管理輔

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	報告書 p4-29 提及未登記工廠規模 2 至 5 公頃符合一定條件者原則仍循區域計畫法開發許可方式辦理，惟目前依「非都市土地使用管制規則」(下稱管制規則)第 11 條規定，似未有對應規模規定，於功能分區圖公告前其銜接機制是否有相關建議。	導法修正非都市土地使用管制規則第 11 條相關規定(尚待公告程序)；另對於 2 至 5 公頃應循開發許可方式辦理，作業單位刻正針對非都市土地開發審議作業規則進行研議修正。
	(三)本案重要議題項次 4，旨揭期末報告書 p5-40 提及補登宗教建築輔導合法使用許可審議規範原則個別條件建議關於原始地貌保育恢復項目，以區外鄰近地區留設保育區方式，與生態影響彌補項目精神似較為接近，但於後續土地使用管制上較為困難，建議協助提供配套管制方式。	(三)留設之保育區，未來使用地編定與配套管制方式，將建請作業單位後續進行研擬。惟研究團隊建議可參照本案第九章之用地編定方式建議內容，未來使用地編定名稱將同步變更，於用地名稱後進行註記，如「生態保護用地(使)」，透過標示土地使用作為管制依據。
	(四)本案重要議題項次 11，旨揭期末報告書 p12-50 許可審議程序辦法(草案)第 7 條關於併審之條文撰寫方式建議得依管制規則第 17 條方式撰寫。	(四)審議程序辦法(草案)第 7 條亦整理自營建署委託研究案件「委託辦理國土計畫法使用許可條件之審議規則及許可使用後應負擔相關義務之作業程序辦法」中使用許可審議程序辦法(草案)，原始內文並非本研究所欲檢討內容，可提供委託機關作為日後延伸研究基礎。
	(五)本案重要議題項次 12，旨揭期末報告書 p13-14 屬原依區域計畫法劃定之工業區 1 節，參據直轄市、縣(市)國土計畫規劃作業第 51 次研商會議內政部地政司意見略以：「依原獎勵投資條例編定之工業用地，各地方政府於第 1 次編定時，係劃定為工業區，依國土功能分區劃設條件應劃城 2-2…」，及本府審議相關案件案例，前開編定工業區於新計畫通過後，原報編工業區應辦理廢止編定(即倘	(五)原區域計畫之開發許可失效或廢止後，該地區尚屬素地未開發者，應先檢討是否符合國土保育地區、農業發展地區之劃設條件，若符合應優先劃設為國土保育地區、農業發展地區；若未符合國土保育地區、農業發展地區劃設原則，才依照城鄉發展地區第 2-1 類進行管制，管制機制建議參考本案圖 13-1。

發言人與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	無新計畫銜接原則應恢復適當分區編定)，爰倘原區域計畫之開發許可失效或廢止後，該地區尚屬素地未開發者，是否逕優先比照為城 2-1 類建議再予考量。	
	(六)本案重要議題項次 14，旨揭期末報告書 p15-13，關於研究建議略以：「...如使用許可屬住宅社區開發者，失效條件可變更為：『收受使用許可通知之日起 10 年內未成立管理委員會』...」惟查現行區域計畫法開發許可案件，多有部分分區開發完成即成立管理委員會，惟其餘分區則仍閒置未開發利用，似仍有管制規則第 23 條修正原因遲不進場開發情事，建議得納入部分失效之檢討建議。	(六)部分失效可能立法方式業經本研究多次工作會議討論，但因考量失效地區如為開發案件重要公共或必要設施之分區則可能導致整體開發案件無法達成部分未失效地區之後續利用。考量制度的比例原則，本研究建議以住宅社區管理委員會設立為適當標準。
十四、行政院環境保護署（書面意見）	(一)環境影響評估法第 11 條係規範開發單位辦理二階環評時編製環境影響評估報告書之規定，報告書第 12-21 頁「除了目的事業主管機關外，從環境影響評估法第 11 條看出亦同時規範開發單位，故從法規檢視，環境影響評估法主要是針對開發單位與該屬主管機關而為規範...」及第 12-36 頁「環境影響評估法第 11、14 條所規範對象皆為目的事業主管機關」有關環境影響評估法第 11 條之敘述建議刪除。	(一)敬悉，已修正該處內文。
	(二)表 12-2 及表 12-4 之環境影響評法子法一欄，「生態評估技術規範」應更正為「海洋生態評估技術規範」，表 12-2 環境影響評法之評估項目一欄，「維生素」應更正為「微生物」。	(二)敬悉，已修正表格內文。
	(三)依環境影響評估法第 18 條規	(三)針對條文內容，經檢視環境影

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	定，開發行為進行中及完成後使用時，環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形，由目的事業主管機關追蹤、主管機關監督。報告書第 16-6 頁「其中關於後續監督、追蹤相關內容提及於開發行為進行中及完成後使用時，目的事業主關機關應執行監督...」、第 16-7 頁「對於追蹤與監督相關作業期程，目的事業主管機關應於開發行為進行中及完成後使用時進行追蹤，而主管機關則於環境影響說明書、評估書及審查結論提出時，監督其執行情形」及表 16-8「監督管理相關法令比較表」環境影響評估法之目的事業主管機關及主管機關一欄之內容，應請修正。另表 16-8「監督管理相關法令比較表」環境影響評估法之效果一欄，建議應將環境影響評估法第 23 條第 1 項第 1 款規定「違反第七條第三項、第十六條之一或第十七條之規定者」納入。	響評估法後，已進行文字修正。另已補充單位建議納入之第 23 條第一項第一款規定內容。
	(四)報告書第 2-24 頁，表 2-11「水污染防治法事業徵收對象綜整表」之名稱建議修正為「事業及污水下水道系統水污染防治費徵收對象綜整表」。	(四)研究團隊係依貴署建議，修正表格標題。
	(五)第三章開發許可最終受理時間之合理性，已完成之開發許可不同土地開發態樣審議時間分析，目前雖無明確環保設施用地開發案件審議，惟鑒於未來區域計畫法由國土計畫法取代後，報告結論建議採用第二方案「不訂定最終受理期間，於區域計畫法不再適用時，依國土計畫法辦理」，雖有評估各項利弊優劣，為避免於法令更迭	(五)考量立法難度與行政程序，故針對受理期限，研究團隊建議先行檢討修正開發許可補正機制，並輔以宣導申請時限規定，以減少權益受損之爭議。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	前提送開發許可於審查過程，因適用新法審查後，衍生開發單位權益受損之爭議，建議未來可規範原依區域計畫法提出之開發計畫，但提送後尚未取得開發許可，而須依國土計畫法繼續審查，但又可能產生標準不一之種類態樣，規範最遲提送日期，如超過提送日期者，屆期後將依國土計畫法標準審議之末日條款。	
	(六)第九章使用許可用地編定方式：(一)報告結論建議採用方案三的登記方式則可一望即知土地使用管制之依據，建議「未來使用許可之使用地編定方式按許可或同意方式的不同，在用地別給予不同的類別註記」，然對實際登記內容並未詳細描述，建議補充說明。(二)有關表 9-5 使用許可土地開發性質簡稱表，報告結論雖為不建議採用，但未來如考量參採之可能，建議將「嫌惡設施(嫌)」更名為「鄰避設施(避)」，以符合目前通用名稱維持客觀性。至於開發性質「殯葬或廢棄物處理等鄰避性設施」，簡稱「殯葬」與目前環保用地性質不符，建議修正。	(六)第九章使用許可用地編定方式： 1.研究係針對用地別之呈現方式進行研究，在用地別呈現上，本研究建議依表 9-6 進行註記，例如:建築用地申請案件取得使用許可後，用地別即註記為「建築用地(使)」;建築用地經同意開發者，用地別即「建築用地(應)」。相關說明文字詳見第 9-6 頁。 2.配合修正嫌惡設施用詞，更改為鄰避設施。 3.針對殯葬與環保用地之開發性質差異，已分列為兩項目。
十五、城鄉發展分署(海岸復育課)(書面意見)	(一)按報告書 10-15 頁「濕地影響費、異地補償或代金目的是為了保育重要濕地的生態功能與物種延續，故其使用與國土保育費的功效相當.....適用衝擊減輕或生態補償實施辦法須繳回饋金時，如與國土保育費課徵重疊時，應優先適用濕地保育法相關規範.....」。另報告書 10-24 頁濕地保育法部分，建議新增第 30 條第 4 項規定「第一項應繳交之費用或異地補償涉	(一)第 20 條第 3 項乃係特別對於異地補償做出特別說明，濕地影響費仍可適用第 1 項辦理。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	及國土保育費繳交者，依國土保育費及影響費收取辦法第 20 條規定辦理」，依國土保育費及影響費收取辦法(草案)第 20 條第 3 項規定，已訂定濕地補償措施費用等抵繳國土保育費，惟未規範濕地影響費得否抵繳國土保育費，倘按報告書 10-15 頁之說明，建議上開第 20 條第 3 項規定仍應含括濕地影響費得以抵繳國土保育費，以利保育工作推行。	
	(二)再者，重要濕地主要為國家級(國際級 2 處，國家級 40 處)，倘依前開草案第 20 條第 1 項規定，由直轄市、縣(市)主管機關核算繳納金額，並通知申請人繳交至各該法規主管機關，考量國家級濕地影響費及代金均為濕地中央主管機關申請，若僅由該地方政府核算濕地影響費繳納金額將造成行政作業困擾，爰濕地影響費部分仍比照上開第 20 條第 3 項規定，以簡化行政程序。	(二) 依本研究之法規建議及修法說明(詳見第 10-25 頁)，涉及國土保育費繳交之各項經費統一以國土保育費計算公式為繳費基準，並於第 4 項說明採平均分配為繳納方式。故以此法規設計無需由濕地主管機關核算費用。
	(三)報告書 10-15 頁「107 年營建署城鄉發展分署決算內容，濕地基金確實支出到重要濕地保育等項目使用，……」，查濕地保育法尚未成立基金，請修正。	(三) 敬悉，已刪除相關內文。
十六、作業單位	(一)本案屬委辦研究案，後續各議題內容將納入國土計畫使用許可相關子法進行研議，屆時子法之研商會議將再與有關機關進行研議。	(一)敬悉。
	(二)有關影響費及國土保育費收費競合之認定標準及費用處理方式，目前研究團隊係依各主管機關現行法規就收取目的及用途進競合分析，惟未來各機關之收費是否配合國土計畫土地使用管制施行前進行檢討修	(二)敬悉。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	正，又其收費目的及用途是否有所調整，本署後續將再與各收費主管機關進行研議，以確立彼此競合之關係。	
	(三)依契約書規定，針對本研究各議題應組成研究小組，每議題至少召開 2 場會議，所有議題召開之相關會議，所邀集之專家學者人數至少達 30 人(視議題邀集之專家學者可能有所重複)，本案實際議題與專家學者名單之執行情形，應補充說明，以利檢核及後續驗收作業。	(三)敬悉，配合補充說明執行情形章節，以利作業單位檢核及驗收。
	(四)本案研究議題共計 15 項，有關表 1-1 議題綜整表及第 1-4 頁研究範圍僅列 14 項，請配合進行修正。	(四)敬悉，已修正表格內容。
	(五)有關第 4 章「未登記工廠整體規劃之審議原則」： 1.議題說明與現況分析，工廠管理輔導法已於 108 年 7 月 24 日修正發布，請配合修正相關論述內容(第 4-1 頁及第 4-4 頁)。 2.有關使用許可審議規則(草案)建議條文： (1)經研究團隊比較使用許可審議規則(草案)內容，若未針對「未登記工廠」有特殊簡化之考量，應回歸使用許可共同條件及各功能分區條件辦理，建議再檢視表 4-22、4-23、4-24 相關內容。 (2)有關 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠尚包含城鄉發展地區，請併同補充說明。 (3)第 4-35 頁，有關公共設施審議規則之簡化有所矛盾(無法配合者應提出具體可行之替代措施，依其必要性質於區內設置或增設)，請再予釐清。 (4)針對 2 至 5 公頃小型園區未登記工廠，主要係針對既有單一廠商	(五) 有關第 4 章「未登記工廠整體規劃之審議原則」： 1.敬悉，配合修正相關論述內容。 2.第四章針對未登記工廠之使用許可審議規則(草案)建議條文： (1)敬悉，將檢視表格內容，若有不適宜處，係配合修正。 (2)敬悉，配合補充城鄉發展地區之建議內容。 (3)敬悉，針對矛盾處，配合修正相關文句。 (4)於國土審議會確認安全無虞下，仍可在酌予放寬，故建議於草案擬定時應維持較高標準。

發言人 與單位	內容	研究單位回應與辦理情形
	或毗連多家廠商，有關國土保育地區透水面積不得小於 50%之可行性，請再斟酌。	
	(六)有關第 10 章國土保育費與產業園區開發回饋金之競合關係，請研究單位就「產業園區開發回饋金」之立法意旨再予釐清。	(六)產業園區開發回饋金之立法意旨已於本議題 10-12 至 13 頁分析立法意旨，並於後續分析與國土保育費及影響費之競合關係，共分立法目的、立法用途與實際支用等三面向分析，最終配合特別公課定性界定最終確認與影響費仍構成競合關係。
	(七)本案期末報告書繳交後，本署針對計畫書第 6 章(群聚甲、丙建)、第 11 章(因應鄉村地區整體規劃)、第 14 章(各子法整合)及第 15 章(制度轉換之因應作為)議題內容再行召開工作會議進行討論，請研究團隊針對後續本署提供意見進行修正後，納入總結報告書。	(七)敬悉，依工作會議之決議配合修正議題，並納入總結報告書。
	(八)有關 110 年 1 月 14 日第 2 場座談會議紀錄，請研究單位納入附件。	(八)敬悉，配合納入報告書附件。

附錄四

專家學者座談會簽到單

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」座談會－「訂定開發許可最終受理時間之適法性及合理性」簽到簿

時　間：109 年 1 月 15 日（星期三）上午 10 時	
地　點：營建署 601 會議室	
主　席：林組長秉勳	
專家學者與出席單位	**簽　到　處**
辛委員年豐	
詹委員順貴	
戴委員秀雄	
政治大學	
本署綜合計畫組 林副組長世民	
張簡任技正順勝	
廖簡正技正文弘	
朱科長偉廷	
二科	

108 年度「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」第 2 次座談會簽到簿

時　間：110 年 1 月 14 日（星期四）下午 2 時 30 分	
地　點：營建署 601 會議室	
主　席：林組長秉勳	
專家學者與出席單位	**簽　到　處**
辛　教　授　年　豐	辛年豐
林　教　授　三　欽	
林　教　授　明　鏘	
陳　教　授　立　夫	陳立夫
陳　教　授　愛　娥	
黃　委　員　英　霓	黃英霓
詹　律　師　順　貴	
戴　教　授　秀　雄	

附錄五

顧問會議簽到單

營建署「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」案 顧問會議　簽到表			
時　　間	中華民國 108 年 11 月 23 日（星期六）下午 14 時 30 分至 17 時		
地　　點	政治大學地政學系六樓 622 會議室		
主 持 人	蔡世祿董事長、邊泰明教授		
單位	職稱	姓名	簽名
主辦單位：都市發展與環境教育基金會	計畫主持人	蔡世祿	
	協同主持人	邊泰明	
	顧問	林建元	
	顧問	陳立夫	
	顧問	賴宗裕	
	顧問	楊松齡	
	顧問	張效通	
	顧問	林秋綿	
	研究助理	蘇曉瑞	
	研究助理	潘怡君	

營建署「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」案 顧問會議　簽到表			
時　　間	中華民國 108 年 11 月 30 日（星期六）上午 9 時 30 分至 12 時		
地　　點	政治大學地政學系六樓 622 會議室		
主 持 人	蔡世祿董事長、邊泰明教授		
單位	**職稱**	**姓名**	**簽名**
主辦單位：都市發展與環境教育基金會	計畫主持人	蔡世祿	
	協同主持人	邊泰明	
	顧問	林建元	
	顧問	陳立夫	
	顧問	賴宗裕	
	顧問	楊松齡	
	顧問	張效通	
	顧問	林秋綿	
	研究助理	蘇曉瑞	
	研究助理	潘怡君	

營建署「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」案 顧問會議　簽到表			
時　　間	中華民國 109 年 07 月 11 日（星期六）上午 9 時 30 分至 12 時		
地　　點	國立政治大學綜合院館六樓 617 會議室		
主 持 人	蔡世祿董事長、邊泰明教授		
單位	職稱	姓名	簽名
主辦單位：都市發展與環境教育基金會	計畫主持人	蔡世祿	
	協同主持人	邊泰明	
	顧問	林建元	
	顧問	陳立夫	
	顧問	賴宗裕	
	顧問	楊松齡	
	顧問	張效通	
	顧問	林秋綿	
	研究助理	蘇曉瑞	
	研究助理	黃照軒	

營建署「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」案 顧問會議　簽到表			
時　　間	中華民國 109 年 07 月 18 日（星期六）下午 14 時 30 分至 17 時		
地　　點	國立政治大學綜合院館六樓 617 會議室		
主 持 人	蔡世祿董事長、邊泰明教授		
單位	職稱	姓名	簽名
主辦單位：都市發展與環境教育基金會	計畫主持人	蔡世祿	
	協同主持人	邊泰明	
	顧問	林建元	
	顧問	陳立夫	
	顧問	賴宗裕	
	顧問	楊松齡	
	顧問	張效通	
	顧問	林秋綿	
	研究助理	蘇曉瑞	
	研究助理	黃照軒	

營建署「國土計畫法使用許可制度及銜接相關法規之重要議題探討」案 顧問會議　簽到表			
時　　間	中華民國 109 年 09 月 12 日（星期六）下午 14 時 30 分至 17 時		
地　　點	國立政治大學綜合院館六樓 622 會議室		
主 持 人	蔡世祿董事長、邊泰明教授		
單位	職稱	姓名	簽名
主辦單位：都市發展與環境教育基金會	計畫主持人	蔡世祿	
	協同主持人	邊泰明	
	顧問	林建元	
	顧問	陳立夫	
	顧問	賴宗裕	
	顧問	楊松齡	
	顧問	張效通	
	顧問	林秋綿	
	研究助理	蘇曉瑞	
	研究助理	黃照軒	

附錄六

使用許可與開發許可差異說帖

使用許可與開發許可差異

（一）申請目的及分區變更

開發許可	使用許可
申請案件達一定規模 ○可以辦理分區變更 EX:特定農業區變更為工業區 法令依據：區域計畫法§11	從事一定規模或性質特殊之土地使用 ✕不得變更 國土功能分區、分類 法令依據：國土計畫法§24

（二）申請規模限制

開發許可	使用許可
1.申請開發社區之計畫達五十戶或土地面積在一公頃以上，應變更為鄉村區。 2.申請開發為工業使用之土地面積達十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五公頃以上，應變更為工業區。 3.申請開發遊憩設施之土地面積達五公頃以上，應變更為特定專用區。 4.申請設立學校之土地面積達十公頃以上，應變更為特定專用區。 5.申請開發高爾夫球場之土地面積達十公頃以上，應變更為特定專用區。 6.申請開發公墓之土地面積達五公頃以上或其他殯葬設施之土地面積達二公頃以上，應變更為特定專用區。 7.前六款以外開發之土地面積達二公頃以上，應變更為特定專用區 法令依據：非都市土地使用管制規則§ 11	考量各功能分區之涵容能力及土地特性，不同使用類別於不同國土功能分區之規模限制不同 EX.住宅使用 於農業發展地區者為3公頃 於城鄉發展地區者為5公頃

（三）民眾參與機制

開發許可

申請開發殯葬、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設施，直轄市、縣（市）政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議。

法令依據：非都市土地開發審議作業規範

使用許可

使用許可審議前

✔以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人
✔審議前舉辦公開展覽、公聽會
✔彙整人民團體之意見併同報請審議

核發使用許可後

許可之使用計畫書圖、文件，於地方政府及公所分別公開展覽，並得視實際需要，將計畫內容重點廣泛周知。

法令依據：國土計畫法§25

（四）審議機關權責分工

開發許可	使用許可
• 中央審議 • 30公頃以下委辦地方主關機關代為審議 法令依據：區域計畫法§15-1	按國土功能分區劃分中央與地方審議權責 中央審議 (1)國土保育地區、海洋資源地區 (2)橫跨二縣市以上 (3)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 (4)填海造地 地方審議 農業發展地區、城鄉發展地區 法令依據：國土計畫法§24

（五）申請者負擔義務

開發許可	使用許可
✕無「國土保育費」規定 ✔需繳交「開發影響費」 用途：改善、增建公共設施 由地方主管機關收取 法令依據：區域計畫法§15-3	✔需繳交「國土保育費」 用途：辦理國土保育有關事項 由中央主管機關收取 ✔需繳交「影響費」 用途：改善、增建公共設施 由地方主管機關收取 法令依據：國土計畫法§28

（六）違規處罰

提高裁罰額度！！

開發許可	使用許可
違反土地使用管制 不分情節輕重 → 6-30萬元 法令依據：區域計畫法§21	(1) 從事未符合分區分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用 → 100-500萬元 (2) 未經使用許可而從事、未依計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用 → 30-150萬元 (3) 違反§23土地使用管制規定之使用者 → 6-30萬元 法令依據：國土計畫法§38