

內政部營建署

109 年度「國土計畫土地使用管制規則既有權利
(益) 保障原則研析」委託專業服務案

(案號：109A-086)

總結報告書(定稿)

委託機關

內政部營建署

受託單位

逢甲大學

中 華 民 國 1 1 1 年 7 月 2 0 日

摘要

依國土計畫法第 32 條第 1 項之規定，區域計畫實施前或原合法之建築物、設施如與國土計畫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。」前述條文涉及土地使用權益，目的在於讓土地使用管制新舊制度順利轉換，並保障既有合法權利而定。

本研究基於既有權利保障以及信賴保護之觀點，並整理相關行政函釋、行政法院判決、大法官解釋，針對國土計畫既有權利保障之議題提出信賴保護、不真正溯及既往之判斷模式，並針對國土計畫法第 32 條規定之要件、應遵循事項、操作方式提出具體建議，並提出配套之法制建議。本研究並針對全國國土計畫既有可建築用地、合法農業允許使用之前提條件與操作機制，提出具體建議內容。

其次，本研究亦針對原依區域計畫法與相關法規之規定，得以申請之土地開發、用地變更等規定，如此類案件轉換至國土計畫後，於考量與所在國土功能分區分類環境條件相容性後，未來將如此處理興辦事業計畫之管制內容，並且提出此等案件信賴保護之判斷基礎，以及修法之具體建議。

最後，本研究針對非都市土地使用地更正編定進行法理依據、必要性之檢討，並建議未來我國土地均應劃設國土功能分區及編定使用地後實施管制，國土功能分區圖及使用地編定除顯有錯誤情形，得依行政程序法相關規定予以更正外，原本非都市土地使用管制關於更正編定應有所調整。

關鍵字：國土計畫、既有權利保障、土地使用管制、變更編定、更正編定

Abstract

According to the provision of Article 32, paragraph 1 of the Spatial Planning Act, if existing legal buildings and facilities or buildings and facilities that were built before the implementation of regional plans, or facilities that are not subject to the land use control provisions set forth in Spatial Planning Act, no new construction or reconstruction may be conducted except for reparation. If necessary, the competent authority of the municipality or county (city) may assess the situation and order a change of land use or require that the users of existing legal buildings and facilities to relocate, providing appropriate compensation for costs incurred from relocation. Before ordering a change of land use or relocation, the competent authority of the municipality or county (city) may allow uses that were permitted before the implementation of regional plans, original legal uses, or change the use of such buildings and facilities to that is less against to the purposes. The aforementioned provision relating to land use rights is aimed at transforming the old land use controls into new ones smoothly, and to protect existing legal rights.

Based on the principles for protection of existing rights and reliance interest, this study organizes relevant administrative rule, judgments of administrative courts and J.Y Interpretations, and proposes a judgment model which protects reliance interest and is not actually retroactive for the issue of protection of existing rights in the national spatial plan. It also provides specific suggestions for the requirements, compliance matters and methods of operation related to Article 32 of the National Land Planning Act, and opinions for the corresponding legal framework. Furthermore, this study puts forward specific recommendations for the preconditions and operating mechanisms of legal agricultural use concerning the existing lands suitable for construction in the national spatial plan.

Secondly, this study focuses on the situations of the land development, land use change and other cases to which the Regional Plan Act and related regulations applied when such cases are instead subject to national spatial plan. After considering the compatibility with the environmental conditions related to the classifications of functional zone in the country, this study discusses how to deal with the regulations for the set up business plan. It also puts forward the basis of judgment for the protection of reliance interest in those cases, as well as the specific amendments.

Finally, this study reviews the legal basis and necessity for correcting the classification of non-urban land for designated use, and suggests that all land in the country should be demarcated into functional zones and defined for designated use before the relevant regulatory measures are implemented. Except for the obvious errors in the functional zone maps and the definition for designated use that may be corrected in accordance with the relevant provisions of the Administrative Procedure Act, the original non-urban land use controls should be adjusted for the correcting the classification of lands.

Keywords: national spatial plan, protection of existing right, land use controls, changing the classification of lands, correcting the classification of lands

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 計畫緣起與目標	1
第二節 工作內容	3
第三節 預定計畫進度及作業成果	6
第四節 作業方法	11
第二章 既有權利保障與信賴保護	13
第一節 信賴保護原則之分析	13
第二節 法律溯及既往原則之討論	29
第三節 最高行政法院判決實務類型化分析	52
第四節 既有權利（益）保障原則建議與本研究各章節之關連	65
第三章 「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」管制規定之分析與建議	71
第一節 土地使用管制相關法規	71
第二節 本法土地使用之管制架構	102
第三節 本法第 32 條第 1 項之構成要件	109
第四節 本法第 32 條第 1 項之法律效果	140
第五節 具體條文建議	157
第四章 國保地區、農發地區內可建築用地及農牧用地之使用分析	167
第一節 國土計畫既有權利保障之同意使用項目歸納分析	167
第二節 國土保育地區可建築用地與農業使用之分析	175
第三節 農業發展地區可建築用地之分析	204
第五章 非都市土地變更編定案件管制規定研析之建議	211
第一節 非都市土地使用管制規則第 30 條修法沿革	211
第二節 非都市土地使用地變更編定案件實務執行情形	221
第三節 非都市土地管制規範相關研究	228
第四節 本法管制規定之研析	232
第六章 使用地更正編定機制轉換作法之探析	265
第一節 非都市土地更正編定相關規範	265

第二節 非都市土地更正編定實務執行概況.....	270
第三節 非都市土地更正編定相關文獻及研究	282
第四節 非都市土地更正編定機制轉換作法之研析.....	288
第七章 結論與建議.....	293
第一節 結論	293
第二節 建議	299
參考文獻.....	305
附錄.....	附 1
附錄一 各次工作會議紀錄與回應表.....	附 3
附錄二 各次專家學者座談會紀錄與回應表.....	附 83
附錄三 期中報告審查會議紀錄與回應表	附 123
附錄四 期末報告審查會議紀錄與回應表	附 140
附錄五 有關機關訪談紀錄	附 157

圖目錄

圖 1	本案建議國土計畫土地使用管制之既有權利保障架構 (圖示 1)	104
圖 2	本案建議國土計畫土地使用管制之既有權利保障架構 (圖示 2)	105
圖 3	本法第 32 條第 1 項之適用情形	109
圖 4	區域計畫實施前之建築物、設施 (限原住民族土地) 之構成要件	117
圖 5	原合法之建築物、設施之構成要件	126
圖 6	國土計畫既有權利保障之同意使用項目表之使用情形	168
圖 7	國土保育地區之既有權利保障之操作方式	176
圖 8	農業發展地區之既有權利保障之操作方式	207
圖 9	桃園市非都市土地更正編定案件標準作業程序	271

表目錄

表 1	預計工作時程表	8
表 2	存續保障及價值保障之差異	28
表 3	各國家公園概況與其分區管制規範	76
表 4	本法第 32 條第 1 項與非都市土地使用管制規則第 8 條規定之差異	110
表 5	變更使用或遷移必要性之評估重點	114
表 6	區域計畫及非都市土地使用編定公告日期一覽表	119
表 7	國土法第 32 條第 1 項建議增訂配套相關規定	162
表 8	既有權利保障 OX 表歸納之使用情形、現象、可能問題與建議	172
表 9	區域計畫可建築用地於國保區之使用情形	179
表 10	國土既有權利保障國保區使用項目與區計編定使用地對照表	198
表 11	農業發展地區非農使用之審查條件	209
表 12	非都市土地使用管制規則第 30 條歷次修正條文及理由	212
表 13	非都市土地使用管制規則規範之使用地變更編定案件類型	221
表 14	非都市土地變更編定執行要點規範之使用地變更編定案件類型	222
表 15	新北市政府辦理非都市土地變更編定案件	224
表 16	非都市土地變更編定後使用地面積統計	226
表 17	本法實施管制前之非都市土地變更編定案件管制規範修訂建議	237
表 18	非都市土地變更編定案件是否符合本法規定之審查項目表建議	239
表 19	國土功能分區圖公告日起原區域計畫使用地變更編定案件處理建議 ..	241
表 20	非都市土地變更編定案件是否延續依計畫管制之優劣分析	246
表 21	非都市土地變更編定案件是否適用本法第 32 條第 1 項規定之分析 ..	247
表 22	區域計畫法施行細則第 20 條修正沿革	266
表 23	製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知更正編定之規定	267
表 24	延續非都市土地更正編定機制之優劣分析	289
表 25	本文各議題研究成果重點	296
表 25	國土計畫法施行細則建議條文	299
表 26	國土計畫土地使用管制規則草案建議修訂內容	301

表 27 區域計畫法與非都市土地使用管制規則修訂建議	303
----------------------------------	-----

第一章 緒論

第一節 計畫緣起與目標

國土計畫法自 105 年 5 月 1 日起施行，依該法第 22 條第 1 項規定：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，報經中央主管機關核定後公告，並實施管制。」。另依第 23 條第 2 項規定：「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之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」

另依國土計畫法第 32 條規定：「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。直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。」

依前述規定，直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，報經中央主管機關核定後公告，並實施管制。若是區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與中央或直轄市、縣市主管機關所定之土地使用管制內容不符者，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，必要時得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移。如有遷移或既有合法可建築用地經依國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。前述即本研究所稱之既有（區域計畫實施前或原合法之建築物、設施）權益之保障議題。

針對保障既有合法權利，本部 107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」之第 9 章土地使用指導事項，第 1 節土地使用指導方針已明定保障既有合法權利，允許土地使用，就既有合法可建築用地部分規定：「既有合法可建築用地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。」故就既有權利保障議題，全國國土計畫已有原則性規定，惟更為細緻的具體規範為何，操作之方式為何，是否可以於土地使用管制規則中另行規範，則尚未明確。

本部為研擬國土計畫土地使用管制規則，委外辦理 106 年、107 年度「國土計畫相關子法法制諮詢小組」委託案，就國土計畫土地使用管制規定，包括各國土功能分區分類容許使用項目、管制規則條文草案等已有初步研析成果。其中部分內容亦涉及既有權利保障之規定建議。

考量我國實施都市計畫、國家公園計畫以外之非都市土地，自 75 年完成使用地編定並依非都市土地使用管制規則管制迄今已 30 餘年，為新、舊制度順利銜接轉換並兼顧民眾權益，仍應依國土計畫法、全國國土計畫及相關法令規定。爰透過制度、法理分析，並依照國土計畫以國土功能分區分類進行管制之邏輯，思考是否得於國土計畫土地使用管制規則內研析訂定既有權利(益)保障相關規定，並協助研擬既有權利(益)保障原則及相對應之國土計畫土地使用管制規則條文，以利新制推行。

第二節 工作內容

壹、研擬國土計畫土地使用管制規則既有權利(益)保障相關條文

受託單位應以本署 106、107 年度「國土計畫相關子法法制諮詢小組」委託案(以下簡稱前案)研究成果為基礎，就下列涉及既有權利(益)保障相關議題，分別提出法理分析及具體處理原則建議，並協助研擬國土計畫土地使用管制規則條文草案。

雖然本案名為「國土計畫土地使用管制規則既有權利(益)保障原則研析」，其中針對國土計畫之土地使用管制規則，包含第 23 條第 2 項中央所定之管制規則，以及同條第 4 項縣市主管機關所定之管制規則，惟既有權利保障，涉及區域計畫法實施前以及區域計畫法實施後，到國土計畫法全面落實之前等時期，該等時期既有權利應如何保障的議題，因此以下本案工作項目內容，部分內容有將不僅僅局限於國土計畫法之規定，而可能涉及區域計畫法或非都市土地使用管制規則之議題。然而，參考國土計畫法之立法總說明以及整體立法框架與邏輯，可以知悉國土計畫法不僅係解決經由區域計畫、都市計畫及國家公園計畫等體系進行土地使用管制所衍生之問題，更是一部新的立法，建立未來公平、公開及效率之國土利用、管理及發展制度。因此，部分原區域計畫法與非都市土地使用管制規則所產生的問題，不必然全部都要透過國土計畫法與相關法規再次予以規定，而應係立基於國土計畫法之立法目的，以及新的國土利用與管制架構與規範。否則將會違反國土計畫法立法之精神與初衷。核先敘明。

一、國土計畫法第 32 條「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」管制規定研析

- (一) 依國土計畫法第 32 條規定，區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，如與國土計畫土地使用管制規則不符者，得為區域計畫實施前或原來之合法使用，惟僅准修繕，不得增、改建。
- (二) 按前開條文規定意旨，於國土計畫土地使用管制規則實施後，仍得維持區域計畫實施前或原合法之土地使用，但考量各國土功能分區分類之環境資源條件不同，前開條文規定於土地使用管制上之意義為何，又維持原使用是否代表無須管制，抑或須配合所在國土功能分區分類予以訂定適當管制規定。例如經劃入國土保育地區第 1 類之既有合法工廠，是否需對應環境資源條件，除維持原合法使用外另訂定相關管制規定，以維護國土保育，應再予研析。

二、經劃定為國土保育地區、農業發展地區範圍內，原依區域計畫法編定之可建築用地及農牧用地，得容許之使用項目、使用強度規定之再檢視。

- (一) 按全國國土計畫指導，既有合法可建築用地得於不妨礙國土保安、農業發展等情形下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。本署考量新舊制度銜接，目前國土功能分區分類下之使用地，係參考原依區域計畫法編定之使用地類別進行編定為可建築用地。
- (二) 又現行依區域計畫法編定為農牧用地者，除得從事農、漁、牧等相關使用外，亦可依「農業用地興建農舍辦法」或「實施區域計畫地區建築管理辦法」等規定申請興建農舍，且依全國國土計畫國土保育地區第 1、2 類土地使用指導原則，既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。
- (三) 此外，前案依據各國土功能分區分類土地資源條件，初步研擬應經申請同意、免經申請同意使用項目，惟因應前述國土功能分區之使用地編定原則，可建築用地及農牧用地等使用地可能劃入國土保育地區或農業發展地區，為保障既有合法編定使用地之使用權利，故於前開國土功能分區各分類範圍，規範部分使用項目得附條件（限於原依區域計畫編定之合法使用地）允許使用。
- (四) 針對前開全國國土計畫就既有可建築用地、合法農業允許使用之前提條件如何操作，另涉及既有權利保障之容許使用項目研訂原則、內容是否妥適，又該類容許使用項目建蔽率、容積率等使用強度規定如何訂定，受託單位應協助本署進行全面檢視，並提出具體修正（訂定）建議內容。

三、原依興辦事業計畫管制之非都市土地變更編定案件，相關管制內容是否延續

- (一) 依非都市土地使用管制規則第 30 條規定，辦理使用地變更編定應擬具興辦事業計畫，報經縣市目的事業主管機關核准，且申請變更編定之土地，其使用管制及開發建築應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理，不得逕依該規則第 6 條附表 1 作為其他容許使用項目使用。
- (二) 依前開規定辦理使用地變更編定之案件，原則應按興辦事業計畫內容進行管制，惟此類案件轉換至國土計畫後，考量與所在國土功能分區分類環境條件相容性，是否延續原興辦事業計畫管制內容，或因應所在國土功能分區分類環境條件訂定特殊土地使用管制規定，應予以研析。

四、使用地更正編定機制是否延續

- (一) 依區域計畫法第 15 條規定：「區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制」，區域計畫法施行細則第 20 條第 2 項規定：「土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有錯誤或遺漏時，應於公告之日起 30 日內，以書面申請更正。」，前開規定並已納入本部訂頒之「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 19 點。
- (二) 依前開規定意旨，自區域計畫公告實施後，非都市土地即應劃設使用分區及編定使用地進行管制，使用地之更正亦應於使用地編定公告後 30 日內申請。惟查我國自 73 年公告北、中、南、東部區域計畫、86 年進行第 1 次通盤檢討迄今，實務上仍有直轄市、縣（市）政府依據土地使用現況及相關佐證資料（例如區域計畫公告前已存在之建築物），按前開規定辦理使用地更正編定。
- (三) 除前開屬編定錯漏者辦理變更編定外，另相關部會亦依據各該政策計畫，辦理專案性使用地更正編定案件，如行政院農業委員會林務局經管暫准建地更正編定為丙種建築用地或特定目的事業用地、原住民族委員會辦理原鄉地區非都市土地使用分區及使用地更正編定等相關專案。
- (四) 依國土計畫法第 22 條規定，我國土地均應劃設國土功能分區及編定使用地後實施管制，國土功能分區圖及使用地編定除顯有錯誤情形，自得依行政程序法相關規定予以更正外，針對現行區域計畫使用地更正編定相關規定及專案之法理依據、必要性，相關權利是否須予保障，又是否考量實務執行情形予以延續或訂定落日期限，以及相關專案政策後續處理方式建議等，應再予研析。

五、其他涉及國土計畫法既有權利（益）保障相關事項研析。

- (一) 上開 4 項議題除就土地使用基本權利保障層面之研析外，受託單位於研析過程亦應就各議題可能涉及土地使用未實現利益、預期利益等層面，併同納入法理研析，以利後續政策評估考量。
- (二) 受託單位應配合本署需求，就其他涉及國土計畫法既有權利（益）保障之相關議題，例如（但不限於）不同國土功能分區劃設之競合情形、國土功能分區更正協助法理、……等，協助進行資料分析及土地使用管制相關規定之研擬。

貳、訪談有關機關

- 一、受託單位應依據前開各項研究議題研析需要，訪談本部地政司、直轄市、

縣(市)政府及中央機關之相關業務主管、承辦人員，並應將訪談內容製作實錄。

- 二、受託單位應至少完成本部地政司以及北、中、南、東部各 2 個直轄市、縣(市)地政機關之訪談，且得依據本署需求酌予增加訪談機關；所有機關訪談應於繳交總結報告初稿前辦理完成。

參、辦理機關研商會議及專家學者座談會

- 一、針對本案須協助就國土計畫土地使用管制規則，涉及既有權利保障之容許使用項目、使用強度協助修正部分，受託單位應就前開研究成果協助本署召開機關研商會議，並應研擬會議資料、綜整會議紀錄及協助場地布置等相關事項。
- 二、為研究成果周延，受託單位應協助邀請國土或區域規劃、法制、地政等相關專業領域之學者，或具前開相關業務豐富經驗之公、私部門實務界專業人員，就本案階段性研究成果召開 3 場座談會，並應研擬會議資料、綜整會議紀錄及協助場地布置等相關事項。
- 三、上開會議召開時間由本署與受託單位協議之，惟應於繳交總結報告初稿前辦理完成。

第三節 預定計畫進度及作業成果

壹、各階段預計成果

本案計畫工作期程為簽約日之次日起 365 個日曆天內，完成履行採購標的之供應。各期工作事項說明如下：

一、工作計畫書

本案工作流程、方法及進度安排。

二、期中報告

- (一) 國土計畫法第 32 條「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」管制規定研析成果。
- (二) 經劃定為國土保育地區、農業發展地區範圍內，原依區域計畫法編定之可建築用地及農牧用地，得容許之使用項目、使用強度規定研析成果。
- (三) 前開議題涉及之國土計畫土地使用管制規則條文草案。
- (四) 工作會議紀錄及意見回應表。

三、期末報告

- (一) 原依興辦事業計畫管制之非都市土地變更編定案件，相關管制內容研析成果。
- (二) 使用地更正編定機制之管制規定研析成果。
- (三) 其他涉及國土計畫法既有權利（益）保障相關事項研析成果。
- (四) 前開議題涉及之國土計畫土地使用管制規則條文草案。
- (五) 工作會議、期中報告審查會議、專家學者座談會、機關研商會議之紀錄、意見回應表，以及機關訪談之實錄。

四、總結報告

- (一) 中、英文摘要各 1 頁。
- (二) 本案辦理過程彙整。
- (三) 期中、期末審查會議、工作會議、專家學者座談會、機關研商會議紀錄及意見回應表。
- (四) 工作計畫書、歷次工作會議資料、期中報告書、期末報告書（以上均含會議簡報）、專家學者座談會資料及紀錄、機關訪談實錄、總結報告等相關資料之電子檔光碟 10 份。

貳、預定計畫進度

一、工作計畫書

工作計畫書之期程：自簽約日之次日起 10 個日曆天（110.01.30）內繳交工作計畫書 10 份供機關審查，通過後列為本案契約書附件。

二、期中報告

期中報告書之期程：自簽約日之次日起 150 個日曆天（110.06.19）內，繳交期中報告 20 份供機關審查；期中報告審查時間由訂約雙方協調訂定。

三、期末報告

期末報告書之期程：自簽約日之次日起 330 個日曆天（110.12.16）內，繳交期末報告 20 份供機關審查；期末報告審查時間由訂約雙方協調訂定。

四、總結報告

總結報告書之期程：期末報告書審查通過，自機關發文日之次日起 20 個日曆天內繳交總結報告初稿 1 份供機關審查，經機關發文核定日之次日起 15 個日曆天內，再提送總結報告（定稿本）30 份、本案相關資料電子檔光碟 10 份供機關辦理驗收。

表 1 預計工作時程表

項次	工作項目	月份安排甘特圖																	
		110 年												111 年					
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
一	工作計畫書																		
1	工作進度規劃																		
2	本案工作方法及進度安排																		
3	提交工作計畫書 1 式 10 份	▲																	
二	期中報告																		
1	國土計畫法第 32 條「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」管制規定研析成果。																		
2	經劃定為國土保育地區、農業發展地區範圍內，原依區域計畫法編定可建築用地及農牧用地，得容許使用項目、使用強度規定研析成果																		
3	原依興辦事業計畫管制之非都市土地變更編定案件，相關管制內容研析成果																		
4	使用地更正編定機制之管制規定研析成果																		
5	前開議題初步國土計畫土地使用管制規則條文草案																		

項次	工作項目	月份安排甘特圖																	
		110 年												111 年					
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
	建議																		
6	每月定期召開工作會議																		
7	提交期中報告書 1 式 20 份						▲												
三	期末報告書																		
1	原依興辦事業計畫管制之非都市土地變更編定案件，相關管制內容研析成果																		
2	使用地更正編定機制之管制規定研析成果																		
3	其他涉及國土計畫法既有權利(益)保障相關事項研析成果																		
4	前開議題涉及之國土計畫土地使用管制規則條文草案																		
5	訪談有關機關																		
6	機關研商會議																		
7	召開座談會									▲		▲				▲			
8	配合貴署召開國土計畫土地使用管制相關事宜會議																		
9	每月定期召開工作會議																		
10	提交期中報告書 1 式 20 份																▲		

項次	工作項目	月份安排甘特圖																	
		110 年												111 年					
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
四	總結報告																		
1	中、英文摘要各 1 頁																		
2	本案辦理過程彙整																		
3	各期審查會議、工作會議、座談會、機關研商會議紀錄及意見回應表																		
4	各期報告書、座談會資料及紀錄、機關訪談實錄、總結報告等相關資料電子檔光碟 10 份																		▲

第四節 作業方法

本研究的研究核心在於：就國土計畫法第 32 條所定「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」管制規定研析。因此，本團隊建議應有以下之研究方法：

壹、文獻分析法

文獻分析法，是尋求專家學者已累積有關於土地使用管制、使用地編定、容許使用等相關文獻以及法制相關研究資料、檢視該等資料並客觀地分析，作出詳細的歸納與整理，描繪出目前研究的領域範圍，並以現行相關法制規範為基點。

貳、文件分析法

所謂文件分析法是利用文件或檔案資料來了解人類思想、活動和社會現象的一種方法。由於文件和檔案資料的應用，可使研究的範圍突破時空的限制，所以蒐集研究資料時，不可忽視此種現成資料的應用價值，尤不能不知蒐集的方法。

由於文件和檔案乃是現成的資料，故其分布範圍很廣。唯大致說來，它有下列幾個主要來源：一、政府機關的文件與記錄；二、私人文件；三、大眾傳播媒體；四、社會科學的研究檔案等。基於文件和檔案資料來源很廣，所以文件分析法適於下列特殊功能：第一，探討先前的人類思想、活動和社會現象。第二、了解人類思想、活動或社會現象的發展與變遷。第三，比較不同地區或文化的人類思想、活動和社會現象。第四，避免研究對象的反應。第五，節省研究費用。

值得注意的，就是文件分析法所採用的文件或檔案資料具有先天上的缺點，如記載偏差、保存不全、缺乏代表性、內容不完整、取得不易以及整理困難等。因此之故，在蒐集與應用文件和檔案資料時，研究者宜對下列三點特別注意並努力做好：第一，要鑑定資料的真實性和精確性，審慎依據資料本身的內在邏輯結構，和外在的參照證據，確定所蒐集的文件和檔案資料可靠而適用；第二，要運用適當的人際關係和正當管道，取得較完整的資料，以免偏差不全；第三，要依據研究目的，有系統的整理資料以利分析。

參、法律實證分析法

美國聯邦最高法院的霍姆斯大法官 (O. W. Holmes) 曾謂：「法律的生命，不是邏輯，而是經驗」(The life of the law has not been logic, it has been experience)，明確指出法學不應侷限於純粹形式的邏輯推演，畢竟法律是一種理性、客觀、公正而合乎目的之規範，尤其就適用法律而言，操作上應探求立法者本意及法條之客觀意義，方能符合社會需要，而非以機

械式的解釋方法進行論理。與此相應者，係「案例研究」。對此，本研究於土地使用管制制研究中，將討論現行行政法院與於區域計畫相關案件，納入實證分析的範圍，於檢討與分析後，提出法制建議，並提供法律建議以及處理方式，以供主管機關參考運用。

肆、目的事業主管機關經驗及需求訪談法

有關目的事業主管機關經驗及需求訪談，本案涉及相關目的事業主管機關資料或規定收集、現行執行方式探討或委託審查等事宜，應洽有關機關訪談，並作成訪談紀錄結果。

伍、專家學者焦點座談會

本研究將邀集學者、專家、相關部會或民間團體等舉辦座談會(預計2場，期中報告會議前、期末報告會議前共召開3場，每場出席專家學者至少4人，預計參與人數50人；地點以本署場地為優先)。

陸、參與工作會議

每月召開1次工作會議(召開期初、期中、期末報告會議之月份得以除外，未於當月召開則得於下個月加開工作會議)，並整理工作會議紀錄及回應處理情形。

柒、參與重要相關會議

參與重要議題研商會議、聯席會議：委託期間尚本署召開本案相關法規制訂研商會議，應配合列席並作必要之說明。

捌、法案衝擊影響分析法

增修法規命令或法律時，於作成意思決定法規內容前，應蒐集分析各種措施及替代方案對社會整體可能影響情形的前置作業，作為公共選擇的判斷標準。此即為法規影響評估(RIA)最重要之精神所在。本案由於涉及新法律之制定，故有必要進行相關法制建議之法案衝擊影響分析。

法規影響評估主要目的是用以決定社會資源分配，於法制作業時對於擬定法規草案作事前評估。是以，本案將針對相關法制建議內容進行事前分析，並強調資源分配狀況。如此可以預知本團隊所提之立法與新制度方案是否可行，並修正相關內容。

第二章 既有權利保障與信賴保護

國土計畫法（以下簡稱「本法」）第 32 條規定：「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。直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。」

107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」之第 9 章土地使用指導事項，第 1 節土地使用指導方針已明定保障既有合法權利，允許土地使用，就既有合法可建築用地部分規定：「既有合法可建築用地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。」

本案既有權益保障聚焦於本法之土地使用管制規則建立後，「既有合法可建築用地」，於不妨礙「國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求」等功能分區之原則下，得「繼續編定為可建築用地或其他適當使用地」，且得為既有合法之使用。此涉及「法規變更」後，對於「既有權益」的「信賴保護」問題。

第一節 信賴保護原則之分析

信賴保護原則是在保護人民對公權力行為的信賴，依此原則，國家或其他行政主體為某種公權力行為時，如非基於維護或增進公共利益之必要，原則上不得使「信賴原公權力行為而其信賴值得保護」之人民，遭受不可預計之負擔或損失；如確基於維護或增進公共利益之必要而為，致使人民遭受不可預計之負擔或損失者，應予合理之補償或採行其他補救措施¹。

行政程序法第 8 條規定，行政行為，應保護人民正當合理之信賴。同法第 119 條以下明訂有關信賴保護之具體規範，惟主要係以撤銷或廢止行政處分為前提，無涉法規廢止或變更對人民權利之影響，因而，以往信賴保護原則多被認為適用在授益行政處分之撤銷或廢止，迨至釋字第 525 號解釋明白指出：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法

¹ 林錫堯，行政法要義，四版，元照，2016 年 8 月，頁 68。

規之廢止或變更亦有其適用」肯認一般、抽象之法規範的變動亦有信賴保護原則之適用²。根據學界通說³，信賴保護原則之適用須有一定要件，包括：信賴基礎、信賴表現、信賴值得保護；以及具備信賴保護要件後，要如何保護之問題⁴。

壹、信賴保護原則之要件

一、前言

信賴保護原則之信賴基礎，乃係人民信賴國家行為之對象。人民在訴願或行政訴訟上欲具體適用信賴保護原則，必須先找出一個國家行為，作為信賴基礎，主張其依信賴基礎所賦予之信賴利益，係屬於值得保護之信賴利益，不容國家嗣後剝奪侵犯。信賴保護原則之要件有三：

- (一) 須有信賴基礎：須有足以引起人民信賴之國家行為，例如行政處分、行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）；
- (二) 信賴表現：人民須有客觀上對信賴基礎之表現行為，換言之，表現行為應與信賴基礎間有因果關係；
- (三) 信賴值得保護：即當事人之信賴，必須值得保護，而無信賴不值得保護之情形⁵。

本法及據其訂定之相關子法，將取代區域計畫法及相關子法，進而影響原依區域計畫法所保障之人民既有權利（益），而區域計畫法及相關子法等行政法規，或依該法所為之行政處分，已形成足以引起人民信賴之國家行為，是為信賴基礎。因此，後續特定議題討論時，倘涉及本法、相關子法與各級國土計畫，造成人民既有權利（益）受損之情形，需衡量人民是否具信賴表現、其信賴是否值得保障，如是者則宜研擬合理補救措施。

二、信賴基礎

所謂「信賴基礎」(Vertrauensgrundlage)，係指在國家與人民的公法關係中，作為人民信賴對象之國家行為⁶。必先有信賴基礎之存在，始有形成人民信賴之可能，故信賴基礎實為信賴保護原則之首要要件。國家機關基於統治權主體的地位所為之對外表現行為，人民在心理上產生信賴，

² 法治斌、董保城，憲法新論，4版，元照，2010年9月，頁77。

³ 林錫堯，行政法要義，四版，元照，2016年8月，頁82、83。

⁴ 晚近另有學者主張信賴保護原則的要件設定，毋須求諸於信賴基礎、信賴表現與信賴值得保護等階層體系，回歸基本權（自由權）受干預之審查架構，即為已足；參林起衛，信賴保護原則的捨繁取簡—理論基礎的反省與要件重構，中研院法學期刊，16期，2015年3月，頁275。

⁵ 法務部101年8月8日法律字第10100591300號函參照。

⁶ 見樊玉成，信賴保護原則，載於胡建森主編，論公法原則，浙江大學出版社出版，初版，2005年8月，頁723。

並配合以形成自身之生活，即應受到適當的保護，方符合法治國的理念⁷。

信賴基礎是足以引起人民期望的公權力行為，而國家公權力行為態樣甚多，不論行政、立法或司法行為，皆可成為人民信賴之對象，包括行政處分、行政法規及司法裁判等⁸。行政法規作為信賴基礎時，係指行政法規之制定（訂定）、增訂、修正或廢止，所稱行政法規，除法律外，尚包括法規命令、解釋性及裁量性行政規則⁹，理論上職權命令等亦當然包括在內¹⁰；然而，該等行政法規將因其位階之不同，而有不同的信賴程度，蓋法位階越高者，其制定、修正的程序越加嚴謹，民主正當性越充足，因而拘束力越強，所產生的信賴自然越高¹¹。惟有學者認為，主張信賴保護者必係針對國家之行為而提出，而各種國家行為，除涉及私法者外，只要其係對外表現，甚少有不得成為信賴之對象者，故認為在信賴保護原則之要件中，信賴基礎之具備與否，意義並不大¹²。

三、信賴表現

（一）信賴表現之意義

所謂「信賴表現」(Manifestierung des Vertrauens)，係指人民對於國家行為的善意信賴而展開具體的行為並對外表現¹³。根據釋字 525 號解釋，所謂信賴表現，係指人民因信賴國家之公權力作為將繼續有效存續，所為客觀上具體之表現，惟如純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍¹⁴，所以信賴保護原則之主張與援用，人民除須主觀上存在有國家行為之認識外，在客觀上亦需有一定之處置行為。學說上認為信賴表現須有一定的處分行為，包括財產之安排、運用、處理等法律變動行為¹⁵。此處之行為當然也包括消極之

⁷ 參見林合民，公法上之信賴保護原則，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1985 年 6 月，頁 8-9。

⁸ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，新學林，2008 年 2 月，頁 3。

⁹ 學者有對於行政規則作為信賴基礎有所質疑，參蔡宗珍，蔡宗珍，退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議析論，臺大法學論叢，40 卷 1 期，2011 年 3 月，頁 99 以下；林明鏘，行政規則變動與信賴保護原則，載於行政法實務與理論(一)，葛克昌、林明鏘主編，2003 年 3 月，頁 586、587。

¹⁰ 林錫堯，行政法要義，四版，元照，2016 年 8 月，頁 82。

¹¹ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，新學林，2008 年 2 月，頁 107。

¹² 洪家殷，論信賴保護原則之適用——司法院大法官釋字第五二五號解釋評析，台灣本土法學，27 期，2001 年 10 月，頁 43。

¹³ 參見樊玉成，樊玉成，〈信賴保護原則〉，載於胡建淼主編，《論公法原則》，浙江大學出版社出版，初版，2005 年 8 月，頁 724。

¹⁴ 林錫堯，行政法要義，四版，元照，2016 年 8 月，頁 82。

¹⁵ 見張珮琦，琦，《論信賴保護原則與行政函釋的溯及適用》，東吳大學法學院法律學系碩士班碩士論文，2005 年 7 月，頁 63。

不作為在內，例如人民因信賴某行政處分而耽誤對第三人行使請求權¹⁶。

(二) 是否需要信賴表現之爭議

通說主張「信賴表現」係「信賴保護」的要件之一，但有部分學者則認為信賴表現並非主張信賴保護原則的要件，內容分述如下：

1. 肯定說

大法官向來皆採肯定說，於釋字第 525 號解釋中，大法官即指出：「...至有下列情形之一時，則無信賴保護原則之適用：一、經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者；二、相關法規（如各種解釋性、裁量性之函釋）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者；三、純屬法規適用對象主觀之願望或期待而未有表現已生信賴之事實者，蓋任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴之行為，始足當之。至若並非基於公益考量，僅為行政上一時權宜之計，或出於對部分規範對象不合理之差別對待，或其他非屬正當之動機而恣意廢止或限制法規適用者，受規範對象之信賴利益應受憲法之保障，乃屬當然。」上開文字第三點所謂「表現已生信賴之事實」，即是學說中所稱之「信賴表現」。

主張「信賴表現」應為信賴保護要件之一的學者認為，信賴保護原則是作為「人民因為信賴法規或處分而對其人生為生活或經營安排之處置」之保障，也就是說，信賴保護原則所保護的標的是基於信賴所為之「處置」，而未包括抽象地、無形的信賴，換句話說，即使當事人心中藏有「期望」，卻未有基於此一「信賴」開展任何具體的行為，即使事件的後續演變不符合「信賴基礎指引方向的發展」，也與「當事人的期待不同」，而令當事人「失望」，亦不能主張信賴保護。因此支持肯定說的學者認為信賴保護原則不保護完全潛藏於內心、而未有任何顯現於外之信賴表現之期望。

另外支持肯定說的學者認為尚需考量的另一重要因素係，如果採取否定說，將會面臨當事人「對於其信賴基礎難以證明是否真正具有信賴的困難」，此亦是「信賴表現」之所以列為信賴保護的要件的「可行性考量」，但為了避免因為有「信賴表現」要件的要求而將信賴保護原則的適用範圍過度限縮，學者認為應將「信賴表現」的存在從寬認定。也就是只要是在法律上產生某種意義的，或是能將當事人內心的信賴客觀地表現於外的行為，不論當事人在其中所投入者是「財產」、

¹⁶ 吳坤城，見吳坤城，〈公法上信賴保護原則初探〉，載於城仲模主編，《行政法之一般法律原則（二）》，三民書局股份有限公司出版，初版，1997 年 7 月，頁 240。

「時間」或「人力」等等，都可認定是信賴表現的型式。

另外，信賴表現非必一定要是積極的作為，消極不作為亦得為信賴表現，如此才能符合信賴保護原則的中心思想－使國家公權力之行使經由「自我拘束」而受到節制。但若人民欲主張其信賴表現係「消極不作為」，則應該要另行主張其原本欲有所作為，只因其信賴某項公權力決定或行為發生改變，被迫捨棄原來的規劃而無法作為，如同上述德國學說中所提到，「已經付諸實行的信賴」其受到保護的法益權衡將高於「未曾付諸實行的信賴」。另外信賴表現亦不限於財產上的處置，只要是基於對信賴基礎的信賴屬從事的「處置行為」，皆可認為是信賴的展現，例如，某位考生因信賴現行的「考試辦法」(信賴基礎)，而積極地「準備考試」(信賴表現)¹⁷。

另學者認為，當受益人已耗用受益處分給與之給付，或作成不能回復或僅能在不可期待之不利益下回復原狀之財產處置或生活安排者，通常即足以證實或表徵其信賴，應給與信賴保護。受益人如欠缺此等證實或表徵信賴之行為，雖非一概排除其信賴保護，惟在此種情形並無信賴損害存在，即無信賴保護之可言。¹⁸

2. 否定說

否定說認為應就「信賴保護原則」的內涵來探討，從信賴保護原則的憲法基礎－法安定性原則、基本權利之保護或誠信原則等上位原則的內容來看，均未要求當事人須有對外的客觀表現行為才能主張援引憲法原則，故信賴保護原則亦應比照解釋，無須有外顯的信賴行為，只要國家公權力之作為能讓人民產生實質的信賴，即可主張信賴保護。

另外從我國行政程序法第 117 條、119 條及 121 條有關行政處分撤銷之規定來分析，第 117 條：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而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。」，第 119 條：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」及 121 條：「第一百十七條之撤銷權，應自原處分機關

¹⁷ 林三欽，信賴保護原則與法令不溯及既往——兼評最高行政法院九十四年度判字第 144 號判決，政大法學評論，第 100 期，2007 年 12 月，頁 79。頁 68。

¹⁸ 陳敏，行政法總論，作者出版，3 版，2003 年 1 月，頁 463。

或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之。(第 1 項)前條之補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因二年間不行使而消滅；自處分撤銷時起逾五年者，亦同。(第 2 項)」，上述有關行政處分撤銷之規定，在認定行政處分撤銷事件應如何處置的考量中，立法者並未將「信賴表現」列為必要條件；也就是說，即使當事者未曾表示出顯示於外之信賴表現，行政處分的受益人亦得依據上開條文主張信賴保護。最重要的如果以當事人未有信賴表現而拒絕給予信賴保護，將「有無信賴表現」此一要件作為給予「信賴保護」差別待遇之正當事由，將牴觸「平等原則」，畢竟一般情況下，公權力做出處分之際，當事人需要被保護之信賴即已成立，若將有無對外之積極作為重要因素，則信賴保護之意義將喪失大半。

另外德國學說上則認為信賴表現固然可以作為「當事人確實對於信賴基礎有所信賴」的有力證明方法，卻非必要的條件。此一學說將判斷的重點由肯定說所強調的「信賴表現」(客觀因素)，轉為「當事人對於信賴基礎持續存在的信賴」(主觀因素)，亦即個案當事人雖無積極顯於外之信賴表現，亦得由後續事件的發展歷程來證明當事人確實有所信賴¹⁹。

如最高行政法院 89 年度判字第 438 號行政判決：「...投審會秘字第四五四一號函及秘字第七六一四號函所作之免稅承諾，既已於二十餘年前知會國稅局或財政部，惟自六十年迄今，國稅局及財政部均無不准或反對免付稅之表示(書面通知)，自己為原告所信賴，並以之作為免扣繳之依據，係屬具體之信賴表現。倘基於時空背景已異之考量，而不擬繼續給予百靈公司是項免稅之權益，亦應自投審會八十七年五月一日經投審一字第八七七—六三三二號函發布日起開始適用。被告竟將其援引追溯適用於七十八年至八十三年度之股利收入，責令原告補扣繳股利所得稅款，一再訴願決定亦未予以糾正，則原告指稱其違反信賴保護原則及租稅法律不溯及既往原則，尚非全然無據。」²⁰，此為有信賴存在即受保護之證例。

畢竟「信賴保護原則」的目的係在拘束於國家公權力所創設的「信賴基礎」。對於已經有所信賴但卻尚未展開具體處置措施的人而言，法令變更(信賴基礎的變更)將使得當事人的人生規劃無法實現，其必須被迫將原本已計劃好之事項執行調整。如果僅因信賴表現證明無法提出，即不給予信賴保護，將使人民對於國家行為的持續性失去信心。人民也可能因此在後續的生活中，因為對國家的行為失去原有信賴而

¹⁹ 林三欽，信賴保護原則與法令不溯及既往——兼評最高行政法院九十四年度判字第一四四號判決，政大法學評論，第 100 期，2007 年 12 月，頁 79、頁 67。

²⁰ 參閱最高行政法院 89 年度判字第 438 號判決。

無法作成任何處置。

雖然德國文獻的否定說中認為「信賴表現」(客觀因素)並不能當作判斷當事人能否受到信賴保護的絕對要件，但卻也肯認其是信賴存在之有力證明，尤其在具體個案中當事人有無「信賴表現」，其「信賴」是否應受到保護，「已經付諸實行的信賴」勢必將比「未曾付諸實行的信賴」受到更多的保護與重視，也就是說，在進行「當事人之信賴利益」與「信賴基礎調整所欲追求的公益」的法益衡量時，將視「信賴表現」衡量的結果而定。

在探討法律溯及的問題時，學者建議以相對人主張其有信賴之存在即為已足²¹。亦有學者認為，無論從信賴保護原則的內涵，或從其憲法基礎推論，皆無法導出信賴表現為信賴保護原則的要件。因為國家所保護者乃人民之信賴，其與外在之表現行為並無必然之關聯，有對外表現行為者，未必即基於信賴；而未有對外表現行為者，未必即無信賴。信賴保護原則之關鍵在於人民是否有信賴，至於其以何種形式存在或表現應非重點，且現行法亦無明文規定信賴表現為信賴保護原則的要件²²。亦有認為若從平等原則出發，何以有對外表現者才能受到信賴保護原則的保護？信賴保護原則旨在保護人民對國家行為之信賴，其信賴可以是內在主觀想法，亦得以行為表現於外，關鍵在於人民是否有信賴，至於其以何種形式存在或表現，並非重點²³。

此外，信賴基礎為抽象法規範時，由於其對象不特定，且抽象法令並未建構具體的法律關係，以至於每個人可能隨著自己的生活規劃，對於該法規範採取不同的應對方式²⁴，雖有學者認為消極不作為亦應受信賴保護之保障²⁵，而釋字第 605 號解釋也看似將「客觀上具體表現信賴之行為」擴及於消極不作為之情形²⁶，然其終究無法避免必須具體舉證其如何信賴而有此型態之處置，以至於實務上對於信賴表現之認定，往往有所爭議，例如釋字 525 號解釋之認定，即有劉大法官

²¹ 陳愛娥，信賴保護原則的具體化—兼評司法院大法官相關解釋，台灣本土法學，98 期，2007 年 9 月，頁 162。

²² 洪家殷，論信賴保護原則之適用—司法院大法官釋字第五二五號解釋評析，台灣本土法學，27 期，2001 年 10 月，頁 45。

²³ 洪家殷，論信賴保護原則之適用—司法院大法官釋字第五二五號解釋評析，台灣本土法學，27 期，2001 年 10 月，頁 47-48。

²⁴ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，新學林，2008 年 2 月，頁 20。

²⁵ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，新學林，2008 年 2 月，頁 18。

²⁶ 釋字第 605 號解釋：「……依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害」，學者認為，上開解釋應非全面排除消極不作為之意，參程明修，信賴保護作為客觀之法律原則或基本權？—以大法官之憲法解釋實務觀察研究計劃，科技部補助專題研究計畫成果報告，2016 年 10 月，頁 34。

鐵錚提出歧見²⁷；又大法官在面對已退休軍公教人員在退休制度變革下之適用信賴保護原則時，多數意見以「受規範對象據此舊法規將領取之退休（除）給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴」，亦遭質疑，大法官未經查證即逕行認定有客觀上具體表現信賴，有過於武斷之嫌²⁸。

3. 折衷說

學理上有認為信賴保護原則應區分「具體的信賴保護類型」與「抽象的信賴保護類型」而適用信賴表現要件：當信賴基礎屬於具體的行政處分時，應以相對人是否有信賴表現來判斷其信賴是否值得保護；然在抽象的信賴保護類型，由於信賴基礎屬抽象性質的法秩序，自然無法要求人民為信賴之表現。而人民對於抽象法秩序之信賴，通常直到法律狀態變動時才能察覺，因此人民此時的信賴毋寧是虛構的、推定的，對於此種抽象之信賴，不宜要求人民須有具體之處分行為²⁹。亦即當信賴基礎係屬具體之行政處分時，人民需具備信賴表現行為始受信賴保護；若信賴基礎為行政法規或法律時，則不要求人民需有信賴表現行為。惟亦有相反見解認為，具體的信賴保護諸如行政處分本身即足以引起相對人之信賴，從而產生信賴利益，相對人是否有信賴表現，應非所問；抽象的信賴保護因其係屬一般性、抽象性的規範，尚須經由行政處分或其他行政行為，始能具體化形成法律關係。是以，若單純以規範相對人的主觀信賴作為有無信賴的判斷基礎，恐將失之過廣，故在抽象的信賴保護情形，必須有信賴表現作為主張信賴保護原則適用的要件³⁰。

（三）期待權與既得權

大法官釋字 525 號解釋，對於信賴基礎屬於「抽象的行政法規」，仍以相對人是否有「信賴表現」作為審查的要件，顯然不採前述抽象的信賴保護類型毋庸要求有信賴表現的見解³¹。然由於大法官釋字 525 號解釋案件中，信賴利益乃係「志願轉服四制預備軍官役退伍者，於取得公職後得享有比敘優惠的權益」，其須於取得公職的條件實現後，始享有

²⁷ 釋字 525 號解釋多數意見認為，參加轉任公職考試或取得申請比敘資格，乃表現其服役之初即對應考試服公職可獲優待具有信賴之客觀具體行為；惟劉鐵錚大法官不同意見書認為，大專畢業生應召入伍，因信賴該函令，從而志願轉服四年制預備軍官役，並依法退伍者，即為信賴事實之具體表現。

²⁸ 參見釋字第 781 號解釋許志雄大法官部分協同部分不同意見書。

²⁹ 林合民，公法上之信賴保護原則，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1985 年 6 月，頁 68-69。

³⁰ 李建良，〈從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題〉，載於《政大法學評論》，第 78 期，2004 年 4 月，頁 29-30。

³¹ 參見大法官釋字 525 號解釋理由書。

比敘的優惠，在性質上屬於一種「期待權」，依大法官釋字 525 號解釋見解認為仍必須具備「客觀之信賴表現」。然而在涉及影響人民已取得之「既得權」時，是否仍要求須有客觀之信賴表現，則不無疑義。

大法官釋字 605 號解釋，對於信賴利益區分人民「依據舊法規已取得之權益」及「依據舊法規預期可以取得之利益」³²，對於「預期可以取得之利益」主張信賴保護者，必須以下列兩條件作為判斷：其一必須是在該信賴基礎存續期間，人民所為之行為是否已具備能獲得該項權利之重要要件；其二是在具備重要要件的前提之下，尚未具備的要件在客觀上是否有實現的可能。只有在兩要件皆符合的情況下，人民「預期可取得的利益」始給予適當的保障³³。亦即以「信賴表現」作為人民「期待權」是否值得保護的判斷標準，以釐清「單純的期待願望」與「可資保護的信賴利益」之區別³⁴。但是在涉及人民「依據舊法規已取得的利益」時，大法官並未要求一定之信賴表現行為，故「客觀之信賴表現」似乎並未適用於信賴利益屬於「既得權」的領域。

有論者依據大法官釋字 605 號解釋之標準，將信賴利益區分為「既得權」與「期待權」兩種情形：若信賴利益屬於「既得權」，則不要求有信賴表現；若信賴利益屬於「期待權」，則以信賴表現作為輔助判斷，排除單純之期待³⁵。

(四) 本研究建議

無論信賴基礎是屬於具體的行政處分或抽象的行政法規，皆有規制人民公法上權利義務關係的法律效果，重點應在於信賴基礎是否賦予人民信賴利益，以及其信賴利益如何經評價為值得保護。一般而言，對於人民依據信賴基礎所取得之「既得權」受到侵害的情形，會比預期可取得的「期待權」受侵害的情形來的嚴重；人民對於「既得權」受保護的心理期望亦比「期待權」受保護的期待來的高。當人民的信賴利益屬於「期待權」性質時，人民是否有客觀上之信賴表現行為，在判斷期待權是否值得保護時，則屬重要。

人民預期所可取得的利益，依舊法規規定所必須具備的要件實現程度如何？尚未具備的要件是否已經具備？該要件經當事人主觀努力實現的

³² 參見大法官釋字 605 號解釋理由書。

³³ 任芳儀，任芳儀，《法令變動與信賴保護：溯及立法行為的合憲性探討》，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，2006 年 6 月，頁 47。

³⁴ 李建良，李建良，〈從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題〉，載於《政大法學評論》，第 78 期，2004 年 4 月，頁 29。

³⁵ 任芳儀，任芳儀，《法令變動與信賴保護：溯及立法行為的合憲性探討》，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，2006 年 6 月，頁 48-49。

可能性如何？皆可用以輔助判斷「期待權」是否值得保護的判斷標準³⁶。若信賴利益屬於「既得權」時，雖不應苛求當事人須有信賴表現行為，始承認有信賴保護原則之適用，然而在法律評價上並非所有「既得權」皆屬於值得保護之信賴利益，國家機關於判斷「既得權」是否值得保護時，仍可以信賴表現作為其輔助判斷標準。

另外，「信賴表現」要件的功能，除可作為判斷信賴利益是否值得保護外，亦可用以輔助判斷人民對於信賴基礎是否有信賴存在³⁷。因為「信賴存在」乃係人民信賴國家行為存續的一種內部心理狀態，若行為人有外部信賴表現行為，可輔助證明其有信賴存在。例如受益人已耗用受益處分之給付，或作成不能回復之財產處置或生活安排者，通常即足以證明或表徵其有信賴存在。另外，「信賴表現」亦可作為輔助判斷是否存在信賴保護原則適用之前提要件-國家行為造成人民法律地位更不利之影響。人民如欠缺信賴表現行為，雖非一概排除其信賴保護，惟在此種情形可能並無信賴利益損害存在，即無信賴保護可言³⁸。綜上所述，本研究認為，「信賴表現」可不列為信賴保護原則的要件，惟其仍具有輔助判斷信賴保護原則之「前提要件」、「信賴存在」及「信賴利益」的功能。

四、信賴值得保護

信賴值得保護指人民所信賴者確屬法律上所保護之利益(即信賴利益之存在)，且無消極不值得保護之列舉情形，即應認人民信賴值得保護³⁹。

(一) 信賴利益

信賴利益係指人民信賴國家行為所生之利益應受到保護，惟並非所有利益均可涵蓋在內，應僅限於「法律上之利益」，至於精神上或情感上等之利益則不在保護之範圍⁴⁰。檢討信賴利益存否的實益有二：其一為判斷國家行為是否造成人民的損害；其二則為選擇信賴保護原則之保護方式。就前者而言，在判斷信賴保護原則適用之前提要件時，應先確定信賴利益是否存在，僅限於國家行為影響人民之信賴利益，造成人民陷入更不利之法律地位時，始有信賴利益保護原則之適用；就後者而言，如果人民之信賴利益屬於財產上之利益時，可選擇以「財產保護」之方式來保護其信賴利益，若是屬於非財產利益，則以採取「存續保護」之方

³⁶ 大法官釋字 574 號解釋許宗力大法官協同意見書。

³⁷ 見洪家殷，論信賴保護原則之適用—司法院大法官釋字第五二五號解釋評析，台灣本土法學，27 期，2001 年 10 月，頁 44。

³⁸ 陳敏，行政法總論，作者出版，3 版，2003 年 1 月。頁 458。

³⁹ 林明鏘，行政規則變動與信賴保護原則，載於行政法實務與理論(一)，葛克昌、林明鏘主編，2003 年 3 月，頁 590。

⁴⁰ 洪家殷，洪家殷，論信賴保護原則之適用—司法院大法官釋字第五二五號解釋評析，台灣本土法學，27 期，2001 年 10 月，頁 48。

式為妥⁴¹。

信賴利益是否存在，依釋字第 525 號解釋及第 529 號解釋理由書，原則上是指行政法規變動致人民產生「實體法」上之利益受損害或依強制規定而取得之「實體法上地位」受不利益影響時，即屬有信賴利益之存在⁴²，至於純屬願望、期待而未有表現其已生信賴事實者，因未取得實體法上利益或地位則不包括；嗣許宗力大法官於釋字第 574 號協同意見書，認為人民依舊法規預期可以取得之利益亦應適度納入保障範圍；釋字第 605 號解釋則將上開許宗力大法官所提協同意見書中之部分文字，形諸於該號解釋之理由書中，指出依舊法規預期可以取得之利益，亦得作為信賴利益，但並非一律可以主張，必須是：

1. 預期可以取得之利益，依舊法規所必須具備之重要要件已經具備；
2. 尚未具備之要件客觀上可以合理期待其實現或經過當事人繼續施以主觀之努力，該要件有實現之可能者。

大法官對於信賴利益的認定上則有所變遷，從釋字第 525 號解釋揭示，得以主張信賴利益損失者，僅限於已有客觀上具體表現信賴之行為者，若純屬法規適用對象主觀之願望或期待而未有表現已生信賴之事實者，則不屬之，然而，究竟何謂「客觀上具體表現信賴之行為」，認定上始終有爭議⁴³；到了釋字第 529 號解釋不再論及「客觀上具體表現信賴之行為」，而改以「依法規所取得之實體法上地位」論述⁴⁴，惟顯然均係以「既得權」與「期待權」二分作為區隔是否有信賴保護的標準；至釋字第 605 號解釋，將判斷標準進一步擴及至「預期可取得之利益」，而不再以「既得權」為限。

信賴保護方式要件上，由於須先透過信賴利益與公益之衡量以決定信賴保護的具體措施，除了釋字第 589 號解釋大法官係給予相關當事人之信賴利益保護較高權重，多半籠統的論述公、私益比較，即向公益靠攏，究竟其中審查標準之寬嚴係如何拿捏，以及何時應併用比例原則，大法官始終未能說明；學者因此感嘆，大法官針對信賴保護原則所建構的合憲性審查標準不高，使得案例事實或法律關係一旦被認定為未終結，

⁴¹ 有認為檢討信賴利益存續之實益在於判斷信賴是否值得保護以及選擇保護方式。參見張珮琦，張珮琦，論信賴保護原則與行政函釋之溯及適用，東吳大學法律學系碩士論文，2005 年 7 月，頁 64。

⁴² 林明鏘，林明鏘，行政規則變動與信賴保護原則，載於行政法實務與理論(一)，葛克昌、林明鏘主編，2003 年 3 月，頁 590。

⁴³ 陳愛娥，參陳愛娥，信賴保護原則的具體化——兼評司法院大法官相關解釋，台灣本土法學，98 期，2007 年 9 月，頁 176。

⁴⁴ 林三欽，林三欽，評年改釋憲文所立基之信賴保護與法律不溯及既往原則，月旦法學雜誌，295 期，2019 年 11 月，頁 22。

而適用信賴保護原則時，往往未能受到妥善的對待⁴⁵。

在 717 號解釋中，大法官另在理由書中指出「信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。人民對依法規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者（本院釋字第五二五號解釋參照），其信賴之利益即應加以保護。」其延續釋字第 605 號精神，再次重申作為信賴保護之範圍，不再以既得權為限，尚包括依法規而「可合理預期取得之利益」，上開描述可謂溯及既往地補充了釋字第 525 號解釋未發之言⁴⁶。此外，大法官歷來對於類此法秩序變動下，雖不違反法律不溯及既往原則，但仍綜合考量是否確有值得保護之信賴、公益與損害程度等，以立法者有無制定過渡條款或給予補償等信賴保護措施，而予有無違反信賴保護原則而屬違憲之結論⁴⁷，惟本件系爭規定毫無任何信賴保護措施之配套規定，大法官仍認為未違反信賴保護原則及比例原則，學者因此認為，大法官顯有以公益維護否定信賴保護問題之嫌⁴⁸。

（二）不值得保護之排除

人民之信賴若有其他列舉不值得保護之法定情形時，得排除於信賴值得保護之列，依行政程序法第 119 條規定⁴⁹，已明定行政處分撤銷時，人民信賴不值得保護之情形。

即便是行政程序法制定前，84 年 05 月 12 日的釋字第 379 號解釋亦認為：「土地法第三十條第一項前段規定私有農地所有權移轉登記之承受人以能自耕者為限，本係基於國家土地政策，即公共利益之維護而為之限制，私有農地承受人有無自耕能力，係由核發自耕能力證明書之機關認定，承受人明知無自耕能力，猶提供不正確資料以為自耕能力證明之申請，即屬不法，當不生信賴保護之問題，自應負此法律上可能發生之效果。」

若為抽象法規範，大法官借用上開行政程序法規定，以負面表列模

⁴⁵ 林三欽，評年改釋憲文所立基之信賴保護與法律不溯及既往原則，月旦法學雜誌，295 期，2019 年 11 月，頁 22。

⁴⁶ 程明修，信賴保護作為客觀之法律原則或基本權？-以大法官之憲法解釋實務觀察研究計劃，科技部補助專題研究計畫成果報告，2016 年 10 月，頁 38。

⁴⁷ 例如釋字第 525 號、第 529 號、第 577 號、第 589 號、第 605 號、第 620 號解釋等。

⁴⁸ 姚其聖，論法規溯及既往原則之容許性，彰化律師會訊，65 期，2019 年 2 月，頁 10。

⁴⁹ 行政程序法第 119 條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」

式，排除信賴利益不值得保護之情形，依釋字第 525 號解釋包括：

1. 法規有重大明顯違反上為規範時；由於該法規若有重大明顯之為反上位規範情形，應已達到無效之地步，可為一般人民所得知悉，因此，若仍對之投以信賴，自無保護之價值。
2. 法規（如解釋性、裁量性之行政規則）因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者⁵⁰。該法規係出於相對人有缺失之行為而為發布，不論其本身是否有可歸責之行為，屬不值得保護⁵¹。

貳、信賴保護方式

一、利益之權衡

當國家行為已對外表現而成為人民信賴之基礎，且人民已投以必要之信賴，而無信賴不值得保護之情形，可說已具備信賴保護原則之要件，惟當社會環境變遷，過往所制定之法規已不合時宜，而有調整法秩序的必要，此時「調整法秩序以因應社會變遷」與「維持法秩序的穩定以保護人民之信賴利益」便會處於一個對立的關係⁵²，因而必須透過「立法（或更精準稱：修法）目的」以及「最大可能對於既有利益之維護」之間的衡量，折衝出最理想的解決方案⁵³，其主要功能在於判斷新法秩序得否溯及適用，及如何溯及適用之重要依據。申言之，信賴利益之權衡，毋寧是比例原則之適用，依據比例原則，「法秩序變動措施」必須能達成其所欲追求的目標（適當性），且如此規模的法秩序變動，必須是達成上述目標的必要手段（必要性），最後，經由法秩序變動所欲追求的公益必須與其所帶來的既得權利衝擊，處於衡平與合比例關係（衡量性原則）⁵⁴。

此階段所需考量者，依釋字第 589 號解釋，如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化以避免其受損害；又依釋字第 717 號解釋，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損。另有學者提出，須考慮落實該項法秩序的急切性，若所欲實現的政策目標雖有高度正當性，但不具急迫性時，應傾向於不使此項變革適

⁵⁰ 林錫堯，行政法要義，四版，元照，2016 年 8 月，頁 83。

⁵¹ 洪家殷，洪家殷，論信賴保護原則之適用—司法院大法官釋字第五二五號解釋評析，台灣本土法學，27 期，2001 年 10 月，頁 50-51。

⁵² 林三欽，信賴保護原則之實現與公私法益衡量，東吳公法論叢，第 2 卷，2008 年 11 月，頁 367。

⁵³ 程明修，信賴保護作為客觀之法律原則或基本權？—以大法官之憲法解釋實務觀察研究計劃，科技部補助專題研究計畫成果報告，2016 年 10 月，頁 36。

⁵⁴ 林三欽，信賴保護原則之實現與公私法益衡量，東吳公法論叢，第 2 卷，2008 年 11 月，頁 373。

用於已經發生或已經開始形成的案例之上，而發生溯及適用的效力⁵⁵，毋寧個人私益勢必無法與制度改革的大目標抗衡，若動輒高舉公益大旗，人民之信賴利益極易蕩然無存。

二、信賴保護措施

於信賴應如何保護，一般來說，若是該信賴之利益衡量之後大過於變動法秩序的公益時，則應維護舊有法秩序而不予變動，此為對於人民信賴利益的「存續保障」；但大多數之情形為，公益經衡量過後仍較人民之信賴利益為重要，此時在國家行為產生變動時，仍欲保護人民之信賴，此為對於人民信賴利益的「價值保障」，通常透過以下方式為之：(1) 訂立過渡條款期間，(2) 給予損失補償，(3) 給予其他合理之補救措施。茲說明之：

(一) 存續保障

在當事人的信賴利益大於公益的前提下，宜維持信賴基礎之法律效力或實現信賴基礎之內容。例如行政程序法第 117 條第 2 款，即對違法之授益行政處分，規定在受益人之信賴值得保護，且其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益的情形下，該處分不得撤銷⁵⁶。

在修法時，若新法秩序被限制僅得適用於未來發生的案件，而排除適用在「目前已經發生的案件之上」，此種規範稱之為「不溯及適用條款」。「不溯及適用條款」可以充分保障人民之信賴，因為在新法施行前所已經發生的案件完全不受新法的影響，等於是「給予充分的存續保障」，而不是所謂的「過渡條款」⁵⁷。故在新法規制定時，其存續保障措施得為新法僅得適用於未來案件，排除目前已經發生案件之適用。

(二) 價值保障

因公共利益之考量，立法者不利新法之制定，倘對人民權利造成過度侵犯者，自有另為訂定補救措施或過渡期間條款之義務，以適度減輕法秩序變更所帶來之衝擊。由於上述緩和措施可能為受害人民創設一定之法律權能（如因土地徵收所生之損失填補請求權），或者決定不利新法之生效時點，因而關於補救措施或過渡條款的增訂，自宜以「法律」之規範形式為之⁵⁸。

⁵⁵ 林三欽，信賴保護原則之實現與公私法益衡量，東吳公法論叢，第 2 卷，2008 年 11 月，頁 370。

⁵⁶ 謝宏緯、謝政道、余元傑，論行政函釋之信賴保護，嘉南學報，第 37 期，2011 年 12 月，頁 678。

⁵⁷ 林三欽，信賴保護原則與法令不溯及既往——兼評最高行政法院九十四年度判字第一四四號判決，政大法學評論，第 100 期，2007 年 12 月，頁 79。

⁵⁸ 林起衡，信賴保護原則的捨繁取簡——理論基礎的反省與要件重構，中研院法學期刊，第 16 期，

1. 過渡條款

所謂過渡條款，係指在修法時調和「法秩序修正所欲追求的公益」以及「當事人的信賴利益」⁵⁹，使法規仍得適用一定期間，以減緩對法秩序變動之衝擊，並使人民之信賴利益在無法獲致財產保護及完全之存續保護情形下，得到相當之保護。至於過渡期間之長短，應視事件之性質及人民之信賴保護程度，由國家機關裁量決定⁶⁰，惟亦應注意遵守比例原則⁶¹。

惟個案上，亦有雖未規定過渡條款，仍被大法官認定未違背憲法上之信賴保護原則之情形。例如釋字第 580 號解釋：「憲法第一百四十三條第四項扶植自耕農之農地使用政策，以及憲法第一百五十三條第一項改良農民生活之基本國策，均係為合理分配農業資源而制定。中華民國四十年六月七日制定公布之耕地三七五減租條例（以下稱減租條例），旨在秉承上開憲法意旨，為三十八年已開始實施之三七五減租政策提供法律依據，並確保實施該政策所獲致之初步成果。其藉由限制地租、嚴格限制耕地出租人終止耕地租約及收回耕地之條件，重新建構耕地承租人與出租人之農業產業關係，俾合理分配農業資源並奠定國家經濟發展方向，立法目的尚屬正當。雖未設置保護出租人既有契約利益之過渡條款，惟因減租條例本在實現憲法規定國家對於土地之分配與整理暨扶植自耕農之意旨，且於條例制定之前，減租政策業已積極推行數年，出租人得先行於過渡時期熟悉減租制度，減租條例對出租人契約自由及財產權之限制，要非出租人所不能預期，衡諸特殊之歷史背景及合理分配農業資源之非常重大公共利益，尚未違背憲法上之信賴保護原則。」

2. 損失補償

雖有論者認為信賴利益之損失補償之度，僅適用當事人所蒙受之不利利益得以金錢衡量時，若當事人因法秩序變動所蒙受的不利益，無法以金錢衡量，不適用損失補償制度⁶²。

3. 給予其他合理之補救措施

以釋字 605 號為例，因公益之必要修正法規之內容，如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊

2015 年 3 月，頁 262。

⁵⁹ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，新學林，2008 年 2 月，頁 17。

⁶⁰ 洪家殷，論信賴保護原則之適用——司法院大法官釋字第五二五號解釋評析，台灣本土法學雜誌，27 期，2001 年 10 月，頁 53。

⁶¹ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，新學林，2008 年 2 月，頁 17。

⁶² 林明鏘，行政規則變動與信賴保護原則，載於行政法實務與理論(一)，葛克昌、林明鏘主編，2003 年 3 月，頁 597、588。

法規已取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益受損者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意旨。惟何謂合理之補救措施，則並未有任何明確的界定。

表 2 存續保障及價值保障之差異

項目	存續保障	價值保障
適用時機	若是該信賴之利益衡量之後大過於變動法秩序的公益時	1.公益經衡量過後仍較人民之信賴利益為重要時 2.不利新法之制定對人民權利造成過度侵犯者
處理作法	1.維持信賴基礎之法律效力 2.實現信賴基礎之內容 3.不溯及適用條款：在新法規制定時，僅得適用於未來案件，排除目前已經發生案件之適用	1.訂定過渡條款：舊法規仍得適用一定期間 2.給予損失補償：填補當事人所蒙受之不利利益 3.給予其他合理之補救措施

資料來源：本計畫彙整。

當後續採用信賴保護原則進行特定議題討論時，倘本法之制定，對人民既有權利（益）造成不利益時，需衡量實施本法之公益與人民之信賴利益孰輕孰重，如信賴利益大於公益時，宜採新法不適用於已發生案件之作法，如公益大於信賴利益時，宜採過渡條款、損失補償或其他合理之補救措施。惟採取何種信賴保護措施，仍應視特定議題、案件之性質而定。

在信賴保護措施的選擇上，大法官亦未提供穩定判斷基準⁶³，有的僅以有無過渡條款的設計，作為大法官唯一審酌之關鍵所在（如釋字第 577 號、第 605 號解釋）。亦有如釋字第 589 號細緻地衡量過渡條款的妥適性，並提出評價因素，必須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等而為合理之規定。尚且有如釋字第 717 號解釋，在無任何信賴保護措施之配套規定下，大法官仍然認為並未違反信賴保護原則。由此，大法官在解釋方法中所呈現的錯縱現象，使得大法官解釋不易分析或預測掌握之困難，也足以說明信賴保護原則具體操作之體系化的困難。

⁶³ 陳愛娥，信賴保護原則的具體化——兼評司法院大法官相關解釋，台灣本土法學雜誌，98 期，2007 年 9 月，頁 176。

第二節 法律溯及既往原則之討論

壹、說明

信賴保護原則 (Der Grundsatz des Vertrauensschutzes) 為戰後在西德發展成功之原則，最先適用於受益性質行政處分之撤銷 (或廢止)，此原則後來經德國憲法法院不斷引用，而逐漸成為憲法層次之法則，此不僅對行政部門有拘束力，立法及司法部門亦受此原則之拘束，故制定法規或適用法規均不得溯及既往發生效力⁶⁴。

民主社會因應社會環境的變遷及人民的請求，法律的修正乃為常態，如此往往使得法安定性的要求與法律的可變性產生緊張的對峙關係，其解決方式必須訴諸何者具有憲法保障的優越地位，因此，處理人民因法律溯及適用所造成損害之問題，實係透過信賴保護原則，適度調和判斷法律溯及適用的必要性⁶⁵，對於人民依舊法取得的權利或法律地位，因新法施行可能受到的不利益，應否加以保護，屬於憲法上信賴保護原則的應用⁶⁶，許玉秀大法官即指出，不溯既往是法安定原則的當然結論，必定是基於信賴保護的目的考量，方得有例外，意即「法安定原則決定法律不溯及既往，而信賴保護原則調節法律不溯及既往的適用範圍」⁶⁷。簡言之，法安定性原則的要求，並非全面性地禁止法規變更，而是避免法規變更時，人民的信賴受到嚴重衝擊，故法秩序的變動，若對人民有溯及性負擔，立法者應就人民之信賴加以斟酌⁶⁸。因而，人民雖不能期待法律永遠施行而不予改變，但立法者於修改法律，侵害 (或影響) 受規範人民權益時，亦非完全自由，除須受法律保留原則之限制外，亦應受信賴保護原則之拘束⁶⁹。

法的安定性對法治國家殊為重要，當人民因信賴特定之行政行為所形成之法秩序，進而安排其生活或處置財產時，在誠信原則的基礎下，不能因為嗣後行政行為之變動，而影響人民既有之權益，使之遭受不可遇見之損害。我國行政程序法第 8 條明文：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」即所謂之信賴保護原則，而針對此原則在行政程序法中亦有相關之規定。

⁶⁴ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民，2018 年 7 月增訂十五版，頁 55-56。

⁶⁵ 李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，台灣本土法學，24 期，2001 年 7 月，頁 84。

⁶⁶ 陳愛娥，陳愛娥，法律之溯及效力—兼評司法院釋字第 620 號解釋，東吳公法論叢第 4 期，2011 年 7 月，頁 155。

⁶⁷ 參見釋字第 574 號解釋許玉秀大法官協同意見書。

⁶⁸ 林昱梅，論溯及性法規之合法性問題—從土石採取法「環境維護費收費基準」之時間效力談起，東吳法律學報，第 23 卷第 4 期，2012 年 4 月，頁 10、11。

⁶⁹ 林明鏘，台灣公務員年金改革釋憲評析，載於台灣行政法學會主編，年金改革大法官解釋總評析，元照，2020 年 2 月，頁 112。

貳、法律不溯及既往原則與溯及既往原則

一、基本說明

不溯及既往原則源自信賴保護原則⁷⁰，指為了確保人民對於法律的信賴，相信法律能夠對其權益有所保障，不能夠用行為發生後所制定的法律，去規範已經發生過的行為。一般來說，除了法律修正後對人民有利、舊有法律本來就違反憲法規範或涉及保護重大公益等，法律的制定（適用）多採不溯及既往原則。法律不溯及既往原則乃基於法安定性及信賴保護原則所生，用以拘束法律適用及立法行為之法治國家基本原則，其意義乃指新訂生效之法規，對於法規生效前「已發生事件」，原則上不得適用。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言。

又新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。是除非立法者另設「法律有溯及適用之特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效前擴張其效力；或設「限制新法於生效後適用範圍之特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效後限制其效力，否則適用法律之司法機關，有遵守立法者所定法律之時間效力範圍之義務，尚不得逕行將法律溯及適用或以分段適用或自訂過渡條款等方式，限制現行有效法律之適用範圍（釋字第 577 號及第 620 號解釋理由書參照）。

二、溯及既往之分類

溯及既往原則是避免國家因法律規範的新創、修正，造成人民期待的利益受到損害，是專屬於行政法適用範圍。行政法上的不溯及既往原則，涉及國家法律變更對個人造成的影響，在適用上依行為結束時點是否在法規生效前，區分為「真正溯及既往」以及「不真正溯及既往」兩大類。

（一）真正溯及既往

行政法規「真正的溯及既往」意指「法律效果之溯及生效」，乃指法規的制定、修正或廢止公布施行後，對前已完結之事實回溯生效，以至該法規制定、修正或廢止前業已終結之行為（含行為後之狀態）或法律關係有該法規之適用。這種「真正溯及既往」的情形，原則上是不溯及既往原則所嚴禁的。如立法者制定新法規，規定在公共場所吸菸者均要被處罰，如在此規定頒布生效後，處罰對象溯及在規定頒布生效前有在公共場所吸過菸者，此即為真正的溯及既往。

⁷⁰ 司法院釋字第 717 號解釋參照。

判斷一個法律規定是否為真正溯及既往，判斷標準在於：對於一個已經完結之行為（含行為後之狀態）及法律關係，是否因法規的制定或修正，而對人民既得權益產生不利益之影響。

（二）不真正溯及既往

不真正溯及既往，乃指法規變更或廢止對將來生效，此種生效方式原則上受承認，但應顧及利害關係者信賴利益之保護，通常作法由法規本身定過渡條款，減輕人民因法律狀態改變所受之損害（參照釋字第 525 號解釋意旨）。換言之，行政法規公布施行後，制定或發布之機關依法定程序予以修改或廢止時，除法規預先定有施行期間或因情事變更而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益等原因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，俾減輕損害。因此，對於尚未終結持續進行之基礎事實，因法規命令修訂而致利害關係人權益受到影響，雖非前述之溯及既往（法規不能溯及既往），又屬前揭學理上之「不真正溯及既往」，該法規命令自應兼顧受新修訂法規命令影響之利害關係人信賴利益之保護。

「不真正溯及既往」或「法律事實之回溯連結」與「真正溯及既往」在法律效力上之區別，係在於法令公布施行後，對前已開始迄未完結之事實，向將來發生效力，亦即新法將法律效果的發生，連結到其公布施行前既存之事實⁷¹。也就是說法規並非適用於過去發生之事實或法律關係，亦非僅適用於將來發生之事實或法律關係，而是適用於過去、但現在仍存在、尚未終結之事實或法律關係⁷²。

學者⁷³認為上開所謂的「適用於過去、但現在仍存在、尚未終結之事實或法律關係」或「適用於在過去開始，而尚未終結之事實」，其所指的就是：過去的已經終結之行為或法律關係，所產生之事實狀態，在新法公布實行後，對該事實狀態課予行為人法律上之義務，謂之「不真正溯及既往」。

簡言之，「不真正」溯及既往，指的是當新法生效後，對於在法律生效前就已經發生，而生效後仍持續發生的行為有效力。由於法律必須考量社會、文化、價值觀的變動而修正，為了避免人民產生「我遵守法律，也期待法律對我有所保障，但因為新的法規被制定，而導致我原本有的

⁷¹ 參閱司法院大法官釋字第 605 號解釋曾有田大法官之協同意見書。

⁷² 姚其聖，論法規溯及既往原則之容許性，中律會訊第 21 卷第 5 期，2019 年 5 月，頁 59；陳敏教授則謂：法規適用於在過去開始，而尚未終結之事實者，為「非真正溯及」，氏著行政法總論，新學林，2016 年 9 月，頁 127。

⁷³ 姚其聖，論法規溯及既往原則之容許性，中律會訊第 21 卷第 5 期，2019 年 5 月，頁 59。

權益因此受損」的想法，在新法生效後到個人行為結束之間，可以設計一個「過渡期」，藉此保護人民的預期信賴利益。司法院釋字第 525 號解釋中，提到的補救措施以及訂定過渡期間之條款（即過渡期），其實都是避免法律訂定後，相對人受到法律變更而使原本所擁有的利益遭受損害，而產生的「補償」行為，譬如明訂法律修正過後若干年才生效（避免立即性的影響）、以一定程度的財物補償可能受到的損失，都是行政單位考量到法律修正後，在時間、程度上所可能產生的影響，而做出的補償性行為。

這種「不真正」溯及既往原則不能夠濫用，如果濫用同樣會讓人民不信任法律。也因為這樣，這種情況僅限於法律變動是基於「公益性」目的，而且對這些可能受影響的利益，有適當保障機制，才可能被拿來使用⁷⁴。

基於本法第 1 條所定之公益：「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展」，本法第 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，此時開始依據本法實施管制（土地使用管制之新法生效），且新法對於在生效前就已經發生，而生效後仍持續發生的行為具有管制效力。然而，法令變動內容可能致使人民其因信賴區域計畫法之基礎，而生實體法上利益受損害。因此，後續進行特定議題討論時，考量為顧及利害關係者信賴利益之保護，建議採「不真正溯及既往」原則，必要時採取信賴保護措施，或為過渡期的設計，或為合理的補救措施，以減輕人民因法律狀態改變所受之損害。

（三）兩者之比較

學者⁷⁵將兩者並列比較謂：「純粹溯及」是對立法前已完成的法律及法律關係為溯及的規範，如果該法律事實與法律關係，在新法生效之時與之後，依然延續狀態者，此時既然新法已產生效果，可規範舊法所成立的法律關係，即是所謂的「不純粹溯及」。

真正溯及既往，凡是法規的制定或修正適用對象，為法令生效日期之前的行為（含行為後所生之狀態）或法律關係，為真正法規溯及既往的立法規範。

不真正溯及既往，凡是法規的制定或修正適用對象，為法令生效日期之前就已產生的行為或法律關係，一直繼續至法令生效日期以後，法

⁷⁴ 林三欽，信賴保護原則與法令不溯及既往——兼評最高行政法院九十四年度判字第一四四號判決，政大法學評論，第 100 期，2007 年 12 月，頁 79-84。

⁷⁵ 姚其聖，論法規溯及既往原則之容許性，中律會訊第 21 卷第 5 期，2019 年 5 月，頁 59。

規的制定或修正，其效力從法令生效日期以後開始生效，是屬不真正溯及既往。又或是法規的制定或修正適用對象，為法令生效日期之前就已完結的行為或終結的法律關係，但其所產生的事實狀態，一直繼續至法令生效日期以後，法規的制定或修正，其效力係從法令生效日期以後開始生效，亦是屬不真正溯及既往。

值得注意的是，人類活動係在時間之軸線上不斷延續進展，倘若人民在新法令公布、施行前，基於對舊法令所創設秩序之信賴，已開始表現具體之行為，期待在將來法律關係確定或事實完結後能獲得一定之利益，則新公布之法令若減損人民未來具體利益之實現可能性，亦可能導致人民因信賴舊法秩序而遭受權益損害之態樣⁷⁶。

雖然基於重大公益目的能允許法規「不真正溯及既往」，但此原則亦不能浮濫使用，因為濫用的結果同樣會讓人民對法律產生不信任。也因如此，這種情況才僅限於法律變動是基於「公益性」目的，而且對這些可能受影響的利益，有適當保障機制，才可能被拿來使用。

當公益考量之結果，不管係採取真正或不真正溯及既往之立法形式，對人民於法規制定或修正前所取得之既得權益，如具有信賴值得保護之情事，立法時即應採取必要之信賴保護措施。司法院大法官釋字第 525 號解釋在此點說得最清楚：「...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，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」

參、從土壤及地下水污染整治法的整治義務（釋字第 714 號解釋）觀察溯及既往與信賴保護之關係

於大法官解釋中，與土地使用行為有關的溯及既往原則適用之案例中，僅有從土壤及地下水污染整治法的整治義務（釋字第 714 號解釋）較為類似，故本研究以下整理該解釋之重要內容。

釋字第 714 號解釋之案由，係基於我國土壤及地下水污染整治法（以下簡稱土污法）中訂有溯及既往之規定，本案與台安順廠址之污染事件有關，多年來該案經中國石油化學工業開發股份有限公司（以下簡稱中石化公司）提起多起訴訟遭駁回確定，故中石化公司以土污法中「污染行為人就該法施行前發生之污染狀況負整治義務」之相關規定，認有違法律不溯及既往等原則之疑義，聲請司法院大法官會議解釋。本案之主要爭點為「土污法第 48 條使污染行為人就該法施行前發生施行後仍存之污染狀況負整治義務是否違憲」，經司法院大法官於民國 102 年 11 月 15 日作成釋字

⁷⁶ 參閱司法院大法官釋字第 605 號解釋曾有田大法官之協同意見書。

第 714 號解釋 - 土污法施行前污染行為人之責任案，針對土污法施行前污染行為人之責任及土污法中相關條文之合憲性加以闡釋說明。

本號解釋意旨指出：民國 89 年 2 月 2 日制定公布之土污法第 48 條中有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，係對該法施行後，但其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範，未牴觸法律不溯及既往原則及憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權及財產權之意旨均無違背，故為合憲宣告。而本案除解釋文及解釋理由書外，另有七位大法官提出協同意見書或不同意見書，顯示對本案之問題癥結及解釋結果，多位大法官仍自持特定見解。

一、解釋文

中華民國八十九年二月二日制定公布之土壤及地下水污染整治法第四十八條規定：「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」其中有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，係對該法施行後，其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範，尚未牴觸法律不溯及既往原則及憲法第二十三條之比例原則，與憲法第十五條保障人民工作權及財產權之意旨均無違背。

二、理由書摘要

- (一) 系爭規定將所列規定適用於土污法施行前之污染行為人，使其就土污法施行後之污染狀況負整治義務等。其意旨僅在揭示前述整治義務以仍繼續存在之污染狀況為規範客體，不因污染之行為發生於土污法施行前或施行後而有所不同；反之，施行前終了之污染行為，如於施行後已無污染狀況，系爭規定則無適用之餘地，是尚難謂牴觸法律不溯及既往原則。
- (二) 污染係由施行前污染行為人之非法行為造成，並無值得保護之信賴而須制定過渡條款或為其他合理補救措施之問題。
- (三) 系爭規定解決施行前發生而施行後尚存在之污染問題，俾能全面進行整治工作，避免污染擴大，目的正當。
- (四) 所採由施行前污染行為人負整治責任之手段，有助於目的達成，且無其他侵害較小手段可產生相同效果，是可認此一規定係達成目的之必要手段。
- (五) 施行前之污染行為原屬非法，本負一定除去污染之責任，課予整治責任，對財產權等所為之限制與所保護之公共利益間，並非顯失均衡。

- (六) 污染行為人之概括繼受人是否承受其整治義務，非屬系爭規定之規範範疇，因此系爭規定不生是否違反平等原則之問題。

三、協同與不同意見書

(一) 蘇永欽大法官提出之協同意見書

1. 法律不溯及既往主要是為了維護法秩序的安定並保護人民的信賴，但國會制訂的法律因有強大民主正當性，在有重大公共利益及合理配套下，例外仍得為不利溯及的立法，特別於社會在認知或價值上有重大改變，非溯及適用不足以進行根本性的改革時，如對受不利者仍有一定信賴保護，仍為憲法所許。
2. 釋字第六二〇號解釋中就不溯既往的範圍已作了明確的闡釋，簡言之，只有當特定法條的「所有」構成要件事實於新法生效施行前即已完全實現時，適用新法才有法律溯及既往的問題。
3. 土污法第四十八條是以同法若干規定「於本法實行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」，從表面上看，所要溯及適用的規定似乎就是以污染行為為其規範對象，但詳讀內容即知，這些規定真正規範的是污染狀態的整治，僅以污染行為人為承擔整治義務的主體之一，並非單純對污染行為追究責任。因此構成要件事實並非於污染行為終了，或污染狀態出現即已完全實現，而是以法律適用時污染狀態仍然存在為必要的構成要件事實，污染狀態若已不復存在，即無整治義務可言。
4. 在非真正溯及的情形，雖不違反法律不溯既往的原則，但可否基於信賴保護原則給予一定的緩衝（過渡條款）或補救，仍應綜合考量是否確有值得保護的信賴、公益與損害程度等，參讀釋字第三五二號、第五三八號、第五七七號、第六〇五等號解釋（肯定過渡條款的緩和）；釋字第五二五號、第五二九號、第五八九號等解釋（認定未設過渡條款或違反信賴保護而屬違憲者）；釋字第六二〇號（過渡條款反而欠缺正當性）。本件解釋不認為對於污染行為人有給予補充的信賴保護的必要，主要考量的是此處污染行為人在定義上即以非法者為限。從此處的信賴保護寧屬在確認無違反溯及禁止原則後，例外提供的補充保護，其認定本應較為嚴格。

(二) 林錫堯大法官提出之協同意見書

1. 應先區分系爭規定係「行為責任」？抑或「狀態責任」之規定？此區分與是否允許溯及往並無關聯。所謂「狀態責任」，係對物的狀態具有事實管領力者，得以負責之觀點，課予排除危險、回復安全之義務；相對地，所謂「行為責任」係指因自身行為（包含作為與不作為）肇致危險者，負有排除危險之義務。換言之，狀態責任係

一種對物責任，狀態責任所致之義務，為一種以物為中心的義務，通常是排除危險，回復物之安全狀態的義務，此等義務本身並無「人的行為」要素存在。系爭規定既已明文規定適用於「本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人」，而非適用於「土地所有人或其他對物的狀態具有事實管領力之人」，立法意旨已甚明確，其規定之歸責型態，並非上述之狀態責任，而是行為責任。自不宜以狀態責任之理論與指導原則，解讀系爭規定。

2. 行政法規不溯及既往原則之適用，必須先區分「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」，因兩者有不同的違憲審查模式：(釋字 352 及 577 二號解釋之理由書均寓有肯認「不真正溯及既往」意旨)

(1)「真正溯及既往」，乃指將行政法規適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係而言。關於「真正溯及既往」之違憲審查，基於信賴保護原則，法規制定或修正時，原則上不得為溯及既往之規定。但如未違反信賴保護原則(例如：新法規係有利於人民之規定、法規之制定或修正不影響人民之信賴表現、人民之信賴不值得保護)，或基於其他正當理由(例如：雖有信賴值得保護之情形，但基於強烈公益需溯及既往，信賴保護應讓步)，法規內容亦不妨為溯及既往之規定。

(2)「不真正溯及既往」，乃指行政法規並非適用於過去發生之事實或法律關係，亦非僅適用於將來發生之事實或法律關係，而是適用於過去發生、但現在仍存在、尚未終結之事實或法律關係而言。關於「不真正溯及既往」之違憲審查，行政法規之規定，如有不真正溯及既往之情形，信賴保護原則與比例原則即成為不真正溯及既往之憲法上界限。倘若經衡量人民信賴舊法規存續之信賴利益，與新法規所預達成之公益，經衡量結果，人民信賴舊法規之信賴利益較具優越價值，則應認「不真正溯及既往」違反信賴保護原則。倘若不違反上述憲法上界限，則容許「不真正溯及既往」之規定。從而問題即在於：如何於從舊法走向新法之過程中，使人民消除或減少痛苦？換言之，並非僅在合憲與違憲之間作決定，而是基於信賴保護原則(乃至比例原則)必須設有使關係人得以緩和與調適之機制。因此，基於信賴保護原則，在立法技術上乃至行政作為或司法裁判上，宜以「過渡條款」或合理之補救措施，調和相關公益與私益。

3. 系爭規定既係就「土污法施行前已終結之污染行為、但施行後仍繼續存在之污染事實」，對「施行前之污染行為人」，依土污法課予新的、向後生效之義務，顯然，系爭規定並非就「已終結之污染行為」而設之規範，自非屬「真正溯及既往」，而屬「不真正溯及既往」之

規定。依「不真正溯及既往」的違憲審查規範，原則上容許，例外不容許。「施行前之污染行為人」既已有非法行為在先而無值得保護之信賴，復難認其對舊法之存續有何信賴利益。退而言之，即使認為「施行前之污染行為人」對舊法之存續有何值得保護之信賴利益，其信賴利益當係指個別之財產權乃至工作權（含營業自由），而課予「施行前之污染行為人」整治等義務，則確有防止或減輕污染對國民健康及環境危害之重要公益，兩相權衡，自當以國民健康及環境危害之重要公益較具優越地位，因此，尚難認此一「不真正溯及既往」之系爭規定有何例外不容許之理由。且「施行前之污染行為人」既未符合信賴保護之各項要件，自亦堪認就系爭規定無依信賴保護原則制定過渡條款或為其他合理補救措施之問題。

（三）黃茂榮大法官提出之協同意見書

1. 土污法將「未依法令規定清理污染物」與其他實際污染行為併列。從而只要有「未依法令規定清理污染物」之情事，即與從事實際污染行為者一樣，被定性為污染行為人。這使實際污染行為與污染之清理行為發生混淆，將污染行為責任及污染整治責任混為一談。
2. 污染行為及污染整治為需要規範之不同的項目，分別有其規範上應遵守之事務法則。必須加以區分，才能恰如其分，分別對待。
3. 當有土地因土污法施行前之污染行為而受到污染，且其污染狀態持續至土污法施行後時，該土地之污染的規範，必須分從兩方面規劃：（1）施行前之污染行為人之行為責任，其責任內容除整治外，如有違反污染防制之相關規定，且有故意或過失的情形時，並另有處罰性之行政責任及民事上的過失賠償責任。（2）受污染土地之現所有權人對於土污法施行後還繼續存在之污染狀態的整治責任。整治責任是一種狀態責任，其課予固需有法律之明文規定，但並不以土地之現所有權人是實際污染行為人為必要。
4. 整治責任與行為責任是互相獨立之責任，不是基於土地之現所有權人繼受污染行為人，而承擔其污染之行為責任，而純粹是基於其為該受污染之土地的現所有權人的地位。因此，亦不因土地之現所有權人負整治之狀態責任，而免除污染行為人之行為責任。惟如果整治責任與行為責任要回復之內容相同時，會因具有外部連帶特徵而構成不真正連帶債務。
5. 為釐清聲請案是否有溯及效力的問題，應先判斷其依同法之規定所要課予的責任究竟是行為責任或狀態責任。如果是行為責任其是否有溯及效力，以該行為是否繼續至該法施行時；如果是狀態責任則只要該狀態存在於該法施行時，即無溯及適用的問題。

6. 台碱公司為系爭場址之污染行為人，污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非一身專屬性之公法義務，則依土污法上述條文發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由聲請人概括承受。

(四) 陳春生大法官提出之協同意見書

1. 應先區分「行為責任」與「狀態責任」，本號解釋只就系爭規定施行前之污染行為人為對象，不包含本法所謂污染關係人或學理上所謂狀態責任人，因此本案當事人究竟是否為土污法上之污染行為人係屬專業法院（行政法院）之認定權限。
2. 於土污法領域，只要其規定未違反比例原則，應允許立法者採溯及既往之規範方式。而本案之系爭規定，實際上並非溯及既往規定，而是不真正溯及既往規定，因為其受規範之事實（即污染狀態）尚未終結，亦即於系爭法律施行時，其污染狀態仍持續存在。當然系爭規定仍須受比例原則之審查。
3. 我國環境政策之建制，應往合作原則方向邁進，以落實憲法增修條文「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」之意旨。

(五) 羅昌發大法官提出之協同意見書：

1. 本號解釋之範圍僅限於系爭規定有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，然系爭規定有關其所溯及適用之「第七條、第十二條、第十三條、第十六條至第十八條、第三十二條、第三十六條、第三十八條及第四十一條之規定」（下稱「系爭規定所引條文」）部分，不在本號解釋範圍。多數意見僅審查系爭規定之片段，而未能就系爭規定之整體而為審查，無法對系爭規定為正確之憲法評價。
2. 解釋我國憲法，自應以我國憲法架構為基礎。憲法第二十三條係以必要要件為判斷基準，自不宜另創解釋基準。惟不論是否將憲法第二十三條等同於比例原則，本席認為應將憲法第二十三條之必要要件（或多數意見所稱之比例原則）納入法律不溯及既往原則本身之操作。倘產生溯及效果之法律規定符合憲法之規定，應係指其規定符合憲法第二十三條之必要要件。本席甚難想像某一溯及適用之法規符合法律不溯及既往原則之規定，卻不符合憲法第二十三條之必要要件；或符合憲法第二十三條必要要件之規定，卻不符合法律不溯及既往原則。總之，審查法律不溯及既往原則之後，應無須重複審查憲法第二十三條之必要要件（或多數意見所稱之比例原則）。
3. 在我國憲法架構下，法律不溯及既往原則的判斷基準，屬特殊的「必要性」原則的判斷，應於憲法第二十三條下，建立特殊之判斷基準；此種基準，相較於適用於一般限制人民權利法規之判斷基準，有其

特殊性，考量因素如下：

- (1) 溯及類型之差異性判斷：依產生溯及既往效果區分真正溯及與不真正溯及，真正溯及規定既係以嗣後制定之法律適用於該法律制定前已經發生之事實或已完成之構成要件行為，故須有極高之正當性與公共利益，始得使其溯及效果合理化；不真正溯及規定僅係以嗣後制定之法律適用於法律制定後仍繼續存在之狀態，其雖須有相當正當性及公共利益，然其正當性與公共利益之要求程度較低。
- (2) 溯及規定性質之差異性判斷：溯及之法律，如係對人民課以或增加新的義務、限制或剝奪人民之權利或既得之利益、或對人民造成其他不利影響，自應受到較大的限制。如溯及之法律係在賦予人民利益者，其規定原則上應無違憲疑義，除非所溯及賦予利益之給予方式違反平等原則，或有因溯及賦予人民利益卻侵害他人權利之情形。
- (3) 溯及目的之正當性判斷：法律溯及既往之規定，應符合憲法第二十三條所規定之「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」等目的。目的之正當性程度愈高，應愈可容許較高程度的溯及規範。在此等正當目的中，最常發生之理由為「增進公共利益」。
- (4) 溯及方法與政策目的間之關聯性判斷：以溯及方式制定法律，係屬相當例外情形。溯及之規定與立法政策目的之達成，應有較高的關聯程度。倘有溯及效果之規定與政策目的之達成間，不具備較高程度的關聯性，應無法通過合憲性的檢驗。
- (5) 信賴保護之判斷：有無值得保護之信賴，應為判斷法律是否得設合理溯及效果之重要因素。信賴保護之前提為受規範者曾經產生信賴，且溯及規定，已超出一般人之合理預期。合理可預見程度之高低，相當程度影響溯及規定之合憲性。如行為發生或狀態發生當時，行為人已有相當訊息足以預期立法者即將制定新規範，並規定新的法律效果，則行為人欠缺信賴關係。至於是否具有合理的可預見性，並非專指對具體溯及條文內容的預見，而係指是否得合理的期待已經發生之行為或已經造成之狀態，其利益永遠不被剝奪或永遠不至於遭受任何不利益。人民之信賴是否具有保護之價值，亦影響溯及規定之合憲性。是否有值得保護之信賴，應衡酌溯及適用之行為或被溯及剝奪之利益之性質。如行為或利益本屬違法（例如本來即屬違法之行為，以溯及方式加重其不利之法律效果），其信賴較無保護價值；

行為或利益縱非違法，但在公共道德、商業倫理或誠信上有可非難性，則可保護之信賴亦較低。

- (6) 溯及效果之適當性判斷：溯及規定對人民所造成不利益之程度不應過度，受不利者之承擔能力亦應為衡酌因素。溯及效果適當性之衡量並應包括有無侵害較小而仍可達成立法政策目的之溯及效果。溯及效果之規定，應容許個案公平性之衡量。有無合理補救措施及過渡條款之設置，亦應為溯及條款合憲性之衡量因素（釋字第六二〇號解釋參照）。

4. 系爭規定係屬第不真正溯及規定，受規範者可合理期待立法者不制定此種規定之程度較低；系爭規定目的在保護乾淨無污染之土壤，其所涉之公共利益甚高；系爭規定之溯及之方式係在處理持續之污染狀態，溯及之方式與立法政策目的間，關係應屬密切；且本件所處理者為污染行為人違法或違反公共道德或商業倫理所導致之污染狀態，其值得保護之信賴較低；故系爭規定「原則上」並未違背憲法下法律不溯既往原則之意旨。惟本席亦須指出，本席對於系爭規定所引條文是否均為達成立法政策目的之侵害較小方法，仍存有疑義；本席另建議立法者就有溯及效果之系爭規定，考量設置衡量個案公平性之規定，並設置減低受規範者所受衝擊或使其得以調適之機制。

(六) 陳碧玉大法官提出之部分協同部分不同意見書

1. 行為人因其行為之可非難性而為其行為負行為責任，倘符合特定法規構成要件之全部法律事實於新法實施前已完全實現，而非部分（包括污染狀況之繼續擴大）實現，其後因新法的實施而受不利益，即為溯及既往責任，此與狀態責任不以違反行為（作為或不作為）義務為前提不同。土污法對於土污法施行後尚存續之污染狀況之整治，除課現污染行為人行為責任，課現土地關係人狀態責任外，對於既非現污染行為人又非污染土地之關係人之系爭污染行為人，依系爭規定之後段而命其對於土污法實施前已完全實現之事實，負行為當時尚未存在之整治責任，乃為給予過去存在之事實，一個當初不存在之規定，是系爭規定為真正溯及既往之法規。
2. 查土污法係因確保土地及地下水資源之永續利用、改善生活環境，增進國民健康等重大公益而規定，而系爭污染行為人於土污法制定施行前，不論合法或非法的排放、洩漏、灌注或棄置污染物，或未依法令規定清理污染物，其係以相對廉價之處置污染物之方法獲取利益者，則以不適當之處置方式，將對於環境造成巨大傷害，於將來有被要求負整治責任之可能等情，亦尚難謂逾越其所能預見之範圍，而得認其有值得保護之信賴利益，從而系爭規定不牴觸法律不

溯及既往原則。

3. 污染物係指任何能導致土壤或地下水污染之外來物質、生物或能量（土污法第二條第五款規定）。是否為污染物，將因科技之進步而有所改變、發現，此以污染被發現之時點來論斷污染行為人之行為是否構成污染，進而使其對污染結果負整治責任，係為改善生活環境、增進國民健康之重要公益所必要。基於整治經費考量，污染者付費原則之實現，行為人在危害產生過程獲利等因素，污染行為人因其行為所產生之外來物質、生物或能量，縱於行為當時因尚難認其為污染物，而未被禁止，或規定應處置方式，然於污染被發現時，倘得以認定為污染物時，不問是否有可歸責事由，仍應負整治責任，不以非法行為為限乃為土污法本質之所在。
4. 本號解釋以系爭污染行為人之污染行為原屬「非法」，在法律上本應負一定除去污染狀況之責任，系爭規定課予相關整治責任，而對其財產權等所為之限制，與所保護之公共利益間，並非顯失均衡，為系爭規定合憲之論理基礎，將使行為時「合法」之人，無須對土污法實施後存在之污染場址負整治責任，形成整治上之漏洞，土污法之目的難以達成，且使九十九年修正公布之土污法第二條第十五款第一目、第三目有關污染行為不以非法為要件之規定，有違憲之虞。
5. 系爭規定使行政機關或法院並無綜合個案一切情狀而為整治責任內容、責任條件、回溯期限之裁量權限，「顯然過苛」之結果勢所難免。其除過度侵害財產權外，甚至在嚴重情形下，將導致污染行為人破產而危及生活最低尊嚴之保障，亦可能易生污染行為人結束營業脫產之負面行為。系爭規定以污染狀態存否之單一標準，未區分污染行為人之污染行為時點、行為時是否可歸責性，劃一之整治責任內容及罰鍰方式，於特殊個案情形，難免無法兼顧其實質正義，尤其整治及罰鍰金額有無限擴大之虞，可能造成個案顯然過苛之處罰，致有嚴重侵害人民財產權之不當後果，立法者就此未設適當之調整機制，其對人民受憲法第十五條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性而有違憲法第二十三條之比例原則。

（七）陳新民大法官提出之不同意見書

1. 對土污法實行前的污染行為人，所課予的「整治義務」，已構成「溯及義務」，此可從立法歷史發現，並非如多數意見認為系爭規定非溯及既往。
2. 人民在行為時有無預見其擔負法律義務存在的可能性，可以作為判斷是否為純粹或不純粹溯及之指標，本件多數意見卻未考量及此。

3. 多數意見認為整治義務人之污染行為本係「不法」，從而無庸考慮信賴利益保護之問題並不妥當。依據對（純粹）溯及既往的法律——如本席所認定系爭規定具有此種性質，其許可的例外情形必須有四項前提，需有可預見性、消除舊法的不確定性、填補法律漏洞及重要的公益考量。從可預見性的要件觀之，若汙染行為人在行為時已經違背了法律以及其他法定義務，即可預見其應承擔之法律責任，故系爭規定認定污染行為人行為「非法」的判斷，仍顯不足，必須連結「非法」與「預見整治後果」，方可消除是否滿足「可預見性」之疑慮。否則有必要另外制定免責條款、補償或過渡規定，來對值得信賴保護的欠缺可預見性，提供補救（參見本院釋字第四六五號解釋，對立法前已合法進口之野生動物及其產品，不得進行交易的規定，該號解釋作出立法應予合理補救之見解）。
4. 我國的環保法規卻是所有法律類型中，發展最慢的一環，許多管制污染源的法規命令，都已經在我國進行工業化、達成經濟奇蹟後才制定，易言之，許多造成污染的事業，在行為時都沒有上述的法規可資遵循，何來預見其法律後果之可能。這也是我國發展工業當時，採取低密度的環保標準，不僅污染標準採形式主義、執法也以寬鬆方式為之，簡而言之，是以「經濟優先一切」，作為國家發展方向。多數意見提出的「非法論」，似乎以現今的法規環境與標準，來要求多年前的事實與行為之準則，是否有「法制時空錯置」之疑？
5. 針對此不論已開發國家或開發中國家都會面臨的土壤與地下水污染問題，應當秉持勇敢與正面回應態度，並採取四個基本立場：第一，採取「措施性法律」的立法模式，以功能至上為導向；第二，為維護重大公益，可明白承認並採行溯及責任，並將轉型正義的理念導入；第三，務必操持「勿苛求他人太甚」精神，導入衡平責任理念，從而在行為人缺乏「可預見性」或具有值得信賴保護等情形時，應有免責或寬鬆之規定。第四，正視「歷史共業」的史實，許多高污染的老舊產業，不少都是當年經濟發展所遺留，除了堅持「污染者付費」原則外，是否也應考慮「獲利者分擔」原則，適度藉由公力整治的方式，介入與分擔之。

肆、其他大法官解釋個案之觀察

觀察法規範變動下的案件審查，大法官在信賴保護原則的運用上概可分為二種，「完全以信賴保護原則展開」以及「法律不溯及既往原則與信賴保護原則併用」等類型。至於僅論法律不溯及既往原則者，到目前為止，

我國實務上則未有此種案例⁷⁷。

一、完全以信賴保護原則展開

此種類型的論述架構，係完全依據信賴保護原則而展開，並未提及法律不溯及既往原則。可觀諸釋字第 525 號、第 529 號、第 538 號、第 589 號及第 605 號解釋等。

(一) 釋字第 525 號解釋

釋字第 525 號解釋係大法官解釋中，首先有體系地論證法規變動下之信賴保護原則，其以「行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，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，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」此一解釋完整地操作信賴保護原則於法規變動時之適用要件⁷⁸，包括信賴基礎、信賴表現、信賴值得保護等要件逐一檢視，信賴之基礎不限於授益行政處分之撤銷或廢止，行政法規之廢止或變更亦有其適用；就信賴之行為，指出受規範對象須已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，始受信賴之保護⁷⁹。解釋理由書中闡明無信賴保護原則適用之情形包括：「一、經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者；二、相關法規（如各種解釋性、裁量性之函釋）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者；三、純屬法規適用對象主觀之願望或期待而未有表現已生信賴之事實者。」，可說在大法官運用信賴保護原則的解釋方法中最為具體化者，惟亦有學者認為大法官未區分信賴基礎究為抽象法規或具體公權力行為的不同，相應決定不同之信賴保護方式，並不妥適⁸⁰。

(二) 釋字第 529 號解釋

相較於釋字第 525 號解釋，釋字第 529 號解釋卻並未逐一檢視信賴保護原則之要件，二者皆涉及法令廢止，而創設新的法秩序關係之問題，並採相同論述邏輯，惟釋字第 529 號解釋以「金馬地區役齡男子檢

⁷⁷ 釋字第 668 號解釋陳春生大法官不同意見書。

⁷⁸ 程明修，信賴保護作為客觀之法律原則或基本權？—以大法官之憲法解釋實務觀察研究計劃，科技部補助專題研究計畫成果報告，2016 年 10 月，頁 7、8。

⁷⁹ 蔡志方，論法之安定性，2019 年 10 月，頁 4、5，法源法律網：https://163.14.136.82:2434/treatise/dt_article.aspx?AID=D000023842，頁 54。

⁸⁰ 陳愛娥，信賴保護原則的具體化—兼評司法院大法官相關解釋，台灣本土法學，98 期，2007 年 9 月，頁 162。

定為已訓乙種國民兵實施辦法，於中華民國八十一年十一月七日因戰地政務終止而廢止時，該地區役齡男子如已符合該辦法第二條第一項第二款及同條第二項之要件者，既得檢定為已訓乙種國民兵，按諸信賴保護原則（本院釋字第五二五號解釋參照），對於尚未及申請檢定之人，自不因其是否年滿十八歲而影響其權益。主管機關廢止該辦法時，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾免影響其依法規所取得之實體法上地位。」大法官係將「人民所已取得法律地位」，作為判斷法令得否溯及適用的標準⁸¹。另外，大法官直接認定「被檢定為已訓乙種國民兵」係值得保障的實體法律地位，對此，學者認為有過於速斷之嫌⁸²，究竟在法規變遷之際，必須居於何等地位始得主張信賴保護，以及如何認定採取之補救措施尚屬合理？是否只須「無恣意裁量或顯非合理之情形」，即為已足⁸³？大法官則未說明。

（三）釋字第 589 號解釋

釋字第 589 號解釋係有關政務人員退職制度改革，造成新、舊制度待遇落差的過渡問題，大法官先檢驗得否主張信賴保護，再續以探討具體的信賴保護措施，對於新制雖已設有過渡條款，以保障相關人員對於舊制的信賴，但其所訂定的過渡方案中，有關得適用舊制領取月退職酬勞金的對象部分，仍被大法官認為違憲。本號解釋大法官在信賴保護方式的運用上有較為深入的論證，其以「如何保障其信賴利益，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。」例示數項斟酌採取何種信賴保護措施的考量因素，另外說明「如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應強化以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保。」本件大法官在信賴利益保護及公益的權衡上，因信賴利益涉及憲法上的制度性保障，而罕見地賦予信賴利益較高的權重⁸⁴。

⁸¹ 林三欽，評年改釋憲文所立基之信賴保護與法律不溯及既往原則，月旦法學雜誌，295 期，2019 年 11 月，頁 22。

⁸² 林三欽，法令變遷與信賴保護——論行政機關處理新舊法秩序交替問題之原則，東吳法律學報，16 卷 1 期，2004 年 8 月，頁 169。

⁸³ 陳愛娥，信賴保護原則的具體化——兼評司法院大法官相關解釋，台灣本土法學，98 期，2007 年 9 月，頁 163。

⁸⁴ 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線——真正和非真正溯及概念的釐清，載於台灣行政法學會主編，年金改革施行後若干憲法問題之研究，元照，2019 年 4 月，頁 13。

(四) 釋字第 605 號解釋

本件大法官大體依循釋字 525 號解釋的作法，認定凡行政法規有變更、廢止之情形，原則上均將衍生信賴保護的問題，另就釋字第 525 號解釋作了有建設性的補充修正，大法官以「因公益之必要修正法規之內容，如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意旨。惟人民依舊法規預期可以取得之利益並非一律可以主張信賴保護，仍須視該預期可以取得之利益，依舊法規所必須具備之重要要件是否已經具備，尚未具備之要件是否客觀上可以合理期待其實現，或經過當事人繼續施以主觀之努力，該要件有實現之可能等因素決定之。」在判斷信賴是否值得保護時，擴大納入「依舊法規預期可以取得之利益」作為信賴保護之範圍，而不再以「既得權」為限⁸⁵。

然而本件大法官於運用「期待權」理論來判斷信賴是否得保護時，卻又基於「為避免修法所追求公益目的遲未能實現，過渡期間本不宜過長」及「新法規之修正本質上為正常文官制度外優惠措施之縮減」的考量，進而認為案內保護方式之設定（新法的特定日期為施行日期之過渡條款規定）尚屬合理，而對已得主張信賴保護之期待權加以限制⁸⁶，對此學者質疑，大法官似認為只要新舊制的交替過程設有過渡期間，就能取得溯及適用的正當性⁸⁷，審查標準也顯然比釋字第 589 號解釋寬鬆許多⁸⁸。以至於許玉秀大法官提出協同意見書，認為大法官信賴保護原則的審查，多半只籠統的論述公、私益比較，就得出信賴保護是否必要，以及信賴保護程度或範圍是否合理的結論，以致於信賴保護原則的審查始終模糊，在此宜更進一步地將比例原則及平等原則之要素納入⁸⁹。

二、法律不溯及既往原則與信賴保護原則併用

此一思考模式，是目前大法官解釋中最常見者，對於一些具有溯及性效力之規範制定案中，大法官會先認定無涉法律不溯及既往原則，然後接續以信賴保護原則檢驗，例如釋字第 574 號、第 577 號、第 620 號、

⁸⁵ 程明修，信賴保護作為客觀之法律原則或基本權？-以大法官之憲法解釋實務觀察研究計劃，科技部補助專題研究計畫成果報告，2016 年 10 月，頁 13。

⁸⁶ 陳怡如，司法院大法官信賴保護原則違憲審查標準之探究，修平人文社會學報，第 7 期，2006 年 9 月，頁 253。

⁸⁷ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，新學林，2008 年 2 月，頁 152。

⁸⁸ 陳怡如，司法院大法官信賴保護原則違憲審查標準之探究，修平人文社會學報，第 7 期，2006 年 9 月，頁 253。

⁸⁹ 參見釋字第 605 號解釋許玉秀大法官協同意見書。

第 717 號、第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋等。

(一) 釋字第 574 號解釋

本件係針對訴訟程序進行中，新舊訴訟法律變動時，大法官認為法秩序變更時對於繼續中的事實之影響作用，並無涉法律之溯及適用，但基於生活事實的繼續性，若人民依據修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，會因為新法之實施而生不利益影響時，仍應顧及法安定性原則及信賴保護原則，斟酌訂定過渡條款或其他補救措施。而本案大法官就法規變更與信賴保護原則的關係，並未逐點地援用釋字第 525 號解釋所發展出來的審查要件，而是另以法律安定性與法律不溯及既往原則的解釋方法進行評價⁹⁰，毋寧不再片面地強調信賴保護原則，同時指出立法者應享有之自由形成權，僅於「人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者。」，立法者始有制定過渡條款或採取其他合理之補救措施的義務。然而，應如何劃定「人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴」的範圍？大法官並未提供進一步的認定標準⁹¹。

(二) 釋字第 620 號解釋

本件對於因法規變更影響人民之信賴利益的處理，強調「任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位⁹²。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間」。並且採取真正溯及與不真正溯及的區分，指出在法條所定構成要件事實於新法施行後始完全實現的行，並不構成法律的真正溯及，但在不構成法律真正溯及的情形，如仍對人民既存有利的法律地位構成不利影響，立法者須就人民信賴利益之維護與修法公益之間予以權衡⁹³。可謂本件有關信賴保護原則之解釋方法，係聚焦於立法對於人民既存之有利法律地位是否維持與如何維持的判斷之上⁹⁴，理由書指出「對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維

⁹⁰ 程明修，信賴保護作為客觀之法律原則或基本權？-以大法官之憲法解釋實務觀察研究計劃，科技部補助專題研究計畫成果報告，2016 年 10 月，頁 9。

⁹¹ 陳愛娥，參陳愛娥，信賴保護原則的具體化—兼評司法院大法官相關解釋，台灣本土法學，98 期，2007 年 9 月，頁 165、166。

⁹² 陳愛娥，法律之溯及效力—兼評司法院釋字第 620 號解釋，東吳公法論叢第 4 期，2011 年 7 月，頁 168。

⁹³ 陳愛娥，法律之溯及效力—兼評司法院釋字第 620 號解釋，東吳公法論叢第 4 期，2011 年 7 月，頁 168。

⁹⁴ 程明修，信賴保護作為客觀之法律原則或基本權？-以大法官之憲法解釋實務觀察研究計劃，科技部補助專題研究計畫成果報告，2016 年 10 月，頁 14。

持以及如何維持之形成空間。

如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用（本院釋字第五七七號解釋理由書參照），或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等（八十五年十二月二十七日修正公布之勞動基準法增訂第八十四條之二規定參照），惟其內容仍應符合比例原則與平等原則。」大法官對於人民信賴利益之維護與修法公益之間的權衡，係納入比例原則與平等原則進行審查，其明白揭示：「男女平等原則，優先於財產權人之『信賴』，有關夫妻法定財產制下剩餘財產分配請求權，係給予兩性地位平等原則較高比重，使得過渡條款反而欠缺正當性⁹⁵。

（三）釋字第 717 號解釋

大法官首先採真正溯及與不真正溯及的分類區分，認為系爭規定僅適用於其生效後「國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係」，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係。況且退休公教人員依據系爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，對於已簽約而期限為屆至之部分，並未一體適用系爭規定。因此系爭規定並非法律溯及既往原則，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。在此大法官肯認得享優惠存款之公教人員就系爭要點所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護，惟基於系爭要點之訂定確有公益之考量，在公益與信賴利益之見的衡量上，大法官認為系爭要點並未驟然取消優惠款，且已衡酌高低職等承受變動能力之差異，設定不同所得替代率，是系爭要點所採措施尚未逾越必要合理之程度，故未違反信賴保護原則及比例原則⁹⁶。此段論述在信賴利益的保護與衡量的呈現上，其理論走向忽高忽低，先對值得保障且應加以保護的利益，加以嚴格地界定，令人感覺將做出維護舊法制度之解釋，爾後筆鋒一轉，又導出相反的結論，將「值得保護性」立於立法者「形成空間」，只不過立法者「於形成此要否維持的裁量權時，仍應注意有無值得信賴保護」。前後對比顯得前者的值得保護性，似乎僅具有訓示功能⁹⁷。

而大法官另在理由書中指出「信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，

⁹⁵ 程明修，信賴保護作為客觀之法律原則或基本權？-以大法官之憲法解釋實務觀察研究計劃，科技部補助專題研究計畫成果報告，2016年10月，頁12。

⁹⁶ 孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年金制度之銜接，月旦法學雜誌，268期，2017年9月，頁93、94。

⁹⁷ 參見釋字第717號解釋陳新民大法官協同意見書。

更寓有藉以實現公益之目的。人民對依法規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者（本院釋字第五二五號解釋參照），其信賴之利益即應加以保護。」其延續釋字第 605 號精神，再次重申作為信賴保護之範圍，不再以既得權為限，尚包括依法規而「可合理預期取得之利益」，上開描述可謂溯及既往地補充了釋字第 525 號解釋未發之言⁹⁸。此外，大法官歷來對於類此法秩序變動下，雖不違反法律不溯及既往原則，但仍綜合考量是否確有值得保護之信賴、公益與損害程度等，以立法者有無制定過渡條款或給予補償等信賴保護措施，而予有無違反信賴保護原則而屬違憲之結論⁹⁹，惟本件系爭規定毫無任何信賴保護措施之配套規定，大法官仍認為未違反信賴保護原則及比例原則，學者因此認為，大法官有以公益維護否定信賴保護問題之情形¹⁰⁰。

(四) 釋字第 781、782、783 號解釋¹⁰¹

1. 信賴保護部分

該三號解釋涉及年金等相關議題，年金包含三種來源：第一個人提撥、第二政府提撥、第三政府補助。第一種個人提撥，係在職期間每月由薪水提撥部分金錢作為退休年金來源。該部分大法官認為應該採取較為嚴格的審查標準。第二政府提撥屬於政府預算，應歸屬於恩給制範圍。第三種政府補助，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，立法者有相對較高的調整形形成空間，故可採較寬鬆之審查標準。

撫卹相關規範多有規定退撫基金「由政府負最後支付保證責任」。依多數大法官之意見，該規定應係指「採行開源節流手段仍不足以維持收支平衡時，應另以預算為撥款補助支應。」。年金改革之方式是否合憲，應檢視該年金改革是否合於比例原則、信賴保護原則，就「由政府負最後支付保證責任」之規定，並不當然使得年金改革違憲。

2. 法律不溯及既往部分

該這三號解釋亦肯認新訂之法規，原則上不得適用於法規生效前已經終結的事實或法律關係。若規定只適用在新法規生效後的國家和退休人員，並無往前溯及，退休公務員是以定期簽約的方式辦理才予以調降，並沒有適用於已簽約、尚未期滿部分，此與法溯及既往原則無關。前述

⁹⁸ 程明修，信賴保護作為客觀之法律原則或基本權？-以大法官之憲法解釋實務觀察研究計劃，科技部補助專題研究計畫成果報告，2016 年 10 月，頁 38。

⁹⁹ 例如釋字第 525 號、第 529 號、第 577 號、第 589 號、第 605 號、第 620 號解釋等。

¹⁰⁰ 姚其聖，論法規溯及既往原則之容許性，彰化律師會訊，65 期，2019 年 2 月，頁 10。

¹⁰¹ 整理自「一起讀判決網站」，年改釋憲案：鳥瞰，2019.8.25：<https://casebf.com/2019/08/25/j781/>

見解與釋字 717 號解釋相似。於該三號解釋，大法官認為新法將計算基準跟調降所得機制，適用於新法施行後「繼續給付」之月退所得，亦即適用在施行後繼續存在的事實或法律關係，與法律不溯及既往原則無關。

伍、不溯及既往原則之重要運用

一、不溯及既往原則作為信賴保護的實踐機制

「不溯及既往原則」源自信賴保護原則，指為了確保人民對於法秩序的信賴，不能夠用行為發生後所制定的法律，去規範已經發生過的行為。一般來說，除了法律修正後對人民有利、舊有法律本來就違反憲法規範或涉及保護重大公益等，法律的制定（適用）多採不溯及既往原則。

另曾有田大法官在釋字第 605 號解釋協同意見書¹⁰²表示法律不溯及既往乃憲法上之基本原則：「法律不溯及既往原則，係法律主治（rule of law）的本質意涵，乃指人民按行為時法律所創設之秩序規範決定其舉措，因為在法治國家，不能期待人民於現在行為時遵守未來制訂之法令，此為法治國家基本原則之一。依此原則，法律僅能於制訂後向未來生效，不得溯及既往對已完結之事實發生規範效力，原則上亦不容許國家經由立法對於既已完結之事實，重新給予法律評價。人民行為時所信賴之法秩序，如事後因立法者之政策考量予以調整，原則上不得追溯變動先前法秩序下所保障之權益，否則即與「信賴保護原則」－法治國之另一原則相牴觸。故法律不溯及既往原則乃法治國原則底下，基於法律安定性及信賴保護之要求，而為憲法上拘束立法、行政及司法機關之基本原則，毋待憲法明文。」上開協同意見書中亦提到：「法律不溯及既往原則可區分為二個層次，即立法上不溯及既往與適用上不溯及既往。此乃因法律不溯及既往原則規範對象之不同而產生。蓋立法上之法律不溯及既往原則，係針對立法機關與訂定授權命令之行政機關，要求該等機關原則上不得制訂具有溯及效力之法令；適用上之法律不溯及既往原則，則係針對依法行政之行政機關或依法裁判之司法機關，要求該等機關不得隨意將法令溯及適用。」

由於立法者必須考量社會、文化、價值觀的變動而修正既有法規，然為了避免人民產生「我遵守法律，也期待法律對我有所保障，但因新法規的制定或舊法規的修正，而導致原應享有的權益因此受損」的想法，在大法官釋字第 525 號解釋中清楚說明：「...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，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」因此在新法生效後，到個人行為結束之間，應設立一個「過渡期間或補救措施」，藉以保護人民對預期利益的信賴。法規溯及既往的

¹⁰² 參閱司法院大法官釋字第 605 號解釋曾有田大法官之協同意見書。

結果，往往造成現有法秩序的破壞及人民既得權益之剝奪，依法規變動對人民及法秩序產生的影響程度，現行學說與實務區分兩種類型處理：「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」。另外有關「法律溯及既往」之概念應僅限於法律回溯對施行日期前已完結之事實生效，至學術上所謂「不真正溯及既往」或「法律事實之回溯連結」類型，應依「信賴保護原則」予以審查¹⁰³。

二、「法安定性」與「為追求公益而調整法秩序」之權衡

立法行為是整個法體系的總源頭，同時也是維繫法體系存續的動力中心；而所有法體系都同時面臨兩個相互衝突的需求：一是法規必須維持穩定存在，如此方能使其所規制的社會關係得以據以建構；一是法規必須因應規範環境之變遷而調整，如此方能透過法規之變遷而引領社會前進，並且避免法規的規範內容與社會現實脫節。換言之，法之安定需求與法之變動需求必然同時存在於所有法體系中，重點在於如何調適或調和二者之關係¹⁰⁴。任何法制度變革都會涉及多方利害關係人，此外，任何一個公共政策不管是因大環境的情事變更或者是民意要求，均勢必以「公共利益」為名，問題僅在此「公共利益」如何被認知與如何被衡量而已。

就政策面而言，國家以國土計畫法的制定以有效改善現行都市及非都市土地兩套各行其是之管理制度，以及水、土、林保育事權分散之缺失，建立未來公平、公開及效率之國土利用、管理及發展制度。另外，國土計畫法亦將整合國土資源之保育事權、加強景觀及防災之空間規劃，建立公共建設與土地利用之整體配合及都會區建設之協調機制，提升國際競爭力。再者，國土計畫法將提高地方整體規劃之自主性，透過完整之土地資源調查、農業與城鄉發展規劃及其配套公共設施之成長管理機制，確保國土永續發展。以國土計畫法調整現行非都市土地的缺陷，若可以有效建立永續國土的土地使用制度，此公共利益不可謂不大，則制度變革對於多方利害關係人而言，其關鍵即在調和國土管制與土地所有權人權益的關係。

釋字第 717 號解釋對信賴保護方法及審酌因素有進一步的闡釋：「凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損。」陳敏教授謂：「如確有追溯之必要，而無法保障當事人之信賴，則應採行過渡規定，或對當事人給予補償。」¹⁰⁵，實務與學界有高度共識，係為維護公益採取溯及既往之立法，不論真正或不真正溯及既往，

¹⁰³ 參閱司法院大法官釋字第 605 號解釋曾有田大法官之協同意見書。

¹⁰⁴ 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，月旦法學雜誌第 284 期，2018 年 12 月，頁 35。

¹⁰⁵ 陳敏，行政法總論，新學林出版有限公司，2016 年 9 月 9 版，頁 127。

立法當時應採相對的信賴保護措施。這也就是先審查是否符合溯及既往的公益要件，溯及既往立法符合公益要件後，再審查人民信賴保護問題，符合信賴保護積極與消極要件後，即要有信賴保護方法的配套因應措施¹⁰⁶。

¹⁰⁶ 姚其聖，論法規溯及既往原則之容許性，中律會訊第 21 卷第 5 期，2019 年 5 月，頁 65。

第三節 最高行政法院判決實務類型化分析

壹、「從來之使用」與信賴保護之類型

一、最高行政法院 101 年判字第 1047 號判決

(一) 事實

依區域計畫法之授權訂定之「臺灣東部區域計畫」業於民國 73 年 7 月 4 日由內政部核定，其內已載明「本區域有關保護區應依據行政院核定之『臺灣沿海地區自然環境保護計畫』內容進行各項保護措施」，又「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」中「花東沿海保護區計畫」之「花蓮溪口附近自然保護區」，已明定其範圍為「海岸山脈北端，包括花蓮山附近第一條稜線及海岸公路以東至海岸線所涵蓋之地區」，而系爭土地即位於前述「花蓮溪口附近自然保護區」內，依臺灣東部區域計畫、臺灣沿海地區自然環境保護計畫及內政部 74 年 9 月 23 日臺(74)內地字第 342191 號函(下稱 74 年 9 月 23 日函)訂定「配合『臺灣沿海地區自然環境保護計畫』辦理非都市土地使用分區編定補充規定」，系爭土地之使用地類別應編定為「生態保護用地」。

惟花蓮地政事務所於 74 年辦理非都市土地使用編定時，誤將之編定為風景區丙種建築用地(部分水利用地)，92 年間配合河川管理機關辦理使用分區調整為風景區丙種建築用地(部分位於河川區丙種建築用地)。嗣於 97 年間因系爭土地申請建造執照，被上訴人發現上開編定與內政部 74 年 9 月 23 日函訂定「配合『臺灣沿海地區自然環境保護計畫』辦理非都市土地使用分區編定補充規定」及「臺灣東部區域計畫第 1 次通盤檢討」核定內容不符。花蓮地政事務所遂以 98 年 1 月 15 日花地所用字第 0970017565 號函向被上訴人申辦更正編定系爭土地為風景區生態保護用地，被上訴人以 98 年 4 月 8 日府地用字第 0980037611 號函(下稱 98 年 4 月 8 日函)同意辦理更正編定為「生態保護用地」。被上訴人並以非都市土地使用編定結果通知書通知上訴人。

上訴人於 98 年 5 月 18 日提出異議書請求回復原用地編定為丙種建築用地，被上訴人乃以 98 年 6 月 3 日府地用字第 0980081570 號函(下稱 98 年 6 月 3 日函)復更正編定恢復為「生態保護用地」並無違法不當等語(下稱原處分)，上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，提起本件行政訴訟後，經臺北高等行政法院(下稱原審法院)依職權命內政部輔助參加被上訴人之訴訟。

(二) 最高行政法院見解

1. 系爭土地於 74 年 11 月 15 日初次編定時即應編定為「生態保護用地」，原編定為「丙種建築用地」核屬錯誤，上訴人依職權將系爭土

地更正編定為「生態保護用地」，自屬合法。被上訴人於 74 年間將系爭土地編定為丙種建築用地之處分，並非授益處分，嗣被上訴人因編定錯誤而更正編定，尚不生應適用行政程序法第 117 條第 2 款規定之問題。

2. 維持原錯誤編定而容許人民在花蓮溪口生態保護區土地為建造旅館行為，明顯違背國土保安、海岸維護、景觀保育等重大公共利益，嚴重影響國土永續經營，顯見被上訴人更正編定為生態保護用地，所欲維護之公益明顯大於上訴人因信賴所得之私利。是以系爭土地更正編定為「生態保護用地」，尚無違正當程序亦難認有違反信賴保護原則、平等原則等情事。
3. 該編定「丙種建築用地」之處分，並非授益行政處分，上訴人自不得就其信賴該處分所受損失，向被上訴人請求補償。
4. 被上訴人為前開編定更正既屬合法，系爭土地即應依區域計畫公告實施後之編定分區管制申請開發使用，上訴人可否另為低密度開發使用「原為丙種建築用地」之系爭土地，尚與信賴利益無涉。
5. 本件原審法院以：依沿海自然保護區主管機關營建署 97 年 4 月 11 日營署綜字第 0972906196 號函查告及被上訴人套疊地籍圖於 74 年 11 月 1 日 74 府建觀字第 90105 號函附營建署委託國立臺灣大學地理學系繪製自然保護區範圍圖所示，系爭土地客觀上係位於「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」中「花東沿海保護區計畫」所劃定「花蓮溪口附近自然保護區」範圍內，原使用地類別編定為「丙種建築用地」，顯與「臺灣東部區域計畫」、「配合『臺灣沿海地區自然環境保護計畫』辦理非都市土地使用分區編定補充規定」及「臺灣東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）」核定內容不符。從而，被上訴人以原處分同意所屬花蓮地政事務所辦理更正編定為「風景區生態保護用地」，因行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認為由，認定依上開規定，被上訴人不予上訴人陳述意見之機會，並未違法，業已在理由欄說明甚詳。
6. 被上訴人於 74 年 11 月 15 日公告非都市土地使用分區編定實施管制，亦即於行政院核定臺灣沿海地區自然環境保護計畫後，始辦理非都市土地使用編定，則系爭土地使用類別自始即應編定為「生態保護用地」，被上訴人同意所屬花蓮地政事務所辦理系爭土地更正編定為「風景區生態保護用地」自無不合。而依據區域計畫法所頒布之區域計畫，乃屬具有法律授權之法規命令之性質，自無任何違反法律保留之嫌。

二、最高法院 99 年判字第 56 號判決

(一) 事實

上訴人於 95 年 3 月 31 日向被上訴人申請系爭土地之農業用地容許作農業設施使用同意書，經被上訴人以 95 年 4 月 13 日南市建農字第 09541017320 號函核發「農業用地容許作農業設施使用同意書」(編號：95 水產 006 號，核發日期為 95 年 4 月 10 日)在案。嗣教育部中部辦公室以 96 年 3 月 19 日教中(總)字第 0960504796 號書函請被上訴人查明確認是否曾核發上訴人前揭同意書，案經被上訴人查明後，以 96 年 3 月 21 日南市建農字第 09640031910 號函復教育部中部辦公室略以，前揭同意書確為被上訴人所核發，惟再經被上訴人複核後發現原申請土地之使用分區不符農業用地容許作農業設施使用審查辦法第 2 條規定之適用範圍，被上訴人將依法另案撤銷該同意書等語。被上訴人旋以 96 年 3 月 26 日南市建農字第 09641015030 號函撤銷前於 95 年 4 月 10 日發給上訴人之農業用地容許作農業設施使用同意書。上訴人不服，循序提起本件行政訴訟。

(二) 最高行政法院見解

上訴人係就已存在之建築物申請被上訴人核發作農業使用證明書，並非因被上訴人核發該證明書後始據以興建該建築物，上訴人又未證明其因系爭證明書之核發而有財產處置之規劃，致生一定之損失，亦即上訴人並未證明其有信賴表現，自難認其合於信賴保護之要件。原判決以上訴人主張不合信賴保護要件，並無不合。綜上，原判決將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

三、最高行政法院 94 年判字第 1309 號判決

(一) 事實

上訴人申請標的之系爭土地，經編定使用分區為山坡地保育區，使用地類別為農牧用地。上訴人為辦理農業發展條例第 31 條所定耕地所有權移轉登記及第 37 條所定農業用地移轉與自然人，申請不課徵土地增值稅，向被上訴人申請農業用地作農業使用證明書。經被上訴人審查發現，系爭土地上上訴人所有農舍之曬場與聯外道路及訴外人賴鎮松住宅前、因滅失後新建鐵皮屋前之曬場鋪設水泥，曬場及聯外道路，未經取得容許使用，且未附具非都市土地農業設施容許文件，或其他足資證明文件，有違農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 6 條第 1 款規定，並具有同辦法第 7 條第 1 款、第 2 款不得認定為農業使用情形；另系爭土地上上訴人所有之農舍，已擅自加建 2 樓；訴外人賴火炎所有稅籍編號 000000000000 之建物，依稅籍證明書背面說明知其構造為純土造，因滅失而加建鐵皮屋，未補具合法證明文件或核可文件，具有農業

用地作農業使用認定及核發證明辦法第 8 條第 1 款不應認定作為農業使用情形，被上訴人乃駁回上訴人之申請。上訴人不服，提請上訴。

(二) 最高行政法院見解

1. 系爭土地上上訴人所有農舍之曬場與聯外道路及訴外人賴鎮松住宅前、因滅失後新建鐵皮屋前之曬場鋪設水泥，曬場及聯外道路，未經取得容許使用；另系爭土地上上訴人所有之農舍，已擅自加建 2 樓；訴外人賴火炎所有稅籍編號之建物，依稅籍證明書背面說明知其構造為純土造，因滅失而加建鐵皮屋，未經申請建造執照。
2. 上訴人申請有違農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 6 條第 1 款規定，並具有同辦法第 7 條第 1 款、第 2 款、第 8 條第 1 款不得認定為農業使用情形，被上訴人因而駁回上訴人之申請，經核即無不合。
3. 上訴人雖主張其信賴前開法規之規定及被上訴人所製農業用地作農業使用證明申請書附註第 1 項規定，提出相關文書而為申請，自應受保護云云。惟前開法規及被上訴人所製作之申請書附註，自上訴人申請時至其申請被駁回時止，均未經修正，依前開規定及說明，上訴人原無主張信賴保護原則之餘地。

貳、「原來之使用」與信賴保護之類型

一、最高行政法院 109 年上字第 437 號判決

(一) 事實

上訴人所有之系爭建物，位於都市計畫商業區。依臺北市政府民國 83 年 6 月 1 日府都二字第 83027894 號公告之「擬訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案」（下稱 83 年計畫案）、92 年 1 月 7 日府都二字第 09126159700 號公告之「修訂臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』案」（下稱 92 年計畫案），及 105 年 11 月 9 日府都規字第 10539571200 號公告之「修訂臺北市『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』（北段地區）內商業區、娛樂區規定計畫案」（下稱 105 年計畫案），均明定系爭建物所在商業區係供一般商業使用，不得作住宅使用。嗣被上訴人查得系爭建物前經臺北市稅捐稽徵處（下稱稅捐處）核定按住家用稅率課徵房屋稅，乃以 106 年 5 月 26 日北市都築字第 10634284900 號函（下稱 106 年 5 月 26 日函）通知上訴人改善，繼於 107 年 5 月 16 日北市都築字第 10734467800 號函通知上訴人，將於 107 年 6 月 5 日派員至系爭建物現場勘查，

惟屆期未獲上訴人配合致無法進入，被上訴人乃以 107 年 6 月 6 日北市都築字第 10735888900 號函，通知上訴人檢附具體事證並陳述意見，仍未獲回應。被上訴人經審認上訴人未提出系爭建物未作住宅使用之具體事證供核，乃以系爭建物違規作為住宅使用，違反系爭建物所在土地使用分區之都市計畫規定，依都市計畫法第 79 條第 1 項前段規定，以 107 年 12 月 7 日北市都築字第 10760614301 號裁處書（下稱原處分）處上訴人新臺幣（下同）6 萬元罰鍰，並限於文到次日起 9 個月內停止違規使用。上訴人不服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分，經原審以 108 年度訴字第 885 號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起上訴。

（二）最高行政法院見解

臺北市政府於 82 年 11 月 2 日依「都市計畫法臺北市施行細則」第 26 條修正發布「臺北市土地使用分區管制規則」，於 100 年 7 月 22 日將名稱修正為「臺北市土地使用分區管制自治條例」（最近一次之修正為 110 年 2 月 5 日），該新、舊法規範中之第 93 條及第 94 條規定（歷次規定內容大體相近），其規制對象並非本案事實，尚不致因該新舊法規範之規定，而影響系爭建物所受公法管制之內容。因該條文之規範意旨應是「在該法規範制定、實施以前已現實存在之原有土地及建築物，即使不符合該管制規範新定之管制內容，但在一定條件基礎下，可以繼續使用至新建止」，乃是一種基於信賴保護原則所定之過渡規範。

但本件上訴人就系爭建物不得作為住宅使用之管制，既係適用臺北市政府依都市計畫法發布之命令（即 83 年計畫案、92 年計畫案、105 年計畫案）而來，並非臺北市土地使用分區管制自治條例第 93 條所定「適用本自治條例後，不合本自治條例規定之原有土地及建築物」情形，欠缺得適用同條例第 94 條規定之前提要件，自無適用同條第 2 款規定之餘地。本件更非在上訴人購入使用系爭建物後，方有前開不得作為住宅使用之管制命令，自亦無上訴人主張得繼續合法使用之問題。

二、最高行政法院 109 年上字第 190 號判決

（一）事實

系爭建物係屬於臺北市政府於系爭 83 年都市計畫附圖一、土地使用分區（北段）A6 街廓範圍內，依「配合基隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫地區土地使用分區與都市設計管制要點」（下稱管制要點）一、土地及建築物之使用第（三）點明訂「街廓編號 A6 之商業區（供一般商業使用），為供地區性之商業、一般零售服務業及辦公空間之使用，不得供作住宅使用。」迄臺北市政府於系爭 92 年都市計畫、系爭 105 年都市計畫修訂管制要點之部分規定，惟關於系爭建物所在係屬商業區供一

般商業使用，不得作住宅使用之規定均仍維持不變。

上訴人自 97 年購買系爭建物時起，即將系爭建物充作住宅使用迄今，且曾向臺北市稅捐稽徵處申報系爭建物作住宅使用，並經核定按住宅用稅率課徵房屋稅在案等情，依此堪認上訴人自購買系爭建物時起即移作住宅使用，明顯與被上訴人發布前開管制要點一、第（三）點關於系爭建物所在土地及建築物使用管制之用途相違，其行為自該當於都市計畫法第 79 條第 1 項前段規定違反直轄市政府依都市計畫法發布之命令。嗣經被上訴人以 106 年 5 月 9 日函通知上訴人所為之行為已違反該地區系爭都市計畫管制要點規定後，仍使該違法狀態存續。被上訴人依都市計畫法第 79 條第 1 項前段規定，對於違反行政法上義務人即上訴人，適用臺北市政府於 106 年 10 月 5 日以府都築字第 10637816000 號函所發布「大彎北段裁處作業原則」，因系爭建物面積為 38.64 平方公尺，應適用面積未達 50 平方公尺即級距一之裁罰基準，故裁處法定罰鍰最低額度 6 萬元，並限期令其於 9 個月內停止違規使用。上訴人不服，提起上訴。

（二）最高行政法院見解

1. 本案所涉及都市計畫法「使用分區及分區限制」規定，正是用以處理前述之土地及其定著物（建築物）相鄰關係，讓特定都市計畫區內之土地及建築物整體使用得以維持均衡性。而相鄰關係法規範特徵有以下數點必須予以言明。

（1）土地及其定著物（建築物）在使用上之公法管制，涉及週邊其他土地及其定著物使用人之利益，因此由管制所形成之公法上義務，對受管制土地或其定著物（建築物）之所有權人而言，在其享有所有權之期間內，持續不斷存在。且該等法律義務，以本案而言，乃是「不為非商業使用（禁止規範）」之不作為義務。而違反該不作為義務之房屋所有權人，即是以積極作為，「繼續」不斷對其所有之房屋為「非商業用途之使用」，應定性為積極之作為違章，且具有行為繼續之實證特徵。

（2）定著物所有權人不得主張「取得建物所有權之始，不知就該建物之使用，有公法上管制義務持續存在，因此可基於信賴原則（信賴基礎可能出自『公部門之怠惰』或是『各公部門間因協調不足，釋放出混淆或易生誤會之資訊』），而解免該公法上管制義務」。或主張「該等違法行為不具可責性（或可責性輕微），不需負擔行政違章責任（或責任較輕）」，因為：

- A. 土地行政管制規範至少（且不限於）涉及特定計劃區域其他土地及定著物所有權人或使用人之利益，不可能因為公部門

之急情或各部門間之不協調，而使足以影響第三方私人利益之公法上義務被排除。

B. 再者從上述「相鄰關係規範進入土地行政管制法規體系」之法制形成背景說明足知，土地行政管制法規體系內之相鄰關係規範，本來即屬土地（兼含定著物）潛在買主，在交易過程中必須付出之搜尋成本，該成本應歸由潛在買主自行承受。而此等相鄰關係規範已集中在土地行政管制法令中，並且有公示機制（即行政程序法所定之法令發布程序），相對而言（與莊園社會相較），資訊取得已有具公示功能之便捷管道。而且考量現今社會不動產（即土地與定著物）價值不菲，而不動產之價值復受土地行政管制法令之管制內容影響，潛在買主本應慎重查證。除非土地管制法令之公示機制失靈，以致規範訊息明確有誤，不然潛在之房地買主即應承當未盡查證義務（亦即行政法上之管制法令查證義務）之不利益後果。此等不利益後果，表現在行政法層次即是要承擔「疏於查證」過失責任，因為如果潛在買主在沒有盡到查證義務之情況下，可以輕易免除或減輕其事後違反禁止規範之責任，即等於解除其因「廣義相鄰關係」對其土地及定著物使用權能所形成之義務限制，並將解除義務所形成之社會淨損，歸由社會全體承受，此非權利之正當行使。

（3）本院固然明瞭，土地管制法令有其專業性，土地及定著物之潛在買主，其為踐行此等管制內容之查證義務，可能必須付出成本委請公正專業人士行之，因此會增加交易成本，不利於交易之發生。此時公部門從促進交易之政策角度考量，似可考量設置揭露土地管制內容之窗口，以降低交易成本。但專業人士之查證錯誤風險，仍要由委託查證之潛在買主承當（因為專業人士查證錯誤造成之損失風險，不應由社會全體承當，而應由委託者自行承當，再透過民事契約關係向專業人士請求損失之填補）。至於管制訊息窗口之設置，則屬立法政策議題，對本案法律判斷不生任何影響。

（4）又對本案而言，另外特別值得一提之事務觀點則是：就出售房地之潛在賣主而言，顯非前述之「公正專業人士」，因為就最終交易價格之決定而言，其顯與潛在買主之利益相反，潛在買主顯然不能輕易採信其提供房地管制資訊，而在交易完成後，更無立場以賣主提供之資訊內容作為信賴或免責之基礎。此等法律觀點在本案中特別有意義。

2. 在前開法制形成背景說明基礎下，原判決之認事用法及其終局判斷

大體無誤(縱令有部分論述理由本院並非全然贊同,但尚不影響判決結論之正確性)。而上訴人所持之各項上訴理由,均不足以動搖原判決終局判斷之合法性結果,爰說明如下:

- (1) 本案之系爭建物使用管制內容(不得為供非商業用途之住宅使用),早於 83 年 6 月 1 日公告所附之都市計畫說明書中已明文揭示系爭建物所在地號之土地,不得供住宅使用。此等管制法令有經公告程序,且未在後來之管制法令中變更,其管制效力一直延續至今。而上訴人買入系爭建物後違反土地管制法令,將系爭建物供住宅使用,違規事實極其明確,被上訴人依法裁罰及命其停止違規使用,於法有據。
- (2) 上訴意旨中有關本案客觀義務不存在之各項主張,其不可採之理由則為:
 - A. 依前所述,公部門之怠惰或各別公部門間因協調不足,不得據為排除建築物公法管制義務之信賴基礎,因此本案沒有討論信賴保護原則是否得予適用之餘地。
 - B. 72 年 4 月 5 日公布,名稱為「臺北市土地使用分區管制規則」,後經多次修正,並於 100 年 7 月 22 日修正更名為「臺北市土地使用分區管制自治條例」(最近一次之修正為 108 年 2 月 23 日),經查:
 - a. 該新、舊法規範中之第 93 條及第 94 條規定(歷次規定內容大體相近),其規制對象並非本案事實,因此不會因為該法規範之規定,而影響系爭建物所受公法管制之內容。因為該等條文之規範意旨應是「在該法規範制定以前已現實存在之原有土地及建築物,即使不符合該管制規範新定之管制內容,但在一定條件基礎下,可以繼續使用至新建止」乃是一種基於信賴保護原則所定之過渡規範。但本案事實之實證特徵實為「系爭建物是在管制規範制定及完成公示機制後方新新建者」,根本不在前開二組法規範之適用範圍內。
 - b. 同自治條例第 21 條至第 24 條之具體規定內容固然前、後有所不同,但規範目的始終相同,即在規範依都市計畫劃為商業區之土地及建物,其合法使用與非法使用之分辨標準。但該等新、舊規定均無改變系爭建物所受土地行政法令管制「不得供住宅使用」之管制現狀。理由如下:
 - ① 前開法規範第 21 條至第 24 條之現行規定內容,乃是在給定「商業區」管制條件下,再將商業區為細分為四類商業區,而規定各類商業區所能從事或不能從事之商業活動種

類。此等規定應解為「商業區不得供住宅區使用乃屬自明之理，而在此自明之理基礎下，再將商業區細分，為更緊縮之管制」，其與本案系爭建物之管制內容全然無涉。

- ② 至於該法規範第 21 條之原來規定，確曾在一段實施期間內，許可第一類商業區可供住宅使用，但從 83 年 6 月 1 日公告之都市計畫說明書明示「系爭建物所在地號之土地不得供住宅使用」，此即表示該土地自始沒有列入第一類商業區。而特定土地應如何加以管制，本來即屬都市計畫擬定機關（本案為臺北市政府）之職權，自得視實際需要，就特定商業區土地使用決定其使用管制之強度。因此前開舊法規範第 21 條規定在其規範效力存續期間內，對本案事實仍無適用之餘地，也未改變系爭建物所受土地行政管制之現狀。

三、最高行政法院 106 年裁字第 1667 號裁定

（一）事實

臺中市經發局於 100 年認系爭工廠未辦理變更登記，擅自擴大廠房及動力數，涉違反工廠管理輔導法第 16 條第 2 項規定，乃函請上訴人之負責人（即訴外人）於文到 14 日內辦理工廠變更登記或立即恢復核准使用範圍。嗣經發局於 105 年 3 月 15 日再至系爭工廠稽查，發現上訴人上開違規情形並未改善，被上訴人乃依工廠管理輔導法第 32 條規定，處訴外人罰鍰 5,000 元。又經發局於 105 年 6 月 17 日再至系爭工廠稽查，發現上訴人上開違規情形並未改善，被上訴人乃再依工廠管理輔導法第 16 條第 2 項及第 32 條規定，處訴外人○○○罰鍰 10,000 元。另經被上訴人審認上訴人擅自擴大系爭工廠廠房及動力總數，並從事紙漿、紙及紙製品製造業，已違反都市計畫法第 36 條、第 79 條、都市計畫法臺中市施行自治條例（下稱臺中市自治條例）第 23 條及第 42 條規定，以處上訴人 6 萬元罰鍰，並命上訴人於裁處書送達之日起依規停止違規使用或恢復合法使用。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，向臺灣臺中地方法院提起行政訴訟，求為判決撤銷訴願決定及原處分。經該院 105 年度簡字第 116 號裁定移送原審法院審理，經原判決駁回。上訴人提起上訴。

（二）最高行政法院見解

1. 上訴人系爭工廠於 74 年 12 月 24 日雖已取得前臺灣省建設廳核准設立許可，並於 75 年 7 月 8 日完成工廠登記，再於 75 年 8 月 27 日經該廳核准變更系爭工廠相關事項之登記，惟系爭工廠上開經核准之動力總數僅有 850 馬力，廠房建築總面積僅有 1,792.66 平方

公尺，又系爭工廠坐落之土地於前臺灣省建設廳核准設立及變更許可時，其使用分區經劃定為「工業區」，嗣於 76 年 3 月 21 日始經劃定為「乙種工業區」，上訴人系爭工廠上開登記事項之範圍內固受信賴保護；惟被上訴人派員於 105 年 3 月 15 日及 105 年 6 月 17 日至系爭工廠進行勘查時，發現該工廠除上開經核准登記之動力總數 850 馬力，廠房建築總面積 1,792.66 平方公尺外，上訴人未經主管機關核准另外又將其動力總數及廠房建築總面積擅自增加 750 馬力及 1,004.36 平方公尺，此即非信賴保護之範圍。則原處分就其擅自增加動力總數及廠房建築總面積之部分，加以裁處，依法並無不合，亦未違反信賴保護原則。上訴人主張原處分違反信賴保護原則云云，亦有誤解，不可採取，因將上訴人之訴駁回。

2. 上訴意旨雖以該判決違背法令為由，惟原判決認上訴人擅自擴大廠房及動力總數，就系爭工廠為非原有之使用，致違反土地使用分區管制規定，此使用狀態具繼續性質。上訴理由未針對此「使用狀態繼續」之判決理由為指摘，而以無關之擴大廠房及動力時間指摘原判決違法，並非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

參、「原有之使用」與信賴保護之類型

一、最高行政法院 106 年判字第 478 號判決

(一) 事實

系爭土地為山坡地保育區之林業用地，係原住民保留地，所有權人為中華民國，被上訴人為管理執行機關。系爭土地於原住民保留地，現況使用人為訴外人石瑞璋，上訴人伍阿友（石瑞璋之母）、石聖名（石瑞璋之子）於 102 年間申請設定系爭土地之農育權，經被上訴人排定勘查現場使用狀況，因上訴人未能到場指界，由石瑞璋會同指界說明其使用範圍內之地上物為苦茶樹，並由其繪製土地使用位置圖，經 102 年 9 月 26 日被上訴人土地權利審查委員會通過，報請南投縣政府准予備查，並請被上訴人辦理後續作業，被上訴人檢送上訴人系爭土地農育權設定登記申請書及相關文件囑請南投縣水里地政事務所辦理登記於 103 年 1 月 6 日登記完竣。

嗣參加人王秋明、王秋雄於 103 年 1 月 8 日向被上訴人提出申請書，主張其等已於系爭土地耕作 30 餘年，面積 1 甲多，請求將該耕作面積登記於其等名下。嗣後參加人王秋明、王秋雄向南投縣信義鄉調解委員會申請調解土地紛爭（對造人為石瑞璋），於 103 年 10 月 24 日調解不成立。王秋雄、王秋明、王松靜枝再於 104 年 1 月 12 日陳情，系

爭土地現使用人為王秋明、王秋雄、松秀琴、王松靜枝及石瑞璋 5 人，因補辦增編時由石瑞璋以個人名義登記，請求撤銷石瑞璋（應為上訴人之誤）農育權登記，重新辦理改配。經被上訴人查明後以 104 年 3 月 6 日信鄉農字第 1040000746 號函（下稱原處分），認定系爭土地農育權登記案因其他原住民陳情，原申請位置部分為他人實際耕作使用種植茶樹，部分已轉讓他人耕作使用，上訴人委託石瑞璋會勘指界時，未告知實情導致未能釐清現況而錯誤登記，撤銷原核定處分，並另由被上訴人依法訴請法院塗銷原登記。上訴人不服，提起訴願、行政訴訟，均遭駁回，遂提起本件上訴。

（二）最高行政法院見解

1. 依原住民保留地開發管理辦法第 9 條至第 11 條規定之規範意旨觀之，原住民原則上要先有「使用原住民保留地」之既成事實，才能在該原住民保留地申請設定各種形式之私法上用益物權。詳言之，本來民法上用益物權之設立，主要基於私法物權契約之訂定，而土地所有權人是否要與第三人訂定私法物權契約，而使土地所有權上存在其他用益物權負擔，乃本乎其自由意志，並無強迫其同意之正當性。然而「具有公法屬性之實證法，就在國有或地方自治團體所有之原住民保留地，如賦與原住民向行政機關請求『設立民法用益物權』之公法上權利」者，其立法目的顯然是為了扶助已使用該等原住民保留地之原住民，使其原有之使用權益受到法律之進一步保障。而非為賦與未實際使用原住民保留地之原住民，「特許」其新取得原住民保留地上之用益物權（除非另有其他規範目標之追求）。
2. 在此法理基礎下，上訴人 2 人申請就系爭土地設立農育權，被上訴人是否有「依法許可」之職務義務，亦以「上訴人已在系爭土地上實際為森林、或種植竹木等用途之使用」為前提。而石瑞璋代理其 2 人赴現場指界之作用，亦係為確認有前開「已使用」之事實。
3. 上訴人 2 人實際沒有使用系爭土地，本不符合賦與農育權之法定要件，卻透過石瑞璋之不實指界及繪圖，致使被上訴人誤以為其符合要件，而作成「許可上訴人 2 人就系爭土地設定農育權」之違法授益處分。且此等違法授益處分出於上訴人代理人石瑞璋之不正確資料與不完全陳述，無信賴保護原則之適用，被上訴人得依職權撤銷該違法授益處分。從而原處分適法，應予維持。

二、最高行政法院 104 年判字第 120 號判決

（一）事實

上訴人之被繼承人王獻汶於民國 100 年 7 月 18 日向被上訴人申請臺北市 577 地號、582-3 地號土地建築線指示（定），被上訴人以王獻

汶未檢附原有合法建築物或合法建築物相關證明文件等為由，以 100 年 7 月 28 日營陽建字第 1000004603 號函請其補正相關資料後重新申辦。王獻汶於 100 年 11 月 24 日依陽明山國家公園保護利用管制原則第 22 條第 1 項第 3 款規定，檢具臺北市士林地政事務所之建築改良物登記簿謄本及建物測量成果圖等資料，向被上訴人申請臺北市系爭建物面積為 109.81 平方公尺之合法房屋證明。

被上訴人於 100 年 12 月 5 日會勘時表示，王獻汶未檢附符合管制原則第 22 條規定之航測地形圖及建物測量相關圖說，王獻汶乃於 100 年 12 月 13 日由前立法委員周守訓國會辦公室召開之協調會，提出臺北市都發局 58 年 8 月之航測地形圖。王獻汶復以 100 年 12 月 15 日合法房屋證明申請書，申請建築面積修正為 206.97 平方公尺之合法房屋證明。案經被上訴人審認後，以 100 年 12 月 23 日營陽建字第 1006005002 號函復，並發給原有合法房屋證明書。王獻汶於 101 年 5 月 7 日向被上訴人申請建造執照，被上訴人審認王獻汶申請合法房屋證明之建築物現有面積，與 76 年 8 月 19 日臺北市士林地政事務所建物測量成果圖及建物所有權狀登載之建物面積及坐落地號不一致，乃以 101 年 7 月 25 日營陽建字第 1016002524 號函撤銷被上訴人 100 年 12 月 23 日函核發之原有合法房屋證明書，王獻汶不服，提起訴願，經內政部以 102 年 1 月 22 日台內訴字第 1010404386 號訴願決定，撤銷被上訴人 101 年 7 月 25 日函，並命被上訴人於 2 個月內另為適法之處分。

嗣王獻汶之繼承人即上訴人於 102 年 2 月 8 日向內政部陳報王獻汶已於 102 年 1 月 11 日死亡，並申請再審，案經內政部訴願決定，撤銷內政部 102 年 1 月 22 日台內訴字第 1010404386 號訴願決定及被上訴人 101 年 7 月 25 日函，並命被上訴人於 2 個月內另為適法之處分。被上訴人以 102 年 3 月 11 日營陽建字第 1026000774 號函通知上訴人，該案申請書載明建築物建築面積及坐落地號，與臺北市士林地政事務所建物測量成果圖及建物所有權狀登載之建物面積及坐落地號皆有不符，被上訴人經調查已調閱取得相關新事證，惟仍需上訴人以申請人身分而為主張，請斟酌是否依規定檢附相關圖資後於 102 年 4 月 15 日前釐清補正。上訴人於 102 年 4 月 15 日以被上訴人應作為而不作為向內政部提起訴願，嗣被上訴人函復上訴人，認建物稅籍資料及建築改良物登記簿謄本，載明建築面積與原核發合法建築物面積及坐落地號不符，爰撤銷被上訴人 100 年 12 月 23 日函之原有合法房屋證明書。上訴人仍不服，提起訴願，經訴願駁回，提起上訴。

(二) 最高行政法院見解

1. 依國家公園法第 9 條第 2 項之規定，被上訴人基於權責制定管制原則，容許被上訴人所轄園區內原住民，若有於 59 年 7 月 4 日

前即存在且延續至今未滅失、改建、重建之建物，得合法化以做有限度的資源利用。前開管制原則之制定，係以保護國家公園園區內之豐富生態種類、土地資源與維持國人重要休憩之景觀，並兼顧原居民眾之居住權利，而進一步確認被上訴人所轄園區內「保留作原有之使用」之範圍，自符合國家公園法之立法意旨。

2. 陽明山國家公園係臺灣珍貴的國家公園之一，劃設為國家公園自有其特別之考量，為保護園區內豐富之生態種類、土地資源與維持國人重要休憩之地點，對於保護區內之土地利用，應配合園區內之地形地物，著重與自然環境之調和，管制原則第 7 條亦同此意旨，因此應優先保障自然地形及生態保育。是以，為保護陽明山國家公園特有之自然資源及景觀，在園區內係以限制開發為原則，僅在特定法定要件下才容許限制性開發，此亦為管制原則第 22 條關於原有合法房屋之認定，係嚴格限制在「59 年 7 月 4 日前已建造完成之建築物」之意旨。因此，倘若維持原違法之合法房屋認定處分，而容許上訴人等人得以此違法之行政處分在陽明山國家公園保護區內聲請建照等行為，明顯有害火山地形維護、生態資源保育等重大公共利益，嚴重影響國土永續經營，故被上訴人撤銷系爭合法房屋證明，所欲維護之公益明顯大於上訴人因信賴所得之私人利益。是以被上訴人撤銷系爭合法房屋證明，合於行政程序法第 117 條規定等情；且信賴保護原則之適用，必須具備信賴基礎、信賴表現及信賴值得保護三要件，王獻汶於 100 年間購買系爭建物，當時建物所有權狀已清楚載明主建物面積為 94.06 平方公尺、附屬建物平台面積為 15.75 平方公尺。故王獻汶對於其所購買標的物「士林區至善路 3 段 336 巷 14 號門牌之建物」之合法面積知之甚詳，尚無信賴保護之問題等情。

第四節 既有權利（益）保障原則建議與本研究各章節之關連

綜合前述之分析，本研究認為從區域計畫法之土地使用管制，轉軌到國土計畫法土地使用管制制度，其既有權益的保障，應結合不真正溯及既往原則、信賴保護原則、公益原則，以及比例原則為核心。其評估之基礎如下：

壹、正當性與公益性判斷

法律溯及既往之規定，其目的之正當性程度愈高，應愈可容許較高程度的溯及規範。在此等正當目的中，最常發生之理由為「增進公共利益」。

一、正當性

國會制訂的法律有強大民主正當性，在有重大公共利益及合理配套下，例外仍得為不利溯及的立法，特別於社會在認知或價值上有重大改變，非溯及適用不足以進行根本性的改革時，如對受不利者仍有一定信賴保護，仍為憲法所許。

不真正溯及規定僅係以嗣後制定之法律適用於法律制定後仍繼續存在之狀態，其雖須有相當正當性及公共利益，然其正當性與公共利益之要求程度較低。

二、公益性

一個立法與後來的修法的目的，應是提供人民基本權利最大的保障及考量所可帶來社會進步的公益性。國家之所以制（修）定的法律均應係以國家之民意為基礎，每個後法的制（修）定，理論上也應該是優於前法，關鍵在修法後的公益判斷是否優於前者。

學者認為溯及適用所能獲致之公益效應係指溯及適用所欲求的公益目標，以及經由溯及適用所能達成增進公益的效益。一項行政措施的公益效應愈高，其所能容許對人民附帶作成的不利益也愈高。而行政程序法第117條第2款條文內容：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：...二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而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。」便是依照此概念將「信賴利益」與「撤銷行政處分（廢止受益之處分）所欲維護之公益」二者的衡量列為信賴保護的思考要項之一¹⁰⁷。也就是說，思考法令得否溯及適用的問題時，勢必要斟酌「溯及適

¹⁰⁷ 林三欽，行政法令變遷與信賴保護—論行政機關處理新舊法秩序交替問題之原則，東吳法律學報，2004年8月，頁173。

用所能獲致之公益效應」與「人民信賴利益所受影響」二者間的權衡¹⁰⁸，若法令溯及適用所能獲致之公益效應愈重大，則溯及適用的正當性愈高；反過來說，若法令溯及適用所能獲致的公益效應愈低，則溯及適用的正當性也就愈低。

另外當立法者在面對制定新法或修改舊法有溯及適用的問題時，決定法令要採取真正或不真正溯既往之方式，則是要考量真正溯及既往是對一個已完成的行為與已終結的法律關係，事後溯及的加以規範，具體影響到人民舊法時期取得之權益；與不真正的溯及既往，是對持續進行的行為或法律關係，自新法實行後始加以規範，對人民於舊法時期取得之權益，則不受影響。由此可知，真正溯及既往對人民權益及現有序法的破壞較大且激烈，不真正溯及既往則影響則相對較小且溫和。故在採行真正溯及既往之立（修）法時，必須出於有極重要之公益的考量；而不真正溯及既往立法之採行，則僅須有最重要之公益的考量即可¹⁰⁹。

於本研究中，第三章「『得為區域計畫實施前之使用』、『原來之合法使用』管制規定之分析與建議」，對於正當性與公益性之分析重點，主要在於區域計畫實施前或原合法使用，其土地使用權利於土地使用行為當時，該使用行為合於法令之規定，其具備一定之正當性。

而對於前述之區域計畫實施前或原合法使用，直轄市、縣市主管機關如何認定為「必要時」，而得以要求其遷移或是變更使用？本研究係以「公益性」進行分析，亦即若該使用已經對於公共利益產生影響，則該要求遷移或是變更使用即具備公益性。

貳、對於當事人之影響程度

溯及之法律，如係對人民課以或增加新的義務、限制或剝奪人民之權利或既得之利益、或對人民造成其他不利影響，自應受到較大的限制。如溯及之法律係在賦予人民利益者，其規定原則上應無違憲疑義，除非所溯及賦予利益之給予方式違反平等原則，或有因溯及賦予人民利益卻侵害他人權利之情形。

在第三章「『得為區域計畫實施前之使用』、『原來之合法使用』管制規定之分析與建議」，本研究分析區域計畫實施前、原來合法使用，若是可建築用地仍可維持可建築用地者，對於所有權人權利影響輕微。若是變更為非可建築使用，則有損失補償之處理機制。至於維持區域計畫前之使用、原合法使用，或改為妨礙目的較輕之使用，對於當事人之影響尚屬可

¹⁰⁸ 陳新民，法治國家理念的靈魂——論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題，憲法解釋之理論與實務（第二輯），2000年，頁57。

¹⁰⁹ 姚其聖，論法規溯及既往原則之容許性，中律會訊第21卷第5期，2019年5月，頁62。

以忍受之範圍。

在第四章「國保地區、農發地區內可建築用地及農牧用地之使用分析」部分，本研究分析國保地區與農發地區內，土地所有權人既有可建築之權利受到影響之程度，並提出國保地區與農發地區可維持做建築使用之條件，以及國保地區內維持做農業使用之條件。

另外在第五章「非都市土地變更編定案件管制規定研析之建議」，本研究則分析申請非都市土地使用編定變更案件之各個申請程序對於當事人之影響情形，並建議應以「使用地變更編定之核定程序」作為信賴保護的基準。

而第六章「使用地更正編定機制轉換作法之探析」，則思考原本區域計畫編定使用地迄今，已經過了 30-40 年的時間，現在發生得聲請更正登記條件者，多是經過多次轉手的後手所有權人，故對於原本因故編定錯誤的土地所有權人而言，現行更正編定已非保障當時原地主之權利，反而成為 30-40 年後的後手地主變更使用地之工具，實難任有權利保障受影響之情形。

參、方法與政策目的間之關聯性判斷

以溯及方式制定法律，係屬相當例外情形。溯及之規定與立法政策目的之達成，應有較高的關聯程度。

一、消除舊法的不確定性

在舊法創設的規範下，發生事實的要件均已完備時，有無溯及的判斷標準應在「舊法規範所創設的法律關係」是否已然確定，而沒有變動的可能。舉例來說，如新法規規範人民必須繳回過去依舊法規領取之優惠存款利息其所溢領的部分；結果將造成每次在領款當時所確定的法律關係，都沒有造成確定之效果，此時便屬於純粹溯及既往之法律。

二、填補法律漏洞

法律安定性及信賴保護最主要是在保護人民在舊法秩序下所獲得之利益，畢竟任何法律的修改或新法的頒布不免會使法律的適用效果產生改變，因此法規原則上僅適用於其生效後發生之事件。隨著時代的推進與大環境的變更，法益所著重的對象與目的難免「今是昨非」，而每個修正舊法的決定，均意在改正前法錯漏或不足之處，法規亦難免溯及既往，當法規適用於過去發生並已完結之事件，為真正溯及既往，而法規適用於過去開始，而尚未完結之事件者，則為非真正溯及既往。

在第三章『「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」管制規定之分析與建議』，本研究分析區域計畫實施前、原來合法使用違反國土計畫之規定者，仍給予維持區域計畫前之使用、原合法使用，或改為妨

礙目的較輕之使用，但是不得增建與改建，此對於國土政策之落實，有一定之影響。因此，還是要給予縣市政府一定之權責，可以在必要時，要求遷移或變更使用。此對於國土政策之落實，具有良好之效益。

在第四章「國保地區、農發地區內可建築用地及農牧用地之使用分析」部分，本研究分析國保地區與農發地區既有合法之使用，在不影響公共利益之情形下，得維護其使用之權利，對於政策之落實應有一定之關連。

至於第五章「非都市土地變更編定案件管制規定研析之建議」和第六章「使用地更正編定機制轉換作法之探析」，則建議該等區域計畫下之制度，在國土計畫下，應優先落實國土政策，故建議相關制度於國土計畫實施後，應不再適用。

肆、人民是否有合理的預見可能性

信賴保護之前提為受規範者曾經產生信賴，且溯及規定，已超出一般人之合理預期。亦即，人民在行為時有無預見其擔負法律義務存在的可能性，可以作為判斷是否為純粹或不純粹溯及之指標。如行為發生或狀態發生當時，行為人已有相當訊息足以預期立法者即將制定新規範，並規定新的法律效果，則行為人欠缺信賴關係。是否具有合理的可預見性，並非專指對具體溯及條文內容的預見，而係指是否得合理的期待已經發生之行為或已經造成之狀態，其利益永遠不被剝奪或永遠不至於遭受任何不利益。

雖然國土計畫法於 104 年底三讀通過，105 年實施，但是對於實施之細節尚無具體內容，因此，人民並非於立法通過後，就立即有合理之預見可能性，故建議應訂定一定之期限，或是過渡期間，讓人民有及時因應之可能。故建議可以在非都市土地使用規則與國土計畫土地使用管制規則中，針對不同的情形，規定一定之期限，或是過渡期間。

伍、是否有具有值得保護之信賴

有無值得保護之信賴，應為判斷法律是否得設合理溯及效果之重要因素。人民之信賴是否具有保護之價值，亦影響溯及規定之合憲性。是否有值得保護之信賴，應衡酌溯及適用之行為或被溯及剝奪之利益之性質。如行為或利益本屬違法（例如本來即屬違法之行為，以溯及方式加重其不利之法律效果），其信賴較無保護價值；行為或利益縱非違法，但在公共道德、商業倫理或誠信上有可非難性，則可保護之信賴亦較低。

法律變更，則根據舊有的規範所獲得較有利的法律地位，新的法律必須予以尊重。...如果信賴保護原則有信賴利益要保護，那就是對有效法秩序的信賴，也就是既得權益（有利的法律地位）會受到保護的信賴，因為如果不能信賴法秩序的持續有效，就不會產生對法的信賴，也就不會有遵守法律的意願，那麼法秩序就會崩解。但是法律的更新是法秩序中的常態，

對於法秩序持續有效的信賴，在個案中必須是特別有保護必要的利益，方才能成為個案阻止法律溯及既往的依據，否則所謂信賴法秩序的持續有效，只是法安定性原則的一般法理依據。¹¹⁰

在第三章『「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」管制規定之分析與建議』，本研究分析區域計畫實施前、原來合法使用皆屬於原本合於當時規定之使用，故應認為有信賴利益，並給予其繼續使用。若違反國土計畫之規定者，則在特定之情形下，得為原來之使用，但不得增建與改建。

在第四章「國保地區、農發地區內可建築用地及農牧用地之使用分析」部分，本研究分析國保地區與農發地區內，土地所有權人既有可建築之權利或是原本既有合法之農業使用，應有信賴利益。或可透過土地使用管制同意使用項目之附帶條件進行規範與調整。

另外在第五章「非都市土地變更編定案件管制規定研析之建議」，本研究則建議應以「使用地變更編定之核定程序」，取得該核定即有信賴利益。惟仍建議後續使用內容仍應依國土計畫法第 23 條或 32 條辦理。

陸、考慮造成不利益之衡平性

溯及規定對人民所造成不利益之程度不應過度，受不利者之承擔能力亦應為衡酌因素。溯及效果適當性之衡量並應包括有無侵害較小而仍可達成立法政策目的之溯及效果。溯及效果之規定，應容許個案公平性之衡量。有無合理補救措施及過渡條款之設置，亦應為溯及條款合憲性之衡量因素。

如何於從舊法走向新法之過程中，使人民消除或減少痛苦？建議是基於信賴保護原則（乃至比例原則）必須設有使關係人得以緩和與調適之機制。因此，宜以「過渡條款」或合理之補救措施，調和相關公益與私益。

惟如人民依該修正前法律，已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則，此業經司法院大法官多次解釋在案¹¹¹。

學者¹¹²認為立法者在面對新法秩序得否溯及適用時，亦應將新法秩序有無訂定過渡期間等合理補救措施列為考量的項目之一。若新法秩序係先經過相當的過渡期間方全面施行，並非自新法令修訂完成起立即全面實施，則信賴舊法秩序的當事人便能於此過渡期間尋求因應新法秩序的方法，

¹¹⁰ 參閱司法院大法官釋字第 574 號解釋許玉秀大法官在釋字第 574 號部分協同意見書。

¹¹¹ 閱司法院大法官釋字第 589 號解釋聲請書。

¹¹² 林三欽，信賴保護原則與法令不溯及既往——兼評最高行政法院九十四年度判字第一四四號判決，頁 94。

調整自己的人生規劃，進而讓新法秩序的溯及適用擁有較高的容許性；反之若未設定過渡期間即讓新法秩序開始施行，當事人缺少緩衝因應的空間，將相對壓縮新法秩序的容許度，因此行政機在面對法令是否溯及適用該的疑義時，須更加慎重地考慮當事人權益所受影響與衝擊。

第三章 「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」管制規定之分析與建議

依本法第 32 條第 1 項規定，「區域計畫實施前」或「原合法」之建築物、設施，如與本法第 23 條第 2 項、第 4 項授權訂定之國土計畫土地使用管制規則不符者，得為區域計畫實施前或原來之合法使用，或改為妨礙目的較輕之使用，惟僅准修繕，不得增、改建。

按前開條文規定意旨，於國土計畫土地使用管制規則實施後，土地仍得維持「區域計畫實施前」或「原合法」之使用，或改為妨礙目的較輕之使用。但考量各國土功能分區分類之環境資源條件不同，前開條文規定於土地使用管制上之意義為何，又維持原使用是否代表無須管制，抑或須配合所在國土功能分區分類予以訂定適當管制規定。例如經劃入國土保育地區第 1 類之既有合法工廠，是否需對應環境資源條件，除維持原合法使用外另訂定相關管制規定，以維護國土保育，應再予研析。

考量區域計畫法、都市計畫法、國家公園法皆有與本法第 32 條第 1 項類似既有權利保障相關規範，如「得為從來之使用」、「准予保留作原有之使用」、「得繼續為原來(有)之使用」、「得改為妨礙目的較輕之使用」等，故本章先行彙整、分析此些相關法令規範，以為本章研析本法第 32 條之構成要件、認定原則與管制規範之參考。再者，就本法第 22、23、32 條規定，建立既有權利保障之土地使用管制架構，釐清該條第 1 項規定「區域計畫實施前或原合法之建築物、設施」之構成要件、適用對象及範圍，再者，論述其法律效果，提出「得為區域計畫實施前之使用」、「得為原來之合法使用」、「得改為妨礙目的較輕之使用」之認定原則與管制規範建議。詳述如后。

第一節 土地使用管制相關法規

本節彙整及分析區域計畫法、都市計畫法、國家公園法等與「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」、「改為妨礙目的較輕之使用」相關之管制規定，前二者有如非都市土地使用管制規則第 8 條所稱之「得為從來之使用」、國家公園法第 9 條所稱之「准予保留作原有之使用」、都市計畫法第 51 條或其施行細則所稱之「得繼續為原來(有)之使用」等，最末者有如都市計畫法第 50、51 條，說明其法令規範、行政函釋、行政法院裁判書如后。

壹、有關「從(原)來(有)之使用」之類似規定

一、非都市土地使用管制規則第 8 條所稱之「得為從來之使用」

(一) 法令規定

非都市土地使用管制規則第 8 條規定：「(第 1 項)土地使用編定後，

其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。」

(二) 內政部相關函釋

1. 內政部 103 年 9 月 17 日內授中辦地字第 1036651968 號函

本案系爭土地係坐落於縣○鄉○段○地號一般農業區農牧用地，經民眾檢舉搭蓋磚造平房等使用，因訴願人提供工業技術研究院 62 年 12 月 4 日之航照圖及林務局農林航空測量所 81 年 8 月 7 日之航照圖，難以辨認係於貴縣辦理非都市土地使用編定公告（64 年 10 月 6 日）前即已存在之合法房屋，自無訴願人主張應有非都市土地使用管制規則（以下簡稱管制規則）第 8 條「得為從來之使用」規定之適用（正確之說法應為「公告編定前之使用」），貴府爰以未經申請核准擅自於農牧用地上搭蓋磚造平房等，已違反區域計畫法第 15 條第 1 項及管制規則第 6 條規定，乃依同法第 21 條第 1 項規定裁處 6 萬元罰鍰。

依管制規則第 8 條規定：「（第 1 項）土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。（第 2 項）……」揆其立法意旨，係指非都市土地使用編定前已作該項使用，因其使用不合土地使用分區計畫，致編定當時無法依使用情形辦理編定，嗣因違反使用管制規定，於政府令其變更使用或拆除建築物時，始會發生該違規使用是否得為從來使用之認定問題，為本部 82 年 3 月 5 日台（82）內地字第 8202898 號函釋（已列入本部 97 年版地政法令彙編第 4 冊第 11-03-22 頁）在案；另依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 9 點（二）說明 1. 規定，一般農業區得依（公告編定當時）使用現況編定為甲種建築用地，故系爭土地應無上開「因其使用不合土地使用分區計畫，致編定當時無法依使用情形辦理編定」之情事，自無管制規則第 8 條「得為從來之使用」規定之適用。

2. 內政部 82 年 10 月 7 日台（82）內地字第 8212707 號函

本部 81 年修正「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」第 8 點第 1 項第 1 款規定，承受農地之使用須符合區域計畫法有關土地使用管制法令規定。又依區域計畫法第 15 條及其施行細則第 12 條規定，非都市土地之使用依非都市土地使用管制規則管制之。查上揭規則第 8 條規定，土地使用編定後，其原有使用不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用前，得為從來之使用。故非都市土地使用編

定前已有舊養魚池之農牧用地，且繼續作從來之養殖使用部分，應視為合法使用。本案請參照上揭規定查明依法處理逕復。

3. 內政部 82 年 3 月 5 日台內地字第 8202898 號函、台灣省政府地政處 82 年 2 月 12 日地四字第 4641 號函

內政部 82 年 3 月 5 日台內地字第 8202898 號函指明：「有關『非都市土地使用管制規則』第八條規定，得為『從來之使用』，應以何種文件予以認定及其執行疑義乙案，貴處來函說明二所擬處理意見，本部同意。附：台灣省政府地政處八十二年二月十二日地四字第 4641 號函」

又台灣省政府地政處 82 年 2 月 12 日地四字第 4641 號函說明：「按省漁業局前項函報以：『據高雄縣政府函轉該縣阿蓮地區部分養殖魚塭存在已有二十多年，在實施區域計畫之後，由於無法提出有效證據證明其在土地使用編定前已從事養殖，致無法辦理維持從來之使用，而該地區第一版之航照圖都在土地使用編定後半年始拍攝完成，是否得以作為證明其從來使用之依據，又如航照圖無法判釋其魚塭存在時應再以何種證件予以認定，請一併釋示。』前來，查『非都市土地使用管制規則』第八條規定：『土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用……』，依上開條文意旨，似係非都市土地因違反使用管制規定於政府令其變更使用或拆除建築物時，始會發生該違規使用是否得為從來使用之認定問題，因此對非都市土地因違反使用管制情事，於政府令其變更使用或拆除建築物時，如其係屬非都市土地使用編定前已作該項使用，因其使用不合土地使用分區計畫，致編定當時無法依使用情形辦理編定，而今要求依管制規則第八條規定作從來之使用者，似可由縣市政府主動查證或由土地所有權人（或使用人）檢具下列文件之一：（一）編定公告前已作該項使用之航照圖或基本圖，（二）編定公告前，其地目足以顯示作該項使用之地籍謄本，（三）編定公告前相關機關核准或證明已作該項使用之文件，（四）其他足堪證明在編定公告前已作該項使用之相關文件。經當地縣市政府認定確為編定前已作該項使用後，准予維持從來之使用。至縣市政府無法查證且土地所有權人（或使用人）亦無法檢附上列證明文件之一或所檢附之證明文件經縣市政府認定非為原有使用者，為避免浮濫起見，自不宜同意其得為從來之使用。上開所擬處理意見，是否允當？因尚乏案例，且案涉區域計畫法第十七條及非都市土地使用管制規則第八條之執行疑義，謹報請釋示。」

4. 內政部 77 年 12 月 6 日台內民字第 652960 號函

查非都市土地使用管制規則第八條規定，土地使用編定後，其原

有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。本案特定農業區農牧用地地上之原有墳墓，倘僅原地修繕，可依上開規定得為從來之使用；若為擇地另葬，自應按墳墓設置管理條例第十四條規定申請設置。

(三) 農委會相關函釋

1. 102 年 10 月 28 日農企字第 1020233996 號函

查農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 4 條第 2 款第 2 目規定，農業用地地上施設有農業設施者，倘該設施係土地使用編定公告前即已存在者，得檢具從來使用證明文件，據以認定為作農業使用。次查非都市土地使用管制規則第 8 條第 1 項規定：「……」合先敘明。二、復依前開內政部函釋說明三略以：「……本案申請核發農業用地作農業使用證明書之系爭土地，倘經權責單位認定於編定公告前（苗栗縣係 73 年 3 月 31 日辦理編定公告）已存在 6 間雞舍，且繼續作從來之使用（養殖雞禽）部分，得視其為合法使用；……。」析其意旨，「從來使用」係就既存農業設施主體有無增建或改建予以判斷，至該土地倘有其他新增違規設施，則與該既存農業設施主體是否仍得認定為從來使用情形係屬二事。爰本案請依上開原則，並就土地現況是否符合農業使用之認定基準予以審認。

2. 96 年 12 月 4 日農企字第 0960168028 號函

農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 5 條第 2 款第 2 目「農業設施得為從來使用之證明文件」執行疑義案，請依案附內政部 82 年 3 月 5 日台（82）內地字第 8202898 號函釋規定辦理。

3. 95 年 6 月 21 日農企字第 0950132666 號

一、查非都市土地使用管制規則第 8 條明定「……」惟依農業發展條例第 3 條第 12 款有關農業使用之定義「指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。」故從來使用並不同於農業使用，應無疑義。

二、又農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 5 條明定「農業用地有下列情形，且無第 6 條及第 7 條之情形者，認定為作農業使用：……二、農業用地地上興建有農舍或施設有農業設施，並檢附合法證明文件者。」所稱合法證明文件應包括農業發展條例第 8 條之 1 第 2 項所規範之容許使用及建築執照。且該項但書亦有明文規範得免申請建築執照之要件。換言之，縱使該建築物得為從來之使用，仍應符合前開條項之規定，始得核發農業用地作農業使用證明書。

三、綜上，有關農業用地地上有未經申請核准興建之農業設施，仍

請依本會 95 年 3 月 23 日農企字第 0950010504 號函釋（諒達）規定，輔導補辦容許使用，始符合法令規定。至所稱農舍，仍應依農業發展條例第 18 條、農業用地興建農舍辦法及實施區域計畫地區建築管理辦法等法規所規範之要件申請興建者，始符合農舍之定義。

（四）最高法院相關裁判書

76 年 12 月 30 日最高法院 76 年度判字第 2246 號裁判書要旨所述，「非都市土地使用管制規則第八條第一項規定所得為從來之使用者，以該土地於公告使用編定前，即已為原有使用者為限」。

（五）綜合分析

1. 適用要件

綜合上述函釋及判決之內容，非都市土地因違反使用管制規定於政府令其變更使用或拆除建築物時，始會發生該違規使用是否得為從來使用之認定問題，故非都市土地使用管制規則第 8 條第 1 項規定所稱之「得為從來之使用」，爭議個案需符合以下適用要件，方可准予「得為從來之使用」：

- （1）以該土地於公告非都市土地使用編定前，即已為原有使用，且繼續作同一使用者為限。
- （2）限於非都市土地使用編定前已作該項使用，因其使用不合土地使用分區計畫，致編定當時無法依使用情形辦理編定者。

2. 管制作法

非都市土地使用管制規則第 8 條第 1 項規定之法律效果之一為「在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用」，則需依據下列原則准否爭議個案「得為從來之使用」：

- （1）可由縣市政府主動查證或由土地所有權人（或使用人）檢具下列文件之一，以茲證明：
 - A. 編定公告前已作該項使用之航照圖或基本圖。
 - B. 編定公告前，其地目足以顯示作該項使用之地籍謄本。
 - C. 編定公告前相關機關核准或證明已作該項使用之文件。
 - D. 其他足堪證明在編定公告前已作該項使用之相關文件。
- （2）限於經當地縣市政府認定確為編定前已作該項使用後，始准予維持從來之使用。至縣市政府無法查證且土地所有權人（或使用人）亦無法檢附上列證明文件之一或所檢附之證明文件經縣市政府認定非為原有使用者，為避免浮濫起見，自不宜同意其得為從來之使用。

- (3) 原有使用之建築物或設施，限於僅經修繕之部分可准予「得為從來之使用」，如於編定公告後有增建或改建之部分，不宜同意其得為從來之使用。

二、國家公園法第 9 條所稱之「准予保留作原有之使用」

(一) 法令規定

國家公園法第 9 條規定：「國家公園區域內實施國家公園計畫所需要之公有土地，得依法申請撥用。前項區域內私有土地，在不妨礙國家公園計畫原則下，准予保留作原有之使用。但為實施國家公園計畫需要私人土地時，得依法徵收。」對於何謂「准予保留作原有之使用」，應觀察各個國家公園保護利用管制原則。

大部分的國家公園設有管理處以專責管理，惟東沙環礁國家公園與澎湖南方四島國家公園因同樣定位為海洋國家公園，而合設海洋國家公園管理處管轄。茲將目前國家公園與其分區管制規範（參見下表）說明之。

表 3 各國家公園概況與其分區管制規範

名稱	所在地	公告建立時間	面積 (ha)	分區管制規範
墾丁國家公園	屏東縣	73 年 1 月 1 日	33,289	墾丁國家公園計畫(第四次通盤檢討)-墾丁國家公園計畫保護利用管制原則(107 年)
玉山國家公園	南投縣、 嘉義縣、 花蓮縣、 高雄市	74 年 4 月 10 日	105,491	玉山國家公園計畫(第三次通盤檢討)-玉山國家公園保護利用管制原則
陽明山國家公園	新北市、 臺北市	74 年 9 月 16 日	11,455	陽明山國家公園保護利用管制原則
太魯閣國家公園	花蓮縣、 臺中市、 南投縣	75 年 11 月 28 日	92,000	太魯閣國家公園計畫(第三次通盤檢討)保護利用管制原則
雪霸國家公園	苗栗縣、 新竹縣、 臺中市	81 年 7 月 1 日	76,850	雪霸國家公園計畫(第二次通盤檢討)-雪霸國家公園保護利用管制原則
金門國家公園	金門縣	84 年 10 月 18 日	3,780	金門國家公園保護利用管制原則

名稱	所在地	公告建立時間	面積 (ha)	分區管制規範
東沙環礁 國家公園	高雄市 東沙群島	96 年 1 月 17 日	353,668	103 年東沙環礁國家公園計畫(第一次通盤檢討)保護利用管制原則
台江 國家公園	臺南市、 澎湖縣	98 年 10 月 15 日	39,310	107 年台江國家公園計畫(第 1 次通盤檢討)保護利用管制原則
澎 湖 南 方 四 島 國 家 公 園	澎湖縣	103 年 6 月 8 日	35,843	105 年澎湖南方四島國家公園保護利用管制原則

資料來源：本計畫彙整。

1. 墾丁國家公園計畫(第四次通盤檢討) 墾丁國家公園計畫保護利用管制原則 (107 年)

(1) 第 2 點

生態保護區內之土地以保護天然生物社會及其生育環境、維護生物多樣性為目的，其建築物及土地之使用應依第(七)點規定：本分區內原有合法建築物，於拆除新建、增建、改建、修建時，建築物高度不得超過 2 層樓或 7 公尺，且最大基層建築面積不得超過 165 平方公尺，總樓地板面積不得超過 330 平方公尺。

(2) 第 3 點

本原則內所稱之原有合法建築物，係指實施區域計畫建築管理前建造完成之建築物或民國 66 年 1 月 19 日後已領有使用執照之建築物而言。申請原有合法建築物認定者，其建築物應實體存在，如因天然災害而滅失者，應提出公部門紀錄天災造成建築物損毀之證明文件。申請人應檢附航空照片、建物權屬證明文件、土地所有權證明文件(土地登記簿謄本、地籍圖謄本、土地使用同意書) 及下列佐證資料：繳納自來水費或電費收據、戶籍證明、門牌證明及繳稅證明。

(3) 第 4 點

為鼓勵生態保護區及特別景觀區內原有合法建築物辦理遷建，其規定如第 (一) 至 (四) 點，依序為：

- A. 原有合法建築物得遷建於「第二種一般管制區農業用地」內進行新建。

- B. 原有合法建築物遷建至「第二種一般管制區農業用地」時，不受「農業用地興建農舍辦法」之限制。
- C. 遷建農業用地之建築基地限建 1 棟。其建蔽率不得大於 40%，惟最大基層建築面積不得超過 330 平方公尺，建築高度不得超過 3 層樓或 10.5 公尺，總樓地板面積不得超過 495 平方公尺。建築退縮線與計畫道路境界線之距離不得小於 15 公尺。
- D. 遷建後原房舍須清除，且原地不得再申請建築。

(4) 第 6 點

特別景觀區內之土地以保護特殊天然景緻為目的，其建築物及土地之使用，應依第(八)點規定：本分區內原有合法建築物，於拆除新建、增建、改建、修建時，建築物高度不得超過 2 層樓或 7 公尺，且最大基層建築面積不得超過 165 平方公尺，總樓地板面積不得超過 330 平方公尺。

2. 玉山國家公園(第三次通盤檢討)玉山國家公園保護利用管制原則(101 年)

(1) 第 3 點

生態保護區之土地以保護天然生物社會及其生育環境為主，其資源、土地及建築物之利用應依第(二)點規定：生態保護區內原有建築物或工程設施之修建、改建或增建，需先徵得管理處之許可；區內除為資源保育需要，經管理處許可外，禁止新建任何建築物、道路、橋樑或其他工程設施。

(2) 第 4 點

特別景觀區內之土地以保護特殊天然景緻為主，其資源、土地利用及建築物，應依第(二)點規定：特別景觀區內原有建築物或工程設施之修建、改建或增建，需先徵得國家公園管理處之許可；區內除為資源保育需要，經國家公園管理處許可外，禁止新建任何建築物、道路、橋樑或其他工程設施。

(3) 第 7 點

一般管制區，係指國家公園區域內，不屬於其他 4 種分區之土地，在不違背國家公園計畫目標與方針，准許原土地利用型態。其資源、土地與建築物利用應依第(一)至(二)點規定，依序為：

- A. 區內林業之經營在不影響區域之生態資源、水土保持與景觀，得為原利用型態，惟其利用範圍、方式、伐採與造林應依國家公園內森林區域管理經營配合辦法等相關規定辦理。

B. 區內原住民保留地，依其使用現況、資源特性與發展需要，予以劃分為下列使用地，作不同程度之使用管制。林業用地以供營林及其設施為主，其建築物及土地之使用應依下列規定：

- a. 本用地內容許使用項目包括林業使用及其設施、生態保護設施、水源保護及水土保持設施、污水及廢棄物處理設施等。
- b. 原有合法建築物之改建、修建、增建，其建築物之建蔽率不得大於 3%，高度不得超過 2 層樓或簷高 7 公尺，總樓地板面積不得超過 150 平方公尺。

3. 陽明山國家公園保護利用管制原則 (102 年)

(1) 第 14 點

特別景觀區之土地得維持原有之農業相關使用。除原有或必要之公共服務與公用事業設施外，特別景觀區建築物僅供住宅或已合法登記之其他使用。

(2) 第 15 點

特別景觀區建築管制應依第 (一) 至 (三) 點規定辦理，依序為：

- A. 公共工程外，合法建築物及原有合法建築物，得依原有規模申請原地拆除後之新建、修建、改建。但有下列情形之一者，不予同意：坐落之位置經依地質法及相關法令公告具有潛在地質災害危險者。坐落之位置位於遊憩區入口附近或景觀道路 (含步道) 兩側，經管理處認定足以妨礙景觀或影響該遊憩區與景觀道路功能之發揮者。所有權人或承租人或使用人經列管從事違反國家公園法之行為，且該項行為尚未依法處理完結者。其他經權責機關認定足以妨礙景觀或公共安全者。
- B. 區內新建公有建築物，建蔽率不得大於 3%，高度不得超過 1 層樓、簷高 3.5 公尺。
- C. 位於道路特別景觀區之合法建築物或原有合法建築物，得自現況道路境界線退縮 3.64 公尺以上建築，且與景觀道路風貌協調者，其建蔽率不得超過 30%，建築物高度不超過 2 層樓且簷高 7 公尺，建築面積不超過 165 平方公尺。

(3) 第 16 點

史蹟保存區資源、土地及建築物之利用應依第 (三) 點規定：古物、古蹟之修繕，原有建築物之修繕或重建，原有地形、地物之

人為改變，應先經國家公園主管機關許可。

(4) 第 17 點

遊憩區資源、土地及建築物之利用應依第(三)點規定：本區之發展以整體規劃、分期分區開發為原則，並以主要計畫為依據，如訂有細部計畫者應依細部計畫之規定。於開發計畫公告實施前，土地及建築物允許原有合法使用，合法建築物或原有合法建築物得依原有規模申請原地拆除後之新建、修建、改建。

(5) 第 32 點

本園範圍內之建築管制除另有規定外，須符合第(一)點規定：合法建築物或原有合法建築物，跨越不同分區時，使用強度依其建築各部分坐落分區之建築管制規定計算。...

(6) 第 34 點

原有合法建築物之認定，應依第(一)至(四)點規定：

- A. 臺北市境內部分為民國 59 年 7 月 4 日前已建造完成之建築物。
- B. 新北市境內部分，實施區域計畫地區以北部區域計畫 70 年 2 月 15 日公告日期前；內政部指定地區依「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」指定之行政區域內一至十二等則田地目土地及淡水區、三芝區、金山區內各類則土地，以民國 62 年 12 月 24 日前已建造完成之建築物。
- C. 申請人應檢附航測地形圖(臺北市部分民國 58 年 7 月測製)、建物權屬證明文件、土地所有權相關證件(土地登記簿謄本、地籍圖謄本、土地使用同意書)及下列佐證文件，並會同地政、戶政單位確認合於前第 A、B 款規定者：繳納自來水費或電費收據。戶籍證明。門牌證明。繳稅證明。
- D. 申請認定原有合法建築物者，除前款規定文件外，應再備具經建築師及申請人簽認與現況相符之各層平面圖、立面圖(比例尺 1/100)、地籍配置圖(1/500、或 1/600 或 1/1200)、面積計算表及彩色相片(各向正立面、屋頂及周圍環境)、結構安全證明書等文件，並現場勘查確認建築物範圍。前項申請認定建築物之樓地板面積、樓層數、建築物形狀及構造，以建築改良物登記簿謄本或課稅證明之資料認定；僅有水電證明而無建築改良物登記簿謄本或課稅證明之資料者，得依航測地形圖認定。申請認定建築物未領改良物登記簿謄本或相關證明文件登載建物所有權人者，以該建築物所在之土地

所有權人或承租該土地之租約人為其所有權人。前三項之私有土地建築物為軍用營舍者，不得視為原有合法建築物。第一項第一、二款申請認定之原有合法建築物應實體存在。如因天然災害而滅失者，應提具由公部門確實明確登載之相關紀錄文件佐證者，得免再備具第一項第(四)款規定之文件。

(7) 第 35 點

合法建築物及原有合法建築物有下列情況之一，基於居民實際居住需要，經管理處同意者，得申請遷建於管一、管三，其使用管制、強度及建蔽率依其規定。應依第(一)至(三)點規定，依序為：

- A. 因政府機關辦理公共工程，必須拆遷之建築物。
- B. 於生態保護區、史蹟保存區、特別景觀區與遊憩區經管理處核定必須拆除之建築物。
- C. 位於已發生天然災害地區，因天災而滅失或有安全堪虞之建築物，經建築主管機關會同有關機關勘定遷移者。應於遷建完成後，使用執照核領前，自行拆除原有建築物。遷建申請人應為建築物之所有權人，且未接受其他安置計畫。依第一項申請遷建經管理處許可後，應自許可日起 5 年內完成建照執照之申請，不得移轉，逾期無效。

4. 太魯閣國家公園計畫 (第三次通盤檢討) 保護利用管制原則 (103 年)

(1) 第 4 條

特別景觀區內之土地以保護特殊自然景觀為主，其資源、土地利用及建築物，應依第二、點規定：特別景觀區內原有建築或工程設施之修建、改建或增建，需先徵得管理處之許可，區內除為資源保育需要，經管理處許可得設置必要之設施外，禁止興建任何建築物、道路、橋樑或其他工程設施。

(2) 第 7 條

一般管制區係指於國家公園區域內，不屬於其他四種分區之土地，且在不違背國家公園計畫目標與方針，准許原土地利用型態。其資源、土地與建築物利用應依第一、點規定：一般管制區，得視環境現況與發展需要，另劃分各類使用地，予不同程度之使用管制，並訂定細部計畫，以作有計畫之發展。

5. 金門國家公園保護利用管制原則 (101 年)

(1) 第 4 點

特別景觀區內之土地以保護特殊天然景緻、及具有重要歷史紀念價值之特殊景觀為主，其資源、土地利用及建築物，應依照第(二)點規定：區內原有建築物或工程設施之修建或改建，經管理處之許可，得依原土地使用強度建築；區內除因資源保育、展示、國防及重要經濟發展需要外，非經管理處許可，不得新建或增建任何建築物、道路、橋樑及其他工程設施。

(2) 第 6 點

一般管制區在不違背國家公園計畫目標與原則下，准許原有土地利用型態。其資源、土地與建築物利用應依第(三)至(八)點規定，依序為：

- A. 第二類一般管制區(管二)之土地建築使用規定如第 1.點：區內原有合法建築物，准予新建、增建、改建與修建，其建築可採原建築面積或建蔽率不得超過 40%，建築高度不得超過 3 層樓或簷高 10.5 公尺，且最大建築基層面積不得超過 165 平方公尺，但寺廟得保持原高度與建築基層面積。總樓地板面積不得超過 350 平方公尺，第三層建築面積不得超過基層建築面積 3 分之 2，且應採斜屋頂並不得另設屋突。地下樓層以 1 層或 4 公尺為限，面積不得超過基層建築面積，並應計入總樓地板面積。
- B. 內新建建物面臨河川、溪流、湖泊等重要景觀應退縮 6 公尺，其退縮得算入法定空地，但如係前款需要或原有合法建築拆除重建或細部計畫另有規定者，得不受此限。
- C. 區內合法自用住宅或農舍，得依民宿管理辦法等相關規定申請經營民宿，其屬傳統建築物整修者得依該辦法第六條特色民宿規定申請。國家公園計畫發佈前興建之合法建築物，得維持原使用。
- D. 區內農業用地得依休閒農業輔導管理辦法等相關規定申請為休閒農場之農業經營體驗區，但未經許可不得引入外來物種而影響當地之生態環境。
- E. 區內已核定農村再生計畫之範圍，得依農村再生條例等相關規定申請設置農村再生相關公共設施。

6. 東沙環礁國家公園計畫(第一次通盤檢討)保護利用管制原則(103 年) 第 4 點

陸域特別景觀區之土地以保護特殊天然景緻及人文景觀為目的，其資源、建築物、設施及土地之使用，應依第(五)點規定：原有建築物之修繕、改建或遷建，須先徵得國家公園管理處之許可。

7. 台江國家公園計畫(第1次通盤檢討)計畫書第五節保護利用管制原則(107年)

(1) 第7點

生態保護區其資源、土地及建築物之利用應依第(四)點規定：區內原有建築物或雜項工程之修建、改建或增建，應經管理處許可。

(2) 第9點

特別景觀區之建築與設施管制規定如第(一)點：於本園成立前之原有建築物或雜項工程之修建、改建或增建，應先取得管理處之許可，得依原土地使用強度建築。

(3) 第12點

南灣遊憩區規定如第(四)點：得為農業、漁業等從來之現況使用。但其使用違反其他法律規定者，依其規定處理。

(4) 第14點

一般管制區其資源、建築物與土地之利用應依第(二)點規定：區內合法建築物或工程設施之新建、增建、改建或修建，應報經管理處許可後辦理。

8. 澎湖南方四島國家公園保護利用管制原則(105年)

(1) 第5點

陸域特別景觀區內之土地以保護特殊天然景緻及人文景觀為目的，本區維持原有土地利用型態，其建築物、設施及土地之使用，應依第(二)至(四)點規定，依序為：

- A. 經國家公園管理處許可，本區內既有設施、道路及其他公共設施，得依原土地利用強度，進行修繕與維護。私人合法建築物及原有合法建築物，依原有規模申請改建、修建。但有下列情形之一者，不予同意：
 - a. 座落之位置經權責機關認定為地層不穩定，具有潛在危險性者。
 - b. 其他經權責機關認定足以妨礙景觀或公共安全者。
- B. 經國家公園管理處許可，本區既有之菜宅得依原有農業利用型態使用；菜宅防風牆(宅岸)得依原有規模形式修復，惟不得破壞原有菜宅地貌。
- C. 經國家公園管理處許可，得於每年11月至翌年3月紫菜生

長區採收紫菜，但不得破壞其自然地貌。

(2) 第 8 點

陸域一般管制區係指國家公園區域內不屬於其他分區之陸域，且在不違背計畫目標與方針下，准許原土地利用型態。其資源、建築物與土地利用應依第（一）至（三）點規定，依序為：

- A. 本區域內之既有聚落區域，得依土地分區管制規定進行新建、增建、改建、修建住宅、公共設施，以提供居民與遊客優質生活、休憩體驗基本需求使用之用地。
- B. 本區內得視環境現況與發展需要，另劃分各類使用地，其劃分內容與管制原則於本計畫公布實施後由國家公園管理處擬定之。在未擬定相關管制前，各種建築物及設施使用強度仍依本國家公園成立前，其原有土地使用分區及用地編定之相關管制規定辦理。屬於「澎湖南海玄武岩自然保留區」範圍，依其公告管制規定辦理。
- C. 本區域內之甲、乙、丙種建築用地、農牧用地、特定目的事業用地、墳墓用地之各種使用強度於國家公園管理處未擬定相關管制規定前，依其原有使用分區及用地編定之相關土地使用管制規定辦理。原有合法建築得依原土地使用管制規定進行修建、改建及增建。

(二) 行政法院相關判決

1. 最高行政法院 104 年判字第 120 號判決

最高行政法院 104 年判字第 120 號判決認為，依國家公園法第 9 條第 2 項之規定，基於權責制定前開管制原則，容許所轄園區內原住民，若有於 59 年 7 月 4 日前即存在且延續至今未滅失、改建、重建之建物，得合法化以做有限度的資源利用。前開管制原則之制定，係以保護國家公園園區內之豐富生態種類、土地資源與維持國人重要休憩之景觀，並兼顧原居住民眾之居住權利，而進一步確認所轄園區內「保留作原有之使用」之範圍，自符合國家公園法之立法意旨。

陽明山國家公園係臺灣珍貴的國家公園之一，劃設為國家公園自有其特別之考量，為保護園區內豐富之生態種類、土地資源與維持國人重要休憩之地點，對於保護區內之土地利用，應配合園區內之地形地物，著重與自然環境之調和，管制原則第 7 條亦同此意旨，因此應優先保障自然地形及生態保育。是以，為保護陽明山國家公園特有之自然資源及景觀，在園區內係以限制開發為原則，僅在特定法定要件下才容許限制性開發，此亦為管制原則第 22 條關於原有合法房屋之認定，係嚴格限制在「59 年 7 月 4 日前已建造完成之建築物」之意

旨。因此，最高行政法院 104 年判字第 120 號判決認為：倘若維持原違法之合法房屋認定處分，而容許居民得以此違法之行政處分在陽明山國家公園保護區內聲請建照等行為，明顯有害火山地形維護、生態資源保育等重大公共利益，嚴重影響國土永續經營，故管理機關撤銷該等合法房屋證明，所欲維護之公益明顯大於上訴人因信賴所得之私人利益。是以管理機關自得撤銷該等合法房屋證明，並合於行政程序法第 117 條規定。

2. 最高行政法院 102 年判字第 669 號判決

依國家公園法第 9 條規定，國家公園區域土地應依法受管制，但允許保留作原有之使用，且經國家公園計畫變更後，亦得審酌整體環境發展調整土地所有權人之使用限制，此乃為達成本法立法之公益目的而對國家公園區域內土地所為之管制，要難遽認被上訴人因此受有利益，而土地所有權人因此受有損害。是上訴人請求被上訴人應給付上訴人 3,223,955 元相當於租金之不當得利及利息，亦屬無據，從而「上訴人起訴意旨求為撤銷訴願決定及原處分，並請求被上訴人應依其申請，就系爭 2 筆土地面積各超過 330 平方公尺部分均作成變更為一般管制區鄉村建築用地之處分，及請求被上訴人給付上訴人 3,223,955 元及利息，均無理由。

3. 最高行政法院 99 年判字第 805 號判決

國家公園區域內公有土地之使用，經國家公園管理處許可者，得為公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。且觀諸墾丁國家公園管制原則，其就墾丁國家公園範圍內之土地及海域之管制，亦未限於私有土地。原判決以國家公園法第 9 條第 2 項規定條文意旨，係針對實施國家公園計畫區域內「私有土地」使用之管制，不包括「公有土地」情形，逕認系爭土地為上訴人租承公有土地，無墾丁國家公園管制原則第 4 條第 8 款之適用，法律見解有誤，適用法規錯誤。

4. 高雄高等行政法院 96 年訴字第 295 號判決

按國家公園法第 9 條第 2 項所稱得保留作原有之使用，其屬土地上之房屋者，係指依房屋之原貌而不得超過房屋原本之基地及高度範圍為使用，非謂得擅自新建超過原有建築基地之房屋，再反指該擴張之基地為原來之使用範圍。

(三) 綜合分析

1. 適用要件

國家公園法第 9 條所稱之「准予保留作原有之使用」，國家公園計畫保護利用管制原則各有不同規範，故爭議個案需符合之適用要件有所差異，主要有以下幾點：

- (1) 限於在不妨礙國家公園計畫原則下。
- (2) 限於特定分區內私有土地。
- (3) 適用對象可為原土地利用型態，或原有建築物、工程設施或公共設施。
- (4) 如適用對象限於原有合法建築物，指特定時點前建造完成，或於特定時點後已領有使用執照者，且申請人應檢附佐證文件並經主管機關確認。再者，建築物應實體存在，如因天然災害而滅失者，應提具相關紀錄文件佐證。

2. 管制作法

就「准予保留作原有之使用」，可有下列管制作法，並設定相關限制：

- (1) 原有建築物、設施之拆除新建、增建、改建、修建、修繕、遷建，需先徵得管理處之許可。如具災害潛勢、潛在危險、妨礙景觀、通行或公共安全、有違法行為等情形，得不同意。
- (2) 原有建築物、設施，得維持原使用，或得原地拆除新建、增建、改建、修建，限制建蔽率、建築面積、建築物高度、簷高、最大基層建築面積、總樓地板面積、自現況道路境界線退縮一定距離建築、第三層建築面積、斜屋頂、屋突、地下樓層深度及面積等事項，或規定依原有規模、原土地使用強度建築，或依原/新土地分區管制規定建築。
- (3) 原有建築物、設施，在特定情形下得辦理遷建，限制新建用地、限建 1 棟、建蔽率、最大基層建築面積、建築高度、總樓地板面積、建築退縮線與計畫道路境界線之距離、使用管制、使用強度等，且遷建後原房舍須清除，原地不得再申請建築。
- (4) 特定地區在不影響生態資源、水土保持與景觀，或不違背計畫目標與方針下，得維持原有土地利用型態、從來之現況使用，惟其利用範圍、方式應依相關規定辦理，又其使用違反其他法律規定者，依其規定處理。

三、都市計畫法第 41、51 條或其施行細則所稱「得繼續為原來(有)之使用」

(一) 法令規定

1. 都市計畫法第 41 條

都市計畫法第 41 條規定，「都市計畫發布實施後，其土地上原有建築物不合土地使用分區規定者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)政府或鄉、鎮、縣轄市公所認有必要時，得斟酌

地方情形限期令其變更使用或遷移；其因變更使用或遷移所受之損害，應予適當之補償，補償金額由雙方協議之；協議不成，由當地直轄市、縣（市）政府函請內政部予以核定。」

2. 都市計畫法第 51 條

都市計畫法第 51 條前段規定，「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」

3. 都市計畫法臺灣省施行細則第 31 條

都市計畫法臺灣省施行細則第 31 條規定，「都市計畫發布實施後，不合分區使用規定之建築物，除經縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所命其變更使用或遷移者外，得繼續為原有之使用，並依下列規定處理之：一、原有合法建築物不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。二、建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建。但以縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所尚無限期要求變更使用或遷移計畫者為限。三、因災害毀損之建築物，不得以原用途申請重建。」

4. 都市計畫法臺北市施行細則第 21 條

都市計畫法臺北市施行細則第 21 條規定，「都市計畫發布實施後，不合分區使用規定之土地及建築物，除得繼續為原有之使用或改為妨礙目的較輕之使用外，並依左列規定處理之：一原有合法建築物不得增進、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。二建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建。但以本府尚無限期令其變更使用或遷移計畫者為限。三因災害毀損之建築物，不得以原用途申請使用。四經停止使用滿二年者，不得再繼續為原來之使用。」

5. 都市計畫法新北市施行細則第 35 條

都市計畫法新北市施行細則第 35 條規定，「都市計畫發布實施後，不合分區使用用途規定之建築物，除經本府命其變更使用或遷移者外，得繼續為原有之使用或改為妨礙目的較輕之使用，並依下列規定處理之：一、原有合法建築物不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。二、建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建。但以本府未限期命變更使用或遷移計畫者為限。三、因災害毀損之建築物，不得以原用途申請重建。」

6. 都市計畫法桃園市施行細則第 34 條

都市計畫法桃園市施行細則第 34 條規定，「都市計畫發布實施後，

不合分區使用規定之建築物，除經本府命其變更使用或遷移者外，得繼續為原有之使用，並依下列規定處理：一、原有合法建築物不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。二、建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建。但以本府尚無限期要求變更使用或遷移計畫者為限。三、因災害毀損之建築物，不得以原用途申請重建。」

7. 都市計畫法臺中市施行自治條例第 42 條

都市計畫法臺中市施行自治條例第 42 條規定，「都市計畫發布實施後，其土地上原有建築物不合使用分區管制規定者，除經本府命其變更使用或遷移者外，得繼續為原有合法之使用。但不得增建、改建、增加設備或變更為其他不符規定之使用。」

8. 都市計畫法臺南市施行細則第 32 條

都市計畫法臺南市施行細則第 32 條規定，「都市計畫發布實施後，不合分區使用規定之建築物，除得繼續為原有之使用外，並依下列規定處理之：一、原有合法建築物不得增建、改建、增加設備或變更為不合分區使用規定之用途。二、建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建。但以本府尚無限期要求變更使用或遷移計畫者為限。三、因災害毀損之建築物，不得以原用途申請重建。」

9. 都市計畫法高雄市施行細則第 19 條

都市計畫法高雄市施行細則第 19 條規定，「都市計畫發布實施或本細則施行後，其土地上原有建築物不合土地使用分區規定者，除經本府依本法第四十一條規定命其變更使用或遷移者外，得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，並應符合下列規定：一、原有合法建築物不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。但增加安全設備或為防治污染行為，經目的事業主管機關核准者，不在此限。二、建築物有危險之虞，確有修建之必要者，得在維持原有使用範圍內經建築主管機關核准後為之。但以本府未命其變更使用或遷移者為限。三、因災害毀損之建築物，不得以原用途申請重建。」

10. 臺北市土地使用分區管制自治條例第 93、94 條

臺北市土地使用分區管制自治條例(原稱「『臺北市土地使用分區管制規則』」)第 93 條規定，「適用本自治條例後，不合本自治條例規定之原有土地及建築物，為便利管制，區分為下列三類：

一、第一類：嚴重破壞環境品質者：

(一)設於住宅區、行政區、文教區內之第三十四組、第四十五組、

第四十七組、第四十八組、第五十三組、第五十四組、第五十五組及第五十六組使用。

(二) 設於商業區、倉庫區、風景區、農業區內之第五十四組、第五十五組及第五十六組；設於商業區、工業區、風景區內之第四十七組、第四十八組；設於商業區內之第四十五組；設於風景區內之第五十三組；設於保護區內之第五十四組及第五十五組使用。但危險物品及高壓氣體儲藏、分裝業，不在此限。

二、第二類：與主要使用不相容者：

(一) 設於第一種住宅區、第二種住宅區內之第二十四組(僅油漆、塗料、顏料、染料)、第二十五組(僅蛇類、化工原料)、第四十六組、第五十一組及第五十二組使用。

(二) 設於商業區內之第五十三組；設於行政區、文教區內之第四十六組、第五十一組及第五十二組，設於倉庫區、農業區、保護區內之第五十三組；設於風景區內之第四十六組及第五十二組使用。

三、第三類：設於各種分區內不合各分區之土地及建築物使用規定，而不屬於前二類者。」

同規則第 94 條規定：「前條規定之土地及建築物，其使用之繼續、中斷、停止、擴充或變更，依下列規定辦理：

一、第一類、第二類者，市政府得視情況依規定限期令其變更使用或遷移。

二、第三類者，自適用本自治條例之日起，得繼續使用至新建止。

三、第一類與第二類於停止使用滿一年及第三類於停止使用滿二年者，不得再繼續為原來之使用。

四、原有不合規定使用之建築物得改為妨害較輕之使用。

五、原有不合規定使用之建築物，因災害損壞時，除位於公共設施保留地外，准予修繕但不得新建、增建、改建。」

(二) 內政部相關函釋

1. 內政部 93 年 6 月 10 日內授營都字第 0930084653 號函

查都市計畫法第五十一條規定：『依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。』至上開條文所稱『原來之使用』，係指『原來非屬違法之使用』而言。本案土地是否有上開條文之適用，涉都市計畫之執

行及事實認定事宜，係屬貴管，請本於權責核處。

2. 內政部營建署 91 年 11 月 1 日營署都字第 0910067146 號函

查都市計畫法第五十一條規定，依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用，但得繼續原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。是以電信事業民營化後，都市計畫劃設之電信事業用地在尚未完成都市計畫變更前，依上開規定意旨，自得繼續原來電信事業之使用。

3. 內政部 76 年 5 月 1 日台內營字第 491381 號函

貴部第一次全國商業行政會議第二分組第十九案「關於公司行號於都市計畫前經核准工廠登記，因都市計畫之公布或擴大都市計畫為農業區或不合使用分區者，後因行號改組為公司，重新申請為原來之使用，請准其營利事業登記」案，仍請依照本部七十四年六月十日七十四台內營字第三二〇五三四號函辦理。

4. 內政部 76 年 1 月 19 日台內營字第 471246 號函

查都市計畫法第五十一條但書「繼續為原來之使用」其適用範圍，前經本部 73.11.5 台內營字第二六八一八五、74.2.16 台內營字第二九二八二五號函釋有案，本案既未發布細部計畫，無法確定核發都市計畫分區使用證明，仍應請依本部 75.12.18 台內營字第四六五二九二號函規定辦理。

5. 內政部 75 年 9 月 1 日台內營字第 435617 號函

查都市計畫法第五十一條但書「得繼續為原來之使用」，此項規定，前經本部七十三年十一月五日七十三台內營字第二六八一八五號函釋：「係指依都市計畫發布實施前，所為之使用，而繼續為同一之使用者而言」。本案都市計畫為綠地，在未依法取得前，其供作通行使用，是否有同法第五十一條但書之適用，應就前函之規定暨通行期間、使用性質、公共地役關係予以事實之認定。

6. 內政部 74 年 11 月 15 日台內營字第 357754 號函

按都市計畫乙種工業區已停止使用之倉庫，可否出租供民營公司作為潤滑油儲存場之使用乙節，案涉都市計畫法貴市施行細則之規定，係屬貴管權責，應請貴府本於職權自行核處。至於都市計畫法第五十一條但書「得繼續為原來之使用」之規定，應僅指公共設施保留地而言，並不適用於各種使用分區，前經本部 74.2.16 七十四台內營字第二九二八二五號函釋有案。

7. 內政部 74 年 6 月 10 日台內營字第 320534 號函

關於都市計畫發布後，不合分區使用規定者，停止使用後，重新

申請為原來之使用時，擬依都市計畫法第四十一條規定意旨辦理乙案，准依貴府所提意見辦理，惟應請貴府於修訂同法貴省施行細則時，予以納入規定，以資配合。

附錄：台灣省政府 74.5.27 七四府建四字第 42264 號函

本案前經於七十三年十月十三日以七三府建四字第 155853 號函報本府擬議意見略為：「為避免加重或延續不合土地分區使用之情事，擬依都市計畫法第四十一條規定之旨意參照兩直轄市政府規定」都市計畫發布後，不合分區使用規定之土地及建築物，得繼續為原來之使用，或改為妨礙目的較輕之使用，但經停止使用滿兩年者不得再繼續為原來之使用」並據以執行。」有案。

8. 內政部 74 年 9 月 9 日台內字第 345223 號函

都市計畫法第五十一條『繼續為原來之使用』，其適用範圍前經本部 73.11.5 台內營字第 268185 號函、74.2.16 台內營字第 296115 號函釋有案，準此，都市計畫公共設施用地在未依法取得前，除得依法申請為臨時建築使用外，其原有建築物，應不得增建、改建。

9. 內政部 74 年 2 月 16 日台內營字第 292825 號函

一、本部 73.11.5 七十三台內營字第 268185 號函係補充都市計畫法第五十一條但書之規定，應僅指公共設施保留地而言，並不適用於各種使用分區。又該函所稱『同一之使用』乙詞，如以工廠為例，必限於同類業務之工廠。

二、都市計畫法台灣省施行細則第廿九條、同法台北市施行細則第廿一條及同法高雄市施行細則第廿七條乃補充都市計畫法第四十一條之規定，應僅適用於各種使用分區，與前揭部函規定並不相悖。又前開省市施行細則有關條文所稱『原有使用』乙詞，與都市計畫法第五十一條但書所稱『原來之使用』乙詞，應屬同義。

10. 內政部 73 年 11 月 5 日台內營字第 268185 號函

按都市計畫法第 51 條但書『得繼續為原來之使用』之規定，係指依都市計畫發布實施前，所為之使用，而繼續為同一之使用者而言，其使用因變更或停止中斷者，則原來之使用狀態已不復存在，即無從再得繼續為原來之使用。

11. 內政部 71 年 12 月 20 日台內營字第 122689 號函

按依「本法指定之公共設施保留地，在規定取得期限內得繼續為原來之使用」。此為都市計畫法第五十一條所明定。本案圍牆，如於都市計畫發布實施以前即已存在，並繼續為原來之使用，部份倒塌，得准照原有位置、高度、長度、寬度及材料修補。

12. 內政部 70 年 3 月 28 日內營字第 003595 號函

查興辦工業人依獎勵投資條例規定取得工業用地證明書之廠地，因都市發展需要劃入都市計畫範圍者，其已設之工廠，依都市計畫法第 41 條之規定得繼續作原來之使用，但不得增建或改建。其尚未建廠者，應依都市計畫土地使用分區管制之規定辦理，以符制訂都市計畫之目的。並經本部以 69.10.22.69 台內營字第 038773 號函復台灣省地政處並副知經濟部及台灣省政府建設廳有案，貴委員所詢乙節，依照上開部函規定可依都市計畫住宅區之管制規定，申請核發建照。

13. 內政部 57 年 3 月 5 日台內地字第 260845 號代電

查都市計畫公布前位於都市計畫公共設施保留地之合法房屋，依照都市計畫法第四十七條之規定，在興辦公共設施前固得繼續為原來之使用，但如該等房屋申請變更使用設立工廠時，核與都市計畫法第四十七條所規定之原來使用，有所不合，自不得准以出具切結方式變更使用設立工廠，俾免妨礙都市建設。

(三) 臺北市政府法規委員會相關函釋

1. 臺北市政府法規委員會 89 年 7 月 26 日北市法二字第 8920570600 號函

「按臺北市土地使用分區管制規則第九十四條規定『得繼續使用』、『繼續為原來之使用』，其目的在保障人民繼續使用土地及建築之既得權益，著重在其事實上之使用狀態與經濟活動，故同條第三款所稱『停止使用』及『繼續為原來之使用』，依文義解釋、體系解釋或法規之目的解釋，均應指事實上之停止使用或繼續使用行為而言，與『使用執照用途之停止』或註銷與否尚有不同，至於本件『○○科技股份有限公司』應否准予遷址變更登記，則請 貴局參酌相關規定，逕依職權辦理。」

2. 臺北市政府 92 年 2 月 25 日北市都二字第 09230194600 號函

「一、依本府營利事業登記營業項目歸組研議小組第六十七次會議結論辦理。

二、都市計畫之目的係為使都市內各種活動行為能有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，因此於都市計畫發布實施後，計畫範圍內原有建築物或使用活動自應符合都市計畫允許使用之規定。惟基於法律信賴原則，對於原有合法使用者，政府仍應保障其權益，故於台北市土地使用分區管制規則第九十三條，將不合台北市土地使用分區管制規則之原有土地及建築物，區分三類：嚴重破壞環境品質者（第一類）、與主要使用不相容者（第二類）、不屬於前二類者（第三類）。並規定第一類與第二類於停止使用滿一年及第三類於停止使用滿二年

者，不得再繼續為原來之使用。

三、台北市土地使用分區管制規則第九十三條、第九十四條係為保障原有合法使用者之權益並達到都市計畫之使用目的而訂定，有關合法使用係指行為符合行為時之使用管制規定並依法申請者，至於其「停止使用」之認定標準應以於該地點合法設置並實際從事該活動之終止時間為準，得以政府核發營利事業登記證或其他公務部門核發准予設置之證明文件或當事人舉證切結之資料為認定標準，亦即以實際停止營業之時間為準。

四、而第一類與第二類於停止使用未滿一年及第三類於停止使用未滿二年者，在本府未明文限期令其變更使用或遷移前，則仍得繼續為原來合法使用之行業或管制規則第五條同一組別之行業使用。」

3. 臺北市政府 95 年 1 月 3 日府都規字第 09419619501 號函

「一、訂定『臺北市土地使用分區管制規則』第 93 條及第 94 條『合法使用』定義」，並自發布日起實施，本府 92 年 2 月 25 日北市都二字第 09230194600 號函即日起停止適用。

二、臺北市土地使用分區管制規則第 93 條及第 94 條「合法使用」定義如下：「臺北市土地使用分區管制規則第 93 條、第 94 條係為保障原有合法使用者之權益，並達到都市計畫之使用目的而訂定，有關合法使用係指行為符合行為時之使用管制規定依法申請者，或領有本府營利事業登記證者。至於『停止使用』之認定標準應以於該地點實際從事該活動之終止時間為準，得以本府註銷營利事業登記作為認定標準。」

(四) 高等行政法院相關裁判

1. 100 年 1 月 27 日臺北高等行政法院 99 年訴字第 2108 號判決

該裁判書指明，都市計畫法第 51 條所謂得繼續為原來之使用，係指於都市計畫發布前之使用，並於都市計畫發布後得繼續為原來之使用而言。該案件都市計畫於 62 年 9 月 14 日即公告實施，系爭土地則自 88 年 7 月 6 日起始因原告申請經核准作為臨時路外停車場使用，是系爭土地並非於本件都市計畫發布前即作臨時路外停車場原來之使用，自無都市計畫法第 51 條但書規定之適用。

2. 106 年 1 月 25 日高雄高等行政法院 105 年訴字第 395 號判決

該裁判書指明，實施都市計畫範圍內之土地，原則上應依照指定目的而為使用，惟為保障土地所有權人既有權益，高雄市施行細則第 19 條特別規定得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，無非在兼顧土地所有權人既有權益之外，讓該種不符都市計畫使用分區之

既有事實，隨同時間逐漸解決，換言之，原來之使用既係因此而受到保護，故如超出原來所承載之使用負擔，即與「原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用」不符，此觀都市計畫法第 41 條及高雄市施行細則第 19 條規定益明。

(五) 綜合分析

1. 適用要件

綜合上述，實施都市計畫範圍內之土地，原則上應依照指定目的而為使用，惟為保障土地所有權人繼續使用土地及建築之既有權益，讓該種不符都市計畫使用分區之既有事實，隨同時間逐漸解決，都市計畫法第 51 條或其施行細則允許「得繼續為原來(有)之使用」，其適用條件如下：

- (1) 都市計畫法第 51 條規定，限適用於公共設施保留地。
- (2) 都市計畫法施行細則相關規定，適用於各種使用分區。
- (3) 限適用於原來非屬違法之使用。
- (4) 限於依都市計畫發布實施前，事實上所為之使用，而於都市計畫發布後繼續為同一之使用。

2. 管制作法

都市計畫法第 51 條或其施行細則允許「得繼續為原來(有)之使用」，其得有如下管制作法：

- (1) 原來(有)之使用，自適用新規則之日起，得繼續使用至新建止。
- (2) 原來(有)之使用未有變更或停止中斷者，始得繼續為原來(有)之使用。其使用因變更或停止中斷者，則原來之使用狀態已不復存在，即無從再得繼續為原來之使用。
- (3) 限制原來(有)之使用經停止使用滿 1 年或 2 年者，不得再繼續為原來之使用。
- (4) 為避免加重或延續不合土地分區使用之情事，依都市計畫法第 41 條規定之旨意，公共設施用地在未依法取得前，或未完成都市計畫變更為其他使用分區前，得依法申請為臨時建築使用，或其原有建築物得繼續作原來之使用，但不得增建、改建。
- (5) 原有建築物、設施，如於都市計畫發布實施以前即已存在，並繼續為原來之使用，部份倒塌，得准照原有位置、高度、長度、寬度及材料修補。

- (6) 建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建，或需經建築主管機關核准後為之。但以縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所尚無限期要求變更使用或遷移計畫者為限。
- (7) 原來之使用，如超出原來所承載之使用負擔，即與「原來之使用」不符，非屬「得繼續為原來（有）之使用」。
- (8) 限制原有合法建築物不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。但增加安全設備或為防治污染行為，經目的事業主管機關核准者，不在此限。
- (9) 因災害毀損之建築物，不得以原用途申請重建，或限制除位於公共設施保留地外，准予修繕但不得新建、增建、改建。

貳、「改為妨礙目的較輕之使用」類似規定-都市計畫法第 50、51 條

一、法令規定

(一) 都市計畫法第 51 條

所謂「公共設施保留地」者，係指依照都市計畫法之規定，於都市計畫範圍內指定公共設施用地，而未經政府開闢或使用公私有土地。

公共設施保留地之指定與保留，旨在便利公共設施之設置，是以，私有土地經指定為公共設施保留地者，在主管機關未為徵收或購買之保留期間，保留地之所有權人均不得「合理正常」之使用行為，從而土地之使用權乃受有限制，亦即會產生「人民財產權使用或收益之禁止與限制」之法律效力，並且保留期間愈長，對保留地所有權人權益之負面影響愈鉅，自應有所限制。

故而，都市計畫法第 51 條規定，「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」

(二) 都市計畫法第 50 條規定

按都市計畫法第 50 條規定，「公共設施保留地在未取得前，得申請為臨時建築使用。前項臨時建築之權利人，經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法，由內政部定之。」

次依都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 4 條規定，公共設施保留地臨時建築不得妨礙既成巷路之通行，鄰近之土地使用分區及其他法令規定之禁止或限制建築事項，並以下列建築使用為限：一、臨時建築權利人之自用住宅。二、菇寮、花棚、養魚池及其他供農業使用

之建築物。三、小型游泳池、運動設施及其他供社區遊憩使用之建築物。四、幼稚園、托兒所、簡易汽車駕駛訓練場。五、臨時攤販集中場。六、停車場、無線電基地臺及其他交通服務設施使用之建築物。七、其他依都市計畫法第五十一條規定得使用之建築物。前項建築使用細目、建蔽率及最大建築面積限制，由直轄市、縣（市）政府依當地情形及公共設施興闢計畫訂定之。」

參釋字第 336 號解釋，主管機關為實現都市有計畫之均衡發展，依都市計畫法在都市計畫地區範圍內設置公共設施用地，以為都市發展之支柱。此種用地在未經取得前，為公共設施保留地，同法第 6 條、第 51 條等有關規定，限制土地使用人為妨礙保留目的之使用。另，參 109 年 3 月 31 日最高行政法院 109 年判字第 181 號判決所述，在不影響或輕度影響公共利益之前提下，准許土地權利人為有限度之土地使用，核上開使用辦法之規定，與前引都市計畫法規定意旨相符，於第 4 條第 1 項第 6 款列舉各種輕度使用之建築物類型，並於同條項第 7 款再予概括規定，俾使在都市計畫所追求之公共利益與私人財產權之保障間有所衡平。

由此觀之，公共設施保留地在未取得前，得依都市計畫法第 50 條、都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法規定，申請為上開使用辦法所訂之第 4 條第 1 項之臨時建築使用，可視為「改為妨礙目的較輕之使用」。

二、最高及高等行政法院相關裁判書

(一) 109 年 3 月 31 日最高行政法院 109 年判字第 181 號判決

該案件系爭土地屬公共設施保留地垃圾處理場用地，上訴人欲在系爭土地上增建原來不存在之廠房、辦公室、管制室等建築物以作為設置乙級營建混合物資源回收分類處理場使用，最高行政法院判決此使用行為明顯非繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，且妨礙系爭土地指定目的之使用至明，自與都市計畫法第 51 條、都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 4 條及臨時建築使用標準第 3 條附表等規定相違。

另外，參諸「變更臺中市都市計畫主要計畫（第四次通盤檢討）（第一階段）」書所具之變更理由略以：依環境保護局函說明，系爭土地地處精密機械科技創新園區附近，因園區機器需無塵環境及配合附近綠帶景觀風貌，故重新檢討用地需求，建議變更該用地為隔離綠帶或綠地，本案依環保主管機關意見，該用地已無開闢需求，為形塑精密機械科技創新園區入口意象，故變更為綠地用地，後續請建設局編列預算徵收開闢等語，是系爭土地如用於建築垃圾處理場，顯有妨礙綠地用地目的之使用至明。且查，系爭土地之上不存在廠房、辦公室、管制室等建築物，

此為原判決依法確定之事實，並與申請計畫書所附之土壤污染評估調查計畫所為之「目前場址為素地，表面均無鋪面」之記載相符，是在系爭土地上設置垃圾處理場等建築物，亦不合於都市計畫法第 51 條規定之「繼續為原來之使用」或「改為妨礙目的較輕之使用」。

由此案件觀之，綠地、垃圾處理場之公共設施保留地，如建築垃圾處理場，興建廠房、辦公室、管制室等建築物，屬都市計畫法第 51 條規定之「妨礙系爭土地指定目的之使用」，亦不合於「繼續為原來之使用」或「改為妨礙目的較輕之使用」。

(二) 98 年 11 月 12 日最高行政法院 98 年判字第 1352 號判決

該案件指出，都市計畫公共設施保留地之原有建築物，在該用地未依法徵收前，增建或改建者，已非屬「繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用」。據此，上訴人 59 年間占有系爭土地建屋使用時，即令尚未經都市計畫編為公共設施用地，在經都市計畫編為公共設施用地後，可認為係繼續為原來之使用，然其既於 81 年拆除重建，現有房屋已屬新建，非屬都市計畫法第 51 條但書所稱之「繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用」，其使用已違反都市計畫法之管制規定。

故而，公共設施保留地之原有建築物，如經增建、改建、重建、新建者，非屬都市計畫法第 51 條所稱之「繼續為原來之使用」或「改為妨礙目的較輕之使用」。

(三) 104 年 1 月 22 日臺北高等行政法院 102 年訴字第 165 號判決

本案件系爭土地均係屬都市計畫道路，確已依法鋪設人行道，並業已作為道路使用，原告自僅得維持其原有「道路」之利用，不得變更為妨礙目的較重之私人擺攤使用者。系爭土地原為「人行道使用」，若將系爭土地之人行道性質加以變更，應屬「妨礙目的較重」之使用，有違都市計畫法第 51 條之規定，得適用同法第 79 條加以處罰。

換言之，道路用地之公共設施保留地，供私人擺攤使用者，非屬，都市計畫法第 51 條所稱之「改為妨礙目的較輕之使用」。

(四) 101 年 3 月 6 日臺北高等行政法院 100 年訴字第 1931 號判決

被告認為，按「都市計畫發布實施後，其土地上原有建築物不合土地使用分區規定者，除准修繕外，不得增建或改建。」、「公共設施保留地臨時建築，須具備申請書，土地登記簿謄本或土地使用同意書或土地租賃契約，工程圖樣及說明書向直轄市、縣（市）主管建築機關申領臨時建築許可證後始得為之。」都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 8 條分別定有明文，可知都市計畫經發布實施後，如欲於計畫範圍內之公共設施保留地上建造臨時建築物，仍需向地方主管建築機關申請審查，領得臨時建築許可證後始得為之，且若該建築基地上原有建築物

不合該土地之土地使用分區規定者，不得為增建或改建之行為。

又按都市計畫法第 51 條規定：「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」所指得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，為公共設施保留地上之原有建築物得為修繕，但不包括增建、改建等行為，此觀都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 4 條附表自明。

亦即，公共設施保留地上之臨時建築，應符合都市計畫法、都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法之規範，其修繕行為，得認定為「改為妨礙目的較輕之使用」，但增建、改建等行為則非屬之。

(五) 101 年 1 月 19 日臺北高等行政法院 100 年訴字第 1568 號判決

系爭土地依南崁新市鎮都市計畫，應作綠地使用，然原作為市區道路，故原告在其上放置貨櫃屋並於 99 年 11 月 25 日設立公告啟事，顯非繼續其原來之使用；又貨櫃屋依社會通念，搬動不易，故原告將原為道路之使用，再改為放置貨櫃屋之使用，難謂合於都市計畫法第 51 條但書所稱改為妨礙目的較輕之使用。

亦即，綠地之公共設施保留地，改放置貨櫃屋等搬動不易之定著物，非屬都市計畫法第 51 條所稱「改為妨礙目的較輕之使用」。

(六) 96 年 3 月 8 日臺北高等行政法院 95 年訴字第 2090 號判決

系爭土地為都市計畫「2 號公園暨兒童遊樂場用地」之公共設施保留地，公共設施保留地得准為原來或影響程度更輕之使用，是以有違公共設施保留地指定目的之新設事業，應不予准許，此即都市計畫法第 51 條賦予行政機關之裁量權限。

依都市計畫公共設施用地多目標使用辦法申請者，得免遵照該公共設施保留地之指定目的，而改以都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法之准許使用項目為之。然依該辦法第 4 條等規定可知，仍需符合特定之要件始准設立，並非只要符合該辦法第 4 條之使用項目（如資源回收站）即可設立，仍可能因不符前開規定而遭被告駁回其申請案，故在原告提出申請並未獲特許設立前，即於系爭土地經營資源回收站，仍屬違反都市計畫第 51 條有關該公共設施保留地指定目的為「公園兼兒童遊樂場」之使用。又查系爭土地之面積為 1,000 平方公尺，地面作各項使用之面積，依前開准許條件規定，5 公頃以下之土地，不得超過 15%，即 150 平方公尺。而原告使用的面積為全部 1,000 平方公尺，已逾 150 平方公尺，亦未保留總面積 2 分之 1 以上之綠覆地，與准許條件限制之規定不符，顯有過度使用系爭土地之情事，尚難認係屬於都市計畫法第 51 條規定「妨礙目的較輕之使用」。

再參以原告經營環保事業並非於都市計畫發布實施以前，其設立資

源回收站之地點周遭多屬都市計畫住宅區，相鄰之大觀園社區管理委員會亦提出陳情書，檢舉原告在系爭土地從事廢棄物堆積場，造成公害，污染地方環境，經多次告發處分，仍無遷出之意，要求貫徹執法。足認原告就系爭土地所為資源回收站之使用，既非繼續為原來之使用，亦非妨礙目的較輕之使用，均堪認定。

亦即，公園兼兒童遊樂場之公共設施保留地，從事廢棄物堆積場、經營資源回收站，未符合臨時建築相關法令之條件限制規定，又有公害、污染情形，有過度使用之情事，並非影響程度更輕之使用，非屬於都市計畫法第 51 條規定「改為妨礙目的較輕之使用」。

(七) 92 年 6 月 25 日臺北高等行政法院 91 年訴字第 2270 號判決

該判決指出，按都市計畫法第 51 條，公共設施保留地之使用限制有三：不得妨礙其指定目的之使用、得繼續為原來之使用、得改為妨礙目的較輕之使用。由此規定可知，公共設施保留地之地主在該土地未被徵收前，只能保持原來狀況或改為較原狀況低度之使用，而是否已變更其使用或變更後是否為影響較輕，均應就公共設施保留地之管制用途目的而言。系爭土地為都市○○○○○道路用地部分機關用地」之公共設施保留地，公共設施保留地得准為原來或影響程度更輕之使用，是以有違公共設施保留地指定目的之新設事業，應不予准許，此即都市計畫法第 51 條賦予行政機關之裁量權限。

可見，都市計畫法第 51 條之「改為妨礙目的較輕之使用」係指就公共設施保留地之管制用途目的而言「較原狀況低度之使用」或「影響程度更輕之使用」。

(八) 100 年 9 月 22 日臺中高等行政法院 100 年訴字第 162 號判決

該案件行為時都市計畫法第 51 條規定：「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」其於 62 年 9 月 6 日修正前為同法第 47 條，本文為「依本法指定公共設施保留地，不得為妨礙都市計畫之使用；但在興辦公共設施前得繼續為原來之使用。」依當時修正草案分條說明：「將現行法第 47 條中『妨礙都市計畫之使用』修正為『妨礙其指定目的之使用』，以求明白具體而利實施。並准許改變為妨礙目的較輕之使用，以利施行。」有立法院公報第 62 卷第 65 期院會議紀錄在卷可按。按實施都市計畫範圍內之土地，原則上應依照指定目的為使用，此觀都市計畫法第 6 條及第 51 條之規定甚明。但因在都市計畫實施之前，經指定之公共設施保留地已有原來之用途，為保障土地所有權人既有之權益，故上開法律特別規定得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。可見，「原來之使用」或「改為妨礙目的較輕之使用」均屬實施都市計畫應依

照指定目的為使用之例外。又「改為妨礙目的較輕之使用」既非「指定目的之使用」，則依照「原則從寬、例外從嚴」之法理，並參酌前揭修法說明，自應指容許逐漸改變為妨礙目的較輕之使用，尚不允許於改變為妨礙較輕之使用後，再改為妨礙較重之使用，否則豈非給予土地所有權人方便之門，任意遊走於原來使用與初次變更之妨礙目的較輕使用之間而形成法律漏洞，此將不利於條文當中有關「不得為妨礙其指定目的之使用」限制之貫徹。

本案件系爭建築物坐落之土地，使用分區為部分「市場預定地」部分「商業區」，系爭場所經改變原來戲院之使用，而先改為妨礙目的較輕之餐廳及飲食店使用，再改為妨礙目的較重之視聽歌唱業使用，依照上開說明，自為法所不許，被告認定原告業已違反都市計畫法第 51 條之規定，尚非無據。

故而，「改為妨礙目的較輕之使用」屬實施都市計畫應依照指定目的為使用之例外，依照「原則從寬、例外從嚴」之法理，自應指容許逐漸改變為妨礙目的較輕之使用，不允許於改變為妨礙較輕之使用後，再改為妨礙較重之使用。故市場預定地之公共設施保留地，經營餐廳及飲食店，可認定為「妨礙目的較輕之使用」，而經營視聽歌唱業，及妨礙較輕之使用後再改為妨礙較重之使用，非屬「妨礙目的較輕之使用」。

(九) 105 年 5 月 10 日高雄高等行政法院 104 年訴字第 156 號判決

該案件判決系爭土地雖係尚未經徵收之都市計畫道路，然該土地前經土地所有權人依建築法規同意提供指定建築線，並供通行之道路使用，原告受讓其所有權，仍應繼受該公法上之負擔，而負有容忍作道路通行使用之義務。是高雄市政府雖核准原告設置新甲停車場，惟因其停車場之使用目的，顯與原來應供道路通行之使用目的不合，亦非屬妨礙目的較輕之使用情形。因之，被告基於道路維護主管機關之職權，認定系爭土地係屬市區道路(都市計畫區域內所有道路)，而命原告應將之恢復原有寬度，以維通行，核屬有據，應屬適法。

可見，道路用地之公共設施保留地，土地所有權人同意供通行之道路使用後，改為經營停車場，非屬「改為妨礙目的較輕之使用」情形。

三、綜合分析

綜觀上述案例，都市計畫法第 51 條所稱之「改為妨礙目的較輕之使用」，主要依據下列原則認定：

(一) 是否為其他與該使用相關規定所允許之使用

如為其他與該使用相關規定所允許之使用，屬「妨礙目的較輕之使用」。如依都市計畫法第 50 條、都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法規定，申請臨時建築使用，或原有建築物之修繕行為，屬「妨礙目

的較輕之使用」。

反之，其他與該使用相關規定所不允許之使用，非屬「改為妨礙目的較輕之使用」。如原有建築物經增建、改建、重建、新建者，不符合都市計畫法第 41 條規定，非屬「改為妨礙目的較輕之使用」。

(二) 是否為較原狀況低度之使用

「較原狀況低度之使用」，屬「妨礙目的較輕之使用」。反之，改為「較原狀況高度之使用」，非屬「妨礙目的較輕之使用」。如綠地、垃圾處理場之公共設施保留地上原為素地改為興建建築物，道路用地之公共設施保留地原為道路改為供私人擺攤使用，綠地之公共設施保留地上原為素地改為放置貨櫃屋等搬動不易之定著物，即非屬「妨礙目的較輕之使用」。

(三) 就管制用途目的而言，是否為「影響程度更輕之使用」

就管制用途目的而言為「影響程度更輕之使用」，屬「妨礙目的較輕之使用」。反之，「影響程度更重之使用」，非屬「妨礙目的較輕之使用」。如公園兼兒童遊樂場之公共設施保留地從事廢棄物堆積場、經營資源回收站，有公害、污染、未符合法令條件限制、過度使用等情形，非屬「妨礙目的較輕之使用」。

(四) 是否為妨礙較輕之使用再改為妨礙較重之使用

「改為妨礙目的較輕之使用」屬實施都市計畫應依照指定目的為使用之例外，依照「原則從寬、例外從嚴」之法理，改變為妨礙較輕之使用後，再改為妨礙較重之使用，非屬「改為妨礙目的較輕之使用」。

(五) 是否為土地所有權人同意供指定目的之使用後，改為其他妨礙指定目的之使用

土地所有權人同意供指定目的之使用後，改為其他妨礙指定目的之使用，非屬「妨礙目的較輕之使用」情形。如道路用地之公共設施保留地，土地所有權人同意供通行之道路使用後，改為經營停車場，非屬「妨礙目的較輕之使用」。

第二節 本法既有權利保障之架構

首先，本法第 22 條第 1 項明作國土功能分區、使用地作為實施管制依據之一：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並實施管制。」

其次，第 23 條規定授權訂定土地使用管制規則，作為本法實施管制之執行細節規範：「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，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」

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之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。

前項規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。

直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。

國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。」

然考量與本法管制內容不符之既有建築物、設施，有必要保障民眾權益，故有第 32 條規定其得為原使用、變更使用或遷移、補償或限制等事項：「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）主管機關認為有必要時，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。」

直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。

前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

質言之，縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，本法開始實施土地使用管制，原則應按本法第 22、23 條規範管制內容辦理，然而，區域計畫

實施前或原合法之建築物、設施如有與本法管制內容不符之例外情形者，得依第 32 條規定給予既有權益保障，則歸納本法管制架構如下圖所示，說明如后。

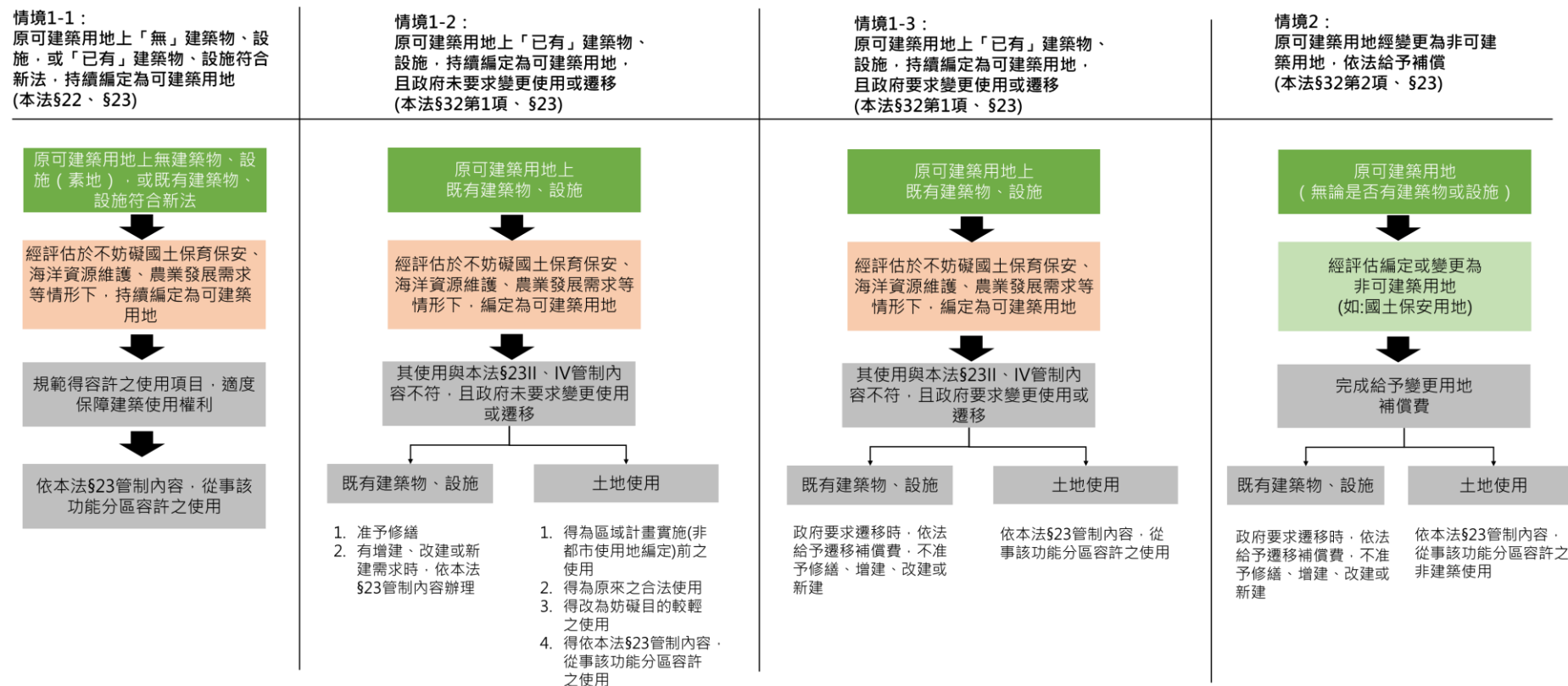


圖 1 本案建議國土計畫土地使用管制之既有權利保障架構 (圖示 1)

資料來源：本計畫繪製。

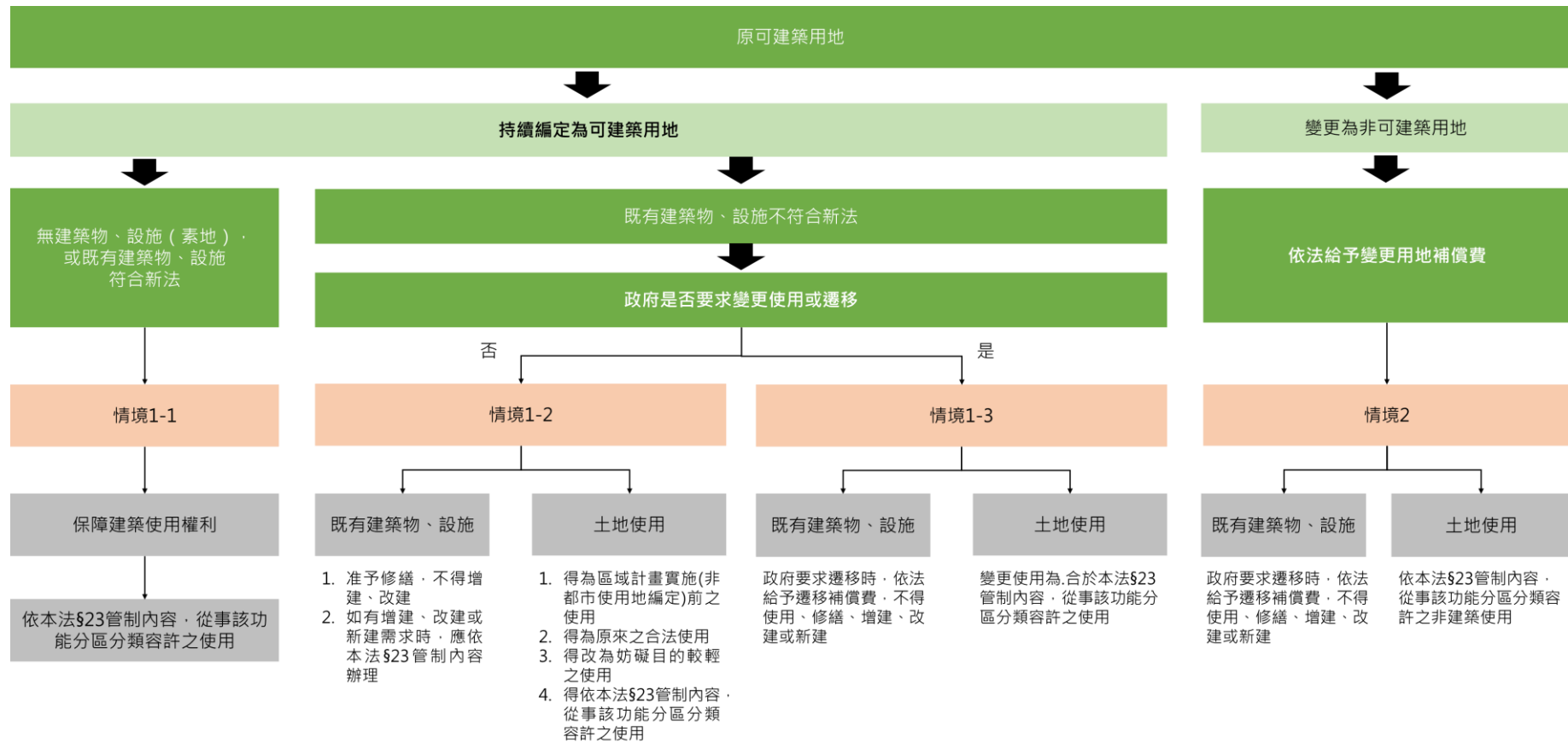


圖 2 本案建議國土計畫土地使用管制之既有權利保障架構（圖示 2）

資料來源：本計畫繪製。

壹、情境 1-1：原可建築用地上「無」建築物、設施(素地)，或「既有」建築物、設施符合新法，經評估持續編定為可建築用地(本法§22、§23)

- 一、依本法第 22 條、第 23 條及全國國土計畫第 9 章規定，內政部將依照各國土功能分區分類性質訂定不同管制規定，且既有可建築用地經評估不影響國土保安、農業生產者，得繼續編定為可建築用地，必要時得減少容許使用項目或調降使用強度。情境 1-1 即係既有合法編定之可建築用地，「無」建築物、設施(素地)，或「既有」「符合新法」之建築物、設施，如符合上開原則持續編定為可建築用地，則將於本法第 23 條授權訂定之管制規則內，訂定相關管制規定，並依規定從事該土地所在國土功能分區之容許使用。
- 二、目前營建署研訂國土計畫土地使用管制規則草案之容許使用情形表，已將既有可建築用地之使用權利納入考量，例如該類土地得新建住宅、零售、餐飲、遊憩等設施(例如國保 1 範圍內原依區域計畫法編定之丁種建築用地，未來經評估不妨礙國土保安者，將編定為國土計畫之建築用地，且得從事國保 1 容許之使用或住宅、零售、餐飲等容許使用項目)。

貳、情境 1-2：原可建築用地上「既有」建築物、設施，經評估持續編定為可建築用地，且政府「未要求」變更使用或遷移(本法§32 第 1 項、§23)

- 一、既有可建築用地如依本法及全國國土計畫規定，經評估不影響國土保安、農業生產，繼續編定為可建築用地，惟與情境 1-1 不同，本情境之土地係已開發利用、設有建築物、設施之土地，如前開既有之建築物、設施未符本法第 23 條授權訂定之土地使用管制規定，則按本法第 32 條意旨，該土地上既有之建築物、設施僅准修繕，原則不得增建、改建，但如有增建、改建或新建需求時，應依本法第 23 條授權訂定之土地使用管制規定辦理。
- 二、至於土地使用部分，因該土地持續編定為可建築用地，且其上之建築物、設施未曾受領補償，原則在「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」，抑或從事本法第 23 條規範該國土功能分區容許之使用。
- 三、以座落在國保 1 原依區域計畫法編定丁種建築用地之合法工廠為例，該土地經直轄市、縣(市)主管機關評估不影響國土保安編定為建築用地，但因國保 1 原則不允許設置工業設施，既有合法工廠不符合本法第 23 條授權訂定之土地使用管制規定，則應依本法第 32 條第 1 項保障既有權益原則，得維持原合法使用；又基於國保 1 屬國土保安保育之管制目的，宜鼓勵該既有合法工廠改為妨礙所在國土功能分區劃設目的較輕之使用，如轉型觀光工廠、住宅、零售商店、一般旅館等，或從事國保 1 容許之其他使

用。

- 四、又上開改為妨礙目的較輕之使用，考量本情境下土地仍持續編定為可建築用地，建議於本法第 23 條第 2 項授權訂定之土地使用管制規定中，融入改為妨礙目的較輕之使用之精神，指導各國土功能分區分類「妨礙目的較輕」之土地使用項目、強度，以符規劃意旨。

參、情境 1-3：原可建築用地上「既有」建築物、設施，經評估持續編定為可建築用地，且政府「要求」變更使用或遷移(本法§32 第 1 項、§23)

- 一、既有可建築用地如依本法及全國國土計畫規定，經評估不影響國土保安、農業生產，繼續編定為可建築用地，惟與情境 1-2 不同，如前開既有之建築物、設施未符本法第 23 條授權訂定之土地使用管制規定，於例外情形下，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，則按本法第 32 條意旨，該土地上既有之建築物、設施，經政府要求遷移時，因遷移所受之損害，應予適當之補償，不准予修繕、增建、改建或新建。
- 二、至於土地使用部分，因直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移，「不得」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，而應改為從事本法第 23 條規範該國土功能分區容許之使用。
- 三、以座落在國保 1 原依區域計畫法編定丁種建築用地之合法工廠為例，該土地經直轄市、縣(市)主管機關評估不影響國土保安編定為建築用地，但因國保 1 原則不允許設置工業設施，既有合法工廠不符合本法第 23 條授權訂定之土地使用管制規定，經直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移，則依本法第 32 條第 1 項，不得維持原合法使用，應改為從事國保 1 容許之其他使用。

肆、情境 2：原可建築用地經變更為非可建築用地，依法給予補償(本法§32 第 2 項、§23)

- 一、以國保 1 為例，如範圍內原依區域計畫法編定之可建築用地，無論是否有建築物或設施，經直轄市、縣(市)主管機關評估有影響國土保安之虞，應調整為非可建築用地(例如國土保安用地)，則依本法第 32 條第 2 項及實施國土計畫管制所受損失補償辦法(以下簡稱補償辦法)規定，應給予用地變更之變更補償費。
- 二、此外，原可建築用地既經直轄市、縣(市)主管機關認定應編定為非可建築用地，其性質上即不適合做建築使用，該土地上原本定著之建築物、設施亦將對於功能分區分類產生影響，因此，該建築物或設施基本上應有遷移之需要。故政府要求遷移時，應依補償辦法規定給予遷移補償費，但既

有建築物既將遷移，則不准予修繕、增建、改建或新建。

- 三、前開經調整為非可建築用地，並已依法領取變更用地之補償、遷移補償費者，該土地原則應無法主張得為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，而應依本法第 23 條規範之管制內容進行土地使用。例如國保 1 範圍內原依區域計畫法編定之丁種建築用地，經依本法規定變更編定為國土保安用地，土地所有權人依法得領取變更用地之補償費，其上之建築物、設施經直轄市、縣(市)主管機關命其變更使用或遷移，則應改為如林業使用、水土保持設施或其他國保 1 非可建築用地容許之使用。

第三節 本法第 32 條第 1 項之構成要件

依本法第 32 條第 1 項規定，「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。」（前段）**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。」（後段）

該項之立法理由為：「明定直轄市、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，以及原屬合法之建築物或設施，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）政府令其遷移時，所受之損害應予適當之補償；依據司法院釋字第 400 號及第 440 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。」

關於「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」，應該就該條第一項作整體觀察。原則上，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。只有在「區域計畫實施前或原合法之建築物、設施」符合一定要件者，才可以例外的繼續為不合於本法規定土地管制之使用，適用本法第 32 條第 1 項規定（適用情形參見下圖）。

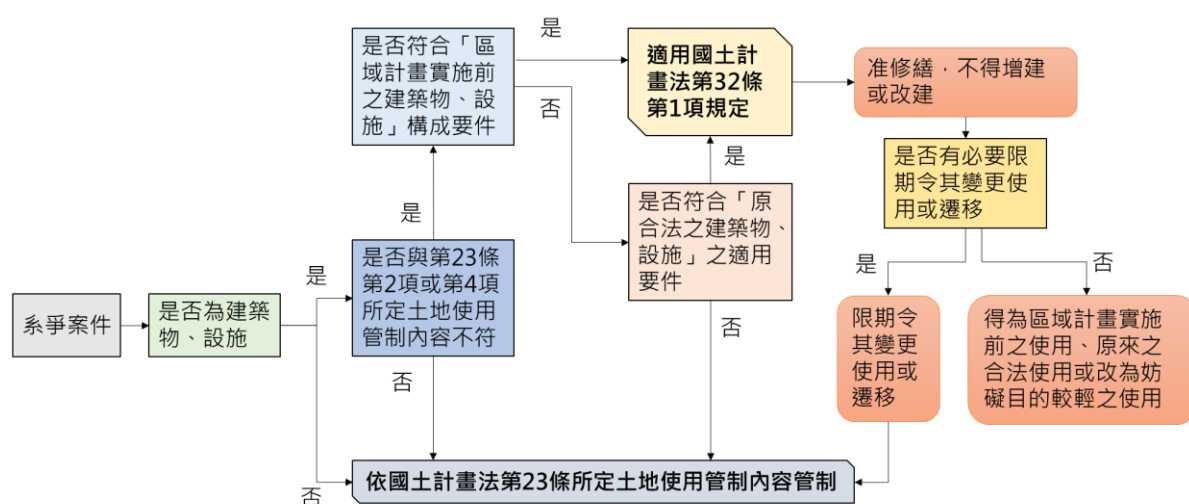


圖 3 本法第 32 條第 1 項之適用情形

資料來源：本計畫繪製。

其次，本法第 32 條第 1 項之規範，看似雷同非都市土地使用管制規則第 8 條規定，但實際上兩者之適用範圍、保障權益內容或法律效果確有差異，整理如下表 1。爰此，本節說明本法第 32 條第 1 項之構成要件，亦即適用條件，及於下節說明法律效果。同時，建議後續本法第 32 條第 1 項執行上應注意事項及處理原則如下。

- 一、如屬無建築物、設施之原有使用，不適用本法第 32 條第 1 項之規範。
- 二、原有非屬建築物之設施，得適用本法第 32 條第 1 項之規範。
- 三、得為原使用之前提不論縣（市）主管機關是否要求拆除建物。
- 四、在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，除得為原使用外，准予土地改為妨礙目的較輕之使用。
- 五、縣（市）主管機關限期變更使用或遷移之情形為「認有必要時，斟酌地方情形後」，不以土地或建築物對公眾安全、衛生及福利有重大妨礙者為限。
- 六、縣（市）主管機關之主動作為僅限期令其變更使用或遷移，不含令其停止使用、拆除或改建。
- 七、損害補償範圍，僅限因遷移所受之損害，不含變更或停止使用、拆除或改建所受之損害。

表 4 本法第 32 條第 1 項與非都市土地使用管制規則第 8 條規定之差異

法令	本法第 32 條第 1 項	非都市土地使用管制規則第 8 條
適用範圍	<u>區域計畫實施前或原合法之建築物、設施</u> (不含無建築物、設施之原有使用)	<u>原有使用或原有建築物</u> (不論是否為合法之使用或建築物)
得為原使用之前提	在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、 <u>遷移前</u> (不論是否令其拆除建物)	在政府令其變更使用或 <u>拆除建築物前</u> (不論是否遷移)
民眾土地使用權益	得為 <u>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</u>	得為從來之使用 (不含改為妨礙目的較輕之使用)
原有建築物之限制	原有建築物、 <u>設施</u> ，除准修繕外，不得增建或改建	原有建築物除准修繕外，不得增建或改建 (不含原有非屬建築物之設施)
限期變更使用或遷移之情形	當地直轄市、縣（市）主管機關 <u>認有必要時，斟酌地方情形後</u>	該管直轄市或縣（市）政府評估 <u>土地或建築物對公眾安全、衛生及福利有重大妨礙者</u>
縣(市)主管機關之主動	限期令其變更使用或遷移 (不含停止使用、拆除或改	限期令其變更或 <u>停止使用、遷移、拆除或改建</u>

法令	本法第 32 條第 1 項	非都市土地使用管制規則第 8 條
作為	建)	
損害補償範圍	因遷移所受之損害 (不含變更或停止使用、拆除或改建所受之損害)	因變更或停止使用、遷移、拆除或改建所受之損害

資料來源：本計畫整理。

壹、需該區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容不符

- 一、就本法第 32 條第 1 項規定觀之，系爭建築物或設施須不合於本法第 23 條第 2 項規定由內政部規範之土地使用管制內容，或是不符合第 4 項由直轄市、縣市政府所規定之土地使用管制內容，方可適用該項規定。故建議系爭個案得先行評估是否符合此項構成要件，如屬不符合本法土地使用管制規範者，再行判斷是否有必要限期令其變更使用或遷移、是否符合區域計畫實施前或原合法之建築物、設施之構成要件。
- 二、依本法第 23 條規定之內容觀察，該項規定所稱之「與土地使用管制內容不符」，至少係指不符合本法與國土功能分區及其分類之使用地類別編定、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、禁止或限制使用等項目相關管制規範內容。
- 三、倘本法實施管制前之既有建築物、設施，未符合行為時之使用管制規定而無依法申請，如未符合區域計畫法土地使用管制規定，但本法實施管制後，符合本法第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容，考量此等情形不合乎本法 32 條「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」之明文規定，自無可適用本法第 32 條第 1 項規定。

貳、「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」之前提需是當地直轄市、縣(市)主管機關斟酌地方情形後，認為沒有必要限期令其變更使用或遷移

考量國土計畫法第 32 條第 1 項規定，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，並未限制於「在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前」，亦即縣(市)主管機關斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，非法定必要程序或條件。然而，如土地所有權人或使用權人欲「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」，其前提為「需是當地直轄市、縣(市)主管機關斟酌地方情形後，認為沒有必要限期令其變更使用或遷移」之情形。以下就此提出後續執行相關建議。

一、建議縣市政府先行評估令其變更使用或遷移之必要性

按本法第 32 條第 1 項後段規定，在直轄市、縣（市）主管機關令爭議個案變更使用、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。則爭議個案「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」，其前提是「在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前」。

為避免其原使用或改為妨礙目的較輕之使用，有妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較重之虞，或有妨礙該土地使用已指定目的（如規劃為特定公共設施用途、規劃變更為非建築用地）較重之虞，影響未來主管機關令其變更使用、遷移之執行，建議判斷爭議個案是否適用本法第 32 條第 1 項規定時，即先行評估未來有無「令其變更使用、遷移」之必要性，以免本法第 32 條第 1 項後段規定形同具文。

二、處理機制

需當地直轄市、縣（市）主管機關斟酌地方情形後認定「特定個案」沒有必要限期令其變更使用或遷移。就實務執行上，直轄市、縣（市）主管機關需斟酌命其變更使用或遷移之情形，可能多會是在個案經檢舉、稽查等程序，查明確有不符本法使用管制內容時。

直轄市、縣（市）主管機關積極辦理國土功能分區分類的劃設作業之時，不直接處理轄區範圍內不符合本法土地使用管制規定之情形，俟該個案經檢舉、稽查等程序，查明確有不符本法使用管制內容時，再進行個別確認系爭個案符合本法第 32 條第 1 項之構成要件，且無須限期令其變更使用或遷移後，例外地「同意」該個案得為原來之使用。

依內政部 103 年 9 月 17 日內授中辦地字第 1036651968 號函認為，非都市土地使用編定前已作該項使用，因其使用不合土地使用分區計畫，致編定當時無法依使用情形辦理編定，嗣因違反使用管制規定，於政府令其變更使用或拆除建築物時，始會發生該違規使用是否得為從來使用之認定問題。此處似指第 2 種情形。未來應採取哪一種處理機制，建議可以與相關機關討論後確定之。

並且，當直轄市、縣市主管機關發現不符合國土計畫土地使用管制情形者，會有 2 階段判斷，第 1 階段是判斷該個案是否為區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，如屬前開情形，可以繼續原使用，但是僅能修繕，不得增建與改建。其次，直轄市、縣（市）主管機關則要進行第 2 階段判斷，若是經斟酌地方情形判斷有必要時，始限期令其變更使用或遷移。

三、評估重點

針對「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」，按本法第 32 條第 1 項中段規定，「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」，是以，本法對於「限期令其變更使用或遷移」明文規定由直轄市、縣（市）主管機關於「認有必要時」，「得斟酌地方情形」評估之。因此，本法有「必要性」的評估依據，且給予縣市政府一定之「裁量空間」。

參酌內政部 103 年 7 月 8 日台內營字第 1030807233 號揭示，區域計畫法第 21 條第 2 項之「按次處罰」，除再施予罰鍰外，第 1 項「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」及第 2 項「停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」，均得為直轄市、縣（市）政府視個案情節及對於公共安全、公共秩序、公共利益等影響，予以裁量處罰。且行政機關於法令規定為行政行為時，如有多種同樣能達成目的之方法可供選擇時，應選擇對人民權益損害最少之方法；如該方法不能達成行政目的，則可於法令規定範圍內，加重或選擇其他適當之方法；而其方法之執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，不得逾達成執行目的之必要限度。參此，縣市政府審酌「必要性」之評估基準時，建議應合於比例原則與公益原則，視個案情節及對於公共安全、公共秩序、公共利益等影響，予以裁量有無必要「限期令其變更使用或遷移」。

此外，本案亦訪談多位縣市政府地政機關代表，其提出意見彙整如下：

1. 多建議評估重點之設計應著重於安全性考量，或可納入環境敏感地區項目，且應提供縣市政府因地制宜選擇之彈性，中央主管機關訂定評估參考原則、操作程序即可，不宜於納入管制規則內訂定評估要件、標準，但亦有少數受訪者建議評估重點應與以量化，以利執行。
2. 除評估程序外，建議執行上須於真正有立即危險情境下，方得謹慎命民眾變更使用或遷移，應以人民最小損失達成最大公共利益之原則為之，並設計其他配套措施，如補償、安置、徵收等。

有關縣市政府審酌系爭個案是否不必變更使用或遷移，其評估審查的核心包含：直轄市、縣（市）主管機關斟酌地方情形之條件與變更使用或遷移之必要性。本研究建議，應審酌的重點有二，茲以下頁表說明之：

（一）區位適宜性

基於公共利益原則，區位適宜性之審酌目的在於以下兩點：

1. 系爭個案之土地使用對於其所在「國土功能分區分類」管制目的或周邊公共設施是否有不利影響，如是否為中央或地方國土計畫土地使用管制規則或各級國土計畫所禁止之使用項目；或如符合國土保

育地區第一類劃設條件者，其使用是否有危害國土保安、自然資源或環境保育或保護之虞；或如符合農業發展地區第一類劃設條件者，其使用是否有危害農業生產環境維護之虞。

2. 評估該使用是否位於須特殊管制之地區(例如具備環境敏感地區條件)，會同目的事業主管機關審視其使用是否有影響其管制目的之不利情形(如是否位於目的事業主管機關公告之依法劃定禁止建築或設置地區)。

(二) 建築安全性

基於公共安全原則，建築安全性之審酌目的在於系爭個案之基地或建築物、設施是否有傾倒、頹朽等情形，或是基於結構安全、易致災情形等考量，認定該建築物或設施不具安全性，有危害公共安全之虞者。

惟因依本法第 32 條第 1 項規定，就既有建築物、設施令其變更使用或遷移，為直轄市、縣(市)主管機關之法定權責，應給予其一定裁量空間，故各縣市主管機關得依據地方情形自訂裁量基準，而上項所訂之評估重點係供直轄市、縣(市)主管機關訂定裁量基準之參考。

經縣市政府綜合評估其適宜性、安全性之影響範圍、影響對象、影響程度後，認為沒有必要限期令其變更使用或遷移，又符合「區域計畫實施前或原合法之建築物、設施」構成要件者，方得適用本法第 32 條第 1 項「除准修繕外，不得增建或改建」、「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」之規定。

表 5 變更使用或遷移必要性之評估重點

評估重點	評估項目	參考細項
區位適宜性	該土地對於其所在「國土功能分區分類」管制目的或周邊公共設施是否有不利影響	1. 是否位於中央或地方國土計畫土地使用管制規則所禁止建築或設置之國土功能分區 2. 是否位於國土保育地區第一類、農業發展地區第一類 3. 位於國土保育地區者，是否有危害國土保安、自然資源或環境保育或保護之虞 4. 位於農業發展地區(除第四類以外)者，是否有危害農業生產環境維護之虞 5. 位於農業發展地區第四類、城鄉發展地區者，是否有危害鄰近地區民眾健康、生命、財產安全之虞 6. 是否為妨礙變更為非可建築用地或公共設施用地指定目的較重之使用 7. 是否有危害重大公共設施利用或維護之虞

評估重點	評估項目	參考細項
	該土地是否有影響特殊管制目的之不利情形	1. 是否位於目的事業主管機關公告之依法劃定禁止建築或設置地區 2. 位於須特殊管制之地區(例如具備環境敏感地區條件)，會同目的事業主管機關審視其使用是否有影響其管制目的之不利情形
建築安全性	基地或建築物、設施是否有傾倒、頹朽等情形，或有危害公共安全之虞者	1. 是否位於災害敏感類型之環境敏感地區 2. 是否位於其他災害潛勢地區 3. 是否位於災害發生地點 4. 是否基地經縣市政府認定不具安全性 5. 是否原建築物、設施有傾倒、頹朽等情形 6. 是否基於結構安全、易致災情形等考量，認定該建築物或設施不具安全性，有危害公共安全之虞者

資料來源：本計畫整理。

註：

1. 考量爭議案件可能違反本法第 23 條規定之「國土功能分區及其分類之使用地類別編定」、「規模」、「可建築用地及其強度」、「應經申請同意使用項目」、「禁止或限制使用」，如爭議案件屬中央或地方國土計畫土地使用管制規則、全國或縣市國土計畫所禁止建築或設置之國土功能分區分類，則其變更使用、遷移之必要性將較高，如其屬其他情形，則其用途可能仍為容許使用項目，僅違反程序、規模、強度、使用地類別等規定，則其變更使用、遷移之必要性將較低。
2. 參酌全國國土計畫之成長管理策略，未來發展地區應避免使用符合國土保育地區第一類、農業發展地區第一類之土地。建議宜審視爭議案件是否位於國土保育地區第一類、農業發展地區第一類，前者為應優先維護自然環境狀態之分區分類，後者為應優先維護供糧食生產環境之分區分類，如有建築開發利用，其變更使用、遷移之必要性將較高，如否則較低。
3. 有危害自然資源或環境保育或保護之虞，指有危害如水資源、土壤、森林、生態或棲地、海域或海岸、空氣等保育或保護之虞者。
4. 有危害重大公共設施利用或維護之虞，指有危害如水庫、供輸水設施、供輸電力設施、防災避難設施、鐵路、主要道路、重要交通節點及設施、學校等重大公共設施利用或維護之虞者。
5. 屬位於目的事業主管機關公告之依法劃定禁止建築地區，有如：依氣象法、電信法、民用航空法、噪音管制法、核子反應器設施管制法、公路法、大眾捷運法、鐵路兩側禁建限建辦法、國家安全法、要塞堡壘地帶法等劃設之禁建地區，或其他依法劃定應予禁建之地區。爭議案件如屬位於目的事業主管機關公告之依法劃定禁止建築地區，或屬位於目的事業主管機關公告之依法禁止設置該設施地區，相較於其他違反限制使用規範之情形，則其變更使用、遷移之必要性將較高。
6. 災害敏感類型以外之環境敏感地區，指全國國土計畫所訂之資源利用敏感類型、生態敏感類型、文化景觀敏感類型、其他之環境敏感地區。

7. 災害敏感類型之環境敏感地區，全國國土計畫明訂有：1.活動斷層兩側一定範圍，2.特定水土保持區，3.土石流潛勢溪流，4.山坡地，5.河川區域，6.洪氾區一、二級管制區，及洪水平原一、二級管制區，7.區域排水設施範圍，8.地下水管制區，9.地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑、土石流），10.海堤區域，11.淹水風險，12.一、二級海岸防護區，13.國土復育促進地區。
8. 其他災害潛勢地區，有如：歷史災害發生地點、溪流與野溪之兩側地區、土石流潛勢溪流影響範圍、土石流警戒區、土壤液化潛勢區等。
9. 基地或原建築物、設施經縣市政府認定不具安全性者，有如：邊坡不穩定、坡度陡峭、地質結構不良、地層破碎、順向坡有滑動之虞、廢土堆區、有危害安全之礦場或坑道、毗鄰河岸或向源侵蝕、毗鄰斷崖、未實施必要之水土保持措施等危害基地或原建築物、設施安全疑慮之情形。

四、審查作法

考量爭議案件進行變更使用或遷移必要性之評估審查時，需一併審視其是否符合其他本法第 32 條第 1 項規定之構成要件，故同下述「得為區域計畫實施前之使用」（限原住民族土地）之建議，參酌土地登記規則第 79 條第 4 項規定辦理建物所有權第一次登記組成專案小組方式，建議由縣市國土計畫主管機關自行決定組成專案小組之成員，會同該使用之主管單位、地政、建築、農業、稅務、戶政及鄉（鎮、市、區）公所、特殊地區目的事業主管機關等有關單位共同評估審查，經綜合評估上開審酌重點後，決議是否有必要限期令所有權人或使用人變更使用或遷移。

參、需是區域計畫實施前或原合法之建築物、設施

本計畫區分為「區域計畫實施前之建築物、設施」（限原住民族土地）、「原合法之建築物、設施」，各說明如下述。

一、關於「區域計畫實施前之建築物、設施」（限原住民族土地）

有關「區域計畫實施前之建築物、設施」構成要件，經本案訪談多位縣市政府地政主管機關代表，獲得以下意見：

1. 「區域計畫實施前」之時點，建議以北、中、南、東區域計畫公告日或非都市土地使用編定公告日為準。
2. 若是實施建築管理前或區域計畫前之建築物，其合法性認定困難，建議無使用執照或建築執照，也可認定為合法建物。
3. 不應侷限於原住民族土地，宜納入非原住民族土地。
4. 建議釐清何謂「已建造完成」、「仍存在」，建築物是否可否界定為建築法第 4、7 條之建築物或雜項工作物
5. 建議限定為「未經過增建、改建」之建築物、設施。

「區域計畫實施前之建築物、設施」，適用本法第 32 條第 1 項規定

者，建議需符合如下圖所示之構成要件，詳述如后。

至於區域計畫實施前既存之建築物、設施，未符合上開適用要件者，則需視其是否符合「原合法之建築物、設施」之適用要件，據以判斷能否適用本法第 32 條第 1 項規定。

-
- 1 建築物指屬「建築法第4、7條所稱之建築物或雜項工作物」
 - 2 建築物、設施不限須為「合法」之使用，亦未限制「應符合建築法相關規定」
 - 3 限於「於非都市土地範圍內」之建築物、設施
 - 4 限於「位於原住民族土地」之建築物、設施
 - 5 限於「非都市土地分區圖及編定結果公告日」前已建造完成之建築物、設施
 - 6 限為自「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」前仍存在至今之建築物、設施
 - 7 建築物、設施限於本法實施管制後未增建或改建之部分

圖 4 區域計畫實施前之建築物、設施（限原住民族土地）之構成要件

資料來源：本計畫繪製。

（一）限於「於非都市土地範圍內」之建築物、設施

依本法施行細則第 11 條規定，「本法第三十二條第一項所定區域計畫實施前之建築物、設施，於非都市土地範圍內之原住民族土地，為土地使用編定前已建造完成者。」故對於「區域計畫實施前」之使用，限縮於「於非都市土地範圍內」之建築物、設施。

關於「非都市土地範圍」之認定，依區域計畫法第 11 條規定，「區域計畫公告實施後，凡依區域計畫應擬定市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬定或變更手續。未依限期辦理者，其上級主管機關得代為擬定或變更之。」及同法第 15 條第 1 項規定，「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」故非都市土地不含依區域計畫擬定市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫或已有計畫（如都市計畫）之地區。

又按非都市土地使用管制規則第 4 條規定，「非都市土地之使用，除國家公園區內土地，由國家公園主管機關依法管制外，按其編定使用地之類別，依本規則規定管制之。」故國家公園區內之土地係按國家公園法及國家公園計畫實施管制，則區域計畫對於非都市土地之管制效力未及於國家公園區內之土地。

依本法第 23 條第 1、2 項規定，「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，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。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之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」故已實施都市計畫或國家公園計畫之地區，未來將依都市計畫法及都市計畫、國家公園法及國家公園計畫實施管制，而非依國土計畫土地使用管制規則實施管制。

因此，建議本法第 32 條第 1 項規定適用之非都市土地範圍，排除已公告實施國家公園計畫、都市計畫之地區，至於「區域計畫實施前之建築物、設施」位於已公告實施國家公園計畫、都市計畫之地區者，則依都市計畫法及都市計畫、國家公園法及國家公園計畫之規定辦理。

(二) 限於「位在原住民族土地上」之建築物、設施

依本法施行細則第 11 條規定，適用對象限定為於原住民族土地上者，及其草案總說明第 2 點：「二、依據立法院公報第一〇四卷第九十八期黨團協商紀錄，立法院於一百零四年十二月十七日朝野黨團協商審查本法草案第三十二條第一項『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。……』規定時，考量原住民族土地之建築物、設施，多已於區域計畫實施前存在，為保障其既有權益，爰增訂「區域計畫實施前」等文字。是以，為符合立法原意及避免非屬原住民族土地擴張適用，爰予以明定原住民土地適用範疇。」故對於「區域計畫實施前」之使用，限縮於「原住民族土地」上之建築物、設施。

關於「原住民族土地」之認定，依原住民族基本法第 2 條規定，「**五、原住民族土地：係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。**」又原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法第 3 條規定，「二、原住民族傳統領域土地：指經依本辦法所定程序劃定之原住民族傳統祭儀、祖靈聖地、部落及其獵區與墾耕或其他依原住民族文化、傳統習慣等特徵可得確定其範圍之公有土地。」及原住民保留地開發管理辦法第 3 條規定，「本辦

法所稱原住民保留地，指為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編，增編供原住民使用之保留地。」因此，建議本法第 32 條第 1 項規定適用之原住民族土地範圍，界定為「依原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法劃定之原住民族傳統領域土地」，以及「依原住民保留地開發管理辦法增劃編之原住民保留地」。

(三) 限於「非都市土地分區圖及編定結果公告日」前已建造完成之建築物、設施

依本法施行細則第 11 條規定，又其草案總說明第 3 點述明：「三、另依區域計畫法第十五條規定：『區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，……，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。』查直轄市、縣（市）政府陸續於六十四年至七十五年間完成第一次非都市土地編定。……」爰此，對於「區域計畫實施前」之建築物、設施，限縮於為「土地使用編定前」已建造完成者，如基礎工程已完工、主體結構已完工、取得建築物完工證明書者。

另按區域計畫法第 15 條第 1 項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」及第 16 條第 1 項規定：「直轄市或縣（市）政府依第十五條規定實施非都市土地分區使用管制時，應將非都市土地分區圖及編定結果予以公告；其編定結果，應通知土地所有權人。」故區域計畫對非都市土地實際開始產生管制效力之時點為「非都市土地分區圖及編定結果公告日」，而非區域計畫核定、備案或公告日。

故而，關於「區域計畫實施前」之使用，建議本法第 32 條規定適用範圍界定為「非都市土地分區圖及編定結果公告日」前已建造完成之建築物、設施，而各縣市非都市土地使用編定公告日期，參見下表。

表 6 區域計畫及非都市土地使用編定公告日期一覽表

區域計畫	核定或備案日期	非都市土地使用編定公告日期
台灣南區區域計畫	內政部 62.6.11 核定 行政院 62.6.15 備案	屏東縣 64.10.6 原高雄縣、原臺南縣 65.6.1
台灣中區區域計畫	內政部 68.6.27 核定	彰化縣、原臺中縣、南投縣 69.6.1
台灣北區區域計畫	行政院 69.2.27 備案	基隆市、桃園市（原桃園縣）、 新北市（原臺北縣）70.2.15
台灣中部區域計畫	內政部 70.9.10 核定	苗栗縣 73.3.31 雲林縣 73.11.20
台灣北部區域計畫	行政院 72.3.30 備案	新竹縣、新竹市、宜蘭縣 73.10.15

區域計畫	核定或備案日期	非都市土地使用編定公告日期
台灣東部區域計畫	內政部 73.7.4 核定	花蓮縣、臺東縣 74.11.16
台灣南部區域計畫	行政院 73.7.10 備案	澎湖縣 75.2.15 嘉義縣 75.11.1

資料來源：內政部地政司，搜尋日期：2021.2.23，<https://www.land.moi.gov.tw/upload/d-20181224163100.pdf>。

註：金門縣、連江縣、臺北市、嘉義市及縣（市）合併前原臺中市、原高雄市、原臺南市均列入都市計畫，故無公告非都市土地使用編定。

（四）限為「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」前仍存在至今之建築物、設施

按本法第 32 條規定，及其草案總說明第 1 點所述，「一、第一項明定直轄市、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，以及原屬合法之建築物或設施，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）政府令其遷移時，所受之損害應予適當之補償；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。」

考量原合法之建築物或設施實際上會開始適用本法第 32 條規定之時點係於本法實施管制後，亦即「直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後」，故建議適用範圍為「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」前仍存在至今之建築物、設施，如樑柱、牆壁仍持續存在至今者，若其建築物、設施已滅失致無以使用者，或已毀損致不具使用功能者，則無法得為原來之使用，僅能改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。

（五）建築物指屬「建築法第 4、7 條所稱之建築物或雜項工作物」

依建築法第 4 條規定，「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」

又考量建築物、設施之使用，除構造物本身外，可能包含本身附屬雜項工作物，或獨立於建築物外之雜項工作物，如同法第 7 條規定之雜項工作物：「本法所稱雜項工作物，為營業爐竈、水塔、瞭望臺、招牌廣告、樹立廣告、散裝倉、廣播塔、煙囪、圍牆、機械遊樂設施、游泳池、地下儲藏庫、建築所需駁坎、挖填土石方等工程及建築物興建完成後增設之中央系統空氣調節設備、昇降設備、機械停車設備、防空避難設備、污物處理設施等。」故本法第 32 條第 1 項適用之建築物範圍，建議為符合建築法第 4、7 條所稱之建築物構造物或雜項工作物。

(六) 建築物、設施不限須為「合法」之使用，亦未限制「應符合建築法相關規定」

1. 都市計畫法第 51 條所稱「原來之使用」或其施行細則所稱「原有（之）使用」

按都市計畫法第 51 條前段規定，「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」關於都市計畫法第 51 條所稱「原來之使用」之認定，依內政部 73 年 11 月 5 日台內營字第 268185 號函釋，按都市計畫法第 51 條但書『得繼續為原來之使用』之規定，係指依都市計畫發布實施前，所為之使用，而繼續為同一之使用者而言。故都市計畫法第 51 條所稱「原來之使用」，於 93 年以前係指「依都市計畫發布實施前所為之使用，而繼續為同一之使用」，並未限於「合法」之使用。

另如前述，該法施行細則亦有「原有之使用」、「原有使用」、「原來之使用」相關規定，如都市計畫法臺灣省施行細則第 31 條（原第 29 條）、都市計畫法臺北市施行細則第 21 條、都市計畫法高雄市施行細則第 19 條（原第 27 條）等規定。

而依內政部 74 年 2 月 16 日台內營字第 292825 號函釋，都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條、同法台北市施行細則第 21 條及同法高雄市施行細則第 27 條等之規定，其所稱「原有使用」乙詞，與都市計畫法第 51 條但書所稱「原來之使用」乙詞，應屬同義。故可見該法施行細則所稱「原有之使用」、「原有使用」之意涵，與都市計畫法第 51 條所稱「原來之使用」相同，則按此函釋公布前的內政部 73 年 11 月 5 日台內營字第 268185 號函，即指「依都市計畫發布實施前，所為之使用，而繼續為同一之使用者」，未限於「合法」之使用。

另依臺北市政府法規委員會 89 年 7 月 26 日北市法二字第 8920570600 號函，按臺北市土地使用分區管制規則第 94 條第 3 款規定所稱「停止使用」及「繼續為原來之使用」，依文義解釋、體系解釋或法規之目的解釋，均應指事實上之停止使用或繼續使用行為而言。故在 92 年以前，臺北市土地使用分區管制規則第 94 條所稱「原來之使用」，係指「事實上之繼續使用行為」，並未限於「合法」使用。

2. 非都市土地使用管制規則第 8 條所稱「從來之使用」

非都市土地使用管制規則第 8 條第 1 項前段規定，土地使用編定前之其原有使用或原有建築物前，得為從來之使用。依內政部 103 年 9 月 17 日內授中辦地字第 1036651968 號函認為，「從來之使用」，係指非都市土地使用編定前已作該項使用。

又臺灣省政府地政處 82 年 2 月 12 日地四字第 4641 號函說明，

經當地縣市政府認定確為編定前已作該項使用後，准予維持「從來之使用」。

及參 76 年 12 月 30 日最高行政法院 76 年度判字第 2246 號裁判書要旨所述，「從來之使用」，以該土地於公告使用編定前，即已為原有使用者為限。

故非都市土地使用管制規則第 8 條對於區域計畫實施管制前之「從來之使用」認定，係指「經當地縣市政府認定確為編定前已作之該項使用」，或「該土地於公告使用編定前即已為原有使用」，並不限於「合法」之使用，意即，土地使用編定後原有使用或原有建築物適用該條規定時，並無要求須為「合法」之使用。

3. 國家公園法第 9 條所稱「原有之使用」

依國家公園法第 9 條規定，國家公園區域內私有土地，在不妨礙國家公園計畫原則下，准予保留作原有之使用。

如前述，在該條文之精神下，國家公園計畫保護利用管制原則各有不同規範，適用要件為「私有土地」、「在不妨礙國家公園計畫原則下」，而其適用對象可為原有合法建築物，亦可為原土地利用型態，或原有建築物、工程設施或公共設施，爭議個案需符合之適用要件依管制原則而有所差異，未必限定須為「合法」之使用。

4. 本法第 32 條所稱「區域計畫實施前之使用」

參酌上述分析，93 年以前都市計畫法第 51 條所稱「原來之使用」係指「依都市計畫發布實施前所為之使用，而繼續為同一之使用」。又都市計畫法臺北市施行細則第 21 條所稱「原來之使用」，係指「事實上之繼續使用行為」。

及非都市土地使用管制規則第 8 條對於區域計畫實施管制前之「從來之使用」認定，係指「經當地縣市政府認定確為編定前已作之該項使用」，或「該土地於公告使用編定前即已為原有使用」。綜言之，於該二法實施管制前之使用，皆採事實認定，指事實上「已作」、「繼續」且「同一」之使用，並不限於「合法」之使用。

而依據國家公園法第 9 條，國家公園計畫保護利用管制原則各有不同規範，適用要件為「私有土地」、「在不妨礙國家公園計畫原則下」，且未必限定須為「合法」之使用。

至於，依本法第 32 條第 1 項規定，適用對象特意區分為「區域計畫實施前」或「原合法」之建築物、設施。另參酌營建署「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」案，本法施行細則第 11 條（草案）建議規定：「本法第三十二條第一項所定區域計畫實施前之建

建築物、設施，於非都市土地範圍內之原住民族土地，為土地使用編定前已建造完成者；非屬原住民族土地，並應符合建築法相關規定。」

¹¹³及現行公布實施之本法施行細則第 11 條規定，限定適用對象為土地使用編定前已建造完成者。次參酌此條文草案總說明第 2 點所述，考量原住民族土地之建築物、設施，多已於區域計畫實施前存在，為保障其既有權益，將區域計畫實施前之建築物、設施納入本法第 32 條第 1 項之適用對象，故為符合立法原意及避免非屬原住民族土地擴張適用，明定原住民土地適用範疇。

再者，回歸立法原意之探尋，當初考量許多原住民族土地之使用常為違法狀態，不符合非都市土地使用管制規則之規定，建築物也因無法依建築法規定申請建築執照，自無合法的使用執照，形成部落建築有 90% 以上是違建之特殊情形。而部落建築多為區域計畫實施前興建、使用者，為確保原住民既有權益，爰將區域計畫實施前之建築物、設施納入本法第 32 條第 1 項規定，准予其得為區域計畫實施前之使用。¹¹⁴

自此些內容觀之，本法第 32 條第 1 項規定適用之建築物、設施使用區分為「區域計畫實施前」或「原合法」者，前者僅限定須位於「於非都市土地範圍內原住民族土地」上，且「土地使用編定前已建

¹¹³ 賴宗裕等，「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究，第 3-60~3-61 頁參照。

¹¹⁴ 按 104 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議紀錄：「我們建議這樣規定乃因將來政府劃設國土計畫的分區時，這會有分區及使用地類別編定等規則，到時還是會有些原住民土地可能不符規定，即其按規定或許不是合法建物，那麼就會有拆遷的問題，如果這沒有配套，加上國土計畫法又規定很多部分要諮詢原住民族同意，可想而知，若他們今天同意，明天就要被拆屋，他們會同意嗎？分區便會劃設不出來。最起碼『得為原來之使用』也是一種處置方式，之後政府會慢慢限縮該權益，為配合國土保育，這些未來仍然要處理。」「這個法這樣下去，只強調合法，可是它根本就無法合法，我不知道未來有多少冤枉，……我們要確保原住民既有權益，讓原住民族人看到這個配套，未來會比較好處理。」「當初區域計畫法在六十幾年發布之後，包括非都市土地使用管制規則的分區劃定，有很多部落是既存的，縣市政府在劃分區時把這些地方不是劃成森林區就是山坡地保育區。但部落原來就居住在那裡，所以應該是鄉村區才對，內政部和原民會現正辦理分區更正。從民國六十幾年至今，……原住民本來可供建築的用地全被劃為林業用地或農牧用地，土地擁有人因地目不符無法以自己的土地去申請建照，當然房子也就沒有使用執照。所以現在部落違建林立的狀況不是居民想要的……。內政部和原民會清查出來，至少有三、四十個以上的部落必須辦理更正，原民部落有 90% 以上是違建就是這個問題。這個條文談到的合法建築，但是原住民部落有 90% 以上都不是，那我們要怎樣執行呢？」「在區域計畫實施之前已經在那邊使用，是真的應該保障其權益，所以，建議『得為原來之使用』修正為『得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用』，如果是原來區域計畫實施前就已經在使用，這部分應該還是要給予保障。至少這個部分政府要予以正視，人家在區域計畫之前，有規定之前已經在使用，……。」「如果規定『原有建築物或設施』，這樣在判斷上會比較困難，我們認為要規定得完整一點，所以建議修正為：『區域計畫實施前或原合法建築物、設施』。」參自立法院公報第 104 卷第 98 期，104 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議紀錄，頁 343~344、354~355。

造完成者」，但不限須為「合法」之使用，亦未限制「應符合建築法相關規定」。

(七) 建築物、設施限於本法實施管制後未增建或改建之部分

1. 都市計畫法相關規定

都市計畫法及其子法，亦訂有「原來（有）之使用不得增建或改建」類似規定。參內政部 93 年 6 月 10 日內授營都字第 0930084653 號函釋，「原來之使用」，係指「原來非屬違法之使用」而言。

再依臺北市政府 92 年 2 月 25 日北市都二字第 09230194600 號函解釋，於都市計畫發布實施後，計畫範圍內原有建築物或使用活動自應符合都市計畫允許使用之規定。惟基於法律信賴原則，對於原有合法使用者，政府仍應保障其權益，故合法使用係指行為符合行為時之使用管制規定並依法申請者。

106 年 1 月 25 日高雄高等行政法院 105 年訴字第 395 號判決，該裁判書指明，原來之使用，如超出原來所承載之使用負擔，即與「原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用」不符。

98 年 11 月 12 日最高行政法院 98 年判字第 1352 號判決，該案件指出，都市計畫公共設施保留地之原有建築物，在該用地未依法徵收前，增建或改建者，已非屬「繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用」。

由此觀之，考量於都市計畫發布實施後，計畫範圍內原有建築物或使用活動自應符合都市計畫允許使用之規定，原來之合法使用宜指「行為符合行為時之使用管制規定並依法申請者」、「原來非屬違法之使用」。另原來之使用，如於實施新管制規定後有增建或改建者，已超出原來所承載之使用負擔，不符合行為時之使用管制規定，即違反都市計畫法或其子法「不得增建或改建」之規範，屬違法之使用，已非屬「得繼續為原來之使用」。

2. 非都市土地使用管制規則相關規定

非都市土地使用管制規則第 8 條，亦訂有「原有建築物除准修繕外，不得增建或改建」之規定。參內政部 77 年 12 月 6 日台內民字第 652960 號函釋，特定農業區農牧用地上之原有墳墓，倘僅原地修繕，可依上開規定得為從來之使用。

農委會 102 年 10 月 28 日農企字第 1020233996 號函釋，系爭土地尚經權責單位認定於編定公告前已存在之雞舍，且繼續作從來之使用（養殖雞禽）部分，得視其為合法使用。而「從來使用」係就既存農業設施主體有無增建或改建予以判斷，至該土地倘有其他新增違

規設施，則與該既存農業設施主體是否仍得認定為從來使用情形係屬二事。

由此觀之，區域計畫實施管制後，原有建築物，倘僅原地修繕或未經修繕，亦繼續作從來之使用部分，得為從來之使用，至於增建或改建部分，似不在此列。

3. 本法第 32 條第 1 項之適用要件建議

依本法第 32 條第 1 項規定，區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與本法土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。

參酌都市計畫法、非都市土地使用管制規則相關函釋、裁判書，本計畫認為考量於本法實施管制後，計畫範圍內原有建築物或使用活動自應符合本法允許使用之規定，原來之合法使用宜指「行為符合行為時之使用管制規定並依法申請者」、「原來非屬違法之使用」。

故原合法之建築物、設施，於本法實施管制後，倘未經修繕或經修繕，或增建或改建，建議將之區分為以下兩部分判斷：

(1) 增建或改建之部分

按本法第 32 條第 1 項規定，依本法實施管制後，不符管制規定之建築物、設施僅准修繕，不得增建或改建。原有之建築物、設施，縱符合行為時法令規定，如於本法實施管制後有增建或改建之部分，前開增、改建範圍因不符前開規定，自無法認定適用本法第 32 條第 1 項規定，且屬違法之使用，應依本法第 38、39 條罰則處理。

至於，區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，於本法實施管制前有增建或改建之部分，則應符合其他構成要件，始得適用本法第 32 條第 1 項規定。

(2) 未經修繕或經修繕之部分

區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，建議限於「本法實施管制後未增建或改建之部分」，含原建築物、設施未經修繕或曾經修繕之部分，係為本法第 32 條規定所允許之使用，又符合其他構成要件者，得適用本法第 32 條第 1 項規定。

二、關於「原合法之建築物、設施」

有關「原合法之建築物、設施」之構成要件，本案經訪談多位縣市政府地政主管機關代表，獲致意見歸納如下：

1. 考量部分建築物屬合法使用，但未取得建築管理相關文件，建議可將更正編定之證明文件納入「合法建築物之證明文件」，並釐清如

何認定增建、改建時間點，國土法實施前增建、改建者是否適用本條規範。

2. 釐清非都市土地使用管制規則第 8 條規範之區域計畫實施前之從來之使用，多有不合乎區域計畫法規範，建議「合法」之認定不需限於符合區計法土地使用管制之情形，亦可包含辦理得辦理更正編定、從來之使用等情形。
3. 就依建築法申請建築或核准興辦事業計畫、變更編定等案件，釐清「合法」之認定是否須合乎各目的事業法規，建議「符合原核准之興辦事業計畫」即可。

「原合法之建築物、設施」，適用本法第 32 條第 1 項規定者，建議需符合如下圖所示之要件，詳述如后。

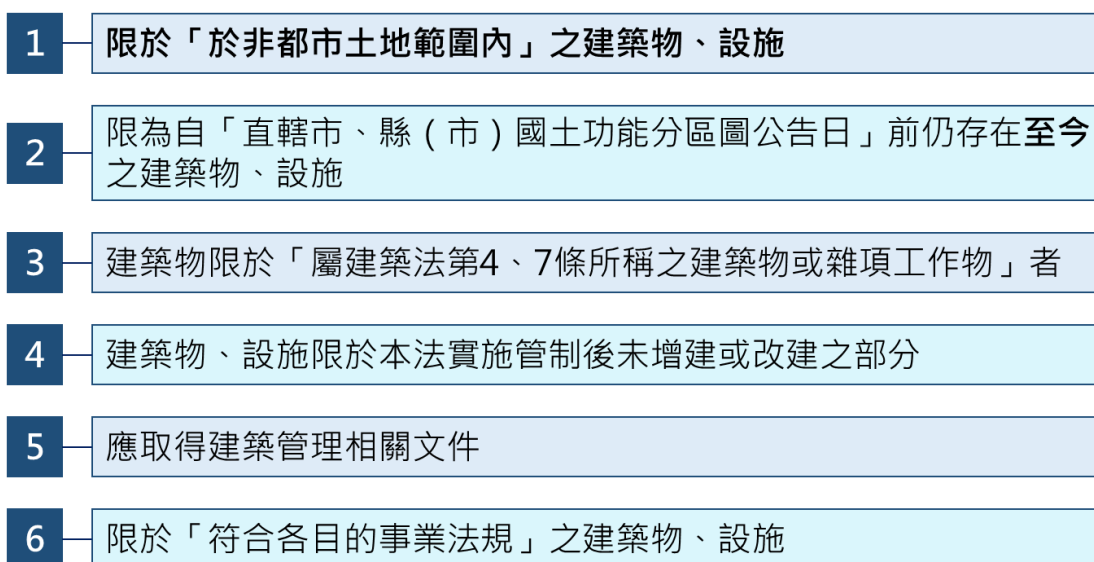


圖 5 原合法之建築物、設施之構成要件

資料來源：本計畫繪製。

（一）限於「於非都市土地範圍內」之建築物、設施

同上第一、點所述，依本法第 23 條第 1、2 項規定，屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。因此，建議本法第 32 條第 1 項規定之適用範圍，排除已公告實施國家公園計畫、都市計畫之地區。至於「原合法之建築物、設施」位於已公告實施國家公園計畫、都市計畫之地區者，則依都市計畫法及都市計畫、國家公園法及國家公園計畫之規定辦理。

惟此類建築物、設施包含區域計畫實施前建造、位於非原住民族土地者，實有不合區域計畫法相關規定之情形（即不合非都市土地使用管制規則），則按非都市土地使用管制規則第 8 條，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。故如屬此情形者，仍可視為符合區

域計畫法相關規定。

(二) 限為「直轄市、縣(市)國土功能分區圖公告日」前仍存在至今之建築物、設施

同第一、點所述，考量原合法之建築物或設施實際上會開始適用本法第 32 條第 1 項規定之時點係於本法實施管制後，亦即「直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後」，故建議適用範圍為「直轄市、縣(市)國土功能分區圖公告日」前仍存在之建築物、設施。

(三) 建築物限於「屬建築法第 4、7 條所稱之建築物或雜項工作物」者

同上第一、點所述，適用本法第 32 條第 1 項規定之建築物、設施範圍，建議建築物限於指「屬建築法第 4、7 條所稱之建築物或雜項工作物」者。

(四) 建築物、設施限於本法實施管制後未增建或改建之部分

同上第一、點所述，原有之建築物、設施，如於本法實施管制後有增建或改建之部分，前開增、改建範圍因不符本法第 32 條第 1 項規定規定，自無法適用，故建築物、設施限於本法實施管制後未增建或改建之部分。

(五) 實施建築管理後之建築物、設施如應依法取得建築執照者，限於「已取得使用執照」者

1. 依建造時間及是否為供公眾使用及公有建築物區分

依建築法第 3 條規定，「本法適用地區如左：一、實施都市計畫地區。二、實施區域計畫地區。三、經內政部指定地區。前項地區外供公眾使用及公有建築物，本法亦適用之。第一項第二款之適用範圍、申請建築之審查許可、施工管理及使用管理等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。」又內政部 91 年 3 月 19 日內授營建管字第 0900018726 號函之第 2 點說明：「二、按建築法第三條規定『本法適用地區如左：一、實施都市計畫地區。二、實施區域計畫地區。三、經內政部指定地區。前項地區外供公眾使用及公有建築物，本法亦適用之。第一項第二款之適用範圍及管理辦法，由內政部定之』，旨揭『實施建築管理前』基準日期，應依下列規定認定：(一)在實施都市計畫地區係指當地都市計畫公布實施之日期。(二)在實施區域計畫地區係指當地區域計畫法第 15 條第 1 項劃定使用分區並編定各種使用公布之日期。(三)前二項以外地區，本部訂頒『都市計畫以外地區建築管理辦法』，依該辦法指定實施地區之日期亦適用之。(四)供公眾使用及公有建築物均應實施建築管理，尚無需認定實施建築管理之基準日期。」

故而，非都市土地範圍內，實施建築管理後之建築物、設施，如上開函釋所定，供公眾使用及公有建築物，及於以下「實施建築管理前基準日期」後建造之非供公眾使用及公有建築物，應依建築法第 25 條第 1 項、第 73 條第 1 項前段規定取得使用執照，始可合法使用：

(1) 供公眾使用及公有建築物

依建築法第 25 條第 1 項規定，「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第七十八條及第九十八條規定者，不在此限。」同法第 73 條第 1 項前段規定，「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。」實施區域計畫地區建築管理辦法第 13 條規定，「實施區域計畫地區，供公眾使用或公有建築物之建造及使用，仍依建築法規定辦理。」實施都市計畫以外地區建築物管理辦法第 14 條規定，「實施都市計畫以外地區供公眾使用或公有之建築物，其建造或使用，仍依建築法規定辦理。」則此類型之建築物、設施，應取得使用執照後合法使用，故限於「已取得使用執照」者，方能適用本法第 32 條第 1 項規定。

(2) 建築基地屬實施區域計畫地區者，為「非都市土地分區圖及編定結果公告日」後建造之非供公眾使用及公有建築物

此類型建築物、設施，應符合「實施區域計畫地區建築管理辦法」之規定，其第 3 條明訂，「依非都市土地使用管制規則規定得為建築使用之土地，其建築物之新建、增建、改建或修建，應依本辦法向當地主管建築機關申請建築執照。」據此，應依法「取得使用執照」後，始可「合法」使用。故此類型之建築物、設施，限於「已取得使用執照」者，方能適用本法第 32 條第 1 項規定。

(3) 建築基地屬為都市計畫以外地區建築物管理辦法實施地區者¹¹⁵，且為「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法實施地區指定日」後建造之非供公眾使用及公有建築物

¹¹⁵ 依實施都市計畫以外地區建築物管理辦法第 15 條規定：「本辦法之實施地區，除第三條所定之土地均應實施外，其餘由內政部視實際需要隨時指定公告之。」故其實施地區包含：

同辦法第 3 條規定：「實施都市計畫以外地區，一至八等則田地目土地，除土地所有權人興建自用農舍外，一律不准建築；九至廿六等則田地目土地及依土地法編為農業使用之土地，除興建自用農舍、發展交通、設立學校、建築工廠及興辦其他公共設施之建築外，一律不准建築。」其實施地區指實施都市計畫以外地區，一至八等則田地目土地、九至廿六等則田地目土地及依土地法編為農業使用之土地。

62 年 12 月 24 日指定 1 至 12 等則「田」地目之土地，及該辦法第十五條所指實施地區範圍表所列如下省轄市、鄉、鎮、縣轄市全部行政區：

「一、本辦法第三條所指定之土地。

二、內政部指定之實施地區（第一期實施地區）：

此類型之建築物、設施，應符合「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」之規定，其第 2 條明訂，「在實施都市計畫以外之地區興建建築物，除本辦法另有規定外，非經縣（市）主管建築機關許可發給執照，不得擅自建造或使用。」及第 13 條規定，「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電或申請營業登記及使用。」據此，應依法「取得使用執照」後，始可「合法」使用。故此類型之建築物、設施，限於「已取得使用執照」者，方能適用本法第 32 條第 1 項規定。

2. 依是否請照或建造之狀態區分

據建築法第 28 條規定，符合上開情形之建築物，依據於「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」時是否請照或建造之狀態，可概分為以下類型，提出有無適用本法第 32 條第 1 項規定之建議：

（1）建造中或已建造完成，但申請建造執照或雜項執照中之建築物

此類型之建築物，尚未取得建照，即擅自建造，已違反建築法第 25 條第 1 項之規定，依同法第 86 條規定予以處罰，即「違反第二十五條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物。二、擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有第五十八條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。三、擅自拆除者，處一萬元以下罰鍰，並勒令停止拆除補辦手續。」因此，此類型之建築物未符合「原合法之建築物、設施」之立法原意，自無本法第 32 條第 1 項規定之適用。

（2）已取得建造執照或雜項執照之建築物，但尚未完成建造者

按建築法第 53 條規定，「直轄市、縣（市）主管建築機關，於發給建造執照或雜項執照時，應依照建築期限基準之規定，核定

臺中市、臺南市、高雄市。

臺北縣：淡水鎮、三芝鄉、板橋市、新莊鎮、新店鎮、樹林鎮、三峽鎮、土城鄉、金山鄉。

桃園縣：桃園市、中壢市。

臺中縣：豐原鎮、大里鄉、霧峰鄉、太平鄉、潭子鄉、烏日鄉、大雅鄉。

臺南縣：新營鎮、永康鄉、仁德鄉。

高雄縣：鳳山市、岡山镇、小港鄉、大寮鄉、路竹鄉、橋頭鄉、林園鄉。」

1. 63 年 5 月 28 日指定台灣省農地重劃區農田。

2. 65 年 1 月 1 日指定 13 至 26 等則「田」地目土地。

3. 65 年 6 月 21 日指定桃園、中壢、內壢、楊梅、新竹、頭份、苗栗、豐原（大雅）王田、彰化、嘉義、新營、麻豆、永康、台南、岡山、楠梓（鳳山厝部分）等 16 處高速公路交流道附近地區特定區計畫草案地區。

其建築期限。前項建築期限，以開工之日起算。承造人因故未能於建築期限內完工時，得申請展期一年，並以一次為限。未依規定申請展期，或已逾展期期限仍未完工者，其建造執照或雜項執照自規定得展期之期限屆滿之日起，失其效力。第一項建築期限基準，於建築管理規則中定之。」

同法第 54 條規定，「起造人自領得建造執照或雜項執照之日起，應於六個月內開工；並應於開工前，會同承造人及監造人將開工日期，連同姓名或名稱、住址、證書字號及承造人施工計畫書，申請該管主管建築機關備查。起造人因故不能於前項期限內開工時，應敘明原因，申請展期一次，期限為三個月。未依規定申請展期，或已逾展期期限仍未開工者，其建造執照或雜項執照自規定得展期之期限屆滿之日起，失其效力。第一項施工計畫書應包括之內容，於建築管理規則中定之。」

同法第 70 條第 1 項規定，「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣(市)(局)主管建築機關應自接到申請之日起，十日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為二十日。」

同法第 73 條第 1 項前段、第 2 項規定，「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。...建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第九條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。」

基於上述規定，此類型之建築物，尚未依建築法第 54 條規定於自領得建造執照或雜項執照之日起於 6 個月內開工，或未依第 53 條規定於建築期限內完工，且尚未依第 70 條第 1 項規定申請使用執照，則依同法第 73 條第 1 項前段規定，不准其使用。故而，此類型之建築物依法不能合法使用，未符合「原合法之建築物、設施」之立法原意，自無本法第 32 條第 1 項規定之適用。

(3) 已完成建造，但待申請使用執照或申請中者

同上所述，按建築法第 70 條第 1 項規定，建築工程完竣後，應申請使用執照，及同法第 73 條第 1 項前段規定，建築物非經領得使用執照，不准使用。

故而，此類型之建築物尚未取得使用執照，依法不能合法使

用，未符合「原合法之建築物、設施」之立法原意，自無本法第 32 條第 1 項規定之適用。

(4) 已完成建造，且取得使用執照之建築物

依建築法第 25 條第 1 項、第 73 條第 1 項前段規定，已完成建造之建築物，依法取得使用執照後，即可「合法」使用，故此類建築物，如無違反建築法規或其他法規之情形，建議可適用本法第 32 條第 1 項規定。

綜上，既有建築物、設施，如屬實施建築管理後，應依法取得建築執照者，建議其適用本法第 32 條第 1 項之條件統一限於「已取得使用執照」者。

至於，其他建築物、設施屬依法免予取得建築執照者，如魚塢、溝渠、海堤等非屬建築法第 4、7 條所稱之建築物、雜項工作物，或如實施都市計畫以外地區建築物管理辦法第 4 條第 2 項後段規定，「原有農舍之修建、改建或增建面積在四十五平方公尺以下之平房，得免申請建築執照。」或如農業發展條例第 8 條之 1 規定，「農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。直轄市、縣（市）政府得斟酌地方農業經營需要，訂定農業用地上搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關設施之審查規範。農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在四十五平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國九十二年一月十三日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在二百五十平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。對於農民需求較多且可提高農業經營附加價值之農業設施，主管機關得訂定農業設施標準圖樣。採用該圖樣於農業用地施設者，得免由建築師設計監造或營造廠承建。」因此，其他建築物、設施屬依法免予取得建築執照者，判斷其是否適用本法第 32 條第 1 項規定時，不以「已依建築法規取得使用執照」者為限，但若目的事業主管機關另有規定，應從其規定，如免申請建築執照之農業設施，依法應申請容許使用者，則應具有目的事業主管機關容許其使用之證明文件，方合乎「原合法」之構成要件，始得適用本法第 32 條第 1 項規定。

(六) 實施建築管理前之建築物、設施，限於已取得「使用執照」、「未實施建築管理地區建物完工證明書」、「縣市政府核可之合法房屋證明

文件」或已辦竣「建物第一次登記」者

依前述內政部 91 年 3 月 19 日內授營建管字第 0900018726 號函之第 2 點說明，非都市土地範圍內屬實施建築管理前之建築物、設施，將有以下類型：

1. 供公眾使用及公有建築物

依建築法第 25 條第 1 項、第 73 條第 1 項前段規定，已完成建造之建築物，依法「取得使用執照」後，始可「合法」使用。以及，同法第 96 條第 1 項前段規定，「本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照。」故此類型之建築物、設施，建議限於「已取得使用執照」者，方能適用本法第 32 條第 1 項規定。

2. 非供公眾使用及公有建築物

(1) 已取得「未實施建築管理地區建築物完工證明書」者

按內政部函 70 年 12 月 17 日台內營字第 051491 號函第 2 點說明，「二、貴廳 63.05.08.建四字第 54484 號函以『實施都市計畫以外地區建築物管理辦法』公布前，在該辦法適用地區內，已建築完成之建築物為申請接水、接電及營業登記得發給完工證明書，經本部的 63.07.26.台內營字第 588955 號函復尚屬可行；查上開完工證明書僅得證明該建築物完工時，該地區尚未實施建築管理，有關結構安全及土地使用權利，均由業主自行負責。因此不在建築法第 3 條及『實施都市計畫以外地區建築物管理辦法』適用範圍內之建築物，如未違反其他有關法規定，為利人民申請接水、接電及營業登記，建築主管機關得比照上開方式發給未實施建築管理地區建築物完工證明書。」據此，不在建築法第 3 條及實施都市計畫以外地區建築物管理辦法適用範圍內之建築物，得申請發給「未實施建築管理地區建築物完工證明書」。

依據內政部 93 年 11 月 9 日內授中辦地字第 0930726144 號函所示，「『未實施建築管理地區建物完工證明書』屬編定公告前施工建築物完工證明資料，性質等同建築執照文件，同意增納列為編定前合法建物證明文件」，爰此，「未實施建築管理地區建築物完工證明書」確實得為實施建築管理前合法建物證明文件。故此類型之建築物、設施，如「已取得未實施建築管理地區建築物完工證明書」者，建議得適用本法第 32 條第 1 項規定。

(2) 已取得「使用執照」者

建築物在實施建築管理前已建築完成者，依據縣市政府自訂之建築管理自治規範，得申請補發或請領使用執照，則已取得「使

用執照」之建築物、設施，亦合乎合法使用之情形，建議亦能適用本法第 32 條第 1 項規定。

如彰化縣建築管理自治條例第 35 條規定，「建築物在適用本法前或實施都市計畫以外地區建築物管理辦法施行前，已建築完成，申請補發使用執照者，應檢附下列文件，並免由建築師及營造業簽章：一、使用執照申請書。二、建築線指定證明。三、土地及房屋權利證明文件。四、基地位置圖、地盤圖、建築物之平面圖、立面圖。五、建築師安全鑑定書。六、房屋完成日期證明文件。七、其他有關文件。」故彰化縣內建築物，在適用建築法前或實施都市計畫以外地區建築物管理辦法施行前，已建築完成，得申請補發使用執照，則經縣市政府核發使用執照後可合法使用。

或如新北市政府核發合法房屋證明處理要點第 6 點規定，「六、申請人欲申請修建執照或擅自新建、修建、改建行為之建築物應依建築法第二十八條規定請領建築執照。前項欲申請修建執照或擅自修建之舊有建築物申請人，亦得具備第三點第一項第三款證明文件之一，申請建築執照。第一項經本府審認為第二點規定適用地區公布實施日期前即已存在之合法房屋時，其屋頂如有建築法第九條第四款規定修建之行為時，應依建築法第二十八條規定補請領建築執照。」故新北市實施建築管理前即已存在之舊有建築物，如經新建、修建、改建行為，應請領使用執照，則經縣市政府核發使用執照後可合法使用。

(3) 已取得「縣市政府核發認定合法房屋證明之文件」者

實施建築管理前之舊有房屋，其所有權人得依縣市政府自訂之建築管理自治規範申請認定為合法建築物，則已取得「縣市政府核發認定合法房屋證明之文件」(如戶口遷入證明、曾於該建物設籍之戶籍謄本、完納稅捐證明、繳納房屋稅憑證或稅籍證明、繳納自來水費或電費收據、水電證明或其他經縣市政府審認足資證明文件)之建築物、設施，亦合乎合法使用之情形，亦能適用本法第 32 條第 1 項規定。

如新竹縣建築管理自治條例第 37 條第 1 項規定，「實施建築管理前之舊有房屋，其所有權人申請認定合法建築物者，應檢具申請書及下列文件：一、切結書：註明如有不實申請，願負法律責任。二、建築物所有權相關證件：如建築改良物登記簿謄本、買賣契約等。三、土地所有權相關證件：如土地登記簿謄本、土地使用同意書等。四、實施建築管理前建造完成者，應檢附載明建物完成日期之建築改良物登記簿謄本、課稅始期證明、接水、接電日期證明、第一次水電費收據、載有該建築物資料之土地現況調查清冊或卡

片之謄本、戶口遷入證明、地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖。五、經建築師及申請人簽認之各層平面圖、立面圖(比例尺百分之一)、地籍配置圖(五百分之一、或六百分之一或一千二百分之一)、面積計算表及彩色相片(各向正立面、屋頂及周圍環境)。」則新竹縣實施建築管理前之建築物、設施，得檢具應備文件向縣政府申請認定合法建築物，縣市政府審核認可後會發給認定為合法房屋證明之文件，此種情形建議得認定為確屬合法使用者。

或如新北市政府核發合法房屋證明處理要點第 3 點第 1、4 項規定，「合法房屋證明之申請及核發，建築物所有權人或代理人(以下簡稱申請人)應備具下列文件：(一)申請書(附件一)。(二)土地所有權相關文件：1、地籍圖謄本。2、土地登記簿謄本。(三)內政部八十九年四月二十四日臺八九內營字第八九〇四七六三號函規定八種證明文件之一：1、建築執照。2、建物登記證明。3、未實施建築管理地區建築物完工證明書。4、載有該建築物資料之土地使用現況調查清冊或卡片之謄本。5、完納稅捐證明。6、繳納自來水費或電費證明。7、戶口遷入證明。8、地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖。.....本府依職權或依申請人所附文件並會同地政、戶政事務所勘查現場房屋座落位置之門牌及地號，經審核各項證件與現場勘查房屋合於第二點規定者，於核可後發文並建檔備查。」故新北市實施建築管理前即已存在之舊有建築物，得檢具應備文件向市政府申請合法房屋證明，則經市政府審核、勘查、核可後會發給合法房屋證明之文件，此種情形建議得認定為確屬合法使用者。

(4) 已辦竣「建物第一次登記」者

依土地登記規則第 79 條第 1、3、4 項規定，「申請建物所有權第一次登記，應提出使用執照或依法得免發使用執照之證件及建物測量成果圖或建物標示圖。有下列情形者，並應附其他相關文件：一、區分所有建物申請登記時，應檢具全體起造人就專有部分所屬各共有部分及基地權利應有部分之分配文件。二、區分所有建物之專有部分，依使用執照無法認定申請人之權利範圍及位置者，應檢具全體起造人之分配文件。三、區分所有建物之地下層或屋頂突出物，依主管建築機關備查之圖說標示為專有部分且未編釘門牌者，申請登記時，應檢具戶政機關核發之所在地證明。四、申請人非起造人時，應檢具移轉契約書或其他證明文件。.....實施建築管理前建造之建物，無使用執照者，應提出主管建築機關或鄉(鎮、市、區)公所之證明文件或實施建築管理前有關該建物之下

列文件之一：一、曾於該建物設籍之戶籍證明文件。二、門牌編釘證明。三、繳納房屋稅憑證或稅籍證明。四、繳納水費憑證。五、繳納電費憑證。六、未實施建築管理地區建物完工證明書。七、地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖。八、其他足資證明之文件。前項文件內已記載面積者，依其所載認定。未記載面積者，由登記機關會同直轄市、縣（市）政府主管建築、農業、稅務及鄉（鎮、市、區）公所等單位，組成專案小組並參考航照圖等有關資料實地會勘作成紀錄以為合法建物面積之認定證明。...」

爰此，實施建築管理前之建築物、設施，得提出使用執照、依法得免發使用執照之證件、主管建築機關或鄉（鎮、市、區）公所之證明文件或實施建築管理前有關該建物之文件，經登記機關審核及認定合法建物面積後，得辦理建物所有權第一次登記，登簿及核發書狀，則所有權人得取得建物所有權狀、建物登記謄本。故實施建築管理前之建築物、設施，倘已辦竣「建物第一次登記」者，取得建物所有權狀或建物登記謄本，建議認定為合法使用者，得適用本法第 32 條第 1 項規定。

（七）建築物、設施如依法免申請建築執照，但應取得目的事業主管機關核准者，限於「已取得目的事業主管機關核准之證明文件者」

如建築物、設施免依建築法規申請建築執照，但依據目的事業主管機關法令規定，應取得其核准者，則建議限於「已取得目的事業主管機關核准之證明文件者」，方可適用本法第 32 條第 1 項規定。

如農業發展條例第 8-1 條規定，「農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。直轄市、縣（市）政府得斟酌地方農業經營需要，訂定農業用地上搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關設施之審查規範。農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在四十五平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國九十二年一月十三日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在二百五十平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。對於農民需求較多且可提高農業經營附加價值之農業設施，主管機關得訂定農業設施標準圖樣。採用該圖樣於農業用地施設者，得免由建築師設計監造或營造廠承建。」

據此，農委會訂有「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」，

其第 5 條規定，「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」則農業土地上之農業設施，如屬依法應向縣市政府申請容許使用之情形，建議限於「已取得農業用地作農業設施容許使用同意書」作為目的事業主管機關核准之證明文件者，始得適用本法第 32 條第 1 項規定。

（八）限於「符合各目的事業法規」之建築物、設施

上開第（一）至第（八）項之構成要件，主要係分析本法實施管制前之既有建築物、設施是否取得使用執照或合法證明、辦理登記、興辦事業之目的事業主管機關許可文件等事項，然考量即使取得上開許可文件後，其使用仍可能違反其他目的事業主管法令，如有關森林、水土保持、山坡地、水資源保護、環境保護或其他之法令，則此情形下，自不宜適用本法第 32 條第 1 項規定。故而，建議增列「符合各目的事業法規」者，方可適用該項規定。

亦即，建議可以界定為合於「區域計畫法暨其相關法規」、「建築法規」、「其他目的事業法規」規定之建築物或設施，始合於原「合法」之概念，方得適用本法第 32 條規定。倘爭議建築物或設施違反其他目的事業法規，應依其法令規定處理，未符原「合法」之立法意旨，自無可適用本法第 32 條第 1 項規定。

此外，參臺北市政府 92 年 2 月 25 日北市都二字第 09230194600 號函，及臺北市政府 95 年 1 月 3 日府都規字第 09419619501 號函釋，有關合法使用係指行為符合行為時之使用管制規定依法申請者。故建議本法實施管制後，與本法第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容不符之原合法建築物或設施，可以界定為「行為符合行為時之使用管制規定依法申請者」，方得適用本法第 32 條第 1 項規定。

例如，按區域計畫法第 15 條第 1 項規定，授權其管制規則，由中央主管機關定之。據此，內政部訂定「非都市土地使用管制規則」，其第 6 條規範，「海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一；海域用地容許使用項目及區位許可使用細目如附表一之一。」則本法實施管制前之建築物、設施，屬非都市土地範圍內者，建議應遵循區域計畫法及相關子法規範，其使用應符合非都市土地使用管制規則附表一、附表一之一所定之其使用地得容許使用之項目、許可使用細目及附帶條件，方符合原「合法」使用之概念，始得適用本法第 32 條第 1 項規定。

倘既有建築物、設施，於區域計畫法實施管制時期未符合土地使用管制規定，但符合目的事業主管機關專案輔導合法方案或法令，或經直

轄市、縣（市）國土計畫劃入城鄉發展地區第 2 類之 3，刻正辦理輔導合法作業，如依工廠管理輔導法納管輔導之未登記工廠與特定工廠。參臺北市府 92 年 2 月 25 日北市都二字第 09230194600 號函、臺北市府 95 年 1 月 3 日府都規字第 09419619501 號函釋，及本法原「合法」使用之立法意旨，此類案件並不符合行為時之使用管制規定，未符「合法」之概念，不宜適用本法第 32 條第 1 項規定。

或如，參酌本法施行細則第 11 條規定之草案總說明第 3 點述明，於土地使用編定前之土地，當時仍應符合內政部 62 年 10 月 15 日函頒之限制建地擴展執行方案（按：應為「限制建地擴展執行辦法」）及 62 年 12 月 24 日發布之實施都市計畫以外地區建築管理辦法等相關規定。爰此，「區域計畫實施前」之建築物、設施，應符合「內政部 62 年 10 月 15 日函頒之限制建地擴展執行辦法」（於 76 年 6 月 5 日廢止）及「62 年 12 月 24 日發布之實施都市計畫以外地區建築管理辦法」等相關規定，方合乎「合法」之立法原意，始得適用本法第 32 條第 1 項有關「原合法之建築物、設施」規定。

或如，按建築法第 28 條規定，「建築執照分左列四種：一、建造執照：建築物之新建、增建、改建及修建，應請領建造執照。二、雜項執照：雜項工作物之建築，應請領雜項執照。三、使用執照：建築物建造完成後之使用或變更使用，應請領使用執照。四、拆除執照：建築物之拆除，應請領拆除執照。」同法第 73 條第 1 項前段、第 2～4 項規定，「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。……建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第九條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。前項一定規模以下之免辦理變更使用執照相關規定，由直轄市、縣（市）主管建築機關定之。第二項建築物之使用類組、變更使用之條件及程序等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。」則實施建築管理後建築物或設施，有增建、改建、修建之行為，如屬依法應請領建造執照或變更使用執照之情形，建議限於「已取得建造執照」或「已完成變更使用執照」者，始合於原「合法」使用之概念，得適用本法第 32 條第 1 項規定。

或如，殯葬管理條例第 6 條規定，「殯葬設施之設置、擴充、增建、改建，應備具下列文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，報請中央主管機關備查：一、地點位置圖。二、地點範圍之土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本。三、配置圖說。四、興建營運計畫。五、管理方式及收費標準。六、申請人之相關證明文件。七、土地權利證明或土地使用同意書。前項殯葬設施土地跨越直

轄市、縣(市)行政區域者，應向該殯葬設施土地面積最大之直轄市、縣(市)主管機關申請核准，受理機關並應通知其他相關之直轄市、縣(市)主管機關會同審查。殯葬設施於核准設置、擴充、增建或改建後，其核准事項有變更者，應備具相關文件報請直轄市、縣(市)主管機關核准；其由直轄市、縣(市)主管機關辦理者，應報請中央主管機關備查。」同法第 20 條第 1 項規定，「設置、擴充、增建或改建殯葬設施完工，應備具相關文件，經直轄市、縣(市)主管機關檢查符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、所屬區域、申請人及經營者之名稱公告後，始得啟用、販售墓基或骨灰(骸)存放單位。其由直轄市、縣(市)主管機關設置、擴充、增建或改建者，應報請中央主管機關備查。」則殯葬設施，如有設置、擴充、增建、改建或變更原核准事項之情形(含分期開發者)，依法應報請縣市政府核准啟用、販售或變更原核准事項，建議限於「已取得縣市政府核准啟用或變更原核准事項之證明文件」，始合於原「合法」使用之概念，方得適用本法第 32 條第 1 項規定。

或如，零售市場管理條例第 6 條第 1、4 項規定，「直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)主管機關得視需要設立公有市場，並鼓勵民間投資設立市場。」、「興建市場應整體開發。但報經直轄市或縣(市)主管機關核准者，得整體規劃後，分期分區興建。」同條例第 8 條規定，「地方主管機關新建、改建或增建公有市場時，應就下列書件審核之；其屬直轄市或縣(市)主管機關興建者，由該機關自行核辦；其屬鄉(鎮、市)主管機關興建者，應報請縣主管機關核准：一、工程計畫。二、財務計畫。三、營運計畫。四、攤(鋪)位數量表。五、攤(鋪)位或營業項目分類分區配置圖。六、市場平面配置圖。七、市場位置圖。」同條例第 24 條規定，「在市場用地設置、新建、改建或增建民有市場，應填具申請書，並檢附下列書件，向市場所在地之直轄市或縣(市)主管機關申請核准；未經核准者，不得經營：一、營運計畫。二、攤(鋪)位數量表。三、攤(鋪)位或營業項目分類分區配置圖。四、市場平面配置圖。五、市場位置圖。六、直轄市或縣(市)獎勵投資興建公共設施之核准文件。」故整體開發或分期分區興建之市場，如屬地方主管機關興辦之公有市場，建議限於「已取得直轄市或縣(市)主管機關核准興建之文件」，方得適用本法第 32 條規定。如屬民有市場，建議限於「已取得直轄市或縣(市)主管機關核准經營之證明文件」，方得適用本法第 32 條第 1 項規定。

爰此，屬分期分區開發之建築物、設施，倘其目的事業法規訂有其啟用、使用或經營應經目的事業主管機關核准者，建議限於「已取得目的事業主管機關核准啟用、使用或經營之證明文件」，方得適用本法第 32 條規定。如目的事業法規雖未規定建築物、設施啟用、使用或經營應經核准始可為之，但其訂有設置、新建、擴充、增建、改建或變更原核准事項應經目的事業主管機關核准者，建議限於「已取得目的事業主管機

關核准設置、新建、擴充、增建、改建或變更之證明文件」，方得適用本法第 32 條第 1 項規定。

第四節 本法第 32 條第 1 項之法律效果

參酌本法第 32 條第 1 項條文內容，及其立法理由如前述說明，可知本法第 32 條第 1 項之法律效果，符合本項規定構成要件之區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，得或不得為以下使用，或政府得令其變更使用或遷移，詳述如后：

壹、准予修繕，但不得增建或改建

- 一、區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與本法第 23 條第 2 項或第 4 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。
- 二、按建築法第 9 條規定，修建指「建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架及屋頂，其中任何一種有過半之修理或變更者。」故建議「修繕」界定為未達建築法第 9 條規定「修建」程度之維護改善建築物行為。
- 三、此處增建或改建，係指建築法第 9 條第 2、3 項規定之增建或改建行為，即「增建：於原建築物增加其面積或高度者。但以過廊與原建築物連接者，應視為新建。」「改建：將建築物之一部分拆除，於原建築基地範圍內改造，而不增高或擴大面積者。」
- 四、雖然屬於區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，可以繼續使用，但是該種使用仍違反本法之土地使用管制規定，因此，建議可比照違章建築管理作法，建立列管機制，使得直轄市、縣市主管機關掌握相關的使用情形，除准修繕外，不得增建或改建。
- 五、至於前述列管情形，是否配合辦理資訊公開，則建議應進一步思考其外部性的影響。若是該等使用對於周遭環境有中高度的外部性，則建議應有資訊公開的必要性。

貳、有必要時限期變更使用或遷移，給予遷移損害補償

- 一、就上述變更使用或遷移必要性之評估審查基準項目，當地直轄市、縣(市)主管機關經綜合評估後認為有必要時，得斟酌地方情形限期要求所有權人、實際使用人變更使用或遷移。
- 二、遷移義務人因遷移所受之損害，當地直轄市、縣(市)主管機關應依實施國土計畫管制所受損失補償辦法規定，給予其適當之補償。
- 三、基於住宅法第 53 條規定，「居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。」主管機關命所有權人、實際使用人變更使用或遷移時，應注意避免違反住宅法第 53 條、兩公約及兩委員會之規範，如造成其遭限制居住或被迫遷居，尋找新居確有困難者，建議比照本法第 37 條第 2 項規定，縣(市)政府應研擬完善安置及配套計

畫，並徵得居民同意後，予以安置，或協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化；必要時，由行政院協調整合辦理。

四、原住民族基本法訂有保障原住民族基本權利相關規定，主管機關命令變更使用或遷移之所有權人、實際使用人如為原住民者，應注意避免違反原基法。如影響原住民工作權利，宜依原住民族工作權保障法處理，促進其就業，或協助其申請臨時工作，或協助其處理勞資爭議。或如，應遵守同法第 32 條規定，「政府除因立即而明顯危險外，不得強行將原住民遷出其土地區域。前項強制行為，致原住民受有損失時，應予合理安置及補償。」

參、得為區域計畫實施前之使用（限原住民族土地）

如上述，「區域計畫實施前之建築物、設施」，適用本法第 32 條第 1 項規定者，建議需同時符合前述所示之構成要件，方能於本法實施管制後，繼續得為「區域計畫實施前之使用」。以下說明爭議案件認定為「得為區域計畫實施前之使用」時需符合之原則建議。

依據過往區域計畫法、都市計畫法執行之實務經驗，時有土地所有權人或使用人因違反土地使用管制規定遭查處時，主張其為該法實施管制前之建築物，得繼續為原來（有）之使用，此時主管機關除須研判該建築物是否符合該法之適用要件外，亦須判斷該使用是否為原來（有）之使用，故考量未來本法實施管制後，可能發生此類爭議案件，提出以下認定原則建議。

參酌非都市土地使用管制規則第 8 條第 1 項規定所稱之「得為從來之使用」、都市計畫法第 51 條或其施行細則允許「得繼續為原來（有）之使用」、國家公園法第 9 條所稱之「准予保留作原有之使用」及國家公園計畫保護利用管制原則之相關規定、函釋、裁判書，建議爭議案件認定為本法第 32 條所稱之「得為區域計畫實施前之使用」，需合乎以下原則：

（一）於公告非都市土地使用編定前，事實上已為且繼續原有使用

參酌內政部 82 年 10 月 7 日台（82）內地字第 8212707 號函、76 年 12 月 30 日最高行政法院 76 年度判字第 2246 號裁判書，僅得允許該土地於公告非都市土地使用編定前，即事實上已為原有使用，且繼續作同一使用。

（二）僅限於經修繕或未經修繕之部分

參酌 102 年 10 月 28 日農企字第 1020233996 號函，區域計畫實施前之建築物或設施，限於僅經修繕或未經修繕之部分可准予認定為「得為區域計畫實施前之使用」，如於「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」後有增建或改建之部分，即違反本法第 32 條「不得增建或改建」之規定，不宜准予或認定之。

(三) 可由縣市政府主動查證，或由土地所有權人（或使用人）檢具文件以茲證明

參酌內政部 82 年 3 月 5 日台內地字第 8202898 號函、台灣省政府地政處 82 年 2 月 12 日地四字第 4641 號函，可由縣市政府主動查證或由土地所有權人（或使用人）檢具下列文件之一，以茲證明：

1. 非都市土地使用編定公告前已作該項使用之航照圖或基本圖。
2. 非都市土地使用編定公告前，其地目足以顯示作該項使用之地籍謄本。
3. 非都市土地使用編定公告前相關機關核准或證明已作該項使用之文件。
4. 其他足堪證明在非都市土地使用編定公告前已作該項使用之相關文件，如有助於區域計畫實施前之使用之認定者，建議縣（市）政府視個案情況審酌參採及納為佐證，本於權責核處，俾審查作業更為周延並兼顧民眾權益。其他文件，得如：

(1) 依內政部 91 年 11 月 12 日台內營字第 0910081401 號令函第二點（原 89 年 4 月 24 日台八九內營字第 8904763 號函）規定，得檢附之「實施建築管理前合法房屋證明文件」：建築執照、建物登記證明、未實施建築管理地區建築物完工證明書、有該建築物資料之土地使用現況調查清冊或卡片之謄本、完納稅捐證明、繳納自來水費或電費證明、戶口遷入證明、地形圖或政府機關測繪地圖。

(2) 土地登記規則第 79 條所列文件：曾於該建物設籍之戶籍證明文件、門牌編釘證明、繳納房屋稅憑證或稅籍證明。

(四) 經營地縣市政府認定確為「非都市土地公告編定」前已作該項使用

參酌內政部 82 年 3 月 5 日台內地字第 8202898 號函、台灣省政府地政處 82 年 2 月 12 日地四字第 4641 號函，限於經營地縣市政府認定確為非都市土地公告編定前已作該項使用後，始准予維持區域計畫實施前之使用。

至縣市政府無法查證且土地所有權人（或使用人）亦無法檢附上列證明文件之一或所檢附之證明文件經縣市政府認定非為區域計畫實施前之使用者，為避免浮濫起見，自不宜同意其得為原有之使用。

並建議參酌土地登記規則第 79 條第 4 項規定辦理建物所有權第一次登記組成專案小組認定面積方式，以下列處理原則辦理認定案件：

1. 如人民提出具體資料或相關證明文件，均應予以受理。

2. 在認定實務上，因年代久遠，認定不易，建議縣（市）政府得不以單一證明文件作為認定依據，儘量再參採其他證明文件，於審查作業上力求謹慎務實。
3. 考量個案情形（態樣）不一，且涉及區域計畫實施前事實審認及實務執行，建議由縣市國土計畫主管機關依國土計畫土地使用管制規則（草案）（110年2月版）第20條規定組成之專案小組，會同該使用之主管單位、主管地政、建築、農業、稅務、戶政及鄉（鎮、市、區）公所等單位共同會勘當時實地存在建築物、設施之位置，參酌申請人提出相關證明文件，或依實地會勘認定，確認區域計畫實施前之使用之用途、範圍、位置、高度、長度、寬度、材料、強度、配置等事項，必要時得由地政機關之測量單位測量。

肆、得為原來之合法使用

如上述，「原合法之建築物、設施」，適用本法第32條第1項規定者，建議需同時符合如圖5所示之要件，方能於本法實施管制後，得為「原來之合法使用」。

一、爭議案件認定為「得為原來之合法使用」時需符合之原則

如有土地所有權人或使用人於遭違規查處後，主張其為「原合法之建築物、設施」，「得為原來之合法使用」，此時主管機關須判斷其是否符合本法第32條第1項之構成要件，亦須認定是否為「原來之合法使用」，故提出如下認定原則之建議。

參酌非都市土地使用管制規則第8條第1項規定所稱之「得為從來之使用」、都市計畫法第51條或其施行細則允許「得繼續為原來（有）之使用」、國家公園法第9條所稱之「准予保留作原有之使用」及國家公園計畫保護利用管制原則之相關規定、函釋、裁判書，建議爭議案件認定為本法第32條所稱之「得為原來之合法使用」，需合乎以下原則：

（一）未有變更或停止中斷之情形

參酌內政部73年11月5日台內營字第268185號函、臺北市政府法規委員會89年7月26日北市法二字第8920570600號函、內政部57年3月5日台內地字第260845號代電、100年1月27日臺北高等行政法院99年訴字第2108號判決，僅得允許該土地於「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」前，即事實上已為原有使用，且於「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」後繼續作同一之使用。

其使用因變更或停止中斷者，則原有之使用狀態已不復存在，即無從再得繼續為原來之合法使用，自不得准予或認定之。又變更為他種使用，核與本法第32條所規定之原來使用，有所不合，自不得准予或認定

之。

(二) 經事實認定屬合法者，或行為確符合行為時之使用管制規定，或已依法申請者

參酌內政部 93 年 6 月 10 日內授營都字第 0930084653 號函、臺北市政府 92 年 2 月 25 日北市都二字第 09230194600 號函，「原來之使用」，如經事實認定屬違法者，或行為不符合行為時之使用管制規定，或未依法申請者，核與本法第 32 條所規定之合法使用，有所不合，自不得准予或認定之。

(三) 限於僅經修繕或未修繕之部分

參酌 106 年 1 月 25 日高雄高等行政法院 105 年訴字第 395 號判決之裁判書，原來之使用，如經認定超出原來所承載之使用負擔，即與「原來之使用」不符，自不得准予或認定之。故原合法之建築物、設施，限於僅經修繕或未修繕之部分可准予認定「得為原來之合法使用」，如於直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日後有增建或改建之部分，不宜准予或認定其得為原來之使用。

(四) 可由縣市政府主動查證，或由土地所有權人（或使用人）檢具文件以茲證明

參酌內政部 82 年 3 月 5 日台內地字第 8202898 號函、台灣省政府地政處 82 年 2 月 12 日地四字第 4641 號函，可由縣市政府主動查證或由土地所有權人（或使用人）檢具下列文件之一，以茲證明：

1. 「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」前已作該項使用之航照圖或基本圖。
2. 「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」前，其地目足以顯示作該項使用之地籍謄本。
3. 「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」前相關機關核准或證明已作該項使用之文件。
4. 其他足堪證明在「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」前已作該項使用之相關文件，如前述，倘有助於原來之合法使用之認定者，建議縣（市）政府視個案情況審酌參採及納為佐證，本於權責核處，俾審查作業更為周延並兼顧民眾權益。
5. 如前述，得採組成專案小組認定方式，由縣市國土計畫主管機關會同該使用之主管單位、主管地政、建築、農業、稅務、戶政及鄉（鎮、市、區）公所等單位共同會勘，必要時得由地政機關測量，及以前述處理原則辦理認定案件。

(五) 經當地縣市政府認定確為「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告

日」前已作該項使用

限於經當地縣市政府認定確為「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」前已作該項使用後，始准予或認定維持原來之合法使用。至縣市政府無法查證且土地所有權人（或使用人）亦無法檢附上列證明文件之一或所檢附之證明文件經縣市政府認定非為原來之合法使用者，為避免浮濫起見，自不宜准予或認定其得為原來之使用。

二、「得為區域計畫實施前之使用」、「得為原來之合法使用」管制規範之建議

經直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖並編定適當使用地後，即應依本法第 23 條第 2 項或第 4 項所定管制內容進行管制，當直轄市、縣（市）主管機關發現個別建築物、設施與前開土地使用管制內容不符時，原則應依本法第 38 條第 3 項規定裁處，惟經上開建議內容界定屬於區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，依本法第 32 條第 1 項立法意旨，係以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為原則。但考量依本法實施管制後，區域計畫法已停止適用，又本法第 32 條規定亦未明確規範未來管制內容，建議仍須訂定適當管制規定，故本研究提出以下管制方式建議：

（一）得繼續使用至新建、新設或命其變更使用或遷移止

於符合以下所列情形者，原有建築物、設施得繼續作區域計畫實施前之使用，至新建、新設或命其變更使用或遷移止：

1. 屬違反禁止或限制使用項目及細目、使用地類別編定者，未依本法變更為容許該項使用之其他國土功能分區或分類或使用地前。
2. 屬違反禁止或限制使用項目及細目者，未取得使用許可前。
3. 屬違反禁止或限制使用項目及細目、違反應經申請同意使用項目、條件、程序者，未經國土計畫主管機關同意為應經申請同意使用項目前。
4. 屬違反禁止或限制使用項目及細目者，未改為免經申請同意使用項目前。
5. 屬違反禁止或限制使用項目及細目者，未經國土計畫主管機關同意改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用前。
6. 屬違反使用強度、規模者，未依法變更使用強度、規模前。

然如原有之建築物、設施，欲新建、新設、變更使用或遷移，則應按本法第 22～34 條規定實施管制。亦即，應符合國土計畫相關土地使用管制規範所定之容許使用項目、應經申請同意使用、建築強度、使用地變更編定、使用許可及其他應遵行事項等內容。

(二) 不得增建、改建、增加原使用項目、範圍、強度、配置以外之使用或變更為其他不合規定之使用

本法第 32 條第 1 項規定參考條文之一為都市計畫法第 41 條，又都市計畫法臺灣省施行細則第 31 條、都市計畫法臺北市施行細則第 21 條、都市計畫法新北市施行細則第 35 條、都市計畫法桃園市施行細則第 34 條、都市計畫法臺中市施行自治條例第 42 條、都市計畫法臺南市施行細則第 32 條、都市計畫法高雄市施行細則第 19 條等子法，皆訂有相關補充規定，規範有以下共同事項：

1. 原有建築物不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。另外，基於都市防災、污染防制之必要，都市計畫法高雄市施行細則第 19 條訂有但書，增加安全設備或為防治污染行為，經目的事業主管機關核准者，不在此限。
2. 建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建。但以縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所尚無限期要求變更使用或遷移計畫者為限。

基此，為免不符本法土地管制規則情形擴大，參酌都市計畫法施行細則之相關規定，就「區域計畫實施前之使用」，建議於其未依本法變更為容許該項使用之其他國土功能分區或使用地、取得使用許可或經國土計畫主管機關同意使用前，原有建築物、設施，除得繼續作原來之使用、修繕外，不得增建（設）、改建（設）、增加原使用項目、範圍、強度、配置以外之使用或變更為其他不合規定之使用。但有修繕之必要時，經直轄市、縣（市）主管機關、建築主管機關同意，得在原使用範圍、強度內准予修繕。基於安全防災、污染防制之需要，增加安全設備或為防治污染行為，經目的事業主管機關核准者，不在此限，但仍應於原使用土地範圍內。

然如原有之建築物、設施，欲增建、改建、增加設備或變更其他使用，則應按本法第 22～34 條規定實施管制。亦即，應符合國土計畫相關土地使用管制規範所定之容許使用項目、應經申請同意使用、建築強度、使用地變更編定、使用許可及其他應遵行事項等內容。

(三) 遵循目的事業法令

本法土地使用管制新制規範，主要規範其使用項目、使用強度（容積率、建蔽率）、應否經申請同意使用、使用地變更等事項，其餘本法及子法未規範事項，若目的事業法令有所規定，仍應遵循其法令規定辦理，如水土保持法、建築法、環境影響評估法、農業發展條例、森林法等。

三、「經劃入國土保育地區第 1 類之既有合法工廠」管制規範建議

依據經濟部於 109 年 3 月 20 日公告之「基於環境保護或安全考量不

宜設立工廠者」規範，國土保育地區第 1 類之劃設參考指標：自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、國有林事業區內之自然保護區、國土保安區、保安林地、其他公有森林區、自然保護區、水庫蓄水範圍、飲用水水源水質保護區、飲用水取水口一定距離內之地區、河川區域、一級海岸保護區、國際、國家級重要濕地等，皆屬不宜設立工廠之區位。

然而，在此規範公告前，於上開區位之土地得依工廠管理輔導法規範，登記設立工廠。而依據營建署統計，於符合國土保育地區第 1 類劃設條件之地區，尚有 83.09 公頃之丁種建築用地，此類用地即係供工廠及有關工業設施建築使用。

而本案考量工業設施可能存有污染性或妨礙維護自然生態環境、國土保安或資源保育利用之虞，且其使用不符合國土保育地區第 1 類之管制原則，為國土計畫土地使用管制規則(草案)所訂之國 1 不允許使用之項目，故建議另訂管制規範，說明如后。

(一) 應遵循本法及國土計畫規範

經劃入國土保育地區第 1 類之土地，其使用應遵循本法及國土計畫之規範，主要有如下：

1. 應遵循本法第 6 條有關國土保育地區之規劃原則，「應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用」，及本法第 21 條有關國土保育地區第一類之土地使用原則，「維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用」。
2. 應遵循全國國土計畫有關國土保育地區第一類之土地使用指導事項，「提供水資源、森林資源、動植物資源、文化景觀資源保育使用，土地使用以加強資源保育、環境保護及不破壞原生態環境及景觀資源為原則，並得限制、禁止開發利用或建築行為，同時防止生態系統服務功能穿孔破碎，除符合公益性、必要性及區位無可替代性等情形外，原則禁止有妨礙前開資源保育利用之相關使用。」「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。」
3. 應遵循縣市國土計畫有關國土保育地區第一類之土地使用指導事項。

(二) 進行列冊納管

建議國土計畫法實施管制後，縣市國土計畫主管機關主動清查經劃入國土保育地區第 1 類之既有工廠，進行列冊納管，會同主管產業、地政、建築、農業、稅務、戶政及鄉(鎮、市、區)公所等單位，主動查證

此些案件是否符合前述本法第 32 條規定構成要件之「原合法之建築物、設施」。而土地所有權人 (或使用人) 亦得檢具相關證明文件，申請主管機關認定。

1. 經認定符合前述本法第 32 條規定構成要件之「原合法之建築物、設施」，方可適用該條文規定，依照上開管制原則之建議限制其使用。
2. 經認定不符合前述本法第 32 條規定構成要件之「建築物、設施」，自不得適用該條文規定，應依本法第 38、39 條罰則或其所違反之法令規定處理。例如，依工廠管理輔導法納管輔導之未登記工廠與特定工廠，其違反行為時之區域計畫法土地使用管制規定，未符「合法」之概念，不宜適用本法第 32 條第 1 項規定。另外，考量此類爭議案件係屬行為後土地使用管制相關法令有所變更之情形，建議如依本法第 38、39 條罰則予以查處者，得按行政罰法第 5 條規定辦理：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」

(三) 經主管機關審查同意後繼續原使用

1. 列冊納管案件，屬符合前述本法第 32 條規定之構成要件者，建議准予土地所有權人 (或使用人) 得繼續為原使用，但應經縣市國土計畫主管機關同意，檢具有關土地使用、環境保護、污染防治(制)、消防安全、水土保持、廢棄物處理、緩衝隔離空間及公共安全維護等計畫，經縣市國土計畫主管機關會同主管產業、建築、農業、環保、消防等單位審查通過後，方可繼續作「原來之合法使用」。
2. 如有必要增加環境保護、污染防治(制)、消防安全、水土保持、廢棄物處理、緩衝隔離及公共安全維護措施或設備，經縣市國土計畫主管機關、目的事業主管機關核准後，得增設之。
3. 依工廠管理輔導法納管輔導之未登記工廠與特定工廠，如依法完成辦理使用地變更編定、取得合法工廠登記或設立許可者，得檢具經核定之興辦事業計畫、工廠改善計畫，且經查核確實依該二計畫使用者，得繼續作「原來之合法使用」。

(四) 輔導土地所有權人 (或使用人) 變更或停止使用

1. 參酌工廠管理輔導法第 28-5 條第 1 項前段規定：「低污染之既有未登記工廠，應於本法中華民國一百零八年六月二十七日修正之條文施行之日起二年內，自行或於直轄市、縣(市) 主管機關通知後，申請納管，並於修正施行之日起三年內，提出工廠改善計畫。」及同法第 28-8 條第 1 項規定：「取得特定工廠登記者，不適用區域

計畫法第二十一條、國土計畫法第三十八條、都市計畫法第七十九條及建築法第八十六條第一款、第九十一條第一項第一款規定；該工廠建築物得准予接水、接電及使用，不受建築法第七十三條第一項規定之限制。」

2. 列冊納管案件，屬符合前述本法第 32 條規定之構成要件者，考量其使用為本法第 23 條所定土地使用管制規則所訂之國 1 不允許使用之項目，建議於國土計畫實施管制後 3 年內輔導土地所有權人（或使用人）採取下列作法，且輔導期間，得不適用本法第 38、39 條規定，免依本法處罰：

- (1) 完成依法變更為國 1 容許使用項目及細目，如變更為非工業設施使用。

- (2) 完成遷廠、停止使用或關廠。

- (3) 參酌臺灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地審查作業要點，完成依法變更為供作公共（用）設施使用或機關用地使用。公共（用）設施，係指鄉村教育設施、行政與文教設施、衛生福利設施公用事業設施、安全設施、廢棄物及污水處理設施、埋葬設施等以供公共（用）設施使用者。

3. 建議原合法之建築物、設施，如有修繕、修建、增建（設）、改建（設）、重建（設）、新建（設）、增加設備或變更使用之情形，應先取得縣市國土計畫主管機關同意後為之。

4. 依本法第 32 條第 1 項規定，縣市國土計畫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，應依實施國土計畫管制所受損失補償辦法規定，給予適當之補償。

5. 經縣市國土計畫主管機關會商有關機關認定有妨礙國土保育保安之虞者，得變更為非可建築用地，其所受之損失，應依實施國土計畫管制所受損失補償辦法規定，給予適當補償。

（五）從嚴定期稽查違規使用

1. 建議縣市國土計畫主管機關會同上開有關機關，定期查核列冊納管案件是否有違反本法或其他目的事業法規（如工廠管理、環境敏感地區、環境保護、污染防治（制）、消防安全、水土保持、廢棄物處理及公共安全維護等相關法規）之情形，積極辦理違規查報、取締、輔導其遷移、停止或變更使用等作業，禁止各種可能污染或影響生態環境保護、國土保安、資源保育、景觀保護之行為，從嚴稽查違規使用。

2. 縣市政府定期查核，或民眾檢舉時，經查證確有違反本法或其他目的事業法規之情形，依其法令規定辦理查處，既有違規事實應受罰完成，並持續追蹤其改善情形及對環境之影響。此時，原使用已非屬符合本法第 32 條規定構成要件之「建築物、設施」，自不得適用該條文規定，應依本法第 38、39 條罰則規定處理，且縣市政府得限期令其變更使用、停止使用、拆除其地上物、勒令歇業、通知該管主管機關廢止其全部或一部登記、停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀措施。

伍、得改為妨礙目的較輕之使用

符合前開本法第 32 條第 1 項規定構成要件之「區域計畫實施前之建築物、設施」或「原合法之建築物、設施」，得改為妨礙目的較輕之使用，以下分別說明其認定原則及管制規範建議。

一、爭議案件認定為「改為妨礙目的較輕之使用」時需符合之原則

參酌本法第 32 條規定之草案說明第 1 點，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用或遷移前，得改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。由此觀之，此處所謂妨礙之「目的」係指「國土功能分區及其分類之劃設目的」。故「改為妨礙目的較輕之使用」，即指「改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用」。

次按本法第 23 條第 2 項之立法理由係為「第二項授權中央主管機關訂定土地使用管制之規則；並明定實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」故針對第二節建議本法管制架構之情境 1-2：原可建築用地上「已有」建築物、設施，如改為妨礙目的較輕之使用，考量土地仍持續編定為可建築用地，建議於本法第 23 條第 2 項授權訂定之土地使用管制規定中，融入改為妨礙目的較輕之使用之精神，指導各國土功能分區分類「妨礙目的較輕」之土地使用項目、強度，以符規劃意旨。如此，原可建築用地上「已有」建築物、設施，土地所有權人或使用人原則上應依循本法第 23 條規定，從事「妨礙目的較輕」之使用，無需審視是否符合「改為妨礙目的較輕之使用」之認定。

然而，參酌過去縣市政府管制使用之執行情形，都市計畫法第 51 條規範公共設施保留地得改為妨礙目的較輕之使用，則過往多有該類土地變更其用途，經都市計畫主管機關認定為違法使用，但使用人常主張其變更係屬「改為妨礙目的較輕之使用」，屬合法使用，因而延伸如何認定之問題。

倘若國土計畫主管機關將來面臨類似情形時，土地所有權人或使用人主張其建築物或設施，屬「改為妨礙目的較輕之使用」，主管機關應審視其是否符合「區域計畫實施前之建築物、設施」或「原合法之建築物、設

施」之構成要件，須再行判斷准否認定為「改為妨礙目的較輕之使用」，故提出認定原則之建議如后。

(一) 較原狀況低度之使用

「較原狀況低度之使用」，屬「妨礙目的較輕之使用」，建議得准許認定改為妨礙目的較輕之使用。

反之，改為「較原狀況高度之使用」，非屬「妨礙目的較輕之使用」，建議不得准許認定改為妨礙目的較輕之使用。如非可建築用地或公共設施用地，原為素地，改為興建建築物，或改為放置貨櫃屋等搬動不易之定著物，即非屬「妨礙目的較輕之使用」。或如，該建築物或設施，增加樓地板面積，或擴大建築土地面積，亦屬「較原狀況高度之使用」，即非屬「妨礙目的較輕之使用」。

(二) 就管制用途目的而言，為影響程度更輕之使用

就管制用途目的而言為「影響程度更輕之使用」，屬「妨礙目的較輕之使用」，建議得准許認定改為妨礙目的較輕之使用。

反之，「影響程度更重之使用」，非屬「妨礙目的較輕之使用」，建議不得准許認定改為妨礙目的較輕之使用。如指定作為國土保安、生態保護使用之非可建築用地，從事廢棄物堆積場、資源回收站，恐有公害、污染、未符合法令條件限制、過度使用等情形，嚴重妨礙國土保安、生態保護、維護自然環境之目的，非屬「妨礙目的較輕之使用」。

或如位於國土保育地區第一類、第二類之土地，興設觀光旅館、遊樂園或主題樂園、工廠、住宅社區等建築物、設施，恐將破壞環境及生態、妨礙景觀、造成污染、有害水土保持等，嚴重妨礙國保區國土保安、資源保育、維護自然環境之目的，即非屬「妨礙目的較輕之使用」。

綜上，如「改為妨礙目的較輕之使用」，為避免國土計畫土地使用管制規則過於龐雜，建議應直接適用該規則容許使用情形相關規定，無需針對改為妨礙目的較輕之使用另定管制規範，惟未來如有縣市政府提出執行疑義時，可透過本法施行細則、解釋性行政規則或行政函釋據以補充，提供地方政府實務認定時之參考，而待政府主動要求變更使用，或土地所有權人申請變更使用時，再透過行政裁量程序決定是否允許認定改為妨礙目的較輕使用。

二、「改為妨礙目的較輕之使用」之管制原則建議

倘若「區域計畫實施前或原合法之建築物、設施」，欲依本法第 32 條第 1 項規定「改為妨礙目的較輕之使用」，如何予以管制尚待研議，故提出管制原則之建議如后。

(一) 變更後之使用宜符合之原則

「改為妨礙目的較輕之使用」，應在不影響或輕度影響公共利益之前提下，宜符合不得妨礙環境資源保護(育、安)、公共通行、生產(活)環境、指定目的使用等下列原則：

1. 不得妨礙國土保安、資源保育、景觀維護、公共安全、水土保持。
(基於本法第 1、6、20、21 條規範、全國國土計畫有關國土功能分區管制原則，故建議此原則)
2. 不得妨礙公共通行、既成巷路之通行。(考量改為妨礙目的較輕之使用可能涉及臨時建築行為，建築時應考量公共通行之必要，又非都市土地仍有既成巷道之存在，多有縣市政府訂定辦理非都市土地現成巷道認定相關規範，故參酌都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法參酌都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 4 條規定：「公共設施保留地臨時建築不得妨礙既成巷路之通行……。」故建議此原則)
3. 不得妨礙鄰近農業生產環境維護、農村或城鄉生活環境。(基於本法第 1、6、20、21 條規範、全國國土計畫有關國土功能分區管制原則，故建議此原則)
4. 不得妨礙重大建設計畫、鄰近公共設施使用。(基於全國國土計畫有關國土功能分區管制原則，故建議此原則)
5. 不得妨礙鄰近之國土功能分區分類及其他法令規定之禁止或限制建築事項。(考量改為妨礙目的較輕之使用不僅可能會影響其所在之國土功能分區分類之管制目的，亦可能衝擊鄰近之國土功能分區分類管制及其他法令之規定，故參酌都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 4 條規定：「公共設施保留地臨時建築不得妨礙既成巷路之通行，鄰近之土地使用分區及其他法令規定之禁止或限制建築事項，並以下列建築使用為限：……。」故建議此原則)
6. 如該土地經評估確實有國土保育保安需求，而變更為非可建築用地者，或因需要積極進行國土保育保安治理需要，經變更為公共設施用地者，不得改為妨礙指定目的之使用。(考量本法第 32 條第 2 項規範，或基於國土保育保安治理需要，土地經變更為非可建築用地或公共設施者，即意指縣市政府令其變更使用，無可適用第 32 條第 1 項改為妨礙指定目的之使用，又參酌 105 年 5 月 10 日高雄高等行政法院 104 年訴字第 156 號判決之裁判書，故建議此原則)

(二) 變更後之使用應符合本法第 23 條訂定之土地使用管制規則

本案考量國土功能分區分類容許使用情形表 (OX 表) 之研訂將納入有關本法第 32 條「改為妨礙目的較輕之使用」，為維新制管制規範之一致性，建議變更後之使用應符合本法第 23 條訂定之土地使用管制規

則，土地所有權人或使用全人申請時，主管機關應依本法第 23 條訂定之土地使用管制規則判斷准否「改為妨礙目的較輕之使用」(免經審視是否符合本法第 32 條第 1 項構成要件或前項認定原則)。管制原則建議如下：

1. 就「改為妨礙目的較輕之使用」，建議在符合上開原則下，宜限制未達須申請使用許可規模、無需變更使用地類別者，方得改為妨礙目的較輕之使用，參考都市計畫法第 50 條、都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 4 條規定，及基於社區公共設施、保育保安設施需求，建議以農業、林業、水產、畜牧、自用住宅、運動或遊憩、電力、停車場、教育、社會福利、安全等設施、國土保安保育性質之設施、非設施型使用，且屬較低使用強度或公共設施者為限。
2. 上開使用項目，如屬國土計畫土地使用管制規則容許使用情形表規定之免經申請同意使用項目，則土地所有權人或使用人得逕行改為該使用，免經縣市國土計畫主管機關同意後使用。
3. 上開使用項目，如屬國土計畫土地使用管制規則容許使用情形表規定之應經申請同意使用項目，土地所有權人或使用人應依法申請同意使用，並經縣市國土計畫主管機關同意後使用。而主管機關應依本法及土地使用管制規則相關規定，辦理受理申請、審查及核定程序。
4. 就「改為妨礙目的較輕之使用」，如達須申請使用許可規模、需變更使用地類別、非第(1)項得使用之項目者，土地所有權人或使用人應依法申請使用許可，並依國土計畫土地使用管制規則、使用許可相關規定辦理。而主管機關應依本法及土地使用管制規則相關規定辦理受理申請、審議前公展及公聽會、審議、收取審查費、核發許可、許可後公展、收取影響費及國土保育費、公共設施用地完成分割、移轉登記等程序。
5. 上開使用項目，如屬國土計畫土地使用管制規則容許使用情形表規定之禁止使用之項目者，土地所有權人或使用人即不應改為該使用。
6. 既有建築物、設施，基本上僅准修繕。若改為妨礙目的較輕之使用，應是比「原建築物、設施」妨礙國土功能分區分類管制目的更為輕微之使用，若是經增、改建，係為「較原狀況高度之使用」，即非屬「妨礙目的較輕之使用」，故建議原則不得准予增、改建。但按全國國土計畫之土地使用基本方針，為保障既有合法權利，如有增、改建或新建需求，應依國土計畫土地使用管制規則規定辦理。
7. 參酌陽明山國家公園保護利用管制原則(102年)第15點、第17點、金門國家公園保護利用管制原則(101年)第4點、第6點、

台江國家公園計畫(第1次通盤檢討)計畫書第五節保護利用管制原則(107年)第9點、澎湖南方四島國家公園保護利用管制原則(105年)第5點，允許原有建築物，經管理處之許可，得依原有規模、原土地使用強度建築。倘既有建築物、設施之使用強度(如建蔽率、容積率、樓層數或樓高等)逾越本法第23條管制內容之上限，為保障其既有權益，建議不強制拆除逾越上限之部分，允許其依原有規模、原土地使用強度進行使用。

8. 土地所有權人或使用人如未依本法變更使用，違者依本法第38、39條規定查處。
9. 有關本法第32條「改為妨礙目的較輕之使用」建議納入國土功能分區分類容許使用情形表(OX表)之研訂時，宜考量不同國土功能分區分類管制目的、使用項目對管制目的未有妨礙或屬較輕妨礙程度，而分別訂定差異化管制內容，如不同的使用項目、應經申請同意程序、使用地類別。

陸、得為原來使用或改為妨礙目的較輕使用，係屬人民自由選擇權利或主管機關權責

按本法第32條第1項規定，直轄市、縣(市)主管機關之權限僅在於「認有必要時得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移」。至於，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」。該規定所稱之使用，行為主體應指土地、建築物或設施所有權人或使用權人。

再者，本法第32條第1項規定，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，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。此係基於信賴保護原則，對於人民既有財產權保障之規範。

至於，若是所有人或使用人之使用行為，相較於區域計畫實施前之使用、原來之合法使用而言，係屬對於國土計畫功能分區分類管制目的之妨礙更輕，基於舉重以明輕的法理，應允許人民可以為前述妨礙目的較輕之使用。

是以，土地、建築物或設施所有人或使用人「得」為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用，並且可以改為妨礙目的較輕之使用，此應屬於所有人或使用人可自由選擇是否維持原來使用或改為妨礙目的較輕之使用。

此外，參觀察都市計畫法第51條規定，「依本法指定之公共設施保

留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」另第 50 條則規定：「公共設施保留地在未取得前，得申請為臨時建築使用。」第 51 條就得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，並未有明文規定需要另外向主管機關申請。而都市計畫法第 50 條則規定權利人可以申請為臨時建築使用。因此「臨時建築使用」有申請的規定，主管機關為辦理該等申請案件，得建立申請之相關程序。因此，得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，與為臨時建築使用，二者性質似有不同。

是以，不論是「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」等情形，本法並未特別規定需經過主管機關之核准或同意。故本研究建議所有人或使用人應不必另外向直轄市、縣市主管機關申請核准或是同意，以合於本法第 32 條之精神。

另者，參考其他現行規範，如非都市土地使用管制規則第 8 條第 1 項規定：「土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。」或都市計畫法臺北市施行細則第 21 條規定，「都市計畫發布實施後，不合分區使用規定之土地及建築物，除得繼續為原有之使用或改為妨礙目的較輕之使用外，並依左列規定處理之：一原有合法建築物不得增進、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。二建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建。但以本府尚無限期令其變更使用或遷移計畫者為限。三因災害毀損之建築物，不得以原用途申請使用。四經停止使用滿二年者，不得再繼續為原來之使用。」及都市計畫法高雄市施行細則第 19 條、都市計畫法臺南市施行細則第 32 條、都市計畫法臺中市施行自治條例第 42 條、都市計畫法桃園市施行細則第 34 條、都市計畫法新北市施行細則第 35 條等條文，皆有類似規定。前述規定除了法定特殊情形下，無規範使用人繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用時需提出申請且經主管機關核准後方得為之。

進言之，於個案若是發生對於是否為「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」之使用爭議，可能會出現的情形有二，即該等使用經他人檢舉或是經稽核發現可能違反國土計畫土地使用管制時。故建議可以於個案發生爭議時，應由縣市國土計畫主管機關會同有關機關組成專案小組，再進行個案認定是否適用本法第 32 條、是否違反本法第 38 條規定即可。

爰此，本案建議「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」，於法律允許範圍內，原則上係屬人民使用之權利，土地、建築物或設施所有權人或使用權人得自由選擇，僅於法定

特殊例外情形下，需經主管機關核准或禁止使用。例如，國 1 內既有農產品製儲銷設施，所有權人或使用權人，得選擇維持原來之農產品製儲銷設施使用，或依新制規定改為妨礙目的較輕之使用，或其國土功能分區分類容許之使用，如農作管理設施。

而國土計畫主管機關應評估「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」於特殊情形下應有管制原則，融入土地使用管制內容。例如，「改為妨礙目的較輕之使用」為本法第 23 條或目的事業主管機關規定之應經申請同意使用情形，則應依法辦理申請核准程序，或不應改為本法第 23 條或目的事業主管機關規定之禁止使用情形。

第五節 具體條文建議

壹、授權訂定子法之依據

關於本法第 32 條第 1 項規定之「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」，為具體落實該條之內容，宜訂定技術性、細節性之規定，含法律授權依據、該項具體規範基礎、原合法之建築物、設施之界定、限期令其變更使用或遷移之情形、改為妨礙目的較輕之使用認定原則、施行日期等。惟該條項之內容究竟應以何種方式訂定，容有疑義。

一、內政部法規委員會意見

就此疑義，內政部法規委員會 110 年 12 月 7 日內法會字第 1100412503 號書函回覆：

(一) 依貴署 110 年 9 月 22 日召開「國土計畫土地使用管制規則既有權利(益)保障原則研析委託專業服務案第 1 場專家學者座談會」紀錄及所附與會專家學者發言意見摘要，與會專家學者意見略以：本法第 23 條及第 32 條立法意旨不同，以本法第 23 條第 2 項授權子法規範同法第 32 條第 1 項「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」等相關事項(以下簡稱系爭事項)有逾越本法授權範圍疑義，建議以本法第 32 條第 3 項授權子法或另訂辦法規範系爭事項。是以，貴署前揭函說明四所詢事項之爭點有二：1.系爭事項究屬本法第 23 條第 2 項抑或第 32 條第 3 項授權範圍？2.本法除前揭條項外，是否有其他條文授權另訂辦法規範系爭事項？

(二) 上開 2 項爭點，本會意見如下：

1. 有關爭點 1：

(1) 按法規命令係行政機關基於法律授權所訂定抽象之對外發生法律效果之規定(參照行政程序法第 150 條第 1 項)，授權母法應符合授權明確性原則，且據以訂定之法規命令不得逾越母法授權事項，有關母法授權明確程度及其授權範圍，不應拘泥於母法特定法條所用之文字，須由母法之立法目的及整體解釋認定，或依其整體所表明之關聯意義為判斷，據以推知母法有意授權行政機關訂定法規命令之範圍如何(參照司法院釋字第 394 號、第 426 號、第 612 號、第 710 號及第 734 號解釋理由書)。

(2) 經查貴署 110 年 9 月 22 日專家學者座談會紀錄及所附與會專家學者發言意見摘要，並未記載與會專家學者前揭意見之理由，

建請貴署請益與會專家學者，瞭解其意見之真意及理由，並參酌前揭司法院解釋意旨研處。

2. 有關爭點 2：為符合法律保留原則，請貴署查明本法除第 23 條第 2 項及第 32 條第 3 項外，是否有其他條文授權本部得就系爭事項另訂辦法予以規範。

二、專家學者意見

針對此疑義，就專家學者意見，可整理為以下幾種模式：

(一) 模式一：以第 32 條第 3 項為依據，併入損失補償辦法

本法第 32 條第 3 項規定：「前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」該項條文似已授權訂定同條第 1 項「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」相關事項之辦法。是以，透過第 32 條第 3 項規定，訂定於相關規範。

1. 本模式優點在於：其為第 32 條第三項授權訂定之辦法，合於法律保留原則以及授權明確性之要求，避免未來適用尚的疑慮。另外，也可以訂定實質的管制規範，不單純僅是名詞解釋性質之條文而已。另外，已經有現行法規，透過修訂方式即可辦理，立法成本較低。
2. 本模式缺點在於：目前 109 年 9 月 14 日訂定之辦法，主要是處理損失補償之內容，法規名稱亦為「實施國土計畫管制所受損失補償辦法」。若以本條項規定訂定第 32 條第 1 項規定之內容者，除了增加第 32 條第 1 項之規定外，建議亦應調整法規名稱。另外，土地使用管制與本辦法分屬於二個規範，因此，條文規定需要相互參酌，缺乏一體性。

(二) 模式二：以第 32 條第 3 項為依據，另訂辦法

同樣是以本法第 32 條第 3 項規定為基礎，並且另訂定一個專以第 32 條第 1 項規定為內容之辦法，不併入「實施國土計畫管制所受損失補償辦法」。

1. 本模式優點在於：與現存之「實施國土計畫管制所受損失補償辦法」名稱不同，較為清楚、明確。
2. 本模式缺點在於：另定一個新的辦法，其行政成本較高。

(三) 模式三：以第 23 條第 2 項為依據，併入土地使用管制規則

透過第 23 條第 2 項之土地使用管制規則訂定。由於第 32 條第一項適用基礎是「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」，因此，透過土地使用管制進行相關配套機制之規範。

1. 本模式優點在於與土地使用管制連結，具有一體性。
2. 本模式缺點在於：可能有違反授權明確性之疑慮。

(四) 模式四：以第 46 條為依據，併入本法施行細則

透過本法第 46 條規定，由本法施行細則逕行規定。由於第 32 條第 1 項之內容，也可以透過「條文解釋」、「名詞解釋」等細節性規定來處理，以周延母法之規範內容。

1. 本模式優點在於不會有授權明確性的疑慮，也不用修訂其他的規定。
2. 本模式缺點在於：僅能規定名詞解釋等解釋性的規定，實質規定無法於細則規範。

三、本案建議

本法第 23 條第 2 項之立法理由係為「第二項授權中央主管機關訂定土地使用管制之規則；並明定實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」而本法第 32 條第 1 項之立法意旨與第 23 條不同，而第 32 條第 1 項的要件、判斷基礎，亦非在第 23 條第二項規定中有明確授權訂定。因此，本研究建議不宜逕以同屬土地使用管制事項而共用第 23 條第 2 項授權之命令。如將本法第 32 條第 1 項相關管制事項訂定於本法第 23 條第 2 項授權訂定之土地使用管制規則中，將與該條文保障「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」之既有權利精神衝突，亦將使本法土地使用管制原則及邏輯產生矛盾。

本法第 32 條第 3 項之立法理由係為「依據九十一年八月五日行政院臺經字第○九一○○三三七九九 A 號函訂定發布之『限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則』第三點規定：針對限制發展地區之救助、回饋、補償，採下列原則：...(二)對特定之個別公益提供者，依其損失之大小或付出成本之大小，給予適當補償。(三)對於...土地使用之受影響者，由政府協助興建公共設施、提供居民公共福利或優先僱用一定比例之設籍居民為所需職工，原則上不以金錢補助個人。是以，政府辦理補償方式多元，爰於第三項授權中央主管機關訂定補償方式及其他相關事項之辦法。」由此觀之，本法第 32 條第 3 項之授權訂定子法範圍，主要為補償方式及其他補償相關事項，未涵蓋該項具體規範基礎、原合法之建築物、設施之界定、限期令其變更使用或遷移之情形、改為妨礙目的較輕之使用認定原則等事項。若是要以本項作為依據，則建議需要以「補償」作為論述基礎，並對於第 32 條第 1 項的內容進行規範，以減少本條內容與立法目的之落差。

綜上，本案建議有關第 32 條第 1 項之內容，不宜透過本法第 23 條第 2 項或第 32 條第 3 項訂定子法，而可透過「條文解釋」、「名詞解釋」

等細節性規定，納入本法第 46 條授權訂定之施行細則。另外，由於本研究建議之內容為第 32 條第一項各構成要件之定義、界定方式等，屬於操作性定義之構成要件，如短期無法透過修法（施行細則）完成，或可評估透過行政機關之解釋性行政規則（函釋）據以補充。

貳、國土計畫法第 32 條第 1 項之具體規範基礎

一、條文說明

建議明定所稱區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，若未符合本法第二十三條第二項或第四項規定者，其使用與修繕等相關規定：

- （一）基於本法第 32 條第 1 項之立法理由為：「……原屬合法之建築物或設施，除准修繕外，不得增建或改建。……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。」建議規定其使用之限制。包含：不得新建、增建、改建，或增加原使用項目、範圍、強度、配置以外之使用。
- （二）為免既有建築物之修繕行為有違反本法第 23 條或第 32 條規範之情形，增加違規取締之行政作業，建議規範修繕應經同意程序。如確有修繕之必要，經直轄市、縣（市）主管機關、建築主管機關同意，得在原有使用情形內准予修繕。
- （三）建議前述之建築物、設施，以直轄市、縣（市）主管機關尚無限期令其變更使用或遷移者為限。

二、條文建議內容

「本法第三十二條第一項所定區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，未符合本法第二十三條第二項或第四項規定者，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙國土功能分區分類劃定目的較輕之使用，但不得新建、增建、改建，或增加原使用項目、範圍、強度、配置以外之使用。如確有修繕之必要，經直轄市、縣（市）主管機關、建築主管機關同意，得在原有使用情形內准予修繕。

前項建築物、設施，以直轄市、縣（市）主管機關尚無限期令其變更使用或遷移者為限。」

參、本法第 32 條第 1 項規定之原合法之建築物、設施之界定

一、條文說明

本法第 32 條第 1 項僅規範原合法之建築物、設施准予修繕，不得增建、改建，卻未明確規範其定義及認定方式，故建議增訂以下條文規定，具體界定其適用對象及認定資格條件，限定為本法實施管制前合法建築物、

設施，且繼續作原有使用者，經檢附證明文件後認定之。

二、條文建議內容

「本法第三十二條第一項規定之原合法之建築物、設施，限為直轄市、縣(市)國土功能分區圖公告日前，已存在或已報核之合法建築物、設施，得於直轄市、縣(市)國土功能分區圖公告日後，繼續作原合法之建築物或設施使用。自適用新規則之日起，得繼續使用至新建、新設或命其變更使用或遷移止。

如有認定爭議者，土地所有權人或使用人得檢具下列文件證明之：

一、航照圖或基本圖。

二、使用執照、未實施建築管理地區建物完工證明書或直轄市、縣(市)政府核可之合法房屋證明文件。

三、已辦竣建物第一次登記。

四、目的事業主管機關核准之證明文件。

五、其他機關核准或證明已作該項使用之文件。」

肆、限期令其變更使用或遷移之情形

一、條文說明

本法第32條第1項僅規範區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，地方政府得評估認有必要時限期令其變更使用或遷移，卻未明確規範其評估方式或原則，故建議增訂以下條文規定，規範評估審酌重點為安全性、適宜性予以審慎評估。

二、條文建議內容

「直轄市、縣(市)主管機關依本法第三十二條認有必要時，得斟酌區域計畫實施前或原合法之建築物、設施於該國土功能分區及分類使用之適宜性、安全性，限期令其變更使用或遷移。」

伍、變更後之使用應符合之原則

一、條文說明

除經國土計畫主管機關或目的事業主管機關同意者外，「改為妨礙目的較輕之使用」，建議在不影響或輕度影響公共利益之前提下，宜符合不得妨礙環境資源保護(育、安)、公共通行、生產(活)環境、指定目的使用等原則，建議增訂管制規範如下：

二、條文建議內容

「本法第三十二條第一項所稱之改為妨礙目的較輕之使用，應以下列

原則認定之：

- 一、變更為較原狀況低度之使用。
- 二、就管制用途目的而言，變更為影響程度更輕之使用。

本法第三十二條第一項所定區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，改為妨礙目的較輕之使用者，應符合下列原則：

- 一、不得妨礙國土保安、資源保育、景觀維護、公共安全、水土保持。
- 二、不得妨礙公共通行、既成巷路之通行。
- 三、不得妨礙鄰近農業生產環境維護、農村或城鄉生活環境。
- 四、不得妨礙重大建設計畫、鄰近公共設施使用。

五、不得妨礙鄰近之國土功能分區分類及其他法令規定之禁止或限制建築事項。

六、如該土地經評估確實有國土保育保安需求，而變更為非可建築用地者，或因需要積極進行國土保育保安治理需要，經變更為公共設施用地者，不得改為妨礙指定目的之使用。」

有關第 32 條第 1 項之內容，如上述構成要件之定義、界定方式等操作性定義，茲將前述建議條文整理如下表，未來可評估納入本法第 46 條授權訂定之國土計畫法施行細則。

表 7 建議子法增訂有關國土法第 32 條第 1 項之條文

項次	條文內容	說明
1	本法第三十二條第一項所定區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，未符合本法第二十三條第二項或第四項規定者，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙國土功能分區分類劃定目的較輕之使用，但不得新建、增建、改建，或增加原使用項目、範圍、強度、配置以外之使用。如確有修繕之必要，經直轄市、縣（市）主管機關、建築主管機關同意，得在原有使用情形內准予修繕。 前項建築物、設施，以直轄市、縣（市）主管機關尚無限期令其變更使用或遷移者為限。」	明定所稱區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，若未符合本法第二十三條第二項或第四項規定者，其使用與修繕等相關規定： （一）建議規定其使用之限制。包含：不得新建、增建、改建，或增加原使用項目、範圍、強度、配置以外之使用。 （二）建議對於修繕的程序。如確有修繕之必要，經直轄市、縣（市）主管機關、建築主管機關同意，得在原有使用情形內准予修繕。 （三）建議前述之建築物、設施，以

		直轄市、縣(市)主管機關尚無限期令其變更使用或遷移者為限。
2	本法第三十二條第一項規定之原合法之建築物、設施，限為直轄市、縣(市)國土功能分區圖公告日前，已存在或已報核之合法建築物、設施，得於直轄市、縣(市)國土功能分區圖公告日後，繼續作原合法之建築物或設施使用。自適用新規則之日起，得繼續使用至新建、新設或命其變更使用或遷移止。 如有認定爭議者，土地所有權人或使用人得檢具下列文件證明之： 一、航照圖或基本圖。 二、使用執照、未實施建築管理地區建物完工證明書或直轄市、縣(市)政府核可之合法房屋證明文件。 三、已辦竣建物第一次登記。 四、目的事業主管機關核准之證明文件。 五、其他機關核准或證明已作該項使用之文件。	本法第 32 條第 1 項僅規範原合法之建築物、設施准予修繕，不得增建、改建，卻未明確規範其定義及認定方式，故建議增訂以下條文規定，具體界定其適用對象及認定資格條件，限定為本法實施管制前合法建築物、設施，且繼續作原有使用者，經檢附證明文件後認定之。
3	直轄市、縣(市)主管機關依本法第三十二條認有必要時，得斟酌區域計畫實施前或原合法之建築物、設施於該國土功能分區及分類使用之適宜性、安全性，限期令其變更使用	本法第 32 條第 1 項僅規範區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，地方政府得評估認有必要時限期令其變更使用或遷移，卻未明確規範其評估方式或原則，故建議增訂以下條文

	或遷移。	規定，規範評估審酌重點為安全性、適宜性予以審慎評估。
4	本法第三十二條第一項所稱之改為妨礙目的較輕之使用，應以下列原則認定之： 一、變更為較原狀況低度之使用。 二、就管制用途目的而言，變更為影響程度更輕之使用。 本法第三十二條第一項所定區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，改為妨礙目的較輕之使用者，應符合下列原則： 一、不得妨礙國土保安、資源保育、景觀維護、公共安全、水土保持。 二、不得妨礙公共通行、既成巷路之通行。 三、不得妨礙鄰近農業生產環境維護、農村或城鄉生活環境。 四、不得妨礙重大建設計畫、鄰近公共設施使用。 五、不得妨礙鄰近之國土功能分區分類及其他法令規定之禁止或限制建築事項。 六、如該土地經評估確實有國土保育保安需求，而變更為非可建築用地者，或因需要積極進行國土保育保安治理需要，經變更為公共設施用地者，不得改為妨礙指定目的之使用。	除經國土計畫主管機關或目的事業主管機關同意者外，「改為妨礙目的較輕之使用」，建議在不影響或輕度影響公共利益之前提下，宜符合不得妨礙環境資源保護(育、安)、公共通行、生產(活)環境、指定目的使用等原則，

第四章 國保地區、農發地區內可建築用地及農牧用地之使用分析

全國國土計畫第九章第一節土地使用基本方針，針對「八、保障既有合法權利，允許土地使用」有以下的規定：「原依區計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。」¹¹⁶

準上，原依區計法編定之可建築用地，並非皆得以繼續編定為可建築用地，其必須是「不妨礙」國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形之下，才得繼續編定為可建築用地，或是變更編定為其他適當的使用地，其使用，也是限縮在「得為既有合法之使用」。本章以下聚焦於國保地區、農發地區內可建築用地及農牧用地使用之界定與分析。

第一節 國土計畫既有權利保障之同意使用項目歸納分析

為了解國土計畫土地使用管制 OX 表的既有權利保障的設施（有附帶條件 * 者）之邏輯，本研究嘗試先將國土計畫土地使用管制 OX 表的既有權利保障的使用項目，與其分區分類之同意使用情形先進行整理，找出各個使用項目與其對應之分區分類，以及其使用情形，例如「●」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。

接下來對比原本非都市土地使用管制規則第六條附表一之各個使用地對應之容許使用項目、許可使用細目，找到其對應的使用地、使用規定與附帶條件。

並且，進行比對與觀察，找出原本非都市土地使用管制之使用規範與未來國土計畫土地使用規範之既有權利保障 OX 表之差異，並找出權利受影響之情形，且歸納比較後之重點。

是以，本部分之整理是透過耙梳前述既有權利保障之同意使用項目表與原區域計畫使用地編定之差異，以找出可能之爭議或議題，歸納該表之原則。經歸納既有權利保障 OX 表後，本研究先歸納三個大項目，即分區分類、使用地與使用項目。

¹¹⁶ 全國國土計畫頁 73。

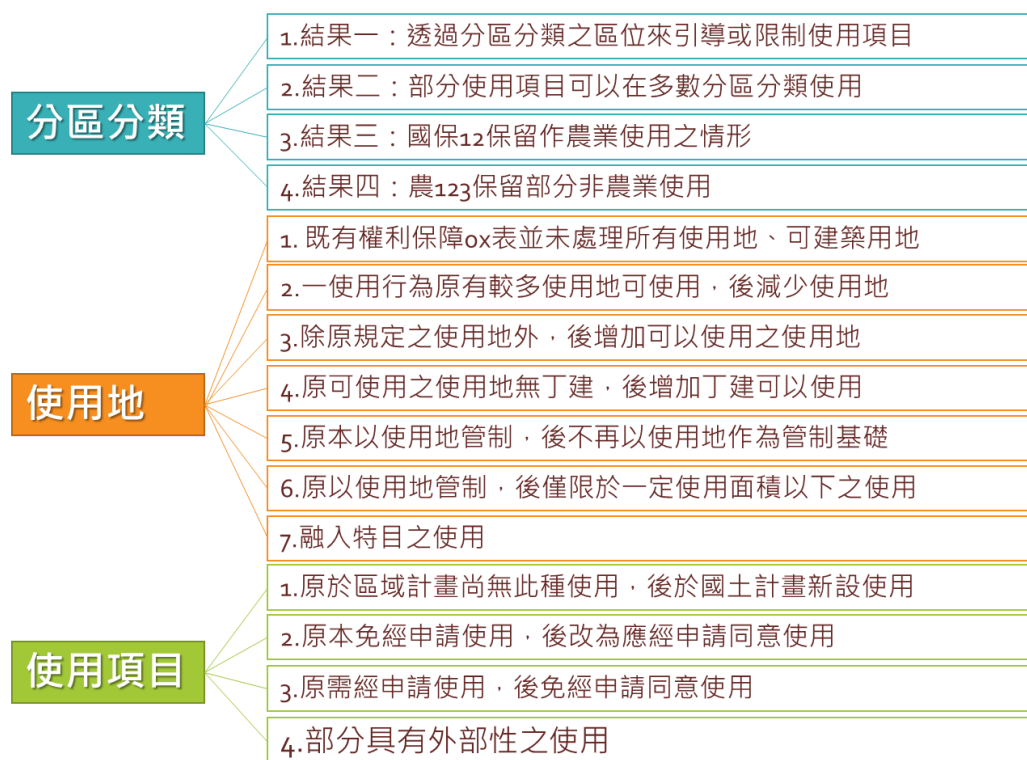


圖 6 國土計畫既有權利保障之同意使用項目表之使用情形

經歸納既有權利保障 OX 表後，本研究先歸納三個大項目，即分區分類、使用地與使用項目，茲說明如下：

壹、分區分類之歸納成果

分區分類可以歸納出以下四個結果：

一、結果一：透過分區分類之區位來引導或限制使用項目

國土法第 21 條規定，「國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：
一、國土保育地區：(一)第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。(二)第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。...三、農業發展地區：(一)第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用。(二)第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。...」

依國土法第 22 條第一項規定，直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並實施管制。因此，OX 表以四大功能分區作為使用項目之歸納基礎，合於國土法之規範精神。亦即 OX 表是以「分區分類之使用性質來區別使用行為，以落實國土計畫之目的」。

二、結果二：部分使用項目可以在多數分區分類(國保 12、農發 1234、城 2-

1、城 3) 使用

部分之使用項目可以在國保 12、農發 1234、城 2-1、城 3 中使用，基本上可以說是在多數的分區分類中可以使用。本類之案例有：住宅、零售設施、餐飲設施、旅館、水利設施等是。

觀察前述的使用項目，基本上是建築用地維持作建築使用之情形，或是維持其原來非都市土地之容許使用之情形，故可以歸納其原因是：「保障既有合法權利」之概念。

三、結果三：國保 12 保留作農業使用之情形

本結果是基於保障既有的權利，使得原本在區域計畫下的合法農業使用，可以延續到國土計畫之後。本類之案例有：農作產銷設施、水產設施、畜牧設施、農舍。

四、結果四：農 123 保留部分非農業使用

本部分應該是保障既有的權利，使得原本區域計畫之合法使用地編定，仍可於國土計畫後繼續使用。本類之案例有：住宅、零售設施、廢棄物清除處理設施。

貳、使用地之歸納成果

一、既有權利保障的 ox 表並未處理所有的使用地編定、可建築用地

依非都市土地使用管制規則之規定，共有 19 種使用地，而依據國土計畫所受損失補償辦法之規定，依國土法實施土地使用管制前之既有合法可建築用地，為符合原區域計畫法規定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、窯業用地、鹽業用地、礦業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地及得為建築使用之特定目的事業用地等 11 種用地別。

然而依據既有權利保障的 ox 表的整理，19 種使用地僅處理了甲建、乙建、丙建、丁建、鹽業用地、礦業用地、遊憩用地、特定目的事業用地、農牧用地、林業用地、養殖用地、國保用地等 11 種用地別。而 11 種既有合法可建築用地，僅有 8 種使用地被處理，窯業用地、交通用地、殯葬用地並未在既有權利保障的 ox 表中。

二、該使用行為原本有較多的使用地皆可使用，後減少部分使用地之使用

觀察本現象使用之規定，主要是基於該使用或設施於本質上就應該有所限制，故可以歸納為「回歸設施之使用本質」。例如林業設施，原本於區域計畫下，得於林業、礦業、國保、殯葬等使用地進行使用，國土計畫後僅限於原依區計法編定之林業用地、國土保安用地，原本的礦業、殯葬用地無法再做林業設施。故林業設施就回歸林業用地、國保用地即可，礦

業、殯葬用地本非林業之使用。另外，農作使用（包括牧草）亦有類似的規定。

對此，原本可以作為該使用之使用地，因為後來規定不得再為該等使用，對原本可以該等使用之使用地，是限縮了其原本的使用範圍。例如礦業、殯葬用地原本可以作為林業設施使用，現在規定不得作林業使用。故原本礦業、殯葬用地之權利有被限縮。故有信賴保護的可能性。

三、除原規定之使用地外，後增加可以使用之使用地

除區域計畫原規定之使用地外，國土計畫增加更多可以作特定使用之使用地。例如餐飲設施，原本區域計畫僅有丙建可以使用，後國土計畫規定餐飲設施可以限於原依區計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、丁種建築用地使用，故國土計畫增加鄉村區、甲乙丁建，擴大了原本可以的使用範圍。其他還有：辦公處所、營業處所。此類型可以看做是「擴大可使用之情形」。此特定之用地可以轉換到其他使用：可與「改為其他使用或妨礙目的較輕之使用」連結。例如從丁建轉變為餐飲設施。

四、原可使用之使用地無丁建，後增加丁建可以使用

某特定使用行為於區域計畫之規定下，對應的使用地並無丁建，國土計畫後，增加丁建得作該使用行為。例如於區域計畫之規定，丁建並不得作為住宅、零售設施、辦公處所之使用。國土計畫後，區域計畫編定之丁建得作為住宅、零售設施、辦公處所使用。

此種可以解釋為將原丁建轉換其他之使用，或是改為妨礙目的較輕之使用。

五、原本以使用地管制，後不再以使用地作為管制基礎

原特定之使用行為於區域計畫是以使用地進行管制，後於國土計畫，該行為不再以使用地作為管制之基礎。此種類型部分情形可視為擴大可使用之範圍；部分則是透過興辦事業計畫或專案計畫、或特定情形（附帶條件）進行管制。需要注意的是，改以其他條件進行管制，似乎切割了既有權利保障的連結。亦即此種類型於國土計畫之管制基礎已經與以往不同，故較難以比較該等行為於區域計畫與國土計畫二個時間對於該等權利之影響。

例如礦業使用及其設施原區域計畫規定得於林業用地、礦業用地需申請許可使用之細目。於國土計畫改為於既有礦區範圍內經核定之礦業用地，得申請使用。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。

然而，部分使用地於國土計畫已經不能夠再進行該等行為之使用，此

時會有信賴保護的可能性。

本類之案例有：礦業使用及其設施、土石採取及其設施、私設通路、營建剩餘土石方處理設施。

六、原本以使用地管制，後僅限於一定使用面積以下之使用

原特定之使用行為於區域計畫是以使用地進行管制，後於國土計畫，該行為不再以使用地作為管制之基礎，但是限制於「一定使用面積以下之使用」。故部分行為原本於區域計畫只限於特定之使用地，國土計畫後只要是一定面積以下，可以坐落於許多的分區分類。從這個角度觀察，該等使用行為似乎於國土計畫後擴大了可以使用之範圍。

再者，原本可以作特定使用行為之使用地，於國土計畫後已經不可以使用。此時，會衍生有信賴保護的可能性。

本類之案例有：廢（污）水處理設施、郵政設施、運輸服務設施、停車場、行政設施、國防設施、再生能源相關設施

七、融入特目之使用

本種類型主要是對於特定目的事業用地之處理。可以分為二種：情形一，限制特定之使用行為僅能在特目用地使用之。情形二，特目用地為該使用項目允許使用之用地別之一。情形一，例如休閒農業遊憩設施：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。情形二，如森林遊樂設施於國土計畫後，規定限於原依區計法編定之丙種建築用地、林業用地、遊憩用地及依該森林遊樂設施興辦事業計畫變更編定之特定目的事業用地。

本類之案例有：廢棄物清除處理設施、郵政設施。前述情形一，可以界定為基於設施設置目的而框限於原本相關規定之使用。至於情形二，則屬於可以轉換到其他使用，故可與「改為其他使用或妨礙目的較輕之使用」連結。

參、使用項目之歸納成果

一、原於區域計畫尚無此種使用，後於國土計畫新設之使用

原本於區域計畫中，並未有此種使用，於國土計畫始新設之使用行為。此係因應社會與經濟變化，增加之新的使用行為。本類之案例有：農田水利設施、農業科技設施、電磁波相容檢測實驗室。

二、原本免經申請使用，後改為應經申請同意使用

此類型是原本於區域計畫屬於免經申請許可使用之細目，後於國土計畫改為應經申請同意使用。歸納此種類型之可能性，主要應該是讓國土機關得以審查該使用行為區位之合理性，另外，部分之使用情形，可能具有

負面外部性，故改為應經申請同意使用，增加主管機關的把關。本類之案例有：森林遊樂設施住宿及附屬設施、農舍、休閒農業設施、寵物生命紀念設施。

三、原需經申請使用，後免經申請同意使用

原於區域計畫屬於需經申請許可使用之細目，後於國土計畫改變為免經申請同意使用。亦即是原有之特定使用行為，本應申請許可使用，但基於特定之目的，於國土計畫修改為免經申請同意。於性質上，似乎可以歸納為放寬使用條件。本類之案例有：再生能源相關設施、寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練設施、其他動物保護設施、自來水設施。

四、部分具有外部性之使用

部分具有外部性之使用，依特別法或特定事業之使用規定辦理。本類之案例有：礦業使用及其設施、土石採取及其設施、營建剩餘土石方處理設施、工業設施、特定工業設施等。

茲將前述的歸納以下表說明之：

表 8 既有權利保障 OX 表歸納之使用情形、現象、可能問題與建議

類型		歸納之使用情形	現象/原則說明	舉例
(一) 分區 分類	1	透過分區分類之區位來引導或限制使用項目	以分區分類之使用性質來區別使用行為，以落實國土計畫之目的	-
	2	部分使用項目可以在所有分區分類使用	1.部分使用可以在國保 12 和農 1234 中使用 2.部分可能考量其外部性低、影響較小 3.既有權利保障	1.農舍 2.住宅 3.零售設施 4.餐飲設施 5.旅館 6.水利設施
	3	國保 12 保留作農業使用之情形	保障既有的權利	1.農作產銷設施、水產設施、畜牧設施、農舍 2.住宅、零售設施、餐飲設施、旅館
	4	農 123 保留部分非農業使用	保障既有的權利	1.住宅 2.零售設施 3.廢棄物清除處理設施
(二) 使用 地	1	原本有較多的使用地可使用，後減少部分使用地之使用	1.回歸設施之使用本質 2.有信賴保護的可能性	1.林業設施 2.農作使用（包括牧草）

類型		歸納之使用情形	現象/原則說明	舉例
	2	除原規定之使用地外，後增加可以使用之使用地	1.擴大可使用之情形 2.特定之用地可以轉換到其他使用：可與「改為其他使用或妨礙目的較輕之使用」連結	1.辦公處所 2.營業處所 3.餐飲設施
	3	原可使用之使用地無丁建，後增加丁建可以使用	原丁建轉換其他使用，妨礙目的較輕	1.住宅 2.零售設施 3.辦公處所
	4	原本以使用地管制，後不再以使用地作為管制基礎	1.擴大可使用之情形 2.部分是透過興辦事業計畫或專案計畫、或特定情形（附帶條件）進行管制 3.改以其他條件進行管制似乎切割了既有權利保障的連結 4.有信賴保護的可能性	1.礦業使用及其設施 2.土石採取及其設施 3.私設通路 4.營建剩餘土石方處理設施
	5	原本以使用地管制，後僅限於一定使用面積以下之使用	1.擴大使用範圍 2.有信賴保護的可能性	1.廢（污）水處理設施 2.郵政設施 3.運輸服務設施 4.停車場 5.行政設施 6.國防設施 7.再生能源相關設施
	6	融入特目之使用	1.情形一：限制僅能在特目用地使用 2.情形二：特目用地為該使用項目允許使用之用地別之一 3.可以轉換到其他使用：可與「改為其他使用或妨礙目的較輕之使用」連結	1.森林遊樂設施 2.休閒農業設施 3.廢棄物清除處理設施 4.郵政設施
	6	融入特目之使用	1.情形一：限制僅能在特目用地使用 2.情形二：特目用地為該使用項目允許使用之用地別之一 3.可以轉換到其他使用：可與「改為其他使用或妨礙目的較輕之使用」連結	1.森林遊樂設施 2.休閒農業設施 3.廢棄物清除處理設施 4.郵政設施
(三) 使用 項目	1	新設	因應社會與經濟變遷	1.農田水利設施 2.農業科技設施 3.電磁波相容檢測實驗室
	2	原本免經申請使用，後改為應經申	1.讓國土機關得以審查其區位之合理性	1.森林遊樂設施住宿及附屬設施

類型		歸納之使用情形	現象/原則說明	舉例
		請同意使用	2.部分使用可能有外部性，故改為應經申請同意使用 2.有信賴保護的可能性	2.農舍 3.休閒農業設施 4.寵物生命紀念設施
	3	原需經申請使用，後免經申請同意使用	1.原有特定之申請條件，基於特定目的，修改為免經申請同意 2.放寬使用條件？	1.再生能源相關設施 2.寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練設施、其他動物保護設施 3.自來水設施
	4	部分具有外部性之使用	依特別法或特定事業之使用辦理	1.礦業使用及其設施 2.土石採取及其設施 3.營建剩餘土石方處理設施 4.工業設施 5.特定工業設施

第二節 國土保育地區可建築用地與農業使用之分析

壹、全國國土計畫之規定

於 107 年之全國國土計畫第二節規定的是「國土功能分區及其分類之土地使用指導事項」，針對國土保育地區和農業發展地區之土地使用進行指導性之規範，其中對於既有權利保障部分，有以下的規定：國土保育地區分類之土地使用指導事項中，對於既有合法使用的規定如下：

一、國土保育地區第一類：

- (一)既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。惟此處並未規定既有合法農業若是會影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則之對應機制，本研究認為，若是既有合法農業若將會影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害者，則主管機關應禁止該農業使用；若該行為已經違反土地使用管制者，則應依本法第 38 條規定予以處罰。

惟需注意的是，主管機關是否得要求該農業使用改為不會影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害之農業使用？對此，本研究認為，若是該農業使用行為已經違反本法第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者，應由該管直轄市、縣（市）主管機關依本法第 38 條規定，處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。若是該行為尚無違反本法第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者，惟該農業使用仍將影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害者，主管機關應得要求該農業使用改為不會影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害之農業使用。

- (二)原依區計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。

前述得繼續編定為可建築用地部分，並未規定是否可以一定要對應於原區域計畫法之使用地編定？抑或可調整成其他的建築用地？本研究認為，從全國國土計畫規定之文義觀察，似乎並沒有規定一定要維持原本可建築用地之用地類別。另外，區域計畫法與國土計畫法之可建築用地之類別與名稱已有變動，故本研究認為，應可以界定為可以調整為其他可建築用地。

二、國土保育地區第二類：

- (一)既有合法農業在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。

同樣地，關於既有合法農業會影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害者，該行為尚無違反本法第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者，惟該農業使用仍將影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害者，主管機關應得要求該農業使用改為不會影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害之農業使用。

- (二)原依區計法編定之可建築用地，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，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。¹¹⁷

同樣地，此處亦未規定是否可以調整成其他的建築用地，本研究認為應可以界定為可以調整為其他可建築用地。

基於前述，全國國土計畫對於國土保育地區之既有權利保障操作方式如下圖：

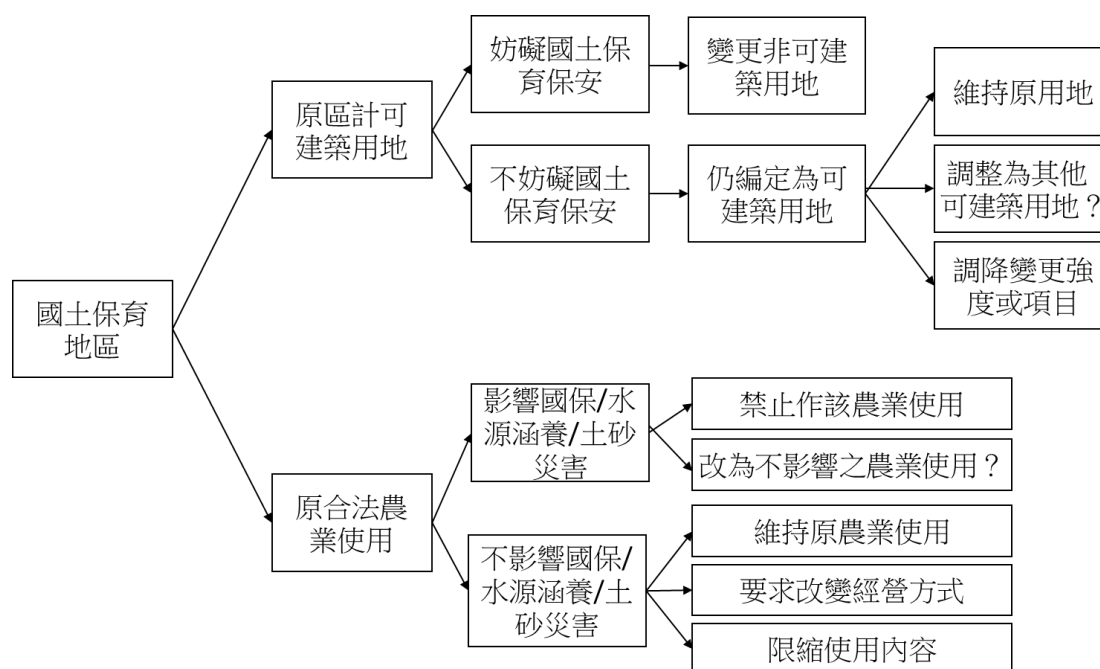


圖 7 國土保育地區之既有權利保障之操作方式

貳、可建築用地之分析與其使用之前提建議

一、構成要件分析

針對前述全國國土計畫之規定，保障既有合法權利有二個構成要件，

¹¹⁷ 全國國土計畫頁 75。

第一是「原依區計法編定之可建築用地」、第二是「不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形」。茲分析如下：

(一) 原依區計法編定之可建築用地

1. 定義

可建築用地最重要的判斷基礎是建蔽率與容積率。依非都市土地使用管制規則第 9 條第一項規定，「下列非都市土地建蔽率及容積率不得超過下列規定。但直轄市或縣(市)政府得視實際需要酌予調降，並報請中央主管機關備查：一、甲種建築用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之二百四十。二、乙種建築用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之二百四十。三、丙種建築用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。四、丁種建築用地：建蔽率百分之七十。容積率百分之三百。五、窯業用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之一百二十。六、交通用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。七、遊憩用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。八、殯葬用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。九、特定目的事業用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之一百八十。」另依同條第 4 項規定，「第一項以外使用地之建蔽率及容積率，由下列使用地之中央主管機關會同建築管理、地政機關訂定：...。」是以，非都市土地之可建築用地至少包含：甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、窯業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地、特定目的事業用地等九種用地別。

2. 國土計畫法第 32 條立法理由第二點之說明

國土計畫法第 32 條立法理由第二點說明為：「二、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，惟經評估確實仍有國土保育保安需求，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，爰於第二項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。」

另參實施國土計畫管制所受損失補償辦法第三條立法說明第二點第三款、第四款規定認為，國土計畫法第 32 條「同條第二項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）…」，係屬例示性質，實務上仍應按各該種使用地是否具有建蔽率及容積率予以認定「可建築用地」，並不僅限前揭例示用地；至於現行區域計畫法下之農牧用地、林業用地等，雖可容許做為農舍、民宿等使用，惟因各該種使用地依法並未有建蔽率及容積率，故屬「非可建築用地」。又現行區域計畫法下之特定目的事業用地，雖依據非都市土地使用管制規則第九條第一項第九款規定訂有建蔽率及容積率，然有部分案例，依興辦事業計畫未必涉及建築使用，例如：營建剩餘土石方資源堆置處理場或垃圾掩埋場等，其依計畫所編定或變更編定之特定目的事業用地，倘該計畫未核予建築使用，尚不得逕依非都市土地使用管制規則第九條第一項第九款規定之建蔽率與容積率申請建築，爰該類性質土地，應屬非可建築用地。是以，基於並非所有特定目的事業用地均得為建築使用，爰第一項第一款定明「得為建築使用」之特定目的事業用地始得為補償對象。

3. 本研究對於原依區計法編定可建築用地之建議

基於國土計畫法法制的依整體性、一致性與安定性，本研究建議，全國國土計畫所稱的「原依區計法編定之可建築用地」，建議依國土計畫所受損失補償辦法第三條之規定，界定為：「國土法實施土地使用管制前，符合原區域計畫法規定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、窯業用地、鹽業用地、礦業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地及得為建築使用之特定目的事業用地。

4. 區域計畫可建築用地於國保區之使用情形

原區域計畫下之可建築用地並無區位的概念，因此，當土地被編定為特定之使用地類別，不論其所坐落之分區為何，其容許使用項目、建蔽率、容積率皆相同。國土計畫土地使用項目則需考量不同的功能分區分類。國土保育地區第一類、第二類內之原區域計畫可建築用地，於考量原可建築用地之使用情形、使用頻率、使用高度、使用污染等對於周遭國保條件之影響程度，減少原區域計畫可建築用地之容許使用項目，以落實國土法之精神。另外，原區域計畫法可建築用地於國土計畫法下，仍維持建築使用，兼顧了原所有權人建築使用之權益。針對區域計畫可建築用地於國保區之使用情形，整理如下表。

表 9 區域計畫可建築用地於國保區之使用情形

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
甲建	(一)住宅(二)日用品零售及服務設施(三)農產品集散批發運銷設施(四)農作產銷設施(五)畜牧設施(六)鄉村教育設施(七)行政及文教設施(八)衛生及福利設施(十)無公害性小型工業設施(十一)宗教建築(十二)再生能源相關設施(十四)兒童課後照顧服務中心(十五)動物保護相關設施	(九)公用事業設施：19.一般廢棄物資源回收貯存設施、(十三)溫泉井及溫泉儲槽溫泉井及溫泉儲槽	1.農作產銷設施：農作生產、管理設施 2.畜牧設施：養畜設施、養禽設施、孵化場(住宅室)設施 3.零售設施：綜合商品零售設施、一般零售設施 4.餐飲設施 5.郵政設施	1.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	1.農作產銷設施：農作生產、管理設施 2.農作產銷設施：農作加工、集運設施 3.住宅 4.零售設施：綜合商品零售設施、一般零售設施 5.辦公處所 6.餐飲設施 7.郵政設施	1.動物保護相關設施：動物保護、收容、照護相關設施 2.動物保護相關設施：寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練設施、其他動物保護設施 3.職業安全衛生教育訓練術科場地及技

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
						術士技能檢定等相關設施
乙建	(一)住宅(二)鄉村教育設施(三)行政及文教設施(四)衛生及福利設施(五)安全設施(六)宗教建築(七)日用品零售及服務設施(八)公用事業設施(九)無公害性小型工業設施(十)農作產銷設施(十一)畜牧設施(十二)水產養殖設施(十三)遊憩設施(十四)	(八)公用事業設施：16.一般廢棄物資源回收貯存設施	1.農作產銷設施：農作生產、管理設施 2.水產設施：室內水產養殖生產設施、水產養殖管理設施 3.畜牧設施：養畜設施、養禽設施、孵化場(室)設施 4.住宅 5.零售設施：綜合商品零售設施、一般零售設施 6.餐飲設施 7.運動或遊憩設施：兒童或青少年遊憩場、公園、園藝設施、球場、溜冰場、游泳池、露營野餐設施、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	1.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	1.農作產銷設施：農作生產、管理設施 2.農作產銷設施：農作加工、集運設施 3.水產設施：室外水產養殖生產設施、漁產品集運設施 4.水產設施：室內水產養殖生產設施、水產養殖管理設施 5.住宅	1.動物保護相關設施：動物保護、收容、照護相關設施 2.動物保護相關設施：寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練設施、其他動物保護設施 3.職業安全衛生教育

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
	交通設施(十五) 水源保護及水土保持設施(十六) 農產品集散批發運銷設施(十七) 再生能源相關設施(十八) 溫泉井及溫泉儲槽(十九) 兒童課後照顧服務中心(二十) 動物保護相關設施		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 8.運動或遊憩設施：滑雪設施、登山設施 9.運動或遊憩設施：海水浴場 10.郵政設施		6.零售設施：綜合商品零售設施、一般零售設施 7.辦公處所 8.餐飲設施 9.運動或遊憩設施：兒童或青少年遊憩場、公園、園藝設施、球場、溜冰場、游泳池、露營野餐設施、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	訓練術科場地及技術士技能檢定等相關設施

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
					場、其他運動或遊憩設施 10.運動或遊憩設施：滑雪設施、登山設施 11.運動或遊憩設施：海水浴場 12.郵政設施	
丙建	(一)住宅(二)	-	1.森林遊樂設施 2.農作產銷設施：農作生產、管理設施 3.水產設施：室內水產養殖生產設施、水產養殖管理設施 4.畜牧設施：養畜設施、養禽設施、孵化場(室)設施 5.住宅 6.零售設施：綜合商品零售設施、一般零售設施	1.森林遊樂設施：住宿及附屬設施 2.觀光遊憩管理服務設施：風景區管理服務設施 3.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	1.農作產銷設施：農作生產、管理設施 2.農作產銷設施：農作加工、集運設施 3.水產設施：室外水產養殖生產設施、漁產品集運設施	1.動物保護相關設施：動物保護、收容、照護相關設施 2.動物保護相關設施：寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練
	鄉村教育設施(三)					
	行政及文教設施					
	(四)衛生及福利設施					
	(五)安全設施					
	(六)宗教建築					
	(七)日用品零售					
	及服務設施(八)					
	公用事業設施(九)					
	無公害性小型工業					

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
	設施(十)農作產 銷設施(十一)畜 牧設施(十二)水 產養殖設施(十三) 遊憩設施(十四) 戶外遊憩設施(十 五)觀光遊憩管理 服務設施(十六) 水源保護及水土保 持設施(十七)交 通設施(十八)農 產品集散批發運銷 設施(十九)森林 遊樂設施(二十) 再生能源相關設施 (二十一)溫泉井 及溫泉儲槽(二十 二)兒童課後照顧		7.餐飲設施 8.旅館 9.觀光遊憩管理服務設施：文物展 示中心、觀光零售服務站、藝品 特產店、其他觀光遊憩服務及管 理設施 10.運動或遊憩設施：兒童或青少 年遊憩場、公園、園藝設施、球 場、溜冰場、游泳池、露營野營 設施、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 11.運動或遊憩設施：滑雪設施、 登山設施 12.運動或遊憩設施：海水浴場		4.水產設施：室內 水產養殖生產設 施、水產養殖管理 設施 5.住宅 6.零售設施：綜合 商品零售設施、一 般零售設施 7.辦公處所 8.餐飲設施 9.旅館 10.觀光遊憩管理 服務設施：風景區 管理服務設施 11.觀光遊憩管理 服務設施：文物展 示中心、觀光零售 服務站、藝品特產	設施、其他 動物保護 設施 3.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

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
	服務中心(二十三) 動物保護相關設施		13.郵政設施		店、其他觀光遊憩服務及管理設施 12.運動或遊憩設施：兒童或青少年遊憩場、公園、園藝設施、球場、溜冰場、游泳池、露營野餐設施、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 13.運動或遊憩設	

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
					施：滑雪設施、登山設施 14.運動或遊憩設施：海水浴場 15.郵政設施	
丁建	(一)工業設施 (二)工業社區 (三)再生能源相關設施 (四)臨時堆置收納營建剩餘土石方 (五)水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施 (六)依產業創新條例第三十九條規定，經核定規劃之土地使用	(一)工業設施：21.運輸倉儲設施、(七)廢棄物回收貯存清除處理設施：廢棄物回收貯存清除處理設施、(八)交通設施：汽車貨運業、汽車路線貨運業暨汽車貨櫃貨運業之停車場、	1.住宅 2.零售設施：綜合商品零售設施、一般零售設施 3.餐飲設施 4.旅館 5.觀光遊憩管理服務設施：文物展示中心、觀光零售服務站、藝品特產店、其他觀光遊憩服務及管理設施 6.運動或遊憩設施：兒童或青少年遊憩場、公園、園藝設施、球場、溜冰場、游泳池、露營野餐設施、垂釣設施、小型遊憩船艇停泊設	1.觀光遊憩管理服務設施：風景區管理服務設施 2.郵政設施 3.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	1.住宅 2.零售設施：綜合商品零售設施、一般零售設施 3.辦公處所 4.餐飲設施 5.旅館 6.觀光遊憩管理服務設施：風景區管理服務設施 7.觀光遊憩管理服務設施：文物展示中心、觀光零售服	1.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 2.工業設施 3.工業社區 4.郵政設施

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
			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 7.運動或遊憩設施：滑雪設施、登山設施 8.運動或遊憩設施：海水浴場		務站、藝品特產店、其他觀光遊憩服務及管理設施 8.運動或遊憩設施：兒童或青少年遊憩場、公園、園藝設施、球場、溜冰場、游泳池、露營野餐設施、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	

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
					9.運動或遊憩設施：滑雪設施、登山設施 10.運動或遊憩設施：海水浴場 11.水岸遊憩設施	
遊憩用地	(一) 遊憩設施	(八) 衛生及福利設施：1.醫療機構 2.衛生所(室) 3.護理機構及精神復建機構	1.森林遊樂設施	1.森林遊樂設施：住宿及附屬設施	1.旅館	1.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
	(二) 戶外遊憩設施		2.旅館		2.觀光遊憩管理服務設施：風景區管理服務設施	
	(三) 水岸遊憩設施		3.觀光遊憩管理服務設施：文物展示中心、觀光零售服務站、藝品特產店、其他觀光遊憩服務及管理設施	2.觀光遊憩管理服務設施：風景區管理服務設施	3.觀光遊憩管理服務設施：文物展示中心、觀光零售服務站、藝品特產店、其他觀光遊憩服務及管理設施	
	(四) 觀光遊憩管理服務設施	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 7.長期照顧服務機構 8.其他衛生及福利設施、	4.運動或遊憩設施：兒童或青少年遊憩場、公園、園藝設施、球場、溜冰場、游泳池、露營野餐設施、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	3.郵政設施	4.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	2.郵政設施
	(六) 鄉村教育設施					
	(七) 行政及文教設施					
	(九) 安全設施					
	(十) 宗教建築					
	(十二) 農作使用(包括牧草)					
	(十四) 生態體系保護	(十一) 公用事業設施			4.運動或遊憩設施：兒童或青少年	

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
	設施(十五)水源保護及水土保持設施(十六)林業使用(十七)森林遊樂設施(二十)兒童課後照顧服務中心	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性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	動場、運動場館及其附屬設施、馬場、其他運動或遊憩設施 5.運動或遊憩設施：滑雪設施、登山設施 6.運動或遊憩設施：海水浴場		遊憩場、公園、園藝設施、球場、溜冰場、游泳池、露營野餐設施、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 5.運動或遊憩設施：滑雪設施、登山設施 6.運動或遊憩設施：海水浴場	

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
		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			7.水岸遊憩設施	

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
		客運業(場站)設施 21.水力發電輸水管設施 22.其他公用事業設施、(十三)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.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				

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
		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、(十四)生態體系保護設施： 1.自然生態保護設施 2.生態試驗研究站及圍籬設施 3.經中央主管機關核定之生態體系保護設施、(十五)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				

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
		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、(十八)再生能源相關設施： 1.再生能源發電設施 2.再生能源輸送管線設施、(十九)溫泉井及溫泉儲槽：溫泉井及溫泉儲槽、				
特定目的事業用地	按特定目的事業計畫使用	-	1.森林遊樂設施：依該森林遊樂設施興辦事業計畫變更編定之特定目的事業用地 2.郵政設施：特定目的事業用地者（原供郵政設施使用者）	1.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	1.郵政設施：原供郵政設施使用者（原供郵政設施使用者）	1.休閒農業設施：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

區域計畫可建築用地	區域計畫可建築用地容許使用項目		國保一		國保二	
	容許使用	需經申請許可使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用	免經申請同意使用	應經申請同意使用
						事業用地 2.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

(二) 不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形

1. 不妨礙認定之原則

國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求係國土保育地區、海洋資源地區與農業發展地區等功能分區的重要原則，因此，所謂的「不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求」，應係指該等既有的合法建築用地，若坐落於國土保育地區、海洋資源地區與農業發展地區者，應「不妨礙」其所坐落之國土保育地區、海洋資源地區與農業發展地區等功能分區之土地使用指導原則與土地使用規範。惟何謂「不妨礙」原功能分區的使用？本研究建議，基於本研究於議題一「改為妨礙目的較輕的使用」之分析中，本研究認為，不妨礙之認定應與有以下之原則，即：

- (1) 不違反本法第 6 條所定國土計畫規劃基本原則之使用
- (2) 不違反第 21 條所定國土功能分區及其分類土地使用原則之使用
- (3) 不違反全國國土計畫第 9 章所定土地使用指導事項之使用
- (4) 不違反直轄市、縣(市)國土計畫所定土地使用管制原則之使用
- (5) 非為內政部或縣市政府訂定國土計畫土地使用管制規則所禁止之使用
- (6) 其他與該使用相關規定所允許之使用

2. 操作機制

參考非都市土地使用管制規則第 30-4 條規定：「依第三十條擬具之興辦事業計畫位屬原住民保留地者，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，得為觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施、原住民文化保存、社會福利及其他經中央原住民族主管機關同意興辦之事業，不受第三十條之一規定之限制。」其中，關於「不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則」，內政部 104 年 8 月 12 日台內營字第 1040812131 號函說明四略以：「四、前開決議事項嗣經本部地政司以 104 年 2 月 2 日內地司編字第 1041350352 號書函及原住民族委員會(以下簡稱原民會)以 104 年 6 月 25 日原民土字第 1040035657 號函提供意見，爰再綜整原住民保留地如有殯葬用地不足情形之處理方式如下：...(二)又管制規則第 30 條之 4 有關「不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則」，其執行上認定單位及辦理程序如下：

1. 有無妨礙原住民生計及原住民行政：得參照原住民保留地開發管理

辦法第 24 條之作法，由轄管原住民保留地之鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會作事實審認後，再送原民會核備（面積 10 公頃以下則授由直轄市、縣（市）政府核准）。2.有無妨礙國土保安、環境資源保育：由各目的事業主管機關會商相關機關予以審認。3.如屬該條規定「其他經中央原住民族主管機關同意興辦之事業」者，即可認屬符合不妨礙原住民生計及原住民行政之原則，後續則由各目的事業主管機關就其主管法令進行興辦事業計畫內容審查時，併同會商相關機關審認有無妨礙國土保安、環境資源保育。…」

對此，建議對於是否妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求，於爭議發生時，得由各目的事業主管機關會商相關機關予以審認。

3. 認定不妨礙農業生產環境之機關

在農業發展地區，全國國土計畫之規定，屬原依區計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。是以，本處是否妨礙農業生產環境應由直轄市、縣（市）主管機關及農業主管機關認定。

二、法律效果分析

依前述全國國土計畫之規定，其法律效果應有以下三種：得繼續編定為可建築用地、得編定為其他適當使用地、得為既有合法之使用。茲說明如下：

（一）得繼續編定為可建築用地

1. 所謂得繼續編定為可建築用地，應係依據國土計畫法之規定，編定為國土計畫法所規定之可建築用地。參考國土計畫所受損失補償辦法第三條之規定，建議可建築用地應界定為：「符合國土法規定之建築用地、產業用地、農業設施用地、礦石用地、遊憩用地、交通用地、殯葬用地、宗教用地、能源用地、環保用地、機關用地、文教用地、衛生及福利用地、特定用地及其他經中央主管機關認定之可建築用地。」
2. 所謂繼續編定為可建築用地，應現縮於原本於區域計畫法相同性質的可建築用地。此可參考內政部所公布之使用項目及細目對應之使用地內容為主（110 年 2 月版）。
3. 得調降其使用強度及減少容許使用項目，應係以「使用地」為判斷基礎。亦即針對與原本於區域計畫法相同性質的國土計畫實施後的可建築用地，針對該使用地的強度以及容許使用的項目進行調整。從這個角度觀察，全國國土計畫的規定，似乎把使用強度與調降使用項目是與「使用地」進行了連結，而非「許可使用項目」。

(二) 得編定為其他適當使用地

原本區域計畫規定之可建築用地，若是不編定為可建築用地，得編定為其他「適當」之使用地。此處的「適當」，應對應於該原可建築土地坐落之功能分區分類。亦即，從原本的可建築用地，轉為其他的妨礙目的較輕的可建築用地，或是該分區分類原則下的其他非可建築用地。二者都需要符合國土計畫下，該分區分類的同意使用項目之規定。

(三) 得為既有合法之使用

依本研究對於議題一之分析，建議本部分應與議題一「原來之合法使用」之分析一致。亦即包含：

1. 未有變更或停止中斷之情形
2. 經事實認定屬合法者，或行為確符合行為時之使用管制規定，或已依法申請者
3. 限於僅經修繕或未修繕之部分
4. 可由縣市政府主動查證，或由土地所有權人（或使用人）檢具文件以茲證明
5. 經當地縣市政府認定確為「直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日」前已作該項使用

參、國土保育地區既有合法農業使用之分析

全國國土計畫規定，在國保一、二之既有合法農業，在不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則下，得維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。

一、構成要件分析

此構成要件有二，第一是「既有合法農業」，第二是「不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則」。茲分析如下：

(一) 既有合法農業使用

依農業發展條例第三條規定農業用地之定義：「指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：(一) 供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。(二) 供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。(三) 農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。」

另同條規定農業使用之定義為：「指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦

理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」

依最高行政法院 108 年判字第 275 號判決之見解，「所謂「農業用地」者，乃是從規範層次立論，強調特定土地客體，從國土規劃之角度觀察，預計作「農業」使用。而所謂「作農業使用」，則是從實證層面立論，強調該預計供農業使用之土地，現實上亦按照國土規劃法令，實際為符合管制內容之農業活動（即符合「合法使用」之要求）。」此外，該判決進一步認為提出以下之判斷基礎：

1. 個案事實對「農業用地」之法律涵攝，依司法院釋字 566 號解釋意旨，固不以特定土地在地政法令或國土規範法令上之「使用編定」為其唯一判準。農政主管機關亦可本於職掌，對「農業活動」之範圍予以界定，確定「土地使用編定」之國土管制內容，是否在「農業活動」範圍內。但即便如此，「『農業用地』仍然必須是『公法管制上許可供特定內容農業活動使用』之土地」一節，仍是「農業用地」法律概念之核心觀念。
2. 至於所謂「作農業使用」之個案判斷，除了該特定土地之實際使用方式，具備「農業活動」之實證特徵外，更重要的則是「該等實際使用方式，要與所使用土地在公法上之農業使用管制規範相一致，而屬『合法』使用」，此即司法院釋字第 566 號解釋理由書中特別強調「……該土地仍須以合法供農用者為限，而不包括非法使用在內。……」之原因。
3. 所謂「作農業使用」之判斷，依現行司法實務見解，是以整筆「宗地」之全部使用狀況為準，不得按各筆土地各部分之實際使用狀況，分割認定。不過正因為要求整筆土地之全部使用狀態為判斷，則在宗地非全部供農業使用時，應如何判定其「作農用」或「非作農用」，即會產生爭議。此等爭議之解決，應參考現行「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」第 5 條各款及第 6 條各款之規定，採取「整體觀察，綜合判斷」原則。而主管機關在為「整體觀察與綜合判斷」之過程中，得為一定程度之公益政策考量。

（二）本研究分析

並非使用地容許作農業使用，即屬於「合法之農業用使用」，除了「使用地類別」之判斷外，亦應判斷其「農業使用」之情形，至於判斷基準，則採取「整體觀察，綜合判斷」原則。農業主管機關在為「整體觀察與綜合判斷」之過程中，得為一定程度之公益政策考量。

準此，對農業用地之法律涵攝，依釋字 566 號，不以特定土地在地政法令或國土規範法令上之使用編定為其唯一判準。農政機關可本於職

掌，對「農業活動」之範圍予以界定，確定土地使用編定之國土管制內容，是否在農業活動範圍內。即便如此，『農業用地』須是『公法管制上許可供特定內容農業活動使用』之土地，仍是「農業用地」法律概念之核心觀念。準此，既有合法農業使用應該要有二個要件：

1.必須合於農業用地的「使用地」條件

如前述對於農業用地之討論。

2.必須有實際的農業使用

關於必須合於農業用地的「使用地」條件部分，本研究以 110 年 2 月版使用情形表 (OX 表) 作為基礎，比對所有設施的使用情形與區域計畫之原土地使用編定情形，以確認 110 年 2 月版使用情形表是否影響原區域計畫之使用地編定。本研究以下表說明國土計畫土地使用管制規則既有權利保障使用項目與區計編定使用地之差異，以坐落於國保區作為基礎如下表。

從下表可以看出，在國土土地使用管制的框架下，在國保一和國保二，可以容許的同意使用項目與使用地，其實有一定的限制。故並非所有的「非都市土地」都可以作為農業用地使用地編定的認定基礎。亦即，並非所有的用地，都可以在國保一、二來做使用，所以，未來所謂的「合法農業使用」，必須符合以下的使用項目，始足當之。

表 10 國土既有權利保障國保區使用項目與區計編定使用地對照表

	使用項目	既有權利之保障	同意使用	與區計之差異
國保1	林業設施	限於原依區域計畫法編定之林業用地、國土保安用地。	免經申請同意使用之情形	原本林業、礦業、國保、殯葬可以使用
	森林遊樂設施	限於原依區域計畫法編定之丙種建築用地、林業用地、遊憩用地及依該森林遊樂設施興辦事業計畫變更編定之特定目的事業用地。	1.免經申請同意使用 2.住宿等設施改成應經同意	1.原丙種、林業、遊憩用地可以使用 2.屬於原本使用地之免經同意使用項目
	農作使用（包括牧草）	限於原依區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地。	免經申請同意使用	1.農作使用，原可在農牧、養殖、窯業、遊憩使用
	農田水利設施	限於原依區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地。	免經申請同意使用	農田水利設施為新設施

	使用項目	既有權利之保障	同意使用	與區計之差異
	農作產銷設施：農作生產、管理設施	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	免經申請同意使用	原甲建、乙建、丙建、農牧、養殖用地使用
	水產設施：室內水產養殖生產設施、水產養殖管理設施	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	免經申請同意使用	原乙建、丙建、農牧、養殖、窯業可以使用
	畜牧設施：養畜設施、養禽設施、孵化場（室）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	免經申請同意使用	原甲建、乙建、丙建、農牧、養殖、可以使用
	農舍及農舍附屬設施、農產品之零售、農作物生產資材及日用品零售	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	應經申請同意使用	原農牧、林業、養殖、鹽業可以使用
	農舍作民宿使用	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。	屬於應經申請同意使用項目	原農牧、林業、養殖、鹽業可以使用
	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	應經申請同意使用	在農牧、養殖用地可以使用
	農村再生設施	-	-	原農牧、林業、養殖、交通、水利、生態保護、國土保安用地等可以使用
國保2	水土保持設施	-	-	原丙建、林業、礦業、窯業等可以使用
	農作使用（包括牧草）	限於原依區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地。	免經申請同意使用	1.農作使用，原可在農牧、養殖、窯業、遊憩使用
	農田水利設施	限於原依區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地。	免經申請同意使用	農田水利設施為新設施

使用項目	既有權利之保障	同意使用	與區計之差異
農作產銷設施：農作生產、管理設施	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	免經申請同意使用	原甲建、乙建、丙建、農牧、養殖用地使用
農作產銷設施：農作加工、集運設施	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	免經申請同意使用	原甲建、乙建、丙建、農牧、養殖用地使用
水產設施：室外水產養殖生產設施、漁產品集運設施	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	免經申請同意使用	原乙建、丙建、農牧、養殖、窯業可以使用
水產設施：室內水產養殖生產設施、水產養殖管理設施	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，且為之情形	免經申請同意使用	原乙建、丙建、農牧、養殖、窯業可以使用
畜牧設施：養畜設施、養禽設施、孵化場（室）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	免經申請同意使用	原甲建、乙建、丙建、農牧、養殖、可以使用
農舍及農舍附屬設施、農產品之零售、農作物生產資材及日用品零售	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	應經申請同意使用	原農牧、林業、養殖、鹽業可以使用
農舍作民宿使用	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。	屬於應經申請同意使用項目	原農牧、林業、養殖、鹽業可以使用
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	應經申請同意使用	在農牧、養殖用地可以使用
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	應經申請同意使用	原得於農牧、林業、養殖等使用

使用項目	既有權利之保障	同意使用	與區計之差異
休閒農業設施：休閒農業體驗設施、休閒農業安全及管理設施、其他設施	限於原依區域計畫法編定之農牧用地、林業用地、養殖用地	應經申請同意使用	原得於農牧、林業、養殖等使用
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。	應經申請同意使用	原甲建、乙建、丙建使用、農牧為需經同意
動物保護相關設施：寵物繁殖（買賣）、寄養、訓練設施、其他動物保護設施	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	應經申請同意使用	原甲建、乙建、丙建使用、農牧為需經同意
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	應經申請同意使用	原僅能在殯葬用地
農村再生設施	-	-	原農牧、林業、養殖、交通、水利、生態保護、國土保安用地等可以使用
水土保持設施	-	-	原丙建、林業、礦業、窯業等可以使用

另外，除了前述的使用地之外，必須還要有實際的農業使用，才可以屬於「既有合法的農業使用」。亦即已經有實際的農業使用才可以算是「合法的農業使用」。故嚴格言之，若是合於上述的使用項目和使用地之後，必須要有實際的農業使用，才可以在國保一、二等認定為「既有合法農業使用」。故未來在國保一、二申請農用證明時，建議也要合於前項的要求。

（三）不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則

所謂的「不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則」，是可以繼續為農業使用之前提，故審查所有權人、使用人之農業使用是否有違反前述原則之機關，除了國土計畫機關之外，其他需要協助判斷的可能就是國土保安、水源涵養及避免土砂災害之相關機關。對此，「不影響國

土保安、水源涵養及避免土砂災害原則」應有哪些內涵？應如何操作？

由於不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則較為抽象，故本研究建議，應檢驗該農業使用合於以下的情形者，即可認定為不影響：

1. 符合中央與地方對於國土保育地區之土地使用管制之規定。
2. 符合山坡地保育利用條例與相關子法之規定。
3. 符合森林法與相關子法之規定。
4. 符合水土保持法與相關子法之規定。
5. 符合其他目的事業法規之規定（如地質法、水利法）。

二、法律效果之分析

全國國土計畫規定，符合前述要件之後，「得維持原來合法使用」，且得配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。惟對於農業主管機關而言，其操作方式本研究建議如下：

（一）維持原來合法使用之界定

所謂的「維持原來合法使用」，應回歸於原來之農業使用時之規定，包含：

1. 應合於原區域計畫法非都市土地使用管制之規定，即應合於原本之容許使用項目與許可使用細目之使用。
2. 應合於使用時之農業相關法規之規定。如農業發展條例與相關法規之規定。
3. 國保區之農業使用，除限制原合法用地外，原農業使用型態部分是否需要予以限制，仍應以農業主管機關之認定為主。因此，例如原本露天栽培蔬菜是否得以改為網室栽培，或長期休耕的農地可否恢復耕作等情形，建議應以農業主管機關認定之。

（二）可否轉作其他農業使用？

除了維持原來的合法使用外，若所有權人、使用人欲「自行」轉作其他農業使用，則該轉作的農業使用必須較原本的農業使用妨礙更輕，亦即應對於國土保育保安的影響更為輕微，其判斷的基礎為：

1. 如為設施型之轉作，其使用之強度（建蔽率、容積率）更低、高度更低、樓地板面積更少、建築面積更低等。
2. 如為其他非原本之農業使用，則該使用必須相較於原本之農業使用而言，可以有二個不同的判斷基礎：

- （1）第一個是更低度的使用。例如：更少的農業使用項目、面積縮減、留設更多的原地原貌、更低的負面外部性等。

(2) 其對於國土保育地區而言，在其原本的使用範圍內，其更能維護國土保安或是水源涵養之功能，或是該農業使用更能避免土砂災害之影響。

(三) 配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目

1. 除了維持原本的農業使用之外，縣市農業主管機關亦可以請所有權人、使用人配合農業經營引導其改變經營方式。惟何謂農業經營引導？為了兼顧各地條件的異質性，本研究建議，可以保留較多的彈性給縣市農業主管機關，亦即縣市農業主管機關可以透過「農地利用綜合規劃計畫」、「輔導方案」、「行政指導」方式，進行「通案性」或是「個案性」的處理。
2. 本部分「改變經營方式及限縮農業使用項目」是指由縣市主管機關「要求」所有權人、使用人改變經營方式及限縮農業使用項目。此之操作方式，建議可以比較前述之「自願轉作其他農業使用」之操作方式。亦即應較原本的農業使用妨礙更輕，亦即應對於國土保育保安的影響更為輕微。其判斷的基礎應同前述之內容。
3. 全國國土計畫之指導事項係兼顧國土保育下，保障農地從事農業使用之權利，故將限縮使用項目，而非僅限於原來使用。故未來實務將考量使用強度及外部性等條件，限縮國土保育地區之農業相關使用項目，並限於原區域計畫之合法用地(農牧用地、養殖用地等)，例如於國保 1 限縮農作產銷設施之使用細目，僅限於生產型設施及管理設施，並限於原農牧用地及養殖用地。

(四) 操作方式

1. 積極面

由於本部分為國保一、二的「合法農業使用」，如果能符合前述之要件，即可在國保區進行農業使用，並且認定為合於農業發展條例之「農業用地」和「農業使用」之定義。進而申請農用證明。

2. 消極面

被認定為「既有的合法農業使用」後，此種農業使用亦不會被認定為違反國土計畫法第 23 條第二項、第四項(中央、縣市)的土地使用管制內容，而不會依國土計畫法第 38 條裁處。故在消極面，當所有權人、使用人、管理人被依國土法進行違規之事實調查時，主管機關即得認定為「合法農業使用」之情形。

第三節 農業發展地區可建築用地之分析

壹、全國國土計畫與國土計畫土地使用管制之規定

一、國土計畫土地使用管制規則(草案)之國土計畫使用情形

依據內政部所公布的最新國土計畫土地使用管制規則(草案)附件一之國土計畫使用情形表(110年2月版)、使用項目表文字版(110年2月版)是各個國土功能分區分類的容許使用、免經申請同意使用項目與應經申請同意使用項目表。

觀察前述整理表可以發現，於農業發展地區之可建築用地同意使用項目(免經、應經申請同意使用項目)。非常多。例如：在農業發展第一類有：礦業使用及其設施、住宅、零售設施、餐飲設施、旅館、觀光遊憩管理服務設施、運動或遊憩設施、再生能源相關設施、行政設施、特定工業設施等。

前述在農業發展地區之可建築用地，多數的建築或設施型之使用，係以「既有權利保障」的使用表表示之。亦即是在附帶條件中，限制其必須是原本區域計畫法編定之特定用地，始得為之。例如，農業發展地區第一類仍得做「住宅」使用，但是於附帶條件則限制為：「僅得於原依區域計畫法劃定之鄉村區，或依該法編定之甲種、乙種、丙種、丁種建築用地等範圍使用」。

在農業發展地區內，依國土計畫土地使用管制同意使用的可建築用地之使用，有以下的36種項目，例如：礦業使用及其設施、私設通路、動物保護相關設施、住宅、零售設施、辦公處所、營業處所、餐飲設施、旅館、觀光遊憩管理服務設施、運動或遊憩設施、水岸遊憩設施、營建剩餘土石方處理設施、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、工業設施、工業社區、運輸設施、氣象設施、通訊設施、油(氣)設施、電力設施、再生能源相關設施、自來水設施、水利設施、其他經河川、排水或海堤區域管理機關核准、廢棄物清除處理設施、廢(污)水處理設施、郵政設施、運輸服務設施、停車場、行政設施、國防設施、安全設施、電磁波相容檢測實驗室、特定工業設施等。

二、農業發展地區「非農業使用」之規定

(一) 全國國土計畫對於非農業使用之界定

依全國國土計畫「第五章國土空間發展與成長管理策略」(頁23以下)，第一節國土空間發展策略之第陸點、全國農地資源之保護策略，其規定如下：「一、農業發展範圍應避免新增非農業使用設施與使用行為，避免生產環境遭受破壞而致使農地持續零碎化；其有設置必要者，應具有相容使用性質，或依本法得申請使用者，並不得影響周邊農業生產環

境。二、農業發展範圍優先投入農政資源，加強農業生產基礎重要設施(灌溉設施、防護設施等)之建設，並有效整合土地、用水及農產業輔導資源投入，以利規模化、集中化利用，提升農業經營效益。三、維護農業生產環境，採取嚴格之環境管制，禁止各種可能污染之行為，並從嚴稽查違規使用。」

同樣地，全國國土計畫第九章土地使用指導事項之第二節國土功能分區及其分類之土地使用指導事項(頁 78-79)規定，參、農業發展地區之基本原則為：「(一)農業發展地區以維護農業生產環境及確保糧食安全為原則，積極保護重要農地及基礎設施，並避免零星發展。(二)針對農業發展地區之「非農業使用」項目，以下列行為為限：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。...」

由上可知，在國土空間發展策略之「全國農地資源之保護策略」中，全國國土計畫對於農業發展地區之「非農業使用的管理」已經有一定框限，亦即：農業發展範圍應避免新增非農業使用設施與使用行為，避免生產環境遭受破壞而致使農地持續零碎化；其有設置必要者，應具有相容使用性質，或依本法得申請使用者，並不得影響周邊農業生產環境。

再者，全國國土計畫之國土功能分區及其分類之土地使用指導事項，針對農業發展地區之「非農業使用」項目，更具體的規定應以下列行為為限：

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。

三、全國國土計畫之規定對於既有權利保障之規定

依 107 年公告實施之全國國土計畫第九章土地使用指導事項第一節和第二節針對可建築用地與既有權利保障有一定之規定。茲說明之：

(一) 全國國土計畫第九章第一節土地使用基本方針

該章第一節「土地使用基本方針」中，針對「八、保障既有合法權

利，允許土地使用」有以下的規定：「原依區計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。」¹¹⁸

準上，原區計法編定之可建築用地，並非皆得以繼續編定為可建築用地，其必須是「不妨礙」國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形之下，才得繼續編定為可建築用地，或是變更編定為其他適當的使用地，其使用，也是限縮在「得為既有合法之使用」。

(二)全國國土計畫第九章第二節國土功能分區及其分類之土地使用指導事項

於 107 年之全國國土計畫第二節規定的是「國土功能分區及其分類之土地使用指導事項」，針對農業發展地區之土地使用進行指導性之規範，其中對於既有權利保障部分，有以下的規定：

1. 農業發展地區第一類：屬原依區計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。
2. 農業發展地區第二類：屬原依區計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。
3. 農業發展地區第三類：屬原依區計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。
4. 農業發展地區第四類：屬原依區計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村生活環境者，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。

¹¹⁹

基於前述，農業發展地區之既有權利保障之操作方式如下圖：

¹¹⁸ 全國國土計畫頁 73。

¹¹⁹ 全國國土計畫頁 81-82。

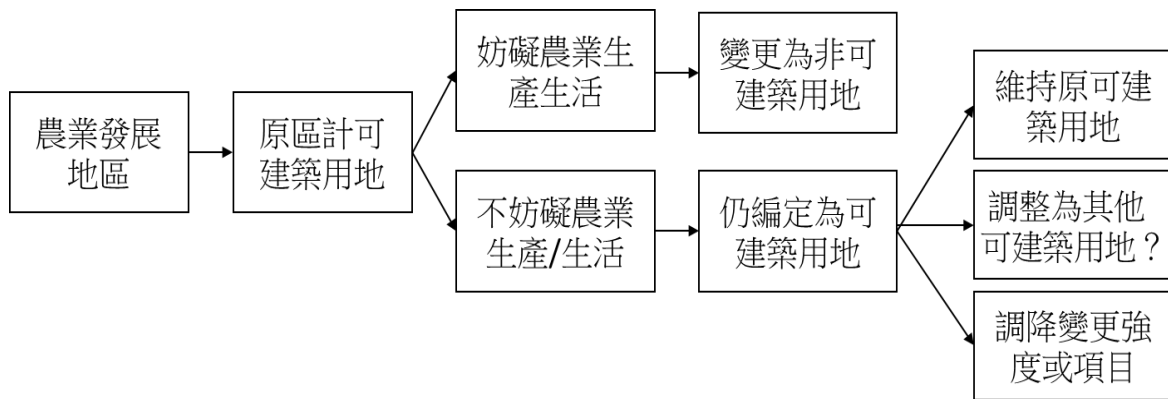


圖 8 農業發展地區之既有權利保障之操作方式

貳、全國國土計畫與國土計畫土地使用管制之規定

一、農業發展地區內可建築用地是否妨礙農業發展之審認

(一) 全國國土計畫之規定

依全國國土計畫第九章第一節土地使用基本方針「八、保障既有合法權利，允許土地使用」規定，原區計法編定之可建築用地，並非皆得以繼續編定為可建築用地，其必須是「不妨礙」國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形之下，才得繼續編定為可建築用地，或是變更編定為其他適當的使用地，其使用，也是限縮在「得為既有合法之使用」。另全國國土計畫第九章第二節國土功能分區及其分類之土地使用指導事項，針對農業發展地區之土地使用既有權利保障部分規定：在農業發展地區第一類、第二類、第三類和第四類，屬原依區計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、生活環境者，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。

(二) 可建築用地之非農使用

本研究分析發現，在農業發展地區內，依國土計畫土地使用管制同意使用的非農使用，有前述的 36 種項目，而該 36 種非農使用，其附帶條件就是框限在一定條件的「既有權利保障」的架構下。而這些使用行為之使用地編定，將會是國土計畫土地管制下的可建築用地。¹²⁰

當國土計畫土地使用管制將前述的非農使用，框限在「既有權利保

¹²⁰ 依實施國土計畫管制所受損失補償辦法第三條第二款規定：二、依本法實施土地使用管制後，符合本法規定之建築用地、產業用地、農業設施用地、礦石用地、遊憩用地、交通用地、殯葬用地、宗教用地、能源用地、環保用地、機關用地、文教用地、衛生及福利用地、特定用地及其他經中央主管機關認定之可建築用地。

障」的框架時，該等非農使用就必須符合全國國土計畫之規定，亦即必須是「不妨礙」農業發展需求。對此，農業主管機關有認定不妨礙農業生產、生活環境之權限。惟對於前述農業主管機關之認定，其依據為何、如何認定、程序為何等，尚無相關說明。

二、農業發展地區內「非農業使用」相容性之建立方式

基於農地為糧食生產之基礎，為確保農地資源，維護優良農業生產環境。前述農業發展地區為非農業使用之審查，係以「不影響農業生產環境」條件作為核心。同時，也因應農業多元發展需要，應適度鬆綁符合農業產業價值鏈之相關農業設施之使用。

是以，本研究嘗試以前述全國國土計畫之規定，並且參考現行制度、相關文獻以及要點之規定，嘗試提出農業發展地區「非農業使用」之審查制度。

(一) 農業發展地區非農業使用之類型

依據全國國土計畫之規定，農業發展地區非農業使用之類型應限於以下三種情形：

1. 類型一：重大公設型

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。是以，其要件有三：

(1) 屬政府興辦國防、重大之公共設施或公共事業：建議應屬國土法第十五條第三項第三款適時檢討變更之情形、國土法第二十三條第五項之政府興辦國防、重大之公共設施或公共事業。

(2) 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

雖然政府興辦國防、重大之公共設施或公共事業可以在任何功能分區設置，惟在農業發展地區設置時，建議可規劃使用需經農業機關之認定。亦即是否造成農地切割及碎裂之認定標準、其他不利農耕之情形的判斷基礎建議由農業主管機關認定之。

2. 類型二：農業相容型

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。非農業使用可以是與農業相容的類型。對此，建議該非農業使用應就事業設置之必要性與農產業發展之區位、面積之必要性、合理性及無可替代性，提出評估意見。惟本部分有以下的議題：

(1) 在農業發展地區內，於平地的「非農使用」，例如農一、農二與農業發展地區內，於山坡地的「非農使用」，例如農三，建議應有不同的審查機制與要件。

(2) 國土法第 23 條第一項規定：「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，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」若是農業發展地區內，如有符合國土保育地區劃設原則的地區，其非農使用的管制應有所不同。

3. 類型三：原有使用型

合於國土法第 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。

(二) 本研究建議

對於前述農業發展地區之原有使用型，建議可以有以下之審查條件：

表 11 農業發展地區非農使用之審查條件

審查標準	說明
1. 因農產業發展之需要	與農產業發展關連性說明：就事業設置之必要性與農產業發展之區位、面積之必要性、合理性及無可替代性，提出評估意見（要點第四點）
2. 與農業具相容性之使用行為（個別原則）	(1) 經中央農業主管機關核准或輔導之產、製、儲、銷等農業相關設施之所需用地 (2) 應合於目的事業法規之規定，並應與經核准之興辦事業計畫內容使用。 (3) 應考量整體空間配置合理性與上位計畫之協調性，慎選區位並考量其適宜性，並兼顧鄰近土地使用之相容性。 (4) 申請範圍未有夾雜未申請變更之農業用地且妨礙其農業經營。 (5) 與當地農產業之多元生產鏈息息相關。 (6) 提供與農產業直接相關之生產、生活、生態等相關資源。 (7) 農地灌溉系統不產生阻斷或汙染等負面之影響。 (8) 應規劃、設置並完成妥善之污染防制、廢棄物處理相關設備、設施。

審查標準	說明
	(9) 應避免影響周遭相關農業設施之完備性。 (10) 避免破壞農地之周邊環境，如地形地貌、土壤、水文、地下水位等天然條件；考量衛生下水道與排水系統、污水及廢棄物處理、應考量周邊道路服務水準、停車空間、內部動線、外部動線與交通產生量，以避免產生土壤與空氣等污染對生產環境造成衝擊。 (11) 建造過程中應考量噪音、煙塵與震動等汙染，以避免對周遭環境產生衝擊。
3.不得影響整體農業生產環境(共通原則)	(1) 不影響當地農地區塊之完整性以及農業地景。 (2) 不影響當地農業經營、基礎設施與農業承载力。 (3) 申請土地辦理部分土地分割，不會造成坵塊零碎不利農業經營。 (4) 規劃並設置有效之隔離綠帶或設施。 (5) 未使用具有農業灌溉功能之系統作為廢污水排放使用或有妨礙上、下游農業灌排水系統輸水能力之虞。 (6) 不妨礙原有區域性農路通行。

第五章 非都市土地變更編定案件管制規定研析之建議

依非都市土地使用管制規則第 30 條規定，辦理使用地變更編定應擬具興辦事業計畫，報經縣市目的事業主管機關核准，且申請變更編定之土地，其使用管制及開發建築應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理，不得逕依該規則第 6 條附表 1 作為其他容許使用項目使用。

而此類案件涉及興辦事業類型相當多元而複雜，包含：興辦工業、山坡地水土保持、老人福利機構申請籌設許可、變更為宗教使用興辦事業計畫、殯葬設施設置、擴建、增建或改建、土資場申設、申請設置加油（氣）站、休閒農場籌設、屠宰場同意設立文件、一般廢棄物回收清除處理設施、回收廢棄物回收業設施使用之興辦事業計畫、興闢路外公共停車場、申請設置臨時路外停車場許可、觀光旅館興辦事業計畫、觀光遊樂業籌設及變更申請案件、遊憩用地、私立幼兒園申請設立許可、托嬰中心新設立、變更設立等。

故而，依前開規定辦理使用地變更編定之案件，原則應按興辦事業計畫內容進行管制，惟此類案件轉換至國土計畫後，考量與所在國土功能分區分類環境條件相容性，是否延續原興辦事業計畫管制內容，或因應所在國土功能分區分類環境條件訂定特殊土地使用管制規定，應予以研析。

第一節 非都市土地使用管制規則第 30 條修法沿革

非都市土地使用管制規則第 30 條之現行規定，自 65 年起迄今，歷經 11 次修正，各次修正條文及理由彙整如下表。歸納現行各項條文重要增訂或修正之時點、內容及理由如下：

- 一、80 年時增訂第 1 項，明定凡依本規則申請變更編定者，申請人擬具興辦事業計畫應經目的事業主管機關核准。
- 二、77 年時，增訂使用分區內一定規模以上使用地之變更編定，已涉及區域計畫分區之功能及使用區性質之變更，應先徵得區域計畫原擬定機關之同意。至 85 年，修正納入辦理變更編定應提區域計畫擬定機關審議之事業事項及標準，及依區域計畫規定需辦理使用分區變更者。於 90 年時，配合第 3 章土地使用分區變更專章，將第 2 項及第 3 項合併修正，明定於原使用分區內申請使用地變更編定，不涉及使用分區變更，或因興辦事業計畫變更，不涉及使用分區及使用地變更者，準用第 3 章土地變更規定程序辦理。
- 三、90 年時增訂第 4 項，對於毋需經區域計畫委員會審議之案件，授權由直轄市或縣（市）政府核准，但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定。並明定變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。
- 四、92 年時增訂第 5 項，明定經目的事業主管機關核准興辦事業計畫或興辦

事業計畫變更，不論有無辦理使用地變更編定異動登記，均應於土地登記簿標示部加註核定事業計畫使用項目，以有效落實按計畫管制使用精神。至 107 年時，考量現行於土地登記簿加註臨時使用用途、期限及使用分區或使用地變更之核定事業計畫使用項目，因未具物權性質，亦非屬土地登記事項，不宜於土地登記簿辦理註記，改依土地參考資訊檔作業要點規定辦理，將核定事業計畫使用項目等資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊檔，以達土地使用管制之目的。

五、102 年時增訂第 6 項，為落實依計畫開發管制使用精神，強調經核准變更編定之土地，其使用管制及開發建築，應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理。申請人不得逕依第 6 條附表一作為興辦事業計畫以外之其他容許使用項目或許可使用細目使用，以避免衍生違反非都市土地使用管制之情事。

由此觀之，非都市土地未涉及使用分區變更之使用地變更編定案件，其使用管制及開發建築，應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理，而非依該規則第六條附表一予以管制。並且，為落實依計畫開發管制使用之精神，須依土地參考資訊檔作業要點規定辦理，將臨時使用用途、期限及使用分區或使用地變更等核定事業計畫使用項目資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊檔。

然而，基於依計畫開發管制使用之精神，此類案件是否延續依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫管制之規範？在延續與否之不同情形下，其如何與本法第 23 條所訂之土地使用管制規則接軌轉換？又於本法實施管制後，此類案件將劃設至各國土功能分區分類，與其所在分區分類管制原則或規範未必相符或相容，是否因應不同分區分類環境條件訂定差異化的管制規定？這些課題尚需深入研析。

表 12 非都市土地使用管制規則第 30 條歷次修正條文及理由

發布文號	修正條文	修正理由
65 年 11 月 26 日內政部內地字第 712318 號令修正	第九條附表二說明： 四 「+」符號表示變更編入為該類用地，應先徵得各該事業省級主管機關之同意，變更編出為他類用地，應先徵得各原事業主管機關之同意。	-
73 年 11 月 5 日內政部內地字第 266726 號令	第九條附表二說明： 四 「+」為變更編定為該類用地，應先徵得各該事業省級主管機關之同意。省主管	-

發布文號	修正條文	修正理由
修正	<u>機關並得授權縣(市)政府辦理。</u>	
77年6月29日內政部內地字第608840號令修正	第九條附表二說明： 四「+」為變更編定為該類用地，應先徵得變更前、後各該用地省事業主管機關之同意。 <u>但其面積在十公頃以上者，並應先徵得各該區域計畫原擬定機關之同意。</u> <u>前項各該省事業主管機關得授權縣(市)政府同意。</u>	1.增列事業主管機關，以求周延；並確定各事業主管機關審核程序。 2.使用分區內大面積使用地之變更編定，已涉及區域計畫分區之功能及使用區性質之變更，爰增訂申請變更編定面積在10公頃以上，應先徵得區域計畫原擬定機關之同意。
78年7月7日內政部臺內地字第709692號令修正	第九條附表二說明一(三)：「+」符號表示變更編定為該類用地，應先徵得變更前、後各該用地中央或省(市)事業主管機關之同意或核准。 <u>其面積在十公頃以上者，在核准前應先徵得各該區域計畫原擬定機關之同意。</u> <u>前項各該事業主管機關得授權縣(市)政府同意。</u>	1.項次自原第9條附表二說明四，移列至說明一(三)。 2.查高爾夫球場、民營加油站、私立大專院校等係由中央主管機關許可設立者，爰修正說明一(三)，規定變更編定前應先徵得中央或省事業主管機關之同意，以資周延。並為免事業主管機關會同有關機關核准事業計畫後，區域計畫原擬定機關不同意之情形發生，修正事業主管機關於核准前應先徵得區域計畫原擬定機關之同意，以資配合。
80年3月6日內政部(80)臺內地字第907023號令修正	第十二條 <u>編定為某種使用地之土地變更編定為他種使用地時，申請人擬具之興辦事業計畫應經變更前、後目的事業主管機關之核准。</u> <u>前項變更編定面積在十公頃以上者，變更後目的事業主管機關在核准興辦事業計畫前，其土地使用計畫應先徵得各該區域計畫原擬定機關之同意。</u>	1.本條係原第9條附表二說明一(三)移列並作文字修正。 2.明定凡依本規則申請變更編定者，申請人擬具興辦事業計畫應經目的事業主管機關核准。 3.變更編定面積在10公頃以上之審查案件，為免目的事業主管機關與區域計畫原擬定機關間權責不清，訂定前者審查興辦事業計畫，後者審查土地使用計畫。 4.變更編定究應徵得中央或省(市)目的事業主管機關或授權

發布文號	修正條文	修正理由
		縣(市)政府同意或核准，係屬該目的事業主管機關之權責，第 1 項相關文字及第 2 項刪除。
82 年 11 月 5 日內政部臺內地字第 8286866 號令修正	第十二條 編定為某種使用地之土地變更編定為他種使用地時，申請人擬具之興辦事業計畫應經變更前、後目的事業主管機關之核准。 前項變更編定面積在十公頃以上者，變更後目的事業主管機關在核准興辦事業計畫前，其土地使用計畫應先徵得各該區域計畫原擬定機關之同意。但經行政院核定之 <u>重大建設計畫</u> ，其工程用地變更編定之範圍經行政院專案核准者，不在此限。	行政院公共建設督導會報第 26 次委員會議臺灣省政府建議：10 公頃以上非都市土地申請變更編定手續繁瑣，嚴重影響工程進度，建請予以簡化。奉院長指示：「有關工程用地徵收面積超過 10 公頃以上之非都市土地徵收手續，請內政部協助予以簡化。」經本部研擬上述修正文字提第 27 次委員會報告，並於 81 年 12 月 29 日邀同有關機關研商獲致結論，爰於第二項增訂但書。
85 年 5 月 23 日內政部臺內地字第 8574962 號令修正	第十二條 編定為某種使用地之土地變更編定為他種使用地時，申請人擬具之興辦事業計畫應經變更前、後目的事業主管機關之核准。 前項興辦事業計畫有下列情形之一或依區域計畫規定需辦理使用分區變更者，變更後目的事業主管機關在核准興辦事業計畫前，其土地使用計畫應先徵得各該區域計畫擬定機關依區域計畫內容及相關審議規範審議同意。但經行政院核定之 <u>重大建設計畫</u> ，其工程用地變更編定之範圍經行政院專案核准者，不在此限。 <u>一、申請開發社區計畫達五</u>	1.第 2 項中「區域計畫原擬定機關」修正為「區域計畫擬定機關」，以資明確。 2.台灣北部區域計畫第一次通盤檢討，內政部於 84 年 11 月 24 日台內營字第 8480619 號公告實施，對相關之非都市土地使用分區劃設原則、標準，及使用地變更程序有原則性宣示；另中部區域計畫、南部區域計畫及東部區域計畫，亦將陸續檢討，其非都市土地使用分區劃設原則、標準，將比照北部區域計畫辦理。依據檢討後北部區域計畫規定，辦理變更編定應提區域計畫擬定機關審議之事業事項及標準，及依區域計畫規定需辦理使用分區變更者，配合於本條第 2 項修正納入。

發布文號	修正條文	修正理由
	<u>十戶或土地面積在一公頃以上者。</u> <u>二、申請開發遊樂設施土地面積達五公頃以上者。</u> <u>三、申請開發為工業使用土地面積達十公頃以上者。</u> <u>四、申請設立學校土地面積達十公頃以上者。</u> <u>五、申請開發高爾夫球場土地面積達十公頃以上者。</u> <u>六、申請開發公墓土地面積達五公頃以上者。</u> <u>七、申請開發為其他特定目的事業使用土地面積達二公頃以上者。</u> <u>八、其他申請變更編定面積達十公頃以上者。</u> <u>前項各款經區域計畫擬定機關審議應辦理使用分區變更者，依其審議結果辦理。</u>	3.配合北部區域計畫第一次通盤檢討公告實施，依區域計畫規定，使用地變更編定足以影響原使用分區劃定目的者，應辦理使用分區變更，爰增訂第 3 項。
90 年 3 月 26 日 內 政 部 (90) 臺 內 中 地 字 第 9081105 號 令 修 正	<u>第三十條</u> <u>辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。</u> <u>前項興辦事業計畫如有第十一條或第十二條需辦理使用分區變更之情形者，應依第三章規定之程序及審議結果辦理。</u> <u>第一項興辦事業計畫於原使用分區內申請使用地變更編定，或因興辦事業計畫變更，達第十一條規定規模，足以影響原土地使用分區劃定目的者，除毋需辦理使用分區及使用地變更外，準用第三章有關土地變更規定程序辦</u>	1.條次自第 12 條變更為第 30 條。 2.第 1 項酌作文字修正。 3.配合第 3 章土地使用分區變更專章，將第 2 項及第 3 項合併修正，並刪除第 2 項但書，其刪除理由如下： (1)依 89 年 1 月 26 日修正區域計畫法第 15 條之 1 規定，為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣(市)政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。區域計畫擬定機關於許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。

發布文號	修正條文	修正理由
	理。 <u>第一項興辦事業計畫除有前二項規定情形外，應報經直轄市或縣(市)目的事業主管機關之核准。直轄市或縣(市)目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。</u> <u>申請人依第三項申請興辦事業計畫變更者，直轄市或縣(市)政府仍應俟申請人依第二十六條規定辦理後，函請土地登記機關於土地登記簿標示部加註核定事業計畫項目。</u>	(2) 對於免經區域計畫擬定機關審議之條件及程序，區域計畫法並未規範，本規則自不得逾越母法，而影響整個土地使用計畫體系之運作及功能。 4.明定於原使用分區內申請使用地變更編定，不涉及使用分區變更，或因興辦事業計畫變更，不涉及使用分區及使用地變更者，準用第3章土地變更規定程序辦理，爰增訂第3項。 5.對於毋需經區域計畫委員會審議之案件，授權由直轄市或縣(市)政府核准，但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定。並明定變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點，爰增訂第4項。 6.對於申請興辦事業計畫變更，且需經區域計畫委員會審議之案件，雖無需辦理使用分區及使用地變更之異動登記，但直轄市或縣市政府仍應俟申請人依第26條規定，完成公共設施之興建及其使用地之分割、移轉登記予政府、繳交開發影響費、土地代金或回饋金後，始得函請土地登記機關於土地登記簿標示部加註核定事業計畫項目，以利管制，爰增訂第5項。
92年3月26日內政部內授中辦地字第0920082365	第三十條 辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。 前項興辦事業計畫如有第十	1.增訂第5項，修正原條文第5項並移列為第6項。 2.明定經目的事業主管機關核准興辦事業計畫或興辦事業計畫變更，不論有無辦理使用地變

發布文號	修正條文	修正理由
號令修正	一條或第十二條需辦理使用分區變更之情形者，應依第三章規定之程序及審議結果辦理。 第一項興辦事業計畫於原使用分區內申請使用地變更編定，或因興辦事業計畫變更，達第十一條規定規模，足以影響原土地使用分區劃定目的者，除毋需辦理使用分區及使用地變更外，準用第三章有關土地變更規定程序辦理。 第一項興辦事業計畫除有前二項規定情形外，應報經直轄市或縣(市)目的事業主管機關之核准。直轄市或縣(市)目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。 <u>申請人以前項經目的事業主管機關核准興辦事業計畫辦理使用地變更編定者，直轄市或縣(市)政府於核准變更編定時，應函請土地登記機關辦理異動登記並於土地登記簿標示部加註核定事業計畫使用項目。</u> 申請人依第三項<u>或第四項</u>申請興辦事業計畫變更者，直	更編定異動登記，均應於土地登記簿標示部加註核定事業計畫使用項目，以有效落實按計畫管制使用精神。

發布文號	修正條文	修正理由
	轄市或縣(市)政府應依第二十六條規定辦理或依前項規定函請土地登記機關於土地登記簿標示部加註核定事業計畫使用項目。	
102 年 9 月 19 日內政部內授中辦地字第 1026651596 號令修正	第三十條 辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。 前項興辦事業計畫如有第十一條或第十二條需辦理使用分區變更之情形者，應依第三章規定之程序及審議結果辦理。 第一項興辦事業計畫於原使用分區內申請使用地變更編定，或因變更原經目的事業主管機關核准之興辦事業計畫性質，達第十一條規定規模，準用第三章有關土地使用分區變更規定程序辦理。 第一項興辦事業計畫除有前二項規定情形外，應報經直轄市或縣(市)目的事業主管機關之核准。直轄市或縣(市)目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。 申請人以前項經目的事業主管機關核准興辦事業計畫辦	1.第 3 項所稱之「興辦事業計畫變更」係指興辦事業計畫性質變更(參內政部 98 年 9 月 4 日內授中辦地字第 0980725382 號函)，與一般僅就使用項目配置之調整、增減等情形有別，為其周延及法規訂定之一致性，爰參照第 22 條之 2 第 1 項文字，將「興辦事業計畫變更」修正為「變更原經目的事業主管機關核准之興辦事業計畫性質」，並刪除「足以影響原土地使用分區劃定目的者，除毋需辦理使用分區及使用地變更外，」等文字。 2.考量第 6 項規定於第 3 章「使用分區變更專章」已有規範，為免重複規定，爰予以刪除。 3.為落實依計畫開發管制使用精神，強調經核准變更編定之土地，其使用管制及開發建築，應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理。申請人不得逕依第 6 條附表一作為興辦事業計畫以外之其他容許使用項目或許可使用細目使用，以避免衍生違反非都市土地使用管制之情事，爰增訂第 6 項規定。

發布文號	修正條文	修正理由
	理使用地變更編定者，直轄市或縣(市)政府於核准變更編定時，應函請土地登記機關辦理異動登記並於土地登記簿標示部加註核定事業計畫使用項目。 <u>依第四項規定申請變更編定之土地，其使用管制及開發建築，應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理，申請人不得逕依第六條附表一作為興辦事業計畫以外之其他容許使用項目或許可使用細目使用。</u>	
107 年 3 月 19 日內政部內授中辦地字第 1071301740 號令修正	第三十條 辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。 前項興辦事業計畫如有第十一條或第十二條需辦理使用分區變更之情形者，應依第三章規定之程序及審議結果辦理。 第一項興辦事業計畫於原使用分區內申請使用地變更編定，或因變更原經目的事業主管機關核准之興辦事業計畫性質，達第十一條規定規模，準用第三章有關土地使用分區變更規定程序辦理。 第一項興辦事業計畫除有前二項規定情形外，應報經直轄市或縣(市)目的事業主管機關之核准。直轄市或縣(市)目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管	按「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。」為土地法第 37 條第 1 項及土地登記規則第 2 條所明定，如未涉及物權之公示性土地資料，不宜登載於土地登記簿，前經內政部 86 年 3 月 20 日台內地字第 8602765 號函釋有案。考量現行於土地登記簿加註臨時使用用途、期限及使用分區或使用地變更之核定事業計畫使用項目，因未具物權性質，亦非屬土地登記事項，不宜於土地登記簿辦理註記，爰予以刪除；另依土地參考資訊檔作業要點規定辦理，以達土地使用管制之目的。

發布文號	修正條文	修正理由
	機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。 申請人以前項經目的事業主管機關核准興辦事業計畫辦理使用地變更編定者，直轄市或縣(市)政府於核准變更編定時，<u>應函請土地登記機關辦理異動登記，並將核定事業計畫使用項目等資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊檔。</u> 依第四項規定申請變更編定之土地，其使用管制及開發建築，應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理，申請人不得逕依第六條附表一作為興辦事業計畫以外之其他容許使用項目或許可使用細目使用。	

資料來源：本計畫彙整。

第二節 非都市土地使用地變更編定案件實務執行情形

本計畫分析非都市土地使用管制規則、非都市土地變更編定執行要點相關規範，及以新北市為例說明縣市政府常見案件類型。並且，依據內政部統計年報資料，統計 83 至 109 年間非都市土地變更編定案件之變更後使用地類別面積，以瞭解本法實施管制後這些案件涉及之使用地類別。

壹、興辦事業計畫項目類型

分析非都市土地使用管制規則、非都市土地變更編定執行要點相關規範，及以新北市為例，說明縣市政府常見案件類型如后。

一、非都市土地使用管制規則相關規範

非都市土地使用管制規則第四章規範有關使用地變更編定之事項，其涉及案件類型，有如工業設施或工廠、窯業、建築、道路、農業設施、住宅、公墓、遊憩、廢棄物清除處理設施、營建剩餘土石方資源堆置處理場等興辦事業項目，其變更後使用地主要涉及甲種、丙種、丁種建築用地、國土保安用地、交通用地、特定目的事業用地、殯葬用地、遊憩用地等類別，彙整如下表。

表 13 非都市土地使用管制規則規範之使用地變更編定案件類型

條號	興辦事業項目	變更後使用地類別	目的事業主管機關
31	毗連擴展工業	丁種建築用地、國土保安用地	直轄市或縣（市）工業主管機關
31-1、 31-2	工輔法公告之特定地區內臨時工廠之低污染事業	丁種建築用地、適當使用地	中央工業主管機關
32、33	丁種建築用地包圍或夾雜土地	丁種建築用地	工業主管機關
34	窯業工廠	丁種建築用地	工業主管機關
35	毗鄰甲丙建、政府專案住宅之零星或狹小土地	甲種、丙種建築用地	直轄市或縣（市）政府
35-1	毗鄰鄉村區土地	甲種、丙種建築用地	直轄市或縣（市）政府
36	特農區道路	交通用地	直轄市或縣（市）政府
40	毗鄰徵收或撥用後畸零建地	甲種、丙種建築用地	直轄市或縣（市）政府
41	政府專案輔導之農業計畫	特定目的事業用地	農業主管機關

條號	興辦事業項目	變更後使用地類別	目的事業主管機關
42	政府興建住宅或徵收土地拆遷戶住宅安置	甲種建築用地、適當使用地	各該目的事業上級主管機關
42-1	安置災區災民之土地	甲種、丙種建築用地、適當使用地	直轄市或縣(市)政府
43	公立公墓更新	殯葬用地	直轄市或縣(市)政府殯葬主管機關
44	遊憩事業	遊憩用地、國土保安用地、適當使用地	直轄市或縣(市)政府
45	離島、原保地上住宅	甲種、丙種建築用地、適當使用地	直轄市或縣(市)政府
46-1	毗鄰更正後鄉村區之住宅	甲種、丙種建築用地、適當使用地	直轄市或縣(市)政府
47	廢棄物清除處理設施或營建剩餘土石方資源堆置處理場	適當使用地	各該目的事業主管機關

資料來源：本計畫彙整。

二、非都市土地變更編定執行要點相關規範

非都市土地變更編定執行要點規範有關使用地變更編定之事項，其涉及案件類型，有如工廠、文教設施、電力設施、遊憩設施、農漁業設施、社會福利設施、醫護或長期照顧設施.....等多達 30 項興辦事業項目，其變更後使用地涉及丁種建築用地、特定目的事業用地等類別，彙整如下表。

表 14 非都市土地變更編定執行要點規範之使用地變更編定案件類型

點號	興辦事業項目	變更後使用地類別	目的事業主管機關
7	獎投工業區工廠	丁種建築用地	工業主管機關
8	1.財團法人文教設施 2.學校 3.幼兒園 4.發電廠、變電所、配電中心、輸配電鐵塔、油庫、輸油(氣)設施、液化石油氣分裝場、天然氣貯存槽、加油站、加氣站、加壓站、整壓站、配氣站及計量站等設施 5.自然泉飲用水包裝設施 6.農(漁)民團體興建農、水產品集貨及運銷場所、冷凍(藏)庫、糧食、肥料倉庫及辦公	特定目的事業用地	直轄市或縣(市)目的事業主管機關

點號	興辦事業項目	變更後使用地類別	目的事業主管機關
	廳舍等相關設施 7.農(漁)業團體興建農、水產品集貨、運銷場所及冷凍(藏)庫等相關設施 8.農、漁業生產(含畜禽屠宰)、加工(含飼料製造)及運銷計畫設施 9.糧商興(擴)建碾米設備及相關設施 10.住宿、餐飲、農產品加工(釀造)廠、農產品與農村文物展示(售)及教育解說中心等休閒農業設施 11.動物保護、收容及照養相關設施 12.社會福利設施 13.土資場相關設施 14.液化石油氣及其他可燃性高壓氣體容器儲存設施 15.醫療機構、護理機構及精神復健機構 16.廢棄物清除處理、廢(污)水處理及防治公害等相關設施 17.衛星廣播電視事業、有線廣播電視事業及無線廣播、電視電臺設置之設施 18.電信相關設施 19.電磁波相容檢測實驗室 20.經區域計畫委員會審議通過之開發案件，無適當用地可供辦理變更編定者 21.宗教建築設施 22.生物技術產業設施 23.運動場館設施 24.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 25.離島文化創意產業 26.兒童課後照顧服務中心 27.長期照顧服務機構 28.寵物生命紀念設施 29.地方創生事業設施		

資料來源：本計畫彙整。

三、縣市政府受理案件常見類型-以新北市為例

於申請非都市土地變更編定之前，應先擬具「興辦事業計畫」，並取

得「目的事業主管機關」同意，以新北市政府為例，常見類型有如工業、老人福利機構、宗教建築設施、殯葬設施、土資場、油氣設施、休閒農場、屠宰場、廢棄物回收處理設施、停車場、汽車運輸業、旅館、一般旅館、幼兒園、托育中心等興辦事業項目，其變更後使用地涉及丁種建築用地、國土保安用地、特定目的事業用地、殯葬用地、交通用地、遊憩用地等類別，彙整如下表。

表 15 新北市政府辦理非都市土地變更編定案件

興辦事業項目	變更後使用地類別	主管機關	興辦事業計畫辦理流程
毗連擴展工業	丁種建築用地、國土保安用地	新北市政府經濟發展局	1.興辦工業人利用毗連非都市土地申辦擴展計畫業務標準作業程序 2.一般案件 (1) 山坡地(簡易水土保持) (2) 山坡地(一般水土保持)
丁種建築用地包圍夾雜土地	丁種建築用地	新北市政府經濟發展局	受理非都市土地使用管制規則第32、33、34條申請變更編定丁種建築用地審查作業程序
老人福利機構	特定目的事業用地	新北市政府社會局	新北市老人福利機構申請籌設許可
宗教建築設施	特定目的事業用地	新北市政府民政局	審查非都市土地申請變更為宗教使用興辦事業計畫作業
殯葬設施	殯葬用地	新北市政府殯葬管理處	殯葬設施設置、擴建、增建或改建申請作業
土資場	特定目的事業用地	新北市政府工務局	新北市政府土資場申設標準作業
加油站、液化石油氣分裝場	特定目的事業用地	新北市政府經濟發展局	申請設置加油(氣)站
休閒農場(遊客休憩區)、屠宰場	特定目的事業用地	新北市政府農業局	1.休閒農場籌設申請 2.屠宰場同意設立文件
廢棄物回收處理設施	特定目的事業用地	新北市政府環境保護局	1.非都市土地申請變更為一般廢棄物回收清除處理設施使用興辦事業計畫暨申請免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制審查作業要點 2.非都市土地申請變更為應回收廢

興辦事業項目	變更後使用地類別	主管機關	興辦事業計畫办理流程
			棄物回收業設施使用之興辦事業計畫暨申請免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制審查作業要點
停車場、汽車運輸業場站、設施	交通用地	新北市政府交通局	1.非都市土地申請興闢路外公共停車場免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制審議規範 2.民眾申請設置臨時路外停車場許可
觀光旅館、觀光遊樂業、一般旅館	遊憩用地	交通部觀光局/新北市政府觀光旅遊局	1.申請開發觀光旅館興辦事業計畫審查作業要點 2.交通部觀光局受理觀光遊樂業籌設及變更申請案件審查作業要點 3.非都市土地變更編定為遊憩用地流程
幼兒園	特定目的事業用地	新北市政府教育局	私立幼兒園申請設立許可
托育中心	特定目的事業用地	新北市政府社會局	辦理托嬰中心新設立、變更設立許可申請

資料來源：新北市政府地政局，各類型興辦事業與變更編定，搜尋日期：110年5月4日，
<https://www.land.ntpc.gov.tw/cp.aspx?n=8203>。

擬具事業計畫提送主管機關審查注意事項如下：

1. 變更前目的事業主管機關同意及有關機關同意：

- (1) 依非都市土地使用管制規則第 30 條第 4 項規定，需徵得變更前目的事業主管機關同意。
- (2) 為避免事業計畫所在土地位於相關環境敏感地區，導致開發錯誤或投資浪費之情形，請於興辦事業計畫階段依非都市土地變更編定執行要點第 3 點第 3 項附錄一之二「興辦事業計畫應查詢項目及應加會有關機關(單位)」之查詢項目，向相關機關查詢。
- (3) 上開查詢結果應附於興辦事業計畫書內，作為目的事業主管機關准駁興辦事業計畫之依據，目的事業主管機關並應於核准文件內敘明「已完成非都市土地變更編定執行要點第 3 點第 3 項附錄一之二所列查詢項目之查核，尚無各該項目法令規定之禁、限建及不得設置或興辦情事」。

- 2.興辦事業計畫核准後，檢具申請書及相關文件申請變更編定。繳規費、辦理會勘及分會各局提供審查意見，計畫核定後 6 個月，相同項目須再會審。
- 3.如山坡地範圍，應注意事項：
 - (1) 依非都市土地使用管制規則第 49 條之 1 規定，須另提請非都市土地使用編定審議小組審議。
 - (2) 依非都市土地使用管制規則第 48 條規定，應檢附水土保持機關（農業局）核發之水土保持完工證明書，或經水土保持機關認定水土保持計畫工程須與建築物一併施工之證明文件，方得辦理變更編定異動手續。
- 4.如屬農業用地作非農業使用，需另繳交農業用地變更回饋金，案經核准後通知轄區地所辦理編定異動登記。¹²¹

貳、非都市土地使用變更後使用地類別

依據 83 至 109 年內政部統計年報，依據非都市土地使用管制規則變更編定後使用地之面積統計如下表，此期間共有 97,670.3546 公頃使用地辦理變更編定，其中變更後使用地類別，以農牧用地 17,971.1335 公頃為最多，其次為交通用地 17,064.1305 公頃，第三為林業用地 16,058.6144 公頃，第四為國土保安用地 13,828.7911 公頃，第五為特定目的事業用地 10,217.0715 公頃。

表 16 非都市土地變更編定後使用地面積統計

變更後使用地類別	面積 (公頃)
甲種建築用地	399.8190
乙種建築用地	443.0858
丙種建築用地	740.1163
丁種建築用地	6,588.4686
農牧用地	17,971.1335
林業用地	16,058.6144
養殖用地	307.7991
鹽業用地	1.6477
礦業用地	347.7167
窯業用地	13.2411
交通用地	17,064.1305

¹²¹ 新北市政府地政局，各類型興辦事業與變更編定，搜尋日期：110 年 5 月 4 日，<https://www.land.ntpc.gov.tw/cp.aspx?n=8203>。

變更後使用地類別	面積 (公頃)
水利用地	8,145.1630
遊憩用地	2,204.0601
古蹟保存用地	8.1117
生態保護用地	69.2915
國土保安用地	13,828.7911
殯葬用地	790.3713
特定目的事業用地	10,217.0715
暫未編定用地	3,112.5303
其他用地	1,562.0100
總計	97,670.3546

資料來源：本計畫統計自內政部統計年報，5-14 非都市土地使用地變更編定，搜尋日期：110 年 5 月 4 日，<https://tinyurl.com/um7m8zbs>。

第三節 非都市土地管制規範相關研究

為探討本法實施管制規範之建立，營建署陸續委託辦理 104 年度「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」、106 年度「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」、107 年度「國土計畫相關子法法制諮詢小組」等案，其中針對變更編定案件未來如何予以管制，皆提出相關建議，說明如下述。

壹、104 年度「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」

該研究指出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，如此可能有弱化土地使用主管機關之角色及權責，如依《非都市土地使用管制規則》第 30 條第 4 項規定，直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意。然而，進行土地變更時，勢必應與周遭之土地使用配合，避免有不相容之土地使用，故應與土地利用管理最為直接之土地使用主管機關進行協商，提供意見與諮詢，或需徵得土地使用主管機關同意，以強化土地使用主管機關於使用地變更編定案件之角色，避免以目的事業主管機關為主導進行變更編定¹²²。

另外，管制規則第 30 條第 4 條規定，有違反再授權禁止之問題，爰建議刪除，並避免於國土計畫土地使用管制規則（草案）中訂定相關違反再授權禁止之規定¹²³。

貳、106 年度「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」

該研究認為就使用地變更編定而言，依非都市土地使用管制規則第三章（第 27 條至第 51 條）土地使用分區內各種使用地，除依第三章規定辦理使用分區及使用地變更者外，得檢附相關文件，依所規定之程序，於原使用分區範圍內申請變更編定。前項使用分區內各種使用地之變更編定原則，除該規則另有規定外，應依使用分區內各種使用地變更編定原則表如其附表三辦理。該規定係屬非都市土地使用地變更之原則性規範，惟就同規則第 30 條規定，並未訂定明確之審查基準。

爰此，為避免使用地變更後影響國土計畫各國土功能分區及其分類之劃設，及其土地使用指導事項與使用管制內容，爰建議於非都市土地使用管制規則第四章修訂相關使用地變更編定之審查基準與機制，並研提以下

¹²² 國立政治大學，104 年度「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究，頁 2-12~2-13。

¹²³ 國立政治大學，104 年度「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究，頁 2-20。

方案：

- 一、方案一：直轄市或縣（市）政府於興辦事業計畫核准後，應就使用地變更編定申請案件審查是否符合國土計畫所訂相關事項後，始得核准變更編定。
- 二、方案二：直轄市或縣（市）政府於興辦事業計畫核准前，應就使用地變更編定申請案件審查是否符合國土計畫所訂相關事項後，始得核准興辦事業計畫¹²⁴。

並且，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，如此可能有弱化土地使用主管機關之角色及權責（賴宗裕等，2017：2-12），如依非都市土地使用管制規則第30條第4項規定，直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。顯示變更編定審查以目的事業主管機關為主導，忽略空間區位適宜性審查。不需經由地用主管機關之審查同意，上位區域計畫於土地利用上確保土地相容性之原則目的，恐因個別計畫發展需要或變動而遭忽視（邱詔康，2005：72），甚而若深究其變動不須經過區計單位審議之程序設計，實無異於實質上承認地用管制（計畫之執行）引導規劃地位（邱詔康，2005：70）¹²⁵。

此外，針對非都市土地使用地變更編定案件，過渡至國土計畫法土地使用管制之處理作法，建議另增訂國土計畫法第45條之2予以規範：

「國土功能分區圖公告之日前，已依非都市土地使用管制規則核准使用地變更編定者，應完成非都市土地使用管制規則第二十九條規定應辦理事項，並於使用地變更編定完竣後，依本法第二十二條第一項辦理。」

申請使用地變更編定案件，得由中央主管機關公告最終受理申請時間。」

其理由說明如下：

「一、依非都市土地使用管制規則第二十九條規定，申請人依相關法

¹²⁴ 國立政治大學，106年度「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」總結報告書，108年7月，內政部營建署委託研究，頁6-19～6-31。

¹²⁵ 國立政治大學，106年度「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」總結報告書，108年7月，內政部營建署委託研究，頁2-39～2-40。

規規定應繳交回饋金或提撥一定年限之維護管理保證金者，直轄市或縣（市）政府應於核准變更編定時，通知申請人繳交；直轄市或縣（市）政府應於申請人繳交後，函請土地登記機關辦理變更編定異動登記，爰於第一項規範國土計畫土地使用管制實施後仍應完成該應辦理事項。另依非都市土地使用管制規則第三十條第六項之規定，申請變更編定之土地，其使用管制及開發建築，應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理。惟於國土計畫土地使用管制實施後，各項土地使用應符合國土功能分區及分類之指導，應依本法第二十二條第一項辦理，即應符合第二十三條訂定之土地使用管制規則規定，以及如符合第二十四條訂定之一定規模以上或性質特殊者則應辦理使用許可。

研究團隊補充說明：興辦事業計畫沒有直接土管法的約束力，變更編定是依照編定使用地管制，而不是依照興辦事業計畫管制。如有不符者，僅涉及廢止原變更編定之處分，回復原編定，而非廢止興辦事業計畫。

二、使用地變更編定涉及申請、會勘、審查、核准等程序，為使直轄市或縣（市）政府於區域計畫法停止適用前有足夠作業時間，爰於第二項明訂申請使用地變更編定案件，得由中央主管機關公告最終受理申請時間。」¹²⁶

然而，如在本法實施管制前，未能完成增訂上開國土計畫法第 45 條之 2 條文內容，則有何其他替代解決方案？又已依非都市土地使用管制規則核准使用地變更編定案件，於本法實施管制後，從既有權利保障觀點，如何實施管制？是否延續非都市土地使用管制規則第 30 條第 6 項之規定，依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫管制其使用及開發建築？此些議題，宜一併納入研議。

參、107 年度「國土計畫相關子法法制諮詢小組」

該研究提出國土計畫土地使用管制規則（草案）第 3 條第 2 項建議條文（同 110 年 2 月版），內容如下：

「於區域計畫法停止適用前，已依該法第十五條之一第一項第二款規定取得開發許可案件，及依非都市土地使用管制規則取得使用地變更編定核准之案件，其範圍內之土地使用項目、強度及配置，依各該核准之開發計畫或興辦事業計畫內容實施管制，前開計畫未規定者，適用本規則規定。」

其理由說明如下：

「依本部一百零七年四月三十日公告實施『全國國土計畫』第八章、第九章規定，原依區域計畫法核發開發許可之地區，應劃入城鄉發展地區

¹²⁶ 國立政治大學，106 年度「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」總結報告書，108 年 7 月，內政部營建署委託研究，頁 7-9～7-10。

第二類之二，並依許可開發計畫實施管制；又依原非都市土地使用管制規則第三十條規定，依目的事業主管機關核准興辦事業計畫辦理使用地變更編定案件，應依興辦事業計畫進行使用管制及開發建築，考量新、舊土地使用制度轉換及原依計畫管制之土地使用管制延續性，爰明定第二項規定。」¹²⁷

然而，已依非都市土地使用管制規則核准使用地變更編定案件，於本法實施管制後，倘依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫管制，從既有權利保障觀點，該計畫管制效力至何時？是否適用本法第 32 條規範？何等情況下應轉換為適用本法第 22 條及國土計畫土地使用管制規則之規範？或國土計畫土地使用管制規則如何銜接非都市土地使用管制規則，並予以管制？此些議題，仍需進一步釐清。

¹²⁷ 國立成功大學，107 年度「國土計畫相關子法法制諮詢小組」總結報告書，109 年 11 月，內政部營建署委託研究，頁 6-5。

第四節 本法管制規定之研析

考量現階段至本法實施管制之起始日尚有一段過渡時間，故以下先分析使定編定案件之行政程序作為後續研議管制規範之基礎，再分別就本法實施管制之前及之後等不同時期，提出非都市土地變更編定案件之管制規範建議，說明如下述。

壹、非都市土地變更編定案件之行政程序分析

非都市土地變更編定案件之准駁，涉及多個機關之參與行為，可區分為多階段程序或多個行政行為或處分，就其係多階段行政程序或多階段行政處分，此屬不同層次問題，且應依個案情形判定。

一、使用地變更編定案件之程序

按非都市土地使用管制規則第 28 條第 1 項規定：「申請使用地變更編定，應檢附下列文件，向土地所在地直轄市或縣(市)政府申請核准，並依規定繳納規費：...二、興辦事業計畫核准文件。...」第 29 條規定：「申請人依相關法規規定應繳交回饋金或提撥一定年限之維護管理保證金者，直轄市或縣(市)政府應於核准變更編定時，通知申請人繳交；直轄市或縣(市)政府應於申請人繳交後，函請土地登記機關辦理變更編定異動登記。」另第 30 條第 4 項規定：「申請人以前項經目的事業主管機關核准興辦事業計畫辦理使用地變更編定者，直轄市或縣(市)政府於核准變更編定時，應函請土地登記機關辦理異動登記，並將核定事業計畫使用項目等資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊檔。」第 30 條第 1、4、6 項規定，辦理使用地變更編定應擬具興辦事業計畫，報經縣市目的事業主管機關核准，且申請變更編定之土地，其使用管制及開發建築應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理，不得逕依該規則第 6 條附表 1 作為其他容許使用項目使用。

綜上可知，使用地變更編定案件之程序，包含：

1. 申請人擬具興辦事業計畫。
2. 先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管機關及有關機關同意。
3. 直轄市或縣(市)目的事業主管機關核准興辦事業計畫。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。
4. 直轄市或縣(市)政府核准變更編定。
5. 通知申請人繳交回饋金或提撥一定年限之維護管理保證金。
6. 申請人繳交前述費用。
7. 直轄市或縣(市)政府應函請土地登記機關辦理異動登記。

8. 土地登記機關辦理異動登記，並將核定事業計畫使用項目等資料登錄於土地參考資訊檔。
9. 使用管制及開發建築應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理。

進言之，行政程序分成多個階段，先後作成多個行政處分，亦即：多階段、多處分。考諸此等行政法概念（非行政法法理）之所由，係來自德國，其多階段行政程序主要用於複雜的行政程序中，尤其是許可程序，其通常可以切割、劃分為多個程序，遞次進行，形成多階段的行政程序。而在各該階段程序之間，以作成一定之行政處分相互銜接，此種（複數）行政處分在德國學說上稱為「多階段程序之（多）行政處分」。¹²⁸蓋德國多階段行政程序的分段，基本上是將原本屬於同一、整體的許可程序，基於事物複雜性與正當程序之需求而分割成多個階段遞次進行，故多階段之複數行政處分通常由同一主管機關作成¹²⁸。

如以此觀之，使用地變更編定案件，可能涉及多個主管機關作成複數行政處分，如目的事業主管機關作成核准興辦事業計畫之行政處分，直轄市或縣（市）政府核准變更編定之行政處分，惟每一案件作成處分之目的事業主管機關各有不同，是否與核准變更編定處分之作成機關相同，仍應依個案情形判定，如非為同一機關作成者，則非屬多階段行政程序，反之則屬之。

二、使用地變更編定案件之行政行為

承上，使用地異動登記可能涉及之行政行為可分為下列 4 項：

1. 變更前直轄市/縣市目的事業主管機關及有關機關之同意。
2. 直轄市/縣市目的事業主管機關核准興辦事業計畫。
3. 直轄市/縣市政府核准使用地變更編定。
4. 土地登記機關辦理之異動登記。

進言之，按行政程序法第 92 條第 1 項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」另有所謂「多階段行政處分」者，係指行政處分之作成，依法規之規定，須有二個以上行政機關各本於其職權分階段參與。因而有「先階段行為」、「後階段行為」之分，且「先階段行為」有拘束「後階段行為」之效力。「先階段行為」之種類不一，例如：先行決定、同意、核准、許可等，視法規規定而定；「先階段行為」之性質，可能

¹²⁸ 李建良，多階段行政程序與環評程序：中科三期確認訴訟案（上）—台北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決理由逐段辨正，100 年 6 月 15 日，台灣法學雜誌，178 期，頁 36-37。

是內部行為(單純表示意見而不具對外性或規律性,其對外之意思表示,由後階段行為之機關表示;對後階段行為提起行政爭訟時一併審查其合法性),此際具有行政處分性質者乃屬最後階段之行為,亦即直接對外生效部分;亦可能是行政處分(具有獨立性,依法應向相對人為之,單獨為行政爭訟之客體),例如法規明定其他機關之參與行為為獨立之處分,或其參與行為(許可或同意),依法應單獨向相對人為之者,則亦視為行政處分¹²⁹。或謂「多階段行政處分」,通說係指行政處分之作成,須二個以上機關本於各自職權先後參與者,此際前階段機關參與行為,屬行政機關間內部所為之表示,並非行政處分;具有行政處分性質者,原則上為最後階段機關之行政行為,即直接對外發生法律效果部分。惟學者間亦多承認,若法規明定參與機關應獨立直接向相對人為之,則該參與行為自當定性為行政處分,而不再是機關間的內部行為。因此多階段行政處分之參與行為是否為行政處分,須依法規及個案情節判定,未可一概而論¹³⁰。

為了辦理使用地變更編定,申請人必須擬具興辦事業計畫,先取得變更前直轄市、縣(市)目的事業主管機關及有關機關之同意,並且由直轄市、縣(市)目的事業主管機關發給興辦事業計畫核准文件之行政處分。而取得興辦事業計畫之同意與核准,僅是申請使用地變更編定之前置文件,申請人需檢具前述同意與核准後,才能送件申請使用地變更編定。興辦事業計畫核准後,其效力是供申請使用地變更編定之應備文件及核定變更編定後之未來使用方式之管理基礎,即便取得核准,仍無法直接進行開發使用。故前述之「同意」、「核准」興辦事業計畫等行為,應屬於核准變更編定之前階段行為,而重要的是後階段行為,即直轄市、縣(市)政府發給使用地變更編定核准文件之行政處分。

故使用地變更編定辦理程序中,有多個機關參與,其參與行為,依個案情形不同,可能是單純表示意見之內部行為,也可能是對外表示意思之行政處分,故本案認為使用地變更編定是否屬多階段行政處分仍須依法規及個案情節判定。然而,不論是否屬多階段行政處分,只有取得使用地變更編定核准,才是使用地變更編定申請案件之授益行政處分,故本案建議其可認定具備信賴保護之要件。

至於異動登記,此為使用地「編定」之變更登記,故應屬於土地登記規則第 85 條之標示變更登記¹³¹。雖然該登記依規定是「直轄市或縣(市)政府應函請土地登記機關辦理異動登記」,先不論其是否具有囑託登記之

¹²⁹ 林錫堯,行政法要義,2006年9月三版第1刷,頁227;吳庚,行政法之理論與實用,96年9月增訂十版,頁337。

¹³⁰ 李建良著,論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨—兼評最高法院96年度判字第1603號判決,100年9月,中研院法學期刊,第9期,頁300-301。

¹³¹ 內政部,土地登記審查手冊,110年9月,頁126。

性質，基於其標示變更登記之性質，登記機關仍應就個案進行資料之審查，做成登記之決定。故異動登記應屬於另外一個行政行為。

另外，按中央法規標準法第 18 條規定，「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，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。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」基此，使用地變更編定案件，由於自「公告國土功能分區圖之日」起，若是該案件是在「處理程序終結前」的狀態，新法規已廢止舊法規及其所聲請事項（原依區域計畫法審核興辦事業計畫、變更原依區域計畫法編定之使用地類別），即應適用新法規，予以駁回，要求申請人按新法規辦理。基於前述，本研究建議，應以「使用地變更編定核准」作為「處理程序是否終結」之判斷時點，亦即變更編定核准完成，是為處理程序終結。

貳、本法實施管制前之非都市土地變更編定案件管制規範修訂建議

一、訂定受理案件申請期限

營建署前就非都市土地開發許可案件得否訂定受理申請期限徵詢專家學者意見，考量該類案件之申請期限，影響人民財產使用之自由權利，且現行區域計畫法第 15 條之 1 至第 15 條之 5 開發許可相關條文未有明確授權，且本法第 45 條業已明定新、舊法令適用之過渡期間，土地所有權人或使用人應有足夠時間因應，且開發許可案件審議規範較為嚴格，行政機關得據以准駁，爰就開發許可部分暫無訂定落日期限規定。故有專家學者建議，考量部分使用地變更編定案件同時涉及使用分區變更（開發許可）案件，則未來是否訂定受理申請期限，兩者應有一致性規範。

然而，以實務執行面考量，現行小面積使用地變更編定案件申請數量眾多，若於新、舊法令銜接之過渡期間未訂定受理申請期限，亦可能使直轄市、縣（市）主管機關面臨部分案件受理或准駁與否之爭議，故經訪談縣市政府主管機關意見，多建議宜考量保留案件審核作業時間、國土功能分區劃設及使用地編定作業時間等因素，訂定受理申請期限，作為其後續執行之依據。受訪者意見歸納如下：

1. 針對「未申請」、「已申請但審查中案件」，多贊同訂定受理申請、審議之期限，保留行政部門處理時間（如審查時間約半年至 1 年），並須同步向目的事業主管機關、民眾宣導。另有建議可就需擬具興辦事業計畫案件延後期限，或增訂補正期限，及政府機關所提興辦事業計畫不受期限之限制。
2. 「已完成土地變更編定、開發許可案件」，其興辦事業計畫規範較土地使用管制規則更為詳細，為建築管理單位、目的事業主管機關等管理之重要依據，多建議允許其維持依興辦事業計畫使用，並訂

定應完成應辦事項之期限，逾期末完成者廢止變更編定之行政處分，否則原計畫內容要求或應完成事項，將失所附麗。惟有受訪者認為如該案件應辦事項即將完成，如只餘異動登記未完成者，建議得予以承認既有事實，准其續辦。

3. 建議盤點國保 1、2、農 1 內變更編定、開發許可案件數量與區位，進而評估有無建立納管或審查監督機制之需要，建議如是者由目的事業主管機關建立納管機制，及是否於管制規則增加規定或依第 32 條管制即可。
4. 多贊成訂定變更編定案件審議時，應考量是否符合國土計畫土地使用管制規定，未符合者不予核准。
5. 多建議保留興辦事業計畫之機制，由核准之目的事業主管機關負責管理、裁罰，發揮更大的管制效果，並納入國土計畫主管機關受理使用地變更之應備文件。

因此，針對非都市土地使用地變更編定案件，為綜合考量國土功能分區劃設及使用地編定作業期程（114 年 4 月 30 日公告實施前一定時間需更新相關資料）、小面積變更編定案件審核時間（多約 1 年內），並且減少未來過渡至國土計畫實施管制後，產生新、舊規定競合之疑慮，本案仍建議於區域計畫法或非都市土地使用管制規則中增訂受理申請期限相關規範，並宜以國土功能分區劃設及使用地編定公告實施前 1 年之日（113 年 4 月 30 日）為截止期限，以減少後續過渡之爭議，具體條文建議如下：

（一）方案一：增訂於區域計畫法

「申請使用地變更編定案件，受理申請期限截至 113 年 4 月 30 日止。但屬辦理公共設施或公共工程案件者，不在此限。

依本法相關規定申請使用地變更編定者，應於 114 年 1 月 30 日前，取得使用地變更編定之核准，依本法相關規定及目的事業法令規定完成興辦事業計畫核准文件之附款內容，並辦竣使用地變更編定異動登記。

經變更編定之使用地，於國土功能分區圖公告後，應依國土計畫法第 22 條至第 34 條規定辦理。」

（二）方案二：增訂於非都市土地使用管制規則

1.方案 2-1：明訂時限

「申請使用地變更編定案件，受理申請期限截至 113 年 4 月 30 日止。但屬辦理公共設施或公共工程案件者，不在此限。

依本規則申請使用地變更編定者，應於 114 年 1 月 30 日前，取得使用地變更編定之核准，依本規則及目的事業法令規定完成興辦事業計畫核准文件之附款內容，並辦竣使用地變更編定異動登記。

經變更編定之使用地，於國土功能分區圖公告後，應依國土計畫法第 22 條至第 34 條規定辦理。」

2.方案 2-2：授權目的事業主管機關訂定時限

「依本規則申請使用地變更編定者，變更後目的事業主管機關，得視實際需要，訂定興辦事業計畫受理申請期限。但屬辦理公共設施或公共工程案件者，不在此限。

依本規則申請使用地變更編定者，應於 114 年 1 月 30 日前，取得使用地變更編定之核准，依本規則及目的事業法令規定完成興辦事業計畫核准文件之附款內容，並辦竣使用地變更編定異動登記。

經變更編定之使用地，於國土功能分區圖公告後，應依國土計畫法第 22 條至第 34 條規定辦理。」

表 17 本法實施管制前之非都市土地變更編定案件管制規範修訂建議

方案	依據	建議條文
方案 1	增訂於區域計畫法第 16-2 條	申請使用地變更編定案件，受理申請期限截至 113 年 4 月 30 日止。但屬辦理公共設施或公共工程案件者，不在此限。 依本法相關規定申請使用地變更編定者，應於 114 年 1 月 30 日前，取得使用地變更編定之核准，依本法相關規定及目的事業法令規定完成興辦事業計畫核准文件之附款內容，並辦竣使用地變更編定異動登記。 經變更編定之使用地，於國土功能分區圖公告後，應依國土計畫法第 22 條至第 34 條規定辦理。
方案 2-1	非都市土地使用管制第 28-1 條明訂時限	申請使用地變更編定案件，受理申請期限截至 113 年 4 月 30 日止。但屬辦理公共設施或公共工程案件者，不在此限。 依本規則申請使用地變更編定者，應於 114 年 1 月 30 日前，取得使用地變更編定之核准，依本規則及目的事業法令規定完成興辦事業計畫核准文件之附款內容，並辦竣使用地變更編定異動登記。 經變更編定之使用地，於國土功能分區圖公告後，應依國土計畫法第 22 條至第 34 條規定辦理。
方案 2-2	非都市土地使用管制第 28-1 條授權目的事業主管機關訂定時限	依本規則申請使用地變更編定者，變更後目的事業主管機關，得視實際需要，訂定興辦事業計畫受理申請期限。但屬辦理公共設施或公共工程案件者，不在此限。 依本規則申請使用地變更編定者，應於 114 年 1 月 30 日前，取得使用地變更編定之核准，依本規則及目的事業法令規定完成興辦事業計畫核准文件之附款內容，並辦竣使用

		地變更編定異動登記。 經變更編定之使用地，於國土功能分區圖公告後，應依國土計畫法第 22 條至第 34 條規定辦理。
--	--	---

此外，參照司法院釋字第 443 號、釋字第 724 號解釋，對人民之自由權利加以限制，須以法律定之或經立法機關明確授權行政機關以命令訂定，始無違於憲法第 23 條之法律保留原則。惟現行使用地變更編定之時限，為涉及影響民眾權益之事項，僅規範於區域計畫法第 15 條第 1 項授權之非都市土地使用管制規則，恐有逾越法律保留原則之虞；又考量此規範對象為非都市土地變更編定案件，所涉事項為其作業期限，非屬本法第 32 條授權訂定土地使用管制內容之事項，則不宜訂定於本法相關子法中。

又於本法公布施行後，現階段因國土功能分區尚未劃設完成，仍依區域計畫法及其子法進行土地使用管制，惟因全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫均已公告實施，前開法定計畫依法已具指導效力，相關指導內容得透過納入區域計畫法、非都市土地使用管制規則等相關規定，預先引導非都市土地變更編定案件，避免前開案件俟本法正式實施管制後，始發現不符國土計畫指導或國土計畫土地使用管制規則，進而衍生相關爭議或須補償之情形。而若以法令訂定層級、非都市土地管制法令體系考量，建議宜於區域計畫法訂定受理時限規定。

有關上開期限，考量國土功能分區圖及國土計畫使用地編定將於 114 年 4 月 30 日前公告實施，故建議提前 1 年截止受理申請（即 113 年 4 月 30 日），以保留非都市土地小面積使用地變更編定案件之審核時間。又考量目前辦理變更編定案件多有刻正辦理公共設施或公共工程者，如申請變更為交通用地、水利用地等，故建議此類案件不限定申請期限，以利公共設施或公共工程之建設。至於，變更編定案件之法定程序完成期限，建議提前 3 個月截止（即 114 年 1 月 30 日），以利於國土功能分區圖及國土計畫使用地編定公告實施前之法定書圖更新作業。如此，經核准變更編定之使用地，於國土功能分區圖公告後，即應依據本法管制規範辦理、使用。

此外，於本法實施管制之前，建議地方政府受理申請案件時，應宣導、告知申請人案件法定程序應完成期限，可能會有無法於期限內完成之情形，或未及審查完成而駁回，或如屆本法實施管制之日仍未完成審查，即應駁回申請，其未來風險、所付諸之成本或所受之損失，申請人應自行評估及承擔，以避免日後爭議。

再者，按行政程序法第 93 條規定：「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定

要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」及第 94 條規定：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」則於本法實施管制前，地方政府或目的事業主管機關核准與辦事業計畫或變更編定之案件時，得依前二規定載明附款內容，如後續辦理法定程序之期限、應完成之負擔、應辦理條件（如按本法規定辦理後續開發利用），或逾期未完成者該行政處分得予以廢止而無效。

二、使用地變更編定案件審查原則

依全國國土計畫第 9 章第 5 節土地行政作業指導原則，針對非都市土地使用地變更編定部分，規定各級國土計畫公告實施後，現行非都市土地使用管制規則等相關法令規定，如與各級國土計畫指導原則不符者，應配合檢討修正。

爰此，因全國國土計畫（107 年 4 月 30 日）、直轄市、縣（市）國土計畫（110 年 4 月 30 日）均已公告實施，為於新、舊法令銜接過渡期間，使現行使用地變更編定案件得符合各級國土計畫指導，本案建議於區域計畫法增訂第 16-1 條審查變更編定案件應合於本法與各級國土計畫之規定，建議條文如下：

「直轄市或縣（市）政府審查變更編定案件時，應符合國土功能分區分類之劃設與土地使用指導內容，並合於國土計畫法暨相關法規、各級國土計畫之規定。」

考量使用地變更編定案件屬未達應辦理分區變更規模之情形，上開審查內容建議包含下表所列項目。

表 18 非都市土地變更編定案件是否符合本法規定之審查項目表建議

審查項目	檢核結果 (含所涉計畫指導內容及申請人辦理情形)	查核意見 (含需提請討論事項)
1. 檢視土地使用是否符合國土計畫法及其子法規定		
2. 土地性質屬何種國土功能分區分類，據以檢視其土地使用是否不違反各該分區分類之土地使用指導事項或管制原則		
4. 土地性質具城鄉發展特性者，檢視土地使用是否不違反各級國土計畫所訂成長管理策略及計畫內		

審查項目	檢核結果 (含所涉計畫指導內 容及申請人辦理情形)	查核意見 (含需提請討論 事項)
容(包含城鄉發展型態及其總量、 區位、優先順序、未登記工廠管理 等事項)		
3.土地性質屬於環境敏感地區、特 殊地區及其他土地 (如水庫集水 區、海岸地區、離島地區、專案輔 導合法化開發案、未登記工廠 等)，檢視土地使用是否不違反各 級國土計畫所訂各該土地使用指 導事項或管制原則		
5.土地性質具農業發展特性者，檢 視土地使用是否不違反各級國土 計畫所訂農地資源保護及農業發 展內容(包含空間發展構想、策略 或計畫等事項)		
6.土地使用是否不違反各級國土 計畫所訂空間整體發展、相對應 部門空間發展對策及區位、國土 防災及氣候變遷調適等內容		
7.土地性質屬區域計畫可建築用 地者，評估未來是否編定為國土 計畫可建築用地，如否者，是否需 給予變更用地補償		

資料來源：本計畫彙整。

三、已完成變更編定案件於本法實施管制後應遵循本法規定辦理

非都市土地變更編定案件，於本法實施管制前完成異動登記，始能正式編定為變更後使用地類別，並依此實施管制。則於轉換新制使用地類別作業時，應依本法、國土計畫土地使用管制規則（草案），將變更後使用地類別轉換為國土計畫之合適類別。

至於其使用管制及開發建築，於本法實施管制前，應依非都市土地使用管制規則第 30 條第 6 項規定辦理，應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理，申請人不得逕依第六條附表一作為興辦事業計畫以外之其他容許使用項目或許可使用細目使用。

而於本法實施管制後，此類案件則應遵循國土計畫法第 22 條至第 34 條使用，尤其是本法第 22 條第 1 項、第 23～34 條，以及第 23 條第 2、3、4 項授權訂定之土地使用管制規則，即國土計畫土地使用管制規則(草案)、原住民族土地使用管制規則(草案)、縣市政府另訂之土地使用管制規則，或本法第 32 條規定，辦理使用管制及開發建築。

四、不規範變更編定處理期限情形下之建議

倘未能於區域計畫法中增訂變更編定案件受理申請及處理期限相關規範，則至本法實施管制之日前，此類案件仍得提出申請，建議參酌 106 年度「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」之研究成果，及上開第二點審查原則建議，於直轄市或縣(市)政府於興辦事業計畫核准前，應就使用地變更編定申請案件審查是否符合國土計畫法、相關子法、全國國土計畫、該縣(市)國土計畫所訂相關事項後，符合者始得核准興辦事業計畫，未符合者應駁回其申請。

如該案件經核准興辦事業計畫，於本法實施管制之日前，即國土功能分區圖公告之日前，仍得依區域計畫法及其子法提出變更編定案件申請，並依該法審查、核定。而國土功能分區圖公告日之後，其處理方式建議如下述。

參、本法實施管制後之非都市土地變更編定案件管制原則建議

如至本法實施管制後，非都市土地變更編定案件未能完成非都市土地使用管制規則之法定程序，建議依據其不同辦理階段進度情形而有相異的因應處理方式，說明如下述。

表 19 國土功能分區圖公告日起原區域計畫使用地變更編定案件處理建議

項次	類型	建議處理方式	依據
1	已擬具興辦事業計畫且送件	不受理	屬中央法規標準法第 18 條規定，「處理程序終結前」
2	已受理，興辦事業計畫審查中	1.依區域計畫法核准者，駁回興辦事業計畫申請。 2.依目的事業法令審查者，據其規定准駁興辦事業計畫。	
3	取得變更前相關機關之同意	駁回變更編定申請	
4	取得興辦事業計畫核准	駁回變更編定申請	
5	使用地變更編定核准	1.不危害公益：可持續依原核准內容准予其使用地編定為適當用地。	1.依中央法規標準法第 18 條規定，處理程序已
6	取得異動登記		

項次	類型	建議處理方式	依據
		2.可能危害公益： (1)廢止「使用地變更編定之核准」。 (2)廢止有財產上損失者，給予合理之補償。	經終結，適用舊法 2.行政程序法第123、126 條

資料來源：本計畫彙整。

一、待申請案件不得受理申請

由於本法第 45 條第 3 項規定，公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。故而，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，本法開始實施管制，區域計畫法及其子法不再適用，申請人提出非都市土地變更編定案件，不僅於法無據，亦恐未符國土計畫指導或本法管制內容，可能導致其成為國土計畫發揮管制效力之破口。

基此，非都市土地欲變更使用地編定者，如於本法實施管制後，自是無法依據已廢止之區域計畫法、非都市土地使用管制規則提出或受理申請，而應依本法土地使用管制相關規定辦理。

二、已申請但審查中案件視情形准駁

針對在「公告國土功能分區圖之日」起，已經送件申請、審查中、取得變更前相關機關之同意，或已經取得興辦事業計畫核准之案件，尚未完成使用地變更編定審查者，依核准興辦事業計畫之不同法令依據，可以分為 2 種情形：

（1）依據區域計畫法暨其相關規範辦理者

至本法實施管制之日（即國土功能分區圖公告日）時，非都市土地變更編定案件雖已受理申請，但仍於審查程序中，因區域計畫法及其子法（含非都市土地使用管制規則、非都市土地變更編定執行要點、變更後目的事業主管機關依非都市土地使用管制規則第 30 條訂定之興辦事業計畫審查作業要點等）已不再適用，其審查、核定作業缺乏法令依據。

此類案件，於行為發生或狀態發生當時，行為人已知本法之公布實施，有相當訊息足以預期立法者即將制定新規範，並規定新的法律效果，則行為人欠缺信賴關係。再者，考量此類案件尚未取得核定同意變更編定之行政處分，欠缺足以引起人民信賴之信賴基礎，又倘駁回其申請，維持原有之編定類別，於本法實施管制後仍可依本法第 32 條繼續作為原合法之使用，於「實體法上地位」未實質影響其既有權利或利益，而不存在信賴利益，故不宜適用信賴保護原則。

故而，因區域計畫法暨其相關規範關於申請使用地編定規定已停止適用，並已無興辦事業計畫制度，當事人申請程序尚未終結，建議此情形應依本法第 45 條第 3 項、中央法規標準法第 18 條或其他應不予同意之法令依據，予以駁回，請申請人改依本法第 23 條授權訂定之管制規則相關規定辦理。

(2) 依據目的事業主管機關所訂之管制規定或審查作業要點辦理者申請興辦事業計畫中之案件，仍得依目的事業法令審查，據以准駁。

其次，針對已取得興辦事業計畫核准、但尚在審查變更編定申請之案件，按中央法規標準法第 18 條規定，「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，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。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」如前述，本案建議應以「使用地變更編定核准」作為「處理程序是否終結」之判斷時點，亦即變更編定核准完成，是為處理程序終結。則在「公告國土功能分區圖之日」，即使該案件取得興辦事業計畫之核准，此僅是完成辦理使用地變更編定案件之審查要件之一（參照非都市土地使用管制規則第 28 條），而非完成使用地變更編定之申請，屬中央法規標準法第 18 條規定「處理程序終結前」之情形，其准許法規區域計畫法及相關子法業已廢止，應適用新法規。

再者，考量此類案件尚未取得核定同意變更編定之行政處分，欠缺足以引起人民信賴之信賴基礎，又倘駁回其申請，維持原有之編定類別，於本法實施管制後仍可依本法第 32 條繼續作為原合法之使用，於「實體法上地位」未實質影響其既有權利或利益，而不存在信賴利益，故不宜適用信賴保護原則。爰此，建議此類案件，宜依本法第 45 條第 3 項、中央法規標準法第 18 條規定，或其他依法應不予同意之依據，予以駁回，請申請人改依本法規定辦理。

三、已核定但未完成異動登記、開發使用案件

(一) 准許完成非都市土地使用管制規則之法定程序，並得依興辦事業計畫開發、使用

於本法實施管制後，已核定之非都市土地變更編定案件，原則上法律效力即存在於該核定同意變更編定之行政處分上，即使於本法實施管制後，區域計畫法停止適用，基於法律不溯及既往原則，建議仍准許此類案件依當時法律行為時的法令辦理。

再者，考量此類案件已取得核定同意變更編定之授益行政處分，足以作為引起人民信賴之信賴基礎，倘不准其完成變更編定程序，將可能造成其於「實體法上地位」之既有權利受損害或蒙受不利益，而存在信賴利益。是則，基於信賴保護原則，若申請人無不值得保護信賴利益之

情形，原則上建議准其完成非都市土地使用管制規則之法定程序，並得依興辦事業計畫開發、使用。

(二) 要求於一定期限內完成辦理異動登記、開發及使用

為免申請人延遲辦理法定程序，影響本法實施管制，建議縣市國土計畫主管機關宜要求申請人應於一定期限內辦理變更編定之異動登記完竣，並依興辦事業計畫限期完成開發、使用。建議處理方式如下。

參酌非都市土地使用管制規則第 23 條第 1 項規定：「申請人於獲准開發許可後，應依下列規定辦理；逾期末辦理者，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。」

又同規則第 37 條規定：「已依目的事業主管機關核定計畫編定或變更編定之各種使用地，於該事業計畫廢止或依法失其效力者，各該目的事業主管機關應通知當地直轄市或縣（市）政府。直轄市或縣（市）政府於接到前項通知後，應即依下列規定辦理，並通知土地所有權人：一、已依核定計畫完成使用者，除依法提出申請變更編定外，應維持其使用地類別。二、已依核定計畫開發尚未完成使用者，其已依法建築之土地，除依法提出申請變更編定外，應維持其使用地類別，其他土地依編定前土地使用性質或變更編定前原使用地類別辦理變更編定。三、尚未依核定計畫開始開發者，依編定前土地使用性質或變更編定前原使用地類別辦理變更編定。」

建議變更編定案件限期處理方式如下：

- (1) 於收受核定同意變更編定通知之日起 1 年內完成異動登記，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完成者，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 1 年，並以 2 次為限。逾期末辦理者，區域計畫擬定機關原核定失其效力。

(2) 已依目的事業主管機關核定計畫編定或變更編定之各種使用地，於該同意變更編定核定依法失其效力者，各該目的事業主管機關應通知當地直轄市或縣（市）政府。直轄市或縣（市）政府於接到前項通知後，應即依下列規定辦理，並通知土地所有權人：

- A. 已依核定計畫完成使用者，除依法提出申請變更編定外，應維持其使用地類別。
- B. 已依核定計畫開發尚未完成使用者，其已依法建築之土地，除依法提出申請變更編定外，應維持其使用地類別，其他土地依變更編定前原區域計畫使用地類別，變更編定為適當之國土計畫使用地類別。
- C. 尚未依核定計畫開始開發者，依變更編定前原區域計畫使用地類別辦理，變更編定為適當之國土計畫使用地類別。

(三) 國土計畫使用地編定類別轉換原則

考量本法實施管制後，該類已核定興辦事業計畫案件，由於尚未完成辦理異動登記，其土地仍登記為變更前使用地編定類別，故建議應由目的事業主管機關函請直轄市、縣（市）主管機關同意，按興辦事業計畫使用性質，依本法第 22 條第 3 項授權訂定之繪製作業辦法相關規定，編定為國土計畫之使用地類別。

並且，按國土計畫土地使用管制規則（草案）（110 年 2 月版）第 17 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關於收受前條使用地變更編定申請案件，應於三十日內確認符合本規則規定後，配合辦理使用地變更編定及通知申請人，並將編定結果上傳國土功能分區分類及使用地資訊系統。」縣（市）國股計畫主管機關應將原核定興辦事業計畫使用項目等有關資訊，登載於國土功能分區查詢系統及土地參考資訊檔。

四、已完成變更編定、開發使用案件

(一) 是否延續依計畫管制之優劣分析

依國土計畫土地使用管制規則（草案）（110 年 2 月版），其第 3 條第 2 項規範：「於區域計畫法停止適用前，已依該法第十五條之一第一項第二款規定取得開發許可案件，及依非都市土地使用管制規則取得使用地變更編定核准之案件，其範圍內之土地使用項目、強度及配置，依各該核准之開發計畫或興辦事業計畫內容實施管制，前開計畫未規定者，適用本規則規定。」亦即，延續非都市土地使用管制規則第 30 條規定，

依興辦事業計畫進行非都市土地使用地變更編定案件之使用管制及開發建築。

此作法係基於考量新、舊土地使用制度轉換，及原依計畫管制之土地使用管制延續性，惟此類案件之興辦事業計畫管制效力將無期限，可能造成舊制規範無限期延續，恐有同為非都市土地卻存在多種管制體制之爭議，又與新制產生衝突，無法落實依國土功能分區分類管制之原則，致使與其他非都市土地適用之管制規範不一致，徒增土地使用管制作業之困難，故應要求其變更使用時應依新法規定辦理，如依不同國土功能分區分類下管制內容使用、變更為應經同意使用項目時應依新法申請使用等。

另外，如此類案件直接轉軌依新法管制，依興辦事業計畫管制效力至本法實施管制之日前截止，雖然有利於落實本法依國土功能分區分類管制之精神，維持管制規範一致性，減少不符合新制土地管制規則之情形，及避免一國多制之爭議，但是可能引發相關權利人之反彈，需研擬既有權益保障作法，如違規免罰措施、鼓勵轉軌措施（參見下表）。

故本案建議此類案件原則上仍應依本法第 23 條管制內容實施管制，如與之不符者，可依第 32 條規定保障其既有權益，相關權利人得依興辦事業計畫維持原合法之使用至變更使用止，其變更使用時應改依新法管制內容辦理。

表 20 非都市土地變更編定案件是否延續依計畫管制之優劣分析

項目	延續依原興辦事業計畫管制	直接轉軌依新法管制	本研究建議方案
原計畫管制情形	1.本法實施管制後，仍依據興辦事業計畫實施管制 2.興辦事業計畫管制效力無期限	1.本法實施管制後，興辦事業計畫不具管制效力，改依新法管制 2.興辦事業計畫管制效力至本法實施管制之日前	1.原則依新法管制 2.不符新法管制內容者，依第 32 條保障既有權益，得依興辦事業計畫使用至變更使用止，其變更使用時改依新法管制
優點	1.新舊制轉換較平順 2.相關權利人的接受度較高 3.延續落實計畫管制之精神	1.短時間內可轉軌新制 2.維持管制規範一致性 3.減少不符合新制土地管制規則之情形 4.落實依國土功能分區分類管制之原則	1.新舊制轉換較平順 2.變更使用後維持管制規範一致性，減少不符合新制土地管制規則之情形 3.未來逐漸落實依國土功能分區分類管制之原則

缺點	1.興辦事業計畫未必合乎新制規範 2.與其他非都市土地適用規範不一致 3.新舊制轉換需較長時間 4.需考量不同國土功能分區分類，或變更使用時，研擬特殊土地使用管制規則，含使用規範、申請程序等 6.增加土地管制作業、成本及困難 7.實務上部分興辦事業計畫因年代久遠或未完善保存而有無法尋獲之可能，或依法免附興辦事業計畫，不易據以實施管制	1.相關權利人可能反彈 2.需有既有權益保障配套作法，依本法第32條第1項規定辦理，允許其得為合法之使用，不適用本法第38條罰則規定 3.需研擬轉軌之處理機制	1.未變更使用前，興辦事業計畫未必合乎新制規範，與其他非都市土地適用規範不一致 2.實務上部分興辦事業計畫因年代久遠或未完善保存而有無法尋獲之可能，不易據以實施管制
----	--	---	---

資料來源：本計畫彙整。

(二) 是否適用本法第32條第1項規定

有關延續依原計畫管制、直接轉軌依新法管制、本研究建議方案等3種情形下得否適用本法第32條第1項規定，分析如后(彙整如下表)。

表 21 非都市土地變更編定案件是否適用本法第32條第1項規定之分析

項目	延續依原計畫管制	直接轉軌依新法管制	本研究建議方案
管制依據	國土計畫土地使用管制規則(草案)(110年2月版)第3條第2項規範	國土計畫土地使用管制規則(草案)(110年2月版)除第3條第2項外之其他規範	本法第23條、第32條
本法第32條第1項適用情形	符合依本法第23條第2項所訂之土地使用管制	如不符合依本法第23條第2項所訂之土地	1.符合依本法第23條第2、4項所訂之土地使用管制規則內容，或不符合第32條第1項構成要件者，

項目	延續依原計畫管制	直接轉軌依新法管制	本研究建議方案
	規則內容，未合乎本法第 32 條之構成要件，故不適用	使用管制規則內容，且合乎本法第 32 條之構成要件，故可適用	不可適用第 32 條第 1 項，應依第 23 條管制內容辦理 2.不符合依本法第 23 條第 2、4 項所訂之土地使用管制規則內容，且符合第 32 條第 1 項構成要件之區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，可適用第 32 條第 1 項
影響	在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前： 1.得為原合法之使用（即依興辦事業計畫使用） 2.得准修繕建築物、設施 3.得改為本法第 23 條規定容許之使用		
	4.得依法增建或改建建築物、設施 5.不得改為妨礙目的較輕之使用	4.原則不得增建或改建建築物、設施。如需增改建，應依新法規定辦理。 5.得依新法規定改為妨礙目的較輕之使用	4.應依本法第 23 條管制者： (1)得依法增建或改建建築物、設施 (2)不得改為妨礙目的較輕之使用 5.可適用本法第 32 條第 1 項者： (1)原則不得增建或改建建築物、設施。如需增改建，應依新法辦理 (2)得依新法規定改為妨礙目的較輕之使用

資料來源：本計畫彙整。

1. 延續依原計畫管制

在此情形下對此類案件之管制依據為國土計畫土地使用管制規則（草案）（110 年 2 月版）第 3 條第 2 項，此類案件仍得依核准之興辦事業計畫開發、建築及使用。

此類案件仍得依原核准之興辦事業計畫開發、建築及使用，按本法第 32 條第 1 項之構成要件，此類案件之性質應屬原合法之建築物、設施，如其確實依興辦事業計畫開發、建築及使用，且已於國土計畫土地使用管制規則設計條文對應，則該計畫使用符合本法第 23 條第 2 項授權訂定之土地使用管制規則內容，未合乎本法第 32 條之構成要件，自不適用本法第 32 條第 1 項之規定。

因此，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，此類案件得為原有之使用（即依興辦事業計畫使用），得依法修繕、增建或改建，但不得改為妨礙目的較輕之使用。

2. 直接轉軌依新法管制

在此情形下對此類案件之管制依據為國土計畫土地使用管制規則(草案)(110年2月版)除第3條第2項以外之其他規範。如其第6條規定：「國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區之各分類，應依附表一規定之免經申請同意、應經申請同意、禁止之使用項目及其細目進行管制。附表一規定之使用項目如僅限於原依區域計畫法劃(編)定之使用分區或使用地類別進行使用者，不得超出前開使用分區及使用地編定範圍。城鄉發展地區第二類之三範圍之土地，於完成新訂或擴大都市計畫法定程序，或依本法第二十四條申請使用許可核准前，適用附表一農業發展地區第二類容許使用規定，並應依第四章規定向直轄市、縣(市)主管機關申請同意使用。海洋資源地區應依附表二規定之免經申請同意、應經申請同意、禁止之使用項目及其細目進行管制。附表一規定屬應經申請同意之使用項目，如符合本法第二十四條第一項授權訂定之一定規模以上或性質特殊認定標準者，應依本法第二十四條規定申請使用許可。」則此類案件轉軌直接適用新法管制，按新法應依該規則附表一、附表二進行管制，得作為免經申請同意、應經申請同意之使用項目及其細目，不得作為禁止之使用項目及其細目，且應依該規則其他管制內容開發、建築、使用。

變更編定案件，原則即依本法第23條第2項授權訂定之國土計畫土地使用管制規則規範，包括各國土功能分區分類以及使用地之免經申請同意、應經申請同意容許使用情形、禁止或限制之使用，以及其他有關管制規定。故而，此類原核定興辦事業計畫案件之性質，應屬原合法之建築物、設施，如其確實依興辦事業計畫開發、建築及使用，使用，惟不符合依本法第23條第2項授權訂定之土地使用管制規則內容，原則應合乎本法第32條第1項之構成要件，自可適用該項既有權利保障之規定。

爰此，在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，此類案件得為原合法之使用(即依興辦事業計畫使用)，亦得改為妨礙目的較輕之使用，但除准修繕外，不得增建或改建。

3. 本研究建議方案

在本研究建議方案下對此類案件之管制依據為本法第23條、第32條，此類案件仍得依核准之興辦事業計畫開發、建築及使用。並可分為以下兩種情形：

- (1) 符合依本法第23條第2、4項所訂之土地使用管制規則內容，或不符合第32條第1項構成要件者，不可適用第32條第1項，應依第23條管制內容辦理

對此類案件之管制依據為本法第23條。則此類案件轉軌直接適

用新法管制，按新法應依國土計畫土地使用管制規則附表一、附表二進行管制，得作為免經申請同意、應經申請同意之使用項目及其細目，不得作為禁止之使用項目及其細目，且應依該規則其他管制內容開發、建築、使用。

故而，此類案件之性質應屬原合法之建築物、設施，如其確實依興辦事業計畫開發、建築及使用，使用，符合依本法第 23 條第 2、4 項所訂之土地使用管制規則內容，或不符合本法第 32 條第 1 項構成要件者，不可適用本法第 32 條第 1 項之規定。

爰此，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，此類案件得為原合法之使用（即依興辦事業計畫使用），得依法修繕、增建或改建建築物、設施，但不得改為妨礙目的較輕之使用，應依新法規定開發、使用。

（2）不符合依本法第 23 條第 2、4 項所訂之土地使用管制規則內容，且符合第 32 條第 1 項構成要件之區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，可適用第 32 條第 1 項

按本法第 32 條第 1 項之構成要件誠如議題一內容所述，此類案件之性質應屬原合法之建築物、設施，如其確實依興辦事業計畫開發、建築及使用，其使用實不符合依本法第 23 條第 2、4 項所訂之土地使用管制規則內容，且符合本法第 32 條第 1 項構成要件之區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，即可適用本法第 32 條第 1 項之規定。

因此，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，此類案件得為原有之使用（即依興辦事業計畫使用），得依法修繕建築物、設施、改為妨礙目的較輕之使用，但原則不得增建或改建，如需增改建，應依新法規定辦理。

（三）已完成變更編定、開發使用案件之管制原則

依非都市土地使用管制規則第 30 條規定，辦理使用地變更編定擬具興辦事業計畫者，其使用管制及開發建築，應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理。倘若區域計畫法與相關法規經廢止後，已完成異動登記且已完成使用者，是否需依興辦事業計畫進行管制？管制的機關又如何界定？

1.該原興辦事業計畫之使用延續至變更使用為止

就非都市土地變更編定案件，地政主管機關依法予以核定同意變更編定，其性質上屬授予利益之合法行政處分，按行政程序法第 123 條規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人

未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」與第 110 條第 3 項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」

參本署 111 年 1 月 22 日營署綜字第 1110002668 號函，原依區域計畫法核定之開發許可案件，後經納入都市計畫範圍，因原開發許可處分之辦理依據及效果自都市計畫發布實施日起已不復存在，改依都市計畫法相關規定進行管制，無需再報廢止。

故於本法實施管制後，雖原核定使用地變更編定依據之區域計畫法停止適用，但如該處分不廢止對公益無危害，原處分機關無需廢止該處分，則該處分之效力仍繼續存在。惟第一次國土計畫使用地編定公告時，已作成新的行政處分，取代既有區域計畫法編定之使用地，原依區域計畫法編定或變更編定之處分實質上將不再具有土地使用管制效力。

另外，按行政程序法第 126 條規定，原處分機關依第 123 條第 4 款、第 5 款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。考量倘依上開規定廢止原非都市土地使用地編定處分，恐造成諸多土地所有權人財產上或權益上之損失。另外，現行諸多目的事業主管機關訂定之法令規範或所為之行政處分，涉及非都市土地使用地編定或變更編定之行政處分，或以此為依據，如將其廢止，可能不利於法之安定性，亦使其他目的事業法令或處分失所附麗，影響土地所有權人或使用人之既有權益甚廣甚深。故建議就原有使用地變更編定處分原則無需再作出廢止之行政處分，除非其屬授予利益之合法行政處分，不廢止該處分對公益將有危害者，例如該使用地編定不符合國土功能分區分類管制目的、對於周圍分區分類之影響或是衝擊較大、有危害公共秩序之虞者，為防止或除去公益遭受脅迫性損失而有廢止之必要。

本研究建議，該原興辦事業計畫之使用，可以延續至該地變更其使用為止。亦即，該類案件於依本法變更使用前，得依原計畫使用；若欲變更其使用時，應依據本法之新規範辦理之。其好處有：

- (1) 漸進地轉換新制，減少相關權利人之反彈，亦能逐步落實依國土功能分區分類管制之原則。
- (2) 減少興辦事業計畫管制效力無期限延續的爭議，且可以減少新舊制之衝突（如原興辦事業計畫核准之用途為所在國土功能分區所禁止之使用項目）。

然而，若興辦事業計畫核定以及同意使用地變更編定之行政處分，

如經撤銷、廢止，或因其他事由而失效者，其效力不繼續存在，無以作為管制依據，則應依新法土地使用管制規定辦理。

2.原則依本法第 23 條管制，不符者適用本法第 32 條規定

本案建議依本法第 32 條第 1 項前段規定，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。故原則上，已完成異動登記且已完成使用者，其使用應按本法第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容辦理，除非於不符本法管制內容之例外情形下，方得適用本法第 32 條第 1 項中段、後段規定。因此，得分為以下兩種情形處理：

（1）符合本法第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容者

若已完成變更編定或開發使用之案件，如符合本法第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容者，建議即依國土計畫土地使用管制以及目的事業法規之內容辦理，亦即：

- A. 若該案件之使用屬於「免經申請同意使用項目」者：即依免經申請同意使用項目之相關內容與目的事業法規管理。
- B. 若該案件之使用屬於「應經申請同意使用項目」者：如該案件之使用屬於原區域計畫之合法使用，故建議可以維持原來之使用；若是該案之使用有重建、增建、改建，或是要變更為其他的同意使用項目者，則應另為申請同意使用。而興辦事業計畫，可作為認定是否屬於維持原來使用之基礎。
- C. 興辦事業計畫，如屬變更後目的事業主管機關依目的事業法令規定核定者，該案計畫內容應依新法、目的事業法令之規定辦理變更。
- D. 興辦事業計畫如屬按非都市土地使用管制規則第 30 條第 4 項核定者，由於該規則隨區域計畫法廢止而失效，興辦事業計畫已無變更之依據，建議變更後目的事業主管機關，本於職權評估有無審查興辦事業計畫之需要，訂定或修訂相關目的事業法令規定，以規範興辦事業計畫之申請、變更、審查及核定等事項；至於興辦事業計畫之核准係屬授予利益之合法行政處分，應按行政程序法第 123 條規定，由原處分機關（即變更後目的事業主管機關）依職權評估有無廢止之必要。

（2）「不」符合本法第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容者

若該案件之土地使用與本法第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容不符者，因屬於原依區域計畫法規定辦理之使用地變更編

定與土地使用，故符合本法第 32 條規定之「原合法使用」。該原合法使用，應包含了該使用地變更編定之核准要件之維持，亦即原核准條件之一，是興辦事業計畫之核准內容。因此，依據興辦事業計畫進行使用，也是「合法使用」之要求，所有人或使用人應依原合法使用之內容使用。其次，按本法第 32 條，原合法之建築物、設施，除准修繕外，不得增建或改建，且在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。

至於，原合法使用之判斷，涉及「目的事業主管機關」。針對所有人或使用人是否有為「原合法之使用」之認定，仍應由目的事業機關協助認定：

- A. 該使用行為，於目的事業主管機關有特定之目的事業法規進行管制者，建議依該目的事業主管機關有特定之目的事業法規進行管制。
- B. 若該使用行為，並未有目的事業法規進行管制者，建議目的事業主管機關所扮演的角色是「原合法使用」之協助判斷者。此可以透過機關協調或是函詢的方式，確認是否為「原合法之使用」。如合於興辦事業計畫之內容者，得允許其繼續使用；反之，則應依本法認定為違規使用。

(四) 訂定特殊土地使用管制規定建議

1. 限制建築行為，僅得繼續使用至新建、新設或命其變更使用或遷移止

此類案件按國土計畫土地使用管制規則(草案)(110年2月版)第3條第2項規範進行管制，其性質屬原合法之建築物、設施，仍應依興辦事業計畫開發、建築，繼續作為原合法之使用，建議比照議題一「得為原來之合法使用」管制規範之作法施加管制：

- (1) 該使用僅得繼續使用至新建、新設或命其變更使用或遷移止。
- (2) 未依本法變更為容許該項使用之其他國土功能分區或使用地、取得使用許可或經國土計畫主管機關同意使用前，原使用除得繼續作原來之合法使用、修繕外，不得新建、增建、改建，或增加原使用項目、範圍、強度、配置以外之使用。但增加安全設備或為防治污染行為，經目的事業主管機關核准者，不在此限。其建築物、設施如欲增建(設)、改建(設)、重建(設)、新建(設)、增加設備，應依新制辦理，即依該規則(草案)(110年2月版)除第3條第2項以外之規範辦理。
- (3) 若符合前開區域計畫實施前之建築物、設施得變更使用所列情形之一者，得變更其使用。其建築物、設施如欲變更使用，應

依新制辦理，即依該規則(草案)(110年2月版)除第3條第2項以外之規範辦理。

- (4) 於本法實施管制後，如維持依興辦事業計畫使用，為免徒增使用人或所有權人重複申請之困擾，建議免予重新向國土計畫主管機關申請同意使用。然倘若此類案件欲變更使用、新建(設)、修建或拆遷，應依法變更其興辦事業計畫者，須取得主管機關同意後，方可為之。

2. 經劃入國土保育地區第1類者，予以列冊納管

由於此類案件得依興辦事業計畫開發、建築及使用，其使用型態相當多元，未必符合本法管制規則之規範，如位於國土保育地區第1類需高度維護、嚴格管制之地區，可能對該地區資源保育、環境保護、生態環境、景觀資源及國土保安、農業生產環境等產生負面影響，建議比照「經劃入國土保育地區第1類之既有合法工廠」管制規範之作法，施加管制：

(1) 列冊納管，輔導變更或停止使用

由於原變更編定案件係依核定之興辦事業計畫開發、建築及使用，使用型態相當多元，如經劃入國土保育地區第1類(以下簡稱國保1)，可能與本法第21條所規範前開國土功能分區分類之土地使用原則相異，亦可能影響該地區之國土保安、生態環境。

因此，本研究建議於本法實施管制後，直轄市、縣(市)國土計畫主管機關得主動清查經劃入國保1內，依非都市土地使用管制規則第30條規定辦理變更編定為可建築用地(指實施國土計畫管制所受損失補償辦法第3條第1款指定之非都市土地使用地類別)案件，進行列冊納管，會同主管產業、地政、建築、農業、稅務、戶政及鄉(鎮、市、區)公所等單位，主動查證此些案件是否符合本法之規範，如是否屬上開規則禁止之使用項目及其細目。

除確保該類案件依原核定之興辦事業計畫管制外，如有必要時，亦應輔導其轉為合於所在國土功能分區分類之使用，建議於本法實施管制後3年內輔導土地所有權人(或使用人)採取下列作法：

- A. 完成依法變更為國1容許使用項目及細目。
- B. 完成遷移、停止使用或營業。
- C. 完成依法變更為供作公共(用)設施使用或機關用地使用。

(2) 從嚴定期稽查違規使用

建議縣市國土計畫主管機關會同主管產業、地政、建築、農業、

稅務、戶政、環保、消防、水保等單位、鄉（鎮、市、區）公所及其他有關機關，定期查核列冊納管案件是否有違反本法或其他目的事業法規（如工廠管理、環境敏感地區、環境保護、污染防治（制）、消防安全、水土保持、廢棄物處理及公共安全維護等相關法規）之情形，積極辦理違規查報、取締、輔導其遷移、停止或變更使用等作業，禁止各種可能污染或影響生態環境保護、國土保安、資源保育、景觀保護、農業生產環境之行為，從嚴稽查違規使用。

當縣市政府定期查核，或民眾檢舉時，經查證確有違反本法或其他目的事業法規之情形，依其法令規定辦理查處，既有違規事實應受罰完成，並持續追蹤其改善情形及對環境之影響。並且，應依本法第 38、39 條罰則規定處理，縣市政府得限期令其變更使用、停止使用、拆除其地上物、勒令歇業、通知該管主管機關廢止其全部或一部登記、停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀措施。

（3）經主管機關審查同意後繼續原使用

非都市土地變更編定案件，類型相當多元，或有與國保 1 劃設目的影響較大者，例如國保 1 範圍內，合法丁種建築用地從事工廠使用，但未來國保 1 原則不允許新增工廠使用。為避免此類案件影響國土保安，本研究建議原興辦事業計畫管制內容如屬國保 1 應經申請同意、應申請使用許可或禁止之使用，應經縣市國土計畫主管機關審查同意後，始得繼續原使用。

前開審查機制建議土地所有權人（或使用人）需檢具有關土地使用、環境保護、污染防治（制）、消防安全、水土保持、廢棄物處理、緩衝隔離空間及公共安全維護等計畫，經縣市國土計畫主管機關會同主管產業、建築、農業、環保、消防等單位審查通過後，方可繼續作原使用。

又原興辦事業計畫如有必要增加環境保護、污染防治（制）、消防安全、水土保持、廢棄物處理、緩衝隔離、公共安全維護、保水與逕流削減、雨、廢（污）水分流、廢（污）水處理、水質監測等措施或設備，經縣市國土計畫主管機關、目的事業主管機關核准後，得增設之。

（五）訂定申請使用程序規定建議

依據國土計畫土地使用管制規則（草案）（110 年 2 月版）第 6 條附表一規定之免經申請同意、應經申請同意、使用許可、禁止等使用情形，分別說明於本法實施管制後，此類案件如變更使用時，如倘其使用有所

變更，如變更使用性質、範圍、強度、公共（公用）設施、配置、用途等，與計畫內容有所不同者，辦理程序規定建議如后。

1. 變更後使用屬免經國土計畫主管機關同意使用者

首先，如變更後使用依目的事業法令規定，應變更興辦事業計畫者，依其規定辦理，且建議將變更興辦事業計畫之核准文件列入申請國土計畫使用地變更編定之應附文件。

然如目的事業法令無此規定者，與非都市土地使用管制規則第 30 條不同，本法並無興辦事業計畫之要求，故免予辦理興辦事業計畫之變更程序。

其次，如此類案件變更後使用如屬免經申請同意者，即免向國土計畫主管機關申請同意變更使用，即可依法辦理變更開發、建築及使用。

但如涉及使用地變更編定者，依據國土計畫土地使用管制規則(草案)(110 年 2 月版)第 16 至 17 條有關使用地變更編定之程序規定辦理，與非都市土地使用管制規則第 30 條規定不同，由直轄市或縣（市）國土計畫主管機關辦理使用地變更編定，並將編定結果上傳國土功能分區分類及使用地資訊系統，免辦理異動登記。

2. 變更後使用屬應經國土計畫主管機關同意使用（免申請使用許可）者

如依目的事業法令規定，變更後使用應按其規定辦理申請變更興辦事業計畫者，應經目的事業主管機關核定變更興辦事業計畫內容後，再向國土計畫主管機關申請同意變更使用。故建議其申請、核定程序如下：

A. 申請、核定變更興辦事業計畫

- a. 辦理申請同意變更使用前，申請人應擬具變更興辦事業計畫。
- b. 變更興辦事業計畫，應報經目的事業主管機關之核准。
- c. 如無目的事業法令規定應辦理變更興辦事業計畫，則免予辦理此部分程序。

B. 申請、核定同意變更使用

如此類案件變更後使用如屬應經申請同意且免申請使用許可者，建議視為新申請案件，應依據本法第 23 條第 2 項有關應經申請同意使用之程序規定辦理。

- a. 依據本法有關應經申請同意使用之變更程序、使用地變更

程序規定辦理。並且，建議申請時，應檢具變更興辦事業計畫經目的事業主管機關核准文件。

- b. 參酌非都市土地使用管制規則第 30 條第 5 項規定，申請人辦理變更使用者，縣市國土計畫主管機關於核准變更使用時，建議應函請土地登記機關辦理異動登記，並將核定變更事業計畫使用項目等資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊檔，俾利土地相關資訊達公示效果，有助於維護市場交易秩序。
- c. 其使用管制方式，建議參酌營建署委託研究「108 年度國土計畫法第 23 條應經申請同意相關辦理方式之探討」建議之「第四章應經申請同意條件、程序與使用地類別變更」草案條文¹³²，其第 25 條：「依第十五條至第十七條規定申請同意之土地，其使用管制應依主管機關同意之計畫書辦理，申請人不得逕依第八條附表一作為計畫書以外之其他使用項目使用。」亦即，該類案件之使用管制應依主管機關同意之計畫書辦理，申請人應依核定計畫內容使用。

C. 應符合其他中央、直轄市、縣（市）目的事業主管法令規定

原則上，除目的事業法令另有規定者外，此類案件免予辦理變更興辦事業計畫、土地及建物異動登記，並依新法實施管制。

惟在此情形下，仍應符合其他中央、直轄市、縣（市）目的事業主管法令規定。亦即，如目的事業主管法令規定，需辦理興辦事業計畫變更者，即應依其規定辦理。或如依目的事業主管法令規定，需辦理水土保持、建築執照、特定設施設置等申請，亦應依相關規定辦理。

3. 變更後使用屬達一定規模以上或性質特殊而須申請使用許可者

（1）依目的事業法令應變更興辦事業計畫者

考量依目的事業法令核定之興辦事業計畫具有管制效力，於本法實施管制後仍依該計畫管制，故如此類案件變更其使用，屬達一定規模以上或性質特殊者，應先依目的事業法令取得變更興辦事業計畫之核准文件後，再行依本法申請使用許可。

（2）無需依法變更興辦事業計畫者

考量其依原非都市土地使用管制規則核定之興辦事業計畫、

¹³² 國立金門大學，108 年度「國土計畫法第 23 條應經申請同意相關辦理方式之探討」期末報告書，110 年 5 月，內政部營建署委託研究，頁 6-2～6-5。

土地使用計畫，亦隨區域計畫法廢止，不再適用非都市土地使用管制規則而失所附麗，不再具有管制效力，故建議此類案件於本法實施管制後變更其使用，屬達一定規模以上或性質特殊時，建議視為新申請案件，亦即，按本法第 24～34 條、使用許可審議程序辦法（草案）第 2～9、13～15 條¹³³及其他使用許可相關規定辦理，且免予辦理興辦事業計畫變更、異動登記。

且依本法第 27 條第 2 項規定：「前項許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據。」換言之，其使用管制及開發建築，應依國土計畫主管機關核准之使用計畫辦理。

然而，同上述，參酌非都市土地使用管制規則第 30 條第 5 項規定，建議應函請土地登記機關辦理使用許可案件之異動登記，並將核定變更事業計畫使用項目等資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊檔，俾利土地相關資訊達公示效果，有助於維護市場交易秩序。

4. 禁止使用者

此類案件，如於本法實施管制後所欲變更後之使用，係屬國土計畫土地使用管制規則（草案）（110 年 2 月版）第 6 條附表一規定之禁止使用項目及其細目者，為免增加違規使用案件，或擴大違規情節，徒增管制困難及作業成本，建議原則上不准予同意變更其使用，涵蓋變更為新法禁止之使用項目及細目、性質、範圍、強度、配置等事項。

另外，如此類案件其興辦事業計畫之使用，原本即為上開附表一規定之禁止使用項目及其細目者，在不准予同意變更其使用的原則下，建議亦不准其維持原用途但變更性質、範圍、強度、配置等事項，或者是變更為其他新法禁止之用途。

然而，其既有權益應獲得保障，建議得適用本法第 32 條第 1 項規定，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，仍得為原合法之使用（即依興辦事業計畫使用），得准修繕，但不得增建或改建。

五、管制規則草案條文建議

如前述說明，已完成變更編定、開發使用案件，於變更使用前，建議依原興辦事業計畫管制，如有變更使用或有建築行為者，應按新制規範辦

¹³³ 國立政治大學，106 年度「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」總結報告書，108 年 7 月，內政部營建署委託研究，頁 5-23～5-26、5-30～5-34。

理及使用。

按上開原則，本研究團隊提出國土計畫土地使用管制規則草案條文建議如下：

「於區域計畫法停止適用前，已依該法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定取得開發許可案件，及依非都市土地使用管制規則取得使用地變更編定核准之案件，其範圍內之土地使用項目、強度及配置，於變更使用前依各該核准之開發計畫或興辦事業計畫內容實施管制，前開計畫未規定者，適用本規則規定。但有變更使用者，應依本規則規定辦理。

前項依非都市土地使用管制規則取得使用地變更編定核准之案件，應於收受核定同意變更編定通知之日起 1 年內完成異動登記，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。但變更編定案件因故未能於期限內完成者，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 1 年，並以 2 次為限；逾期未辦理者，原核定失其效力。

前項已依目的事業主管機關核定計畫變更編定之各種使用地，於原核定內容失其效力者，各該目的事業主管機關應通知當地直轄市或縣(市)政府。

直轄市或縣(市)政府於接到前項通知後，應即依下列規定辦理，並通知土地所有權人：

一、已依核定計畫完成使用者，除依本法有關規定提出變更其他使用之申請外，應維持其使用地類別。

二、已依核定計畫開發尚未完成使用者，其已依法建築之土地，除依本法有關規定提出變更其他使用之申請外，應維持其使用地類別，其他土地依變更編定前原區域計畫使用地類別，辦理變更編定為適當之國土計畫使用地類別。

三、尚未依核定計畫開始開發者，依變更編定前原區域計畫使用地類別，辦理變更編定為適當之國土計畫使用地類別。」

參、本法實施管制後之國土計畫變更編定案件管制原則建議

如至本法實施管制後，國土計畫土地變更編定案件如何辦理申請、審核，尚待研議，本案分為免經、應經國土計畫主管機關同意使用等兩種情形，建議說明如下述。

一、免經國土計畫主管機關同意使用者

原非都市土地使用管制規則係以使用地進行管制，並賦予使用項目及使用強度，因使用地之變更將影響容許使用項目及使用強度，爰該管制規則訂有使用地變更編定之有關規定，以利土地所有權人依規定從事開發利用。

而本法實施管制後，依本法立法精神，國土計畫係以國土功能分區及其分類進行管制，原則符合第 6 條附表一規定之免經申請同意使用項目，應得逕依建築法或其他目的事業法令規定使用；惟依第 15 條規定，使用地仍有賦予使用強度之必要，為使土地使用與使用地編定名符其實，並考量土地使用強度之需求，爰參考非都市土地使用管制規則有關使用地變更編定相關規定，明定依第 6 條附表一變更為免經申請同意使用項目者，仍應依附表四對照表規定，辦理使用地變更編定。

故而，國土計畫土地使用管制規則(草案)(110 年 2 月版)第 16 條規範：「依本法第二十二條編定之使用地，如依第六條附表一規定從事與原使用相異之免經申請同意使用項目，應依附表四規定變更編定為適當之使用地。」

前項使用地變更編定，應由使用項目之使用人或土地所有權人檢附下列文件，向直轄市、縣(市)主管機關申請：

- 一、使用地變更編定申請書。
- 二、土地所有權人同意書。
- 三、土地使用計畫配置圖及位置圖。
- 四、其他有關文件。

申請人為土地所有權人者，免附前項第二款規定文件。」

本案提出以下調整建議，說明如后。

(一) 宜先行取得目的事業主管機關同意文件

該使用項目如依目的事業法令，應取得其同意或許可者，建議仍應從其規定辦理。如農業發展條例第 8 條之 1 第 2 項前段規定，農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，故此類農業設施，應依法申請、取得目的事業主管機關容許其使用之文件。

另外，目的事業主管機關如未有該使用項目應取得其同意或許可之規範者，建議使用人或土地所有權人仍應先行向目的事業主管機關徵詢其是否原則同意該土地使用計畫，以避免變更編定使用地後，卻因該使用之變更前或變更後之目的事業主管機關否准或認定其違反目的事業法令，而徒生爭議。

故參酌非都市土地使用管制規則第 30 條第 4 項前段規定，興辦事業計畫，應報經直轄市或縣（市）或中央目的事業主管機關、變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關之核准或同意。建議土地使用計畫應報經直轄市或縣（市）目的事業主管機關之核准，並於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意，然依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。

再者，目的事業主管機關，為審查土地使用計畫，建議配合本法修訂其目的事業法令規定，如針對該使用項目，目的事業法令並無相關審查規範者，建議於目的事業法令中增訂相關規範。抑或，目的事業主管機關並無相關目的事業法令者，參酌非都市土地使用管制規則第 30 條第 4 項後段規定：「變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。」建議於上開條文中增訂變更後目的事業主管機關得訂定土地使用計畫審查作業要點之授權條文。

（二）修正條文建議

綜上，建議修訂上開條文如下：

「依本法第二十二條編定之使用地，如依第六條附表一規定從事與原使用相異之免經申請同意使用項目，應依附表四規定變更編定為適當之使用地。

前項使用地變更編定，應由使用項目之使用人或土地所有權人檢附下列文件，向直轄市、縣（市）主管機關申請：

- 一、使用地變更編定申請書。
- 二、土地所有權人同意書。
- 三、土地使用計畫配置圖及位置圖。
- 四、經目的事業主管機關核准興辦事業計畫或原則同意其土地使用計畫之文件。
- 五、其他有關文件。

申請人為土地所有權人者，免附前項第二款規定文件。

第二項土地使用計畫，應報經直轄市或縣（市）目的事業主管機關

之核准。直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查土地使用計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。」

二、應經國土計畫主管機關同意使用者

（一）宜先行取得目的事業主管機關同意文件

依國土計畫土地使用管制規則（草案）（110 年 2 月版），如屬其第 6 條附表一至附表二規定之使用項目如屬應經申請同意使用者，應依該規則（草案）第 18~23 條規範辦理，其中第 18 條第 1 項規定：

「第六條附表一至附表二規定之使用項目如屬應經申請同意使用者，申請人應檢附下列文件向直轄市、縣（市）主管機關申請辦理：

- 一、應經申請同意申請書（附表五）。
- 二、申請人證明文件。
- 三、土地及建築物權利證明文件。
- 四、環境敏感區位查詢結果文件。
- 五、土地使用計畫說明文件。
- 六、其他主管機關指定事項。」

同前項所述，考量目的事業法令有關興辦事業計畫應取得許可之規範，避免國土計畫主管機關與目的事業主管機關准否決議衝突而徒生爭議，及目的事業主管機關訂定審查規範之需要，建議修訂上開條文第 1 項內容，應檢附申請文件增列「經目的事業主管機關核准興辦事業計畫或原則同意其土地使用計畫之文件」，並參酌非都市土地使用管制規則第 30 條規定，增訂第 4 項，要求申請案件應經目的事業主管機關同意，及授權目的事業主管機關訂定審查規範，說明如下：

「第六條附表一至附表二規定之使用項目如屬應經申請同意使用者，申請人應檢附下列文件向直轄市、縣（市）主管機關申請辦理：

- 一、應經申請同意申請書（附表五）。
- 二、申請人證明文件。
- 三、土地及建築物權利證明文件。
- 四、環境敏感區位查詢結果文件。
- 五、土地使用計畫說明文件。
- 六、經目的事業主管機關核准興辦事業計畫或原則同意其土地使用

計畫之文件。

七、其他主管機關指定事項。(第1項)

(第2、3項略)

第一項土地使用計畫，應報經直轄市或縣(市)目的事業主管機關之核准。直轄市或縣(市)目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查土地使用計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。(第4項)」

(二) 變更編定結果及核定使用計畫資料宜登錄系統

依國土計畫土地使用管制規則(草案)(110年2月版)，如屬其第6條附表一至附表二規定之使用項目如屬應經申請同意使用者，應依該規則(草案)第18~23條規範辦理，其中第21條第1項規定：

「直轄市、縣(市)主管機關經審查同意使用項目申請後，應以書面通知申請人及副知相關機關，並依據附表五編定為適當使用地，上傳國土功能分區分類及使用地資訊系統。」

考量申請應經申請同意使用之土地如屬已編定使用地類別者，則需依據附表四「使用項目及細目對應之使用地編定類別」變更其類別，故建議上開條文第1項修訂為「依據附表四編定或變更編定為適當使用地」。

此外，為有效落實按核定土地使用計畫管制使用精神，參酌非都市土地使用管制規則第30條第5項有關核定事業計畫使用項目等資料登錄於土地參考資訊檔之規定，建議將核定土地使用計畫之使用項目等資料，依相關規定程序登錄於國土功能分區分類及使用地資訊系統中。

基此，建議上開規則(草案)第21條第1項規定，修訂如下：

「直轄市、縣(市)主管機關經審查同意使用項目申請後，應以書面通知申請人及副知相關機關，並依據附表四編定或變更編定為適當使用地，將編定結果及核定土地使用計畫之使用項目等資料，上傳國土功能分區分類及使用地資訊系統。」

(三) 依核定土地使用計畫限期使用

本法第24條第6項，就申請使用許可案件定有取得許可後應於規定期限內進行使用之規定，考量土地使用管制原則一致性，應經申請同意案件原則亦應比照前開規定，經直轄市、縣(市)主管機關同意使用者，應於規定期限內使用，逾期者失其效力。故上開規則(草案)第23條規定：「申請人經申請取得直轄市、縣(市)主管機關同意使用後，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其同意失其效力。」且第24條

第 1 項規定：「申請人有下列情形之一者，直轄市或縣（市）政府應廢止其應經申請同意：一、違反本管制規則、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，經直轄市、縣（市）主管機關或該管目的事業主管機關提出要求處分，並經限期改善而未改善。……」

據此，應經申請同意使用之案件，應依核定之土地使用計畫於規定期限內進行使用，則建議上開規則（草案）第 23 條規定，修訂如下：

「申請人經申請取得直轄市、縣（市）主管機關同意使用後，應於規定期限內依核定之土地使用計畫進行使用；逾規定期限者，其同意失其效力。」

第六章 使用地更正編定機制轉換作法之探析

依區域計畫法第 15 條規定，區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，編定各種使用分區、使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。區域計畫法施行細則第 20 條第 2 項規定：「土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有錯誤或遺漏時，應於公告之日起 30 日內，以書面申請更正。」前開規定並已納入本部訂頒之「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 19 點。

依前開規定意旨，自區域計畫公告實施後，非都市土地即應劃設使用分區及編定使用地進行管制，使用地之更正亦應於使用地編定公告後 30 日內申請。惟查我國自 73 年公告北、中、南、東部區域計畫、86 年進行第 1 次通盤檢討迄今，實務上仍有直轄市、縣（市）政府依據土地使用現況及相關佐證資料（例如區域計畫公告前已存在之建築物），按前開規定辦理使用地更正編定。

除前開屬編定錯漏者辦理變更編定外，另相關部會亦依據各該政策計畫，辦理專案性使用地更正編定案件，如行政院農業委員會林務局經管暫准建地更正編定為丙種建築用地或特定目的事業用地、原住民族委員會辦理原鄉地區非都市土地使用分區及使用地更正編定等相關專案。

依國土計畫法第 22 條規定，我國土地均應劃設國土功能分區及編定使用地後實施管制，國土功能分區圖及使用地編定除顯有錯誤情形，自得依行政程序法相關規定予以更正外，針對現行區域計畫使用地更正編定相關規定及專案之法理依據、必要性，相關權利是否須予保障，又是否考量實務執行情形予以延續或訂定落日期限，以及相關專案政策後續處理方式建議等，應再予研析。

第一節 非都市土地更正編定相關規範

非都市土地更正編定相關規範，主要為區域計畫法施行細則第 20 條，及製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第 9、19、20、22～24 點，說明如后。

壹、區域計畫法施行細則

使用地更正編定，其依據之一為區域計畫法施行細則第 20 條規定。據此，使用地編定類別，如有錯誤或遺漏時，應於使用地編定結果公告之日起 30 日內，以書面申請更正，此亦規範於製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第 19 點。

於 102 年時，此條文曾有修正，其修正重點彙整如下表，主要為更正使用分區或使用地編定結果，原規範僅須報「上級」主管機關「核備」，修正為須報「中央」主管機關「核定」。

表 22 區域計畫法施行細則第 20 條修正沿革

公告日期文號	修正條文	修正重點
77 年 6 月 27 日 內政部(77)台 內 營 字 第 605828 號 令 修正發布全文 23 條	第 18 條 直轄市或縣(市)政府依本法第十五條規定將非都市土地使用分區圖及各種使用地編定結果報經 <u>上級主管機關核備</u> 後，除應依本法第十六條規定予以公告，並通知土地所有權人外，並應自公告之日起，依照非都市土地使用管制規則實施土地使用管制。 土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有錯誤或遺漏時，應於公告之日起三十日內，以書面申請更正。 直轄市或縣(市)政府對前項之申請經查明屬實者，應彙報 <u>上級主管機關核備</u> 後更正之；並復知申請人。 各種使用地編定結果，應登載於土地登記簿，變更編定時亦同。	-
102 年 10 月 23 日內政部台內 營 字 第 1020320943 號令修正發布 全文 25 條	第 20 條 直轄市、縣(市)主管機關依本法第十五條規定將非都市土地使用分區圖及各種使用地編定結果報經 <u>中央主管機關核定</u> 後，除應依本法第十六條規定予以公告，並通知土地所有權人外，並應自公告之日起，依照非都市土地使用管制規則實施土地使用管制。 土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有錯誤或遺漏時，應於公告之日起三十日內，以書面申請更正。 直轄市、縣(市)主管機關對前項之申請經查明屬實者，應彙報 <u>中央主管機關核定</u> 後更正之，並復知申請人。 各種使用地編定結果， <u>除海域用地外</u> ，應登載於土地登記簿，變更編定時亦同。	1.變更條號。 2.使用分區圖、使用地編定結果、更正分區或使用地編定結果，原規範僅須報「上級」主管機關「核備」，修正為須報「中央」主管機關「核定」。 3.增訂海域用地之編定或變更編定結果，免登載於土地登記簿。

資料來源：本計畫彙整。

貳、製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知

按製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知，其涉及更正編定之相關規範有第 9、19、20、22～24 點，彙整如下表。

表 23 製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知更正編定之規定

條號	條文
第 9 點	國家公園區內土地不辦理使用地之編定，其餘土地依下列原則辦理： (一) 依核定計畫編定各種使用地，其中資源型使用分區，不涉及土地使用開發行為，經各該目的事業主管機關依法核定用途者，分別依其核定用途編定之；設施型使用分區，其開發類別達非都市土地使用管制規則第十一條第一項所定規模，經中央或直轄市、縣(市)主管機關審議許可者，應依其核定用途編定之。 (二) 現已為某種使用之土地，依下表及說明規定，按宗分別編定之：..... 說明：..... 3.特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、風景區及特定專用區內之一宗土地，於使用編定結果公告前，部分已作建築使用、已依法完成基礎工程者或已領有使用執照者，應於土地使用現況調查清冊或卡片內註記，並以各該區之主要用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予更正編定。其有第二目之三但書情形者，不得更正編定為各種建築用地。..... 13.位於山坡地範圍之農業區內供住宅使用之建築用地，其為補辦編定或更正編定者，編為丙種建築用地。.....
第 19 點	(一) 直轄市、縣(市)主管機關自非都市土地使用分區及各種使用地編定結果公告之日起，實施非都市土地使用管制。土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有遺漏或錯誤情事，應於公告之日起三十日內以書面提出申請更正，經直轄市、縣(市)主管機關查明屬實，並彙報中央主管機關核備或核定後更正之，並復知申請人。 (二) 前款直轄市、縣(市)主管機關報請更正案件，中央主管機關應派員實地抽查，必要時，會同有關機關辦理之。其抽查數額不得少於彙報土地宗數百分之十。抽查結果並應簽報主管長官考核。
第 20 點	各種使用編定結果依區域計畫法第十五條規定核備或依同法第十五條之一規定核定，並經公告期滿後，地政事務所應依據土地使用編定清冊，將土地使用編定結果，除未登記之海域用地外，登載於土地登記(簿)謄本之編定使用種類欄(○○區○○用地)。但公告期間提出申請遺漏或錯誤之更正案件，應俟其處理完畢，再據以登簿。
第 22 點	本須知修正頒布前，直轄市、縣(市)主管機關辦理非都市土地使用編定，依當時規定不得編定為某種使用地，而依修正後之規定可

條號	條文
	編定者，得由土地所有權人檢附有關證明文件申辦更正編定。
第 23 點	經編定使用之土地，如土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，依照第九點第二款編定原則表及說明辦理更正編定。
第 24 點	非都市土地更正編定、山坡地補註用地及註銷編定等案件，由直轄市、縣（市）主管機關核定。

資料來源：本計畫彙整。

據此，更正編定如符合下列 3 種情形，土地所有權人得申請辦理之：

一、遺漏或錯誤之更正

按此作業須知第 19 點，土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有遺漏或錯誤情事，應於使用地編定結果公告之日起 30 日內以書面提出申請更正，經直轄市、縣（市）主管機關查明屬實，並彙報中央主管機關核備或核定後更正之。其構成要件為：

- （一）客觀上必須編定使用地種類之結果存在遺漏或錯誤之事實；
- （二）所謂錯誤與遺漏之標的為土地使用分區界線或使用地編定結果；
- （三）申請之主體為各該發生錯誤或遺漏情形土地之所有權人；
- （四）具申請資格者於編定結果公告之日起三十日內以書面向縣市主管機關提出更正編定之申請；
- （五）申請人所主張之事實經縣市主管機關查核屬實；
- （六）經中央主管機關核備或核定¹³⁴。

二、因法規變動之更正

按此作業須知第 22 點，該須知修正頒布前，直轄市、縣（市）主管機關辦理非都市土地使用編定，依當時規定不得編定為某種使用地，而依修正後之規定可編定者，得由土地所有權人檢附有關證明文件申辦更正編定。其構成要件為：

- （一）在初次編定時各該土地有混用情形，其中部分土地使用方式依編定時製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定，不能編定為容許該種使用方式之使用地種類 A；

¹³⁴ 戴秀雄，論非都市土地編定種類及其變更與更正問題，台灣土地研究，109 年 5 月，第 23 卷第 1 期，頁 21。

- (二) 此導致各該土地初次編定為與此既有土地使用方式不相容的使用地種類 B，而該種既有使用方式因未被政府令其變更使用或拆除而得以留存；
- (三) 因法規變更，各該土地亦得編定為使用地種類 A；
- (四) 土地所有權人依法以此為理由提出申請，將各該土地之原編定種類 B 更正為 A¹³⁵。

三、公告前或期間內變更使用之更正

按此作業須知第 23 點，經編定使用之土地，如土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，依照第 9 點第 2 款編定原則表及說明辦理更正編定。其構成要件為：

- (一) 主管機關依法對特定土地編成特定使用地種類 A，且該編定結果並無瑕疵；
- (二) 土地所有權人在編定結果公告前或公告期間變更土地使用；
- (三) 新的土地使用方式不符合將公告或公告中使用地種類 A 之容許使用項目；
- (四) 變更後之使用方式本身必須除了不符使用地種類 A 之容許使用項目外，無違反其他管制法規之情形；
- (五) 土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件提出更正編定之申請¹³⁶。

至於核定更正編定之法律效果，一是將各該土地之編定使用地種類變成另一種類，即實質上變動各該土地既有之編定結果，二是皆發生溯及既往之效果，採回溯至原編定結果生效之時點，發生自始取代原編定結果之效果¹³⁷。故經核定更正編定之土地，回溯自原編定結果生效日起，其使用地類別變更，致使其適用之管制規範有所差異，得容許使用項目及細目、使用強度等事項亦與原更正前之類別不同。

基此，於本法實施管制後，更正編定機制是否適宜延續，或宜訂定落日期限，如何與國土功能分區劃設、使用地編定規範銜接，屆時尚未完成更正編定程序案件如何處理，皆需進一步探討之。

¹³⁵ 戴秀雄，論非都市土地編定種類及其變更與更正問題，台灣土地研究，109 年 5 月，第 23 卷第 1 期，頁 21～22。

¹³⁶ 戴秀雄，論非都市土地編定種類及其變更與更正問題，台灣土地研究，109 年 5 月，第 23 卷第 1 期，頁 22。

¹³⁷ 戴秀雄，論非都市土地編定種類及其變更與更正問題，台灣土地研究，109 年 5 月，第 23 卷第 1 期，頁 22～24。

第二節 非都市土地更正編定實務執行概況

目前各縣市政府辦理更正編定業務，仍係依據區域計畫法施行細則、製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定辦理，此外，尚有專案性更正編定相關計畫，包含國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施後續計畫，及原鄉地區非都市土地使用分區及使用地更正編定計畫，分別說明如后。

壹、各縣市政府依區域計畫法施行細則、製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定辦理

自 64 年屏東縣公告非都市土地使用地編定結果起，各縣市政府亦陸續完成公告，最晚至 75 年嘉義縣公告編定結果，迄今時有土地所有權人提出更正編定之申請，各縣市政府則依據上述區域計畫法施行細則、製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定，予以審查、核定。

在實務執行上，各縣市皆自行訂有辦理更正編定相關規範，受理案件情形涵蓋遺漏或錯誤、因法規變動、公告前或期間內變更使用之更正，下列以桃園市為例說明，說明其辦理程序（參見下圖）：

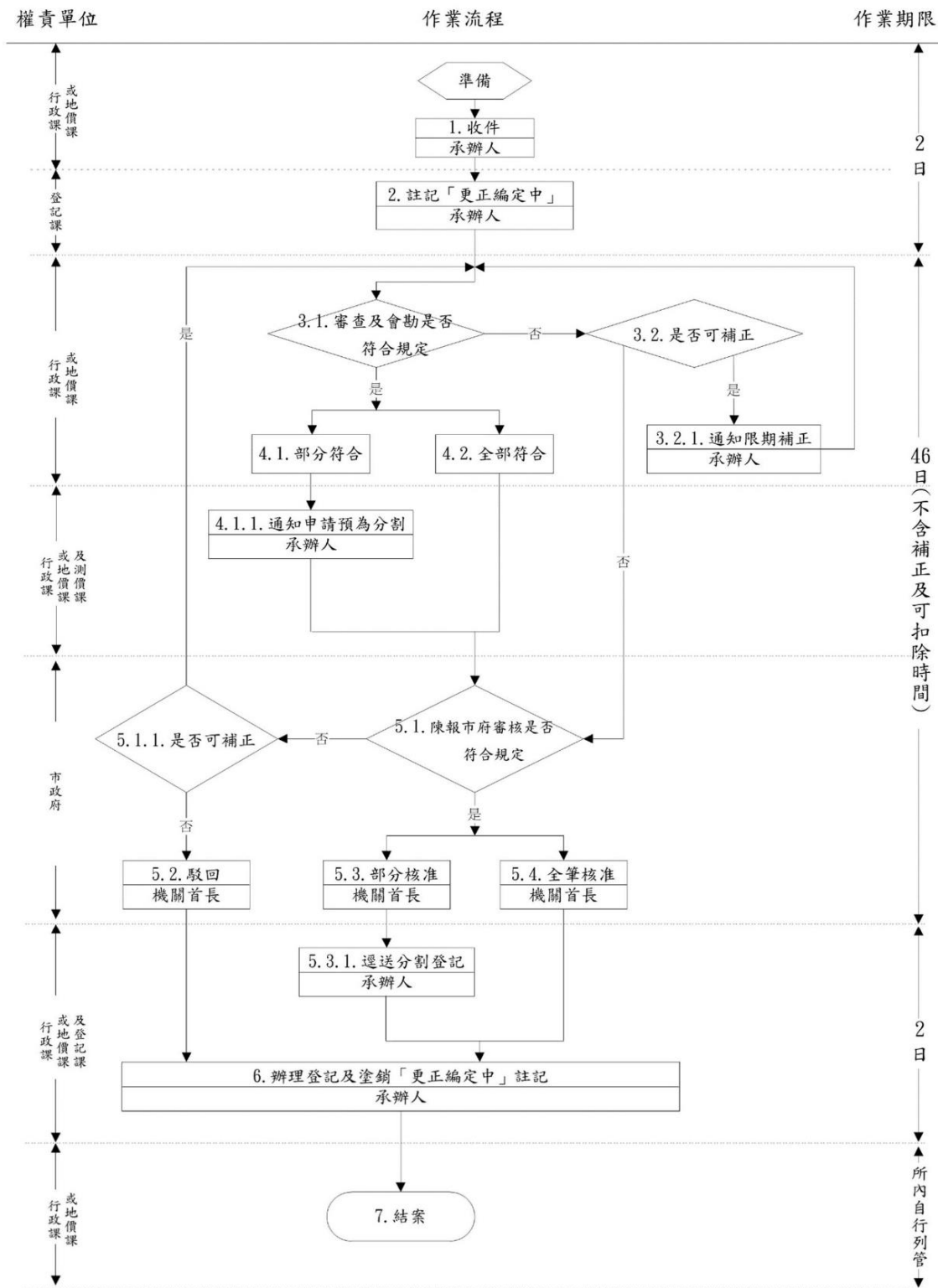


圖 9 桃園市非都市土地更正編定案件標準作業程序

資料來源：桃園市政府地政局，非都市土地更正編定作業流程圖，搜尋日期：110.6.3，
<https://land.tycg.gov.tw/home.jsp?id=416&parentpath=0,3,191,415>。

一、收件

申請人提出足資證明地政機關編定錯誤證明文件，或符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 22、23 點規定之證明文件，向各地政事務所辦理申請。

二、註記「更正編定中」

收件之地政事務所承辦人填寫更正編定案件管制單基本資料(申請人及土地資料)，製作該案專卷，並辦理註記登記：「更正編定中」。

三、書面審查及會勘是否符合規定

地政事務所依據製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第 9、22、23 點審查。書面審查完竣後，應於 14 日內由地政事務所、地政機關會同主管建築、農業、稅務、戶政及區公所等單位共同現地會勘，並應於會勘時將實地情形拍照存證，製作會勘紀錄。

如有應備文件不齊全或非屬合法證明文件者，應通知申請人於 30 日內補正，逾期未補正者陳報桃園市政府（地政局）駁回。

四、作成會勘結論

地政事務所作成會勘結論，可能為全筆土地符合更正編定範圍，或部分土地符合更正編定範圍。如為後者，會勘小組實地會勘後，地政事務所函請申請人先行檢附申請書、身分證明文件及土地權狀等，連同更正編定範圍示意圖，向測量課提出預為分割測量及分割登記之申請，以確認申請更正編定土地位置及面積。而測量課於排期測量後，製作預為分割複丈結果通知書及複丈圖，通知申請人並移案承辦單位，以供陳報桃園市政府（地政局）核准。

五、陳報桃園市政府（地政局）審核

地政事務所檢附更正編定申請書、更正編定範圍示意圖（或預為分割複丈結果書圖）、會勘紀錄、現場照片、更正編定異動清冊及相關證件，陳報桃園市政府（地政局）審核。

桃園市政府（地政局）審查案件是否需補正，或未符合更正編定規定者予以駁回，或核准部分或全筆土地符合更正編定規定。如經桃園市政府（地政局）核准部分土地更正編定後，地政事務所逕送分割登記，併同「6. 辦理登記及塗銷『更正編定中』註記」辦理。

六、辦理登記及塗銷「更正編定中」註記

經桃園市政府核准者，地政事務所應製作編定清冊及更正編定登記申請書相關文件陳核；惟土地為部分核准，則須另行檢附土地複丈及標示變更登記申請書，併同塗銷註記登記申請書，連件辦理登記。經桃園市政府

駁回者，則僅須辦理塗銷註記。

七、結案

地政事務所辦竣標示變更登記後，通知桃園市政府地政局、地方稅務局、各相關單位及所有權人，且製作案件專卷永久保存¹³⁸。

貳、國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施後續計畫

58 年間，臺灣省政府為解決國有林事業區內濫墾濫建問題，於同年 5 月 23 日以府農秘字第 35876 號令公告「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」(以下簡稱「濫墾地清理計畫」)，針對計畫實施前擅自墾植者，進行全面清查，由墾用人提出申報，並經調查實測後，由行政院農業委員會林務局就態樣屬農作物、竹木、果樹或茶樹等分別訂立租地造林契約。而已闢建房屋或水田等態樣，因其性質已不屬林業經營範圍，故依上開計畫第 9 點，應依照規定先行解除林地，再按其性質分別移交有關機關接管處理；惟嗣後考量類此使用態樣面積微小且分布零散，不便逐筆辦理解除，由林務局於 62 年間報經行政院核准以「暫准放租」方式管理，暫時維持其現狀，冀於使用原因消失後恢復為林地，此即為國有林地暫准放租建地、水田、旱地之由來。嗣因 58 年至 61 年間辦理清理時，仍有遺漏未處理之案件，經專案核准分別於 66、78 及 97 年就 58 年 5 月 27 日前(清理基準日期)既有存在之建物、水田、旱地補辦清理訂約。

基上，暫准租地之存在，有其獨特之歷史背景，類此長期以來已非作為林地使用，且實際上亦無法恢復營林使用之土地，其公用財產用途實已廢止，而質變為非公用財產，合應依照國有財產法第 33 條及第 35 條第 1 項規定，變更為非公用財產移交財政部國有財產署接管。而林務局經常性業務已依照國產法規定，以逐案檢討方式報核辦理變更非公用財產作業，然囿於國產法及非都市土地使用管制相關規定，對於變更為非公用財產移交接管及更正、變更編定或補註用地別等作業程序，往往涉及現場勘查認定，較為繁瑣複雜。為簡化相關作業程序，並使暫准租地之處理能有統一客觀之標準，前於 97 年 1 月函報「國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施計畫」(以下簡稱 97 年「暫准租地計畫」)，奉行政院 97 年 2 月 21 日院臺農字第 0970004763 號函備查在案，實施期程自 97 年 1 月 1 日起至 99 年 12 月 31 日止，由林務局在無礙國土保安、水土保持及原住民權益之前提下，將經管之暫准放租建地、水田、旱地造冊送請直轄市或縣(市)政府辦理更正編定、變更編定或補註用地別為適當使用地後，變更為非公用財產移交國產署接管。

¹³⁸ 桃園市政府地政局，非都市土地更正編定作業程序說明表，搜尋日期：110.6.3，<https://land.tycg.gov.tw/home.jsp?id=416&parentpath=0,3,191,415>。

97 年「暫准租地計畫」推動執行以來，林務局經管之國有林暫准放租之建地、水田、旱地，計有 6,844 筆，面積 901.98 公頃，截至 99 年底依 97 年「暫准租地計畫」送辦更正編定、變更編定或補註用地別之暫准租地計有 206 筆，面積 13.43 公頃，執行率僅 3%，仍有諸多案件尚未解決。

97 年計畫執行率偏低，經檢討結果，除因直轄市或縣（市）政府對於部分暫准建地案件，雖補辦清理之基準日在 58 年 5 月 27 日前，惟其訂約時間在非都市土地第一次編定公告之後，致生得否辦理更正編定之疑義外，暫准建地上之建物，經過長年的歲月，當時出租面積隨社會經濟之變遷而不敷使用，以致使用現況改變，而無法依計畫處理等因素，導致執行率偏低，經檢討後，依據 97 年暫准租地計畫，研訂此後續計畫，廣續實施，以為解決。以下說明此後續計畫之適用對象、暫准建地更正編定相關規定：

一、適用對象

適用於林務局經管國有林地（大部分位於森林區林業用地，極少部分位於山坡地保育區暫未編定用地），依「濫墾地清理計畫（含歷次補辦清理）放租之暫准建地、水田、旱地之案件，共計 6,638 筆，面積 888.55 公頃，其中符合計畫處理原則者，辦理解除林班地，並清查造冊送請直轄市或縣（市）政府辦理更正、變更編定或補註用地別為非林業用地後，由林務局鑄造清冊送請國產署層轉財政部依國產法第 33 條、第 35 條規定同意變更為非公用財產後，連同租約、租金底冊等相關文件一併移交國產署接管。上開案件符合本後續計畫處理原則且經列冊有案者，由林務局持續依本後續計畫所定處理原則與程序處理至完竣為止，不受計畫期限屆滿之限制。

二、暫准建地更正編定為丙種建築用地或特定目的事業用地

（一）依「濫墾地清理計畫」（含歷次補辦）清理之基準，係以 58 年 5 月 27 日前存在既有建物，方得辦理放租。是以，暫准建地上之建物均係於非都市土地使用第一次編定公告前即已存在之合法建物。故依「濫墾地清理計畫」，以暫准建地清理訂約，或於訂約後經林務局林區管理處核准改建，且目前現地仍存有建物之土地，均不受該建物是否屬非都市土地第一次編定公告前合法建物之限制，由林務局解除林班地後，造冊送請直轄市或縣（市）政府辦理更正編定為丙種建築用地後，由林務局鑄造清冊送請國產署層轉財政部變更為非公用財產後，移交國產署接管。

（二）租約建物延伸部分之處理原則：暫准建地上租約建物尚有於 82 年 7 月 21 日以前延伸部分，該延伸部分係與租約建物構造相連不可

分離，欠缺結構上及使用上之獨立性，而與租約建物成為一體者，由林務局解除林班地，連同暫准建地一併造冊送請直轄市或縣(市)政府辦理更正編定為丙種建築用地。至其餘擴大或延伸使用部分(含 82 年 7 月 21 日以後)則一律拆除回復原狀，始得納入後續計畫辦理。

- (三) 租約建物因不可抗力損壞，實地已無建物存在，而租賃關係仍存續或辦理續約中者：由林務局依據現場租約建物殘存之固定基礎，依據政府機關核發之毀損證件(如全倒或半倒證明)，並參考水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書、毀損照片、航照圖、租地圖等資料，辦理會勘確認原租約建物位置及面積，由林務局解除林班地後，造冊送請直轄市或縣(市)政府辦理更正編定為丙種建築用地。
- (四) 暫准建地訂約時間在非都市土地第一次公告編定前，為供監督寺廟條例之寺廟或完成財團法人登記之教會(堂)等宗教團體之宗教建築使用，應更正編定為特定目的事業用地。

三、暫准建地不得依本計畫更正編定之情形

- (一) 暫准建地租約建物，如已取得農舍使用(或建造執照)，基於農舍係與農業經營不可分離之房舍，其基地依農業發展條例第 3 條第 10 款規定，係屬農業用地，而不得更正編定為建築用地，惟如農舍使用面積未達承租範圍三分之二以上者，由林務局比照暫准水田、旱地變更編定或補註地別為農牧用地之處理原則規定辦理，而該部分土地不得更正為建築用地，參照國有非公用不動產租賃作業程序第 27 點規定，租賃基地於編定使用種類編為(或變更為)建築用地前，承租人不得請求增建、改建、新建租賃基地上之建築物。
- (二) 暫准出租之建地、水田、旱地依本後續計畫查明位屬環境敏感地區，且經林業、水土保持、大地或土木等相關專業技師認定繼續放租對承租人生命財產有立即危害之虞者，應不予解除林地及辦理更正編定、變更編定或補註用地別，並應敘明原因通知承租人終止租約並勸導限期遷移。林務局得視經費編列情況，參照暫准租地所在地直轄市或縣(市)政府訂定之拆遷補償費查估基準予承租人適當補償後，收回林地造林。
- (三) 依公有土地增劃編原住民族保留地審查作業規範第 4 點規定略以，原住民於 77 年 2 月 1 日前即使用其祖先遺留且目前仍繼續使用之公有土地，得於自公布實施之日起，申請增編或劃編原住民保留地，已列入增劃編原住民保留地者，優先循增劃編程序處理，不納入後續計畫辦理。

四、暫准建地辦理更正編定之程序

(一) 分割複丈

1. 經審查非位屬環境敏感地區，由承租人向轄管地政事務所申請分割複丈並負擔相關費用，承租人申請前，應由林務局各林區管理處確認實地分割位置及面積。
2. 暫准建地及其符合計畫處理原則之 82 年 7 月 21 日以前延伸不可分離部分，由承租人向轄區之地政事務所申請分割複丈，承租人申請前，應由林務局確認實地分割位置及面積。至於暫准建地租約建物 82 年 7 月 21 日以前延伸不可分離部分，以及租約建物反推法定空地之分割位置及面積，則由林務局比照租地重測方式辦理測量，一併提供各地政事務所採認據以辦理地籍分割複丈。

(二) 林班地解除、劃入山坡地

林務局林班地解除時，由直轄市政府或水保局配合同時辦理山坡地範圍劃入作業。

(三) 更正編定

1. 暫准建地及其符合計畫處理原則之 82 年 7 月 21 日以前延伸不可分離部分，於辦竣地籍分割登記，且經林務局解除林班地，並由水保局或直轄市政府劃入山坡地範圍者，由林務局繕造「租地清冊」載明應更正編定之面積，連同租約、租地圖資及更正編定申請書等文件，送請各直轄市或縣(市)政府辦理更正編定為丙種建築用地或特定目的事業用地後，由林務局繕造清冊送請國產署層轉財政部。
2. 符合計畫處理原則之暫准建地之租約建物，於 82 年 7 月 21 日以前延伸不可分離部分，以及租約建物反推法定空地位置及面積。
3. 由林務局依本後續計畫之相關處理原則，清查確認應辦理更正編定之面積，並載明於租地清冊上，直轄市或縣(市)政府得據該清冊所載面積逕行辦理更正編定為丙種建築用地或特定目的事業用地。

139

五、林務局有關續辦暫准建地更正編定之意見

於營建署 107 年 4 月 20 日召開國土計畫土地使用管制相關事宜第 6 次研商會議(衛生福利與生活相關設施)中，林務局表示：

「經查本局經管之國有林事業區範圍內有早期清理放租之暫准建地，部分地區並已形成聚落型態，如臺中東勢大雪山社區、嘉義阿里山豐山、

¹³⁹ 參自林務局，國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施後續計畫(104.6.8 行說明會後修正本)，104 年 6 月，頁 3~9、13~15。

奮起湖地區，本局刻依行政院核備之『國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施後續計畫』，就符合計畫處理原則之暫准放租建地，依計畫辦理國有林班地解除，並由林業用地更正編定為丙種建築用地，使類此長期山區居民賴以居住生活使用之租地，能符合土地使用管制。考量仍有既有建物土地尚未完成更正編定，未來在國土計畫法下是否仍保留此項更正編定機制，得更正為『住宅用地』等，請營建署納入研析。」

經討論後，該次會議結論為：

「有關行政院農業委員會林務局提出暫准建地情形，於未來國土計畫編定使用地之處理作法，涉及現行非都市土地更正編定，仍應儘速完成更正編定，以利銜接國土計畫土地使用管制；又如無法於國土計畫法正式執行前之過渡期間完成更正編定，該類用地如何轉換至國土計畫下之用地 1 節，請林務局提供後續處理作法之建議意見，並請地政司提供有關案件之態樣，俾納入後續相關機制研議參考。」¹⁴⁰

參、原鄉地區非都市土地使用分區及使用地更正編定計畫

於 104 年，臺東縣政府首例完成由政府主動為民眾爭取原鄉地區土地使用分區更正，將該縣卑南鄉山里部落土地使用分區更正為鄉村區¹⁴¹。為解決原住民族部落既有建物使用土地無法取得合法使用權問題，參酌臺東縣更正編定作法，原住民族委員會於 105 年 1 月 20 日核定「原鄉地區非都市土地使用分區及使用地更正編定計畫」，就初步清查之原鄉部落辦理更正使用分區作業，並編列 105 年度預算補助直轄市、縣（市）政府辦理相關作業。以下說明辦理依據、辦理方式及執行情形：

一、辦理依據

- （一）沿用原臺灣省政府 74 年 9 月 13 日函示精神，內政部 104 年 11 月 25 日台內營字第 1040816107 號函示略以：「第 1 次劃定使用分區及編定使用地當時聚居人口數達 100 人以上，或當時人口數未達 100 人而 74 年 8 月底戶政事務所人口資料已達 100 人以上之山地鄉及離島地區聚落，就編定公告當時或 74 年 8 月底之建地邊緣為範圍，更正為鄉村區。」
- （二）按內政部 93 年 11 月 9 日內授中辦地字第 0930726144 函及 105 年 1 月 18 日內授中辦地字第 051300952 號函附 104 年 12 月 29 日召開「研商非都市土地原住民保留地辦理更正編定為一般建築用地之合法房屋證明文件及其面積認定範圍事宜」會議紀錄，決議略

¹⁴⁰ 參自內政部營建署 107 年 5 月 15 日營署綜字第 1071191932 號函。

¹⁴¹ 桃園市政府地政局，原鄉分區更正，搜尋日期：110.6.7，<https://land.tycg.gov.tw/home.jsp?id=409&parentpath=0,3,191,406>。

以：「同意於原住民保留地增列『明顯或可辨識供人居住房屋之航照圖』為合法房屋證明文件」等相關規定。

(三) 內政部 107 年 9 月 10 日台內營字第 1070815098 號函，補充非都市土地鄉村區之分區界線劃設原則。

二、辦理方式

(一) 檢視是否符合鄉村區門檻

第 1 次劃定使用分區及編定使用地當時聚居人口數達 100 人以上，或當時人口數未達 100 人而 74 年 8 月底戶政事務所人口資料已達 100 人以上之山地鄉及離島地區聚落。

(二) 決定鄉村區更正範圍

前置作業包含劃定更正範圍、查詢環境敏感地區範圍及蒐集相關證明資料。就編定公告當時或 74 年 8 月底之建地邊緣為範圍，更正為鄉村區。前開建地之認定方式及更正範圍劃設原則如下：

1. 建地之認定方式

(1) 建地目

- A. 內政部 74 年 8 月 27 日台(74)內地字第 337951 號函包含「鐵」地目之車站用地。
- B. 內政部 75 年 2 月 6 日台(75)內地字第 381125 號函示：所謂「建地」係以建地目土地或合法建築使用者為限。

(2) 合法建築使用

- A. 認定時點：以適用建築法之時點認定合法房屋。
 - a. 「田」地目 1 至 12 等則：62.12.24。
 - b. 「田」地目 13 至 26 等則：64.12.31。
 - c. 各縣市非都市土地編定公告日：屏東縣 64.10.06，原臺中縣 69.06.01，南投縣 69.06.01，宜蘭縣 73.10.15。
- B. 證明文件：水電證明、稅捐證明、設籍資料、房屋謄本、建築執照、建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書、明顯或可辨識供人居住房屋之航照圖【僅限原保地】、其他經縣市政府審認足資證明之文件。
- C. 認定範圍
 - a. 合法房屋證明文件載有面積者(如稅籍資料)：管制前面積+法定空地面積。
 - b. 證明文件(如航照圖)無記載面積者：實測建物面積+法定

空地面積 ≤ 330 平方公尺。

- c. 扣除合法更正編定範圍所餘面積在 50 平方公尺以內者，免再辦理分割。

2. 鄉村區更正範圍劃設原則

- (1) 按前開認定建地邊緣劃設分區界線。
- (2) 如建地邊緣並未完全相鄰者，按建地集中範圍劃設分區界線，並應使坵塊儘量完整。
- (3) 經當地直轄市、縣（市）交通主管單位評估，既有巷道有維持供交通使用功能者，既有巷道得一併納入更正範圍。
- (4) 經當地直轄市、縣（市）原住民族主管單位評估，基於當地生活機能完整性考量，供建築使用之特定目的事業用地及遊憩用地，緊鄰民房且於生活機能上屬於部落生活圈範圍者，得一併納入更正範圍。
- (5) 使用分區界線，應依據「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 11 點規定辦理：
 - A. 使用區之界線，應根據圖面地形地物等顯著標誌與說明書，依下列規定認定之：
 - a. 以計畫地區範圍界線為界線者，以該範圍之界線為分區界線。
 - b. 以水岸線或河川中心線為界線者，以該水岸線或河川中心線為分區界線，其有移動者，隨其移動。
 - c. 以鐵路線為界線者，以該鐵路界線為分區界線。
 - d. 以道路為界線者，以其計畫道路界線為分區界線，無計畫道路者，以該現有道路界線為準。
 - E 以宗地界線為界線者，以地籍圖上該宗地界線為分區界線。
 - B. 調查圖面如有不明晰部分，應實地勘查後劃定之。並應注意都市計畫及其擴大地區（包括禁建地區）界線，與實地是否相符。
 - C. 土地使用分區之界線，如有衝突或不切實際部分，應協調有關機關修正之。

(三) 製作法定書圖

製定檢討修正非都市土地使用分區圖、土地使用編定圖，及繕造編定檢討成果清冊。

(四) 公開展覽及說明會、專案小組審議

舉行公開展覽及說明會，召開專案小組審查會，並製作查核表及審議結果報備。

(五) 內政部協審機制

內政部於公開展覽期間先行召開會議協助審查，並提供相關建議。

1. 說明

- (1) 內政部前於 106 年 6 月 1 日台內營字第 1060807084 號公告「委辦直轄市、縣(市)政府核定非都市土地使用分區更正、劃定或檢討變更案件類型」，係為簡化是類案件之行政程序，提高行政效率，將案件性質單純者，納入委辦範疇。
- (2) 依據大法官釋字第 553 號解釋略以：「...地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似；後者除適法性外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督...」。是以，旨案為內政部委辦直轄市、縣(市)政府辦理原鄉地區非都市土地使用分區更正作業，中央主管機關除就其適法性審視外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。
- (3) 考量實務作業上，部分直轄市、縣(市)政府並未依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」製作書件，或有未符合相關更正分區或用地函示規定者，爰營建署 106 年 2 月 24 日「非都市土地編定管制協調會報」第 8 次會議討論事項一、決議(二)略以：「考量後續委辦要點修正後，將配套納入協審機制，後續直轄市、縣(市)政府依據委辦要點規定辦理使用分區更正、為加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更及面積未達一公頃使用分區之劃定案件，...公展(說明會)及核定階段應檢附作業須知第 17 點所列相關成果圖冊...」，由營建署協助檢視部落更正相關內容。

2. 後續協審方式

為提高審查效率，後續將採會審方式辦理，由內政部地政司及營建署輪流主政邀集有關機關召開會議，逐案協助檢視及提供意見。辦理流程說明如下：

(1) 案件受理

自收受委辦機關函文次日起 7 日內，函請有關機關協助表示意見。

(2) 協助審查時程

- A. 主政單位：自收受函文書件次日起 14 日內召開協審會議，並於會議次日起 7 日內提供會議紀錄，俾內政部營建署彙辦。
- B. 內政部營建署：自內政部營建署收集有關機關意見完竣後，如無其他意見者，應於 14 日內簽奉內政部核示並函復委辦機關；如仍有意見尚須補正者，應於 7 日內以部函方式函復委辦機關。
- C. 函復委辦機關：如委辦機關仍有製作書圖之疑義，得於正式發文前先洽內政部釐清確認，以爭取作業時效。¹⁴²

(六) 檢討成果報內政部備查

分區更正成果經市府審議並核備後，應副知內政部備查。

(七) 核備成果公告及通知

繕造公告圖冊及通知書，進行公告及通知。

(八) 辦理圖冊訂正及登簿

訂正有關圖冊、登簿，及檢校登記成果¹⁴³。

三、執行情形

就原住民族委員會「原鄉地區非都市土地使用分區及使用地更正編定計畫」，該計畫羅列 30 個優先辦理部落，其執行進度如下：

- (一) 已完成案件(計 13 案)：宜蘭縣松羅部落、桃園市卡拉部落、哈嘎灣部落、嘎色鬧部落、花蓮縣和仁部落、南投縣慈峰部落、屏東縣四林部落、古樓部落、北葉部落、高雄市建山部落、高中部落、復興部落、臺中市桃山部落。
- (二) 程序中案件(計 1 案)：桃園市武道能敢部落(預計 110 年底完成)。
- (三) 未符合更正要件案件(計 16 案)：桃園市庫志部落、上高遶部落、色霧鬧部落、上蘇樂部落；花蓮縣米棧部落、下月眉部落、鹽寮部落、巴島力安部落、小臺東部落；高雄市勤和部落、拉夫蘭里部落；臺中市雙崎部落、裡冷部落、達觀部落；苗栗縣象鼻部落、天狗部落¹⁴⁴。

¹⁴² 參自內政部營建署，107 年 6 月 22 日非都市土地編定管制協調會報第 11 次會議資料，內政部營建署 107 年 6 月 15 日營署綜字第 1071220459 號開會通知單。

¹⁴³ 桃園市政府地政局，原鄉分區更正，搜尋日期：110.6.7，<https://land.tycg.gov.tw/home.jsp?id=409&parentpath=0.3.191.406>。

¹⁴⁴ 參自內政部營建署，109 年 9 月 8 日非都市土地編定管制協調會報第 16 次會議資料，內政部營建署 109 年 9 月 3 日營署綜字第 1091186424 號開會通知單。

基此，上述縣市政府依非都市土地更正編定相關規範辦理使用地更正編定案件，以及林務局暫准建地、原鄉地區更正鄉村區等專案性計畫，該等機制是否於本法實施管制後仍須延續，其法理依據、必要性為何，如何銜接新舊制度，事涉案件權利關係人的既有權利如何予以保障，此等問題需深入研議。

第三節 非都市土地更正編定相關文獻及研究

營建署委託辦理 104 年度「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」、「國土與區域規劃及管制機制策進作為—現行土地使用分區檢討及調整方向」、106 年度「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」等案，及戴秀雄所著之「論非都市土地編定種類及其變更與更正問題」文，部分內容涉及非都市土地更正編定機制之檢討與建議，分別說明如后。

壹、104 年度「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」

於營建署委託辦理 104 年度「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」案，其期中報告審查會議中，屏東縣政府表示：「關於補償辦法（草案）第六條規定，建議增訂若區域計畫法規定得更正編定者，仍得辦理更正編定之規定。」然研究單位回應：「關於補償辦法（草案）第六條是否增訂更正編定之規定，由於現行之更正編定有違法之疑慮，建議不予增訂。」¹⁴⁵

貳、「國土與區域規劃及管制機制策進作為—現行土地使用分區檢討及調整方向」

營建署委託辦理「國土與區域規劃及管制機制策進作為—現行土地使用分區檢討及調整方向」案認為，雖然國土功能分區圖以臺灣通用電子地圖為底圖，並以各宗地界線作為進行劃定，減少同一地籍地號上劃定複數功能分區、使用編定情形，故如仍有少部分登記錯誤情形發生，得由民眾向政府提出異議，由政府更正登記項目（向國土機關確認劃定、編定內容），應俟其處理完畢，再據以登簿，以確保登記內容之精確性，長期而言將能得到更正確的土地管理系統。¹⁴⁶故提出國土功能分區圖繪製作業辦法草案第 10 條第 3 項建議條文：「土地所有權人發現國土功能分區、分類及

¹⁴⁵ 國立政治大學，104 年度「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究，頁附 3-42。

¹⁴⁶ 國立成功大學，「國土與區域規劃及管制機制策進作為—現行土地使用分區檢討及調整方向」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究，頁 56-58。

使用地編定有遺漏或錯誤情事，應於公告之日內以書面提出申請更正，經直轄市、縣（市）主管機關查明屬實，並彙報中央主管機關核定後更正之，並復知相關土地所有人。」¹⁴⁷

並於 106 年 1 月 17 日「國土功能分區圖繪製作業辦法（草案）」機關協調會中徵詢各機關意見，國防部表示：

「土地所有權人如發現有遺漏或錯誤情事，應於公告之日內以書面提出申請更正，經直轄市、縣（市）主管機關查明屬實，並彙報中央主管機關核定後更正之。惟如有圖說誤植可立即更正之情形者，建議增列相關簡化程序。」¹⁴⁸

另外，台南市政府都市發展局亦表達：「土地所有權人發現國土功能分區、分類及使用地編定有遺漏或錯誤情事，應於公告之日內（按公告 30 日）以書面提出申請更正，考量第一版作業成果如無法全面通知或送達土地所有權人知悉，是否可延長土地所有權人於下次通檢前皆可提出申請更正作業，以維民眾權益。」¹⁴⁹

參、106 年度「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」

營建署委託辦理 106 年度「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」案，指出原按現況編定之用地別，依製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知得以局部進行使用地變更編定，使得該使用地可能因而違反未來各國土功能分區及分類下所能允許之使用地。

尤其目前更正編定於法制上有其問題。使用地編定依據區域計畫法第十五條第一項之是為獨立行政行為，編定後已對土地發生效力。更正編定應只適用於公告編定與登記之使用地種類不符之情形。此外，應只有公告編定顯然有判斷錯誤方能予以更正，然而公告編定應無對錯，目前以製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知辦理更正之方式並不妥適，故建議刪除該作業須知第 22 點、第 23 點。¹⁵⁰

該案於 107 年 10 月 15 日召開 106 年度「委託辦理國土計畫法申請

¹⁴⁷ 國立成功大學，「國土與區域規劃及管制機制策進作為-現行土地使用分區檢討及調整方向」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究，頁附錄-68。

¹⁴⁸ 國立成功大學，「國土與區域規劃及管制機制策進作為-現行土地使用分區檢討及調整方向」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究，頁附錄-49。

¹⁴⁹ 國立成功大學，「國土與區域規劃及管制機制策進作為-現行土地使用分區檢討及調整方向」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究，頁附錄-55。

¹⁵⁰ 國立政治大學，106 年度「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」總結報告書，108 年 7 月，內政部營建署委託研究，頁 6-32、7-4。

使用許可之認定標準、程序辦法及法規過渡期間管控機制」委託計畫案第 2 次專家學者座談會，會中王委員瑞興表示：

「區域計畫更正編定態樣多，未來國土功能分區及使用地公告後仍會有相同問題。主要在於編定錯誤卻造冊予以更正，以確保土地所有權人的權益。如果『更正』用詞若不適當，則可以將更正一詞改為其他用詞可解決，例如『改變』編定。」¹⁵¹

又基隆市政府表達：「(一)目前更正編定申請案件多為山坡地建築用地之更正，建議是否得以變更的名目進行處理，但不需經過目的事業主管機關或興辦事業計畫審查程序，而只要就有無合法房屋認定即可。(二)更正編定案件應無國賠問題，因民眾並無損失。」¹⁵²

另地政司提出：「有關更正編定部分，規劃單位提出刪除製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第 22、23 點建議方案，惟更正編定係就土地於實施管制前之合法使用事實，從而將編定錯誤之使用地類別更正編定為正確使用地，其申請要件應溯自各縣市第 1 次編定公告前之使用狀態，無法由申請人於國土功能分區圖及使用地公告前刻意創設，與分區變更或使用地變更之性質有別，基於保障人民既有合法權益考量，是否有刪除或限縮之必要，建請再予研議評估。」¹⁵³

然而，該案認為：「更正編定已實行多年，但『更正』編定的更正與行政法學上的更正定義完全不同的概念，在此的更正並非行政學上所指過去做錯而進行修正，此更正編定已成為用地變更的另一種型態。根據製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第二十二點內容所提『依當時規定不得編定為某種使用地』，但當時是為合法，如今卻以更正進行處理。另外，此作業須知亦並非由法律授權，且為行政機關作業上的規定，其適法性是被受質疑的。然而，其對於未來影響性為何尚無法確定，但可以確定的是過去並未做錯現在卻要以更正方式處理，而該更正後使用地未來可能會發生於國土保育地區第一類、農業發展地區第一類地區中而成為建築用地，將與未來國土計畫劃設功能分區、分類或編定使用地時產生衝突。因此，基本上根據法理與法治的角度來看，更正編定並無存在的必要性，而非根據實務上如何做，或因其案件量不多而不變動，反言之，量不多刪除亦無太大影響。真正的重點是，更正編定的存在對於未來國土計畫發展有所影響。因此，應思量對於未來的影響性，若當負面影響大於

¹⁵¹ 國立政治大學，106 年度「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」總結報告書，108 年 7 月，內政部營建署委託研究，頁附 5-17。

¹⁵² 國立政治大學，106 年度「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」總結報告書，108 年 7 月，內政部營建署委託研究，頁附 5-20。

¹⁵³ 國立政治大學，106 年度「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」總結報告書，108 年 7 月，內政部營建署委託研究，頁附 5-20。

現行維持該制度的正面性時，應如何處置之問題。」¹⁵⁴

肆、「論非都市土地編定種類及其變更與更正問題」

戴秀雄所著「論非都市土地編定種類及其變更與更正問題」一文，指出：

一、更正編定規範存在問題

- (一) 對個別土地編定為特定使用地種類之行為是種行政處分，應適用行政處分相關規定。而編定更正做為一種行政處分，亦應符合行政程序法對行政處分之規範。
- (二) 更正編定依照製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定，共有 2 種類型，分別由該須知第 19、22 與 23 點規範。第 19 點所規範情形，係針對有瑕疵（錯誤、遺漏）原編定結果。至於第 22、23 點，則係基於特定原因對合法之原編定結果所為者。
- (三) 須知第 19 點的更正編定算是較符合除錯之精神，但考量編定結果錯誤所涉錯誤情形，因為皆屬實體上重大瑕疵，並不屬明顯輕微瑕疵，而理應屬無效或得撤銷情形，實不得以更正行政處分之方式處理。第 19 點所規定之編定更正事由，固然本質上才是真正處理行政處之瑕疵（錯誤、遺漏），但卻與行政程序法所規定相關行政處分之更正、撤銷、廢止等俱不相符。
- (四) 第 22、23 點之更正編定其實與除錯或治癒行政處分瑕疵全然無關，蓋究其要件反而偏重配合既有合法土地使用行為去變更土地之編定使用地種類。故本質上較接近於廢止行政處分，但卻存在新編定結果溯及取代原編定結果之特殊現象。
- (五) 第 22、23 點更正編定從結果來看具有變更編定之實質，而涉及人民權利義務之變動，而不得僅具內部拘束力規則自行創設要件並直接影響人民權利義務，故此有違法律保留原則。既然須知第 22、23 點要件所涉及的更正編定會實質變動人民在各該土地的權利義務，應該以法律規範或是由法律所授權制訂之命令才可以予以規範。
- (六) 非都市土地使用管制規則第四章之變更編定規定相較於區域計畫法明定之變更途徑，實際上已是額外提供的個案、零星變更土地使用途徑。至於更正編定，反而變成對於變更限制的進一步放寬。
- (七) 須知第 22、23 點之更正編定不是真的用來為編定結果除錯，而是用來合法化既有使用行為地變更編定權宜之計，以迴避變更編定程

¹⁵⁴ 國立政治大學，106 年度「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」總結報告書，108 年 7 月，內政部營建署委託研究，頁附 5-18。

序的限制。實際上變成另闢蹊徑，偷渡土地變更的可能性，變相在非都市土地使用管制規則的法定途徑外，以除錯為名義達到實質變更編定之事實效果。

二、本法實施管制後更正編定規範是否延續

該文認為須知第 19 點情形，其實仍可能發生於國土計畫全面施行後之時期，因此其事實上之需求應該認為存在，但是應該將之調整到符合行政程序法相關行政處分更正、撤銷、廢止等相關規定之情形，否則會有違法律優位原則之瑕疵。

至於須知第 22、23 條，其更正編定之要件，顯現其以維持土地既有使用狀態為核心，實無法與空間規劃以環境客觀條件與主觀布局策略為主而不受限於土地現在使用狀態之原則完全契合。

其次，因為更正編定作業上是按個別土地經由申請啟動，無須具備經核准之事業計畫即可申請，欠缺區域計畫地區性的整體與布局之考量，反而更偏向將就於既存狀態的零星處理，因此，此機制若一旦被浮濫使用，不僅對於到全面實施國土計畫過渡期間之土地控管發生益發零星化、個案化之情形，恐令人憂慮的是，這種情形的產生對於地方政府所擬定直轄市、縣市國土計畫的空間佈局，甚至到後面所銜接分區圖和土地編定作業都將因此受到影響，而被迫益加遷就現存土地利用狀態。尤其著眼於國土計畫之運作側重功能分區、分類之面狀布局，須要避免過度讓土地利用零星破碎化，故更正編定以個案為準且不受限於計畫指導與分區限制的土地種類變更方式，恐造成國土功能分區破碎化與穿孔化之危險，對於各級國土計畫在土地利用上本應發揮的指導力與效果，將會是很大的影響與負擔。

再者，國土計畫法第 32 條已提供過渡條款之規範，甚至提供補償之機制，致更正編定作業存在之意義與功能，從國土計畫指導土地使用管制之角度來看，其合理性、必要性與合法性都將成為質疑之對象。尤其，國土計畫法下的土地使用管制，在結構上並無異於區域計畫法下透過編定土地種類所進行者，若是基於行政操作便宜行事之故，而將此種制度再度系統性地以規則位階規定以執行國土計畫對土地之控管，則此機制也將隨著國土計畫法第 22 條規定，轉生於國土計畫的時代，而這正是本文所認為期期不可者。

基於以上考量，該文著眼於製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第 22、23 點更正編定在法理面之缺陷、合法性問題，及其造成空間計畫-實現手段間介面與結構的弱化，認為不應繼續運用於目前這段過渡到實施國土計畫的期間，甚至也不該運用在國土計畫全面實施之時期，以避免更正編定此一途徑可能被濫用後成為日後國土管理之隱憂。

綜上所述，或有論者認為就更正編定機制，於本法實施管制後，仍可保留錯誤更正相關規範，另有論者認為更正編定機制，存在合法性問題，又恐影響本法管制成效，而不宜延續。因此，本文後續將針對現行區域計畫使用地更正編定相關規定及專案之法理依據、必要性，相關權利是否須予保障，又是否考量實務執行情形予以延續或訂定落日期限，及相關專案政策後續處理方式建議等，再予研析。

¹⁵⁵ 戴秀雄，論非都市土地編定種類及其變更與更正問題，台灣土地研究，109年5月，第23卷第1期，頁38~42。

第四節 非都市土地更正編定機制轉換作法之研析

壹、非都市土地更正編定機制建議不予延續

綜合第三節所述，於本法實施管制後，更正編定機制如予以延續者，其優劣整理如下表。

依據本法第 1 條之立法目的，本法實施管制係「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展」。

然而，依據前述相關研究或意見，更正編定機制雖得以處理編定或登記錯誤、遺漏之情形，保障人民既有權益，但是現行更正編定機制存在有違合法性、必要性、合理性之疑慮，更甚者，更正編定之個案性變更作法，欠缺計畫性、地區性整體規劃考量，一旦被浮濫使用以避開變更編定之限制，將影響各級國土計畫在土地利用上本應發揮之指導力與效果。

如此，將難以達到按本法第 1 條之立法目的「強化國土整合管理機制」，又如於國土保育地區，更正編定時之原有使用，如屬本法管制內容所禁止之使用項目，可能破壞原生態環境及景觀資源，有妨礙資源保育利用之虞。

此外，本案亦訪談多位縣市政府地政主管機關代表之意見，其多建議未來不宜保留非都市土地更正編定之機制，說明如下：

1. 非都市土地更正編定制度是基於尊重既有使用狀態的機制，並不是真的「編定錯誤」。未來國土功能分區方為土地使用管制之重要依據，使用地類別將僅是土地用途或身份註記，又可透過本法第 32 條、土地使用管制規定，給予既有權益保障，故可不保留非都市土地使用地更正編定之機制。另亦有建議予以保留者，或訂定受理申請期限，以維民眾既有權益。
2. 更正編定案件受理申請樣態類型以住宅、變更為建築用地為最多，其審查甚為不易，尤其在於與合法建物認定標準不同、申請人非原地主、是否為公告編定前已經存在、是否符合當時樣態、房屋毀損或經修改建認定不易、面積認定不易、用途認定不易及座落土地認定不易等困難。
3. 如不延續更正編定之機制，需研議未來如何調整使用地編定類別，建議訂定相關細節處理事項、作業注意事項等，以利辦理，並且加強民眾宣導。
4. 考量未來國土計畫使用地，可能存在行政程序錯誤、圖資套疊錯誤等問題，造成國土計畫使用地類別編定錯誤，建議於國土計畫法相關子法中設計更正機制。

基於上述理由，本案建議於本法實施管制後，不宜延續非都市土地更正編定機制，現行非都市土地如有使用地更正需求，應於區域計畫法適用期間儘速辦理完畢。另，因國土計畫將以國土功能分區分類為管制主要依據，使用地原則上將逐步弱化其管制功能，主作為土地身份用途註記，故未來本法實施管制後，仍應依照土地使用樣態，按本法第 23 條或第 32 條相關規定使用，如有需改變使用地類別者，應依本法有關變更編定規範辦理。

於本法實施管制後，如國土計畫使用地有編定或登記誤寫、誤算、遺漏而需除錯之必要者，宜依行政程序法第 101 條規範辦理：「行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。前項更正，附記於原處分書及其正本，如不能附記者，應製作更正書，以書面通知相對人及已知之利害關係人。」

並按行政程序法第 131 條規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因十年間不行使而消滅。公法上請求權，因時效完成而當然消滅。前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」故於直轄市、縣（市）政府第 1 次公告國土計畫使用地編定之日起，土地所有權人如為行政機關時，應在 5 年內申請更正；而土地所有權人如為人民時，應於 10 年內申請更正。

另外，如國土計畫使用地有非屬誤寫、誤算之編定錯誤情形，應按「國土功能分區圖繪製及使用地編定作業辦法（草案）」（111 年 2 月 23 日提送內政部法規委員會版）第 26 條規定：「國土功能分區劃設或使用編定有錯誤情事，經直轄市、縣（市）主管機關查明其錯誤原因屬實，應更正之。」

前項錯誤情事屬國土功能分區者，直轄市、縣（市）主管機關應依第十二條、第十三條及第十七條規定劃設國土功能分區圖及製作土地清冊，並於報請中央主管機關核定後，依第二十一條及第二十二條規定辦理。

第一項錯誤情事屬使用地者，直轄市、縣（市）主管機關應依第十七條規定製作土地清冊後核定，並依第二十一條及第二十二條規定辦理。」

表 24 延續非都市土地更正編定機制之優劣分析

項目	分析內容
優點	1.得處理編定或登記錯誤、遺漏之情形 2.確保登記內容之精確性，長期而言將能得到更正確的土地管理系統 3.保障人民既有合法權益 4.因民眾並無損失，無國賠問題
缺點	1.該使用地可能因而違反未來各國土功能分區及分類下所能允許之使

項目	分析內容
	用地，與未來國土計畫劃設功能分區、分類管制目的產生衝突 2.更正編定會實質變動人民權利義務，應以法律定之，然現行非都市土地更正編定之作業須知並非由法律授權，且僅為行政機關作業上的規定，有違法律保留原則，其適法性是受質疑的 3.現行更正編定機制與行政程序法所規定相關行政處分之更正、撤銷、廢止等俱不相符，另實際上已是額外提供的個案、零星變更土地使用途徑，反而變成另闢蹊徑，偷渡土地變更的可能性 4.更正編定作業上是按個別土地無須具備經核准之事業計畫經由申請啟動，欠缺計畫性、地區性的整體與布局之考量，一旦被浮濫使用，土地控管易有益發零星化、個案化、破碎化、穿孔化之情形，亦將影響各級國土計畫及國土功能分區分類之空間佈局，存在突破計畫指導、功能分區管制規範之可能，造成空間計畫與實現手段間介面及結構的弱化 5.國土計畫法第 32 條已提供過渡條款之規範，甚至提供補償之機制，致更正編定作業存在之意義與功能，從國土計畫指導土地使用管制之角度來看，其合理性、必要性與合法性都將成為質疑之對象

資料來源：本計畫彙整。

貳、更正編定專案計畫處理建議

一、國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施後續計畫

該項計畫自 97 年開始執行，迄今已逾 13 年，卻執行率不佳，仍有諸多案件尚未解決。而今年 4 月公告各縣市國土計畫至本法實施管制，尚有 4 年期間作為緩衝期，建議林務局及縣市政府依該計畫儘速辦理完成。

如至本法實施管制後，區域計畫法將隨之不再適用，自無法據以辦理更正編定作業，且如上述，本案建議不再延續更正編定機制，故建議改依國土計畫土地使用管制規則有關使用地變更編定規範辦理，並修改該計畫辦理程序相關內容。

二、原鄉地區非都市土地使用分區及使用地更正編定計畫

該項計畫自 105 年開始執行，優先辦理 30 個部落之使用分區及使用地更正編定作業，至今已完成 13 個部落，確定 16 個部落未符合更正要件而不予更正，尚餘桃園武道能敢部落 1 案辦理中，預計 110 年底完成。

考量該計畫將可於今年辦理完成，無庸延續至本法實施管制後。另，考量原鄉地區部落可於國土功能分區劃設時，將部落範圍劃設為農業發展地區第四類、城鄉發展地區第三類，以利聚落發展或建築居住使用，可達該計畫變更分區之目的。又，未來亦可透過原住民族土地使用管制規則、縣市自訂土地使用管制規則等方式，訂定使用地變更編定、容許使用相關

規範，以達改變使用地為建築用地之目的。綜上考量，建議該計畫不予續辦。

參、原合法建物保障居住使用之可行性

按上開建議，未來於國土功能分區圖公告並依本法實施管制後，將無現行使用地更正編定之機制，惟部分縣市或仍有既存建築物與使用地編定不符之情形，且考量居住係人民基本生存需求，就前開建築物得否保障其作為人民生活基本必需之住宅使用，應再予思考其處理機制。

按住宅法第 53 條規定：「居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋」，其中應包含住宅使用權之保障，如居民僅有 1 棟建築物可供居住使用，或子女成家後原住宅居住空間不敷使用，需以其他建築物作為住家，如禁止其住宅使用，將變相造成強迫其搬遷或離開家鄉，如此不利於其居住權益，應保障其免遭迫遷或強制驅離住所。

再依原住民族基本法第 23 條規定：「政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利」，第 32 條第 1 項規定：「政府除因立即而明顯危險外，不得強行將原住民遷出其土地區域」。基於前開揭示原住民土地使用慣俗、免於強制遷居之保障權利，且考量「區域計畫實施前之建築物」多有未取得合法房屋證明文件之情形，其住戶確有長期居住事實，如迫其遷居將致其與原生部落脫離，亦不利族群語言文化之傳承。

另參考都市計畫法臺灣省施行細則第 27 條第 1 項規定：「...在不妨礙保護區之劃定目的下，經縣（市）政府審查核准，得為下列之使用：...十八、原有合法建築物拆除後之新建、改建、增建...土地及建築物除供居住使用及建築物之第一層得作小型商店及飲食店外，不得違反保護區有關土地使用分區之規定」。

經參考相關法令以保障基本居住權利之精神，營建署於本法第 23 條授權訂定之土地使用管制規則初步研擬草案條文建議如下：「區域計畫實施前或原合法之建築物，經提出得認定為合法房屋之證明文件，並經直轄市、縣（市）主管機關查證後，得於所在國土功能分區及其分類申請住宅使用」，作為取代現行更正編定為建地之機制。

惟就上開機制，本研究建議仍應考量實際情形，以本法實施管制（即國土功能分區圖公告日）前既存之建築物，並提出得認定為合法房屋之證明文件（例如建物登記、航照圖、繳納稅捐及水電費證明...等），且有實際居住事實者，始得向直轄市、縣（市）主管機關申請住宅使用。

然依本法第 32 條第 1 項規範：「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）主管機關認為有必要時，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。」因而，區域計畫實施前或原合法之建築物可能有以下情形：

1.原為住宅使用，且符合本法第 32 條第 1 項構成要件

此情形得適用本法第 32 條第 1 項之規範，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為住宅之原來使用，可依上開規則第 37 條規定辦理，但該住宅除准修繕外，不得增建或改建。

2.原為非住宅使用，且符合本法第 32 條第 1 項構成要件

此情形得適用本法第 32 條第 1 項之規範，在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為非住宅之原來使用。然若其變更為住宅使用，需屬「直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用」或「改為妨礙目的較輕之使用」等情形，抑或其所在國土功能分區分類容許作為住宅使用，始可依上開規則第 37 條規定辦理，否則不宜准予申請使用。

3.原為住宅使用或非住宅使用，但不符合本法第 32 條第 1 項構成要件

此情形應遵循本法管制規則，如其所在國土功能分區分類容許作為住宅使用，自可依上開規則第 37 條辦理申請。然若住宅屬禁止使用項目，當不宜准予申請使用。

爰此，建議國土計畫土地使用管制規則(草案)第 37 條規定調整為：

「於國土功能分區圖公告之日前既存之建築物，經提出得認定為合法房屋之證明文件，且確有居住事實，經直轄市、縣（市）主管機關查證後，符合以下情形之一者，得於所在國土功能分區及其分類申請住宅使用：

一、適用本法第 32 條第 1 項規定者。

二、住宅屬第六條附表一規定之免經申請同意、應經申請同意之使用項目及其細目者。」

第七章 結論與建議

第一節 結論

本法第 32 條規定：「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。直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。」

107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」之第 9 章土地使用指導事項，第 1 節土地使用指導方針已明定保障既有合法權利，允許土地使用，就既有合法可建築用地部分規定：「既有合法可建築用地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。」針對本法第 32 條與既有權利保障之相關議題，本研究之結論如下：

壹、既有權利保障與信賴保護

本案既有權益保障聚焦於本法之土地使用管制規則建立後，「既有合法可建築用地」，於不妨礙「國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求」等功能分區之原則下，得「繼續編定為可建築用地或其他適當使用地」，且得為既有合法之使用。此涉及「法規變更」後，對於「既有權益」的「信賴保護」問題。

信賴保護原則是在保護人民對公權力行為的信賴，依此原則，國家或其他行政主體為某種公權力行為時，如非基於維護或增進公共利益之必要，原則上不得使「信賴原公權力行為而其信賴值得保護」之人民，遭受不可預計之負擔或損失；如確基於維護或增進公共利益之必要而為，致使人民遭受不可預計之負擔或損失者，應予合理之補償或採行其他補救措施。信賴保護原則之信賴基礎，乃係人民信賴國家行為之對象。人民在訴願或行政訴訟上欲具體適用信賴保護原則，必須先找出一個國家行為，作為信賴基礎，主張其依信賴基礎所賦予之信賴利益，係屬於值得保護之信賴利益，不

容國家嗣後剝奪侵犯。信賴保護原則之要件有三：須有信賴基礎、信賴表現、信賴值得保護。

本研究認為從區域計畫法之土地使用管制，轉軌到國土計畫法土地使用管制制度，其既有權益的保障，應結合不真正溯及既往原則、信賴保護原則、公益原則，以及比例原則為核心。其評估之基礎有：正當性與公益性判斷、對於當事人之影響程度、方法與政策目的間之關聯性判斷、人民是否有合理的預見可能性、是否有具有值得保護之信賴、考慮造成不利益之衡平性等。

貳、國土計畫法第 32 條「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」管制規定研析

本研究分析區域計畫法、都市計畫法、國家公園法等與「得為從來之使用」、「准予保留作原有之使用」、「得繼續為原來(有)之使用」、「得改為妨礙目的較輕之使用」相關法令規範後，據以先行建立本法第 32 條第 1 項規定「區域計畫實施前或原合法之建築物、設施」之構成要件，釐清其適用對象及範圍，再者，論述其法律效果，提出「得為區域計畫實施前之使用」、「得為原來之合法使用」、「得改為妨礙目的較輕之使用」，以及「主管機關令遷移」之認定原則與管制規範建議。

舉例如國保一、二的「合法農業使用」，如果能符合前述之要件，即可在國保區進行農業使用，並且認定為合於農業發展條例之「農業用地」和「農業使用」之定義。進而申請農用證明。消極面，被認定為「既有的合法農業使用」後，此種農業使用亦不會被認定為違反國土計畫法第 23 條第二項、第四項(中央、縣市)的土地使用管制內容，而不會依國土計畫法第 38 條裁處。故在消極面，當所有權人、使用人、管理人被依國土法進行違規之事實調查時，主管機關即得認定為「合法農業使用」之情形。

對於農業發展地區之原有使用型，建議可以有以下之審查條件：1.因農業發展之需要、2.與農業具相容性之使用行為(個別原則)、3.不得影響整體農業生產環境(共通原則)。

參、經劃定為國土保育地區、農業發展地區範圍內，原依區域計畫法編定之可建築用地及農牧用地，得容許之使用項目、使用強度規定之再檢視。

原依區計法編定之可建築用地，並非皆得以繼續編定為可建築用地，其必須是「不妨礙」國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形之下，才得繼續編定為可建築用地，或是變更編定為其他適當的使用地，其使用，也是限縮在「得為既有合法之使用」。本研究聚焦於國保地區、農發地區內可建築用地及農牧用地使用之界定與分析。

部分之整理是透過耙梳前述既有權利保障之同意使用項目表與原區域計畫使用地編定之差異，以找出可能之爭議或議題，歸納該表之原則。經歸納既有權利保障 OX 表後，本研究先歸納三個大項目，即分區分類、使用地與使用項目。

肆、原依興辦事業計畫管制之非都市土地變更編定案件，相關管制內容是否延續

依非都市土地使用管制規則第 30 條規定，辦理使用地變更編定應擬具興辦事業計畫，報經縣市目的事業主管機關核准，且申請變更編定之土地，其使用管制及開發建築應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理，不得逕依該規則第 6 條附表 1 作為其他容許使用項目使用。

使用地異動登記可能涉及之行政行為可分為下列 4 項：1.變更前直轄市/縣市目的事業主管機關及有關機關之同意。2.直轄市/縣市目的事業主管機關核准興辦事業計畫。3.直轄市/縣市政府核准使用地變更編定。4.土地登記機關辦理之異動登記。使用地變更編定辦理程序中，有多個機關參與，其參與行為，依個案情形不同，可能是單純表示意見之內部行為，也可能是對外表示意思之行政處分，故本案認為使用地變更編定是否屬多階段行政處分仍須依法規及個案情節判定。然而，不論是否屬多階段行政處分，只有取得使用地變更編定核准，才是使用地變更編定申請案件之授益行政處分，故本案建議其可認定具備信賴保護之要件。

針對非都市土地使用地變更編定案件，為配合國土功能分區劃設及使用地編定作業期程，並且減少未來過渡至國土計畫實施管制後，產生新、舊規定競合之疑慮，本案仍建議於區域計畫法或非都市土地使用管制規則中增訂受理申請期限相關規範，以減少後續過渡之爭議。

因全國國土計畫(107 年 4 月 30 日)、直轄市、縣(市)國土計畫(110 年 4 月 30 日)均已公告實施，為於新、舊法令銜接過渡期間，使現行使用地變更編定案件得符合各級國土計畫指導，本案建議於區域計畫法增訂審查變更編定案件應合於本法與各級國土計畫之規定。

如至本法實施管制後，非都市土地變更編定案件未能完成非都市土地使用管制規則之法定程序，建議依據其不同辦理階段進度情形而有相異的因應處理方式。

至於興辦事業計畫之內容，本案建議此類案件原則上仍應依本法第 23 條管制內容實施管制，如與之不符者，可依第 32 條規定保障其既有權益，相關權利人得依興辦事業計畫維持原合法之使用至變更使用止，其變更使用時應改依新法管制內容辦理。

伍、使用地更正編定機制是否延續

內政部訂頒之「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」，依前開規定意旨，自區域計畫公告實施後，非都市土地即應劃設使用分區及編定使用地進行管制，使用地之更正亦應於使用地編定公告後 30 日內申請。惟查我國自 73 年公告北、中、南、東部區域計畫、86 年進行第 1 次通盤檢討迄今，實務上仍有直轄市、縣(市)政府依據土地使用現況及相關佐證資料，按前開規定辦理使用地更正編定。

本案建議於本法實施管制後，不宜延續非都市土地更正編定機制，現行非都市土地如有使用地更正需求，應於區域計畫法適用期間儘速辦理完畢。另，因國土計畫將以國土功能分區分類為管制主要依據，使用地原則上將逐步弱化其管制功能，主作為土地身份用途註記，故未來本法實施管制後，仍應依照土地使用樣態，按本法第 23 條或第 32 條相關規定使用，如有需改變使用地類別者，應依本法有關變更編定規範辦理。

茲整理上述各章節研析成果重點，如下表。

表 25 本文各議題研究成果重點

項目	重點
既有權利保障與信賴保護	1. 信賴保護原則之要件有三：(1)須有信賴基礎、(2)信賴表現、(3)信賴值得保護。 2. 從區域計畫法之土地使用管制，轉軌到國土計畫法土地使用管制制度，其既有權益的保障，應結合不真正溯及既往原則、信賴保護原則、公益原則，以及比例原則為核心。 3. 評估基礎有：(1)正當性與公益性判斷、(2)對於當事人之影響程度、(3)方法與政策目的間之關聯性判斷、(4)人民是否有合理的預見可能性、(5)是否有具有值得保護之信賴、(6)考慮造成不利益之衡平性等。
國土計畫法第 32 條「得為區域計畫實施前之使用」、「原來之合法使用」管制規定研析	1. 本法第 32 條第 1 項之構成要件：(1)需該區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容不符，(2)需是當地直轄市、縣(市)主管機關斟酌地方情形後，認為沒有必要限期令其變更使用或遷移，(3)需是區域計畫實施前或原合法之建築物、設施。 2. 本法第 32 條第 1 項之法律效果：(1)准予修繕，但不得增建或改建，(2)有必要時限期變更使用或遷移，給予遷移損害補償，(3)得為區域計畫實施前之使用(限原住民族土地)，(4)得為原來之合法使用，(5)得改為妨礙目的較輕之使用。

項目	重點
國保地區、農發地區內可建築用地及農牧用地之使用分析	1. 國土保育地區內可建築用地，保障既有合法權利之構成要件建議有二：(1)原依區計法編定之可建築用地（依國土計畫所受損失補償辦法第3條之規定），(2)不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形。 2. 國土保育地區內可建築用地，保障既有合法權利之法律效果有三：(1)得繼續編定為國土計畫法所規定之可建築用地，(2)得編定為其他適當使用地，(3)得為既有合法之使用。 3. 國土保育地區內既有合法農業使用，保障既有合法權利之構成要件建議有二：(1)既有合法農業，必須合於農業用地的「使用地」條件，且須有實際的農業使用，(2)不影響國土保安、水源涵養及避免土砂災害原則。 4. 國土保育地區內既有合法農業使用，保障既有合法權利之法律效果有三：(1)維持原來合法使用之界定，(2)轉作較原使用對國土保育保安影響更輕微之其他農業使用，(3)配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。 5. 農業發展地區非農業使用之類型應限於：(1)重大公設型：屬政府興辦國防、重大之公共設施或公共事業，儘量避免造成農地切割及碎裂等不利農耕情形，由農業主管機關認定，(2)農業相容型：因農產業發展之需要，與農業具相容性之使用行為，不得影響整體農業生產環境，應評估事業設置之必要性與農產業發展之區位、面積之必要性、合理性及無可替代性，(3)原有使用型：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，其審查原則為：A.因農產業發展之需要，B.與農業具相容性之使用行為（個別原則），C.不得影響整體農業生產環境（共通原則）。
原依興辦事業計畫管制之非都市土地變更編定案件，相關管制內容是否延續	1. 本案認為使用地變更編定是否屬多階段行政處分仍須依法規及個案情節判定。然而，不論是否屬多階段行政處分，只有取得使用地變更編定核准，才是使用地變更編定申請案件之授益行政處分。 2. 本法實施管制前之非都市土地變更編定案件管制規範建議：(1)訂定受理案件申請期限，(2)使用地變更編定案件審查原則，(3)已完成變更編定案件於本法實施管制後應遵循本法規定辦理

項目	重點
	3. 本法實施管制後之非都市土地變更編定案件管制原則，建議據其不同辦理階段進度情形而有相異的因應處理方式：(1)待申請案件不得受理申請，(2)已申請但審查中案件視情形准駁，(3)已核定但未完成異動登記、開發使用案件，准許完成非都市土地使用管制規則之法定程序，並得依興辦事業計畫開發、使用，並要求於一定期限內完成辦理異動登記、開發及使用，(4)已完成變更編定、開發使用案件，原則依本法第 23 條管制，不符者適用本法第 32 條規定，保障其既有權益，相關權利人得依興辦事業計畫維持原合法之使用至變更使用止，其變更使用時應改依新法管制內容辦理。
使用地更正編定機制是否延續	1. 於本法實施管制後，不宜延續非都市土地更正編定機制，現行非都市土地如有使用地更正需求，應於區域計畫法適用期間儘速辦理完畢。 2. 因國土計畫將以國土功能分區分類為管制主要依據，使用地原則上將逐步弱化其管制功能，主作為土地身份用途註記，故未來本法實施管制後，仍應依照土地使用樣態，按本法第 23 條或第 32 條相關規定使用，如有需改變使用地類別者，應依本法有關變更編定規範辦理。

第二節 建議

一、國土計畫子法建議增修條文

綜整前述各章節研析成果，關於國土計畫法施行細則、國土計畫土地使用管制規則草案、區域計畫法與非都市土地使用管制規則等法規，本研究建議修訂條文如下三表。

表 26 國土計畫法施行細則建議條文

條次	條文內容	說明
第 11-1 條	本法第三十二條第一項所定區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，未符合本法第二十三條第二項或第四項規定者，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙以外之使用，但不得新建、增建、改建，或增加原使用項目、範圍、強度、配置以外之使用。如確有修繕之必要，經直轄市、縣（市）主管機關、建築主管機關同意，得在原有使用情形內准予修繕。 前項建築物、設施，以直轄市、縣（市）主管機關尚無限期令其變更使用或遷移者為限。」	明定所稱區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，若未符合本法第二十三條第二項或第四項規定者，其使用與修繕等相關規定： （一）建議規定其使用之限制。包含：不得新建、增建、改建，或增加原使用項目、範圍、強度、配置以外之使用。 （二）建議對於修繕的程序。如確有修繕之必要，經直轄市、縣（市）主管機關、建築主管機關同意，得在原有使用情形內准予修繕。 （三）建議前述之建築物、設施，以直轄市、縣（市）主管機關尚無限期令其變更使用或遷移者為限。
第 11-2 條	本法第三十二條第一項規定之原合法之建築物、設施，限為直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日前，已存在或已報核之合法建築物、設施，得於直轄市、縣（市）國土功能分區圖公告日後，繼續作原合法之建築物或設施使用。自適用新規則之日起，得繼續使用至新建、新設或命其變更使用或遷移止。 如有認定爭議者，土地所有權人或使用人得檢具下列文件證明之： 一、航照圖或基本圖。 二、使用執照、未實施建築管理地區建物完工證明書或直轄市、縣（市）政府核可之	本法第 32 條第 1 項僅規範原合法之建築物、設施准予修繕，不得增建、改建，卻未明確規範其定義及認定方式，故建議增訂以下條文規定，具體界定其適用對象及認定資格條件，限定為本法實施管制前合法建築物、設施，且繼續作原有使用者，經檢附證明文件後認定之。

	合法房屋證明文件。 三、已辦竣建物第一次登記。 四、目的事業主管機關核准之證明文件。 五、其他機關核准或證明已作該項使用之文件。	
第 11-3 條	直轄市、縣(市)主管機關依本法第三十二條認有必要時，得斟酌區域計畫實施前或原合法之建築物、設施於該國土功能分區及分類使用之適宜性、安全性，限期令其變更使用或遷移。	本法第 32 條第 1 項僅規範區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，地方政府得評估認有必要時限期令其變更使用或遷移，卻未明確規範其評估方式或原則，故建議增訂以下條文規定，規範評估審酌重點為安全性、適宜性予以審慎評估。
第 11-4 條	本法第三十二條第一項所稱之改為妨礙目的較輕之使用，應以下列原則認定之： 一、變更為較原狀況低度之使用。 二、就管制用途目的而言，變更為影響程度更輕之使用。 本法第三十二條第一項所定區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，改為妨礙目的較輕之使用者，應符合下列原則： 一、不得妨礙國土保安、資源保育、景觀維護、公共安全、水土保持。 二、不得妨礙公共通行、既成巷路之通行。 三、不得妨礙鄰近農業生產環境維護、農村或城鄉生活環境。 四、不得妨礙重大建設計畫、鄰近公共設施使用。 五、不得妨礙鄰近之國土功能分區分類及其他法令規定之禁止或限制建築事項。 六、如該土地經評估確實有國土	除經國土計畫主管機關或目的事業主管機關同意者外，「改為妨礙目的較輕之使用」，建議在不影響或輕度影響公共利益之前提下，宜符合不得妨礙環境資源保護(育、安)、公共通行、生產(活)環境、指定目的使用等原則，

	保育保安需求，而變更為非可建築用地者，或因需要積極進行國土保育保安治理需要，經變更為公共設施用地者，不得改為妨礙指定目的之使用。	
--	--	--

表 27 國土計畫土地使用管制規則草案建議修訂內容

條號	建議修訂法條內容
第 16 條	依本法第二十二條編定之使用地，如依第六條附表一規定從事與原使用相異之免經申請同意使用項目，應依附表四規定變更編定為適當之使用地。 前項使用地變更編定，應由使用項目之使用人或土地所有權人檢附下列文件，向直轄市、縣（市）主管機關申請： 一、使用地變更編定申請書。 二、土地所有權人同意書。 三、土地使用計畫配置圖及位置圖。 四、經目的事業主管機關核准興辦事業計畫或原則同意其土地使用計畫之文件。 五、其他有關文件。 申請人為土地所有權人者，免附前項第二款規定文件。 第二項土地使用計畫，應報經直轄市或縣（市）目的事業主管機關之核准。直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查土地使用計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。
第 18 條	第六條附表一至附表二規定之使用項目如屬應經申請同意使用者，申請人應檢附下列文件向直轄市、縣（市）主管機關申請辦理： 一、應經申請同意申請書（附表五）。 二、申請人證明文件。 三、土地及建築物權利證明文件。 四、環境敏感區位查詢結果文件。 五、土地使用計畫說明文件。 六、經目的事業主管機關核准興辦事業計畫或原則同意其土地使用計畫之文件。 七、其他主管機關指定事項。

	(第 2、3 項略) 第一項土地使用計畫，應報經直轄市或縣(市)目的事業主管機關之核准。直轄市或縣(市)目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查土地使用計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。
第 21 條第 1 項	直轄市、縣(市)主管機關經審查同意使用項目申請後，應以書面通知申請人及副知相關機關，並依據附表四編定或變更編定為適當使用地，將編定結果及核定土地使用計畫之使用項目等資料，上傳國土功能分區分類及使用地資訊系統。
第 23 條	申請人經申請取得直轄市、縣(市)主管機關同意使用後，應於規定期限內依核定之土地使用計畫進行使用；逾規定期限者，其同意失其效力。
新增	於區域計畫法停止適用前，已依該法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定取得開發許可案件，及依非都市土地使用管制規則取得使用地變更編定核准之案件，其範圍內之土地使用項目、強度及配置，於變更使用前依各該核准之開發計畫或興辦事業計畫內容實施管制，前開計畫未規定者，適用本規則規定。但有變更使用者，應依本規則規定辦理。 前項依非都市土地使用管制規則取得使用地變更編定核准之案件，應於收受核定同意變更編定通知之日起 1 年內完成異動登記，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。但變更編定案件因故未能於期限內完成者，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 1 年，並以 2 次為限；逾期未辦理者，原核定失其效力。 前項已依目的事業主管機關核定計畫變更編定之各種使用地，於原核定內容失其效力者，各該目的事業主管機關應通知當地直轄市或縣(市)政府。 直轄市或縣(市)政府於接到前項通知後，應即依下列規定辦理，並通知土地所有權人： 一、已依核定計畫完成使用者，除依本法有關規定提出變更其他使用之申請外，應維持其使用地類別。 二、已依核定計畫開發尚未完成使用者，其已依法建築之土地，除依本法有關規定提出變更其他使用之申請外，應維持其使用地類別，其他土地依變更編定前原區域計畫使用地類別，辦理變更編定為適當之國土計畫使用地類別。 三、尚未依核定計畫開始開發者，依變更編定前原區域計畫使用

	地類別，辦理變更編定為適當之國土計畫使用地類別。
--	--------------------------

表 28 區域計畫法與非都市土地使用管制規則修訂建議

方案	依據	建議條文
-	增訂於區域計畫法第 16-1 條	直轄市或縣(市)政府審查變更編定案件時，應符合國土功能分區分類之劃設與土地使用指導內容，並合於國土計畫法暨相關法規、各級國土計畫之規定。
方案 1	增訂於區域計畫法第 16-2 條	申請使用地變更編定案件，受理申請期限截至 113 年 4 月 30 日止。但屬辦理公共設施或公共工程案件者，不在此限。 依本法相關規定申請使用地變更編定者，應於 114 年 1 月 30 日前，取得使用地變更編定之核准，依本法相關規定及目的事業法令規定完成興辦事業計畫核准文件之附款內容，並辦竣使用地變更編定異動登記。 經變更編定之使用地，於國土功能分區圖公告後，應依國土計畫法第 22 條至第 34 條規定辦理。
方案 2-1	非都市土地使用管制第 28-1 條明訂時限	申請使用地變更編定案件，受理申請期限截至 113 年 4 月 30 日止。但屬辦理公共設施或公共工程案件者，不在此限。 依本規則申請使用地變更編定者，應於 114 年 1 月 30 日前，取得使用地變更編定之核准，依本規則及目的事業法令規定完成興辦事業計畫核准文件之附款內容，並辦竣使用地變更編定異動登記。 經變更編定之使用地，於國土功能分區圖公告後，應依國土計畫法第 22 條至第 34 條規定辦理。
方案 2-2	非都市土地使用管制第 28-1 條授權目的事業主管機關訂定時限	依本規則申請使用地變更編定者，變更後目的事業主管機關，得視實際需要，訂定興辦事業計畫受理申請期限。但屬辦理公共設施或公共工程案件者，不在此限。 依本規則申請使用地變更編定者，應於 114 年 1 月 30 日前，取得使用地變更編定之核准，依本規則及目的事業法令規定完成興辦事業計畫核准文件之附款內容，並辦竣使用地變更編定異動登記。 經變更編定之使用地，於國土功能分區圖公告後，應依國土計畫法第 22 條至第 34 條規定辦理。

二、後續研究建議

- (一) 基於既有權利保障、成長管理精神，研議合乎本法第 32 條第 1 項規範之既有建築物、設施(如住宅)，於維持原基地、原使用情形下之建築行為，得否簡化申請同意程序、降低回饋義務。
- (二) 廣義之既有權利保障，除建築權利外，尚有非建築之土地使用權利，但如屬無建築物、設施之原有使用，如農作、通路、綠地、造林、苗圃等，不在本法第 32 條第 1 項規範之適用範圍，則宜研議未來本法實施管制後如何保障其既有權利。
- (三) 合乎本法第 32 條第 1 項規範之既有建築物、設施，縣(市)主管機關經評估限期令其變更使用或遷移後，得否有其他配套措施，如令其停止使用、拆除或改建、停水、停電或提供其他損害補償。
- (四) 經核定之使用地變更編定案件，依區域計畫法，縣(市)地政單位會通知地政事務所辦理異動登記，登錄資料於土地參考資訊檔，如此民眾申請時可掌握原用途，又目的事業主管機關也能得知原核定計畫性質，建議研議前開作法及相關資料得否轉換至國土功能分區查詢及證明核發系統；又民國 90 年以前未納入土地參考資訊檔之使用地變更編定案件，仍需逐案查核，就機關間之資訊連結流通，後續是否由國土計畫主管機關統一管理。
- (五) 依國土計畫法第 22 條、第 23 條規定，使用地之變更原則應依直轄市、縣(市)國土計畫指導內容，經變更國土功能分區分類後，始有變更使用地編定類別之可能；至同法第 29 條經核定使用許可案件，亦得辦理使用地變更編定，此應屬使用地變更編定之例外，建議依國土計畫法規定釐清使用地編定及變更之相關管制規則。
- (六) 現行其他主管機關刻正推動特定工廠、寺廟、砂石碎解洗選場合法輔導化政策，建議將之納入國土計畫使用地變更之相關管制規則研析範圍。
- (七) 未來國土保育地區、農業發展地區內，原依區域計畫法編定之可建築用地，得否編為建築用地、產業用地等國土計畫可建築用地，需經評估不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形，其具體評估基準、操作方式，建議後續納入國土計畫使用地變更之相關管制規則研析範圍。
- (八) 未來國土計畫土地使用管制規則如何納入妨礙目的較輕之使用精神，建議後續納入相關管制規則研析範圍。

參考文獻

- 內政部，土地登記審查手冊，110 年 9 月。
- 立法院公報，第 104 卷第 98 期，104 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議紀錄。
- 任芳儀，《法令變動與信賴保護：溯及立法行為的合憲性探討》，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，2006 年 6 月。
- 吳坤城，〈公法上信賴保護原則初探〉，載於城仲模主編，《行政法之一般法律原則（二）》，三民書局股份有限公司出版，初版，1997 年 7 月。
- 吳庚，行政法之理論與實用，96 年 9 月增訂十版，頁 337。
- 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民，增訂十五版，2018 年 7 月。
- 李建良，〈從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題〉，載於《政大法學評論》，第 78 期，2004 年 4 月。
- 李建良，多階段行政程序與環評程序：中科三期確認訴訟案（上）－台北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決理由逐段辨正，100 年 6 月 15 日，台灣法學雜誌，178 期。
- 李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，台灣本土法學，24 期，2001 年 7 月。
- 李建良，論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨－兼評最高行政法院 96 年度判字第 1603 號判決，100 年 9 月，中研院法學期刊，第 9 期。
- 林三欽，行政法令變遷與信賴保護－論行政機關處理新舊法秩序交替問題之原則，東吳法律學報，2004 年 8 月。
- 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，新學林，2008 年 2 月。
- 林三欽，法令變遷與信賴保護—論行政機關處理新舊法秩序交替問題之原則，東吳法律學報，16 卷 1 期，2004 年 8 月。
- 林三欽，信賴保護原則之實現與公私法益衡量，東吳公法論叢，第 2 卷，2008 年 11 月。
- 林三欽，信賴保護原則與法令不溯及既往——兼評最高行政法院九十四年度判字第一四四號判決，政大法學評論，第 100 期，2007 年 12 月。
- 林三欽，評年改釋憲文所立基之信賴保護與法律不溯及既往原則，月旦法學雜誌，295 期，2019 年 11 月。
- 林合民，公法上之信賴保護原則，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1985 年 6 月。
- 林明鏘，台灣公務員年金改革釋憲評析，載於台灣行政法學會主編，年金改革大

法官解釋總評析，元照，2020 年 2 月。

林明鏘，行政規則變動與信賴保護原則，載於行政法實務與理論(一)，葛克昌、林明鏘主編，2003 年 3 月。

林昱梅，論溯及性法規之合法性問題-從土石採取法「環境維護費收費基準」之時間效力談起，東吳法律學報，第 23 卷第 4 期，2012 年 4 月。

林起衛，信賴保護原則的捨繁取簡—理論基礎的反省與要件重構，中研院法學期刊，第 16 期，2015 年 3 月。

林務局，國有林地暫准放租建地、水田、旱地解除林地實施後續計畫(104.6.8 行說明會後修正本)，104 年 6 月。

林錫堯，行政法要義，3 版第 1 刷，2006 年 9 月。

林錫堯，行政法要義，四版，元照，2016 年 8 月。

法治斌、董保城，憲法新論，4 版，元照，2010 年 9 月。

姚其聖，論法規溯及既往原則之容許性，中律會訊第 21 卷第 5 期，2019 年 5 月。

洪家殷，論信賴保護原則之適用—司法院大法官釋字第五二五號解釋評析，台灣本土法學，27 期，2001 年 10 月。

孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年金制度之銜接，月旦法學雜誌，268 期，2017 年 9 月。

國立成功大學，「國土與區域規劃及管制機制策進作為-現行土地使用分區檢討及調整方向」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究。

國立成功大學，107 年度「國土計畫相關子法法制諮詢小組」總結報告書，109 年 11 月，內政部營建署委託研究。

國立金門大學，108 年度「國土計畫法第 23 條應經申請同意相關辦理方式之探討」期末報告書，110 年 5 月，內政部營建署委託研究。

國立政治大學，104 年度「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究。

國立政治大學，106 年度「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」總結報告書，108 年 7 月，內政部營建署委託研究。

張珮琦，《論信賴保護原則與行政函釋的溯及適用》，東吳大學法學院法律學系碩士班碩士論文，2005 年 7 月。

陳怡如，司法院大法官信賴保護原則違憲審查標準之探究，修平人文社會學報，第 7 期，2006 年 9 月。

- 陳敏，行政法總論，作者出版，3 版，2003 年 1 月。
- 陳敏，行政法總論，新學林出版有限公司，9 版，2016 年 9 月。
- 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，月旦法學雜誌第 284 期，2018 年 12 月。
- 陳愛娥，法律之溯及效力－兼評司法院釋字第 620 號解釋，東吳公法論叢第 4 期，2011 年 7 月。
- 陳愛娥，信賴保護原則的具體化－兼評司法院大法官相關解釋，台灣本土法學，98 期，2007 年 9 月。
- 陳新民，法治國家理念的靈魂－論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題，憲法解釋之理論與實務（第二輯），2000 年。
- 程明修，信賴保護作為客觀之法律原則或基本權？－以大法官之憲法解釋實務觀察研究計劃，科技部補助專題研究計畫成果報告，2016 年 10 月。
- 樊玉成，〈信賴保護原則〉，載於胡建淼主編，《論公法原則》，浙江大學出版社出版，初版，2005 年 8 月。
- 蔡志方，論法之安定性，2019 年 10 月，法源法律網：https://163.14.136.82:2434/treatise/dt_article.aspx?AID=D000023842。
- 蔡宗珍，退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議析論，臺大法學論叢，40 卷 1 期，2011 年 3 月。
- 賴宗裕等，「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」總結報告書，106 年 4 月，內政部營建署委託研究。
- 戴秀雄，論非都市土地編定種類及其變更與更正問題，台灣土地研究，109 年 5 月，第 23 卷第 1 期。
- 謝宏緯、謝政道、余元傑，論行政函釋之信賴保護，嘉南學報，第 37 期，2011 年 12 月。
- 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線－真正和非真正溯及概念的釐清，載於台灣行政法學會主編，年金改革施行後若干憲法問題之研究，元照，2019 年 4 月。