

推動國土計畫重要議題之政策方向、
落實策略及後續精進機制
委託專業服務案

總結報告書

【附冊一國土計畫各界關切議題對外說明文件】

委託單位：內政部國土管理署

規劃單位：國立成功大學

中華民國 115 年 7 月

目錄

壹、短期版文件	1-1
議題 1.國土計畫制度下之使用地類別編定用途	1-1
議題 2.農業發展地區之土地使用及變更影響	1-15
議題 3.原住民族土地使用及居住問題	1-20
議題 4.既有合法土地使用權益保障情形	1-28
議題 5.土地使用違規查處及檢舉獎勵制度	1-35
議題 6.國土計畫法罰則執行原則	1-40
議題 7.國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接	1-50
議題 8.海洋資源地區土地使用制度	1-82
貳、長期版文件	2-1
議題 1.國土計畫制度下之使用地類別編定用途	2-1
議題 2.農業發展地區之土地使用及變更影響	2-15
議題 3.原住民族土地使用及居住問題	2-23
議題 4.既有合法土地使用權益保障情形	2-32
議題 5.土地使用違規查處及檢舉獎勵制度	2-40
議題 6.國土計畫法罰則執行原則	2-45
議題 7.國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接	2-55
議題 8.海洋資源地區土地使用制度	2-86
參、模組化文件	3-1
議題 1.國土計畫制度下之使用地類別編定用途	3-1
議題 2.農業發展地區之土地使用及變更影響	3-19
議題 3.原住民族土地使用及居住問題	3-27
議題 4.既有合法土地使用權益保障情形	3-46
議題 5.土地使用違規查處及檢舉獎勵制度	3-55
議題 6.國土計畫法罰則執行原則	3-59
議題 7.國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接	3-66
議題 8.海洋資源地區土地使用制度	3-75

壹、短期版文件

議題 1. 國土計畫制度下之使用地類別編定用途

一、背景說明

過往《區域計畫法》於使用地編定主要係根據「土地使用性質」進行分類，並將土地分為 11 種使用分區（如特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區等）及 19 種使用地類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地、農牧用地、林業用地等）。雖此分類方式有助於明確界定土地用途，並基於不同土地用途進行分區使用管制，然原使用地係按民國 60~70 年代之現況編定，無計畫引導，亦未考量個別土地資源特性及使用需求；而其過度細分類型之方式亦使得規劃缺乏彈性。如土地變更過程僅依單筆零星個案進行審核，欠缺對整體區域規劃之視野，且土地開發過程多不受計畫指導，開發行為僅需通過審核即可進行等，未能有效引導土地整體發展。

因此，《國土計畫法》（以下簡稱本法）提出新土地使用編定機制，依本法第 21 條立法精神，國土計畫應以「國土功能分區及其分類」引導土地使用管制，而不再僅依土地使用性質進行編定；本法第 22 條第 1 項亦規定，各該主管機關應依據各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區及編定適當使用地，並實施管制。爰未來國土計畫基本原則仍應編定使用地，但管制方式與範疇相較於區域計畫法已做相應調整。

基於前開本法規定，內政部國土管理署自 105 年起進行《國土計畫土地使用管制規則》（草案）（以下簡稱本規則）研訂作業，按現行區域計畫法思考邏輯，進行使用地編定類別研議，且為避免使用地編定類別繁雜，並利土地使用性質一望既知，原規劃基於現行《區域計畫法施行細則》所訂之 19 種使用地編定類別進行整併與調整名稱，並配合政策需求訂定新編定類別（如表 1.1-1），由各直轄市、縣（市）政府據以進行國土計畫使用地編定作業。

然前開使用地編定方式，雖可簡化編定類別，惟實務操作過程中，直轄市、縣（市）政府仍持續反映相關編定疑義，例如宗教建築究應編定為建築用地、遊憩用地或宗教用地等。基於前開原因，且考量未來國土計畫係依據國土功能分區及其分類引導土地使用，並採免經申請同意、應經申請同意使用或使用許可等方式進行管制，為避免功能分區及其分類與使用地功能混淆、不利管制執行，故使用地編定類別應再予研議適當編定方式，以後續發揮使用地功能角度進行設計，以資妥適。

表 1.1-1 原規劃國土計畫使用地編定方式

國土功能分區	國土保育		農業發展				城鄉發展				海洋資源
區域計畫使用地	1	2	1	2	3	4	2-1	2-2 (註1)	2-3	3	
甲種建築用地	建築用地、宗教用地（註2）										---
乙種建築用地	建築用地、宗教用地（註2）										
丙種建築用地	建築用地、宗教用地（註2）										
丁種建築用地	建築用地 （註3）	產業用地									
窯業用地	礦石用地										
農牧用地	農業生產用地										
養殖用地	農業生產用地										
林業用地	林業用地										
礦業用地	礦石用地										
鹽業用地	礦石用地										
交通用地	交通用地										
水利用地	水利用地										
遊憩用地	遊憩用地、宗教用地（註2）										
殯葬用地	殯葬用地										
生態保護用地	生態保護用地										
國土保安用地	國土保安用地										
古蹟保存用地	配合毗鄰使用地編定										
特定目的事業用地	宗教用地（註2）、公共設施用地（註4）、遊憩用地 （註5）、農業設施用地（註6）、農業生產用地（註 7）、特定用地（註8）										
	---	特定產業用地（註9）									
海域用地	---										

註1：屬依原區域計畫法核發許可或同意之開發計畫，於區域計畫法不再適用前仍屬有效，且已完成使用分區及使用地之異動登記者，於使用地名稱後增加（使）之文字。

註2：屬原區域計畫既有甲種、乙種、丙種、遊憩及特定目的事業用地，且取得宗教主管機關依法核發之寺廟登記證者，得編定為宗教用地。

註3：屬原區域計畫既有丁種建築用地，得編定為建築用地。

註4：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，供自來水、電力、電信、郵政、能源、機關、環保、教育、衛生、社會福利或其他公共設施、公用事業及其設施使用者，得編定為公共設施用地。

註5：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，得依原核准之興辦事業計畫內容編定為遊憩用地。

註6：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，供農業產業價值鏈、休閒農業等相關設施使用者，得編定為農業設施用地。

註7：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，仍須供農業使用之土地，得編定為農業生產用地。註

8：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，無法編定為宗教用地、公共設施用地、遊憩用地、農業設施用地及農業生產用地，且供其他用途使用者，得編定為特定用地。

註9：按工廠管理輔導法規定取得特定工廠登記者，得編定為特定產業用地。

註10：屬依原區域計畫法核發區位許可之海域用地，於許可期間屆滿前仍屬有效，例如該區位許可屬相容性使用者，應編定為「海洋用地（區）」；該區位許可屬排他性使用者，應編定為「海洋設施用地（區）」。非屬依原區域計畫法核發區位許可之海域用地，應編定為「海洋用地」。

二、內容說明

(一) 國土計畫使用地編定功能、類別及編定方式

1. 使用地編定功能

國土計畫係以「國土功能分區及其分類」作為土地使用管制依據。考量本法第 23 條（應經申請同意使用）、第 29 條（使用許可）、第 32 條第二項（可建築用地變更為非可建築用地）分別訂有使用地相關規定，又前 2 類範圍係依據申請之土地使用計畫內容進行管制，第 3 類則係標示該等土地已無發展權。故「使用地」為輔助性質，其未來功能係以「識別土地使用管制方式」為主。

2. 編定類別

依據前述本法相關條文及國土計畫使用地以識別土地使用管制方式之原則，並為與原依區域計畫編定之使用地類別有所區隔，就國土計畫之使用地編定類別研擬如下：

- (1) **許可用地（應）**：適用於經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關依本規則第四章規定核准之應經申請同意案件範圍之土地。
- (2) **公共設施用地**：適用於經中央或直轄市、縣（市）主管機關依本法第 27 條第一項規定核發「使用許可」案件中，依使用計畫供公共設施使用，並按其範圍完成分割，移轉登記為該直轄市、縣（市）或鄉縣（鎮、市）之土地。
- (3) **許可用地（使）**：適用於經中央或直轄市、縣（市）主管機關依本法第 27 條第一項規定核發「使用許可」案件，其使用計畫範圍內公共設施使用以外之土地。
- (4) **保育用地**：適用於經直轄市、縣（市）主管機關評估確有供國土保育保安使用之必要，依本法第 32 條第二項規定，將既有合法可建築用地，依直轄市、縣（市）國土計畫規定變更為非可建築用地之土地。

而為利於新舊制度順利銜接，參考過去地目等處理前例，原依《區域計畫法》編定之 19 種使用地編定成果將以「註記」方式同步保留。對外予以民眾呈現「國土功能分區通知書」（如圖 1.1-1），對內（及對外查詢）則記載於國土功能分區及使用地資訊系統之「使用地」欄位。而前該「註記」供作後續土地使用管制，並作為既有權益保障之依據。

○○縣（市）國土功能分區通知書（陸域）

申請者：○○○				驗證碼 YYYΔMMDDNNNNNN		
列印案號：(YYY)○○縣(市)國證自第ΔYYYMMDD9999 號						
列印日期：YYY 年 MM 月 DD 日						

序號	鄉(鎮、市、區)名稱	地段名稱	地號	國土功能分區及其分類	使用地編定類別	原區域計畫法編定之使用地
1	○○○區	○○○段○○○小段	0001-0001 111/01/11	城鄉發展地區第二類之二 114/04/30		交通用地
2	○○○區	○○○段○○○小段	0002-0001 111/01/11	農業發展地區第一類 農業發展地區第二類 114/04/30		農牧用地
3	○○○區	○○○段○○○小段	0003-0001 115/08/15	農業發展地區第四類 116/07/31	許可用地 (應)	
4	○○○區	○○○段○○○小段	0004-0001 115/08/15	國土保育地區第一類 119/04/30	保育用地	

說明：

一、本通知書有效期限為 3 個月，惟於上述期間國土功能分區及其分類與使用地如經國土計畫法辦理檢討變更等相關事宜，應依公告之國土功能分區圖、使用許可或應經申請同意之結果為準，不另行通知。

二、如土地於地籍資料更新時間點後，有地籍異動（分割、合併等）情形，應以異動後內容為準，不再另行通知。

三、實施都市計畫或國家公園計畫地區以外土地，依國土計畫土地使用管制規則實施管制；至原住民族土地使用管制規則對於原住民族土地及海域另有規定，或直轄市、縣（市）國土計畫另有規定者，優先適用各該管制規定。

四、有關「使用地編定類別欄位」註記許可地（應）或許可用地（使）及公共設施用地，請分別至「應經申請同意審查作業及書件查詢系統」或「使用許可審議作業及書件查詢系統」查詢。

五、有關山坡地範圍查詢，請逕洽中央及直轄市農業主管機關。

六、有關原住民族土地範圍查詢，請逕洽中央及直轄市、縣（市）原住民族主管機關查詢。

七、有關各筆土地之土地使用管制參考資訊，可至「國土計畫土地使用管制資訊系統」查詢。

八、有關本通知書所載資訊，請逕洽該筆土地所在地之直轄市、縣（市）國土計畫主管機關。

國土功能分區及
使用地資訊系統

圖 1.1-1 區域計畫法編定之使用地記載方式示意圖

3. 編定方式

(1) 第 1 次編定：

A. 原依《區域計畫法》編定之可建築用地（甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，以及窯業用地、鹽業用地、礦業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地、得為建築使用之特定目的事業用地），經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關評估有影響國土保育保安或農業生產環境者，依本法第 32 條第二項規定，由可建築用地變更為非可建築用地，編定為保育用地，並於國土功能分區及使用地系統之「使用地」欄位記載。

B. 除前開保育用地外，其餘土地原則依照原《區域計畫法》編定之使用地類別，轉載至國土功能分區通知書之備註欄。並自土地依法循應經及使用許可程序後，始依《國土計畫法》第 1 次編定使用地。

(2)未來使用地變更編定機制：

- A.使用許可：使用許可計畫經國土計畫主管機關核定，且由申請人依本法第 29 條第 1 項第 1 款規定，按公共設施分布範圍完成土地分割，並將前開公共設施移轉登記為公有後，應由申請人向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關申請將該公共設施範圍編定為公共設施用地，至使用許可計畫範圍內其他土地，則編定為許可用地（使），並記載於國土功能分區及使用地資訊系統之「使用地」欄位。
- B.應經申請同意：申請人經向國土計畫主管機關提出應經申請同意案件，並經核准同意後，直轄市、縣（市）國土計畫主管機關應配合將前開案件申請範圍，編定為許可用地（應），並記載於國土功能分區及使用地資訊系統之「使用地」欄位。
- C.後續於辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討作業，經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關評估，如既有可建築用地因影響國土保安或農業生產環境者，應將使用地編定為保育用地。

各筆土地於依本法核准「使用同意」、「使用許可」、或既有合法「可建築用地變更為非可建築用地」後，將**編定為新適當使用地類別，並刪除原《區域計畫法》之使用地編定成果註記**，並由直轄市、縣（市）主管機關將資訊登載於中央主管機關建置之國土功能分區及使用地資訊系統，以利權利關係人明確知悉是否按「計畫」管制。

(二) 新、舊規劃方向差異說明

本次調整後之使用地編定類別及方式，與過去原納入國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法草案之差異性整理如表 1-2。

表 1.1-2 新、舊規劃方向差異分析表

項目 \ 版本	113 年 11 月法規會審竣版《國土計畫土地使用管制規則》（草案）（即目前版本）	國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法草案 111 年 2 月送審版本
使用地編定類別	4 種 （許可用地（使）、公共設施用地、許可用地（應）、保育用地）	19+1 種 （建築用地、產業用地、遊憩用地、礦石用地、農業生產用地、農業設施用地、林業用地、交通用地、水利用地、殯葬用地、公共設施用地、生態保護用地、國土保安用地、特定用地、宗教用地、特定產業用地、海洋用地、海洋設施用地、使用許可用地、其他使用地）
使用地功能	識別土地使用管制方式。	無功能。
編定方式	申請後編定。	接近轉載。

三、外界可能提出問題及初擬回應

以下就外界對於新(「4 種使用地編定方式」)、舊(即現行法令或實務作業涉及非都市土地使用地類別者)制度間，可能提出之問題與初擬回應方向，整理如下：

- (一) 當前《國土計畫土地使用管制》（草案）將「使用地編定」定義為「識別土地使用管制方式」，是否抵觸《國土計畫法》母法及其施行細則中，明確要求「編定適當使用地」並作為國土功能分區及其分類之下位概念進行管制之原意，以及《土地法》等核心法規要求應以土地性質編定使用地的精神？

《國土計畫法》第 22 條第 1 項立法意旨及施行細則第 10 條第 1 項均明確指出，使用地編定應按各級國土計畫指導，就土地能供使用性質，編定適當使用地後進行管制，且使用地應為國土功能分區及其分類之「下位概念」，應具實際管制效果。然目前《國土計畫土地使用管制規則》（草案）卻以「國土功能分區及其分類」作為土地使用管制對象，使用地的功能定位為「識別土地使用管制方式」，架空使用地管制功能。此不僅抵觸母法規範，亦忽略《土地法》第 81 條及《平均地權條例》第 52 條等核心法規，要求應以土地性質編定使用地，進行更明確之管理精神。草案將國土管制方式作為使用地類別，而非依土地性質編定，此作法與國土計畫法的授權不符。賴宗裕老師指出，《國土計畫法》第 23 條

第 2 項有關「國土功能分區及其分類之使用地類別編定」亦出現未見規範疏漏。

回應方向初擬：

依《國土計畫法》原意為「以計畫引導使用」。全國國土計畫規範國土功能分區及其分類的劃設條件與方式，強調應依土地資源特性劃分 4 大國土功能分區，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，劃分其他必要分類。直轄市、縣（市）主管機關依據其全國國土計畫指導，劃設國土功能分區及其分類，其已反映土地各項資源條件與未來發展規劃，土地使用應依國土功能分區及其分類進行管制。至於使用地的角色，則為落實並輔助前開基本原則而編定，用以識別土地使用管制方式，並區隔過去區域計畫法採現況或個別變更編定的使用地類別。這表示使用地雖仍有編定，但其功能已重新定位為輔助及識別性質，而非過往管制重心，此舉可逐步展現國土計畫的政策目標。

（二）承上，將使用地編定從具管制效果的行政處分，轉變為僅具識別性的觀念通知，會不會使管制更鬆散？

在《區域計畫法》下，使用地編定是對地籍上的個別土地逐筆進行，具體確定每筆土地使用種類，具有個案性與具體性的行為特徵，符合行政程序法第 92 條對於行政處分的定義。然《國土計畫土地使用管制規則》（草案）若將使用地功能界定為「識別土地使用管制方式」，其性質將從具管制效果的行政處分轉變為僅具辨識效果的觀念通知，管制功能完全回歸國土功能分區及其分類。此法律性質的改變，與原有的法制設計（依土地使用性質編定使用地）完全不同，有待進一步釐清其是否會讓管制更鬆散。

回應方向初擬：

不會使管制鬆散。新制雖將「使用地編定類別」轉為識別土地使用管制方式的輔助工具，但並不會降低其管制效果，因只要土地使用管制制度明確，相關管制作業即可順利執行。而如若未來仍沿用《區域計畫法》使用地編定方式，恐會出現以下問題：

1. **現況編定：**《區域計畫法》使用地編定方式主要採現況編定，這會使土地管制無法落實計畫引導及以國土功能分區分類進行管制之精神。
2. **名實不符：**現《區域計畫法》使用地編定類別存在與實際用途不符的情況。包含部分土地違規使用、早期編定錯誤，以及事業計畫廢止後仍維持原使用地名稱等情況，又特定目的事業用地實際使用多元，難以歸類。

3. **資源投入：**若繼續維持現《區域計畫法》使用地編定方式，地方國土主管機關將需長期投入大量人力辦理使用地補辦、變更或更正編定等相關作業，偏離國土計畫的業務推動核心。
4. **管制不足：**未來「免經申請同意使用」的土地，將無須國土計畫主管機關核准，也無辦理使用地編定變更的需要。隨時間推進，這些土地預計將陸續轉作各類使用，因此仍將出現名實不符情形，無法直接以使用地名稱辨識土地使用項目與性質，導致無法清楚辨識土地實際使用情況。而若要求所有免經申請同意項目仍需辦理使用地編定，又將增加民眾不便，並對地方國土主管機關帶來負擔。
5. **功能混淆：**與功能分區功能混淆，恐淪為區計使用分區無實質功能，民眾亦難以理解新、舊制用地差異。
6. **既有權益保障範疇難以界定：**使用地倘依實際使用重新分類編定，恐難保障各地原既有權益，影響制度銜接。

(三) 《國土計畫土地使用管制規則》(草案)依法於國土功能分區圖首次公告時未有新的使用地編定，是否違反了法律保留原則，並可能導致已廢止的《區域計畫法》實質上「起死回生」？

《國土計畫土地使用管制規則》(草案)第3條第1項規定，在土地未經申請「應經申請同意」或「使用許可」前，仍保留原《區域計畫法》編定的使用地名稱。表示在國土功能分區圖首次公告時並無新的使用地編定，僅有在申請後才會有「許可用地(應)」、「許可用地(使)」或「公共設施用地」等「新使用地編定類別」，若未申請則無使用地編定，使土地使用管制失去依據。此作法也形同讓已應廢止的《區域計畫法》在《國土計畫土地使用管制規則》(草案)中「起死回生」，且永無落日。

回應方向初擬：

經內政部法規會表示，鑒於土地使用權利的延續性，為兼顧公共利益並適度保護民眾的信賴，將《區域計畫法》編定的可建築用地或農業用地的空間範圍，以適當文字納入《國土計畫土地使用管制規則》容許使用情形表備註欄，尚無不妥，亦能符合信賴保護原則。此作法為參考《國有財產法》第52-2條、《都市計畫法臺灣省施行細則》第30條、《農地重劃條例》第22條等現行規定，在制度更迭之際適度參考或納入舊制規範內容或結果，作為輔助新制管制目的達成的方式，應屬可行作法。在法令轉換過渡期間，保留「原《區域計畫法》編定的使用地編定類別」納入土地使用管制規定，是為減少制度銜接衝擊，並反映過去《區域計

畫法》制度運作下呈現的土地利用差異。然民眾後續申請新使用時，仍須依國土計畫法管制規定辦理。內政部國土管理署後續仍將持續諮詢各界法制專家意見，確立國土計畫土地使用管制制度。

- (四) 《國土計畫土地使用管制規則》(草案)所列的使用地名稱與容許使用項目關聯性不明、免經申請同意使用的土地缺乏使用地名稱，以及過於複雜的查詢機制，是否違反法律明確性原則，並可能對民眾、地政人員及估價業務造成混淆與困擾？

《國土計畫土地使用管制規則》(草案)所列的 4 種使用地(許可用地(應)、許可用地(使)、公共設施用地、保育用地)與容許使用情形表中的使用項目和細目內容關聯性不明，使民眾無法從使用地名稱直接瞭解土地使用性質。刪除如農牧用地、交通用地等民眾熟悉的實質使用地類別，改為申請制的許可用地，將使民眾無法直接從名稱瞭解土地用途。免經申請同意使用的土地甚至沒有任何使用地名稱，導致民眾對鄰地未來使用情況缺乏可預見性，恐衍生土地估價與管理不易問題。此外，未來民眾需同時查詢國土計畫土地使用管制規則內容、地籍地號、國土功能分區分類、原區域計畫法編定之使用地類別、國土計畫法識別使用地類別及應經申請同意或使用許可內容等多項資訊，此複雜的結構設計對專業人士而言尚難一望即知，對一般國民更易造成混淆，恐引發爭議，並造成基層地政人員及地政士執行業務困擾。

回應方向初擬：

為解決民眾辨識度問題，未來民眾如欲瞭解其土地得進行何種使用，將從現行查詢各「使用地」的容許使用項目(《非都市土地使用管制規則》附表一)，調整為查詢各「國土功能分區及其分類」的容許使用項目，並輔以「原《區域計畫法》編定之使用地類別」(《國土計畫土地使用管制規則》(草案)附表一容許使用情形表)，這樣即可得知其得申請的使用內容及使用強度；此外，容許使用情形表的呈現方式經重新整理後，將改以群組方式排列使用項目並簡化備註欄位內容，將更易於閱讀理解。

若仍沿襲現行區域計畫的使用地類別名稱，卻在不同功能分區分類下有不同使用項目與強度規範，反而更容易讓民眾在新舊制之間及各功能分區分類間產生混淆，且不易說明管制內容。未來，使用地將引導民眾依計畫查詢管制規定，與現行特定目的事業用地及依計畫變更編定之土地管制查詢方式相同，且此查詢方式已行之有年，又能改善民眾常因使用地名稱而忽略原核准計畫限制，而不諳法令違規使用或交易糾紛，如依

計畫變更之丁種建築用地或乙種建築用地應依計畫使用，其使用權利不同於第1次編定之丁種建築用地或乙種建築用地。

內政部國土管理署已規劃建置相關系統，將國土功能分區及其分類、原區域計畫使用地類別、應經申請同意或使用許可核准計畫內容等資訊納入，方便民眾查詢，確保資訊公開透明。

(五) 若國土計畫不按土地性質編定使用地，是否會導致許多現行依《區域計畫法》使用地類別作為執行依據的目的事業法令必須配合修正，進而產生認定疑義？

目前許多目的事業法令（如《農業發展條例》、《土地稅法》等）均以《區域計畫法》編定的使用地編定類別作為執行依據。若國土計畫不按土地性質編定使用地，將導致這些法規必須配合修正。經國土主管機關盤點，至少涉及13個跨部會，須修正法規共54部。這將產生認定疑義，如未來無林業用地，其又可能分別劃入國土保育地區或農業發展地區不同分類中，如何指認其適用《土地稅法》的不課徵土地增值稅，增加民眾困擾。

回應方向初擬：

內政部國土管理署已積極協助各部會盤點其權管目的事業法令中涉及《區域計畫法》相關規定的情形，區分類型並提供修法建議。其中針對原以區域計畫使用分區或使用地為規範區位者，可選擇改由目的事業法令定義其範圍，或依其立法原意，決定以國土功能分區分類或原區域計畫編定使用地定義其範圍。此外，內政部國土管理署也已就《農業發展條例》涉及非都市土地「農業用地」範疇修正等課題，多次拜訪農業部交換意見，後續將持續與該部溝通。

(六) 《國土計畫土地使用管制規則》（草案）刪除民眾熟悉的實質使用地類別、可能消除土地價差、以及影響稅捐減免的適用，是否會對民眾的財產權益造成負面影響，並衍生「一法兩制」的荒謬情況？

《國土計畫土地使用管制規則》（草案）將一望即知的建築用地、農牧用地、林業用地等使用地類別刪除，將導致民眾、地方政府、地政士和不動產估價師難以理解與說明。而土地使用管制規範土地使用之用途及強度，將直接影響該不動產之價格。若同一功能分區分類下的所有土地皆適用相同的容許使用項目及強度，可能會使原本因使用地不同而存在的土地價差消失，引發公平性問題；此外，許多法規依使用地類別適用稅捐減免，若不編定使用地，將產生具體認定疑義，影響民眾權益。如原農牧用地申請「應經申請同意用地」或「使用許可用地」後，即使仍

作農用，也可能因名稱不再是農地而無法申請農用證明或免稅，形成「一法兩制」或傷害人民財產權益的荒謬情況，也凸顯農業發展地區沒有農牧用地的制度設計問題。

回應方向初擬：

無論公部門或私部門估價，個別宗地的土地使用管制條件（含使用強度、使用地類別）均為影響價格的關鍵。而《國土計畫土地使用管制規則》（草案）已明定各國土功能分區及其分類的容許使用項目及使用強度等相關規定，因此只要土地管制制度明確，地價人員即可據以辦理查估作業，土地價差不會因為法律的變動而消失，而是會基於新的土地規範來調整土地的價值。又未來內政部國土署規劃建置相關系統（國土功能分區及使用地資訊系統），公開透明提供國土功能分區及其分類、原區域計畫使用地類別、應經申請同意或使用許可核准計畫內容等資訊，以避免操作疑義，並逐步建立交易習慣與新秩序。而在法令轉換過渡期間，保留原《區域計畫法》編定的使用地類別，以保障民眾既有合法土地使用權益、延續如農用證明或享有免稅待遇等福利。後續內政部國土管理署也將持續與地政司、不動產估價師、地政士等公會就實務執行作業問題持續溝通交流，以使新舊制銜接更順利。

（七）《國土計畫法》上路後，會導致土地分區有什麼改變？

回應方向初擬：

《國土計畫法》將取代原本的《區域計畫法》，進行土地分區調整。過去《區域計畫法》將土地分為 11 種使用分區（如特定農業區、工業區、鄉村區等）及 19 種使用地類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地、農牧用地等）。而轉軌至《國土計畫法》後，土地將會變成 4 大功能分區（國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區）及 4 種使用地類別（許可用地（使）、公共設施用地、許可用地（應）、保育用地）。為保障原有的合法使用權益，《區域計畫法》編定的使用地將會保留註記於國土功能分區及使用地資訊系統中。

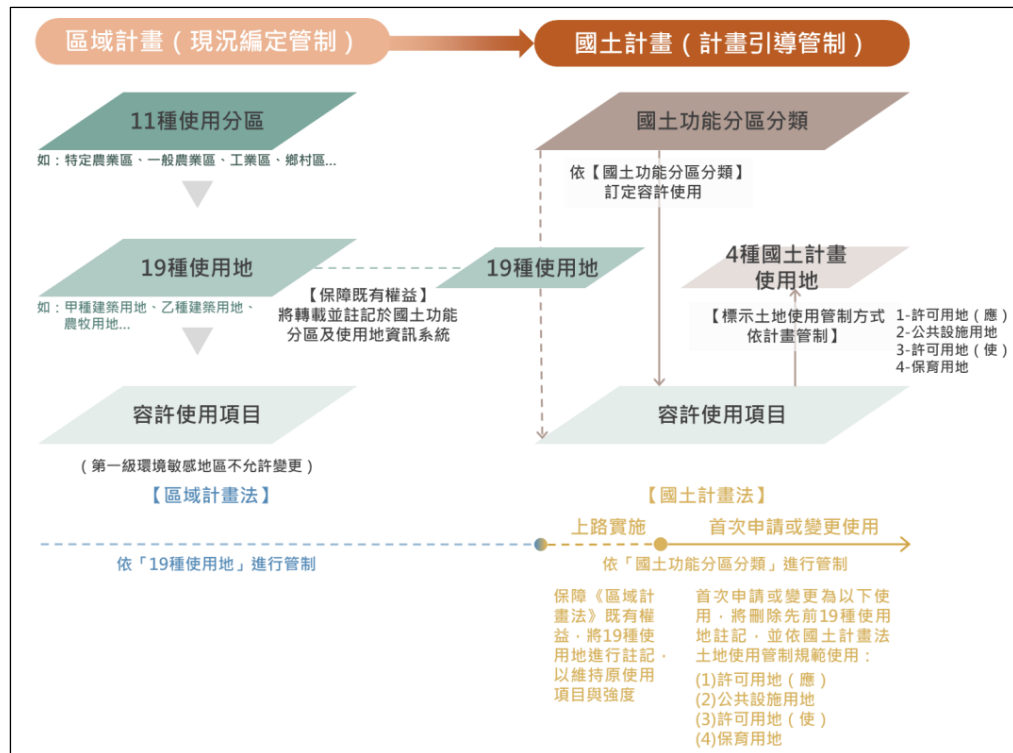


圖 1.1-2 土地分區新舊制差異圖

（八）國土計畫是依照國土功能分區進行土地管制，那以前區域計畫編定的使用地會如何處理？國土計畫還會編定新的使用地嗎？

回應方向初擬：

1. 為了讓新、舊制度順利銜接，原來根據《區域計畫法》編定的使用地類別資訊將被保留，並作為既有權利保障參考依據註記在「國土功能分區及使用地資訊系統」中。所以無論是新制度還是舊制度的土地資訊，未來都可以查詢並參考。
2. 會。國土計畫會編定新的使用地，未來將根據不同使用地編定類別，辨別不同國土功能分區土地使用申請與管制方式，包含經核准用來建設非公共設施用途的土地許可用地（使）、必須經申請同意才能使用的許可用地（應）、專門用來建設公共設施的公共設施用地、用於保護自然環境、禁止開發的保育用地。

（九）哪裡可以查詢到國土功能分區下的使用地編定類別？

回應方向初擬：

無論是新制度或舊制度的土地使用資訊，均可以透過「國土功能分區通知書」查詢土地使用地編定類別。未來，當內政部完成「國土功能分區及使用地資訊系統」後，亦可以直接於該系統中進行查詢。

(十) 《國土計畫法》上路後，農牧用地還可以變更成甲種建築用地或是特定目的事業用地嗎？

回應方向初擬：

不可以。《國土計畫法》上路後，土地使用變更機制已經改變，不會再允許將原《區域計畫法》下的使用地編定類別（如甲種建築用地、乙種建築用地、農牧用地等）進行變更。這些原有的使用地編定類別將轉為「註記」形式，保留在國土計畫相關資訊系統中，供作後續土地使用管制與既有權益保障依據。

若農牧用地要轉作其他用途，需視其土地所在的國土功能分區及其分類是否容許該用途（詳見《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表一規定）。除免經申請同意使用（附表一「●」、實心圈數字）或禁止使用（附表一「×」）外，需經過應經申請同意使用（附表一「○」、空心圈數字）或使用許可（符合一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準）程序申請使用。經核准使用同意、使用許可後，土地將被編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」或「公共設施用地」，並刪除原有的使用地編定類別註記。因此，土地不會變回至原《區域計畫法》下的甲種建築用地、特定目的事業用地等舊有使用地類別。

(十一) 不能再變更原《區域計畫法》之使用地，要如何才可以轉作其他使用？

回應方向初擬：

若土地要轉作其他用途，需依其所屬的國土功能分區及其分類，遵循《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表一或附表二規定辦理：

1. **免經申請同意使用：**欲轉作的土地使用項目於附表列為「●」、實心圈數字，土地可直接轉作該用途，無需向國土計畫主管機關申請同意。
2. **應經申請同意使用：**欲轉作的土地使用項目於附表列為「○」、空心圈數字，需向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關申請同意使用，並依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附件一至四規定進行審查。
3. **使用許可：**欲轉作的土地使用項目符合「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」，應依《國土計畫法》第 24 條申請使用許可。

當土地經核准使用同意、使用許可後，土地將被編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」或「公共設施用地」，並刪除原有的使用地編定類別註記。此後該土地將不再適用《區域計畫法》下的既有權益保障，而須依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）進行管理。

(十二) 既有建築用地如果房子要重建或轉作其他用途，原本使用地註記一定會刪除嗎？

回應方向初擬：

不一定。根據《國土計畫法》新制，原《區域計畫法》下的可建築使用地編定類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地），將以「註記」方式保留，以保障既有土地使用權益。若房屋要轉作其他用途，且該用途依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）規定需要申請「應經申請同意使用」或「使用許可」，則原有註記會被刪除，並轉換為新制使用地編定類別（使用許可（應）、使用許可（使）或公共設施用地）；但若還是維持原建築用途或「免經申請同意使用」，則原使用地註記不會被刪除。

(十三) 使用地編定為許可用地（應），還能變更恢復為原本的甲種建築用地嗎？

回應方向初擬：

不行。一旦土地被編定為《國土計畫法》下的新使用地編定類別（如許可用地（應）），原《區域計畫法》下的使用地類別（如甲種建築用地）註記即被刪除。因該註記主要是為用於制度轉軌過渡期「保障既有合法土地使用權益」，故未設有將新使用地類別恢復為舊有《區域計畫法》使用地類別的機制。

議題 2.農業發展地區之土地使用及變更影響

一、背景說明

近期民眾關切農地使用及變更問題，現行國土計畫法及相關子法業已納入相關制度，允許農地多元利用，且後續尚可配合農業相關政策，納入各級國土計畫通盤檢討及鄉村地區計畫，確認土地適宜性，調整劃設適當國土功能分區及其分類或另訂土地管制規定。

內政部國土署刻依國土計畫法第 23 條第 2 項規定及全國國土計畫指導，研訂國土計畫土地使用管制規則（草案），有關農業生產的農舍、農業產、製、儲、銷、休閒農業等，均得在「農業發展地區」使用；且「農業發展地區」內原已依照區域計畫法編定之建築用地、遊憩用地等可建築用地，仍可持續活化利用，作為居住、商業、觀光遊憩等使用。

又國土計畫是以計畫引導於合宜地區進行土地利用，取代過去個案零星變更造成農地破碎，影響農業永續。直轄市、縣（市）政府如有產業、聚落發展需要或是地方特殊管理需求，可以適時主動辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討或擬訂鄉村地區計畫，提出完善的農地、農村發展構想與具體的土地使用計畫，並得依國土計畫法第 23 條第 4 項規定，另訂適宜之土地使用管制規定，讓地方政府主動以空間規劃手段照顧農民及農地權益。

二、內容說明

（一）既有土地使用權益

1. 農牧用地既有合法權益將予保障

依國土計畫法第 23 條第 2 項規定及全國國土計畫指導研訂國土計畫土地使用管制規則（草案），明定既有合法農牧用地無論劃設為何種國土功能分區及其分類，依然能繼續從事農作、農作產銷設施及農舍等相關使用，與現行區域計畫法規定相同。農牧用地之既有合法權益皆保障，國土計畫新制並無限縮使用，且農民可依照生產及農產加工需求，合理運用土地。

2. 原編定之土地使用強度原則均得維持

原依區域計畫法編定之可建築用地、遊憩用地等，包括甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，未來於所屬國土功能分區及其分類範圍內從事免經申請同意使用項目（如甲建從事住宅使用、丁建從事工業設施使用），原則均得維持原使用強度上限規定（如甲建維持建蔽率 60%、容積率

240%；丁建維持建蔽率 70%、容積率 300%)。

全國土地資源不會因為國土計畫上路，造成非可建築用地立刻變成可建築用地，至於農舍興建符合農業發展條例規定同樣可以申請，亦不因國土計畫施行而有所不同。

(二) 未來土地使用與變更權益

1. 國土計畫更加符合農用需求，依法使用得免除土地變更成本

現行區域計畫法編定之建築用地或農業用地，經依照所在區域環境條件劃入農業發展地區，依國土計畫土地使用管制規則（草案）規定，除了仍得繼續從事住、商等建築使用及農業生產、加工等相關使用，從事免經申請同意使用項目者，得維持原有之容積率、建蔽率規定，降低制度轉換之衝擊。

未來將得依土地適宜性劃設國土功能分區及其分類，反映土地環境條件，並採容許使用方式，循應經申請同意（小面積）或使用許可（大面積）等程序申請土地使用，毋須再辦理土地變更，降低開發案件申請時間及費用成本。

以農 1、農 2 為例，除農業生產使用外，未來亦擴及農產品之加工、儲存、銷售、休閒農業等使用，無須再辦理用地變更；依法興建農舍部分則可逕直向地方政府申請，且申請程序更為便捷，降低申請時間及費用成本，使得農地農用將優於現行制度，明確保障農民權利。

2. 減少零星變更，維護生產環境並改善實際務農使用

國土計畫以「計畫變更」代替「零星變更」，改善現行農地零星變更、農地破碎不完整與不利農業生產之情形，創造更加優良的生產環境。國土計畫更放寬農地從事農業的產、製、儲、銷等設施使用，讓實際務農者獲得更多照顧。

3. 縣市仍得依通盤檢討變更和另訂適宜土管規定，更有利農業經營

直轄市、縣（市）政府如有產業、聚落發展需要或是地方特殊管理需求，可以依循國土計畫法第 8 條及第 15 條，主動辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討或擬訂鄉村地區計畫，提出完善的農地、農村發展構想與具體的土地使用計畫。各縣市可以依照需求調整，兼顧維護農業生產環境及地方發展，並得依該法第 23 條第 4 項規定，另訂適宜之土地使用管制規定，以符合地方實際需求，使得地方政府主動以空間規劃手段照顧農民及農地權益。

現行國土計畫法及相關子法業已納入相關制度，允許農地多元利用，且後續尚可因應農業技術精進、產業成長趨勢及政策，透過各級國土計畫通盤檢討及鄉村地區整體規劃之農地適性調整機制，讓地方政府得以主動照顧農民及農地永續與再生。因此，國土計畫下地方政府將得整體盤點在地需求，據以研擬空間發展計畫及土地使用管制相關規定、彈性因應，將更有利農業多元永續經營。

(三) 農業權與補償措施

1. 國土計畫未損財產權，且縣市保有土地變更權，應不屬特別犧牲

過往曾有學者以雲林縣為例，提出國土計畫推動與劃設國土功能分區之下，規範雲林縣必須對全國糧食供給做出特定數額貢獻，且劃設農業發展地區土地之使用用途將受到嚴格限制，農地價值將無翻轉空間之機會。因此，認為將對人民之財產權形成「特別犧牲」，並應有對應法定補償。另一方面，也有學者以國際案例指出政府可在公共利益前提下，限制土地使用而無須補償，「特別犧牲」應為其土地限制超過普遍社會義務承受範疇，而農業發展地區基於平衡土地利用，應為合理限制。

而農業發展地區之劃設是為導正過去土地零星變更使用亂象，使土地能依計畫有序利用，維護農業生產環境。並且，農業發展地區得免經變更從事農業相關使用，降低申請時間及費用成本，又為降低制度轉換擾動，屬原編定建築用地亦可保留原有土地使用權益，更為放寬涉及農業相關生產、生態及生活之使用項目，進而促進農業多元利用。因此，農業發展地區將得依其空間特性，從事農業相關使用並取得其產生之經濟利益，並未損害財產權。

劃入農業發展地區土地，未來除了得以搭配農業主管機關研擬之空間計畫研議調整劃設條件外，直轄市、縣（市）政府亦得依據國土計畫法第 15 條及配合地區發展情形，主動定期檢討空間計畫，調整劃設其他適宜利用之國土功能分區分類、訂定因地制宜土地使用管制規定，據以符合地方土地使用或發展需求。直轄市、縣（市）政府存有空間計畫之變更權，爰應非屬司法院大法官會議釋字 440 號解釋所稱「特別犧牲」範疇，亦應無補償問題。

2. 國土計畫透過土地使用支持農用，協助「農業權」保障

農業部相關措施不因國土計畫上路而有所影響，反而將透過土地使用支持，給予實際從農者更多的照顧。依農業部 112 年 1 月 9 日農企國字第 1110014064 號函說明，未來農政資源將優先投入農 1。農業部 113 年

農漁業直接給付經費超過1,272億，持續推動如照顧土地所有權人「農地對地給付」、穩定國內糧食安全生產「確保糧食安全給付」、引導農業與生態永續共存「生態環境給付」，再輔以三保一金「農民健康保險、農民職業災害、農民退休儲金及農業保險」等政策，即努力落實農業權，改善農業生產環境、增加農民福利與生產補貼，強化農業生產效率。

三、外界可能提出問題及初擬回應

(一) 國土計畫新制是否限縮農地使用？如現有建築物是否需要拆除、未來土地使用變更限制、發展可能是否受到影響？

回應方向初擬：

1. 國土計畫並非限縮農業用地之農業使用，亦不會要求拆除既有合法建築。農業發展地區係提供農業生產及其產、製、儲、銷、休閒農業等產業鏈所需設施使用。未來農業設施、農舍等如依農業主管機關相關規定申請，原則上仍可於農業發展地區使用，無須辦理土地變更、調整國土計畫或國土功能分區；既有合法農牧用地於各種國土功能分區，與現行區域計畫法規定相同，不會因新制而改變或要求拆除。
2. 農業發展地區第1類與第2類之使用強度差異，主要在於「非農業使用」。雖《國土計畫土地使用管制》規定「農業發展地區第1類建蔽率為30%、農業發展地區第2類建蔽率為50%」，然依《國土計畫土地使用管制規則（草案）》第19條：「附表一規定之使用項目及其細目，其目的事業主管機關或直轄市、縣（市）主管機關另定有下列規定者，從其規定：一、定有建蔽率、容積率且低於本規則規定。本規則施行前已依原非都市土地使用管制規則規定調降建蔽率及容積率，並報經原中央區域計畫主管機關備查者，依原建蔽率及容積率辦理。二、定有設施面積或高度等其他規定。」，故原依區域計畫法編定之農牧用地如從事農業設施使用，應依《申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法》第7條之規定，其所有農業設施總面積不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積之40%，即不論前開原依區域計畫法編定之農牧用地係位屬農業發展地區第1類或第2類，其農業設施使用面積比例均為40%，因此，農地從事農業使用或申設農業設施者，其使用強度不會因位屬農業發展地區第1類或第2類而有所不同。
3. 地方政府如有產業、聚落發展、或地方特殊管理需求，應於國土計畫上路後，依《國土計畫法》第15條規定啟動直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討，或依全國國土計畫指導辦理鄉村地區整體規劃，於完成法定程

序後據以調整國土功能分區劃設情形及另訂適宜之土地使用管制規定。

(二) 農地所受限制是否屬「特別犧牲」？是否應結合「農地發展權移轉」或有關額外補償措施？

回應方向初擬：

1. 農業發展地區土地得免變更從事農業產、製、儲、銷、農舍、休閒農業等多元使用，讓實際務農之農民使用更便利，並取得其產生之經濟性，並未損害農民「財產權」。國土計畫體制下，直轄市、縣（市）政府有主動定期檢討變更空間計畫之權力，使直轄市、縣（市）政府能因應調整國土功能分區及土地使用方式，其權利未受損失，並非屬司法院大法官會議釋字 440 號解釋所稱「特別犧牲」情形，爰無涉補償問題。
2. 「農地發展權移轉機制」建議應先經廣泛討論獲致共識，經由各界共識釐清是否應賦予農地「發展權」、是否屬「特別犧牲」，並釐清前述發展權是否可視作「建築容積」概念。農地發展權移轉如擬採容積移轉方式進行，允宜將歷年容積市場供給需求變化情形納入立法政策評估考量，並明確界定農地發展權移轉之適用對象。有關農地發展權跨縣市移轉涉及地方自治事項，宜由中央主管機關邀集各直轄市、縣（市）政府先行商議，且檢討規劃如何與現行法制銜接。此外，考量議題涉及農業部權管之農業發展條例及農地管理等相關規定，後續將持續與農業部共同討論，以資周延。

議題 3.原住民族土地使用及居住問題

一、背景說明

依《國土計畫法》第6條第9款規定「國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。」及全國國土計畫指導，內政部及原住民族委員會（下簡稱原民會）為維護原住民族傳統慣習及土地利用方式，並考量各原住民族群傳統居住慣習之特殊性，透過「劃設適當國土功能分區」、「另訂原住民族土地使用管制規則」及「協助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫」等機制，讓直轄市、縣（市）政府得因地制宜運用，分階段逐步解決原住民族土地使用問題，務實回應部落發展需要。於國土計畫法全面施行前，原住民族土地使用管制規則等相關子法無法以國土功能分區實施管制，內政部正研議以鄉村地區計畫引導使用方式，於現行區域計畫法階段予以因應。

二、內容說明

（一）透過多元工具解決原住民族土地使用問題辦理情形

1. 國土功能分區劃設符合部落實際情形

- (1) 依據全國國土計畫、國土功能分區及其分類與使用地劃設作業手冊之國土功能分區劃設條件，就核定部落範圍內，人口或建物集中之聚落範圍（微型聚落至少應達 3 棟建物以上）得劃設為農業發展地區第 4 類（原）。
- (2) 內政部於 110 年至 112 年補助 11 個直轄市、縣（市）原住民族主管機關辦理部落環境基本調查、部落溝通及國土功能分區劃設作業，補助經費共計 1 億 2,659 萬元。

2. 訂定《原住民族土地使用管制規則》（草案）

- (1) 為維護原住民族傳統慣習及土地利用方式，依據國土計畫法第 23 條第 3 項規定，涉及原住民族土地、海域及部落之使用管制者，應依《原住民族基本法》第 21 條規定辦理，並由內政部會同原民會訂定特殊化土地使用管制規定，即《原住民族土地使用管制規則》（草案）（下簡稱原民土管）。
- (2) 《原民土管》（草案）經 113 年 12 月 17 日內政部及原民會副首長溝通會議討論，現為配合國土計畫法部分條文修正案重新檢視草案中，俟檢視後賡續辦理相關法制作業。該草案重點說明如下：
 - A.原住民族土地範圍內存有 105 年 5 月 1 日前既有住宅坐落之非都市土

地，無論劃設為何種國土功能分區，未來均可向直轄市、縣（市）主管機關申請同意作住宅使用，並得於維持住宅使用之前提下，兼作民宿、綜合商品零售設施、一般零售設施、一般服務設施及餐飲設施。

B.原住民族土地屬依原《區域計畫法》編定之農牧、養殖、林業用地者，原住民為居住需要，得以自有土地申請同意作住宅使用，並以一次為限。

C.位於國土保育地區第一類及第二類範圍之公有原住民保留地，直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所得申請作停車場、殯葬設施、行政設施及教育設施等公共設施使用。

D.族人從事經原住民族主管機關認定之傳統文化設施、傳統祭儀設施等傳統慣俗使用，且最大基層面積小於 660 平方公尺者，得免經申請同意使用。

(3) 《原民土管》係為因應原住民族居住及傳統慣俗等特殊土地使用需求，就原住民族土地範圍內無法適用全國通案性《國土計畫土地使用管制規則》（下簡稱《通案土管》）之事項予以規範。故於原住民族土地範圍內，**土地使用管制之適用順序應以《原民土管》為優先；惟《原民土管》未設規定者，始準用《通案土管》辦理。**是以，就海洋資源地區涉及原住民族傳統海域使用部分，因《原民土管》未就此類海域使用另訂細部規範，未來《國土計畫法》上路後，即依《通案土管》第 4 條附表二之「原住民族傳統海域使用」使用項目進行管理。於許可範圍內，原住民族得為非營利自用之傳統採集、捕獵（漁撈）、傳統文化或祭儀等使用，且免經申請同意使用；至於其他類型之原住民族傳統海域使用，除位於海 1-3 區域者仍應依原核定重大建設計畫內容辦理管制外，其餘區域（如海 1-1、海 1-2、海 2 及海 3）均屬應經申請同意使用範圍。

(4) 內政部於 112 年至 114 年補助 12 個直轄市、縣（市）原住民族主管機關辦理部（聚）落環境基本調查及成果檢核作業，補助經費共計 1 億 33 萬元，調查成果後續將應用於存有 105 年 5 月 1 日前既有住宅之原住民族土地合法化之重要參據。

(5) 未來「土地合法化」程序完成後，尚須辦理「建物合法化」作業。

3. 協助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫

(1) 就部落因傳統慣習而有特殊土地利用型態等，致通案土管、原民土管規定及國土功能分區劃設原則仍無法符合部落需求者，亦得由直轄市、縣

(市)政府辦理鄉村地區計畫，指認適宜發展之空間區位，或評估另訂因地制宜之土地使用管制規定。

- (2) 考量 114 年 1 月 20 日修正公布《國土計畫法》第 45 條規定，國土功能分區圖公告期程已延長至 120 年 4 月 30 日前完成，於此期間，尚無法依《國土計畫法》實施土地使用管制，為避免過渡時期內原住民族土地因缺乏適當規劃而延誤解決實際面臨之急迫性議題，內政部正研議優先推動同時符合「具公益性」、「涉及地用課題」及「目的事業主管機關支持」3 項條件之案件，辦理鄉村地區計畫法定程序引導使用，藉由現行《區域計畫法》的既有法令工具及措施予以落實之可行性。此外，內政部於 112 年至 114 年補助辦理部（聚）落環境基本調查成果資料，亦可優先檢討納入鄉村地區計畫辦理存有既有住宅之原住民族土地合法化作業，加速回應在地需求。
- (3) 內政部於 110 年至 114 年已補助新竹縣、臺中市、嘉義縣、高雄市、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、南投縣等 8 縣市 28 原住民鄉（鎮、市、區）辦理鄉村地區計畫之規劃作業。
- (4) 內政部國土管理署於 114 年 1 月 22 日至 23 日、2 月 6 日至 7 日、2 月 11 日至 12 日，於桃園市復興區、花蓮縣光復鄉及屏東縣瑪家鄉辦理共 3 梯次「原住民族土地空間規劃培力作業」，以原住民族為主之規劃思維與資料分析應用開設課程，並做經驗交流。

(二) 未來工作重點

1. 國土計畫法全面施行前，原住民族土地使用管制規則等相關子法無法以國土功能分區實施管制，自無法依該管制規則辦理居住用地合法作業，內政部將會同原民會賡續督導直轄市、縣（市）原住民族主管機關辦理部（聚）落環境基本調查及成果檢核作業，視需要調整《原民土管》（草案）相關規定，並持續與原民會及直轄市、縣（市）政府研商，完備相關法令制度。
2. 定期追蹤列管各直轄市、縣（市）政府辦理國土功能分區劃設作業、部（聚）落環境基本調查及成果檢核作業及鄉村地區計畫進度，亦透過研商會議了解各直轄市、縣（市）實務執行問題，並提供必要行政協助。

三、外界可能提出問題及初擬回應

- (一) 《原住民族土地使用管制規則》輔導原住民既有住宅土地合法化機制，是所有原住民的既有住宅土地都需要申請合法化嗎？申請需要具備什麼條件？

回應方向初擬：

為保障原住民居住權，使其可合法居住於原住民族土地上，主要針對位於原住民族土地內、105 年 5 月 1 日前原住民既有住宅進行「土地合法化」。

1. 不是所有原住民的既有住宅土地都需要申請合法化。如果土地已經是合法的可建築用地，就不需要經《原民土管》合法化程序。只有**位於原住民族土地內，且屬於非可建築用地的住宅**，並且是 105 年 5 月 1 日前既有住宅所坐落之土地，才可以申請土地合法化。而 105 年 5 月 1 日後新增的住宅所坐落之土地，同樣可以在保障原住民居住範圍內，以「一生一次」限度提出合法化申請。
2. 申請合法化的資格條件包含：
 - (1) **105 年 5 月 1 日前「既有」住宅所坐落的土地**：土地位於原住民族土地範圍內，且申請人、土地所有權人、建築物所有權人均須具原住民身分。
 - (2) **105 年 5 月 1 日後「新增」住宅所坐落的土地**：滿足「申請人、其配偶、同一戶內未成年子女均無其他可供住宅使用的土地」、「申請人於該土地設籍滿 2 年」、「自有土地」，可以「一生一次」限制提出合法化申請。
3. 《原民土管》只針對「土地」進行輔導合法化處理，不包含住宅「建物」合法化。因此，**完成土地合法化後，住宅建物仍需按照建築法等相關法規進行合法化作業**。內政部國土管理署於 113 年 8 月 21 日舉辦「原住民族部落住宅合法化推動研討會」，邀請原住民族中央民意代表、原住民族委員會、農業部農村發展及水土保持署、經濟部水利署、環境部、內政部消防署等相關機關、相關技師公會及直轄市、縣（市）政府等就建築管理、消防安全、水土保持、污水排放等議題共同研討，提出因原住民的土地多在地質敏感地帶，在建管、水保、消防等方面面臨很多挑戰，可參考新竹縣政府針對建築物輔導合法之實務經驗，後續仍需各單位及公會等一起討論、共同努力，以利後續「建物合法化」作業推動。

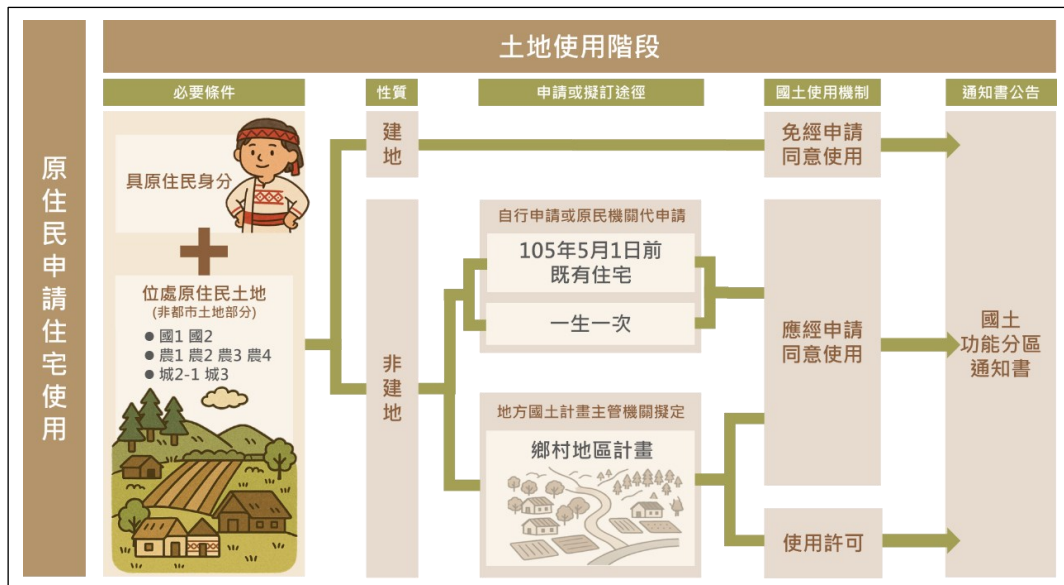


圖 1.3-1 《原民土管》輔導原民既有住宅土地合法化流程圖

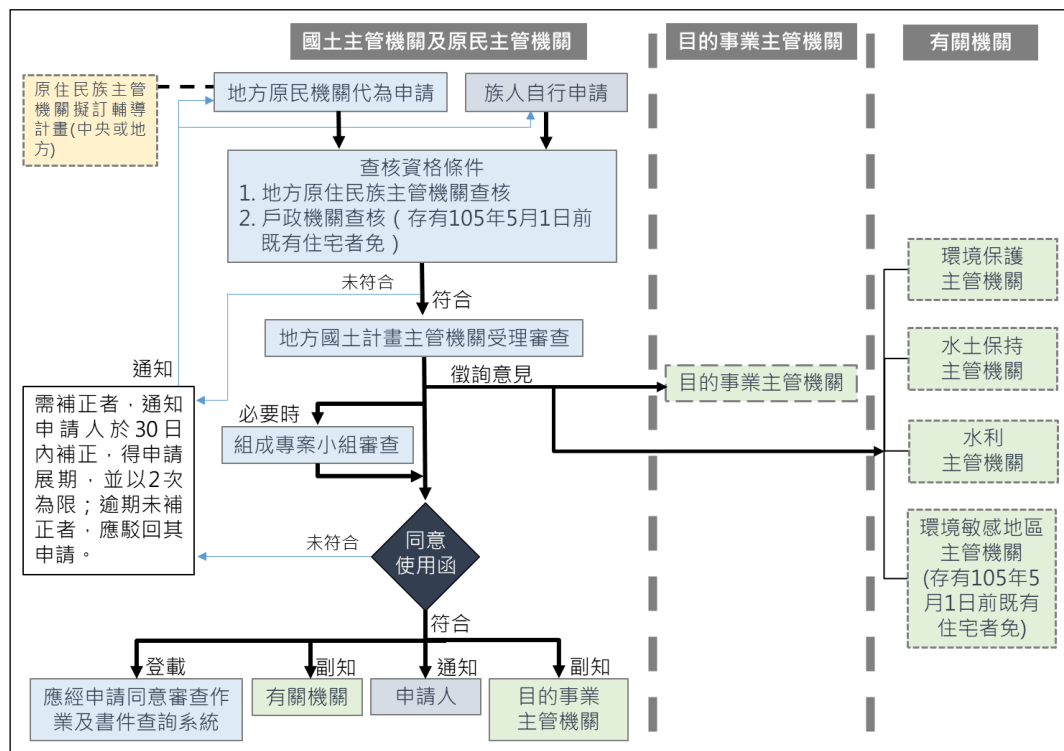


圖 1.3-2 原民土管應經申請同意作住宅使用流程圖

(二) 國土計畫如何解決原住民族土地使用及居住問題？延期有何影響？

回應方向初擬：

1. 於國土計畫架構下，透過劃設適當國土功能分區、擬定原住民族土地使用管制規則及辦理鄉村地區計畫等多元工具，分階段解決原住民族土地利用課題。內政部及原住民族委員會研訂《原住民族土地使用管制規則》（草案），已納入輔導原住民既有住宅所坐落土地的合法化機制，並補

助 12 個直轄市、縣（市）辦理部（聚）落調查作業。調查成果將作為土地合法化作業的重要參據。

2. 於《國土計畫法》全面施行前，內政部正研議於過渡期間以鄉村地區計畫引導資源保育及利用，藉由現行《區域計畫法》的既有法令工具及措施予以落實之可行性。

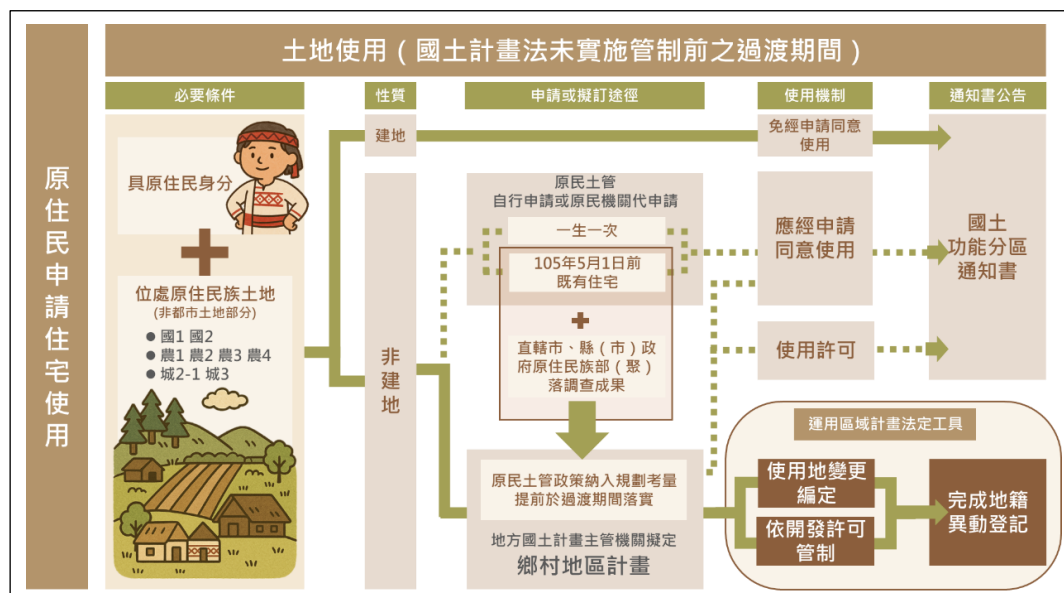


圖 1.3-3 《國土計畫法》施行前原民既有住宅土地合法化流程圖

（三）針對非住宅所坐落的土地，目前是否有合法化處理機制？未來會如何處理？

回應方向初擬：

目前《原民土管》主要針對具住宅功能或附屬於住宅的建物所在土地進行合法化，且持續為住宅使用者的土地可兼作民宿、綜合商品零售設施、一般零售設施、一般服務設施及餐飲設施使用。

對於非住宅或非附屬住宅建物，現行規範雖無明確條文因應這些土地的合法化申請，但依《原民土管》（草案）第 7 條，部分公共設施得於國 1、國 2 之公有原住民保留地申請合法化；第 8 條規定，傳統文化設施及傳統祭儀設施得免經申請同意使用。

《原民土管》的既有住宅合法化機制，是為維護族人居住權。對「非住宅」部分的輔導合法化，因涉及樣態多樣且情況複雜，須由原住民族委員會提出輔導合法化方案，並將輔導對象造冊列管，敘明區位。該輔導合法化方案必須符合全國國土計畫規定的專案輔導合法化原則，特別是「安全性、公平性及合理性」等基本原則，確保處理過程中對族人權益

的保障。該方案在經由內政部與原住民族委員會討論後，將評估是否將這些土地納入《原民土管》合法化範疇。

(四) 地方政府、民意代表、在地族人關切：「不劃入農業發展地區第 4 類」就會限制原住民發展？如何解決這個問題？

回應方向初擬：

依《通案土管》（草案）第 5 條規定，「農業發展地區第 4 類、城鄉發展地區第 2 類之 1 及第 3 類範圍，非屬本規則施行日前劃定之鄉村區、工業區或特定專用區土地，位屬山坡地範圍者，依附表一農業發展地區第 3 類規定使用，其餘土地依附表一農業發展地區第 2 類規定使用。」該規定為考量《國土計畫法》立法精神，是以計畫引導土地使用，又考量部分非屬原《區域計畫法》劃定的鄉村區、工業區或特定專用區之土地，是基於國土功能分區劃設區塊的完整性，而劃入農業發展地區第 4 類範圍，爰《通案土管》（草案）第 5 條規定，該類土地於未有計畫引導其使用前，除原則允許其仍得按原《區域計畫法》編定的使用地容許使用項目使用外，應維持低強度使用。因此按其是否位於山坡地範圍，依農業發展地區第 2 類或第 3 類的使用項目使用。未來如有其他開發利用或特殊使用需求，得由直轄市、縣（市）政府辦理直轄市、縣（市）國土計畫變更或通盤檢討，依《國土計畫法》第 23 條第 4 項授權訂定因地制宜土地使用管制規定。

此外，現行政策也強調「既有合法使用予以保障」（此保障適用於各國土功能分區，不限於原住民族土地），以使族人已經合法使用的土地不會因政策改變而受影響。

為確保對原住民族能夠享有合理的土地居住與使用權，內政部與原住民族委員會正積極採取多元工具回應部落發展需求，包含：「**劃設適當國土功能分區**」、「**另訂原住民族土地使用管制規則**」及「**協助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫**」等（圖 1.3-4），用以保障原住民族的土地使用權，並支持其經濟發展。

透過多元工具分階段逐步解決原住民族土地使用問題

短期	1.原民部落(及聚落)範圍劃設適當國土功能分區 <u>集居(3棟以上)區域→劃為農業發展地區第4類(原) · 保障既有合法使用權益</u> 農業生產區域→劃為農業發展地區適當分類 具環敏條件→劃為國土保育地區	持續了解問題，提供必要協助 1. 已補助地方政府辦理部落建物調查。 2. 已由國土署(含改制前營建署)透過研商會議，及正式公文，多次向地方政府說明處理原則。
	2.優先輔導原住民族土地105.5.1前既有居住用地合法 非都市土地所有國土功能分區範圍均適用，<u>已納入「原住民族土地使用管制規則(草案)」</u>，刻會商原民會及地方政府	
長期	3.部落未來需求納入計畫檢討調整 <u>由地方政府主動辦理鄉村地區整體規劃</u>，依部落討論提出適宜利用之建議區位進行空間規劃及另訂因地制宜之土地使用管制規定。所需規劃經費本部將持續協助。	

圖 1.3-4 國土署回應原住民族土地使用問題之多元解方與階段策略圖

議題 4.既有合法土地使用權益保障情形

一、背景說明

《國土計畫法》（下簡稱本法）第 32 條第一項規定：「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。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。」

另 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」。而在「國土計畫土地使用管制規則」（草案）中，亦規定依《區域計畫法》編定之建築用地或農業用地（如農牧用地、養殖用地），經依照所在區域環境條件劃入國土保育地區或農業發展地區，仍得繼續從事住、商等建築使用，以及農業生產、加工等相關使用，且從事免經申請同意使用項目者，得維持原有之容積率、建蔽率規定。

二、內容說明

針對現行《區域計畫法》編定之建築用地或農業用地（如農牧用地、養殖用地），經依照所在區域環境條件劃入國土保育地區或農業發展地區，依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）規定：

（一）既有使用權益保障

1. 原依《區域計畫法》編定的使用地，仍可適度從事原容許之使用項目及使用強度，如甲種、丙種建築用地仍可繼續從事住宅、零售等生活使用；農牧、養殖用地可繼續從事農業相關使用，以保障民眾既有合法權利。
2. 當直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，可斟酌地方情形限期令其變

更使用或遷移，而其因遷移所受之損害，應予適當「遷移補償」；若為原《區域計畫法》合法編定之可建築土地，經評估影響國土保安或農業生產，應變更為非可建築用地時，因原有建築權利被剝奪而受損失，亦應給予「變更補償」，以弭平新、舊制度轉換所帶來衝擊。

3. 原《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、農業生產環境者，可繼續編定為可建築用地，並可調降其使用強度及減少容許使用項目。因此，根據本法「免經申請同意使用」項目者，可維持原有的建蔽率、容積率規定，降低制度轉換衝擊（詳見《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表四規定）；從事「應經申請同意使用」項目者，建蔽率、容積率則依各國土功能分區之使用強度上限規定辦理（詳見《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表三規定）。

（二）變更土地使用之權利仍受保障

於現行《區域計畫法》制度下，土地若要進行開發利用，需符合容許使用項目，或申請辦理使用分區及使用地變更編定。而未來於本法下，土地若有開發利用需求，仍可透過「免經申請同意使用、應經申請同意使用、使用許可」程序進行申請。

1. 免經申請同意使用：符合各該法令規範，免向國土計畫主管機關申請即可使用。
2. 應經申請同意使用：需提出申請並獲得國土計畫主管機關同意。
3. 使用許可：大規模或特殊用途，需經國土計畫主管機關審查許可。

此外，由直轄市、縣（市）政府亦可透過辦理直轄市、縣（市）國土計畫、鄉村地區計畫，檢討調整國土功能分區劃設或另訂土地使用管制規定。制度轉軌後之土地開發利用權利不受影響，僅新舊制度之土地申請開發程序具差異

（三）制度轉換過渡措施

原《區域計畫法》所編定之使用地資訊會被保留註記於內政部國土管理署「國土功能分區及使用地資訊系統」中，以保障民眾既有合法權利。另外，也有以下配套制度：

1. 配合目的事業主管機關輔導政策，研議既有土地使用輔導機制。
2. 因應目的事業計畫廢止或退場，經由鄉村地區計畫研擬因地制宜空間發

展計畫，解決土地使用管制疑義。

3. 建立原住民族土地規劃及輔導既有建物所坐落之合法化機制。

三、外界可能提出問題及初擬回應

(一) 什麼是「既有權益保障」？「既有權益保障」之範疇包括哪些？

回應方向初擬：

1. 「既有權益保障」是指在《國土計畫法》實施後，原《區域計畫法》下合法的土地使用權利會繼續被保障，原《區域計畫法》的使用地編定資料將會被保留，註記在內政部國土管理署的國土功能分區及使用地資訊系統中，確保在《國土計畫法》實施後，依規定編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」、「公共設施用地」或「保育用地」等「新使用地編定類別」前，原《區域計畫法》下合法的土地使用權利仍受保障。
2. 基於既有權益保障，《國土計畫土地使用管制規則》（草案）原則已將原《區域計畫法》下各類使用地所容許的使用項目（即《非都市土地使用管制規則》第 6 條附表一），納為各國土功能分區及其分類的「免經申請同意使用」項目。即原《區域計畫法》編定的 19 類使用地可使用的項目，於新制下仍得繼續作（或轉作），不需再向國土計畫主管機關進行申請同意，且其原《區域計畫法》下的使用地編訂類別也不會刪除。

若土地使用項目需要「應經申請同意使用」（如國土保育地區丁種建築用地轉作住宅使用），或涉及公共設施、公用事業或經會商有關機關有必要申請程序的建築行為（如行政設施、文化設施等），符合一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準，需申請「使用許可」者，才會經申請程序後，依國土計畫新制編定新使用地類別，並刪除原使用地註記。

(二) 如果既有建物或設施不符合國土功能分區的容許使用規定，是不是還可以繼續使用？

回應方向初擬：

1. 依據《國土計畫法》第 32 條規定，如果屬於區域計畫實施前或原合法的建築物、設施不符合國土計畫容許使用情形者，可以維持原來的合法使用，並且可以進行修繕；但如果增建、改建、重建等需求時，都必須根據《國土計畫土地使用管制規則》規定辦理。
2. 但如果建物或設施不屬於原合法的建築物、設施，且不符合國土功能分

區的容許使用規定，則無法繼續使用。若需要繼續使用該建物或設施，必須遵循相應程序來使該建物符合規定（如直轄市、縣（市）通盤檢討、鄉村地區計畫）。

3. 原合法但有影響國土保育保安、農業生產環境，經政府依《國土計畫法》第 32 條遷移，不得繼續使用，但可獲得補償。

（三）如果私有土地被劃設為國土保育地區第 1 類，會不會失去原本有的土地使用權利？

回應方向初擬：

劃入國土保育地區的土地會限制開發，但原本有的合法土地使用權益不會受損。依全國國土計畫第九章土地使用指導事項及《國土計畫土地使用管制規則》（草案），無論在何種國土功能分區分類，原依區域計畫法編定之可建築用地（如甲種、乙種、丙種、丁種建築用地），原則上得適度允許從事其原容許之使用項目及使用強度（如國土保育地區第 1 類內既有甲種建築用地得免經作住宅），另在既有合法農業用地（如農牧用地、養殖用地），原則上亦可繼續從事農業相關使用，以保障民眾既有合法權利。

（四）原《區域計畫法》編定的農牧用地被劃為國土保育地區，未來還可以作農作加工使用嗎？

回應方向初擬：

1. 原來依《區域計畫法》編定的農牧用地，無論被劃設為哪一種國土功能分區，還是可以免經申請同意，繼續從事原本合法的農業用途，包含農作使用、農作產銷設施、農舍等使用項目，同時應符合《農業發展條例》相關規定。
2. 原本《區域計畫法》下的土地使用編定資訊會被保留註記在內政部國土管理署的「國土功能分區及使用地資訊系統」中，可用來作為保障農牧用地的既有權益依據。

（五）土地被劃設為國土保育地區後，原有的合法住宅會被拆除嗎？

回應方向初擬：

不會。根據《國土計畫法》第 32 條規定，原有的合法建築物可以繼續使用，並且可以進行修繕。又國土保育地區第 1、2 類內的甲、乙、丙種建築用地得免經申請作住宅即仍可增建、改建或重建。

（六）合法工廠被劃設為國土保育地區後，會不會被拆除？未來是不是就不可

以再擴大？

回應方向初擬：

1. 不會。**位於合法用地上的既有合法工廠**（如丁種建築用地或特定目的事業用地），即便在國土保育地區內，仍可以繼續原來合法使用，不會被拆除。
2. 因國土計畫已適度保障原來在《區域計畫法》下的丁種建築土地使用項目（得從事低污染工業）、使用強度（維持建蔽率 70%、容積率 300%），因此原則上不允許再擴大使用毗鄰非丁種建築用地的土地作工廠。

（七）土地被劃設為國土保育地區，會不會被徵收？建物會不會被拆除？

回應方向初擬：

1. 不會。《國土計畫法》是規範土地使用的法規，不影響土地所有權，即使土地被劃設為國土保育地區，**原本合法的建物仍可以繼續依照原來的合法用途使用**，不會被徵收或拆除。但如果經直轄市、縣（市）政府認為有必要時，得限期要求變更使用或遷移，並予以補償。
2. 原本《區域計畫法》下的土地使用編定資訊會被保留註記在內政部國土管理署的「國土功能分區及使用地資訊系統」中，作為保障既有權益的依據。

（八）國土計畫實施後，我家位在原本《區域計畫法》編定的甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，建蔽率與容積率會改變嗎？

回應方向初擬：

1. 原則上不會，原依《區域計畫法》編定的甲、乙、丙、丁種建築用地，在轉換到國土功能分區後，原來可以使用的，未來原則上都可繼續使用。而未來在所屬國土功能分區內從事「免經申請同意使用項目」（如甲種建築用地從事住宅使用，丁種建築用地從事工業設施使用）時，**建蔽率和容積率原則可維持原使用強度上限規定**（如甲種建築用地維持建蔽率 60%、容積率 240%；丁種建築用地維持建蔽率 70%、容積率 300%）。
2. 但從事原《區域計畫法》不允許的使用，依《國土計畫法》得經申請同意使用的項目則應依國土功能分區強度辦理（如國土保育地區內丁種建築用地轉作住宅）。

(九) 國土計畫實施後，都市計畫內的住宅區、商業區等可發展用地會不會受到影響？

回應方向初擬：

不會。根據《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定，國土計畫實施後，原本屬於都市計畫及國家公園範圍內的土地，仍然會依照《都市計畫法》、《國家公園法》及其相關規定進行管制，只有非都市土地才適用《國土計畫土地使用管制規則》相關管制規定。

(十) 位於國土保育地區的建築未來可不可以申請民宿？

回應方向初擬：

1. 根據《民宿管理辦法》第 8 條規定，只有原本於《區域計畫法》合法的住宅或農舍才能申請民宿登記。
2. 根據《國土計畫土地使用管制規則》（草案），位於國土保育地區（第 1 類、第 2 類）建築，若原先依《區域計畫法》編定為甲、乙、丙、丁種建築用地，可免經或應經申請來進行住宅使用；農牧用地、養殖用地、鹽業用地則可申請作為農舍使用，若符合《民宿管理辦法》規定，則可申請作為民宿使用。

(十一) 國土保育地區是否可以申請農業加工設施？

回應方向初擬：

1. 依《國土計畫土地使用管制規則》（草案），原依《區域計畫法》編定的可建築用地將繼續被允許作為建築使用，而合法的農業使用土地也可以繼續用於農業用途，包含農作、農田水利、農作生產、管理、加工、集運、養畜、養禽、休閒農業體驗等。
2. 對於農產品批發市場或製儲銷設施等現有合法設施，不會受到影響，並可經由當地直轄市、縣（市）政府評估，可透過直轄市、縣（市）國土計畫或鄉村地區計畫納入地方特殊管制規定，允許設置。

(十二) 原《區域計畫法》編定的農牧用地未來被劃設為國土保育地區後，是否還可以申請農舍？

回應方向初擬：

可以。根據《國土計畫土地使用管制規則》（草案），原本依《區域計畫法》編定的農牧用地、養殖用地、鹽業用地範圍內，依然可以根據《農業發展條例》相關規定申請建設農舍。

(十三) 土地被劃設為農業發展地區第 1 類後，可否興建農舍？

回應方向初擬：

可以。根據《國土計畫土地使用管制規則》（草案），原本依《區域計畫法》編定的農牧用地、養殖用地、鹽業用地範圍內，可以根據《農業發展條例》相關規定申請農舍。

(十四) 農業發展地區可不可以興建農產品加工廠？

回應方向初擬：

1. 可以。農業發展地區主要提供農業生產及農業的產、製、儲、銷等相關使用，因此可以設置農產業相關設施。
2. 但若是農產品批發市場、農產品製儲銷設施、畜牧事業設施等使用強度較高的設施，則需要經過國土計畫主管機關與農業主管機關的審查，其餘農產業相關設施則不需要向國土計畫主管機關申請，只需由農業主管機關進行審查同意。

(十五) 農業發展地區能不能興建工廠？原本在上面的工廠會不會被拆除？

回應方向初擬：

1. 在農業發展地區內，已經合法的工廠可以繼續使用，不會被拆除。此外，原本依《區域計畫法》編定為丁種建築用地的工廠，仍然可以在農業發展地區第 1、2、3、4 類從事低污染工廠使用。
2. 但考慮到農業發展地區應以農業使用為主，未來會鼓勵這些合法工廠轉型為污染性較低的土地使用，如住商或觀光遊憩等。

議題 5.土地使用違規查處及檢舉獎勵制度

一、背景說明

《國土計畫法》（以下簡稱本法）於 105 年 1 月 6 日公布，並自同年 5 月 1 日施行，規範土地使用行為與相關罰則。依本法第 38 條第 1、2、3 項規定：「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。違反第 23 條第 2 項或第 4 項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」

另依本法第 40 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由第 38 條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。前項檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」為利後續執行，爰內政部 113 年 10 月 31 日發布《國土計畫土地違規使用檢舉獎勵辦法》。

二、內容說明

（一）罰則規定

1. 為改進現行《區域計畫法》罰則無論違規情節輕重，均處以 6 萬至 30 萬元罰鍰，對於重大違規案件之嚇阻效果有限，故本法第 38 條對於違規情節輕重不同，訂定不同之罰鍰級距。
2. 就本法第 38 條之分級罰鍰規定，說明如下：
 - (1) 一般小面積之違規案件處以 6 萬至 30 萬元罰鍰，與現行《區域計畫法》規定相同。
 - (2) 一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，將視違規情節處以 30 萬至 500 萬元罰鍰：
 - A. 從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，處以 100 萬至 500 萬元罰鍰。
 - B. 一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊符合國土功能分區及

其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請之違規案件，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。

C. 一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊已取得使用許可，但未依許可使用計畫進行使用之違規案件，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。

3. 另依本法第 39 條規定，違反本法釀成災害、致人於死或致人重傷者，將受刑責處罰。

4. 《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較（表 1.5-1）：

表 1.5-1 《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較-1

項目	《區域計畫法》 (舊制)	《國土計畫法》 (新制)		比較
罰鍰	違反土地使用管制，不分情節輕重，一律罰 6 萬～30 萬。	未符合國土功能分區及其分類使用原則者	100 萬～500 萬	1.一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，會視情節輕重，提高罰鍰 2.符合違規情節重大者，提供檢舉獎金
		符合國土功能分區分類，且屬應申請使用許可而未申請	30 萬～150 萬	
		符合國土功能分區及其分類，然未依使用許可進行使用		
		違反土地使用管制	6 萬～30 萬	1.罰則：一般小面積違規案件，與《區域計畫法》規定一致。 2.檢舉獎勵：不發給檢舉獎金
刑罰	違反《區域計畫法》第 21 條規定，不依限期變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依《行政執行法》辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役	有上開 3 項情形者	致釀成災害者	視情節輕重，提高刑罰
			致人於死者	
			致重傷者	

（二）違規查處原則

依本法實施管制後，違規查處之執行作業應依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）第 36 條規定辦理，說明如下：

1. 由直轄市、縣（市）主管機關管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反管制規則規定者，應即報請直轄市、縣（市）主管機關處理。
2. 屬依原核准計畫或申請內容實施管制之土地，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫或申請內容使用，其有違反者，應即報請直轄市、縣（市）主管機關處理。

（三）檢舉獎勵制度

依本法第 40 條規定直轄市、縣（市）主管機關應由依本法第 38 條所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。就國土計畫違規檢舉獎勵之相關規定，說明如下：

1. **適用範圍：**以現行非都市土地範圍為限，至都市計畫及國家公園計畫範圍之土地因仍係依《都市計畫法》及《國家公園法》相關規定進行管制，故不適用。
2. **檢舉人：**以自然人、法人或依法規立案之團體為限。
3. **檢舉案件不予受理情形：**無具體內容、已依規定裁處、已經他人檢舉、經主管機關或其他機關通知成案、已經主管機關或其他機關發現違規及冒用他人身分提出檢舉。
4. **檢舉獎金核發對象：**只針對違規情節重大之違規檢舉案件（即違反本法第 38 條第 1 項或第 2 項規定之案件），於地方政府裁罰並實收罰鍰後始發給檢舉獎勵金，如果是一般小面積違規案件，不發給檢舉獎勵金。
5. **檢舉獎金核發金額：**
 - (1)違反未符合國土功能分區及其分類使用原則，且屬一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊案件，核發檢舉獎勵金新臺幣 5 萬元。
 - (2)違反符合國土功能分區及其分類使用原則，屬應申請使用許可卻未申請案件，或一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊已取得使用許可，但未依許可使用計畫進行使用案件，核發檢舉獎勵金新臺幣 1 萬 5 千元。

三、外界可能提出問題及初擬回應

(一) 《區域計畫法》或《國土計畫法》違反土地使用管制規定有何差異？

回應方向初擬：

1. 依《區域計畫法》管制時期，違反土地使用管制者，不論情節輕重一律罰 6 萬至 30 萬。
2. 依《國土計畫法》管制時期，違反土地使用管制者，將視情節輕重適用不同罰鍰級距：
 - (1)一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊違規案件，不符合國土功能分區及其分類使用原則：100 萬至 500 萬。
 - (2)一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊，符合國土功能分區及其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請者：30 萬至 150 萬。
 - (3)一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊，且已取得使用許可，但未依許可使用計畫進行使用者：30 萬至 150 萬。
 - (4)一般小面積違規案件：6 萬至 30 萬，與現行《區域計畫法》規定相同。

(二) 一定面積以上或性質特殊如何認定？

回應方向初擬：

是否屬「一定面積以上或性質特殊」，應依《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》認定。

1. 「一定規模以上」之認定方式：
 - (1)國土保育地區、農業發展地區第 1 至 3 類：2 公頃以上。
 - (2)農業發展地區第 4 類：3 公頃以上。
 - (3)城鄉發展地區：5 公頃以上。
2. 「性質特殊」之認定方式：依《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》附表 5 認定，如於農業發展地區設置廢棄物清除處理設施、土石採取等情形。

(三) 國土計畫法上路後，土地違規使用是否會面臨天價罰金？

回應方向初擬：

對於一般小面積違規案件之罰鍰規定仍與現行規定相同（6 萬元至 30 萬元），並無天價罰金的問題；性質特殊或一定面積以上違規案件才會視情節加重罰鍰（30 萬元至 500 萬元），例如大規模濫倒廢土破壞農地。

(四) 國土計畫法設置違規檢舉獎金，是否會造成檢舉氾濫？

回應方向初擬：

違規檢舉獎金設置之目的係為促使直轄市、縣（市）政府對土地違規使用應加強稽查，並非為鼓勵檢舉達人，爰未來只會對於重大違規案件之檢舉案，於地方政府裁罰並實收罰鍰後，才會發給檢舉獎勵金，至於罰鍰金額 30 萬元以下之一般小面積違規檢舉案件，不會發給檢舉獎勵金。

議題 6.國土計畫法罰則執行原則

一、背景說明

《國土計畫法》（以下簡稱本法）於 105 年 1 月 6 日公布，並自同年 5 月 1 日施行，確立土地使用行為之規範與罰則，開啟國土管制之新法制。回顧過往數十年，非都市土地係依《區域計畫法》以「土地使用分區、使用地編定」為核心進行管制；本法則轉以「國土功能分區及其分類」為核心，並建立「免經同意使用、應經同意使用、使用許可」之管制架構。

相較《區域計畫法》不論違規情節輕重、罰鍰上下限均一致之規範設計，本法第 38 條依違規行為之型態與嚴重程度，區分四種態樣並採相異罰鍰級距，規範更為細緻，但相對亦提高適用之複雜性。隨各縣市國土功能分區圖陸續公告，本法所據以之土地使用管制將全面接軌施行，《區域計畫法》亦將同步停止適用。於此法制轉軌下，第一線執法人員、土地所有權人、使用人將面臨諸多疑問與挑戰，如：如何正確判斷個案違規行為型態？應受處罰之「行為人」如何認定？新舊法規交替期間既存之合法或違規使用行為應如何處理？鑑此，亟需予以具體罰則執行原則，作為實務操作指引，以協助各界於面對複雜個案時，得以據此精準判斷並妥適因應。

二、內容說明

（一）罰則規定

根據本法第 38 條第 1 至第 3 項規定，對於違規情節輕重不同，訂定不同之罰鍰級距。就本法第 38 條之分級罰鍰規定，說明如下：

1. **第 38 條第 1 項：**從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，將視違規情節嚴重程度，處以 100 萬元至 500 萬元罰鍰。
2. **第 38 條第 2 項：**
 - (1)若一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發符合國土功能分區及其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請者，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。
 - (2)若一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發符合國土功能分區及其分類，且已申請使用許可，但未依許可使用計畫進行使用者，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。
3. **第 38 條第 3 項：**對於一般小面積之違規案件，其罰則與現行《區域計畫法》規定相同，罰鍰範圍為 6 萬元至 30 萬元。

4. 若違規釀成災害、致人於死或致人重傷者，依《國土計畫法》第 39 條規定，將受刑事處罰，並可併科罰金。

(二) 罰鍰裁量基準

本法施行後，為確保土地之永續利用，訂有相關罰則。然外界普遍關注是否會因為違規而被處以「天價罰金」，為回應此疑慮，應建構一套公平、透明之裁量基準。於執行罰則時，並非任意開罰，而是會綜合考量每個案件之各種情況，依明確之法律原則，做出合乎比例之處分，其目的不僅在於懲罰，更是為引導土地回歸合法、永續使用狀態。

1. 三大法定審酌要件

於確定違反土地使用管制之型態後，執法機關並非直接裁處最高或最低罰鍰，而是必須依《行政罰法》第 18 條規定，審慎評估個案具體情況，綜合考量以下三大要件來決定罰鍰金額：

- (1) **應受責難程度**：處分作成機關應視行為人過去違規次數、故意或過失等因素進行裁量。
- (2) **所生影響**：裁處機關應視侵害國土類型與範圍，區分對於國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區之侵害，並評估恢復可能性，進行個案裁量。
- (3) **所得利益與資力**：行為人之資力與其因違規行為所獲得之不法利益，應納入裁量範圍。若案件中存在《行政罰法》第 18 條第 2 項規定之所得利益超過法定罰鍰最高額情形，則可於所得利益範圍內酌情加重罰鍰，而不受法定罰鍰上限限制，以杜絕投機心態。

需要注意的是，依《行政罰法》第 18 條第 2 項進行加重處分時，根據「一行為不二罰」原則，只能作出一次裁罰處分。因此，若主管機關基於第 18 條第 2 項規定，根據所得利益加重罰鍰，必須於依本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰時，做出加重處分數額之決定，不能於發現土地使用管制違規所得利益巨大後，對同一案件再進行補充裁罰處分。此外，應注意是否涉及《行政罰法》第 20 條規定之情事，需向獲利方追繳利益；以及是否有規避沒入的情況，應依《行政罰法》第 21 條與第 22 條進行沒入（沒收不法所得）與追徵（追討已隱匿或轉移之非法利益）。

2. 恢復原狀與確保履行管制措施

本法罰則設計重點之一為「導正違規狀態」。因此，除罰鍰（行政罰）外，亦設有「管制性不利益處分」與「行政執行」等配套措施：

- (1) **管制性不利益處分**：主管機關於開罰同時或單獨發出命令，要求行為人

限期停止使用、變更使用或拆除地上物，以恢復原狀。這類處分目的在於排除非法狀態，防止對土地之侵擾持續擴大或惡化，與罰鍰性質不同，因此不適用「一行為不二罰」原則，主管機關可以同時對行為人處以罰鍰（懲罰過去的行為），並命令其恢復原狀（導正現在的狀態）。

- (2)行政執行：若行為人於規定期限內未遵循恢復原狀之命令，主管機關可採取按次處罰（怠金）、停止供水供電、強制拆除等手段，以確保命令被確實執行。

（三）處罰對象

承接上述違規查處原則，違反土地使用管制之型態共涵蓋四種，且於現行規範下，行政罰之處罰對象均針對「行為人」。

1. 「行為人」之意涵與處罰主體

「行為人」係指負有遵守土地使用管制義務，卻違反該義務之主體，屬《行政罰法》體系下之處罰對象。行政罰之適用對象不僅限於自然人，法人亦可成為處罰對象。若為法人違規，且該法人董事或有代表權之個人存在故意、重大過失或監督不周等情況，亦可依《行政罰法》第 15 條規定對其進行處罰。行政罰之成立，需證明行為人具故意或過失，且由主管機關負有舉證責任。

2. 行為人之違規態樣

- (1)積極使用土地之行為：直接於不允許之土地上從事違反土地使用管制之行為，如於禁止傾倒營建廢棄物之土地上傾倒廢棄物，或於不可建築土地上興建建築物等。
- (2)積極使用地上物之行為：於既有建築物進行違反土地使用管制之行為，如已取得使用許可，但實際使用卻逾越該核定之使用計畫，進行項目外使用或提高使用強度等。
- (3)協助或消極放任土地或地上物違法使用之行為：對土地或建物之合法使用負有保護或監督義務之個人（保證人地位），即便未積極參與違規行為，但若為知情並提供協助，或於知情後放任違法使用（包含事先知情並放任，或事後知情且未採取行動），依《行政罰法》第 10 條、第 14 條第 1 項，可視同行為人分別處罰。

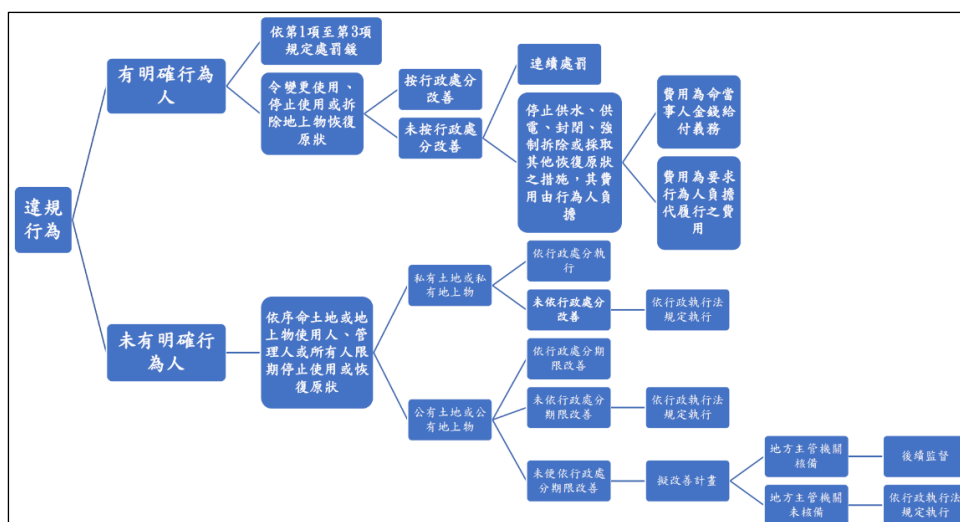


圖 1.6-1 違規行為法規適用的判斷流程圖

(四) 違規案件裁處行政程序

於作成任何具體處分前，主管機關必須依《行政程序法》第 102 條規定，給予當事人陳述意見之機會；必要時可於行政調查階段，依《行政程序法》第 39 條提前以書面通知行為人（或受處分相對人）陳述意見，並於通知書載明訊問目的、時間、地點、得否得委託他人到場即不到場所生之效果。

而若具體處分依法送達生效後，逾期未履行者，將依《行政程序法》第 27 條規定，先行以書面告誡如果不依期限履行，將予以強制執行之意旨，並揭示將採取之執行手段與預估代履行費用，對情況急迫情形得逕為即時強制之手段。全案待恢復合法或完成執行與歸檔後結案，若不服處分者，得自處分送達翌日起 30 日內，繕具訴願書逕送裁處機關。

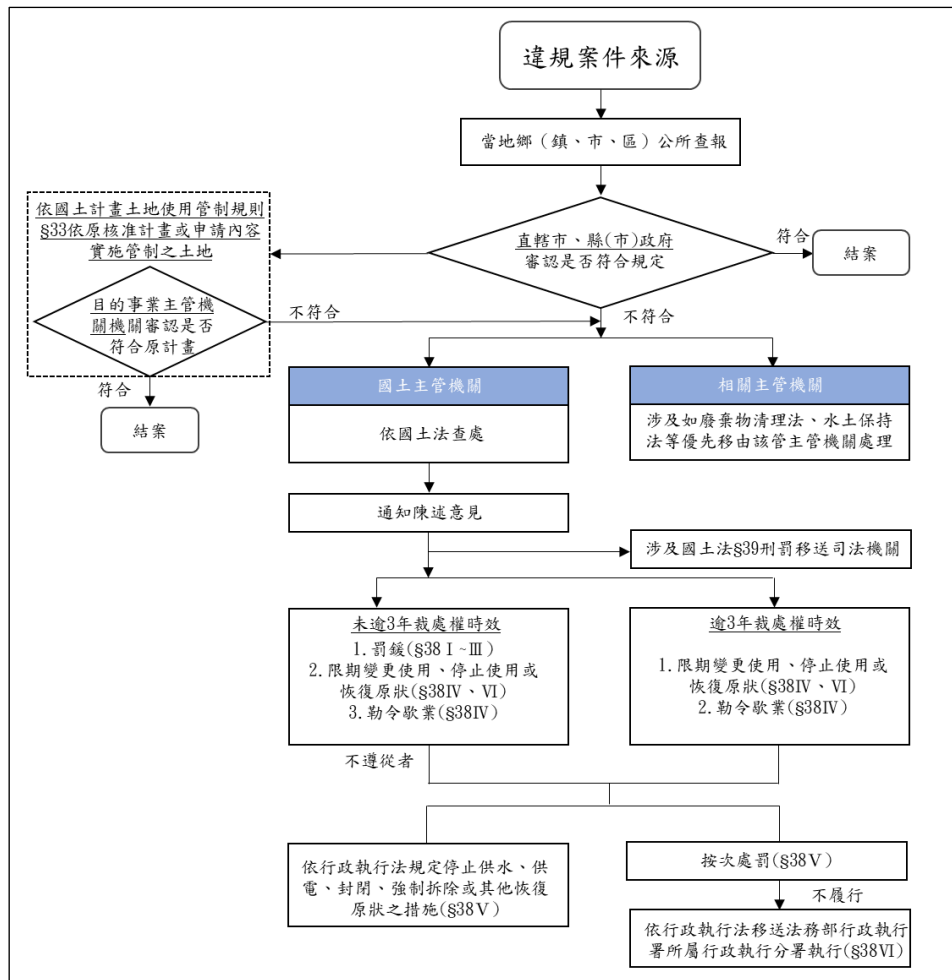


圖 1.6-2 違規案件裁處行政程序流程圖

(五) 《區域計畫法》及《國土計畫法》之土地使用違規查處及檢舉獎勵比較

1. 《區域計畫法》：依據現行《區域計畫法》規定，裁罰情行為針對違反非都市土地使用管制者，一律處 6 萬～30 萬元罰鍰，並得限期改善（如變更、停止使用或拆除恢復原狀）；不遵從者得按次處罰，並得停水停電、封閉、強制拆除。法條本身未設有檢舉土地違規使用行為之檢舉獎金條款。
2. 《國土計畫法》：根據《國土計畫法》第 38 條，依使用性質改採分級裁罰（表 6-1）。預計將針對國土計畫範圍（不包含都市計畫與國家公園區域）內一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規提供檢舉獎金，並已於 113 年 10 月 31 日擬訂並公告《國土計畫土地違規使用檢舉獎勵辦法》。
3. 處分對象與執行：《區域計畫法》及《國土計畫法》之行政罰均以行為人為處罰對象。然《國土計畫法》另明定當無法發現行為人時，為回復至土地使用管制所設定之合法狀態，得依序命土地或地上物使用人、管

理人、所有權人限期停止使用或恢復原狀。

表 1.6-1 《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較-2

項目	《區域計畫法》 (舊制)	《國土計畫法》(新制)		比較
罰鍰	違反土地使用管制，不分情節輕重，一律罰 6 萬～30 萬。	未符合國土功能分區及其分類使用原則者	100 萬～500 萬	1.一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，會視情節輕重，提高罰鍰 2.符合違規情節重大者，提供檢舉獎金
		符合國土功能分區分類，且屬應申請使用許可而未申請	30 萬～150 萬	
		符合國土功能分區及其分類，然未依使用許可進行使用		
		違反土地使用管制	6 萬～30 萬	1.罰則：一般小面積違規案件，與《區域計畫法》規定一致。 2.檢舉獎勵：不發給檢舉獎金
對象	行為人為原則，非行為人處罰為例外（土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人）	行為人。 無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀。		《國土計畫法》對於行為人追訴情況更嚴格

三、外界可能提出問題及初擬回應

（一）一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發會不會一違規就罰到 500 萬？如果從事土石採取及其設施等「性質特殊」使用，是不是都會直接重罰 500 萬？

回應方向初擬：

1. 不會。500 萬是違規裁罰的最高上限，而不是罰鍰起算值。是否會被罰到最高 500 萬，將取決於案件的使用地類別、規模、性質及其他相關因素，並根據案件的具體情況進行裁量。
2. 不是。主管機關將會依《行政罰法》第 18 條，綜合考量以下因素來決定罰鍰金額：

(1) **責難程度**：如違規次數、行為人的故意或過失等。

(2) **所生影響**：違規行為對國土功能分區之功能侵害程度與不可逆性、以及影響範圍。

(3) **違規所得不法利益**：若違規行為有非法所得，會計算所得利益並考慮是否加重罰鍰。若不法所得超過法定罰鍰最高額時，可以根據所得利益的金額酌情加重罰金。

(二) 誰會被認定為違規行為人並受到處罰？土地所有權人一定會被處罰嗎？

回應方向初擬：

1. 行為人的三種認定樣態，包含：

(1) **積極使用土地**：直接在土地上做違規使用的人，如在禁止傾倒廢棄物的地點傾倒廢棄物、或在不可建築的土地上興建建築物等。

(2) **積極使用地上物**：對既有建築物做違規使用的人，如已經拿到使用許可，但未按照核定計畫使用、進行項目外使用或提高使用強度等。

(3) **協助或消極放任**：對土地或建物合法使用負有保護、監督義務者（如所有權人、管理人），即具有「保證人地位」。如果該保證人**明知土地或建物將被違法使用，但未採取措施阻止，或協助他人進行違規行為**，即便未直接參與違規行為，根據《行政罰法》第 10、14 條規定，仍可能被視為行為人分別處罰。

2. 不一定。受罰的是「行為人」，而非單純的「身份本身」（如使用人、管理者、所有權人）。只有當行為人具備上述三種行為且具有故意或過失，才會被處罰，而主管機關則有義務證明行為人具有故意或過失。如果土地被他人違法占用，且土地所有權人在知情後未採取積極措施（如制止、終止租約、報警或訴請排除占有等），則可能因為消極放任被認定為行為人而受罰。

3. 另外，如果找不到具體的行為人時，主管機關可依《國土計畫法》第 38 條第 6 項規定，依次要求「使用人、管理人、所有人」在規定期限內停止使用或恢復原狀。

(三) 違規行為發生在《區域計畫法》時期，但至今仍未改善或已結束，會被《國土計畫法》處罰嗎？

回應方向初擬：

1. 如果違規行為已在《區域計畫法》時期終了（或結束），則此類違規行為屬於過去的行為，原則上不能依《國土計畫法》第 38 條的第 1 項至第 3 項規定追溯處罰，也不能再依已停止適用的《區域計畫法》進行處罰。

但如果該違規行為所造成的「違法狀態」仍持續存在（如違規建物仍未拆除），地方主管機關可以依《國土計畫法》第 38 條第 4 項至第 6 項的「管制性不利益處分」，要求限期停止使用、變更使用或拆除地上物，以恢復原狀，且這類處分不受裁處權時效的限制。

2. 如果違規行為從《區域計畫法》時期持續到《國土計畫法》實施後未終止，則因該違規行為的裁處權時效尚未開始計算，主管機關可依《國土計畫法》第 38 條第 1 項至第 3 項規定進行處罰，並可根據同條第 4 項至第 6 項，要求停止使用變更使用或拆除地上物，以恢復原狀。

（四）若《區域計畫法》已裁處「限期改善」，轉軌至《國土計畫法》後，跨期該怎麼辦？會不會馬上就會被處罰？

回應方向初擬：

根據《區域計畫法》第 21 條所裁處的限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀等「限期改善」處分，基於《行政程序法》第 8 條誠信原則考量，即使《國土計畫法》已生效，在改善期間內，仍不會因為尚未完成改善而被處罰。但一旦該改善期限屆滿且違規狀態依然存在，主管機關就可以依《國土計畫法》規定發出新的限期改善命令，若屆期仍未改善，主管機關將啟動按次處罰並進行相關行政執行程序。

（五）如果買到或繼承一筆有違規使用的土地或建物，需要負責嗎？

回應方向初擬：

1. 罰鍰只針對「行為人」（且須具備故意或過失）。單純買到或繼承土地或建物，不會因前手的違規而被處罰；主管機關仍可在時效內對原行為人進行裁罰。
2. 但對於管制性不利益處分（恢復合法的行政處分，如限期恢復原狀、拆除等），則有不同情況。當找不到原行為人時，機關可依序要求「使用人、管理人、所有人」負責恢復土地或建物至合法狀態，即便他們不是原行為人，仍可能需要承擔恢復義務，這類處分不需要證明其為故意或過失。

（六）如果違規行為同時違反《國土計畫法》及其他法律（如環保法規），會被重複處罰嗎？

回應方向初擬：

1. 不會。當同一違規行為同時違反多個法律義務時，根據《行政罰法》第 24 條規定，主管機關應選擇法定罰鍰金額較高的法規進行處罰，且處分金額不得低於各法規所規定的最低罰鍰金額。這樣的處罰方式符合「一

行為不二罰」原則。

2. 若違規行為同時涉及刑法，依《行政罰法》第 26 條第 1 項規定，**原則上應優先依刑事法律處罰，並不再依《國土計畫法》科處行政罰（罰鍰）**。但若為達到公共目的，主管機關仍可根據需要，對行為人勒令停業、沒入等其他類型的行政罰，或根據《國土計畫法》第 38 條第 4 至 6 項的管制性不利益處分（如停用、拆除、恢復原狀等），這些處罰不構成重複處罰。

（七）如何計算違規面積？跨地號或跨國土功能分區又會如何計算？

回應方向初擬：

1. 違規面積是以**實際從事違規使用所覆蓋的土地面積**進行計算。如果同一違規行為橫跨多個地號，則會以**實際違規使用的面積為準**，而不是將所有地號登載的總面積全部相加。
2. 若能客觀區分為不同違規情形者，則會分別處罰並計算面積；但若這些違規行為間具產業運作上的依存關係或主從關係，則會將所有涉及的**相關面積累積計算**，以判斷是否達「一定規模」標準。具體認定標準可參考《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》。
3. 如果違規行為跨越兩種或更多不同國土功能分區，根據《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》第 4 條規定，**會採更嚴謹認定標準來判斷是否達「一定規模」**，因為這類行為對環境的衝擊是連續的，不會因法令切割為不同分區就當作不同行為。

（八）如果我已經拿到土地使用許可，但還沒繳交國土保育費等條件，可以開始動工或使用嗎？

回應方向初擬：

1. **不可以，拿到「使用許可」並不同於可以立刻施工或使用**。根據《國土計畫法》第 29 條第 1 項規定，使用許可可在法定條件（如分割與移轉登記公共設施用地、繳交國土保育費與影響費、按計畫申請變更使用地等）未完成前，只具「外部效力」，也就是行政處分（使用許可）已正式生效，當事人知悉後即可進行後續程序。但實際的「內部效力」，也就是可以依使用計畫開始施工或使用的權利，只有在法定條件均完成後才會正式生效。因此，在未繳交相關費用或完成其他條件前，不能動工或使用。
2. 考量使用許可核發後已發生「外部效力」，因此申請人未按《國土計畫

法》第 29 條第 1 項各款事項辦理而逕實施開發建築或整地行為，將被視為「未依許可使用計畫進行使用」，應構成《國土計畫法》第 38 條第 2 項第 2 款情形，處罰 30 萬至 150 萬元。若使用行為違反土地國土功能分區容許使用項目規範，且達一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊，則可能構成第 38 條第 1 項得更嚴重違規，處罰金額可高達 100 萬至 500 萬元。

議題 7.國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接

一、背景說明

基於國土計畫以計畫引導使用精神，未來各項土地使用應符合國土功能分區及其分類之土地使用指導，並按其使用性質及面積規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」程序辦理，並按核准計畫用途使用，惟國防、重大公共設施或公用事業計畫得於各國土功能分區申請使用。（註：訂認定標準 108.06.14發布）



圖 1.7-1 國土計畫之土地使用申請機制

二、內容說明

(一) 應經申請同意作業概要

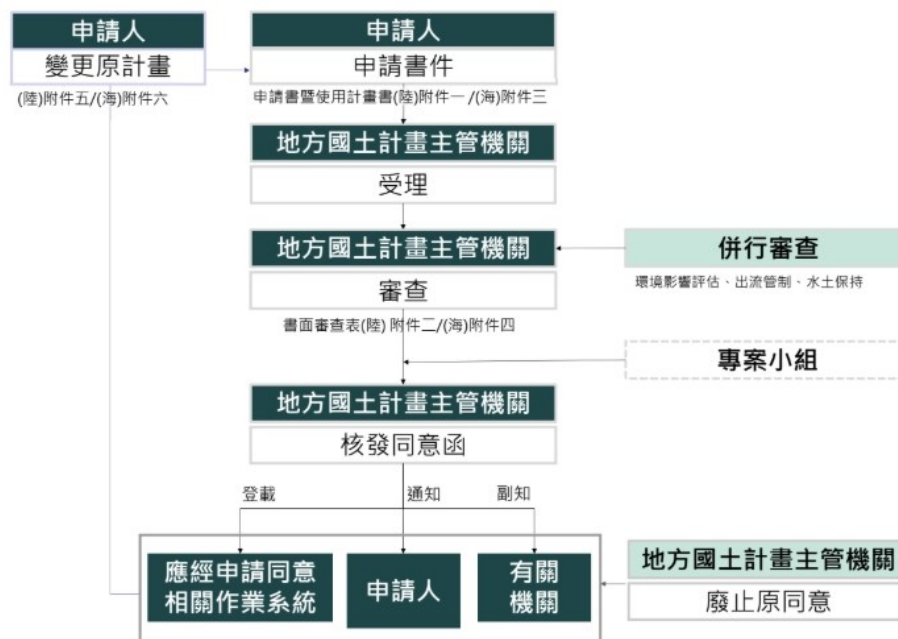


圖 1.7-2 應經申請同意申請流程

1.審查制度設計重點

(1)簡政便民之申請書件與審查程序

考量應經申請同意案件為**非屬性質特殊**且係一定規模以下之使用，申請書圖文件及審查程序以簡政便民為原則。

(2)強化機關之審查效率

- 以審查表方式書面審查。各項審查對應明確之府內主責機關（單位），逐項勾選完成即得准駁，並保留必要時得組成專案小組審查之行政裁量彈性。
- 審查事項係以客觀事實判斷為主，如：文件是否具備、符合土地使用管制規定與否，減少行政機關之價值判斷或裁量空間。

(3)明確區分與各目的事業主管機關之權責分工

- 如屬其他目的事業法令已審查事項(如：滯洪設施、不得建築區位)，避免重複審查，原則回歸其他目的事業法令辦理(如：農業發展條例、水利法、水土保持法、建築技術規則)。
- 與興辦事業計畫、環評、水保等有關審查採平行審查方式。國土計畫主管機關裁定准駁前，僅需取得目的事業主管機關支持之意見文件。(環評法§14、水保法§12)
- 無須待完成回饋金、取得水土保持完工證明書等事項即得變更使用地。

2.應經申請同意申請作業

依本法規定申請使用者，應提出應經申請同意申請之情形，依國土計畫土地使用管制規則(草案)容許使用情形表，就使用項目及其細目於前開國土功能分區各分類中訂定有「免經申請同意」(●)、「應經申請同意」(○)及「不允許使用」(×)等使用情形。屬應經國土計畫主管機關同意使用「○」，應向地方國土計畫主管機關提出申請。

若申請案件**跨越 2 個以上**直轄市、縣（市）行政轄區或海域管轄範圍者，應分別向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請，並由申請使用所占面積較大之直轄市、縣（市）主管機關會同其他直轄市、縣（市）主管機關審查後，會銜同意。

(1)國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區應經申請同意申請應備書件

A.必要文件

- 申請範圍（附申請範圍圖）。
- 申請人清冊（附證件影本）。
- 土地及建築物權利證明文件國土功能分區通知書。

- 1 年內之環境敏感地區查詢結果文件。
- 使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持意見文件。

B.其他文件

- 涉及環境敏感地區，各該環敏區主管機關認定未違反其主管法規之禁止或限制規定之意見文件。
- 涉及水庫集水區範圍（供家用或供公共給水）者，應檢附土砂災害（以水土保持審查同意文件取代者，應併同檢附）、水質污染（環境保護主管機關）、保水及逕流削減相關影響分析及因應措施（水利主管機關）之相關主管機關同意文件。並應檢附設置雨、廢（污）水分流及廢（污）水處理設施，排出區外或處理至符合水源水質水量保護區放流水標準後排放區內水體（環境保護、下水道主管機關）之主管機關同意文件。
- 特定工業設施使用者，檢附特定工廠登記核准文件。
- 位於城2-3地區者，應檢附其劃設目的主管機關認定未妨礙其劃設目的之意見表示文件。依循全國國土計畫土地使用指導事項並避免影響未來使用許可之開發利用。考量是否影響未來使用許可之開發利用應視是否影響其劃設目的而定，故於附表之審查表規定，如位於城鄉發展地區第 2 類之 3 者，應具備其劃設目的之目的事業主管機關意見文件。
- 依原住民族基本法第 21 條取得完成諮商之證明文件。

C.查詢國土功能分區分類方式

- 方法一：至國土功能分區通知列印系統辦理（線上申請）。
- 方法二：向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關、地政事務所或鄉（鎮、市、區）公所之地政便民工作站提出申請（臨櫃申請）。

D.使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持文件

- 參考現行開發許可有關興辦事業之目的事業主管機關**同意籌設、推薦或核定等及其他相關支持意見之文件**定等執行方式。
- 前開興辦事業計畫於土地使用計畫許可後尚有核定 設置或開放使用等程序應踐行。後續實際執行興辦事業計畫之目的事業主管機關得表示興辦事業計畫依主管法規是否應先核准、是否符合目的法規或政策、不反對等意見

E. 使用計畫書

- **基本說明**：計畫目的及法令依據、現況分析-位置圖、土地使用現況。
- **使用規劃**：基地中是否有部分為非申請範圍之地區，如有，如何維

持該等地區原有通行機能。申請二項以上之使用細目之複合性使用，應說明各使用細目間之關係、複合型態為垂直複合性使用或是平面複合性使用，並以圖說示意複合之方式。

• **土地使用管制事項**

- **使用項目(細目)：**查閱容許使用表之容許使用情形。
- **使用強度：**依國土計畫使用許可申請辦法規定申請使用者，適用下表 1.7-1 規定。

表 1.7-1 國保地區、農發地區、城發地區之建蔽率及容積率上限表

國土功能分區	分類		建蔽率 (%)	容積率 (%)
國土保育地區	第 1 類		10	30
	第 2 類		20	60
農業發展地區	第 1 類		30	90
	第 2 類		50	120
	第 3 類		40	120
	第 4 類	平地	60	120
		山坡地	40	120
城鄉發展地區	第 2-1 類	平地	60	120
		山坡地	40	120
	第 3 類	平地	60	120
		山坡地	40	120

註：上開山坡地範圍依中央及直轄市農業主管機關公告範圍為準。

- **通行機能：**是否鄰接得指定建築線之道路、基地中有部分為非申請範圍之地區者，是否載明維持該等地區原有通行之功能
- **隔離綠帶（設施）之設置、綠地之設置：**是否於基地邊界設置至少 1.5M 隔離綠帶或設施，設置項目包括具有隔離效果之道路、平面停車場、水道、公園、綠地、滯洪池、蓄水池、廣場、開放球場等開放性設施。

表 1.7-2 隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關 Q&A

Q：申請滯洪池、道路、停車場、公園是否要設置隔離綠帶或設施？	A：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施。
Q：國土保育地區申請特定工業設施是否應設置隔離綠帶或設施？	A：屬特定工業設施使用，依其主管法令得免留設隔離綠帶或設施，從其規定
Q：農 4、城 2-1、城 3 是否應設置隔離綠帶或設施？	A：係提供住宅、產業或特定活動之地區，容許較高強度之城鄉發展活動使用，故原則免予設置緩衝綠帶（設施）。 毗鄰國土保育地區、農業發展地區者仍應於毗鄰處設置隔離綠帶（設施）。但申請使用項目於毗鄰之前開功能分區為免經申請同意使用項目或非屬應設置隔離綠帶或設施者，不在此限。 外部影響程度較高之使用項目（如礦業群組、廢棄物清除處理設施、寵物生命紀念設施、殯葬設施、具規模之住商、觀光群組）仍應設置隔離綠帶（設施）。

註：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施

- **綠地：**是否載明設置 10%綠地

表 1.7-3 需規劃全區 10%土地為綠地之使用項目

使用項目需規劃全區 10%土地為綠地	礦業	於各國土功能分區及其分類均有鄰避性之使用項目，應盡量避免對所在地區鄰地環境及景觀產生外部衝擊。
	廢棄物處理設施	
	殯葬設施	
	寵物生命紀念設施	
	住商群組	具人、車活動密度高、定點停留時間長或具備住宿功能等特性。 • 國、農>1 公頃； • 農 4、城 2-1、城 3>2 公頃
	觀光群組	

註：隔離綠帶計入綠地

- **必要性服務設施之設置：**是否載明設置 30%必要性服務設施(含綠地)及其項目，指綠地、公園、道路、廣場、滯洪池、水土保持設施、污水處理設施、自來水設施、電力設施、電信設施、公用設備、停車場等設施。其實際配置區位及各項目面積應依興辦事業計畫及建管單位審查結果辦理。
- **環境敏感地區之土地使用指導事項：**申請範圍位於環境敏感

地區者，是否符合各該環境敏感地區主管法規規定，應檢附各該環境敏感地區主管機關認定未違反其主管法規之禁止或限制規定之意見文件。

(2)海洋資源地區應經申請同意應備書件

A. 申請書

- 申請範圍（附申請範圍圖）。
- 申請人清冊（附證件影本）。
- 1年內之環境敏感地區查詢結果文件。
- 使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持意見文件。
- 土地權利證明文件。

B. 使用計畫書

- **基本說明：**目的及內容、位置圖、區位(與陸地之相對位置、距離、水深地形、航運、重要設施（含中央主管機關已核准之海域用地區位許可、使用許可、或直轄市、縣（市）主管機關已核准使用同意範圍）。
- **因應措施：**涉及既有使用或設施之因應措施；涉及環境敏感地區之因應措施；船舶航行作業影響使用計畫對海域周圍船舶航行作業之因應措施。

表 1.7-4 預計開發或使用期間及使用期間屆滿之處理方式案例說明

案例：波浪發電設施	
預計開發或使用期間	本計畫預計於 113 至 114 年進行現場佈置，佈置完成後原則上進行 1 年之運轉測試 ，於此期間進行監控、調校及測試評估工作，如經評估機組穩定性佳，對於綠島整體電力供應確有助益，屆時再研議轉作商轉機組(20 年)。
使用期間屆滿之處理方式	使用屆期前，原則上先由水面上設施(波浪發電機組與附屬電氣設施)開始拆除，而後為水面下沉廂底座結構體之處理，沉箱結構可以視為現成的人工魚礁使用，或作為碼頭前的防波設施，屆時將配合地方(縣政府、鄉公所、漁會等利害關係人)需求作最恰當之處理規劃
案例：水域遊憩活動	
參考設定地上權存續期間上限，預計使用 70 年，使用年限屆滿恢復原狀。	

表 1.7-5 涉及既有使用或設施之因應措施案例說明

案例：涉及中央主管機關已核准區位許可(港區)	
已取得既有使用或設施目的事業主管機關原則同意文件	貴局為辦理○○區 水域遊憩活動規劃 ，向本分公司申請使用管理該區部分水域，作為水域遊憩活動範圍，考量前揭規劃有活化○○區親水遊憩活動之益，可帶動該區觀光人潮並促進地方觀光經濟發展，本分公司 原則同意貴局於本水域辦理 依「水域遊憩活動管理辦法」所定義之水域遊憩活動，惟不得有供特定人使用營利之行為(經本分公司同意由貴局授權辦理活動除外)。
因應措施	依目的事業主管機關意見辦理或提出其他替代措施

表 1.7-6 涉及環境敏感地區之因應措施案例說明

案例：水產動植物繁殖保育區	
已取得既有使用或設施目的事業主管機關原則同意文件	查本案基地位屬本府依據漁業法第 44 條第 1 項第 4 款、第 9 款及第 45 條，於 103 年 4 月 25 日公告「修正本縣綠島漁業資源保育區位置及有關限制事宜」之「環島分區」，該公告第 4 點第 3 款載明「於本保育區內從事各項觀光、遊憩、漁撈活動或進行開發等，不得有破壞海洋生物棲地環境之行為」。考量本案為配合國家發展再生能源政策，爰予同意辦理，惟請開發單位施工時應採取必要措施，對於可移置之珊瑚等物種應予移置，以降低對海域生態之破壞與影響。
因應措施	依目的事業主管機關意見辦理或提出其他替代措施

表 1.7-7 使用計畫對海域周圍船舶航行作業之因應措施

案例：波浪發電設施	
申請人主張	本計畫在考量船舶航行作業於選址時已避開港口航線，因為○○港無固定的船期與船班，所以選擇在港口航道出口的外側進行試驗並不會影響航道航行與安全。試驗機組設置時，將依交通部航港局「航路標識設置技術規範」要求，設置相關浮標及燈浮標於試驗區域
漁業主管機關之書面意見	本案申請範圍為我國漁民傳統作業海域，施工作業將直接影響漁民航行安全，請申請單位應持續與漁會妥適溝通並取得共識，避免不必要爭端，並注意警戒海上往來漁船(筏)航行安全，將相關作業時程及範圍等資料於作業 7 日前提供相關漁會公告周知。

3.同意案件計畫管制方式

(1)如何查詢計畫管制依據

民眾或申請人如需查詢土地所在區域之管制規定，可透過國土功能分區通知書、國土功能分區及使用地資訊系統進行確認，另應經申請同意審查機制將透過審查表其他注意事項，徵詢有關機關應辦理事項，後續並於同意函提醒申請人，民眾可上應經申請同意審查作業及書件查詢系統查閱同意函了解相關計畫辦理情形。

(2)需辦理變更計畫之情形

A. 情境一：增、減使用計畫面積、範圍

因地籍測量、分割或坐標測量誤差或誤植，致增、減使用計畫面積、範圍者，申請人應按變更前、後申請範圍及面積差異，製作變更內容對照表，送請直轄市、縣（市）主管機關同意，免依變更計畫申請書件及

程序辦理。

B. 情境二：

變更土地使用管制事項之 7 項審查條件：使用項目(細目)、使用強度、通行機能、隔離綠帶(設施)之設置、綠地之設置、必要性服務設施之設置、環境敏感地區之土地使用指導事項。

(3)同意案件廢止之情形

A. 國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區

- a. 情境一：申請人自行申請廢止。
- b. 情境二：違反同意之使用計畫書，經直轄市、縣（市）主管機關限期改善而未改善。
- c. 情境三：
 - 興辦事業計畫經目的事業主管機關不同意使用、廢止或失其效力。
 - 環境影響評估審查結論認定不應開發、廢止或失其效力。
 - 出流管制計畫書、水土保持計畫經水利或水土保持主管機關不同意、廢止或失其效力。

上述情境三之三種情形，通知直轄市、縣(市)主管機關，直轄市、縣（市）主管機關應廢止原同意並副知有關機關，再由地方主管機關刪除使用地資訊。

B. 海洋資源地區使用期間之廢止與期限規定

- a. 直轄市、縣（市）主管機關同意海洋資源地區案件，其使用期間屆滿前 1 年，得重新申請。
- b. 同意案件使用期間屆滿或原同意經廢止或失其效力，直轄市、縣（市）主管機關應於中央主管機關建置之應經申請同意相關作業系統刪除使用地資訊。

(二) 使用許可作業概要

於符合國土計畫法第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可。

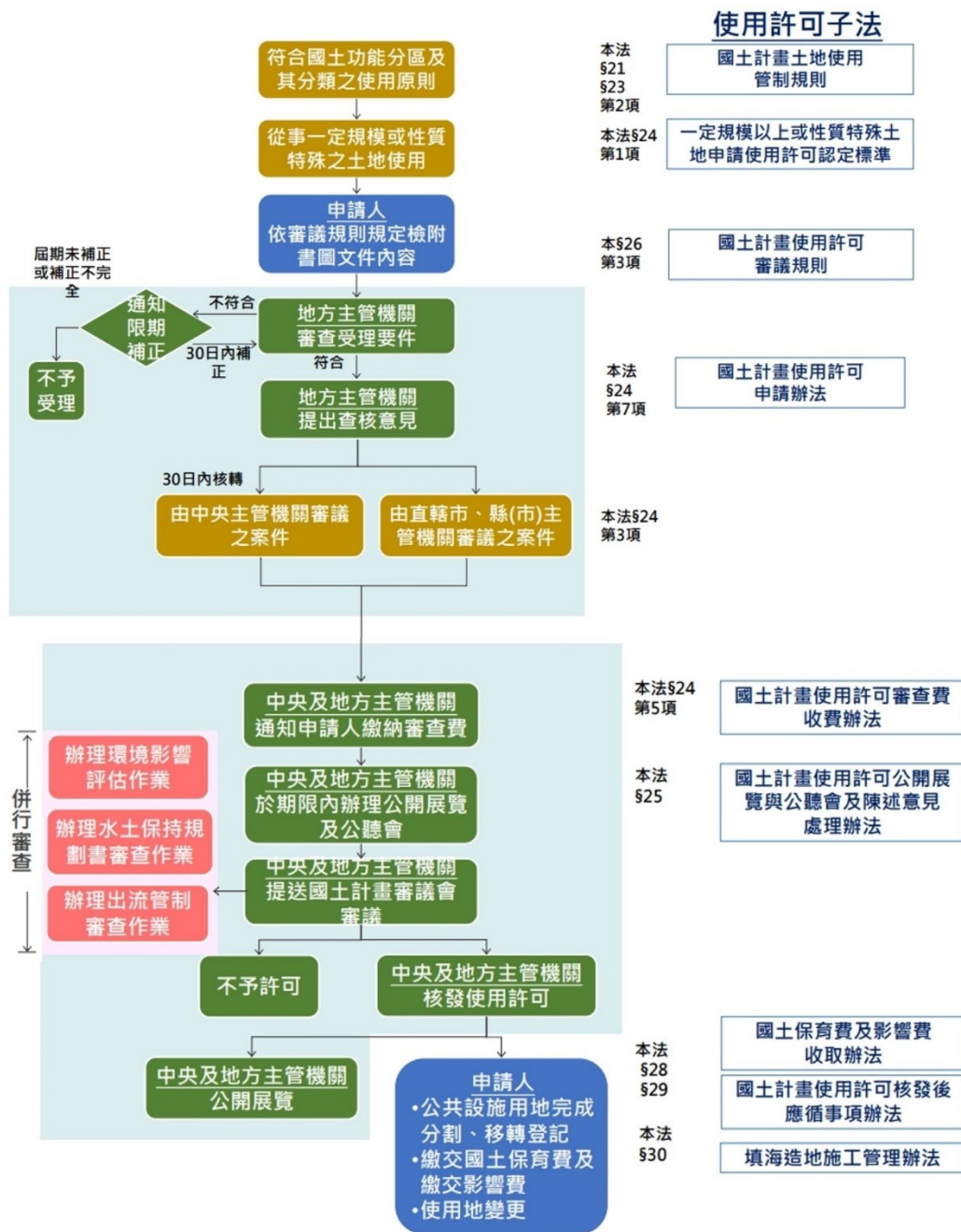


圖 1.7-3 使用許可申請流程與子法關聯

1. 審查制度設計重點

(1) 應辦理使用許可之適用情形

基於國土計畫以計畫引導使用之精神，未來各項土地使用應符合國土功能分區分類之土地使用管制規定，並按其使用性質及面積規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」等程序辦理，並按核准計畫用途使用。

依國土計畫法第 24 條規定，於符合第 21 條國土功能分區及其分類

之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第 26 條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。

(2)使用許可申請對象：一定規模

A.應經國土計畫主管機關同意使用項目，達應申請使用許可規模

- a. 通案情形：一定規模以上之認定基準，國土保育地區及農業發展地區第 1~3 類之使用面積為 2 公頃以上，農業發展地區第 4 類為 3 公頃以上，城鄉發展地區之使用面積為 5 公頃以上，海洋資源地區為工程相關使用(輸油(氣)管線(道)及相關設施)長度達 30 公里以上。
- b. 屬辦理農村社區土地重劃之申請案件使用面積 3 公頃以上。
- c. 依各國土功能分區及其分類之容許使用項目，參酌各目的事業主管機關有關規模限制之規定(目的事業主管法令對使用項目訂有規模之上限或下限)、評估規模大小之影響程度、廣泛蒐集各目的事業主管機關之意見，就實務執行經驗訂定例外情形，如表 7-8 所示。

表 1.7-8 各國土功能分區使用許可規模認定基準例外情形表

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

B.申請範圍跨 2 個以上國土功能分區，使用許可規模之認定方式

屬跨國土保育地區、農業發展地區或城鄉發展地區者，使用面積為 2 公頃以上。但屬休閒農業設施者，使用面積為 10 公頃以上；屬自來水設施、水利設施者，使用面積為 5 公頃以上；屬國防設施者，使用面積為 30 公頃以上。屬跨陸域國土功能分區及海洋資源地區者，達其中之一認定基準即應申請使用許可。

C.毗鄰累積計算標準

同一或不同申請人向主管機關提出 2 個以上應經同意使用之案件，其申請使用範圍毗鄰，且經目的事業主管機關審認屬同一使用計畫性質者，應累計計算，累計使用面積或長度達認定標準所定規模者，應申請使用許可。

- a. 累計時點：以國土法正式上路後。
- b. 2 個以上興辦事業計畫。
- c. 計畫範圍毗鄰。
- d. 認定屬同一興辦事業。
- e. 附註：考量線狀設施(如：鐵、公路、自來水管線、灌排圳路...等)土地利用型態通常為穿越性及具區域發展性之公共設施或維生設施，陸域國土功能分區屬於「○」之線狀設施一律採以應經申請同意辦理。

D.直轄市、縣(市)國土計畫另有規模規定者，不受使用許可認定規模之限制

直轄市、縣(市)政府依全國國土計畫指導事項，考量地方發展特性得於直轄市、縣(市)國土計畫指定申請土地使用許可之範圍，其指定範圍若未達或超過本標準之一定規模規定，仍應依該直轄市、縣(市)國土計畫申請使用許可。

(3)使用許可申請對象：性質特殊

考量使用性質特殊之申請案件具有擾動重要自然資源地形地貌、產生環境生態污染外部性...等疑慮，無論使用規模均應申請使用許可，如表 1.7-9 所示。

表 1.7-9 性質特殊項目與細目

使用項目	細目	備註
填海造地	填海造地	指於海域進行築堤、排水、填土及造陸之行為
油（氣）設施	石油煉製及其必要附屬設施	屬重大之公共設施或公用事業
礦業使用及其設施	採礦、石油、天然氣採礦	
土石採取及其設施	採取土石、土石採取廠房暨產品加工之設施	
寵物生命紀念設施	寵物生命紀念設施	
殯葬設施	公墓、殯儀館、火化場	
廢棄物清除處理設施	一般廢棄物、事業廢棄物處理設施	限廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場及廢棄物焚化處理廠

2.使用許可申請程序

(1)受理及申請

使用許可申請程序如圖 1.7-4 所示：

- A. 申請人應將申請資料上傳至中央主管機關建置之使用許可相關作業系統。
- B. 申請案件經直轄市、縣（市）主管機關審查符合受理要件，始得受理。
- C. 申請範圍跨 2 個以上縣市行政區者，申請人應向所占面積較大之直轄市、縣(市)主管機關提出申請受理主管機關並會商其他機關提供審查意見。

(2)受理要件

- A. 符合本法第 23 條第 2 項至第 4 項管制規定(國土計畫土地使用管制規則、原住民族土地及海域土地使用管制規則、地方另訂土地使用管制規則；應經申請同意使用項目○/①、②)
- B. 符合一定規模以上或性質特殊之認定標準，其中填海造地案件限於城鄉發展地區申請。
- C. 屬國土計畫法第 17 條規定所定性質重要且在一定規模以上之部門計畫，已於先期規劃階段徵詢同級國土計畫主管機關之意見。
- D. 符合國土計畫使用許可審議規則應檢附相關書圖文件
 - a. 檢附齊備之申請書及使用計畫
 - b. 使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。
 - c. 興辦事業之目的事業主管機關同意籌設、推薦獲核定等及其他相關支持意見之文件。
 - d. 其他必要之文件(水源供應、電力、電信及垃圾處理等文件、環境敏感地區查詢)。
- E. 直轄市、縣(市)主管機關受理申請後，應擬具初審意見。屬中央主管機關審議之案件，直轄市、縣(市)主管機關應於受理後 30 日內將申請案件之相關書圖，併同初審意見，核轉中央主管機關審議。
- F. 中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關應通知申請人限期繳納審查費。

(3)審議方式及期限

- A. 主管機關收受審查費後，應依本法第 25 條規定辦理公開展覽及舉行公

聽會，並彙整人民或團體於公開展覽期間陳述之意見及參採情形，併同申請使用許可書圖文件，提送同級國土計畫審議會審議。

B. 使用許可與其他主管機關之審查得採併行方式辦理，以提高審議效率。

(4) 資訊公開方式

本辦法申請案件之審議進度及相關資訊，主管機關應上傳至中央主管機關建置之使用許可相關作業系統。



圖 1.7-4 使用許可作業系統示意圖

(5) 使用許可之變更

A. 使用許可變更之情境

為因應不同類型之使用許可案件在後續執行過程中可能出現計畫內容調整或用途改變之情況，應明確區分「是否變更計畫性質」作為判斷程序路徑之依據，並釐清舊有制度轉軌下各類案件之適用對應方式：

- 未變更計畫性質者，得辦理變更使用計畫，並應檢附計畫變更對照表說明修正前後之差異內容，
- 變更計畫性質者，應廢止原核定之使用計畫，並重新申請許可。
- 在舊制度轉軌過程中，尚存部分使用許可案件係源自區域計畫法下之開發計畫，若未變更性質，辦理使用許可程序，若涉及性質變更，則應廢止原許可，並重新檢討國土功能分區。
- 原依獎勵投資條例核定之工業區類型，若未變更性質，由工業主管機關依權責辦理審查，若涉及性質變更並重新檢討國土功能分區。

B. 變更使用計畫認定原則

使用許可依本法第 27 條及第 38 條規定，許可計畫管制依據及裁罰判定方式以許可計畫範圍之「使用地類別」、「使用配置」、「項目」、「強度」為主，以其作為許可計畫變更認定原則之基礎：

- a. 增加或減少原許可計畫範圍：指開發基地超出或小於原核准計畫範圍。
- b. 變更土地使用配置：變更原許可計畫之公共設施、公用設備、必要性服務設施、緩衝綠帶...等配置區位。
- c. 增加使用項目：增加使用項目經目的事業主管機關認定**影響原核准興辦事業設施之相容性**。
- d. 增加使用強度：增加原核准使用計畫之樓地板面積、建築用地面積、建蔽率及容積率等。
- e. 變更經國土計畫審會審議決定內容：變更使用許可審議規則規定之**情形特殊或例外情形**與本法第 28 條第 4 項**影響費數值**等須經國土計畫審議會審議事項。

C. 變更內容對照表認定原則

為利變更內容單純類型明確化，未來使用許可程序針對該類型案件將採「**正面列舉**」方式規定。依本法第 24 條第 4 項規定，**屬變更內容性質單純者**，其程序得以簡化，申請人製作變更內容對照表送主管機關備查後，通知申請人及有關機關，**免辦理公開展覽及公聽會**。

- a. 因地籍測量、分割誤差、誤植或因政府依法徵收、撥用或協議價購土地，致增加或減少原許可計畫範圍。
- b. 增加使用項目，**經目的事業主管機關及有關機關認定不影響原興辦事業設施使用之相容性者**。
- c. 變更土地使用管制要點且未涉及前條第 1 項各款(變更使用計畫認定原則)規定情形。
- d. 變更住宅社區開發計畫之維護管理事項。
- e. 變更申請人、計畫名稱、使用地名稱或更正書圖內容。

(6) 使用許可失效與廢止

使用許可廢止之構成要件：

- A. 違反許可之使用計畫或目的事業、水土保持、環境影響評估等相關法規，經限期改善而未改善。
- B. 興辦事業計畫、水土保持計畫或環境保護相關計畫經主管機關廢止或依法失其效力。

C. 造地施工計畫經審議駁回、廢止或不予許可。

D. 申請人自行申請廢止。

許可廢止由中央及地方主管機關提報各該國土計畫審議會審議通知直轄市、縣(市)主管機關，再由地方主管機關刪除使用地資訊。

(7) 許可使用後應負擔相關使用義務

申請人取得本法第 27 條規定核發使用許可後，應依下列程序向直轄市、縣（市）主管機關申請辦理：

A. 將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）管有之**公共設施用地完成分割、移轉登記**為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有。

B. 繳交國土保育費及影響費，如下表 1.7-10 所示。

表 1.7-10 國土保育費與影響費說明

項目	國土保育費	影響費
適用對象	使用許可案件之申請人	使用許可案件之申請人
收取目的	因使用許可對整體環境有一定程度之衝擊影響，為辦理國土保育及環境資源維護事項，引導開發基地往城鄉發展地區發展，鼓勵土地使用對環境更友善。	基於「成長付費」原則，針對因使用許可造成 範圍外 既有公共設施（如道路、水電、停車場）之衝擊進行負擔補償。
收取機關	內政部	地方政府
用途	辦理國土法規定之補償支出	用於該使用許可案相關之公共設施（如道路、停車場、消防等）之 設置、改善、維護或管理 ，以降低開發帶來的負面外部成本。
	國土規劃研究、調查、土地利用監測	
	管理及總務支出	
	其他國土保育事項。	
	專款專用	

C. 國土保育費計算公式(陸域)

如下圖 1.7-5 所示，申請使用範圍獲准許可當期公告土地現值平均值 $\times \sum i$ (申請使用範圍改變地表類型之土地面積環境衝擊係數) $\times$ 陸域國土功能分區土地使用係數(%)，以「環境衝擊係數」鼓勵申請人對於地表改變、施設利用友善，減輕對自然界之危害。

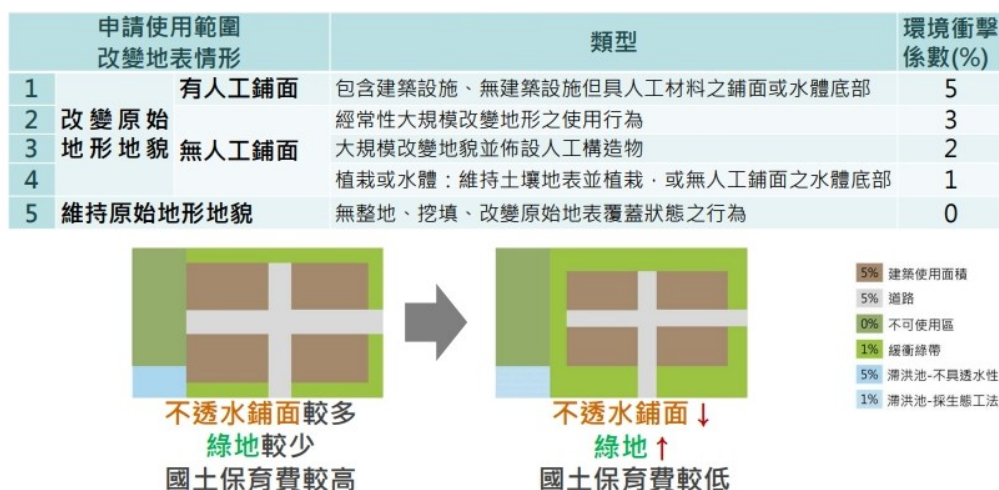


圖 1.7-5 國土保育費計算方式

D. 直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用。

E. 其他法律定有同性質費用收取且明定排除者，得免收取影響費（如：產業創新條例第 34 條規定之產業創新條例回饋金）。

表 1.7-11 影響費收取必要及彈性項目

使用分類	必要項目	彈性項目
1. 住商	學校（註）、聯外道路	地區公園、公用停車場、消防
2. 農業	聯外道路	公用停車場、消防
3. 觀光		公用停車場、消防
4. 礦業		公用停車場、消防
5. 工業		地區公園、公用停車場、消防
6. 維生基礎公共設施		公用停車場、消防
7. 一般性公共設施		地區公園、公用停車場、消防
8. 能源		消防
9. 特殊		公用停車場、消防
10. 海洋資源地區使用行為		公用停車場

註：限於住宅使用項目下收取，考量商業使用尚無增加學校需求，住商使用分類之其餘使用項目無需收取必要項目「學校」

F. 依使用計畫內容辦理使用地變更。

G. 依使用計畫完成公共設施之興建，並經直轄市、縣（市）政府勘驗合格及領得使用執照後，移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）所有。

3.原區域計畫法核准之開發計畫銜接機制

(1)原開發許可案件申請變更

A. 依全國國土計畫之土地使用指導原則，依區域計畫法核發開發許可之範圍，變更原開發計畫內容，依本法使用許可規定辦理。

B. 依原區域計畫法核發之開發許可或開發同意，經目的事業主管機關認定未變更原興辦事業性質，依本法第 24 條第 7 項辦理變更使用計畫，不受第 2 條第 1 項及第 2 項一定規模之限制。(即一定要循變更計畫辦理)。

(2)原開發許可案件之失效

A. 國土計畫土地使用管制實施後，原區域計畫法核准開發許可之失效規定，將依國土計畫使用許可核發後應循事項辦法第 13 條規定辦理。

B. 有關期限計算方式，基於公平性不再重新起算，將延續現行非都市土地使用管制規則規定第 23 條及第 23-1 條之起始日。



圖 1.7-6 制度轉軌與銜接時程

(3)原開發許可案件許可後使用義務及程序銜接

- A. 實體內容：原開發計畫之公共設施用地與設施之項目、移轉對象、維護管理責任、捐贈及完成時間，及應繳交之費用，依原區域計畫法核准之開發計畫書圖及其許可條件辦理。
- B. 程序認定：涉及「程序」因原區域計畫法規定已無從依循，應依使用許可規定辦理使用地變更。

4.使用許可實質審查法規

(1)使用許可審議原則及核准條件：國土計畫使用許可審議規則(草案)

- A. 現行審議作業規範架構係以開發類型為主，未來使用許可審議架構將以「國土功能分區」為主。
- B. 共同許可條件與功能分區許可條件就同一事項有重複規定者，以**所在國土功能分區許可條件為準**，
- C. 跨國土功能分區案件：應**個別依所涉國土功能分區許可條件辦理**。如所屬國土功能分區之一所占面積規模未達 2 公頃且比例未達使用計畫範圍總面積 10%，經國土計畫審議會同意，得依所占面積較大之國土功能分區許可條件規定辦理，其源自國土計畫使用許可申請及審查辦法第 2 條，考量簡化行政程序、減少多重申請負擔，故參考原山坡地開發建築管理辦法第 12 條設計。

(2)共同許可條件：

- A. 土地使用適宜性§5~9：
 - a. 環境敏感地區處理原則(如：地質敏感區、水庫集水區(供家用或供公共給水)等)。
 - b. 彰雲嘉地區之高速鐵路沿線兩側一定範圍內因應地層下陷防治之使用規範。
- B. 交通與公共設施服務水準§10~14：
 - a. 基地對外交通通行、停車場之設置。
 - b. 衍生交通量對外道路服務水準衝擊改善。
 - c. 電力、電信...自來水等公共事業相互配合。
 - d. 區內公共設施及必要性服務設施之設置。
- C. 自然環境及人為設施容受力§15~23
 - a. 坡度開發限制。
 - b. 滯洪及排水設施之設置。
 - c. 隔離綠帶或設施之留設、綠覆率、透水率。
 - d. 因應氣候變遷及災害之防救災計畫及作為。

D. 其他§24~29

- a. 土地使用強度。
- b. 違規輔導合法化案件審議原則。
- c. 性質特殊與綜合型使用案件規定。
- d. 海洋資源地區排除規定。
- e. 農村社區土地重劃案件規定。



圖 1.7-7 國土計畫使用許可審議規則(草案)制定架構

表 1.7-12 各功能分區之使用許可條件

分區	國土保育地區	海洋資源地區
目的	就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。	
條件	1.最小需用原則 2.考量自然環境完整性 3.地形地貌最小擾動原則 4.彌補復育措施 國土計畫使用許可審議規則(草案)§30~33	1.不影響公共通行及公共水 2.最小需用原則 3.考量海域之自然生態環境與動態平衡 4.彌補復育措施
分區	農業發展地區	城鄉發展地區
目的	維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限	都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。
條件	1.不得影響農業生產環境完整性 2.不得影響農業水資源之供應 3.農業設施與當地農業生產經營之關聯	1.都市成長管理及發展趨勢之關聯影響 2.公共設施或公用建設計畫之配合 3.交通服務設施之配合 4.填海造地相關規定

(3)使用許可審議規則重點事項

A. 聯絡道路寬度

- a. 通案條件：基地聯絡道路，應至少有獨立 2 條通往聯外道路，其中一條其路寬至少 8 公尺以上，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行。但經徵詢交通主管機關意見並經國土計畫審議會認定情況特殊且足供需求，並無影響安全之虞者，不在此限。
- b. 特殊條件：申請人應從產業類別及特性提出聯絡道路之規劃內容，徵詢直轄市、縣(市)工業主管機關取得是否足供營運需求之意見。寬度不足且經國土計畫審議會認定不影響安全者，得退縮建築至可通行寬度達 8 公尺以上或予以酌減。

B. 不可使用區之劃設

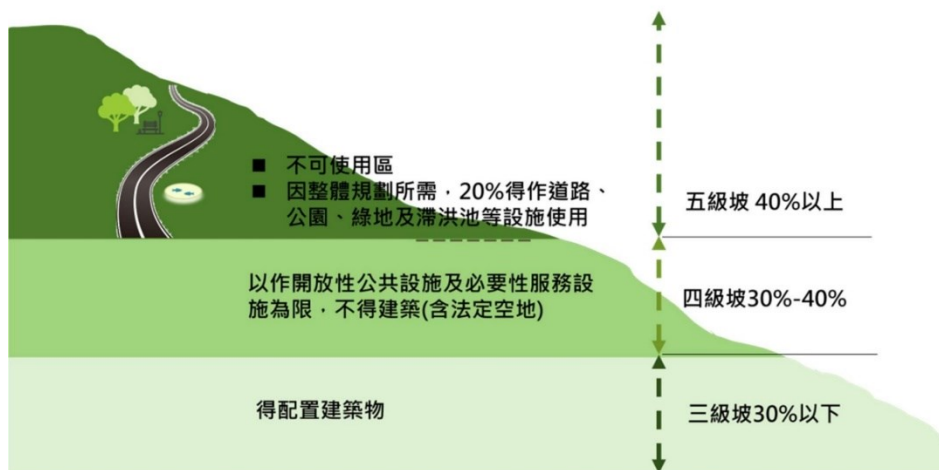


圖 1.7-8 不可使用區之劃設示意圖

C. 隔離綠帶或設施之留設

- a. 通案條件：留設 10m (圖 1.7-9 左)：自基地邊界線退縮設置隔離綠帶或設施，寬度不得小於 10 公尺
- b. 例外，留設 20m (圖 1.7-9 左)：
 - 緊鄰農業發展地區第 1 類或國土保育地區。
 - 屬農業科技設施、工業設施、未登記工廠群聚地區與能源設施之油氣設施及電力設施之使用。
- c. 例外，得酌減留設或以建築退縮方式辦理(圖 1.7-9 右)：
 - 國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低。
 - 緊鄰具隔離效果之設施或使用。

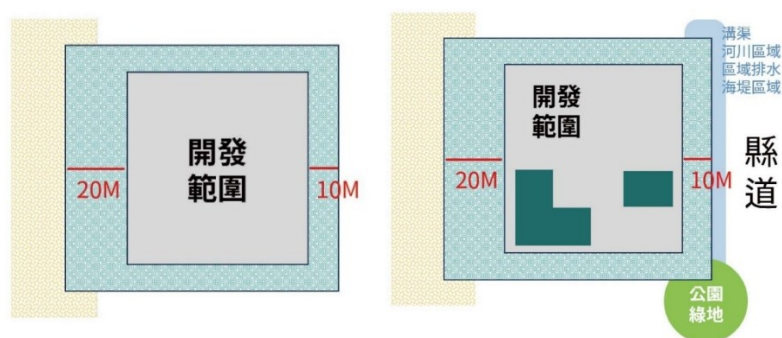


圖 1.7-9 隔離綠帶或設施之留設示意圖

D. 資源保育區之留設

僅適用於**國土保育地區**，作為彌補復育措施使用，申請案件就使用造成之生態環境損失，應依下列原則於範圍內劃設資源保育區實施彌補復育，其面積不得小於扣除不可使用區面積之 30%。

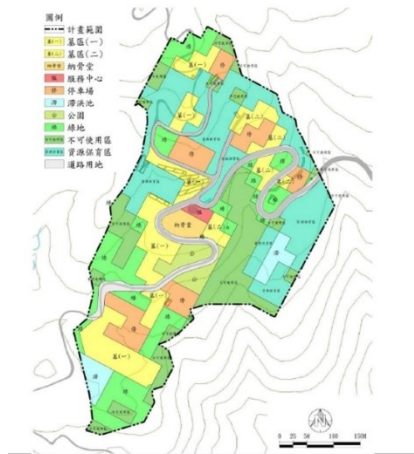


圖 1.7-10 資源保育區示意圖

(4) 土地使用管制要點

A. 土地使用配置

- a. 隔離綠帶或設施。
- b. 不可使用區。
- c. 滯洪設施、環保設施、公共停車場。
- d. 資源保育區。
- e. 聯絡道路出入口。
- f. 保育綠地。
- g. 依法應捐贈之公共設施。
- h. 興辦事業使用項目之使用範圍。

B. 申請案件應針對下列事項訂定土地使用管制要點：

- a. 使用項目、建蔽率、容積率、綠覆率、透水面積、停車位、道路系統、景觀設計標準、環境敏感地區之管制措施、實施彌補復育之具體措施。
- b. 其他必要之土地使用及建築管制事項。

(5) 使用許可案件之審議權責

表 1.7-13 使用許可案件之審議機關

審議機關	審議權責分工
中央主管機關	- 申請使用範圍屬國土保育地區、海洋資源地區。 - 特殊情形：申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上。 - 興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨 2 個國土功能分區以上致審議之主管機關不同。 - 填海造地案件。
直轄市、縣(市)主管機關	申請使用範圍屬農業發展地區、城鄉發展地區

三、外界可能提出問題及初擬回應

(一) 應經申請同意隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關疑義？

回應方向初擬：

表 1.7-14 應經申請同意隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關疑問綜整表

Q：申請滯洪池、道路、停車場、公園是否要設置隔離綠帶或設施？	A：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施。
Q：國土保育地區申請特定工業設施是否應設置隔離綠帶或設施？	A：屬特定工業設施使用，依其主管法令得免留設隔離綠帶或設施，從其規定
Q：農 4、城 2-1、城 3 是否應設置隔離綠帶或設施？	A：係提供住宅、產業或特定活動之地區，容許較高強度之城鄉發展活動使用，故原則免予設置緩衝綠帶（設施）。 毗鄰國土保育地區、農業發展地區者仍應於毗鄰處設置隔離綠帶（設施）。但申請使用項目於毗鄰之前開功能分區為免經申請同意使用項目或非屬應設置隔離綠帶或設施者，不在此限。 外部影響程度較高之使用項目（如礦業群組、廢棄物清除處理設施、寵物生命紀念設施、殯葬設施、具規模之住商、觀光群組）仍應設置隔離綠帶（設施）。

註：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施

(二) 使用許可轉制優點為何？

回應方向初擬：

1.既有權利保障

- (1)於國土計畫法上路前依區域計畫法取得開發許可者，仍可續辦使用地變更，其將視同國土計畫法第 24 條許可之使用計畫，維持計畫管制之精神。
- (2)申請人取得許可後之權利、義務與原區域計畫法規定相同，並以原許可開發計畫之使用配置、項目及強度，作為土地使用管制之依據，保障其既有合法權利、落實信賴保護。

2.容許使用之審查

國土計畫使用許可係於符合國土功能分區及其分類容許使用前提下，進行申請使用，無須再就區位指導原則及合理性進行審查。

3.辦理變更計畫之條件明確化

現行開發計畫許可後內容若有調整，應提出變更計畫或變更內容對照表，且變更內容性質單純之樣態多元，案件量頻繁，未來使用許可變更計畫及變更內容性質單純之認定朝以「認定方式明確化」，並減少主管機關之裁量空間。

(三) 使用許可與現行開發許可辦理程序之差異為何？

回應方向初擬：

表 1.7-15 使用許可與現行開發許可辦理程序之差異綜整表

1.不得任意變更分區	
開發許可	非都市土地開發案件，經核准開發許可後，應配合辦理變更使用分區
使用許可	國土計畫使用許可，經國土計畫主管機關同意後，不涉及變更國土功能分區及其分類。
2.強化民眾參與及資訊公開	
開發許可	非都市土地開發審議作業規範總編第 8-1 點，開發許可申請案僅就開發殯葬...等鄰避型設施，由直轄市、縣(市)政府召開聽取陳情民眾或團體意見會議，並由申請人研擬回應意見，提報區委會審議時一併檢附。
使用許可	各類型申請案資料應上傳審議系統，並經審查符合受理要件後，應於審議前辦理公開展覽及舉行公聽會。計畫辦理變更時(除變更內容性質單純者)，仍依國土計畫法第 25 條規定辦理公開展覽及公聽會。(國土計畫使用許可公開展覽與公聽會及陳述意見處理辦法 108.11.29 發布)許可後由主管機關於各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽 30 日。
3.審議機關權限不同	
開發許可	開發許可應向直轄市、縣(市)政府申請，並報經各該區域計畫擬定機關審議許可，面積規模 30 公頃以下者，另由區域計畫擬定機關委辦直轄市、縣(市)政府代為許可審議核定
使用許可	依國土功能分區而有不同許可機關，除本法第 24 條但書情形外，原則城鄉發展地區及農業發展地區為直轄市、縣(市)政府，國土保育地區及海洋資源地區為內政部。
4. 明定申請受理要件及補正程序	
開發許可	直轄市、縣(市)主管機關受理申請開發案件後，經查對開發計畫與有關文件須補正者，應通知申請人限期補正。屆期未補正者，直轄市、縣(市)主管機關應敘明處理經過，報請中央主管機關審議。
使用許可	訂定「受理要件」，審查符合受理要件者，始得進入後續程序。直轄市、縣(市)主管機關為使用許可之受理單位，使用許可申請案中央主管機關接獲地方政府核轉案件，倘若仍未符合前開受理要件而需補正者，將由中央主管機關退請直轄市、縣(市)主管機關再行通知申請人補正方式辦理。

5.無二階段審查機制	
開發許可	現行非都市土地使用管制第15、16及16-1條，非都市土地開發許辦理使用分區變更者，訂有二階段審查相關規定。就土地使用分區變更先申請同意後(申請案件區位適宜性先予評估)，於一定期限內，再檢具使用地變更編定計畫申請許可。
使用許可	未來國土計畫土地使用管制，各國土功能分區分類項下之容許使用已考量功能分區之特性，引導發展，故使用許可將不再採用二階段審查機制。
6.新增國土保育費	
開發許可	取得開發許可後，辦理分區或用地變更前，向直轄市、縣(市)政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用。
使用許可	申請人於主管機關核發使用許可後，於使用地變更前，應分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣(市)主管機關繳交影響費。
7.許可失效、廢止後應刪除使用地	
開發許可	開發計畫廢止或失效，其土地使用分區及使用地已完成變更登記者，應恢復為原使用分區及使用地類別
使用許可	使用許可不得變更國土功能分區、分類，許可計畫廢止或失效後，針對「變更後之使用地」將採以「刪除」方式辦理，以避免土地使用管制之疑義。

(四) 使用許可與開發許可審議作業流程差異為何？

回應方向初擬：

現行區域計畫開發許可審議作業規範架構係以開發類型為主，未來使用許可審議架構將以「國土功能分區」為主，依共同許可條件辦理。

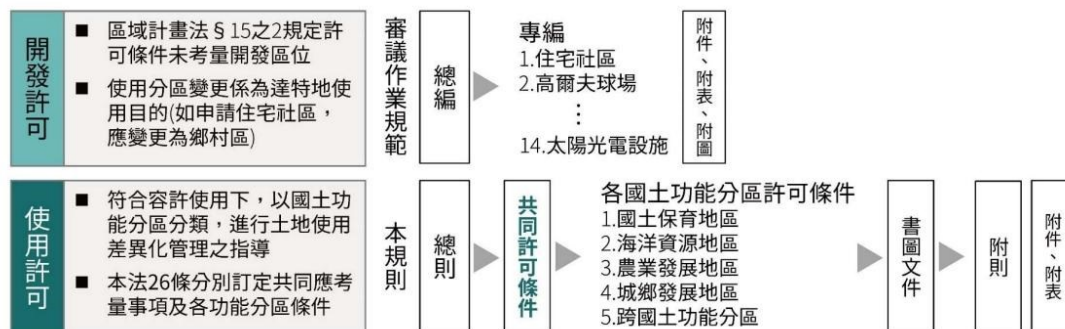


圖 1.7-11 開發許可與使用許可審議作業流程比較

(五) 使用許可實質審查法規之轉變為何？

回應方向初擬：

1.避免與相關法令審查事項重複：

(1)興辦事業

早期多目的事業主管法令尚未訂定，爰部分規定雖非屬土地使用管

制事項，經與主管機關協商後仍納入審議規範予以訂定。考量各目的事業法令日漸完備，就各別主管之興辦事業性質、使用條件及限制有規範，且興辦事業主管機關同意籌設、推薦或核定等及其他相關支持意見文件為使用許可案件受理要件，於使用計畫實質審查前，先行確立目的事業主管機關對於事業設施之支持同意。涉屬興辦事業計畫相關審查內容(如：事業供需、設置必要性及財務可行性等)，不再納為使用許可計畫通案審查事項。

(2)環境影響評估

環境影響評估法第 4 條規定，環境影響評估係指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。

前開環境影響評估範疇部分(如總編第 10 點基地位屬自來水水質水量保護區者，污水排放之承受水體未達環境保護主管機關公告之標準……，不得開發、廢棄物衛生掩埋場專編第 2 點地下水水質監測規定)，應回歸其各該規定或環評審查結果，不予納入使用許可審議規則重複訂定。

(3)環境敏感地區

國土功能分區及分類之劃設已依其特性將環境敏感地區項目納為參考指標，並據以研訂容許使用項目。為國土規劃及土地開發審議之重要參考，故後續土地使用仍應考量環境敏感特性，無論劃歸何種國土功能分區分類，應依其土地環境特性採取適當之因應作為。

表 1.7-16 環敏地於區域計畫開發許可審議與國土計畫使用許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
- 總編第 9 點：申請基地爰則不得位於第 1 級環境敏感地區 - 總編第 9 點之 4：基地位屬第 2 級環境敏感地區，應針對敏感地特性，提出具體防範及補救措施	就涉及之環境敏感地區類型及項目，提出因應措施，並不得違反環境敏感地區劃設法令規定

(4)坡度檢討

按原始地形檢討後之平均坡度規劃限制，考量使用許可案件多具一定規模，參照現行開發許可對於大面積開發之坡度安全而有較嚴謹之規範，仍比照該等限制納入使用許可審議規則訂定。

表 1.7-17 坡度檢討於現行制度與使用許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
• 總編第 16 點「基地內之原始地形在坵塊圖上之平均坡度在 40%以上之地區，其面積之百分之 80%以上土地應維持原始地形地貌，且為不可開發區…」明定基地內平均坡度之計算及開發限制。 • 總編第 13 點「基地之原始地形或地物經明顯擅自變更者，除依法懲處外，並依水土保持法相關規定暫停兩年申辦，其不可開發區之面積，仍以原始地形為計算標準。」。 • 基地如有先行違規整地情形，係請申請人以擅自變更前政府出售之像片基本圖製作，由區域計畫委員會就個案認定檢討基準。	• 建築技術規則§262 就山坡地開發建築坡度陡峭者已定有原始地形規定，地方政府於執行時亦有明確基準。(如新北市政府辦理山坡地建築審查要點第 3 點規範認定檢討方式及圖資)。 • 土地使用許可及建築許可具前後連結關係，原始地形認定回歸按建築技術規則規定辦理。

2.適度賦予規劃彈性

- (1)減緩開發與周邊土地不相容現行審議作業規範有關緩衝綠帶或隔離設施留設規定之意旨係為之衝擊情形，未來申請使用許可之案件已為所在國土功能分區及分類之容許使用項目，惟因達一定規模或性質特殊之使用行為，對基地周邊將產生一定程度影響。
- (2)為必要之緩衝隔離，同時兼顧規劃彈性，本規則參照農業用地變更規定，定義「隔離綠帶或設施」為「綠地、公園、通路、水路、空地、廣場、平面停車場、開放球場、蓄水池或滯洪池等不得計入建築法規定建築基地之開放性設施」申請人得視基地條件及規劃需要予以彈性配置。
- (3)寬度部分，則延續現行規定，通案留設寬度不得小於 10 公尺，並另就特定情形予以加嚴或經審議會同意酌減。

3.結合國土計畫土地使用管制及規劃彈性

表 1.7-18 使用地於現行制度與使用許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
按審定之土地使用計畫內容及使用性質編定為適當使用地(如特定目的事業用地、交通用地、水利用地、國土保安用地……等)進行管制。	為配合國土計畫之使用地編定係以識別土地使用管制之政策方向，即使用計畫範圍內屬本法定義之公共設施應編定為公共設施用地，餘則編定為許可用地(使)，並以土地使用計畫(規範繪製土地使用配置圖及研訂土地使用管制要點)作為管制依據。

(六) 申請丁種建築用地為住宅使用，是否有回饋或捐贈公共設施之規範？

回應方向初擬：

基於中央法規標準法第 5 條規定，屬「關於人民之權利、義務者」應以法律定之，考量回饋規定涉及人民權利義務，本法並無小面積土地開發利用之回饋相關規定，爰國土計畫土地使用管制規則（草案）自無法逾越法律授權範圍而訂定應經申請同意之捐贈公共設施用地或回饋等相關規範，惟依該管制規則（草案）第 15 條及其附件一規定，申請人申請從事應經申請同意使用項目及其細目者，應依規定配合設置隔離綠帶（設施）、綠地及必要性服務設施（如綠地、公園、道路、廣場、滯洪池、水土保持設施、污水處理設施、自來水設施、電力設施、電信設施、公用設備、停車場等），並繳納規費。

申請住宅使用面積達一定規模以上者（國土保育地區為 2 公頃、農業發展地區為 3 公頃、城鄉發展地區為 5 公頃），應依本法第 24 條規定申請使用許可，**使用許可案件**經主管機關核准者，依本法第 28 條規定，中央主管機關應向申請人收取**國土保育費**作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣（市）主管機關應向申請人**收取影響費**，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。

議題 8.海洋資源地區土地使用制度

一、背景說明

- (一) 內政部國土管理署（改制前營建署）於 97 至 100 年度辦理「海域功能區劃與管理工作」、「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」及「研訂海域區容許使用審查機制」等研究，針對海域功能區劃進行研究探討，惟海域現況存在平面及立體之重疊使用，且權責單位複雜，在非都市土地以編定及管制之既有制度下，難以透過功能區劃方式辦理。
- (二) 故內政部於 104 年 12 月 31 日修正發布「非都市土地使用管制規則」第 6 條、第 6 條之 2、第 6 條之 3，踐行土地使用主管機關對於我國管轄海域之積極管理作為，建立海域整體管制機制及用海秩序，增訂海域區海域用地容許使用審查機制，並將其定位為區位許可。
- (三) 依立法說明，海域區海域用地採「區位許可」機制係考量海域之底土、海床、水體及水面等立體空間明顯與現行陸地上其他使用分區及使用地之平面管制方式不同，執行後除可充分掌握用海資訊外，未來可直接銜接至「國土計畫法」海洋資源地區之管制機制，俾利國土規劃體系之完整性。
- (四) 另考量部分海域屬已使用狀態，為確保各目的事業法令既有同意使用者之權益，參酌陸域土地第一次登記採現況編定之模式，將依其他法律已核准之使用納管，以確保漁業作業、港口航運、觀光遊憩、能礦資源、文化資產、工程用海及原住民族傳統用海等既有合法權益，並利內政部有效掌握正確之合法海域使用資訊。

二、區域計畫法之海域用地區位許可制度

(一) 全國區域計畫規定

1. 99 年 6 月 15 日公告實施：變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）

- (1) 將「已登記土地外圍之地籍線起，至領海外界線範圍間之未登記水域」，納為區域計畫之「海域區」。
- (2) 規定應「增訂海域區納入區域計畫管制及檢討未登記土地使用管制規定」。

2. 102 年 10 月 17 日公告實施：全國區域計畫

- (1)明訂海域區之利用應以生態保育為原則。
- (2)於海域區容許、許可使用機制尚未建立前，應依各目的事業法令規定核准使用，將領海外界線範圍內之領海及內水納入區域計畫實施範圍。

3.107 年 11 月 13 日公告實施：修正「修正全國區域計畫」

「海域區劃定或檢討變更原則」增加「3.位於平均高潮線向海側，已登記地籍者」。(108 年 2 月 11 日「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」配合修正第 7 點、第 16 點、第 17 點及第 20 點規定。)

(二) 區域計畫之海域管轄範圍

1. 內政部 94.5.24 台內地字第 0940007600 號函：現行有關省（市）縣（市）行政區界之規範並未及於海域，故省（市）縣（市）之行政區界不及於海域。
2. 102 年 10 月 31 日公告「區域計畫之直轄市縣（市）海域管轄範圍」訂有各直轄市、縣（市）政府應管轄之海域範圍(圖 1.8-1)。
3. 應管轄之海域範圍≠海域區範圍。
4. 「海域管轄範圍」僅係「計畫範圍」，非等於直轄市、縣（市）政府於海域具有「管轄權」。

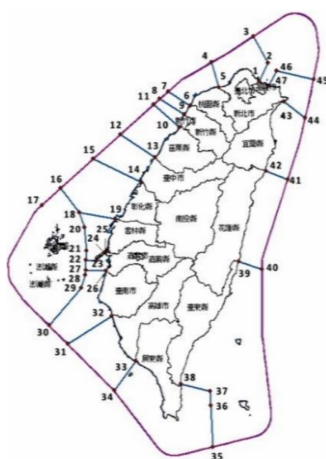


圖 1.8-1 各直轄市、縣（市）政府應管轄之海域範圍

(三) 海域用地區位許可機制之沿革

配合全國區域計畫規定，區域計畫法施行細則於 102 年 10 月 23 日增訂「海域區」及「海域用地(§11、§13)」，為踐行土地使用，主管機

關對於我國管轄海域之積極管理作為，建立海域整體管制機制及用海秩序，增訂海域區海域用地容許使用審查機制，並將其定位為區位許可，爰於 104 年 12 月修正「非都市土地使用管制規則」部分條文，增訂海域區海域用地容許使用(區位許可)審查機制，相關條文內容說明如下。

修正「非都市土地使用管制規則」第 6 條第 3 項，有關海域用地容許使用項目及區位許可使用細目規定；新增第 6 條之 2，明定有關海域用地申請區位許可，應檢附之申請書及受理單位、審查許可條件、遇有使用區位重疊或爭議時之協調機制及優先使用順序之審查標準、已依其他法律核准使用之納管時機、海域用地區位許可審議流程等；新增第 6 條之 3，增訂海域區海域用地區位許可審查機制及程序，明定應核發區位許可證明文件，將審查結果納入海域相關之基本資料庫，並副知該目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關。

（四）海域用地區位許可機制

1. 考量非都市土地增訂海域用地係以建立「用海秩序」為主要目的，定位以處理「區位」之許可為主（簡稱區位許可）。
2. 管制規則第 6 條第 3 項增訂海域用地容許使用項目及區位許可使用細目等內容，於其附表一之一中規定。
3. 非屬管制規則附表一之一容許使用細目，或在未經許可之「區位」內從事該行為者，將認定屬違反「海域用地」之土地使用管制，應依區域計畫法第 21 條規定處罰。
4. 有「設施」或「場域」需求者方予納入本機制。區位內之「行為」許可則仍由目的事業主管機關依規定核處。
5. 海域區涉及須辦理使用分區變更（含開發許可）者，非屬海域用地區位許可之範疇，故本機制不予規範；應另循開發許可申請程序辦理，並依核准之興辦事業計畫許可使用（如填海造地）。

表 1.8-1 非都市土地使用管制規則涉海域用地區位許可機制之條文與重點

項目	內容
第 6 條之 2 第 1 項	依第六條第三項附表一之一規定於海域用地申請區位許可者， 應檢附申請書如附表一之二，向中央主管機關申請核准。
第 6 條之 2 第 2 項	依前項於海域用地申請區位許可， 經審查符合下列各款條件者，始得核准： 一、對於海洋之自然條件狀況、自然資源分布、社會發展需求及國家安全考量等，係屬 適當而合理 。 二、申請區位若位屬附表一之二環境敏感地區者， 應經各項環境敏感地區之中央法令規定之目的事業主管機關同意 。 三、 興辦事業計畫經目的事業主管機關核准或原則同意 。 四、申請區位屬下列情形之一者： (一)非屬已核准區位許可範圍。 (二)屬已核准區位許可範圍，並經該目的事業主管機關同意 (三)屬已核准區位許可範圍，且該區位逾三年未使用。
第 6 條之 2 第 3 項	第一項申請案件， 中央主管機關應會商有關機關審查 。 但 涉重大政策或認定疑義者 ，應依下列 原則處理 ： 一、於不影響海域永續利用之前提下， 尊重現行之使用 。 二、申請區位、資源和環境等為 自然屬性者優先 。 三、多功能使用之海域，以 公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之 。 (會請有關機關書面審查為主，必要時得召開協商會議、提送內政部區域計畫委員會確認。)
第 6 條之 3	中央主管機關依前條核准區位許可者，應： 一、按個案情形核定 許可期間 二、核發 區位許可證明文件 三、將審查結果納入 海域相關之基本資料庫 四、副知該目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府
附表一之一	海域用地容許使用項目及區位許可使用細目表 免經申請區位許可使用細目（含附表一之二各環境敏感地區） 需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目
附表一之二	海域用地區位許可申請書： 壹、申請書基本資料 貳、環境敏感地區查詢
附表一之三	海域用地區位許可審議流程（圖）

註：各環境敏感地區為**免經申請許可使用項目**，但其範圍將納入第 6 條之 3 所建置之資料庫

表 1.8-2 海域用地之容許使用項目及許可使用細目

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目	
		免經申請區位許可使用細目	需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目
海域用地	(一) 漁業資源利用	1.漁撈範圍	
			2.漁業權範圍
			3.漁業設施設置範圍
	(二) 非生物資源利用		1.潮汐發電設施設置範圍
			2.風力發電設施設置範圍
			3.海洋溫差發電設施設置範圍
			4.波浪發電設施設置範圍
			5.海流發電設施設置範圍
			6.土石採取設施設置範圍
			7.採礦相關設施設置範圍
			8.深層海水資源利用及設施設置範圍
			9.海水淡化設施設置範圍
	(三) 海洋觀光遊憩	1.非機械動力器具之水域遊憩活動範圍	
			2.水域遊憩活動範圍
			3.海上平台設置範圍
	(四) 港埠航運	1.船舶無害通過範圍	
			2.航道及其疏濬工程範圍
			3.錨地範圍
			4.港區範圍

	(五) 工程相關使用		1.海底電纜或管道設置範圍
			2.海堤區域範圍
			3.資料浮標站設置範圍
			4.海上觀測設施及儀器設置範圍
			5.底碇式觀測儀器設置範圍
			6.海域石油礦探採設施設置範圍
			7.跨海橋樑範圍
			8.其他工程範圍
	(六) 海洋科研利用		海洋科學與水下文化資產研究活動設施設置範圍
	(七) 環境廢棄物 排放或處理		1.排洩範圍
			2.海洋棄置指定海域範圍
	(八) 軍事及防救 災相關使用		1.軍事相關設施設置範圍
			2.防救災相關設施設置範圍
	(九) 原住民族傳統 海域使用		原住民族傳統海域使用範圍

註：

- 附表一之二各環境敏感地區為免經申請許可使用項目，但其範圍將納入第六條之三所建置之資料庫。
- 本附表中規定免經申請之許可使用項目，係得免依本規則申請許可使用，惟仍依目的事業主管機關所定規定辦理。
- 本附表中「需經中央主管機關及目的事業主管機關許可使用項目」之目的事業主管機關，係依目的事業主管機關原則同意文件作為使用地使用之准駁依據。

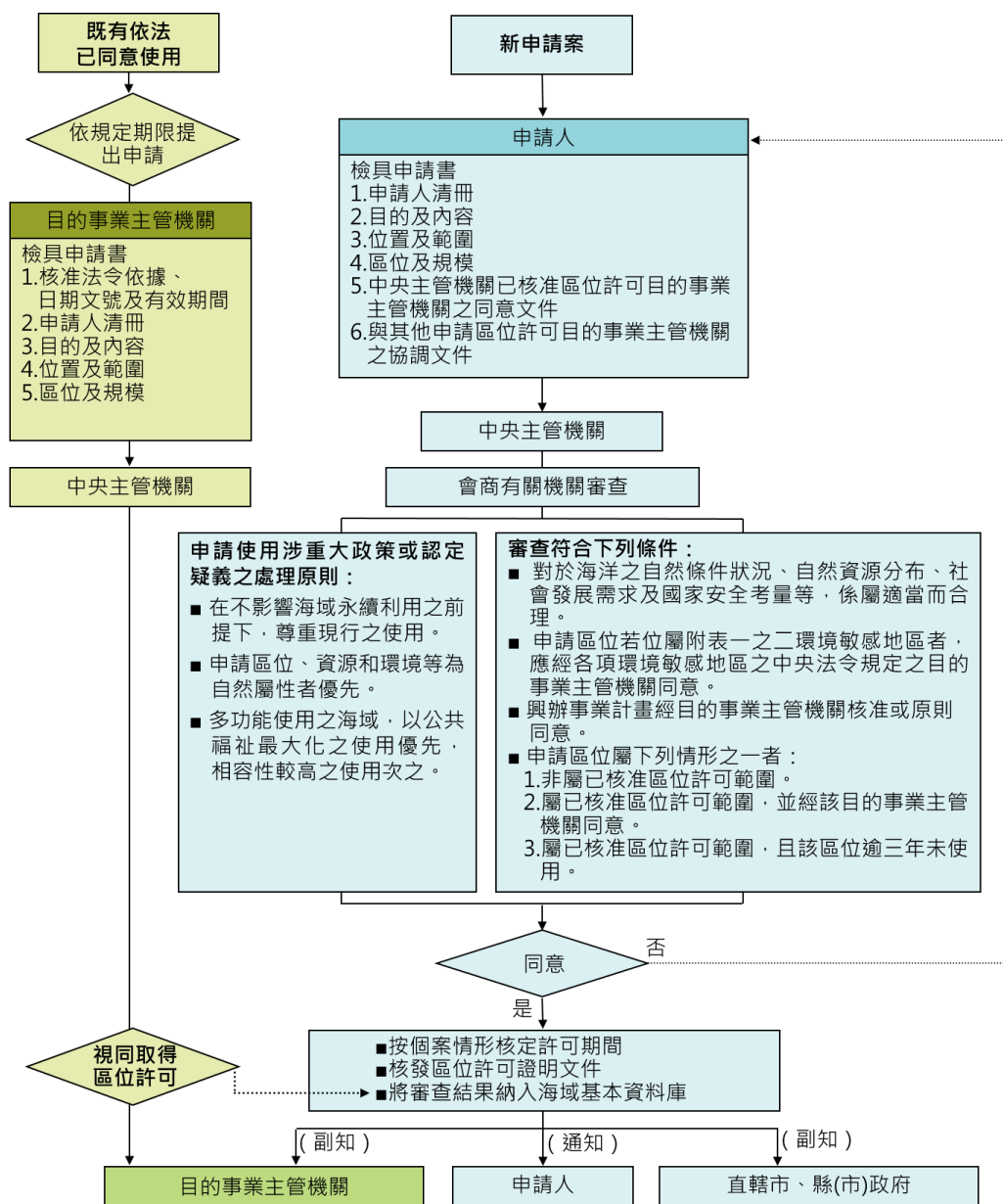


圖 1.8-2 海域用地區位許可審議流程圖

(五) 海域用地區位許可案件辦理情形

至 114 年 10 月為止，申請海域用地區位許可案件數共 181 件，其中 160 件已核發許可、21 件仍在審查中，如表 1.8-3 所示。

表 1.8-3 申請海域用地區位許可案件數

案件類型	申請案件數	審查中案件數	核發許可案件數
既有依法同意使用	94	0	94 (859 處)
新申請	87	21	66
總計	181	21	160 (1081 處)

更新時間：114 年 10 月

三、國土計畫法之海洋資源地區

(一) 全國國土計畫規定

1. 我國海域範圍面積約 5 萬 2,000 平方公里，約我國陸域範圍之 1.6 倍。
2. 海洋資源地區係以規範用海秩序為目的。由於海域包含水面、水體、海床及底土等立體空間，故同一範圍具包含多功能且可重疊使用之特性，除實施都市計畫區及國家公園區外，其餘海域均劃設為海洋資源地區。
3. 惟考量目前海域之相關資料未臻健全，尚無法將所有海域均決定其分類，故海洋資源地區之分類劃設原則，係以海域用地區位許可之資料為基礎據以劃設，依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等，予以劃設對應之分類。

(二) 國土計畫之海域管轄範圍

1. 依全國國土計畫規定，計畫範圍海域係自平均高潮線起至領海外界線（或限制、禁止水域範圍）。(圖 1.8-3)
2. 內政部於 108 年 7 月 12 日依國土計畫法第 41 條規定，訂定發布「國土計畫之直轄市縣(市)海域管轄範圍」。
3. 配合 111 年 8 月 4 日海岸管理法之平均高潮線之調整，於 111 年 11 月 11 日修正發布「國土計畫之直轄市縣市海域管轄範圍」。(圖 1.8-4)
4. 「海域管轄範圍」僅係「計畫範圍」，非等於直轄市、縣（市）政府於海域具有「管轄權」。

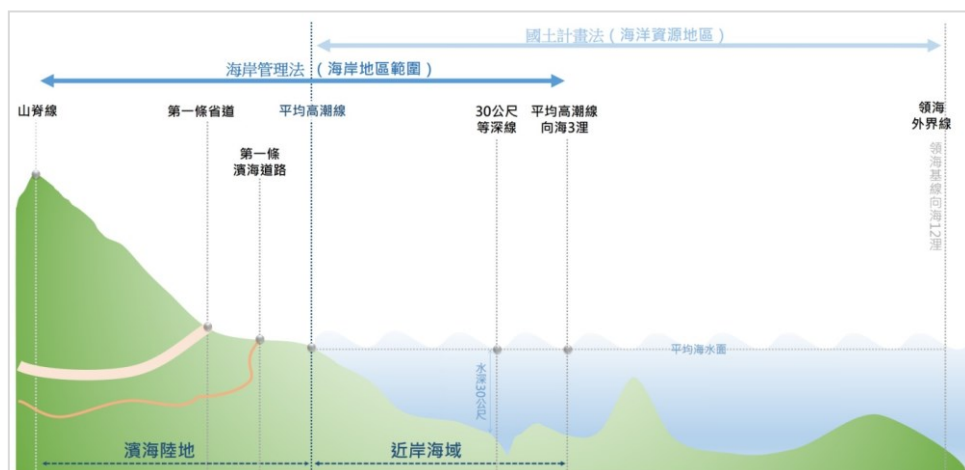


圖 1.8-3 管轄範圍示意圖

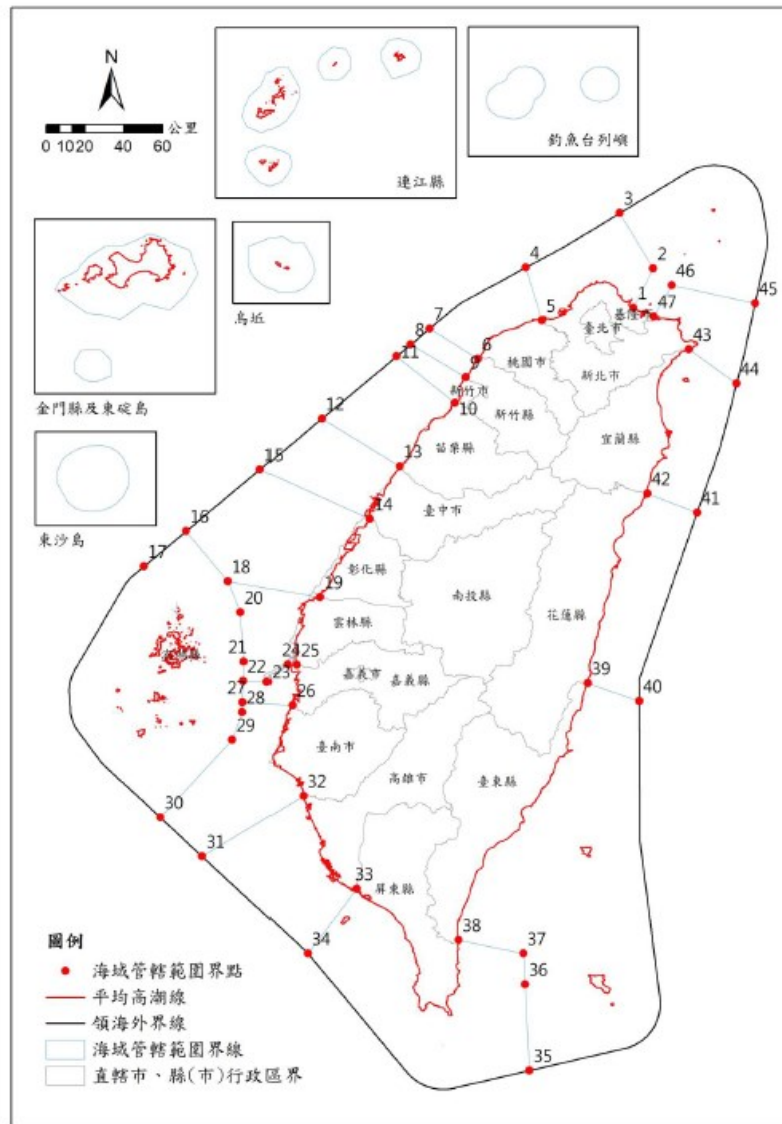


圖 1.8-4 國土計畫之直轄市縣市海域管轄範圍

(三) 海洋資源地區劃設參據

1. 國土功能分區圖繪製及使用地編定作業辦法

(1)依國土計畫法第 22 條規定國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法。

(2)使用地編定類別，納入國土計畫土地使用管制規則規定。

2. 國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊

(1)輔助直轄市、縣(市)政府劃設作業。

(2)國土功能分區劃設之技術性、操作性內容。

(3)屬參考性質。

3. 步驟說明

(1)步驟 1：範圍界定。

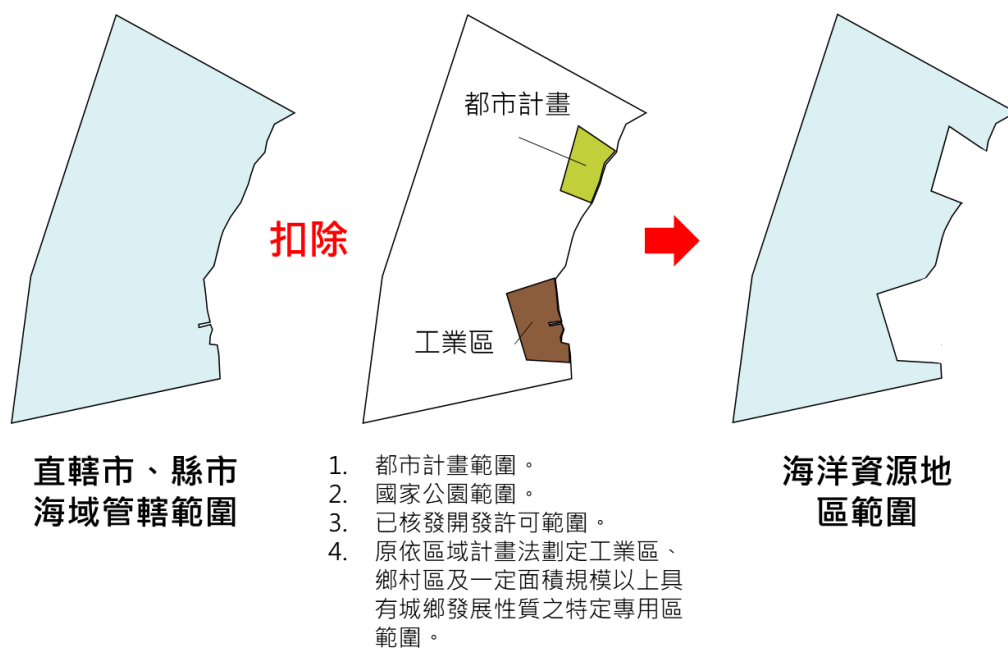
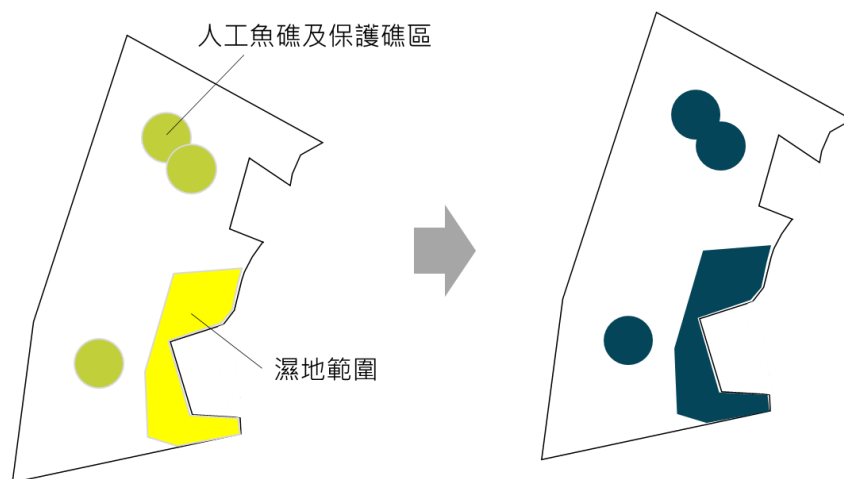


圖 1.8-5 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯(步驟一)

(2)步驟 2：聯集各分類劃設條件。



如：人工魚礁及保護礁區及濕地範圍皆屬於海洋資源地區第一類之一劃設條件對應內容，將其聯集即完成海洋資源地區第一類之一。

圖 1.8-6 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯(步驟二)

(3)步驟 3：按劃設順序劃設各分類，依序為：海 1-1、海 1-2、海 1-3、海 2、海 3。

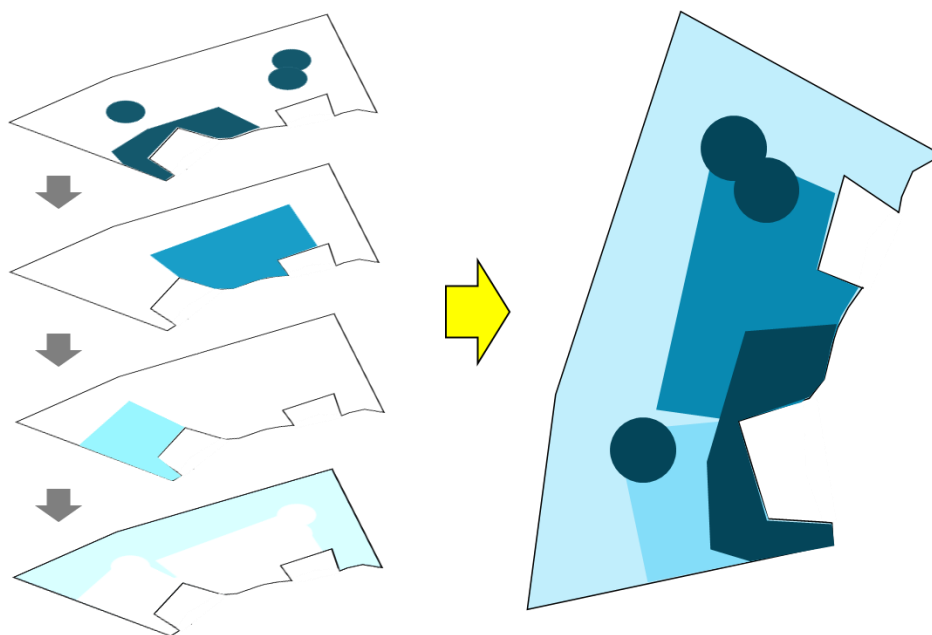


圖 1.8-7 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯(步驟三)

(四) 土地使用管制

基於國土計畫以計畫引導使用精神，未來各項土地使用應符合國土功能分區及其分類之土地使用指導，並按其使用性質及面積規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」程序辦理，並按核准計畫用途使用，惟國防、重大公共設施或公用事業計畫得於各國土功能分區申請使用。



圖 1.8-8 國土計畫之土地使用申請機制

1. 海洋資源地區土地使用管制基本原則

- (1)海洋資源地區以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，各項使用以維持「海域」狀態為原則。填海造地改變海域狀態，須先指定為城鄉發展地區（國土計畫法§24 第 2 項）
- (2)海洋資源地區之各項使用，應避免影響海域之自然生態環境與動態平衡。尊重現行之合法使用，各分類以不重疊劃設為原則。惟因海域立體使用之特性，必要時得採重疊管制，於各該分類項下增列容許使用項目予以處理。但應區別其相容性，訂定容許使用項目之主從關係，並應採較嚴格之管制方式。
- (3)除經依法許可，不得影響公共通行及公共水域使用。
- (4)依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區時，得逕依各該規定辦理。其餘各使用類型於許可使用範圍內，如有涉及各類保護（育、留）區，或其他法令有禁止或限制使用者，仍應依各該規定辦理。
- (5)各項使用若不相容時，應考量海洋資源特性及使用用途，建立優先使用秩序：
 - A.以申請區位、資源和環境等為自然屬性者優先。
 - B.多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之。
- (6)申請使用範圍涉及原住民海域時，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理。

2. 海洋資源地區各分類土地使用指導事項

(1)海洋資源地區第 1-1 類

- A.供維護海域生態環境、自然與人文資源，依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區時，採「免經申請同意使用」，至經營管理均依其法律規定辦理。
- B.為達保育、保護及保存目的，並避免破壞保護標的，應嚴格管制範圍內之使用申請。
- C.漁業資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、海洋科研利用、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等設施等，得申請使用。
- D.不得新增非生物資源利用、環境廢棄物排放或處理等使用。

E.不得申請工程相關使用。但一定規模以下之資料浮標站、海上觀測設施及儀器、底碇式觀測儀器之設置範圍等，得申請使用。

(2)海洋資源地區第 1-2 類

A.新申請案件以不得干擾既有設施主要用途之正常運作為原則。漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、軍事及防救災相關使用等，得申請使用。

(新申請案係於公告實施功能分區圖後申請者)

B.因開發行為致造成海岸災害之虞者，申請人須研訂防護對策，並定期實施調查監測，適時檢驗或修正防護措施。

C.為確保設施安全，須研訂因應氣候變遷引發海平面上升或極端氣候之調適策略，並確實執行。

D.為確保航行安全，施工及營運階段，均應設置警示裝置，並依航運主管機關之通報規定辦理。

(3)海洋資源地區第 1-3 類

A.屬經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定重大建設計畫之預留發展區位，於依本法完成使用許可程序前，如該海域有其他經核准之使用，仍得依該核准使用計畫管制。

B.新申請案以供原規劃之重大建設計畫為限。依本法完成使用許可程序後，應於下次通盤檢討時檢討變更為適當之分類。分類尚未配合調整前，應依使用許可計畫管制。

C.辦理直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討作業時，應檢視前開重大建設計畫之開發情形，如未於實施期限內辦理開發且經評估無須繼續保留者，應檢討變更為其他適當之分類。

(4)海洋資源地區第 2 類

A.漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、環境廢棄物排放或處理、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等，得申請使用。

B.除違反經許可之有條件相容原則，對於其他依法使用之非排他性用海活動不得限制。

(5)海洋資源地區第 3 類

A.尚未規劃或使用之海域，按海洋資源特性以維持其自然狀態及環境容

受力為原則。

B.除為劃設保護(育、留)區、漁撈、非動力機械器具之水域遊憩活動、船舶無害通過等行為得逕為使用，並得供相容性質之使用，惟仍應依本法第 23 條或第 24 條規定辦理。

C.至屬需設置人為設施且具排他性者，不得申請使用。

3. 海洋資源地區土地使用管制重點

(1)使用項目及細目不大幅變動

以現行非都市土地使用管制規則第 6 條附表 1 之 1 所列項目為基礎進行檢討及研訂。

(2)尊重現行合法使用，保障既有使用權利

A.原已取得海域用地區位許可者，於許可期間內，得依原許可之計畫內容進行管制並繼續使用。（擬訂於管制規則草案第 3 條第 2 項）

B.新申請案採「應經申請同意」或「使用許可」制度申請時，應取得「已核准之海域用地區位許可」、「已核准同意」及「已核准之使用許可」之申請人或目的事業主管機關同意，以保障既有使用權利。

C.原屬免經同意細目繼續維持免經申請同意：漁撈、船舶無害通過、非動力機械之水域遊憩活動及依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區，得免經申請同意使用。

D.考量海域係立體多元使用，以得申請使用為原則

a. 海洋資源地區之使用情形表，係依全國國土計畫規定研訂，原則以「○：得申請使用」為主。

b. 至是否同意或許可，則於「應經申請同意」或「使用許可」程序依同意或許可條件規定處理。

c. 另如涉及各類保護（育、留）區，或其他目的事業法令之禁止或限制規定者，仍應依各該規定辦理。

表 1.8-4 海洋資源地區容許使用情形表

項次	使用項目	細目	海 1-1	海 1-2	海 1-3	海 2	海 3	備註
1	海洋保護	依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區	●	●	●	●	●	
2	漁業及其相關設施	漁船	●	●	●	●	●	
		定置漁業權	○	○		○	○	
		區劃漁業權	○	○		○	○	
		專用漁業權	○	○		○	○	
		其他漁業相關附屬設施	○	○		○	○	
3	再生能源相關設施	潮汐能發電設施	○	○		○	○	
		海洋溫差能發電設施	○	○		○	○	
		波浪能發電設施	○	○		○	○	
		海流能發電設施	○	○		○	○	
		鹽差能發電設施	○	○		○	○	
		風力發電設施	○	○		○	○	
		太陽能發電設施	○	○		○	○	
		再生能源輸配電線及管線設施	○	○		○	○	
		其他再生能源相關設施	○	○		○	○	
4	礦業使用及其設施	探採礦(不含石油、天然氣礦)	×	×		○	×	
		石油、天然氣探採礦	×	×		○	×	
		其他在礦業上必要之工程設施及其附屬設施	×	×		○	×	
5	土石採取及其設施	採取土石	×	×		○	×	
		其他在土石業上必要之工程設施及其附屬設施	×	×		○	×	
6	海水資源利用及其設施	深層海水利用及其設施	×	×		○	×	
		海水淡化設施	○	○		○	○	
7	海洋觀光遊憩	水域遊憩活動	○	●		●	●	①:限非動力機械器具之水域遊憩活動
		海上平台	○	○		○	○	
8	港埠航運	船舶無害通過	●	●	●	●	●	
		航運	○	○		○	○	
		泊地及船塢	○	○		○	○	
		港區及其必要附屬設施	○	○		○	○	
		航運疏濬之必要工程設施及其附屬設施	○	○		○	○	
		其他港埠設施	○	○		○	○	
9	工程相關使用	海底電纜、管線及相關設施	○	○		○	○	
		輸油(氣)管線(道)及相關設施	○	○		○	○	
		海堤及相關設施	×	×		○	×	
		跨海橋樑及相關設施	×	×		○	×	
		取排水相關設施	×	×		○	×	
		其他工程設施	×	×		○	×	
10	科學研究及調查設施	資料浮標站	①	○		○	○	①:使用面積限五百平方公尺以下。
		遙感式觀測儀器	①	○		○	○	
		海洋科學調查水下文化資產研究及調查設施	○	○		○	○	
		觀測平台	○	○		○	○	
11	環境廢棄物處理或排放設施	海洋垃圾管理設施及相關設施	×	×		○	×	
		海洋棄置區	×	×		○	○	
12	國防使用	軍事用途及其設施	○	○		○	○	
13	原住民傳統海域使用	原住民傳統海域使用	○	○		○	○	

(五) 海洋資源地區應經申請同意制度

針對一般性土地使用，透過簡政便民與平行審查來提升效率。國土主管機關僅需取得目的事業主管機關支持意見即可同意，避免重複審查，並與環評、水保、興辦事業計畫等程序同步進行。

1. 應經申請同意程序

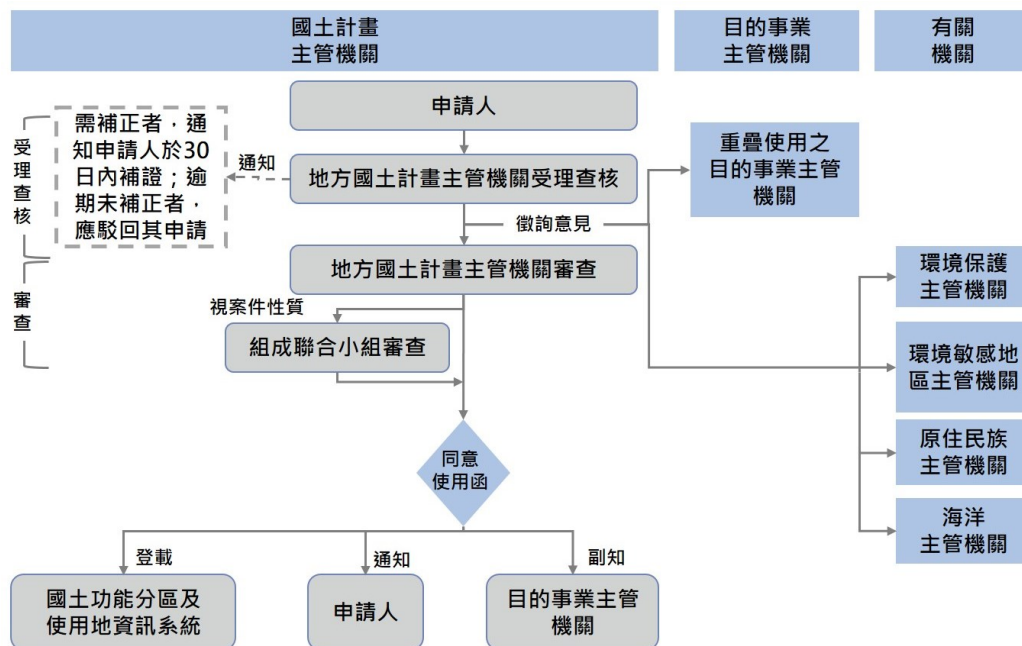


圖 1.8-9 海洋資源地區應經申請同意程序流程圖

2. 應經申請同意應備書件

- (1)申請書：申請範圍（附申請範圍圖）、申請人清冊（附證件影本）、1年內之環境敏感地區查詢結果文件、使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持意見文件、土地權利證明文件。
- (2)已依原非都市土地使用管制規則規定取得海域用地區位許可、依本法取得應經申請同意或使用許可者，應徵得既有使用之目的事業主管機關認屬相容使用之同意或無反對意見之文件（申請範圍尚未核准其他海域用地區位許可、應經申請同意或使用許可案件者免附）。
- (3)與其他申請使用許可、應經申請同意之目的事業主管機關協調文件（申請範圍內無其他同時申請使用許可、應經申請同意者免附）。
- (4)其他相關文件：
 - A.申請範圍涉及環境敏感地區者，應依「環境敏感地區查詢表」檢附各該環境敏感地區主管機關認定未違反其主管法規之禁止或限制規定之意見文件。
 - B.申請範圍位於海洋資源地區第一類之一，且涉自然人文生態景觀區範圍者，應檢附該景觀區主管機關同意文件。
 - C.依原住民族基本法第二十一條取得完成諮商之證明文件。
- (5)使用計畫書
 - A.基本說明：目的及內容、位置圖、區位(與陸地之相對位置、距離、水深地形、航運、重要設施（含中央主管機關已核准之海域用地區位許可、使用許可、或直轄市、縣（市）主管機關已核准使用同意範圍））。
 - B.因應措施：涉及既有使用或設施之因應措施、涉及環境敏感地區之因應措施、船舶航行作業影響使用計畫對海域周圍船舶航行作業之因應措施。

（六）海洋資源地區使用許可制度

於符合國土計畫法第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可。



圖 1.8-10 國土計畫使用許可申請辦法架構圖

1. 審查重點

- (1)取得既有使用或設施目的事業主管機關原則同意文件者，並說明規劃因應措施。
- (2)取得申請範圍涉及環境敏感地區目的事業主管機關之同意文件或書面意見，並說明相關因應措施。
- (3)取得航政或漁業主管機關之同意文件或書面意見，並說明對船舶航行安全及公共通行之影響因應措施。
- (4)訂有使用期間者，應說明使用期間屆滿之處理方式。

2. 海洋資源地區申請使用許可應備書件

- (1)申請書：申請人（公司）清冊（附證件影本）、設計人清冊（附證件影本）、位置及範圍、相關技師簽證或簽名資料（附相關技師證件影本）、相關證明文件；依本法規定應繳交影響費及國土保育費者，應說明其費用之計算方式與結果等；國土計畫使用許可審議規則條文規定查核表。
- (2)使用計畫書圖：使用內容分析、環境調查資料分析、實質發展計畫。

3. 一定規模以上使用許可認定標準

針對使用計畫本身可能產生之外部衝擊進一步評估與確認，並依據

國土計畫法第 28 條收取**國土保育費、影響費**達到外部成本內部化，爰一定規模之訂定原則，係從**環境外部性、設施外部性及公益性**之角度切入。

使用項目之規模係參考「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」相關規定及就實務經驗評估，考量其對海洋資源地區之影響程度決定之。申請使用範圍達本附表之規模，應依本法使用許可規定辦理，至未達規模者，另依本法第 23 條授權訂定之國土計畫土地使用管制規則相關規定辦理。

表 1.8-5 海洋資源地區申請使用許可之一定規模以上認定基準表

使用項目	細目	使用長度
工程相關使用	輸油（氣）管線（道）及相關設施	長度三十公里以上

說明：

(1)海洋資源地區申請使用範圍達本附表之規模，應依本法使用許可規定辦理，至未達規模者，另依本法第二十三條第二項授權訂定之國土計畫土地使用管制規則相關規定辦理。

(2)依據全國國土計畫第九章各國土功能分區及其分類之土地使用指導原則，海洋資源地區為提供不妨害海洋資源永續利用之多元使用，考量輸油（氣）管線（道）及相關設施可能發生輸油（氣）管線漏油（氣）之情形，恐造成海洋生態環境污染及損害，爰明定其達一定規模以上應申請使用許可之認定標準，透過使用許可機制加以審視，避免或減輕其對於海域範圍生態環境之衝擊影響，確保海域環境永續發展。至輸油（氣）管線（道）及相關設施之使用長度認定基準，係參考輸送天然氣或油品管線工程位於非都市土地，鋪設長度三十公里以上應實施環境影響評估之實務執行經驗所定

4. 性質特殊認定使用許可認定標準

- (1)具有擾動重要自然資源、地形地貌疑慮者。
- (2)造成動植物生態環境污染之外部性疑慮者。

表 1.8-6 海洋資源地區申請使用許可之性質特殊認定基準表

使用項目	細目
再生能源相關設施	潮汐能發電設施
	海洋溫差能發電設施
	波浪能發電設施
	海流能發電設施
	鹽差能發電設施
	風力發電設施
	太陽能發電設施
土石採取及其設施	採取土石
礦業使用及其設施	探採礦（不含石油、天然氣採礦）（不含探礦）
	石油、天然氣探採礦（不含探礦）
港埠航運	港區及其必要附屬設施（位於現有合法防波堤外廓內者，不在此限）
環境廢棄物處理或排放設施	海洋棄置區

表 1.8-7 國土計畫使用許可審議規則

§34~§40 海洋資源地區	涉重大政策或認定疑義者，應由中央主管機關 協調處理
	以不影響公共通行及公共水域使用為原則
	具有必要性及區位無可替代性，並符合最小需用為原則
	考量海域自然生態環境與動態平衡，妥予規劃避免或減輕衝擊之相關措施
	開發造成生態環境之面積損失，於案件範圍內營造同質性或同功能性之棲地
	留設適當海事工程之安全距離或緩衝區
	申請案件應按個案情形核定使用期間

註：協調處理原則包括：於不影響海域永續利用之前提下，尊重既有合法使用現況；申請區位、資源及環境等為自然屬性者優先；多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用為優先，相容性較高之使用次之；確保國家安全之國防軍事用海需求。

(七) 制度差異說明及後續推動方向

1. 制度差異說明

表 1.8-8 海域區與海洋資源地區差異

	項目	海域區	海洋資源地區
相同	目的	為建立海域使用之管理機制及秩序	
相異	範圍	依照內政部 108 年 2 月 11 日修正發布非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第 7 點第 1 款第 10 目「(1)臺灣本島及已公告領海基線之相關島嶼：自己登記土地外圍之地籍線起至領海外界線間(包括潮間帶、內水、領海範圍)未登記，且非屬都市計畫及國家公園範圍·(2)其他未公告領海基線者：自己登記土地外圍之地籍線起，至該地區水域範圍，該範圍參照臺灣、澎湖、東沙、金門、東碇、烏坵、馬祖、東引、亮島、南沙地區限制、禁止水域範圍及事項劃定·(3)位於平均高潮線向海側，已登記地籍者。」	以國土計畫之海域管轄範圍，扣除都市計畫、國家公園及原依區域計畫法核發開發許可、劃定鄉村區、工業區及一定規模以上具有城鄉發展性質之特定專用區。 (平均高潮線向海側)
	審查機關與方式	1.由內政部就各類使用之「區位」進行審查核發區位許可 2.「區位」範圍內之「使用行為」→依目的事業主管機關規定辦理 3.免經申請區位許可使用細目→依目的事業主	1. 申請使用許可→由中央國土機關進行審查 2. 應經申請同意→由地方國土機關進行審查 3. 免經申請同意→依目的事業主管機關規定辦理

		管機關規定辦理	
	分區細分之差異	未細分分區	1.第一類 (1)第一類之一：依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區。 (2)第一類之二：使用性質具排他性之地區，於核准使用之特定海域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。 (3)第一類之三：屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣(市)國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者。 2.第二類：使用性質具相容性之地區，於核准使用之特定海域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），未設置人為設施；或擬增設置之人為設施，能維持其相容使用者。除特定時間外，有條件容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。 3.第三類：其他尚未規劃或使用之海域。
		原則均可受理申請，並經會商環境敏感地區之目的事業主管機關及既有使用之用海單位或其目的事業主管機關無不同意之意見後，始得使用。	海洋資源地區以「 海域立體使用 」是否相容或衝突為原則，訂定使用情形，初步針對「 區位適宜性 」進行得否申請之區位指導。

2. 後續推動方向

(1)區域計畫法部分(國土計畫法全面實施前)

- A. 內政部持續依區域計畫法規定審查海域用地區位許可案件。
- B. 修訂非都市土地使用管制規則之海域用地區位許可機制相關規定（如：增訂審查費、修正環境敏感地區查詢表）。

(2)國土計畫法(國土計畫法全面實施後)

- A. 依國土計畫法規定審查「應經申請同意」（地方政府審查）或「使用許可」（地方政府核轉內政部審議）案件。
- B. 定期更新管理系統（資料庫）及辦理教育訓練。

四、外界可能提出問題及初擬回應

（一）國土計畫法後續如何配合海洋委員會訂定海域管理法(草案)?

回應方向初擬：

在行政院「國土一體，海陸分治」之原則下，內政部國土管理署主要就《國土計畫法》「海洋資源地區」之規劃與管制執行研提策略與可能銜接方向，然而其較偏重於靜態劃設與土地使用管制。

內政部前以 112 年 1 月 16 日台內營字第 1120800406 號函送國土計畫法涉海部分之 17 條條文及其相關子法或配套措施等資料予海洋委員會在案，提供作為海洋委員會之參考，後續俟海洋委員會釐清海域專法與國土計畫法介面之政策方向更為明確且海域管理法(草案)正式上路後，將由海洋委員會專責海域規劃與管理，並依海域管理法(草案)建立功能分區、先期協調機制，並承擔統籌整合責任等，同時，內政部國土管理署將配合滾動檢討修訂國土計畫法及相關授權訂定之子法。

（二）國土計畫與海岸管理法、海域管理法(草案)之關係？

回應方向初擬：

目前涉及海洋空間規劃與管理的主要法規有三：

1. 《海岸管理法》：第 2 條將「海岸地區」定義為濱海陸地、近岸海域及離島海域，其中「近岸海域」範圍自平均高潮線起，向海延伸至 30 公尺等深線或 3 哩，取其較長者，並不超過領海範圍；第 8 條要求中央主管機關擬訂「整體海岸管理計畫」。
2. 《國土計畫法》：第 20 條將「海洋資源地區」納入國土功能分區，涵蓋內水與領海範圍，並依保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他

使用等分類，成為目前藍色國土的過渡性規劃工具。

3. 《海域管理法》(草案)：依草案第4條，適用範圍自《海岸管理法》近岸海域外界線至我國領海外界線，並得準用至專屬經濟海域、大陸礁層等區域。草案總說明指出，將建立「主動審議協調機制」及「海域功能區劃設」，初期與《國土計畫法》雙軌並行，後續將逐步取代國土計畫法下的「海洋資源地區」。

《海域管理法》與《國土計畫法》初期採雙軌並行，國土計畫下目前海洋資源地區的管理制度將提供作為《海域管理法》之參考，俟《海域管理法》上路後，未來國土署將回歸陸域本位，海域部分則由海洋委員會專責治理。而《海域管理法》及《海岸管理法》則分別有各自之管轄範圍。

貳、長期版文件

議題 1. 國土計畫制度下之使用地類別編定用途

一、背景說明

過往《區域計畫法》於使用地編定主要係根據「土地使用性質」進行分類，並將土地分為 11 種使用分區（如特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區等）及 19 種使用地類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地、農牧用地、林業用地等）。雖此分類方式有助於明確界定土地用途，並基於不同土地用途進行分區使用管制，然原使用地係按民國 60～70 年代之現況編定，無計畫引導，亦未考量個別土地資源特性及使用需求；而其過度細分類型之方式亦使得規劃缺乏彈性。如土地變更過程僅依單筆零星個案進行審核，欠缺對整體區域規劃之視野，且土地開發過程多不受計畫指導，開發行為僅需通過審核即可進行等，未能有效引導土地整體發展。

因此，《國土計畫法》（以下簡稱本法）提出新土地使用編定機制，依本法第 21 條立法精神，國土計畫應以「國土功能分區及其分類」引導土地使用管制，而不再僅依土地使用性質進行編定；本法第 22 條第 1 項亦規定，各該主管機關應依據各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區及編定適當使用地，並實施管制。爰未來國土計畫基本原則仍應編定使用地，但管制方式與範疇相較於區域計畫法已做相應調整。

基於前開本法規定，內政部國土管理署自 105 年起進行《國土計畫土地使用管制規則》（草案）（以下簡稱本規則）研訂作業，按現行區域計畫法思考邏輯，進行使用地編定類別研議，且為避免使用地編定類別繁雜，並利土地使用性質一望既知，原規劃基於現行《區域計畫法施行細則》所訂之 19 種使用地編定類別進行整併與調整名稱，並配合政策需求訂定新編定類別（如表 2.1-1），由各直轄市、縣（市）政府據以進行國土計畫使用地編定作業。

然前開使用地編定方式，雖可簡化編定類別，惟實務操作過程中，直轄市、縣（市）政府仍持續反映相關編定疑義，例如宗教建築究應編定為建築用地、遊憩用地或宗教用地等。基於前開原因，且考量未來國土計畫係依據國土功能分區及其分類引導土地使用，並採免經申請同意、應經申請同意使用或使用許可等方式進行管制，為避免功能分區及其分類與使用地功能混淆、不利管制執行，故使用地編定類別應再予研議適當編定方式，以後續發揮使用地功能角度進行設計，以資妥適。

表 2.1-1 原規劃國土計畫使用地編定方式

國土功能分區 區域計畫使用地	國土保育		農業發展				城鄉發展				海洋資源
	1	2	1	2	3	4	2-1	2-2 (註 1)	2-3	3	
甲種建築用地	建築用地、宗教用地（註 2）										海洋用地、 海洋設施用地（註 10）
乙種建築用地	建築用地、宗教用地（註 2）										
丙種建築用地	建築用地、宗教用地（註 2）										
丁種建築用地	建築用地 (註 3)	產業用地									
窯業用地	礦石用地										
農牧用地	農業生產用地										
養殖用地	農業生產用地										
林業用地	林業用地										
礦業用地	礦石用地										
鹽業用地	礦石用地										
交通用地	交通用地										
水利用地	水利用地										
遊憩用地	遊憩用地、宗教用地（註 2）										
殯葬用地	殯葬用地										
生態保護用地	生態保護用地										
國土保安用地	國土保安用地										
古蹟保存用地	配合毗鄰使用地編定										
特定目的事業用地	宗教用地（註 2）、公共設施用地（註 4）、遊憩用地（註 5）、農業設施用地（註 6）、農業生產用地（註 7）、特定用地（註 8）										
	---	特定產業用地（註 9）									
海域用地	---										海洋用地、 海洋設施用地（註 10）

註 1：屬依原區域計畫法核發許可或同意之開發計畫，於區域計畫法不再適用前仍屬有效，且已完成使用分區及使用地之異動登記者，於使用地名稱後增加（使）之文字。

註 2：屬原區域計畫既有甲種、乙種、丙種、遊憩及特定目的事業用地，且取得宗教主管機關依法核發之寺廟登記證者，得編定為宗教用地。

註 3：屬原區域計畫既有丁種建築用地，得編定為建築用地。

註 4：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，供自來水、電力、電信、郵政、能源、機關、環保、教育、衛生、社會福利或其他公共設施、公用事業及其設施使用者，得編定為公共設施用地。

註 5：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，得依原核准之興辦事業計畫內容編定為遊憩用地。

註 6：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，供農業產業價值鏈、休閒農業等相關設施使用者，得編定為農業設施用地。

註 7：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，仍須供農業使用之土地，得編定為農業生產用地。註

8：屬原區域計畫既有特定目的事業用地，無法編定為宗教用地、公共設施用地、遊憩用地、農業設施用地及農業生產用地，且供其他用途使用者，得編定為特定用地。

註 9：按工廠管理輔導法規定取得特定工廠登記者，得編定為特定產業用地。

註 10：屬依原區域計畫法核發區位許可之海域用地，於許可期間屆滿前仍屬有效，例如該區位許可屬相容性使用者，應編定為「海洋用地（區）」；該區位許可屬排他性使用者，應編定為「海洋設施用地（區）」。

二、內容說明

(一) 國土計畫使用地編定功能、類別及編定方式

1. 使用地編定功能

國土計畫係以「國土功能分區及其分類」作為土地使用管制依據。考量本法第 23 條（應經申請同意使用）、第 29 條（使用許可）、第 32 條第二項（可建築用地變更為非可建築用地）分別訂有使用地相關規定，又前 2 類範圍係依據申請之土地使用計畫內容進行管制，第 3 類則係標示該等土地已無發展權。故「使用地」為輔助性質，其未來功能係以「識別土地使用管制方式」為主。

2. 編定類別

依據前述本法相關條文及國土計畫使用地以識別土地使用管制方式之原則，並為與原依區域計畫編定之使用地類別有所區隔，就國土計畫之使用地編定類別研擬如下：

- (1) **許可用地（應）**：適用於經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關依本規則第四章規定核准之應經申請同意案件範圍之土地。
- (2) **公共設施用地**：適用於經中央或直轄市、縣（市）主管機關依本法第 27 條第一項規定核發「使用許可」案件中，依使用計畫供公共設施使用，並按其範圍完成分割，移轉登記為該直轄市、縣（市）或鄉縣（鎮、市）之土地。
- (3) **許可用地（使）**：適用於經中央或直轄市、縣（市）主管機關依本法第 27 條第一項規定核發「使用許可」案件，其使用計畫範圍內供公共設施使用以外之土地。
- (4) **保育用地**：適用於經直轄市、縣（市）主管機關評估確有供國土保育保安使用之必要，依本法第 32 條第二項規定，將既有合法可建築用地，依直轄市、縣（市）國土計畫規定變更為非可建築用地之土地。

而為利於新舊制度順利銜接，參考過去地目等處理前例，原依《區域計畫法》編定之 19 種使用地編定成果將以「註記」方式同步保留。對外予以民眾呈現「國土功能分區通知書」（如圖 2.1-1），對內（及對外查詢）則記載於國土功能分區及使用地資訊系統之「使用地」欄位。而前該「註記」供作後續土地使用管制，並作為既有權益保障之依據。

○○縣（市）國土功能分區通知書（陸域）

申請者：○○○	驗證碼 YYY△MMDDNNNNN	
列印案號：(YYY)○○縣（市） 國證自第△YYMMDD9999 號		
列印日期：YYY 年 MM 月 DD 日		

序 號	鄉 （鎮、 市、 區）名 稱	地段名稱	地號	國土功能分區及 其分類	使用地 編定類 別	原區域計 畫法編定 之使用地
1	○○○ 區	○○○○ 段○○○ 小段	0001- 0001 111/01/11	城鄉發展地區第 二類之二 114/04/30		交通用地
2	○○○ 區	○○○○ 段○○○ 小段	0002- 0001 111/01/11	農業發展地區第 一類 農業發展地區第 二類 114/04/30		農牧用地
3	○○○ 區	○○○○ 段○○○ 小段	0003- 0001 115/08/15	農業發展地區第 四類 116/07/31	許可用 地 （應）	
4	○○○ 區	○○○○ 段○○○ 小段	0004- 0001 115/08/15	國土保育地區第 一類 119/04/30	保育用 地	

說明：

- 一、本通知書有效期限為 3 個月，惟於上述期間國土功能分區及其分類與使用地如經國土計畫法辦理檢討變更等相關事宜，應依公告之國土功能分區圖、使用許可或應經申請同意之結果為準，不另行通知。
- 二、如土地於地籍資料更新時間點後，有地籍異動（分割、合併等）情形，應以異動後內容為準，不再另行通知。
- 三、實施都市計畫或國家公園計畫地區以外土地，依國土計畫土地使用管制規則實施管制；至原住民族土地使用管制規則對於原住民族土地及海域另有規定，或直轄市、縣（市）國土計畫另有規定者，優先適用各該管制規定。
- 四、有關「使用地編定類別欄位」註記許可用地（應）或許可用地（使）及公共設施用地，請分別至「應經申請同意審查作業及書件查詢系統」或「使用許可審議作業及書件查詢系統」查詢。
- 五、有關山坡地範圍查詢，請逕洽中央及直轄市農業主管機關。
- 六、有關原住民族土地範圍查詢，請逕洽中央及直轄市、縣（市）原住民族主管機關查詢。
- 七、有關各筆土地之土地使用管制參考資訊，可至「國土計畫土地使用管制資訊系統」查詢。
- 八、有關本通知書所載資訊，請逕洽該筆土地所在地之直轄市、縣（市）國土計畫主管機關。

國土功能
分區及使
用地資訊
系統



圖 2.1-1 區域計畫法編定之使用地記載方式示意圖

3.編定方式

(1)第 1 次編定：

- A.原依《區域計畫法》編定之可建築用地（甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，以及窯業用地、鹽業用地、礦業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地、得為建築使用之特定目的事業用地），經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關評估有影響國土保育保安或農業生產環境者，依本法第 32 條第二項規定，由可建築用地變更為非可建築用地，編定為保育用地，並於國土功能分區及使用地系統之「使用地」欄位記載。
- B.除前開保育用地外，其餘土地原則依照原《區域計畫法》編定之使用地類別，轉載至國土功能分區通知書之備註欄。並自土地依法循應經及使用許可程序後，始依《國土計畫法》第 1 次編定使用地。

(2)未來使用地變更編定機制：

- A.使用許可：使用許可計畫經國土計畫主管機關核定，且由申請人依本法第 29 條第 1 項第 1 款規定，按公共設施分布範圍完成土地分割，並將前開公共設施移轉登記為公有後，應由申請人向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關申請將該公共設施範圍編定為公共設施用地，至使用許可計畫範圍內其他土地，則編定為許可用地（使），並記載於國土功能分區及使用地資訊系統之「使用地」欄位。
- B.應經申請同意：申請人經向國土計畫主管機關提出應經申請同意案件，並經核准同意後，直轄市、縣（市）國土計畫主管機關應配合將前開案件申請範圍，編定為許可用地（應），並記載於國土功能分區及使用地資訊系統之「使用地」欄位。
- C.後續於辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討作業，經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關評估，如既有可建築用地因影響國土保安或農業生產環境者，應將使用地編定為保育用地。

各筆土地於依本法核准「使用同意」、「使用許可」、或既有合法「可建築用地變更為非可建築用地」後，將編定為新適當使用地類別，並刪除原《區域計畫法》之使用地編定成果註記，並由直轄市、縣（市）主管機關將資訊登載於中央主管機關建置之國土功能分區及使用地資訊系統，以利權利關係人明確知悉是否按「計畫」管制。

（二）新、舊規劃方向差異說明

本次調整後之使用地編定類別及方式，與過去原納入國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法草案之差異性整理如表 2.1-2。

表 2.1-2 新、舊規劃方向差異分析表

項目 \ 版本	113 年 11 月法規會審竣版 《國土計畫土地使用管制規則》（草案）（即目前版本）	國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法草案 111 年 2 月送審版本
使用地編定類別	4 種 （許可用地（使）、公共設施用地、許可用地（應）、保育用地）	19+1 種 （建築用地、產業用地、遊憩用地、礦石用地、農業生產用地、農業設施用地、林業用地、交通用地、水利用地、殯葬用地、公共設施用地、生態保護用地、國土保安用地、特定用地、宗教用地、特定產業用地、海洋用地、海洋設施用地、使用許可用地、其他使用地）
使用地功能	識別土地使用管制方式。	無功能。
編定方式	申請後編定。	接近轉載。

三、外界可能提出問題及初擬回應

以下就外界對於新（「4 種使用地編定方式」）、舊（即現行法令或實務作業涉及非都市土地使用地類別者）制度間，可能提出之問題與初擬回應方向，整理如下：

（一）當前《國土計畫土地使用管制》（草案）將「使用地編定」定義為「識別土地使用管制方式」，是否抵觸《國土計畫法》母法及其施行細則中，明確要求「編定適當使用地」並作為國土功能分區及其分類之下位概念進行管制之原意，以及《土地法》等核心法規要求應以土地性質編定使用地的精神？

《國土計畫法》第 22 條第 1 項立法意旨及施行細則第 10 條第 1 項均明確指出，使用地編定應按各級國土計畫指導，就土地能供使用性質，編定適當使用地後進行管制，且使用地應為國土功能分區及其分類之「下位概念」，應具實際管制效果。然目前《國土計畫土地使用管制規則》（草案）卻以「國土功能分區及其分類」作為土地使用管制對象，使用地的功能定位為「識別土地使用管制方式」，架空使用地管制功能。此不僅抵觸母法規範，亦忽略《土地法》第 81 條及《平均地權條例》第 52 條等核心法規，要求應以土地性質編定使用地，進行更明確之管理精神。草案將國土管制方式作為使用地類別，而非依土地性質編定，此作法與國土計畫法的授權不符。賴宗裕老師指出，《國土計畫法》第 23 條

第 2 項有關「國土功能分區及其分類之使用地類別編定」亦出現未見規範疏漏。

回應方向初擬：

依《國土計畫法》原意為「以計畫引導使用」。全國國土計畫規範國土功能分區及其分類的劃設條件與方式，強調應依土地資源特性劃分 4 大國土功能分區，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，劃分其他必要分類。直轄市、縣（市）主管機關依據其全國國土計畫指導，劃設國土功能分區及其分類，其已反映土地各項資源條件與未來發展規劃，土地使用應依國土功能分區及其分類進行管制。至於使用地的角色，則為落實並輔助前開基本原則而編定，用以識別土地使用管制方式，並區隔過去區域計畫法採現況或個別變更編定的使用地類別。這表示使用地雖仍有編定，但其功能已重新定位為輔助及識別性質，而非過往管制重心，此舉可逐步展現國土計畫的政策目標。

（二）承上，將使用地編定從具管制效果的行政處分，轉變為僅具識別性的觀念通知，會不會使管制更鬆散？

在《區域計畫法》下，使用地編定是對地籍上的個別土地逐筆進行，具體確定每筆土地使用種類，具有個案性與具體性的行為特徵，符合行政程序法第 92 條對於行政處分的定義。然《國土計畫土地使用管制規則》（草案）若將使用地功能界定為「識別土地使用管制方式」，其性質將從具管制效果的行政處分轉變為僅具辨識效果的觀念通知，管制功能完全回歸國土功能分區及其分類。此法律性質的改變，與原有的法制設計（依土地使用性質編定使用地）完全不同，有待進一步釐清其是否會讓管制更鬆散。

回應方向初擬：

不會使管制鬆散。新制雖將「使用地編定類別」轉為識別土地使用管制方式的輔助工具，但並不會降低其管制效果，因只要土地使用管制制度明確，相關管制作業即可順利執行。而如若未來仍沿用《區域計畫法》使用地編定方式，恐會出現以下問題：

1. **現況編定：**《區域計畫法》使用地編定方式主要採現況編定，這會使土地管制無法落實計畫引導及以國土功能分區分類進行管制之精神。
2. **名實不符：**現《區域計畫法》使用地編定類別存在與實際用途不符的情況。包含部分土地違規使用、早期編定錯誤，以及事業計畫廢止後仍維持原使用地名稱等情況，又特定目的事業用地實際使用多元，難以歸類。

3. **資源投入：**若繼續維持現《區域計畫法》使用地編定方式，地方國土主管機關將需長期投入大量人力辦理使用地補辦、變更或更正編定等相關作業，偏離國土計畫的業務推動核心。
4. **管制不足：**未來「免經申請同意使用」的土地，將無須國土計畫主管機關核准，也無辦理使用地編定變更的需要。隨時間推進，這些土地預計將陸續轉作各類使用，因此仍將出現名實不符情形，無法直接以使用地名稱辨識土地使用項目與性質，導致無法清楚辨識土地實際使用情況。而若要求所有免經申請同意項目仍需辦理使用地編定，又將增加民眾不便，並對地方國土主管機關帶來負擔。
5. **功能混淆：**與功能分區功能混淆，恐淪為區計使用分區無實質功能，民眾亦難以理解新、舊制用地差異。
6. **既有權益保障範疇難以界定：**使用地倘依實際使用重新分類編定，恐難保障各地原既有權益，影響制度銜接。

(三) 《國土計畫土地使用管制規則》(草案)依法於國土功能分區圖首次公告時未有新的使用地編定，是否違反了法律保留原則，並可能導致已廢止的《區域計畫法》實質上「起死回生」？

《國土計畫土地使用管制規則》(草案)第3條第1項規定，在土地未經申請「應經申請同意」或「使用許可」前，仍保留原《區域計畫法》編定的使用地名稱。表示在國土功能分區圖首次公告時並無新的使用地編定，僅有在申請後才會有「許可用地(應)」、「許可用地(使)」或「公共設施用地」等「新使用地編定類別」，若未申請則無使用地編定，使土地使用管制失去依據。此作法也形同讓已應廢止的《區域計畫法》在《國土計畫土地使用管制規則》(草案)中「起死回生」，且永無落日。

回應方向初擬：

經內政部法規會表示，鑒於土地使用權利的延續性，為兼顧公共利益並適度保護民眾的信賴，將《區域計畫法》編定的可建築用地或農業用地的空間範圍，以適當文字納入《國土計畫土地使用管制規則》容許使用情形表備註欄，尚無不妥，亦能符合信賴保護原則。此作法為參考《國有財產法》第52-2條、《都市計畫法臺灣省施行細則》第30條、《農地重劃條例》第22條等現行規定，在制度更迭之際適度參考或納入舊制規範內容或結果，作為輔助新制管制目的達成的方式，應屬可行作法。在法令轉換過渡期間，保留「原《區域計畫法》編定的使用地編定類別」

納入土地使用管制規定，是為減少制度銜接衝擊，並反映過去《區域計畫法》制度運作下呈現的土地利用差異。然民眾後續申請新使用時，仍須依國土計畫法管制規定辦理。內政部國土管理署後續仍將持續諮詢各界法制專家意見，確立國土計畫土地使用管制制度。

(四) 《國土計畫土地使用管制規則》(草案)所列的使用地名稱與容許使用項目關聯性不明、免經申請同意使用的土地缺乏使用地名稱，以及過於複雜的查詢機制，是否違反法律明確性原則，並可能對民眾、地政人員及估價業務造成混淆與困擾？

《國土計畫土地使用管制規則》(草案)所列的 4 種使用地(許可用地(應)、許可用地(使)、公共設施用地、保育用地)與容許使用情形表中的使用項目和細目內容關聯性不明，使民眾無法從使用地名稱直接瞭解土地使用性質。刪除如農牧用地、交通用地等民眾熟悉的實質使用地類別，改為申請制的許可用地，將使民眾無法直接從名稱瞭解土地用途。免經申請同意使用的土地甚至沒有任何使用地名稱，導致民眾對鄰地未來使用情況缺乏可預見性，恐衍生土地估價與管理不易問題。此外，未來民眾需同時查詢國土計畫土地使用管制規則內容、地籍地號、國土功能分區分類、原區域計畫法編定之使用地類別、國土計畫法識別使用地類別及應經申請同意或使用許可內容等多項資訊，此複雜的結構設計對專業人士而言尚難一望即知，對一般國民更易造成混淆，恐引發爭議，並造成基層地政人員及地政士執行業務困擾。

回應方向初擬：

為解決民眾辨識度問題，未來民眾如欲瞭解其土地得進行何種使用，將從現行查詢各「使用地」的容許使用項目(《非都市土地使用管制規則》附表一)，調整為查詢各「國土功能分區及其分類」的容許使用項目，並輔以「原《區域計畫法》編定之使用地類別」(《國土計畫土地使用管制規則》(草案)附表一容許使用情形表)，這樣即可得知其得申請的使用內容及使用強度；此外，容許使用情形表的呈現方式經重新整理後，將改以群組方式排列使用項目並簡化備註欄位內容，將更易於閱讀理解。

若仍沿襲現行區域計畫的使用地類別名稱，卻在不同功能分區分類下有不同使用項目與強度規範，反而更容易讓民眾在新舊制之間及各功能分區分類間產生混淆，且不易說明管制內容。未來，使用地將引導民眾依計畫查詢管制規定，與現行特定目的事業用地及依計畫變更編定之土地管制查詢方式相同，且此查詢方式已行之有年，又能改善民眾常因使用

地名稱而忽略原核准計畫限制，而不諳法令違規使用或交易糾紛，如依計畫變更之丁種建築用地或乙種建築用地應依計畫使用，其使用權利不同於第1次編定之丁種建築用地或乙種建築用地。

內政部國土管理署已規劃建置相關系統，將國土功能分區及其分類、原區域計畫使用地類別、應經申請同意或使用許可核准計畫內容等資訊納入，方便民眾查詢，確保資訊公開透明。

(五) 若國土計畫不按土地性質編定使用地，是否會導致許多現行依《區域計畫法》使用地類別作為執行依據的目的事業法令必須配合修正，進而產生認定疑義？

目前許多目的事業法令（如《農業發展條例》、《土地稅法》等）均以《區域計畫法》編定的使用地編定類別作為執行依據。若國土計畫不按土地性質編定使用地，將導致這些法規必須配合修正。經國土主管機關盤點，至少涉及13個跨部會，須修正法規共54部。這將產生認定疑義，如未來無林業用地，其又可能分別劃入國土保育地區或農業發展地區不同分類中，如何指認其適用《土地稅法》的不課徵土地增值稅，增加民眾困擾。

回應方向初擬：

內政部國土管理署已積極協助各部會盤點其權管目的事業法令中涉及《區域計畫法》相關規定的情形，區分類型並提供修法建議。其中針對原以區域計畫使用分區或使用地為規範區位者，可選擇改由目的事業法令定義其範圍，或依其立法原意，決定以國土功能分區分類或原區域計畫編定使用地定義其範圍。此外，內政部國土管理署也已就《農業發展條例》涉及非都市土地「農業用地」範疇修正等課題，多次拜訪農業部交換意見，後續將持續與該部溝通。

(六) 《國土計畫土地使用管制規則》（草案）刪除民眾熟悉的實質使用地類別、可能消除土地價差、以及影響稅捐減免的適用，是否會對民眾的財產權益造成負面影響，並衍生「一法兩制」的荒謬情況？

《國土計畫土地使用管制規則》（草案）將一望即知的建築用地、農牧用地、林業用地等使用地類別刪除，將導致民眾、地方政府、地政士和不動產估價師難以理解與說明。而土地使用管制規範土地使用之用途及強度，將直接影響該不動產之價格。若同一功能分區分類下的所有土地皆適用相同的容許使用項目及強度，可能會使原本因使用地不同而存在的土地價差消失，引發公平性問題；此外，許多法規依使用地類別適用稅捐減免，若不編定使用地，將產生具體認定疑義，影響民眾權益。如

原農牧用地申請「應經申請同意用地」或「使用許可用地」後，即使仍作農用，也可能因名稱不再是農地而無法申請農用證明或免稅，形成「一法兩制」或傷害人民財產權益的荒謬情況，也凸顯農業發展地區沒有農牧用地的制度設計問題。

回應方向初擬：

無論公部門或私部門估價，個別宗地的土地使用管制條件（含使用強度、使用地類別）均為影響價格的關鍵。而《國土計畫土地使用管制規則》（草案）已明定各國土功能分區及其分類的容許使用項目及使用強度等相關規定，因此只要土地管制制度明確，地價人員即可據以辦理查估作業，土地價差不會因為法律的變動而消失，而是會基於新的土地規範來調整土地的價值。又未來內政部國土署規劃建置相關系統（國土功能分區及使用地資訊系統），公開透明提供國土功能分區及其分類、原區域計畫使用地類別、應經申請同意或使用許可核准計畫內容等資訊，以避免操作疑義，並逐步建立交易習慣與新秩序。而在法令轉換過渡期間，保留原《區域計畫法》編定的使用地類別，以保障民眾既有合法土地使用權益、延續如農用證明或享有免稅待遇等福利。後續內政部國土管理署也將持續與地政司、不動產估價師、地政士等公會就實務執行作業問題持續溝通交流，以使新舊制銜接更順利。

（七）《國土計畫法》上路後，會導致土地分區有什麼改變？

回應方向初擬：

《國土計畫法》將取代原本的《區域計畫法》，進行土地分區調整。過去《區域計畫法》將土地分為 11 種使用分區（如特定農業區、工業區、鄉村區等）及 19 種使用地類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地、農牧用地等）。而轉軌至《國土計畫法》後，土地將會變成 4 大功能分區（國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區）及 4 種使用地類別（許可用地（使）、公共設施用地、許可用地（應）、保育用地）。為保障原有的合法使用權益，《區域計畫法》編定的使用地將會保留註記於國土功能分區及使用地資訊系統中。

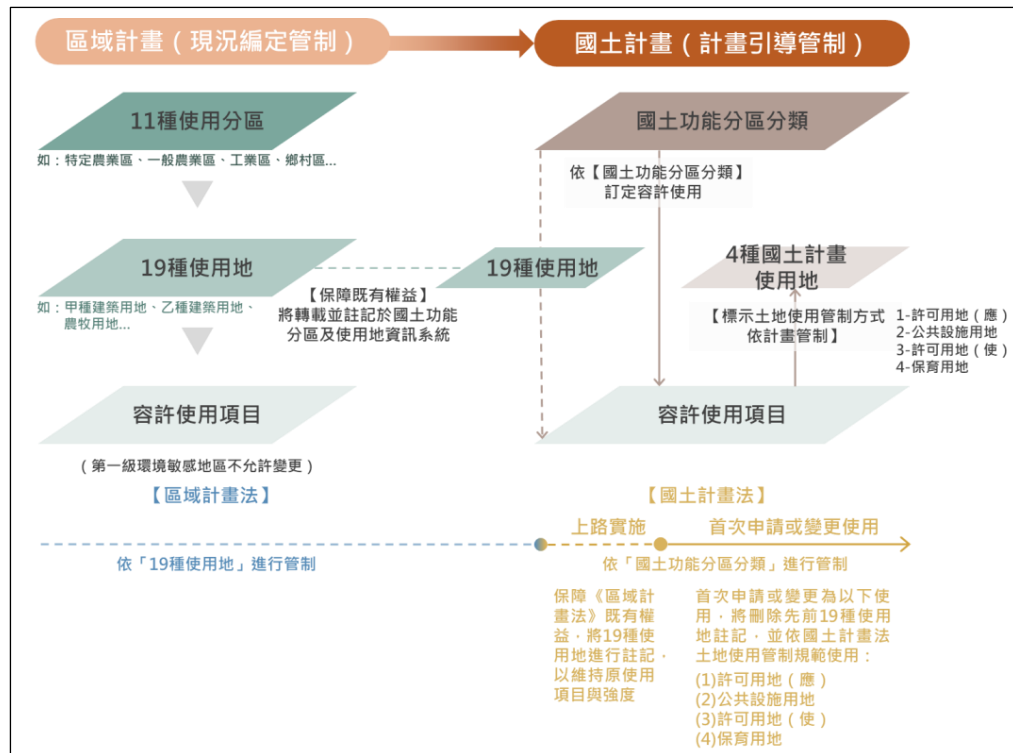


圖 2.1-3 土地分區新舊制差異圖

(八) 國土計畫是依照國土功能分區進行土地管制，那以前區域計畫編定的使用地會如何處理？國土計畫還會編定新的使用地嗎？

回應方向初擬：

1. 為了讓新、舊制度順利銜接，原來根據《區域計畫法》編定的使用地類別資訊將被保留，並作為既有權利保障參考依據註記在「國土功能分區及使用地資訊系統」中。所以無論是新制度還是舊制度的土地資訊，未來都可以查詢並參考。
2. 會。國土計畫會編定新的使用地，未來將根據不同使用地編定類別，辨別不同國土功能分區土地使用申請與管制方式，包含經核准用來建設非公共設施用途的土地許可用地（使）、必須經申請同意才能使用的許可用地（應）、專門用來建設公共設施的公共設施用地、用於保護自然環境、禁止開發的保育用地。

(九) 哪裡可以查詢到國土功能分區下的使用地編定類別？

回應方向初擬：

無論是新制度或舊制度的土地使用資訊，均可以透過「國土功能分區通知書」查詢土地使用地編定類別。未來，當內政部完成「國土功能分區及使用地資訊系統」後，亦可以直接於該系統中進行查詢。

(十) 《國土計畫法》上路後，農牧用地還可以變更成甲種建築用地或是特定目的事業用地嗎？

回應方向初擬：

不可以。《國土計畫法》上路後，土地使用變更機制已經改變，不會再允許將原《區域計畫法》下的使用地編定類別（如甲種建築用地、乙種建築用地、農牧用地等）進行變更。這些原有的使用地編定類別將轉為「註記」形式，保留在國土計畫相關資訊系統中，供作後續土地使用管制與既有權益保障依據。

若農牧用地要轉作其他用途，需視其土地所在的國土功能分區及其分類是否容許該用途（詳見《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表一規定）。除免經申請同意使用（附表一「●」、實心圈數字）或禁止使用（附表一「×」）外，需經過應經申請同意使用（附表一「○」、空心圈數字）或使用許可（符合一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準）程序申請使用。經核准使用同意、使用許可後，土地將被編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」或「公共設施用地」，並刪除原有的使用地編定類別註記。因此，土地不會變回至原《區域計畫法》下的甲種建築用地、特定目的事業用地等舊有使用地類別。

(十一) 不能再變更原《區域計畫法》之使用地，要如何才可以轉作其他使用？

回應方向初擬：

若土地要轉作其他用途，需依其所屬的國土功能分區及其分類，遵循《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表一或附表二規定辦理：

1. **免經申請同意使用：**欲轉作的土地使用項目於附表列為「●」、實心圈數字，土地可直接轉作該用途，無需向國土計畫主管機關申請同意。
2. **應經申請同意使用：**欲轉作的土地使用項目於附表列為「○」、空心圈數字，需向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關申請同意使用，並依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附件一至四規定進行審查。
3. **使用許可：**欲轉作的土地使用項目符合「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」，應依《國土計畫法》第 24 條申請使用許可。

當土地經核准使用同意、使用許可後，土地將被編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」或「公共設施用地」，並刪除原有的使用地編定類別註記。此後該土地將不再適用《區域計畫法》下的既有權益保障，而須依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）進行管理。

(十二) 既有建築用地如果房子要重建或轉作其他用途，原本使用地註記一定會刪除嗎？

回應方向初擬：

不一定。根據《國土計畫法》新制，原《區域計畫法》下的可建築使用地編定類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地），將以「註記」方式保留，以保障既有土地使用權益。若房屋要轉作其他用途，且該用途依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）規定需要申請「應經申請同意使用」或「使用許可」，則原有註記會被刪除，並轉換為新制使用地編定類別（使用許可（應）、使用許可（使）或公共設施用地）；但若還是維持原建築用途或「免經申請同意使用」，則原使用地註記不會被刪除。

(十三) 使用地編定為許可用地（應），還能變更恢復為原本的甲種建築用地嗎？

回應方向初擬：

不行。一旦土地被編定為《國土計畫法》下的新使用地編定類別（如許可用地（應）），原《區域計畫法》下的使用地類別（如甲種建築用地）註記即被刪除。因該註記主要是為用於制度轉軌過渡期「保障既有合法土地使用權益」，故未設有將新使用地類別恢復為舊有《區域計畫法》使用地類別的機制。

議題 2.農業發展地區之土地使用及變更影響

一、背景說明

近期民眾關切農地使用及變更問題，現行《國土計畫法》及相關子法業已納入相關制度，允許農地多元利用，且後續尚可配合農業相關政策，納入各級國土計畫通盤檢討及鄉村地區計畫，確認土地適宜性，調整劃設適當國土功能分區及其分類或另訂土地管制規定。

內政部國土署刻依《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定及全國國土計畫指導，研訂國土計畫土地使用管制規則（草案），有關農業生產的農舍、農業產、製、儲、銷、休閒農業等，均得在「農業發展地區」使用；且「農業發展地區」內原已依照《區域計畫法》編定之建築用地、遊憩用地等可建築用地，仍可持續活化利用，作為居住、商業、觀光遊憩等使用。

又國土計畫是以計畫引導於合宜地區進行土地利用，取代過去個案零星變更造成農地破碎，影響農業永續。直轄市、縣（市）政府如有產業、聚落發展需要或是地方特殊管理需求，可以適時主動辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討或擬訂鄉村地區計畫，提出完善的農地、農村發展構想與具體的土地使用計畫，並得依《國土計畫法》第 23 條第 4 項規定，另訂適宜之土地使用管制規定，讓地方政府主動以空間規劃手段照顧農民及農地權益。

二、內容說明

（一）既有土地使用權益

1.農牧用地既有合法權益將予保障

依《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定及全國國土計畫指導研訂國土計畫土地使用管制規則（草案），明定既有合法農牧用地無論劃設為何種國土功能分區及其分類，依然能繼續從事農作、農作產銷設施及農舍等相關使用，與現行《區域計畫法》規定相同。農牧用地之既有合法權益皆保障，國土計畫新制並無限縮使用，且農民可依照生產及農產加工需求，合理運用土地。

2.原編定之土地使用強度原則均得維持

原依《區域計畫法》編定之可建築用地、遊憩用地等，包括之甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，未來於所屬國土功能分區及其分類範圍內從事免經申請同意使用項目（如甲建從事住宅使用、丁建從事工業設施使用），原則均得維持原使用強度上限規定（如甲建維持建蔽率 60%、容

積率 240%；丁建維持建蔽率 70%、容積率 300%)。

全國土地資源不會因為國土計畫上路，造成非可建築用地立刻變成可建築用地，至於農舍興建符合農業發展條例規定同樣可以申請，亦不因國土計畫施行而有所不同。

(二) 未來土地使用與變更權益

1.國土計畫更加符合農用需求，依法使用得免除土地變更成本

現行區域計畫法編定之建築用地或農業用地，經依照所在區域環境條件劃入農業發展地區，依國土計畫土地使用管制規則（草案）規定，除了仍得繼續從事住、商等建築使用及農業生產、加工等相關使用，從事免經申請同意使用項目者，得維持原有之容積率、建蔽率規定，降低制度轉換之衝擊。

未來將得依土地適宜性劃設國土功能分區及其分類，反映土地環境條件，並採容許使用方式，循應經申請同意（小面積）或使用許可（大面積）等程序申請土地使用，毋須再辦理土地變更，降低開發案件申請時間及費用成本。

以農 1、農 2 為例，除農業生產使用外，未來亦擴及農產品之加工、儲存、銷售、休閒農業等使用，無須再辦理用地變更；依法興建農舍部分則可逕直向地方政府申請，且申請程序更為便捷，降低申請時間及費用成本，使得農地農用將優於現行制度，明確保障農民權利。

2.減少零星變更，維護生產環境並改善實際務農使用

國土計畫以「計畫變更」代替「零星變更」，改善現行農地零星變更、農地破碎不完整與不利農業生產之情形，創造更加優良的生產環境。國土計畫更放寬農地作為農業的產、製、儲、銷等設施，讓實際務農者獲得更多照顧。

3.縣市仍得依通盤檢討變更和另訂適宜土管規定，更有利農業經營

直轄市、縣（市）政府如有產業、聚落發展需要或是地方特殊管理需求，可以依循國土計畫法第 8 條及第 15 條，主動辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討或擬訂鄉村地區計畫，提出完善的農地、農村發展構想與具體的土地使用計畫。各縣市可以依照需求調整，兼顧維護農業生產環境及地方發展，並得依該法第 23 條第 4 項規定，另訂適宜之土地使用管制規定，以符合地方實際需求，使得地方政府主動以空間規劃手段照顧農民及農地權益。

現行國土計畫法及相關子法業已納入相關制度，允許農地多元利用，且後續尚可因應農業技術精進、產業成長趨勢及政策，透過各級國土計畫通盤檢討及鄉村地區計畫之農地適性調整機制，讓地方政府得以主動照顧農民及農地永續與再生。因此，國土計畫下地方政府將得整體盤點在地需求，據以研擬空間發展計畫及土地使用管制相關規定、彈性因應，將更有利農業多元永續經營。

(三) 農業權與補償措施

1.國土計畫未損財產權，且縣市保有土地變更權，應不屬特別犧牲

過往曾有學者以雲林縣為例，提出國土計畫推動與劃設國土功能分區之下，規範雲林縣必須對全國糧食供給做出特定數額貢獻，且劃設農業發展地區土地之使用用途將受到嚴格限制，農地價值將無翻轉空間之機會。因此，認為將對人民農地之財產權形成「特別犧牲」，並應有對應法定補償。另一方面，也有學者以國際案例指出政府可在公共利益前提下，限制土地使用而無須補償，「特別犧牲」應為其土地限制超過普遍社會義務承受範疇，而農業發展地區基於平衡土地利用，應為合理限制。

而農業發展地區之劃設是為導正過去土地零星變更使用亂象，使土地能依計畫有序利用，維護農業生產環境。並且，農業發展地區得免經變更從事農業相關使用，降低申請時間及費用成本，又為降低制度轉換擾動，屬原編定建築用地亦可保留原有土地使用權益，更為放寬涉及農業相關生產、生態及生活之使用項目，進而促進農業多元利用。因此，農業發展地區將得依其空間特性，從事農業相關使用並取得其產生之經濟利益，並未損害財產權。

劃入農業發展地區土地，未來除了得以搭配農業主管機關研擬之空間計畫研議調整劃設條件外，直轄市、縣（市）政府亦得依據國土計畫法第 15 條及配合地區發展情形，主動定期檢討空間計畫，調整劃設其他適宜利用之國土功能分區分類、訂定因地制宜土地使用管制規定，據以符合地方土地使用或發展需求。直轄市、縣（市）政府存有空間計畫之變更權，爰應非屬司法院大法官會議釋字 440 號解釋所稱「特別犧牲」範疇，亦應無補償問題。

2.國土計畫透過土地使用支持農用，協助「農業權」保障

民法物權編中規定有「農育權」，謂在他人土地為農作、森林、養殖、畜牧、種植竹木或保育之權。參考上述定義，界定農業權為攸關「農民從事農業生產的基本權益」，保障農民從事、持續經營農業生產，與「農

地變更發展權利」係屬不同目的概念。中央及地方政府都應充分尊重、維護農業權的保障。農業權落實到農地的利用與管理，應強調避免強制徵收、變更農業土地，防止都市、產業、交通發展在取得土地過程危害有意從事農業生產的農民，失去耕作、畜牧、養殖等土地。農業部相關措施不因國土計畫上路而有所影響，反而將透過土地使用支持，給予實際從農者更多的照顧，而農業權亦非純指農業部措施，更應強調支持農民持續從事農業生產方為其本意。

依農業部 112 年 1 月 9 日農企國字第 1110014064 號函說明，未來農政資源將優先投入農 1。農業部 113 年農漁業直接給付經費超過 1,272 億，持續推動如照顧土地所有權人「農地對地給付」、穩定國內糧食安全生產「確保糧食安全給付」、引導農業與生態永續共存「生態環境給付」，再輔以三保一金「農民健康保險、農民職業災害、農民退休儲金及農業保險」等政策，即努力落實農業權，改善農業生產環境、增加農民福利與生產補貼，強化農業生產效率。

3.發展權移轉制度（TDR）引入農地之方式仍待多加研議

應先釐清所探討之發展權移轉制度（TDR）其移轉主體是來自「現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」，還是來自「農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」，這兩者存在根本上之差異。

(1)移轉主體來自「現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」

此概念將引入「發展權移轉制度（Transfer of Development Rights, TDR）」至農業用地，視為「區域開發總量調節」之工具，針對農地上尚未行使完全的合法建築潛力（如現行制度下可合法設置之農舍、零星甲種或丙種建築用地等，具既定建蔽率與容積率者），賣給需要額外容積的地區（如工業區），進行建築權利之轉移。此構想的核心在於，允許農地持有人將未使用的合法建築權利出售予周邊工業區或其他可接受發展權的地區，使後者得以透過購買方式取得額外的開發容積，而非無償獲得。

此一制度設計可能具有多重效益，一方面，工業區可透過市場機制取得額外容積，避免任意提高容積而造成的「平白增益」；另一方面，農地所有者可因權利轉移而獲得合理補償，形成開發利益回饋農地的誘因機制，有助於縮小城鄉間地價與發展利得之落差。此外，透過總

量管制設計，可確保區域開發總容積維持在一定範圍內，不致因權利移轉而導致整體開發強度上升，因而得以兼顧土地利用效率與環境承载力。

(2)移轉主體來自「農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」

此概念係將 TDR 視為「保育農地的對價機制」，如同「開發換保育」的權益交換，因此發展權移轉同時，視為該「農地」放棄了其開發或發展的潛力，應永久作為農地並獲得發展權價值相當之補償。

然而，此概念之潛在疑義在於一旦經容積移轉後之送出基地，該等土地未來於使用上將永久受到相關限制，包含將所有權之全部或部分贈與登記為國有或供公共空間使用等。日後該筆土地可能僅得作為農用，難以配合國土計畫通盤檢討、鄉村地區計畫等工具，因應地區發展需求調整土地使用，如貿然引入恐更加限制農民權益與農業發展。

再者，農地原以農業生產為基礎所訂之地價或免徵稅賦等基礎恐均將重新檢討墊高，反造成農地價格上漲，對於有心從事農業生產或青農返鄉而言，均有提高進入農業門檻的疑慮。因此，建議評估如何避免土地捐客或中介商趁機低價大量收購農地，圖取農地內發展權移轉的潛在利益，不僅將讓實際務農者無法真正受益，也將對於政府財政、土地管理、交易秩序等產生嚴重衝擊，而不利於追求國家永續發展。

整體而言，TDR 若能妥善制度化，將可促進區域土地資源的彈性運用，也能建立起開發利益內部化與區域平衡發展的機制。然而，考量美國無論國情、文化及空間計畫體制等均與國內有所差異，倘逕以美國容積移轉制度比擬國內制度，將有失公允。美國發展權移轉制度係認為農地、林地等需要保護的土地，其「潛在發展權」與「所有權」分離，移轉至另一宗土地使用。惟因該機制與現行國內容積移轉制度不盡相同，如文化資產保存法所訂具建築行為古蹟，便與非屬可建築土地而無容積之農地性質不同。現行容積移轉亦無跨縣市或計畫範圍辦理之規定，公共設施容積移轉亦曾有許多經監察院糾正在案之案例。發展權移轉制度（TDR）引入農地之方式上有許多部分仍待研議，包括：農地之發展權主體究竟應為「來自現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」，還是「來自農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」，現有體制下是否確實有賦予農地「發展權」

等，皆仍待進一步研析與探討。

三、外界可能提出問題及初擬回應

(一) 國土計畫新制是否限縮農地使用？如現有建築物是否需要拆除、未來土地使用變更限制、發展可能是否受到影響？

回應方向初擬：

- 1.國土計畫並非限縮農業用地之農業使用，亦不會要求拆除既有合法建築。
農業發展地區係提供農業生產及其產、製、儲、銷、休閒農業等產業鏈所需設施使用。未來農業設施、農舍等如依農業主管機關相關規定申請，原則上仍可於農業發展地區使用，無須辦理土地變更、調整國土計畫或國土功能分區；既有合法農牧用地於各種國土功能分區，與現行區域計畫法規定相同，不會因新制而改變或要求拆除。
- 2.農業發展地區第 1 類與第 2 類之使用強度差異，主要在於「非農業使用」。雖《國土計畫土地使用管制》規定「農業發展地區第 1 類建蔽率為 30%、農業發展地區第 2 類建蔽率為 50%」，然依《國土計畫土地使用管制規則（草案）》第 19 條：「附表一規定之使用項目及其細目，其目的事業主管機關或直轄市、縣（市）主管機關另定有下列規定者，從其規定：一、定有建蔽率、容積率且低於本規則規定。本規則施行前已依原非都市土地使用管制規則規定調降建蔽率及容積率，並報經原中央區域計畫主管機關備查者，依原建蔽率及容積率辦理。二、定有設施面積或高度等其他規定。」，故原依區域計畫法編定之農牧用地如從事農業設施使用，應依《申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法》第 7 條之規定，其所有農業設施總面積不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積之 40%，即不論前開原依區域計畫法編定之農牧用地係位屬農業發展地區第 1 類或第 2 類，其農業設施使用面積比例均為 40%，因此，農地從事農業使用或申設農業設施者，其使用強度不會因位屬農業發展地區第 1 類或第 2 類而有所不同。
- 3.地方政府如有產業、聚落發展、或地方特殊管理需求，應於國土計畫上路後，依《國土計畫法》第 15 條規定啟動直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討，或依全國國土計畫指導辦理鄉村地區整體規劃，於完成法定程序後據以調整國土功能分區劃設情形及另訂適宜之土地使用管制規定。

(二) 農地所受限制是否屬「特別犧牲」？是否應結合「發展權移轉機制」或有關額外補償措施？

回應方向初擬：

- 1.農業發展地區土地得免變更從事農業產、製、儲、銷、農舍、休閒農業等多元使用，讓實際務農之農民使用更便利，並取得其產生之經濟性，並未損害農民「財產權」。國土計畫體制下，直轄市、縣（市）政府有主動定期檢討變更空間計畫之權力，使直轄市、縣（市）政府能因應調整國土功能分區及土地使用方式，其權利未受損失，並非屬司法院大法官會議釋字 440 號解釋所稱「特別犧牲」情形，爰無涉補償問題。
- 2.「發展權移轉機制」如何引入農地，建議應先經廣泛討論獲致共識，釐清所探討之發展權移轉制度（TDR）其移轉主體是來自「現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」，還是來自「農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」，以及是否應賦予農地「發展權」、是否屬「特別犧牲」等問題後，方可進一步明確界定「發展權移轉機制」印入農地之適用性、適用對象。此外，考量議題涉及農業部權管之農業發展條例及農地管理等相關規定，後續將持續與農業部共同討論，以資周延。

（三）農業權是否應入法？農政資源是否應和國土計畫掛鉤，劃設分區有無需要搭配額外之農業補償或農業給付措施？

回應方向初擬：

- 1.誠如特別犧牲等議題，建議應先經各界共識釐清「農業權」定義。若參考民法物權編之「農育權」、將「農業權」界定為攸關「農民從事農業生產的基本權益」，以保障農民從事、持續經營農業生產，且與「農地變更發展權利」係屬不同目的概念，則不涉犧牲、補償需求。
- 2.依此觀點，農業權應由中央及地方政府充分尊重、維護農業權的保障，而農業權亦非純指農業部措施。農業權落實到農地的利用與管理，應強調避免強制徵收、變更農業土地，防止都市、產業、交通發展在取得土地過程危害有意從事農業生產的農民，失去耕作、畜牧、養殖等土地。此外，農業部相關農政資源措施也不因國土計畫上路而有所影響，反而將透過土地使用支持，給予實際從農者更多的照顧。

四、後續研議事項建議

（一）各類農業發展地區土地使用管制之差異

現行策略著重說明農業產、製、儲、銷等農業相關設施使用未來「均得」在農業發展地區使用，實際應是以農業發展地區第一類、第二類土地為主，相對並不適用於在部分第三類、第四類之土地，如農產加工可能影響農村聚落、產製儲銷設施可能不適用於山坡地等情形。因此，

均質的土地使用管制規範存有部分疑義，若經錯誤解讀、弱化土地差異性，亦可能成為後續管制執行或對外說明之困難。此外，當前土地使用管制規則針對農業發展地區第一類、第二類差異不大的情形下，也造成部分縣市於劃設過程提出既然差異不大、為何還需區分兩類之疑義。

因此，土地使用管制規則是否應再行檢視當前針對各類土地之使用管制差異，包含其是否得以回應農業發展地區之劃設與分類原意，並探討有無精進調整土地使用管制差異性的需求，或應日後再配合通盤檢討等工具研議調整方式，抑或由農業部等有關主管機關另行研議等。

(二) 國土功能分區劃設後之引導發展方式或配套機制

現有農牧用地之既有合法權益固然皆受保障、國土計畫新制亦無限縮土地使用，然而，如農牧用地位於國土保育地區、或涉及如影響飲用水源等情形時，是否應具備相關銜接或輔導機制，引導、逐步調整土地使用發展，以落實國土功能分區之保育及劃設本意。

因此，國土計畫若欲較過往區域計畫更加精進、更益於引導國土發展，對於國土保育地區第一類、第二類、及農業發展地區第一類等農牧用地，是否仍應研議具備適當土地使用管制或限制，並配合相關輔導機制或補助措施，引導土地發展，落實國土計畫之精神。

議題 3.原住民族土地使用及居住問題

一、背景說明

依《國土計畫法》第6條第9款規定「國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。」及全國國土計畫指導，內政部及原住民族委員會（下簡稱原民會）為維護原住民族傳統慣習及土地利用方式，並考量各原住民族群傳統居住慣習之特殊性，透過「劃設適當國土功能分區」、「另訂原住民族土地使用管制規則」及「協助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫」等機制，讓直轄市、縣（市）政府得因地制宜運用，分階段逐步解決原住民族土地使用問題，務實回應部落發展需要。於國土計畫法全面施行前，原住民族土地使用管制規則等相關子法無法以國土功能分區實施管制，內政部正研議以鄉村地區計畫引導使用方式，於現行區域計畫法階段予以因應。

二、內容說明

（一）透過多元工具解決原住民族土地使用問題辦理情形

1. 國土功能分區劃設符合部落實際情形

- (1) 依據全國國土計畫、國土功能分區及其分類與使用地劃設作業手冊之國土功能分區劃設條件，就核定部落範圍內，人口或建物集中之聚落範圍（微型聚落至少應達 3 棟建物以上）得劃設為農業發展地區第 4 類（原）。
- (2) 內政部於 110 年至 112 年補助 11 個直轄市、縣（市）原住民族主管機關辦理部落環境基本調查、部落溝通及國土功能分區劃設作業，補助經費共計 1 億 2,659 萬元。

2. 訂定《原住民族土地使用管制規則》（草案）

- (1) 為維護原住民族傳統慣習及土地利用方式，依據國土計畫法第 23 條第 3 項規定，涉及原住民族土地、海域及部落之使用管制者，應依《原住民族基本法》第 21 條規定辦理，並由內政部會同原民會訂定特殊化土地使用管制規定，即《原住民族土地使用管制規則》（草案）（下簡稱原民土管）。
- (2) 《原民土管》（草案）經 113 年 12 月 17 日內政部及原民會副首長溝通會議討論，現為配合國土計畫法部分條文修正案重新檢視草案中，俟檢視後賡續辦理相關法制作業。該草案重點說明如下：
E. 原住民族土地範圍內存有 105 年 5 月 1 日前既有住宅坐落之非都市土

地，無論劃設為何種國土功能分區，未來均可向直轄市、縣（市）主管機關申請同意作住宅使用，並得於維持住宅使用之前提下，兼作民宿、綜合商品零售設施、一般零售設施、一般服務設施及餐飲設施。

A.原住民族土地屬依原《區域計畫法》編定之農牧、養殖、林業用地者，原住民為居住需要，得以自有土地申請同意作住宅使用，並以一次為限。

B.位於國土保育地區第一類及第二類範圍之公有原住民保留地，直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所得申請作停車場、殯葬設施、行政設施及教育設施等公共設施使用。

C.族人從事經原住民族主管機關認定之傳統文化設施、傳統祭儀設施等傳統慣俗使用，且最大基層面積小於 660 平方公尺者，得免經申請同意使用。

(3) 《原民土管》係為因應原住民族居住及傳統慣俗等特殊土地使用需求，就原住民族土地範圍內無法適用全國通案性《國土計畫土地使用管制規則》（下簡稱《通案土管》）之事項予以規範。故於原住民族土地範圍內，土地使用管制之適用順序應以《原民土管》為優先；惟《原民土管》未設規定者，始準用《通案土管》辦理。是以，就海洋資源地區涉及原住民族傳統海域使用部分，因《原民土管》未就此類海域使用另訂細部規範，未來《國土計畫法》上路後，即依《通案土管》第 4 條附表二之「原住民族傳統海域使用」使用項目進行管理。於許可範圍內，原住民族得為非營利自用之傳統採集、捕獵（漁撈）、傳統文化或祭儀等使用，且免經申請同意使用；至於其他類型之原住民族傳統海域使用，除位於海 1-3 區域者仍應依原核定重大建設計畫內容辦理管制外，其餘區域（如海 1-1、海 1-2、海 2 及海 3）均屬應經申請同意使用範圍。

(4) 內政部於 112 年至 114 年補助 12 個直轄市、縣（市）原住民族主管機關辦理部（聚）落環境基本調查及成果檢核作業，補助經費共計 1 億 33 萬元，調查成果後續將應用於存有 105 年 5 月 1 日前既有住宅之原住民族土地合法化之重要參據。

(5) 未來「土地合法化」程序完成後，尚須辦理「建物合法化」作業。

3. 協助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫

(1) 就部落因傳統慣習而有特殊土地利用型態等，致通案土管、原民土管規定及國土功能分區劃設原則仍無法符合部落需求者，亦得由直轄市、縣

(市)政府辦理鄉村地區計畫，指認適宜發展之空間區位，或評估另訂因地制宜之土地使用管制規定。

- (2) 考量 114 年 1 月 20 日修正公布《國土計畫法》第 45 條規定，國土功能分區圖公告期程已延長至 120 年 4 月 30 日前完成，於此期間，尚無法依《國土計畫法》實施土地使用管制，為避免過渡時期內原住民族土地因缺乏適當規劃而延誤解決實際面臨之急迫性議題，內政部正研議優先推動同時符合「具公益性」、「涉及地用課題」及「目的事業主管機關支持」3 項條件之案件，辦理鄉村地區計畫法定程序引導使用，藉由現行《區域計畫法》的既有法令工具及措施予以落實之可行性。此外，內政部於 112 年至 114 年補助辦理部（聚）落環境基本調查成果資料，亦可優先檢討納入鄉村地區計畫辦理存有既有住宅之原住民族土地合法化作業，加速回應在地需求。
- (3) 內政部於 110 年至 114 年已補助新竹縣、臺中市、嘉義縣、高雄市、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、南投縣等 8 縣市 28 原住民鄉（鎮、市、區）辦理鄉村地區計畫之規劃作業。
- (4) 內政部國土管理署於 114 年 1 月 22 日至 23 日、2 月 6 日至 7 日、2 月 11 日至 12 日，於桃園市復興區、花蓮縣光復鄉及屏東縣瑪家鄉辦理共 3 梯次「原住民族土地空間規劃培力作業」，以原住民族為主之規劃思維與資料分析應用開設課程，並做經驗交流。

(二) 未來工作重點

1. 國土計畫法全面施行前，原住民族土地使用管制規則等相關子法無法以國土功能分區實施管制，自無法依該管制規則辦理居住用地合法作業，內政部將會同原民會賡續督導直轄市、縣（市）原住民族主管機關辦理部（聚）落環境基本調查及成果檢核作業，視需要調整《原民土管》（草案）相關規定，並持續與原民會及直轄市、縣（市）政府研商，完備相關法令制度。
2. 定期追蹤列管各直轄市、縣（市）政府辦理國土功能分區劃設作業、部（聚）落環境基本調查及成果檢核作業及鄉村地區計畫進度，亦透過研商會議了解各直轄市、縣（市）實務執行問題，並提供必要行政協助。

三、外界可能提出問題及初擬回應

- (一) 《原住民族土地使用管制規則》輔導原住民既有住宅土地合法化機制，是所有原住民的既有住宅土地都需要申請合法化嗎？申請需要具備什麼條件？

回應方向初擬：

為保障原住民居住權，使其可合法居住於原住民族土地上，主要針對位於原住民族土地內、105 年 5 月 1 日前原住民既有住宅進行「土地合法化」。

1. 不是所有原住民的既有住宅土地都需要申請合法化。如果土地已經是合法的可建築用地，就不需要經《原民土管》合法化程序。只有**位於原住民族土地內，且屬於非可建築用地的住宅**，並且是 105 年 5 月 1 日前既有住宅所坐落之土地，才可以申請土地合法化。而 105 年 5 月 1 日後新增的住宅所坐落之土地，同樣可以在保障原住民居住範圍內，以「一生一次」限度提出合法化申請。
2. 申請合法化的資格條件包含：
 - (1) **105 年 5 月 1 日前「既有」住宅所坐落的土地**：土地位於原住民族土地範圍內，且申請人、土地所有權人、建築物所有權人均須具原住民身分。
 - (2) **105 年 5 月 1 日後「新增」住宅所坐落的土地**：滿足「申請人、其配偶、同一戶內未成年子女均無其他可供住宅使用的土地」、「申請人於該土地設籍滿 2 年」、「自有土地」，可以「一生一次」限制提出合法化申請。
3. 《原民土管》只針對「土地」進行輔導合法化處理，不包含住宅「建物」合法化。因此，**完成土地合法化後，住宅建物仍需按照建築法等相關法規進行合法化作業**。內政部國土管理署於 113 年 8 月 21 日舉辦「原住民族部落住宅合法化推動研討會」，邀請原住民族中央民意代表、原住民族委員會、農業部農村發展及水土保持署、經濟部水利署、環境部、內政部消防署等相關機關、相關技師公會及直轄市、縣（市）政府等就建築管理、消防安全、水土保持、污水排放等議題共同研討，提出因原住民的土地多在地質敏感地帶，在建管、水保、消防等方面面臨很多挑戰，可參考新竹縣政府針對建築物輔導合法之實務經驗，後續仍需各單位及公會等一起討論、共同努力，以利後續「建物合法化」作業推動。

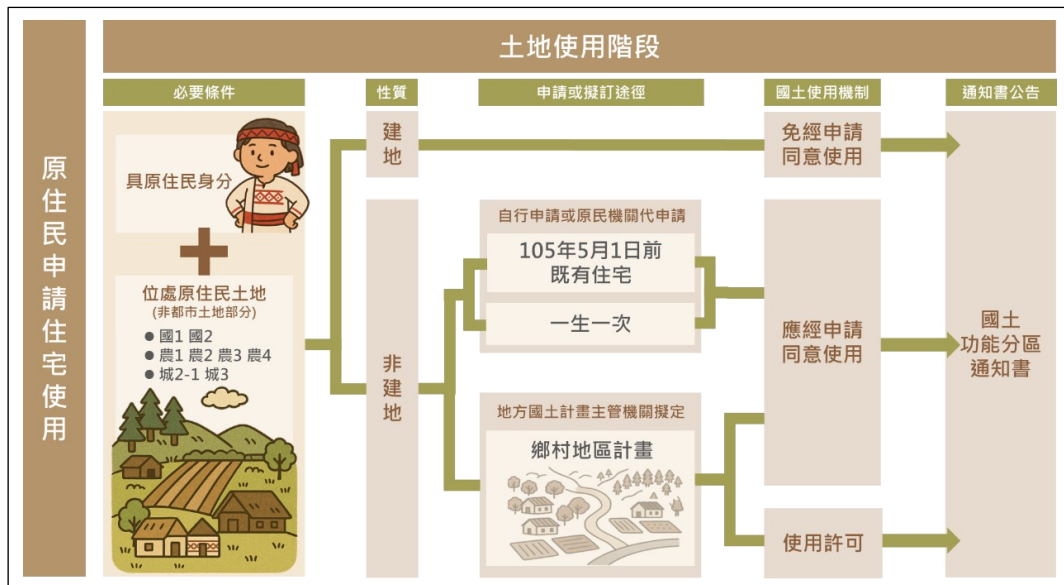


圖 2.3-1 《原民土管》輔導原民既有住宅土地合法化流程圖

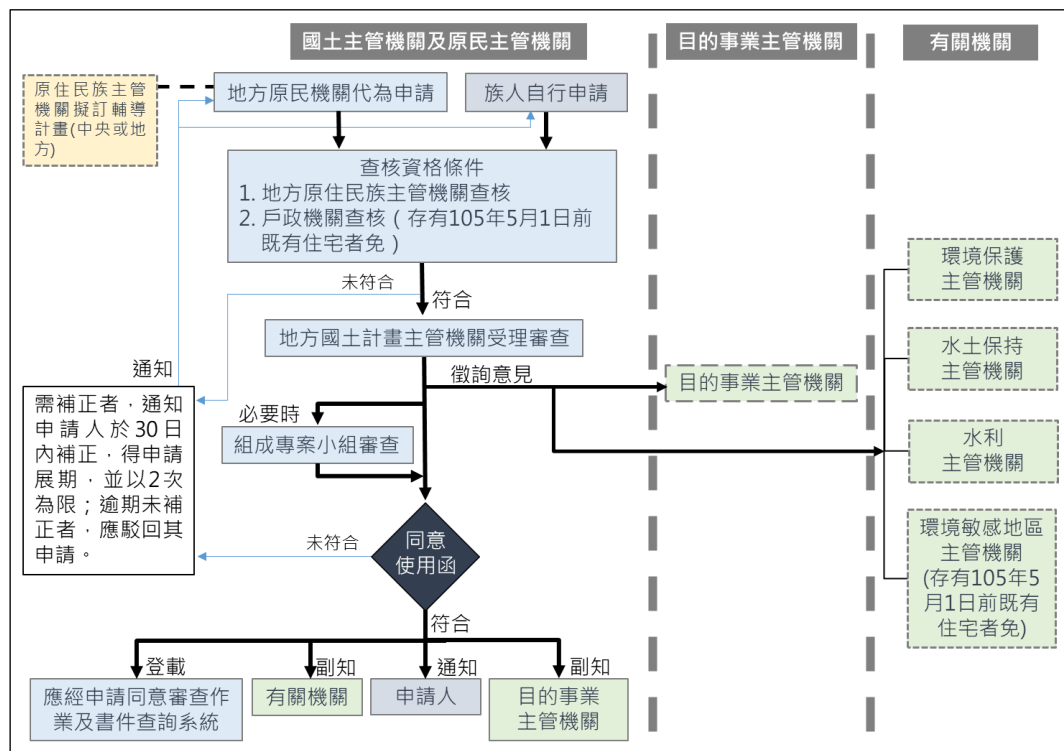


圖 2.3-2 原民土管應經申請同意作住宅使用流程圖

(二) 國土計畫如何解決原住民族土地使用及居住問題？延期有何影響？

回應方向初擬：

1. 於國土計畫架構下，透過劃設適當國土功能分區、擬定原住民族土地使用管制規則及辦理鄉村地區計畫等多元工具，分階段解決原住民族土地利用課題。內政部及原住民族委員會研訂《原住民族土地使用管制規則》（草案），已納入輔導原住民既有住宅所坐落土地的合法化機制，

並補助 12 個直轄市、縣（市）辦理部（聚）落調查作業。調查成果將作為土地合法化作業的重要參據。

2. 於《國土計畫法》全面施行前，內政部正研議於過渡期間以鄉村地區計畫引導資源保育及利用，藉由現行《區域計畫法》的既有法令工具及措施予以落實之可行性。

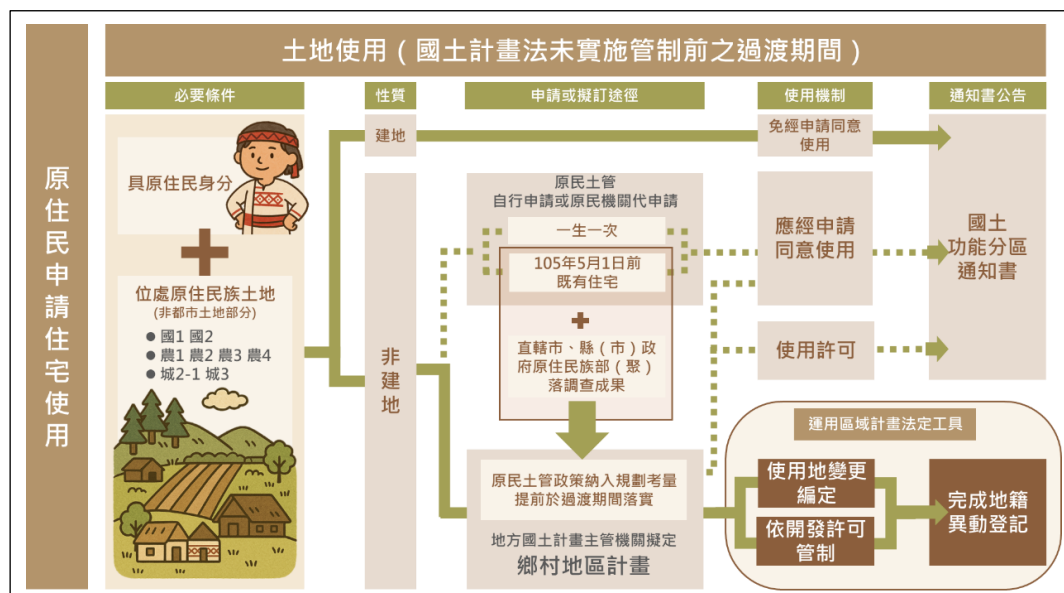


圖 2.3-3 《國土計畫法》施行前原民既有住宅土地合法化流程圖

(三) 針對非住宅所坐落的土地，目前是否有合法化處理機制？未來會如何處理？

回應方向初擬：

目前《原民土管》主要針對具住宅功能或附屬於住宅的建物所在土地進行合法化，且持續為住宅使用者的土地可兼作民宿、綜合商品零售設施、一般零售設施、一般服務設施及餐飲設施使用。

對於非住宅或非附屬住宅建物，現行規範雖無明確條文因應這些土地的合法化申請，但依《原民土管》（草案）第 7 條，部分公共設施得於國 1、國 2 之公有原住民保留地申請合法化；第 8 條規定，傳統文化設施及傳統祭儀設施得免經申請同意使用。

《原民土管》的既有住宅合法化機制，是為維護族人居住權。對「非住宅」部分的輔導合法化，因涉及樣態多樣且情況複雜，須由原住民族委員會提出輔導合法化方案，並將輔導對象造冊列管，敘明區位。該輔導合法化方案必須符合全國國土計畫規定的專案輔導合法化原則，特別是「安全性、公平性及合理性」等基本原則，確保處理過程中對族人權益

的保障。該方案在經由內政部與原住民族委員會討論後，將評估是否將這些土地納入《原民土管》合法化範疇。

(四) 地方政府、民意代表、在地族人關切：「不劃入農業發展地區第 4 類」就會限制原住民發展？如何解決這個問題？

回應方向初擬：

依《通案土管》(草案)第 5 條規定，「農業發展地區第 4 類、城鄉發展地區第 2 類之 1 及第 3 類範圍，非屬本規則施行日前劃定之鄉村區、工業區或特定專用區土地，位屬山坡地範圍者，依附表一農業發展地區第 3 類規定使用，其餘土地依附表一農業發展地區第 2 類規定使用。」該規定為考量《國土計畫法》立法精神，是以計畫引導土地使用，又考量部分非屬原《區域計畫法》劃定的鄉村區、工業區或特定專用區之土地，是基於國土功能分區劃設區塊的完整性，而劃入農業發展地區第 4 類範圍，爰《通案土管》(草案)第 5 條規定，該類土地於未有計畫引導其使用前，除原則允許其仍得按原《區域計畫法》編定的使用地容許使用項目使用外，應維持低強度使用。因此按其是否位於山坡地範圍，依農業發展地區第 2 類或第 3 類的使用項目使用。未來如有其他開發利用或特殊使用需求，得由直轄市、縣(市)政府辦理直轄市、縣(市)國土計畫變更或通盤檢討，依《國土計畫法》第 23 條第 4 項授權訂定因地制宜土地使用管制規定。

此外，現行政策也強調「既有合法使用予以保障」(此保障適用於各國土功能分區，不限於原住民族土地)，以使族人已經合法使用的土地不會因政策改變而受影響。

為確保對原住民族能夠享有合理的土地居住與使用權，內政部與原住民族委員會正積極採取多元工具回應部落發展需求，包含：「**劃設適當國土功能分區**」、「**另訂原住民族土地使用管制規則**」及「**協助直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區計畫**」等(圖 2.3-4)，用以保障原住民族的土地使用權，並支持其經濟發展。

透過多元工具分階段逐步解決原住民族土地使用問題

短期	1.原民部落(及聚落)範圍劃設適當國土功能分區 <u>集居(3棟以上)區域→劃為農業發展地區第4類(原)・保障既有合法使用權益</u> 農業生產區域→劃為農業發展地區適當分類 具環敏條件→劃為國土保育地區	持續了解問題，提供必要協助 1.已補助地方政府辦理部落建物調查。 2.已由國土署(含改制前營建署)透過研商會議，及正式公文，多次向地方政府說明處理原則。
	2.優先輔導原住民族土地105.5.1前既有居住用地合法 非都市土地所有國土功能分區範圍均適用， <u>已納入「原住民族土地使用管制規則(草案)」</u> ，刻會商原民會及地方政府	
長期	3.部落未來需求納入計畫檢討調整 <u>由地方政府主動辦理鄉村地區整體規劃</u> ，依部落討論提出適宜利用之建議區位進行空間規劃及另訂因地制宜之土地使用管制規定。所需規劃經費本部將持續協助。	

圖 2.3-4 國土署回應原住民族土地使用問題之多元解方與階段策略圖

四、後續研議事項建議

鑒於《國土計畫法》及其相關子法僅涉及「土地使用」問題，而對於原住民族土地範圍、地權（公私有等）、遷村、補償機制等議題，則需依循《原住民族基本法》（下簡稱《原基法》）進行處理，且該議題屬目的事業主管機關（原民會）責任範疇，並非國土管理署權責。因此，於後續操作之建議及處理事項將針對原民會進行說明。

（一）原住民族土地範圍界定

根據《原基法》第二條第五款，「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」，而「核定部落範圍」則係指依《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》由原民會核定之部落及其周邊一定範圍內之公有土地。

目前原民會係以「鄰里」為單位進行「核定部落範圍」劃定。然「鄰里」並非我國正式法定行政區劃（內政部核定最低行政編組僅至「村里」），以至未有明定「鄰里」法定邊界，導致於實務操作中恐難以準確界定其範圍。此外，根據最高行政法院於 112 年度上字第 487 號判決指出，《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》第三條第二款將「原住民族傳統領域土地」限指為「公有土地」，此界定恐使開發行為發生於私有地時，即使該土地被原住民族視為傳統領域，亦不適用《原基法》第二十一條諮商同意程序。法院認為此舉違反法律保留原則，屬法律適

用錯誤。

鑑此，建議後續原民會應釐清各項原住民族土地範圍（如傳統領域、保留地、部落範圍等）之界定，並確認此界定與原住民族自我認定範圍與詞彙一致。而國土署則會配合處理土地使用及空間規劃部分，此將成為後續土地使用及空間規劃之基礎。

（二）海洋資源地區原住民族傳統海域申請同意使用

現針對海洋資源地區涉及原住民族傳統海域使用部分，因《原民土管》並未訂有相關規範，因此依照通案土管第 4 條附表二規定，對原住民族海域使用進行管理。於許可範圍內，依《原基法》第 19 條規定，原住民族可在原住民族地區及經中央原住民族主管機關公告之海域依法從事下列非營利行為：「一、獵捕（漁撈）野生動物。二、採集野生植物及菌類。三、採取礦物、土石。四、利用水資源。」傳統文化或祭儀等活動，且免經申請同意即可使用。然對於其他涉及原住民族傳統海域使用情形，除位於海 1-3 區域須依原核定重大建設計畫內容進行管制外，其餘區域（如海 1-1、海 1-2、海 2 及海 3 等）則均必須應經申請同意使用。

對於長期操作方面，建議為保障原住民族傳統活動之「使用行為」等規範，原住民族主管機關應公告傳統用海範圍並訂定相關規範，以提供更明確之指導原則，協助地方政府於面對海域多重使用重疊情境時，能夠清楚判斷何時應優先保障原住民族傳統使用，並協調其他應經申請同意使用行為，保障原住民族之使用。

（三）釐清非住宅所坐落土地之補償配套機制方案

由於目前《原民土管》之規範主要針對具住宅功能所坐落的土地進行土地合法化，對於非住宅所坐落的土地，無論其於 105 年 5 月 1 日前已存在或於此日期後增建，現行規範並無明確條文因應此類土地之合法化申請。因此，建議原民會可進而評估非住宅所坐落土地是否需進行合法化，並設計相應補償配套機制，如提供輔導遷村、補償安置或另啟土地使用變更等措施，以納入後續修正《原民土管》規範之考量。而當原民會負責進行需求評估並研擬相關輔導方案後，國土署則將配合處理與土地使用及空間規劃相關之內容。

議題 4.既有合法土地使用權益保障情形

一、背景說明

《國土計畫法》（下簡稱本法）第 32 條第一項規定：「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。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。」

另 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」。而在「國土計畫土地使用管制規則」（草案）中，亦規定依《區域計畫法》編定之建築用地或農業用地（如農牧用地、養殖用地），經依照所在區域環境條件劃入國土保育地區或農業發展地區，仍得繼續從事住、商等建築使用，以及農業生產、加工等相關使用，且從事免經申請同意使用項目者，得維持原有之容積率、建蔽率規定。

二、內容說明

針對現行《區域計畫法》編定之建築用地或農業用地（如農牧用地、養殖用地），經依照所在區域環境條件劃入國土保育地區或農業發展地區，依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）規定：

（一）既有使用權益保障

1. 原依《區域計畫法》編定的使用地，仍可適度從事原容許之使用項目及使用強度，如甲種、丙種建築用地仍可繼續從事住宅、零售等生活使用；農牧、養殖用地可繼續從事農業相關使用，以保障民眾既有合法權利。
2. 當直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，可斟酌地方情形限期令其變

更使用或遷移，而其因遷移所受之損害，應予適當「遷移補償」；若為原《區域計畫法》合法編定之可建築土地，經評估影響國土保安或農業生產，應變更為非可建築用地時，因原有建築權利被剝奪而受損失，亦應給予「變更補償」，以弭平新、舊制度轉換所帶來衝擊。

3. 原《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、農業生產環境者，可繼續編定為可建築用地，並可調降其使用強度及減少容許使用項目。因此，根據本法「免經申請同意使用」項目者，可維持原有的建蔽率、容積率規定，降低制度轉換衝擊（詳見《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表四規定）；從事「應經申請同意使用」項目者，建蔽率、容積率則依各國土功能分區之使用強度上限規定辦理（詳見《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表三規定）。

（二）變更土地使用之權利仍受保障

於現行《區域計畫法》制度下，土地若要進行開發利用，需符合容許使用項目，或申請辦理使用分區及使用地變更編定。而未來於本法下，土地若有開發利用需求，仍可透過「免經申請同意使用、應經申請同意使用、使用許可」程序進行申請。

1. 免經申請同意使用：符合各該法令規範，免向國土計畫主管機關申請即可使用。
2. 應經申請同意使用：需提出申請並獲得國土計畫主管機關同意。
3. 使用許可：大規模或特殊用途，需經國土計畫主管機關審查許可。

此外，由直轄市、縣（市）政府亦可透過辦理直轄市、縣（市）國土計畫、鄉村地區計畫，檢討調整國土功能分區劃設或另訂土地使用管制規定。制度轉軌後之土地開發利用權利不受影響，僅新舊制度之土地申請開發程序具差異

（三）制度轉換過渡措施

原《區域計畫法》所編定之使用地資訊會被保留註記於內政部國土管理署「國土功能分區及使用地資訊系統」中，以保障民眾既有合法權利。另外，也有以下配套制度：

1. 配合目的事業主管機關輔導政策，研議既有土地使用輔導機制。
2. 因應目的事業計畫廢止或退場，經由鄉村地區計畫研擬因地制宜空間發

展計畫，解決土地使用管制疑義。

3. 建立原住民族土地規劃及輔導既有建物所坐落之合法化機制。

三、外界可能提出問題及初擬回應

(一) 什麼是「既有權益保障」？「既有權益保障」之範疇包括哪些？

回應方向初擬：

1. 「既有權益保障」是指在《國土計畫法》實施後，原《區域計畫法》下合法的土地使用權利會繼續被保障，原《區域計畫法》的使用地編定資料將會被保留，註記在內政部國土管理署的國土功能分區及使用地資訊系統中，確保在《國土計畫法》實施後，依規定編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」、「公共設施用地」或「保育用地」等「新使用地編定類別」前，原《區域計畫法》下合法的土地使用權利仍受保障。
2. 基於既有權益保障，《國土計畫土地使用管制規則》（草案）原則已將原《區域計畫法》下各類使用地所容許的使用項目（即《非都市土地使用管制規則》第 6 條附表一），納為各國土功能分區及其分類的「免經申請同意使用」項目。即原《區域計畫法》編定的 19 類使用地可使用的項目，於新制下仍得繼續作（或轉作），不需再向國土計畫主管機關進行申請同意，且其原《區域計畫法》下的使用地編訂類別也不會刪除。

若土地使用項目需要「應經申請同意使用」（如國土保育地區丁種建築用地轉作住宅使用），或涉及公共設施、公用事業或經會商有關機關有必要申請程序的建築行為（如行政設施、文化設施等），符合一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準，需申請「使用許可」者，才會經申請程序後，依國土計畫新制編定新使用地類別，並刪除原使用地註記。

(二) 如果既有建物或設施不符合國土功能分區的容許使用規定，是不是還可以繼續使用？

回應方向初擬：

1. 依據《國土計畫法》第 32 條規定，如果屬於區域計畫實施前或原合法的建築物、設施不符合國土計畫容許使用情形者，可以維持原來的合法使用，並且可以進行修繕；但如果增建、改建、重建等需求時，都必須根據《國土計畫土地使用管制規則》規定辦理。
2. 但如果建物或設施不屬於原合法的建築物、設施，且不符合國土功能分

區的容許使用規定，則無法繼續使用。若需要繼續使用該建物或設施，必須遵循相應程序來使該建物符合規定（如直轄市、縣（市）通盤檢討、鄉村地區計畫）。

3. 原合法但有影響國土保育保安、農業生產環境，經政府依《國土計畫法》第 32 條遷移，不得繼續使用，但可獲得補償。

（三）如果私有土地被劃設為國土保育地區第 1 類，會不會失去原本有的土地使用權利？

回應方向初擬：

劃入國土保育地區的土地會限制開發，但原本有的合法土地使用權益原則上不會受損。依全國國土計畫第九章土地使用指導事項及《國土計畫土地使用管制規則》（草案），無論在何種國土功能分區分類，原依區域計畫法編定之可建築用地（如甲種、乙種、丙種、丁種建築用地），原則上得適度允許從事其原容許之使用項目及使用強度（如國土保育地區第 1 類內既有甲種建築用地得免經作住宅），但為加強環境保護，可能會調降其使用強度及減少容許使用項目；另在既有合法農業用地（如農牧用地、養殖用地），可維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。但若經直轄市、縣（市）主管機關會商有關機關評估，各該土地使用方式有妨礙國土保育保安或農業生產環境者，則可依《國土計畫法》第 32 條規定由直轄市、縣（市）主管機關變更為非可建築用地，並對其所受損失給予適當補償。

（四）原《區域計畫法》編定的農牧用地被劃為國土保育地區，未來還可以作農作加工使用嗎？

回應方向初擬：

1. 原來依《區域計畫法》編定的農牧用地，無論被劃設為哪一種國土功能分區，還是可以免經申請同意，繼續從事原本合法的農業用途，包含農作使用、農作產銷設施、農舍等使用項目，同時應符合《農業發展條例》相關規定。
2. 原本《區域計畫法》下的土地使用編定資訊會被保留註記在內政部國土管理署的「國土功能分區及使用地資訊系統」中，可用來作為保障農牧用地的既有權益依據。

（五）土地被劃設為國土保育地區後，原有的合法住宅會被拆除嗎？

回應方向初擬：

不會。根據《國土計畫法》第 32 條規定，原有的合法建築物可以繼續使

用，並且可以進行修繕。又國土保育地區第 1、2 類內的甲、乙、丙種建築用地得免經申請作住宅即仍可增建、改建或重建。

(六) 合法工廠被劃設為國土保育地區後，會不會被拆除？未來是不是就不要再擴大？

回應方向初擬：

1. 不會。位於合法用地上的既有合法工廠（如丁種建築用地或特定目的事業用地），若經直轄市、縣（市）主管機關認定不會妨礙國土保育保安或農業生產環境，即便在國土保育地區內，仍可以繼續原來合法使用，不會被拆除。然直轄市、縣（市）主管機關雖認定不會妨礙國土保育保安或農業生產環境，土地仍可繼續編定為可建築用地，但為加強環境保護，可能會因地制宜另訂土地使用管制內容，以調降使用強度並減少容許使用項目。
2. 因國土計畫已適度保障原來在《區域計畫法》下的丁種建築用地使用項目（得從事低污染工業）、使用強度（維持建蔽率 70%、容積率 300%），因此原則上不允許再擴大使用毗鄰非丁種建築用地的土地作工廠。

(七) 土地被劃設為國土保育地區，會不會被徵收？建物會不會被拆除？

回應方向初擬：

1. 不會。《國土計畫法》是規範土地使用的法規，不影響土地所有權，即使土地被劃設為國土保育地區，原本合法的建物仍可以繼續依照原來的合法用途使用，不會被徵收或拆除。但如果經直轄市、縣（市）政府認為有必要時，得限期要求變更使用或遷移，並予以補償。
2. 原本《區域計畫法》下的土地使用編定資訊會被保留註記在內政部國土管理署的「國土功能分區及使用地資訊系統」中，作為保障既有權益的依據。

(八) 國土計畫實施後，我家位在原本《區域計畫法》編定的甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，建蔽率與容積率會改變嗎？

回應方向初擬：

1. 原則上不會，原依《區域計畫法》編定的甲、乙、丙、丁種建築用地，在轉換到國土功能分區後，原來可以使用的，未來原則上都可繼續使用，除非土地經直轄市、縣（市）主管機關被認定會妨礙國土保育保安或農業生產環境。而原依《區域計畫法》各類使用地所容許之使用項目，將納為各國土功能分區及其分類之「免經申請同意使用項目」（如

甲種建築用地從事住宅使用，丁種建築用地從事工業設施使用），其建蔽率和容積率原則可維持原使用強度上限規定（《國土計畫土地使用管制規則總說明》（113年11月法規會審竣版）中的附表4，如甲種建築用地維持建蔽率60%、容積率240%；丁種建築用地維持建蔽率70%、容積率300%）。

2. 但從事原《區域計畫法》不允許的使用，依《國土計畫法》得經申請同意使用的項目則應依國土功能分區強度辦理（如國土保育地區內丁種建築用地轉作住宅）。
3. 而依全國國土計畫第九章土地使用指導事項及《國土計畫土地使用管制規則》（草案）規定，雖土地經直轄市、縣（市）主管機關會商相關機關後認定不妨礙國土保育保安者，仍可繼續編定為可建築用地，但為加強環境保護，可能會調降其使用強度及減少容許使用項目；若該土地會妨礙國土保育保安，則可變更為非可建築用地，並給予適當補償。
4. 若土地符合規定並不會妨礙國土保育保安或農業生產環境，在所屬的國土功能分區內申請「應經申請同意使用項目」或「使用許可項目」時，經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關核准後，將會編定新的使用地類別（如許可用地（應）、許可用地（使）、公共設施用地）。此時，原《區域計畫法》使用地註記將被刪除，不再保障原有土地使用權益，且建蔽率、容積率將會依新編定的國土功能分區使用強度上限規定進行調整（詳細規範可參見《國土計畫土地使用管制規則總說明》（113年11月法規會審竣版）中的附表三）。

（九）國土計畫實施後，都市計畫內的住宅區、商業區等可發展用地會不會受到影響？

回應方向初擬：

不會。根據《國土計畫法》第23條第2項規定，國土計畫實施後，原本屬於都市計畫及國家公園範圍內的土地，仍然會依照《都市計畫法》、《國家公園法》及其相關規定進行管制，只有非都市土地才適用《國土計畫土地使用管制規則》相關管制規定。

（十）位於國土保育地區的建築未來可不可以申請民宿？

回應方向初擬：

1. 根據《民宿管理辦法》第8條規定，只有原本於《區域計畫法》合法的住宅或農舍才能申請民宿登記。

2. 根據《國土計畫土地使用管制規則》（草案），位於國土保育地區（第1類、第2類）建築，若原先依《區域計畫法》編定為甲、乙、丙、丁種建築用地，可免經或應經申請來進行住宅使用；農牧用地、養殖用地、鹽業用地則可申請作為農舍使用，若符合《民宿管理辦法》規定，則可申請作為民宿使用。

（十一）國土保育地區是否可以申請農業加工設施？

回應方向初擬：

1. 依《國土計畫土地使用管制規則》（草案），原依《區域計畫法》編定的可建築用地將繼續被允許作為建築使用，而合法的農業使用土地也可以繼續用於農業用途，包含農作、農田水利、農作生產、管理、加工、集運、養畜、養禽、休閒農業體驗等。
2. 對於農產品批發市場或製儲銷設施等現有合法設施，不會受到影響，並可經由當地直轄市、縣（市）政府評估，可透過直轄市、縣（市）國土計畫或鄉村地區計畫納入地方特殊管制規定，允許設置。

（十二）原《區域計畫法》編定的農牧用地未來被劃設為國土保育地區後，是否還可以申請農舍？

回應方向初擬：

可以。根據《國土計畫土地使用管制規則》（草案），原本依《區域計畫法》編定的農牧用地、養殖用地、鹽業用地範圍內，依然可以根據《農業發展條例》相關規定申請建設農舍。

（十三）土地被劃設為農業發展地區第1類後，可否興建農舍？

回應方向初擬：

可以。根據《國土計畫土地使用管制規則》（草案），原本依《區域計畫法》編定的農牧用地、養殖用地、鹽業用地範圍內，可以根據《農業發展條例》相關規定申請農舍。

（十四）農業發展地區可不可以興建農產品加工廠？

回應方向初擬：

1. 可以。農業發展地區主要提供農業生產及農業的產、製、儲、銷等相關使用，因此可以設置農產業相關設施。
2. 但若是農產品批發市場、農產品製儲銷設施、畜牧事業設施等使用強度較高的設施，則需要經過國土計畫主管機關與農業主管機關的審查，其餘農產業相關設施則不需要向國土計畫主管機關申請，只需由農業主管

機關進行審查同意。

(十五) 農業發展地區能不能興建工廠？原本在上面的工廠會不會被拆除？

回應方向初擬：

1. 在農業發展地區內，已經合法的工廠可以繼續使用，不會被拆除。此外，原本依《區域計畫法》編定為丁種建築用地的工廠，仍然可以在農業發展地區第1、2、3、4類從事低汙染工廠使用。
2. 但考慮到農業發展地區應以農業使用為主，未來會鼓勵這些合法工廠轉型為污染性較低的土地使用，如住商或觀光遊憩等。

四、後續研議事項建議

針對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」，以及《國土計畫土地使用管制規則總說明》（草案）中附表一，關於「國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區容許使用情形表」備註之描述，內容提及：「依原《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。」然現行描述方式恐有疑慮，難以理解於已認定不會妨礙國土保育保安之情況下，為何仍需要降低使用強度及減少容許使用項目。

此作法於實務上，應屬為因應土地使用之需求而作之權衡，旨在避免民眾反彈及需作出相應補償。因直轄市、縣（市）政府於處理國土功能分區分類過程，多會面臨「維持土地可建築權利」與「為維護環境而限制土地使用（如轉為非可建築用地）」間之取捨。故當地方政府基於其考量，評估某塊土地需保留其可建築權利，但又擔心該土地所規範之使用強度或容許使用項目可能會對環境造成不利影響時，即可選擇於計畫中對該土地之使用強度或使用項目進行適當調整或刪減，從而達到環境保護目的，而不必直接取消其可建築用地身份。

因此，為避免誤解並使描述更清楚，建議後續可對全國國土計畫與《國土計畫土地使用管制規則總說明》（草案）中之相關內容進行修正。建議將原文修訂為：「依原《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，『但為加強環境保護，直轄市、縣（市）主管機關得採另訂土地使用管制方式』，以調降其使用強度及減少容許使用項目」，用以明確說明，直轄市、縣（市）政府於考量土地使用與環境保護之權衡下，可有更多彈性來調整土地之使用方式。

議題 5.土地使用違規查處及檢舉獎勵制度

一、背景說明

《國土計畫法》（以下簡稱本法）於 105 年 1 月 6 日公布，並自同年 5 月 1 日施行，規範土地使用行為與相關罰則。依本法第 38 條第 1、2、3 項規定：「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。違反第 23 條第 2 項或第 4 項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」

另依本法第 40 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由第 38 條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。前項檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」為利後續執行，爰內政部 113 年 10 月 31 日發布《國土計畫土地違規使用檢舉獎勵辦法》。

二、內容說明

（一）罰則規定

1. 為改進現行《區域計畫法》罰則無論違規情節輕重，均處以 6 萬至 30 萬元罰鍰，對於重大違規案件之嚇阻效果有限，故本法第 38 條對於違規情節輕重不同，訂定不同之罰鍰級距。
2. 就本法第 38 條之分級罰鍰規定，說明如下：
 - (1) 一般小面積之違規案件處以 6 萬至 30 萬元罰鍰，與現行《區域計畫法》規定相同。
 - (2) 一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，將視違規情節處以 30 萬至 500 萬元罰鍰：
 - A. 從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，處以 100 萬至 500 萬元罰鍰。
 - B. 一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊符合國土功能分區及

其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請之違規案件，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。

C. 一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊已取得使用許可，但未依許可使用計畫進行使用之違規案件，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。

3. 另依本法第 39 條規定，違反本法釀成災害、致人於死或致人重傷者，將受刑責處罰。

4. 《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較（表 2.5-1）：

表 2.5-1 《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較-1

項目	《區域計畫法》 (舊制)	《國土計畫法》 (新制)		比較	
罰鍰	違反土地使用管制，不分情節輕重，一律罰 6 萬～30 萬。	未符合國土功能分區及其分類使用原則者		100 萬～500 萬	3.一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，會視情節輕重，提高罰鍰 4.符合違規情節重大者，提供檢舉獎金
		符合國土功能分區分類，且屬應申請使用許可而未申請		30 萬～150 萬	
		符合國土功能分區及其分類，然未依使用許可進行使用			6 萬～30 萬
		違反土地使用管制			
刑罰	違反《區域計畫法》第 21 條規定，不依限期變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依《行政執行法》辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役	有上開 3 項情形者	致釀成災害者	處 7 年以下有期徒刑，得併科 500 萬元以下罰金	視情節輕重，提高刑罰
			致人於死者	處 5 年以上 12 年以下有期徒刑，得併科 1000 萬元以下罰金	
			致重傷者	處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，得併科 700 萬元以下罰金	

（二）違規查處原則

依本法實施管制後，違規查處之執行作業應依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）第 36 條規定辦理，說明如下：

1. 由直轄市、縣（市）主管機關管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反管制規則規定者，應即報請直轄市、縣（市）主管機關處理。
2. 屬依原核准計畫或申請內容實施管制之土地，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫或申請內容使用，其有違反者，應即報請直轄市、縣（市）主管機關處理。

（三）檢舉獎勵制度

依本法第 40 條規定直轄市、縣（市）主管機關應由依本法第 38 條所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。就國土計畫違規檢舉獎勵之相關規定，說明如下：

1. **適用範圍：**以現行非都市土地範圍為限，至都市計畫及國家公園計畫範圍之土地因仍係依《都市計畫法》及《國家公園法》相關規定進行管制，故不適用。
2. **檢舉人：**以自然人、法人或依法規立案之團體為限。
3. **檢舉案件不予受理情形：**無具體內容、已依規定裁處、已經他人檢舉、經主管機關或其他機關通知成案、已經主管機關或其他機關發現違規及冒用他人身分提出檢舉。
4. **檢舉獎金核發對象：**只針對違規情節重大之違規檢舉案件（即違反本法第 38 條第 1 項或第 2 項規定之案件），於地方政府裁罰並實收罰鍰後始發給檢舉獎勵金，如果是一般小面積違規案件，不發給檢舉獎勵金。
5. **檢舉獎金核發金額：**
 - (1)違反未符合國土功能分區及其分類使用原則，且屬一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊案件，核發檢舉獎勵金新臺幣 5 萬元。
 - (2)違反符合國土功能分區及其分類使用原則，屬應申請使用許可卻未申請案件，或一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊已取得使用許可，但未依許可使用計畫進行使用案件，核發檢舉獎勵金新臺幣 1 萬 5 千元。

三、外界可能提出問題及初擬回應

(一) 《區域計畫法》或《國土計畫法》違反土地使用管制規定有何差異？

回應方向初擬：

1. 依《區域計畫法》管制時期，違反土地使用管制者，不論情節輕重一律罰 6 萬至 30 萬。
2. 依《國土計畫法》管制時期，違反土地使用管制者，將視情節輕重適用不同罰鍰級距：
 - (1)一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊違規案件，不符合國土功能分區及其分類使用原則：100 萬至 500 萬。
 - (2)一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊，符合國土功能分區及其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請者：30 萬至 150 萬。
 - (3)一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊，且已取得使用許可，但未依許可使用計畫進行使用者：30 萬至 150 萬。
 - (4)一般小面積違規案件：6 萬至 30 萬，與現行《區域計畫法》規定相同。

(二) 一定面積以上或性質特殊如何認定？

回應方向初擬：

是否屬「一定面積以上或性質特殊」，應依《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》認定。

1. 「一定規模以上」之認定方式：
 - (1)國土保育地區、農業發展地區第 1 至 3 類：2 公頃以上。
 - (2)農業發展地區第 4 類：3 公頃以上。
 - (3)城鄉發展地區：5 公頃以上。
2. 「性質特殊」之認定方式：依《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》附表 5 認定，如於農業發展地區設置廢棄物清除處理設施、土石採取等情形。

(三) 國土計畫法上路後，土地違規使用是否會面臨天價罰金？

回應方向初擬：

對於一般小面積違規案件之罰鍰規定仍與現行規定相同（6 萬元至 30 萬元），並無天價罰金的問題；性質特殊或一定面積以上違規案件才會視情節加重罰鍰（30 萬元至 500 萬元），例如大規模濫倒廢土破壞農地。

(四) 國土計畫法設置違規檢舉獎金，是否會造成檢舉氾濫？

回應方向初擬：

違規檢舉獎金設置之目的係為促使直轄市、縣（市）政府對土地違規使用應加強稽查，並非為鼓勵檢舉達人，爰未來只會對於重大違規案件之檢舉案，於地方政府裁罰並實收罰鍰後，才會發給檢舉獎勵金，至於罰鍰金額 30 萬元以下之一般小面積違規檢舉案件，不會發給檢舉獎勵金。

議題 6.國土計畫法罰則執行原則

一、背景說明

《國土計畫法》（以下簡稱本法）於 105 年 1 月 6 日公布，並自同年 5 月 1 日施行，確立土地使用行為之規範與罰則，開啟國土管制之新法制。回顧過往數十年，非都市土地係依《區域計畫法》以「土地使用分區、使用地編定」為核心進行管制；本法則轉以「國土功能分區及其分類」為核心，並建立「免經同意使用、應經同意使用、使用許可」之管制架構。

相較《區域計畫法》不論違規情節輕重、罰鍰上下限均一致之規範設計，本法第 38 條依違規行為之型態與嚴重程度，區分四種態樣並採相異罰鍰級距，規範更為細緻，但相對亦提高適用之複雜性。隨各縣市國土功能分區圖陸續公告，本法所據以之土地使用管制將全面接軌施行，《區域計畫法》亦將同步停止適用。於此法制轉軌下，第一線執法人員、土地所有權人、使用人將面臨諸多疑問與挑戰，如：如何正確判斷個案違規行為型態？應受處罰之「行為人」如何認定？新舊法規交替期間既存之合法或違規使用行為應如何處理？鑑此，亟需予以具體罰則執行原則，作為實務操作指引，以協助各界於面對複雜個案時，得以據此精準判斷並妥適因應。

二、內容說明

（一）罰則規定

根據本法第 38 條第 1 至第 3 項規定，對於違規情節輕重不同，訂定不同之罰鍰級距。就本法第 38 條之分級罰鍰規定，說明如下：

1. **第 38 條第 1 項：**從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，將視違規情節嚴重程度，處以 100 萬元至 500 萬元罰鍰。
2. **第 38 條第 2 項：**
 - (1)若一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發符合國土功能分區及其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請者，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。
 - (2)若一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發符合國土功能分區及其分類，且已申請使用許可，但未依許可使用計畫進行使用者，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。
3. **第 38 條第 3 項：**對於一般小面積之違規案件，其罰則與現行《區域計畫法》規定相同，罰鍰範圍為 6 萬元至 30 萬元。

4. 若違規釀成災害、致人於死或致人重傷者，依《國土計畫法》第 39 條規定，將受刑事處罰，並可併科罰金。

(二) 罰鍰裁量基準

本法施行後，為確保土地之永續利用，訂有相關罰則。然外界普遍關注是否會因為違規而被處以「天價罰金」，為回應此疑慮，應建構一套公平、透明之裁量基準。於執行罰則時，並非任意開罰，而是會綜合考量每個案件之各種情況，依明確之法律原則，做出合乎比例之處分，其目的不僅在於懲罰，更是為引導土地回歸合法、永續使用狀態。

1. 三大法定審酌要件

於確定違反土地使用管制之型態後，執法機關並非直接裁處最高或最低罰鍰，而是必須依《行政罰法》第 18 條規定，審慎評估個案具體情況，綜合考量以下三大要件來決定罰鍰金額：

- (1) **應受責難程度**：處分作成機關應視行為人過去違規次數、故意或過失等因素進行裁量。
- (2) **所生影響**：裁處機關應視侵害國土類型與範圍，區分對於國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區之侵害，並評估恢復可能性，進行個案裁量。
- (3) **所得利益與資力**：行為人之資力與其因違規行為所獲得之不法利益，應納入裁量範圍。若案件中存在《行政罰法》第 18 條第 2 項規定之所得利益超過法定罰鍰最高額情形，則可於所得利益範圍內酌情加重罰鍰，而不受法定罰鍰上限限制，以杜絕投機心態。

需要注意的是，依《行政罰法》第 18 條第 2 項進行加重處分時，根據「一行為不二罰」原則，只能作出一次裁罰處分。因此，若主管機關基於第 18 條第 2 項規定，根據所得利益加重罰鍰，必須於依本法第 38 條第 1 項至第 3 項進行處罰時，做出加重處分數額之決定，不能於發現土地使用管制違規所得利益巨大後，對同一案件再進行補充裁罰處分。此外，應注意是否涉及《行政罰法》第 20 條規定之情事，需向獲利方追繳利益；以及是否有規避沒入的情況，應依《行政罰法》第 21 條與第 22 條進行沒入（沒收不法所得）與追徵（追討已隱匿或轉移之非法利益）。

2. 恢復原狀與確保履行管制措施

本法罰則設計重點之一為「導正違規狀態」。因此，除罰鍰（行政罰）外，亦設有「管制性不利益處分」與「行政執行」等配套措施：

- (1) **管制性不利益處分**：主管機關於開罰同時或單獨發出命令，要求行為人

限期停止使用、變更使用或拆除地上物，以恢復原狀。這類處分目的在於排除非法狀態，防止對土地之侵擾持續擴大或惡化，與罰鍰性質不同，因此不適用「一行為不二罰」原則，主管機關可以同時對行為人處以罰鍰（懲罰過去的行為），並命令其恢復原狀（導正現在的狀態）。

- (2)行政執行：若行為人於規定期限內未遵循恢復原狀之命令，主管機關可採取按次處罰（怠金）、停止供水供電、強制拆除等手段，以確保命令被確實執行。

（三）處罰對象

承接上述違規查處原則，違反土地使用管制之型態共涵蓋四種，且於現行規範下，行政罰之處罰對象均針對「行為人」。

1. 「行為人」之意涵與處罰主體

「行為人」係指負有遵守土地使用管制義務，卻違反該義務之主體，屬《行政罰法》體系下之處罰對象。行政罰之適用對象不僅限於自然人，法人亦可成為處罰對象。若為法人違規，且該法人董事或有代表權之個人存在故意、重大過失或監督不周等情況，亦可依《行政罰法》第 15 條規定對其進行處罰。行政罰之成立，需證明行為人具故意或過失，且由主管機關負有舉證責任。

2. 行為人之違規態樣

- (1)積極使用土地之行為：直接於不允許之土地上從事違反土地使用管制之行為，如於禁止傾倒營建廢棄物之土地上傾倒廢棄物，或於不可建築土地上興建建築物等。
- (2)積極使用地上物之行為：於既有建築物進行違反土地使用管制之行為，如已取得使用許可，但實際使用卻逾越該核定之使用計畫，進行項目外使用或提高使用強度等。
- (3)協助或消極放任土地或地上物違法使用之行為：對土地或建物之合法使用負有保護或監督義務之個人（保證人地位），即便未積極參與違規行為，但若為知情並提供協助，或於知情後放任違法使用（包含事先知情並放任，或事後知情且未採取行動），依《行政罰法》第 10 條、第 14 條第 1 項，可視同行為人分別處罰。

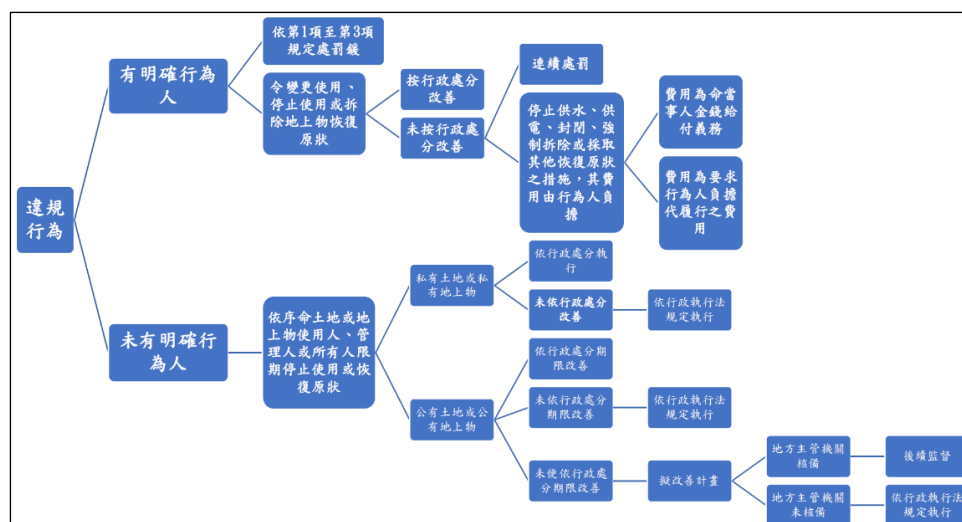


圖 2.6-1 違規行為法規適用的判斷流程圖

(四) 違規案件裁處行政程序

於作成任何具體處分前，主管機關必須依《行政程序法》第 102 條規定，給予當事人陳述意見之機會；必要時可於行政調查階段，依《行政程序法》第 39 條提前以書面通知行為人（或受處分相對人）陳述意見，並於通知書載明訊問目的、時間、地點、得否得委託他人到場即不到場所生之效果。

而若具體處分依法送達生效後，逾期未履行者，將依《行政程序法》第 27 條規定，先行以書面告誡如果不依期限履行，將予以強制執行之意旨，並揭示將採取之執行手段與預估代履行費用，對情況急迫情形得逕為即時強制之手段。全案待恢復合法或完成執行與歸檔後結案，若不服處分者，得自處分送達翌日起 30 日內，繕具訴願書逕送裁處機關。

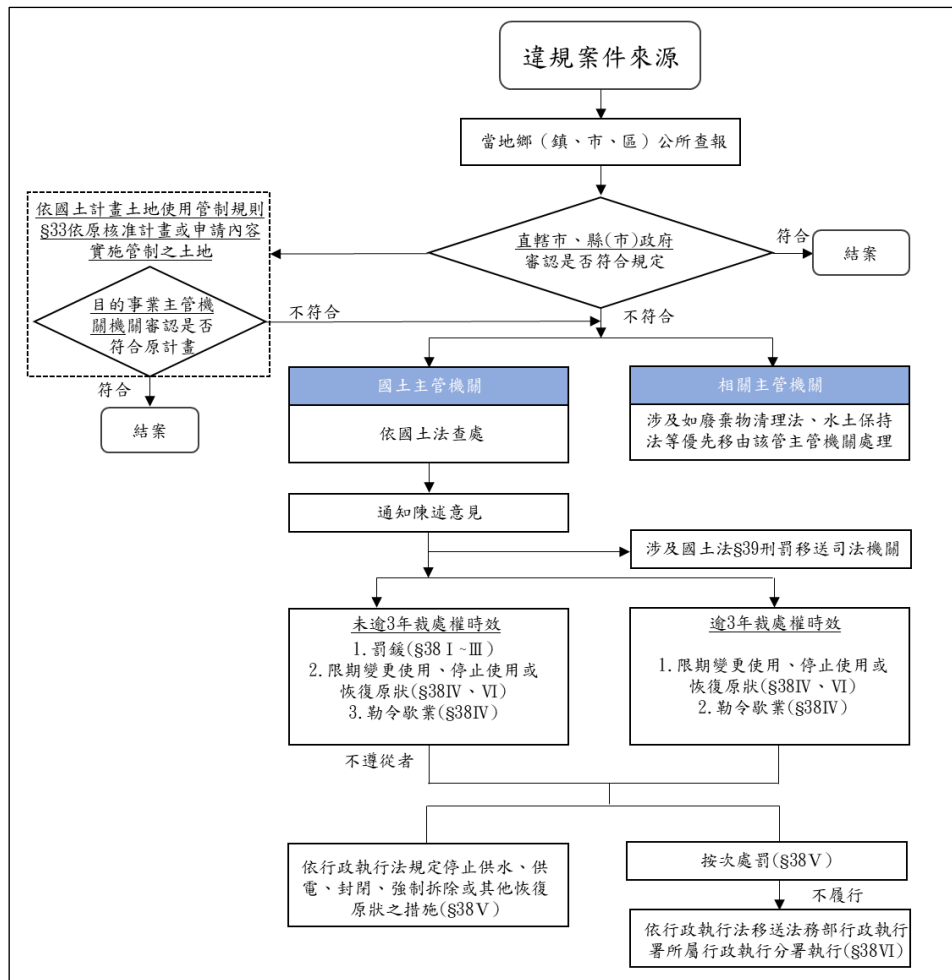


圖 6-2 違規案件裁處行政程序流程圖

(五) 《區域計畫法》及《國土計畫法》之土地使用違規查處及檢舉獎勵比較

1. 《區域計畫法》：依據現行《區域計畫法》規定，裁罰情行為針對違反非都市土地使用管制者，一律處 6 萬～30 萬元罰鍰，並得限期改善（如變更、停止使用或拆除恢復原狀）；不遵從者得按次處罰，並得停水停電、封閉、強制拆除。法條本身未設有檢舉土地違規使用行為之檢舉獎金條款。
2. 《國土計畫法》：根據《國土計畫法》第 38 條，依使用性質改採分級裁罰（表 2.6-1）。預計將針對國土計畫範圍（不包含都市計畫與國家公園區域）內一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規提供檢舉獎金，並已於 113 年 10 月 31 日擬訂並公告《國土計畫土地違規使用檢舉獎勵辦法》。
3. 處分對象與執行：《區域計畫法》及《國土計畫法》之行政罰均以行為人為處罰對象。然《國土計畫法》另明定當無法發現行為人時，為回復至土地使用管制所設定之合法狀態，得依序命土地或地上物使用人、管

理人、所有權人限期停止使用或恢復原狀。

表 2.6-1 《區域計畫法》及《國土計畫法》之罰則比較-2

項目	《區域計畫法》 (舊制)	《國土計畫法》(新制)		比較
罰鍰	違反土地使用管制，不分情節輕重，一律罰 6 萬～30 萬。	未符合國土功能分區及其分類使用原則者	100 萬～500 萬	3.一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，會視情節輕重，提高罰鍰
		符合國土功能分區分類，且屬應申請使用許可而未申請	30 萬～150 萬	
		符合國土功能分區及其分類，然未依使用許可進行使用		6 萬～30 萬
		違反土地使用管制	3.罰則：一般小面積違規案件，與《區域計畫法》規定一致。 4.檢舉獎勵：不發給檢舉獎金	
對象	行為人為原則，非行為人處罰為例外（土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人）	行為人。 無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀。		《國土計畫法》對於行為人追訴情況更嚴格

三、外界可能提出問題及初擬回應

（一）一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發會不會一違規就罰到 500 萬？如果從事土石採取及其設施等「性質特殊」使用，是不是都會直接重罰 500 萬？

回應方向初擬：

1. 不會。500 萬是違規裁罰的最高上限，而不是罰鍰起算值。是否會被罰到最高 500 萬，將取決於案件的使用地類別、規模、性質及其他相關因素，並根據案件的具體情況進行裁量。
2. 不是。主管機關將會依《行政罰法》第 18 條，綜合考量以下因素來決定罰鍰金額：

(1) **責難程度**：如違規次數、行為人的故意或過失等。

(2) **所生影響**：違規行為對國土功能分區之功能侵害程度與不可逆性、以及影響範圍。

(3) **違規所得不法利益**：若違規行為有非法所得，會計算所得利益並考慮是否加重罰鍰。若不法所得超過法定罰鍰最高額時，可以根據所得利益的金額酌情加重罰金。

(二) 誰會被認定為違規行為人並受到處罰？土地所有權人一定會被處罰嗎？

回應方向初擬：

1. 行為人的三種認定樣態，包含：

(1) **積極使用土地**：直接在土地上做違規使用的人，如在禁止傾倒廢棄物的地點傾倒廢棄物、或在不可建築的土地上興建建築物等。

(2) **積極使用地上物**：對既有建築物做違規使用的人，如已經拿到使用許可，但未按照核定計畫使用、進行項目外使用或提高使用強度等。

(3) **協助或消極放任**：對土地或建物合法使用負有保護、監督義務者（如所有權人、管理人），即具有「保證人地位」。如果該保證人**明知土地或建物將被違法使用，但未採取措施阻止，或協助他人進行違規行為**，即便未直接參與違規行為，根據《行政罰法》第 10、14 條規定，仍可能被視為行為人分別處罰。

2. 不一定。受罰的是「行為人」，而非單純的「身份本身」（如使用人、管理者、所有權人）。只有當行為人具備上述三種行為且具有故意或過失，才會被處罰，而主管機關則有義務證明行為人具有故意或過失。如果土地被他人違法占用，且土地所有權人在知情後未採取積極措施（如制止、終止租約、報警或訴請排除占有等），則可能因為消極放任被認定為行為人而受罰。

3. 另外，如果找不到具體的行為人時，主管機關可依《國土計畫法》第 38 條第 6 項規定，依次要求「使用人、管理人、所有人」在規定期限內停止使用或恢復原狀。

(三) 違規行為發生在《區域計畫法》時期，但至今仍未改善或已結束，會被《國土計畫法》處罰嗎？

回應方向初擬：

1. 如果違規行為已在《區域計畫法》時期終了（或結束），則此類違規行為屬於過去的行為，原則上不能依《國土計畫法》第 38 條的第 1 項至第 3 項規定追溯處罰，也不能再依已停止適用的《區域計畫法》進行處罰。

但如果該違規行為所造成的「違法狀態」仍持續存在（如違規建物仍未拆除），地方主管機關可以依《國土計畫法》第 38 條第 4 項至第 6 項的「管制性不利益處分」，要求限期停止使用、變更使用或拆除地上物，以恢復原狀，且這類處分不受裁處權時效的限制。

2. 如果違規行為從《區域計畫法》時期持續到《國土計畫法》實施後未終止，則因該違規行為的裁處權時效尚未開始計算，主管機關可依《國土計畫法》第 38 條第 1 項至第 3 項規定進行處罰，並可根據同條第 4 項至第 6 項，要求停止使用變更使用或拆除地上物，以恢復原狀。

（四）若《區域計畫法》已裁處「限期改善」，轉軌至《國土計畫法》後，跨期該怎麼辦？會不會馬上就會被處罰？

回應方向初擬：

根據《區域計畫法》第 21 條所裁處的限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀等「限期改善」處分，基於《行政程序法》第 8 條誠信原則考量，即使《國土計畫法》已生效，在改善期間內，仍不會因為尚未完成改善而被處罰。但一旦該改善期限屆滿且違規狀態依然存在，主管機關就可以依《國土計畫法》規定發出新的限期改善命令，若屆期仍未改善，主管機關將啟動按次處罰並進行相關行政執行程序。

（五）如果買到或繼承一筆有違規使用的土地或建物，需要負責嗎？

回應方向初擬：

1. 罰鍰只針對「行為人」（且須具備故意或過失）。單純買到或繼承土地或建物，不會因前手的違規而被處罰；主管機關仍可在時效內對原行為人進行裁罰。
2. 但對於管制性不利益處分（恢復合法的行政處分，如限期恢復原狀、拆除等），則有不同情況。當找不到原行為人時，機關可依序要求「使用人、管理人、所有人」負責恢復土地或建物至合法狀態，即便他們不是原行為人，仍可能需要承擔恢復義務，這類處分不需要證明其為故意或過失。

（六）如果違規行為同時違反《國土計畫法》及其他法律（如環保法規），會被重複處罰嗎？

回應方向初擬：

1. 不會。當同一違規行為同時違反多個法律義務時，根據《行政罰法》第 24 條規定，主管機關應選擇法定罰鍰金額較高的法規進行處罰，且處分金額不得低於各法規所規定的最低罰鍰金額。這樣的處罰方式符合「一

行為不二罰」原則。

2. 若違規行為同時涉及刑法，依《行政罰法》第 26 條第 1 項規定，**原則上應優先依刑事法律處罰，並不再依《國土計畫法》科處行政罰（罰鍰）**。但若為達到公共目的，主管機關仍可根據需要，對行為人勒令停業、沒入等其他類型的行政罰，或根據《國土計畫法》第 38 條第 4 至 6 項的管制性不利益處分（如停用、拆除、恢復原狀等），這些處罰不構成重複處罰。

（七）如何計算違規面積？跨地號或跨國土功能分區又會如何計算？

回應方向初擬：

1. 違規面積是以**實際從事違規使用所覆蓋的土地面積**進行計算。如果同一違規行為橫跨多個地號，則會以**實際違規使用的面積為準**，而不是將所有地號登載的總面積全部相加。
2. 若能客觀區分為不同違規情形者，則會分別處罰並計算面積；但若這些違規行為間具產業運作上的依存關係或主從關係，則會將所有涉及的**相關面積累積計算**，以判斷是否達「一定規模」標準。具體認定標準可參考《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》。
3. 如果違規行為跨越兩種或更多不同國土功能分區，根據《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》第 4 條規定，**會採更嚴謹認定標準來判斷是否達「一定規模」**，因為這類行為對環境的衝擊是連續的，不會因法令切割為不同分區就當作不同行為。

（八）如果我已經拿到土地使用許可，但還沒繳交國土保育費等條件，可以開始動工或使用嗎？

回應方向初擬：

1. **不可以，拿到「使用許可」並不同於可以立刻施工或使用**。根據《國土計畫法》第 29 條第 1 項規定，使用許可可在法定條件（如分割與移轉登記公共設施用地、繳交國土保育費與影響費、按計畫申請變更使用地等）未完成前，只具「外部效力」，也就是行政處分（使用許可）已正式生效，當事人知悉後即可進行後續程序。但實際的「內部效力」，也就是可以依使用計畫開始施工或使用的權利，只有在法定條件均完成後才會正式生效。因此，在未繳交相關費用或完成其他條件前，不能動工或使用。
2. 考量使用許可核發後已發生「外部效力」，因此申請人未按《國土計畫

法》第 29 條第 1 項各款事項辦理而逕實施開發建築或整地行為，將被視為「未依許可使用計畫進行使用」，應構成《國土計畫法》第 38 條第 2 項第 2 款情形，處罰 30 萬至 150 萬元。若使用行為違反土地國土功能分區容許使用項目規範，且達一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊，則可能構成第 38 條第 1 項得更嚴重違規，處罰金額可高達 100 萬至 500 萬元。

議題 7.國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接

一、背景說明

基於國土計畫以計畫引導使用精神，未來各項土地使用應符合國土功能分區及其分類之土地使用指導，並按其使用性質及面積規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」程序辦理，並按核准計畫用途使用，惟國防、重大公共設施或公用事業計畫得於各國土功能分區申請使用。（註：訂認定標準 108.06.14發布）



圖 2.7-1 國土計畫之土地使用申請機制

二、內容說明

(一) 應經申請同意作業概要

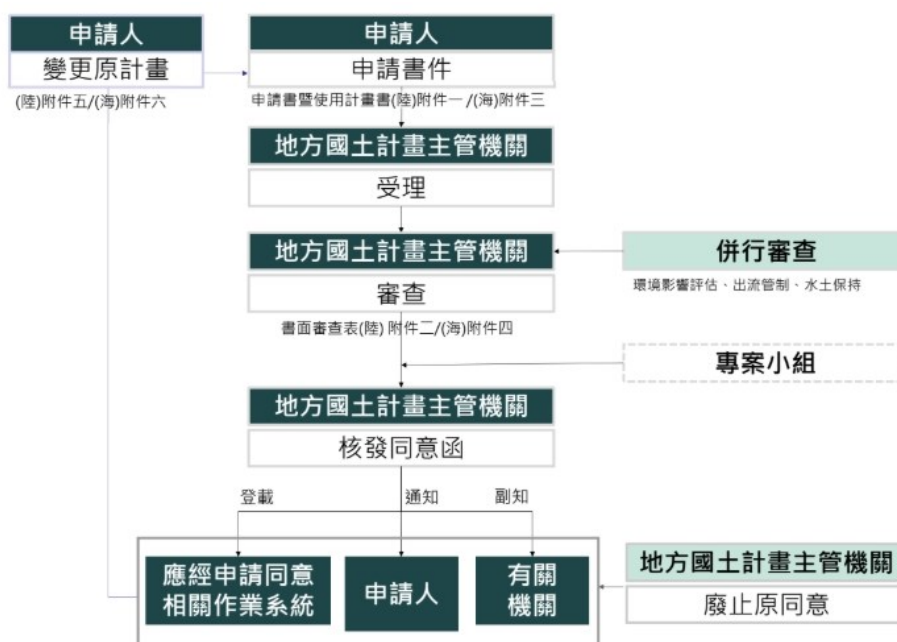


圖 2.7-2 應經申請同意申請流程

1.審查制度設計重點

(1)簡政便民之申請書件與審查程序

考量應經申請同意案件為**非屬性質特殊**且係**一定規模以下**之使用，申請書圖文件及審查程序以簡政便民為原則。

(2)強化機關之審查效率

- 以審查表方式書面審查。各項審查對應明確之府內主責機關（單位），逐項勾選完成即得准駁，並保留必要時得組成專案小組審查之行政裁量彈性。
- 審查事項係以客觀事實判斷為主，如：文件是否具備、符合土地使用管制規定與否，減少行政機關之價值判斷或裁量空間。

(3)明確區分與各目的事業主管機關之權責分工

- 如屬其他目的事業法令已審查事項(如：滯洪設施、不得建築區位)，避免重複審查，原則回歸其他目的事業法令辦理(如：農業發展條例、水利法、水土保持法、建築技術規則)。
- 與興辦事業計畫、環評、水保等有關審查採平行審查方式。國土計畫主管機關裁定准駁前，僅需取得目的事業主管機關支持之意見文件。(環評法§14、水保法§12)
- 無須待完成回饋金、取得水土保持完工證明書等事項即得變更使用地。

2.應經申請同意申請作業

依本法規定申請使用者，應提出應經申請同意申請之情形，依國土計畫土地使用管制規則(草案)容許使用情形表，就使用項目及其細目於前開國土功能分區各分類中訂定有「免經申請同意」(●)、「應經申請同意」(○)及「不允許使用」(×)等使用情形。屬應經國土計畫主管機關同意使用「○」，應向地方國土計畫主管機關提出申請。

若申請案件**跨越 2 個以上**直轄市、縣（市）行政轄區或海域管轄範圍者，應分別向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請，並由申請使用所占面積較大之直轄市、縣（市）主管機關會同其他直轄市、縣（市）主管機關審查後，會銜同意。

(1)國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區應經申請同意申請應備書件

A.必要文件

- 申請範圍（附申請範圍圖）。
- 申請人清冊（附證件影本）。
- 土地及建築物權利證明文件國土功能分區通知書。

- 1 年內之環境敏感地區查詢結果文件。
- 使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持意見文件。

B.其他文件

- 涉及環境敏感地區，各該環敏區主管機關認定未違反其主管法規之禁止或限制規定之意見文件。
- 涉及水庫集水區範圍（供家用或供公共給水）者，應檢附土砂災害（以**水土保持審查同意文件**取代者，應併同檢附）、水質污染（環境保護主管機關）、保水及逕流削減相關影響分析及因應措施（水利主管機關）之相關主管機關同意文件。並應檢附設置雨、廢（污）水分流及廢（污）水處理設施，排出區外或處理至符合水源水質水量保護區放流水標準後排放區內水體（環境保護、下水道主管機關）之主管機關同意文件。
- 特定工業設施使用者，檢附特定工廠登記核准文件。
- 位於城2-3地區者，應檢附其劃設目的主管機關認定未妨礙其劃設目的之意見表示文件。依循全國國土計畫土地使用指導事項並避免影響未來使用許可之開發利用。考量是否影響未來使用許可之開發利用應視是否影響其劃設目的而定，故於附表之審查表規定，如位於城鄉發展地區第 2 類之 3 者，應具備其劃設目的之目的事業主管機關意見文件。
- 依原住民族基本法第 21 條取得完成諮商之證明文件。

C.查詢國土功能分區分類方式

- 方法一：至國土功能分區通知列印系統辦理（線上申請）。
- 方法二：向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關、地政事務所或鄉（鎮、市、區）公所之地政便民工作站提出申請（臨櫃申請）。

D.使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持文件

- 參考現行開發許可有關興辦事業之目的事業主管機關**同意籌設、推薦或核定等及其他相關支持意見之文件**定等執行方式。
- 前開興辦事業計畫於土地使用計畫許可後尚有核定 設置或開放使用等程序應踐行。後續實際執行興辦事業計畫之目的事業主管機關得表示興辦事業計畫依主管法規是否應先核准、是否符合目的法規或政策、不反對等意見

E. 使用計畫書

- **基本說明**：計畫目的及法令依據、現況分析-位置圖、土地使用現況。
- **使用規劃**：基地中是否有部分為非申請範圍之地區，如有，如何維

持該等地區原有通行機能。申請二項以上之使用細目之複合性使用，應說明各使用細目間之關係、複合型態為垂直複合性使用或是平面複合性使用，並以圖說示意複合之方式。

• **土地使用管制事項**

- **使用項目(細目)：**查閱容許使用表之容許使用情形。
- **使用強度：**依國土計畫使用許可申請辦法規定申請使用者，適用下表 2.7-1 規定。

表 2.7-1 國保地區、農發地區、城發地區之建蔽率及容積率上限表

國土功能分區	分類		建蔽率(%)	容積率(%)
國土保育地區	第 1 類		10	30
	第 2 類		20	60
農業發展地區	第 1 類		30	90
	第 2 類		50	120
	第 3 類		40	120
	第 4 類	平地	60	120
		山坡地	40	120
城鄉發展地區	第 2-1 類	平地	60	120
		山坡地	40	120
	第 3 類	平地	60	120
		山坡地	40	120

註：上開山坡地範圍依中央及直轄市農業主管機關公告範圍為準。

- **通行機能：**是否鄰接得指定建築線之道路、基地中有部分為非申請範圍之地區者，是否載明維持該等地區原有通行之功能
- **隔離綠帶（設施）之設置、綠地之設置：**是否於基地邊界設置至少 1.5M 隔離綠帶或設施，設置項目包括具有隔離效果之道路、平面停車場、水道、公園、綠地、滯洪池、蓄水池、廣場、開放球場等開放性設施。

表 2.7-2 隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關 Q&A

Q：申請滯洪池、道路、停車場、公園是否要設置隔離綠帶或設施？	A：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施。
Q：國土保育地區申請特定工業設施是否應設置隔離綠帶或設施？	A：屬特定工業設施使用，依其主管法令得免留設隔離綠帶或設施，從其規定

Q：農 4、城 2-1、城 3 是否應設置隔離綠帶或設施？	A：係提供住宅、產業或特定活動之地區，容許較高強度之城鄉發展活動使用，故原則免予設置緩衝綠帶（設施）。 毗鄰國土保育地區、農業發展地區者仍應於毗鄰處設置隔離綠帶（設施）。但申請使用項目於毗鄰之前開功能分區為免經申請同意使用項目或非屬應設置隔離綠帶或設施者，不在此限。 外部影響程度較高之使用項目（如礦業群組、廢棄物清除處理設施、寵物生命紀念設施、殯葬設施、具規模之住商、觀光群組）仍應設置隔離綠帶（設施）。
-------------------------------	--

註：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施

- **綠地：**是否載明設置 10%綠地

表 2.7-3 需規劃全區 10%土地為綠地之使用項目

使用項目需規劃全區 10%土地為綠地	礦業	於各國土功能分區及其分類均有鄰避性之使用項目，應盡量避免對所在地區鄰地環境及景觀產生外部衝擊。
	廢棄物處理設施	
	殯葬設施	
	寵物生命紀念設施	
	住商群組	具人、車活動密度高、定點停留時間長或具備住宿功能等特性。 · 國、農>1 公頃； · 農 4、城 2-1、城 3>2 公頃
	觀光群組	

註：隔離綠帶計入綠地

- **必要性服務設施之設置：**是否載明設置 30%必要性服務設施(含綠地)及其項目，指綠地、公園、道路、廣場、滯洪池、水土保持設施、污水處理設施、自來水設施、電力設施、電信設施、公用設備、停車場等設施。其實際配置區位及各項目面積應依興辦事業計畫及建管單位審查結果辦理。
- **環境敏感地區之土地使用指導事項：**申請範圍位於環境敏感地區者，是否符合各該環境敏感地區主管法規規定，應檢附各該環境敏感地區主管機關認定未違反其主管法規之禁止或限制規定之意見文件。

(2)海洋資源地區應經申請同意應備書件

A. 申請書

- 申請範圍（附申請範圍圖）。
- 申請人清冊（附證件影本）。

- 1 年內之環境敏感地區查詢結果文件。
- 使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持意見文件。
- 土地權利證明文件。

B. 使用計畫書

- **基本說明：**目的及內容、位置圖、區位(與陸地之相對位置、距離、水深地形、航運、重要設施（含中央主管機關已核准之海域用地區位許可、使用許可、或直轄市、縣（市）主管機關已核准使用同意範圍）。
- **因應措施：**涉及既有使用或設施之因應措施；涉及環境敏感地區之因應措施；船舶航行作業影響使用計畫對海域周圍船舶航行作業之因應措施。

表 2.7-4 預計開發或使用期間及使用期間屆滿之處理方式案例說明

案例：波浪發電設施	
預計開發或使用期間	本計畫預計於 113 至 114 年進行現場佈置，佈置完成後原則上進行 1 年之運轉測試 ，於此期間進行監控、調校及測試評估工作，如經評估機組穩定性佳，對於綠島整體電力供應確有助益，屆時再研議轉作商轉機組(20 年)。
使用期間屆滿之處理方式	使用屆期前，原則上先由水面上設施(波浪發電機組與附屬電氣設施)開始拆除，而後為水面下沉廂底座結構體之處理，沉箱結構可以視為現成的人工魚礁使用，或作為碼頭前的防波設施，屆時將配合地方(縣政府、鄉公所、漁會等利害關係人)需求作最恰當之處理規劃
案例：水域遊憩活動	
參考設定地上權存續期間上限，預計使用 70 年，使用年限屆滿恢復原狀。	

表 2.7-5 涉及既有使用或設施之因應措施案例說明

案例：涉及中央主管機關已核准區位許可(港區)	
已取得既有使用或設施目的事業主管機關原則同意文件	貴局為辦理○○區 水域遊憩活動規劃 ，向本分公司申請使用管理該區部分水域，作為水域遊憩活動範圍，考量前揭規劃有活化○○區親水遊憩活動之益，可帶動該區觀光人潮並促進地方觀光經濟發展，本分公司 原則同意貴局於本水域辦理 依「水域遊憩活動管理辦法」所定義之水域遊憩活動，惟不得有供特定人使用營利之行為(經本分公司同意由貴局授權辦理活動除外)。
因應措施	依目的事業主管機關意見辦理或提出其他替代措施

表 2.7-6 涉及環境敏感地區之因應措施案例說明

案例：水產動植物繁殖保育區	
已取得既有使用或設施目的事業主管機關原則同意文件	查本案基地位屬本府依據漁業法第 44 條第 1 項第 4 款、第 9 款及第 45 條，於 103 年 4 月 25 日公告「修正本縣綠島漁業資源保育區位置及有關限制事宜」之「環島分區」，該公告第 4 點第 3 款載明「於本保育區內從事各項觀光、遊憩、漁撈活動或進行開發等，不得有破壞海洋生物棲地環境之行為」。考量本案為配合國家發展再生能源政策，爰予同意辦理，惟請開發單位施工時應採取必要措施，對於可移置之珊瑚等物種應予移置，以降低對海域生態之破壞與影響。
因應措施	依目的事業主管機關意見辦理或提出其他替代措施

表 2.7-7 使用計畫對海域周圍船舶航行作業之因應措施

案例：波浪發電設施	
申請人主張	本計畫在考量船舶航行作業於選址時已避開港口航線，因為○○港無固定的船期與船班，所以選擇在港口航道出口的外側進行試驗並不會影響航道航行與安全。試驗機組設置時，將依交通部航港局「航路標識設置技術規範」要求，設置相關浮標及燈浮標於試驗區域
漁業主管機關之書面意見	本案申請範圍為我國漁民傳統作業海域，施工作業將直接影響漁民航行安全，請申請單位應持續與漁會妥適溝通並取得共識，避免不必要爭端，並注意警戒海上往來漁船(筏)航行安全，將相關作業時程及範圍等資料於作業 7 日前提供相關漁會公告周知。

3.同意案件計畫管制方式

(1)如何查詢計畫管制依據

民眾或申請人如需查詢土地所在區域之管制規定，可透過國土功能分區通知書、國土功能分區及使用地資訊系統進行確認，另應經申請同意審查機制將透過審查表其他注意事項，徵詢有關機關應辦理事項，後續並於同意函提醒申請人，民眾可上應經申請同意審查作業及書件查詢系統查閱同意函了解相關計畫辦理情形。

(2)需辦理變更計畫之情形

A. 情境一：增、減使用計畫面積、範圍

因地籍測量、分割或坐標測量誤差或誤植，致增、減使用計畫面積、範圍者，申請人應按變更前、後申請範圍及面積差異，製作變更內容對照表，送請直轄市、縣（市）主管機關同意，免依變更計畫申請書件及

程序辦理。

B. 情境二：

變更土地使用管制事項之 7 項審查條件：使用項目(細目)、使用強度、通行機能、隔離綠帶(設施)之設置、綠地之設置、必要性服務設施之設置、環境敏感地區之土地使用指導事項。

(3)同意案件廢止之情形

A. 國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區

- a. 情境一：申請人自行申請廢止。
- b. 情境二：違反同意之使用計畫書，經直轄市、縣（市）主管機關限期改善而未改善。
- c. 情境三：
 - 興辦事業計畫經目的事業主管機關不同意使用、廢止或失其效力。
 - 環境影響評估審查結論認定不應開發、廢止或失其效力。
 - 出流管制計畫書、水土保持計畫經水利或水土保持主管機關不同意、廢止或失其效力。

上述情境三之三種情形，通知直轄市、縣(市)主管機關，直轄市、縣（市）主管機關應廢止原同意並副知有關機關，再由地方主管機關刪除使用地資訊。

B. 海洋資源地區使用期間之廢止與期限規定

- a. 直轄市、縣（市）主管機關同意海洋資源地區案件，其使用期間屆滿前 1 年，得重新申請。
- b. 同意案件使用期間屆滿或原同意經廢止或失其效力，直轄市、縣（市）主管機關應於中央主管機關建置之應經申請同意相關作業系統刪除使用地資訊。

(二) 使用許可作業概要

於符合國土計畫法第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可。

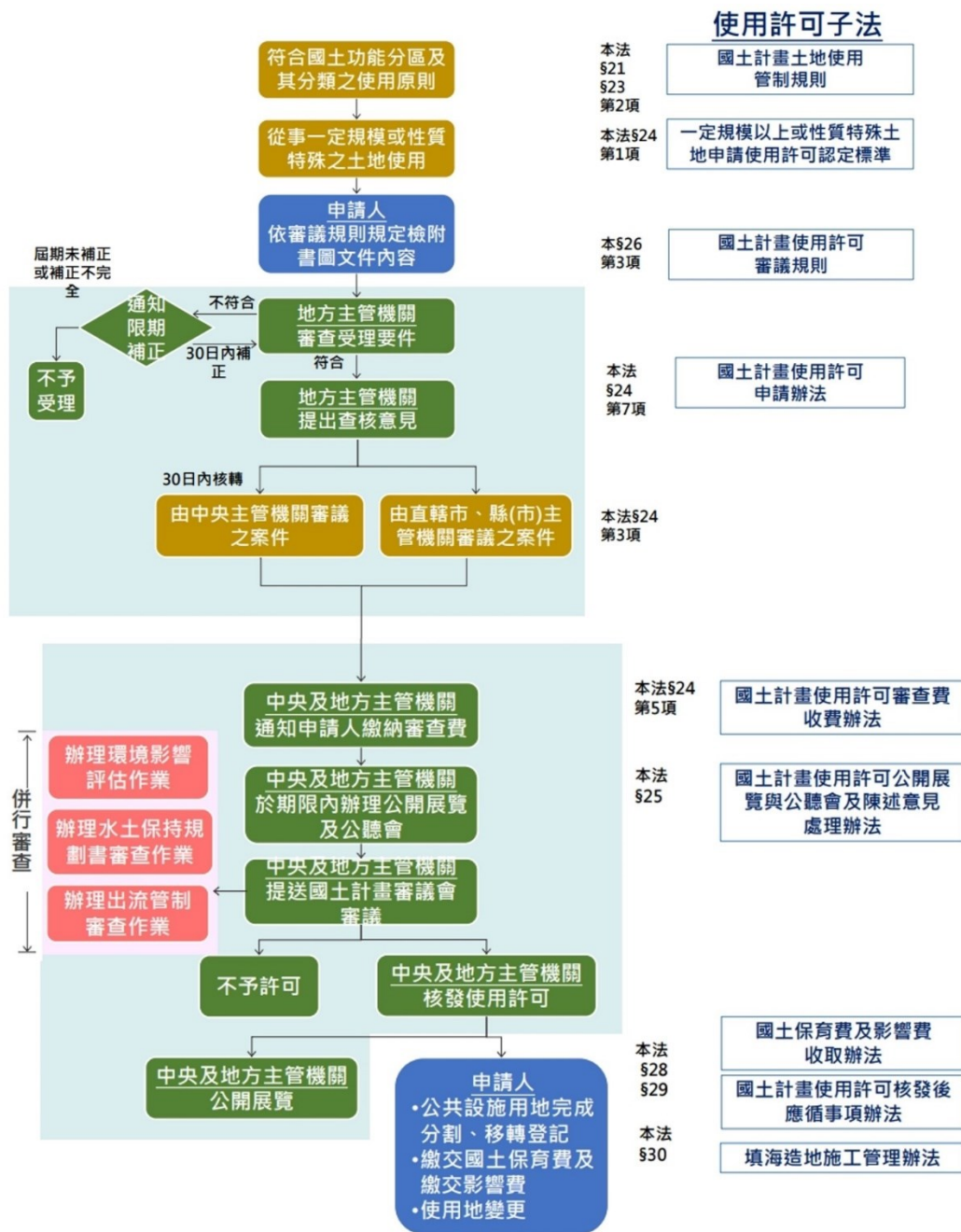


圖 2.7-3 使用許可申請流程與子法關聯

1. 審查制度設計重點

(1) 應辦理使用許可之適用情形

基於國土計畫以計畫引導使用之精神，未來各項土地使用應符合國土功能分區分類之土地使用管制規定，並按其使用性質及面積規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」等程序辦理，並按核准計畫用途使用。

依國土計畫法第 24 條規定，於符合第 21 條國土功能分區及其分類

之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第 26 條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。

(2)使用許可申請對象：一定規模

A.應經國土計畫主管機關同意使用項目，達應申請使用許可規模

- a. 通案情形：一定規模以上之認定基準，國土保育地區及農業發展地區第 1~3 類之使用面積為 2 公頃以上，農業發展地區第 4 類為 3 公頃以上，城鄉發展地區之使用面積為 5 公頃以上，海洋資源地區為工程相關使用(輸油(氣)管線(道)及相關設施)長度達 30 公里以上。
- b. 屬辦理農村社區土地重劃之申請案件使用面積 3 公頃以上。
- c. 依各國土功能分區及其分類之容許使用項目，參酌各目的事業主管機關有關規模限制之規定(目的事業主管法令對使用項目訂有規模之上限或下限)、評估規模大小之影響程度、廣泛蒐集各目的事業主管機關之意見，就實務執行經驗訂定例外情形，如表 2.7-8 所示。

表 2.7-8 各國土功能分區使用許可規模認定基準例外情形表

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

B.申請範圍跨 2 個以上國土功能分區，使用許可規模之認定方式

屬跨國土保育地區、農業發展地區或城鄉發展地區者，使用面積為 2 公頃以上。但屬休閒農業設施者，使用面積為 10 公頃以上；屬自來水設施、水利設施者，使用面積為 5 公頃以上；屬國防設施者，使用面積為 30 公頃以上。屬跨陸域國土功能分區及海洋資源地區者，達其中之一認定基準即應申請使用許可。

C.毗鄰累積計算標準

同一或不同申請人向主管機關提出 2 個以上應經同意使用之案件，其申請使用範圍毗鄰，且經目的事業主管機關審認屬同一使用計畫性質者，應累計計算，累計使用面積或長度達認定標準所定規模者，應申請使用許可。

- a. 累計時點：以國土法正式上路後。
- b. 2 個以上興辦事業計畫。
- c. 計畫範圍毗鄰。
- d. 認定屬同一興辦事業。
- e. 附註：考量線狀設施(如：鐵、公路、自來水管線、灌排圳路...等)土地利用型態通常為穿越性及具區域發展性之公共設施或維生設施，陸域國土功能分區屬於「○」之線狀設施一律採以應經申請同意辦理。

D.直轄市、縣(市)國土計畫另有規模規定者，不受使用許可認定規模之限制

直轄市、縣(市)政府依全國國土計畫指導事項，考量地方發展特性得於直轄市、縣(市)國土計畫指定申請土地使用許可之範圍，其指定範圍若未達或超過本標準之一定規模規定，仍應依該直轄市、縣(市)國土計畫申請使用許可。

(3)使用許可申請對象：性質特殊

考量使用性質特殊之申請案件具有擾動重要自然資源地形地貌、產生環境生態污染外部性...等疑慮，無論使用規模均應申請使用許可，如表 2.7-9 所示。

表 2.7-9 性質特殊項目與細目

使用項目	細目	備註
填海造地	填海造地	指於海域進行築堤、排水、填土及造陸之行為
油（氣）設施	石油煉製及其必要附屬設施	屬重大之公共設施或公用事業
礦業使用及其設施	採礦、石油、天然氣採礦	
土石採取及其設施	採取土石、土石採取廠房暨產品加工之設施	
寵物生命紀念設施	寵物生命紀念設施	
殯葬設施	公墓、殯儀館、火化場	
廢棄物清除處理設施	一般廢棄物、事業廢棄物處理設施	限廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場及廢棄物焚化處理廠

2.使用許可申請程序

(1)受理及申請

使用許可申請程序如圖 7-4 所示：

- A. 申請人應將申請資料上傳至中央主管機關建置之使用許可相關作業系統。
- B. 申請案件經直轄市、縣（市）主管機關審查符合受理要件，始得受理。
- C. 申請範圍跨 2 個以上縣市行政區者，申請人應向所占面積較大之直轄市、縣(市)主管機關提出申請受理主管機關並會商其他機關提供審查意見。

(2)受理要件

- A. 符合本法第 23 條第 2 項至第 4 項管制規定(國土計畫土地使用管制規則、原住民族土地及海域土地使用管制規則、地方另訂土地使用管制規則；應經申請同意使用項目○/①、②)
- B. 符合一定規模以上或性質特殊之認定標準，其中填海造地案件限於城鄉發展地區申請。
- C. 屬國土計畫法第 17 條規定所定性質重要且在一定規模以上之部門計畫，已於先期規劃階段徵詢同級國土計畫主管機關之意見。
- D. 符合國土計畫使用許可審議規則應檢附相關書圖文件
 - a. 檢附齊備之申請書及使用計畫
 - b. 使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。
 - c. 興辦事業之目的事業主管機關同意籌設、推薦獲核定等及其他相關支持意見之文件。
 - d. 其他必要之文件(水源供應、電力、電信及垃圾處理等文件、環境敏感地區查詢)。
- E. 直轄市、縣(市)主管機關受理申請後，應擬具初審意見。屬中央主管機關審議之案件，直轄市、縣(市)主管機關應於受理後 30 日內將申請案件之相關書圖，併同初審意見，核轉中央主管機關審議。
- F. 中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關應通知申請人限期繳納審查費。

(3)審議方式及期限

- A. 主管機關收受審查費後，應依本法第 25 條規定辦理公開展覽及舉行公

聽會，並彙整人民或團體於公開展覽期間陳述之意見及參採情形，併同申請使用許可書圖文件，提送同級國土計畫審議會審議。

B. 使用許可與其他主管機關之審查得採併行方式辦理，以提高審議效率。

(4) 資訊公開方式

本辦法申請案件之審議進度及相關資訊，主管機關應上傳至中央主管機關建置之使用許可相關作業系統。



圖 2.7-4 使用許可作業系統示意圖

(5) 使用許可之變更

A. 使用許可變更之情境

為因應不同類型之使用許可案件在後續執行過程中可能出現計畫內容調整或用途改變之情況，應明確區分「是否變更計畫性質」作為判斷程序路徑之依據，並釐清舊有制度轉軌下各類案件之適用對應方式：

- 未變更計畫性質者，得辦理變更使用計畫，並應檢附計畫變更對照表說明修正前後之差異內容，
- 變更計畫性質者，應廢止原核定之使用計畫，並重新申請許可。
- 在舊制度轉軌過程中，尚存部分使用許可案件係源自區域計畫法下之開發計畫，若未變更性質，辦理使用許可程序，若涉及性質變更，則應廢止原許可，並重新檢討國土功能分區。
- 原依獎勵投資條例核定之工業區類型，若未變更性質，由工業主管機關依權責辦理審查，若涉及性質變更並重新檢討國土功能分區。

B. 變更使用計畫認定原則

使用許可依本法第 27 條及第 38 條規定，許可計畫管制依據及裁罰判定方式以許可計畫範圍之「使用地類別」、「使用配置」、「項目」、「強度」為主，以其作為許可計畫變更認定原則之基礎：

- a. 增加或減少原許可計畫範圍：指開發基地超出或小於原核准計畫範圍。
- b. 變更土地使用配置：變更原許可計畫之公共設施、公用設備、必要性服務設施、緩衝綠帶...等配置區位。
- c. 增加使用項目：增加使用項目經目的事業主管機關認定**影響原核准興辦事業設施之相容性**。
- d. 增加使用強度：增加原核准使用計畫之樓地板面積、建築用地面積、建蔽率及容積率等。
- e. 變更經國土計畫審會審議決定內容：變更使用許可審議規則規定之**情形特殊或例外情形**與本法第 28 條第 4 項**影響費數值**等須經國土計畫審議會審議事項。

C. 變更內容對照表認定原則

為利變更內容單純類型明確化，未來使用許可程序針對該類型案件將採「**正面列舉**」方式規定。依本法第 24 條第 4 項規定，**屬變更內容性質單純者**，其程序得以簡化，申請人製作變更內容對照表送主管機關備查後，通知申請人及有關機關，**免辦理公開展覽及公聽會**。

- a. 因地籍測量、分割誤差、誤植或因政府依法徵收、撥用或協議價購土地，致增加或減少原許可計畫範圍。
- b. 增加使用項目，**經目的事業主管機關及有關機關認定不影響原興辦事業設施使用之相容性者**。
- c. 變更土地使用管制要點且未涉及前條第 1 項各款(變更使用計畫認定原則)規定情形。
- d. 變更住宅社區開發計畫之維護管理事項。
- e. 變更申請人、計畫名稱、使用地名稱或更正書圖內容。

(6) 使用許可失效與廢止

使用許可廢止之構成要件：

- A. 違反許可之使用計畫或目的事業、水土保持、環境影響評估等相關法規，經限期改善而未改善。
- B. 興辦事業計畫、水土保持計畫或環境保護相關計畫經主管機關廢止或依法失其效力。

C. 造地施工計畫經審議駁回、廢止或不予許可。

D. 申請人自行申請廢止。

許可廢止由中央及地方主管機關提報各該國土計畫審議會審議通知直轄市、縣(市)主管機關，再由地方主管機關刪除使用地資訊。

(7) 許可使用後應負擔相關使用義務

申請人取得本法第 27 條規定核發使用許可後，應依下列程序向直轄市、縣（市）主管機關申請辦理：

A. 將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）管有之**公共設施用地完成分割、移轉登記**為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有。

B. 繳交國土保育費及影響費，如下表 2.7-10 所示。

表 2.7-10 國土保育費與影響費說明

項目	國土保育費	影響費
適用對象	使用許可案件之申請人	使用許可案件之申請人
收取目的	因使用許可對整體環境有一定程度之衝擊影響，為辦理國土保育及環境資源維護事項，引導開發基地往城鄉發展地區發展，鼓勵土地使用對環境更友善。	基於「成長付費」原則，針對因使用許可造成 範圍外 既有公共設施（如道路、水電、停車場）之衝擊進行負擔補償。
收取機關	內政部	地方政府
用途	辦理國土法規定之補償支出	用於該使用許可案相關之公共設施（如道路、停車場、消防等）之 設置、改善、維護或管理 ，以降低開發帶來的負面外部成本。
	國土規劃研究、調查、土地利用監測	
	管理及總務支出	
	其他國土保育事項。	
	專款專用	

C. 國土保育費計算公式(陸域)

如下圖 2.7-5 所示，申請使用範圍獲准許可當期公告土地現值平均值 $\times \sum i$ (申請使用範圍改變地表類型之土地面積環境衝擊係數) $\times$ 陸域國土功能分區土地使用係數(%), 以「環境衝擊係數」鼓勵申請人對於地表改變、施設利用友善，減輕對自然界之危害。

申請使用範圍 改變地表情形	類型	環境衝擊 係數(%)
1 有人工鋪面	包含建築設施、無建築設施但具人工材料之鋪面或水體底部	5
2 改變原始	經常性大規模改變地形之使用行為	3
3 地形地貌 無人工鋪面	大規模改變地貌並佈設人工構造物	2
4	植栽或水體：維持土壤地表並植栽，或無人工鋪面之水體底部	1
5 維持原始地形地貌	無整地、挖填、改變原始地表覆蓋狀態之行為	0

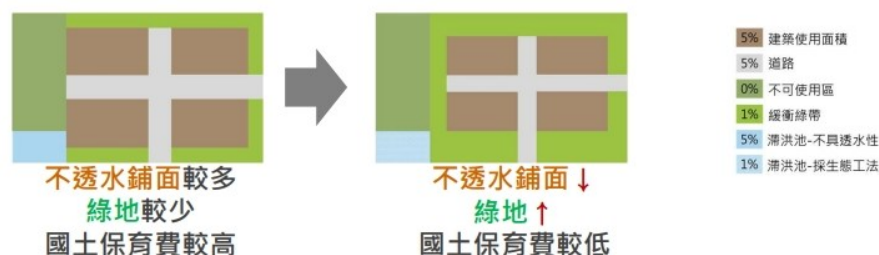


圖 2.7-5 國土保育費計算方式

D. 直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用。

E. 其他法律定有同性質費用收取且明定排除者，得免收取影響費（如：產業創新條例第 34 條規定之產業創新條例回饋金）。

表 2.7-11 影響費收取必要及彈性項目

使用分類	必要項目	彈性項目
1. 住商	學校（註）、聯外道路	地區公園、公用停車場、消防
2. 農業	聯外道路	公用停車場、消防
3. 觀光		公用停車場、消防
4. 礦業		公用停車場、消防
5. 工業		地區公園、公用停車場、消防
6. 維生基礎公共設施		公用停車場、消防
7. 一般性公共設施		地區公園、公用停車場、消防
8. 能源		消防
9. 特殊		公用停車場、消防
10. 海洋資源地區使用行為		公用停車場

註：限於住宅使用項目下收取，考量商業使用尚無增加學校需求，住商使用分類之其餘使用項目無需收取必要項目「學校」

F. 依使用計畫內容辦理使用地變更。

G. 依使用計畫完成公共設施之興建，並經直轄市、縣（市）政府勘驗合格及領得使用執照後，移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）所有。

3.原區域計畫法核准之開發計畫銜接機制

(1)原開發許可案件申請變更

A. 依全國國土計畫之土地使用指導原則，依區域計畫法核發開發許可之範圍，變更原開發計畫內容，依本法使用許可規定辦理。

B. 依原區域計畫法核發之開發許可或開發同意，經目的事業主管機關認定未變更原興辦事業性質，依本法第 24 條第 7 項辦理變更使用計畫，不受第 2 條第 1 項及第 2 項一定規模之限制。(即一定要循變更計畫辦理)。

(2)原開發許可案件之失效

A. 國土計畫土地使用管制實施後，原區域計畫法核准開發許可之失效規定，將依國土計畫使用許可核發後應循事項辦法第 13 條規定辦理。

B. 有關期限計算方式，基於公平性不再重新起算，將延續現行非都市土地使用管制規則規定第 23 條及第 23-1 條之起始日。



圖 2.7-6 制度轉軌與銜接時程

(3)原開發許可案件許可後使用義務及程序銜接

- A. 實體內容：原開發計畫之公共設施用地與設施之項目、移轉對象、維護管理責任、捐贈及完成時間，及應繳交之費用，依原區域計畫法核准之開發計畫書圖及其許可條件辦理。
- B. 程序認定：涉及「程序」因原區域計畫法規定已無從依循，應依使用許可規定辦理使用地變更。

4.使用許可實質審查法規

(1)使用許可審議原則及核准條件：國土計畫使用許可審議規則(草案)

- A. 現行審議作業規範架構係以開發類型為主，未來使用許可審議架構將以「國土功能分區」為主。
- B. 共同許可條件與功能分區許可條件就同一事項有重複規定者，以所在國土功能分區許可條件為準，
- C. 跨國土功能分區案件：應個別依所涉國土功能分區許可條件辦理。如所屬國土功能分區之一所占面積規模未達 2 公頃且比例未達使用計畫範圍總面積 10%，經國土計畫審議會同意，得依所占面積較大之國土功能分區許可條件規定辦理，其源自國土計畫使用許可申請及審查辦法第 2 條，考量簡化行政程序、減少多重申請負擔，故參考原山坡地開發建築管理辦法第 12 條設計。

(2)共同許可條件：

- A. 土地使用適宜性§5~9：
 - a. 環境敏感地區處理原則(如：地質敏感區、水庫集水區(供家用或供公共給水)等)。
 - b. 彰雲嘉地區之高速鐵路沿線兩側一定範圍內因應地層下陷防治之使用規範。
- B. 交通與公共設施服務水準§10~14：
 - a. 基地對外交通通行、停車場之設置。
 - b. 衍生交通量對外道路服務水準衝擊改善。
 - c. 電力、電信...自來水等公共事業相互配合。
 - d. 區內公共設施及必要性服務設施之設置。
- C. 自然環境及人為設施容受力§15~23
 - a. 坡度開發限制。
 - b. 滯洪及排水設施之設置。
 - c. 隔離綠帶或設施之留設、綠覆率、透水率。
 - d. 因應氣候變遷及災害之防救災計畫及作為。

D. 其他§24~29

- a. 土地使用強度。
- b. 違規輔導合法化案件審議原則。
- c. 性質特殊與綜合型使用案件規定。
- d. 海洋資源地區排除規定。
- e. 農村社區土地重劃案件規定。



圖 2.7-7 國土計畫使用許可審議規則(草案)制定架構

表 2.7-12 各功能分區之使用許可條件

分區	國土保育地區	海洋資源地區
目的	就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。	
條件	1.最小需用原則 2.考量自然環境完整性 3.地形地貌最小擾動原則 4.彌補復育措施 國土計畫使用許可審議規則(草案)§30~33	1.不影響公共通行及公共水 2.最小需用原則 3.考量海域之自然生態環境與動態平衡 4.彌補復育措施
分區	農業發展地區	城鄉發展地區
目的	維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限	都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。
條件	1.不得影響農業生產環境完整性 2.不得影響農業水資源之供應 3.農業設施與當地農業生產經營之關聯	1.都市成長管理及發展趨勢之關聯影響 2.公共設施或公用建設計畫之配合 3.交通服務設施之配合 4.填海造地相關規定

(3)使用許可審議規則重點事項

A. 聯絡道路寬度

- a. 通案條件：基地聯絡道路，應至少有獨立 2 條通往聯外道路，其中一條其路寬至少 8 公尺以上，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行。但經徵詢交通主管機關意見並經國土計畫審議會認定情況特殊且足供需求，並無影響安全之虞者，不在此限。
- b. 特殊條件：申請人應從產業類別及特性提出聯絡道路之規劃內容，徵詢直轄市、縣(市)工業主管機關取得是否足供營運需求之意見。寬度不足且經國土計畫審議會認定不影響安全者，得退縮建築至可通行寬度達 8 公尺以上或予以酌減。

B. 不可使用區之劃設

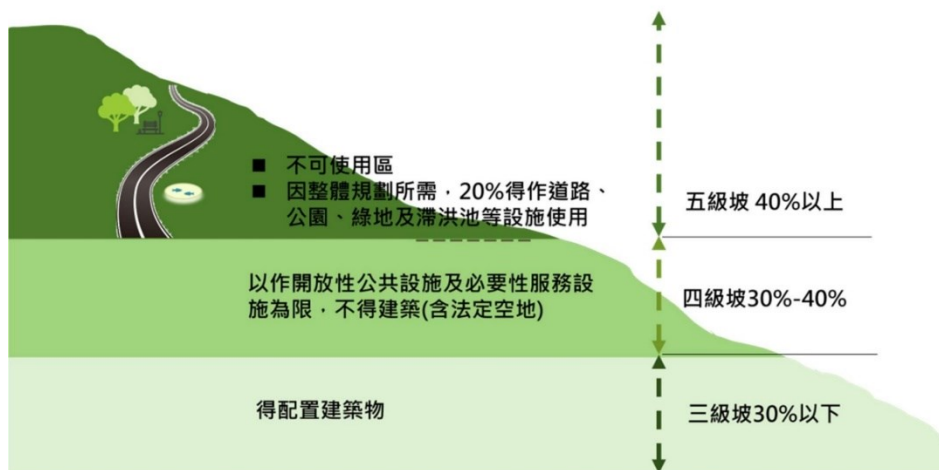


圖 2.7-8 不可使用區之劃設示意圖

C. 隔離綠帶或設施之留設

- a. 通案條件：留設 10m (圖 2.7-9 左)：自基地邊界線退縮設置隔離綠帶或設施，寬度不得小於 10 公尺
- b. 例外，留設 20m (圖 2.7-9 左)：
 - 緊鄰農業發展地區第 1 類或國土保育地區。
 - 屬農業科技設施、工業設施、未登記工廠群聚地區與能源設施之油氣設施及電力設施之使用。
- c. 例外，得酌減留設或以建築退縮方式辦理(圖 2.7-9 右)：
 - 國土計畫審議會認定對使用計畫範圍周邊環境影響程度較低。
 - 緊鄰具隔離效果之設施或使用。

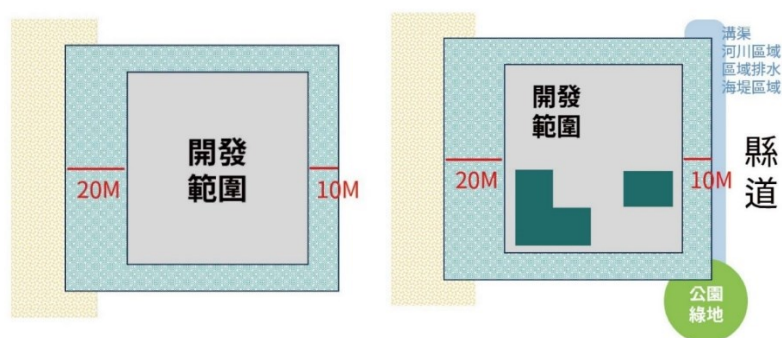


圖 2.7-9 隔離綠帶或設施之留設示意圖

D. 資源保育區之留設

僅適用於**國土保育地區**，作為彌補復育措施使用，申請案件就使用造成之生態環境損失，應依下列原則於範圍內劃設資源保育區實施彌補復育，其面積不得小於扣除不可使用區面積之 30%。

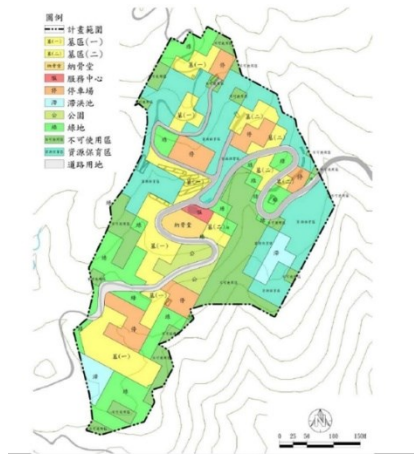


圖 2.7-10 資源保育區示意圖

(4) 土地使用管制要點

A. 土地使用配置

- a. 隔離綠帶或設施。
- b. 不可使用區。
- c. 滯洪設施、環保設施、公共停車場。
- d. 資源保育區。
- e. 聯絡道路出入口。
- f. 保育綠地。
- g. 依法應捐贈之公共設施。
- h. 興辦事業使用項目之使用範圍。

B. 申請案件應針對下列事項訂定土地使用管制要點：

- a. 使用項目、建蔽率、容積率、綠覆率、透水面積、停車位、道路系統、景觀設計標準、環境敏感地區之管制措施、實施彌補復育之具體措施。
- b. 其他必要之土地使用及建築管制事項。

(5) 使用許可案件之審議權責

表 2.7-13 使用許可案件之審議機關

審議機關	審議權責分工
中央主管機關	- 申請使用範圍屬國土保育地區、海洋資源地區。 - 特殊情形：申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上。 - 興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨 2 個國土功能分區以上致審議之主管機關不同。 - 填海造地案件。
直轄市、縣（市）主管機關	申請使用範圍屬農業發展地區、城鄉發展地區

三、外界可能提出問題及初擬回應

(一) 應經申請同意隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關疑義？

回應方向初擬：

表 2.7-14 應經申請同意隔離綠帶（設施）之設置、綠地設置相關疑問綜整表

Q：申請滯洪池、道路、停車場、公園是否要設置隔離綠帶或設施？	A：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施。
Q：國土保育地區申請特定工業設施是否應設置隔離綠帶或設施？	A：屬特定工業設施使用，依其主管法令得免留設隔離綠帶或設施，從其規定
Q：農 4、城 2-1、城 3 是否應設置隔離綠帶或設施？	A：係提供住宅、產業或特定活動之地區，容許較高強度之城鄉發展活動使用，故原則免予設置緩衝綠帶（設施）。 毗鄰國土保育地區、農業發展地區者仍應於毗鄰處設置隔離綠帶（設施）。但申請使用項目於毗鄰之前開功能分區為免經申請同意使用項目或非屬應設置隔離綠帶或設施者，不在此限。 外部影響程度較高之使用項目（如礦業群組、廢棄物清除處理設施、寵物生命紀念設施、殯葬設施、具規模之住商、觀光群組）仍應設置隔離綠帶（設施）。

註：申請使用項目屬線狀設施或隔離設施者，免設置隔離綠帶或設施

(二) 使用許可轉制優點為何？

回應方向初擬：

1.既有權利保障

- (1)於國土計畫法上路前依區域計畫法取得開發許可者，仍可續辦使用地變更，其將視同國土計畫法第 24 條許可之使用計畫，維持計畫管制之精神。
- (2)申請人取得許可後之權利、義務與原區域計畫法規定相同，並以原許可開發計畫之使用配置、項目及強度，作為土地使用管制之依據，保障其既有合法權利、落實信賴保護。

2.容許使用之審查

國土計畫使用許可係於符合國土功能分區及其分類容許使用前提下，進行申請使用，無須再就區位指導原則及合理性進行審查。

3.辦理變更計畫之條件明確化

現行開發計畫許可後內容若有調整，應提出變更計畫或變更內容對照表，且變更內容性質單純之樣態多元，案件量頻繁，未來使用許可變更計畫及變更內容性質單純之認定朝以「認定方式明確化」，並減少主管機關之裁量空間。

(三) 使用許可與現行開發許可辦理程序之差異為何？

回應方向初擬：

表 2.7-15 使用許可與現行開發許可辦理程序之差異綜整表

1.不得任意變更分區	
開發許可	非都市土地開發案件，經核准開發許可後，應配合辦理變更使用分區
使用許可	國土計畫使用許可，經國土計畫主管機關同意後，不涉及變更國土功能分區及其分類。
2.強化民眾參與及資訊公開	
開發許可	非都市土地開發審議作業規範總編第 8-1 點，開發許可申請案僅就開發殯葬...等鄰避型設施，由直轄市、縣(市)政府召開聽取陳情民眾或團體意見會議，並由申請人研擬回應意見，提報區委會審議時一併檢附。
使用許可	各類型申請案資料應上傳審議系統，並經審查符合受理要件後，應於審議前辦理公開展覽及舉行公聽會。計畫辦理變更時(除變更內容性質單純者)，仍依國土計畫法第 25 條規定辦理公開展覽及公聽會。(國土計畫使用許可公開展覽與公聽會及陳述意見處理辦法 108.11.29 發布)許可後由主管機關於各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽 30 日。
3.審議機關權限不同	
開發許可	開發許可應向直轄市、縣(市)政府申請，並報經各該區域計畫擬定機關審議許可，面積規模 30 公頃以下者，另由區域計畫擬定機關委辦直轄市、縣(市)政府代為許可審議核定
使用許可	依國土功能分區而有不同許可機關，除本法第 24 條但書情形外，原則城鄉發展地區及農業發展地區為直轄市、縣(市)政府，國土保育地區及海洋資源地區為內政部。
4. 明定申請受理要件及補正程序	
開發許可	直轄市、縣(市)主管機關受理申請開發案件後，經查對開發計畫與有關文件須補正者，應通知申請人限期補正。屆期未補正者，直轄市、縣(市)主管機關應敘明處理經過，報請中央主管機關審議。
使用許可	訂定「受理要件」，審查符合受理要件者，始得進入後續程序。直轄市、縣(市)主管機關為使用許可之受理單位，使用許可申請案中央主管機關接獲地方政府核轉案件，倘若仍未符合前開受理要件而需補正者，將由中央主管機關退請直轄市、縣(市)主管機關再行通知申請人補正方式辦理。

5.無二階段審查機制	
開發許可	現行非都市土地使用管制第 15、16 及 16-1 條，非都市土地開發許辦理使用分區變更者，訂有二階段審查相關規定。就土地使用分區變更先申請同意後(申請案件區位適宜性先予評估)，於一定期限內，再檢具使用地變更編定計畫申請許可。
使用許可	未來國土計畫土地使用管制，各國土功能分區分類項下之容許使用已考量功能分區之特性，引導發展，故使用許可將不再採用二階段審查機制。
6. 新增國土保育費	
開發許可	取得開發許可後，辦理分區或用地變更前，向直轄市、縣(市)政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用。
使用許可	申請人於主管機關核發使用許可後，於使用地變更前，應分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣(市)主管機關繳交影響費。
7. 許可失效、廢止後應刪除使用地	
開發許可	開發計畫廢止或失效，其土地使用分區及使用地已完成變更登記者，應恢復為原使用分區及使用地類別
使用許可	使用許可不得變更國土功能分區、分類，許可計畫廢止或失效後，針對「變更後之使用地」將採以「刪除」方式辦理，以避免土地使用管制之疑義。

(四) 使用許可與開發許可審議作業流程差異為何？

回應方向初擬：

現行區域計畫開發許可審議作業規範架構係以開發類型為主，未來使用許可審議架構將以「國土功能分區」為主，依共同許可條件辦理。

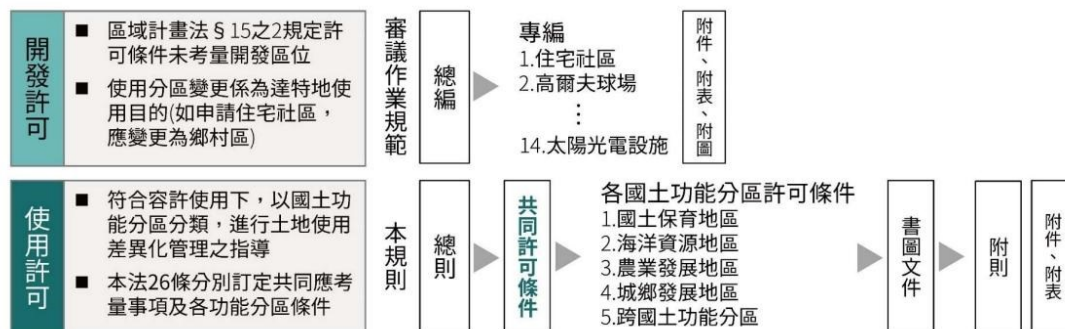


圖 2.7-11 開發許可與使用許可審議作業流程比較

(五) 使用許可實質審查法規之轉變為何？

回應方向初擬：

1.避免與相關法令審查事項重複：

(1)興辦事業

早期多目的事業主管法令尚未訂定，爰部分規定雖非屬土地使用管

制事項，經與主管機關協商後仍納入審議規範予以訂定。考量各目的事業法令日漸完備，就各別主管之興辦事業性質、使用條件及限制有規範，且興辦事業主管機關同意籌設、推薦或核定等及其他相關支持意見文件為使用許可案件受理要件，於使用計畫實質審查前，先行確立目的事業主管機關對於事業設施之支持同意。涉屬興辦事業計畫相關審查內容(如：事業供需、設置必要性及財務可行性等)，不再納為使用許可計畫通案審查事項。

(2)環境影響評估

環境影響評估法第 4 條規定，環境影響評估係指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。

前開環境影響評估範疇部分(如總編第 10 點基地位屬自來水水質水量保護區者，污水排放之承受水體未達環境保護主管機關公告之標準……，不得開發、廢棄物衛生掩埋場專編第 2 點地下水水質監測規定)，應回歸其各該規定或環評審查結果，不予納入使用許可審議規則重複訂定。

(3)環境敏感地區

國土功能分區及分類之劃設已依其特性將環境敏感地區項目納為參考指標，並據以研訂容許使用項目。為國土規劃及土地開發審議之重要參考，故後續土地使用仍應考量環境敏感特性，無論劃歸何種國土功能分區分類，應依其土地環境特性採取適當之因應作為。

表 2.7-16 環敏地於區域計畫開發許可審議與國土計畫使用許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
- 總編第 9 點：申請基地爰則不得位於第 1 級環境敏感地區 - 總編第 9 點之 4：基地位屬第 2 級環境敏感地區，應針對敏感地特性，提出具體防範及補救措施	就涉及之環境敏感地區類型及項目，提出因應措施，並不得違反環境敏感地區劃設法令規定

(4)坡度檢討

按原始地形檢討後之平均坡度規劃限制，考量使用許可案件多具一定規模，參照現行開發許可對於大面積開發之坡度安全而有較嚴謹之規範，仍比照該等限制納入使用許可審議規則訂定。

表 2.7-17 坡度檢討於現行制度與使用許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
• 總編第 16 點「基地內之原始地形在坵塊圖上之平均坡度在 40%以上之地區，其面積之百分之 80%以上土地應維持原始地形地貌，且為不可開發區…」明定基地內平均坡度之計算及開發限制。 • 總編第 13 點「基地之原始地形或地物經明顯擅自變更者，除依法懲處外，並依水土保持法相關規定暫停兩年申辦，其不可開發區之面積，仍以原始地形為計算標準。」。 • 基地如有先行違規整地情形，係請申請人以擅自變更前政府出售之像片基本圖製作，由區域計畫委員會就個案認定檢討基準。	• 建築技術規則§262 就山坡地開發建築坡度陡峭者已定有原始地形規定，地方政府於執行時亦有明確基準。(如新北市政府辦理山坡地建築審查要點第 3 點規範認定檢討方式及圖資)。 • 土地使用許可及建築許可具前後連結關係，原始地形認定回歸按建築技術規則規定辦理。

2.適度賦予規劃彈性

- (1)減緩開發與周邊土地不相容現行審議作業規範有關緩衝綠帶或隔離設施留設規定之意旨係為之衝擊情形，未來申請使用許可之案件已為所在國土功能分區及分類之容許使用項目，惟因達一定規模或性質特殊之使用行為，對基地周邊將產生一定程度影響。
- (2)為必要之緩衝隔離，同時兼顧規劃彈性，本規則參照農業用地變更規定，定義「隔離綠帶或設施」為「綠地、公園、通路、水路、空地、廣場、平面停車場、開放球場、蓄水池或滯洪池等不得計入建築法規定建築基地之開放性設施」申請人得視基地條件及規劃需要予以彈性配置。
- (3)寬度部分，則延續現行規定，通案留設寬度不得小於 10 公尺，並另就特定情形予以加嚴或經審議會同意酌減。

3.結合國土計畫土地使用管制及規劃彈性

表 2.7-18 使用地於現行制度與使用許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
按審定之土地使用計畫內容及使用性質編定為適當使用地(如特定目的事業用地、交通用地、水利用地、國土保安用地.....等)進行管制。	為配合國土計畫之使用地編定係以 識別土地使用管制之政策方向 ，即使用計畫範圍內屬本法定義之公共設施應編定為公共設施用地，餘則編定為許可用地(使)，並以土地使用計畫(規範繪製土地使用配置圖及研訂土地使用管制要點)作為管制依據。

(六) 申請丁種建築用地為住宅使用，是否有回饋或捐贈公共設施之規範？

回應方向初擬：

基於中央法規標準法第 5 條規定，屬「關於人民之權利、義務者」應以法律定之，考量回饋規定涉及人民權利義務，本法並無小面積土地開發利用之回饋相關規定，爰國土計畫土地使用管制規則（草案）自**無法逾越法律授權範圍而訂定應經申請同意之捐贈公共設施用地或回饋等相關規範**，惟依該管制規則（草案）第 15 條及其附件一規定，申請人申請從事應經申請同意使用項目及其細目者，應依規定配合設置隔離綠帶（設施）、綠地及必要性服務設施（如綠地、公園、道路、廣場、滯洪池、水土保持設施、污水處理設施、自來水設施、電力設施、電信設施、公用設備、停車場等），**並繳納規費**。

申請住宅使用面積達一定規模以上者（國土保育地區為 2 公頃、農業發展地區為 3 公頃、城鄉發展地區為 5 公頃），應依本法第 24 條規定申請使用許可，**使用許可案件經主管機關核准者**，依本法第 28 條規定，中央主管機關應向申請人收取**國土保育費**作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣（市）主管機關應向申請人**收取影響費**，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。

四、後續研議事項建議

(一) 免經同意項目是否應有後續追蹤度？

雖文件中明定「免經申請同意」項目不需經國土主管機關審查，但若多件聚集使用（如農業資材設施群聚），可能產生累積性土地衝擊與違規使用風險。

現行制度最大問題為許可後缺乏監督與查核配套，違規增建常發生但難追查，故可思考如何強化地方執行困難、缺乏量能之制度配套建議，除了檢舉制度之外，如中央支援監測科技建置：遙測辨識、AI 系統預警、無人機定期巡查；設立地方檢核績效審查制度，作為地方落實土地使用管制之稽核依據。是否應建立後續申報、查核、違規監測制度，或於通盤檢討時檢視其適當性。

（二）使用許可程序跨越縣市者是否需向各縣市提出審查？

在現行《國土計畫法》之使用類型申請制度中，針對跨越兩個以上直轄市、縣（市）行政區或海域管轄範圍之案件，分別適用不同申請機制：

- (1)應經申請同意案件：須分別向各該轄區主管機關提出申請，並由占地面積較大之直轄市、縣（市）主管機關統籌審查，會同其他相關縣市主管機關審查與會銜同意。
- (2)使用許可案件：由申請人僅向占地面積較大之主管機關提出申請，其他縣市主管機關則提供意見，無須共同進入審查與會銜程序。

使用許可制度之差異，源自於《國土計畫使用許可申請及審查辦法》第 2 條，參考原《山坡地開發建築管理辦法》第 12 條設計「申請開發建築之土地，如跨越二以上直轄市、縣（市）轄區者，應由各該直轄市、縣（市）主管建築機關會同審查，並由所占面積較大者主辦。」（已刪除），此設計雖能簡化行政程序、減少多重申請負擔，然在實務層面仍存合理性爭議，使用許可雖由面積較大者受理，但實際使用影響若遍及多縣市（例如交通、水文、景觀、環評等），其他主管機關僅提供意見，可能削弱其實質參與與監督權限，易引發治理責任爭議，故對比「應經申請同意」案件要求各縣市逐案提出審查與會銜，應同步檢討是否於「使用許可」中，增列對其他縣市意見之徵詢及回應義務。

議題 8.海洋資源地區土地使用制度

一、背景說明

- (一) 內政部國土管理署（改制前營建署）於 97 至 100 年度辦理「海域功能區劃與管理工作」、「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」及「研訂海域區容許使用審查機制」等研究，針對海域功能區劃進行研究探討，惟海域現況存在平面及立體之重疊使用，且權責單位複雜，在非都市土地以編定及管制之既有制度下，難以透過功能區劃方式辦理。
- (二) 故內政部於 104 年 12 月 31 日修正發布「非都市土地使用管制規則」第 6 條、第 6 條之 2、第 6 條之 3，踐行土地使用主管機關對於我國管轄海域之積極管理作為，建立海域整體管制機制及用海秩序，增訂海域區海域用地容許使用審查機制，並將其定位為區位許可。
- (三) 依立法說明，海域區海域用地採「區位許可」機制係考量海域之底土、海床、水體及水面等立體空間明顯與現行陸地上其他使用分區及使用地之平面管制方式不同，執行後除可充分掌握用海資訊外，未來可直接銜接至「國土計畫法」海洋資源地區之管制機制，俾利國土規劃體系之完整性。
- (四) 另考量部分海域屬已使用狀態，為確保各目的事業法令既有同意使用者之權益，參酌陸域土地第一次登記採現況編定之模式，將依其他法律已核准之使用納管，以確保漁業作業、港口航運、觀光遊憩、能礦資源、文化資產、工程用海及原住民族傳統用海等既有合法權益，並利內政部有效掌握正確之合法海域使用資訊。

二、區域計畫法之海域用地區位許可制度

(一) 全國區域計畫規定

1. 99 年 6 月 15 日公告實施：變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）

- (1) 將「已登記土地外圍之地籍線起，至領海外界線範圍間之未登記水域」，納為區域計畫之「海域區」。
- (2) 規定應「增訂海域區納入區域計畫管制及檢討未登記土地使用管制規定」。

2. 102 年 10 月 17 日公告實施：全國區域計畫

- (1)明訂海域區之利用應以生態保育為原則。
- (2)於海域區容許、許可使用機制尚未建立前，應依各目的事業法令規定核准使用，將領海外界線範圍內之領海及內水納入區域計畫實施範圍。

3.107 年 11 月 13 日公告實施：修正「修正全國區域計畫」

「海域區劃定或檢討變更原則」增加「3.位於平均高潮線向海側，已登記地籍者」。(108 年 2 月 11 日「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」配合修正第 7 點、第 16 點、第 17 點及第 20 點規定。)

(二) 區域計畫之海域管轄範圍

1. 內政部 94.5.24 台內地字第 0940007600 號函：現行有關省（市）縣（市）行政區界之規範並未及於海域，故省（市）縣（市）之行政區界不及於海域。
2. 102 年 10 月 31 日公告「區域計畫之直轄市縣（市）海域管轄範圍」訂有各直轄市、縣（市）政府應管轄之海域範圍(圖 2.8-1)。
3. 應管轄之海域範圍≠海域區範圍。
4. 「海域管轄範圍」僅係「計畫範圍」，非等於直轄市、縣（市）政府於海域具有「管轄權」。

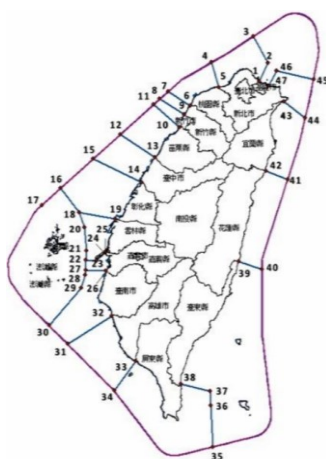


圖 2.8-1 各直轄市、縣（市）政府應管轄之海域範圍

(三) 海域用地區位許可機制之沿革

配合全國區域計畫規定，區域計畫法施行細則於 102 年 10 月 23 日增訂「海域區」及「海域用地(§11、§13)」，為踐行土地使用，主管機

關對於我國管轄海域之積極管理作為，建立海域整體管制機制及用海秩序，增訂海域區海域用地容許使用審查機制，並將其定位為區位許可，爰於 104 年 12 月修正「非都市土地使用管制規則」部分條文，增訂海域區海域用地容許使用(區位許可)審查機制，相關條文內容說明如下。

修正「非都市土地使用管制規則」第 6 條第 3 項，有關海域用地容許使用項目及區位許可使用細目規定；新增第 6 條之 2，明定有關海域用地申請區位許可，應檢附之申請書及受理單位、審查許可條件、遇有使用區位重疊或爭議時之協調機制及優先使用順序之審查標準、已依其他法律核准使用之納管時機、海域用地區位許可審議流程等；新增第 6 條之 3，增訂海域區海域用地區位許可審查機制及程序，明定應核發區位許可證明文件，將審查結果納入海域相關之基本資料庫，並副知該目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關。

（四）海域用地區位許可機制

1. 考量非都市土地增訂海域用地係以建立「用海秩序」為主要目的，定位以處理「區位」之許可為主（簡稱區位許可）。
2. 管制規則第 6 條第 3 項增訂海域用地容許使用項目及區位許可使用細目等內容，於其附表一之一中規定。
3. 非屬管制規則附表一之一容許使用細目，或在未經許可之「區位」內從事該行為者，將認定屬違反「海域用地」之土地使用管制，應依區域計畫法第 21 條規定處罰。
4. 有「設施」或「場域」需求者方予納入本機制。區位內之「行為」許可則仍由目的事業主管機關依規定核處。
5. 海域區涉及須辦理使用分區變更（含開發許可）者，非屬海域用地區位許可之範疇，故本機制不予規範；應另循開發許可申請程序辦理，並依核准之興辦事業計畫許可使用（如填海造地）。

表 2.8-1 非都市土地使用管制規則涉海域用地區位許可機制之條文與重點

項目	內容
第 6 條之 2 第 1 項	依第六條第三項附表一之一規定於海域用地申請區位許可者， 應檢附申請書如附表一之二，向中央主管機關申請核准。
第 6 條之 2 第 2 項	依前項於海域用地申請區位許可， 經審查符合下列各款條件者，始得核准： 一、對於海洋之自然條件狀況、自然資源分布、社會發展需求及國家安全考量等，係屬 適當而合理 。 二、申請區位若位屬附表一之二環境敏感地區者， 應經各項環境敏感地區之中央法令規定之目的事業主管機關同意 。 三、 興辦事業計畫經目的事業主管機關核准或原則同意 。 四、申請區位屬下列情形之一者： (一)非屬已核准區位許可範圍。 (二)屬已核准區位許可範圍，並經該目的事業主管機關同意 (三)屬已核准區位許可範圍，且該區位逾三年未使用。
第 6 條之 2 第 3 項	第一項申請案件， 中央主管機關應會商有關機關審查 。 但 涉重大政策或認定疑義者 ，應依下列原則處理： 一、於不影響海域永續利用之前提下， 尊重現行之使用 。 二、申請區位、資源和環境等為 自然屬性者優先 。 三、多功能使用之海域，以 公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之 。 (會請有關機關書面審查為主，必要時得召開協商會議、提送內政部區域計畫委員會確認。)
第 6 條之 3	中央主管機關依前條核准區位許可者，應： 一、按個案情形核定 許可期間 二、核發 區位許可證明文件 三、將審查結果納入 海域相關之基本資料庫 四、副知該目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府
附表一之一	海域用地容許使用項目及區位許可使用細目表 免經申請區位許可使用細目（含附表一之二各環境敏感地區） 需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目
附表一之二	海域用地區位許可申請書： 壹、申請書基本資料 貳、環境敏感地區查詢
附表一之三	海域用地區位許可審議流程（圖）

註：各環境敏感地區為**免經申請許可使用項目**，但其範圍將納入第 6 條之 3 所建置之資料庫

表 2.8-2 海域用地之容許使用項目及許可使用細目

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目	
		免經申請區位許可使用細目	需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目
海域用地	(一) 漁業資源利用	1.漁撈範圍	
			2.漁業權範圍
			3.漁業設施設置範圍
	(二) 非生物資源利用		1.潮汐發電設施設置範圍
			2.風力發電設施設置範圍
			3.海洋溫差發電設施設置範圍
			4.波浪發電設施設置範圍
			5.海流發電設施設置範圍
			6.土石採取設施設置範圍
			7.採礦相關設施設置範圍
			8.深層海水資源利用及設施設置範圍
			9.海水淡化設施設置範圍
	(三) 海洋觀光遊憩	1.非機械動力器具之水域遊憩活動範圍	
			2.水域遊憩活動範圍
			3.海上平台設置範圍
	(四) 港埠航運	1.船舶無害通過範圍	
			2.航道及其疏濬工程範圍
			3.錨地範圍
			4.港區範圍

	(五) 工程相關使用		1.海底電纜或管道設置範圍
			2.海堤區域範圍
			3.資料浮標站設置範圍
			4.海上觀測設施及儀器設置範圍
			5.底碇式觀測儀器設置範圍
			6.海域石油礦探採設施設置範圍
			7.跨海橋樑範圍
			8.其他工程範圍
	(六) 海洋科研利用		海洋科學與水下文化資產研究活動設施設置範圍
	(七) 環境廢棄物 排放或處理		1.排洩範圍
			2.海洋棄置指定海域範圍
	(八) 軍事及防救 災相關使用		1.軍事相關設施設置範圍
			2.防救災相關設施設置範圍
	(九) 原住民族傳統 海域使用		原住民族傳統海域使用範圍

註：

- 附表一之二各環境敏感地區為免經申請許可使用項目，但其範圍將納入第六條之三所建置之資料庫。
- 本附表中規定免經申請之許可使用項目，係得免依本規則申請許可使用，惟仍依目的事業主管機關所定規定辦理。
- 本附表中「需經中央主管機關及目的事業主管機關許可使用項目」之目的事業主管機關，係依目的事業主管機關原則同意文件作為使用地使用之准駁依據。

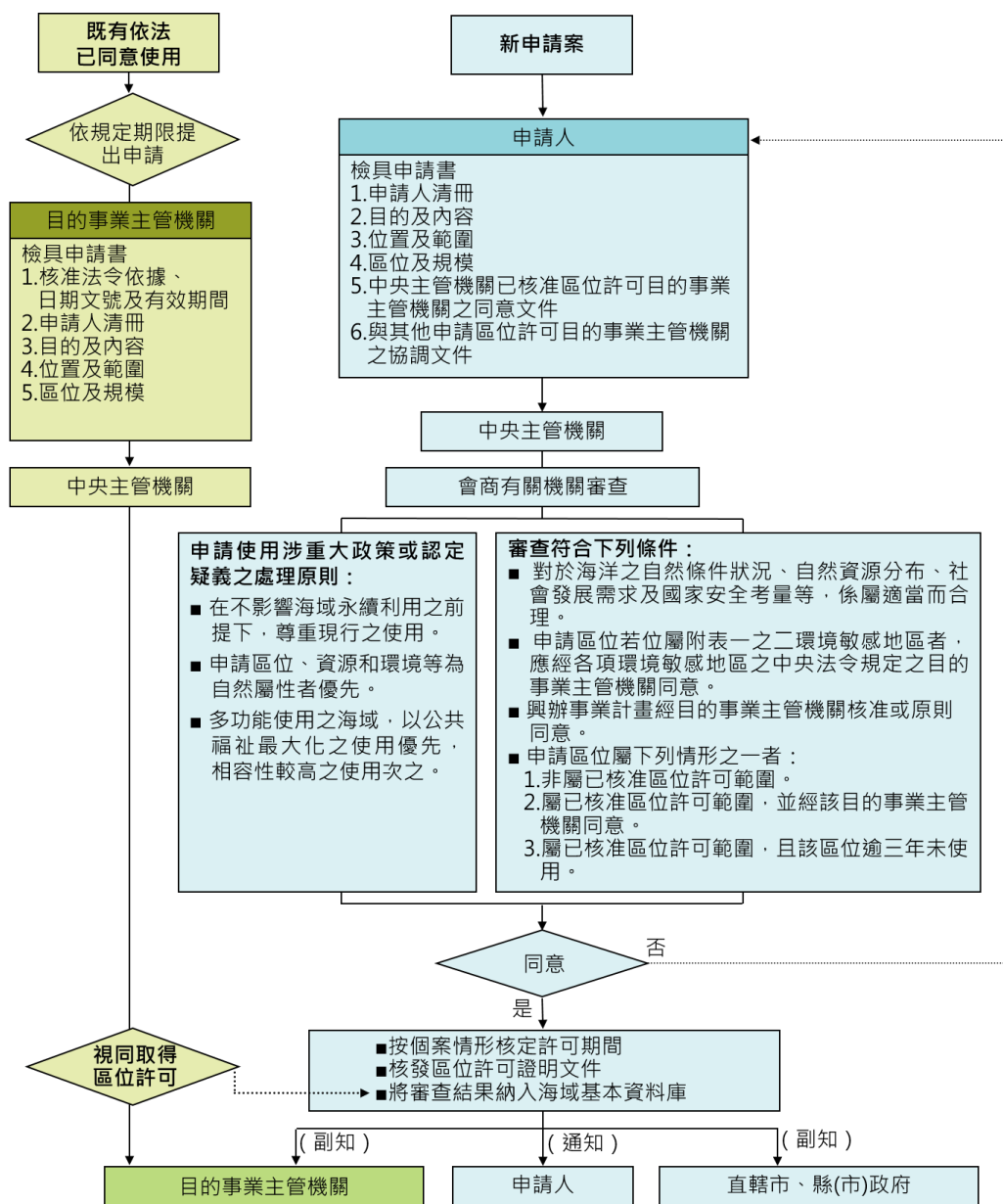


圖 8-2 海域用地區位許可審議流程圖

(五) 海域用地區位許可案件辦理情形

至 114 年 10 月為止，申請海域用地區位許可案件數共 181 件，其中 160 件已核發許可、21 件仍在審查中，如表 2.8-3 所示。

表 2.8-3 申請海域用地區位許可案件數

案件類型	申請案件數	審查中案件數	核發許可案件數
既有依法同意使用	94	0	94 (859 處)
新申請	87	21	66
總計	181	21	160 (1081 處)

更新時間：114 年 10 月

三、國土計畫法之海洋資源地區

(一) 全國國土計畫規定

1. 我國海域範圍面積約 5 萬 2,000 平方公里，約我國陸域範圍之 1.6 倍。
2. 海洋資源地區係以規範用海秩序為目的。由於海域包含水面、水體、海床及底土等立體空間，故同一範圍具包含多功能且可重疊使用之特性，除實施都市計畫區及國家公園區外，其餘海域均劃設為海洋資源地區。
3. 惟考量目前海域之相關資料未臻健全，尚無法將所有海域均決定其分類，故海洋資源地區之分類劃設原則，係以海域用地區位許可之資料為基礎據以劃設，依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等，予以劃設對應之分類。

(二) 國土計畫之海域管轄範圍

1. 依全國國土計畫規定，計畫範圍海域係自平均高潮線起至領海外界線（或限制、禁止水域範圍）。(圖 2.8-3)
2. 內政部於 108 年 7 月 12 日依國土計畫法第 41 條規定，訂定發布「國土計畫之直轄市縣(市)海域管轄範圍」。
3. 配合 111 年 8 月 4 日海岸管理法之平均高潮線之調整，於 111 年 11 月 11 日修正發布「國土計畫之直轄市縣市海域管轄範圍」。(圖 2.8-4)
4. 「海域管轄範圍」僅係「計畫範圍」，非等於直轄市、縣（市）政府於海域具有「管轄權」。

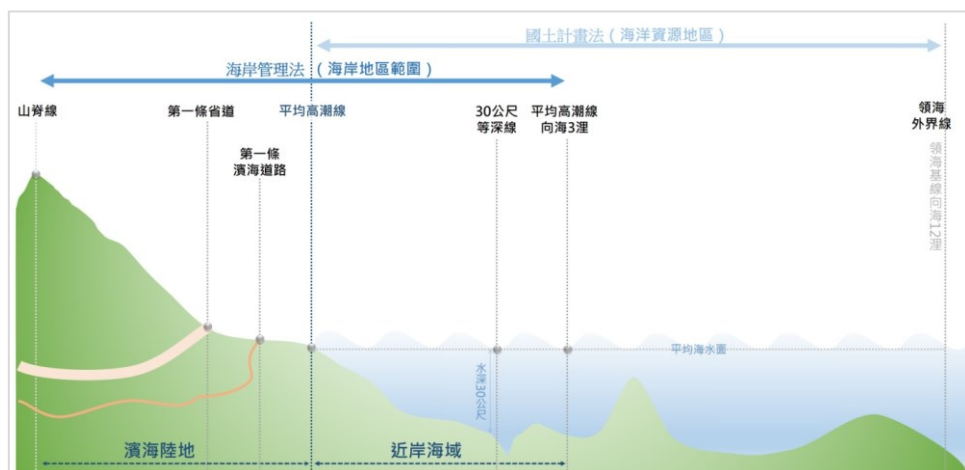


圖 2.8-3 管轄範圍示意圖

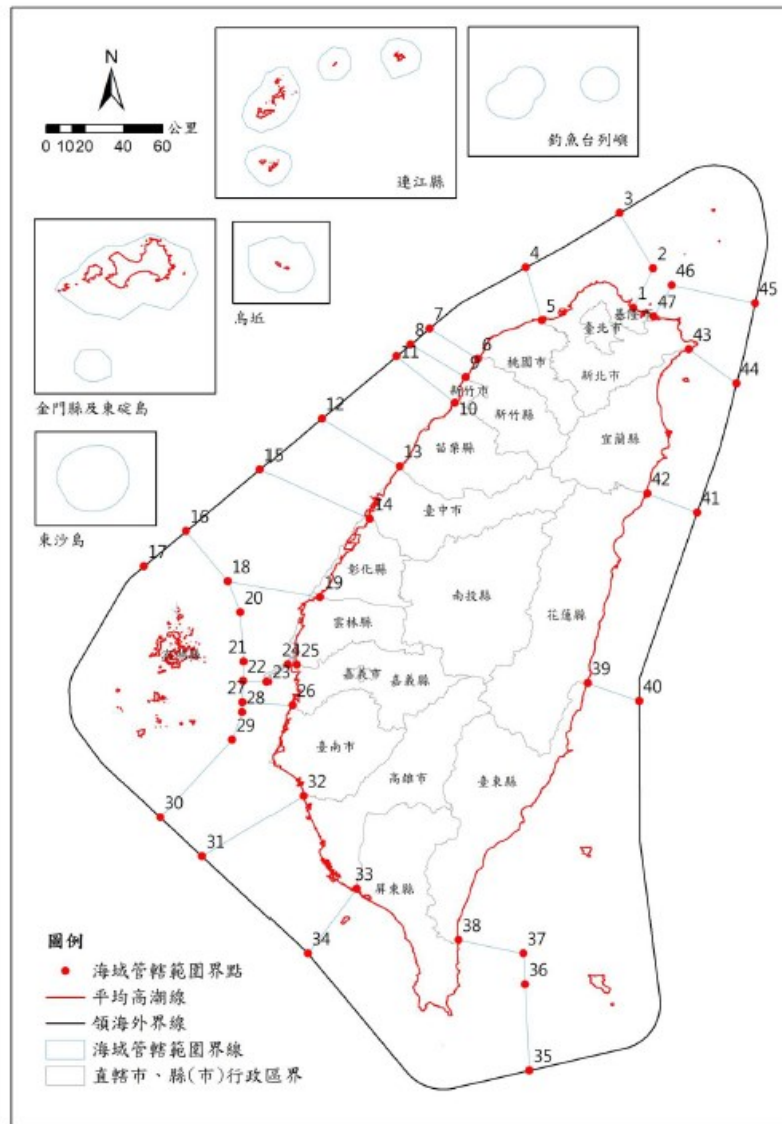


圖 2.8-4 國土計畫之直轄市縣市海域管轄範圍

(三) 海洋資源地區劃設參據

1. 國土功能分區圖繪製及使用地編定作業辦法

(1)依國土計畫法第 22 條規定國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法。

(2)使用地編定類別，納入國土計畫土地使用管制規則規定。

2. 國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊

(1)輔助直轄市、縣(市)政府劃設作業。

(2)國土功能分區劃設之技術性、操作性內容。

(3)屬參考性質。

3. 步驟說明

(1)步驟 1：範圍界定。

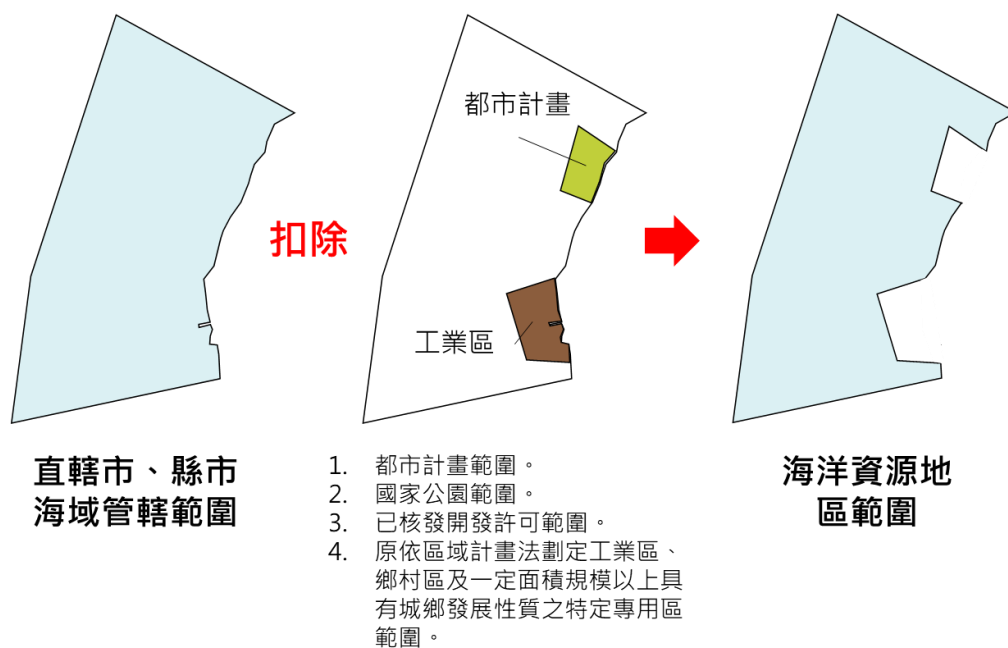
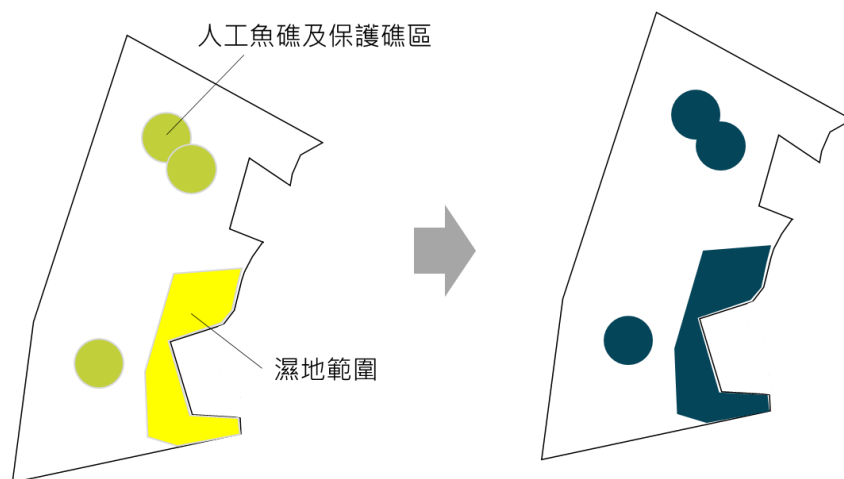


圖 2.8-5 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯(步驟一)

(2)步驟 2：聯集各分類劃設條件。



如：人工魚礁及保護礁區及濕地範圍皆屬於海洋資源地區第一類之一劃設條件對應內容，將其聯集即完成海洋資源地區第一類之一。

圖 2.8-6 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯(步驟二)

(3)步驟 3：按劃設順序劃設各分類，依序為：海 1-1、海 1-2、海 1-3、海 2、海 3。

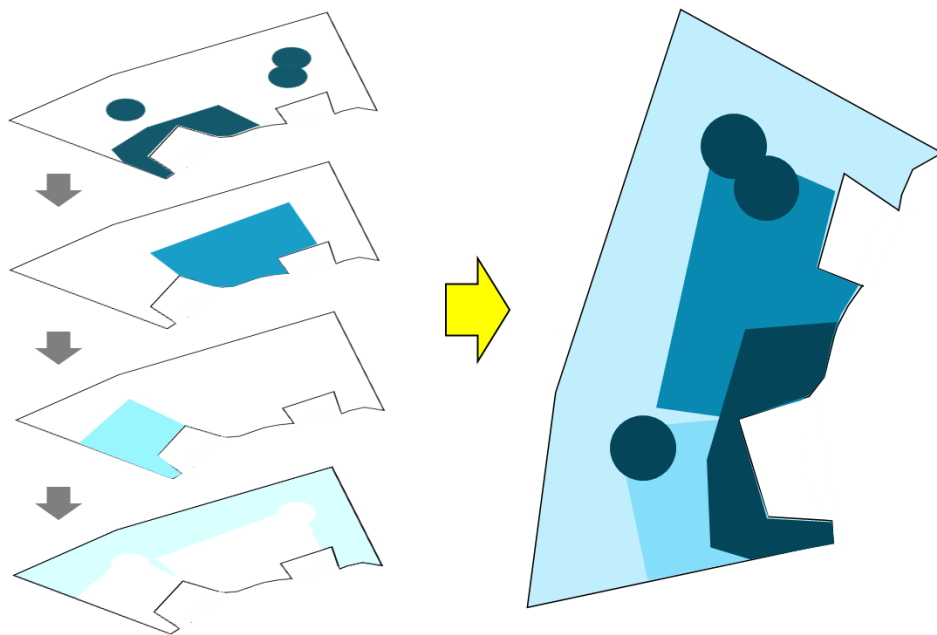


圖 2.8-7 海洋資源地區劃設的空間處理邏輯(步驟三)

(四) 土地使用管制

基於國土計畫以計畫引導使用精神，未來各項土地使用應符合國土功能分區及其分類之土地使用指導，並按其使用性質及面積規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」程序辦理，並按核准計畫用途使用，惟國防、重大公共設施或公用事業計畫得於各國土功能分區申請使用。



圖 2.8-8 國土計畫之土地使用申請機制

1. 海洋資源地區土地使用管制基本原則

- (1)海洋資源地區以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，各項使用以維持「海域」狀態為原則。填海造地改變海域狀態，須先指定為城鄉發展地區（國土計畫法§24 第 2 項）
- (2)海洋資源地區之各項使用，應避免影響海域之自然生態環境與動態平衡。尊重現行之合法使用，各分類以不重疊劃設為原則。惟因海域立體使用之特性，必要時得採重疊管制，於各該分類項下增列容許使用項目予以處理。但應區別其相容性，訂定容許使用項目之主從關係，並應採較嚴格之管制方式。
- (3)除經依法許可，不得影響公共通行及公共水域使用。
- (4)依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區時，得逕依各該規定辦理。其餘各使用類型於許可使用範圍內，如有涉及各類保護（育、留）區，或其他法令有禁止或限制使用者，仍應依各該規定辦理。
- (5)各項使用若不相容時，應考量海洋資源特性及使用用途，建立優先使用秩序：
 - A.以申請區位、資源和環境等為自然屬性者優先。
 - B.多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之。
- (6)申請使用範圍涉及原住民海域時，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理。

2. 海洋資源地區各分類土地使用指導事項

(1)海洋資源地區第 1-1 類

- A.供維護海域生態環境、自然與人文資源，依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區時，採「免經申請同意使用」，至經營管理均依其法律規定辦理。
- B.為達保育、保護及保存目的，並避免破壞保護標的，應嚴格管制範圍內之使用申請。
- C.漁業資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、海洋科研利用、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等設施等，得申請使用。
- D.不得新增非生物資源利用、環境廢棄物排放或處理等使用。

- E.不得申請工程相關使用。但一定規模以下之資料浮標站、海上觀測設施及儀器、底碇式觀測儀器之設置範圍等，得申請使用。

(2)海洋資源地區第 1-2 類

- A.新申請案件以不得干擾既有設施主要用途之正常運作為原則。漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、軍事及防救災相關使用等，得申請使用。

(新申請案係於公告實施功能分區圖後申請者)

- B.因開發行為致造成海岸災害之虞者，申請人須研訂防護對策，並定期實施調查監測，適時檢驗或修正防護措施。
- C.為確保設施安全，須研訂因應氣候變遷引發海平面上升或極端氣候之調適策略，並確實執行。
- D.為確保航行安全，施工及營運階段，均應設置警示裝置，並依航運主管機關之通報規定辦理。

(3)海洋資源地區第 1-3 類

- A.屬經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定重大建設計畫之預留發展區位，於依本法完成使用許可程序前，如該海域有其他經核准之使用，仍得依該核准使用計畫管制。
- B.新申請案以供原規劃之重大建設計畫為限。依本法完成使用許可程序後，應於下次通盤檢討時檢討變更為適當之分類。分類尚未配合調整前，應依使用許可計畫管制。
- C.辦理直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討作業時，應檢視前開重大建設計畫之開發情形，如未於實施期限內辦理開發且經評估無須繼續保留者，應檢討變更為其他適當之分類。

(4)海洋資源地區第 2 類

- A.漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、環境廢棄物排放或處理、軍事及防救災相關使用及原住民族傳統海域使用等，得申請使用。
- B.除違反經許可之有條件相容原則，對於其他依法使用之非排他性用海活動不得限制。

(5)海洋資源地區第 3 類

- A.尚未規劃或使用之海域，按海洋資源特性以維持其自然狀態及環境容

受力為原則。

B.除為劃設保護(育、留)區、漁撈、非動力機械器具之水域遊憩活動、船舶無害通過等行為得逕為使用，並得供相容性質之使用，惟仍應依本法第 23 條或第 24 條規定辦理。

C.至屬需設置人為設施且具排他性者，不得申請使用。

3. 海洋資源地區土地使用管制重點

(1)使用項目及細目不大幅變動

以現行非都市土地使用管制規則第 6 條附表 1 之 1 所列項目為基礎進行檢討及研訂。

(2)尊重現行合法使用，保障既有使用權利

A.原已取得海域用地區位許可者，於許可期間內，得依原許可之計畫內容進行管制並繼續使用。（擬訂於管制規則草案第 3 條第 2 項）

B.新申請案採「應經申請同意」或「使用許可」制度申請時，應取得「已核准之海域用地區位許可」、「已核准同意」及「已核准之使用許可」之申請人或目的事業主管機關同意，以保障既有使用權利。

C.原屬免經同意細目繼續維持免經申請同意：漁撈、船舶無害通過、非動力機械之水域遊憩活動及依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區，得免經申請同意使用。

D.考量海域係立體多元使用，以得申請使用為原則

a. 海洋資源地區之使用情形表，係依全國國土計畫規定研訂，原則以「○：得申請使用」為主。

b. 至是否同意或許可，則於「應經申請同意」或「使用許可」程序依同意或許可條件規定處理。

c. 另如涉及各類保護（育、留）區，或其他目的事業法令之禁止或限制規定者，仍應依各該規定辦理。

表 2.8-4 海洋資源地區容許使用情形表

附表二 海洋資源地區容許使用情形表

項次	使用項目	細目	海 1-1	海 1-2	海 1-3	海 2	海 3	備註
1	海洋保護	依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區	●	●	●	●	●	
		漁排	●	●	●	●	●	
2	漁業及其相關設施	定置漁業權	○	○		○	○	
		區劃漁業權	○	○		○	○	
		專用漁業權	○	○		○	○	
		其他漁業相關附屬設施	○	○		○	○	
3	再生能源相關設施	潮汐能發電設施	○	○		○	○	
		海洋藻類發電設施	○	○		○	○	
		波浪能發電設施	○	○		○	○	
		海流能發電設施	○	○		○	○	
		鹽差能發電設施	○	○		○	○	
		風力發電設施	○	○		○	○	
		太陽能發電設施	○	○		○	○	
		再生能源輸配線路及管線設施	○	○		○	○	
		其他再生能源相關設施	○	○		○	○	
4	礦業使用及其設施	探採礦(不含石油、天然氣礦)	×	○		○	×	
		石油、天然氣探採礦	×	○		○	×	
		其他在礦業上必要之工程設施及其附屬設施	×	○		○	×	
5	土石採取及其設施	採取土石	×	○		○	×	
		其他在土石採取上必要之工程設施及其附屬設施	×	○		○	×	
6	海水資源利用及其設施	深層海水利用及其設施	×	○		○	×	
		海水淡化設施	○	○		○	○	
7	海洋觀光遊憩	水域遊憩活動	○	●		●	●	●: 限非動力機械器具之水域遊憩活動
		海上平台	○	○		○	○	
8	港埠航運	船舶無害通過	●	●	●	●	●	
		航運	○	○		○	○	
		泊地及船塢	○	○		○	○	
		港區及其必要附屬設施	○	○		○	○	
		航運疏濬之必要工程設施及其附屬設施	○	○		○	○	
		其他港埠設施	○	○		○	○	
9	工程相關使用	海底電纜、管線及相關設施	○	○		○	○	
		輸油(氣)管線(道)及相關設施	○	○		○	○	
		海堤及相關設施	×	○		○	×	
		跨海橋樑及相關設施	×	○		○	×	
		數排水相關設施	×	○		○	×	
		其他工程設施	×	○		○	×	
10	科學研究及調查設施	資料浮標站	①	○		○	○	①: 使用面積限五百平方公尺以下。
		遙感式觀測儀器	①	○		○	○	
		海洋科學調查水下文化資產研究及調查設施	○	○		○	○	
		鑽探平台	○	○		○	○	
11	環境廢棄物處理或排放設施	海洋垃圾收集及處理相關設施	×	×		○	×	
		海洋廢棄物	×	×		○	×	
12	國防使用	軍事用途及其設施	○	○		○	○	
13	原住民傳統海域使用	原住民傳統海域使用	○	○		○	○	

(五) 海洋資源地區應經申請同意制度

針對一般性土地使用，透過簡政便民與平行審查來提升效率。國土主管機關僅需取得目的事業主管機關支持意見即可同意，避免重複審查，並與環評、水保、興辦事業計畫等程序同步進行。

1. 應經申請同意程序

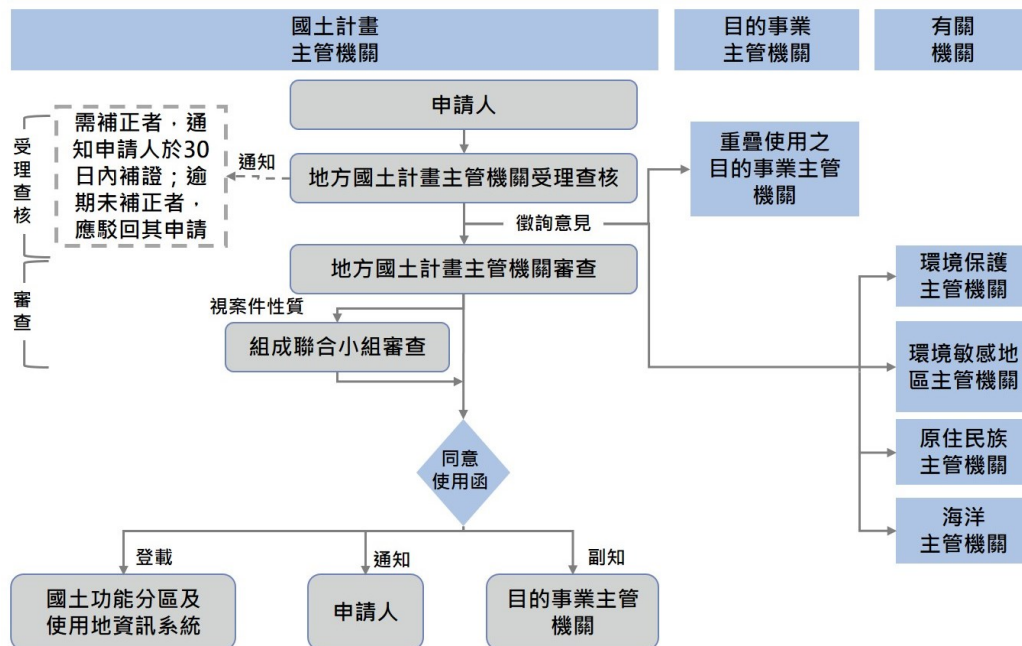


圖 2.8-9 海洋資源地區應經申請同意程序流程圖

2. 應經申請同意應備書件

- (1)申請書：申請範圍（附申請範圍圖）、申請人清冊（附證件影本）、1年內之環境敏感地區查詢結果文件、使用項目（細目）之目的事業主管機關原則同意或支持意見文件、土地權利證明文件。
- (2)已依原非都市土地使用管制規則規定取得海域用地區位許可、依本法取得應經申請同意或使用許可者，應徵得既有使用之目的事業主管機關認屬相容使用之同意或無反對意見之文件（申請範圍尚未核准其他海域用地區位許可、應經申請同意或使用許可案件者免附）。
- (3)與其他申請使用許可、應經申請同意之目的事業主管機關協調文件（申請範圍內無其他同時申請使用許可、應經申請同意者免附）。
- (4)其他相關文件：
 - A.申請範圍涉及環境敏感地區者，應依「環境敏感地區查詢表」檢附各該環境敏感地區主管機關認定未違反其主管法規之禁止或限制規定之意見文件。
 - B.申請範圍位於海洋資源地區第一類之一，且涉自然人文生態景觀區範圍者，應檢附該景觀區主管機關同意文件。
 - C.依原住民族基本法第二十一條取得完成諮商之證明文件。
- (5)使用計畫書
 - A.基本說明：目的及內容、位置圖、區位(與陸地之相對位置、距離、水深地形、航運、重要設施（含中央主管機關已核准之海域用地區位許可、使用許可、或直轄市、縣（市）主管機關已核准使用同意範圍）。
 - B.因應措施：涉及既有使用或設施之因應措施、涉及環境敏感地區之因應措施、船舶航行作業影響使用計畫對海域周圍船舶航行作業之因應措施。

（六）海洋資源地區使用許可制度

於符合國土計畫法第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可。



圖 2.8-10 國土計畫使用許可申請辦法架構圖

1. 審查重點

- (1)取得既有使用或設施目的事業主管機關原則同意文件者，並說明規劃因應措施。
- (2)取得申請範圍涉及環境敏感地區目的事業主管機關之同意文件或書面意見，並說明相關因應措施。
- (3)取得航政或漁業主管機關之同意文件或書面意見，並說明對船舶航行安全及公共通行之影響因應措施。
- (4)訂有使用期間者，應說明使用期間屆滿之處理方式。

2. 海洋資源地區申請使用許可應備書件

- (1)申請書：申請人（公司）清冊（附證件影本）、設計人清冊（附證件影本）、位置及範圍、相關技師簽證或簽名資料（附相關技師證件影本）、相關證明文件；依本法規定應繳交影響費及國土保育費者，應說明其費用之計算方式與結果等；國土計畫使用許可審議規則條文規定查核表。
- (2)使用計畫書圖：使用內容分析、環境調查資料分析、實質發展計畫。

3. 一定規模以上使用許可認定標準

針對使用計畫本身可能產生之外部衝擊進一步評估與確認，並依據

國土計畫法第 28 條收取**國土保育費、影響費**達到外部成本內部化，爰一定規模之訂定原則，係從**環境外部性、設施外部性及公益性**之角度切入。

使用項目之規模係參考「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」相關規定及就實務經驗評估，考量其對海洋資源地區之影響程度決定之。申請使用範圍達本附表之規模，應依本法使用許可規定辦理，至未達規模者，另依本法第 23 條授權訂定之國土計畫土地使用管制規則相關規定辦理。

表 2.8-5 海洋資源地區申請使用許可之一定規模以上認定基準表

使用項目	細目	使用長度
工程相關使用	輸油（氣）管線（道）及相關設施	長度三十公里以上

說明：

(1)海洋資源地區申請使用範圍達本附表之規模，應依本法使用許可規定辦理，至未達規模者，另依本法第二十三條第二項授權訂定之國土計畫土地使用管制規則相關規定辦理。

(2)依據全國國土計畫第九章各國土功能分區及其分類之土地使用指導原則，海洋資源地區為提供不妨害海洋資源永續利用之多元使用，考量輸油（氣）管線（道）及相關設施可能發生輸油（氣）管線漏油（氣）之情形，恐造成海洋生態環境污染及損害，爰明定其達一定規模以上應申請使用許可之認定標準，透過使用許可機制加以審視，避免或減輕其對於海域範圍生態環境之衝擊影響，確保海域環境永續發展。至輸油（氣）管線（道）及相關設施之使用長度認定基準，係參考輸送天然氣或油品管線工程位於非都市土地，鋪設長度三十公里以上應實施環境影響評估之實務執行經驗所定

4. 性質特殊認定使用許可認定標準

- (1)具有擾動重要自然資源、地形地貌疑慮者。
- (2)造成動植物生態環境污染之外部性疑慮者。

表 2.8-6 海洋資源地區申請使用許可之性質特殊認定基準表

使用項目	細目
再生能源相關設施	潮汐能發電設施
	海洋溫差能發電設施
	波浪能發電設施
	海流能發電設施
	鹽差能發電設施
	風力發電設施
	太陽能發電設施
土石採取及其設施	採取土石
礦業使用及其設施	探採礦（不含石油、天然氣採礦）（不含探礦）
	石油、天然氣探採礦（不含探礦）
港埠航運	港區及其必要附屬設施（位於現有合法防波堤外廓內者，不在此限）
環境廢棄物處理或排放設施	海洋棄置區

表 2.8-7 國土計畫使用許可審議規則

§34~§40 海洋資源地區	涉重大政策或認定疑義者，應由中央主管機關 協調處理
	以不影響公共通行及公共水域使用為原則
	具有必要性及區位無可替代性，並符合最小需用為原則
	考量海域自然生態環境與動態平衡，妥予規劃避免或減輕衝擊之相關措施
	開發造成生態環境之面積損失，於案件範圍內營造同質性或同功能性之棲地
	留設適當海事工程之安全距離或緩衝區
	申請案件應按個案情形核定使用期間

註：協調處理原則包括：於不影響海域永續利用之前提下，尊重既有合法使用現況；申請區位、資源及環境等為自然屬性者優先；多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用為優先，相容性較高之使用次之；確保國家安全之國防軍事用海需求。

(七) 制度差異說明及後續推動方向

1. 制度差異說明

表 2.8-8 海域區與海洋資源地區差異

	項目	海域區	海洋資源地區
相同	目的	為建立海域使用之管理機制及秩序	
相異	範圍	依照內政部 108 年 2 月 11 日修正發布非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第 7 點第 1 款第 10 目「(1)臺灣本島及已公告領海基線之相關島嶼：自己登記土地外圍之地籍線起至領海外界線間(包括潮間帶、內水、領海範圍)未登記，且非屬都市計畫及國家公園範圍·(2)其他未公告領海基線者：自己登記土地外圍之地籍線起，至該地區水域範圍，該範圍參照臺灣、澎湖、東沙、金門、東碇、烏坵、馬祖、東引、亮島、南沙地區限制、禁止水域範圍及事項劃定·(3)位於平均高潮線向海側，已登記地籍者。」	以國土計畫之海域管轄範圍，扣除都市計畫、國家公園及原依區域計畫法核發開發許可、劃定鄉村區、工業區及一定規模以上具有城鄉發展性質之特定專用區。 (平均高潮線向海側)
	審查機關與方式	1.由內政部就各類使用之「區位」進行審查核發區位許可 2.「區位」範圍內之「使用行為」→依目的事業主管機關規定辦理 3.免經申請區位許可使用細目→依目的事業主	1. 申請使用許可→由中央國土機關進行審查 2. 應經申請同意→由地方國土機關進行審查 3. 免經申請同意→依目的事業主管機關規定辦理

		管機關規定辦理	
	分區細分之差異	未細分分區	1.第一類 (1)第一類之一：依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區。 (2)第一類之二：使用性質具排他性之地區，於核准使用之特定海域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。 (3)第一類之三：屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣(市)國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者。 2.第二類：使用性質具相容性之地區，於核准使用之特定海域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），未設置人為設施；或擬增設置之人為設施，能維持其相容使用者。除特定時間外，有條件容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。 3.第三類：其他尚未規劃或使用之海域。
		原則均可受理申請，並經會商環境敏感地區之目的事業主管機關及既有使用之用海單位或其目的事業主管機關無不同意之意見後，始得使用。	海洋資源地區以「 海域立體使用 」是否相容或衝突為原則，訂定使用情形，初步針對「 區位適宜性 」進行得否申請之區位指導。

2. 後續推動方向

(1)區域計畫法部分(國土計畫法全面實施前)

- A. 內政部持續依區域計畫法規定審查海域用地區位許可案件。
- B. 修訂非都市土地使用管制規則之海域用地區位許可機制相關規定（如：增訂審查費、修正環境敏感地區查詢表）。

(2)國土計畫法(國土計畫法全面實施後)

- A. 依國土計畫法規定審查「應經申請同意」（地方政府審查）或「使用許可」（地方政府核轉內政部審議）案件。
- B. 定期更新管理系統（資料庫）及辦理教育訓練。

四、外界可能提出問題及初擬回應

（一）國土計畫法後續如何配合海洋委員會訂定海域管理法(草案)?

回應方向初擬：

在行政院「國土一體，海陸分治」之原則下，內政部國土管理署主要就《國土計畫法》「海洋資源地區」之規劃與管制執行研提策略與可能銜接方向，然而其較偏重於靜態劃設與土地使用管制。

內政部前以 112 年 1 月 16 日台內營字第 1120800406 號函送國土計畫法涉海部分之 17 條條文及其相關子法或配套措施等資料予海洋委員會在案，提供作為海洋委員會之參考，後續俟海洋委員會釐清海域專法與國土計畫法介面之政策方向更為明確且海域管理法(草案)正式上路後，將由海洋委員會專責海域規劃與管理，並依海域管理法(草案)建立功能分區、先期協調機制，並承擔統籌整合責任等，同時，內政部國土管理署將配合滾動檢討修訂國土計畫法及相關授權訂定之子法。

（二）國土計畫與海岸管理法、海域管理法(草案)之關係？

回應方向初擬：

目前涉及海洋空間規劃與管理的主要法規有三：

1. 《海岸管理法》：第 2 條將「海岸地區」定義為濱海陸地、近岸海域及離島海域，其中「近岸海域」範圍自平均高潮線起，向海延伸至 30 公尺等深線或 3 哩，取其較長者，並不超過領海範圍；第 8 條要求中央主管機關擬訂「整體海岸管理計畫」。
2. 《國土計畫法》：第 20 條將「海洋資源地區」納入國土功能分區，涵蓋內水與領海範圍，並依保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他

使用等分類，成為目前藍色國土的過渡性規劃工具。

3. 《海域管理法》(草案)：依草案第4條，適用範圍自《海岸管理法》近岸海域外界線至我國領海外界線，並得準用至專屬經濟海域、大陸礁層等區域。草案總說明指出，將建立「主動審議協調機制」及「海域功能區劃設」，初期與《國土計畫法》雙軌並行，後續將逐步取代國土計畫法下的「海洋資源地區」。

《海域管理法》與《國土計畫法》初期採雙軌並行，國土計畫下目前海洋資源地區的管理制度將提供作為《海域管理法》之參考，俟《海域管理法》上路後，未來國土署將回歸陸域本位，海域部分則由海洋委員會專責治理。而《海域管理法》及《海岸管理法》則分別有各自之管轄範圍。

(三) 已有海洋資源地區，為何需要推動海域管理法？

回應方向初擬：

雖然《國土計畫法》已將「海洋資源地區」納入國土功能分區，但其定位偏重於靜態劃設與土地使用管制，主要功能仍屬「過渡性安排」。在面對再生能源、遊憩觀光、漁業、航運、國防安全及文化資產等多目標使用衝突時，現行制度缺乏前置性的跨部門協調與完整空間規劃機制。

因應再生能源、遊憩與漁業、航運等使用競合，現行缺乏完整空間規劃。海域管理法(草案)核心便是先期協調、劃設海洋功能區，後續將逐步取代國土計畫法的海洋資源地區功能。

(四) 後續如何落實「海陸分治」？

回應方向初擬：

在行政院「國土一體，海陸分治」之原則下，內政部前以112年1月16日台內營字第1120800406號函送《國土計畫法》涉海部分之17條條文及其相關子法或配套措施等資料予海洋委員會在案，後續俟海域專法與《國土計畫法》介面之政策方向更為明確時，滾動檢討修訂《國土計畫法》及相關授權訂定之子法。

另考量《國土計畫法》目前正由各直轄市、縣(市)政府辦理第三階段國土功能分區及其分類劃設作業，預計於120年4月底前完成，為避免影響該劃設作業，建議海域專法訂定日出條款，並以120年4月30日以後之時間點規劃。

內政部國土署則專責陸域國土規劃，逐步退出海域空間的管制，僅

提供「海洋資源地區」圖資與管理經驗，理念上為「海陸統合管理」，但基於行政權責上仍維持分工。而海域專法正式上路後，由海洋委員會專責海域規劃與管理，依《海域管理法》建立功能分區、先期協調機制，並承擔統籌整合責任。

五、後續研議事項建議

（一）納入聯合國海洋空間規劃理念

目前說明雖已指出「臺灣海域資源利用日益多元，亟需建立整體管理機制與用海秩序」，並提及「現行制度依各目的事業法令分散管理，導致權責重疊與資料不足，亟待統整」，但仍應進一步強調：隨著漁業、運輸、休憩、養殖與能源等用途迅速增加，加上氣候變遷、漁業資源枯竭及偶發污染事件等衝擊，海洋已承受巨大壓力，傳統管理模式難以回應。在開發需求與生態壓力並存的情境下，必須整合零散管理並建立跨部門治理機制。

同時，應考量「海洋具高度流動性，其範疇涵蓋水體上層、水體本身及海床底層，並因陸海互動而引發多重影響與空間衝突」，因此有必要進一步納入聯合國「海洋空間規劃（MSP）」理念與作法，逐步與國際海洋規劃與管理之趨勢接軌。參考聯合國海洋空間規劃（MSP）作法，初步建議我國海洋空間規劃可採取以下具體策略：

1. 管理模式轉型：由傳統「單一物種、短期尺度」管理，轉向「以生態系統為基礎、長期、多尺度、科學支撐」的適應性管理，彰顯「由傳統概念至永續理念」、「由部門分治至整合規劃」的轉變必要性。
2. 核心原則落實：以「生態系統為基礎」與「權益關係人參與」為兩大核心原則，透過科學調查支撐的區劃與管制機制，兼顧資源保育與人類使用之平衡。
3. 跨部門協調：建立跨部門協作平台，以提升海洋空間規劃的政策整合性與執行效能。

（二）未來制度調整與銜接方向

海域治理涉及「規劃」與「管理」兩層面，其立法目的、工具與評估標準各有差異，應明確區分：

1. 海洋空間規劃（MSP）：以「生態系統為基礎」與「科學證據決策」為核心，透過程序化的規劃機制，進行長期且可持續的動態調整。
2. 海域管理：以「海域意識（MDA）」為重點，著重監偵、蒐集、掌握與

應處，確保安全、維護秩序，並協調資源使用衝突。

行政院於 111 年 9 月已明確提出「國土一體、海陸分治」原則。現階段國土計畫雖能透過管制原則維護公共安全與秩序，但其功能定位仍偏向「被動協調」，在積極規劃與跨部門整合方面相對不足。為銜接《海域管理法》尚未通過之前的制度空窗，建議將「海洋資源地區」逐步導入海洋空間規劃（MSP）精神，並釐清角色分工如下：

1. 國土署：專責陸域國土規劃，並提供「海洋資源地區」所需的過渡性圖資與資料。
2. 海洋委員會：依《海洋基本法》負責整合涉海政策，並在《海域管理法》通過後，主責推動海洋功能分區、先期協調及海洋空間規劃制度。

在《海域管理法》正式立法前，國土計畫法下的「海洋資源地區」仍是我國處理海域使用衝突與管制的主要制度框架。建議可提前導入 MSP 中之兩大核心原則，分別推動以下改進措施：

1. 生態系統為基礎

- (1)建立海洋基礎資料庫：目前僅依個案查詢敏感區，建議由國土署與海委會合作，建置全國性海洋生態與環境基礎資料庫（如棲地分布、物種多樣性、海洋碳匯），作為分區管制的前置依據。
- (2)導入生態韌性與氣候調適指標：在審查「使用同意」或「計畫」時，不僅要求降低衝擊，亦應檢視是否有助提升海域恢復力（如維持碳匯功能、預留海岸緩衝區）。
- (3)強化前期區劃與動態調整：使「海洋資源地區」不僅停留於靜態劃設，亦能設定不同使用情境，並透過滾動檢討持續調整。

2. 權益關係人參與

- (1)建立跨部門協作平台：由國土署召集能源、漁業、航港、文化資產等相關部會，針對「海洋資源地區」分區調整或使用審查，設置跨部門審議與資訊共享平台。
- (2)拓展參與對象：除現有漁業及原住民族群外，建議納入新興使用者及民間團體（如風電產業、科研單位、環保團體、觀光業者）進行意見徵詢或列席參與。
- (3)強化公開透明：在「應經申請同意」案件中，增設資訊公開平台，揭露申請範圍、審查意見與後續監測成果，使民眾或相關團體能事前掌握資訊，以降低衝突。

參、模組化文件

議題 1.國土計畫制度下之使用地類別編定用途

一、 議題背景

(一) 《區域計畫法》使用地分類過細與剛性規定

《區域計畫法》之非都市土地使用管制（下簡稱舊制）將都市計畫以外地區土地劃分為 11 種非都市使用分區、19 種使用地編定類別，此分類方式過細且剛性，一旦土地被編定為某種用途，除非另繁瑣的依法申請容許使用或辦理用地變更等，否則無法做其他用途使用，即便這些用途本質上為相互兼容的。以農業為例，農耕、魚塭均屬農業行為，但卻必須分別位於農牧用地、養殖用地進行相應使用，逾越容許範圍或未經主管機關核准者，即屬違規並依《區域計畫法》進行處分。此導致土地使用缺乏彈性，無視土地利用方式之多元混用可能。

(二) 土地缺乏整體性規劃視野與指導

舊制之土地使用分區與編定主要係基於民國 60～70 年代之「土地使用現況」進行劃分與管制，雖保障土地使用之既有權利，但無計畫引導，亦未考量個別土地資源特性及使用需求，此使個別土地使用之分區或編定類別自始可能與該土地適合之使用方式無關，甚至與土地使用人的需求相互矛盾。同時，舊制允許土地個案隨時變更用途，不同使用分區、使用地間均可彼此轉換，雖看似具彈性，但實際上卻將國土資源管理交由市場主導，導致土地開發零散、無序，形成「破碎零星」之開發模式。換言之，土地雖能被「管理」，卻不受「計畫」約束，出現「合法但不合理」之現象。此管理方式不僅無法有效引導區域整體發展，亦難以達到土地合理利用與資源保護之目標。

二、 現行政策推動方向

因此，《國土計畫法》旨在解決舊制土地使用管理問題，並透過以下手段進行改變：

- (一) 「使用地類別」改為「國土功能分區及其分類」：舊制對土地之管制係以「使用地編定類別」進行規範，將土地劃分為 11 種非都市使用分區、19 種使用地編定類別。這些使用地類別會明確規範容許使用項目，且無論土地位於何種分區，相同使用地之土地管制規定大致相同，如只要為建築用地，無論在何種土地使用分區下均為同一種使用強度。然未來新

制將改依「國土功能分區及其分類」進行土地容許使用項目與使用強度之管制，將土地劃分為4種國土功能分區19種分類。其重點在於**根據土地功能區分該土地可容許之使用項目**，決定是否須核准使用同意、使用許可或由既有合法可建築用地變更為非可建築用地後，編定為不同使用地，包含許可用地（應）、許可用地（使）、公共設施用地、保育用地。

- **許可用地（應）**：應經申請同意使用之土地，並受相應管制。
- **公共設施用地**：於核發「使用許可」案件中，依使用計畫提供之公共設施，並按其範圍完成分割，移轉登記為公有之土地。
- **許可用地（使）**：於核發「使用許可」案件中，依使用計畫範圍提供作為公共設施使用以外之土地。
- **保育用地**：經評估後確認土地有供國土保育保安使用之必要，將既有合法可建築用地變更為非可建築用地之土地，並依相關規定進行保護與管理。

新制強調土地使用相容性，避免舊制中強烈之目的事業導向管制內容限制土地多元用途與功能混用，同時對不同國土功能分區及其分類之使用地，將有不同管制規範。

- （二）**保障既有合法土地使用權益**：對舊制下屬建築用地、農牧用地等非都市土地，無論未來於新制下位於何種國土功能分區，只要該土地原先於舊制為容許之合法使用項目，原則上仍會繼續容許其使用。而為保障舊制之既有權益，其編定之19種使用地類別將以「註記」方式保留，對外呈現於「國土功能分區通知書」中，對內（及對外查詢）則記載於國土功能分區及使用地資訊系統之「使用地」欄位，供土地使用者瞭解其土地使用資訊。而當土地經核准「申請使用同意」、「使用許可」，或原有合法「可建築用地」變更為「非可建築用地」後，該土地將根據新制編定為新制之適當使用地類別，將會刪除原舊制下之註記，以利權利關係人明確知悉土地管理狀況，並依新規範進行管制。
- （三）**透過線上查詢及證明核發系統取得國土功能分區與使用地資訊**：未來土地之國土功能分區及使用地將不再標示於土地登記謄本上。民眾及相關單位可以透過線上之國土功能分區及使用地資訊系統進行查詢，並且可申請核發「國土功能分區通知書」作為證明。此變化將提升土地使用資訊之透明度，以利民眾查詢土地規範。

三、 新舊制度比較

項目	非都市土地使用管制（舊制）	國土計畫土地使用管制（新制）
法規	《區域計畫法》	《國土計畫法》
分類方式	依「使用地編定類別」分類，細分為 11 種非都市使用分區、19 種使用地編定類型	依「國土功能分區及其分類」分類，分為 4 種國土功能分區、19 種分類
管制方式	根據 19 種使用地編定類別，規範土地容許使用項目與使用強度	就土地所在國土功能分區及其分類決定容許使用項目，包含依法核准使用同意、使用許可，或由既有合法可建築用地變更為非可建築用地後，編定為 4 種使用地
用途變更	使用地規範剛性，即便使用行為方向相同，如均為農業行為，不同農業型態（如農耕或養殖），仍須透過繁瑣土地變更程序才能合法使用，程序繁瑣且彈性低	土地使用規範均依功能分區下容許使用項目進行管理（免經、應經、使用許可），無需進行土地變更，而使用地功能為識別其土地使用管制方式
管制標準	無論土地位於何種分區，相同使用地名稱之土地管制標準大致相同	各國土功能分區之使用地管制標準不同，即便為相同使用地名稱，管制規範亦會因分區分類而異
用途混用	土地使用分類固定，限制多元用途	允許土地於符合規範下進行多元使用，並會依不同土地使用細目於不同功能分區分類有相應規範

四、問題模組設定

（一）制度設計疑義面

1. 法律優位性疑慮

Q1. 當前《國土計畫土地使用管制》（草案）將「使用地編定」定義為「識別土地使用管制方式」，是否抵觸《國土計畫法》母法及其施行細則中，明確要求「編定適當使用地」並作為國土功能分區及其分類之下位概念進行管制之原意，以及《土地法》等核心法規要求應以土地性質編定使用地的精神？

《國土計畫法》第 22 條第 1 項立法意旨及施行細則第 10 條第 1 項均明確指出，使用地編定應按各級國土計畫指導，就土地能供使用性質，編定適當使用地後進行管制，且使用地應為國土功能分區及其分類之「下位概念」，應具實際管制效果。然目前《國土計畫土地使用管制規則》（草案）卻以「國土功能分區及其分類」作為土地使用管制對象，使用地的功能定位為「識別土地使用管制方式」，架空使用地管制功能。此不僅抵觸母法規範，亦忽略《土地法》第 81 條及《平均地

權條例》第 52 條等核心法規，要求應以土地性質編定使用地，進行更明確之管理精神。草案將國土管制方式作為使用地類別，而非依土地性質編定，此作法與國土計畫法的授權不符。賴宗裕老師指出，《國土計畫法》第 23 條第 2 項有關「國土功能分區及其分類之使用地類別編定」亦出現未見規範疏漏。

依《國土計畫法》原意為「以計畫引導使用」。全國國土計畫規範國土功能分區及其分類的劃設條件與方式，強調應依土地資源特性劃分 4 大國土功能分區，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，劃分其他必要分類。直轄市、縣（市）主管機關依據其全國國土計畫指導，劃設國土功能分區及其分類，其已反映土地各項資源條件與未來發展規劃，土地使用應依國土功能分區及其分類進行管制。至於使用地的角色，則為落實並輔助前開基本原則而編定，用以識別土地使用管制方式，並區隔過去區域計畫法採現況或個別變更編定的使用地類別。這表示使用地雖仍有編定，但其功能已重新定位為輔助及識別性質，而非過往管制重心，此舉可逐步展現國土計畫的政策目標。

Q2. 承上，將使用地編定從具管制效果的行政處分，轉變為僅具識別性的觀念通知，會不會使管制更鬆散？

在《區域計畫法》下，使用地編定是對地籍上的個別土地逐筆進行，具體確定每筆土地使用種類，具有個案性與具體性的行為特徵，符合行政程序法第 92 條對於行政處分的定義。然《國土計畫土地使用管制規則》（草案）若將使用地功能界定為「識別土地使用管制方式」，其性質將從具管制效果的行政處分轉變為僅具辨識效果的觀念通知，管制功能完全回歸國土功能分區及其分類。此法律性質的改變，與原有的法制設計（依土地使用性質編定使用地）完全不同，有待進一步釐清其是否會讓管制更鬆散。

不會使管制鬆散。新制雖將「使用地編定類別」轉為識別土地使用管制方式的輔助工具，但並不會降低其管制效果，因只要土地使用管制制度明確，相關管制作業即可順利執行。而如若未來仍沿用《區域計畫法》使用地編定方式，恐會出現以下問題：

■ **現況編定：**《區域計畫法》使用地編定方式主要採現況編定，這會使土地管制無法落實計畫引導及以國土功能分區分類進行管制之精神。

- **名實不符：**現《區域計畫法》使用地編定類別存在與實際用途不符的情況。包含部分土地違規使用、早期編定錯誤，以及事業計畫廢止後仍維持原使用地名稱等情況，又特定目的事業用地實際使用多元，難以歸類。
- **資源投入：**若繼續維持現《區域計畫法》使用地編定方式，地方國土主管機關將需長期投入大量人力辦理使用地補辦、變更或更正編定等相關作業，偏離國土計畫的業務推動核心。
- **管制不足：**未來「免經申請同意使用」的土地，將無須國土計畫主管機關核准，也無辦理使用地編定變更的需要。隨時間推進，這些土地預計將陸續轉作各類使用，因此仍將出現名實不符情形，無法直接以使用地名稱辨識土地使用項目與性質，導致無法清楚辨識土地實際使用情況。而若要求所有免經申請同意項目仍需辦理使用地編定，又將增加民眾不便，並對地方國土主管機關帶來負擔。
- **功能混淆：**與功能分區功能混淆，恐淪為區計使用分區無實質功能，民眾亦難以理解新、舊制用地差異。
- **既有權益保障範疇難以界定：**使用地倘依實際使用重新分類編定，恐難保障各地原既有權益，影響制度銜接。

2. 法律保留原則疑慮

Q1. 《國土計畫土地使用管制規則》（草案）依法於國土功能分區圖首次公告時未有新的使用地編定，是否違反了法律保留原則，並可能導致已廢止的《區域計畫法》實質上「起死回生」？

《國土計畫土地使用管制規則》（草案）第 3 條第 1 項規定，在土地未經申請「應經申請同意」或「使用許可」前，仍保留原《區域計畫法》編定的使用地名稱。表示在國土功能分區圖首次公告時並無新的使用地編定，僅有在申請後才會有「許可用地（應）」、「許可用地（使）」或「公共設施用地」等「新使用地編定類別」，若未申請則無使用地編定，使土地使用管制失去依據。此作法也形同讓已應廢止的《區域計畫法》在《國土計畫土地使用管制規則》（草案）中「起死回生」，且永無落日。

經內政部法規會表示，鑒於土地使用權利的延續性，為兼顧公共利益並適度保護民眾的信賴，將《區域計畫法》編定的可建築用地或農業用地的空間範圍，以適當文字納入《國土計畫土地使用管制規則》容許使用情形表備註欄，尚無不妥，亦能符合信賴保護原則。此作法為

參考《國有財產法》第 52-2 條、《都市計畫法臺灣省施行細則》第 30 條、《農地重劃條例》第 22 條等現行規定，在制度更迭之際適度參考或納入舊制規範內容或結果，作為輔助新制管制目的達成的方式，應屬可行作法。在法令轉換過渡期間，保留「原《區域計畫法》編定的使用地編定類別」納入土地使用管制規定，是為減少制度銜接衝擊，並反映過去《區域計畫法》制度運作下呈現的土地利用差異。然民眾後續申請新使用時，仍須依國土計畫法管制規定辦理。內政部國土管理署後續仍將持續諮詢各界法制專家意見，確立國土計畫土地使用管制制度。

3. 法律明確性疑慮

Q1. 《國土計畫土地使用管制規則》（草案）所列的使用地名稱與容許使用項目關聯性不明、免經申請同意使用的土地缺乏使用地名稱，以及過於複雜的查詢機制，是否違反法律明確性原則，並可能對民眾、地政人員及估價業務造成混淆與困擾？

《國土計畫土地使用管制規則》（草案）所列的 4 種使用地（許可用地（應）、許可用地（使）、公共設施用地、保育用地）與容許使用情形表中的使用項目和細目內容關聯性不明，使民眾無法從使用地名稱直接瞭解土地使用性質。刪除如農牧用地、交通用地等民眾熟悉的實質使用地類別，改為申請制的許可用地，將使民眾無法直接從名稱瞭解土地用途。免經申請同意使用的土地甚至沒有任何使用地名稱，導致民眾對鄰地未來使用情況缺乏可預見性，恐衍生土地估價與管理不易問題。此外，未來民眾需同時查詢國土計畫土地使用管制規則內容、地籍地號、國土功能分區分類、原區域計畫法編定之使用地類別、國土計畫法識別使用地類別及應經申請同意或使用許可內容等多項資訊，此複雜的結構設計對專業人士而言尚難一望即知，對一般國民更易造成混淆，恐引發爭議，並造成基層地政人員及地政士執行業務困擾。

為解決民眾辨識度問題，未來民眾如欲瞭解其土地得進行何種使用，將從現行查詢各「使用地」的容許使用項目（《非都市土地使用管制規則》附表一），調整為查詢各「國土功能分區及其分類」的容許使用項目，並輔以「原《區域計畫法》編定之使用地類別」（《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表一容許使用情形表），這樣即可得知其得申請的使用內容及使用強度；此外，容許使用情形表的呈現方式經重新整理後，將改以群組方式排列使用項目並簡化備註欄位內

容，將更易於閱讀理解。

若仍沿襲現行區域計畫的使用地類別名稱，卻在不同功能分區分類下有不同使用項目與強度規範，反而更容易讓民眾在新舊制之間及各功能分區分類間產生混淆，且不易說明管制內容。未來，使用地將引導民眾依計畫查詢管制規定，與現行特定目的事業用地及依計畫變更編定之土地管制查詢方式相同，且此查詢方式已行之有年，又能改善民眾常因使用地名稱而忽略原核准計畫限制，而不諳法令違規使用或交易糾紛，如依計畫變更之丁種建築用地或乙種建築用地應依計畫使用，其使用權利不同於第 1 次編定之丁種建築用地或乙種建築用地。

內政部國土管理署已規劃建置相關系統，將國土功能分區及其分類、原區域計畫使用地類別、應經申請同意或使用許可核准計畫內容等資訊納入，方便民眾查詢，確保資訊公開透明。

4. 修法認定疑慮

Q1. 若國土計畫不按土地性質編定使用地，是否會導致許多現行依《區域計畫法》使用地類別作為執行依據的目的事業法令必須配合修正，進而產生認定疑義？

目前許多目的事業法令（如《農業發展條例》、《土地稅法》等）均以《區域計畫法》編定的使用地編定類別作為執行依據。若國土計畫不按土地性質編定使用地，將導致這些法規必須配合修正。經國土主管機關盤點，至少涉及 13 個跨部會，須修正法規共 54 部。這將產生認定疑義，如未來無林業用地，其又可能分別劃入國土保育地區或農業發展地區不同分類中，如何指認其適用《土地稅法》的不課徵土地增值稅，增加民眾困擾。

內政部國土管理署已積極協助各部會盤點其權管目的事業法令中涉及《區域計畫法》相關規定的情形，區分類型並提供修法建議。其中針對原以區域計畫使用分區或使用地為規範區位者，可選擇改由目的事業法令定義其範圍，或依其立法原意，決定以國土功能分區分類或原區域計畫編定使用地定義其範圍。此外，內政部國土管理署也已就《農業發展條例》涉及非都市土地「農業用地」範疇修正等課題，多次拜訪農業部交換意見，後續將持續與該部溝通。

Q2. 《國土計畫土地使用管制規則》（草案）刪除民眾熟悉的實質使用地類別、可能消除土地價差、以及影響稅捐減免的適用，是否會對民眾的財產權益造成負面影響，並衍生「一法兩制」的荒謬情況？

《國土計畫土地使用管制規則》（草案）將一望即知的建築用地、農牧用地、林業用地等使用地類別刪除，將導致民眾、地方政府、地政士和不動產估價師難以理解與說明。而土地使用管制規範土地使用之用途及強度，將直接影響該不動產之價格。若同一功能分區分類下的所有土地皆適用相同的容許使用項目及強度，可能會使原本因使用地不同而存在的土地價差消失，引發公平性問題；此外，許多法規依使用地類別適用稅捐減免，若不編定使用地，將產生具體認定疑義，影響民眾權益。如原農牧用地申請「應經申請同意用地」或「使用許可用地」後，即使仍作農用，也可能因名稱不再是農地而無法申請農用證明或免稅，形成「一法兩制」或傷害人民財產權益的荒謬情況，也凸顯農業發展地區沒有農牧用地的制度設計問題。

無論公部門或私部門估價，個別宗地的土地使用管制條件（含使用強度、使用地類別）均為影響價格的關鍵。而《國土計畫土地使用管制規則》（草案）已明定各國土功能分區及其分類的容許使用項目及使用強度等相關規定，因此只要土地管制制度明確，地價人員即可據以辦理查估作業，土地價差不會因為法律的變動而消失，而是會基於新的土地規範來調整土地的價值。又未來內政部國土署規劃建置相關系統（國土功能分區及使用地資訊系統），公開透明提供國土功能分區及其分類、原區域計畫使用地類別、應經申請同意或使用許可核准計畫內容等資訊，以避免操作疑義，並逐步建立交易習慣與新秩序。而在法令轉換過渡期間，保留原《區域計畫法》編定的使用地類別，以保障民眾既有合法土地使用權益、延續如農用證明或享有免稅待遇等福利。後續內政部國土管理署也將持續與地政司、不動產估價師、地政士等公會就實務執行作業問題持續溝通交流，以使新舊制銜接更順利。

（二）民眾常見問題面

1. 新舊制度之土地使用管制規則轉換

Q1. 《國土計畫法》上路後，會導致土地分區有什麼改變？

《國土計畫法》將取代原本的《區域計畫法》，進行土地分區調整。過去《區域計畫法》將土地分為 11 種使用分區（如特定農業區、工業區、鄉村區等）及 19 種使用地編定類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地、農牧用地等）。而轉軌至《國土計畫法》後，土地將會變成 4 大國土功能分區（國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區）19 種分類來管理各土地的容許使用項目與相關使用管制程

序。而新的 4 種使用地類別（許可用地（使）、公共設施用地、許可用地（應）、保育用地）則作為輔助「標示」土地使用管制方式。此外，為保障原有的合法土地使用權益，《區域計畫法》編定的使用地將會保留註記於國土功能分區及使用地資訊系統中。

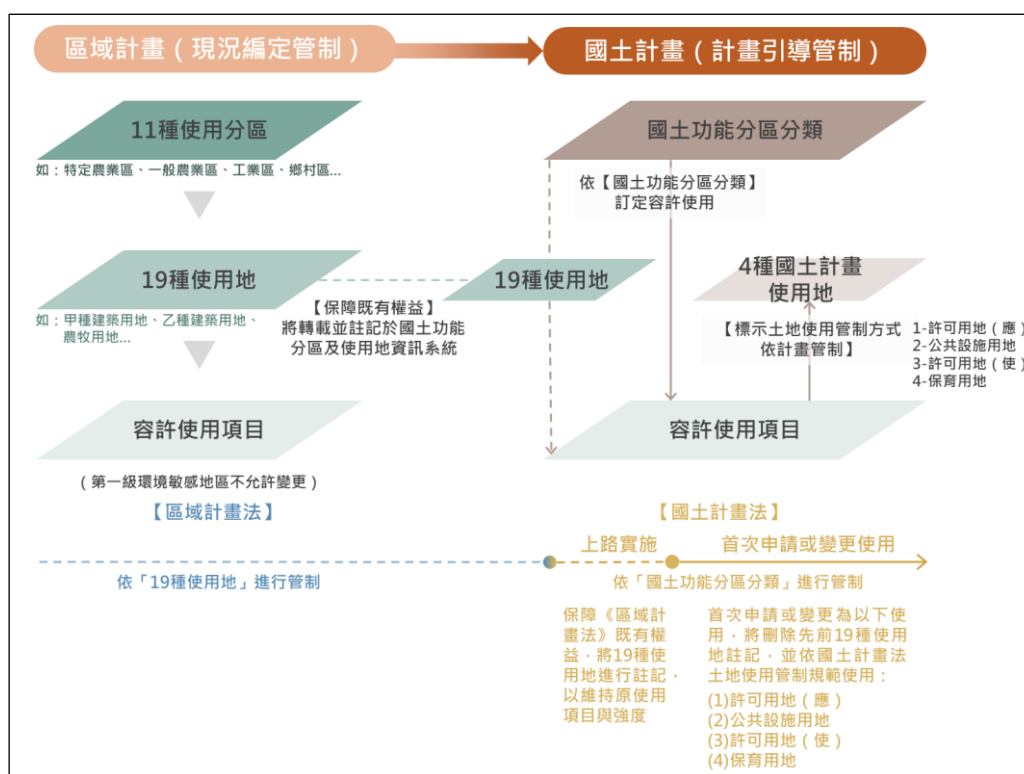


圖 3.1-1 土地分區新舊制差異圖

Q2. 現行《區域計畫法》與《國土計畫法》的土地使用管制有何不同？

土地使用管制的主要差別在於兩者對土地用途的管理方式不同。《區域計畫法》土地用途變更是基於「開發許可」的原則，如一個位於一般農業區的土地，若希望變更為工業區，可以向當地縣市政府申請變更。這表示土地用途變更是依照申請程序決定，並可根據需求進行調整。

但《國土計畫法》採用「容許」的概念，土地用途的使用將根據各國土功能分區及其分類進行管制，並依容許使用情形表（即○X表）進行申請。此方式的特點為，只有在容許使用情形表中所列出的使用項目才可進行申請，沒有列出的項目則無法申請，這使土地用途的變動更嚴格與明確。

Q3. 國土計畫是依照國土功能分區及其分類進行土地管制，那以前區域計畫編定的使用地會如何處理？國土計畫還會編定新的使用地嗎？

- A. 為了讓新、舊制度順利銜接，原來根據《區域計畫法》編定的使用地類別資訊將被保留，並作為既有合法土地使用權益保障參考依據，註記在「國土功能分區及使用地資訊系統」中。所以無論是新制還是舊制的土地資訊，未來都可以在該系統進行查詢並參考。
- B. 會。國土計畫會編定新的使用地，未來將根據不同使用地編定類別，辨別不同國土功能分區土地使用申請與管制方式，包含經核准用來建設非公共設施用途的「許可用地（使）」、必須經申請同意才能使用的「許可用地（應）」、專門用來建設公共設施的「公共設施用地」、用於保護自然環境及禁止開發的「保育用地」。

Q4. 如果土地原本於《區域計畫法》下為合法可建築用地，但尚未開始做建築使用，未來是否仍能夠繼續從事建築使用？

不一定，是否能繼續進行建築使用須符合管制規範所訂的條件。具體情況可分為兩類：

A. 土地使用經主管機關會商認定是否妨礙國土保育或農業生產環境

- 「不妨礙」國土保育或農業生產環境：若經認定土地「不妨礙國土保育保安或農業生產環境」，則可繼續編定為可建築用地，並依據《國土計畫土地使用管制規則》（草案）規範，進行「免經申請同意使用」、「應經申請同意使用」、「使用許可」，並可進一步編定使用地類別（許可用地（應）、許可用地（使）、公共設施用地）進行土地開發或使用。
- 「會妨礙」國土保育或農業生產環境：依《國土計畫法》第 32 條及《國土計畫土地使用管制規則》（草案）第 3 條規定，將土地使用地變更編定為「保育用地」並提供補償。而因該土地已依法補償，所以將失去發展權利，原則上「不得再從事具建築或設施等類型的土地使用項目」。未來這些土地可從事的使用將以不影響周邊環境為原則，且使用強度將大幅降低。

B. 是否已獲興辦事業計畫核准

- 「已獲」興辦事業計畫核准：若土地興辦事業計畫於《國土計畫土地使用管制規則》（草案）施行前已獲核准，且該計畫符合容許使用項目規定，必須於《國土計畫土地使用管制規則》（草案）施行日起六個月內申請使用地變更編定。經直轄市、縣（市）主管機關審查同意，即可依原核准計畫辦理，並依同意的使用計畫書實施管制；若原核准計畫未載明使用強度，則會按其原應變更

編定的《區域計畫法》使用地編定類別上限辦理。

- 「未獲」興辦事業計畫核准，或錯過申請期限：若土地於《區域計畫法》下未取得興辦事業計畫核准，或雖已獲核准但逾期未依規定提出變更使用地編定申請（六個月內），主管機關將不再受理該土地申請。此時，該土地將完全受到《國土計畫土地使用管制規則》（草案）新制的管制。

2. 土地使用申請與變更程序

Q1. 《國土計畫法》的應經申請同意使用是什麼？辦理程序會不會很複雜？

- A. 《國土計畫法》所稱的「應經申請同意」，指的是從事土地使用應向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關（通常是都市發展、城鄉、地政或建設等局、處）申請同意。
- B. 哪些使用項目應該要向國土計畫主管機關申請同意，可至內政部國土管理署網站（<https://reurl.cc/z5DLze>）參考《國土計畫土地使用管制規則》（草案）中容許使用情形表，其標註「○」之使用項目原則即要向國土計畫主管機關申請。
- C. 至於申請方式跟程序，以「簡政便民」為制度設計方向，並以審查土地使用管制相關事項為主，如經審查符合土地使用管制相關規定即核發同意函，涉及目的事業許可、水土保持、環境影響評估……等其它程序，申請人得併同向有關機關申請，以加速辦理程序。

Q2. 《國土計畫法》上路後，農牧用地還可以變更成甲種建築用地或是特定目的事業用地嗎？

不可以。《國土計畫法》上路後，土地使用變更機制已經改變，不會再允許將原《區域計畫法》下的使用地編定類別（如甲種建築用地、乙種建築用地、農牧用地等）進行變更。這些原有的使用地編定類別將轉為「註記」形式，保留在國土計畫相關資訊系統中，供作後續土地使用管制與既有權益保障依據。

若農牧用地要轉作其他用途，需視其土地所在的國土功能分區及其分類是否容許該用途（詳見《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表一規定）。除免經申請同意使用（附表一「●」、實心圈數字）或禁止使用（附表一「×」）外，需經過應經申請同意使用（附表一「○」、空心圈數字）或使用許可（符合一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準）程序申請使用。經核准使用同意、使用許可後，土地將被編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」或

「公共設施用地」，並刪除原有的使用地編定類別註記。因此，土地不會變回至原《區域計畫法》下的甲種建築用地、特定目的事業用地等舊有使用地類別。

Q3. 不能再變更原《區域計畫法》之使用地，要如何才可以轉作其他使用？

若土地要轉作其他用途，需依其所屬的國土功能分區及其分類，遵循《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附表一或附表二規定辦理：

- A. 免經申請同意使用：欲轉作的土地使用項目於附表列為「●」、實心圈數字，土地可直接轉作該用途，無需向國土計畫主管機關申請同意。
- B. 應經申請同意使用：欲轉作的土地使用項目於附表列為「○」、空心圈數字，需向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關申請同意使用，並依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）附件一至四規定進行審查。
- C. 使用許可：欲轉作的土地使用項目符合「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」，應依《國土計畫法》第24條申請使用許可。

當土地經核准使用同意、使用許可後，土地將被編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」或「公共設施用地」，並刪除原有的使用地編定類別註記。此後該土地將不再適用《區域計畫法》下的既有權益保障，而須依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）進行管理。

Q4. 既有建築用地如果房子要重建或轉作其他用途，原本使用地註記一定會刪除嗎？

不一定。根據《國土計畫法》新制，原《區域計畫法》下的可建築使用地編定類別（如甲、乙、丙、丁種建築用地），將以「註記」方式保留，以保障既有土地使用權益。若房屋要轉作其他用途，且該用途依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）規定需要申請「應經申請同意使用」或「使用許可」，則原有註記會被刪除，並轉換為新制使用地編定類別（使用許可（應）、使用許可（使）或公共設施用地）；但若還是維持原建築用途或「免經申請同意使用」，則原使用地註記不會被刪除。

Q5. 使用地編定為許可用地（應），還能變更恢復為原本的甲種建築用地

嗎？

不行。一旦土地被編定為《國土計畫法》下的新使用地編定類別（如許可用地（應）），原《區域計畫法》下的使用地類別（如甲種建築用地）註記即被刪除。因該註記主要是為用於制度轉軌過渡期「保障既有合法土地使用權益」，故未設有將新使用地類別恢復為舊有《區域計畫法》使用地類別的機制。

3. 既有合法土地使用

Q1. 直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經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，以保障既有合法土地使用權益。然其會如何補償？

依《實施國土計畫管制所受損失補償辦法》第 11 條規定分為以下兩類。

A. 非屬災害類型環境敏感地區土地：變更補償費金額＝（合法可建築用地於公告直轄市、縣（市）國土計畫時之單位土地價格－申請補償時之單位土地價格）×編定為非可建築用地之土地面積×土地所有權權利範圍。

B. 災害類型環境敏感地區土地：變更補償費金額為依前款規定計算所得金額之百分之三十。

Q2. 為什麼會有「調降使用強度」和「減少容許使用項目」？我的土地會被這樣處理嗎？

A. 這主要是為了兼顧兩個目的：

■ **保障既有合法土地使用權益：**政府希望在實施《國土計畫法》時，不會對民眾在《區域計畫法》下的合法土地使用權益造成太大衝擊。

■ **落實新制以「國土功能分區」引導土地使用精神：**《國土計畫法》透過國土功能分區（如國土保育地區、農業發展地區等）管理土地，即便土地原本是合法可建築用地，為符合整體國土保育或發展目標，也可能會需要適度調整使用方式。

B. 有可能。如果土地原本為《區域計畫法》規範的「合法可建築用地」，經主管機關評估認定「不妨礙國土保育保安或農業生產環境」，則土地「仍可保留可建築性質」。只是為符合國土計畫目標，主管機關「可調降土地使用強度（建蔽率、容積率）或減少容許使用項目（可興建的建築類型或可從事的事業活動會變少或更受限制）」。

而這與直接將土地變更編定為「保育用地」不同，因為保育用地是收回土地發展權利，只能進行有限用途，並可獲得補償。而「調降土地使用強度或減少容許使用項目」則是保留土地可建築性質的一種新舊制度過渡性管制措施，目的是兼顧保護國土保育需求與保障民眾既有合法土地使用權益。

4. 土地使用管制查詢問題

Q1. 哪裡可以查詢到土地功能分區下的使用地編定類別？

無論是新制度或舊制度的土地使用資訊，均可以透過「國土功能分區通知書」查詢土地使用地編定類別。未來，當內政部完成「國土功能分區及使用地資訊系統」後，亦可以直接於該系統中進行查詢。

（三）各相關單位常見問題面

1. 地籍合併或調整

Q1. 是否允許相同國土功能分區，但不同舊用地間之合併或界址調整（如甲建與農牧用地合併）？因這將影響到後續管制項目與強度之認定。而若允許不同舊用地（例如林業用地、農牧用地）合併，合併後之備註欄應如何標示？

按地籍測量實施規則第 192、193、224、225 條分別涉及地籍圖重測之地籍調整與合併（§192、193）、土地合併（§224）、土地界址調整（§225），均規定「應以同一地段、地界相連、使用性質相同之土地為限。」，另第 225-1 條規定：「第 192 條、第 193 條、第 224 條及前條所稱之使用性質，於都市土地指使用分區，於非都市土地指使用分區及編定之使用地類別。」

不允許。由於《區域計畫法》下，不同使用地編定類別的土地有不同使用管制，因此建議舊用地的不同類別維持不得合併。此外，於國土功能分區公告後，將會實施根據《國土計畫法》進行的土地使用管制，但它仍會保障原本區域計畫下的既有權益。鑒於原《區域計畫法》的使用地編定類別在既有權益保障上具差異，為避免產生認定上的爭議，若土地尚未按《國土計畫法》編定為 4 種使用地類別前，建議這些土地不應合併。此方向需請地政司提供意見，因若涉及地籍測量實施規則的修訂，應加速辦理。

2. 一併變更編定

Q1. 未來以徵收、撥用、協議價購或其他方式取得土地後，是否（及如何）辦理變更編定？

依據《非都市土地變更編定執行要點》第 10 點規定，需用土地人以徵收、撥用、協議價購或其他方式取得之土地，得向直轄市、縣（市）政府申請一併變更編定。

對公部門常見使用項目（如運輸設施、行政設施等），未來將根據容許使用情形表中所在的國土功能分區及其分類來確定土地的使用管制方式。而目前其於容許使用情形表之各功能分區分類下多列為「○」，故後續將編定為「應經申請同意使用」用地。至於公部門申請應經申請使用程序為何？是否得予簡化？建議納入應經申請使用申請程序流程中評估設計；若所規劃的使用項目符合容許使用情形表中的「●」（免經申請同意使用），則不需要辦理變更編定。這表示，經由地籍分割後，該土地未來的使用範圍已經確定，對後續管理和使用不會產生影響。

Q2. 公部門取得土地後，是否可編為「公共設施用地」？

未來，僅涉及使用許可範圍內的公共設施將編定為「公共設施用地」，這是因為該土地已在計畫中確定用於公共設施且將轉為公有，為避免移轉予私人引發交易糾紛等爭議，因此進行明確的分類，以利辨識與管理。如果該土地位於使用許可範圍外，經徵收或其他方式取得做公共設施使用之土地，因這些土地的使用性質仍不完全確定，為保留未來規劃彈性，目前評估尚無調整為「公共設施用地」的必要，將編定其為「應經申請同意使用」用地，或不編定為使用地（使用地欄位為空白，但保留舊使用地名稱）。

Q3. 為何不全面將具公共設施性質之土地均編定為「公共設施用地」？

並非所有符合公共設施性質的土地都需要編定為「公共設施用地」，像是舊用地中包含交通用地、水利用地、特定目的事業用地等，這些土地並不一定會均用做公設使用，因此建議在第一次編定時無須將其編定為「公共設施用地」。如果將所有這些土地逐一清查並編定，將增加地方政府作業負擔，並無實益。且舊用地名稱已有進行保留，可供未來查詢時不會混淆，無礙辨識。

3. 既有法令與用詞轉換之認定

Q1. 國土功能分區公告後，除 4 種使用地編定外，其他土地未進行具體使用地編定。民眾如何主張《土地稅法》第 39 條第 3 項條文規定，檢附需用土地人核發之「非都市土地供公共設施使用證明書」申請免徵土地增值稅？

財政部前依大法官釋憲結果於 110 年修訂《土地稅法》第 39 條第 3 項，規定非都市土地經開闢完成或依計畫核定供公共設施使用，並依法完成使用地編定者，在尚未被徵收前移轉，如檢附需用土地人核發之「非都市土地供公共設施使用證明書」，可申請免徵土地增值稅。此外，該條文授權之《非都市土地供公共設施使用認定及核發證明辦法》（下稱核發證明辦法）規定，所謂「依法完成使用地編定」，指的是經需用土地人完成開闢或依計畫核定供公共設施使用的土地，並已依法編定為公共設施相關的適當使用地。

因舊用地類別仍保留於國土功能分區及使用地資訊系統，已做公設使用且已依區域計畫法編定為公共設施相關使用地者，仍可參考舊用地類別向原需地機關與稅捐單位提出申請（又原本「非都市土地供公共設施使用認定及核發證明辦法」規定，需用土地人不明時，可向地政機關查詢，後續如前開辦法未修正，地政機關仍需協助查詢舊用地之需用土地人）。

只是當國土功能分區公告後，僅有核定使用許可計畫之公設範圍土地將變更為公共設施用地，其餘已做公設使用但並未依區域計畫法編定為相關使用地類別者，則無法循變更編定途徑變更為核發辦法所稱之「公共設施相關之適當使用地」。前述方向需請財政部提供意見，倘涉及土地稅法及相關子法修法者應加速辦理。

Q2. 國土功能分區公告後除 4 種使用地編定外，其他土地未進行具體使用地編定，如何定義「農業用地」或「耕地」？因這將影響到後續農業用地認定及農業用地相關法令（涉及農用證明核發、耕地分割限制等）。

根據《農業發展條例》第 3 條的定義：

A. 農業用地指的是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：

- 供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。
- 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。
- 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。

B. 耕地指的是依《區域計畫法》劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。

在其他農業相關法令（包括「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」、「農業用地興建農舍辦法」、「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」…等）中，於條文中往往更進一步規定在非都市土地各類使用分區或使用地之適用情形；另其他非農業相關法令亦有引用農發條例有關「農業用地」或「耕地」定義者，包括「土地稅法」、「平均地權條例」、「遺產及贈與稅法」…等，涉及面向相當廣泛。

因原本區域計畫之使用地編定仍保留於國土功能分區及使用地資訊系統，「農業用地」或「耕地」如需參考原《區域計畫法》使用地類別，仍可參考依循（其未保留原《區域計畫法》使用分區）。然「農業用地」或「耕地」是依《農業發展條例》規定，因此應以農業主管機關定義為準。由於涉及層面廣泛、影響重大且須建立長久制度，須請農業部及早確認定義並全面清點待修正法令，加速推動修法作業。而內政部國土管理署已多次拜訪農業部，交流有關《農業發展條例》中非都市土地「農業用地」範疇修正等課題，並將持續與該部溝通。

此外，內政部國土管理署已積極協助各部會盤點涉及《區域計畫法》相關規定的事業法令，區分類型並提供修法建議。對原以區域計畫使用分區或使用地規範區位者，可選擇改由目的事業法令定義其範圍，或依其立法原意，決定是否依國土功能分區分類或原區域計畫編定使用地定義其範圍。

Q3. 國土功能分區公告後除 4 種使用地編定外，其他土地未進行具體使用地編定，無法藉由使用地類別顯示山坡地可利用限度查定結果。

- A. 《山坡地保育利用條例》第 16 條：山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。
- B. 《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：規定對於供農業使用及新登記之土地，在未辦理土地可利用限度查定前暫不編定，俟土地所有權人或土地管理機關申請土地可利用限度查定後，補註使用地類別為農牧用地、林業用地或國土保安用地。
- C. 行政院《農業部山坡地土地可利用限度查定工作要點》：規定查定工作由行政院農業部為主管機關，行政院農業部水土保持局（以下簡稱水土保持局）為執行機關，並要求各縣（市）政府、地政事務所及鄉（鎮、市、區）公所協辦。查定結果公告期滿，需將查定公告清冊移送地政事務所辦理非都市土地補註使用地類別。

因原本區域計畫之使用地編定仍保留於國土功能分區及使用地資訊系統，國土功能分區公告前已完成補註使用地類別之山坡地土地，仍可參考依循。然國土功能分區公告以後，山坡地可利用限度查定是否將與使用地編定脫鉤，仍應依農業部相關法規辦理。建議農業部及早檢討「使用地編定類別」與查定之使用情形與調整方向，確保山坡地保育利用條例之規範目的可以有效實施。

Q4. 以往無論公、私部門就非都市土地之地價查估作業，均以「使用地類別」做為各筆土地使用管制條件差異之判斷基準，國土功能分區公告以後除 4 種使用地編定外，其他土地未進行具體使用地編定，此將如何影響非都市土地之地價查估作業？

- A. 地價調查估計規則-公告土地現值、公告地價之查估：依規定，公、私部門在進行非都市土地的地價查估時，一般依使用地編定類別判斷土地使用管制條件，此亦為影響地價高低因素之一。
- B. 土地徵收補償市價查估辦法-徵收補償市價之查估：針對土地徵收，按照市價查估辦法進行徵收補償，並根據土地使用管制條件來估算市場價值。
- C. 不動產估價技術規則-估價師辦理土地估價：由專業估價師依規定辦理土地估價，並根據土地的使用地類別和使用強度來判斷地價。
- D. 無論公部門或私部門估價，個別宗地之土地使用管制條件（含使用強度、使用地類別）均為影響價格關鍵。另以公部門估價而言，一般均訂定「區域因素評價基準表」、「個別因素評價基準表」，以作為區域因素或個別因素調整時之參考。

國土計畫土地使用管制係以功能分區分類為土地使用管制依據，使用地未來功能係以「識別土地使用管制方式」為主，仍對於使用強度、容許使用項目乃至於地價高低有所影響，而舊用地類別仍保留於備註欄位，尚可作為地價查估作業依循。

後續需請地政司（地價科）及早啟動修法以及公部門地價查估機制調整作業（籲請各直轄市、縣市政府及地政事務所辦理地價區段調整、各類評價基準表之修訂等作業），以利新舊制順利接軌，至於私部門估價，亦可由該司（或由國土管理署）函請各不動產估價師同業公會及早轉知其公會成員有關《國土計畫土地使用管制規則》（草案）相關內容，以利有所因應。

議題 2.農業發展地區之土地使用及變更影響

一、議題背景

(一) 過往區域計畫個案變更造成農地破碎

《國土計畫法》是以計畫引導，於合宜地區進行土地利用。以農業土地而言，則涉及採用國土功能分區之農業發展地區及其依《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定研擬之《國土計畫土地使用管制規則》管制其土地使用內容與強度等項目，取代過去於《區域計畫法》下個案零星變更，造成農地破碎之情形，進而，重視農業生產環境之完整，避免影響農業永續。未來直轄市、縣（市）政府如有產業、聚落發展需要或是地方特殊管理需求，可以依循《國土計畫法》第 8 條及第 15 條規定，適時、主動辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討或擬訂鄉村地區計畫，提出完善的農地、農村發展構想與具體的土地使用計畫，並得依《國土計畫法》第 23 條第 4 項之規定，另訂適宜之土地使用管制規定，讓地方政府主動以空間規劃手段照顧農民及農地權益。

(二) 民眾關切農地使用權益是否受到影響、是否涉及「農業權」或相關補償

對此，部分民眾等權益關係人關切農地使用及變更問題，擔憂《國土計畫法》之實施將對農地既有使用權益、未來土地使用、乃至土地變更等權益，造成嚴重影響。過往亦曾有學者以雲林縣為例，提出國土計畫推動與劃設國土功能分區之下，規範雲林縣必須對全國糧食供給做出特定數額貢獻，且劃設農業發展地區土地之使用用途將受到嚴格限制，農地價值將無翻轉空間之機會；因此，認為將對人民農地之財產權形成「特別犧牲」，並應考量「農業權」而給予「特別補償」。

而現行《國土計畫法》及全國國土計畫與其土地使用管制規則（草案）指導下，有關農業生產的農舍、農業產、製、儲、銷、休閒農業等，均得在農業發展地區使用；且農業發展地區內原先依照《區域計畫法》編定之建築用地、遊憩用地等可建築用地，仍可持續活化利用，作為居住、商業、觀光遊憩等使用。相關子法也已納入有關制度，允許農地多元利用，且後續尚可配合農業相關政策，納入各級國土計畫通盤檢討及鄉村地區計畫，確認土地適宜性，調整劃設適當國土功能分區及其分類或另訂土地管制規定。

二、現行政策推動方向

針對民眾關注之農業發展地區土地使用權益影響，可依既有土地使用權益、未來土地使用與變更權益、及農業權與補償措施等三個部分，加以

說明：

(一) 既有土地使用權益

1. 農牧用地既有合法權益將予保障

依《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定及全國國土計畫指導研訂《國土計畫土地使用管制規則（草案）》，明定既有合法農牧用地無論劃設為何種國土功能分區及其分類，依然能繼續從事農作、農作產銷設施及農舍等相關使用，與現行區域計畫法規定相同。農牧用地之既有合法權益皆保障，國土計畫新制並無限縮使用，且農民可依照生產及農產加工需求，合理運用土地。

2. 原編定之土地使用強度原則均得維持

原依《區域計畫法》編定之可建築用地、遊憩用地等，包括甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，未來於所屬國土功能分區及其分類範圍內從事免經申請同意使用項目（如甲建從事住宅使用、丁建從事工業設施使用），原則均得維持原使用強度上限規定（如甲建維持建蔽率 60%、容積率 240%；丁建維持建蔽率 70%、容積率 300%）。土地不會因為國土計畫上路，造成非可建築用地立刻變成可建築用地，至於農舍興建符合農業發展條例規定同樣可以申請，不因國土計畫而有所不同。

(二) 未來土地使用與變更權益

1. 減少零星變更，維護生產環境並改善實際務農使用

國土計畫以「計畫變更」代替「零星變更」，改善現行農地零星變更、農地破碎不完整與不利農業生產之情形，創造更加優良的生產環境。國土計畫更放寬農地作為農業的產、製、儲、銷等設施，讓實際務農者獲得更多照顧。

2. 國土計畫更加符合農用需求，依法使用得免除土地變更成本

依國土計畫《土地使用管制規則（草案）》規定，經劃入農業發展地區之建築用地或農業用地土地，除了仍得繼續從事住、商等建築使用及農業生產、加工等相關使用，從事免經申請同意使用項目者，得維持原有之容積率、建蔽率規定，降低制度轉換之衝擊。未來容許使用之管制，循應經申請同意（小面積）或使用許可（大面積）等程序申請土地使用，毋須再辦理土地變更，亦將降低開發案件申請時間及費用成本。

以農 1、農 2 為例，除農業生產使用外，未來亦擴及農產品之加工、儲存、銷售、休閒農業等使用，無須再辦理用地變更；依法興建農舍部

分則可逕直向地方政府申請，且申請程序更為便捷，降低申請時間及費用成本，使得農地農用將優於現行制度，明確保障農民權利。

3. 縣市仍得依通盤檢討變更和另訂適宜土管規定，更有利農業經營

直轄市、縣（市）政府如有產業、聚落發展需要或是地方特殊管理需求，可以依循《國土計畫法》第 8 條及第 15 條主動辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討或擬訂鄉村地區計畫，提出完善的農地、農村發展構想與具體的土地使用計畫。縣市得依照需求，兼顧維護農業生產環境及地方發展，並得依該法第 23 條第 4 項規定，另訂適宜之土地使用管制規定，以符合地方實際需求。國土計畫下，地方政府將得以整體盤點在地需求，依法研擬空間發展計畫及土地使用管制相關規定、彈性因應，將更有利於農業多元永續經營。

（三）農業權與補償措施

1. 國土計畫未損財產權，且縣市保有土地變更權，應不屬特別犧牲

過往曾有學者以雲林縣為例，提出農業權、特別犧牲、及補償等之有關論述。然而，也有學者以國際案例指出政府可在公共利益前提下，限制土地使用而無須補償，「特別犧牲」應為其土地限制超過普遍社會義務承受範疇，而農業發展地區基於平衡土地利用，應為合理限制。

農業發展地區是為導正過去土地零星變更使用亂象，使土地能依計畫有序利用，維護農業生產環境。並且，農業發展地區得免經變更從事農業相關使用，降低申請時間及費用成本，又為降低制度轉換擾動，屬原編定建築用地亦可保留原有土地使用權益，更為放寬涉及農業相關生產、生態及生活之使用項目，進而促進農業多元利用。因此，農業發展地區將得依其空間特性，從事農業相關使用並取得其產生之經濟利益，並未損害財產權。

而劃入農業發展地區土地，未來直轄市、縣（市）政府亦得依據《國土計畫法》第 15 條及配合地區發展情形，主動定期檢討空間計畫、調整劃設其他適宜利用之國土功能分區分類、訂定因地制宜土地使用管制規定，據以符合地方土地使用或發展需求。直轄市、縣（市）政府存有空間計畫之變更權，爰應非屬司法院大法官會議釋字 440 號解釋所稱「特別犧牲」範疇，亦應無補償問題。

2. 國土計畫透過土地使用支持農用，協助「農業權」保障

民法物權編中規定有「農育權」，謂在他人土地為農作、森林、養殖、

畜牧、種植竹木或保育之權。參考上述定義，界定農業權為攸關「農民從事農業生產的基本權益」，保障農民從事、持續經營農業生產，與「農地變更發展權利」係屬不同目的概念。中央及地方政府都應充分尊重、維護農業權的保障。農業權落實到農地的利用與管理，應強調避免強制徵收、變更農業土地，防止都市、產業、交通發展在取得土地過程危害有意從事農業生產的農民，失去耕作、畜牧、養殖等土地。農業部相關措施不因國土計畫上路而有所影響，反而將透過土地使用支持，給予實際從農者更多的照顧，而農業權亦非純指農業部措施，更應強調支持農民持續從事農業生產方為其本意。

3. 發展權移轉制度（TDR）引入農地之方式仍待多加研議

應先釐清所探討之發展權移轉制度（TDR）其移轉主體是來自「現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」，還是來自「農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」，這兩者存在根本上之差異。

(1) 移轉主體來自「現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」

此概念將引入「發展權移轉制度（Transfer of Development Rights, TDR）」至農業用地，視為「區域開發總量調節」之工具，針對農地上尚未行使完全的合法建築潛力（如現行制度下可合法設置之農舍、零星甲種或丙種建築用地等，具既定建蔽率與容積率者），賣給需要額外容積的地區（如工業區），進行**建築權利之轉移**。此構想的核心在於，允許農地持有人將未使用的合法建築權利出售予周邊工業區或其他可接受發展權的地區，使後者得以透過購買方式取得額外的開發容積，而非無償獲得。

此一制度設計可能具有多重效益，一方面，工業區可透過市場機制取得額外容積，避免任意提高容積而造成的「平白增益」；另一方面，農地所有者可因權利轉移而獲得合理補償，形成**開發利益回饋農地**的誘因機制，有助於縮小城鄉間地價與發展利得之落差。此外，透過總量管制設計，可確保區域開發總容積維持在一定範圍內，不致因權利移轉而導致整體開發強度上升，因而得以兼顧土地利用效率與環境承载力。

(2) 移轉主體來自「農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」

此概念係將 TDR 視為「保育農地的對價機制」，如同「開發換保育」的權益交換，因此發展權移轉同時，視為該「農地」放棄了其開發或發展的潛力，應永久作為農地並獲得發展權價值相當之補償。

然而，此概念之潛在疑義在於一旦經容積移轉後之送出基地，該等土地未來於使用上將永久受到相關限制，包含將所有權之全部或部分贈與登記為國有或供公共空間使用等。日後該筆土地可能僅得作為農用，難以配合國土計畫通盤檢討、鄉村地區計畫等工具，因應地區發展需求調整土地使用，如貿然引入恐更加限制農民權益與農業發展。

再者，農地原以農業生產為基礎所訂之地價或免徵稅賦等基礎恐均將重新檢討墊高，反造成農地價格上漲，對於有心從事農業生產或青農返鄉而言，均有提高進入農業門檻的疑慮。因此，建議評估如何避免土地掮客或中介商趁機低價大量收購農地，圖取農地內發展權移轉的潛在利益，不僅將讓實際務農者無法真正受益，也將對於政府財政、土地管理、交易秩序等產生嚴重衝擊，而不利於追求國家永續發展。

整體而言，發展權移轉制度（TDR）若能妥善制度化，將可促進區域土地資源的彈性運用，也能建立起開發利益內部化與區域平衡發展的機制。然而，考量美國無論國情、文化及空間計畫體制等均與國內有所差異，倘逕以美國容積移轉制度比擬國內制度，將有失公允。美國發展權移轉制度係認為農地、林地等需要保護的土地，其「潛在發展權」與「所有權」分離，移轉至另一宗土地使用。惟因該機制與現行國內容積移轉制度不盡相同，如文化資產保存法所訂具建築行為古蹟，便與非屬可建築土地而無容積之農地性質不同。現行容積移轉亦無跨縣市或計畫範圍辦理之規定，公共設施容積移轉亦曾有許多經監察院糾正在案之案例。發展權移轉制度（TDR）引入農地之方式上有許多部分仍待研議，包括：農地之發展權主體究竟應為「來自現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」，還是「來自農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」，現有體制下是否確實有賦予農地「發展權」等，皆仍待進一步研析與探討。

三、新舊制度比較

項目	區域計畫法	國土計畫法
使用權益	既有合法權益，使用內容、強度得以延續。	
土地變更	零星管制、採個案變更，影響農業生產環境之完整性。	由縣市依法主動辦理通盤檢討或鄉村地區計畫等方式調整。
使用管制	依編定之分區與地目，管制使用。	於農業發展地區內得免經變更從事農業相關使用，降低申請時間及費用成本。

四、問題模組設定

(一) 制度設計疑義面

Q1. 農業發展地區各方面之權益是否全然不受影響？

當前國土計畫為求降低制度轉換之衝擊，現行《區域計畫法》編定之建築用地或農業用地，經劃入農業發展地區，依國土計畫土地使用管制規則（草案）規定，除了仍得繼續原有合法之農業生產、加工等相關使用，也得維持原有之容積率、建蔽率規定等使用強度。以土地使用管制規則內容而言，未來劃入農業發展地區土地，尤其以農業產、製、儲、銷等相關使用，於農一、農二土地多皆得採免經申請同意之方式，將可降低過往區域計畫時之申請變更或許可成本。另，考量農業發展地區之劃設原意，首要保障既有之土地使用權益，後續才將另外接續透過如通盤檢討、鄉村地區計畫等方式，逐漸輔導、協調土地使用發展。

Q2. 農地所受限制是否屬「特別犧牲」？是否應結合「發展權移轉機制」或有關額外補償措施？

農業發展地區土地得免變更從事農業產、製、儲、銷、農舍、休閒農業等多元使用，讓實際務農之農民使用更便利，並取得其產生之經濟性，並未損害農民「財產權」。國土計畫體制下，直轄市、縣（市）政府有主動定期檢討變更空間計畫之權力，使直轄市、縣（市）政府能因應調整國土功能分區及土地使用方式，其權利未受損失，並非屬司法院大法官會議釋字 440 號解釋所稱「特別犧牲」情形，爰無涉補償問題。至於「發展權移轉機制」如何引入農地，建議應先經廣泛討論獲致共識，釐清所探討之發展權移轉制度（TDR）其移轉主體是來自「現行制度下，農地內合法存在但未完全使用的建蔽率、容積率等建築權利」，還是來自「農地整體因作農地使用、並未開發建築的潛在開發發展權利」，以及是否應賦予農地「發展權」、是否屬「特別犧

牲」等問題後，方可進一步明確界定「發展權移轉機制」引入農地之適用性、適用對象。此外，考量議題涉及農業部權管之農業發展條例及農地管理等相關規定，後續將持續與農業部共同討論，以資周延。

Q3. 農業權是否應入法？農政資源是否應和國土計畫掛鉤，劃設分區有無需要搭配額外之農業補償或農業給付措施？

誠如特別犧牲等議題，建議應先經各界共識釐清「農業權」定義。若參考民法物權編之「農育權」、將「農業權」界定為攸關「農民從事農業生產的基本權益」，以保障農民從事、持續經營農業生產，且與「農地變更發展權利」係屬不同目的概念，則不涉犧牲、補償需求。

依此觀點，農業權應由中央及地方政府充分尊重、維護農業權的保障，而農業權亦非純指農業部措施。農業權落實到農地的利用與管理，應強調避免強制徵收、變更農業土地，防止都市、產業、交通發展在取得土地過程危害有意從事農業生產的農民，失去耕作、畜牧、養殖等土地。此外，農業部相關農政資源措施也不因國土計畫上路而有所影響，反而將透過土地使用支持，給予實際從農者更多的照顧。

(二) 民眾常見問題面

Q1. 國土計畫新制是否限縮農地現有使用？如現有建築物是否需要拆除、未來土地使用變更限制、發展可能是否受到影響？

為求新舊制度平順銜接、轉換，既有合法權益皆將得以維持。而農業發展地區之土地使用固然有所調整，未來農業發展地區之土地使用管制方式亦將更有利於農業相關之合法使用。

國土計畫並非限縮農業用地之農業使用，亦不會要求拆除既有合法建築。農業發展地區係提供農業生產及其產、製、儲、銷、休閒農業等產業鏈所需設施使用。未來農業設施、農舍等如依農業主管機關相關規定申請，原則上仍可於農業發展地區使用，無須辦理土地變更、調整國土計畫或國土功能分區；既有合法農牧用地於各種國土功能分區，與現行區域計畫法規定相同，不會因新制而改變或要求拆除。

農業發展地區第 1 類與第 2 類之使用強度差異，主要在於「非農業使用」。雖《國土計畫土地使用管制》規定「農業發展地區第 1 類建蔽率為 30%、農業發展地區第 2 類建蔽率為 50%」，然依《國土計畫土地使用管制規則（草案）》第 19 條：「附表一規定之使用項目及其細目，其目的事業主管機關或直轄市、縣（市）主管機關另定有下列規定者，從其規定：一、定有建蔽率、容積率且低於本規則規定。本規則施行

前已依原非都市土地使用管制規則規定調降建蔽率及容積率，並報經原中央區域計畫主管機關備查者，依原建蔽率及容積率辦理。二、定有設施面積或高度等其他規定。」，故原依區域計畫法編定之農牧用地如從事農業設施使用，應依《申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法》第 7 條之規定，其所有農業設施總面積不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積之 40%，即不論前開原依區域計畫法編定之農牧用地係位屬農業發展地區第 1 類或第 2 類，其農業設施使用面積比例均為 40%，因此，農地從事農業使用或申設農業設施者，其使用強度不會因位屬農業發展地區第 1 類或第 2 類而有所不同。

地方政府如有產業、聚落發展、或地方特殊管理需求，應於國土計畫上路後，依《國土計畫法》第 15 條規定啟動直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討，或依全國國土計畫指導辦理鄉村地區整體規劃，於完成法定程序後據以調整國土功能分區劃設情形及另訂適宜之土地使用管制規定。

議題 3.原住民族土地使用及居住問題

一、 議題背景

(一) 缺乏差別性規劃

原住民族部落多位於非都市土地，然現行《區域計畫法》非都市土地使用管制規範，未全盤考量原住民族部落於社會、經濟與文化之特殊需求（使用地編定相關容許使用項目未包含原住民族傳統慣俗使用與文化需求）。於首次劃定非都市土地使用分區及編定使用地時，僅基於「土地使用現況」劃設，未經充分調查分析，導致無差別性規劃原住民族使用空間，無法提供符合原住民族實際空間發展需求，並可能引發衝突與不利影響。

(二) 土地違規使用問題

由 112 年非都市土地使用編定可見，原住民保留地逾六成位於林業用地，這些土地因嚴格之使用限制，無法合法用於居住或建設，造成部落發展空間受限，並引發其於農耕、傳統家屋建設、祭儀場域及祭屋等違規使用問題。未來隨《國土計畫法》實施，這些土地將可能被劃入國土保育地區範圍，加劇土地使用限制與合法化困難，無法進行「合理但不合法」之使用，顯示現行非都市土地使用管制對原住民族土地使用之不公平性。

(三) 建築用地不足

現《區域計畫法》規定之建築用地無法滿足原住民族部落之居住與建設需求。根據原住民族委員會依內政部戶政司公布之統計資料所彙整之數據，民國 113 年 12 月底，全臺原住民族地區之設籍原住民族人口達 29 萬 9,073 人，共計 11 萬 3,078 戶（以戶長具原住民身份之原住民族所在鄉鎮進行計算）。若以每戶所需約 330 平方公尺土地計算（參考《非都市土地使用管制規則》第 45 條規定），原住民族需約 3,7311.57 公頃之居住用地。然現原住民保留地內僅有 1,380.79 公頃可供做建築使用（包含甲、乙、丙、丁種建築用地），遠不足以滿足原住民族需求，加劇土地使用違規問題。

二、 現行政策推動方向

因此，國土計畫旨在解決原住民族土地長期面臨之違規使用問題，並維護其文化與生活發展空間，欲透過以下手段進行改變：

(一) 劃設適當國土功能分區及其分類

1. 整體國土功能分區架構：

- (1) 都市計畫區將劃為國土保育地區第 4 類、農業發展地區第 5 類、城鄉發展地區第 1 類。
- (2) 非都市土地將劃為國土保育地區第 1、2、3 類、農業發展地區第 1、2、3、4 類、城鄉發展地區第 2-1、2-2、3 類。其中包含兩個原住民族專屬分區「城鄉發展地區第 3 類」、「農業發展地區第 4 類」。

2. 依部落實際需求劃設國土功能分區：可分為城鎮型（城3）、農村型（4）兩類。

- **城鎮型：**原《區域計畫法》下劃定之鄉村區，於原住民族土地範圍者，原則轉列至城鄉發展地區第 3 類。
- **農村型：**原住民族委員會核定部落範圍內之「建築用地或建築物集中分布」，包含「一般聚落」（近 5 年每年戶數 ≥ 15 戶或人口 ≥ 50 人）與「微型聚落」（未達前述門檻但具聚落結構）；或部落範圍土地非農林使用比例較高之地區（非屬國 1、農業利用、森林利用之土地，其已建築或已開發利用合計面積超過 50%者），即可劃為農業發展地區第 4 類。

3. 補助部落調查與分區作業：持續補助直轄市、縣（市）政府，協助原住民族主管機關辦理部落環境基本調查、部落溝通及國土功能分區劃設作業，確保分區與地用治理符合當地實際情況，並將該調查成果應用作為原住民族住宅土地合法化之重要參據。

（二）訂定《原住民族土地使用管制規則》

- 1. 建立專法之管制體系：**依《國土計畫法》第 23 條第 3 項及《原住民族基本法》第 21 條，由內政部會同原民會訂定專屬土管規則，就原民土地、海域、部落特殊需求予以區分管理，以維護原民傳統慣習與土地利用方式。
- 2. 土地使用管制適用之優先順序：**於原住民族土地範圍內，土地使用管制之適用順序應以《原住民族土地使用管制規則》（後簡稱原民土管）為優先；惟《原民土管》未設規定者，始準用全國通案性《國土計畫土地使用管制規則》（下簡稱通案土管）辦理。
- 3. 輔導原住民族居住使用「土地合法機制」：**《國土計畫法》以「保障原住民族既有居住權」為優先，針對「非都市土地」中「原住民族土地範圍」內之既有、新增住宅所坐落之土地有相應土地合法機制。
 - (1) 105 年 5 月 1 日前既有住宅所坐落之土地：申請人、土地所有權人、

建築物所有權人均須具原住民身分者，無論屬何種國土功能分區，未來均可依《原住民族土地使用管制規則》（草案）規定，向直轄市、縣（市）主管機關申請同意作住宅使用，並於「維持住宅使用」前提下，可兼作民宿、綜合商品零售設施、一般零售設施、一般服務設施及餐飲設施。

- （2）105 年 5 月 1 日後新增住宅所坐落之土地：**滿足「申請人、其配偶、同一戶內未成年子女均無其他可供住宅使用之土地」、「申請人於該土地設籍滿 2 年」、「自有土地」，可以「一生一次」限制提出合法化申請。

（三）協助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫

- 1. 回應部落發展需求：**就部落因傳統慣習而有特殊土地利用型態等，無法適用通案土管、原民土管規定及國土功能分區劃設原則情況，可由直轄市、縣（市）政府啟動辦理鄉村地區計畫，指認適宜發展之空間區位，或評估另訂因地制宜之土地使用管制規定。
- 2. 制度過渡期引導土地使用：**考量114年1月20日修正公布《國土計畫法》第 45 條規定，國土功能分區圖公告期程已延長至 120 年 4 月 30 日前完成。於此期間，尚無法依《國土計畫法》實施土地使用管制，為避免過渡時期內原住民族土地因缺乏適當規劃而延誤解決實際面臨之急迫性議題，內政部正研議優先推動同時符合「具公益性」、「涉及地用課題」及「目的事業主管機關支持」3項條件之案件，辦理鄉村地區計畫法定程序引導使用，藉由現行《區域計畫法》的既有法令工具及措施予以落實之可行性。此外，內政部於112年至114年補助辦理部（聚）落環境基本調查成果資料，亦可優先檢討納入鄉村地區計畫辦理存有既有住宅之原住民族土地合法化作業，加速回應在地需求。

三、 新舊制度比較

項目	非都市土地使用管制（舊制）	原住民族土地使用管制（新制）
法規	《區域計畫法》	《國土計畫法》
規劃方式	初次劃設多依土地使用現況；調查與需求分析不足；缺乏原住民族差別性規劃	以國土功能分區及其分類為核心；要求基礎調查、部落溝通參與；中央補助地方完成調查與檢核，做為分區與合法化佐證
分區管制	無明確專屬類別	針對原住民族土地新設城 3（城鎮型）、農 4（農村型）
傳統海域使用	原則嚴管，無專屬機制	依通案土管管理，針對非營利自用之傳統採集、漁撈、文化或祭儀可免經申請同意使用；其餘多為應經申請同意使用
既有住宅土地合法化	多依個案變更、開發許可，程序繁瑣	以保障既有居住使用為優先，屬非都市土地、原住民族土地範圍、105 年 5 月 1 日前既有住宅，且申請人/地權人/屋主均具原民身分者，可依《原民土管》申請同意作住宅使用；並可於維持住宅使用前提下兼作民宿、零售、餐飲、一般服務等
新增住宅土地合法化	第 45 條適用較限於「原住民族保留地」之農牧/養殖/林業用地	延續舊制第 45 條，並擴大適用至「原住民族土地」，依舊區計法編為農牧/養殖/林業用地；仍須無其他可供住宅土地、設籍滿 2 年、自有土地、一次為限等門檻
計畫工具	以變更編定、開發許可為主	因應需求，可啟動鄉村地區計畫（效力等同地方國土計畫）、原住民族特定區域計畫（可跨部落/跨部門/跨轄區/跨體系），因地制宜設定管制

四、問題模組設定

(一) 民眾常見問題面

1. 國土計畫與原住民族土地關係

Q1. 國土計畫為原住民族土地帶來什麼改變？

國土計畫在土地使用管制規則中將增列原住民族土地使用專章，包含因應部落居住需要，訂定用地合法相關規範，針對傳統文化設施、傳統祭儀設施及傳統耕作慣俗用訂定容許使用及相關配套措施。

另外，部落若有特殊需求也可透過鄉村地區計畫或擬定原住民族特定區域計畫，來規劃符合部落需求的用地。

Q2. 國土功能分區針對原住民族土地有什麼特殊性？

規劃原住民族土地專屬國土功能分區分類。政府考量到部落的生活型態與居住特性等特殊慣習，因此，在國土功能分區及其分類中，特別針對部落範圍土地規劃「農業發展地區第4類（原）」與「城鄉發展地區第3類」等原住民族土地專屬國土功能分區，將來在該範圍土地內可依規定作建築、農耕、殯葬...等使用。

2. 國土功能分區及其分類劃設

Q1. 原住民族土地國土功能分區劃設過程為何？

在劃設原住民族土地的國土功能分區及其分類前，各直轄市、縣（市）政府會進行各部落的環境基本調查與部落溝通等現況調查作業。

Q2. 農業發展地區第4類主要是依據什麼劃設？

以原住民族委員會核定部落為主，並以部落內「建築用地或建築物集中分布範圍」進行劃設。

A. 部落人口聚居達15戶或人口數50人，劃設方式主要以相距未逾50公尺建築用地及建築物，合計0.5公頃以上，並考量既有巷道、基本公共設施、連通聚落之道路及其周邊建築物，進行劃設。

B. 就劃設範圍無法符合前開劃設原則者，得由各直轄市、縣（市）政府提出具體理由，經直轄市、縣（市）政府及內政部國土計畫審議會審議同意後，不受劃設原則限制，保留地方政府可彈性處理空間。



圖 3.3-1 農業發展地區第 4 類劃設條件示意圖

Q3. 如果部落屬於散村型態，可以劃設為農業發展地區第 4 類嗎？

可以。具體可分為以下兩種劃法：

A. 部落範圍土地非農林使用比例高者，按部落範圍劃

- 部落範圍內，大多屬已建築或已開發利用土地，確認部落範圍內非屬國土保育地區第 1 類劃設條件之土地，且非屬農業利用土地、森林利用土地，合計面積超過 50%者，得就部落範圍劃設為農業發展地區第 4 類。
- 另經以部落範圍劃設為農業發展地區第 4 類者，國土保育地區第 1 類及第 2 類劃設條件之原住民族土地，非屬歷史災害範圍，得經部落同意後做為符合原住民族傳統慣習之農業、建築、傳統祭儀及祖靈聖地使用，但需由直轄市、縣（市）政府另訂土地使用管制規則。

B. 部落範圍土地非農林使用比例低者，按部落範圍劃

如以核定部落範圍劃設為農業發展地區第 4 類，但非屬農業或森林利用土地，合計面積未超過 50%者，應辦理「鄉村地區計畫」或「擬定原住民族特定區域計畫」，提出部落土地利用綱要計畫，未辦理完成前將按農業發展地區第 3 類之容許使用管制。



圖 3.3-2 散村之農業發展地區第 4 類劃設條件示意圖

Q4. 不在核定部落的建築物能納入農業發展地區第 4 類嗎？

若族人的建築物位於核定部落的範圍外，可向各直轄市、縣（市）政府國土主管機關與原住民主管機關提出意見，供其評估。

Q5. 城鄉發展地區第 3 類是依據什麼劃設？

以原住民族土地範圍內，屬於原《區域計畫法》下劃定的鄉村區範圍進行劃設。

Q6. 農業發展地區第 4 類與城鄉發展地區第 3 類有何差別？

此 2 類國土功能分區依照全國國土計畫指導，原則上均可從事住宅、零售、公共設施等生活所需使用，差別在於城鄉發展地區第 3 類開發強度較農業發展地區第 4 類為高。

A. 農業發展地區第 4 類：作住宅、零售、餐飲等使用，須經各直轄市、縣（市）政府國土主管機關同意使用，而農產業相關設施原則上無須向國土計畫主管機關申請同意。

B. 城鄉發展地區第 3 類：作住宅、零售、餐飲等使用，則免經同意即可向建管機關申請建築執照興建住宅使用，但要作農產業相關設施

等使用須經各直轄市、縣（市）政府國土主管機關同意。

C. 此外，依目前行政院農業部研議的政策方向，未來農政資源挹注將會以農業發展地區為主。



圖 3.3-3 農 4 與城 3 容許使用差異示意圖

Q7. 未來土地的使用項目只要依照國土功能分區即可嗎？

未來土地使用規範是按照國土功能分區分類的容許使用項目及細目進行管制，實際使用時仍需符合各目的事業法規相關規範，如《建築法》、《水土保持法》、《農業發展條例》等。

Q8. 原住民族部落最近在討論劃設農業發展地區第 4 類，是否劃入對於族人有什麼影響？

依全國國土計畫指導，經核定原住民族部落範圍內之聚落，得劃設為農業發展地區第 4 類，該劃設條件主要係為解決現行原住民族部落居住使用之課題。而經劃入農業發展地區第 4 類之原住民族聚落，原則即可從事住宅、零售、公共設施等生活所需使用。

然現階段未能劃入者，除後續得透過直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討，或辦理鄉村地區計畫，依照計畫適度調整農業發展地區第 4 類範圍外，依照《國土計畫法》第 23 條第 3 項授權，透過《原住民族土地使用管制規則》規定解決族人居住問題。

Q9. 地方政府、民意代表、在地族人關切：「不劃入農業發展地區第 4 類」就會限制原住民發展？如何解決這個問題？

依《通案土管》（草案）第 5 條規定，「農業發展地區第 4 類、城鄉發展地區第 2 類之 1 及第 3 類範圍，非屬本規則施行日前劃定之鄉村區、工業區或特定專用區土地，位屬山坡地範圍者，依附表一農業發展地區第 3 類規定使用，其餘土地依附表一農業發展地區第 2 類規定使用。」該規定為考量《國土計畫法》立法精神，是以計畫引導土地使用，又考量部分非屬原《區域計畫法》劃定的鄉村區、工業區或特定專用區之土地，是基於國土功能分區劃設區塊的完整性，而劃入農業發展地區第 4 類範圍，爰《通案土管》（草案）第 5 條規定，該類土地於未有計畫引導其使用前，除原則允許其仍得按原《區域計畫法》編定的使用地容許使用項目使用外，應維持低強度使用。因此按其是否位於山坡地範圍，依農業發展地區第 2 類或第 3 類的使用項目使用。未來如有其他開發利用或特殊使用需求，得由直轄市、縣（市）政府辦理直轄市、縣（市）國土計畫變更或通盤檢討，依《國土計畫法》第 23 條第 4 項授權訂定因地制宜土地使用管制規定。

此外，現行政策也強調「既有合法使用予以保障」（此保障適用於各國土功能分區，不限於原住民族土地），以使族人已經合法使用的土地不會因政策改變而受影響。

為確保對原住民族能夠享有合理的土地居住與使用權，內政部與原住民族委員會正積極採取多元工具回應部落發展需求，包含：「劃設適當國土功能分區」、「另訂原住民族土地使用管制規則」及「協助直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區計畫」等（如下圖），用以保障原住

民族的土地使用權，並支持其經濟發展。

透過多元工具分階段逐步解決原住民族土地使用問題

短期	1.原民部落(及聚落)範圍劃設適當國土功能分區 <u>集居(3棟以上)區域→劃為農業發展地區第4類(原)・保障既有合法使用權益</u> 農業生產區域→劃為農業發展地區適當分類 具環敏條件→劃為國土保育地區	持續了解問題，提供必要協助 1.已補助地方政府辦理部落建物調查。 2.已由國土署(含改制前營建署)透過研商會議，及正式公文，多次向地方政府說明處理原則。
	2.優先輔導原住民族土地105.5.1前既有居住用地合法 非都市土地所有國土功能分區範圍均適用， <u>已納入「原住民族土地使用管制規則(草案)」</u> ，刻會商原民會及地方政府	
長期	3.部落未來需求納入計畫檢討調整 <u>由地方政府主動辦理鄉村地區整體規劃</u> ，依部落討論提出適宜利用之建議區位進行空間規劃及另訂因地制宜之土地使用管制規定。所需規劃經費本部將持續協助。	

圖 3.3-4 國土署回應原住民族土地使用問題之多元解方與階段策略圖

3. 建築使用疑慮

Q1. 部落位於都市計畫內農業區或保護區不能申請住宅使用，可以透過國土計畫解決嗎？

可以。因為國土計畫是都市計畫的上位計畫，所以如果各直轄市、縣（市）都市計畫內容與國土計畫有牴觸時，國土計畫可針對原住民族聚落現況和需求，指導都市計畫檢討變更。必要時，可由內政部代替地方政府擬訂變更都市計畫。

Q2. 既有非合法房屋可以補請建照與使照嗎？

原則上可以。未來在農業發展地區第 4 類（限原住民族土地）與城鄉發展地區第 3 類，可依循建築相關法令向各直轄市、縣（市）政府建築管理機關申請補照。

Q3. 哪些國土功能分區分類可以蓋自用住宅（含民宿）？

城鄉發展地區第 3 類、農業發展地區第 4 類及原建築用地均可以蓋自用住宅（含民宿），但有申請程序上的差異。未來在城鄉發展地區第 3 類可免經直轄市、縣（市）政府國土主管機關同意，直接向建管單位申請建築執照；農業發展地區第 4 類則須先申請使用許可後，才能向建管單位申請建築執照。

Q4. 哪些國土功能分區分類可以蓋傳統文化建築？

原住民族委員會目前正積極與內政部研商，讓族人可在國土保育地區

第 1 類及第 2 類、農業發展地區第 3 類及第 4 類、城鄉發展地區第 3 類，可循相關法令蓋烤火房、穀倉、地窖、獵（工）寮、望樓及其他經原住民族委員會認定的傳統文化設施。

Q5. 哪些國土功能分區分類可以蓋傳統祭典所需的設施（如祖靈屋、集會所、少年會所、男子會所等），且是否需要向直轄市、縣（市）主管機關申請同意？

依《原住民族土地管制規則》（草案）第 8 條規定，原住民族在各國土功能分區的土地上，若經直轄市、縣（市）原住民族主管機關認定為傳統文化設施或傳統祭儀設施，且最大基層面積未超過 660 平方公尺，可免經主管機關同意使用。

對於傳統耕作慣俗涉及的水土保持、山坡地保育利用等法規，應透過鄉村地區計畫就個別部落實際需要，指定區位並另定土地使用管制，以保障合法使用；而傳統用海慣俗則依《原國土計畫土地使用管制規則》（草案）相關規定辦理，不另行規範。

4. 原住民族特定區域計畫

Q1. 什麼是原住民族特定區域計畫，能解決什麼問題？

原住民族特定區域計畫是針對部落的傳統文化慣習需求，且這些需求若符合下列 4 點，則部落可透過部落會議取得共識後，向原住民族委員會提案擬定原住民族特定區域計畫，透過計畫來檢討法令及進行符合部落傳統文化慣習需求的空間規劃，並研議適合的土地使用管理機制，解決部落土地利用問題。

A. 屬空間計畫或土地使用管制議題。

B. 屬跨部門或跨行政轄區議題。

C. 非屬政府執行不力議題。

D. 非屬單一都市計畫、直轄市、縣（市）國土計畫可處理範疇。

5. 原住民族土地與建物合法化

Q1. 過去政府不是說，劃入「農業發展地區第四類」(農 4)的土地，以後就可以蓋房子嗎？

原住民族土地若要轉為可建築使用，政府提供多元且分層次的途徑：

- A. 第一優先層次 (保障既有)：**105 年 5 月 1 日前既有住宅，可依《原住民族土地使用管制規則》第四條申請合法化。
- B. 第二次要層次 (保障新增需求)：**若有 105 年 5 月 1 日後新建住宅需求，可依《原住民族土地使用管制規則》第六條申請「一生一次」土地合法化機制。
- C. 第三結果層次 (鄉村地區計畫)：**其他零星土地，則需回歸國土計畫「計畫引導」的精神，透過辦理「鄉村地區計畫」方式處理。

將農 4 範圍內非建地部分納入鄉村地區計畫，是為了**確保與全國土地管制的公平性，避免產生零星發展**。透過整體規劃，部落可以更有系統地凝聚共識，針對居住、經濟生產、公共設施等需求進行通盤考量，這對於部落的永續發展才是更有利的。

Q2. 位於核定部落範圍內的零星建物所坐落的土地，會不會因為沒被劃設成農業發展地區第 4 類 (原)，而使族人居住權利損失？

位於核定部落範圍內的零星建物所坐落土地，族人的居住權利不會僅因未劃設為農業發展地區第 4 類 (原) 而受影響。說明如下：

- A. 建物位於可建築用地：**依內政部 113 年 11 月法規審竣版《國土計畫土地使用管制規則》(草案) 第 6 條及 13 條規定，**無論該土地劃設為何種國土功能分區及其分類，族人均可免經申請同意使用，繼續從事住宅使用**，且原《區域計畫法》所賦予的使用強度規定仍維持。
- B. 建物位於非可建築用地：**依《原住民族土地使用管制規則》(草案) 第 4 條及第 5 條規定，已提供土地合法化管道，**納入住宅輔導合法化機制及一生一次申請住宅使用制度**，確保族人於非可建築用地上的住宅使用權利。

Q3. 《原住民族土地使用管制規則》輔導原住民既有住宅土地合法化機制，是所有原住民的既有住宅土地都需要申請合法化嗎？申請需要具備什麼條件？

為保障原住民居住權，使其可合法居住於原住民族土地上，主要針對位於原住民族土地內、105 年 5 月 1 日前原住民既有住宅進行「土地合法化」。

A. **不是所有原住民的既有住宅土地都需要申請合法化。**如果土地已經是合法的可建築用地，就不需要經《原民土管》合法化程序。只有位於原住民族土地內，且屬於非可建築用地的住宅，並且是 105 年 5 月 1 日前既有住宅所坐落之土地，才可以申請土地合法化。而 105 年 5 月 1 日後新增的住宅所坐落之土地，同樣可以在保障原住民居住範圍內，以「一生一次」限度提出合法化申請。

B. 申請合法化的資格條件包含：

(A) 105 年 5 月 1 日前「既有」住宅所坐落的土地：土地位於原住民族土地範圍內，且申請人、土地所有權人、建築物所有權人均須具原住民身分。

(B) 105 年 5 月 1 日後「新增」住宅所坐落的土地：滿足「申請人、其配偶、同一戶內未成年子女均無其他可供住宅使用的土地」、「申請人於該土地設籍滿 2 年」、「自有土地」，可以「一生一次」限制提出合法化申請。

C. 《原民土管》只針對「土地」進行輔導合法化處理，不包含住宅「建物」合法化。因此，**完成土地合法化後，住宅建物仍需按照建築法等相關法規進行合法化作業。**內政部國土管理署於 113 年 8 月 21 日舉辦「原住民族部落住宅合法化推動研討會」，邀請原住民族中央民意代表、原住民族委員會、農業部農村發展及水土保持署、經濟部水利署、環境部、內政部消防署等相關機關、相關技師公會及直轄市、縣（市）政府等就建築管理、消防安全、水土保持、污水排放等議題共同研討，提出因原住民的土地多在地質敏感地帶，在建管、水保、消防等方面面臨很多挑戰，可參考新竹縣政府針對建築物輔導合法之實務經驗，後續仍需各單位及公會等一起討論、共同努力，以利後續「建物合法化」作業推動。

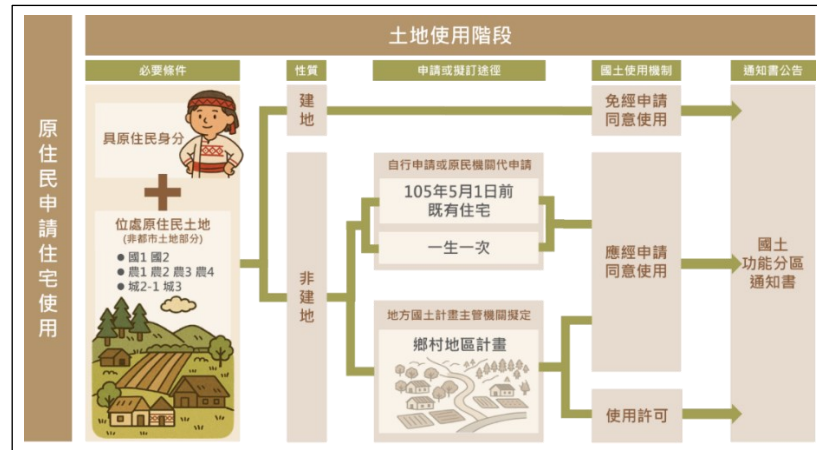


圖 3.3-5 《原民土管》輔導原民既有住宅土地合法化流程圖

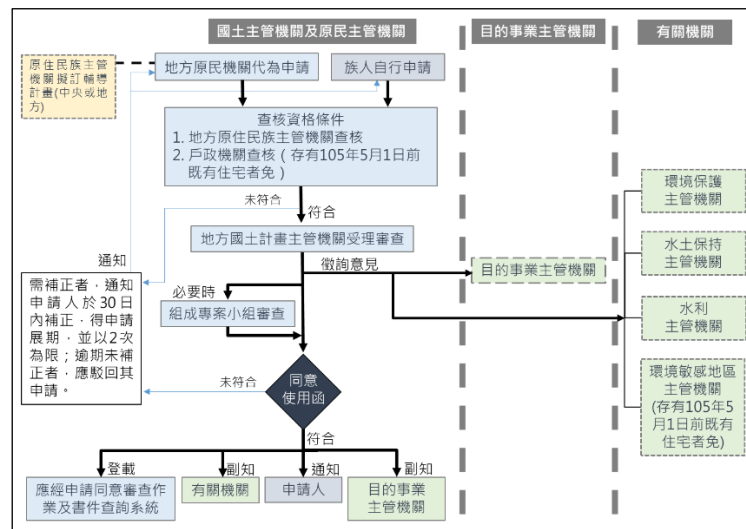


圖 3.3-6 原民土管應經申請同意作住宅使用流程圖

Q4. 有關 105 年 5 月 1 日前後既有建物應如何判定？建築現況超出建蔽率及容積率應如何解套？

可依據 106 年臺灣通用電子地圖中有建物框標示的，或雖無建物框，但能出具水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照、建物登記證明、航照圖、四鄰證明書，或其他經直轄市、縣（市）政府審認足以證明建物存在的文件，作為判定該建物確於 105 年 5 月 1 日前存在並持續使用的依據。

至於建築現況若超出建蔽率或容積率，因原鄉建物輔導合法化機制正在研議中，後續國土管理署將持續研議，在取得明確政策方向後，對外說明可行解套方式。

Q5. 關於地質敏感區，如果某些部落已有既存聚落或住宅，當被認定位於地質敏感區上，政府會如何協助原鄉居民合法使用土地及住宅？

地質敏感區是依《地質法》規定進行劃設。《地質法》與《國土計畫法》在法律位階上屬於同等地位，因此《國土計畫法》無法排除《地質法》的適用。

對於已存在於地質敏感區的既有聚落或住宅，政府理解部落對住宅安全及生活權益的關切。目前，針對這類住宅如何進行土地合法化或輔導使用，國土管理署已將此議題列入研議範疇，將在充分評估地質安全、法規要求與部落需求後，提出可行的輔導方案，以兼顧安全管理與原住民族居住權利。

Q6. 國土計畫如何解決原住民族土地使用及居住問題？延期有何影響？

- A. 於國土計畫架構下，透過劃設適當國土功能分區、擬定原住民族土地使用管制規則及辦理鄉村地區計畫等多元工具，分階段解決原住民族土地利用課題。內政部及原住民族委員會研訂《原住民族土地使用管制規則》（草案），已納入輔導原住民既有住宅所坐落土地的合法化機制，並補助 12 個直轄市、縣（市）辦理部（聚）落調查作業。調查成果將作為土地合法化作業的重要參據。
- B. 於《國土計畫法》全面施行前，內政部正研議於過渡期以鄉村地區計畫引導資源保育及利用，藉由現行《區域計畫法》的既有法令工具及措施予以落實之可行性。

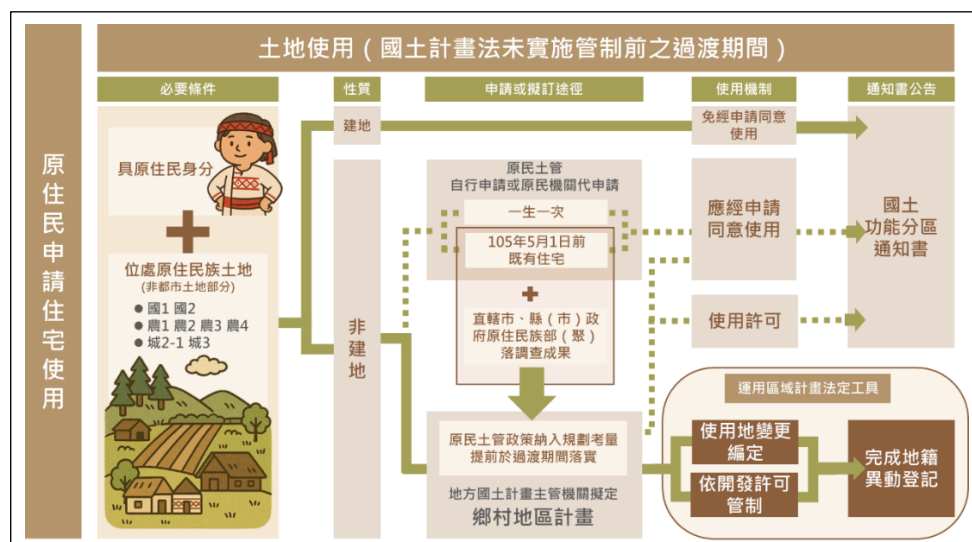


圖 3.3-7 《國土計畫法》施行前原民既有住宅土地合法化流程圖

Q7. 針對非住宅所坐落的土地，目前是否有合法化處理機制？未來會如何處理？

目前《原民土管》主要針對具住宅功能或附屬於住宅的建物所在土地進行合法化，且持續為住宅使用者的土地可兼作民宿、綜合商品零售

設施、一般零售設施、一般服務設施及餐飲設施使用。

對於非住宅或非附屬住宅建物，現行規範雖無明確條文因應這些土地的合法化申請，但依《原民土管》(草案)第7條，部分公共設施得於國1、國2之公有原住民保留地申請合法化；第8條規定，傳統文化設施及傳統祭儀設施得免經申請同意使用。

《原民土管》的既有住宅合法化機制，是為維護族人居住權。對「非住宅」部分的輔導合法化，因涉及樣態多樣且情況複雜，須由原住民族委員會提出輔導合法化方案，並將輔導對象造冊列管，敘明區位。該輔導合法化方案必須符合全國國土計畫規定的專案輔導合法化原則，特別是「安全性、公平性及合理性」等基本原則，確保處理過程中對族人權益的保障。該方案在經由內政部與原住民族委員會討論後，將評估是否將這些土地納入《原民土管》合法化範疇。

Q8. 若土地合法化後，原土地上不合法的建物起初建造時，未經建築師規劃，未來申請合法性時，建物本身是否會有不符合建管法的問題，導致仍然無法合法化，無法根本解決原鄉問題？

當原鄉部落的土地取得土地使用合法身分後，因《建築法》與《國土計畫法》在法律位階上屬於同等地位，仍需注意《國土計畫法》並無法排除《建築法》的適用。也就是說，若原土地上原本的不合法建物在起初建造時未經建築師規劃或未符合《建築法》規定，在申請建物合法化時，仍必須符合《建築法》及相關法規的要求。

針對這情況，原鄉建物輔導合法化機制正在研議中。國土管理署將會持續研議，在取得明確政策方向後，對外說明可行方案與操作方式。

Q9. 若部落內的建物尚未取得合法使用資格，且現行水土保持計畫要求先裁罰，未來在實務操作上，政府會如何協助原鄉居民進行修繕或合法化作業，並兼顧相關法規規範？

農業發展地區第4類的劃設目的是要解決聚落內既有居住「土地使用」不合法的問題，提供法定依據及輔導管道，保障族人居住權利。但《國土計畫法》無法排除其他目的事業法令的適用，如《水土保持法》、《建築法》等，仍須遵循相關規範。就後續輔導建物合法化與修繕輔導機制，國土管理署已將此議題列入研議範疇。

（二）各相關單位常見問題面

1. 農業發展地區第4類（原）轉軌與劃設

Q1. 原《區域計畫法》農牧用地（非可建築用地）劃設為農業發展地區第4類（原），變成可建築用地，是否需繳交農業用地變更回饋金？

依《農業發展條例》第12條規定，農業用地變更為可建築用地原則上應繳交農業用地變更回饋金。然為保障原住民族權益，農委會（現農業部）已與原住民族委員會達成共識，根據《非都市土地原住民保留地住宅興建審查作業要點》第6條規定：「依本要點規定申請用地變更編定者，應依《農業發展條例》第12條規定繳交農業用地變更回饋金。但原住民保留地依農業用地回饋金撥繳及分配利用辦法應繳交之農業用地變更回饋金得不予計收。」

因此，對於原住民保留地，雖變更為可建築用地，但若作「自用住宅使用」者，原則上可免予繳交農業用地變更回饋金。至於「非自用住宅使用」（如民宿等），雖其產業對部落經濟具正面效益，但可能產生外來人口增加、道路擁擠、停車不足等負面外部性影響。建議對於此類使用型態，部落可依實際需求自行訂定義務負擔相關規定。

Q2. 若核定部落範圍與族人實際居住範圍不符，在尚未修正核定部落範圍前，是否可以先將聚落劃入農業發展地區第4類（原）範圍，以保障部落土地使用權益？

依全國國土計畫劃設條件，原住民族土地範圍內的聚落，若屬原依《區域計畫法》劃定的鄉村區，或位於經中央原住民族主管機關核定的部落範圍內，即可劃設為農業發展地區第4類（原）。因此，農業發展地區第4類的聚落仍應以中央原住民族主管機關核定的部落範圍為主要依據。若核定部落範圍與族人實際居住範圍不符，應先依程序向中央原住民族主管機關申請修正核定部落範圍，待核定完成後，再依劃設條件進行農業發展地區第4類的劃設。

Q3. 若土地屬原住民保留地，但目前並非由族人居住使用，是否仍可納入農業發展地區第4類（原）範圍？

國土計畫是屬空間計畫，其劃設是「對地不對人，依全國國土計畫劃設條件：原住民族土地範圍內屬原依《區域計畫法》劃定的鄉村區，或位於經中央原住民族主管機關核定部落範圍內的聚落，屬農村主要人口集居地區，且與農業生產、生活及生態密切相關，可予以劃設為農業發展地區第4類。所以，即便該土地非族人居住使用，只要符合

上述條件，仍可納入農業發展地區第4類（原）範圍。

Q4. 農業發展地區第4類（原）的劃設範圍，是否可以預先預留部落未來發展腹地，以因應部落長期生活及經濟發展需求？

農業發展地區第4類（原）劃設之目的是為處理既有建物及聚落土地使用問題，對於部落未來的長期發展需求，包括新增住宅、公共設施或生產用地，建議透過鄉村地區計畫進行評估與納入規劃檢討，作為部落發展的空間預留與資源整合依據。

Q5. 若族人指認範圍曾經發生歷史災害，卻仍有族人使用，得否納入劃設農業發展地區第4類（原）？

按國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊（111年8月版）劃設範圍內涉及災害類環境敏感地區（山崩與地滑地質敏感區、土石流潛勢溪流影響範圍），應徵詢相關目的事業主管機關意見，以納為範圍劃設之參考。

針對族人指認曾發生歷史災害範圍，請規劃團隊先行套繪災害類環境敏感地區圖資，如位屬前開災害類環境敏感地區範圍，請依前開規定徵詢相關目的事業主管機關意見；如否，則請直轄市、縣市政府會商有關機關審慎評估是否納入農業發展地區第4類（原）範圍。

2. 部落調查

Q1. 無論訪談或現地調查，均難以評估實際戶數及人口是否合理。建議內政部是否可以釋出「低度使用住宅」明細資料（至少含門牌資訊），以便規劃團隊結合戶籍點位資料，精確估算部落內實際戶數及人口？

有關部落調查所需蒐集部落人口及戶數資料，是為確認該部落是否符合一般聚落劃設原則，即至少15戶或50人。若難以評估實際居住人口或戶數，可參考國土資訊系統社會經濟資料庫的戶籍人口空間（點位）資料，至於「低度使用住宅」資料，因目前缺乏細至門牌的資訊，對於劃設作業尚無直接參考價值。

另針對現況無人居住、且105年5月1日前已存在的既有建物，是否納入農業發展地區第4類（原）範圍，仍可由直轄市、縣（市）政府依因地制宜的考量提出具體理由，並經各該直轄市、縣（市）及內政部國土計畫審議會審議同意後劃設。

Q2. 是否可請國土管理署統一提供國土資訊系統社會經濟資料庫之戶籍人口空間（點位）資料？

由於資料授權限制及個資保護考量，目前仍請直轄市、縣（市）政府自行向國土資訊系統社會經濟資料庫提出申請取得。

3. 其他行政作業

Q1. 因微型聚落劃設，可能造成土地地籍破碎。這種情況下，是否由地政機關逕為分割？後續產生的土地分割規費，是否需由族人負擔？

A. 考量國土功能分區圖劃設未必與地籍界線完全相符，為利後續土地使用管理，依據《國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法》第11條規定，直轄市、縣（市）主管機關評估「有必要」時，可將國土功能分區圖的公告圖說及相關資料，送請各該地政機關單位依國土功能分區界線辦理地籍逕為分割作業，並非所有土地均須辦理逕為分割。

B. 因國土功能分區圖劃設所衍生的地籍分割費用，可由國土永續發展基金支應，族人無需負擔。

議題 4.既有合法土地使用權益保障情形

一、議題背景

(一) 制度轉軌與銜接之衝突

《國土計畫法》建立一套新土地使用管制體系，以「國土功能分區及其分類」概念，取代過去《區域計畫法》下之「土地使用分區」與「使用地」方式。以往民眾已經習慣並依賴之舊有土地使用規範，於制度轉軌後，可能使部分原屬合法之建築、設施或土地使用方式，與新制之土地使用管制內容不符。此不僅影響民眾原先合法土地使用權益，亦會破壞其對舊法規之信賴，因此必須思考如何保障這些既有之合法權利。

(二) 保障憲法上信賴保護原則

信賴保護原則為法治國之基本原則之一，目的為保護人民對公權力行為（包含法規）之合理信任。當國家因公共利益需要改變法規，導致人民基於舊法規所建立之權益受損時，政府應訂定過渡條款或補償措施以減輕衝擊。而《國土計畫法》推行係為確保國土安全、環境保護與促進永續發展等重大公益目的。然此制度轉變實際上是對過去行為之一種間接影響，屬「不真正溯及既往」，意即新制並不會完全適用於過去已合法存在、且新法生效後仍持續存在之土地使用行為。因此，於這種情況下，必須有措施來保障人民之信賴，平衡公益與私益。

二、現行政策推動方向

因此，《國土計畫法》欲解決制度轉軌所致之衝擊，保護人民對現行法律之信賴，將透過以下手段進行改變：

(一) 保障既有土地使用權益

1. **原使用權益維持：**原依《區域計畫法》編定之使用地，仍可適度從事原容許之使用項目及使用強度，如甲種、丙種建築用地仍可繼續從事住宅、零售等生活使用；農牧、養殖用地可繼續從事農業相關使用，以保障民眾既有合法權利。
2. **遷移或變更補償：**《國土計畫法》第 32 條規定，若《區域計畫法》實施前或原合法之建物、設施與新制不符，除修繕外，不得增建或改建。直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，可要求其變更使用或遷移，並給予適當「遷移補償」；而若土地原於《區域計畫法》為合法可建築用地，經評估後變更為非可建築用地，則應提供「變更補償」，以弭平新、舊制度轉換所帶來衝擊。

3. **土地使用強度調整**：原《區域計畫法》下之可建築用地，如經認定不妨礙國土保育保安、農業生產環境，可繼續編定為可建築用地，並可調降使用強度與減少容許使用項目。因此，對於新制之「免經申請同意使用」項目，可維持《區域計畫法》原有之建蔽率、容積率；對於「應經申請同意使用」項目，則須依各國土功能分區之使用強度上限規定辦理。

（二）變更土地使用之權利仍受保障

於現行《區域計畫法》制度下，土地開發利用需符合容許使用項目，或申請辦理使用分區及使用地變更編定。而未來《國土計畫法》實施後，土地開發仍可透過「免經申請同意使用、應經申請同意使用、使用許可」三種程序進行申請。

此外，地方政府亦可透過辦理直轄市、縣（市）國土計畫、鄉村地區計畫，檢討調整國土功能分區劃設或另訂土地使用管制。制度轉軌後之土地開發利用權利不受影響，僅新舊制度於申請開發程序上有所不同。

（三）制度轉換過渡措施

原《區域計畫法》所編定之使用地資訊會被保留註記於內政部國土管理署「國土功能分區及使用地資訊系統」中，另亦有以下配套措施：

1. 配合目的事業主管機關輔導政策，研議既有土地使用輔導機制。
2. 因應目的事業計畫廢止或退場，經由鄉村地區計畫研擬因地制宜空間發展計畫，解決土地使用管制疑義。
3. 建立原住民族土地規劃及輔導既有建物所坐落之合法化機制。

三、新舊制度比較

項目	《區域計畫法》（舊制）	《國土計畫法》（新制）
權益保障	-	維持原土地使用權益，將原使用地資訊保留並註記於「國土功能分區及使用地資訊系統」，並提供制度轉軌之權益保障機制
變更土地使用	需辦理使用分區及使用地變更編定	透過「免經申請同意使用、應經申請同意使用、使用許可」三種程序進行變更。循應經申請同意（小面積）或使用許可（大面積）等程序申請土地使用，毋須再辦理土地變更，降低開發案件申請時間及費用成本
補償措施	-	當原合法建物或土地使用不符新制規範時，地方政府可要求變更或遷移，並提供適當補償

項目	《區域計畫法》（舊制）	《國土計畫法》（新制）
使用強度	-	根據新制規範調整，免經申請同意使用可維持原有使用強度，應經申請同意使用則依新制調整

四、問題模組設定

（一）民眾常見問題面

1. 既有權益保障基本概念

Q1. 什麼是「既有權益保障」？「既有權益保障」之範疇包括哪些？

A. 「既有權益保障」是指在《國土計畫法》實施後，原《區域計畫法》合法的土地使用權利將繼續被保障，其19種使用地編定資料將會被保留，註記在內政部國土管理署的國土功能分區及使用地資訊系統中，確保在《國土計畫法》實施後，依規定編定為「許可用地（應）」、「許可用地（使）」、「公共設施用地」或「保育用地」等「新使用地編定類別」前，原有的土地使用權利仍受到保障。

B. 基於既有權益保障，《國土計畫土地使用管制規則》（草案）原則已將原《區域計畫法》下各類使用地所容許的使用項目（即《非都市土地使用管制規則》第6條附表一），納為各國土功能分區及其分類的「免經申請同意使用」項目。即原《區域計畫法》編定的19類使用地可使用的項目，於新制下仍得繼續作（或轉作），不需再向國土計畫主管機關進行申請同意，且其原《區域計畫法》下的使用地編訂類別也不會刪除。

若土地使用項目需要「應經申請同意使用」（如國土保育地區丁種建築用地轉作住宅使用），或涉及公共設施、公用事業或經會商有關機關有必要申請程序的建築行為（如行政設施、文化設施等），符合一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準，需申請「使用許可」者，才會經申請程序後，依國土計畫新制編定新使用地類別，並刪除原使用地註記。

Q2. 如果既有建物或設施不符合國土功能分區的容許使用規定，是不是還可以繼續使用？

A. 依據《國土計畫法》第32條規定，如果屬於區域計畫實施前或原合法的建築物、設施不符合國土計畫容許使用情形者，原則上可以維持原來的合法使用，並且可以進行修繕；但如果增建、改建、重建等需求時，都必須根據《國土計畫土地使用管制規則》規定辦理。除非經直轄市、縣（市）主管機關會商有關機關評估，各該土地使

用方式有妨礙國土保育保安或農業生產環境者，則可依《國土計畫法》第 32 條規定由直轄市、縣（市）主管機關變更為非可建築用地，並對其所受損失給予適當補償。

B. 如果建物或設施不屬於原合法的建築物、設施，且不符合國土功能分區的容許使用規定，則無法繼續使用。若需要繼續使用該建物或設施，必須遵循相應程序來使該建物符合規定（如直轄市、縣（市）通盤檢討、鄉村地區計畫）。

C. 原合法但有影響國土保育保安、農業生產環境，經政府依《國土計畫法》第 32 條遷移，不得繼續使用，但可獲得補償。

Q3. 國土計畫實施後，都市計畫內的住宅區、商業區等可發展用地會不會受到影響？

不會。根據《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定，國土計畫實施後，原本屬於都市計畫及國家公園範圍內的土地，仍然會依照《都市計畫法》、《國家公園法》及其相關規定進行管制，只有非都市土地才適用《國土計畫土地使用管制規則》相關管制規定。

2. 既有土地使用疑慮

Q1. 如果私有土地被劃設為國土保育地區第 1 類，會不會失去原本有的土地使用權利？

劃入國土保育地區的土地會限制開發，但原本有的合法土地使用權益原則上不會受損。依全國國土計畫第九章土地使用指導事項及《國土計畫土地使用管制規則》（草案），無論在何種國土功能分區分類，原依區域計畫法編定之可建築用地（如甲種、乙種、丙種、丁種建築用地），原則上得適度允許從事其原容許之使用項目及使用強度（如國土保育地區第 1 類內既有甲種建築用地得免經作住宅），但為加強環境保護，可能會調降其使用強度及減少容許使用項目；另在既有合法農業用地（如農牧用地、養殖用地），可維持原來合法使用，配合農業經營引導其改變經營方式及限縮農業使用項目。

但若經直轄市、縣（市）主管機關會商有關機關評估，各該土地使用方式有妨礙國土保育保安或農業生產環境者，則可依《國土計畫法》第 32 條規定由直轄市、縣（市）主管機關變更為非可建築用地，並對其所受損失給予適當補償。

Q2. 土地被劃設為國土保育地區後，原有的合法建築物會被拆除嗎？

不會。根據《國土計畫法》第 32 條規定，原有的合法建築物可以繼續

使用，並且可以進行修繕。又國土保育地區第 1、2 類內的甲、乙、丙種建築用地得免經申請作住宅即仍可增建、改建或重建。

Q3. 合法工廠被劃設為國土保育地區後，會不會被拆除？未來是不是就不可以再擴大？

- A. 不會。位於合法用地上的既有合法工廠（如丁種建築用地或特定目的事業用地），若經直轄市、縣（市）主管機關認定不會妨礙國土保育保安或農業生產環境，即便在國土保育地區內，仍可以繼續原來合法使用，不會被拆除。然直轄市、縣（市）主管機關雖認定不會妨礙國土保育保安或農業生產環境，土地仍可繼續編定為可建築用地，但為加強環境保護，可能會因地制宜另訂土地使用管制內容，以調降使用強度並減少容許使用項目。
- B. 因國土計畫已適度保障原來在《區域計畫法》下的丁種建築用地使用項目（得從事低污染工業）、使用強度（維持建蔽率 70%、容積率 300%），因此原則上不允許再擴大使用毗鄰非丁種建築用地的土地作工廠。

Q4. 土地被劃設為國土保育地區，會不會被徵收？建物會不會被拆除？

- A. 不會。《國土計畫法》是規範土地使用的法規，不影響土地所有權，即使土地被劃設為國土保育地區，原本合法的建物仍可以繼續依照原來的合法用途使用，不會被徵收或拆除。但如果經直轄市、縣（市）政府認有必要時，得限期要求變更使用或遷移，並予以補償。
- B. 原本《區域計畫法》下的土地使用編定資訊會被保留註記在內政部國土管理署的「國土功能分區及使用地資訊系統」中，作為保障既有權益的依據。

Q5. 農業發展地區能不能興建工廠？原本在上面的工廠會不會被拆除？

- A. 在農業發展地區內，已經合法的工廠可以繼續使用，不會被拆除。此外，原本依《區域計畫法》編定為丁種建築用地的工廠，仍然可以在農業發展地區第 1、2、3、4 類從事低污染工廠使用。為保障舊制的既有合法土地使用權益，其編定的使用地編定類別將會被保留，對外呈現於「國土功能分區通知書」中，對內（及對外查詢）則記載於國土功能分區及使用地資訊系統，供土地使用者瞭解其土地使用資訊。
- B. 但考慮到農業發展地區應以農業使用為主，未來會鼓勵這些合法工廠轉型為污染性較低的土地使用，如住商或觀光遊憩等。

Q6. 位於國土保育地區的建築未來可不可以申請民宿？

- A. 根據《民宿管理辦法》第 8 條規定，只有原本於《區域計畫法》合法的住宅或農舍才能申請民宿登記。
- B. 根據《國土計畫土地使用管制規則》(草案)，位於國土保育地區(第 1 類、第 2 類)建築，若原先依《區域計畫法》編定為甲、乙、丙、丁種建築用地，可免經或應經申請來進行住宅使用；農牧用地、養殖用地、鹽業用地則可申請作為農舍使用，若符合《民宿管理辦法》管理辦法規定，則可申請作為民宿使用。

Q7. 國土保育地區是否可以申請農業加工設施？

- A. 依《國土計畫土地使用管制規則》(草案)，原依《區域計畫法》編定的可建築用地將繼續被允許作為建築使用，而合法的農業使用土地也可以繼續用於農業用途，包含農作、農田水利、農作生產、管理、加工、集運、養畜、養禽、休閒農業體驗等。
- B. 對於農產品批發市場或製儲銷設施等現有合法設施，不會受到影響，並可經由當地直轄市、縣(市)政府評估，可透過直轄市、縣(市)國土計畫或鄉村地區計畫納入地方特殊管制規定，允許設置。

Q8. 原《區域計畫法》編定的農牧用地未來被劃設為國土保育地區後，是否還可以申請農舍？

可以。根據《國土計畫土地使用管制規則》(草案)，原本依《區域計畫法》編定的農牧用地、養殖用地、鹽業用地範圍內，依然可以根據《農業發展條例》相關規定申請建設農舍。

Q9. 土地被劃設為農業發展地區第 1 類後，可否興建農舍？

可以。根據《國土計畫土地使用管制規則》(草案)，原本依《區域計畫法》編定的農牧用地、養殖用地、鹽業用地範圍內，可以根據《農業發展條例》相關規定申請農舍。

Q10. 農業發展地區可不可以興建農產品加工廠？

- A. 可以。農業發展地區主要提供農業生產及農業的產、製、儲、銷等相關使用，因此可以設置農產業相關設施。
- B. 但若是農產品批發市場、農產品製儲銷設施、畜牧事業設施等使用強度較高的設施，則需要經過國土計畫主管機關與農業主管機關的審查，其餘農產業相關設施則不需要向國土計畫主管機關申請，只需由農業主管機關進行審查同意。

Q11. 農業發展地區能不能興建工廠？原本在上面的工廠會不會被拆除？

- A. 在農業發展地區內，已經合法的工廠可以繼續使用，不會被拆除。

此外，原本依《區域計畫法》編定為丁種建築用地的工廠，仍然可以在農業發展地區第1、2、3、4類從事低污染工廠使用。

B. 但考慮到農業發展地區應以農業使用為主，未來會鼓勵這些合法工廠轉型為污染性較低的土地使用，如住商或觀光遊憩等。

3. 土地使用變更與補償

Q1. 直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經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，以保障既有合法土地使用權益。然其會如何補償？

依《實施國土計畫管制所受損失補償辦法》第11條規定分為以下兩類。

A. 非屬災害類型環境敏感地區土地：變更補償費金額＝（合法可建築用地於公告直轄市、縣（市）國土計畫時之單位土地價格－申請補償時之單位土地價格）×編定為非可建築用地之土地面積×土地所有權權利範圍。

B. 災害類型環境敏感地區土地：變更補償費金額為依前款規定計算所得金額之百分之三十。

Q2. 如何判定變更補償資格？如果我的土地尚未興建任何建築，當它由「可建築用地」變更為「非可建築用地」時，會不會影響補償資格？

A. 變更補償資格的判定主要依據土地是否從「可建築用地」變更為「非可建築用地」來決定。

B. 不會有影響。無論土地是否已建設，只要土地於規劃過程中從可建築用地變更為非可建築用地，都應根據《國土計畫法》第32條第二款規定進行補償。

Q3. 如果土地屬於不合理但合法的使用，當它由「可建築用地」變更為「非可建築用地」時，會不會就被認定不能補償？

只要土地是合法使用，即便現在看起來不合理，政府在變更用地時損害民眾既有的合法權益，其權益與信賴都應受到保障並給予適當補償，因為這是基於「信賴保護原則」。

但信賴保護原則的適用有其條件。若土地的合法性本身存在問題，符合以下狀況，補償權利將被排除：

A. 經廢止或變更的法規有重大明顯違反上位規範的情形；

B. 當事人以不正當方法或提供不正確資料而取得合法地位、

C. 主管機關的原始編定有「明顯錯誤」，後續依法進行「更正編定」

時，所有權人不得主張信賴保護，也不能請求損失補償。

4. 土地使用強度與規範

Q1. 國土計畫實施後，我家位在原本《區域計畫法》編定的甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，建蔽率與容積率會改變嗎？

- A. 原則上不會，原依《區域計畫法》編定的甲、乙、丙、丁種建築用地，在轉換到國土功能分區後，原來可以使用的，未來原則上都可繼續使用，除非土地經直轄市、縣（市）主管機關被認定會妨礙國土保育保安或農業生產環境。而原依《區域計畫法》各類使用地所容許之使用項目，將納為各國土功能分區及其分類之「免經申請同意使用項目」（如甲種建築用地從事住宅使用，丁種建築用地從事工業設施使用），其建蔽率和容積率原則可維持原使用強度上限規定（《國土計畫土地使用管制規則總說明》（113 年 11 月法規會審竣版）中的附表 4，如甲種建築用地維持建蔽率 60%、容積率 240%；丁種建築用地維持建蔽率 70%、容積率 300%）。
- B. 但從事原《區域計畫法》不允許的使用，依《國土計畫法》得經申請同意使用的項目則應依國土功能分區強度辦理（如國土保育地區內丁種建築用地轉作住宅）。
- C. 而依全國國土計畫第九章土地使用指導事項及《國土計畫土地使用管制規則》（草案）規定，雖土地經直轄市、縣（市）主管機關會商相關機關後認定不妨礙國土保育保安者，仍可繼續編定為可建築用地，但為加強環境保護，可能會調降其使用強度及減少容許使用項目；若該土地會妨礙國土保育保安，則可變更為非可建築用地，並給予適當補償。
- D. 若土地符合規定並不會妨礙國土保育保安或農業生產環境，在所屬的國土功能分區內申請「應經申請同意使用項目」或「使用許可項目」時，經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關核准後，將會編定新的使用地類別（如許可用地（應）、許可用地（使）、公共設施用地）。此時，原《區域計畫法》使用地註記將被刪除，不再保障原有土地使用權益，且建蔽率、容積率將會依新編定的國土功能分區使用強度上限規定進行調整（詳細規範可參見《國土計畫土地使用管制規則總說明》（113 年 11 月法規會審竣版）中的附表三）。

Q2. 如果土地原本於《區域計畫法》下為合法可建築用地，但尚未開始做建築使用，未來是否仍能夠繼續從事建築使用？

如果土地在《區域計畫法》下是合法的可建築用地，並經主管機關認定不妨礙國土保育保安或農業生產環境，則在《國土計畫法》下，土

地仍可維持可建築性質。但為符合國土計畫目標，主管機關可能會調降土地使用強度（建蔽率、容積率）或減少容許使用項目。

若土地在《國土計畫土地使用管制規則》施行前已獲興辦事業計畫核准，且符合計畫容許使用項目規定，需在六個月內申請變更使用地編定。經審查同意後，可依原計畫繼續辦理；若原計畫未載明使用強度，則按《區域計畫法》原有使用地編定類別上限辦理。

但當土地未獲計畫核准或錯過申請期限，主管機關將不再受理申請，土地將完全依照《國土計畫土地使用管制規則》新制進行管制。

Q3. 原《區域計畫法》編定的農牧用地被劃為國土保育地區，未來還可以作農作加工使用嗎？

- A. 原來依《區域計畫法》編定的農牧用地，無論被劃設為哪一種國土功能分區，還是可以免經申請同意，繼續從事原本合法的農業用途，包含農作使用、農作產銷設施、農舍等使用項目，同時應符合《農業發展條例》相關規定。
- B. 原本《區域計畫法》下的土地使用編定資訊會被保留註記在內政部國土管理署的「國土功能分區及使用地資訊系統」中，可用來作為保障農牧用地的既有權益依據。

Q4. 土地被劃為國土保育地區第 1 類，政府說可以繼續維持農用，那麼劃設國土保育地區第 1 類的意義為何？農牧用地在未來是否會取消？

劃設為國土保育地區第 1 類的土地，主要是為保護環境與生態，確保國土資源的永續利用。而為減少制度轉軌帶來的衝擊，並保護民眾對《區域計畫法》的信賴，因此既有合法土地使用權也將在《國土計畫法》下獲得保障。原來在《區域計畫法》下編定的使用地類別（如農牧用地）將保留並註記於內政部「國土功能分區及使用地資訊系統」，以維持原有的使用項目與使用強度，並允許進行修繕。但當未來有「增建、改建、重建」需求，則必須按《國土計畫土地使用管制規則》進行管理，並且國土保育地區仍會有較嚴格的使用限制。

議題 5.土地使用違規查處及檢舉獎勵制度

一、議題背景

(一) 《區域計畫法》不論違規嚴重程度之罰則均一致

過往《區域計畫法》不論違規行為嚴重程度，當違反《非都市土地使用管制規則》時，其處罰金額均為 6 萬元至 30 萬，對土地違規使用者影響有限，導致違規者屢勸不聽，難有效落實土地管制。而《國土計畫法》為建立合理之土地使用秩序，欲透過更具嚇阻作用之罰則，兼顧國家發展與環境永續目標。因此，《國土計畫法》將對違規查處進行調整。

(二) 違規檢舉獎勵制度恐重現檢舉達人現象

為加強監督違規行為、提高查處效率，《國土計畫法》第 40 條設立檢舉獎勵制度，由依第 38 條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。然回顧過往《農業用地違規使用檢舉獎勵辦法》實施經驗，其設立原意亦為藉由民眾檢舉，加強稽查農業用地違規使用，以降低農地違規使用問題。其施行導致「檢舉達人」以大量制式函件檢舉方式獲得大筆獎金，導致檢舉案件泛濫並引發民眾恐慌。為避免此問題，並利於《國土計畫法》新制順利推行，宜應進行適當調整。

二、現行政策推動方向

(一) 為利後續執行土地使用違規查處及檢舉獎勵相關制度規範內容，內政部 113 年 10 月 31 日發布《國土計畫土地違規使用檢舉獎勵辦法》。

(二) 現行《區域計畫法》對違規情節無差別處以 6 萬至 30 萬元罰鍰，改為根據違規情節輕重不同，分級訂定不同罰鍰級距：

1. 小面積違規：6 萬至 30 萬元罰鍰，與現行《區域計畫法》規定相同。
2. 一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊違規：視違規情節處以 30 萬至 500 萬元罰鍰。
 - (1) 從事不符國土功能分區及其分類使用原則：100 萬至 500 萬元罰鍰。
 - (2) 應申請使用許可卻未申請、未依許可使用計畫進行使用：30 萬元至 150 萬元罰鍰。
3. 若違規釀成災害、致人於死或致人重傷者，依《國土計畫法》第 39 條規定，將受刑事處罰，並可併科罰金。

(三) 違規查處原則：依《國土計畫土地使用管制規則》（草案）第 36 條規定辦理。

1. 由直轄市、縣（市）主管機關管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）

公所隨時檢查，其有違反管制規則規定者，應即報請直轄市、縣（市）主管機關處理。

2. 屬依原核准計畫或申請內容實施管制之土地，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫或申請內容使用，其有違反者，應即報請直轄市、縣（市）主管機關處理。

（四）檢舉獎勵制度

1. **適用範圍：**僅限於現行非都市土地範圍，都市計畫及國家公園計畫範圍不適用。
2. **檢舉人資格：**可為自然人、法人或依法立案之團體。
3. **不予受理情形：**無具體內容、已依規定裁處、已經他人檢舉、經主管機關或其他機關通知成案、已經主管機關或其他機關發現違規及冒用他人身分提出檢舉。
4. **檢舉獎勵：**核發對象只針對一定面積以上或性質特殊違規案件，一般小面積違規案件不發給檢舉獎金，核發金額說明如下：
 - （1）從事不符國土功能分區及其分類使用原則：檢舉獎金可達新台幣5萬元。
 - （2）應申請使用許可卻未申請、未依許可使用計畫進行使用：檢舉獎金為新台幣1萬5千元。

三、新舊制度比較

項目	《區域計畫法》（舊制）	《國土計畫法》（新制）	
裁罰規範	違反《非都市土地使用管制規則》	依土地使用規模與嚴重性，改採分級裁罰	
罰金金額	不分情節輕重，一律罰6萬元～30萬元	一定面積以上或性質特殊違規	未符合國土功能分區及其分類使用原則者，罰100萬元～500萬元
			符合國土功能分區分類，且屬應申請使用許可而未申請，罰30萬元～150萬元
			符合國土功能分區及其分類，然未依使用許可進行使用，罰30萬元～150萬元
		一般小面積違規	違反土地使用管制，與《區域計畫法》規定一致，罰6萬元～30萬元
檢舉獎勵	未設有檢舉土地違規使用行為之檢舉獎金條款	已擬訂並公告《國土計畫土地違規使用檢舉獎勵辦法》，針對一定面積以上或性質特殊違規	

		案件者，提供檢舉獎金，而一般小面積違規不發放檢舉獎金	
刑罰	違反《區域計畫法》第21條規定，不依限期變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依《行政執行法》辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役	致釀成災害者	處7年以下有期徒刑，得併科500萬元以下罰金
		致人於死者	處5年以上12年以下有期徒刑，得併科1000萬元以下罰金
		致重傷者	處3年以上10年以下有期徒刑，得併科700萬元以下罰金

四、問題模組設定

(一) 民眾常見問題面

1. 土地使用違規裁罰

Q1. 《區域計畫法》或《國土計畫法》違反土地使用管制規定有何差異？

- A. 依《區域計畫法》管制時期，違反土地使用管制者，不論情節輕重一律罰6萬至30萬。
- B. 依《國土計畫法》管制時期，違反土地使用管制者，將視情節輕重適用不同罰鍰級距：
- (A) 一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊違規案件，不符合國土功能分區及其分類使用原則：100萬至500萬。
- (B) 一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊，符合國土功能分區及其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請者：30萬至150萬。
- (C) 一定面積以上（如2公頃以上）或性質特殊，且已取得使用許可，但未依許可使用計畫進行使用者：30萬至150萬。
- (D) 一般小面積違規案件：6萬至30萬，與現行《區域計畫法》規定相同。

Q2. 一定面積以上或性質特殊如何認定？

是否屬「一定面積以上或性質特殊」，應依《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》認定。

A. 「一定規模以上」之認定方式：

- (A) 國土保育地區、農業發展地區第1至3類：2公頃以上。
- (B) 農業發展地區第4類：3公頃以上。
- (C) 城鄉發展地區：5公頃以上

B. 「性質特殊」之認定方式：依《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》附表 5 認定，如於農業發展地區設置廢棄物清除處理設施、土石採取等情形。

Q3. 如何知道土地可以從事哪些使用項目不會違規？

未來，國土計畫會根據土地所在的國土功能分區及其分類規定土地使用原則。每個國土功能分區都有詳細的容許使用項目表（詳見《國土計畫土地使用管制規則總說明》附表一和附表二），表中會列出可以或不能直接進行的使用項目（免經申請同意、禁止使用），以及需經過「應經申請同意」或「使用許可」申請程序的項目，可以清楚瞭解土地可從事哪些使用，以避免違規。

2. 檢舉獎勵制度

Q1. 國土計畫法上路後，土地違規使用是否會面臨天價罰金？

對於一般小面積違規案件之罰鍰規定仍與現行規定相同（6 萬元至 30 萬元），並無天價罰金的問題；性質特殊或一定面積以上違規案件才會視情節加重罰鍰（30 萬元至 500 萬元），例如大規模濫倒廢土破壞農地。

Q2. 國土計畫法設置違規檢舉獎金，是否會造成檢舉氾濫？

違規檢舉獎金設置之目的係為促使直轄市、縣（市）政府對土地違規使用應加強稽查，並非為鼓勵檢舉達人，爰未來只會對於重大違規案件之檢舉案，於地方政府裁罰並實收罰鍰後，才會發給檢舉獎勵金，至於罰鍰金額 30 萬元以下之一般小面積違規檢舉案件，不會發給檢舉獎勵金。

議題 6.國土計畫法罰則執行原則

一、議題背景

(一) 制度轉軌更新需求

《區域計畫法》與《國土計畫法》均涉及土地使用之規範，然其於土地違規使用處罰機制設計存有差異。《區域計畫法》對違規行為之處罰未區分違規行為型態與嚴重程度，均採相同罰鍰；而《國土計畫法》則會根據違規行為型態與嚴重性設計不同罰鍰級距，規範更細緻之差異化分級分量處罰，欲達到強化國土整合管理、確保國土安全與永續發展目標。為滿足該目標，隨土地管理法制改變與更新，**如何確保法規有效執行，並使執法人員可精準判斷、土地使用者能理解及遵守**，需制定相應之罰則執行原則用以制裁不同情況下之違規行為。

(二) 違規裁罰責任界定

現行《區域計畫法》第 21 條與第 22 條雖規範違反土地使用管制之罰則，但未明文規定處罰對象，致使於實務執行中無法直接援引該條文進行處罰，造成執法不確定性。為處理此疑義，內政部於 92 年 11 月 25 日發布台內營字第 0920090059 號函，對其進行補充解釋。依該函釋，其認定《區域計畫法》之處罰係以行為人為原則，對非行為人（土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人）之處罰則為例外；若其他相關法規（都市計畫法、水土保持法等）對違反土地使用管制之行為人有明文規定者，可援引該等法規進行處理。此解釋雖提供解決方案，但仍顯現《區域計畫法》需依賴其他相關法規輔助執行，增加執法工作複雜性。

二、現行政策推動方向

(一) 罰則規定：根據《國土計畫法》第 38 條第 1 至第 3 項規定，對於違規情節輕重不同，訂定不同之罰鍰級距

1. 第 38 條第 1 項：從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之違規案件，將視違規情節嚴重程度，處以 100 萬元至 500 萬元罰鍰。

2. 第 38 條第 2 項：

(1)若一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發符合國土功能分區及其分類使用原則，但屬應申請使用許可卻未申請者，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。

(2)若一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發符合國土功能

分區及其分類，且已申請使用許可，但未依許可使用計畫進行使用者，處以 30 萬元至 150 萬元罰鍰。

3. 第 38 條第 3 項：對於一般小面積之違規案件，其罰則與現行《區域計畫法》規定相同，罰鍰範圍為 6 萬元至 30 萬元。

4. 若違規釀成災害、致人於死或致人重傷者，依《國土計畫法》第 39 條規定，將受刑事處罰，並可併科罰金。

(二) 依情節與影響程度等基準裁量罰鍰：罰則執行會綜合考量每個案件之各種情況，依明確法律原則，做出合乎比例之處分，其目的不僅在於懲罰，更是為引導土地回歸合法、永續使用狀態。

1. 三大法定審酌要件：於確定違反土地使用管制之型態後，依《行政罰法》第 18 條規定，綜合考量以下要件決定罰鍰金額：

(1)應受責難程度：行為人過去違規次數、故意或過失等。

(2)所生影響：侵害國土功能分區類型與範圍，並評估其恢復可能性。

(3)所得利益與資力：行為人資力與其因違規行為所獲得之不法利益。若案件存在違規所得利益超過法定罰鍰上限，可依《行政罰法》第 18 條第 2 項規定加重處罰，且不受法定罰鍰上限限制，但需遵循「一行為不二罰」原則。

2. 恢復原狀與確保履行管制措施：為導正違規狀態，除罰鍰外，亦設有「管制性不利益處分」與「行政執行」。

(1)管制性不利益處分：此不適用「一行為不二罰」，可要求限期停止使用、變更使用或拆除地上物以恢復原狀（導正現行狀態），並同時處以罰鍰（懲罰過去行為）。

(2)行政執行：若未遵循恢復命令，主管機關可進行強制措施，如按次處罰（怠金）、停止供水供電、強制拆除等。

(三) 處罰對象明確規範行為人與相關非行為人：處罰對象為「行為人」，當無法發現行為人時，可依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀。

1. 「行為人」意涵：為直接違規主體，適用《行政罰法》。除自然人外，法人亦可為處罰對象，若法人違規存在故意、重大過失或監督不周等情況，董事或有代表權之個人可依《行政罰法》第 15 條規定進行處罰。

2. 行為人之三種違規態樣

(1)積極使用土地之行為：直接於不容許使用之土地上從事違規活動，如建築、傾倒廢棄物等。

(2)積極使用地上物之行為：於既有建築物進行違反土地使用管制之行為，如進行使用許可項目外使用或提高使用強度等。

(3)協助或消極放任土地或地上物違法使用之行為：對土地或建物合法使用負有保護或監督義務之個人（保證人地位），雖未參與違規行為，但若為知情並提供協助，或知情後放任、未制止違規使用，依《行政罰法》第 10 條、第 14 條第 1 項，亦可被處罰。

(四) 違規案件裁處行政程序：主管機關須於處分前依《行政程序法》第 102 條規定給予當事人陳述意見機會。若當事人未依規定履行，將依《行政程序法》第 27 條先行書面告誡將予以強制執行，並預告將採取之執行手段與預估代履行費用。不服處分者，可於處分送達後 30 日內提出訴願。

三、新舊制度比較

項目	《區域計畫法》（舊制）	《國土計畫法》（新制）	
裁罰規範	違反《非都市土地使用管制規則》	依土地使用規模與嚴重性，改採分級裁罰	
罰鍰	不分情節輕重，一律罰 6 萬元～30 萬元	一定面積以上或性質特殊違規	未符合國土功能分區及其分類使用原則者，罰 100 萬元～500 萬元
			符合國土功能分區分類，且屬應申請使用許可而未申請，罰 30 萬元～150 萬元
			符合國土功能分區及其分類，然未依使用許可進行使用，罰 30 萬元～150 萬元
		一般小面積違規	違反土地使用管制，與《區域計畫法》規定一致，罰 6 萬元～30 萬元
檢舉獎勵	未設有檢舉土地違規使用行為之檢舉獎金條款	已擬訂並公告《國土計畫土地違規使用檢舉獎勵辦法》，針對一定面積以上或性質特殊違規案件者，提供檢舉獎金，而一般小面積違規不發放檢舉獎金	
裁罰對象	行為人為原則，非行為人處罰為例外（土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人）	行為人。而當無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀	

四、問題模組設定

(一) 民眾常見問題面

1. 違規處罰與罰金

Q1. 一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊之開發會不會一違規就罰到 500 萬？如果從事土石採取及其設施等「性質特殊」使用，是不是都會直接重罰 500 萬？

A. 不會。500 萬是違規裁罰的最高上限，而不是罰鍰起算值。是否會被罰到最高 500 萬，將取決於案件的使用地類別、規模、性質及其他相關因素，並根據案件的具體情況進行裁量。

B. 不是。主管機關將會依《行政罰法》第 18 條，綜合考量以下因素來決定罰鍰金額：

- **責難程度**：如違規次數、行為人的故意或過失等。
- **所生影響**：違規行為對國土功能分區之功能侵害程度與不可逆性、以及影響範圍。
- **違規所得不法利益**：若違規行為有非法所得，會計算所得利益並考慮是否加重罰鍰。若不法所得超過法定罰鍰最高額時，可以根據所得利益的金額酌情加重罰金。

Q2. 違規行為發生在《區域計畫法》時期，但至今仍未改善或已結束，會被《國土計畫法》處罰嗎？

A. 如果違規行為已在《區域計畫法》時期終了（或結束），則此類違規行為屬於過去的行為，原則上不能依《國土計畫法》第 38 條的第 1 項至第 3 項規定追溯處罰，也不能再依已停止適用的《區域計畫法》進行處罰。但如果該違規行為所造成的「違法狀態」仍持續存在（如違規建物仍未拆除），地方主管機關可以依《國土計畫法》第 38 條第 4 項至第 6 項的「管制性不利益處分」，要求限期停止使用、變更使用或拆除地上物，以恢復原狀，且這類處分不受裁處權時效的限制。

B. 如果違規行為從《區域計畫法》時期持續到《國土計畫法》實施後未終止，則因該違規行為的裁處權時效尚未開始計算，主管機關可依《國土計畫法》第 38 條第 1 項至第 3 項規定進行處罰，並可根據同條第 4 項至第 6 項，要求停止使用變更使用或拆除地上物，以恢復原狀。

Q3. 若《區域計畫法》已裁處「限期改善」，轉軌至《國土計畫法》後，

跨期該怎麼辦？會不會馬上就會被處罰？

根據《區域計畫法》第 21 條所裁處的限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀等「限期改善」處分，基於《行政程序法》第 8 條誠信原則考量，即使《國土計畫法》已生效，在改善期間內，仍不會因為尚未完成改善而被處罰。但一旦該改善期限屆滿且違規狀態依然存在，主管機關就可以依《國土計畫法》規定發出新的限期改善命令，若屆期仍未改善，主管機關將啟動按次處罰並進行相關行政執行程序。

Q4. 如果違規行為同時違反《國土計畫法》及其他法律（如環保法規），會被重複處罰嗎？

不會。當同一違規行為同時違反多個法律義務時，根據《行政罰法》第 24 條規定，主管機關應選擇法定罰鍰金額較高的法規進行處罰，且處分金額不得低於各法規所規定的最低罰鍰金額。這樣的處罰方式符合「一行為不二罰」原則。

A. 若違規行為同時涉及刑法，依《行政罰法》第 26 條第 1 項規定，原則上應優先依刑事法律處罰，並不再依《國土計畫法》科處行政罰（罰鍰）。但若為達到公共目的，主管機關仍可根據需要，對行為人勒令停業、沒入等其他類型的行政罰，或根據《國土計畫法》第 38 條第 4 至 6 項的管制性不利益處分（如停用、拆除、恢復原狀等），這些處罰不構成重複處罰。

2. 罰則執行對象

Q1. 誰會被認定為違規行為人並受到處罰？土地所有權人一定會被處罰嗎？

A. 行為人的三種認定樣態，包含：

- **積極使用土地**：直接在土地上做違規使用的人，如在禁止傾倒廢棄物的地點傾倒廢棄物、或在不可建築的土地上興建建築物等。
- **積極使用地上物**：對既有建築物做違規使用的人，如已經拿到使用許可，但未按照核定計畫使用、進行項目外使用或提高使用強度等。
- **協助或消極放任**：對土地或建物合法使用負有保護、監督義務者（如所有權人、管理人），即具有「保證人地位」。如果該保證人明知土地或建物將被違法使用，但未採取措施阻止，或協助他人進行違規行為，即便未直接參與違規行為，根據《行政罰法》第 10、14 條規定，仍可能被視為行為人分別處罰。

B. 不一定。受罰的是「行為人」，而非單純的「身份本身」（如使用人、管理者、所有權人）。只有當行為人具備上述三種行為且具有故意或過失，才會被處罰，而主管機關則有義務證明行為人具有故意或過失。如果土地被他人違法占用，且土地所有權人在知情後未採取積極措施（如制止、終止租約、報警或訴請排除占有等），則可能因為消極放任被認定為行為人而受罰。

C. 另外，如果找不到具體的行為人時，主管機關可依《國土計畫法》第 38 條第 6 項規定，依次要求「使用人、管理人、所有人」在規定期限內停止使用或恢復原狀。

Q2. 如果買到或繼承一筆有違規使用的土地或建物，需要負責嗎？

A. 罰鍰只針對「行為人」（且須具備故意或過失）。單純買到或繼承土地或建物，不會因前手的違規而被處罰；主管機關仍可在時效內對原行為人進行裁罰。

B. 但對於管制性不利益處分（恢復合法的行政處分，如限期恢復原狀、拆除等），則有不同情況。當找不到原行為人時，機關可依序要求「使用人、管理人、所有人」負責恢復土地或建物至合法狀態，即便他們不是原行為人，仍可能需要承擔恢復義務，這類處分不需要證明其為故意或過失。

3. 土地使用管制問題

Q1. 如果我已經拿到土地使用許可，但還沒繳交國土保育費等條件，可以開始動工或使用嗎？

A. 不可以，拿到「使用許可」並不同於可以立刻施工或使用。根據《國土計畫法》第 29 條第 1 項規定，使用許可可在法定條件（如分割與移轉登記公共設施用地、繳交國土保育費與影響費、按計畫申請變更使用地等）未完成前，只具「外部效力」，也就是行政處分（使用許可）已正式生效，當事人知悉後即可進行後續程序。使用許可可在法定條件（如繳交國土保育費、影響費等）未完成前，只具「外部效力」，即行政處分已正式生效，當事人知悉後即可進行後續程序。但實際的「內部效力」，也就是可以依使用計畫開始施工或使用的權利，只有在法定條件均完成後才會正式生效。因此，在未繳交相關費用或完成其他條件前，不能動工或使用。

B. 考量使用許可核發後已發生「外部效力」，因此申請人未按《國土計畫法》第 29 條第 1 項各款事項辦理而逕實施開發建築或整地行

為，將被視為「未依許可使用計畫進行使用」，應構成《國土計畫法》第 38 條第 2 項第 2 款情形，處罰 30 萬至 150 萬元。若使用行為違反土地國土功能分區容許使用項目規範，且達一定面積以上（如 2 公頃以上）或性質特殊，則可能構成第 38 條第 1 項得更嚴重違規，處罰金額可高達 100 萬至 500 萬元。

（二）各相關單位常見問題面

Q1. 如何計算違規面積？跨地號或跨國土功能分區又會如何計算？

- A. 違規面積是以**實際從事違規使用所覆蓋的土地面積**進行計算。如果同一違規行為橫跨多個地號，則會以**實際違規使用的面積為準**，而不是將所有地號登載的總面積全部相加。
- B. 若能客觀區分為不同違規情形者，則會分別處罰並計算面積；但若這些違規行為間**具產業運作上的依存關係或主從關係**，則會將所有**涉及的相關面積累積計算**，以判斷是否達「一定規模」標準。具體認定標準可參考《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》。
- C. 如果違規行為跨越兩種或更多不同國土功能分區，根據《一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準》第 4 條規定，**會採更嚴謹認定標準來判斷是否達「一定規模」**，因為這類行為對環境的衝擊是連續的，不會因法令切割為不同分區就當作不同行為。

議題 7.國土計畫法申請土地使用方式及與區域計畫法制度之銜接

一、 議題背景

在現行制度下，非都市土地的規劃與管制長期存在落差，難以有效因應合理利用與永續發展的需求。由於多數土地仍以現況編定方式管理，規劃原則無法落實，常出現已失去農用功能的土地仍被劃列為農牧用地的情況，加上規劃與管制脫節，無法回應防災、減災與調適等整體治理需求，亦缺乏對優良農地總量與經營的有效控管。在管制層面，土地使用規範呈現零散與不均衡，不僅缺乏對聚落發展與產業配置的引導功能，使用細目與分區之間也欠缺連結，導致同類用地出現不同程度的管制落差；同時，特定目的事業用地因過度彈性，進一步削弱了空間規劃的上位引導效果。

基於此，國土計畫特別強調「以計畫引導使用」的精神，未來所有土地利用均應符合國土功能分區及其分類的使用指導，並依使用性質與規模，分別循「免經申請同意」、「應經申請同意」或「使用許可」等程序辦理，並依核准計畫用途加以使用。至於涉及國防、重大公共設施及公用事業計畫等，則得跨分區提出申請，以確保國家安全與公共利益。新制在管理程序上與既有《區域計畫法》下所核准之開發計畫申請制度有所銜接，也在實質面上由單一、靜態的土地使用管制，轉型為計畫引導與分級審查並行的制度架構，意在回應現行體制造成的落差，並提升國土計畫作為上位指導的功能性與操作性。

二、 現行政策推動方向

（一）國土計畫法申請土地使用方式

國土計畫法以「計畫引導使用」為核心，建立一套依使用性質與規模分級管理的申請制度，避免過度彈性或個案審查導致的管制落差，將透過分層次管制，制度兼顧彈性與嚴謹，並確保土地使用符合計畫引導與公共利益，具體政策方向如下：

1. 容許使用原則（O/X表）

土地管制的基礎轉向以「國土功能分區及其分類」為核心，並依分區性質及使用項目對環境的影響，明確區分可否使用的情形，在新制度下，區分「●：免經國土計畫主管機關同意使用」、「○：應經國土計畫主管機關同意申請」如達一定規模以上（如2公頃、5公頃以上）或性質特殊（如採礦）的使用行為，須另行申請「使用許可」，並依內政部訂定之認定標準辦理申請使用許可、「X：不允許使用」。

2. 應經申請同意機制

針對一般性土地使用，透過簡政便民與平行審查來提升效率。國土主管機關僅需取得目的事業主管機關支持意見即可同意，避免重複審查，並與環評、水保、興辦事業計畫等程序同步進行。

3. 使用許可機制

針對一定規模以上或性質特殊之土地使用，要求更嚴謹的審議：

- 不涉及分區變更，但須符合功能分區指導原則
- 公開展覽、公聽會，保障民眾參與
- 強制繳交國土保育費與影響費，作為公共設施與國土保育經費
- 審議權限依功能分區屬性分級，由中央或地方主管機關分工辦理。

(二) 與區域計畫法制度之銜接

區域計畫法的開發許可須辦理分區變更，而國土計畫法的使用許可則不涉及分區變更，而是直接受制於功能分區的土地使用指導。這確保了規劃管制由「事後變更」轉向「事前引導」，有關區域計畫法既有案件的轉軌與權益保障，政策重點包括：

1. 案件變更

國土計畫法實施前依區劃法取得的開發許可，視同國土計畫第 24 條下的使用計畫，保障既有合法權益。若原開發許可需調整內容，應依全國國土計畫之土地使用指導原則，循國土計畫法「使用許可」規定辦理。即使未達一定規模，只要經目的事業主管機關認定未改變原興辦事業性質，亦必須依第 24 條第 7 項辦理變更使用計畫，確保新舊制度轉軌後的土地利用一致性。

2. 案件失效

國土計畫土地使用管制實施後，原依區域計畫法核准之開發許可，其失效規範將改依「使用許可核發後應循事項辦法」辦理。考量公平性，案件效期不重新起算，而是延續現行非都市土地使用管制規則的起始日，以避免因制度更迭造成新的時效爭議。



圖 3.7-1 區域計畫法核准開發許可案件效期說明圖

3. 案件義務與程序銜接

有關公共設施用地、設施項目、移轉對象、維護責任、捐贈事項及相關費用等，仍依原區域計畫法核准之計畫書圖及許可條件執行；但涉及程序性規定，則須依國土計畫法的使用許可辦理使用地變更，以維持審查程序的一致性。

三、新舊制度比較

項目	區域計畫體系 (開發許可)	國土計畫體系 (使用許可)
分類方式	依「使用地編定類別」分類，細分為 11 種非都市使用分區、19 種使用地編定類型	依「國土功能分區及其分類」分類，分為 4 種國土功能分區、19 種分類
不得任意變更分區	非都市土地開發案件，經核准開發許可後， 必須配合辦理變更使用分區 。	國土計畫使用許可，經主管機關同意後， 不涉及變更國土功能分區及其分類 。
強化民眾參與及資訊公開	僅針對殯葬等鄰避設施，由地方政府召開聽取民眾或團體意見會議，再檢附回應意見送審。	各申請案需上傳審議系統，並於審議前辦理 公開展覽及公聽會 ；計畫變更時（除單純變更外）仍依國土計畫法第 25 條辦理。許可後由地方政府公告 30 日。
審議機關權限不同	向直轄市、縣市政府申請，並報區域計畫擬定機關審議；30 公頃以下可委辦地方政府代審。	依功能分區分工：城鄉發展地區、農業發展地區由地方政府審議；國土保育地區、海洋資源地區由內政部審議。
申請受理要件及補正程序	地方主管機關若認為文件須補正，通知申請人限期補正，屆期未補正則報中央審議處理。	訂定明確「受理要件」，符合者方可進入後續程序。中央如發現仍不符要件，退回地方主管機關再通知補正。

二階段審查機制	須先申請同意進行分區適宜性評估，再於期限內檢具變更編定計畫申請許可。	各功能分區的容許使用已事先考量特性並引導發展， 不再採用二階段審查機制 。
新增國土保育費	取得開發許可後，於分區或用地變更前繳交「開發影響費」，用於公共設施改善或增建。	申請人須同時繳交 國土保育費（中央）及影響費（地方） ，作為公共設施及國土保育經費。
許可失效、廢止後處理	開發計畫廢止或失效，其土地已變更登記者，應恢復為原使用分區及使用地類別。	使用許可不得變更功能分區。若廢止或失效，對「變更後使用地」採 刪除方式 辦理，以避免管制疑義。

四、問題模組設定

（一）制度設計疑義面

Q1. 未來國土計畫怎麼進行土地使用管制？

《國土計畫法》第 22 條第 1 項立法意旨及施行細則第 10 條第 1 項均明確指出，使用地編定應按各級國土計畫指導，就土地能供使用性質，**編定適當使用地後進行管制**，且使用地應為國土功能分區及其分類之「下位概念」，應具實際管制效果。然目前《國土計畫土地使用管制規則》（草案）卻以「國土功能分區及其分類」作為土地使用管制對象，使用地的功能定位為「識別土地使用管制方式」，架空使用地管制功能。此不僅牴觸母法規範，亦忽略《土地法》第 81 條及《平均地權條例》第 52 條等核心法規，要求應以土地性質編定使用地，進行更明確之管理精神。草案將國土管制方式作為使用地類別，而非依土地性質編定，此作法與國土計畫法的授權不符。賴宗裕老師指出，《國土計畫法》第 23 條第 2 項有關「國土功能分區及其分類之使用地類別編定」亦出現未見規範疏漏。

Q2. 使用許可轉制優點為何？

1. 既有權利保障

(1) 於國土計畫法上路前依區域計畫法取得開發許可者，仍可續辦使用地變更，其將視同國土計畫法第 24 條許可之使用計畫，維持計畫管制之精神。

(2) 申請人取得許可後之權利、義務與原區域計畫法規定相同，並以原許可開發計畫之使用配置、項目及強度，作為土地使用管制之依據，保障其既有合法權利、落實信賴保護。

2.容許使用之審查

國土計畫使用許可係於符合國土功能分區及其分類容許使用前提下，進行申請使用，無須再就區位指導原則及合理性進行審查。

3.辦理變更計畫之條件明確化

現行開發計畫許可後內容若有調整，應提出變更計畫或變更內容對照表，且變更內容性質單純之樣態多元，案件量頻繁，未來使用許可變更計畫及變更內容性質單純之認定朝以「認定方式明確化」，並減少主管機關之裁量空間。

Q3. 現行制度與使用許可審議規則差異為何？

區域計畫開發許可審議作業規範按審定之土地使用計畫內容及使用性質編定為適當使用地(如特定目的事業用地、交通用地、水利用地、國土保安用地.....等)進行管制。國土計畫使用許可審議規則為配合國土計畫之使用地編定係以識別土地使用管制之政策方向，即使用計畫範圍內屬本法定義之公共設施應編定為公共設施用地，餘則編定為許可用地(使)，並以土地使用計畫(規範繪製土地使用配置圖及研訂土地使用管制要點)作為管制依據。

(二) 民眾常見問題面

Q1. 未來國土計畫怎麼進行土地使用管制？

- 1.目前非都市土地是按現況編定「使用地」，並依「使用地」進行管制，無法符合未來發展需求。
- 2.國土計畫會依照「國土功能分區及其分類」進行管制，並依照各國土功能分區及其分類之性質，以及使用項目對於環境之影響，訂定「免經申請同意使用項目」、「應經申請同意使用項目」(完整容許使用情形表草案請參考內政部國土管理署網站 (<https://reurl.cc/Vzz9pn>)「國土計畫土地使用管制專區」網頁)。
- 3.除了免經申請同意、應經申請同意使用項目外，如果土地使用達到一定規模(例如2公頃、5公頃.....)以上，或從事性質特殊(例如採礦)之土地使用，則要申請「使用許可」，需要申請使用許可的項目，內政部會另外訂定「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」。

Q2. 如果是免經申請同意使用項目，是否不需要任何申請就可以直接蓋房子？

不是。國土計畫法所稱的「免經申請同意」，指的是從事土地使用免經國土計畫主管機關同意，但如果依照其他法令（例如農業、工業或其他）規定應該要取得目的事業主管機關許可者，仍然要依照其他法令規定申請。而且依建築法規定應申請建築執照者，一樣要向建管單位申請建照後才可建築。

Q3. 應經申請同意是什麼？辦理程序會不會很複雜？

1.國土計畫法所稱的「應經申請同意」，指的是從事土地使用應向直轄市、縣（市）國土計畫主管機關（通常是都市發展、城鄉、地政或建設等局、處）申請同意。

2.至於哪些使用項目應該要向國土計畫主管機關申請同意，請參考國土計畫土地使用管制規則之容許使用情形表草案（完整容許使用情形表草案請參考內政部國土管理署網站（<https://reurl.cc/Vzz9pn>）「國土計畫土地使用管制專區」網頁），標註「○」之使用項目原則就要向國土計畫主管機關申請。

3.至於申請方式跟程序，以「簡政便民」為制度設計方向，並以審查土地使用管制相關事項為主，如經審查符合土地使用管制相關規定即核發同意函，涉及目的事業許可、水土保持、環境影響評估……等其它程序，申請人得併同向有關機關申請，以加速辦理程序。

Q4. 使用許可是什麼？可以變更國土功能分區嗎？

1.依照國土計畫法第 24 條規定，申請面積在一定規模（例如 2 公頃、5 公頃……）以上或性質特殊（例如採礦）之土地使用，應該要申請使用許可，需要申請使用許可的項目，內政部會另外訂定「一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準」。

2.使用許可案件因為面積規模較大或使用性質特殊，申請後除了要經過國土計畫審議會審議外，在審議之前須先辦理公開展覽及公聽會，並且通知申請範圍內的土地所有權人，加強民眾參與程序。

3.另外使用許可案件依照國土功能分區不同，分別由中央或地方主管機關受理審議。位於國土保育地區或海洋資源地區的申請案件，由直轄市、縣（市）政府核轉中央主管機關（內政部）審議，位於農業發展地區及城鄉發展地區的案件，則由直轄市、縣（市）政府審議。

4.使用許可跟過去非都市土地開發許可最大的不同，在於使用許可是在符合各國土功能分區之容許使用項目下提出申請，核發許可後也不

會變更 國土功分區，跟現在非都市土地申請開發許可後要變更土地使用分區（例如特定專用區、工業區）之情形不一樣。

Q5. 如果申請土地使用不能變更國土功能分區，那國土功能分區什麼時候才能調整？

依照國土計畫法第 22 條規定，國土功能分區應依照全國國土計畫以及直轄市、縣（市）國土計畫指導內容劃設，除了加強國土保育（例如從城鄉發展地區改為國土保育地區）得隨時辦理外，直轄市、縣（市）政府每 5 年應辦理直轄市、縣（市）國土計畫定期通盤檢討，因應當時施政方向及發展需求，滾動檢討調整國土功能分區。

Q6. 申請丁種建築用地為住宅使用，是否有回饋或捐贈公共設施之規範？

基於中央法規標準法第 5 條規定，屬「關於人民之權利、義務者」應以法律定之，考量回饋規定涉及人民權利義務，本法並無小面積土地開發利用之回饋相關規定，爰國土計畫土地使用管制規則（草案）自無法逾越法律授權範圍而訂定應經申請同意之捐贈公共設施用地或回饋等相關規範，惟依該管制規則（草案）第 15 條及其附件一規定，申請人申請從事應經申請同意使用項目及其細目者，應依規定配合設置隔離綠帶（設施）、綠地及必要性服務設施（如綠地、公園、道路、廣場、滯洪池、水土保持設施、污水處理設施、自來水設施、電力設施、電信設施、公用設備、停車場等），並繳納規費。

申請住宅使用面積達一定規模以上者（國土保育地區為 2 公頃、農業發展地區為 3 公頃、城鄉發展地區為 5 公頃），應依本法第 24 條規定申請使用許可，使用許可案件經主管機關核准者，依本法第 28 條規定，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣（市）主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。

（三）各相關單位常見問題面

Q1. 如何避免與相關法令審查事項重複？

1. 興辦事業

早期多目的事業主管法令尚未訂定，爰部分規定雖非屬土地使用管制事項，經與主管機關協商後仍納入審議規範予以訂定。考量各目的事業法令日漸完備，就各別主管之興辦事業性質、使用條件及限制有規範，且興辦事業主管機關同意籌設、推薦或核定等及其他相關支持

意見文件為使用許可案件受理要件，於使用計畫實質審查前，先行確立目的事業主管機關對於事業設施之支持同意。涉屬興辦事業計畫相關審查內容(如：事業供需、設置必要性及財務可行性等)，不再納為使用許可計畫通案審查事項。

2.環境影響評估

環境影響評估法第 4 條規定，環境影響評估係指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。

前開環境影響評估範疇部分(如總編第 10 點基地位屬自來水水質水量保護區者，污水排放之承受水體未達環境保護主管機關公告之標準.....，不得開發、廢棄物衛生掩埋場專編第 2 點地下水水質監測規定)，應回歸其各該規定或環評審查結果，不予納入使用許可審議規則重複訂定。

3.環境敏感地區

國土功能分區及分類之劃設已依其特性將環境敏感地區項目納為參考指標，並據以研訂容許使用項目。為國土規劃及土地開發審議之重要參考，故後續土地使用仍應考量環境敏感特性，無論劃歸何種國土功能分區分類，應依其土地環境特性採取適當之因應作為。

表 3.7-1 環敏地於區域計畫時期與國土計畫時期許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
總編第 9 點：申請基地爰則不得位於第 1 級環境敏感地區 總編第 9 點之 4：基地位屬第 2 級環境敏感地區，應針對敏感地特性，提出具體防範及補救措施	就涉及之環境敏感地區類型及項目，提出因應措施，並不得違反環境敏感地區劃設法令規定

4.坡度檢討

按原始地形檢討後之平均坡度規劃限制，考量使用許可案件多具一定規模，參照現行開發許可對於大面積開發之坡度安全而有較嚴謹之規範，仍比照該等限制納入使用許可審議規則訂定。

表 3.7-2 坡度檢討於區域計畫時期與國土計畫時期許可審議規則比較

區域計畫開發許可審議作業規範	國土計畫使用許可審議規則
總編第 16 點「基地內之原始地形在坵塊圖上之平均坡度在 40%以上之地區，其面積之百分之 80%以上土地應維持原始地形地貌，且為不可開發區…」明定基地內平均坡度之計算及開發限制。 總編第 13 點「基地之原始地形或地物經明顯擅自變更者，除依法懲處外，並依水土保持法相關規定暫停兩年申辦，其不可開發區之面積，仍以原始地形為計算標準。」。 基地如有先行違規整地情形，係請申請人以擅自變更前政府出售之像片基本圖製作，由區域計畫委員會就個案認定檢討基準。	建築技術規則§262 就山坡地開發建築坡度陡峭者已定有原始地形規定，地方政府於執行時亦有明確基準。(如新北市政府辦理山坡地建築審查要點第 3 點規範認定檢討方式及圖資) 土地使用許可及建築許可具前後連結關係，原始地形認定回歸按建築技術規則規定辦理

議題 8.海洋資源地區土地使用制度

一、議題背景

(一) 海域納管之緣由

內政部國土管理署（改制前營建署）於 97 至 100 年度辦理「海域功能區劃與管理工作」、「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」及「研訂海域區容許使用審查機制」等研究，針對海域功能區劃進行研究探討，惟海域現況存在平面及立體之重疊使用，且權責單位複雜，在非都市土地以編定及管制之既有制度下，難以透過功能區劃方式辦理。

故內政部於 104 年 12 月 31 日修正發布「非都市土地使用管制規則」第 6 條、第 6 條之 2、第 6 條之 3，踐行土地使用主管機關對於我國管轄海域之積極管理作為，建立海域整體管制機制及用海秩序，增訂海域區海域用地容許使用審查機制，並將其定位為區位許可。

(二) 銜接國土計畫法之制度

依立法說明，海域區海域用地採「區位許可」機制係考量海域之底土、海床、水體及水面等立體空間明顯與現行陸地上其他使用分區及使用地之平面管制方式不同，執行後除可充分掌握用海資訊外，未來可直接銜接至「國土計畫法」（草案）海洋資源地區之管制機制，俾利國土規劃體系之完整性。

(三) 既有合法用海之納管與維護

另考量部分海域屬已使用狀態，為確保各目的事業法令既有同意使用者之權益，參酌陸域土地第一次發記現況編定之模式，將其他法律核准使用之納管，以確保漁業作業、港口航運、觀光遊憩、能礦資源、文化資產、工程用海及原住民族傳統用海等既有合法權益，並利內政部有效掌握正確之合法海域使用資訊。

二、現行政策推動方向

(一) **建立海洋資源地區管理制度：**《國土計畫法》將海域正式納入國土功能分區，建立「海洋資源地區」管理制度，作為藍色國土治理的核心框架。此制度承接《區域計畫法》下「海域用地區位許可」的經驗，不僅能掌握用海資訊，也能逐步實現海陸分治、權責分明的治理模式，明確區分中央與地方之審查權限，確保國土規劃體系的完整性。

(二) **建立用海秩序與衝突處理機制：**考量海域具有立體空間與多重用途，政府透過納管既有使用、尊重合法權益，並要求新申請案需取得既有使用

者或主管機關的同意，以降低衝突。參酌陸域「第一次發記現況編定」的模式，將漁業、港埠、觀光、能礦、文化資產、工程用海以及原住民族傳統用海等既有合法活動一併納管，避免既得權益受損，並利於中央掌握正確的用海資訊。同時，政策建立相容性判斷與優先順序，例如以自然屬性使用優先、公共福祉最大化為原則，以兼顧生態保育、公共通行與航行安全，維持海域秩序。

- (三) **建立土地使用管制方式：**現行政策由《區域計畫法》的「區位許可」機制，轉化為《國土計畫法》下的「OX 表」管制方式，明確區分免申請、應申請與禁止使用。針對一定規模或性質特殊的用海行為，則由中央主管機關進行審查，並收取國土保育費與影響費，以內部化外部成本。此舉使海域管制更透明、更嚴謹，同時兼顧永續利用與多元發展需求。
- (四) **制度轉軌與管理精進：**依據既有法制架構，持續辦理海域用地之區位許可審查，確立海域納管的基本程序與審查標準。為使制度更趨完善，並回應實務運作上的需求，本部亦陸續修訂《非都市土地使用管制規則》中有關海域用地區位許可之相關規定，包含增訂審查費收費標準、修正環境敏感地區查詢表及相關附件，以確保審查作業具備法定依據與一致性，並逐步累積海域管理的行政經驗與資料基礎，持續更新海域管理系統與資料庫，整合用海申請、區位資訊與審查紀錄，建立可長期追蹤之監測機制，定期辦理教育訓練及經驗交流，協助地方政府熟悉新制操作，確保國土計畫法下海域管理機制的制度化與專業化運作。

三、新舊制度比較

項目	非都市土地使用管制（舊制）	國土計畫土地使用管制（新制）
法規	《區域計畫法》	《國土計畫法》
項目	海域區	海洋資源地區
目的	為建立海域使用之管理機制及秩序	
範圍	依照本部 108 年 2 月 11 日修正發布非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第 7 點第 1 款第 10 目「(1)臺灣本島及已公告領海基線之相關島嶼：自己登記土地外圍之地籍線起至領海外界線間(包括潮間帶、內水、領海範圍)未登記，且非屬都市計畫及國家公園範圍·(2)其他未公告領海基線者：自己登記土地外圍之地籍線起，至該地區水域範圍，該範圍參照臺灣、澎湖、東沙、金門、東碇、烏坵、馬祖、東引、亮島、南沙地區限制、禁止水域範圍及事項劃定·(3)位於平均高潮線向海側，已登記地籍者。」	依全國國土計畫規定，以國土計畫之海域管轄範圍，扣除都市計畫、國家公園及原依區域計畫法核發開發許可、劃定鄉村區、工業區及一定規模以上具有城鄉發展性質之特定專用區。 (平均高潮線向海側)
審查 機關 與 方式	1.由內政部就各類使用之「區位」進行審查核發區位許可 2.「區位」範圍內之「使用行為」→依目的事業主管機關規定辦理 3.免經申請區位許可使用細目→依目的事業主管機關規定辦理	1. 申請使用許可→由中央國土機關進行審查 2. 應經申請同意→由地方國土機關進行審查 3. 免經申請同意→依目的事業主管機關規定辦理
分區 細分 方式	未細分分區	海洋資源地區係以海域用地區位許可之資料為基礎，以「有無設置設施」之使用海域範圍，進行分類劃設： 第一類：使用性質具排他性之地區 第二類：使用性質具相容性之地區 第三類：其他尚未規劃或使用之海域
區位 適宜 性	原則均可受理申請，並經會商環境敏感地區之目的事業主管機關及既有使用之用海單位或其目的事業主管機關無不同意之意見後，始得使用。	各分類以不重疊劃設為原則。惟因海域立體使用之特性，必要時得採重疊管制，於各該分類項下增列容許使用項目予以處理。但應區別其相容性，訂定容許使用項目之主從關係，並應採較嚴格之管制方式，針對「區位適宜性」進行得否申請之區位指導。

四、問題模組設定

(一) 制度設計疑義面

Q1. 已有海洋資源地區，為何需要推動海域管理法？

雖然《國土計畫法》已將「海洋資源地區」納入國土功能分區，但其定位偏重於靜態劃設與土地使用管制，主要功能仍屬「過渡性安排」。在面對再生能源、遊憩觀光、漁業、航運、國防安全及文化資產等多目標使用衝突時，現行制度缺乏前置性的跨部門協調與完整空間規劃機制。

因應再生能源、遊憩與漁業、航運等使用競合，現行缺乏完整空間規劃。海域管理法(草案)核心便是先期協調、劃設海洋功能區，後續將逐步取代國土計畫法的海洋資源地區功能。

Q2. 海域管理法是否會與國土計畫、海岸管理法重疊？

目前涉及海洋空間規劃與管理的主要法規有三：

《海岸管理法》：第 2 條將「海岸地區」定義為濱海陸地、近岸海域及離島海域，其中「近岸海域」範圍自平均高潮線起，向海延伸至 30 公尺等深線或 3 浬，取其較長者，並不超過領海範圍；第 8 條要求中央主管機關擬訂「整體海岸管理計畫」。

《國土計畫法》：第 20 條將「海洋資源地區」納入國土功能分區，涵蓋內水與領海範圍，並依保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等分類，成為目前藍色國土的過渡性規劃工具。

《海域管理法》(草案)：依草案第 4 條，適用範圍自《海岸管理法》近岸海域外界線至我國領海外界線，並得準用至專屬經濟海域、大陸礁層等區域。草案總說明指出，將建立「主動審議協調機制」及「海域功能區劃設」，初期與《國土計畫法》雙軌並行，後續將逐步取代國土計畫法下的「海洋資源地區」。

故《海域管理法》及《海岸管理法》管轄範圍並未重疊，而《海域管理法》與《國土計畫法》初期採雙軌並行，俟《海域管理法》上路後，未來國土署將回歸陸域本位，海域部分則由海洋委員會專責治理。

Q3. 海域國土規劃在區域計畫法與國土計畫法間，其核心制度與管理範圍有何主要差異？

兩體制的核心差異在於對海域空間特性的認知以及土地使用管制方式的轉變：

《區域計畫法》：海域區的劃設以「有無設施」為分類依據。海域用地區位許可機制主要針對有「設施」或「場域」需求的案件，定位以處理「區位」審查為主，目的在於建立基本的用海秩序。

《國土計畫法》：海洋資源地區的劃設原則則考量海域立體空間特性（包含水面、水體、海床及底土等），並以「用途相容性」為判斷核心。制度目標在規範用海秩序、整合多元需求，並以資源永續利用為最高原則。

Q4. 國土計畫通盤檢討階段是否因應海洋空間規劃（MSP）並制度化？

考量目前我國尚在建置海洋基礎資料庫，相關生態、資源與使用現況資訊尚未完整，現階段國土計畫之海洋資源地區土地使用制度，仍將延續「海域用地區位許可」的管理模式，以確保用海秩序與既有權益的穩定，暫不予將聯合國海洋空間規劃方式納入後續全國國土計畫通盤檢討處理，列為長期持續研議事項。

（二）民眾常見問題面

Q1. 我是漁民/觀光業者/原住民族，既有權益會受影響嗎？

現階段國土計畫之海洋資源地區土地使用制度，將延續「海域用地區位許可」的管理模式，以確保用海秩序與既有權益的穩定，新制尊重現行合法使用，原已取得區位許可者，於許可期間內可依原許可計畫繼續使用。

Q2. 我要新增設施（如碼頭、養殖設施），要走什麼程序？

應參考國土計畫土地使用管制規則，透過「OX表」或海域使用資料庫查詢該用海行為的管制類別：●代表免經申請同意使用、○代表應經申請同意使用、×代表禁止使用。

若屬免經申請使用（如小規模、非排他性活動），可直接使用。若屬應經申請同意使用，需向所在地的直轄市或縣（市）政府（地方國土計畫主管機關）提出申請，由地方審查並核准。若屬使用許可案件（達一定規模或性質特殊），則需報中央主管機關（內政部）審議。

Q3. 如果我的申請與他人重疊，誰可以用？

當申請範圍與他人重疊時，將依「優先使用原則」進行審查與判斷。各項使用若不相容時，應考量海洋資源特性及使用用途，建立優先使用秩序：以申請區位、資源和環境等為自然屬性者優先。多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之。

（三）各相關單位常見問題面

Q1. 國土計畫體制下，直轄市、縣（市）政府的權責為何？

依區域計畫法或國土計畫法所公告之「海域管轄範圍」係「計畫範圍」非等於直轄市、縣（市）政府於海域具有「管轄權」，直轄市、縣（市）政府是海域功能分區劃設的主要執行機關，依《國土計畫法》及相關作業手冊，負責將其管轄範圍內（自平均高潮線至領海外界線，扣除都市計畫區及國家公園區）的海域，劃設為「海洋資源地區」。其權責包括：

- 1.國土功能分區劃設：進行範圍界定、套用分類劃設條件，依序完成海洋資源地區各類別的劃設，實施相對應管制。
- 2.使用管制審查：對於未達一定規模、非屬性質特殊的「應經申請同意使用」項目，由地方政府負責審查與核准。若案件涉及跨轄區，則由面積較大的地方政府主辦，並會同其他地方主管機關共同審查。
- 3.中央案件副知：對於需向中央主管機關（內政部）申請之使用許可，中央在核准後，會將審查結果副知地方政府，以利後續管理與資訊掌握。

Q2. 後續如何落實「海陸分治」？

在行政院「國土一體，海陸分治」之原則下，內政部前以 112 年 1 月 16 日台內營字第 1120800406 號函送國土計畫法涉海部分之 17 條條文及其相關子法或配套措施等資料予海洋委員會在案，後續俟海域專法與國土計畫法介面之政策方向更為明確時，滾動檢討修訂國土計畫法及相關授權訂定之子法。

另考量國土計畫法目前正由各直轄市、縣（市）政府辦理第三階段國土功能分區及其分類劃設作業，預計於 120 年 4 月底前完成，為避免影響該劃設作業，建議海域專法訂定日出條款，並以 120 年 4 月 30 日以後之時間點規劃。

內政部國土署則專責陸域國土規劃，逐步退出海域空間的管制，僅提供「海洋資源地區」圖資與管理經驗，理念上為「海陸統合管理」，但基於行政權責上仍維持分工。而海域專法正式上路後，由海洋委員會專責海域規劃與管理，依《海域管理法》建立功能分區、先期協調機制，並承擔統籌整合責任。

Q3. 涉重大政策或認定疑義者，中央主管機關如何協調處理？

當案件涉及重大政策或出現認定疑義時，中央主管機關將依以下協調原則處理：

- 1.於不影響海域永續利用之前提下，尊重既有合法使用現況。
- 2.申請區位、資源及環境等為自然屬性者優先。
- 3.多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用為優先，相容性較高之使用次之。
- 4.確保國家安全之國防軍事用海需求。