

非都市土地開發許可與 國土計畫使用許可制度之比較分析

賴宗裕*、蘇偉強**

一、前言

國土計畫法於 104 年 12 月 18 日立法院三讀通過，並經總統 105 年 1 月 6 日公布，而國土計畫法施行細則業經內政部 105 年 6 月 17 日訂定發布，並溯自同年 5 月 1 日施行。依據同法第 45 條規定：「中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣（市）國土計畫；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。」因此，自國土計畫法施行後，中央及地方政府應依該法所提時程，配合公告實施全國國土計畫或直轄市、縣（市）國土計畫及國土功能分區圖後，區域計畫法及現行非都市土地使用管制規則等規定將不再適用。

其中，區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款之開發許可（舊制）將改為國土計畫法第 24 條之使用許可（新制）。惟新舊二制究竟有何差異，制度上有何變更或精進，於國土計畫法相關子法與制度刻正研擬之際，勢必有釐清之必要。爰此，本文以下先分別說明非都市土地開發許可制與國土計畫法使用許可制之背景、意涵與適用情形相關規定後，再針對兩者進行比較分析，而有助於瞭解新舊制度轉換之差異，以及國土計畫法下使用許可制之功能與特性，作為國土計畫法相關子法與制度設計之參考。

二、非都市土地開發許可制度

(一)實施背景

現行非都市土地開發許可制度運作方式，始於民國 77 年非都市土地使用管制規則之修正，規定非都市土地用地變更編定面積在 10 公頃以上者，應徵得各該區域計畫原擬定機關之同意。日後頒布之相關法規包括海埔地開發管理辦法、森林遊樂區設置管理辦法及工商綜合區開發設置管理辦法等均採開發許可制度進行開發審核。此後，因土地利用日趨複雜，開發型態漸趨多樣化，內政部復參考上開規範，以及以往審議開發案件之經驗，於 84 年訂

* 國立政治大學地政學系教授。 ** 國立政治大學地政學系博士候選人。

定非都市土地開發審議規範以為依循（吳東憶、賴宗裕等，2011：2-1）。至 89 年增訂區域計畫法第 15 條之 1，明定開發許可之辦理程序及審議條件，確立非都市土地開發許可具有土地使用分區變更之內涵，為非都市土地實施開發許可制賦予法定地位。而後配合 90 年修正非都市土地使用管制規則增訂土地使用分區變更專章，將開發許可程序性之內容詳加規範，遂有明確的法定程序。之後，因應目的事業主管機關需求、實務審查累積之經驗等因素，開發許可辦理程序及實質審查標準有關法令亦持續進行多次修正，整個開發許可機制實施至今，無論程序或實質審查標準大致已趨於完備（內政部營建署，2016：4）。

(二)意涵

非都市土地開發許可，係依區域計畫法第 15 條規定，區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。該法並授權訂定非都市土地使用管制規則以進行各項管制，按該規則第 6 條第 1 項，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。若需從事其他用途，則根據區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定，區域計畫完成通盤檢討公告實施後，為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。因此，非都市土地開發許可係指為興辦位於非都市土地之開發事業，而需申請變更原編定非都市土地分區（附隨地其使用地類別亦將變更）（陳立夫，2017：160），並經審議後許可其開發計畫內容及分區變更。

三、國土計畫法下之使用許可制度

(一)實施背景

行政院於民國 82 年間，頒布實施「振興經濟方案」，指示前行政院經濟建設委員會檢討修訂「國土綜合開發計畫」及研擬「國土綜合開發計畫法」，嗣該會主辦「國土綜合開發研討會」獲致重要結論與建議，經提行政院 84 年 5 月 11 日第 2430 次會議，決議請該會於 3 個月內研擬有關國土綜合開發計畫法（草案），送請內政部參考辦理，並請內政部主辦成立立法程序。因此，內政部依據行政院政策指示，辦理國土綜合開發計畫法草案立法作業，惟歷經多次草案函送立法院，均未完成立法作業。直至 104 年 12 月 18 日完成三讀程序，並於 105 年 1 月 6 日業經總統公布全文 47 條（內政部營建署，2017）。

近年來全球暖化及極端氣候現象頻仍，國內重大災害，如九二一地震、莫拉克颱風等，凸顯國土脆弱體質及大自然反撲警訊。此外，台灣土地資源過度開發，土地管理制度長期以來欠缺總體規劃及永續利用之思維與作法，致國土資源面臨前所未有的考驗，危害人民

生命財產之安全（賴宗裕等，2017：3-1）。然而，臺灣之區域計畫缺乏上位國土利用政策之指導功能，總量管制失控，計畫體系之整合性不足，故需更上位之政策指導以為依據（賴宗裕，2017：23）。因此，為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，爰擬具國土計畫法，希冀建構一元化之系統，以引導土地資源之合理規劃及管理。

於當前國土計畫法下之土地使用管制方式，內含「計畫指導」及「使用管制」兩種面向及四層管制之架構（如圖 1 所示），以確保國土資源之合理利用與有效管理。該管制架構係先就國土計畫法第 20 條、第 21 條所訂之劃設原則及土地使用原則指導，依資源特性界定土地之可使用及不可使用區位範圍，按四大功能分區及其分類分別進行劃設，再根據第 23 條訂定土地使用管制規則以為規範，針對使用地編定、變更、規模等予以管制，並配合第 24 條至第 34 條規定之使用許可制度，以強化國土整合管理。

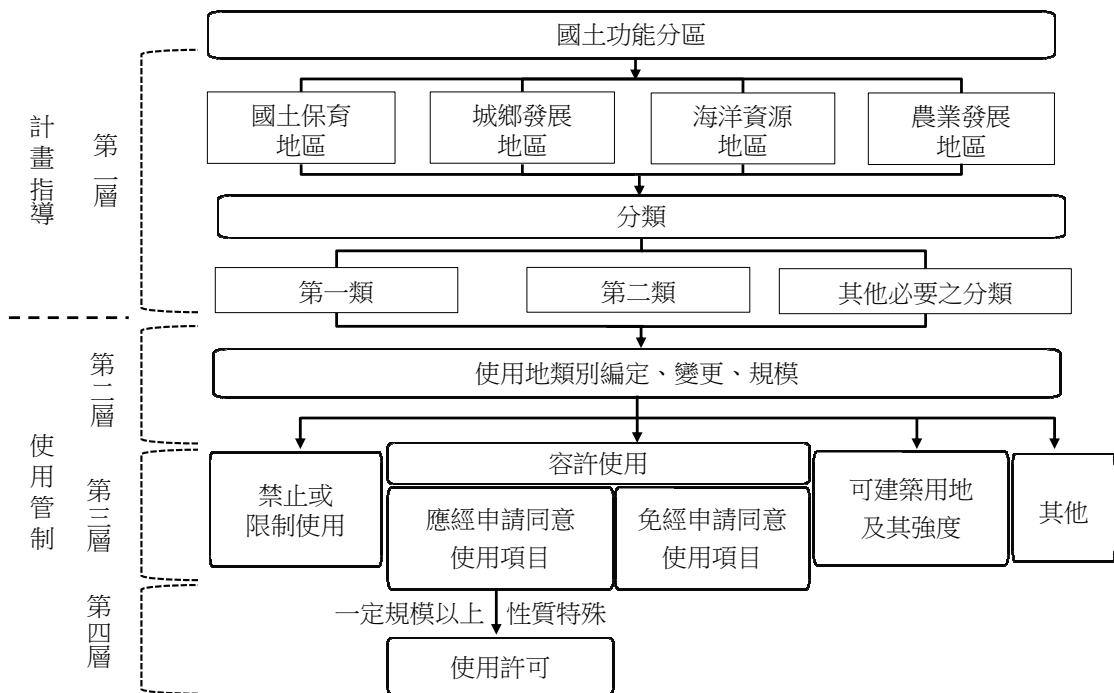


圖 1：國土計畫法下之土地使用管制架構

(二)意涵

依國土計畫法第 24 條第 1 項規定，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。而第 2 項則規定前項使用許可不得變更國土功能分區、分類。因此，國土計畫法下之使用許可係在同一功能分區及其分類下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，需透過一定程序申請許可，並經核准及完成第 29 條相關義務後，方得依核准使用計畫使用。其適用情形與辦理程序詳如圖 2 所示。

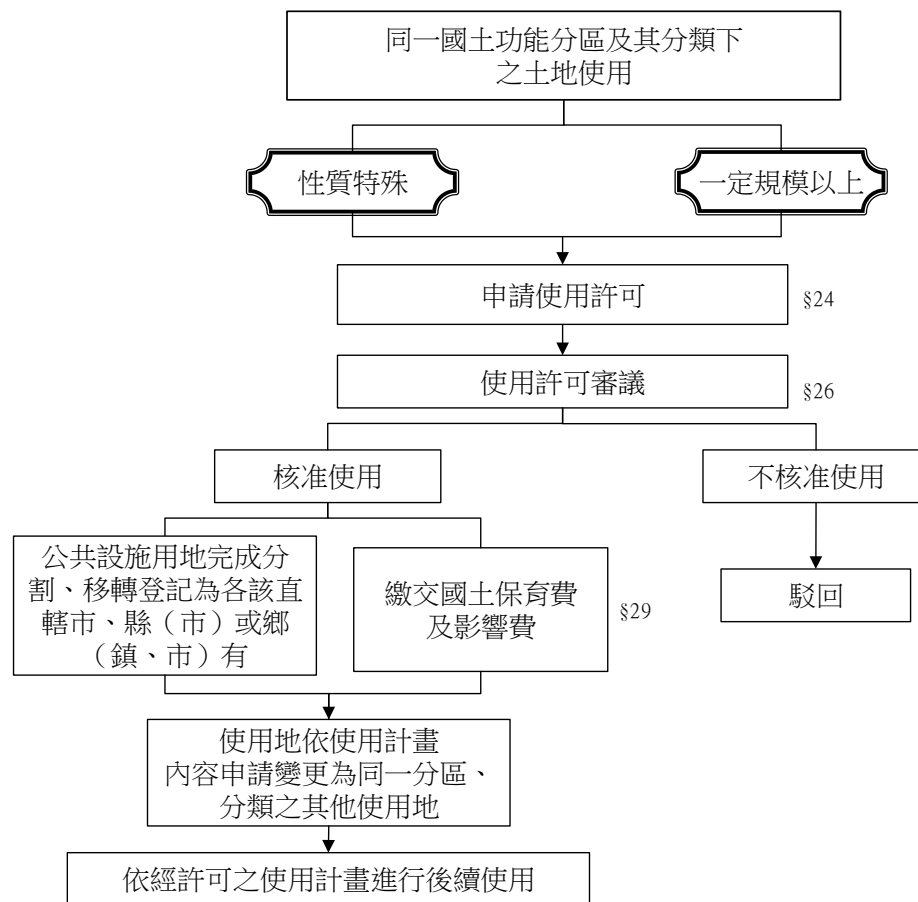


圖 2：使用許可之適用情形與辦理程序

四、開發許可與使用許可制度之比較分析

基於前述非都市開發許可與國土計畫使用許可新舊二制之背景說明與意涵探討後，以下針對兩者之差異，進行各面向之比較分析（參表 1）：

(一)制度目的

開發許可按非都市土地使用管制規則第 11 條規定所訂之一定規模，係基於該規模影響

過大，與分區不具相容性而需辦理使用分區變更，故造成零星發展，對地區整體性造成相當大的衝擊。尤其，於完成土地使用分區變更後，即可由開發者進行土地開發利用，對於區域計畫發布實施後，仍可透過開發計畫許可後隨時變更，有土地使用計畫穩定性欠缺之問題（內政部營建署，2016：18）。

國土計畫法下之使用許可，則鑑於區域計畫不具計畫指導管制之功能，經由開發許可機制決定分區變更區位，造成土地零星跳躍開發，破壞土地資源之合理利用。故未來國土計畫公告實施後，原則上僅能透過計畫通盤檢討或臨時變更方式變更功能分區，使用許可則僅能於同一功能分區及其分類下，變更使用地，而得以發揮計畫指導性與穩定性，有助於改變過去透過開發許可造成土地蛙躍開發利用情況，達到開發與保育雙贏之局面。申言之，使用許可針對一定規模以上或性質特殊使用進行審議之目的，係考量以下三個面向：

1.相容性

由於土地使用之外部影響多隨使用規模增加而擴大，故為避免土地使用達到一定規模以上後，或性質特殊者一經使用，對周邊環境產生顯著不相容情形，如景觀一致性衝突、災害脆弱度增加，因而針對從事一定規模以上之土地使用，應由申請人檢具第 26 條規定之書圖文件申請使用許可，以確認其環境相容性，確保國土資源，並藉由審議制度維護整體環境及公共利益，予以確保國土資源的完整性，以及國土空間之合理使用。

2.外部性

使用許可依國土計畫法第 24 條規定不得變更其國土功能分區及分類，亦即使用許可必須在國土功能分區及分類之使用原則下申請。其申請使用許可之目的在於確認該使用項目雖符合該功能分區及分類之使用原則，但因規模過大或其使用性質特殊，將對周邊產生較為顯著之外部負面影響，如空氣污染、噪音污染、交通衝擊等，爰透過使用許可予以進行整體評估，降低外部衝擊。

3.公益性

根據國土計畫法第 28 條，「經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣（市）主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。」其中，土地使用具有一定規模或具性質特殊而對使用基地外部整體環境產生一定程度之衝擊影響，若未經使用許可審查並課徵費用以作為紓解外部衝擊之經費，而卻由政府以納稅人之錢編列經費，進行改善或增建開發基地周邊相關公共設施之用，則有損公益性，故維護公益性為使用許可審查目的之一。

(二)適用情形

依非都市土地使用管制規則之規定，須辦理開發許可進行變更分區者，一則依據非都市土地使用管制規則第 27 條之第 1、2 項，當開發利用需申請變更編定之使用地不屬原分區所允許者（對照非都市土地使用管制規則之附表三），而需一併辦理土地使用分區變更者；二則按非都市土地使用管制規則第 11 條第 1、3 項，當開發利用達一定規模或屬特定開發性質（如填海造地），應辦理土地使用分區變更者。

相對而言，使用許可制之適用情形有二，一為當土地使用達一定規模以上者，二屬性質特殊者，但其不涉及土地使用分區之變更。其中，一定規模係指各類使用計畫申請適用之土地面積、樓地板面積或高度等，於符合各國土功能分區及分類之劃設及土地使用原則下，針對各使用地之容許使用項目，其使用之土地面積、樓地板面積或高度等達一定規模之認定標準者，應申請使用許可。而屬從事經認定屬性質特殊之土地使用，無論開發規模大小均應依規定申請使用許可，例如考量使用性質特殊之土地使用行為，具有擾動重要自然資源地形地貌、造成動植物生態環境之污染外部性、影響周遭生活環境品質、公共安全疑慮等，無法單以使用規模判斷其對於周遭環境之影響。因此，為避免零星使用而有顯著破壞環境之可能，故應不論使用規模大小均納入許可審查範疇，以確保空間發展之整體性。

(三)中央與地方分工審議方式

首先，根據區域計畫法施行細則第 18 條，直轄市、縣（市）區域計畫公告實施後，依本法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定申請開發之案件，由直轄市、縣（市）主管機關辦理審議許可。但一定規模以上、性質特殊、位於環境敏感地區或其他經中央主管機關指定者，應由中央主管機關審議許可。直轄市、縣（市）區域計畫公告實施前，依本法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定申請開發之案件，除前項但書規定者外，中央主管機關得委辦直轄市、縣（市）主管機關審議許可。此外，根據非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣（市）政府審查作業要點第 2 點，非都市土地申請開發需辦理使用分區及使用地變更之案件，須依區域計畫法第 15 條之 1 規定經區域計畫擬定機關許可審議，面積規模於三十公頃以下者，委辦直轄市、縣（市）政府代為許可審議核定。但有特殊情形者，不在此限，例如坐落土地跨越二個以上直轄市或縣（市）行政區域、填海造地案件等。因此，現行開發許可之中央與地方分工審議方式，係依申請開發許可之規模予以區分，30 公頃以上由內政部區域計畫委員會審議，而 30 公頃以下（除特定情形外）則由直轄市、縣（市）政府專責審議小組審議。

相對而言，使用許可則根據國土計畫法第 24 條規定，係以國土功能分區予以區分，申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。但申請使

用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。

(四)審議條件

現行非都市土地開發許可之審議條件，係依區域計畫法第 15 條之 2 規定，經審議符合下列各款條件，得許可開發：1.於國土利用係屬適當而合理者。2.不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。3.對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。4.與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。5.取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。另由中央主管機關會商有關機關訂定非都市土地開發審議作業規範，其包含總編與 14 項專編，以作為開發許可審議之參據。其並未依不同區位而有不同之審議條件。又其中，依據區域計畫法第 15 條之 2 第 1 款、第 2 款皆是在確認土地開發事業計畫必須符合計畫指導內涵，而非都市土地開發審議作業規範專編第三點亦提及非都市土地申請開發區應符合區域性部門計畫之指導或保育水土及自然資源、景觀及環境等土地分區使用計畫等。主要係因現行非都市土地缺乏計畫指導功能，故需透過審議條件予以因應，相對而言，其審議程序也可能因開發許可區位缺乏計畫指導，以致與周邊地區顯不相容，而有影響或破壞環境之虞，致使審議時程必須拖的較久。

國土計畫使用許可，係因地制宜訂定許可條件，依據國土功能分區之特性，賦予不同程度寬嚴之許可條件。即國土計畫法第 26 條規定，主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。並依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用：1.國土保育地區及海洋資源地區：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。2.農業發展地區：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。3.城鄉發展地區：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。亦即使用許可因計畫已明確指示土地利用基本方向（國土保育、農業發展或城鄉發展等），故土地使用主管機關原則毋需再就計畫層次進行審議，而回歸審查基地實質開發計畫內容（內政部營建署，2016：19），因而使用許可之審議條件及程序與開發許可相較，應更為簡化與快速。

(五)民眾參與程序

就目前非都市土地開發許可制，林建元（1993：147-150）指出，國內開發許可審查作業程序方面，缺乏民眾參與及適當申訴管道。賴宗裕（2002：44-46）亦提及在整體作業程

序中，除開發者、公部門及規劃者之溝通，其他鄰近地區之居民並無法適時地有表達意見及申訴之管道。現行開發許可機制運作過程中，對於民眾參與較為具體之規範，亦僅在非都市土地開發審議作業規範第 8-1 點第 3 項中規定，直轄市、縣（市）政府受理開發案件申請後，直轄市、縣（市）政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議，申請人應就民眾或相關團體陳述意見做成紀錄並研擬回應意見，於提報區域計畫委員會審議時一併檢附，凸顯政府與民眾難以對話之情形。

相較之下，國土計畫分別於使用許可審議前及審議後，建立具體及明確之民眾參與機制，以提昇使用許可審議程序中公眾參與之廣度及深度。首先，於審議前，根據國土計畫法第 25 條規定，直轄市、縣（市）主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日及舉行公聽會；由中央主管機關審議者，於直轄市、縣（市）主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。其次，俟審議通過後，第 27 條規定由主管機關核發使用許可，並將經許可之使用計畫書圖、文件，於各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽至少三十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。甚至，規定有公民監督條款，當申請人申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行（國土計畫法第 34 條）。因此，整體而言，使用許可較開發許可機制提供較多的民眾參與機會。

(六)許可義務

非都市土地開發需辦理土地使用分區變更者，其申請人應依相關審議作業規範之規定製作開發計畫書圖及檢具有關文件，並依非都市土地使用管制規則第 13 條所定之程序，向直轄市或縣（市）政府申請辦理，並經受理、審議與許可，而取得區域計畫擬定機關許可後，根據區域計畫法第 15 條之 3，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。繼依非都市土地使用管制規則第 14 條第 3 項，其使用管制及開發建築，應依核發開發許可之開發計畫書圖及其許可條件辦理。因此，非都市土地開發許可應負擔之開發義務，包含內、外部公共設施用地負擔與公共設施興建移轉、取得水土保持或整地排水完工證明書、完成土地使用分區及使用地之異動登記、繳交開發影響費，以及限期開

發建築，並須依核定計畫及許可條件進行使用等。

就使用許可而言，經主管機關核發使用許可之案件，國土計畫法第 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。且第 29 條亦規定，申請人須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，並將使用地依使用計畫內容申請變更後，始得依經許可之使用計畫進行後續使用。此外，依第 30 條規定，申請填海造地案件依第二十四條規定取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金；經直轄市、縣（市）主管機關許可並依計畫填築完成後，始得依前述規定辦理使用計畫後續使用之相關事宜。綜此，使用許可之開發義務，包含內、外部公共設施用地負擔與公共設施興建移轉、繳交國土保育費、影響費，或依使用計畫內容申請使用地變更，以及限期使用、依許可計畫使用等。其中，國土保育費係作為國土整體環境維護保育之用，與開發許可僅負擔周邊區域成長之負擔亦有所差異。

(七)違規處罰

根據區域計畫法第 21 條規定，違反非都市土地使用管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。且違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。其主要採一致性處罰規定，並未依不同使用狀況而有差異化之處罰規定。

相較之下，按國土計畫法第 38 條規定第 1 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台幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。」第 2 項規定「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台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。」另除罰鍰外，依第 3 項與第 4 項規定，亦得予限期令其變更使用、停止使用、拆除恢復原狀，且得按次處罰，以及依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。此外，尚有刑事責任，如違法使用致釀成災受害者，處七年以下有期徒刑，得

併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金（國土計畫法第 39 條）。綜言之，國土計畫法之違規處罰係依計畫指導原則，以及是否須申請使用許可分為三種不同程度之處罰。如須申請使用許可者，可能有 100 至 500 萬元，或 30 至 150 萬元之罰鍰，與一般不須申請使用許可者而屬容許使用者，罰 6 至 30 萬元有所差異。又國土計畫之違法使用有較明確及具層次的刑罰，以嚇阻土地使用違法行為。上述皆屬與現行開發許可之差異處。

茲將上述相關比較分析內容予以彙整如表 1 所示：

表 1：非都市土地開發許可與國土計畫使用許可制度之比較分析

比較面向	開發許可	使用許可
制度目的	辦理分區變更（附隨使用地變更）	國土功能分區及分類不變下，確認及負擔外部衝擊（包含相容性、外部性與公益性），使用地則依使用計畫內容申請變更
適用情形	有下列情形，須辦理分區變更者： 1. 變更編定之使用地非原分區所允許者 2. 一定規模以上 3. 特定類型（填海造地）	1. 一定規模以上 2. 性質特殊
中央與地方審議分工方式	中央審議責任，委辦地方代為審議核定： 1. 中央審議： (1) 申請基地面積 30 公頃以上案件 (2) 特殊情形： A. 坐落土地跨越二個以上直轄市或縣（市）行政區域 B. 軍事設施、報經行政院核定之國家建設計畫及因應緊急天然災害所需設施等中央政府機關申請之開發案 C. 填海造地案件 D. 同一興辦事業計畫分次申請毗連土地擴大之開發計畫審議，累計面積達三十公頃以上 E. 申請人為該直轄市、縣（市）政府，且申請案面積十公頃以上 F. 申請案範圍有屬海岸地區、嚴重地層下陷地區、水庫集水區（供家用或公共給水）或特定農業區（農牧用地、林業用地、養殖用地、水利	統一由直轄市、縣（市）主管機關受理後，依下列情形分工： 1. 核轉中央審議： (1) 申請使用範圍屬國土保育地區 (2) 申請使用範圍屬海洋資源地區 (3) 申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上 (4) 興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同 (5) 填海造地案件 2. 地方審議： (1) 申請使用範圍屬農業發展地區 (2) 申請使用範圍屬城鄉發展地區

比較面向	開發許可	使用許可
	用地、生態保護用地、國土保安用地或暫未編定土地)等地區之土地，且該等土地面積一公頃以上或占申請總面積之百分之五十以上 2.委辦地方審議：申請基地面積 30 公頃以下案件且非上述(2)之特殊情形者	
審議條件	相同許可條件	按國土功能分區，因地制宜訂定許可條件
民眾參與程序	無相關規定，僅能於區域計畫委員會相關會議上登記申請發言	1.審議前：應辦理公開展覽及舉行公聽會 2.審議後：經許可之使用計畫書圖、文件，分別公開展覽、及得將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知 3.許可後：公民監督及訴訟
許可義務	1.公共設施用地負擔 2.公共設施興建移轉 3.取得水土保持或整地排水完工證明書 4.完成土地使用分區及使用地之異動登記 5.繳交開發影響費 6.限期開發建築 7.須依核發開發許可之開發計畫書圖及其許可條件進行使用管制及開發建築	1.公共設施用地負擔 2.公共設施興建移轉 3.繳交國土保育費 4.繳交影響費 5.依使用計畫內容申請使用地變更 6.限期使用 7.依許可計畫使用
違規處罰 (罰鍰與刑罰)	一律 6-30 萬元	1.一定規模以上或性質特殊者： (1)未符合國土功能分區及分類使用原則：100-500 萬元 (2)符合國土功能分區及其分類使用原則，但未經許可：30-150 萬元 2.未達一定規模以上或非性質特殊，而違反國土計畫土地使用管制者：6-30 萬元 3.刑罰： (1)釀成災害：7 年以下有期徒刑，得併科 500 萬元以下罰金 (2)致人於死：5-12 年有期徒刑，得併科 1,000 萬元以下罰金 (3)致重傷：3-10 年有期徒刑，得併科 700 萬元以下罰金

五、結論

依國土計畫法第 45 條第 3 項規定，直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。而其中區域計畫法第 15 條之 1 的開發許可將改為國土計畫法第 24 條之使用許可。由於國土計畫法之土地使用管制最主要之改變，在於強調計畫指導之功能，土地使用皆必須遵循所劃設之國土功能分區及其分類之土地使用原則進行使用，因而不同於以往開發許可係基於變更土地使用分區下，以致得以零星變更，跳脫計畫指導之情形，使用許可則不得變更分區及其分類，而僅可能涉及變更為同一功能分區及其分類下之其他使用地，其主要考量雖然不致與計畫產生衝突，但土地使用可能因達到一定規模以上或屬性質特殊，致對周邊環境產生相容性、外部性與公益性之問題，故需透過審議方式予以確認並降低衝擊。除上述在制度目的與適用情形不同外，開發許可與使用許可在審議方式、審議條件、民眾參與程序、許可義務與違規處罰上皆有所差異，於當前新舊制度轉換之際應予釐清，將有助於開發者或民眾瞭解制度差異，並提供國土計畫法相關制度設計之參考。

參考文獻

1. 內政部營建署，2016，現行開發許可問題探討及國土計畫法使用許可制度，國土計畫法講習簡報。
2. 內政部營建署，2017，國土計畫法專區，<http://www.cpami.gov.tw/最新消息/業務新訊/10182-國土計畫法專區.html>，取用日期：2017 年 12 月 28 日。
3. 吳東憶、賴宗裕等，2011，國土計畫法公布實施後之開發許可審議制度研擬，內政部營建署。
4. 林建元，1993，開發許可制之改進及影響費課徵方式之研究，內政部營建署。
5. 陳立夫，2017，土地使用管制與開發許可之概念—「開發許可（開發許可規範的檢討）」，土地開發方式：法律與政策，謝哲勝主編，台北，元照出版：151-162。
6. 賴宗裕，2017，國土計畫法下之規劃與土地使用管制新方向—兼談對土地開發與不動產估價之影響，財團法人中國地政研究所地政講堂簡報。
7. 賴宗裕等，2002，非都市土地使用管制規則（草案）之研訂，內政部營建署。
8. 賴宗裕等，2017，委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究，內政部營建署。