

# 區域計畫法時期非都市 土地設置石油設施規範 探討

---

2021 年 12 月

2021Q4 知識物件—評析類

財團法人台灣綜合研究院 | TAIWAN RESEARCH INSTITUTE

為有效利用土地資源、促進產業經濟發展及保育天然資源，我國公告施行區域計畫法（以下稱區計法），將非都市土地劃定土地使用分區與編定土地使用進行管制，並依區計法制定區域計畫，擬定各區域內之土地發展規劃。然而過去劃定土地使用分區與編定土地使用地時，係依當時土地使用狀況為之，導致區計法運作至今無法落實以區域計畫決定土地使用目標之精神；另外，為增加開發利用土地之可能，區計法另設有符合法定要件得以個案申請變更土地使用管制之制度，卻成為實務上常見取得土地利用之方式，因此區計法制度能否有效管制土地利用已有疑義。

於前述背景下，基於強化國土整合與管理之目的，民國 105 年我國已通過並公告施行國土計畫法，以國土計畫法授權土地主管機關規劃國土計畫，作為我國最上位之土地使用指導原則。區計法及其授權子法將於未來直轄市、縣（市）政府公告國土功能分區圖之日起，亦即國土計畫法相關土地使用管制制度擬定完成後停止適用區計法，由國土計畫法統整全國土地管制與利用。依國土計畫法規範之計畫期程，目前正處於擬定直轄市、縣（市）國土計畫規劃階段，雖區計法隨著國土計畫法實施即將落日，但至民國 114 年前非都市土地之開發利用，仍須遵循區計法相關規定，且國土計畫全面施行前，土地主管機關仍持續推動區域計畫，以指導土地利用，故現行土地開發利用仍適用區計法及其相關規定。

石油產業運作須利用土地興建相關設施，自原油輸入煉製為成品油，再運輸到各地加油站供民眾購買，過程中不乏使用土地建設煉製、分配儲存與供應之石油設施。在現今國土計畫尚未全面取代區域計畫成為我國利用及管制非都市土地之規範前，涉及石油設施之土地使用，諸如新建、擴建或改建等，皆須依循區計法及其相關子法，實有研析區計法土地使用管制規定之必要。因此本文將先研析區計法之土地使用管制，包含將土地編定使用地予以管制之容許使用、變更使用地或使用分區以更多元使用土地之變更土地使用管制等制度，透過瞭解非都市土地之使用管制與土地利用程序，再輔以加油站及儲油設備為例，探討區計法時期如何利用非都市土地設置石油設施。

## 一、非都市土地使用方式

為達合理適宜利用非都市土地，區計法透過使用地編定與使用分區劃定實施土地使用管制，要求開發非都市土地者須符合各該使用地類別中得使用項目，以進行土地開發利用，此即區計法之土地容許使用制度；另一方面當開發個案不符合容許使用之管制時，代表個案不允許利用非都市土地，但可透過區計法之「土地使用變更制度」經由主管機關審查個案並發給得開發土地之同意，藉此獲得使用該筆土地之權限，突破土地容許使用管制進行土地開發利用。

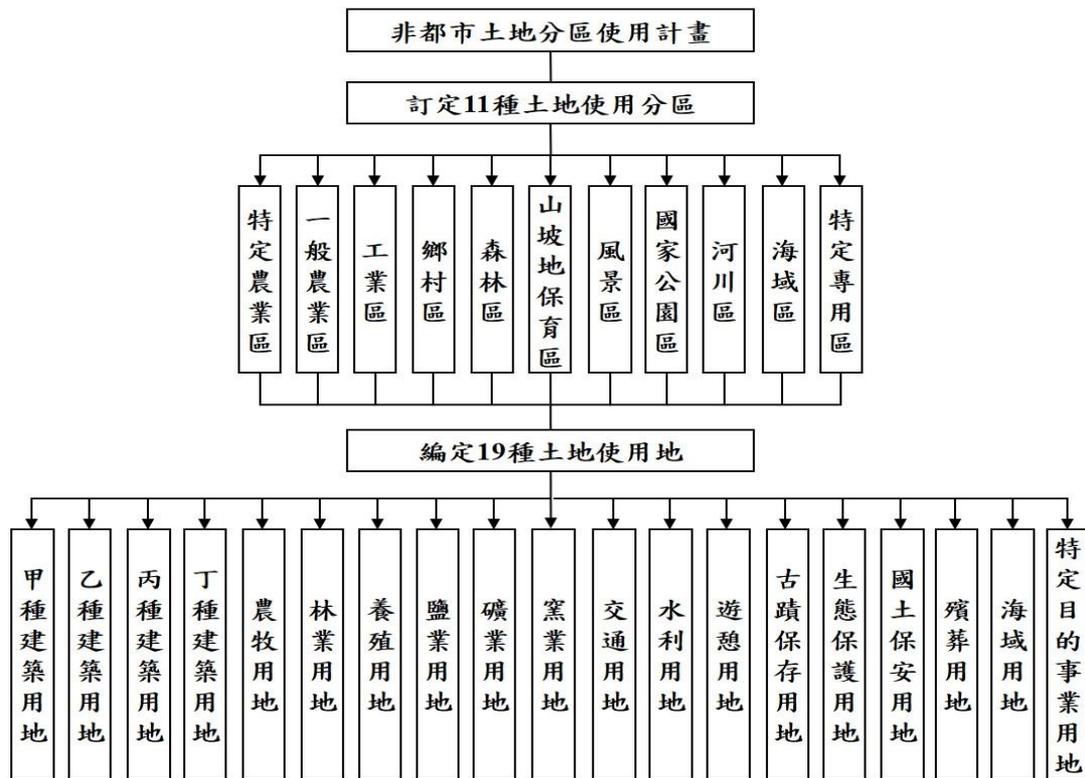
為瞭解非都市土地使用方式，本章探討區計法及其相關法規範如非都市土地使用管制規則等規定下，非都市土地容許使用制度及土地使用變更制度，以掌握我國非都市土地使用管制與開發利用之全貌。

### (一)非都市土地容許使用制度

區計法規定內容包括區域計畫之擬定、變更、核定與公告，土地之使用管制、各區域開發建設之推動及違反區域計畫所定土地使用管制之行政處罰與刑事罰。而非都市土地實施管制之相關規範，則規定於非都市土地使用管制規則（以下稱非都管規則），其中有非都市土地容許使用要件、非都市土地得開發之程度、變更土地使用地及使用分區之要件與應行程序等。

為實施土地使用管制制度，妥善安排土地利用，區計法授權內政部制定全國區域計畫，其內容考量地理、人口、資源、經濟活動等因素，規範各土地使用分區之劃定目的、劃定結果與得使用項目之說明，以及須變更使用地或使用分區時應依循之指導原則，藉此架構非都市土地之合理利用。

非都市土地使用透過土地使用分區劃定與土地使用地編定進行管制。依區計法第 15 條當區域計畫公告施行後，直轄市或縣（市）政府按區域計畫所制定之土地分區使用計畫，規劃之土地使用基本方針及各類型土地使用基本原則，將轄區內非都市土地依不同土地屬性進行分區，如工業區土地使用分區係為促進工業整體發展而劃定，其土地利用行為將與工業發展密切相關，分區後再依土地屬性編定適合之使用地類別，如不得設置工業設施之國土保安用地則不會編定於工業區內，關於使用分區與使用地關係如圖 1。



資料來源：區域計畫法施行細則第 11、13 條。

**圖 1 非都市土地使用分區及使用地編定結果**

而不同使用地類別依其土地適宜開發性質，於非都管規則第 6 條第 3 項之附表( 附表一、各種使用地容許使用項目及許可使用細目表，以下稱容許使用表 ) 中，規範各使用地得進行開發之設施類型 ( 即容許使用項目 )，以及得利用該土地建設該種建物之許可使用細目，土地開發人欲使用土地時，首先須依表定容許使用項目選擇取得開發利用土地之方式。以設置加油站為例 ( 如表 1 )，如欲於甲種建築用地上設置加油站，因甲種建築用地之「許可使用細目」中包含加油站設施，故其得於該使用地類別設置加油站。

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
		免經申請許可	需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目	
一、甲種建築用地	(九) 公用事業設施	7. 加油站、加氣站		位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可

資料來源：節錄自「非都市土地使用管制規則」第 6 條附表 1—各種使用地容許使用項目及許可使用細目表。

許可使用細目中之設施，又依使用土地是否須向各主管機關申請許可，分為「免經申請許可」與「需經各主管機關許可」，前者指土地開發人擬執行之土地開發計畫，無須經各主管機關許可、或不必辦理土地使用變更，即得依循目的事業法規規範使用土地；後者指土地開發人擬執行之土地開發計畫需經相關主管機關許可，方得利用該筆土地。例如使用地類別為甲種建築用地之土地，若欲作為加油站建設用地，依容許使用表加油站為免經申請許可使用細目，則僅須依石油管理法及加油站設置管理規則之規範開發利用。但若擬將甲種建築用地作為一般廢棄物資源回收貯存設施之建設基地，依容許使用表該類建物為需經各主管機關許可使用細目(如表2)，因此須先經目的事業、使用地及有關主管機關許可後，再依廢棄物清理法及一般廢棄物回收清除處理辦法針對貯存設施相關規定開發土地。

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
		免經申請許可	需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目	
一、甲種建築用地	(九)公用事業設施	19.一般廢棄物資源回收貯存設施		位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可。

資料來源：節錄自「非都市土地使用管制規則」第6條附表1—各種使用地容許使用項目及許可使用細目表。

## (二)非都市土地使用變更制度

若擬開發土地之計畫非土地容許使用項目，無法適用前述土地容許使用制度時，為更多元利用土地設置設施，區計法另設有土地使用管制變更制度，經審查通過取得開發許可之土地開發案，得申請變更土地使用分區或使用地類別，使土地開發人無須被動待主管機關重新檢討與變動區域計畫或容許使用表內容，即可視土地利用需要變更原土地使用方式，以進行土地開發利用。綜觀區計法中有3種非都市土地使用變更方法，分別為主管機關依職權變更土地使用分區、土地開發人使用地編定變更及使用分區變更，以下逐一探討。

## 1.主管機關依職權辦理分區變更

當土地使用管制公告實施後，遇有保育環境資源需要時，若待區域計畫與土地使用管制變動，恐無法即時因應，因此於區計法第 15 條之 1 第 1 項第 1 款規定，直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定後，得依職權逕為辦理土地使用分區變更，以改變土地利用範疇。如桃園市政府為建設老街溪防洪防汛及堤防加高工程，避免汛期無法順利排水致洪水溢堤造成災害，爰依區計法第 15 條之 1 第 1 項第 1 款及「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 7 點所定辦理方式，檢討變更土地使用分區，將原編定為工業區、特定農業區、一般農業區及森林區之各筆土地，視防洪工程用地及水利用地需求，變更編定土地使用分區為河川區。

## 2.土地開發人申請使用地編定變更

當開發案件依容許使用表，屬不得設置於該使用地之項目時，表示開發案件性質不符合使用地土地利用性質，為增加土地開發利用可能，土地開發人可透過變更使用地編定進而利用土地。而變更使用地係於同使用分區內改變使用地類別，意即該個案不會超脫使用分區所設定之得使用性質，因此變更使用地編定後，該土地使用仍符合該使用分區之土地使用原則。舉例來說有一土地使用分區劃定為鄉村區，鄉村區土地利用目的為改善農村生產與居住環境，及依人口需要興建住宅社區，可變更之使用地類別則有得建設住宅項目之乙種建築用地，而非為保育森林資源僅得低度開發之林業用地。

有關各種變更使用地編定之準則，規範於非都管規則第 27 條及「使用分區內各種使用地變更編定原則表（以下稱變更編定表）」，透過土地使用分區範圍內申請使用地變更編定，使原非容許使用項目所許之開發利用計畫，得於該土地建設設施。申言之，若有一土地之使用分區為鄉村區，原使用地編定為農牧用地，土地開發人擬作為住宅設施建築基地，首先依容許使用表農牧用地未表列得設置住宅設施，即不得於農牧用地設置住宅設施；查變更編定表鄉村區內各種使用地得透過變更使用地編定為可建設住宅之乙種建築用地，故土地開發人得依非都管規則第 27 條規定，於原使用分區範圍內，申請變更農牧用地編定類別為乙種建築用地，以使用土地進行住宅開發建設。

使用地變更編定准否之處分是由土地所在地之直轄市或縣（市）目的事業主管機關所作成，依非都管規則第 30 條第 1、4 項，申請人須先向土地所在地

之直轄市或縣(市)目的事業主管機關申請核准興辦事業計畫，直轄市或縣(市)目的事業主管機關核准前，須先徵得使用地「變更前」目的事業主管機關及有關機關同意，直轄市或縣(市)目的事業主管機關再就興辦事業計畫之開發可行性、必要性、土地總量管制、土地區位或面積規模等為審查，作出得否根據申請之興辦事業計畫(開發土地個案)開發利用土地之決定。

申請人取得直轄市或縣(市)目的事業主管機關核准之處分後，依非都管規則第 28 條第 1 項，申請人須持核准興辦事業之文件、非都市土地變更編定申請書、申請變更編定同意書、土地使用計畫配置圖及位置圖等，向土地所在地之直轄市或縣(市)政府辦理使用地變更編定程序；而直轄市或縣(市)政府將會依變更使用地編定結果，異動該筆土地之使用地紀錄。

由於使用地申請變更編定係透過審視申請人欲開發土地之目的、使用方式及區位，突破原編定土地使用地管制，因此使用地變更編定結果適用範圍，僅限於經核准變更編定之土地開發案(非都管規則第 30 條第 6 項)，其範圍則視核准之興辦事業計畫內容而定，變更後使用地類別不得作為管制依據。

### 3.土地開發人申請使用分區變更

為滿足開發利用非都市土地之需求、更彈性地利用土地，區計法第 15 條之 1 第 1 項與非都管規則第 10 條，規定有「使用分區變更」制度，適用於不符合容許使用且無法變更使用地編定之開發案件，及土地開發範圍達非都管規則第 11 條第 1 項所定規模之情形者。土地開發人需先申請土地開發許可，再據此辦理使用分區變更程序，透過核准之開發許可進行土地開發利用，增加土地開發利用可能。不同於使用地變更編定，變更使用分區則是讓非容許使用於該土地且無法透過變更編定之開發案，由區域計畫委員會透過個案審議之方式進行土地開發利用。當委員會核准開發案件並核發開發許可時，表示主管機關允許該土地得興建與土地原使用分區劃定性質無關之項目，使個案突破土地主管機關預先設定之土地使用管制，相較前述容許使用或使用地變更編定制度影響土地使用管制較大。

而區域計畫委員會審議申請人提具之開發計畫時，其判斷是否適宜核發開發許可，審酌內容除端視該開發案件是否合適於該土地設置外，尚須考量開發案件有無違反中央或地方政府土地與環境保護之規劃、是否對環境保護或自然保育與災害防止為妥適規劃、開發計畫與水源交通電力電信排水或垃圾處理等

公共設施得相互配合、及是否已取得土地或建築物權利證明文件等 ( 區計法第 15 條之 2 第 1 項 )。

區域計畫委員會核發之開發許可，具變更土地使用分區效力，申請人取得土地開發許可後，須依規定於期限內辦理使用分區變更程序 ( 非都管規則第 23 條第 1 項 )。由於使用分區變更案件與原土地設定使用性質不同，亦須兼顧土地開發對周邊環境衝擊，因此使用分區變更辦理程序較使用地變更編定複雜，程序包括申請人須將開發區域內劃定為公共設施用地如道路，完成分割移轉登記予各地方政府 ( 區計法第 15 條之 3、非都管規則第 13 條第 1 項第 2 款 )，以利政府於必要時介入維護與管理公共設施；再向地政機關申請異動土地登記簿上使用分區及使用地之登記 ( 非都管規則第 13 條第 1 項第 3 款 )，依開發案件是否位於山坡地範圍，進行水土保持或整地排水工程 ( 非都管規則第 13 條第 1 項第 4 款 )，並向地方政府繳交開發影響費用 ( 區計法第 15 條之 3 )，至此方完成土地使用分區變更。

若申請人取得區域計畫擬定機關核發之開發許可後，逾期末辦理分區變更程序，則該開發許可將失其效力，申請人須於失效日起 1 年內重新辦理使用分區變更程序 ( 非都管規則第 21 條之 1 第 1 項第 2 款 )。此外，透過變更土地使用分區以開發利用土地者，開發利用土地行為須依申請核發開發許可之開發計畫訂定內容為限，若有增加開發強度需要，且經目的事業主管機關認定未改變原核准計畫之利用土地性質者，僅須辦理變更開發計畫程序 ( 非都管規則第 22 條第 1 項 )，若申請變更開發計畫之面積達非都管規則第 11 條所列規模，則須依重新辦理使用分區變更程序 ( 非都管規則第 22 條之 2 第 1 項 )。

變更使用地編定或使用分區制度，為區計法為增加土地利用可能所制定之規定，當土地開發案件滿足一定要件時，賦予各主管機關作出個案得利用土地之處分，以利後續土地開發利用，表 3 整理比較 2 種土地變更使用管制制度，使讀者便於掌握理解。

**表 3 使用地及使用分區變更制度比較**

	變更使用地編定	變更使用分區劃定
法律依據	非都管規則第 28 條	區計法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款、非都管規則第 13 條第 1 項
適用情形	開發案件不符合容許使用項目，依變更編定表得變更使用地編定	1.開發案件不符合容許使用項目，依變更編定表不得變更使用地編定 2.非都管第 11 條第 1 項所定開發案件規模
涉及處分	興辦事業計畫核准	開發許可
審查機關	直轄市或縣（市） 目的事業主管機關	區域計畫委員會
處分效力	變更原使用地編定 依核准之興辦事業計畫使用土地	變更使用分區 依核發開發許可使用土地
辦理程序	取得核准後辦理變更使用地程序 （非都管規則第 28 條第 1 項）	取得許可後辦理變更使用分區程序 （非都管規則第 13 條第 1 項）

資料來源：本研究彙整。

## 二、非都市土地設置石油設施之申請程序

透過探討釐清區計法時期非都市土地之開發利用方式後，考量石油產業中須使用土地興建煉製、儲備及販售等石油設備，故本章將討論申請開發石油設施之土地使用規範，並輔以案例解析操作流程。

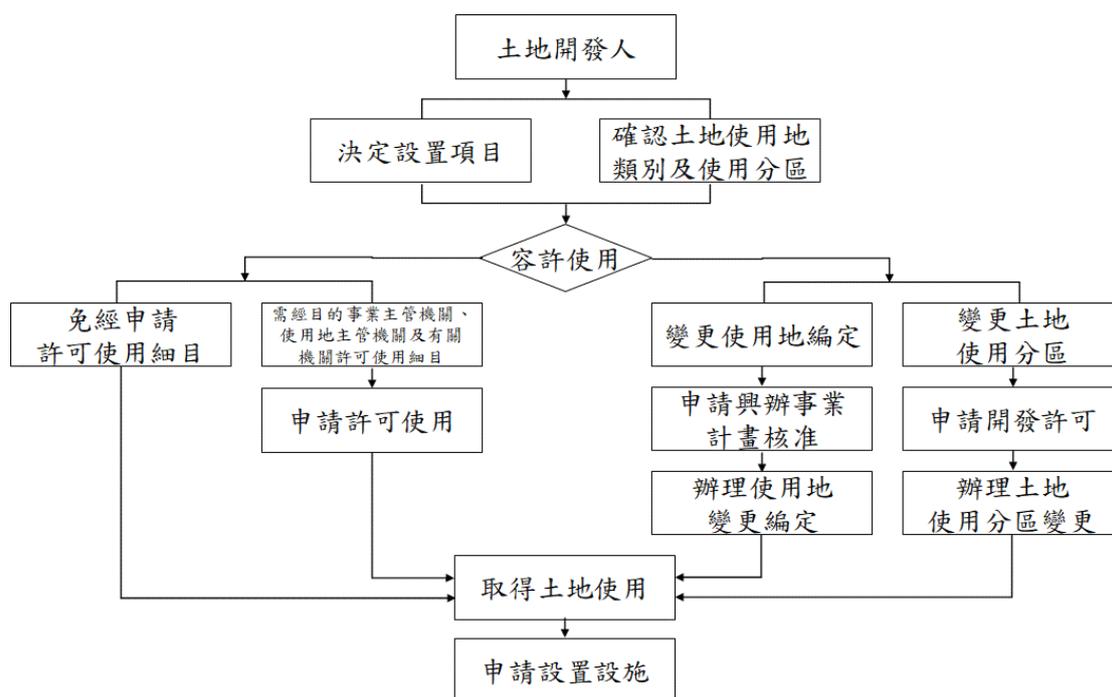
### (一)石油設施設置用地取得流程

石油設施種類眾多，有將原油煉製為各項成品油之石油煉製工廠、儲備油品之儲槽及零售油品之加油站等，依容許使用情形表，涉及石油設施之使用細目有儲油設備與加油站等。

欲進行石油設施建設時，若擬開發土地為非都市土地，則土地開發人須依區計法及非都管規則等使用管制，申請土地開發利用。首先土地開發人須針對開發土地進行條件分析，查明土地之使用地類別與使用分區後，並依興建設施性質判別其土地使用管制，即透過容許使用表與欲開發土地使用地編定類別，判斷其是否屬容許使用項目之「免經申請許可使用細目」或「需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目」。若擬開發建設設施非容許使用項目時，則須進行非都市土地使用變更，得依變更編定表所許辦理使用地變更者，土地開發人須擬具興辦事業計畫申請使用地變更編定後，辦理使用地變更編定程序；非

變更編定表所許得辦理使用地變更編定者，須進行非都市土地使用分區變更，申請土地開發許可後，持核發許可辦理土地使用分區變更程序，方得取得設施設置用地以進行土地開發。

完成用地申請後，土地開發人須就擬開發事業計畫之規定辦理設置申請，如申請設立煉油廠者依石管法第 5 條、申請設置儲油設備者依石油業儲油設備設置管理規則第 22 條、申請建設加油站者依加油站設置管理規則第 16 條等各種申請程序檢附所需文件辦理，取得設置用地流程如圖 2 所示



資料來源：本研究繪製。

**圖 2 取得石油設施設置用地流程**

### (一) 案例執行說明

經由前述各章節之探討，本文逐步說明非都市土地作為石油設施建設基地之土地使用管制，考量非都市土地利用程序複雜，本文以設置加油站與儲油設備等石油設施之案例，具體說明區計法時期非都市土地建設石油設施之土地使用管制。

#### 1. 案例一：設置加油站

若甲有一非都市土地 A 地，其使用地編定為交通用地、使用分區為工業區。今甲擬於地上設置加油站，查容許使用表，容許設置加油站之使用地為甲種建

築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地，因甲所有 A 地為交通用地，不容許使用於設置加油站，故甲須透過辦理 A 地之非都市土地使用地變更以進行加油站開發，而本案實務運作上通常將使用地變更為特定目的事業用地進行開發。

因此甲得依非都管規則第 30 條擬具加油站興辦事業計畫向直轄市、縣(市)目的事業主管機關申請興辦事業計畫核准，實務上直轄市、縣(市)目的事業主管機關審查興辦事業計畫時，以「加油站設置管理規則」中土地得否作為加油站設置用地之規定併為審查。甲提具興辦事業計畫經直轄市、縣(市)目的事業主管機關核准後，須依「加油站設置管理規則」第 11 條第 1 項向土地當地直轄市、縣(市)政府辦理土地變更編定為特定目的事業用地。完成使用地變更程序甲再依「加油站設置管理規則」第 11 條第 2 項持核准結果與相關文件，向直轄市、縣(市)主管機關申請籌建加油站，取得籌建許可後始得著手建設加油站設施。

## 2.案例二：設置儲油設備

依石油管理法第 2 條第 1 項第 10 款，凡定著於土地上或地面下，具有頂蓋與牆壁且經目的事業主管機關核准設置，專供儲存石油之建築物為「儲油設備」，觀察非都市土地使用管制規定，並無「儲油設備」等詞，惟於容許使用項目之公用事業設施中，其需經各主管機關許可使用細目中之石油設施，包含油庫、輸油設施、加油站及輸送油管等項目，其中油庫為「石油管理法」所指儲油設備，故關於利用土地設置儲油設備之規定，應依循非都市土地使用管制中規範油庫之相關規定。

若乙有一非都市土地 B 地，其使用地編定為乙種建築用地、使用分區為特定農業區，乙擬利用 B 地設置儲油設備，則依容許使用表，得設置油庫(儲油設備)之使用地為甲種建築用地、丙種建築用地及遊憩用地，而 B 地之使用地編定為未容許使用於油庫(儲油設備)之乙種建築用地，則乙需透過非都市土地使用變更取得儲油設備設置用地；又查變更編定表特定農業區之使用地類別，不允許變更編定為甲種建築用地、丙種建築用地與遊憩用地，則乙無法透過變更使用地編定之方式進行儲油設備用地開發。

為設置儲油設備，乙須按「區計法」第 15 條之 1 第 1 項、非都管規則第 10 條辦理土地使用分區變更，首先依非都管規則第 13 條第 1 項規定向直轄市或縣

(市)政府申請核發土地開發許可，直轄市或縣(市)政府須依乙所提之開發計畫書圖及計畫，就 B 地作為儲油設備設施用地是否屬合理適當利用土地、開發行為有無未違反地方政府原定之土地利用規劃或環境保護計畫、開發計畫中是否已規劃擬開發區域附近環境保育與災害預防、以及水利電信交通等公用設施能否配合等進行審議；同時送申請文件書圖予環境保護及水土保持機關，一併進行設置儲油設備之環境影響及水土保持評估。

乙取得核准於 B 地設置儲油設備之開發許可後，須於許可期限內持開發許可辦理土地使用分區變更程序，包含完成土地使用分區及使用地之異動登記、分割移轉登記公共設施用地，並繳交開發影響費用後，得另依「石油業儲油設備設置管理規則」第 22 條第 1、2 項規定，進行儲油設備設置申請。

### 三、結語

欲利用一土地為開發建設時，土地得否使用、使用範圍及申請使用之程序等，皆涉及土地使用管制。我國現行土地利用須依循區域計畫法及其相關法規，而民國 105 年公告施行國土計畫法後，區域計畫將於民國 110 年隨國土計畫之全面施行而失效，其中土地利用開發將受國土計畫所管制，如原區計法時期之 11 種土地使用分區與 19 種使用地編定管制，改由 4 大國土功能分區分類管制、不再以個案申請開發許可後，據以變更土地使用分區之方式突破使用管制等；惟考量目前仍處於國土計畫及其土地使用管制尚未完全生效之際，有關非都市土地之利用與管理，仍須透過區域計畫法與非都管規則等規定為之。而石油設施如加油站及儲油設備等皆需利用土地進行設置，故有必要盤點於區計法制度下，非都市土地之使用管制與建置石油設施之方式。本文以區計法、其授權規定與非都管規則各規定為依據，探討非都市土地之使用管制及申請使用程序，包含開發事業計畫非容許使用項目時之土地使用變更制度，其分為使用地編定變更及使用分區變更二類，並說明申請使用地變更編定與開發許可之辦理程序，再輔以案例說明加油站與儲油設備等石油設施之土地開發利用如何運作，以增進機關對區計法時期石油設施適用非都市土地使用管制措施之理解。

## 參考資料

1. 行政院經濟建設委員會，95年，土地使用變更作業手冊
2. 內政部，106年5月，修正全國區域計畫。
3. 許文昌，2020年，土地法規體系，元照出版。
4. 陳明燦，2019年9月，最高行政法院108年1月第1次庭長法官聯席會議決議評釋 - 兼論我國非都市土地開發許可制度，月旦法學雜誌，第292期，頁161-180。
5. 戴秀雄，2016年10月，非都市土地開發許可之性質與作用，台灣法學雜誌，第305期，頁25-50。