

本部國土計畫審議會審議「全國國土計畫（草案）」之「農業發展」專案小組會議審查會議紀錄

壹、會議時間：107年1月10日（星期三）上午9時30分

貳、會議地點：本部營建署601會議室

參、主持人：許召集人文龍（10時20分經委員互推，由林委員國慶代理）

肆、出席人員：（簽到表及發言摘要，詳如附件1）

記錄：呂依錡

伍、結論：

- 一、國土計畫涉及農業發展相關內容，應以確保糧食安全、促進農業與鄉村永續發展，以及城鄉均衡發展為目標。農業發展地區之劃設原則應明確，且應有符合公平正義原則之配套措施。
- 二、會中各民間團體之發言均關注以上目標與原則之達成，產官學之意見與看法方向一致，政府應該予以重視。
- 三、與會委員、機關或團體所提意見，請規劃單位整理回應處理意見，納入後續規劃參考。
- 四、就本次討論各項子問題，請行政院農業委員會提供具體意見，並請規劃單位（本部營建署城鄉發展分署）再予彙整後，再行召開專案小組會議續為討論。

陸、散會：下午12時50分。

附件 1-1：發言要點(按發言順序)

◎賴委員宗裕

(一) 計畫書表 5-1-1 全國農地資源分類分級情形表與表 5-2-1 全國農地資源控管面積表，二表之間關係為何？本次若將農地總量 79 萬公頃刪除，以 74~81 萬公頃為目標值，為何不是保留 86.98 萬公頃。依據國土計畫法施行細則第 4 條規定，全國國土計畫應訂定全國農地總量；第 6 條規定，直轄市、縣(市)國土計畫應訂定直轄市、縣(市)宜維護農地面積及區位。是以，全國農地總量應由直轄市、縣(市)農地總量加以累計，以避免未來縣(市)農地數量累計與全國總量不一致情形。此外，直轄市、縣(市)政府若將農地總量劃少時有無相關因應機制，未來地方勢必有政治考量，該如何處理？若由直轄市、縣(市)政府自由發揮，俟全國國土計畫 10 年通盤檢討，才處理錯誤的農地總量是否妥適，請再評估。

(二) 簡報 P7 文字建議修正，理由如下：

1. 中央資訊掌握不若地方精確 1 節，內政部公告實施「修正全國區域計畫」已規定直轄市、縣(市)宜維護總量，是否代表不可採信。
2. 直轄市、縣(市)農地總量加總後不符全國總量，是否需修正全國國土計畫。
3. 直轄市、縣(市)政府不配合劃設農 5，如何因應？又如直轄市、縣(市)政府增列農 7、8、9 等分類時，中央是否同意？如何處理？若無訂定指導原則，後續難操作。

(三) 都市計畫農業區歸類為農 5，依據國土計畫法第 23

條規定國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。都市計畫農業區之 2 萬公頃優良農地得否保護，建議應訂定空間發展策略及計畫，予以保護。

- (四) 農 1~4 已訂定保護策略，農 5 如何保護，有無相關策略，建議刪除「都市發展儲備用地」文字敘述。
- (五) 簡報 P6「農 1 除國防、重大之公共設施或公用事業外，應避免變更為非農業使用」，與 P7 刪除「農業發展地區第一類以農地農用為原則，不允許新建農舍」兩者矛盾，並違背國土法第 23 條規定，應從長計議農舍之必要性。
- (六) 肯定納入未登記工廠土地使用指導原則，惟未來操作時間點未定，地方政府訂定時間不一，若配合直轄市、縣（市）國土計畫 2 年後才開始訂定，空窗期約 2~3 年，違規又再擴大。建議應留在農業發展地區較為合適，配合清理計畫積極處理。

◎周委員宜強

- (一) 都市計畫農業區之定位應從都市計畫發展脈絡予以思考。在 1910 年代，因受花園城市思潮影響，該時期都市計畫農業區係基於避免都市擴張概念下所規劃的產物；在 1960 年代二戰後，都市計畫農業區則是作為都市發展儲備使用；到 1980 年代，當時著重生態環境、平衡都市發展等觀點，都市計畫農業區係具有避免發展性質；2000 年代因應全球氣候變遷，都市計畫農業區具有都市調適使用功能，是以，

不同時期對於都市計畫農業區有不同看法及解釋。都市計畫農業區要劃設城鄉發展地區或農業發展地區，應審慎調整，建議就後續辦理速度、人力做盤點後，再逐步調整。

- (二) 未登記工廠議題，是用「規劃手段解決行政疏失」，農委會與經濟部有相關處理作法，建議應整合納入國土計畫指導原則，而非各做各的。
- (三) 政府每 5 年辦理 1 次工商普查，該項資料係以合法登記工廠為範疇，並未包括非法工廠，然其實透過納稅、用水證明等資料，勾稽比對工商普查資料，即可掌握完整未登記工廠資料，惟目前並未有相關單位辦理前開作業。

◎賴委員美蓉

- (一) 直轄市、縣(市)農地總量由地方政府自行盤點並不妥適，目前中央及地方雖遭遇壓力，惟考量提供糧食生產重要性，且農委會已建置「農業及農地資源盤查結果」查詢圖臺，是否還有會錯誤情形，以致需要將農地總量改由地方自行訂定之必要性，建議再予評估。臺中市區域計畫已公告實施，農地總量不太可能修改，其餘縣(市)農地總量不足時，應如何處理？建議全國國土計畫仍應訂定相關總量原則，並將擁有農地視為珍貴資源，且中央政府應有相關補貼、獎勵措施，俾直轄市、縣(市)政府積極保留農地。
- (二) 本次刪除「農業發展地區第一類以農地農用為原則，不允許新建農舍」規定，仍應於其他適當章節有相關指導原則。

- (三) 支持納入未登記工廠土地使用指導原則及清理計畫，此亦為區委會共識，區委會前審議臺中市區域計畫，即已要求納入清理計畫；惟除未登記工廠之外，現況北部有違規農舍、住宅，中南部有殯葬使用，該等違規使用，均會有影響糧食安全之虞，雖目前技術上可以透過植物工廠栽植，但仍有須種植於土地生產之作物，故建議農地違規使用情形應有相關規範納入。

◎鄭委員安廷

- (一) 有關農地總量與資源盤查，由中央或地方作各有利弊，本次納入總量 74~81 萬公頃，允許地方政府自行盤點，其目標值是代表增長值或低限值，建議再予釐清。
- (二) 農 1 是否興建農舍議題，應釐清未來農業發展地區是否仍有建地存在。
- (三) 農地管制導致農民不滿、地方抵抗，建議除管制外，仍應提供相關資源，例如增加資源投入及經濟誘因，並搭配納入國土計畫。
- (四) 考量農地違規樣態不僅只有未登記工廠，國土計畫僅就單一議題訂定土地使用指導原則恐未臻完整，建議訂定通盤性指導規範。

◎張委員容瑛

- (一) 農地總量應屬樓地板概念，因目前直轄市、縣（市）政府對於各該應保留農地總量大多提出反對意見，建議從農地發展的可能性加以思考，而不應該認為是被處罰；另除農地總量的思考外，亦應考量農地

品質。

- (二) 目前草案對於都市計畫農業區，僅提出劃設為農 5 之作法，惟因都市計畫農業區與都市發展定位相關，建議修正原則可再具彈性、因地制宜。
- (三) 農 1 是否興建農舍議題，建議農業發展條例應配合修正，惟全國國土計畫應提供指引原則；另涉及農民權益也應有配套機制。
- (四) 認同全國國土計畫納入未登記工廠指導原則，因目前區域計畫就特定地區係採取先由特定農業區變更一般農業區後，再由廠商申請使用地變更編定丁種建築用地，該方式將使土地資源利用零星使用，建議內政部與農委會及經濟部共同訂定合理使用空間、和諧共存之政策方向。
- (五) 鄉村區未來可能劃設為農 4 或城 2-2，惟外界或有認為劃設為農 4 像是被放棄、劃設為城 2-2 代表有機會發展之想法，因目前政府已有政策工具，包括農村社區土地重劃條例、農村再生發展區計畫等，均可提供公共設施、環境改善，建議針對不同鄉村區類型，連結既有或未來政策工具，以澄清或扭轉外界看法。

◎林委員國慶

- (一) 目前的國土規劃與分區仍是以都市為主體的規劃，都市以外地區仍然缺乏規劃的概念。非都市地區若仍然沒有規劃，目前非都市地區的問題與亂象仍將存在。
- (二) 國土分為四大區，除了國土保育地區與海洋資源地

區之外，為城鄉發展地區與農業發展地區。城鄉發展地區包括城市發展地區與鄉村發展地區，然而目前的城鄉發展地區之劃設比較接近於「城鎮發展地區」之概念，而「城鎮發展地區」之外的地區不應該只是「農業發展地區」，而是「鄉村發展地區」。而鄉村發展地區中有「農業發展地區」以及「非農業發展地區」，就如同都市計畫區中或「城鎮發展地區」中有農業區與保育區，以及其他的住宅區、商業區與工業區等非農業發展地區。

- (三) 由於目前的國土計畫分區不是具有城鎮與鄉村發展之概念，就會產生現在的都市計畫區中又有城一、保四與農五之問題。目前這樣的劃分法並沒有解決基本問題，也就是目前都市計畫區內農業區如何劃分為城一與農五的問題。
- (四) 在現有的法令與制度框架下要解決目前的問題似有困難，未來應朝向訂定鄉村計畫法，對於都市計畫區以外地區加以規劃，並成立鄉村發展署推動相關的鄉村發展工作。鄉村地區包括都會區內的鄉村地區、都會區周邊的鄉村地區，以及離都會區較遠，受都會區影響較小的鄉村地區，研擬不同的政策與措施加以推動鄉村地區與農業的永續發展。
- (五) 報告中所提到的農地的名詞很多，包括農地、農地資源、農業用地，並有面積的呈現，應該對這些名詞作明確的定義，否則無法據以實施。報告中的農地資源分為農一、農二、農三與農四，總共有 86 萬公頃，而農一加農二加農四為要加以保護的農地資源，這 86 萬公頃包括那一些農地資源，是否包括都

市計畫區內的農業區，是否「耕地」以外的農業用地，都有必要說明清楚。

- (六) 農地或農地資源並非是法定用語，也沒有特定的定義與面積，用法上宜審慎，若要使用則應明確定義，是否為農業用地、農牧用地、法定耕地或者其他定義之農地等。
- (七) 農地相關名稱很多，過去農委會提出農地總量 74~81 萬公頃應是「耕地」概念，並未包含林地；至於廣義的農地為農業用地，則包含林地，超過 200 萬公頃。又前開總量 74~81 萬公頃與糧食自給率 40% 並無關係，是考量我國無法從國外進口糧食時，2,300 萬人每日糧食需求 2,000 大卡，至少需要多少耕地進行估算。
- (八) 承上，表 5-1-1 與表 5-1-2 是否訂定，應釐清其內涵、來源，否則地方政府執行會產生問題；表 5-1-1 有農地分類分級第 1~4 種農業用地，表 5-1-2 則是前開表第 1、2、4 種農業用地加總。
- (九) 就劃設國土功能分區作業上，第 3 種農業用地是遭受破壞農地，未來究竟應歸類為何種功能分區，目前的報告並沒有討論。就我的瞭解，即使是第 3 種農業用地也不能用來做農業以外之用途，除非經檢討或變更為城鄉發展地區。在農委會農地資源調查中遭受破壞農地第 3 種農業用地要如何劃歸於那一個分區，若仍在農業發展地區，究竟要劃設在那一類，是依什麼原則劃設，也沒有說明清楚。
- (十) 環保團體基於國土保育觀點，關心山坡地究竟應歸類國保二或農三？這樣的觀點值得重視。目前的規

劃化方向是具有經濟價值之經濟營林地區劃設在農業發展地區的第三類，這樣的劃設基礎值得關切，此應牽涉到劃入農業發展地區之林業用地與宜林地會不會因此而造成土地管理與保育更加困難。如果將這一些土地劃設在國土保育地區會不會因此而使得經濟營林困難。所以重點應在於劃設後的財產權會產生什麼變化，以及經營管理會受到什麼影響。

◎行政院農業委員會

- (一) 農地總量 74~81 萬公頃，與糧食自給率 40% 概念不同。直轄市、縣（市）農地分派量，建議回歸國土計畫法相關規定，由內政部定調是否訂定。
- (二) 表 5-1-1 及表 5-1-2 易造成混淆，表 5-1-1 是本會 92 年因應土計畫法所進行之委託研究，該案以農地資源盤查觀點進行分類，並非為了土地使用管制，且係以區域計畫特定農業區、一般農業區、其他使用分區農牧用地及都市計畫農業區為範疇進行分析，當時並未將養殖漁業及畜牧業納入；至於目前國土計畫農業發展地區則將農、林、漁、畜全面納入，且不只一級產業，包括二、三級，甚至是六級化產業。
- (三) 農業發展地區範圍內之居住功能，建議應納入集中農 4，並訂定土地使用指導事項，據以管理。
- (四) 未來鄉村區如納入農業發展地區，建議應有適當成長空間，並結合農村再生計畫，進行鄉村區整體規劃，以結合生產、生活、生態，以吸引青農返鄉。
- (五) 有關未登記工廠議題，建議應清楚掌握狀況情形，

故應清查違規樣態。

- (六) 未來農業發展地區申請設置綠能設施，應與農業經營相關，並以農業使用為主、光電為輔。
- (七) 本會後續將持續與營建署討論，並提供相關修正意見。

◎行政院農業委員會水土保持局(書面意見)

全國國土計畫(草案)第八章國土功能分區劃設-第二節國土功能分區劃設條件及順序-壹、劃設條件，有關農業發展地區第三類土地第 1 項「不具農業發展地區第一類劃設條件，但得供農業使用且無國土保安疑慮之山坡地宜農、牧地。」及第 2 項「可供經濟營林之林產業土地，且無國土保安疑慮之山坡地宜林地」。(P236)，因「無國土保安疑慮」係屬不確定之法律概念，且同一節之貳、劃設順序已有相關規定，爰建議刪除「無國土保安疑慮」文字或改以「無國土保育地區劃設條件」取代。

◎雲林縣政府(書面意見)

- (一) 認同對農地資源建立分類分級之使用指導原則，惟應考量現有地主之權益，並對於只能做高度農業使用而無法容許其他非農業使用之農地應建立補償機制(如綠色給付、對地補貼等)，並對農業縣(市)之財政平衡分配策略及土地發展權。
- (二) 基於國家糧食安全之考量，仍須建立全國農地總量，惟建議農委會考量農業技術之精進，農地使用現況訂定更清楚、合理農地資源的分類分級標準，並由各縣(市)政府就盤點農地資源及縣市發展需要，由縣(市)先行擬定縣市農地資源總量後交付中央農業

主管機關核定，再依此擬定全國農地資源總量。以避免都市任意蔓延造成農地資源的破壞，並請中央農業主管機關以應維護農地資源總量分配縣(市)農業補助，以維護農民權益，提高縣市政府維護農地意願。其策略為：

1. 近程—農業貢獻度納入財政劃分一定比例權重。
2. 中程—農業碳權概念，農地面積不足的縣市要購買農地面積量以補不足。
3. 遠程—農業權入憲。

(三) 農 1 為優良農業生產環境，應盡力維護其環境品質。然根據農民實際耕作的習慣與需要，於農地周邊興築農舍就近照顧農作已是臺灣農業的生產方式，似不宜因噎廢食，為避免新建農舍的土地管理問題，就全面否定農舍與農地，農民生活與農業生產間的緊密關係；建議應另由強化土地管理的配套措施思考，避免新建農舍的蔓延，而非讓安土重遷的農民因為國土計畫而被迫流離失所，造成另類的無殼蝸牛。倘農 1 用地限制興建農舍，應有配套之農宅政策。譬如建議就現行區域計畫鄉村區（即未來國土計畫之第 4 類農業用地）邊緣劃設適當農宅之預備用地，統一由政府規劃興建農業住宅，補助從事農業經營且有興建農舍需求者以優惠價格優先承購。

(四) 未登記工廠議題：

1. 未登記工廠與臨時工廠登記之現況課題：
 - (1) 未登記工廠違規設置於農地：104 年 6 月 2 日後停止申請臨時工廠登記。
 - (2) 臨時工廠登記：多屬農業用地之工廠，臨登 109

年 6 月 2 日後失效。

2. 建設處因應作為一群聚達一定規模進行分區調整作業：經檢視本縣臨時工廠登記與未登記工廠區位分布與規模後。本處已規劃出虎尾都市計畫區北側 3 處用地，予以調整為一般農業區(第三種農業用地)。計有 131 筆土地，面積合計約 22 公頃，目前送內政部審議中。

3. 建議事項：

(1) 農 1 可建畜禽舍，但未開放再生能源設備容許使用，恐影響後續畜禽舍屋頂型太陽光電設備申請，建議能開放再生能源設備容許使用。

(2) 低汙染工廠未達群聚規模為加強管理，建議內政部與經濟部研議能於農業發展地區有條件開放。

(3) 建議中央先行擬定農地未登記工廠的「群聚已達一定規模」、「已無法恢復作農業使用」定義及繳納「生態補償金」之標準。「生態補償金」除農地本身造成損害費用估算外，應從嚴規範納入工廠節省之行政成本、整治設備等費用，將補償金應用於農地補助，維護跟表揚合法農民，提高農地農用意願。

◎經濟部中部辦公室(書面意見)

(一) 有關委員意見涉及未登記工廠略以：「工商普查僅針對合法工廠及一般農業區變丁建」1 節，經查工商普查製造業場所約 15 萬家，扣除合法工廠及臨時登記工廠約 9 萬，未登記工廠約 6 萬餘家，如再扣除免辦工廠登記約 2.2 萬，推估全國應登記而未登記之

工廠約 3.8 萬家。至於依據輔導未登記工廠合法經營方案，公告劃定特定地區屬特定農業區需辦分區調整為一般農業區，可依非都市土地使用管制規則規定辦理使用地變更者，目前僅有輔導 5 區核准興辦事業計畫（有條件輔導及付出代價，絕非就地合法），後續將依計畫管制及兩年內取得工廠登記；現階段輔導未登記工廠門檻不低及跨部會小組審查嚴格與嚴謹。

- (二) 輔導未登記工廠政策，經跨部會 18 次協商各項措施及配套作為，奉行政院於 102 年 1 月 29 日核定輔導方案，輔導期間在 109 年 6 月 2 日屆滿；未登記工廠問題在違規本質上為土地使用管制，在行為上是經濟、勞工就業及環保問題，如輔導期間屆滿後，樂觀其成在國土計畫將未登記工廠土地使用納入指導原則，共同面對問題及解決問題。本次會議所提「未登記工廠使用指導原則」將於會議紀錄到兩周內，經濟部廣納各縣（市）政府與本日與會單位意見，彙整提供修正意見予內政部。

◎行政院環境保護署（書面意見）

行政院農業委員會於 106 年 1 月已修訂農業灌溉水質保護方案，並明訂 110 年起除生活污水禁止排入灌溉渠道及農田排水，本案子問題 4「未登記工廠是否納入農業發展地區」是否有期限、配套，如無，勢必產生投資浪費及污水後續排放問題，建議應有妥善規劃。

◎高雄市政府（書面意見）

- (一) 農業生產環境維護與管理，要求地方國土計畫提出農業用水水質監測計畫、排灌分離計畫、現有非農

業使用對農業灌溉用水污染之影響、訂定土地使用績效管制標準等，應屬地方農業機關就農業土地管理工作，不適宜放到空間計畫，建議刪除。

(二) 農地資源控管總量應由地方依實際農地使用情形及未來發展需要，於地方國土計畫訂定

1. 依據行政院農委會 105 年所作農地資源分類分級成果，其農地母數為特定農業區、一般農業區全部土地及其他分區之農牧用地，本市農地為 5.77 萬公頃，經圖資套疊發現本市農地已有約 8,000 公頃係屬非農業使用且現況為合法可建築用地(甲、乙、丙、丁種建築用地、特定目的事業用地等)，其中亦包含已核定之非都市土地開發許可申請案(如義大世界等)。
2. 依全國國土計畫公展草案，本市農地資源控管總量 5.3 萬公頃，惟依 106 年同樣是農委會所作之農業及農地資源盤查資料，本市實際供農業使用之土地早已不足應控管之農地總量。
3. 建議內政部在農地圖資不準確及為保護實際可供糧食生產農地的考量下，在全國國土計畫應僅表明全國的農地需求量目標值及訂定後續農地控管機制，而地方宜維護農地區位及總量，則讓地方依實際農地使用情形及未來發展需要，於地方國土計畫自行訂定。
4. 另為利後續農業發展地區劃設，亦請農委會應結合 106 年農業及農地資源盤查實際作農用之土地與 105 年農地資源分類分級成果核實比對，提供地方政府正確農地圖資，以確保框列是正確可生

產糧食的農地面積。

- (三) 劃入國土保育地區第一類之優良農地，農委會應列入資源投入標的。

本市部分優良農地可能劃入國土保育地區第一類(如旗山、美濃部分地區)，其未來仍繼續維持農業生產，此類國土保育地區下之農業用地未來是否能申請農委會相關補助，應予釐清。另倘農地位於國土保育地區第一類不符合農委會資源投入標的，建議將農業發展地區第一類劃設條件提升為第一優先，並將具國土保育地區第一類性質之優良農地劃設為農業發展地區第一類之一，其除受農業發展地區第一類使用限制外，亦同時受國土保育地區第一類之規範。

- (四) 都市計畫農業區、保護區及保育相關用地應依國土計畫法第 23 條規定，劃為「城鄉發展地區」第一類。

1. 依國土計畫法第 23 條第 2 項「屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制」，國土計畫雖有指導都市計畫之效力，但有關都市計畫區內土地之使用管制，仍應依都市計畫規定辦理都市計畫農業區變更在現行審議制度下，必須經過兩級都委會及農業主管機關同意才可以變更，審議過程中亦需就開發方式(徵收或區段徵收)辦理公益性、必要性之評估，已經過嚴格層層把關，並非任意變更，且臺灣省及高雄市都市計畫法施行細則皆規定，都市計畫農業區、保護區，除農業相關設施外，面積在 0.3 公頃以下，經目的事業主管機關同意，

仍可容許公用事業設施、廢棄物資源回收場、加油站使用。

2. 為避免管制疊床架屋及限制民眾原有權益，建議將都市計畫農業區、保護區及保育相關用地劃為「城鄉發展地區」第一類，不另外劃設「農業發展地區第五類」及「國土保育地區第四類」，而係循都市計畫管制手法達成維護優良農地及國土保育之目的。

(五) 農地設置休閒農場的限制

1. 依全國國土計畫公展草案之土地使用指導事項，農業發展地區第一類容許使用與維護自然及文化景觀資源、生態保育、災害防治及農業產銷相關設施、公共設施或公用事業等使用項目，尚不包括休閒農業，惟依現行區域計畫法特定農業區得容許休閒農業設施之使用；且依農業發展條例第63條「直轄市、縣(市)主管機關應依據各地區農業特色、景觀資源、生態及文化資產，規劃休閒農業區，報請中央主管機關劃定」。
2. 故若國土計畫將特定農業區劃入農業發展地區第一類，得否繼續做休閒農業使用，建議應妥予審慎研議，並於全國國土計畫中載明其劃設之條件，以免影響新型農業之發展。

(六) 增訂城鄉發展地區第四類劃設原則，處理農地未登記工廠群聚問題。

目前農地存在未登記工廠為全臺灣各縣(市)共通之課題，然而依據全國國土計畫公展草案，未登記工廠仍會劃入農業發展地區，對於現行位於非

都市計畫區之特定農業區及一般農業區之未登記工廠尚無提出明確的處理原則。考量農地違規使用為全國性議題，期能於全國國土計畫予以指導，提供適當的機制將違規使用嚴重且已無復原可能之農地進行分區轉換，建議依據國土計畫法施行細則第 9 條：「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，可於國土功能分區新增其他之必要分類」，於全國國土計畫或地方國土計畫劃設城鄉發展地區第四類，使其具有收攏周邊既有農地違章工廠之功能，在過渡期間亦可維持既有農業使用，更有利於既有轉用者得依循相關工業區規定配置環保、污水處理、隔離設施及完成負擔回饋後輔導其合法化。

◎屏東縣政府(書面意見)

- (一) 依據本府就屏東縣農地資源空間規劃委外評估成果報告顯示，屏東縣之農地保留面積應為 6.97 萬公頃，與全國國土計畫草案所提農地保留面積 8.00 萬公頃，有所差異，原因是屏東縣可供農業生產土地總面積僅約 8.8 萬公頃，而現行耕地面積僅約 7.1 萬公頃，且部分農地因土壤鹽化或汙染已不適宜繼續農作使用。
- (二) 屏東縣農地資源空間規劃評估成果，農地保留面積調降為 6.97 萬公頃，主因係第一種農業用地的定義較嚴格，需同時具備一定規模及連續使用面積始劃入第一種農業用地，另位於特定水土保持區第一級環境敏感地區之農業用地不適合作農業使用而排除。此外，屏東縣農產業正朝向精緻農業趨勢發展，

在保留面積減少之情況下，仍可保有其農業產值，是建議本縣應保留之農地應為 6.97 萬公頃，其中第一種農業用地應為 2.98 萬公頃。

- (三) 本縣已配合修正全國區域計畫於 106 年 11 月 15 日提報修正特定農業區範圍，現有宜供農業使用之用地總量亦在農地資源調查中經過確實的盤點彙整，有關後續優良農地保存議題，考量本縣農產加工需求，需待農業發展區下各類分區所允許使用之項目後，方可進一步劃設各類農業發展地區。
- (四) 建請於全國國土計畫中建立違規工廠處理機制，以利縣（市）政府配合執行。

附件 1-2：列席團體代表發言意見

◎地球公民基金會林嘉男先生

- (一) 日前談到五缺，個人認為最缺的應該是缺農地；我國長期以來未有明確國家發展策，此國發會明顯有失職情形，放任各部會各行其是，導致國土亂象。
- (二) 未來縣市政府大多會將鄉村區劃設為城 2，其他未納入城 2 者，形同被放棄，是以，國土計畫應有相關政策工具，以引導未來農 4 之規劃及發展。
- (三) 未來都市計畫農業區變更，究竟應由都委會或國土計畫審議會審議，應予釐清。

◎臺灣農村陣線許文烽先生（書面意見）

- (一) 首先，對於前面「地球公民」林先生的發言，我深感認同。過去這幾十年，臺灣鄉村地區的聚落、社區，真的是一直被忽略，簡直就是被遺棄的區域，沒有公共資源投入，缺乏基礎公共建設。再者，國發會沒有承擔起該負的責任，做好跨部會及不同層級的協調及擬定相關指導原則，任由各部門及縣市政府相互廝殺競合，真的是嚴重失職。
- (二) 接下來代表「臺灣農村陣線」表達以下幾點意見：
 1. 全國農地面積總量管制要堅持，各縣（市）分派農地面積總量要落實。目前各縣（市）分派的農地面積總量，其實遠低於目前實際編定的農地總量上，各縣（市）經盤點檢討適度調整後，要保留分派農地面積總量，仍綽綽有餘，所以各縣（市）政府不要推卸責任。
 2. 由於農地沒有徵收地價稅，在目前臺灣地方政府

財政結構、稅賦機制未妥善修正前，建議應該對劃設「農業發展地區」面積較大的農業縣市，有相對應的財政補助及資源挹注機制，以增加這些縣市對於保留「農業發展地區」的意願。而各縣市國土計畫，也應該對於劃設「農業發展地區」面積較大的農業鄉鎮，有相對應的財政補助及資源挹注機制，以解決這些農業鄉鎮的財政困境。

3. 全國農地面積總量 74 萬至 81 萬公頃，與糧食自給率 40% 的對應關係為何？糧食自給率 40% 的內涵是什麼？對應到各類作物的自給率分別是多少？請農委會說清楚講明白。
4. 國土計畫規劃時，應該要「適地規劃」，要以各地的水資源、土地資源、能源條件及空污管制總量為基礎，來思考該區域產業發展類別的合適性。
5. 建立「土地使用資訊整合平臺」，讓有用地需求者，可以找到合適的土地。需要工業用地的，找到適合的工業用地，需要農地的找到適合的農地。
6. 建立「土地儲備機制」，中央及地方政府應逐年編列固定比例預算，購入及持有轄區內的農地，提拱「只租不售」的土地使用型態，並在公共設施興建需徵收私人農地時，透過「以地易地」的方式，降低對農民生計的衝擊及財產的損失。
7. 臺糖大面積、完整的農地，應優先納入農業發展區第 1 類。
8. 農村居住需求應以鄰近的鄉村聚落社區的調整來

- 處理，不應該再以各別農地上的農舍來解決居住需求。農地上允許蓋農舍，應該討論落日機制。
9. 臺灣的鄉村地區，過去一直缺乏整體規劃。之後劃入「農業發展地區第 4 類」的鄉村社區應投入一定的資源，補足適當必須的公共設施。
 10. 農地上違章工廠問題及二級產業用地的需求，應該透過各「縣（市）國土計畫」作通盤檢討及相對應的規劃來解決。
 11. 違章建物未清除恢復前，應禁止土地買賣及轉移。

◎ 中科污染搜查線徐宛鈴小姐(書面意見)

(一) 支持守住全國應維護農地總量與各縣市分派量

國土計畫以糧食安全為優先，不宜拿除 74~81 萬公頃總量所進行全國農地資源控管與各縣(市)分派量。反對全國國土計畫直接下放地方政府自行盤點農業資源並依此劃設農業發展地區，理由：(1) 時間、人力資源皆不足，如何精確盤點？譬如臺中市國土計畫年底就要送入內政部了！是要地方政府亂盤亂寫嗎？(2) 地方政府多將農地當作產業或都市發展儲備用地，如何避免地方政府欲降低農業發展地區、增加城鄉發展面積之問題？即便要交地方政府負責，也應先訂出基本劃設原則與數量等，以避免農地資源加速大量流失，違反國土計畫精神。

(二) 全國國土計畫農業發展地區五類劃設原則問題

1. 全國國土計畫的前身「全國區域計畫」中，其所估出的 1、2、4 種農業用地，根據去年(106 年)農委會盤點資料顯示，已有 6 萬公頃遭占用或汙

染，應盤點出 1、2、4 種農地中仍「可恢復耕作」之農地，加上將劃為農業發展第 5 類的都市計畫農地、以及零星且將規劃拆除或遷移之未登工廠所在農地，確認可耕作農地是否能找回失落的 6 萬公頃，達可確保糧食安全之 74 萬公頃。

2. 符合農業發展第 1~5 類劃設條件之農地數量分別為何？才能確認此劃設條件是否正確，能保護確保糧食安全之可耕地數量。
3. 支持將狀態優良的都市計畫農地劃為農業發展第 5 類，但應刪除「未有都市發展需求」、25 公頃應下修為 10 公頃。因為(1)地方政府大多將之視為「產業儲備用地」，不太可能將之視為「未有都市發展需求」，因此建議應刪除「未有都市發展需求」。(2)目前都市計畫農業區全臺有約 10 萬公頃，但草案中定義須符合農業發展第 1 類者才能劃入農業發展第 5 類並不合理，因為都市計畫農業區優良農地要達規模 25 公頃以上太難，此區現況多屬短期易損傷葉菜類以及自產自銷的農友，應下修至「10 公頃以上」即可劃入此類，以確保後續投入的農政資源，能嘉惠到此區的農業生產者，並能積極討回不足的「可生產糧食之農地數量」，進一步確保糧食安全。
4. 支持將未登工廠劃入農業發展區，此未登工廠可定義為「零星且規劃拆除或遷移之未登工廠」。
5. P250，對於農業發展第 2 類之定義，「綠能使用」應將「能源部門空間發展建議」中(P196)「不利耕作及受污染土地」為優先，也明確寫入。

6. 農業發展第 5 類(P252)與國土保育第 4 類(P246)，都市計畫主管機關若欲變更都市計畫農業區或保護區，應改為「需經『上級』國土計畫主管機關同意」才行，以避免「都市發展局同意都市發展局」之問題。
7. P251，農業發展第 3 類與第 4 類之容許使用項目中，為何獨厚「宗教設施」？皆應刪除「宗教設施」，不要再任由宗教設施到處蔓延，將之比照一般住宅商業設施規範辦理才合理！

◎臺灣環境輻射走調團、綠色消費者基金會林瑞珠女士

本人關心農地、埤塘設置太陽光電板，例如屏東。建議應盤整半日照作物及調查產銷配比，有多少農地能設置太陽能板，建議應有嚴格規劃，屋頂型太陽能板太過危險，應確實安全架設。政府目標 2020 年達到屋頂型太陽光電裝置容量 3GW，有關補助建置費用，公民電廠約 50%、家戶社區 40%等太遙不可及，建議參考全世界應朝向屋頂型設置。

◎地球公民基金會吳其融先生

- (一) 農地總量最大問題是應優先保護農地 79 萬公頃，農業縣(市)會爭取由農業土地變更為工業土地，若從空間計畫來看，應就農地總量進行控管，農委會已有農地資源盤查，惟工業區問題未處理，例如屏南工業區閒置。
- (二) 農 5 要符合農 1 劃設條件面積 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80% 太難，都市計畫農業區應有相對特殊條件，建議調整為面積 10 公頃，農業使用比例 80% 。

- (三) 農舍建議依農業發展條例第 69 條罰責規定，農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。
- (四) 行政院 102 年 1 月 29 日核定之「輔導未登記工廠合法經營方案」係從目標執行，將未登記工廠數量、面積、區位統計出來，由各縣(市)政府進行違規輔導合法化，輔導 97 年 3 月 14 日前低污染業者補辦臨時工廠登記，申請就地合法。
- (五) 農 4 劃設條件中，有關都市人口之計算方式，建議將 1993 年「統計地區標準分類」納入規劃參考。

◎環境資訊協會張淑貞女士

- (一) 未登記工廠資訊，依 2013 年合法經營方案，至去年為止，經濟部只有做被動處理，建議應有具體時間、方式及機制作為。
- (二) 農 1 及國 1 範圍內之工廠，建議應強制轉型或遷廠，並有土地空間指導。
- (三) 未來未登記工廠輔導時間點，不宜由直轄市、縣(市)政府訂定，以免產生混亂。
- (四) 中高污染違章工廠應強制遷廠或轉型，並建議以風險管理觀點，於事前介入處理。

◎臺灣水資源保育聯盟粘麗玉女士

- (一) 簡報 P4，農地總量管制如何真正達到可耕種農地的總量？否則 74~81 萬公頃只是全國國土計畫書的空相。
- (二) 農地很多劃編於山坡地，到時縣(市)政府解編山坡地，則農地勢必又蓋房子，山坡地上的農地應保

存才不致失去總量概念。

- (三) 簡報 P5：「加強農業用水水質與水量管理。」工業用水長期經農田水利會賣水提供，要求農業用水即是農用，不可混雜工業使用，還將農業用水包括了工業用水，以致讓社會以為農業用很多水浪費。要求工業用水不可冒用農業用水名義，建議農委會應更改相關統計方式，否則如何統計農業用水總量。
- (四) 簡報 P6：「產業發展需要變更農地作非農業使用時，應優先盤點既有產業。」既然全國國土計畫已盤點了，就不應再以缺地而使用農地。
- (五) 簡報 P7：「(八)管制農舍興建：為保護糧食安全以及農地農用之原則，農業發展地區第一類以農地農用為原則，不允許新建農舍。農舍之興建，應避免影響農業生產環境，並應兼顧區位合理性及其環境敏感特性。全段應保留，若將第一類也可興建農舍，則第一類也不保了。」此段刪掉似乎是為宜蘭放寬。農舍應該聚落群聚，勿在田裡以興建農舍名，實際卻蓋別墅。

◎臺灣環盟吳麗惠女士

- (一) 簡報 P4：「刪除各直轄市、縣(市)農地資源控管面積內容。」對地方政府自行訂定沒有信心，不應由直轄市、縣(市)政府自行訂定，且農地總量 74 萬不足，應為 81 萬公頃，並應再嚴格控管。
- (二) 簡報 P18，臺灣城鄉發展過剩，人口減少，為什麼劃農 5 保留需要限制這麼嚴，建議面積規模 25 公頃調整為 10 公頃，都市計畫農業區應多保留。

◎主婦聯盟基金會湯琳翔先生

將表 5-2-1 全國農地資源控管面積表刪除，不能理解為何由直轄市、縣(市)政府自行盤查，農委會已經完成農地總盤查作業，地方政府能夠做得更精確嗎？目前計畫沒有明確指導，呼籲將此表放回計畫。

本部國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)之
「農業發展」專案小組會議簽到簿

時間：107年1月10日(星期三)上午9時30分

地點：本署第601會議室

主席：許召集人文龍

許文龍

記錄：呂依綺

出席機關	職稱	簽到處
蔡副召集人昇甫	處長	蔡昇甫
林委員國慶	林國慶	林國慶
黃委員書禮	(請假)	
張委員容瑛		張容瑛
賴委員美蓉		賴美蓉
賴委員宗裕		賴宗裕
鄭委員安廷		鄭安廷
周委員宜強		周宜強
李委員根政		
李委員錫堤		

出席機關	職稱	簽到處
陳委員紫娥		
林委員盛豐		
邱委員文彥		
陳委員璋玲	(請假)	
游委員繁結		
張委員蓓琪	(請假)	
官委員大偉		
詹委員順貴		
郭委員翡玉	科員	江璧帆代
王委員靚琇	科員	黃文彥代
王委員瑞德		
蔡委員昇甫	處長	蔡昇甫
劉委員芸真		
周委員忠恕		
吳委員玉珍		

出席機關	職稱	簽到處
桃園市政府		賴威 羅大化 吳進之 林世新
臺中市政府	專門委員	林豐谷 林國昌
臺南市政府		薛新輝 邱永亭 謝培廣
高雄市政府		薛鼎仁 黃嘉北 曾裕凱 黃光泰 林翰及
新竹縣政府		林玉菁 林暖梅
苗栗縣政府	科員	張瑞和
彰化縣政府		
南投縣政府		王美如
雲林縣政府	參議 周太郎	林長陞 黃凱達 翁聯 林慧如 梁乃均 高建平
嘉義縣政府	科長 楊	林秋雲 陳彥樺 徐資 吳世如 黃欣怡 林進
嘉義市政府		
屏東縣政府		王昭明 曾裕凱
臺東縣政府		謝慶學 林國昌
花蓮縣政府		
宜蘭縣政府	政工	李那溪 黃和暉 謝幸芳

出席機關	職稱	簽到處
澎湖縣政府		
基隆市政府		10/10元
新竹市政府	技士	林真 楊德培
金門縣政府		
連江縣政府		
本部地政司	科員	黃文彥
本署都市計畫組		
國家公園組		
城鄉發展分署		張正
國土中心		黃源發 余鍵
城鄉分署		林漢林
		王文林
		康順

出席機關	職稱	簽到處
本署綜合計畫組		
林組長秉勳		
林副組長世民		林世民
張簡任技正順勝		張順勝
廖簡任技正文弘		
蔡科長玉滿		
		吳依錫
		施雅玲
		魏巧蓁
		張景濤
		李冠德
		高玉蘭
		周芳

本部國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)之

「農業發展」專案小組會議(旁聽席)

參與會議民眾或團體		簽名
1	張淑貞	張淑貞
2	姜盈如	
3	吳其融	吳其融
4	林嘉男	林嘉男
5	徐宛鈴	徐宛鈴
6	孔德廉	
7	劉怡馨	劉怡馨
8	施月英	
9	吳麗琴	吳麗琴
10	吳麗琴	吳麗琴
11	林嘉男	
12	林嘉男	林嘉男
13	徐宛鈴	徐宛鈴
14	郭鴻儀	郭鴻儀
15	許子烽	許子烽

20180110國土計畫審議委員會農業發展區專案小組擬發言稿

1.

依據農業發展條例第8條，「主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式」這也就是意味著，農委會在衡平土地使用分區、現實現地情形以及空間區位佈局情形下，建立耕地總量控管、農村規劃以及農業發展區的長期規劃。

現實條件下，編定的農業用地總量為93萬公頃，但據現況從事農業使用，加上現況非農業使用但可供農業使用的土地總量，卻僅存68萬公頃，而以之前縣市區域計畫在設定各縣市應維護農地總量的審議作業來看，新北市以及台中市依舊會在這樣農業用地總量上討價還價。

這很清楚地可以看到，中央農政單位所設定的應維護農地總量，其實會因各地現實情形，而作出適度調配，這也符合農發條例第8條的精神，也就是中央的主管機關農委會，透過會議以及現地情形的磋商，與地方的主管機關縣市政府達成協議。整個農地總量，應當是建立在中央訂定、地方盤查的基礎，但由於地方的主管機關縣市政府，時常遭受違規運用的社群，以不當政治施壓方式，所以我們能看到地方的消極處理違規情形。

我們還是呼籲地方政府，當代已無法以發展中國家發展模式，隨意劃設工業區、住宅區的方式發展，這都是導致政府財政持續惡化的風險。妥適地運用既有都市計畫、工業區，並善待農民、改善農業產業條件，方才是建立當代社會作為一個正常國家的根本。

2.

各縣市政府，無論農業縣、非農業縣，前者多半想推翻總量，後者則往往以農地現況非農業使用為由，想將農委會依據現實情況以及實際編定的農業用地總量推翻，但農業發展條例第9條明文規定，「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」在其總量必然因各縣市國土計畫而無法達成農地總量的情形下，我同意農業發展條例第8條，縣市政府與農委會可因現地條件而有不同主張，但第9條其實又相對賦予農委會在農地總量上的全權。

我並不是要特別在營建署討論農發條例的條文，而是即便在農發條例中，我們依舊可見到，目前的農地總量維護，其實在農發條例的設計中，是讓農委會與內政部共同維護農地總量，其從配合區域計畫法等條文即可見到蹤跡，期望營建署能在其專業權責中，使其個別開發需求有衡平空間，並使各目的事業主管機關落實集約發展的發展方向。當然我們也清楚各地因其稅制基礎所產生的「膨脹」開發需求，所以期望營建署若有各地方政府反應，應當在其專業權責業務內堅守基本空間區位的立場，而其餘部份，牽涉到台灣長期稅制或失衡發展的現況，民間團體會與地方政府共同努力，爭取「農業權」或相關保存農地的財稅誘因。

3.

目前台灣農業用地，是台灣違規現況的樞紐，農業用地在住商與工業使用需求，在相關用地炒作、區位錯誤設置情形下，大量違規使用農業用地，而山坡地區的農業用地與林業用地，邊界模糊的現象也層出不窮，如何使農地總量及實際使用總量維持，將可促使台灣地方政府於土地使用管制上，趨向依法管理。

農地總量的維護，不僅有助於因應氣候變遷的國土調節，同時也有助於調適，如同2006-2008年因氣候變遷，世界所產生的糧食價格飆漲以及糧食生產國限制出口糧食的情形。台灣長期因長期扶持工業，而荒怠的工業管理，理應到治理轉型階段，更能促使城鄉發展區的有效管理。而這一切就從農地總量的維護做起，督促各目的事業主管機關重新檢視其用地情形。此版國土計畫不對違規行為進行宣誓，並逐步落實跨部會溝通機制，將只是不斷重演，「合法變更就變更，不合法就違規轉用」的現象。

4.

現行都市計畫的浮濫劃設，導致彰化、雲林、嘉義等大量農業縣市，均有大量的都市計畫農業地，更別提裏頭大量閒置的住商用地，但由於都市計畫的發展先後順序，一直都將都市計畫農業用地視作發展儲備用地，但台灣在人口結構已邁入負成長階段，重點在於既有現況閒置的都市計畫商業用地、工業用地以及住宅用地，到底該如何思考一套「非台北市」的發展模式，於此，未來農政單位資源看來挹注方向也會調整，也就是逐步調降都市計畫地區的農政單位資源挹注，以使農業的產業發展資源得以核心挹注。

在這樣的課題下，我們注意到臨近都會區的都市計畫農業區，往往多半種植易損傷葉菜類或者有部份自產自銷農友生產，並利用鄰近都市的特性，於田區旁或靠短距離運送，建立自己的銷售客群。而農業縣市的都市計畫農業區，則奉半維持完善的農業生產環境，建議在城市擴張投報率成本率將越來越不如預期的同時，將都市計畫農業區符合「10公頃以上，農業生產比例80%」，作為劃設農業發展區第五類的標準。

我們同意，都市計畫有其主要權益衡平的課題須行處理，但總體台灣空間計畫的損益衡平，在其衡量下，是勢必不可忽略的課題，都市計畫應配合相對應的通盤檢討，並以國土功能分區圖公佈後，五年為期程，除要求啟動完善的調查工作，並要求縣市政府與農政單位共同處理權益課題，並確切以兩年為期程，務必在縣市五年通檢過程，落實變更業務，使shrinking city的操作成為可能，使農業縣市不致錯誤挹注資源，導致更高的房屋閒置率。

5.

農舍主要因農村居住需求，後以農業發展條例18條，「於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。」目前農政單位以農業用地興建農舍辦法進行管控，但總體問題在農發條例中的「以集村方式.....興建農舍」，其空間區位的引導，該如何由農政單位作現地管理，並由國土主管機關來做出區位引導，目前的農政單位其行政裁處工具，均是在其農業事業單位違反其規定時裁處，但相關執法工具均握在土地管制單位，原則同意全國國土計畫若過度處理農舍課題，的確易導致主客易位，但仍建議營建署如何透過農再資金、農村社區土地重劃及其集村規劃，多面向地引導個別農業發展區的農村地區，使農村居住權益，不致影響農業生產環境。

建議調整文字，「農1得否興建農舍回歸農發條例規定，國土計畫以協助引導農再資金適時導入農村社區土地重劃及其合適區位集村規劃為主。」就違反土地使用管制的違規行為定調短中長程處置方案，並針對農村規劃進行引導。目前農村再生條例由於有諸多瑕疵，所以導致大量經費錯誤挹注於簽約三年、五年的私有土地，進行短期性景觀工程，並有錯誤的農水路景觀鋪設，致使生產行為遭遇影響，導致農業生產者有諸多怨言，而此次農業發展區第四類的劃設，能否調整步調，甚至促使農部跨越現有瓶頸，將是核心課題。

6.

違章工廠目前係屬影響西部地區農業生產環境的重大課題，其間牽涉空間區位調配、土地管制失靈的課題，以全國國土計畫這樣一個空間計畫、相對應的土地管制手段調整，要能夠處理違章工廠，民間團體不會如此幻想，但我們強調，在違章工廠的課題中，它突顯我們在經濟發展課題，時常以外部化的方式處理，而甚至全面瓦解區位的設定意義，我們也深知，目前行政院以及立法院，有其政策方向以及工廠管理輔導法修法風聲，所以我們也不是全面要求此版國土計畫負起全責，但呼籲營建署，在其空間區位、土地管制的面向上，引導國家邁向正常國家。

經濟部依其工廠管理輔導法33、34條的《輔導未登記工廠合法經營方案》中，強調掌握未登記工廠的資訊是地方政府執行合法經營方案的重要步驟，但直至今日，工廠管理輔導法修法已近八年，哪個地方政府能提出該縣市政府的未登記工廠資訊？地方政府做了什麼調查，啟動哪些管理機制？沒有，除了因為台中區域計畫，台中市府逐步盤點以及宣示新增建即報即拆外，因合法經營方案所產生的，都只是完全缺乏土地功能分區的管理失控。

如何引導地方政府負起權責，落實功能分區，將是刻不容緩的事情，土地管制失控，建議還是以核心課題設定，促成中央與地方的權責分工，並尊重個別目的事業主管機關的可能。

檔 號：

保存年限：

屏東縣政府 函

地址：900屏東縣屏東市自由路527號

承辦人：林沐陽

電話：08-7320415#5241

傳真：08-7325964

電子信箱：a001528@oa.pthg.gov.tw

受文者：內政部營建署

發文日期：中華民國107年1月10日

發文字號：屏府地用字第10701381700號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨(ATTCH1)

主旨：檢送本府就鈞部國土計畫審議會審議「全國國土計畫」
（草案）之「農業發展」專案小組會議討論議題研提書面
意見1份供參納，請查照。

說明：依據鈞部營建署107年1月2日營署綜字第1061161769號開
會通知單辦理。

正本：內政部營建署

副本：國立屏東大學、本府地政處

本案依分層負責規定授權業務主管決行

電 2018/01/10 文
交 14:42:00 章

綜合計畫組



1070003569



全國國土計畫（草案）」專案小組會議（屏東縣農業發展議題）研析意見

	討論議題	營建署擬辦意見	研析意見
<p>一、國土空間發展策略（農地維護面向）</p>	<p>(一)農地資源分類分級情形之保護或發展策略是否妥適</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.本計畫草案第五章第一節肆、農地資源分類分級情形之保護或發展策略（P.111~113）提出3項策略，包含全國農地資源分類情形及保護策略、建立農業生產重要資源系統、保護策略及大規模農業經營環境維護。 2.參考國外先進國家作法，其農業主管機關大多針對農地進行分級，以由土地使用主管機關配合辦理土地使用管理措施，以英國為例，其農業主管機關（Department for Environment, Food and Rural Affairs, defra）辦理農地等級界定(Agricultural Land Classification, 如圖1)，再由土地使用主管機關據以研擬土地使用規劃與管理之相關配套措施，規定最好及生產力較佳的農地（農地等級屬1、2及3a者），應該考量作為永續發展的相關選項，而當無可避免應辦理重要開發計畫時，應以農地等級較差者（屬3b、4或5者）優先使用。 3.本計畫草案前開有關全國農地資源分類情形及保護策略方向，包含第一種及第二種農業用地應優先保護；第三種農業用地得整體規劃為其他使用；第四種農業用地應進行安全及環境友善之農業生產等，是否妥適，提請討論。 4.本計畫草案之「建立農業生產重要資源系統及保護策略」及「大規模農業經營環境維護」相關內容，包含農業主管機關應就農業水源、農業土壤進行維護、農業大規模經營模式等，該相關內容與土地使用較無直接關聯性，是否納入本計畫草案，提請討論。 5.本計畫草案第五章第二節一壹、全國農地總量及農業生產環境之維護策略指示，直轄市、縣（市）國土計畫草案應就農業水資源環境提出維護與管理計畫等事項，因非屬空間規劃或土地使用範疇，應檢討修正。另因未來國土計畫土地使用係視其性質決定得否容許使用，與現行區域計畫透過變更使用 	<p>本計畫草案第五章第一節肆、農地資源分類分級情形之保護或發展策略，與第五章第二節一壹、全國農地總量及農業生產環境之維護策略，建議請規劃單位予以整併，並同意納入本計畫草案；又該相關內容如屬與土地使用較無直接關聯性相關內容，建議再予檢討修正，並請行政院農業委員會協助提供意見，並依會議決議辦理。</p>	<p>研析意見</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 依據本府就屏東縣農地資源空間規劃委外評估成果報告顯示，屏東縣之農地保留面積應為6.97萬公頃，與全國國土計畫草案所提農地保留面積8.00萬公頃，有所差異，原因是屏東縣可供農業生產土地總面積僅約8.8萬公頃，而現行耕地面積僅約7.1萬公頃，且部分農地因土壤鹽化或汙染已不適宜繼續農作使用。 2. 屏東縣農地資源空間規劃評估成果，農地保留面積調降為6.97萬公頃，主因係第一種農業用地的定義較嚴格，需同時具備一定規模及連續使用面積始劃入第一種農業用地，另位於特定水土保持區第一級環境敏感地區之農業用地不適合作農業使用而排除。此外，屏東縣農產業正朝向精緻農業趨勢發展，在保留面積減少之情況下，仍可保有其農業產值，是建議本縣應保留之農地應為6.97萬公頃，其中第一種農業用地應為2.98萬公頃。

<p>分區或使用地方式後開發利用之機制不同，故有關本計畫草案規定「農地變更使用原則」，建議再予檢討修正，且其允為公共設施或公用事業等非農用情形，應考量事項應再予補充。</p>	
<p>(二)是否應建立全國農地總量及直轄市、縣(市)應維護農地資源總量：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.依據本計畫草案第三章第四節農地需求總量，本計畫以74萬公頃至81萬公頃作為農地需求總量之目標值，並以農地資源總盤查及農地資源分類分級劃設及檢核作業中之第一種、第二種及第四種農地資源為優先保留。 2.行政院農業委員會於本部106年9月29日召開「全國國土計畫(草案)部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」會後，提出全國農地總量仍為74萬~81萬公頃。 3.考量農業主管機關亦明確提出直轄市、縣(市)應維護農地總量，是否以各該總量作為後續農地資源維護目標，提請討論。 4.又參考現行區域計畫規定，直轄市、縣(市)政府應「優先保留第1種農業用地、第2種農業用地及第4種農業用地，以該等面積範圍內供農業使用土地加總作為維護農地資源之控管基準」，有關前開直轄市、縣(市)應維護農地總量檢核確認其面積數量方式，是否為農業發展地區第一類至第四類面積總和，抑或有其他檢核方式，請行政院農業委員會說明後，提會討論。 5.另現行區域計畫亦規定，直轄市、縣(市)農地需求總量如有不足者，直轄市、縣(市)政府應考量將非都市土地「特定農業區、一般農業區之農業用地」等列入保留範圍；此外，各直轄市、縣(市)農地需求總量倘有調整需要時，由各該直轄市、縣(市)政府應提出需要調整參考值及具體理由、佐證資料及數量等，報經農業主管機關及各級區域計畫委員會審查同意後，納入各該直轄市或縣(市)區域計畫內。有關後續直轄市、縣(市)政府評估前開應維護農地總量如有調整需要時，是否有其他因應處理原則，請行政院農業委員會說明後，提會討論。 	<p>依國土計畫法施行細則規定，全國國土計畫尚無須訂定直轄市、縣(市)應維護農地總量，請行政院農業委員會評估說明是否明訂直轄市、縣(市)應維護農地總量，並依會議決議辦理。 另請行政院農業委員會協助提供農地總量檢核機制及相關配套措施，於會後2週內再予補充相關內容，並請規劃單位彙整後納入本計畫草案。</p>

(一) 農業發展地區及其分類、劃設條件及土地使用指導事項是否妥適：

1. 依據本計畫草案第八章，農業發展地區將劃設為五類（摘要如下）。就各該分類中，工商團體針對農業發展第五類有不同意見，認都市計畫農業區應全數劃設為城鄉發展地區第一類；另生產環境遭受破壞之農地，各界對其是否納入農業發展地區亦有不同看法，故有關本計畫農業發展地區分類方式及其劃設條件是否周延妥適：
 - (1) 第 1 類：屬於具優良農業生產環境，能維持糧食安全，或曾投資建設重大農業改良設施之地區。
 - (2) 第 2 類：屬於具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。
 - (3) 第 3 類：屬於具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地。
 - (4) 第 4 類：鄉村地區內之農村聚落與農業生產、生活、生態之關係密不可分。
 - (5) 第 5 類：農業生產環境維護良好，且未有都市發展需求者之都市計畫農業區，劃設為農業發展地區第五類。

2. 農業發展地區之土地使用指導事項：

- (1) 因本部刻研訂「國土計畫土地使用管制規則」草案，目前初步研訂 58 種容許使用項目，為使後續政策方向與子法規定一致，本計畫草案有關農業發展地區第一類至第四類之容許使用項目是否應予詳細臚列，抑或應由前開管制規則依據本計畫草案規定指導事項據以檢視各國土功能分區分類之容許使用項目，提請討論。
- (2) 依據行政院農業委員會意見略以：「建議農業發展地區如有以從事農業經濟之居住需求或其他目的兼作居住功能者，應於第 4 類地區優先興建，並應避免分散設置於農業發展地區其他分類土地，同時適時修正農舍興建相關規定。」，經檢視本計畫草案，於農業發展地區第二類及第三類均容許「農村生活設施」，第四類卻未有相關項目，惟明定該分類係「提供農村生活及其相關設施使用

農業發展地區之分類及其劃設條件，請行政院農業委員會協助提供意見，並依會議決議辦理。

農業發展地區之土地使用指導事項，除第一類至第四類不納入容許使用項目，惟請規劃單位再予補充農舍、再生能源等指導事項，並請作業單位後續研訂「國土計畫土地使用管制規則」草案時，應依據本計畫草案規定指導事項據以檢視各國土功能分區分類之容許使用項目，其餘內容原則同意。

1. 本縣已配合修正全國區域計畫於 106/11/15 提報修正特定農業區範圍，現有宜供農業使用之用地總量亦在農地資源調查中經過確實的盤點彙整，有關後續優良農地保存議題，考量本縣農產加工需求，需待農業發展區下各類分區所允許使用之項目後，方可進一步劃設各類農業發展地區。

之地區」，該相關內容究以何者較為妥適，提請討論。

(3) 考量再生能源為當前重要政策，本計畫草案明定農業發展地區第二類得規劃為綠能使用，至於其他分類並未有相關指導事項。依據本法第 23 條第 5 項規定：「國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。」故是否有必要再於各分類之土地使用指導事項明定其是否得供再生能源使用，提請討論。

(4) 就農業發展地區第五類，其係屬都市計畫農業區，本計畫草案明定農業發展地區第五類之土地使用指導事項為 A. 本地區係都市計畫地區範圍內環境條件符合本計畫農業發展地區第一類劃設條件之地區，都市計畫主管機關應遵循本計畫農業發展地區第一類土地使用指導原則辦理都市計畫檢討。B. 在未依國土計畫指示辦理檢討前，都市計畫主管機關如有檢討變更為農業區以外之分區需要時，應於公開展覽前先徵得同級國土計畫主管機關同意。」，是否妥適，提請討論。

(一)未登記工廠是否納入農業發展地區，其相關配套措施是否妥適：

- 1.依據本計畫草案有關農業發展地區及其分類方式，生產環境遭受破壞之農地，後續並不納入農業發展地區 (P.235~236)；且本計畫農地資源分類分級情形之保護或發展策略，並明定第三種農業用地如經農業主管機關評估無法恢復農業生產或恢復成本大於效益時，得整體評估轉型為都市邊緣綠色基盤或整體規劃為其他使用分區與用地 (P.112)。是以，未登記工廠群聚範圍，後續得透過評估後進行整體規劃。
- 2.考量行政院於 102 年核定「輔導未登記工廠合法經營方案」，揭示「未登記工廠群聚達一定規模（如非都市土地達 5 公頃以上）已改變土地使用分區性質應檢討調整者，宜要求依法辦理非都市土地使用分區變更或循非都市土地新訂擴大都市計畫辦理。」，就未登記工廠輔導合法政策，請經濟部再予說明目前未登記工廠分布區位、產業類型等發展現況，並提出後續預定輔導產業類型、區位、規模、時程及相關配套措施等事項後，提會討論。

如經經濟部確認輔導未登記工廠政策，請會後 2 週內再協助提供未登記工廠分布區位、產業類型等發展現況，並提出後續預定輔導產業類型、區位、規模、時程及相關配套措施等事項。
請規劃單位研訂未登記工廠輔導合法相關規劃原則後納入本計畫草案後，提大會討論。

- 1.建請於全國國土計畫中建立違規工廠處理機制，以利縣市政府配合執行。