

內政部國土管理署 開會通知單

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國113年6月20日

發文字號：國署計字第1131092006號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如備註一

開會事由：召開「研商農業發展地區劃設相關議題之處理方式」會議

開會時間：113年6月27日(星期四)上午10時整

開會地點：本署107會議室

主持人：吳署長欣修

聯絡人及電話：鄭鴻文 幫工程司 02-8771-2955
cheng1124@nlma.gov.tw

出席者：吳委員彩珠、李委員君如、王委員翠雲、廖委員桂賢、郭委員翡翠、蔡委員育新、黃委員書偉、陳委員璋玲、陳委員育貞、陳委員玉雯、盧委員沛文、古委員宜靈、董委員建宏、徐委員逸祥、詹委員順貴

列席者：農業部、各直轄市及縣(市)政府、本署城鄉發展分署、國土計畫組(蘇組長崇哲、廖副組長文弘、朱簡任視察偉廷、蔡簡任正工程司玉滿、蔡科長倫蒼)、長豐工程顧問股份有限公司

副本：

備註：

- 一、檢附會議議程資料1份，請攜帶準時與會。
- 二、請持本開會通知單進出本署；本署來賓車位有限，請儘量搭乘大眾運輸工具。

農業發展地區劃設相關議題

- 一、依國土計畫法（以下簡稱本法）第 20 條國土功能分區劃設原則，農業發展地區係依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類。本部據以於 107 年 4 月 30 日公告實施之「全國國土計畫」，明定農業發展地區各分類之劃設條件，另依本法第 22 條第 3 項授權，於 111 年 11 月 2 日發布「國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法」，規範國土功能分區圖繪製程序，並就細節性、操作性等參考內容，訂定「國土功能分區及其分類與使用地劃設作業手冊」，以為直轄市、縣（市）政府（以下簡稱地方政府）操作參考依循。
- 二、除前開通案性規定外，就地方政府進行農業發展地區實際劃設所遭遇之相關操作性議題，亦由本署定期召開國土功能分區規劃議題研商會議，會同農業部及地方政府討論操作方式在案。因應近期各界關切農業發展地區劃設情形對農民之影響，並回應地方政府辦理公開展覽及公聽會期間，人民或團體對於農業發展地區所提相關陳情意見，本署再予彙整下述 2 項重要議題，提本次會議討論：
 - （一）**討論議題一**：農業發展地區劃設情形與農業施政資源投入之關聯
 - （二）**討論議題二**：國土保育地區調整劃設為農業發展地區樣態之建議處理方式

討論議題一：農業發展地區劃設情形與農業施政資源投入之關聯

一、背景說明

(一) 依據全國國土計畫第 8 章所定農業發展地區各分類及其劃設條件，摘述如下：

1. 農業發展地區第 1 類（以下簡稱農 1，其餘分類亦同）：
係指具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者；但依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區，得劃設為本分類土地。
2. 農 2：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，不符合農 1 條件，或符合條件但面積規模未達 25 公頃或農業生產使用面積比例未達 80%之地區。
3. 農 3：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. 農 4：依原依區域計畫法劃定之鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落；另原住民族土地範圍內屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村，得予劃設。
5. 農 5：具優良農業生產環境，能維持糧食安全且未有都市發展需求者，符合農 1 劃設條件、或土地面積完整

達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區。

- (二) 另就各地方政府於實務操作過程提出涉及農業發展地區各分類之繪製疑義，例如農 1 及農 2 劃設調整原則（按：零星土地包夾、面積規模等）、農 3 與國土保育地區第 2 類（以下簡稱國 2，其餘分類亦同）重疊競合、農 5 最小劃設面積規模限制等議題，經本署研議建議處理方式後，已陸續召開國土功能分區規劃議題第 19、20 及 28 次研商會議，與農業部及各直轄市、縣（市）政府討論在案。
- (三) 承上，針對農業發展地區各分類之劃設，係由各直轄市、縣（市）政府按前述全國國土計畫明定之劃設條件、歷次國土功能分區規劃議題研商會議結論，並參考「國土功能分區及其分類與使用地劃設作業手冊」內容，依國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法相關規定，辦理國土功能分區圖草案之公開展覽及公聽會後，提至各市（縣）國土計畫審議會審議。
- (四) 又地方政府於辦理國土功能分區圖草案之公開展覽及公聽會期間，人民或團體就農業發展地區劃設成果提出眾多陳情意見，約占總陳情數量之 49.32%（如表 1）。前開陳情意見多表達劃設為農 1、農 2 或農 5 將影響其既有權利，且針對現況缺乏水源灌溉、農耕條件欠佳、或未投入重大農業改良設施之農地，表達劃出農 1 之訴求。

表1 各直轄市、縣（市）人民或團體陳述意見（涉及農業發展地區劃設）彙整表

縣市	人民或團體陳述意見		
	涉及農業發展地區劃設		總案件數
	案件數	比例	
臺北市	25	92.59%	27
新北市	602	45.16%	1,333
桃園市	18	56.25%	32
臺中市	119	73.91%	161

縣市	人民或團體陳述意見		
	涉及農業發展地區劃設		總案件數
	案件數	比例	
臺南市	347	42.79%	811
高雄市	471	77.34%	609
基隆市	3	12.00%	25
新竹市	13	59.09%	22
新竹縣	35	5.69%	615
苗栗縣	115	53.99%	213
南投縣	132	75.00%	176
彰化縣	142	49.13%	289
雲林縣	106	54.92%	193
嘉義縣	248	42.25%	587
嘉義市	--	--	19
屏東縣	169	76.82%	220
宜蘭縣	84	40.58%	207
花蓮縣	74	87.06%	85
臺東縣	208	86.67%	240
澎湖縣	2	4.76%	42
金門縣	--	--	--
連江縣	--	--	--
總計	2,913	49.32%	5,906

註：人民或團體陳情案件數量統計截至 113 年 5 月 31 日。

二、各界近期關切農業發展地區各分類劃設議題

（一）農 1 及農 2 劃設差異

1. 依現階段各縣市農業發展地區劃設成果，其中就農 1 部分以雲林縣最多、臺南市次之，農 2 部分則以屏東縣最多、臺南市次之。

表2 各縣市農 1 及農 2 劃設成果彙整表

縣市	農 1 劃設面積（公頃）	農 2 劃設面積（公頃）
臺北市	—	—
新北市	78.13	1,446.93
桃園市	12,054.48	21,779.58
臺中市	7,386.50	9,913.05
臺南市	48,248.10	29,722.33

高雄市	12,626.84	14,440.09
基隆市	0	0
新竹市	7.38	1,344.49
新竹縣	4,310.16	6,579.24
苗栗縣	6,343.72	8,675.16
南投縣	3,584.75	6,629.24
彰化縣	43,183.08	26,164.95
雲林縣	60,839.29	26,641.03
嘉義縣	35,489.69	21,560.65
嘉義市	-	-
屏東縣	5,776.14	61,685.51
宜蘭縣	14,003.49	7,824.34
花蓮縣	17,466.51	9,628.61
臺東縣	10,866.63	6,745.18
澎湖縣	0	9,459.36
金門縣	-	-
連江縣	-	-
小計	282,264.91	270,239.74

註 1：連江縣、金門縣、花蓮縣為報部審議版本，桃園市為第一次報部版本，其餘縣市為公開展覽版本。

註 2：本表數據僅為 shp 圖資檔案計算面積，實際面積仍應以地方政府公告為主。

2. 就農 1 及農 2 之劃設方式，以屏東縣為例，該縣係於屏東縣國土計畫擬定及審議過程，除依照通案劃設條件外，配合該縣農業發展管理需求，另訂農 1 之因地制宜劃設方式，以 109 年 7 月 23 日本部區域計畫委員會第 437 次會議審議通過之特定農業區範圍為基礎，篩選面積完整且非屬不利農耕之農業用地劃設為農 1，前開劃設方式並經 109 年 8 月 5 日本部國土計畫審議會第 12 次會議決議同意後納入屏東縣國土計畫。

3. 除屏東縣外，其餘地方政府原則均按通案劃設條件劃設農 1 及農 2，惟臺中市、雲林縣及彰化縣等地方政府於現行國土功能分區圖繪製階段，表達該市（縣）農業發展地區劃設成果與土地現況顯不相符，且劃設為農 1 之土地多有不適宜作農業使用之情形，農業部迄今亦未提出具體農政資源投入原則及區位，致難以向

民眾說明劃設為農發 1 及農發 2 之差異情形。

4. 又依雲林縣陳情案例（如圖 1），該案現況為依區域計畫法劃（編）定之一般農業區農牧用地，因該等土地係未經農地重劃，尚無完善道路配置系統、農機具不易進出，且現況又無灌溉水源，致使農作種類受限，陳情人認為應未符合優良農業生產環境，建議由農 1 改劃設為農 2。

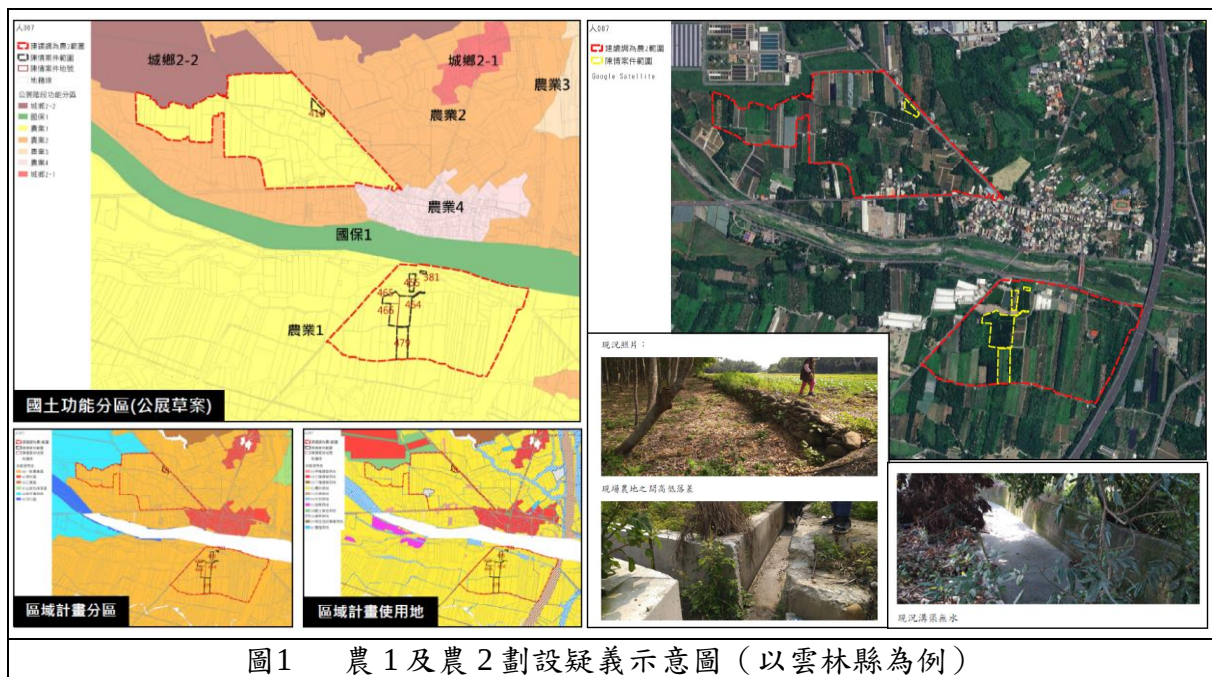
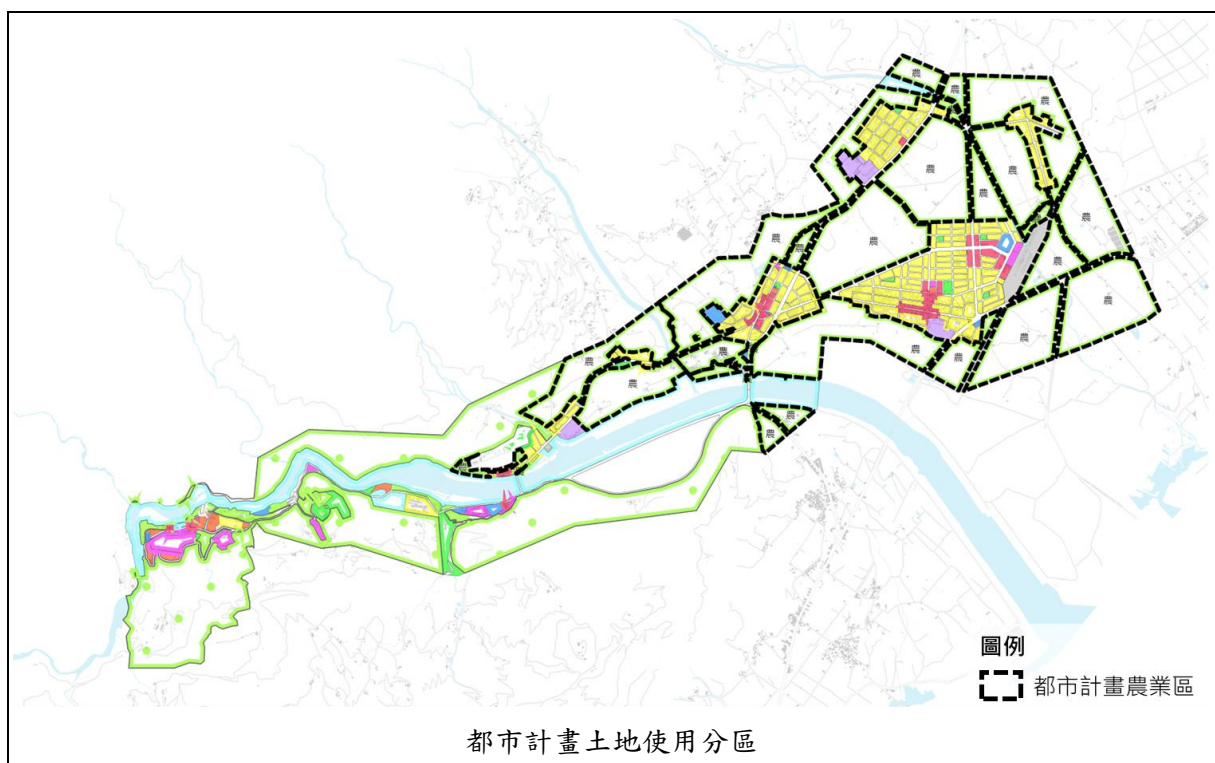


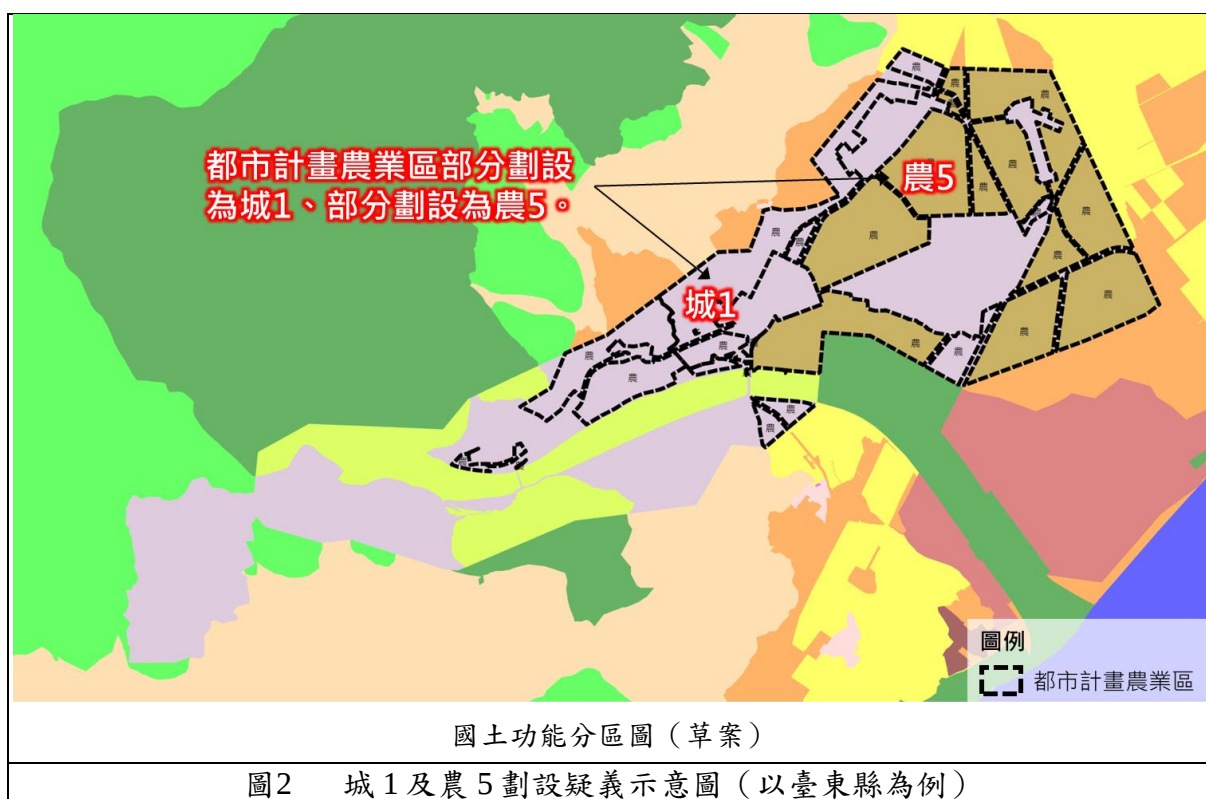
圖1 農 1 及農 2 劃設疑義示意圖（以雲林縣為例）

（二）城鄉發展地區第 1 類（以下簡稱城 1）及農 5 劃設差異

1. 依農 5 之劃設條件，係都市計畫農業區「未有都市發展需求」，且符合優良農業生產環境等條件據以劃設。查桃園市、高雄市及屏東縣政府於各該國土計畫擬定過程，經通盤考量該市（縣）都市計畫農業區均有都市發展需求，且依本法第 23 條第 2 項規定仍按都市計畫法及其法令管制，爰將都市計畫農業區均劃設為城 1，前開劃設方式經本部國土計畫審議會 109 年 6 月 29 日第 9 次會議及 109 年 8 月 5 日第 12 次會議決議同意，並已納入各該國土計畫。

2. 除前開縣市外，於現行國土功能分區圖繪製階段，查有臺北市、嘉義市、彰化縣及臺東縣等地方政府，考量都市計畫農業區無論劃設為城 1 或農 5 並未改變其農業區本質，且仍按都市計畫法進行管制，又因農業部針對都市計畫農業區之農政資源投入政策不明確，故提案將各該市（縣）之都市計畫農業區均劃設為城 1。
3. 以臺東縣陳情案例（如圖 2），陳情人就該地區原劃設為農 5 部分，一再陳情應劃設為城 1，縣府基於通案劃設條件，考量都市計畫農業區係作為都市發展之儲備用地，故該府於 113 年 3 月 25 日召開臺東縣國土計畫審議會第 6 次會議決議，將所轄範圍內之都市計畫農業區均劃設為城 1。





三、建議處理方式

- （一）按全國國土計畫所訂劃設條件及農業發展地區各分類之各項劃設原則，係經與農業部（含改制前行政院農業委員會）及地方政府共同研商確認。考量近期各界對於農業發展地區之劃設成果多有相關意見或疑慮，就國土功能分區圖繪製部分，建議得由地方政府在符合全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫指導下，於國土功能分區圖繪製階段，依照計畫及劃設條件檢視及調整農業發展地區各分類之繪製情形，並提各級國土計畫審議會審議確認。
- （二）至民眾普遍認為劃設為農業發展地區將致使其權利遭受侵害部分，依本部刻正預告之「國土計畫土地使用管制規則（草案）」，業已納入既有權利保障原則，於農 1 至農 4 範圍內除得從事農業產、製、儲、銷及休閒農業等多元使用外，屬原區域計畫法編定之建築用地，亦得從

事住、商、公共設施等建築相關容許使用項目，使新、舊制度順利銜接。又民眾反映農業發展地區無法比照現行得隨時提出使用分區變更部分，按本法係以計畫引導管制之原則，後續係由地方政府依權責主動透過直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討，或辦理鄉村地區整體規劃，因應地方城鄉使用或農業永續經營需求，適度調整國土功能分區及其分類之劃設範圍。

（三）另依本法及全國國土計畫規劃原意，農業發展地區之劃設即為提供農業生產環境、維持糧食安全功能，應由農業主管機關據以銜接農業相關法令及施政資源，以維護農業生產需求並保障農民權益。依農業部（改制前行政院農業委員會）112 年 1 月 9 日農企國字第 1110014064 號函說明，未來農產業發展區位將以農業發展地區第 1 類為核心，優先投入農業施政資源，引導優良農地資源有效利用；至農民福利措施係為照顧針對「農民福利措施」係為照顧從事農業經營之既有農民生活，原則不因國土功能分區劃設而有所改變。另依該部 113 年 5 月 27 日農永字第 1130220426 號函說明，農業發展地區各分類係依土地資源特性與其劃設條件及方式予以劃設，以引導土地合理使用及管制，作為農業施政資源投入之依據，並非反倒以農業施政資源投入假設，指引各類農業發展地區各分類之劃設。

（四）本部及各地方政府現階段因應農民及各界對於劃設農業發展地區之疑慮，除透過前述規劃及土地使用管制等手段外，考量民眾更關切劃設為農業發展地區維護農業生產環境之努力，政府有何對應之政策資源挹注，爰請農業部本於中央農業主管機關權責，並依行政院 113 年 4

月 1 日研商「國土計畫法」實施問題會議結論，具體說明農業發展地區各分類之劃設成果對於民眾權益及對地補貼方式是否有所差異，並儘速確認對應國土功能分區及其分類之農業施政資源具體補助（貼）對象、區位條件、額度等相關配套政策；另就部分農業縣市提出應有「農業權」之主張，亦請農業部本權責研處，並就前開政策方向協助對外說明，以消弭農民疑慮。

四、綜上，就前述涉及農業發展地區劃設情形之建議處理方式是否妥適或有需強化補充之處，再請與會單位協助提供意見；並請農業部協助說明未來農業施政資源整體配置政策方向，以利聚焦討論。

決議：

討論議題二：國土保育地區調整劃設為農業發展地區樣態之建議處理方式

一、背景說明

(一) 本部前於 112 年 8 月 12 日由花前政務次長敬群率本署拜會農業部陳部長駿季（時任政務次長），就國土計畫上路涉及農業相關議題共同討論。其中就國土保育地區得否調整劃設為農業發展地區之樣態，經農業部於該次拜會表示，依全國國土計畫所載國 1 劃設條件之「森林生態環境」，其劃設對象係森林區範圍內具敏感程度較高之區域，如位於該區域內屬原區域計畫法編定之農牧用地應未符合前開意旨；又就劃設條件之「確保飲用水水源水質」部分，查飲用水相關目的事業法令亦未全面禁止於飲用水水源水質保護區內從事農作使用及農作產銷設施之設置，為避免影響農民權益，爰建議部分位於國土保育地區之農地，應得有條件劃設為農業發展地區適當分類。

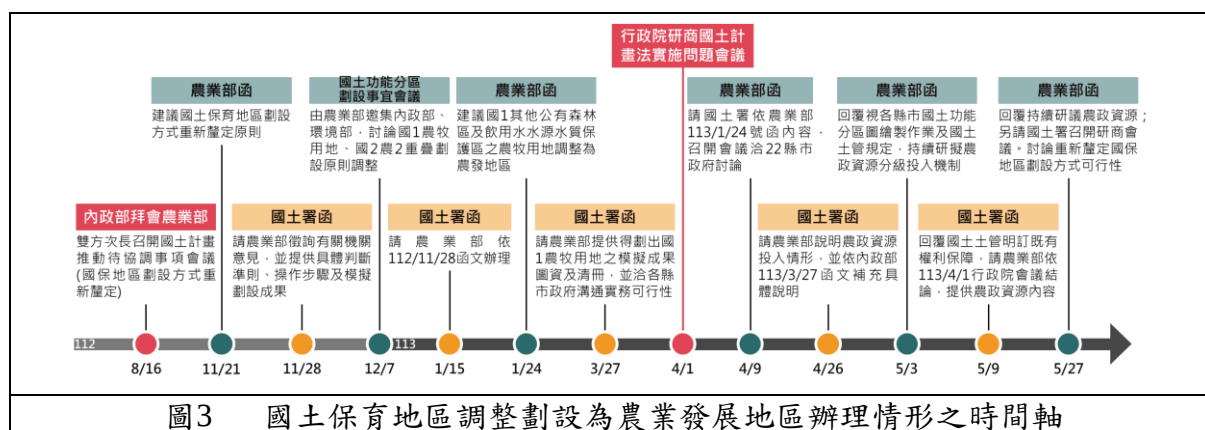
(二) 就國土保育地區得調整劃設為農業發展地區之樣態，農業部以 113 年 1 月 24 日農永字第 1130202331 號函提出建議方式如下：

- 1.有關國 1 劃設參考指標「其他公有森林區」之劃設方式，建議修正為：「1.原依區域計畫法劃定之森林區且權屬為公有者，扣除農牧用地、國有林事業區、保安林、林業試驗林及大專院校實驗林等指標後之範圍。2.其餘指標皆依劃設參考指標範圍劃設。」惟如位屬自然保留區、保安林、野生動物重要棲息環境及國有林事業區之農牧用地，則予排除，不納入檢討。

2.有關國保 1 劃設參考指標「飲用水水源水質保護區」之劃設方式，建議修正為：「1.飲用水水源水質保護區：依飲用水管理條例劃設之飲用水水源水質保護區，扣除農牧用地之範圍。2.其餘指標依劃設參考指標範圍劃設。」

(三) 考量各直轄市、縣（市）政府刻按行政院 113 年 4 月 1 日會議結論，積極辦理各該縣市國土功能分區圖草案審議作業，並預計於 113 年 6 月底前將前開草案函報本部審議，為避免因大幅度調整國土功能分區圖草案繪製成果，影響各該縣市審議進度，且基於地方政府實務執行、審議需要，本署前分別於 112 年 11 月 28 日、113 年 1 月 15 日、3 月 27 日、4 月 26 日及 5 月 9 日多次函請農業部就前開建議調整方式，應提供具體敘明操作步驟、評估說明、模擬劃設成果圖資（shp 檔）及其土地清冊等相關資訊，俾本署續行研議處理方式後，另案召開研商會議。

(四) 惟農業部迄今仍未提供具體敘明操作步驟及模擬劃設成果等相關資料，且以 113 年 5 月 27 日農永字第 1130220426 號函敘明就其建議調整方式尚無補充事項，並請本署儘速召開機關研商會議。為確認該部建議國土保育地區劃設範圍調整之可行性，爰提本次會議討論（本署與農業部就本議題辦理情形彙整如圖 3）。



二、建議處理方式

- (一) 考量國 1 劃設條件係經與農業部等目的事業主管機關會商確認，並經本部及行政院國土計畫審議會審議通過；復依本部刻正預告之「國土計畫土地使用管制規則（草案）」，已明文保障既有合法農業使用之權益，未來民眾仍得於國土保育地區範圍內依原區域計畫法編定之農牧用地及養殖用地，繼續從事農作、生產設施、加工設施、農舍等容許使用項目，尚無影響農民權益之情形。
- (二) 又依本法第 45 條規定，國土功能分區圖應於 114 年 4 月 30 日前完成公告，辦理時程緊迫，且未來國 1 劃設參考指標涉及之環境敏感地區公告範圍如有調整，直轄市、縣（市）政府仍得依本法第 22 條第 2 項規定，隨時辦理國土功能分區圖檢討變更作業。
- (三) 承上，考量國土功能分區仍有隨時檢討變更機制，爰請農業部仍依本署 113 年 5 月 9 日函說明，將前開建議調整方式之具體敘明操作步驟、評估說明、模擬劃設成果圖資（shp 檔）及其土地清冊等相關資訊提供予本署，俟下次各級國土計畫通盤檢討或直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區整體規劃時，再妥予研議處理方式。

三、就國土保育地區調整劃設為農業發展地區樣態之建議處理方式是否妥適，提請討論。

決議：