

研商「農業發展地區劃設相關議題 之處理方式」會議

113年06月27日

內政部國土管理署

■ 農業發展地區劃設相關議題

1. 國土計畫法

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。

2. 全國國土計畫

明定農業發展地區各分類之劃設條件。

3. 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。

4. 國土功能分區及其分類與使用地劃設作業手冊

作為直轄市、縣（市）政府操作參考依循。

■ 農業發展地區劃設相關議題

- 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：
 - 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
 - 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

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

■ 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

農業發展地區第1類

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。

農業發展地區第2類

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。

農業發展地區第3類

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。

■ 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

農業發展地區第4類

1. 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。
2. 原住民族土地範圍內屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，或經中央原民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。

農業發展地區第5類

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公頃且農用面積達80%之都計農業區。

■ 背景說明

- 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，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。
- 承上，針對農業發展地區各分類之劃設，係由各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。

■ 背景說明

!! 民眾訴求劃出農1!!

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。

□ 地方政府於辦理功能分區圖草案公展公聽會期間，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%。

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
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

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	
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。

■ 各界近期關切農業發展地區各分類劃設議題

□ 農1及農2劃設差異

1. 現階段各縣市農業發展地區劃設成果

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	-	-
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

縣市	農1劃設面積 (公頃)	農2劃設面積 (公頃)
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	-	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。

■ 各界近期關切農業發展地區各分類劃設議題

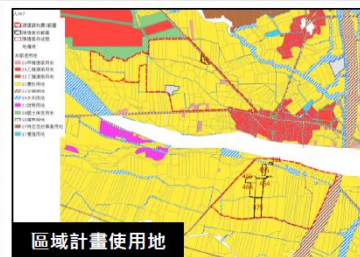
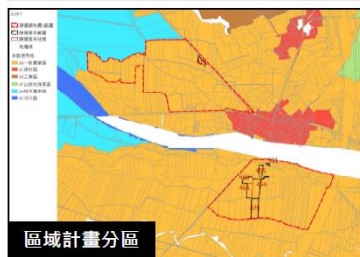
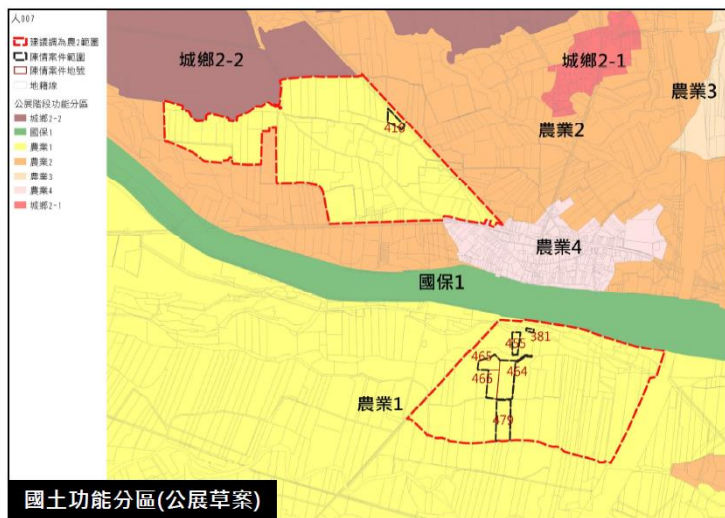
□ 農1及農2劃設差異

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日本部國審會第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。

■ 各界近期關切農業發展地區各分類劃設議題

□ 農1及農2劃設差異

4. 依雲林縣陳情案例，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。



■ 各界近期關切農業發展地區各分類劃設議題

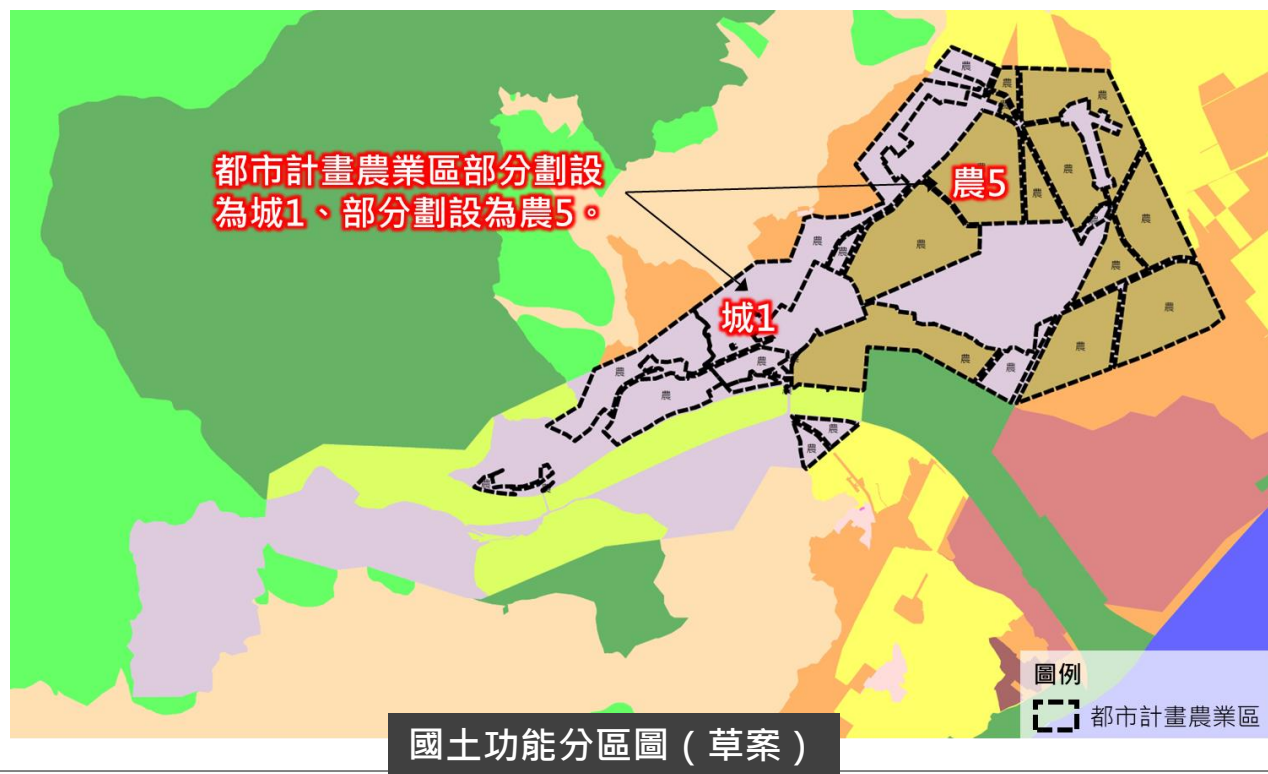
□ 城1及農5劃設差異

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審會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。

■ 各界近期關切農業發展地區各分類劃設議題

□ 城1及農5劃設差異

3. 以臺東縣陳情案例，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，考量都計農業區係作為都市發展之儲備用地，故該府於**113年3月25日召開臺東縣國審會第6次會議決議**，將所轄範圍內之都計農業區均劃設為城1。



■ 建議處理方式

- 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。

□ 國土功能分區圖繪製部分

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，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。

■ 建議處理方式

□ 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

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。

□ 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

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。

■ 建議處理方式

- 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。

- **農業部112年1月9日農企國字第1110014064號函**

未來農產業發展區位將以農1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。

- **農業部113年5月27日農永字第1130220426號函**

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。

■ 建議處理方式

□ 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：

- 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，具體說明農發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。
- 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。

就前述涉及農發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，俾聚焦討論。

註：農業部於113年6月24日雲林縣政府召開之國土計畫法說明會表示，預計113年9月底前提出具體農政資源投入措施。

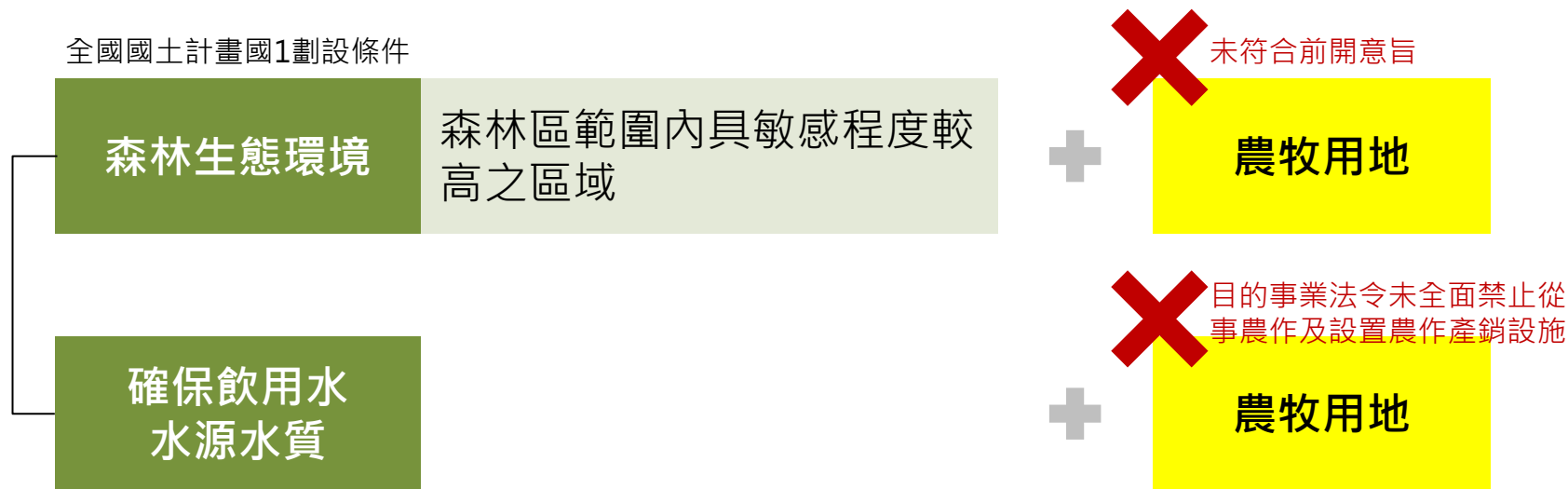
議題二：

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

■ 背景說明

□ 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。

□ 農業部於該次拜會表示：



➡ 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。

■ 背景說明

□ 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. 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. 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。」

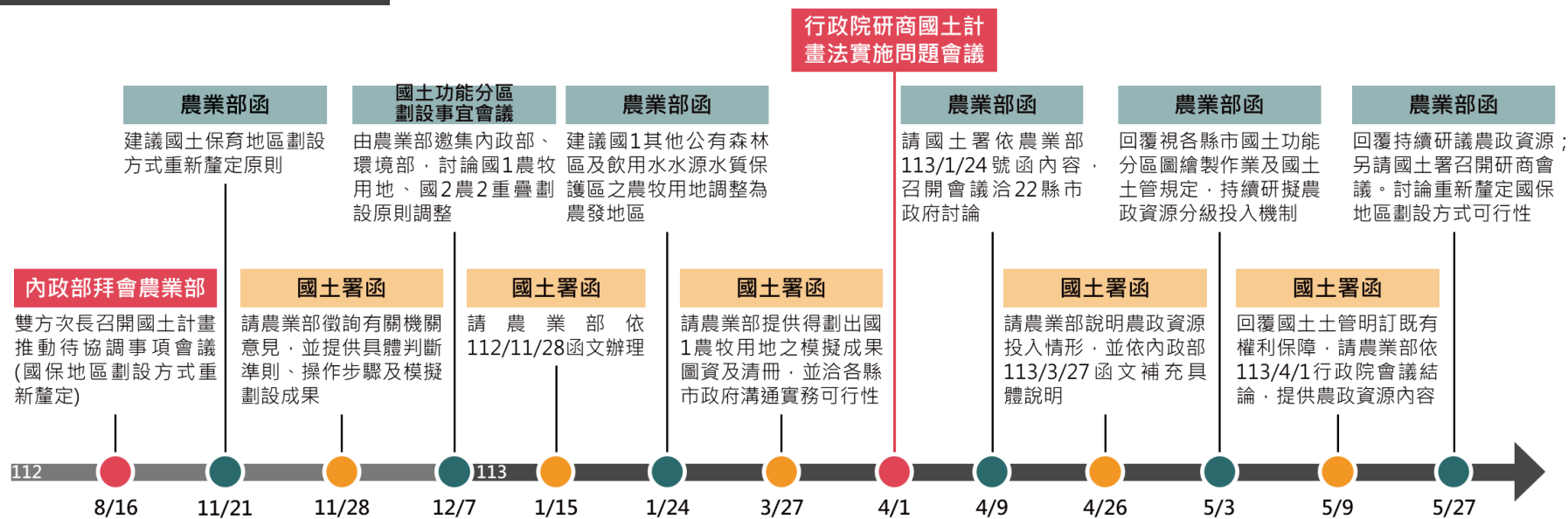
■ 背景說明

- 考量各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。

■ 背景說明

- 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。

本署與農業部討論時間軸



■ 建議處理方式

□ 全國國土計畫前經各部會會商確認並審議通過

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。

□ 國土土管保障既有合法農業使用之權益

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。

□ 國土計畫法明定公告期限及隨時檢討變更機制

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劃設參考指標環敏地區公告範圍如有調整，縣市政府得依本法第22條第2項，隨時辦理功能分區圖檢討變更作業。

■ 建議處理方式

- 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。

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。

報告結束，敬請指教！
