

第五章 國土空間發展與成長管理策略

第一節 國土空間發展策略

肆、農地資源分類分級情形之保護或發展策略

一、全國農地資源分類情形及保護策略

(一)全國農地資源分類分級情形

我國已建立農地分級分類制度，作為糧食安全維護與農業發展地區規劃基礎，各直轄市、縣(市)政府應定期辦理農地資源總盤查及農地資源分類分級劃設及檢核作業，將農地資源分為第一種至第四種農業用地(詳表 5-1-1)，積極維護優良農地之品質與數量。各級國土計畫主管機關應依分類分級成果於各直轄市、縣(市)國土計畫農業發展地區及其他國土功能分區，作為檢討法定土地使用分區檢討標準，逐步朝向管用合一，確保優良農地總量。

表 5-1-1 全國農地資源分類分級情形表

單位：萬公頃

地區別	第一種農業用地	第二種農業用地	第三種農業用地	第四種農業用地	合計
新北市	0.11	0.13	0.20	0.37	0.81
桃園市	1.96	1.16	0.77	0.52	4.39
新竹縣	0.58	0.32	0.23	2.43	3.56
苗栗縣	1.16	0.43	0.72	3.51	5.81
臺中市	1.71	1.22	0.62	1.70	5.25
彰化縣	4.14	1.31	0.56	0.58	6.59
南投縣	1.79	0.05	0.16	3.72	5.72
雲林縣	6.24	1.19	0.67	0.32	8.42
嘉義縣	4.19	1.17	0.64	1.76	7.76
臺南市	5.01	3.38	1.19	0.52	10.09
高雄市	3.71	0.80	0.38	0.89	5.77
屏東縣	6.08	0.50	0.55	1.52	8.65
宜蘭縣	1.38	0.54	0.26	0.73	2.91
花蓮縣	1.41	0.79	0.58	3.18	5.96
臺東縣	1.52	0.17	0.31	3.28	5.28
總計	40.99	13.14	7.82	25.03	86.98

資料來源：行政院農業委員會，104年。

(二)農地資源分類分級保護策略

1. 第一種、第二種農業用地：為具有優良生產力之農地，且農業生產環境未遭受破壞，為未來糧食安全生產重要基地，故各級主管機關應積極保護第一種、第二種農業用地之數量、農業生產環境，應採取嚴格之環境管制，避免各種可能污染之行為，維護農業生產所需重要資源(水資源、土壤、空氣)，確保此優質農業生產地區之生態環境品質。
2. 第三種農業用地：為生產環境受破壞之農地，各級農業主管機關應積極與相關單位研析其農業生產環境遭破壞情形，由農地破碎化情形、污染情形、恢復農業生產可行性等各方面綜合評估，可恢復農業生產者以恢復農業生產為原則，經評估無法恢復農業生產或恢復農業生產之社會成本遠大於該農業生產社會效益時，得整體評估轉型為都市週邊綠色基盤(公園、綠地、滯洪池)或整體規劃為其他分區與用地。各直轄市、縣(市)政府並應結合衛星影像、空拍等國土監測系統與加強農地查緝做為防止新增第三種農地之控管機制，以不增加農地破碎、破壞情形為原則，制定改善措施與期程，以維護農地資源、促進農業生產環境復育。
3. 第四種農業用地：為坡地農業用地，亦為維護糧食生產安全基地之一，各級農業主管機關應就其農業發展進行整體規劃，以符合水土保持、國土保育等原則下，輔導坡地農業進行安全、環境友善之農業生產，並應就超限利用情形加強查緝、追蹤管理，以確保糧食生產與保育防災平衡發展。

二、農業生產環境資源保護及發展策略建立農業生產重要資源系統及保護策略

- (一)加強農業用水管理：掌握現有非農業使用對農業灌溉用水

及地下水污染之影響情形，並逐步輔導設置專管分流或其他方式避免影響農業灌溉用水，並輔導業者興建廢水處理設施以符合灌溉用水水質，確保農業生產水質潔淨。

- (二)促進大規模農業經營：針對農業生產環境完整度高之農業發展地區優先投入農政資源，加強農業生產基礎重要設施（灌溉設施、防護設施等）之建設，提升農業生產之設施條件，以發揮規模經濟效益。農業主管機關應輔導農民適地適作，有效整合土地、用水及農產業輔導資源的投入，建立安全生產農地。
- (三)維護重要農業發展地區：農業發展地區第一類應避免新增非農業使用設施與使用行為，針對各項有影響農業生產之設施、聚落提出改善與維護農業生產環境策略，改善農業生產環境品質。

~~(一)建立潔淨農水圳系統~~

- ~~1. 持續投入建設、維護農業生產之基礎重要設施(灌溉設施、防護設施等)，以提升農業生產之設施條件。~~
- ~~2. 各直轄市、縣市國土計畫應調查區內農業用水系統，整合各水庫、河川、農田水圳、排水分布網絡圖資，分別建立農業灌溉分區系統及排水系統，並與各土地使用、水源供需、污染源、旱澇情形整合分析，規劃應有之水質保育措施、緩衝空間、水源儲備空間，並針對農業灌排未分離及污水排入灌溉溝渠之地區列冊並提出具體解決方案與期程，以確保農業用水系統完整及水源潔淨。~~

~~(二)農業土壤資源維護~~

- ~~1. 農業土壤污染潛勢地區指認：各直轄市、縣(市)國土計畫應調查區內農業土壤受污染情形，除經公告之土地污染整治場址外，應包括農地周邊具污染性工廠、大規模聚落、廢土棄置等各項情形之農地進行熱點標註，以該污染熱點為中心疊合河川、農業灌排系統進行污染擴散~~

~~評估以指認污染潛勢地區，並就為害糧食安全情形進行評估並排定檢測執行順序，以作為後續土壤污染調查、整治、改良之依據。~~

- ~~2. 高生產力土壤資源維護：我國已建立全國土壤資源圖資，並應用於農地生產力分級、農地分級分類、農地土壤沖蝕評估等相關作業，高生產力之土壤為農業發展珍貴資源，為避免大面積同性質用藥導致土壤病理、高生產力農地硬鋪面化、土壤資源盜採等問題，威脅我國糧食生產穩定，應評估高生產力土壤分布區位、土壤存量，並劃設分布範圍，以作為後續農業土壤改良、污染土地填覆、耕休輔導與土壤生產力維護及防治污染之依據，以促進土壤養分循環、維持土壤肥沃度，確保糧食安全。~~

~~三、大規模農業經營環境維護~~

~~(一) 促進大規模農業經營~~

~~為促進農業生產經濟、維護糧食安全，針對第一種、第二種農業發展區群聚達50公頃以上之地區，各直轄市、縣(市)政府應於國土計畫予以指定範圍，以自主之農地利用管理及產銷輔導方式，引導農地合理規劃利用。作為農政資源優先投入地區，並推動適地適作，有效整合土地、用水及產業輔導資源的投入，建立安全生產基地，發揮規模與集中效益。~~

~~(二) 農業經營專區環境維護~~

~~為維護農業經營專區環境，中央及地方農業主管機關針對該範圍農業發展地區應提出維護管理策略，原則禁止新增非農業使用之設施許可，並針對各項有影響農業生產之現況設施、聚落提出改善與維護農業生產環境策略，以促進農業生產規模經濟與糧食安全之確保。~~

第二節 成長管理策略

依國土計畫法第 3 條，成長管理係指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及作法。

為促進城鄉及農業發展地區合理發展，城鄉發展地區將以各地區環境容受力為基礎，透過都市成長界限、合理公共設施等進行城鄉發展地區總量與優先順序指導，並透過績效管制、促進外部成本內部化等策略進行管理城鄉發展之環境品質與公共設施改善；農業發展地區將以績效管制作為工具進行管理；而國土保育地區則以保育為目標，此次國土計畫目標年內國土保育地區內既有聚落及產業以現況發展規模為範圍，其行為並應符合國土保育地區相關法令、規範，以促進國土保育地區環境與資源復育。

壹、全國農地總量及農業生產環境之維護策略

我國農地成長管理總量係透過中央農業主管機關協助直轄市、縣(市)政府辦理農地資源分類分級劃設，並擬定各直轄市、縣(市)之宜維護農地資源作為控管基準，農業發展地區中既有聚落及具有國土保育特質之農業發展地區，依據環境資源特質，採用績效管制作為成長管理工具。

一、全國農地總量

依民國 100 年全國糧食安全會議訂定 2020 年糧食自給率目標 40%(以熱量計)全國應維持農地資源總量為 74 萬公頃至 81 萬公頃。考量農地具有糧食生產、生態、調節氣候、防災、文化、景觀、涵養水源等多元功能與價值，且因農地變更使用具有不可逆性，基於因應未來危急情況需要，本計畫以前開數量(74 萬公頃至 81 萬公頃)作為農地需求總量

之目標值。直轄市、縣(市)主管機關應於擬定國土計畫時盤點現有農地資源現況及未來發展需求，提出轄內應維護農地資源面積總量，經徵詢中央農業主管機關同意後納入。各直轄市、縣(市)應以表 5-2-1 之農地資源控管基礎作為農地維護總量，並儘量就生產環境受破壞可恢復農業生產者，改善其農業生產環境以確保糧食安全風險控管。對產業與農地資源結合利用，推動活化休耕農地，以擴大生產規模，提高農業經營效率。又以適地適作概念，積極推廣種植進口替代、與外銷潛力、有機及地區特產作物，並推動非基因改造雜糧作物生產之大糧倉政策，預估至民國 109 年整體水稻種植面積達約 16.8 萬公頃(期作面積維持 26 萬公頃)、契作進口替代作物或外銷潛力作物約 6.6 萬公頃、有機農業推動面積達 1.5 萬公頃，以及雜糧、特用作物、蔬果、花卉等約 35.3 萬公頃。中央農業主管機關應建立農地需求總量定期檢討機制，以掌握農地資源利用情形。

表 5-2-1 全國農地資源控管面積表

地區別	應維護農地資源總量 (萬公頃)	地區別	應維護農地資源總量 (萬公頃)
基隆市	0.10	嘉義縣	7.04
新北市	0.61	嘉義市	0.12
桃園市	3.38	臺南市	8.78
新竹縣	3.25	高雄市	5.30
新竹市	0.15	屏東縣	8.00
苗栗縣	5.05	宜蘭縣	2.60
臺中市	4.63	花蓮縣	5.28
彰化縣	5.90	臺東縣	4.91
南投縣	5.48	澎湖縣	0.35
雲林縣	7.75	金門縣	0.32
總計		79.00	

資料來源：行政院農委會，民國 106 年。

二、農業生產環境維護與管理

(一)加強農業用水水質與水量管理：廢（污）水之放流如有流經農業發展地區之改善計畫者，水質應以符合灌溉用水水質標準為最低標準進行管制，如未能達灌溉用水標準者，應以設置專管分流或其他方式避免影響農業灌溉，並應於中長期興建廢水處理設施以符合灌溉用水水質，以確保糧食生產水質潔淨。~~、各縣(市)國土計畫應於成長管理計畫就農業水資源環境提出維護與管理計畫，至少應包括：~~

~~1. 農業灌溉用水系統分布情形說明。~~

~~2. 現有非農業使用對農業灌溉用水及地下水污染之影響。~~

~~3. 農業用水水質水量之監控與污染防治。~~

~~4. 排灌分離計畫：各城市、聚落、工業區、事業放流水廢（污）水之放流如有流經農業發展地區之改善計畫者，應以水質應以符合灌溉用水水質標準為最低標準進行管制，既有城市、聚落、工業區、事業短期內如未能達灌溉用水標準者，應以設置專管分流或其他方式避免影響農業灌溉，並應於中長期興建廢水處理設施以符合灌溉用水水質，以確保糧食生產水質潔淨。~~

(二)兼具國土保育性質之農業發展地區應進行績效管制：位於國土保育地區之農業用地或具國土保育性質之農業發展地區，應在國土保安與保育之前提下，依據所屬環境敏感地區特性訂定農業使用之績效管制標準，進行適性之農業生產。

(二)提供安全穩定灌溉水源：各縣(市)國土計畫應評估農業用水穩定供水之情形，如因極端降雨與旱季延長有缺乏農業用水、減少農糧生產而有影響糧食安全之虞者，各直轄市、縣(市)政府應會同農業、農田水利、水利等有關機關就農田水利設施更新改善，農業用水調蓄設施增建，農地重劃及農水路改善，灌溉排水維護管理及水質維護等事項進行

協調、分工、擬定執行計畫，就與國土空間發展有關之事項擬定土地使用配合事項並納入國土計畫，以確保糧食生產用水供需均衡。

~~(三)為確保農業生產環境潔淨，各直轄市、縣(市)政府應會同農業、農田水利有關機關就有農田水利設施更新改善，農業用水調蓄設施增建，農地重劃及農水路改善，灌溉排水維護管理及水質維護等事項~~

~~(四)具國土保育特質之農業發展地區，應依據環境敏感特質，訂定土地使用之績效管制標準。~~

~~(五)就國土保育地區內之農地資源，應在國土保安與保育之前提下，透過績效管制方法，進行適性之農業生產。~~

~~(六)應研擬緩衝區劃設，減緩城鄉、產業與交通發展對應維護農地資源之衝擊。~~

三、農地變更使用基本原則：

農地以維持農業使用為原則。但有變更使用需要時，應按下列原則辦理：

(一)第一類農業發展地區第一類，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。

~~(二)農業發展地區於變更為非農業使用，依農業發展條例第10條之規定，應先徵得農業主管機關之同意，再依國土計畫法及相關法令規定辦理國土功能分區(使用地)變更。~~

(二)農地變更使用，應符合直轄市、縣(市)國土計畫擬定之農地資源控管總量及避免影響整體農業經營環境；農業發展地區第三類之變更使用，除須考量前述條件外，應避免影響整體水土保持、下游河川、灌排水質及符合「逕流分擔、出流管制」等流域綜合治水理念，以確保外部成本內部化。

(三)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園區或編定可供該事業用地之土地利用現況，有無閒

置利用情形，若確有須變更農地資源需求時，應選擇非屬應維護之農地資源以外之其他農業用地，並提出使用農業用地之必要性、合理性說明，依農業發展條例第 10 條規定先徵得農業主管機關同意。