

國土永續發展基金 114 年度預算評估報告

國土永續發展基金，係依據國土計畫法第 44 條規定成立，其主要目的，在於支持各類國土保育和永續發展的項目，該基金負責資助各地方政府的國土規劃和保護工作，包括土地利用的監測和研究、補償受影響民眾，以及支援違規行為的查處等。國土永續發展基金 114 年度預算案編列基金來源 101 億 5,197 萬 4 千元，基金用途 9 億 2,199 萬 5 千元，收支相抵後賸餘 92 億 2,997 萬 9 千元，較 113 年度預算案賸餘 94 億 7,799 萬 8 千元減少 2 億 4,801 萬 9 千元(減幅 2.62%)。為協助直轄市、縣(市)政府(以下簡稱各市縣)辦理國土功能分區劃設公告作業，內政部於 106 年成立國土永續發展基金，編列相關經費補助各市縣辦理所屬國土計畫規劃作業。謹就該基金 114 年度預算案評估如下：

五、107 年公告實施全國國土計畫之部分目標值，尚有策進空間

國土永續發展基金 114 年度預算案「國土永續發展相關計畫」編列 9 億 2,187 萬 5 千元，係辦理全國國土計畫及各市縣國土計畫等相關作業。按為因應氣候變遷衝擊及當前國家社會面臨空間發展議題，國土計畫法規範全國國土計畫之內容，應載明國土空間發展及成長管理策略、部門空間發展策略¹等，以解決國土空間之課題與資源分配，提升空間治理能力；配合國土計畫制度將於

¹ 國土計畫法第 9 條第 1 項規定：「全國國土計畫之內容，應載明下列事項：一、計畫範圍及計畫年期。二、國土永續發展目標。三、基本調查及發展預測。四、國土空間發展及成長管理策略。五、國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。六、部門空間發展策略。七、國土防災策略及氣候變遷調適策略。八、國土復育促進地區之劃定原則。九、應辦事項及實施機關。十、其他相關事項。」復依國土計畫法第 3 條規定略以，「成長管理」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；「部門空間發展策略」指主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。

114年4月30日全面上路，經檢視內政部107年4月30日公告實施之全國國土計畫，尚有策進空間。謹說明如下：

(一)全國國土計畫涉新增產業用地之認定容欠嚴謹，又科學工業園區新增用地之推估恐有不足

全國國土計畫第五章「國土空間發展與成長管理策略」列示：「依經濟部推估，於民國101年以前開發的產業用地為完全利用之前提下，至民國125年新增產業用地需求為3,311公頃、科學工業園區新增用地需求為1,000公頃。」據此：

1. 洽據經濟部產業園區管理局表示，推估102年至125年新增產業用地需求3,311公頃，係為瞭解是否有超出總量之趨勢，並非預計劃設面積；惟該局就新增產業用地之認定原則僅包含依「產業創新條例」報編並符合「產業園區各種用地用途及使用規範辦法」之產業園區，及依「科技產業園區設置管理條例」設置之科技產業園區，不包含城鄉發展區第1類範圍內依產業創新條例報編之園區、都市計畫工業區、專案核定之重大建設計畫等7項²。
2. 該局表示，已確認預計5年內開發之城鄉發展地區第2類之3(城2-3)屬產業園區總量未超過3,311公頃；又截至112年底止全國新增報編之產業園區面積約616.07公頃³，及經預為統計已核定設置、申請設置中、規劃中及已解編之產業園區預計新增產業用地面積為1,798.79公頃，合計2,414.86公頃未超出推估總量；至該局近年推動之「配合台商回台土地

² 不包括：1. 城鄉發展區第1類(城1)範圍內依產業創新條例報編之園區。2. 都市計畫工業區。3. 非生產製造之產業園區(如屏東健康產業園區)。4. 專案核定之重大建設計畫。5. 科學園區、物流園區、農業園區及純倉儲/軟體類型園區。6. 未登記工廠。7. 航空城。

³ 舉如北區桃園市沙崙產業園區面積28.36公頃、桃園科技工業區第二期面積53.94公頃等。

需求中南部產業園區開發方案」及規劃中之「桃竹苗大矽谷推動方案」⁴等，皆係屬因應產業需求及時調整擬定之計畫，故不計入。準此，經濟部產業園區管理局就新增產業用地之認定僅 2 項，排外範圍卻高達 7 項，除製造業外之諸多類別產業用地未納入計算，容欠嚴謹，難稱契合全國國土計畫產業用地成長管理之精神⁵。

3. 復洽據國家科學及技術委員會(以下簡稱國科會)表示，目前已核定之新設及擴建園區新增用地需求未超過 1,000 公頃(詳表 1)，另涉未來潛在需求，行政院 113 年 2 月 22 日院會通過桃竹苗大矽谷推動方案⁶，經盤點南桃、新竹縣市及北苗區域未來可供發展之擴建基地，持續以「以人為本」為核心理念，擘劃新型態園區，並將配合國發會及內政部滾動及通盤檢討用地需求。爰此，目前國科會新設及擴建園區為 868.56 公頃，如加計桃竹苗大矽谷推動方案約 402 公頃，科學工業園區新增用地 1,000 公頃之推估恐有不足。

表 1 國科會新設及擴建園區概況表

單位：公頃

園區名稱	籌設計畫核定時間	面積	都計/非都計土地	迄 112 年底實際使用面積
南科橋頭園區	108/12/06	262.39	都計土地	184.90
南科台南園區三期	119/04/24	84.51	都計土地	81.63
竹科寶山二期	119/05/22	91.02	都計土地 46 公頃 非都計土地 45 公頃	91.02

⁴「配合台商回台土地需求中南部產業園區開發方案」產業用地規劃 8 處約 1,011.2 公頃(已核定 4 處 259.2 公頃)，「桃竹苗大矽谷推動方案」產業用地規劃約 1,200 公頃(含航空城 420 公頃)。

⁵ 國土計畫法第 3 條第 1 項第 8 款規定：「成長管理：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。」

⁶ 國科會表示，評估桃竹苗大矽谷推動方案之都市計畫土地約 100 公頃、非都市土地之園區面積約 302 公頃，計約 402 公頃。

園區名稱	籌設計畫核定時間	面積	都計/非都計土地	迄112年底實際使用面積
竹科X基地	119/07/15	3.76	都計土地	3.76
南科屏東園區	111/01/03	73.83	非都計土地	73.83
南科嘉義園區	111/01/03	88.00	非都計土地	88.05
中科台中園區二期	111/01/22	89.75	都計土地	0.00
南科楠梓園區	112/07/14	175.30	都計土地	0.00
小計		868.56		523.19

說明：國科會表示，自107年4月30日公布實施全國國土計畫起算，迄113年7月31日止。
資料來源：國科會提供。

(二)近年農耕土地流失，我國農地總量之供給趨近低標

全國國土計畫第五章「國土空間發展與成長管理策略」載示「全國農地總量之需求評估，係在國外農產品輸入受阻時，國內應維持供糧食生產之農地資源，面積需求為74萬公頃至81萬公頃。考量農漁牧一級產業皆具有糧食生產功能，本計畫以前開數量作為供糧食生產之農地需求總量低推估之目標值。」據此：

1. 洽據農業部表示，我國農地需求係依100年委託學者模擬在國外農產品輸入受阻時，以「熱量效率最大化之利用，維持國民每人每日基本熱量及營養結構」前提假設，國內應維持供糧食生產之農地面積需求為74萬至81萬公頃，並納入全國國土計畫；又依內政部非都市土地使用編定面積統計資料，111年編定為農牧用地之土地為82.1萬公頃，及據112年各市縣國土功能分區圖公開展覽資料，農業發展地區第1類至第5類面積計約120萬公頃，其中可供糧食生產用地面積約77萬公頃(包含農牧用地、養殖用地、都市計畫農業區)，尚符合全國國土計畫所定農地總量需求為74萬公頃至81萬公頃之目標值區間。
2. 按農業部表示「可供糧食生產用地」指「農耕土地」，係以土

地現況種植作物與否認定，無論土地地目、是否適宜耕作或合法作為農業使用與否，查依農業統計顯示 112 年農耕土地面積為 77 萬 8,516 公頃(詳表 2)。綜觀近 10 年(自 103 年至 112 年)農耕土地面積減少約 2 萬公頃，農耕土地概呈流失，如扣除恐涉爭議或無人力管理等長期休閒地，我國農地總量之供給已趨近低標 74 萬公頃。

表2 近年農耕土地面積概況表

單位:公頃

年	總計	耕作地						長期休閒地
		合計	短期耕作地				長期耕作地	
			小計	水稻	水稻以外之短期作	短期休閒		
103	799,611	748,613	484,594	166,602	96,503	221,489	264,019	50,999
108	790,197	742,162	477,840	169,740	75,808	232,292	264,322	48,035
109	790,079	740,443	479,186	159,891	78,432	240,863	261,257	49,636
110	787,026	734,634	476,360	127,375	88,367	260,619	258,274	52,391
111	779,826	726,870	472,233	157,126	79,419	235,687	254,637	52,956
112	778,516	724,562	473,009	143,258	85,069	244,682	251,552	53,955

說明：農耕土地指不論種植與否，可栽培作物之耕地；長期休閒地指耕地長期荒蕪，未種植作物之土地。

資料來源：農業部農業統計資料查詢官網。

(三)全國國土計畫涉太陽光電設置之分配目標，尚待滾動檢討調整

全國國土計畫第六章「部門空間發展策略」列示：「民國 114 年規劃太陽光電設置目標 20GW，其中屋頂型目標 3GW、需屋頂面積 3,000 公頃，地面型目標為 17GW，需規劃光電設備及併連線路土地約 2.5 萬公頃。」據此：

1. 洽據經濟部能源署表示，107 年規劃 114 年太陽光電設置目標 20GW，其中屋頂型目標 3GW，地面型目標為 17GW；屋頂型太陽光電約以每 1MW 設置需 1 公頃土地計算，地面型太陽光

電政策需將地主配合意願、併聯線路所需土地面積等綜整考量，約以每 1MW 設置需 1.5 公頃土地計算；惟 107 年全國國土計畫係參採 105 年行政院核定之「太陽光電 2 年推動計畫」，該政策目標經二度滾動檢討，屋頂型已調整為 8GW、地面型為 12GW，並持續擴大盤點潛在案源，以屋頂、複合利用優先進行推動。

2. 檢視經濟部 108 年 10 月公布之 109 年太陽光電 6.5GW 達標計畫及 112 年 4 月公布之臺灣 2050 淨零轉型「風電/光電」關鍵戰略行動計畫，均以 114 年太陽光電設置 20GW 為推動目標，然屋頂型太陽光電目標自 3GW，調高為 6GW 及 8GW，及地面型太陽光電目標自原 17GW，調降為 14W 及 12GW。能源署表示，112 年底太陽光電設置目標為 13.31GW，截至 112 年底累計已併網達 12.42GW(屋頂型 7.72GW、地面型 4.7GW)，差異主要受國際戰爭等因素影響⁷；是以，有鑑 112 年底止太陽光電設置以屋頂型居多，全國國土計畫涉太陽光電設置有關屋頂型 3GW 及地面型 17GW 之分配目標，尚待滾動檢討調整。

綜上，全國國土計畫屬上位計畫，係以追求國家永續發展願景下，就全國尺度所研訂具有目標性、政策性及整體性之空間發展及土地使用指導原則；綜觀 107 年 4 月 30 日公告實施之全國國土計畫，計畫年期至 125 年，檢視其中涉國土空間發展與成長管理策略及部門空間發展策略之部分目標值，容有檢討精進之處⁸，允宜積極辦理，俾達因應氣候變遷挑戰，確保國土安全及追求國家永續發展之目標。

⁷ 因烏俄戰爭、以巴衝突等導致國際各項原物料價格波動，進而影響光電案場所需模組、大型機電設備之成本增加及出貨期程受阻等。

⁸ 國土計畫法第 15 條第 3 項規定略以，國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每 10 年通盤檢討 1 次，爰國土計畫法已納入檢討調整機制。