

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：

六、若干涉農業發展地區劃設與分類之待釐清事項，允宜審酌妥處

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。國土計畫法於 105 年 5 月 1 日施行後，分為三階段實施，第一階段於 107 年 4 月 30 日公告全國國土計畫，第二階段於 110 年 4 月 30 日公告各市縣國土計畫，第三階段將於 114 年 4 月 30 日前公告各市縣國土功能分區圖。經查：

(一)國土功能分區及分類之劃設原則

國土功能分區為基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，所劃分之國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等 4 種分區，並依其土地使用強度及特性於分區下給予不同分類，計 19 種分類。有關國土功能分區及分類之劃設原則、國土功能分區及分類概況表詳表 1 及表 2。

表 1 國土功能分區及分類之劃設原則一覽表

地區	分區劃設原則	分類劃設原則
國土保育地區	以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。	依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類。
海洋資源地區	以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序。	依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類。
農業發展地區	以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。	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。
城鄉發展地區	以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施。	依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類。

資料來源：國土計畫法第 6 條及第 20 條規定，本中心整理。

表 2 國土功能分區及分類概況表

國土保育地區	海洋資源地區	農業發展地區	城鄉發展地區
第1類 (敏感程度較高)	第1-1類 (保護區)	第1類 (優良農地)	第1類 (都市計畫區)
第2類 (敏感程度次高)	第1-2類 (排他性)	第2類 (良好農地)	第2-1類 (鄉村區等)
第3類 (國家公園)	第1-3類 (儲備用地)	第3類 (坡地農地)	第2-2類 (開發許可)
第4類 (都市計畫保護區)	第2類 (相容性)	第4類 (鄉村區、原民聚落)	第2-3類 (重大計畫)
	第3類 (待定區)	第5類 (都市計畫農業區)	第3類 (原民鄉村區)

資料來源：內政部國土管理署官網。

(二)各市縣國土功能分區圖(草案)，及與非都市土地 11 種使用分區之對應

1. 綜觀各市縣國土功能分區圖(草案)(詳表 3)，我國國土功能分區面積總計 935 萬 213 公頃，以海洋資源地區面積 523 萬 3,337 公頃(占比 55.97%)居首，次為國土保育地區面積 247 萬 6,472 公頃(占比 26.49%)，二者合計面積即逾我國國土面積之 8 成；再其次為農業發展地區面積 120 萬 238 公頃(占比 12.83%)、城鄉發展地區面積 44 萬 165 公頃(占比 4.71%)。

2. 進一步觀察區域計畫法規非都市土地11種使用分區對應至國土功能分區及其分類情形(詳表4),舉如非都市土地特定農業區對應以農1、農2及農3為主,一般農業區對應以農2、農1及農3為主,鄉村區對應以農4及城2-1為大宗,森林區對應以國1、國2及農3為主,山坡地保育區對應則以農3、國2及國1占多數等。

表3 我國國土功能分區及分類之面積概況表

單位：公頃；%

國土功能分區及其分類	面積	占比
國土保育地區第1類(簡稱國1)	1,208,653.59	12.93
國土保育地區第2類(簡稱國2)	410,066.84	4.39
國土保育地區第3類(簡稱國3)	755,475.02	8.08
國土保育地區第4類(簡稱國4)	102,276.58	1.09
國土保育地區小計	2,476,472.03	26.49
海洋資源地區第1類之1(簡稱海1-1)	129,627.35	1.39
海洋資源地區第1類之2(簡稱海1-2)	535,890.94	5.73
海洋資源地區第1類之3(簡稱海1-3)	67,980.12	0.73
海洋資源地區第2類(簡稱海2)	2,258,854.77	24.16
海洋資源地區第3類(簡稱海3)	2,240,984.09	23.97
海洋資源地區小計	5,233,337.27	55.97
農業發展地區第1類(簡稱農1)	282,264.91	3.02
農業發展地區第2類(簡稱農2)	270,239.74	2.89
農業發展地區第3類(簡稱農3)	605,385.78	6.47
農業發展地區第4類-農村型鄉村區(簡稱農4)	13,237.13	0.14
農業發展地區第4類-原住民族聚落(簡稱農4(原))	11,466.72	0.12
農業發展地區第5類(簡稱農5)	17,643.66	0.19
農業發展地區小計	1,200,237.94	12.83
城鄉發展地區第1類(簡稱城1)	348,630.92	3.73
城鄉發展地區第2類之1(簡稱城2-1)	26,339.78	0.28
城鄉發展地區第2類之2(簡稱城2-2)	52,142.96	0.56
城鄉發展地區第2類之3(簡稱城2-3)	12,538.76	0.13
城鄉發展地區第3類(簡稱城3)	513.06	0.01
城鄉發展地區小計	440,165.48	4.71
合計	9,350,212.73	100.00

說明：上表係彙整各市縣國土功能分區圖(草案)；其中連江縣、金門縣、花蓮縣為報內政部審議版本，桃園市為第1次報內政部版本，其餘市縣為公開展覽版本。

資料來源：國土管理署提供。

表4 非都市土地11種使用分區對應至國土功能分區及分類之面積概況表

單位：公頃

分類分區	特定農業區	一般農業區	鄉村區	工業區	森林區	山坡地保育區
國1	3,716.46	6,634.13	5.43	20.42	1,027,223.64	46,827.73
國2	234.70	355.46	11.00	1.72	292,287.58	104,532.69
國3	-	172.51	6.14	-	1,109.20	49.06
海1-1	3.83	537.63	0.04	511.21	93.61	23.22
海1-2	15.33	230.73	0.53	0.00	19.93	13.60
海1-3	-	-	-	-	-	-
海2	1.09	55.13	-	-	23.38	9.72
海3	7.60	121.95	0.09	1.07	62.92	4.81
農1	197,890.59	68,093.64	54.49	0.71	26.05	636.84
農2	110,004.98	135,969.09	180.95	558.59	360.96	3,583.42
農3	7,351.99	28,171.59	70.11	5.46	17,610.88	493,853.74
農4	394.20	447.67	12,064.29	0.25	2.94	146.56
農4(原)	664.01	1,283.30	786.44	-	611.94	7,549.29
城2-1	422.06	281.88	11,916.51	84.83	35.25	59.27
城2-2	253.14	1,051.00	620.43	28,336.49	62.78	4,890.52
城2-3	3,430.01	5,143.72	14.00	72.97	68.91	445.37
城3	3.05	6.80	415.97	-	11.24	41.04
小計	324,393.03	248,556.22	26,146.43	29,593.73	1,339,611.20	662,666.87
分類分區	風景區	特定專用區	國家公園區	河川區	海域區	總計
國1	3,699.20	2,655.89	366.67	16,648.55	3.62	1,107,801.73
國2	4,908.33	122.87	6.44	323.30	-	402,784.09
國3	908.37	14.38	299,560.99	1.17	-	301,821.82
海1-1	12.00	407.52	0.52	72.32	26.72	1,688.63
海1-2	40.79	6.99	0.03	5.58	51.25	384.76
海1-3	-	-	-	-	0.58	0.58
海2	54.61	-	-	21.34	2.28	167.56
海3	102.63	5.02	0.00	5.90	8.09	320.08
農1	1,319.96	11,484.83	0.34	266.02	-	279,773.46
農2	2,962.64	9,650.65	5.02	1,076.92	7.26	264,360.49
農3	33,442.49	5,524.56	29.41	1,310.78	0.23	587,371.23
農4	25.00	6.67	-	2.62	-	13,090.20
農4(原)	458.99	19.31	0.13	24.91	-	11,398.31
城2-1	6.66	13,344.31	0.05	9.04	0.03	26,159.89
城2-2	838.32	6,044.43	-	77.96	21.34	42,196.42
城2-3	721.50	1,171.28	-	450.83	-	11,518.60
城3	1.70	-	-	2.30	-	482.12
小計	49,503.20	50,458.73	299,969.60	20,299.55	121.40	3,051,319.96

說明：上表列非都市土地之對應，未有都市計畫區，爰無國4(都市計畫保育區)、農5(都市計畫農業區)及城1(都市計畫土地)；又臺北市、嘉義市、金門縣、連江縣因土地均屬都市計畫及國家公園，故未列入。

資料來源：國土管理署提供(各市縣國土功能分區圖之公開展覽版本)。

(三)若干涉農業發展地區劃設與分類之待釐清事項，允宜審酌妥處

檢視非都市土地11種使用分區對應至國土功能分區及分類之面積概況(詳表4)，並對照農業部109年模擬資料¹，以下幾點涉農業發展地區劃設與分類之待釐清事項，允宜審酌妥處：

1. 農1與農2之劃設差異：

(1)農1劃設條件為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(如農地重劃地區等)，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；農2劃設條件為具良好農業生產環境，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；是以，農1、農2劃設概念接近現行非都市土地特定農業區、一般農業區²。

(2)經綜合比對各市縣特定農業區、一般農業區及國土功能分區農1、農2劃設面積(詳表5)，農1以雲林縣面積最多、臺南市次之，農2則以屏東縣面積最大、臺南市次之；又對照農業部模擬農1面積計33萬7,906公頃，目前農1劃設面積27萬9,773公頃占農業部模擬農1面積之82.8%，及農業部模擬農2面積計21萬3,969公頃，農2劃設面積26萬4,360公頃占農業部模擬農2面積之123.55%，其中部分市縣有農1面積大幅減少與農2面積大幅增加³，呈現優良農地劃設面積減少情事；復據媒體

¹ 係農業部109年為輔助各市縣劃設國土功能分區圖，委外研究之模擬參考資料，農業部表示僅供內部參考非最終結果。

² 依區域計畫法施行細則第11條規定略以，特定農業區係優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者，一般農業區則為特定農業區以外供農業使用之土地。

³ 如農業屏東縣之農1劃設面積為5,762公頃，小於特定農業區之1萬1,036公頃；又依地球公民基金會113年3月29日聯合聲明稿表示，農業部模擬劃設之優良農地，有高達5萬多公頃未被劃入「農業發展地區第一類」，其中以屏東縣將大量符合農業發展地區第一類土地劃入第二類最為嚴重。

報導部分市縣擬將農 1 調整為農 2⁴，顯示農 1 與農 2 之劃設差異有待釐清。

2. 農 3 與國 2 之劃設競合：

(1) 農 3 劃設條件為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，且無國土保育地區劃設條件者，爰除國土保育地區外，農 3 亦屬得供林業使用之國土功能分區；另國 2 劃設原則為具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其劃設重點在保護生態環境和限制開發。因此，劃設成國 2 的地區會較農 3 有更高的開發限制，是以，部分市縣仍有意將持續具有耕作事實之山坡農地，爭取調整劃為農 3，致產生農 3 與國 2 之劃設競合。

(2) 按各市縣國土功能分區農 3 面積計 58 萬 7,371 公頃，對照農業部模擬農 3 面積計 52 萬 5,926 公頃，目前各市縣農 3 劃設面積大於農業部模擬農 3 面積約 6 萬 1,445 公頃（增幅 11.68%）。另農 3 土地除農牧用地，亦包含宜林地、林業用地，若未區分，將造成農 3 土地可能出現超限利用情事⁵，農業部表示有關農 3 管制議題，將研擬修法因應。

3. 農 5 之流失：

(1) 農 5 劃設條件為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，符合農業發展地區第 1 類劃設條

⁴ 如「國土計畫法 農一農二用地畫分 雲林跟進屏東」，中時新聞網，2024 年 6 月 14 日，該報導略以，因農 1、農 2 劃設標準不一，雲林縣決定比照屏東縣版本進行修正。<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240614000557-260118?chdtv>，及如「國土計畫法農一劃設 苗縣盤點調整」，自由時報，2024 年 6 月 18 日，該報導略以，苗栗縣府開會決議，因頻頻接獲陳情表示農 1 土地使用受限，將盤點檢討調整為農 2。<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1651934>

⁵ 依山坡地保育利用條例規定查定為「宜林地」或「加強保育地」內，不實施造林，而從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者，稱為山坡地超限利用。

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。

(2)經比對各市縣國土功能分區農 5 面積及現行都市計畫農業區面積(詳表 6)，農 5 劃設面積計 1 萬 7,644 公頃，僅占現行都市計畫農業區面積計 9 萬 8,924 公頃之 17.84%，復我國 22 市縣中有 8 市縣未劃設農 5，部分已劃設市縣爭取調整劃為城 1⁶；爰此，農 5 具有都市安全與防災、糧食安全與防洪之功能，若改劃為城 1，雖仍維持都市計畫農業用地，但農政資源是否得挹注城鄉發展地區，尚待審酌。

表 5 各市縣特定農業區、一般農業區及國土功能分區農 1、農 2 對照表

單位：公頃；%

市縣名	特定農業區	一般農業區	農 1	農 2
臺北市	—	—	—	—
新北市	1,65	3,68	74.0	1,31
桃園市	24,2	12,4	11,871.01	21,215.64
臺中市	18,230.32	4,598.32	7,231.01	9,681.73
臺南市	40,958.53	41,322.12	47,595.51	28,983.59
高雄市	13,572.45	18,357.61	12,540.98	14,219.91
基隆市	—	—	—	—
宜蘭縣	17,249.42	5,376.73	13,977.82	7,802.25
新竹縣	11,042.35	1,956.88	4,220.60	6,364.21
新竹市	1,358.85	530.74	7.38	1,307.21
苗栗縣	13,693.68	4,228.72	6,247.42	8,359.06
彰化縣	48,961.42	19,287.97	42,756.55	25,531.27
南投縣	11,269.04	7,841.38	3,560.84	6,487.80
雲林縣	55,156.42	28,942.44	60,477.05	26,204.14
嘉義縣	37,508.67	18,225.04	35,192.17	21,110.46
嘉義市	—	—	—	—
屏東縣	11,036.29	54,029.55	5,761.59	61,080.48
花蓮縣	9,026.88	16,440.05	17,437.75	9,216.45
臺東縣	9,967.95	4,608.91	10,821.70	6,472.51

⁶ 如「北市通過國土功能分區圖 關渡及洲美平原改城鄉區」，中央社，2024 年 6 月 13 日，該報導略以，臺北市國土計畫審議會確定關渡及洲美農業區自農 5 改為城 1。<https://www.cna.com.tw/news/aloc/202406130257.aspx>

市縣名	特定農業區	一般農業區	農 1	農 2
澎湖縣	—	7,862.18	—	9,008.45
金門縣	—	—	—	—
連江縣	—	—	—	—
合計	324,944.73	249,758.06	279,773.46	264,360.49

資料來源：特定農業區、一般農業區面積參照內政部 2023 年統計年報，國土功能分區農 1、農 2 面積係由國土管理署提供(各市縣國土功能分區圖之公開展覽版本)。

表 6 各市縣國土功能分區農 5 面積及都市計畫農業區面積對照表

單位：公頃；%

市縣名	農 5(A)	都市計畫農業區(B)	占比(A/B)
臺北市	459.69	526.35	87.34
新北市	2,962.18	5,221.67	56.73
桃園市	—	7,331.06	—
臺中市	4,101.10	15,638.31	26.22
臺南市	457.80	16,431.28	2.79
高雄市	—	9,042.92	—
基隆市	—	20.25	—
宜蘭縣	2,097.48	2,503.06	83.80
新竹縣	109.27	1,026.88	10.64
新竹市	3.42	544.46	0.63
苗栗縣	286.19	2,440.26	11.73
彰化縣	932.42	5,591.04	16.68
南投縣	746.34	3,045.32	24.51
雲林縣	1,192.02	4,482.42	26.59
嘉義縣	668.23	5,541.21	12.06
嘉義市	—	2,132.03	—
屏東縣	—	5,184.66	—
花蓮縣	1,847.71	4,351.88	42.46
臺東縣	1,779.81	2,512.62	70.83
澎湖縣	—	166.97	—
金門縣	—	5,164.31	—
連江縣	—	24.85	—
合計	17,643.66	98,923.81	17.84

資料來源：國土功能分區農 5 面積由國土管理署提供(各市縣國土功能分區圖之公開展覽版本)，都市計畫農業區面積參照內政部 2023 年統計年報。

綜上，國土計畫係針對我國國土所訂定引導資源保育及利用之空間發展計畫，透過陸域及海域之全面調查和規劃，除將不適宜開發之土地界定，避免於環境敏感地區開發，現今處極端氣候災害頻繁下，土地之保育可有效減少災害發生；然國土計畫制度對現行之非都市土地使用分區影響最大，對應至國土功能分區主要為農業發展地區之劃設與分類等議題，為維護我國農業永續經

營環境、確保糧食安全及兼顧國土保育功能，允宜審酌妥處。

(分機：1932 陳如慧)