

議題研析

一、題目：農地保育相關議題之研析

二、議題所涉法規

國土計畫法、區域計畫法、農業發展條例、有機農業促進法

三、背景說明（緣起）

據報載¹，即將啟用的某科技公司封裝測試廠周邊土地價值大幅攀升，鄰近不遠處卻有一片稻田，與高科技園區形成強烈反差。地方政府指出，這些稻田最初在都市計畫中被劃為農業區，當年地主堅持保留土地作為農業用途，經過多次協商仍拒絕變更，在現行法律框架下，該農業區土地的用途仍以保護農業資源為優先，根據國土計畫與都市計畫規定，該地用途受到嚴格限制，任何變更都需經過完整程序。農地保育的議題在各縣市常被提及，尤其與現今經濟發展大環境的矛盾衝突更是時有所聞。

四、問題爭點

113²年12月31日，立法院三讀通過修正國土計畫法部分條文，國土功能分區圖作業期程將延長至120年，期程延長最重要的一項原因就是對農業發展影響的爭議，部分農業大縣認為被劃設過多的優良農地，不利於未來土地的轉型利用，加上農業人口老化嚴重，農地的利用應該更彈性，否則和其它被劃為可開發的土地價差將越來越大³。

¹呂麗甄，台積竹南廠帶動地價 考驗國土保育 優良農地地主誓死捍衛 子孫卻寧願蓋宿舍 苗縣府強調 變更需經完整程序，中國時報，114年2月9日，第B20AA9版。

²本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

³林任祥，國土法修法讓「以農立國」畫皮被掀開！農業只能繼續被犧牲？遠見，114年2月4日，

但根據最新統計，112 年我國農耕土地面積為 77.9 萬公頃⁴，糧食自給率 30.35%，為 18 年來的新低⁵，儼然形成另一種國安危機。基此，配合未來國土計畫法取代現有區域計畫法⁶，爰擬探討農業發展條例、有機農業促進法等農業相關法規，加強農地保育，提升農地的被利用率，俾利我國農業永續正向發展。

五、探討研析

(一) 農地應有效劃分並研擬完善配套措施，以利農地保育，提高土地利用效率

依農業發展條例第 8 條規定：「主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式(第 1 項)。前項完成農地利用綜合規劃計畫地區，應至少每五年通盤檢討一次，依據當地發展情況作必要之修正(第 2 項)」。⁷查 63 年開始施行的區域計畫法，將土地劃定為 11 種使用分區，並編定為 19 種使用地，每個分區都可以變更、轉換，動輒以開發許可變更使用分區或使用地，過大的彈性，反而讓單筆的農地容易被浮濫變更、開發，並造成農地分布的破碎化，影響農業的整體發展⁷。國土計畫法國土規劃之基本原則，農業發展地區應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。其制度設計，就是為了杜絕亂象，保護農地不被浮濫開發，確保土地資源適性

網址：<https://www.gvm.com.tw/article/118917>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

⁴行政院國情簡介，農業經營現況，113 年 9 月 27 日，網址：<https://www.ey.gov.tw/state/CD050F4E4007084B/0ededcaf-8d80-428e-96b7-7c24feb4ea0d>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

⁵孫維揚，2023 糧食年報 01《糧食自給率 30.3%，創 18 年最低，蔬菜自給 10 年最低，食米量探底，上下游》，113 年 10 月 4 日，網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/212624/>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

⁶依國土計畫法第 45 條規定，於國土功能分區圖公告之日起，區域計畫法即停止適用，國土計畫法取代區域計畫法，作為我國土地使用上位計畫及土地使用管制之法令依據。

⁷陳俊華，國土計畫法防不當開發為何暫緩聲浪大 農地劃設爭議一次看懂，中央社，113 年 9 月 19 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202409193001.aspx>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

利用，長遠來說，才有可能促成農業有更好發展，讓農業工作者的權利受到保障⁸。

國土功能分區圖作業期程將延長至 120 年，在這 6 年緩衝期期間，建議中央主管機關與地方政府應加強溝通，研擬完善相關配套措施，讓農地保育能真正落實。此外，合理地補貼也可降低衝擊，例如討論甚多的「農業權」入法的可能性，尤其針對許多農業大縣因相對分攤較多的糧食安全責任，對該縣市因農地限制形成的特別犧牲，國家應予特別補償⁹。

（二）提高青年從農率，搭配休閒農業及食農教育活化農地

要解決農業跟農村發展的問題，不應只仰賴國土計畫就能達成。據農業部統計，我國 112 年農業人口為 50.9 萬人，約占全國總就業人口的 4.4%，主要從農年齡為 54-60 歲¹⁰。農業人口老化是全球的普遍現象，如何吸引年輕人從農，近年來政府、地方農會及相關農業協會，提供從生產到銷售的一站式協助，包括耕地的取得、農業經營準備金、創業貸款、實務訓練、資材肥料及農機具補助、加工設備、品牌建立經營、媒合產品銷售¹¹，導進智慧農業的先進觀念，並透過百大青農的選拔¹²，提升青農的生產力與競爭力，讓更多年輕人投入農業。此外，建議主管機關亦可輔導青農搭配目前正夯的休閒農業特性，配合 111 年開始施行的食農教育法，藉由辦理食農教育相關活動，引領民眾參與農業生產、加工至消費過程的體驗，使民眾瞭解農業生產、環境生態及友善農法等相關知識，進而促進民眾認識並支持在地

⁸余麗姿，國土法劃設 5 大爭議，農傳媒，網址：<https://www.agriharvest.tw/land/report01.html>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

⁹聯合報社論，操弄藍綠又扭曲概念，國土計畫將成災難，聯合新聞網，113 年 12 月 3 日，網址：<https://udn.com/news/story/7338/8399354>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

¹⁰農業部，農業統計視覺化查詢網，網址：https://statview.moa.gov.tw/aqsys_on/index.html，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

¹¹農業部，青年農民輔導平台，網址：<https://academy.moa.gov.tw/YF/>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

¹²農業部，青年農民輔導平台，「吉時從農 青春築夢」百大青農輔導計畫，網址：https://academy.moa.gov.tw/YF/yf_100.php，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

優質農產品，強化青農自身的品牌優勢，提升農產品的附加價值，以利我國農業保育轉型與發展。

（三）增加有機農地面積，俾利農業永續發展

農地保育另一個重要的政策，就是有機農業的推動。為確保糧食安全與提高農糧系統韌性，全球日益強化聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs），有機農業成為各國推動永續農業政策的重要一環。以日本為例，依據 2021 年推動的「綠色糧食戰略」，日本農林水產省近年積極促進各地方政府建立「有機村（オーガニックビレッジ）」，有機村是指從有機生產到消費，推動在地有機產業，不僅涉及農民，還包括在地及外地的企業和居民，目標 2025 年在 100 個市町村建立有機村，至 2030 年在 200 個市町村建立有機村，而截至 2024 年 8 月，已有 129 個市町村發表了有機村宣言。透過從生產端到消費端的各項重要措施，例如有機農場整合性生產、學校供餐、銷售通路擴大等，並協助都道府縣支持範圍較大的有機產區，建立示範區域，以達成 2030 年日本有機農業面積 6.3 萬公頃、2050 年 100 萬公頃（占日本全國耕地面積 25%）的目標¹³。

我國有機農業促進法自 108 年 5 月 30 日施行，截至 113 年底，通過有機驗證面積 2 萬 304 公頃，登錄友善環境耕作面積 6,708 公頃，合計 2 萬 7,012 公頃，相較該法施行前一(107)年底 1 萬 1,568 公頃大幅成長 2.3 倍，且占全國耕地面積 3.47%；另截至今(114)年 2 月已有 4 縣市、共 8 處的有機農業促進區公告成立，加速有機農業在地發展與紮根，有效維護生態環境與生物多樣性，降低溫室氣體排放，讓更多消費者能夠購買到安全的農產品，也能增加農產品的附加價值¹⁴。

¹³湯雅雯，日本也有有機村？—打造有機村政策，有機農業推動中心，113 年 12 月 5 日，網址：https://www.oapc.org.tw/2024-1205_organic-village/，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

¹⁴楊淑閔，推進有機及友善耕作 116 年目標占比增至 3.78%，中央社，114 年 2 月 28 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202502270394.aspx>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

查有機農業促進法第 5 條規定：中央主管機關為促進農業永續發展，應設任務編組，並諮詢相關機關（構）、團體意見，以發展有機國家為目標，每 4 年提出有機農業促進方案，報請行政院核定後實施。有機農業促進方案之內容並應包括轉型期有機農業生產與維護生態保育之獎勵及補助。行政院於 113 年 8 月 1 日通過「有機農業促進方案(113-116 年)」，但對於有機面積的提升目標，為 116 年有機及友善耕作面積 2 萬 9,500 公頃，在全國耕作面積的占比僅從 3.47% 增加至 3.78%¹⁵，似乎過於消極保守；又依「有機農業獎勵及補貼辦法」第 4 條規定：有機轉型期驗證土地得申請維護生態保育獎勵及有機農業生產補貼，同一土地獎勵及補貼最長 3 年¹⁶，惟有機轉型期長短因農場規模、作物種類、土質狀況及鄰田環境等因素而異。針對有機農業對促進農地保育具有永續發展的正面效益，或可研議視情況延長獎勵或補助有機農業發展，以鼓勵更多農友投入有機耕作，俾利農業永續發展。

撰稿人：黃嘉文

¹⁵農業部，有機農業促進方案全面啟動，邁向永續農業新未來，114 年 2 月 27 日，網址：https://www.moa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=9690，最後瀏覽日期：114 年 3 月 28 日。

¹⁶董蓁，〈我國有機農業發展與政策推動〉，〈主計月刊〉，第 829 期，114 年 1 月，頁 64。