



前瞻規劃，維護農業資源永續



規劃農業發展地區 打造高品質農村

吳兆揚¹ 王玉真¹

壹、前言

攸關我國國土永續利用的上位法律「國土計畫法」歷經近 20 年的研

訂，終於在 105 年 1 月 6 日制定公布，依據該法規定，全國土地劃設為「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」

| 註 1：行政院農業委員會企劃處。

等四大功能分區並予分類，且強調以「計畫」指導土地使用及管制，預計以 6 年時間完成法制銜接（圖 1）。因此，隨著全國國土計畫由內政部於 107 年 4 月 30 日公告實施，直轄市、縣（市）國土計畫、國土功能分區圖亦將陸續公告推動，對於農地及農業發展之影響深遠，農業部門尤其應特別關注之重要議題如下。

須調整劃分為農業發展地區、國土保育地區、城鄉發展地區等國土功能分區，並賦予糧食安全、國土保安、產業發展等不同角色定位。因此，農業部門應考量為維持國家基本糧食安全所需之農地總量，審慎研擬國土功能分區之劃設條件，發揮農地應有之功能價值。

一、農地範疇之重新界定

現行農業用地（農牧用地、林業用地、都市計畫農業區……，共計 270 餘萬公頃）依土地資源條件，

二、土地利用管理制度之轉變

現行區域計畫法體系，係依土地使用「現況」進行編定管制，並允許開發者透過開發許可制度，變更使用分區及使用地，造成農地零星轉用而

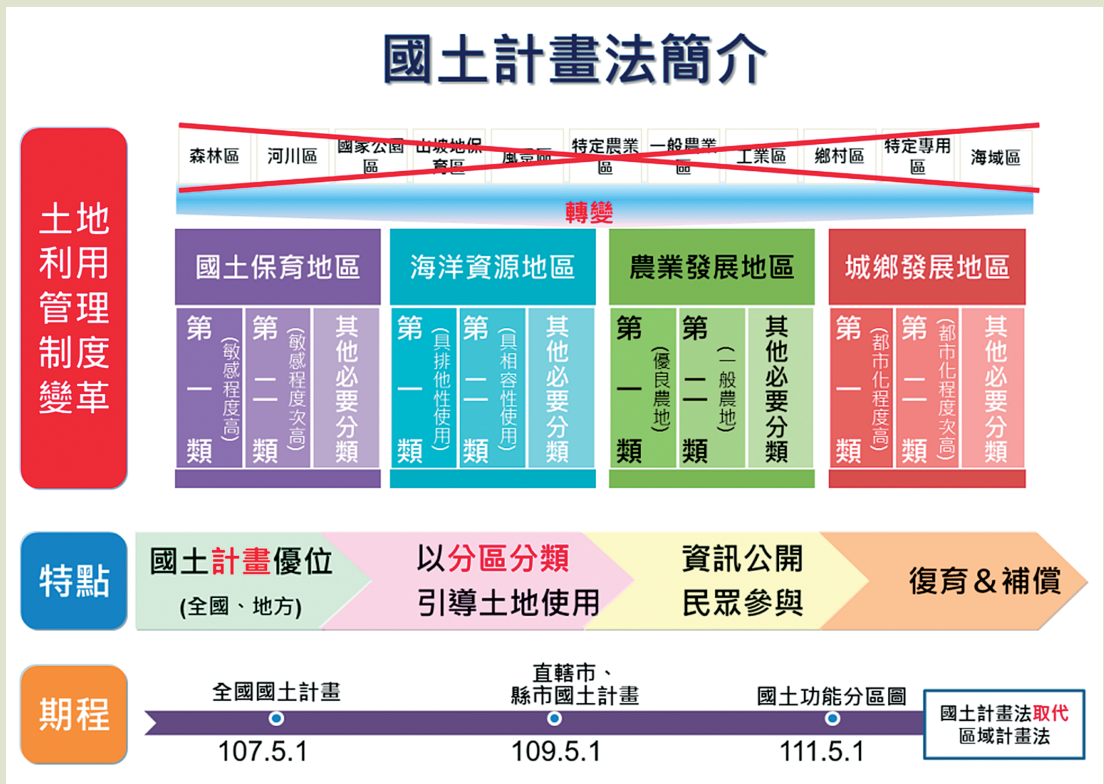


圖 1. 國土計畫法簡介。

導致破碎化。國土計畫法體系則不再允許以個案變更方式，而係透過國土計畫通盤檢討始可變更，強化計畫使用之指導性。因此，農業部門更應關注農業發展地區之農業價值鏈（六級化）發展及農業施政資源投入。

三、農村整體規劃之推動

全國共有 4,000 多處鄉村區，過去對於鄉村區的擴大及發展缺乏處理機制，導致鄉村陷入環境麻陋、建築頹圯、產業沒落、人口流失的發展困境。全國國土計畫將「推動鄉村地區整體規劃」列為國土使用六大變革之一，因此，如何依據農村及其周邊農業生產地帶特性，透過整體規劃及管理措施設計、農村再生資源投入等，將農村營造為幸福適居的生活環境，亦是農業部門應予重視之課題。

貳、國土計畫下農業發展地區規劃

綜觀依國土計畫法劃設之四大國土功能分區，尤以「農業發展地區」為重要農業發展及施政資源投入場域，該法第 6 條亦揭槩農業發展地區規劃原則，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。同時，依據該法第 20 條及第 21 條明定農業發展地區之分類劃設及土地管理原則，於「全國國土計畫」內形成上位目標、策略及土地使用指導原則等規

範，主要內容闡述如下。

一、揭示全國供糧食生產之農地總量目標

基於國內應維持供糧食生產之農地資源，係以國外農產品輸入受阻時，估算國內所需保留之農地資源面積需求，以 74 萬公頃至 81 萬公頃為低推估之目標值，俾維持農漁牧一級產業之糧食生產功能。另，針對農地資源之維護，除應考量因應糧食安全、氣候變遷之糧食生產用地風險進行儲備外，現行農地資源仍應盡力保留並劃入農業發展地區，以發揮生態、景觀、社會、文化、涵養水資源及調節微氣候等多功能價值。

二、研定農業部門空間發展策略

由於全國國土計畫涉及住宅、產業、運輸及能源、水利設施等公共設施，對於整體區域空間發展結構至為重要，爰納入各部門之空間發展策略，以作為申請使用時應遵循之土地使用指導，其中農林漁牧業亦屬產業部門空間發展策略之一環。涉及農業發展地區相關之發展策略（圖 2）概述如下：

- （一）以適地適種、比較利益法則為基礎概念，針對農業發展地區各分類土地進行農產業空間布建作業；建構農地經營規模化、集中化模式，並適地輔導建立區域加工、農業物流處理等農

產品加值體系。

- (二) 推動灌排分離，建構農產品安全生產環境；增設農業灌溉用水調蓄空間，合理規劃農業灌溉用水之水量、水質；加強農田水利建設，提升農業用水效率；發展節能、節水的新形態農業，推動農業用水質與量之合理規劃。
- (三) 整合鄉村地區整體規劃，適度擴大農村聚落範圍，強化必要的生活機能及公共設施建設，營造優質農村生活空間，並與

周邊農業生產地帶形成農業三生共榮場域。

三、建立農業發展地區之劃設條件及土地使用指導原則

依據農地資源條件，針對農業發展地區建立五個分類之劃設條件，以指導直轄市、縣（市）國土計畫就其轄內既有之農業用地，按上開劃設條件予以分類，並規劃各類土地使用指導原則（表 1）。考量農產業及農村未來發展之需要，應以「農業生產與農產業價值鏈（六級化）需求使用」、

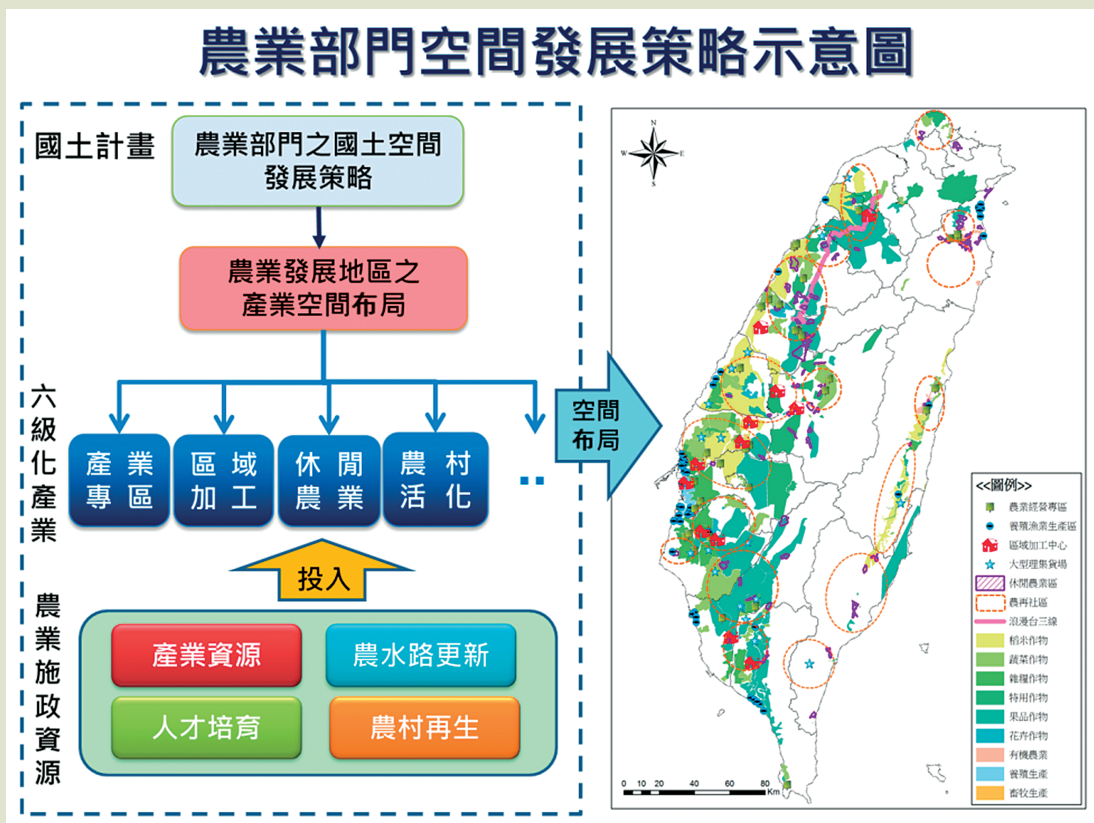


圖 2. 農業部門空間發展策略示意圖。

「以農業三生共構理念規劃農村」、「計畫管制取代零星開發，避免非農業使用」面向，作為指導上開各類土地進行空間規劃及土地使用管制訂定之上位目標。

四、推動鄉村地區整體規劃

全國國土計畫特別強調「推動鄉村地區整體規劃」，以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，藉由充實生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境、培育鄉村人力資源及建立生態網路，以協助鄉村地區永續發展。故農業發展地區第四類土地，於符合直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區整體規劃，結合農村再生綜合發展情形下，得適度擴大其範圍。

參、農業部門推動農產業及農村永續發展策略

誠如前述，國土計畫法對於空間規劃及土地利用具有深遠影響，而全國國土計畫在調和各類產業部門空間配置上更具有主導性，因此，行政院農業委員會（簡稱農委會），之施政願景與目標等如何落實在「國土計畫農業發展地區」，並成為農產業及農村政策施行之主要場域，可從「生產環境營造與維護」、「產業輔導」、「農村發展」等面向提出相關發展策略與作法，分別說明如下。

一、生產環境營造與維護

（一）盤點農地資源

為掌握農地利用現況，農委會透過跨部門資料蒐集、GIS 空間分析及地方政府協力合作，於 106 年 9 月



完成農業及農地資源盤查作業，並建立「農業及農地資源盤查結果查詢圖臺」，除對外公開農地資源總量、分布區位及使用現況外，已運用於直轄市、縣（市）國土計畫擬訂及農業發展地區劃設作業，並針對潛在可供農業使用之土地進行生產環境條件區位分析，以促進農地資源之合理利用；並提供其他部會進行農地上未登記工廠之全面清查，有助於分類管理及處理方案之研擬，以確保農業生產環境，本項資源盤點工作應形成制度化予以持續執行。

（二）強化農業基礎建設

由於劃入國土計畫農業發展地區及其分類之土地，係以供農業生產及其產業價值鏈需求使用為方向，故應檢討現行農政資源投入及能否集中於上開農業生產區域，強化其基盤整備

（如農地重劃、農水路建置及更新改善），以營造優質營農環境。

二、產業輔導

（一）強化農產業空間布建及產業資源對應投入

國土計畫強調土地利用的空間概念，故須將現行對農產業發展的想法，落實在現有的國土空間範圍內，特別需考量具適地適作之環境條件，以及如何因應氣候變遷調適需求。因此，應強化各類農產業空間之引導與布建，據以形成農漁牧產業專區，並適地輔導建立區域加工、農業物流處理等農產品增值體系，進而對應投入產業引導及軟硬體輔導資源，方有助於提升農業總體經營效益。

（二）擴大實施對地綠色環境給付 農委會 107 年起全面推動之「對



地綠色環境給付計畫」，旨在推動產業結構調整及友善環境耕作模式，然為強化農地資源維護，農委會刻正研擬「農業環境基本給付政策」併入「對地綠色環境給付計畫」，以特定農業區、一般農業區農牧用地，且維持農糧作物生產使用者為對象，除有助於銜接農業發展地區劃設與管理外，並促進環境永續、支持農民所得、均衡城鄉發展、彰顯農地多功能價值等多重效益。

三、農村發展

（一）配合鄉村地區整體規劃，提供合宜之鄉居空間

根據全國國土計畫之鄉村地區整體規劃內涵，針對農業發展型之農村聚落，應以農村再生為基礎，鼓勵透過農村社區土地重劃等方式，提供產業活化、機能改善、文化保存、道路及污水處理等設施。故針對農業發展地區第四類或現有農村聚落，盤點及評估當地居住、公共設施需求，並配合鄉村地區整體規劃擬定空間計畫，始能運用農村再生、農村社區土地重劃等方式推動土地適性利用，全面提升鄉居生活品質。

（二）促進農業產製儲銷經營與農村生活之空間鏈結

「鄉村地區」範圍雖未於全國國土計畫明定，惟其概念並不同於依區域計畫法劃定之「鄉村區」，在

空間範疇上係指都市計畫地區、國家公園地區以外之非都市土地；故鄉村地區整體規劃並非僅處理既有鄉村區或人口集居地區相關課題，而是將農業發展地區各分類之土地皆納入規劃範疇，進行更細緻的土地利用空間規劃與配置。因此，創造宜農適居且不會產生衝突或互相干擾的空間，至為重要；簡言之，應讓農業生產空間保有環境的完整性及免於受污染影響之風險，而對於單純住宅需求，則透過農業發展地區第四類土地之合理規劃來滿足居住及公共服務之空間需求，以提高生活品質。同時，農村生活亦得兼顧農業產製儲銷之空間，並結合農村再生、農產業輔導等施政資源投入，方能落實生產、生活、生態之三生農業發展目標。

肆、結語

國土計畫法帶來的影響，不僅是土地使用管制重大變革，更牽動農業在整體國土空間發展方向，農業部門當以農產業及農村發展引導管制之思維參與相關制度規劃，結合跨部會資源共同打造農村永續發展藍圖，確保農地資源及促進六級化產業發展。

又依據第四次全國農業會議「透過國土計畫法的推動施行，制定鄉村規劃、發展之相關法規，確保生產基地質與量、糧食安全及主權」、「訂定明確法律條文與制度，提高財政支

表 1. 農業發展地區劃設條件、土地使用指導原則

功能分區分類	劃設條件	土地使用指導原則	
農業發展地區	第一類	具優良農業生產環境，能維持糧食安全，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列優良農業生產環境與農業改良設施條件中之一，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調整後之特定農業區，得劃入本分類土地： 1. 投資重大農業改良設施地區。 2. 原依區域計畫法劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地。 3. 農業經營專區、農產專業區、集團產區。 4. 養殖漁業生產區。 5. 直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要擬劃設為農業發展地區第一類者。	1. 以農業生產及必要產銷設施使用為原則，減少非農業生產使用項目。 2. 為確保國家的糧食生產安全，應積極維護農業生產用地面積數量及完整性，持續進行農地改良並維護農業生產之基礎重要設施。
	第二類	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，不符合農業發展地區第一類條件之地區，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。	提供農業生產功能及多元使用價值，依農業發展多元需求規劃為農業生產、農業科技研發、儲運、加工、行銷或其他農產業發展所需設施使用，但仍以農用為原則，並避免農地持續流失。
	第三類	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，條件如下： 1. 供農業使用，且無國土保育地區第一類或無第二類（國土保安、水源保護必要）之山坡地宜農、牧地。 2. 可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地。	以適合山坡地農業生產及必要產製儲銷設施使用，以及營林必要之設施使用，應避免非坡地農業及非林產業發展所需設施容許使用。從事前述開發利用時應盡量順應自然地形地貌，避免大規模整地行為。
	第四類	1. 依原區域計畫法劃定鄉村區，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之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定之部落，符合前項條件者得予劃設。 3. 位於已核定農村再生計畫範圍之鄉村區，應優先劃入農業發展地區第四類。 4. 於符合直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，於依法取得使用許可後得適度擴大其範圍。	提供農村生活及其相關設施使用之地區。促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升農村生活品質與生態系統服務功能。
	第五類	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，符合農業發展地區第一類劃設條件、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。	各級都市計畫主管機關應遵循本計畫農業發展地區第一類土地使用指導原則，檢討修正本地區土地使用分區、土地使用管制規定。

援，確保農地、林業、漁業資源及農業水資源的質與量」、「建置與整合空間資訊，強化農地與水資源盤點，推動國土計畫農業發展地區之農產業創新經營模式，促進與農業生產與農村生活之空間鏈結，引導產業、居住、

公共設施之適性發展」等結論，針對國土計畫農業發展地區之劃設及發展作法，農委會將持續凝聚各界共識，研擬各項政策措施，並將該地區營造為幸福農民、安全農業、富裕農村之空間場域。