

第六章、鄉鎮區級國土三大功能分區

第一節、國土三大功能分區說明

一、分區準則

目前台灣地區透過「區域計畫」、「都市計畫」與「非都市土地使用管制」等規劃體系所進行之土地使用管制。然而隨著時空環境的變遷，行政院參酌先進國家之經驗與作法，並經諮詢總統府國土保育及開發諮詢委員會委員、行政院永續會國土資源組委員、行政院國土規劃推動委員會委員及立法院公聽會與會專家學者等，擬具「國土計畫法」草案。此法將未來的土地區分為城鄉發展地區、農業發展地區及國土保育地區等三類功能分區（圖 6-1、圖 6-2），各功能分區概述如下：

（一）國土保育地區

依據國土計畫法草案第 21 條第一款：「國土保育地區為保護自然資源、生物多樣性、自然景觀、文化資產、防治天然災害及確保國防安全，並限制一定開發利用或建築行為之地區劃設」。

國土保育地區應以保育與保安為最高指導原則，海域、海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發。涉及國土保安與生態敏感之保育地區，土地應以維持公有為原則。國土保育地區範圍內之水、土、林土地管理業務應予整合，並進行整體規劃及統籌管理。

為有效保護自然資源與生態環境，並達到國土永續利用與發展，本計畫之農地資源空間配置原則首先根據后里區既有農地應劃設為國土保育區之適宜性分析結果，進行后里區既有農地之國土保育區之劃設，將適宜性最高之農地規劃為國土保育區，不宜再重新設置以農業生產為目的之特定農業經營區。

（二）農業發展地區

依據國土計畫法草案第 21 條第二款：「農業發展地區為農業發展及維持糧食安全之需要，供農業使用之地區劃設」。

農業發展地區應考量農業發展、基本糧食安全，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星散漫之發展，以確保農業生產環境之完整。本計畫將非屬於國土保育最高適宜性等級之農地，利用地理資訊系統進行后里區既有農地之農業發展區空間配置，並配合農業生產技術升級、農業經營的資本與知識投入、農村的特色營造，農業生產經濟競爭力提升，以創造良善的農業生產環境而生產優質農產品，提高農民收益

（三）城鄉發展地區

依據國土計畫法草案第 21 條第三款：「城鄉發展地區為規劃供居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特地目的等需要做有計畫發展的地區劃設」。

城鄉發展地區應以永續發展、成長管理為原則，創造寧適的生活環境及有效

率的生產環境，並確保完整配套公共設施。全國國土計畫、都會區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫內容應加強景觀及防災之規劃，以確保國土景觀及減少災害損失。依城鄉發展適宜性等級劃分為不同程度之城鄉發展地區，等級較高之地區可依未來產業發展需求釋出為城鄉發展區，等級較低之地區則可劃分為緩衝區，以增加未來環境使用彈性，故暫不做為特定用途之指定。

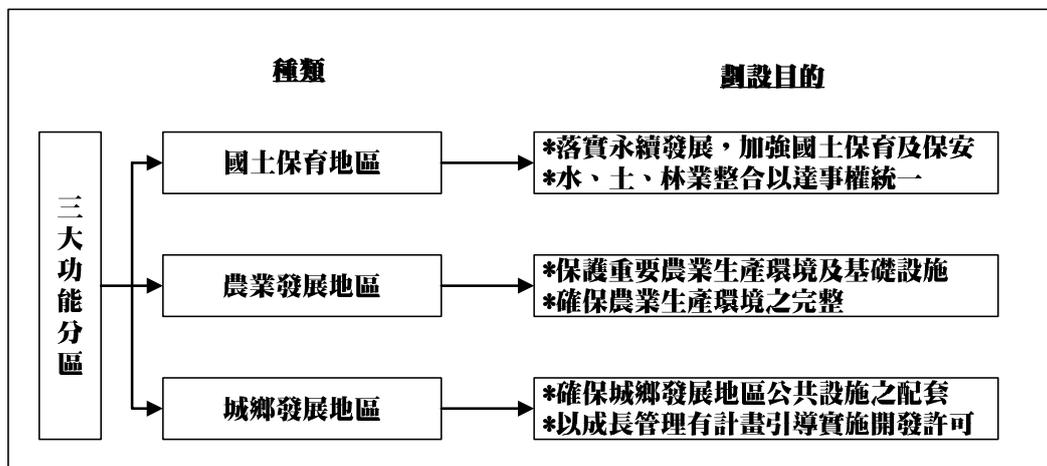


圖 6-1、三大功能分區架構圖（資料來源：國土計畫法草案）

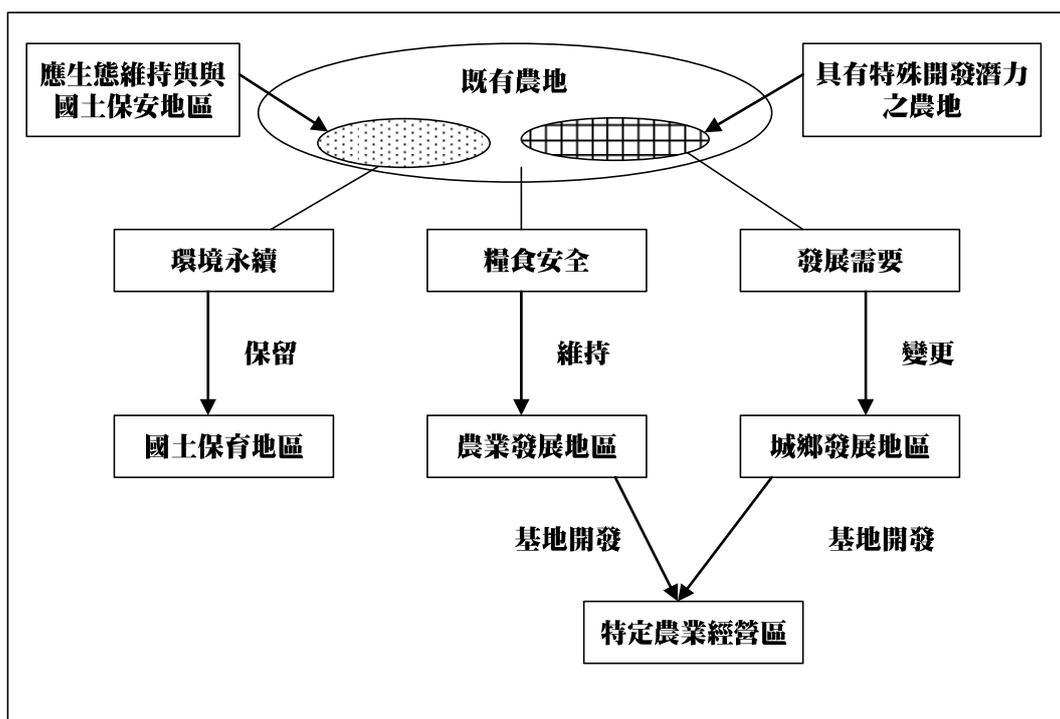


圖 6-2、劃設國土三大功能分區概念圖
（資料來源：農地資源空間規劃配置模擬計畫操作手冊）

二、分析程序

農地資源空間規劃適宜性分析目的乃是將具有生態保育、環境敏感的農地，劃設為國土保育地區；而農地環境優良、適栽程度高的農地則繼續保留作為農業發展地區使用；而農業環境已遭破壞、鄰近城鄉發展地方的農地，則可配合都市發展，變更為城鄉發展地區。農地使用適宜性分析為環境規劃的一種工具（圖

6-3)，可分析環境對各類農地使用之機會與限制，確保開發行為在環境安全及目標相容的情況下，有效的進行資源空間配置（黃書禮，2000）。

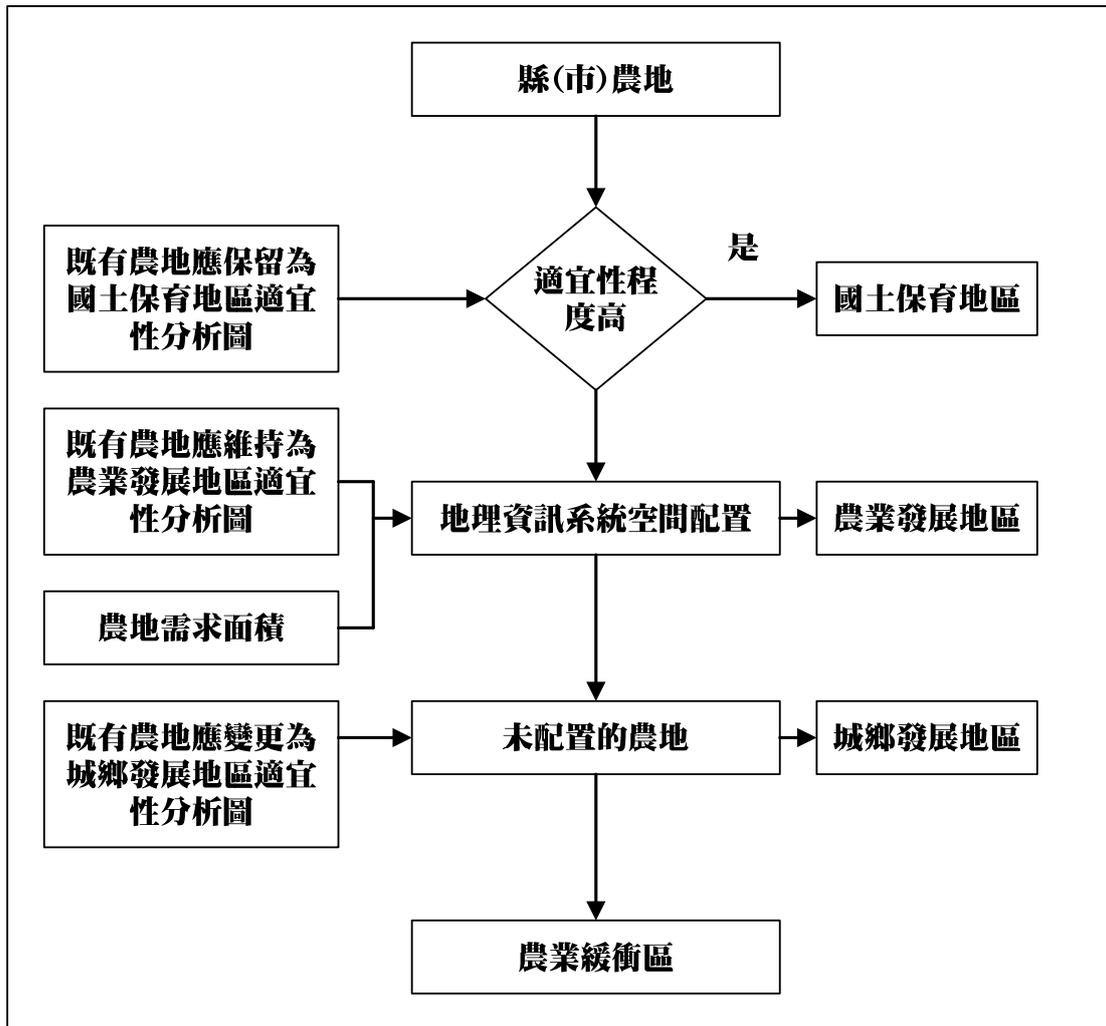


圖 6-3、農地資源適宜性分析流程圖
 (資料來源：農地資源空間規劃配置模擬計畫操作手冊，2008)

(一) 步驟一：建立各分區發展潛力與限制

在此步驟中，將朝既有農地資源劃設為國土保育地區、維持為農業發展地區與變更為城鄉發展地區等三的面向，分別找出其發展潛力與限制：

1. 既有農地資源劃設為國土保育地區

依據目前現有土地管理法規規定，特有且具有保存價值的生態環境地區或災害潛勢區等內容，考量既有農地資源是否具有保留為國土保育地區之急迫性。

2. 既有農地資源維持為農業發展地區

依據既有農地資源現況，找出有利於本市農業發展或農作物生長環境之條件，以及阻礙農業發展或不利於農作生產之條件。

3. 既有農地資源變更為城鄉發展地區

以整體發展角度，找出影響城鄉發展的潛力因素與限制因素。

(二) 步驟二：研擬各分區疊圖準則

依據步驟一所建立的分區發展潛力與限制內容，配合目前或未來發展政策，研擬各發展潛力與限制準則之強度與分級，以供地理資訊系統操作之用。

(三) 步驟三：疊圖分析

首先依據步驟二所研擬之疊圖準則，建立系統操作程序，其次，按照疊圖準則與程式，配合地理資訊系統操作，繪製既有農地適宜性分析圖。

(四) 步驟四：各分區適宜性分析結果

經過疊圖分析後，可得到既有農地事宜性分析結果，根據這些結果，繼續進行「農地資源空間配置最佳化」作業。

第二節、鄉鎮區級國土三大功能分區調整

壹、南投市

一、縣級國土三大功能分區成果

縣級國土三大功能成果經由生態維護、水資源維護與災害預防等準則分析，以及地理資訊系統之操作分析之後，可得到既有農地應劃設為國土保育區之結果，將鎮內屬於國土保育區之農地，依據國土計畫法草案第 21 條第 1 款優先劃設為國土保育區，以落實永續發展，加強國土保育及保安，並整合水、土、林業以達事業統一。

然將農地排除國土保育區之後，將其餘為劃分之農地經由農業發展潛力與限制、城鄉發展準則等分析，以及地理資訊系統之操作分析之後，可得到既有農地應劃設為農業發展區、城鄉發展區之結果。本計畫秉持適宜農業發展之農地，維持原有農業使用之觀念，將國土三大分區之農業發展區、城鄉發展區進行矩陣比較，將最適宜發展農業與最適宜發展城鄉之農地區分，以清楚界定農地之發展方向。

本計畫基於保護農業、保留農地之理念，國土三大功能分區之劃設，將農地範圍於扣除國土保育區後，配置農業發展區面積之分派工作，農業發展區之農地面積配合農地需求面積之推估檢討，然將剩下之農地配置為城鄉發展地區。

根據前述農地資源空間配置原則，以及地理資訊系統的操作，得到空間配置結果。其中南投市適宜國土保育區之農地約佔 55 公頃，屬於最適宜農業發展區之農地約佔 3,357 公頃，另屬於最適宜城鄉發展區之農地則約佔 772 公頃（表 6-1、圖 6-4）。

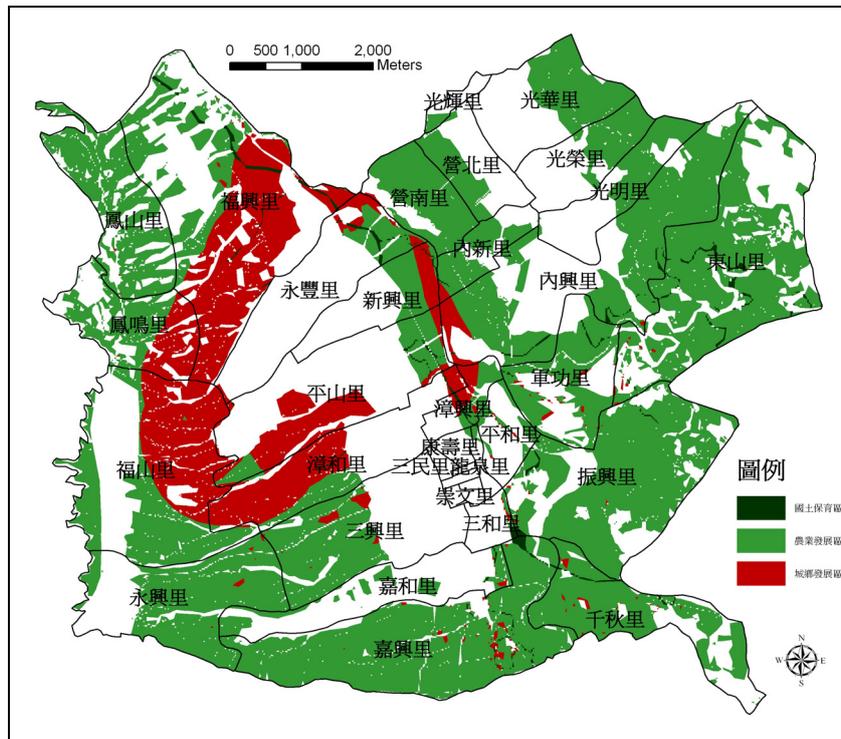


圖 6-4、縣級分派南投市農地資源空間配置結果圖

表 6-1、縣級分派南投市國土功能分區各區分佈面積表 (單位：公頃)

鄉鎮別	國土保育區	農業發展區	城鄉發展區
南投市	55.7	3,357.4	772.1
南投縣	7,453.4	57,156.9	1,236.9

二、調整方式說明

為使農地資源國土三大功能分區能夠落實於各鄉鎮市區農地空間配置規劃中，以 100 年度直轄市/縣級農地資源空間配置成果圖為基礎(網格式資料)，套疊法定分區圖(如非都市土地使用分區圖)、道路系統圖、河川圖等圖層所界定出「分區單元」，在進行細緻化分配。以各「分區單元」內佔各功能分區之最大面積比例，辨識分區單元所屬功能分區別，並透過土地利用現況再予以細部調整農地資源空間配置，以避免土地使用產生衝突。

由於縣級國土三大功能分區成果中之國土保育區，為依據內政部營建署「國土保育地區防災空間規劃策略之整合規劃」及行政院農業委員會「農地資源空間規劃配置模擬計畫操作手冊」之規範進行劃設，其成果之國土保育區皆為一級國土保育區之等級，故依據規範中所明訂，其一級國土保育區內應以保育與保安為最高指導原則，海域、海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發。因此，本計畫針對南投市之國土保育區之劃設不予以進行調整(圖 6-5)，以有效保護自然資源與生態環境，並達到國土永續利用與發展，不宜再重新設置以農業生產為目的之特定農業經營區。

然於縣級分派南投市國土三大功能分區中之農業發展地區及城鄉發展地區，則分別依據最小規模 5 公頃及 2 公頃之方式，依周圍分區進行調整(圖 6-5)。

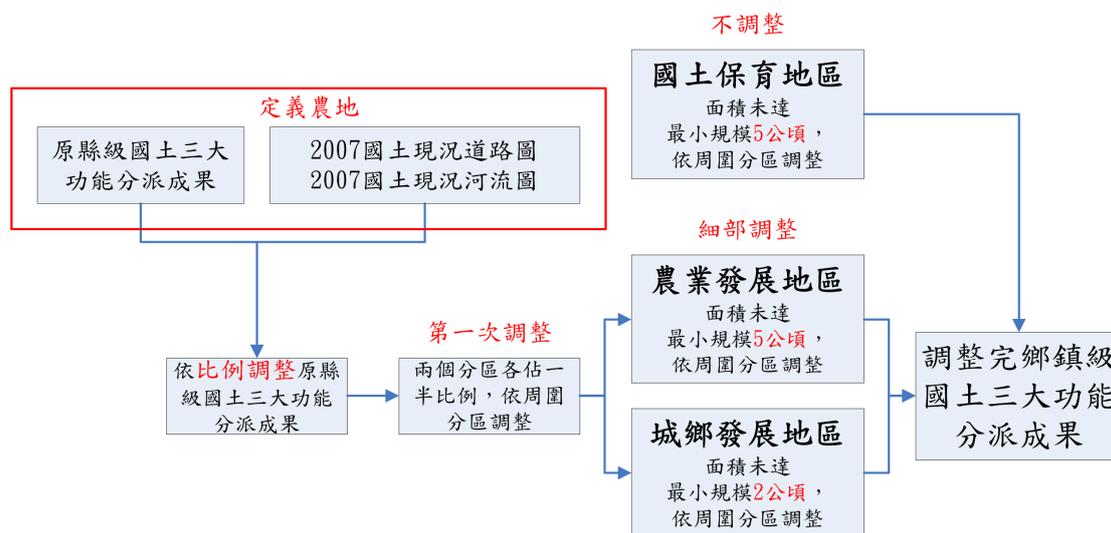


圖 6-5、縣級成果調整流程

三、鄉鎮區級國土三大功能分區成果

本計畫依據上述之流程及方式進行南投市之國土三大國土分區調整作業(圖 6-6)，因國土保育區不予以調整，故面積依然維持直轄市級所分派之 55.7 公頃；然城鄉發展區之進行微幅調整約 31.7 公頃，調整後之城鄉發展區面積為 740.4 公頃，而農業發展區則為 3,389 公頃(表 6-2)。

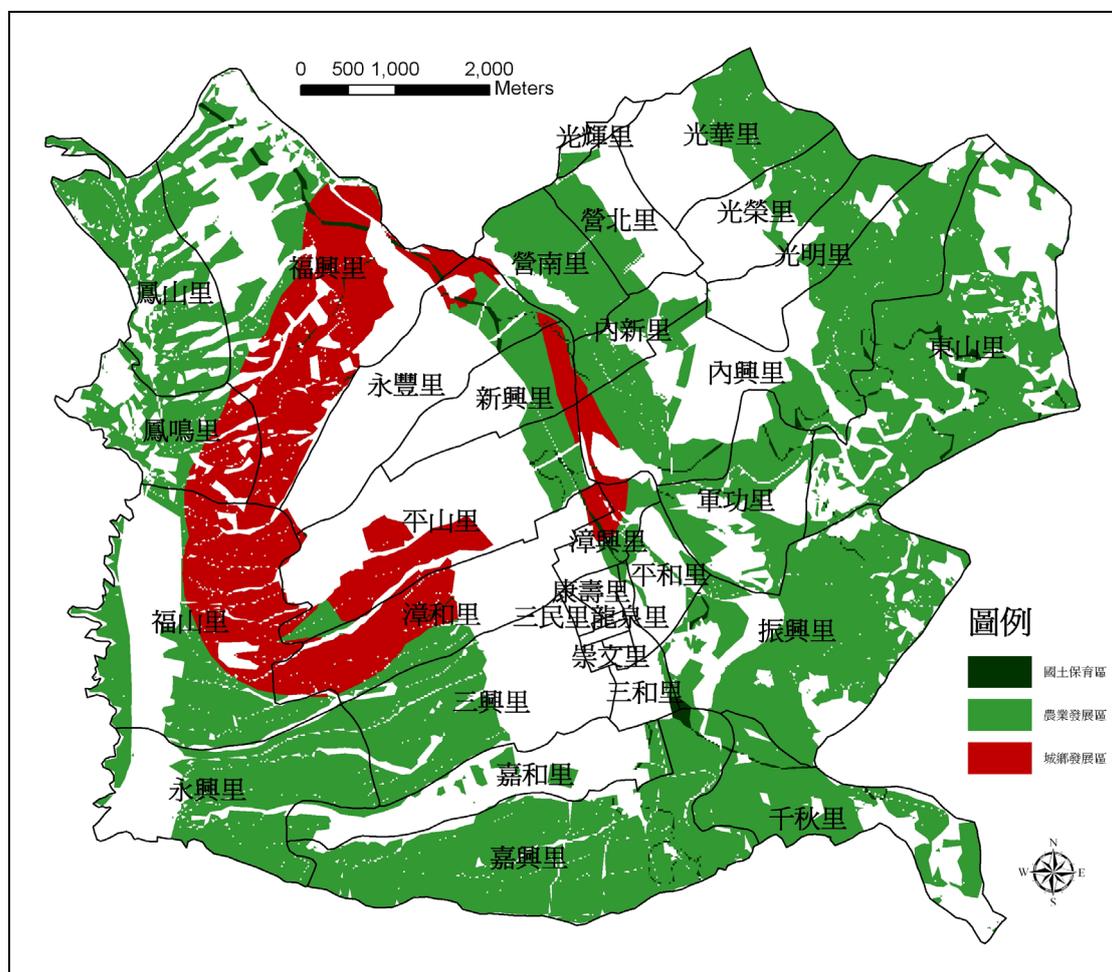


圖 6-6、南投市三大國土功能分區調整成果圖

表 6-2、南投市國土功能分區調整後面積表 (單位：公頃)

鄉鎮別	國土保育區	農業發展區	城鄉發展區
南投市	55.7	3,389.1	740.4
南投縣	7,453.4	57,156.9	1,236.9

貳、草屯鎮

一、縣級國土三大功能分區成果

縣級國土三大功能成果經由生態維護、水資源維護與災害預防等準則分析，以及地理資訊系統之操作分析之後，可得到既有農地應劃設為國土保育區之結果，將屬於國土保育區之農地，依據國土計畫法草案第 21 條第 1 款優先劃設為國土保育區，以落實永續發展，加強國土保育及保安，並整合水、土、林業以達事業統一。

然將農地排除國土保育區之後，將其餘為劃分之農地經由農業發展潛力與限制、城鄉發展準則等分析，以及地理資訊系統之操作分析之後，可得到既有農地應劃設為農業發展區、城鄉發展區之結果。本計畫秉持適宜農業發展之農地，維持原有農業使用之觀念，將國土三大分區之農業發展區、城鄉發展區進行矩陣比較，將最適宜發展農業與最適宜發展城鄉之農地區分，以清楚界定農地之發展方向。

本計畫基於保護農業、保留農地之理念，國土三大功能分區之劃設，將農地範圍於扣除國土保育區後，配置農業發展區面積之分派工作，農業發展區之農地面積配合農地需求面積之推估檢討，然將剩下之農地配置為城鄉發展地區。

根據前述農地資源空間配置原則，以及地理資訊系統的操作，得到空間配置結果。其中草屯鎮適宜國土保育區之農地約佔 40 公頃，屬於最適宜農業發展區之農地約佔 5,401 公頃，另屬於最適宜城鄉發展區之農地則約佔 2 公頃(表 6-3、圖 6-7)。

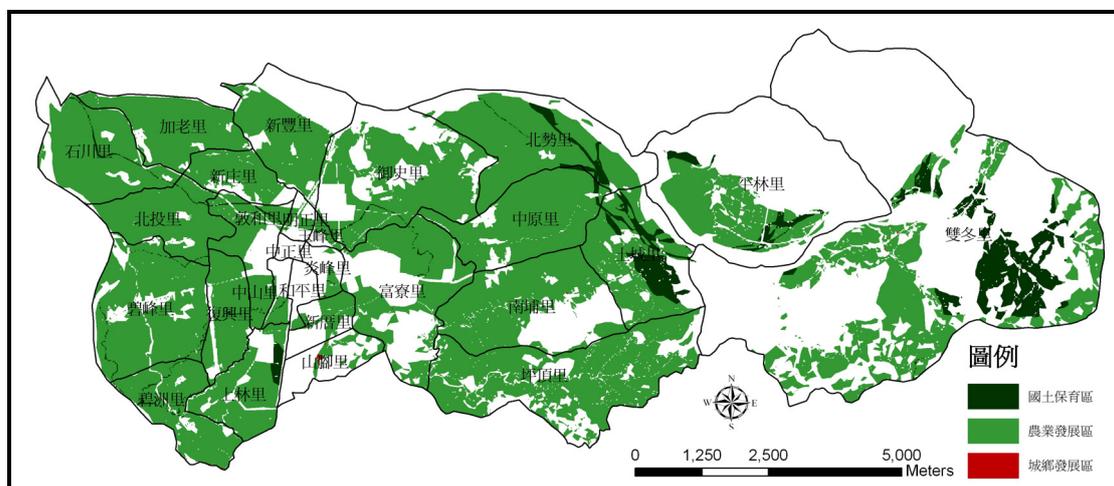


圖 6-7、縣級分派草屯鎮農地資源空間配置結果圖

表 6-3、縣級分派草屯鎮國土功能分區各區分佈面積表 (單位：公頃)

鄉鎮別	國土保育區	農業發展區	城鄉發展區
草屯鎮	405.3	5,401	2.6
南投縣	7,453.4	57,156.9	1,236.9

二、調整方式說明

為使農地資源國土三大功能分區能夠落實於各鄉鎮市區農地空間配置規劃中，以 100 年度直轄市/縣級農地資源空間配置成果圖為基礎（網格式資料），套疊法定分區圖（如非都市土地使用分區圖）、道路系統圖、河川圖等圖層所界定出「分區單元」，在進行細緻化分配。以各「分區單元」內佔各功能分區之最大面積比例，辨識分區單元所屬功能分區別，並透過土地利用現況再予以細部調整農地資源空間配置，以避免土地使用產生衝突。

由於縣級國土三大功能分區成果中之國土保育區，為依據內政部營建署「國土保育地區防災空間規劃策略之整合規劃」及行政院農業委員會「農地資源空間規劃配置模擬計畫操作手冊」之規範進行劃設，其成果之國土保育區皆為一級國土保育區之等級，故依據規範中所明訂，其一級國土保育區內應以保育與保安為最高指導原則，海域、海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發。因此，本計畫針對南投市之國土保育區之劃設不予以進行調整（圖 6-8），以有效保護自然資源與生態環境，並達到國土永續利用與發展，不宜再重新設置以農業生產為目的之特定農業經營區。

然於縣級分派草屯鎮國土三大功能分區中之農業發展地區及城鄉發展地區，則分別依據最小規模 5 公頃及 2 公頃之方式，依周圍分區進行調整（圖 6-8）。

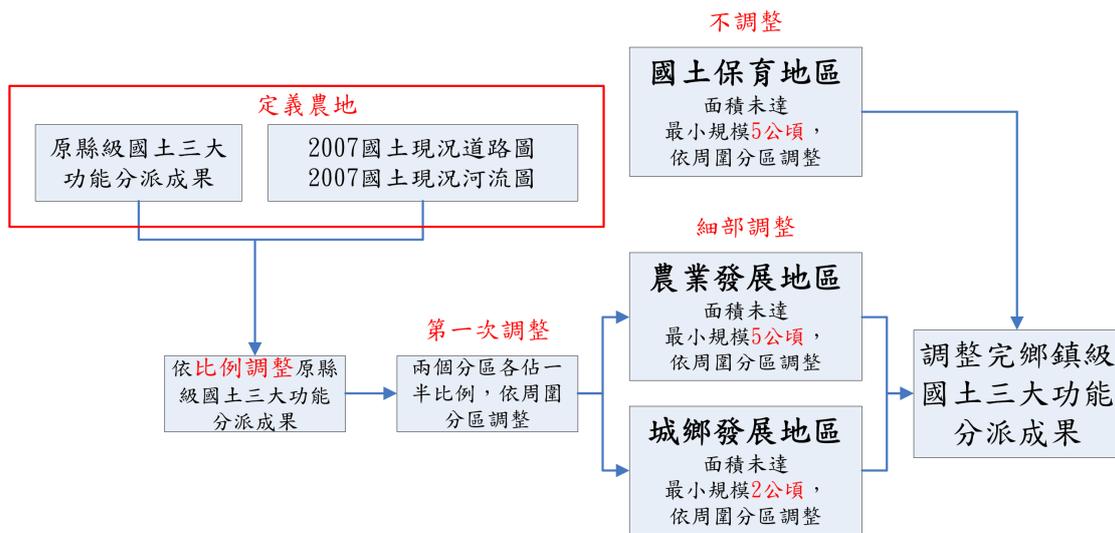


圖 6-8、縣級成果調整流程

三、鄉鎮區級國土三大功能分區成果

本計畫依據上述之流程及方式進行草屯鎮之國土三大國土分區調整作業（圖 6-8），因國土保育區不予以調整，故面積依然維持直轄市級所分派之 405 公頃；然城鄉發展區之進行微幅調整約 1.8 公頃，調整後之城鄉發展區面積為 740.4 公頃，而農業發展區則為 5,402.8 公頃（表 6-4）。

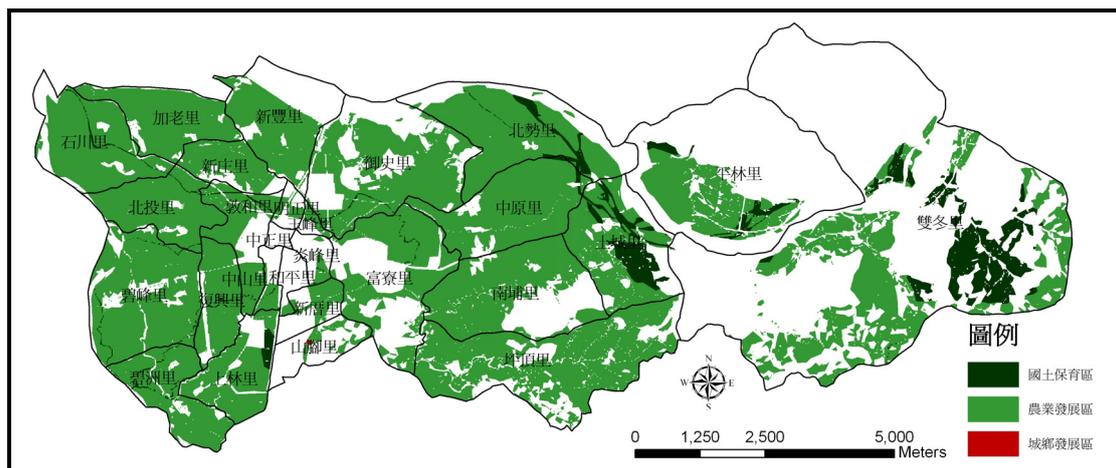


圖 6-9、草屯鎮三大國土功能分區調整成果圖

表 6-4、草屯鎮國土功能分區調整後面積表 (單位：公頃)

鄉鎮別	國土保育區	農業發展區	城鄉發展區
草屯鎮	405.3	5,402.8	0.8
南投縣	7,453.4	57,156.9	1,236.9