

國土功能分區模擬成果與土地特性之關係

壹、前言

國土計畫法於民國 105 年 5 月 1 日起施行，內政部於 107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」，各地方政府已於 110 年 4 月 30 日公告實施「直轄市、縣（市）國土計畫」，依法應於 114 年 5 月 1 日前，公告「國土功能分區圖」，屆時「國土計畫法」將全面實施，未來國土計畫將取代現行區域計畫，國土功能分區與使用地將取代現行非都市土地 11 種使用分區及 19 種使用地。

本市國土計畫已於 110 年 4 月 30 日公告實施，其國土功能分區劃設原則係依據「全國國土計畫」（107 年 4 月）及「直轄市、縣（市）國土計畫規劃手冊」（108 年 7 月）之指導、「國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊」（109 年 3 月）之指導，除模擬出各國土功能分區面積及範圍外，亦指認適宜開發的未來發展用地區，以實踐國土計畫之成長管理，並作為本市土地空間規劃之最高指導。

然各國土功能分區之規劃與環境敏感地區之分布、非都市土地使用分區息息相關，但不盡等同，本統計分析試著探究兩者關係，以及說明未來劃設法定國土功能分區圖得以彈性調整的機制。

貳、現行非都市土地使用分區統計

臺南市國土計畫範圍包括海域及陸域（如圖 1）；陸域部分北與嘉義縣相接、南與高雄市相鄰，陸域面積引用自行政院主計總處縣市重要統計指標之「土地面積」（107 年），總面積約 219,165 公頃，其中都市土地面積約 52,385 公頃（占全市陸域 23.9%），刻辦理新訂都市計畫案及非都市土地面積合計約 166,780 公頃（占全市陸域 76.1%）¹；海域部分依內政部 107 年訂定之「直轄市、縣市海域管轄範圍」，面積約 259,818 公頃，本市陸域與海域面積統計表如表 1。

¹ 本市國土計畫統計日期為 109 年年初，當時刻辦理新訂都市計畫地區為「新訂七股都市計畫」、「新訂北門都市計畫」、「擬定暨擴大臺南市安平港歷史風貌園區特定區計畫（主要計畫）（配合安平商港建設計畫）案」，分別於 109 年 8 月 12 日、110 年 12 月 16 日及 111 年 8 月 26 日公告實施。

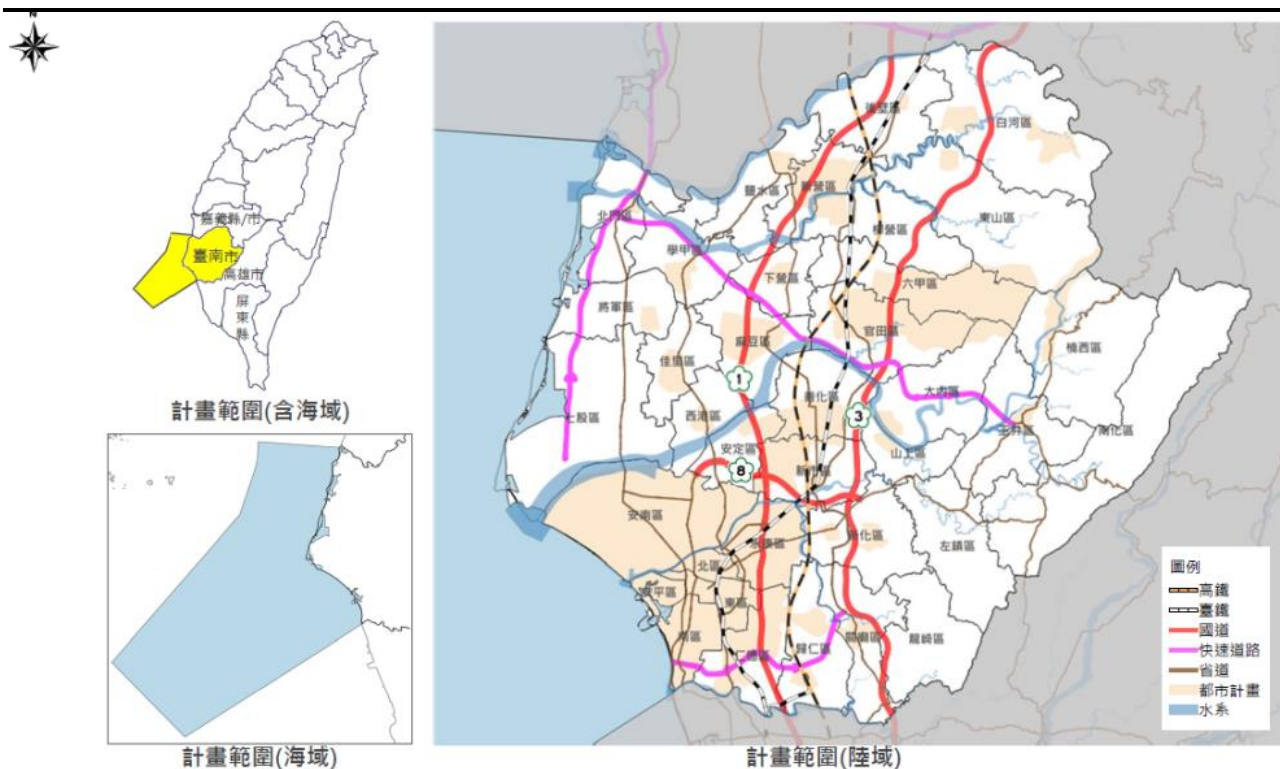


圖 1 計畫範圍示意圖

資料來源：國土測繪中心及本市國土計畫

表 1 臺南市陸域與海域面積統計表

區域/類別	面積 (公頃)	百分比 (%)
都市計畫區 (23.9%)	52,385	-
陸域 新訂都市計畫及非都市土地 (76.1%)	166,780	-
小計	219,165	45.8%
海域	259,818	54.2%

資料來源：本市國土計畫技術報告(110年4月)

表 2 非都市土地使用分區統計表

使用分區	面積 (公頃)	佔非都市土地百分比 (%)
特定農業區	40,667	24.4%
一般農業區	40,004	24.0%
工業區	1,217	0.7%
鄉村區	3,978	2.4%
森林區	29,746	17.8%
山坡地保育區	31,592	18.9%
風景區	1,111	0.7%
國家公園區	644	0.4%
河川區、特定專用區及其他	17,821	10.7%
總計	166,780	100.0%

資料來源：本市國土計畫技術報告(110年4月)

上述非都市土地以特定農業區為主，面積約 40,667 公頃，占全市非都市土地比例約 24.4%，主要分布於中央平原地區；其次為一般農業區，面積約 40,004 公頃，占全市非都市土地比例約 24.0%，主要分布西部沿海地區；再次為山坡地保育區及森林區，面積分別約 31,592 公頃、29,746 公頃，占全市非都市土地比例分別約 18.9%及 17.8%，主要分布於國道 3 號以東之山區；另於本市西側分布 1 處台江國家公園。本市非都市土地使用分區統計表如表 2。

參、環境敏感地區說明與總體分析

依據「全國國土計畫」定義，「環境敏感區」係指「對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區」，環境敏感地區可細分為「資源利用敏感類型」、「生態敏感類型」、「文化景觀敏感類型」、「災害敏感類型」及「其他」。

全國國土計畫針對環境敏感地區並無區分第一級、第二級²，但為利與過往「全國區域計畫」所列之環境敏感地區參照，本市國土計畫後續各類環境敏感因子仍依原「全國區域計畫」分為 2 級，進行五大環境敏感地區空間分布及面積統計。

臺南市環境敏感地區共計約 191,786 公頃，其中第一級環境敏感區計 86,218 公頃、第二級環境敏感區計 181,672 公頃，重疊面積約 76,104 公頃。各類環境敏感區中，以災害敏感地區佔本市陸域面積逾七成為最多（以淹水風險、山坡地範圍為主），其次為資源利用敏感地區（以水庫集水區範圍為主）。而生態（以一、二級海岸保護區為主）及文化景觀敏感（以台江國家公園史蹟保存區、一般遊憩區為主）地區，則各佔約 14%。最後為零星其他敏感地區（主要為高速公路與高速鐵路兩側禁限建範圍為主）。各環境敏感面積統計詳如表 3。

第一級環境敏感地區：以加強資源保育與環境保護及不破壞原生態環境與景觀資源為保育及發展原則；第二級環境敏感地區：考量某些環境敏感地區對於開發行為的容受力有限，為兼顧保育與開發，加強管制條件，規範該類土地開發。

表 3 各類型環境敏感區位分析

單位：公頃

類型	第一級環敏區	第二級環敏區	合計 ^(註1)	佔本市陸域面積比例(%)
災害敏感地區	22,121	137,884	160,004	73.0%
生態敏感地區	12,041	20,354	32,395	14.8%
文化景觀敏感地區	2,797	29,386	32,183	14.7%
資源利用敏感地區	62,777	76,246	139,022	63.5%
其他	-	8,245	8,245	3.8%
合計 ^(註2)	86,218	181,672	191,786	87.5%

註：1.未扣除第一級、第二級重疊面積。2.已扣除第一級、第二級重疊面積。

資料來源：本市國土計畫(110年4月)

肆、國土功能分區劃設原則與模擬成果

目前非都市土地係按現況劃設為 11 種使用分區及 19 種使用地，後續將依據自然環境條件、糧食自給率目標及城鄉發展願景等，劃設「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」等功能分區及其分類，以計畫引導土地使用。關於各國土功能分區分類之劃設說明如表 4；本市國土功能分區模擬成果如表 5 及圖 2。

一、國土保育地區

劃設國土保育地區係為國土保育及保安的目的，國土保育地區係以維護天然資源、防止人為破壞為目的，應嚴加限制其發展，並考量人民既有權益之影響，以安全最小標準劃設。

二、海洋資源地區

海洋資源地區係以規範用海秩序為目的。除實施都市計畫及國家公園地區外，其餘海域均劃設為海洋資源地區。

三、農業發展地區

農業發展地區係以維護農業生產環境、確保糧食安全、積極保護重要農地及基礎設施、改善鄉村（農村）環境、及提供農業發展多元使用為原則。

四、城鄉發展地區

城鄉發展地區依據都市化程度及發展需求加以劃設。

表 4 各國土功能分區分類之說明

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：全國國土計畫

表 5 本市國土功能分區模擬面積表

國土功能分區	分類	面積 (公頃)
國土保育地區	第一類	36,246
	第二類	11,810
	第三類	33,519
	第四類	7,239
	小計	88,814
海洋資源地區	第一類之一	4,523
	第一類之二	15,667
	第一類之三	6,202
	第二類	92,669
	第三類	110,755
	小計	229,816
農業發展地區	第一類	47,519
	第二類	30,539
	第三類	31,607
	第四類	1,985
	第五類	1,467
	小計	113,117
城鄉發展地區	第一類	41,901
	第二類之一	4,895
	第二類之二	2,867
	第二類之三	788
	第三類	-
小計	50,451	
總計	--	482,198

資料來源：本市國土計畫(110年4月)

註：1.實際面積仍應以核定公告之國土功能分區分類圖為準。

2.本市國土計畫陸域範圍面積係以行政院主計總處公告之民國 107 年本市行政區域面積約 219,165 公頃；而海域管轄範圍以內政部民國 108 年 7 月 12 日台內營字第 1080809790 號令訂定直轄市、縣（市）海域管轄範圍，其中屬本市管轄之海域範圍面積約 259,818 公頃，因海域範圍包含平均高潮線起至領海外界線間範圍，部分範圍與陸域範圍重疊，爰功能分區總面積不同本市國土計畫總面積。

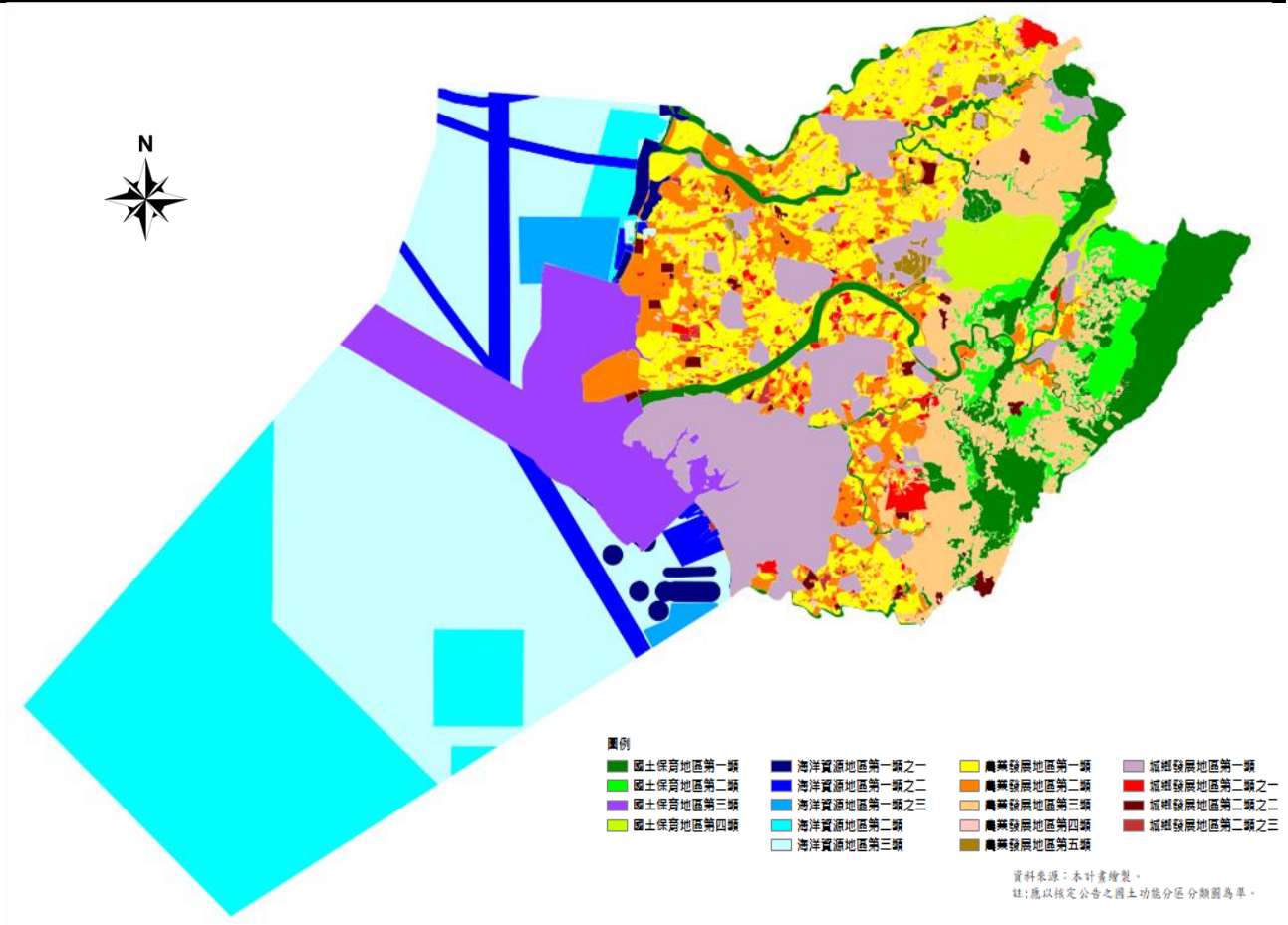


圖 2 臺南市國土功能分區及分類規劃示意圖

資料來源：本市國土計畫(110 年 4 月)

伍、國土功能分區與現行分區、環境敏感地區比較分析

國土功能分區及其分類原則以既有非都市土地使用分區及部分環境敏感地區作為轉換基準，以下針對國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區進行說明：

一、國土保育地區

在未來國土計畫架構下，環境敏感地區雖不分級，屬國土保育地區係為國土保育及保安的目的，以維護天然資源、防止人為破壞為目的，應嚴加限制其發展，並考量人民既有權益之影響，以安全最小標準劃設，參照全國國土計畫有關國土保育地區劃設參考指標如表 6。本市國土保育地區劃設主要分布於東側山林公有地、中央天然河川及台江國家公園。

表 6 國土保育地區劃設參考指標

分區/分類		劃設參考指標
國土 保育 地區	第一類	(1) 自然保留區
		(2) 野生動物保護區、野生動物重要棲息環境
		(3) 國有林事業區內之自然保護區與國土保安區、保安林地、其他公有森林區、自然保護區
		(4) 水庫蓄水範圍
		(5) 飲用水水源水質保護區、飲用水取水口一定距離內之地區
第二類	(6) 公告河川區域線	
	(7) 一級海岸保護區（與其他國土保育地區第一類劃設原則重疊者）	
	(8) 一級海岸保護區範圍內國際、國家濕地，以核心保育區及生態復育區為主。	
	(1) 國有林事業區內之林木經營區與森林育樂區、大專院校實驗林地、林業試驗林	
	(2) 地質敏感區（山崩與地滑）	
第三類	(3) 土石流潛勢溪流（以土石流影響範圍為主）	
	(4) 山坡地查定加強保育地	
	(5) 自來水水質水量保護區（涉及森林區、山坡地保育區、風景區為主）。	
第四類		國家公園計畫
第五類		都市計畫之保護區、河川區（與國土保育地區第一類重疊）

資料來源：全國國土計畫

表 7 國土保育地區與環境敏感地區之關係

單位：公頃

體系	現行區域計畫			二階國土功能分區模擬圖				
	第一級環境 敏感地區	第二級環境 敏感地區	小計 (扣除重疊)	國保 1	國保 2	國保 3	國保 4	小計
面積	86,218	181,672	191,786	36,246	11,810	33,519	7,239	88,814

資料來源：本統計通報整理(資料統計日期：110 年 4 月)

單就模擬成果而言，國土保育第 1 類約佔第一級環境敏感地區 42%，國土保育地區就必要範圍予以劃設；另從國土保育地區劃設參考指標來看，現行第一級環境敏感地區並非全部為國土保育地區第一類之劃設參考指標（如：特定水土保持區、水庫集水區（供家用或供公共給水）、活動斷層兩側一定範圍內…）。

二、農業發展地區

依全國國土計畫指導，農業發展地區第 1 類劃設條件指「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，符合下列條件中之一，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；但依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區，得劃設為本分類土地：1.投資重大農業改良設施之地區。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劃設者。」，可見農業發展地區第 1 類之來源多元，農地重劃地區僅為其中一項條件，因此農地重劃地區並不等於農業發展地區第一類，相對於早期區域計畫法因農地重劃區而對應特定農業區，國土計畫之農業發展地區劃設結果可說更符合使用現況。換言之，在符合 25 公頃規模且農業生產使用面積達 8 成以上之農地，即使非農地重劃地區，也可能因屬重要農業發展地區、農地生產力等級高、水利灌溉區、農產業或集團專區、養殖漁業生產區等區位，而劃設為農業發展地區第 1 類。

表 8 農業發展地區與特定農業區、一般農業區之關係

體系	現行區域計畫				二階國土功能分區模擬成果(非都市土地)			
分類	特定農業區	一般農業區	山坡地保育區	小計	農業發展地區-第 1 類	農業發展地區-第 2 類	農業發展地區-第 3 類	小計
面積(公頃)	40,667	40,004	31,592	112,263	47,519	30,539	31,607	109,665

資料來源：本統計通報整理(資料統計日期：110 年 4 月)

由上表 8 可知，現行區域計畫之特定農業區、一般農業區並非直接對應農業發展地區第 1 類、第 2 類，而需考量農業生產使用面積等因素，故一般農業區是有可能規劃為農業發展地區第 1 類；此外，上表農業發展地區第 1 類來源除了特定農業區、一般農業區外，亦有來自於台糖土地仍供農業生產使用之特定專用區。

本市宜維護農地面積以農業發展地區第 1 類至第 3 類（約 11.0 萬公頃）之非都市土地農牧用地、養殖用地及農業發展地區第 5 類之農業區（約 0.1 萬），約計 9.3 萬公頃。

三、城鄉發展地區

城鄉發展地區為既有發展地區（都市計畫區、非都市土地工業區鄉村區與開發許可地區）、未來發展地區（短期）之總合，參照全國國土計畫有關城鄉發展地區劃設參考指標如表 9。前述未來發展地區分為短期、中長期，本市未來發展地區總量約 7,033 公頃，其中屬短期（5 年內）需開發利用者，則劃設為城鄉發展地區第 2-3 類，合計 788 公頃。

表 9 城鄉發展地區之劃設原則

分區/分類	劃設原則	
第 1 類	非屬國保第四類及農發第五類之都市計畫地區。	
城鄉發展地區	第 2-1 類	原區計工業區、鄉村區（都計周邊、非農人口比例高、人口密度高、符合鄉街計畫條件）。
	第 2-2 類	核發開發許可地區、原獎勵投資條例同意案件、其經行政院專案核定案件。
	第 2-3 類	經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。符合成長管理計畫，為因應居住或產業發展需求，得適度擴大原區計鄉村區或工業區，及開發許可案範圍。
	第 3 類	原住民族土地範圍內鄉村區。

資料來源：全國國土計畫

小結

- 環境敏感地區是由各目的事業主管機關依相關法規劃設，非由國土計畫劃設。依部分環境敏感地區項目及範圍作為國土保育地區之劃設參考指標。
- 環境敏感地區為目的事業主管機關依據相關法律規定所公告之調查資料或管制事項，亦為國土規劃及土地開發審議之重要參考，是以，後續土地使用仍應考量環境敏感特性，不論劃歸何種國土功能分區分類，仍應依其土地環境特性，採取適當的因應作為，實施管制標準。³

陸、土地管理制度轉換說明

未來各國土功能分區之土地使用，如屬一定規模以上或性質特殊者，應申請「使用許可」，但不得變更國土功能分區及其分類，以大幅縮短土地變更審查時程，提高

³ 引用自全國國土計畫P72。

行政效率，亦改變過去透過開發許可造成土地蛙躍開發利用情況，達到開發與保育雙贏局面，就現行與未來土地管理制度差異比較如表 10。

表 10 土地管理制度差異比較

類型		現行區域計畫法	未來國土計畫法
容許使用/ 應經同意 使用	同一使用地	各種分區之同一使用地，管制規定幾乎一樣	依國土分區分類訂定不同管制規定，平地、山坡地其建蔽率、容積率均有差異
	容許使用	由目的事業主管機關審查	由縣(市)國土計畫主管機關審查
	變更使用地	可，由變更其後使用地之目的事業主管機關同意即可	可，由縣(市)國土計畫主管機關會商有關機關審查同意
開發許可/ 使用許可	變更使用分區	可以	不可以
	中央與地方分工方式	面積 30 公頃以下案件，委辦直轄市、縣(市)政府許可	國土保育地區及海洋資源地區由中央主管機關許可，其餘地區由地方主管機關許可
	民眾參與	除鄰避設施外，餘無。	審議過程中、審議通過後，需辦理公開展覽及舉行公聽會。

資料來源：本統計通報整理

柒、結論

國土計畫法第二階段-本市國土計畫已於 110 年 4 月 30 日公告實施，係以既有圖資進行套疊分析，與實際地形地勢無法完全吻合，故於國土計畫第三階段-繪製國土功能分區圖時，保留參考實際地形地勢酌予調整界線之空間；此外，考量國土計畫法全路上路前，區域計畫法尚未廢止，仍有依循區域計畫法辦理之非都市土地資源型使用分區檢討變更、更正或劃定案件，亦有非都市土地開發許可案件，除前述國土功能分區及其分類之界線調整外，亦應容許配合區域計畫法辦理完成之加強資源保育、配合目的事業主管機關法令檢討變更、更正使用分區案件、特定農業區及一般農業區檢討變更之核備成果，及開發許可案件，酌予調整為適當國土功能分區及其分類之空間。

另外，本市國土計畫以專章方式呈現第三階段國土功能分區劃設之彈性調整機制，包括全國通案性原則（如上段所述）及本市特殊情況（如：配合農業局滾動檢討「配合國土計畫推動農地資源空間規劃」成果調整農業發展地區、龍崎工業區配合自然保留區之指認調整適當國土功能分區...）。本府地政局刻依本市國土計畫之指導、最

新國土功能分區劃設手冊及營建署研商會議決議等，繪製本市法定國土功能分區圖，依法應於 114 年 4 月 30 日前公告實施。

最後，本專題統計分析資料引用本市國土計畫作業階段之示意性初步劃設結果，該示意圖僅供參考非最終結果，後續還需辦理公開展覽、公聽會、審議及核定等相關法定程序，請勿將本分析資料內容，做為任何形式之依據或主張。