

林地位於農業發展地區第三類之農作使用管理

林明慧⁽¹⁾

摘 要

國土計畫法全面上路後，區域計畫法將不再適用，未來土地使用管制將以國土功能分區分類作管制，坡地農業將被劃設為農業發展地區第三類，且依 113 年 4 月 26 日預告之「國土計畫土地使用管制規則」(草案)規定，同一功能分區將以相同之管制強度進行管理，亦即目前位於山坡地之農地與林地，經劃設為農業發展地區第三類，其農作使用上的限制是相同的，這將成為坡地管理的一大隱患；為解決該問題，除中央農業主管機關刻正積極研議相關修法外，在國土計畫法的制度下，直轄市、縣(市)主管機關可依地方實際需要，在國土計畫土地使用規則之架構下，於農業發展地區第三類農作使用項目納入坡度、地質條件、作物種類等因素，並考量整體發展，有條件地允許林地「部分」農作使用。另仍有部分原住民保留地經劃設為農業發展地區第三類，113 年 11 月 25 日預告之「原住民族土地使用管制規則」(草案)，並未就該部分土地之農作使用給予任何限制，亦即該部分土地之農作使用直接適用「國土計畫土地使用管制規則」，未來如有相關使用限制，則可考量將較為低度使用之原住民傳統慣俗耕作，於「原住民族土地使用管制規則」訂定管制規定，或一併納入直轄市、縣(市)土地使用管制規則規定，以作區別管制。另立法院於 113 年 12 月 31 日三讀通過修正國土計畫法修正案，國土計畫法全面上路之期程將延長 6 年，各有關機關將有更充分之時間研究並商討出更周延之管制方式，以解決長久以來之問題。

(**關鍵詞**：國土計畫法、區域計畫法、山坡地土地可利用限度分類、農業發展地區第三類、農作使用)

Forest land Management of Crop Usage in Agricultural Development Zones Type 3

Minghui Lin⁽¹⁾

Agency of Rural Development and Soil and Water Conservation

ABSTRACT

After the Regional Planning Act is fully implemented, the Spatial Planning Act will no longer apply.

(1) 農業部農村發展及水土保持署副工程司(通訊作者：stella3207@mail.ardswc.gov.tw)

In the future, land use control will be controlled in Functional zone and sub-zones. Agricultural areas on slopes will be classified as Agricultural development zones type 3. According to the "Regulations on Spatial Planning Land Use Control " (Draft), announced on April 26, 2024, the same functional area will be managed with the same intensity of control. This means that agricultural land and forest land currently located on mountain slopes, once designated as Agricultural development zones type 3, will face the same restrictions on agricultural use. This may pose a significant issue for slope land management. To address this problem, in addition to the active legislative amendments being studied by the central agricultural authorities, under the system of the The Regional Planning Act, municipal and county (city) authorities can, based on local needs, incorporate factors such as slope, geological conditions, and crop types into the Agricultural development zones type 3 agricultural use, and allow conditional "partial" use of forest land, while considering overall development. Additionally, some Aborigine reserved land have been designated as Agricultural development zones type 3. The "Regulations on Indigenous Peoples Land Use Control " (Draft), announced on November 25, 2024, did not impose any restrictions on agricultural use for these lands. This means that agricultural use on these lands will directly follow the "Regulations on Spatial Planning Land Use Control " In the future, if there are relevant restrictions on land use, consideration can be given to including low-impact traditional indigenous farming practices in the "Regulations on Indigenous Peoples Land Use Control " or integrating them into the municipal and county (city) land use control regulations for differentiated management. Furthermore, the Legislative Yuan passed the amendment to the Spatial Planning Act on December 31, 2024. The full implementation of the Spatial Planning Act will be delayed by six years, providing the relevant agencies with more time to research and discuss more comprehensive control methods to resolve longstanding issues.

(Keywords : Spatial Planning Act, Regional planning Act, slopeland classification standards for permissible slopeland use, Agricultural development zones type 3, Crop Usage)

前言

國土計畫法(內政部，2020)自105年5月1日施行，該法第45條第2項規定：「直轄市、縣(市)主管機關應於全國國土計畫公告實施後3年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣(市)國土計畫；並於直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後4年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告

國土功能分區圖。」，內政部已於107年4月30日公告實施全國國土計畫(內政部，2018)，故直轄市、縣(市)國土計畫應於110年4月30日前公告實施，各國土功能分區圖應於114年4月30日前公告(圖1)。又依同條第3項規定：「直轄市、縣(市)主管機關依前項公告國土功能分區圖之次日起，區域計畫法不再適用。」，另立法院於113年12月31日三讀通過修正國土計畫法修正案，

國土功能分區圖作業期程將再延長 6 年，據此「區域計畫法」將於 120 年 4 月 30 日起不再適用，屆時國土計畫法將全面上路。

因應區域計畫法將停止適用，原作為土地管制單元之「使用地」亦將走入歷史，改以國土功能分區及其分類進行管制。國土計畫法與區域計畫法之管制方式完全不同，從單一地籍為單元轉變為以區域為概念，並藉由嚴格限制分區之變更，以符合整體空間之需求。

山坡地農業違規使用，因涉及農民生計，一直以來是個難解的課題，未來國土計畫法

將位於山坡地之宜林地與宜農牧地劃設為農業發展地區第三類土地，依 113 年 4 月 26 日預告之「國土計畫土地使用管制規則」(草案)(內政部，2024)規定，雖可解決一筆宜林地內局部平坦區域可農作使用之問題，亦衍生其他較陡應造林或維持自然林木或植生覆蓋部分，亦可開墾做農作使用之問題。本研究將針對林地經劃設為農業發展地區第三類土地之農作使用，探討現行山坡地土地可利用限度分類相關規定及未來國土計畫法相關之土地管制機制，期為山坡地林地找出可行之管理方式。

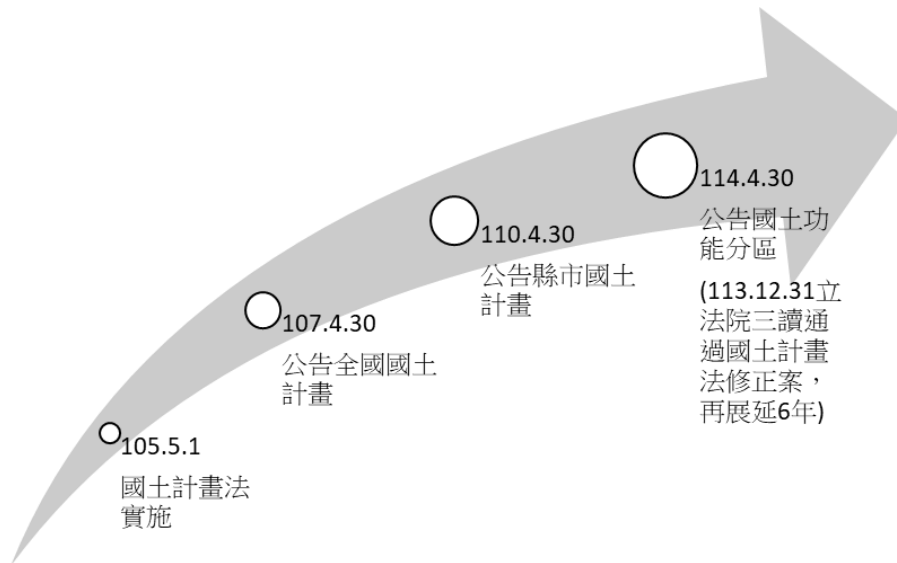


圖 1 國土計畫法施行期程

研究方法

本研究以現行山坡地土地可利用限度分類制度、未來國土計畫相關土地使用管制規則(含直轄市、縣(市)土地使用管制規則及原

住民族土地使用管制規則)等相關規範，探討適宜農業發展地區第三類之林地做農作使用之管理方式：

1. 山坡地土地可利用限度分類

依山坡地保育利用條例(下稱山保條例)(農業部，2019)第 16 條第 1 項前段規定，

山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。山坡地土地可利用限度係以坡度、土壤有效深度、土壤沖蝕程度及母岩性質等四項查定基準，綜合研判其查定結果(農業部，2020)(圖 2)。可知，宜林地之分類標準為：「1.甚淺層之四級坡，且其土壤沖蝕嚴重或下接硬質母岩。2.甚淺層之五級坡。3.淺層之五級坡，且其土壤沖蝕嚴重或下接硬質母岩。4.六級坡。」，屬坡度較陡、土壤深度較淺或沖蝕較嚴重，應造林或維持自然林木或植生覆蓋，不宜農耕之土地(農業部，2020)。

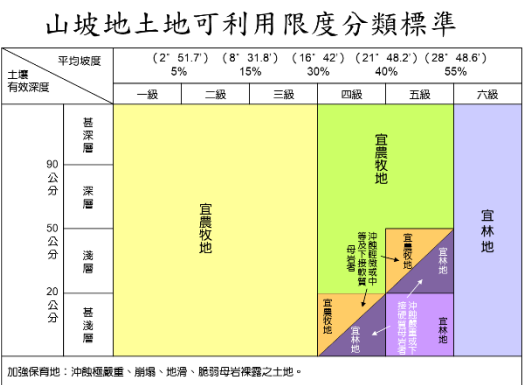


圖 2 山坡地土地可利用分類標準示意圖

又經劃設為農業發展地區第三類之土地，屬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，由各直轄市或縣(市)政府依以下原則進行劃設(內政部，2018)：

(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。

依上所述，山坡地土地可利用限度分類似可作為農業發展地區第三類土地農作使用項下限制林地做農作使用之依據。

2. 國土計畫土地使用管制

國土計畫法係基於保育、利用及管理之需要，依土地資源特性，劃分國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等四種國土功能分區(圖 3)。各直轄市、縣(市)政府應依各國土功能分區及其分類之劃設原則及土地使用指導事項，分別劃設各國土功能分區，訂定不同建築強度、應經申請同意使用項目、禁止或限制使用規定，以進行差異化土地使用管制(內政部，2018)。



圖 3 國土功能分區分類圖

依內政部 113 年 4 月 26 日預告之「國土計畫土地使用管制規則」(草案)(內政部，2024)，各國土功能分區之各使用項目將有不同之管制強度(表 1)，而農業發展地區第三類內含宜農牧地及宜林地，其農作使用標註為「●」，為免經申請同意使用，表示宜

林地被允許農作使用；經檢視發現，國土保育地區有標註為「**❶**」，可另依備註條件而有不同管理方式，亦即在農業發展地區第三類，如以相同方式限制農作使用，未嘗不可。

群組 編號	分類	使用項目	細目	國 1	國 2	農 3	備註
1	農業	自然生態 保育設施	自然生態 保育設施	●	●	●	
			生態體系 保護設施	●	●	●	
		林業使用	造林、苗 圃	●	●	●	
			林下經濟 經營使用	●	●	●	
		...	...	...	...	...	
		農作使用	農作使用	①	①	●	①:限於依原區域計畫法編定之農 牧用地、養殖用地。
		...	...	...	...	...	
註：							
1. 本表僅節錄國土保育地區第一類(國 1)、第二類(國 2)及農業發展地區第三類(農 3)之部分使用項目。							
2. 「●」代表免經申請同意使用、「①」代表符合備註條件者，得免經申請同意使用，未符合者禁止使用。							

表 1 國土計畫土地使用管制規則(草案)第 6 條附表一 容許使用情形表(又稱 OX 表)

3.直轄市、縣(市)及原住民族土地使用管制

直轄市、縣(市)主管機關應依據國土計畫法(內政部，2020)規定，擬定各直轄市、縣(市)國土計畫，以彰顯地方資源特性，且直轄市、縣(市)主管機關並得依國土計畫法第 23 條第 4 項規定，另訂管制規定，報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜之土地使用管制(內政部，2018)，並依內政部 113 年 4 月 26 日預告之「國土計畫土地使用管制規則」(草案)(內政部，2024)第 4 條規定：「本法第二十三條第二項至第四項授權訂定之管制規則，就同一土地之使用管制

規定順序如下：一、直轄市、縣(市)主管機關依本法第二十三條第四項規定另定之管制規則。二、中央主管機關會同中央原住民族主管機關就原住民族土地及海域之使用管制依本法第二十三條第三項規定另定之管制規則。三、前二款管制規則未規定事項，依本規則規定辦理。」。亦即各直轄市、縣(市)主管機關可因應地方實際需要，因地制宜制定更細緻之土地使用管制規則，不受「國土計畫土地使用管制規則」之限制。

原住民族土地及海域之土地使用管制，於其專法制定完成前，依據國土計畫法、都市計畫法或國家公園法進行管制。考量原住

民族具有特殊文化風俗，為滿足其居住、耕作及殯葬等土地使用需求，未來得由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬定特定區域計畫，訂定土地利用管理原則，再配合研訂土地使用管制規定，並依原住民族基本法第 21 條規定辦理，以將原住民族需求納入規劃考量(內政部，2018)，並依內政部 113 年 4 月 26 日預告之「國土計畫土地使用管制規則」(草案)(內政部，2024)第 4 條規定，適用順序次於直轄市、縣(市)土地使用管制規則。爰原住民族土地及海域之特殊管制，可於直轄市、縣(市)土地使用管制規則制定時提出需求，或納入原住民族土地使用管制相關規定，以符合其特殊使用需求。

結果與討論

1. 山坡地土地可利用限度分類制度未來運用之適宜性分析

依山保條例第 16 條第 1 項前段規定，山坡地供農業使用者應實施土地可利用限度分類，完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定(農業部，2019)；次依同條例第 6 條第 1 項規定，山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地(農業部，2019)；再依內政部「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 9 點說明 8.(4)規定，供農業使用及新登記之土地，在未辦理土地可利用限度查定前暫不編定，俟土地所有權人或土地管理機關申請土地可利用限度查定後，

補註使用地類別為農牧用地、林業用地或國土保安用地(內政部，2024)；又依山保條例施行細則第 12 條第 1 項規定，查定以尚未劃定使用分區或編定使用地類別之土地為限(農業部，2020)；可知山坡地土地可利用限度為區域計畫法編定使用地之前置作業。

現行土地管制係以「使用地」作為管制單元(內政部，2024)，經使用地編定完成的土地無須辦理查定(農業部，2020)，且僅山坡地依法供農作、畜牧、森林或保育使用者，才需要辦理(農業部，2020)，又查定與使用地編定不一致之狀況層出不窮，為避免二法規扞格致生管理困擾，農業部在 109 年 12 月 2 日修正水土保持法施行細則第 26 條規定：「本法第二十二條所稱山坡地超限利用，指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，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者。但不包括依區域計畫法編定為農牧用地，或依都市計畫法、國家公園法及其他依法得為農、漁、牧業之墾殖、經營或使用。」(農業部，2020)，亦即經查定為宜林地或加強保育地之土地，倘依其他法規可從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用，則非屬超限利用；爰相較於使用「宜林地」及「宜農、牧地」作為農業發展地區第三類農作使用之限制，依區域計畫法編定完成之「林業用地」及「農牧用地」則資訊較為完整且廣為周知，反而較具參考價值。

但無論是依山保條例辦理之可利用限度分類，亦或是依區域計畫法辦理之使用地編定，其管理機制均以單一筆土地為單元，在「宜林地」或「林業用地」內局部平緩的地

方，目前仍無法開墾做農作使用，以此作為農作使用之限制，亦無法改善目前遇到的問題。

2. 國土計畫土地使用管制機制

依 113 年 4 月 26 日預告之「國土計畫土地使用管制規則」(草案)(內政部，2024)第六條附表一所示，農業發展地區第三類土地(含宜農牧地及宜林地)之農作使用項目，未來管制強度相同，惟檢視其他功能分區，可知仍有其他方式可作區別管制，舉凡於國土保育地區第一類及第二類土地，即以「❶」表示，符合備註條件即可免經申請同意使用，同理，亦可將農業發展地區第三類農作使用之免經申請同意使用之「❷」修正為「❶」，並備註條件作為區別管制。

惟依 112 年 9 月 19、21 日「國土計畫土地使用管制規則(草案)研商會議—第 4、6 次機關研商會議」紀錄附件(內政部，2023)，內政部表示：「農業發展地區原係提供作農業生產、農業經營之相關使用，如再給予額外限制將難以對各界提供合理論述；另農業、林業及水土保持等相關規範均涉及農業部權管範疇，倘農業部認為農 3 之林業用地不得做農作使用，建議應回歸至該部所轄之目的事業法令訂定相關規範。」，亦即雖然內政部於全國國土計畫明訂「供農業使用」及「可供經濟營林之林產業土地」均列為農業發展地區第三類之劃設原則，但卻在土地使用管制規則中將農作使用項目列為「❷」(免經申請同意使用)，即便在會議中說明應由各目的事業法令訂定相關規定，仍容易導

致一般民眾誤解為無須申請即可進行開發。然該法規目前尚未定案，另為避免山坡地不當開發，除應依水土保持法第 12 條規定辦理外，中央農業主管機關目前亦積極研議相關法規之配套及修正。

除中央制定之「國土計畫土地使用管制規則」，國土計畫法亦授予直轄市、縣(市)主管機關因地制宜之彈性，以彰顯地方資源特性，依 113 年 4 月 26 日預告之「國土計畫土地使用管制規則」(草案)(內政部，2024)第 4 條規定，直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要制定管制規則並優先適用，亦即各直轄市、縣(市)主管機關可自訂符合當地特性之容許使用情形表，屆時可考量結合備註之功能，以限制林地在農業發展地區第三類之農作使用；另農業部亦曾於 90 年代推展輔導混農林業(農業知識入口網)，且「非都市土地使用管制規則」(內政部，2024)及「國土計畫土地使用規則」(草案)(內政部，2024)就建築使用亦有「建蔽率」之限制規定，未來農業發展地區第三類農作使用之土地使用管制，亦可考量納入坡度、地質條件或作物種類等因素，設定林地可供農作使用之比率或條件，以允許部分農作使用。

另考量原住民族土地較非原住民族土地在使用上更具特殊性，為滿足其居住、傳統慣俗耕作及殯葬等土地使用需求，訂定特殊管制規則(內政部，2018)；依目前國土功能分區分類，原住民族土地主要分布於農業發展地區第三類、第四類及城鄉發展地區第三

類(圖 3)，又目前國土計畫土地使用管制規則(草案)就農業發展地區第三類土地之農作使用未有限制，爰其土地使用管制規則(草案)亦無須就農業發展地區第三類農作使用項目制訂管制規定，未來如有相關使用限制，則可考量將較為低度使用之原住民傳統慣俗耕作使用，於原住民族土地使用管制規則另訂管制規定，或一併納入直轄市、縣(市)土地使用管制規則規定，以作區別管制。

結論與建議

本研究經分析現行山坡地土地可利用限度分類制度及未來國土計畫土地使用管制機制，現行之可利用限度分類制度與區域計畫法之使用地編定在管制上均以一筆土地進行管理，經查定為宜林地或經編定為林業用地則不得做農作使用，且以可利用限度之制度限制農業發展地區第三類之農作使用，不比以區域計畫法之使用地管制，亦與國土計畫法以區域概念作為管制原則之其精神有違，不建議以此種方式進行管制。另雖可考量不以一筆土地為單元，惟其實務操作與管理上具有一定之難度，較難付諸實行。

依 113 年 4 月 26 日預告之「國土計畫土地使用管制規則」(草案)之規定進行農業發展地區第三類土地農作使用的管理，即使土地之開發仍需符合其他目的事業法令規定，惟其免經申請同意之標註易使一般民眾誤解，遑論農民。

未來土地使用管制授權直轄市、縣(市)政府依其實際需求，因地制宜訂定更細緻之管制規則，建議可在國土計畫土地使用管制

規則架構下，於農業發展地區第三類納入坡度、地質條件或作物種類等因素，設定「宜林地」或「原區域計畫法之林業用地」可作為農作使用之比率或條件，並考量整體發展，有條件地允許部分農作使用，以更貼近當地需求。

而原住民族之土地使用管制規則，未來之適用順序次於直轄市、縣(市)土地使用管制規則，為避免原住民族之特殊使用受限，中央原住民族單位於各直轄市、縣(市)訂定土地使用管制規則時均須參與並提出需求，建議可協調各直轄市、縣(市)政府將涉及原住民族之土地，逕依原住民族土地管制相關規定進行管制，亦避免修訂涉及原住民族土地相關之規定時，須各相關直轄市、縣(市)政府一併配合辦理法制作業。

立法院於 113 年 12 月 31 日三讀通過修正國土計畫法修正案(立法院，2025)，將國土功能分區圖作業期程再延長 6 年，亦即國土計畫法全面上路之期程亦順延 6 年，各有關機關將有更充分之時間研究並商討出更周延之管制方式，以解決長久以來之問題。

參考文獻

1. 內政部(2020)，「國土計畫法」。
2. 農業部(2019)，「山坡地保育利用條例」。
3. 農業部(2020)，「山坡地土地可利用限度分類標準」。
4. 內政部(2018)，「全國國土計畫」。
5. 內政部(2024)，「國土計畫土地使用管制規則」(草案)。

6. 內政部(2024)，「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」。
7. 農業部(2020)，「山坡地保育利用條例施行細則」。
8. 內政部(2024)，「非都市土地使用管制規則」。
9. 農業部(2020)，「水土保持法施行細則」。
10. 內政部(2023)，「國土計畫土地使用管制規則(草案)研商會議—第 5、6 次機關研商會議」紀錄。
11. 內政部(2024)，「原住民族土地使用管制規則」(草案)。
12. 立法院(2025)，立法院公報第 114 卷第 7 期院會紀錄。
13. 農 業 知 識 入 口 網 ，
<https://kmweb.moa.gov.tw>。

水土保持學報54(2) : 3363 - 3372 (2024)

Journal of Soil and Water Conservation54(2) : 3363 - 3372 (2024)

113 年 10 月 18 日收稿

114 年 2 月 13 日修改

114 年 2 月 13 日接受