

召開「擬訂屏東縣國土計畫」第一場次專家學者、民間團體座談會

(議題：農地資源盤點及維護) 會議紀錄

壹、會議時間：108年6月3日(星期一)下午2時整

貳、會議地點：屏東縣政府南棟大樓3樓301會議室

參、會議主席：地政處李處長吉弘

記錄：林沐陽

肆、出(列)席人員：(詳附件簽到簿)

伍、本府及規劃單位簡報說明：(略)

陸、結論：

請規劃團隊就本次座談會討論議題，將與會專家學者、民間團體等所提意見(詳如附件1、2)，納為補充或修正規劃研究內容之參考。

柒、臨時動議：無

捌、散會：下午5時10分

附件 1：與會專家學者及人員發言摘要(按發言順序)

發言人	發言摘要
李處長吉弘	<p>(一) 屏東縣於農業發展上具相當高的產值，於民國 64 年非都市土地使用編定也配合中央劃設高比例之特定農業區，然而農地未來是否只能維持農業使用？國土計畫農業發展地區的劃設，是否影響民眾之土地發展權益？</p> <p>(二) 台灣在土地使用分區的發展順序為都市計畫、區域計畫，而後才有國土計畫，與認知的規劃次序相違背，以致於目前國土計畫在實施上遭遇到相當多的困難。而國土計畫制定的根本在於解決問題，若不能解決問題，也無硬性推動之必要，因此應緩慢且持續溝通，並以解決問題為首要目標。</p> <p>(三) 屏東縣農業發展地區的劃設，不宜採訂定農地總量的方式實行，應瞭解屏東縣農業發展現況後，綜合考量農業技術以及農業土地使用需求等相關之因素，再進行劃定。</p>
薩教授支高	<p>(一) 都市的發展必伴隨廢棄物掩埋場與砂石廠等需求，而經調查位於屏東縣的砂石場多半不合法，如位於高屏溪上游之里港砂石場已存在於地方多年，難以規勸使其撤離，未來除持續嚴格監控違章工廠的新設外，也應協助輔導違章工廠合法化，並確實納管。</p> <p>(二) 經調查，造成現況農地污染之因素，未必為近幾年設立之工廠汙染所致，如六、七零年代所推動的「客廳即工廠」政策，即造成苗栗縣農地大規模污染，目前仍持續有相關計劃進行整治。</p> <p>(三) 過去的研究計畫曾於新埤區實施地下水質的監測，並發現有工廠任意排放污染，然工廠背後利益關係複雜，環保局不一定有能力進行取締。</p>
張理事長貴財	<p>(一) 國土計畫的實施，以保育為計畫核心，然而民眾的土地使用是以利益作為首要考量。農地違章工廠議題的產生，源於農地的取得相對便宜，符合工廠老闆之利</p>

	<p>益考量，未來在解決農地違章工廠議題上，除訂定限制與管制外，也應考量發展誘因。</p> <p>(二) 農地受到污染後具有不可回復性，顯示現有之優良農田有維護之重要性與必要性。考量日後農地規畫與監控之需求，相較於總量管制，目前最好且最務實之辦法，即透過地理資訊系統等技術，詳細盤點屏東縣既有之優良農田，使其不再受到汙染並獲得妥善利用。</p> <p>(三) 屏東縣農業土地上之違章工廠為既存之事實，同時受汙染之農地已無法回復，未來應依工廠管理輔導法，在可接受的範圍內輔導農地違章工廠合法化，而於民國 105 年後設立之違章工廠，以及位於國土保育地區、農業發展地區之高汙染工廠，則應強制撤離。</p>
黃教授名義	<p>(一) 漢人與原住民文化間存在著差異，漢人普遍視土地為私有制，然在原住民文化中土地應為部落所共有，因此在土地產權的認知上應給予適當之尊重。</p> <p>(二) 承張委員所述，農地資源調查為後續農地規劃與維護之基礎，應明確定義農地資源以及何謂優良農田，並確實盤點既有之農地資源，以支持後續屏東縣國土計畫之推動。</p> <p>(三) 考量屏東縣農地違章工廠群聚之議題，除就地輔導工廠合法化外，建議於鄉村區新設工業區，並提供工廠進駐之誘因，以減少工廠業主購買便宜農地設立工廠之案例，並有效解決農地資源轉用之議題。</p> <p>(四) 簡報中若以全國保留農地總量 84 萬公頃作為對策，則應明確地闡述其對應何項課題；而決定保留多少農地，又其中有多少作為特定農業區，也應有明確對應的課題及對策。</p>
呂教授宗盈	<p>(一) 據簡報中調查資料顯示，屏東縣作為農業縣為既有之事實，建議未來屏東縣以農業為發展利基，並分析屏東縣發展農業之優勢、劣勢、機會以及威脅，以期帶動未來屏東縣都市發展。</p>

	<p>(二) 規劃應以圖利人民與創造公共利益為首要目標，然規劃內容仍須建立於符合法規之情況下，未符合法規之規劃，仍應堅定否定之立場。</p> <p>(三) 為避免限制人民土地之發展權益，經調查現況為農地之土地，未來不應只能維持農用，在合乎法規之情況下，應可視情況調整其土地使用。</p>
<p>農委會企劃處 蔡技正秀婉</p>	<p>(一) 隨時代之變遷與發展，現今應視農業為六級產業，其產業涵蓋範圍並非只有素地耕作，未來農業應是具有高度發展性的產業。</p> <p>(二) 考量屏東縣農地違章工廠群聚之議題，除就地輔導工廠合法化外，建議於鄉村區新設工業園區，並提供工廠進駐之誘因，以減少工廠業主購買便宜農地設立工廠之案例，並有效解決農地資源轉用之議題。</p> <p>(三) 訂定全國農地總量 84 萬公頃並分配到各縣市，是中央落實農地維護之基礎準則，而在落實上其實具有彈性，各縣市可再視情況調整農地維護面積，若農地維護面積相較預定少，只要理由充分也可接受；若農地維護面積相較預定多，也相當值得鼓勵。</p>

附件 2：綜合座談(按發言順序)

發言人	發言摘要
<p>台灣藍色東港溪保育協會周理事克任</p>	<p>(一) 據保育協會觀察，目前農民與農地使用量皆有減少，而限制農地已成為工業廢棄物的業者關注的目標，未來應如何管理？若有具污染性之工廠設之於農地上，應如何取締？</p> <p>(二) 應於簡報中明確定義農地資源維護的發展願景與定位，是否以環境資源保育為首要目標？抑或是以發展經濟為關注重點？</p> <p>(三) 本次簡報與座談會議題討論皆關注於未來違章工廠的配套措施，應同時考慮農地的相關發展配套措施，如農業生產所需的水資源等，不應有職業上的歧視。</p> <p>(四) 大潮州人工湖的地下水補助計畫所產生之乾淨水源，據調查結果發現，多數為畜牧業業者優先使用，而民眾所飲用的水仍以抽取地下水的方式取得，導致計畫的最後並沒有達到原先設想的目的。</p>
<p>台灣藍色東港溪保育協會曾理事長昭雄</p>	<p>於簡報中有提到，未來將以高值化與精緻化農業作為發展目標，然如溫室等先進之農業設備，其投資金額相當地龐大，非年輕人與一般民眾可負擔，是否建立相關之配套措施，以利推動農業朝向高值化與精緻化發展。</p>
<p>台灣藍色東港溪保育協會(書面意見)</p>	<p>(一) 畜牧業雖屬農林漁牧行列，及列屬農業，但是否列屬「易產生污染」之產業(污染行為包括對水資源污染以及對鄰近鄉村或城市居住區域空氣污染)?其是否可於農 1 或農 2 區域中發展?如不可，則應輔導遷至何種區域發展且不影響鄰近居住區域之空氣品質。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 畜牧業對於縣內河川水質污染成為最大污染源，雖在減廢技術上可達控管排放標準，但因稽查能量有限，導致目前縣內包括東港溪、武洛溪、萬丹大排、牛埔大排等成為嚴重污染流域。 2. 對畜牧廢水污染管理問題，係宜擴大防治人力成本(即稽查與輔導並進)之透入模式?抑或部分需運用國土計畫分區限制方式來搭配處理? 3. 畜牧業產生之臭味目前沒有一定可解決的標準技術

	<p>(部分可採用水簾式或加入益生菌方式處理)，但成效相當有限，因此鄰近有居住之區域產生鄰避效應，諸多民意希望透過國土規劃方式使畜牧場與居住區域產生更大的隔離範圍，在本次國土規劃的機制中，可否建立這樣的隔離設定？</p> <p>(二) 畜牧業加入沼氣發電後，其可提供與電力設施串聯以成為綠電一環，那麼該畜牧場仍屬於農業設施？抑或會被認定為發電工業？如為後者，則若處於農地上，將如何定位？同業地，目前屏東縣政府亦在推展區域沼氣中心，其參與投資者並不限於畜牧業，因此應定位為工廠抑或農牧設施？</p> <p>(三) 屏東平原水資源環境具有地理特殊性，主要為沖積扇地形，沖積扇頂多為重要天然補注區（可針對已劃設地下補注區為基礎範圍）；扇央地區為溢出湧泉出。在保護天然補注（避免過多人工建築遮蔽補助面積），以及防止受汙染物汙染地下水質（特別是扇頂到扇央地區），在本次國土計畫規劃上，是否能納入相關定義、規範及保護準則？</p>
--	---

補充回應說明【涉及機關、單位】

<p>屏東縣政府地政處</p>	<p>農地資源維護之發展願景與定位，依據國土計畫法、全國國土計畫以環境資源保育為首要目標。然目前屏東縣農工混和的備受民眾業者的關注，因此座談會多關注於違章工廠之議題，未來也將對農業資源保育與發展之相關議題進行探討，尚需長期與民眾及專家學者溝通，以取得經濟發展與環境保育間的平衡。</p>
<p>屏東縣政府農業處</p>	<p>一、</p> <p>(1) 依據「區域計畫法」第 15 條規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。……」，又依「非都市土地使用管制規則」第 6 條規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。……」，又依「農業發展條例」第 3 條第 10 項第 1 款規定：「十、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：(一)、供</p>

農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。…」，又依「畜牧法」第5條第3款規定：「三、應設置畜禽廢污處理設備，並應符合有關法令規定之標準。但取得環境保護主管機關同意委託代處理業處理廢污之證明或有足夠土地還原畜牧廢污經環境保護主管機關認可者，得免設置。」，爰此畜牧場在法規上屬農業範疇，設立時仍需其他單位(環保、水利及地政等)，非單農業單位逕行管理，仍有其他單位會針對各法規業務加以管理，因此與其他產業(環保等)是否屬易產生污染之產業仍有爭議。

(2) 農業設施申請設立需依「區域計畫法」、「非都市土地使用管制規則」、「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」及「畜牧法」等法令申請，爰此是否於農1或農2區域中發展，仍應依法規辦理，另「土地法」第2條規定：「.. 第二類直接生產用地；如農地、林地、漁地、牧地、狩獵地、礦地、鹽地、水源地、池塘等屬之..」，亦即相關生產土地限制及依相關規定辦理，如現行農牧用地歸屬農牧生產皆可使用，然所有生產端皆會產生相關污染，相關污染仍需以法規規定處理，並符合環保法規相關規定，因此相關問題仍需中央政府與專家及產業共同討論，方符合農業縣市未來產業生產政策之方向。

(一) 農業處針對畜牧業源頭污染改善方式如下：

(a) 新畜牧場設置法規之限制：「屏東縣新設置畜牧場管理自治條例」限制新畜牧場應做好污染防治：(1) 新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關(構)、學校及非自有住宅(不含農舍)等周界三百公尺範圍以上。

(2) 沼氣回收利用發電系統(養豬場)、與鄰地寬度一.五公尺以上隔離綠帶及其他經本府公告有助環境改善之環保節能設施。

(b) 推動畜牧場朝向農業資源循環生產模式，以降低環境污染，包括養豬場施作沼氣發電(中央及大豐畜牧場等)，推動畜牧場申請農地施灌(個案及沼液沼渣再利用)，並推廣農民使用禽畜糞肥料。

(c) 技術輔導、宣導會宣導、污染防治改善設施補助及現場專家輔導改善畜牧場污染防治處理：按行政院農業委員會污染防治專家團隊協助輔導、不定期污染防治宣導會及現場會勘技術輔導等措施，以及爭取補助經費加強改善。

(d) 農委會或環保署已朝廢棄物項集中處理中心或畜牧專區規劃，以解決畜牧業污染。

(二)針對畜牧場污染防治輔導技術人員問題，業因農委會及本府農業處無較專業之污染防治環保輔導技術人員，爰此皆協請農委會招標委託污染防治專業輔導技術人員或農委會畜產試驗所等技術人員輔導，提升農民污染防治技術，並配合農委會或環保署推動農地施灌等循環再利用，以利協助農民降低畜牧場污染另現行縣內畜牧場零散分散，國土計畫分區限制爭議剖大，爰此增加委外污染防治輔導或農地施灌再利用施灌等執行經費，較國土計畫分區限制較為有可能性。

(三)本縣屬於農業大縣，部分居民皆以農業謀生，畜牧業僅其中農業生產一環而已，然本縣農業區域與居民居住區域分界較不清楚，因此畜牧業影響本縣居民較慎，然本府為降低新場設置畜牧場污染，亦規定需離特定商店、廠房、機關（構）、學校及非自有住宅（不含農舍）等周界三百公尺範圍以上，但針對舊畜牧場僅加強技術及朝項資源循環等方式，與其國土規劃，應朝向歐洲循環畜牧業方式，畜牧生產搭配農作生產，居民及畜牧業自然有相對良好環境距離，亦即朝向畜牧專區搭配農業廢棄物去化生產農地，較易解決本縣畜牧業污染問題。

二、

(1)依據農委會函示畜牧類沼氣發電屬畜牧業廢水處理設施一環，該項目為農業結合太陽能方式相同，皆屬附屬在農業設施下的綠能設施，亦即依據「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」規定辦理，仍屬農業生產行為。

(2)沼氣發電行為應確認主體生產業為何，因產業廢水有有機物，並用厭氣發酵即可產生沼氣，亦即環保處理廢水設施，食品工廠廢水設施，住家廢水設施等等皆會可運用沼氣發電，仍以設立名稱及從事主體為主，亦即如申請沼氣發電廠，則需以能源設施申請，並依據「非都市土地使用管制規則」辦理設立，方能成立。

(3)農業沼氣發電方能於農地上設置，非數屬農業行為之沼氣發電非能於農地上設置。

(4)沼氣中心設置仍以設置行業別為主，亦即農業沼氣中心可於農地上設置，以可設置於工業區建地上，非農業沼氣發電亦可工業區建地上設置，但無法設置於農地上。

三、現行環保及農業單位推行農地施灌等資源再利用，以減少畜牧業污染，並依相關環保或農業規定監測時間及項

	<p>目，爰此建議不可限制農地施灌作資源循環之降低環境污染政策，以利循環農業成立，降低畜牧業污染。</p>
屏東縣政府環境保護局	<p>一、畜牧場之廢水污染防治優劣與經營者管理能力息息相關，若有妥善處理，則能大幅降低污染，若未妥善處理，影響範圍也相當廣大，因此除了可考量規劃適當區域發展之外，仍必須要有污染防制措施。</p> <p>二、本縣有許多台糖公司土地，台糖公司本身也經營畜牧事業，具有經驗之人才與土地，該公司於本縣長治鄉東海豐畜殖場，刻正建設現代化畜牧場，其中包括廢水回收利用、除臭及綠能設施。因此可借重其土地、人才與技術經驗，運用台糖公司土地納入規劃。</p>