

# 第一章 國土計畫法實施後的農地利用發展

丁秀吟<sup>1</sup>

## 壹、前言

農地利用攸關糧食的生產，也影響農業的發展與競爭力，甚至改變氣候變遷與生態環境。各國對於農地資源的利用多採保護的態度（Schilling et al., 2014、Tan et al., 2009、Kline and Alig, 1999），因而傾向對農地資源進行嚴格的管制。然嚴格的土地管制可能侵害農地所有權人的財產權，故在相對嚴格的管制下通常也會給予減稅誘因讓農地資源的利用減少轉用為非農地的可能性（Polyakov and Zhang, 2008、Ladd, 1998）。國土計畫法的實施，期望可以建立較為完善的農地利用的管制方式，匡正現行農地利用的種種亂象，以保護農地資源的永續性。

臺灣對農地資源的管理利用，以非都市土地使用管制的手段為主。然以現況編定為非都市土地管制的制度設計，缺乏長遠性的發展目標，也沒有建立整體性的土地資源規劃，成為農地利用不效率的推手。隨著都市快速發展及產業結構改變，農地資源除了提供農業生產以外，因其面積廣大平整及地價相對低於非農土地等因素，履履成為土地變更開發的首要標的。尤其重大公共建設的區段徵收，經常劃入相當面積的農地，變更為非農使用，如高鐵車站特定區的開發、科學園區的開發及近期桃園航空城的開發等，是為農地面積減少的一重要原因。除合法的農地變更開發外，農地的違規使用亦是促使農地流失的一大因素。尤其違規工廠問題，因與經濟發展緊密相關，長期未受正視的結果，演變成棘手不易解決的困境。又農地違規多受到地方政府之選舉考量，對於非都市土地違規使用的稽查與取締多採消極作為，而違規裁量過輕也是無法有效遏止違規行為不斷增加的重要因素（行政院農業委員會，2003）。

1 政治大學地政學系助理教授

農地興建農舍是另一重要的農地利用的課題。農地興建農舍的規範，早在1973年內政部「實施都市計劃以外地區建築管理辦法」中，即已對1到12等則田地目土地及依土地法編為農業使用等土地，訂定申請興建農舍的資格與建築規範。該規定限制了申請自用農舍之起造人應具有自耕農身份，使農地興建農舍受限於只有農民的農地市場，不致造成失序開發。依吳彩珠等（2013）對宜蘭農舍的研究結果指出，1995年宜蘭縣所興建的農舍存在聚集現象，但到了2006年則趨向分散的分布，此提高農地的破碎度，也蠶食有限的優良農地。故現行農舍的問題，不僅使原本生產規模就不大的農地利用更不容易形成有效率的利用規模。另外農地興建農舍可能引起農地的投機與農地價格的上漲，在對宜蘭、桃園、雲林及臺南縣的農地交易及農舍興建趨勢的研究結果發現，宜蘭與桃園縣出現農地價格上漲及農舍興建增加的趨勢，而此現象並未出現在雲林與臺南縣，顯示農地興建農舍對農地利用或價格的影響，存在地區的差異性（行政院農業委員會，2008）。

578

農地利用的問題並非一夕造成，現行的農地管制，不論在制度的設計與執行上皆是導致目前農地利用問題的重要因素。2017年國土計畫法的公布實施，對長久以來缺乏國土指導的全國土地利用，尤其是原本缺乏發展規劃的非都市土地使用管制下的各種土地之保育利用，帶來新的契機與期待。於非都市土地面積占有相當比例的農地，在現行的土地管制體制下，或因制度變遷、制度設計或制度執行的問題，使農地的利用顯得無效率。然國土計畫法的實行是否能解決現行農地利用的不效率問題，以導正農地資源的合理利用。本文先從現行農地資源的數量分析，瞭解臺灣究竟還保有多少農地及這些農地數量所代表的意義。並分析目前農地利用的問題，以及檢視已送至行政院國土計畫審議委員會審議的國土計畫法（草案）（報行政院審議版）中有關未來農地管制的內涵，以為分析國土計畫法之實施對農地利用可能產生的影響。

## 貳、現行農地資源之分析

「農地」是一個普遍被使用的名詞，土地法將農地歸類於直接生產用地，但並未進一步定義<sup>2</sup>。農業發展條例亦未有「農地」的定義，但針對「農

2 土地法第2條將土地依使用分為四類，並將「農地」歸於第二類的直接生產用地。

業用地」與「耕地」給予定義<sup>3</sup>。學理上則是將農地的定義以廣義與狹義來分析。廣義的農地包含農、林、漁、牧業等產業的用地，但一般所指的農地，多指耕種地與放牧地二類（李鴻毅，1997）。若從農地資源的統計數量來看，現有農地數量的統計資料中，並未有以農地為名目的統計，但有農林漁牧普查報告中的「可耕作地」、農業統計年報的「耕地」以及內政部統計年報的「農牧用地」等長期性的資料。這幾項統計的資料雖都是對農地數量進行統計，但因其定義與調查方式不盡相同，統計之面積也從57萬到81萬公頃不等（行政院農業委員會，2012）。由圖5-1-1可以看出自1990到2016年間，根據非都市土地使用管制規則所編定的農牧用地呈現些微的成長，另依農委會所調查的水旱田面積則是逐年減少的趨勢，而主計總處每5年進行普查的可耕作地面積減少的幅度更為明顯。

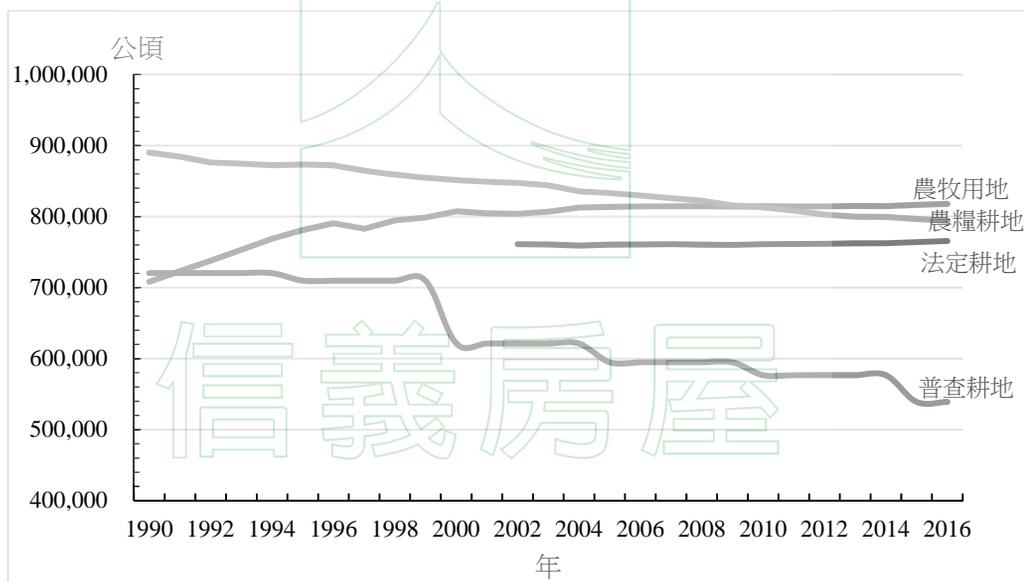


圖5-1-1 1990-2016各類定義之農地面積

註：「農牧用地」：非都市土地使用管制規則之用地編定為農牧用地。

「農糧耕地」：農委會現勘調查之耕地資料。

「普查耕地」：主計總處每5年進行之農林漁牧普查之可耕作地資料，圖中之調查資料分別為1990年、1995年、2000年、2005年、2010年及2015年。

「法定耕地」：非都市土地使用分區管制中屬特定農業區、一般農業區、森林區及山坡地保育區內的農牧用地。

資料來源：1.內政部統計查詢網

(<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>)

2.農業統計年報 (<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=207>)

3.主計總處農林漁牧業普查統計表

(<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?mp=4&xItem=41994&ctNode=555>)

換言之，透過土地使用管制編為「農牧用地」的法定農地數量呈現穩定微升的趨勢，可認為若農地上沒有違規使用或其他非農業活動的容許使用情形，那麼政府所管控的農地面積並未減少，反而有些微的增加。但若是從實際可耕作的面積來看，則農地面積是逐年減少的。此可由圖5-1-1中的「農糧耕地」明顯地看出，從1990年開始耕地的面積就一路下滑，並在2013年減少到80萬公頃以下，且持續地減少。若以農民認知的可耕作地視之，農地面積顯得更少。圖5-1-1中的「普查耕地」發現，每5年一次的農林漁牧普查，顯示了農民在耕作土地上的大幅減少，尤其以1995到2000年間的減少幅度最大，約少了8萬5千公頃。此可能與政府在1995年實施的農地釋出方案有關。雖然1995至2002年間的農地釋出面積總量約為3萬8千公頃（蔡秀琬，2004），但該方案對於農地變更使用限制的放寬，以及簡化農地變更程序等做法，都可能影響農民對於農地生產意願的降低，而使普查耕地的面積有急遽下降之情形。但無論是現勘調查的耕地面積，或普查農民所認知的可耕地面積，其中有可受土地使用管制規則管控的法定農牧用地，可透過法令的規範，避免轉用為非農業使用；也有不是非法定農牧用地的他種用地編定，即土地所有權人可合法的作為其原有的法定使用，而不再做為耕地之用途。故此耕地面積相對於農牧用地而言，是政府比較不能掌握的農地數量。若以此為制定農地政策的依據，則可能產生過於樂觀的農地資源存量。

## 參、農地利用現況之課題檢視

農地利用是在現行區域計畫法的計畫體系下，受非都市土地使用分區管制規則之規範，尤其是特定農業區、一般農業區、森林區及山坡地保育區的農牧用地被定義為「耕地」<sup>4</sup>，是主要的生產用地。非都市土地的使用管制長期以來被認為是缺乏整體規劃下的管制，因此面臨土地開發或變更時，除無法有規劃性的進行管控外，也因管制制度的無法落實，形成不效率的土地利

3 農業發展條例第三條對於該法規的用辭予以定義，其中「農業用地」指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用外；也包含供與農業經營不可分離的農舍、相關設備(如集貨場)、農路、灌排及其他農用之土地；以及農民團體與合作農場所有直接農業使用之倉庫、……、檢驗場等用地。此外，也將「耕地」定義為：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。

4 農業發展條例第3條。

用。農地的問題在整個非都市土地使用管制的問題中，益形明顯。原因除農地面積廣大外，過去農地價格低廉，經常成為土地開發或變更使用的目標。又因違反非都市土地使用管制的罰責過輕，以及稽查不易，於較低的違規機會成本下，農地違規使用的情形隨著產業與政策的轉變而日趨嚴重，造成農地資源嚴重的破壞與流失。

綜觀現行農地利用之相關問題，本文從三個面向進行分析。

## 一、制度變遷的歷史共業與制度問題造成的農地違規使用

農地違規使用是一個長期累積的問題。從臺灣土地使用管制的歷程來看，在尚未實施土地使用管制前的土地市場，政府部門不僅倚賴農業所創造的產值，也賦予農業發展工業的使命。利用緊密的農村社會網絡發展家庭工廠的生產模式，而鼓勵農田中工廠的設置。在1974年區域計畫法公布實施，政府開始對都市地區以外的土地進行土地使用管制，並以當時的土地使用現況為土地所有權人產權的界定準則。現況管制的結果則是農地與非農使用，甚至不利於農地利用的土地使用並存受到保護管制（林子欽與丁秀吟，2015）。政府早於1960年代所制定的獎勵投資條例，就引導了農地轉為工業使用，以於農地上設置工業區，加速工業化的發展（瞿宛文，2017）。而在1970年代的促進農村建設措施中，也鼓勵農村地區設立工廠（于宗先等，2004），故工廠存在農地上的事實是政府政策引導的結果。

爾後非都市土地使用分區管制的實施，農地違規使用仍層出不窮，然違規使用的執行與認定，不僅需要專業知識，且違規使用的認定亦存在有模糊的空間，加以有限的執行人力，以及選舉、地方人際關係等考量，都可能降低農地違規被執行的程度（林森田與洪維廷，2009）。圖5-1-2為2015-2017年內政部統計的各縣市農牧用地的違規面積。圖中顯示農牧用地的違規使用是一個普遍的現象，其中多數縣市違規情形似有減緩之現象。惟此結果僅能表示地方政府執行違規取締之情形，而無法全面地展現真實的違規面積總量。但由地方政府在非都市土地使用違規執行傾向消極的態度，可合理地推測圖5-1-2的統計結果應遠小於實際違規面積。綜言之，以土地使用現況為管制基礎的管制制度，使非都市土地的管制難以解決土地使用的負外部性；而以經濟發展為優先的土地利用，姑息了農地的違規使用。

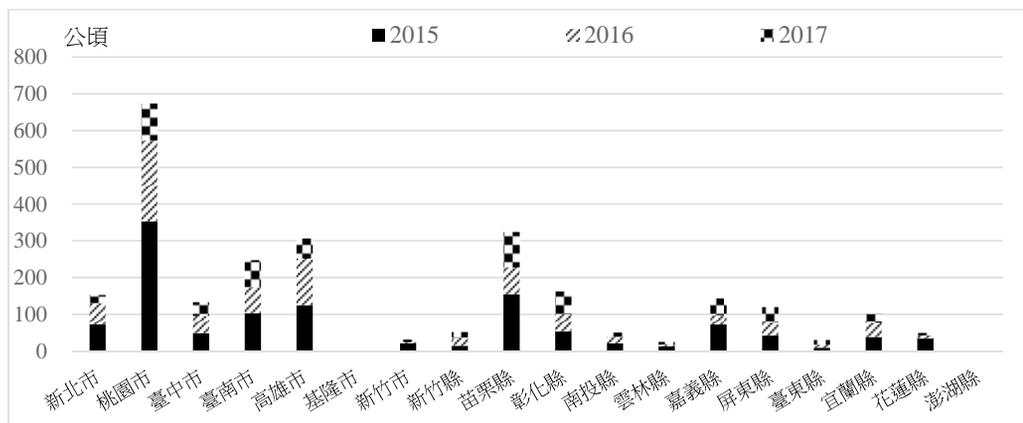


圖5-1-2 2015-2017農牧用地違規面積

資料來源：政府資料開放平台<https://data.gov.tw/dataset/25104>

## 二、制度設計與執行造成的農舍問題

2000年以前農地農有農用政策下的農地管制，使得農地市場的農地供需只存在農民之間，農地的利用雖有農舍之興建，但受限於買受資格，尚能讓多數的農地在農地管制的制度下，維持農地農用。然2000年農地政策改變，農地開放自由買賣，將過去僅有農民參與的農地市場，開放為所有自然人皆可進入的土地市場。此外，為防止農地容許使用的農舍浮濫興建，規定0.25公頃以上的農地方可興建農舍的下限，並訂定農地興建農舍辦法以規範農地興建農舍之資格。即使如此，仍然難以抑制農地建地化的發展。

圖5-1-3說明2000至2016年間核發農舍使用執照的件數。從2004年開始呈現微幅增加的趨勢，在2009至2013年間急遽增加。此期間正值不動產市場景氣熱絡發展，投資者看中農地興建農舍的獲利潛能，使農地成為投資者的重要市場。尤其鄰近都會區的農地，往往因適於做為都會人的第二屋，而成為不動產投資及投機的對象，導致農地價格的上漲。若農地的交易不是用來從事生產活動，那麼高於生產農地的價格，將會造成做為生產農地取得成本的增加。即當農地做為生產使用時，將必須與投資/機者進行競價，墊高農地生產的成本。使真正想要從事農業生產的新進農民，或想要擴大經營規模的農民，無力購買農地，亦難以使農地保留繼續做為農業生產使用。其次農地興建農舍以0.25公頃為單位，可能造成農地破碎化，加劇農地生產規模與產權的的細碎分割，嚴重破壞生產環境，降低農業生產力。

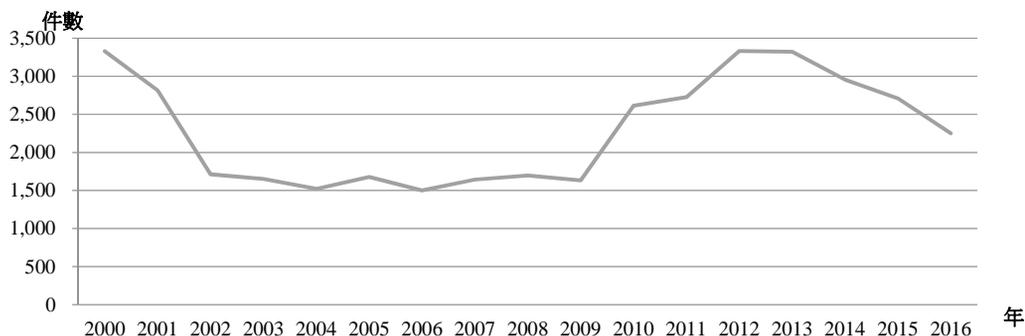


圖5-1-3 2000-2016核發農舍使用執照件數

資料來源：營建統計年報

### 三、制度變遷路徑相依所導致的農地流通問題

農地市場開放自然人買賣之後，農地較過去更加容易在市場上流通，理應對想從事農業的農民更容易取得生產農地。事實上，多數的不動產交易網站或仲介公司確有不少農地出售的資訊。但這些交易的資訊通常不是強調農業生產的環境與特性，反而著重於農地的生活機能或景觀機能等。因此很難將這類的農地交易視為是為農業生產而交易。反之在農業經營所需的農地流通市場，卻因農民依然保有土地財產不輕易出售的傳統觀念，以及三七五耕地租約帶給農民出租農地無法收回的陰影等影響，而使做為生產使用的農地交易，面臨供給面的流動性僵固化（行政院農業委員會，2015）。

換言之，農地的流通發生在無意從事農業生產的投資或投機者之間，而真正欲從事農業經營的新進農民或青年農民，仍然難以藉由農地開放自由買賣而順利取得農地（Lin，2015）。如此一來，從事農業生產的農民在購買農地時，其競價的對象除了其他農民以外，還包括無意從事農業生產的非農民。倘若非農民取得農地的目標在於興建農舍或其他非農使用，那麼在未來持有成本相同，卻有相對高獲利預期下，將可以比從事生產的農民有更高的競價能力。其結果不僅是農民無法取得農地進行生產，取得農地的非農民也不會將農地做為生產使用。將導致農業生產環境的破壞，增加農業的生產成本，而降低農產業的競爭力。

## 肆、國土計畫法下的農地管制架構

過去臺灣對農地利用的管理主要倚賴土地使用管制制度，透過非都市土地使用分區管制下的分區（特定/一般農業區）與用地編定（農牧用地），以維護農地農用。雖然土地使用管制制度確實對維護農地農用發揮了一定的功能，讓特定農業區與一般農業區的農牧用地分別有84%及73%仍維持為生產型農地（行政院農業委員會，2012）。但是農地數量流失與農業生產環境惡化的問題，在現行非都市土地使用管制下仍持續的擴大。2015年12月18通過的國土計畫法，是建立在因應全球氣候變遷調適及國土永續利用目標下的新制度。未來六年內必須施行的國土計畫，則在考量糧食自給率與安全農產品的前提，將農地的數量確保在一定的總量進行管制。全國國土計畫的法定地位，將可解決現行的管制制度缺乏全國性的土地利用指導計畫的不足，以及缺少鄉村地區整體規劃所造成農地利用與鄉村發展無所依恃的問題。但能否在國土計畫法的架構下，建立一套有效控管永續農地利用的體系，仍有待後續相關配套措施的建置與執行。

目前國土計畫法下的相關計畫與配合法令正在持續的進行中，為瞭解未來相關計畫與法令可能對農地利用產生何種影響，以下將就國土計畫法及2018年三月送行政院審議的全國國土計畫（草案）（報行政院審議版）中，彙整有關未來農地劃設與管制指導之內容，以為分析的基礎。

### 一、農業發展地區農地分類的劃設與土地使用指導原則

國土計畫法將全國土地劃分為四大功能分區<sup>5</sup>：國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展區，並在各功能分區下依土地條件劃設分類。其中農業發展地區是在「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」的原則下所規劃<sup>6</sup>。其劃設原則為「依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設……」，於農業發展區內，再視農地的生產條件予以分類<sup>7</sup>。行政院農業委員會已於2015年調查全國農地資源，並將其劃分為四類：第一、二、三、四種農業用地，全國國土計畫（草案）（報行政院審議版）對於農

5 國土計畫法第20條。

6 國土計畫法第6條。

7 國土計畫法第20條。



地資源的使用管制，即是參考該分類而給予不同程度的保護策略。據此在國土功能分區的「農業發展地區」，則劃分為五類以為未來使用管制之基礎。

依全國國土計畫法（草案）（報行政院審議版）對於農業發展區的分類方式、劃設條件及未來使用的指導事項彙整如表5-1-1。其中在農業發展地區下的農地分類，劃設有第一類的農地，主要供農業生產及其必要之產銷設施使用。劃設為第二類的農地，亦是供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制。該兩類明訂於國土計畫法的分類，除與農產業的相關使用外，該分區的農地禁止或限制其他的使用<sup>8</sup>。此可視為將此二分類的農地做為優良優先保護的農地。未來該二類的管制應將被嚴密管控，以減少變更使用之情形發生。

依表5-1-1第三類農地之劃設原則為現行山坡地農牧用地的範圍。山坡地農業型態複雜，又經常涉及水土保持問題，因此與前二類明確地以農業生產的分類不同，須更謹慎考量農業使用與自然環境間的平衡。劃設為第四類農地是以生活功能為主、生產功能為輔的鄉村區建地。基於鄉村人口外流嚴重，對於生活聚落的整體規劃，應著重建成區的有效土地利用，以及與農產業的整體規劃與配合。避免現行農村社區土地重劃不斷地變更聚落周邊農地為建地，擴大建地範圍以實現農村社區土地重劃之情形，使原是善意地藉農村社區土地重劃改善鄉村地區生活環境的美意，反而造成農地的流失及建地的閒置。第五類農地是指現行的都市計畫農業區。過去多視都市計畫內的農業區為都市發展的預備用地，在表5-1-1所彙整的未來土地使用指導事項中，對於保有大面積的完整農地，將比照第一類農地的使用指導原則，此將改變部分都市計畫農業區的使用理念，使具有良好品質的農地回歸農業生產的本質。

8 國土計畫法第21條。

表5-1-1 農業發展區的分類內容及劃設條件

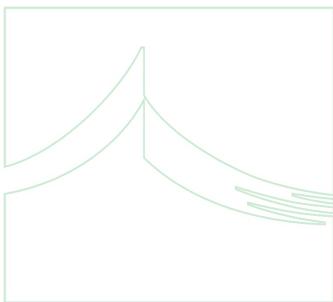
分類	內容	劃設條件	土地使用指導事項
第一類	<p>屬於優良農業生產環境，能維持糧食安全，或曾投資建設重大農業設施之地區</p>	<p>具優良農業生產環境，能維持糧食安全，或曾投資建設重大農業設施與農業改良設施條件中之一者：                      1. 投資重大農業改良設施地區。                      2. 土地面積完整達25公頃，農業使用面積達80%之地區。                      3. 原依區域計畫法劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地。                      4. 農業經營專區、農產專業區、集團產區。                      5. 養殖漁業生產區。                      6. 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。</p>	<p>1. 應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，以確保此類土地長期為面積完整且生產條件優良的農地資源。                      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，避免夾雜其他使用而造成農地穿孔、切割及碎裂等情形。                      3. 本地區具有優良糧食生產功能，應持續進行農地改良並維護農業生產之基礎重要設施，例如灌溉設施、防護設施等，以提升農業生產條件。                      4. 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。</p>
第二類	<p>屬於良好糧食生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區</p>	<p>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，或符合條件但面積比例未達25公頃或農業生產使用面積比例未達80%之地區。</p>	<p>1. 得依農業產業特性給予不同程度之使用管制，並應減少非農業使用項目，以維持農業生產、維護糧食安全之功能。                      2. 本地區具有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。                      3. 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。</p>

分類	內容	劃設條件	土地使用指導事項
第三類	<p>屬於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、生產森林主產物及其設施之林產業用地</p>	<p>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、生產森林主產物及其設施之林產業用地，條件如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 供農業使用，且無國土保育地區第一類，或第二類中涉國土保安、水源保護劃設條件之山坡地宜農、牧地。</li> <li>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。</li> </ol>	<p>1. 為提供坡地農業及供營林使用之地區。</p> <p>2. 從事坡地農業、林產業經營時，應順應自然地形地貌，避免改變原有地形地貌或有大規模整地行為，以維護地表植被排水與入滲之功能，並且不得採取土石，以避免坡地災害發生。</p> <p>3. 本地區土地使用以適合坡地農業生產及必要產製儲設施使用，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儘量順應自然地形地貌，避免大規模整地行為。</p> <p>4. 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。</p>
第四類	<p>鄉村地區內之農業生產、生活、生態之關係密不可分</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依原區域計畫法劃定鄉村區，屬於農村、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。</li> <li>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部落範圍內之聚落，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，得予劃設。</li> <li>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。</li> <li>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，於依本法取得使用許可後得適度擴大其範圍。</li> </ol>	<p>1. 為提供農村生活及其相關設施使用之地區。</p> <p>2. 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。</p> <p>3. 屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣(市)主管機關及農業主管機關認定不妨礙農村生活環境者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。</p>



分類	內容	劃設條件	土地使用指導事項
第五類	農業生產環境良好，且未有都市發展需求者之都市計畫農業區	農業生產環境，能維持糧食安全且具優良都市發展條件，符合都市計畫第一類劃設條件，或未達第一類劃設條件，或未達80%之面積使用。且農業使用面積達10公頃。	1.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區土地使用原則檢討修正本地區土地使用分區、土地管制規定。 2.都市計畫主管機關如有檢討變更農業區以外之分區需要時，應先將國土功能分區檢討變更，為城鄉發展地區。

資料來源：內政部，2018，全國國土計畫法（草案）（報行政院審議版）。



智慧房屋

## 二、使用許可制的管制工具

區域計畫下的農地管制並未考量農地是一資源用地的特性，特定農業區或一般農業區的劃設是依地目等則、有無農地重劃等因素考量。農牧用地依實施區域計畫時的現況而編定，剛性的管制由於缺乏具目標發展的計畫引導，無法有效地在經濟快速發展的過程，有效地維持農地作為農業使用目的。此一方面來自於非農產業對土地使用需求的競爭，另一方面也因農地做為農業生產的產值無法與非農產業相抗衡，而逐漸放棄農地的生產本質。再則，政府部門對於農地使用管制的單一工具、無差別的農地免稅政策，以及著重非農產業發展而大規模變更農地之策略，皆使農地非農使用的問題愈來愈嚴重與複雜。

未來於國土計畫法下的土地使用管制，將有別於現行非都市土地使用管制下的土地開發，改採行使用許可制，其管制架構可彙整如圖5-1-4（內政部營建署，2018、內政部營建署，2017、國立成功大學，2017）。在此管制架構下，土地使用在符合功能分區分類的原則下，個別的功能分區變更原則被禁止。各功能分區的土地使用可以更穩定，不易受到無秩序土地開發的影響，使資源類的土地得以永續利用。

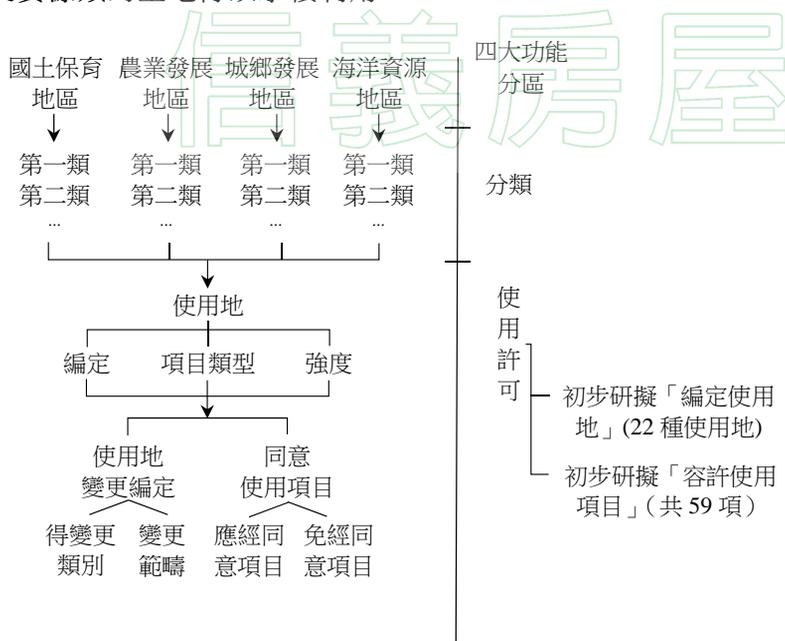


圖5-1-4 國土計畫法下之土地使用管制架構

資料來源：本文整理

使用許可的管制是在編定的22種使用地<sup>9</sup>上，建置59種容許使用項目。依各種使用地之性質，將59種容許使用項目區分為免經申請同意就可直接使用之項目，以及符合一定條件且須經申請才能同意使用之項目。其中涉及農業發展相關使用之容許使用項目有「03.農產品集散批發運銷設施」、「04.農作產銷設施」、「05.畜牧設施」、「16.水產養殖設施」、「29.農作使用(包括牧草)」、「43.農舍」及其細目<sup>10</sup>。若需要進行使用地變更編定，也必須是符合所屬分區分類的使用原則之土地才可申請使用變更。如在農業發展地區第一類農地的使用地變更，在22種使用地中，可以申請變更編定為「農業用地」、「水利用地」、「交通用地」、「機關用地」、「公用事業用地」及「能源設施用地」等6類<sup>11</sup>。

國土計畫法下的使用許可制，與非都市土地使用管制下的土地開發許可制的個案審議方式不同，其基本精神在於當個別土地開發不符合國土功能分區及其分類的土地使用指導原則(表5-1-1)時，將不得開發利用<sup>12</sup>。換言之，使用許可不得變更國土功能分區及分類，在符合功能分區及分類使用原則的土地使用，就不會涉及功能分區的變更(內政部營建署，2016)。於使用許可的審議制度設計將採一級一審之方式，若是屬於農業發展地區及城鄉發展地區的土地使用許可申請，將由直轄市、縣(市)主管機關進行審議。而國土保育地區及海洋資源地區的使用許可審議則由中央的主管機關予以審議<sup>13</sup>。

- 9 依2018/2/5國土計畫法土地使用管制相關事宜第4次研商會議簡報內容，使用地編定有1.住宅用地2.商業用地3.工業用地4.礦業用地5.農業用地6.農業設施用地7.林業用地8.水利用地9.保育用地10.遊憩用地11.風景用地12.文化設施用地13.交通用地14.殯葬設施用地15.機關用地16.學校用地17.環保設施用地18.綠地用地19.公用事業用地20.宗教用地21.能源設施用地22.海域用地等22類。
- 10 依2018.2.5國土計畫法土地使用管制相關事宜第4次研商會議簡報內容，未來國計畫土地使用管制的容許項目計有59項，其中涉及「農業發展相關使用」相關之容許使用項目為此6項。
- 11 參考「國土計畫相關子法法制諮詢小組(期初報告書)」之「國土計畫土地使用管制規則草案」第18條。
- 12 未符合國土功能分區及其分類指導下的土地不得開發利用，但國防、重大公共設施或公用事業計畫得於各國土功能分區申請使用(2016年5月17日內政部營建署的「現行開發許可問題探討及國土計畫法使用許可制度」簡報)。
- 13 中央主管機關的審議權責還包括：申請使用許可的範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、興辦國防、重大公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上導致不同審議主管機關時，或是填海造地的案件(2016年5月17日內政部營建署的「現行開發許可問題探討及國土計畫法使用許可制度」簡報)。

就整體的制度設計而言，國土計畫法下的土地使用管制，對於過去非都市土地使用及開發的結構性問題，提供了一個可能的解決方式，處理缺乏整體規劃所衍生的發展失序及土地利用不效率等問題。然未來全國國土計畫的實施，是必須建立在現行區域計畫制度下的制度改革。因此無論是功能分區的劃設，或是使用許可制的管制方式，將無法擺脫制度發展過程的路徑相依（path dependence）之影響。如何避免無效率的生產路徑，成為具有調適效率的路徑，以達制度轉變的成就，將視制度轉換過程，機制與誘因設計的良窳而定（North, 1990）。農地在此次的制度變革中，可能是受影響最大的一部分。為使農地使用管制得以在有效率的路徑上前進，達到永續利用的目標，農民財產權的適度調整及充分引導農民持續將農地保留為生產使用的誘因，是新制度建立時必須充分考量的重點。因此，善用如賦稅等相關非管制性工具，以為農地有效利用之輔助措施，應被重視並審慎地設計。

## 伍、實施國土計畫法後的農地利用分析

過去臺灣地區的土地利用因缺乏全國性的空間指導計畫，土地的管制受到計畫範圍之限制，區分為都市土地與非都市土地雙軌的管制。雖然都利用了土地使用分區管制（zoning）的工具，但都市地區因有都市計畫引導都市發展，得以落實土地使用分區管制，有效合理地利用土地。相對而言，非都市土地因面積廣大，土地利用型態複雜，也缺乏引導發展的計畫，使土地開發在缺少整體規劃考量下造成失序的發展。國土計畫法的通過，不僅提供一個具有法定地位的全國國土計畫，更重要的是對有限土地資源的利用與管理，建立一套得以順應全球環境變遷及具永續理念的規劃管理制度。

由此可看出國土計畫法實施之後對於農地利用

- 1.若能確實地落實法規的規範，應可達到合理農地資源的配置與利用。但土地利用是持續不間斷的過程，現況的使用並不會因為新制度的實施而被抹滅重來。故可能會與新計畫的配置相競合，是以公平解決衝突的機制設計是必要的。
- 2.四大功能分區下的農業發展地區，凸顯農地資源與農業發展的重要性。農業發展區劃出優良農地嚴格管制，可在農地資源日益惡化的現況下，維護最低限度的優良農地。減少優良農地持續被轉為非農使用

的機會，以實現永續農地農用的目標。

3. 農業發展地區考量鄉村區的整體規劃，期能引導未來鄉村的發展方向，並區隔出城鄉的發展特色。以促進鄉村區的產業發展、提升生活條件的品質，以及永續豐富的生態環境。

然制度的轉變，除追求落實新制度的目標，也須同時保護舊制度的權益，尤其於農地管制的大幅改變，應更謹慎地看待舊制度農地所有權人之財產權。新舊制度轉換除制度的銜接問題外，以下四點亦應併同考量。

1. 農業發展地區第一、二類農地被嚴格限制財產權的目的是期望其能繼續維持農用。是以如何在管制的另一面向，給予更多的誘因，使劃入第一、二類農地的農地所有權人不致產生被剝奪感，須有相對應的配套措施。如農地資源有差別性的投入，或賦稅負擔的差異等。
2. 國土計畫法直接規定了相對於區域計畫法更重的違規使用罰責，期能藉此遏止農地的違規使用。然現行農地違規問題，不僅是罰責過輕的問題，更重要的是制度執行不易的困難。國土計畫法實施之後，目前尚未有明確的執行策略，如何設計一有效可行的執行機制，將是新制度能否達成目標的重要關鍵。
3. 農地上既存的違規工廠與農舍，不會因為國土計畫的施行而自動消失。新制度的設計是未來的發展路徑，已存在的問題仍需要解決。尤其農地一旦改變為非農使用，其不可逆的性質會讓農地資源持續減少，難以回復。若無法於此次的制度轉變中，提出有效的解決策略。將不僅是問題持續存在，更可能對未來制度的執行造成阻礙。

農地流通雖是倚賴市場機制而決定，但建立一個健全的農地市場，協助從農者在市場中順利取得所需之農地，則是政府的責任。

## 陸、結論與展望

農地資源在區域計畫的計畫體制中，主要受到非都市地使用的管制。自區域計畫於1974年施行至今，農地利用面臨都市發展及產業結構轉變的壓力，難以在僵化的計畫與管制制度下，發展出有效合理的使用方式。雖然農地資源面積有限是一般的認知，但由於政府部門偏重二、三級產業發展的經

濟政策，農地成為經濟又實惠的土地供給部門；在私部門的土地開發選項，透過尋租（rent seeking）行為的農地變更利潤，可能遠遠超過其他土地的變更使用；在個人在農地上的違規使用，機會成本低到可以忽略；甚至還可以在農地興建別墅等級的合法農舍。因此高鐵場站及科技園區徵收了大面積的農地、農地上的違規工廠持續的增加、買農舍送農地的「投資」也不斷地在售地廣告中出現。

此外農地的污染問題也從來沒有少過。諸多的農地利用地問題無法全部歸咎於非都市土地使用管制的制度設計與執行，但是缺乏合理農地資源規劃與有效地管理制度是不容否認的事實。國土計畫法的實施，開啟國土資源合理及永續利用的新契機。雖然長期累積的農地利用問題，無法只倚賴國土計畫法的施行就可以完全解決。但是仍然期待在國土計畫法的目標及國土計畫的架構下，對於農地資源的維護可以更具體地彰顯其重要性。於有效引導農地合理永續利用下，增進農產業的競爭力。此外，也期望能藉此契機健全農地利用的管理機制，善用如賦稅等相關的配套措施，使農地資源的管制與維護更具效率。國土計畫法雖然不能解決全部的問題，但應扮演引導國土資源的有效分派與配置，以為農地永續利用的憑恃。

## 參考文獻

1. Kline, J. D. and Alig, R. J., 1999, Does land use planning slow the conversion of forest and farm land?, *Growth and Change*, 30, pp.3-22.
2. Ladd, H. F., 1998, Introduction, pp.1-22 in Ladd, H. F.(ed) *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links*, Lincoln Institute of Land Policy.
3. Lin, S. T., 2015, Farmland-access policy for young farmers and new entrants, *International Seminar on Cultivating the Young Generation of Farmers with Farmland Policy Implication*, pp.1-18.
4. North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economics Performance*, Cambridge University Press: USA.
5. Polyakov, M. and Zhang, D., 2008, Property tax policy and land-use change, *Land Economics*, 84(3), pp.396-408.
6. Schilling, B. J., Attavanich, W., Sullivan, K. P. and Marxen,

- L. J., 2014, Measuring the effect of farmland preservation on farm profitability, *Land Use Policy*, 41, pp.84-96.
7. Tan, R., Beckmann, V., van den Berg, L. and Qu, F., 2009, Governing farmland conversion: comparing China with the Netherlands and Germany, *Land Use Policy*, 26, pp.961-974.
  8. 于宗先、毛育剛與林卿，2004，兩岸農地利用，喜馬拉雅研究發展基金會：台北。
  9. 內政部，2018，全國國土計畫（草案）（報行政院審議版）：臺北。
  10. 內政部營建署，2016，現行開發許可問題探討及國土計畫法使用許可制度簡報（2016.5.17）：臺北。
  11. 內政部營建署，2017，委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究（總結報告書），內政部營建署104年度委託辦理計畫：臺北。
  12. 內政部營建署，2018，國土計畫土地使用管制相關事宜第4次研商會議簡報（2018.2.5）：臺北。
  13. 行政院農業委員會，2003，農地管理與違規使用問題之研究，行政院農業委員會92年度科技計畫研究報告：臺北。
  14. 行政院農業委員會，2008，農地交易與農舍興建趨勢對農地利用之影響研究，行政院農業委員會97年度科技計畫研究報告：臺北。
  15. 行政院農業委員會，2012，農地資源分析與農地政策調整之研究，行政院農業委員會101年度科技計畫研究報告：臺北。
  16. 行政院農業委員會，2015，強化農地經營權流通及整合利用之機制研究，行政院農業委員會104年度科技計畫研究報告：臺北。
  17. 吳彩珠、林峰田、林森田與許元綸，2013，宜蘭農地宅舍分布型態之變遷與其影響因素之探討，*都市與計劃*，第40卷，第1期，pp.31-57。
  18. 李鴻毅主編，1997，地政大辭典，中國地政研究所：臺北。
  19. 林子欽與丁秀吟，2015，農地改革、產權界定與土地市場，*臺灣社會研究季刊*，第100期，pp.217-228。
  20. 林森田與洪維廷，2009，農地違規使用管理簽約外包之研究，*臺灣土地研究*，第12卷第1期，pp.1-29。
  21. 國立成功大學，2017，國土計畫相關子法法制諮詢小組（期初報告書）：臺南。
  22. 蔡秀琬，2004，我國農地釋出原則與作法，*農政與農情*，第145期。  
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=7554>（取得日期2018/4/3）
  23. 瞿宛文，2017，臺灣戰後經濟發展的源起，中央研究院、聯經出版公司：台北。