

# 台灣農地利用與管理之問題與對策

劉健哲<sup>(1)</sup>黃炳文<sup>(2)</sup>

(1)亞洲大學休閒與遊憩管理學系 講座教授

(2)國立中興大學應用經濟學系 副教授

## 壹、前言

農業發展條例自民國62年9月3日公佈施行以來，農地利用向為政策發展之重點。

89年修正通過的農業發展條例在農地政策產生重大變革，將過去「農地農有與農地農用」的政策調整為「放寬農地農有，落實農地農用」；除了農地開放與放寬農地分割的限制外，並且准許承受農地者於不影響農業生產環境及農村發展，以集村方式或在自有農業用地上興建農舍，以改善農民生活。

農地開放以及放寬農地分割的限制，同時准許承受農地者在其自有農地上或以集村方式興建農舍等，是否與農地利用在生產與生態保育、景觀維護之功能有所衝突？是否有違「農地農用」之政策目標？值得關切。

## 貳、農地利用與管理之目標

### 一、有效利用及維護農地資源

一般而言，農地利用與管理應能保護優良農地之生產與供應高品質之糧食，同時維護生態與景觀、維持綠地，創造綠色資源及良好生活空間，提供遊憩休閒的場所。

### 二、調整農業結構，提高農業競爭力

為突破小農經營的瓶頸，除增強知識經濟、生物科技等之應用外，更應加強租賃制度來促進耕作權集中，改善農場規模狹小問題，進而調整農業結構，提高農業競爭力。

### 三、合理規範農地轉用與變更

在國土規劃的架構下配合國家總體經濟發展對土地利用的需求，修定現行農地利用

與管理法規，合理規範農地轉用與變更。

## 參、主要爭議

### 一、放寬農地分割限制有違農業結構改善之目標，農地資源有流失之虞

為提昇農業生產力與競爭力，有賴農業結構的持續改善與調適，因此農地的分割宜有效規範與避免。

放寬農地分割限制的規定，雖有助於農民土地之產權獨立，惟農業結構改善之目標將無以達成。

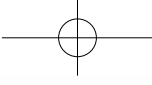
此外，農地開放亦使許多貪圖農地可興建農舍之非農民購買農地，農地不無流失之虞。

### 二、准許農地興建農舍，有違農地農用之政策，危害環境與景觀，並且造成公共投資的浪費

允許農民在農地興建農舍的主要原因係原有鄉村區老舊、沒落、發展不足，且未進行整體規劃，因此建地不足，公共設施缺乏，生活環境難以改善；農村土地又因多子繼承均分的關係，土地權屬非常複雜，致老舊房舍之改建或增建，非常困難。

自從農地開放以及准許農地興建農舍以來，衍生許多農業生產環境與農村景觀之問題，農地上零星興建的農舍，不僅對農村景觀風貌造成衝擊，並且導致公共投資的浪費。農舍所排放之廢水、廢棄物，將造成水質與土壤之污染，危害到農業生產環境。

### 三、獎勵集村興建農舍無法真正落實照顧農民之目標



農政單位為了避免個別農民在自有農地上零散興建農舍，破壞農業生產環境，影響農村景觀與風貌，乃訂定「集村農村興建農舍獎勵及協助辦法」，以獎勵及協助農民辦理集村興建農舍，為一立意良好之政策。惟以宜蘭（羅東、三星）、南投市及台南善化等地集村興建農舍情形為例，集村興建農舍之共同起造人不僅並非均為農民，且亦未考量農民生產與生活作息之要求及其對外部環境（廢棄物及污水處理）的影響，反而有淪為建商炒作農地之虞，如此不僅無以防止農地資源的流失，而且亦無法達成改善農民耕種條件與生活環境之目標。

#### 四、欠缺完善的農地管理制度，影響農業生產環境與農產品安全衛生

由於欠缺完善的農地管理制度，農業生產與生態環境倍受非農業部門之影響，諸如：灌溉水受上游工業區或地下工廠排放廢污水之污染，進而污染許多農地，影響農產品安全衛生。

如果國產農產品不能獲得消費者的信心，將喪失與進口產品相互競爭的能力。因此如何強化農地管理制度，建立優良農產品品牌，以提供高品質、健康而安全的糧食，均為今後農業發展的重要課題。

### 肆、解決之對策

#### 一、健全完善的國土利用規劃制度，規劃優質農業區，促進農地之利用

國土計畫應依其性質劃定土地使用分區，進行土地利用與管制，藉由規劃優質的農業區，維護農地資源、促進農地利用、改善農業結構。為避免農地流失，違法利用之農地務必嚴格取締，農地分割之限制，應重新檢討。

#### 二、檢討農地興建農舍法規，從事鄉村區的整體規劃，建構農村優質的生活環境

對於農地個別興建農舍，應嚴格審查與管制，藉由獎勵、減稅之優惠，鼓勵集村興建農舍同時使集村農舍之建築規範納入農村社區或「鄉村區」整體發展規劃的範疇，考量農民生活改善之要求與農村發展之需要，同時兼顧農業發展與農地管理之政策。至於原有之「鄉村區」則可以採取農村規劃與社區更新之手段，進行鄉村區整體發展規劃，考量農村住宅用地及公共設施用地之需求，結合生活、生產與生態，擴大社區範圍，建構農村優質環境，改善農民生活。

#### 三、結合農村規劃與農地管理政策，建構完善的農地管理制度

為維護農業生產環境，避免非農業部門對農地利用及農村環境之污染，除嚴格監測外，應建立農業區之綠籬地帶，同時採取農村規劃之手段，進行鄉村區整體發展規劃，結合農地管理政策，農民興建農舍除了集村興建之外，只准許在鄉村區之建地上興建，以落實農地農用之政策，同時促進鄉村發展。

### 伍、小結

農地管理與農村規劃及鄉村區整體發展之規劃至為重要，其影響層面不僅涉及農地利用、農業生產環境、農村景觀與農民生活之福祉，並關係著整體農村發展，及城鄉關係之調和。農舍問題未能解決，不僅引發許多農地管理之問題，並且衝擊著農業生產環境、生態與農村景觀，影響農業、農村與整體社會經濟發展甚巨。

今日探討農舍與農地利用管理問題之同時，所念茲在茲者為如何照顧農民生活，於增進農民福祉之餘，也能夠確保有限農地資源的有效利用，落實農地農用之政策，達成農地利用之目標。此一目標之達成，需有完善週延的配套措施與妥善規劃，以為因應。

