

農地利用及農舍管理問題之探討

-由德國土地利用之觀點

劉健哲^{*}

摘要

台灣土地資源的分配及利用多以提昇經濟力為主要的考量，卻忽略了資源的合理分配及利用，導致土地利用衝突情形一再發生。農業發展條例修正後，農地開放自由買賣，任何自然人均可承購農地；然而放寬農地分割之限制，同時亦准許無自用住宅者在農地興建農舍，使農地利用管理問題趨於複雜，不僅影響農村景觀與生態環境，衝擊著農業生產、生活、生態，破壞農村風貌。

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，需有完善周延的配套措施與妥善規劃。農村規劃為解決以上的問題的不二法門；使農舍建築規範納入農村社區整體發展規劃的範疇裡，考量農民生活改善之要求與農村發展之需要，同時兼顧農地管理與農地農用之政策，如此才能確保農業在生產、生活、生態與遊憩休閒方面之功能。

關鍵詞：土地利用、土地利用規劃、農舍管理

^{*} 亞洲大學休閒與遊憩管理學系講座教授兼系主任

農地利用及農舍管理問題之探討

—由德國土地利用之觀點

劉健哲

壹、前言

長期以來，台灣土地資源的分配及利用多以提昇經濟力為主要的考量，卻忽略了資源的合理分配及利用，導致土地利用衝突情形一再發生。如此不僅個人與公眾利益間之衝突，無以調和；不同經濟部門間對有限土地資源的利用競爭，更無法有效規範。導致農地不當轉用之壓力有增無減，自然生態環境及農業生產環境難以維護，環境與景觀遭受污染與破壞，都市與農村建設雜亂，無規則與不調和的發展，亦導致吾人居住環境與生活品質的惡化。

德國的土地利用規劃與營建管理已有一段很長的歷史與良好的發展經驗，不僅有效維護農地資源與農業生產環境，並且引導有限土地資源的合理分配與利用，合乎公眾利益。本文擬從德國土地利用規劃及法規制度面之觀點，比較及探討台灣農地利用及農舍興建之問題，進而提出解決之對策，促進台灣農業與農村之永續發展。

貳、台灣農地利用與農舍管理之法規與問題

農業發展條例自民國 62 年 9 月 3 日公佈施行以來，經過多年多次的研討與修訂，大都脫離不了「農地利用」的重點與範疇。顯現農地問題與政策的重要性。民國 89 年修正通過的農業發展條例更使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在其自有農地上興建農舍，改善生活。准許農民在農地上興建農舍，是否與農地利用在生產、生態環境與景觀維護之功能有所衝突？如何兼顧農民興建農舍改善生活之需求？值得關切。

一、農業發展條例中有礙農業發展之規定

農業發展條例訂定許多改善農業生產環境，促進農業結構變遷，提升農業競爭力等有利於農業發展之條文(如：§§8、10、13、20、21、22、22-1、25、26、30、37、38、41、55、59、66……)，然而有些農地利用之條文卻有礙於農業發展，列如表 1，並說明如下：

表 1 農業發展條例中有礙農業發展之條文及說明

有礙農地利用與農業發展的條文		
農發條例	條文內容	說明
第 8-1 條	<p>農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。直轄市、縣（市）政府得斟酌地方農業經營需要，訂定農業用地上搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關設施之審查規範。</p> <p>農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在四十五平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國九十二年一月十三日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在二百五十平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。</p> <p>前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</p> <p>對於農民需求較多且可提高農業經營附加價值之農業設施，主管機關得訂定農業設施標準圖樣。採用該圖樣於農業用地施設者，得免由建築師設計監造或營造廠承建。</p>	<p>在農業用地上興建有固定基礎之農業設施免申請建築執照，恐有過度增設硬體設施，從事不當的土地利用行為（例如蓋工廠）之虞，不僅無益於農業生產，甚而破壞農業生產環境與景觀，有礙農地利用。</p>
第 9-1 條	<p>為促進農村建設，並兼顧農業用地資源有效利用與生產環境之維護，縣（市）主管機關得依據當地農業用地資源規劃與整體農村發展需要，徵詢農業用地所有權人意願，會同有關機關，以土地重劃或區段徵收等方式，規劃辦理農業用地開發利用。</p> <p>前項農業用地開發利用之規劃、協調與實施方式及其他相關事項，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>	<p>農地開發利用之行為若無嚴謹之規範，將造成土地不當利用與盲目開發，農地流失情形，更趨嚴重。</p>
第 16 條	<p>每宗耕地分割後每人所有面積未達○·二五公頃者，不得分割。但有下列情形之一者，不在此限：</p> <p>一、因購置毗鄰耕地而與其耕地合併者，得為分割合併；同一所有權人之二宗以上毗鄰耕地，土地宗數未增加者，得為分割合併。</p> <p>二、部分依法變更為非耕地使用者，其依法變更部分及共有分管之未變更部分，得為分割。</p> <p>三、本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後所繼</p>	<p>農地分割限制之放寬，將導致農場規模的細小化、零碎化與不規則化，無助於農地利用與農業結構之改善。</p>

	<p>承之耕地，得分割為單獨所有。</p> <p>四、本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前之共有耕地，得分割為單獨所有。</p> <p>五、耕地三七五租約，租佃雙方協議以分割方式終止租約者，得分割為租佃雙方單獨所有。</p> <p>六、非農地重劃地區，變更為農水路使用者。</p> <p>七、其他因執行土地政策、農業政策或配合國家重大建設之需要，經中央目的事業主管機關專案核准者，得為分割。</p> <p>前項第三款及第四款所定共有耕地，辦理分割為單獨所有者，應先取得共有人之協議或法院確定判決，其分割後之宗數，不得超過共有人人數。</p>	
<p>第 18 條</p>	<p>本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。</p> <p>前項農業用地應確供農業使用；其在自有農業用地興建農舍滿五年始得移轉。但因繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限。</p> <p>本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定，申請興建農舍。</p> <p>本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前共有耕地，而於本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後分割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者，亦同。</p> <p>第一項及前項農舍起造人應為該農舍坐落土地之所有權人；農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權；已申請興建農舍之農業用地不得重複申請。</p> <p>前四項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。</p> <p>主管機關對以集村方式興建農舍者應予獎勵，並提供必要之協助；其獎勵及協助辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>農地上零星興建的農舍，不僅造成農地零碎化，破壞農業生產環境，亦對農村景觀風貌造成衝擊。農舍所排放之廢水、廢棄物，亦將造成水質與土壤之污染，危害農業生產與生態環境，不僅無法提高農產品的品質，反而有礙食品安全與國人健康。</p>

二、土地利用與農舍興建之問題

由上可知，農業發展條例充斥著許多農地利用的矛盾性與衝突性，如圖 1，不僅無助農地有效利用，且有礙於農業之永續發展。

(一) 放寬農地分割限制有違農業結構改善之目標，並且導致農地資源的流失

因應台灣加入國際社會之需要，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，因此農地的分割與細分宜有效規範與避免。農業發展條例放寬農地分割限制之規定，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。

「農地農用」，其理甚明。若從事農業生產之農地一再遭受分割與細分，試問農業將如何經營，以促進農業現代化？農業生產力與競爭力將何以提昇？放寬農地分割之限制，同時准許土地所有人在農地興建農舍，是否意謂著農地農用精神不再？大開農地違規使用與違法變更之途？

政府施政以及眾多農業重大投資，例如農地重劃之推行、農地利用綜合規劃計畫、農產專業區之設立…等；無不將農業生產條件之改善，列為重要之目標，以改善農業結構。今若政策上一方面放寬甚或取消農地分割之限制，另一方面又極力推行農地重劃，促進坵塊的合併與集中，以改善農業結構，則農業投資的浪費與農業施政的矛盾性，將如何解釋？

此外，農地過度分割亦恐將導致農地流失。農地的角色不僅是提供糧食，並且兼顧自然保育、景觀維護的功能，因此農業區必須保持完整，擁有寬廣、開闊而完整的田野與綠地空間。然而農地開放自由買賣加上放寬農地分割限制的規定，可能使許多貪圖農地可興建農宅利益之非農民，假借務農之名購買小規模的農地，而行興建住宅之實。如此使得原本廣闊的農田消失了，綠野平疇之農村景觀不見了，取而代之的是一幢幢的房子，造成農地流失，農地的過度分割，不僅無法利用大面積的農地從事生產，達成規模經濟之效益，而且也破壞了農村景觀與風貌。

同時，碎裂化的農地也破壞了農村生態環境。農業生產的自然環境，可以供作小生物棲息的空間，一旦遭受分割，其生存的空間亦受威脅，不僅減低了生態的效益，甚而將會造成特有生物的滅絕。由於農地是稀少性資源，一旦移作它用即很難回復原來狀態，農地流失的後果，將使農業無法發揮其應有之功能，國民不僅無法享受到高質、健康的糧食，亦可能無法再擁有優美的景觀，潔淨的遊憩場所，以及良好的生活環境。

(二) 農地蓋農舍，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

允許農民在農地蓋住宅的主要原因，主要乃因農民居住的非都市土地「鄉村區」長期只有劃定沒有規劃及發展。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。農村土地又因為多子繼承均分的關係，所以共有人很多，世代相襲的結果，土地權屬非常複雜，致老舊房舍之改建及增建，非常困難。隨著社會經濟的發展，農家子弟成長以後，需要有寬敞的生活空間與居住場所，以改善其生活，在鄉村區建地不足以及發展空間受限的情況下，所以才有農業發展

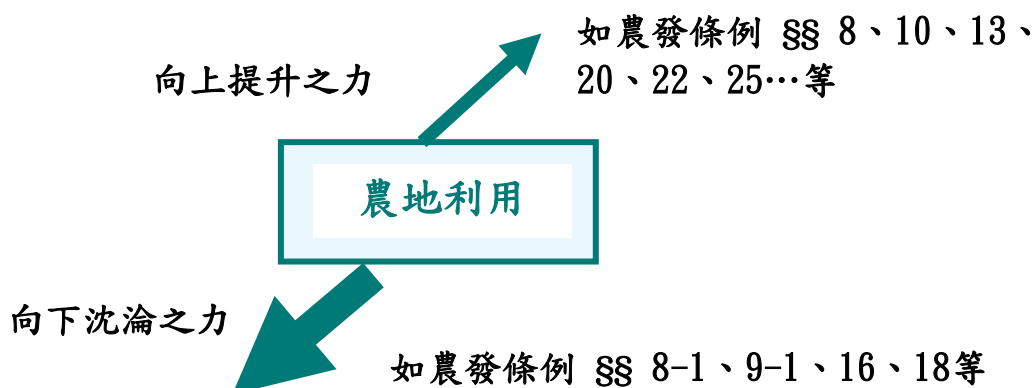


圖 1 農地利用上升或向下沉淪之力

條例第十八條，以及「實施區域計劃地區建築管理辦法」第五條、第六條規定，准許農民在其耕地上興建農宅。

又依據農業發展條例第三條第十款，將農業用地定義為：指供農作、森林、養殖、畜牧及與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。農地容許倉儲設施及農宅之興建，能否真正落實農地農用？不無疑慮。農地興建農舍，在當前住宅用地價格居高不下的情況下，此亦成為非農民購買農地的重要誘因，農地開放之政策因而導致農地農用之目標更加不易達成。

雖然農地開放自由買賣以後，任何自然人都可以承購農地，許多對務農有興趣之非農民將可以順利取得農地，加入農業生產行列。然而農地興建農舍，農業生產環境與農村景觀之問題便接踵而來，農地上零星興建的農宅，不僅對農村傳統景觀風貌造成衝擊，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，不僅無法提高農產品的品質，並且影響食品安全與國人健康。

零星興建在農地上的農舍亦將增加公共設施成本。作為農民居住場所的農宅有其基本生活機能與公共設施的需求，例如通道、水、電、瓦斯能源的供應、電信、網路的配置，以及廢水廢棄物的處理等，政府為改善農民的生活品質，就必須針對分散錯置的農舍，一一配備構築應有的公共設施，如此一來，不僅造成公共設施零亂分散的建構，提高了公共設施的成本，並且造成公共資源與政府投資的浪費。

參、德國土地利用規劃與營建管理之法規

德國土地利用規劃之體系是建立在強而有力的法律基礎之上，依行政區域範圍及規劃性質之不同，從聯邦到各邦、區域以及縣市/鄉鎮等各個層次之計畫，均有其法律依據與法定地位，各階層之計畫且能相互配合與補充，從而構成嚴謹的規劃體系，建立良好的上下位計畫之合作關係。

鄉鎮市為德國國土計畫體系中最基層的規劃單位。此一層次的規劃牽涉有關土地利

用及建築管理之政策；銜接各邦的區域計畫(RP)或地區發展計畫(GEP)，各鄉鎮乃據以研擬以全鄉鎮市區為範圍，以聯邦建設法典(Bauleitplan 簡稱 BLP)為依據之整體計畫。

依聯邦建設法典之規定，各鄉鎮市擬定之建設引導計畫係由兩階段的規劃所組成：一為預作準備的建設引導計畫(vorbereitende Bauleitplaene)，即土地利用計畫(Flaechennutzungsplaene，簡稱 FNP)；其二為具有約束性的建設引導計畫(verbindliche Bauleitplaene)，即營建計畫(Bebauungsplaene，簡稱 BP)。

土地利用計畫的任務是將鄉鎮市有關營建及土地利用之構想，預作準備並加以規範引導，冀以指導全鄉鎮市地區的土地利用與建築管理，進而廓畫出整個地區的發展外貌，並且符合聯邦空間秩序(Raumordnung)之目標、邦規劃(Landesplanung)所確定的邦發展計畫(LEP)以及地區發展計畫(GEP)等上位計畫之原則(Bau GB §1-(4))。

營建計畫(BP)則由土地利用計畫發展而來；它是在不違背土地利用計畫的原則下，更具體的描述鄉鎮市區某一小地區的土地利用；地方居民受其約束，同時為聯邦建設法典重要營建措施的基礎。

建設引導計畫之目標乃在規範井然有序的都市建設與美麗的鄉村發展，維護良好的生活環境，進而提升居民的生活品質。德國聯邦建設法典第一條第五項規定：「建設引導計畫必須確保一個有規則有秩序的都市建設及鄉村發展，以及一個符合公眾利益的土地利用，使自然的生存基礎(die natuerlichen Lebensgrundlagen)得以維護，進而保障提供一個合乎人性尊嚴(menschenwuerdig)的生活環境。」(Bau GB §1-(5))。建設引導計畫雖然是以全鄉鎮市為規劃範圍，仍然必須與相鄰鄉鎮市公所擬定之建設引導計畫相互協調配合(Bau GB § 2-(2))。

為提供「一個合乎人性尊嚴的生活環境」，擬定建設引導計畫時，必須特別顧慮下列各項(Bau GB § 1-(5))：

- 居民的安全以及其對健康的居住與工作環境之一般要求。
- 國民對社會及文化方面的需求，尤其是家庭、青少年、老年人及殘障者之需求，教育、運動、休閒與遊憩之重要性亦應加以顧及。
- 維護、更新及發展現有之村落，並且維護地方之風貌與景觀。
- 文物古蹟之保存與維護，值得保存的富有歷史、藝術或建築意義的村莊、建築、街道與廣場。
- 教會及宗教團體所必需的宗教活動與聚會場所。
- 環境與自然保護以及景觀維護之重要性，尤其是自然物質、水、土、空氣及包括礦產的土地以及氣候。
- 經濟、農林業、交通及捷運系統、郵電、能源及水之供應、垃圾及廢水之處理以及原料開採與工作機會的創造、維護及保障。
- 國防上以及保護國民之要求。

同時為維護綠資源，發揮空曠空間的功能，避免土地使用分區的紊亂而影響居住環境，同法第一條第五項最後規定：「農業、森林及工作住宅用途的土地只有在非常必要的情形下才得以移作其他的使用。」(Bau GB § 1-(5))。

由以上各項之規定可知：都市建設與鄉村發展—從擁有交通之便捷，水電能源之供應；到安全衛生的環境，廣闊的活動空間，賞心悅目的景觀與典雅和諧的建築；一直到追求歷史文物古蹟之維護，文化中心、博物館、美術館等之興建—其目標可以說不僅在求居民物質生活的便利與經濟性，並且也在追求生活的安全性、保健性與舒適性，以及精神層面的藝術性與文化性，冀以合乎人性之尊嚴。

如上所述，建設引導計畫包含土地利用計畫(FNP)及營建計畫(BP)，它必須符合國土計畫之目標，並且在區域計畫的指導下，研擬較為具體的土地利用計畫與營建計畫。

一、土地利用計畫

每一鄉鎮地區都要制定自己的土地利用計畫，它是一種預作準備的建設引導計畫，為下一步驟—制定營建計畫(BP)的基礎。土地利用計畫並不需要向個別的地主負責，其研擬必須依照前述的規劃體系來進行，同時清楚敘明整個鄉鎮市地區的土地利用，並對官方具約束性(behoerdeverbindlich)，亦即政府有關土地利用之措施決策應受此一計畫之規範。因此，計畫定案後便約束政府部門規劃者(鄉鎮市公所)對營建計畫之研擬，使之不與土地利用計畫相違背。

土地利用計畫旨在規範及引導何處可以建築，並且嚴格管制土地的變更使用，亦即在描述個別鄉鎮或其它規劃區基於都市發展所需的土地使用類別，特別是對於以下事項的敘述(Bau GB § 5(2))：

—基於鄉鎮市之需求，政府與私人部門提供財貨及勞務所需的設備與公共設施，如學校、教堂以及其他基於宗教、教會、醫療衛生與文化目的的建築物與設施，以及運動場地與遊戲設施。

—地區間交通及地區內交通幹道之用地。

—處理污水及廢棄物之設施用地。

—綠地，如停車場、公園、運動場、嬉戲場、露營地及游泳池等用地，以及墓地。

—限制使用之土地或預備作保護環境免於惡化之土地(依聯邦氣味法 Bundesimmissionsschutzgesetz 之精神)。

—水利地、碼頭以及防洪、洩洪用地。

—供堆積、挖掘或供開採土石及其他礦產之土地。

—農業與林業之土地。

—供作保護、維護及發展自然景觀之用地。

此外，建築時對於特別需要預先加強以避免外在影響的用地，或需要特別建設安全的措施以防範自然災害的土地，以及將從事採礦或確定要採礦的土地等，均應在土地利

用計畫中加以標記(Bau GB § 5(3))。另一方面，特別為消除都市建設之弊端(不和諧)而必須採取都市更新措施地區，亦應加以標明。

土地利用計畫係由鄉鎮市政府擬定，並且必須經由鄉鎮市議會的審議通過。於決議研擬土地利用計畫後，應隨即加以公告，以廣週知(Bau GB § 2-(1))。規劃過程中，鄉鎮市政府應徵詢有關之政府機關、事業單位及職業團體(Die Träger oeffentlicher Belange, 簡稱 TOEB)之意見，並應及早舉辦市民公聽會，邀請市民參與，以廣徵民意(Bau GB § 3-(1))。鄉鎮市政府及議會必須審慎地衡量評估專家(TOEB)及市民在公聽會上所提之意見，以為修定、變更或進一步擬訂計畫之依據，冀以盡可能地兼顧公私部門的利益與社會之要求(Bau GB § 1-(6))。

鄉鎮市政府所擬訂之土地利用計畫經議會通過後，應公開陳列或公告一個月，並隨時再受理專家或市民之異議(Bau GB § 3-(2))。公告期滿後必須將計畫送請上級行政官署(或區域官署, Regierungspraesident)，以審核該項計畫是否與邦規劃及區域計畫之目標相符，規劃過程是否符合法定程序，各方意見是否已予審慎評估等等。計畫於主管官署核准定案後，鄉鎮市公所再據以公布施行。經由上述之程序後，土地利用計畫才具有法律之效力；如此達成由上而下與由下而上的上下位計畫相互銜接配合之關係。茲將上述土地利用規劃之流程示如圖 2。

土地利用計畫為一長期性的計畫，各邦政府規定之期限雖有差別，通常亦有 10-15 年之久。有了土地利用計畫不僅管制了工商業及住宅用地的擴展，控制人口的均衡成長，並且也限制空曠綠地及農林業用地的轉用或變更，確保居民的生活品質。

二、營建計畫

營建計畫係由土地利用計畫發展而來，鄉鎮市公所於土地利用計畫定案且具法律效力後，便著手據以擬定營建計畫。它與涵蓋全鄉鎮市地區範圍而具有官方約束性質的土地利用計畫不同，營建計畫乃是針對鄉鎮市區的某一區段進行規劃，並且對居民的權益有約束性(buergerverbindlich)。它可以說是土地利用計畫的細部計畫；營建計畫不似土地利用計畫只描述及規定一般性的營建類別、限制及其他土地利用之可能性，而是一種具體而確定性的計畫，其對營建類別、限制及其他土地使用均有特別規定，進而形成一種具法律地位的法令與章程，而對居民產生約束性。

茲將土地利用計畫與營建計畫之區別示如圖 3，並說明如下：

營建計畫是下列各項措施的基礎：

- 公共設施的興設或變更。
- 鄉鎮市進行先購權時。
- 土地重劃。
- 土地徵收與開發。
- 徵收開發費用。

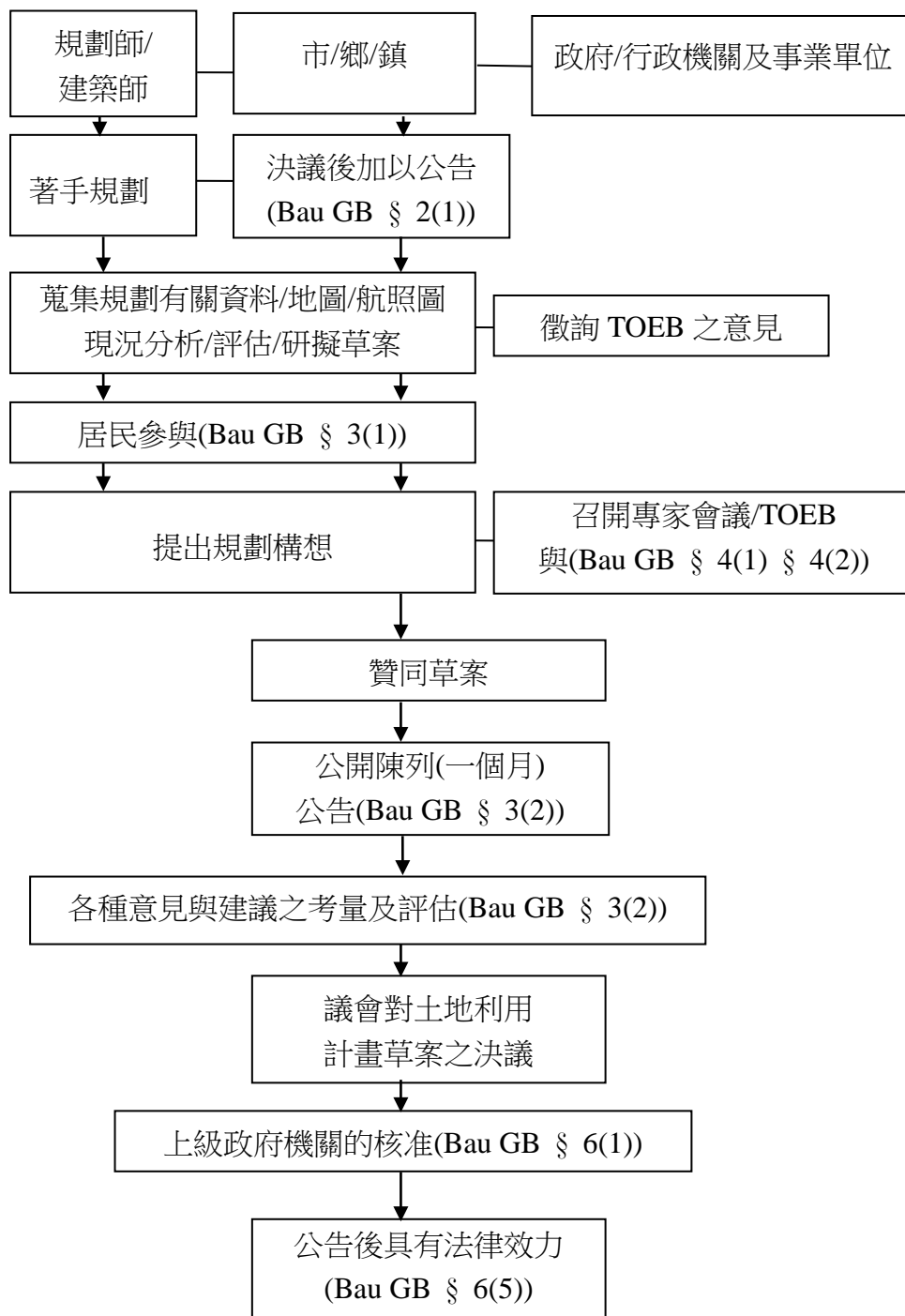


圖2 德國土地利用規劃之流程

資料來源：劉健哲，民國95年，城鄉新風貌—德國之農村與規劃

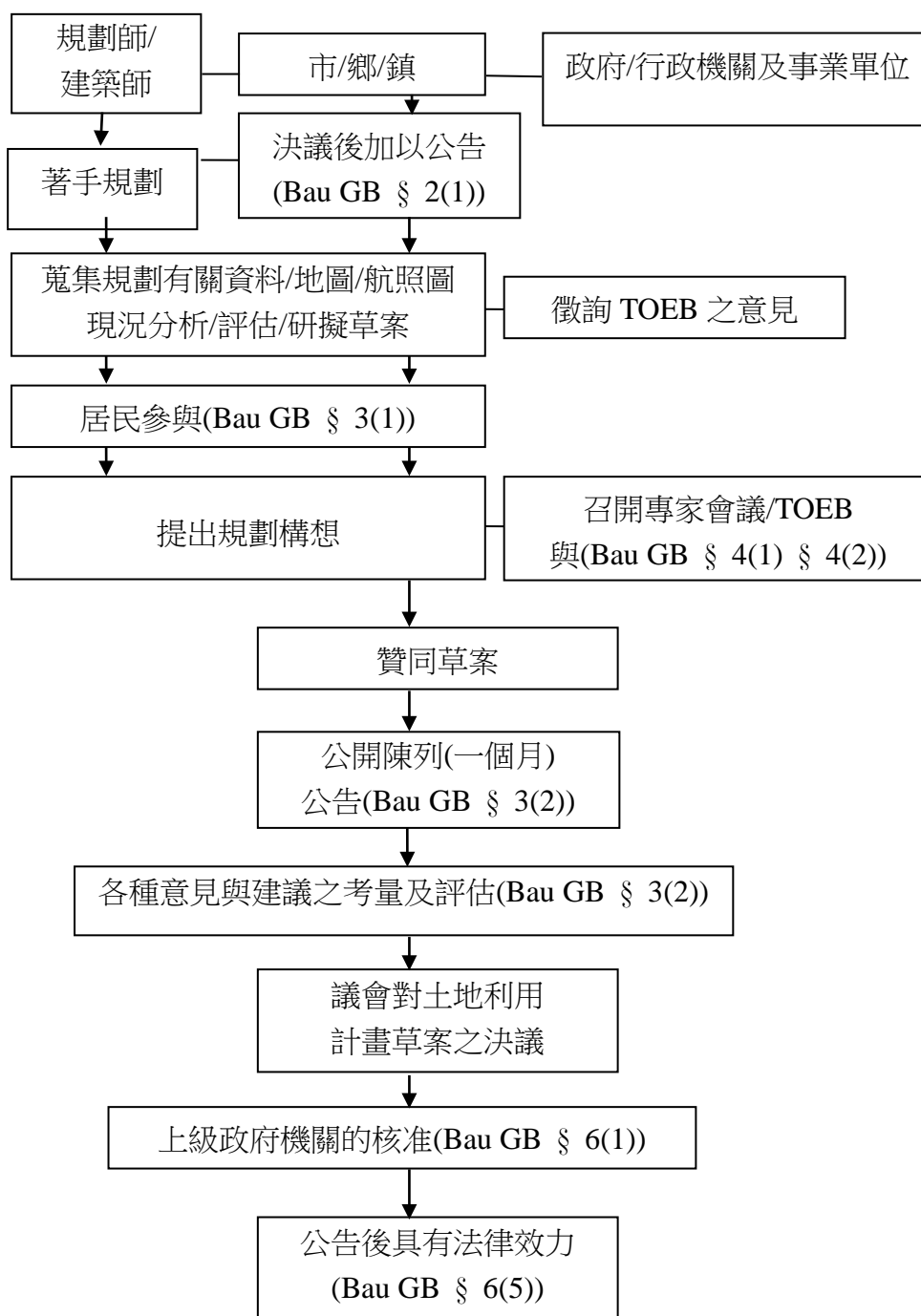


圖 3 德國土地利用計畫與營建計畫

資料來源：劉健哲，民國95年，城鄉新風貌—德國之農村與規劃

如前所述，營建計畫是依據土地利用計畫而來，它透過製圖（比例 1:1000）、彩色、文字解說，並且經由多次與有關之政府機關及單位（die Träger oeffentlicher Belange）協商預審後（Bau GB §4-(1)）而確定下列事項，並且均須附上計畫的依據，詳細說明各個計畫的目的及理由（Bau GB § 9-(1)）：

- 營建類別以及營建限度。
- 營建方式、滿建及不能滿建的基地面積以及公共設施用地。
- 基於其他對土地使用要求之規定而設置之附屬設施用地，諸如嬉戲地、休閒與遊憩地以及停車位與車庫用地。
- 公共需要的土地。
- 大部分作為興建獨門獨院住宅之土地。
- 只能興建國民住宅之土地。
- 基於都市發展要求的理由，供特殊使用目的的土地。
- 不供建築的空地及其使用（廣場、市場、遊戲場、音樂會場）。
- 交通用地以及特定用途的交通用地，如行人徒步區、停車場以及連接其它交通用地之土地。
- 處理污水及廢棄物之設施用地。
- 公共及私人之綠地，如停車場、小型花園、運動場、嬉戲場、露營地、游泳池、墓地。
- 水利地以及防洪、洩洪設施用地。
- 供堆積、挖掘或供開採土石及其他礦產之土地。
- 農業與林業之土地。
- 飼養小動物所需設施的用地，例如陳列（觀賞）及飼養設施、獸欄等等。
- 景觀保護、維護及發展的措施（若其它法規沒有規定時）。
- 有利於大眾全體或開拓人員或某一地區居民，而行使徒步、行駛及路線權益所負擔之土地。
- 某一固定地區內所需之公共設施用地，例如兒童遊戲場、遊憩休閒設施、停車場及車庫。
- 建築時空下之維護地及其使用，特別設施所需之土地及預備作為保護環境免受有害物質影響之土地（依聯邦氣味法之精神，以及基於為保護免受其影響或為避免或為減輕此一不利影響所需之預防）。
- 單獨的土地或某一營建規劃區或部分規劃所確定的下列用地（供農林業使用者除外）：栽種喬木及灌木（矮樹）用地；成排種植樹木連接別區及維護喬木、灌木及水源用地。

一供堆積、挖掘及保護牆防止噪音之用地。

由上述規定可知，營建計畫對建築用地及建築種類的管制十分嚴密；除了建蔽率、容積率等一般建築技術規定之外，亦從景觀、地區外貌、環境保護、水文、氣象（空氣流通）、人口密度以及公共設施（防火、水電供應、停車場、都市容受力）等方面來限制建築物之樓層與高度，色彩與外觀，以及屋頂的斜度。另外對於古屋古厝之拆除、修繕或更新亦必先行審核，使文物古蹟與地方建築的格調與風味得以保存。

因此，都市之擴展以及人口之增加有其規範之過程；除了審慎衡量鄉村之受容力外，亦必須嚴格考量各項公共及私人設施之配置，諸如學校、公園、綠地、停車場、運動場、兒童嬉戲場所等，使居住其間之居民，擁有綠意盎然，整潔乾淨，免受交通紊亂、噪音污染之苦的生活環境；於享受和煦陽光、新鮮空氣及賞心悅目的景觀之餘，亦不致擔心有在街頭馬路上嬉遊的兒童。

營建計畫由於直接關係人民權益與公眾利益，擬定計畫之過程極其複雜與耗費時日。例如從農地變更為建地起，到土地利用計畫、營建計畫的核准定案，直至土地的重劃等等，需時通常不少於 10 年之久。而營建計畫的任何補充、修正或廢除，亦必須以先修定土地利用計畫為前提。

肆、台灣農舍問題之解決途徑

一、從土地利用之觀點—農舍應興建在鄉村區之土地上

依非都市土地使用管制規則，劃定有一般農業區、特定農業區、鄉村區、工業區、森林區、山坡地保育區、風景區、特定專用區及國家公園區等九大分區。依農地農用之原則而言，一般農業區及特定農業區中的農業用地就是農民耕種的地方，從事農業生產的場所，為農地農用的最好基地。至於農民居住之農舍則應興建在鄉村區的建築用地上才合乎正軌。

因此允許農民在農地上興建農宅的規定，實有違農地農用之基本政策。正本清源之道宜將農舍之興建規範在鄉村區的建築用地上，而使農業區中的農業用地回歸正軌，確實從事農業生產，作為農業使用，如此才符合農地農用之精神。

一農村景觀及自然保育之需求，包含動植物棲息場所、水體溪流之自然化……等。

至於原有之舊「鄉村區」則可以採取社區更新之手段，透過農宅整建及更新，加強公共設施來改善村民的生活，並且也可以改變農村建築物的用途與再利用，以重新賦予老舊而具歷史意義農村住宅的新生命與新功能，使農村文物及風貌得以維護保存。此外原有社區中的傳統禽畜舍場，為避免其與住宅毗臨，造成人畜雜處，生活品質低落，也必須考量畜舍場的遷移，來改善農村的居住環境與生活品質。在生產條件的改善方面也可以配合現代化農作方式、經營型態以及生活作息習慣來改善鄉村社區的區內通道與聯外道路，增設農業共同設施，以滿足現代化農業發展之要求，並使農村從沒落中復甦，重拾往日欣欣向榮之景象。

鄉村區整體發展規劃的重要性如此可見一斑，其影響層面不僅是在農業生產、農地利用、農村景觀與農民生活改善之福祉而已，對整體農村的經濟發展，以及城鄉關係之調和均有極其重要的意義。

三、農村規劃為改善農村生活與落實農地農用政策之最佳策略

由上所述，可知從事鄉村區的整體發展規劃，可以在鄉村區創造村民及農民足夠的發展空間與生活場所，使農民可以在鄉村區內擁有良好而舒適的居住環境，提昇其生活品質。如此由於鄉村區有其發展空間與建築用地，農民便可在鄉村區的建地上興建農宅，農業區之農地自然便可從事農業生產，回歸農地農用之正軌。因此農村發展規劃之措施，將是避免農民於農地上蓋住宅的最好方法，也是落實農地農用的最佳策略。

採取農村規劃之手段，進行鄉村區整體發展規劃後，農民興建農舍改善生活之問題便可解決，在農地上興建農宅之原因與理由即可消失。斯時農業發展條例第十八條准許農地蓋農宅之規定便可廢除，回歸農地農用之正軌。同時「農業發展條例第三條第十款」對農地之定義即可將農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場及集貨場等排除，而將農業用地之定義修正為：指供農作、森林、養殖、畜牧及與農業經營不可分離之農路、灌溉、排水及其他農用設施之土地。

鄉村區整體規劃完成後，不僅改善了農民之生活，增進農民之福祉，而且配合農地管理政策之嚴格執行，農民擬蓋農宅則只能准許在鄉村區之建地上興建，農業區之農地回歸農用之正軌，則農地農用政策便可落實，農地開放引發之農舍興建與農地違規使用之問題，自可迎刃而解。

伍、結語

農業發展條例修正後，農地開放自由買賣，任何自然人均可承購農地；然而放寬農地分割之限制，同時亦准許無自用住宅者在農地興建農舍，使農地利用管理問題趨於複雜，不僅影響農村景觀與生態環境，衝擊著農業生產、生活、生態，破壞農村風貌，並且嚴重挑戰「農地農用」之政策，關係農業、農村與整體社會經濟發展甚巨。

今日我們探討土地利用與農舍興建問題之同時，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，需有完善周延的配套措施與妥善規劃，以為因應。農村規劃為解決以上的問題的不二法門；使農舍建築規範納入農村社區整體發展規劃的範疇裡，考量農民生活改善之要求與農村發展之需要，同時兼顧農地管理與農地農用之政策，如此才能確保農業在生產、生活、生態與遊憩休閒方面之功能。農村也才能因應變遷中社會經濟發展的需求，滿足農民在工作上以及生活上的種種要求，同時為農業的永續經營與發展以及農村的繁榮與進步奠定良好的基礎。

參考文獻

【中文部分】

1. 劉健哲，農地必須農用—農舍興建宜在鄉村區的建築用地上，自由時報，民國 88 年，第 15 版。
2. 劉健哲，農地開放與農村發展，政策月刊，民國 89 年，54。
3. 劉健哲、黃炳文，農地管理政策與農地興建農舍問題之研究，經社法制論叢，民國 93 年，34。
4. 劉健哲，城鄉新風貌—德國之農村與規劃，詹氏書局，民國 95 年。

【外文部分】

1. Liu, C. Z., Land-use Planning and Control, in: Sino-German Association for Economic and Social Research, Board Meeting Reports, No. 7, Bonn 1989, pp.60-68. , 1989.
2. Liu, C. Z. , Land Use Planning and the Improvement of Agrarian Structure in Taiwan, Paper Presented at the IAAE's XXI International Conference of Agricultural Economists, 22-29 August 1991, Tokyo, Japan. in: Land Economics Annual Publication, No. 3, Chinese Research Institute of Land Economecs, Taipei May. 1992.
3. Liu, C. Z., Rural Land Use Planning and Management in Taiwan, paper presented at the APO “Seminar on Rural Land use Planning and Management”, Tokyo, Sep. 24.-Oct. 5. 1996. In: Journal of Agriculture and Forestry, Vol 46, No. 2, National Chung-Hsing University Jun. 1997.

Farmland-Use and Farmhouse Management

— From the Perspective of Land-Use Planning in Germany

Chien-Zer Liu

Abstract

After the Agricultural Development Act was amended, farm land was open for sale and restrictions to dividing farmland were relaxed. Furthermore, farmers without their own dwelling houses were permitted to build farm houses on farmland, which makes the problems of managing agricultural land use more complicated. They not only affect rural landscape and the ecology, but also challenge the policy of “agricultural land for farming use only” openly. Specifications of constructing farm houses need to be incorporated into the category for overall development planning for the rural community. Requirements for improvement in the quality of farmers’ lives and rural development should be taken into account and based on the policies of farmland management and agricultural land for farming use only so as to ensure agricultural functions in production, life, ecology and recreation and leisure purposes.

In this study, the role and function of land use planning in Taiwan will be investigated from the aspects of land-use planning and agricultural land use in Germany. Besides, the problems of agricultural land use in Taiwan will be expounded by current legal regulations and the system so as to propose solutions and re-position the role of land-use planning for reference of decision-making and sustainable development of land resources in Taiwan.

Key words : Land-Use, Land-Use Planning, Farmhouse Management