

由農村規劃之觀點探討我國農地利用的現況與發展 方向

劉健哲^{*}、林春良^{**}、翁志成^{**}

摘要

台灣土地資源有限，隨著工業化與都市化的快速發展，再加上貿易自由化的影響，對農地需求的壓力將日益增加；而在考量現代化的同時，對於農村的發展，卻因為農地不當的利用，使農民生產的農業區及居住的鄉村區面臨許多衝擊，本文首先探討農地面臨外在的威脅、農村面臨內在的劣勢及農地利用與農村住宅政策上的缺失，以分析目前台灣農地利用與農村發展所面臨的問題，進而借鏡德國農村規劃及建設的經驗，研議我國如何促進農地有效利用及農村整體發展之策略，進而達到均衡區域發展，及縮小城鄉差距的目標。

【關鍵詞】：農村規劃、農地利用、農村發展

*劉健哲為國立中興大學農村規劃研究所所長

**林春良與翁志成均為國立中興大學農村規劃研究所碩士班研究生

由農村規劃之觀點探討我國農地利用的現況與發展方向

劉健哲、林春良、翁志成

壹、前言

城鄉均衡的發展為區域發展重要的目標之一。近年來臺灣由於經濟的快速發展及遭遇貿易自由化的衝擊，農業生產在國民經濟所佔的比重逐漸下降，農民所得偏低，農村產業式微；農村就業機會的缺乏與公共設施落後亦造成農村人口大量外移，農村顯現老化與衰退的景象。

農民所得偏低、農村就業機會缺乏及農村建設落後等農村問題無法有效的解決，人口將不斷的外移，不僅使農村建設與公共投資，因人口相對稀少而不符合投資效益，以致農村愈來愈凋敝；而具歷史價值與文化意義的農村建築與文化古蹟，也因人口外移而缺乏照料及維護，而逐漸腐壞。就都市地區而言，都市人口與產業急遽的增加，不僅公共建設難以配合人口增加的步調，使得休憩場所與綠地缺乏，因此公共設施亦顯不足，而且地價高漲，影響都市的居住品質；再加上缺乏完善的土地利用規劃與有效的成長管理，亦導致都市無秩序的擴展與蔓延、交通擁擠、噪音與污染的問題層出不窮，資源的分派與利用更形不均，城鄉發展的差距日益擴大。因此農村問題未能妥善解決，都市問題亦將永無克服之期。

除了都市化的衝擊，農地在貿易自由化的環境下亦面臨其他部門的嚴重競爭，然而農地的變更與轉用應能有效規範，使有限的農地資源在不同經濟部門間的分配與利用有其準繩，避免農地的不當變更與轉用，造成優良農田的流失。否則農民因農地隨時有被徵收的可能，而無法安心的耕作並作中長期的投資，進而影響農地資源的有效利用與農村的長期發展，由此可見農地利用與農村發展是息息相關的。而農業的式微與村莊的凋敝，如何透過整體性的農村規劃，使農業能夠永續發展，農民能夠在其所居住的村莊中安居樂業，農村與都市能夠發揮其相互依存與互利共生的功能，進而共創雙贏，凡此都是本文的主要目的。

本文首先探討農地面臨外在的威脅、農村面臨內在的劣勢及農地利用與農村住宅政策上的缺失，以分析目前台灣農地利用與農村發展所面臨的問題，進而借鏡德國農村規劃及建設的經驗，研議我國如何促進農地有效利用及農村整體發展之策略，以達到均衡區域發展，及縮小城鄉差距的目標。

貳、農地與農村面臨之問題

近年來臺灣由於經濟的快速發展及遭遇貿易自由化的衝擊，農業生產在國民經濟所佔的比重逐漸下降，農民所得偏低，農村產業式微，公共設施落後等，造成農村人口大量外移，農村顯現老化與凋敝的景象，有待政府加強農村建設及整體考量農地的釋出，以農村整體發展為目標，加速農業的轉型與農地的利用。民國 92 年 2 月 7 日新版農業發展條例中增訂條文第九條之一「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。」即是為了因應未來農業發展趨勢調整農業結構，合理放寬農地管理規定，提高農地資源利用效率之考量下所新增的條文，因此不難看出，政府對於促進農村建設、維護農業生產環境、提供適當之農村住宅用地及紓解零星興建農舍污染農業生產環境之不利影響等也試圖將事權下放至縣（市）主管機關，期能發揮更有效率之區域性農地利用，以及促進私人的投資，以提供農民建地的擴展及非農民住宅用地之使用。此新增條文亦可說是政府為配合農地釋出所應運而生的法條，但由於我國農地之開發及利用與農村之建設及發展在現階段仍面臨許多問題，而這些問題若不解決，對於政府放寬農地利用的德政將大打折扣，茲分述如下：

一、農地所面臨外在的威脅

在經濟發展過程中，農地的變更改轉作其他非農業使用，實乃不可避免之現象，但我國農地的變更與轉用之制度上仍有以下幾點缺失：

（一）欠缺完整土地利用規劃體系指導與管制農地利用：

農業用地之開發及利用應透過完整的國土規劃體系予以指導與規範，使國家有限的土地資源作合理的分配與有效的利用；但我國目前國土規劃架構並不完善，不僅上位的國土計畫沒有其法定的地位，而且對於佔國土資源大部分的農村地區，也沒有其下位農村計畫作承接與配合，且在部門計畫方面也欠缺農業規劃以作為農地釋出之準則，在此情況之下，農地應遵循的開發及利用原則為何？是否會造成造成土地不當利用、濫用或閒置？再者，若造成農地資源嚴重的流失，進而影響到的糧食安全(Food Security)才更是茲事體大的問題。

（二）尚未落實農地資源的管理：

從環境存量(environmental inventory)的觀點出發，環境所能提供的實質、生物及文化之功能，需藉由廣泛的建立資料庫，進而才能進一步作環境的規劃、利用與管理。因此，農地資源亦同，若不能有效的掌握農業資源，並建置廣泛的農村資料庫，如何能有效的利用農地？

（三）都市蔓無秩序擴展，造成農地資源的流失：

農村由於農業生產式微，所得偏低，工作機會少，因此，人口不斷的向都市移動；人口急遽增加的都市區域因而不斷的向外擴展，帶動都市周圍農地價格的上漲，農業生產更趨於粗放，待價而沽等待都市擴展之土地變更利益。此一現象不僅造成農地閒置與流失等問題，並且導致土地的投機炒作；Sinclair 的都市擴展理論與 Alonso 的競租理論更可以來說明此一現象。【註：1】

（四）工廠用地擴佔良田，汙染農地資源：

為達成「離農不離村」及「鄉村工業化」等政策目標，依據「非都市土地管制規則」及「促進產業升級條例」等可辦理農業用地變更為工廠用地，此政策雖可以增加一部分農村就業的機會，但也造成工廠零亂且跳蛙式侵占農田，貨運大卡車行駛田野及農村的景氣，不僅影響農業生環境，也產生村莊居民的安全問題；再者，最令人擔憂的是其排放的廢水及廢氣是否有加以嚴格管制，不致嚴重影響周邊農業區的食品安全(Food Safety)，進而影響國人健康與外銷的競爭力？先前鎘汙染事件，殷鑑不遠。

（五）重大公共設施興建之土地徵收，影響農民的耕作權：

我國以「土地徵收」方式取得重大公共設施所需用地，而此用地多半為農地，雖然歷經波折最後亦大都能夠取得，但農民的所有權及耕作權卻無法有效保障，所以民怨以及抗爭的情事時有所聞。而最後雖然農民領了土地徵收補償費，但卻失去謀生的工具，座吃山空的情形，或暴發戶所衍生的社會問題都值得予以重視。

（六）聯外道路的開闢，造成兩旁農地利益的糾葛：

村莊聯外道路之開辦，經常是貫穿農業區的，而常在土地徵收階段，因剝奪農民的耕作權，而引起抗爭，造成民怨；再者，了解路線的人事先於兩旁購買農地，等著道路開闢後地價的飆漲，坐收不勞而獲之利。利益的糾葛，圖利特定人士，成為一大詬病。

二、農村所面臨內在的劣勢

農村(rural)係指從事農、林業生產為主的地區，其應包含生產的地區(field)與生活的空間(village)【註：2】。我國農村生產方面因加入 WTO 後面臨農業生產過剩等問題；生活方面則因農村社區長期缺乏整體的規劃與發展政策，日漸凋敝的結果，亦產生許多問題，茲分述如下：

（一）加入 WTO 後，我國農村面臨農業競爭力提升之問題：

加入 WTO 後，台灣傳統小農經營很難和大農國家，或低工資、低成本的開發中國家競爭，產業結構必須加速朝向知識、技術與資本密集轉型，升級為具競爭力之精緻農業，因此依農業資源分布、生產環境及發展需要，輔導設立農業生產專業區域至為重要。但如上所述，我國農業區與住宅區及工業區為鄰，中間並無綠帶間隔，不僅面臨食品衛

生與安全問題，並且也面臨隨時有可能變更為其他用途的威脅，以致於農民無法安心的耕種，更遑論進行中長期農業發展之投資，以及農業生產力及競爭力之提升。再者，農地的分割雖基於農民普遍的要求，並限定 0.25 公頃為最小分割面積，但依繼承或 89 年 1 月 4 日前已共有之耕地仍可再分割，試想若農地一再遭受分割與細分，農業如何經營？農業結構如何改善？生產力與競爭力如何提升？此也是我國農業所面臨棘手的問題之一。

（二）農村社區長期缺乏整體的發展規劃，呈現凋敝景象與問題：

1. 農村住宅雜亂問題：

- (1) 人口外流，農宅無人照料：鄉村區因長久以來缺乏整體規劃與建設使人口嚴重外流，造成許多農戶的空屋存在，年久失修，無人照顧而老朽損壞。
- (2) 建地不足，加蓋鐵皮屋：農戶隨著農家子弟的成長，及現代化農機具的增加，顯得居住及放置農業機具的空間不足，結果不是無以維持基本條件，就是在農宅旁搭建臨時建築，尤其以鐵皮屋居多，零亂及殘破，影響農村景觀與風貌。
- (3) 人畜雜處，造成村民的磨擦：由於傳統農宅農民住處與畜舍毗臨，早期村內人口密度低，衛生條件與生活品質較少講究，但隨著村內非農業人口的增加，目前鄉村區內禽畜的生產卻成為噪音、惡臭及污染的來源，不僅擾亂農村生活與環境，亦可能導致居民爭端與衝突。

2. 鄉村區不僅建地不足，公共設施亦極其缺乏：

- (1) 巷道狹窄，車輛進出不便：由於自用汽車的普及與現代化大型及農業機具的增加，致車輛進出鄉村社區狹窄的道路非常困難。
- (2) 缺乏農業共同設施，如共同農機棚與機具修護中心、集貨場、農產品展售中心…等，影響農業現代化。
- (3) 缺乏相關設施，如：圖書室、集會場所、社區公園及運動場…等，影響村民品質之提昇。

3. 農村傳統文化的沒落：因為農村勞動人口的老化，年輕人又缺少承接的使命，許多農村固有的傳統文化一直在消失中，村民對家鄉的歸屬感與認同感也漸漸薄弱。

4. 缺乏與農村風貌與自然環境相調和的景觀規劃：農村的地景、風貌、田園景觀，以及農村的生態環境與綠色資源均為農村景觀的重要部分；長期以來由於農業只強調生產層面，忽視生活及生態層面的多功能價值，使農村一味的追求都市化的高樓、寬敞的大道及截彎曲直的溪流，因而喪失農村獨特的風貌與自然環境相調和的景觀，因此。如何加強農村自然保育與景觀維護的功能，刻不容緩。

三、農地利用與農村住宅政策上的缺失

過去政府在農村住宅政策上並無一套具體的作法，亦無一套完整的法令依據可共遵循，諸多農村住宅的建設大多透過農業委員會推行之相關輔導計畫加以推動，而在推動上卻因為農村住宅的興建權力屬私部門，因此公部門也只能作消極的輔導，成效更是有限。

綜觀當前農村住宅的相關法令，大概僅有農業發展條例有較具體的描述與做法，惟其對於農村住宅在需求量的提升，僅透過「農業用地興建農舍辦法」予以解決廣大農民住的問題，但此辦法之推行對於農地合理利用與農村整體發展卻存有許多疑慮的地方，茲分述如下：

（一）缺乏配合的相關法令：

除了農地興建農舍辦法外，當前之農舍管理沒有一套完整的法令。而從農地管理之觀點而言，除缺乏農村發展的上位計畫法令，來引導農村發展規劃及建設，以致農地任其分割、細分，農舍四處林立，難以呈現農村整體的風貌；再者，農舍及農業設施應視為與農業經營不可分離之一部份，故農舍首應重視者為所興建之農舍及農業設施是否確為經營管理該農地之需要，而非只解決農宅問題，農宅功能只是其衍生出的其他要求。然而政府對農宅問題一直無法提出有效的長遠性政策，尤其在量的需求上過度依賴農舍，以至於農舍的角色定位被模糊，農舍輔助農業生產的實質功能被取代成僅為提供農民居住之用，而在新的農業發展條例通過農地可自由買賣後，此辦法對於照顧農民的初衷更可說是已盪然無存。

（二）影響農村景觀生態：

寬鬆的農地興建農舍的規定，造成田園及農場零碎化；新式透天厝及歐式、日式建築參差其中，與傳統式農村建築所營造的風貌不易協調；主要的幹道兩側建築使用的零散發展，也破壞農村景觀；以景觀生態學的概念同時也影響生態塊區〔patch〕及廊道〔corridor〕的營造，不利生態保育及生物多樣性的發展。由生態系統觀點，都市是一個異營性系統〔heterotrophic system〕，必須仰賴能提供維生服務的自營性〔autotrophic〕生態系才能生存；因此對自然田園的破壞，等於也是扼殺都市的生存基質。

（三）破壞農業生產環境：

農地上任意的興建農舍，缺乏廢棄物及污水處理設施，家庭廢水直接排放至灌溉溝渠，不僅污染了農業生產所需要的水源與土地，也污染了人們賴以維生的農產品；農業能否提供健康安全的糧食？倍受質疑。再者，散落的農宅將造成田園區塊的凌亂不整，減低農機操作的效率與規模，不利農業經營競爭力的提昇。

（四）造成農地資源的流失：

農地一旦被變更為建地，將很難再恢復成農業生產用途。農業發展條例修正後，任何人均可自由購買農地，新購農地又准許興建農舍；加上增訂之第八條之一免申請建築

執照之農業設施，將使得更多簡易農舍就地合法化；再者，依「集村興建農舍獎勵及協助辦法」之規定，未來農地上林林立立各式各樣的農舍勢必增加，農地資源的利用與管理將更形困難。

（五）造成公共投資的浪費與生活品質的低落：

散落的農舍不僅造成農村社區整體規劃的困難，同時亦造成公共投資的浪費。對於這些散居各處的農舍興建完成後，居住必要的道路、水電、電信及給、排水等設施，以及管線的鋪設經費勢必增加，此不僅無以創造規模經濟的效應，甚至造成公共投資的浪費，而對於提昇居民生活水準應有的如公園、兒童遊憩區、運動場、公共巴士交通網、文化設施等社會文化之規劃更是遙不可及，以致造成農村生活品質的低落。

（六）使農村土地權屬更加混亂：

農村土地權屬因繼承共業關係原本就複雜混亂，農民因共有各持分土地，倘若有一人不同意或印章蓋不全時，建築物便無法更新重建，以致農民對於建築物更新時倍感困難，因此農民若要建築更新時，大多選擇放棄原有農村社區的傳統建築物，而到自己農地上興建農舍，此舉不但因不斷的繼承使原本農村社區的土地更加複雜外，因村莊人口不斷的外移，亦是造成農村社區沒落的原因之一，原本村民居住於村莊內彼此間來往尚稱方便，但若遠離村莊則農民的向心力與歸屬感將日漸薄弱，這也是農村發展的一大隱憂。

農舍在農發條例修正後，雖然增設了集村的相關規定，規定以集村方式興建農舍者應予鼓勵與協助，但對於零星興建的農舍既不予禁止也不予鼓勵，因此等於沒有任何可禁止農舍蔓延的條款。另外集村透過整體規劃雖不會破壞農村景觀，對自然環境影響也較小，但全部均為新建的住宅，將易喪失傳統農村建築風貌；且由於是屬於新建聚落，傳統社會、文化兩個層面，在集村方式中會被忽略掉，不利社區居民情感的凝聚。

參、農地利用與農村發展之方向

在六〇年代至七〇年代之間，德國農業也同樣面臨農產品生產過剩，農家所得相對偏低及農村人口外流，農村面臨轉型的問題；再者，德國土地資源亦非常有限，人口密度亦高達每平方公里 250 人，但其對農地資源仍以節省及珍惜的觀念，透過整體性的農村規劃之手段指引農村發展、改善農村問題，廣泛的農村規劃之項目【註：3】，主要有(1)營建計畫；(2)農村社區更新更新；(3)農地重劃；(4)農業規劃；(5)景觀規劃等，各種規劃雖是單獨的項目，通常都必須相互配合而進行，農村社區更新、營建計畫與農地重劃為改善村民工作與生活條件的重要措施，並且為維護農村傳統風貌的重要手段；農地重劃與農業規劃則為改善農業生產環境，謀求農業發展的重要策略；至於農地重劃與景觀規劃則有助於自然保育與景觀維護的重要規劃。因此德國利用嚴謹的農業規劃制度與法令來規範農地的轉用，並且利用農地重劃、農村社區更新、營建管理及景觀規劃等手段來促進農村整體性的發展。當前我國為提升農業競爭力及促進農村發展之時，德國的

經驗著實頗多值得我國效法借鏡之處，茲分述如下：

一、透過「農業規劃」建立制度來調決不同經濟部門對農地利用的競爭：

在經濟發展過程中，農地的變更改轉作其他非農業使用，實乃不可避免之現象，但農地變更也要有其制度性審核依據，以維護農業部門應有的權利。

「農業規劃」為一種部門規劃或專門規劃，其主要在提供整個地區農業結構、土壤、自然條件以及社會經濟的基本資料，使農業部門在總體規劃中或經建計畫擬定過程中有表現意見之依據，政府部門在決策過程中面對不同經濟部門對農地利用之競爭時，便有取捨之準則。【註4】而在變更農業用地方面，也必須配合聯合審議制的方式(德國稱為TOEB)【註5】，使各部門都有表達意見的空間，並全盤考量其發展目標，以符合地盡其用的目的。

就農業部門而言，保障農業之權益，建立農業在總體規劃中法定的地位，供政府縱向各層級與橫向各部門之依循至為重要。德國有一套完善的「農業規劃」制度可使農地釋出面對不同經濟部門競爭時，農業部門能有一套取捨的準則，並且配合 TOEB 聯合審議制的方式，來評估出那些農地應釋出作為其他部門的發展用途，那些農田應發揮其優良地力從事生產，那些農田應休耕或造林等來保養地力發揮其生態的功能，皆能事先規劃與管制。

反觀我國，雖有農業區域規劃及農地利用綜合規劃計畫之執行，但是否有法定地位供各層級政府依循？及在配合目前開發許可制的實施，是否透過合理及透明的聯合審議開發許可制予以開發利用？此兩部份應為我國未來完整的農業生產區域是否可以得到保護，優良農田是否可以確保供作生產用途，農地的開發是否能夠透明、合理等，所需加強努力的方向。

二、加強「農地重劃」之功能來改善農業生產結構及取得農村社區發展所需的用地：

德國農地重劃法〔Flurbereinigungsgesetz〕第一條規定，「土地重劃之目標在改善農林業的生產與工作條件，促進一般的土地利用與農村地區的發展。」簡言之，其目標不僅在改善農業生產，同時也要兼顧農村生活及地區生態，謀求整體和諧的發展。茲分述如下：

- (一) 改善農業結構，促進農業發展：透過農地重劃使坵塊整齊、耕地集中、面積擴大、農路及水利設施完備，便利現代化農場經營之推行，促進農業發展。
- (二) 配合社區更新，改善村民生活條件：透過農地重劃擴展農村社區以及預留農村發展所需之建築及公共設施用地，以改善村民生活環境與工作條件。
- (三) 配合政府重大公共設施之土地取得：透過農地重劃順利取得重大建設(如興建高速公路)之所需用地，同時重新整合農地，改善農業結構及農業生產環境，使其合併成一完整坵塊，減少農業生產用地在經建計畫執行時遭受影響

及衝擊，保障農民的耕作權。

- (四) 建立野生動植物棲息地生態綠網，以維護大自然之平衡：農地重劃除了考量農業結構之改善及農村整體發展外，亦從事野生動植物保育棲息地生態綠網之規劃，以及將地區上數個自然生態區相互連接。

德國以農地重劃的手段來改善農業結構、促進農村發展、配合政府重大公共設施之土地取得及建立動植物棲息地生態綠網等，反觀我國農地重劃僅局限於坵塊、土地的整理及農水路的興修，未來應該還有加強改進的空間。

三、透過「農村社區更新」來改善農村工作與生活環境：

農村社區更新係為改善農村居民生活條件與生產環境，所採取種種有助於農村社區與聚落規則性與整體性發展之措施；它不僅是農村公共建設，住宅改善與經濟發展的一種過程，並且也是社會文化及傳統習俗層面的變遷，以滿足變遷中村民及社會對農村之種種要求。茲分述如下：

- (一) 農宅整建與更新：進行農村住宅的整建與更新，使原本空間不足的房舍得以擴建，並規劃其農產品儲藏室及放置農機具的倉庫；同時也配合禽畜舍場的遷徙，改善村莊的環境與生活品質。
- (二) 公共設施的改善：改善公共設施尤其是交通服務設施、農業生產設施及日常所需之給養(如：巷道改善、集貨場、農機棚及農機具保養中心、污水處理設施、公園、運動場…等)。
- (三) 舊屋新用：村莊必要的共同設施及服務場所(如：村民活動中心、圖書館等場所)利用「舊屋新用」的概念，重新賦予其新的生命。
- (四) 保留自然環境、景觀生態等用地，使農村具有自然風貌及增加其休閒遊憩的價值。

德國以農村社區更新的手段來改善村民居住條件與生產環境等，反觀我國雖然依據89年1月26日通過的「農村社區土地重劃條例」辦理農村生活環境改善等問題，但目前的作法偏重於農村社區的擴展、土地的整理及公共設施的改善，對於舊社區房舍的整建、村莊巷道的改善、農村建築的更新、生產與生活設施的加強等方面則較少涉略，且規劃區內之景觀生態資源的保育及水體溪流自然化的維護皆未能納入土地重劃計畫中，至為可惜。

四、透過「營建管理」維護農村傳統風貌與文化：

制定適合農村地區的營建管理規範，除一般建蔽率與容積率的規定外，並可依當地風貌加以規範如：規定其外觀、樣式、高度、屋頂顏色、材質…等等，以維護農村景觀與傳統的風格，避免村民任意興建破壞農村整體風貌的建築；對於公共設施的興建(如：學校、公園、綠地、停車場等)，一樣需遵守營建管理計畫，使農村整體的景觀與風貌

能夠展現。

反觀我國，因沒有一套完善的營建管理的制度，因此，農舍型式雜亂無章，農村公共設施興建的樣式也無規範，完全失去農村應有的傳統風貌與獨特的風格。

五、透過「景觀規劃」保育自然生態資源：

在德國農業規劃、農地重劃、農村社區更新、營建管理與景觀規劃應互相配合，使農村能夠在改善工作及生活環境時，也能夠考慮自然資源的保育如：

- (一) 農業規劃階段應確立景觀架構方案，如：景觀現況的描述及發展的目標，保育或是開發等。
- (二) 農地重劃階段應考量景觀生態所須的用地，如：保留生物所需之棲地、生態廊道及綠網等。
- (三) 農村社區更新階段配合營建管理及景觀規劃，使村民生產的村莊能夠更為美麗，加強其對於都市人「農莊度假」的誘因，如：加強整個社區之綠美化、水體溪流景觀的自然化、付有巧思的農村道路、考量水資源保育之透水材質鋪面、多功能的生態池…等。

反觀我國，到目前為止景觀環境法草案才正在審議中，因此如何發揮農村地區在生態與景觀維護以及休閒遊憩方面的功能呢？

肆、結論與建議

為因應加入 WTO 可能對農業所帶來的衝擊，應整合各部門快速重整農業結構，建構一個以市場導向，具有高度競爭力的產業，以維護農業永續發展。農業結構之調整涉及農業資源的釋出與管理，我國長久以來，農業部門擁有大部分的土地資源，隨著貿易自由化，農業部門的土地資源必有釋出的空間。因此農地釋出若能配合完善的農業規劃制度及聯合審議開發許可制的實施，未來完整的農業生產區域可以得到保護，優良農田可以確保供作生產用途，農民亦得以安心的耕種，進行中長期農業發展之投資，國家之農業競爭力自然提升；而農村規劃應在具整體性、綜合性與長久性之農村發展政策的指導下來進行，以達成改善村民之生產條件與生活環境，維護農村之風貌與獨特風格，保育自然、維護景觀等目標。由上述的問題探與借鏡德國經驗的分析，綜合以下幾點建議：

- 一、建立完善的土地利用規劃制度以指導及分派農地的利用。
- 二、研擬「農業規劃」並付予其法定的地位，以確保農業在國家整體發展規劃時表達意見的依據與權益。
- 三、開發許可制應配合聯合審議的機制，以透明化、合理化的方式開發與利用農地。
- 四、評估將「農地重劃條例」與「農村社區土地重劃條例」合併的可能性，並加入生態保育的概念，以促進農村「三生」整體的發展。
- 五、加強農村社區整體的規劃及建設以減少人口外移，並利用獎勵方式更新住宅，以維護農村應有的風貌。
- 六、檢討農業用地興建農舍辦法，使農舍興建於鄉村區之建地上，以減少農地流失與碎裂化。

- 七、儘速通過「景觀環境法」，促進農村自然環境的保育及生態休閒遊憩的價值。
- 八、加速建制土地資源資料庫，進而加強農地管理與規劃。

註 釋

- 【註 1】劉健哲，農業政策之理論與實務，P172-174，民國 85 年。
- 【註 2】劉健哲，德國農村社區更新及其對台灣之意義，中華鄉村發展學會年刊，第二期，P7，民國 90 年。
- 【註 3】劉健哲，農業政策之理論與實務，P307-321，民國 85 年。
- 【註 4】劉健哲，農業規劃與農業發展—德國經驗，台灣土地金融季刊，第四期，民國 79 年。
- 【註 5】詳參閱劉健哲，土地利用規劃與管制-台灣、德國之比較研究，民國 85 年。

參考文獻

(一)期刊文章

1. 林鑑澄、簡錫同，農村社區營造與建築問題整合對策之研究，中華民國都市計劃學會，內政部建築研究所，民國 86 年。
2. 洪忠修，農舍管理與農村地區建築規劃，農業世界雜誌 NO-201，民國 89 年。
3. 洪忠修，以永續經營理念建構土地利用倫理，農業世界雜誌 NO-221，民國 91 年。
4. 陳明燦，農村地區土地使用與環境保護整合規劃制度之研究，台灣土地金融季刊，第四期，民國 89 年。
5. 黃振德，立法院三讀通過農業發展條例修正條文簡介，農政與農情第 128 期，民國 92 年。
6. 劉健哲，德國農村規劃之目標、內涵及其組織概況，台灣地政第八一期，民國 81 年。
7. 劉健哲，德國農村社區更新及其對台灣之意義，中華鄉村發展學會年刊，第二期，民國 90 年。
8. 劉健哲，農村住宅政策配合農村發展之探討，農業金融論叢，民國 91 年。
9. 劉健哲、翁志成，國土規劃與農村發展，國立成功大學都市計劃學系，第七屆(2003 年)國土規劃論壇，民國 92 年。
10. 韓選棠，21 世紀台灣農村新家園，豐年社，民國 89 年。

(二)專書及論文

1. 林英彥，土地利用概要，文笙書局，民國 88 年。
2. 林六合，2030 台灣國土計畫體系，黃氏出版社，民國 89 年。
3. 林孟慶，農村住宅政策配合農村發展之研究，中興大學農業經濟研究所，民國 90 年。
4. 黃書禮，生態土地使用規劃，詹式書局，民國 89 年。
5. 蔡龍銘，農村景觀資源規劃，地景企業，民國 88 年。
6. 劉健哲，土地利用規劃與管制-台灣、德國之比較研究，教育部大學聯合出版委員會，民國 84 年。
7. 劉健哲，農業政策之原理與實務，部編大學用書，啟英文化事業有限公司，民國 85 年。
8. 劉健哲，德國農村社區更新及其對台灣之意義，中華鄉村發展學會年刊，第二期，民國 90 年。

(三)其他

1. 工商時報，1999.12.06，農地開放幫農民翻身抑或幫農會解套？民國 88 年。
2. 邱茂英，農村規劃之發展前景與方向，中興大學農村規劃研究所，民國 91 年。
3. 劉健哲，農村計畫法規課程筆記，中興大學農村規劃研究所，民國 91 年。
4. <http://sd.erl.itri.org.tw/forum/rnd-tbl/rt2/lndrelea.html>，土地資源永續發展政策與策略 (二)－農地釋出，民國 91 年。

From Rural Planning Viewpoint to Research Agricultural Land Use in Taiwan

Liu, Chien-Zer

Professor, Institute of Rural Planning,
National Chung Hsing University

Lin, Chun-Liang Weng, Chih-Cheng

Graduate Students of Master, Institute of Rural Planning,
National Chung Hsing University

Abstract

The Taiwan land resource is limited. Along with the rapid development of the industrialization and the urbanization, further influenced by free trade, there exists an over growing demand for agricultural land. However, in consideration of the rural development modernization, the improper use of the agricultural land raised considerable amount of problems within the agricultural farming region and the housing village area. This article discusses the external threats, internal inferiority and defect of rural housing policy facing this agriculture land. By understanding these problems present in Taiwan regarding agricultural land use and rural development, we can make use of the German experience and come forth with sound suggestions for our government. Thereby, promote effective agricultural land usage and rural development as a whole. In light of these advances, we may then achieve the goal of a balanced region development and also reduces the city and rural disparity.

Keywords: agriculture land use, rural development, agriculture planning, agriculture land consolidation, rural community renew, building management, landscape planning

