

# 農地利用規劃之回應

◎ 彭作奎

國土規劃為國家整體發展的根本，如何維護國土永續發展，建立生產、生活與生態並重的環境，為國土規劃的重要目標。國土規劃當本效率、公平、永續發展與民間參與等原則，提供有秩序的土地利用與發展，以提升生活環境品質、維護國土永續經營。因此，整體土地利用之規劃，不能單純考量經濟市場之運作，應以全面性資源分配的廣面角度，有效整合區域發展，作為國家整體發展之根本。

農地利用規劃是整體國土規劃的一環，而農地是農業生產的基礎，為不可再生的資源，具公共財特性，也具有區位性、不可移動性及不可回復性。隨著經濟的發展，農地的功能，已由昔日單純的糧食生產的經濟性功能，延伸到提昇生活品質與維護生態環境的非經濟公益性功能。故農地政策的良窳，不僅攸關國家發展，更關係著子子孫孫的資源利

用，因此農地政策的改革，必須從整體性的宏觀角度加以設計。

為因應社會、經濟環境的轉變，政府之農地政策將由原來的「農地農有、農地農用」政策，調整為「放寬農地農有，落實農地農用」。其中，刪除土地法有關農地移轉限制規定，即為開放農地自由買賣，而農業發展條例與相關法案之配合修正，則以落實農地農用，維護農業永續經營為主軸。

農業發展條例為我國農業基本大法，為因應產業之發展，農業發展條例之修正方向，將朝允許自然人及農企業法人承購農地，期引進資金、技術、人才，加速農業企業化經營，帶動農業升級；放寬農地分割限制，以解決農村產權糾紛，並凍結耕地三七五減租條例之使用範圍，建立合理耕地租賃制度，促進農地使用權流通，增進農民權益，提升農業經營效率；另將獎勵農地農用，對繼續供農業使用之農地，予以稅賦減免優惠，以提升產業競爭力。同時，配合國家經濟整體發展，兼顧糧食安全、國土保安及生態保育，有計畫釋出部分農地，提供工商住宅發展所需之用地。

為達成「落實農地農用」政策目標，將採加強農地變更使用管理、限制新購農地興建農舍、強化農地違規使用查處及提高罰責等配套措施，以維護農業永續發展。其中加強農地變更使用管理及限制新購農地興建農舍，較受各方關切，謹就本會立場作詳細說明。



農業發展條例之修正將現行之「農地釋出方案」中所定之「發展許可制」納入該條例，即在農地農用政策及保留適量農地以維持農業發展之前提下，循現行土地使用編定管制之架構，並依各農業使用分區性質，訂定不同變更使用條件。此一機制之管制已具有「使用分區管制」之精神，配合「審議委員會」之設置，合理審查農地變更使用，將可達落實農地農用之目標。與林教授提出農地變更管理應適度劃分農業使用分區，並配合稅賦之機制，使農地管制能在作業上達到管制之目的，讓政府及農民達到雙贏之看法不謀而合。本會曾規劃採「使用分區管制」，亦即明確指出保留農地之區位，然目前限制發展區劃設之最上位法源，即內政部主管之「國土綜合發展計畫法」尚未制定；且誠如前述，使用分區管制與總量管制，均為土地管制之重要手段，各有其功能；而目前規劃中的農地政策，不僅兼顧現有農民之權益，同時結合國土規劃的最高土地資源分配原則，使農地管制能在適應國情之情況下，規劃出合理可行的方案。

至於「新購農地不得興建農舍」之規定，係落實農地農用最重要措施之一，蓋在開放農地自由買賣及農地分割面積門檻大幅放寬情況下，如允許新購農地興建農舍，將普遍導致農地所有權人以農舍之名興建高級農園別墅，促使農地炒作加劇，且稅賦公平與房價穩定均將面臨挑戰，更將造成農地資源大量流失，破壞農業生產環境，污染農產品及浪費公



共投資等負面影響。另，盱衡先進國家如日本、德國、美國及英國的農舍管理政策，均不允許個別農舍在農地上任意興建，目的在保有完整、乾淨的農地，並創造美好的農村景觀與高品質、現代化的農民住宅環境。為此，農業發展條例修正草案乃明定開放農地自由買賣後，「新購農地不得興建農舍」，以維護農業永續經營。

九二一大地震帶給國人百年來的創傷，也讓國人驚覺大自然不可抗拒的力量；唯有尊重大自然、愛護大自然，才能擁有大自然。因此，國土規劃與土地利用如何兼顧「生產、生活、生態」，創造經濟發展與國土保安雙贏的策略，將是全民共同努力的方向。現代農業施政不僅要照顧農民，也要服務廣大的消費群。農業政策目標不僅在於解決農業、農村、農民的問題，也在於保障消費者的權益、維護共有的環境資源。因此，妥適的農地規劃與利用、科技化的農業生產、企業化的農業管理、市場導向的農業經營，將可達到「農民、政府、消費者」三贏的局面。展望未來，我國農業將面臨艱鉅的挑戰，農業部門將加強尖端科技的研發，結合遙測技術、全球定位技術與自動控制等發展精準農業，以提升產業競爭力；配合資訊網路之建構、品牌之建立，以企業化之經營提升策略競爭力；讓農民成為運用尖端科技的企業經營者，讓和諧的自然生態成為全民共享的資產，讓農漁村成為具有人文與產業特質的祥和生活空間，使台灣農業得以蛻變為二十一世紀的明星產業。