



公開
密件、不公開

執行機關(計畫)識別碼：050103Q101

行政院農業委員會102年度科技計畫研究報告

計畫名稱：**農地資源分布現況與農地政策調整之研究** (第1年/全程1年)
(英文名稱) **The Current State of Farmland Resources and Adjustment to Farmland Policies**

計畫編號：102農科-5.1.3-企-Q1(1)

全程計畫期間：自 102年2月27日 至 102年12月31日
本年計畫期間：自 102年2月27日 至 102年12月31日

計畫主持人：林子欽
研究人員：丁秀吟
執行機關：政治大學



1023207



一、執行成果中文摘要：

臺灣都市與非都市地區的土地，基於歷史因素，發展出不同的使用管制體系。過去幾十年偏重都市土地的代價，隨著氣候變遷及糧食自給受到重視而浮現。相對於英國、荷蘭以及日本，臺灣農地相關統計並不缺乏，但存在因調查方式、目的不同而產生的混淆。造成數據引用時的誤解，甚至可能做出政策的誤判。另外，以往農地政策與農地統計間的關聯也不明確。因而造成統計正確性缺乏檢核，統計的有用性也缺乏重視。

透過農地資料的全面檢視，本研究得以在政策回饋的前提下，將它們分類為地用、基礎設施、農產業、外部性、安全以及市場資料。接著採用散佈圖及雷達圖，對於臺灣各縣市，以及雲林縣、桃園縣各鄉鎮的農地問題加以分類，初步獲得的結論也符合預期。

整體觀之，臺灣數十年來對於工業產值的偏重，已經長期且全面傷害了農業生產環境。另外，2000年農發條例的修訂，更徹底改變了臺灣農地市場的本質。這些來自農業部門外的衝擊，並非農業部門本身對於基礎設施的投資可以抵擋的。在農地市場開放之後，除了傳統土地分區、編定的行政管制外，更多元的市場型調整措施，勢必成為農地政策未來的主要工具。

二、執行成果英文摘要：

The increasing concerns of climate changes and food sufficiency over recent years have awakened the attention to the protection of prime farmland. This shift of attention to farmland naturally calls for the need of reliable and policy based data that are scarcely available in Taiwan.

This study first comprehensively reviews the statistics in relevance to farmland published by various government departments. We categorise statistics into six groups, including land use, physical infrastructure, institutional infrastructure, externalities, production safety and finally market conditions. All these statistics are further analysed with the help of scattering diagram and radar chart islandwide and in the context of Yunlin and Taoyuan counties. Problems of farmland in each city or county and township are thus identified and possible solutions are proposed accordingly.

The overall research findings are as follows. In comparison to United Kingdom, The Netherlands and Japan, statistics in respect to farmland in Taiwan is by no means inferior. However, the realignment of relevant statistics towards future policy making of farmland is a way forward. In addition, the long term attention biased towards manufacturing sectors, coupled with the Year 2000 amended Farmland Development Act have



seriously deteriorated the production environment of agriculture. The challenges from outside of the agricultural sector are even more severe than from within. Bearing these changes in mind, in addition to the regulatory policy measures, more market oriented measures need to be frequently at the disposal of the governments in the future.

三、計畫目的：

1. 以國外學者或專家協助蒐集各國之農地資料為基礎，探討當前國外農地政策方向，並分析其如何藉由農地調查與統計等資料來輔助制定農地政策之作法。
2. 參考上開國外作法，運用國內既有之農地統計、農地資源調查及農地分級研析結果等資料，並與社經環境、農田水利灌區、農產業專區及農地污染等資料進行對照分析，探討我國農地資源利用相關議題。
3. 選擇2個縣市，運用上開資料，探討轄區內各鄉鎮之差異性，深化分析農地利用與管理問題及其可能成因，進而研擬相對應之對策。
4. 藉由上開研究結果，研擬運用農地資料來輔助制定農地政策之工作架構與作法，以及農地法令制度應配合調整方向。
5. 依據研究內容，舉辦行政機關及專家學者座談會2場，整理分析相關意見納入研究參考。

四、重要工作項目及實施方法：

主要採用方法

1. 國外農地統計及政策制定資訊的蒐集及分析

了解國外農地統計資料以及如何應用在農地政策上，可以透過學術期刊、政府部會以及國際組織報告蒐集。學術期刊，如Land Use Policy以及Journal of Rural Studies等都是很好的來源。農業相關部會，例如英國的環境、糧食及鄉村事務部（Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra），荷蘭的住宅、空間規劃與環境部（Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment）等。此外，國際組織如Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD 的Rural Policy Review等。在網路發達的今天，基本的資料取得應該不是問題。

2. 臺灣農地統計及政策制定資訊的蒐集及分析

有關臺灣農地相關資訊，散見於各政府機關統計年報：例如內政統計、農業統計、以及各地方政府統計要覽。此外，環保署也有污染土地（包括污染農地）的相關資料。另外，各地方政府也出版詳細的社會經濟資料；例如人口、戶量、所得、產業…等。本研究將充分蒐集並彙整這些資料，轉換為適合分析本研究議題的資料形式。唯有如此，才有可能了解當前台灣農地利用面臨的問題，以及農地管制和現況間的落差。另外，本研究也將了解那些圖層資料可以幫助本計畫之執行。結合政府定



期發行之統計年報與相關圖層，藉此細緻化相關政策的建議，使其具有空間上的意義。

3. 國外經驗的轉化

在了解國外經驗後，本研究將擷取其較臺灣制度為佳的部分，在考量既有制度改變的可行性下，檢討如何將國外經驗轉化到臺灣制度之中。

可能遭遇困難

1. 國外資料蒐集與了解不易

雖然許多資料可由網路取得，但是可能存在時間落差。尤其對於目前正在討論的重要政策，將會因此無法得知。此外，正確理解其它國家制度，往往需要比研究議題更廣泛的基本知識，否則容易產生誤解。此外，該國歷史與相關政策的演進也會影響對於資料的解讀。最後，農地資料如何蒐集與應用，因為通常牽涉到實際執行層面，往往不易透過公開資訊了解。

2. 臺灣資料蒐集繁雜且費時

資料來自農業、地政、環保、縣市政府等不同單位，起訖時點、格式以及型態都會存在差異。另外，相關圖層費用高昂。這些都造成臺灣相關資料蒐集時的困難。

3. 國外經驗借鏡的不易

縱使已經將研究議題設定在農地資料的蒐集與應用，對於國外相關制度的陌生，不但可能造成蒐集時間較長，在理解時也必定有所障礙。

4. 研究發現轉化成政策

發現問題，未必就能解決。但是發現問題，卻是解決問題與提出對策的前提。在蒐集國外以及臺灣資料後，需要相當的時間沉澱、討論，將資料呈現的問題與政策建議結合。

預計解決途徑

1. 相關議題設定以臺灣為主

對於外國相關制度的全面了解是不可能的。應該選擇明確且急迫的議題，針對這些議題深入了解。本研究將以臺灣的農地資料及其運用為中心，蒐集特定國家相對的做法。這樣才可能在有限時間內，歸納出對於臺灣具有政策效益的發現。

2. 透過國外專家學者協助蒐集資料以及參與討論

如前所述，對於國外資料的了解，不只是文字翻譯，更需要廣泛的相關知識。其實在資訊氾濫的年代，擷取相關且正確的資訊本身就是成敗關鍵。礙於經費限制無法前往研究國家蒐集資料。因此，本研究預計邀請幾位國外專家學者加入，透過他們的經驗與合作，解決上述問題。其中Professor Jim Riddell, Professor Alan



Evans以及Professor Barrie Needham曾與本計畫主持人合作，執行農委會99年度「英荷優良農地保護利用與作法之研究」之計畫。合作過程愉快且具效率，提供此次研究很好的先例。以下簡略介紹這次預計邀請加入團隊的國外學者專家。

(1)Professor Jim Riddell:原為美國威斯康辛大學教授，之後轉往聯合國糧食及農業部 (Food and Agriculture Organization) 擔任土地政策部門 (Land Tenure Service) 主任，對於歐盟農業政策以及鄉村發展非常了解。自聯合國退休後擔任顧問，目前也是桃園國際土地政策研究訓練中心 (International Center for Land Policy Studies and Training, ICLPST) 土地政策課程教授，對臺灣十分友好。除在ICLPST授課外，曾應邀至臺灣大學、政治大學、臺北大學、農委會、經建會等學術及政府機關演講。Professor Riddell將主要協助歐盟農地資料及農地政策的研究。

(2)Professor Alan Evans:目前為英國University of Reading榮譽教授，長期研究土地市場以及土地使用規劃，也是該校空間及不動產經濟研究中心 (Centre for Spatial and Real Estate Economics) 創辦人。累計發表數十篇文章，主要關於土地市場以及英國土地使用規劃制度。長期擔任國際主要期刊Land Economics編輯。最近於2004年由著名的黑井書局 (Blackwell) 出版了Economics, Real Estate and the Supply of Land以及Economics and Land Use Planning。這兩本書是非常少數，有關土地市場與土地規劃制度的專書。出版後受到廣泛的注意與討論。Professor Evans將主要協助英國農地資料與農地政策方面的研究。

(3)Professor Barrie Needham:目前為荷蘭University of Nijmegen榮譽教授，長期專注荷蘭土地規劃制度與變遷，過去多年來帶領該校土地政策研究群。曾經負責撰寫歐盟各國空間規劃制度的荷蘭部分。累計發表數十篇文章，主要在於土地政策、土地開發以及荷蘭土地使用規劃制度。曾經擔任國際期刊Journal of Property Research 以及Planning Practice and Research編輯。最近於2006年出版專書Planning, Law and Economics，以經濟與法律觀點探討土地使用規劃，也是近年對於土地議題的重要著作。Professor Needham將主要協助荷蘭農地資料與農地政策方面的研究。

透過這些國外專家學者的協助，將可大幅縮短資料蒐集時間，以及提升蒐集資料相關性。對於國外政策，甚至臺灣相關制度的改進，他們也可以適時提出看法與建議。

3. 座談與訪談

如前所提，資料蒐集後如何轉換成政策建議，需要時間與討論。本研究將在座談會前儘量提供與會者完整資料以及團隊看法，如此可以有效發揮與行政機關和專家學者座談的功能。本團隊也預計前往研究個案縣市，訪談相關政府人員以及農民和居民，了解統計資料與實際狀況的落差，以及相關建議的可行性。



五、結果與討論：

英國的農業並非國家的重要經濟部門：農業就業人口僅占總就業人口2%，也只貢獻1%的附加價值。整體來說，英國是農產品的淨輸入國家。在這樣的背景下，英國政府對於農業的支出，著重在自然環境的維護，而非農業產量的提升。此外，英國對於農地的看法，在二次世界大戰後出現若干重大的轉變。農地使用和市地需求間的衝突，主要來自人口與所得的快速增加。Barker（2006）的研究發現，英國大多數人民相信至少50%的土地已經開發成都市，然而事實上，這個數字不到10%。對於農地數量事實與認知間的差距，並未隨著科技進步和資訊公開而改變。不斷出現在大眾媒體上的不盡正確的言論，也造成了英國民眾錯誤的認知。這種長期的不正確資訊，已經造成大眾認知和統計數字間的衝突。

相對於英國，荷蘭的農業部門貢獻了10%的經濟產出與就業機會，更占了外銷總值的17%。荷蘭政府對於農地市場積極干預，必要時也會購買農地，並把持有農地視為手段而非目的。荷蘭在歐盟架構之下，建立了不錯的評估指標機制。即便機制存在，但是並非所有評估所需資料都可取得，缺乏時也必須尋找替代的方法。在鄉村發展計畫（RDP2）執行過程，中央及區域政府是一起合作的。此外，DLG為了執行業務，也採用包含鄉村地區土地移轉資料的資料庫（Infogroma）。DLG也會每年出版包含最新地價狀況的相關報告。

有別於英國與荷蘭在農業的發展型態上與臺灣的差異，日本在農地利用及農業產業的發展型態皆與臺灣較為相近，且臺灣的統計方式可能受到日治時期所建立的資料架構之影響，如農業統計年報之資料內容與日本在一些統計資料的呈現十分類似。然仍受到土地使用管制體系差異之影響，而直接反應在農地的相關統計資料。嚴格來說，日本的政府部門並未有專為農地進行的統計調查，多數與農地相關的統計資訊主要來自於五年一次的農林業普查。而所謂的農地資料，根據其土地利用的劃分體制，一般所稱的「農地」包括在農業振興地域範圍內，然其中可能有都市計畫發展區或限制發展區的農用土地，是以農地的定義相當曖昧，也不易成為統計調查的對象。故主要的農地統計資料，多指現況做為農業生產使用的「耕地」相關資訊。整體而言，日本政府部門於各類調查中與耕地相關的內容約可分為兩大類，一為面積資料如基本的耕地面積存量與流量、不同類型的耕地面積及不同作物別的耕地面積等。此類資料來自於普查的結果，為農林水產省（大臣官房統計部）所主管的統計資料。另一類則是農地利用資料，如耕地的移轉、貸款及轉用等。由於此部分屬於各地區農業委員會所管轄的農地管理業務，故每年由農業委員會彙整地區性的資料，向農林水產省（經營局農地政策課）匯報。這些資料皆屬公開性的資訊，資料層級主要以都道府縣為主，可透過農林水產省的統計資料網頁查詢。但日本政府部門的農地調查統計資料中，缺乏閒置農地、違規轉用農地及農地價格等相關資料之調查，且對於農業委員會所彙整的農地利用資料亦存在著準確性的問題，尤其此種



由地方性的農業委員會所進行的資料蒐集，容易受到委員會對於農地管理態度之影響，而產生資料內容與現況使用的落差問題。

前述的兩類資料皆為日本政府制訂相關政策，如「糧食、農業及農村白皮書」或「土地白皮書」的重要參考資料，也廣泛地被各地方團體、不動產業界及研究機關引用。農林水產省亦有鑑於相關政策制訂時，相關統計資料的重要性，於2013年針對因應政策需要的統計資料內容與利用的改善，提出了綜合評估的報告，從資料的必要性、效率性及有效性等觀點進行評估，以檢視現行相關統計資料之使用情形與改進方向（農林水產省，2011）。

由這三個國家的經驗回顧臺灣，可以有如下的結論。首先，臺灣現有的農地相關資料，在種類、期間和詳細度上都不會不如這些國家。但是英國以及荷蘭，都把農地管制視為土地使用管制的一部分，也都嚴格地要求農地做為農業使用。荷蘭定期評估鄉村發展，其中也包含農地相關指標，但主要也只是農地作為各種使用（穀物、草地…等）的狀況。日本在農地的轉用利用許可制度進行管制，尤其在農業振興地區的耕地更是加以嚴格的管控。雖然資料的蒐集並非由政府直接調查，但地方性的農業委員會對地方事務的瞭解，應有利於地方農地利用資料的取得。

縱使英、荷、日的農地資料並不明顯優於臺灣，他們的資料與政策間也不存在著嚴謹的關聯性，但是，英國的經驗讓我們重視農地使用現況的呈現，以及使用現況與計畫編定間的差距。不同定義的農地（農牧用地、法定耕地、農糧耕地）內涵迥異，容易造成溝通以及解讀時的困難。編定與現況間的落差，也容易誤導民眾認知與政策制（修）定。此外，荷蘭對於農地交易價格的長期蒐集與使用，促使本研究更重視農地市場資訊，不僅是交易價格，其它相關資訊也應加以考量。日本的生產環境與農地利用型態與臺灣相似，其對於耕地現況的掌握度及對農地利用的權利變動及轉用等資訊的彙整，皆提供政策制訂的參考依據。綜觀臺灣在農地資料的統計上，因同時存在著現況與計畫編定對農地的不同定義，在統計資料上多分別調查，鮮少針對計畫編定範圍內進行現況的調查，使得現況與管制呈現不一致的情形。由於編定範圍內的農地是政府較可藉管制手段進行管理的對象，若能確實地瞭解其實際的使用情形，應有助於政策的制訂與實施。

六、結論：

一、面對法定編定和使用現況間的差距

內政統計年報中的農牧用地編定、與行政院農業委員會農地資源總調查中的使用現況對照後，顯示那些編定做為農業使用的土地，有相當的比例並未如計畫的使用，而且此差異狀況在各縣市不同。行政院農業委員會（2012）已經清楚指出，桃園縣、新竹縣、以及臺中市，特定以及一般農業區內的農牧用地，都有將近20%目前做為農業倉儲設施、展售場、農舍、建築物、道路以及公共設施等使用。農地上當然需要一定比例的輔助農業生產設施，但是農地上具有過高的建築設施，隱含著農地的不當或違規使用。如果不釐清以及解決法定編定和使用現況間的差距，農地問題就難以解決。



如果編定與現況面積間的差距來自違規使用，應該透過法定的土地使用管制的程序解決。值得提出的是，縱使農地違規使用是個事實，但是現有的非都市土地使用管制仍然發揮了功能。行政院農業委員會（2012）就發現，全臺灣特定農業區的農牧用地，84%目前從事生產。相對地，一般農業區的農牧用地，則只有73%目前從事生產。因此，建立在原有土地使用管制體系的改革，較具有可行性。

如果編定與現況面積間的差距來自低度使用或投機等待，財稅手段應該較為有效。目前對於田賦、房屋稅、土地增值稅、以及遺贈稅的停徵或免徵等規定，造成農地持有成本極低。極低的稅賦加上極高的預期地價增值，造成都市週邊農地價格偏高以及低度使用（林子欽 即將出版）。過去幾年，財政部曾要求各縣市財稅機關，積極調查未依法令使用的農地和農舍，著眼在於地方財源的增加。財稅單位如此積極的行動，應該不是憂心農業的未來，而是消極的查稅行為。然而不可否認的，目前對於農地全面的停徵及免徵稅賦，無疑地，對於農地投機持有及違規使用，具有推波助瀾的負面效果。

基於保護優良農地的立場，建議在國土計畫法調整土地分區之前，持續嚴格執行現行非都市土地使用管制。在目前情況下，地政司資料已經長期出現農牧用地違規使用現象。而且農委會資源總調查中，若干縣市也呈現不可生產農地比例偏高的現象。臺灣農地未照編定使用情況嚴重，沒有放鬆管制的任何空間。另外資料顯示，以往大規模農地變更更多來自國家重大經建計畫，或是政府公共建設所需。即便如此，農委會應該在農地申請變更使用時，基於權責強烈表達立場。在論述時，可以根據本研究所提的六項資料，清楚提供申請轉用之農地，過去所投入的基礎設施和農產業等費用。也提醒農地轉為居住或工業等使用後，該土地可能成為鄰近農地的外部性問題，影響當地農業生產環境。這些費用和成本，都是都市或區域計畫委員會審核時應該知道的資訊。以往過度簡化地僅比較農地和變更後土地間的產值差異，自然容易誤導農地的過度轉用，這是資訊不正確造成的後果。即便同意農地轉用，在內政部土地徵收審議委員會中，討論徵收目的是否符合公共利益時，農委會也應明確提供基礎設施、農產業、以及外部性等衍生成本。

二、儘速解決農地污染及違規使用

外部性造成的農地問題非常嚴重。存在外部性問題的縣市，不僅包含都市化較高的桃園縣、臺中市、臺南市及高雄市，也包含彰化縣以及嘉義縣。而政府在其中一些縣市，已經長期投入大量基礎建設經費。解決外部性問題需要大量資金，而且未必能夠完全解決。對於政府來說，以往大量農業資金的投入與難以解決的外部性問題間，將成為非常困難的抉擇。

在現行法規下，檢測農地污染的主要負責機關為環保署。透過土壤及地下水污染整治法的執行，環保署可以將污染土地就污染嚴重程度列為控制或整治場址，避免土地繼續污染。但是一旦污染過於嚴重，無法回復、或整治費用過高不具經濟效益時，是否准予土地變更使用以及後續的機制設計，就是個急迫的課題。這種農地利用外部性問題的解決，至少牽涉環保署、行政院農業委員會以及營建署等單位。類似的情形也存在經濟部輔導違規工廠合法化的政策上。這些受污染的農地，不僅本身不適合耕作，更會影響附近農地。縱使其他農業條件再好，外部性問題一旦出現



，農地生產環境就難以回復。就部會執掌來看，環保署希望整治污染農地，和行政院農業委員會的立場相近。但是經濟部著眼於輔導違規工廠，使其滿足合法業者應有的要求，當然包括廢水、廢氣的排放。然而農業與工廠原本就會互斥，讓違規工廠就地合法，對於農地的衝擊非常的大。雖然土地污染及工廠管理並非行政院農業委員會執掌，但是影響的卻是農地，行政院農業委員會應該更為積極，主導解決外部性問題才是。農委會可以立即著手的，就是提供更多外部性的相關資訊。舉例來說，環保署已經建置全國污染土地控制及整治場址的地號以及地址。建立在環保署的公開資料上，農委會應該連結環保署網頁，也應該提供污染農地的更多資料；例如農地的分區與編定、公告現值、公告地價等。甚至除了現在列管的污染農地外，也應該提供曾經列管但目前已經解禁的場址資訊。如此一來，農地所有權人將會更在意農地是否受到污染。農地一旦受到污染，地價將會明顯下跌、甚至無法出售。基於保護資產價值的自利心態，地主將會更加關心農地污染問題，節省政府大量監督成本。

基於保護優良農地的立場，除了污染農地和違規工廠這類明確的外部性問題外，農舍的興建也是值得特別深思的。農舍的原意在於提供輔助農業生產所需，堆放農具、肥料等生產必需品的建物。行政院農業委員會（2007）指出，宜蘭縣和桃園縣這些受到都市化影響的地區，農地交易與農舍興建存在高度相關。這些證據的強度足夠得到以下結論：許多農地買方來自都市，而且主要目的在於興建住宅。農委會未來審查農舍興建申請，應該更加確實。這些農舍的污廢水，往往透過灌溉渠道排出，勢必污染生產水源以及農產品。污廢水排放應該視為危害農業生產環境的重大負面因素，甚至據此拒絕農舍興建的申請。

三、重視農地的市場化以及資產化

農發條例2000年修訂，允許自然人買賣農地後，原來僅可由自耕農買賣的封閉市場，變成了公開競爭的市場。之後對於農舍興建的規範，執行上的不容易及不嚴格，造成都市周邊農舍的大量出現。除了農地政策本身的轉變，遺產及贈與稅法在2000年修訂時，將最高為50%的累進稅率改為10%的比例稅之後，大量游資回流臺灣。在缺乏投資管道以及土地持有、移轉稅負極低的制度下，許多資金流向了不動產。不僅投資在都市住宅，部分也投資在農地。農地已經成為不動產市場的一個次市場，與都市土地市場存在互動的關聯。與2000年之前相較，農地已經市場化與資產化。看待農地問題時，必須承認這個改變。

承認農地的市場化和資產化後，農地的價格、交易、甚至法拍的數據變得非常重要，因為他們反應了產業以及金融上的表現。雖然存在農地法拍是正常的現象，但是如果法拍數量過多，農業生產就發生了問題。如果法拍的農地由其他農民購買，且作為耕作之用，不至於成為政策上值得憂慮的現象。但是如果法拍的農地主要由都市居民、甚或土地投機者所取得，未來這些農地將可能被長期間置或興建農舍，這就是政策上值得擔憂的。

基於保護優良農地的立場，政府未來可以考慮透過法拍市場購買農地，一方面解決農地金融問題，也可以逐步儲備農地。農地法拍面積比例高的地區，大多在主要農業縣市；例如桃園縣、臺南市、雲林縣、屏東縣等。行政院農業委員會（2007）也



指出，雲林縣和臺南縣的農地價格，2000年後的長期趨勢是下跌的。抵押品（農地）價格的長期下跌，對於金融機構的債權回收將產生壓力。這樣的情況，提供政府購買農地、建立儲備制度的可能條件。政府可考慮在主要農業生產縣市，於農地法拍價格較低時適時購買。

此外，農委會也應該積極檢討、並提高農舍興建最小基地面積0.25公頃的規定。行政院農業委員會（2007）發現，宜蘭縣以及桃園縣的農地售價在0.25公頃附近出現明顯的上揚現象。也就是說，市場上的農地買方，願意支付較高價格，購買可以興建農舍的農地。就農業生產的角度，0.24公頃和0.25公頃的產值差不多，農地價格不應該出現明顯差異。一旦價差明顯，表示買方在意的不是農業產量，而是可否滿足興建農舍的基地面積要求。興建農舍最小基地面積的規定，對於大面積農地的地主產生了經濟誘因：在極大化農地價格的動機下，他們會將農地分割後出售。加上農地最小分割面積也為0.25公頃的規定，將會出現許多基地面積為0.25公頃左右的農舍。這會加速農地的細分，非常不利較大規模的農業生產。未來應該修法，提高興建農舍最小基地面積的門檻。

四、加強東部地區農地安全生產的投資

花蓮縣及臺東縣，並非傳統農作主要生產地區，政府也相對沒有投入大量的基礎設施經費。幸運地，或許由於區域及交通因素，花蓮縣及臺東縣並沒有嚴重的外部性問題，生產的環境也相對較為安全，這值得未來制定政策時加入考量。

基於保護優良農地的立場，值得投入資源，協助東部地區朝安全生產的農業方式努力。在食品安全受到重視的現在，無須依賴大量生產的成本優勢，而應著重小量但安全的生產特色。花東地區永續發展策略計畫（2012）中，已經提出提升有機農業發展能量與規模的方向。具體做法包括：推動休耕農地之有機復耕，以及改善地方農田水利建設基礎設施等。在關鍵績效指標中，也明列經有機認證通過之農作物耕種面積及其總產值，做為經濟永續評估的部分要件。這些方向非常正確，也符合本研究的發現和建議。

縱觀本研究所分析的六項資料，我們認為：臺灣當前農地問題的嚴重與急迫性，來自農業部門以外的，甚至超過農業部門以內的。基礎設施以及農產業的不足，都可以透過加強投資來改善。然而土地污染、違規使用、非法工廠的主管機關都非行政院農業委員會，但是受害者都是農地。加上這些外部性問題由來已久，徹底解決幾乎不可能。但是就維護優良農地的目標來看，卻是一天都不應該拖下去。另外，農地的市場化和資產化，乃是2000年時政策轉變後不可避免的趨勢。市場化和資產化本身無所謂好壞。但是一旦農地被視為投資標的、農舍被視為透天住宅，農地管制的方法就必須從新思考。以往命令為主的管制方式，已經難以應付新的情勢（法定編定和使用現況的差距就是證據）。未來的農地政策，應該更依賴透過市場機制影響行為的管制方式，例如金融以及財稅措施。



七、參考文獻：

- 于宗先、王金利（2001），臺灣土地問題：社會問題的根源，聯經出版。
- 中央研究院經濟研究所（2002），因應自由化對農地利用與農村發展之影響。
- 中央研究院報告（2013），農業政策與科技研究建議書，No.10。
- 行政院農業委員會企劃處，現階段農地政策及行政執行事宜簡報。
- 行政院農業委員會（2007），農地移轉價格對農地所有權流通與農地利用影響之研究。
- 行政院農業委員會（2010），日本農用地區域整合利用之作法。
- 行政院農業委員會（2012），全國農地資源總調查。
- 行政院農業委員會（2012），101年度農地資源分析與農地政策調整之研究。
- 行政院農業委員會（2012），荷蘭農地儲備制度之作法研習。
- 吳珮瑛、陳瑞主，（2004），農地管制下對農地財產權之保障與侵害，經社法制論叢，第33期，pp.225-268。
- 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。
- 林子欽（即將出版），由政府統計觀察臺灣農地市場，臺灣環境與土地法學雜誌。
- 林柏璋（2005），農地重劃推動成果及未來政策方向調整，農政與農情，第162期。
- 林森田、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，12卷1期，pp.1-29。
- 林國慶（1994），臺灣農地政策分析與政策建議，經社法制論叢，第十三期，pp.15-40。
- 臺北大學（2012），101年度農地資源空間規劃總顧問指導計畫—全臺農業發展地區分類分級劃設成果總結報告。
- 陳意昌（2003），農地重劃地區土地利用與景觀變遷之研究，博士論文，國立中興大學水土保持學系，pp.1-24。
- 陳榮五、邱禮弘、陳鴻堂、賴文龍、蔡宜峰、白桂芳（2008），作物合理化施肥理念，臺中區農業專訊，第61期，pp.21-23。
- 蔡明華（2012），氣候變遷對臺灣農田灌溉排水之影響及因應對策，推廣先進農業技術因應氣候變遷中日研討會。
- 蔡精強（2009），臺灣有機農業發展概況與前景，行政院農業委員會農糧署。
- 顏愛靜、張志銘，（2003），現階段臺灣農地管理問題之檢討（三），現代地政與人與地雜誌，第259期，pp.16-18。
- 顏愛靜、楊振榮、張志銘（2005），當前臺灣農地政策之檢討，載於吳明敏（主編），變局與曙光：臺灣農業的現在與未來（下），臺灣智庫出版。
- 農林水產省（2011），綜合評価書：政策ニーズに対応した統計の作成と利用の推進。
- Abercrombie, Patrick (1945) Greater London Plan 1944, H.M.S.O., London.
- Alterman, Rachelle (1997) The Challenge of Farmland Preservation. Journal



- of the American Planning Association. 63 (2) : 220-243.
- Barker, Kate (2006) Barker Review of Land Use Planning: Final Report, H.M.S.O., London.
- Bibby, Peter (2009) Land Use Change in Britain, Land Use Policy, Vol. 265, S2-S13.
- Best, Robin H. (1981) Land Use and Living Space, Methuen, London.
- Cullingworth, J.B. (1997) British land-use planning, Urban Studies, Vol. 34 (5/6) , 945-960.
- Evans, Alan W. (1973) The Economics of Residential Location , Macmillan, London.
- Hall, Peter, et al (1973) The Containment of Urban England, Volumes 1 and 2, George Allen and Unwin, London.
- Hall, Peter (1997) The future of the metropolis and its form, Regional Studies, Vol. 31 (3) , 211-230.
- Ministry of Works and Planning (1942) Report of the Committee on Land Utilisation in Rural Areas (The Scott Report) , HMSO, London.
- North,D.C. , (1990) ,Institutions,Institutional Change and Economic Performance,Cambridge UniversityPress,USA.,pp.3-5
- OECD (2009) Farmland Conversion: The Spatial Dimension of Agricultural and Land-use Policies.
- Van R, E., Dekkers, J., and Koomen, E. (2008) Analysing the Success of Open Space Preservation in the Netherlands: The Midden-Delfland Case, Tijdschrift voor economische en sociale geografie, 99 (1) :115-124.