

# 談台灣農地的保護與思維

口述作者 ■王玉真 / 行政院農業委員會企劃處副處長

文字整理 ■李睿菁 / 國立政治大學地政學系

「農為國本，本固邦寧」，顯見農業攸關民生糧食之供應安全，以及維繫社會安定，至為重要。然而其受氣候影響甚大，所謂看天吃飯，即在形容農業的特殊性，故近年來強調確保糧食安全，離不開氣候變遷的因素考量。至於農地與農業更是息息相關，所謂「皮之不存，毛將焉附」，二者如同唇齒關係，缺一不可，因此，在探討農地保護政策時，必須將農業納入思考，畢竟談農地保護不是只為了留下農地，更重要的目的，其實是要營造一個優質的營農環境，以支撐農產業的永續發展。

## 當前土地使用管制對農地之影響

我國之土地使用管制制度源自於美國“Zoning”（土地使用分區）的作法，以廣大的非都市土地為例，即以劃設 11 種使用分區並編定 19 種使用地予以管制，本應採絕對管制原則，惟又引入英國的開發許可制，使得如為重大建設開發需求，即可不受土地使用分區之拘束，在所謂的特定農業區、一般農業區等

使用分區內允許與農業性質不相容之開發利用，突破絕對管制的限制，如許多工業區、科學園區的開發即是，這也是造成農工爭地的主因。因此，民國 105 年國土計畫法立法實施，被賦予相當高的期待，希望能以國土計畫的高位，合理配置各類產業用地需求，在台灣這個國土面積僅有 360 萬公頃的空間裡，做到相容使用的精神，彼此不會受到干擾，也不會互相衝突之情形下被合理有效的利用。

## 現行農地利用面臨之問題

農地亦是國土之一環，因此，如何妥善利用、管理，尤其避免農地總量流失及品質劣化，一直是政府致力解決的問題。誠如前述之土地利用管制模式，原本希望藉由開發許可制調和絕對管制的過度僵化，但也因此造成了「破窗效應」，更使得許多不相容的非農使用錯落在田間，造成農產品被污染之安全隱憂。除此，在經濟發展的考量下，透過土地的開發許可，雖然創造經濟產值，提供符合社會需求的工商、住宅等用途使用，卻也突顯國土資源利用

的衡平性，如何兼顧經濟與保育，才能真正落實國土計畫法的立法精神。

以近年農地上的違規工廠為例，探究其形成原因，基本上和早期社會及當時經濟環境有關，尤其民國 50、60 年代，台灣農村社會正值轉型之際，政府欲積極發展工業，期帶動經濟提高人民收入，因此，推行「家庭即工廠」，使得所謂「農地工廠」如雨後春筍般設立在農村，加上部分業者看準農地的低廉成本，而政府的管理又較為寬鬆，更助長違法農地工廠林立，在非都市土地範圍內之農地尤為明顯，因此，農地議題所涉層面甚廣，從使用層面探討，溯源其本，仍在於土地使用間的競合，導致農工爭地的問題長期存在，由於台灣本身受到地理環境限制，在 360 萬公頃的國土面積中，廣義的農業用地即占了一半以上（約 280 萬公頃左右），當中包含近 140 萬公頃的森林（林業用地）。由於農地所占範圍如此之廣，可想見其他產業（如工商業）需要用地時，農地勢必成為首要被釋出的標的。

### 未來農地政策之方向

為解決土地競合與朝向如農工、農宅分離的目標，需藉由合理的規劃方式進行調整，引導需求者能集中利用，避免農地的零星破碎，兼顧農業經營規模擴大，應是政府的首要任務。尤其農業已不僅是生產功能，同時強調具有生態、文化、景觀等多功能價值，農地亦是，

而不論農業或農地具有的多功能概念，早在歐洲先進國家被積極倡議並且蓬勃發展（如歐盟所提出之環境基本給付概念），畢竟台灣的土地資源有限極其珍貴，故農地的多功能價值應極力被宣導，政府也應從國土的高度，對於農業、工業與其他產業的空間布建與需求，導向一個更合理、有秩序且衡平使用的思維，進而確立農地政策方向，為現行農地面臨的利用與管理困境找出解方。

### 新冠肺炎疫情對農業及農地之影響與因應措施

過去強調全球化，透過國際間分工、自由貿易，即可供應世界人口的農糧需求。然而，這波疫情攪亂了以往地球村運作的模式。為了防堵疫情擴散，各國紛紛宣布限制人與人之間的流動，採取封城鎖國作法，並減少或禁止農產品等物資外銷，進而影響了國際貿易的進出口經濟。對於農業的衝擊部分包括出口受阻，尤其是台灣享譽國際的花卉（如：蘭花），因為受疫情影響，市場緊縮也無法外銷，然而農業的特性及具季節性，無法像工業產品可以規格化及保存，因此，損失不小且嚴重影響農民收入。故對於部分須仰賴外銷的農產品而言，這場人類無法預料的疫情效應，對農業是相當嚴峻的挑戰。另外，在疫情高峰時期，有些國家開始禁止糧食出口，如重要的小麥、稻米等，對於糧食安全勢必產生影響，若糧食

---

短缺，恐將衍生更嚴重的社會問題，故糧食危機在此波疫情中，亦是不容小覷，也凸顯農地儲備作為戰備存糧的重要性，更代表著政府必須要有更前瞻的思考與佈局。套句時下最流行的「超前部署」用語，在農地保護方面，需在平時就有所準備，遇到類似極端事件時，儲備的農地便能隨時投入生產，供應緊急時期國人糧食的需求無匱乏，故面對土地的競用，不該再僅從經濟產值的高低衡量而輕易犧牲農地。

## 結語

目前還是較偏重經濟發展掛帥的主流社會價值，在這樣的框架中，勢必會影響政府在進行各項決策之取捨，包括經濟與保育的考量，或許農地資源的保護被歸類為非主流價值之需求，然而隨著環境議題逐漸受重視，農地受到外界關注的頻度越來越高，尤其許多公民團體，對於農地資源的維護不遺餘力，也不斷藉由各種管道發聲，喚起更多人的覺知，並讓政府正視及有所作為，對農地捍衛的熱情及投入，就農業部門而言相對是種助力，也讓潛在及根本的結構問題有機會解決。基本上，農地不該被界定只是一種資產（財產權），其屬性應具備公共財及具公益性，然而農地與建地的使用權利不公，亦是農地亂象主因之一，因此，彰顯農地的多功能價值實則為了促進農產業的發展及確保農民權益，以彌平資產

間的價格落差，在處理土地競用的衡平外，必須被正視的另一個課題。

---

## 作者簡介



王玉真副處長為國立政治大學社會科學學院地政學系與地政研究所畢業之校友，曾任職行政院農業委員會企劃處農地利用科科長，目前為行政院農業委員會企劃處副處長。