

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

從城鄉互動的觀點探討台灣「農地儲備」政策的建構

—以桃園台地為例

A Study of Taiwan's Farmland Preservation from the Viewpoint of Urban-rural Interaction—A Case Study of Taoyuan Terrace

計畫編號：NSC 90-2415-H-034-004

執行期限：2001年8月1日至2002年7月31日

主持人：廖石 副教授 中國文化大學建築及都市設計學系

共同主持人：吳清輝 副教授 中國文化大學市政及環境規劃學系

計畫參與人員：王庭瑞 研究生 中國文化大學建築及都市設計學系

一、中文摘要

本文認為，台灣應該有「農地儲備」政策，以制衡「農地釋出」即等同於農地建築開發的政策思維。台灣因為經濟結構改變，大部份農產品在國際市場上已經失去比較利益，由於農業生產不足以支持農村生活，釋出農地是維持鄉村發展的必要手段，然而農地釋出政策如果以開發為導向，只是滿足了都市擴張的空間需求，並無助於鄉村的發展，因此本文認為，未來的農地使用應該以鄉村在國家社、經體系中的定位為基礎，著重於農業的經營以穩定鄉村社會、經濟結構的轉型，並保育鄉村的生態體系，在農地的開發上則必須與鄉村社會資本的累積相配合，將發展權移轉制度融入現行的發展許可制度，以彌補發展許可制度在社會性及生態性功能的不足，台灣鄉村地區才有可能因為部份農地的釋出而得到發展的機會。

關鍵詞：農地、農地釋出、農地保育、農地儲備、城鄉互動、永續發展

Abstract

This study indicates that, in contrast to the existing farmland conversion program, Taiwan should have a farmland storage program to balance the policy thinking of future farmland uses. Due to the changing economic structure, Taiwan has lost its comparative advantage in most of its

agricultural products. Because agricultural production is no longer sufficient to sustain the livelihood of farmers, farmland conversion has been regarded as a necessity to maintain the growth of countryside. However, the current development-oriented farmland use policy overlooks the real function of farmland and farming in countryside, and only limited farmers will get the benefit from this policy. As a result, it will not be helpful to promote the growth of countryside. This study therefore suggests that the policy formation of farmland conversion should re-consider the role of countryside in Taiwan's social, economic, and political context. Also, the farmland development mechanism should include the transfer of development rights (TDR) so that the ecological and agricultural environment of rural Taiwan can be firmly protected.

Keywords: farmland, farmland conversion, farmland preservation, farmland storage, sustainable development

二、緣由與目的

台灣由於經濟結構改變，大部份農產品在國際市場上已經失去比較利益，加上世界糧食生產過剩，農業生產不足以支持農村生活，「農地釋出」已經成為維持鄉村發展的必然政策方向。現有論述雖然多認同農地的未來使用，必須考慮到農地在生產、生活及生態上的多樣功能，但是因

為「有土斯有財」的觀念深植人心，加上市場的長期投機炒作，使大部人以為農地釋出即等同於農地的開發利用，然而這種「單向度」的思考模式，卻不免失之偏頗，忽略了農業經營與農地在鄉村社會、經濟結構中的功能與意義，而且由於城鄉在經濟上不對稱、不均等的互動關係，如果農地開發任由市場機制運作，也會破壞鄉村環境，並惡化城鄉發展失衡的問題。本文認為，以「開發」為導向的「農地釋出」政策並不足以穩定鄉村社會及經濟結構的轉型，也無助於鄉村生活、生產、生態環境的維護，因此從「城鄉互動」的觀點，架構台灣的「農地儲備」政策，其主要目的如下：

1. 從英、美等國的城鄉發展探討其「農地保育理性基礎」的轉化。
2. 檢討現行農地釋出政策對鄉村發展所可能造成的影響。
3. 從台灣的社會、經濟特性，探討台灣「農地儲備」的政策架構。

三、研究報告應含的內容

1. 文獻回顧

「維持糧食生產」長久以來是保育農地不容置疑的理性基礎。在1970年代以前，由於農業生產不足以因應人口的快速增長，社會大眾多認同「糧食生產」是農地使用的唯一定位，也是「國家重要利益之所在」。戰前的德國認為農民是國家的血脈(the lifeblood of the state)、土壤是國家靈魂之所寄託(The German soul is in the soil.)；法國則視農民為國家的凝聚力量(The paysan is the cement of the nation.)；英國也認為農業對鄉村土地有「理所當然」的使用權力(Clark and Jones, 1998, 2227)；在1970年代末期，美國由於郊區化導致農地大量流失，也因為「糧食生產」的可能危機，一度使農地保育成為全國關注的課題(Bunce, 1998,

233-238)。

自從1980年代以來，維護鄉村環境的適意性(amenity)已經取代糧食生產，成為農地使用的主要理性基礎(Murdoch, 1996, 146-147)。由於農產品市場全球化降低了都市對周圍腹地糧食生產的依賴，鄉村逐漸成為都市的消費地區(Munton, 1995, 269)，如何引導都市郊區化，以維護鄉村生活環境成為計畫的主要課題。支持此一論述者以為，鄉村的田園詩篇提供了「對應於福特主義資本累積的另一種生活方式」，有助於增進人與自然之間的和諧(Marsden, 1995, 292)，面對郊區化趨勢，農地開發利用亟需政策的引導。由於此一想法支持都市向郊區擴張，因此廣受中產階級的歡迎，其重點不在於對農地的直接保育，而是在於維護「開放空間」以創造更「人性化」的生活環境。

相對於以「人類生活」為中心的想法，以美國為主的土地倫理田園詩篇(land ethic idyll)，強調農地使用的「生態過程」(ecological process)，認為對未來的農地使用，必須依據人類對「生態過程」的了解作適當調整。由於此一想法超越了對土地生產或消費利益的考慮，而深受極端環境主義者的支持，但是因為受限於現有的農業耕作，使得大部份的鄉村環境保育目標難以達成，相關環保團體已經結合中產階級維護鄉村環境適意性的想法，將保護開放空間作為農地保育的主軸，並強化對鄉村土地使用的管制(Feitelson, 1999, 433)。

農地的田園詩篇(agrarian idyll)強調農業耕作的社會意義，並以農業經營作為保育鄉村環境的手段(Feitelson, 1999, 433)。在美國，支持此一論述者主要是基於美國小農的立國傳統及其所衍生「回歸土地」的想法認為農業不僅是經濟活動，也是其文化的重要部份；人對土地的照顧不僅是心靈與道德的表徵，或是人與自然

的調和，也代表了人與土地之間的有機連結(Bunce, 1998, 241-242)。歐盟各國為了因應農業生產過剩問題以及農產品貿易自由化的衝擊，而推動生態農業計畫，作為補助農民生活及維持農業生產的藉口，由於此一政策結合了農業生產與環境保育，已成功將「農地保育」的想法轉型成為「鄉村管理」(countryside stewardship) (Alterman, 1997, 237)。

過去都市以「限制土地使用」作為宰制鄉村的手段，結果「農地使用方式」儼然成為鄉村是否得以發展的關鍵，因此一般以為，只要釋出農地，鄉村自然會經由都市擴張得到發展的機會，台灣的農地釋出政策基本上承襲了此一想法，但是此一政策思維實際上並未脫離過去以「都市角度」看待鄉村的觀點，也過度簡單化了鄉村產業轉型所面對的社會及經濟問題：

- (1) 自從人類都市化以後，都市擴張就沒有一日止息，而城鄉發展失衡的問題卻日益嚴重。
- (2) 鄉村即使可以依賴農地開發得到短期成長的機會，其發展的潛能也十分有限。過去「土地」代表了「國家的力量」，現在只有落後國家仍然以為掠奪「低價值」，甚至「實質負債」的土地，是得到國家財富的方法 (Rosecrane, 1996, 45-61)。
- (3) 台灣發展許可制以英國的土地使用制度為基礎，但是該制度忽視了英國維持鄉村發展的相關計畫，以致整體政策想法停留在農地使用的「第二個理性基礎上」，並不符合鄉村發展的長期需要，而且無助於「維護鄉村農業生產環境」與「保育鄉村生態環境」。
- (4) 「土地」在台灣經濟結構中地位的變遷，「農地釋出」雖然在政治上迎合了農民對農地開發的期望，但實際上農民獲利的機會其實十分有限。

「農地釋出」應該以「農業繼續經營」與「維護開放空間」為手段，結合鄉村的「生活」、「生產」、「生態」環境，作為建構「鄉村整體發展」的基礎，但是

此一理想卻非現行「發展許可制度」所能達成，而應該將農地「發展權移轉制度」(transfer of development rights, TDR) 融入發展許可制度，以彌補發展許可制度本身、及其社會性、生態性等功能的不足。

2. 實証研究

- (1) 本研究問卷於民國 90 年 9 月到 12 月間，委託桃園縣各國中「家中有農地」的學生將問卷帶回由家長填寫，共計發出問卷 550 份，回收 359 份，回收率約 6 成。
- (2) 本研究僅以簡單敘述統計說明農民對農業耕作與農地開發的態度，並以卡方檢定(Chi-square test)檢測二組變數間的比例關係。

3. 桃園地區農地儲備課題的探討

- (1) 大多數農民對農地開發有過高的期望，以致阻礙了農地的流通，如果能經由溝通建立農民對農地開發的合理期待，將有助於台灣農業經營的轉型

大多數受訪者並非不知道其農地開發的機會有限，但是卻預期農地價何會因為政府允許開發而上升，但是經過本文問卷的提示，對農地價格的預期立即趨於保守，此一對「農地價格變動」想法的快速轉變，應該不是本文問卷的說詞具有如此大的說服力，而是因為此一提示契合了受訪者內心的真正想法。因此在農地政策的執行上，如果能重視與農民的溝通，使農民對農地開發價值能有較理性的期待，降低對農地投機的心理，將有助於農地的流通、合併，專業經營者才有機會進入農業部門，以促進台灣農業經營的轉型。

- (2) 大多數農民並非不願意繼續農業耕作，政府適度輔導將有助於農業經營的存續，以建構「農地儲備」政策的基礎

一方面因為現在農業耕作難以獲利；另一方面因為等待農地開發的機會，大多數農民將農業視為副業，少部份則已經停止耕作，但是從調查結果顯示，農民對繼續從事耕作仍有高度的意願。現在由於農

業經營困難，農地經常遭到濫用，如果「農業耕作難以獲利，政府又不允許農地開發」，部份受訪者甚至表示將「放著農地不管」，可知未來農地使用所可能面對的問題，也顯示了政府協助農業轉型的必要性，以及農業繼續經營對維護農業生產環境與鄉村生態環境的重要性。

(3) 鄉村生態環境與鄉村生活環境的優劣是影響人民遷居行為的重要因素，農地使用或開發必須著重開放空間的留設，以建構鄉村發展的基礎。

從桃園地區農民對遷居的考慮因素可知，「生活環境」與「自然環境」是農民遷居的重要考慮原因。以鄉村廣大的土地資源，留設足夠的開放空間，將是維護「自然環境」與塑造「生活環境」的基礎，以建設「都市化的鄉村、鄉村化的都市」吸引知識、創意人才，才可能累積鄉村的社會資本、創造投資環境、吸引外來資本，以健全鄉村的整體發展。

(4) TDR 在應用上可以保留大量的開放空間，奠定鄉村發展的基礎，農民對此一制度也有基本的接受意願

TDR 除了可以提供農民同時選擇「農地開發」與「農業耕作」，有助於台灣農業經營的存續以外，也可以集中農地開發，保留大量的開放空間，奠定鄉村整體發展的基礎。從本文的調查可知，在未經任何政策宣導的情況下，已經有 42.3% 的受訪者接受此一想法，可知農民對此一制度有基本的接受程度，未來如果能經由溝通使農民了解此一制度的優點，其接受度應該仍有相當的提昇空間。

四·計劃成果自評:

- 1· 研究內容與原計畫符合度:符合度高，研究結果証明了台灣以發展權移轉作為「農地儲備」手段的可行性。
- 2· 預期目標情況:與目標符合。
- 3· 成果的學術或應用價值:極具價值。本

研究証明了以「農地儲備」的想法使用農地才能有助於鄉村的整體發展。

- 4· 在學術期刊發表的價值:本研究正嘗試投稿中，部分內容已在都市計畫年會的學術研討會中先行發表。
- 5· 本計劃相關學生畢業論文:
碩士班研究生:王庭瑞
題目:在台灣保護政策下比較容積移轉及發展許可制度可行性之研究—以桃園縣為例。
合作方式:共用調查資料及文獻，各依題目方向達成不同的結論。

五、參考文獻

- [1] Alterman, R. (1997). The challenge of farmland preservation, *APA Journal*, Spring: 220-243.
- [2] Bunce, M. (1998). Thirty years of farmland preservation in North America, *Journal of Rural Studies* 14(2): 233-247.
- [3] Clark, J. R. A. and Jones, A. (1998). Agricultural elites, agrarian beliefs, and their impact on the evolution of agri-environment policies: An examination of the British experience, 1981-92, *Environment and Planning A* 30: 2227-2243.
- [4] Feitelson, E. (1999). Social norms, rationales and policies: Reframing farmland protection in Israel, *Journal of Rural Studies* 15: 431-446.
- [5] Marsden, T. (1995). Beyond agriculture? Regulating the new rural spaces, *Journal of Rural Studies* 11(3): 285-296.
- [6] Munton, R. (1995). Regulating rural change: Property rights, economy and environment—A case study from Cumbria, U.K., *Journal of Rural Studies* 11(3): 269-284.
- [7] Murdoch, J. (1996). The planning of rural Britain, *Rural Economy and the British Countryside*, edited by P. Allanson and M. Whitby, pp.132-149. London: Earthscan Publications Ltd.
- [8] Rosecrance, R. (1996). The rise of the virtual state, *Foreign Affairs* 75(4): 45-61.

