

台灣農業現代化之法制面

劉健哲*

摘要

當前台灣農業現代化之問題，雖然錯綜複雜，法制面的未臻健全，才是問題的核心，農地利用與管理問題，尤其嚴重。如何從法制面規範有限農地資源的利用；如何建立完善的土地利用規劃及管制措施，結合農村發展策略，建構及維護良好的農業生產條件與農村生活環境，進而促進台灣農業的永續發展，因而成為當前農業現代化發展的重要課題。本文擬由法制面，就憲法中有關農業發展之條文加以檢討，並且就農業發展條例之規定，說明農業發展指導性的矛盾與問題，進而從農村發展規劃之觀點，提出促進台灣農業現代化發展之對策。

關鍵詞：農地利用與管理、農業現代化、農村發展與規劃

*亞洲大學休閒與遊憩管理學系講座教授

壹、前言

何謂現代化(modernization)? 指能夠促使一切的事與物均能適合現代之使用，合於現代需要之謂。德國有言：當科技能夠幫助人們時，才稱為現代化(Erst wenn Technik den Menschen unterstuetzt, nennen wir sie fortschrittlich. Bosch 125 Jahre 2011.)。促進農業現代化，提升農業生產力與競爭力，增加農民所得，改善農村生活為農業發展政策的重點。農業現代化，就個別農業生產者之經營而言，應能採用現代化的生產技術與工具，謀求土地、勞動、資本等生產因素的有效組合，增加土地對資本的容受力；並且加強農場管理能力，使農場經營管理者能夠應用現代化的管理知識與方式，追求企業經營與市場經濟，成為市場導向的農業。從總體農業發展之觀點，農業現代化，則有賴良好的生產條件與農業投資氣候的配合，從法制面創造農業永續發展之環境，使農民能夠安心生產，重視農業收益，並作中、長期之投資與農場發展計畫，以改善農業結構，因應現代化生產之需要；如此，各種農業發展政策亦得以有效推動，而益能彰顯其政策效果。

當前台灣農業現代化之問題，雖然錯綜複雜，法制面的未臻健全，才是問題的核心，農地利用與管理問題，尤其嚴重。就農業部門內而言，由於農場規模太小，土地零碎分散而無以引進現代化的生產技術，以促進農業現代化。就部門間之土地利用而言，由於缺乏完善的土地利用規劃與管制的措施，農地不合理的變更轉用，農地碎裂化，造成農地流失，生產環境惡化，影響農業結構變遷以及農業現代化之發展。因此如何從法制面規範有限農地資源的有效利用；如何建立完善的土地利用規劃及管制措施，結合農村規劃之策略，以建構及維護良好的農業生產條件與農村生活環境；如何由法制面的建構，促進台灣農業的永續發展，因而成為當前農業現代化發展的重要課題。

本文擬由法制面，就憲法中有關農業發展之條文加以檢討，探討台灣農業現代化發展之問題，並且就農業發展條例之規定，說明農業發展指導性的矛盾與問題，進而從農村發展規劃之觀點，提出促進台灣農業現代化發展之對策。

貳、農業現代化發展的指導性立法不足

當前台灣農業相關法律有些是比較老舊的，不僅無法滿足現代化農業發展的要求，更無以引導未來之發展。主要是因為：

農業的立法不能與時俱進(法律未能適時的制定)，亦不能與時俱新(法律未能適時修訂)。

一.憲法中有關農業發展的條文未能與時俱新

憲法中有關農業發展的條文例如：

1.第 143 條：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。

附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。

國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」

其中第一項提及私有土地受法律之保障與「限制」。其限制主要考量為「照價納稅」，至於私有土地利用之原則並未提及。在私有財產制的自由經濟體系下，土地雖為私人所擁有而為私人財產之一種，然而土地與其他產業不同，有其特殊的性質，它並非人類所能創造，更無法以人力加以生產；加以土地的稀少性與固定性，土地利用的不當或浪費，將鮮有恢復之期，甚且將永遠喪失其利用之價值，因此土地雖為私有，土地所有權人亦負有社會責任(social responsibility)。由於土地利用每每涉及私人與公眾利益，以個人利益為依歸的土地利用，往往與社會目標相衝突，忽略社會責任的結果，甚且造成對社會的嚴重傷害，而必須由全體國民付出重大代價。例如土地超限使用，造成土石崩塌與水土流失，或者農地違規興建工廠或房舍，破壞農村景觀與生態環境，又如農地棄置廢土、盜採砂石等問題，在在顯示只顧私人利益之結果，往往與社會發展之目標相衝突。

所以，儘管土地私有，財產權應受法律之保障，惟土地利用也要合乎社會大眾的利益與國家整體發展之目標。基於此，憲法第 143 條第一項所提私有土地受法律「限制」

之層面，除了依法納稅之外，為土地利用應符合公眾之利益。

此外，憲法第 143 條第四項：「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」由於農業發展條例已於 2000 年元月 26 日調整農地政策為放寬農地農有、落實農地農用；且 2003 年 2 月 7 日修正之農業發展條例亦已取消私人取得農地面積不超過 20 公頃之限制，顯現農業發展條例之立法與憲法第 143 條第四項之規定之衝突性。

隨著經濟的快速發展、產業活動的增加以及人口成長，土地利用的型態也就趨於多樣性與複雜性，非農業用地的需求逐漸增加；由於土地的不增性(non-reproducible)，土地資源亦極其有限，非農業部門所需用地的增加，已直接對農地造成變更轉用的壓力，甚且危及農民務農與耕種之權益。

因此，憲法第 143 條第四項所提，國家對於有限土地資源之分配、利用與規劃，除應考量產業的均衡發展，非農業用地需求的增加以外，更應兼顧全民福祉與社會的和諧發展，在面對非農業部門所需用地增加之同時，也能建立一套完善的土地利用與規劃的手段。如此，不僅個人與公共利益間土地利用之衝突，得以調和；不同部門間對有限土地資源的利用競爭，才能有效規範，確保農民務農之權益與農業之永續發展。缺乏完善的土地利用規劃與分配制度，當面對土地利用之競爭與衝突時，便缺乏一套可資依循的指導原則。於是，不僅個人與公眾利益間土地利用之衝突，無以調和；不同部門間對有限土地資源的利用競爭，更無法有效規範。

再就憲法第 143 條第一項所提土地所有權受法律「保障」之層面而言，應強調土地私有制下財產權的法律保障方面。多年來台灣公共建設用地之取得，均以「徵收農地」為手段，不僅土地所有權未受法律之「保障」，更未顧及農民之「耕種權」與「生存權」，並且並不考量農業區遭受分割而導致農業經營之不利影響；農地變更及農地碎裂化（圖 1），均造成農民失去其謀生之根本，衍生許多社會經濟之問題。結果是，不是導致民怨引起社會抗爭，便是不平與怨尤，深植民心。苗栗大埔農地徵收事件，可為殷鑑。

如此，優良農田逐漸轉用流失，農民喪失務農的權利與謀生之根本，農業生產環境難以維護，農業永續發展與社會祥和之目標亦難以達成。不僅農村環境與景觀遭受污染

與破壞，城鄉建設紊亂、髒亂，工廠無規則與農舍不調和的發展，亦導致吾人居住環境與生活品質的惡化，農村休憩與旅遊價值的降低。

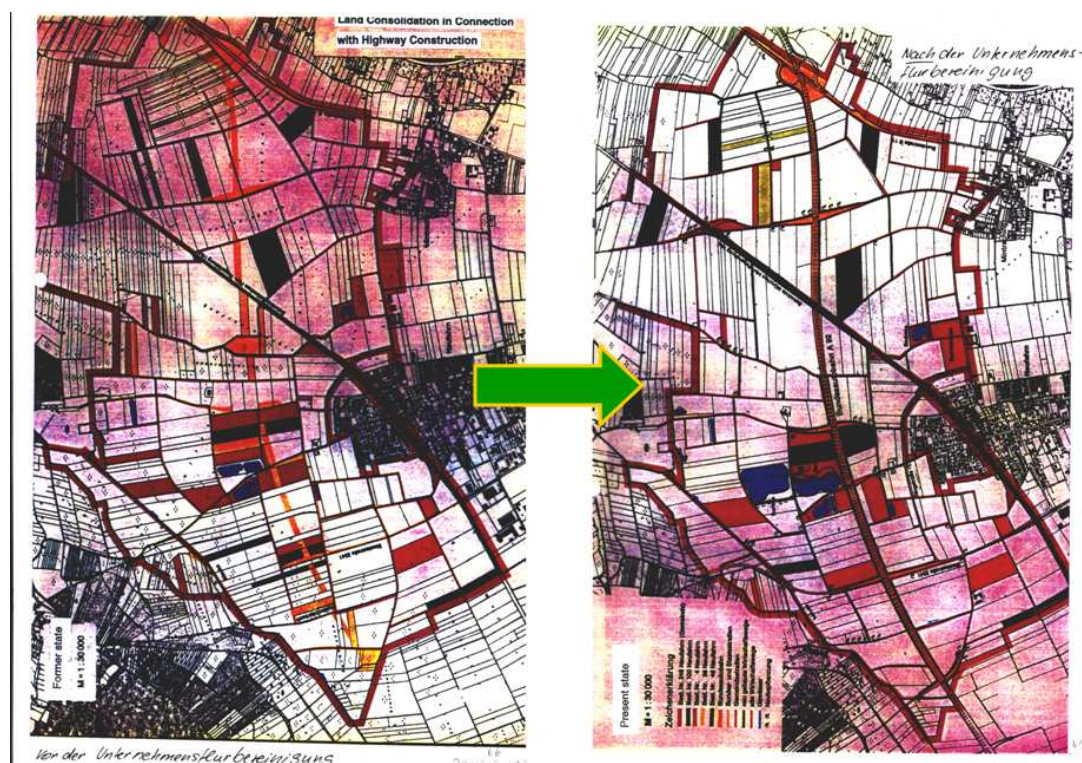


圖 1 公共建設(例如興建高速公路)之進行貫穿農業區造成農地分割情形

農業部門是否應該做些努力？考量採取土地重劃以交換分合的方式，協助經濟與建設部門取得重大建設（如興建高速公路）所需之用地，同時重新整合農地，使其合併成完整之坵塊，改善農業結構及農業生產環境，減少公共建設對農業及環境產生之不利影響（圖 2 及圖 3）。亦即，涉及鄉村發展用地的取得，宜透過農業部門以土地重劃方式加以協助及整合，取得公共建設所需用地，同時整合農地成完整坵塊，建構農水路系統，便利農民耕種，維護農業權益。

其優點：一則透過土地重劃以交換分合的方法，協助政府取得公共建設用地，避免民怨或農民抗爭；二則使欲繼續從農者得以保留農地或重獲另一交換農地之補償維生；三則消弭或減少農場及農業生產環境在公共建設進行時所受衝擊，避免農場被分割成不

符合生產經濟的坵塊，使農場在重劃後重新整合及整理，合併成一塊完整的坵塊及完善農水路系統。如此農民才能繼續擁有耕種之資源，留村務農維護其耕種之權利，農業才能永續發展，農村也才得以維護傳統文化景觀(cultural landscape) 以及生態環境。



重劃前

重劃後

圖 2 透過土地重劃 消弭公共建設對農業耕種的不利影響

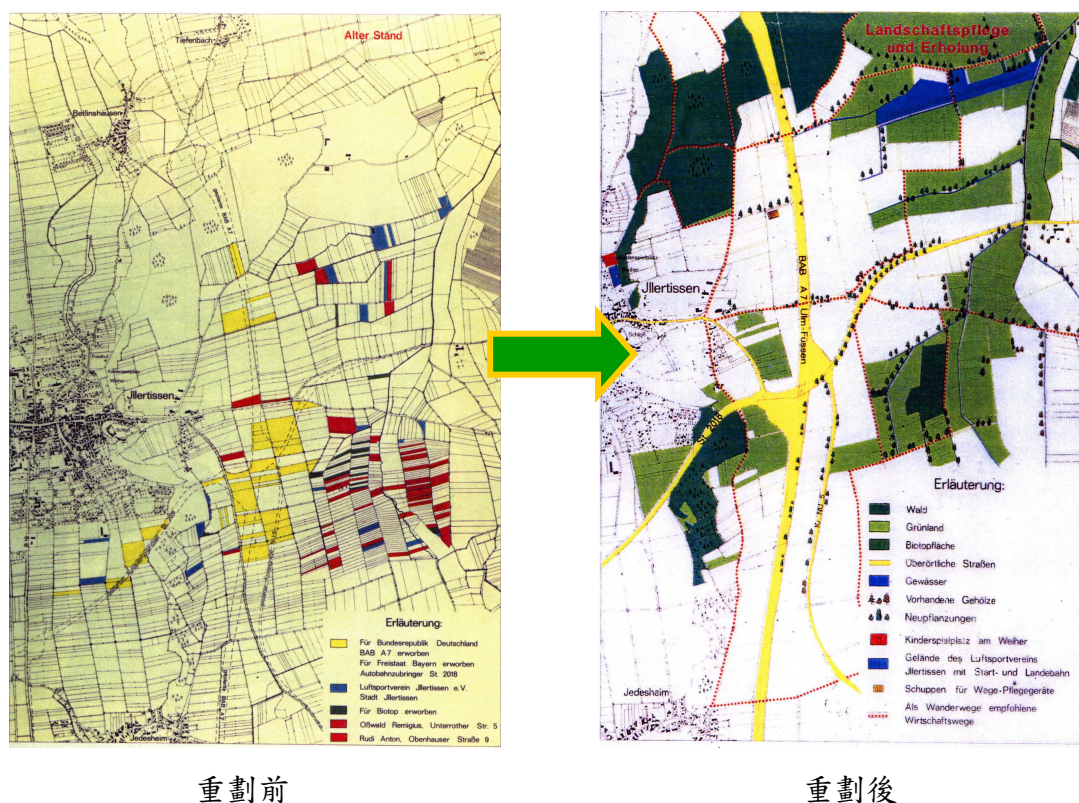


圖 3 透過土地重劃取得公共建設所需用地，重新整合農地改善農業結構，同時配合景觀規劃，促進經濟與生態的和諧。

因此，國家對於土地之分配與整理，除了符合國家發展之需求外，應維護社會之和諧，同時保障農民之耕種權與生存權。

如前所述，土地雖為私有，土地所有權人亦負有社會責任，以個人利益為依歸的土地利用，往往與社會目標相衝突，忽略社會責任的結果，必將造成社會的嚴重傷害，全體國民因而必須付出代價。另一方面，公共建設用地之取得，如何也能「保障」土地所有權，兼顧農民之「耕種權」與「生存權」，同時降低農業區因遭受分割而導致對農民耕種之不利影響，至為重要。

基於以上理由，憲法第 143 條宜修正為：

「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買，**土地之利用應符合公眾之利益。**

附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。

土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。

國家對於土地之分配與整理，應能促進社會之和諧，同時保障及維護農民之耕種權與生存權。」

2.憲法第 146 條：「國家應運用科學技術，以興修水利，增進地力，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。」

農業不僅是一種生產事業，同時也是一種生活方式與文化傳承，乃國家社會發展之基礎，同時也兼具生態保育與景觀維護之功能，因此農業三生(生產、生活、生態)的角色與功能應予強調與確保，同時廣大農村地區的自然與文化景觀，也是國民閒暇時休閒遊憩的場所，應加以維護並促進其發展。因此國家應運用科學技術，除了興修水利，增進地力之外，應能維護農業的多功能性，並且從事整體性的鄉村建設以維護及改善農村的經濟、生態、居住功能以及休憩價值，進而促成農業與農村的永續發展，至為重要。

農業的角色不僅是提供糧食，並且兼顧自然保育、景觀維護的功能，因此農業區必須有其完整性與開闊性，擁有寬廣、開闊而完整的田野與綠地空間，農業才能顯現其應有的多功能價值。由於農地是稀少性資源，一旦移作他用即很難恢復原來狀態，農地流失的結果，不僅糧食安全堪慮，農業無法發揮其應有之功能，國民不僅無法享受到高品質、健康的糧食，亦無法再擁有優美的農村景觀，優質的休閒與遊憩場所，以及良好的生活環境。「看見台灣」影片中，台灣農地碎裂化及流失的情景，觸目驚心。

過去台灣農業發展成果輝煌，並且是經濟奇蹟的重要因素。憲法第 146 條之政策指導，功不可沒。隨著工商業的快速發展，農業雖已不再扮演經濟上的重要角色。然而，如上所云，農業乃是國家之基本產業，是社會安定之基礎。而農村不僅是農民生產與居住的地方，從事社會文化活動的場所，同時也是國民休閒遊憩之去處，具生態保育及景觀維護之功能，兼具經濟面、社會面與生態面的永續發展意涵(圖 4)，應加以維護並促進其發展。

因此如何透過鄉村發展政策，採取合宜的規劃以及必要之措施，以維護及改善農村的經濟、居住功能以及休憩價值，進而在農村地區創造一個長期性而良好舒適的生活環境，至為重要。

綜合上述，國家應用科學技術，促進農業發展應不侷限於「農業生產」層面，而應以加強整體性的鄉村建設，改善農業環境，維護農村文化與景觀，增進農村的經濟、生活、生態功能以及休憩價值，促進農業與農村之永續發展為目標。

基於以上理由，憲法第 146 條宜修正為：

「國家應運用科學技術，從事整體性的鄉村建設，改善農業環境，維護農村文化與景觀，增進農村的經濟、生態、居住功能以及休憩價值，促進農業與農村之永續發展。」

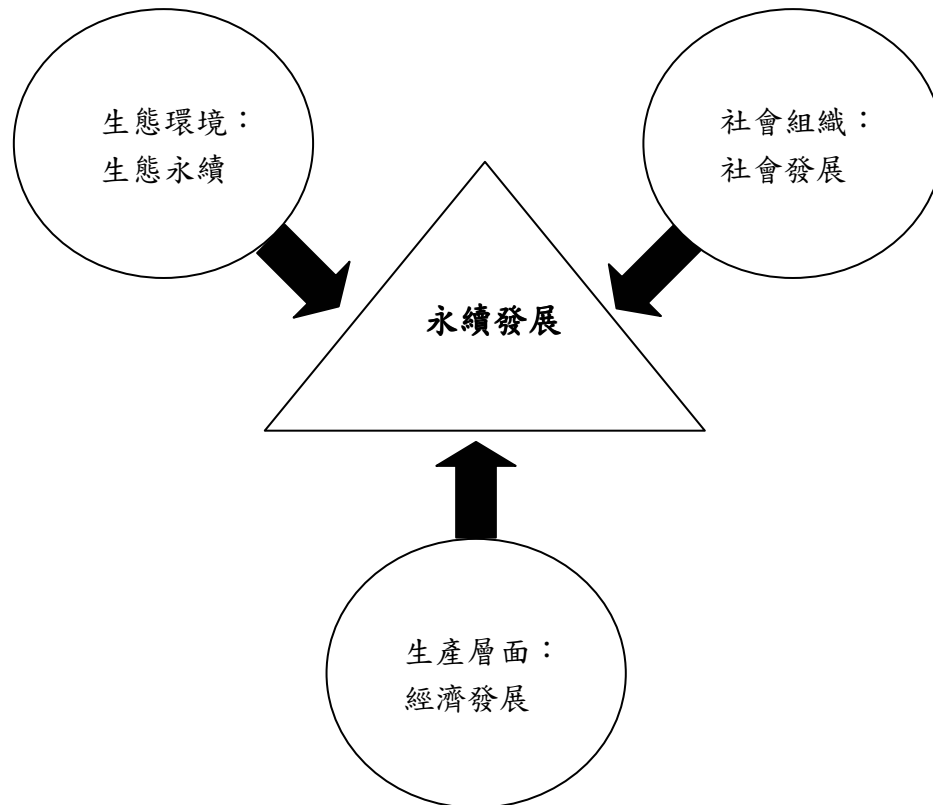


圖 4 農業與農村永續發展的意義：兼顧經濟的、社會的以及生態的要求

二、農業發展條例無以建構農業現代化之政策方向

在憲法的架構與指導下，農業發展條例為我國最重要之農業法律，可以說是一本農業的基本法，其所揭櫫的發展目標，關係農業現代化之發展甚巨。

然而農業發展條例之立法宗旨，只限於產銷、價格與所得及農地利用等層面，未能顯現大格局的發展方向與目標。例如：

第 1 條：「為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」

至於有關農業的多功能性以及農業兼具經濟面、社會面與生態面的永續發展意涵(圖 4)，則付之闕如；以致於無以顯現農業現代化之目標以及建構農業現代化發展之政策方向。

如上所云，農業為三生(生產、生活與生態)一體的事業，在經濟發展過程中，農業生產之重要性雖有降低，其在提供國民高品質、健康而安全糧食的重要性，卻有增無減；在自然保育、景觀維護以及提供優質休閒遊憩場所方面的功能，亦深具意義。因此農業發展條例宜修正成具農業基本法的大格局，除需謀求農業生產力與競爭力的提升與農民所得之增加以外，更需改善農村的生活環境與休憩價值，發揮農業在生態環境與景觀維護之功能，兼顧全方位農業現代化發展之目標與農業永續發展之要求。

叁、有礙農業現代化發展之農業發展條例

農業發展條例訂定許多改善農業生產環境，促進農業結構變遷，提升農業競爭力等有利於農業現代化發展之條文(如：§§8、10、13、21、22、22-1、25、26、28、30、37、38、41、55、59、66……)。然而有些農地利用之條文卻有礙於農業發展，尤其是第 16 條放寬農地分割限制，第 18 條准許在農地興建農舍之規定(圖 5)。

如所週知，農業發展條例自民國 62 年 9 月 3 日公佈施行以來，農地利用向為政策發展之重點。民國 89 年修正通過的農業發展條例使農地政策產生重大變革，將過去「農地農有與農地農用」的政策調整為「放寬農地農有，落實農地農用」；除了農地開放與放寬農地分割的限制外，並且准許承受農地者以集村方式或在其自有農地上興建農舍，改善生活。

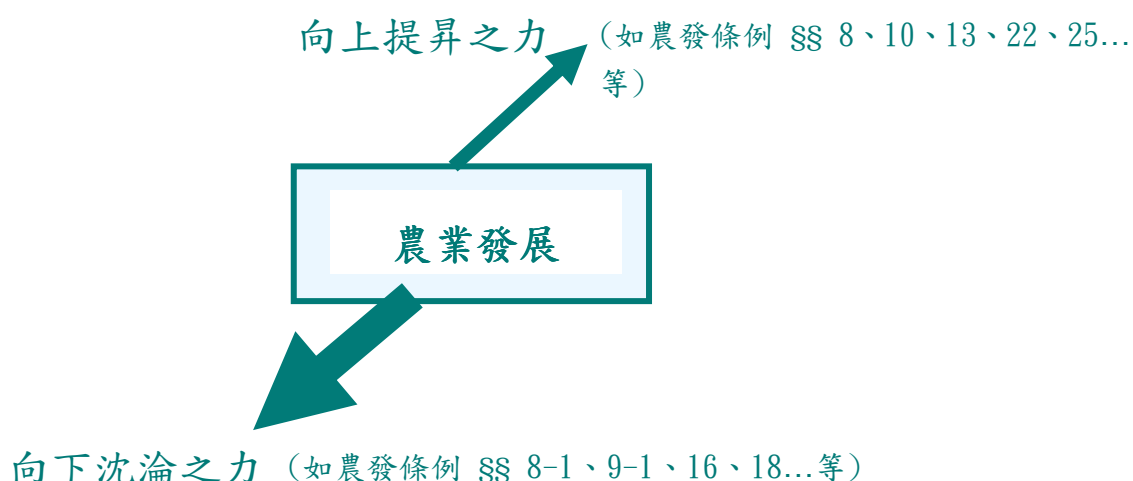


圖 5 農業發展向上提昇與向下沉淪之力

農地開放以及放寬農地分割的限制，同時准許承受農地者在其自有農地上或以集村方式興建農舍等，是否與農地利用在生產與生態保育、景觀維護之功能有所衝突？是否有違「農地農用」之政策目標？是否有助於農業、農村發展，同時增進農民之福祉？滿足農民生活改善之要求？值得關切。

一、農地利用與管理之目標

1、有效利用及維護農地資源

一般而言，農地利用與管理應能保護優良農地之生產與供應高品質之糧食，同時維護生態與景觀、維持綠地，創造綠色資源及良好生活空間，提供優質的休閒遊憩場所。

2、改善農業結構，提高農業競爭力

為提昇農業生產力與競爭力，有賴農業結構的持續改善與調適。因應當前工商業經濟發展的要求，農業生產應逐漸擺脫小農經營的型態，顧慮經濟性土地利用之問題，保障耕種者的耕種收益。因此台灣為突破小農經營的瓶頸，除增強知識經濟、生物科技等之應用外，更應加強及活化農地租佃制度來促進耕作權集中，改善農場規模狹小問題，進而調整農業結構，提高農業競爭力。

3、合理規範農地轉用與變更

台灣自從農地開放以及准許農地興建農舍以來，使許多貪圖農地可興建農舍之非農民購買農地，衍生許多農業生產環境與農村景觀之問題，農地上零星興建的農舍，不僅導致農地資源的流失，並且對農村景觀風貌造成衝擊。因此，宜在國土規劃的架構下配合國家總體經濟發展對土地利用的需求，合理規範農地轉用與變更，避免農地資源的流失。

二、台灣農地利用與管理之問題

1.放寬農地分割限制有違農業結構改善之目標，並且導致農地資源的流失

因應台灣加入國際社會之需要，為提昇農業生產力與競爭力，有賴農業結構的持續改善與調適。放寬農地分割限制之規定，雖有助於農民土地之產權獨立，惟「農地農用」與農業結構改善之目標將無以達成。

「農地農用」，其理甚明。若從事農業生產之農地一再遭受分割與細分，同時准許土地所有人在農地興建農舍，將使許多貪圖農地可興建農宅利益之非農民，假借務農之名

購買小規模的農地，而行興建住宅之實。試問如此農業將如何經營，以促進農業現代化？農業生產力與競爭力將何以提昇？農民福祉如何確保？放寬農地分割之限制，同時准許土地所有人在農地興建農舍，是否意謂著農地農用精神不再？

政府施政以及眾多農業重大投資，例如農地重劃之推行、農地利用綜合規劃計畫、農產專業區之設立以及「小地主大佃農」政策的推動…等；無不以擴大農場經營規模，改善農業生產條件，促進農業結構之變遷，列為重要之目標。今若政策上一方面放寬甚或取消農地分割之限制，另一方面又極力加強租佃制度與促進農地流通，推行農地重劃，促進土地坵塊的合併與集中，以改善農業結構，則農業投資的浪費與農業施政的矛盾性，將如何解釋？

無怪乎台灣農地重劃之成效每受質疑；農地重劃既以改善農業結構為主要之目標，則重劃之結果應能擴大農場經營規模，有助於農業機械化與現代化之發展，且由於坵塊整齊方整，農水路及灌溉設施改善，每宗土地共同持有人數減少，產權清楚，亦更能更有助於農地的租佃與「小地主大佃農」政策的推展。

然而根據行政院農委會 2009 年進行農地重劃計畫專案查證所得之結果，比較農地重劃前後之地籍圖資料(圖 6)，土地反而是重劃前坵塊之面積與規模大於重劃後。換言之，重劃之結果，農地坵塊細碎化了，農場規模變小了，農業機械化機會變少了，農業現代化的可能性更低了。

農地的角色不僅是提供糧食，並且兼具自然保育、景觀維護的功能，因此農業區必須擁有寬廣、開闊而完整的田野與綠地空間。放寬農地分割限制並且准許承受農地者在自有農地上興建農舍，將造成農地流失，如此，原本廣闊的農田消失了，綠野平疇之農村景觀不見了，取而代之的是一幢幢的房子，農地的過度分割，不僅無法利用大面積的農地從事生產，達成規模經濟之效益，碎裂化的農地不僅破壞了農村生態環境，而且也醜化了農村景觀與風貌(圖 7)。

農業生產的自然環境，開闊的田野與綠帶，可以供作小生物棲息的空間，一但遭受分割，其生存的空間亦受威脅，不僅減低了生態的效益，甚而將造成特有生物的滅絕。農地是稀少性資源，一旦移作它用即很難回復原來狀態，農地流失的後果，將使農業無法發揮其應有之功能，國民不僅無法享受到高品質、健康的糧食，亦可能無法再擁有優美的景觀，優質的農村休閒與遊憩場所。



重劃前

重劃後

圖 6 雲林縣口湖鄉梧北農地重劃區重劃前後地籍圖

資料來源：劉健哲，農地重劃計畫專案查證報告，行政院農業委員會，農業施政計畫專案查證報告，2009.12 第 96 頁。

2. 農地蓋農舍，有違農地農用之政策，危害環境與景觀，並且造成公共投資的浪費

允許農民在農地蓋住宅的主要原因，主要乃因農民居住的非都市土地「鄉村區」長期以來只有劃定沒有規劃及發展。原有鄉村區老舊、沒落、發展不足，且未進行整體規劃，因此建地不足，公共設施缺乏，生活環境難以改善。農村土地又因為多子繼承均分的關係，所以共有人很多，世代相襲的結果，土地權屬非常複雜，致老舊房舍之改建及增建，非常困難。

隨著社會經濟的發展，農家子弟成長以後，需要有寬敞的生活空間與居住場所，以改善其生活，在鄉村區建地不足以及發展空間受限的情況下，准許農民在其耕地上興建農宅，乃一種不得已之權宜措施。

自從農地開放自由買賣以來，任何自然人都可以承購農地，許多對務農有興趣之非農民將可以順利取得農地，加入農業生產行列。然而農地興建農舍，農業生產環境與農村景觀之問題便接踵而來；農地上零星興建的農宅(圖 7)，不僅導致農地資源的流失，並且對農村傳統景觀風貌造成衝擊，農舍所排放之廢水、廢棄物，將造成水質與土壤之污染，危害到農業生產環境，農產品的品質不僅無法提高，食品安全與國人健康亦受影響。

零星興建在農地上的農舍亦將增加公共設施成本。作為農民居住場所的農宅有其基本生活機能與公共設施的需求，例如通道、水、電、瓦斯能源的供應、電信、網路的配置，以及廢水廢棄物的處理等。政府為改善農民的生活品質，就必須針對分散錯置的農舍，一一配備構築應有的公共設施，如此一來，不僅造成公共建設的零亂分散，提高了公共設施的成本，並且造成公共資源與政府投資的浪費。此外在優美的農村地區，購置農地以興建農舍為名，大行經營「民宿」或「田園咖啡」之實的「農民」或「假農民」大有人在(圖 8)，其對農村景觀、生態環境與農村休憩條件之破壞，莫此為甚。南投清境農場遭遇農地流失、景觀與生態環境破壞的浩劫，值得警惕。



看見台灣 疼惜土地

圖 7 農地蓋農舍，導致農地流失與農業生產環境之惡化

資料來源：台灣高鐵雜誌 TLife 47 期，2013 年 11 月。



圖 8 農地蓋「農舍」造成農地流失及對農村景觀、生態環境之破壞

三、農地利用與管理問題之解決途徑

1、健全完善的國土利用規劃制度，規劃優質農業區，促進農地之利用

國土規劃利用必須確保一個有規則有秩序的都市建設與鄉村發展，以及一個符合公眾利益的土地利用，使自然的生存基礎得以維護，進而保障提供一個合乎人性尊嚴的生活環境。因此國土規劃之目標，乃在創造全國均質的以及健康的生活條件與工作環境，並且基於土地在生產、生活與生態功能方面的重要性，土地資源的節省及珍惜使用，與促進農林業之永續發展，至為重要。

由於土地資源的稀少性，嚴謹的國土計畫應依土地性質劃定土地使用分區，進行土地利用與管制，在面對土地利用之衝突與競爭時，便有一套可資遵循與指導的原則。因此，藉由規劃優質的農業區，維護農地資源，促進農地利用，改善農業結構。同時為避免農地流失，違法利用之農地務必嚴格取締，農地分割之限制，應重新檢討。

2、檢討農地興建農舍法規，從事鄉村區整體發展規劃，建構農村優質的生活環境

(1)從土地利用之觀點-農舍應興建在鄉村區之土地上

允許農民在農地上興建農宅的規定，實有違農地農用之基本政策。正本清源之道宜將農舍之興建規範在鄉村區的建築用地上，而使農業區中的農業用地回歸正軌，確實從事農業生產，作為農業使用，如此才符合農地農用之精神。

對於農地個別興建農舍，應嚴格審查與管制，藉由獎勵、減稅之優惠，鼓勵集村興建農舍同時使集村農舍之建築規範納入農村社區或「鄉村區」整體發展規劃的範疇，考量農民生活改善之要求與農村發展之需要，同時兼顧農業發展與農地管理之政策。

(2)從事鄉村社區整體發展規劃—建構農村優質的生活環境

許多「鄉村區」老舊沒落，發展不足，未進行整體規劃之結果，不僅住宅空間狹小，通風採光不良，而且生活改善必要之公共設施缺乏，巷道狹窄、彎曲，水溝淤塞不通。加以風水觀念的作祟，農宅配置亦顯得歪曲不整，有些農家出入之通道，並且須經過他人之宅院，影響村民之生活。

為建構農村良好而優質的生活環境，從事鄉村社區整體發展規劃，應將原有舊「鄉村區」納入更新之範圍，透過農宅整建及社區更新，加強公共設施來改善村民的生活，並且也可以改變農村建築物的用途與再利用，以重新賦予老舊而具歷史意義農村住宅的

新生命與新功能，使農村文物及風貌得以維護保存。

在生產條件的改善方面也可以配合現代化農作方式、經營型態以及生活作息習慣來改善鄉村社區的區內通道與聯外道路，增設農業共同設施，以滿足現代化農業發展之要求，並使農村從沒落中復甦，重拾往日欣欣向榮之景象。

鄉村區整體發展規劃的重要性如此可見一斑，其影響層面不僅是在農業生產、農地利用、農村景觀與農民生活改善之福祉而已，對整體農村的經濟發展，以及城鄉關係之調和均有極其重要的意義。

3、結合農村規劃與農地政策，建構完善的農地管理制度

為維護農業生產環境，避免非農業部門對農地利用及農村環境之污染，除嚴格監測外，應建立農業區之綠籬地帶，同時採取農村規劃之手段，進行鄉村區整體發展規劃。

從事鄉村區的整體發展規劃，可以在鄉村區創造村民及農民足夠的發展空間與生活場所，使農民可以在鄉村區內擁有良好而舒適的居住環境，提昇其生活品質。如此由於鄉村區有其發展空間與建築用地，農民便可在鄉村區的建地上興建農宅，農業區之農地便可從事農業生產，回歸農地農用之正軌。因此農村發展規劃之措施，是避免農民於農地上蓋住宅的最好方法，也是落實農地農用的最佳策略。

採取農村規劃之手段，進行鄉村區整體發展規劃後，農民興建農舍改善生活之問題便可解決，在農地上興建農宅之原因與理由即可消失。斯時農業發展條例第十八條准許農地蓋農宅之規定便可刪除，回歸農地農用之正軌。同時農業發展條例第三條第十款對農地之定義即可將農舍、禽畜舍、倉儲設備、曬場及集貨場等排除，而將農業用地之定義修正為：指供農作、森林、養殖、畜牧及與農業經營不可分離之農路、灌溉、排水及其他農用設施之土地。

鄉村區整體規劃完成後，不僅改善了農民之生活，增進農民之福祉，而且配合農地管理政策之嚴格執行，農民擬蓋農舍則只能准許在鄉村區之建地上興建，農業區之農地回歸農用之正軌，則農地農用政策便可落實，農地開放引發之農舍興建與農地違規使用之問題，自可迎刃而解。

肆、結語

現代化的農業需要高品質的農業立法，以法律為基礎，確立農業發展方向，同時作為政策研擬與發展策略執行之依據。因此農業立法應能配合農業發展現代化的要求，加以因應調整，與時俱進。

台灣農業屬小農經濟型態，農場規模狹小，國際競爭力有限；因應台灣加入國際社會之需要以及貿易自由化之趨勢，農業遭遇之衝擊與挑戰，尤勝於昔。面對此一全球性的競爭，實宜建購一套全方位與現代化的農業發展目標與策略，以維護及促進農業的永續發展。

農業發展條例修正後，農地開放自由買賣，任何自然人均可承購農地；然而放寬農地分割之限制，同時亦准許無自用住宅者在農地興建農舍，致農地利用與管理問題趨於複雜，不僅影響農村景觀與生態環境，衝擊著農業生產、生活、生態，破壞農村風貌，並且嚴重挑戰「農地農用」之政策，關係農業、農村與整體社會經濟發展甚巨。

今日我們探討土地利用與管理問題之同時，所念茲在茲者為如何照顧農民生活，於增進農民福祉之餘，也能夠確保有限農地資源的有效利用，落實農地農用之政策，達成農業現代化之目標。此一目標之達成，需有週延的配套措施與妥善的農村發展規劃，以為因應，使農舍建築規範納入農村社區整體發展規劃的範疇裡，考量農民生活改善之要求與農村發展之需要，同時兼顧農地管理與農地農用之目標，如此才能確保農業與農村在生產、生活、生態與休閒遊憩方面之功能。農村也才能因應變遷中社會經濟發展的需求，滿足農民在工作上以及生活上的種種要求，同時為農業的現代化發展與永續經營以及農村的繁榮與進步奠定良好的基礎。

參考文獻

1. 中華民國憲法，全國法規資料庫。
2. 劉健哲，農業發展與環境維護，農業金融論叢，民國 75 年 1 月，第 15 輯。
3. 劉健哲，遊憩休閒與農業發展，臺灣農業，民國 75 年 6 月，第 22 卷第 1 期。
4. 劉健哲，土地利用規劃與管制-臺灣、德國之比較研究，台北：正中書局，民國 83 年 3 月。
5. 劉健哲，農業政策之原理與實務，台北：國立編譯館(部編大學用書)，啟英文化事業有限公司，民國 85 年 12 月。
6. 劉健哲，德國之農地重劃及其對我國之影響，台灣土地金融季刊，民國 90 年 9 月，第 38 卷第 3 期。
7. 劉健哲，城鄉新風貌-德國之農村與規劃，台北：詹氏書局，民國 95 年 5 月。
8. 劉健哲，由法制面談台灣農業現代化發展，台灣農業發展菁英高峰會演講稿，台南大學，民國 95 年 10 月 14 號。
9. 劉健哲，憲法中有關農業發展條文修訂芻意，博學，民國 96 年 7 月，第 6 期。
10. 劉健哲，農地重劃計畫專案查證報告，行政院農業委員會，農業施政計畫專案查證報告，民國 98 年 12 月，第 90-107 頁。

The Legal System of Agricultural Modernization in Taiwan

Chien-Zer Liu*

Abstract

The problems of agricultural modernization in Taiwan are intertwined. However, an inadequate legal system is the core of problems. Agricultural land use and management issues are even more serious. How to regulate limited agricultural land resources from the legal system. How to create a sound land use planning and control measures, combined with rural development strategy to build and maintain good conditions for agricultural production and rural living environment. How to construct a legal system to promote agricultural sustainable development in Taiwan thus becomes an important topic in developing agricultural modernization. From the legal side view, this paper reviews the provisions in the Constitution relating to agricultural development, and illustrates the contradictions and problems of agricultural development basing on regulations in the Agricultural Development Act. Furthermore, from the point of view in the planning in rural development, a measure to promote the development of Taiwan's agricultural modernization is proposed.

Keywords: agricultural land use and management, agricultural modernization, rural development and planning

*Chair Professor, Department of Leisure and Recreation Management, Asia University, Taiwan