


國立政治大學地政學系碩士在職專班論文



非都市土地農牧用地容許使用
結合績效管制之研究

研 究 生：游幸珊

指 導 教 授：賴宗裕博士

中 華 民 國 一 〇 三 年 七 月

謝誌

終於也到了可以提筆寫謝誌的時候，從沒想到取得碩士學位如此艱難，需要花費這麼久的時間，這期間也經歷了人生的許多階段，感謝這一路相遇的人事物，依靠著許多人幫忙，終於能順利畢業。

能完成學業，最要感謝的人是我的指導教授，親愛的賴宗裕老師，您從論文題目的選定，到內容的撰寫，一路提點，在我遇到瓶頸時，引導方向，讓我能多方面思考；在我放鬆懈怠時，催促進度，讓我咬著牙繼續前行，若非您時時叮嚀進度以及悉心、耐心的指導，這篇論文恐怕難以完成，我真心覺得能跟隨您是我最大的幸運。

感謝擔任口試委員的顏愛靜老師及陳明燦老師，於口試時給予許多寶貴的意見，並提出許多指導及提醒，讓我的論文更為完整，同時也感謝給予協助的所有問卷受訪者，我的問卷題目如此多，但受訪者仍願意撥冗耐心作答，更提出許多建議使本篇論文內容更加豐富，實在非常感謝。

感謝思源助教(學弟)的幫忙與協助，學姐好多事都一直勞煩你，謝謝你的耐心及鼎力相助，有你真好。

還要感謝我最愛的先生，謝謝你這些年的支持，尤其在我生了一場大病後，更深深感受到你對我的愛及無微不至的照顧，辛苦你了，讓我們一起健康的攜手到老。最後，我要將此論文獻給我自己，感謝我能堅持到最後都沒有放棄，求學路上如此，相信面對人生所有的困難與挑戰亦應如是。

游幸珊 謹誌於汐止

2020. 03

摘要

近年來國內經濟成長，各項開發行為及各行業之發展陸續展開，危及農地資源。非都市土地農牧用地在社經環境等因素不斷變動的壓力下，加入了許多與農業使用不相容之項目，產生了下列的課題，例如：容許使用活動破壞農業生產環境與景觀、違規使用情形嚴重、忽略農地具備生態與環境調節功能、容許使用項目與農業使用目的背離與定位不明確等，本研究認為上述的課題產生之主因，係非都市土地農牧用地之定位模糊且不受重視所導致。既然容許使用制度存在問題，且造成農業環境破壞，為了改善現況、避免容許使用之外部性、確保農地資源，本研究將在農牧用地上運用針對敏感環境保育之績效管制機制，針對農地資源特性訂定績效管制原則，在現行容許使用制度下，再以績效管制原則檢視農牧用地是否符合農業使用目的，以期降低因容許使用方式及行為對農地生產及生態環境之影響，避免外部成本及達到確保農業生產環境永續利用之目標。本研究目的可分為兩項，即：1. 探討目前非都市土地農牧用地容許使用項目不合理問題，對所造成生產環境之破壞，研擬改善策略，作為非都市土地使用管制規則之農牧用地容許使用項目修訂之參考；2. 研擬績效管制機制運用於現行非都市土地使用管制制度，提出對容許使用制度之建議，並導正農牧用地容許使用行為，確保農地生產環境及周邊資源保育。

因應開發壓力，農地面積日益減損、農地轉用型態改變，以及農田環境污染，造成農地整體生態環境、水資源補注與調節微氣候之功能受到挑戰，進而影響環境系統平衡與國土保安功能。非都市土地農牧用地之多元價值與必要性，包含提供開放空間、調節氣候、文化景觀與自然生態環境等功能，如何達到非都市土地農牧用地得以永續利用，維持其生產、生態環境，便是現在農地最重要的課題。承上所述，非都市土地農牧用地具有許多功能，實有存在之必要性，故如何確保其多功能之發揮亦極為重要，然而台灣目前實施之傳統使用分區管制卻許多缺失，包含消極管制、過於僵硬且忽視基地環境與容受力等，其缺失亦是造成非都市土地農牧用地現況違規使用、變更使用、低度利用與荒廢農地等之原因。本研究認為非都市土地農牧用地土地使用管制需要加入績效管制機制，考量土地利用效率、環境永續發展、社會公平性與減少外部成本之目標下，以績效管制原則檢視容許使用行為或項目，保護環境脆弱地區，使農牧用地生產、生態環境得到維護及保育，以達農地永續發展之目標。

綜合文獻回顧、理論基礎、非都市土地農牧用地容許使用現況情形與專家學者問卷調查結果，本研究得到之結論，包含：1. 確立農地保護之理念；2. 非都市土地農牧用地績效管制機制之建構。而研究結果之建議則有六點，即：1. 訂定農地上位計畫並加強空間規劃；2. 相關法令檢討與修正並確實執行法規內容；3. 非都市土地農牧用地定位應明確；4. 非都市土地農牧用地專案檢討與劃定功能特性；5. 訂定非都市土地農牧用地績效管制原則與監測管理系統；6. 加強政府之間及對民眾之溝通與宣導。

關鍵字：非都市土地農牧用地；容許使用；外部性；績效管制

目 錄

第一章 緒論	1-1
第一節 研究動機及目的.....	1-1
第二節 研究範圍與內容.....	1-5
第三節 研究方法與流程.....	1-7
第二章 文獻與相關理論分析	2-1
第一節 文獻分析.....	2-1
第二節 相關理論分析.....	2-14
第三章 非都市土地農牧用地容許使用現況與分析	3-1
第一節 農牧用地容許使用法規修正情形.....	3-1
第二節 農牧用地容許使用現況.....	3-9
第三節 農牧用地容許使用課題分析.....	3-20
第四章 績效管制問卷設計分析	4-1
第一節 問卷設計.....	4-1
第二節 專家學者問卷結果分析.....	4-6
第三節 綜合分析.....	4-29
第五章 非都市土地農牧用地容許使用運用績效管制機制之研 擬	5-1
第一節 績效管制機制架構之建立.....	5-1
第二節 績效管制原則之研擬.....	5-7
第三節 績效管制機制相關配套措施.....	5-22
第六章 結論與建議	6-1
第一節 結論.....	6-2
第二節 建議.....	6-5
參考文獻	參-1
附錄 『非都市土地農牧用地容許使用績效管制之研究』 專家學者問卷調查表	附-1

圖目錄

圖 1-3-1	研究流程圖	1-8
圖 2-2-1	私人成本與社會成本關係圖	2-15
圖 3-2-1	非都市土地容許使用管制法令體系圖	3-12
圖 3-2-2	現行非都市土地容許使用管制架構	3-13
圖 5-1-1	非都市土地農牧用地績效管制機制架構圖	5-3
圖 5-3-1	運用績效管制機制之容許使用制度制架構	5-23



表目錄

表 2-1-1	非都市土地使用管制相關文獻一覽表	2-3
表 2-1-2	農牧用地容許使用項目檢討文獻一覽表	2-6
表 2-1-3	績效管制應用說明表	2-9
表 2-1-4	績效管制機制相關文獻一覽表	2-12
表 3-1-1	農牧用地容許使用項目歷次修正情形	3-4
表 3-1-2	農牧用地歷次修正容許使用項目增加一覽表	3-7
表 3-2-1	非都市土地各項主管機關權責功能劃分表	3-14
表 3-2-2	非都市土地容許使用與目的事業主管機關相關法令彙整表	3-16
表 3-2-3	農牧用地容許使用項目事業主管機關為農業單位表	3-17
表 3-3-1	非都市土地使用管制規則與農業發展條例條文對照表	3-22
表 4-1-1	問卷發出及回收份數情形表	4-4
表 4-1-2	問卷填寫者性別表	4-5
表 4-1-3	問卷填寫者年齡分佈表	4-5
表 4-1-4	問卷填寫者教育程度一覽表	4-5
表 4-2-1	受訪者對非都市土地農牧用地現況是否合理的利用之看法	4-6
表 4-2-2	受訪者對非都市土地農牧用地現況之定位是否明確且清晰之看法	4-6
表 4-2-3	受訪者對非都市土地農牧用地「實際使用面」課題之看法	4-7
表 4-2-4	受訪者對非都市土地農牧用地「政策法令面」課題之看法	4-8
表 4-2-5	受訪者對非都市土地農牧用地「規劃執行面」課題之看法	4-9
表 4-2-6	受訪者對非都市土地農牧用地「價值觀念面」課題之看法	4-9
表 4-2-7	受訪者對非都市土地農業區農牧用地容許使用項目是否應有區別	4-10
表 4-2-8	受訪者對農耕方式及農作種植是否對農業生產環境造成影響之看法	4-11
表 4-2-9	受訪者對農耕方式及農作種植行為造成農業生產環境的破壞之看法	4-11

表 4-2-10	受訪者認為特定農業區農牧用地不宜出現的容許使用項目	4-13
表 4-2-11	受訪者認為一般農業區農牧用地不宜出現的容許使用項目	4-14
表 4-2-12	受訪者認為目前農牧用地容許使用項目是否造成農業生產環境破壞	4-15
表 4-2-13	受訪者認為何種容許使用項目造成了農業生產環境的破壞	4-15
表 4-2-14	受訪者對「績效管制機制」是否能使農業生產環境達到永續利用目標	4-16
表 4-2-15	受訪者對績效管制共同原則之看法	4-17
表 4-2-16	受訪者對於生產環境保護績效管制個別原則之看法	4-20
表 4-2-17	受訪者對於生態環境保育績效管制個別原則之看法	4-21
表 4-2-18	受訪者對於容受力績效管制個別原則之看法	4-23
表 4-2-19	受訪者對績效管制誘因機制之看法	4-25
表 4-2-20	受訪者對績效管制監管系統內容之看法	4-25
表 4-2-21	受訪者對績效管制之中央主管機關應有作為之看法	4-26
表 4-2-22	受訪者對績效管制之直轄市或縣(市)政府應有作為之看法	4-27
表 4-3-1	問卷受訪者認同之績效管制共同原則表	4-31
表 4-3-2	問卷受訪者認同之特定農業區績效管制個別原則表	4-32
表 4-3-3	問卷受訪者認同之一般農業區績效管制個別原則表	4-33
表 5-3-1	非都市土地農業區農牧用地容許使用績效共同原則評估準則	5-24
表 5-3-2	特定農業區農牧用地容許使用績效個別原則評估準則	5-27

第一章 緒論

第一節 研究動機及目的

一、研究動機

台灣土地資源有限，為促進土地利用，充分兼顧農業與工業發展所需用地，以及防止自然災害，在台灣地區劃分為北部、中部、南部、東部四個區域後，將區內土地分為都市土地及非都市土地，都市土地依都市計畫法相關規定加以管制，而非都市土地則辦理使用分區劃定、使用地編定及訂定各種用地之容許使用項目作為使用管制之依據，以期達到促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利。

而各縣市政府在依據區域計畫法及內政部頒「製訂非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」規定辦理非都市土地使用編定後，發現部分使用分區劃定不盡理想，僅按現況編定，使用分區及用地編定無太大關聯性亦無適當規劃，各種用地之容許使用項目有些許不適宜之情形，對於產業生產環境及人民生活環境並無改善，對於土地資源之保育利用亦產生危機。

依區域計畫法施行細則第十四條及製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第8點規定，農牧用地之性質係供農牧生產及其設施使用者。由於非都市土地具有保護自然生態環境，維持生態體系平衡、保育水土資源，防止災害發生、維持農業生產環境，確保糧源充足、為都市土地利用提供緩衝空間，調和整體土地利用、提供產業發展空間，以增進經濟成長、提供國民休閒遊憩以提昇生活水準等重要功能(張梅英、洪天貽，1998：29)。惟在現今工商社會快速發展下，大多低估了農牧用地的發展價值及重要性，造成現況許多農牧用地違規使用及變更使用情形。

現行農牧用地之容許使用項目及許可使用細目經歷年修正造成種類繁多，項目紛雜，且若干使用細目並不適合於農牧用地，性質並不相容，如戶外廣告物設施、採取土石、私設通路、再生能源相關設施、臨時堆置收納營建剩餘土石方及水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施等非農業使用項目等。從另一方面來說，農牧用地內相關農業生產行為亦有影響農業生產環境之虞，例如：農舍及農業設施，雖說其為與農業生產不可分離及農業生產所必需設施，惟此類固定於農地上之設施，會造成農業生產環境之破壞。不論是農牧用地容許使用項目不符合農業使用或因農業使用而需設置之農舍或農業生產設施，皆會與農業生產行為相扞格且造成農地使用的外部成本。

目前非都市土地使用管制制度無法抑止農地流失或轉用的情形，相關農地使用研究，多從違規使用或變更使用探討，顯少針對農牧用地容許使用項目及生產行為或方式造成農業生產環境破壞的面向分析，顏愛靜（1994：7）及張梅英、洪天賦（1998：36）對台灣實施非都市土地使用管制實施檢討，其中之問題為就土地使用管制合理性而言，容許使用項目與細目如能符合編定用地性質，且各項目或細目間彼此相容，當可達到管制目的，然實際情形並非如此，部分用地顯現極度不相容之處，例如：農牧用地容許設置戶外廣告物設施、採取土石、私設通路及臨時堆置收納營建剩餘土石方等，皆不符合農業生產之目的，這種符合法令上使用規定，惟實際上與農牧土地使用性質不相容的情形，對農地使用的衝擊有時更不下於變更使用。

非都市土地農牧用地之容許使用項目有許多之非農業使用項目，但於申請容許使用時，非都市土地使用管制規則並無規定審查容許使用項目之必要性、總量管制、土地區位及面積規模等，亦不需考量也不受區域計畫法之區域發展規範，主要是農業主管機關依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法進行審查，大抵上僅依用地別作為限制原則，可謂隨個人意願選擇地域、坵塊位置作容許使用，其彈性非常的大。高鈺焜（2010：62）指出：農業區原本坵塊完整的農地中，常有與農業使用性質不符之設施紛亂林立，且除該使用設施外，尚需劃設出入所需的道路及各項管線，這些呈現點狀與帶狀棋佈在農田之間的非農業使用之容許設施，直接造成耕作上的不便，更不利機械化經營之推行，導致農地的非農業機能與農業生產機能混雜，完整的農業生產環境遭受切割，影響了農業生產條件，農牧用地的地景受到嚴重的破壞。

國內農業生產屬於小面積的密集式生產方式，生產過程中投入大量的化石能源與農業資材，以提高單位生產量，雖說符合農牧用地容許使用項目之農作使用行為，然而此種農地資源利用方式經常未能考慮土地資源的涵容能力(Carrying Capacity)，而對農業土地造成負面影響，如：水污染、土壤酸化、表土流失、有害物質污染土壤等後果(葉佳宗，2009：21)。

有關非都市土地之農牧用地容許使用項目中有與農作相關使用者，例如：與農業生產不可分離之農舍及農業設施，惟農舍容許使用細目有農作物生產資材及日用品零售及民宿使用，零售日用品及民宿皆屬商業行為，與農業生產較無關聯性，這樣的容許使用恐對農業生產環境帶來負外部性；而農業設施可設置管理室、溫室、自產農產品加工設施等，因這些生產使用方式，可能會造成農地生產環境之破壞，例如：管理室及溫室的面積過大或設置位置位於農地正中央，造成農田切割，不利農作使用。

另外，農牧用地內規定容許畜牧設施及養殖設施使用，在畜牧設施部分，台灣農家從事農業耕作多伴隨著蓄養家禽家畜，若能與農業生產緊密結合。

經過處理後，畜禽糞便可作為肥料，既可避免環境污染，又能提高土壤肥力。惟現行在農牧用地上設置專門飼養畜禽，相關的管理設施、畜牧污染處理設施、堆肥場及死廢畜禽處理設施，在使用方式上稍有不慎，例如：糞便隨處排放或集體病菌感染，都將造成農地的污染並波及周邊生產環境。在養殖設施部分，我國養殖業盛行，多位於沿海附近農牧用地開挖養殖池，並設置養殖抽水機、電力室等相關設施，而沿海的魚塭養殖，由於業者不敢使用有污染之虞的地表水，乃紛紛違規大量抽用地下水，因而衍生地層下陷、海水入侵及土地鹽化等嚴重社會問題(蘇偉成，劉嘉光，2005：43)。這都造成農牧用地生產環境破壞，且這樣的問題及污染可能無法恢復農地地力，再作農業使用。

由上述說明可知現行非都市土地採取分區管制，主要目的是避免不適宜的土地使用存在於不適宜的區位，以保全居民的生活環境。從資源保育的面向來看，傳統的土地使用管制僅就用地類型予以管制並無法正面積極的達到保育目的，再加上歷年修法時，因配合政策或各目的事業主管機關意見，修正出許多不符合農作使用之容許項目，甚或農業設施設置及生產者使用行為或使用方式不當，都造成農地流失及農業生產環境破壞。

現行非都市土地農牧用地容許使用有著上述問題，導致農地流失，農地變更，使農業生產環境不保、糧食安全不足、地景景觀破壞，而現行土地使用管制制度屬於靜態管制特性，多只強調建蔽率、容積率、高度限制等，對於在基地上之使用行為及使用方式未作適當的規範，以致常因不當之土地使用行為或因不適宜之容許使用項目在農牧用地上，造成農地及其毗鄰地區生產環境之負外部性。有關現行農牧用地容許使用之現況及制度問題，已如前述，因非都市土地農業區農牧用地為適宜農作之優良農地，農牧用地除了生產農糧，提供糧食外，還擁有許多附加價值及功能，例如：提供開放空間、涵養生態等，所以對於農牧用地容許使用更應加以規範，既然容許使用制度存在問題，且造成農業環境破壞，為了改善現況、避免容許使用之外部性、確保農地資源，本研究將在農牧用地上運用針對敏感環境保育之績效管制機制，針對農地資源特性訂定績效管制原則，在現行容許使用制度下，再以績效管制原則檢視農牧用地是否符合農業使用目的，以期降低因容許使用方式及行為對農地生產及生態環境之影響，另外也針對不適宜在農牧用地出現之現行法定之容許使用項目，建議以修法方式予以刪除，以避免外部成本及達到確保農業生產環境永續利用之目標。

二、研究目的

基於上述研究動機，本研究希冀達成以下之研究目的，以供政府未來執行非都市土地農牧用地使用管制政策，建立績效管制制度，導正農地容許使用之參考：

- (一) 探討目前非都市土地農牧用地容許使用項目不合理問題，對所造成生產環境之破壞，研擬改善策略，作為非都市土地使用管制規則之農牧用地容許使用項目修訂之參考。
- (二) 研擬績效管制機制運用於現行非都市土地使用管制制度，提出對容許使用制度之建議，並導正農牧用地容許使用行為，確保農地生產環境及周邊資源保育。



第二節 研究範圍與內容

一、研究範圍

台灣地區非都市土地配合 63 年 1 月「區域計畫法」公布施行，各縣市政府遂依內政部 64 年 8 月訂定「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」規定，辦理非都市土地分區及使用地編定，將非都市土地劃定為特定農業區等 11 種使用分區及編定為 19 種使用地，並自民國 64 年迄民國 75 年分期分區辦竣編定公告，全面完成編定。同時依照內政部 65 年 3 月間訂頒之「非都市土地使用管制規則」實施管制。

依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」原則表規定，非都市土地之各種使用分區內皆可編定為農牧用地，又依農業發展條例第三條所定義之耕地，係指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地，然為實際探討農牧用地之農作相關使用，不受山坡地範圍地形、土壤等因素所影響，本研究範圍排除山坡地範圍之山坡地保育區及森林區之農牧用地，將以較適宜農業使用之非都市土地之特定農業區、一般農業區內之農牧用地¹之容許使用為探討範圍。

二、研究內容

依據研究動機及目的，本研究內容分為以下四部分，內容說明如下：

(一) 相關文獻及理論分析

本研究係以現行非都市土地使用管制制度輔以績效管制機制，導正農牧用地容許使用項目、農業生產行為及生產方式，確保農地生產環境及周邊資源保育，在文獻回顧部分將蒐集非都市土地農牧用地有關容許使用、外部性理論及績效分區管制等相關博、碩士論文、研究及期刊文章等，加以回顧分析，作為本研究之參考及基礎。再以外部性理論說明農牧用地部分容許使用項目不合理及生產行為影響生產環境之情形，運用績效管制理念修正農牧用地容許使用及農業生產行為，建立績效使用原則。

(二) 非都市土地農牧用地之容許使用課題分析

依據文獻回顧、相關理論有關農業生產行為或方式是否造成農業環境破

¹所謂農牧用地，係指依區域計畫法施行細則第十三條規定供農牧生產及其設施使用而編定之非都市土地，本研究為實際探討農牧用地之農作相關使用，所稱農牧用地係指經編定為特定農業區、一般農業區內供農業使用之土地。

壤及非都市土地農牧用地容許使用現況分析為基礎，結合本研究之目的設計訪談及問卷調查之內容，並對專家學者及公部門主管農牧用地容許之農業單位及地政單位承辦人員及農牧用地使用者之訪談及問卷調查結果加以整理分析，對於現行農牧用地容許使用制度、農地流失、農地生產環境保護之衝擊等課題研究分析。

(三) 績效管制機制運用之探討

藉由問卷調查及訪談了解績效管制²機制運用於土地使用管制之可行性，經由專家學者，公部門之地政、農業、各目的事業主管機關進行相關議題問卷調查及深度訪談瞭解現況農牧用地容許使用及農業生產行為造成農地生產環境破壞等問題，並對現行土地使用管制制度輔以資源保育為目的之績效管制機制可行性，提出建議及看法。

(四) 研擬訂定非都市土地農牧用地容許使用績效管制機制

就非都市土地農業用地容許使用及農業生產行為及使用方式造成農業環境破壞等課題，根據訪談及問卷調查專家學者及公、私部門之建議，並參考各項理論、研究、專書論著及個人之見解構想，研擬訂定農牧用地容許使用績效管制原則，導正農牧用地容許使用之合理性，以確保農地生產環境完整及保障糧食安全，並做為政策及修法之建議。

²本研究稱之績效管制是一種彈性而積極的管制方法，運用於農地生產生態環境之管制上，係以農地保育為目的，針對農地資源特性訂定績效原則或準則，使農地管制制度能達到農地資源保育之目的。

第三節 研究方法與流程

一、研究方法

本研究擬採下列之研究方法：

(一) 文獻分析法

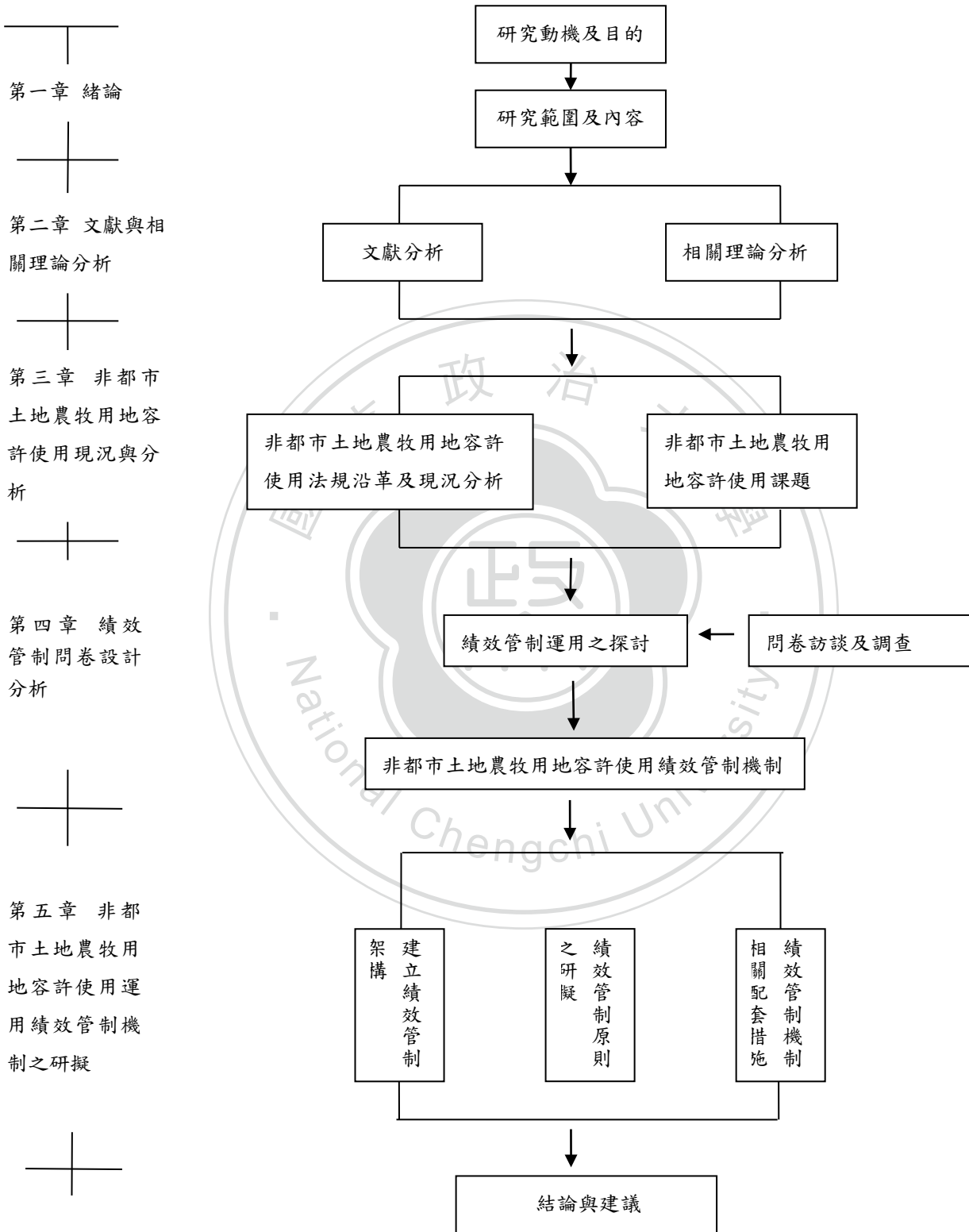
瞭解非都市土地容許使用管制制度及現況情形，分析現行制度之缺失，尋找適當的理論支撐以解決制度所產生之問題，希望能找到改善的方法，以達到農牧用地保護之目的，本研究將蒐集並整理相關文獻，包括：以期刊、研究報告、碩博士論文、報章雜誌、一般論著、政府機關資料等，加以整理並歸納以提供本研究所需之資訊，透過了解非都市土地容許使用制度與績效分區管制等文獻加以分析與探討，作為本文之研究基礎並為後續章節指導方向。

(二) 問卷調查法

藉由文獻分析瞭解現行法規制度之缺失，為找出改善之道，達到本研究之目的，再以問卷統計分析與本研究目的相關之地政、農業領域之專家學者進行實地訪談，瞭解上述專業人士對於績效管制機制應用於非都市土地農牧用地容許使用修正及管制污染農地環境之生產行為及生產方式之可行性及相關建議。並對農業主管機關及農牧用地使用管制之相關公部門承辦員進行問卷調查，瞭解非都市土地農牧用地容許使用現況及生產行為造成農地生產環境破壞之問題，與文獻分析所得結果交互應用，用以參考建立農牧用地容許使用績效管制制度，作為農牧用地使用管制修訂之參考。

二、研究流程

本研究流程以下圖表示：



第一章 緒論

第二章 文獻與相關理論分析

第三章 非都市土地農牧用地容許使用現況與分析

第四章 績效管制問卷設計分析

第五章 非都市土地農牧用地容許使用運用績效管制機制之研擬

第六章 結論與建議

圖 1-3-1 研究流程圖

資料來源：本研究整理

第二章 文獻與相關理論分析

第一節 文獻分析

本研究為非都市土地農牧用地容許使用績效管制之探討，並聚焦於容許使用對農地使用之外部性、容許使用項目合理性及土地使用制度改善以達農地保護等問題，將以績效管制機制，研擬適宜之土地使用績效管制機制，在農牧用地容許使用範圍內使用，使農牧用地使用符合合理性及達到整體生產及生態環境之永續發展。故主要蒐集與上述相關之文獻，分成非都市土地使用管制制度、農牧用地容許使用項目檢討及績效管制機制等三部分之文獻加以整理及分析。

一、非都市土地使用管制制度

土地使用分區管制約在 1880 年代成立，目的在降低土地使用負外部性影響，並提高生活品質，而現行台灣地區之土地使用，分別依都市土地及非都市土地管制使用開發活動，兩者皆以分區管制來規範土地使用。

現行非都市土地使用管制結構之層次是由區域計畫中之「非都市土地使用分區使用計畫」指導「非都市土地使用分區」，再由「非都市土地使用分區」指導「非都市土地使用編定」。區域計畫法第十五條為非都市土地使用管制規則之法源基礎，基於區域計畫之精神及相關規定訂定非都市土地使用管制規則，作為管理非都市土地使用計畫之整理指導原則。現行非都市土地使用管制乃採使用分區管制與用地編定雙重管制方式，對使用項目使用強度及使用變更進度管制。而非都市土地使用管制規則為管理非都市土開發活動之重要工具，其能發揮指導土地使用及管制資源保育之目的，賴宗裕、陳立夫(2002, 33~35)認為其具備下列之功能：

- (一)落實上位計畫與相關政策之指導
- (二)確保自然資源之永續利用
- (三)防止不當開發造成災害發生
- (四)透過分區與用地編定來促進非都市土地之有效利用
- (五)為都市及產業發展之需提供儲備空間。
- (六)調節都市生活壓力提供觀光遊憩場所。

惟非都市土地不像都市土地以計畫為未來目標，而是採取較為消極的管制現況為原則，除了中央目的事業主管機關及有關機關同意後，得核准為臨時使用，以及在土地使用編定後，其原有使用建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用外，對於各種使用地都規定了用

途、容許使用項目、建蔽率及容積率加以管制，以保持非都市土地之使用現況，這種做法忽略了不同土地所具有之不同特性及意義，也未能考量區域性及整體性之資源利用特性，只是以僵化之規定來限制其發展，造成了非都市土地使用管制功能不彰。其中非都市土使用管制功能不足之處尚有(賴宗裕、陳立夫，2002：36~38)：

- (一)土地使用管制缺乏積極性
- (二)土地使用編定不符基地條件及現況發展之需
- (三)不同使用地之容許使用項目相同無法顯示管制特殊性
- (四)容許使用項目與使用地性質之關聯性尚待調整
- (五)容許使用項目與用地類別及分區類別顯不相容
- (六)容許使用無法使土地有效利用卻造成蛙躍發展
- (七)未注重地區發展特性
- (八)缺乏完整之土地使用資料
- (九)法令繁多位階低落缺乏客觀標準
- (十)土地使用檢查制度難以落實

有關非都市土地使用編定，除依計畫編定者外，其他屬現況編定者，是以逐筆認定使用現況而為之編定，對於受建地包圍或毗鄰於建地不適生產之土地，仍編為農牧用地，在客觀條件下生產使用顯有困難，不適農作使用。而且土地使用管制是一種限制手段，缺乏靈活性，凡是法令規定的，都必須遵照執行。預測具有誤差，規劃可能存在錯誤，因而必須採取必要措施，彌補土地使用管制彈性不足的缺陷(王家梁，1998：57)。

另非都市土地容許用問題尚有不同用地的容許使用項目卻是相同，甚至有應較低度開發利用之土地之容許使用項目更多及強度更高，明顯不合理。例：非都市土地之甲種建築用地、乙種建築用地及丙種建築用地，係為農業區、鄉村區及山坡地保育區內供建築使用之土地，其中山坡地保育區係為山坡地範圍內，多屬環境敏感地帶，其土地應容許低度之使用，但依非都市土地使用管制規則且容許使用之項目及其中之細目，與用地性質不相符合，無法確實達到管制目的，有重新檢討並修正之必要。

至於在非都市土地農牧用地使用管制制度上，鄭聰懿(1993：13-14)指出現階段非都市土地缺乏整體土地使用計畫，編定後各類土地使用申請變更編定案件源源不斷，且申請變更的土地零零星星分散於廣大土地上，不但造成土地使用與週遭環境無法搭配，變更使用與否認定上的困難，期望配合農地釋出政策，全面檢討整個非都市土地使用管制工作之實施，重新建立完善的使用管制制度，合理有效的利用寶貴的土地資源。顏愛靜(1994：9)則認為重大建設計畫地位超越區域計畫之上，區域計畫尚難適切指導用地編定，區域計畫未能適時辦理通盤

檢討，部門計畫主管機關主導用地變更編定，土地消極管制甚於積極建設。現行非都市土地違規使用查處之事權與裁罰有標準不一，且違規使用稽查與取締之執行力不足，以及公所未有專責人員執行違規檢查工作及遭受民代關說壓力，是造成非都市土地農牧用地使用管制政策未能落實之原因。可由增訂設置「農地稽查員」之規定以落實違規使用查處工作，以及回復「農業發展條例」第三十一條限制違規農地所有權移轉之規定；另為便利後續管控及處分事宜應建立違規使用案件資料庫，並積極檢討及調整現行非都市土地使用分區及編定(周文雄，2010：6-1~6-8)，方能有效落實非都市土地農牧用地使用管制政策。

而在非都市土地農牧用地使用管制工作執行上，吳容明（1992：8）則認為增加非都市土地使用管制人員編制，並由中央編列管制工作所需經費，以落實使用管制工作之執行，並加強民眾對非都市土地使用計畫之正確認知，使其樂於配合辦理。

表 2-1-1 非都市土地使用管制相關文獻一覽表

作者	發表時間	研究題目	與本研究相關之課題
吳容明	1992	台灣地區土地使用計畫之現況與展望	使用管制上，應增加非都市土地使用管制人員編制，並由中央編列管制工作所需經費，以落實管制工作之執行，並加強民眾對非都市土地使用計畫之正確認知，使其樂於配合辦理。
鄭聰懿	1993	全面檢討非都市土地使用管制之必要性	非都市土地缺乏整體土地使用計畫，編定後各類土地使用申請變更編定案件源源不斷，且土地零星分散於廣大土地上，不但造成土地使用與週遭環境無法搭配，變更使用與否認定上的困難，期望配合農地釋出政策，全面檢討整個非都市土地編定使用管制工作之實施，重新建立一完善的土地使用管制制度，合理有效的利用寶貴的土地資源。
顏愛靜	1994	非都市土地使用計畫及管制體系之檢討與改進	重大建設計畫地位超越區域計畫之上，區域計畫尚難適切指導用地編定，區域土地消極管制甚於積極建設。
王家梁	1998	農地保護利用與土地使用管制	土地使用管制是一種限制手段，缺乏靈活性，凡是法令規定的，都必須遵照執行。預測具有誤差，規劃可能存在錯誤，因而必須採取必要措施，彌補土地使用管制彈性不足的缺陷。

作者	發表時間	研究題目	與本研究相關之課題
賴宗裕 陳立夫	2002	非都市土使用管制規則(草案)之研訂	指出非都市土地使用管制規則應具備之功能及制度上之缺失。
周文雄	2009	非都市土地農牧用地使用管制之研究	指出非都市土地違規使用查處之事權與裁罰有標準不一，與違規使用稽查與取締之執行力不足，以及公所未有專責人員執行違規檢查工作及遭受民代關說壓力，是造成非都市土地農牧用地使用管制政策未能落實之原因。並認為增訂設置「農地稽查員」之規定以落實違規使用查處工作，以及回復「農業發展條例」第三十一條限制違規農地所有權移轉之規定；另為便利後續管控及處分事宜應建立違規使用案件資料庫，並積極檢討及調整現行非都市土地使用分區及編定，方能有效落實非都市土地農牧用地使用管制政策。

資料來源：本研究整理

二、農牧用地容許使用項目之檢討

我國農地政策目標為：「農地利用管理應符合永續的原則，以及有助於達成維護農民生活、文化資產、鄉村發展、糧食安全、自然景觀及生態環境等功能。」，而農地利用管理問題中，有關衝擊農地農用原則的農地課題包括：1. 農地轉用情形嚴重；2. 農舍零散興建；3. 污染性的農地利用仍然存在。(徐世榮、李承嘉、陳立夫、徐世勳，2008：150，156)。

我國長期實施非都市土地容許使用管制之結果，李欽漢（1999：46-49）認為未見明顯成效，以致土地未獲合理利用，其研究認為台灣地區目前之容許使用項目之規定缺乏彈性機制，土地使用管制僵化，容許使用管制申請制度紊亂，民眾對容許使用概念不清，且稽查制度成效不佳。並認為在管制制度方面容許使用項目應採正面列舉為主，專案容許認定為輔，建立容許使用申報制度及認定機制。且應確實宣導容許使用理念，使民眾有所認知，再加強非都市土地稽查制度，利用專業技師定期稽查，建立非都市土地使用現況資料庫，作為管制之基本資料，另亦應參酌社會發展之需求，定期檢討容許使用項目。此外並建議修訂「非都市土地使用管制規則」及「非都市土地容許使用執行要點」，調整容許使用項目及許可使用細目。該研究係對台灣地區非都市容許使用探討較完整之研究，惟其係就非都市土地整體概況作檢討，並非專對非都市土地農牧用地所作之研究。

在都市土地使用管制方面在容許使用方面，王瑞興（2002：8）也指出，容

許使用採目的事業導向，基於主管機關政策的推動，有的希望放寬使用管制，有的卻不作較大變更，造成同一區域之土地，因屬不同之主管機關，而致管制程度有別。並認為目的事業主管機關的權責應著重其專業部份，土地許可使用之條件，則應回歸土地使用主管機關，建立審議規範統一事權。另外亦指出非都市土地有十大分區、十八種使用地，各種使用地有其容許使用項目，而容許使用項目又有其許可使用細目，規範難以周全。且現行部份規定同一目的事業需求，如採取土石、堆置收納營建剩餘土石方及大部分之公用事業設施，得申請變更編定，亦可申請容許使用，無法限制申請行為，混淆使用管制之精神。而且非都市土地存在有容許使用項目與用地性質未必相容的問題，應於未來修法時通盤檢討修正各使用地容許使用項目和細目，容許性質相類似可酌予放寬，不相容的應循變更編定之方式為之，以防止競用和便利管制。周高原（2002：21）建議有關在放寬容許使用項目和細目的部分，對容許使用項目已非常繁雜之非都市土地農業用地而言並不適宜。

因非都市土地使用只要符合該使用地之容許使用項目，不需經過變更申請，即可以改變土地使用，但容許使用項目間有不相容情形，且大部份的容許使用項目沒有面積上限之對應，因此有大面積的開發使用均以容許使用的方式，規避申請使用地或分區變更之程序，加重環境生態之負擔，無視於整體計畫之協調發展。（顏愛靜、賴宗裕、陳立夫，2005：12）

在非都市土地管制規則在歷次修正中，而陳博雅及吳清輝（2003：3-50~3-53）認為有關容許使用項目有逐漸放寬的趨勢，主要為因應實際的發展需要而訂。且認為非都市土地容許使用上有的僅以正面列舉准許使用項目，管制內容不足，以及土地使用缺乏彈性不夠周全之課題。該研究針對該課題亦提出容許使用項目之管制宜有彈性調整機制、容許使用申請制度紊亂，宜予改善、容許使用項目採正面列舉為主，加強宣導使民眾了解容許使用概念、健全稽查制度及建立容許使用申報與定期檢討制度等之改善策略。

近來，農業發展條例欲將農業用地興建農舍之面積下限，由零點二五公頃修改為零點一公頃建地「建地化」，未來農地種的可能是「厝」，而非農作物。雖說農舍應屬與農業生產不可分離之必要設施，惟目前台灣農地上畸零紛雜的個別農舍，分散林立於廣大的農地上，易產生治安死角、颱風天的水災、農業肥料與農藥使用、蚊蟲蛇鼠危及農民居住安全等問題。且缺乏完整的公共設施，而將家庭垃圾、廢棄物任意傾倒與排放，嚴重造成周遭農地生產環境汙染，對「安全」農業及「優質」城鄉風貌等目標之追求極具威脅性。（林森田，2008）

縱觀農牧用地容許使用項目之變遷，其容許使用係以其農作使用為主，並賦與其相關周邊設施之運作機能，但農牧用地主要係用於農牧生產，維持糧食安全，保護優良農業生產環境而設置，但觀察歷次容許使用項目修正時，卻增列「臨

時堆置收納營建剩餘土石方」、「水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施」及「戶外廣告物設施」等非與農業生產直接相關的設施用地，甚至出現相互衝突之情形，而農業發展條例規定大幅放寬，加上農舍與住宅、民宿設置幾無差異，對於農業生產環境將呈現負面之影響(顏愛靜，2008：88)。

對於非都市土地農牧用地容許使用進行探討，發現農牧用地容許使用法規演變，朝向大幅放寬容許使用項目。而容許使用項目規範不當，使得農地流失、零碎及危害國土保育。農牧用地容許使用主管機關權責劃分失衡，造成容許使用以目的事業主管機關為導向。容許使用管制成效不佳，導致農牧用地違規使用情形普遍。且未建立分區分級之容許使用項目，缺乏公平之獎勵誘因機制，農牧用地容許使用制度應再檢討改進。對於上述之課題，高鈺焜(2010：160)認為可依各使用分區劃設目的調整容許使用項目，以保護優良農地。變更主管機關為農業機關，同時制訂一體適用之審查法令。落實違規使用取締，強化非都市土地農牧用地容許使用管制。並依照管控制度賦予獎勵誘因，以符合社會之公平正義等之建議。

表 2-1-2 農牧用地容許使用項目檢討文獻一覽表

作者	發表時間	研究題目	與本研究相關之課題
顏愛靜	1994	非都市土地使用計劃及管制體系之檢討與改進	1. 容許使用項目與細目應符合編定用地性質並彼此相容。 2. 實際情形為部份用地顯現不相容之情形。
李欽漢	1999	非都市土地容許使用項目管制方式之研究	1. 容許使用項目之規定缺乏彈性機制。 2. 容許使用管制申請制度紊亂。 3. 民眾對容許使用概念不清，且稽查制度成效不佳。
王瑞興	2002	當前非都市土地使用管制的現況與發展	1. 非都市土地容許使用，由於採目的事業導向，同一區域同一編定之土地，因屬不同之主管機關，而致管控制度有別。 2. 非都市土地有容許使用項目規定又有許可使用細目，應用於十種分區，十八種用地上，規範難以周全。 3. 現行部份規定同一目的事業需求，得申請變更編定，亦可申請容許使用，混淆使用管制之精神。

作者	發表時間	研究題目	與本研究相關之課題
周高原	2002	非都市土地使用編定對環境品質問題及解決途徑之研究	<ol style="list-style-type: none"> 1. 非都市土地管制方面在容許使用方面，存在有容許使用項目與用地性質未必相容的問題。不相容的應循變更編定之方式為之，以防止競用和便利管制。 2. 要做好非都市土地使用管制工作，必須有足夠的管制經費及人力，並加強違規取締和提高罰則。
顏愛靜	2003	農地管理與違規使用問題之研究	<ol style="list-style-type: none"> 1. 容許使用項目在非都市土地使用管制規則的歷次修法中，不斷地在各目的事業主管機關的要求下，配合放寬規定，完全未考量與農業生產或農業經營之關聯性。 2. 農牧用地之容許使用項目及使可使用細目種類包羅萬象，項目又多又雜，若干使用細目與用地之性質未必相容。 3. 另現行之規定容許使用均採正面列舉准許使用規定，無法適時反映社會環境變遷及因地制宜，缺乏積極性。
陳博雅 吳清輝	2003	新國土規劃理念下土地使用分區管制之研究	<ol style="list-style-type: none"> 1. 非都市土地管制規則在歷次修正中，有關容許使用項目有逐漸放寬的趨勢。 2. 非都市土地容許使用上有的僅以正面列舉准許使用項目，管制內容不足，以及土地使用缺乏彈性不夠週全。
顏愛靜 賴宗裕 陳立夫	2005	新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之探討	<ol style="list-style-type: none"> 1. 土地開發以容許使用的方式規避變更許可。農牧用地容許使用項目之許可使用細目眾多，且過於寬鬆。 2. 各種容許使用細目之目的事業主管機關或單位分屬不同，甚或涉及多個部會，農業單位幾無置喙餘地，有礙農業土地之利用及永續發展。
顏愛靜	2008	國土保育範圍非都市土地容許使用項目檢討	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於容許使用項目及許可細目，應結合生態、生產、遊憩之理念，決定國土保育範圍內對應之非都市土地農牧用地容許使用項目及許可使用細目，進行調整以符合生態保育及永續發展理念。 2. 該研究並建議將農牧用地容許使用項目中與農使用不相容之容許使用項目刪除或調整至其他用地項下。

作者	發表時間	研究題目	與本研究相關之課題
徐世榮 李承嘉 陳立夫 徐世勳	2008	我國農地利用管理法立法原則與架構	指出我國農地政策目標為及農地利用管理問題中，有關衝擊農地農用原則的農地課題包括：1. 農地轉用情形嚴重；2. 農舍零散興建；3. 污染性的農地利用仍然存在。
林森田	2008	「農地種厝」？ 政治大學地政學 訊第九期	「農地種厝」？農業發展條例欲將農業用地興建農舍之面積下限，由零點二五公頃修改為零點一公頃建地「建地化」，未來農地種的可能是「厝」，而非農作物，缺乏完整的公共設施，而將家庭垃圾、廢棄物任意傾倒與排放，嚴重造成周遭農地生產環境汙染
高鈺焜	2010	非都市土地農牧 用容許使用之研 究	對非都市土地農牧用地容許使用進行探討，發現農牧用地容許使用法規演變，朝向大幅放寬容許使用項目，造成農地流失、零碎及危害國土保育。藉由探討非都市土地農牧用地容許使用執行情形，檢視容許使用制度對農地所產生之影響。

資料來源：本研究整理

三、土地使用績效管制

「績效管制」(Performance Control) 是美國在 50 年代，於二次大戰時期末，為防治工廠作業對周邊環境造成危害，因而發展出的管制方式(楊重信、詹士樑，2007:2-1)。績效管制運用於土地使用管制上，係以資源保育為目的，針對自然資源特性訂定績效標準及原則，使土地使用管制制度更有效率及彈性。

而績效管制應用在土地使用管制，綜合整理如下表：

表 2-1-3 績效管制應用說明表

名稱	內容	案例
衝擊分區管制	建立一種方法，用以避免環境災害於開發中發生，並由決策者主導分析衝擊工作，以協助開發業者在適當的區位開發，並持續評估、督導、鼓勵開發業者能對社會提供正面利益。	美國費城
績效分區管制	將土地資源根據其特性與土地使用現況進而劃定不同的可發展地區與自然資源保護區之界線，先初步解決不相容使用地區之問題，再對可發展地區與資源保護地區訂定不同之績效管制方向，可發展地區著重在確保生活環境品質與發展密度；資源保護地區則設定永久保育及輕度使用之績效管制。	美國賓州
環境敏感地區管制	環境敏感地區管制是在經過定義及劃設出環境敏感地之後，其管制架構分為二個面向，資源管理績效管制是以維護資源永續利用為目的，限制土地使用行為對資源耗損之程度；土地使用績效管制則是承續資源績效管制之目標，實際反映在土地使用相關規定。	台灣環境敏感地劃設
分區管制條例	針對可開發區其中相關管制規定，但是對於具有特殊資源之地區，其中之所訂定的管制條例則有不同的目的，最主要還是希望能在人為開發與資源保育中求得平衡。	美國密西根森林保育條例

資料來源：財團法人國土規劃及不動產資訊中心，全國防災空間單元區劃，檢討現有防災空間體系之防災網絡規劃成果報告，頁 47，2006。

都市土地原則上係以分區管制，而非都市土地雖分為 11 種分區 19 種用地，惟於使用管制上，乃以所編定之用地為主，亦屬分區管制制度之一種。而上述之績效管制應用之方法中，績效分區管制較適合應用本研究農牧用地容許使用項目之檢討，因該制度是將土地資源根據其特性與土地使用現況進而劃定不同的可發展地區與自然資源保護區之界線，先初步解決不相容使用地區之問題，再對可發展地區與資源保護地區之生產行為或方式訂定不同之績效管制方向，可發展地區著重在確保生活環境品質與發展密度；資源保護地區則設定永久保育及輕度使用之績效管制。

績效分區管制係源於早期工業區管制之工業績效標準制度，雖然績效分區概念之形成可以追溯到更早以前，但其始於1980年Kending出版的「績效分區管制」(Performance Zoning)(Kending, 1980)一書，在Kending之書出版後，美國一些郡即先後參考該書，制定以績效為基礎之土地使用指導綱領或法案，而後績效分區管制之目的越來越複雜，它被利用來保護環境、促進市中心區重建、保護市容等。(楊重信、詹士樑，2007：2-1)

因為傳統之土地使用分區已經不足以管理土地使用，因為容許分區隨著回應土地發展計畫而擴張，以及低密度分區管制了未來之發展。有關運用績效管制機制，參照Lane Kending著作對於績效管制之綜合性說明，係主張績效分區管制可以作為「規定性分區管制」之替選工具。原劃設之分區透過不斷的變更(Variations)、條件使用(Conditional Uses)、特別使用許可(Special Use Permits)、以及計畫發展(Planned Development)而改變。基於容受力(Carrying Capacity)、安全門檻(Threshold of Safety)、環境品質(Environment Quality)所建立之績效分區管制被建議來取代傳統之規定式(與許可式)分區管制。有關績效分區管制與傳統之分區管制之最大不同之處在於其乃採用績效標準來管制分區內之土地使用，而傳統之分區管制則是對分區內容許或不容許之土地使用作明確列舉使用之規定。有關績效標準建議可分為開放空間比(Open Space Ratio)、不透水層比(Impervious Surface Ratio)、密度(Density)以及樓地板指數(Floor Area Ratio)四類(楊重信、詹士樑，2007：2-2-2-3, 2-5)。

績效分區管制之目的在保護自然資源及環境敏感脆弱地區，提昇計畫方案設計之品質，但同時給予每個基地更多的彈性，在績效分區管制體制下，其分區係根據土地特性與現有土地使用現況劃定不同之可發展區與自然資源保護區之界限，找出不相容使用地區之問題，為實行分區管制之目標，確保生活環境品質，避免基地開發程度超過基地本身之容受力，除了上述四種績效標準外，對易受人為破壞之自然功能地區(如沙丘、沼澤地，洪水平原)設定永久保育及輕度使用之績效需求。

若以山坡地開發為例，方金鳳(1986：48)運用土地使用績效管制制度，訂定績效標準來限制公害產生，更進一步延伸到環境敏感地區之開發活動管理，以具體、彈性、公平性的標準，積極有效地引導地區開發活動在土地容受力範圍內控制環境衝擊並維護重要的土地功能繼續操作為目的，以取代傳統土地分區使用管制負面，原則性的管理條文。其檢討山坡地資源管理重要課題(逕流、沖蝕、崩坍與水污染)，並建議明定配合開發許可制度，以績效標準審查坡地開發申請案，並修定相關法令，以引導國內山坡地開發朝向正確方向發展。

另有關運用績效標準於山坡地開發社區時之造成水質水量衝擊影響上，係以生態容受力為基礎，利用開發行為所產生的環境負效應，來管理人為的土地使用

行為。薩支平(1987:4)認為開發後在水質水量兩方向之衝擊，不得超過河川的涵容能力，建立績效標準之估算步驟。並利用系統動態模型模擬地表水文程序，模擬出在不同自然環境特性及開發型態下，開發基地所產生污染對河川水質與水量之衝擊，作為績效標準估算步驟中，數量化的水質及水量指標。並檢討現行山坡地開發建築的管理法規，探討在現行體制下，將績效管制納入之可能性。

若於都市土地之工業使用類項之管制運用績效管制機制，因國內對污染防治研究工作一向著重污染工程防治技術改善，研究範疇偏重污染的排放標準以及只以類項使用管制為標準，造成環保只考慮排放點源之排放量，都市計畫只依據類項進行管制。對所產生的都市污染，無法有效的防治。彭天蔚(1989:58)認為運用績效管制制度主要目的在於建立都市土地使用污染績效管制之分析架構以納入土地使用分區管制策略，其建議研議績效性使用管制規劃，累積污染量及污染權管制，以為規劃上納入績效性的管制內容和實質執行性分區管制方式。

近期有楊重信、詹士樑(2007:7-1~7-3)運用績效分區管制機制於臺北市土地使用分區管制上，其建議採取績效分區管制與現行土地使用分區管制雙軌並行，劃設功能性之績效分區，將績效分區套疊在現行之土地使用分區系統上，稱為績效重疊分區(Performance Overlay District)。在績效重疊分區管制系統下，除保育型之績效重疊分區外，各績效重疊分區之土地使用於符合績效要求前提下容許高度之彈性，以及有容受容積餘額時可以獲得額外之績效容積獎勵，以鼓勵發展計畫之申請選擇適用績效分區管制制度之規定。

另有將績效分區管制運用於溫泉區劃設，以環境規劃之土地適宜性分析方法，分析該地區之土地使用適宜性，用績效分區管制的概念，以溫泉資源、土地容受力及社會經濟需求所劃設出來的土地分區即為績效分區，並進一步研擬績效分區管理之策略(吳秉聿，2009:62)。

在都市計畫農業區引入績效管制機制，以管理於農業區內從事容許使用活動時產生之負外部性，並發揮農業區多功能特性之外部效益，同時解決傳統使用分區管制缺失等現況課題(江瑞如，2011:6-2)。

表2-1-4 績效管制機制相關文獻一覽表

作者	發表時間	研究題目	與本研究相關之課題
方金鳳	1987	土地使用績效管制之研究-以山坡地開發為例	運用土地使用績效管制制度，訂定績效標準來限制公害產生，更進一步延伸到環境敏感地區之開發活動管理。其檢討山坡地資源管理重要課題(逕流、沖蝕、崩坍與水污染)，並建議明定配合開發許可制度，以績效標準審查坡地開發申請案，並修定相關法令，以引導國內山坡地開發朝向正確方向發展。
薩支平	1987	土地使用績效標準與河川水質管理之研究	建立都市土地使用污染績效管制之分析架構以納入土地使用分區管制策略，其建議研議績效性使用管制規劃，累積污染量及污染權管制，以為規劃上納入績效性的管制內容和實質執行性分區管制方式。
彭天蔚	1989	應用績效管制方法於土使用分區管制之研究	建立都市土地使用污染績效管制之分析架構以納入土地使用分區管制策略，其建議研議績效性使用管制規劃，累積污染量及污染權管制，以為規劃上納入績效性的管制內容和實質執行性分區管制方式。
楊重信、詹士樑	2007	臺北市土地使用績效分區管制機制制度之建立	建議採取績效分區管制與現行土地使用分區管制雙軌並行，劃設功能性之績效分區，將績效分區套疊在現行之土地使用分區系統。
吳秉聿	2009	台北市行義路溫泉區績效管理分區劃設之研究	以環境規劃之土地適宜性分析方法，用績效分區管制的概念，以溫泉資源、土地容受力及社會經濟需求所劃設出來的土地分區即為績效分區，並進一步研擬績效分區管理之策略。
江瑞如	2011	都市計畫農業區多功能性績效管制機制之探討	為都市計畫農業區引入績效管制機制，以管理於農業區內從事容許使用活動時產生之負外部性，並發揮農業區多功能特性之外部效益，同時解決傳統使用分區管制缺失等現況課題。

資料來源：本研究整理

由文獻回顧可知，現行非都市土地使用管制及容許使用制度確實存在問題，在管制度制度面，存在規定過於僵化缺乏彈性、未能整體規劃、編定之用地間缺乏關聯性等；在容許使用面向，則存在不適宜於各用地之容許使用項目以及生產使用行為可能造成環境負外部性，亦即農牧用地容許使用未能促進土地利用。再者，從績效管制相關文獻瞭解，績效管制機制主要是應用於環境資源保育上，不論是工業使用、坡地開發皆側重於資源保護及環境衝擊，故以所欲達成之敏感環境保護及使用目的來訂定績效原則或標準，在績效標準或原則規範下，容許各種行為使用，相對於現行非都市土地使用管制制度而言，係較具有彈性的，故將績效管制制度之精神應用於非都市土地使用管制，研擬績效管制機制運用於非都市土地使用管制制度，檢視現行非都市土地農牧用地之使用容許項目及農業生產行為或方式，除了維持原來正面列舉允許項目之外，同時附帶一種以農地資源保育為目的的土地使用績效原則；亦即在現行農牧用地容許使用制度下，以環境保育為目的所訂定績效原則檢視使用行為是否符合農牧用地容許使用合理性，以達到維護農地生產環境之目的。



第二節 相關理論分析

區域計畫法施行細則第十三條規定，所謂農牧用地之性質係供農牧生產及其設施使用者。現今非都市土地使用管制規則所規定農牧用地之容許使用項目繁雜，有不符農作使用及設置農業生產設施，皆會影響農業生產環境，產生外部性，故本研究將由外部性理論探討農地使用之不合理情形，並運用績效管制理論，以資源保育為目的，輔以現行非都市土地使用管制制度，訂定績效規範，改善農牧用地容許使用合理性。

一、外部性理論

關於外部性(Externalities)的定義，有許多學者曾作過探討。林森田(1996:90)指出，外部性係指某些個人或團體所採取的活動，對其他人產生外部利益或成本之現象，而決策者並未對受益者要求報酬，或對受害者予以補貼，此種利益或成本謂之外部效果。韓乾(2001:341)認為外部不經濟是指一個人的行為造成另一個人的不快，卻又一點責任都不承擔的狀況。賴宗裕(2007:47)指出所謂外部性是指人們的經濟行為有一部份的經濟利益不能歸自己享受，或是有部份成本不必自己負擔。如果自己不能享受到的利益發生時，那一部份的利益就稱為外部經濟(External Economies)，當有自己不需負擔的成本發生時，這種成本就稱為外部不經濟(External Diseconomies)，或外部成本(External Costs)，而在外部成本方面，最常為人所提及的便是環境污染，此等行為對於社會造成的傷害，在自由經濟的體制下，未能由製造污染者本身來負擔，因此稱為外部不經濟。按照一般說法，外部性指的是私人收益與社會收益、私人成本與社會成本不一致的現象。

上述定義所強調的是商品在兩個經濟個體間的轉移，是在他們之間缺乏任何經濟交易的情況下發生的。當人們購屋在農牧用地旁邊，大片的農地栽種農作物，對周圍合法房屋居住的人，產生了空間及景觀的利益，其實並沒有經過市場交易而得到房屋所有人支付的價格，這產生了外部效益。我們稱其為正外部性。很明顯，正外部性是指一種經濟行為對外部造成的積極影響，使他人減少成本，增加收益。例如：當農牧用地依容許使用規定，做採取土石及臨時堆置收納營建剩餘土石方使用，令周圍農作使用的農地產生了澆灌或土壤的損害，外部性的產生並沒有向任何人賠償這些損失。負外部性指一種經濟行為對外部造成消極影響，導致他人成本增加，收益下降。外部性活動存在生產者之間、消費者之間或者生產者與消費者之間。並廣泛的存在許多領域中，且外部性的表現皆與環境有關，實際上環境問題大都是由負外部性引起的。

(一)有關外部性與資源配置效率

由於外部性活動沒有經過市場交易，因而當事人不必承擔外部性活動對他人所造成的損失。所以外部性活動的私人成本與社會成本就不一致。在市場經濟中，私人生產活動的最適選擇是按照私人成本等於私人收益的原則進行決策的，此時，如果沒有外部性，私人成本與社會成本是一致的，因而市場是有效率的。在存在外部不經濟的情況下，就產生了私人成本與社會成本的差異。對於污染排放者，由於無需承擔消除對其他人造成的不利影響的成本，其私人成本就小於社會成本。因此，污染者僅從自己的私人成本和私人收益出發選擇“最適”產量，具有過度生產的動機，其產量遠遠超過從整個社會角度出發的“社會最適產量”。而對於其他受影響的生產者來說，由於要承擔污染者造成的不利影響，其私人成本就大於社會成本。這些生產者就會從私人成本和私人收益出發選擇自身的“最佳”產量，具有縮小生產規模的動機，其產量則達不到“社會最適產量”所要求的水準。這就說明，在存在外部成本的情況下，競爭企業的利潤最大化行為並不能自動導致有效率的資源配置。它只能使某些私人的福利達到最大，卻無法使社會的福利達到最大。這種現象稱為“市場失靈”(Market Failure)。

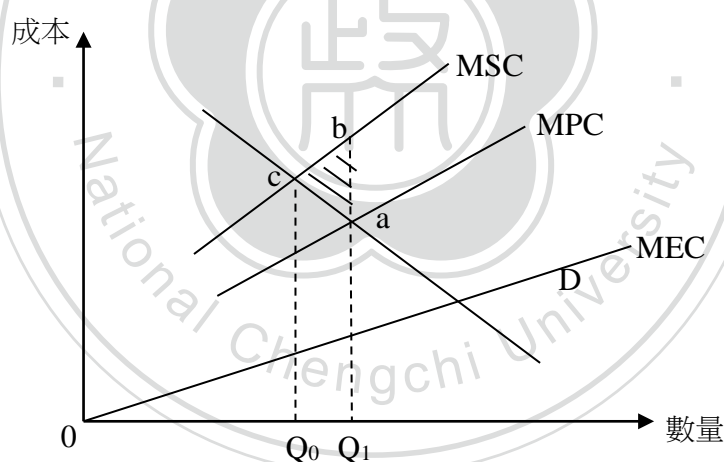


圖 2-2-1 私人成本與社會成本關係圖

圖 2-2-1 中，D 為需求曲線，MPC 為私人邊際成本曲線，MSC 為社會邊際成本曲線。如果市場是完全競爭的，那麼，邊際成本曲線就是供給曲線，因而，由私人邊際成本曲線與需求曲線的均衡點所決定的最適產量，就是 Q_1 。但從社會成本來看，私人生產成本還包括污染成本，即外部性成本 MEC。從圖中可以看出，社會邊際成本曲線 MSC 高於私人邊際成本曲線 MPC，它等於 $MPC + MEC$ 。這樣，社會邊際成本曲線與需求曲線構成的交點所決定的最適產量，即為 Q_0 ，低於前者的產量 Q_1 ，產生了 $\triangle abc$ 的社會福利損失。由此可見，在存在外部性的條件下，完全

競爭導致生產或消費過多，社會資源沒有得到最有效的利用，造成了市場失靈(高紅貴、萬華燁，2005：2)。

(二)外部性矯正

針對產生的外部性矯正，主要有以下三種方法：

1. 財產權的界定

財產權的意義是指享用一項財產的能力，也是指國家賦予個人的權利，我們可說財產權是一個個人以其自身的能力直接或間接地經由使用、交換而消費某項財貨或勞務的權利(韓乾，2001：328)。由於土地開發使用本身牽涉到土地發展權利的賦與，而發展權又為權利集束中的一支，因此它本身即是一種財產權界定的動作。而 Coase 曾指出：「當交易成本為零，且財產權界定為私有，則無論法律上的財產權如何界定，資源的運用都會達到最有效率。」其又指出：「在現實的社會中，交易雙方必須先尋找具有意願的交易對象，告知交易意願及條件，議價並敲定價格，最後簽訂合約並執行。」因此，交易成本可說是無所不在的(賴宗裕，2007：49)。所以要降低交易成本，才能使資源的使用較有效率。根據 North 的見解，建構一套制度是一個很好的方法，它可以減少人類互動過程中的不確性，同時他也認為，財產權是個人支配其自身勞力與其擁有的物品勞務的權利。

農牧用地所有權人可在法令規定所允許下任意支配使用農地，惟因交易成本及制度設計，使得農牧用地容許使用未達最有效率，應賴制度的改善來達到農地合理使用及農業生產環境保護的目的。

2. 課稅與補貼-外部效果內部化

傳統上的經濟學家都主張採取課稅與補貼的方法，來調整外部效果。亦即有外部成本則按其數量對肇事者課徵賦稅，以增加其內部支出，而對損失的人加以補貼，平衡差距，所以課稅與補貼都是要支付成本與承擔後果的。由於負外部性的產生是因為外部性施放者沒有承擔外部性的成本，導致其私人成本小於社會成本。英國福利經濟學家庇古(Pigou)所提出的“庇古稅”理論試圖解決這個問題。庇古在其《福利經濟學》(The Economics of Welfare, 1920)一書中提出，應當根據污染所造成的危害對排汙者徵稅，用稅收來彌補私人成本和社會成本之間的差距，使二者相等。這種稅被稱為“庇古稅”(Pigovian Taxes)。庇古稅的特點是對外部成本製造者而不是受害者徵稅。這個管制辦法的關鍵在於如何來確定合理的收費水準，使得

外部性施放者的產出水準正好與最適負外部性產出水準相吻合。以政府的力量來解決這一問題，可以考慮強制性地向外外部性施放者按照一定的標準收取費用，使外部性內部化以提高其生產成本，從而達到控制其生產水準和產量的目的。最適庇古稅的制定不僅需要知道邊際外部成本的資訊，而且還要知道邊際私人淨收益的資訊。但是政府往往很難得到企業的這類資訊(高紅貴、萬華燁，2005：5~6)。

在非都市土地農牧用地使用上，不論是其容許使用項目不符農作使用的問題，抑或使用人在使用型態及使用方式不適當而造成農業環境破壞的問題，政府組織若以課稅補貼的方式，將上述使用所產生的外部成本內部化，則可消除外部性；惟仍無法使農業生產環境獲得保護，因為不論課稅或補貼的政策，僅是確保外部成本由誰來承擔，對於重要的農地保護及生產環境維護並無太多助益。

3. 政府直接管制

政府直接介入市場，是最常見的管制方法，可以用規劃管制、立法、建立制度等方式為之。這也是在污染防制上最通用的手段。例如：政府對各種污染製造者與污染物質，訂定可容忍的污染標準；嚴加管理輻射線廢棄物與多氯聯苯的流向；強制將污染源遷離人口稠密地區等等。應用於土地使用管制上，例如：政府對農牧用地容許使用項目加以限縮，並以資源保育為目的，附條件式的設定績效標準管制。美國經濟發展委員會(The Committee for Economic Development)曾指出政府介入時，應設立明確標準，同時建立明確目標與選擇良好的介入方法，最後評估介入之結果(賴宗裕，2007：50)。

換言之，目前傳統非都市土地使用採分區管制制度，於分區下編定使用地，各種用地採正面表列容許使用項目，無法有效達到管制目的，土地使用上仍有外部性產生，以農牧用地為例，現況管制容許使用項目有不符農作使用者及設置農業生產設施者，兩者使用皆產生外部成本，而本研究將探討如何運用國外績效管制機制，以政府直接管制手段，修改制度，以資源保育為目的，訂定績效標準原則，消除農牧用地容許使用負外部性，以期達到農地資源保育及利用，維護農地生產環境。

外部性理論應用於非都市土地使用之農牧用地容許使用上，包含了容許使用制度規範之各種容許使用項目及容許使用細目有不符農業使用者，如：採取土石，設置廣告物等，對周邊維持農作使用之農牧用地產生外部成本，不利農業耕作使用；以及為農業生產需要而設置之農業生產設施，如：農舍、管理室等，各

種定著於農地上破壞農地土壤及耕作環境，亦對周邊農地產生外部成本，為解決這些外部性，應檢討土地使用管制制度，處理可能產生外部性之不相容於農牧用地之容許使用項目，並研擬績效管制機制運用於現行土地使用管制制度，直接對於農地使用產生之外部性加以管理並防止，保護農業生產環境。

二、績效管制理念

所謂「績效管制」(Performance Control)為美國在50年代，為防治工廠作業對環境造成危害，因而發展出的管制方式。於二次大戰末，美國各都市紛紛改以工業績效標準(Performance Standards)，包括：噪音、強光、臭味、震動等之標準，來取代過去所採用之明確規格(Specifications)(楊重信、詹士樑，2007:2-1)。績效管制的概念，主要是來自於工業績效標準對工業區土地的管理，而後引用在保護環境、促進市中心區重建、保護市容等方面(詹士樑、黃于芳、黃國慶，2009:5)。其管制的重點不在於工廠作業的過程，而是著重在於其作業結果對於環境之影響。而績效管制應用在土地使用管制，為管制人類在環境敏感地區之土地開發及使用，避免人為因素對於環境敏感地之危害，績效管制主要是考慮資源特性運用科學方法判定各類資源允許開發之容受力(Carrying Capacity)以管制土地使用，使土地使用管制能更明確達到環境保育之目標(黃書禮、詹士樑、洪鴻智，2007:46)。而農地管理是針對允許使用項目中，除了少部分小規模對於國土保育無負面影響者可逕為允許外，其餘多數允許使用項目需再經過績效管制才准許使用，而績效管制則是依據資源特性不同(生態資源、景觀資源、水資源、災害潛勢)所訂定的(黃書禮、詹士樑、洪鴻智，2006:12)。

土地使用的績效管制可以說是第二層管制，除了維持原來傳統分區管制(詳列之正面列舉或負面列舉)之外，同時附帶另一種土地使用相關管制規定；績效管制相關規定，主要是依據土地應保育之自然資源特性，土地所有權人或是開發者，只要能證明欲使用行為或開發能不影響自然資源，仍可進行該土地使用。由於績效管制此種管制方式的重點在於保育自然資源，因此相關的管制規定都是根據資源特性所制訂，因此不需要受限於傳統的分區觀念，其制訂簡便且適用性大，不需如同過去之土地分區管制一般，詳列管制項目，進而造成因制訂過於繁雜而產生「掛一漏萬」等現象(黃書禮、詹士樑、洪鴻智，2007:46)。

績效管制除了達到資源保育之功效外，仍有其他優點(薩支平，1988:39)：

- (一)注重人為土地使用與自然環境資源的調和。開發達到績效管制，可以利用土地特性，間接鼓勵開發或使用其技術面的提升與創新。
- (二)由專門技術人員負責訂定標準及評估開發方案，確保自然環境品質。
- (三)利用原則性的管制規定，即可對全區的土地使用方案加以規範，節省複雜作業程序。

(四)與過去管制方式片面決定土地開發型態與密度相比較，績效管制較具有公平性；對於相同特性開發基地，也會有相同的管制。

績效管制運用於土地使用上，發展出了一套能取代傳統分區管制之「績效分區管制」系統，績效分區管制為美國賓州Bucks County 規則委員會在1974 年所發展之土地管制系統，目的在於提升計畫方案設計之品質，進而保護環境敏感地區，並且給予每單位基地更大的管制彈性。在績效分區管制的體制下，將土地資源根據其特性與土地使用現況進而劃定不同的可發展地區與自然資源保護區之界線，先初步解決不相容使用地區之問題，再對可發展地區與資源保護地區訂定不同之績效管制方向，可發展地區著重在確保生活環境品質與發展密度，主要訂定開發密度率、容積率、開放空間率以及不透水層比率。資源保護地區則設定永久保育及輕度使用之績效管制，對於基地內之逕流、沖刷、水污染等公害問題，則規定應作防治措施以維護自然資源。王敏順(1998:80)提出以績效分區管制作為規劃管制工具，乃因績效分區管制具有以下優點：

- (一)效率性：績效分區管制乃積極研擬各項績效標準進行各各種環境影響評估，以減少行政管理之繁瑣性及評估之複雜度。
- (二)減少外部性：因其注重人為土地使用對環境資源之衝擊效果管制，以及開發行為所產生之影響效果，以減少開發產生之外部性。
- (三)具有公平性：因其基於環境體性之整體性，針對衝擊範圍內全部使用者所處環境之特性，以給與相同特性者有相同開發利用管制標準。

總之，欲擬出以績效標準為基礎之分區管制，就應該先決定要以分區管制來達成什麼目的，並設定標準的品質，然後增加主觀的標準(Subject Standards)使之能做選擇、解釋、指導，而詳列式標準(Specification Standards)應視需要而有節制的訂定，當作標準的下限(Douglas, 1991:98)。

績效管制理念運用土地使用管制上，係以資源保育為目的，以環境、設施容受力為基準，考量土地利用效率、環境永續發展、社會公平性與減少外部性成本等因素，訂定績效標準或績效原則，使土地使用管制更符合土地特性。而績效管制機制運用於農牧用地容許使用上，則可針對農牧用地之自然資源特性，訂定績效原則，既可改善現行農牧用地使用管制僵化之容許使用項目及生產行為、生產方式造成之農業環境破壞，又可確保農業生產環境永續利用之目標。



第三章 非都市土地農牧用地容許使用 現況與分析

從文獻回顧及分析得知，我國非都市土地使用管制制度，尤其在農牧用地容許使用部分確實存在問題。而本章將從非都市土地使用管制規則之農牧用地容許使用歷年法規修正情形、非都市土地農牧用地容許使用現況，了解我國非都市土地農牧用地容許使用制度所產生之課題，以作為本文後續研究之依據。

第一節 農牧用地容許使用法規修正情形

台灣地區非都市土地依區域計畫法及製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定，各縣市政府於 64 至 75 年間辦竣非都市土地分區及使用地編定，將非都市土地劃定為特定農業區等 11 種使用分區及編定為 19 種使用地。又依照內政部 65 年 3 月間訂頒之「非都市土地使用管制規則」實施管制，故非都市土地使用管制規則為現行非都市土地使用管制之主要法令，本節將描述該管制規則農牧用地容許使用修正演變及容許使用項目變化情形。

一、農牧用地容許使用歷年法規修正情形

非都市土地使用管制規則至訂定發布迄今已修正 25 次，其中對容許使用的附表一部分規定也因各種因素及土地使用方式變化的影響，多次修正，其中農牧用地容許使用項目之修正有 13 次，茲分述如下，並整理如表 3-1-1。

非都市土地使用管制規則自民國 65 年 3 月發布至今已經過 38 年，期間經過 25 次修正，由於時空背景、經濟發展狀況及自然環境的變遷，幾乎管制規則之修正都會涉及容許使用項目變更，而其中有關農牧用地容許使用之修正次數有 13 次之多，相關法規修正茲分述如下：

民國 65 年 3 月 30 日訂頒非都市土地使用管制規則共 8 條，其中第 5 條規定，經編定為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用，各種使用地容許使用之項目如附表，而容許使用附表有關農牧用地使用項目有 6 項，包含：農作使用(包含牧草)、農舍、農業設施、畜牧設施、養殖設施及水源保護及水土保持設施。當時並未訂有各使用項目之容許使用細目。

民國 65 年 11 月 26 日第 1 次修正發布條文共 10 條，修正各種使用地之容許使用項目表且變更條次為第 7 條，有關農牧用地容許使用項目並無增加，惟於農舍使用附帶條件工業區除外；農業設施及畜牧設施使用附帶條件增加工業區除外，且限於與當地農業發展有直接關係，其在一般農業區者，應先經縣農業主管

機關同意，在特定農業區者，應先經省農糧主管機關同意；養殖設施使用附帶條件為工業區、特定農業區除外，且限於與當地農業發展有直接關係，並應先經縣農業主管機關同意。

民國 68 年 2 月 5 日第 2 次修正，農業設施及畜牧設施使用附帶條件增加面積之限制，其設施使用面積在 330 平方公尺以下者，應先經縣農業主管機關同意，在 330 平方公尺以上者，其在一般農業區者，應先經縣農業主管機關同意，在特定農業區者，應先經省農業主管機關同意。但其地目為田者，縣或省農業主管機關在同意前應先會商糧食單位，其在山坡地範圍內者，應先經水土保持機關同意；養殖設施使用附帶條件增加，其在山坡地範圍內者，應先經水土保持機關同意。且新增第(7)項容許使用項目為「採取窯業用土」，附帶條件為應先經土石採取規則規定，申請許可。且主管機關於核准時，應注意下列各點：(1) 其在特定農業區者，應先經省農業主管機關同意。(2) 其在一般農業區者，應先經縣農業主管機關同意。(3) 其在山坡地保育區者，應先經縣水土保持主管機關同意。(4) 應儘量先就生產量較低之土地予以許可，其在特定農業區者，更應注意維護農業區域之完整，避免農業生產環境之破壞。

民國 73 年 11 月 5 日第 3 次修正，以為顧及區域性灌溉排水設施之完整便利，農牧用地容許使用項目中之農業設施及畜牧設施，其附帶條件有關「田」地目土地之使用，除應會商糧食單位外，增列「水利單位」。另為配合土石採取需要，將農牧用地容許使用項目「採取窯業用土」修正放寬為「採取土石」。農業設施及畜牧設施使用附帶條件增加田地目土地應先會商糧食及水利單位。將容許採取窯業用土修正為「採取土石」。

民國 80 年 3 月 6 日第 4 次修正，增訂章名，將各種使用地之容許使用規定條次調整為第六條，並將附帶條件欄全部刪除，將採取土石之容許使用增訂限於採取當地土石，以維護農業生產環境。並增訂「林業使用」、「休閒農業設施」及「公用事業設施」(限於點狀或線狀使用)。

民國 85 年 5 月 23 日第 5 次修正，養殖設施容許使用增訂附帶條件，但特定農業區內屬室內循環水養殖設施經縣(市)農業主管機關者不在此限。

民國 87 年 1 月 7 日第 6 次修正，刪除非都市土地農牧用地等 9 種使用地之建蔽率、容積率，在 60%範圍內由省(市)政府視實際需要訂定。

民國 90 年 3 月 26 日第 7 次修正(配合行政程序法大變革 36 條變 59 條)，公用事業設施容許使用增訂點狀使用面積不得超過 330 平方公尺；並增訂容許使用「臨時堆置收納營建剩餘土石方」(僅限於既有合法磚窯廠毗鄰之土地)、「水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施」。另為配合重大建設計畫所需之臨時

性設施，增訂經中央目的事業主管機關認定，並徵得使用地之中央主管機關及有關機關同意者，得為臨時使用，無須辦理用地變更編定或容許使用。且明定目的事業主管機關為辦理容許使用案件，得視實際需要，訂定審查作業要點，使容許使用朝向目的事業主管機關為導向。

民國 91 年 5 月 31 日第 8 次修正，修正農牧用地容許使用項目中，公用事業設施之點狀使用面積放寬為不得超過 660 平方公尺。

民國 92 年 03 月 26 日第 9 次修正，在容許使用項目下，增加了許可使用細目(包含免經申請許可使用細目及需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用項目)及附帶條件。容許使用項目新增「戶外廣告物設施」，而原各項容許使用項目增訂許可使用細目，共計 13 項容許使用，91 項容許使用細目。

民國 93 年 3 月 5 日第 10 次修正，容許使用項目增設 2 項，其一為私設通路，附帶條件限於以集村方式興建農舍者及甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，因未面臨建築線，無道路可以出入需要者。其二為再生能源相關設施，包含需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用項目之「再生能源發電設施」(限於風力發電及太陽光電發電設施點狀使用，點狀使用面積不得超過 660 平方公尺；「再生能源輸送管線設施」(限於線狀使用)。

民國 99 年 4 月 28 日第 11 次修正，因溫泉水源、水脈位置可能出現在農牧用地，故於容許使用項目新增「溫泉井」(一、申請用地除位屬依區域計畫法劃定之風景區者外，應符合下列各款之一：(一)依溫泉法公告劃設之溫泉區。(二)經農業主管機關劃定之休閒農業區，並提供依民宿管理辦法規定之民宿使用(三)經農業主管機關核發經營許可登記證之休閒農場，並提供依民宿管理辦法規定設置之民宿或依休閒農業輔導管理辦法規定設置之住宿、餐飲設施使用。二、使用面積不得超過 10 平方公尺。)

民國 100 年 5 月 2 日第 12 次修正，增訂「溫泉井」容許使用項目附帶條件增加：中華民國 94 年 7 月 1 日溫泉法施行前，依水利法建造之水井，曾取得溫泉水權；其使用分區不受特定農業區除外規定之限制。

民國 102 年 9 月 9 日第 13 次修正，修正多項容許使用項目之許可使用細目及附帶條件，其中修正新增特定農業區、森林區不得興建集村農舍、農業設施修正為農作產銷設施、養殖設施修正為「水產養殖設施」、溫泉井修正為「溫泉井及溫泉儲槽」，且明定工業區、特定農業區之農牧用地除外、新增特定農業區、一般農業區、森林區及特定專用區不得採取土石、畜牧設施、水源保護及水土保持設施、休閒農業設施及公共用事業設施之部分許可使用細目與附帶條件；修正私設通路及臨時堆置收納營建剩餘土石方之附帶條件、許可使用細目與附帶條

件，並增訂第 17 款「農村再生設施」、許可使用細目（計 18 目）及其附帶條件。

表 3-1-1 農牧用地容許使用項目歷年法規修正情形

次數	時間	主要修正內容
訂頒	65 年 3 月 30 日	1. 第 5 條經編為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用，各種使用地容許使用之項目如附表。 2. 農牧用地之容許使用項目計 6 項。 3. 為農牧設施、畜牧設施或養殖設施使用者，須當地農業發展有直接關係，並經該管農業主管機關同意。其設施限於無污染、動力不超過 5 馬力，作業廠房總樓地板面積不超過 200 平方公尺。前項養殖設施，不得位於特定農業區內為之。
第 1 次修正	65 年 11 月 26 日	修正原附表「各種使用地容許使用項目表」為附表一：放寬農業設施、畜牧設施或養殖設施使用者之規定，不須經該管農業主管機關同意。惟農業設施或畜牧設施另附帶規定須附屬於農舍，其設施面積不得超過農舍面積二分之一。
第 2 次修正	68 年 2 月 5 日	修正附表一「各種使用地容許使用項目表」：放寬農牧用地之使用，並增列容許為採取窯業用土使用，但應先經土石採取規則規定申請許可。
第 3 次修正	73 年 11 月 5 日	修正附表一「各種使用地容許使用項目表」：為顧及區域性灌溉排水設施之完整便利，農牧用地容許使用項目中之農業設施及畜牧設施，其附帶條件有關「田」地目土地之使用，除應會商糧食單位外，增列「水利單位」。
第 4 次修正	80 年 3 月 6 日	1. 授權地方政府訂定，有關執行容許使用之規定，授權省（市）地方政府訂定。 2. 附表一「各種使用地容許使用項目表」中之附帶條件欄全部刪除。農牧用地容許使用項目增訂林業使用、休閒農業設施及公用事業設施。
第 5 次修正	80 年 5 月 23 日	1. 有關執行執行容許使用之規定，授權省（市）地方政府訂定後，報內政部核定。 2. 農牧用地容許使用之養殖設施，增訂但書，但特定農業區內屬室內循環水養殖設施經縣（市）農業主管機關者不在此限。
第 6 次修正	87 年 1 月 7 日	刪除非都市土地農牧用地等 9 種使用地之建蔽率、容積率，在 60% 範圍內由省（市）政府視實際需要訂定。
第 7 次修正	90 年 3 月 26 日	1. 增訂農牧用地容許使用項目：「臨時堆置收納營建剩餘土石

次數	時間	主要修正內容
正	日	方」(僅限於既有合法磚窯場毗鄰之土地)及「水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施」等二項。 2. 農牧用地容許作點狀或線狀公用事業設施,明定點狀使用面積不得超過 330 平方公尺。
第 8 次修正	91 年 5 月 31 日	修正附表一「各種使用地容許使用項目表」:修正農牧用地容許使用項目中,公用事業設施之點狀使用面積放寬為不得超過 660 平方公尺。
第 9 次修正	92 年 3 月 26 日	1. 在容許使用項目下,增加了許可使用細目(包含,免經申請許可使用細目及需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用項目)及附帶條件(修正條文第六條及附表一表名、欄位名稱) 2. 農牧用地增訂「戶外廣告物設施」容許使用項目。
第 10 次修正	93 年 3 月 05 日	修正附表一「各種使用地容許使用項目表」: 1. 農牧用地增列容許使用項目「再生能源相關設施」,並限於風力發電及太陽光電發電設施點狀使用,點狀使用面積不得超過 660 平方公尺等。 2. 農牧用地增列容許使用項目「私設通路」。
第 11 次修正	99 年 4 月 28 日	容許使用項目新增「溫泉井」。
第 12 次修正	100 年 5 月 2 日	增訂「溫泉井」容許使用項目附帶條件增加:中華民國 94 年 7 月 1 日溫泉法施行前,依水利法建造之水井,曾取得溫泉水權;其使用分區不受特定農業區除外規定之限制。
第 13 次修正	102 年 9 月 9 日	修正多項容許使用項目之許可使用細目及附帶條件: 1. 新增特定農業區、森林區不得興建集村農舍。 2. 農業設施修正為農作產銷設施、養殖設施修正為水產養殖設施、溫泉井修正為溫泉井及溫泉儲槽,且明定工業區、特定農業區之農牧用地除外。 3. 新增特定農業區、一般農業區、森林區及特定專用區不得採取土石。 4. 畜牧設施、水源保護及水土保持設施、休閒農業設施及公共事業設施之部分許可使用細目與附帶條件。 5. 修正私設通路及臨時堆置收納營建剩餘土石方之附帶條件、許可使用細目與附帶條件。

次數	時間	主要修正內容
		6.增訂第 17 款「農村再生設施」、許可使用細目（計 18 目）及其附帶條件。

資料來源：本研究整理

二、農牧用地容許使用項目歷次修正變化情形

從上述法規修正情形可知，非都市土地使用管制規則 65 年訂頒時，農牧用地容許使用項目為農作使用（包括牧草）、農舍、農業設施、畜牧設施、養殖設施、水源保護及水土保持設施等 6 項；其並無許可使用細目，且皆與農業使用相關，而非都市土地使用管制規則從發布至今，修正共 25 次，與農牧用地容許使用有關的修正有 13 次（最近一次為 102 年 9 月 9 日），目前農牧用地之容許使用項目計有 17 項、許可使用細目有 110 項。

本研究以較適宜農作之非都市土地農業區之農牧用地為探討對象，因非都市土地係以用地管制，經整理非都市土地農牧用地歷次修正容許使用項目增加一覽表（如表 3-1-2），可明顯發現非都市土地使用管制規則歷次修正容許使用項目只有增加而沒有減少，尤其自 90 年 3 月 26 日該次修正開始，陸續加入臨時堆置收納營建剩餘土石方、水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施、戶外廣告物設施、再生能源相關設施及私設通路等，均是與農業使用不相關之容許使用項目，縱觀農牧用地容許使用項目之變遷，其容許使用係以其農作使用為主，並賦與其相關周邊設施之運作機能，其增列的容許使用項目雖無重大變化，但農牧用地主要係用於農牧生產，維持糧食安全，保護優良農業生產環境而設置，惟觀察歷次容許使用項目修正時，卻增列「臨時堆置收納營建剩餘土石方」、「水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施」及「戶外廣告物設施」等非與農業生產直接相關的設施用地，甚至出現相互衝突之情形，而農業發展條例規定大幅放寬，加上農舍與住宅、民宿設置幾無差異，對於農業生產環境將呈現負面之影響。且都市土地使用管制規則歷次修正增加不適宜之容許使用項目，自對非都市土地之農牧用之農業使用造成不利的影響，進而造成農地的流失、零碎使用，於環境敏感地區更危及國土之保育，這些與農業使用不相容之容許使用項目，應修正限縮較為適宜。

表 3-1-2 農牧用地歷次修正容許使用項目增加一覽表

修正年度	容許使用項目							
65年3月30日(訂頒)	農作使用(包括牧草)、農舍、農業設施、畜牧設施、養殖設施、水源保護及水土保持設施							
68年2月5日	同上	採取窯業用土						
73年11月05日	同上	採取土石						
80年3月6日	同上	同上	林業使用、休閒農業設施及公用事業設施					
90年3月26日	同上	同上	同上	臨時堆置收納剩餘土石方、水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施				
92年3月26日	同上	同上	同上	同上	戶外廣告物			
93年3月5日	同上	同上	同上	同上	同上	再生能源相關設施、私設通路		
99年4月28日	同上	同上	同上	同上	同上	同上	溫泉井	
102年9月9日	同上	同上	同上	同上	同上	同上	同上	農村再生設施

資料來源：本研究整理

非都市土地農牧用地其容許使用係以作農作使用為主，並賦與其相關周邊設施之運作機能，故農牧用地主要係用於農業生產，維持糧食安全，保護優良農業生產環境而設置（顏愛靜，2008：88），且從外部性的理論中，亦可知農地擁有的許多的外部效益，保護農地可避免開發所產生之外部成本，亦能避免災害發生之損失，對於農業生產行為所產生之負外部性，亦能透過管理手段加以防止，但從非都市土地使用管制規則對農牧用地容許使用項目之 13 次修正中，可知政府在

非都市土地容許項目政策上係一再放寬使用限制，對農牧用地造成衝擊。另從非都市土地農牧用地容許使用項目的變化情形，可知農牧用地容許使用項目從一開始訂頒時之單純，而愈來愈複雜，除容許使用項目大幅增加外，並加入許多與農業使用不相容之容許使用項目，如採取土石、臨時堆置收納營建剩餘土石方、水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施、戶外廣告物設施、再生能源相關設施及私設通路等，再加上部分與農業使用相關之容許使用規範不當，如容許使用項目農舍與興建住宅幾無差異，農作使用行為未能遵循自然原則，對農牧用地之利用及農業環境產生許多不利之處，將於次節就容許使用管制體系及各容許使用項目主管機關加以分析，以了解現行容許使用管制制度及龐雜的容許使用項目對非都市土地農牧用地之影響。



第二節 農牧用地容許使用現況

本節由非都市土地使用管制相關法令所規定之農牧用地容許使用管制體系及容許使用之主管機關分析容許使用制度之現況情形。

一、土地使用之管制體系

區域計畫公告實施後，依「區域計畫法」第十五條規定非都市土地應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。故非都市土地之管理機制，係先依「區域計畫法施行細則」第十一條之規定劃設使用分區，從而依「區域計畫法施行細則」第十三條規定編定使用地。並再依「非都市土地管制規則」第六條各項規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。」「各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一。」製定非都市土地各種用地之容許使用項目及許可使用細目。

我國非都市土地係於使用分區編定公告後，按土地使用所屬使用分區之類別為不同性質及強度之管制，並以各宗土地之使用地類別作為管制之依據，其管制之基本內涵如下¹：

（一）容許使用

- 1、為落實編定管制之功能，充分發揮土地利用之潛力，經編為某種使用之土地，依照非都市土地使用管制規則第六條規定，應按其容許之使用項目及許可使用細目使用，但其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。例如編定為農牧用地，如屬河川區域之土地，仍不得申請建築農舍及作農作產銷設施等。
- 2、原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，依管制規則第八條規定，得為從來之使用。

（二）臨時使用

依據非都市土地使用管制規則第六條第1項增列但書規定，符合以下要件之土地得申請做臨時性使用：1、中央目的事業主管機關認定為重大建設計

¹ 摘錄自內政部地政司網站 <http://www.land.moi.gov.tw>。

畫所需之臨時設施。2、徵得用地之中央主管機關及相關機關之同意。3、地政機關於土地登記簿標示部加註臨時使用用途及期限。4、中央目的事業主管機關及縣市政府負責監督。

(三) 土地使用強度

- 1、非都市土地使用管制規則第九條規定，甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、窯業用地、交通用地、遊憩用地、墳墓用地及特定目的事業用地等 9 種使用地之建蔽率及容積率之上限，但縣市政府得報內政部備查視實際需要酌予調降。
- 2、同條文第 4 項前開以外農牧用地等 9 種使用地，其編定雖不以建築使用為主，惟申請容許使用項目涉及建築行為者，其建蔽率及容積率，應請使用地之中央主管機關會同建築管理、地政機關，就容許使用項目性質訂定規範。

(四) 變更編定

- 1、非都市土地使用管制，係土地所有權社會化後警察權之行使方式，故凡土地一經編為某種使用地，應即按照編定類別使用，不得任意變更，以貫徹編定與管制之目的。惟為配合社會經濟客觀環境變化之需求，原有之編定用地，在原使用分區範圍內，得依非都市土地使用管制規則第二十七條規定原則申請變更編定。
- 2、按變更編定係採目的事業導向，亦即申請變更編定之前提，為興辦事業應先經核准，依照非都市土地使用管制規則第三十條規定，興辦事業核准前，應先徵得變更前及有關機關之同意；其變更使用面積超過一定規模應辦理使用分區變更者，應經內政部區域計畫委員會之審議同意（目前 10 公頃以下開發案件已委託縣市政府辦理審議）。其申請程序、審議機制依同管制規則第三章土地使用分區變更專章辦理。
- 3、目的事業主管機關為審查興辦事業，得訂定審查作業要點。

(五) 土地使用之檢查

- 1、非都市土地使用之檢查，由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查是否依編定使用。
- 2、依目的事業主管機關核定計畫編定、變更編定或同意使用者，目的事業主管機關應檢查是否依原核定計畫使用。

- 3、其有違反編定使用或未按計畫使用者，鄉（鎮、市、區）公所應即報請直轄市或縣（市）政府處理，或由目的事業主管機關會同有關機關處理。
- 4、縣（市）政府對違反使用之處理，除應成立聯合取締小組定期查處外，其內部分工依非都市土地使用管制規則第五十五條規定，違反本規則規定同時違反其他特別法令規定者，由各該法令主管機關會同地政機關處理。

（六）違反土地使用管制

- 1、違反區域計畫法第十五條第一項之管制使用土地者，依照現行區域計畫法第二十一條規定，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀。經限期變更使用等而不遵從者，得採「按次處罰」，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。
- 2、同法第二十二條規定，不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處 6 個月以下有期徒刑或拘役。
- 3、行政罰鍰裁量標準由 6 萬元至 30 萬元，因該項罰鍰的行政處機關為縣（市）政府，故由縣（市）政府因地制宜，決定其罰鍰之額度，或訂定裁量標準，以為執行之依據，惟據了解，大多數之直轄市、縣（市）政府皆以最低標準進行裁罰。

而我國非都市土地管理機制主要可區分為使用分區管制、使用地編定管制、用地容許使用項目管制等如下三個層次（顏愛靜，2003：36，陳博雅及吳清輝 2003：3-53）：

（一）上層—區域計畫之「土地分區使用計畫」

依「區域計畫法施行細則」第十一條規定及「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 5 點說明，非都市土地得劃定為各種使用區，以作為編定各種使用地之基礎。

（二）中層—土地使用分區之「製定非都市土地使用分區圖」

土地使用分區的劃定需製定非都市土地使用分區圖，繪製土地使用現況調查圖，將區域計畫的土地分區使用計畫，各機關所提出的土地使用單一計畫及地方實際需要之各種使用地，進行套繪以作為辦理土地使用分區及編定的基本依據。

(三) 下層—土地使用管制之「編定各種使用地」

在各種土地使用分區的劃定下，依「區域計畫法」第十五條之規定，應依據各分區之特性及現況使用情形，編定為各種使用地，並繪入地籍圖中。

而以上三層次間分別具有上下位之指導關係，即製定非都市土地使用分區圖須受區域計畫土地分區使用計畫之指導，各種使用地的編定則須受非都市土地使用分區圖所定之使用區容許使用類別而限制（陳博雅及吳清輝、2003：3-53）。

綜上可知非都市土地容許使用其體系，係在區域計畫法、區域計畫法施行細則、非都市土地使用管制規則、製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知、非都市土地容許使用執行要點及各事業主管機關訂定之審查要點下，作為容許使用及使用管制，其管制法令體系如圖 3-2-1，管制架構如圖 3-2-2。

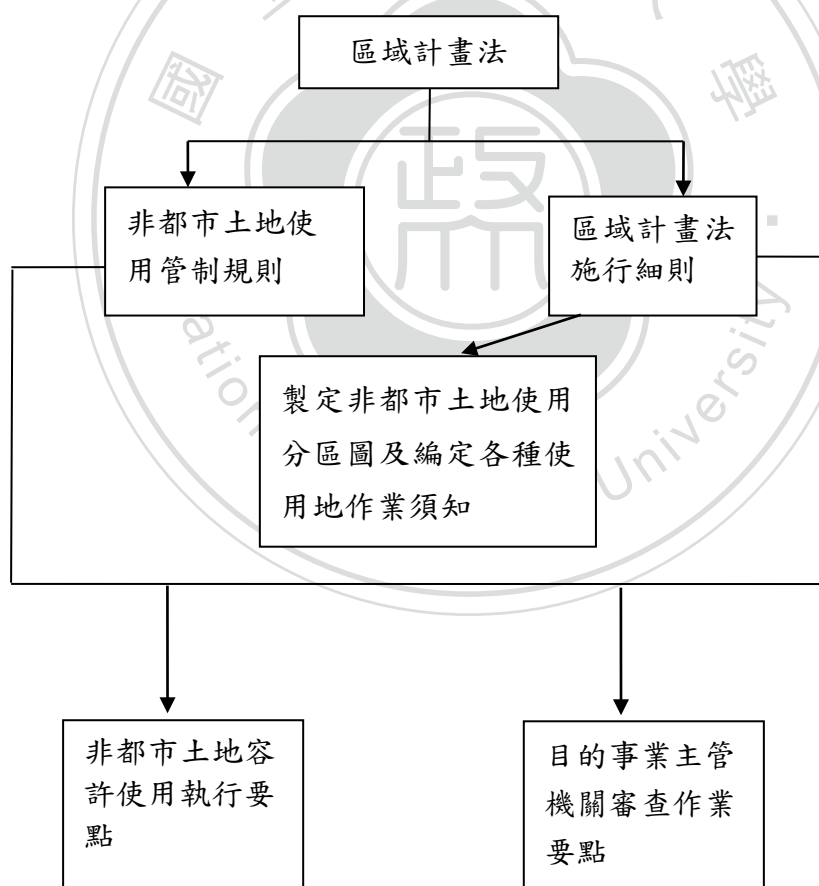


圖 3-2-1 非都市土地容許使用管制法令體系圖

資料來源：高鈺焜，2010：52

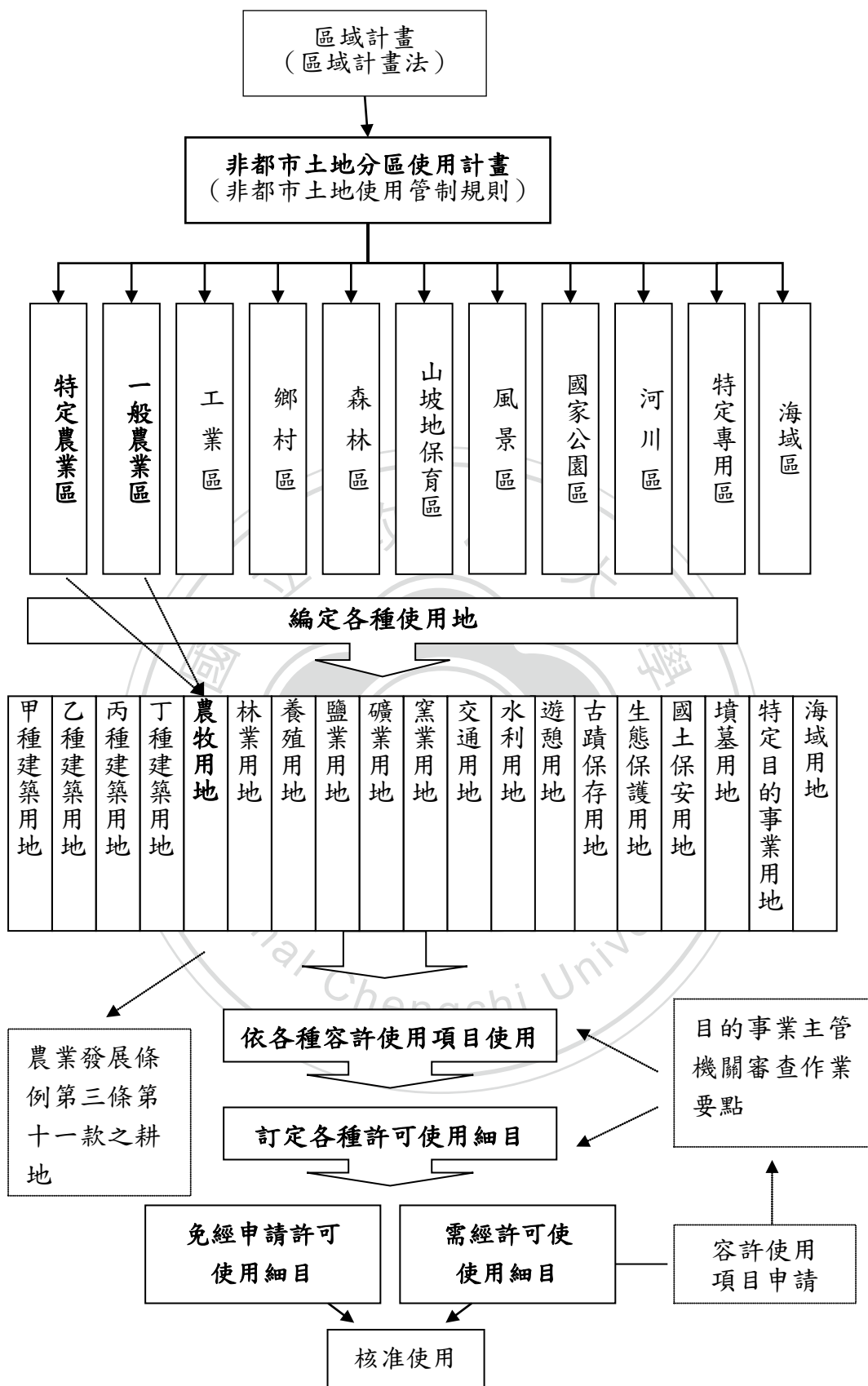


圖 3-2-2 現行非都市土地容許使用管制架構
資料來源：根據顏愛靜，2003 增修而成

非都市土地依上述之管制法令體系及管制架構，容許使用項目及許可使用細目係於劃定使用分區並編定使用地類別後，再依其編定別規定之，即非都市土地使用管制規則係以使用地編定別規定其容許使用項目，不同使用分區其使用地編定別如相同，其容許使用目亦大致相同，不因分區不同而有所相異。另在各容許使用項目之下，再區分為許可使用細目，並包括免經申請許可使用細目和需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目。

故非都市土地以容許使用之許可使用細目做為土地使用管理，亦即將相近的使用歸為同一項目，不同的使用項目各具有其特定的性質（顏愛靜，2008：71）。我國現行非都市土地使用管制規則係以使用地編定別規定其容許使用項目，不因分區不同而容許使用項目因而不同，亦即未針對各不同分區內的各用地規範其容許使用項目。但不同之容許使用項目適合在此分區，在其他分區未必合適，在其他分區不會造成危害之容許使用項目，但在環境敏感地區卻可能造成重大的災害。故非都市土地農牧用地之容許使用項目不應各分區一體適用，應針對各分區劃設之目的規定其容許使用項目，建立分區分級之容許使用制度並輔予績效管制之原則，以解決非都市土地容許使用之問題。

二、農牧用地容許使用之主管機關

非都市土地之主管機關依其權責各有不同，內政部營建署主管區域計畫之規劃、擬定等，非都市土地使用分區、使用地編定與使用管制，由地政單位主辦。而各種使用地類別依其使用性質，皆有其各使用地之主管機關，於申請容許使用時應徵詢使用地主管機關意見，如農牧用地為農業單位、甲種建築用地為工務（建設）單位。另因申請變更編定或容許使用項目，依其所興辦事業計畫性質之不同而各有其目的事業主管機關，負責訂定、審查及核准申請變更編定或容許使用之各項興辦事業之法令或計畫，如農業設施其目的事業主管機關為在中央為行政院農業委員會、縣市為各縣市農業單位；交通設施其目的事業主管機關為在中央為交通部、縣市為各縣市交通單位。非都市土地各項主管機關劃分如表 3-2-1。

表 3-2-1 非都市土地各項主管機關權責功能劃分表

主管機關名稱	主管機關權責及功能	法令依據
內政部營建署 （工務、建設 或城鄉發展單 位主辦）	區域計畫之規劃、擬定、變更、核定、 公告及區域計畫公告實施後區域之 開發或建設事業計畫之督導、協調、 推動	區域計畫法及其施行細 則第二章

主管機關名稱	主管機關權責及功能	法令依據
地政單位	非都市土地使用分區、使用地編定與使用管制	區域計畫法施行細則第十二、十三條
目的事業主管機關	依其所興辦事業計畫性質之不同而定其目的事業主管機關，並負責訂定、審查及核准申請變更編定或容許使用之各項興辦事業之法令或計畫。	1. 非都市土地容許使用執行要點第 2 點附件一 2. 非都市土地變更編定執行要點第 4 點附錄一、附錄二
使用地主管機關	依各種使用地類別之使用性質劃分其權責，申請容許使用時應徵詢使用地主管機關意見	非都市土地容許使用執行要點第 3 點附件二

資料來源：本研究整理

非都市土地雖有不同之主管機關，但在容許使用相關規定及管制上卻以目的事業主管機關為導向。依非都市土地使用管制規則第六條第五項規定目的事業主管機關為辦理容許使用案件，得視實際需要訂定審查作業要點，復依非都市土地容許使用執行要點第 4 點規定非都市土地使用管制規則附表一許可使用細目之適用範圍，由其目的事業主管機關（單位）認定。第 5 點規定非都市土地使用管制規則附表一規定免經申請許可使用者，免依該規則申請許可，但目的事業主管機關另有規定者依其規定。第 6 點另規定各級目的事業主管機關受理土地所有權人或合法使用人申請許可使用，有鄉（鎮、市、區）級目的事業主管機關（單位）者，應由該機關（單位）受理；無鄉（鎮、市、區）級目的事業主管機關（單位）者，由直轄市或縣（市）級目的事業主管機關（單位）受理；無直轄市或縣（市）級目的事業主管機關（單位）者，應由中央目的事業主管機關受理。第 7 點規定各級目的事業主管機關受理申請許可使用案件，應徵得直轄市或縣（市）各使用地主管機關（單位）同意。

由上規定可知，現行非都市土地農牧用地各容許使用之主管機關為各目的事業主管機關，且依容許使用項目項下之各許可使用細目之使用性質而各不相同，各項容許使用之規定係由目的事業主管機關訂定，各許可使用細目之適用範圍，亦由其目的事業主管機關（單位）認定，僅於受理申請許可使用案件時徵詢農業主管機關同意，故非都市土地容許使用制度，大抵由目的事業主管機關所主導，而使用地主管機關及土地使用管制機關淪為協助辦理之角色。茲將非都市土地容許使用與目的事業主管機關相關法令彙整如表 3-2-2。

表 3-2-2 非都市土地容許使用與目的事業主管機關相關法令彙整表

法令名稱	法令內容
非都市土地使用管制規則第六條第五項	目的事業主管機關為辦理容許使用案件，得視實際需要訂定審查作業要點
非都市土地使用管制規則第六條之一	依第六條第三項附表一規定應申請許可使用，應檢附下列文件，向目的事業主管機關申請核准：一、非都市土地許可使用申請書。二、使用計畫書。三、土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本。四、申請許可使用同意書。五、土地使用配置圖及位置示意圖。六、其他有關文件。
非都市土地容許使用執行要點第 2 點	本規則附表一許可使用細目之目的事業主管機關（單位），依附件一規定辦理。
非都市土地容許使用執行要點第 4 點	非都市土地使用管制規則附表一許可使用細目之適用範圍，由其目的事業主管機關（單位）認定。但許可使用細目中列有其他二字者，應由目的事業主管機關會商該使用地主管機關及地政機關認定之。
非都市土地容許使用執行要點第 5 點	非都市土地使用管制規則附表一規定免經申請許可使用，免依該規則申請許可，但目的事業主管機關另有規定者依其規定。
非都市土地容許使用執行要點第 6 點	各級目的事業主管機關受理土地所有權人或合法使用人申請許可使用，有鄉（鎮、市、區）級目的事業主管機關（單位）者，應由該機關（單位）受理；無鄉（鎮、市、區）級目的事業主管機關（單位）者，由直轄市或縣（市）級目的事業主管機關（單位）受理；無直轄市或縣（市）級目的事業主管機關（單位）者，應由中央目的事業主管機關受理。但目的事業主管機關另有規定者，依其規定。
非都市土地容許使用執行要點第 7 點第 2 款	各級目的事業主管機關受理申請許可使用案件，應徵得直轄市或縣（市）各使用地主管機關（單位）同意。
非都市土地容許使用執行要點第 8 點	依本規則附表一規定應申請許可使用案件，有實地查證必要時，目的事業主管機關得會同有關機關（單位）實地勘查。

資料來源：本研究整理

另從非都市土地容許使用執行要點第2點規定，農牧用地容許使用項目之許可使用細目目的事業主管機關分工情形，亦可說明非都市土地在容許使用制度上，係以目的事業主管機關為主導。以中央目的事業主管為例，非都市土地農牧用地容許使用項目中，僅農業設施(農作產銷設施)、畜牧設施、養殖設施(水產

養殖設施)、林業使用、休閒農業設施等6項之目的事業主管機關為行政院農業委員會，如表3-2-3。

表 3-2-3 農牧用地容許使用項目事業主管機關為農業單位表

容許使用項目	許可使用細目	各級目的事業主管機關(單位)			備註
		中央機關	直轄市或縣(市)級機關(單位)	鄉(鎮、市、區)級單位	
農業設施(農作產銷設施)	育苗作業室、菇類栽培設施、溫室(或網室)、作物栽培及培養設施、(自用)堆肥舍(場)、農機具室、倉庫、儲藏室及碾米房(乾燥機房、碾米機房)、曬場、管理室(及農業資材室)、灌溉或排水用抽水設施(農田灌溉排水設施)、農產品集貨轉運場(站)(含集貨及包裝處理場所、冷藏冷凍及儲存場所)、(消毒室或燻蒸室)【農產品批發零售場(站)、農藥調配室(池)】、自產農產品【附屬】加工設施、農路、其他農業(作)產銷設施	行政院農業委員會	農業科(局)	農業課	1. 灌溉或排水、抽水設施如涉及水利、工務單位時再加會之。 2. 農路涉及農業經營者：農業單位。涉及建築線者：建管單位
養殖設施(水產養殖設施)	養殖池、飼料調配及儲藏室、管理室、自產水產品處、理、轉運場(站)或加工設施(自產水產品集貨包裝處理設施(含轉運、冷藏冷凍、儲存場所及蓄養池))、養殖污染防治設施、抽水機房、循環水設施、電力室、室內循環水養殖設施、一般室內養殖設施、(蓄水池、進排水道、農路)、其他(水產)養殖設施	行政院農業委員會漁業署	農業科(局)	農業課	

容許使用項目	許可使用細目	各級目的事業主管機關(單位)			備註
		中央機關	直轄市或縣(市)級機關(單位)	鄉(鎮、市、區)級單位	
畜牧設施	畜舍、禽舍、孵化場、畜禽停棲場及運動場、水池(水禽飼養用)、管理室、畜牧污染處理設施、堆肥(舍)場、死廢畜禽處理設施、青貯塔(窖)、飼(芻)料調配或倉儲設施、畜禽產品轉運場(站)、畜禽產品處理設施、【畜禽屠宰分切場】、榨乳及儲乳設施、其他畜牧設施	行政院農業委員會	農業科(局)	農業課	
林業使用	造林、苗圃	行政院農業委員會林務局	農業科(局)		
休閒農業設施	門票收費設施、警衛設施、安全防護設施、平面停車場、涼亭(棚)設施、眺望設施、標示解說設施、露營設施、公廁設施(衛生設施)、登山及健行步道(休閒步道)、水土保持設施、環境保護設施、農路、(農業體驗設施、生態體驗設施、景觀設施、農特產品零售設施、農特產品調理設施)、其他休閒農業設施	行政院農業委員會	農業科(局)		水土保持設施協辦單位：水保單位 環境保護設施協辦單位：環保單位

資料來源：依據 101 年 8 月 20 日 非都市土地容許使用執行要點附件一 整理

註：非都市土地使用管制規則於 102 年 9 月 9 日修正後部分農牧用地容許使用項目名稱修正，惟非都市土地容許使用執行要點尚未配合修正，故有部分容許使用項目及許可使用細目名稱不一致情形。

其他農牧用地容許使用項目中，農舍之目的事業主管機關，因其許可使用細目之不同而有內政部營建署、經濟部、交通部等；公用事業設施之目的事業主管

機關，因其許可使用細目之不同而有交通部、經濟部、行政院新聞局、內政部警政署、消防署等；水源保護及水土保持設施之目的事業主管機關為經濟部，協辦單位為水保單位；採取土石之目的事業主管機關為經濟部；再生能源相關設施之目的事業主管機關為經濟部；臨時堆置收納營建剩餘土石方之目的事業主管機關為內政部營建署；水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施之目的事業主管機關為內政部營建署；戶外廣告物設施之目的事業主管機關為內政部營建署。以上所列雖屬於農牧用地之容許使用項目，但其目的事業主管機關皆非屬農業單位，卻為農牧用地容許使用項目之目的事業主管機關，目的事業主管機關為達成其興辦事業計畫，對農地之使用管制趨於開放，自會造成農地之破壞等情形產生。

由上述可知，現行非都市土地農牧用地各容許使用之主管機關為各目的事業主管機關，且依容許使用項目下之各許可使用細目之使用性質而各不相同，各項容許使用之規定係由目的事業主管機關訂定，各許可使用細目之適用範圍，亦由其目的事業主管機關（單位）認定，僅於受理申請許可使用案件時徵詢農業主管機關同意。且現行非都市土地農牧用地各目的事業主管機關眾多而繁雜，且非農業之機關為目的事業主管機關之容許使用項目，甚至多於農業部門為目的事業主管機關，非農業部門目的事業主管機關為達成其興辦事業計畫，有以容許使用方式代替變更編定，規避變更編定之程序及義務，造成農地之流失及不當使用等情形，而農牧用地之用地主管機關為農業單位，卻未能有更積極之作為，皆造成容許使用對農地之不利影響。

從本節分析非都市土地容許使用制度及現況，發現農牧用地已存在前述問題，從土地使用之管制體系發現現行非都市土地使用管制規則係以使用地編定別規定其容許使用項目，不因分區不同而容許使用項目因而不同，亦即未針對各不同分區內的各用地規範其容許使用項目；從農牧用地容許使用之主管機關為各目的事業主管機關，各項容許使用規定係由目的事業主管機關訂定，且目前農牧用地容許使用因受經濟發展壓力而增列許多不適宜於農作使用項目，直接造成農地污染或生產環境之破壞，應回歸到非都市土地編定為農牧用地係供農牧生產及其設施使用之目的，土地使用應著重在農業使用，對於不宜農作之容許使用項目應予修法刪除，然而，對於符合農牧用地使用性質之容許使用，例如：休閒農業設施、畜牧、養殖設施等亦有生產環境破壞之疑慮，所以在農業生產環境及生態保育的目的下，運用以保護敏感環境為主的績效管制機制，雙重管制非都市土地農牧用地，並建議未來農業主管機關在審查或會辦各項容許使用時，能輔以績效管制機制或原則加以審查或表示意見，以維護農地生產環境。

第三節 農牧用地容許使用課題分析

接續前面對於我國現行非都市土地容許使用管制制度及法令規定之檢視，發現農牧用地之容許使用確實存在著問題，本節將非都市土地農牧用地容許使用課題分為三大層面，分別就法規制度面、價值觀念面與實際使用面，茲說明如下：

一、法規制度面

(一) 缺乏上位計畫指導

我國土地使用管制長久以來皆缺乏全國性的上位計畫指導綱領，僅將土地分為都市與非都市土地作為主要規劃原則，然而，非都市土地管制係以現況編定，缺乏資源規劃及上位計畫之引導，且內政部所提出之國土計畫法迄今尚未完成立法，故土地使用管制仍缺乏全國性之上位計畫指導。

非都市土地係依區域計畫法第十五條規定，由直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。並以非都市土地使用管制規則所定容許用項目加以管制。由上述說明可知，非都市土地僅以現況管制並未有明確的定位，致使非都市土地農牧用地使用定位不明確，在追求經濟發展的時代，容易淪為變更為其他使用之預備用地。因此，藉由上位階之國土計畫法發布及配合訂定農業部門計畫及資源空間盤點，希望能對適宜農作之非都市土地農業區之農牧用地有計畫及指導性的使用，避免任意變更並達到維護農業生產環境、確保糧食安全等功能。

(二) 缺乏適當的管理機制、未建立分區分級之容許使用制度

由於土地性質各異，不同的區位、特性與生產環境都將影響土地資源的管理方式與內容，而傳統分區管制忽視個別農牧用地之特性，將同樣的管理制度與容許使用項目套用至所有農牧用地上，且非都市土地農牧用地的變更係由目的事業主管機關主導，致使農牧用地之土地利用缺乏整體與累積的開發策略與規劃理念，使得非都市土地農牧用地無法發揮其應有功效。

因非都市土地使用管制規則係以使用地編定別規定其容許使用項目，從該規則「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」中可知，農牧用地農舍、農業設施及畜牧設施容許使用不得位於工業區及河川區，另養殖設施容許使用不得位於工業區及特定農業區除外，不論農牧用地係在特定農業區、一般農業區亦或其他使用分區，其容許使用項目並無不同，亦即未針對各不同分區內的農牧用地規範其容許使用項目。

現行非都市土地農牧用地容許使用項目，因未對使用分區進行容許使用目的分類分級定義，然而以優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，必須加以特別保護而劃定之特定農業區而言，未訂定分級使用亦造成與農業使

用不相容之容許使用項目於特定農業區內四處施設，使得優良農地流失及零碎使用，已失去特定農業區劃定之目的。故為確保優良農田生產功能及維護環境保育功能，現行制度必須重新檢討及修正，非都市土地農牧用地之容許使用項目不應各分區一體適用，應針對各分區劃設之目的規定其容許使用項目，亦即對農牧用地容許使用項目應予分級，特定農業區、一般農業區之農牧用地容許使用項目應有別於其他分區之農牧用地，建立分區分級之容許使用制度，以避免現行非都市土地容許使用之問題一再發生。

(三) 農牧用地容許使用與農業使用目的背離

依據非都市土地使用管制規則第六條規定之各種使用地容許使用附表觀之，農牧用地之容許使用項目非常寬鬆，即除了農作使用及其相關設施外，農牧用地經縣(市)政府審查核准，得設置戶外廣告物設施、採取土石、私設通路、再生能源相關設施、臨時堆置收納營建剩餘土石方及水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施等，農業主管機關配合各項建設主管機關，未能對農牧用地容許使用進行嚴格把關，針對農牧用地容許使用制度之課題，茲說明如下：

1、容許使用項目與農業使用不相容

農牧用地部分容許使用項目與其編定用地性質不相容，從本研究整理的文獻可得知確有此問題，非都市土地農牧用地之容許使用項目及許可使用細目因歷年修正造成種類包羅萬象，項目既多又雜，且若干使用細目並不適合於耕地，往往與用地之性質未必相容，如戶外廣告物設施、採取土石、私設通路、再生能源相關設施、臨時堆置收納營建剩餘土石方及水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施等非農業使用項目。

農牧用地容許使用項目有如此多之非農業使用項目，將成為農業永續發展之隱憂，是破壞農地與農牧用地大量流失的原因。又因容許使用不需辦理變更編定，致使政府農業主管機關於農牧用地統計時，對此種因容許使用性質與農牧用地不相容，而造成農牧用地流失而仍不自知。有關農業發展條例之訂定係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，且該條例認為農業使用係指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者，其為農業發展之基本法。本研究試比較非都市土地使用管制規則第六條與農業發展條例第三條第十款，如表所示，可以發現非都市土地農牧用地容許使用項目並未符合農業發展條例中所稱之農業用地及農業使用，即農牧用地之編定性質與容許使用項目不相容。

表 3-3-1 非都市土地使用管制規則與農業發展條例條文對照表

非都市土地使用管制規則第六條附表一	農業發展條例第三條第十款	
農作使用（包括牧草）	供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者	
農舍（工業區、河川區除外；特定農業區、森林區不得興建集村農舍）		
農作產銷設施（工業區、河川區除外）		
畜牧設施（工業區、河川區及森林區除外）		
水產養殖設施（工業區、特定農業區除外。但特定農業區內屬室內循環水養殖設施經直轄市或縣（市）農業主管機關核准者，不在此限）		
水源保護及水土保持設施		與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地
採取土石（特定農業區、一般農業區、森林區及特定專用區除外）		
林業使用		
休閒農業設施（工業區、河川區除外）		
公用事業設施（限於點狀或線狀使用。點狀使用面積不得超過六百六十平方公尺）		
戶外廣告物設施		
私設通路	農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地	
再生能源相關設施		
臨時堆置收納營建剩餘土石方		
水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施		
溫泉井及溫泉儲槽（工業區、特定農業區除外）		
農村再生設施		

資料來源：本研究整理

2. 容許使用項目規範不當造成農牧用地零碎使用

非都市土地農牧用地之容許使用項目有多項非農業使用項目，但於申請容許使用時，非都市土地使用管制規則並無規定審查容許使用項目之必要性、總量管制、土地區位及面積規模等，亦不需考量也不受區域計畫法之區域發展規範，僅依用地別有無限制作為原則。在原本坵塊完整的農地中，常有與農業使用性質不符之設施紛亂林立，且除該使用設施外，尚需劃設出入所需的道路及各項管線，這些呈現點狀與帶狀棋佈在農田之間的非農業使用之容許設施，直接造成耕作上的不便，更不利機械化經營之推行，影響坵塊完整性，導致農地的非農業機能與農業生

產機能混雜，完整的農業生產環境遭受切割，影響了農業生產條件，農牧用地的地景受到嚴重的破壞。

綜合上述因素，一是許多容許使用項目及許可細目與農業用地、農業使用毫無關係；二是法令與審查內容未針對容許使用之必要性、區位與規模、總量管制等作出規範與指導，如此將導致原規模已狹小之農業區，於農業使用上更為零碎與分散，不僅直接對農業生產環境產生負面影響，並使景觀生態及生活環境受到嚴重破壞。

3. 容許使用以目的事業主管機關為導向，農業部門未扮演積極之角色

依「非都市土地容許使用執行要點」規定，容許使用項目項下之各許可使用細目之主管機關依其使用性質而各不相同，目的事業主管機關為辦理容許使用案件，得視實際需要訂定審查作業要點。使得非都市土地農牧用地容許項目雖有 17 項，但農牧用地容許使用項目之許可使用細目目的事業主管機關，僅農業設施(農作產銷設施)等 5 項之目的事業主管機關為農業單位。其他各項農牧用地容許使用項目目的事業主管機關大都為經濟部門、內政部門及交通部門各單位，皆非屬農業單位卻為農牧用地容許使用項目之目的事業主管機關，非都市土地容許使用以目的事業主管機關為導向顯而亦見。

從現行規定中可知，雖農牧用地之使用地主管機關為農業單位，但容許使用之規定卻由目的事業主管機關訂定，目前制度既以目的事業主管機關為導向，為達到其事業計畫得以興辦，其立場自然較傾向如何使興辦計畫得以實行，而較不會站在保護農地免遭破壞的角度制定法令。而非都市土地使用管制規則之主管機關雖為內政部(地政司)，但有關容許使用項目的增列得否，均需與用地主管機關及目的事業主管機關會商研訂。修法時常因各目的事業主管機關的要求下，配合修訂規定，恐有未考量與農業生產或農業經營之關聯性，而農業部門也未扮演積極之角色。而現行制度容許使用之規定既係由目的事業主管機關訂定，農牧用地主管機關如不同意僅能表達意見，甚至在國家經濟發展的壓力下，更常常立場軟化，造成了在農牧用地上增列與其不相容之容許使用項目。

二、價值觀念面

(一) 農牧用地缺乏競爭力

長久以來台灣著重工商服務業發展，在國家經濟發展的大前提下，土地常有競用之情形，自然對於可供建築之土地評價較高，因其許可使用之行為亦可帶來較高之生產價值，卻低估了無法量化評價之農業發展價值，若以單純農作生產所得評估，農地的生產力確實不如其他可建築之發展用地，若任

意的將農牧用地變更為產業用地，不僅對土地市場之供需產生影響，更是低估了農業用地所帶來的外部效益，例如地下水之涵養補充、優化空氣水質、提供開放空間、環境寧靜等，然而農業與農地所具有之多功能性等價值，對未來世代的影響遠比這個世代來的高，因此農地保護是值得作的重要工作。

(二) 將農牧用地視為得變更之發展預定地

由農牧用地現況的許多課題觀之，可以發現不論是中央或地方政府欲開發大面積之產業用地，皆將農牧用地視為發展預定地，因為非都市土地農牧用地區塊完整、面積較大，故政府欲開發科學園區、產業園區或工業區，在非都市土地內即優先規劃使用特定農業區或一般農業區之農牧用地，雖然特定農業區屬優良農地，原則上應保護留為農作使用，然於各目的事業主管法規內，對於變更特定農業區農牧用地仍有相關排除規定，亦即為行政院核定之重大建設，亦可使用特定農業區農牧用地。

這種農地之變更使用情形屢見不鮮，主要就是因為忽略了農地之多種功能特性，包含無法量化的外部效益，而非都市土地使用管制因缺乏上位計畫之指導，故其本身定位不明，極易淪為其他產業用地使用。

三、實際使用面

(一) 違規使用情形嚴重

依據非都市土地使用管制規則第六條規定，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。故農牧用地即應依規定之容許使用項目及許可使用細目使用之，除前面所分析之農牧用地容許使用項目有多項係違背農業目的，另在現況農牧用地使用，取為人詬病的就是違反規定使用。在前述的民眾價值觀念面中，農牧用地係屬於生產力較為低落，且生產價值不如其他產業使用所得，甚至有民眾認為農地單位面積價值遠不如冒險違規使用，所以在現行變更機制下，若有無法達到變更門檻者，就會產生許多違規使用之情形，此外，農地價格較為低廉，相關管制也較為寬鬆，以及休耕政策之影響，農地遂呈現零碎分布、違規使用等不合理現象。然而，地方縣(市)政府礙於執行違規取締人員與經費不足的情形，加以政治力的干涉，致使違規取締執行不力。

(二) 違反容許使用取締成效不佳。

依非都市土地使用管制規則第五條規定，非都市土地管制手段係由當地鄉(鎮、市、區)公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣(市)政府處理。縣(市)政府如認該土地違反土地使用管制，則依照區域計畫法第21條規定，可處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。如不遵從者，得按次處

罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前2項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。此外。同法第22條規定，違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。

雖有以上之裁罰規定，然非都市土地違規使用情形相當普遍，其中又以農牧用地最為嚴重，主要原因為非都市土地違反使用之查緝往往礙於人力及經費等因素，造成執行查核績效不彰。且違規被處罰之機率不高，被處罰的罰款遠低於違規使用獲取之利益（顏愛靜，2003；177-178），故政府欲維護農牧用地按照容許使用項目使用，對現行農地違規使用各項管制措施及法令，應檢討改進及修法加重裁罰，以落實非都市土地容許使用制度。

本章分析非都市土地使用管制規則之農牧用地容許使用項目歷年修正及容許使用項目變化情形，說明非都市土地農牧用地容許使用項目為因應我國經濟發展需要，朝著大幅放寬的方向演變，又以目的事業機關為導向，加上非都市土地農牧用地容許使用管制制度缺失等，發現目前非都市土地農牧用地容許使用所產生之課題，並將課題分為法規制度、價值觀念及實際使用面向，因非都市土地農業區農牧用地為適宜農作之優良農地，農牧用地除了生產農糧，提供糧食外，還擁有許多附加價值，例如：提供開放空間、涵養生態等，所以對於農牧用地容許使用應更加注意，既然容許使用制度存在上述問題，造成農業環境破壞，基於改善現況、避免外部性、確保農地資源之目的，在農牧用地上運用針對敏感環境保育之績效管制機制，即由各縣(市)政府農業主管機關針對農地資源特性訂定因地制宜之績效管制原則，在現行容許使用制度下，再以績效管制原則檢視是否符合農地各功能使用目的，期降低因容許使用之方式及行為對農地生產及生態環境之影響，另外也檢視不適宜在農牧用地出現之法定之容許使用項目，建議予以刪除，避免生產環境污染並確保農產環境之永續利用。

接續第四章內容為容許使用績效原則之擬定與問卷設計分析，問卷設計基礎將由第二章及第三章之文獻分析、農地特性、農地管制制度及現況使用情形，借鏡美國之績效管制制度運用於土地使用管制。此外，經由上述台灣非都市土地農牧用地之現況與課題的探討後，期望問卷內容與結果能改善現況的課題，並符合台灣非都市土地農牧用地真實的需求。



第四章 問卷設計分析

第一節 問卷調查設計

本研究透過問卷調查方式，針對與非都市土地農牧用地容許使用制度執行相關之地政、農業機關之人員，以及對本領域熟悉之學者進行問卷調查，以瞭解其對非都市土地農牧用地容許使用及共同及個別績效管制原則之看法，在特定農業區及一般農業區之農牧用地以修正後之容許使用輔以績效管制原則，達到農牧用地生產環境保護及生態資源保育的目的。本節內容包括問卷調查之目的、問卷調查之內容、調查之對象、問卷調查方式及時間、問卷回收情形及分析方式加以說明。

一、問卷調查之目的

近年來，農地保護及糧食安全等議題，受到大眾廣泛的討論，對於農地的使用管制亦愈趨嚴格。本研究係以特定農業區及一般農業區之農牧用地為研究範圍，現行非都市土地農牧用地容許使用有著許多問題，導致農地流失，農地變更，致使農業生產環境不保、糧食安全受到威脅、景觀地景破壞，而現行土地使用管制制度屬於靜態管制特性，多只強調遮蔽率、容積率、高度限制等，對於在基地上之使用行為及使用方式未作適當的規範，以致常因不當之土地使用行為或因不適宜之容許使用在農牧用地上，造成農地及其毗鄰地區生產環境之負外部性。本研究希藉由問卷設計發掘現行農牧用地使用及制度之問題，再擬引用較具彈性之績效管制方式運用於農牧用地上，訂定績效原則，並輔以適當之績效管制規範，降低因容許使用之方式及行為對農地生產及生態環境之影響，以達到確保農業生產環境永續利用之目標。

另本研究涉及農業土地政策及土地使用管制制度，針對中央主管機關以及地方政府相關局(處)之農業及土地部門承辦人員，以及本領域熟悉之學者進行問卷調查，從學術之領域透視非都市土地農牧用地容許使用制度之問題及績效管制制度運用於容許使用所訂定之各種原則，使本研究結果能更為完善，以作為未來非都市土地農牧用地容許使用制度改進之參考。

二、問卷調查之內容

本研究問卷調查之內容主要分成以下各部分：

(一)受訪者基本資料

包括受訪者任職之單位、教育程度、性別及年齡等。

(二)對於特定農業區、一般農業區之農牧用地目前使用現況之看法

從第三章發現非都市土地容許使用之課題，本問卷設計欲瞭解受訪者對非都市土地特定農業區、一般農業區之農牧用地容許使用現況之看法，並納為績效管制機制建下之參考，將現況課題分為四個面向，內容如下：

1. 實際使用面

- (1)生產環境惡劣
- (2)違規使用情形嚴重
- (3)農地利用效率低落
- (4)農地周遭環境不利生產利用
- (5)優良農地大量流失
- (6)變更非農用情形普遍
- (7)農場經營規模不易擴大
- (8)休耕造成農地荒廢
- (9)容許使用活動破壞農業生產環境與景觀
- (10)非都市土地農牧用地面積愈趨細分

2. 政策法令面

- (1)農地農用政策未落實
- (2)農地釋出政策效果不佳
- (3)非都市土地農牧用地定位不明確
- (4)土地使用管制(Zoning)缺乏彈性
- (5)容許使用項目與農業使用目的背離
- (6)休耕政策危及糧食安全未能落實農地保護
- (7)非都市土地農牧用地變更編定為非農業使用法令寬鬆
- (8)非都市土地農牧用地管制以現況編定，無計畫引導

3. 規劃執行面

- (1)忽視非都市土地農牧用地容受力
- (2)非都市土地以現況管制，缺乏整體農地資源規劃
- (3)「農業主管機關」對農牧用地的規劃管制態度鬆散
- (4)未建立分級分區容許使用規範機制
- (5)管制機制中民眾參與程度不足

(6)地方政府稽查執行力不足

(7)政府各部門間權責不明

4. 價值觀念面

(1)忽略農地具備生態與環境調節功能

(2)低估農地做為農業發展的價值

(3)將農牧用地視為得輕易變更使用之發展預定地

(4)過度高估變更為其他用地的價值

(5)農業發展的效益無法反映至土地市場價值

(6)糧食安全及生態多元未獲重視

(三)對於非都市土地農牧用地容許使用項目的合理性之看法

為瞭解受訪者對目前非都市土地使用管制規則所定之農牧用地容許使用項目合理性及對於單純的農耕及農作種植行為是否亦會影響農地生產環境等可能產生外部性之課題，設計相關問題請受訪者填寫，其內容包括以下各項：

1. 特定農業區及一般農業區農牧用地之容許使用項目是否應該有區別。
2. 有關農耕方式及農作種植行為是否會對農業生產環境造成影響。
3. 為避免影響農地生產環境及資源保育，特定農業區農牧用地容許使用項目不宜出現者為何？
4. 為避免影響農地生產環境及資源保育，一般農業區農牧用地容許使用項目不宜出現者為何？
5. 目前非都市土地使用管制規則所訂定之農牧用地各項容許使用項目，是否造成農業生產環境破壞？

(四) 現行農牧用地容許使用項目輔以績效管制之共同及個別原則

本研究認為績效管制(Performance Control)是一種彈性而積極的管制方法，運用於農地生產及生態環境之管制上，係以農地保育為目的，在原有之農牧用地容許使用項目內，輔以適當之績效管制原則規範，降低因容許使用之方式及行為對農地生產及生態環境之外部性影響，以達到維持自然生態保育及確保農業生產環境永續利用之目標，其內容包括對於特定及一般農業區農牧用地之共同及個別原則及績效管制機制之配套措施等：

1. 非都市土地特定農業區、一般農業區農牧用地之績效管制共同原則。
2. 非都市土地特定農業區、一般農業區農牧用地之績效管制個別原則。
3. 非都市土地特定、一般農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源

保育並排除負外部性之績效管制誘因機制。

4. 非都市土地特定、一般農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源保育並排除負外部性，建立績效管制監管系統。
5. 非都市土地特定、一般農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源保育並排除負外部性，於績效管制機制之行政系統中，中央主管機關及地方政府應有之作為。

三、問卷調查之對象

本研究問卷調查之對象包括內政部地政司、行政院農業委員會、地方政府地政、農業機關之承辦人員，以及對本領域熟悉之學者，調查對象對非都市土地農牧用地容許使用制度均有深入之瞭解，其回填之問卷內容對本研究有重大助益。

四、問卷調查之方式及時間

本問卷進行調查前，先與各專家學家、政府官員取得聯繫，於電話或電子郵件中告知本研究之主題，進行意願調查後，再郵寄或電子郵件方式進行問卷調查，並訂定一定期間，請其協助填寫問卷並寄回；另有關學者部分，約定時間親自訪問。

五、問卷回收情形

本研究共計發出 25 份問卷，分別為地政人員 11 份、農業人員 9 份及學術機構學者 5 份。問卷於民國 102 年 9 月 15 日至 102 年 10 月 31 日止，發出 25 份問卷，共回收 25 份問卷，均為有效問卷。問卷發出及回收情形如表 4-1-1。

表 4-1-1 問卷發出及回收份數情形表

機關別	問卷發出		問卷回收	
	份數	比例(%)	份數	比例(%)
公務人員 地政機關	11	44	11	44
公務人員 農業機關	9	36	9	36
學術機構	5	20	5	20
合計	25	100	25	100

資料來源：本研究問卷調查表

另依據性別區分計有 11 位女性及 14 位男性問卷填寫者。其年齡分別

為 30-39 歲計有 7 人、40-49 歲計有 10 人、50-59 歲計有 8 人。教育程度其中大學計有 6 人、研究所以上計有 19 人，受訪者基本資料如表 4-1-2、表 4-1-3 及表 4-1-4。

表 4-1-2 問卷填寫者性別表

性別	人 數	比 例(%)
女	11	44
男	14	56

資料來源：本研究問卷調查表

表 4-1-3 問卷填寫者年齡分佈表

年齡	人 數	比 例(%)
20-29 歲	0	0
30-39 歲	8	32
40-49 歲	10	40
50-59 歲	7	28
60-69 歲	0	0
70 歲以上	0	0

資料來源：本研究問卷調查表

表 4-1-4 問卷填寫者教育程度一覽表

教育程度	人 數	比 例(%)
國中以下 (含肄業)	0	0
高中 (職)	0	0
大學	6	24
研究所以上	19	76
其他	0	0

資料來源：本研究問卷調查表

六、問卷分析方式

本問卷之分析方式採用次數分析方法(Frequencies)，問卷中有些題項係以複選之方式供受訪者填寫，而問項之次數比例達 50% 以上者，本研究認為即係得到受訪者之認同，惟關於個別績效原則適用於特定或一般農業區之農牧用地部分，受訪者大多認為個別原則應適用於特定及一般農業區內，因受訪者皆為對本議題有研究之學者或實務執行經驗豐富之公務人

員，且本研究欲建立之績效管制機制，係為防止容許使用行為所產生的負外部性，而績效管制個別原則係對於特定及一般農業區農牧用地容許使用個別規範，為重要的管制原則，因此，在此問項採取較高比例選取，故此問項次數比例達 70% 以上，將採納其作為後續績效管制機制內容之基礎。



第二節 問卷結果分析

一、非都市土地之農牧用地目前使用現況情形

本研究問卷調查第一部分係針對非都市土地之農牧用地目前使用現況之看法，請受訪者表示其看法，茲將該部分問卷調查結果分析如下：

(一) 請問您認為非都市土地農牧用地現況是否合理的利用？

由文獻回顧及現況課題分析，現行非都市土地使用管制制度確實存在問題，尤其在農牧用地使用，常有違規使用情形，依據內政部公布之全台 100 年度非都市土地農牧用地佔 18 種用地之違規使用達 95%，亦即直轄市或縣(市)政府查獲非都市土地違規使用 100 件中有 95 件為農牧用地之違規使用，故對於目前非都市土地農牧用地現況是否合理利用提出問項，而所有受訪者亦 100%皆認同目前非都市土地農牧用地之農牧用地並未合理利用，這個結果與前章節分析農牧用地之使用現況相符。

表4-2-1 受訪者對非都市土地農牧用地現況是否合理的利用之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 是	0	0
<input type="checkbox"/> 否	25	100

資料來源：本研究整理

(二) 請問您認為非都市土地農牧用地現況之定位是否明確且清晰？

從非都市土地使用管制規定之歷次修正沿革可知，有關農牧用地使用所訂定之各項容許使用係愈來愈多，愈趨寬鬆，更有完全不符合農地使用目的之項目，是否對於農牧用地應作農牧生產使用之定位不明確，故對於目前非都市土地農牧用地現況之定位是否明確且清晰，共計 84%的受訪者認為現況非都市土地農牧用地之定位並不明確。而有 16%受訪者則提出其他看法，認為現況非都市土地農牧用地在規劃及定位明確，係農作相關使用，惟在法令制定及實務執行上受到政治及經濟發展的影響。

表4-2-2 受訪者對非都市土地農牧用地現況之定位是否明確且清晰之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 是	4	16
<input type="checkbox"/> 否	21	84

資料來源：本研究整理

(三) 請問您認為非都市土地農牧用地現況存在下列哪些課題？

1. 實際使用面

綜合文獻整理結果及對現行制度及現況之分析，歸納出非都市土地農牧用地之課題，分別就實際使用、政策法令、規劃執行及價值觀念面向詢問受訪者，就非都市土地農牧用地現況實際使用面而言，全部100%受訪者都認同非都市土地農牧用地存有此使用面向之課題，其中次數最多為「違規使用情形嚴重」即所有的受訪者，100%皆認同此一情形在農牧用地普遍存在，此項結果與前題全部受訪者皆認為農牧用地現況未能合理利用，以及非都市土地違規查處比例相吻合，更可確認非都市土地農牧用地違規使用情形非常嚴重，而「變更非農用情形普遍」次之，佔有80%，為經濟發展，在變更非都市土地農牧用地為其他非農業使用之用地情形，從農牧用地數量呈現年年遞減可觀出端倪，例如：目前開發產業園區即常使用非都市土地之農牧用地，因農地面積大，區塊完整，取得成本較低等因素，不斷有農牧用地轉用及流失之情形發生，另「農地利用效率低落」亦佔68%，此外，有受訪者提出其他建議，即認為「農地單位面積價值遠不如冒險違規使用」亦是實際使用面向之課題，本研究認為農地價值若單就生產價值觀之，確實較低於其他用途，惟農地尚具有其他功能及附加價值，應該併予考量。

表4-2-3 受訪者對非都市土地農牧用地「實際使用面」課題之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 生產環境惡劣	11	44
<input type="checkbox"/> 違規使用情形嚴重	25	100
<input type="checkbox"/> 農地利用效率低落	17	68
<input type="checkbox"/> 農地周遭環境不利生產利用	15	60
<input type="checkbox"/> 優良農地大量流失	16	64
<input type="checkbox"/> 變更非農用情形普遍	20	80
<input type="checkbox"/> 農場經營規模不易擴大	13	52
<input type="checkbox"/> 休耕造成農地荒廢	8	32
<input type="checkbox"/> 容許使用活動破壞農業生產環境與景觀	13	52
<input type="checkbox"/> 非都市土地農牧用地面積愈趨細分	9	36
<input type="checkbox"/> 其他	1	4

資料來源：本研究整理
註：本題為複選題

2. 政策法令面

就非都市土地農牧用地政策法令面而言，全部受訪者亦都認同非都市土地農牧用地存有此面向之課題，其中「農地農用政策未落實」及「非都市土地農牧用地管制以現況編定，無計畫引導」之次數最多，各有72%受訪者認同，從農地管制政策面向來說，自從農業發展條例修正後，對農地採管地不管人政策，然而，農地現況使用確未能以農用為目標，有另有關非都市土地使用管制法令部分，未能有上位計畫或法規指導，僅以現況編定，亦是造成非都市土地使用管制課題之一，而「非都市土地農牧用地定位不明確」及「容許使用項目與農業使用目的背離」次之，各佔有60%，此外，有受訪者提出其他建議，即認為「民眾對政策法令認知嚴重落差」亦是政策法令面向之課題，政府部門對於政策或法令之宣導不足，可能造成民眾認知問題。

表4-2-4 受訪者對非都市土地農牧用地「政策法令面」課題之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 農地農用政策未落實	18	72
<input type="checkbox"/> 農地釋出政策效果不佳	1	4
<input type="checkbox"/> 非都市土地農牧用地定位不明確	15	60
<input type="checkbox"/> 土地使用管制(Zoning)缺乏彈性	11	44
<input type="checkbox"/> 容許使用項目與農業使用目的背離	15	60
<input type="checkbox"/> 休耕政策危及糧食安全未能落實農地保護	9	36
<input type="checkbox"/> 非都市土地農牧用地變更編定為非農業使用法令寬鬆	13	52
<input type="checkbox"/> 非都市土地農牧用地管制以現況編定，無計畫引導	18	72
<input type="checkbox"/> 其他	1	4

資料來源：本研究整理
註：本題為複選題

3. 規劃執行面

就非都市土地農牧用地規劃執行面的課題而言，受訪者亦全部認同非都市土地農牧用地存在有此面向之課題，其中受訪者認同度最高者係「非都市土地以現況管制，缺乏整體農地資源規劃」，佔有80%，由非都市土地使用管制制度觀之，非都市土地確以現況管制，未依整體農地資源規劃，造成農地無整體規劃，其次為「未建立分級分區容許使用規範機制」，佔有72%，而「地方政府稽查執行力不足」則佔有68%。另受訪者亦提出其他建議，有「言論壓力，政府未敢釋出農地」，提出此建議的受訪者認為，部分不適宜農作之農牧用地，卻因現對農地保護之

氛圍下，政府不敢釋出農地。

表4-2-5 受訪者對非都市土地農牧用地「規劃執行面」課題之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 忽視非都市土地農牧用地容受力	11	44
<input type="checkbox"/> 非都市土地以現況管制，缺乏整體農地資源規劃	20	80
<input type="checkbox"/> 「農業主管機關」對農牧用地的規劃管制態度鬆散	8	32
<input type="checkbox"/> 未建立分級分區容許使用規範機制	18	72
<input type="checkbox"/> 管制機制中民眾參與程度不足	6	24
<input type="checkbox"/> 地方政府稽查執行力不足	17	68
<input type="checkbox"/> 政府各部門間權責不明	13	52
<input type="checkbox"/> 其他	2	8

資料來源：本研究整理
註：本題為複選題

4. 價值觀念面

就非都市土地農牧用地價值觀念面向的課題而言，共計100%的受訪者認同非都市土地農牧用地存在有此面向之課題，其中認同度最高者係「將農牧用地視為得輕易變更使用之發展預定地」達92%，其次是「農業發展的效益無法反映至土地市場價值」達76%，而「忽略農地具備生態與環境調節功能」則佔有68%的認同度，在此面向下，瞭解民眾皆忽略農地之其他功能及附加價值，將農地視為容易變更取得，成本較為低廉之可開發土地。又有受訪者提出其他建議，係「應跳脫容許項目，落實土地適宜性分析」，受訪者直接議非都市土地之使用管制，應對個別土地進行適宜性分析，就土地特性進行使用，不再以容許項目正面列舉管制使用，此建議較符合土地特性，對土地使用更能確實管制，惟目前非都市土地基礎資訊搜集及建構不足，且與目前管制制度之銜接恐有困難，無法立即運用改善現行非都市土地使用管制問題。

表4-2-6 受訪者對非都市土地農牧用地「價值觀念面」課題之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 忽略農地具備生態與環境調節功能	18	72
<input type="checkbox"/> 低估農地做為農業發展的價值	13	52
<input type="checkbox"/> 將農牧用地視為得輕易變更使用之發展預定地	23	92
<input type="checkbox"/> 過度高估變更為其他用地的價值	12	48
<input type="checkbox"/> 農業發展的效益無法反映至土地市場價值	19	76

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 糧食安全及生態多元未獲重視	16	64
<input type="checkbox"/> 其他	1	4

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

二、非都市土地之農牧用地容許使用項目的合理性

本研究問卷調查第二部分係針對非都市土地之農牧用地容許使用項目合理性之看法，請受訪者表示其看法，茲將該部分問卷調查結果分析如下。

(一) 請問您認為特定農業區及一般農業區之農牧用地容許使用項目是否應有區別？

非都市土地農牧用地容許使用項目並無特別就各種分區訂定容許使用項目，然而，各種分區之土地性質不同，應對不同分區有不同的容許使用規範，故本問項對於非都市土地特定農業區及一般農業區之農牧用地容許使用項目是否應有區別，高達96%的受訪者皆認同非都市土地特定農業區及一般農業區之農牧用地容許使用項目應有區別。

表 4-2-7 受訪者對非都市土地農業區農牧用地容許使用項目是否應有區別

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 是	24	96
<input type="checkbox"/> 否	1	4

資料來源：本研究整理

(二) 請問您是否認為農耕方式及農作種植行為會對農業生產環境造成影響？

對於非都市土地農牧用地上之農耕方式及農作種植行為會對農業生產環境造成影響，共計88%的受訪者認同農耕方式及農作種植行為會對農業生產環境造成影響，但有12%的受訪者不認為農耕方式及農作種植行為會對農業生產環境造成影響，有部分受訪者認為農業耕作方式或農作種植行為並不會影響農業生產環境，係認為正常的農業耕作或種植方式，雖會有農業廢棄物產生造成影響，但會由土地自然循環的吸收或排放，維持生產或生態環境的平衡。

表4-2-8 受訪者對農耕方式及農作種植是否對農業生產環境造成影響之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 是	22	88
<input type="checkbox"/> 否	3	12

資料來源：本研究整理

(三) 請問您何種農耕方式及農作種植行為將造成農業生產環境的破壞?

農牧用地上之農作使用行為，為農地生產功能之最基本使用，然而，生產過程中投入大量的化石能源與農業資材，以提高單位生產量，雖說符合農牧用地容許使用項目之農作使用行為，然而此種農地資源利用方式經常未能考慮土地資源的涵容能力(Carrying Capacity)，而對農業土地造成負面影響，承接上題，有關何種農耕方式及農作種植行為會造成農業生產環境的破壞，其中認為「長期大量使用化學藥物，導致土壤酸、鹽化及地力衰退，也破壞了水資源及生態環境」達84%，其次為「養殖業(超抽地下水，造成土壤鹽化)造成地層下陷」達72%，而「保證糧食增產的前提下，有些地方在大量施用化肥、農藥基礎上，不斷使用功效更大和毒性更強的農藥，結果雖然糧食生產產量驚人，但對土壤結構、地表水等造成嚴重污染，甚至對健康安全等造成巨大的潛在威脅」則有64%的認同度，另「種植淺根作物(檳榔)，抓地力不夠，造成土壤流失」有52%，又有受訪者建議「農業生產講求適地適作，有時非農作方式本身不當，而係農作方式不適用於該環境時，便可能造成環境擾動」。因全台農地尚未進行完整資源盤整，對於各種農耕類型所適宜農作區位，因無計畫引導，未能適地適性使用，可能有受訪者所建議情形產生。這個部分與前述問題之現行農牧用地於政策法令及規劃執行面發現問題相符合，將於後續訂定績效管制原則併同考量。

表 4-2-9 受訪者對農耕方式及農作種植行為造成農業生產環境的破壞之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 長期大量使用化學藥物，導致土壤酸、鹽化及地力衰退，也破壞了水資源及生態環境	21	84
<input type="checkbox"/> 農業廢棄物處理不當導致環境污染。比如秸稈禁燒，個別地方還存在隨意焚燒秸稈現象，直接污染環境	8	32
<input type="checkbox"/> 保證糧食增產的前提下，有些地方在大量施用化肥、農藥基礎上，不斷使用功效更大和毒性更強的農藥，結果雖然糧食生產產量驚人，但對土壤結構、地表	16	64

問項	次數	比例(%)
水等造成嚴重污染，甚至對健康安全等造成巨大的潛在威脅		
<input type="checkbox"/> 一般栽培法連續種植作物，其吸收養分相似，會造成土壤中養分快速損失，地力降低	8	32
<input type="checkbox"/> 養殖業(超抽地下水，造成土壤鹽化)造成地層下陷	18	72
<input type="checkbox"/> 休耕政策造成農地不耕作，不產糧食，浪費優良農地	10	40
<input type="checkbox"/> 小規模的農作，造成農地分割細碎	9	36
<input type="checkbox"/> 畜牧設施(養雞、鴨排泄物)(牛隻的反芻行為引致甲烷的釋放，耗盡土壤中的礦物，使土壤侵蝕、鹽化)造成土地污染	8	32
<input type="checkbox"/> 種植淺根作物(檳榔)，抓地力不夠，造成土壤流失	13	52
<input type="checkbox"/> 其他	1	4

資料來源：本研究整理
註：本題為複選題

(四) 請問您認為特定農業區農牧用地不宜出現的容許使用項目為何？

因本問卷係於102年9月15日即完成並陸續請專家學者填寫，故表4-2-10所列農牧用地之容許使用項目係非都市土地使用管制規則102年9月19日修正前之項目。修正後農牧用地容許使用項目中農業設施名稱修正為農作產銷設施；養殖設施修正為水產養殖設施；溫泉井修正為溫泉井及溫泉儲槽；並新增農村再生設施容許使用項目。前述名稱修正之容許使用項目實質規範內容並無影響；另新增之容許使用項目為農村再生設施，其附帶條件應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。本研究認為新增之農村再生設施係為配合農村再生發展區計畫，又特別規定應依監督辦法辦理，符合農牧用地之容許使用，未列入本問卷之選項內。

對於法令規定中，受訪者認為特定農業區農牧用地不宜出現之容許使用項目，其中「採取土石」與「臨時堆置收納營建剩餘土石方」佔有92%，接下來依序為「水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施」及「戶外廣告物設施」皆佔68%，「農舍」佔60%，最後「養殖設施」佔56%、「再生能源相關設施」佔52%，因特定農業區農牧用地為最適宜農作使用之優良農地，本題受訪者共選出7項不宜出現於特定農業區之農牧用地內之容許使用，其中尤以採取土石及臨時堆置收納營建剩餘土石方容許使用最受質疑，觀其使用性質皆與農業使用相背

離，此於本研究第二、三章所分析結論相符，後續將於配套措施中建議修法予以刪除，以維護優良農業生產環境，另外前述102年9月19日修正之非都市土地使用管制規則將第6條各使用地容許使用項目，有關農牧用地部分，修正將採取土石之容許除外於特定農業區及一般農業區，亦即前次修法亦認為於非都市土地農業區內不宜有採取土石之容許使用，與本問卷所得結果相符，另外，與農業生產不可分離之農舍，亦被勾選為不宜出現在特定農業區農牧用地上，係因現況農舍林立於農地上，且多做為私人別墅住宅使用，已背離原農舍使用定義，進而破壞農業生產環境完整性，故受訪者亦認為在優良農地上不宜容許農舍使用，惟若能嚴格執行農舍必須為生產不可分離所建造，並加強查察，於農地上容許使用興建農舍尚與農業生產目的相符合。

表4-2-10 受訪者認為特定農業區農牧用地不宜出現的容許使用項目

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 農作使用	0	0
<input type="checkbox"/> 農舍	15	60
<input type="checkbox"/> 農業設施	0	0
<input type="checkbox"/> 畜牧設施	8	32
<input type="checkbox"/> 養殖設施	14	56
<input type="checkbox"/> 水源保護及水土保持設施	1	4
<input type="checkbox"/> 採取土石	23	92
<input type="checkbox"/> 林業使用	6	24
<input type="checkbox"/> 休閒農業設施	10	40
<input type="checkbox"/> 公用事業設施	12	48
<input type="checkbox"/> 戶外廣告物設施	17	68
<input type="checkbox"/> 私設通路	7	28
<input type="checkbox"/> 再生能源相關設施	13	52
<input type="checkbox"/> 臨時堆置收納營建剩餘土石方	23	92
<input type="checkbox"/> 水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施	17	68
<input type="checkbox"/> 溫泉井	10	40
<input type="checkbox"/> 其他	0	0

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

(五) 請問您認為一般農業區農牧用地不宜出現的容許使用項目為何？

對於法令規定中，受訪者認為一般農業區農牧用地不宜出現之容許使用項目，其中「採取土石」佔有 84%，「臨時堆置收納營建剩餘土石方」佔有 80%，大部分受訪者認為一般農業區較之特定農業區之

使用管制較為寬鬆一些，勾選出最不適宜於一般農業區農牧用地容許使用之項目與前題不宜於特定農業區農牧用地容許使用之前 2 名係相同的，即為對於農業生產環境影響較大之採取土石及臨時堆置收納營建剩餘土石方，惟於 102 年 9 月 19 日修正之非都市土地使用管制規則將農牧用地採取土石之容許除外於特定農業區及一般農業區，亦即認為於非都市土地農業區內不宜有採取土石之容許使用，與本問卷所得結果相符。

表 4-2-11 受訪者認為一般農業區農牧用地不宜出現的容許使用項目

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 農作使用	0	0
<input type="checkbox"/> 農舍	2	8
<input type="checkbox"/> 農業設施	0	0
<input type="checkbox"/> 畜牧設施	1	4
<input type="checkbox"/> 養殖設施	2	8
<input type="checkbox"/> 水源保護及水土保持設施	1	4
<input type="checkbox"/> 採取土石	21	84
<input type="checkbox"/> 林業使用	1	4
<input type="checkbox"/> 休閒農業設施	1	4
<input type="checkbox"/> 公用事業設施	7	28
<input type="checkbox"/> 戶外廣告物設施	12	48
<input type="checkbox"/> 私設通路	1	4
<input type="checkbox"/> 再生能源相關設施	6	24
<input type="checkbox"/> 臨時堆置收納營建剩餘土石方	20	80
<input type="checkbox"/> 水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施	10	40
<input type="checkbox"/> 溫泉井	4	16
<input type="checkbox"/> 其他	0	0

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

(六) 請問您認為目前「非都市土地使用管制規則」所訂定之農牧用地各項容許使用項目，是否造成農業生產環境破壞？

現行非都市土地使用管制規則之所訂之農牧用地容許使用項目共有 17 項，本題係以法規所訂定之農牧用地容許使用整體觀之，受訪者綜合考量後認為是否會造成農業生產環境破壞，計有 92%認為非都市土地使用管制規則所定之農牧用地容許使用項目會造成農業生產環境破壞，另有 8%認為非都市土地使用管制規則所定之農牧用地

容許使用項目並不會造成農業生產環境破壞。

表 4-2-12 受訪者認為目前農牧用地容許使用項目是否造成農業生產環境破壞

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 是	23	92
<input type="checkbox"/> 否	2	8

資料來源：本研究整理

(七)承上題，如是，您認為何種容許使用項目造成了農業生產環境的破壞？

受訪者認為農牧用地容許使用項目會造成農業生產環境的破壞的，「採取土石」、「臨時堆置收納營建剩餘土石方」各有 88%，「戶外廣告物設施」有 56%，由上可知，受訪者認為以上 3 項容許使用會破壞農業生產環境，與本問卷前面所問不宜出現在非都市土地農業區容許使用項目相互印證，認為採取土石及臨時堆置收納營建剩餘土石方不宜出現於非都市土地農業區，而且嚴重破壞生產環境。

表 4-2-13 受訪者認為何種容許使用項目造成了農業生產環境的破壞

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 農作使用	0	0
<input type="checkbox"/> 農舍	10	40
<input type="checkbox"/> 農業設施	0	0
<input type="checkbox"/> 畜牧設施	1	4
<input type="checkbox"/> 養殖設施	2	8
<input type="checkbox"/> 水源保護及水土保持設施	0	0
<input type="checkbox"/> 採取土石	22	88
<input type="checkbox"/> 林業使用	1	4
<input type="checkbox"/> 休閒農業設施	4	16
<input type="checkbox"/> 公用事業設施	9	36
<input type="checkbox"/> 戶外廣告物設施	14	56
<input type="checkbox"/> 私設通路	4	16
<input type="checkbox"/> 再生能源相關設施	8	32
<input type="checkbox"/> 臨時堆置收納營建剩餘土石方	22	88
<input type="checkbox"/> 水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施	12	48
<input type="checkbox"/> 溫泉井	3	12
<input type="checkbox"/> 其他	0	0

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

三、現行農牧用地容許使用項目輔以績效管制之共同及個別原則

本研究問卷調查第三部分係針對現行農牧用地容許使用項目輔以績效管制之共同及個別原則之看法，請受訪者表示其看法，在此部分問卷先就績效管制機制運用於農地容許使用作一說明，讓受訪者對於績效管制制度之運用先有瞭解，茲將該部分問卷調查結果分析如下。

(一) 請問您認為透過「績效管制機制」之建立，是否能降低容許使用項目對農地生產及生態環境之影響，以達到確保農業生產環境永續利用之目標？

本研究擬運用績效管制機制於農牧用地容許使用管制上，受訪者有 92%認為透過建立績效管制機制，能夠降低容許使用項目對農地生產及生態環境之影響，另有 8%認為績效管制機制無法降低容許使用項目對農地生產及生態環境之影響，本問卷在此部分先行說明績效管制機制欲運用於農牧用地上，部分受訪者對績效管制機制不甚瞭解亦或認為農牧用地容許使用輔以績效管制，僅多一層管制，並無法解決現況農地使用之問題。

表 4-2-14 受訪者對「績效管制機制」是否能使農業生產環境達到永續利用目標

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 是	23	92
<input type="checkbox"/> 否	2	8

資料來源：本研究整理

(二) 請問您認為確保非都市土地特定、一般農業區農牧用地之生產環境及生態資源保育利用，下列哪些可做為績效管制之共同原則？

在確保農牧用地生產環境及生態資源保育利用為前提下，受訪者對於績效管制機制中所運用之共同原則，最受認同者係「於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。」佔有 88%，農地生產最重要的就是灌溉排水系統，故此問項得最多勾選，其次係「從事農作生產行為，應遵循化學肥料使用量，避免造成土壤酸化、地力喪失。」佔有 84%，慣性農作是台灣農作之主要方法，但若使用過量化學藥劑，將破壞土壤酸鹼，不利農地永續利用，接續是「周遭及相關建築設施應考量其污水及廢棄物處理，以避免產生土壤與空氣等污染。」佔有 76%，「建築設施應慎選區位並考量其適宜性，避免因公共設施之增闢而破壞生產、生態及生活環境。」與「農地使用應符自然與土壤特性，避免破

壤農地之周邊環境，包括地形地貌、土壤、水文、地下水位等天然條件。」各佔有 72%，「農業廢棄物應妥善處理，避免污染農地生產環境。」與「各種使用項目不得影響農牧用地區塊之完整性。」及「建築行為應考量周遭道路、衛生與排水系統，以確保環境之寧適性。」各佔 68%，最後「農作種植方法，應注意土壤養分，避免造成地力降低。」、「有機肥料或農業的使用應避免危害農牧用地之生產、生態與生活環境。」、「於農牧用地上從事容許使用活動，應考量個別農地之生產力，保護具經濟生產力之農地資源，以維持糧食生產安全。」、「農牧用地應避免長期休耕或廢耕。」與「農牧用地上從事休閒遊憩活動應注意農地容受力。」各佔 52%，本題以農牧用地生產環境及生態資源保育利用的前題下，請受訪者勾選可做為績效管制的共同原則，由上述選項可得知，除農業耕作、灌溉等生產行為應為農地共同原則外，對於農地長期休耕、建築行為及休閒遊憩活動應注意農地容受力，併為農地容許使用之共同績效指導原則，以達到生產環境與生態資源保育之目的。

表 4-2-15 受訪者對績效管制共同原則之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 從事農作生產行為，應遵循化學肥料使用量，避免造成土壤酸化、地力喪失。	21	84
<input type="checkbox"/> 農業廢棄物應妥善處理，避免污染農地生產環境。	17	68
<input type="checkbox"/> 農作種植方法，應注意土壤養分，避免造成地力降低。	13	52
<input type="checkbox"/> 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。	22	88
<input type="checkbox"/> 有機肥料或農業的使用應避免危害農牧用地之生產、生態與生活環境。	13	52
<input type="checkbox"/> 於農牧用地上從事容許使用活動，應考量個別農地之生產力，保護具經濟生產力之農地資源，以維持糧食生產安全。	13	52
<input type="checkbox"/> 農地使用應符自然與土壤特性，避免破壞農地之周邊環境，包括地形地貌、土壤、水文、地下水位等天然條件。	18	72
<input type="checkbox"/> 農牧用地應避免長期休耕或廢耕。	13	52
<input type="checkbox"/> 農牧用地於休耕時期應做好景觀美化工	7	28

問項	次數	比例(%)
作。		
<input type="checkbox"/> 各種使用項目不得影響農牧用地區塊之完整性。	17	68
<input type="checkbox"/> 避免影響周遭相關農業設施之完整性。	11	44
<input type="checkbox"/> 建築設施應慎選區位並考量其適宜性，避免因公共設施之增闢而破壞生產、生態及生活環境。	18	72
<input type="checkbox"/> 建築行為應考量周遭道路、衛生與排水系統，以確保環境之寧適性。	17	68
<input type="checkbox"/> 周遭及相關建築設施應考量其污水及廢棄物處理，以避免產生土壤與空氣等污染。	19	76
<input type="checkbox"/> 建築設施應考量周邊道路服務水準、衛生下水道與排水系統，以確保環境之寧適性。	12	48
<input type="checkbox"/> 農牧用地上從事休閒遊憩活動應注意農地容受力。	13	52
<input type="checkbox"/> 其他	0	0

資料來源：本研究整理
註：本題為複選題

(三)請問您認為以生產環境保護及生態資源保育為績效分類的績效個別原則是否適用於特定農業區及一般農業區農牧用地？

本研究係以農地保護為目的，因農地具有多功能及其他附加價值，故此部分針對農地之特性，將績效分類為生產環境(包含農業環境之土壤、水質、灌溉等)、生態環境及容受力(著重於環境容受力)三大部分，藉以瞭解受訪者認為特定農業區及一般農業區之農牧用地應訂定之個別績效管制原則。本題次因受訪者皆為學家專家，對於本題有高度共識，普遍認為所列績效個別管制原則之問項皆為非都市土地農業區農牧用地所需，故以問項次數比例達70%以上，將納為後續績效管制機制內容。

1. 第一部分為生產環境保護

(1) 在特定農業區農牧用地部分，受訪者全數認為可做為績效管制個別原則「農地作養殖、畜牧設施，應避免過度使用地下水源，造成土壤侵蝕、鹽化，造成地層下陷或土地污染。」、「於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞或截斷既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。」及「於農牧用地從

- 事農業生產及使用行為，應維持區域性農路之順暢性，避免影響周遭農業生產活動。」皆達 100%，上述所勾選之 3 項個別績效原則，為農業生產環境最重要之生產因素，即土壤、水及農路，在此問項下瞭解到農業生產因素缺一不可，皆應為生產環境保護之個別績效原則，其次為「農業廢棄物處理應以科學方式處理，避免導致污染環境。」「於農牧用地從事農業生產及使用行為，應考量灌、排水系統之水質，以確保糧食品質安全。」各佔 96%，農業生產所產生之廢棄物，包含農作廢棄物(稻殼、秸稈)或一般廢棄物(肥料袋、塑膠罐)，皆應予妥善處理避免生產環境污染，另外，為「於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得變更農地，避免農地流失。」、「於農牧用地從事容許使用活動，應留設「緩衝空間」即一定寬度之綠地，以降低對周遭農地產生不相容之衝擊。」各佔 92%，最後為「農牧用地從事農業耕作應注意化學肥料使用量，避免農糧及農地污染。」佔 88%。在特定農業區農牧用地之生產環境部分，本問項全數被勾選為特定農業區之績效個別原則，更有 7 個選項高達 90% 以上受訪者勾選，顯示大多數受訪者認為在特定農業區農牧用地這樣的優良生產土地，應對生產環境應有較多之使用限制及保護。
- (2) 在一般農業區農牧用地部分，受訪者認為做為績效管制個別原則的有「農地作養殖、畜牧設施，應避免過度使用地下水源，造成土壤侵蝕、鹽化，造成地層下陷或土地污染。」佔 96%，其次為「於農牧用地從事農業生產及使用行為，應考量灌、排水系統之水質，以確保糧食品質安全。」、「於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞或截斷既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。」、「於農牧用地從事農業生產及使用行為，應維持區域性農路之順暢性，避免影響周遭農業生產活動。」各佔 92%，另外，「農業廢棄物處理應以科學方式處理，避免導致污染環境。」佔 88%，「於農牧用地從事容許使用活動，應留設「緩衝空間」即一定寬度之綠地，以降低對周遭農地產生不相容之衝擊。」佔 84%，最後，「農牧用地從事農業耕作應注意化學肥料使用量，避免農糧及農地污染。」佔 76%，在一般農業區農牧用地生產環境部分，與特定農業區勾選項目相差無幾，惟勾選比例下降至 70%~90% 之間，顯示一般農業區與特定農業區農牧用地重視程度之差別，其中「於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得變更農地，避免農地流失」在一

般農業區僅 28%受訪者勾選，表示受訪者在特定農業區與一般農業區之比較考量之下，更著重於特定農業區農牧用地之優良生產環境保護。

表 4-2-16 受訪者對於生產環境保護績效管制個別原則之看法

問項	次 數 (特農區)	次 數 (一農區)	百分比 (特農區)	百分比 (一農區)
<input type="checkbox"/> 農牧用地從事農業耕作應注意化學肥料使用量，避免農糧及農地污染	22	19	88	76
<input type="checkbox"/> 農業廢棄物處理應以科學方式處理，避免導致污染環境。	24	22	96	88
<input type="checkbox"/> 農地作養殖、畜牧設施，應避免過度使用地下水源，造成土壤侵蝕、鹽化，造成地層下陷或土地污染。	25	24	100	96
<input type="checkbox"/> 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應考量灌、排水系統之水質，以確保糧食品質安全。	24	23	96	92
<input type="checkbox"/> 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞或截斷既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。	25	23	100	92
<input type="checkbox"/> 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得變更農地，避免農地流失。	23	7	92	28
<input type="checkbox"/> 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應維持區域性農路之順暢性，避免影響周遭農業生產活動。	25	23	100	92
<input type="checkbox"/> 於農牧用地從事容許使用活動，應留設「緩衝空間」即一定寬度之綠地，以降低對周遭農地產生不相容之衝擊。	23	21	92	84

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

2. 第二部分為生態環境保育

- (1) 在特定農業區農牧用地部分，受訪者全數認為可做為績效管制個別原則為「為尊重自然且確保農地之永續利用，不得隨意從事變更、填補或建造等行為，以避免破壞生態與環境資源」，再

者為「具必要性且一定規模以下的公共設施、公共事業、國防設施，在不破壞生態環境與自然景觀之前提下，可做適度容許使用，公共設施、公共事業或國防設施興建時，應考量設置適宜的緩衝距離，以避免危害周遭生態環境資源與景觀」佔 92%，另外，「於農牧用地從事生態與環境使用活動，應維持原棲地之類型與面積，以確保生物棲息地之永續」佔 88%，最後「於農牧用地從事生態與環境使用活動，應研擬保育計畫，設立生態或資源保護區」佔 84%，在特定農業區農牧用地生態環境部分，勾選項目多為容許使用時，需注意農地本身之生態系統以及周遭生態環境，維持動植物原棲地，並研擬保育計畫，可以看出對於特定農業區農牧用地之生態環境保育較為嚴格。

- (2) 在一般農業區農牧用地部分，受訪者認為做為績效管制個別原則僅有「具必要性且一定規模以下的公共設施、公共事業、國防設施，在不破壞生態環境與自然景觀之前提下，可做適度容許使用，公共設施、公共事業或國防設施興建時，應考量設置適宜的緩衝距離，以避免危害周遭生態環境資源與景觀」，佔 92%，另外，「為尊重自然且確保農地之永續利用，不得隨意從事變更、填補或建造等行為，以避免破壞生態與環境資源。」佔 72%，在一般農業區農牧用地生態環境部分，勾選項目較特定農業區少，主要注重在農地變更填補建造等行為及容許設施使用時應留設適宜的緩衝距離，以維護農地本身及周遭農地之生態環境。

表 4-2-17 受訪者對於生態環境保育績效管制個別原則之看法

問項	次 數	次 數	百分比	百分比
	(特農區)	(一農區)	(特農區)	(一農區)
<input type="checkbox"/> 為尊重自然且確保農地之永續利用，不得隨意從事變更、填補或建造等行為，以避免破壞生態與環境資源	25	18	100	72
<input type="checkbox"/> 於農牧用地從事生態與環境使用活動，應研擬保育計畫，設立生態或資源保護區	21	14	84	56
<input type="checkbox"/> 於農牧用地從事生態與環境使用活動，應維持原棲地之類型與面積，以確保生物棲息地之永續	22	17	88	68

問項	次數 (特農區)	次數 (一農區)	百分比 (特農區)	百分比 (一農區)
<input type="checkbox"/> 於農牧用地從事生態與環境使用活動，應規劃留設滯洪池，提供雨水回收、生態景觀與滯洪等多元功能	15	14	60	56
<input type="checkbox"/> 具必要性且一定規模以下的公共設施、公共事業、國防設施，在不破壞生態環境與自然景觀之前提下，可做適度容許使用，公共設施、公共事業或國防設施興建時，應考量設置適宜的緩衝距離，以避免危害周遭生態環境資源與景觀	23	22	92	92

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

3. 第三部分為容受力

- (1) 在特定農業區農牧用地部分，受訪者全數認為可做為績效管制個別原則「於農牧用地從事生活與社會使用活動，應考量周遭農業生產、生態環境與相關設施之相容性與協調性。」達 100%，其次為「從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得造成公共安全之疑慮與水土保持問題。」佔 96%，「從事觀光遊憩或容許使用活動時，應考量與鄰近土地使用之相容性，避免破壞周遭生產環境與生態環境。」、「從事觀光遊憩或容許使用活動時，應確保農地使用之連續性與緊密性，提升土地資源利用效率，避免因蔓延發展導致城鄉景觀風貌遭受破壞。」、「從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得破壞生態環境與危害野生動物。」各佔 92%，另外「從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應考量與農地景觀之相容性。」、「從事休閒遊憩與農村住宅使用活動，其建築設施興建必須為農村生活之需要。」各佔 88%，最後「從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應為生產需要為限。」佔 76%，在特定農業區之土地容受力部分，著重於環境容受力，對於本問項受訪者全部勾選，顯示受訪者對於農地從事農村生活、農村社區及休閒觀光遊憩等活動，採高度重視農地之環境容受力，加諸多項績效管制原則，以儘量避免農地超載，破壞農業環境。
- (2) 在一般農業區農牧用地部分，受訪者認為做為績效管制個別原則的有「於農牧用地從事生活與社會使用活動，應考量周遭農

業生產、生態環境與相關設施之相容性與協調性。」、「從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得造成公共安全之疑慮與水土保持問題。」各佔 92%，再者「從事觀光遊憩或容許使用活動時，應考量與鄰近土地使用之相容性，避免破壞周遭生產環境與生態環境。」、「從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得破壞生態環境與危害野生動物。」各佔 84%，另外「從事觀光遊憩或容許使用活動時，應確保農地使用之連續性與緊密性，提升土地資源利用效率，避免因蔓延發展導致城鄉景觀風貌遭受破壞。」佔 80%，最後「從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應考量與農地景觀之相容性。」佔 76%，在一般農業區農牧用地容受力部分，勾選項目較特定農業區少，所勾選項目之比例也較低，其與特定農業區比較起來，一般農業區之建築、遊憩及社會活動較為受訪者接受，惟相關容許使用仍應注意環境容受力，避免土地超載，造成農業生產環境破壞。

表 4-2-18 受訪者對於容受力績效管制個別原則之看法

問項	次數 (特定農業區)	次數 (一般農業區)	百分比 (特定農業區)	百分比 (一般農業區)
<input type="checkbox"/> 從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應為生產需要為限。	19	14	76	56
<input type="checkbox"/> 從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應考量與農地景觀之相容性。	22	19	88	76
<input type="checkbox"/> 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應考量與鄰近土地使用之相容性，避免破壞周遭生產環境與生態環境。	23	21	92	84
<input type="checkbox"/> 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應確保農地使用之連續性與緊密性，提升土地資源利用效率，避免因蔓延發展導致城鄉景觀風貌遭受破壞。	23	20	92	80
<input type="checkbox"/> 從事休閒遊憩與農村住宅使用活動，其建築設施興建必須為農村生活之需要。	22	16	88	64

問項	次數 (特定農業區)	次數 (一般農業區)	百分比 (特定農業區)	百分比 (一般農業區)
<input type="checkbox"/> 於農牧用地從事生活與社會使用活動，應考量周遭農業生產、生態環境與相關設施之相容性與協調性。	25	22	100	92
<input type="checkbox"/> 從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得破壞生態環境與危害野生動物。	23	21	92	84
<input type="checkbox"/> 從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得造成公共安全之疑慮與水土保持問題。	24	23	96	92

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

(四) 請問您為非都市土地特定、一般農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源保育並排除外部性，下列哪些可做為績效管制之誘因機制？

此問項係在維護非都市土地特定農業區及一般農業區之農牧用地生產環境及生態資源保育並排除外部性的前提下，提供誘因，促使農地使用者，願意遵循績效管制原則之容許使用，受訪者認同度最高者係「農業生產專區設置之補貼」佔 76%，其次為「政府建置暢通之農產運銷管道」佔有 68%，另「擴大農地經營規模之獎勵與補貼」及「簽訂維持農作使用之契約並給予補貼」各佔 60%，上述選項係給予配合農耕政策之農民補貼或獎勵，且農產運銷管道暢通，使農民順利銷售農產品，另受訪者對於誘因機制提出建議為「減免實際耕作之農民稅賦」及「農業生產共同設施補助」，有關農民稅賦減免部分，受訪者所指為農民所得稅，而依所得稅法第 14 條第 6 類規定自力耕作、漁、牧、林、礦之所得為全年收入減除成本及必要費用後之餘額為所得額，依 99 年 1 月 21 日台財稅字第 09904900401 號函示，自力耕作漁林牧收入成本及必要費用比例為 100%，故自耕農民無須繳納個人綜合所得稅，政府單位對實際耕作之農民稅賦已給予減免；至於農業生產者因農業生產所需設置之共同設施，例如：農產或農機具倉庫或同性質之農產品加工等相關設施興建或設置所花費之成本，若能由政府機關補助設置費用，可以降低農業生產成本又可加強農業生產者從事農作之誘因，惟有關補助之農業生產共同設施種類等，應由各直轄市或縣(市)政府因地制宜訂定標準。

表 4-2-19 受訪者對績效管制誘因機制之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 辦理農業發展低利貸款	12	48
<input type="checkbox"/> 農業生產專區設置之補貼	19	76
<input type="checkbox"/> 建立農牧用地保育基金	9	36
<input type="checkbox"/> 擴大農地經營規模之獎勵與補貼	15	60
<input type="checkbox"/> 農作使用與其他使用產值差異補貼	10	40
<input type="checkbox"/> 簽訂維持農作使用之契約並給予補貼	15	60
<input type="checkbox"/> 政府建置暢通之農產運銷管道	17	68
<input type="checkbox"/> 其他	2	8

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

(五) 請問您認為非都市土地特定、一般農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源保育並排除外部性，下列哪些可做為績效管制監管系統之內容？

以非都市土地特定農業區及一般農業區之農牧用地生產環境及生態資源保育並排除外部性的前提下，對於績效管制監管系統之內容，受訪者認同度最高者係「違規使用之監控」高達 96%，其次為「農業生產環境之監控」佔有 76%，接下來「容許使用之監控」佔有 68%，最後「農業生產相關設施之監控」與「生態環境之監控」各佔有 52%，在農地特性下之各種容許使用活動，應避免對於環境之破壞，受訪者認為現況農地違規情形嚴重，故對違規使用之監控問項勾選比例最高，再者受訪者亦認為生產環境及容許使用之監測管理，為農地維持農用之重要項目。

表 4-2-20 受訪者對績效管制監管系統內容之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 容許使用之監控	17	68
<input type="checkbox"/> 農業生產環境之監控	19	76
<input type="checkbox"/> 農業生產相關設施之監控	13	52
<input type="checkbox"/> 生態環境之監控	13	52
<input type="checkbox"/> 違規使用之監控	24	96
<input type="checkbox"/> 農地廢耕與荒地之監控	12	48
<input type="checkbox"/> 其他	0	0

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

(六)請問您認為非都市土地農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源保育並排除外部性，於績效管制機制之行政系統中，中央主管機關應有下列哪些作為？

對於績效管制機制之行政系統中「中央主管機關」應有哪些作為，受訪者認同度最高者為「進行農地資源總盤查及農地資源空間規劃，進行農地分類分級作業」、「檢討非都市土地特定農業區及一般農業區之使用分區檢討標準，俾農地適地適性進行使用及管理」各佔有 88%，另「檢討並修正現行法令」佔有 84%，再者為「農政資源優先投入大面積且資源品質良好之農業生產區域，推動適地適作」佔有 68%，最後是「加強與地方之聯繫與溝通」佔 56%，另，受訪者亦對於中央主管機關應有之作為有其他看法，即「全國農地主管機關應為單一，避免多頭馬車效應」，中央農業主管機關即為行政院農業委員會，並無多頭馬車效應，但中央農業主管機關未就全國農業或農地提出整體政策，又因地方自治及分層授權結果，而有農地流失及農地保護不彰等情事，受訪者主要是認為各種容許使用項目之主管機關不同，不一定皆為農業主管機關，例如：農舍及畜禽舍與休閒農業設施之主管機關皆不相同，故容許使用項目中若非為農業主管機關，恐對農地政策及方針不甚了解，造成農地政策無法推行之情形。

表4-2-21 受訪者對績效管制之中央主管機關應有作為之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 進行農地資源總盤查及農地資源空間規劃，進行農地分類分級作業	22	88
<input type="checkbox"/> 訂定全國及直轄市、縣(市)政府農地需求總量，維持糧食安全	12	48
<input type="checkbox"/> 檢討非都市土地特定農業區及一般農業區之使用分區檢討標準，俾農地適地適性進行使用及管理	22	88
<input type="checkbox"/> 農政資源優先投入大面積且資源品質良好之農業生產區域，推動適地適作	17	68
<input type="checkbox"/> 為促農村永續發展及農村活化再生，農村再生發展區計畫應適度結合農村社區土地重劃，以透過整體規劃，引導農村有秩序發展	10	40
<input type="checkbox"/> 檢討並修正現行法令	21	84

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 加強與地方之聯繫與溝通	14	56
<input type="checkbox"/> 其他	1	4

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

(七)請問您認為非都市土地農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源保育並排除外部性，於績效管制機制之行政系統中，直轄市或縣(市)政府應配合實施下列哪些措施？

對於績效管制機制之行政系統中「直轄市或縣(市)政府」應有哪些作為，受訪者認同度最高者為「加強對民眾非都市土地農業區農牧用地績效管制之宣導與教育」佔 76%，「加強管制非都市土地農業區農牧用地變更使用之項目與內容」次之佔有 68%，第三為「嚴格控管非都市土地農業區農牧用地容許使用之項目與內容」與「建立非都市土地農業區農牧用地之績效管制監測管理系統」各佔有 64%，最後是「加強農地違規查處作業，檢討執行機制及裁罰強度，研議提高民眾檢舉誘因，提升農地違規使用查處效率。」佔有 60%，直轄市或縣(市)政府為非都市土地使用管制之執行單位，不論在制度之宣導、建立監測系統，加強使用管制或違規查處之落實，皆應配合中央政策，責無旁貸加強宣導及管制。

表 4-2-22 受訪者對績效管制之直轄市或縣(市)政府應有作為之看法

問項	次數	比例(%)
<input type="checkbox"/> 制定各地方政府非都市土地特定、一般農業區農牧用地之績效目標	10	40
<input type="checkbox"/> 制定各地方政府非都市土地農業區農牧用地績效管制規則	13	52
<input type="checkbox"/> 嚴格控管非都市土地農業區農牧用地容許使用之項目與內容	16	64
<input type="checkbox"/> 加強管制非都市土地農業區農牧用地變更使用之項目與內容	17	68
<input type="checkbox"/> 加強農地違規查處作業，檢討執行機制及裁罰強度，研議提高民眾檢舉誘因，提升農地違規使用查處效率。	15	60
<input type="checkbox"/> 建立非都市土地農業區農牧用地之績效管制監測管理系統	16	64
<input type="checkbox"/> 加強對民眾非都市土地農業區農牧用地	19	76

問項	次數	比例(%)
績效管制之宣導與教育		
<input type="checkbox"/> 其他	0	0

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題



第三節 綜合分析

將本專家學者問卷各項問題綜合整理後，發現問卷第一部份之非都市土地農牧用地現況課題中，有 100% 的受訪者皆認為非都市土地農牧用地現況並未合理的利用，且有 84% 的受訪者亦認同非都市土地農牧用地現況之定位不明確。另外，受訪者亦全數認為在實際使用面、政策法令面、規劃執行面及價值觀念面皆存在問題。細就各面向之課題加以分析：在實際使用面向的「違規使用情形嚴重」及「變更非農用情形普遍」兩者分數最高；政策法令面向為「農地農用政策未落實」及「非都市土地農牧用地管制以現況編定，無計畫引導」之得分最高；在規劃執行面向為「非都市土地以現況管制，缺乏整體農地資源規劃」及「未建立分級分區容許使用規範機制」兩者得分最高；在價值觀念面為「將農牧用地視為得輕易變使用之發展預定」及「農業發展的效益無法反映至土地市場價值」之得分最高。因此上述四個面向中的八大課題是受訪者認為最嚴重且極需改善者。綜合分析前述四個面向中的八大課題，可以發現皆是因為政策、制度與執行產生問題，故本研究將建構之非都市土地農牧用地容許使用之績效管制機制，不僅可透過績效管制原則直接管理農牧用地各種容許使用所產生之不相容與外部性，更建構誘因系統與行政執行系統加以配合，藉此改善因制度與政策產生之問題。

接著說明問卷的第二部分，有關這部分是針對非都市土地農牧用地容許使用項目合理性之分析，非都市土地相對於都市土地屬鄉村地區，農牧用地除有農業耕作等生產功能，亦有生態環境資源功能，然既有前述兩種功能，對於在農牧用地上之合法容許建築使用，即應考量土地之容受力。另外，對於非都市土地所劃定之 10 種分區內較適宜農作的特定農業區及一般農業區之農牧用地之容許使用項目是否應該有區別加以分析，經調查發現，受訪者達 96% 認為特定農業區比一般農業區更適宜農作，應將區內農牧用地之容許使用加以區別，作不同程度的管制，更符合農地生產環境保護；甚至更進一步，去了解農牧用地內之農耕使用方式及種植行為可能會破壞生產環境之情形，以利第三部分績效管制共同原則之訂定。（第一、二段份量太少，也就是問卷的第一及第二部分應多些說明）

而問卷第三大部分，即『建立績效管制原則』，在現行農牧用地容許使用項目下建立績效管制之共同及個別原則，藉由績效原則的確立，建構非都市土地農業區農牧用地績效管制機制，因此，績效管制於本研究係指為保護農地資源，避免因非農業使用等開發使用行為導致農地資源的永續性遭受破壞，而採取針對不同功能特性之績效管制原則，並輔以其他配套之管制措施，以排除妨礙農地使用之各種行為。經調查結果發現，受訪者高達 92% 認同透過績效管制機制之建立，可以達到確保農業生產環境永續利用之目標，而針對未來非都市土地特定、一般

農業區農牧用地容許使用調整，受訪者則建議「採取土石」項目最不宜出現，以維護農牧用地生產、生態環境之永續。建立績效管制機制之重心，在於績效管制的共同與個別原則，而績效管制之共同原則除「農牧用地於休耕時期應做好景觀美化工作」與「避免影響周遭相關農業設施之完整性」與「建築設施應考量周邊道路服務水準、衛生下水道與排水系統，以確保環境之寧適性」外，其他共同原則受訪者皆有 50% 以上的認同度，其中又以「於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。」為最重要之共同原則。又，對於個別管制原則，以特定農業區內應訂定之原則較為受訪者肯定，相對而言，受訪者對於一般農業區內之個別原則較不明確，主要係因受訪者認為特定農業區應較一般農業區更適宜農作，故應訂定較多之績效原則以保護特定農業區農牧用地之生產及生態環境，不論是共同原則或個別原則，於實際執行時皆應考量農牧用地內設施的量體、農地區位、農地規模、活動性質、農地資源提供與容受力等，以使擬定之績效管制原則係因地制宜且適地適用，達成非都市土地農業區農牧用地資源合理利用之目標。

為排除農牧用地容許使用之外部性，並使績效管制機制執行時更為順利並達到效果，後續配套之誘因系統與行政執行系統便十分重要且關鍵，針對誘因系統之內容受訪者則對於「農業生產專區設置之補貼」最為認同，另就績效管制監管系統之內容為「違規使用之監控」，受訪者認同度佔有 96%，此為現況中亟需改善與後續監控之項目。此外，中央主管機關與直轄市或縣(市)政府之作為及措施，同樣在行政系統中扮演重要的角色，就中央主管機關而言，所有的問項受訪者皆表示贊同，其中又以「進行農地資源總盤查及農地資源空間規劃，進行農地分類分級作業」最為重要，另對於直轄市或縣(市)政府之配套措施，所有的問項受訪者亦皆表示認同，而以「加強對民眾非都市土地農業區農牧用地績效管制之宣導與教育」認同程度最高。

「外部性理論」係本研究理論基礎之一，即係因績效管制機制單純的直接管理分區內的公害，透過績效管制原則規範土地使用，不僅避免不當使用破壞環境與負面外部性的產生，同樣的亦可維護農牧用地之外部效益。因此，本研究建立之績效管制機制以外部性理論為基礎，績效管制共同及個別原則即為避免於從事生產活動時，產生任何衝突與不相容之外部性，以確保規劃管理與績效管制之目標可有效達成。此外，問卷調查結果顯示專家學者贊同共同原則與個別原則應併同遵守，並針對後續監控、誘因與行政等配套措施給予肯定，期望績效管制原則與相關配套措施互相配合之情況下，可確保非都市土地農業區農牧用地生產環境及生態資源保育。

本章節中專家學者問卷調查結果，即成為第五章研擬非都市土地農牧用地容許使用運用績效管制機制的重要基礎，而受訪者提出之其他建議對於機制建立亦有極大之幫助，故績效管制機制之內容將考量受訪者提出建議進行調整與改善，以期望其能更具可行性且完整性，進而達成建立績效管制機制與維護非都市土地農業區農牧用地生產及生態環境之重要目標。

表 4-3-1 問卷受訪者建議之績效管制共同原則表

績效管制共同原則
1. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。
2. 從事農作生產行為，應遵循化學肥料使用量，避免造成土壤酸化、地力喪失。
3. 周遭及相關建築設施應考量其污水及廢棄物處理，以避免產生土壤與空氣等污染。
4. 建築設施應慎選區位並考量其適宜性，避免因公共設施之增闢而破壞生產、生態及生活環境。
5. 農地使用應符自然與土壤特性，避免破壞農地之周邊環境，包括地形地貌、土壤、水文、地下水位等天然條件。
6. 農業廢棄物應妥善處理，避免污染農地生產環境。
7. 各種使用項目不得影響農牧用地區塊之完整性。
8. 建築行為應考量周遭道路、衛生與排水系統，以確保環境之寧適性。
9. 農作種植方法，應注意土壤養分，避免造地力降低。
10. 有機肥料或農業的使用應避免危害農牧用地之生產、生態與生活環境。
11. 於農牧用地上從事容許使用活動，應考量個別農地之生產力，保護具經濟生產力之農地資源，以維持糧食生產安全。
12. 農牧用地應避免長期休耕或廢耕。
13. 農牧用地上從事休閒遊憩活動應注意農地容受力。

資料來源：本研究整理

表 4-3-2 問卷受訪者建議之特定農業區績效管制個別原則表

特定農業區績效管制個別原則表
1. 農地作養殖、畜牧設施，應避免過度使用地下水源，造成土壤侵蝕、鹽化，造成地層下陷或土地污染。
2. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞或截斷既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。
3. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應維持區域性農路之順暢性，避免影響周遭農業生產活動。
4. 農業廢棄物處理應以科學方式處理，避免導致污染環境。
5. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應考量灌、排水系統之水質，以確保糧食品質安全。
6. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得變更農地，避免農地流失。
7. 於農牧用地從事容許使用活動，應留設「緩衝空間」即一定寬度之綠地，以降低對周遭農地產生不相容之衝擊。
8. 農牧用地從事農業耕作應注意化學肥料使用量，避免農糧及農地污染。
9. 為尊重自然且確保農地之永續利用，不得隨意從事變更、填補或建造等行為，以避免破壞生態與環境資源
10. 具必要性且一定規模以下的公共設施、公共事業、國防設施，在不破壞生態環境與自然景觀之前提下，可做適度容許使用公共設施、公共事業或國防設施興建時，應考量設置適宜的緩衝距離，以避免危害周遭生態環境資源與景觀
11. 於農牧用地從事生態與環境使用活動，應維持原棲地之類型與面積，以確保生物棲息地之永續
12. 於農牧用地從事生態與環境使用活動，應研擬保育計畫，設立生態或資源保護區
13. 於農牧用地從事生活與社會使用活動，應考量周遭農業生產、生態環境與相關設施之相容性與協調性。
14. 從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得造成公共安全之疑慮與水土保持問題。
15. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應考量與鄰近土地使用之相容性，避免破壞周遭生產環境與生態環境。
16. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應確保農地使用之連續性與緊密性，提升土地資源利用效率，避免因蔓延發展導致城鄉景觀風貌遭受破壞。
17. 從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得破壞生態環境與危害野生動物。
18. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應考量與農地景觀之相容性。
19. 從事休閒遊憩與農村住宅使用活動，其建築設施興建必須為農村生活之需要。
20. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應為生產需要為限。

資料來源：本研究整理

表 4-3-3 問卷受訪者建議之一般農業區績效管制個別原則表

一般農業區績效管制個別原則表
1. 農地作養殖、畜牧設施，應避免過度使用地下水源，造成土壤侵蝕、鹽化，造成地層下陷或土地污染。
2. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應考量灌、排水系統之水質，以確保糧食品質安全。
3. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞或截斷既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。
4. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應維持區域性農路之順暢性，避免影響周遭農業生產活動。
5. 農業廢棄物處理應以科學方式處理，避免導致污染環境。
6. 於農牧用地從事容許使用活動，應留設「緩衝空間」即一定寬度之綠地，以降低對周遭農地產生不相容之衝擊。
7. 農牧用地從事農業耕作應注意化學肥料使用量，避免農糧及農地污染。
8. 具必要性且一定規模以下的公共設施、公共事業、國防設施，在不破壞生態環境與自然景觀之前提下，可做適度容許使用，公共設施、公共事業或國防設施興建時，應考量設置適宜的緩衝距離，以避免危害周遭生態環境資源與景觀
9. 為尊重自然且確保農地之永續利用，不得隨意從事變更、填補或建造等行為，以避免破壞生態與環境資源。
10. 於農牧用地從事生活與社會使用活動，應考量周遭農業生產、生態環境與相關設施之相容性與協調性。
11. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應考量與鄰近土地使用之相容性，避免破壞周遭生產環境與生態環境。
12. 從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得破壞生態環境與危害野生動物。
13. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應確保農地使用之連續性與緊密性，提升土地資源利用效率，避免因蔓延發展導致城鄉景觀風貌遭受破壞。
14. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應考量與農地景觀之相容性。

資料來源：本研究整理

第五章 非都市土地農牧用地容許使用 運用績效管制機制之研擬

本研究第五章係依前章之問卷設計做為基礎，本章之架構內容包含三大部分，即 1. 建立績效管制機制架構；2. 績效管制原則之擬定；3. 績效管制機制相關配套措施。而第一大部分所建立績效管制機制架構，訂定農牧用地之績效管制功能目標，將成為第二大部分擬定績效管制共同及個別原則之重要基礎並互相連結，最後第一、二部分加上相關配套措施，可排除現行農牧用地不相容之使用，並藉由誘因機制引導及行政系統管理，使地方政府之行政措施能響應中央之上位計畫與政策，並制定非都市土地農牧用地績效管制原則，該原則並應涵蓋績效管制機制目標。

第一節 績效管制機制架構之建立

本研究建立之績效管制機制，係提供台灣非都市土地特定農業區及一般農業區農牧用地一個原則性的機制架構，因土地使用具有外部性，為解決外部成本，以績效管制理論是直接管制污染公害，後來應用於土地使用管制上，主要是考慮資源特性，瞭解各類資源允許開發之容受力，目標在於土地利用效率、環境永續發展與減少外部成本，運用於現行容許使用制度下，在容許使用項目下輔以績效管制原則規範，使原本較僵化的土地使用分區及項目更具彈性，並得以保護農業生產環境。因此本研究認為基於績效管制之功能與機制，建立績效管制原則，可有效規範並管理非都市土地農牧用地，以達成維護農業生產環境、生態資源及兼顧容受力之目標。由於績效管制原則係各直轄市或縣(市)政府依其非都市土地農業區農牧用地之不同特性而制定，並由直轄市或縣(市)政府劃設績效管制機制目標，且劃定更細緻的績效管制種類與原則。在此前提下，本節將說明：1. 績效管制機制之架構與內容；2. 績效管制機制之目標與績效管制指導原則。

一、績效管制機制架構與內容

本研究建立非都市土地農牧用地績效管制機制，首先需訂定機制目標，該目標乃依據保護農地自然資源特性及排除其負外部性所訂定，歸納相關文獻及理論分析，且以非都市土地農牧用地容許使用現況及問卷調查分析情形，建立圖 5-1-1 以四大機制目標為基礎與前提下之績效管制機制架構，而機制之目標即為：1. 改善非都市土地農牧用地現況課題；2. 避免各種容許使用產生負外部性；3. 確保農業生產環境之多功能使用；4. 保護非都市土地農業區內優良農地資源。

以此四大目標為核心理念，機制之內容包含二大部分：第一部分為劃設非都市土地農業區農牧用地特性，其特性可分為以生產功能、生態功能及容受力(基於農地資源特性及農地保護，此部分著重於環境容受力)，而不論非都市土地農業區農牧用地劃分為何種特性，皆必須受到績效管制共同及個別原則之規範，以求達成機制建立之重要目標。劃設非都市土地農業區農牧用地之功能與設定績效管制共同及個別原則，係由地方政府擬定與執行，前者於定期辦理非都市土地農業區農牧用地通盤檢討時劃定功能特性，後者於制定各地方政府非都市土地農業區農牧用地績效管制原則時設定其內容；第二部分為配套措施，包含經第四章專家學者問卷分析不宜做為非都市土地農牧用地容許使用之項目直接刪除、建立績效誘因系統及以行政執行相互配合。

現行非都市土地農牧用地容許使用項目，有許多不適宜農業使用目的，經本研究第四章對直轄市、縣(市)政府實際執行許可農業土地使用、使用管制查核機關及專家學者之問卷訪問分析得知其目的係為引導非都市土地農業區農牧用地之土地權利關係人與開發使用者等，選擇適用績效管制機制從事農牧用地之功能相關活動，而誘因措施包含農業生產專區設置之補貼、政府建置暢通之農產運銷管道、擴大農地經營規模之獎勵補貼與簽訂維持農作使用之契約並給予補貼，藉此期望發揮效果並達成目標。而誘因系統同樣由地方政府擬定與執行，並於各地方政府擬定非都市土地農業區農牧用地績效管制原則時制定，以達到因地制宜、適地適用之效果，並求能發揮成效；第三部分為行政執行系統，在政府體系裏中央與地方各有任務及應互相配合之處，有關行政執行系統內容與階層，中央主管機關的角色即提供地方政府上位的目標與原則，地方政府則從事最為關鍵的執行面，即制定非都市土地農業區農牧用地績效管制規則等措施，其所制定之規則必須遵循中央所擬定之目標，如此非都市土地農業區農牧用地即可達成合理利用與永續發展之目標。績效管制機制整體之架構如下圖 5-1-1 所示：

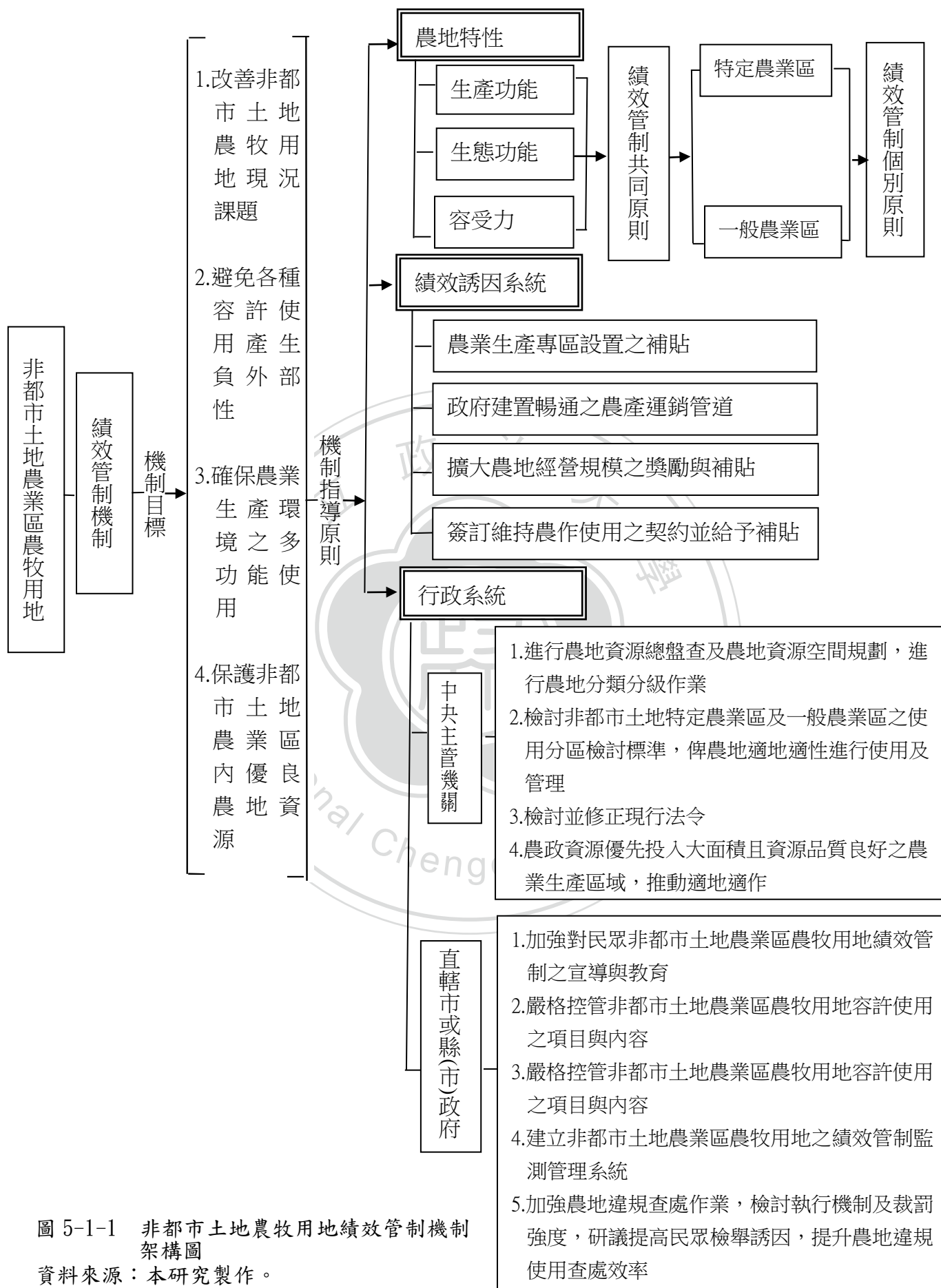


圖 5-1-1 非都市土地農牧用地績效管制機制架構圖

資料來源：本研究製作。

二、績效管制機制之目標與指導原則

本研究理論基礎為「外部性理論」與「績效管制理論」，說明本研究之績效管制機制係為管理於非都市土地農業區農牧用地之容許使用所產生的負外部性，且保護農業生產環境及生態資源所設計，又為了解非都市土地之特定農業區及一般農業區農牧用地之使用活動是否應有項目上及程度上的差別，訂定其個別績效原則。因此，績效管制之於本研究係指「為保護農地生產及生態環境，避免因農牧用地與周遭之開發使用行為導致農地資源的永續性遭受破壞，而採取生產、生態及容受力等不同面向之績效管制原則，並輔以其他配套之管制措施，以排除妨礙農地生產環境保護及生態資源保育之各種衝突與不相容之使用行為」。所擬定績效管制機制之目標與績效管制指導目標可分為四項，即 1. 改善非都市土地農牧用地現況課題；2. 避免各種容許使用產生負外部性；3. 確保農業生產環境之多功能使用；4. 保護非都市土地農業區內優良農地資源。茲說明如下：

(一) 改善非都市土地農牧用地現況課題

藉由文獻整理、理論分析及本研究專家學者問卷調查，發現非都市土地農業區農牧用地存在各種面向之課題，包含：實際使用面、政策法令面、規劃執行面與價值觀念面等，而各面向之課題則有：違規使用情形嚴重、農地農用政策未落實、非都市土地農牧用地管制以現況編定，無計畫引導、非都市土地以現況管制，缺乏整體農地資源規劃、將農牧用地視為得輕易變更使用之發展預定地等。由此可知，現況非都市土地農牧用地之管制機制其成效不彰，係因傳統非都市土地使用分區及使用地類別管制缺乏彈性、過於消極管制且忽視土地環境與容受力所致。

藉由現行土地使用管制制度輔以績效管制原則，希望能改善符合農作之容許使用行為所造成之農牧用地現況課題，例如：擬定績效管制原則避免農地變更為非農用情形及提高農地利用效率等。

(二) 避免各種容許使用產生負外部性

績效管制的概念，基本上是側重開發的實質特性與功能，而非於分區管制規定的使用項目上，即大多數開發須經許可程序，而其所訂定的標準可清楚的表達開發後欲達成的政策目標，進而提供正當的誘因及訂定績效標準或原則(Porter et al., 1988: 12-13)。因此，績效管制即係單純的直接管理分區內的公害(Nuisance)，以績效標準或原則規範土地使用，避免不當使用破壞環境與負面外部性的產生，以達成目標。

而基於確保非都市土地農牧用地生產環境保護前提下，於非都市土地農牧用地從事各種活動，皆須考量可能產生各種不相容使用與衝擊之影

響，以避免破壞農業生產環境及生態資源。另外，從專家學者問卷分析可得知，非都市土地農牧用地現況的違規使用與容許使用等課題為多數人所詬病，而績效管制機制的建立亦企圖紓解現有違規使用的情形，並降低各種容許使用對農業環境造成的不良影響，由此可知不僅是現況違規使用與容許使用情形，且未來從事各種容許使用行為，皆應避免各種不相容使用與衝擊影響之產生，故其成為績效管制機制重要目標。

(三) 確保農業生產環境之多功能使用

非都市土地農牧用地在整個非都市土地使用管制系統內，屬於生產糧食之重要土地，並非為預備轉用之土地或毫無使用效率之土地，雖然目前非都市土地係以現況管制，缺乏整體農地資源規劃，但現況編定之農牧用地除為生產糧食之重要地區，更具有涵養生態，提供開放空間及防災等功能。本研究之專家學者問卷亦肯定農牧用地之生產、生態及容受力等功能應受到重視。

近年來，氣候變遷加劇，全球暖化預期將導致全球極端天氣發生頻率增加，由於不穩定之災變性天氣對全球農作生產的影響超過平均氣溫的上升，因此如何因應台灣及全球農業氣象災害所引起的糧食危機，對滿足國人糧食安全需求至關重要（申雍、陳守泓、姚銘輝，2010：17）。然而，空氣汙染、氣候上升、溫室效應與氣候變遷等，勢必造成全球生態環境的改變，而農地除了提供糧食生產及確保食品安全外，亦是另一種型態的自然環境與生態環境的保存與維護，農牧用地所涵養之生產及生態功能，也成為因應氣候變遷與能源匱乏問題的解決之道。故對於農牧用地的態度應有所改變，其不僅僅只是耕作的土地，我們不能忽視其具備生態與環境調節、綠色開放空間與提升食品安全等多項功能。因此，基於非都市土地農牧用地功能特性，且為了維持農業生產環境品質，兼顧保全生態環境、氣候調節與優良開放空間等，確保農業生產環境之多功能使用即成為績效管制機制目標。

(四) 保護非都市土地農業區內優良農地資源

非都市土地編定為較適宜農作使用係特定農業區及一般農業區之農牧用地，所謂特定農業區即屬優良農地或經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護；而一般農業區為特定農業區以外供農業使用之土地。依內政部統計，截至107年為止全台非都市土地農業區農牧用地約44.4萬公頃，其中屬優良農地之特定農業區農牧用地約27萬公頃，依行政院農業委員會委託估算我潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究，若需維持國民每年每日基本熱量及營養結構等前提假設下，農地面積需求為74萬公頃至81萬公頃。考量農地具有糧食生產、生態、調節氣候、

防災、景觀、涵養水源等多元功能及價值，且因農地變更使用具有不可逆性，依目前全台特定農業區農牧用地之數量觀之，未來恐有糧食安全之疑慮，故對優良農地應更加強保護。

非都市土地農業區農牧用地不僅提供優良農地之生產環境，亦提供綠地景觀與休閒開放空間，且從事農業生產以提升糧食自給率與確保食品安全，並減少環境汙染等。因此，落實農地農用，並維護優良農地與農地寶貴資源實有其必要性，希望藉由建立績效原則並輔以配套措施，使非都市土地農業區內優良農地能維持作農業使用，並防止其任意變更或違規使用，設定為績效管制機制目標之一。

本節以第四章問卷分析結果歸納出目前非都市土地農牧用地容許使用之課題，藉由上述績效管制機制目標的建立，達到改善農牧用地容許使用之合理性。然而，接續著為達成績效管制機制目標，訂定非都市土地農牧用地之績效制度指導原則，將指導原則分列如下：1. 將農牧用地以特性及功能分類，訂定共同及個別績效原則。2. 輔以配套措施，將不適宜之農牧用地容許使用項目刪除，設定績效誘因機制，再以行政系統加以管理，以達到改善容許使用制度，實踐績效管制機制。

第二節 績效管制原則之研擬

基於過去文獻整理、理論分析與本研究之專家學者問卷調查可知，非都市土地農牧用地係適宜農作生產之土地，且其亦具備有生產環境保護、生態環境保育及容受力等功能，並具有提供大量綠地及開放空間等功用。因此，本研究分別擬定績效管制共同與個別原則，不論在農牧用地上從事生產活動、保育行為或建築使用，皆應遵守「績效管制共同原則」；而考量本研究範圍設定於非都市土地較適宜農業使用之特定農業區及一般農業區農牧用地，以兩種分區分別訂定「績效管制個別原則」，以看出特定農業區及一般農業區農牧用地容許使用之差別，進而降低各種使用行為所造成之農牧用地負外部性。

又，各直轄市與縣(市)政府依其非都市土地農牧用地之特性與規劃管理目標之差異，對於其管轄之非都市土地農牧用地定位也可能有所不同，故建議各地方政府於擬定並運用績效管制之共同與個別原則時，應考量農牧用地容許使用設施的量體、農地區位、農地規模、活動性質、農地資源提供與容受力等，使擬定之績效管制原則得以因地制宜且適地適用，達成非都市土地農地資源合理利用與配置之目標。

一、績效管制共同原則

本研究擬定之績效管制共同原則，係依專家學者問卷調查之結果所示，不論在農牧用地從事何種活動，依共同原則性質不同，對於農牧用地上農業環境及建築設施等加以考量，而各績效管制共同原則之內容茲說明如下：

(一) 農業環境有關之共同原則

農牧用地從事農業使用為最基本之原則，不論生產行為或生態環境保護，皆必須與農業生產使用有直接相關且為有需要的。由此可知，於非都市土地農牧用地從事任何使用行為皆有農業生產行為的存在，因此必須對於農業生產行為有所規範，同時維護生產環境品質。而針對農業生產相關之共同原則如下所列：

1. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。

農地從事種植行為，生產糧食，不可或缺的是灌溉排水系統，農業種植需要水源灌溉，故各種農地之容許使用行為，皆不得破壞原有的灌、排水設施，以利農業生產。對於農田水利會所屬之灌溉區範圍，應投資改善或維護供水設施，包括強化輪灌節水措施、推廣旱作節水灌溉設施、設置埤塘設施等。以流域為單位檢討水利會合作機制，提升地面灌溉水源利用效率，規劃興建農水調蓄設施，

提升農水運用效率。而非農田水利會所屬之灌溉區範圍，則鼓勵輪流休耕或轉作旱作、造林，並研議調整農糧政策，保價收購制度加強收購低耗水作物。分區規劃利用水田暫時吸收洪峰流量，讓水田貯留部分尖峰洪水，提升地表伏流量，增加下游可利用水量，並降低區域性洪害程度。

可參考下列原則：(1)農地周遭之開發使用行為，不得排放廢污水影響生產環境，定期維護灌溉、排水設施。(2)投資改善供水設施，配合節水灌溉設施，提升農水運用效率。(3)具灌溉功能之灌排水路不得作廢污水排放使用。

2. 從事農作生產行為，應遵循化學肥料使用量，避免造成土壤酸化、地力喪失。

農地從事生產種植行為，為防止病蟲害或增加農產量，常有過量使用農藥或化學肥料情事，對環境維護及農田生態產生嚴重影響，為避免污染農作物及造成土壤土質改變，應遵循農業主管機關規定之化學肥料使用量，並定期檢驗土壤成份，避免過度酸化，喪失地力。現代農作越來越講求自然之耕作方式，例如，有機農業耕作種植行為，藉由倡導自然界物質之循環利用，兼顧維護生態、節省能源、減少污染，並達成土地永續利用及生產自然安全農產品之目標。

可參考下列原則：(1)農地供農作、養殖、畜牧及設置相關農業設施或農舍之使用時，應防止農藥或化學肥料介入過量，致生土壤污染或造成土壤貧瘠。(2)為避免污染農作物及造成土壤土質改變，應遵循農業主管機關規定之化學肥料使用量，並定期檢驗土壤成份，避免過度酸化，喪失地利。(3)農地之使用應避免土壤受到污染，致使農業生產環境受到衝擊，以及造成生態體系與環境資源之破壞。

3. 農地使用應符合自然與土壤特性，避免破壞農地之周邊環境，包括地形地貌、土壤、水文、地下水位等天然條件。

農地生產及容許使用離不開土壤、空氣、陽光及水，對於土地土壤的使用應注意不可污染水質及土壤，並注意地表水水文或地下水水文之變化，避免破壞周邊環境及對地貌、地景結構造成影響。

可參考下列原則：(1)建立水文、地質、水位及水質資料庫，持續環境監測，掌握地層下陷情勢，以落實地下水保育與管理。(2)從事容許使用活動時，應考量與鄰近土地使用之相容性，避免破壞或影響地理景觀之原始性、生態性及文化性。(3)加強地下水補注，復育地下水環境，辦理地下水補注工程及人工地下水補注前，應進行可行性評估。

4. 農業廢棄物應妥善處理，避免污染農地生產環境。

農地供農作、養殖、畜牧及設置相關之農業設施或農舍使用時，

均有農業廢棄物之產生，一般而言，包含農業廢棄物與農業資材廢棄物。而農產廢棄物泰半均可回收再利用，製成堆肥、廐肥，再回歸到農田，至於農業資材廢棄物除了少部分為玻璃製品外，大部分為塑膠製品，由於不易腐爛、分解，若農民隨意棄置於路旁、田埂將造成農地污染。

現代的農業技術及經營管理，土地被高度利用，集約式的耕作、大型禽畜場的興起，單靠自然的力量已不足以處理這麼龐大的廢污量，因此對生態環境可能造成嚴重的傷害。有關農業廢棄物處理，例如：稻草可製成草繩、草袋、草蓆、紙版、充當燃料或者和其他資材混合作成肥料，更可將其加工製作成具經濟效益之用品，如榻榻米、漿糊等。(周楚洋，1995：1)

可參考下列原則：(1)農地使用所產生之一般或事業廢棄物之回收、清除及處理工作應確實執行。(2)農地使用所產生之一般或事業廢棄物，其回收、清除、處理作業應符合廢棄物清理法及其相關子法之規定。

5. 各種使用項目不得影響農牧用地區塊之完整性。

農牧用地部分容許使用項目，如個別興建零星農舍，造成農地景觀破碎度增加，由重要道路交會附近擴大蔓延，加上道路密集開發，使農地使用形態呈現小面積區塊，且區塊形狀趨於複雜破碎，導致農地不完整，不利於機械化操作，影響農業生產產值。

可參考下列原則：(1)農地變更使用時，不得造成整體農地細碎分割或農地穿孔，應維持農地完整。(2)農地上從事容許使用行為，除遵循使用項目外，不得造成農地面積畸零不整，不利農作生產。(3)產業用地開發、農舍興建與農村社區之擴大，應避免農業生產環境之破壞與完整農業用地之細碎、分割。(4)農地變更行為應避免使用區塊完整或已完成重大農業改良設施之土地。

6. 農作種植方法，應注意土壤養分，避免造成地力降低。

在農業使用行為中，種植農作物之方法，應注意留存土壤養分，並就農地之土壤酸鹼性、土壤厚度、土壤透水性等因素加以評估，避免成地力降低，無法永續使用農地生產。

可參考下列原則：(1)農地使用應符合土壤及地下水污染整治法及其他相關子法所規定之土壤污染管制標準。(2)相鄰農地為重要糧食生產地區、環境敏感地區、生態保育地區等，則不得從事或設置會產生高污染性物質之事業與設施。

7. 有機肥料或農業的使用應避免危害農牧用地之生產、生態與生活環境。

農業容許使用之行為，應該為農業生產所必須，亦包含基本的農作種植行為，故不論使用肥料種植農作物或各種農業容許使用行

為，皆不可造成農地生產、生態與生活環境之破壞，才能確保農牧用地自然生態及永續利用。

可參考下列原則：(1)農地使用應防止污染性物質介入土壤，從事農業生產，可進行土壤污染監測污染物濃度，以避免農業生產、生態體系與環境資源遭受破壞。(2)農地之使用應避免土壤受到污染，致使農業生產環境受到衝擊，以及造成生態體系與環境資源之破壞。

8. 於農牧用地上從事容許使用活動，應考量個別農地之生產力，保護具經濟生產力之農地資源，以維持糧食生產安全。

農地供農作、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用，但於特定農業區農牧用地或一般農業區農牧用地適合農業活動的程度有所不同，故於個別農地上從事容許使用活動，應保護較具經濟生產力之農地，例如：經農地重劃或投資建設重大農業改良設施之優良農地，以維持糧食生產安全。

可參考下列原則：(1)依據農地資源空間調查，將農地分級分類，對於資源品質良好之農業生產區域，限制容許使用活動並禁止變更轉用，維持生產安全。(2)針對農地所在地區之氣候、土壤、水質等條件加以評估，輔導農民種植適宜該地之作物，增加農糧產出，達到農地永續利用。

9. 農牧用地應避免長期休耕或廢耕。

農牧用地係供農牧生產及其設施使用者，故農牧用地除了糧食生產功能，更具生態綠地、調節氣候、防災、涵養水源提供開放空間等多元功用及價值；農地續耕可涵養土壤地力，避免優良農地因休耕或廢耕而流失，若農地長期休耕或廢耕，將使土地變為不適宜耕作使用，浪費地力，不利糧食生產，如於休耕時間，亦應作好景觀美化，選擇適當物種，也能達到涵養土壤之目的。

可參考下列原則：(1)有關短期休耕之農地，給予適當補助，有助於涵養地力，惟長期休、廢耕將成地力喪失，故應檢討現行休耕補助制度，避免因農地休耕補助，造成農地不利用或廢耕之情形。(2)建立農地休耕或廢耕資料庫，對於已休耕或廢耕超過一定期間之農地，列管並輔導農民續耕，避免優良農地流失。(3)休耕地復耕優先種植飼料玉米及雜糧作物等。

(二) 建築設施相關之共同原則

有關農牧用地除農作生產及生態保育使用外，亦常有輔以農業使用之各種建築設施，而這些建築設施係指農業生產及觀光遊憩所需之設備與設施，例如：農業生產、必要性公共設施及生態保育所需的設備與設施或休閒遊憩、開放空間及觀光使用所需之設備與設施等。因此，績效管制機制

之共同原則即須針對建築設施有所規範與管制，茲列示如下：

1. 周遭及相關建築設施應考量其污水及廢棄物處理，以避免產生土壤與空氣等污染。

農地容許興建相關建築設施，不論其興建或使用時皆可能產生廢污水及廢棄物，應由製造污染者擬定各種污染之處理計畫，避免造成農業生產之土地土壤污染，造成不可逆之農地破壞。

可參考下列原則：(1)農地使用應確保水源之清潔，周邊河川、水庫、湖泊、海洋、地下水等水源均應符合水質標準，避免對生產環境造成衝擊，以及破壞生態體系與環境資源。(2)農地使用所放流之廢(污)水，其水質標準與防治措施均應符合水污染防治法及其相關子法之規定。(3)農地行為應避免產生空氣污染，如焚燒農業廢棄物，將對生產環境造成衝擊並破壞生態與環境資源。

2. 建築設施應慎選區位並考量其適宜性，避免因公共設施之增闢而破壞生產、生態及生活環境。

農地具有多種功能，有關農地容許使用項目涉及建築設施，例如：農舍、休閒農業設施、公用事業設施等，應考慮設施設置位置，因農村建設或各項容許使用而需闢建之各項公共設施，應注意不宜位於農地種植集中區域或生態豐富區域，以免影響破壞農地之生產、生態及生活環境。可由提供公共設施、公共服務、公共衛生安全等資料加以判斷。

可參考下列原則：(1)從事經濟、觀光遊憩或容許使用活動，不得降低區域性之公共設施服務水準。(2)從事經濟、觀光遊憩或容許使用活動，應提供區域足夠之公共服務設施。(3)農地之使用應確保農地景觀與公共空間之維護，以提供良好之生活環境品質。

3. 建築行為應考量周遭道路、衛生與排水系統，以確保環境之寧適性。

在農村社區內，配置生活有關所需系統，農牧用地容許使用之建築行為，應配合周遭道路、衛生與排水系統，不擾動周邊環境，並保持環境之寧適性。

可參考下列原則：(1)以農村社區或農業使用之區域範圍，訂定道路、衛生、排水等系統可以承載之活動人口量。(2)建築外觀應配合農村景觀，融入周遭環境。(3)農地建築行為應維持區域性農路順暢性，避免影響周遭農業生產活動及環境寧適性。

4. 農牧用地上從事休閒遊憩活動應注意農地容受力。

土地容受力亦稱土地承載力，從自然環境承載力到公共設施承載力，估算承受人口與開發活動之最大量。係衡量每一單位土地面積可以支持多少人，包含環境容受力、設施容受力及經濟容受力。本研究主要針對農地資源特性，保護農業生產及生態環境為目標，故有關土地容受力部分，著重於環境容受力，農牧用地容許使用除

農作使用之外，為增加農地產值，許多農業經營者兼營休閒農場增加收入，在農牧用地上從事休閒遊憩活動，應注意農地環境容受力。

可參考下列原則：(1)農地從事休閒遊憩設施使用，其建築與相關設施不得破壞原有生產環境及生態景觀。(2)農地從事休閒遊憩設施使用，應考量鄰近地區建築、人文、景觀之相容性與協調性。(3)農地從事休閒遊憩設施使用，應考量停車空間、內部動線與交通產生量，避免破壞農地生產資源與周邊環境品質。

二、績效管制個別原則

本研究以農地保護為目的，所擬定之績效管制個別原則乃因農地具有多功能及其他附加價值，故針對農地之特性，將績效分類為生產環境(包含農業環境之土壤、水質、灌溉等)、生態環境及容受力(著重於環境容受力)三大部分，又依專家學者問卷調查之結果所示，不論在農牧用地從事何種活動，皆對於農牧用地上之生產、生態環境及容受力加以考量，並就特定農業區及一般農業區農用地農牧用地之使用性質，分別訂定個別績效管制原則，有關績效管制個別原則之內容茲說明如下：

(一) 特定農業區農牧用地之個別原則

特定農業區係指優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。其生產條件及環境應最為適宜農作，由問卷分析亦可得知，受訪者認為特定農業區受績效個別原則限制較一般農業區多。對於特定農業區內以生產環境保護功能、生態資源保育功能及容受力功能三大面向，訂定績效管制個別原則，以維護農地生產環境品質，茲分述如下：

1. 生產環境績效管制個別原則

於非都市土地農業區農牧用地內從事生產活動時，應避免對生產環境、農地容受力與均衡發展條件等，產生各種不相容使用及衝擊之情形，故本功能特性下之績效管制個別原則說明如下：

- (1) 農地作養殖、畜牧設施，應避免過度使用地下水源，造成土壤侵蝕、鹽化，造成地層下陷或土地污染。

為維護特定農業區農牧用地生產環境，有關所容許使用之養殖設施仰賴地下水，超量使用，使得地下水位明顯下降進而導致地層下陷與含水層鹽化等問題；另在農地上容許畜牧設施包含畜舍、畜牧污染處理設施、堆肥場及死廢畜禽處理設施等，若使用地下水源，應注意可能造成的土地污染。

可參考下列原則：(1)訂定地下水使用總量，監控各種設施使用地下水量。(2)在嚴重地層下陷地區，禁止於農地新設置養殖設施。(3)要求畜牧業在農地上畜禽時，應遵守數量及有關污染物之處理，避免造成土地污染。(4)加強地下水補注，復育地下水環境，辦理地下水補注工程及人工地下水補注方法與技術可行性評估。

- (2) 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞或截斷既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。

農地的灌排水系統為農業生產之重要設施，對於生產中農地之灌溉需求，其他農地所容許之生產及使用行為不應破壞，又農地灌排水水質直接影響農地生產環境至鉅，為維護優質農地生產環境，在執行面向有必要加強灌溉水質監測管理，監控用品質，辦理水質檢驗，預防農地遭受污染。在管理面向，則應強化現代化農田水利基礎建設，建置數位化灌溉水資源管理整合平台，提升農業用水管理功能。一般農業生產地區，採既有灌溉水水質標準，定期進行農地灌排渠道水質檢測，如此才能確保基本生產環境，達到糧食生產之目標。

可參考下列原則：(1)優先投資改善維護灌溉區供水設施，增加地面供水與品質。(2)農業灌溉用水加強管理及污染源取締。(3)健全農田水利會體制，改善農田水利設施，有效利用水資源，提供安全穩定灌溉水源。

- (3) 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應維持區域性農路之順暢性，避免影響周遭農業生產活動。

農地使用對目前農地周遭交通系統不會產生影響，惟農舍之興建衍生人口活動與生活機能需求，故可能會有改變農路系統的需求，故在農地上從事生產及使用行為，不可對農作賴以運輸及通行之區域性農路造成阻礙，保持農路順暢，才能使周遭農業生產行為順利。

可參考下列原則：(1)因農業生產行為而衍生之交通需求，以道路交通、人行、停車等系統之服務水準判斷是否影響區域性農路之交通順暢。(2)以人車動線分析，農地使用行為是否影響區域性道路流量，造成交通量之增加，進而影響其他生產活動，包含車道(農機具運輸)、步道、自行車動線及周邊休閒設施之串聯分析。

- (4) 農業廢棄物處理應以科學方式處理，避免導致污染環境。

以往農業社會中，農民常將農業廢棄物，如稻草及稻穀，放火將之燃燒，利用其灰燼作為田間的肥料，可是也因此造成了空氣污染甚至引發高速公路的交通事故，若將農業廢棄物以其他科學或多功能使用的方式處理，避免導致環境污染。例如，加工製

作為其他較高經濟效益之用品，既可廢棄物再利用又可增加農民收入。

可參考下列原則：(1)農地使用所產生之一般或事業廢棄物之回收、清除及處理工作應確實執行。(2)農地使用所產生之一般或事業廢棄物，其回收、清除、處理作業應符合廢棄物清理法及其相關子法之規定。

- (5) 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應考量灌、排水系統之水質，以確保糧食品質安全。

農地種植農作物，生產糧食，最需要灌排水系統，近來頻傳因水污染事件，造成農地使用受污染水源灌溉種植農作物，生產含有重金屬或其他污染物之糧食，食用安全備受擔憂。故在農牧用地從事生產及容許使用行為，應注意不可污染灌溉排水系統之水質，確保糧食品質，例如：畜禽廢棄物處理應注意不可污染周遭生產糧食之農地之灌、排水系統之水質。

可參考下列原則：(1)提供各農田水利會現場調查及資料蒐集之技術支援，並建置農田水利會灌溉管理地理資料庫。(2)協助農田水利會建構完整灌溉水質監測網，加強監測與管理，以提昇灌溉水質品質。

- (6) 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得變更農地，避免農地流失。

從本研究問卷調查可知，在現行農地實際使用面的問題，有優良農地大量流失及變更非農用情形普遍，故以農地保護的觀點看來，在特定農業區農牧用地之農業使用行為上，更應注意有關農地是否變更問題，避免優良農地繼續流失，危害糧食安全。

可參考下列原則：(1)農地不得零星變更供工廠使用，以維護整體農業生產環境，並落實安全與土地資源永續利用政策。(2)農地本身具有環境及遊憩功能，不能因提供遊憩使用而損害環境價值，且不得變更為其他使用相容，破壞農業生產環境，造成農地流失。

- (7) 於農牧用地從事容許使用活動，應留設「緩衝空間」即一定寬度之綠地，以降低對周遭農地產生不相容之衝擊。

農牧用地容許使用項目眾多，若非為農業生產行為，恐造成周遭農地之生產環境破壞，或與農地產生不相容之情形，例如：農作產銷設施、休閒農業設施雖皆為農牧用地之容許使用項目，使用行為亦與農業生產或農業經營有關，惟對於農地農作使用可能造成影響，故應留設一定寬度之綠地為隔離綠帶，降低對周遭農地產生不相容之衝擊。

可參考下列原則：(1)所留設之緩衝綠帶應與毗鄰農業使用土

地相緊臨。(2)緩衝空間設置包含具隔離效果之通路、水路、空地、廣場、蓄水池及滯洪池等非建築之開放性設施，可參考農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點訂定最小隔離寬度。

- (8) 農牧用地從事農業耕作應注意化學肥料使用量，避免農糧及農地污染。

農地從事農業耕作，為增加農糧產量，常有使用化學肥料之情形，故應注意化學肥料使用量，避免造成農糧及農地污染，現今許多農民習慣使用氮肥，縮短蔬菜成熟所需的時間，以利早日採收。然而當農民在日照不足的情形下施肥，植物無法行光合作用，將可能累積過量的硝酸鹽，導致農糧污染，危害民眾食的安全，且過多化肥施予農地，將使土壤酸化，不利耕種。

可參考下列原則：(1)種植農作物，若使用化學肥料其數量及種類應遵守農業主管機關規定，並依農藥化肥殘留標準檢驗農產品之殘留量，以維護民眾身體健康。(2)定期檢測使用化學肥料之農地之土壤成份，避免施以過多農業及化肥造成農地污染。

2. 生態環境績效管制個別原則

此功能特性下之績效管制個別原則係以生態與環境功能為主其他功能為輔，以維護環境保育與資源永續為最重要之目標，而須限制其進行土地開發行為，雖可能有必要性公共設施之建設，其仍須在對環境衝擊與影響最小之前提下配置及興建，茲說明個別管制原則之內容如下：

- (1) 為尊重自然且確保農地之永續利用，不得隨意從事變更、填補或建造等行為，以避免破壞生態與環境資源。

農地為農業生產所必須之土地，其具有多種功能，能提供糧食生產，又能涵養生態，亦涵蓋農村生活及休閒觀光等層面，故農地利用，應配合自然條件，了解農地與周邊土地之關係，雖農地具有生活層面之功能，為農村社區興建必要之公共設施或休閒農業設施，應避免對自然生態及環境之破壞。

可參考下列原則：(1)從事農地容許使用活動，需填補農地或建造相關設施等行為，應徵得農業主管機關許可，不得破壞自然生態及生產環境。(2)優良農地原則不允許變更，惟在農地上從事非農作使用，如：臨時堆置收納營建剩餘土石方、戶外廣告設施等，應依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點辦理。

- (2) 具必要性且一定規模以下的公共設施、公共事業、國防設施，在不破壞生態環境與自然景觀之前提下，可做適度容許使用，公共設施、公共事業或國防設施興建時，應考量設置適宜的緩衝距離，

以避免危害周遭生態環境資源與景觀。

雖然農牧用地係為農業生產及其附屬設施使用，惟為公共利益，農牧用地仍容許部分必要之公用事業設施(輸送油管、水管、電視廣播訊號收發站等)、公共設施(水源保護及水土保持設施)等使用，但給予一定規模之限制，避免影響農業生產環境，雖然公共事業、公共設施或國防設施容許於農地使用，但究其性質仍與農業生產有別，故興建該設施時，應留設適當的緩衝距離，避免影響生產環境及農業景觀。

可參考下列原則：(1)農地上公共設施、公共事業及國防設施興建位置應儘量避免位於農地正中央，以免造成農地割裂，危害生產環境。(2)在農地上興建必要之公共事業或國防設施，在一定規模，得予容許使用，惟該使用仍與農業生產有別，緩衝距離可與滯洪池、農路等合併計算，作為設施與農作土地之區隔。

- (3) 於農牧用地從事生態與環境使用活動，應維持原棲地之類型與面積，以確保生物棲息地之永續。

農地之使用係以供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用，在從事農業生產，對於周邊環境之動植物生態、自然生態景觀及棲地有其正面效益，尤其當農地從事生態與環境保育活動，如螢火蟲復育、濕地維護等，均可確保生物棲息地、自然生態資源得以永續。

可參考下列原則：(1)農地為動植物原棲地，可針對其物種之類型進行調查，對農地使用活動造成群落之改變、棲息地及習性之改變等加以評估。(2)位於環境敏感地區之農地，評估生態及環境活動對於生態棲地面積增減、瀕臨絕種及受保護族群數量、保持生態系統之影響。

- (4) 於農牧用地從事生態與環境使用活動，應研擬保育計畫，設立生態或資源保護區。

此個別原則係因認為若農牧用地以生態與環境功能為主，其他功能為輔之情形，其生態景觀與生物多樣性即應受到相當程度之保護，故建議研擬保育計畫，設立生態或資源保護區。本研究認為執行此個別原則時，亦應先進行中央主管機關之農地調查與分析，若其生態系統、區位、規模與基地容受力等係具有生態價值而值得維護者，即應依此原則辦理之，並進入地方政府之生態環境監控系統，以避免設立之生態或資源保護區遭受到周遭使用等衝擊，達成發揮多功能之目標。

可參考下列原則：(1)應視農地規模決定擬定保育計畫之必要性；(2)農牧用地之生態環境達到相當程度的保存價值，始考量研擬計畫或設置專區。(3)對於稀有、瀕危物種及具指標性之動物、

植物、微生物物種，並進行必要、有效之就地保育、移地保育或復育。

3. 容受力績效管制個別原則

農地具有生產農作物、涵養生態環境及承載各種活動之特性，其中供農業使用之各種建築或設施，應考量農地之環境容受力，茲說明個別管制原則之內容如下：

- (1) 於農牧用地從事生活與社會使用活動，應考量周遭農業生產、生態環境與相關設施之相容性與協調性。

農牧用地除生產糧食功能外，亦容許農村生活及社會使用活動，然而生活層面之容許活動，對於農地之使用也較生產使用更加重農地之負擔，故更應考量農地之容受力，有關農地多功能特性之各種使用應互相調和，始能維護農地生產資源，保護生態環境，促進農地利用。

可參考下列原則：(1)有關生活及社會使用活動，應考量農地之環境容受力，不得興建非農用或過多設施，造成農地負擔。(2)農地上之生活及社會活動衍生之交通、公設等需求，應考量活動所需農業設施與生產、生態環境之協調性及土地容受力，避免造成農地整體之破壞。

- (2) 從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得造成公共安全之疑慮與水土保持問題。

農地供作農作、養殖、畜牧、保育等使用，亦具有休閒觀光及農村社區生活等功能使用，在農地上從事休閒遊憩及農村住宅使用常涉及建築行為，故該建築行為應進一步考量農地之設施容受力，若無法維持水土保持或公共安全，應不予興建，以免危害農民生命財產安全且造成農地生產環境破壞。

可參考下列原則：(1)農村住宅及休閒遊憩設施之興建(如農舍、休閒農業設施)，應經直轄市或縣(市)政府工務及農業主管機關同意。(2)農地興建建築設施，應考量環境容受力，不得超出土地所能承載之設施容受力，以免造成公共安全之疑慮。

- (3) 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應考量與鄰近土地使用之相容性，避免破壞周遭生產環境與生態環境。

農地除了生產及生態功能外，近來新興觀光及休閒農業使用，而農村觀光遊憩活動之興起，讓農民經濟收入增加，惟觀光活動所引進之人潮及各種需求，可能造成農地主要生產功能及生態環境破壞，所以在農地及農村發展觀光遊憩活動或各項容許使用活動，應考量農地之環境容受力，更要注意與鄰近生產土地使

用情形，避免破壞農地環境。

可參考下列原則：(1)觀光遊憩活動應與農村生活及農地體驗相結合，在不破壞原有的生產、生態環境下進行，並應兼顧土地容受力。(2)在不擾動原有農業生產活動前提下，配合農村生活、農地耕作時序及周遭土地使用情形從事觀光遊憩或容許活動。

- (4) 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應確保農地使用之連續性與緊密性，提升土地資源利用效率，避免因蔓延發展導致城鄉景觀風貌遭受破壞。

此個別原則係因從事觀光遊憩或容許使用活動時，有可能阻斷農地做農業生產使用之連續性，要避免因蔓延發展導致景觀及農業生產環境受到破壞。非都市土地農業區所在區位較為集中，惟區內部分農牧用地可能因隨意變更使用或違規使用造成農地碎裂分割，因此，執行此個別原則亦應先透過中央主管機關統籌全國性之農地資源調查與分析後，針對面積大、保存完整且維持農作的非都市土地農業區，依此個別原則進行管制與規範，避免土地使用蔓延破壞城鄉風貌。

可參考下列原則：(1)依農地資源空間調查分析，針對大面積、保存完整且維持農作之非都市土農業區進行管控，不得變更為非農業使用，以提高生產效率，維持優良農地作農業使用。(2)農地從事觀光休閒農業或容許使用活動，不得造成優良生產農地細碎分割，使農地無法規模耕作，降低生產效率，造成農地景觀遭受破壞。

- (5) 從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得破壞生態環境與危害野生動物。

農地擁有許多特性，除了基本的生產、生態功能，亦具有休閒觀光及農村生活等功能，有關農地之遊憩及農宅使用行為與維護農業生產、生態環境可能有所衝突，所以農村住宅之區位選擇及農村休閒遊憩活動之舉行，應與周遭農業生產環境配合，若需建築設施，應考量生態環境及野生物種保育。

可參考下列原則：(1)休閒遊憩及農舍之容許使用活動所需之建築設施，其區位選擇不宜位於大面積優良農地正中央。(2)農村住宅及休閒遊憩所需建築設施不得位於具有動物棲息地及特殊生態保育區，以免破壞該區域，造成無法彌補之生態損失。

- (6) 從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應考量與農地景觀之相容性。

農地之使用除供生產農作、畜牧、養殖、保育外，設置相關農業設施、興建農舍或觀光休閒農業等都係容許使用項目，此個別原則係因認為從事經濟或容許使用活動時，其所興建之建築設

施應考量與鄰近農地景觀相容性，避免造成景觀上的衝突，破壞整體農村風格。

可參考下列原則：(1)從事觀光遊憩或容許使用活動，除注意土地使用性質外，有關農地景觀規劃亦配合，於農地上有容許使用建築時，除考量建築設計外，故建築設施之量體、設計樣式皆應與周遭農地景觀相結合，維持農地整體景觀風格。(2)訂定農地景觀設計準則，對於各項農地容許使用涉及建築設施時，應遵循設計準則，使建築設施可以容入周遭農地景觀。

- (7) 從事休閒遊憩與農村住宅使用活動，其建築設施興建必須為農村生活之需要。

無論在農地上從事農、漁、牧之生產型態、生態景觀或農村生活均可帶動產業發展，在週休二日後國人愈趨重視休閒活動，故農地上從事農業休閒遊憩活動亦是近來新興發展的產業，惟農地上容許使用不可違反農業相關使用，仍應以農業生產及農村生活為主，故各項容許之建築及設施應以農村生活所必需為限，且應注意土地環境容受力。

可參考下列原則：(1)為農村生活所需興建之建築設施，限作農村住宅或休閒農業遊憩使用。(2)農地上興建設施應經農業主管機關審核，同意該建築設施係為農村生活所需。

- (8) 從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應為生產需要為限。

此個別原則係認為從事觀光遊憩或容許使用活動，其建築設施之興建必須為發揮生產或經濟功能所需，不可任意於農業區內建造設施違背多功能特性之內涵。農地上之建築設施應嚴格管制，並經嚴格審查，其興建之目的應係為生產或經濟功能特性之需要，並兼顧其他功能之發揮。

可參考下列原則：(1)農地建築生產所需要之相關農業設施，應得農業主管機關審查許可始得興建。(2)農業建築設施供生產使用，應遵循農業目的使用，限作農業使用。

(二) 一般農業區農牧用地之個別原則

一般農業區係指特定農業區以外之供農業使用之土地。因非都市土地農牧用地之容許使用項目，並未依分區不同，而訂定不同之容許使用標準，依本研究範圍之特定農業區及一般農業區而言，雖皆屬宜農作之地區，惟依其分區不同，應有不同之容許使用項目，針對一般農業區農牧用地容許使用訂定績效管制之個別原則，藉以區分特定農業區及一般農業區農牧用地容許使用項目，亦以一般農業區農牧用地之生產環境保護功能、生態資源保育功能及容受力等面向，訂定績效個別原則，以維護農地生產環境品質，茲分述如下：

1. 生產環境績效個別原則

- (1) 農地作養殖、畜牧設施，應避免過度使用地下水源，造成土壤侵蝕、鹽化，造成地層下陷或土地污染。
- (2) 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應考量灌、排水系統之水質，以確保糧食品質安全。
- (3) 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞或截斷既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。
- (4) 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應維持區域性農路之順暢性，避免影響周遭農業生產活動。
- (5) 農業廢棄物處理應以科學方式處理，避免導致污染環境。
- (6) 於農牧用地從事容許使用活動，應留設「緩衝空間」即一定寬度之綠地，以降低對周遭農地產生不相容之衝擊。
- (7) 農牧用地從事農業耕作應注意化學肥料使用量，避免農糧及農地污染。

2. 生態環境績效個別原則

- (1) 具必要性且一定規模以下的公共設施、公共事業、國防設施，在不破壞生態環境與自然景觀之前提下，可做適度容許使用公共設施、公共事業或國防設施興建時，應考量設置適宜的緩衝距離，以避免危害周遭生態環境資源與景觀。
- (2) 為尊重自然且確保農地之永續利用，不得隨意從事變更、填補或建造等行為，以避免破壞生態與環境資源。

3. 容受力績效個別原則

- (1) 於農牧用地從事生活與社會使用活動，應考量周遭農業生產、生態環境與相關設施之相容性與協調性。」「從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得造成公共安全之疑慮與水土保持問題。
- (2) 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應考量與鄰近土地使用之相容性，避免破壞周遭生產環境與生態環境。
- (3) 從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得破壞生態環境與危害野生動物。
- (4) 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應確保農地使用之連續性與緊密性，提升土地資源利用效率，避免因蔓延發展導致城鄉景觀風貌遭受破壞。
- (5) 從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應考量與農地景觀之相容性。

本研究分別擬定績效管制共同與個別原則，不論在農牧土地上從事生產活動、保育行為或建築使用，皆應遵守「績效管制共同原則」；而考量本研究範圍設定於非都市土地較適宜農業使用之特定農業區及一般農業區農牧用地，以兩種

分區分別訂定「績效管制個別原則」，藉由專家學者問卷回饋擬定出特定農業區及一般農業區農牧用地容許使用績效管制個別原則，有關土地容受力、建築行為或社會活動等方面之績效管制個別原則於特定農業區農牧用地規範較多，即對於特定農業區農牧用地此種優良農地，對於農地資源保護應更加嚴格，以維護優良生產環境。



第三節 績效管制機制相關配套措施

本研究透過文獻整理、理論分析與專家學者問卷調查，發現並確認非都市土地農牧用地於實際使用面、政策法令面、規劃執行面及價值觀念面等面向皆有許多課題存在，且也確認目前農牧用地容許使用存在許多與農地不相容之項目，故在配套措施部分建議修法刪除不相容的容許使用項目，並在現行容許使用制度下運用績效管制機制，由直轄市、縣(市)政府在容許使用項目下，訂定各地方農地資源特性之績效管制共同及個別原則，以改善現況非都市土地農用地面臨之課題，另一方面以績效管制誘因機制，影響土地使用者維持農地農作。然而，行政執行系統即扮演重要的角色。因不論是中央主管機關或直轄市或縣(市)政府之政策、規範、管理與管制作為等，皆會對農牧用地之土地權利關係人或開發者產生最直接的影響性。故本節績效管制相關配套措施，即提出容許使用法規修正並於現行架構下訂定績效管制原則與提供績效管制誘因機制及行政系統配合，期藉由各項配套措施達到非都市土地農牧用地生產環境保護之目標。

一、容許使用制度之檢討

(一) 不相容之容許使用項目刪除

現行非都市土地特定農業區及一般農業區農牧用地之容許使用項目並無分別，惟究其適宜農作之性質尚有不同，應分別研訂各種使用地容許使用項目及許可使用細目，可依下列原則檢討並修正土地使用管制規定，即在特定農業區內之使用地編定類別應與農業使用相關為原則，範圍內農牧用地之容許使用項目及許可使用細目應減少非農業使用項目，並避免新增非農業使用項目；在一般農業區內之使用地編定類別應與農業及其相關產業為原則，範圍內農牧用地之容許使用項目及許可使用細目應減少非農業使用項目。

依據非都市土地使用管制規則第六條規定之各種使用地容許使用附表觀之，農牧用地之容許使用項目非常寬鬆，再依第四章專家學者問卷分析，現行非都市土地農業區農牧用地容許使用項目有多項不宜出現在農地上，對農地之生產及生態環境有極大之負外部性，故在102年9月19日修正之非都市土地使用管制規則，有關農牧用地部分，修正將採取土石之容許除外於特定農業區及一般農業區，亦即最近一次修法亦認同於非都市土地農業區內不宜有採取土石之容許使用，並予排除。由此可知，對於特定農業區農牧用地，此種優良農地之容許使用項目更應限縮在單純農業使用，而對於一般農業區農牧用地之容許使用項目則是對於顯不相容且破壞農業生產環境之項目。故本研究建議於修法時於特定農業區農牧用地容許使用直接

刪除「採取土石」、「臨時堆置收納營建剩餘土石方」、「水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施」、「戶外廣告物設施」、「農舍」、「養殖設施」及「再生能源相關設施」；於一般農業區農牧用地容許使用直接刪除直接予以刪除「採取土石」、「臨時堆置收納營建剩餘土石方」，以維護農業生產環境。

(二) 容許使用制度修正

現行非都市土地容許使用制度，係在區域計畫法、區域計畫法施行細則、非都市土地使用管制規則、製非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知、非都市土地容許使用執行要點及各事業主管機關訂定之審查要點下，作為容許使用及使用管制，有關現行非都市土地容許使用管制架構如圖3-2-2，運用績效管制機制於本研究範圍之特定農業區及一般農業區農牧用地之容許使用，即於現行容許使用制度下，由各直轄市、縣(市)農業主管機關依據各地區農地資源特性訂定績效管制共同及個別原則，在農業主管機關容許農業設施使用時或各目的事業主管機關審查農地容許使用案件，會辦地方農業主管機關表示意見時，以績效管制原則加以衡量審查，若有符合容許使用項目但不符合績效管制原則之申請，應不予容許使用，以顧及土地環境容受力，並達到農地生產環境維護及生態環境保育之目的。運用績效管制機制之容許使用制度如下圖5-3-1：

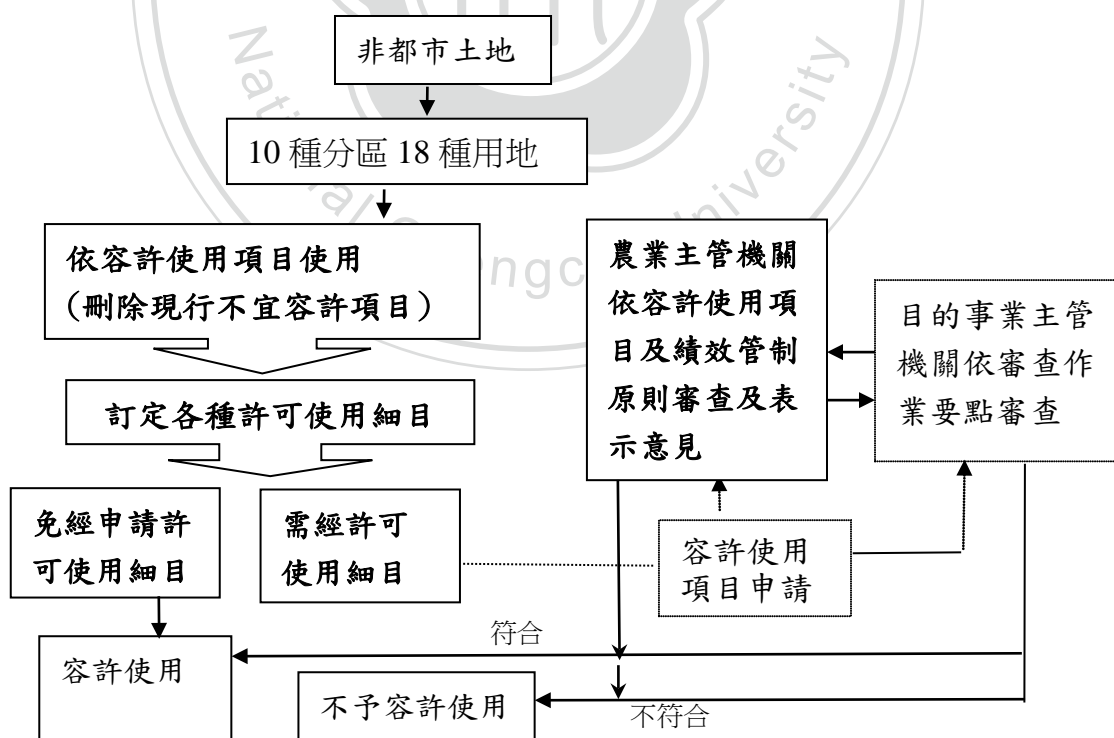


圖 5-3-1 運用績效管制機制之容許使用制度制架構

資料來源：本研究整理

表 5-3-1 非都市土地農業區農牧用地容許使用績效共同原則評估準則

績效共同原則	評估準則
<p>於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。</p>	<p>(1)農地周遭之開發使用行為，不得排放廢污水影響生產環境，定期維護灌溉、排水設施。 (2)投資改善供水設施，配合節水灌溉設施，提升農水運用效率。 (3)具灌溉功能之灌排水路不得作廢污水排放使用。</p>
<p>從事農作生產行為，應遵循化學肥料使用量，避免造成土壤酸化、地力喪失。</p>	<p>(1)農地供農作、養殖、畜牧及設置相關農業設施或農舍之使用時，應防止農藥或化學肥料介入過量，致生土壤污染或造成土壤貧瘠。 (2)為避免污染農作物及造成土壤土質改變，應遵循農業主管機關規定之化學肥料使用量，並定期檢驗土壤成份，避免過度酸化，喪失地利。 (3)農地之使用應避免土壤受到污染，致使農業生產環境受到衝擊，以及成生態體系與環境資源之破壞。</p>
<p>周遭及相關建築設施應考量其污水及廢棄物處理，以避免產生土壤與空氣等污染。</p>	<p>(1)農地使用應確保水源之清潔，周邊河川、水庫、湖泊、海洋、地下水等水源均應符合水質標準，避免對生產環境造成衝擊，以及破壞生態體系與環境資源。 (2)農地使用所放流之廢(污)水，其水質標準與防治措施應符合『水污染防治法』及其相關子法之規定。 (3)農地行為應避免產生空氣污染，如焚燒農業廢棄物，將對生產環境造成衝擊並破壞生態與環境資源。</p>
<p>建築設施應慎選區位並考量其適宜性，避免因公共設施之增闢而破壞生產、生態及生活環境。</p>	<p>(1)從事經濟、光觀遊憩或容許使用活動，不得降低區域性之公共設施服務水準。 (2)從事經濟、觀光遊憩或容許使用活動，應提供區域足夠之公共服務設施。 (3)農地之使用應確保農地景觀與公共空間之維護，以提供良好之生活環境品質。</p>
<p>農地使用應符自然與土壤特性，避免破壞農地之周邊環境，包括地形地貌、土壤、水文、地下水水位等天然條件。</p>	<p>(1)建立水文、地質、水位及水質資料庫，持續環境監測，掌握地層下陷情勢，以落實地下水保育與管理。 (2)從事容許使用活動時，應考量與鄰近土地使</p>

績效共同原則	評估準則
	<p>用之相容性，避免破壞或影響地理景觀之原始性、生態性、文化性。</p> <p>(3)加強地下水補注，復育地下水環境，辦理地下水補注工程及人工地下水補注前，應進行可行性評估。</p>
<p>農業廢棄物應妥善處理，避免污染農地生產環境。</p>	<p>(1)農地使用所產生之一般或事業廢棄物之回收、清除及處理工作應確實執行。</p> <p>(2)農地使用所產生之一般或事業廢棄物，其回收、清除、處理作業應符合廢棄物清理法及其相關子法之規定。</p>
<p>各種使用項目不得影響農牧用地區塊之完整性。</p>	<p>(1)農地變更使用時，不得造成整體農地細碎分割或農地穿孔，應維持農地完整。</p> <p>(2)農地上從事容許使用行為，除遵循使用項目外，不得造成農地面積畸零不整，不利農作生產。</p> <p>(3)產業用地開發、農舍興建與農村社區之擴大，避免農業生產環境之破壞與完整農用地之細碎、分割。</p> <p>(4)農地變更行為應避免使用區塊完整或已完成重大農業改良設施之土地。</p>
<p>建築行為應考量周遭道路、衛生與排水系統，以確保環境之寧適性。</p>	<p>(1)以農村社區或農業使用之區域範圍，訂定道路、衛生、排水等系統可以承載之活動人口量。</p> <p>(2)建築外觀應配合農村景觀，融入周遭環境。</p> <p>(3)農地建築行為應維持區域性農路順暢性，避免影響周遭農業生產活動及環境寧適性。</p>
<p>農作種植方法，應注意土壤養分，避免造地力降低。</p>	<p>(1)農地使用應符合土壤及地下水污染整治法及其他相關子法所規定之土壤污染管制標準。</p> <p>(2)相鄰農地為重要糧食生產地區、環境敏感地區、生態保育地區等，則不得從事或設置會產生高污染性物質之事業與設施。</p>
<p>有機肥料或農業的使用應避免危害農牧用地之生產、生態與生活環境。</p>	<p>(1)農地使用應防止污染性物質介入土壤，從事農業生產，可進行土壤污染監測污染物濃度，以避免農業生產、生態體系與環境資源遭受破壞。</p> <p>(2)農地之使用應避免土壤受到污染，致使農業</p>

績效共同原則	評估準則
	生產環境受到衝擊，以及造成生態體系與環境資源之破壞。
於農牧用地上從事容許使用活動，應考量個別農地之生產力，保護具經濟生產力之農地資源，以維持糧食生產安全。	<p>(1)依據農地資源空間調查，將農地分級分類，對於資源品質良好之農業生產區域，限制容許使用活動並禁止變更轉用，維持生產安全。</p> <p>(2)針對農地所在地區之氣候、土壤、水質等條件加以評估，輔導農民種植適宜該地之作物，增加農糧產出，達到農地永續利用。</p>
農牧用地應避免長期休耕或廢耕。	<p>(1)有關短期休耕之農地，給予適當補助，有助於涵養地力，惟長期休、廢耕將成地力喪失，故應檢討現行休耕補助制度，避免因農地休耕補助，造成農地不利用或廢耕之情形。</p> <p>(2)建立農地休耕或廢耕資料庫，對於已休耕或廢耕超過一定期間之農地，列管並輔導農民續耕，避免優良農地流失。</p> <p>(3)休耕地復耕優先種植飼料玉米及雜糧作物等。</p>
農牧用地上從事休閒遊憩活動應注意農地容受力。	<p>(1)農地從事休閒遊憩設施使用，其建築與相關設施不得破壞原有生產環境及生態景觀。</p> <p>(2)農地從事休閒遊憩設施使用，應考量鄰近地區建築、人文、景觀之相容性與協調性。</p> <p>(3)農地從事休閒遊憩設施使用，應考量停車空間、內部動線與交通產生量，避免破壞農地生產資源與周邊環境品質。</p>

資料來源：本研究整理

表 5-3-2 特定農業區農牧用地容許使用績效個別原則評估準則

績效分類	績效個別原則	評估準則
生產環境	農地作養殖、畜牧設施，應避免過度使用地下水源，造成土壤侵蝕、鹽化，造成地層下陷或土地污染。	<ol style="list-style-type: none"> (1)訂定地下水使用總量，監控各種設施使用地下水量。 (2)在嚴重地層下陷地區，禁止於農地新設置養殖設施。 (3)要求畜牧業在農地上畜禽時，應遵守數量及有關污染物之處理，避免造成土地污染。 (4)加強地下水補注，復育地下水環境，辦理地下水補注工程及人工地下水補注前，應進行可行性評估。
	於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞或截斷既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。	<ol style="list-style-type: none"> (1)優先投資改善維護灌溉區供水設施，增加地面供水與品質。 (2)農業灌溉用水加強管理及污染源取締。 (3)健全農田水利會體制，改善農田水利設施，有效利用水資源，提供安全穩定灌溉水源。
	於農牧用地從事農業生產及使用行為，應維持區域性農路之順暢性，避免影響周遭農業生產活動。	<ol style="list-style-type: none"> (1)因農業生產行為而衍生之交通需求，以道路交通、人行、停車等系統之服務水準判斷是否影響區域性農路之交通順暢。 (2)以人車動線分析，農地使用行為是否影響區域性道路流量，造成交通量之增加，進而影響其他生產活動，包含車道、人行步道、遊憩步道、自行車動線及周邊休閒設施之串聯分析。
	農業廢棄物處理應以科學方式處理，避免導致污染環境。	<ol style="list-style-type: none"> (1)農地使用所產生之一般或事業廢棄物之回收、清除及處理工作應確實執行。 (2)農地使用所產生之一般或事業廢棄物，其回收、清除、處理作業應符合廢棄物清理法及其相關子法之規定。
	於農牧用地從事農業生產及使用行為，應考量灌、排水系統之水質，以確保糧食品質安全。	<ol style="list-style-type: none"> (1)提供各農田水利會現場調查及資料蒐集之技術支援，並建置農田水利會灌溉管理地理資料庫。 (2)協助農田水利會建構完整灌溉水質監測網，加強監測與管理，以提昇灌溉水質品質。

績效分類	績效個別原則	評估準則
	於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得變更農地，避免農地流失。	(1) 農地不得零星變更供工廠使用，以維護整體農業生產環境，並落實安全與土地資源永續利用政策。 (2) 農地本身具有環境及遊憩功能，不能因提供遊憩使用而損害環境價值，且不得變更為其他使用相容之用地，破壞農業生產環境，造成農地流失。
	於農牧用地從事容許使用活動，應留設「緩衝空間」即一定寬度之綠地，以降低對周遭農地產生不相容之衝擊。	(1) 所留設之緩衝綠帶應與毗鄰農業使用土地相緊臨。 (2) 緩衝空間設置包含具隔離效果之通路、水路、空地、廣場、蓄水池及滯洪池等非建築之開放性設施，可參考農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點訂定最小隔離寬度。
	農牧用地從事農業耕作應注意化學肥料使用量，避免農糧及農地污染。	(1) 種植農作物，若使用化學肥料其數量及種類應遵守農業主管機關規定，並依農藥化肥殘留標準檢驗農產品之殘留量，以維護民眾身體健康。 (2) 定期檢測使用化學肥料之農地之土壤成份，避免施以過多農業及化肥造成農地污染。
生態環境	為尊重自然且確保農地之永續利用，不得隨意從事變更、填補或建造等行為，以避免破壞生態與環境資源。	(1) 從事農地容許使用活動，需填補農地或建造相關設施等行為，應徵得農業主管機關許可，不得破壞自然生態及生產環境。 (2) 優良農地原則不准許變更，惟在農地上從事非農作使用，如：臨時堆置收納營建剩餘土石方、戶外廣告設施等，應依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點辦理。
	具必要性且一定規模以下的公共設施、公共事業、國防設施，在不破壞生態環境與自然景觀之前提下，可做適度容許使用公共設施、公共事業或國防設施興建時，應考量設置	(1) 農地上公共設施、公共事業及國防設施興建位置應儘量避免位於農地正中央，以免造成農地割裂，危害生產環境。 (2) 在農地上興建必要之公共事業或國防設施，在一定規模，得予容許使用，惟該使用仍與農業生產有別，緩衝距離可與滯洪池、農路等合併計算，作為設施與農作土

績效分類	績效個別原則	評估準則
	適宜的緩衝距離，以避免危害周遭生態環境資源與景觀。	地之區隔。
	於農牧用地從事生態與環境使用活動，應維持原棲地之類型與面積，以確保生物棲息地之永續。	(1)農地為動植物原棲地，可針對其物種之類型進行調查，對農地使用活動造成群落之改變、棲息地及習性之改變等加以評估。 (2)位於環境敏感地區之農地，評估生態及環境活動對於生態棲地面積增減、瀕臨絕種及受保護族群數量、保持生態系統之影響。
	於農牧用地從事生態與環境使用活動，應研擬保育計畫，設立生態或資源保護區。	(1)應視農地規模決定擬定保育計畫之必要性。 (2)農牧用地之生態環境達到相當程度的保存價值，始考量研擬計畫或設置專區。 (3)對於稀有、瀕危物種及具指標性之動物、植物、微生物物種，並進行必要、有效之就地保育、移地保育或復育。
容受力	於農牧用地從事生活與社會使用活動，應考量周遭農業生產、生態環境與相關設施之相容性與協調性。	(1)有關生活及社會使用活動，應考量農地之環境容受力，不得興建非農用或過多設施，造成農地負擔。 (2)農地上之生活及社會活動衍生之交通、公設等需求，應考量活動所需農業設施與生產、生態環境之協調性及土地容受力，避免造成農地整體之破壞。
	從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得造成公共安全之疑慮與水土保持問題。	(1)農村住宅及休閒遊憩設施之興建(如農舍、休閒農業設施)，應經直轄市或縣(市)政府工務及農業主管機關同意。 (2)農地興建建築設施，應考量環境容受力，不得超出土地所能承載之設施容受力，以免造成公共安全之疑慮。
	從事觀光遊憩或容許使用活動時，應考量與鄰近土地使用之相容性，避免破壞周遭生產環境與生態環境。	(1)觀光遊憩活動應與農村生活及農地體驗相結合，在不破壞原有的生產、生態環境下進行，並應兼顧土地容受力。 (2)在不擾動原有農業生產活動前提下，配合農村生活、農地耕作時序及周遭土地使用情形從事觀光遊憩或容許活動。

績效分類	績效個別原則	評估準則
	從事觀光遊憩或容許使用活動時，應確保農地使用之連續性與緊密性，提升土地資源利用效率，避免因蔓延發展導致城鄉景觀風貌遭受破壞。	(1)依農地資源空間調查分析，針對大面積、保存完整且維持農作之非都市土農業區進行管控，不得變更為非農業使用，以提高生產效率，維持優良農地作農業使用。 (2)農地從事觀光休閒農業或容許使用活動，不得造成優良生產農地細碎分割，使農地無法規模耕作，降低生產效率，造成農地景觀遭受破壞。
	從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得破壞生態環境與危害野生動物。	(1)休閒遊憩及農舍之容許使用活動所需之建築設施，其區位選擇不宜位於大面積優良農地正中央。 (2)農村住宅及休閒遊憩所需建築設施不得位於具有動物棲息地及特殊生態保育區，以免破壞該區域，造成無法彌補之生態損失。
	從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應考量與農地景觀之相容性。	(1)從事觀光遊憩或容許使用活動，除注意土地使用性質外，有關農地景觀規劃亦配合，於農地上有容許使用建築時，除考量建築設計外，故建築設施之量體、設計樣式皆應與周遭農地景觀相結合，維持農地整體景觀風格。 (2)訂定農地景觀設計準則，對於各項農地容許使用涉及建築設施時，應遵循設計準則，使建築設施可以容入周遭農地景觀。
	從事休閒遊憩與農村住宅使用活動，其建築設施興建必須為農村生活之需要。	(1)為農村生活所需興建之建築設施，只限作農村住宅或休閒農業遊憩使用。 (2)農地上興建設施應經農業主管機關審核，同意該建築設施係為農村生活所需。
	從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應為生產需要為限。	(1)農地建築生產所需要之相關農業設施，應得農業主管機關審查許可始得興建。 (2)農業建築設施供生產使用，應遵循農業目的使用，限作農業使用。

資料來源：本研究整理

二、績效管制機制之誘因

現行非都市土地使用管制以現況編定於台灣已實行多年，對於非都市土地農牧用地的規劃方向，不甚明確，欲以績效管制制度全面取代非都市土地使用分區管制，尚缺乏非都市土地農牧用地之基礎資訊，若即刻以績效管制制度取代傳統土地使用分區管制，實務執行上恐有困難，故本研究建議在傳統土地使用分區管制輔以績效管制機制的方式，以提升績效管制機制之可行性。為鼓勵非都市土地農牧用地之土地權利關係人與開發者，依自然特性使用農地，並達成農牧用地功能發揮，遵守績效管制原則於農地上從事各種容許活動，因此建立績效管制機制之誘因措施，以期望發揮效果達成目標。依據專家學者問卷調查結果與給予之建議，將誘因措施分為四個部分，首先對農業生產專區之設置給予補貼，再讓政府建置暢通之農產運銷管道，對於擴大農地經營規模給予獎勵與補貼，並實行簽訂維持農作使用之契約，茲說明如下：

(一) 農業生產專區設置之補貼

農業發展條例第25條規定，主管機關應會同有關機關，就農業資源分布、生產環境及發展需要，規劃農業生產區域，並視市場需要，輔導設立適當規模之農產專業區，實施計畫產、製、儲、銷。在農產專業區內，政府指定興建之公共設施，得酌予補助或協助貸款。而農業生產專區透過農地利用管理、組織整合、強化訓練、產銷經營及環境維護五大面向農業經營整合與自主管理工作，透過人的努力、地的利用，運用各地區之農業資源成立具地方特色的農業生產專區，有效提升農業競爭力，在產業發展的同時，兼顧生態環境的維護，提升農業整體發展；並將農業發展條例第54條規定成立農業發展基金，獨立對於設置農業生產專區項目給予補貼，以鼓勵非都市土地農牧用地之所有權人及開發利用者，從事符合農地生產及生態環境活動並適用績效管制機制，故建議應對設置農業生產專區設置給予補貼，由農業發展基金中，設置獨立項目，對農業生產專區做專款專用之運用，此補貼可鼓勵農牧用地之土地權利關係人與開發者，遵循績效管制原則，維持農地農用。

(二) 政府建置暢通之農產運銷管道

農產運銷係指將農產品及其服務由原始生產點到消費者手上，整體過程中所有活動的執行(吳明敏，1990：141)，在農產運銷組織方向，政府經由輔導農民團體(農、漁會)或產業團體(協會、基金會)產品共同產銷，並藉由農業產銷班之成立，由強化農業產銷班組織運作，加強在產銷資材採購、設施設備共同利用、共同作業，共同運銷、共同研究等方面的運作，切實發揮組織合作的功能，以達降低生產成本，提高產品品質，提升產品

售價，省工省時的目的。再者，由政府設置資訊流通平台，加強農產品產銷資訊之流通，公布政府政策資訊、農業科技資訊、生產資訊、國內外市場資訊等，作為農民經營決策的參考依據。

在農產品市場方向，政府積極輔導公民營工廠與農民及農民團體簽訂契約供銷制度，興擴遷建批發市場，推動零售現代化、農會設置農民購物中心，辦理所謂的直接運銷，例如：供應國家副食、學童營養午餐及推動觀光休閒假日市場等。為使農地所有權人或開發者，對農地之使用能符合生產及生態環境，建議由政府建置暢通之農產運銷管道，增加農民在農地從事農作的誘因。

(三) 擴大農地經營規模之獎勵與補貼

台灣農業耕作是以小農為主，截至107年止，我國農民平均耕作的農地面積僅有約0.76公頃左右，耕地太小，難以機械取代人力，單純從事農耕，幾乎無法養家餬口，加上農村老農平均年齡在六十歲以上，農業生產力低落，政府以提供獎勵或補貼之誘因，鼓勵擴大農地經營規模，使農業耕作達到規模經濟，既可使農地農用又能增加農業產值，增加農戶之收入，避免農地荒廢或變更。

惟欲擴大農地經營規模，必先使土地可流動，目前台灣農民平均耕作之農地面積太小，朝農地整合出售或將耕地出租，才能擴大農地經營規模，不論是農民對農地之感情，可能造成不易出售自有農地或是目前農地價格已趨高漲，使農業開發者較難負擔大量收購農地之成本，故以承租農地，整合耕作經營似較為可行，政府目前推動小地主大佃農政策，係政府輔導無力或無意耕作之農民或地主，將自有土地長期出租給有意願擴大農場經營規模之農業經營者，促進農業勞動結構年輕化，並使老農安心享受離農或退休生活。同時，政府協助農業經營者（大佃農）順利承租農地，擴大經營規模，降低生產成本，並輔導改善經營設備（施），提高農業經營效益及競爭力。進一步獎勵措施，可針對愈擴大農地經營之開發者，給予購買農地或農耕機具或承租農地之貸款利息優惠，並輔導農業耕作事宜，鼓勵農村老農將耕地出租，配套輔以讓老農仍保有農保資格等相關優惠，使農地經營規模得以擴大，實施農耕機械化，提高生產效率，使農業經營現代化，此一措施亦可確保農地維持農業使用，甚至更有效率之使用。

(四) 簽訂維持農作使用之契約並給予補貼

非都市土地農業區農牧用地為較適宜農作之優良農地，為使其維持糧食生產功能並兼顧保護自然生態之功能，對於願意維持農作之農業生產者，不論是自行農作或租予其他農民或農企業團體作農業使用，藉由與農地所有權人簽訂契約的方式，鼓勵其所有之農地繼續作農作使用，並由地

方政府依據各縣(市)政府之農業糧生產目標訂定持續農作之補貼標準，以此為誘因，在與農業生產者訂定維持農作契約時，以維持農作之面積及時間，分級給予補助，並由各直轄市或縣(市)政府定期查核已簽約之農業生產者，是否維持農地農作使用，並於契約中明定，違反契約規定，農地非作農業使用者，應繳回所補貼之金額。

三、績效管制機制之行政系統

本研究透過文獻整理、理論分析與專家學者問卷調查，發現並確認非都市土地農業區農牧用地於實際使用面、政策法令面、規劃執行面與價值觀念面等面向皆有許多課題存在，因此如何運用績效管制機制改善現況非都市土地農業區農牧用地所面臨時之之課題，行政執行系統即扮演重要的角色。因不論是中央主管機關或直轄市或縣(市)政府之政策、規範、管理與管制作為等，皆會對非都市土地農牧用地之土地權利關係人或開發者產生最直接的影響性，其所產生之效果往往最為顯著且相對的快速，中央主管機關對於政策方向、資源盤查及檢討法令規定加以檢討，地方主管機關在土地使用績效管制機制執行面上，配合宣導、加強管控與監測，才能使績效管制制度完整實行，達到農地保護之目的。此外，「容許使用輔以績效管制之共同與個別原則」及「績效管制誘因系統」前已詳敘，茲依中央主管機關與直轄市或縣(市)政府之配套措施，將行政執行系統分項說明如下：

(一)中央主管機關

1. 進行農地資源總盤查及農地資源空間規劃，進行農地分類分級作業

中央主管機關應建立非都市土地農業區農牧用地分類分級的管理原則，以農地之基本資料庫指導農地資源合理利用，引導農業經營區位合理配置，建立農地分級分區管理機制基礎，並藉由農地資源空間規劃作業，透過農地自然條件與社經條件圖資分析，瞭解農地資源現況，協助全國各縣市盤點農地資源，並依據生產力等級、區位條件、農地規模及完整性等設定劃設準則，即統籌全國性非都市土地農業區農牧用地之農地資源調查與分析，包括地形地勢、地質、土壤、農水路、權利歸屬與現況使用等，並據以規劃農地資源之等級分布與空間配置。

透過地理資訊系統空間疊圖等功能進行操作所得之初步資料，囿於實施範圍、圖資時點及比例等因素，尚須進行細部檢核等作業，故可以依據所盤點之農地資源分類分級等基礎資料，建立農地資源分類分級檢核及細分級作業機制及流程，進行不同政策指標空間分析，以深入瞭解不同劃設準則對於各種農業用地之影響，並納入因地制宜調

整機制；再參酌近年農地資源空間規劃成果，研擬規劃優質農業生產區域之產業利用方向，以利農地利用管理及農業施政資源之整合投入。此外，藉由落實農業發展條例第八條擬定農地利用綜合規劃計畫，其可針對非都市土地農牧用地之整體發展、空間規劃、土地使用與績效管制等進行整體空間規劃，運用績效管制機制，使其更具可行性並符合現況需求，並強化非都市土地農牧用地之特性。

2. 檢討非都市土地特定農業區及一般農業區之使用分區檢討標準，俾農地適地適性進行使用及管理

有關非都市土地特定農業區及一般農業區之使用分區檢討原則，如符合優良農業生產環境、維持糧食安全功能之土地，或係屬農業主管機關依據農業發展需求，認定應積極維護之地區，宜維持(或變更)為特定農業區。基於維護特定農業區範圍完整性，並為使農業經營達經濟規模，針對前開變更後特定農業區範圍間夾雜之零星非農業使用土地、或農業生產必須之農排水路等相關設施，仍得視實際情況保留為特定農業區。

對於特定農業區因其他原因需變更為非農業使用，且有影響農地總量管制之標準及原則者，宜另擇其他適當地區檢討變更特定農業區，以避免農地資源一再流失。除前開應檢討變更為特定農業區外之非都市土地農地，屬於平地範圍者，宜維持(或變更)為一般農業區。屬於坡地範圍且農業生產不影響國土安全與資源保育，且經檢視非屬環境敏感地區者，得檢討變更為一般農業區。以保留適宜農作之土地為檢討之原則，使農地能適性使用，俾利主管機關管理，且經檢討後之特定農業區、一般農業區(可供農業生產土地)面積總和，建議應符合全國農地需求總量目標值(74 萬至 81 萬公頃)。然而，績效管制機制運用於非都市土地農牧用地上，中央主管機關應就農地資源加以分析並對分區檢討訂定標準，以確認農地得以適地適性使用，。

3. 檢討並修正現行法令

現行非都市土地特定農業區及一般農業區農牧用地之容許使用項目並無分別，惟究其適宜農作之性質尚有不同，應分別研訂各種使用地容許使用項目及許可使用細目，可依下列原則檢討並修正土地使用管制規定，即在特定農業區內之使用地編定類別應與農業使用相關為原則，範圍內農牧用地之容許使用項目及許可使用細目應減少非農業使用項目，並避免新增非農業使用項目；在一般農業區內之使用地編定類別應與農業及其相關產業為原則，範圍內農牧用地之容許使用項目及許可使用細目應減少非農業使用項目，而本研究透過專家學者

問卷調查，認為目前農牧用地之容許使用項目與農業使用目背離之情形，且容許使用活動破壞農業生產環境與景觀等疑慮，建議將採取土石、臨時堆置收納營建剩餘土石方、水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施、戶外廣告物設施、農舍、養殖設施及再生能源相關設施等項目，予以檢討並取消。

針對農地違規使用部分，雖然違規使用查處、取締及裁罰執行單位為直轄市或縣(市)政府，惟中央主管機關亦應負管理責任，由於農地違規使用將導致環境汙染且影響農業生產環境品質而產生連鎖效應，若違規使用罰則過輕，使得違規利益大於處罰成本，將致處罰成果大打折扣，又現況中往往未能貫徹按次處罰及處罰過輕，而無法達到嚇阻作用(顏愛靜，2003：167)。上述兩項因素將導致農牧用地違規使用情形更加惡化，故中央主管機關積極訂定消極懲處罰則與積極獎勵誘因外，地方政府亦應加強配合違規使用取締與處罰之執行。

4. 農政資源優先投入大面積且資源品質良好之農業生產區域，推動適地適作

全國農地分散於各直轄市、縣(市)，如何找出優良且持續耕作之大面積農地，優先投入農政資源，讓政府以有限資源達到最大效果，可由中央主管機關進行全國農地資源空間分析，找出資源品質良好之農業生產區域，並針對所在地區之氣候、土壤、水質等條件加以評估，輔導農民種植適宜該地之作物，對於農業基礎建設建置、輔導產銷通路、農業生產技術合作等，由政府優先投入資源於該優質區域，期以有限資源輔助優良農業生產，增加農糧產出，達到農地永續利用，運用績效管制機制於非都市土地農牧用地，因非都市土地農業區農牧用地為適宜農作之優良農地，且農牧用地除了生產農糧，提供糧食外，還擁有許多附加價值，以績效管制理論應用於土地使用管制上，主要是考慮資源特性，瞭解各類資源允許開發之容受力，目標在於土地利用效率、環境永續發展與減少外部成本，而在政府資源及預算有限的情形之下，藉由前述分析，找出優質的農業生產區域，輔導農民適性適作，以維護農業生產功能。

5. 加強與地方之聯繫及溝通

中央主管機關賦予非都市土地農牧用地明確之功能定位，並訂定農地上位計畫後，期望直轄市或縣(市)政府於規劃非都土地農牧用地之管理方向，及策劃各直轄市或縣(市)政府之績效管制機制目標時，中央主管機關與直轄市或縣(市)政府之規劃管理理念、目標具整體性及一致性，而中央主關機關就必須加強與地方之聯繫與溝通。又基於

非都市土地農牧用地取得成本較為低廉，管理較為鬆散，不論中央或地方長期在農業單位、都市計畫單位及地政單位之間游移，加以目前非都市土地農牧用地之變更多以目的事業主管機關為導向，因而造成非都市土地農牧用地不斷流失，而為避免優良農地被變更且失序使用，應更加強化中央與地方行政組織間的協調治理及溝通能力。

(二)直轄市或縣(市)政府

1. 加強對民眾非都市土地農業區農牧用地績效管制之宣導與教育

本研究問卷調查中針對現況非都市土地農用地課題部分，100%的受訪者皆認同農牧用地有價值觀念面向課題之存在，其中較嚴重之課題為：將農牧用地視為得輕變更使用之發展預定地、農農業發展的效益無法反映至土地市場價值及忽略農地具備生態與環境調節功能然而，現今農地除具有農業生產以提升糧食安全之功能外，更具備促進觀光遊憩收益、減緩溫室效應、維護生物多樣性、維護生態機能、防洪與防災、促進休閒遊憩與確保公共空間等附加價值，由此可見農地資源保育的重要性(賴宗裕，2010：203)。此外，亦有92%的受訪者肯定透過績效管制機制之建立，能夠降低容許使用對農地生產及生態環境之影響，故除教育民眾對於農業發展政策及農地多功能利用之特性外，亦應加強宣導績效管制機制面之理念，不僅可使農地保育理念、農地特性與績效管制機制更加具體可行，亦有助於提昇民眾對於農地資源永續及環境保護的意識。

2. 加強管制非都市土地農業區農牧用地變更使用之項目與內容

在未全面建立農地資訊以利整體空間規劃並進行管制之前，農地變更使用的速度往往相當快速，不受控制，且其變更的方式、項目與內容也易對生產、生態與生活環境等造成嚴重衝擊，例如：中央及地方政府為求經濟發展，透過產業創新條例增劃編工業區，皆以變更非都市一般農業區或特定農業區之農牧用地為工業區使用，因為此等土地完整，面積較大，地上僅種植農作物，對開發者而言，可視為素地開發，因農業政策及農地整體空間規劃不明，同意變更為非農用之情形嚴重，導致農地不斷減少並增加土地利用的不確定性，嚴重影響農地之永續發展。因此，建議各直轄市或縣(市)政府之都計單位可成立農地變更審議委員會，針對變更使用農地之區位、規模、項目與內容等項目進行評估與審議，且不再僅遵從變更後目的事業主管機關之意見，應積極考量農業主管機關同意與否，此外即使同意變更使用後亦必須依據監控系統進行後續監督，以避免對周遭生產、生態與生活環

境再次受到傷害。

3. 嚴格控管非都市土地農業區農牧用地容許使用之項目與內容

藉由過去文獻整理可知，非都市土地農牧用地容許使用項目製造不相容使用衝突、破壞農業生產環境與景觀，且與容許使用項目與農業使用目的背離，又，以外部性理論為基礎並經本研究專家問卷之調查結果，受訪者肯定並建議現行有些容許使用項目應予以取消，包含：採取土石、臨時堆置收納營建剩餘土石方、水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施、戶外廣告物設施、農舍、養殖設施及再生能源相關設施。

雖然就現行法令與現況使用情形而言，容許使用項目與內容的確較難以改善，然而建議將有負面影響等疑慮之容許使用項目透過修法予以刪除，並嚴格控管非都市土地農牧用地容許使用之項目與內容是有必要的，即法令上容許使用項目僅可刪減且建議不可再行增加，而現況已開放之項目亦必須進行監控，務必將衝擊與不相容之情形降至最低。

4. 建立非都市土地農業區農牧用地之績效管制監測管理系統

本研究所建立之非都市土地農業區農牧用地績效管制監測管理系統，係監督在農地特性下之各種活動時，應避免對於生產、生態與生活環境產生破壞與衝擊，包含有違規使用之監控、農業生產環境之監控、容許使用之監控、農業生產相關設施之監控與生態環境之監控等，以確保農地各種功能皆得以發揮，並避免減損農牧用地之價值。

(1) 違規使用之監控

前已說明不論是中央主管機關亦或是地方政府，皆應針對違規使用修正法令且加強取締，並建議各直轄市或縣(市)政府應增加取締違規使用之執行人員與經費，同時為減少政治力的干涉，依非都市土地使用管制規則第5條第3項規定，成立違規使用取締小組。現行多數縣市政府皆成立違規使用聯合取締小組，不定期稽查違規案件，惟其須了解違規使用分佈與程度等情形才可讓稽查工作收事半功倍之效果，故建立違規使用監控系統即為其執行之基礎與依據，且亦可掌控違規使用懲處後之回復情形，有利於維持農地特性與全面空間規劃之成效。

(2) 農業生產環境之監控

由於農地多功能特性之發揮係基於農業生產活動，不論從事何種活動皆與農業生產有密切關係，例如：休閒觀光遊憩活動係為農業生產所需要且具相關性等。因此，從事任何多功能之活動皆應維護生產環境，避免減損農牧用地之多種功能與價值，故針對農業生產環境進行監督控制實屬必要。

(3)容許使用之監控

雖然依現行法令與現況使用之情形，容許使用項目與內容較難以改善，但仍應儘量將有嚴重負面影響之容許項目透過條法予以刪除，並配合績效管制機制嚴格控管非都市土地農牧用地容許使用之項目與內容，為了有效達成嚴格控管之目標，則必須建立容許使用之監控系統。即容許使用中的不相容使用項目，必須監控其是否依申請計畫使用，是否變更使用狀態，是否產生污染，如此不僅可配合績效管制之共同原則中提出「於農業區內從事容許使用活動時，應避免對周遭農業生產、生態與生活環境產生污染及衝擊」，且可避免違背整體規劃之理念與發展政策之目標。

(4)農業生產相關設施之監控

本研究建立之績效管制共同及功能個別原則中，皆提及應避免影響周遭相關農業設施之完備性、應考量灌、排水系統之水質、不得破壞既有灌、排水設施、不得截斷灌溉水利設施、應維持區域性農路之順暢性與避免重要農業改良設施所在之區位等，由此可知農業生產相關設施對於生產環境之重要性極大。因此，從事任何農業多功能活動皆應考量周遭農業生產相關設施，以維護多功能特性之發揮，而針對農業生產相關設施進行監督控制亦十分重要。

(5)生態環境之監控

近年來氣候變遷與極端氣候頻率增加，各國因農地具有多功能特性而逐漸重視農地資源，又經本研究專家學者問卷調結果顯示，非都市土地農牧用地之生態功能包含：水資源保護、維護農地景觀、維護生物多樣性等。這些功能對於現況全球環境永續發展有極大之助益，故從事各功能特性活動時應確保不對生態環境產生衝擊與不相容使用之情形。而其中又以生態環境功能為主，以維護環境保育與資源永續為目標，限制其進行土地開發行為，此外其周遭地區亦應評估其環境容受力與開發產生之各種影響，在對影響衝擊最小及生態環境維持之前提下，進行整體空間規劃。

5. 加強農地違規查處作業，檢討執行機制及裁罰強度，研議提高民眾檢舉誘因，提升農地違規使用查處效率

依非都市土地使用管制規則第五條規定，非都市土地管制手段係由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。縣（市）政府如認該土地違反土地使用管制，則依照區域計畫法第二十一條規定，可處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。如不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前2項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。此外。同法第二十二條規定，違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役，然而，土地使用績效管制雖針於農地資源訂定原則，予以管制，然而，仍需地方政府在執行面加強查察，遏止違規使用，才能收績效管制機制欲保護農地之效果。

雖有以上之裁罰規定，然非都市土地農牧用地違規使用情形相當普遍，由本研究問卷調查可得知，所有受訪者都認為農牧用地在實際使用面上存在違規使用情形嚴重，尤其在都會地區邊緣之農牧用地，轉用為工廠或商店的壓力更大，又因為非都市土地違反使用之查緝往往礙於人力及經費等因素，造成執行查核績效不彰。且違規被處罰之機率不高，被處罰的罰款遠低於違規使用獲取之利益（顏愛靜，2003：177-178），故為落實土地使用績效管制及強化農地監督管理，有效落實違規檢舉獎勵制度，應訂定有關農業用地違規使用檢舉獎勵辦法，根據地方政府實務執行及經驗提供建議，期使檢舉獎勵之誘因能幫助違規情形查察，提升農地違規使用查處效率，遏止農地違規使用情形發生。

本研究建立之非都市土地農牧用地績效管制機制，希望管理農牧用地活動產生之負面外部性並發揮農地特性之外部效益，同時解決傳統使用分區管制消極管制、過於僵硬且忽視基地環境與容受力之缺失，除了訂定各地方農地資源特性之績效管制共同及個別原則，以改善現況非都市土地農用地面臨之課題外，另一方面以績效管制誘因機制，影響土地使用者維持農地農作。然而，行政執行系統即扮演重要的角色，因不論是中央主管機關或直轄市或縣（市）政府之政策、規範、管理與管制作為等，皆會對農牧用地之土地權利關係人或開發者產生最直接的影響性。綜合整理績效管制相關配套措施，提出容許使用法規修正並於現行架構下訂定績效管制原則與提供績效管制誘因機制及行政系統配合，期藉由各項配套措施達到非都市土地農牧用地生產環境保護之目標。



第六章 結論與建議

近年來國內經濟迅速成長，各項開發行為及各行業之發展陸續展開，危及農地資源。因應開發壓力、耕地轉為養殖魚塭與造林其他用途，又有個別農戶為申建農舍，依個人意願選擇地區建築，造成農地碎裂，也導致農地生活與生產機能混雜，完整農業環境遭受切割，水質污染及低地洪氾，造成農地品質劣化。由於農地面積日益減損、農地轉用型態改變，以及農田環境污染，造成農地整體生態環境、水資源補注與調節微氣候之功能受到挑戰，進而影響環境系統平衡與國土保安功能。

而非都市土地農牧用地在社經環境等因素不斷變動的壓力下，加入了許多與農業使用不相容之項目，產生了下列的課題，例如：容許使用活動破壞農業生產環境與景觀、違規使用情形嚴重、忽略農地具備生態與環境調節功能、容許使用項目與農業使用目的背離與定位不明確等，本研究認為導致上述的課題產生之主因，係非都市土地農牧用地之定位模糊且不受重視所導致。然而，在氣候變遷且能源耗竭的今日，非都市土地農牧用地之多元價值與必要性，包含提供開放空間、調節氣候、文化景觀與自然生態環境等功能，如何達到非都市土地農牧用地得以永續利用，維持其生產、生態環境，便是現在農地最重要的課題。

承上所述，非都市土地農牧用地具有許多功能，實有存在之必要性，故如何確保其多功能之發揮亦極為重要，然而台灣目前實施之傳統使用分區管制卻許多缺失，包含消極管制、過於僵硬且忽視基地環境與容受力等，其缺失亦是造成非都市土地農牧用地現況違規使用、變更使用、低度利用與荒廢農地等之原因。本研究認為非都市土地農牧用地土地使用管制需要以加入績效管制機制，考量土地利用效率、環境永續發展、社會公平性與減少外部成本之目標下，以績效管制原則檢視容許使用項目，保護環境脆弱地區，使農牧用地生產、生態環境得到維護及保育，以達農地永續發展之目標。

本研究於第二章與第三章，整理我國土地使用制度、外部性理論及績效管制文獻回顧及理論基礎，了解我國目前非都市土地農牧用地之現況情形與課題，並以此為基礎設計第四章之專家學者問卷並加以分析，而問卷之調查結果即為第五章績效管制機制建立之準則與核心。最後所建立之績效管制機制不僅擬定機制之目標、操作之共同與個別原則與誘因系統，為了調整與改善現況制度之推行可更為順利，其行政執行系統更周全的包含中央主管機關與地方政府應配合之事項，期望作為未來中央與地方政府政策及工作之參考依據。

第一節 結論

綜整文獻、本研究對於非都市土地農牧用地與績效管制機制之探討及分析，本節結論將針對研究結果加以說明，第一部分為確立農地保護理念，從文獻、現況及問卷調查分析發現目前非都市土地農牧用地容許使用項目不合理，究其原因，係因我國農地政策寬鬆，係未將農地視為重要且應予保護的土地，然而，非都市土地農牧用地含有多種功能，為維護及保育農業環境，達到永續利用，首先必需確立農地保護之重要；第二部分為非都市土地農牧用地績效管制機制之建構，現行容許使用制度有許多問題，造成農業環境不保，為改善現行容許使用制度，維護農業生產環境，主要係透過設立機制目標、劃設績效共同及個別原則、建立機制誘因系統與行政執行系統等，以改善現況課題，確保非都市土地農牧用地生產環境及生態環境之保護。茲依各部分說明如下：

一、確立農地保護之理念

隨著全球氣候變遷現象與影響日益明顯，如何因應氣候變遷衝擊與能源匱乏，如颱風豪雨引發土石流或地質崩塌等災害，改變農地地形、地貌等課題，成為各國無法逃避的問題，為維繫自然生態系統的穩定平衡，以保護農地資源並維持其農業使用為對策之一，這是因為農地具有多種功能，除了基本的農作生產外，尚可使創造農業經濟、維持景觀品質、在自然環境保護與環境質量之間達成均衡。

從文獻、法令及問卷分析得知我國土地使用管制存在許多問題，為了經濟發展而變更農地，不斷增加與農業使用目的無關的容許用項目，農牧用地容許使用項目有如此多之非農業使用項目，將成為農業永續發展之隱憂，又未建立農地分級分區之容許使用制度，缺乏適當的管理機制，實在是輕忽了農地及農業的功能及價值，本研究範圍為非都市土地特定、一般農業區之農牧用地，係因其為較適宜農作之優良農地，既然為農業生產所使用之土地，實不宜增加非農業使用之容許項目，而且農牧用地除了生產農糧，提供糧食外，還擁有許多附加價值，例如：提供開放空間、涵養生態等。農地係具有直接或間接使用而得的使用者效益，及包含選擇價值、存在價值、遺贈價值的非使用者效益，農地的功能除糧食生產經濟性功能外，亦有提昇生活品質、維護生態環境及國土保安的非經濟公益性功能。另從外部性的理論來看，亦可知農牧用地擁有的外部效益，保護農地一則可避免開發所帶來的外部成本，亦能避免或減輕災害發生之損失。農地所擁有許多效益，因無法明確界定財產權而形成公共財，其外部的效益又難計算，

造成農地的價值常被低估甚而忽視。於傳統觀念裡農地的主要或基本功能為農業生產，因此首重糧食生產功能，而農地附加功能涵蓋農村生活之社會功能，以及維護生態環境的環境功能，前述附加功能即屬非經濟性的公共利益，農地利用不只是在生產糧食，更有許多其他具外部利益之功能，故確實應該對農地加以保護。

二、非都市土地農牧用地績效管制機制之建構

因非都市土地農業區農牧用地為適宜農作之優良農地，農牧用地除了生產農糧，提供糧食外，還擁有許多附加價值，如具開放空間、調節氣候、文化景觀與自然環境等，對於農牧用地應更予保護，因土地使用具有外部性，為解決外部成本，以績效管制理念應用於土地使用管制上，主要是考慮資源特性，瞭解各類資源允許開發之容受力，目標在於土地利用效率、環境永續發展與減少外部成本，運用於現行容許使用制度下，在容許使用項目下輔以績效管制原則規範，使原本較僵化的土地使用分區及項目更具彈性。

既然容許使用制度存在這麼多問題，為了改善各種面向的課題，本研究認為應建立一套可針對非都市土地農牧用地，進行全面性且整體性的調整與建構的機制，而從問卷調查結果亦發現，受訪者高達92%認同透過績效管制機制之建立，確實能夠降低容許使用項目對農地生產環境之影響，以達確保農業生產環境永續利用。績效管制是一種極具有力量的管理系統，均衡考量土地利用效率、環境永續發展、社會公平性與減少外部成本之目標下，在土地使用管制上，以現行之容許使用管制，輔以績效管制原則檢視容許使用是否合理，並保護環境脆弱地區。又，藉由績效管制機制運用之文獻探討，可以發現其以績效管制為基礎之開發績效標準，係以保護環境敏感環境地區為主，運用於農地上，則以優良農地為原則與目標，期望透過規劃與管制規範開發行為，尊重自然生態且維護綠色田園景觀，故由此可知績效管制機制係可運用於保護農地。

基於績效管制之特性、功能、個案分析與「外部性理論」之理論基礎，說明本研究之績效管制機制係為管理於非都市土地農牧用地時所產生的負面外部性，且維持農牧用地之生產環境所設計，故認為建立一套非都市土地農牧用地績效管制機制係可以解決其現有課題並確保農地多功能特性，而透過機制目標確立為改善農牧用地現況課題、避免使用之負外部性、確保農業生產環境多功能使用並保護非都市土地農業區內優良農地資源，依據目標所訂定之指導原則，首先由各縣(市)政府農業主管機關針對農地資源特性訂定因地制宜之績效管制原則，可將績效管制原則分為共同原則與個別原則，分別就生產環境資源、生態保育及容受力等因素訂定績效管制個別原則，在現行容許使用制度下，再以績效管制原則檢視是否符合農地各功能使用目的，期降低因容許使用之方式及行為對農地生產

及生態環境之影響，接著為了讓農地符合農業使用之目的，訂定配套機制誘因系統給予使用者獎勵或補貼，另行政部門亦以行政執行系統加以配合，行政部門亦應檢視不適宜在農牧用地出現之法定之容許使用項目，予以修法刪除，因此本研究認為非都市土地農牧用地績效管制機制可有效規範並管理非都市土地農牧用地，達成維護農業生產環境、生態資源及兼顧容受力之目標。期望以此機制改變政府與人們對於非都市土地農牧用地之看法，重視其珍貴的多種功能，並積極運用績效管制機制以維護非都市土地農牧用地，進而達成非都市土地農牧用地合理利用與永續發展之目標。



第二節 建議

綜合本研究之發現與結論，在非都市土地農牧用地之管理利用上建議說明如下：

一、訂定農地上位計畫並加強空間規劃

因非都市土地農牧用地缺乏資源規劃及上位計畫之引導，無法規劃農業資源合理空間，本研究建議中央主管機關應落實農業發展條例第八條之立法目的，積極訂定農地上位計畫，在非都市土地農牧用地推動績效管制機制及未來國土計畫法實施時，即可具備計畫體系上目標與理念的整體性及一致性，且重視其多功能特性之理念並達成有效管理非都市土地農牧用地之效果。此外，亦應統籌全國性之農地資源調查與分析，擬定農地利用綜合規劃計畫，其可針對農業區之整體發展、空間規劃、土地使用與績效管制等進行整體空間規劃，輔導各縣市政府依據全國農地規劃政策，對於所轄非都市土地農牧用地進行分類分級，藉由瞭解不同政策指標影響農地資源面積或範圍，建立農地資源細分級操作與執行機制。期使計畫更具可行性並符合現況需求，進而促進績效管制機制之運用，強化非都市土地農牧用地之多功能特性。

二、相關法令檢討與修正並確實執行法規內容

依據非都市土地使用管制規則第六條規定之各種使用地容許使用附表觀之，農牧用地之容許使用項目非常寬鬆，再依第四章專家學者問卷分析，現行非都市土地農業區農牧用地容許使用項目有多項不宜出現在農地上，對農地之生產及生態環境有極大之負外部性，本研究問卷分析，受訪者認為特定農業區農牧用地不宜出現之容許使用項目共7項，包含「採取土石」、「臨時堆置收納營建剩餘土石方」、「水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施」、「戶外廣告物設施」、「農舍」、「養殖設施」及「再生能源相關設施」；在一般農業區農牧用地不宜出現之容許使用項目，包含採取土石、臨時堆置收納營建剩餘土石方。由此可知，對於特定農業區農牧用地，此種優良農地之容許使用項目更應限縮在單純農業使用，而對於一般農業區農牧用地之容許使用項目則是對於顯不相容且破壞農業生產環境之項目，建議於修正非都市土地使用管制規則第六條之農牧用地容許使用項目時直接將上述容許使用項目予以刪除，以維護農業生產環境。

此外，針對法規已有明定農地使用項目，若有農地違規使用部分，除中央主管機關積極訂定消極懲處罰則與積極獎勵誘因外，地方政府亦應加強配合違規

使用取締與處罰之執行。

三、非都市土地農牧用地定位應明確

非都市土地農牧用地具有多種功能，在前面的分析及論述皆已確立，但實際上卻因許多面向之課題存在，導致其功能無法發揮，更不斷受到其他使用行為之影響，本研究專家學者問卷調查顯示，100%的受訪者皆認同非都市土地農牧用地現況存在實際使用面、政策法令面、規劃執行面及價值觀念面向的問題，又，100%的受訪者皆認為非都市土地農牧用地現況並未合理的利用，84%的受訪者認非都市土地農牧用地現況之定位並不明確，且有100%受訪者認同農牧用地違規使用情形嚴重。

而本研究認為造成各種課題產生之主因，係因非都市土地以現況管制，缺乏整體農地資源規劃，對農牧用地之定位不明，且將農牧用地視為得輕易變更使用之發展預定地，台灣地區非都市土地配合63年1月「區域計畫法」公布施行，各縣市政府遂依內政部64年8月訂定「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」規定，辦理非都市土地分區及使用地編定，雖於民國64年迄民國75年分期分區辦竣編定公告，全面完成編定，但因缺乏整體規劃，僅以現況編定，且農地從事農業生產以外之活動，可獲得較高之經濟價值，各種產業競用農地，造成農地違規使用情形嚴重。由此可知，雖然法規上農牧用地之定為供農牧生產及設施使用，但卻又增加了許多與農牧生產無關之例外，例如：容許使用項目不僅對農業生產環境帶來嚴重衝擊，更違背農牧用地編定之目標與原則。

綜上所述，本研究認為基於農地具有多種功能，非都市土地農牧用地定位不僅只是包含農業生產，更具備經濟、生態、景觀、生活、文化與社會等功能。除建議修法刪除有負面影響等疑慮之容許使用項目，並在現行容許使用制度下，運用績效管制機制，訂定績效管制原則，對於農地進行雙重管制，達到農地資源保護之目的，且應彰顯農地之外部效益及多種附加功能，再輔以配套誘因措施並落實民眾教育，且加強取締違規使用，應可改善目前農牧用地現況使用情形，達到保護農地之目標。

四、非都市土地農牧用地專案檢討與劃定功能特性

本研究認為地方政府應儘速且定期辦理非都市土地農牧用地之專案檢討，藉由中央主管機關建立之農地資源調查與分析，將不適合從事農業使用之農牧用地釋出，並配合中央主管機關提出之農地資源整體空間規劃，針對未釋出的農牧用地重新依據其資源特色、發展理念、土地需求等明確定位。定期辦理非都市土地專案檢討時，應將非都市土地農牧用地之天然特性、區位、規模、容受力與功

能特性等資料，連同農牧用地之定位一併考量，加以歸納與評估非都市土地農牧用地之主要功能特性，及其附加的功能特性，以此作為評估是否符合績效管制原則之依據，有利於後續績效管制機制之執行。此外，若非都市土地農牧用地與都市計畫農業區相連，且其維持大規模農業耕作之情形，本研究認為應透過專案檢討加以審慎處理，其若為優良之生產農地建議與相鄰之都市計畫農業區合併規劃管制，以確保其不受其他非農業使用侵害並維護優良之生產環境。

五、訂定非都市土地農牧用地績效管制原則與監測管理系統

為保護非都市土地之優良農地，建議各地方政府進行非都市土地農牧用地專案檢討，並應配合訂定非都市土地農牧用地績效管制原則，其內容應至少包含：1. 績效管制原則之目標；2. 各功能特性之劃設目標；3. 績效管制之共同及個別原則；4. 績效管制誘因系統；5. 績效管制審議程序；6. 管制規則配套措施等。而為了績效管制原則之執行更具成效，監測管理系統之建立則極為重要，其係監督從事各功能特性下之活動時，應避免對於生產、生態環境產生破壞與衝擊，系統內容包含有：農業生產環境之監控、農業生產相關設施之監控、生態環境之監控與汙染監控等。此外，非都市土地農牧用地之變更使用、違規使用及容許使用之取締與控管等，若能結合監測管理系統，以其為基礎，在互相配合的情形下則可收行政執行之效率與成果。

六、加強政府之間及對民眾之溝通與宣導

中央主關機關必須加強與地方之聯繫與溝通，直轄市或縣(市)政府於規劃非都土地農牧用地之管理方向，及策劃各直轄市或縣(市)政府之績效管制機制目標時，中央主管機關與直轄市或縣(市)政府之規劃管理理念、目標具整體性及一致性，為避免優良農地被變更且失序使用，應更加強化中央與地方行政組織間的聯繫及溝通。又，本研究問卷調查中100%的受訪者皆認同非都市土地農牧用地有價值觀念面向課題存在，另外有92%的受訪者肯定透過績效管制機制之建立能降低容許使用對農地生產及生態環境之影響，另亦有76%受訪者認為應加強對民眾非都市土地農業區農牧用地之績效管制之宣導與教育，故除教育民眾對於農業發展政策及農地多功能利用的認知外，亦應加強宣導績效管制機制之理念，有助於提昇民眾對於農地資源永續及環境保護的意識。



參考文獻

壹、中文參考文獻

- 王家梁，1998，農地保護利用與土地使用管制，人與地，第176期，頁49-57。
- 王敏順，1998，超高層建築外部風環境對使用者心理行為之影響，國立中興大學都市計畫研究所博士論文。
- 王瑞興，2002，當前非都市土地使用管制的現況與發展（一），現代地政，第254期、人與地第221期，頁6-11。
- 王瑞興，2002，當前非都市土地使用管制的現況與發展（二），現代地政，第255期、人與地第222期，頁6-11。
- 王瑞興，2002，當前非都市土地使用管制的現況與發展（三），現代地政，第256期、人與地第223期，頁10-13。
- 方金鳳，1986，土地使用績效管制之研究-以山坡地開發為例，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文。
- 申雍、陳守泓、姚銘輝，2011，農業氣象災害因應策略，因應氣候變遷作物育種及生產環境管理研討會專刊，頁17~28。
- 江瑞如，2011，都市計畫農業區多功能性績效管制機制之探討，政治大學地政學系碩士論文。
- 吳秉聿，2009，台北市行義路溫泉區績效管理分區劃設之研究，中國文化大學景觀研究所碩士論文。
- 吳容明，1992，台灣地區土地使用計畫之現況與展望，臺灣地政，第81期，頁8-20。
- 吳明敏，1990，台灣農產運銷與運銷政策措施，國立中興大學農產運銷學系農產運銷論叢，頁41-146。
- 李欽漢，1999，非都市土地容許使用項目管制方式之研究，行政院經濟建設委員會委託研究計畫報告。
- 周文雄，2010，非都市土地農牧用地使用管制之研究，政治大學地政學系碩士在職專班論文。
- 周高原，2002，非都市土地使用編定對環境品質問題及解決途徑之研究，逢甲大學土地管理學系碩士在職專班碩士論文。
- 周楚洋，1995，農業廢棄物處理之回顧與前瞻，國土計畫法架構下農地分級劃設與管制之研究。
- 林森田，1996，土地經濟理論與分析，三民書局，台北。
- 林森田，2008，「農地種厝？」，政治大學地政學訊，第九期。
- 徐世榮、李承嘉、陳立夫、徐世勳，2008，我國農地利用管理法立法原則與架構，農地利用管理法制研討會論文集，頁150~156。
- 財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2006，國土規劃成長管理策略、機制與配套措施成果報告，95年度國土規劃總顧問案，內政部營建署市鄉規劃局。

- 財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2006，進行全國防災空間單元區劃，檢討現有防災空間體系之防災網絡規劃成果報告，95 年度國土規劃總顧問案，內政部營建署市鄉規劃局。
- 高鈺焜，2010，非都市土地農牧用地容許使用之研究，政治大學地政學系碩士在職專班論文。
- 張梅英、洪天貺，1998，台灣非都市土地使用管制之檢討與改進，人與地，第 176 期，頁 4-12。
- 陳博雅、吳清輝，2003，新國土規劃理念下土地使用分區管制之研究，內政部營建署市鄉規劃局委託研究案。
- 彭天蔚，1989，應用績效管制方法於土使用分區管制之研究，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。
- 黃書禮、詹士樑、洪鴻智，2006，國土保育地區防災空間規劃策略之整合規劃(第一期)：國土保育地區土地使用管制，國立臺北大學。
- 黃書禮、詹士樑、洪鴻智，2007，國土保育地區防災空間規劃策略之整合規劃(第二期)：國土保育地區土地使用管制，國立臺北大學。
- 楊重信、詹士樑，2007，台北市土地使用績效分區管制機制制度之建立，中華民國都市計畫學會，臺北市政府都市發展局委託研究案。
- 葉佳宗，2009，台灣農地資源利用的永續性議題探討，2009 農地資源空間規劃成果論壇論文集，行政院農業委員會。
- 詹士樑、黃于芳、黃國慶，2009，農地分區劃設與績效管制應用之研究，98 年農地利用管理法制研討會，行政院農業委員會。
- 劉欣怡，2011，台灣非都市土地調適氣候變遷的資源治理之研究-以高屏溪流域為例，臺北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 鄭聰懿，1993，全面檢討非都市土地使用管制之必要性，臺灣地政，第 92 期，頁 13-14。
- 賴宗裕、陳立夫，2002，非都市土使用管制規則(草案)之研訂，內政部營建署。
- 賴宗裕，2004，農地保護與成長管理，成長管理專題研究，政治大學碩士在職專班講義，頁 215-246。
- 賴宗裕，2007，土地管理制度之演進，成長管理專題研究，政治大學碩士在職專班講義，頁 47-49。
- 賴宗裕，2011，台灣土地管理體制，政治大學地政學系成長管理講義，頁 58。
- 韓 乾，2001，土地資源經濟學資源經濟學，滄海書局，台北。
- 薩支平，1987，土地使用績效標準與河川水質管理之研究，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文。
- 顏愛靜，1994，非都市土地使用計劃及管制體系之檢討與改進，臺灣地政，第 95 期，頁 4-12。
- 顏愛靜，2003，農地管理與違規使用問題之研究，行政院農業委員會委託研究案。
- 顏愛靜，2008，國土保育範圍非都市土地容許使用項目檢討，內政部營建署城鄉發展分署研究案。

- 顏愛靜、賴宗裕、陳立夫、楊國柱，2004，『新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究』，臺北市：行政院農業委員會。
- 顏愛靜、賴宗裕、陳立夫，2005，新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之探討，行政院農業委員會研究案。
- 蘇偉成、劉富光，2005，臺灣水產養殖的永續經營，科學發展，第 385 期，頁 42~49。

貳、英文參考文獻

- Porter, D. R., Phillips, P. L. and Lassar T. J., 1991, *FLEXIBLE ZONING : How It Works*, The Urban Land Institute.

參、網路資料

- 行政院農業委員會網站，農政與農情，第 143 期，新國土計畫下農地資源調整機制之建置作業規劃，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=6849>，取用日期：2014 年 2 月 3 日
- 內政部全球資訊網，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>，取用日期：2013 年 12 月 20 日
- 高紅貴、萬華燁，2005，外部性問題及其矯正方式研究，本文摘自：<http://www.cenet.org.cn/cn/CEAC/2005in/zdjjx010.doc>，取用日期：2009 年 10 月 20 日
- 行政院農業委員會網站，農業統計要覽 107 年 <https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>，取用日期：2020 年 3 月 7 日

非都市土地農牧用地容許使用績效管制之研究調查問卷

各位先進，您好：

這是一份政治大學地政學系碩士在職專班之碩士論文調查問卷，主要目的確認非都市土地特定農業區、一般農業區農牧用地之現況課題，期望透過績效原則之建立，使農牧用地之生產、生態環境得到保護及保育。

素仰閣下學有專精，經驗豐富，對此議題有深入研究，特以此問卷就教於您，懇請您撥冗填寫，本問卷僅供學術研究使用，絕不作其他用途使用，敬請放心回答並不吝指教。衷心感謝您撥冗與協助，謹在此致上最誠摯之謝意！

順頌

時祺

國立政治大學地政學系

指導教授：賴宗裕博士

研究生：游幸珊

聯絡方式：0922901456

台灣土地資源有限，為促進土地利用，充分兼顧農業與工業發展所需用地，以及防止自然災害，依區域計畫法施行細則第15條及製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第8點規定，農牧用地之性質係供農牧生產及其設施使用者。

非都市土地農牧用地除了可供農業生產使用，得確保糧食充足等功能外，更具有保護自然生態環境、維持生態體系平衡，保育水土資源、防止災害發生，並為都市土地利用提供緩衝空間，調和整體土地利用、提供產業發展空間，增進經濟成長、提供國民休閒遊憩及提昇生活水準等重要功能。

現行農牧用地之容許使用項目及許可使用細目經歷年修正造成種類繁多，項目紛雜，最近一次修正為102年9月19日，容許使用項目計有17項，許可使用細目達116項，這些項目對農業生產環境有何影響，實有檢討之必要。

近年來，農地保護及糧食安全等議題，受到大眾廣泛的討論，對於農地的使用管制亦愈趨嚴格。本研究係特定農業區及一般農業區之農牧用地為研究範圍，現行非都市土地農牧用地容許使用有著許多問題，導致農地流失，農地變更，使農業生產環境不保、糧食安全受到威脅、景觀地景破壞，而現行土地使用管制制度屬於靜態管制特性，多只強調建蔽率、容積率、高度限制等，對於在基地上之使用行為及使用方式未作適當的規範，以致常因不當之土地使用行為或因不適宜之容許使用項目在農牧用地上，造成農地及其毗鄰地區生產環境之負外部性。

本研究擬探討引用較具彈性之績效管制方式運用於農牧用地上，輔以適當之績效管制規範，降低因容許使用之方式及行為對農地生產及生態環境之影響，以達到確保農業生產環境永續利用之目標。

《第一部分》非都市土地農牧用地現況情形

1.請問您認為非都市土地農牧用地現況是否合理的利用？

₁ 是 ₂ 否

2.請問您認為非都市土地農牧用地現況之定位是否明確且清晰？

₁是 ₂否

3.請問您認為非都市土地農牧用地現況存在下列哪些課題？(可複選)

1 實際使用面(可複選)

- | | |
|--|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 生產環境惡劣 | <input type="checkbox"/> 違規使用情形嚴重 |
| <input type="checkbox"/> 農地利用效率低落 | <input type="checkbox"/> 農地周遭環境不利生產利用 |
| <input type="checkbox"/> 優良農地大量流失 | <input type="checkbox"/> 變更非農用情形普遍 |
| <input type="checkbox"/> 農場經營規模不易擴大 | <input type="checkbox"/> 休耕造成農地荒廢 |
| <input type="checkbox"/> 容許使用活動破壞農業生產環境與景觀 | |
| <input type="checkbox"/> 非都市土地農牧用地面積愈趨細分 | <input type="checkbox"/> 其他_____ |

2 政策法令面(可複選)

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> 農地農用政策未落實 | <input type="checkbox"/> 農地釋出政策效果不佳 |
| <input type="checkbox"/> 非都市土地農牧用地定位不明確 | <input type="checkbox"/> 土地使用管制(Zoning)缺乏彈性 |
| <input type="checkbox"/> 容許使用項目與農業使用目的背離 | |
| <input type="checkbox"/> 休耕政策危及糧食安全未能落實農地保護 | |
| <input type="checkbox"/> 非都市土地農牧用地變更編定為非農業使用法令寬鬆 | |
| <input type="checkbox"/> 非都市土地農牧用地管制以現況編定，無計畫引導 | <input type="checkbox"/> 其他_____ |

3 規劃執行面(可複選)

- | | |
|---|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 忽視非都市土地農牧用地容受力 | |
| <input type="checkbox"/> 非都市土地以現況管制，缺乏整體農地資源規畫 | |
| <input type="checkbox"/> 「農業主管機關」對農牧用地的規劃管制態度鬆散 | |
| <input type="checkbox"/> 未建立分級分區容許使用規範機制 | |
| <input type="checkbox"/> 管制機制中民眾參與程度不足 | <input type="checkbox"/> 地方政府稽查執行力不足 |
| <input type="checkbox"/> 政府各部門間權責不明 | <input type="checkbox"/> 其他_____ |

4 價值觀念面(可複選)

- | | |
|---|----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 忽略農地具備生態與環境調節功能 | |
| <input type="checkbox"/> 低估農地做為農業發展的價值 | |
| <input type="checkbox"/> 將農牧用地視為得輕易變更使用之發展預定地 | |
| <input type="checkbox"/> 過度高估變更為其他用地的價值 | |
| <input type="checkbox"/> 農業發展的效益無法反映至土地市場價值 | |
| <input type="checkbox"/> 糧食安全及生態多元未獲重視 | <input type="checkbox"/> 其他_____ |

《第二部分》農牧用地容許使用項目的合理性

4.您認為特定農業區及一般農業區之農牧用地容許使用項目是否應有區別？

- 1 是 2 否

5.您是否認為農耕方式及農作種植行為會對農業生產環境造成影響？

- 1 是 2 否(請跳答第 7 題)

6.承上題，如是，您認為下列哪些農耕方式及農作種植行為將造成農業生產環境的破壞?(可複選)

- 1 長期大量使用化學藥物，導致土壤酸、鹽化及地力衰退，也破壞了水資源及生態環境
- 2 農業廢棄物處理不當導致環境污染。比如秸稈禁燒，個別地方還存在隨意焚燒秸稈現象，直接污染環境
- 3 保證糧食增產的前提下，有些地方在大量施用化肥、農藥基礎上，不斷使用功效更大和毒性更強的農藥，結果雖然糧食生產產量驚人，但對土壤結構、地表水等造成嚴重污染，甚至對健康安全等造成巨大的潛在威脅
- 4 一般栽培法連續種植作物，其吸收養分相似，會造成土壤中養分快速損失，地力降低
- 5 養殖業(超抽地下水，造成土壤鹽化)造成地層下陷
- 6 休耕政策造成農地不耕作，不產糧食，浪費優良農地
- 7 小規模的農作，造成農地分割細碎
- 8 畜牧設施(養雞、鴨排泄物)(牛隻的反芻行為引致甲烷的釋放，耗盡土壤中的礦物，使土壤侵蝕、鹽化)造成土地污染
- 9 種植淺根作物(檳榔)，抓地力不夠，造成土壤流失
- 10 其他_____

7.目前法令規定中，特定農業區農牧用地容許使用項目包含下列項目，為避免影響農地生產環境及資源保育，您認為不宜出現之容許使用項目為何？(可複選)

- 1 農作使用 2 農舍 3 農業設施
- 4 畜牧設施 5 養殖設施 6 水源保護及水土保持設施
- 7 採取土石 8 林業使用 9 休閒農業設施
- 10 公用事業設施 11 戶外廣告物設施 12 私設通路
- 13 再生能源相關設施 14 臨時堆置收納營建剩餘土石方
- 15 水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施 16 溫泉井 17 其他_____

8.目前法令規定中，一般農業區農牧用地容許使用項目包含下列項目，為避免影響農地生產環境及資源保育，您認為不宜出現之容許使用項目為何？(可複選)

- 1 農作使用 2 農舍 3 農業設施
4 畜牧設施 5 養殖設施 6 水源保護及水土保持設施
7 採取土石 8 林業使用 9 休閒農業設施
10 公用事業設施 11 戶外廣告物設施 12 私設通路
13 再生能源相關設施 14 臨時堆置收納營建剩餘土石方
15 水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施 16 溫泉井 17 其他_____

9.您認為目前「非都市土地使用管制規則」所訂定之農牧用地各項容許使用項目，是否造成農業生產環境破壞?

- 1 是 2 否(請跳答第 11 題)

10.承上題，如是，您認為何種容許使用項目造成了農業生產環境的破壞?(可複選)

- 1 農作使用 2 農舍 3 農業設施
4 畜牧設施 5 養殖設施 6 水源保護及水土保持設施
7 採取土石 8 林業使用 9 休閒農業設施
10 公用事業設施 11 戶外廣告物設施 12 私設通路
13 再生能源相關設施 14 臨時堆置收納營建剩餘土石方
15 水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施 16 溫泉井 17 其他_____

《第三部分》現行農牧用地容許使用項目輔以績效管制之共同及個別原則

本研究認為績效管制(Performance Control)是一種彈性而積極的管制方法，運用於農地生產及生態環境之管制上，係以農地保育為目的，在原有之農牧用地容許使用項目內，輔以適當之績效管制原則規範，降低因容許使用之方式及行為對農地生產及生態環境之外部性影響，以達到維持自然生態保育及確保農業生產環境永續利用及之目標。

11.請問您認為透過「績效管制機制」之建立，是否能降低容許使用項目對農地生產及生態環境之影響，以達到確保農業生產環境永續利用之目標？

- 1 是 2 否

12.請問您認為確保非都市土地特定、一般農業區農牧用地之生產環境及生態資源保育利用，下列哪些可做為績效管制之共同原則？(可複選)

- 1 從事農作生產行為，應遵循化學肥料使用量，避免造成土壤酸化、地力喪

失。

- 2 農業廢棄物應妥善處理，避免污染農地生產環境。
- 3 農作種植方法，應注意土壤養分，避免造地力降低。
- 4 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求。
- 5 有機肥料或農業的使用應避免危害農牧用地之生產、生態與生活環境。
- 6 於農牧用地上從事容許使用活動，應考量個別農地之生產力，保護具經濟生產力之農地資源，以維持糧食生產安全。
- 7 農地使用應符自然與土壤特性，避免破壞農地之周邊環境，包括地形地貌、土壤、水文、地下水位等天然條件。
- 8 農牧用地應避免長期休耕或廢耕。
- 9 農牧用地於休耕時期應做好景觀美化工作。
- 10 各種使用項目不得影響農牧用地區塊之完整性。
- 11 避免影響周遭相關農業設施之完整性。
- 12 建築設施應慎選區位並考量其適宜性，避免因公共設施之增闢而破壞生產、生態及生活環境。
- 13 建築行為應考量周遭道路、衛生與排水系統，以確保環境之寧適性。
- 14 周遭及相關建築設施應考量其污水及廢棄物處理，以避免產生土壤與空氣等污染。
- 15 建築設施應考量周邊道路服務水準、衛生下水道與排水系統，以確保環境之寧適性。
- 16 農牧用地上從事休閒遊憩活動應注意農地容受力。
- 17 其他_____

13.請問您認為下列各種績效分類(依前面的定義，著重在 生產環境保護 及 生態資源保育)的績效個別原則是否適用於特定農業區及一般農業區農牧用地？

績效分類	績效原則	特定農業區	一般農業區
生產環境 (土壤、水質、灌溉、農地流失及其他農業環境)	1. 農牧用地從事農業耕作應注意化學肥料使用量，避免農糧及農地污染	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	2. 農業廢棄物處理應以科學方式處理，避免導致污染環境	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	3. 農地作養殖、畜牧設施，應避免過度使用地下水源，造成土壤侵蝕、鹽化，造成地層下陷或土地污染	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	4. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應考量灌、排水系統之水質，以確保糧食品質安全	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	5. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得破壞或截斷既有灌、排水設施，避免影響生產中農地之灌溉需求	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	6. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，不得變更農地，避免農地流失	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	7. 於農牧用地從事農業生產及使用行為，應維持區域性農路之順暢性，避免影響周遭農業生產活動	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	8. 於農牧用地從事容許使用活動，應留設「緩衝空間」即一定寬度之綠地，以降低對周遭農地產生不相容之衝擊	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
生態環境	9. 為尊重自然且確保農地之永續利用，不得隨意從事變更、填補或建造等行為，以避免破壞生態與環境資源	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否

容受 力	10. 於農牧用地從事生態與環境使用活動，應研擬保育計畫，設立生態或資源保護區	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	11. 於農牧用地從事生態與環境使用活動，應維持原棲地之類型與面積，以確保生物棲息地之永續	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	12. 於農牧用地從事生態與環境使用活動，應規劃留設滯洪池，提供雨水回收、生態景觀與滯洪等多元功能	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	13. 具必要性且一定規模以下的公共設施、公共事業、國防設施，在不破壞生態環境與自然景觀之前提下，可做適度容許使用，公共設施、公共事業或國防設施興建時，應考量設置適宜的緩衝距離，以避免危害周遭生態環境資源與景觀	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	14. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應為生產需要為限	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	15. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，其建築設施應考量與農地景觀之相容性	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	16. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應考量與鄰近土地使用之相容性，避免破壞周遭生產環境與生態環境	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	17. 從事觀光遊憩或容許使用活動時，應確保農地使用之連續性與緊密性，提升土地資源利用效率，避免因蔓延發展導致城鄉景觀風貌遭受破壞	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	18. 從事休閒遊憩與農村住宅使用活動，其建築設施興建必須為農村生活之需要	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否

	19. 於農牧用地從事生活與社會使用活動，應考量周遭農業生產、生態環境與相關設施之相容性與協調性	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	20. 從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得破壞生態環境與危害野生動物	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否
	21. 從事休閒遊憩與農村社區住宅使用活動，其建築設施不得造成公共安全之疑慮與水土保持問題	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否

14. 請問您認為非都市土地特定、一般農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源保育並排除外部性，下列哪些可做為績效管制之誘因機制？(可複選)

- 1 辦理農業發展低利貸款
- 2 農業生產專區設置之補貼
- 3 建立農牧用地保育基金
- 4 擴大農地經營規模之獎勵與補貼
- 5 農作使用與其他使用產值差異補貼
- 6 簽訂維持農作使用之契約並給予補貼
- 7 政府建置暢通之農產運銷管道
- 8 其他_____

15. 請問您認為非都市土地農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源保育並排除外部性，下列哪些可做為績效管制監管系統之內容？(可複選)

- 1 容許使用之監控
- 2 農業生產環境之監控
- 3 周遭農地之監控
- 4 生態環境之監控
- 5 違規使用之監控
- 6 農地廢耕與荒地之監控
- 7 其他_____

16. 請問您認為非都市土地農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源保育並排除外部性，於績效管制機制之行政系統中，中央主管機關應有下列哪些作為？(可複選)

- 1 進行農地資源總盤查及農地資源空間規劃，進行農地分類分級作業
- 2 訂定全國及直轄市、縣(市)政府農地需求總量，維持糧食安全
- 3 檢討非都市土地特定農業區及一般農業區之使用分區檢討標準，俾農地適地適性進行使用及管理
- 4 農政資源優先投入大面積且資源品質良好之農業生產區域，推動適地適作
- 5 為促農村永續發展及農村活化再生，農村再生發展區計畫應適度結合農村

社區土地重劃，以透過整體規劃，引導農村有秩序發展

- 6 檢討並修正現行法令 7 加強與地方之聯繫與溝通
8 其他_____

17.請問您認為非都市土地農業區農牧用地為維護生產環境保護及生態資源保育並排除外部性，於績效管制機制之行政系統中，直轄市或縣(市)政府應配合實施下列哪些措施？(可複選)

- 1 制定各地方政府非都市土地特定、一般農業區農牧用地之績效目標
2 制定各地方政府非都市土地農業區農牧用地績效管制規則
3 嚴格控管非都市土地農業區農牧用地容許使用之項目與內容
4 加強管制非都市土地農業區農牧用地變更使用之項目與內容
5 加強農地違規查處作業，檢討執行機制及裁罰強度，研議提高民眾檢舉誘因，提升農地違規使用查處效率。
6 建立非都市土地農業區農牧用地之績效管制監測管理系統
7 加強對民眾非都市土地農業區農牧用地績效管制之宣導與教育
8 其他_____

《第四部分》個人基本資料

18.請問您的性別：

- 男 女

19.請問您的年齡：

- 20-29 歲 30-39 歲 40-49 歲
50-59 歲 60-69 歲 70 歲以上

20.請問您的教育程度：

- 國中以下(含肄業) 高中(職) 大學
研究所以上 其他_____

21.您是屬於

- 公務人員 (地政機關 農業機關)
學術機構

本問卷到此結束，謝謝您的耐心填答。