

國立政治大學地政學系碩士在職專班

碩士論文



非都市土地農牧用地變更審議制度之研究—  
以竹科宜蘭城南基地與清華大學宜蘭園區為例

指導教授：顏愛靜博士  
研究生：李漢煒

中華民國一〇〇年八月

# 國立政治大學地政學系碩士在職專班

李漢煒

君所撰之碩士學位論文

非都市土地農牧用地變更審議制度之研究-

以竹科宜蘭城南基地與清華大學宜蘭園區為例

業經本委員會審議通過

論文考試委員會主席

李承嘉

委員

邵袁靜

李承嘉

徐世榮

指導教授

邵袁靜

政治大學地政系系主任

徐世榮

中華民國 100 年 7 月 26 日

## 謝誌

工作十餘年後重返校園涉取新知，修習研究所碩士課程對本人是一項嚴格之學術訓練與挑戰，因需同時兼顧工作與家庭，無形的壓力不可言喻。本論文得以完成，首先應感謝指導教授顏愛靜老師悉心指導與斧正，對於論文架構、內容及撰寫方向思維，不斷予以細心斟酌與教誨，備極辛勞。

論文口試時，承蒙徐世榮老師及李承嘉老師詳加審閱，對於論文疏漏之處，提供多項意見與修改建議；以及楊松齡老師、徐世榮老師、賴宗裕老師、陳立夫老師、邊泰明老師及林左裕老師等，在論文期初與期末報告時，給予論文寫作邏輯觀念釐清及指正意見，深感受益良多，使論文內容愈臻完善與充實，架構更趨嚴謹，謹致上最誠摯的感謝。

此外，在論文寫作過程中，感謝小芝在本論文期初、期末報告期間，給予鉅細靡遺的評論與指正；以及鴻仁、櫻櫻、瑞雄、亭伊、秉宏、欣芳等之鼓勵與協助，致使本論文得以順利完成。

最後，感謝賢妻秀卿在我修習研究所課程期間的支持、體諒與包容，其對於寶貝兒子小杰、小孟無微不至之照顧、教導與家務操持，備極辛勞而毫無怨言，讓我得以在工作之餘，無後顧之憂的完成學業。謹以本論文獻給我親愛的家人、關心我的師長及同窗、學弟妹，誠摯衷心感謝在心。

李漢煒 謹誌 2011/8/8

## 摘要

近年來為配合重大建設之開發如設置科學園區、國立大學分部設校計畫等土地開發，政府機關多按區域計畫法第15條之2規定以申請開發許可方式辦理農地之變更使用。於是大批農地變更為建築用地、工業用地或特定目的事業用地使用之情形屢見不鮮。如此大型之開發案雖經整體規劃，但規劃過程中僅考量開發案基地內本身之條件，卻忽視對週遭之環境或相關計畫之協調與整合，以致於不僅造成農地大量流失外，亦對整體環境品質之維護造成嚴重影響。

目前非都市土地開發管理在實務操作的面向上，似呈現開發許可制度並未考慮區域計畫精神、制度設計未考慮層級、各層級計畫之間的指導或承接關係普遍存在欠缺適當的聯繫機制、個案變更審議過程中未與國土規劃相連結且易受到政治影響、涉及變更農地使用時僅針對個案審議未考量是否影響周邊環境、農業主管機關對於優良農地保護及審查機制不足、開發方式太縱容個案開發許可、僅有量之需求但無質之要求、民眾事先參與之管道欠缺等之缺點，均有待探討謀求解決之道。

本文以土地使用計畫審議之合理性為主軸，應用永續發展中環境、經濟和公平（environment, economy, and equity）三個E之概念與區域計畫法第15條之2於國土利用係屬適當而合理之原則，探討開發許可中，農牧用地變更審議之規範與執行情形及民眾參與之方式，並藉由對專家學者、當地居民、公部門與相關組織之深入訪談及個案綜合分析結果，加以檢視與研討，確認目前非都市土地農牧用地變更審議執行上遭遇之課題，最後針對各課題研提改善策略與配套措施，以供政府未來執行非都市土地農牧用地變更審議政策之參考，期能達到農地環境資源合理利用之目標。

關鍵字：永續發展、開發許可、農牧用地變更審議、農地合理利用。

## **Abstract**

In recent years, for co-operating the development of significant construction, like establishment of science parks, the national university branch and so on, the Government applies for the development permission to change the farmland use according to article 15-2 in Regional Plan Act. Large quantities of farmland are often changed to construction land, industry land or special-purpose land. So large-scale land development cases are planned comprehensively, and conditions of developed land base are considered in the planning process. Actually, the coordination and conformity to the environment or related plan are neglected. This not only causes the massive lost farmland, but also influences maintenance of the overall environment quality seriously.

At present, in the non-urban land development management in the practice operation, the spirit of regional plan is not considered in the development permission institution. The Government do not considered the levels in the institution design. It is short of the suitable link mechanism in the instruction or continuation between plans in various levels. In the examination process of land-change cases, the cases are not linked to the national land planning, and easily influenced by the political power. When involving the farmland conversion, only the case itself is examined, but the effects on the peripheral environment are not considered. The agricultural agency lacks the superior farmland protection and examination mechanism. In the development way, the Government too tolerates the case development permission, and only has demand of the quantity without request for the quality. Besides, public participation prior to examination process is lacked. Above shortcomings should be discussed and solved.

This article takes the rationality of land use plan examination as the main axle. It applies the concepts of three Es including environment, economy, and equity in the sustainable development, and adopts the principle of suitable and reasonable national land use in article 15-2 in Regional Plan Act. It discusses the standards and the situations of examination in agricultural land conversion, and the way of public participation in development permission. According to the in-depth Interviews of experts, local residents, the government agency and related organization and the results of cases study, it inspects and confirms present layout problems of examination in agricultural land conversion of

non-urban land. Finally, it proposes the improvement strategies and the coordinated measures for various problems to offer references to the governmental policy in the future for achieving the goal of the reasonable use of farmland environment resources.

Keywords: sustainable development, development permission, examination in agricultural land conversion, reasonable farmland use.



# 目 錄

第一章 緒論	
第一節 研究動機及目的 .....	-1-
第二節 研究範圍與內容 .....	-4-
第三節 研究方法與流程 .....	-7-
第二章 相關理論與文獻回顧	
第一節 相關理論與制度分析 .....	-9-
第二節 相關文獻回顧 .....	-21-
第三節 小結 .....	-28-
第三章 非都市土地變更審議制度分析	
第一節 非都市土地變更審議制度之變遷 .....	-31-
第二節 非都市土地變更審議制度之運作方式 .....	-40-
第三節 農牧用地變更審議實務問題分析 .....	-55-
第四節 小結 .....	-60-
第四章 農牧用地變更審議之個案分析	
第一節 研究個案之背景說明 .....	-63-
第二節 深度訪談內容設計與結果整合 .....	-72-
第三節 評估指標之選取與個案分析 .....	-84-
第四節 小結 .....	-97-
第五章 農牧用地變更審議制度改善策略與配套措施	
第一節 農牧用地變更審議制度之改善策略 .....	-99-
第二節 相關配套措施 .....	-111-
第三節 小結 .....	-114-
第六章 結論與建議	
第一節 結論 .....	-116-
第二節 建議 .....	-118-
參考文獻 .....	-122-
附表 訪談資料表 .....	-126-

# 圖 目 錄

圖 2-1	各種發展價值之衝突.....	-11-
圖 3-1	開發個案環境響評估審查流程圖.....	-44-
圖3-2	區域計畫委員會辦理使用分區及使用地變更計畫一併申請案件之審議流程圖.....	-50-
圖3-3	直轄市、縣(市)政府辦理使用分區及使用地變更計畫一併申請案件之審議流程.....	-55-
圖 4-1	宜蘭城南基地地理位置圖.....	-64-
圖 4-2	宜蘭城南基地(全區)土地使用規劃圖.....	-66-
圖 4-3	宜蘭城南基地開發時程圖.....	-68-
圖 4-4	清大宜蘭園區位置示意圖.....	-69-
圖 4-5	清大宜蘭園區土地使用計畫圖.....	-70-
圖 4-6	清大宜蘭園區基地開發時程圖.....	-71-



# 表 目 錄

表 2-1	英國規劃許可制與台灣開發許可比較表.....	-20-
表 3-1	非都市土地分區變更審議制度之變遷.....	-37-
表 3-2	各審查系統辦理實施非都市土地使用分區變更制度表.....	-46-
表 3-3	各審議系統於分區變更審議階段工作一覽表.....	-47-
表 4-1	宜蘭城南基地土地使用現況表.....	-65-
表 4-2	宜蘭城南基地全區土地使用面積分配表.....	-66-
表 4-3	宜蘭城南基地(非都市土地部分)土地使用計畫表.....	-67-
表 4-4	清大宜蘭園區土地使用計畫及發展強度表.....	-70-
表 4-5	基準指標說明表.....	-84-
表 4-6	評估指標說明表.....	-86-
表 4-7	以評估指標檢視宜蘭城南基地案之審議合理性.....	-87-
表 4-8	以評估指標檢視清大宜蘭校區案之審議合理性.....	-92-

