

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

博士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Science

National Taiwan University

Doctoral Dissertation

以自然保育為觀點檢討臺灣農地釋出
政策規劃與執行(1990's-)

A Study of Planning and Implementation of the Farmland
Releasing Policy after the 1990's in Taiwan
---in a Nature Conservation Perspective



劉小蘭

Hsiao-Lan Liu

指導教授：黃錦堂博士

張志銘博士

Advisor: Gin-Tang Hwang, Ph.D.

Chih-Ming Chang, Ph.D.

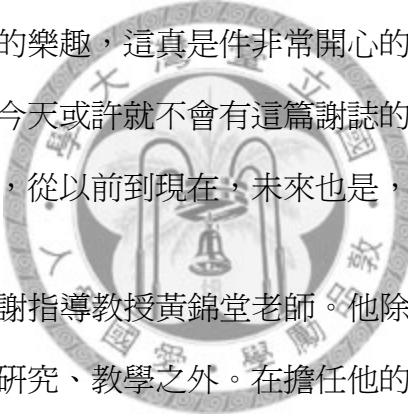
中華民國 98 年 7 月

July, 2009

謝　　誌

唸大學時因緣際會修讀了法律社會學，從而決心報考相關的系所就讀。這個起點要感謝現任教於中山大學李清潭老師的啓蒙，以及東海大學社會系教授楊開雲老師（現在身份是仁波切）之鼓勵。後有幸進入台大求學，輾轉地在農地保育政策上安定下來。回想過往學習歷程，這其中要感謝許多有緣人。

在國發所求學期間，修習了大部份張志銘老師開設課程，其中印象最深、迄今影響最深遠的是社會科學方法論。方法論所討論的種種課題常常縈迴在腦際，隨時敲打著自己的思惟。很慶幸張老師開了這門不容易修到的課，對方法論的認識也加深了我對學術工作的樂趣，這真是件非常開心的事。此外，若非張老師當時鼓勵我直攻博士學位，今天或許就不會有這篇謝誌的出現了，生涯發展成其他什麼模樣也未可知。總之，從以前到現在，未來也是，衷心地感謝他的提攜。



學位的完成還必須感謝指導教授黃錦堂老師。他除了自己盡心盡力、盡其所能地勤奮、專注地服務、研究、教學之外。在擔任他的助理時，經常地讓學生感受到他照顧學生、熱情的一面。特別是他閱歷豐富、見識廣博，對於這幾年博士學位的養成，無形中有相當幫助。在此，由衷感念其教導與關懷外，並且希望將來還能繼續聽聞他無所保留的教誨，以及生活上、哲理上、人生歷練上的提醒與勸說。

此外，所上李碧涵老師、周桂田老師、施世駿老師、中央大學鍾國允老師，謝謝他們平日的照顧，讓我平安、順利地在溫馨的環境下學習。再者，農經系林國慶教授、農推系王俊豪教授，以及台北大學李承嘉教授、陳明燦教授、黃書禮教授，政治大學林森田教授等等，均不吝給予指正和教導，擴展我的視野，彌補我專業上的不足，這一切都是不可多得彌足珍貴的回憶。還有許多許多我來不及

提起的其它師長.....

而且，論文得以完成也要感謝默默在公務部門服務的受訪者。他們是農委會農地利用科熱情、大方的張志銘先生，也是雲林縣政府地政科克己盡職具遠見高建平先生，還有彰化縣政府踏實勤奮張榮揚學長。沒有他們的協助，論文實證的部份亦無法成形。能畢業，他們是勞苦功高的喔！

再者，感謝國科會和德國 DAAD 的獎助，使得我有幸於 2007.3-2008.10 赴德國交換進修。而這充滿驚奇且富饒的旅次，我誠摯地感謝第一站 Bielefeld 大學指導教授 Herr Mai，以及熱心協助我融入當地社會並且帶領我遊山玩水，乃至於使出看家本領，以我能懂的德語程度，廣為介紹德國風土民情的好友 Georg Härtich。第二站波昂大學 Herr Nolten 則是個熱情到家的老師，無論何時何地想到他總是令人開心。Herr Kötter 則以其深厚涵養引領我進入德國學術殿堂，上他的課總是滿載而歸深獲樂趣。最後，美妙的德國之旅還要感謝 Hause 3 同窗 Yvonne, Gudi 情誼，沒有他們的陪伴，也就沒有歡樂的午茶時光。我對德國也就不再有那麼多的留戀和不捨，甚至將博士後時光繼續擲給這陪伴在萊茵河旁的小鎮上。

最後，感念曾隨著論文進行速度快慢而影響心情的外公和外婆，以及爸爸、媽媽無條件的關心，還有妹妹和妹婿對我的支持，其中點點滴滴長駐心頭。希望在未來能盡所能地回報關懷於萬分之一，也祈祝他們健康平安、順利幸福。

劉小蘭

八月上旬於社頭家中

摘要

本文旨在以自然保育觀點檢討我國農地釋出政策的規劃與執行，時間上以1990's年後為主。方法上採用了文獻探討法、訪問法以及比較政策法。研究發現為，環境影響評估或政府政策環境影響評估對於農地保育使用並沒有特別規定；相對地，保育的區域計畫法和農業發展條例管制承擔較重要功能。但就執行時規範的重點來自「農業主管機關同意農業用變更使用審查作業要點」規定，其中最核心的管制手段為灌排水分離之外，另外將停車場、水路、空地等視為隔離設施，難以具備生態保育功能。加以區委會審查大面積開發案型亦依賴縣市政府所作審查結果，縣市政府各自極力爭取開發情況下，所送出的審查意見多以同意開發居多。是故，農地保育上面臨相當困難，應採取更為積極措施加以保護。



關鍵字：農地釋出、生態保育、農地利用、土地利用、生態規劃

Abstract

This thesis discusses for planning and execution of the farmland releasing policy after the 1990's in Taiwan in a nature conservation perspective. By using documentary analysis, interview and comparative studies, this thesis shows that a long term farmland using plan embedded in the land use system is necessary for protecting not only farmland but also the ecosystem. Secondly, it is not appropriate to identify park areas or yards without plants as buffers in the regulation. Thirdly, most of the local governments always try to make new projects as a part of the growth machine. That is why they do not consider farmland conservation as a major task and make loose regulations of it. At last, if we want to have better nature conservation in the future, we must have some more serious instruments to deal with that.



Keywords: nature conservation, farmland, land use, ecosystem, land planning

目 錄

口試委員會審定書.....	i
誌謝.....	ii
中文摘要.....	iv
英文摘要.....	v
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的	1
一、研究動機	1
二、研究目的	2
第二節 文獻回顧.....	6
一、政策建構：價值認知與衡量	7
(一) 農地政策應具有生態保育內涵－環境經濟學之建樹	8
(二) 生態系統論證總量管制基本原則有損台灣整體生態保育	10
二、農地釋出政策規劃	13
(一) 農地釋出基本原則.....	14
(二) 組織架構與權限劃分	14
(三) 參與程序建議	15
(四) 開發許可制之質疑.....	15
三、農地釋出政策執行面	19
(一) 整體執行成效檢討.....	20
(二) 工商綜合區協議機制	20
(三) 地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業.....	21
第三節 研究途徑與研究方法.....	25
一、本文生態倫理立場	25
二、方法論與研究方法	26
三、研究構想	29
第四節 研究範圍及架構	32
第二章 國際發展經驗	35
第一節 里約高峰會以來保育思潮---永續發展	35
一、「里約高峰會」概說	35
二、「永續發展」的意義	37
三、達成永續發展的制度	37
四、農地的特殊問題.....	38
五、進一步論證：「永續發展」作為制度	39

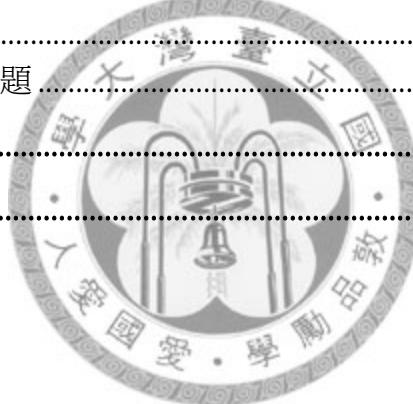
(一) 制度所涉及主體與利益	39
(二) 晚近發展	40
第二節 CBD 對農地釋出的要求	42
一、CBD 所建立制度要求	42
二、對農地釋出政策之啓發	45
第三節 生物多樣性公約之實踐--歐盟立法例	47
一、歐盟概述	47
二、奠基性文件：「生物多樣性保育策略」	49
三、歐盟晚近發展	51
(一) 「第六次環境政策行動方案」	51
(二) 2008 年「永續發展策略進程」	51
(三) 「至 2010 生物多樣性行動計畫」	52
四、政策工具	53
(一) 個案開發規範—環境影響評估	53
(二) 「政策環境影響評估」	55
(三) 保護區的劃定與體系性的強調	57
(四) 「Natura 2000 保育網」內土地轉用規定	58
五、補述—歐盟自然保育落實於農業生產相關措施	61
(一) 落實於農業部門之行動計畫	62
(二) 保育與農作結合之合致—GAP 中農業環境措施	65
(三) 小結	67
第四節 德國土地保育規劃	69
一、德國土地保育四層次機制	69
二、聯邦「自然保育法」立法目的及機關執掌	70
三、「土地保育暨景觀計劃」分區管制細密	71
四、並與土地管制體系融合	74
五、精密規劃有助於農地釋出衡量	75
六、小結	75
第五節 德國土地保育手段	76
一、前理解—自然保育法下「土地保育暨景觀計畫」	76
(一) 聯邦自然保育法框架性規範	77
(二) 以萊茵-威斯特華倫邦「土地保育暨景觀計畫」為例	78
二、「侵擾自然資源管制」內容	79
(一) 閃避	81
(二) 彌平—補償措施	81
(三) 金錢補償	83
三、「生態用地儲備庫」和「生態儲值帳戶」流通和交換功能	84
(一) 「生態用地儲備庫」	84

(二) 生態儲值帳戶	85
(三) 地方政府執行--以畢勒菲德市為例	86
四、評析.....	86
(一) 「生態資源」是法定保護標的，損害者負恢復並補償義務	87
(二) 彌補具層次性，金錢補償乃最後手段	87
(三) 「生態土地儲備庫」和「生態儲值帳戶」為主要推動工具	88
(四) 縣市政府承擔大部份功能，為第一線執行單位	88
五、小結.....	89
第六節 德國鄉村空間政策導引農地保育功能發揮	90
一、上游指導性原則—聯邦鄉村發展政策	91
二、中游計畫—鄉村空間發展國家策略規劃	92
三、具體作法—鄉村地區發展之國家框架規定.....	94
第七節 另一種可能：美國式農地保育制度	96
第三章 我國農地釋出政策規劃.....	98
第一節 農地釋出政經背景	98
一、1993 年振興經濟方案	99
二、1994 年國土綜合開發計畫	100
三、1994 年六萬元一坪勞工住宅政策	102
第二節 我國農地釋出規劃與土地使用管理體系.....	104
一、我國農地釋出規劃與環境資源管理體系	104
二、戰後農地保育功能演變	105
三、「生物多樣性推動方案」及行政院永續會推動項目	106
四、小結.....	109
第三節 我國農地釋出採用政策手段.....	111
一、1995 年國土綜合開發計畫時期「農地釋出方案」	111
(一) 政策目標.....	112
(二) 基本原則.....	112
(三) 釋出作法.....	112
二、2004 年「農地釋出原則與作法」	113
(一) 目標	114
(二) 釋出原則.....	114
(三) 釋出作法.....	114
三、農地釋出能否兼顧農地資源保育？	116
(一) 「總量監控」原則缺漏	116
(二) 組織分工與權限劃分待深化連結	117
(三) 有其它政策手段否？	118
四、設立農地利用計畫必要性之爭辯.....	118
(一) 應設立農業發展區之主張.....	119

(二) 設立「農業發展區」長期以來即為無效之政策手段.....	120
(三) 本文看法.....	120
五、現金回饋機制對農地保育貢獻甚微	123
六、小結.....	124
第四章 執行類型 I—縣市政府負責執行「分區調整」	125
第一節 分區調整規範依據.....	125
一、規範依據	126
(一) 「農地釋出方案」為(當時)專門的規範來源	126
二、「非都市土地分區調整作業要點」作為一般之土地釋出規範.....	127
三、第一階段和第二階段通盤檢討重點有所不同	128
第二節 「分區調整」之問題.....	130
一、分區調整農地面積達 13 萬公頃	130
二、分區調整後之使用項目有重大差別差異	132
三、分區調整實質上效果有限.....	134
第三節 遺留問題.....	137
一、分區調整能否整合當地未來發展需求，進而預留優良農地？	137
二、難以適用相關環境管制規範	139
(一) 不適用水土保持法規範	140
(二) 亦不適用環境影響評估法規範	141
三、資訊公開揭露為根本監督手段	143
四、分區調整應具社經、自然地理調查為作業基礎	144
第五章 執行類型 II—個案釋出	145
第一節 法源依據及開發許可制	145
一、開發許可制	145
二、我國開發許可制運作流程.....	147
三、對開發基地內所採管制手段	149
(一) 缺少執行調查義務之規定	149
(二) 開發基地內保育區之集大化原則	150
(三) 緩衝綠帶之設置.....	151
(四) 「維護生態系」之宣示	151
四、開發許可制相關討論	152
(一) 應有明確之國土計畫作為開發許可制指導原則	152
(二) 開發許可制運作應有其他配套作為.....	152
(三) 開發許可制易造成各開發案彼此衝突現象	153
(四) 總量管制與開發許可制間應有妥當設計	154
(五) 開發許可制應兼顧農民利益及農地保育	154
(六) 開發許可制與新國土計畫體系下銜接	155

五、開發許可制保育農地措施薄弱	156
第二節 環境影響評估對農地釋出之管制	157
一、規範依據	157
二、環評委員會組成及審議流程	157
(一) 環評委員會正當性及可能監督	159
(二) 民眾參與.....	160
(三) 開發單位「球員兼裁判」雙重角色易影響民眾參與程度	160
三、環境影響評估之內容	161
(一) 環境敏感區位及特定目的區位限制調查	161
(二) 說明書應記載事項及審查要件	162
(三) 評估書應記載事項及審查要件	163
四、環評對農地保育之管制功能	163
(一) 強調環境敏感區位及特定目的區位限制	163
(二) 以「台西古坑線環境影響差異分析報告」為例	164
(三) 環評於實踐上仍難以平衡各方多元利益	164
(四) 環境現況調查內容不及於農地保育	165
第三節 縣市政府負責審查案型	166
一、適用「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」條件	167
二、准駁的要件	168
三、「分區分級」管理原則是否充分？	169
(一) 區分不同農業區而為釋出管制	169
(二) 長期行政計畫將有助於分區分級管理原則及保育實踐.....	172
(三) 短期以分區分級為基礎課予開發行為其他義務	172
四、管制手段--隔離綠帶為主要管制措施，但其認定有失目的性考量.....	173
五、執行程序	174
(一) 依規定程序應組成審查委員會	174
(二) 實際上以會辦方式進行	174
(三) 以彰化縣政府（農業處農務科）執行為例	175
六、小結	177
第四節 內政部區域計畫委員會審查案型	178
一、規範依據：「非都市土地開發審議作業規範」	178
二、區域委員會組成及審議過程	178
三、審議結果評價.....	180
四、檢討	181
第六章 農地保育策略展望	183
第一節 保育理念與方法	183
一、CBD 就地保育之理念	183
二、景觀生態學運用當作一種方法	184

第二節 破敗農地補救之道.....	187
一、土地重劃之觀點.....	187
二、以土地徵收/或區段徵收為手段.....	188
三、小結.....	189
第三節 以生物多樣性為基礎的農地利用整體計畫	190
一、農發條例之相關條文.....	190
二、由區域計畫法創制管制計畫	192
三、較困難者為由環境資源法制加以考量	192
第四節 採用積極生態資源補償政策手段	194
一、強化「分區調整」功能.....	194
二、分區分級管理原則下得加採開發目的事業限制	194
三、個案開發類型得考慮擴張為生態資源補償.....	195
第七章 結論	197
一、各章摘要	198
二、研究發現	200
三、未來延伸研究課題	200
參考書目	202
附錄.....	221



圖目錄

圖 1- 1 農地釋出規範依據	33
圖 1- 2 研究架構圖	34
圖 3- 1 台灣農地使用生產及生態分期圖	106
圖 4- 1 區域計畫法下農地釋出法制規定	126
圖 4- 2 「特定農業區」調整面積圖	131
圖 4- 3 「山坡地保育區」調整面積圖	131
圖 4- 4 「一般農業區」調整面積圖	132
圖 5- 1 內政部審查非都市土地開發許可流程圖（平地）	148
圖 5- 2 辦理環境影響說明書、評估書審查標準作業流程	159
圖 5- 3 生態補償與彌平示意圖	83



表目錄

表 1- 1 農地釋出的政策認知與價值衡量.....	12
表 1- 2 農地釋出政策規劃反省.....	16
表 1- 3 農地釋出政策執行面檢討	22
表 4- 1 編定為「特定農業區」與「一般農業區」之容許使用項目之差別 比較表	133
表 5- 1 中央與地方政府審查農業用地範圍劃分表.....	166
表 5- 2 不同保護程度下使用分區變更規定表.....	170
表 5- 3 隔離設施規定於不同使用分區標準表.....	173
表 5- 4 彌平和補償措施間之差別比較.....	81



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

農地政策內涵乃隨著時代需求而有所變化。在國際上，因世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）推動全球農產貿易自由化趨勢下，我國面對農業協定（Agreement on Agriculture；以下簡稱 A.oA.）之規範，因而有關稅減讓、撤銷非關稅障礙及開放農產品的進口，以及削減境內農業補貼等之承諾，其造成影響是部份農地在不具生產比較利益下須轉作它用，農地有釋出的空間與必要（羅昌發等，1994）。另外，先前兩岸敵對情勢，著重糧食安全原則，而對農地管制採農地農有農用之原則，而隨著經濟成長，生產結構的轉變，工商、住宅用地需求漸增，農地農有農用原則難以符應當時社會變化，於是農地釋出方案在此情況下提出，行政院於 1993 年第 2341 次會議做出有關「澈底檢討目前農地使用情形，不適用之農業用地應公平而有計畫的釋出」之政策指示，配合國土綜合開發計畫發展許可制精神與當時土地使用管制體系訂定了「農地釋出方案」（參見附錄 1）¹。此方案具體地建制了現行農地轉用方式，是戰後土地改革（三七五減租、耕者有其田）後第二次改革。

再者，農地變更使用亦得考量世界性永續發展與生態保育趨勢。面臨國際思潮「二十一世紀議程」（Agenda 21）宣言第二部份「資源保育和管理」關於農地的特殊問題中該宣言指出²：「滿足農業需要而不破壞土地資源：兼顧持續性的農業及

¹ 這項計劃當時被稱為第二次土地改革，原因在於此方案除了突破戰後政府農地農有農用之原則之外，農地變更使用後所蘊藏的豐渥利益也是各界關注焦點。

² 中文翻譯版本參考自 <http://www.un.org/chinese/events/wssd/chap10.htm>。檢索日期 2008/7/20。

都市發展，增加糧食生產以因應人口成長之需求，及土地之保育；將永續性發展整合入農業政策與規劃中；協調各種土地資源規劃---。」此外，世界性保育趨勢生物多樣性公約（Convention on Biodiversity，簡稱 C.B.D.）所要求建立制度（1）、計畫與整合；（2）查明與監測（Identification and Monitoring）；（3）就地保育。以上要求，均得對於農地資源保育政策有所影響。

「農地釋出方案」中指明了農地釋出的政策目標有，一、促進國家土地資源之合理分配與有效利用；二、維護農業生產環境之完整，以確保農業在生產、生活及生態之功能；三、符合社會公平原則，達成地利共享。並擗棄農地變更基本原則及採總量監控之作法。當時政策設計方向有增(修)訂相關法規、調整農業使用分區、建立農業用地變更使用規範、放寬農業用地變更使用限制、簡化農業用地變更審查程序。之後，2000 年修法時將農地釋出政策之調整作法訂入農業發展條例中，一、農地釋出採總量監控原則訂入第 9 條；二、以法律規範農業用地變更，見第 10 條；三、增訂農業發展條例第 12 條農業用地變更應繳回饋金等。

1993 年行政院院會中決定農地釋出的政策方向，一改政府遷台以來農地農有農用的農地政策，朝向開放與其他行業使用的準備。1995 年公布農地釋出方案規定農地釋出相關作法，其內容至 2000 年農業發展條例修訂後取得法源依據，至此，使農地釋出作業相關作法法制化，各項法規命令及行政規則有了明確法律依據，具體形成現行農地釋出各項辦法。簡之，現行法制規定是一方面由主管機關自行檢討調整農業用地使用分區，另一方面則由民間申請用地變更。

二、研究目的

雖於 2004 年 3 月行政院裁示「農地釋出方案」已完成階段性任務而予以廢止

(見附錄 4)，改以農委會所提農地短、中、長期政策取代之³。短期作法有別於原方案的是修改農業發展條例中耕地的定義，縮小耕地範圍（仍為農業用地），中長期政策乃銜接國土計畫法，而在國土計畫法未經立法院三讀通過之前，當初「農地釋出方案」所規劃的農地釋出的作法落實於農業發展條例、都市計畫法規及區域計畫法規中，仍是農地轉用制度化的依據，是現行農地轉用的規範所在，不受影響。短期作法中，非耕地若要轉作它用，仍是依循現行農地轉用規範。簡之，雖然農委會提出農地短、中、長期政策取代原本農地釋出方案，而實質上依舊是原本該方案的規劃內容與制度依據。

自然保育概念內涵不易定義。較早期為人所週知的是 1980 年「世界保育策略」(World Conservation Strategy) 中的定義所提出的⁴：自然保育指「對生物圈(biosphere)的人為使用加以管理，使其在產生最大可負載效益(the greatest sustainable benefit)的同時保持潛能以供未來世代發展及創造之需要。」⁵。德國布蘭登堡邦(Brandenburg)所推動 Schorfheide-Chorin-Projektes 中，針對農地自然保育(Naturschutz in der Agrarlandschaft)研究，即採「世界保育策略」觀點⁶。晚近，

³ 短期作法中合理縮小農牧經營生產糧食用地範圍以利釋出，此作法表現在 2003 年 1 月 13 日的農業發展條件第 3 條第 11 款的修正上，原條文為「耕地：指農業用地中依區域計畫法編定之農牧用地，或依都市計畫法編為農業區、保護區之田、旱地目土地，或依土地法編定之農業用地，或未依法編定而土地登記簿所記載田、旱地目之土地。」修正後為「耕地：指合於下列規定之土地：(一) 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、森林區之農牧用地，或依都市計畫法劃定為農業區、保護區之田、旱地目土地，或非都市土地暫未依法編定之田、旱地目土地。(二) 國家公園區內，依國家公園法劃定之分區別及使用性質，經該法主管機關會同有關機關認定屬於前項規定之土地。」縮小「耕地」定義涵蓋範圍(符合耕地定義面積將由修法前的 97 萬多公頃，縮小為 76 萬多公頃)。將耕地轉為非耕地(仍是農業用地)最主要的差別在於，耕地若違規使用，則不得移轉，農業用地則無此限制。

⁴ 國際自然(暨自然資源)保育聯盟(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)於 1980 年提出。關於 World Conservation Strategy，內政部營建署譯印為《世界自然保育方略》，1984。

⁵ 英文原文如下: Conservation is defined here as: the management of human use of the biosphere so that it may yield the greatest sustainable benefit to present generations while maintaining its potential to meet the needs and aspirations of future generations.

⁶ 參見 Flade, (Hrsg), 2003, "Naturschutz in der Agrarlandschaft", S101. 英文原文如下: Living resource conservation has three specific objectives: to maintain essential ecological processes and life-support systems, on which human survival and development depend; to preserve genetic diversity, on which depend the functioning of many of the above processes and life-support systems, the breeding programmes necessary for the protection and improvement of cultivated plants, domesticated animals and micro-organisms; to ensure the sustainable utilization of species and ecosystems, which support millions

與之相關者為 1992 年於巴西里約熱內盧所簽訂的生物多樣性公約，該公約雖未明訂何謂自然保育，但卻以高廣視野肯認自然保育價值，如在公約一開始所揭橥的「意識到生物多樣性內在價值，和生物多樣性及其組成成份的生態、遺傳、社會、經濟、科學、教育、文化、娛樂和美學價值」⁷。基本上，C.B.D.超越「世界保育策略」範疇，將生物多樣性的保護提升至社會/經濟/文化/教育/美學層次。

自然保育於國內尚無確切定義。1984 年行政院核定的「台灣地區自然生態保育方案」中，對自然保育採廣義觀點，將土地資源、水資源、礦產資源、林業資源、海岸及海洋資源等，皆列為重點工作項目，但此乃自然保育範圍，而非定義。在行政院研考會《中央政府機關自然保育職權重劃之研究》一書中（湯德宗，1998：18），對自然保育採最廣義觀點，區分為野生生物、森林、水、土地、海岸及海洋、保存資源、景觀、礦產資源，以及環境影響評估等九個領域討論，以上概念設計乃為研究需要，故將自然保育劃分為各部門職權歸屬，也難稱之為自然保育定義。迄今（2005 年）內政部營建署在常用專業用語中⁸，也僅指出自然保育的定義不明，但未試圖賦予穩定內涵，也未言明承接「世界保育策略」中主張。簡之，自然保育概念需加以詮釋。

自然保育由生態性、環境資源性、文化性構築而成。在本文使用下，自然保育係指以維護「生物多樣性」為手段⁹，以追求「永續使用」為目標的一組相關連的價值判斷¹⁰，而這組價值關聯由三面向構成，分別是生態性、環境資源性、文化

of rural communities as well as major industries.

⁷ 英文原文如下: Conscious of the intrinsic value of biological diversity and of the ecological, genetic, social, economic, scientific, educational, cultural, recreational and aesthetic value of biological diversity and its components.

⁸ http://www.cpami.gov.tw/lawdata/l6_detail.php?jnno=6&pageno=1 (2005/5/25)

⁹ 生物多樣性（Biodiversity）：「所有陸地、海洋及其它水生生態系、及其所構成之生態綜合體之生物的變異性；此包括物種內、物種間及生態系之多樣性」見生物多樣性公約第二條。”Biological diversity” means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other ecological complexes of which they are part; these includes diversity within species, between species and of ecosystems.

¹⁰ 永續使用（sustainable use）：「吾人對生物多樣性組成成份使用之方式與程度不以減損生物多樣

性（即教育、文化、娛樂與美學價值）。生物多樣性維護具有保育生態系意涵，農地為物種棲地，同時具有涵養水源、水土保持功能，故呈顯環境資源性，又大自然對吾人心靈上沉靜與洗滌之功，亦具性靈文化面向，三者雖指向不同面向，實則為一，若自然保育未能涵括性靈層面體會，則不對多樣生物多有感動，對環境的資源也僅能停留在使用者付費下「商品」想像而已。

本文研究目的如下：

- 一、以永續發展、生態保育等世界主要趨勢，探討我國農地釋出相關保育問題。
- 二、進而以生物多樣性保護立場，分析農地釋出政策所採「分區調整」以及「個案開發」，其中包括區域計畫委員會審議和環境影響評估等管制問題。
- 三、在它山之石，可以攻錯的體認下，歐盟（含德國）對此所採策略、行動計劃和相關制度等，亦得一併參考。
- 四、最後，提出以自然保育為基礎之改善措施，期以落實農地為棲地一環，並強調保育平地生物多樣性應為農地釋出兼顧目標之一。



性，從而得以保存其潛能以供現今以及後代之需要與冀望」，見生物多樣性公約第二條，”Sustainable use” means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations.

第二節 文獻回顧

各國作法因歷史、社會、經濟條件、國際關係等等諸多因素，而有不同農地政策。歐盟對於將自然保育精神落實於農地中，是較有建樹，也較有系統的，甚至已經有個案（case studies）的經驗檢討。許多多功能農業（Multifunctional Agriculture）的專書也在歐洲出版居多。當然這現象本身也顯現出歐盟與美國農業競爭力及其結構上的不同，也反應出兩者間對農業政策所抱持的態度之差異。其探討的層次可區分如下：1 以宏觀的國際局勢解釋歐盟及美國兩大陣營政策之轉變¹¹（Moyer and Josling, 2002），或有分析其間政策差異（Piccinini and Loseby, 2001）；2 以當今全球化及貿易自由化的思潮分析永續性農業和環境間的難題（Dragun and Tisdell, 1999）；3 閣述歐盟政策及所採用手段（Riston and Harvey, 1997），以及以社會-環境的立場（socio-environmental perspectives）審視歐盟的共同農業政策（Redclift and Lekakis and Zanias, 1999）；4 精細地引介歐盟各國實施農業環境措施(Agri-enviroment)的實施情形（Whitby, 1996）、（Buller and Wilson and Hoell, 2000）；以及以完成一實驗計畫後所發表的專書（Flade and Plachter and Henne and Anders, 2003）。

台灣對農業自然保育觀尚處萌芽階段。就細部而言，我國對農業環境措施僅止於學者引介外國，如英國（吳珮瑛，2003）或德國（王俊豪，2003）之初步介紹，對於是否進一步採借應用於國內農業政策中，並無太多討論。國內農業主流之一休閒農業發展則被認為是與自然保育稍有相關，並大半以農村發展與經濟效益的創造看待，鮮少檢討休閒服務業在農業裡生根對環境所造成的影響；至於以較大格局，例如以 1980 年以來，結合地理學（Geology）與生態學（Ecology）而

¹¹ 歐盟和美國的農業立場相左，除了小農與大型農場競爭態勢之差別，在基因改造食品（GMO）的爭議尤烈。

形成景觀生態學 (Landscape Ecology) (鄒建國，2003)，以此觀點研究農地永續利用管理的已有學者進行研究，如生態跳島原則 (Steppingstone connectivity)、廊道節點效應原則 (Intersection effect)、生態網絡 (Ecological network) 等概念正由學者引進農地管理原則中；又以農地轉用為其他用途時，不可免會有通聯道路的開闢，維護生態的理念以應用於道路建設中，以對廊道設計以減少生態學的干擾 (蔡厚男，2003)。以上概念雛型，加以空間數位化工具協助，如地理資訊系統 (Geographical Information System; GIS) 的發展，則可將景觀生態學的原理應用在農地管理原則當中。申言之，景觀生態學所創生的方法是個強而有力的政策工具選項，足以協助農地管制並再造生態春天 (蔡厚男，2004)。總之，生態景觀學門的發展以及人們對於農業認知的轉變，如生態與生產並存，而不厚此薄彼或只偏重其一等，均為農地管理、農地上勞動的農民帶來新的視野。這也是關懷台灣農地利用問題時，值得參照之處。從而，農地釋出機制也應適度檢討並回應上述思潮。



文獻回顧將分為三個層次，第一論及政策建構，即政策認知與價值衡量，說明並整理各學派對農地釋出的見解，基本上可分為（一）農地政策應具有生態保育內涵－環境經濟學之建樹；（二）生態系統論證總量管制基本原則有損台灣整體生態保育。第二討論農地釋出政策規劃，探討農地釋出的基本原則、組織架構與權限劃分、決定釋出農地之參與程序、及新設開發許可制等意見；第三檢討農地釋出執行面，包含整體執行成效檢討、工商綜合區協議機制、地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業等細項。說明如下。

一、政策建構：價值認知與衡量

政策問題的建構涉及價值的認知與其間的衡量，難謂放諸四海皆準價值。於同一行政體制下，對於政策問題常常存在著多元，甚至歧異的看法，這是在理解政策建構時應具備的前提。吳定（2003：55）所引介政策問題的特性，如真相依

性 (interdependence)、主觀性 (subjectivity)、人為性 (artificiality)、動態性 (dynamics) 等諸項特點是很傳神描述。以下說明相關問題建構。

環境經濟學、生態系統理論等領域所提出農地利用與保育的觀點，對農地釋出政策具有相當參考價值。進一步對整體國土規劃而言，也有其指引功能。依序敘述如下：

(一) 農地政策應具有生態保育內涵－環境經濟學之建樹

環境經濟學促使開發者正視農地公益機能的效益與補償。環境經濟學的立論點在於將自然保育視為公共財 (common property)¹²，其屬性 (亦即有別於私有財)，在於無排他性 (non-excludability)、消費時不具敵對性 (non-rival consumption)。舉例而言，對於因欣賞農地景觀油然而生賞心悅目之情，不因甲的經過而排除乙的興致，乙的觀賞也不會影響甲或其他人，最典型的則為燈塔為船隻導引方向的例子。由於這些特質也使得公共財在市場經濟體制下，需要公部門 (public sector) 的介入而加以提供 (維持)。

財產權理論觀點論證道，地主所提供的農地的外部效益產權（私有財的一部份）須被補償。在農地使用權的界定與保障並不明確的情形下，若能由政府出面代理社會大眾進行補償或設計產權交易制度，則對地主而言，在農地農用的總效益大於非農用的效益時，自然扼阻農地成為砂石供應地，挖空後又成為垃圾掩埋場，後患無窮的慘狀。正因政府不支付農地外部效益產權，看似乎以便宜的手段管制農地，實則付出環境污染的實質成本（吳珮瑛、陳瑞主，2004；陳瑞主、吳珮瑛，2005），故所提出的農地管制的政策建議為應該透過法制形成農地外部效益

¹² 關於本土案例解析，可參見代表性專書，《自然資源與環境經濟學：理論基礎與本土案例分析》，陳明健等著，台北：巨流，2003。

產權，並予以界定並保障，進而形成「補償」措施，或建立產權交易制度，達到保護農地的目標的同時，也希望追求社會福利的極大化。

此外，環境經濟學家也試圖評估無法在市場上經由供需所交易的財貨（非市場財，non-market good）的價格，藉此證明其效益（utility）。台灣地區水稻田所發揮的水源涵養量 35.19 億平方公尺，若按每單位原水價格 5.73 元/平方公尺，則總價為 201.64 億元，此金額為水稻生產農家所售總額 167.45 億元的 1.2 倍（蔡明華，1993）。陳明健（1995）在特別考慮地區間差異情形下，計算出水田涵養水資源的非市場效益，其結論為水稻田所涵養地下水之價值約為所產生稻米總價值的 2-5 倍。總此，此學派貢獻在於提出除了市場中所無法交易的價格，從而提醒吾人注意生態功能所帶來的非市場價格。

再者，此論也強調農地的公益機能。以「公益機能補償制度」取代「農業補貼制度」（楊重信，2002），也屬於相同的思路。以財產權為中心之立論點，相關的措施亦圍繞以此為主的設計上，如建立耕地登記制度，使地主獲公益機能補償費、建立農地轉作生態用途之自願登記制度，地主可獲得生態公益機能補償費，雙方以簽訂契約為行為準則、推動「保育地役權」以供交易，形成市場機制。近日因京都議定書通過（2005 年 2 月 16 日），引發溫室氣體排放管制的問題，農委會主管官員之一認為可為林地管制另創一管制之管道，農業部門如能建立適當碳排放權交易制度，將造林的外部效益價值回饋給農林部門，對農林業經營有正面效果¹³。以上，亦屬相同學派之思惟。

透過環境經濟學的視野，對於農地管制政策至少有三點啓發。一清楚地指出數量化、價格化農地生態功能；二解釋農地違規使用的原因，其理由在於其財產

¹³ 見中央日報，「催化再生能源農業現契機」，第 3 版，2005 年 2 月 15 日。

權外部性未被完全澈底地保護，亦即法制上對於農地財產權的保障尚有漏洞，需加以填補；三應該公開透明肯認農地生態功能（公益價值），從而政府做為社會大眾的代理人（agent），應該建立制度，促成公益機能的補償、地役權、排放權的交易等。

現制未能促使開發者正視農地公益機能的效益與補償。上述三點供給了農地政策的規劃和執行許多的建議與參考，吾人得以明瞭公共財的價格（price），讓政策的制定與推行，除了依賴價值（value）、信仰、規範面的說服外，也握有具體可徵數據可資辯駁。此外，由其所強調的市場機能能將資源效益極大化，市場中的行動者基於自利的原則，將外部成本轉換成以財產權形式加以交易買賣，如排放權、地役權買賣等，都是試圖為農地管制提供政策工具。對農地釋放政策規範與執行來說，回饋金的訂定或許應參照環境經濟學所計算出來所損失的生態成本，促使開發者正視農地公益機能的效益與補償。

（二）生態系統論證總量管制基本原則有損台灣整體生態保育

生態系統論得以做為農地管制參考基礎。生態系統功能的立論點以生態學（Ecology）為基準點出發（Ian，1992），調查自然資源的容受力，以此為依據，進一步設計出容受力（carrying capacity）高低，從而將區域規劃納於成長管理的目標項下。此說有別於以社會經濟發展為規劃之標竿，代以維生環境和生態系統原理為環境規劃，在方法上採用調查出環境敏感地，並做土地適宜性分析與土地分類等。在技術上也透過地理資訊系統（Geographical Information System; GIS）的應用，做為觀測基礎（黃書禮，2000）。以此方法為本土化應用可以以《農業資源空間規劃構想配置計劃》¹⁴為例（黃書禮，2004），經由台灣地區農作物生產能值

¹⁴ 該計劃共以三本書型式出版，分別為《農業資源空間規劃構想配置》、《農業發展空間構想》、《特定農業經營區區位評估指標》。

(energy) 的分析¹⁵，城鄉蔓延情形的了解，以及計算農地地景變遷對農業生產環境影響等，提出未來對農業資源空間規劃建議：一、為追求國土保安與環境永續之目標，位於環境敏感區之農地，應保留為國土保育區；二、考量糧食需求，應保留一定數量之農地；三、保留一定面積之後，對於具有發展潛力之農地，可釋出部份農地因應城鄉發展需要；四、重新分派調整農地資源後，位於農業發展區或城鄉發展區之特殊基地，若符合特定農業經營區之開發條件，可發展為特定農業區（黃書禮，2004：151-196）。此研究建議將農地劃定為四種區位：現有農地保留為國土保育區、維持農業發展區、變更為城鄉發展區及發展為特定農業經營區。

以上主張，有堅實的生態理論為基礎，融合社經條件，從而提出農地區劃的建議。此論間接地論證採總量管制的農地政策，是對社經發展需求（假相？）的投降¹⁶，從而有損台灣整體生態保育。以生態能值系統為立論基礎之研究，對於農地的使用規劃及分區使用的設計，由於能值計算為根據，輔以 GIS 的協助，可以做出更精細可靠，與環境更為友善（friendly）的農地規劃內容。此論對施行已久的農地釋出政策，無疑為當頭棒喝，因為總量管制原則和開發許可制的設置難謂與生態系統運作相容。

惟生態系統論與現行法制如何銜接是難題之一。此論尚未將既有的規範納入。例如，如何與現行國土管制體系（區域計畫法、都市計畫法、農業發展條例）銜接即是法制上鉅大工程。現行管制規範行之多年，如何將此論對於生態研究中心

¹⁵ Energy 所指的是 energy 所蘊涵能量的品質，見黃書禮（1991），《整合生態與經濟---應用能值分析法於公共政策的評估》，頁 73-92。

¹⁶ 假相意指對空屋率及工業區閒置問題的關心。政治大學台灣房地產研究中心調查發現台灣地區的空屋率從民國 1980 年普查的 13.29% 逐漸上升，依據台電用電不足底度戶數資料以及住宅存量與家戶數的差異等兩種方式所推估空屋率趨勢大致相同，兩者空屋率均是在 1993-1995 年間大幅增加後，呈現略微平緩的趨勢。詳見

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/090/SD-R-090-014.htm>；檢索日期 2005/4/27。而工業區的銷售成績，依經濟部工業局統計，除了離島雲林麥寮為 100% 外，其餘約為 50% 左右，詳見 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/090/SD-R-090-014.htm>；檢索日期 2005/4/27。在這種情況下，農地釋出轉用所呈現的是真是假？是虛是實？

得，漸進修正涵納入現行規定中，乃是值得進一步斟酌的研究方向。

表 1-1 農地釋出的政策認知與價值衡量

學門	主張	對本文啓發
環境經濟學促使開發者正視農地公益機能的效果與補償	<p>一、清楚地數量化、價格化農地生態功能；</p> <p>二、解釋農地違規使用的原因，其理由在於其財產權外部性未被完全澈底地保護，亦即現今法制上對於農地財產權的保障尚有漏洞，需加以填補；</p> <p>三、應該被公開透明肯認農地生態功能（公益價值），政府做為社會大眾的代理人（agent），應該建立制度，促成公益機能的補償。（楊重信，2002）</p>	對農地釋放政策規範與執行來說，回饋金的訂定或許應參酌環境經濟學所計算出來所損失的生態成本、物種豐富度受影響等，予促使開發者正視農地公益機能的效果與補償。
生態系統論論	一、具堅實的生態理論為基礎；	但此論尚未將既有的制度規範

證總量管制基本原則有損台灣整體生態保育	<p>二、融合社經條件，提出農地區劃的建議；</p> <p>三、對於非都市土地使用管制規則具啟發意義，也暗示地說總量管制的農地適出政策，是對社經發展需求的投降，從而有損台灣整體生態保育。(黃書禮，2004)</p> <p>四、總量管制原則和開發許可制的設置均違反生態系統的精神。</p>	<p>納入，恐與現行制度難以接合，例如如何與現行國土管制體系(區域計畫法、都市計畫法、農業發展條例)銜接即是法制上鉅大工程。</p> <p>現行管制規範行之多年，如何將此論對於生態研究心得，漸進修正涵納入現行規定中，而非大舉翻修，是值得思索的研究方向。</p>
---------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

資料來源：本文整理。



二、農地釋出政策規劃

從事政策規劃時應考量兩大面向，一為系統面向，二為整合面向(吳定，2003：70)。前者所指者為政策所面對的政治/經濟/社會/文化/科技/法治等種種環境，後者考量政策規劃後的執行與評估等問題。農地釋出方案政策規劃同樣面臨上述兩大面向的考量，具體形成在三個政策目標（一、促進國家土地資源之合理分配與有效利用；二、維護農業生產環境之完整，以確保農業在生產、生活及生態之功能；三、符合社會公平原則，達成地利共享）。兩項原則（農地變更基本原則及採總量監控）上（詳見附錄 1）。既有文獻基於不同旨趣與主題，各對於農地釋出採總量管制原則、組織架構與權限劃分、參與程序建議及開發許可制等諸項設計上有所

探討，以下依序說明其對本文啓發及可進一步補充之處。

(一) 農地釋出基本原則

1995 年行政院院會通過的「農地釋出方案」中所決定的總量監控原則，於 2000 年時將之增訂於農業發展條例中（第 9 條），從而引起廣泛討論¹⁷。農委會為農地主管機關，但對於農地釋出予何種目的事業機關、如何使用、用於何處、用多少等，仍需以經建會意見為重，使得當時所堅持區位管制原則落敗，結果以總量管制為釋出原則。學者認為捨棄區位的選擇與堅持是該方案的一大缺失（林明鏘，2000：53）。

(二) 組織架構與權限劃分



也有研究解釋我國推動自然保育業務時所面臨執行上與法制上的困難（陳明燦，2000b、1997、1994）。我國雖已將自然保育的理念融入國土規劃體系中，如早先的「台灣地區綜合開發計劃」到「國土綜合開發計畫」中皆有自然保育區的規劃設置；次級區域計畫中亦注重國土保安與資源保育的問題；其次，非都市土地計畫中亦有生態保護用地與國土保育用地及古蹟保存用地之設置。然而，從執行面而言，各主管機關縱向與橫向聯繫功能不佳，致無法形成一完整的生態連結系統；又大部份的土地使用都依「現況使用」編定，致優良自然資源逐漸消蝕。其建議為應推動「整合式規劃理念」並成立中央級國土規劃專責機關；至於自然保育法制上的多頭馬車並行的情況，其所提出的解決對策為制定自然保育法典以及建構土地使用受限補償之制度（陳明燦，1997：107-111）。

¹⁷ 當時的爭議圍繞於農地開放自由買賣與農地能否興建農舍兩項議題，農委會主委彭作奎因此事下台。適逢 2000 年總統大選選前，此事對農地、農民及財團等，這是牽動選票及諸多利益的窗口。又，農地開放自由買賣與農地能否興建農舍對農地使用及對生態影響亦相當要緊，然而，這是在總量管制原則下後續衍生的問題，構成另外的管制策略的討論，就本文關懷而言，總量管制原則是農地釋出政策的中心要旨，是探討的中心要點，上述兩項暫待另文討論。

(三) 參與程序建議

農地政策中關懷自然保育機能者，指出民眾參與及環境影響評估之重要（陳明燦，2000a）。在農地自由移轉的情形下，應落實農民參與並保障其權益，於程序正義中強化農民參與規劃之時機與內容之強度；另外，農地釋出的數量、區位、方式與階段等應受正當法律程序之監督，如資訊公開、聽證程序及有關司法救濟途徑等。更積極的作法可依現行政策及環境影響評估，篩檢不合宜之農地釋出等（林明鏘，2000：55）。

(四) 開發許可制之質疑

開發許可制的引進缺乏相關配套措施。在尊重市場機能下所引進的開發許可制，雖有助於改善行政管制下土地使用僵化，但此制仍有相關配套措施需一併設計，如建立規劃師制度，以管理規劃之進行與品質；亦須建立估價師制度，以精算開發所獲利益，及對社區或大眾之損害；設立土地法庭，以處理相關糾紛；及建立開發監督機制等（鍾麗娜，1995）。上述幾點乃說明開發許可制應與「發展權社會化」的精神相容，以扼止暴利，維護公益。

開發許可制亦須其他環節的配合。開發許可制另一項疑慮在於，它並非民間申請即可任意變更，而先需劃定一限制變更用途農地之下，才評估是否釋出。換言之，此制並非保證農地釋出無礙農業永續經營，而只是將得變更用途之土地進行開發許可的一部份程序而已（林明鏘，2000：54）。況且以德國施行經驗，開發許可制須包含需求評估、環境影響評估、空間秩序一致性評估及景觀管制等四項，國內因不排除環評，故缺乏至少包含了前述三項（林明鏘，2000：54）。

農地釋出政策規劃缺乏整體、全面性之反省。上述關於規劃面基本原則、組織架構與權限劃分、參與程序的建議及對開發許可制之質疑等，諸多學者對此於不同時間點、不同文獻的關懷中提出意見。有些是針對農地釋出方案而發，有些則否，針對方案而發者，強調維護農地的重要（鍾麗娜，1996；林明鏘，2000；陳明燦，2000a），但尚難謂以自然保育觀點為出發點為農地釋出主要關懷；論及自然保育者，則以國土規劃為探究目標（陳明燦，1997、2000b），焦點並非集中在農地。是故，1995 年農地釋出方案施行迄今，於生態保育上有何建樹與不足，值得檢討。

表 1- 2 農地釋出政策規劃反省

政策規劃面	主張	對本文啓發
基本原則	總量監控基本原則缺乏區位考量，有違農業生產與生態維護之精神（林明鏘，2000：53）。	尚未觸及農地釋出方案中農地變更基本原則，以及釋出作法中擴大農地變更管道裡，農業用地分區調整、放寬農地變更限制及簡化審查程序等，至於農地變更應設置之設施與回饋項目也留有討論空間，換言之，除參照前述貢獻外，本文應對於尚未探討的部份，予以說明，同時也須提出本文對自然保育的定義。

組織架構與權限劃分	<p>一、各主管機關縱向與橫向聯繫功能不佳，致無法形成一完整的生態連結系統；</p> <p>二、大部份的土地使用都依「現況使用」編定，致優良自然資源逐漸消蝕。</p> <p>三、其建議為應推動「整合式規劃理念」並成立中央級國土規劃專責機關；</p> <p>四、自然保育法制上的多頭馬車並行的情況，應制定自然保育法典以及建構土地使用受限補償之制度（陳明燦，1997：107-111）。</p>	論及自然保育者，則以國土規劃為探究目標（陳明燦，1997、2000b），焦點並非集中在農地。 
參與程序建議	<p>一、缺乏環保團體與當地民眾的參與管道（陳明燦，2000a）。</p> <p>二、農地釋出的數量、區位、方式與階段等應受正當法律程序之監督，如資訊公開、聽到。</p>	農地釋出由於性質上不若台塑六輕或杜邦來鹿港設廠等大型工廠開發，具明顯影響，而是蠶食鯨吞不知不覺地消蝕掉農地，故參與程序尚難被居民注意到。但基於整體宏觀調控的立

	<p>證程序及有關司法救濟途徑等。更積極的作法可依現行政策及環境影響評估，篩檢不合宜之農地釋出等（林明鏘，2000：55）。</p>	<p>場，在積少成多的情形下，應嚴肅參酌左列意見。</p>
開發許可制之質疑	<p>一、缺乏外在配套機制，開發許可制並非民間申請即可任意變更，而先需劃定一限制變更用途農地之下，才評估是否釋出，以德國施行經驗，開發許可制須包含需求評估、環境影響評估、空間秩序一致性評估及景觀管制等四項，國內因不排除環評，故缺乏至少包含了前述三項（林明鏘，2000：54）。</p> <p>二、內在配套機制設計如建立規劃師制度，以管理規劃之進行與品質；須建立估價師制度，以精算開發所獲利益，及對社區或大眾之損害；設立土地法庭，以處理相關糾紛；及建立開發監督機制等</p>	<p>強調維護農地的重要（鍾麗娜，1996；林明鏘，2000；陳明燦，2000a），但以強調農業生產功能為主，尚難謂以自然保育觀點為出發點為農地釋出主要關懷。</p>

	(鍾麗娜，1995)。。	
--	--------------	--

資料來源：本文整理。

三、農地釋出政策執行面

政策執行乃是指政策方案在經過合法化後，擬訂施行細則，確定專責機關、配置必要資源，以適當合宜的方法，採取行動，付諸實行，以達目標之動態過程（吳定，20003：173）。在這過程中最為關鍵者為施行細則擬訂與專責機關確定等兩項。農地釋出政策在執行面的檢討回顧上，呈現諸多個案實證分析，如工商綜合區協議機制、地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業及勞工住宅供給辦理情形，以及一篇較早的整體執行成效檢討等。上述研究基於不同學門訓練，各有不同動機與目的，而提供饒富價值的例證，說明以下。

農地釋出政策施行由 1995 年至 2004 年 3 月，改以短中長期釋出規劃代替。自民國 1995 年 8 月至 2002 年 6 月止，依各目的事業主管機關變更統計資料，農地釋出面積，總計 37000 多公頃，其中非都市土地新訂或擴大都市計畫面積占 24000 多公頃；都市土地農業區變更為各種使用者，近 4000 公頃；非都市土地農業用地劃定或變更為非農業用地累計面積 9000 多公頃，分別為：作為住宅社區者 985 公頃、作為勞工住宅使用者 177 公頃、作為工業區使用者 2396 公頃、作為工商綜合區使用者 79 公頃、作為高速公路及快速道路使用者 2323 公頃、作為高速鐵路使用者 1558 公頃、作為遊樂區使用者 208 公頃、作為高爾夫球場使用者 930 公頃、作為大專院校使用者 147 公頃(詳見附錄 2)。在分區調整作業成果上，檢討修正都市計畫農業區劃定範圍及調整非都市土地中特定農業區及一般農業區的範圍中，已將特定農業區調整為一般農業區近 60000 公頃。就至 2002 年上半年農地釋出方案之執行結果，其釋出的面積與第一監控量目標(2011 年)48000 公頃仍有 11100 公

頃剩餘，距離原先設定第二監控量 160000 公頃相當遠¹⁸。

(一) 整體執行成效檢討

農地釋出方案被評為績效不彰。〈農地釋出方案執行成效分析〉一文中指出該方案被評為績效不彰（林國慶、邱皓玲，1998：16-20），原因如下：農委會角色定位不明、相關修訂的法條繁多、釋出的農地與業界的需求不符、地方政府對於該方案認識不清、該方案對於農地使用無明確定位、優良農地未受保護等諸多原由。其建議為一、農委會在農地釋出方案中只負責農地供給的角色，而農地轉用實涉及國土規劃，理應以經建會為規劃單位，而內政部為管理單位較為理想、二、應保護優良農業地與農業區（林國慶、邱皓玲，1998：20）。

農地主管機關影響力有限。該文檢討了農地釋出方案執行二年後的成果表現，以保護農地的立場指出了農地釋出方案執行過程中，農委會所處尷尬的角色。它雖為主管機關，但在權責的分配上只擁有供給的權限，對於釋出的區位與釋出的品質都無能全權掌握負責，遑論釋出給哪些部會、做為何種用途。

(二) 工商綜合區協議機制

農地釋出中地方政府角色扮演重要角色。工商綜合區的設置，乃是在現行土地管理體系下，以特定區的方式提供業者用地取得管道，是農地釋出的對象之一。工商綜合區開發申請相關流程區分別是開發階段、協議階段、審議推薦階段、環境審查階段、開發許可階段（內有都市計畫範圍與非都市土地範圍），徐慧雯（2002）在《工商綜合區開發協議機制之研究---以桃園縣為例》中，就開發協議機制中地

¹⁸ 故現今的問題已不在於農地釋出數量不足，在數量已充足的情形下，如何做更有效管理。

方政府角色予以評價。其研究中發現，工商綜合區協議機制有幾項特徵，一協議機制流於形式，毫無實質功能可言；二協議回饋機制無協商空間，譬如只能捐贈生態綠地或以代金代之；三回饋條件僵化，造成以申請地價較易增漲的分區使用者優先；四協商地位不平等，地方政府有球員兼裁判之情形；五地方政府效率差；六承辦與協議及審議單位均不夠專業；七開發許可制與土地使用分區管制間頗有衝突。據此，提出三項建議，一協議機制設計應兼顧第三團體參與協商之公平性、二協議內容應因地制宜，針對不同個案修正、三應建立妥適的協商模式（徐慧雯，2002）。

該文只針對協商機制做為分析對象，所呈顯出來的是主要執行單位（縣市政府）窘態畢露。若與非都市土地變更審議機制十公頃以下亦交由縣市政府審議，等合併來看，地方政府於農地釋出的政策中扮演重要角色，縣市政府審議權限及審議實質內涵等是以自然保育的觀點加以觀察的重點。

（三）地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業

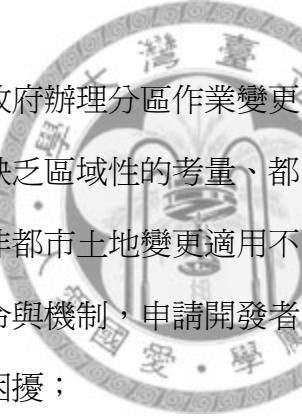
地方政府辦理分區作業變更作業呈現諸多難題。亦有從地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業進行研究（賴品劭，2002），分析焦點置於地方自治中政府的角色以及地方政府該組織的運作。賴文指出，依區域計畫法第 15 條之 1 規定，申請分區變更之 10 公頃以下土地，除了跨越兩個縣（市）行政區域以上之申請案外，均交由地方政府進行審議（見 2001 年 3 月發布「地方政府辦理審查要點」）。雖然此制落實地方自治與開發許可制精神，也在行政一體性下使得行政組織的作為更富彈性，但亦衍生以下課題：如地方政府辦理分區作業變更上，缺乏區域性的考量、都市與非都市土地變更適用不同法令與機制，申請開發者倍感困擾、地方政府審議過程中缺乏民眾參與機制、承辦人員及開發申請者均對目地事業主管

機關審查權限不清感到不便、審查費用雖由地方政府收取，卻不能為地方政府所運用（賴品劭，2002：142-143）。

實質審議內容值得深究。該文對地方政府辦理非都市土地使用變更的程序與職掌分析透徹、條理分明，對於本文主旨關於關懷農地釋出執行作業上，尤其是程序的部份提供相關的貢獻。而遺憾的是，該文鮮少對於實質審議內容提出正當性的探究，所以也遺留填補的可能，是故，如何將自然保育的神髓融入地方政府審議過程當中，是本文可以接續著力的方向。

表 1-3 農地釋出政策執行面檢討

政策執行面	主張	對本文啓發
整體執行成效 檢討	 <p>一、農委會在農地釋出方案中只負責農地供給的角色，而農地轉用實涉及國土規劃，理應以經建會為規劃單位，內政部為管理單位較為理想； 二、應保護優良農業地與農業區 (林國慶、邱皓玲，1998：20)。</p>	<p>指出了農地釋出方案執行過程中，農委會所處尷尬的角色，它是主管機關，但在權責的分配上只擁有供給的權限，對於釋出的區位與釋出的品質都無能置喙，遑論釋出給哪些部會、做哪些用途。</p>
工商綜合區協 議機制	<p>一、協議機制設計應兼顧第三團體參與協商之公平性；</p>	<p>該文只針對協商機制做為分析對象，所呈顯出來的是主要執行</p>

	<p>二、協議內容應因地制宜，針對不同個案修正、3.應建立妥適的協商模式（徐慧雯，2002）。</p>	<p>單位（縣市政府）窘態畢露，若與非都市土地變更審議機制十公頃以下亦交由縣市政府審議，等合併來看，地方政府於農地釋出的政策中扮演重要角色，縣市政府人員多寡、素質良莠不齊，及審議權限及審議實質內涵等是本文後續可以以自然保育的觀點加以觀察的重點。</p>
地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業	<p>一、地方政府辦理分區作業變更上，缺乏區域性的考量、都市與非都市土地變更適用不同法令與機制，申請開發者倍感困擾；</p> <p>二、地方政府審議過程中缺乏民眾參與機制；</p> <p>三、承辦人員及開發申請者均對目地事業主管機關審查權限不清感到不便；</p> <p>四、審查費用雖由地方政府收取，卻不能為地方政府所運用</p>	 <p>該文鮮少對於實質審議內容提出正當性的探究，留有填補的可能性。如何將自然保育的神髓融入地方政府審議過程當中，是本文可以接續著力的方向。</p>

	用（賴品劭，2002： 142-143）。	
--	--------------------------	--

資料來源：本文整理。

基於上述的研究成果，本文發現在政策建構與認知的裡，環境經濟學與生態系統論據於所持方法提出相關對策與可能作法，為農地管制策略進言，強調生態與保育的觀點，以上為規劃農地釋出政策應涵納的認知。

整體而言，從政策認知、規劃與執行三環節中，環境經濟學及生態系統論的立論，需落實在地政管理的架構之下，方能實現主張。亦即，不論對社會正義或自然保育之追求，最終仍須局部藉由現行組織與機制而實現，現行組織與機制運作則顯現在相關的法規命令與專責人員操作當中。基於國際社會中自然保育思潮興起以及珍惜生物多樣性之呼籲，以及深切體會國內生態環境維護上，難以再承受進一步破壞，故在政策認知上，自然保育的強調乃為中心思想，並希冀導引至政策規劃與執行主軸，將自然保育之精神融入其中。

第三節 研究途徑與研究方法

一、本文生態倫理立場

緒論和第二章已揭橥了本文評價農地釋出政策的基準點，即以 C.B.D.為論述之基礎，但卻尚未明確指出本文所持的生態倫理立場。以下藉助《土地保育暨景觀計畫》(Landschaftsplanung) (von Harren, 2004 : 32-37) 一書中於「目標訂定之環境倫理根本」(umweltethische Begründungen der Ziele) 所闡釋主要環境倫理的派別為說明¹⁹：

首先，在環境倫理的討論中，主要兩大流派：為人類中心主義 (Anthropozentrismus) 與非人類中心主義 (Physiozentrismus)。前者以人類利己原則出發，並且以不損及後代人類生存發展為原則；後者不以人類具有優先其他物種生存的權利，而承認其他物種也有生存權；在此下又細分為生命中心主義 (Biozentrismus) 及生態中心主義 (Ökozentrismus)，生命中心主義主張所有的生命型態都有其各自價值 (Eigenwert aller lebenden Wesen)，動物倫理根源即有此導出；生態中心主義的立論點則在於做為一整體的自然（界）有其自身價值 (Eigenwert der Natur als Gesamtsystem)。

本文所採乃人類中心主義之立場。對生態系維持的倫理立場，畢竟是以開務應物利用厚生為前提的，以人類生存為主要衡量尺度，而不是將地球上可能資源大部份挪用讓渡給其他生物使用，然而，這並非意指著人類可恣意地使用其他物種，而是衍伸為在人類行為的操縱指導下，參與並扶持助長其他物種生存和活動，這是對過往錯誤行為之糾正，同時也是對未來與萬物共生共榮，永續成長的期待。

¹⁹ 國內文獻可進一步參照〈生物多樣性資源價值之哲學觀與總價值之內涵—抽象的規範或行動的基石〉(吳珮瑛、蘇明達, 2003) 一文中詳細的討論。

就此而言，是對過往工業革命以來，近幾百年來不斷開發行爲的反省和檢討，也是立於現今科技和社經條件下對未來不同之視野與理想之展望。

二、方法論與研究方法

政策評估在方法論（Methodology）上有多種。經驗主義（Empiricism）或曰實證主義（Positivism）下的政策評估基本上強調效益、效能、成本效益調查，客戶滿意度或達成率等行為主義（Behaviorism）分析，將政策的產出（output）或結果（outcome）視為一對象（object）來觀察測量，這樣的研究途徑所形塑的方法有，以吳定（2003：247-248）所引用金恩（Jean. K. A）所用的方法以抽樣（sampling）、信度（reliability）與效度（validity）等方法的應用，以及朱志宏（2002：178-190）和林水波、張世賢（2001：336-358）等也有類似的分析，此論評估結果可產生具體可徵的數據或量表，可供評價²⁰。

政策評估也受不同時期社會科學思潮的影響。批判理論為熱潮時，對公共政策的影響也表現在評估理論變化上，如林鍾沂所提出的三種分析，成果評估、使用取向評估與批判評估等（1994：103-173）。以詮釋（interpretative）理論途徑著手，肯定人類行動性的元素，從而對行政規範中公道（fairness）、平等（equality）原則有所闡釋（吳瓊恩等譯，1993：109-140）及闡釋批判理論意義，如從意識形態迷思中解放出來，產生批判的力量與科學，及討論批判理論缺點，例如，它是菁英（elitist）主義式、過度理想的（丘昌泰，2000，235-245）。晚近受詮釋學（Hermeneutic）、現象學（Phenomenology）的影響，教科書逐漸寫入質性研究取徑（李允傑、丘昌泰，2003：285-291），採取內容分析法、詮釋學研究法、生活歷史的系統研究法以獲得評估結果。除此之外，另一種途徑是將政策評估置於政治觀點（political perspective）、法律觀點（legal perspective）與管理觀點（managerial

²⁰ 由於政策產出的績效評估非本文核心，但行政部門對於農地釋出的面積統計，仍是本文進行討論時部份依據。

perspective) 等結構式的觀察（呂育誠等譯，2000），頗有統整，全形（Gestalt）的功能。再者，更抽象地討論政策調控，不適合歸類在經驗主義下的思考模式也有（黃鉅堤，2003），典型德國式玄思代表，提供了對於所謂政策評估另一種視野。上述思潮有別於經驗主義強調客觀，以不同的取徑貼近人類生活世界，也真誠地面對自古以來政治哲學、社會哲學傳統，對於所謂好的、善的價值的追求²¹。

（一）、方法論

方法論上理解（Verstehen；Understanding）途徑為本文立場。以詮釋的觀點求得現象背後意義或本質，以獲得知識（黃鉅堤，2001：121-124），認為事實的認知與研究者本身所持價值有所關聯，不可二分。是故，在政策評估上強調價值判斷指引著政策評估的進行（李允傑、丘昌泰，2003：199-204）。顯然地，本文所持的價值即是自然保育，農地釋出評估將由此價值所評價。

在使用材料上以農地釋出方案所呈現的政策規劃與後續執行法規依據為討論的對象。政策評估依時間序列來安排的話²²，本文為事後評估，考察反省的對象是農地釋出方案中執行法令，為農地釋出方案實質內涵價值評斷，而較不涉及過程評估（process evaluation）、與結果的評估。換言之，影響評估（impact evaluation）與效益評估（efficiency evaluation）非本文焦點。此外，評估上也非全面性、整體性的評估，而將焦點集中於實質內容上是否妥適的問題，尤其是針對自然保育的提問、追蹤與關注²³。

²¹ 上述特質亦是本文精神上指引。

²² 政策評估依時間序列而分有一前置分析（front-end analysis）二可行性評估（availability assessment）三過程評估（process evaluation）四影響評估（impact evaluation）五計畫與問題追蹤（program and problem monitoring）六後評估（meta-evaluation）（李允傑、丘昌泰 2003：212-213）

²³ 農地政策受兩層次規範而承擔其任務。首先，它應視國土計劃下被規劃指定任務；再者，農地管制與使用受農業政策指引，實踐農業所應踐行目標。簡之，本文重點雖然不是在於農業政策探討，而是以自然保育觀點討論農地釋出政策，但無庸置疑的是，農業以及農地政策做為國家整體施政一環，除了將自然保育做為一思考點之外，也必然應承納農業政策所追求的目標，如平衡農業與其他

方法論奠基於理性主義（Rationalism）之立場，此類關懷基本上可以概括在韋伯（Max Weber）所提的理性化（rationalization）過程中，代表著法律體系和行政（官僚）系統在資本主義體系下理性精神之彰顯（Weber，1978：839-880），具體作法為公法學方法上之應用：用以說明現行法制上規定為何，基本上，假定了對話之對象在於政治經濟學無法處理的行政管制的缺漏上，亦即期盼在制度比較上、政策規劃，甚至法規命令上，一般政治經濟學或環境經濟學所遺留下未能處理的問題加以解決；宏觀（macro）的政治經濟學的分析有其貢獻，但顯然缺乏具體而微的法治上探討為其佐證，基於上述反省，本文試圖釐清，法制層面上情況為何？答案如果是，到底於哪個環節、步驟、規定或者程序使得公義落空，生態隕沒？於何處吾人可進一步加強參與、監督，從而落實永續發展之追求。

（二）、研究方法

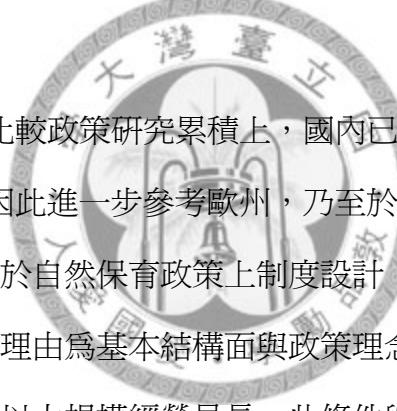


方法上，農地釋出相關之法規命令做為一種實存規範（reality）為本文分析對象，故本文在政策/制度/執行等三層次分析上，側重後兩者探討，乃是以制度為主討論。

1、文獻探討法(literature review method)為主軸。這包括了戰後農地政策在社會變遷下的轉變，及新世紀保育思潮喚起環境的認識。農地釋出法規的部份則需依賴法律理解與詮釋，以及對於政策類型中組織、決策程序、決策標準、要件規定、執行加以說明。此皆須藉助相關文獻發表累積而為閱讀理解等。

2、以訪談法（interview）瞭解農地釋出實際情況。本文訪問對象採立意抽樣（purposive sampling），以承辦「分區調整」和「個案釋出」經辦人員（含縣市政

府與中央政府)為主。一開始由農委會農地利用科技正張志銘的引介下，以滾雪球的方法，尋找具代表性訪問對象。由於地方政府公務員流動頻繁，在分區調整此課題上，其進行於 1999 年，距今已有一段時日，惟高建平先生長期任職於雲林縣政府地政處地用科，是辦理過分區調整之代表性人物。「個案釋出」經辦人員在地方政府辦理類型上，彰化縣政府農業局農務科科員張榮揚先生也服務二、三年時間，具備一定辦理經驗；加以本文所參與觀察的中科院第四期開發案也位於彰化縣，故設定張科員為具代表性訪談對象。最後，中央區委會辦理大型個案釋出類型，本文訪問農委會農地利用科技正張志銘先生，他承辦此項業務已有多年，亦符合立意抽樣下具代表性標準。以上訪談方式以半結構 (semi-structured) 問卷進行（見附錄 3）。



3、比較研究法。在比較政策研究累積上，國內已有美國農業地役權研究（陳明燦、詹士樑，2005）。因此進一步參考歐洲，乃至於日本作法則具有必要性。本文將適度參考歐盟及德國於自然保育政策上制度設計，作為政策建議參考。將歐盟及德國作為參照對象之理由為基本結構面與政策理念面兩項。一、相較於美國大農體制，歐盟和德國非以大規模經營見長，此條件與我國極為相近。其次，就政策理念面而言，以永續發展、生物多樣性維護指導下農業政策衍生「農業多功能」的構想，將農業生產經濟競爭力轉移由生態和生活功能表現，此點對於地狹人稠台灣而言，尤有意義。

三、研究構想

農地管制亟需注入自然保育意涵。保育思潮風起雲湧，此可見諸於羅馬俱樂部(The Club of Rome)所發表的《成長的極限》(朱岑樓、胡薇麗譯 1982)(The Limited to Growth (1974))，到《只有一個地球》，Only One Earth (1972)，1980 年國際自然保護同盟(The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN)在世界野生生物基金會(the World Wildlife Fund, WWF)支持下制

定發佈的「世界自然保護大綱」(World Conservation Strategy) (1980)；1987年聯合國委託 Brundtland 委員會所出版《我們共同的未來》(1992)，此股思潮一直延續到生物多樣性公約的簽訂。

在成為四小龍過程中，農地轉用伴隨著經濟發展過程發生。產業重心的轉移顯示在經貿法規的蓬勃發展上，1960-1970 年間建立了重要的行政補助法規及相關的配套措施（如「獎勵投資條例」）（李國鼎、陳木在，1987：279-280）²⁴，這些法規提供了一套周密的措施獎勵工業發展，將原來對於土地管制的規定，以特別法的方式網開一面，建立特別優惠的管制促使二、三級業勃興（陳維曾，1997：67-82）²⁵。簡之，不可否認，在過往數十年發展過程中，農地「輕易地」轉用至工商用地是常態。



此外，農地轉用不脫全球經貿體系之脈絡。外銷導向而且盤佔全球第十五貿易體的台灣，國土使用基本上受制於國際局勢下台灣所佔的全球化下產業結構及其角色（劉小蘭、王俊豪，2003：117-146）。例如，台灣於近幾十年發展下，專事代工，以生產製造為長，農地配合著這樣的使用（夏鑄九，1990：55-96）。基本上，農地使用其實無法擺脫全球分工下化，台灣生產位置中的結構條件，而細部形塑則以國內政治過程運作為產出依據，亦即，國內立法機構決定國土使用中農地轉用細膩方向。例如，林祐聖（2001）對農發條例中農地自由買賣及興建農舍修訂的部份，以地方派系的觀點加以探討，其見解謂之：以地方派系、次級團體及黨

²⁴ 關於「獎勵投資條例」乃工業發展投資研究小組（1959 年行政院命令於美援運用委員會內）所提出的，其任務有三，主要在改善投資環境，促進資本形成，掃除投資障礙。

²⁵ 參見陳維曾看法如下：「補助法體系的另一個特色就是其乃由眾多特別法所構成。以「獎勵投資條例」為例，便凍結了「土地法」、「證券交易條例」、「契稅條例」、「所得稅法」、「所得稅稅率條例」、「營業稅法」、「實施都市平均地權條例」、「三七五減租條例」、「耕者有其田條例」等法律。這些法律本身已是特別法，如「三七五減租條例」、「耕者有其田條例」等就是「土地法」的特別法，故此時，「獎勵投資條例」甚至可說是特別法中的特別法了。此外，如「華僑回國投資條例」、「國人投資條例」外、「動產擔保交易法」與「加工出口區設置管理條例」亦是典型的特別法。「加工出口區設置管理條例」甚至可說是特別法運用的極致，其概括地使企業者在特定地區、特定貿易型態下，可完全免除「總動員法制」下的經貿管制措施。」

團所構成的鐵三角的運作模式決定了立法修正的結果²⁶。以上的理解說明了，經濟發展過程及型態影響著國土使用，特別地顯示於農地轉用釋出上。

國家機關角色在農地政策形成中佔有相當地位。政治經濟學對農地釋出多有著墨，基本上認為執行政府機關無非是資本家的助手。狹義部份圍繞討論農地釋出的商品化，以國家的管制（regulation）與去管制化（deregulation）做為分析概念（羅美惠 2001）；同時，也認為國家為資本家的資產管理委員會，農地釋出及自由化代表了資本家對農地的佔有（黃莉珺，2002），及以國會裡派系利益結構解釋農地政策變遷（林祐聖，2001）。廣義而言，由地方派系、財團（以下將此兩者統稱為成長機器（Growth Machine）推動都市發展的關聯分析亦可視為這類分析的代表，如陳東升（1995）、邱瑜瑾（1995）、陳美智（1994）等已留有相當研究成果。基本上，以上思路反應了以馬克思（Karl Marx）為承傳，對資本主義社會中對國家（state）及法治體系（legal system）的分析，亦即，資產階級的利益（interest）投射在國家機器（政府）及法治體系的作為中；農地釋出方案代表資本家與國家機器聯手創造利多、累積資本之過程；制度建制在此分析下為所謂「工具論」之說法（Marx 1977；Engles 1972；Miliband 1969: 68-118）²⁷，是協助成長機器順利運作的產物。由此而論，自然保育之強調無非是累積資本過程中絆腳石與負擔，其中執行政府機關無非是資本家的助手。

²⁷ 上述為古典理論淵源，Bob Jessop（1990）延續對資本主義國家機器之觀察，其理論為陳東升（1995）和王振寰（1996）所採，為其研究之基礎。

第四節 研究範圍及架構

研究範圍（即農地釋出規範依據）見圖一所示。本文所指農地定義為非都市土地劃定的各種分區中特定農業區與一般農業區等為範圍²⁸。研究範圍及於二類型，一由行政部門檢討調整農業分區，二由開發者申請而依農業用地變更審議規範（參見圖一農地釋出法律依據）。再者，本文為聚焦平地農業用地生態價值與貢獻故僅就平地農地釋出為範圍，排除坡地討論。然而，個別農舍/集村農舍興建與農地保育/景觀維護關係，也是當今值得探討問題之一。但由於依規定農舍興建屬於「容許使用項目」之內，將來得另文探討。農地釋出過程於必要時亦涉及「水土保持法」適用（特屬於山坡地管制），於此亦暫不列入本文討論。

本文進行的架構如下。說明研究動機與目的之後，文獻回顧以政策認知、規劃和執行為內容。繼以國際公約內涵為指引，分析歐盟對所對應採相關永續發展和自然保育措施，以形成生態保育整體概觀。對於國內農地釋出所採管制手段，分別由「分區調整」之檢討，以及由開發許可制和環境影響評估等管制，進一步以「大、小面積個案開發」分析為對象。本文發現我國法令上以隔離綠帶或設施為主要保育措施，似嫌消極且薄弱，乃進一步參酌德國「侵擾自然資源管制」，以提供不同政策手段為參考，最後為結論與建議。

²⁸ 見區域計畫法施行細則第 13 條。

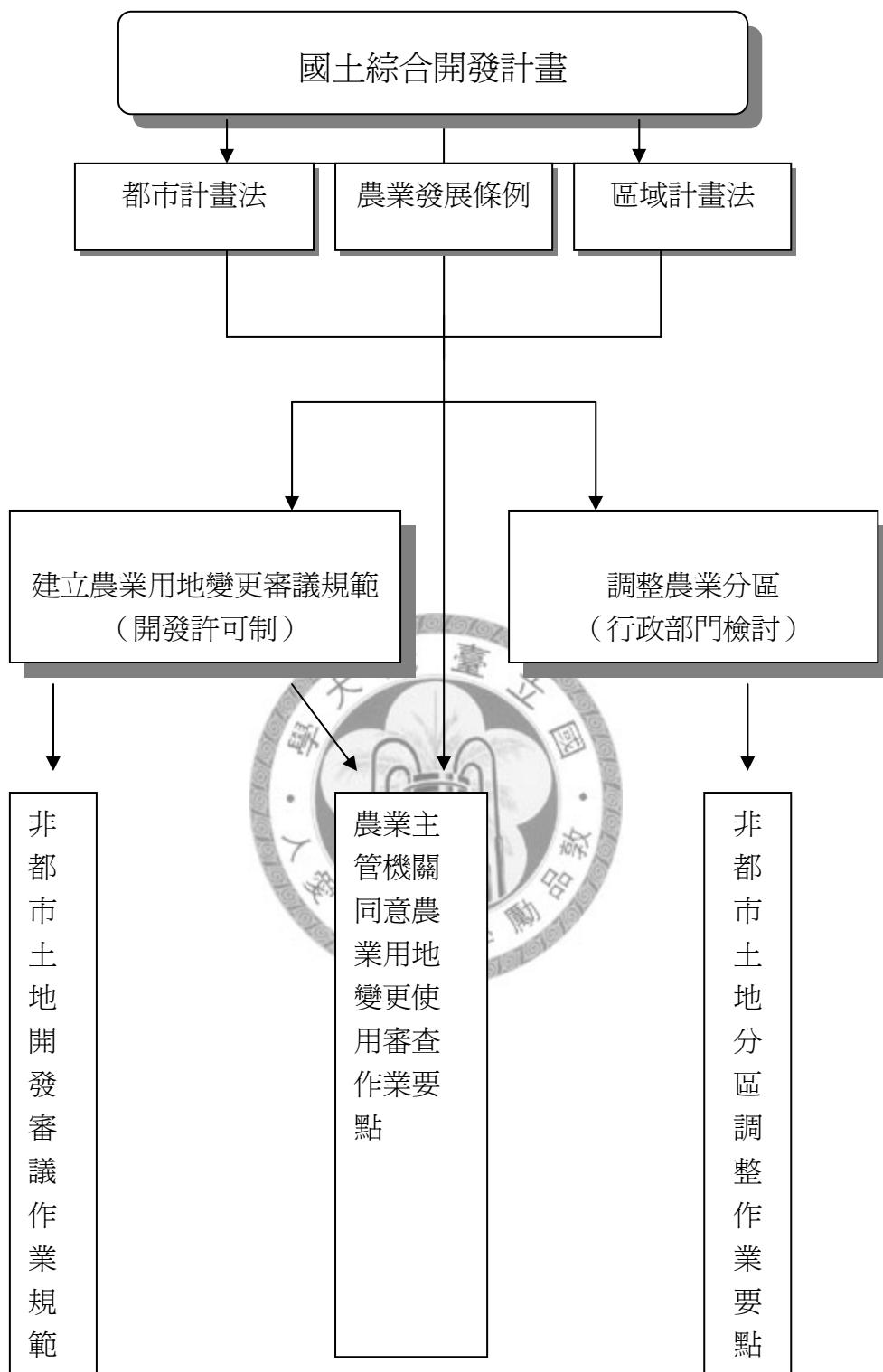


圖 1-1 農地釋出規範依據

資料來源：本文整理

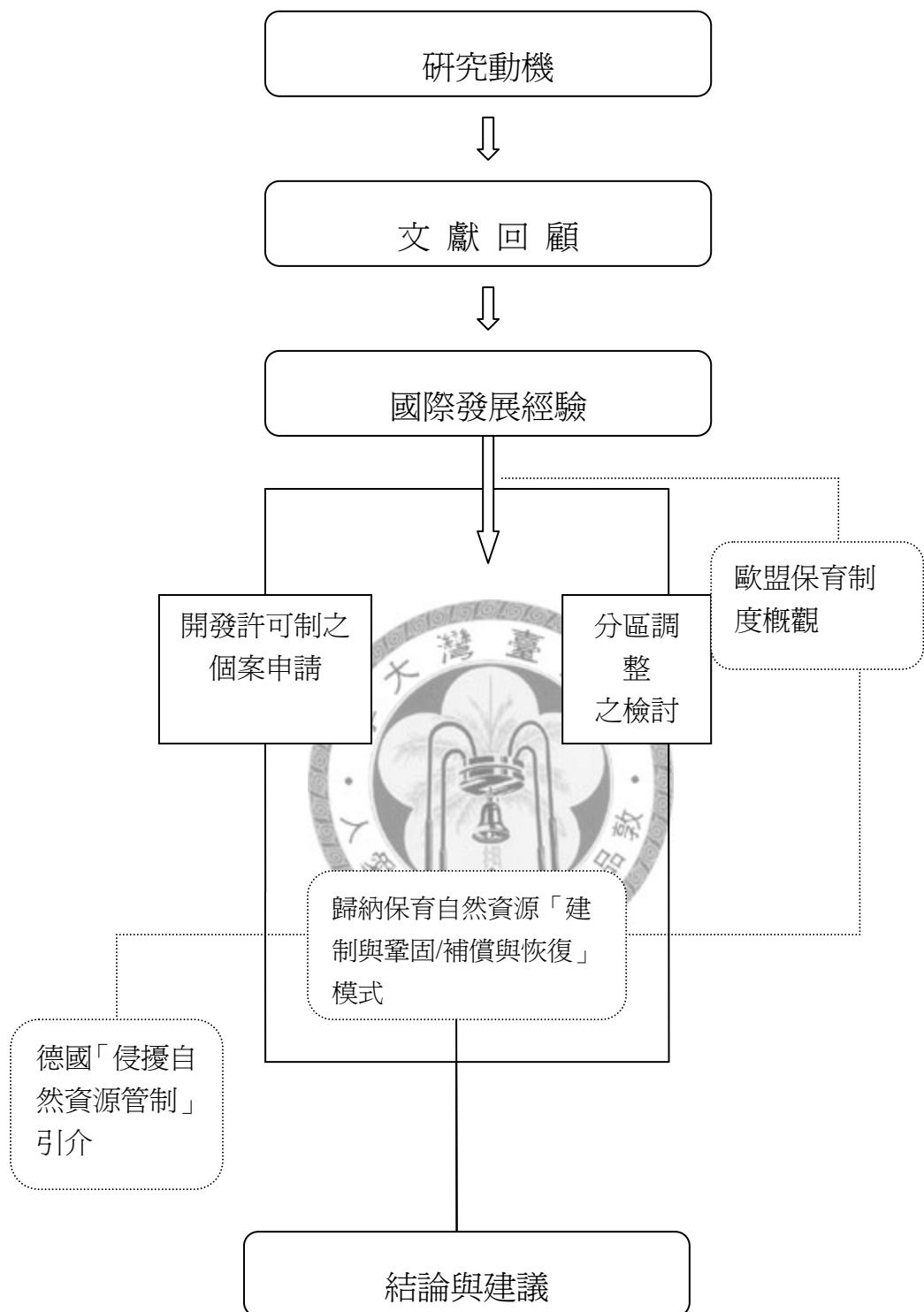


圖 1-2 研究架構圖

第二章 國際發展經驗

「農地釋出」向來陷於「經濟發展」與「保育」兩難中，故須探求有關理念和解決機制，於此吾人得參考國際重要公約，及此領域素有成效歐盟作法為比較案例。從而，本文關注兩點，一為理念面，二為施行機制。理念面而言，「發展」與「保育」到底處於何種關係，於此，當以國際間通說「永續發展」為準則，並以我國憲法第六次增修條文第 6 條「兼籌並顧」條款為指導藍圖²⁹；此外也應關注國外設計施行機制。以下闡述里約高峰會公約和宣言所倡議的「永續發展」（第一節），保育界最重要的「生物多樣性公約」所揭橥的「整體規劃」理念與制度（第二節）；第三節以歐盟法為比較，分析自然保育價值之落實於土地利用機制。

第一節 里約高峰會以來保育思潮---永續發展

一、「里約高峰會」概說



1992 年里約地球高峰會揭示永續發展，但其起源代表可追溯至 1972 年聯合國於瑞典斯德哥爾摩所召開的人類環境會議。該會議通過聯合國人類環境會議宣言 (Declaration of The United Nations Conference on The Human Environment)。二十年後，全球環境保育運動力量為謀求此宣言之共識，聯合國復於 1992 年 6 月 3-14 日在巴西里約召開聯合國經濟和發展會議 (The United Nations Conference on Environment and Development; UNCED)，又名為地球高峰會 (The Earth Summit)。在此會議中，共有一百七十多個國家與會，涵括了發展程度差異頗大的南北半球諸國及冷戰剛結束後的東歐國家，除官方組織外、非營利組織代表等第三部門也一同參與。

²⁹ 「兼籌並顧」條款全文為「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧條款」，此外，我國於民國 91 年訂定環境基本法，亦足夠導引政策發展高度。

大會中簽署諸多公約與宣言：聯合國氣候變化綱要公約³⁰（The United Nations Framework Convention on Climate Change）、生物多樣性公約（Convention on Biological Diversity，以下簡稱 CBD）、里約環境和發展宣言³¹（Rio Declaration on Environment and Development）和森林原則等³²。據此，聯合國大會通過「二十一世紀議程」，作為國際性經濟和發展領域永續發展行動方案（Johnson，1993）³³。

「二十一世紀議程」--永續發展宣言--為一行動計畫³⁴，旨在追求經濟發展和

³⁰ 全球氣候穩定乃社經發展之基礎。聯合國氣候保護綱要公約目標為：將大氣中溫室氣體的濃度穩定在防止氣候系統受到危險的人為干擾的水準。這一水平應當在足以使生態系統能夠自然地適應氣候變化、確保糧食生產免受威脅並使經濟發展能夠永續地進行的時間範圍內實現。其重點在於強調控制二氧化碳排放量，以防止臭氧層繼續受到破壞，從而造成地球暖化，自然界使生態系受到影響等，其具體管制目標、期程和排放量等進一步形成於京都議定書中。總之，氣候保護綱要公約目標有三，即自然界生態系穩定、糧食安全和經濟永續發展三者並行不悖。

³¹ 里約宣言又稱《地球憲章》(Earth Charter)，文中共 27 原則，主要精神在於強調經由國家間、社會主要部門和各行業人員的彼此合作層級，架構出了平等全球伙伴關係，經由共同合作進而保護全球環境及發展系統。其中並未對第三部門參與公共政策決定管道、法定權限程序大小、婦女的地位應如何保障加以明定，但揭曉了各國國內各層級間，以及國際社區間協力互助的重要，所以著重於行動者和制度面規劃上，而更細膩如土地使用、熱帶雨林保護則包含於環境永續等，而沒有具體的規定。

³² 森林原則目標是促進森林的管理、保存和可持續開發，並使它們具有多種多樣和互相配合的功能和用途。主要內容架構出全球性的合作和互助原則，也明定森林保育對永續發展的貢獻甚大、森林議題需以全面及均衡環境與發展的態度看待，另外，亦涉及國際合作、財務支援、技術移轉、自由貿易等問題，原則上各國保有國家主權，但不得損及他國利益，森林的管理也需顧及未來世代間之需要、引進原住民族、婦女、森林區居民參與林業管理，此外，更具體項目有如重視人工林的價值、亦需落實環評、增加森林覆蓋，最後，亦應關注貧窮者對森林的依賴等。

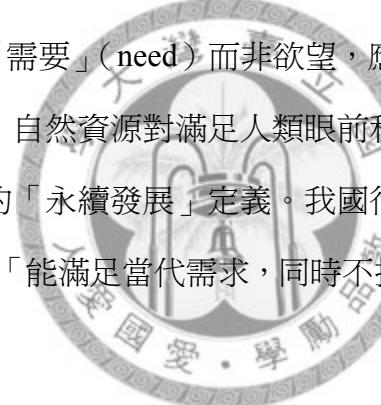
³³ 聯合國農糧組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations；FAO）對農業生物多樣性有所著力，不過，其著重點在於農業資源基因和物種與糧食安全的問題。從其歷年來所關懷的要點而言，不在農地轉用方面，也鮮少觸及土地規劃利用上，而限制在農業糧食生產上，在最近 2004 年 11 月 8-10 日所召開的第 10 屆例行性大會為例（Tenth regular session of the Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture - Side event: Mainstreaming agricultural biodiversity for food security）中，討論的主題分別為整合農業生態途徑和以社區為基礎的管理、在地知識與生物多樣性及糧食、強化低度利用和未賦予價值之生物多樣性之存續力等，為糧食安全保留生物多樣性。質言之，在農業生產耕作面，國際農糧組織提供對於環境友善、結合農村社區發展和開發生物多樣性價值之意見，也值得參考。各式各樣的宣傳文件詳見 http://209.85.171.104/translate_c?hl=zh-TW&sl=zh-CN&u=http://www.fao.org/biodiversity/doc_zh.asp&prev=/search%3Fq%3Dfao%2B%25E8%2581%25AF%25E5%2590%2588%25E5%259C%258B%26complete%3D1%26hl%3Dzh-TW#folder；（檢索日期 2008/5/15）。

³⁴ 該行動計畫不具國際法效力。該文件提供全球社會一協調管理的全球架構（framework），以回應此次會議中所討論國際環境和發展上的難題，並希望依此建制之機制能有效回應全球體系內的挑戰，其高度可視為聯合國對環境和發展的議題所提出策略和規劃，對個人、企業和政府提供了如何減輕環境負擔、降低環境破壞的決策上指導綱要，並企圖創建一具永續發展性質取向的群體生活型態（Hunter, Salzman, Zaelke, 2007）；是故，全盤且前瞻性具有環境保護性格的規劃是世界史上的大事，除呈顯了文明高度外，也建立了經濟和發展上里程碑，並指引各國框架性後續施政指導方針，21 世紀議程可視為永續發展的宣言，關於此次會議召開後，歐盟各會員國實踐永續發展政策

環境保護之調和³⁵。「二十一世紀議程」四大章節分別為「社經面向」、「資源保育和管理」、「強化主要群體之角色」、「執行工具」，議程中各方案設計均列有行動依據、目標、活動和實施方法。由於「二十一世紀議程」全文超過數百頁，共計四十章之多。

二、「永續發展」的意義

1987 年聯合國「世界環境與發展委員會」(WCED)，所發表的「布朗特蘭報告」中將「永續發展」一詞定義為：「既滿足當代人之需求，又不危及下一代人滿足其需求能力之發展。」(Development that Meets the Needs of the Present, Without Compromising the Ability of Future Generations to Meet Their Own Needs.)，其意旨由兩個主軸支撐，一為「需要」(need) 而非欲望，應優先考慮；另一為「限制」，亦即在當今科技水平下，自然資源對滿足人類眼前和未來需求的能力限制。另一廣泛被國際社會所接受的「永續發展」定義。我國行政院永續會所採定義與前述廣泛被接受的定義相同--「能滿足當代需求，同時不損及後代子孫滿足其本身需求的發展」³⁶。



三、達成永續發展的制度

「永續發展」兼顧「開發」與「保育」兩項價值，主政者必須最適化(optimal)

的情況可參見 Göll, Thio (2004)

³⁴ 依 21 世紀議程和 Lokal Agenda 21 之精神，地方政府在環境管理上扮演著重要的角色，針對德國地方政府於環境管理上之研究可參見 Günther, Schill, Klauke (2003)；另外，關於 21 世紀議程在德國轉換和落實於各邦的實踐情況，及政策分析和相關問題解決之提出，可參見 Kissling (1998)。

³⁵ 該文件提供全球社會一協調管理的全球架構，以回應此次會議中所討論國際環境和發展上的難題，並希望依此建制之機制能有效回應全球體系內的挑戰，其高度可視為聯合國對環境和發展的議題所提出策略和規劃，對個人、企業和政府提供了如何減輕環境負擔、降低環境破壞的決策上指導綱要，並企圖創建一具永續發展性質取向的群體生活型態 (Hunter, Salzman, Zaelke, 2007)；是故，全盤且前瞻性具有環境保護性格的規劃是世界史上的大事，除呈顯了文明高度外，也建立了經濟和發展上里程碑，並指引各國框架性後續施政指導方針。關於此次會議召開後，歐盟各會員國實踐永續發展政策的情況可參見 Göll, Thio (2004)。

³⁶ 上述詳細定義請參見行政院永續會網站永續小百科：「永續發展」一詞最早是由「國際自然及自然資源保護聯盟」、「聯合國環境規劃署」、及「世界野生動物基金會」三個國際保育組織，於 1980 年出版之「世界自然保育方案」報告中提出。網址：<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/encyclopedia.doc>；檢索日期：2008/11/25。

調和這兩項衝突的價值。但究竟應如何進行？

該宣言第二部份「資源保育和管理」指出：

「---綜合性土地資源利用：綜合評估各種土地利用需求以訂定最有效利用方式；政府應透過立法，規範及經濟誘因以鼓勵土地資源之永續利用與管理；進行各種土地利用之衝擊、危害、成本、效益之評估，並以國家利益為著眼點；促進對土地資源，土地負載能力及與生態系統之交互關係的研究與了解；促進民眾廣泛參與土地資源有關之決策過程。」

該標題「綜合性土地資源利用」，已經顯示必須衡量諸多衝突的價值，主要制度為綜合評估各種土地利用需求以訂定最有效利用方式、土地利用之評估、誘因手段研究、促進民眾參與，但後三者非本研究重點³⁷。

四、農地的特殊問題

「該宣言指出：「滿足農業需要而不破壞土地資源：兼顧持續性的農業及都市發展，增加糧食生產以因應人口成長之需求，及土地之保育；將永續性發展整合入農業政策與規劃中；協調各種土地資源規劃 ---。」

其擗櫈：1、農地只有在必要時才釋出；2、農地釋出的衡量因素（兼顧持續性的農業及都市發展，增加糧食生產以因應人口成長之需求，及土地之保育）；3、

³⁷ 民主法治根本體系下，「永續發展」指導圖像一方面得展現於行政部門所制定方案、政策，以及經過國會（匯集各種利益代表）三讀同意法律案中；另一方面，於下位如保育區、水源區劃定，或濱海濕地開發轉用，或蘇花高速公路開建與否，也得經由公民社會的參與（支持或抗議）而形成個案開發與否結論。以上種種，皆說明「指導圖像」作用得視規範層面界定，經驗上「公民社會」和「國家」，甚至「市場」力量相互間折衝，從而形成層疊交錯的拘束力。

各部會專業計畫必須衡量農地資源有關計畫（協調各種土地資源規劃）³⁸。

五、進一步論證：「永續發展」作為制度

「永續發展」制度得區分理念—原則—制度，加以討論（葉俊榮、黃錦堂，1999：31-32）。理念係指人類思想-精神層次，原則面係指人類於此新指導理念下應行建立之原理原則，可舉例者為：資源永續性使用原則、預防原則（預防總是優於事後）、污染者付費（肇事者）原則，公私部門共同合作原則等。

（一）制度所涉及主體與利益

關於「永續發展」之制度建立³⁹，葉俊榮教授提出不同的觀察面，包括「決策主體」、「議題利益衝突與結盟」、「管制架構」、「參與取向與決策模式」等加以討論（葉俊榮，2001），從而呈現出制度化內容--行動者間議題設定，以及彼此衍生的利益衝突、結盟與進而協調出遊戲規則（即管制架構）。



³⁸ 「資源保育和管理」強調「綜合性土地資源利用」--綜合評估各種土地利用需求以訂定最有效利用方式，及「滿足農業需要而不破壞土地資源」--兼顧持續性的農業及都市發展等，上述雖未專就「農地釋出」為主題加以說明，但是，吾人詮釋「綜合性土地資源利用」和「滿足農業需要而不破壞土地資源」經由國土規劃、農地政策等以配合人口、產業變化，進而謀求土地資源永續使用過程，其中需經制度性安排加以全面整體規劃，從而謀求開發與保育目標和諧。

³⁹ 我國因應此潮流，2004年行政院經建會國家發展委員會第18次委員會議核定「台灣二十一世紀議程國家永續發展願景與策略綱領」³⁹，其中闡明自然保育政策首重事先防範，公害防治政策著重有效防治，環境規劃政策則強調資源永續利用。自然保育面著重保護生物多樣性、保護海洋及海岸濕地、保護土地資源等，整體而言與國際思潮相互呼應。然而，「永續發展」內涵不免仍存有若干不確定性及留有具體化的空間，如何由上述指導圖像演繹出下位方案、計畫、政策乃至法律乃為核心所在，是故，所應關注者於開發和保育間利益衡量如何經由制度安排實踐，例如前述「規劃管理」、「評估協調」，具體而言乃以方案、計畫、政策乃至法律等方式落實等，詳細內容請詳見 <http://ee.tcc.edu.tw/01declaration/104.doc>；檢索日期：2008/11/24。

(二) 晚近發展⁴⁰

自 1992 年里約高峰會結束後以來，聯合國相關組織每隔五年召開後續相關會議，2002 年於南非約翰尼斯堡舉行「永續發展世界高峰會」(World Summit on Sustainable Development；WSSD)，該會議檢討「二十一世紀議程」實施後成果，並廣集眾議擬定修正計畫，提出合宜有效改善方法。會議成果集結「永續發展執行規劃---約翰尼斯堡永續發展世界高峰會」(Johannesburg World Summit on Sustainable Development Plan of Implementation)⁴¹，對於追求「永續發展」之宗旨，該份文件第 11 章強調策略和治理面重要性，依 Ayre and Callway (2005) 對此次會議結論分析，得出以「治理」為討論基礎「永續發展」有如下七個面向：「伙伴關係」、「制度強化和能力建立」、「整合性管理及生態取向途徑」(ecosystem approach)、「法律暨管制架構」、「水平協調和合作」、「垂直的統領」以及「良善治理」等。此外，以制度性架構(institutional framework)而言，擬定國家級策略(National strategies)仍是重要手段，並需加強整合社會、經濟和環境等三主軸於其發展方案中。

關於其它論著，尤其以 OECD 諸國為背景，廣泛以民主政治體制及治理(governance)觀點檢討「永續發展」落實過程 (Lafferty, 2004)，其中亦以治理為主要觀察主軸，其它學者也發表出版跨國永續發展目標管理及其結果比較案例 (Lundqvist, 2004 : 95-127)；其中趨勢為，當今先進國家對於永續發展探討，相當注重市民社會（包括產業界和非營利團體）的參與 (Petschow, 2005)；再者，強調不同利害關係人共同參與也是「經濟合作暨發展組織」(Organisation for

⁴⁰ 1980 年代新公共管理興起，約 10 年後公共行政學界逐漸使用「治理」(governance)取代「統治」(government)一詞，其反映傳統公共行政模式侷限性，面對全球化及分權化的環境，更需平行網絡和夥伴關係的參與及合作之趨勢，相關著作可參見 Stoker (2000) 所強調源於市場失靈與政府失靈，而需要一個超越公私二分的混合統理機制(heterarchy)，總之，治理反映的是市場模式、政府模式處理公共事務的能量不足。「治理」誠然為永續發展的主要課題，可專文討論之。

⁴¹ 可於 www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf 下載該份文件（共 173 頁）；檢索日期：2008/12/28。

Economic Co-operation and Development ; OECD) 和聯合國發展方案 (United Nations Development Programme ; UNDP) 所極力推廣策略 (Dalal-Clayton and Bass , 2002) 。



第二節 CBD 對農地釋出的要求

除了以上里約宣言與二十一世紀議程之外，吾人得進一步討論最重要的保育性公約。

「生物多樣性公約」於 1992 年簽署⁴²，現有 179 個會員國，各會員國需提交國家報告書（National Reports），迄今已提交了四次⁴³。CBD 一樣揭橥永續發展；自然資源非不得釋出使用，但必須合於永續性。公約強調生物多樣性維護對與保持生態圈的重要性，重申締約國有責任保護自己生物多樣性，並以永續的方式利用自己生物資源。

一、CBD 所建立制度要求

CBD 建立如下制度：



(1)、計畫與整合：公約第 6 條率先要求各締約國應配合其國情及能力而發展出國家策略（National Strategies）、計畫（Plans）、方案（Programs），以作為生物多樣的保護與利用；各締約國應儘可能以最適當的方法將生物多樣性的保育與永續使用整合（integrate）進入相關的部門或跨部門的相關方案與政策。本條一方面要求作出上中下游之生物多樣性的專門計畫，另方面則就各部會依各專業法律所為的部門計畫，要求必須充分考量生物多樣性的價值。

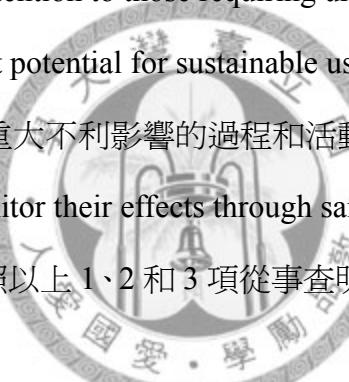
其中生物多樣的保護與利用之方法，除了以劃定保育（護）區加以管理外（如

⁴² 中文翻譯參考自 <http://wildmic.npu.edu.tw/sasala/biolodivestry.htm>，檢索日期 2009/7/20。

⁴³ 最近一次聯合國自然保育大會（UNO-Naturschutzkonferenz）於德國波昂（Bonn）召開並於 2008 年 5 月 30 日閉幕，約有 190 個國家共 6500 人與會，除了 34 家企業簽署了一份保護生物多樣性宣言之外，會議結束後並無其它成果。詳見 <http://www.cbd.int/reports/search/>，（檢索日期 2008/5/15）。

國家公園或保育區的設立)⁴⁴，另外要求將保育與永續使用整合進相關的部門施政當中。換言之，農地保育作為一專業計畫，須與國土規劃和其他的部門計畫（如交通、住宅計畫），加以整合⁴⁵。

(2)查明與監測(Identification and Monitoring):公約第7條要求各締約國「每一締約國應盡可能並酌情，特別是為了第8條至第10條的目的：查明對保護和持久使用生物多樣性至關重要的生物多樣性組成部分，要顧及附件一所載指示性種類清單；通過抽樣調查和其他技術，監測依照以上1項查明的生物多樣性組成部分，要特別注意那些需要採取緊急保護措施以及那些具有最大持久使用潛力的組成部分(paying particular attention to those requiring urgent conservation measures and those which offer the greatest potential for sustainable use)；查明對保護和持久使用生物多樣性產生或可能產生重大不利影響的過程和活動種類，並通過抽樣調查和其他技術，監測其影響(monitor their effects through sampling and other techniques)；以各種方式維持並整理依照以上1、2和3項從事查明和監測活動所獲得的數據；」



於此顯示，對於需要急切保護的項目，應加以特殊的關注。此外，對於保護項目也應進行監測；各締約國對於生物多樣性造成重大衝擊的範疇及過程，應加以確認。

(3)就地保育：第8條建立十三項要求，每一締約國應儘可能並視情況

1. 建立保護區系統或需要採取特殊措施以保護生物多樣性的地區；

⁴⁴ 國家公園或保育區如何有效合理的管制乃另一重要議題，進一步討論可參照以下兩篇論文，〈生物多樣性公約對國家公園法之衝擊〉（黃錦堂，1998），及因劃定保育區而對財產權所產生之影響請參見〈財產權保障與水源保護區之管理：德國法的比較〉（黃錦堂，2008）。

⁴⁵ 請參見黃錦堂〈生物多樣性公約的法律與政策議題〉，該文收錄於台灣大學生物多樣性研究中心網站 <http://bc.zo.ntu.edu.tw/biod/handout/20060607-1.pdf> （檢索日期：2008/11/25）。

2. 於必要時，制定準則據以選定、建立和管理保護區或需要採取特殊措施以保護生物多樣性的地區；
3. 管制或管理保護區內外對保護生物多樣性至關重要的生物資源，以確保這些資源得到保護和持久使用；
4. 促進保護生態系統、自然棲地和維護自然環境中有生存力物種群體；
5. 在保護區域的鄰接地區促進無害環境的持久發展以謀增進這些地區的保護；
6. 除其他外，通過制定和實施各項計劃或其他管理戰略，重建和恢復已退化的生態系統，促進受威脅物種的復原；
7. 制定或採取辦法以酌情管制、管理或控制由生物技術改變的活生物體在使用和釋放時可能產生的危險，即可能對環境產生不利影響，從而影響到生物多樣性的保護和持久使用，也要考慮到對人類健康的危險；
8. 防止引進、控制或消除那些威脅到生態系統、棲地或物种的外來物種；
9. 設法提供現時的使用與生物多樣性的保護及其組成部分的持久使用彼此相輔相成所需的條件；



10. 依照國家立法，尊重、保存和維持土著和地方社區體現傳統生活方式而與生物多樣性的保護和持久使用相關的知識、創新和做法並促進其廣泛應用，由此等知識、創新和做法的擁有者認可和參與其事並鼓勵公平地分享因利用此等知識、創新和做法而獲得的惠益；

11. 制定或維持必要立法和／或其他規範性規章，以保護受威脅物種和群體；

12. 在依照第 7 條確定某些過程或活動類別已對生物多樣性造成重大不利影響時，對有關過程和活動類別進行管制或管理⁴⁶。



以上第 7 條「查明與監測」於 2002 年 4 月 7-19 日荷蘭第三大城哈格 (Hague) CBD 第六屆召開締約國大會 (Conference of Parties, COP)，會中通過第 7 條查明與監測所附加「指導方針」⁴⁷，(Guidelines for Incorporating Biodiversity-Related issues into Environmental Impact Assessment Legislation and/or Process and in Strategic Environmental Assessment) 決定對開發行爲進行前，應確認可能對生物多樣性造成重大衝擊的範疇，並採取「環境影響評估」和「策略環境影響評估」管制手段。

二、對農地釋出政策之啓發⁴⁸

以上三大類制度要求，均得使用於農地資源保育（或曰永續發展），分述如下：

⁴⁶ 其他重要規定為：公約尚規定境外保育（第 9 條）、誘因措施（第 11 條）、研究與訓練（第 12 條）、公共教育及公共意識的喚醒（第 13 條），衝擊評估與減少不利衝擊（第 14 條）。

⁴⁷ 詳細內容請參照以下網址，<http://www.cbd.int/decisions/?m=COP-06&id=7181&lg=0>；檢索日期 2009/01/10。

⁴⁸ 利益分享即是關於遺傳資源之財產權面向的討論上，也是國內研究上的主要集中議題，如蕭榕瓊（2002），謝德謙（1996），劉憶成（2007）及黃居正（2005），而對於如何落實就地保育於空間規劃或國土規劃中，則較少為行政部門和學界所注意。

首先，CBD 第 6 條規定各締約國應配合其國情及能力而發展出國家策略、計畫、方案，顯示該領域（於本處指農地釋出）之整體性計畫重要性⁴⁹，其也包括將本類計畫整合進入其他部門的專業計畫或總體國土規劃中，亦即農地計畫須與國土規劃和各部門計畫（如交通、住宅）加以整合。

其次，為衝擊評估與減少不利衝擊所作查明和監測（第 7 條），對於政策或方案或計畫，應建立「策略環境影響評估」。

第三，對於個別重大開發行為，例如道路的開闢，為求生物多樣性價值之妥當納入考量，並發展出調和方案，應引入個案開發之「環境影響評估」。



⁴⁹ 請參見黃錦堂〈生物多樣性公約的法律與政策議題〉中分析，該文收錄於台灣大學生物多樣性研究中心網站 <http://bc.zo.ntu.edu.tw/biod/handout/20060607-1.pdf> （檢索日期：2008/11/25）。

第三節 生物多樣性公約之實踐--歐盟立法例

綜合以上顯示，有關農地資源釋出，理念上指導理念為「永續發展」，亦可見我國憲法第 6 次增修條文第 6 條「兼籌並顧」條款或環境基本法（民國 91 年）所彰顯價值。另外，主要制度建立則如國家策略、方案，及農地釋出之整體性計畫，此外，對於方案或計畫應建立「策略環境影響評估」，再者，個別重大開發行為應引入個案開發之「環境影響評估」等。環觀全球各地，歐盟於自然保育領域卓然有成者，其相關制度建立和成就深值吾人參考，以下以歐盟立法例說明之。

一、歐盟概述



歐盟（European Union, EU）現有共 27 個會員國，發起於第二次世界大戰結束後，1950 年「歐洲煤鋼共同聯營」於政治和經濟面整合歐洲國家，於 1957 年「羅馬條約」創立歐洲經濟共同體（European Economic Community, EEC）⁵⁰，1987 年簽署「歐洲單一法案」（為包裹式法案），建立「單一市場」促使歐盟內商品、服務、勞力和資金自由化流通，1993 年簽訂「馬斯特里赫特條約」（Maastricht Treaty），建立中央銀行體系發行共同貨幣，並致力共同外交及安全政策。1999 年簽訂「阿姆斯特丹條約」（Amsterdam Treaty）將觸角延伸至環境保護以及安全防衛議題，2000 年訂定「尼斯條約」（Nizza Treaty）(Herdegen, 2008, 42-58)，2004 年捷克、波蘭等東歐國家加入歐盟為其第五次擴大。

依歐洲共同體條約第 7 條第 1 項規定，歐盟主要機關有五⁵¹，分別為歐洲議會

⁵⁰ 之後丹麥、愛爾蘭及英國（1973 年），和希臘（1981 年）和西班牙和葡萄牙（1986 年）陸續加入；1995 年奧地利、芬蘭以及瑞典加入為歐盟第四次擴大

⁵¹ 從屬和獨立機關尚有經濟暨社會委員會（Economic and Social Committee）、區域委員會（Committee of the Regions）、歐洲中央銀行（European Central Bank）、歐洲投資銀行（European

(the European Parliament)⁵²、歐盟理事會 (the Council of the European Union)⁵³和歐洲執委會 (the European Commission)⁵⁴，和兩個重要機構為具司法功能歐洲法院 (the Court of Justice)⁵⁵和審查歐盟基金運作情況歐洲審計院 (the Court of Auditors)⁵⁶，上述諸機關功能編排為，理事會為行使立法權主要機構（但某些領域則由執委會行使），行政權主要由執委會和理事會行使⁵⁷，執委會是主要行政機關（陳麗娟，2008：84-133）。

在法制構造上，歐盟法律主要區分為原生共同體法 (primärrecht) 和派生法律 (Sekundärrecht)，前者為歐盟基礎條約，由歐洲煤鋼共同體條約、歐洲共同體條約和歐洲原子能共同體條約等三個基礎共同體條約所構成。餘有基礎條約的附錄 (Annex)、三個共同體共同機關的合併條約、歐洲共同體條約第 311 條規定所加入之議定書 (Protocols) (陳麗娟，2008：136)；其次，依歐洲共同體條約第 249 條第 1 項規定，派生法律類型有五種，分別是直接對各會員國產生效力「規章」(Regulation)，二是「指令」(Directives)，歐盟訂定方向或框架需再經由各會員國國內的轉換 (Umsetzung) 才生效力，以及「決定」(Decision) 規範的對象則不限於會員國，也可能是企業體或個人，第四種為「建議」(Recommendation)，最後為「意見」(Opinion) (Herdegen，2008：162-174)。決定和建議並不具法律上拘束性，但卻有政治上效果 (Herdegen，2001：140-148)。

歐盟環境政策始於 1970 年代，經 1986 年單一歐洲法修正後，規定於羅馬條

Investment Bank) 等。

⁵² 其職掌和任務的規定，請參見歐洲共同體條約第 189-201 條。

⁵³ 組織和任務之法源，請參見歐洲共同體條約第 202-210 條。

⁵⁴ 關於任務與職掌規定，請參見歐洲共同體條約第 211-219 條。

⁵⁵ 歐洲共同體條約第 220-225 條規定任務和職掌。

⁵⁶ 關於任務和職掌規定於歐洲共同體條約第 246-248 條。

⁵⁷ 執委會任務在於負責研擬並形成政策，且擁有實質的提案權，也具有決定政策執行權力，負有推動政務完成政策目標之義務 (Herdegen，2001：101-110)，並有權提交新立法議案，由具有主要立法權理事會（歐洲議會亦具有局部權力 (Mitwirkung)）議決是否通過，見歐洲共同體法第 202 條規定。

約第 130r-130t (Epiney, 1997: 12-13)。於此領域，學者將之區分為三級，除歐盟主要條約、派生法律之外，尚有環境政策行動方案 (umweltpolitische Aktionsprogramme) (Epiney, 1997)，主要條約和派生法律效力已如前述，惟環境政策行動方案不具拘束力，但為政策目標宣示 (politische Absichtserklärungen) (Epiney, 1997: 20-25)。

二、奠基性文件：「生物多樣性保育策略」

以下以奠基性文件—「生物多樣性保育策略」，次以歐盟第六次環境行動方案，以及現今「永續發展策略進程」和「歐盟生物多樣性行動計畫--至 2010」為例說明歐盟於策略/方案等上游的政策規劃。

此份策略書雖不具「指令」效力，但為一份上位指導文件，為國際生物多樣性公約以降，歐盟自然保育政策整體指導綱領，諸多「指令」亦跟隨著策略書加以調整，具有政策宣示重要性，引述如下。

歐盟對生物多樣性維護全面且多元的，對此維護廣泛地分佈在各政策面向，諸多部門規劃和發展均與之相關。歐盟環境委員會針對 CBD 所提交給歐盟理事會及歐盟議會的意見溝通說明 (Mitteilung)⁵⁸，以「生物多樣性保育策略」(Über eine

⁵⁸ 在國內關於歐盟著作中，雖對有多本歐洲聯盟法及其體制之組成介紹（陳麗娟，2006；黃偉峰，2003），但文中未就以下本文所引用的官方文件的性質加以說明，故在引用歐盟執委會的相關文件之前，為便利讀者理解，宜將其性質加以說明，以確定資料來源的可靠性並指出其重要性。「說帖」的稱謂乃本文所取。歐盟將法律相關事項 (European Union law; Rechtsvorschriften der Europäischen Union) 一同置於一網頁供查詢，在其建制下，將歐盟法律相關事項區分為以下六種，一是條約 (Treaties; Verträge)，二是國際協定 (International Agreements; Internationale Abkommen)，三是立法中法案 (Legislation in force; Geltendes Gemeinschaftsrecht)，四是立法草案 (Preparatory acts; Vorarbeiten)，五是判例 (Case-law; Rechtsprechung)，最後第六項是對於各會員國歐洲議員質詢所為答覆 (Parliamentary questions; Parlamentarische Angragen)。本節中所引用者為立法草案，雖名之為立法草案，基本上其意義為，任何對應於立法或預算各種階段的文件均屬之，所以包含了執委會立法草案 (legislative proposals; Kommissionsvorschläge für Rechtsakte) 和，理事會基本立場 (Council common positions; Gemeinsame Standpunkte des Rates) 及立法和預算之結果 (legislative

Gemeinschaftsstrategie zur Erhaltung der Artenvielfalt) 為題⁵⁹，其中規劃政策領域 (Politikbereiche) 共八項⁶⁰：自然資源之保育、農業、漁業、區域政策與空間計畫、林業、能源及運輸、旅遊、發展及經濟合作。其中，「區域政策與空間規劃」一項顯示其也是生物多樣性維護的重要工具⁶¹。於此也得推論，農地釋出也須與上游規劃，而與區域、交通、都市發展等之規劃，相互協調⁶²。

此份策略書一般性地指出應將經濟活動和生態保育整合於空間規劃中。在此前提下，應將經濟活動平均在地理位置上加以分配 (ausgewogene geographische Verteilung der Wirtschaftstätigkeit)，一方面避免加重特定地區環境負荷重，並且周延地考慮各地生態保育需要。再者，在地方層級上，對生物多樣性有所影響因素，也須有相應對措施加以管制，確保目標之達成。此外，生物多樣性維護與其須它部門政策通盤配合，就此而言，雖未就農地釋出提出具體指引，但已呼應計畫整體性及規劃優先性於此領域重要性。



and budgetary resolutions ; Legislativ- und Haushaltsentschließungen)，以及議會的提案 (initiatives of the European Parliament ; Initiativen des Europäischen Parlaments)，最後，經濟暨社會委員會 (European Economic and Social Committee ; Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses) 和區域 (發展) 委員會 (Committee of the Regions ; Ausschusses der Regionen) 的意見等亦收錄於其中。詳見 <http://eur-lex.europa.eu/de/prep/index.htm> 之說明，檢索日期 2008/5/10。

⁵⁹ 以下引用的(政策)說帖 (Mitteilung)即是執委會依職權所提交給歐盟理事會 (Rat der Europäischen Union) 和歐洲議會的政策推動宣告，為官方文書的形式一種，故以下所參照的文件，以充份地代表歐盟對於自然保育的立場，也相當適合作為比較制度上之基礎，除此之外，文中也輔以法源依據加以說明。

⁶⁰ <http://europa.eu.int/comm/environment/docum/9842sm.htm> (檢索日期 2008/2/27)，該策略書共 21 頁。

⁶¹ 在此部份歐盟已有相關計畫公佈，歐洲 2000 Plus.歐洲空間秩序合作計畫 (Europa 2000 + : Zusammenarbeit im Bereich der europäischen Raumordnung)。在此計畫中已闡述了空間規劃對於生態系永續的作法。

⁶² 鄉村空間上，農地利用應避免生物多樣性流失和減少對棲地的損害，從而，對鄉村發展的策略應在於鼓勵保護並改善環境資源 (Umweltgüter)，經由對土地利用上景觀保育的補助和嚴格的環境法令，以達致土地利用永續發展和生物多樣性保護目標。

三、歐盟晚近發展

(一) 「第六次環境政策行動方案」

如前述環境政策行動方案主要為政策目標宣示，具有政治上拘束力，而不具法效性。歐盟於 1974 年頒定第一次環境保育行動方案後，迄今已進行至第六期。於 2002 年，歐盟議會和理事會擬定「第六次環境保育行動方案」(The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002-2012, 6th EAP)⁶³，該方案以十年為一期 (2002-2012)，設定環境政策綱領，並勾勒出達成目標所應採取行動，其中確立四項優先範疇：氣候變遷、自然和生物多樣性、環境和健康、自然資源使用和廢棄物等單元。於自然和生物多樣性領域約有如下目標：貫徹 Natura 2000 方案、擬定新的部門生物多樣性行動計畫、更加關注景觀保護等。

環境保育涵蓋範圍甚廣，此行動方案並未直接針對土地規劃利用提出指導方針，惟強調貫徹自然保育區建立及維護重要。

(二) 2008 年「永續發展策略進程」

進一步的文獻為歐盟執委會於 2008 年宣示「永續發展策略進程」⁶⁴ “Progress on EU Sustainable Development Strategy” (EU, 2008)。其將永續發展概念細膩化為數項政策領域，分別為氣候變遷和潔淨能源、永續性交通運輸、保育暨自然資源管理...等。與本文相關者主要屬於「保育暨自然資源管理」。在此項目內，歐盟所採取行動最關鍵協調領域為共同農、漁業政策、區域政策和運輸和能源政策等 (EU, 2008)。為落實自然資源管理，自然資源保育需透過其它領域共同合作，經

⁶³ 法源為 Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme。

⁶⁴ 該文件可於以下網址下載，http://ec.europa.eu/sustainable/docs/sds_progress_report.pdf（檢索日期：2008/12/23）。

由事先設計、規劃，於空間配置加以展現。

上述兩項最新文件並未直接指出農地轉用規定，而僅上游地強調保育暨自然資源管理應與其它政策領域協調，關於下游所採政策工具或其它管制措施，則由制頒指令加以規範。

(三) 「至 2010 生物多樣性行動計畫」

環境保育範疇亦涵蓋自然資源保育，於此，歐盟亦如環境保育行動計畫，訂定十年生物多樣性行動計畫為施政目標。「歐盟生物多樣性行動計畫--至 2010」（“*The European Union’s Biodiversity Action Plan --Halting the loss of biodiversity by 2010 – and beyond*”）⁶⁵ 以停止生物多樣性流喪為副標題（European Commission, 2008），說明歐盟一生物多樣性、二歐盟和全球生物多樣性、三生物多樣性和氣候變遷、四知識基礎建構等保育政策之主張，由上述四項政策領域中，計列出 10 項行動計畫目標，與本文直接相關者，在於「整合生物多樣性至土地開發利用」此目標中（Integrating biodiversity into land-use planning and development），於此，歐盟特別強調「策略環境影響評估」與「環境影響評估」重要（EU, 2008：16-17）。

綜上顯示，歐盟對永續發展追求和生物多樣性維護首重整體性規劃，亦即各種開發需求與保育必要預先安排。在整體規劃構想之下，自然保育維護與空間相關政策領域尤為重要。除擬定自然保育方案作為空間規劃手段，作為開發轉用限制外，農地轉用交由各會員國自行治理。申言之，歐盟對重要生態資源乃以規劃手段加以保護，採取土地使用規劃模式，管制規定上，藉重「策略環境影響評估」與「環境影響評估」為主要管制手段。

⁶⁵ 該文件可於以下網址下載：http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/bio_brochure_en.pdf（檢索日期：2008/12/23）。

四、政策工具

(一) 個案開發規範—環境影響評估

歐盟環境政策始於 1973 年，而於 1986 年修正通過的「單一歐洲法」將環境政策列入羅馬條約中。預防原則（Vorsorgeprinzip）為環境法基本原則之一，歐盟訂有環境影響評估制度乃此原則實現。「環境影響評估指令」（Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment，以下簡稱環評指令）於 1985 年立法通過（Council Directive 85/337/EEC），1997 年修訂（Council Directive 97/11/EC），之後因歐盟於 1998 年簽署了奧胡司公約（暫譯）（Aarhus Convention），而於 2003 年修改並新制頒 2003/35/EC 指令，其中所改變者為強化環境事務決策過程中公眾參與（public participation in decision-making）和使用相關司法途徑（access to justice）兩大面向上。



環評指令立法目的確保「個案開發」所引起環境影響，在獲得官方許可前，是經過確認和評估；於評估進行過程中，民眾可以提供意見，官方個案準駁應考量各方意見。環評指令中規定哪些個案開發類型須經環評審查，並且也明列評估內容進行程序。該指令共 14 條，內容約為，第 1 條為立法目的，第 2 條賦予各會員國如何轉換、銜接環評至各國內法中的權限，至於個案開發所生之直接或非直接影響（effect）項目涵蓋為何規定於第 3 條：人類（human beings）、動植物、土壤、水、空氣、氣候和景觀（landscape），以及上述各項目間彼此交互作用（inter-action）、物產（material assets）和文化遺產（cultural heritage）等均是。此外，關於哪些開發類型應經環評程序，在第 4 條中將之區分為兩類，一為按照附件一（Annex I）之規定，如原油煉解廠、火力發電廠、核廢料儲存廠、煉鋼廠等重工業，以及交通運輸類，如機場、2100 公里（含）以上長度道路，港口和運河

等建設，不由各會員國裁量，一律須進行環評（第 4 條第 1 款），二為交由各會員國各自決定是否，以及如何施行環評項目，並如何與各內國法銜接，其項目明定於附件二中（第 4 條第 2 款）⁶⁶。由上述意旨可知，在個案開發中，歐盟認定影響環境重大個案者採強制規定，不委由各會員國自行裁量，其他小型個案，則由各會員國視情況保留彈性而自行採訂。第 5 條對於開發者所應提供合宜資訊形式（an appropriate form）明定於附件三⁶⁷（下略）。

個案開發在歐盟環境影響評估規定並不寬鬆。另就環評指令附件二規定農業類開發類型，細分如下：鄉村土地處分權利重組（restructuring of rural land holdings）、開墾荒地或開闢半自然狀態土地以作為集約農業用途者、供農業用水利工程、可能導致有害生態變化造林行為，和土地開挖目的為轉換既有土地利用形態者、開設家禽蓄養設施、開設養豬廠、開設漁塭、填海造地等共八項。

以上顯示，個案開發在歐盟環境影響評估規定頗為嚴格，明顯例子為，「開墾荒地或開闢半自然狀態土地以作為集約農業用途者」，同樣歸農業用途使用，僅不過於同樣目的上加重土地使用密度，於歐盟標準下，即已被視為須經環評的開發行為。

如前述，在於經過確認和評估之後，降低個案開發環境影響，惟實踐經驗顯示，環境影響評估實施時間過晚，並欠缺事先全面考量和整體規劃和等缺失

⁶⁶ 附件二項目簡述如下：歐盟也認為是影響環境開發項目，惟其對環境所造成負擔不若附件一重大，而且這些項目委由各會員國衡諸國情自行決定較具管制效率與彈性，主要分成十一大類：農業、採礦、能源、金屬加工、玻璃製造、化工、食品、紡織皮革木材紙業、橡膠、基礎土木工程及其它等。就農業類開發類型規定細分如下：鄉村土地處分權利重組（restructuring of rural land holdings）、開墾荒地或開闢半自然狀態土地以作為集約農業用途者、供農業用水利工程、可能導致相反生態變化造林行為，和土地開挖的目的為轉換既有土地利用形態者、開設家禽蓄養設施、開設養豬廠、開設漁塭、填海造地等共八項。

⁶⁷ 環評具有多重值得探討面向。重要者為如何界定「個案」，又何謂「開發」，哪些性質、何種程度需列入環評範圍（即以實體而言）；此外，尚包括程序進行、各方意見於何時及如何匯集、評估方法的選用等等細節，然並非所有內容均是本文關懷重點。關於程序進行，詳可參見（Glasson, Therivel and Chadwick, 2005）

(Johnes, 2005:6) 是此制主要缺點。後續改進除強化評估技術和提高知識水準、強調公眾參與 (public participation) 外、也希望將環境影響評估與其他評估工具結合，如社經影響 (socio-economic impacts)、健康影響評估 (health impact assessment) 或整合性環境評估 (integrated environmental assessment) 等，成為評估永續發展工具 (Glasson, Therivel and Chadwick, 2005: 335-338)。

(二) 「政策環境影響評估」

由於採環境影響評估時通常已緊臨開發時程，施行時間上有相當限制，且僅針對個案實施，以致無法上游地、整體地發展作准駁考量，基於此項缺失，歐盟執委會於 1996 年提出「政策環境影響評估」(Strategic Environmental Assessment) 草案，1999 年歐盟議會一讀通過成為當時 15 個會員國協商基礎版本，並於 2000 年二讀修正後，2001 年正式通過，共 15 條文 (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment)。「指令」需經過會員國國內立法轉換才生效，換言之，政策環境影響評估執行需由各會員國內部立法程序轉換得以規範開發行爲 (Herdegen, 2001: 140-148)。

條文內容約為：第 1 條立法目的，即可能對環境產生顯著影響計畫及方案 (plans and programmes) 應實施環境影響評估，以期於規劃過程中，達成高水準環境保護目的，此高水準非指「最高水準」，而是契合當下科技和社會組織發展水平。第 2 條定義「計畫及方案」、「環境評估」及「環境報告」。該條認為，由國家、區域或地方官署所籌備或預計施行公部門作為，或者是立法 (legislative)、管制 (regulatory) 或法規命令和行政規則 (administrative provisions) 所管轄事務等，均屬於「計畫及方案」。第 3 條界定應進行策略環評範疇 (scoping)，範疇包括可能對環境產生顯著影響農業、林業、漁業、能源、工業、交通、廢棄物管理、水資源管理、通

訊、觀光旅遊、鄉村規劃或土地利用計畫等，至於何謂對「環境產生顯著影響」判準規定於附件二。一般性義務規定於第 4 條，第 5 條規定「環境報告」應記載內容（詳細環境資訊報告內涵及格式規定，見附件一）（下略）。

以上顯示，策略環境影響評估乃是對公部門政策（policy）、計畫（plan）和方案（program）等（所謂 PPPs）影響評估。基於環境影響評估僅針對個案（project）進行影響評估，欠缺整體規劃和事先全面考量等缺失，有鑑於此，實施政策環境影響評估目的在於政策擬定階段即對各利益當事人（stakeholders）和決策者（decision makers）即時提供相關資訊，以謀求各方意見，同時廣泛地採取對於環境負荷較低之政策決定（Johnes，2005：6）。簡而言之，政策環境影響評估是將環境影響評估提前於政策/計畫/方案中實施，比起個案性的評估時間上更早，涵蓋層面更廣，於最上游考慮環境影響和風險，因而被視為踐行永續發展之重要手段。

因此，此制在國際上頗受重視，先進國家實施情形普遍。經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，OECD）鼓勵開發中和低度開發國家建立政策環境影響評估，並教導這些合作國家採用此項制度與社會發展、區域發展和經濟政策結合，以謀求環境永續發展與開發行為利益調和（OECD，2006），更有學者認為應利用策略環境影響評估作為整合多元社會力過程，形成參與環境政策監督制度性力量，成為永續發展追求下良善之治理工具（an instrument for good governance）（Ahmed and Sanchez-Triana，2008）。

此外，除歐盟大幅度地與環境政策結合之外，在土地利用規劃上，亦有許多國家也採用策略環境影響評估作為事前與各項政策⁶⁸、各層級政府和其他部門間溝通協調的重要制度。而運用於土地規劃利用的策略環境影響評估可能是所有類型

⁶⁸ 如美國、丹麥、香港、愛爾蘭、紐西蘭、南非、瑞典等。

中最簡易，也為最多國家所採行（Johnes, 2005：6-7）。此外，策略環境影響評估與永續性影響評估（Sustainability Impact Assessment）均在共同協助政策進行和評估，強調經濟、社會和生態間整合面向（Arbter, 2007：83-85）。

將策略環境影響評估貫徹於土地利用規劃政策上，對我國農地釋出政策而言誠有意義，不僅可促進政府部門間對話，也將相關利害當事人納入討論範圍，使政策決定內容成為各方利益平衡點，再者，以現今我國缺乏農地利用管理專法或專業計畫情況下⁶⁹，重視策略環境影響評估功能或可有整合各方意見效果。

（三）保護區的劃定與體系性的強調

歐盟以兩項指令：「野生鳥類保護指令」和「保護棲地暨動植物棲地指令」為法源，要求各會員國建立保育區，形成以歐盟幅員為大小的生態網，作為扼止生物多樣性流喪，追求永續發展重要措施。CBD 簽署之前，歐盟於 1979 年制頒「野生鳥類保護指令」(Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildebenden Vogelarten (79/409/EWG))，而劃定「野鳥保護區」。並於 1992 年公佈「保護棲地暨動植物棲地指令」(Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (92/43/EWG)) 劃定「棲地保護區」。以上兩種保育區通稱為「自然 2000 保育區」(Natura 2000 Gebiet)，或自然 2000 保育網 (Natura 2000 Netz)，為歐盟現行最主要保育方案⁷⁰，構築歐盟自然保育政策核心，旨在長期地保護歐盟地區大多數有價值且受威脅的物種和棲地。

⁶⁹ 相關法制研擬方向和內容，可見由農委會委託中國土地經濟學會、臺北大學公共事務學院主辦「農地利用管理法制」研究會，日期 2008/4/11/27，地點於臺北大學民生校區資訊大樓 AB 研討室。

⁷⁰ 然而，在歐盟層級下經由各會員國間的合作，協調出生態網絡實非易事，其它會員國管理自然 2000 保育區 (Natura 2000-Gebieten) 之經驗調查，可參照 Ellwanger und Schröder (2006)。

關於野鳥保護區，歐盟各會員國提交特別保護區清單 (List of Special Protection Areas)，被認定特別保護區 (Special Protection Area ; SPA) 由各會員國以標準的資料格式加以提供，資料中含有九項特性說明，前兩碼是會員國代碼、特別保護區名稱、面積 (公頃)、長度 (公里)、位置 (經緯度) 等。

其次，歐盟境內共有九個生態地理區 (biogeographical region)⁷¹ 是棲地保護區，執委會從九個生態地理區中選擇重要生態點成為「重要區位清單」(list of Sites of Community Importance; SCI)，在這些清單上的棲地點即成為自然 2000 保育網一部份。而「重要區位清單」也被指定為各會員國國內特別保育區 (Special Areas of Conservation ; SCA)，由各會員國加以管理，系統地建制起歐盟的保育網。

以上顯示，由 27 個社經發展條件不一會員國組成歐盟，於生態保育與經濟發展衡量間，尤其於生物多樣性保護和土地規劃領域，乃強調整體性之下，有系統地劃定保育區之土地規劃為方法，並兼採其它管制措施，如上述策略環境影響評估和環境影響評估。

(四) 「Natura 2000 保育網」內土地轉用規定

1、歐盟動植物棲地影響評估

歐盟制頒環境影響評估針對個案開發管制，並不斷的修正，涉及規模大、區域性的政策方案或計畫類型亦訂定策略環境影響評估作為整合各方意見的上游制度平台。除此之外，歐盟在環境影響評估針對個案評估和策略環境影響評估對方案或計畫擬定之管制之餘，針對「自然 2000 保育網」(由野鳥保護區和棲地保護

⁷¹ Alpine、Atlantic、Black Sea Boreal、Continental、Macaronesian、Mediterranean、Pannonian、Steppic 等九處。

區兩項形成），依「保護棲地暨動植物棲地指令」(92/43/EWG) 第 6 條第 3 款、第 4 款訂定動植物棲地影響評估 (FFH-Verträglichkeitsprüfung)，若開發基地使用「自然 2000 生態網」保育區內土地，則於實施環境影響評估之外，尚須評估對「自然 2000 生態網」保育區影響，以減損物種和棲地危害，換言之，於歐盟保育用地有開發轉用行爲者，應另受動植物棲地影響評估規範⁷²。

動植物棲地影響評估與環境影響評估保護對象有所區別。前者在於保護「自然 2000」方案所架構生態網--「野鳥保護區」、「棲地暨野生動植物保護區」--故動植物棲地影響評估保護對象是列冊「自然 2000」方案所轄物種和棲地，主要目的在履行生物多樣性公約，減損生物多樣流喪。而環境影響評估目標在於預先地了解描述並掌握即將開發個案所可能生產環境的負荷和影響其保護對象是健康、大地、水、空氣、景觀、氣候，及其間交互影響等。簡之，兩者保護意旨和對象有所區隔，動植物棲地影響評估著重點在於確保歐盟保育區不受損害，環境影響評估則強調人類和廣義環境維護。

2、關於所建立的保育區的轉用規定

動植物棲地影響評估具體措施由各會員國制定。從程序而言，歐盟制頒的規定需要各會員過各自落實，經由國內立法程序，承接轉換成各自內國法而實行，是故，細膩、具體的措施仍待各會員國決定⁷³。盟動植物棲地影響評估轉換於德國聯邦自然保育法 (Bundesnaturschutzgesetz)，並由該法第 34 條予以承接，執行上屬各邦政府事務 (Köppel, Peters, Wende, 2004 : 305-307)。

動植物棲地影響評估主要目標在於評估 (prüfen)，該項開發計畫是否顯著影

⁷² FFH 為 Fauna-Flora-Habitat 之縮寫，英文為 natural habitats and of wild fauna and flora。

⁷³ 以德國而言，乃轉換於聯邦自然保育法第 34 條中，關於落實 FFH-Richtlinie 中針對在地和區域層級行動者策略之分析，可參見 Sauer (2007)。

響其保護區內所欲達到保育目標，質言之，是否嚴重地影響野生動植物的生存活動，對生態系維護是否有所損害，為達此目標，其手段為（Köppel, Peters, Wende , 2004 : 298-300）：1、實施前測（Vorprüfen），粗略地評估對於「自然 2000」生態網可能產生負面影響，並決定進一步動植物棲地影響評估之適用是否必要，若對該保護區影響顯著，則須進行動植物棲地影響評估。2、實施動植物棲地影響評估，詳細地，針對個案關聯地預測和評價可能的負面效應。若顯著地危害有可能發生的話，則該開發案不能通過，相反地，危害程度不至於過大，則該案通過。最後為 3、例外之處置，在三種情形下，得通過動植物棲地影響評估：(1) 證明該開發計畫有減輕生態影響的合理替代方式時（Nachweis fehlender Alternativen）；(2) 證明該開發計畫所具有的公共利益大於「自然 2000」生態網所欲保護利益時（Nachweis zwingender Gründe überwiegendem öffentlichen Interesse）；(3) 對「自然 2000」生態網產生影響，加以提出安全彌補恢復之措施（Konzeptierung von Sicherungs-massnahmen），彌補構想中應包括物種、範圍（Umfang）、地域（Ort）和時間點（Zeitpunkt）等考量⁷⁴。

就「自然 2000」方案表現意義而言，透過生態網鋪設踐行生物多樣性公約就地保育精神，開發活動進行的同時，亦考慮對生態的影響，考慮合理替代方式以減輕生態影響，並要求開發者提出安全彌補恢復之措施。上述措施對就地保育實踐（架設生態網），以及課予損毀生態功能者某種負擔義務的作法，在我國尚未廣為討論，殊值關切。

3、該轉用限制對我國農地釋出政策啓發

歐盟雖未將會員國所及每片土地編定用途，但以設定重要棲地和保育動植物

⁷⁴ 關於「自然 2000」方案在德國轉換法律問題分析，可參見 Gellermann(2003)。

活動地區保護土地資源，原則上將開發行為排除在外。於此顯示，農地釋出規劃中，區位考量不可偏廢，單以「總量管制」仍有不足⁷⁵。申言之，其對國內農地釋出啓發為，我國欠缺農地利用管理計畫（劃定哪些為重要保護等級，哪些則否）；現行雖也有編定於區域計畫法非都市土地使用分區管制之下「特定農業區」、「一般農業區」劃定，並以區域計畫/都市計畫為管制架構，並非針對農地永續發展而設，於此，為農地保育目的，尚有採行相關計畫之必要。

其次的啓發為，對生態資源損壞之恢復/補償義務。我國農地釋出時也應遵循最少破壞並盡大維護自然資源要求，而且應課予開發業者相關的義務⁷⁶。關於生態資源損壞恢復/補償義務乃屬環境法基礎原則中肇事者原則（或曰使用者付費原則）實現（Verursacherprinzip）（Bender, Sparwasser, Engel, 1995：27-28），我國環境基本法（民國 91 年）第 4 條第 2 款亦明定「環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責」。農地釋出管制作法亦可從中獲取若干啓發應用於「維護農業生產環境」（農業發展條例第 10 和第 18 條參照）管制上。

五、補述－歐盟自然保育落實於農業生產相關措施

為謀整體圖像理解，以下淺釋歐盟如何將自然保育落實於農業生產領域中。

⁷⁵ 此外，對自然得尊重彰顯了人文向度關懷。這代表著在歐盟土地上，不僅只考慮人類活動，也將適當的位置留給其它生物使用，從而肯認其它物種存在有其必要性及其貢獻，另一方面，尊重其它物種生存活動也等為人類自身謀取相對安定的生態環境；換言之，以人類獨大，不留空間給予其它生物活動的思惟已被歐盟捨棄。這樣思惟所蘊藏的意義在於捨棄以前視生態資源為無物，沒有貢獻、不生影響的觀念，不僅如此，還將之保護客體規範化，視為需刻意加以管理之資源，實為進步之舉。

⁷⁶ 總之，「自然 2000」方案標幟著 1992 年地球高峰會以來，歐盟對於生態資源之重視，並將之獨立而出視為一客體嚴肅對待的過程，其審慎程度已不僅僅在於保育區間的網絡化，也將緩衝區、廊道、生態跳點的規劃融入非保育區範圍生態機能考慮當中，企圖以點串連成的生態網，再加以穿針引線佈局之後可建構出對生態系更細密保育。

(一)、落實於農業部門之行動計畫

除了普遍、整體性的 Natura 2000 保育計畫之外，關於農業部門中農地和鄉村區域，歐盟也對此有特定的農業政策上規劃，以下探討 CBD 落實於農業部門之政策指示和行動計畫做為說明⁷⁷。

1 「邁向永續農業之指示」(Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft)

該篇由歐盟執行委員會所提出「Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft」；Directions towards sustainable agriculture⁷⁸ 政策指示中，首先將農作(Landwirtschaft)與環境間關係加以析論，說明歐洲地區於近百年來普遍耕作模式，如集約耕作、以單項作物為主的農耕型態，大大地減損了農地上生物資源的多樣性，另一方面，較為偏遠貧瘠的土地卻逐漸為人們廢耕，未加以妥善地管理，任之荒蕪，以上兩者均對生態系的維持有所危害；再者，有機農業的興起是善待自然界的一農耕方法，在提供糧食給人類的條件下，也顧及其他物種的生存活動。進而討論農作和水源、土地使用與土壤、空氣與氣候變遷和臭氧層破壞、生物多樣性、景觀(Landscape)間相互影響。之後方鋪陳出政策考量與設計。

根本上，永續農業政策的原則是強調農作與大地環境之相容。相較於冷戰時期所要求的糧食安全下政府補貼下大力生產模式不同，在考慮環境容受力的情況下，農業政策改以其它補貼方式呈現，譬如改採產量和保育同樣重要平行管制原則(horizontale Verordnung)，對於與低開發鄉村地區的建設與發展也考量與自然保育銜接，即鄉村發展措施(Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums)，此外，對於以親善環境方法進行的農事也採取農業環境措施

⁷⁷ 本文處理的核心議題雖不在農地生產經營面向上，但為求歐盟自然保育政策完整和周延之闡述，故將農作生態管理部份納入探討範圍，一方面呈現出生態系為一彼此依連相關之整體性的概念之外，一方面也希望對國內休耕、轉作措施提供一對照參考的可能性。

⁷⁸ 該份文件共 30 頁，內容詳見 http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/9922/9922_de.pdf (檢索日期 2008/2/27)，編號 KOM (1999) 22 endgültig。

(Agrar-Umweltmaßnahmen) 加以補助等等 (Buller, 2000)。換言之，政府介入農業部門生產活動時，將援助的項目移轉至環境和生態保育的目標上⁷⁹。

2 「農業部門的生物多樣性行動計劃」(Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft,) 80

在此行動計劃裡闡述了生物多樣性和農業部門之間關聯性。首先對生物多樣性相關概念加以定義，次則進一步說明此項行動計劃立論基礎在於三方面：一生物多樣性的穩定和強化對農業部門之利益 (Nutzen der biologischen Vielfalt für die Landwirtschaft)、二農業部門對於保持生物多樣性的益處 (Nutzen der landwirtschaft für die biologische Vielfalt)、三農作而產生對於生物多樣性之壓力 (Belastung der biologischen Vielfalt durch die Landwirtschaft)。簡之，較健全生態系所提供之空氣、土壤和水源對於農作絕對有正面的影響，農業耕作和安全糧食的供給將必然得力於活潑健康的生態系；此外，農業部門的勞動依賴著大地，更與大自然息息相關，生物多樣性的維護，除了特定的保護區之外，更不能缺少耕地以及林地做為生物活動的棲息地，生態熱點的網絡化若缺乏農業部門的配合將是不可能成形的，所以，農業部門的經營對於生物多樣性的維護佔有著關鍵的地位。根據上述的分析可知，以密集耕作方式和肥料農藥等使用提高生產量的同時，將傷害其他物種的存續，繼而損傷生物多樣性，為扼止生態系惡化的速度，降低農作對自然界的壓力是必須進行的方向。

是故，以經濟和社會能接受的方式發展永續農業是重要的政策手段。第三部份說明對生物多樣性保育及永續使用提出策略架構和共同農業政策中採用的手段 (Strategischer Rahmen und GAP-Instrumente zur Erhaltung der biologischen Vielfalt

⁷⁹ 對於歐盟這樣的變革，國內雖有休耕、轉作的措施，但更大部份力氣是推動鄉間地區休閒農業發展上，關於休耕、轉作實質上並沒有生態目的上的考量，休閒農業如清境農場和雲林古坑華山咖啡園等高度密集的開發行為，雖具經濟發展之功，卻缺乏與環境相容的進一步考量。

⁸⁰ http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/index_en.htm#biodiv (檢索日期 2008/2/27)，此份文件長達 52 頁，編號為 KOM(2001)162 endgültig, Teil III。

und nachhaltigen Nutzung），此行動計劃架構指引來自 Agenda 2000，Agenda 2000 強調環境因子在農業政策中扮演著重要角色，特別是農作（田間作業）保護環境，並守護著鄉村，其目標在社會、經濟共同發展的前提下，促成永續農業的開展。

手段適用的範圍（Rahmen）即在「邁向永續農業之指示」和 Agenda 2000 等限制框架下發展之，以下就優先性（Prioritäten）、基本原則（Grundsätze）、等內容簡述如下：

優先性

優先性中包含許多自然保育與農業生產協調主張。首先，確保當今集約耕作能向著一合理程度改善，在守衛生物多樣性的目標下，保留一具有經濟活力、社會可接受的農業政策，也應用農業環境措施期能以保育和永續使用生物多樣性，同時確保生態性基礎建設周遍地存在，此外，支持特別相關於基因資源的使用、保存當地傳統育種、應用於農業中變異性及多樣性等的措施，再者，引介特別措施來鼓勵在地品種市場，也應注意貫徹相關措施以防止外來種入侵等。

基本原則⁸¹

生物多樣性的維護常有賴於農作方法。方法和手段必須配合不同區域需求而加以變化；再者，去中央化作法（dezentraler Ansatz）是需要的⁸²，以利各會員國對其選擇及貫徹執行的措施負責，而且（施行）途徑必須比先前有著更佳的協調整合，應考量影響生物多樣性的社區農業手段設計，此外，當農民以合適農耕作業（guten fachlichen Praxis）耕作時，是沒有相對應補貼，惟有當農民所提供的勞

⁸¹ 基本原則意涵為各會員國可以依各自不同自然、社經條件而加以遵守，進而形成國內法。

⁸² 去中央化意指為儘量由區域或地方代替中央由上而下之決定。

務或產生是比相對應合適農耕作業還多時⁸³，其增加的成本或收入減少的損失才獲得補償，最後，鄉村發展計劃須考量與生物多樣性相關的環境面向相互結合⁸⁴。

(二) 保育與農作結合之合致—GAP 中農業環境措施

關於上述「邁向永續農業之指示」和「農業部門的生物多樣性行動計劃」具體形成於 Agenda 2000 之共同農業政策改革中。於上一節已說明歐盟執委會對生物多樣性公約中的要求加諸於農業部門的相關作法與要求，除來自環境保育面的要求，促使農業政策內涵有所改變之外，另外則是來自 WTO 壓力；此外，歐盟共同農業政策自戰後以來所採價格補貼措施，導致農產品過剩、對外傾銷的同時也造成境內財政上負擔，加上歐盟東擴之後會員國的增加，也無法長期以往地維持價格補貼政策，綜合以上諸多因素⁸⁵，自 1992 年以來，農業部門因此承擔環境保育的任務，不再以生產作為唯一目標⁸⁶。

質是之故，歐盟理事會（Europäische Rat）1999 年 3 月 26 日於柏林召開，會中通過一項全面性政策領域改革議程表—Agenda 2000⁸⁷，以強化歐盟未來之行政和財政能力，以及即將到來歐盟東擴的新局勢加以籌備，並以 2000-2006 年為期程，重要的是，Agenda 2000 內容後經由 20 項歐盟法令加以施行⁸⁸。

Agenda 2000 有部份議題著眼於共同農業政策上。Agenda 2000 涵蓋面極為廣泛，共三大面向，一是歐洲農業模式維新（das europäische Landwirtschaftsmodell aktualisieren），二是縮短區域間經濟發展不平衡之差距（die kluft zwischen den

⁸³ 如粗放或有機栽培會增加栽種的成本或影響收益，但對環境保護有效益，故能獲得補貼。

⁸⁴ 關於落實基本原則的經驗、個案研究，可參見 Hespelt (2005)。

⁸⁵ 除了由外部環境解釋政策變遷之外，關於共同農業政策之改革之制度性分析，特別著重於利益團體的遊說為主的研究可參照關於歐盟農業政策改革之批判，見 Schuster (2001)。

⁸⁶ 以單一會員國（英國）為行動者的分析架構，對歐盟共同農業政策政策形成過程，提出批判和質疑其「共同」性和「農業」性質之探討 Greer (2005)。

⁸⁷ 內容詳見（Europäische Kommission，1999b）。

⁸⁸ 詳見 http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm (檢索日期 2008/5/31)。

Regionen in bezug auf Reichtum und wirtschaftliche Entwicklung verringern)⁸⁹，三為在稍增高的財政收入下至 2006 年撙節開支 (Einhaltung der Prioritäten bei bis zum Jahr 2006 nur sehr geringfügig steigenden Haushaltseinnahmen)。與自然保育最為相關者在第一點農業模式之維新，此項內容被納入了共同農業政策中，因此歐盟農業政策除盡力在農業結構調整，持續關注國際競爭力外，亦將保護和改善環境的目標融入農業政策當中，企圖減輕財政上的負擔，並期以符合 WTO 中對於農業補貼之規範，上述因素成為農業環境措施之由來。

基於農業生產應方式應逐步與環境和生態相容、彼此結合的理念，具體地表現在歐盟所制頒的農業環境措施 (Agri-environmental measures) 上 (Council Regulation 2078/92 on the Introduction and maintenance of Agricultural Production methods Compatible with the Requirements of the Protection of the Environment and the Management of the Countryside)⁹⁰。此制的設計旨在鼓勵農民保護並強化所耕作的農田之環境，並藉此獲致兩大目標，一是降低現代農作方式對環境所造成的風險，另一項在於保育自然和耕作大地 (cultivated landscapes)，是故，農民對環境保育所作的高於、多於良善農作實務 (guten fachlichen Praxis)⁹¹之付出在與行政單位簽訂契約的中，將農民所提供的勞務視為對環境的照料與保育報酬，而加以給付。

在規劃上，歐盟將農業環境措施區分為三個層級⁹²，分別是國家⁹³、區域和地

⁸⁹ 此點在歐盟條件下而言，鄉村地區 (ländliche Raum) 發展主要藉助這部份的補助，即 LEADER (此為法文縮寫，全名為 *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, 德文譯為 *Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft*)，是一推動鄉村發展之方案。

⁹⁰ 以下所述參考自歐盟研究報告 Agri-environment Measures---Overview on General Principles, Types of Measures, and Application, Directorate General for Agriculture and Rural Development Unit G-4 - Evaluation of Measures applied to Agriculture (European Commission, 2005)，此份報告可於 http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/agrienv/index_en.htm 下載，檢索日期 2008/5/29。

⁹¹ GFP 乃農民應盡之農耕時之義務，故農業環境措施的要求是高於基本義務。

⁹² 關於此措施於歐盟施行情形，請參照 Eggers (2005)。

⁹³ 對於該措施德國官方所提出的檢討報告，可參見 Thomas, Hartmann, Luick, (2004)；關於德國內對於此制於地方上結合區域發展、生態保育和農業生產等綜合性，跨學門的研究報告，可參見 Hespelt

方性等三項，以此三項層級配合特定的農耕系統和環境條件，使歐盟境內均得以細密地施行此項措施，而成為環境保育之重要施政手段之一⁹⁴。

農業環境措施之推廣始於 1980 年代，之後漸擴及全歐盟地區。農業環境措施於 1980 年代於若干會員國內自主性地施行，依農業結構規定第 19 條 (Agricultural Structures Regulations) 規定受歐盟之補助⁹⁵，各會員國得選擇是否意願實施。從 1992 年共同農業政策改革之時，才成為各會員國應於其疆域內推動的農業政策項目⁹⁶。此後於 1999 年，農業環境措施即規定鄉村發展⁹⁷ (Rural Development Regulation) 中並成為 Agenda 2000 共同農業政策改革 (CAP reform) 的一部份，旨在協助統合鄉村發展計畫。簡之，此項措施顯示生物多樣性之保護，不僅僅在保育區中特定物種或棲地之保護，在更廣大鄉村空間和人為所耕作的農田也是生態保育的重要的對象⁹⁸。

(三) 小結



綜上所述，農業部門受相關因素的影響，逐漸將戰後以來農業所扮演的角色，由依賴 (dependant) 於財政 (即其他部門的稅收) 上補貼，將原只生產功能的農業，因局勢不同而成爲環境保護和自然保育中不可或缺的一環，從而具有成多功

(2005)。

⁹⁴ 台灣也有休耕轉作補貼制度，甚至是廢耕的情形於農田間發生，就此對照歐盟有系統的農業環境措施對於生態之維護，相較之下，可知其發展差異程度甚高。

⁹⁵ 見 (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures.

⁹⁶ 見 (EEC) No 797/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and maintenance of the countryside. 如此變革當然影響農民所得，對動輒數百公頃經營規模農場尤然。在實證上，關於歐盟農業政策改革所產生分配影響的效果可參照 Weil (1998)。

⁹⁷ 見 (EEC) No 1257/99 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and guarantee fund (EAGGF).

⁹⁸ Konrad (2002) 批評在歐盟共同農業架構下，傳統中央集權式的補助的作法將難以有效達成政策目標，從而強調應動員和協調其他組織的力量，進而整合出一制度性機制，彌補現行施行機制之不足。

能（multifunctional）的意涵⁹⁹，典範（paradigm）變遷甚為明顯（Garzon，2006）¹⁰⁰。



⁹⁹ 解釋並回答為何 CAP 和 CAP 改革之原由，並導出農業部門角色由依賴向多功能典範轉變，關於詳細論證分析請參照（Garzon，2006）。

¹⁰⁰ 由性質上而言，雖然可論證出典範之變遷，但需進一步探究的是，於補貼金額所佔的農業生產和農業生態保育上之比例是否也有顯著的變化做為該論點之支撐，而此點作者並未釐清。

第四節 德國土地保育規劃

永續發展和自然保育乃 1990 年代來思潮，台灣現代化過程中並未慎重地顧及資源保育和國土保安課題，從而留下改善空間，德國在此展現成果，值得引介。

一、德國土地保育四層次機制

德國景觀保育成效卓著，在國土規劃層級以「土地保育暨景觀計畫」（Landschaftsplanung）¹⁰¹為基礎性保育與空間劃定。「土地與計暨景觀計畫」非針對農地利用和保育而設，但導引德國國土資源保育暨管理（此意義下，亦局部包含農地資源管理，並得涵蓋本文所稱農地劃定和保育），並修正集約（intensive）生產農地利用政策¹⁰²，局部代以環境友善的耕作方式作為農業多功能實踐¹⁰³。

德國土地使用機制區分為四層次。首先，行動計畫（或策略規劃）之為最上游指引，如「2008 年國家發展策略永續發展進程報告」（Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie）中對自然資源利用目標界定（Bundesregierung, 2008）；「生物多樣性國家發展策略」（BMU, 2007）中揭示至 2020 年德國每日開發土地面積不得高於為 30 公頃以作為棲地保護重要目標。策略目標之下，建立普遍廣泛性行政計畫，特別是「土地保育暨景觀計畫」。第三，土地轉用管制上，在歐盟架構下，德國政府政策、計畫或方案籌設須適用「政策環境影響評估」，以及重大開發案交由「環境影響評估」執行；第四，針對生態資源領域，尚進行「侵擾自然資源管制」（Eingriffe in Natur und Landschaft），要求開發者對此加以恢復或補償（聯邦自然保育法第 18 條），以彌平/補償損失綠色資源。以上由策略目標擬

¹⁰¹ Landschaftsplanung 字面意義雖譯為景觀，但究其內涵則應譯為保育暨景觀為妥。

¹⁰² 聯邦自然保育法對於農林漁牧生產過程中對環境有所影響的部份制頒相應對的作業準則（第 5 條），即環境友善的耕作實務（guten fachliche Praxis）依據外局部修正以密集或集約（intensive）生產為主的農地管理政策，強調對環境友善的田間耕作方式和棲地保育等農業多功能。

¹⁰³ 總體而言，基於聯邦自然保育法土地保育暨景觀計畫和相關農業法規的管制，德國農業部門及鄉村地區自 1970 年代因應氣候變遷、生態系維護，以親善環境為導向的利用型態已相當明顯（Henkel, 2004 : 164-178）。

定，至行政計畫施行，輔以土地開發管制（政策面及重大個案面兼具）。再者，乃至課予土地開發者負擔生態資源恢復與補償義務等，以上形成土地保育綱要體系。

二、聯邦「自然保育法」立法目的及機關執掌

德國為聯邦制國家，各邦享有中央框架內自治權限。聯邦自然保育法（Bundesnaturschutzgesetz）立法目的為對未來世代負責的態度，對生態系內諸多成份加以保護以達永續發展之目標¹⁰⁴。其中規定各邦應規劃「土地保育暨景觀計畫」作為維護生態保育空間上行政計畫，並作為推動自然保育重要政策工具（聯邦自然保育法第13-第17條）。再者，對於因開發行為所造成的生態資源損害也訂定「侵擾自然資源管制」。綜之，「土地與計暨景觀計畫」雖非針對農地利用和保育而設計，但其導引德國國土資源保育暨管理（此意義下，亦包含農地資源管理），並修正集約（intensive）生產農地利用政策，局部代以環境友善的耕作方式作為農業多功能實踐¹⁰⁵。



自然保育主管機關在聯邦為「環境、自然保育暨核能安全部」（Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit），農業部門主管機關為聯邦糧食、農業暨消費者保護部（Bundesminister für Ernährung,

¹⁰⁴ 見第1條立法目的：Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlagen des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen dass 1. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, 2. die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, 3. die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume sowie, 4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind. 其中也肯認自然界具有自身價值，同時，也是人類賴以生存的活動基礎，對於已開發和未開發的領域，都應善加對待。以人類做為生態系一份子立場而言，繁榮其他物種同時，相對地也嘉惠自己，其道理在於，可將生態系可比擬做一張網，物種越多樣豐富，就如同這張網有更多的結點，益加堅實牢靠，反之，若物種越來越少，則表示這張網的空隙越多，疏漏也越大，越不穩定，所以，保護自然界其實也是保護人類自身，此中並不存有差別。

¹⁰⁵ 總體而言，基於聯邦自然保育法土地保育暨景觀計畫和相關農業法規的管制，德國農業部門及鄉村地區自1970年代因應氣候變遷、生態系維護，以親善環境為導向的利用型態已相當明顯（Henkel, 2004: 164-178）。

Landwirtschaft und Verbraucherschutz)。以下所舉北萊茵-威斯特華倫邦(Nordrhein-Westfalen)並未分設上述兩項機關，而設置為保育暨景觀計畫屬該邦環境和自然保育、農業和消費者保護署(Minister für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen)(按，即兩者合成單一機關)管轄自然保育和農業事務。

三、「土地保育暨景觀計劃」分區管制細密

德國「保育暨景觀計劃」起初受 17、18 世紀英國為加強作物生產所產生的空間利用和重劃之影響，20 世紀初期有系統地發展則是受當時德國蓬勃自然保護和愛鄉等社會運動之鼓動使然，是故，德國景觀規劃卓然有成，實乃奠基於 19 世紀晚期浪漫主義下中對大自然的崇敬與喜愛(Klüting, 1991)，以及鼓舞在地認同的愛鄉運動思潮(Heimatschutzbewegung)上，上述人文向度為主要根基(Hartung, 1991)。西德於第二次世界大戰(1933-1945)戰後(1945-1970)訂定第一個「保育暨景觀計劃」(Landschaftspläne)，此後，法制上重要建樹在於 1970-1990 階段，1976 年制定的聯邦自然保育法，該法明定「保育暨景觀計劃」的功能和任務、組織職掌、實施程序等，1990 年之後，「保育暨景觀計劃」在實體內容已穩固情形下，於 2002 年修正並付予了各邦擬定「保育暨景觀計劃」之義務。換言之，歷經約近百年的「保育暨景觀計劃」根源於工業化和都市化文明進程下，對於大地使用和土地機能間的反思，之後，也順應了 1990 年以來國際上永續發展之訴求(von Haaren, 2004: 25-30)。

何謂景觀？聯邦自然保育法(Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG)開宗明義第 1 條中即應用了景觀(Landschaft)概念，而立法者在該法中未加以定義而留下詮釋空間。學界對此多有發揮，起初浪漫主義時期(18 世紀上半葉至 19 世紀上半葉)，為人類所能覺知，並在其意識下理想化自然圖像(idealisiertes, ganzleitlich

wahrgekommenes Bild der Natur) 為當時人所定義；19世紀下半葉以降，德國普遍和其他國家一樣，將其意涵限縮於美感的成份上；之後，亞歷山大·洪堡(Alexander von Humboldt)將景觀定義為「地面上所有特徵」(totalcharakter einer Erdgegend)，上述的定義沿用至今。綜上，吾人可發現景觀的定義隨著時代精神變遷而有所改變。至於景觀的定義應用至景觀計劃而言，即意謂著人們經由覺知、感受所反映、投射出的「地面上所有特徵」都是景觀規劃工作的範疇(von Haaren, 2004: 21-22)。

然而，景觀計劃範疇為何？學者將之區分為狹義與廣義兩類，前者內容包括前者內容包括1 景觀維護及持續發展，亦即所感受、反映「地面上所有特徵」(在此指為德意志民族下想像理想景觀)建制維護，並促成與時俱進開展。2 開發區內/外部保育，所指為不論工業區或都會區內外，亦均一併考量綠地構成、綠美化建設，如生態廊道設置等。3 休憩空間之維護，如指於森林(郊外)裡散步、慢跑、騎自行車等休閒活動，約莫如國內登山、森林浴等活動，這些活動中需要步道的規劃與建設等，甚至文史資料的考察等。4 開發區(工業區或都會區)內綠(美)化規劃事宜。5 工業區、都市、住宅區、道路交通用地綠秩序規劃等。

以上述狹義所提及的內容為基礎之外，尚擴及1 特殊物種的保護；2 環境影響評估；3 侵擾自然資源影響評估管制(Eingriffsregelung)；4 景觀建設(Landschaftsbau)，指公共空間園藝、景觀和造景等。

由上可知，狹義的「保育暨景觀計劃」用意在於照護/鞏固生態資源，例如景觀之維護、持續發展、形成，開發區內/外部之土地之保護規劃，以及休憩空間之維護，和開發區內綠(美)化秩序之規劃等，相對地，主動地對景觀加以建設，並恢復自然資源/保護環境等，尤其是特殊物種的保護、侵擾自然資源影響評估及景觀建設等，則是廣義下景觀計劃內容。

「土地保育暨景觀計劃」涵蓋所有國土範圍，並劃分為四個層級。聯邦所揭

示發展藍圖下，依聯邦自然保育法第 15-16 條規定，各邦應訂定自然保育法及其之下保育暨景觀方案(Landschaftsprogramm)，此乃第一級框架性劃定。第二級各邦規定，以北萊茵-威斯特華倫邦「土地保育暨景觀計畫」(Landschaftsgesetz vom 21. Juli 2000) 為例，該邦內各區域（該邦共劃分為四區），據「保育暨景觀方案」擬定景觀框架計畫 (Landschaftsrahmenplan)（該法第 15 條），並於此層級建立較細膩第三級規劃，供各鄉鎮景觀計劃 (Landschaftsplan) 遵循（該法第 16 條）。綜上，由上位到具體規劃包含上述四層級，最後展現於各鄉鎮的「土地使用計畫」(Flächennutzungsplan)¹⁰⁶。

聯邦自然保育法第 18-26 條，規定「土地保育暨景觀計劃」應包括內容如下：說明土地保育暨景觀發展目標（第 18 條）；劃定特定保育區（besonders geschützter Teile）（第 19-23 條），特定保育區約為自然保育區、景觀保育區、自然遺跡（Naturdenkmale）、重要景觀組成保育區；合於目的性地劃（編定）定未耗用（閒置備用）土地（第 24 條），景觀計畫中得依前述第 18 條發展目標，以合於目的（Zweckbestimmung）劃定未耗用（閒置）土地（Brachflächen），並加以管理或保育；劃定特別林地使用（第 25 條）；進一步相關發展、保育等措施（第 26 條）。以上值得參考重要規定為「特定保育區」、「重要景觀組成保護區」、「合於目的性地未耗用（閒置備用）土地」、「特別林地使用」等劃定，土地資源利用可因不同分區劃定而為不同密度高低管制。此外，其施行程序上，編定程序涉及環境資訊公開和民眾參與等，於此暫且不論）。

以上分析可知，經「土地保育暨景觀計劃」規劃聯結，德國「土地使用計畫」實質上具有我國「非都市土地使用管制規定」十種分區十八種用地內容。同時也蘊涵其它專業法律精神，例如「文化資產保存法」下「自然地景」、「國家公園法」內「特別景觀區」及「生態保護區」，以及「野生動物保育法」之重要棲息地保護

¹⁰⁶ 在聯邦建築法 (Baugesetzbuch) 第 5 條詳盡列舉「土地使用計畫」編定項目內容，計有住宅區、混合(建築)區、工商區、特定區、交通用地、綠地、農林地、水源區、礦業用地、民生用地（下水道、廢棄物掩埋場、污水處理場等）、保育暨景觀用地、防洪用地、供「侵擾自然資源管制」補償用地...。本文進一步查看畢勒菲德市 (Bielefeld) 所編定「土地使用計畫」內容（請參見 <http://www.bielefeld01.de/geodaten2/fnp/fnp.php>，檢索日期 2009/04/19），項目大致與上述規定相同，惟名稱稍有差異。

等保育意涵。

四、並與土地管制體系融合

作為自然保育部門專業施政計畫，在德國土地管制體制下，依聯邦自然保育法第 15 條第 2 款規定，需與空間秩序計畫 (Integration der Landschaftsplanung in die raumordnerische Planung) 和聯邦自然保育法第 16 條第 2 款規定都市營建綱要計畫 (Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung) 相互整合。換言之，國土空間秩序和都市營建綱要計畫，以及景觀保育等用地規劃，以及各部門用地需求，於土地規劃體系下已建構制度安排。上述「土地使用計畫」作用，得以引導土地永續使用功能。此計畫的性質，在定性上，屬部門(專業)計畫(Fachplanung)的一種，規劃時需與交通計畫、住宅開發計畫相互協調等（陳明燦，2006）。

經由上述德國土地使用體系觀察，吾人發現，是否編定保育用地，以及保育區轉用規定寬嚴程度與否等，雖然均影響生態品質維護。但更大幅度決定成效者乃在於空間秩序安排和不同部門計畫間相互整合協調程度。在我國土地使用管制體系下，雖有區域計畫法「使用分區」與「使用地別」劃定，但，有我國農地釋出政策尚未掌握到此項關鍵，導致因循行政部門演化，而將土地整體機能零碎地交由個各單位負責（華昌宜，1980：105-106）。譬如，土地屬諸多部會管轄，彼此各司其職，卻也互不相干。不同專業各行其是，對於空間資源的問題僅能以工程建設的方法來解決。這樣的看法也意謂著僅僅將國土的內涵固著於土地使用上（李永展，2000：13），只看得見「土」，卻掌握不住「空間」的土地管理方式。上述評論指出土地機能發揮，需透過專業和總體計畫相互配合，我國土地使用管理體系有著長期以來弊病，農地釋出政策與土地利用規劃間關係足為極佳例證。

五、精密規劃有助於農地釋出衡量

上述精密分區值得正視，其具體效益在於能將「公共利益」或「完整農業生產環境」衡量因素/條件具體呈現，當吾人考量農地釋出質（區位）以及量（數量）時，可從「土地保育暨景觀計劃」所為各種土地分區編定，特別是鄉鎮景觀計畫內容得出衡量脈絡和依據，對於農地資源利用和管理，以及景觀和保育，多有協助之效，此亦可推導「行政計畫」性質「土地保育暨景觀計劃」對農地釋出積極保護作用。

六、小結

國內生物多樣性推動方案中缺乏國土規劃、農地利用指引支撐，國內對生物多樣性亦多有重視，已如前述。但就農地轉用所涉及生態資源利用和管理範圍而言，其關注仍嫌不足，德國土地保育規劃透過「策略/行政計畫/策略環評暨環評/侵擾自然資源管制」等四層次，其精密管制架構是可供參考模式之一。



第五節 德國土地保育手段

農地釋出審查作業即使採取「分區分級」原則制定開發規則，並表現在隔離綠帶或設施的管制上，但似乎略嫌保守。相較於前述建立自然資源保護「建制與鞏固/補償與恢復」模式，德國土地保育手段更為積極，比起歐盟更為嚴密。其於建制與鞏固面設置「土地保育暨景觀計畫」外，亦要求開發者廣泛地彌補所損失生態值。

一、前理解--自然保育法下「土地保育暨景觀計畫」

德國土地保育暨景觀計畫制度發展自有其歷史淵源¹⁰⁷，其任務在於維護自然界功能，而如何掌握自然界功能¹⁰⁸？依現今知識水平而言，上述保育暨景觀計畫定義，構成其內容的元素有：1 自然財貨，如水、氣候、空氣及空氣品質、蔬菜、植物和動物；2 基因之保存收藏（；3 收成；4 涵養地下水功能；5 保留維持功能；6 有機氣候之調節彌平功能；7 潔淨空氣之功能；8 提供生態熱點發展可能性；9 生態熱點之功能；10 景緻體驗和休憩功能（von Harren, 2004: 118-272）¹⁰⁹等。

¹⁰⁷ 為何德國發展出如此細密的自然保育規劃和管制措施？自然（Natur）對德意志民族是否具有特殊意義？德國工業化過程中，愛鄉運動（Heimatbewegung）起了相當的作用，這起源於19世紀晚期社會運動，其目標在於強化並且保護當地認同，強調自然保護和鄉間景觀、田園生活之美，以對抗工業化及都市化過程（Industrialisierungs- und Verstädterungsprozesse）所帶來的不安和疏離。這些對於自然保育之主張逐漸在20世紀由訴求轉變成法律相關規範，這也是德國空間規劃和城鄉景觀上，展現傲人成就之歷史背景之一；而在全球化的今日，各地景觀日漸趨同的發展下，由自然保育和傳統建築所構築成的人文地景（Kulterlandschaft）所代表的文化認同上的力量再度受到重視，可參見 Klüting (1991)。

¹⁰⁸ Naturhaushalt 的定義規定於聯邦自然保育法第二條第一項第一款，某範圍空間，該處能維持、發展或復育生物性機能、物質和能量流動以及景觀結構等。原文如下：Der Naturhaushalt ist in seinen räumlich abgrenzbaren Teilen so zu sichern, dass die den Standort prägenden biologischen Funktionen, Stoff-und Energieflüsse sowie landschaftlichen Strukturen erhalten, entwickelt oder wiederhergestellt werden. 英文譯為 ecosystem 或 natural environment，本文以下以自然界功能稱之。

¹⁰⁹ 亦有學者持不同的詮釋，從而形成不一樣類型化觀察和歸類，Köppel, Peters, Wende(2004:40-54) 將之區分為7種元素，分別 1 物種和植物類生態熱點；2 物種和動物類生態熱點；3 土地（德文字為 Boden，究其內涵，約可以「地形、地貌」、「地力」和所編定「地目」三個面向來定義景觀中對土地所認識建構出的功能）；4 地下水資源；5 地表水資源；6 氣候；7 景觀（Landschaftsbild）的部

上述定義顯示，自然界諸多功能是組成保育暨景觀計畫元素，對這些功能的培養和照護，以及進一步發展等是實施景觀計畫目的所在。

自然界功能掌握即奠基於生態熱點（Biotop）和生態地圖（Biotopkartierung）建制上。野生動植物生活範圍即是生態熱點，或稱之為棲地（Lebensräume, Habitat）。這些則立基於德國在 1970 年代以來，聯邦自然保育法通過後，各邦據之逐步架設生態熱點，規劃生態地圖基礎上¹¹⁰。在此架構下，由於生態資源被賦予價值成為評價標的，進而可以流通交換，或者買賣，如此一來，整體生態系的能量可以被評量，甚至保護下來，另一方面，毫無參考指標地往下掉則可以避免。此外，關於自然界功能的調查和評估，使農地資源所承載的功能及重要性操作化和衡量等知識上之建樹，也為國土規劃、區域發展、及自然資源保育與管理提供了不同面向的考量與不同政策視野¹¹¹。

（一）聯邦自然保育法框架性規範



土地保育暨景觀計畫涵蓋所有國土範圍¹¹²，且執行上有各級中央/地方和其他部會主管機關之垂直/水平整合機制合作。

份包含兩細項，分別是由多樣性、當地物種和景致所構成整體美感（Ästhetische Funktionen），及休憩功能（Rekreative Funktion）等。

¹¹⁰ 有關於 Biotopkartierung 的籌劃設計等細節，詳見 **Hessische Biotopkartierung ---kartieranleitung**，由 Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und naturschutz 出版。該手冊 197 頁，可由以下網頁下載。此外，見 BNatSchG 第 1 條第 4-5 項授權給各邦就自然保育諸項事宜，享有制定法律權限。
http://www.hmulv.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=0e793a569315f9d7376b42610e38420c (檢索日期 2007-11-20)。

¹¹¹ 申言之，藉由以上學術的建構，對於我國主管農業相關單位或地政部門施政上提供了不同規範，正面而言，也具備了開創性，一旦自然界功能被成文法化，以法律形式出現，不論市場或行政管制導向的相關管制措施將會成為如環境影響評估法一樣，影響社經生活。

¹¹² 總之，就其指涉空間上範疇而言，在德國國土規劃制度下，保育暨景觀計畫空間上範圍不僅限於鄉村空間（ländlicher Raum），也包括都會區、工業區和村莊聚落等，即包括所有國土範圍，此點與我國將國土管理分為都市計畫和區域計畫法下的非都市計畫土，和國家公園等三大類型相當不同，與國土計劃法（草案）的所提議劃設三種功能分區的精神也相當差異。

以下由北萊因-威斯特華倫邦（Nordrhein-Westfalen），及該邦下屬畢勒菲德市（Bielefeld）為例加以說明。

（二）以萊茵-威斯特華倫邦「土地保育暨景觀計畫」為例

侵擾自然資源行為可輕可重，並非所有開發活動與土地有關聯者均適用「侵擾自然資源管制」，以下說明北萊茵-威斯特華倫邦的規定。

1、需進行「侵擾自然資源管制」行為類型

在德國聯邦體制下，各邦擁有中央規定下自主權限，以下敘明北萊因-威斯特華倫邦「景觀暨自然保育法」(Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz -LG NRW-) zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2007) 在此框架下，對「侵擾」(Eingriff) --所包含者為自然界外觀上、土地使用上，以及地表和連接的地下水位間的改變，而這些變化可能顯著地影響自然界所具有的表現及功能--規定，從而具體決定邦內哪些開發行為需進行「侵擾自然資源管制」。

依該邦「景觀暨自然保育法」第 4 條第 2 款規定，以下開發行為需進行「侵擾自然資源管制」，共 10 項分別為，1、地表上礦產開採；2、400 平方公尺面積以上堆高 2 公尺或者挖掘 2 公尺深之行為；3、興建或根本上改建停機坪或垃圾掩埋場；4、興建或根本上改建鐵路、道路以及林業產業道路。5、管線埋設；6、湖泊、池塘、溪流等水道擴充；7、對於法定保育區有所危害或具顯著永續性影響者；8、欲砍除籬笆、道路兩旁大樹、整排數木，或填平 100 平方公尺以上面積池塘等行為；9、林地轉用；10、不在種苗園內闢設新聖誕樹或裝飾性樹木培育場。

上述諸項被視為可能顯著地影響自然界所具有的表現及功能，不論是外觀上、土地使用性質，以及地表和連接的地下水位間的改變等。我國區域計畫法和農業發展條例為母法之管制集中於土地使用性質改變上，對於地表和地下水影響（水道擴充），以及景觀上（如欲砍除籬笆、道路兩旁大樹、整排數木，或填平 100 平方公尺以上面積池塘等行為）並無特別規定。

2、排除「侵擾自然資源管制」行為類型

除明訂適用「侵擾自然資源管制」類型外，該法也列舉毋需進行「侵擾自然資源管制」類別，計有 1、供農、漁、牧用之土地類型¹¹³；2、建築於道路或鐵路兩旁隔絕噪音圍廊（隔音壩、堤）；3、農企業或林企業自用且極小範圍的挖土工程。（第 4 條第 3 款）



3、小結：絕大部份適用「侵擾自然資源管制」

總結上述應適用和排除適用行為類型，吾人發現絕大部份行為須適用「侵擾自然資源管制」，惟極小部份並且生活上相當必要者，如供耕作農地或林地、建隔音堤，或是農林企業小型自用工程，才無須進行此項管制。簡之，原則上均須適用「侵擾自然資源管制」，惟極少情況例外。

二、「侵擾自然資源管制」內容

在德國開發案的通過與否，除了有以歐盟為基地所架構出來的生態網，即「自

¹¹³ 供農、漁、牧用之土地利用本質上而言，亦屬於對自然界功能影響和干預，是否也應適用「侵擾自然資源管制」在德國頗有爭議。本文認為，基於「人類中心主義」生態倫理立場--以人類為中心化育萬物並維繫生存為基本原則下，農、漁、牧土地利用排除「侵擾自然資源管制」管制乃屬可理解作法。

然 2000 保育方案」(NATURA 2000) 需遵守之外¹¹⁴，本身也有如上述環境影響評估和策略環評等管制，此外，個案開發行爲還受一項「侵擾自然資源管制」(naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) 之拘束，此制是特別爲了因開發或建設等對改變自然及景觀 (Natur und Landschaft) 之行爲加以規範¹¹⁵，此處所謂「侵擾」(Eingriff) 包含了外觀上、土地使用上，以及地表和連接的地下水位間的改變，而這些變化可能顯著地影響自然界所具有的表現及功能 (Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild)。此措施內涵在於要求開發者對侵擾所帶來的後果加以負責，即當生態資源受損，應有相對的彌平、恢復及補償措施加以因應，爲「肇事者原則」於自然保育領域適用¹¹⁶，簡之，該規範主要精神在於開發行爲中所破壞或者損失的生態值(有公式可資計算)，需由開發者依法將生態值補償回來，以保留動植物的多樣性、當地原生種、及田野景觀所帶來的美感等，肯認自然界的機能及其貢獻。

「侵擾自然資源管制」對於復原既有生態環境規範如下（聯邦自然保育法第 18 條-20 條），採取管制措施有，第一、避免生態資源的破壞(Vermeidung)，第二、彌平—補償措施 (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen)，在無法避免破壞開發區內生態資源的情形下，應加以彌平。既無法避免破壞之，亦無從彌平起，則應從它處予以補償恢復生態總值。若無法於生態上予以補償，則進入第三、應以金錢補償 (Ersatzzahlung)，在無法完全補償喪失生態值的情況下，而這生態熱點又難以重建，但是，此開發計畫顯然具有重大公共利益，在此條件下，雖准予開發但應支

¹¹⁴ FFH-Richtlinie 轉換成國內法時，也有法制上承接的問題，關於德國自然保育法制上之法學分析，可參見 Koch (2006)。

¹¹⁵ 「侵擾自然資源管制」所適用情形規定在聯邦自然保育法第 18 條(1)原文如下:Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. 聯邦自然保育法制定於 1976 年，於 2002 年修訂，關於「侵擾自然資源管制」實踐也更加彈性化，近幾年來的對此制之反省與檢討，可參見 Wolfgang (Hrsg.) (2005)。

¹¹⁶ 此制亦體現德國環境憲法中所揭橥的肇事者原則，即破壞或損毀環境或生態的人有義務承擔使之恢復原狀，移轉並保留可持續的發展條件，以對將來世代的人類負責 (黃錦堂, 2006: 720-724)。自然保育的工作應落實時生態系的維護上，基此，吾人應關注並保護其他動植物的生存活動，不僅應避免干擾破壞，甚至在條件允許的範圍內，加以重建恢復。德國環境憲法上基本原則除了上述的「肇事者原則」外，尚有「預防原則」(Das Vorsorgeprinzip)、「合作原則」(Das Kooperationsprinzip)，「肇事者原則」亦改稱爲「污染者付費原則」。以臺灣現況，「肇事者原則」在生態系的應用，能否廣爲接受，不無疑問。

付補償金額。最後，若嚴重瀕臨絕種的動植物若因開發而受害的情況下，此開發行爲性質不具重大公共利益，則不准許開發，詳述如下：

(一) 閃避

開發案中須檢查對生態資源的破壞能否避免，旨在避免生態豐富區開發。首先，意義在於引導既有閒置地塊或舊區域再使用為先，再開發為後，能免則免¹¹⁷；此外，另一個面向是在建材和工法上加以改良，避免對自然界功能的危害，例如，以停車場地面鋪設而言，透水中空地磚可代替大部份水泥或柏油建材，可讓雨水滲入地下，不但涵養地下水水源，有利物種流動，亦可減少熱島效應。

(二) 彌平—補償措施

不能避免的部份，則進入下一步驟，彌平—補償措施。不論彌平或生態補償都意謂著損失的生態總值要從恢復當地或開發其它地方生態總值彌補回來，譬如，蘇花高開挖過程中喪失的生態資源，可以在宜蘭或新竹山區加以復育。淡水河、基隆河開發時所損耗掉的生態值，也可以在台中市綠川、柳川，或嘉南平原濁水溪，等諸如具有高度生態價值如河床、溪流、池塘的地方，恢復生機。

總之，彌平和生態補償兩者在本質上的差別不大，作法略有差異而已，可見下表。

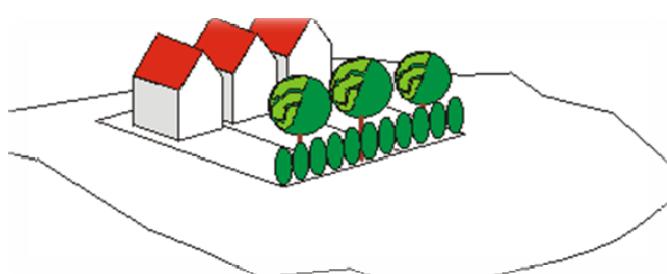
表 5-1 彌平和補償措施間之差別比較

¹¹⁷ 設想若農地轉用適用這樣規定，則我國現在閒置的工業區使用率是否得以提高？

類別	彌平	補償
功能上	復育出同類價值和功能	復育出相近價值和功能
空間上	於受影響和復育功能間具有空間上關聯	不受限於空間上關聯，而於強調在功能上復育
時間上	復育的功能需確保在短期和中期內呈現 (<25 年)	其復育年限可超過 25 年

資料來源：Köppel, J. (2004 : 28)

至於該適用彌平或生態補償措施，並不是自由選擇的，視以下三點而為考量，一、對自然界功能和價值影響、二視是否符合該區所欲發展保育目標、三須視欲復育的點是否有成功實行的可能（Köppel, Peters, Wende, 2004 : 80）。概括而言，生態補償上要斟酌的條件比較彌平措施多。其大意略可圖示如下¹¹⁸：



¹¹⁸ 此圖例感謝王俊豪教授提供與協助。

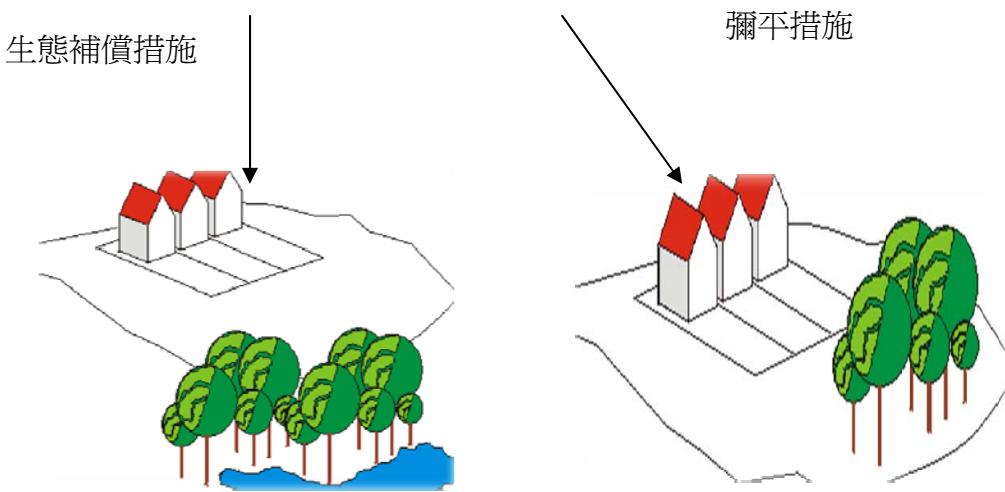


圖 5-1 生態補償與彌平示意圖

上圖是開發基地，左下圖表示在沒有空間關聯上，復育出開發所損失的生態功能，為「補償」之意；右下圖中所復育出的生態功能在原本開發基地內，乃「彌平」之意。

(三) 金錢補償

當該開發案既無法彌平，也無法以生態補償時，則應進入利益衡量之階段，其事由有兩種，一是視開發的利益與自然保育需要間，何者為重？另一種是摧毀嚴格保護物種所活動的生態熱點情況下，視其具有重大公共利益之事由（Zwingende Gründe）為何？多重大？當開發的利益的重要性排列在自然保育目的之下，以及並不具備了重大公共利益之事由，則不能獲准開發。反之，則需將喪失的生態功能和生態價值換算成金錢加以支付。總之，換算成金錢的補償是最後的手段。金錢補償各邦有其計算公式。生態資源價值的計算方式依三項參數決定，一是面積、二是使用年限、三是該塊地皮所具生態資源價值的高低(依各邦所設立的生態價值排列表 (Biotoptypenwertliste)，三者相乘即是補償總價，是接受並管理

復育生態價值的土地所有人或單位所獲得的報酬，也就是開發土地所須負擔的成本之一。

三、「生態用地儲備庫」和「生態儲值帳戶」流通和交換功能

此制開始施行時所遇的困難是彌平和生態補償的材料位於何處，亦即哪兒提供自然界的機能和貢獻供交換流通呢？因此「生態用地儲備庫」和「生態儲值帳戶」設置遂作為一交換流通單位應運而生，它的業務是接受生態用地的存入，並辦理借出，產權上所涉及者以租賃為主，不以發生土地所有權轉移為要件。

「生態用地儲備庫」(Flächenpool) 和「生態儲值帳戶」(Öko-konto) 的設置是執行「侵擾自然資源管制」重要的政策手段，也是 20 世紀末才被德國建構的新政策工具。1998 年建築法典 (Baugesetzbuch) 規定各鄉鎮市政府應設立生態土地銀行，生態儲值帳戶得視各鄉鎮市條件而自行決定是否設置，生態土地儲備庫和生態儲值帳戶協助土地開發者取得應補償綠色資源，作用說明如下。

(一) 「生態用地儲備庫」

「生態用地儲備庫」旨在預先籌集生態用地，於未來侵擾生態資源行為產生時，供彌平或補償之用。鄉鎮市政府應對此發展相關構想，並基於適合該區域特性的物種和範圍為標準，圈選生態用地形成儲備庫，並且透過鄉鎮土地政策調節功能預先留用編定相關生態用地 (BDLA, 1999: 5)。

至於，「生態用地儲備庫」如何集合而成？在畢勒菲德市 (Bielefeld) 城鎮中，約莫經由以下途徑籌設¹¹⁹：公部門由鄉鎮市提供公有土地、當地地政事務所提供的

¹¹⁹ 以上參考自畢勒菲德市推動「侵擾自然資源管制」公告文件 (Beschlussvorlage der Verwaltung)，
84

相關用地資訊，以及經由市鎮營建發展計畫加以劃定；私部門配合則有，個人可供生態用地者，得主動提出登記，其次，商業組織上，不動產仲介公司扮演相當角色。

由上可知，「生態用地儲備庫」建立並非公部門所能獨力籌措，私部門不動產仲介公司在其中亦扮演重要角色，再者，個別土地所有權人亦可提出申請加入，總之，由其參與的組織而言，需要各部門的協力，

(二) 生態儲值帳戶

除「生態用地儲備庫」外，各鄉鎮市可視情況決定是否進一步辦理「生態儲值帳戶」，亦即在「生態用地儲備庫」之上，施加生態景觀工程¹²⁰，預先經營儲備進而建立未來可被提領生態值¹²¹。此法優點增添時間和空間上彈性，「生態儲值帳戶」在開發行為未確知之前即可預先作業，等待屆時借支即可，在空間上的好處是在符合某些條件限制下，使得彌平或恢復作業可跨越開發基地範圍限制而更加便利（BDLA，1999：7）。

以上說明可知，其性質近似國內大力推動「農地銀行」，惟租賃的標的是自然界功能或生態值，非傳統農業生產事項；功能上也局部近似美國非營利組織成立「土地信託」（陳明燦、詹士樑，2005：53），以綠色資源保育為主旨。總之，其目的在於經由土地管理和公私部門合作，以生態保育為目的，經營可用的生態土地資源，進而協助土地開發者解決「使用者付費」的問題，換言之，德國並非禁止土地開發行為，而係附加若干環境義務，以維護生態穩定和景觀優美。

乃筆者透過當地市府索取，故無一般書目記錄，印刷品編號（Drucksachen-Nr.）5845。

¹²⁰ 預先施工涉及政府預算編列和土地開發者提領時如何計算費用等問題，此非本文核心，暫不細述。

¹²¹ 關於生態帳戶發展的情況可參照，TU Berlin/ Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (2004)。

(三) 地方政府執行--以畢勒菲德市為例

個案執行為各縣市政府職權¹²²，亦即各縣市政府作為基層行政機關負責辦理「侵擾自然資源管制」。由於德國土地使用計畫（Flächnutzungsplan）編定落實於基層行政機關，故執行「侵擾自然資源管制」配套前提在於鄉鎮市政府應先於土地使用計畫中，預計哪些公有地或保育用地可供彌平和補償，而在擬定土地保育暨景觀計畫時，即可預留「生態用地儲備庫」，或進一步預先經營生態儲值帳戶，其運作程序以如前述，由於德國並未明定各縣市作業方式須一致，以下由畢勒菲德市經辦「侵擾自然資源管制」細節，請參照。（劉小蘭，2009b）「需補償恢復土地面積」（Kompensationsflächenbedarf）=「開發基地中受侵擾面積」（Eingriffsfläche）X「生態值」（ökologischer Verrechnungswert）。編定土地生態值、因彌平或補償生態值所生成本、二是支付給該地塊出租所生經濟上損失，稱為「價值減損額」（Wertminderung）。最後，因彌平或補償生態值所生成本，即是施工成本和「價值減損額」加總。



四、評析

「侵擾自然資源管制」制度有兩項值得注意之處，首先，以生態熱點做為計算的依據，對自然環境保護的程度較為緊密結實，其建制的方式由點串成線，進而擴張成面。此外，由於自然界的機能在德國的「土地保育暨景觀計畫」規範下，也已經可以與國家設定環境品質目標和環境品質標準加以銜接，亦即環境目標的落實透過聯邦自然保育法而指引「土地保育暨景觀計畫」構造和規劃，從而，上下間的指揮也已成一體系。惟有效運作的前提之一，在於堅實區域性、地方性環

¹²² 德國各邦地方制度安排也不一而足，行文中以國人熟悉「縣市」說明聯邦--邦--縣市（Kreisen 或 kreisfreien Städten）--鄉鎮（kreisangehörigen Gemeinden und Städten）等四級中第三級行政單位。詳見以下網頁 http://de.wikipedia.org/wiki/Nordrhein-Westfalen#Kommunale_Selbstverwaltung；檢索日期：2009/3/11。本文所舉畢勒菲德市為近似我國新竹市或嘉義市之性質。

境發展計畫（按：指土地秩序規劃）之下（Jessel，2005：134-153），此制才能確實發揮效益，國內環境保育貫徹於各層級空間規劃（中央/區域/地方/鄉鎮）尚不緊密，為避免誤認「侵擾自然資源管制」可替代普遍性土地保育暨景觀規劃，學者Jessel以上論點特別提醒吾人注意。總之，德國聯邦自然保育法對自然界所貢獻的功能予以法定，並且技術上也能量化；又因自然保育屬環境政策的一環，從而，也銜接上國家設定環境品質目標、標準等管制措施，其體系可謂已臻明朗。

綜上，在我國觀點下，值得關注之處如下：

（一）「生態資源」是法定保護標的，損害者負恢復並補償義務

「綠色資源」成為法定保護標的，使公共財性質形成「價格」，呈現租賃買賣景況進而塑造保育「市場」出現。某種意義上而言，此制雖以管制手段遂行公共財的保護，但卻實踐環境經濟學家「產權明確化及保護」主張¹²³。其次，對於損害自然環境肇事者課予補償義務，代表環境保育不僅僅消極降低影響，其進步性還在積極恢復彌補，由過往對於自然資源「恣意取用」態度，在永續發展思潮下過渡到「珍惜備用」里程碑。

（二）彌補具層次性，金錢補償乃最後手段

「侵擾自然資源管制」設計原則區分閃避/彌平--補償/金錢補償層次，開宗明義「閃避原則」已指引出「減少開發，儘量改建」整體開發方向，希望藉此保護國土避免棲地不斷流失。若「閃避」不可免，次則鼓勵「彌平--補償」大於「金錢補償」，理由是原物种留於原區域內是生物多樣性公約中「就地保育」優於「移地保育」之落實。

¹²³ 國內可參見吳珮瑛、陳瑞主，(2004)、楊重信（2002）著作。

(三) 「生態土地儲備庫」和「生態儲值帳戶」為主要推動工具

「生態土地儲備庫」和「生態儲值帳戶」此兩項措施採行始於 1990 年，因推動「侵擾自然資源管制」而設，其目的如前所述，即在克服生態用地何處尋的問題，在其相對精密「土地保育暨景觀規劃」分區劃定，以及公私部門通力合作下，鄉村景觀由此可獲得改善，大自然的機能可藉由生態彌補措施下「去水泥化」(Entsiedlung) 恢復原本風貌¹²⁴。

尤其於地方政府施政中，在景觀和綠化的業務部門的推動上，此乃重要的一項措施，並置入鄉村發展政策當中，以德國農村競賽 (Dorfwettbewerb) 舉辦為例¹²⁵，在競賽項目中即考核各鄉村聚落在建築設計、景觀規劃、園藝植栽上是否配合了上述的「侵擾自然資源管制」¹²⁶。簡之，「生態土地儲備庫」和「生態儲值帳戶」功能消極來說，雖不過為開發者解決補償問題，積極地而言，乃具有為大地「補粧」效果，終極而言，有系統地管控綠色資源，亦能藉此掌握收支平衡，對於生態治理具有莫大意義。

(四) 縣市政府承擔大部份功能，為第一線執行單位

其次，此制執行機關主要為貼近民眾生活第一級行政單位，即鄉鎮市公所，其職掌除基礎的土地分區編定外，「生態土地儲備庫」建制，以及財政許可條件下進一步推動「生態儲值帳戶」等（以本文所舉畢勒菲德市為例，人口約三十萬人）。換言之，各縣市政府作業空間雖受上級行政（聯邦、邦、區域規劃）拘束，但實際上仍承擔絕大部份執行功能，故能與當地發展緊密配合，土地利用開發與保育

¹²⁴ 德國運作情況為，原本用水泥砌成而環繞的池塘、沼澤、湖泊或是溪流與周遭環境的聯結是不利於動物的活動，因這些地方有具有極高生態價值與恢復的可能，這些地點即可被存入生態帳戶中，儲備著因「生態彌補」和「金錢彌補」措施交換或出售出來，所以，原本充滿水泥化的空間，如具有河流和池塘的公園因獲得整建的財務支持，即可施工「去水泥化」(Entsiedlung) 恢復原本大自然的機能和風貌。

¹²⁵ 該項競賽詳細內容，請參見《德國農村競賽制度規劃與發展評析計畫》（王俊豪，2007）。

¹²⁶ 關於生態彌補措施規定，請參見 Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 所出版的手冊“Unser Dorf hat Zukunft” Landeswettbewerb Ausschreibung 2005/2006，該手冊可由網路下載，詳見 <http://www.dorfwettbewerb.de/pdf/ausschreibung.pdf>，由其是關於評審項目部份。

衝突得以有秩序地化解¹²⁷。

五、小結

農地釋出政策規劃內容，雖不離國際「永續發展」潮流之外，但於規章法令密度不足下，對自然資源保護力有未逮。農業生產環境完整之維護需建立在肯認農地生態功能之上。若農地生態功能未被建構調查評估，則也將難以適切地處理農業生產的課題。從歐盟和德國保育推動方向可知，缺乏穩定生態系的支持，吾人亦難以經營出安全的農業生產環境（Keulartz，2008）。關於自然保育功能之掌握與法制化、「景觀意象」及「生態資源」之管制等農地釋出衍生問題，吾人得參考不同政策手段以維護鄉村自然生態和景觀。德國「侵擾自然資源管制」已提供若干參考方向。



¹²⁷ 其作法與我國行政院研考會推動「四化」（「去任務化」、「地方化」、「法人化」、「委外化」）之一地方化，即地方能做，中央不做原則相符。

第六節、德國鄉村空間政策導引農地保育功能發揮

德國區域整體考量下農地利用管理發展經驗，可為例證稍加說明。德國之鄉村地區發展政策作法，具有整體規劃性。農地政策可分為三項基本面，第一屬於農業經營規模結構性調整，配合社會政策的實施，鼓勵 55 歲以上農業經營者退出勞動市場領取離農年金（Vorzeitige Altersrente），並依規定將營作的農地租賃轉交由其他人經營，以利擴大耕地規模，改善農業競爭力¹²⁸；另一方面，也由農地重劃（Flurbereinigungsrecht）著手促成農業經營者間耕作上面積的完整和便利，改善耕作條件以調整農業結構擴大農業規模；第二，除結構面持續不斷地調整之外，另外則為農地經營管理性質上的轉變，這就展現在與環境部門的合作上以落實 CBD 的精神並配合歐盟 Natura 2000 和「動植物棲地影響評估」，管理廣大鄉村區的生態資源之永續利用¹²⁹；如第二章中所述，降低農耕過程對於農地損害者，亦有農業環境措施的支持，再者，基本環境保育類的管制還包括了聯邦土壤保護法（BundesBodenschutzGesetz）防止對土壤的危害；第三於社會－經濟面的層面，對於窮鄉僻壤發展動力不足的鄉村地區，則提供方案予以申請補助使其踐行局部環境保護或綠化、照護棲地之村落所能具有的功能（見 ELER 下所設 Leader）。以上三點可謂構成鄉村空間治理中農地基本面向¹³⁰。

德國鄉村空間發展政策層次明朗，並對環境和自然保育多所規定，可為生物

¹²⁸ 關於此項社會保險可參見 *Alterssicherung der Landwirte---Renten an Landwirte und mitarbeitende Familienangehörige, Renten an Landwirte und mitarbeitende Familienangehörige* (2008)。

¹²⁹ 另一方面不同於台灣的條件則為，德國聯邦環境、自然保育及核能安全部(Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit，以下簡稱 BMU)，職掌自然保育與景觀之維護(Landschaftspflege)，並據此擬定景觀計畫(Landschaftsplanung)，其內容涉及動植物生態網絡建立、土壤、水源、空氣涵養，以作為形成生態系之基礎(Steubing and Buchwald and Braun, 1995: 383-408)等。

¹³⁰ 以上三點構成鄉村空間治理中農地基本面向乃筆者之體會，但此理念型(Ideal Type)之塑造由其農業法規呈現的體系而言，亦頗為精準適切，德國農業法主要內容可參見(Turner, Böttger und Wölfe, 2006)

多樣行公約中實踐「就地保育」模式之一。以下逐一探討德國上游指導性原則（聯邦鄉村發展政策），及中游計畫（鄉村空間發展國家策略規劃），和具體作法（鄉村地區發展之國家框架規定）。

一、上游指導性原則－聯邦鄉村發展政策

德國農地政策置於鄉村空間發展（Entwicklung ländlicher Räume）裡來定位，德國聯邦糧食、農業和消費者保護署（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz，簡稱 BMELV，德國農業部）訂定了聯邦層級「鄉村發展政策」（Politik für ländliche Räume）統整鄉村地區主要問題而宣示施政方向。德國同樣經歷全球化，歐盟東擴，人口變遷（下降，老化嚴重），鄉村公共設施不足，留不住年青人而造成人口外移，失業率高，缺乏經濟活力的整體局勢¹³¹，其設定的目標為：1、強化經濟活力並創造多元工作機會；2、配置適當的技術性和社會性的基礎設施，並設立發展策略以考量移民者與老年者之需要。3、改善年輕人的視野，帶給下一世代希望的願景。4 確保具有符合環境和自然界涵受力內的土地利用型態（Umwelt-und naturverträglichen Landnutzung）並連結至鄉村地區休閒遊憩功能。（BMELB，2007：7）：

在四項目標下，由 7 項政策方向加以完成（BMELB，2007：8-24），涵括的面向有：1 工程技術性基礎建設－改善聯外交通條件，滿足鄉村區移動性的需求（Mobilitätsbedürfnisse）；2 經濟和就業－支持中小企業，並開發服務業，及發展休閒旅遊業；3 財政及行政－在財政上支援較小的鄉鎮市，在行政上撤除官僚障礙（Bürokratische hemmnisse abbauen）；4 孩童託育及教育－建立可信賴之孩童託育

¹³¹ 筆者於 2007 年參與德國聯邦農村競賽（Dorfwettbewerb），由參觀過程中得知，德國村落人數少則二、三百人，多則二千人，彼此於空間上獨立，星羅棋布，彼此有一段距離，由村落往市鎮的公車可能只有早晚各開一班，大型聯鎖超市如 Lida 或 Aldi 需開車十分鐘左右才能到達，於是，在鄉村生活中，若沒有汽車代步，或是對活動力較差的老年人而言，是極不便利；除此之外，網際網路也不見得普遍，沒有幼稚園和中小學等教育機構在附近是常態，詳見王俊豪（2007）。

和居家附近、高品質的中小學之公共服務。5 醫療照護－為確保足夠的急救醫療措施，及對急救病患之照顧。6 社會生活、消費和休閒－包括了郵局、銀行等服務之設置，發揮守望相助，里仁為美等鄰里關係，並照顧於故鄉老年人安享晚年。7 自然和環境－維護自然和環境保育地帶（Schutzgebiete）、保存文化地景（Kulturlandschaft），以及對影響氣候變遷的因素有所因應。

最後，德國農業部也以農業結構暨海岸保護共同計畫¹³²（Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"，簡稱 GAK），作為提供各邦經費補助之法律依據，並推動畜牧業、園藝、林業、再生能源等新興市場（BMELB，2007：25-32）。我國同樣也宣示農業部門踐行生活、生產、生態等三生價值，惟在本文所關懷的自然環境上，我國對保存自然地景（Naturlandschaft）和文化地景（Kulturlandschaft），以及自然環境與氣候變遷的因素等，仍停留於宣示而尚無具體措施的階段。

二、中游計畫－鄉村空間發展國家策略規劃

中游的具體策略則有國家策略規劃（Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013）（BMELV，2006a），此乃德國銜接至歐盟鄉村空間發展農業基金（der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums，簡稱 ELER）之計畫內容，亦即鄉村空間發展國家策略規劃須依據歐盟的政策指引、約束從而獲得經費支持。在政策規劃上，第三部門參與了鄉村空間發展國家策略規劃形成過程¹³³。

¹³² 此為聯邦政府補助各邦從事農業結構調整、海岸保護以及改善鄉村空間的補助計畫，法律依據為，Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"，1988年7月21日制定，2002年5月10日修正。

¹³³ 該策略規劃除了有主管機關 BMVLE 和各邦自然保育暨農業部負政策研擬之，第三部門中代表經濟、社會和環境社團，以及其他相關的社會團體也在其邀請下於2005年10月5日和2006年2月20日及同年6月22日召開公聽會（angehört），2005年10月5日公聽會召開後，第三部門社會

再者，德國策略性整體規劃內涵共由四項重點領域所構成：一、強化農林業競爭力；二改善環境暨景觀（品質）；三提升鄉村空間生活品質及創造鄉村多元經濟活力；四推動 LEADER¹³⁴。就本文關懷之環境暨景觀（品質）領域而言¹³⁵，係關係到生物多樣性（Biologische Vielfalt）之維護，舉例而言，根據 2001-2004 年為區間統計指出，每年德國國土因住宅、工商業、交通等各種用途所開發的土地達 100 公頃/天（BMVLE，2006a：14-15），等於每年喪失 36,500 公頃棲地（Lebenräume），不斷地影響著生物多樣性之維護，據此，在改善環境暨景觀（品質）領域，由四項途徑進行補助¹³⁶（BMVLE，2006a：36-40）。

回應了許多書面意見（schriftliche Stellungnahmen）。主管機關將反應意見討論完畢之後，才於 2006 年將草案（Entwurf）公開上網，最後於 2006 年 3 月 14 及 7 月 19 日德國聯邦代表官員比利時布魯塞爾向歐盟執委會報告，完成程序。參與政策研擬的團體眾多。參與公聽的相關社會部門共幾個團體呢？由其附件中看來有數目計 38 個，性質上可為農林牧、與鄉村地區相關手工業、園藝、農藝、文史、自然保育、動物保育、鄉村青年、鄉村婦女等團體。就其政策形成和相關當事人（stakeholder）的參與，可謂公私夥伴關係（Public-private partner relationship）的民主施政案例類型之一，也實踐 Agenda 21 中所宣揚公私部門合作，官民間彼此協力之精神。

¹³⁴ LEADER（此為法文縮寫，全名為 *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*，德文譯為 *Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft*），是歐盟推動鄉村發展之方案。

¹³⁵ 本文無意比較台德農業政策差異，目的只在強調出我國農業部門對於環境暨景觀（品質）的施政仍留有大幅空間。與德國相較，國內雖無第四項 LEADER，但於第二項推動鄉村發展及提升鄉村空間生活品質之項目，已推動了多項方案，如內政部於 1997 年「城鄉景觀風貌改造運動」、2000 年創造台灣城鄉風貌示範計畫「擴大國內需求方案—創造城鄉新風貌計劃」，現行則有 2006 年「農村改建方案」（10 年 1000 億元，行政院 96 年 10 月 22 日院台建字第 0960043840 號函核定），農委會亦不遑多讓，營造農村新風貌獎補助計畫、鄉村營造人力培訓、農村發展多元化活動獎勵補助計畫（詳見水土保持局網站）、農村再生條例（10 年 1500 億元）（草案），等協助鄉村空間發展，至於創造鄉村多元經濟活力面向，國內鄉村地區休閒農業的熱絡景況可由鄉間各式各樣、越來越華麗氣派民宿做為觀察指標（清境農場的過度開發即為一例），對於第一項強化農林業競爭力，我國也推行農業經營專區、並籌設農業科技園區（見農業科技園區設置管理條例民國 93 年 4 月 7 日公布）等，惟對於改善環境暨景觀（品質）起步較遲。

¹³⁶ 第一為生物多樣性、水源、氣候和大地保護；由 Natura-2000 的補助乃針對維護生物多樣性而設，氣候和大地保護則由於再生能源利用補助推動，農業環境措施則整體而言對於生物多樣性、水源、氣候和大地保護均有助益。第二是對供農用土地之永續性之營作補助（Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen）；對於農用土地所給予的有利於永續發展之營作補助，計有降低土地密集耕作方式，保存農地、林地重要基因資源，恢復並保護動植物等自然資源，修復自然棲地並使之串連網絡化，有機栽培，或是恢復地力，以及避免耕作過程和耕種技術侵蝕地壤品質。第三對供非農用土地之永續性之營作補助（Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung bewaldeter Flächen）。非農用土地在德國是指林地（Wald），在此補助對重植林地（Aufforstungen）或是做非生產性投資（nichtproduktiver Investitionen）亦可獲得補助。第四空間區隔（利用）（Räumliche Differenzierung）的意涵是指生態保育用地分區之概念，在不同地形、植被、氣候條件和周邊不同開發程度的差異下，不同性質的保育區各具有其獨特的生態上的價值，因給予不同保護條件，更長遠的用途在於藉此替未來保留轉作農用的可能，同時也保存該地人文地景（Kulturlandschaft）。

三、具體作法—鄉村地區發展之國家框架規定

下游且更細膩的規定則見鄉村地區發展之國家框架規定（Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume）（BMELV，2006b），其首先列出歐盟之法令依據（Die Vorordnung（EG）Nr., 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums），並針對各問題細項逐一提出應對方案、措施或辦法等。

爲沿續中游計畫—鄉村空間發展國家策略規劃（共四項），其中第二項對供農用土地之永續性之營作補助進一步說明。在此項下，亦有臚列了四項補助措施及搭配的金額（Zahlung）規定¹³⁷，首先是對於山區（Berggebieten）的補助，其次是非山區但貧瘠落後地區（benachteiligten Gebieten）補助，再者爲在 Natura 2000 框架下之補助，以及最後，第四適用於農業環境措施下補助¹³⁸。

在德國鄉村區農地保育已建立多元管制措施。若干特定類型的土地的開發行爲，在德國除了有策略影響評估、環境影響評估和獨有的侵擾自然資源管制等作為管制環境影響的手段之外。與時俱進調整土地利用結構和行爲下，透過農地重劃強化農地資源利用效率，逐漸達成合理之結構目標，從而無須散亂地釋出。此外，對農業生產和農地保育，則有農業環境措施、良好田間作業等生態性的措施鼓勵並引導出對環境友善的農業生產環境，進而保護大地維護棲地，再者，經由

¹³⁷ 這麼多的補助項目，到底花費多少金額？需要多少財務能力加以支撐，是需要進一步探討的。不過，早在歐盟共同農業政策（CAP）施行前，德國對農業政策所抱持的政策價值即非市場體制、市場導向的基本立場，因爲糧食的供給涉及基礎民生生活，直接影響社會和政治安定，不能完全委由市場機制操作，反而，具有非市場價值以外的社經機能。而現行歐盟共同農業政策的主軸與之相差不遠，農產品的價格不在反應市場行情，而在於照顧農民收入（Rieger, 2005 : 162-173）。

¹³⁸ 保育性質的補助雖爲公共支出的一部份，需要有國家財政負擔爲基礎，而其給付性質卻也是給付行政的一種，受益者也是國民，也不失爲在當今台灣農業產值維持在 GDP（Gross Domestic Product）的 1.4%結構下（CEPD, 2008 : 56），挹注鄉村地區的政策手段一種，不但無害，而且正當性相當高，況且這類的補助列入綠色農業措施中，不違反 WTO 中 AMS（Aggregate Measurement of Support）規定，詳見陳郁蕙（2004）。

Natura 2000，一併將供動植物活動的生態熱點串聯起來，整體地鞏固生態系運作。



第七節、另一種可能：美國式農地保育制度

關於以比較大範圍討論保護農地（非保育），可見諸於楊重信（2002），及陳明燦、詹士樑（2005）和林志昌、陳明燦（2006）著作。前者以因應自由化等國際性潮流下，以「農地資源配置決策支援模式－擴充型 LESA 模式」計算程式¹³⁹，提供決策的支援工具。此外，也以條件評價法估算出農村農地的公益機能，進而支撐了農地轉為生態保育之補償政策基礎。後二者，引介美國農業地役權做為政策工具，透過農業地役權的購買，如何保護農地的生產和生態的功能。

《環境生態功能及管制應用於農地管理策略之研究》中闡釋農業地役權的設計，乃是透過對發展權的購買，限制地主對土地發展權利，以達到農地自然資源維護的目的。運作的方式為透過政府編列預算或土地信託等非營利組織加以購買，或者由土地所有人捐贈¹⁴⁰。此外，應用面上針對國土計畫法（草案）中功能分區的規定，該研究所提出建議將農業地役權應用在四個面向（陳明燦、詹士樑，2005：130-132），分別是一、購買農業發展區中農舍發展權，避免農舍造成優良農地的破裂；二、除國土保育區之外，避免未來經開發許可制之變更，透過地役權設定，先將發展權購買下來；三、購買農業發展區中具有重要或景觀價值的第三種農業地役權；四、購買能改善生產環境的地役權。

上述兩者均立基於「國土計畫法」（草案）三種功能分區的理念下，所進行的研究。如此的討論，都是對農地所內含生態和保育功能的接受、肯定並強調。但

¹³⁹ 「LESA」中的 LE 是 Land Evaluation 的縮寫，而 SA 為 Site Assessment 的縮寫。至於詳盡的指標設計，請參見楊重信（2002：109-137）。

¹⁴⁰ 至於如何運用土地發展權利呢？（陳明燦、詹士樑，2005：89）則是以限制（不）作為的方式進行。在該研究案中以農業生產優勢地區和轉用壓力地區為例，對前者的限制不作為包括不得「破壞農地完整性的行為」、「超額利用」，「違規使用」等，對限制作為則有負有繼續農作提供糧食的義務；對後者轉用壓力地區限制不作為包含了農地「不得變更與轉用」，以及「不得破壞農地資源」，限制作為則是限制農地繼續提供農業使用之外部效益。

是，奠基（或局限）於該方法下的主張（如前述 LESA 模式）¹⁴¹，此種大範圍的、區塊性的切割和劃分，將社經發展需要和農地資源的使用間取得了很好的協調的效果，國土規劃中必然不能缺乏這樣的視野。

但進一步相較於歐盟及德國的實施經驗，卻對如何實現出生態系做為一整體的意義，以及土地規劃和使用分配上如何融進生態系的運作當中課題缺乏說明。譬如，此論如何解決三種不同功能分區下，彼此間物種保護和生態環境維持的問題？質言之，即使功能不同，但如何可以合併起來仍是一個整體，仍然可以納入大自然的律動中，在社經活動發展的同時，其它動植物的生長可以不受破壞性影響？

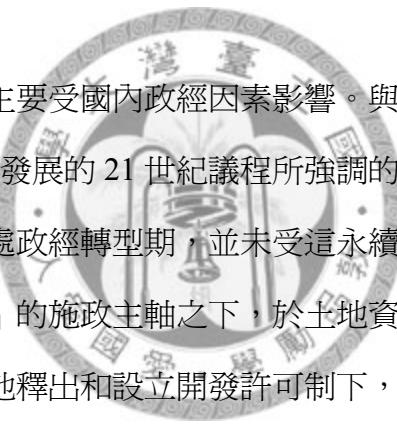


¹⁴¹ 如生態保育用地的配置評估標準為，洪患地區、地質災害區、資源生產區、文化景觀區、資源保護區、自然維護區、軍事需要地區、特定目的事業禁建限建區等 8 大指標。雖名之為生態保育地，可是連動植物物種保護都不受討論的情形下，生態保育的真正內涵為何呢？

第三章 我國農地釋出政策規劃

廣義農地釋出包括四個層次規劃與管制：「土地利用策略」或「行動計畫」、「策略環境影響評估」、「重大開發案環境影響評估」，和「個案准駁」。行政院針對「生物多樣性公約」擬定「生物多樣性推動方案」於第五節提出農地釋出政策規劃評析。

第一節 農地釋出政經背景



農地釋出方案的成形主要受國內政經因素影響。與聯合國所引領的國際思潮相較，自 1992 年啓動永續發展的 21 世紀議程所強調的自然資源、土地資源等珍惜備用的訴求，國內因正處政經轉型期，並未受這永續發展思潮直接的影響，反而在推動「振興經濟方案」的施政主軸之下，於土地資源利用方面，經由國土綜合開發計畫中所主張的農地釋出和設立開發許可制下，奠定了「農地釋出方案」之基調。

關於國土綜合開發的討論始於 1970 年晚期。我國最早的相關國家計畫是民國 1979 年行政院所核定之「台灣地區綜合開發計畫」，亦為一全方位的實質發展指導計畫，由於該計畫沒有法令依據，指導功能也未能發揮。十餘年後，行政院於民國 1993 年 7 月通過了「振興經濟方案」，並指示經建會檢討修訂「國土綜合開發計畫」並研擬「國土綜合開發計畫法」，此後，行政院經建會於民國 1996 年 8 月完成「國土綜合開發計畫」（草案）呈報行政院並函送內政部繼續作業，內政部則於民國 1997 年 1 月報院審議通過¹⁴²。關於其歷程和綱要說明如下，

¹⁴² 而後續發展為，2000 年由民進黨主政之後，行政院 2002 年 3 月 6 日第 2776 次會議通過「國土
98

一、1993 年振興經濟方案

就遠因而言，「農地釋出方案」緣於 1993 年 3 月行政院改組，由連戰先生組閣所提出的「振興經濟方案」（1993 年 7 月 1 日行政院核定）中。「振興經濟方案」具體策略有三：一加強資源有效利用、二促進兩岸經貿發展、三提升政府部門效率。同時多項因應措施有，如：增加產業用地之供給，獎勵科技產業，強化人力規劃運用；加強對產業金融支援，放寬兩岸經貿許可規定，加速制度規章之革新等措施；在長程發展方面，將建設台灣地區成為亞太區域營運中心¹⁴³。

其中所提的加強資源有效利用一項，即主要為增加產業用地之供給而言。由於管理不當的金融和貨幣政策，及民間投資管道的狹小所造成金錢遊戲盛行導致，影響了 1987-1989 三年房地產價格的高漲，房地產價格的攀升不但使得升斗小民辛勤終生積蓄不得一遮風避雨之所，對產業界而言，也是投資的重大障礙之一，加以兩岸關係上，面對中國大陸經濟改革對產業西進的影響力，國內面臨產業空洞之憂慮¹⁴⁴。就土地之供需而言，政府主張以增加土地供給，即籌劃農地釋出做為和緩地價上漲之手段¹⁴⁵。

綜合發展計畫法」（草案），並於同年 3 月 11 日院台內字第 0910010603 號函送立法院審查，後來該草案無疾而終，行政院復於 2005 年 2 月通過「國土計畫法」（草案），並於 2007 年 1 月 12 日台內營字第 0960800101 號函陳報行政院審議之。然而，由國民黨於 2008 年取得執政權，於國土規劃有無後續施政藍圖，尚未得知。

¹⁴³ 不過，對於當時經濟是否需加以振興，存有不同的理解，因為當時經濟成長率尚維持在 6%-7% 之間，在「振興經濟方案要振興什麼？」一文中指出（瞿宛文，1993），當時總投資成長率為 13% 左右，與過去 1970 和 1980 年代差不多，實無所謂「投資環境不良」的問題，而為何出現如此似是而非的論調，實因在威權解體之後的金權政治裡，企業主越來越體會到關說的投資行為的報酬率之高，官員也發現一旦企業主的需求能被滿足，則他們也越容易升官的緣故。而「振興經濟方案」重要的一項任務在於幫助工商業取得其所需土地，故須研擬國土綜合開發計劃，並進一步釋出農地，以供產業為用等。從而以政商關係來詮釋「振興經濟方案」的來歷與目的。

¹⁴⁴ 關於當時整體經濟發展評論，可參見《我們看台灣經濟---工商時報社論選集》（工商時報，1992），該選集可翔實地反應出當時台灣經濟脈動及政府所採因應措施，以及民間的評價等。

¹⁴⁵ 不過，對於釋出多少、如何釋出、如何整體考慮地用、地價、地權間最適手段的細膩搭配，則未確實地加以討論，甚至環境保育的顧慮為何，則在隔年的召開的國土綜合開發研討會中多有學者發言，但最終在農地釋出方案內容中，實未涵納上述相關意見，而成為一單薄、粗糙、低度功能的土地轉用措施，詳細分析見本章第二節，及以下第四、五章分析。

二、1994 年國土綜合開發計畫

為推動「振興經濟方案」中加強資源有效利用，國土資源的開發利用則由經建會擔綱。經建會（當時主委為蕭萬長）於 1994 年 1 月 17-18 日召開的國土綜合開發研討會，為農地釋出和開發許可制等政策¹⁴⁶，廣泛聽取社會各界對國土綜合開發計畫之意見。

當時蕭萬長以「成熟經濟社會的國土綜合規劃」為題，致詞說明了為何台灣於此時此刻須檢討國土綜合開發計畫及研擬國土綜合開發計畫法的原因（經建會，1994：3-5），當時影響國土利用有幾個重要的因素，一 1993 年 12 月 15 日 GATT 烏拉圭回合談判達成協議（指 WTO 架構下農產品貿易自由化），確立了國際經貿新秩序；二為配合建設台灣成為亞太營運中心之發展目標；三國內社會經濟發展成熟，國民所得提高¹⁴⁷，對於高品質的生活環境有所要求等。是故，對於國土綜合開發計畫的修正，有以下幾個重點：一針對當前土地當利用，生活環境惡化及產業發展用地供需失衡問題提出因應對策及具體改善措施，配合國土規劃，從供給面著眼適度開放公有及公營事業土地租予民間，釋出低生產力、受過污染或地層下陷無法使用的農地等；二建設台灣為高品質的生活與工作環境；三透過國土空間秩序的重建，促進人口與產業的合理分布，調和城鄉發展；四建設我國為一高度自由開放的經濟體¹⁴⁸。

¹⁴⁶ 該場研討會中，計有 13 個場次，1-4 介紹德國、法國、荷蘭和日本的國土規劃制度之比較，其次依序為未來國土發展遠景，6 國土規劃與環境保育，7 國土規劃與亞太營運中心規劃，8 國土規劃與交通運輸，9 國土規劃與產業發展，10 國土綜合開發組織、機構之調整，11 國土綜合開發計畫法之立法原則，12 國土開發與管制制度之建立，最後為國土開發利益之分配。

¹⁴⁷ 根據行政院主計處調查，台灣個人平均所得於 1992 年達 9,792 美元，1993 年超過一萬美元，達 10,192，故民國 81-82 年間為台灣經濟發展歷史時刻之一。

<http://eng.stat.gov.tw/public/Attachment/71231865371.XLS> (檢索日期 2008/6/14)。

¹⁴⁸ 國土綜合開發計畫(行政院 85 年 11 月 18 日 台 85 內字第 480822 號函准予備查)中，國土綜合開發計畫中有關土地使用部門之國土開發策略摘錄如下：

一、生態環境的維護—確保自然資源的永續發展

(一) 對環境資源做總體性的掌握，以建立全國性生態資源資料體系，並做為各地區自然環境

而且，國土綜合開發計畫會議中含有許多農地釋出規劃時應具備的概念。會議中國土規劃與環境保育場次裡，「資源評估」之概念做為輔助國土計畫研擬之重要工具即已被提出（黃書禮，1994：323）；其次，國土綜合開發組織、機構之調整場次中，有分權及參與、制衡、溝通與協調、依法行政、簡化程序及尊重行政轄區等六大設計原則被提出新體系之支柱，再以土地使用管制分區為基礎，輔以成長管理、開發許可、發展權移轉及資本門改善等四層級的計畫體系與手段，來做為改革方法和途徑（王鴻楷，1994：557）。然而，國土綜合開發計畫在後來並沒有進一步向法制化程序推動，成形的只有仰賴其上游規制的農地釋出方案，所以，上述對於國土規劃的資源評估或組織或機構調整等之建言，實際上並未由

管理計畫擬定之依據。

- (二) 劃設限制發展區以維護生態環境及自然資源，並依據各生態分區的敏感性以及適宜性等級，劃為不可開發區及條件發展區，准許不妨害該區資源特性之使用，並透過績效標準管制其發展強度。
 - (三) 自然資源的永續利用，如水資源保育與合理分配、能源節約，並加強污染防治，以確保資源之品質。
 - (四) 落實「永續發展」理念於產業、都市發展、交通建設及資源利用。
- 二、生活環境的改善—建設臺灣為高品質的生活環境
- (一) 提高住宅質與量。
 - (二) 充分提供各項公共設施。
 - (三) 積極辦理都市再開發，以改善其生活環境及都市景觀。
 - (四) 建立戶外遊憩及都會區森林、綠地系統，整體規劃開發，以增加遊憩機會並提昇休閒遊憩品質。
- 三、生產環境的建設—建設我國為自由開放的經濟體
- (一) 建設臺灣成為亞太營運中心
 - (二) 配合發展空運、海運、金融、電信、媒體及製造等六大營運中心之建設，國土綜合開計畫應配合：
 - 1. 加強生產性基礎建設及改善陸、海、空運通訊軟硬體系統。
 - 2. 改善生活環境品質，提供寧適的居住空間及完善的生活設施。
 - (三) 配合國際化、自由化及高科技化，調整產業結構及區位。
 - 1. 因應加入關貿總協，調整農地利用及加強農村建設。
 - 2. 配合產業結構轉變及產業升級，規劃適當工業區位。
 - 3. 積極推動工商綜合區。
- 四、針對當前居住、公共設施及產業發展用地供需失衡問題，提出因應對策及具體改善措施。
- (一) 在實質規劃與執行上，推動發展許可制。
 - (二) 在土地使用管制上釋出農地轉供其他目的使用。
 - (三) 適當處分公有土地以支援產業發展。
 - (四) 對配置厭惡性設施建立適當之救濟措施。
 - (五) 健全土地稅制，促進地方財政及土地有效利用。
- 五、重建國土空間秩序，促進區域均衡及調和城鄉發展
- 1. 改善發展緩慢地區之發展條件，採據點發展策略，引進適合地方發展產業，以扶植地方發展。
 - 2. 設置區域及地區分支機構，分散行政管理機能。

農委會層級所研擬的方案得以實現。

三、1994 年六萬元一坪勞工住宅政策

農地釋出的另一項原因在於解決住宅供給，其目的在於因應高漲的地價¹⁴⁹ 和普遍不滿的住宅政策。1989 年 8 月 26 日上萬人夜宿台北東區商圈（當時地價最高的土地），稱之為「無殼蝸牛八二六夜宿忠孝東路」運動，其訴求在於要求合理的房價¹⁵⁰，以及抗議受到財團炒作而狂飆的地產價格¹⁵¹。

為解決 1987 年以來的這項重要民生問題，1994 年 6 月當時總統李登輝對此做

¹⁴⁹ 當時房價如何呢？1999 年無住屋團結組織計算了當時合理的房價，結論是我們的房價必須用家庭年收入的 10 倍才能換得一住房，其他國家只要年收入的 2-3 倍即可購屋，換言之，當時台灣房價是其他地區的 3 倍高。華昌宜（1992）也持同樣的意見，更在其評論中更為深刻指出，台灣在經過 1987-1989 房地產的飆漲後，昂貴的土地價格已使得台灣出現「繼承社會」，年輕人的貧富決定於父母是否留下房地產，房價合理與否與階級形成有著莫不關聯。

¹⁵⁰ 具體計算方式如下：（逐字引用如下）

計算方式 1：合理房價的計算，一般以房屋貸款佔每戶家庭每月或每年所得 30% 為合理比例；美國於 1981 年起亦採取此標準。若以台北市一般住宅（中古屋）之平均市場價格每戶 660 萬元，依照可支配所得計算家庭住宅貸款支出負擔比例，台北市將近有四分之三的家庭在合理負擔標準下，即使搭配上行政院大放利多的首購優惠利率，也有 65% 家庭在合理負擔標準下。若以住宅支出佔家庭收入一半以上計算（此負擔比例將使家庭其它生活必要開支受到極大之影響），台北市市民收入為全部市民之後 35% 的家庭，亦即約 30 萬戶家庭，若投入住宅市場，其每月將有一半以上的消費花在房屋貸款上；即使搭配首購優惠利率貸款，台北市還是約有 1/4 的家庭，每月有一般以上的消費花在房屋貸款上。

計算方式 2：依先進國家經驗顯示，房價約為家庭年所得二至三倍，以國內情況而言，相關研究約以四至六倍為合理房價基準；或為行政院經建會於 1998 年所提：三點五至四倍為合理房價基準。台北市一般住宅每戶為 660 萬，若以房價佔所得三點五倍為基準，約落在家庭年收入約 188 萬左右之家庭，所得於此標準以下之家庭，住宅支出佔其所得比將不合理，以台北市為例，對照台北市家庭收支概況調查，台北市將有 90% 之家庭住宅支出負擔不合理；若以房價佔所得六倍為合理基準計算，台北市亦約有一半的家庭戶數在合理負擔標準下。若以台北市預售屋平均房價計算，每戶平均約為 1,023 萬元的房價對於台北市一般中等收入家庭而言，房價負擔更是超過所得十倍。

<http://209.85.175.104/search?q=cache:YfVAkfsf9UJ:bbs.nsysu.edu.tw/txtVersion/treasure/tmm/M.915390111.A/M.931778036.A/M.935130818.A/M.935350234.A.html+%E4%B8%80%E5%9D%AA%E5%85%AD%E8%90%AC%E5%85%83%E5%8B%9E%E5%B7%A5%E4%BD%8F%E5%AE%85&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=8&gl=tw>（檢索日期 2008/6/14）此份民間團體的報告內容，與當時社會意見領袖的主張並無太大差別，請參見當時台北市委託專家學者所組成的住宅政策體檢小組」，其成員為華昌宜（召集人）、王鴻楷、林祖嘉、吳森田、陳小紅、陳亮全、張金鶚、楊重信、薛立敏等人，當時做成的體檢報告可參見〈台北市住宅政策總體檢問題與建議〉一文，發表於住宅學報第 4 期（華昌宜等，1996）。

¹⁵¹ 可見當時平面媒體報導，或參見生命力新聞 <http://www.newstory.info/1999/08/post.html>（檢索日期：2008/6/13）。

出政策指示，對勞工開出一坪六萬元住宅的支票，農地轉用和釋出也在當下成為既救急又救窮的工具。然而，迄今事實顯示成效並不彰，原因有短期農地釋出量之變動對地價、房價無顯著影響，此外，農地釋出與勞工住宅興建對房價之影響有限，再者，政府應重視農地釋出區位與住宅分配不均之問題（林國慶，2000：153-158）。總而言之，勞工住宅問題也不應純然簡化為土地供給面之問題，不應僅寄望農地釋出單向的政策而獲得解決。

總之，催生農地釋出方案的背景具有激烈政經社文的轉型的意涵¹⁵²，同時也是社會運動風起雲湧的時刻（蕭新煌等，1988），我國雖未拒斥環境保育永續發展之主張，也言明其重要性，卻飽受但權力重組，金權政治充斥衝擊之擾，此乃農地釋出客觀經社條件之限制，也是討論自然保育上之侷限。



¹⁵² 當時社會批判熱烈程度可參見一系列的著作，如楊青矗策劃的當代批判文庫，或柴松林總編輯、高信彊策劃的當代批判文存。此時執政者之批判，除了由社會運動，民間批判的觀點之外，對於當時威權轉型期台灣所產生泡沫經濟的批評，可參見俞國華文教基金會叢書，如《台灣土地問題---社會問題的根源》（于宗先、王金利，2001）及《台灣泡沫經濟》（于宗先、王金利，1998）。

第二節 我國農地釋出規劃與土地使用管理體系

土地規劃的重要性在於分配所有活動進行可能性。土地規劃、利用和管理在環境保育議題中是相當重要的組成部份，不僅僅只是因為土地本身數量上不易增加、在區位上不可移動（李承嘉，2002：22），也因為所有活動最後都需仰賴土地使用作為最終分配手段¹⁵³，這也是為什麼討論環境政策的論著中，視土地規劃利用為承載所有活動之平台，不論所談為「污染防治」、「化學性、廢棄物」等管制政策，或為水、空氣及土壤的保護，必然論及自然保育、景觀維護，最後以空間秩序為結（Bringezu，1997）¹⁵⁴，可知土地利用與環境保育關聯重要性。

一、我國農地釋出規劃與環境資源管理體系



我國土地使用管制體系將國土劃分為都市土地、非都市土地及國家公園等三項，分別受都市計畫法、非都市土地使用管制規則及國家公園計畫管制¹⁵⁵。農地釋出政策於土地使用管理制度下進行，即依照「國土綜合開發計畫」所區分「區域計畫」和「各部門長期計畫」架構¹⁵⁶。其內容主要為「區域計畫」和「都市計

¹⁵³ 政策規劃時，由於涉及眾人的利益，應注意下列原則：公正、最終受益是個人的、弱勢族群受益者最大、分配普遍、連續進行、國民自主、緊急處理原則等（林水波、張世賢，1991：162-164；吳定，2003：72-75）。這些原則所強調者不外乎公共政策於規劃時，不應獨厚特定對象，應利益均霑以謀公平正義的實現。另外，就針對環境政策規劃而言，經濟學家則特別注重經濟上有效率（efficiency）、及資源分配有效（effectiveness）等問題，另外，應適應於當下環境或氛圍（adaptability）及平等（Equity）和政治上可接受的（Political Acceptability），也應一併加以考慮（Asafu-Adjaye，2005：96-97）。其論點與普遍性政策規劃的原則並無多大差異。

¹⁵⁴ 美國實踐自然保育政策過程也是如此，於1970和1980年代，自然保育政策受到生態科學、保育生態學、傳統自然資源管理、社經（socioeconomics）、制度性安排（institutional arrangements）和關係利益人（stakeholders interests）各學門整合的等影響，一直到1980年代晚期，才將生態取向的需求結合到土地管理（land management）中來（Malone，1998：204）。簡之，在推動各項環境或保育的政策中，空間的規劃扮演基礎角色。

¹⁵⁵ 區域計畫法施行細則第十二條參照。

¹⁵⁶ 晚近雖有內政部「國土計畫法」、「國土復育條例」草案的推動，和經建會研擬「國土空間發展策略規劃」等，請參見網站 <http://land.cepd.gov.tw/>，檢索日期 2009/3/31。現仍以經建會所出版《土地使用變更手冊》為準（經建會，2006：8）。

畫」管制規定。再者，還有來自「農業發展條例」基於維護完整農業生產環境特殊要求。在環境資源保育法規管制上，尚有「環境影響評估法」、「水土保持法」適用（經建會，2006：13）；此外，較間接者約有「森林法」、「山坡地保育條例」、「國家公園法」、「文化資產保存法」等等；其中，左右農地釋出政策規劃者莫如區域計畫法對土地編定（按，等則編定攸關於能否釋出，以及釋出管制程度寬嚴，並且，也指導「分區調整」進行等）。而於減輕環境開發負荷上，環境影響評估扮演重要角色，水土保持法針對水源涵養，以保育水土資源為目的。以上種種，構成我國土地使用基本管理圖像，也是分析農地釋出出發點。

我國隨著經濟發展而次第開展土地使用管理制度，內容側重於提供經濟發展誘因和方便，較缺乏以生態保育為基礎的考量。例如，土地使用管理體系功能對於爭議性產業開發，在環境影響評估階段無法發揮區位適宜性判斷作用（黃書禮，2004：7）。農地釋出也同樣面臨問題，過去制頒土地使用管理體系缺乏自然保育內涵是農地釋出規劃時所面臨的限制。晚近，農地所具有保育功能漸為世人注重，台灣也同樣強調生物多樣性功能，但與農地保育連結鬆散，農地釋出對此也無特別關注。

二、戰後農地保育功能演變

農業政策發展固然有不同的斷代分法（張研田，1978；蕭國輝，1981；陳希煌，1988；楊明憲，1993；毛育剛，1995；余玉賢，1991；吳珮瑛，1997），但由於本文著重點著重於自然保育，故採吳珮瑛《農業生產與環境保護之選擇》（1997）中歷史分期¹⁵⁷。基此約可區分為戰後重建期、持續發展期、生態保育浮現期等階段。具體而言，1946-1952年為戰後重建期，主要目標為糧食生產及穩定農產價格，

¹⁵⁷ 國內政治學解釋台灣政治變遷「威權統治-威權轉型-民主鞏固」係為宏觀且整體性觀察架構，適用於諸多政策領域的分析和解釋，亦適用農地政策的變革，但若以「農地功能」為關注核心的話，則以生態功能為判準較適合本研究意旨呈現。

1953-1968 年為持續發展期，1969-1990 為「生產調整期」。「農業培養工業」任務在此階段結束，逐漸開啟工業發展農業歷程。1991 年「農業綜合調整方案」起迄今，政策目標逐漸將自然保育納入，生態系和生物多樣性的維護成為施政「生態保育浮現期」內容，與農村、農民和農業發展具齊頭並進之勢，其內涵亦與二十一世紀議程相互呼應。

圖示如下：

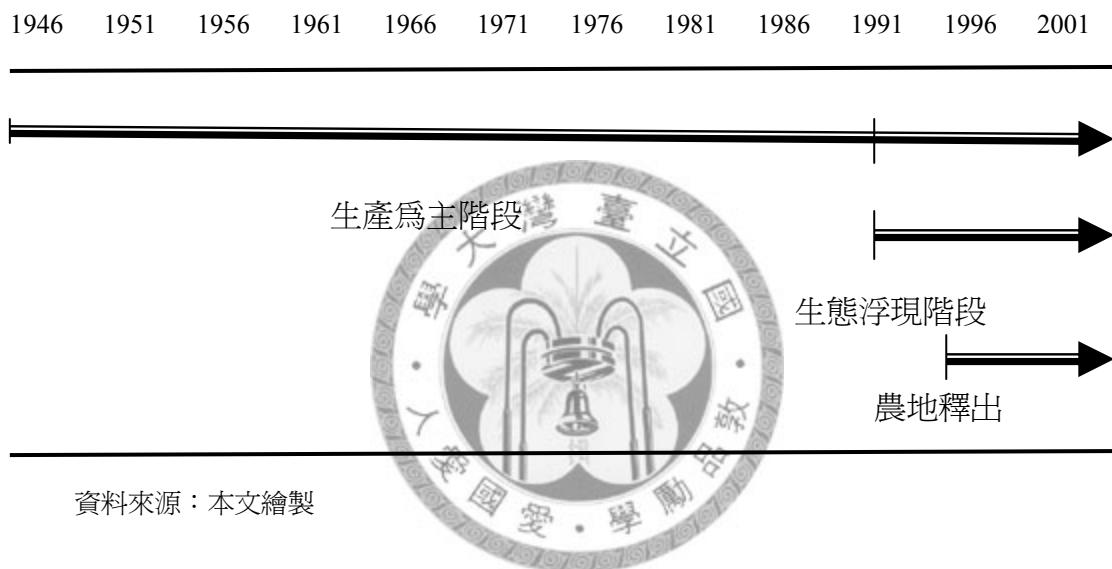


圖 3-1 台灣農地使用生產及生態分期圖

重視農地生態功能和農地釋出發生時間上極為接近，表示農業生態功能被凸顯時，也是農地管制由嚴峻「農地農有農用」原則，改以「放寬農地農有、落實農地農用」改變時期。而既有法令和行政措施能否因此修正配合，則是以下探討重點。

三、「生物多樣性推動方案」及行政院永續會推動項目

農地保育應置於土地發展政策下考量，歐盟由生物多樣性行動計畫至土地保

育規劃，以及轉用管制（如環境影響評估、策略影響評估、動植物棲地影響評估）等確立土地轉用規範。我國戰後初期自然保育並未受重視，因聯合國推動簽署生物多樣性公約，我國亦訂定「生物多樣性推動方案」（行政院第 2747 次院會，2001 年 8 月 15 日通過），該方案雖非直接與農地轉用和保育相關，但廣義而言可作為農地釋出暨保育指引參考。以下分析該方案對我國農地資源利用管理關聯，以及與「農地釋出」影響。

行政院因「生物多樣性公約」擬定「生物多樣性推動方案」。我國於 2001 年迎上國際保育列車，行政院於 2001 年 8 月 15 日通過「生物多樣性推動方案」¹⁵⁸。該方案附表「生物多樣性推動方案部會分工表」中，臚列出推動各策略之執行事項、預定完成及持續辦理期限，以及執行機關（並區分主辦與協辦），堪稱明確。究其規劃內容，基本上強調系統、整體性「計畫擬定」。例如，研擬維護生物多樣性所需用地之劃設標準、以國土綜合發展計畫法之立法為手段，以及土地轉用時管制人員專業背景（區域計畫及都市計畫委員會內之委員選任），以及上游行政院組織法時考慮生物多樣性工作組織架構等等，均指出明確進行方向。

其次，健全推動生物多樣性工作之國家機制「生物多樣性工作納入部會年度施政計畫」、「健全生物多樣性工作之政府組織」、「修訂生物多樣性工作之法規與政策」等。以上，雖對各部會施政具指導意義，惟上述執行工作項目內容中，無法律為依據，亦缺乏政策手段為聯結，難以作為拘束力來源，再者，重要者為農業、農地所具有生態功能未被關注。

此外，行政院永續會分組中與農地相關的「國土資源組」¹⁵⁹與「生物多樣性

¹⁵⁸ 訂定「生物多樣性推動方案」之前，國內採行若干保育措施專注於林地、國家公園以及海濱濕地等特定區域維護。管制的區域設定在國家公園、保安林地、濱海濕地或溪河流域等，業務管轄的政府機構為內政部營建署國家公園管理局、農委會林務局或經濟部水利署等，法令依據約為「文化資產保存法」、「野生動物保育法」、「國家公園法」及「水利法」等。綜之，上述所採者乃定點保護，尚未有類如歐盟發展生態網構想，進而嚴格將其保育區網絡化。詳見《中央政府機關自然保育職權重劃之研究》（湯德宗，1998）一書中之分析。

¹⁵⁹ <http://ivy2.epa.gov.tw/nsdn/ch/status/land.doc> (檢索日期：2005/9/30)

組」¹⁶⁰中成果報告顯示，前者注重國土資源的管理與復育，如集水區治理及研訂生態旅遊規範；後者著重生物資源調查與生物多樣性宣導上¹⁶¹。綜觀永續會所執行的面向與成果，基本上為三個範疇，一是亡羊補牢--原本污染的處理與管理、二觀念的宣導、三生態旅遊的推廣與整頓。由此觀之，其對生態系規劃不具整體性關懷，對生態維護，僅處於彌平損害階段，距離由負轉正似仍有相當距離。

再者，與農地有關施政偏重生物安全。「生物多樣性方案」中，農委會主要業務內容（而這也可謂與農地保育利用有關者），為「強化生物多樣性之管理」、「加強生物多樣性研究與永續利用」、「促進國內外生物多樣性工作之夥伴關係」三項。

¹⁶² 上述措施顯示，農地有關的施政關懷在於生物安全、保育、外來種的管控，深具風險控管思惟¹⁶³，對於農地所具有生態功能以及轉用後所遭受損失和危害，未有積極關注，並未建立起相應保育高度。

而且，生物多樣性中程發展計畫未注入農地保育關懷。農委會擬定「中程發展計劃」(2005-2007)¹⁶⁴提出「加強生物資訊及資源保育利用研究」、「進行生物資源分析」、「監測及經營管理研究」、「辦理入侵種生物風險評估及強化自然保護(留)區之經營管理」等¹⁶⁵，究其內容大致上承襲「生物多樣性推動方案」中性質和任

¹⁶⁰ <http://ivy2.epa.gov.tw/nsdn/ch/status/creature.doc> (檢索日期：2005/9/30)

¹⁶¹ 有以下推動項目：(一) 生物多樣性研究、監測：如臺灣植群調查與繪製、珊瑚礁區域保育工作、生態監測；(二) 擇取重要生物多樣性量化資料納入國家統計項目部分；(三) 健全保護區系統；(四) 環境與資源復育，以提升國土品質：如環保署執行「台灣地區河川流域及海洋經營管理方案」、推動人工濕地改善水文系統與水域品質、發展集水區合理復育方法；(五) 漁業資源復育；(六) 加強入侵種管理；(七) 生物安全評估體系與查驗制度；(八) 發展本土農糧技術；(九) 傳統智慧維護；(十) 促進生物多樣性伙伴關係：透過與各部會及民間團體的合作加以宣導推動。

¹⁶² 詳見「生物多樣性推動方案」中部會分工表。「強化生物多樣性之管理」包括「建立與執行生物技術產品對環境與生物多樣性衝擊之評估與管理體系」、「現有保護區域功能之評價及與內政部合作檢討與整合現有的保護區域」、「外來種引入之影響評估與監測」、「外來種進口管制及防疫檢疫」、「影響本土生物多樣性之入侵種防除」、「外來種野放之管理與監測」、「加強作物漁產家畜禽與林木種源保育」、「強化就地保育與移地保育間的互動與成效評估等」。

¹⁶³ 慘痛的教訓，如外來種福壽螺對田間的危害，所造成農作上的損失也難以估計，最近的例子則為紅火蟻在生態環境、農業環境及人體健康上所造成的損害。

¹⁶⁴ 詳見 <http://bulletin.coa.gov.tw/view.php?catid=3> (檢索日期：2005/5/4)。

¹⁶⁵ 詳細內容為：「加強生物多樣性、生物資訊及資源保育利用研究：辦理野生動植物資源與生態調查，加強生物多樣性研究、遺傳資源保育及利用；進行生物資源分析、監測及經營管理研究，針對退化生態系或瀕危物種進行復育；辦理入侵種生物風險評估，研究建立標準化監測方法及防治對策」

務。是故，對生物多樣性與鄉村發展、農作習慣等其他面向未有整體配套措施。

策略方案如何銜接到上述各專業法律，乃農地釋出保育所須面對課題。以上顯示，「生物多樣性推動方案」和農委會「中程發展計劃」未能規範農地釋出自然保育層面。**所缺者如下**，

一、農地釋出與保育區應有如何協調，是否得於國土利用中預作各部門規劃，亦及於「國土策略規劃」或「行動計畫」層面加以定位；

二、其次，而農地作為棲地一環¹⁶⁶，生態功能如何經由環境影響評估、政策環境影響評估加以保護；

三、再者，現行辦理農地釋出法規命令（含區域計畫法和農業發展條例），如何能肩負並兼顧生態保育責任？

四、小結



由於「生物多樣性推動方案」不具法律拘束力，農委會中程計畫保育理側重於外來物種風險防治，從而導致如下問題，一、自然資源使用如何定位、協調？亦即土地資源（主要指農地轉用），係依何原則、順序開發利用？二、推動方案中對於組織、人力配置等規定因有極大詮釋空間，可能無法指引資源配置順序；三、能否明確規範行政機關作為，甚至指引決策作成？四、由於無法律拘束力，是否容易造成視若無睹、輕易略過，從而無須納入施政規劃或任務履行中？

及「維護生物多樣性配合「生物多樣性推動方案」，修訂相關法規與政策，推動生物安全管理，強化就地與移地保育、劣化環境復育及外來種管理等工作。強化自然保護(留)區之經營管理，以加強棲地及物種保育功能。督導地方政府加強執行「野生動物保育法」及「文化資產保存法」，健全自然資源經營管理制度」，又長期地建置國土資訊系統「整合農業相關單位地理資訊系統，建立自然資源與生態資料庫，做為規劃自然生態保育政策之基礎。擴展土壤資料庫系統，以利實施國土保安措施之參考。建置臺灣全區航攝資料庫」等。

¹⁶⁶ 從中華民國論文期刊索引中以關鍵字「棲地」或「棲息地」查詢，所得結果多為以物種為主軸所做的棲地研究（檢索日期 2008/11/26）。

善用土地資源並珍惜大地生態功能為「生物多樣性公約」和「二十一世紀議程」所強調。而自然保育若僅將對象指向野生動物或瀕臨絕種的稀有動物，則農地為生態系一環（並且是棲地重要組成部份）所具有功能將被忽略，其結果易造成生態系保護缺乏農地（大範圍）支撐，就「永續發展」而言，乃應極力避免疏失。回顧我國農地釋出政策規劃範圍、方向及作法，將來若無國土計畫法（草案）三讀通過¹⁶⁷，或「國土發展策略」或「行動計畫」綱領性目標，或另訂立自然保育法律，作為農地釋出規劃依據，則顯見農地釋出規劃僅能依賴既有法令既有框架進行，而現行區計法和農業發展條例立法目的並非以保育為主，這是農地釋出規劃難以兼具生態、永續發展之限制¹⁶⁸。



¹⁶⁷ 內政部發布「國土政策綱領」作為未來土地使用暨保育指導依據（2009年3月13日），另外，國土計畫法（草案）第7條規定「國土功能分區：指基於國土保育利用及管理之需要，依土地資源特性所劃分之國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區---」，其中指明國土自然保育機能得由國土保育地區承擔，在此構想下，「農地釋出原則與作法」所擬定措施係針對農地生產功能而發，其中農地所具生態價值並非業務重點。

¹⁶⁸ 此意謂著農地資源利用和管理得視國土計畫體系規定辦理之現況。本文局部同意上述意見，也深知農地管理和利用難以超越區域計畫法規定，但依農業發展條例第1條「為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用---」和第3條第10款規定「農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。---」，是否已提供法源使農地釋出在保育上發揮空間呢？於此值得進一步討論。

第三節 我國農地釋出採用政策手段

我國「生物多樣性推動方案」策略性規劃密度甚低，對於農地所具有生態功能以及轉用後所遭受損失和危害，未有足夠關注。我國雖訂有農業發展條例，幾乎涵蓋所有農業議題，並未對農地保育管理與利用制定專法加以規範。此外，我國並無類似德國「土地保育暨景觀計畫」（此意義下廣泛指農地），編定土地保育及生態用途¹⁶⁹。因此，農地釋出政策規劃和執行過程中，行政部門作為並未有嚴厲的實定法拘束，低密度鬆散之法制結構是基本處境。低密度生物多樣性策略規劃下形成農地釋出政策，同時缺乏專業法律規範下，行政機關享有較寬闊形成空間¹⁷⁰。1995年「農地釋出方案」所設定大片大土地分區調整，和開發許可制下所新制定的行政法規為主要政策手段。2004年「農地釋出原則與作法」對上述釋出手段並無變動，但為配合推動「國土計畫法」，亦拋出「景觀意象及生態資源落實」課題。



一、1995年國土綜合開發計畫時期「農地釋出方案」

「農地釋出方案」政策目標、基本原則、釋出作法如下：

¹⁶⁹ 再者，我國文化資產保存法僅規定「自然地景」和「自然紀念物」普查列冊追蹤及管理維護等（該法第76-86條參照），無法適用農地轉用。

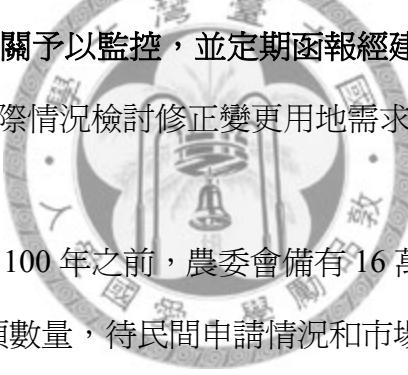
¹⁷⁰ 國土綜合開發討論始於1970年晚期，我國最早發展指導計畫是1979年行政院所核定「台灣地區綜合開發計畫」，由於該計畫缺乏法令依據，實質指導功能未能發揮，行政院次於1993年7月通過「振興經濟方案」，指示經建會檢討修訂「國土綜合開發計畫」並研擬「國土綜合開發計畫法」，此後，行政院經建會於1996年8月完成「國土綜合開發計畫」（草案）呈報行政院並函送內政部執行先期作業，內政部於1997年1月報院審議通過，而後續發展為，2000年由民進黨主政之後，行政院2002年3月6日第2776次會議通過「國土綜合發展計畫法」（草案），並於同年3月11日院台內字第0910010603號函送立法院審查，後來該草案無疾而終，行政院復於2005年2月通過「國土計畫法」（草案），並於2007年1月12日台內營字第0960800101號函陳報行政院審議之。回顧1995年以來農地釋出政策變革，時間上區分為1995年國土綜合開發計畫時期「農地釋出方案」（行政院1997年3月14日台86農10484號函核定）之後，該方案於2003年11月廢止，由「農地釋出原則與作法」（行政院2004年3月18日台農字第0930010664號函核定，見附錄4）代替。

(一) 政策目標

該方案的政策目標有三，第一促進土地資源合理分配與有效利用，第二確保農地之生產、生活及生態功能，第三符合社會公平、達成地利共享。

(二) 基本原則

1、農地釋出應予整體規劃、設置隔離綠帶及經濟建設不影響農業生產環境；
2、總量監控：各目的事業在各生活圈之計畫需求總量，以國土綜合開發計畫中之農地變更需求總量所估計至民國一百年約四萬八千公頃，為第一監控量，以農委會所估計可釋出農地面積約十六萬公頃，為第二監控量。目的事業變更用地總量由各目的事業主管機關予以監控，並定期函報經建會與農委會。上述之監控於執行一段期間後，視實際情況檢討修正變更用地需求總量與可釋出農地面積。



總量監控原則於民國 100 年之前，農委會備有 16 萬公頃農地供釋出，惟第一階段先釋出 4 萬 8 千公頃數量，待民間申請情況和市場需求再議第二監控量釋出（見附錄 1 農地釋出方案內容）。惟 2002 年迄今，相關單位未持續登載農地釋出數據¹⁷¹，究竟多少農地日漸轉用不得而知，就此而言，實難以說明國人總量監控管制意義何在？

(三) 釋出作法

農地釋出政策所創制手段即是釋出方案所規劃長/短程作法。長程作法乃依國土綜合開發計畫下，農地變更依據發展許可制之審查程序辦理，包含規劃許可、

¹⁷¹ 實際運作上「總量監控原則」等同「無限量監控原則」乎？！經筆者詢問農委會農地利用業務技正張志銘先生（2008/11/23），以及營建署綜合計畫組技正郭冠宏先生於政治大學地政研究所博士論文評論確知，內政部和農委會均無 2002 年後農地釋出統計數據登載。（2008/12/26）；既無登載為依據，何來總量監控之實？！

開發許可和建築許可等制度設計，但上述作法須以國土綜合開發計畫立法通過為前提。短程作法為擴大農地變更管道、農業用地分區調整、放寬農地變更限制及簡化審查程序作業¹⁷²，有計畫地變更使用農地¹⁷³。

國土綜合開發計畫從未立法通過，政策手段上長期所採三種許可制度均未確實施行（規劃、開發、建築許可）；自 1995 年以來，僅由短程作法上路，由區域計畫管制體系下形成「分區調整」和個案「開發許可制」等兩大途徑辦理農地釋出。沿用區域計畫體系的缺點在於無法迴避開向來區域計畫缺失，例如當初編定失準、過慢（黃錦堂，1994：253-266），再如以經濟發展為導向，未能考量生態保育價值等（黃書禮，2004：7）。優點在於能快速簡便地執行，敏捷地回應社經需求。然而，衡量優劣得失，農地釋出方案無寧以便宜行事取勝，而以環境和生態損傷為代價。



二、2004 年「農地釋出原則與作法」

2005 年以來有國土計畫法（草案）取代國土綜合開發計畫之議。農地釋出方案也配合其變革，修正擬定「農地釋出原則與作法」（見附錄 4），在目標和釋出原則與作法上配合調整，說明如下：

¹⁷² 至於「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」尚未訂頒前，已由各目的事業主管機關受理申請之案件，則依精省前之「台灣省農業用地變更使用審查作業要點」規定審查。

¹⁷³ 2000 年總量管制原則修訂於農業發展條例第 9 條「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」（此為總量管制原則法制化），以及將「農業用地變更法律未制定前，依現行相關法令規定辦理」訂入農業發展條例第 10 條中（此為短程作法依據），經此兩項修訂，農地釋出方案完成法制化過程，將政策主張融入法體系。此外，亦增訂相關法規，計有 2000 年 5 月 3 日訂頒「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」，尚有區域計畫法、都市計畫法及各目的事業主管機關所訂頒各目的事業申請用地變更審查作業要點等，作為農業用地變更使用審查依據。

(一) 目標

- 1、建立公平合理之農地釋出機制。
- 2、健全農地管理制度，維護農業生產環境之完整性。
- 3、達成國土資源之永續發展與利用。
- 4、落實未來國土功能分區之管理原則。

(二) 釋出原則

1、農地釋出兼顧農業生產資源之維護與景觀意象之塑造

農地之釋出除因應經濟發展需求外，避免不相容使用影響農業生產環境，亦得釋出該類農地作為景觀綠廊或開放空間，塑造地區景觀意象及維護生態資源。即未來農地釋出之精神，除得釋出供經濟產業需要外，更結合生產面、景觀面與資源需求面，依循國土永續發展精神，進行土地之開發與資源維護工作。

以上農地資源開發管理構想，不但體認農地釋出規劃上所受到限制，也正視農地生態功能以及轉用後所遭危害。上述原則雖未直接顯示我國應制定專法農地資源保育管理加以規範，也未宣稱效法「生物多樣性公約」精神，但已逐步迎頭趕上永續發展發展思潮。然而，如何「兼顧農業生產資源之維護與景觀意象之塑造」，則可參照德國「土地保育暨景觀計畫」（見下述）。

2、繼續辦理總量監控

(三) 釋出作法

為因應國土計畫法（草案）擬定，釋出作法區分為國土計畫法完成立法程序

前後。以下，以國土計畫法（草案）完成立法程序前為討論依據：

1 強化現行土地使用管制規定

在強化現行土地使用管制規定中，「農地釋出原則與作法」提出 5 點作法¹⁷⁴。

2 配合國土計畫法（草案）實施之先期作業

（1）研訂合宜之農業發展地區劃設原則。

（2）研訂農業發展地區分級分區管理機制。

（3）建立地方政府農地資源空間資料庫及農產業設置區位之劃設指標，以爲農業施政之空間規劃參考。

上述構想若能實現「農地分級分區管理機制」體系性規劃，則可進一步確立農地釋出管制基礎，並可由中推導出愈是優良等級農地，則釋出條件應愈隨之嚴格根據，與管制相關者如策略環境影響評估、環境影響評估便可更具體考慮標準；再者，相關轉用法令，如「分區調整」和「個案開發許可制」等，均可隨之調整，整體而言，對農地保護乃屬正面。

綜觀「農地釋出原則與作法」農地釋出所應用手段，係能快速回應產業變遷和社經發展，後續配合國土計畫法（草案）實施先期作業擬定方向也相當正確，朝向計畫導引發展的途徑進行。

¹⁷⁴ 分別爲：(1)合理調整農牧生產使用之農地範圍以利釋出，尤其是放寬都市計畫農業區之管制，以提供其他非農業部門發展之需求。(2)各目的事業主管機關分析檢討事業用地需求面積及區位，並配合區域計畫法及都市計畫法相關土地管制規定落實管制。(3)檢討特定農業區土地之適作性，積極辦理農地分區調整作業，以符合土地使用之需求及健全土地管理之機制。(4)持續檢討現行土地變更審查標準、審查程序及農地容許使用項目。(5)在兼顧農地資源有效利用與生產環境之原則下，研訂相關授權地方政府得規劃辦理農地開發利用之規定。

三、農地釋出能否兼顧農地資源保育？

「農地釋出」是跨部會行政計劃類型（*Pläne*），其定義為達成行政上之預定目標，於兼顧各種利益之調和以及斟酌一切相關情況下，準備或鼓勵將各項手段及資源作合理運用之一種行政作用（吳庚，2007：20-22）。因之，計畫行政有著因具跨部會的性質，溝通和協調上需建立一套程序以資遵循¹⁷⁵。而這方面也是農地釋出政策規劃中所應注意者¹⁷⁶，也是實施上困難所在，說明如下：

（一）「總量監控」原則缺漏

「總量監控」原則有多少拘束力？依「總量監控」原則，至民國 100 年之前，第一監控量為約四萬八千公頃，第二監控量為十六萬公頃。首先最顯著缺漏在於它未能規範非都市土地分區使用管制體系下分區調整作業數量，亦即，執行分區調整作業面積並不受此原則規制，在此情形下，是否架空「總量監控」威力？不無疑問；二、「總量監控」原則易流於以數量為掌控標準，從而缺乏區位的考量（林明鏘，2000：53）；由於缺乏區位考量，易導致三、未珍視土地適宜性，如適地適作特性。由「生態土地使用規劃」的觀點而論，總量管制對於「環境敏感地」（*sensitive area*）、環境「容受力」（*carrying capacity*）、「土地使用適宜性」（*land use suitability*），以及對土地分類（*land classification*）概念等未給予足夠關注¹⁷⁷。

¹⁷⁵ 農地釋出政策當然有著上述所應注意種種規劃原則。Püttner（2000：320-321）在討論規劃時應顧及的事項時，提供更為細膩且具體工具，例如，對於政策規劃考慮行政組織和行政架構之限制條件，諸如計畫的拘束力及效力（Verbindlichkeit）而言，係指指導性方針或是框架性規定？計畫的範圍如何（Reichweite），時間上的期程是短、中長期？空間上是聯邦、邦、區域或是地方層級？就計畫性質而論，尚考慮密度高低（Intensität），係粗略或精密計畫？計畫的對象為何（Gegenstand）？是單一計畫，如交通計畫，或是數項計畫的合併計畫（如下水道工程與交通計畫為共同設計）？目的為何（Planungszweck）？是單單解決當下的問題，或是為未來更佳的施政指出方向等等。

¹⁷⁶ 台灣區域計畫歷史發展的過程顯示，我國綜合開發計畫、區域計畫等總體計畫作成時期太晚，早年規劃亦多所缺失且用地編定失準；再者，在環境保護與綜開和區計中的關係為：專業計畫太晚、太少；此外，在環境保護與專業計畫規劃缺乏適當協調與配合（黃錦堂，1994：253-266）。從上得知，早在十餘年前我國國土規劃已呈現結構上問題。

¹⁷⁷ 關於「環境敏感地」、「環境容受力」、「土地使用適宜性」定義，請參見《生態土地使用規劃》（黃書禮，2000），特別是該書第 5-7 章內容。

計畫行政「協調」上困難具體顯示在「總量監控原則」難兼顧區域計畫分區調整、區位、土地適宜性、乃至於環境敏感地、環境容受力等面向考量，這些問題輕重權衡，也涉及組織分工和權限劃分配合，例如內政部和農委會協調和配合。

(二) 組織分工與權限劃分待深化連結

計畫行政「溝通」困難尚包含農地釋出規劃－專業與總體計畫的配合、組織分工與權限劃分¹⁷⁸。此所涉及各組織機關，不論是垂直（農委會與地方縣市政府）或水平（內政部與農委會）的政策評估或協調程序，由於明顯缺乏制度可循，以致於農委會無從得知各部門用地需求若干，其它部門的用地需求亦無須受內政部或農委會事前規劃和指引；此外，歸內政部管轄之非都市土地使用管制規則對於農地轉用後所興建的設施，對於農業環境所生的影響，卻也非農委會所能掌管。林國慶、邱皓玲（1998：20）亦指出農委會角色定位不明、相關修訂的法條繁多、釋出的農地與業界的需求不符、優良農地未受保護等諸多原由。因此建議，農委會在農地釋出方案中只負責農地供給的角色，而農地轉用實涉及國土規劃，理應以經建會為規劃單位，而內政部為管理單位較為理想。

具體而言，負責農地釋出的行政機關是行政院農委會，其與各目的事業主管機關相互配合之處甚多。例如住宅用地需與內政部協調、勞工住宅與勞委會、工業區設立與經濟部工業局、工商綜合區設立與經濟部商業司、高速鐵路、高速公路規劃與交通部、遊樂區與交通部旅遊局、大專院校與教育部。此外，最重要的，農地變更需求與供給之檢討需每五年與經建會檢討一次等。但誠如翁岳生指出計

¹⁷⁸ 再者，農地政策中關於自然保育的規劃應特別考量到行政機關裁量權行使的問題。裁量權（Ermessen）在計劃行政性質中比例高，如區域計畫審議委員會和都市計畫審議委員會在准駁土地開發使用過程中的角逐，通常以特許（Ermessensakt）的法律形式出現，不若許可的規制行政（Gebundene Verwaltungsakte）般，有一定規範可資遵循（吳庚，2003：171-174）。所以，就權力應受制衡（check and balance）的一般法律原則而言，若為特許的話，則應特別注重聽證程序（行政程序法第164條參照），聽證的過程能讓更多相關人士或團體參與，擴增其權力來源的正當性基礎，同時也監督了裁量權行使，落實公共生活中意見表達公民權之展現。

劃行政法治化問題（翁岳生，2000：26-28），往往涉及各部會協調與溝通問題，如何作政策評估、協調程序為何等都需要建立一套模式以資遵循。農地釋出政策見證跨部會行政計劃法治化之必要及其困難。

（三）有其它政策手段否？

總量監控原則下，農地釋出政策以契合社經需求，主要透過個案「開發許可制」，和經由行政手段由「分區調整」大片大幅度地釋出農地，作為主要手段。除重大個案開發行為受環評法和水土保持法規範，農地釋出檢討主要依賴區域計畫法體系運作，以及農政機關局部審查。

然而，這樣的精簡運作模式有何優缺點值得討論。因依循既有法源途徑，法規命令制頒屬行政機關權限，無須三讀再立新法，故快速便捷是此制優點之一；再者，由原機關承辦，也無須再立新機關（含人員），此涉及經辦時間/成本損耗考量；反面而言，農地釋出所仰賴土地使用體系建立於 1970 年代台灣快速發展時期，早年規劃多所缺失且用地編定失準。缺點則為既有法制下所衍生的釋出手段，如何保護農地資源？如何呼應生物多樣性精神？其中雖亦適用環評和水保相關制度等。整體而言，1995 年「農地釋出方案」受限上位國土指導利用計畫，所採手段乃不得不依賴區域計畫土地管制為疏通管道，以致所研擬長期作法中只落實開發許可制；2004 年「農地釋出原則與作法」頒行，凸顯「兼顧農業生產資源之維護與景觀意象之塑造」原則，宛轉地承接 1990 年代國際生態和永續發展思潮。

四、設立農地利用計畫必要性之爭辯

有鑑於農地主管機關在農地釋出權責的分配上只擁有供給的權限，對於釋出的區位與釋出的品質都無能全權掌握負責，是故擬定農地利用計畫（或曰農業發

展區) 遂極為必要(林國慶、邱皓玲，1998：20)，並希冀藉由農地利用計畫的擬定扼止空間上漫無秩序開發影響農地環境品質。

(一) 應設立農業發展區之主張

1990 年代初期，顏愛靜(1996；2001)指出由於土地開發利用引進開發許可制，從而應關切農地利用計畫研擬的重要性；同樣地，林國慶(1994)也積極地提倡農業區的劃設的標準。兩者共同之處在於均強調農地釋出有其必要，但為降低開發與保育間衝突和外部負面效益，農地利用計畫遂有必要因應農地釋出開放而設置。



顏愛靜提出農地利用與農業發展規劃，以期平衡農地轉用問題。其論點為「農業為結合生產、生活生態三生一體產業，...須有計畫變更農地使用，並力求與生態相容。在空間部門規劃裡，須藉由農業結構規劃以明瞭農業與農地利用現況，並研擬農地重劃與鄉村更新措施，以厚植農業生產力與維護鄉村環境，規劃適當區位、數量的土地供公共建設之需。」(顏愛靜，2001)。並於當時提出四層級(全國/區域/縣市/鄉鎮)「農地利用與農業發展規劃體系初步構想」。(顏愛靜，2001)。

早於 1995 年時，「農地利用計畫」即已被提出作為調和農地開發釋出平衡工具。劃定農業生產區或農業發展區的構想也未曾消聲匿跡，近來國土計畫法草案中計畫將國土功能分區劃分為「國土保育地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」及「海洋資源地區」(草案第 23 條及第 27 條)¹⁷⁹，並得依實際需要，再予分類、分級，進行不同程度之管制。上述計畫已若干程度呼應十餘年前構想，由此可知「農地利用計畫」確實具有與開發許可制併行存在之必要，得審慎籌劃之。

¹⁷⁹ 該草案於 98 年 6 月 30 日台內營字第 0980806321 號函陳報行政院。

（二） 設立「農業發展區」長期以來即為無效之政策手段

針對設立由歷史縱深以及政治影響農地管理與利用之評判，吳清輝對於設立農業發展區持極度否定看法，亦即主張「設立農業發展區」計畫不可行。而其所持理由為¹⁸⁰：首先，一、「劃定『永久農業區』或國土計劃法之『農業發展區』可達保護農地效果構想經不起政治現實考驗。畢竟從歷史發展資料來看，侵蝕農地使用之現象並未因政黨輪替而改變。珍惜農地資源之決策者與學術界，將之視為研析條件而非研究前提，則過去保護效果不佳可為借鏡。二、「計劃使用」已被濫用，多無計劃之實質內涵。徒承繼國外之計劃管理思維，並未建構本土計劃管理機制。是故，他對「計畫」之思考邏輯與品質沒能放心。故最後結論為「臺灣若期屹立不搖於世界體系中，犧牲部分生產性農地，引入『市場機制』，容許轉變使用，取得國際競爭優勢，將我們最缺乏土地資源取補於國外，將經貿競爭利益回饋於農地，大膽運用『以變止變』方是農地資源永續發展之最佳保證。」（吳清輝，2004）。



其所指「以變止變」乃是指依賴開發許可制作為市場機制運作的媒介，產生土地利用最大效益。此經濟效益可代替「設立農業發展區」計畫使用所欲達成目標。這過程包括農糧供應可仰賴國際進口，即將糧食安全問題交由世界自由貿易解決。所以農地若能轉用成其他工商用地，則應儘可能促成實現，以謀取更多經濟發展果實貢獻農業部門。

（三） 本文看法

對於國家發展進程上，農地存在具有何種貢獻？上述兩種立場所設定「目的」

¹⁸⁰ 請參見國家政策研究基金會研究報告，科經（研）093-002號，《農地釋出政策之探討--解析『農地釋出』與農地使用管理》。網址 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/093/TE-R-093-002.htm>；檢索日期 2009/7/14。

互異。前者主張農地應負擔農業生產功能（如林國慶與顏愛靜）。是故，於農地釋出情況下，力主劃設農地，將農業生產視為國家發展基礎、且必要條件。後者，由於已將台灣發展主力期待於全球分工下經貿競爭所獲相對利益上。因此，農糧生產非得親自為之，可委由它國代辦，我國只要外匯充足，則不怕斷糧之日。從而，「農業發展區」之議不但已經驗上顯示不可行，更非具效率作法。

上述兩說各有論點。本文認為，前者施行難度雖高，但卻是一個應堅持的理想，值得努力以赴。然而，後者主張將我國「糧倉」寄放在其他國家的構想，實難以苟同。

理由如下：



1、就跨國經驗比較而言，即使國際自由貿易主義掛帥，但糧食依賴是各國極力避免情境。乃至於農地保護、景觀維護更是先進國家努力政策目標。以去年國際局勢為例，2008 年全球鬧糧荒，海地飢民攻進總統府、印尼民眾不滿高糧價發生暴動、印度人民走上街頭抗議；越南、泰國停止出口稻米，使得菲律賓面臨無米進口而糧食短缺的危機。總之，糧食危機，終結了世人對全球化貿易下，「歌舞昇平」的美好想像，如何確保足夠糧食生產以維持國家自主和社會安定，已成為各國政府重要任務¹⁸¹。

2、就具體政策發展而言，德國「生物多樣性國家發展策略」(Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt) (BUM , 2007) 明訂至 2020 年，每日開發土地面積不得高於為 30 公頃以作為棲地保護目標。甚至，歐盟和德國對於土地開發利用行為，不但採行我國環境影響評估、策略環境影響評估等管制措施。也要求開發行為對

¹⁸¹ 此議題可參照天下雜誌第 399 期，2008 年 6 月《搶錢！搶糧！搶土地！台灣驚爆糧食危機》封面專題。

於損害的生態資源加以補償，土地資源保育因此不至於不斷地喪失。以補償/恢復之土地資源之原則珍惜備用國土資源。

再以瑞士為例。該國為內陸國，身處歐洲中心，不臨海，無出海口。其囿於地理環境限制（多山、不利耕作），二十世紀前以發展畜產為主，其奶製品、乳酪等除能供應自己所需之外，還有剩餘出口至其他國家。相對地，麥片及其他澱粉雜糧類（即主食）來源則須仰賴進口補充。該國歷史發展經驗說明，自第一次世界大戰瑞士保持中立以來，糧食自主能力即備受考驗，因而經由農業價格政策，充份扶植其他農業生產品項，如小麥/雜糧等，以確保該國政治中立目標之達成¹⁸²（按：就農業部門所負擔責任而言，保持國際政治中立地位前提乃建立於獨立自主糧食供應條件上）。簡之，在瑞士地理條件下，欲維持中立，自主糧食供應為前提之一，否則鄰國僅經由邊境封鎖即可置瑞士於掌握之下，中立之國際地位將無法企及。換言之，對瑞士而言，農業政策施行良窳不僅是糧食安全問題，更高度國家存亡指標之一。



3、就國際思潮而言，不論 21 世紀議程或生物多樣性公約，乃至於世界糧食生產的聯合國農糧組織（FAO）主張¹⁸³，應整合農業生態途徑和以社區為基礎的管理、在地知識與生物多樣性及糧食、強化低度利用和未賦予價值之生物多樣行之存續力等，為糧食安全保留生物多樣性。質言之，在農業生產耕作面，國際農糧組織提供對於環境友善、結合農村社區發展和開發生物多樣性價值之意見，其強調土地生態資源保護，及至於安全永續地利用。在此普世價值對照下，大力農地開發以迎合經濟發展需要是開時代倒車作法。

¹⁸² 上述發展過程，參見 <http://www.landwirtschaft.ch/de/wissen/agrargeschichte/entwicklung-in-der-schweiz/19jhbis-20jh/?type=0>，檢索日期 2009/05/15。

¹⁸³ 相關訊息請參照 <http://www.fao.org/biodiversity/biodiversity-home/en/>。檢索日期 2009/7/15。

五、現金回饋機制對農地保育貢獻甚微

有鑑於以往制度上缺乏農地變更增值利益回饋相關規定，以致農地變更為高強度使用時（如住宅），其變更後增值利益大部分為私人獨享，造成社會公平不均現象。因此，農地釋出方案中對於農地變更後之增值利益如何適度回饋社會共享，遂規定農地變更設施及回饋項目，並明定推動方向¹⁸⁴。上述方案內容後根據農業發展條例第12條第3項，於民國89年制定「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」（民國93年11月11日修正）¹⁸⁵。

「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」主要內容係按照不同變更使用類型訂定回饋金之繳交基準規定（第2至4條）。此外，也明定繳交時限（第5條）。其中，縣市政府收繳之金錢或代金之二分之一撥交中央主管機關所設立之農業發展基金（第6條）。另外二分之一予直轄市或縣（市）政府所設置之農業發展基金，供農村建設及農地管理之用（第7條）。

農業用地變更回饋金撥繳立意良善，而且明定中央/地方政府間分配利用也即

¹⁸⁴ 其方向如下：

- 一、變更農地作各該目的事業使用者，應依據各該目的事業主管機關訂定之規定，規劃配置公共設施、環保設施與隔離綠帶，並視事業性質繳納回饋現金或實物；其有增（修）訂者，應由各該目的事業中央主管機關報經行政院核定。
- 二、回饋現金之收取，得由各該目的事業主管機關依社會、經濟景氣狀況作彈性之調整。
- 三、為促進地區均衡發展，宜蘭、花蓮、台東及澎湖、金馬地區之農地變更得免繳回饋現金，以落實產業東移政策與加速離島建設。
- 四、為使地層下陷地區土地更為有效利用，經經濟部公告之嚴重地層下陷區範圍內之農地變更得免繳回饋現金，以鼓勵優先使用該地區農地。
- 五、為改善農村生活環境，配合台灣省政府訂頒一農村土地整體發展計畫—規劃原則，鄉村區及其邊緣農地採一併整體規劃者，得免繳回饋現金，但其公共設施用地不得低於總面積百分之三十。
- 六、政府興建之公共建設用地及經核定興建屬公益性設施，其涉及農地變更者，得免回饋。

¹⁸⁵ 條文內容為：「第十條第一項用地之變更，應視其事業性質，繳收回饋金，撥交第54條中央主管機關所設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用。各目的事業相關法令已明定土地變更使用應捐贈或繳交相當回饋性質之金錢或代金者，其繳交及使用，依其法令規定辦理。但其土地如係農業用地，除本條例中華民國89年1月4日修正施行前已收繳者，得免予撥交外，各相關機關應將收繳之金錢或代金之二分之一依前項規定辦理。其金錢或代金之繳交、撥交方式及分配利用辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。」

為妥善。再者，不論中央或地方均設置農業發展基金，專供農村建設及農地管理之用，也不離回饋農業本意。上述種種規定雖有助於私利與公益平衡，尤其專款專用於農業部門之中。但採現金回饋規定則能未直接與農地保育措施相關，如果改採以所損失農田地下水涵水量，或者所流喪動植物種數量，乃至於綠色植物吸納二氧化碳的功能等等為回饋項目的話，對於農地保育功能將更直接。

六、小結

農地釋出方案實施所面臨的難題計有，一、國土規劃上位法制未盡完整，形成農地資源規劃管理的結構性障礙；二、農地釋出策略上寬鬆且為低密度規劃；三、無專業法律規範。是故依賴區域計畫法、都市計畫法等空間性專業法律、產業發展性質之農發條例代為執行窘境。四、原本能藉重政府政策環境影響評估於當時並未頒佈，最終僅有規範重大個案開發環境影響評估法加以把關，而環評僅適用於特定類型、且一定規模以上開發行為，對於農地保育尚難廣泛周全。

農地釋出所端賴土地管理使用體系已啓動保育意涵並探討實施構想¹⁸⁶，後續制度如何建制，內容為何，係影響長遠值得關切。於此，土地及景觀保育績效卓越德國在土地利用管理上有何建樹，乃至提供哪些施政工具供我國參考亦值得探究。

¹⁸⁶ 近年來，為契合環境資源永續利用，內政部與總統府國土保育及開發諮詢委員會、行政院國家永續發展委員會國土資源組、行政院國土規劃推動委員會及專家學者等共同意見之下，擬具「國土計畫法」草案（96年1月12日台內營字第0960800101號函陳報行政院審議）和「國土復育條例」草案（中華民國94年5月25日行政院第2941次院會核定通過），也於97年3月進一步提出「國土政策綱領」統整土地資源使用管理，請參考內政部營建署網站，http://www.cpami.gov.tw/web/index.php?option=com_content&task=view&id=8811&Itemid=173。檢索日期2009/3/21。

第四章 執行類型 I—縣市政府負責執行「分區調整」

第一節 分區調整規範依據

「農地釋出方案」中為擴大農地變更管道，方便民間建設用地之取得，遂由政府主動辦理之土地使用分區變更--「農業用地分區調整」，並藉由區域計畫第一次制訂、定期通盤檢討管道進行。執行機關為縣市政府，規範依據為受「農地釋出方案」指引之「非都市土地分區調整作業要點」；前者所進行者為第一階段分區調整，專門針對農地，所以具有特別性優先性，後者為一般、常態性分區調整。農地--特別本文所針對的特定農業區保護或釋出，一方面涉及城鄉風貌、景觀及保育，另方面則涉及國家發展階段下之農地釋出，影響深遠。在上游規範不足的情形下，分區調整制度具有無比重要性，其功能若能充份發揮，則土地利用與農地保育將能獲致相當效益。於區域計畫法下法制規定如下圖所示：

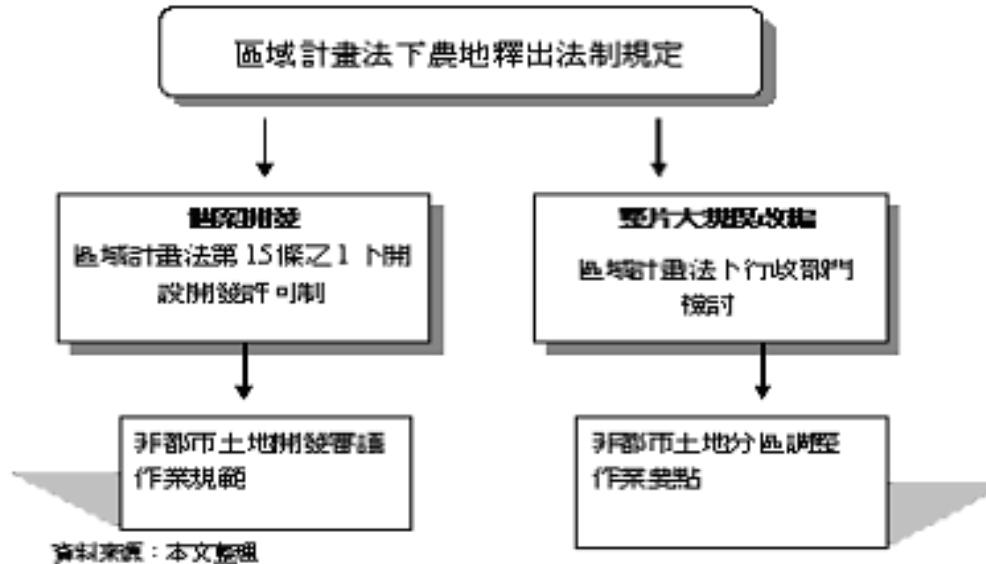


圖 4-1 區域計畫法下農地釋出法制規定

一、規範依據

分區編定的依據為區域計畫法下「非都市土地分區調整作業要點」（以下簡稱為「分區調整作業要點」，內政部 90 年 1 月 16 日台 90 營字第 9082188 號函修正）。其作業依據為（一）區域計畫法及其施行細則、（二）區域計畫第一次通盤檢討、（三）作業須知等。「分區調整」相較於個案開發而言，是大面積大片地變更使用分區編定，根本地改變使用地別容許使用項目，及附屬的許可使用細目。此項與個案申請的開發許可制差別之處，變更面積大小外，在變更數量上亦無明訂上下限。

（一）「農地釋出方案」為（當時）專門的規範來源

除以上一般之土地釋出規範外，「農地釋出方案」所採農業用地分區調整手段促成第一階段全面辦理分區調整，惟主要針對特定農業區因地層下陷問題、周邊環境開發，已不再適合作於農業使用改為其他分區。

農地釋出方案中農業用地分區調整規定為：

1、因應經濟發展、都市擴大及人口成長需要，檢討調整都市計畫農業區之範圍；

2、依據社會、經濟及自然條件將現有特定農業區或一般農業區中之地層下陷、都市邊緣、已被建築用地包圍之零星農地及不適農作生產地區調整改劃其他分區；

3、鄉村邊緣農地經整體規劃後，得以農村社區更新方式調整改劃為鄉村區。

以上規定指出，具備上述條件下的農地，得以分區調整的方式大片釋出，轉作它用。本文所聚焦討論者，以（2）特定農業區中改劃其他分區為範圍。

二、「非都市土地分區調整作業要點」作為一般之土地釋出規範

「分區調整作業要點」第四點規定使用分區調整原則，其中分為「檢討調整為特定農業區」、「檢討調整為一般農業區」、「檢討調整為森林區」、「國家公園區依國家公園法及國家計畫公告範圍調整及風景區劃定」、「風景區劃定或檢討原則」等 5 項¹⁸⁷。



「分區調整」為農地釋出重要行政手段¹⁸⁸，是以行政規則性質辦理行政計畫事項¹⁸⁹。其目的在於因應社經環境變遷，將非都市計畫地區土地資源經由調整，

¹⁸⁷ 檢討調整為特定農業區的有以下幾種條件(第 4 款第 1 目參照)：符合區域計畫界定之優良農地及曾經投資農業改良設施，或現有山坡地範圍外之山坡地保育區，毗鄰特定農業區且經農業主管機關認定現況為農牧使用之土地者。然而，除了土地使用性質考量之外，也顧及面積大小，原則上調整地區土地面積不得小於二十五公頃，但毗鄰特定農業區者不限。另外，檢討調整為一般農業區則有以下幾種情形(第 4 款第 2 目參照)，一山坡地保育區之農牧用地集中且地勢平坦(平均坡度在百分之三十以下)，其中夾雜其它使用地未達百分之二十者；二現有山坡地範圍外之山坡地保育區，並毗鄰一般農業區且經農業主管機關認定現況為農牧使用之土地，三特定農業區內，生產力較低或地層下陷、都市邊緣、已被建築用地(合法建築用地三面以上)包圍之零星農地及不適農作生產之地區，以及四符合區域計畫第一次通盤檢討之一般農業區劃定標準者。同樣，除顧及土地使用狀況外，面積也有不得小於十公頃之限制，惟毗鄰一般農業區者不限。

¹⁸⁸ 當代生活情境中資訊快速流通，全球化大大改變了過去時間和空間的所帶給人們活動的限制與束縛(Manuel, 1996)，使得國家所被要求踐行職能倍增(Jessop, 2008)，這樣需求充分地表現在各部門，諸多事項莫不需要公部門預加規劃，調節社會機能，統整資源分配，從而有助於公共利益實現。

¹⁸⁹ 行政計畫分類雖有多種，學者有以計畫之「內容」、「拘束力」和「方式」等為區分(吳庚, 2007: 21)，亦有以業務性質為區別(Maurer, 2006: 424-427)。至於分類，Maurer 區分為 8 種類型如預算計畫、空間秩序計畫、聯邦遠距道路需求計畫、環保領域計畫、社會領域需求計畫、教育暨高等教育計畫、為特定人士所設計計畫(如殘障族群)、官署內部勤務計畫等(Maurer, 2006: 424-427)。不過，不同版本有不同的分類，進一步可參見 Bull, Mehde (2005: 128-131), Finke [et al.] (2006: 152-153), Stober und Kluth (2007: 710-714)。行政計畫(Plan)乃行政行為(Verwaltungshandlung)一種，其特性在於，行政計畫乃處於各種不同相關因素的預測與估算前提下，首重於對未來發展籌備(Buchholz, 1997: 62)，其意義在於為完成目標而來的事前準備，因而考量有助於實現之相關目標手段和步驟以達成之(Maurer, 2006: 429)。「區域計畫」擬定、核定與公告及其後續變更等性

而做更有效率地分配，此乃區域計畫法第 13 條中關於區域計畫變更之本意¹⁹⁰（簡俊發，1999；安安，1999）。是故，「分區調整」功能極為關鍵，應妥善利用。「農業用地分區調整」中所側重特定農業區旨在保障農業生產，依「分區分級」原則使用管制最為嚴格，釋出較為困難；其編定有助於農業與環境生態等，但對業者未必有利，同時也限制工商使用，從中如何取得協調，值得深思。

三、第一階段和第二階段通盤檢討重點有所不同

區域計畫第一次通盤檢討以兩階段方式進行¹⁹¹。第一階段完成於 1999 年。此階段調整乃落實前述「農地釋出方案」中規定，重點在於釋出不適作的特定農業區轉作其他分區使用，並期以據此提供產業用地供工商使用。故重點在於將「除農地重劃區外，凡特定農業區田、旱地目 13-26 等則土地，合計達該面積 70% 以上土地」、「養殖漁業生產區」和「嚴重地層下陷區」共計有 41,308 公頃特定農業區調整為一般農業區（王玉真，2005：118）。此舉對於農地合理使用誠有正面意義。

第二階段則為我國全面性第一次通盤檢討，「非都市土地使用分區調整作業工作手冊」說明分區調整作業，以資源型使用分區（特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區及河川區）之調整為主（內政部 88 年 7 月 19 日台內營字第

質則屬行政計畫性質（吳庚，2007：22、林明鏘，2006：5）。若以影響效力多寡而論，則「拘束力」高低至為關鍵。行政計畫拘束力（Bindungswirkung）有三（Buchholz，1997：62；Maurer，2006：430），「具指示性」拘束力計畫（indikativen Pläne），如家戶、人口、產業資料調查統計；「具強制」拘束力（imperativen Pläne），如預算；以及「具影響性」計畫（influenzierend Pläne），非直接執行，但具影響效果的，如補助獎勵計畫等。行政計畫依拘束力不同有所差異，以指示性拘束力計畫而言，是個事實行為（Realakt），具影響性計畫之法律性質則視個案條件而定，不一而足；而強制拘束力計畫則須由立法者所制定法律條文辨明。國內亦有依計畫所生之根據作區別，有以「法律形式」出現、有以「授權命令」，有以「行政處分」，或有以「契約方式」（如行政契約或民法契約），加以判定（董保城，2006：600）。

¹⁹⁰ 分區調整議題在實務上僅於 1999 年辦理當時有兩篇簡短的（官方）討論，其中一篇首度以國土規劃與管理方向討論農業使用分區調整的問題（簡俊發，1999），另一篇說明執行技術面細節問題（安安，1999），以上兩者均未對生態保育或環境保護有所關注。

¹⁹¹ 關於兩階段劃分，參見「非都市土地使用分區調整作業工作手冊」中關於三、辦理期間之規定如下：依行政院秘書處 87 年 9 月 5 日台 87 農字第 43844 號函指示，凡特定農業區符合下列標準者，於 88 年 2 月底前辦理完成調整作業，其他則於 88 年 10 月底前辦理完成。

8873091 號修正函頒），亦即將主要將「特定農業區」以及「山坡地保育區」改編為「一般農業區」，是農地利用管制由嚴轉寬之編定作業。

由以上過程可知，分區調整共經歷兩階段。首先解編不適作「特定農業區」轉編為一般農業區。對於配合現況作法，本文認為其對促進合理的農地管理及利用極為必要。至於第二階段將資源型使用分區調整，則涉及國土保安、景觀保育，乃至於糧食安全問題¹⁹²。我國農地利用在缺乏上游計畫導引下，「分區調整」幾乎成為政府最重要的農地供需/保育最重要工具，其影響程度值得注意，並應善用之。



¹⁹² 有學者基於生態立場，提議是否將山坡地保育區先調整為特定農業區，之後再視情況是否調整為一般農業區，但由實證經驗調查得知，若缺乏優良的灌排水系統及農路，亦難以單純基於生態觀點而調整為特定農業區（林森田，2005：86）。

第二節 「分區調整」之間題

經歷農業用地分區調整和區域計畫第一次通盤檢討後，關於分區調整作業值得討論者如下：

一、分區調整農地面積達 13 萬公頃

經第一、二階段分區調整後「特定農業區」和「山坡地保育區」兩類共釋出十二萬五千餘公頃轉成「一般農業區」低密度使用（此分區調整面積之統計見附錄 5）¹⁹³。不再受「特定農業區」最高密度管制的使用分區，在此次調整作業中，被調出六萬三千餘公頃。不允許作為甲、乙、丁種建築用地使用地別中的「山坡地保育區」，也被調出了六萬一千餘公頃。以上顯示，「特定農業區」解編數量不小，而且主要係將「特定農業區」和「山坡地保育區」改編為「一般農業區」。變更分區項目和數量，圖示如下：

¹⁹³ 筆者查閱過內政統計資訊服務網（<http://www.moi.gov.tw/stat/>，查閱日期 20008/8/19），地政部份之非都市土地使用分區編定面積，其內容無法顯示使用分區之調整是由原何種分區改編定成其他分區，故引用農委會「農地釋出方案執行檢討報告」，雖為次級資料，但較統計資訊服務網上提供訊息細膩，也不失精確，故引用之。

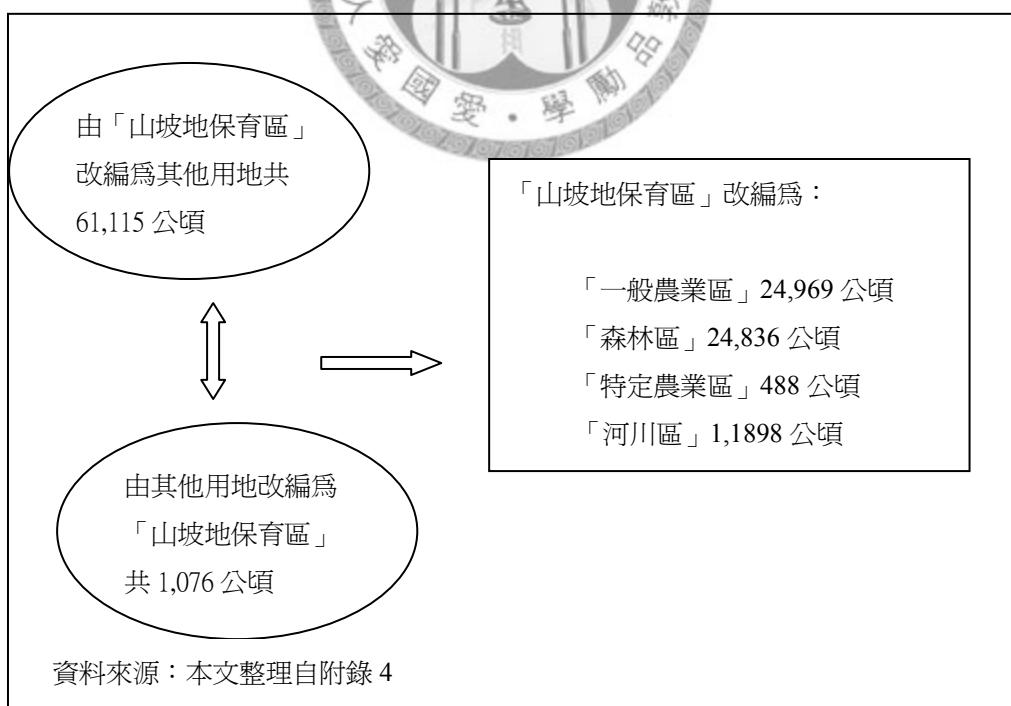
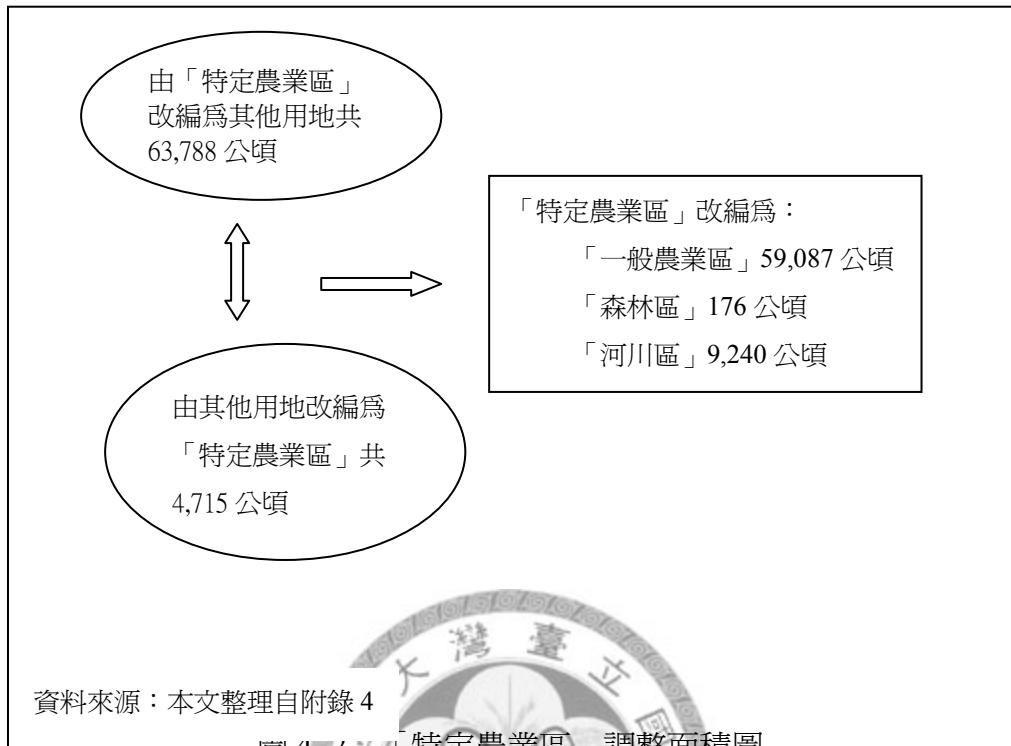
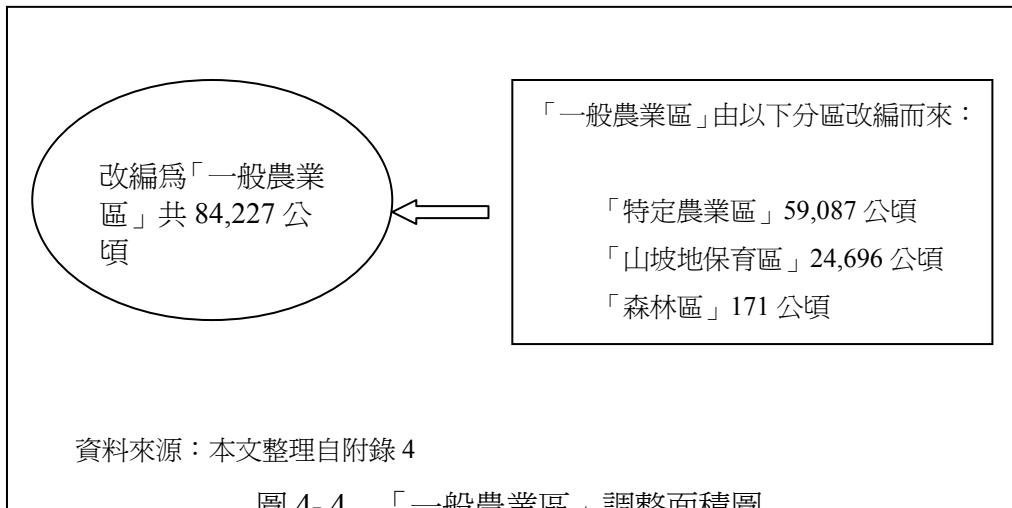


圖 4-3 「山坡地保育區」調整面積圖



以上顯示，「分區調整」係降低「山坡地保育區」和「特定農業區」管制密度，以達到提高土地供給量，疏減產業和住宅用地需求，回應社會快速變遷的需要。

二、分區調整後之使用項目有重大差別差異

分區調整後除有數量供給上區別外，所允許容許使用項目亦有差異。「特定農業區」不得於林業、養殖、鹽業、交通、遊憩及墳墓用地有開發行爲，而「一般農業區」則不受此限制，其差別詳見下表所示：

表 4-1 編定為「特定農業區」與「一般農業區」之容許使用項目之差別比較表

使用地類別	一般農業區	特定農業區	容許使用項目
林業用地	+	×	林業使用及其設施、農舍、安全設施、交通設施、生態體系保護設施、水源保護及水土保持設施、廢棄物清理及污水處理設施、採取土石、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）、戶外遊樂設施（限於風景區）、森林遊樂設施（限於森林區）、休閒農業設施、礦石開採、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。
養殖用地	+	×	養殖設施、農作使用（包括牧草）、農業設施、畜牧設施、水源保護及水土保持設施、農舍、休閒農業設施、再生能源相關設施、私設通路。
鹽業用地	+	×	鹽業設施、農舍、再生能源相關設施。
交通用地	+	×	按現況或交通計畫使用、交通設施（特定農業區除外）、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）、再生能源相關設施。
遊憩用地	+	×	遊憩設施、戶外遊樂設施、水岸遊憩設施、觀光遊憩管理服務設施、古蹟保存設施、鄉村教育設施、行政及文教設施、衛生及福利設施、安全設施、宗教建築、公用事業設施、農作使用（包括牧草）、交通設施、生態體系保護設施、水源保護及水土保持設施、林業使用、森林遊樂設施、再生能源相關設施。

墳墓用地	+	×	殯葬設施、林業使用及其設施。
------	---	---	----------------

資料來源：本文整理自「非都市土地使用管制規則」附表一「各種使用地使用容許項目及許可使用細目表」。

說明：一、「×」為不允許變更編定為該類用地。
二、「+」為允許變更編定為該類用地。

由上表得知，「特定農業區」解編為「一般農業區」，即代表容許使用項目大幅增加，遊憩、戶外遊樂、殯葬等設施均允許於一般農業區開發。例如，開辦納骨塔或遊樂園，此舉固然一方面活絡經濟生產活動；但另一方面，從「環境容受力」(carrying capacity) 和「土地使用適宜性」(land use suitability)，以及農地作為棲地一環的立場，對農地零細化等，有不免有相當憂心(陳明健，1995)。從而，「分區調整」的執行機制應慎重。

三、分區調整實質上效果有限

分區調整第一和第二階段辦理完成後共釋出 13 萬公頃的特定農業區¹⁹⁴，但對於達成產業用地的供給效果相當有限，理由如下：

依農地釋出方案中所訂定的原則，是以釋出不適作的特定農業區，改編成一般農業區供業者開發（第一階段作業）。沿海嚴重地層下陷區（如雲林縣麥寮鄉、台西鄉、水港鄉、口湖鄉、四湖鄉等）原為特定農業區，在分區調整作業下改編成一般農業區，希冀土地分區之變更解決業者取得用地困難。惟地層下陷地區若欲興建廠商，則基地開發首先須面臨填平低於路面的營造成本，此項考量嚴重阻止廠商進駐開發意願，業者裹足不前。

¹⁹⁴ 至於第二階段乃是內容主要將編定於河道內的特定農業區調整為河川區，於此不屬本文討論範圍，暫不贅述。

此外，依雲林縣政府地用科承辦人員說明指出¹⁹⁵，在分區調整辦理後，並未能吸引任何廠商前來，足證其實效不彰。高先生於受訪時指出¹⁹⁶：「行政院那個時候農地釋出方案，就說要將這些地層下陷地區作為工商使用，在廠商進駐的法規門檻上可以降低，也是在鼓勵產業可以進入使用這類土地。但這類土地問題就大啦！因為地層下陷區要當基地，一定要先投入適度改良。舉例來講，台塑六輕土地改良費用就很重。再舉例來說，長庚雲林分院也是在這裡尋求變更，也在麥寮找了一塊地，約 4.5 公頃左右，也是要做土地改良。因為目前公部門施設的道路路面，為了預防地層下陷，都比較高。所以造成農地都低於路面落差蠻大的。為了排水，就要先填土，或其他工程，相較而言，比起在其他地方開發，土地改良成本就比較高。而且，事業是做長久的，地層下陷的問題其實相當嚴重，有些房子一樓的窗戶都快接近地面了。所以說，那次釋出的效果有限。」

所以，以分區調整手段釋出不適作農地，雖為極為明智之舉。但位於地層下陷區農地，即使解編，也並不代表能契合工商業用地需求。換言之，若廠商有開發用地的需求，在分區調整所釋出農地條件不理想的情形下，仍以開發許可制為途徑，另尋其它用地開發。

農地釋出方案所建立農業用地分區調整原則在調整時間上訂有期限，但數量並無限制。以雲林縣為例，高先生於受訪時指出他辦理的經驗如下：「87 年經濟部公佈一批嚴重地層下陷地區時，雲林縣有四個嚴重地層下陷區，到了 92 年變成 7 個全鄉鎮是嚴重地層下陷區。另外 3 鄉鎮是部份地段嚴重地層下陷區。水林鄉是個很好的例子，它的旁邊是口湖跟四湖，農民和地主反應：你們都調整成一般農業區，我們也是嚴重地層下陷區，為什麼不行調整成一般農業區？當時民眾這方面陳情也進來了，希望比照農地釋出方案第一次通盤檢討之精神辦理。我們當時

¹⁹⁵ 此為 2009 年 5 月 13 日訪問雲林縣政府地政處地用科高建平先生訪談所得。

¹⁹⁶ 2009 年 5 月 13 日訪問雲林縣政府地政處地用科高建平先生訪談所得。

也報到內政部去，但答覆下來是政策轉向了，不再做農地釋出了」。

另外，由中央明定的分區調整作業要點，決定只將不適作的農地經由分區調整而出，故辦理的區位選擇並無地方政府左右的空間，亦不生地方政府藉此機會大幅釋出特定農業區改編為一般農業區之情況。



第三節 遺留問題

基於區域計畫通盤檢討應承擔導引未來發展功能，若分區調整功能不彰，則將易誘導開發行為循開發許可制的途徑。是故，對於分區調整有必要進一步討論以下課題：

一、分區調整能否整合當地未來發展需求，進而預留優良農地？

「分區調整作業要點」未保留適度空間給予地方政府執行時加以裁量¹⁹⁷。以分區調整作為農地大片釋出的手段而言¹⁹⁸，地方政府在此並不具有地方自治的裁量空間，因為使用分區調整原則（「分區調整作業要點」第4條參照）並未將空間資源調整利用留下若干空間，保留給地方政府因地制宜彈性調整¹⁹⁹。受訪時，雲林縣政府經辦人員指出，「一通（指第一次通盤檢討，即分區調整）的作業可以

¹⁹⁷ 憲法第107-110條指出中央和地方分權模式有三種主要類型：中央立法並執行、中央立法並執行或交由省縣執行、地方自治事項，並以「均權」為彼此調配原則（黃錦堂，2000：41-45）。委辦事項係指中央有立法權，但無法自行鉅細靡遺執行，而由地方為局部之執行，地方據此得有補充立法權；在委辦事項監督上，上級政府具有合法性與合目的性監督，對自治事項則有合法性監督權（地制法第75第II、III參照）。

¹⁹⁸ 我國係採大縣、大直轄市之體制中央機關本於職權可就重要的框架設定，如組織、程序、方法、裁量，或不確定法律概念加以詮釋，但應避免扼殺地方自治團體判斷和裁量權限（黃錦堂，2000：49-50）。

¹⁹⁹ 釋字532號解釋中蘇俊雄大法官對於區域計畫法體系下職權命令是否亦侵及地方主管機關的計畫形成權限，以及計畫公開程序和保障人民知的權利等憲法面多所宣揚，其意見顯然相當契合於分區調整作業之檢討上。在釋字532號解釋中，除確認民國83年9月16日發布之臺灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點，係臺灣省政府本於職權訂定之命令，其中第二、三點規定內容已逾越母法之範圍，創設區域計畫法暨非都市土地使用管制規則關於非都市土地使用分區內使用地變更編定要件之規定，違反非都市土地分區編定、限制使用並予管制之立法目的，且增加人民依法使用其土地權利之限制，與憲法第二十三條法律保留原則有違，應不予適用之外。蘇俊雄大法官所提出協同意見書中，特別針對該職權命令是否亦侵及地方主管機關的計畫形成權限，尚無明確之論斷加以補充，其要點有四：一、直轄市及縣（市）政府對於各種使用地之「編定」及「變更編定」，享有一定的中央主管機關受法律授權所訂定之實體管制規則，以及各該地方主管機關就用地編定或變更所為之決定，仍應符合區域計畫法所定指導原則；行政機關就此所為之裁量決定，司法機關原則上應予尊重而僅做有限度之審查；三「計畫形成自由」：土地所有權人得申請使用地之變更編定，請求地方主管機關作成無計畫瑕疪之形成決定；土地權利人及其他利害關係人於該計畫程序中，並應有陳述意見之機會；四、計畫之擬定過程中，行政機關負有公開資訊的程序性義務，以保障人民知的權利。

說由上而下，中央訂好我要做的工作，方向和範圍我都抓好了，直接交下去地方政府執行。」²⁰⁰整體而言，中央所進行分區調整，既無事先整合其他類型發展計畫，亦未聆聽地方政府意見，也未保留若干權限給地方政府裁量，僅要求地方政府執行業務而已²⁰¹，為絕對由上而下的中央指揮地方模式。

申言之，分區調整應統合地方發展需求²⁰²。當各縣市推動地方特色，極力促銷當地特色時，分區調整作業若能一併和各縣市發展目標共同作業，將空間資源管理做一更有效利用，則可收事半功倍之效。例如，以發展觀光為主的宜蘭和花蓮縣，與近幾年產業發展蓬勃桃園和新竹縣而言，土地使用需求類型有所不同；故第一次通盤檢討「分區調整作業要點」中使用分區調整原則就不能全然按照中央法令統一打造行事，而應酌留適度裁量空間給與地方發揮²⁰³，適度給予地方自治空間，落實地方民主並促進其活力。長期而言，亦有助於國家整體競爭力提升。

再者，由於其成效難以彰顯，則易淪為被各類大型開發案架空區域平衡發展。以新竹縣為例²⁰⁴，有 6 項大型開發案刻正進行中，分別有「新竹科學園區三期開發」，面積 445.92 公頃；「台灣知識經濟旗艦園區」（即璞玉計畫），面積有 446 公頃，和「新竹生物醫學園區」，計畫面積為 38.2 公頃；以及台灣大學竹北分部（35.7 公頃），交通大學竹北園區和清華大學第二校區等²⁰⁵。如此個案齊發的方式，若能

²⁰⁰ 經辦農地釋出分區調整的雲林縣地用科高建平先生於訪談中指出上述特徵。（訪談日期：2009 年 5 月 13 日）

²⁰¹ 此處亦有學者指出，對於區域計畫核定後，若地方不配合中央推動，中央可否代行處理的問題在區域計畫法中並無明文規定（林明鏘，2006：26-27）

²⁰² 這樣提法在於地方政府對於轄區內的土地使用管理問題和部門計畫中能否有彼此串聯共同規劃的構想，另一考量在於現行縣市政府是否有充分的配備和財源開創出發展計畫。

²⁰³ 另一方面也應考量民主化以來在地制法施行下，地方政府施政能力如何？是否脆弱不堪任憑地方角頭勢力壟斷，公共利益少有管道彰顯，正如王耀乾（2006）在研究成果中建議，中央之監督仍有必要，當地方政府尚未準備充分迎接權力的授予時。而地方層級的區委會或都委會組成應有所改變以彰顯其制度功能，此外，地方政府也應主動思考並爭取應有地方權利。

²⁰⁴ 詳見新竹縣政府網站 http://www.hsinchu.gov.tw/modules/v15_park/park/default.asp?id=17（檢索日期 2008/8/28）。

²⁰⁵ 該縣農業處山坡地保育科承辦人員於農地利用與鄉村發展政策研討會中指出，新竹縣在大力開發之下，已經快將農地轉用光了，「將來怎麼辦？」憂慮之情溢於言表。該會會議時間於 2008 年 6 月 23 日，地點：農委會會議廳 10 樓 1012 室，主辦單位為行政院農委會。

經由事前分區調整的方式對土地開發轉用預作規劃，是否能對農地保育產生更大效益？將開發與保育之衝突和損失有效降低？

以宏觀區域規劃的立場而言，中央和地方有計畫地事前引領開發是否比以個案為主開發模式更能實踐公共利益、節約土地資源、落實農地保育呢？地方上個案的開發是否能在區域計畫法下由分區調整加以調節，將區域計畫視為統籌中央和地方、地方各勢力間權力交涉平台。在此平台下廣納各方利害關係人（stakeholders）之利益²⁰⁶，此應是分區調整所應實踐的核心內涵²⁰⁷。

二、難以適用相關環境管制規範



整體分區調整作業保障生態保育公共利益否？都市計畫具體變更和農地重劃的確定等均屬行政處分（吳庚，2007：22），從而得以訴願²⁰⁸。而因分區調整所形成的權利和義務的變動，是否也屬於行政處分，不無疑義²⁰⁹；即使是²¹⁰，雖能以

²⁰⁶ 羅世銘（2004）於論文中提及，地方民眾雖然關心規劃內容也無從瞭解充分的資訊情況，在民眾參與缺乏下，公共利益被家族性、血緣關係與功能性團體及地方行政機關形成一種以土地利益聚合的政策社群壟斷政策利益。

²⁰⁷ 基此，行政行為正當性需有計畫行政的法治化要求為基礎。翁岳生提出兩項切中於「分區調整」所透露問題，各部會中長程施政計畫如何為政策評估，如何協調出優先順序？以及如何統整？再者，在行政部門往往享有高度政策形成空間，即所謂計畫裁量（Planungsermessung）的優勢下，計畫裁量如何予以必要妥適規劃，如事前資料收集、事中民眾及其他行政機關參與，行政處分附款內容以及事後爭訟等，上述議題均有待進一步研究（翁岳生，2006：25）。

²⁰⁸ 大法官曾對都市計畫變更作成釋字148、156號解釋，其中釋字第156號中說明，主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權利遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，而且就釋字第148號解釋應予補充釋明。屬行政處分性質者，其最大法律上的效果在於，我國行政爭訟採二級二審制，需先經訴願層級，而依訴願法之規定，惟有當行政處分違法、不當行政機構違反不作為義務時，才能提起訴願。換言之，在所有行政行為類型中（行政處分、行政契約、法規命令與行政規則、行政計畫、行政指導和陳情處理），只有行政處分才擁有爭訟救濟途徑，此點不可不察。

²⁰⁹ 依行政程序法第92條規定，所謂行政處分係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。又後項又規定，前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，亦適用有關行政處分之規定，若依上述定義，分區調整作業符合公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，而該措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，是故，此處答案應為肯定。認定為行政處分有另一途徑，此乃由行政程序法第164條第1項之規定，認為不論是「都市計畫」或「區域計畫」，皆涉及「一定地區土地之特定利用」，並「涉及多數不同利益之人」，且「涉及多數不同機關

行政爭訟的方式作為權利救濟途徑，使個案屈直引入司法審查，但分區調整所涉及環境生態公共利益如何實踐²¹¹？

(一) 不適用水土保持法規範

農地轉用就「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第 18 條規定，農業用地變更使用涉及水土保持法規定應擬具水土保持規劃書或水土保持計畫者，應依水土保持計畫審核及監督要點規定程序辦理。至於何種開發規模始須受水土保持法的規範呢？則規定於水土保持法施行細則（民國 95 年 5 月 1 日行政院農業委員會農水保字第 0951843044 號令修正）第 4 條之規定²¹²，其中包括如修

之權限」，故應為「計畫確定裁決」，從而屬行政處分，此推論立場見林明鏘（2006：150-151）。

²¹⁰ 惟事實上不認為對計畫之編定或變更提起行政爭訟，理由為一因相對人不特定，故非為行政處分；二恐係認定當事人不受影響所致。對此，林明鏘看法為「--我國學說較偏向計畫之編定與變更非屬行政處分，但少有人認為人民之權利不受影響。」（2006：151）。

²¹¹ 生態保育即環境經濟學所定義的公共財（public good）的一種，新鮮的空氣和純淨水源或美好的景觀，此種財貨的特性是，在享用上不具排它性，但市場上幾無相對應的交易存在，以購買此等價值，若對公共財加以保護，則須其機能換算成可彌補或賠償的價值，設立機制讓享用的人和負擔保護的雙方互有交易，此乃楊重信（2002）對於保護農地之主張---即是農地公益機能之保護。

²¹² 第 4 條水土保持之處理與維護在中央主管機關指定規模以上者，其規模如下：

一、本法第八條第一項第一款、第六款至第八款所定之治理或經營、使用行為：其水土保持之處理與維護費用在新臺幣二千萬元以上。

二、於山坡地或森林區內從事下列農、林、漁、牧地之開發利用行為：

(一)修築農路，其路基寬度在四公尺以上，且長度在五百公尺以上，或路基總面積在二千平方公尺以上。但養護及路面處理工程，不在此限。

(二)整坡作業，其面積在二公頃以上。

三、於山坡地或森林區內從事下列開發、經營或使用行為：

(一)依礦業法所為之探礦、採礦及其鑿井或設置附屬設施。

(二)採取土石，其土石方在五千立方公尺以上。

(三)修建鐵路、公路。但養護及路面處理工程，不包括在內。

(四)修建農路以外之其他道路，其路基寬度在四公尺以上，且長度在五百公尺以上，或路基總面積在二千平方公尺以上。但養護及路面處理工程，不包括在內。

(五)修築溝渠，其挖填土石方之挖方及填方加計總和在五千立方公尺以上。

(六)開發建築用地，其建築基地面積在五百平方公尺以上。

(七)開發高爾夫球場、設置公園、公墓、遊憩用地、運動場地、軍事訓練場或廢棄物處理場。

(八)堆積土石，其土石方在五千立方公尺以上。

(九)農舍、農業設施及休閒農業設施，其挖填土石方之挖方及填方加計總和在五千立方公尺以上。

(十)前九目以外之其他開挖整地，其挖填土石方之挖方及填方加計總和在五千立方公尺以上。

四、其他因土地開發利用，為維護水土資源及其品質，或防治災害需實施之水土保持處理與維護，其開挖整地面積在二千平方公尺以上或挖填土石方之挖方及填方加計總和在五千立方公尺以上。

築農路（其路基寬度在四公尺以上，且長度在五百公尺以上，或路基總面積在二千平方公尺以上），或面積在二公頃以上的整坡作業。若將須申請水土保持核准所規範的開發規模與分區調整成果相較，顯然後者的規模遠較前者為大，例如全台解編的特定農業區面積動輒數萬公頃，比起面積在二公頃以上的整坡作業，其潛在的影響不可小覷。

然而，分區調整所為者係降低土地容納使用管制，係土地分區重新編定作業，並非開發工程的進行，如修建農地、開挖土石，興建休閒農業設施等。因此，並不適用水土保持法管制。換言之，關於水土保持法之適用，惟待個案開發時，始分別適用之，不及於分區調整。

蓋分區調整大規模的解編作用，乃促成並允許其它個案開發的法制上可能，究其國土資源整體影響及外部效果，實非個案所能比擬，其關鍵在此。「分區調整」性質為行政計畫²¹³，其大幅變更土地使用管制強度，其後續效應將經由個別開發行為之產生，逐漸改變城鄉景觀、農業生產環境，最終左右糧食安全等²¹⁴。簡之，對於行政計畫性質類型的環境保育管制，應由其它管道加以妥善規制。

（二）亦不適用環境影響評估法規範

依「非都市土地開發審議作業規範」（內政部 97 年 8 月 7 日台內營字第

者。

直轄市或縣（市）主管機關得視轄區環境特性或需要，擬訂較前項嚴格之條件，報請中央主管機關核定後實施。

²¹³ 行政計畫（Plan）乃行政行為（Verwaltungshandlung）一種，其特性在於，行政計畫乃處於各種不同相關因素的預測與估算前提下，首重於對未來發展籌備（Buchholz, 1997: 62），其意義在於為完成目標而來的事前準備，因而考量有助於實現之相關目標手段和步驟以達成之（Maurer, 2006: 429）。「區域計畫」擬定、核定與公告及其後續變更等性質則屬行政計畫性質（吳庚，2007: 22、林明鏘，2006: 5）。

²¹⁴ 詳見「為達成行政上之預定目標，於兼顧各種利益之調和以及斟酌一切相關情況下，準備或鼓勵將各項手段及資源作合理運用之一種行政作用」（吳庚，2007: 21）及行政程序法第 163 條規定。

0970805739 號令修正) 所作土地(農地)轉用開發規定申請人申請開發許可，涉環境影響評估法令規定應檢附書圖者，從其規定辦理。亦即，在農地釋出政策體系規劃化，民間個案式申請開發轉用行為，須受到前述水土保持法和環境影響評估法之拘束。

應實施環境影響評估之開發行為規定於環境影響評估法(民國 92 年 1 月 8 日修正)第 5 條²¹⁵，其中與之相關者如第 5 款、農、林、漁、牧地之開發利用應受環評法規範，然而分區調整是否可歸類於此項下呢？因條文中並未明定何謂「農、林、漁、牧地之開發利用」，從而留下解釋空間²¹⁶。惟相較歐盟立法例顯示，歐盟環評指令規定(附件二)對此有較詳盡規定。其中農業類開發類型，例如開墾荒地或開闢半自然狀態土地以作為集約農業用途者、供農業用水利工程、可能導致有害生態變化造林行為，和土地開挖目的為轉換既有土地利用形態者、開設家禽蓄養設施、開設養豬廠、開設漁塭等，均屬應適用環評範圍。以上顯示，個案開發在歐盟環境影響評估規定頗為嚴格，乃至於「開墾荒地或開闢半自然狀態土地以作為集約農業用途者」，同樣歸農業用途使用，僅不過於同樣目的上加重土地使用密度，也被視為須經環評的開發行為。

²¹⁵ 內容如下：下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：

- 一、工廠之設立及工業區之開發。
- 二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。
- 三、土石採取及探礦、採礦。
- 四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。
- 五、農、林、漁、牧地之開發利用。
- 六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。
- 七、文教、醫療建設之開發。
- 八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。
- 九、環境保護工程之興建。
- 一〇、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。
- 一一、其他經中央主管機關公告者。

前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。

²¹⁶ 若由環評法立法目的作為解釋依據的話，為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的者(環評法第 1 條參照)，都是環評法所欲實踐的目標。在此認識前提下，分區調整後所可能帶來對國土資源、農地資源保育產生影響，如果能經由環評法加以評估，對於環境和生態風險的認識和掌控是否較為妥適？長期而言，亦有助於生態及環境維護。

不管規範上分區調整是否須適用環評法之規定，分區調整進行的過程並未啓動環境影響評估程序，其理由與前述是否適用水土保持法情形一樣，惟個案（式）開發行為始適用環評法。換言之，分區調整不適用水土保持法和環評法規範。

三、資訊公開揭露為根本監督手段

若無水土保持法和環評法保育措施考量下，面對動輒變更面積廣大土地變更使用，特別是特定農業區的保護，尚還有何種途徑對分區調整行政行為有所規範？促成生態（公共）利益實踐²¹⁷？

依關於分區調整施行過程中僅在最後編定結果出來之後，始公告通知土地所有權人或管理人，就此王玉真指出民眾參與不足的問題，並引用行政程序法第 44、102 和 164 條為基礎，強調民眾參與之重要（王玉真，2005：128）。本文認為行政程序法的適用極為重要，此乃法治之基石；至於應針對行政部門資訊公開落實於環境資訊議題上，使得地方文史、環境保育團體即時取得資訊，進而積極有效促成公共事務參與。於此聯合國 1998 年 6 月 25 日在丹麥奧胡斯市（Aarhus）簽署（並於 2001 年 10 月 30 日生效），奧胡斯公約（Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters）。該公約涵蓋民眾環境資訊權（黃錦堂，2009）。除此之外，就環境政策而言，環境資訊公開制度亦為新興環境管制工具之一²¹⁸，具有輔助傳統環境管制工具（命令暨控制式管制/經濟誘因）之功用（王榮賓，2004）。

²¹⁷ 以刻正進行中區域計畫第二次通盤檢討為例，也涉及分區調整的作業，但其進行方式仍以地方政府和內政部營建署間協調互動為主，環保團體和地方文史團體似無參與空間。

²¹⁸ 而環境資訊公開制度目的不外乎提高民眾對於環境狀況的瞭解，以促進環境意識的產生；再者便利人民參與環境決策的訂定程序；其次，為便利監督政府與污染者的環境保護工作（王榮賓，2004）。

四、分區調整應具社經、自然地理調查為作業基礎

農地釋出所為分區調整缺乏發展藍圖作為指引內涵 (Brösse, 1982: 25-34)²¹⁹，亦即分區調整作業基礎則應具體人文地理及自然地理調查作業，也得於時間向度上，顧及配合人口數的變化和產業政策作為導引指標。例如以中部區域計畫人口與產業部門發展之空間分析為例 (白仁德, 2002)，其中考慮到整體人口、經濟和社會部門發展現況，進而對中部產業結構和人口特性和變動加以分析，以此作為區域計畫通盤檢討之基礎。



²¹⁹ 而這樣的過程首要認知目標的形成和設定是一評價、衡量判斷 (Ziele als Beurteilungskriterien)，非純然客觀科學決定；再者，也關注於目標於決策中如何被確認過程 (Zielfindungsprozesse)，以及共同對於設定目標和藍圖之研討 (Leitbilddiskussion)，之後才進入各級政府的法律、計畫和方案的具體討論。

第五章 執行類型 II—個案釋出

「分區調整」為快速且大量之農地釋出機制，而另一種農地釋出類型為個案申請釋出。就此我國採開發許可制，其包括環境影響評估，及區域計畫委員會會審議；此外，並得區分為小面積/大面積案型。

第一節 法源依據及開發許可制

農地釋出若僅由前述分區調整進行，則不免緩不濟急，難以有效快速地回應社經變遷需求，故 84 年 5 月 11 日行政院第 2430 次會議核備經建會提報之國土綜合開發研討會重要結論與建議，指示農委會應於一個月內在農地釋出方案與農地變更使用準則草案中，增列在發展許可制下農地變更審議規範、程序與相關管理事項。此為農地釋出方案中於區域計畫法下增設個案開發許可制之根源。

一、開發許可制

我國土地使用管理制度為「分區使用管制」，起初並無由下而上土地開發制度。而 1980 年代以來所引進開發許可制乃取藉 1947 年英國城鄉法規劃許可制，當時英國將土地開發全收回國有，土地所有權人擬開發時須向政府各別申請（經建會，2006：9）；其旨在引進市場機制共同參與土地開發利用²²⁰，建立民間參與土地使用變更管道，進而調節過往僅由行政機關由上而下、僵硬且單向土地分區使用變更行為²²¹。申請開發者獲利的同時，也須提供該開發計畫區內的公共設施

²²⁰ 國內於 1993 年為解決國土開發相關課題，經建會遂於 1995 年擬定「國土綜合發展計畫法」（草案），訂實施開發許可制（林英彥等，2001：242-243）。

²²¹ 開發許可制的係指土地規劃、開發與建築等三階段均須由申請獲得許可，而其法制上的特徵為

做為回饋²²²。同時，開發許可制作為一種管制制度（黃錦堂，1995：366），特色是針對非都市土地之大片變更，事前須經審查許可始得施工，且對業者有較高之安全或規格要求。

開發許可制管制目的在於控管開發案外部負面效果足以影響原使用分區劃定目的者。其雖如經建會所言其目的之一在引進市場機制共同參與土地開發利用。但須借助開發許可制為開發機制的理由在於，當「非都市土地申請開發面積足以影響原使用分區劃定目的者…」（見「非都市土地開發審議作業規範 總篇」第 2 點）。換言之，乃開發案所處區位與原本土地使用分區編定不合，原則上不符合「非都市土地使用管制規定」之管制原則時，但為鼓勵投資行為，並滿足社會和經濟發展需求，乃在此原則下建立例外管道以突破上述管制。故其目的在於管制與原分區使用管制不相容的土地開發行為。

但並非所有土地開發變更行為均由開發許可制把關，於此有開發類型和規模的門檻規定。須採行開發許可制的類型規定於「非都市土地使用管制規定」第 11 條²²³。就本文主旨而言，只有當上述開發案基地座落於「農業主管機關同意農業用

何？由於其為大片土地之開發，故在行政法學上屬於特許（repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt）之性質，有別一般許可（Genehmigungsvorbehalt）。行政專業裁量採低密度之規範，換言之，許可與否交由行政專業機關裁量。開發許可制之性質就行政法而言，乃是一裁量行政（Ermessensakt），屬特許制的一種，意指特殊考量過方予許可或不許可其請求，當該案之性質與規模對社會的影響較大，對於生態平衡發展或國家社會的安寧產生負面之效果也為深遠時，主管機關可根據正反兩方之效益之評估，妥為決定，當負面功能大於正面時，可以拒絕其請求，相反地，予以准許時，也可對附加很多條件，以彌平該案件帶來負面的衝擊，准許時所附加之條件為一般所稱之附款，附款的運用顯然為行政機關所能使用之手段，以求目的之衡平。或者將裁決分為若干階段進行，稱之為分階段許可（Teilgenehmigungen）（黃錦堂，1995：372-373）。然而，實務上，依直轄市、縣（市）政府受理開發案件查核表、區域計畫擬定機關受理開發案件型式要件查核意見（詳見附錄 6、7）中之規定，在不同意開發欄位中，補件為官署要求，在同意開發欄位中，並未留有位置給附款之使用。簡之，可見出定性上，雖然於要件該當下，仍得以靈活地運用附款對開發行為加以規範之特許制精神，運作上卻近似許可制。

²²² 「審議作業規範」第 28、31 及 37 條參照。

²²³ 非都市土地申請開發為鄉村區、工業區、特定專用區達下列規模者，應辦理土地使用分區變更：
一、申請開發社區之計畫達五十戶或土地面積在一公頃以上者，應變更為鄉村區。
二、申請開發為工業使用之土地面積達十公頃以上者，應變更為工業區。
三、申請開發遊樂設施之土地面積達五公頃以上者，應變更為特定專用區。
四、申請設立學校之土地面積達十公頃以上者，應變更為特定專用區。

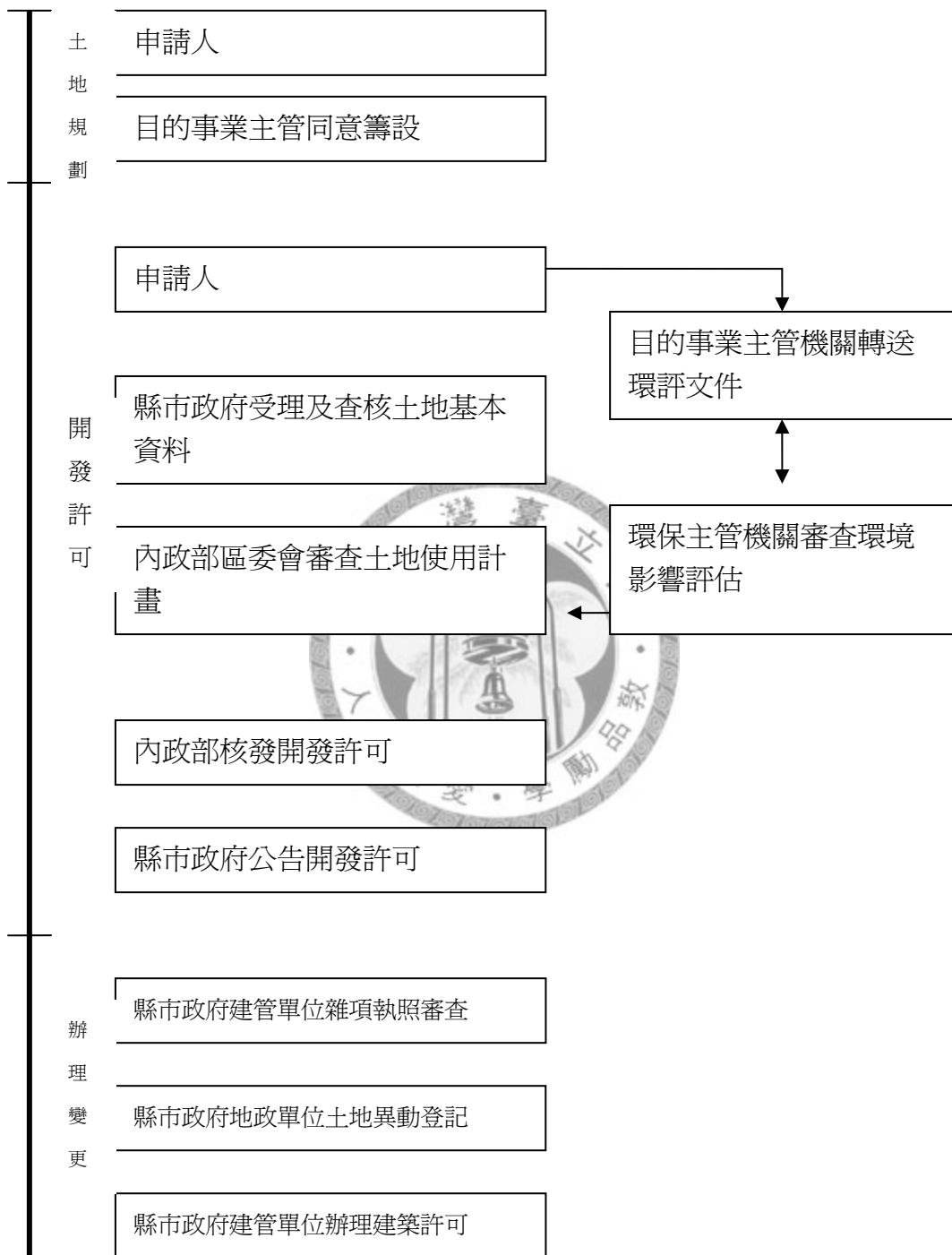
地變更使用審查作業要點」所規定農地範圍內時，才是本文所討論的個案開發。

二、我國開發許可制運作流程

開發許可制運作以區域計畫法為法源，主要係根據非都市土地開發審議作業規範（民國 97 年 8 月 7 日台內營字第 0970805739 號令修正）運作。其流程如下圖所示：



-
- 五、申請開發高爾夫球場之土地面積達十公頃以上者，應變更為特定專用區。
 - 六、申請開發公墓之土地面積達五公頃以上者，應變更為特定專用區。
 - 七、申請開發為其他特定目的事業使用或不可歸類為工業區、鄉村區及風景區之土地達二公頃以上者，應變更為特定專用區。
- 前項辦理土地使用分區變更案件，申請開發涉及其他法令規定開發所需最小規模者，並應符合各該法令之規定。



資料來源：經建會（2006:27）

圖 5-2 內政部審查非都市土地開發許可流程圖（平地）

三、對開發基地內所採管制手段

開發許可制乃依據「非都市土地開發審議作業規範」，加以審查，其法源為區域計畫法第 15-2 第 2 項。「審議作業規範」內涵中對生態保育的要求首先為禁止開發區之揭示，原則上先劃分可開發區與不可開發區，不可開發區原則上不得開發，但例外則允許；再者，得於開發基地內劃設必要之保育區，並有面積規定（第 17 條），同時也說明了應優先劃作保育區之條件及地形地貌的維護（第 18 條），其次以緩衝或隔離綠帶為連接周圍的環境（第 40 條），最後結束於第 44-1 「維持生態系」的概念宣示上。詳細保育管制內容分析如下：

(一) 缺少執行調查義務之規定

開發基地內保育區之劃設執行上顯有相當困難。禁止開發區的劃定來自另一個源頭（第 18 條），此條立意良善的，旨在補充其他相關法規，故尚未依相關法規劃定保護者，但又具有保育價值(第 1 至 7 款)條件下，優先列為保育區。條文如下：

第 18 條、開發基地內經調查有下列情形之一，且尚未依相關法規劃定保護者，優先列為保育區：

- (一)珍貴稀有之動、植物保護地區。
- (二)主要野生動物棲息地。
- (三)林相良好之主要林帶。
- (四)文化資產之保護地區。
- (五)經濟部認定之重要礦區且地下有多條舊坑道通過之地區。
- (六)特殊地質地形資源：指基地內特殊之林木、特殊山頭、主要稜線、溪流、湖泊等自然地標及明顯而特殊之地形地貌。
- (七)坡度陡峭地區：指坡度在百分之四十以上之地區。

然而，上述構成要件仍需進一步轉換填補。首先針對上述 7 款中構成要件明確性加以檢討。首先，第 1-4 款規定具有生態保育意涵，關注生物多樣性公約等提及的物種（珍貴稀有的動、植物）及棲地（主要野生動物棲息地）和維護良好生態系運作（對林相良好之主要林帶之保護），立意甚佳，也相當進步，但可操作性和可辨識性極低；然而，第 6-7 款則是相對明確的規定，尤其第 7 款明確以坡度標示出判定標準是易於判別的。

綜合上述各點，在實質內容上，對於優先列為保育區雖採例示規定，也注意到了組成生態系之主要元素，但卻不易施行，這是主要的缺漏，但亦有良好規定，如第 6-7 款。

再者，最大缺憾在於條文中並未明定誰負有調查的義務？是申請開發業者還是審核此案的行政部門（不論中央和地方）？應調查範圍、時段、週期、項目為何？應何時啓動調查？若無調查，符合申請開發的要件嗎？此處缺乏一明晰的法規命令，如訂定動植物調查技術作業規範或其它技術規範加以補充，以做為進一步執行之依據及落實保育區劃定之精神²²⁴。

總結上述兩點，構成要件的不明確，以及包括未明定調查義務者為誰規定，致使開發基地內保育區的劃設和執行形同虛設。

（二）開發基地內保育區之集大化原則

關於開發基地內保育區所採保育方法規定於第 35 條：開發區內建築配置應儘量聚集，並將法定空地儘量靠近連貫既有之保育區，使得建築物基地之法定空地

²²⁴ 如果規定由申請者開發負有調查義務，在業者規避成本的合理且常情推論下，則情況會近似「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第 4 點所規定申請開發業者須提供「農業變更使用說明書」，其中應載明對農業生產環境之影響，而在實務上，申請開發者一概以「不生影響」回應。因有著這樣的經驗，未來此處如何具體落實，應妥善籌劃之。

能與保育區相連貫，而發揮最大保育功能。

上述條文明白指出，立法者有意整片開發、集中管理，儘量不使棲地零散破碎的意圖，此條立意方向正確的，同時也符合棲地保育原則。

(三) 緩衝綠帶之設置

另外，關於緩衝綠帶之設置規定於第 40 條：申請開發案之土地使用與基地外周邊土地使用不相容者，應設置緩衝綠帶且寬度不得小於十公尺，且每單位平方公尺應至少植喬木一株，前述之單位應以所選擇喬木種類之成樹樹冠直徑平方為計算標準。但天然植被茂密經認定具緩衝綠帶功能者，不在此限。前項緩衝綠帶與區外公園、綠地鄰接部分可縮減五公尺。

此處規定相當明確，植栽的密度、數種和喬木大小等都沒有模擬兩可空間²²⁵，同時也沒有將其他不具隔離性質的隔離設施視為緩衝綠帶而抵用之。

(四) 「維護生態系」之宣示

「審議作業規範」中使用「生態系」一詞在第 44 條之 1，規定位於河川新生地開發計畫應「以維持原有河系流向、河岸之平衡及生態系之穩定，將環境影響減至最小為原則...」學理上，生態系 (Ecosystem) 定義為「生物群集 (community) 與其周圍非生物系環境之間的互動關係」（游以德，2000：36）。由此以觀，影響生態系的原因涵蓋了生物和非生物的因素，成因甚為複雜。是故，當維持生態系的穩定做為法令中構成要件時，若不附帶其他作業要點或調查技術規範為補充的話，上述的規定乃宣示性功能大於所欲達成管制效力，對於達到維持生態系穩定目標而言，實難以期待。

²²⁵ 如「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第 13 條中對通路、水路、空地、廣場和停車場也視為具有隔離效果的隔離設施之規定。

總結前述規定似傾向非都市地區山坡地而設計，尚未顧及平地農地保育功能。從而，農地釋出過程中，以「非都市土地開發審議作業規範」為基礎之開發許可制並無法管制農地保育品質。

四、開發許可制相關討論

(一) 應有明確之國土計畫作為開發許可制指導原則

1995 年國土綜合開發計畫會議中含有許多農地釋出規劃時應具備的概念，其中包含開發許可制討論。國土綜合開發組織、機構之調整場次中，有分權及參與、制衡、溝通與協調、依法行政、簡化程序及尊重行政轄區等六大設計原則被提出新體系之支柱。此外，再以土地使用管制分區為基礎，輔以成長管理、開發許可、發展權移轉及資本門改善等四層級的計畫體系與手段，來做為改革方法和途徑(王鴻楷，1994：557)。簡之，除有環評配套之外，土地使用管制分區和其它政策工具如成長管理、發展權改善等，均說明土地開發不能僅依賴開發許可制一途，國土整體利用仍須有其它藍圖或綱領作為指導原則。

(二) 開發許可制運作應有其他配套作為

在尊重市場機能下所引進的開發許可制，雖有助於改善行政管制下土地使用僵化，但此制仍有相關配套措施需一併設計，如建立規劃師制度，以管理規劃之進行與品質；亦須建立估價師制度，以精算開發所獲利益，及對社區或大眾之損害；設立土地法庭，以處理相關糾紛；及建立開發監督機制等（鍾麗娜，1995）。開發許可制另一項疑慮在於，它並非民間申請即可任意變更，而先需劃定一限制變更用途農地之下，才評估是否釋出。換言之，此制並非保證農地釋出無礙農業永續經營，而只是將得變更用途之土地進行開發許可的一部份程序而已（林明鏘，

2000：54）。況且以德國施行經驗，開發許可制須包含需求評估、環境影響評估、空間秩序一致性評估及景觀管制等四項，國內因不排除環評，故缺乏至少包含了前述三項（林明鏘，2000：54）。

（三）開發許可制易造成各開發案彼此衝突現象

由於開發許可制意味著推翻「非都市土地使用管制」基本限制。基於此項特徵，立於區位觀點，學者有以下觀察：「為控制農地變更使用的負向外部性，或許採取開發許可制是降低外部成本的良策之一。…現有的上位計畫欠缺整體發展構想，無法指導適當開發區位，況且政出多門，欠缺一致性規範，不僅各類用地最小開發規模規定不一，而各個許可開發案間是否會發生衝突或不相容之處，亦無疑問。…如何整合農地變更為住宅社區、工業區、工商綜合區、遊憩用地與工業用地等用途，訂定合理的開發規範，以降低外部成本，提升經濟效益，從有利於整體發展，厥為當務之急。」（顏愛靜，1996：28）

上述意見指出徒具開發許可制，可能遭致以下問題：

1、上位計畫之缺乏整體發展構想，實無法指導適當開發區位；

2、各個許可開發案間可能會有不相容情況發生。

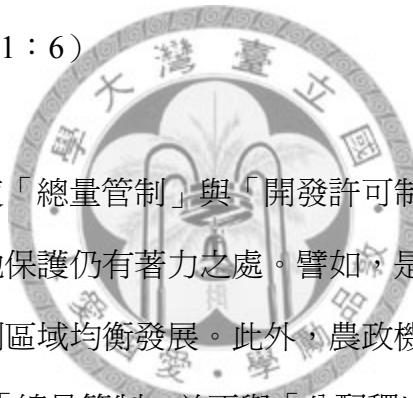
各開發案相互衝突的情形的確在後來發生。在彰化中科第四期（二林園區）園址與工業部預計成立的「二林精密機械園區」，以及由於國光石化不排除轉赴彰化縣大城鄉投資等²²⁶，以上均設立於彰化縣西部靠海附近鄉鎮。而工業生產所帶來排放廢污水的問題，造成鄰近福興鄉的蚵農的緊急與不滿。他們認為，未來中

²²⁶ 新聞刊載於 <http://www.epochtimes.com/b5/8/5/11/n2113354.htm>；檢索日期 2009/7/3。

科二林廠把污水排放到舊濁水溪，將會污染到養殖漁業²²⁷，而與福興鄉區位相近的鹿港鎮和王功也面臨同樣問題。

（四）總量管制與開發許可制間應有妥當設計

由於農地釋出強調以總量管制作為監控原則，開發許可制又是以放棄土地分區使用管制為其本質。是故，農地釋出中區位原則不再被堅持的情況下，「總量管制」加上「開發許可制」兩者併行可能產生如下問題：「未來可釋出區位在哪裡？各縣市可配置之變更土地數量如何決定？表面上，開發許可制使每塊農地都有變更從而獲利的機會，但農政機關未設置審議委員會的情況下，其把關品質如何令人憂心。」（顏愛靜，2001：6）



上述論點指出，即使「總量管制」與「開發許可制」併行原則雖已定調，但在此條件下，吾人對農地保護仍有著力之處。譬如，是否對各縣市可配置之變更土地數量加以規範，以利區域均衡發展。此外，農政機關長期未設置審議委員會的情況能否加以改善等。「總量管制」並不與「分配釋出面積」互斥，而「開發許可制」也不意味著農政機關權限全然地移轉給區委會審議，此點細膩啟發值得思索。

（五）開發許可制應兼顧農民利益及農地保育

開發許可制也面臨運作上是否能兼顧各方利益質疑。以苗栗縣政府主導的後龍科技園區開發案為例，後龍科技園區開發亦涉及特定農業區的保護。民間團體後龍科技園區自救會會長陳幸雄指出²²⁸：「為了這片農地，1974年農地重劃時，農民配合政策每甲地捐出1分6厘，而且水利局的農水路更新工程從2002年進行到

²²⁷ 相關新聞刊載於 <http://n.yam.com/view/mkvideopage.php/20090630759922>；檢索日期 2009/7/3。

²²⁸ 以下資料請參考 <http://e-info.org.tw/node/42297> 之報導，檢索日期 2009/6/28。

2006 年完成，農水路從三米變寬為 7 米，經農委會劃為特定農業區，這都是農民犧牲農地所換來的」。學者徐世榮指出開發過程中各方利益難以衡平問題²²⁹：我國的說明會或公聽會是由開發單位及需用土地人自己辦理，當本案苗栗縣政府本身就是開發單位和需要土地人時，難以期待縣府本身公正地舉辦公聽會，並誠意傾聽農民和地主的聲音。此結構性問題也透露出開發許可制本質上不利土地擁有者或即將被徵收者等之弱勢者的態勢；不僅如此，土地開發通常涉及龐大利益，若未能顧及弱勢權利之下輕易地成就開發者利益，則深深令人懷疑是否為全民之福？是否為社稷長治久安之道？

（六）開發許可制與新國土計畫體系下銜接

內政部警覺目前臺灣地區土地經由區域計畫、都市計畫與國家公園計畫等體系進行土地使用管制，衍生下列問題：例如，未能落實國土保育與保安，造成環境破壞；水、土、林業務未能整合，缺乏有效管理；以及重要農業生產環境未能確保完整，影響農業經營管理；而且城鄉地區未能有秩序發展，公共設施缺乏配套規劃；重要者為非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導等等問題。也有意迎向永續發展之世界趨勢，因應全球氣候變遷為目標，故進一步整合土地使用計畫與審議體系，以俾實現經建會所提出「永續國土政策綱領」及「國土空間發展策略規劃」所揭橥之國土與環境永續發展策略。因此研擬「國土計畫法」草案（98年6月30日台內營字第0980806321號函陳報行政院）。

「國土計畫法」草案計畫將國土功能分區劃分為「國土保育地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」及「海洋資源地區」，並得依實際需要，再予分類、分級，進行不同程度之管制（草案第23條及第27條）。因應上述變化，農地釋出所採開發許可制如何配合修正也因此成為探討課題。

²²⁹ 該文請參見自由時報 2009/5/22 日自由廣場澄社評論。

學者針對「農業發展地區」研訂次分區劃設之容許使用類別及管制事項，以及次分區开发利用與變更使用審查標準（顏愛靜，2005）。關於後者开发利用與變更使用審查部份，其認為位於第一種農業發展區的農業用地，原則上應禁止開發許可之申請。換言之，基本上不允許開發許可制於第一種農業發展區進行開發行為。位於第二、三種農業發展區之農業用地，則須達25公頃開發規模者，並符合相關要件，始得開發。

上述意見指陳出相較於現今更趨嚴格管制方向。蓋其主張特定區域如第一種農業發展區基本上不接受開發許可制申請；其他類型農業發展區則傾向更為高密度管制，以避免開發行為座落於農業發展區。

五、開發許可制保育農地措施薄弱

由上述檢討可知，開發許可是突破土地分區使用管制的開發行為，在此情形下，對開發基地內及其周圍所採管制手段應高於一般開發行為。但就其保育相關規範也僅有「開發基地內保育區之集大化原則」和「緩衝綠帶之設置」；而且，對於優先列為保育區之構想缺少執行調查義務之規定等。總之，開發許可制應是土地開發行為例外下始適用之，故其對周遭環境保育要求應該更加嚴格，才能衡平破壞土地分區管制之行為。

第二節 環境影響評估對農地釋出之管制

農地釋出開發許可制亦涵蓋環境影響評估（Environment Impact Assessment），且與區域計畫委員會採併行審查方式進行。而環境影響評估範圍廣泛，雖亦注意生態保育，對開發案件「環境現況」調查乃視環評委員會議視個案而訂，其中並未針對農地保育訂定審查內容。簡之，農地釋出過程中，若欲經由環評而獲得農地保育成果尚難期待。

一、規範依據

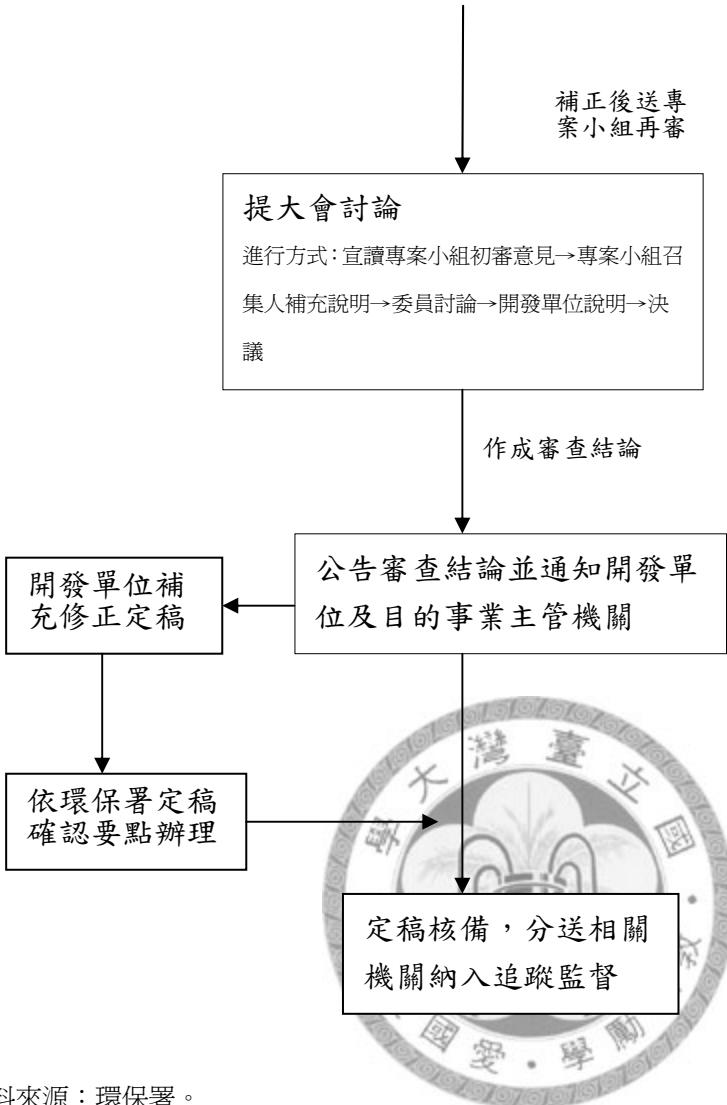
環境影響評估制度包括專業行政、民主參與兩大主軸，其一方面希望經由專業的調查、評估與監視制度等來控制開發行為對於環境負面效應，藉以減輕並降低環境負擔；另一方面，除尊重專業外，也納入民眾參與，希冀經由民主程序，建立決策過程正當性以利後續執行。我國於民國 83 年實施「環境影響評估法」該法第 3 條規定環境影響評估委員會（以下簡稱環評委員會）負責審查「環境影響評估報告」，為負責環境影響評估開發決定之組織。

二、環評委員會組成及審議流程

「環境影響評估法」第 3 條第 3 項規定訂定「政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」(96.12.13.)。委員會共由 21 人組成，除主任委員和副主任委員由環保署署長與副署長兼任外（第 3 條）。有關機關代表五人，由研考會、國科會、農委會、經建會及公共工程委員會等副主委員兼任；其餘委員十四人，由主任委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼（第 4

條)。所以，環評委員會基本上由官員及專家學者兩種性質組成。環評流程如下：





資料來源：環保署。

圖 5-3 辦理環境影響說明書、評估書審查標準作業流程

(一) 環評委員會正當性及可能監督

解決保育與開發間衝突，在環評制度下運作核心為環評委員會。陳錦芳（2003）指出，雖然環評委員會形式上為內部單位，但參酌大法官釋字第 462 號的見解，應認為環評委員會為實質的行政機關。再者，委員會作成決定之理由，不無藉判斷餘地而規避司法審查之可能。故陳錦芳（2003）強調至少在判斷瑕疪的認定上，司法不能再如現行實務般採取放任之態度，應就重大而明顯之瑕疪部分進

行司法審查，亦即司法積極介入應可導正僅由環評委員會獨挑大樑所帶來弊端。

(二) 民眾參與

民主程序下民眾參與雖然也很重要，乃建制環評制度中一環。但民眾僅能經由參加公聽會和說明意見等軟性方式表達其意願。關切民眾參與的權利與權益之保障，例如徐之道（2004）、張宗存（2004）、何玉鳳（2004）、王芳筠（2003）均指出現行環評制度設計中，民眾權益保障不夠充份，乃造成民眾抗爭不斷原因。王茜靄（2004）以雲林縣林內焚化廠興建案為例，其研究發現，環評運作過程中，決策者確實可能受到外在因素（如政策指示）影響下，使中立性受到左右。不僅在選址過程排除民眾參與的機會，也刻意忽略民眾之意見與科學數據的提出，使得決策者與民眾並不具備雙向溝通、理性對話等性質。

(三) 開發單位「球員兼裁判」雙重角色易影響民眾參與程度

在環評過程中，民眾意願被忽略情況不斷重演。以苗栗縣後龍科技園區為例²³⁰，後龍科技園區預定地位置座落於苗栗縣後龍鎮及造橋鄉，範圍南北長約 4.3 公里、東西寬約 1.2 公里；面積：362 公頃（其中私有地 184 公頃，佔 51%）。過程中，灣寶里里長謝修鎰嚴正抗議縣府黑箱作業，他說：「**灣寶里超過 150 公頃農地、佔了後龍科技園區預定地八成，竟然沒有人收到政策說明會通知書**。不僅如此，縣府找了一些沒有土地的人來開公聽會」。而且農民指控，縣府的黑箱作業還不只於此，環保署開了 3 次環評審查會，農民都不知道。2008 年 12 月營建署才開後龍科技園區可行性規劃會議，會都還沒開，但縣府卻早於去年 10 月發文給農民，要辦理土地改良物查估，行政程序本末倒置。

²³⁰ 以下資料請參考 <http://e-info.org.tw/node/42297> 之報導，檢索日期 2009/6/28。

學者徐世榮批評該案環評制度實有球員兼裁判、利益未迴避之嫌²³¹。因為該開發案的環評說明書或評估書是由欲開發工業區的苗栗縣政府自己提出，不可能提出一本「對環境嚴重影響，不應開發」的說明書，又苗栗縣政府本身就是開發單位及需用土地人，更難以期待其公正地舉辦說明會。如此現象背後隱涵「縣市發展由地方行政部門、地方派系和財團建構的霸權聯盟所壟斷，民眾利益被棄置一旁」的結構²³²。

三、環境影響評估之內容

根據環境影響評估法第 5 條第 2 項規定訂定「開發行爲環境影響評估作業準則」(98.03.11.)，以進一步規範環評作業內容。以下略作說明。

(一) 環境敏感區位及特定目的區位限制調查

「開發行爲環境影響評估作業準則」第 5 條規定：「開發單位應先查明開發行爲之基地，是否位於環境敏感區位及特定目的區位限制調查表所列之環境敏感區位及特定目的區位，並應檢附有關單位公函、圖件或實地調查研判資料等文件，並敘明選擇該開發區位之原因」。以上表示環評對於開發行爲之基地選址之考量，深具意義。

進一步查閱「環境敏感區位及特定目的區位限制調查表」中明列位經特定農業區或山坡地保育區（古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地）等開發基地，須依區域計畫法施行細則辦理。此處規定旨在將農地釋出問題回歸到區域計畫法管制，亦即依循開發許可制流程辦理。簡之，環評法對此並無特殊要求，農

²³¹ 該文請參見自由時報 2009/5/22 日自由廣場澄社評論。

²³² 該文請參見自由時報 2009/5/22 日自由廣場澄社評論。

地生態保育責任歸屬於區域計畫管制下。

(二) 說明書應記載事項及審查要件

環境影響評估過程，除現場勘察之外，也依賴說明書以及評估書中對環境影響的描述及因應對策說明。是故，說明書以及評估書應記載的內容及審查要件則重要關鍵所在（參見第 6 條規定）。說明書應記載事項及審查要件中共 13 項²³³，與本文關懷最相關者在於「開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況」，而「環境現況」審查要件依「附表六」之規定為指引。

「附表六」為「範疇界定指引表」目的在於提供環境影響評估範圍 (Scoping)，蓋與環境相關者範圍廣大難以窮盡，故範疇界定指引表在標示出應進行評估的範疇和對象，以及細部內容。「範疇界定指引表」由物理及化學、生態、景觀及遊憩、社會經濟、文化等大面向組成。生態範圍包含「陸域動植物、水域動植物，調查內容有種類及數量、種歧異度、植生分布、優勢群落、種類及數量、種歧異度、棲息地及習性、遷移及繁衍」等，可謂相當精細。

雖然範疇界定廣大無邊，但說明書規定中也明示，對於環境現況的說明可因區位環境或個案特性得免辦部分調查項目。換言之，並非所有各大面向均須窮盡調查，乃視個案條件而定。

²³³ 其內容為：一、開發單位名稱及其營業所或事務所。二、負責人之姓名、住、居所、出生年月日及身分證統一編號。三、說明書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。四、開發行為之名稱及開發場所。五、開發行為之目的及其內容。六、開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況。七、預測開發行為可能引起之環境影響。八、環境保護對策、替代方案。九、執行環境保護工作所需經費。十、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。十一、參考文獻。十二、附錄。十三、其他等。

(三) 評估書應記載事項及審查要件

說明書已公開供公眾閱覽並舉行過公聽會之後，開發單位依上述結果製作評估書，評估書較原先說明書內容詳盡，包括 1、開發單位名稱及其營業所或事務所。2、負責人之姓名、住、居所、出生年月日及身分證統一編號。3、評估書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。4、開發行為之名稱及開發場所。5、開發行為之目的及其內容。6、環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫。7、環境影響預測、分析及評定。8、減輕或避免不利環境影響之對策。9、替代方案。10、綜合環境管理計畫。11、對有關機關意見之處理情形。12、對當地居民意見之處理情形。13、結論與建議。14、執行環境保護工作所需經費。15、預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。16、參考文獻。17、其他 18、附錄等。



其中關於 6、環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫。其審查要件依「範疇界定會議」決定調查之項目、內容、方法為之。是故，同樣以「範疇界定指引表」為根據，同時，與製作說明書相同者，該指引表之項目及因子得依個案需求而選擇界定，而非悉數全部辦理。換言之，即交為環評委員會裁量決定之。

四、環評對農地保育之管制功能

(一) 強調環境敏感區位及特定目的區位限制

乃至於對於開發行為之基地，是否位於環境敏感區位及特定目的區位限制調查有詳盡規定。環評對於特定農業區開發是納入考量項目之中，但對此並未有進

一步評估計畫，而將之劃歸為區域計畫法及其施行細則管制範疇。因此，就特定農業區保護而言，環評中雖強調環境敏感區位及特定目的區位限制，但顯然對此不起任何作用，對特定農業區保育無特殊功能。

（二）以「台西古坑線環境影響差異分析報告」為例

環評關注於普遍且廣泛的環境保護，農地保育仍屬農委會職掌。以「台灣地區西部走廊東西向快速公路建設計畫台西古坑線環境影響差異分析報告（與台 17 線及台 61 線交會處平面變更為立體交叉及設置交流道工程）」專案小組審查會議紀錄為例²³⁴。此會議中農委會書面意見為「請申請單位補充對於鄰近農業生產環境之影響說明及因應對策，未來工程闢建並不以妨礙現有區域性農路通行者為前提。本案變更計畫基地範圍如涉及農業用地變更，相關作業請依區域計畫法/農業發展條例等規定辦理」。以上顯示，平地農地保育中，環境影響評估並未扮演重要角色，主要仍回歸區域計畫法/農業發展條例管制中。

（三）環評於實踐上仍難以平衡各方多元利益

苗栗縣後龍科技園區案例顯示民國 83 年通過環境影響評估法近十餘年來來未解難題：環評運作過程、民眾參與程序，不無充斥著官民間相互不信任，政策討論難以公開辯論、誠心溝通；官方有其行政技倆，而民眾仍以抗議為發聲管道，經濟發展過程中開發行為仍舊與其他公共利益難以相容並存。

苗栗縣後龍科技園區案例尚可延伸為農地保育在農業文化保留、農村聚落之維護處於弱勢情況下，如何有生機？社會團體後龍科技園區自救會會長陳幸雄指

²³⁴ 網址為 <http://atftp.epa.gov.tw/EIS/098/E0/08693/0608> 紀錄.pdf；檢索日期 2009/6/19。

出²³⁵，「六輕爭取在雲林麥寮設廠時也承諾過這些，但啓用後卻引入大批外勞，當地居民得到的只有污染、還有日前被報導出來的超高罹癌率；此外，台灣到處都有閒置或未進駐滿的科技園區，灣寶社區居民不能諒解政府如今又要以工業發展之名驅趕農民的作爲」。最後，農地釋出是否直接將當地農民生活連根拔起！灣寶社區協會理事長洪箱補充說²³⁶，「假使今天灣寶人領了賠償離開，未來工業區沒做好，轉成丁種建築用地蓋住宅，子孫又怎麼回得了這片土地？被破壞了的土地也沒辦法再耕作。」若不斷地開發農地，在區位上及數量上，乃至於開發行業類別沒有適當管制；環評作爲一項最重要環境保護制度，若不能衡量多元利益，不僅農地談不上保育，農村文化和聚落也將漸次不保。

（四）環境現況調查內容不及於農地保育



環境現況調查內容取決於環評委員會裁量，說明書和評估書應記載事項中均包含環境現況說明和調查，而且「範疇界定指引表」也詳細列出審查要件，其基本架構堪稱完備，惟調查廣度與深度則依賴環評委員會裁量。對於農地保育，基本上特定農業區變更使用與否屬區委會權責。換言之，環評進行當中，雖然注意生態保育，但農地保育課題在其它部門分工之下，成爲農業主管機關和區委會權責。關於政策工具選用上，對農地保育能著力者，本文認爲環評非第一順位選項；採取「土地使用分區管制」和「農業用地利用與管理」等管理途徑可能較爲直接有效。

²³⁵ 以下資料請參考 <http://e-info.org.tw/node/42297> 報導，檢索日期 2009/6/28。

²³⁶ 以下資料請參考 <http://e-info.org.tw/node/42297> 之報導，檢索日期 2009/6/28。

第三節 縣市政府負責審查案型

中央與地方間審查分工規定始於農地釋出方案，後由「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」明定（民國 96 年 4 月 9 日，以下簡稱「審查作業要點」）。農地釋出方案內擴大農地變更管道之簡化審查程序，明示「各目的事業計畫使用農地，除特定農業區應徵得中央農業主管機關同意外，其餘各分區授權由地方農業主管機關行使變更使用同意權。」此規定於「審查作業規範」規定第 14-16 點當中，圖示如下。

表 5-2 中央與地方政府審查農業用地範圍劃分表

使用分區	則 變 更 編 定 原	使 用 地 類 別	特 定 專 用 區	河 川 區	風 景 區	區 山 坡 地 保 育	森 林 區	工 業 區	鄉 村 區	一 般 農 業 區	特 定 農 業 區
農牧用地											
林業用地											
養殖用地											
水利用地											
生態保護用地											
國土保安用地											

資料來源：本文整理自「審查作業要點」第 14-16 點。

- 說明：
- 1.特定農業區一欄表農業用地變更申請其面積在十公頃以下，才屬地方政府辦理類型。
 - 2.欄內加斜線者表由目的事業主管機關送直轄市或縣（市）農業主管機關初審後，再徵詢中央農業主管機關審查同意類型。
 - 3.餘空白欄位表示目的事業主管機關送直轄市或縣（市）農業主管機關審查類型。

由上述圖表可知，編定於特定農業區下的 6 種中用地（農牧、林業、養殖、水利、生態保護、國土保安）之變更面積達 10 公頃以上者，才屬中央政府（農委會）辦理類型²³⁷。準此而言，大部份變更案件屬地方政府辦理事項，由縣市政府

²³⁷ 隨著「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣（市）政府審查作業要點」

承擔大多數業務。然而，大面積類型開發（屬中央政府辦理審查），實務上連同「非都市土地開發審議作業規範」規定，與審議機關「區域計畫委員會」併同舉行，農業生產完整和保育考量於審議會議中一併討論。以下針對縣市政府適用「審查作業要點」相關規定及執行加以分析。至於迄今釋出面積，自 2002 後我國並無農地釋出彙集統計，所以大小面積變總數難以查證。

一、適用「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」條件

農業發展條例第 10 條第 1 項規定：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。」第二項又規定：「在前項法律未制定前，關於農業用地劃定或變更為非農業使用，依現行相關法令之規定辦理。」由於一直未有相關立法，除有違法律保留原則外（王玉真，2005：80），依現行相關法令辦理的情況下，即根據行政命令位階「審查作業要點」辦理。

並非所有用地變更均須徵得農業主管機關同意，具有下列情形之一者，應徵得農業主管機關同意：

(1)依區域計畫法編定為非都市土地特定農業區、一般農業區變更為其他使用分區者。

(2)依區域計畫法編定為非都市土地農牧用地、養殖用地、水利用地、林業用地、生態保護用地、國土保安用地變更編定為其他用地別者。

(2009/04/30 修正)將開發面積由 10 公頃改為 30 公頃以下者，授權縣市政府核准之規定，未來「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」或許隨之修訂，現今仍維持原狀。

(3)都市計畫農業區、保護區農業用地劃定或變更為非農業使用者。

惟上述範圍者，始須適用「審查作業要點」規定。就此規定而言，重要性在於該要點所掌管農業用地變更使用審查範圍面積龐大，對於組成並形塑國土機能具有相當影響力。台灣國土地面積 1/4 中為特定農業區和一般農業區²³⁸（特定農業區佔有 322,566.2841 公頃，一般農業區有 235,679.5809 公頃）。再以非都市土地各種使用地別分析農業用地變更主管機關審查範圍²³⁹，其幅員更大所佔國土地面積有 81% 之多。

二、准駁的要件

審查機關同意准駁的要件規定至為關鍵，並規定於「審查作業要點」第 5 點²⁴⁰。究其內容其關切點在於，1、是否規劃設置隔離綠帶或設施者；2、是否另外設置專屬灌排水系統作為廢污水排放使用；3、申請變更範圍內是否夾雜未申請變更之農業用地且妨礙其農業經營者；4、是否妨礙原有區域性農路通行者；5、申請變更農業用地面積已達非都市土地使用管制規則所定應送區域計畫擬定機關審查面積百分之九十以上，且有採取部分土地分割情形者；6、申請變更農業用地面積已達非都市土地使用管制規則所定應送區域計畫擬定機關審查之面，而藉分期分區開發，分次申請用地變更者。

²³⁸ 參見內政部統計資訊服務網 <http://www.moi.gov.tw/stat/>；檢索日期 2008/11/25。

²³⁹ 參見內政部統計資訊服務網 <http://www.moi.gov.tw/stat/>；檢索日期 2008/11/25。

²⁴⁰ 條文如下：五、申請農業用地變更使用，經審查有下列情形之一者，不同意變更使用：

- (一)未依規定規劃設置隔離綠帶或設施者。
- (二)使用原有農業專屬灌排水系統作為廢污水排放使用者。
- (三)申請變更範圍內夾雜未申請變更之農業用地且妨礙其農業經營者。
- (四)妨礙原有區域性農路通行者。
- (五)申請變更農業用地面積已達非都市土地使用管制規則所定應送區域計畫擬定機關審查面積百分之九十以上，且有採取部分土地分割情形者。
- (六)申請變更農業用地面積已達非都市土地使用管制規則所定應送區域計畫擬定機關審查之面積，而藉分期分區開發，分次申請用地變更者。

上述規定 1-4 點規定旨在維護完整農業生產環境。第 5-6 點目的防範規避「非都市土地開發審議作業規範」業者（至少對開發業者而言增加各種成本負擔且延耗時日）。綜觀審查作業要點全文，其中並無任何關於農地釋出數量限制規定，只要符合隔離綠帶或措施、排放廢水規定及其他規定等，審查機關必須同意變更申請。就此，「總量監控」原則（農業發展條例第 9 條參照）指導效力何在，似未明確。

換言之，只要業者符合上述規定，審查機關並無任何數量管控上依據，作出不同意處分。加以我國並無農地利用管理專業法律、區域計劃通盤檢討緩不濟急、生物多樣性推動方案無強烈拘束力等。而依隨市場需求起舞，而無明確數量管控機制，此種趨勢是否過於寬鬆而不利國家永續發展，令人憂心。

三、「分區分級」管理原則是否充分？

農地變更准駁要件圍繞著農業生產環境保護之外，「審查作業要點」也規定五種使用分區類型，揭示農地釋出「分區分級」管理原則。

(一) 區分不同農業區而為釋出管制

依據「審查作業要點」第 6-10 點可整理出五種使用分區類型²⁴¹，並且第 1 類至第 5 類管制寬嚴程度呈遞減的情況。

²⁴¹ 分別為非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地（第 1 類）、非都市土地特定農業區非屬經辦竣農地重劃之農業用地（第 2 類）、經政府核定之養殖漁業生產區範圍內之農業用地（第 3 類）、經目的事業主管機關核准其事業計畫者一般農業區之農業用地（第 4 類）、除直轄市或縣（市）主管機關另訂定有限制條件外，經目的事業主管機關核准其事業計畫者都市計畫農業區、保護區農業用地（第 5 類）。

表 5-3 不同保護程度下使用分區變更規定表

「審查作業要點」條號及其規範內涵	重要性等級區分
六、非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，在不影響農地重劃區完整性及農業生產環境之原則下並符合下列情形之一者，得同意申請變更使用 ²⁴² 。	★★★★★
七、非都市土地特定農業區非屬經辦竣農地重劃之農業用地，符合下列情形之一者，得同意申請變更使用 ²⁴³	★★★★
八、經政府核定之養殖漁業生產區範圍內之農業用地，符合下列情形之一者，得同意申請變更使用：	★★★

²⁴² 條文如下：六、非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，在不影響農地重劃區完整性及農業生產環境之原則下並符合下列情形之一者，得同意申請變更使用：

(一)因防止災害、國防需要、規劃農民住宅所需之用地。(二)經行政院核定之公共建設所需用地。(三)申請事業用地變更面積已達送區域計畫審議規模者，因無可避免使用農地重劃土地，且已依規定對使用農地重劃土地之灌、排水系統等農業建設投資未造成影響，或有影響惟已研擬相關防護與配合措施者。(四)凹入鄉村區為自然地形、建築用地包圍或被合法建築用地包圍、夾雜之零星農業用地，符合非都市土地使用管制規則規定者。(五)政府機關興辦公共建設或政府機關興辦提供公眾使用之設施所需用地。(六)經中央農業主管機關專案核准與農業經營相關之農業產銷設施所需用地。(七)民國九十八年十二月三十一日前依據行政院 2015 年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫所規範原設廠用地於依農地重劃條例辦竣農地重劃前已編定為丁種建築用地申請毗連土地擴展工業，且原設廠及擴展工業均屬低污染無公害事業者。前項第五款及第六款使用土地以符合下列情形之一者為限：(一)申請變更用地所在地之鄉(鎮、市、區)已辦竣農地重劃之農牧用地面積達該鄉(鎮、市、區)非都市土地農牧用地面積百分之八十以上。(二)屬於農地重劃條例第二十二條第二項規定各款之土地。(三)政府機關興辦提供公眾使用之既有公共建設經目的事業主管機關認定確有擴大事業使用必要之毗連土地。(四)民國八十九年十二月二十八日前經專案輔導變更編定為特定目的事業用地之既有農業產銷設施，經認定確有擴展事業使用必要之毗連土地。

²⁴³ 條文如下：七、非都市土地特定農業區非屬經辦竣農地重劃之農業用地，符合下列情形之一者，得同意申請變更使用：(一)因防止災害、國防需要、規劃農民住宅所需之用地。(二)國家重大建設計畫。(三)經行政院核定之事業、公共設施或公共建設所需用地。(四)政府機關興辦公共建設或政府機關興辦提供公眾使用之設施所需用地。(五)中央目的事業主管機關專案核准設立之公益性福利設施。(六)中央農業主管機關專案核准輔導興建之農業計畫所需用地。(七)開發面積在二十五公頃以上之住宅社區。(八)低污染之工業區。(九)依非都市土地管制規則申請為下列使用者：
1.申請毗連土地變更為丁種建築用地。
2.申請工業區以外為丁種建築用地包圍或夾雜土地，變更為丁種建築用地者。
3.申請毗連甲種或丙種建築用地或已作住宅用地使用之零星土地變更為建築用地。
4.特定農業區供道路使用申請變更編定為交通用地。
5.因重大建設計畫或重大交通建設計畫土地被徵收，申請於自有土地或依。已核定住宅重建案變更編定為建築用地。
6.因徵收或撥用，至剩餘建築用地畸零狹小，申請毗鄰土地變更編定為建築用地。
7.特定農業區內公立公墓更新計畫申請變更為墳墓用地。
8.離島或原住民保留地因住宅興建計畫申請變更編定為建築用地。
(十)依非都市土地變更編定執行要點第八點規定，經檢具目的事業主管機關核准文件，申請變更編定為特定目的事業用地者。但申請作為營建土石方收容處理場所者，以依「營建剩餘土石方處理方案」設置且符合下列範圍之使用，始得同意申請變更使用：
1.土方銀行。
2.土石方資源堆置處理場作為暫屯、堆置、填埋、轉運、回收功能者。

九、一般農業區之農業用地，經目的事業主管機關核准其事業計畫者，得同意申請變更使用。	★★
十、都市計畫農業區、保護區農業用地，除直轄市或縣（市）主管機關另訂定有限制條件外，經目的事業主管機關核准其事業計畫者，得同意申請變更使用。	★

資料來源：本文整理自「審查作業要點」第 6-10 點。

首先，第 6 條「非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地」是最強烈受保護的用地。因經辦竣農地重劃之農業用地曾是水利設施等重大投資之處，從而是首要保護對象，所以變更使用的條件最嚴格，是農業主管機關亟欲保護的對象。相對地，第 7 條「非都市土地特定農業區非屬經辦竣農地重劃之農業用地」相較於第 6 條，因無經辦水利投資，則無農地重劃區完整性及農業生產環境考量，區塊的完整性和生產環境在此即非構成要件，形成較寬鬆立場。

其次，保護程度放寬者，為第 9 條對「一般農業區之農業用地」之保護：只要經目的事業主管機關核准其事業計畫者，則中央農業主管機關亦予同意。再者，第 10 條對「都市計畫農業區、保護區農業用地」之保護，比照前條第 9 條，但增列了保留給地方政府的權力。綜之，第 9 和第 10 條表示中央農業主管機關對於「一般農業區之農業用地」和「都市計畫農業區、保護區農業用地」的開發同意權交由目的事業主管機關決定。上述作法雖符合農地釋出基本原則和精神，對社會經濟發展亦有促進效果。以農地具有多種生態功能觀點而言，對於保育及整體環境規劃而言似嫌有不足，以及是否利於未來農地利用與能源政策和環境政策結合，不無疑問²⁴⁴。

²⁴⁴ 對照先進國家發展經驗，農地利用與能源政策和環境政策結合之處甚多，乃至於可從區域發展立場促進地方發展，而非一味地以開發轉用（農地變建地）為手段，從而存有不同開展可能（OECD, 2005；OECD, 2006）。

(二) 長期行政計畫將有助於分區分級管理原則及保育實踐

實質上「分區分級」管理原則已是現制下極佳管理原則。但若由生態保育關懷而言，由於缺乏適當行政計畫支援，其效果易大打折扣，甚至開放國土各個角落均有開發案出現可能，加以前述未貫徹總量監控原則，且缺乏「農地利用管理計畫」。不可諱言，此制極有可能形成農地破碎化、零細化制度性力量。

上述判斷理由在於，「分區分級」管理原則首先缺乏變更數量為管控手段；其次，「審查作業要點」中並無哪一區位絕對不得釋出規定，僅是限制條件相對嚴格而已。至於「嚴格」程度是否足以維護完整農業生產環境，究其開放要件為低污染工業區、各種公共設施、事業興辦等等。農地數量有限，而社經發展用地需求無窮。吾人可合理推測，假以時日則個案開發將具有蠶食鯨吞力道將「維護完整農業用地」化為烏有。

(三) 短期以分區分級為基礎課予開發行為其他義務

面對農地漸遭侵蝕趨勢，行政計畫建立是最好管制工具（此在「農地釋出原則與作法中」已提及研擬農業發展地區「劃設原則」²⁴⁵）。農業發展地區劃設值得正視，其具體效益在於能「完整農業生產環境」衡量因素具體呈現。當吾人考量農地釋出質（區位）以及量（數量）時，可由其內容得出衡量脈絡和依據，對於農地資源利用和管理，以及景觀和保育，多有協助之效。然而，若短期內無法制定農業發展地區劃設，則可考慮強化分區分級管制原則，例如加採積極課予開發義務，如生態資源補償（詳見下述德國「侵擾自然資源管制」介紹）。

²⁴⁵ 內容為配合國土計畫法（草案）實施之先期作業（1）研訂合宜之農業發展地區劃設原則。（2）研訂農業發展地區分級分區管理機制。（3）建立地方政府農地資源空間資料庫及農產業設置區位之劃設指標，以為農業施政之空間規劃參考。

四、管制手段--隔離綠帶為主要管制措施，但其認定有失目的性考量

隔離綠帶或設施的標準依不同使用分區而列有不同等級規定，第 12 條中將之區分為三類型：特定農業區、一般農業區、其他(森林區、山坡地保育區、特定專用區)。此外，再依變更使用後項目強度的不同予以管制²⁴⁶，其規定如下：

表 5-4 隔離設施規定於不同使用分區標準表

變更用途	特定農業區	一般農業區
工業區	三十公尺	二十公尺
住宅社區（含勞工住宅）	二十公尺	十公尺
工商綜合區	二十公尺	十公尺

資料來源：本文整理自「審查作業要點」第 12 點。

以上規定就形式而言看似合理，但應斟酌具體內涵。上述規定區分出不同使用分區轉用成不同強度使用時，採差異對待規定，初就形式而言是頗為合理，若細究何謂「隔離綠帶或設施」，則禁不起進一步的檢驗，理由如下，「審查作業要點」第 13 條「隔離設施之認定，指具有隔離效果之通路、水路、空地、廣場、平面停車場、開放球場及蓄水池等非建築之開放性設施……」，美其名曰隔離綠帶或設施，實則為無綠帶，只有設施，進一步觀其所列舉者為通路、水路、空地、廣場、平面停車場、開放球場及蓄水池等非建築之開放性設施，何來「隔離」可言？這些非建築之開放性設施隔離什麼？具有什麼功能呢？

²⁴⁶ 舉例言之，特定農業區變更作其他使用時，隔離綠帶或設施之配置原則為，若變更作工業區使用者至少配置三十公尺隔離設施、變更作住宅社區（含勞工住宅）使用者至少配置二十公尺隔離設施、變更作工商綜合區使用者至少配置二十公尺隔離設施。至於一般農業區變更做其他使用時，變更作工業區使用者的話，至少配置二十公尺隔離設施、變更作住宅社區（含勞工住宅）使用者至少十公尺、變更作工商綜合區使用者至少十公尺。

緩衝綠帶功能旨在應用植栽達成環境美化、生態綠化之諸多目的²⁴⁷，如：(一)建築上的功能；(二)物理環境的控制與改善（水土保持、減弱噪音、淨化空氣、控制光線及眩光、影響局部微氣候----日光輻射、風、逕流、溫度的改善）；(三)美學上的功能；(四)生態經營上的功能---提供生物棲息、繁衍、覓食的場所，建構生態環境...等四大項。就其適用於農地管制而言，至少應服膺物理環境控制改善和生態經營上功能，據此，檢討作為隔離綠帶或設施「非建築之開放性設施」完全不符合目的性，此項措施難以達到設置緩衝綠帶目的。

五、執行程序

(一) 依規定程序應組成審查委員會



至於審查程序為何？依「審查作業要點」第 19 條規定²⁴⁸，各級農業主管機關為審查農業用地之變更，得組成審查小組辦理，而經查詢農委會農地管理法規檢索系統 (<http://farmland.coa.gov.tw/main.htm>) 及農業法規彙編中，均未有農業用地變更審查小組組成辦法公布。實際上並無所謂審查小組組成。

(二) 實際上以會辦方式進行

實際上由會辦之方式進行，亦即僅由相關單位會簽意見提供農業單位彙整（王玉真，2005：142-143）。因此，審查程序依農業主管機關同意農業用地變更使用審查表（詳見附錄 6）進行。審查單位目的事業主管機關計有水利、地政、農務、林業、漁業、水土保持等，各自依據權責加以審查，至於審查結果部份則有同意、不同意（其中須附說明理由說明）以及其他等三種。「審查作業要點」之形式與精

²⁴⁷ [\(2007/11/26\)](http://www.taiwan-farming.org.tw/FarmingSocietyWebsite/Upload/200602081632221.doc)

²⁴⁸ 條文為：各級農業主管機關為審查農業用地之變更，得組成審查小組辦理；直轄市或縣(市)農業主管機關就審查同意之案件，應定期彙整統計，送請中央農業主管機關列案備查。

神，以拘束處分為主²⁴⁹。

(三) 以彰化縣政府（農業處農務科）執行為例

農地釋出須有工商活動發展需求為前提。釋出用途，在近二、三幾年內，以北彰化居多，申請變更目的多作為工業區、寺廟、加油站、托兒所、安養院等²⁵⁰。

在地方政府所遵循法規中，對於數量或面積規定並未明文訂於不同意要件當中，所以基於依法行政立場，縣市政府承辦此項業務時，並無法源依據作出不同意處分。經辦人員說明如下：

「數量上我們沒有管控，主要看目的事業主管機關規定。像工業的部份是建設處那邊在管，只要他們那邊初審通過，只要符合法令規定，他們就收件會我們。那我們這邊就看是否符合「農業主管機關同意農業用地變更審查作業要點」用地變更規定，隔離綠帶 1.5 米...。基本上只要符合法規的規定，我們無法駁回。中央並未明定只能准幾家，所以縣市政府沒有駁回的理由。--我們有提報農地違規查核案件數給中央，但沒有農地釋出案件面積，所以沒有總量監不監控的問題。」

如果對於申請農地變更面積和數量沒有明定管制規定，每年農地變更面積屬於無法可管狀態。地方政府依法辦理變更農地面積無上限，但耕地面積卻不會增

²⁴⁹ 關於直接行為上的管制 (Direkte Verhaltenssteuerung) (Reinhard, Engel, Voßkuhle, 2003: 85-101) 如建立管制標準、核發許可，在類型上可分為許可 (Genehmigungsvorbehalt) 與特許 (repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt)。前者又稱為羈束處分，後者亦可稱裁量處分，凡要件該當者即核發許可是為羈束處分，裁量處分者為即使要件該當，也不一定核發許可，並可以經由附款施以其他要求，故其基本上樣態為不許可，例外才許可。以此架構審視「審查作業要點」之形式與精神，以拘束處分為主。以現行農地管理利用缺乏相對應的生態保育法規規範而言，廣採拘束處分之形式實不利農業生產環境完整之維護，強化附款功能是農業主管機關可考慮多加採用管制工具此論點可參見王玉真 (2005: 142-143)。

²⁵⁰ 訪問地點：彰化縣政府，時間為 2009/6/10 上午；訪問對象為張榮揚先生（農務科科員，並經辦此項業務）。他指出，「以彰化縣農地釋出來講，以北彰化居多（南彰化還是種稻米比較多）。申請項目分別為工業區（大宗）、寺廟（算蠻多的）、加油站、托兒所（兩者近來也飽和了）、安養院等。」

長，彼消此長發展下，未來能保有多少農地，不無疑問。

2、農地保育區位建議（尤其針對特定農業區）

現行「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」中對區位採「分區分級」原則。此原則是否能充份保護生產力較高的特定農業區，承辦人員指出：

「我們建議主要污染源--工廠申請變更開發數量一定要設限。數量和區位上都要嚴格一點，譬如工廠不能設在特定農業區上。優良農田在範圍、家數或面積的釋出都要多加限制，才能避免優良農田繼續受到破壞。總之，工廠的變更使用還要嚴格一點，尤其是特定農業區的保護。但中央放出來了，我們只能執行。但基本上，特定農業區用地變更我們會看緊一點。至於農地不斷釋出的問題，我們是希望工業部門能讓散落在各處的工廠遷入工業區裡。但這問題講很久了。」

由以上訪談內容可知，農地釋出在分區分級管理之上，得考慮附加開發行業別之限制，從源頭處保護農地。

3、大型開發案中縣市政府只負責提供「審查意見」

另外，關於不屬於縣市政府准駁權限內大型開發案，仍依照「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」中規定，由地方政府提出「審查意見」，同意與否權力則在內政部區委會。承辦人員說明如下：

「大型開發案中，我們只提供「審查意見」，沒有表示同意或不同意權力，沒有准駁的權利。意見是說大概是說區塊是否完整、所做隔離綠帶措施是否符合規

定、有無符合不同意變更情形等...。通常工業區變更區塊都很完整，區委會那邊審查用水、交通等。...中央要推動政策，通常地方政府僅只是配合辦理而已。」

六、小結

總結上述種種，可歸納出「審查作業要點」幾項管制特色。一、總量監控不確實，並且條文中並未明定上限。二、區位保護以分區分級管理為原則，但困難在於允許工廠進駐特定農業區中，優良農地難以保護，農產品易受污染。三、以隔離綠帶為唯一管制手段，所謂綠帶卻以空地、廣場、平面停車場認定，喪失實質功能等。

根據上述發現，未來可改進方向有，一、研擬如何進行確實總量監控原則，譬如各縣市依年度如何分配，並明定於「審查作業要點」中。二、除分區分級管理為原則外，對於不同申請變更目的事業應為寬嚴不同規定。三、應強化隔離綠帶功能，特別是植栽部份。



然而，現行體系中非無解決方法。以農發條例幾乎做為農業部門基本法而言，提供了若干可供發展的可能性，譬如農發條例第 3 條第 10 款第 1 目對「農業用地」定義其實已包括了保育用途，從而可以發揮之處。若問題的理絡是如此的話，於近程作法，可先強化「審查作業要點」的管制功能，特別是第 4 點「農地變更使用說明書」實質審查內容強化上，可藉助審查技術規範之建立或管制標準之設計將影響「農業生產環境」的要素創設出並穩定下來。

第四節 內政部區域計畫委員會審查案型

「審議作業規範」亦區分地方/中央審議兩種類型，以下討論須送交內政部區域委員會審議類型，亦即大面積案型。此類型開發面積總數，自 2002 年以來，由各目的事業主管機關統計，而全國並無彙集紀錄。

一、規範依據：「非都市土地開發審議作業規範」

農地的變更使用同時受區域計畫法管轄－「非都市土地開發審議作業規範」²⁵¹（以下簡稱「審議作業規範」，民國 97 年 8 月 7 日台內營字第 0970805739 號令修正），其中採開發許可制為運作精神，以區域計畫委員會為審議機關，負責核准開發許可（後續才能辦理變更以及建築許可等，詳細流程參見附錄 7）。此外，開發案型和規模達一定標準者，則須適用環境影響評估，水土保持亦同²⁵²。

二、區域委員會組成及審議過程

非都市土地開發審議作業規範依區域計畫法第 15 條之 2 第 2 項規定，區域計畫委員會為合議制²⁵³，委員會組成除主任委員副主任委員外，其餘委員，由主管建設、都市發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表，以及具有區域計畫大地工程、天然資源、保育利用等專門學識經驗之專家學者。其中專家學者不得少於委員總數三分之一。依上述規定，農委會代表在區域計畫委員會為農業機關代表委員，其中亦有環保或生態民間社團參與。以下就中部科

²⁵¹ 「審議作業規範」管制內容及於所有非都市土地，非僅針對農地釋出而設。

²⁵² 其進行程序參見經建會（2006：27）所繪製流程圖。

²⁵³ 見各級區域計畫委員會組織章程第 4 條規定。

學工業園區第四期為例審議過程為例說明²⁵⁴。

中部科學工業園區第四期座落於二林鎮，基地範圍包括台糖土地約499.6公頃（編定為特定專用區），特定農業區農牧用地20.9公頃，一般農業區農牧用地59.8公頃。按「農業主管機關同意農業用地變更審查作業要點」第17點之（一）規定，地方政府僅提供上級機關審查意見，並不行使同意權。開發許可與否由區委會審議決定²⁵⁵。

以二次會議內容而言，區委會審議的內容首先針對產業發展需求是否確實？其經濟效益評估為何？以及面板產業在未來是否仍為政府應扶植產業等上游必要性予以討論。就此，中部科學工業園區管理局（開發單位）於答覆時指出，該案為行政院核准之重大建設計畫，且相關時程已列入控管。其中並臚列出「環評審查須」於98年6月15日完成、「非都市土地開發許可審查」於98年6月28日完成，乃至於「園區用地取得」於97年8月至98年12月間完成等行政院意志。

審議時細節部份為：因應園區開發帶來人口而衍生交通量衝擊、園區所需用水量是否排擠農業用水及民生用水、工業區開發規範、道路/停車場規劃、中央公園規劃、基地滯洪池、園區內住宅規劃等。

本件區位問題頗遭非議。本件選址所在地（二林鎮）在內政部區域計畫第二

²⁵⁴ 筆者兩次參加區域計畫審議會議「中部科學工業園區第四期開發與細部計畫案」，時間分別為2009年4月28日及5月5日。地點於內政部營建署。

²⁵⁵ 法規是否符合授權明確性原則之憲法解釋，可做以下區分，在刑罰構成要件之規定為嚴格要求（*strenge Anforderungen*），次為行政罰（秩序罰）構成要件之規定為中度要求（*mittlere Anforderungen*），低度要求（*geringere Anforderungen*）者為國家安全或主管專業機關考量之事項。吳庚（2003，171-172）。區域計畫委員會審查密度以著重行政專業裁量為主，在構成要件明確性原則上可採低密度之原則。非都市土地開發審議作業規範性質偏向行政專業裁量，趨向於低密度要求原則，條文所規範內容頗為疏鬆而留予區域計畫委員會（行政單位）為決定。

次通盤檢討中²⁵⁶，原先被定位為「優質鄉村聚落型態之田園生活區」。就此，民間團體就區位選定提出質疑，但內政部代表在隔次會議中公開發言此區已修正不再規劃為「田園生活區」，故無違反區域計畫第二次通盤檢討內容。內政部（營建署城鄉發展分局）代表在短短一週內對第二次通盤檢討內容有所轉折，以解消令人質疑的區位選定難題。此點呈現土地利用缺乏上位指引，以及上位指引不具法定效力之土地利用（農地釋出）課題。

農委會代表只有在其中一次會議中發言，內容為一、中科四期旁尚擁有竹塘農業生產專區，請開發單位注意對周遭農業生產環境影響。二、此外，二林地區接近王功、鹿港養殖（蚵）地區，將來廢水排放是否會影響漁業養殖環境，也應一併考量。



三、審議結果評價

大面積農地釋出時對於周圍生產環境保護，主要落實於隔離設施或綠帶上。在區委會召開前，縣市政府已就「審查作業要點」審查隔離綠帶或設施的配置，並將審查意見送至農委會和區委會，故其保育措施即已成型。其次，依「非都市土地開發審議作業規範」總篇和個論規定，針對不同目的事業使用，就隔離綠帶寬度有相關規定。總之，農政機關訂定「審查作業要點」中隔離綠帶或設施的配置是最低限度要求。

審議過程中，農政單位代表發言雖強調中科四期旁尚擁有竹塘農業生產專區，開發單位應注意對周遭農業生產環境影響等。但此等發言性質近似於「呼籲」開發者關切農業生產環境完整，其背後並無法律或法規命令作為適用依據。從而，

²⁵⁶ 現況為「中部區域計畫(第2次通盤檢討)規劃草案」，經 95 年 12 月 28 日 內政部區域計畫委員會第 196 次會審定，於 96 年 6 月 6 日 報行政院備案，行政院經建會於 96 年 9 月 6 日 召開會議討論，內政部據以修正計畫後，於 97 年 6 月 18 日 再次報請行政院備案。」

開發者對此反應無關痛癢，在遵守「審查作業要點」後，就農地變更使用並無其它義務。就此，不但突顯出（中部）區域計畫規劃難以貫徹所遭致後果，而且也彰顯出無農地利用專法可供規範的困境。此情形誠如徐世榮、顏愛靜、賴宗裕長年觀察²⁵⁷：「我國非都市土地的開發是採目的事業開發導向，各目的事業主管機關（如經濟部）居主導地位，完全以事業本身的需求為考量，對農地予取予求（如最近後龍科技園區的開發即是一例）。而土地管理機關雖有相關「作業須知」，但均是配合目的事業主管機關「於法有據」核定之土地使用計畫，因此，農地大量的流失，土地資源利用與配置也出現了嚴重問題。」

此外，區委會審議時，農委會是否同意農地釋出，通常考慮農業用水、地下水及環境生態問題，一般以內部「簡簽」送區委會表達意見²⁵⁸。但最終決定權力仍在區委會。

四、檢討



以上述中科院四期開發審議會議為例，負責區域計畫的內政部營建署，在面對行政院推動的列管的重大開發案，都不得不加以配合轉彎，農委會亦面臨與區委會相同問題，甚至更嚴峻的情境。

首先，區委會開議時討論內容龐雜，農業生產環境並非重點。其次，全國土地管理數量上無管制---故除建立基本釋出數量外，長期應建立土地供需掌控機制。第三，農政單位屬弱勢部會，聲音往往不被重視；法律上，經由「農業主管

²⁵⁷ 請參見自由時報 2009/05/11, A11 版標題為：〈10 公頃→30 公頃 農委會，請保護台灣的農地！〉之評論。

²⁵⁸ 經農委會農地利用科承辦技正張志銘先生告知實務情形（2009 年 4 月 28 日）：「區委會不因農委會不同意釋出而不發給開發許可，所以即使農委會不同意釋出也無濟於事。以往即使不同意情形下，也不會去發個不同意公文去，你不同意人家（指區委會）還是同意開發。...」

機關同意農業用地變更使用審查作業要點」所採除分區分級管理原則及隔離綠帶為政策工具外，並無其他政策手段可採。換言之，農地於區位上守護，不但在政治上勢力薄弱，復以法律上位階甚低，成效有限。雖「農地釋出原則與作法」指出「釋出原則農地釋出兼顧農業生產資源之維護與景觀意象之塑造」。而在區位失守，數量上難以掌控的情況下，如何兼顧農業生產資源令人憂心。



第六章 農地保育策略展望

缺乏健康大地所蘊育的水、土、林，農地保育無所立基，亦形塑不了「完整農業生產環境」。「維護完整農業生產環境」之充分且必要之基礎條件，在於強化自然保育，並落實 CBD 宗旨，此即農地保育目的。另外，對已經破壞的農地，應考慮以土地重劃、土地徵收及美國式農業地役權之方法，為妥善補救，亦可參酌德國式生態資源補償為不同政策手段。

第一節 保育理念與方法

一、CBD 就地保育之理念



就 C.B.D 第 8 條中十三項要求說明「就地保育」內涵，其並不僅僅「制定或維持必要立法和／或其他規範性規章，以保護受威脅物種和群體建立保護區系統或需要採取特殊措施以保護生物多樣性的地區」；或者僅止於「必要時，制定準則據以選定、建立和管理保護區或需要採取特殊措施以保護生物多樣性的地區」；「更應該促進保護生態系統、自然棲地和維護自然環境中有生存力物種群體」；此外，「在保護區域的鄰接地區促進無害環境的持久發展以謀增進這些地區的保護」。上述揭示農地為棲地一環，亦應遵循上述保育原則。

就此，對我國農地釋出保育策略啓發為，接連山坡地保育區之廣大農地應促進其它保育區之維護。特定農業區和一般農業區編定目標主要雖為農業生產，但在上述原則理解下，亦含有生態保育功能。如何踐行生態保育功能，有如下討論。

二、景觀生態學運用當作一種方法

我國以自然保育為主題，關懷農地轉用後所造成的問題上，企圖解決農地變更使用所面臨的問題集中於農委會委託的研究案中²⁵⁹。其中《農業資源空間規劃構想》一書（黃書禮，2004），目的在國土計劃法（草案）下配合功能分區設立，為農業土地資源利用進行規劃的前置工作；《城鄉邊界農地永續利用管理之研究》（蔡厚男，2004）則將焦點置於如何保護城鄉邊界交會處的農地保育上；以上兩者立意不盡相同，但均應用景觀生態學方法解決農地永續利用的問題²⁶⁰。

基此，《農業資源空間規劃構想》一書建議在農地景觀生態規劃空間配置原則中，論及農地變遷的類型，如穿孔、切割、縮減等，進而提出農地景觀生態維持方式。最後，推導出農業土地資源空間配置原則（黃書禮，2004：149）。其次，蔡厚男（2004：116-131）建議「利用緩衝綠帶設置結合生產綠地保護與都市成長管理」、「生態廊道之劃設與串聯」、為顧及生物棲息條件，應提高農地最小分割面積、最後制定景觀措施規範休閒農業與附屬設施等。

對於如何賦予農地保育（即維護「完整農業生產環境」）課題上，對此德國聯邦自然保育法規定所述明。自然界具有自然財貨（大地、水、氣候、空氣及空氣品質、蔬菜、植物和動物）、基因之保存收藏、收成、涵養地下水功能、保留維持功能、有機氣候之調節彌平功能、潔淨空氣之功能、提供生態熱點發展可能性、生態熱點、景觀美景體驗和休憩等 9 項功能。以上建構使自然界之貢獻可以被評估操作。對於我國迄今尚未建構自然界功能內涵情況下，是個極佳參考對象。具體而言，農地釋出過程中，「審查作業要點」第 4 點中規定的「農地變更使用說明書」之第 6、8 項所要查核的即是上述這 9 項功能到底若干？轉用後，自然界功能

²⁵⁹ 顯示了農舍蔓延、農地細碎分割、農地違規等諸多問題之嚴重。

²⁶⁰ 景觀生態學常應用在土地和景觀規劃、管理、保護和復育等（鄒建國，2003：4）。

有多大程度受到損失和影響？

然而要具體地呈現自然界功能並非逐一計算該 9 項功能的強弱，而是藉助生態熱點和生態網絡地圖為操作工具。蓋自然界的機能得由生態系的機能加以表現，生態熱點反應的則是物種活動和棲地間關係，生態網絡地圖則表達了將各處棲地串連而組成一生態系的疏疏密密的組織。欲對「農地保育」加以規劃者，依德國經驗的話，所需掌握的概念核心在此。

而美國和德國各有不同作法。美國透過農業地役權或的購買或捐贈，將農業生產重要區段或者是自然保育區域保留下來；德國則是由生態熱點的調查到生態網絡地圖的設計，之後建構生態值交易平台，設定、保護甚至交易生態值等一系列過程。對台灣現況而言，兩者都屬於新政策手段範疇，對於未來自然保育如何在農業部門實現，以及在甚至在國土空間規劃中扮演其角色，已提供參照的素材²⁶¹。



此外，生物棲地保護下，對物種（即生物，包括動、植物）調查極為必要。景觀生態學目的之一在調和人類和其他物種間的活動關係，其前提乃在於對物種活動情況加以調查，方能進一步採取保護或復育等措施。缺乏上述步驟，將導致保護標的不明，保護的基準無從設立，其他後續制度亦無所附麗。是故，重視生物棲地保護下，對物種（即生物，包括動、植物）調查是必要的，當務之急乃應對國土規劃為範圍或非都市計畫地區動植物種類多寡、若干及其活動、分佈的特性等應加以掌握，以做為設計生物棲地保護，或廊道、緩衝綠帶之基礎。簡之，物種的和生態網絡圖乃可資應用方法。

²⁶¹ 至於國內將來該採取什麼政策工具較為妥當的問題是往後本研究得以繼續延伸的研究課題。

申言之，不論是國土規劃層級關懷（楊重信，2002），或同樣具有國土規劃視野的細部農地生產環境的保護（黃書禮：2004），而對棲地零碎化的重視和對緩衝綠帶的設置的強調（蔡厚男，2004）等，對物種有系統地調查和管理之規劃²⁶²，是認識自然資源基礎，在此基礎上也才能成為提供其他管制措施之根本。²⁶³

總之，不論將來我國對農地資源或自然資源保護採取何種方法²⁶⁴，都應該對「生態功能」理出脈絡來，並進一步具體化成為可加以操作政策工具，以利市場交易或行政管制的實施之基礎²⁶⁵。



²⁶² 以現況而言，生態熱點長期規劃監測仍屬於起步之階段，其權責單位為行政院永續會，由其所辦理的研討會當中可得知，規劃和監測工作的乃委託由各大學學者進行。詳見國科會生態熱點及長期監測規劃座談會，http://web.nsc.gov.tw/kp.asp?ul=http://www.nsc.gov.tw/_newfiles/events_all.asp。舉辦日期 2007/12/5。地點國科會二樓研討室。

²⁶³ 本文認為，基於景觀生態學所提出的方法極好，是一有影響力且重要的發現，但吾人亦應於其他配套措施，也可以說對台灣做為一島嶼生態系自然條件，應該多所理解並掌握，以符應該學門所提出的方法。

²⁶⁴ 這兩種模式基本上是環境管制上兩大類型的縮影，一是強調以市場機能為管制精神，經由買賣市場交易達到效率和功能最大(美國)；二是歐盟德國模式，以行政管制擅長，對肇事者或使用者課以負擔義務。兩種類型差異比較非本文重要，茲不贅述。

²⁶⁵ 生態具有價值這樣的認定形成後，不但可以在農委會現正推動的「農地銀行」流通，也能與「小地主大佃農」的理念相容。簡之，本文認為生態保育此刻關鍵問題在於是否「有價」，能否是種權利而被保護或交易，有無的問題在先，之後才需處理如何保護和交易等細節。

第二節 破敗農地補救之道

以生態保育理念進行農地保育規劃固然有其啟發性，惟善用現行法制如農地重劃、土地徵收亦不失為可立即採行方法。

一、土地重劃之觀點

能否運用土地重劃達成維護完整農業生產環境之目的？首先能被運用的有兩項－「農地重劃條例」和「農村社區土地重劃條例」。前者只針對農業生產環境進行改良²⁶⁶，著重於生產農地之農水路與灌溉排水設施等配置與維護（農地重劃條例第 11、12 條參照，民國 89 年 11 月 8 日修正），並未與農村生活面相結合，其功能相對有限。後者農村社區土地重劃條例（民國 91 年 12 月 11 日修正）²⁶⁷，旨在改善非都市土地鄉村區土地無效率利用、功能品質不佳問題（林森田、丁秀吟、簡俊發，2008），故整合農村社區和周圍農業生產環境並非此兩制共同功能。再者，試圖結合辦理農地重劃和農村社區土地重劃的，在辦理十分塹（村名）農村重劃時²⁶⁸，發現兩者執行時程不易配合、重劃相關負擔差異大、土地分配複雜性高及

²⁶⁶ 農地重劃條例（民國 89 年 11 月 8 日修正），該條例主管機關在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。（第 2 條參照）

²⁶⁷ 立法目的為辦理農村社區土地重劃，以促進農村社區土地合理利用，改善生活環境（第 1 條參照），該法主管機關，在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府（第 2 條）。並以區域計畫法為適用範圍，所謂農村社區係指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落（第 3 條）。在推動上，借重產官學組成的農村社區土地重劃委員會和當事人所組成的農村社區更新協進會，共同協力推動，見直轄市或縣（市）主管機關辦理農村社區土地重劃，應設置農村社區土地重劃委員會；農村社區得設置農村社區更新協進會，協助辦理農村社區更新及土地重劃之協調推動及成果維護事宜。其組織由內政部會商行政院農業委員會及原住民委員會定之。農村社區更新協進會得聘請專家、學者參與規劃、諮詢。（第 4 條參照）

²⁶⁸ 十分塹是個位於臺南市安南區西北小農村。可貴的是此次重劃過程有召開說明會：「七股鄉十分塹農村社區土地重劃工程環境影響說明書公開說明會」，時間：96 年 9 月 5 日（星期三）下午 2 時 30 分；地點：臺南縣七股鄉十分塹聖護宮（十分村漁民活動中心），可參見臺南縣政府地政處公告，http://119.160.243.125/search/cache?ei=UTF-8&p=%E5%8D%81%E5%88%86%E5%A1%AD&fr=yfp&u=rdland.tnhg.gov.tw/News_Detail.aspx%3FID%3D1315&w=%22%E5%8D%81%E5%88%86+%E5%A1%AD%22&d=EPXmRfReRTbu&icp=1&.intl=tw 檢索日期 2008/9/14）。

難以解決現行農舍興建與農業共同設施問題（林森田、丁秀吟、簡俊發，2008）。結論為，借鏡歐洲諸國整合型農地重劃構想²⁶⁹，創造優質新社區為主的規劃設計而非首要之務，在發展整合型農地重劃以利維護農業生產環境下兼顧農村生活功能，才是可長可久之計（林森田、丁秀吟、簡俊發，2008）。

對此，劉昌文（2008），對現行法制上缺失，提出 7 個論點做為解套方法，在這 7 項中除了可以依現有農地重劃條例暨其施行細則、農村社區土地重劃條例暨其施行細則分別和共同加以辦理之外，亦可修正現有的農地重劃條例的相關規定，也提出兩種重劃合併辦理之解決方法；此外，也提議參採有關法例，以小面積之快速作業方式，甚且提出中央機關整併及相關法規配合修正等²⁷⁰。

以上兩者，整頓農地利用的品質或提高鄉村區土地利用的合理有效的利用，都是值得追求的目標。但對於如何保育農地卻未能納入考慮，此乃土地重劃手段對於生態保育而言不足之處。進一步而言，缺乏長期鄉村空間發展規劃，致使無秩序鄉間開發行為持續存在的話，維護完整農業生產環境，並非辦理農地重劃和農村社區土地重劃等手段可以解決。

二、以土地徵收/或區段徵收為手段

以土地徵收為手段解決農地利用和農村發展問題²⁷¹，是否是個兼顧農村社區

²⁶⁹ 該文中簡短引述了匈牙利、科索夫（Kosovo）、捷克（Czech Republic）以及德國農地重劃為例。

²⁷⁰ 如將內政部地政司及國土規劃營建署部門及具執行技術的內政部土地重劃工程處，及主管農發條例之農委會內一級單位整併，成立國土發展與農村建設署，其意義在於先採調整人事制度，後整合法令事務統一。

²⁷¹ 土地徵收條例（民國 91 年 12 月 11 日修正）立法目的為實施土地徵收，促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產（第 1 條）。主管機關在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府（第 2 條參照）。徵收之範圍規定於第 3 條，國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：一、國防事業。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生及環境保護事業。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育、學術及文化事業。八、社會福利事業。九、國營事業。一〇、其他依法得徵收土

與農業發展的有效工具？以區段徵收的方式進行農村社區的規劃的假設為條件，政府雖然可以無償取得公共設施用地，藉以導引農村局部發展。但過去以來，區段徵收尚未適用於農村社區，恐面臨嚴重爭議與困難²⁷²。特別是現行農地規劃並無完整的上位計畫可供遵循，貿然實施區域徵收或將造成土地零星開發，不利農地整體規劃利用。綜之，其結論是各項條件未完備之下，以此方式引領農村發展可能不適當（徐世榮，2008）。

由上述土地徵收、農地重劃等改善行為的政策手段分析可得知，不管採用何種政策工具，都須具備妥善的上位計畫為應用的基礎。申言之，由國土計畫法（草案）以降農地利用整體規劃，包括居住、交通、農業生產、地景以及自然保育等各項利用的方式有序地規劃後，農地保育目標方得以期待。

三、小結



農地利用專法立法工作前後已討論一、二十年，遲未建立長期規劃是農地釋出政策導致景觀上破壞、農地零細化的原因之一。不論是土地重劃或土地徵收的討論，若欠缺者上位指引計畫，則無法發揮適切作用。同理推及農地的公益機能補償和美國農業地役權制度上，及景觀生態學之討論，若無上位計畫指引亦難彰顯功能。

地之事業。

²⁷² 其可能面臨的問題摘錄如下：1 在公共利益與比例原則兩項一般徵收要件上，似尚欠缺完善法律依據；2 區段徵收之自償性如無法實現，可能造成地方財政困窘；3 徵收後之土地處理方式其分配比例須再做調整，以符合農村社區需求；4 現行農地規劃並無完整的上位計畫可供遵循，貿然實施區域徵收或將造成土地零星開發，不利農地整體規劃利用。

第三節 以生物多樣性為基礎的農地利用整體計畫

目前我國只有根據農發條例、區域計畫法規範農地釋出²⁷³，甚且嚴格言之，兩者不是針對農地保育價值永續發展目的下之釋出，但留有發揮空間。

一、農發條例之相關條文

我國農發條例以簡陋方式規定農地釋出，非以生物多樣性為核心在多元使用的開發之下，在生態面如何加以保護的課題，無疑是農委會較為關切的，對於維護完整農業生產環境之影響，陸續見近幾年委託研究案中，較為宏觀的有《農業資源空間規劃構想配置計劃》（黃書禮，2004），該研究旨在規劃台灣地區農業土地資源利用，為國土計畫法（草案）預做準備，並提出三項願景，適當保育環境敏感農地以維繫資源永續利用、妥善運用潛力優良農地以發展競爭力產業及審慎釋出區位適當農地以滿足鄉村發展需求等。

在農業發展條例中共 77 條規定，計有 3 項條文可供擬定長期規劃之用，特別是其中第 62 條已經明確規定出維護農業生產及農村生活環境所應管制之事項，詳述如下：

²⁷³ 當然邏輯上也得考量另訂專法規範，但應先檢視既有法律規定是否能創制出符合規劃和管理需要的法制工具，在無法源可依循時才另設新法，此乃有便利且節省成本之必要，況且另立新法不但曠日費時，成效上又易導致疊床架屋治絲益棼之影響。此論點可參見 Salamon (2002 : 32-34) 中關於政策工具的選擇中，以能經由現成行政架構施行的為佳。

表 5-1 農發條例中可供擬定長期規劃之條文依據

條文號碼	內容	可供發揮可能
第 8 條	主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。	農地利用綜合規劃計畫可擴大運用至生態資源保護。
第 23 條	中央主管機關應訂定全國農業產銷方案、計畫，並督導實施。前項方案、計畫之擬訂，應兼顧農業之生產、生活及生態功能，發展農業永續經營體系。	應兼顧農業之生產、生活及生態功能，發展農業永續經營體系等宣示意義可予以深化。
第 62 條	為維護農業生產及農村生活環境，主管機關應採取必要措施，防止農業生產對環境之污染及非農業部門對農業生產、農村環境、水資源、土地、空氣之污染。	主管機關應採取必要措施則已授權給農委會進行相關方案或計畫之訂定。

資料來源：本文整理自農業發展條例。

由以上三項條文中，第 8 和 23 條已有部份關聯，第 62 條則已明確地可頒布相關防止農業生產對環境之污染及非農業部門對農業生產、農村環境、水資源、土地、空氣之污染等計畫或方案，換言之，農發條例早有立法部門授權在握，端

視如何規劃落實而已²⁷⁴。

二、由區域計畫法創制管制計畫

第 4 章中指出我國分區調整（亦可見於區域計畫編定）未重視「現況分析」，且於規劃的階段專業計畫的功能及效力不彰；再者，總體計畫和專業計畫尚未融合等。上述所提及各項缺漏除了將來能於區域計畫法中修正之外，現行可討論者為如何科學並精密化分區調整作業，性質也與德國農地重劃相近，若能適度改善實施的加強調查的基本功能，並加重生態保育價值於其中，其功能亦頗值得期待。

由區域計畫法職權出發，保護優良農地課題的另一面即是扼止都市蔓延（Urban Sprawl）的問題。換言之，亦可由都市規劃或區域發展政策—都市計畫法和區域計畫法所生管制的範圍，採取相關政策手段，而有所作為。國內一般咸認定農地屬農業部門（農委會）管轄，鮮少由都市計畫和區域計畫為立場加以採取管制措施，如第 4 章所述分區調整所變更的農地面積不計入農地釋出政策總量監控原則即為明顯例證，關於由此立場所作的管制政策及手段分析，可見 Nuissl & Couch (2007 : 217-241)，常用的手段有三大類型：管制（Regulation），經濟介入（Economic intervention），包括直接投資、補貼或課稅，以及制度上改變（Institutional change），如市鎮功能和規模之改變、宣導和政策對話等。

三、較困難者為由環境資源法制加以考量

此外，亦可由環境法制方向加以考量，我國雖也有環境基本法之立法，但居於指引地位，仍須下位具體化之後，方能具體機關、權限範圍等貫徹落實，而水

²⁷⁴ 雖精密度難與與德國制度（本章第 3 節）相比擬，其中尤其欠缺者為生態之考量，如物種和棲地的保護，但至少肉眼所及的水、空氣及土壤已有所明定。

土保持法、山坡地保育條例管制幅度和內涵，亦無可適當創制出的環境規劃法制。

惟我國尚無環境保育計畫，德國環境保護規劃早以成形，值得參照²⁷⁵。

綜上所述，現行管制體系均存有進一步發展出長期管制計畫的可能，或可由各主管機關獨立進行，或共同合作，均是可推動的方向。



²⁷⁵ 廣義而言，自然保育係屬環境保護一環，就理論上討論關於環境保護之政策手段如下，(Instrumente des Umweltschutz) 主要有三大類型 (Reinhard, Engel, Voßkuhle, 2003 : 85-101)，分別是一直接行為上的管制 (Direkte Verhaltenssteuerung) 如建立管制標準、核發許可，可分為許可 (Genehmigungsvorbehalt) 與特許 (repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt)，前者又稱為拘束處分，凡要件該當者即核發許可，後者為裁量處分，即使要件該當，也不一定核發許可，可以以附款對之要求，其原則為基本上不許可，為例外才許可。二透過經濟誘因管制 (Steuerung durch ökonomische Anreize)，如課稅或補貼。三經由規劃設定目標管制行為 (Zielorientierte Verhaltenssteuerung durch Planung)，本文相關者在於經由規劃設定目標管制行為，詳述如下：最高指導綱領為政策性環境規範 (Politisch-strategische Umweltplanung)，就德國而言，這方面來自三層級之指引與規範，歐盟的環境行動計畫、聯邦以及各邦所擬定的環境計畫。在此之下，設定環境目標計畫 (Umweltzielplanung)，如自然保育、空氣、水及土壤等領域的目標，並據此細膩擇定出環境品質目標 (Umweltaulalitätsziel)。在以上總體架構下，個別專業計畫亦為重要施行領域 (Umweltschutz durch Fachplanung)，如改善水、空氣、土壤之品質及提高物種保護程度等，另一方面總體計畫亦扮演相當角色 (Umweltschutz in der raumbezogenen Gesamtplanung)，如空間秩序規劃 (Raumordnung) 或建設綱領計畫 (Bauleitplanung) 中發展規劃，此層級即需要各鄉鎮劃定的土地利用計畫 (Flächennutzungsplan) 為基礎；最後，亦需要完善、整合環境計畫的中心思想為整體掌握與考量。

第四節 採用積極生態資源補償政策手段

規劃以生物多樣性為基礎的農地利用整體計畫為長久之計外，靈活政策手段採用亦相當重要。

一、強化「分區調整」功能

本研究發現，「分區調整」作為「長期綜合性土地資源規劃與管理」政策工具對於農地釋出而言，佔據上游地重要的地位。理由在於若分區調整（或未來區域計畫通盤檢討）能妥適進行，從而引領土地開發行為，則無形中將可舒緩個案、不規則式農地變更壓力。此外，「分區調整」難謂重大開發案，執行程序上不易適用「環境影響評估」管制法令，本文建議未來可採「政府政策環境影響評估」，以及「資訊公開透明」作為農地釋出與區域發展間工具。

二、分區分級管理原則下得加採開發目的事業限制

小面積個案釋出變更申請中，以工業區設置最多，其次為寺廟、安養院、托兒所、加油站等。其中最可能為污染源來自工業，亦即工廠設立。是故，若欲保育農地，則對於工業性質使用，數量和區位上可提高同意標準。譬如工廠不能設在特定農業區上，尚可擴及家數或面積的釋出限制上，才能避免優良農田繼續受到破壞。總之，農地釋出在分區分級管理之上，得考慮附加開發行業別限制，從區位和數量上同時加以管控，以維護特定農業區生態品質。

三、個案開發類型得考慮擴張為生態資源補償

小面積開發案所適用「審查作業要點」規定對於開發業者所應負有義務，為在分區分級管理原則下要求灌排水設置和隔離措施。然而，「綠帶」被定義成「非建築開放性措施」（指空地、廣場、停車場、球場），喪失「綠帶」保育原意。而此項要點作為最為農地保育最核心管制法令，但卻保育功能薄弱。此問題若不設法予以改善，隨著開發行為數量增加和面積擴大，則欲保有完整農業生產環境，將愈形困難，農地保育惡化將雪上加霜。

而大片積農地釋出由縣市政府依「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」出具「審查意見」，其保育規定與小面積變更相同。是故，不論變更類型，其保育標準均依據該審查作業要點而定。進一步歸納該審查要點內容，以農地分區分級為原則，輔以灌排水管路、隔離綠帶或設施等配置。

總之，上述措施對於生態保育（物種、景觀、地下水涵養）等似有不足，但是否得擴張為對生態資源補償，乃值得討論。歐盟生態保育整體規劃顯示出維護自然資源「建制鞏固/補償恢復」模式，德國則是此模式下較嚴密管制類型。歐盟雖未將會員國所及每片土地編定用途，但以設定重要棲地和保育動植物活動地區保育土地資源，以 1979 年「野生鳥類保護指令」和 1992 年「保護棲地暨動植物棲地指令」構築成「自然保育網」(Natura 2000 Netz) (92/43/EWG)。「自然保育網」建制原則上已將開發行為排除在保育區外。同時，歐盟規定「自然保育網」內土地轉用應實施「動植物棲地影響評估」(FFH-Verträglichkeitsprüfung)，規定開發活動進行時，應考慮合理替代方式以減輕生態影響，並要求開發者提出安全彌補恢復之措施。相較之下，德國立法例則顯示出另一種嚴密管制類型，此制適用於絕大多數開發行為，且不以保育區內開發行為為限，與歐盟「動植物棲地影響

評估」僅適用於劃設保育網有極大差異。

根據以上制度參照，是否得於特定農業區，乃至一般農業區變更使用，參酌若干「肇事者原則」下生態補償措施，使農地保育措施除消極採取「灌水分離」、「隔離設施」之外，另有一積極補償生態政策工具可供運用，值得進一步討論。



第七章 結論

冷戰結束後，台灣農地釋出必要性在政治上可成立。1990 年代農地政策變革，反應冷戰時代以來堅守糧食安全至上的農地利用信念之動搖，當時糧食生產功能幾乎被認定為農地多功能中唯一且難以撼動的價值。然而，隨著時事遷移，台灣為加入 WTO（當時稱為關稅暨貿易總協定，GATT）農產品開放自由貿易之後，農地政策應如何轉用，削減多少農地面積也漸被討論；除此之外，歷經國內產業結構變化，近三、四十年工業化過程，農業產值逐漸萎縮，大幅且嚴格的農地農有農用之政策如何於現代化的以工商/金融/貿易/休閒/服務等主的經濟活動中，取得管制上正當性—以及更重要的—執行之可能性，也是國內必須面對的轉折。綜之，由內外夾雜之下，從大環境所加諸的線索形塑了農地政策管制原則改弦易轍之必要、必然，從而也是必須之舉。

然而，從另一世界性潮流而論，國際社會對環境保育的關注與日俱增，對永續發展的呼籲日益強烈。因基因、物種滅絕、棲地的破壞等影響人類生存環境之課題廣為世人關注，認定生物多樣性對於維護生態系之重要，亦體認生態保育的重要性為永續發展的基礎之一，1992 年聯合國會議廣邀各國與會，供各國簽署的 Agenda 21 和 CBD，即是集結此趨勢之代表。

總之，農地釋出在經濟上廣受歡迎，而其生態功能卻顯得乏人問津。在農業貿易自由化趨使下，台灣釋出了農地，大幅地向三生功能中的生活面靠攏。休閒農業、新設大專院校、交通用地、住宅、工商專用區等生活向度的擴展，如此的轉用契合台灣當下生活步調節奏和需求，對於生活品質的提升其不可輕忽的貢獻。然而，在永續發展潮流中，在農地保育要求上而言，並沒有相對的進展，更

因（大肆並放縱）土地多元使用之需求，導致景觀和生態品質破壞，在此階段以降，農地永續發展之遲滯與落後正是本文核心的關懷所在。

一、各章摘要

各章內容簡述如下：

第一章緒論敘明本文研究目的在於以生物多樣性保護立場，分析農地釋出政策所採「分區調整」以及「個案開發」，其中包括區域計畫委員會審議和環境影響評估等管制問題。提出以自然保育為基礎之改善措施，期以落實農地為棲地一環，並強調保育平地生物多樣性應為農地釋出兼顧目標之一。

第二章為國際發展經驗集結。歐盟和德國對於自然保育關懷落實於土地利用管理（在此意義下亦指農地），除已建立四層次管制機制：永續性土地利用策略/行政計畫為土地利用主導原則/政策環境影響評估上游整體管制/重大開發個案環境影響評估。獨特之處在於為保護自然資源的歐盟「動植物棲地影響評估」和德國「侵擾自然資源管制」呈現對於生態資源「建制與鞏固/補償與恢復」特徵。

第三章描繪當時農地釋出政經背景，並說明我國農地釋出規劃與土地使用管理體系。在農地釋出採用總量監控原則和開發許可制為主要手段之下，應否設立農業發展區之主張即成為主要爭論所在，雙方各有立場。本文認為就跨國經驗比較而言，即使國際自由貿易主義掛帥，但糧食依賴是各國極力避免情境，故設立農地利用計畫有其必要。

第四章所討論分區調整，於第一和第二階段辦理完成後共釋出 13 萬公頃的特定農業區，但對於達成產業用地的供給效果相當有限。基於區域計畫通盤檢討應

承擔導引未來發展功能，若分區調整功能不彰，則將易誘導開發行為循開發許可制的途徑。是故，對於分區調整有必要進一步討論以下課題：一、分區調整能否整合當地未來發展需求，進而預留優良農地？在不適用水土保持法規範，亦不適用環境影響評估法規範的情況下，未來應以資訊公開揭露為根本監督手段，亦應進行政策環境影響評估。

第五章探討個案釋出類型，其中區分為小面積縣市政府/大面積區委會辦理案型。開發許可制最為主要釋出機制，應有明確之國土計畫作為開發許可制指導原則，而且應有其他配套作為。再者，環評雖強調環境敏感區位及特定目的區位限制，但環境現況調查內容不及於農地保育，對平地農地保育未免不足。其次，不論大小面積釋出均以適用「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」為基礎。其管制特色為：一、總量監控不確實，並且條文中並未明定上限。二、區位保護以分區分級管理為原則，但困難在於允許工廠進駐特定農業區中，優良農地難以保護，農產品易受污染。三、以隔離綠帶為唯一管制手段，所謂綠帶卻以空地、廣場、平面停車場認定，喪失實質功能等。大型開發案於區委會開議時討論內容龐雜，農業生產環境並非重點。而農政單位屬弱勢部會，聲音往往不被重視，難以發揮保育作用。

第六章提出農地釋出策略未來展望。不論是土地重劃或土地徵收的討論，若欠缺者上位指引計畫，則無法發揮適切作用。農地的公益機能補償和美國農業地役權制度上，及景觀生態學之討論，若無上位計畫指引亦難彰顯功能。是故，本章提出以生物多樣性基礎的農地利用整體計畫。此計畫可由一、農發條例之相關條文；二、由區域計畫法創制管制計畫；或者較困難者為由環境資源法制加以考量。最後亦得採用積極生態資源補償政策手段。

二、研究發現

以自然保育為出發點之研究下發現開發許可制和環境影響評估等重要制度，對於農地保育功能有限。專業法律的規範亦僅限於灌水分離、隔離設施等規定。如此規劃和執行方式，特別在奉行總量監控為釋出原則下，其影響顯然對農地具有蠶食鯨吞的潛在破壞力。由歐盟和德國自然保育制度所歸納出「建制與鞏固/補償與恢復」特徵，指出農地利用計畫的功能及其重要性，也顯示生態資源得被要求補償與恢復的規定，以雙管齊下的方式達成自然保育目的。

三、未來延伸研究課題

上述的研究成果僅初步指出，農地保育可創制某些長期規劃並加入某些管制要素，以及透過若干執行面之修正，從而可能獲致生態面成果。不可諱言，是規範面的勾勒、一理想狀況（Soll-Zustand）的描繪。基於此點反省，對於未來尚有幾個可延伸的課題供進一步探討：

首先，尚且缺乏農地釋出政策施行迄今現況（Ist-Zustand）的理解和掌握並未有完整答案。譬如，台灣所位居之全球分工體系下的位置—長期來的代工體系—有多少影響？而社會所處發展階段—經濟掛帥—是否壓縮其他論述空間？行動者方面，國會中有多少環境保護、自然保育之利益團體遊說，為之發聲？另就官僚體系為觀察重點而論，為何農發條例第 10 條對於「應以不影響農業生產環境之完整」，以及第 18 條無自用農舍而需興建者，「不影響農業生產環境及農村發展」，等以上兩項關於農業生產環境管制之規定，農發條例修訂迄今近十年時光即將流逝，為何遲未頒布相關規定，任其留白，而在此期間有多少農地被轉用，農地生產環境被棄守？此其中官僚組織所持行動邏輯為何，殊值探究。

其次，就政策比較而言，德國和美國在自然保育制度，特別在空間上的管制之差異值得進一步研析。在行文中，本文對德國保育和鄉村發展政策上有較多的分析，相對於美國的農業地役權的運作（由於已有相關研究累積），故僅引用而已，未能對此多加探討。然而，兩者運作模式差異甚大，應可就兩地所持辦理自然保育之程序、組織，以及實體上規範密度為何加以探討，特別於理念層次，譬如，誰對於生態資源－公共財－照護負有責任，開發者嗎？或單純政府為之，或者根本上，不認定生態資源為客體存在，沒有人必須對此付出代價。以上，皆可進一步比較，從而做為我國參考。

再者，應可進一步闡釋者為，德國侵擾自然資源管制之特殊建樹。該制的特點在於結合了行政管理機能和適度的市場機制。行政機能指生態熱點和生態網絡的建立乃公部門之作為，而且施行的程序上，閃避和彌平/補償措施優先於金錢補償等，此皆為行政管制（command）。生態帳戶的設定即代表引進市場機制精神，讓買賣雙方建構起交易管道。另一令人好奇之處在於，實務上，立法時各界面臨何種問題，對開發行為課予義務的規定之時，會因而影響投資意願嗎？如何說服工商界接受這些高於其他國家的管制規定（亦即資本家出走）？又施行後，面臨哪些問題？如何克服，又留下哪些難題無法解決等。

參考書目

中文書目

期刊論文

王鑫，2002，〈鄉村發展與鄉村景觀特質調查〉，收錄於《大地地理雜誌》，第 176 期，頁 8。

王泓鑫，2004，〈國土規劃法制之研究--以內政部國土計畫法草案為中心〉收錄於《世新法學》，第 1 期，頁 243-282。

王俊豪，2003，〈德國農業環境維護措施〉收錄於《農政與農情》，第 374 期，台北：行政院農委會，頁 65-69。

王振寰，1989，〈台灣的政治轉型與反對運動〉收錄於《台灣社會研究季刊》，第 2 卷第 1 期，台北：台灣社會研究社，頁 71-116。

王鴻楷，1994，〈國土綜合開發組織〉收錄於《國土綜合開發研討會議事錄》，台北：經建會，頁 556-587。

毛育剛，1995，〈台灣農業發展與現階段農業政策〉收錄於《毛育剛論文選集：農業、農地、農家》，台北：學風，頁 48-69。

安安，1999，〈非都市土地使用分區調整之我見〉收錄於《台灣地政》，台中：台灣省政府地政處，第 157 期，頁 8-11。

余玉賢，1991，〈農業發展之機會與挑戰〉收錄於《農情月刊》，台北：農委會，第 228 期，頁 2-28。

李永展，2000，〈台灣土地資源運用的回顧與挑戰〉收錄於《台灣現況》，台北：綠科資訊，頁 1-36。

李承嘉，2002，〈土地政策〉，《地政學通論》，台北：五南，頁 19-37。

李俊霖、黃書禮、詹士樑，2007，〈生態永續思潮下之國土資源保護〉收錄於《都市與計畫》，台北：中華民國都市計畫學會，第 34 卷第 3 期，頁 167-191。

吳珮瑛、陳瑞主，2004，〈農地管制下對農地財產權之保障與侵害〉收錄於《經社法制論叢》，台北：經建會，第 33 期，頁 225-268。

吳珮瑛、蘇明達，2003，〈生物多樣性資源價值之哲學觀與總價值之內涵－抽象的規範或行動的基石〉收錄於《經社法制論叢》，台北：經建會，第 31 期，頁 209-242。

吳榮杰，1999，〈從貿易自由化看糧食安全〉收錄於《台灣土地金融季刊》，台北：台灣土地銀行，第 36 卷第 3 期，頁 69-90。

周孟慈，張俊彥，2005，鄉村景觀環境對觀賞者生心理效益之研究，載於興大園藝，第 30 卷第 3 期，頁 97-108。

周高原，2001，〈非都市土地使用編定與環境問題之研究〉，收錄於《人與地》，第 212-213 期，頁 96-100。

林明鏘，2000，〈農地釋出之規劃與永續發展〉收錄於《月旦法學雜誌》，台北：元照，第 58 期，頁 47-55。

林志昌，陳明燦，2007，〈美國農業地役權應用於我國農地資源保育之問題研究〉收錄於《土地問題研究季刊》第 21 期，頁 15-26。

林國慶，1998，〈農業區劃分之政策選擇〉收錄於《經社法制論叢》，第 22 期，台北：經建會，頁 299-329。

林國慶、邱皓玲，1998，〈農地釋出方案執行成效分析〉收錄於《台灣土地金融季刊》，第 135 期，台北：台灣土地銀行，頁 1-21。

林森田、丁秀吟、簡俊發，2008，〈農村發展與周遭農地整合利用：土地重劃觀點〉，發表於農地利用與鄉村發展政策研討會－農村發展與周遭農地整合利用，日期 2008 年 8 月 9 日，地點：台北大學社會科學館 1 樓會議室，主辦單位：行政院農委會。

林森田、林子欽，2005，〈社會快速變遷下的農業用地分區調整規則與執行〉，發表於第 24 屆測量學術及應用研討會，日期 2005 年 9 月 8-9 日，地點：政治大學。

林曜松，〈生物多樣性保育與永續利用〉收錄於《臺灣林業》第 29 卷第 1 期，頁 11-14。

吳珮瑛，2003，〈英國的農業環境政策簡介〉，收錄於《農政與農情》，第 375 期，台北：行政院農委會，頁 92-97。

徐世榮，2008，〈農村發展與周遭農地整合利用：土地/區段徵收觀點〉，發表於 2008 年農地利用與鄉村發展政策研討會－農村發展與周遭農地整合利用，舉辦日期 2008 年 8 月 9 日，會議地點：台北大學社會科學館 1 樓會議室，主辦單位：行政院農委會。

侯錦雄，2000，〈鄉村觀光永續發展的景觀策略研議〉，收錄於《鄉村發展》，第 1 期，頁 41-51。

翁岳生，2006，〈行政的概念與種類〉收錄於《行政法》，台北：元照，第三版，頁 1-29。

夏鑄九，1990，〈全球經濟再結構過程中的台灣區域空間結構變遷〉收錄於《國土規劃的挑戰》，台北：國家政策研究資料中心，頁 55-96。

夏鑄九，張景森，1990，〈台灣國土規劃歷史的回顧與檢討〉收錄於《國土規劃的挑戰》，台北：國家政策研究資料中心，頁 11-29。

郭華仁等，2005，〈傳統知識之保護初探〉，《清華科技法律與政策論叢》，第 2 卷第 1 期，頁 49-99。

陳希煌，1988，〈再創一個農業的春天〉收錄於《經濟發展過程中台灣農業經濟問題之探源》，台中：稻香文化。

陳明燦，1994，〈鄉村地區土地開發與環境生態保護之研究--以德國為例〉收錄於《台灣土地金融季刊》，第 31 卷第 2 期，台北：台灣土地銀行，頁 199-213。

—1997，〈自然保育與區位理論--兼論我國自然保育之問題〉收錄於《台灣土地金融季刊》，第 34 卷第 1 期，台北：台灣土地銀行，頁 99-113。

—2000a，〈我國農地之使用管制：國土規劃法制之觀點〉收錄於《月旦法學雜誌》，第 58 期，台北：元照，頁 68-88。

—2000b，〈農村地區土地使用與環境保護整合規劃制度之研究〉收錄於《台灣土地金融季刊》，第 37 卷第 4 期，台北：台灣土地銀行，頁 137-155。

—2002，〈環境與國土保安政策之法制分析--以非都市土地河川區之劃定為例〉，收錄於《臺北大學法學論叢》，第 50 期，頁 67-100。

陳明健，1995，〈水田涵養水資源之非市場效益〉收錄於《台灣土地金融季刊》，第 32 卷第 3 期，台北：台灣土地銀行，頁 91-107。

陳惠美，2007，〈國土計畫與環境影響評估〉收錄於《土地問題研究季刊》，第 6 卷第 3 期，頁 112-125。

陳瑞主、吳珮瑛，2005，〈市場機制下農地與農地外部效益財產權之界定與保障〉，收錄於《經社法制論叢》，第 35 期，台北：經建會，頁 285-318。

陳榮俊、黃振原、翁志成，2004，〈農村景觀及生態建設的新作法〉，收錄於《農政與農情》，第 144 期，頁 59-70。

張俊彥，2002，〈農村景觀生態之復育與創造〉，收錄於《造園季刊》，第 42 期，頁 75-92。

曾梓峰、陳子文，2007，〈景觀計畫於國土空間規劃所扮演之角色〉，收錄於《都市與計劃》，第 34 卷第 3 期，頁 219-240。

黃居正，2005，(無主物、共同遺產與公有物--遺傳與生物資源公約中的財產意識)，收錄於《政大法學評論》，第 94 期，台北：政治大學法律系，頁 31-81。

黃服賜，王鑫，1999，〈發現臺灣內在美？！從襲產保育觀點省思城鄉景觀改造行動〉，收錄於《空間》，第 122 期，頁 65-80。

黃書禮，1994，〈國土規劃與環境保育〉，收錄於《國土綜合開發研討會議事錄》，台北：經建會，頁 301-325。

黃錦堂，1995，〈開發許可制之研究〉收錄於《中國比較法學會學報》，台北：中國比較法學會，第 16 期，頁 365-397。

—，1998，〈生物多樣性公約對國家公園法之衝擊〉，收錄於《「邁向二十一世紀國家公園永續發展行動方案－生物多樣性保育訓練」》論文集，頁 23-55，林曜松編，台北：內政部營建署。

—2002a，〈政府政策環境影響評估作業辦法〉之釋義與評價，全國律師第 6 卷第 9 期，頁 111-127。

—2002，〈國土規劃法治化問題之研究〉收錄於《新世紀經濟法制之建構與挑戰－廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集》，台北：元照，頁 465-516。

—2006，〈行政判斷與司法審查－最高行政法院高速公路電子收費系統(ETC)案判決評論〉發表於「2006 行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之二；主辦單位：中央研究院法律學研究所籌備處等；會議時間：2006 年 12 月 23 日，會議地點：中央研究院學術活動中心第一會議室。

—2008，〈財產權保障與水源保護區之管理：德國法的比較〉，收錄於《國立台灣大學法學論叢》，第 37 卷第 3 期，頁 2-46。

—2009，〈環境法上之當事人適格－高雄高等行政法院 95 年度訴字第 1061 號判決評論〉，發表於「2009 行政管制與行政爭訟」學術研討會，主辦單位：中央研究院法律學研究所籌備處、最高行政法院、台北高等行政法院、台中高等行政法院、高雄高等行政法院。會議時間：2009 年 5 月 23 日。會議地點：中央研究院人文社會科學館 3 樓國際會議廳。

董保城，2006，〈行政計畫〉收錄於《行政法》，台北：元照，第 3 版，頁 599-616。

華昌宜，1990，〈有效利用空間資源從速進行第二次土改〉收錄於《國土規劃的挑

戰》，台北：國家政策研究資料中心，頁 103-130。

—，1992，〈合理房價不合理〉，中國時報第 17 版，時報廣場，10 月 30 日。

—，1996，〈台北市住宅政策總體檢問題與建議〉，《住宅學報》，第 4 期，台北：中華民國住宅學會，頁 89-103。

楊明憲，1993，〈台灣農業政策之回顧與檢討〉收錄於《台灣銀行季刊》，第 44 卷第 1 期，台北：台灣銀行經濟研究室，頁 237-254。

廖本全，2002，〈國土及區域計畫〉收錄於《地政學通論》，台北：五南，頁 207-230。

劉小蘭，2009a，〈論德國景觀計畫（Landschaftsplanung）對鄉村空間發展之功能〉，收錄於《土地問題研究季刊》，台北：中國地政研究所，第 8 卷第 1 期，頁 47-60。

—2009b，〈論休閒產業發展與綠色資源保護---以德國「侵擾自然資源管制」為參照〉發表於第六屆休閒、文化與綠色資源論壇。主辦單位：臺灣大學生物產業傳播暨發展學系，地點：臺灣大學。

劉小蘭、王俊豪，2003，〈入會後台灣農業勞動力問題--由世界體系觀點觀之〉收錄於《社會文化學報》，第 17 期，中壢：中央大學通識教育中心，頁 117-146。

劉昌文，2008，〈農村發展與周遭農地整合利用：現行法制問題與構想〉，發表於 2008 年農地利用與鄉村發展政策研討會—農村發展與周遭農地整合利用，舉辦日期 2008 年 8 月 9 日，會議地點：台北大學社會科學館 1 樓會議室，主辦單位：行政院農委會。

劉憶成，2007，（生物遺傳資源歸屬之國際規範分析）收錄於《科技法律透析》

19：6，台北：財團法人資訊工業策進會科技法律中心，頁 17-39。

蔡秀婉、簡俊發，2006，〈農業部門參與非都市土地管制之作爲〉收錄於《農政與農情》，第 403 期，台北：行政院農委會，頁 46-48。

簡俊發，1999，〈從農業使用分區調整探討國土規劃與管理方向〉收錄於《台灣地政》，台中：台灣省政府地政處，第 157 期，頁 4-7。

鍾麗娜，1995，〈關懷國土資源—探究農地釋出方案〉收錄於《台灣地政》，第 117 期，台中：台灣省政府地政處，頁 39-45。

韓寶珠，2004，〈歐盟共同農業政策改革與啓示〉收錄於《農政與農情》，第 143 期，台北：農委會，頁 53-62。

瞿宛文，1993，〈振興經濟方案要振興什麼？〉，自立早報，1993 年 7 月 3 日。

顏愛靜，1996，〈臺灣的國土規劃與國家發展〉，收錄於《研考雙月刊》，第 191 期，台北：行政院研考會，頁 17-30。

一，2001，〈從農業發展條例修正頒行看今後的農地利用與管理〉，收錄於《台灣土地金融季刊》，台北：台灣土地銀行調查研究室，第 149 期，頁 25-43。

蕭國輝，1981，〈農業發展的回顧與前瞻〉收錄於《台灣經濟》，第 58 期，南投縣：臺灣省政府經濟建設委員會，頁 57-67。

學位論文

丁萬鳴，1991，《我國獎勵投資政策的政治經濟分析：從獎勵投資條例到促進產業升級條例》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文。

王玉真，2005，《現階段農地釋出執行問題之研究》，台灣大學政治系政府與公共事務碩士在職專班，碩士論文。

王榮賓，2004，《建構環境資訊公開制度》，東吳大學法律學碩士論文。

王耀乾，2006，《地方政府辦理都市計畫個案變更與其權力自主關係之研究－以桃園縣為例》，台北科技大學建築與都市設計研究所，碩士論文。

李崇僖，2002，《農業生物技術之智財權與管制體系研究－以政治經濟分析為出發點》，台灣大學國家發展研究所博士論文。

邱瑜瑾，1995，《解嚴後臺中市都市發展形塑的社會機制》，東海大學社會學研究所，博士論文。

宋煦仁，2004，《非都市土地山坡地住宅社區開發申請機制之探討》，中華大學營建管理研究所碩士論文。

林佳瑩，2003，《植物智慧財產權保護及其限制》，台灣大學法律學研究所碩士論文。

林祐聖，2001，《地方派系利益與立法運作：以農發條例修正為例》，台灣大學社會學研究所，碩士論文。

林志昌，2005，《美國農業地役權應用與實施方式之研究-以行政契約為例》，台北大學不動產與城鄉環境研究所，碩士論文。

翁雅欣，1996，《生物多樣性公約發展與台灣因應之研究》，台灣大學法律學研究所，碩士論文。

徐慧雯，2002，《工商綜合區開發協議機制之研究---以桃園縣為例》，政治大學地政研究所，碩士論文。

孫勝輝，1995，《「非都市土地開發審議規範」內容的研究－以山坡地住宅社區為例，》中原大學工程技術研究所設計技術學程建築設計組碩士論文。

陳玉璟，1996，《非都市土地住宅社區開發制度合理化之研究》，中國文化大學國文化大學建築暨都市計劃研究所碩士論文。

陳維曾，1997，《法律與經濟奇蹟的締造》，台灣大學法律研究所，碩士論文。

陳美智，1994，《地方財政之國家與地方菁英影響力的運作機制－台中市的個案研究》，東海大學社會學研究所，碩士論文。

黃莉珺，2002，《市場制度符合社會公平？－以 90 年代台灣農地自由化為例》，世新大學社會發展研究所，碩士論文。

張耿賓，1992，《山坡地住宅社區開發審議支援系統雛型之建立》，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

賴品劭，2002，《地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業之研究》，政治大學地政研究所，碩士論文。

戴自強，1991，《專家系統在非都市土地山坡地住宅社區開發審議諮詢上應用之研究－以開發區位審核為例》，中興大學都市計畫研究所碩士論文。

謝德謙，1996，《生物多樣性公約對智慧財產權之影響》，東吳大學法律學研究所，碩士論文。

羅世銘，2004，地方治理下壓力團體參與都市計畫政策形成之研究以嘉義市湖子內興村主要計畫變更為例，國立成功大學都市計劃學系，碩士論文。

羅美惠，2001，《土地去管制化的政治經濟學-以 90 年代農地釋出政策與農發條例修正案為例》，清華大學社會學研究所，碩士論文。

蕭榕瓊，2002，《WTO 架構下農業智慧財產權問題之研究》，東吳大學法律學系研究所，碩士論文。

專書

工商時報，(1992)，《我們看台灣經濟---工商時報社論選集》，台北：工商時報。

于宗先、王金利，(1998)，《台灣泡沫經濟》，台北：中國經濟企業研究所。

- －（2001），《台灣土地問題---社會問題的根源》，台北：聯經。
- 內政部營建署譯，Robert Allen 編，《世界自然保育方略》，台北：內政部。
- 中華經濟研究院主辦，(1999)，《1980 年代以來台灣經濟發展經驗》，台北：中華經濟研究院。
- 王之佳，柯金良等譯，世界環境與發展委員會 (World Commission on Environment and Development) 著，1992，《我們共同的未來》，台北：台灣地球日，第三版。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。
- 呂育誠等譯，David H. Rosenbloom 原著，2000，《公共行政學：管理、政治、法律觀點》，台北：麥格羅希爾。
- 丘昌泰，2000，《公共政策基礎篇》，台北：巨流。
- 朱岑樓、胡薇麗譯，Meadows Donella H.著，1982，《成長的極限》，台北：巨流。
- 李允傑、丘昌泰，2003，《政策評估與執行》，台北：元照。
- 李惠宗，2002，《憲法要義》，台北：元照。
- 李國鼎，陳木在，1987，《我國經濟發展策略總論》下冊，台北：聯經。
- 吳定，2003，《政策管理》，台北：聯經。
- 吳庚，2007，《行政法之理論與實務》，台北：三民。
- 吳瓊恩、陳秋杏、張世杰等譯，Michael M. Harmon 著，1993，《公共行政的行動理論》，台北：五南。
- 經建會，2006，《土地使用變更作業手冊》，台北：行政院經建會。
- 行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處編，1978，《台灣地區綜合開發計畫》台北：行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處。
- 林水波，張世賢合著，2001，《公共政策》，台北：五南，修訂三版。
- 林英彥等，2001，《都市計畫與行政》，台北：空中大學。
- 林明鏘，2006，《國土計畫法學研究》，台北：翰蘆。
- 林鍾沂，1994，《政策分析的理論與實踐》，台北：瑞興。
- 陳東升，1995，《金權城市：地方派系，財團與臺北都會發展的社會學分析》，台北：巨流。
- 陳明燦，2006，《國土政策與法律》，台北：翰蘆。

- 陳明健等著，2003，《自然資源與環境經濟學：理論基礎與本土案例分析》，台北：巨流。
- 陳麗娟，2006，《歐洲聯盟法精義》，台北：新學林。
- 2008，《歐洲共同體法導論》，台北：五南。
- 莊翰華，2000，《土地使用計畫面面觀》，新竹：建都。
- 張研田，1978，《農業政策學》，台北：黎明。
- 游以德，2000，《環境生態學》，台北：地景。
- 黃鈺堤，2001，《政治學方法論與行政分析立場》，台北：翰蘆。
- 黃鈺堤，2003，《當代德國政策調控理論：行動理論與系統理論的爭論》，台北：翰蘆。
- 黃書禮，2000，《生態土地使用規劃》，台北：詹氏書局。
- 2004，《城鄉環境共生》，台北：中興工程科技研究發展基金會。
- 黃錦堂，1994，《台灣地區環境法之研究》，台北：月旦。
- 2000，《地方制度法基本問題之研究》，台北：翰蘆。
- 2005，《行政組織法論》，台北：翰蘆。
- 2006，蘇永欽編，《部門憲法》，台北：元照，頁 709-748。
- 黃偉峰編，2003，《歐洲聯盟的組織與運作》，台北：五南。
- 黃樹仁，2002，《心牢：農地農用意識形態與臺灣城鄉發展》，台北：巨流。
- 經建會，1994，《國土綜合開發研討會議事錄》，台北：行政院經建會。
- 葉俊榮，1993，《環境政策與法律》，台北：月旦。
- 2001，《全球環境議題---台灣觀點》，台北：巨流。
- 楊盛行，1994，《農業與環境保育》，台北：華香園。
- 蔡厚男，2003，《道路建設與生態工法》，台北：熊貓。
- 鄖建國，2003，《景觀生態學－格局、過程、尺度與等級》，台北：五南。
- 劉健哲譯，1991，《德國巴伐利亞邦之農地重劃鄉村更新與鄉村發展》，史特斯勒(G. Strößner)著，台中：中興大學農業經濟系。
- 1994，《土地利用規劃與管制：臺灣、德國之比較研究》，台北：正中。

- 1996，《農業政策之原理與實務》，永和市：啓英文化。
- 羅昌發等著，1994，《參與 GATT 對農業之衝擊政策因應》，台北：業強。
- 蕭新煌，1988，《1987 台灣社會批判---怨、亂、序》，台北：敦理。
- ## 研究報告
- 王俊豪，2007，《德國農村競賽制度規劃與發展評析計畫》，農委會水土保持局。
- 白仁德，2002，《區域計畫通盤檢討調查、分析、研究：中部區域計畫人口與產業部門發展之空間分析研究》，台北：內政部營建署市鄉規劃局。
- 林森田，2005，《農業用地分區調整及其變更為非農業使用相關問題之研究》，行政院農委會，計畫編號：93 農科-1.5.3-企-Q1。
- 林國慶，1991，《農業區之劃分與發展權之研究》，行政院農委會。
- 2000，《農地釋出對房地產市場影響之評估》，行政院經建會。
- 吳清輝，2004，《農地釋出政策之探討--解析「農地釋出」與農地使用管理》，國家政策研究基金會研究報告，科經（研）093-002 號。
- 陳明健、許伶蕙、王祥安，1996，《生態保育與農業政策之選擇》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC85-2415-H-002-J7。
- 吳珮瑛，1997，《農業生產與環境保護之選擇》，行政院國家科學委員會，專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC85-2415-H-034-J7。
- 陳明燦、詹士樑，2005，《環境生態功能及管制應用於農地管理策略之研究》，行政院農委會，計畫編號：94 農科-2.1.4-企-Q1 (2)。
- 陳郁蕙，2004，農業綠色措施對提升競爭力效果之研究，行政院農委會，計畫編號：93 農科-1.5.2-企-Q1 (2)。
- 張金鶻，2000，《土地使用分區規劃之研究－兼論分區管制規則之探討》，行政院研考會中部辦公室。
- 葉俊榮、黃錦堂，1999，《邁向永續發展的國家目標設定》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC88-2621-z-002-004-
- 湯德宗，1998，《中央政府機關自然保育職權重劃之研究》，行政院研究發展考核委員會。
- 楊重信，2002，《因應自由化對農地利用與農村發展之影響》，行政院經建會住都

處委託研究計畫，編號：(91) 035.307。

黃書禮，1991，《整合生態與經濟---應用能值分析法於公共政策的評估》國科會研究報告，計劃編號：NSC 80-0301-H005-03Z。

—2004，《農業資源空間規劃構想配置計劃》，行政院農委會。

蔡明華，1993，〈水田灌溉之公益效能剖析〉，行政院農委會。

蔡厚男，2004，《城鄉邊界農地永續利用管理之研究－景觀生態的觀點》，計劃編號：93 農科-5.1.4-企-Q1，行政院農委會。

顏愛靜，2005，《新國土計畫體系下農業發展地區管理機制與配套法令之建置》，計劃編號：94 農管-1.7-企-02，行政院農委會。

英文書目

Ahmed, K., and Sanchez-Triana, E., ed., (2008), *Strategic Environmental Assessment for Policies—an instrument for good governance*, Washington: the World Bank.

Arbter, K., (2007), Strategic Environmental Assessment and Sustainability Impact Assessment: two participatory assessment tools for sustainability, in *Sustainable Development in Europe—concepts, Evaluation and Applications*, Schubert, U., and Störmer E., ed., Cheltenham: Edward Elgar.

Asafu-Adjaye, J., (2005), *Environmental economics for non-economists : techniques and policies for sustainable development*, N.J. : World Scientific, 2nd ed..

Ayre, G., and Callway, R., (2005), “Outcome from the World Summit for Sustainable Development” in Ayre, G., and Callway, R., ed., *Governance for Sustainable Development: a Foundation for the Future*, London: Earthscan.

Bishop, K., and Phillips, A., ed., (2004), *Countryside Planning –New Approaches to Management and Conservation*, London: Earthscan.

Buller, Henry and Wilson, Geoff A. and Hoell, Andreas, ed., (2000), *Agri-environmental Policy in the European Union*, Hampshire: Ashgate Pub.

BUM, (2007), *National Strategy on Biological Diversity*, Bonn: BUM.

Carson, R., (1962), *Silent Spring*, Cambridge, Mass. : Riverside Press.

Castells, M., (1996), *The Rise of the Network Society*, Cambridge: Blackwell Publishers.

Dalal-Clayton, B., and Bass, S., ed., (2002), *Sustainable Development Strategies: a Resource Book*, London: Earthscan.

Daniels, P., eds, (2005), *An Introduction to Human Geography: Issues for the 21st Century*, New York : Prentice Hall, 2nd ed.

OECD, (2005), *New Approaches to Rural Policy—Lessons from Around the World*, OECD: Paris.

— (2006), *The New Rural Paradigm—Policy and Governance*, OECD: Paris.

CEPD, (2008), *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei: Council for Economic Planning and Development.

Cotterrell, Roger, (1992), *The Sociology of Law: an Introduction*, London: Butterworths, 2nd Ed.

Dagun , Andrew K. and Tisdell, Clem eds., (1999), *Sustainable Agriculture and Environment : Globalisation and the Impact of Trade Liberalisation* , Cheltenham: Edward Elgar.

Engels, Friedrich, (1972), *The Origin of the Family, Private property, and the State* , New York: Pathfinder Press.

European Commission, (2005), *Agri-environment Measures---Overview on General Principles, Types of Measures, and Application, Directorate General for Agriculture and Rural Development Unit G-4 - Evaluation of Measures applied to Agriculture Studies*.
(http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/agrienv/rep_en.pdf)

European Commission, (2008), *The European Union's Biodiversity Action Plan --Halting the loss of biodiversity by 2010 – and beyond*. Office for Official Publications of the European Communities: Luxembourg.

European Commission, (2008), *Progress on EU Sustainable Development Strategy*. ECORYS Nederland BV: Brussels.

Gilg, A. W., (1991), *Countryside Planning Policies for the 1990s*, Wallingford: CAB International.

— (1992), *Restructuring the Countryside: Environmental policy in practice*, Brookfield: Avebury.

- (1996), *Countryside planning: the First Half Century*, London: Routledge.
- Glasson, J., Therivel R., Chadwick, A., (2005), *Introduction to Environmental Impact Assessment*, London: Routledge. 3 nd Ed.,
- Grazon, I., (2006), *Reforming the Common Agricultural Policy---History of a Paradigm Change*, New York: Palgrave Macmillan.
- Greer, Alan, (2005), *Agricultural policy in Europe*, Manchester: Manchester University Press.
- Higgins, V., and Lawrence, G., (2005), *Agricultural Governance: Globalization and the New Politics of Regulation*, London: Routledge.
- Hunter, D., Salzman, J., Zaelke, D., (2007) *International Environmental Law and Policy*, New York: Foundation Press, 3 nd Ed.
- IUCN, (1980), *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland: IUCN.
- Jonson, S. P., (1993), *The Earth Summit: the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, London: Graham & Trotman.
- Jones, C., eds., (2005), *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning—an International Evaluation*, London: Earthscan.
- Keulartz, J., ed., (2008), *Legitimacy in European Nature Conservation Policy: Case Studies in Multilevel Governance*, Dordrecht: Springer.
- Lafferty, W. M., eds (2004), *Governance for Sustainable Development: the Challenge of Adapting form to Function*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Lundqvist, L. J., (2004), “management by objectives and results: a comparison of Dutsch, Sewedish and EU strategies for realizing sustainable development” in Lafferty, W. M., eds, *Governance for Sustainable Development: the Challenge of Adapting form to Function*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Malone, C. R. (1998), Lemons, J., Westr, L. and Goodland, R., ed., *Ecological Sustainability and Integrity: Concepts and Approaches*, Boston: Kluwer Academic.
- Marx, Karl, (1977), David McLellan ed., *Selected Writings*, Oxford: Oxford University Press.
- Miliband, Ralph, (1969), *The State in Capitalist Society*, New York: Basic Books, pp. 68-118.

- Meadows, D. H. ed., (1974), *The Limits to Growth: a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York: Universe Books, 1974, 2nd.
- Moyer, H. Wayne and Josling, Tim (2002) , *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EU and US in the 1990s*, Burlington: Ashgate.
- Nuissl H., & Couch C., (2007) , Lines of Defence: Policies for the control of Urban Sprawl, in *Urban sprawl in Europe: Landscapes, Land-Use Change & Policy*, Chris Couch C., Leontidou, L., and Petschel-Held G., ed., Oxford: Blackwell.
- OECD , (2005) , *New Approaches to Rural Policy : Lessons from Around the World* , Paris: OECD.
- (2006) *Applying Strategic Environmental Assessment---Good Practice Guidance for Development Co-operation*, Paris: OECD.
- Petschow, U., Rosenau, J., ed., (2005) , *Governance and Sustainability: New Challenges for States, Companies and Civil Society*, Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Piccinini, Antonio and Loseby, Margaret, (2001), *Agricultural Policies in Europe and the USA : Farmers Between Subsidies and the Market* , New York : Palgrave.
- Redclift, M. R. and Lekakis J. N. and Zanias, G. P., ed., (1999), *Agriculture and World Trade Liberalisation: Socio-environmental Perspectives on the Common Agricultural Policy*, New York: CABI Publishing.
- Rieger E., (2005) , Agricultural Policy, in *Policy-making in the European Union*, Wallace, H., and Wallace, W., and Pollack, M., A. ed., Oxford: Oxford University Press, 5th ed.
- Rippon, S., (2004), *Historic Landscape Analysis: Deciphering the Countryside*, York: Council for British Archaeology, 2004.
- Ristion, Christopher and Harvey, David, eds., (1997), *The Common Agricultural Policy*, New York: CAB International, 2nd ed.
- Ryszkowski, Lech ed., (2002) , *Landscape Ecology in Groecosystems Management*, Boca Raton, Fla.: CRC Press.
- Salamon, L. M., (2002), *The Tools of Government---a Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press.
- Sandler, R., Pezzullo, Phaedra C., ed., (2007) , *Environmental Justice and*

Environmentalism: the Social Justice Challenge to the Environmental Movement, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Stoker, G., (2000), *The New Politics of British Local Governance*, Basingstoke: Macmillan.

UNCED, (1992), *Convention On Biological Diversity*, United Nations Conference on Environment and Development.

Whitby, Martin ed., (1996), *The European environment and CAP Reform: Policies and Prospects for conservation*, Wallingford, Oxon, UK: CAB International.

World Commission on Environment and Development, (1987), *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.

德文書目



Altrichter, C., (2007), *Die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik*, München : Grin .

BDLA, 1999, *Flächenpool und Ökokonto--Chancen für Umwelt- und kostenbewußte Kommunen*, Berlin, Bund Deutscher LandschaftsArchitekten e.V..

Becker, W. C. (1998) : *Die Eigenart der Kulturlandschaft. Bedeutung und Strategien für die Landschaftsplanung*, Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung; 1. Aufl.

Bender, B., Sparwasser, R., Engel R., (1995) , *Umweltrcht—Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*, Heidelberg: C. F. Müll Verlag.

BMELV, (2007), *Politik für ländliche Räume-Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume*, Bonn : BMELV.

— (2006a), *Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume*, Bonn : BMELV.

— (2006b) , *Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013*, Bonn : BMELV.

Bosselmann, K., (1998) , *Ökologische Grundrechte : Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur*, Baden-Baden : Nomos.

Brösse, U., (1982) , *Raumordnungspolitik*, Berlin:de Gruyter, völlig neu bearb. Aufl.

- Buchholz, R., (1997), *System des Verwaltungsrechts*, Baden-Baden: Nomos.
- Bull, H. P., Mehde, V., (2005), *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*, Heidelberg: C. F. Müller, 7., völlig neu bearbeitete Aufl.
- Burggraaff, P., und Kleefeld, K.-D., (1998), *Historische Kulturlandschaft und Kuluturlandschaftselemente*, Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
- Bundesregierung, (2008), *Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie---Für ein nachhaltiges Deutschland*, Berlin: Bundesregierung.
- Christmann, Gabriela B., (1997), *Ökologische Moral : zur kommunikativen Konstruktion und Rekonstruktion umweltschützerischer Moralvorstellungen*, Wiesbaden : Dt. Univ. Vlg.
- Denhardt , J. V. and Denhardt, R. B., (2003), *The New Public Service: Serving, not Ssteering*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Eggers, J., (2005), *Dezentralisierung der Agrarumweltmassnahmen in der europäischen Agrarpolitik: Hemmnisse eines institutionellen Wandels*, Aachen:Shaker.
- Ellwanger, G., Schröder, E., (2006), *Management von Natura 2000-Gebieten: Erfahrungen aus Deutschland und ausgewählten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Bonn- Bad Godesberg : Bundesamt für Naturschutz.
- Epiney, A., (1997), *Umweltrecht in der Europäischen Union*, München: Carl Heymanns Verlag.
- Finke, W., [et atl.], (2006), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Hamburg : Maximilian, 10 überarbeitete Aufl.
- Flade, M.,Plachter, H., Henne, E., and Anders, K., (Hrsg), (2003), *Naturschutz in der Agrarlandschaft : Ergebnisse des Schorfheide-Chorin-Projektes*, Wiebelsheim : Quelle & Meyer.
- Frenz, W., (2000), *Sustainable Development durch Raumplanung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Gellermann, M., (2003), *Natura 2000: Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Springer.

Göll, E.; Thio, Sie Liong,(2004), *Nachhaltigkeitspolitik in EU-Staaten*, Baden-Baden : Nomos.

Günther, E., Schill, O., Klauke, I., (2003) , *Kommunales Umweltmanagement: Theoretische Anforderungen und Einordnung vorhandener Ansätze*, Dresden : TU Dresden.

Henkel, G., (2004) , *Der Ländliche Raum*, Berlin · Stuttgart : Gebrüder Borntraeger Verlagsbuchhandlung, 4 Aufl.

Herdegen, M., (2001) , *Europarecht*, München : C. H. Beck, 3 Aufl.

Herdegen, M., (2008) , *Europarecht*, München : C. H. Beck, 10 Aufl.

Hespelt, Sonja K., (2005) , *Regionalisierung von Agrarumweltmaßnahmen*, Stuttgart:Ibidem.

Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz, (1996) , *Hessische Biotoptkartierung ---kartieranleitung*, Wiesbaden.

Jessel, B., (2005) , Regional-und Umweltentwicklungsplanung als Voraussetzung für ein kompensationsmanagement in: *Praxis und Perspektiven der Eingriffsregelung*, Baden-Baden: Nomos.

Kissling, S., (1998), *Die Lokale Agenda 21---Eine analyse ihrer Umsetzung in Stäten und Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland*, Diplomarbeit, Fakultät für Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.

Kluetin, E., (Hg.) (1991) , *Antimodernismus und Reform- zur Geschichte der deutschen Heimatbewegung*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Koch, E., (2006), *Die Verträglichkeitsprüfung der FFH-Richtlinie im deutschen und europäischen Umweltrecht*, Hamburg: Kovac, J.

Kommission der europäischen Gemeinschaften, (1998) , *Über eine Gemeinschaftsstrategie zur Erhaltung der Artenvielfalt*, KOM (98)42.

Kommission der europäischen Gemeinschaften, (1999a) , *Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft*, Kom (1999) 22.

Kommission der europäischen Gemeinschaften, (2001), *Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft*, Kom (2001) 162 , Teil. III.

Köppel, J., Peters, W., Wende, W., (2004) , *Eingriffsregelung*,

Umweltverträglichkeitsprüfung, FFH-Verträglichkeitsprüfung, Stuttgart: Eugen Ulmer.

Köppel, J., (2003), **Handlungsempfehlung zur Bewertung und Bilanzierung von Eingriffen im Freistaat Sachsen**, Im Auftrag des Sächsischen Ministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), Dresden.

Macinnes, L., (2004), Historic Landscape Characterization, in **Countryside Planning –New Approaches to Management and Conservation**, Bishop, K., and Phillips, A., ed., London: Earthscan.

Maurer, H., (2006), **Allgemeines Verwaltungsrecht**, München: C. H. Beck, 16 Aufl.
MUNLV, (2008), **Neue Landwirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen Perspektiven für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum**, Düsseldorf: MUNLV.

Peine, F.-J., (2003), **Öffentliches Baurecht**, Tübingen : J. C. B. Mohr, 4. Aufl.

Pretzmann, G., (2001), **Umweltethik: Manifest eines verantwortungsvollen Umgangs mit der Natur**, Stuttgart: Stocker.

Püttner, G., (2000), **Verwaltungslehre**, München : Beck, 3. Aufl.

Reinhard, S., Engel, R., Voßkuhle, A., (2003), **Umweltrecht-Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts**, Heidelberg: C.F.Müller, 5 Aufl.

Sauer, A., (2007), **Europäische Naturschutzpolitik: Die Rolle der lokalen und regionalen Akteure bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland**, München: Oekom.

Schriegel, F., (2007), **Die Umweltpolitik der EU: Ziele, Verfahren, Hauptakteure, Prinzipien, Maßnahmen und die umweltpolitischen Aktionsprogramme**, München : Grin Verlag.

Schuster, M., (2001), **Die Gemeinsame Agrarpolitik zwischen Reformzwang und Reformunfähigkeit**, Magisterarbeit, Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.

Spitzer, H., (1991), **Raumnutzungslehre**, Stuttgart : Eugen Ulmer.

Spitzer, H., (1995), **Einführung in die räumliche Planung**, Stuttgart : Eugen Ulmer.

Sozialversicherung für den Gartenbau, (2008), **Alterssicherung der Landwirte---Renten an Landwirte und mitarbeitende Familienangehörige, Renten an Landwirte und mitarbeitende Familienangehörige**, Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen: Kassel.

Steubing, L., Buchwald, K., Braun, E., (1995), *Natur-und Umweltschutz – Ökologische Grundlagen, Methoden, Umsetzung*, Stuttgart: Gustav Fischer.

Stober, R., und Kluth, W., 2007, *Verwaltungsrecht: ein Studienbuch*, München : C.H. Beck, 12 neubearbeitete Aufl.

Thomas, F., Hartmann, E., Luick, R., (2004), *Analyse von Agrarumweltmaßnahmen*, Bonn- Bad Godesberg, Bundesamt für Naturschutz.

TU Berlin/ Deutsches Institut für urbanistik (DIFU), (2004), *Flächen-Maßnahmenpools in Deutschland*. Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 802 82 120 „Naturschutzfachliches Flächenmanagement als Beitrag für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik“ des Bundesamtes für Naturschutz.

Turner, G., und Böttger U., und Wölfe, A., (2006), *Agrarrecht*, Frankfurt am Main: DLG-Verlag, 3 Aufl.

Von Haaren, C., (Hrsg.), (2004), *Landschaftsplanung*, Stuttgart : Eugen Ulmer.

Weil, U., (1998), *Auswirkungen einer Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik auf die nationale und internationale Allokation und Distribution*, Diplom, Volkswirtes an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Universität Konstanz.

Wiegand, C., (2005), *Spurensuche in Niedersachsen—Historische Kulturlandschaften Entdecken*, Hannover: Schlütersche.

Wepler, C., (2002), *Europäische Umweltpolitik*, Marburg : Metropolis.

Wolf, J., (2002), *Umweltrecht*, München : C.H. Beck.

Wolfgang, K., Randi, T., Rainer, W., (Hrsg.), (2005), *Praxis und Perspektiven der Eingriffsregelung – Probleme der Flächen- und Maßnahmenbevorratung-Verknüpfung mit Umwelt- und Raumplanung*, Baden-Baden: Nomos.

附錄

附錄 1 農地釋出方案

行政院八十四年七月二十七日第 二四四一 次會議議決通過

行政院八十四年八月 三 日台八十四農二八二七七號函核定

行政院八十六年三月 六 日第二五一七次會議議決修正通過

行政院八十六年三月十四日台八十六農一〇四八四號函核定

壹、緣起

本會前依八十二年七月二十二日行政院第二三四一次會議有關「目前農地使用情形應澈底檢討，需要的農地應予維護，不適用之農業用地，應配合國家經濟發展的整體需要，公平而有計畫的釋出。」之指示，研擬農地釋出方案與農地變更使用準則兩草案，報請行政院鑒核。八十四年五月十一日行政院第二四三〇次會議核備經建會提報之國土綜合開發研討會重要結論與建議，指示本會應於一個月內在農地釋出方案與農地變更使用準則草案中，增列在發展許可制下農地變更審議規範、程序與相關管理事項。案經本會邀請相關機關研商後，研訂本方案，以期落實農地釋出政策。本方案奉行政院八十四年七月二十七日第二四四一次會議議決通過，並經行政院八十四年八月三日台八十四農二八二七七號函核定實施。本會為加速推動本方案，經遵行政院八十五年九月十七日台農三一三九四號函以檢討農地變更回饋標準之指示，並參酌各機關為推動本方案就土地變更相關作業之檢討改進，如併行審查作業之推動、回饋規定之調整等，因涉及本方案原有規定，爰配合修正。

貳、問題研析

近年來，農地變更作為非農業部門使用之面積，每年約四千至六千公頃。由於經濟發展及各項重大建設計畫需要，估計未來農地變更使用數量將持續增加。衡諸現有農地變更使用，應考量下列各項問題：

- 一、為維護農業發展需要，必須維持適量農地，而各項產業發展與建設亦須使用相當之土地，如何有效利用有限之土地資源，平衡農業部門與農業以外產業對土地之需求，乃當前土地利用之重要課題，亟須藉由國土規劃加以整合。
- 二、現有土地變更申請程序，包括目的事業計畫與土地使用計畫之審核，其審查程序係各依各目的事業主管機關之作業規範辦理，較為繁複。為此，經建會提出發展許可制之構想，擬整合目的事業計畫與土地使用計畫之審核程序。惟國土綜合開發計畫法及區域計畫法等相關規定尙未能配合完成制定或修正，發展許可制似非現階段即能完全適用。因此，如何在遵循國土規劃基本理念的前提下，加速推動農地釋出作業，仍有賴各目的事業主管機關共同檢討修訂相關程序規定。

三、以往由於缺乏農地變更增值利益回饋相關規定，以致農地變更為高強度使用時（如住宅），其變更後增值利益大部分為私人獨享，造成社會公平不均現象。農地變更後之增值利益如何適度回饋供大眾共享，應加以考量。

參、政策目標

本方案之實施，預期達成之政策目標如下：

一、促進國家土地資源之合理分配與有效利用。

二、維護農業生產環境之完整，以確保農業在生產、生活及生態之功能。

三、符合社會公平原則，達成地利共享。

肆、農地變更基本原則及總量監控

一、農地變更基本原則

農地應經整體規劃後變更使用，避免零星變更，以維護農業生產環境之完整。

(一) 農地變更應規劃配置適當公共設施、環保設施及隔離綠帶或隔離設施。各目的事業產生之廢污水，禁止排放至農業專屬灌排水系統，以確保生態環境及避免污染農業灌溉水質。

(二) 農地經同意變更使用者，應於相關設施設置完成後，始得辦理用地變更編定。

(三) 農地變更視其變更事業性質繳交回饋現金其中二分之一交中央農業主管機關供農業建設二分之一撥供直轄市、縣（市）政府從事地方建設及辦理農地使用管制經費。

(四) 經同意變更之農地，其內部公共設施由開發者負擔，區外公共設施則由開發者與地方政府協議負擔。

二、總量監控

(一) 各目的事業在各生活圈之計畫需求總量，以國土綜合開發計畫中之農地變更需求總量所估計至民國一百年約四萬八千公頃，為第一監控量，以農委會所估計可釋出農地面積約十六萬公頃，為第二監控量。

(二) 目的事業變更用地總量由各目的事業主管機關予以監控，並定期函報經建會與農委會。

(三) 上述之監控於執行一段期間後，視實際情況檢討修正變更用地需求總量與可釋出農地面積。

伍、農地釋出作業

配合國土綜合發展計畫法之制定與發展許可制之實施時程，農地釋出作業採長程與近程作法。

一、長程作法

(一) 方式：

在國土綜合開發計畫下，農地變更依據發展許可制之審查程序辦理。

1 規劃許可

縣（市）政府在國土綜合開發計畫指導原則下，研擬縣（市）綜合發展計畫，劃定限制發展區及可發展區，公私團體或個人得在可發展區內向縣（市）政提出發展許可申請，上級政府就其區位適宜性、開發利益回饋、外部設施及對社經自然環境影響可接受度等因

素，予以審核，經核可者，發給規劃許可。

2 開發許可

開發人取得規劃許可後，擬定開發計畫，包括規劃許可附加之條件、開發區內部必要設施及開發對自然環境之衝擊等，於一定期限內向縣（市）政府申請開發許可，經審查核可者，發給開發許可。

3 建築許可

開發人取得開發許可後一定期限內，依其範圍及土地使用計畫性質向縣（市）政府申請建築許可，包括雜項執照與建造執照。

(二)重要工作

1 修訂國土綜合開發計畫及制定國土綜合發展計畫法

整體規劃國土資源利用，並將土地規劃體制改為國土綜合開發計畫與縣（市）綜合發展計畫兩級，其土地變更使用審查程序則改採發展許可制。

2 新（修）訂各縣（市）綜合發展計畫

依據國土綜合開發計畫所規範之內涵，訂定各縣（市）綜合發展計畫，作為縣（市）土地利用之指導原則。

修正區域計畫法及非都市土地使用管制規則，以配合發展許可制之推動。

二、近程作法

在國土綜合發展計畫相關法規及縣（市）綜合發展計畫尚未完成法定程序前，依據現行都市計畫及非都市土地使用管制體系，採擴大農地變更管道、農業用地分區調整、放寬農地變更限制及簡化審查程序等辦理。

三、擴大農地變更管道

為方便民間建設用地之取得，目前僅能由政府主動辦理之土地使用分區變更，擴大允許民間亦得隨時申請辦理。惟都市土地因政府以專案辦理都市計畫變更者，依該計畫辦理。

(一)農業用地分區調整

1 因應經濟發展、都市擴大及人口成長需要，檢討調整都市計畫農業區之範圍。

2 依據社會、經濟及自然條件將現有特定農業區或一般農業區中之地層下陷、都市邊緣、已被建築用地包圍之零星農地及不適農作生產地區調整改劃其他分區。

3 鄉村邊緣農地經整體規劃後，得以農村社區更新方式調整改劃為鄉村區。

(二)放寬農地變更限制

1 都市計畫農業區符合整體規劃者，同意變更為非農業使用。

2 非都市土地鄉村區、工業區與風景區內之農業用地，同意逕依分區性質變更為非農業使用。

3 非都市土地一般農業區之農業用地，其事業計畫經各目的事業主管機關審查符合其所訂定之規範者，得依其所訂審核標準，同意變更。

4 放寬特定農業區符合下列情形之一者，得申請變更使用：

(1)國家重大建設計畫，如國家六年建設計畫之各項建設。

(2)經行政院核定之事業或公共設施，如勞工住宅、工商綜合區等。

(3)住宅社區及屬低污染之工業區，其申請開發面積以灌溉系統中一輪小區為最小開發單位(約二十五公頃)。但有明顯界線且坵塊完整者不在此限。

(三)簡化審查程序

1 都市計畫農業區及非都市土地鄉村區、工業區及風景區之農業用地，其變更使用審查逕依都市計畫農業區變更使用審議規範或非都市土地變更程序辦理。

2 農地位於前項以外其他分區者：

(1)目的事業主管機關已訂定審查作業規範者，其申請農地變更使用，符合上述農地變更使用基本原則與各農業使用分區審查條件，

得由目的事業主管機關依規定同意變更使用，其申請開發最小面積由各目的事業主管機關訂之。

(2)為縮短審核時程，農地變更審查程序採單一窗口併行審查方式辦理，由各目的事業主管機關訂之。

(3)各目的事業計畫使用農地，除特定農業區應徵得中央農業主管機關同意外，其餘各分區授權由地方農業主管機關行使變更使用同意權。

(4)以上各項簡化及授權事項，涉及環境影響評估、水土保持及其他法令相關規定者仍應依環境影響評估法、水土保持法及相關法規規定辦理。

陸、農地變更應設置之設施及回饋項目

- 一、變更農地作各該目的事業使用者，應依據各該目的事業主管機關訂定之規定，規劃配置公共設施、環保設施與隔離綠帶，並視事業性質繳納回饋現金或實物；其有增(修)訂者，應由各該目的事業中央主管機關報經行政院核定。
- 二、回饋現金之收取，得由各該目的事業主管機關依社會、經濟景氣狀況作彈性之調整。
- 三、特定農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，其寬度原則在工業區使用者至少三十公尺，住宅社區(含勞工住宅)、工商綜合區及遊樂區至少二十公尺。
- 四、一般農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，其寬度原則在特殊工業區為六十公尺，在一般工業區使用者至少二十公尺，住宅社區(含勞工住宅)、工商綜合區及遊樂區至少十公尺。
- 五、依其他相關法令規定提供之綠地或生態綠地，其留設如具隔離綠帶功能者，得併入應提供之隔離綠帶面積計算。
- 六、為促進地區均衡發展，宜蘭、花蓮、台東及澎湖、金馬地區之農地變更得免繳回饋現金，以落實產業東移政策與加速離島建設。
- 七、為使地層下陷地區土地更為有效利用，經經濟部公告之嚴重地層下陷區範圍內之農地變更得免繳回饋現金，以鼓勵優先使用該地區農地。
- 八、為改善農村生活環境，配合台灣省政府訂頒「農村土地整體發展計畫」規劃原則，鄉村區及其邊緣農地採一併整體規劃者，得免繳回饋現金，但其公共設施用地不得低於總面積百分之三十。
- 九、政府興建之公共建設用地及經核定興建屬公益性設施，其涉及農地變更者，得免回饋。

十、依區段徵收、市地重劃等方式開發建設，其涉及農地變更者，由各該主管機關依其相關法令規定辦理。

柒、主要工作項目及分工

工作項目	完成期限	主辦機關	備註
一、國土綜合發展計畫法草案之研擬	八十六年四月	內政部 (經建會)	
二、國土綜合開發計畫之修訂	八十五年十二月	經建會	已完成
三、區域計畫法及其施行細則之修訂	八十六年四月	內政部	
四、非都市土地使用管制規則之修正	八十六年六月	內政部	
五、農業使用土地分區調整			
(一)都市計畫農業區劃定範圍之檢討修訂	經常辦理	內政部 省(市)政府	
(二)非都市土地使用分區之調整	各區區域計畫通盤檢討核定後二年內	內政部 省(市)政府	
六、各目的事業計畫審查規範之訂定或修正	經常辦理	各目的事業中央或省主管機關	
七、各目的事業用地變更數量之監控	定期辦理		
住宅用地	(每年一次)	內政部	
勞工住宅		勞委會	
工業區		經濟部(工業局)	
工商綜合區		經濟部(商業司)	
高速鐵路、高速公路		交通部	
快速道路		台灣省政府	
遊樂區		台灣省政府(旅遊局)	
高爾夫球場		教育部	
大專院校		教育部	
八、農地變更數量之監控	定期辦理(每年一次)	農委會	
九、農地變更需求與供給之檢討	每五年檢討一次	經建會 農委會	

捌、預期效益

長期間，國土規劃體系、制度與法令之建立，可促進國土資源之合理分配與利用

，維護農業生產與生態環境之完整，並提升居住與休閒生活品質。短期間，擴大農地變更管道、放寬變更限制及簡化審查程序，將使建設用地之取得更具多樣性與便利性，可有效降低土地成本，加速生活圈建設。農地之變更使用需提供適當之回饋，將可消彌預期變更暴利，促使土地利用趨正常化，並達社會公平之目的。



附錄 2 1995 至 2002 年農業用地變更使用面積統計

單位:公頃													
年次	小計	住宅 社區	勞工 社區	工業 區	工商 綜合 區	高速 鐵路	高速 公路 快速 道路	遊 樂 區	高爾 夫 球場	大專 院校	都市 計畫	新訂或 擴 大 都市計 農業畫 區 合計	
84-86 年	28,562	486	82	538	59	1,448	2,082	0	890	0	3,826	19,150	
87 年	1,444	90	23	0	0	44	188	0	0	20	223	857	
88 年	4,118	140	53	894	20	50	17	14	39	0	0	2,892	
89 年	2,132	258	19	1,492	0	15	4	0	1	127	3	214	
90 年	1,546	11	0	40	0	2	32	194	0	0	-81	1,349	
91 年	728	27	5	131	0	46	4	106	0	63	354	3	
釋出 面積	38,576	1,012	182	3,094	79	1,604	2,327	314	930	210	4,325	24,499	
釋出 比例	100.00	2.62	0.47	8.02	0.20	4.16	6.03	0.8	2.41	0.54	11.21	63.51	
釋出 排名				3							2	1	
註:本表資料為核定變更面積													
資料來源:農委會彙整各目的事業主管機關及台北市政府,高雄市政府依農地釋出方案定期填報資料													

資料來源：見 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/093/TE-R-093-002.htm> (日期 2005/3/6)

附錄 3 訪問記錄

分區調整

時間：2009/5/13

地點：雲林縣政府地政局地用科辦公室

訪問對象：雲林縣政府地政局地用科高建平先生

問：上述作業要點並無變更時間和變更數量的拘束情況下，將「特定農業區」和「山坡地保育區」改編為「一般農業區」是皆大歡喜的事？會不會有搶量的情形發生？



第一次通盤檢討之後，將特定農業區轉為一般農業區，這是第一階段，這階段阻力比較小，也比較順利，很快地在整個程序報部完成。那一部份是由嚴轉寬，譬如特定農業區限制比較嚴格，這部份民眾反應反而覺得比較好，他們也知道被編定為特定農業區是比較不好的。我們麥寮、台西、四湖、口湖四鄉鎮全都被公告為嚴重地層下陷地區，我們縣政府地政這邊歷年也很多區的農地重劃，投入很多資金去辦理農地重劃。重劃完之後，就依內政部規定編定為特定農業區，在89年配合第一次通盤檢討，又將之調為一般農業區。這部份百姓的反應是比較沒有那麼在意。山坡地也是一樣，5度以下的緩坡就調整為一般農業區。

問：實際上辦理的情況為何呢？成效呢？

行政院那個時候農地釋出方案，就說要將這些地層下陷地區作為工商使用，在廠商進駐的法規門檻上可以降低，也是在鼓勵產業可以進入使用這類土地。但這類土地問題就大啦！因為地層下陷區要當基地，一定要先投入適度改良。舉例來講，台塑六輕土地改良費用就很重。再舉例來說，長庚雲林分院也是在這裡尋

求變更，也在麥寮找了一塊地，約 4.5 公頃左右，也是要做土地改良。因為目前公部門施設的道路路面，為了預防地層下陷，都比較高。所以造成農地都低於路面落差蠻大的。為了排水，就要先填土，或其他工程，相較而言，比起在其他地方開發，土地改良成本就比較高。而且，事業是做長久的，地層下陷的問題其實相當嚴重，有些房子一樓的窗戶都快接近地面了。所以說，那次釋出的效果有限。

那次產業有在國發會議上說他們沒有土地啊！我要發展、投資，也有意願啊！但是土地取得困難啊！都市內的都飽和了，都市外的都農地重劃啦。像桃園地區也已經飽和，也沒有大塊土地了。重劃的土地農委會和內政部都管得很緊，不然環評這邊也抓得很緊。那就只好來一個農地釋出方案，第一階段先把嚴重地層下陷地方釋出。就此，農委會也沒有什麼意見，就農業生產立場而言，那是低生產力的農地。麥寮台西這邊鹽化地比較嚴重，可種植的種類自然就比較少。

87 年經濟部公佈一批嚴重地層下陷地區，到了 92 年變成 7 個全鄉鎮是嚴重地層下陷區，另外 3 鄉鎮是部份地段嚴重地層下陷區。水林鄉是個很好的例子，它的旁邊是口湖跟四湖，農民和地主反應：你們都調整成一般農業區，我們也是嚴重地層下陷區，為什麼不行調整成一般農業區？當時民眾這方面陳情也進來了，希望比照農地釋出方案第一次通盤檢討之精神辦理。我們當時也報到內政部去，但答覆下來是政策轉向了，不再做農地釋出了。所以現在第二次通盤檢討的方向就不是在農地釋出。一通的作業可以說由上而下，中央訂好我要做的工作，方向和範圍我都抓好了，直接交下去地方政府執行。

問：分區調整的作業依據是 區域計畫法及其施行細則、區域計畫第一次通盤檢討。那麼，所謂通盤檢討是根據哪些指標或是因素加以完成通盤檢討的呢？例如，人口數變化、產業結構轉變、交通運輸的變化等....又如何考量縣市整體發展？

二通的作業就改變，它是由下而上，由地方政府檢視縣裏面土地使用分區，有沒有需要檢討變更的。你覺得須要檢討變更的，你去做評估，把範圍框出來，將使用性質和現況調查清楚之後，擬具計畫書去內政部審核。我們雲林縣現在二通已經將成果報到內政部去了。

我們台灣分為北西南東四個區域，東部是最快的，去年 11 月 30 號就送上了。但還沒核定下來。內政部給一些大原則，譬如說一般農業區要調特定農業區，或特農調一農要符合哪些條件等，分區間的轉換要有哪些條件等。所以這次二通雲林縣來講，作業主軸是放在台糖土地所屬的農場土地，將特定專用區的部份調為特定農業區。這其中的差別在於農發條例的限定，農發條例中耕地的定義比較寬，特定專用區不受移轉管制，但耕地要受移轉管制。在台糖旁邊的耕作農民心裡很不是滋味，同樣是農作用途，為什麼台糖特定專用區就沒有那麼多限制。台糖土地在早期都自辦過重劃，不管從地籍圖或 Goolge 上來看，都是很方正的區塊，農路和水路都很完善。整個來講，地力並不輸給特定農業區土地。所以調整成跟旁邊一樣的特定農業區，不能是一般農業區。

之前，監察院因為台糖土地讓售的問題移送了幾位台糖董事長，當初如果地目編定是特定農業區的話，讓售的條件就會受限，譬如一般自然人不能承受農地，但農企法人可以。特定專用區就沒有這個限制，可以以私法人承受農地。這個土地在一般社會通念上是農地，跟其他土地沒有兩樣，為什麼它可以賣給私人公司。這事情也在我們雲林縣有一塊 10 公頃左右的特定專用區土地，就這樣賣給一般公

司土地就類似這樣情形，我們縣府內官員還緊張了一下，可是也不算違法，不受農發條例限制。所以怎麼辦，爲了這個原因，我們將台糖特定專用區土地改編爲特定農業區。不然社會觀感不好，爲什麼他們的可以賣，我們的管的緊緊的。

那塊 10 公頃左右地他們要做輕航機起落基地，我們以妨害公共利益理由不准他們變更使用，我不輕易讓你轉用，要我報教育部、經濟部，我都不報，要訴願去訴願。這些都是因爲我們知道民眾的反應，以及一個事實，就是法律上漏洞。要怎麼補，剛好二通來了，趁這機會好好檢討。所以，我們就朝這方向做，主軸就是這個，因爲我們雲林縣台糖土地還蠻多的。我們全縣要變更爲特定農業區的有兩千七百多公頃，這部份幾乎都是台糖土地。其它的就少了。

國有林班地土地幾乎都未登錄，所以稱地籍林班地，沒有地段地號，還沒測量登記呢。土地要測量登記後才賦予地段地號，及使用編定性質。這部份沒辦法。



依照區域計畫法，分區調整是中央權責，所以要報中央。現在河川區問題蠻麻煩的。因應民意代表陳情，河川局那邊每年都在檢討河川範圍，他們調整之後，會發生我們落簿的部份。(以下談河川區部份，略)

縣市政府辦理農地釋出案型

時間：2009/6/10

地點：彰化縣農業局農務科辦公室

訪問對象：彰化縣農業局農務科張棨揚先生

問：請問依你經辦的經驗，通常農地釋出用途有哪些？

農地釋出須有工商活動持續發展為前提。以彰化縣農地釋出來講，以北彰化居多（南彰化還是種稻米比較多）。申請項目分別為工業區（大宗）、寺廟（算蠻多的）、加油站、托兒所（兩者近來也飽和了）、安養院等。

問：在數量、面積有管控嗎？

數量上我們沒有管控，主要看目的事業主管機關規定。像工業的部份是建設處那邊在管，只要他們那邊初審通過，只要符合法令規定，他們就收件會我們。那我們這邊就看是否符合「農業主管機關同意農業用地變更審查作業要點」用地變更規定，隔離綠帶 1.5 米...。基本上只要符合法規的規定，我們無法駁回。中央並未明定只能准幾家，所以縣市政府沒有駁回的理由。我們有提報農地違規查核案件數給中央，但沒有農地釋出案件面積，所以沒有總量監不監控的問題。

問：依這幾年經辦的經驗，對農地保育有何建議？

我們建議主要污染源--工廠一定要設限，數量和區位上都要嚴格一點，譬如工廠不能設在特定農業區上。優良農田在範圍、家數或面積的釋出都要多加限制，才能避免優良農田繼續受到破壞。總之，工廠的變更使用還要嚴格一點，尤其是特定農業區的保護。但中央放出來了，我們只能執行。但基本上，特定農業區用地變更我們會看緊一點。

至於農地不斷釋出的問題，我們是希望工業部門能讓散落在各處的工廠遷入工業區裡。但這問題講很久了。

問：你覺得現行的規定足以管理污染的問題嗎？

關於環境污染，雖然開發申請時有灌排分離的要求，但事後環保和工業單位有無確實稽核也是問題。也就是說，後續管理的部份也很重要。農地不會憑白無故受到重金屬污染，一定是灌排水系統出問題。這是工廠部份，其它像寺廟、托兒所、養老院，他們主要都是生活廢污水，也會有污染，但情況不會像工廠那麼嚴重，但畢竟是零星地、不規則散佈在農田上。

問：依您經驗，申請開發案被駁回與補正的原因通常是哪些？

駁回的主要原因通常是，他來申請時已經先蓋好了，而且蓋在隔離綠帶上。隔離設施的部份不到百分之三十，這個我們就會駁回去。我們都會去現場看。要補正的情形是，若還沒興建，只是經營企劃書（指變更使用說明書）的申請，那就回去改一改就好。這主要是都還是空地的情況下。若已經蓋好了，那就得等建物拆除才可以，才准予變更。多常駁回？若蓋好的，駁回的有一半一半，若還沒蓋好的，多半請他修正企劃書（變更使用說明書）而已。大部份補正居多。

問：送審書件中所提的不影響農業生產環境的實務作法為何？

第六點與第八點，通常業者說明變更後做何用途，如果是做托兒所使用，只要有作隔離綠帶、圍牆，不影響灌排水，不影響作物生長，主要是這些。工廠部份比較複雜，他們會說明空氣污染如何處理。第六點與第八點的內容差不多。很少人提到農田是棲地的一部份、物種的保護、地下水涵養功能等問題。區委會審的大型開發案才會注意到動植物種保護。

問：於大型開發案中，縣市政府具有什麼樣權力，扮演什麼角色？

大型開發案中，只提供「審查意見」，沒有表示同意或不同意權力，沒有准駁的權利。意見是說大概是說區塊是否完整、所做隔離綠帶措施是否符合規定、有無符合不同意變更情形等...。通常工業區變更區塊都很完整，區委會那邊審查用水、交通等。中央要推動政策，通常地方政府僅只是配合辦理而已。



大面積農地釋出案型

時間：2009/4/28

地點：農委會企劃處農地利用科辦公室

訪問對象：農委會企劃處農地利用科張志銘技正

問：農地釋出面積統計自 2002 年以後就沒有記錄了，為什麼？

小面積的農地變更編定，地政司有統計。大面積，則由各目的事業主管機關統計，2002 年以後不是沒有紀錄，而是沒有彙集。

問：在區委會審查時，若農委會不同意該塊農地釋出的話，通常如何與區委會協調？



區委會不因農委會不同意釋出而不發給開發許可，所以即使農委會不同意釋出也無濟於事。以往即使不同意情形下，也不會去發個不同意公文去，你不同意人家(指區委會)還是同意開發。通常程序是以內部「簡簽」送區委會表達農委會意見。

問：農委會是如何考量「維護農業生產環境問題」？

通常考慮農業用水、地下水及環境生態問題。以中科來講，中科四期旁尚擁
有竹塘農業生產專區，開發單位應注意對周遭農業生產環境影響等。此外，王功
和鹿港等靠海處也有養殖業在，四期設在二林，將來廢水的排放是否會影響蚵農，
我們也會請本署漁業署表示意見。

問：環評進行時，農委會這邊如何參與？

通常都是由會內（指農委會）林務局派員代表參加環評審查。推派林務局為代表的原因是他們負責保育。不過區委會和環評同時審查時，我們也都會先了解一下對方進行的內容如何，相互對照一下。



附錄 4 農地釋出原則與作法

行政院93年3月18日院台農字第0930010664號函核定

壹、緣 起

「農地釋出方案」自八十四年八月三日奉 行政院核定實施，為簡化審查流程及調整回饋規定，於八十六年三月十四日修正核定，而至目前為止，各有關機關已配合方案內容增修定相關法令規定，並陸續進行農業使用分區調整、建立農業用地（以下簡稱農地）變更審議規範、放寬農地變更使用限制與簡化農地變更審查程序。目前農地釋出作為法令齊備，並已完成階段性之任務。但隨著我國加入世界貿易組織（WTO），面對二十一世紀經貿全球化、自由化、數位化之情勢，農業發展功能定位已隨之調整，而配合非農業部門及新興產業所衍生之用地需求、農地資源功能定位之轉變及國土計畫法（草案）之擬定，及檢討原「農地釋出方案」之基本原則及作業規範，無法在維護農業資源之原則下合理釋出適當農地供非農業部門使用。

鑑於民國九十年八月二十六日總統府召開經濟發展諮詢會議（經發會）結論中亦達成「於六個月至一年內研擬加入WTO後農業用地之需求總量、可變更農地數量，妥善規劃農地釋出之短、中、長期政策與計畫」之共同意見，且「農地釋出方案」有關農地變更需求與供給之檢討，已屆檢討之期，農委會分別於民國九十年及九十一年委託辦理「研擬我國加入WTO後農地需求總量及可變更之數量」及「規劃農地釋出長、中、短期政策與計畫之研究」等政策規劃研究，並經邀集經建會、內政部等相關部會及專家學者召開多次開會討論，撰擬「農地釋出短、中長期政策」，於九十一年十一月報行政院核定。案經行政院裁示：農地釋出方案已完成階段性任務，同意廢止，另以農地釋出短、中、長期政策取代之；並附帶決議該短中長期政策應再提送第五次全國農業會議討論后，修正送行政院核定。

案經農委會於九十二年三月下旬召開之全國農業會議中，以「農地資源之合理管理與永續利用」議題廣邀學者專家研商，並獲致相關具體結論，爰配合修正納入「農地釋出短、中長期政策」相關內容，以期在不影響農業生產環境之原則下，落實土地資源合理分配與利用，達成地利共享之目標。農委會並於九十二年十二月十一日將本案陳報行政院，奉 院交議經建會審議。

貳、農地釋出方案實施績效與檢討

一、農地釋出方案實施績效

「農地釋出方案」執行八年以來，除已釋出農地面積約三萬八千公頃（詳附表一）外，自八十八年起分二階段由各縣市政府全面執行特定農業區調整作業，合計由特定農業區調整為一般農業區的面積近六萬公頃。此外，各相關機關業已配合增(修)訂相關涉及農地管理、變更及興辦事業審查作業要點等法規（詳附表二），明確規定農地變更使用之程序及原則，並藉由建立縣市政府單一窗口併行審查之方式，有效縮短農業用地變更審查時程，

簡化農業用地變更審查程序。

二、農地釋出方案執行檢討

雖農地釋出方案執行八年已達相當成效，但離農地釋出第一監控量民國一〇〇年目標四萬八千公頃及第二監控量十六萬公頃仍有一段距離。檢討分析現階段農地釋出問題如下：

(一) 國土規劃上位法制仍未完整

國土資源應依據國土整體規劃與原則作有秩序之開發與利用，以達永續發展之目標，惟因國土計畫法（草案）尚未完成立法作業，整體國土計畫未能明確，故於農地整體規劃利用與秩序部分，缺乏指導性原則。

(二) 農地釋出供需區位不合

「農地釋出方案」列出位於鄉村區、工業區、風景區及特定專用區內等可優先釋出之農地面積即達八萬公頃，足以充分供應非農業部門開發利用所需，但申請開發單位卻仍多選擇農業部門已投資改良之交通方便、區位優良、開發成本較低之農地，造成缺乏整體規劃之零星開發。

(三) 整體用地需求面積與區位缺乏長期規劃

目前國土利用因缺乏完整及有秩序開發指導計畫、各目的事業亦缺乏產業發展用地與區位需求長期規劃，造成農地變更與開發使用之區位零散分布問題。而針對已變更為非農業使用之土地，亦往往因細部計畫尚未完成及其他因素未能有效開發利用，繼續作農業經營使用，影響整體農業生產環境及國土之有效利用。

參、目 標

- 一、建立公平合理之農地釋出機制。
- 二、健全農地管理制度，維護農業生產環境之完整性。
- 三、達成國土資源之永續發展與利用。
- 四、落實未來國土功能分區之管理原則。

肆、農地釋出原則與作法

一、農地釋出原則

為因應未來國土管制與計畫體制之變革，兼顧經濟發展、國土保安之目標，未來農地釋出方向，將兼顧資源之維護與景觀意象，配合整體國土計畫法（草案）立法之行政規劃，採階段性方式辦理：

（一）農地釋出兼顧農業生產資源之維護與景觀意象之塑造

農地之釋出除因應經濟發展需求外，為區隔已發展地區與農業生產地區、避免不相容使用影響農業生產環境，亦得釋出該類農地作為景觀綠廊或開放空間，塑造地區景觀意象及維護生態資源，即未來農地釋出之精神，除得釋出供經濟產業需要外，更結合生產面、景觀面與資源需求面，依循國土永續發展精神，進行土地之開發與資源維護工作。

（二）繼續辦理總量監控

農地釋出之總量自民國八十四年至九十一年已釋出三萬八千餘公頃，惟於國土計畫法（草案）未完成立法程序前農地釋出之總量監控，仍以國土綜合開發計畫中之農地變更需求總量約四萬八千公頃，為第一監控量（目前離監控量仍有一萬餘公頃）；於國土計畫法（草案）完成立法程序後，在維持必要農牧生產使用之農地面積前提下，估計至民國一百一十年可供非農業部門申請變更使用及移作生態保育、生物科技等非傳統農牧經營式生產糧食使用農地之面積約二十五萬公頃，為第二監控量，惟農地釋出數量之監控，仍將配合社會經濟之變遷，適時檢討修正。

二、農地釋出作法

由於農地釋出之作法與國土整體發展及國土計畫法（草案）之指導原則密切相關，但因國土計畫法（草案）目前尚未核定實施，故對於未來農地釋出作法，將以國土計畫法（草案）完成立法程序之時程為劃分標準，並對農地釋出相關作業採階段性方式辦理，即國土計畫法（草案）未完成立法程序前，農地釋出之作法仍依據國土綜合開發計畫之指導原則與現行區域計畫法、都市計畫法所規範之土地使用分區管制體系，有計畫的辦理農地之釋出；此外，為配合未來國土計畫法（草案）之推動與執行，預為進行未來國土規劃管理架構下之各項農地規劃與管理措施先期作業，以建構合理農地管理機制。而於國土計畫法（草案）完成立法程序後，依據國土計畫法（草案）架構下之國土規劃及管理體系，對農地釋出研訂原則性規範，配合辦理國土永續管理作業。

（一）於國土計畫法（草案）完成立法程序前

1 強化現行土地使用管制規定

（1）合理調整農牧生產使用之農地範圍以利釋出，尤其是放寬都市計畫農業區之管制，以提供其他非農業部門發展之需求。（一農委會、內政部）

（2）各目的事業主管機關分析檢討事業用地需求面積及區位，並配合區域計畫法及都市計畫法相關土地管制規定落實管制。（中央目的事業主管機關、各縣市政府）

（3）檢討特定農業區土地之適作性，積極辦理農地分區調整作業，以符合土地使用之需求及健全土地管理之機制。（內政部、農委會及各縣市政府）

（4）持續檢討現行土地變更審查標準、審查程序及農地容許使用項目。（內政部、

[†]跨號內係為工作項目之主辦單位。

農委會及中央目的事業主管機關）

（5）在兼顧農地資源有效利用與生產環境之原則下，研訂相關授權地方政府得規劃辦理農地開發利用之規定。（農委會）

2 配合國土計畫法（草案）實施之先期作業

（1）研訂合宜之農業發展地區劃設原則。（農委會）

（2）研訂農業發展地區分級分區管理機制。（農委會）

（3）建立地方政府農地資源空間資料庫及農產業設置區位之劃設指標，以為農業施政之空間規劃參考。（農委會、各縣市政府）

（二）於國土計畫法（草案）完成立法程序後

1 配合國土功能分區劃設原則，建立合宜之開發許可審查制度。（內政部）

2 配合農地農用及分級分區管理制度合理管理農地，以避免不當使用導致農村景觀與農業生產環境的破壞。（內政部、農委會及各縣市政府）

3 建立全國性農業部門發展計畫及各縣市農業部門發展計畫之供農地空間區位發展之指導策略。（農委會、內政部及各縣市政府）

三、實施方式

農地釋出作法涉及各相關機關權責部分，由各該主管機關配合納入其年度計畫中持續辦理；此外，由於釋出農地之需求面積與使用型態會隨著社會經濟環境變遷而有所改變，故對於農地釋出方向、作法及農地轉為非農業使用之管理原則，將機動、適時地檢討，以符合實際所需。

伍、預期效益

一、於國土計畫法（草案）完成立法程序前，藉由合理縮小農牧經營使用之範圍、持續辦理農地分區調整作業及授權地方政府辦理農地開發利用等措施，調整農地釋出方式與程序，落實農地規劃與管理，促進土地資源公平合理的利用與開發。

二、於國土計畫法（草案）完成立法程序後，將農地釋出作業依據整體國土規劃與管理機制辦理，農地釋出配合產業發展、維護生態資源或塑造農村景觀等需求使用，符合國土保育、經濟與產業發展等需求，達到國土永續利用之政策目標。

三、農地之管理方面，藉由加強整體農地規劃、建立分級分區管理機制及強化農業設施與維持農用之誘因機制，以落實農地農用政策。

四、未來土地之管理，於農業部分，可藉由建立農地資源資料庫、農地分級分區管理等方式，以貫徹農地農用精神；其他產業亦得以合理方式取得土地，降低土地取得成本，提高產業競爭力，並達到國家永續發展及農業發展、國土保育、及經濟成長三贏之政策目標。

附錄 5

執行農地釋出方案辦理分區調整面積統計

單位：公頃

調出來源	調整結果 (正值表調 出；負值 表調入)	特定 農業區	一般 農業區	森林區	山坡地 保育區	河川區
特定農業區	63,788	(-4,715)	59,087	176		9,240
一般農業區	(-70,490)		(-84,227)	1,857		11,880
鄉村區	87					87
工業區	277					277
森林區	(-26,561)		171	(-26,955)		223
山坡地保育區	61,115	488	24,969	24,836	(-1,076)	11,898
風景區	1,423			86	1,076	261
特定專用區	4,890	4,227				663
河川區						(-34,529)

註：1.本表含八十八年兩階段使用分區調整作業結果，第一階段於八十八年五月一日公告完竣，第二階段於八十九年八月一日公告完竣。

2.河川區後來陸續撤銷，至民國九十年四月合計撤銷約 34,500 公頃。

3.正值表「調出」面積：負值表示「調入」面積。

資料來源：內政部地政司。

附錄 6 農業主管機關同意農業用地變更使用審查表

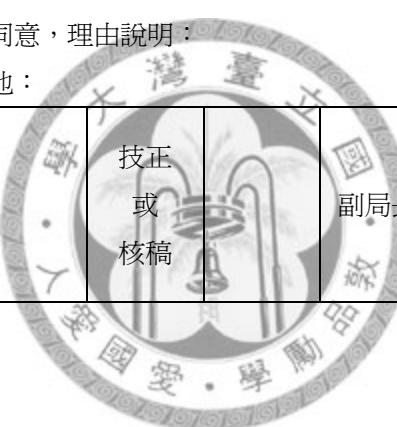
申請日期： 年 月 日

壹、 基本資料

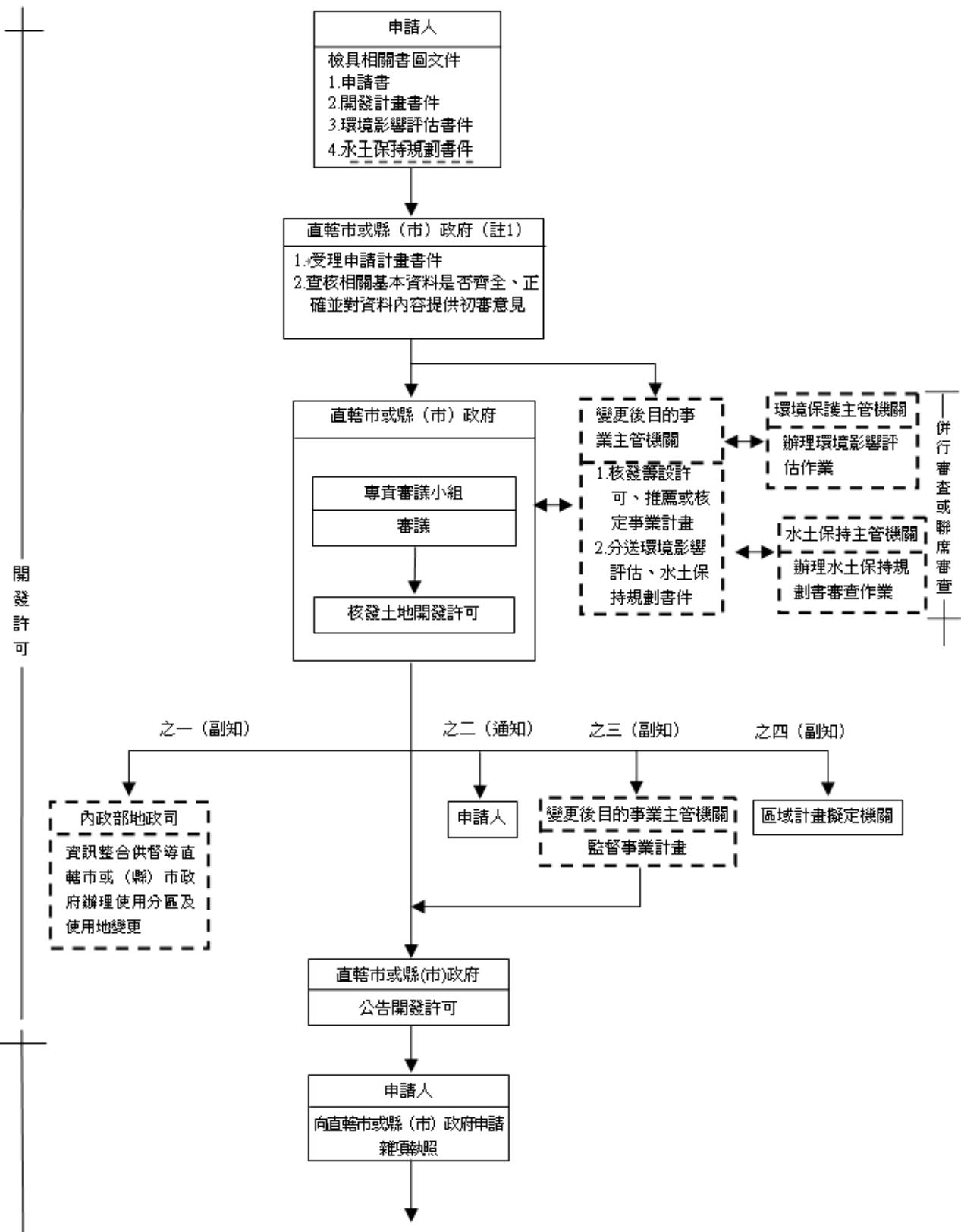
申請人	縣 鄉鎮市 段 地號	申請變更用途	農牧用地 林業用地 養殖用地 水利用地 其他	公頃 公頃 公頃 公頃 公頃
土地區位與段別		申請變更面積		
變更前土地編定	分區 用地	變更後土地編定	分區	用地

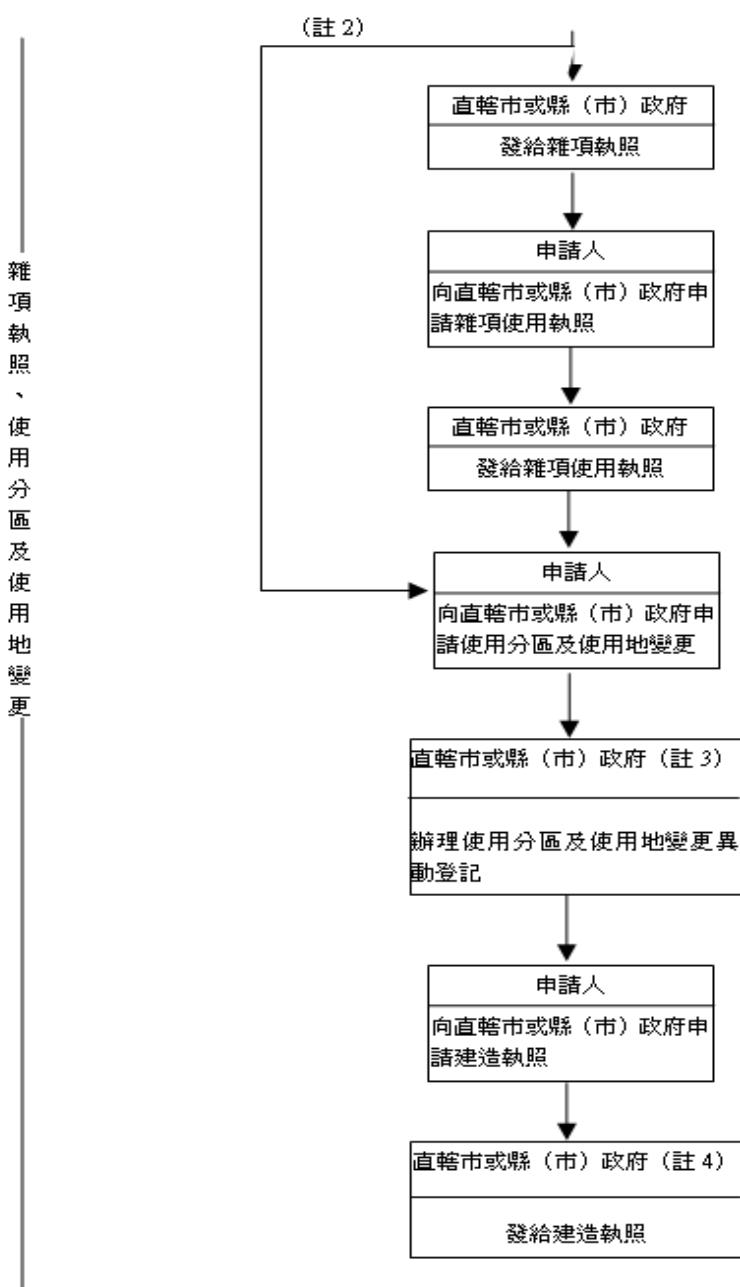
貳、 審查事項

審查單位	審查項目	審查意見	審查人	備註
目的事業主管機關	1.申請事業計畫是否符合當地之需求 2.申請事業之必要性與計畫之區位是否符合事業所需，面積是否適宜			
水利	是否使用原有農業專屬灌排水系統作為廢污水排放使用			
地政	1.申請事業別是否位屬特定農業區農地重劃範圍內之土地 2.如屬前點特定農業區農地重劃範圍內之土地，則是否為未經政府補助投資建設完整農路、灌排水系統及相關農業設施之地籍整理或簡易工程農地重劃者			
農務	1.是否依規定規劃設置隔離綠帶或設施 2.申請基地是否夾雜未申請變更之農業用地 3.是否影響原有區域性農路通行 4.申請面積是否已達應送區域計畫擬定之面積百分之九十以上，且申請土地有採取部分土地分割之情形			

		5.申請變更農業用地面積是否已達非 都市土地使用管制規則所定應送區 域計畫擬定機關審查之面積，且該 申請事業係屬第二次以上申請農業 用地變更者					
		6.是否有其他影響農業生產環境之事 項					
林業		是否位於保安林範圍或國有林範圍內					
漁業		是否位於現有或規劃中之養殖漁業生 產區					
水土保持		1.是否位於山坡地					
		2.如位屬山坡地是否依水土保持法相 關規定辦理					
綜合審查意見		<input type="checkbox"/> 同意 <input type="checkbox"/> 不同意，理由說明： <input type="checkbox"/> 其他：					
承辦人		課(科) 長		技正 或 核稿	副局長		農業 局長

附錄 7 使用分區及使用地變更計畫一併申請案件之審議流程圖





資料來源：內政部營建署。

註：1、由直轄市或縣(市)政府指派專責承辦單位為受理之單一窗口。

2、經直轄市或縣(市)政府認定無礙水土保持，或雜項工程需與建築物一併施工者，其雜項執照得併同於建造執照申請。相關公共設施於移交直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市、區)公所時，如因前述規定，致無法於申請使用分區及使用地變更前完成者，應於申請建造之使用執照前完成之。

3、一併申請使用分區及使用地變更計畫案件，經直轄市或縣(市)政府審議許可後，直轄市或縣(市)政府得辦理使用分區及使用地變更之異動登記。

4、至發給使用執照後之經營使用，由目的事業主管機關加強管理。

5、圖示說明：實線代表規定之程序；虛線代表參考之程序。