新北市政府 112 年度自行研究報告

農牧用地容許使用項目之法令面
探討

研究機關：新北市樹林地政事務所

研究人員：劉峯源

研究期程：112.01.01—112.10.31

新北市政府 112 年度自行研究成果摘要表

計畫名稱	農牧用地容許使用項目之法令面探討
期程	自 112 年 1 月 1 日至 112 年 10 月 31 日
經費	無
緣起與目的	<p>由於台灣地狹人稠，且普遍存在農地問題與非農用之現象，諸如農地污染、農地面積零碎化、農地價格偏高、農地休耕補助、農地轉用致總量減少、農地種電、農地種農舍、農地種工廠…等因素，致使優良農地不斷流失。且近年國土發展的幾個重要課題，如全球氣候變遷、豪雨造成土石流、高齡化、少子化、糧食安全及土地開發與優良農地保護之衝突皆與農地管制息息相關。</p> <p>因農地具有生活、生態、生產及防災之功能，若農地遭破壞後具有不易回復性，故為避免農地遭到不當使用、濫用，須加強非都市土地使用管制下之使用種類管制，以防止土地蛙躍式成長侵蝕優良農田，然而非都市土地之農地有許多的容許使用項目，因其仍然維持農地之編</p>

	<p>定，造成變更使用下，確無依相關法令變更使用編定，而出現許多農地卻非農用之情形。</p> <p>本研究將從非都市土地使用管制規則附表一之農牧用地容許使用項目中，檢討目前容許使用制度是否有與農業經營或農業使用有關聯性，並就現行容許項目提出相關建議及想法，期望能保護優良農地，避免農地流失。</p>
<p>方 法 與 過 程</p>	<p>本研究採取文獻分析法，廣泛蒐集期刊、論文，與本研究議題和研究目的相關之研究文獻，在容許使用項目探討上，另參考相關法規之立法歷程，輔以行政機關、司法機關及學者觀點加以比對分析，並在立法政策上提出建議與結論。</p>
<p>研 究 發 現 及 建 議</p>	<p>本研究發現目前容許使用項目存在許多問題及爭議，並建議將不符合農地農用之項目剔除，另符合農地農用之項目需增加附帶條件，並應落實違規使用之取締以及依照規定者賦予獎勵之誘因，始能真正保護優良農地，避免農地流失。</p>
<p>備 註</p>	

摘要

由於台灣地狹人稠，農地具有生活、生態、生產及防災之功能，若農地遭破壞後具有不易回復性，故為避免農地遭到不當使用、濫用，須加強非都市土地使用管制下之使用種類管制，以防止土地蛙躍式成長侵蝕優良農田，容許使用管制種類法令是否符合憲法關於農業政策之目標有檢討之必要。非都市土地之農地有許多的容許使用項目，因其仍然維持農地之編定，造成變更使用下，確無依相關法令變更使用編定，並破壞整體國土空間計畫。故本研究從非都市土地使用管制規則附表一之農牧用地容許使用項目中，檢討目前容許使用制度是否有與農業經營或農業使用有關聯性，最後說明因容許使用項目管制失靈所造成的農地非農用現象。

關鍵字：非都市土地容許使用管制、容許使用項目、農地農用、農牧用地

目錄

第一章 緒論	7
第一節 研究動機與目的.....	7
第二節 研究範圍及其限制.....	8
第三節 研究方法	10
第四節 研究架構	10
第二章 農地管制之理論基礎.....	12
第一節 國家土地規劃管制利用權	12
第一項 國家土地規劃管制利用權.....	12
第二項 國家土地管理概說.....	27
第三項 空間總體計畫之自由與限制.....	37
第二節 農業作為國家發展之基礎	45
第一項 農地保護之重要性.....	45
第二項 土地倫理	48
第三項 永續發展	50
第四項 成長管理	51
第三節 農業管制措施之法制演變	54
第一項 農地農有農用時期.....	55

第二項 放寬農地農有，農地農用時期	58
第三項 農地農用確立時期	59
第四節 農地農用政策之正當性	60
第三章 農地管制下農業許可設施	63
第一節 國家土地規劃管制利用權	63
第一項 農地保護之重要性	63
第二項 立法政策應考量之要素	64
第二節 農業許可設施之管制	77
第一項 容許使用制度之目的	77
第二項 容許使用項目之類型	78
第三項 農牧用地容許使用項目之發展進程	84
第三節 容許使用增加趨勢合理性之檢討	86
第一項 農舍使用項目增加	87
第二項 窯業用土(即採取土石)之增加	90
第三項 林業使用之增加	91
第四項 公共事業設施之增加	93
第五項 休閒農業設施之增加	95
第六項 營建剩餘土石方堆置許可之增加	99
第七項 水庫等淤泥再生利用設施之增加	102

第八項 戶外廣告物設施之增加	103
第九項 再生能源相關設施之增加	104
第十項 私設通路之增加	108
第十一項 溫泉井及儲槽之增加	108
第十二項 農村再生設施之增加	111
第十三項 自然保育設施之增加	113
第十四項 綠能設施之增加	114
第十五項 動物保護設施之增加	114
第四章 農地非農用現象及其解決之道	117
第一節 農地興建農舍現象	117
第一項 農地開放自由買賣	117
第二項 農舍該名詞之定義模糊不清	118
第三項 農舍使用強度之規定顯然偏高	119
第二節 農地興建工廠現象	122
第一項 都市土地	123
第二項 非都市土地	124
第三節 農地種電現象	130
第一項 土地法規	131
第二項 農業發展條例及其相關設施	132

第三項 農業政策與能源政策	136
第五章 結論與立法建議	140
第一節 容許使用項目產生之爭議	140
第二節 容許使用項目修正之建議	141
參考文獻.....	144

表目錄

表 3- 1 農地容許使用項目歷來修改增加項目	79
表 3- 2 農牧用地容許使用項目表	80
表 4- 1 農舍使用強度	119
表 4- 2 供工廠使用之法源	124
表 4- 3 供工廠設廠用地種類之限制	125
表 4- 4 農業設施容許使用辦法附表一	134
表 5- 1 建議之農牧用地容許項目	141

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

台灣存在的農地問題與非農用現象，諸如農地種電、農地種房子、農地種工廠、農地污染、農地面積零碎化、農地價格偏高、農地轉用致總量減少、農地休耕補助…等因素，致使優良農地不斷流失。且近年國土發展的幾個重要課題，如全球氣候變遷、豪雨造成土石流、高齡化、少子化、糧食安全及土地開發與優良農地保護之衝突皆與農地管制息息相關。

農地存量係指非都市土地特定農業區及一般農業區之農牧用地仍作農業使用之面積比例，依據民國 104 年農地現況資源分析結果，全臺灣農地存量約為 83%，即約有 17%已遭轉用；且依民國 100 年國土利用監測計畫分析臺灣 15 個直轄市、縣（市）農地完整度，其完整程度分為高完整度（農地完整度 75~100%）、中完整度（農地完整度 50~75%）及低完整度（農地完整度 0~50%）。約有 2/3 的直轄市、縣（市）50%以上農地屬於高完整度，1/3 的直轄市、縣（市）有 40%以上農地屬於低完整度，顯示農地普遍呈現破碎情形。另依據民國 105 年農業統計年報資料顯示，近十年每年農耕土地逐漸流失，十年來已流失約 3 萬 4,557 公頃¹。

事實上，被稱作「國土憲法」之國土計畫法，已於 104 年 12 月 18 日完成三讀程序，並於民國 105 年 1 月 6 日公布，同年 5 月 1 日發布實施，中央主管機關也於民國 107 年 4 月 30 日公告實施全國國土計畫。直轄市、縣（市）主管機關已於民國 110 年 4 月 30 日前，公告實施直轄市、縣（市）國土計畫。預計直轄市、縣（市）主管機

¹ 行政院國土計畫核定本，第 8 頁。

關依法於 114 年 4 月底前公告國土功能分區圖後全面實施國土計畫法，區域計畫法不再適用²。1974 年區域計畫法通過後，政府對「非都市土地」進行分區與所謂編定，僅記錄當時土地使用現況。分區只能藉由限制個別土地變更編定種類來控管土地利用，事實上幾乎已無功能。區域計畫體系在規劃與執行面上，亦尚有幾個根本問題未被處理，包括：凍結現況邏輯下「現況編定」導致計畫合理性的自始缺乏、破壞了分區對用地的指導功能；層級單一，缺少全國整體長遠計畫或實質細部的空間規劃；從未試圖建立對都市計畫與部門計畫體系的影響或連帶，缺乏對現實或其他部門決策的影響力；將土地利用管制的執行交給縣市政府，卻又對縣市政府的不作為缺乏制衡手段³。

以及區域計畫法授權之非都市土地使用規則附表一各種使用地容許使用項目及許可使用細目表(下稱附表一)容許使用項目規範之不合理亦破壞國土整體規劃。此等都嚴重影響區域計畫自身的合理性與效用，讓非都市土地空有區位劃分，卻全無空間規劃來引導發展，不只被動地淪為新訂與擴大都市計畫的預備用地，甚至連避免發展失序的功能都極度受限。本研究嘗試檢討附表一所規範關於使用地類別農牧用地之容許使用項目及許可使用細目規範之合理性，作法律上分析。

第二節 研究範圍及其限制

國家土地管理權限涉及財產權保障與國家警察權競合之問題，農地之保護與農民生計、國民糧食安全等經濟問題有關。又農地具有防災、生態保護之功能與環境議題及汙染有關。有人的地方勢必需要利

² 參賴宗裕，國土計畫法下政府的責任與挑戰，國立政治大學不動產研究中心，2022 年 10 月 11 日。

³ 參彭作奎，國土規劃與農地管理，農業政策評論，2017 年 8 月 3 卷 1 期，第 32 頁。

用資源，然並非歇澤而漁之使用方式，故資源之永續利用與成長管理與此有關。

法律問題之探討可劃分為法本質論、立法論、法解釋論及法適用論四個層次。法本質論係探討特定法領域之基本原則是否存在及效力如何之問題；立法論係探討如何將所欲規範之內容變成法規範及其是否符合法理之問題；法解釋論係探討如何闡釋法規範之意義；法適用論則係探討個案上如何判斷個案爭執之事實並正確適用法規範後得出結果。

研究範圍界定如下：

農業用地：依據農業發展條例第 3 條第 10 款：「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。（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。（三）農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。」

耕地：依據農業發展條例第 3 條第 11 款：「指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。」

農業使用：依據農業發展條例第 3 條第 12 款：「指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」

農牧用地：依據區域計畫法施行細則第 13 條第 5 款：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第十五條規定編定各種使用地時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際

需要，依下列規定編定，且除海域用地外，並應繪入地籍圖；其已依法核定之各種公共設施用地，能確定其界線者，並應測定其界線後編定之：五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。」

農地農用相關議題甚多，本研究所稱之農地係指非都市土地使用管制規則附表一下關於使用分區為一般農業區、特定農業區、山坡地保育區、森林區下使用地類別編定為「農牧用地」容許使用項目而言（即所謂農業發展條例第3條第11款所稱之耕地）及其與農地農用之關係，因耕地係農業產值最豐富之土地，故本研究欲在現行學理下，從法本質論談至立法論，聚焦如何立法方可避免耕地被過度擴張容許使用項目而實際上破壞農地農用及國土規劃之規定。

第三節 研究方法

本文採文獻分析法。就國家管理權限部分，其所涉議題包含憲法財產權、國土計畫法、國家的警察權、及地政領域永續發展與成長管理的範疇，涉及憲法學理論，首先統整憲法學者觀點論述，就地政理論部分，則整理司法院大法官解釋、行政法院判決以及彙整法學者相關著作、期刊等見解，藉此交互推理印證。在容許使用項目探討上，除前述資料外，另參考相關法規之立法歷程，並輔以行政機關、司法機關及學者觀點加以比較分析，並在立法政策上提出立法方向建議與結論。

第四節 研究架構

本研究第一章首先說明研究主題之動機及目的，界定研究範圍及說明研究方法後，下分第二章至第五章，共計四章進行撰述。

第二章以農地管制之理論基礎，為法本質論之探討，先提出憲法財產權之內涵，並闡述國家土地管理之權限與警察權，再接續說明國

土計畫法之規定，及提出土地所有權之基本原則。其後說明農地保護之重要性及我國農地政策發展進程。

第三章則臚列我國非都市土地管理規則的「附表一」關於現行農牧用地容許使用項目之規範，及其農業經營所不可或缺之探討。

第四章說明目前農地非農用現象及其法律問題，包含農舍是否包含居住性質、農地工廠之影響、農地政策與再生能源政策衝突之問題。

第五章則提出本文之建議及結論。

第二章 農地管制之理論基礎

第一節 國家土地規劃管制利用權

本節主要探討憲法上財產權的意義、範圍、限制，以及國家土地管理之警察權、使用分區之概念，所有權之思想演變以及現今國土計畫法之相關規定。

第一項 國家土地規劃管制利用權

財產權保障係憲法上制度性保障最經典之一環，然而其仍有相關應遵循之法理與限制，論述如下：

壹、 財產權之意義

財產係指具有經濟利益而得為交易標的者，如物權、準物權、債權、智慧財產權，並包括有價證券⁴。18世紀前後，財產權被定位成人權保障核心，係神聖不可侵犯的自然權。這樣的想法有其背景，當時「財產形成」與「勞動力」是密切結合在一起的，財產是每個人為求生存以勞動力所取得，這種經由自己血汗累積所擁有的財產，自然被認為不可侵奪⁵。19世紀後自由市民立憲運動的訴求重點則是保障市民的自由權與財產權⁶。在20世紀後，各國憲法對財產權之觀念均有所改變。開始強調財產權之社會性、義務性，以符合環境、社會及經濟的變遷。率先將此思想表現出來的是1919年的德國威瑪憲法，其中第153條第1項規定「財產權負有義務，於其行使應同時有益於公共福祉。」西德在1949年公佈的基本法第14條第2項規定「財產權負有義務，其行使應

⁴ 見王澤鑑，民法總則，2014增訂新版，第228頁。

⁵ 參許育典，憲法，元照出版有限公司，2006年10月，第274頁。

⁶ 參李惠宗，憲法要義，第8版，元照出版有限公司，2019年9月，邊碼1501。

同時有助於公共福祉，以法律規定之⁷。」

貳、 財產權保障之範圍

人類的生活方式，原則上是從「依賴物權到依賴債權」，進而發展人格。故財產權保障之範圍，係從「所有權之存續保障」，延伸至「財產權之價值保障」。「所有權」基本上係物權之範疇，「債權」則多半係彰顯財產權的價值，並透過法律機制所具有的經濟交易價值而彰顯出來⁸。以德國為例，財產權保障之範圍具有下述特性 1. 由「物權性權利」之保障到「私財產權利」之保障；2. 「公法性質財產權利」之憲法保障；3. 單純「財產利益」並非「財產權保障客體」⁹。財產權之保障雖然享有悠久的傳統與歷史，不過其不同於其他自由權，得由權利主體自我實現及完足，國家的職責不僅限於消極不干預及不妨礙，更需立法者制定一套制度¹⁰。故財產權之保障係最典型的制度性保障，因財產權必與他人發生相互影響之關係，立法者亦不得藉由立法廢棄私人財產制度，以致財產權毫無保障¹¹。再者，財產權既是一種防衛權，據以防止國家非法的侵害，故也創設出「個別性保障」¹²。就是使人民對其合法所擁有的具體財產，產生一個積極可請求的權利來抗拒公權力所為之侵害，亦可稱為「法律地位之保障」¹³。個別性保障與制度

⁷ 參卓佳慧，從財產權觀點探討限制發展地區損失補償之問題，國立台北大學都市計畫研究所碩士論文，2000年7月，第2頁至第10頁；參鄧煜祥，從財產權保障之觀點論土地使用管制與損失補償-美國法管制準徵收概念之引介，國立台灣大學法律研究所碩士論文，2007年6月，第101頁。

⁸ 參李惠宗，憲法要義，第8版，元照出版有限公司，2019年9月，邊碼1520。

⁹ 參李建良等主編，憲法解釋之理論與實務，第404頁至407頁。

¹⁰ 參楊大德，論台灣農地管制與農地財產權之保障，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2000年1月，第29頁至第30頁。

¹¹ 參蔡維音，財產權之保護內涵與釋義學結構，成大法學11，2006年6月，第31至74頁；參李惠宗，憲法要義，第8版，元照出版有限公司，2019年9月，邊碼05142。

¹² 參陳新民，憲法導論，新學林出版股份有限公司，2008年10月，第122頁。

¹³ 參陳新民，憲法基本權利之基本理論(上)，元照出版有限公司，2002年7月，第304頁至第305頁。

性保障差別在於，「制度性保障」只是針對立法者應依照憲法的基本原則來制訂財產權政策之法律，「個別性保障」則是針對全體之國家權力侵害，包括行政權及司法權。

一、 存續保障

古典之財產權旨在保障「物之所有權之存續狀態」，強調財產權的防禦功能¹⁴。財產存續之保障旨在維持財產權的現有狀態，避免受到國家任意侵奪與限制。此種以物之所有權為中心保障，係我國憲法實務財產權保障重心¹⁵。例如：釋字第374號解釋認為「土地所有權本身即屬財產權」

「依土地法第四十六條之一至第四十六條之三之規定所為地籍圖重測，純為地政機關基於職權提供土地測量技術上之服務，將人民原有土地所有權範圍，利用地籍調查及測量等方法，將其完整正確反映於地籍圖，初無增減人民私權之效力。…最高法院七十五年四月二十二日第八次民事庭會議決議（一）略謂：為貫徹土地法整理地籍之土地政策，免滋紛擾，不許原指界之當事人又主張其原先指界有誤，訴請另定界址，應認其起訴顯無理由云云，與上開意旨不符，有違憲法保障人民財產權及訴訟權之規定，應不予適用。」

又例如釋字第358號解釋認為「共有物分割請求權亦屬財產權」

「數人區分一建築物而各有其一部者，該建築物及其附屬物之共同部分，推定為各所有人之共有，民法第七百九十九條前段定有明文。各共有人得隨時請求分割共有物，但因

¹⁴ 參許育典，憲法，元照出版有限公司，2006年10月，第275頁。

¹⁵ 參陳愛娥，司法院大法官會議中財產權概念之演變，收於劉孔中、李建良主編，中研院社科所出版，憲法解釋之理論與實務，1998年6月，第393頁至第420頁。

物之使用目的不能分割者，不在此限，亦為同法第八百二十三條第一項所規定。該但書之立法意旨，乃在增進共有物之經濟效用，並避免不必要之紛爭。區分所有建築物之共同使用部分，為各區分所有人利用該建築物所不可或缺，其性質屬於因物之使用目的不能分割之情形。土地登記規則第七十二條第二款及第三款規定，區分所有建築物之共同使用部分之所有權，應於各相關區分所有建築物所有權移轉時，隨同移轉於同一人，不得分割，亦在揭示同一意旨。內政部中華民國六十一年十一月七日（六一）台內地字第四九一六六〇號函，關於太平梯、車道及亭子腳為建築物之一部分，不得分割登記之釋示，符合上開意旨，與憲法第十五條及第二十三條尚無抵觸¹⁶。」

以及釋字第 216、314 號認為「抵押權屬財產權」、釋字第 335 號認為「受領提存物之債權屬財產權」，由上可知，若法律構成要件已形成具體權利內容者，即屬財產權保障之範圍¹⁷。

二、 價值保障

所謂價值保障係指財產所產生的財富價值亦應以保障，惟價值保障並非保障一切能交易之財產皆保障其價值不減損，而係僅需維持公平的市場交易機制，價格則係由市場決定，市場則由供需原則決定，此時國家便已盡保障義務¹⁸。二十世紀後財產權保障之標的擴張到具有經濟上交易價值的權利，

¹⁶ 大法官解釋第 358 號解釋理由書。

¹⁷ 參李惠宗，憲法要義，第 8 版，元照出版有限公司，2019 年 9 月，邊碼 1528。

¹⁸ 參吳庚，憲法的解釋與適用，2003 年 4 月，第 252 頁。

該些權利往往來自於私、公法上所有權衍生的法律上利益¹⁹。私法上法律地位例如設立並經營商業之權利，司法院釋字第414號：「藥物廣告係為獲得財產而從事之經濟活動，涉及財產權之保障，並具商業上意見表達之性質，惟因與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，應受較嚴格之規範。」

公法上法律地位例如公務員退休金請求權利，司法院釋字第312號：「公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自應依此意旨辦理。」

是以，此等權利亦足以成為私人或公權利主體侵權行為之客體²⁰。

三、 繼承保障

承認私有財產的繼承也是財產權保障的一環，從廣義而言，將財產由繼承人繼承或是遺囑分配財產，皆是處分權能之一部分。

「最高法院 40 年台上字第 730 號民事判例：「繼承回復請求權，……如因時效完成而消滅，其原有繼承權即已全部喪失，自應由表見繼承人取得其繼承權。」有關真正繼承人之「原有繼承權即已全部喪失，自應由表見繼承人取得其繼承權」部分，及本院 37 年院解字第 3997 號解釋：「自命為繼承人之入於民法第 1146 條第 2 項之消滅時效完成後行使其抗辯權者，其與繼承權被侵害人之關係即與正當繼承人無異，被

¹⁹ 參李惠宗，憲法要義，第 8 版，元照出版有限公司，2019 年 9 月，邊碼 1532。

²⁰ 參蘇永欽，財產權的保障與司法審查，國科會研究彙編：人文及社會科學 6-1，1996 年 1 月，第 51 頁至第 58 頁。

繼承人財產上之權利，應認為繼承開始時已為該自命為繼承人之人所承受。……」關於被繼承人財產上之權利由自命為繼承人之人承受部分，均與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，於此範圍內，應自本解釋公布之日起，不再援用²¹。」

釋字第 771 號解釋之聲請人主張繼承回復請求權於時效完成後，真正繼承人喪失其原有繼承權，並由表見繼承人取得其繼承權之判例，係違憲並侵害其財產權。解釋結果認該最高法院 40 年台上字第 730 號民事判例違憲，也是承認繼承權係財產權為前提。

四、 徵收補償

土地徵收係以公權力措施剝奪人民所有權，對財產權為重大侵害²²。國家為促進公共利益固得對私人財產予以限制，使其發揮更大之公共利益。此時國家乃合法侵害人民財產權，然私人若為公共利益超過忍受義務範圍而形成特別犧牲時，國家應給予補償²³。司法院釋字第 747 號解釋闡述：「人民之財產權應予保障，憲法第 15 條定有明文。需用土地人因興辦土地徵收條例第 3 條規定之事業，穿越私有土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，而不依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。」

吳庚大法官認為「傳統國家賠償責任以公務員主觀上過失與客觀上違法為其基礎，故嚴格區分公法上損害賠償以及損失補償，前者以不法行為為前提，後者則為適法行為而生

²¹ 大法官解釋第 771 號解釋文。

²² 參吳庚，憲法的解釋與適用，2003 年 4 月，第 253 頁。

²³ 參李惠宗，憲法要義，第 8 版，元照出版有限公司，2019 年 9 月，邊碼 15130。

之補償已彌補相對人損失。」又「常有因公益而特別犧牲利益，其既非出於不法行為之損害賠償，亦非因合法行為之損失補償，因而引發一種填補損害之理論，稱類似徵收侵害」，並援引民法關於回復原狀之法理，承認公權力行為造成之損害，個人應有公法上請求權²⁴。晚近學者因留學歐陸關係，論述損失補償時多半以德國法制為主軸，論及「公用徵收」、「有徵收效力侵害」、「類似徵收侵害」（準徵收）、「公益犧牲請求權」構成國家責任之一部分。

參、財產權的社會義務

在財產權法律規方面除上述之制度性保障與個別性保障外，還有一個問題值得討論：財產權的社會義務。正如同所有的人權都不可濫用權利而危害公共利益一樣，倘人民濫用財產權，所付出之社會成本將非常高。例如：明明規定為農地應為農業使用，卻在其上設立工廠並且不顧附近農業之環境且未符合環保法規要求而排放廢棄物，致優良農田受污染²⁵。大法官首次引用此概念於第 564 號解釋理由書：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。」

²⁴ 參吳庚，「行政法之理論與實用」，2010年10月，第730頁。；葉百修，「損失補償法」，新學林出版股份有限公司，2011年6月，第26頁至第27頁。

²⁵ 參陳新民，「憲法導論」，新學林出版股份有限公司，2008年10月，第127頁至第128頁。

財產權之社會義務起源於威瑪憲法，當時受財產權絕對原則影響²⁶，在西德基本法第 14 條乃加以修正。有鑑於財產權絕對原則，固有助於資本主義之發展，但因自由之極乃形成資本主義之社會病態，產生剝削勞工、階級對立之現象²⁷。故 1991 年德國威瑪憲法第 153 條第 3 項規定「所有權包括義務，其行使時，不得以損害他人為主要目的」。我國民法第 148 條：「權利之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的。」，此為財產權行使的消極規定，我國憲法第 142 條：「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」，近代憲法均許立法者基於「公共利益」對財產權之使用增加不過度之義務，國家及財產權人均應受該規定限制。

肆、 財產權限制之原則

從憲法第 22 條及第 145 條可導出，財產權的行使亦不得妨害社會秩序與公共利益，而具有社會義務²⁸。然對財產之限制仍須遵循法律保留原則、平等原則、比例原則、不得違反不當聯結禁止原則，以實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。

一、 財產權之限制應符合法律保留原則

財產權係制度性保障之基本權，故立法者應基於保障財產權以促進人格發展為目標，以形成財產權制度，是以，有關財產權標的實體內容之相關規定，應屬國會保留，不得授權法規命令加以規定，立法者仍有裁量餘地²⁹。司法院釋字第 723 號解釋理由書：「消滅時效制度之目的在於尊重既存之事

²⁶ 參陳新民，憲法基本權利之基本理論(上冊)，元照出版公司，1999 年 6 月，第 285 頁至第 354 頁。

²⁷ 參徐懷瑩(皓如)，憲法基本問題研究，國立編譯館，2000 年 10 月，第 455 頁。

²⁸ 參李惠宗，憲法要義，第 8 版，元照出版有限公司，2019 年 9 月，邊碼 1559。

²⁹ 參李惠宗，憲法要義，第 8 版，元照出版有限公司，2019 年 9 月，邊碼 1561。

實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，且與人民權利義務有重大關係，不論其係公法上或私法上之請求權消滅時效，均須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之，始符憲法第二十三條法律保留原則之意旨（本院釋字第四七四號解釋參照）。」

又財產權實體內容雖屬國會保留事項，然對於財產權之限制仍應符合法律保留原則，至少應有法律明確之授權³⁰。司法院釋字第 765 號解釋文：「內政部中華民國 91 年 4 月 17 日訂定發布之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款規定：「區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用……，由需用土地人與管線事業機關（構）依下列分擔原則辦理：……八、新設自來水管線之工程費用，由需用土地人與管線事業機關（構）各負擔二分之一。」（95 年 12 月 8 日修正發布為同細則第 52 條第 1 項第 5 款規定：「五、新設自來水管線之工程費用，由需用土地人全數負擔。」於適用於需用土地人為地方自治團體之範圍內）無法律明確授權，逕就攸關需用土地人之財政自主權及具私法人地位之公營自來水事業受憲法保障之財產權事項而為規範，與法律保留原則有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 2 年時，不再適用。」

二、 財產權作用之限制不得違反比例原則

憲法第 23 條規定人民之基本權利除非為了公共利益可限制外，亦必須在有必要下，方可為之。此必要性觸及了憲法一個重要原則，即比例原則。所謂憲法上的比例原則，係在討論一個涉及人權之公權力，其目的與所採取之手段間有無存

³⁰ 參李惠宗，憲法要義，第 8 版，元照出版有限公司，2019 年 9 月，邊碼 1569。

在一個相當之比例³¹。投射至具體之行政法領域之規定，例如行政程序法第 7 條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

其中第一款係妥當性原則，第二款則為必要性原則，第三款為狹義之比例原則又稱衡平性原則。我國司法院釋字第 786 號解釋理由書【公職人員利益衝突迴避法法定罰鍰最低額是否過苛案】稱：「憲法第 15 條保障人民之財產權，國家對人民財產權之限制應符合憲法第 23 條比例原則。對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限制，其處罰應視違規情節之輕重程度為之，俾符合憲法責罰相當原則。立法者針對應予非難之違反行政法上義務行為給予處罰，而預留視違規情節輕重而予處罰之範圍，固屬立法形成自由，原則上應予尊重。惟所設定之裁量範圍仍應適當，以避免造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形。系爭規定一及二係對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，核屬對憲法第 15 條保障人民財產權所為之限制，其限制應符合比例原則與責罰相當原則。」

本號解釋係關於立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，不符責罰相當原則，而抵觸憲法第 23 條比例原則。是以，國家基於公益或行政的理由，雖可限制人民財產權，惟仍不得過度。

³¹ 參陳新民，憲法基本權利之基本理論(上冊)，元照出版公司，1999 年 6 月，第 239 頁。

三、 財產權之限制不得違反平等原則

立法權必須受憲法基本權之平等權限制，使立法者依照「相同事務相同處理，不同事務不同處理」，導出了人民在相同樣事件時「要求平等對待」，及在不同事件上應要求「差別對待」³²。我國司法院釋字第 485 號：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。」

因此，平等原則係允許合理之差別對待，並非齊頭式平等。且平等原則最初僅係要求國家權力作用必須符合禁止恣意原則。

四、 財產行使之限制不得違反不當聯結禁止原則

不當聯結禁止原則不僅是行政法上基本原則，同時亦具有憲法位階。不僅行政機關受其拘束，立法機關亦同。此原則係實質法治國原則之派生原則，其與比例原則、平等原則所蘊含之「禁止恣意」有同一旨趣，皆在防止國家機關濫用權力。所謂的不當聯結禁止原則，係指行政機關為達一定行政目的或行使公權力而為行政行為時，不得將不具事理上關聯之事項與所欲採取之決定或措施相結合，尤其係對人民可以一定負擔或義務，或其他不利益時，採取之手段與所欲追求之目的間須存有合理之關聯。是否具事理關聯性，通常須考慮法律對系爭措施所設定之要件或立法意旨，若該聯結之事項與系徵法規立法目的相似或相同，即具有合理之事理關聯³³。其

³² 參陳新民，憲法基本權利之基本理論(上冊)，元照出版公司，1999年6月，第503頁。

³³ 參黃啓禎、陳愛娥、李建良、林三欽、陳春生、林合民 合著，行政法入門，2006年1月，第85頁至第86頁。

具體規定如行政程序法第 94 條：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」以及行政程序法第 137 條第 1 項第 3 款：「行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，應符合下列各款之規定：一、契約中應約定人民給付之特定用途。二、人民之給付有助於行政機關執行其職務。三、人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。」

相關之最高行政法院 90 年度判字第 1704 號判決：「汽車行車執照須在一定期限內換發，主要目的在於掌握汽車狀況，以確保汽車行駛品質進而維護人民生命、身體、財產法益；而罰鍰不繳納涉及者為行政秩序罰之執行問題，故換發汽車行車執照，與汽車所有人違規罰鍰未清繳，欠缺實質上之關聯，故二者不得相互聯結，前開道路交通安全規則第八條有關罰鍰繳清後始得發給行車執照之規定，亦有悖「不當聯結禁止」原則。」

五、 對財產權限制產生實質影響應遵循正當法律程序

美國聯邦憲法增修條文第 5 條規定：「非經大陪審團提起公诉，人民不受死罪或其他不名譽罪之審判，但戰時或國難時期服現役之陸海軍或國民兵所發生之案件，不在此限。同一罪案，不得令其受兩次生命或身體上之危險。不得強迫刑事罪犯自證其罪，亦不得未經『正當法律程序』剝奪其生命、自由或財產。非有公正賠償，不得將私產收為公用。」第 14 條第 1 項規定：「凡出生或歸化於美國並受其管轄之人，皆為美國及其所居之州之公民。無論何州，不得制定或執行損害美國公民特權或豁免權之法律；亦不得未經『正當法律程序』

使任何人喪失其生命、自由或財產；並不得否定管轄區內任何人法律上平等保護之權利。」³⁴美國實務將正當程序區分為「程序上之正當程序」與「實質上之正當程序」。前者為政府限制人民自由、財產或生命時應遵循何程序方為正當的，後者為法院審查法律的內容確保是否其為公平之問題。為適用「程序上的正當程序」，美國實務發展出「二階分析法」，首先先界定系爭利益是否為生命、自由或財產等重要利益，如為肯定，則再進一步判斷剝奪或限制該等利益之程序是否充分且正當。總體而論，於侵害自由或財產的決定時，至少應於事前給予相對人通知及給予適當的聽證機會，且聽證時點應在侵害生效前舉行，方能即時阻止侵害發生。如有特殊正當理由時，事後再給予聽證機會亦不違反正當程序。於此，「程序上的正當程序」之判斷標準，不外乎為：第一，產生公正的法庭；第二，告知擬採取的行動及其理由；第三，反駁擬議行動之機會；第四，聲明證據及傳訊證人之權；第五，有效獲悉不利證據之權；第六，有機會詰問對造證人之權；第七，完全依證據作成相關決定；第八，得選任辯護人之權利及告知；第九，法庭就提出之證據應作成筆錄；第十，法庭以書面載明事實認定及裁決理由。至於另外之「實質上的正當程序」，則包括法律需為達成合法目的之合理手段並且為對人民權利限制最少者，不僅如此，法律規定尚需明確，俾使人民可得預見³⁵。

我國實務首先提出「正當行政程序」要求財產權受到影響之人，應有「程序參與權」，係發生於 2013 年轟動一時的文

³⁴ 參荊知仁，美國憲法與憲政，三民書局，1993 年 9 月，第 78 頁至第 79 頁。

³⁵ 參湯德宗，行政程序法論，元照出版公司，2001 年 1 月，第 271 頁至第 274 頁。

林苑案³⁶，司法院釋字第 709 號解釋宣示：「憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序（本院釋字第 689 號解釋參照）。都市更新之實施，不僅攸關重要公益之達成，且嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由…應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。…始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨。」

由上可知，限制人民之權利非不可行，而係我國為法治國原則下之國家，不論行政機關、立法者皆應遵循相關憲法原則，使人民財產權受最大保障。又訂定法規命令所應遵循之正當程序如下：行政程序法第 159 條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」

所謂法規命令之訂定，則係兼指法規命令之修正、廢止、恢復適用或停用³⁷；法規命令訂定之程序則包括下列事項：預告、陳述意見、告知決定及說明理由等階段，說明如下：

（一）預告

行政程序法第 154 條第 1 項規定：「行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公

³⁶ 參李惠宗，憲法要義，第 8 版，元照出版有限公司，2019 年 9 月，邊碼 15125。

³⁷ 行政程序法第 151 條第 2 項。

報或新聞紙公告，載明下列事項：一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱。二、訂定之依據。三、草案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。行政機關除為前項之公告外，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知。」

如機關決定舉行「聽證」(行政程序法第 155 條)，則應依同法第 156 條之規定，進行「預告」。命令訂定的預告須先行刊登於政府公報或新聞紙，不利處分之預告則係以通知為主，僅於必要時才須刊登或公告。按前揭條文，僅於情況急迫，顯然無法事先公告周知者，得不為預告。所謂「情況除外」，非屬「種類除外」的規定，應依個案情形分別認定；此與行政處分區分為授益處分與不利處分不同，僅不利處分應為預告。又本法第 151 條第 1 項規定：「行政機關訂定法規命令，除關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者外，應依本法所定程序為之」，立法者預使有關「軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全」之法規命令，完全不適用本法所定法規命令訂定程序；其則為「適用除外」，而非屬「預告」程序的「種類除外」規定³⁸。

(二) 陳述意見與聽證

前揭第 154 條第 1 項第 4 款僅規定機關於「預告」時，應表明「任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨」，惟關於陳述意見之方式及方法，則未有所規定。依事理而言之，既然任何人(不像行政處分限於利害關係人或相對人)皆可表達其意見，則對行政機關工作上之影響，顯然係較行政

³⁸ 參湯德宗，行政程序法論，元照出版有限公司，2003 年 10 月 2 版，第 36 頁至第 37 頁。

處分程序中之陳述意見更為大，故本研究贊成，應類推適用本法第 105 條第 1 項與第 3 項之規定，使任何人皆得於行政機關所定合理期間內，以書面表達其法律上及事實上之相關意見，且以書面陳述意見為限。至於行政機關如決定舉行聽證者，則另依第一章第十節規定之程序進行聽證³⁹。

(三) 告知決定（公布命令）及說明理由（回應評論）

各界陳述關於法規命令草案的意見後，行政程序法於第 157 條規定核定、發布（其性質屬告知決定）之程序。惟機關應如何處理（即回應）各界表達之意見，乃至於發布是否為命令之生效要件等，皆付闕如。按命令訂定所以須履行前述預告暨評論之程序，無非係希望促使行政之決策不至於背離民意並強化法規命令的民主正當性及周延法規研擬之疑慮（避免閉門造車），如認本法未有明文，即稱機關關於法規命令訂定理由並無說明的義務，勢必造成「言者諄諄、聽者藐藐」之現象，對幫助人民遵守法律更是徒勞無功。不但不能夠深化民主原則，且亦造成立法資源浪費、並損及國家競爭力。

第二項 國家土地管理概說

為求地盡其利，土地使用應按國家既定之土地利用計畫，加以管制。亦即國家基於警察權之作用(police power)，對土地之使用得加以必要之限制，方能促進土地合理有效利用⁴⁰。人民之財產權雖應予保障，但為追求社會整體利益與永續發展之公益，自然可以對財產權作適當管制。然仍須透過法律對土地使用施以干涉與管制，但同時也形成對人民財產權之侵害。惟並非所有對人民財產權之侵害皆應予補

³⁹ 參湯德宗，行政程序法論，元照出版有限公司，2003 年 10 月 2 版，第 38 頁。

⁴⁰ 見溫豐文，土地法，2014 年 8 月修訂版，第 240 頁。

償，應端視土地使用管制措施是否明顯造成人民過度負擔，而形成特別犧牲，此時即應給予適當之損失補償，以符合正當法律程序⁴¹。政府管制土地使用與民法相鄰關係之規定，皆在揭示權利社會化之概念⁴²。其主要強調權利不是絕對的，且權利之承認必須符合社會利益。土地使用分區管制是否違憲，美國實務見解亦認為屬於增進公共福祉的警察權，得避免訴訟而強制解除土地使用不相容所生公害，故原則上應無侵害財產權而違憲之虞⁴³。我國現行法上並無直接對「行政計畫法」一般規定加以明定，但憲法、法律、命令卻仍有部分間接相關規定。例如：憲法第 146 條：「國家應運用科學技術，以興修水利，增進地方，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。」然該規定僅限於規劃土地利用而不及於其他計畫利用。目前我國直接對土地利用計畫透過法律規定程序者，主要有國土計畫法、區域計畫法、都市計畫法⁴⁴。土地使用管制法律的目的包括：1. 維護不動產價值 2. 穩定周圍環境 3. 同質化區域 4. 使交通便捷 5. 限制人口密度 6. 保留農業用地 7. 保護自然環境 8. 保護文化藝術…等⁴⁵。

壹、 政府對土地管理權限

在我國憲法體系下，針對財產權的保障主要依據憲法第 15 條。財產權保護領域之範圍詳如司法院釋字第 400 號：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財

⁴¹ 參湯文章，國土計畫-法律與政策，元照出版有限公司，2016 年 7 月，第 37 頁。

⁴² 參施啟揚，民法總則，三民書局，2011 年 10 月，第 18 頁。

⁴³ 參謝哲勝，土地法，翰蘆圖書出版有限公司，2013 年 9 月，第 212 頁至第 213 頁。

⁴⁴ 參林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月，第 2 頁至第 3 頁。

⁴⁵ 參謝哲勝，土地法，翰蘆圖書出版有限公司，2013 年 9 月，第 223 頁至第 227 頁。

產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。」

隨著時代演變，所有權係屬財產權之一種，已由絕對性轉變為相對性、社會義務性的發展趨勢。我國憲法第 23、142、143 及 145 條，即屬對於財產權限制之規範；而土地使用分區管制，亦屬實質上財產權限制之態樣，惟尚非構成特別犧牲。土地因具有稀少性及排他性特質，國家為避免壟斷或為維持其永續使用，有別一般之財產權自由，而限制使用、收益及處分權限。憲法第 143 條第 1 項規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。」故國內土地屬中華民國全體人民，私人依法取得土地所有權，應受法律限制。

因此就維護社會公益而言，個人所有權能必須退讓，例如保安、防災、衛生及促進土地利用⁴⁶，於此政府必須管制土地使用。關於土地使用管制有關之司法院釋字，主要有下列幾則。司法院釋字第 444 號解釋理由書論及：「按土地為人民生存所不可或缺，國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策，應訂定符合社會需要之土地使用保育計畫，區域計畫法即係為合理調整土地上各種不同的使用需求與人民整體利益之均衡考量所制定之法律，於第一條揭示其立法目的為：「促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境、增進公共福利。」為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，同法第十五條第一項規定，非都市土地，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種

⁴⁶ 參楊松齡，實用土地法精義，增訂第 6 版，2006 年 10 月，第 69 頁。

使用地，實施管制，其管制規則，由中央主管機關定之；並於第二條後段規定：「本法未規定者，適用其他法律」，凡符合本法立法目的之其他法律，諸如自來水法及水污染防治法，均應在適用之列。」

有學者認為法律行為本身及行政明確性原則係典型法治國家對行政權之基本要求，故行政程序法第 5 條規定「行政行為之內容應具體明確。」然在國土規劃法或行政計畫之法治中，可能係為保持法規範一定之彈性，並非具體明確加以規範。該號解釋大法官或許基於個案正義考量，為保護水質、水量保護區內之水源不受畜牧設施所污染，從寬認定此「明確性原則」。然法治國家中，個案正義原則並不比明確性原則有較高之價值，而係處於同一平等位階考量。且「執行要點」並非區域計畫法第 2 條後段與非都市土地使用管制規則第 6 條第 1 項但書為所稱之「法律」外，實不符明確性原則之規定。該執行要點既非「法律」，亦無「法律之授權」，逕對人民土地使用權利為限制或禁止使用與大法官逕認該執行要點「並未對人民權利增加法律所無之限制」恐與事實不符⁴⁷。

又司法院釋字第 513 號解釋理由書稱：「都市計畫法第五十二條前段規定：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。」旨在管制土地使用分區及藉由計畫引導建設發展，對土地使用一經合理規劃而公告確定，各級政府在徵收土地作為公共設施用地時，即應就是否為其事業所必要及有無妨礙需用土地之都市計畫詳加審查。是中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有

⁴⁷ 參林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月，第 97 頁至第 112 頁。

土地時，除法律另有規定（例如土地徵收條例第四條第二項）外，應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違，此一徵收行為性質上屬於有瑕疵之行政處分，如何救濟，乃另一問題。」

有學者就法安定性角度而言肯認，徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地時，除法律另有規定外，應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，蓋對於已經確定之都市計畫內容，已產生特殊信賴關係。且人民亦無法預見原本已確定之非公共設施用地，將來在未變更其都市計畫使用分區管制前即予徵收。惟就法律明確性原則則略有缺陷，都市計畫法第 52 條前段：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。」其中「妨礙」一詞若依文義解釋應包含一切與都市計畫內容不相同之所有行為，包括公權力行為與私人行為。但若從其解釋將違反本條之立法意旨，固若能以「抵觸」或「違反」取代，應當較符合立法原意。否恐有行政機關於適用法律時誤以為無須先踐行變更都市計畫之程序而直接辦理徵收，並不妨礙當地都市計畫。又從比例原則角度出發，學者亦肯認大法官見解。1. 必要性：未經變更都市計畫中之非公共設施用地，逕行徵收私有土地雖有助於公共設施興建之目的。2. 惟此種方法非對私有土地權利人權利損害最小之方法 3. 且逕行徵收對私有土地權利人合理信賴確定之都市計畫內容以及信賴利益，彼此之間顯失均衡⁴⁸。

及司法院釋字第 532 號解釋理由書稱：「按土地為人民生存所不可或缺，國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴

⁴⁸ 參林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月，第 95 頁至第 104 頁。

及共同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策，應訂定符合社會需要之土地使用保育計畫，區域計畫法即係為合理調整土地上各種不同的使用需求與人民整體利益之均衡考量所制定之法律（參照本院釋字第四四四號解釋）。為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，該法第十五條第一項規定，區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則由中央主管機關定之。內政部本此授權，並依據區域計畫法施行細則第十三條劃定各種使用區及第十五條編定各種使用地之規定，訂定非都市土地管制規則，按土地之使用種類與性質實施管制，以促進非都市土地之合理利用。」

又司法院釋字第 532 號解釋理由書闡明：「…為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，其同法（區域計畫法）第 15 條第 1 項規定，「非都市土地按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，實施管制」，其管制規則，由內政部依此訂定非都市土地使用管制規則，將非都市土地劃分 11 種使用區域與 19 種使用地類別，依照土地使用性質與使用種類進行管制；該規則第 6 條第 1 項規定：「經編定為某種使用之土地，應依容許使用之項目使用，但其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。」，…依本項但書意旨，就某種使用土地須否依照容許使用之項目使用，亦或禁止、限制其使用為具體明確之例示規定，此為實現前揭立法目的所必要，並未對人民權利增加法律所無之限制，與憲法第 15 條保障人民

財產權之意旨及第 23 條法律保留原則尚無牴觸…」」。此外，該號解釋亦說明區域計畫法第 2 條後段規定：「本法未規定者，適用其他法律」，凡符合區域計畫法立法目的之其他法律，諸如水污染防治法及自來水法，均應在適用之列。因此，非都市土地使用管制規則可說是非都市土地利用管理之普通法，而其他法律有特別規定或區域計畫法本身未規定者，則該法律應基於特別法之地位應優先適用。

總之，本解釋可說是奠定非都市土地使用管制規則，對於非都市土地利用之行政管制，賦予憲法上有力的支持論述，凡基於公共利益、公共衛生、環境保護、國家發展等各種社會因素，而在非都市土地使用上之限制，只要在不牴觸憲法第 15 及 23 條之限度內，又符合司法院釋字第 564 號解釋理由書所說：「基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。」即管制措施如符合比例原則，都可說是一種合理而必要的管制作為。

貳、 土地使用分區管制之意義、目的、重要性

一、 土地使用分區之意義

土地使用分區管制係將一計畫內之土地指定為數種分區，除規定其使用類別、性質外並對建築物或構造物之建蔽率、容積率、法定空地、高度之有關事項分別加以管制。其主要目

的在於控制土地發展密度，避免土地過度使用，並且避免使用分區間外部性之相互影響，使彼此間能夠達到協調即有秩序之發展⁴⁹。

二、土地使用分區之目的

分區管制之目的亦屬土地利用管制之內涵⁵⁰，說明如下：

(一)排除不當之土地利用：土地使用分區管制能分離不相容土地使用之作用，避免發生於土地利用時產生之外部負效果，故具有排除不當使用之功能。

(二)增進環境的可居性：土地使用分區管制了通風、採光、日照及建築物高度、法定空地、鄰棟間隔、前後院深度，因此提高了寧適條件、及衛生、實質居住環境水準，具有增進可居性之功能。

(三)提升房地產價值：土地使用分區管制得排除不相容之土地使用，達到土地實用之同質性，避免環境惡化、提升環境水準，因此亦提高房地產價值。

(四)監控都市發展密度：土地使用分區管制規範了都市活動的區位及類型，更可限制各宗土地建築之量體。當使用強度得以控制，則都市整體發展密度亦能有效控制。

(五)確保公共設施之服務水準：土地使用分區管制能有效控制人口密度，相對的亦促使公共設施服務的水準能達標準。

(六)活潑景觀：土地使用分區管制採容積管制，鼓勵大規模基地之開發，使得建築設計、敷地設計更具彈性及多樣

⁴⁹ 參林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕，都市計畫與行政，1998年8月，第213頁。

⁵⁰ 參林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕，都市計畫與行政，1998年8月，第213頁。

性，景觀更富活潑性。

(七)節省財政支出：土地使用分區管制可指定發展地區、採行混合使用，降低公共服務成本已達節省政府財政支出。

三、土地使用分區之重要性

土地利用為何需要管制得從三個面向來說明⁵¹：

(一)從外部性效果的觀點：外部性效果係指一個人或廠商、團體之生產消費活動過程中，受到他人經濟活動之直接影響使其生產效益或消費效益發生變更之。其狀態又可區分為正面外部性效果及負面外部性效果，正面外部性效果會使個人效用或廠商效益提高，故可使具正面外部性效果之活動群聚在一起，以增加整體社會福利；負面外部性效果則會導致效益與效用的降低，因此具負外部性效果之相關活動應予以區隔。

人類聚集之場所，有許多生產、交換與分配活動，此些活動外部性效果普遍存在，其中正負效果皆會存在。下面將活動分為消費性與生產性兩種類，並從外部性效果之接收者與創造者觀點說明土地使用之外部性效果：

1. 生產性活動對生產性活動之外部性效果：農地進行稻米之施肥、灌溉、耕作及工廠從事生產產品、店家從事買賣商品…等均屬生產性活動。如果工廠於生產過程中排放汗水、廢水，影響相毗鄰之農地，此屬於生產活動對生產活動負外部性效果；如果工廠生產地於批發倉儲區附近，則產生生產活動對生產活動正外部性效果。

⁵¹ 參林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕，都市計畫與行政，1998年8月，第214頁至第216頁。

2. 生產性活動對消費性活動之外部性效果：工廠毗鄰住宅區係負面外部性效果；住宅區毗鄰商業區係生產性活動對消費性活動正面外部性效果。以上兩者皆為生產性活動對消費性活動之外部性效果。

3. 消費性活動對生產性活動之外部性效果：若將住宅活動歸類為消費性活動則其對生產活動之影響亦分成兩類。例如商業區周圍住宅人口之增加有助於商業區增加營業額，此為正外部性效果；又如郊區住宅蛙躍式發展將對農業用地有不良效果，此為負外部性效果。

4. 消費性活動對消費性活動之外部性效果：一個區域內住宅人口數增加至公共設施設置之最低需求後，有助於公共設施之關聯性，屬於正外部性效果。然當區域內住宅人口數繼續增加至使環境品質開始衰敗，屬於負外部性效果。又若地區為低密度住宅區或豪宅別墅區，當高密度或高層大樓允許於當地建設時，將導致原本低密度之住宅，其房地產價值下降。此為消費性活動對消費性活動負外部性效果經典案例。

(二)從公共財的觀點：有完善公共財之提供與配置係都市活動欲有效運作所需仰賴的。公共財與私有財的區別係排他性與外部性來區別。私有財係指當某人某種財貨獲取增加時，則他人獲取該財貨必然減少；公共財則指不管任何人對該財貨的消費量多寡並不會減少其他人消費該財貨之數量。因此公共財有兩大特性，第一，社會中提供多少公共財數量決定人們公共財獲得之效益，亦即社會提供越多數量則社會全體產生之效益越大。第二，提供某人某種公共財數量越多時，其他人消費該公共財數量亦越多。由

於公共財具有外部經濟性及非排他性，該財貨一經提供即可使任何人均等消費，此時增加一人的消費成本為零。又公共財具有聯合消費之性質，常使使用者隱藏真實意願付價形成搭便車心態，故公共財欲透過私人市場提供是不可行的。

(三)從財政支出的觀點：私人市場既無法有效提供公共財，那就必須由公部門提供，然其必涉及公共支出與預算之問題。人口對公共支出之影響可分兩面向，其一為人口規模效果，當人口數增加必使公共支出增加；另一為人口密度效果，亦即人口密度不同時其公共支出亦不相同。一般而言高密度發展能有效降低個人平均公共支出，故低密度發展可能使公共財配置上無效率。然而如果我們將人口規模及人口密度同時考量時，我們將會發現其個人平均公共支出與單從人口規模或單從人口密度考量時並不相同。

第三項 空間總體計畫之自由與限制

台灣的國土計畫法內容，在空間範圍上包括海岸、海域、陸域。該法將國土分為「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」四大分區與 19 分類。在政治上除有宣示國家主權外亦有凸顯台灣為海洋國家之意涵。在時間上則以不逾 20 年為原則的國家上位指導性、長期性之發展計畫⁵²。參考國土計畫法第一條規定：「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」可知國土計畫法

⁵² 參吳容明，農地法律政策與分析，元照出版有限公司，2016 年 10 月，第 5 頁。

立法有下列七大目標「1. 因應氣候變遷、2. 確保國土安全、3. 保育自然環境與人文資產、4. 促進資源與產業合理配置、5. 強化國土整合管理機制、6. 並復育環境敏感與國土破壞地區、7. 追求國家永續發展。惟其實真正立法目的僅有三個：1. 統一指導區域計畫及都市計畫 2. 協調整合其他之部門計畫 3. 保障人民參與計畫之權利⁵³。」

又由於台灣國土資源有限，加上經濟高度成長後，都市化蔓延下，土地開發行為顯得過度恣意，使得國家對土地規劃利用之管制日漸升高。故土地管制之多面向化，也反映於國土計畫法之立法目的上⁵⁴。誠如學者建議，新通過的國土計畫法或可參考所謂的「框架式立法」：「係指制定一部基本法或者總則性法律，作為提供國土計畫的法律框架，將具體的管制措施與政策授權留待其他法律或命令予以補充。在框架法之中，設定基本之原則、組織、程序、與立法規劃。與單一專法不同在：框架式立法將各個議題領域的具體規範內容，留待日後補充之⁵⁵。」而新通過之國土計畫法即屬於「框架式立法」之性質，因為無論從第 3 條第 4 款都會區域由哪些直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市、區)共同組成、第 3 條第 5 款特定區域範圍之指定、第 3 條第 6 款部門空間發展策略尚須主管機關會商各目的事業主管機關後訂定、第 4 條國土功能分區的劃設順序、劃設原則之規劃及國土功能分區之劃設、第 6 條國土計畫之規劃基本原則、第 20 條各國土功能分區及其分類之劃設原則，均反映出本法相當幅度上仍有賴於其他法律或命令之補充⁵⁶。

壹、 功能分區與劃設原則

⁵³ 見林明鏞，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月，第 203 頁至第 204 頁。

⁵⁴ 參高仁川，國土計畫法律與政策，第二章國土計畫的分區方式，2016 年 7 月，第 8 頁。

⁵⁵ 參葉俊榮，氣候變遷治理與法律，2015 年 3 月，第 35 頁至第 38 頁。

⁵⁶ 參高仁川，國土計畫法律與政策，第二章國土計畫的分區方式，2016 年 7 月，第 10 頁。

根據國土計畫法第4條規定：「中央主管機關應辦理下列事項：一、全國國土計畫之擬訂、公告、變更及實施。二、對直轄市、縣（市）政府推動國土計畫之核定及監督。三、國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃。四、使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定。五、國土保育地區或海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。六、其他全國性國土計畫之策劃及督導。直轄市、縣（市）主管機關應辦理下列事項：一、直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂、公告、變更及執行。二、國土功能分區之劃設。三、全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣（市）特殊性土地使用管制之擬定、執行。四、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。五、其他直轄市、縣（市）國土計畫之執行。」

該法第6條規定規劃之基本原則：「國土計畫之規劃基本原則如下：一、國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。二、國土規劃應考量自然條件及水資源供應能力，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。三、國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。四、海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序。五、農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。六、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施。七、都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能提升競爭力。八、特定區域應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。九、

國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。十、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。十一、土地使用應兼顧環境保育原則，建立公平及有效率之管制機制。」

該法之次級分區概念及其分類之劃設原則規定於第 20 條：

「各國土功能分區及其分類之劃設原則如下：一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類：(一) 第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。(二) 第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。(三) 其他必要之分類。二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類：(一) 第一類：使用性質具排他性之地區。(二) 第二類：使用性質具相容性之地區。(三) 其他必要之分類。三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：(一) 第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。(二) 第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。(三) 其他必要之分類。四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類：(一) 第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。(二) 第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。(三) 其他必要之分類。新訂或擴大都市

計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。」

國土功能分區之土地使用原則第 21 條：「國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：一、國土保育地區：（一）第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。（二）第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。（三）其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。二、海洋資源地區：（一）第一類：供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。（二）第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。（三）其他必要之分類：其他尚未規劃或使用者，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。三、農業發展地區：（一）第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用。（二）第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。（三）其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。四、城鄉發展地區：（一）第一類：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。（二）第二類：供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。（三）其他必要之分類：按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。」

貳、 土地使用管制之合憲性

關於土地使用管制有關之司法院解釋，主要有下列幾則。司法院釋字第 444 號解釋理由書稱土地使用管制應符合明確性原則：「按土地為人民生存所不可或缺，國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策，應訂定符合社會需要之土地使用保育計畫，區域計畫法即係為合理調整土地上各種不同的使用需求與人民整體

利益之均衡考量所制定之法律，於第一條揭示其立法目的為：「促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境、增進公共福利。」為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，同法第十五條第一項規定，非都市土地，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，實施管制，其管制規則，由中央主管機關定之；並於第二條後段規定：「本法未規定者，適用其他法律」，凡符合本法立法目的之其他法律，諸如自來水法及水污染防治法，均應在適用之列。內政部乃本此訂定非都市土地使用管制規則，將非都市土地依照區域計畫法施行細則第十三條之規定，劃分為各種使用區域，並依第十五條之規定在各使用區域內編成十八種用地，依照土地使用種類與使用性質進行管制；該規則第六條第一項規定：「經編定為某種使用之土地，應依容許使用之項目使用，但其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。」

有學者認為明確性原則係典型法治國家對行政權之基本要求，故行政程序法第5條規定「行政行為之內容應具體明確。」然在國土規劃法或行政計畫之法治中，可能係為保持法規範一定之彈性，並非具體明確加以規範。該號解釋大法官或許基於個案正義考量，為保護水質、水量保護區內之水源不受畜牧設施所污染，從寬認定此「明確性原則」。然法治國家中，個案正義原則並不比明確性原則有較高之價值，而係處於同一平等位階考量。且「執行要點」並非區域計畫法第2條後段與非都市土地使用管制規則第6條第1項但書為所稱之「法律」外，實不符明確性原則之規

定⁵⁷。該執行要點既非「法律」，亦無「法律之授權」，逕對人民土地使用權利為限制或禁止使用與大法官逕認該執行要點「並未對人民權利增加法律所無之限制」恐與事實不符⁵⁸。

又司法院釋字第 513 號解釋理由書復指出，土地使用管制計畫應具法安定性原則：「都市計畫法第五十二條前段規定：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。」旨在管制土地使用分區及藉由計畫引導建設發展，對土地使用一經合理規劃而公告確定，各級政府在徵收土地作為公共設施用地時，即應就是否為其事業所必要及有無妨礙需用土地之都市計畫詳加審查。是中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地時，除法律另有規定（例如土地徵收條例第四條第二項）外，應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違，此一徵收行為性質上屬於有瑕疵之行政處分，如何救濟，乃另一問題。」

有學者就法安定性角度而言肯認，徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地時，除法律另有規定外，應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，蓋對於已經確定之都市計畫內容，已產生特殊信賴關係。且人民亦無法預見原本已確定之非公共設施用地，將來在未變更其都市計畫使用分區管制前即予徵收⁵⁹。惟就法律明確性原則則略有缺陷，都市計畫法第 52 條前段：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。」其中「妨礙」一詞若依文義解釋應包含一切

⁵⁷ 參林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月二版，第 97 頁至第 98 頁。

⁵⁸ 參林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月二版，第 112 頁。

⁵⁹ 參林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月二版，第 95 頁。

與都市計畫內容不相同之所有行為，包括公權力行為與私人行為。但若從其解釋將違反本條之立法意旨，固若能以「牴觸」或「違反」取代，應當較符合立法原意。否恐有行政機關於適用法律時誤以為無須先踐行變更都市計畫之程序而直接辦理徵收，並不妨礙當地都市計畫⁶⁰。又從比例原則角度出發，學者亦肯認大法官見解。1. 必要性：未經變更都市計畫中之非公共設施用地，逕行徵收私有土地雖有助於公共設施興建之目的。2. 惟此種方法非對私有土地權利人權利損害最小之方法 3. 且逕行徵收對私有土地權利人合理信賴確定之都市計畫內容以及信賴利益，彼此之間顯失均衡⁶¹。

又司法院釋字第 532 號解釋理由書闡明土地使用管制符合法律保留原則：「…為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，其同法(區域計畫法)第 15 條第 1 項規定，「非都市土地按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，實施管制」，其管制規則，由內政部依據區域計畫法訂定非都市土地使用管制規則，將非都市土地劃分 11 種使用分區與 19 種使用地類別，依照土地使用種類與使用性質進行管制。

又非都市土地使用管制規則第 6 條第 1 項規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。其他法律或依本法公告實施之區域計畫有禁止或限制使用之規定者，依其規定。」依本項但書意旨，就某種使用土地應否依容許使用之項目使用，或禁止或限制其使用為具體

⁶⁰ 參林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月二版，第 98 頁至第 99 頁。

⁶¹ 參林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月二版，第 104 頁。

明確之例示規定，此為實現前揭立法目的所必要，對人民權利並無增加法律所無之限制。於此，「非都市土地使用管制規則」可說為非都市土地利用管理(地用)之普通法，而其他法律有特別規定或區域計畫法本身未規定者，則該法律應基於特別法之地位應優先適用。本解釋可說係奠定非都市土地使用管制規則對於非都市土地利用之管制，賦予憲法上支持的有力論述，故凡基於環境保護、公共利益、國家發展、公共衛生等各種社會因素，於非都市土地使用上之限制，只須於不抵觸憲法第15及23條之限度內，且符合司法院釋字第564號解釋理由書所稱符合比例原則：「基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相抵觸。」即符合比例原則之管制措施，皆可說為一種合理且必要之管制作為。

第二節 農業作為國家發展之基礎

本節主要論述農地保護及糧食安全之重要性，以及在地政領域探討的相關土地倫理、永續發展及成長管之理論。

第一項 農地保護之重要性

農地是農業生產之基本要素，也是農業發展的絕對根基。農地除具有直接使用價值(如糧食生產)以滿足人類社會需求的之外，更具有「間接使用價值」、「選擇價值」及「非使用價值」。農地的「間接使用

價值」在於空氣之淨化、提供防洪及涵養與水質過濾等防災、生態功能，甚至開放空間的提供、優美景觀及界定不容忽視之都市區域空間的非經濟價值；而「選擇的價值」則是預作準備關於未來的不確定性，因土地資源具不可回復之特性；至於「非使用價值」則在於維持世代與跨世代間之利益及公平；一旦農地完全消失，不僅直接使用價值不復存在，其他價值也必隨之消失。隨台灣政治經濟環境的演變，經濟發展取得了壓倒性的勝利，變成台灣發展之主軸，因此，關於農村發展之農地政策必須作一清楚的界定，否則若任憑經濟凌駕並決定一切，農村將無永續發展的可能⁶²。

台灣農業的經濟貢獻從 GDP 來看雖然相較於工業生產之產值而言雖已相對降低，惟對非經濟性之貢獻，如綠色景觀及生態保育、提供生活空間等環保功能，實難以經濟價值衡量之。由於此效益具備有公共財之性質，故其他受益者得不需支付任何代價即可享受該資源之使用，使其經濟價值沒辦法於市場交易中展現出來，農地資源之使用者無法得到相對的代價確提供此等效益，使得該項外部效益的產生不在使用者的使用決策考量之中，因而造成資源使用之社會效率損失。我國農地多功能之外部效益之價值未受到普遍的重視，此項價值因個人偏好的不同、無形的外部效益無法精確量化，導致市場難以建立，由農地所有者與一般社會大眾就外部效益進行相關交易，因此透過政府干預農地此等公共財之提供實有該必要性，以使農地供給質量上最適化⁶³。基於此一理念，現今世界各國對於農地都持保護態度；惟我國現今的經濟發展模式乃是以破壞生態與耗竭資源、污染環境的代價來取得國民所得之提昇，農地利用雖應以追求最大化且持久之利潤為

⁶² 參李永展，1999，台灣農村有沒有永續發展的可能？當前農地政策之批判，看守台灣，第 52 頁至第 56 頁。

⁶³ 參周以倫，台灣農地管理誘因機制之研究，2007 年，第 6-1 頁。

導向，惟也必須維持不可侵奪地利且充分發揮土地生產力的原則，並且應將資源、保育的理念納入開發利用行為之中，使農地資源能永續利用⁶⁴。

綜合歸納農地保護之原則有以下四點⁶⁵：

壹、整體農業生產環境的保護甚於個別農地

應特別強調優良農業生產環境的保護應更甚於個別優良農田，例如農業生產專區或特定農業區之劃設，應嚴格禁止工業設廠及其他一切足以破壞農業生產環境之產業的入侵⁶⁶。

貳、保護農地外仍應兼顧其他產業之發展

鑑於農地轉用情況嚴重，乃有人主張農地應予儘量保護並禁止其轉用，以維糧食的充分供應，而忽略其他產業的發展，此只強調某問題之重要性，而失去需客觀立場的論點；因此僅有對整體土地資源有計畫性，合理之規劃利用，才能兼顧農地保護與其他產業均衡的發展⁶⁷。

參、農地准否變更使用應堅守公平、合理原則

由於都市土地使用管制與非都市土地使用管制單位事權不能統一，故不同體係之規定與變更可能產生不公平或不合理，故應將變更之核定權交由農業主管機關統一核准，亦能符合機關功能最適原則。

肆、擅自變更使用者，應予嚴格懲罰

目前非都市土地係由鄉(鎮、市、區)公所負責查核，惟該單

⁶⁴ 參江穎慧，從資源保育觀點談農地利用問題，人與地，1998年，第28頁至第32頁。

⁶⁵ 參林惠娟，從我國農地政策檢視集村方式興建農舍措施之研究，2007年，第18頁。

⁶⁶ 參施明賜，非都市土地使用編定管制對農地保護之影響：以台北縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，1986年，第11頁。

⁶⁷ 參施明賜，非都市土地使用編定管制對農地保護之影響：以台北縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，1986年，第14頁至第15頁。

位對於土地違反使用這僅有查報權而無處置權，故難以發揮懲罰之功效⁶⁸。故應建立專責機構不定時稽核農地，並授予對於擅自變更使用者有處罰權限，方能有效落實農地農用。

第二項 土地倫理

世界資源係有限的，不斷的開發是無法永續發展的，想永續發展需要對空氣與水、野生動植物作適度的保護與使用，此為主張環境保護的人之立論。易言之，一個新倫理規範的建立，係將人類為萬物中心之想法更正為人僅是生態系統之一部分，且人與環境在生活中是千絲萬縷的。惟重要的前提是我們需要建立起倫理與道德之認知，對地球資源負起善良管理人之責任⁶⁹。查舊約聖經創世紀第一章第二十六節：『神說：「我們要照著我們的形象，按著我們的樣式造人，使他們管理海裡的魚、空中的鳥、地上的牲畜和全地，並地上所爬的一切昆蟲。」』，此處聖經的意思並非授權人類「竭澤而漁」，而係管理好全地的資源。

「倫理」係指人倫道德之常理，倫理亦表現出價值及責任。所謂的價值，說明物質的狀況與社會的結構及演變過程皆在理想狀態；所謂的責任，則指一個人或一個團體、一個社會所須遵照的準則而處理事情的義務。倫理是社會生活的基本要求，一個有效的倫理不僅會指示出正確理想的作用方式，也會規範及督促去負擔相關責任。倫理觀念對中國人而言，除君臣、父子、夫婦、兄弟、朋友之間，所謂的五倫，李國鼎先生亦提出匡正人際關係與社會風氣的第六倫，近代亦有學者提出「環境倫理」之觀念修正人類對環境之關係，稱為第七倫。

⁶⁸ 參李漢煒，非都市土地農牧用地變更審議制度之研究-以竹科宜蘭城南基地與清華大學宜蘭園區為例，國立政治大學地政學系研究所碩士論文，109年，第58頁。

⁶⁹ 參韓乾，城鄉規劃讓生活更美好理念篇，五南圖書出版股份有限公司，2019年5月，第220頁至第221頁。

「土地倫理」的概念於 1940 年被李奧波 Aldo Leopold (1887 年 1 月 11 日至 1948 年 4 月 21 日) 提出，李奧波認為：「人必須認清自己的角色，只是自然界的一份子，而非征服者。因此他必須尊重自然界的其他份子。」。艾思華教授則提出「土地使用新倫理」的概念，艾思華教授認為：「我們應將土地視為資源而非一般商品。我們必須悉心管理以供將來使用；擁有土地的人，切莫損傷土地，更要避免濫用，因為濫用土地的結果是無法挽回的。」。傳統的土地使用倫理認為，土地的價值是以土地對人類用途的大小來估計的，此種倫理基本上是功利主義的，或者說是經濟利益導向的。該倫理核心基本上係建立於個人完全財產權上的。擁有完全土地所有權之人，可自由使用收益、開發、毀損及濫用，亦可設定相關用益物權及擔保物權，並得排除他人之干涉。雖然國家得擁有規範使用權、課稅權、徵收權、沒收及充公權及各種使用分區，然實際上土地如何使用(含違法使用)，仍係由私人所決定的。

傳統土地使用倫理受到現代社會思潮的影響，發展出至少三種新倫理與土地使用有關，即資源保育倫理、社會倫理及生態倫理⁷⁰。

壹、資源保育倫理

不論人類擁有如何的自然或人造的資源，除非有更優越的替代品，否則應不得任意毀損他。所謂更優越，不僅係衡量對人類而言的價值，也要衡量對自然及人造資源的價值。

貳、社會倫理

原則上除人們得自由使用收益自己的土地，不得妨礙他人或增加他人負擔外，且不得從直接侵犯延伸到間接和長期的侵犯及影

⁷⁰ 參韓乾，城鄉規劃讓生活更美好理念篇，五南圖書出版股份有限公司，2019 年 5 月，第 221 頁至第 231 頁。

響。此一概念更重視整體社會福利之利益高過個人利益。

參、生態倫理

生態倫理的理念，係從科學角度看問題，並把環境看作一個整體。生態倫理認為我們應更有智慧使用土地，例如：注意土地的乘載力、復育力、適合性、歷史性、文化性，亦即越來越重視歷史遺跡之保存。生態倫理的信念是真正認識到地球資源是有限的，當人與人或人與社會越來越關係密切時，你很難區分究竟是私人的權利亦或公眾的利益。例如：以人口學角度來觀之，當人口數增加，可運用的土地相對就減少，尤其是最適合開發的農地。技術的進步也會影響土地之使用，例如開闢道路、學校、公共設施等。這些開發都會帶來社會成本，亦會帶來財政負擔及環境負擔。

第三項 永續發展

1987年聯合國「世界環境與發展委員會 World Commission on Environment and Development, WCED」發布了「我們共同的未來報告，強調人類永續發展的概念，並將『永續發展』一詞定義為：「能夠滿足當代的需求，且不致危害到未來世代滿足其需要的發展過程」。1992年聯合國環境與發展會議（United Nations Conference on Environment and Development UNCED）於巴西里約召開地球高峰會，通過了「里約環境與發展宣言」、「二十一世紀議程」等重要文件，並簽署了「氣候變化綱要公約」及「生物多樣性公約」，全面展現人類對於「永續發展」之新思維及努力方向。為有效落實永續發展，2002年8月聯合國邀請各國元首於南非約翰尼斯堡召開「永續發展世界高峰會」，針對水資源、能源、健康、消滅貧窮、農業資源、生物多樣性、如何全球化趨勢下推動永續發展等議題，交換意見，並發表「世界高

峰會永續發展行動計畫」及「約翰尼斯堡永續發展宣言」，期以行動，落實全球永續發展⁷¹。

「永續發展」建構在「環境保護、經濟發展及社會公義」三大基礎之上。永續發展範圍廣泛，舉凡土地資源、水資源、能源、農業、海洋資源、環境保護、健康風險、教育、社會福祉、城鄉發展、經濟發展、科技研發及國際合作等，均為其工作範疇。台灣地狹人稠，自然資源不豐，天然災害頻繁，對追求永續發展而言更具迫切性⁷²。

「台灣二十一世紀議程：國家永續發展願景與策略綱領」指出「永續環境」為台灣國家永續發展願景之一，雖然環境資源是國家永續發展的基礎，惟台灣地區快速發展之過程，環境資源也相對地產生退化現象。故永續環境政策與行動綱領中，環境規劃政策應重在資源永續的利用，土地應合理的使用，並適當利用農業生產區。又農、漁、牧、林用地廣大，兼具生產及保護土地資源的功能，故宜在土地容受力範圍內不超限利用並適量開放。在「永續農業」方面應達到下列目標：

「1. 保護優良農地，落實農地發展政策及坡地資源管理；避免本土農業生態體系遭破壞侵蝕。2. 保護優良之農業生產地區，避免零星變更而影響整體農業生產環境。3. 調整坡地農業經學管理政策，維護坡地資源之永續利用。4. 應建立農地資源空間資料庫，並規劃農業經管空間，及兼顧農業發展與農地資源之有效利用。」

第四項 成長管理

成長管理之概念係對區域的土地使用、環境、住宅等研擬確切的管理目標及標準，並制定一套針對該區域將來實質環境品質之管理政

⁷¹ 見行政院經濟建設委員會，2004，台灣二十一世紀議程：國家永續發展願景與策略綱領，第15頁。

⁷² 見行政院永續發展委員會，2002，永續發展行動計畫，第1頁。

策。意即透過行政計劃與規劃之過程追求地區生活環境品質之提升，並掌握開發行為對環境影響，以控制和指揮該區域成長之管理政策。成長管理的理念係源自於美國土地使用分區管制概念的逐步演化，最早係透過傳統的土地使用分區管制與土地細分等方式來規範土地之開發利用，並進而發展出的新一代土地規劃概念。起源於美國的 1960 年代末期，至 1980 年代則業已成為美國各州指導區域發展及執行區域政策之重要手段，發展階段如下⁷³：

壹、1950 年代（第一階段）

從 1950 年代初期至 1970 年初，第一波成長管理運動於地方逐漸發展開來，來應付迅速的人口成長與都市擴張現象。大多數之成長管理方式多依據社區的成長速度、環境的承受能力、建設公共設施之財務狀況，來控制與管理土地開發速度，並計畫引導至階段性的成長目標。剛開始的成長管理方案大多屬於較具地方性、管理限制性、環境保護性來控制人口成長，以達成保護社區環境品質及調節財政支出之目的。實際上，在第一階段已有一些相關的區域性機構，係由州政府建立或授權設立的，並整合區域間的能量，來解決策略運用時產生的外部性及漸增的區域性問題⁷⁴。

貳、1970~1980 年後（第二階段）

此時期稱為「第二代發展管制」，即所謂成長控制與管理計畫，係由消極性之管制，進階為積極性的指導及管理成長階段。主要為成長管制，其將焦點聚焦在解決都市成長所造成之相關難題，並開始考量都市成長的速度、環境的容許承受能力，及建設公共

⁷³ 參徐雅貞，生態永續導向的成長管理應用於高雄縣沿海土地使用策略之研究，國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文，2008 年 1 月，第 60 頁。

⁷⁴ 參林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕，都市計畫與行政，1998 年 8 月，第 262 頁至第 265 頁。

設施的財務能力，來管理及控制土地開發的速度，引導土地開發，對於資源保護地區的環境保護較為著重。造成主要轉變的為土地政策制定由地方政府轉為區域或州政府，破除過去認為成長管理必須具有效益的觀念，奧瑞岡州於 1973 年立法通過土地使用法案，使成長管理運動邁向第二階段⁷⁵。

第二階段管理重點由第一階段之平衡土地開發、自然資源保護擴大至生活品質之邁進，有些州甚至稱成長管理法令為「生活品質法」。此階段的規劃內容較廣泛，程序較完整，執行方式早期有效率。惟 1974 年後，美國當代經濟蕭條，房地產不景氣及能源危機等因素的發生，使得不贊成政府法規管制的反對聲音出現，造成地方執行成長管理動作的阻力。例如科羅拉多州曾於 1974 年通過全州性的法案，後因政治關係無疾而終。然成長管理政策的執行紀錄與效果一直備受肯定，人民對成長管理政策的支持度愈增加，則利益團體對成長管理立法的打擊自始至終沒有成功。最後在環保團體、地方政治人物、及建商與開發業者的支持下，成長管理之立法與規劃工作，不間斷的在各州展開⁷⁶。

面對 1980 年代初期的強大成長壓力，使得許多州接繼採成長管理制度，以一種「平衡成長」的政策理念，整合了經濟發展、平價住宅、環境保護及生活品質等方面的需求，引導都市發展以減緩都市成長壓力，管制土地開發的區位、速度與公共設施服務水準之間的平衡，來達維護生活品質與都市景觀的目標。從 1980 年代中期至今，美國已有十個州以上由州政府立法，採取透過規

⁷⁵ 參徐雅貞，生態永續導向的成長管理應用於高雄縣沿海土地使用策略之研究，國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文，2008 年 1 月，第 60 頁至第 61 頁。

⁷⁶ 參徐雅貞，生態永續導向的成長管理應用於高雄縣沿海土地使用策略之研究，國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文，2008 年 1 月，第 60 頁至第 61 頁。

劃的手法採取成長管理制度，來主導地方上的土地使用政策。值得一說的是，除了佛蒙特州外，其他採取成長管理制度的州皆位於海岸地區，也許此些州民皆意識到保護土地及環境資源的重要性，因此支持州政府介入地方上的土地政策。而佛蒙特州係以保守主義及尊重個人自由而聞名，也因開發的問題喚醒保守的州民，支持政府的成長管理方案。1990年代中期，各州、區域及地方政府經由綜合計畫的擬定，其評估了地區的歷史背景、地理環境、發展機會及限制等因素，透過均衡成長之理念，引導都市發展並控管土地開發之區域位制、時間順序及其與公共設施服務水準間達到平衡⁷⁷。

第三節 農業管制措施之法制演變

本節主要說明我國農業政策每個發展時期所對應之政策，及我國如何慢慢一步步放寬農地政策之規定。我國農地法制發展進程我國現行農地管理制度約可分為「農地使用管理」與「耕地流動管理」兩部分⁷⁸。「農地使用管理」可區分為都市計畫內與都市計畫外之農地使用管理兩種，前者由都市計畫法相關法規規範，後者則依區域計畫法及非都市土地使用管制規則等相關法規規範。詳言之後者規範之區域計畫法係將非都市土地劃定為十一種分區⁷⁹，且編定十九種使用地類別⁸⁰，並規範各該用地容許使用項目、強度以及得隨時予以檢查⁸¹。我國「耕地流動管理」政策則由農地農有轉變為農地農用的管理方向，放寬自然人可購買農業用地該資格之限制，然耕地移轉時，仍有部分承

⁷⁷ 同前註，第 61 頁。

⁷⁸ 參陳明燦，未來國土計畫與管理體系下農地管理機制調整方向之研究，行政院農委會委託計畫研究報告書，2003 年，第 22 頁。

⁷⁹ 區域計畫法施行細則第 11 條。

⁸⁰ 區域計畫法施行細則第 13 條。

⁸¹ 非都市土地使用管制規則第 5 條、第 9 條、附表一。

受資格之限制，其僅准許合於一定要件下之農民團體等三大私法人可承受之⁸²，為避免財團炒作農地其他私法人則仍摒除在外，以此加速農地之流動，並資金引入及引進技術、人才，以加速農業企業化，創新經營管理理念，帶動農業升級，促進農業成長以達成促進耕地有效利用之目的。在台灣地區現行的農地政策中，農地的「利用」與「移轉」可說是現階段農地政策中的核心主軸⁸³。

農業發展條例係我國農業發展政策目標遵行之規範，該法自民國 62 年公佈制定，迄 72 年全文修正，其仍以「農地農有與農地農用並重」為重要原則，農地僅能移轉於自耕農民之資格限制，直到社會民情不斷改變，為因應全球貿易自由化之潮流及我國加入世界貿易組織(WTO)對農業之衝擊，我國農地政策自民國 89 年農業發展條例大幅修正後，農地政策由原來的「農地農有與農地農用並重」時期轉變成「放寬農地農有落實農地農用」時期。從農業發展條例研修過程及政經發展脈絡情形來觀察，我國農地管理及農地保護政策之轉變約可分為三個時期⁸⁴，茲將三個時期政策目標及政策內涵分別說明之：

第一項 農地農有農用時期

1950~1980 年代，我國農地移轉管限制農地移轉對象係以能自耕者為限，基於「農地農有」之原則以確保農業資源之確實農用。「農地農有」係為國父遺教耕者有其田之主張，亦是憲法第 143 條規定扶植自耕農及自行使用土地人之基本國策⁸⁵。「農地農有」之農地移

⁸² 農業發展條例第 33 條：「私法人不得承受耕地。但符合第三十四條規定之農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構經取得許可者，不在此限。」

⁸³ 參陳明燦，2004 年，農地容許使用與規劃利用管理制度之研究(二)：台灣耕地規劃與管理制度之研究，第 20 頁至第 21 頁。

⁸⁴ 參顏愛靜，2003，農地管理與違規使用問題之研究，行政院農委會九十二年度科技研究計畫研究報告，第 23 頁至第 25 頁。

⁸⁵ 參游貞蓮，從農地保護觀點檢視非都市土地農牧用地變更使用制度-以桃園縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，2009 年 2 月，第 2 章第 7 頁。

轉管制政策，乃在限制農地所有權，藉由農地農有而達到農地農用之目的，以確係糧食之安全與農民之權益，並維護農業生產環境⁸⁶。

壹、農地農有農用政策目標

農業發展條例關乎全民生命延續係生命權之範疇，而農地有效利用是農業增加產量的要件，故我國以「農地農有農用」為土地政策最高指導原則，希望現耕農民取得耕地所有權後，耕種收益皆盡歸自己所有，以促進生產之誘因，且不需任何監督費用，農民自會主動克盡地利。為達到政策之目標，乃以土地法中明訂農地承受資格、分割與變更使用之相關限制。執行數年來發現，對於扶植自耕農、防止農地細分與農地保護、增進土地使用，進而促進農業發展，頗具有貢獻⁸⁷。

農地農有農用政策功能，就消極面來說農地農有可保持農業資源為農有，並且達到農用之目的；就積極面來說，農地農有而農用，可以安定農民之生產並改善農業結構及促進農業發展。農地農有不僅可以維護農業資源之農用，亦可確保完整而品質良好之生產環境，農民亦可安心務農，具有安定農民之生產，致力於農場經營以提高農業之生產效率。農民所得自然提升，再加上其他農業政策之合作，農民自然會對農業作長期投資，以謀求土地、勞動與資本得有效率配合，促進土地對資本容受力之提升，有助於農業結構之改變並促進農業發展⁸⁸。

貳、此階段對優良農地之保護政策如下：

⁸⁶ 參陳劍陽，從世界貿易組織架構下：論台灣農業用地政策分析，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文，2005年，第53頁。

⁸⁷ 參顏愛靜，從農業發展條例修正頒行看今後農地利用與管理，台灣土地金融季刊，第三十八卷第三期，第26頁。

⁸⁸ 參游貞蓮，從農地保護觀點檢視非都市土地農牧用地變更使用制度-以桃園縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，2009年2月，第2章第7頁。

「1. 依照原土地法第 81 條規定，將 12 等則以上之田地目土地編定為農業用地。2. 實施都市計畫以外之地區，上等農地(1-8 等則)一律不准變更作非農業使用，中等農地(9-12 等則)欲變更需經地政主管機關會同農糧及目的事業主管機關核准。低等則農地變更使用需經縣市政府同意。3. 實施土地使用分區管制：利用分區管制及用地編定方式，達到維護農業生產及農地資源、保育之目標。4. 依土地等則之高低作為農業主管機關是否依據農業發展條例規定核准變更使用之依據。以自耕能力限制移轉農地⁸⁹。」

當時農業現況已由支援工業的角色轉回為需要被保護及回饋之對象，因此農業政策也提出相關補貼措施，以確保糧源與提升農民所得。又過去農地變更使用管制欠缺具體之法律依據，政府只得依行政命令之方式來加強對優良農田之保護，且對中等與低等農地之界定又不清楚明確，時常造成認定時之困擾，極易滋生弊端及耽誤投資時機，以及農業主管機關於核定變更使用時並無取得決定性之權力，因此民國 62 年制定農業發展條例，實施加速農村建設重要措施，當中包括對農業金融保險、農地開發之優惠、農村福利、稅賦優惠等項目，並於該條例 13 條中明文規定農地移轉為非農業使用時，應先徵得農業主管機關同意。此一規定終於強化農業主管機關在農地變更使用之話語權，以達到保護農地之目的⁹⁰。

⁸⁹ 見游貞蓮，從農地保護觀點檢視非都市土地農牧用地變更使用制度-以桃園縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，2009 年 2 月，第 2 章第 7 頁。

⁹⁰ 參賴宗裕，農地保護與成長管理，成長管理專題研究，政治大學碩士班，2004 年，第 237 頁；參游貞蓮，從農地保護觀點檢視非都市土地農牧用地變更使用制度-以桃園縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，2009 年 2 月，第 2 章第 7 頁。

第二項 放寬農地農有，農地農用時期

1990 年代因秉持農地農有之一貫政策將使得非農業之資金與技術難以注入農業部門，使農業結構改善趨於困難⁹¹。於「管地又管人」之政策下，已顯然無法面對國際化及自由化的環境，再加上農地之功能由純糧食生產之經濟性功能，轉變成維護生態環境之公共性功能，政策上勢將有所改革。

民國 80 年代初期，由於台灣經濟快速成長及工商服務業發達，對於非農業之土地需求日亦增多。惟依據土地使用管制計畫，其可供住工商使用之土地，僅佔全國國土面積之 4%，供給非常有限；相對的，佔國土面積約四分之一的農地(25%)，成為國家經濟需求配合的主要來源。

為協助工商部門適時以合理價格，取得適當區位之土地以振興經濟，政府乃於民國 84 年 7 月通過「農地釋出方案」，並於民國 86 年 3 月配合國土綜合開發計畫提出修正⁹²。此階段開始逐漸開放農地自由買賣，並於民國 85 年修正農業發展條例草案，提出階段性放寬移轉限制並縮小土地法第 30 條及第 30 條之 1 所定承受人之限制範圍，87 年版本更明定法人不得承受重要農業之耕地，亦即凡自然人均得承受農地。88 年版本則為落實農地農用政策，規定農企業法人以外之私法人不得承受耕地，又為徹底解決共有耕地之糾紛使產權單純化，規定除修法後因繼承而共有者，仍受 0.1 公頃之分割限制外，修法前之共有耕地，無最小分割面積限制；同時，亦修正無自用農舍而須興

⁹¹ 林國慶，台灣農地政策分析與政策建議，經社法制論叢，第 13 期，第 20 頁。

⁹² 參賴宗裕，農地保護與成長管理，成長管理專題研究，政治大學碩士班，2004 年，第 238 頁；參游貞蓮，從農地保護觀點檢視非都市土地農牧用地變更使用制度-以桃園縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，2009 年 2 月，第 2 章第 8 頁。

建者，得以「集村」方式興建⁹³。

第三項 農地農用確立時期

公元 2000 年農業發展條例修正後為確係農業永續發展及因應農業市場之國際化與自由化，同時促進農地之合理有效利用，改變農業產業結構及穩定農業產銷並提升農民所得及福利，以此提高農民生活水準。故於民國 89 年農業發展條例修正後，農地政策正式走入了「放寬農地農有落實農地農用」的時期，農地從此時開放自然人自由買賣。此時期之農地政策為「放寬農地農有，落實農地農用，加速農企業化，促進農地流通，提高農地利用率⁹⁴。」，此階段係接續第一階段土地改革以來農地利用管理之最大變革，又稱第二次土地改革，除確定「放寬農地農有」之新政策外，亦建立了眾多新規範政策之重點為下⁹⁵：

壹、移轉及繼承管理的開放

刪除買賣移轉需能自耕之限制，開放本身未具農民身分之自然人及經許可之農企業法人可承購耕地，藉以引進農企業法人資金，帶動整個農業升級並擴大農場經營規模。

貳、農地分割限制的放寬

規定耕地分割後每人每宗面積需達 0.25 公頃以上者始得予以分割，但因繼承、租佃雙方協議或執行土地政策等需分割者，不在此限。

參、農地變更使用制度的規範

建立公共負擔機制並明訂農業用地之變更使用，應視其變更

⁹³ 參顏愛靜，農地管理與違規使用問題之研究，行政院農委會九十二年度科技研究計畫研究報告，2003 年，第 23 至第 24 頁。

⁹⁴ 參顏愛靜、楊國柱、周以倫，農地管理誘因機制建構之研究，2007 年，第 4 章第 5 頁。

⁹⁵ 參賴宗裕，農地保護與成長管理，成長管理專題研究，政治大學碩士班，2004 年，第 238 頁；參游貞蓮，從農地保護觀點檢視非都市土地農牧用地變更使用制度-以桃園縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，2009 年 2 月，第 2 章第 8 頁。

事業之性質繳交回饋金，並撥交中共主管機關設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用；同時強化農地使用稽查，加重違規使用處罰，規定主管機關應設農地違規使用稽查單位並建立獎勵制度，另規定加重違規使用罰則，對違規者處以新台幣六萬至三十萬元高額罰鍰，以導正農地農用。

肆、農地興建農舍的管理

訂定農業用地興建農舍管理辦法，規範興建農舍之最高樓地板面積、建蔽率、容積率、最大基層面積與高度，並鼓勵以集村方式興建農舍。本次修法將原有農業部門區分農業重要等級分級管理之構想，完全以開發許可精神取代，原有透過重要農業用地管理與保護重要生產與保育之條文均未成功。此時農地變更面積，每年仍有五千公頃上下，並集中在特定農業區等重要農業生產區域。民國 96 年 1 月修正農業發展條例第 31 條規定，規定耕地之使用及違規處罰，應依據區域計畫相關法令規定；關於其所有權之移轉登記則依據土地法及民法之規定辦理，並取消耕地需作農業使用方得移轉之限制，自此耕地之使用只能透過區域計畫法相關規定加以稽核，使農地移轉極度方便。

第四節 農地農用政策之正當性

落實農地農用，係農地開放自由買賣政策之前提，其在生產面、生活面、生態面，具有以下預期之目標。其在生產目標方面：因農業結構缺陷之排除、承受人資格限制之解除及移轉分割限制之放寬、租佃制度之革新、獎勵農業經營規模之擴大並確保農地農用，以期望引進資金與注入人才，並解決農業勞動力(老人化、婦女化)不足，資金缺乏並經營規模過小的問題。在生活目標方面：使農民生活環境之重

造與生活條件的提升，農民住宅問題與農舍問題之處理，回饋金用於農民福利、農業發展等考量。農地農用之獎勵，以期待能減輕農民生產之負擔，促進生活條件之改善、促使農地使用權流通。在生態目標方面：農業環境之維護，農地變更使用之規範、變更回饋制度之建構（如綠帶、回饋金、開發影響費）及違規使用之加重處罰，以期待降低農地變更使用對環境造成之衝擊，防範農地違規使用，維護農地提供之綠地功能⁹⁶。

現階段我國農政部門之農業政策目標，仍以邁向「永續發展的綠色產業」、「尊嚴活力的農民生活」及「萬物共榮的生態環境」為展望，隨著農業發展條例修正通過，鬆綁了農地農有制度，而農業資源利用及管理仍應落實農地農用，確係農地永續經營為目標。現實上在自由化開放思潮下，農業產出與環境品質並非是不可兼得的，也不絕對係一增一減的競爭替代關係。故為配合政治經濟發展需要，為落實農地農用之目標，仍必須先以「農業生態之維護」為基礎，並輔以「農地保護」為上位原則，才能兼顧農業和經濟發展，並且維護農業生產環境之完整性⁹⁷。

農業之永續發展須注意世代發展之公平性、生態保育之延續性、社會經濟條件之可實行性及技術採用之適當性，使發展與保育間找到一個平衡點。循此原則出發並考量台灣現今農業現況，預訂定一個適宜的農地政策，須就永續發展（即持續性）、社會公義（即公平性）、經濟效率（即效率性）綜合考量，方能達成農地資源合理運用之目標⁹⁸。

⁹⁶ 參舒逸琳，農地開放自由買賣對農地利用影響之研究，國立中興大學都市計劃研究所碩士論文，1998年，第61頁至第62頁。

⁹⁷ 參游貞蓮，從農地保護觀點檢視非都市土地農牧用地變更使用制度-以桃園縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，2009年2月，第2章第11頁。

⁹⁸ 參顏愛靜、賴宗裕、陳立夫，新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究，行政院農業委員會委託研究計畫報告，第204頁至第205頁。

又農地所擁有之功能中，許多效益無法被界定為財產權而形成公共財，即農地之外部效益。當外部效益的功能越多其價值被低估或忽視的可能性越高，且該外部效益又難以計算，無法於市場上反應其真正價值，使得農地在須土地開發之壓力下逐漸消失，容易形成不永續之行為⁹⁹。

對於地狹人稠、天然災害頻繁及自然資源不豐足之台灣，農地之永續發展具有迫切之重要性。故就目前台灣情況，為達成永續農業應達成下列目標：1. 保護優良農地，落實農地農用及資源管理並避免農業生態遭破壞。2. 保護優良農地生產地區，避免零星變更或違法使用影響整體農業生產。3. 調整坡地農業管理政策，維護坡地資源利用。4. 建立農地資源空間資料庫以規劃農地存量，並合理評估農地變更之必要性¹⁰⁰。

⁹⁹ 參李漢煒，非都市土地農牧用地變更審議制度之研究-以竹科宜蘭城南基地與清華大學宜蘭園區為例，國立政治大學地政學系研究所碩士論文，109年8月，第13頁。

¹⁰⁰ 參李漢煒，非都市土地農牧用地變更審議制度之研究-以竹科宜蘭城南基地與清華大學宜蘭園區為例，國立政治大學地政學系研究所碩士論文，109年8月，第13頁。

第三章 農地管制下農業許可設施

本章主要論述內容為關於管制政策的手段與方法，以及政策上透過法律管制所須注意的相關原則。其次論述現今農牧用地在非都市土地使用管制規則附表一管制下的容許使用項目，提出檢討是否符合農地農用原則的評析。

第一節 國家土地規劃管制利用權

此節論述關於管制政策類型及手段以及立法政策所應考量之相關因素，及實現立法政策的相關手段。

第一項 農地保護之重要性

管制政策之類型分為 1. 社會性管制政策 2. 經濟性管制政策。社會性管制乃在預防與救濟企業對個人或公眾所造成的危險及損害，並確保健康、社會安全及就業之機會¹⁰¹。經濟性管制則在基於市場失靈之緣故，為維持正常的市場機制，政府訂定相關規定來矯正特定之個人或企業之經濟行為¹⁰²。非都市土地農牧用地容許使用項目則兼具兩種管制特性，其中與農業使用相容者，將產生外部效益；反之與農業使用不相容者，則產生外部成本。然由於外部效益難以計算，加上農業用地之外部效益越增加，其價值越易被忽視，因而無法反應真實價值，而造成場失靈。故此部分需要透過經濟性管制政策加以控制。如政府係為保護環境、提升生活品質而為管制，此時則屬社會性管制政策¹⁰³。

¹⁰¹ 參林鍾沂，美國的管制行政，空大行政學報，第 5 期，1996 年，第 19 頁。

¹⁰² 參吳英明，從政府管制論環境保護管制，中山社會科學期刊，第 6 卷第 4 卷，1991 年，第 47 頁至第 48 頁。

¹⁰³ 參高鈺焜，非都市土地農牧用地容許使用之研究，國立政治大學地政學系碩士論文，99 年 1 月，第 16 頁。

管制手段之方法可分為誘導式管制與指揮式管制。所謂誘導式管制係指政府對某些特定行為設立相當的補貼、獎勵、費用、懲罰或稅金等，以誘導實現管制政策之目標¹⁰⁴。指揮式管制為政府管制行為中應用最廣泛之一種，此乃政府設定各種管制標準，並透過強制執行來達到管制目的，凡符合管制標準之活動或組織，便給予特定權利，反之若未達其標準則剝奪或禁止其權利。由於此種管制有明確的標準可遵循，故又稱為標準管制¹⁰⁵。非都市土地農牧用地容許使用管制手段，政府站在保護公共利益而制定一套管制標準，並透過強制執行要求達該標準，故容許使用管制應屬指揮式管制。

第二項 立法政策應考量之要素

壹、政治與社會情事

立法政策本身就一種政治的決定，也因此攸關「好惡」的選擇。然作成好惡的選擇時會考量許多主客觀因素，例如：人民的喜好、財經情勢、國際關係與局勢以及國內產業發展等利弊得失¹⁰⁶。

關於究竟是法律影響了社會變革，亦或者是社會變革影響了法律，傳統上有兩派爭論不休¹⁰⁷，法律與社會變革之兩種理論說明如下：

一、功利學派

此學派認為，法律係影響社會變革的，其認為許多國家皆試圖用法律引到人民為一定行為或不為一定行為。不論係何

¹⁰⁴ 參吳英明，從政府管制論環境保護管制，中山社會科學期刊，第6卷第4卷，1991年，第47頁至第48頁。

¹⁰⁵ 參吳英明，從政府管制論環境保護管制，中山社會科學期刊，第6卷第4卷，1991年，第48頁。

¹⁰⁶ 參李惠宗，法學方法論，新學林出版股份有限公司，107年9月，第131頁。

¹⁰⁷ 參陳銘祥，法政策學，元照出版有限公司，2019年5月，第26頁至第28頁。

種狀況，法律皆是透過使人民制度性行為的改變，而達成某些特定社會變革的工具。

二、社會學派

此學派則認為，一個法律的產生僅是反映出該社會的政治、文化、經濟，法律不會憑空產生，而是源自於社會本身。亦即，任何新法律的制訂或舊法律的修訂皆是社會變革的結果，因此產生新的社會現實，而後法律才有所調整。

上述兩種理論皆為極端，不論是功利學派或者是社會學派皆有所缺失，兩者皆未碰觸到法律與社會互動關係的核心狀態，亦即在特定條件狀況下，兩者才會產生互動的動能。最符合現象的理論是將社會變革與法律變動視為一個持續進行的過程且相互影響，有時法律發展在前，有時則社會變革發展在前，並時常互為因果關係。

貳、憲法所確立之價值

憲法具有最高法位階的性質，又稱憲法最高性。故不論係立法院三讀通過之法律，亦或者法律授權行政機關訂定之法規命令，及其他內規或解釋函令，皆必須遵循憲法所確立之價值。

一、憲法所確立之價值秩序

憲法所確立之價值，同時亦構成修憲的界限，司法院大法官解釋第 499 號解釋理由書有諸多論述：「憲法條文中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法上整體規範秩序將形同破毀，此等修改之條文則失其應有之正當性。我國憲法雖未明定不可變更之條款，然憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力

分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法基本原則之所在。」

從基本權能導出的更上位概念亦應被列入考慮，例如：人性尊嚴。或者立法上過度限制基本權，亦會產生違反憲法價值秩序之問題¹⁰⁸。

二、正當法律程序之保障

國家機關對人民有干預，縱使係基於公益之理由，也必須符合「正當法律程序」，不得恣意為之。正當法律程序之保障與實體權利之保障等同重要，若將此程序放在行政機關中，其執行過程中所須遵守的程序，稱為「正當行政程序」。早期行政實務上常有「便官不便民」等便宜行事之情事，相當不注重正當行政程序¹⁰⁹。例如：司法院釋字第 663 號：「稅捐稽徵法第十九條第三項規定，為稽徵稅捐所發之各種文書，『對公司共有人中之一人為送達者，其效力及於全體。』此一規定，關於稅捐稽徵機關對公司共有人所為核定稅捐之處分，以對公司共有人中之一人為送達，即對全體公司共有人發生送達效力之部分，不符憲法正當法律程序之要求，致侵害未受送達之公司共有人之訴願、訴訟權，與憲法第十六條之意旨有違，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿二年時，失其效力。」

又例如都市更新案：司法院釋字第 709 號：「中華民國八十七年十一月十一日制定公布之都市更新條例第十條第一項（於九十七年一月十六日僅為標點符號之修正）有關主管機

¹⁰⁸ 參李惠宗，法學方法論，第三版，新學林出版股份有限公司，107年9月，第136頁至第137頁。

¹⁰⁹ 參李惠宗，法學方法論，第三版，新學林出版股份有限公司，107年9月，第137頁至第138頁。

關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。同條第二項（於九十七年一月十六日修正，同意比率部分相同）有關申請核准都市更新事業概要時應具備之同意比率之規定，不符憲法要求之正當行政程序。九十二年一月二十九日修正公布之都市更新條例第十九條第三項前段（該條於九十九年五月十二日修正公布將原第三項分列為第三項、第四項）規定，並未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程序。上開規定均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」

此都更案的解釋由於程序上過於草率，大法官一口氣宣告三項違反正當行政程序，主要理由係未充分顧及其他利害關係人防禦之權利與機會。

參、立法規制之基礎

原則上國家透過立法管理的事務，必須是公共事務且具公共利益，立法規制之基礎需考量社會總體利益，其中包含「無害原

則」與「共益原則」之適用¹¹⁰。事實上，選則立法干預領域非常重要，因其攸關法律的可行性及實效性。私密性越大的領域，法律的執行成本越高，越無法加以干預之¹¹¹。

一、無害原則

所謂的無害又稱不傷害原則，係法律最低程度之要求，目的在防止對他人造成外部不利益，故透過立法規定人民有相關的作為義務或不作為義務。易言之，即是不能在法律體制中容忍對他人造成損害的行為或結果。各種自由權的限制或行政管制，皆基於此原則¹¹²。法國 1789 年人權宣言第 4 條前段：「自由就是指有權從事一切無害於他人的行為。」就是指此原則。

二、共益原則

共益原則指的是法律除了無害他人的行為外，更應積極從事有利於他人之行為。例如：全民健康保險法第 1 條第 2 項：「本保險為強制性之社會保險，於保險對象在保險有效期間，發生疾病、傷害、生育事故時，依本法規定給與保險給付。」、強制汽車責任保險法第 6 條：「應訂立本保險契約之汽車所有人應依本法規定訂立本保險契約。軍用汽車於非作戰期間，亦同。」、勞動基準法第 56 條：「雇主應依勞工每月薪資總額百分之二至百分之十五範圍內，按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的；其提撥之比率、程序及管理等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，

¹¹⁰ 參李惠宗，法學方法論，新學林出版股份有限公司，107 年 9 月，第 139 頁。

¹¹¹ 參陳銘祥，法政策學，元照出版有限公司，2019 年 5 月，第 143 頁。

¹¹² 參李惠宗，法學方法論，新學林出版股份有限公司，107 年 9 月，第 139 頁。

報請行政院核定之。」等，皆係基於此原則¹¹³。此原則於社會保險類之法律尤為常見。

三、責罰相當原則

所謂責罰相當原則係因違反法律所賦予之義務，而後產生了責任，就是所謂的課責原則。然而違反無害原則與共益原則之課責程度並不相同，違反無害原則有較高的責任義務，因為任何人皆有不傷害別人之義務；違反共益原則，則須加上改正期限，不加以改善始得處法，否則將有可能違比例原則。所以追究責任前，尚須先確認違反義務之輕重¹¹⁴。司法院大法官解釋第 786 號解釋稱：「中華民國 89 年 7 月 12 日制定公布之公職人員利益衝突迴避法第 14 條前段規定：「違反第 7 條……規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰」同法第 16 條規定：「違反第 10 條第 1 項規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。」惟立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，不符責罰相當原則，於此範圍內，抵觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，不予適用。」

肆、實現立法政策之手段

法律政策的手段會影響法律的實效性，法律的實效性與有效性係完全不同之概念，有效性指的是有效施行，明顯表現於外，若不是有效則已失其效力。而實效性指的是一個法律事實上人民

¹¹³ 參李惠宗，法學方法論，新學林出版股份有限公司，107 年 9 月，第 140 頁。

¹¹⁴ 參李惠宗，法學方法論，新學林出版股份有限公司，107 年 9 月，第 140 頁至第 141 頁。

願意遵守的程度。假設一個有效法律，無人民遵守、亦無機關執行，此時實效性為零。反之，人民皆遵守該法律則實效性為百分之百，實效性若越高則表示該法律作為工具之合目的性就越強¹¹⁵。

一、法律手段之適當性

立法的前提是需要一個立法政策，再考慮採何種法律手段，再評估手段與目的間是否有關聯性。然法律所欲達到之目標，是否能達成該宣稱之目標，並沒有一個絕對的邏輯，甚至可能造成「未蒙其利先受其害」之結果。

例如：原本係為保護弱勢承租人的土地法第 97 條：「城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息百分之十為限。約定房屋租金，超過前項規定者，該管直轄市或縣（市）政府得依前項所定標準強制減定之。」

此種規定原本係為保護城市弱勢的承租人，確因此規定造成很多城市出租者寧可空房也不願出租，搞得承租人更無去處可租。因此造成約十部法律，紛紛排除土地法第 97 條之適用。以下僅介紹幾部法律例如：

（一）新市鎮開發條例第 29 條第 2 項：「土地或建築改良物依本條例出租者，其租金率不受土地法第九十七條或第一百零五條之限制。」

（二）國有財產法第 43 條第 3 項但書規定：「但以標租方式出租或出租係供作營利使用者，其租金率得不受有關土地法律規定之限制。」

（三）住宅法第 25 條第 4 項規定：「第二項租金之訂定，不適用土地法第九十四條及第九十七條規定。」

¹¹⁵ 參陳銘祥，法政策學，元照出版有限公司，2019 年 5 月，第 25 頁。

(四) 租賃註柴市場發展條例第 6 條規定：「租賃住宅之租金，由出租人與承租人約定，不適用土地法第九十七條規定。」

由上敘述可之，現行法律大多排除土地法第 97 條之規定，且不動產租賃市場業已接受租金高於土地法第 97 條租金之管制，且租賃住宅市場發展條例第 6 條更明文排除該規定之適用，可見土地法第 97 條已形同具文。又刪除該條規定，並無礙於同法其他規定之施行。故建議應直接刪除土地法第 97 條規定，以免徒增適用上無謂的困擾¹¹⁶。

二、法律目標真實性之審查

我們不須過度美化立法政策之崇高性，也不能忽視立法政策下所看不見的政治企圖。網路有句話係如此說，越冠冕堂皇的法案背後往往越包藏禍心，即是這個標題下最貼切的形容。因為立法政策之目標未必與該法所稱之立法目的相符，大法官於處理違憲審查時，亦須考量立法目的與該法所採取的手段間是否存有不當聯結，亦或符合邏輯關聯性，此為司法審查重要的著力點¹¹⁷。

例如：農村再生條例即是一例：「農村再生條例是一部專為農村社區量身打造法令，總統於 99 年 8 月 4 日公布施行，強調因應整體農村發展之需要，運用整合性規劃概念，以現有農村社區為中心，強化由下而上的共同參與制度，重視生活、生產、生態三生均衡發展，強調農村產業、自然生態與生活環境之共同規劃與建設、農村文化之保存與維護及農村

¹¹⁶ 參李基勝，關於租金管制租金問題研析，土地問題研究季刊，107 年 3 月，第 127 頁。

¹¹⁷ 參李惠宗，法學方法論，新學林出版股份有限公司，107 年 9 月，第 145 頁。

景觀之綠美化，發揮在地特色，創造社區整體風貌，促進農村永續發展及活化再生，打造「活力、健康、幸福」的希望農村¹¹⁸。」

然實際執行的成果，遭學者指出造成了農村仕紳化現象，亦即中產階級家庭移入該地區，使得財產價值提高並引起並排擠貧窮家庭之負面效果。農村仕紳化的結果將會造成土地價格高漲、景觀之改變、農業生產環境之破壞、人群之疏離等¹¹⁹。此政策是否為假再生農村之名，大開政客行炒作農地之實就不得而知了。

伍、立法規制之必要性與可行性

立法的議題最首要的乃是立法必要性的問題，針對特定政策及問題若無進行必要性分析，無法確保立法是正確適當的作法。確定了必要性之後，須進一步討論政策目的可否透過立法之方式達成或者實現，此為立法可行性之判斷。必要性大致上是指達成政策之目標在立法者心中具有急迫性或不可規避性，可能係因為事情之狀態已經惡化至不得了階段、可能係面臨連任之壓力、國際壓力或是留名後世的道德使命使然，故立法必要性較偏向立法者主觀判斷，但仍須以客觀之數據或金錢加以衡量需要付出多少成本、金錢。可行性則係指立法者應了解政策涉及之事項及內容是否有各種不能之情形，例如：事實上不能、法律上不能、資源上不能、政治上不能、主觀偏好上不能¹²⁰。

在決定是否需要立法干預時，必須先掌握特定立法中所使用

¹¹⁸ <https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2447063>，行政院農委會，統計與出版品，102年3月，最後瀏覽日112年8月28日。

¹¹⁹ 參李承嘉，農地與農村發展政策-新農業體制下的轉向，五南圖書出版股份有限公司，2012年6月初版，第310頁。

¹²⁰ 參陳銘祥，法政策學，元照出版有限公司，2019年5月，第139頁至第142頁。

之因果關係為何？因果關係確認後，政策與立法間才能產生關聯。易言之，立法目的為何及特定因果關係是否存在，該因果關係是否得由立法者操控，此乃立法所要考量之起點及前提要件。公共政策的概念，可用來說明政策目的與政策手段間因果關係的問題。公共政策與所欲達成之政策目標，可能具有直接因果關係也可能僅具間接因果關係。直接因果關係，例如為了降低建築物失火的危險，法令規定建材及特定設備須用防火材質及設計時須設計防火區劃；間接因果關係，例如為了振興旅遊業景氣之目的，促使更多公務員消費旅宿業，於法令規定國民旅遊卡補助金 16000 元部分 8000 元須花在旅宿業才得請領、又例如發放消費卷、酷碰折扣（抵用券）給人民以刺激消費。又欲成為公共政策基礎的因果法則必須是經過驗證或學界普遍接受之法則，否則決策者不得以此為基礎¹²¹。

一、公共領域或外部化之私領域事務

國家公權力之介入，原則上必須限於與公共事務有關之事項。個人主觀上之興趣、性向、性格、情感取向等，在不妨害公共秩序或他人之情況下或必須使其成為法律義務之事項者外，國家原則上無介入空間。例如國家得立法要求人民納稅並強制執行，然而夫妻履行同居義務之事項確無法透過強制執行而發生，強制執行法第 128 條第 2 項規定：

「依執行名義，債務人應為一定之行為，而其行為非他人所能代履行者，債務人不為履行時，執行法院得定債務人履行之期間。債務人不履行時，得處新臺幣三萬元以上三十萬元以下之怠金。其續經定期履行而仍不履行者，得再處怠金

¹²¹ 參陳銘祥，法政策學，元照出版有限公司，2019 年 5 月，第 151 頁至第 152 頁。

或管收之。前項規定，於夫妻同居之判決不適用之。」

在此前國家皆無介入之餘地。但如果產生家庭暴力時，就會產生私人事務外部化的效果，此時已遷涉到公共利益或他人權益之影響，國家即有介入之餘地¹²²。

二、須為具有執行可能性之事務

政策的執行往往要面對諸多的執行不能原因，以下說明常見之五種不能¹²³，立法者於立法時應避免產生執行不能之可能：

(一)事實上不能：人類所存在之空間及人類的知識水準、科技文明皆具有一定之侷限，並非所有因果法則皆能掌握。例如時光旅行穿梭過去與未來，或移居其他可生存之星球，在目前為止皆非人類所能操控實施的。此時政策的決策者自無從利用此等因果關係。

(二)資源上不能：國家的資源及預算有限，有的事項雖非事實不能，但使用特定之因果關係須耗費巨大的資源，係政府無法負荷的，此時政府的資源與預算就會產生排擠效應，故資源不能並非絕對的，而是無法全員兼顧。例如需要長期照顧之民眾其總需求量遠大於政府所能負荷的，此時即可能發生排擠效果。

(三)法律上不能：法律上之不能並非其無合用之特定因果關係存在，而是從憲法或其他法律基本原則觀之，合用之特定因果關係將抵觸憲法所建立之法秩序。例如基於優生人口之目的，對弱智少女進行絕育手術以避免生出智障兒

¹²² 參李惠宗，法學方法論，新學林出版股份有限公司，107年9月，第153頁至第154頁。

¹²³ 參陳銘祥，法政策學，元照出版有限公司，2019年5月，第19頁至第21頁。

童，其因果關係故然得以成立，然現今之憲法係保障人性尊嚴以及人權為最高價值，故除非弱智少女自己願意，否則法律無法透過立法或是判決決定該弱智少女是否須施行絕育手術。

(四)主觀偏好不能：有時政策之選擇並非基於客觀事實證據或相關數據，而是基於決策者主觀上之意願，例如有的決策者偏好政府減少干預，有的則鍾意社會福利措施。因此有時可能因為決策者即使知曉該因果關係，然確與其主觀上政策偏好因大相逕庭而拒絕採之。例如：律師名額究竟應該大放而成為讓市場淘汰的資格考，抑或是應採菁英政策使已考上律師資格之律師得以有安穩的職業生涯。大部分先進的國家多採取前者讓市場淘汰之機制，使市場淘汰不適任不再進修之律師。反之台灣於 107 年律師考試因考選部突襲增設「400 分門檻」，而後 108 年律師錄取人數更創十年內新低。很明顯考選部的主觀意願係採後者，此即所謂的主觀偏好不能。

(五)政治後果不能：公共政策之選擇絕非盲目的，決策者往往得考量政策效果之政治上後果，倘特定政策之採行將付出重大政治代價者，則決策者即不可能採行此一政策。例如國營企業經營不善，明知應予以裁員或縮編，但如此作確可能引發眾多員工失業之問題，然後接踵而來的就是選票之流失，皆為政治人物所不能面對之問題，此即政治不能。

公共事務與私領域外部化之事務，除了是否具有上述之五種不能外，另一個判准就是該事務是否可透過國家強制執行

的效果達成法律目的，即所謂執行可能性¹²⁴。

三、公務人員足以發揮功能之事務

執行法律之責最終仍是由政府機關負擔係最常見之情形，法律執行對機關而言最重要及關鍵性之問題在於，執行機關是否有足夠能力、資源、組織及專業能力，並且是否適合。詳言之，此問題在於政府部門中執行之機關結構、權限、技術及專業能力上以及對違反者所能施加之制裁手段及強度為何。本質上執行成效乃整體性及全面性的問題，非僅單一立法即能解決。故立法者於立法時應注意下列四點¹²⁵：

(一)避免過度加諸執法責任於政府機關：立法者不應眼高手低的將超過執行能力之事項強加於執法機關，反而因不完全執行之結果造成更多不良影響。例如：收賄、選擇性執法。

(二)立法時應評估執行機關之障礙：立法者於制定法律時，對於未來需要執行之事項審慎評估，關於執行機關可能遭遇之困難以及執行能力、執行成本，以便確定執行機關是否有能力擔任此任務。立法者切忌於法律制定完成後，因其立法責任已完成就將所有問題都給行政機關或執行機關去解決。若該機關無能力處理，只是增加問題之開始並非解決問題。

(三)執行能力若不足應另設機關：倘立法者衡量特定政策及立法要求執行機關作為與該機關能力相差不大，此時立法者並不須特別注意執行機關執行能力之問題。但若該執

¹²⁴ 參李惠宗，法學方法論，新學林出版股份有限公司，107年9月，第155頁。

¹²⁵ 參陳銘祥，法政策學，元照出版有限公司，2019年5月，第164頁至第166頁。

行機關能力遠不及該政策及立法所要求，立法者於必要時得以法律特設另一個執行機關處理，並在法律中規定其權限。

(四)應注意執法成本問題：任何法律之執行皆有執行成本之問題，且執行政策意圖越龐大所需之執行成本將也越高。詳言之，立法者在制定法律時應連帶考量到執行成本之問題，並且在法律制定完成交給執行機關時，亦應相對的撥交所需之預算給執行機關。立法者不得樂於加諸責任給執行機關，確立吝嗇於合理之預算或資源於執行機關。但如果只是個別執行公務員無知或缺乏專業，致某事項執行不利或怠於執行，則純屬公務員應否懲戒之問題，與執行能力並無關係¹²⁶。

第二節 農業許可設施之管制

本節主要探討非都市土地使用管制規則附表一下農牧用地規定之容許使用項目規定如何及檢討其性質上是否符合農地農用之管制目的。

第一項 容許使用制度之目的

非都市土地管制主要有四類，使用種類之管制¹²⁷、使用強度之管制、使用分區變更之管制、使用地變更編定之管制，其中容許使用項目係屬於「使用種類」之管制¹²⁸。關於容許使用限制目的眾說紛紜，有認為係為避免土地不當使用、或濫用、誤用，有認為為促進天然資

¹²⁶ 參李惠宗，法學方法論，新學林出版股份有限公司，107年9月，第156頁。

¹²⁷ 學者溫豐文使用「用途管制」一語，見溫豐文，土地法，洪記印刷有限公司，2014年8月，第251頁。

¹²⁸ 見陳明燦，土地法學，信利印製有限公司，2015年9月一版，第391頁。

源之適當利用，並防止土地散漫發展侵蝕優良農地，亦有認為為加強非都市土地使用之管制，及天然資源之保育及防止自然災害發生¹²⁹。本文以為，容許使用管制之目的應符合該土地性質之使用分區及使用地類別，不應使與使用性質毫無相關之類型加入進而破壞整體國土規劃之上位計畫而產生規範之漏洞。以本研究對象農地而言，使用項目即應符合與農業生產經營所不可分之設施即所謂農地農用，其他不相關之設施除應予以排除外，並應制定於違法轉用時相關之罰則，及建立適當容許使用之獎勵措施。

第二項 容許使用項目之類型

民國 65 年頒訂時非都市土地使用管制規則附表一僅有容許使用項目類別，直至 92 年 3 月 26 日之修正始增加許可使用細目及附帶條件之項目。

「按法律規定於其「構成要件」實現時，容許行政機關自行決定是否依規定而行為，或得就所賦予之多數「法律效果」，選擇其一而行為者，為「裁量行政」。而所謂「裁量」者，係指行政機關經法律之授權，於法律之構成要件實現時，得決定是否使有關之法律效果發生，或選擇發生何種法律效果，此種由法律授予行政機關得為決定或選擇之活動範圍，亦即「裁量餘地」；而法律既許可行政機關有選擇或判斷之自由，則其所作成之處置，在法律上之評價均屬相同，行政機關在裁量餘地中所為之各種行為，除有逾越權限或濫用權力等違法情事外，就無涉違法之裁量適當與否，並非行政法院審究之範圍旨參照¹³⁰。」

又依行政程序法第 93 條、第 94 條規定：「行政作成行政處分有

¹²⁹ 參高鈺焜，非都市土地農牧用地容許使用之研究，國立政治大學地政學系碩士論文，99 年 1 月，第 81 頁。

¹³⁰ 見臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1985 號判決。

裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限。前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」

是以行政處分之附款乃係為針對行政處分主要內容所為附加規定，其目的在於對行政處分的主要規制內容作進一步補充或限制。

本研究整理非都市土地使用管制規則附表一下關於農牧用地容許使用項目歷年增加之項目以下表表示之：

表 3- 1 農地容許使用項目歷來修改增加項目

修正 次序	(民國) 修正 年度	農 作	農 舍	農 業 設 施	畜 牧 設 施	養 殖 設 施	水 保 設 施	窯 業 用 土	採 取 土 石	林 業 使 用	休 閒 農 業	公 用 事 業	收 納 土 方	水 庫 淤 泥	戶 外 廣 告	再 生 能 源	私 設 通 路	溫 泉 井	溫 泉 儲 槽	農 村 再 生	自 然 保 育	綠 能 設 施	動 物 保 護
	65																						
1.	65																						
2.	68																						
3.	70																						
4.	73																						
5.	77																						
6.	78																						
7.	80																						
8.	82																						
9.	83																						
10.	85																						
11.	87																						
12.	88																						
13.	90																						
14.	91																						
15.	92																						
16.	93																						
17.	93																						
18.	94																						
19.	97																						
20.	98																						
21.	98																						
22.	99																						
23.	100																						
24.	102																						
25.	103																						

26.	104																			
27.	105																			
28.	107																			
29.	107																			
30.	108																			
31.	108																			
32.	108																			
33.	109																			

本研究整理

農作：係指農作使用(包括牧草)。

農業設施：係指農作產銷設施。

養殖設施：係指水產養殖設施。

保設施：係指水源保護及水土保持設施。

戶外廣告：係指戶外廣告物設施。

水庫淤泥：係指水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施。

再生能源：係指再生能源相關設施。

休閒農業：係指休閒農業設施。

公共事業：係指公用事業設施。

收納土方：係指臨時堆置收納營建剩餘土石。

農村再生：係指農村再生設施。

自然保育：係指自然保育設施。

動物保護：係指動物保護相關設施。

溫泉儲槽：係指溫泉井及溫泉儲槽。

本容許使用表前後歷經 33 次修正，其中共 11 次有增加容許使用項目，有些則附有條件。

下表為截至 110 年 12 月 31 日止使用地類別農牧用地之附表一。

表 3- 2 農牧用地容許使用項目表

容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
	免經許可	需經許可	
(一)農作使用(包括牧草)	農作使用		
(二)農舍(工業區、河川區除外；特定農業區、森林區不得興建集村農舍)	1. 農舍及農舍附屬設施		限於依農業用地興建農舍辦法或實施區域計畫地區建築管理辦法核准興建之農舍。
	2. 農產品之零售		
	3. 農作物生產資材及日用品零售		
	4. 民宿		一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。 二、限於民宿管理辦法第四條第一項但書規定之原住民族地區、經農業主管機關劃定之休閒農業區或核發許可登記證之休閒農場、觀光地區、偏遠地區及離島地區等之農舍。但位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，須經保護區主管機關許可。
(三)農作產銷設施(工業區、河川			一、本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。

容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
	免經許可	需經許可	
區除外)			二、上開審查辦法規定之堆肥舍(場)許可使用細目，不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。
(四)畜牧設施(工業區、河川區及森林區除外。但森林區屬原住民保留地，經目的事業主管機關會同原住民民族主管機關同意者，不在此限)			一、本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。 二、本款位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。 三、上開審查辦法規定之廢水處理設施、堆肥舍(含共同處理堆肥場)、死廢禽及廢棄物處理設施或孵化廢棄物處理設施等許可使用細目，不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。
(五)水產養殖設施(工業區除外)			一、本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。 二、本款位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。
(六)水源保護及水土保持設施		1. 保育水土所採之保育設施	本款位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。
		2. 自來水取水處理、管理及配送設施	
		3. 水庫及與水庫有關的構造物及設施	
		4. 水文觀測設施	
		5. 其他水源保護及水土保持設施	
(七)採取土石(特定農業區、一般農業區、森林區、特定專用區除外)		土石採取	一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。 二、採取當地土石(限於採掘、儲存及搬運，不包括設置碎解、洗、選作業場所)，並應依非都市土地農牧用地容許採取土石審查作業要點規定辦理。但位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，需經保護區主管機關許可。
(八)林業使用	造林、苗圃		
(九)休閒農業設施(工業區、河川區除外)			一、本款應依休閒農業輔導管理辦法規定辦理，並限經農業主管機關劃定之休閒農業區，或准予籌設之休閒農場。 二、本款不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。
(十)公用事業設施(限於點狀或線)		1. 電信監測站	本款各目位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，須經保護區主管機關許可。

容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
	免經許可	需經許可	
狀使用。點狀使用面積不得超過六百六十平方公尺)		2. 電信、微波收發站(含基地臺)	
		3. 電視、廣播訊號收發站	
		4. 纜線附掛桿	
		5. 衛星地面站	
		6. 輸配電鐵塔	
	7. 電線桿		
		8. 配電臺及開關站	
		9. 抽水站	
		10. 自來水加壓站、配水池	
		11. 檢查哨	
		12. 航空助行設施	
		13. 輸送電信、電力設施	
		14. 輸送油管、水管設施	
		15. 有限電視管線設施	
		16. 其他管線設施	
	(十一)戶外廣告物設施		戶外廣告物設施
(十二)私設通路		私設通路	限於以集村方式興建農舍或甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，因未面臨建築線，無道路可出入需要者。但位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，須經保護區主管機關許可。
(十三)再生能源相關設施		1. 再生能源發電設施	一、本款位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，須經保護區主管機關許可。 二、限於風力發電、太陽光電、小水力發電及地熱發電之發電設施點狀使用，點狀使用面積不得超過六百六十平方公尺；小水力發電設施限於利用圳路或其他既有水力設施所設置，且裝置容量不得超過二十百萬瓦；地熱發電設施裝置容量不得超過五十百萬瓦。 三、太陽光電、小水力發電及地熱發電設施不

容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
	免經許可	需經許可	
			得位於特定農業區。
		2. 再生能源輸送管線設施	限於線狀使用。
(十四) 臨時堆置收納營建剩餘土石方		臨時堆置收納營建剩餘土石方	一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。 二、僅限於本規則中華民國一百零二年九月二十一日修正生效前已核准之既有合法磚窯廠毗鄰之土地。但位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，需經保護區主管機關許可。
(十五) 水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施		水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施	一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。 二、位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，需經保護區主管機關許可。
(十六) 溫泉井及溫泉儲槽(工業區、特定農業區除外)		溫泉井及溫泉儲槽	一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。 二、申請用地除位屬依區域計畫法劃定之風景區者外，應符合下列各款之一： (一) 依溫泉法公告劃設之溫泉區。 (二) 經農業主管機關劃定之休閒農業區，並提供依民宿管理辦法規定之民宿使用。 (三) 經農業主管機關核發許可登記證之休閒農場，並提供依民宿管理辦法規定設置之民宿或依休閒農業輔導管理辦法規定設置之住宿、餐飲設施使用。 (四) 中華民國九十四年七月一日溫泉法施行前，已開發溫泉使用。但溫泉法施行前，依水利法建造之水井，曾取得溫泉水權者，其使用分區不受特定農業區除外規定限制。 三、使用面積合計不得超過十平方公尺。
(十七) 農村再生設施			一、本款應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。 二、本款位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。
(十八) 自然保育設施			本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
(十九) 綠能設施			一、本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。 二、位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。
(二十) 動物保護相關設施		1. 動物保護、收容、照護相關設施	一、本款各目使用面積不得超過零點五公頃，且需與動物飼養、照護相關。 二、本款各目位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。
		2. 寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練設	

容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
	免經許可	需經許可	
		施	
		3. 其他動物 保護設施	

本表係依「非都市土地使用管制規則附表一」自行整理

第三項 農牧用地容許使用項目之發展進程

壹、實現立法政策之手段

非都市土地使用管制規則於民國 65 年頒訂時，農牧用地之容許使用項目有農作使用(牧草)、農舍、農業設施、畜牧設施、養殖設施、水源保護及水土保持設施，其又規定相關之設施必須與當地農業發展有直接關係，且經農業主管機關同意，設施亦限於無污染且動力不超過五馬力，至於養殖設施則不得位於特定農業區內。73 年 11 月 5 日第四次附表一修正時，為使區域性灌溉排水設施較完整，農業設施及畜牧設施除應會商糧食單位，更增加水利單位為審核，以免灌溉排水設施遭破壞，並修正採取窯業用土為採取土石。

貳、農地容許使用項目開始放寬時期

民國 80 年 3 月 6 日第七次修正，使農牧用地之容許使用項目增加「林業使用」、「休閒農業設施」、「公共事業設施」，此時期農牧用地之容許使用項目已開始放寬至有部分使用項目與農業使用及經營不相符，然而大部份尚符合農牧用地使用地類別。

參、農地容許使用項目大幅放寬時期

第 13 次修正於 90 年 3 月 26 日，農牧用地容許使用項目增加「臨時堆置收納營建剩餘土石方」〔僅限於既有合法磚窯場毗鄰之土地〕、「水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施」等兩項。又基於法制面之考量，明定目的事業主管機關為辦理容許使用案件，得視實際需要訂定審查作業要點。農牧用地容許作點狀或線狀公用事業設施，明定點狀使用面積不得超過 330 平方公尺。第 14 次修正於 91 年 5 月 31 日，將農牧用地容許作點狀或線狀公用事業設施，從使用面積不得超過 330 平方公尺擴大至 660 平方公尺。第 15 次修正於 92 年 3 月 26 日，為因應經濟發展趨勢於農牧用地增加容許使用項目「戶外廣告物設施」，此次修正除容許使用項目外亦增加許可使用細目及附帶條件。第 16 次修正於 93 年 3 月 5 日將農牧用地增加容許使用項目「再生能源相關設施」及「私設通路」。

肆、農地容許使用項目幾乎失去管制意義時期

第 22 次修正於 99 年 4 月 28 日，此次修正農牧用地容許使用項目增加「溫泉井」。第 24 修正於 102 年 9 月 19 日，此次修正農牧用地容許使用項目將「溫泉井」修正為「溫泉井及溫泉儲槽」及增加農村再生設施。第 27 次修正於 105 年 11 月 28 日，此次修正農牧用地容許使用項目增加「自然保育設施」、「綠能設施」。第 28 次修正於 107 年 8 月 14 日修正農牧用地容許使用項目增加「動物保護相

關設施」。此次修正目的係為配合二零二五非核家園政策目標擴大再生能源發電設施之規劃，放寬農牧用地容許使用項目「再生能源相關設施」許可使用細目「再生能源發電設施」之附帶條件，增訂小水力發電設施，其點狀使用面積不得超過 660 平方公尺，裝置容量不得超過 20 百萬瓦；且不得位於特定農業區。此時期之容許項目皆為因應相關政策而透過農地增加其容許使用項目，卻未有一項與農業經營有直接關係，使用管制幾乎已失去意義。

第三節 容許使用增加趨勢合理性之檢討

依據區域計畫法施行細則第 13 條：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第十五條規定編定各種使用地時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定，且除海域用地外，並應繪入地籍圖；其已依法核定之各種公共設施用地，能確定其界線者，並應測定其界線後編定之：五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。」

又農業發展條例第 3 條第 12 款：「農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」

次按農業發展條例第3條第5款：「休閒農業：指利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，提供國民休閒，增進國民對農業及農村之體驗為目的之農業經營。」

農業發展條例第3條第10款：「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。（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。（三）農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。」

本研究將依上述法條之規定，例如是否符合土地使用編定、是否符合農業使用、是否符合與農業經營不可分離、容許使用項目是否符合相關規定。並將農業發展條例所稱之耕地及其他法律所規定之容許項目及其合理性詳論如下：

第一項 農舍使用項目增加

蘇志超學者認為，農舍與農家住宅應該有所區別。農家住宅，是專供農戶一家同居之親屬共同居住之用。而農舍則包括四響牲畜家禽及儲存糧食、農業機具等附屬房舍，非供人口居住使用。而農舍應為農業生產所不可或缺之附屬物，應屬農地之一部分。關於容許使用項目「農舍」之具體規定如下：「農舍(工業區、河川區除外；特定農業區、森林區不得興建集村農舍)其許可細目：1. 農舍及農舍附屬設施(限於依農業用地

興建農舍辦法或實施區域計畫地區建築管理辦法核准興建之農舍。)2. 農產品之零售 3. 農作物生產資材及日用品零售 4. 民宿(需經許可)。附帶條件：一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。二、限於民宿管理辦法第四條第一項但書規定之原住民族地區、經農業主管機關劃定之休閒農業區或核發許可登記證之休閒農場、觀光地區、偏遠地區及離島地區等之農舍。但位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，須經保護區主管機關許可。」

農舍之容許使用項目，應以便利耕作而設，並不以解決佃農家實際居住問題為目的，如供堆置農具或肥料或臨時休息之用，始足當之，如所建屋係供居住之用，則與農舍顯然有別，此係司法實務之見解¹³¹，本研究亦贊同之。農舍從一開始即應僅作為放置農具機械器材及臨時遮風避雨之休息功能，然而依農業發展條例第3條第1項第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：(二) 供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。」

及內政部營建署「農舍係指除供居住使用之房舍外，尚包括雞舍、牛舍、菇舍、豬舍、堆肥舍等空間而言¹³²」規定及解釋後擁有了居住功能，亦容許大舉破壞農地的使用大面積興建集村農舍，更甚而只要經許可則得以經營民宿從事與農業經營毫無關聯之細項。雖特定農業區與森

¹³¹ 參最高法院 87 年 2 月 20 日台上字第 321 號及最高法院 70 年 12 月 18 日台上字第 4637 號判例。

¹³² 內政部 70 年 8 月 30 日台內營字第 037013 號函。

林區無法興建集村農舍¹³³，然而並不代表無法興建一般農舍。一般之農舍於田野間為人詬病的在於並無規劃管理位置，致使位置成零散式發展。

本研究以為，現今農舍轉成豪宅之主因，追根究底係因為農舍根本不應該包含日常居住功能，擁有居住功能之農舍擁有者除破壞農業環境，亦同時享有下列相關之稅捐優惠相當不合理。例如：農業用地作農業使用無須課徵地價稅只課田賦，然而田賦於 76 年停徵至今¹³⁴、作農業使用之農業用地移轉給自然人得申請不課徵土地徵值稅¹³⁵、符合不課徵土地徵值稅之農業用地，免徵房地合一稅¹³⁶。若要解決農村住宅之問題應興建農宅，政府應規劃適當之用地別專供解決農民居住之問題而非使農業使用之農地成為炒作農舍之標的，致使農舍豪宅之現象叢生。故農舍之容許使用項目，關於其細項應刪除民宿之規定，至於休閒農場及原住民地區需要民宿之部分，應另為變更為相關之用地，並非使用農舍之容許使用項目。且農舍不應包含居住功能及應降低相關使用強度至僅供臨時休息之規定部分，應從農業發展條例及相關區域計畫法令修正之，在未修正為不含居住功能之定義時，農舍之容許使用項目應刪除之。

¹³³ 農業用地興建農舍辦法第 5 條。

¹³⁴ 行政院 76 年 8 月 20 日台七十六財字第 19365 號函。

¹³⁵ 土地稅法第 39-2 條第 1 項：「作農業使用之農業用地，移轉與自然人時，得申請不課徵土地增值稅。」

¹³⁶ 所得稅法第 4-5 條：「前條交易之房屋、土地有下列情形之一者，免納所得稅。但符合第一款規定者，其免稅所得額，以按第十四條之四第三項規定計算之餘額不超過四百萬元為限：

一、個人與其配偶及未成年子女符合下列各目規定之自住房屋、土地：

（一）個人或其配偶、未成年子女辦竣戶籍登記、持有並居住於該房屋連續滿六年。

（二）交易前六年內，無出租、供營業或執行業務使用。

（三）個人與其配偶及未成年子女於交易前六年內未曾適用本款規定。

二、符合農業發展條例第三十七條及第三十八條之一規定得申請不課徵土地增值稅之土地。

三、被徵收或被徵收前先行協議價購之土地及其土地改良物。

四、尚未被徵收前移轉依都市計畫法指定之公共設施保留地。

前項第二款至第四款規定之土地、土地改良物，不適用第十四條之五規定；其有交易損失者，不適用第十四條之四第二項損失減除及第二十四條之五第一項後段自營利事業所得額中減除之規定。」

第二項 窯業用土(即採取土石)之增加

依據土石採取法第3條規定：「土石採取，應依本法取得土石採取許可。但下列情形，不在此限：一、採取少量土石供自用者。二、實施整地與工程就地取材者。三、礦業權者在礦區內採取同一礦床共生之土石者。四、因天災事變緊急搶修公共工程所需者。五、政府機關辦理重要工程所需者。六、磚、瓦或窯業，開採土石自用者。前項各款土石採取地點、面積、數量、期間之管理辦法，由中央主管機關定之。」

若窯業採取土石並非少量時，依採取土石免申辦土石採取許可管理辦法第11-1條：「磚、瓦或窯業開採土石自用者，應檢具下列書件向直轄市、縣（市）主管機關申請核准；如由一家以上聯合申請供其自用者，由中央主管機關受理核准：一、工廠及公司或商業登記證明文件。二、土地使用同意書。三、申請書。前項申請書，應記載下列事項：一、開採地點、面積、數量及期間；如開採地點已有磚、瓦或窯業用土之採取者，應取具原採取人之同意書。二、開採方式。三、採取區至工廠交通圖。四、地質報告，其窯業用土比例應占其申請區域總量百分之六十以上。五、回填、清運及整復計畫。前項開採地點應符合土地使用管制、水土保持、環境保護及其他相關法令規定。磚、瓦或窯業用土之採取人，如需申請展延採取期限，應於原核准期限屆滿一個月前為之。」

亦即仍須向主管機關申請許可。按窯業一詞，法規並無定義，依據一般人知識之認知如下：「窯業是將粘土、石英、石灰岩等非金屬原料高

熱處理，製造成陶磁器、瓦、玻璃、水泥等製品的工業。因為使用窯，所以稱作窯業。窯在傳統上以柴、炭、煤作為燃料，但是近年使用石油的鍋爐或電窯也相當普及¹³⁷。」

經濟部解釋¹³⁸如下：「查窯業係指以窯高溫燒結礦物或其塑形物的工業，其主要產品為陶瓷、玻璃及水泥等，本案甲工業社擬從事磁磚之生產，依所附主要機器及原料係屬窯業。」

又本容許使用項目規定如下：「採取土石(特定農業區、一般農業區、森林區、特定專用區除外) 一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。二、採取當地土石(限於採掘、儲存及搬運，不包括設置碎解、洗、選作業場所)，並應依非都市土地農牧用地容許採取土石審查作業要點規定辦理。但位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，需經保護區主管機關許可。」

首先窯業用土與農地經營與使用有何關聯甚有疑問，從經濟部解釋可知窯業係屬工業之一種，其後又修正為採取土石，當土石不足時得往山坡地採取，無須擔心環境影響，農地既然保有防災及生態之功能即不應容許此等破壞之容許項目加入之，本研究以為，此項目應剔除。

第三項 林業使用之增加

壹、狀態的轉變

¹³⁷ <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AA%AF%E6%A5%AD>，維基百科，最後瀏覽日 112 年 9 月 5 日。

¹³⁸ 經濟部民國 80 年 09 月 26 日經(80)工字第 046403 號函。

日據時期之台灣森林產物，除竹材、紙漿材、林木材、薪材、樟木材為主要產物外，副產品為薑黃、魚藤、月桃、棕梠皮、樹液之橡膠、油漆、檳榔、芒果、番石榴等。台灣關於林業經營，主要有三大類¹³⁹：

一、樟腦事業

台灣樟腦事業係由福建傳來於明末清初時，因台灣四面環海及環境溼熱，非常有利樟樹繁衍及栽種，清朝時期即有大量樟腦生產。日據時期，樟腦專賣事業更曾為台灣財政四大稅收之一，惟日本人發動太平洋戰爭後，樟腦銷路受挫，樟腦事業漸漸衰退。

二、茶業

台灣向來以農業耕作為主，製糖、製樟腦、製茶自清朝時代就以大大興盛，故有台灣三寶之名諺。台灣茶在清朝時代就以大量外銷國外，日本統治以後提高耕種及採製技術，先由茶農製程粗茶再轉而販售茶廠精製，其後茶農專門種茶，粗製及精製部分則交由製茶工廠機械作業。

三、竹業

¹³⁹ 參姚鶴年，台灣的林業，元族文化事業股份有限公司，95年7月，第86頁至第93頁。

台灣極度適合竹類的生長，且竹類具有很高之經濟價值，例如：竹筍可食用、竹子可編斗笠、作成笛子、竹筏等，近年「竹炭」則成為新興的竹業產品。

四、其他林產事業

製糖、製革、造紙、紡織，為日本統治時期台灣的四大輕工業，其中紙漿工業與製革公業與林產原料有關。又台灣工業與林產有關者，主要有竹筍罐頭；一般手工業與林產有關的有台灣帽、竹製品、藤製品。

貳、合理性檢討

由於農業發展條例第 3 條第 12 款之規定：「農業使用：指農用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。」，所謂林業使用包含造林、苗圃，由上述可知農用地依法實際供森林使用與造林、苗圃係與農業使用定義相容之，故應予保留。

第四項 公共事業設施之增加

所謂的公共事業設施範圍廣大，國土計畫法授權訂定重大之公共設施或公用事業計畫認定標準，其中第 2 條規定：「本標準所稱重大之公共設施或公用事業計畫，指重要運輸、水利、能源或其他經中央主管機關認定具有供公共使用性質之維生基礎設施或事業計畫，及其申請範圍內之必要性附屬設施，且其服務範圍跨直轄市、縣（市）。前項必要性附屬設施，包含管理中心、監控室、監測站、停車場或管制站等設施。重

大之公共設施或公用事業計畫於離島地區者，得不受第一項服務範圍之限制。」

壹、本容許使用項目規定如下

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660平方公尺)，其許可使用細目除電線桿無須經許可外，其他各目除須經許可外若各目位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，更須經保護區主管機關許可。相關細目有電信監測站、電信、微波收發站(含基地臺)、電視、廣播訊號收發站、纜線附掛桿、衛星地面站、輸配電鐵塔、電線桿、配電臺及開關站、抽水站、自來水加壓站、配水池、檢查哨、航空助行設施、輸送電信、電力設施、輸送油管、水管設施、有限電視管線設施、其他管線設施。

本項目於第14次修正於91年5月31日，將農牧用地容許作點狀或線狀公用事業設施，從使用面積不得超過330平方公尺擴大至660平方公尺。

貳、合理性之檢討

本研究以為，此項目與農業經營亦無直接關連性，且不斷擴大面積，從容許使用項目之細項觀察可知，大部分之公共設施皆與民生有關。但並非與民生有關即皆可使用農地，並去降低農地農用管制使用類別的標準，仍應遵循變更編定為非農牧用地較為妥適。

第五項 休閒農業設施之增加

所謂的休閒，依據線上天火字典查得係指在工作以外的時間從事特定活動以放鬆身心¹⁴⁰。休閒係於工作之餘，透過自由之選擇與多元化的參與途徑，以提供個體會來更深層面及其廣度之發展，並獲得更多自我實現與肯定，藉以提高生命內涵，創造更寶貴的人生價值及意義¹⁴¹。

所謂的休閒農業，依據一般人的認知如下：「休閒農業(Agricultural Recreation)，泛指農業和休閒遊憩相結合的事業，也是農業生活化為主軸，兼顧生產事業活動性和生態環境相容性功能的農業經營。環視世界各國，德國、英國、美國、澳大利亞、日本、台灣、南韓、中國等許多地方，先後都有各式各樣休閒農業的發展與經營實例。若以台灣為例，30 多年來，受到政策關注，也廣泛引起產官學各界及消費者興趣¹⁴²。」

若依農業發展條例第 3 條第 5 款的定義，所謂「休閒農業」指：「利用田園景觀、自然生態及環境資源、結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活、提供國民休閒、增進國民對農業及農村之體驗為目的之農業經營。」

休閒農業是觀光休閒產業之一環，其運用自然資源與農業在國民休閒活動上，係一種具有生物性特色且滿足遊客追求健康與知性需求知觀光產業。其與其他觀光產業最主要差異在於，休閒農業係以親近大自然、

¹⁴⁰ <https://chinese.cdickt.info/chwwwcdickt.php?word=%E4%BC%91%E9%96%92>，天火字典，最後瀏覽日 112 年 9 月 5 日。

¹⁴¹ 參段兆麟，休閒農業體驗的觀點，偉華書局有限公司，2006 年 8 月，第 38 頁。

¹⁴² <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BC%91%E9%96%92%E8%BE%B2%E6%A5%AD>，維基百科，最後瀏覽日 112 年 9 月 5 日。

體驗農村生活為主，其他觀光產業則以具特定主題為主較具娛樂性、人工性、設施性¹⁴³。

休閒農業的原則主要有下列四點¹⁴⁴：

壹、以農業經營為主

休閒農業係利用農業經營活動及農村生活、田園景觀、農村文化規劃而成之農場。原則上仍為農業產銷活動之範圍。休閒農場經營之生存條件，仍是以農業為主題。

貳、以自然環境生態保育為重

休閒農產之發展須充分利用當地生態及景觀資源，但不得與生態保育相衝突，更不應破壞自然資源。妥善規劃設計及經營管理可有效控制農場的人員活動，使其對環境破壞降到最低，並使人員活動與環境教育維持一定平衡。

參、以農民利益為依歸

休閒農業經營最終目的仍係為提高農民收益，休閒農場之經營者可藉農產品的直銷及提供合理的相關服務而獲得合理之報酬，進而增加所得。

肆、以滿足消費者需求為導向

¹⁴³ 參段兆麟，休閒農業體驗的觀點，偉華書局有限公司，2006年8月，第3頁及第11頁。

¹⁴⁴ 參段兆麟，休閒農業體驗的觀點，偉華書局有限公司，2006年8月，第16頁。

消費者需求的滿足是經營服務性產業最佳的策略，故休閒農場應以滿足消費者需求為導向。

有關休閒農業設施，依據休閒農業輔導管理辦法第 8 條規定：「休閒農業區之農業用地得依規劃設置下列供公共使用之休閒農業設施：一、安全防護設施。二、平面停車場。三、涼亭（棚）設施。四、眺望設施。五、標示解說設施。六、衛生設施。七、休閒步道。八、水土保持設施。九、環境保護設施。十、景觀設施。十一、農業體驗設施。十二、生態體驗設施。十三、農特產品零售設施。十四、其他經直轄市、縣（市）主管機關核准與休閒農業相關之休閒農業設施。設置前項休閒農業設施，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法及本辦法規定辦理容許使用。設置第一項休閒農業設施，有下列情形之一者，應廢止其容許使用，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理：一、因休閒農業區範圍變更、廢止，致未能位於休閒農業區範圍內。二、未持續取得土地使用同意文件。三、未供公共使用。」

休閒農業輔導管理辦法第 9 條規定：「得申請設置前條第一項休閒農業設施之農業用地，以下列範圍為限：一、依區域計畫法編定為非都市土地之下列用地：（一）工業區、河川區以外之其他使用分區內所編定之農牧用地、養殖用地。（二）工業區、河川區、森林區以外之其他使用分區內所編定之林業用地。二、依都市計畫法劃定為農業區、保護區內之

土地。三、依國家公園法劃定為國家公園區內按各種分區別及使用性質，經國家公園管理機關會同有關機關認定作為農業用地使用之土地，並依國家公園計畫管制之。前項第一款第二目之林業用地限於申請設置前條第一項第一款至第九款休閒農業設施。已申請興建農舍之農業用地，不得設置前條第一項休閒農業設施。」

休閒農業輔導管理辦法第 10 條規定：「休閒農業區內休閒農業設施之設置，以供公共使用為限，且應符合休閒農業經營目的，無礙自然文化景觀為原則，並符合下列規定：一、平面停車場及休閒步道，應以植被或透水鋪面施設。但配合無障礙設施設置者，不在此限。二、涼亭(棚)設施、眺望設施及衛生設施，於林業用地之申請設置面積，最大興建面積每處以四十五平方公尺為限。三、農業體驗設施及生態體驗設施，樓地板最大興建面積每處以三百三十平方公尺為限。四、農特產品零售設施建築物高度不得高於四·五公尺，最大興建面積為三百三十平方公尺，休閒農業區每一百公頃以設置一處為限。五、休閒農業設施之高度不得超過十·五公尺。但本辦法或建築法令另有規定依其規定辦理，或下列設施經提出安全無虞之證明，報送中央主管機關核准者，不在此限：(一)眺望設施。(二)符合主管機關規定，配合公共安全或環境保育目的設置之設施。第八條第一項休閒農業設施、農舍及其他農業設施合計不得超過坐落該筆農業用地土地面積之百分之四十。但符合申請農業用地作農

業設施容許使用審查辦法第七條第一項第三款所定設施項目者，不列入計算。」

關於本容許使用規定如下：「休閒農業設施(工業區、河川區除外)，本款應依休閒農業輔導管理辦法規定辦理，並限經農業主管機關劃定之休閒農業區，或准予籌設之休閒農場，不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。」

本項目應符合農業發展條例規定之休閒農業，故休閒農業設施應具有與農業經營不可分離之設施，本研究以為此容許項目符合農地農用之精神。

第六項 營建剩餘土石方堆置許可之增加

所謂營建剩餘土石方，根據營建署營建剩餘土石方處理方案，第二點：「本方案所指營建剩餘土石方之種類，包括建築工程、公共工程、其他民間工程及收容處理場所產生之剩餘泥、土、砂、石、磚、瓦、混凝土塊等，經暫屯、堆置可供回收、分類、加工、轉運、處理、再生利用者，屬有用之土壤砂石資源。本方案所指收容處理場所，包括土石方資源堆置處理場、目的事業處理場所及其他經政府機關依法核准之場所等，其定義如下：一、土石方資源堆置處理場（以下簡稱土資場）係指經直轄市、縣（市）政府或公共工程主辦（管）機關審查同意，供營建工程剩餘土石方資源暫屯、堆置、填埋、轉運、回收、分類、加工、煨燒、再利用等處理功能及其機具設備之場所。二、目的事業處理場所係指經直轄市、縣（市）政府或公共工程主辦（管）機關審查同意，可收容處理營建剩餘土石方為原料之既有磚瓦窯場、輕質骨材場、土石採取場、

砂石堆置、儲運、土石碎解洗選場、預拌混凝土場、水泥廠及其他回收再利用處理場所。」

復依廢棄物清理法第 2 條：「本法所稱廢棄物，指下列能以搬動方式移動之固態或液態物質或物品：三、於營建、製造、加工、修理、販賣、使用過程所產生目的以外之產物前項廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：指事業廢棄物以外之廢棄物。二、事業廢棄物：指事業活動產生非屬其員工生活產生之廢棄物，包括有害事業廢棄物及一般事業廢棄物。(一)有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。(二)一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。」

廢棄物清理法第 9 條：「主管機關得自行或委託執行機關派員攜帶證明文件，進入公私場所或攔檢廢棄物、剩餘土石方清除機具，檢查、採樣廢棄物貯存、清除、處理或再利用情形，並命其提供有關資料；廢棄物、剩餘土石方清除機具應隨車持有載明廢棄物、剩餘土石方產生源及處理地點之證明文件，以供檢查。主管機關或其委託之執行機關依前項規定為行政檢查時，有下列情形之一者，得扣留清除機具、處理設施或設備，並得命該清除機具、處理設施或設備之所有人或使用人限期清除處理。必要時，並得使用或限制使用其動產、不動產或斷絕其營業所必須之自來水、電力或其他能源之處分：一、公私場所之廢棄物、剩餘土石方或其清除機具、處理設施或設備有嚴重污染之虞。二、清除機具裝

載之廢棄物、剩餘土石方有嚴重污染之虞。前項扣留清除機具、處理設施或設備作業相關規定，由中央主管機關定之。」

廢棄物清理法第 10 條：「依前條第二項規定扣留之清除機具、處理設施或設備，於其所貯存、清除、處理或再利用之廢棄物、剩餘土石方已無嚴重污染之虞，或該清除機具、處理設施或設備之所有人或使用人妥善清除處理其廢棄物、剩餘土石方，並於繳納清除機具、處理設施或設備拖吊及保管等相關費用後發還。扣留清除機具、處理設施或設備之期間，以一年為限。但情形特殊者，得報經上級主管機關核准延長一次。第一項之清除機具、處理設施或設備拖吊及保管等相關費用之收費方式及標準，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」

容許使用項目規定如下：「臨時堆置收納營建剩餘土石方(須經許可)，附帶條件：一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。二、僅限於本規則中華民國一百零二年九月二十一日修正生效前已核准之既有合法磚窯廠毗鄰之土地。但位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，需經保護區主管機關許可。」

從上敘述可知，本容許項目與採取土石容許項目性質相近，臨時設置收納營建剩餘土石方，此項目除了與農業經營無關係外，剩餘土石方屬於廢棄物，萬一這臨時的營建剩餘土石方具有汙染性，造成農地本身土壤之破壞時該如何回復原狀及如何處罰。故本研究以為，此項目應剔除。

第七項 水庫等淤泥再生利用設施之增加

所謂的淤泥，依通常人知識觀念為下：「淤泥 (Silt)，又稱沉泥或粉土，是泥土的基本組成成份之一。地質學中，淤泥是介於沙土及黏土之間，長約 2 到 62 微米、直徑 4 到 9 微米的一種顆粒狀物料，主要由石英及長石這兩種礦物組成。淤泥可能以土壤的成份或懸濁水體內的沉積物兩種形式出現。當河道泛濫，又或被山崩時的泥石流帶動，淤泥會在流動時隨同水體在沿途沉積成為土壤。由於淤泥的比表面積屬中度，非黏粘，有好像塑膠那樣帶彈性。當完全乾燥時，淤泥會變回粉塵般的幼細，但潮濕後立即又變回黏滑。在手持的放大鏡下，淤泥清晰可見，往往帶有尖銳的外表。當以牙齒咬或以舌頭觸摸時，這種稜角亦能感覺到，而這亦是分辨水中的淤泥或黏土的一種方法¹⁴⁵。」

台灣地區水庫因為地質因素及人為開發之不當，造成淤積相當嚴重。龐大的泥沙淤積量將大量折損水庫之有效蓄水容積及其使用年限，亦影響原有之防洪及發電之功能。因此各水庫清除淤泥已成為重要工作，並衍生出淤泥處置之問題。然而於水庫之淤泥特性為又細又稠的高塑性黏土，且透水性不良，倘處理不當可能造成二次公害，故如何將淤泥再資源化而利用已成為重要課題，最具體的成果則是將淤泥燒成建築材料之磚或輕質骨材¹⁴⁶。

關於淤泥容許使用項目規定如下：「水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施(須經許可)，附帶條件：一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。二、位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，需經保護區主管機關許可。」

¹⁴⁵ <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B7%A4%E6%B3%A5>，維基百科，最後瀏覽日 112 年 9 月 5 日。

¹⁴⁶ 參呂琪昌，水庫淤泥再生利用之陶瓷器釉料研究與成果，翰蘆圖書出版有限公司 103 年 5 月，第 2 頁至第 3 頁。

本容許項目與「臨時堆置收納營建剩餘土石方」容許項目性質相近，淤泥資源再生利用，與農業經營似乎毫無關係外，若淤泥內含有毒物質時，將造成農地本身土壤難以復育，屬於污染物設施。故本研究以為，此項目雖僅作為臨時之使用，然由於仍可能污染農地，故應剔除之。

第八項 戶外廣告物設施之增加

依據公路兩側公私有建築物與廣告物禁建限建辦法第 3 條：「公路兩側土地禁建範圍如下：一、高速公路兩側路權邊界外八公尺以內地區。二、計畫道路用地。前項禁建範圍外，經公路主管機關認為足以影響路基、行車安全及景觀，得劃為限建範圍。高速公路兩側禁止設置樹立廣告之範圍，除下列路段為路權邊界外五十公尺以內地區外，以路權邊界外二百公尺以內地區為限：一、銜接國際機場之高速公路，自機場銜接處起三公里內之路段。二、與地方道路銜接之交流道路段。三、與省道、市道或縣道立體交會之高速公路路段。四、毗鄰工業區之高速公路路段。」

復依招牌廣告及樹立廣告管理辦法第 14 條：「下列處所不得設置招牌廣告及樹立廣告：一、公路、高岡處所或公園、綠地、名勝、古蹟等處所。但經各目的事業主管機關核准者，不在此限。二、妨礙公共安全或交通安全處所。三、妨礙市容、風景或觀瞻處所。四、妨礙都市計畫或建築工程認為不適當之處所。五、公路兩側禁建、限建範圍不得設置之處所。六、阻礙該建築物各樓層依各類場所消防安全設備標準規定設置之避難器具開口部開啟、使用及下降操作之處所。七、其他法令禁止設置之處所。」

「受益於城市化進程不斷加快，戶外廣告得以迅猛發展，對社會公眾影響日益加大。但同時存在許多不盡人意之處，特別是與城市環境發展不相協調，造成的根本原因是未能把戶外廣告與城市環境當作有機整體對待。

戶外廣告受到廣告主青睞，在於其巧妙地利用環境去向公眾傳播信息。不過，由於法律法規不完善，管理混亂滯后，規劃及設計標準缺乏，導致忽視了與城市環境的有機結合，從而帶來戶外廣告的種種問題¹⁴⁷。」

本容許使用項目規定如下：「戶外廣告物設施(須經許可)附帶條件：一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。二、使用面積不得超過五十平方公尺。」

本容許項目係少見的容許項目裡有限制面積的，惟增加戶外廣告物設施與農業經營發展毫無關係，且農牧用地上設置戶外廣告物若過於浮濫，將影響公共安全及行車安全，主管機關應對廣告物設置地點、面積、條件、廣告物間距限制、看板色澤、材質及字體大小、皆應訂定相關設置規範。又戶外廣告物設施並非農業生產相關之設施，若農地尚允許出現上方圖片之景象是否過於突兀，故應屬於性質不相容又破壞農地農用關係之設施，本文以為亦應剔除之。

第九項 再生能源相關設施之增加

依據再生能源發展條例第3條規定可知：「本條例用詞，定義如下：一、再生能源：指太陽能、生質能、地熱能、海洋能、風力、非抽蓄式水力、國內一般廢棄物與一般事業廢棄物等直接利用或經處理所產生之能源，或其他經中央主管機關認定可永續利用之能源。」

關於再生能源發電設備，復依再生能源發展條例第3條規定：「本條例用詞，定義如下：十一、再生能源發電設備：指除直接燃燒廢棄物之發電設備及非小水力發電之水力發電設備外，申請主管機關認定，符合依第四條第四項所定辦法規定之發電設備。」

¹⁴⁷ <https://zi.media/@yidianzixun/post/EUnBHM>，Zi 字媒體/寰宇綜合，最後瀏覽日 112 年 9 月 5 日。

再生能源發電設備之認定規定於再生能源發電設備設置管理辦法，該辦法第 3 條規定：「本辦法用詞定義如下：一、再生能源發電設備認定：指依本辦法規定申請同意備案至設備登記，經主管機關審查通過並發給相關證明文件之程序。二、第一型再生能源發電設備：指發電業依電業法及其相關規定，設置利用再生能源發電之發電設備。三、第二型再生能源發電設備：指依電業法及其相關規定，裝置容量在二千瓩以上並利用再生能源發電之自用發電設備。四、第三型再生能源發電設備：指裝置容量未達二千瓩並利用再生能源發電之自用發電設備。五、太陽光電發電設備：指利用太陽電池轉換太陽光能為電能之發電設備。六、風力發電設備：指利用風能，轉換為電能之發電設備。七、離岸風力發電設備：指設置於低潮線以外海域、不超過領海範圍，利用風能，轉換為電能之發電設備。八、小水力發電設備：指利用圳路或既有水利設施，設置未達二萬瓩之水力能，轉換為電能之發電設備。九、圳路：指灌溉水渠或其他用途之水流渠道。十、地熱能發電設備：指直接利用源自地表以下蘊含於土壤、岩石、蒸氣或溫泉之能源，轉換為電能之發電設備。十一、海洋能發電設備：指利用海洋溫差能、波浪能、海流能、潮汐能或鹽差能，轉換為電能之發電設備。十二、生質能發電設備：指利用農林植物、沼氣或經處理之有機廢棄物作為料源，轉換為電能之發電設備。十三、廢棄物發電設備：指利用一般廢棄物或一般事業廢棄物，經處理製成較直接燃燒可有效減少污染及提升熱值之燃料作為料源，轉換為電能且發電效率達百分之二十五以上之發電設備。十四、燃料電池發電設備：指以再生能源為能量來源，進行氫氣與氧氣電化學反應並轉換為電能之發電設備。十五、其他再生能源發電設備：指經主管機關依本條例第三條第一項第一款規定，認定可永續利用之能源轉換為電能之發電設備。」

台灣目前正在推動非核家園及善用綠色能源之政策(即再生能源)，惟台灣地狹人稠，號稱為綠色能源其實仍會產生些許負面影響，例如¹⁴⁸：

壹、太陽能

「太陽光電板的生產技術還在不斷進步當中，就多晶矽光電板而言，其回收所需能源應花費約 3.5 年，就單晶矽光電板而言，其回收所需能源應花費約 0.5-1 年，而太陽光電板的設計壽命在 20-30 年。製成的太陽光電板本身是無毒而可以作為回收使用的。太陽光電板中含碲化鎘者 (First Solar 為著例)，則該晶片本身含有毒的重金屬，可是晶片本身還是可以回收使用。但製造太陽能光電板的過程會產生大量的劇毒，這些劇毒是可以回收再用的，但回收成本極高，佔去了製造約太陽能電板成本的大多數，在可增加以倍計利潤的吸引下，成為棄置未經處理劇毒的大誘因。」

貳、水力

「雖然相較其他如太陽能、風力等再生能源發電，使用水力具有可以儲存水資源的附帶作用，但建造較大規模的水力發電設施、水壩會淹沒大面積的自然生態地區，甚至需要遷移大量人口。

而在植物茂盛的起點蓄水會把植物淹沒、降解而做成溫室效應比二氣化碳強 30 多倍的甲烷，因為季節性的水位轉變，儲水後仍然不停會產生甲烷，不停加速地球暖化。而水壩儲水發電也有壽限，不算是可持續發展的能源。

因為遷移途徑被斷阻，對於需要在不同流域遷移的水中生物會有相當影響，甚至做成物種滅絕。」

參、風力

¹⁴⁸<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8F%AF%E5%86%8D%E7%94%9F%E8%83%BD%E6%BA%90>，維基百科，最後流覽日 112 年 9 月 5 日

「風力產生電的過程中，最為人詬病者為噪音，保持適當距離或改良設計就不會發生困擾，目前甚至已有產品安靜到可以放在住家屋頂。此外，其他廢棄物、廢水、廢氣等都不會排放。至於日後報廢，整座風機都可以重新回收，其中 82%是來自鋼鐵，8%是玻璃纖維的葉片部份，還有 3%是銅，另外 7%是鋁、電子以及一些液體。但規畫不當的風機可能會危害其週邊棲息鳥類或途經候鳥。」

有關再生能源設施容許使用項目規定如下：「再生能源相關設施(須先經目的事業主管機關許可)且附帶條件：1. 再生能源發電設施一、本款位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，須經保護區主管機關許可。二、限於風力發電、太陽光電、小水力發電及地熱發電之發電設施點狀使用，點狀使用面積不得超過六百六十平方公尺；小水力發電設施限於利用圳路或其他既有水力設施所設置，且裝置容量不得超過二百萬瓦；地熱發電設施裝置容量不得超過五十百萬瓦。三、太陽光電、小水力發電及地熱發電設施不得位於特定農業區。2. 再生能源輸送管線設施(限於線狀使用)。」

由上述可知，所謂綠能其實並非真正完全的綠能，僅是較核能而言對人類及生物危害較小罷了，容許這些東西在優良的農地上似乎並不合理，且其與農地農用亦無相關。事實上就法規面而言，容許使用項目雖已排除了特定農業區，且設置相關再生能源必須在地層下陷或不利耕作之農地上¹⁴⁹。易言之，法令上並無問題，僅是執行面上仍應加強之。制度面上，於農地上種電之獲利若高於種植農作物，在符合人性的行為下，必定產生農民寧可種電不願種田之結果。故本研究以為，此項目應刪除之，若已無法種植之農地應先評估是否有回復可能性，若不行則應先變

¹⁴⁹ 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 27 條第 2 項規定：「前項綠能設施具備下列條件之一者，得設置於農業用地：一、結合農業經營。二、減緩嚴重地層下陷地區之農業用地地層持續下陷。三、避免受污染農業用地生產或經營特定農產物，影響食品安全。」

更編定，而非將與農業不相干之用电強加於農地上，政府並應加強違法種電的查緝及合法農業使用予以獎勵。

第十項 私設通路之增加

建築技術規則建築設計施工編第1條：「三十八、私設通路：基地內建築物之主要出入口或共同出入口（共用樓梯出入口）至建築線間之通路；主要出入口不包括本編第九十條規定增設之出入口；共同出入口不包括本編第九十五條規定增設之樓梯出入口。私設通路與道路之交叉口，免截角。」

由法條敘述可知，所謂的私設通路係指位於基地內且由建築物主要出入口連接至建築線之通路。

容許使用項目規定如下：「私設通路(須經許可)附帶條件：限於以集村方式興建農舍或甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，因未面臨建築線，道路可出入需要者。但位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，須經保護區主管機關許可。」

本研究以為，私設通路與農業使用並不相容，仍應更正編定為建築用地或道路用地較為合理，而非使農牧土地使用種類無限上綱的開放，故此容許使用項目應刪除。

第十一項 溫泉井及儲槽之增加

近年來溫泉浴、溫泉水療已成為觀光業熱門之產業及賺錢之利器，於是不論是原有之溫泉徵兆區域，或是無徵兆之地方，皆有人嘗試鑽井抽取溫泉，短時間台灣好像變得到處皆有溫泉。事實上，溫泉出露之地方需具有一定之地質及水文條件，例如：靜水壓力差、熱源及從地底深處延伸至地表的裂縫等。然而，在開發溫泉徵兆區域時，常未考量溫泉水之永續利用，造成溫泉區土地的不當及過度利用。

溫泉的成因，就一般大眾對其的認識如下：「溫泉的形成，一般而言可分為兩種：一種是地殼內部的岩漿作用所形成，或為火山噴發所伴隨產生，火山活動過的死火山地形區，因地殼板塊運動隆起的地表，其地底下還有未冷卻的岩漿，均會不斷地釋放出大量的熱能由於此類熱源之熱量集中，因此只要附近有孔隙的含水岩層，不僅會受熱成為高溫的熱水，而且大部份會沸騰為蒸氣。二則是受地表水滲透循環作用所形成，也就是說當雨水降到地表向下滲透，深入到地殼深處的含水層形成地下水，(砂岩、礫岩、火山岩、這些良好的含水層)。地下水受下方的地熱加熱成為熱水，深部熱水多數含有氣體，這些氣體以二氧化碳為主，當熱水溫度升高，上面若有緻密、不透水的岩層阻擋去路，會使壓力愈來愈高，以致熱水、蒸氣處於高壓狀態，一有裂縫即竄湧而上¹⁵⁰。」

溫泉最常見的利用如下¹⁵¹：

壹、泡湯

人類利用溫泉資源，最常見之例子首推泡湯。早期農業社會，一天辛苦工作後，泡在天然之溫泉中，有助於消除疲勞恢復體力。早期宜蘭礁溪溫泉，即是供墾民消除疲勞沐浴用的。在社會大眾裡普遍謠傳，溫泉水具有豐富的礦物質及離子，具有療效，溫泉業者常以此為號召招攬生意，但事實上並無專業的研究報告指出此種療效。

貳、保暖

位於亞熱帶之台灣，就算是很冷之冬天，屋內不需要暖器也能存活下來。但在高緯度地區居住之人，室內若無保暖器，恐有凍死之風險。在有溫泉之高緯度地區，如冰島及紐西蘭，則是引高溫的溫泉水致佈滿水管之屋內使其保暖。

¹⁵⁰ <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%BA%AB%E6%B3%89>，維基百科，最後瀏覽日 112 年 9 月 5 日。

¹⁵¹ 參宋聖榮、劉佳玟，台灣的溫泉，遠足文化事業股份有限公司，97 年 1 月，第 192 頁至第 195 頁。

參、發電

溫泉係地下熱水流至地表所形成的，若其溫度高達 100°C 以上且儲存量又夠大，則可以用地熱發電。現今許多國家皆有用地熱發電，例如美國、法國、日本，其中以冰島使用地熱發電佔其全國能源比例最大。

肆、溫室

在高緯度地區冬天要攝取新鮮蔬菜水果或者欣賞漂亮的花朵，必須建造溫室始能達成，但在極度寒冷的地方要使溫室保持溫度，需消耗非常巨大之能源。在冰島很多城鎮因鄰近火山地區，該處有溫泉得以引入溫室以維持溫室所需溫度。

伍、種植蔬果

溫泉除了可以當作溫室之熱源外，也可當成種植蔬菜、水果及花卉灌溉之水源。宜蘭礁溪有名之空心菜，即是利用溫泉水種植的。

陸、養殖

溫泉水也可用在養殖業，例如宜蘭礁溪地區就曾用溫泉水養殖甲魚。一般養殖魚類須保持一定水溫，台灣北部又常有低於 10°C 之寒流來襲，甲魚適合生長於 28°C~30°C，若於 15°C 以下甲魚將停止進食，12°C 以下甲魚則潛入水底冬眠。若水溫能持續維持，將縮短甲魚成長時間，提高產業競爭力。

溫泉法第 3 條規定：「一、溫泉：符合溫泉基準之溫水、冷水、氣體或地熱（蒸氣）。四、溫泉露頭：指溫泉自然湧出之處。五、溫泉孔：指以開發方式取得溫泉之出處。六、溫泉區：指溫泉露頭、溫泉孔及計畫利用設施周邊，經勘定劃設並核定公告之範圍。七、溫泉取供事業：指以取得溫泉水權或礦業權，提供自己或他人使用之事業。八、溫

泉使用事業：指自溫泉取供事業獲得溫泉，作為觀光休閒遊憩、農業栽培、地熱利用、生物科技或其他使用目的之事業。」

溫泉井係 99 年 4 月 28 日修正時增加之容許項目，其後 102 年 9 月 19 日修正時改成「溫泉井及溫泉儲槽」：「溫泉井及溫泉儲槽(工業區、特定農業區除外)(須經許可)，附帶條件：一、不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。二、申請用地除位屬依區域計畫法劃定之風景區者外，應符合下列各款之一：(一)依溫泉法公告劃設之溫泉區。(二)經農業主管機關劃定之休閒農業區，並提供依民宿管理辦法規定之民宿使用。(三)經農業主管機關核發許可登記證之休閒農場，並提供依民宿管理辦法規定設置之民宿或依休閒農業輔導管理辦法規定設置之住宿、餐飲設施使用。(四)中華民國 94 年 7 月 1 日溫泉法施行前，已開發溫泉使用。但溫泉法施行前，依水利法建造之水井，曾取得溫泉水權者，其使用分區不受特定農業區除外規定限制。三、使用面積合計不得超過 10 平方公尺。」

由上述溫泉的形成及利用可知此項容許項目，雖可用於養殖或地熱發電，且亦有面積 10 平方公尺之限制，惟仍應有適當之溫度方可利用於農業上。本研究以為，因使用農業之效率並不高，若要從事溫泉或民宿仍應另尋別種使用地類別辦理，若於農地上亦應更正編定或變更編定後為之，非於農牧用地上植入與農業經營幾乎不相干之容許使用項目而破壞「農地農用」之立法原則。

第十二項 農村再生設施之增加

農村再生計畫與農地利用本質上具有矛盾關係，首先何謂「再生」即無定義，在條文中似以設施及產業補助為再生之主要手段，其中又以

硬體佔多數¹⁵²。倘農村再生最後只為硬體之整建或者重建，其結果可能產生農村更多的空間閒置。我國目前的農村再生最大特色為農村再生基金之投入，來吸引更多的資本及人口進入農村生活。然而資本及人口之流入容易產生「仕紳化現象」，亦即中產階級家庭移入該地區，使得財產價值提高並引起並排擠貧窮家庭之負面效果。農村仕紳化的結果將會造成土地價格高漲、景觀之改變、農業生產環境之破壞、人群之疏離等¹⁵³。農村再生之結果帶動鄰近農村社區之農地價格高漲，進而農地轉用，甚至有地方政府進行徵收，以致農村成為工商建設開發的地區，造成農地利用減少並加速農地流失。理論上農村再生係發展三生事業，即農業生產、農業生活、農村生態，然而因缺乏農地利用與農業發展的配套措施，加上縣市合併產生的都市化效應，致使農業用地都市化的結果逐漸變成建築預備用地¹⁵⁴。

農村再生設施之容許使用項目規定如下：「農村再生設施：一、本款應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。二、本款位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。」

本研究以為，增加農村再生設施容許使用項目看似與農業有所關連，惟目前農村再生條例本身所引起之問題，將可能造成所謂假農村再生之名行炒作農地之實，故建議應刪除農村再生條例及本容許使用項目。

¹⁵² 農村再生條例第 12 條：「主管機關得對第九條第三項所定農村社區整體環境改善及公共設施建設予以補助；其種類如下：一、農村社區內老舊農水路修建。二、農村社區照顧服務設施。三、自用自來水處理及水資源再利用設施。四、水土保持及防災設施。五、傳統建築、文物、埤塘及生態保育設施。六、閒置空間再利用、意象塑造、環境綠美化及景觀維護等設施。七、人行步道、自行車道、社區道路、溝渠及簡易平面停車場。八、公園、綠地、廣場、運動、文化及景觀休閒設施。九、污水處理、垃圾清理及資源回收設施。十、網路及資訊之基礎建設。十一、其他經中央主管機關認定者」

¹⁵³ 參李承嘉，農地與農村發展政策-新農業體制下的轉向，五南圖書出版股份有限公司，2012 年 6 月初版，第 310 頁。

¹⁵⁴ 參謝哲勝主編、李福隆，農地法律與政策，第九章農村再生，105 年 10 月，第 216 頁至第 217 頁。

第十三項 自然保育設施之增加

自然泛指未受人為開發或呈現野生狀態之天然環境，具有野生動物、野生植物及各種天然資源及現象。包括土地、真菌、低等生物、動植物、礦產、空氣、河川、湖泊、海洋等。凡不經人工製作之各種天然狀態或環境，均可稱為自然¹⁵⁵。

自然保育則是指人類對自然的維護及保存行為，並減少自然的損壞與減少，也是人類為謀求其共同福祉所作的一種環境管理行為。其目的係透過合理的管理與利用而促使資源能為人類永續利用而且世代傳承。自然保育除具自然資源與環境生態之保育，亦強調合理之利用與重視生態平衡及環境倫理¹⁵⁶。

生物多樣性保育，所謂的生物多樣性係指各種動物、植物、維生物及牠們的遺傳基因，以及又這些生物及環境所構成之生態系，其範圍涵蓋物種多樣性、生態多樣性及遺傳多樣性。易言之，生物多樣性係指地球上的生命現象與所有生物間的交互關係¹⁵⁷。

目前全球共同的自然保育問題具有下列十種：一、森林的消失。二、海洋瀕臨汙染及破壞。三、地表土壤遭受嚴重破壞及劣化。四、外來物種入侵。五、氣候暖化。六、物種消失。七、濕地不斷減少。八、水源枯竭。九、空氣汙染及核廢料堆積。十、能源過度消耗¹⁵⁸。

目前台灣的自然生態國情如下：「臺灣位處熱帶、亞熱帶，面積雖小但生態環境多樣化，全島面積中 60.7% 以上面積為森林所覆蓋，擁有豐富的生物多樣性與高比例的特有種與特有亞種，是臺灣生物資源的特色。臺灣物種共有 64,906 種，目前臺灣已記錄動物（含哺乳類、鳥類、爬

¹⁵⁵ 參彭國棟，自然保育概論，華立圖書股份有限公司，97年5月，第4頁。

¹⁵⁶ 參彭國棟，自然保育概論，華立圖書股份有限公司，97年5月，第5頁。

¹⁵⁷ 參彭國棟，自然保育概論，華立圖書股份有限公司，97年5月，第68頁。

¹⁵⁸ 參彭國棟，自然保育概論，華立圖書股份有限公司，97年5月，第8頁至第14頁。

蟲類、兩棲類、淡、海水生動物、節肢動物類及軟體動物等)41,017種、植物(含維管束植物、苔蘚類及藻類)10,704種；另有病毒、細菌、古菌、原生生物及原藻等共6,502種、真菌類6,683種，在學術研究、資源保育上深具重要性。近年來，自然生態保育已蔚為世界潮流，我國亦體認此一國際趨勢，積極推動各項保育措施，繼續加強瀕臨絕種野生動、植物及生物多樣性之保育工作，以期維護本土生態系之完整，為後代子孫留下一片淨土¹⁵⁹。」

本容許使用項目規定如下：「自然保育設施：附帶條件，本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。」

此設施符合農業發展條例第3條第12款中關於保育設施，故應屬農地農用之範疇。

第十四項 綠能設施之增加

綠能涵蓋許多生活中常見的能源，但發展台灣綠能產業並非易事，除了節能之外更要創能(例如：太陽光電、離岸風力、生質能源、地熱能源等)，亦即綠能即所謂的再生能源。

本容許使用項目規定如下：「綠能設施：(附帶條件)一、本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。二、位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。」

本研究以為，本項目可併入再生能源設施，應刪除之。

第十五項 動物保護設施之增加

隨著人類發展文明的過程中，漸漸意識到動物存在的重要性。對野生動物的濫殺，不僅對環境破壞，最終環境也會反撲人類。這促使人們

¹⁵⁹ <https://www.ey.gov.tw/state/4447F4A951A1EC45/1b8dbe49-8d22-4fbb-ab5f-589bb4b23726>，行政院國情簡介，最後瀏覽日112年9月5日

思考人與動物之關係，並思索動物在大自然裡的地位及命運，最終結論只有一個，就是必須保護動物。保護動物概括的說具有兩層意義¹⁶⁰：

壹、為了保存物種資源或保育生物多樣性

例如人類社會頒布各種保護動物之法律及提供有效的保護措施；或建立野生動物自然保育區；對具有特色之動物進行保種。這層意義上之保護係以物種資源為保護對象。這類保護科學以遺傳學、動物生態學、動物行為學為基礎。

貳、保護動物免受身體傷害、疾病及精神折磨

此意義也可認為係動物之保健及康樂。這層意義下認為動物保護就是減輕動物之痛苦、損傷及避免對動物進行殘忍之行為。此類保護科學主要以動物福利學、獸醫學、動物衛生學所形成之新領域。

綜上所述，動物保護之內容係指防止動物絕種及避免動物因疾病、受傷而產生痛苦之一門科學，同時有自然科學之內容亦涉及社會科學。又動物保護的手段主要有三種：一、加強動物保護之宣導及立法。二、建立動物保護區及收養中心。三、人工繁殖。其中收養中心即是與本容許使用項目有關之設施。

本容許使用項目之規定如下：「動物保護相關設施(須經允許)且附帶條件：一、本款各目使用面積不得超過 0.5 公頃，且需與動物飼養、照護相關。二、本款各目位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。1. 動物保護、收容、照護相關設施 2. 寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練設施 3. 其他動物保護設施」

本容許使用項目耐人尋味，其動物保護究竟屬於農業發展條例第 3 條所稱，供養殖亦或是畜牧、保育使用者。首先養殖，應屬水產漁業部分似乎不符合動物保護，畜牧則應指繁殖、飼養陸地動物和鳥類的行業，

¹⁶⁰ 參陸承平、賈競波、包軍，動物保護概論，九洲圖書文物有限公司，91 年 5 月，第 4 頁至第 6 頁。

一般分為飼養業和馴養業，但不包括水產養殖¹⁶¹，保育則應包含動植物整個生態系統。本研究以為，動物保護相關設施應屬畜牧或保育，且附表一規定須經許可及面積之限制，法令上應屬符合農地農用原則得予以保留。

¹⁶¹ <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%95%9C%E7%89%A7%E4%B8%9A>，維基百科，最後流覽日，112年9月5日。

第四章 農地非農用現象及其解決之道

本章節介紹關於農地使用上，關於現行法令不完備致使農地非農用現象叢生及問題起源。主要介紹農舍、農地工廠、農地種電等三種非農用主要樣態。

第一節 農地興建農舍現象

許多人都希望退休時能享受田野生活的悠閒時光，土地開發者把農舍蓋的與豪華別墅相同來大賺此商機，然而該使用卻已偏離農舍農用之用途了。近年來興建農舍現象日趨嚴重，不僅變身豪宅、民宿，也造成農地流失、價格飆漲。不僅使年輕農民想要務農買不起農地，更使農地形同建地一般¹⁶²。

興建農舍現象產生之因素盤根錯節，本研究依文獻歸納因素如下：

第一項 農地開放自由買賣

從農地農有、農地農用雙重管制到放寬農地農有限制並落實農地農用：

壹、放寬農地農有部分

1. 解除農地承受人資格限制、
2. 放寬耕地分割、共有之限制。

貳、落實農地農用部分

1. 農地合法使用使得移轉、
2. 加重違規罰則。

農地是否開放自由買賣亦有所爭執，農地農有、農地農用雙重管制政策遭受質疑。在農地開放自由買賣後，農地分割亦大幅放寬的情形下，農地即逐漸變成不用繳稅、低建蔽率之建地，興建高級農舍別墅即成為農地所有權人炒作的對象。

¹⁶² <https://fnc.ebc.net.tw/FncNews/house/73098> 東森新聞，最後流覽日，112年9月6日。

第二項 農舍該名詞之定義模糊不清

由於農舍定義模糊不清，造成究竟農舍是否須具有住宅之功能各機關有所爭議：

壹、學者蘇志超認為

農舍與農家住宅應該有所區別。農家住宅，是專供農戶一家同居之親屬共同居住之用。而農舍則包括四響牲畜家禽及儲存糧食、農業機具等附屬房舍，非供人口居住使用。而農舍應為農業生產所不可或缺之附屬物，應屬農地之一部分¹⁶³。

貳、司法機關

最高法院 87 年 2 月 20 日台上字第 321 號民事判決要旨，「農舍，乃以便利耕作而設，並不以解決佃農家實際居住問題為目的。」；最高法院 70 年 12 月 18 日台上字第 4637 號判例理由書，「農舍，係指以耕作為目的所建之簡陋房屋而言，如供堆置農具或肥料或臨時休息之用，始足當之，如所建屋係供居住之用，則與農舍顯然有別。」

參、行政機關

內政部營建署：「農舍係指除供居住使用之房舍外，尚包括雞舍、牛舍、菇舍、豬舍、堆肥舍等空間而言¹⁶⁴」；行政院農業委員會：「農舍，係為照顧農民因應農業經營，於農地興建具有居住兼具放置農機具、農業生產資材或農產品之需求，以利其農事工作，與一般家居為主之住宅性質不同¹⁶⁵。」

肆、現行法令

農業發展條例第 3 條第 1 項第 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：

¹⁶³ 蘇志超，農業發展條例最新修訂要點之評議，人與地，第 207 期 90 年 3 月，第 24 頁。

¹⁶⁴ 內政部 70 年 8 月 30 日台內營字第 037013 號函。

¹⁶⁵ 行政院農業委員會 91 年 7 月 25 日農輔字第 0910050695 號函。

(二) 供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。」

由上述整理可知，農舍制度上限與農業經營不可分離之設施，但因其定義不明確導致輔助農業生產之功能已經產生質變。雖實務執行上係以使用地類別區分，農宅系興建於建築用地上，農舍則建築於農地上，然農舍是否具有居住功能仍曖昧不明。

第三項 農舍使用強度之規定顯然偏高

表 4- 1 農舍使用強度

規範地區		建蔽率	容積率	最高建築高度(樓層數)	總樓地板面積(m ²)	最大基層建築面積(m ²)	是否限於同一宗基地	法令依據
非都市土地	實施區域計畫地區	10	—	10.5m(三層)	495	330	—	實施區域計畫地區建築管理辦法第 5 條
	實施都市計畫以外	5	—	10.5m(三層)	495	330	—	實施都市計畫以外地區建築管理辦法第 4 條
都市土地	台灣省	10	—	14m(四層)	660	—	—	都市計畫法台灣省施行細則第 29 條
	台北市	5	—	10.5m(三層)	—	165	否	台北市土地使用分區管制規則第 72 條
	台中市	10	—	14m(四層)	660	—	—	都市計畫法臺中市施行自治條例第 37 條
	高雄市	10	—	14m(四層)	660	165	—	都市計畫法高雄市施行細則第 29 條

資料來源¹⁶⁶：本研究整理

¹⁶⁶ 依實施區域計畫地區建築管理辦法、實施都市計畫以外地區建築管理辦法、都市計畫法台灣省施行細則、台北市土地使用分區管制規則、都市計畫法臺中市施行自治條例、都市計畫法高雄市施行細則等整理。

由上述規定能發現，每個行政區域有不同規範，台灣省都市計畫農業區內農舍之總樓地板面積竟然高達 660 平方公尺，且建築高度可達 4 層，非都市土地農舍之總樓地板面積 495 平方公尺，建築高度可達 3 層。使用強度明顯太過農地所需。

壹、農舍部分容許使用項目與農業經營毫無關聯

就非都市土地之農牧用地而言，其性質依區域計畫法施行細則第 15 條規定，供農牧生產及其設施使用，因此，在農牧用地之所以得容許興建農舍，係為便利農業耕作而設。惟農舍之許可使用細目中，卻得許可作「農家住宅」使用，或與農舍之性質相違外，「農舍附屬設施」、「農產品之買賣」、「農作物生產資材及日用品買賣」等亦無詳細的內容規範或有執行上之爭議。再者，「農產品之買賣」、「農作物生產資材及日用品買賣」皆屬商業行為（包括零售買賣、批發賣場所等），其經營之項目、內容似與農牧用地之屬性未盡相容，亦與政府因農業經營需要准予農民興建農舍之目的有違，恐造成管理上的疏漏，導致農地資源扭曲利用之現象。為了配合促進觀光事業之發展，農舍亦得供「民宿」使用，而此種提供旅遊者住宿之服務設施，顯與農舍之性質不符，恐將造成農舍提供住宿服務，觀光主管機關宜針對觀光地區之住宿需求，研擬整體性之解決方案，始為正辦。

綜上所述，本研究認為，在非都市土地使用管制部分，農舍之許可使用細目有必要進一步檢討修正，農舍之用途宜再限縮，並明確界定其用途之內涵，以確保農業生產環境，落實農地農用之政策目標。

貳、農地無查核監督機制

在事前並無進一步查證農地是否確實農業使用之查證，事後又無監督管理機制導致農舍輔助農業生產之實質功能轉變為純具住宅經濟之功能。目前對於非都市土地使用編定管制，依非都市土地使用管制規則第 5 條規定，由當地鄉(鎮、市、區)公所隨時派人檢查，凡違反分區及編定使用者，報經直轄市或縣(市)政府依區域計畫法第 21、22 條規定處理，惟檢查工作因未有專人負責及經費不足等因素，致使管制效果不佳¹⁶⁷。探究其原因，檢查工作並未主動查處，大多以民眾檢舉後再派員查處¹⁶⁸，且各縣市政府及民意代表對於此種限制民眾之管制工作大多抱持多一事不如少一事的態度，以致審查管制經費多是被刻意削減或刪除¹⁶⁹。且違規農地在仍可分割之情形下，內政部要求基層地政機關辦理現場分割測量時，將違法使用情形通報主管機關處理¹⁷⁰，然實際執行仍有一定難度。是以，如此被動之查核機制較難發揮效果。

參、雙重管制法令與雙重主管機關

農業發展條例第 18 條所稱之農舍，係指建築法上構造物；農業發展條例第 8-1 條所稱農業設施，係指建築法上工作物。又國內大多數農舍與農業設施均位於實施都市計畫及區域計劃或內政部指定之區域。是故，依建築法之規定，均受到建築法及其子法之限制。又農舍之興建及管理與建築法亦有不同規定，農業發展條例第 18 條規定取得農業用地時間點係在 2004 年 1 月 4 日公布施行前後，而有不同規定。施行前無須地方主管機關核定，施行後則要。目的係

¹⁶⁷ 顏愛靜、張志銘、張嘉紋，農業發展條例修正草案之評析側重農地利用與管理之層面，人與地，第 193 期，89 年 1 月，第 61 頁。

¹⁶⁸ 社論，落實非都市土地使用管制工作，台灣地政，第 95 期，83 年 1 月，第 3 頁。

¹⁶⁹ 張梅英、洪天賦，台灣非都市土地使用管制之檢討與改進，人與地，第 178 期，87 年 10 月，第 37 頁。

¹⁷⁰ 顏愛靜、楊振榮，農業發展條例修正後施行成效之檢討-側重農地移轉、分割與租賃制度之變革，中國土地經濟學會，行政院農業委員會委託研究計畫，90 年 12 月，第 161 頁。

因修正後農地買賣不以農民為限，為避免假藉購買農地之名行興建住宅之實。然從法理論上，單一管理機制較能節省管制上介面及法規之互相矛盾及重疊的管理成本。對於公務員及農民，其對法律預見可能性均有所妨礙¹⁷¹。

第二節 農地興建工廠現象

針對上述優良農田上「種厝」吞食農地不過僅是小規模，真正使台灣眾官員束手無策，是在農地上違規使用種工廠¹⁷²。

有關國內工業用地來源概分二大類，第一種來源為土地利用法規之「土地使用計畫系統」，包括都市計畫劃設成工業區，供都市發展之需，或於非都市土地依使用現況為準所編定之丁種建築用地；第二種供給來源則為其他非土地利用法規之「工業區開發體系」，依據如產業創新條例、獎勵投資條例、促進產業升級條例所報編開發之工業用地。此等工業區開發體系尚包括環保科技園區、農業生物科技園區、加工出口區及科學工業園區等。又第二類工業用地之供給來源，多數屬於配合政府經濟發展政策專案開發之工業區，吸引較大型規模工廠進駐，較無違規使用之問題。絕大多數未登記工廠均位於第一類土地上，規模也屬中小企業並且零散分布¹⁷³。

工廠管理輔導法第 15 條規定：「工廠有下列情形之一者，不得辦理登記或變更登記：一、產品依法令禁止製造。二、違反土地使用管制規定。三、廠房利用違章建築或違反建築物使用用途。四、屬環境保護主管機關指定之事業種類、範圍及規模，其相關環境影響說明書、環境影響評估報告書或污染防治計畫未經環境保護主管機關核准或同意。五、

¹⁷¹ 參林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月，第 444 頁至第 448 頁。

¹⁷² 參鍾麗娜，土地問題研究季刊，農地浩劫失守-誰該被唾棄？，第 7 頁。

¹⁷³ 參林泓逸，台中市未登記工廠輔導成效之研究-以法律政策學分析，國立中興大學碩士論文，第 90 頁，2016 年。

訂有設廠標準之工廠，其設備不符合該標準。六、依法律規定產品之製造應先經許可而未獲許可。七、依第十一條規定應先申請取得設立許可而未獲許可或經許可後未依核定內容建廠。八、經中央主管機關依第十七條第一項第二款規定公告停止受理工廠之新設或既有工廠之擴充。」

違反相關土地使用管制情形下，工廠無法辦理工廠登記，意即該工廠無法取得合法工廠登記。其中第 2 款「違反土地使用管制規定」及第 3 款「廠房利用違章建築或違反建築物使用用途」，對於工廠合法登記與否甚為重要。第 2 款所稱「違反土地使用管制規定」，與公司或商業登記不相同。工廠登記格外注重土地(廠地)之使用性質，登記之前提須符合土地使用分區相關規定。主要原因在於工廠係產品生產、製造、加工之場所，因過程中必然產生各種動態污染，相對於靜態、無污染行為之公司行號，工廠用地之相關管制必須較為嚴格些。

至於第 3 款，即工廠之廠房必須為領有使用執照之合法建築物，且須符合「建築物使用類組及變更使用辦法」之附表一「建築物之使用類別、組別及其定義¹⁷⁴」中 C-1 或 C-2 類「工廠」之使用，如建築物未領有使用執照或雖有使用執照但建築用途不符者，均因違反上開條文條文，工業主管機關即不得核准工廠登記。

上述第一種「土地使用計畫」工業用地供給系統可再細分得供工廠使用之土地種類：

第一項 都市土地

都市計畫法第 36 條規定：「工業區為促進工業發展而劃定，其土地及建築物，以供工業使用為主；具有危險性及公害之工廠，應特別指定

¹⁷⁴ 建築物使用類組及變更使用辦法第 2 條附表一，C-1 類(工業、倉儲類)定義為：供儲存、包裝、製造、檢驗、研發、組裝及修理工業物品，且具公害之場所；C-2 類定義為：供儲存、包裝、製造、檢驗、研發、組裝及修理一般物品之場所。

工業區建築之。」再依據內政部或直轄市政府訂定施行細則或施行自治條例，規範直轄市或縣(市)各種工業區允許設置之產業種類，目前都市計畫工業區分類如下：特種工業區、甲種工業區、乙種工業區及零星工業區¹⁷⁵等 4 種，其下再定義使用用途或禁止使用用途¹⁷⁶。

第二項 非都市土地

非都市土地之分區係規定於區域計畫法施行細則第 11 條劃定 11 種使用區，其中第 3 款工業區定義為：「為促進工業整體發展，會同有關機關劃定者。」。然而，非都市土地與都市土地不同在於，非都市土地除劃定使用區，在使用區之下尚須編定各種使用地類別，該「使用地類別」才是具體管制土地之使用型態，因此區域計畫法施行細則第 13 條又規定 19 種使用地類別，其中丁種建築用地主要目的為：「供工廠及有關工業設施建築使用者。」，係非都市土地中最適合作為工廠廠房使用，另外甲、乙、丙種建築用地在特定情況下，亦容許供工廠使用。

本研究將上述都市土地與非都市土地供工廠使用之相關法源及其供工廠設廠用地種類之相關限制，彙整如下表所示：

表 4- 2 供工廠使用之法源

土地類別 \ 用途	相關法源	專供工廠使用	容許供工廠使用
非都市土地	區域計畫法、 區域計畫法施行細則	丁種建築用地	甲種建築用地、 乙種建築用地、 丙種建築用地
都市土地	都市計畫法	特種工業區、 甲種工業區、 乙種工業區、 零星工業區	住宅區、商業區

本研究整理

¹⁷⁵ 都市計畫法臺灣省施行細則第 14 條第 1 項第 3 款。

¹⁷⁶ 都市計畫法臺灣省施行細則第 18、19、20、21 條。

表 4- 3 供工廠設廠用地種類之限制

		經營工廠產業之限制	作業廠房樓地板之面積限制	電熱、動力數之限制
非都市土地	甲種建築用地	無公害性小型工業設施	作業廠房最大基層建築面積，不得過 100 平方公尺	動力(含電熱)不得超過 11.25 千瓦
	乙種建築用地	無公害性小型工業設施	作業廠房最大基層建築面積，不得過 200 平方公尺	動力(含電熱)不得超過 11.25 千瓦
	丙種建築用地	無公害性小型工業設施	作業廠房最大基層建築面積，不得過 200 平方公尺	動力(含電熱)不得超過 11.25 千瓦
	丁種建築用地	原則無。例外在特定農業區、一般農業區及鄉村區除既有工廠及相關生產設施外，限於低污染事業使用	無	無
都市土地	特種工業區	以特種工業使用為限	無	無
	甲種工業區	有	無	無
	乙種工業區	有	無	無
	零星工業區	無污染性之工廠	無	無
	住宅區	有	作業廠房樓地板面積合計超過 150 平方公尺	超過 6 匹馬力，電熱超過 60 瓩
	商業區	有	作業廠房之樓地板面積合計超過 300 平方公尺者	超過 15 匹馬力、電熱超過 60 瓩

本研究整理

由上述可知我國法制面上並不缺乏對工業用地的規定，惟法制面健全不保證現實面及執行面的完善，實際上不論都市計畫或區域計畫，都無法因應瞬息萬變的產業活動而及時調整。如今違規情況業已形成，政府立特別法輔導未登記工廠有條件合法化，明顯係「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，最終只是治標不治本。

壹、工廠設立登記規則

工廠的設置牽涉到用地取得、廠房興建、機器設備購置、人員之雇傭、環境影響評估等，並跨多種行政法規因此需要一套制度加以綜合審查。58 年 3 月 30 日行政院發布「工廠設立登記規則」，共計 22 條，為工廠管理輔導法之前身，屬經濟法規。該規則主要規範工

廠定義及製造加工行為、主管機關業務內容、工廠設立許可及辦理登記之審查文件及違反規定之罰則。由於工廠設定登記規則第 19 條第 1 項規範工廠未依規定申請設立登記或未依核定事項經營，省建設廳得命以停工或勒令歇業，該規定涉及人民工作權及財產權之限制，僅以行政規則規定，已違反憲法第 15 條人民之生存權、工作權、財產權之保障¹⁷⁷。故經司法院釋字第 390 號宣告違憲，解釋文如下：「對於人民設立工廠而有違反行政法上義務之行為，予以停工或勒令歇業之處分，涉及人民權利之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款規定，應以法律定之；若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令。工廠設立登記規則第十九條第一項規定：「工廠不依照本規則之規定申請設立登記，或不依照核定登記事項經營，或違反其他工廠法令者，得由省（市）建設廳（局）予以局部或全部停工或勒令歇業之處分」，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，與前述意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。」亦即，該規則第 19 條違反法律保留原則，然該規則一直沿用至 90 年 4 月 18 日才將之廢止。

貳、工廠管理輔導法之制定

前述工廠設立登記規則之違憲宣告，促成了民國 90 年 3 月 14 日制定公布工廠管理輔導法，全文 36 條，仍屬於經濟法規。法條架構上有關工廠登記制度，原工廠設立登記規則採行「先許可，後登記」二階段制，工廠管理輔導法則改以「原則登記，例外許可」之一階段制。即設立工廠無事先向工業主管機關申請「設立許可」之必要，僅須於設廠完成後再檢附使用執照及規定文件向主管機關申

¹⁷⁷ 參林泓逸，台中市未登記工廠輔導成效之研究-以法律政策學分析，國立中興大學碩士論文，2016 年，第 96 頁至第 100 頁。

辦工廠登記。工廠管理輔導法第 3 章規範工業主管機關稽查工廠營運、要求工廠提供相關營運資料以及危險物品之管制並要求應投保公共意外責任保險。第 4 章則規定主管機關相關輔導方針，尤其在工廠生產技術、新產品開發、技術人員培訓、污染防治設施之重視及輔導其成立區域聯防組織。第 5 章罰則規定違反工廠管理輔導法行政裁罰之構成要件與法律效果，包含勒令停工、科處罰鍰、歇業、斷水斷電或按日連續處罰。值得注意的是，起初工廠管理輔導法並無現行輔導未登記工廠與臨時工廠登記制度之規範(即工廠管理輔導法第 33 及 34 條)。

參、臨時工廠登記證之增訂

工業的種類眾多，不同之工業生產特性其所需基本設備即各不相同，設廠最小所需求之土地面積也不相同，有時因產業種類不同即可能差異甚大。然依工業用地面積觀察，事實上業者並非找不到合法工業用地，但實際上卻存在工業區閒置地的狀況¹⁷⁸，但為何卻仍有未登記工廠違規利用農地設廠？歸咎主因有三：一、工業區區位不佳，致使工業區開發後土地閒置、業者進駐意願低¹⁷⁹。二、投資客炒作致使工業用地價格飆升，使土地單價超出工廠業者所能支應的價格範圍。三、工業用地縣市分配不均的情形¹⁸⁰。由上可知，遵法成本過高係造成業者鋌而走險以農地蓋工廠為關鍵因素。

工廠管理輔導法於 90 年公布施行後，國內產業環境變遷及國際公約之故，為降低重大工安事故之衝擊、簡化工業行政作業、強化工廠安全管理、加強列管危險物質，行政院遂於 97 年 3 月 14 日將

¹⁷⁸ 參見天下雜誌，「消失的工業區」跑去哪了，第 611 期，2016 年 11 月 23 日報導，第 167 頁至第 170 頁。

¹⁷⁹ 參見中國時報，「全台 10 大閒置土地」再利用不到 1 成，2016 年 03 月 06 日報導，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160306000431-260110>。

¹⁸⁰ 參林泓逸，台中市未登記工廠輔導成效之研究-以法律政策學分析，國立中興大學碩士論文，2016 年，第 119 頁。

工廠管理輔導法修正草案函請立法院審議，並於 99 年 6 月 2 日立法院三讀通過並經總統公布施行，此次修法增訂第 33 條授權經濟部會同有關機關擬訂相關之輔導措施及第 34 條臨時工廠登記制度，此舉係為解決長久既存之未登記工廠問題及考量未登記工廠對於產業整體營運、就業機會及經濟發展提供不容小覷的貢獻，雖其具違反土地使用分區、利用違章建築設廠或未領得核發工廠登記證明等不法，惟基於「登記從寬、管理從嚴」之行政原則與活化民間經濟活動，以輔導代替處罰來協助其漸進式合法經營，使其暫時免依土地法規、建管法規及工廠管理輔導法裁罰，促進資源合理有效利用¹⁸¹。

肆、新工廠管理輔導法之修正(109 年 3 月 20 日施行)

臨時登記工廠於 109 年 6 月 2 日有效期限將屆至，臨時工廠登記免罰期限之展延僅屬暫時緩解農地工廠問題，因此政府召集各部會及與會專家學者來尋求解決之辦法；根據經濟部中部辦公室統計資料顯示，推估全國約有 1.4 萬公頃農地存在未登記工廠，約有 3.8 萬家，倘不予以納入管理，環境保護將無法永續¹⁸²。

新法係修正第 39 條條文及增訂四之一章未登記工廠與特定工廠管理及輔導並增訂第 28-1~28-13 條條文。本次三讀通過內容說明：

一、不得新增農地工廠：新法第 28-1 條將工廠區分為兩個成立時點區分管制，105 年 5 月 20 日以後新增之未登記工廠(簡稱新增未登記工廠)應即依法停止供電、供水及拆除；105 年 5 月 19 日以前既有之未登記工廠(簡稱既有未登記工廠)若屬「低污染」則須視其是否有申請納管或提出工廠改善計畫，若無則仍依法停止供電、供水、拆除，反之則輔導改善並定期對其實施稽查，

¹⁸¹ 參林泓逸，台中市未登記工廠輔導成效之研究-以法律政策學分析，國立中興大學碩士論文，2016 年，第 121 頁至第 122 頁。

¹⁸² 「工廠管理輔導法」立法院會三讀通過部分條文修正案彙整暨說明，最後瀏覽日 112 年 9 月 23 日。

若非屬低污染之既有未登記工廠應訂定輔導期限，輔導業者轉型、遷廠或關廠，且地方政府未執行時，中央政府得逕予執行。

二、全面納管：105年5月19日前之既有未登記工廠且屬低污染者，應於108年6月27日修正之條文施行之日起2年內，申請納管。且每年繳交營運管理金及納管輔導金，並於改善計畫核定之日起2年內改善完成，2年內改善未完成得申請展延，改善計畫完成者得申請特定工廠登記。對於中高污染之既有未登記工廠應訂定輔導期限，輔導業者轉型、遷廠或關廠，若拒不配合者依法停止供水、供電、拆除。

(一)就地輔導並訂定20年落日條款：直轄市、縣(市)主管機關應於108年6月27日修正之條文施行之日起6個月內擬定管理輔導計畫。中央主管機關應設工廠管理輔導會報，並邀請專家學者及民間團體代表參與，以推動各項工廠管理輔導工作檢討及改進措施。經完成改善環境、水土保持、汙廢水處理排放之未登記工廠得申請登記為特定工廠。曾補辦臨時登記工廠者，得於108年6月27日修正之條文施行之日起2年內換發特定工廠登記。取得特定工廠登記者排除相關土地利用法規及建築管理法規處罰之規定。

(二)特定工廠之功能與限制：經取得特定工廠登記者，得辦理土地變更為適當使用分區或變更編定為適當使用地類別，其中群聚地區優先採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理。非群聚地區之都市計畫外土地，則擬具用地計畫向地方主管機關申請核發「特定工廠使用地證明書」，辦理變更編定。非群聚地區之都市土地則依都市計畫法規定辦理。又非群聚地區之都市計畫

外土地辦理變更編定後得依本法第 10 條第 1 項規定申請工廠登記。

(三)吹哨者條款：依新法第 28-12 條規定「民眾得敘明事實或檢具證據資料，向直轄市、縣(市)主管機關檢舉下列未登記工廠：一、新增未登記工廠。二、非屬低污染之既有未登記工廠，未於直轄市、縣(市)主管機關所定輔導期限內，配合辦理轉型、遷廠或關廠者。三、低污染之既有未登記工廠，未依第二十八條之五第一項規定申請納管者。」

109 年施行之新工廠管理輔導法，除了使違規之農地工廠就地合法外，究竟低污染工廠應如何認定，由誰認定並無完整立法定義。且值得注意的是，環保團體認為僅訂定檢舉之條款無法有效防堵政府執行之懈怠，故應增訂公益訴訟條款始能有效監督優良農地保護之公共利益。惟於立法過程中，各方仍有不同意見，該公益訴訟條款並無規定於條文中。又取得特定工廠登記證後，竟能變更使用編定成為真正合法之工廠。法規內完全無考慮農地復育及回復農用之獎勵及措施，亦無考量代際間之公平正義。對於此次修法內容，本研究無法認同。

第三節 農地種電現象

我國近年主要再生能源發展有風力發電、太陽能發電、水力發電、地熱發電、海洋能發電、生質能發電，又我國為海島型氣候且四面環海，面處洋流經過多處皆有足夠風力發電。風力發電之發展，近年極力推廣離岸風力發電，在彰化、苗栗、臺中外海部分擁有良好之風場域，未來可望扛起台灣再生能源發電之重責大任。而太陽能發電由於近年技術更加成長，建設太陽能發電設備並降低成本已非難事，可望推廣國民於屋

頂上架設太陽能板，且鋼板太陽能板合一之技術其材質亦以環保材料去研發，使得太陽能光電製作過程會產生汙染之詬病有所改善¹⁸³。

第一項 土地法規

關於土地法規部分主要有「區域計畫法」、「都市計畫法」、「非都市土地使用管制規則」、「非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點」、「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」等。

其中「非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點」之立法目的係為審查土地面積未達 2 公頃之非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫，特依據非都市土地使用管制規則第 30 條第 4 項規定訂定之¹⁸⁴。若土地面積超過 2 公頃以上者，則應依非都市土地使用管制規則第三章規定辦理¹⁸⁵，變更為特定專用區。又土地面積低於 2 公頃申請土地變更編定之案件，不得使用特定農業區農業用地(保護優良農地)；如有涉及其他使用分區之農業用地變更使用者，應依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點之規定辦理，並依農業發展條例第 12 條相關規定，繳交農業用地變更回饋金¹⁸⁶。

次查「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」中第 3 條及第 27 條至第 30 條規定，為在不影響農業發展下，得同意農民於農地上或農業設施上設置綠能設施或於不利農耕之農業用地上，例如：經濟部公告之嚴重地層下陷地區內，屬不利農業經營之農業用地、土壤及地下水

¹⁸³ 參梁祐齊，太陽光電之法律議題探究-以農地種電為中心，國立高雄科技大學科技法律研究所碩士論文，2018 年，第 49 頁

¹⁸⁴ 非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點第 1 點。

¹⁸⁵ 非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點第 5 點第 8 目。

¹⁸⁶ 非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點第 5 點第 5 目。

污染整治法公告之污染控制場址、污染整治場址或污染管制區、經濟部 103 年 11 月 12 日訂定陸上盜濫採土石坑洞善後處理計畫列管有案之國有農業用地，並經直轄市、縣（市）政府整體規劃者¹⁸⁷。申請設置綠能設施除了能提高農地利用的效益外，亦得將多餘之電力出售於台灣電力股份有限公司¹⁸⁸。原先法律規定利益良善，農民卻將農業用地租於他人，全部改成以太陽光電設施發電為主要獲取電價補助之亂象，忽略農地之主要用途為農業生產，在再生能源推廣與糧食安全之衡平下，政府應負妥善思考與完善規劃之責，因其重要性已涉國家安全及動搖國本之問題¹⁸⁹。

第二項 農業發展條例及其相關設施

壹、農業設施

有關農業設施，規定於農業發展條例第 3 條第 12 款：「農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」此規定說明了農業設施亦為農業使用，並無違反農地農用原則。又農業發展條例第 8-1 條第 1 項前段：「農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。」該條定義了農業設施之概念。又申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 3 條規定了 7 種農業設施，「本辦法所稱農業設施之種類如下：一、農作產銷設施。二、林業設施。

¹⁸⁷ 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 30 條。

¹⁸⁸ 再生能源發展條例第 9 條。

¹⁸⁹ 參洪政緯，再生能源與農業發展之衝突與合作-從國際比較觀點評析我國再生能源法制之完整性，月旦法學雜誌，第 274 期，2018 年，第 6 頁；梁祐齊，太陽光電之法律議題探究-以農地種電為中心，國立高雄科技大學科技法律研究所碩士論文，2018 年，第 59 頁。

三、自然保育設施。四、水產養殖設施。五、畜牧設施。六、休閒農業設施。七、綠能設施。」且為避免農業用地或農業設施閒置未使用卻仍提出申請，造成農地難以改善且無法確保營農環境，故申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 6 條第 4 款規定：「申請容許使用之面積或其他申請內容未符合本辦法規定，或申請人經營之其他農業用地或農業設施有閒置未利用或未符合規定使用之情形。」

貳、綠能設施

農業發展條例第 8-1 條第 3 項規定：「前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」本條授權農業部就農業設施容許使用範圍得進一步作細節性、技術性之規定。其授權之法規命令申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 27 條：「本辦法所稱綠能設施，指依再生能源發展條例第三條第一項第一款所定太陽能、風力及非抽蓄式水力設施。」本條規定了何謂綠能設施。申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 27 條第 2 項規定：「前項綠能設施具備下列條件之一者，得設置於農業用地：一、結合農業經營。二、減緩嚴重地層下陷地區之農業用地地層持續下陷。三、避免受污染農業用地生產或經營特定農產物，影響食品安全。」該規定綠能設施得設於農地上之要件。又為避免影響農地之土壤地力並兼顧未來綠能設施移除後恢復作農業使用之可能性，復規定於申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 28 條第 1 項：「本辦法附表所定之各類農業設施，除申請基準或條件規定不得附屬設置綠能設施者外，得在不影響農業設施用途及結合農業經營使用之前提下，依第四條規定，向土地所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出申請設置屋頂型綠能設施；其經營計畫應敘明農業經營與綠能設施之結合情形。」，108 年 5 月 8 日修正該辦法第 28 條，修正為適用範圍係

於農業設施設置「屋頂型」綠能設施。該辦法第 29 條亦修正其適用範圍為非附屬設施於農業設施「地面型」綠能設施。

參、農作產銷設施

根據申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 13 條第 1 項規定：「農作產銷設施分為下列各類：一、農業生產設施：指供農業直接生產及經營之設施。二、農機具設施：指供存放農機具或農業機械設備使用之設施。三、農產運銷加工設施：指供放置集貨、包裝、儲存、冷凍（藏）、加工及批發市場等設備及作業場所之設施。四、農事操作及管理設施：指供農業生產管理或作為農事管理之操作空間之設施。五、農田灌溉排水設施：指供農田灌溉排水有關之設施。六、其他農作產銷設施：指供與農業經營使用有關之設施。」

第 2 項復授權規定，細目由附表一規定，其中與電能最有關係之項目為「溫室」、「網室及溫室及植物環控栽培設施」兩項目，其中兩項皆應以可透光材質建造。

表 4- 4 農業設施容許使用辦法附表一

設施種類	類別	許可使用細目	申請基準或條件	可申請用地別
農作產銷設施	農業生產設施	溫室及植物環控栽培設施	<p>一、溫室應以透光材質搭建，並得配置透光材質搭建，並得配置溫度控制及換氣裝置。採光完全人工栽培者，得採不透光材質興建，應配置溫濕環境控制、人工光源、植床或栽培床、養液或栽培介質調配等相關設備。</p> <p>二、本項設施應配置植物栽培區，並得配置溫濕度控制設施區、生產作業區、農業資材區、集貨運銷處理區、管理區等附屬設施所需空間。</p> <p>三、植物栽培區樓地板面積應達總板面積百分之五十以上。</p> <p>四、本細目設施附屬設置綠能設施，不得超過屋頂面積百分之四十。</p>	<p>一、非都市土地各種使用分區之農牧用地、養殖用地(工業區、河川區除外)。</p> <p>二、都市計畫範圍之農業區、保護區之農業用地。</p>
		網室	<p>一、有固定基礎之網室以層樓為之網室以層樓為限，並應以可透光之塑膠布或遮陰網搭建。</p> <p>二、本細目設施不得附屬置綠能設施。</p>	

擷取自申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法附表一

其中許可使用細目「溫室及植物環控栽培設施」第四點，本細目設施附屬設置綠能設施，不得超過屋頂面積百分之四十及「網室」第二點，本細目設施不得附屬置綠能設施，皆係為落實農地農用，避免將綠能設施代替農業設施¹⁹⁰。

又申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 28 條第 2 項規定：「前項申請應檢附農業經營實績之證明文件，並經直轄市、縣（市）主管機關查核確有農業經營事實，且符合原核定之計畫內容使用，始得依第五條規定核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」及該辦法第 29 條第 1 項規定：「非附屬設置於農業設施之地面型綠能設施，除位於第三十條規定之區位者外，應於直轄市、縣（市）主管機關或國營事業所定推動農業經營結合綠能之專案計畫範圍內，並符合其計畫措施。」兩者立法目的皆應與農業經營使用相結合。

肆、農地種電之爭議

由上所述「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」關於設施之相關規定，目的在使農地農用不受影響下融入綠能達到雙贏，惟在台灣卻有許多農業設施雖有綠能外觀卻無農耕之實，甚至農業設施搭設透光率過低至無法農耕，亦有農業設備附近無農田灌溉設施，顯然無法進行農業相關活動。在這些設備下連雜草都難以生長，形成了所謂的「假種田真種電大減農」之現象。原本立意良善，卻因不肖業者與無事法規之人，魚目混珠利用綠能獲取利益，影響了真正合法守法設置的人，致使政府及人民不信任種電好處，僅看見違法之事實¹⁹¹。

¹⁹⁰ 參梁祐齊，太陽光電之法律議題探究-以農地種電為中心，國立高雄科技大學科技法律研究所碩士論文，2018 年，第 62 頁至第 63 頁。

¹⁹¹ 參鍾麗娜、鄭明安，農地消失—ing 從「種厝」到「種電」剖析農地亂象，土地問題研究季刊，第 56 期，2015 年，第 64 頁至第 67 頁。

第三項 農業政策與能源政策

壹、農業政策

我國農業相關政策規定於中華民國憲法本文第十三章基本國策及增修條文第 10 條中，而並非規定於第二章基本權利中。然基本國策之性質學者間有不同見解，有認為除具有憲法委託之立法裁量界限性質外，皆屬不具法律拘束力之「方針條款¹⁹²」，亦有學者認為僅係一種「類似指導」之性質¹⁹³，另有學者認為倘僅將基本國策當成期待性、宣示性而不具實質拘束力反使該條款形同具文，忽視制憲者之價值理念¹⁹⁴。本研究以為，應將基本國策視為類似框架性立法之效力，具有拘束相關政策及立法之國家目標條款。

其中與農業政策有關的如，憲法第 146 條：「國家應運用科學技術，以興修水利，增進地力，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。」、憲法第 143 條第 4 項：「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」、憲法第 153 條第 1 項：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」及憲法增修條文第 10 條第 1 項：「國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。」從農業發展權益保障至自耕農權益保障。改善農業環境為憲法基本國策，故具體立法規定如農業發展條例第 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，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」，由上述可知，

¹⁹² 參李惠宗，憲法要義，第 8 版，元照出版有限公司，2019 年 9 月，邊碼 3202、3203。

¹⁹³ 參吳信華，憲法釋論，三民書局股份有限公司，2018 年修訂三版，第 150 頁至第 153 頁。

¹⁹⁴ 參顧以信，論基本國策在我國憲法中之定位，臺北大學法學論叢，2018 年第 106 期，第 282 頁。

農地必須以農用為主，因農地農用政策係為確保糧食自主，避免過度依賴進口而使國家糧食自給率得以維持我國糧食安全量。故允許綠能設施興建於農地上僅係為兼顧農業發展與再生能源發展，基於糧食安全考量國家仍須以農業發展為主。

貳、能源政策

政府目前針對經濟部「109年太陽光電6.5GW達標計畫」報告，前行政院長蘇貞昌109年2月26日拍板並裁示各部會通力合作，務必達成此目標。蘇貞昌在院會中表示，再生能源是能源轉型重要一環，能源政策規劃2025年再生能源發電占比達20%的目標，其中太陽光電又是最重要的關鍵。如今經濟部提出第二期「太陽光電2年推動計畫」，目標2019年與2020年分別新增1.5GW與2.2GW、共3.7GW容量，在2020年將太陽能累計裝置量提升到6.5GW，預估將帶來2,220億投資效益，以及2.2萬個工作機會。根據政府規劃，太陽光電在2025年裝置容量將達20GW，屋頂型與地面型占3GW與17GW，蘇貞昌強調，政府為推動再生能源，已修正「再生能源發展條例」，規範用電大戶應設置綠電¹⁹⁵。台灣目前關於能源之法律體系架構，主要以「能源管理法」為主軸，輔以再生能源之應用及改善環境品質，並帶動能源產業達永續經營，形成能源四法之架構¹⁹⁶。該四法有「能源管理法」、「再生能源發展條例」、「溫室氣體減量及管理法」、「能源稅條例(草案)」。然依憲法增修條文第10條第2項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」，次依環境基本法第3條後段：「但經濟、科技及社會發展對環

¹⁹⁵ 見科技新報網，作者 Daisy Chuang，<https://technews.tw/2019/09/26/taiwan-solar/>，最後流覽日2023年9月23日。

¹⁹⁶ 參廖欽福、王勁力，台灣能源法體系之建構嘗試：從國際能源法進行比較與借鏡，中國環境法學評論，2015年第11卷，第126頁。

境有嚴重不良影響或有違害之虞者，應環境保護優先」，可發現憲法有關能源政策隻字未提，僅針對環境保護有所規定¹⁹⁷。

參、農業政策與能源政策之衝突

農業政策以農地農用與保障農民生計為基準，能源政策則以再生能源為發展目標，兩政策之執行機關不同，規範亦不相同。當農地農用與再生能源皆為國家政策目標時，農地是否只能作農用而不得轉作再生能源用？若轉用則對國人整體生活產生何種不利影響？有學者認為，農地農用能維持糧食安全，避免過度仰賴進口，此與人類最基本之生存權有關；而再生能源與能源永續經營及環境維護有關。於兩害相權取其輕的道理，缺乏糧食將面臨斷糧的生存危機，且目前再生能源所提供整體之供電量尚微，故缺乏再生能源之供電量尚不至於造成馬上且立即之危險，故學者認為農地農用價值應優先於再生能源政策之前¹⁹⁸。且如上所述，農業政策規定於我國憲法及增修條文中，能源政策則隻字未提，故當農業政策與能源政策相衝突時，應以具有憲法授權之農業發展條例所稱農地農用原則，優於能源政策之上。由於能源政策缺乏憲法背書，使得於農業設施上設置太陽光電時，應僅能在不影響農地農用之原則下方能合法推行能源政策¹⁹⁹。我國實務則發展出所謂的「權衡調整規範」，最高行政法院 106 年裁字第 214 號裁定：「在行政組織法上，農業政策與能源政策之執法機關不同，而在行政作用法，二種國家政策之執行，有其相異之實體及程序規範。因此能源政策主管機關，就能源事項所作成之行政處分，除非作成過程中已參酌了農業法令之規定（亦即立法者已就農業政策與能源政策間之價值衝突事項，在實證法中訂出「權衡調整規

¹⁹⁷ 參廖欽福，擺盪於農業保障與綠能發展衝突的法學困境與解決策略思考，月旦法學教室，2018 年第 74 期，第 48 頁至第 52 頁。

¹⁹⁸ 廖欽福，綠能、網路、新世界，月旦法學教室，第 274 期，第 99 頁至第 100 頁。

¹⁹⁹ 參梁祐齊，太陽光電之法律議題探究-以農地種電為中心，國立高雄科技大學科技法律研究所碩士論文，2018 年，第 72 頁。

範」。能源執法機關，在作成行政處分之過程中，亦已考慮並適用該「權衡調整規範」)，不然該對能源事項作成之行政處分，就農業政策之執行而言，並不能成為「信賴保護原則」理論下之正當「信賴基礎」。」

由上可知，最高行政法院亦認為農業政策應優先被考量，否則無法構成信賴保護原則下之正當信賴基礎，結論亦與學者同，以農業政策優先。本研究深表贊同，主要理由係若兩種政策相互衝突下確無調合機制，各走各的發展原則將會加深農地繼續被破壞及濫用之可能，由於農地被轉用後具有難以回復之特性，故應以農業政策為優先保護及考量。

第五章 結論與立法建議

第一節 容許使用項目產生之爭議

目前容許使用項目被詬病的問題有下列情形：

1. 容許使用於修法時常配合目的事業主管機關之要求而配合放寬規定，成為所謂的以目的事業為導向。2. 容許使用項目大部分無嚴格面積限制，因此形成零星式開發、蛙躍式開發，形成國土規劃及開發的漏洞，也易造成土地細碎。3. 容許使用項目與細目應與使用分區及使用地類別相容，然從研究中可發現項目中很多不相容之情形，且開放過多容許使用項目後之管制效果與無管制幾乎相近。4. 違反容許使用之取締效果不彰。5. 容許使用造成山坡地過度開發。6. 獎勵適當容許使用之機制未被建立。

「農舍」在目前曖昧不明之定義下，行政實務傾向認為具有居住功能，因而衍伸出「假農地真豪宅」之現象，且特定地方經過允許還能經營民宿，本研究以為此定義使農舍範圍過度放寬，又相關建築管理於強度管制之法規過於寬鬆，且其並非農業經營所不可或缺故應刪除之。其他「採取土石」、「戶外廣告物設施」、「私設通路」、「臨時堆制收納營建剩餘土石方」、「水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施」、「溫泉井及溫泉儲槽」等項目，除了溫泉井有面積限制外大多數皆無限制，且多半與農業經營毫無關係，應予禁止或辦理變更編定或更正編定，而非破壞農地農用之重要政策。

農地上違法工廠，由於工廠並非現行容許使用項目之種類，係透過特別法工廠管理輔導法增定臨時工廠登記證，以破壞容許使用之管制，然農地上之工廠多屬中小企業，屬於台灣經濟命脈。故工廠管理輔導法於108年07月24日修正增加下列規定 1. 不得新增農地工廠之管制 2.

於 105 年 5 月 19 日前之既有未登記工廠且屬低污染者，應於條文施行之日起 2 年內，申請納管。且每年繳交營運管理金及納管輔導金，並於改善計畫核定之日起 2 年內改善完成，改善計畫完成者得申請特定工廠登記。對於中高污染之既有未登記工廠應訂定輔導期限，輔導業者轉型、遷廠或關廠，若拒不配合者依法停止供水、供電、拆除。3. 就地輔導，並訂定 20 年落日條款。4. 經取得特定工廠登記者，得辦理土地變更為適當使用分區或變更編定為適當使用地類別 5. 制定吹哨者條款，即民眾檢舉條款。由上述 5 點政策輔導低污染之農地工場就地合法，似乎係經濟與環境損害兩相權衡後之政策選擇。

至於農地種電現象，於研究中發現由於憲法基本國策並未規定能源政策之部分，實務上亦以農業經營為優先，故於法律規範與法律適用上亦符合農地農用。惟在執行面上則仍須加強稽查，以避免農民僥倖心態而違法種電。

第二節 容許使用項目修正之建議

目前農牧用地之容許使用項目多達二十項，然眾多的項目中並非皆符合農地農用之農業政策，本研究嘗試檢討每個農牧用地之容許使用項目，並將檢討結果將不符合農地農用項目刪除，並提出建議應修正如下表：

表 5- 1 建議之農牧用地容許項目

容許使用項目	許可使用細則		附帶條件
	免經許可	需經許可	
(一)農作使用(包括牧草)	農作使用		
(二)農作產銷設施(工業區、河川區除外)			一、本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。 二、上開審查辦法規定之堆肥舍(場)許可使用細目，不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。
(三)畜牧設施(工			一、本款應依申請農業用地作農業設施容許

容許使用項目	許可使用細則		附帶條件
	免經許可	需經許可	
業區、河川區及森林區除外。但森林區屬原住民保留地，經目的事業主管機關會同原住民族主管機關同意者，不在此限)			使用審查辦法規定辦理。 二、本款位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。 三、上開審查辦法規定之廢水處理設施、堆肥舍(含共同處理堆肥場)、死廢禽及廢棄物處理設施或孵化廢棄物處理設施等許可使用細目，不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。
(四)水產養殖設施(工業區除外)			一、本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。 二、本款位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。
(五)水源保護及水土保持設施		1. 保育水土所採之保育設施	本款位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。
		2. 自來水取水處理、管理及配送設施	
		3. 水庫及與水庫有關的構造物及設施	
		4. 水文觀測設施	
		5. 其他水源保護及水土保持設施	
(六)林業使用	造林、苗圃		
(七)休閒農業設施(工業區、河川區除外)			一、本款應依休閒農業輔導管理辦法規定辦理，並限經農業主管機關劃定之休閒農業區，或准予籌設之休閒農場。 二、本款不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。
(八)自然保育設施			本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
(九)動物保護相關設施		1. 動物保護、收容、照護相關設施	一、本款各目使用面積不得超過零點五公頃，且需與動物飼養、照護相關。 二、本款各目位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者，需經保護區主管機關許可。
		2. 寵物繁殖(買賣)、寄養、訓練設施	
		3. 其他動物保護設施	

本研究自行繪製

除了上述表格建議外，落實違規使用之取締以及依照規定者賦予獎勵之誘因，較能有效管制及符合社會公平正義。此種僅有負向誘因機制之容許使用管制，除了僅依區域計畫法懲處外，又有前章所述執法人員易遭民意代表關切，造成人民守法意念薄弱。為解決此問題，本研究以為除應給予農業主管機關成為統一事權之機關外，取締部分更應立法成立獨立機關或獨立單位辦理，以及建立獎勵誘因，如租稅減免或免除、獎勵金及補貼制度等。並期待在國土計畫法的目標及國土計畫的架構下，對於農地資源的維護可以更具體地彰顯其重要性，於有效引導農地合理永續利用下，增進農產業的競爭力。此外，也期望能藉此契機健全農地利用的管理機制，使農地資源的管制與維護更具效率²⁰⁰。

²⁰⁰ 參丁秀吟，第一章國土計畫法實施後的農地利用發展，台灣地區房地產年鑑，2018年，第577頁至第594頁。

參考文獻

一、書籍

- 王澤鑑，民法總則，2014 增訂新版。
- 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂十五版，2017 年 9 月。
- 吳庚、陳淳文，憲法的解釋與適用，增訂六版，2019 年 9 月。
- 吳信華，憲法釋論，三民書局股份有限公司，2018 年修訂三版。
- 吳容明，農地法律政策與分析，元照出版有限公司，2016 年 10 月。
- 呂琪昌，水庫淤泥再生利用之陶瓷器釉料研究與成果，翰蘆圖書出版有限公司 103 年 5 月。
- 宋聖榮、劉佳玟，台灣的溫泉，遠足文化事業股份有限公司，97 年 1 月。
- 李承嘉，農地與農村發展政策-新農業體制下的轉向，五南圖書出版股份有限公司，2012 年 6 月初版。
- 李建良等主編，憲法解釋之理論與實務，2014 年 7 月 1 日，第八輯。。
- 李惠宗，法學方法論，第 3 版，新學林出版股份有限公司，107 年 9 月。。
- 李惠宗，憲法要義，第 8 版，元照出版有限公司，2019 年 9 月。
- 林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版有限公司，2018 年 3 月。
- 林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕，都市計畫與行政，1998 年 8 月。
- 姚鶴年，台灣的林業，元族文化事業股份有限公司，95 年 7 月。
- 施啟揚，民法總則，三民書局，2011 年 10 月。
- 徐懷瑩(皓如)，憲法基本問題研究，國立編譯館，2000 年 10 月。
- 荊知仁，美國憲法與憲政，三民書局，1993 年 9 月。
- 高仁川，國土計畫法律與政策，第二章國土計畫的分區方式，2016 年 7 月。
- 許育典，憲法，元照出版有限公司，2006 年 10 月。
- 陳明燦，土地法學，信利印製有限公司，2015 年 9 月一版。
- 陳愛娥，司法院大法官會議中財產權概念之演變，收於劉孔中、李建良主編，中研院社科所出版，憲法解釋之理論與實務，1998 年 6 月。
- 陳新民，憲法基本權利之基本理論(上)，元照出版有限公司，2002 年 7 月。
- 陳新民，憲法導論，新學林出版股份有限公司，2008 年 10 月。
- 陳銘祥，法政策學，元照出版有限公司，2019 年 5 月。
- 陸承平、賈競波、包軍，動物保護概論，九洲圖書文物有限公司，91 年 5 月。
- 彭國棟，自然保育概論，華立圖書股份有限公司，97 年 5 月。
- 湯文章，國土計畫-法律與政策，元照出版有限公司，2016 年 7 月。
- 湯德宗，行政程序法論，元照出版公司，2001 年 1 月。
- 黃啓禎、陳愛娥、李建良、林三欽、陳春生、林合民 合著，行政法入門，2006 年 1 月。
- 楊松齡，實用土地法精義，增訂第 6 版，2006 年 10 月。
- 溫豐文，土地法，洪記印刷有限公司，2014 年 8 月。
- 葉百修，損失補償法，新學林出版股份有限公司，2011 年 6 月。
- 謝哲勝，土地法，翰蘆圖書出版有限公司，2013 年 9 月。
- 謝哲勝主編、李福隆，農地法律與政策，第九章農村再生，105 年 10 月。
- 韓乾，城鄉規劃讓生活更美好理念篇，五南圖書出版股份有限公司，2019 年 5 月。

二、期刊論文

- 江穎慧，從資源保育觀點談農地利用問題，人與地，1998年，第28頁至第32頁。
- 吳英明，從政府管制論環境保護管制，中山社會科學期刊第6卷第4卷，1991年，第46頁至第48頁。
- 李永展，1999，台灣農村有沒有永續發展的可能？當前農地政策之批判，看守台灣，第52頁至第56頁。
- 李基勝，關於租金管制租金問題研析，土地問題研究季刊，107年3月，第127頁至第130頁。
- 周以倫，台灣農地管理誘因機制之研究，2007年，第6章第1頁至第4頁。
- 林國慶，台灣農地政策分析與政策建議，經社法制論叢，第13期，第20頁至第21頁。
- 林惠娟，從我國農地政策檢視集村方式興建農舍措施之研究，2007年，第18頁至第22頁。
- 林鍾沂，美國的管制行政，空大行政學報第5期，1996年，第19頁至第23頁。
- 段兆麟，休閒農業體驗的觀點，偉華書局有限公司，2006年8月，第3頁至第38頁。
- 洪政緯，再生能源與農業發展之衝突與合作-從國際比較觀點評析我國再生能源法制之完整性，月旦法學雜誌，第274期，2018年，第6頁至第8頁。
- 張梅英、洪天貺，台灣非都市土地使用管制之檢討與改進，人與地，第178期，87年10月，第37頁至第40頁。
- 陳明燦，未來國土計畫與管理體系下農地管理機制調整方向之研究，行政院農委會委託計畫研究報告書，2003年，第22頁至第28頁。
- 陳明燦，2004年，農地容許使用與規劃利用管理制度之研究(二)：台灣耕地規劃與管理制度之研究，第20頁至第29頁。
- 彭作奎，國土規劃與農地管理，農業政策評論，2017年8月3卷1期，第30頁至第32頁。
- 葉俊榮，氣變遷治理與法律，2015年3月，第35頁至第38頁。
- 廖欽福，綠能、網路、新世界，月旦法學教室，第274期，第99頁至第103頁。
- 廖欽福，擺盪於農業保障與綠能發展衝突的法學困境與解決策略思考，月旦法學教室，2018年第74期，第48頁至第52頁。
- 廖欽福、王勁力，台灣能源法體系之建構嘗試：從國際能源法進行比較與借鏡，中國環境法學評論，2015年第11卷，第126頁至第131頁。
- 蔡維音，財產權之保護內涵與釋義學結構，成大法學11，2006年6月，第31至74頁。
- 鍾麗娜，土地問題研究季刊，農地浩劫失守-誰該被唾棄？，第7頁至第10頁。
- 鍾麗娜、鄭明安，農地消失—ing從「種厝」到「種電」剖析農地亂象，土地問題研究季刊，第56期，2015年，第64頁至第67頁。
- 顏愛靜，農地管理與違規使用問題之研究，行政院農委會九十二年度科技研究計畫研究報告，2003年，第23頁至第35頁。
- 顏愛靜，從農業發展條例修正頒行看今後農地利用與管理，台灣土地金融季刊，第三十八卷第三期，第26頁至第29頁。
- 顏愛靜、張志銘、張嘉紋，農業發展條例修正草案之評析側重農地利用與管理之層面，人與地，第193期，89年1月，第61頁至第68頁。

- 顏愛靜、楊振榮，農業發展條例修正後施行成效之檢討-側重農地移轉、分割與租賃制度之變革，中國土地經濟學會，行政院農業委員會委託研究計畫，90年12月，第161頁至第168頁。
- 顏愛靜、楊國柱、周以倫，農地管理誘因機制建構之研究，2007年，第4章第5頁至第15頁。
- 蘇永欽，財產權的保障與司法審查，國科會研究彙編：人文及社會科學6-1，1996年1月，第51頁至第58頁。
- 蘇志超，農業發展條例最新修訂要點之評議，人與地，第207期90年3月，第24頁至第27頁。
- 顧以信，論基本國策在我國憲法中之定位，臺北大學法學論叢，2018年第106期，第282頁至第287頁。
- 李漢煒，非都市土地農牧用地變更審議制度之研究-以竹科宜蘭城南基地與清華大學宜蘭園區為例，國立政治大學地政學系研究所碩士論文，2011年8月。
- 卓佳慧，由財產權觀點探討限制發展地區損失補償之問題，國立台北大學都市計畫研究所碩士論文，2000年7月。
- 周文雄，非都市土地農牧用地使用管制之研究，國立政治大學地政系碩士論文，2000年1月。
- 林泓逸，台中市未登記工廠輔導成效之研究-以法律政策學分析，國立中興大學碩士論文，2017年5月。
- 施明賜，非都市土地使用編定管制對農地保護之影響：以台北縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，1986年1月。
- 徐雅貞，生態永續導向的成長管理應用於高雄縣沿海土地使用策略之研究，國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文，2008年1月。
- 袁世芬，農舍興建管制政策之研究-以財產權限制之法律保留原則為中心，逢甲大學土地管理所碩士論文，2005年1月。
- 高鈺焜，非都市土地農牧用地容許使用之研究，國立政治大學地政學系碩士論文，2010年1月。
- 梁祐齊，太陽光電之法律議題探究-以農地種電為中心，國立高雄科技大學科技法律研究所碩士論文，2019年6月。
- 陳劍陽，從世界貿易組織架構下：論台灣農業用地政策分析，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文，2005年1月。
- 游貞蓮，從農地保護觀點檢視非都市土地農牧用地變更使用制度-以桃園縣為例，國立政治大學地政系碩士論文，2009年2月。
- 舒逸琳，農地開放自由買賣對農地利用影響之研究，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文，1998年1月。
- 楊大德，論台灣農地管制與農地財產權之保障，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2000年1月。
- 鄧煜祥，從財產權保障之觀點論土地使用管制與損失補償-美國法管制準徵收概念之引介，國立台灣大學法律研究所碩士論文，2007年6月。
- 賴宗裕，農地保護與成長管理，成長管理專題研究，政治大學碩士班，2004年7月。

丁秀吟，第一章國土計畫法實施後的農地利用發展，台灣地區房地產年鑑，2018年，第577頁至第594頁。