

## 目 錄

壹、題目	1
貳、專案調查研究主旨	1
一、研究緣起	1
二、研究目的	1
三、研究範疇	1
參、問題背景與現況分析	3
一、自 96 年起全球糧價飆升與糧荒警訊	3
二、國際全球糧荒問題之特徵及原因	6
三、我國糧食生產供需現況、警訊及面臨之困境	10
肆、研究方法與過程	22
伍、研究發現與分析	27
甲、國際針對全球糧荒問題之農糧及農地利用政策發展情勢及其因應對策	27
一、國際農業發展情勢	27
二、國際農糧政策之因應措施	27
三、國際農地政策之因應措施	35
乙、國內農糧政策針對全球糧荒問題之檢討情形及因應對策	37
一、國內農業發展情勢及問題	37
二、國內農糧管理法令之架構	38
三、國內糧價現況	39
四、國內農糧政策檢討情形及因應對策	40
丙、國內農地利用及管理政策針對全球糧荒問題之檢討情形及其因應對策	65
一、國內農地政策之危機及轉機	65
二、相關主管機關針對農地管理之權責分工情形	71
三、國內農地之政策、目標及其檢討情形	76
四、國內農地使用現況、變更使用情形及相關總量管制措施	83
五、針對農地興建農舍面積之統計及總量管理機制	91
六、農地管理暨農舍興建相關法令之檢討情形	93

七、國內農地違規使用之情形及解決對策 -----	100
丁、國內糧食安全之相關運作機制 -----	104
一、國內糧食安全之危機啟動機制 -----	104
二、國內糧食安全危機之演習機制 -----	106
三、國內糧食安全危機之應變機制 -----	106
四、國內針對糧食安全之相關研究論述及成果 -----	107
陸、結論與建議 -----	112
甲、結論 -----	112
一、我國農糧政策之檢討部分 -----	112
二、我國農地政策之檢討部分 -----	119
三、國內糧食安全之運作機制部分 -----	130
乙、建議 -----	132
附件參考資料 -----	134
附件 1、相關法令及政府機關相關職掌 -----	134
一、農糧管理相關法令部分 -----	134
二、農地管理相關法令部分 -----	154
附件 2、本案重要名詞定義 -----	176
一、農糧相關重要名詞之定義 -----	176
二、農地相關重要名詞定義 -----	178
附件 3、履勘照片及行程 -----	181
一、現地勘察照片 -----	181
二、履勘行程 -----	184
附件 4、本院 97 年 12 月 5 日諮詢會議相關資料 -----	185
一、本院諮詢專家學者簡歷 -----	185
二、專家學者及與會人員針對農地暨農業管理政策之綜合 興革意見重點摘錄 -----	186
附件 5、國土計畫法（草案）相關資料 -----	191
附件 6、農村再生條例（草案）相關資料 -----	195
參考文獻 -----	199

## 表 目 錄

表 1	本案研究方法及時程表	25
表 2	國內農地休耕、輪作之相關補貼標準表	48
表 3	休耕地分布位置、面積及變化情形	50
表 4	我國公糧庫存數量統計表	56
表 5	農委會近 10 (87~96) 年公糧撥售情形表	57
表 6	國內生質能源技術之成熟度及與國際競爭優勢、劣勢一覽表	59
表 7	近年來國內每公頃稻作所得一覽表	64
表 8	臺灣非都市土地使用分區編定之「農牧用地」平均面積表	67
表 9	各縣市 89 年至 97 年 (9 月底) 非都市農牧用地變更編定面積總表	87
表 10	國內耕地面積及變化一覽表	88
表 11	各縣市農地土壤控制場址公告列管情形	90
表 12	近年非都市土地違規使用地別前 3 位及筆數、面積統計表	101

## 圖 目 錄

圖 1	本案研究架構圖	-----	26
圖 2	國內農糧管理法令架構圖	-----	38
圖 3	我國糧食政策因應策略及措施架構圖	-----	45
圖 4	臺灣稻米種植面積與產量變化圖	-----	47
圖 5	各縣市 96 年休耕面積統計圖	-----	51
圖 6	我國近 10(86-96)年休耕總面積變化圖	-----	51
圖 7	現行國土使用與農地管理架構	-----	73
圖 8	現行農地管理權責分工架構	-----	74
圖 9	各縣市農牧用地變更為非農業使用面積統計圖	----	86
圖 10	各縣市農地土壤污染控制場址面積圖	-----	91

# 監察院 97 年度專案調查研究報告

壹、題目：面對全球糧荒問題，因應未來糧食需求，我國農糧及農地利用政策之檢討。

## 貳、專案調查研究主旨

子曰：「足食，足兵，民信之矣。」免於飢餓早被國際視為基本人權（按國際人權公約第 11 條第 2 項），稱作：「足食權」。顯見糧食生產攸關國家興衰與國民生計至深且鉅。值此大自然對人類世界反撲之際，環境與氣候的急遽變化，致使天災發生愈趨頻繁、難測與劇烈，糧食生產將面臨空前之威脅，全球自 96 年起爰有聯合國專家、國家領袖及學者相繼提出全球糧荒警訊，我國身為地球村之一份子，當難置身事外。我國除稻米以外，大部分主糧皆須仰賴進口及穀物自給率呈現下降趨勢，相關主管機關之有效措施為何，能否因應此全球危機而使民眾生計無虞，至為重要，爰有專案調查研究之必要。

一、研究緣起：本案係民國（下同）97 年 8 月 19 日本院財政及經濟委員會決議調查研究，並於同年 10 月 26 日以（97）院臺調壹字第 0970800191 號函派調查專員楊○○、曾○○協助調查研究。

二、研究目的：促使相關主管機關審慎面對全球糧荒問題，並研謀有效具體因應對策，從而落實執行，俾讓國內糧食量足質優，國民生計無虞。

## 三、研究範疇：

有鑑於本案實際作業及撰擬時間僅約 3 個月餘，為能在此有限時間內完成報告，避免因廣而失去深度、雜而失去準度，擬將本案研究範疇界定如下：

(一)國際針對全球糧荒問題之農糧及農地利用政策發展情勢及其因應對策：

- 1、國際農業發展情勢。
- 2、國際農糧政策之因應措施。
- 3、國際農地利用政策之因應措施。

(二)國內農糧政策針對全球糧荒問題之檢討情形及因應對策：

- 1、國內農業發展情勢及問題。
- 2、國內農糧管理法令之架構。
- 3、國內糧價現況。
- 4、國內農糧政策檢討情形及因應對策。

(1)農委會檢討情形及因應措施。

(2)國內稻米等糧食、穀類生產農地之分布變化情形。

(3)國內農地休耕、復耕之相關補貼、獎勵方式及其分布位置、逐年面積、總核發經費與其變化情形。

(4)國內公糧管理情形。

(5)我國生質能源發展現況及其能源作物分布與管理情形。

(6)國內運用生物基因改造<sup>1</sup>技術以提高農作物產量之情形。

(7)關於國內農耕現況及收入情形。

(三)國內農地利用及管理政策針對全球糧荒問題之檢討情形及其因應對策：

- 1、國內農地政策之危機及轉機。

---

<sup>1</sup> 基因改造食品又稱基因轉殖食品，係由基因改造生物(Genetically Modified Organisms,GMO)加工而成。因此凡以基因重組技術所衍生的食品，皆稱之為基因改造食品。現有基因重組技術所能達成之改良特性有：增加生長速度、改良營養價值、抗蟲、抗病、抗除草劑、抗低溫、延長保存期限、耐運送或利於加工等。資料來源：行政院衛生署藥物食品檢驗局食品資訊網。

- 2、相關主管機關針對農地管理之權責分工情形。
  - 3、國內農地之政策、目標及其檢討情形。
  - 4、國內農地使用現況、變更使用情形及相關總量管制措施。
    - (1)國內糧食生產用地之最適量及其統計與總量管制措施。
    - (2)國內農地變更為非農業使用之情形。
    - (3)國內耕地面積及變化情形。
    - (4)糧食生產用地屬於地層下陷及土壤污染控制或整治場址之情形。
  - 5、針對農地興建農舍面積之統計及總量管理機制。
  - 6、農地管理暨農舍興建相關法令之檢討情形。
  - 7、國內農地違規使用之情形及解決對策。
- (四)國內糧食安全運作機制之檢討情形及因應對策：
- 1、國內糧食安全之危機啟動機制。
  - 2、國內糧食安全危機之演習機制。
  - 3、國內糧食安全危機之應變機制。
  - 4、國內針對糧食安全及其指標建立之相關研究論述及成果。

#### 參、問題背景與現況分析：

案經彙整及研析相關參考文獻及行政院農業委員會（下稱農委會）、內政部、行政院經濟建設委員會（下稱經建會）、行政院環境保護署（下稱環保署）、經濟部能源局（下稱能源局）等相關主管機關查復資料，茲將本案問題背景及現況，分析如下：

#### 一、自 96 年起全球糧價飆升與糧荒警訊<sup>2</sup>：

(一)西元<sup>3</sup>（下同）2007 年 5 月 28 日，國際穀物理事會

<sup>2</sup> 分別參據農委會查復資料、天下、遠見等期刊文獻及媒體報導資料，依時序摘錄，96 年 1 月至 97 年 11 月。

<sup>3</sup> 本報告當敘述國外年代時，悉以西元表示，反之，則以民國表示。

估計全球糧食供應不敷需求，除使全球糧價上漲，糧食消耗量已達 16.80 億公噸，較 2006 年增長 3.1%，新的全球糧荒危機正悄悄上演。

- (二) 2007 年 11 月 27 日，全球糧食庫存儲備已減至歷史最低之 57 天……，科學家認為，世界糧食危機已經開始。據國際半乾旱熱帶地區作物研究中心指出，稻米乃屬最易受全球暖化影響之糧作。經統計，過去 40 餘年，全球人口自 1971 年之 31 億人巨幅成長為 2007 年之 66 億人，成長達 2.13 倍；同期糧食每日消耗量自 230 萬公噸遽增至 560 萬公噸，增幅則高達 1.49 倍，足見急遽成長人口加速糧食之消耗量，不無印證馬爾薩斯早在 170 年前提出著名之人口論論述：「糧食生產永遠趕不上人口增加率。」因此，隨著未來開發中國家如印度、非州地區……等國家人口之快速成長，全球糧食短缺問題勢將益形嚴重。
- (三) 2008 年 1 月，據世界經濟論壇發布同年全球風險報告，全球存糧已出現 25 年來之最低點，「糧食安全」成為全球必須共同正視之課題。
- (四) 2008 年 2 月 25 日，聯合國世界糧食計畫署 (World Food Program，下稱世糧署) 執行主任喬塞特·希蘭在接受英國金融時報採訪時表示，飢餓已擴散至印尼、墨西哥……等國家。巴基斯坦多年來首度重新恢復使用糧食配給卡……；由於來自發展中國家之需求不斷上升以及油價攀高，糧價在 2007 年就已上升 40%……目前已約有 40 國陷入糧荒危機，各國紛紛祭出搶糧措施，已成為各國當前最急迫的經濟問題。
- (五) 2008 年 4 月上旬，聯合國秘書長潘基文在 1 篇標題為「全球饑荒新面貌」之文章指出：「小麥、玉米



及稻米等基本日常主食價格，皆創歷史新高，過去6個月來估計已上漲50%或更高，但全球糧食存量卻創歷史新低……其影響處處可見，自西非至南亞，許多國家皆爆發搶糧暴動。」同年4月11日國際貨幣基金會（International Monetary Fund，下稱IMF）與世界銀行（World Bank，下稱世銀）在美國華府召開春季會議，糧食問題成為各國財長討論之首要議題。世銀並估算全球糧價在最近3年已上漲83%。同年5月22日，世糧署將此次全球糧食危機喻為：「寧靜海嘯（Silent-Tsunami）」。埃及、喀麥隆、象牙海岸、衣索匹亞、馬達加斯加、菲律賓、印尼等國家相繼因糧食問題引發動亂，海地更因糧價上漲引發暴動，導致政府垮臺，主要稻米生產國如泰國、越南等國家陸續宣布將嚴格限制稻米出口，藉以控制國內食米價格，勢將導致情況更加惡化。

(六)2008年5月9日，美聯社採訪科學家後指出，想解決全球糧食危機，關鍵在能否改善土壤品質。然而，全球1/5耕地土壤正在惡化。華盛頓智庫世界資源研究所亦指出，土壤品質惡劣造成全球糧食減產約1/6，此乃一場慢性災難。一個世代以前，透過作物品種改良，地球糧食產量爆炸，通稱「綠色革命」，不少人認為餵飽肚子永遠不成問題。真相卻是，研發「魔術種子」是小事，大事是何處尋沃土？此可由瑞士籍1995年「世界糧食獎」得主赫林所言：「最重要的事，是土壤要好，否則最好的種子撒在沙石上也沒用」。

(七)2008年5月上半月，居全球稻米出口量第6位國家緬甸及中國農糧重鎮四川省甫分別遭逢史上最慘痛之風災與地震侵襲，將使全球糧荒問題更加雪上

加霜。

(八)2008年10月27日，中國課徵出口特別關稅致化學肥料之價格暴漲，使得肯亞、坦尚尼亞、衣索比亞及索馬利亞等非洲國家若干地區之糧食危機更形嚴重。

(九)2008年11月14日，聯合國秘書長潘基文呼籲各國領袖採取措施，避免全球金融危機，轉變為人道危機。潘秘書長並表示，金融危機已轉變為經濟危機，但不能以經濟問題為藉口，忽略其他嚴重的問題，包括貧窮、糧食危機、飢荒……等之接踵而至。

## 二、國際全球糧荒問題之特徵及原因：

### (一)國際全球糧荒問題之主要特徵<sup>4</sup>：

近年來，國際糧食價格狂飆，引發全球糧荒危機之主要特徵如下：

#### 1、糧荒影響範圍廣泛：

因全球已進入地球村時代，致使此次國際糧價暴漲影響範圍非常廣泛，舉凡任何國家或地區之食、衣（例如棉花、羊毛等原物料之產銷）、住（例如建築用之木材等原物料供需）、行（生質能源與糧食供需間產生排擠效應）等，均遭受或多或少之影響，且彼此間產生矛盾現象。

#### 2、糧價上漲幅度大：

以2006年9月為基準，至2008年3月小麥飛漲112%、大豆飆升75%、玉米增加47%、稻米上揚30%、乳製品成長80%等，均達近10年來之高峰。

#### 3、持續時間長：

---

<sup>4</sup> 資料來源：林文傑，國際糧價持續高漲與各國因應對策之探討，農政與農情月刊，第190期，97年4月。

以歷年來全球糧食供需趨勢觀之，自 2002 年 2 月石油價格開始攀升，進而帶動國際糧價飆升，迄 2008 年 7 月尚無下跌跡象，雖目前油價已呈下降趨勢，惟聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization，下稱 FAO）等國際組織仍預測，國際糧食價格在未來 10 年內，仍將呈易漲難跌之走勢，顯示此次國際糧食價格波動尚處方興未艾之狀況，為人類糧食史中，首次遭遇之難題。

## （二）近年國際穀物價格上漲情形及飆漲原因<sup>5</sup>：

### 1、近年國際穀物價格上漲情形：

自 2000 年以來，國際主要糧食之穀物類價格緩步回升，至 2006 年加速上漲，依據 FAO 編製之穀類價格指數（包括小麥、玉米、稻米計 26 項價格之加權指數），2006 年平均較 2005 年大幅上漲 17%，2007 年續飆漲 39%，2008 年第 1 季持續升高，3 月份指數較 2007 年 12 月上漲 27%，較 2005 年平均高 168%，4 月指數與 3 月持平。小麥、玉米、稻米等大宗穀物國際價格先後攀升飆漲，至 2008 年 3 月小麥價格（美國 2 號硬紅冬小麥墨西哥灣離岸價）每公噸 481 美元，較 2005 年 12 月高 188%，4 月價格回跌為每公噸 389 美元；玉米價格（美國 2 號黃玉米墨西哥灣離岸價）每公噸為 233 美元，較 2005 年 12 月增加 127%，4 月價格續漲為每公噸 245 美元；稻米價格（泰國白米 B 級曼谷離岸價）每公噸為 567 美元，較 2005 年 12 月高 99%，4 月價格續飆漲為每公噸 853 美元。

---

<sup>5</sup> 資料來源：蕭彩鳳，世界糧食供需及價格變動情勢，農政與農情月刊，第 193 期，97 年 7 月。

## 2、近年穀物價格飆漲之原因：

### (1)世界穀物需求之急遽增加：

近 10 年全球經濟成長強勁且人口持續成長，糧食需求快速成長，加上近年生質能源需求增加，尤助長穀物需求之成長趨勢，而穀物生產受水、土資源限制及氣候影響，成長相對緩慢。據世界人口統計資料，世界人口成長率雖逐年下降，但總人口數仍不斷增加，2000~2007 年平均每年約增加 7.6 億人，年增率為 1.2%。增加人口主要集中於開發中國家，尤以中國、印度等國家經濟成長強勁，對糧食需求大增。

### (2)世界穀物庫存量之持續下降：

自 2000 年以來，除 2004~2005 年外，每年穀物生產均低於需求，致穀物庫存量逐漸下降，2000~2001 年為 5.6 億公噸，2004~2005 年降為 3.9 億公噸，同期期末庫存與需求之比值，由 30%降為 15%。2006~2007 年穀物減產，庫存續降，造成供給吃緊，價格上漲。隨著價格上漲，2007~2008 年穀物種植面積增加，生產量創歷史新高，但仍低於需求水準，穀物庫存持續下降，為 30 年來最低，在缺乏庫存緩衝調節之情況下，市場不確定性及價格不穩定性相對提高。

### (3)穀物主要出口國因受災減產：

2006~2007 年連續兩年氣候異常，影響世界穀物生產。2006、2007 年小麥主要出口國生產受損，全球小麥生產量較上年減少 4.6%，其中澳洲減產 57%，美國減產 14%，歐盟及俄羅斯分別減產 6%，造成國際市場價格上漲之

壓力。2006~2007 年粗穀物主要出口國生產亦受損，澳洲粗穀物生產量較上年減少 51%，加拿大、歐盟減少 6%~7%，美國玉米產量減少 5%，而國內需求因生質酒精原料需求強勁大幅成長，致國內供需吃緊價格上漲，由於美國為玉米最大生產國及出口國，玉米國際價格隨之上揚。2007 年各地發生多起氣候異常情事，烏克蘭連續第 2 年乾旱，澳洲連續第 3 年乾旱，加拿大、東歐亦遭乾旱，美國、西歐收穫期則遭雨害，致世界小麥生產量水準低，且主要出口國澳洲、歐盟等地區小麥生產量連續第 2 年低於常年水準，致價格大幅上漲。

(4) 穀物出口國限制出口及進口國過度積極進口：

在世界穀物庫存減少、供需吃緊及價格高漲之情勢下，2007 年秋天，出口國與進口國紛紛採取措施以穩定國內糧食供應。糧食出口國以取消出口補貼、課徵出口稅、限制出口數量、禁止出口等措施限制出口，進口國則降低進口關稅、補助消費者等措施以緩和價格上漲壓力。出口國限制出口之結果，促使國際市場供應量減少，供給更為吃緊，進而使進口國更積極增加進口，使國際市場需求更增加，相互推動國際價格上漲。稻米自同年秋開始飆漲，印度、越南等稻米主要出口國限制出口，而菲律賓等出口國積極在國際市場上標購進口，乃推動稻米價格飆之主要原因之一。

(5) 石油及原物料價漲推升糧食生產成本及價格：

石油價格自 2000 年大幅上漲，與石油相關之肥料、農藥、油電等農業生產投入之價格亦隨之上漲，經過市場機制調整，農業生產成本

提高逐漸反映在農產品價格而推動價格上漲。此外，石油價格上漲亦使石油出口國有更多外匯，提高糧食購買能力與需求。

(6) 美元貶值及國際游資炒作，加劇國際糧價上漲：

美元自 2002 年始對經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, 下稱 OECD) 及開發中國家之貨幣貶值，由於國際油價及商品係以美元標價，且美國為穀物主要出口國，就幣值對美元升值之國家而言，其自美國進口之成本相對降低，因此進口需求提高，增加穀物需求上升之壓力。此外，美元貶值將反應在國際價格上漲上，根據國際貨幣基金之美元 SDR 值 (表示美元對主要貨幣變動之幣值)，2008 年 5 月較 2005 年 12 月底約 12%。另，國際金融市場投資基金投入農產品期貨市場的情形增加，一般認為是助長此波農產品需求價格飆漲的原因之一。

### 三、我國糧食生產供需現況、警訊及面臨之困境：

#### (一) 國內糧食生產現況：

1、據農委會指出，在臺灣由於過度追求工業化成長的結果，導致國內農戶、農地及農業就業人口相對減少，整體農業部門逐漸式微，而農家所得占國內總生產毛額 (GDP) 之比例，亦自過去超過 5% 降至目前 1.7%。農民必須仰賴非農業所得方能養家糊口，農村年輕人口外移嚴重。稻作經營面積也因農地釋出或變更及轉作其他農藝園藝等栽培而縮減，使得近 10 年來臺灣糧食之自給率逐年下降……占最大宗的穀物自給率卻由近

54%降至 44.5%，小麥、玉米的自給率甚且未及 10%，顯示臺灣大部分糧食供應仍高度依賴進口，若不適時作結構調整，提高自產比率，未來仍無法避開全球糧食危機的衝擊。此外，目前臺灣休耕面積高達 22 萬餘公頃，政府每年必須支付休耕補助款達新臺幣(下同)95 億 6,500 萬元，乃屬一項龐大的財務負擔。

- 2、臺灣農業正面臨不可逆之大趨勢，包括：加入世界貿易組織後引發之衝擊、兩岸農業競合、杜哈回合談判有關農產品貿易議題、京都議定書之減碳協定、世界糧食供需緊縮與價格提升等。

## (二)國內糧食供需現況：

- 1、國內糧食供應情形：

96 年臺灣平均每人可供消費之各類糧食與 95 年比較，除水產類因遠洋魷釣、秋刀捕獲量大增，平均每人可供消費量較上年增加 29.5% (+8.4 公斤)，另因蛋價看漲增產，平均每人可供消費量則較上年略增 0.6% (+0.1 公斤) 外，其餘農作大部分因產期遭逢天災及畜禽養殖受飼料價格高漲影響國內生產供應，平均每人可供消費量均較上年減少，其中薯類、蔬菜、果品及肉類分別減少 9.2%、6.3%、5.7% 及 5.8%。如與 10 年前比較，各類糧食平均每人可供消費量均呈減少，其中乳品類、果品類、子仁油籽類、水產類、蛋類減幅均達 1 成以上。

- 2、國內糧食生產情形：

以 95 年價格為基期，96 年臺灣糧食生產總指數為 98.1，國內總體糧食呈現減產情形。就各類糧食生產指數觀察，與 95 年相較，由於年內颱風豪雨接連來襲，致整體糧食生產受阻，除水產

類因遠洋魷釣捕獲量較上年增加 1 倍以上、蛋類價格居於高檔等產量增加外，其餘 8 大類糧食均減產，86 至 96 年糧食生產平均年變動率則為-1.2%。總體而言，10 年間糧食總產出呈減少趨勢，其中變動幅度較大者為受進口砂糖替代之糖及蜂蜜，種植面積逐年縮減的花生、芝麻等子仁油籽類，以及稻田休耕政策之穀類，生產指數年平均變動分別為-11.7%、-5.5%、-4.4%。

### 3、國內糧食自給情形：

96 年以價格為權數之綜合糧食自給率為 72.5%，各類糧食之自給率由高而低依序為水產類 148.9%、蛋類 100.1%、果品類 85.7%、蔬菜類 83.3%、肉類 73.1%、穀類 36.6%（其中米為 84.2%）、乳品類 27.8%、薯類 18.6%、糖及蜂蜜 15.5%、子仁及油籽類 7.2%。以價格及熱量為權數之綜合糧食自給率較 10 年前約下降 7%，係因國內糧食生產不符經濟效益，加以天災、投入成本墊高等因素導致供應縮減，而國外糧食則在執行貿易配額或挾低價優勢進口數量增加，故我國糧食自給率呈逐年遞減情形，綜觀各類糧食，僅水產類、蛋類自給率仍能超過 100%，而國民主食之稻米自給率則降至 84.2%。

### 4、我國糧食供需情勢分析：

#### (1) 白米可供消費量長期趨降：

我國傳統主食之白米，隨著家庭外食比例提高，以及飲食選擇多樣化的影響，已逐漸被其他食物所替代；因應飲食習慣改變，推行稻田休耕轉作減少國內供應量，致平均每人每年可供消費量呈現逐年下降情形。96 年平均每人



白米可供消費量為 47.5 公斤，較 95 年再降 0.6 公斤，較 10 年前則減少 10.9 公斤。

(2) 國人蔬果消費已趨穩定：

蔬菜、果品類為國人膳食纖維及重要微量元素之主要來源，其可供消費量主要受到國內生產狀況影響，平均每人每年維持在約 240 公斤左右，且歷年糧食自給率達 8 成以上。96 年受天災影響，致蔬果可供消費量減少，平均每人蔬菜類及果品類可供消費量計 232.2 公斤（各為 103.8 公斤及 128.4 公斤），較 10 年前減少 26.8 公斤，且低近 10 年平均值 17.0 公斤。

(3) 肉類可供消費量及進口供應比率下降：

96 年平均每人肉類可供消費量為 74.4 公斤（其中豬肉 38.6 公斤、禽肉 30.5 公斤、牛羊 5.2 公斤），較 10 年前減少 2.9 公斤；進口供應比率 12.5%，因貿易自由化較 10 年前提高 6.8%，惟卻較上年下降 2.5%。面臨全球飼料穀物全面大漲而影響畜養量，雖畜禽肉已全面開放進口，然在供應不足情形下，致肉類可供消費量及進口供應比率不增反降。

(4) 糧食自給率隨貿易自由化程度緩步下降：

96 年以熱量為權數之綜合糧食自給率為 30.6%，較 10 年前降低 6.6%，主要係隨著國際貿易日漸自由化，國外農產品叩關進入國內市場，並取代部分國內糧食生產，其中肉類自給率降至 88%，稻米降至 80% 左右、糖及蜂蜜則降至 10% 左右。

(5) 脂肪攝取明顯過量，碳水化合物則有不足：

維持人體活力之熱量主要來自於攝取食物所含之蛋白質(Protein)、脂肪(Fat)及碳水

化合物 (Carbohydrate)，其百分組成即 PFC 比率。96 年臺灣糧食消費之 PFC 比率為 13:39:48，與理想 PFC 比率 (13:27:60) 比較，糧食之攝取呈現明顯不均衡，除蛋白質攝取比率接近理想外，脂肪、碳水化合物則分別較理想值高出及不足 12%。

(6) 國人可供攝取熱量過多，且組成結構顯不均衡：

96 年平均每人每日可由食物中攝取之熱量為 2,804 大卡，較行政院衛生署建議中度勞動成人每日熱量建議量之 2,200 大卡，高出 604 大卡，惟已較 10 年前減少 245 大卡。綜合觀之，熱量攝取為建議量之 1.3 倍、PFC 比率較理想值之脂肪占比過高及碳水化合物占比過低，顯示國人飲食型態呈現過剩中之營養不良，實應減少脂肪主要來源之油脂類、子仁及油籽類攝取，而增加碳水化合物之穀類、薯類攝取，另多食用蔬菜與水果類，以補充微量元素。

(三) 警訊：

- 1、97 年 4 月 14 日，彰化師範大學地理系副教授王素芬表示：「當我們在討論綠色革命之功與過時，更嚴重的糧食問題即將發生，因為現在的糧產吃緊，許多的糧產作物皆被轉植成生質能源的原料。此外，隨著新興國家之經濟起飛，對於肉類的需求也大增，為了生產肉類，大部分的糧食均被當作飼料」。
- 2、97 年 4 月 17 日，臺南縣永康市農民子弟投書媒體指出：「國際米價比臺灣米價低，他國不可能向臺灣買米解饑……臺灣平均每位農民耕種面

積 8 分，種稻 1 年總收入僅 16 萬元。再扣除各種成本，1 年淨收入約 11 萬，僅略高於休耕補償費用，尚不及最低工資，無怪乎耕作意願不高……假設休耕地全是良田，惟政府缺乏打擊米蟲機制，產地價格始終慘不忍睹……更何況，休耕地多已建築農舍或鄰近工廠、住宅區，水質土質皆已堪慮……究竟還剩多少適耕且可耕的優質田地呢？」。

- 3、97 年 4 月 28 日，陸以正先生指出：「……世界上還有 30 幾個國家正面臨空前未有的糧價高漲，大部分人民生活難以維持的危機……原物料與石油價格飛漲導致的糧食危機，比發生戰爭、全球暖化或環保失控的危機更加嚴重。」。
- 4、97 年 4 月 29 日，慈濟創辦人證嚴法師呼籲國人正視全球糧食危機的警訊，惜福愛物，更要「惜糧」。
- 5、97 年 5 月出刊之農政與農情報導顯示，以 95 年 9 月為基準，至 97 年 3 月，小麥價格已飛漲 112%、大豆飆升 75%、玉米增加 47%、稻米上揚 30%、乳製品上漲 80% 等，均達近 10 年最高峰……此次國際糧食價格狂飆的主要特徵計有：糧食價格漲幅度甚大、影響範圍廣泛、持續時間相當長，由 FAO 等國際組織預測得知，國際糧食價格在未來的 10 年仍將呈現易漲難跌之走勢，顯示此次國際糧食價格波動尚處方興未艾的狀況，為人類糧食史中，首次遭遇之難題。
- 6、97 年 5 月 11 日，長期研究臺灣糧食生產之逢甲大學商學院副院長楊明憲指出，依市場經濟的角度來看，此次全球油價與糧價雙雙上漲，主因需求增加所造成，包括全球人口增加、開發中國家

所得提高、再生能源的需求增加等，恐怕會形成長期趨勢，此乃非常嚴肅課題。

(四)可能面臨之困境：

1、灌溉水源不穩定：

按穩定的灌溉水源<sup>6</sup>乃糧食得以永續生產之根本。據農委會簡報資料，雖然地球表面組成70%以上為水等液態成分（主要為海水，占總量之97.5%），但全球可利用水資源量僅為蘊藏總量之0.01%。因此，可資人類實際利用之水資源比率極為偏低，此一窘境在僅依賴河水（降雨）及地下水為灌溉水源的我國更為明顯，且在多重不利之衝擊下，正逐漸在惡化之中。茲列舉如下：

- (1) 臺灣由於地勢造成河川水流急促，且水量受氣候影響甚鉅，乾季往往長達半年以上，必須興建水庫儲存河水及降雨等水資源以維民生用途，而在全球氣候變遷之加速影響下，除乾旱發生頻率增加之外，近年頻降之超豪大雨，產生之土石流毀滅性地摧毀各大水源區之水土保持，因而急速縮短各大水庫壽命，復因目前興建水庫屢屢遭致環保團體及當地居民反對甚或抗爭，新的水源顯然難覓，相對衝擊臺灣各大水源需用量之穩定性。
- (2) 部分農業縣市如雲林、彰化、嘉義、臺南、高雄、屏東及宜蘭等地區，由於長期抽取地下水供作灌溉水源或漁塭養殖用途，已使多處呈現地層下陷而遭公告列為地下水及地層下陷管制區，且近20年來地下水受農地、工廠、加

---

<sup>6</sup> 依據農委會農糧署97年12月5日到院簡報「面對全球糧荒，我國糧食政策之檢討」資料略以：93-95年平均年總灌溉用水量為110.3億立方公尺，而國內忍受低限狀況之最低用水目標量為106.32億立方公尺。

油站等污染源洩漏影響嚴重，迫使灌溉水源對水庫的依賴日益加深。

- (3) 臺灣邇來在北、中、南各地迅速擴展科學園區，由於高科技工業用水量遠勝於傳統工業，在政府發展經濟考量下，水權分配優先順序尚屬重工輕農，將使農業灌溉水源益形短絀。

## 2、可耕農地之數量已驟減：

- (1) 農地用途遭大幅放寬並移作他用：

按農業發展條例（下稱農發條例）、都市計畫法、區域計畫法及土地法等相關法令，分別經 89 年、91 年、92 年及 96 年等多次修正及配合修正放寬農地用途及任何自然人均可承受農地。次按 90 年 8 月 26 日全國經濟發展諮詢會議（下稱經發會）結論略以，達成「6 個月至 1 年內研擬加入世界貿易組織（World Trade Organization，下稱 WTO）後農業用地之需求總量、可變更農地數量，妥善規劃農地釋出之短、中、長期政策與計畫」。復按行政院於 84 年 8 月 3 日以臺 84 農 28277 號函核定實施「農地釋出方案」後，考量我國加入 WTO 後農業發展功能定位已隨之調整、配合非農業部門及新興產業所衍生之用地需求、農地資源功能定位之轉變及國土計畫法(草案)之擬定等所需，爰經 88 年召開研討會檢討後，並分別於 90、91 年委託政策規劃研究，完成「農地釋出短、中長期政策」之撰擬，並於 91 年 11 月間報經行政院裁示略以：農地釋出方案已完成階段性任務，同意廢止，另以農地釋出短、中、長期政策取代之；並附帶決議：該短、中、長期政策應再提送第 5 次全國農業會議討論修正后，送

請行政院核定。

農委會嗣於 92 年 3 月下旬召開全國農業會議中，以「農地資源之合理管理與永續利用」議題廣邀學者專家研商，並獲致相關結論，爰配合修正納入「農地釋出短、中長期政策」相關內容，以期在不影響農業生產環境之原則下，落實土地資源合理分配與利用，達成地利共享之目標。該會並於 92 年 12 月 11 日案陳行政院交議經建會多次研商審議，終於 93 年 3 月 18 日核定修正為「農地釋出原則與作法」，以國土計畫法(草案)完成立法程序與否作為分界點，在尚未完成立法程序前之相關作法，因牽涉各相關土地、目的事業主管機關之權責，且其中大部分項目為現行各機關已在推動之業務，仍應由各主管機關本於權責繼續推動辦理<sup>7</sup>。

綜上，該等農地釋出及用途放寬等舉措容已造成可耕地驟減之虞。茲舉例說明如下：

- <1>經綜整 90 至 95 年立法委員質詢內容紛紛指出，農民一窩蜂搶進「休閒農業」，藉申請農舍之名，在原屬可耕地上大量興建「觀光民宿」及「休閒農場」……。蓋農舍大鬆綁，農地形同建地。
- <2>都市計畫農業區及非都市土地鄉村區、工業區、風景區已放寬農業用地變更使用限制，免受「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」有關變更條件之限制。
- <3>96 年 5 月 14、15 日，主管機關表示，將進

---

<sup>7</sup> 資料來源：農委會企劃處於 97 年 12 月 5 日到院出席諮詢會議所檢附資料。

一步檢討放寬農地使用限制，俾讓都市、科學園區及高鐵車站周邊農地得變更為住宅用地……。經建會亦表示，該會正積極研擬放寬農地變更改用途，以開發低密度、高品質之「鄉村型優質田園住宅社區」。尤以高鐵、工業區、科技園區附近之大型農地區域……經選定的農地區域，將放寬住宅僅能建農地 1/10 面積之限制。

<4>在農村再生條例（草案）<sup>8</sup>法案未通過前，行政院將依據「農村改建方案」展開農村改建工作，並預計分 10 年投入 1,000 億元辦理農村改建，預計可改善 4,000 處農村的公共設施，協助 50 餘萬戶農村改建住宅。

<5>經彙整行政院 92 年至 97 年發布之多則新聞資料暨行政院院長於立法院各會期之施政方針報告顯示，政府為帶動國內經濟成長、促進產業多元化，以及兼顧研究與觀光效益並活化農地使用，已檢討相關法令，利用閒置農地新建農業生物科技園區（屏東生技園區、嘉義香草、藥草生技園區……）、有機蔬果、花卉教學示範園區、休閒農漁園區、臺灣南北客家文化園區（北苗栗、南六堆）、創意文化園區（花蓮、臺南、嘉義……）、新竹竹北生物醫學園區、生態園區（福寶生態園區、漢寶濕地生態園區……）、媒體園區及環保科技園區（臺南柳營環保科技園區、花蓮縣鳳林環保科技園區、桃園觀音環保科技園區）……等

---

<sup>8</sup> 農村再生條例（草案），請參閱附件 6。

。

(2) 可耕地遭嚴重污染之虞：

工廠、加油站、非法棄置場址等污染源毗鄰農地比比皆是，「灌排分離」亦始終無法落實，致使可耕地污染嚴重，此可由環保署統計數據：「在 116 公頃隨機採樣檢測農地中，疑似受污染農地面積竟占總面積之 25.8%，而全臺檢測農地經進一步查證公告屬污染控制場址者則高達 604 處」及營建署之說明：「工業主管機關推動之『釋出臺糖土地政策』，多將農業用地提供興辦工業人作為『工業區』使用，造成與農業使用不相容之工業散布於農地中……」，足資佐證。

(3) 可耕地呈現貧脊之隱憂：

現存農地在長年施用化學肥料後，缺乏適當之輪替經營機制，可耕地土壤貧脊情況似可預期。

(4) 部分農業縣市因地層下限之故，疑有農地逐漸消失之虞：

過度抽用地下水造成地層下陷之農業縣市地區已如前述，下陷總面積依據經濟部公告資料，已達 1,277.86 平方公里，其中雲林、彰化及嘉義等地區僅在 96 年持續下陷面積即分別高達 551.5、225.6 及 26.1 平方公里，疑有若干耕地面積因而從中消失。

3、糧食生產人力不足之隱憂：

臺灣每位農民種稻平均淨收入僅約 11 萬元/年、9,167 元/月，尚不及最低工資 17,280 元/月，致農民寧願坐領休耕補償費而另謀他就以維生計，況且農耕人力多已出現老邁現象，要彼等



再下田重拾機具辛苦耕耘恐有實質困難，復以大部分年輕人多已不願從事勞力性工作，已使糧食生產人力出現不足之隱憂。

#### 4、發展生質能源，侵蝕糧源之虞：

依據能源局 96 年能源科技研究發展白皮書，國際能源總署表示，全球將無法供應充足可靠的能源，復因全球開發中國家人口與經濟快速成長等雙重需求因素，全球能源供應體系勢將更形脆弱。對照臺灣天然資源蘊藏貧乏，進口能源依賴比例逐年提升，已由 73 年之 88.8% 攀升至 96 年之 98.2%，值此臺灣能源供需愈顯吃緊之際。臺灣必須同時面對全球溫室氣體減量之沉重壓力，勢將迫使我國逐年減少對於石化燃料等傳統能源之依賴，生質能源技術……等再生能源技術之研發，勢將漸成為國內研發市場主流之一。惟發展生質能源將使用大量耕地栽植糧食作物，將與傳統糧食生產發生耕地競合作用，相關主管機關在能源作物與糧食作物之耕地間，如欠缺相關總量分配與管理配套政策，其將有侵蝕國內糧源之虞。

綜上，據聯合國相關糧食組織機構資料顯示，全球糧價在最近 3 年已上漲 83%，僅 96 年即已飆升 40%，小麥、玉米及稻米等日常基本主糧價格，皆創歷史新高，目前已約有 40 個國家陷入糧荒危機，各國紛紛祭出搶糧措施，已成為全球當前最迫切亟須解決之經濟問題。復為減緩石化燃料產製過程排放大量二氧化碳等溫室氣體問題，以及面對全球天然能源如石油、天然氣等地球總蘊藏量即將用罄之困境，各國紛紛斥鉅資研發生質能源。然而，生質能源因使用糧食作物為原料，在相互競爭拉抬下，更加速糧價之飆升。

反觀臺灣除稻米以外主糧，大部分皆須仰賴進口，穀物自給率早已呈現下降趨勢，加以島內氣候暖化問題之嚴重性不下世界各國，天然資源蘊藏亦顯貧乏，能源已幾近全數仰賴進口，又有人主張，投入大量耕地與糧食作物生產生質能源。惟值此全球糧荒警訊頻傳之際，面對國內大部分糧食、能源皆須仰外的窘境，相關主管機關有何回應或相對作為，能否因應此全球危機而使國計民生無虞甚或提升國家競爭力，不無疑慮，顯有調查研究之必要。茲將本專案調查研究之研究方法與過程，敘明如下：

#### 肆、研究方法與過程：

茲將本案研究方法、過程及架構，分述如下（詳表 1 及圖 1）：

- 一、97 年 8 月 27 日至 12 月 25 日，持續廣泛蒐集、研閱參考資料及查詢相關法令規定、依據：
  - （一）蒐集本案相關法令規定計 2 大類 51 種，詳附件 1。
  - （二）蒐集本案重要名詞定義計 2 大類 31 種，詳附件 2。
  - （三）蒐集並研閱相關學術論文、調查、研究及統計報告計 46 篇，詳參考文獻。
  - （四）蒐集立法院就全球糧荒相關議題之質詢暨行政院答復內容（略）。
  - （五）蒐集並研閱平面媒體、電子媒體相關報導及相關主管機關、單位（經建會、內政部、農委會、環保署、能源局、各縣、市政府、大專院校、民間團體）發布之新聞稿及網站刊載內容（略）。
- 二、97 年 8 月 28 日，舉辦本案期初座談會暨範疇界定會議：

由本案調查研究委員召集本院財政及經濟委員會周前主任秘書萬順、農委會農糧署（下稱農糧署）副署長暨相關業務主管人員及本院協查研究人員等共同研討本案研究範圍、方法、方向及我國農業政策現況。

- 三、97年9月2日，將前揭座談會會議紀錄函送與會人員，並就有關事項向農委會函詢及調卷。
- 四、97年9月29日，農委會依前揭會議決議暨本院前開函詢事項，檢附相關說明及佐證資料到院。
- 五、97年10月9日，依據農委會前開查復疑點，再向農委會、能源局、環保署及內政部（營建署、地政司）函詢及調卷。
- 六、97年10月24日，赴臺中、彰化地區實地履勘公糧管理及農地休耕、復耕情形：

由農糧署陳文德署長簡報「推動稻米產業輔導措施、輪作休耕措施及公糧庫存管理作業情形」，並由該署主任秘書、中區分署分署長、臺中縣霧峰鄉農會黃景建總幹事、彰化縣政府農業處等相關人員針對相關問題簡要說明，嗣隨同本院調查研究委員赴臺中縣霧峰鄉農會北柳倉庫區實地瞭解公糧倉儲、檢驗、包裝等管理情形，並分別赴臺中縣霧峰鄉及彰化二林鎮農地履勘水稻種植、綠肥作物及牧草等輪作情形（履勘照片及行程請參閱附件3）。

- 七、97年11月17日，召開本案第2次座談會議：

由本院調查研究委員召集農糧署業務主管人員及本院協查研究人員等共同研討本案期中報告初稿暨諮詢會議相關籌備事項。

- 八、97年12月1日，召開本案第3次座談會議：

由本院調查研究委員召集農委會企劃處、農糧署、水保局、內政部營建署、地政司及經建會都市及

住宅發展處相關業務主管人員等共同研討我國農地政策現況及缺失情形，並由農委會企劃處廖安定處長簡報說明。

九、97年12月5日，召開本案專家學者諮詢會議：

邀集農業經濟、農糧及農地利用管理相關領域專家學者，計有國立中興大學社會科學暨管理學院行銷學系吳教授明敏、國立臺北大學公共事務學院不動產與城鄉環境學系李教授承嘉、國立臺灣大學生物資源暨農學院農業經濟學系吳教授榮杰、國立臺北大學公共事務學院不動產與城鄉環境學系陳教授明燦、中央研究院經濟研究所張教授靜貞等到院接受本院調查研究委員諮詢，並分別請農委會企劃處、農糧署、農田水利處、營建署、內政部地政司、經建會都市及住宅發展處、臺灣糖業股份有限公司等相關主管人員簡報及說明（專家學者簡歷及會議紀錄重點內容，請參閱附件4。）。

十、97年12月15日至25日，將本案期末報告初稿分別送請相關人員審閱：

計分別送請本院調查研究委員、農糧署、經建會都市及住宅發展處相關業務主管人員及本院協查研究人員等共同研提意見，據以修正本案期末報告初稿。

十一、97年12月25日，召開本案第4次座談會議：

由本院調查研究委員召集本院協查研究人員等共同研討本案期末報告定稿暨提送財政及經濟委員會審查相關事宜。



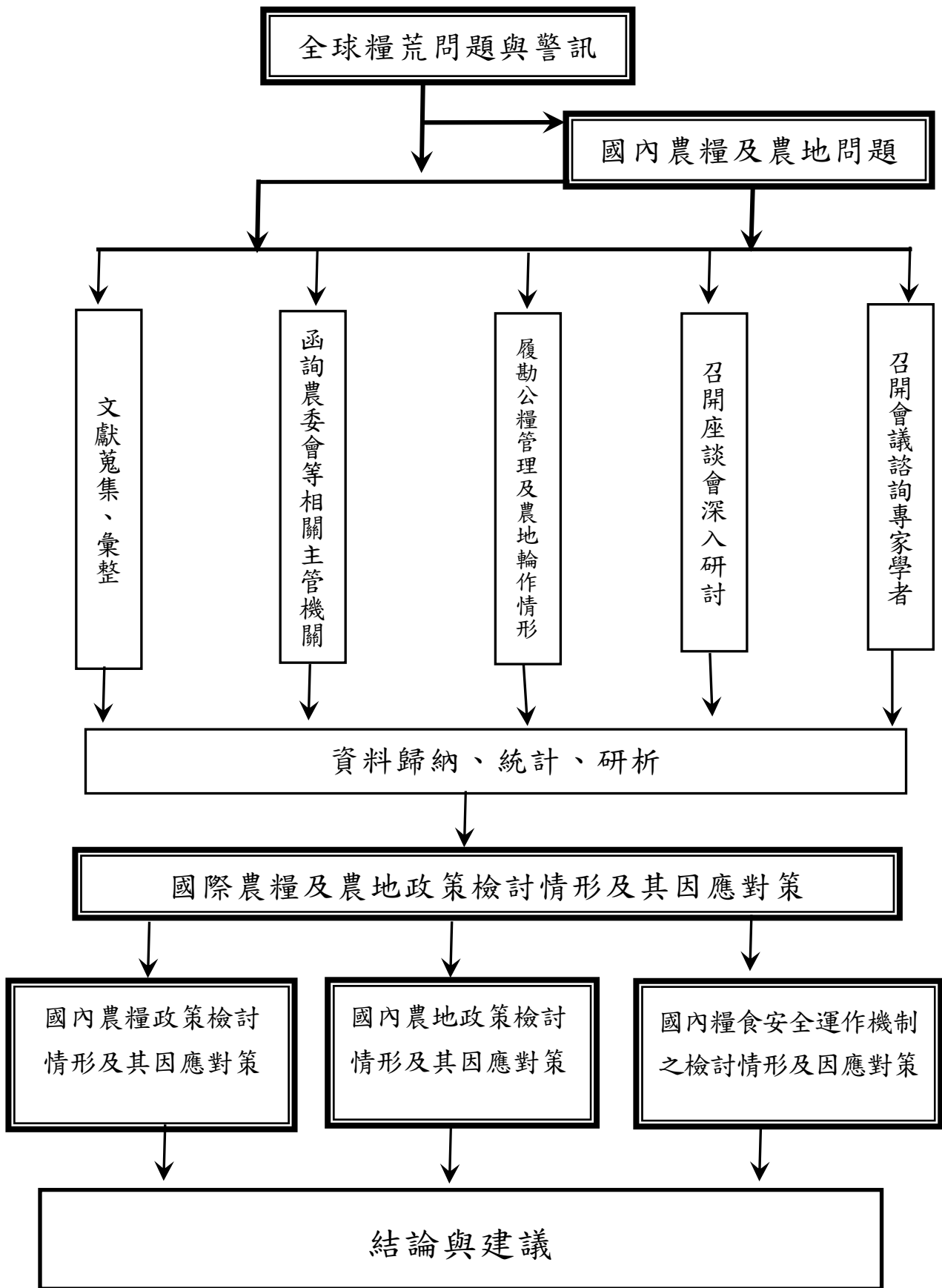


圖 1 本案研究架構圖 (本研究整理繪製)

## 伍、研究發現與分析：

案經本院針對本案相關議題分別函詢相關農業及農地政策管理暨執行業務主管機關，並邀集前開機關主管人員、相關領域專家學者到院研討座談及諮詢。茲將發現及分析所得，按國際針對全球糧荒問題之農業及土地政策發展情勢及其因應對策、國內農業政策檢討情形及其因應對策、國內農地政策檢討情形及其因應對策及國內糧食安全之相關運作機制等 4 大部分，分述如下：

### 甲、國際針對全球糧荒問題之農糧及農地利用政策發展情勢及其因應對策：

#### 一、國際農業發展情勢<sup>9</sup>：

21 世紀以來，全球農業飽受全球化、地球暖化及能源糧食價格高漲等之衝擊，當前國際農業發展面臨新情勢如下：

- (一) 農業經貿自由化持續進行，農產品市場競爭益加劇烈。
- (二) 世界人口及經濟持續成長，糧食安全及食品衛生安全備受重視。
- (三) 科技資訊不斷創新，改變全球農產品之經營及商業運籌模式。
- (四) 地球過度開發，溫室效應災變頻傳，自然生態環境遭嚴重破壞。
- (五) 高油價，高糧價時代提前來臨，節約減碳勢在必行。

#### 二、國際農糧政策之因應措施<sup>10</sup>：

自 2008 年初以來，全球糧食價格持續走高，主要糧食生產國家，為確保國內糧食供應無虞，及平抑國內糧食價格，先後採取加強糧食監控與管制之措

<sup>9</sup> 資料來源：農委會農糧署及企劃處於本院出席座談會及諮詢會議前查復資料。

<sup>10</sup> 資料來源：農委會農糧署查復資料於本院出席諮詢會議前查復資料。。

施，包括：禁止或限制出口、課徵出口關稅、嚴格取締囤積並科以刑罰等，各國前述措施於 4 月達最高峰。面對此全球問題，觀察美、歐、日本等先進國家，短期多以貿易、糧食或生質能源政策調節，措施包括：(1)徵收出口關稅或暫停、減少糧食出口；(2)降低關稅，鼓勵進口國外糧食；(3)調整或減少糧食作物移作生質能源等，例如歐盟強制將過去長期實施的休耕補貼暫停 1 年；中長期則由生產面鼓勵糧食生產，提高糧食自給率，或是發展第 2 代生質能源，進而以農地利用管理配合糧食增產策略或維護農業生產環境之完整。茲將國際相關組織及主要國家或地區採行措施之重點內容，分述如下：

(一)國際相關組織之因應措施：

1、面對全球農產品價格高漲問題，有關 OECD、FAO (2008)、Joachim von Braun, et al. (2008)

建議之因應措施簡述如下：

(1)對貧窮國家進行人道援助，並協助其農業投資。

(2)取消課徵出口稅、出口禁令等貿易限制政策。

(3)加強提高農產品供給之研發，運用生物基因改造技術以提高農作物產量。

(4)考慮凍結或減少目前生質燃料產量直至糧價下跌至合理水準為止，並加速第 2 代生質燃料之生產技術研發與應用。

2、根據 2008 年 6 月世界銀行「全球糧食危機及應採之行動」報告，為抑制全球糧食市場螺旋式上漲之糧價，國際社會目前提出「全球糧食新政策」因應，試圖解決糧食危機，重點包括：

(1)提高世糧署援助預算。

(2)提供財政和技術支援以增加農作物供應。



- (3) 增加農業研發投資及改善基建通路，提高農業生產力。
- (4) 提供有利民間進行農業投資的環境。
- (5) 為小農開發創新型的風險管理和作物保險工具。
- (6) 減少對生質燃油相關補貼、授權及關稅，並加速開發第 2 代纖維素燃油產品。
- (7) 解除導致全球糧價進一步高漲之出口禁令。
- (8) 達成杜哈回合協定，消除生產者補貼和進口關稅造成之扭曲。
- (9) 採取集體行動，使未來全球糧食市場更穩定可靠。

(二) 主要國家或地區之因應措施：

1、美國：

以各種農業、能源相關法案為基礎，並且以國內生產之糧食優先供應國內使用為原則。由於其為現今世界糧食主要出口國，故在此波國際糧食飆漲漩渦中所受衝擊較少。其因應措施如下：

- (1) 對全球糧食危機之因應對策重點如下：
  - <1> 加強現代化及緊急援助倍增計畫。
  - <2> 提升鄉村發展及農業生產力為外交優先政策。
  - <3> 修正生質能源策略，避免能源安全與糧食安全目標相互衝突。
  - <4> 建立以 WTO 杜哈回合結論為重要基礎。
  - <5> 建立美國對全球糧食安全之策略並與有力組織建構糧援、發展、能源及貿易之聯結。
- (2) 美國布希政府於 2008 年 5 月間發布因應全球糧食安全危機政策，並採取短期及長期措施以解決危機：

<1>短期措施：

- 2008年4月，透過美國農業部計畫-愛默森信託，提供2億美元緊急糧食援助。
- 2008年5月1日，布希總統要求國會再撥付7.7億美元之緊急糧食發展援助。國會計已撥付超過18億美元之緊急糧食援助及有關災難之紓解措施。
- 預定透過其他既有之糧食安全援助計畫，在2008及2009年花費約50億美元，據以對抗全球糧荒危機。

<2>長期性措施：

- 布希總統在國情咨文演講，提議直接從開發中國家之農場購買25%糧食，以援助開發中國家。
- 布希政府強調成功之WTO杜哈回合結局，對於糧食安全長期策略之重要性，提醒自由化農業貿易制度將降低糧食成本並結束補貼引起之市場扭曲。儘管當時杜哈回合談判結局失敗，布希政府仍堅持此論點。
- 強調基因改良食品之重要性，要求各國家移除對透過生物技術發展作物之任何障礙。
- 在7月8大工業國(G-8, Group of 8, 下稱G-8)高峰會議，將糧食安全列為最優先考量議題，並自2008年1月增加糧食援助經費總計超過100億美元。
- 在G-8高峰會議期間，美國及日本更針對非洲糧食安全提出非洲整體農業發展計畫之策略。

(3)國內糧援措施：

- <1>預定花費近600億美元在食物救助之相關計

畫，包括每月提供 2,600 萬美國人救助之食物券計畫<sup>11</sup>(Food Stamp Program)，2008 年預計提高為 6.5%，增至 2,800 萬人受益(2008 年 10 月 1 日起更名為「補充營養協助計畫 (Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)」。)

<2>透過緊急食物救援計畫，提供 500 萬美元豬肉援助國家食物銀行(National Food Bank)及湯廚(Soup Kitchen)。

<3>美國農業部增加 1,500 萬美元對女性、嬰兒及兒童特別營養補充計畫之補助，此增額計畫增加 18.6% 女性、嬰兒及兒童之協助。

<4>美國農業部 2008 年倡議將政府公有商品交換為高附加價值之農產品，政府預定透過農業部營養援助計畫分配 900 萬美元食物。

## 2、日本：

以「食料、農業、農村基本法」、「食育基本法」等相關法規、政策為基礎，以及提升糧食自給率為前提之下，積極推動下列因應措施：研發稻米相關食品，鼓勵國民增加生產過剩稻米之食用量，取代生產不足麥類、積極加強國際農業合作相關事宜、鼓勵廠商前往世界各地從事生產糧食相關業務、訂定糧食短缺時之因應對策等全方位政策措施，以期能安全渡過此波國際糧食飆漲危機。其因應措施如下：

(1) 確保國內之農業資源：

<1>在「物」的方面，積極活用國產農產品：  
增加稻米之新用途（如以稻米粉替代麵

---

<sup>11</sup> 資料來源：農委會查復資料、吳明敏教授於本院 97 年 12 月 5 日諮詢會議提供之書面資料。

粉、發展飼料米等)、提高飼料自給率(如青割玉米、廚餘及食品剩餘物之利用等)、擴大加工及業務用者對國產農產品之使用比例、擴大農產食品之輸出。

<2>在「人」的方面，培育未來農業之經營者：落實水田及早作經營所得安定對策、推動多樣化之農業經營模式、促進農業及非農業部門之年輕人務農。

<3>在「土地」的方面，確保生產糧食之農地資源：

推動農地改革政策(如確保優良農地、放寬農地租賃限制、促進農地之集中經營、推動農地資訊網等)、擴大一般企業等以租地方式從事農業生產、推動廢耕地之復耕。

<4>在「技術」方面，要發揮農業之潛在能力：加速開發先驅性、創新性技術、強化農業與食品業等之合作關係。

(2)確保輸入糧食之安定供應：

透過推動國際合作及強化情報蒐集等方式，促進輸入糧食之多元化及安定。

(3)儲備主食用及飼料用穀物，以因應緊急狀況：

<1>針對主要作物如稻米、大豆、小麥、飼料穀物等，作好一定數量之安全儲備工作。

<2>制定「緊急狀況時之糧食安全保障指導手冊」，並依事態之嚴重性(分3級)採取相關措施，以供應國民之最低糧食需求。

(4)休耕地現況：

<1>日本休耕地面積，1985年之前大約13萬公頃，自1990年後急速增加，至2005年達38.6萬公頃。

<2>2005 年休耕地總面積 38.6 萬公頃中，持有耕地非農家及自耕農家占 24.1 萬公頃，約 60%。而休耕地面積，以持有耕地非農家及自耕農家比例為最多，分別為 27.1%、32.8%。

<3>根據調查，休耕地發生原因以「高齡化以致勞動力不足」最多，約 45%。其次為「生產力低」、「農地無人承接」、「土地條件惡劣」等原因。

### 3、歐盟：

實施共同農業政策，採取降低休耕獎勵、研擬採用基因農產品之可行性，部分歐盟會員國並考慮限制小麥等穀物外銷策略等方式應急。其因應措施如下：

- (1) 依據歐盟 1992 年之共同農業政策規定，為避免生產過剩，要求農場主領取補貼每年必須將一定比例之土地休耕，此休耕比例在 2000 年時設定為 10%，隨近年農產品價格大幅上漲，歐盟於 2007 年 9 月決議暫停實行強制休耕規定 1 年。
- (2) 2007 年 12 月，歐盟決定取消對大部分穀物產品徵收進口關稅。
- (3) 2008 年 3 月，歐盟宣布自 4 月起，將牛奶生產配額提高 2%，以滿足日益旺盛之歐盟與國際市場需求。

### 4、韓國：

- (1) 為減輕國際原物料上漲對農民生計之衝擊，於 2008 年籌措 1 兆韓元特別資金提供農民「飼料購買資金」，並為穩定進口物價，調降進口關稅配額稅率，鼓勵推廣種植青麥及喬麥等作物

，及計畫加強確保長期穩定供應韓國之海外穀物農場。另一方面刺激國內對米類加工食品之需求，以替代麵粉類之消費。

- (2) 為提高糧食自給率，除計畫維持稻米等主食之自給率（目前 95.5%）外，另將輔導休耕農地或稻田收割後轉種大豆等輔助性作物，以增加作物生產。另外宣導「優良飲食習慣文化」及開發適合韓國人口味之菜肴，並鼓勵選用自給率較高之食物種類。
- (3) 為提升糧食自給率，頃正考慮放寬土地限制及權衡開發及保全之需求，適切進口糧食，以期雙管齊下解決糧食不足問題。
- (4) 為穩定穀物進口及相關進口物資，自 2007 年 12 月籌組「國際穀物價格上漲因應工作小組」，持續監視國內供需變化。

#### 5、中南美洲諸國：

阿根廷雖為麥類及畜產品出口國，但是為減緩其國內物價波動，採取限制穀物出口策略；墨西哥為提升國民所需食用玉米之產量，亦研議解除生產基因玉米之禁令。

#### 6、亞洲其餘國家：

中國以滿足老百姓糧食需求為優先考量，積極進行限制糧食外銷等調控策略；印度除准許部分高價稻米可有條件外銷外，其他糧食產品禁止出口；越南及泰國等稻米外銷國，以供應其國內需求為優先考量，對於未簽約國家要求提供稻米相關事宜，則採逐案審核。

#### 7、澳洲：

2001 年，稻米外銷量曾高達 260 萬公噸，嗣遭逢連續多年之乾旱打擊後，迫使必須於 2007

至 2008 年緊急進口稻米 40 萬公噸，以滿足國內需求。此外，2007 至 2008 年小麥產量僅為近 10 年平均產量 60% 之情況下，將以供應境內需求為優先考量。

### 三、國際農地政策之因應措施：

國際主要先進國家在面對全球糧荒警訊，有關農地管理之因應措施大多以「計畫管制」為手段，茲分述如下：

#### (一)美國：

將農地保護與資源保育議題相提並論，提供農場經營者適當之減稅措施、防止農地變更與改善農場經濟能力、推行農地保育地役權、鼓勵商業化農業經營活動，並透過成長管理策略控制農地開發總量與區位以解決農地變更問題、劃設農業緩衝區等。茲將其為避免農地資源過度開發之相關政策，摘述如下：

#### 1、長期休耕保育計畫：

針對加入該計畫的土地總面積採總額管制，截至 2007 年年初，加入該計畫土地總面積已達 36.7 百萬英畝，而自 2002 至 2006 年美國政府對該計畫之支出合計達 92 億美元。

#### 2、溼地保育計畫：

主要目的在於復育原為溼地的農地。至 2006 年為止，美國加入此計畫之土地面積已達 185 萬英畝，自 2002 至 2006 年美國政府對 CRP 之支出合計達 13 億美元。

#### 3、環境品質補助計畫：

主要目的在於提供財務與技術，協助農民在農場、牧場上建置環境保育之設施，以整合環境保育與農場運作實務。在 2002 至 2006 年間，環

境品質改進計畫支出之金額總計為 39.3 億美元。

4、野生棲地補助計畫：

主要係提供農民與土地擁有者補貼之誘因，據以改善特定土地成為合適之野生棲地，進而保育各種野生動植物之生存環境與條件。2002 年美國農業法通過該計畫後，每年平均約有 5,000 萬美元經費投入該項計畫。

5、安全保育計畫：

旨在獎勵對實施有效環境管理實務的農場，同時也補助農場採用提高保育效益的營運措施。2004 至 2006 年，安全保育計畫之總經費為 5 億美元。

6、保育技術協助計畫：

美國農業部將現行農場保育與環境改善技術，提供給參與該計畫之農民，期使農民能以較佳之技術從事農地保育工作。

7、牧草地保育計畫：

本計畫要求參與農民簽長期土地租賃契約(10、15、20 或 30 年)或售出永久使用權，始得以在允許正常牧草收割的運作方式下，獲得計畫的補貼。計畫目的在於改善與保育原始的放牧地。

(二)英國、日本：

根據農業用地資源調查資料，針對農業用地之農作適宜性，予以分級分區管理，土地平坦、肥沃之優良農業用地給予絕對之保護，限制變更開發使用。較為貧瘠、不適農耕之土地則依計畫及實際開發需求，予以檢討釋出。

(三)荷蘭、法國及歐盟：

荷蘭重視土地之發展管制與修訂程序、法國提出清楚之空間構想及強有力之協調機制，以促成國



土整體發展，歐盟則推動農業用地種植生質能源作物，並提供保證價格之作法，或許不利於糧食供給，但有助於農業用地之保存與維護。

## 乙、國內農糧政策針對全球糧荒問題之檢討情形及因應對策：

### 一、國內農業發展情勢及問題<sup>12</sup>：

臺灣屬小農家庭農場經營型態，隨著經貿及社會環境變遷及市場逐步開放，農產品貿易逆差逐步擴大，尤以 91 年加入 WTO 後，履行承諾採取降低關稅，開放市場，減少補貼等市場自由化相關措施，對國內衝擊甚大。茲據 96 年農委會農業統計資料，將當前國內農業發展情勢及問題分述如下：

#### (一) 農業產值生長停滯：

96 年臺灣農業產值 3,883 億元，較 10 年前微增 2.5%，較年平均物價上漲率低。

#### (二) 糧食自給率偏低：

糧食自給率僅為 31% (熱能) 或 73% (價格)，較 10 年前減少 7%，糧食自給率低於日韓。

#### (三) 農產貿易逆差急速擴大：

96 年農產貿易逆差為 70 億美元，較 90 年加入 WTO 前增加 31 億元，進口年平均成長率 7.27%，遠較出口成長率 2.1% 為高。

綜上，雖然當前臺灣糧食自給率僅約 31%，已屬偏低，但目前休耕、閒置廢耕農地總面積 25 萬餘公頃，重要農產品如洋蔥、大蒜、花生、冬季蔬菜、柳丁等頻生生產過剩，產銷失衡之情形，而出現「不足中過剩」之突兀現象，主要乃因農業競爭力不足，進口依賴度偏高，農業貿易逆差快速上升，農業生產結構調整緩慢等現象所致。

<sup>12</sup> 資料來源：農委會暨農糧署統計年報，94 年至 97 年。

二、國內農糧管理法令之架構：（如圖 2）

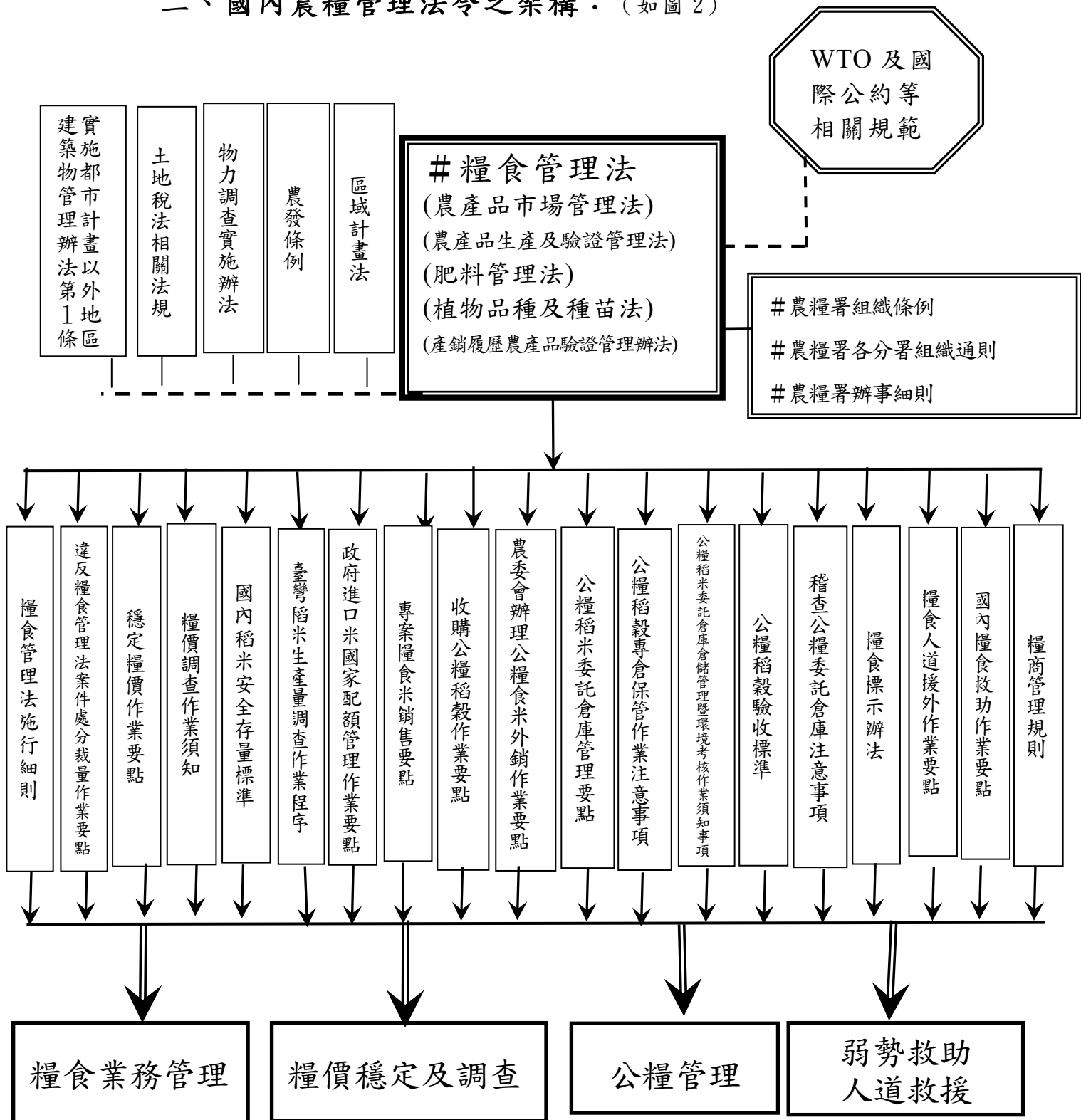


圖 2 國內農糧管理法令架構圖（本研究整理繪製，資料來源：農糧相關法規）

### 三、國內糧價現況<sup>13</sup>：

#### (一)影響國內稻米價格變化因素：

國內稻米屬自由交易市場，稻米價格與成本、品種、品質、栽培方式、收穫量及市場需求等均有密切關係。由於國內稻米自給率達 8 成餘，進口稻米數量所占比例較小，國內稻米價格基本上不受國際價格波動影響，主要係隨著國產米收穫量之增減，呈現季節性起伏。每年於第 1 期稻作盛收期 6、7 月間稻米價格最低，之後持續緩漲至隔年 2 月份（無收穫期）前後稻穀價格最高。該期間各種類稻穀月平均價格上漲約數個百分點至 1 成左右。我國多年來採取各項措施如儲備安全存糧、辦理稻穀保價收購及輔導稻田休耕維護地力等，皆以確保國內糧食供應無虞，並能維持稻米價格之穩定為目標。

#### (二)近期國內糧價上漲原因<sup>14</sup>：

97 年 11 月 30 日稻穀平均價格每公斤約 23.22 元，比 96 年同期間上漲約 1 成，該項價格係適度反映颱風受災損失及自 97 年第 1 期作起，提高各項公糧稻穀收購價格每公斤 2 元，與第 2 期稻作生產成本約增加 1 成所致，其漲幅尚屬合理。同年蕃蜜颱風侵臺期間，恰值國產第 2 期稻作處於開花、孕穗階段，對稻米產量造成影響。初步評估該期總體稻作產量與平常年之 43 萬 7 千公噸糙米量比較，減產將近 6 萬公噸糙米量，減幅約 14%。復因上半年國際能源價格上漲，相對帶動相關稻作生產成本提高。國內消費量最多之梗種稻米，97 年

<sup>13</sup> 資料來源：黃瓊瑤、游勝鋒，臺灣糧食供需狀況與確保臺灣糧食安全之政策措施，農政與農情月刊，第 196 期，97 年 10 月。

<sup>14</sup> 資料來源：同註 13。

11月30日平均批發價格為每公斤34.81元，較96年同日每公斤31.57元，增加10%；白米平均零售價格為每公斤38.79元，較去年同日每公斤35.76元，增加8%，由上可知，該2項價格與稻穀價格呈現同步上漲，對於未來白米批發及零售價格，農糧署表示，將持續密切監視。

#### 四、國內農糧政策檢討情形及因應對策：

##### (一)農委會檢討情形及因應措施：

據農委會表示，臺灣地處亞熱帶地區，擁有優越地形條件及地理環境，且農民勤勞，生產技術水準不錯，但因土地經營規模太小，耕地坵塊零碎以及農民高齡化兼業化，缺乏行銷技能及市場敏感度，農業經營風險高，通路較長，管理效能提升不易，導致生產成本偏高，品質參差不齊，農產價格和農民收益偏低，農業貿易逆差遽增，農業國際競爭力不足。當前臺灣面臨之困境，主要為農地休耕遽增及坵塊細分、農民日趨老化、農業發展停滯、缺乏年輕的後繼經營者及產業競爭力等問題，要突破或解決當前農業的困境就是推動農業轉型，一方面將檢討實施30多年高度保護政策稻米保價收購政策，以及實施10餘年的稻田休耕補貼政策，逐步調整為不扭曲資源使用市場機制之對地補貼直接給付政策。另一方面為制度創新，調整農民及農業經營結構及模式，推動「小地主大佃農」政策及建立中心衛星體系，推動如斗南鎮農會等不同作物型態之產銷整合模式。茲將該會因應全球糧荒危機之相關因應措施，分述如下及繪如圖3：

##### 1、活化休耕農田，鼓勵復耕：

(1)推動休耕田復耕，提高糧食自給率：

<1>提高公糧稻穀收購價，提高農民種稻誘因：

自 97 年 1 期起，提高各項公糧收購價格 2 元：粳稻穀每公斤計畫收購由 21 元提高為 23 元、輔導收購由 18 元提高為 20 元、餘糧收購則由 16.6 元提高為 18.6 元。目前每公頃收購總量第 1 期作為 6,120 公斤、第 2 期作為 4,600 公斤，除對穩定稻穀價格及農家種稻收益具正面效果，並能藉此提昇種稻意願。

<2>種植飼料玉米，提高農田利用率及自給率：

目前國內每年進口飼料玉米約 500 萬公噸，為因應國際飼料玉米價格上漲趨勢，自 97 年起將飼料玉米納入「水旱田利用調整後續計畫」契作獎勵項目，以達增加國產飼料玉米自給率及提高休耕農田利用率等政策目標，期使 97 年全年契作面積可達 3,444 公頃。

<3>獎勵契作牧草及青割玉米：

為鼓勵種植青割玉米，規劃自 98 年第 1 期提高契作牧草及青割玉米獎勵標準，由每期作每公頃 2.6 萬元提高為 3.5 萬元，輪作產銷無虞作物獎勵，則由每期作每公頃 2.2 萬元，提高為 2.4 萬元，並取消現行集團輪作獎勵，以充分供應國內芻料所需。

<4>97 年第 2 期起停止推動種植能源作物：

配合國家能源政策生質能源（燃料）開放自由進口之規劃及考量國產料源生產成本偏高，並避免能源作物「與民爭食、與糧爭地」之疑慮，爰依行政院 97 年 5 月 22 日

第 3093 次會議決議，為確保國內糧食安全及糧價穩定，自同年第 2 期作停止推動於耕地種植能源作物。惟因應國際能源短缺及考量提高能源自主率，未來將加強研發農作廢棄物、纖維作物或藻類供製生質能源之技術。至目前藻類研發生質燃料部分，依據該會水產試驗所研究之成果如下：

- 水產試驗所自 96 年起，進行海藻生質酒精研究，以酵素方式進行醣類分解，經發酵可生產酒精。其技術與產率皆與日本相當，但因酵素為此製程之關鍵，酵素成本較高且來源大多掌握於美國與加拿大等國，因此尚需確實評估其經濟效益。

- 預計 98 年進行以含高油量微細藻生產油脂轉化生質柴油，其主要研究架構如下：

◇進行油藻種源庫建立與生理生態分析：

目前已建立臺灣水生藻類種源庫，並且著手進行藻種含油量分析，之後持續蒐集各地區之藻種，同時針對油脂含量高之藻種，進行其生理與生態研究，以作為嗣後大量培養與誘導高量產油之依據。

◇藻油轉化生質柴油之酵素反應系統：

已建立酵素催化脂肪酸轉甲基酯化，朝向提高酵素安定性與轉化率之方向進行，同時建立由三酸甘油脂直接轉化之酵素系統，嗣結合二酵素開發不同油脂組成來源之同步反應系統，未來將建立目標藻種之基因轉殖系統。

<5>獎勵造林應避免影響糧食生產：

農地造林之區位應優先規劃於經公告整

治完成之污染農地、地層下陷地區、土石易流失之坡地、海邊及長期連續休耕地等生產條件不佳之邊際土地，以長期維護農地資源及農業生產環境。

(2) 擴大經營規模，提高經營效率：

<1> 辦理對象：

95 或 96 年任 1 年連續兩期辦理休耕之農地。

<2> 種植作物：

水稻、得輪作獎勵作物、契作獎勵作物及有機作物。

<3> 地主獎勵：

每期作每公頃給付 4.5 萬元(含)以上(為政府給付 3.5 萬元及承租人支付 1 萬元以上)；另為鼓勵長期租賃，對於連續租賃 3 年(含)以上者，每期作每公頃提高為 5 萬元(含)以上(為政府給付 4 萬元及承租人支付 1 萬元以上)。

<4> 承租人獎勵：

契作飼料玉米獎勵每期作每公頃 2 萬元；契作牧草及青割玉米獎勵每期作每公頃 0.5 萬元；種植有機作物獎勵每期作每公頃 1.5 萬元。

<5> 限制條件：

承租農地得辦理稻穀保價收購，惟不得辦理休耕或造林，亦不得領取契作或輪作獎勵。

2、開源節流，增加政府庫存公糧數量：

依據糧食管理法第 5 條之 1 規定及行政院 95 年 9 月 25 日令，主管機關應於國內適當場所儲

備不低於 3 個月稻米消費量之安全存量。截至 97 年 11 月底，公糧庫存量約計 305,715 公噸糙米量<sup>15</sup>，占國內稻米年消費量之 23%，且國產第 2 期稻作仍正收穫中（按：FAO 建議各國安全存量為消費量之 17~18%；日本安全存糧以 100 萬公噸為目標，占消費量之 12%，韓國安全存糧以 86 萬公噸為目標，占消費量之 18%）。茲將開源節流之措施分述如下：

- (1) 97 年第 1 期作起，農委會已提高各項稻穀收購價格每公斤 2 元（各項調整價格詳前 1 之 (1)），以提升農民繳交公糧意願，增加庫存公糧數量。
  - (2) 依每年既定期程採購政府進口米，補充公糧庫存，其中 97 年進口米應採購數量，將視國際稻米價格辦理採購。
  - (3) 適時檢討撥售飼料米及加工用米，減少公糧稻米撥出。
- 3、管制出口，穩定內需：
- (1) 按糧食管理法第 7 條規定，糧食應准許自由輸出入。但為確保國家糧食安全，得予限制；其限制項目，由主管機關公告之。前項公告限制輸出、輸入之糧食，其輸出、輸入前，應徵得主管機關之同意。
  - (2) 針對國際糧食短絀及優先供應國內之考量，農委會業於 97 年 4 月 29 日先後公告稻米出口限制，對於申請出口數量 5 公噸以上者（含），除應依「稻米出口同意文件核發要點」規定，檢具必要文件向農委會提出申請外，並應檢附

---

<sup>15</sup> 資料來源：農委會農糧署公糧庫存量統計資料，97 年 11 月 30 日。



信用狀正本，其國內離岸價格每公噸 1,200 美元以上（含）者，且為 1 年內收穫之稻米且碎粒率最高 5%，並須具公證單位簽發之品質證明書，始同意出口。

#### 4、緊急外購食米，確保供應：

於動員緊急時期，參考產地稻米生產資訊，規劃外購食米地區及進口數量，依據行政院頒布「封鎖時期外購物資緊急獲得及航運管制作業指導要點」規定，向「外購物資緊急獲得作業組」提出緊急外購食米，以確保供應，並依據產地供應商備貨及運輸所需時程，估算稻米運抵我國港口時間，請「航運管制作業組」協助海外載運作業。

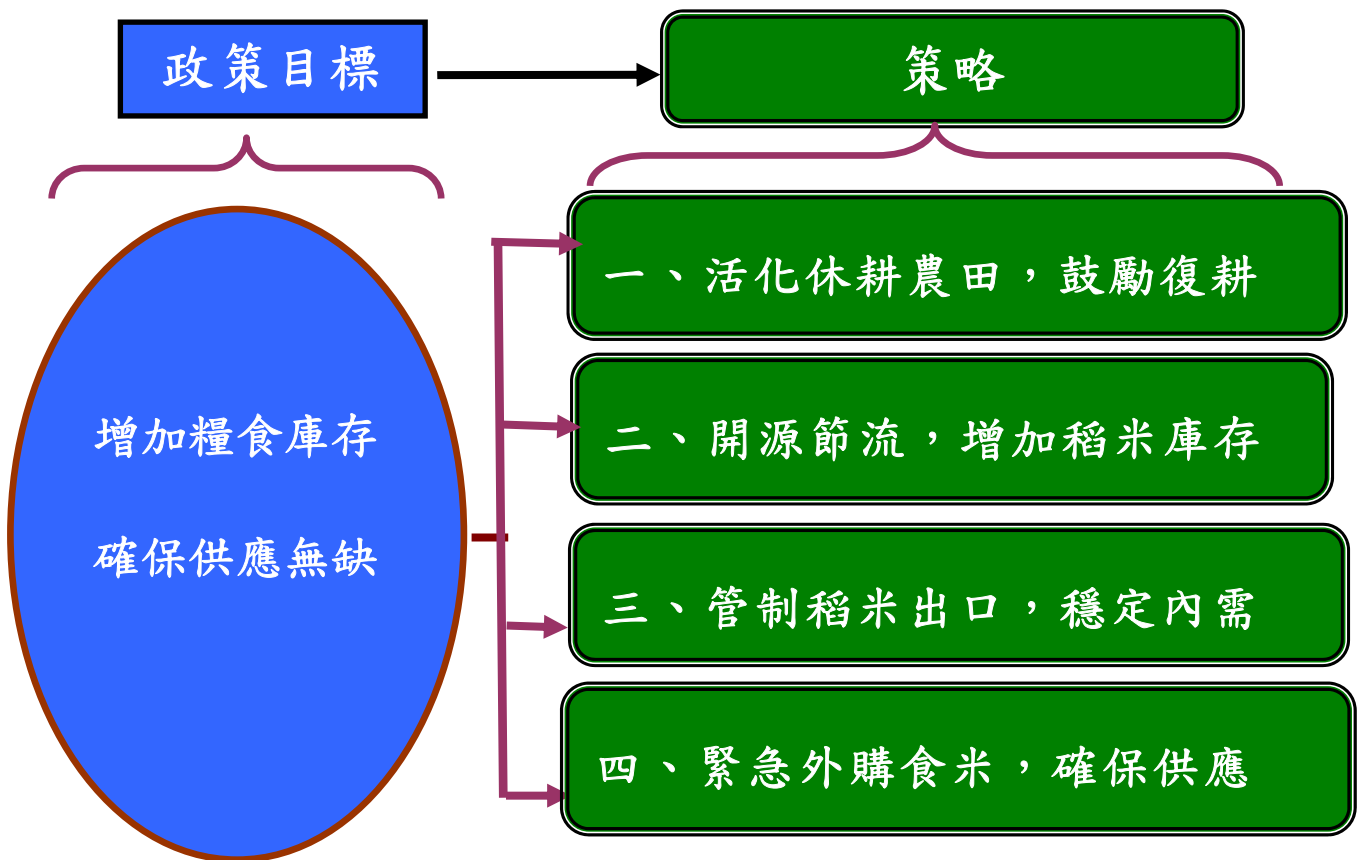


圖 3 我國糧食政策因應策略及措施架構圖（本研究改繪，資料來源：農糧署）

## (二) 國內稻米等糧食、穀類生產農地之分布變化情形：

茲將國內稻米等糧食、穀類生產農地之分布位置及其面積之逐年變化情形，分述如下：

- 1、國內主要糧食為稻米，其次為供製造麵粉之小麥。小麥為溫帶禾本科植物，適合生長在乾冷環境中，因臺灣氣候條件限制，僅能在冬季裡種植，收成品質不如進口小麥，且生產成本較高，目前均靠進口。臺中縣大雅鄉雖與金門縣農業試驗所合作每年契作約 50 公頃種植小麥，惟係作為金門縣之麥種使用，所產小麥則作為酒麴。
- 2、有關國內稻米產地分布，最近 3 (94~96) 年國內稻作面積平均每年為 264,158 公頃，主要分布於彰化 (18.4%)、雲林 (16.4%)、嘉義 (12.1%)、臺中 (10.7%) 及臺南 (9.1%) 等縣。
- 3、86 至 96 年間，國內稻作面積呈現遞減趨勢，由 86 年 364,278 公頃，至 96 年降為 260,159 公頃，稻作面積共減少 104,119 公頃 (-28.6%)。茲將臺灣稻米種植面積與產量變化之關係<sup>16</sup>繪如下頁圖 4。

---

<sup>16</sup> 資料來源：農糧署 97 年 12 月 5 日到院簡報內容。

年總產量(公噸)

種植面積(公頃)

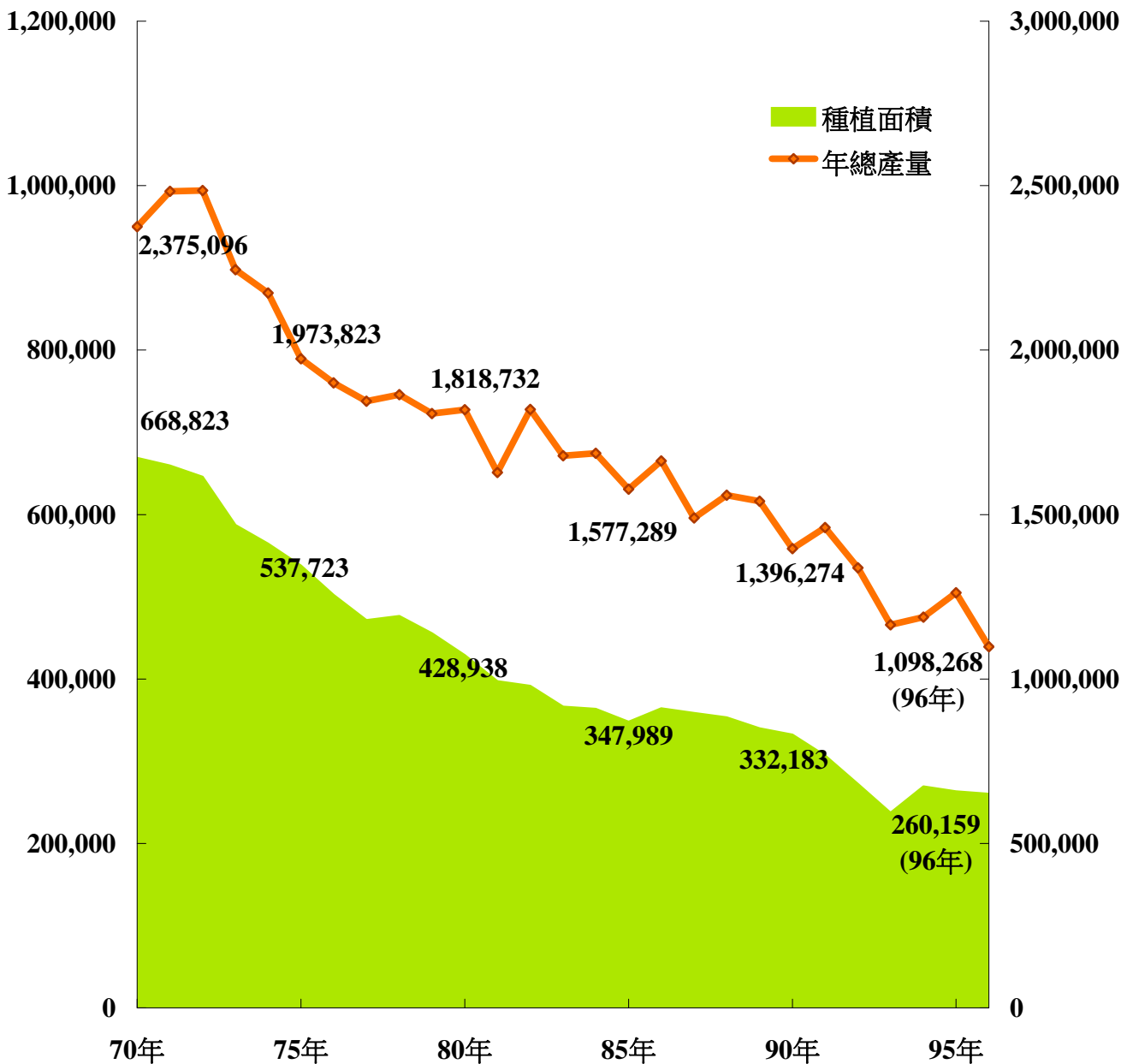


圖 4 臺灣稻米種植面積與產量變化圖 (資料來源：農糧署)

(三)國內農地休耕、復耕之相關補貼、獎勵方式及其分布位置、逐年面積、總核發經費與其變化情形：

1、國內農地休耕、復耕之相關補貼及獎勵方式：

(1)農委會延續 86 年 7 月至 89 年 12 月之「水旱田利用調整計畫」，自 90 年起修正為「水旱田利用調整後續計畫」，持續輔導農民辦理輪作或休耕措施，主要緣自加入 WTO 開放稻米進口

，及削減農業補貼 20%，對於原由政府編列預算辦理收購之農產品，包括水稻、雜糧及甘蔗等保價收購作物，必須逐年調降生產補貼及調整生產結構，以符合我國入會承諾。該計畫依據其政策目標設定以基期年（83 至 92 年）間種植水稻、雜糧、甘蔗等保價作物有案之農田為計畫調整生產之辦理對象。茲將國內農地休耕、輪作之相關補貼標準列如表 2。

表 2 國內農地休耕、輪作之相關補貼標準表

單位：/公頃/期作

給付種類		現行給付標準
復耕	種稻第 1 期作	保價收購
	種稻第 2 期作	(自 97 年第 1 期作起，計畫收購每公斤 21 元調整為 23 元，輔導及餘糧收購比照提高 2 元)
	1.契作作物獎勵	45,000 元
	2.輪作作物獎勵	22,000 元(一般) 26,000 元(集團)
休耕	3.景觀作物專區給付	45,000+1/2 種子費(可辦兩期)
	4.綠肥作物給付	45,000 元(可辦兩個期作)
	5.生產環境維護給付	34,000 元
造林	6.造林給付	20 年給付 161 萬元

註：資料來源：農糧署函復本院資料，97 年 9 月。

(2) 該計畫之休耕給付係屬於 WTO 規範項下之「環境計畫下的給付」，得不列入農業補貼削減範圍，惟給付額度應限於政府計畫所造成額外成本或所得損失。因此，經參酌國內近年來第 2 期作平均種稻農家賺款，及適度考量綠肥及翻耕成本，訂定休耕直接給付標準每期作每公頃 4.5 萬元。

## 2、國內農地休耕之分佈位置、逐年面積及變化情形：

農委會自 86 年推動「水旱田利用調整計畫」及 90 年起之後續計畫迄今，休耕面積自 86 年之 63,584 公頃快速增至 93 年之 239,867 公頃，至 94 年略微下降後，95、96 年則復呈現遞增趨勢，迄 96 年底全國總休耕面積為 222,709 公頃，故整體觀之，休耕面積乃呈現逐年遞增趨勢。至各縣市休耕面積分布情形，主要集中於臺南縣 43,644 公頃、桃園縣 27,231 公頃、雲林縣 26,143 公頃、嘉義縣 23,992 公頃、彰化縣 16,675 公頃、宜蘭縣 14,571 公頃、花蓮縣 13,815 公頃等地區，7 縣市休耕面積 166,071 公頃，占全國總休耕面積 222,709 公頃之比率為 74.6%，近達四分之三。茲將其歷年面積變化及各縣市分布情形，分別列如下頁表 3 及繪如圖 5、圖 6。

表3 休耕地分布位置、面積及變化情形 (單位：公頃)

縣市別	年	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
												面積	占當年休耕面積百分比
宜蘭縣		12,816	13,108	13,160	13,778	13,909	14,590	14,219	15,025	14,749	14,530	14,571	6.54
基隆市		5	5	5	10	15	20	30	35	54	57	72	0.03
臺北縣		3,025	3,118	3,285	3,425	3,541	3,691	3,856	3,975	4,349	4,253	4,711	2.12
臺北市		35	43	62	75	113	184	227	278	421	417	637	0.29
桃園縣		7,515	7,526	9,795	11,928	13,836	22,873	25,567	27,889	26,780	28,025	27,231	12.23
新竹縣		1,298	1,590	2,044	2,491	3,235	5,568	8,174	10,010	7,850	7,862	7,070	3.17
新竹市		31	33	46	56	53	263	897	1,382	924	1,106	866	0.39
苗栗縣		2,015	1,927	2,747	4,584	4,902	7,250	8,071	11,317	8,967	9,714	9,611	4.32
臺中縣		360	584	969	1,423	1,670	2,963	4,584	4,576	3,681	4,003	3,898	1.75
臺中市		3	4	70	85	95	245	251	280	275	336	369	0.17
南投縣		793	430	526	2,342	779	1,128	1,388	1,814	1,614	1,500	1,489	0.67
彰化縣		1,403	2,396	3,886	5,864	6,206	8,605	12,004	15,894	15,008	16,077	16,675	7.49
雲林縣		3,819	9,525	16,558	17,643	17,156	18,782	22,841	25,831	25,215	25,562	26,143	11.74
嘉義縣		3,708	5,010	8,872	11,018	12,558	16,766	20,610	30,590	23,590	24,429	23,992	10.77
嘉義市		110	114	177	273	315	385	442	655	578	630	646	0.29
臺南縣		9,770	17,257	23,150	26,803	28,298	31,471	37,350	50,827	41,926	42,953	43,664	19.61
臺南市		321	365	487	634	800	880	1,002	1,250	1,455	1,770	1,960	0.88
高雄縣		3,968	4,434	5,590	6,498	6,828	7,629	8,209	9,846	10,058	10,460	10,793	4.85
高雄市		62	65	110	153	194	266	345	472	576	674	757	0.34
屏東縣		3,160	3,872	4,226	4,485	4,849	5,266	6,161	7,294	7,268	7,698	7,688	3.45
臺東縣		3,416	3,496	3,831	3,998	4,331	4,794	5,570	6,251	6,036	5,996	6,053	2.72
花蓮縣		5,949	8,663	10,655	11,944	12,773	13,587	14,286	14,377	14,328	14,148	13,815	6.20
合計		63,584	83,563	110,251	129,510	136,456	167,204	196,087	239,867	215,702	222,200	222,709	100.00
較前1年增減			+19,979	+26,688	+19,259	+6,946	+30,748	+28,883	+43,780	-24,165	+6,498	+509	

註：資料來源：農糧署，97年9月。

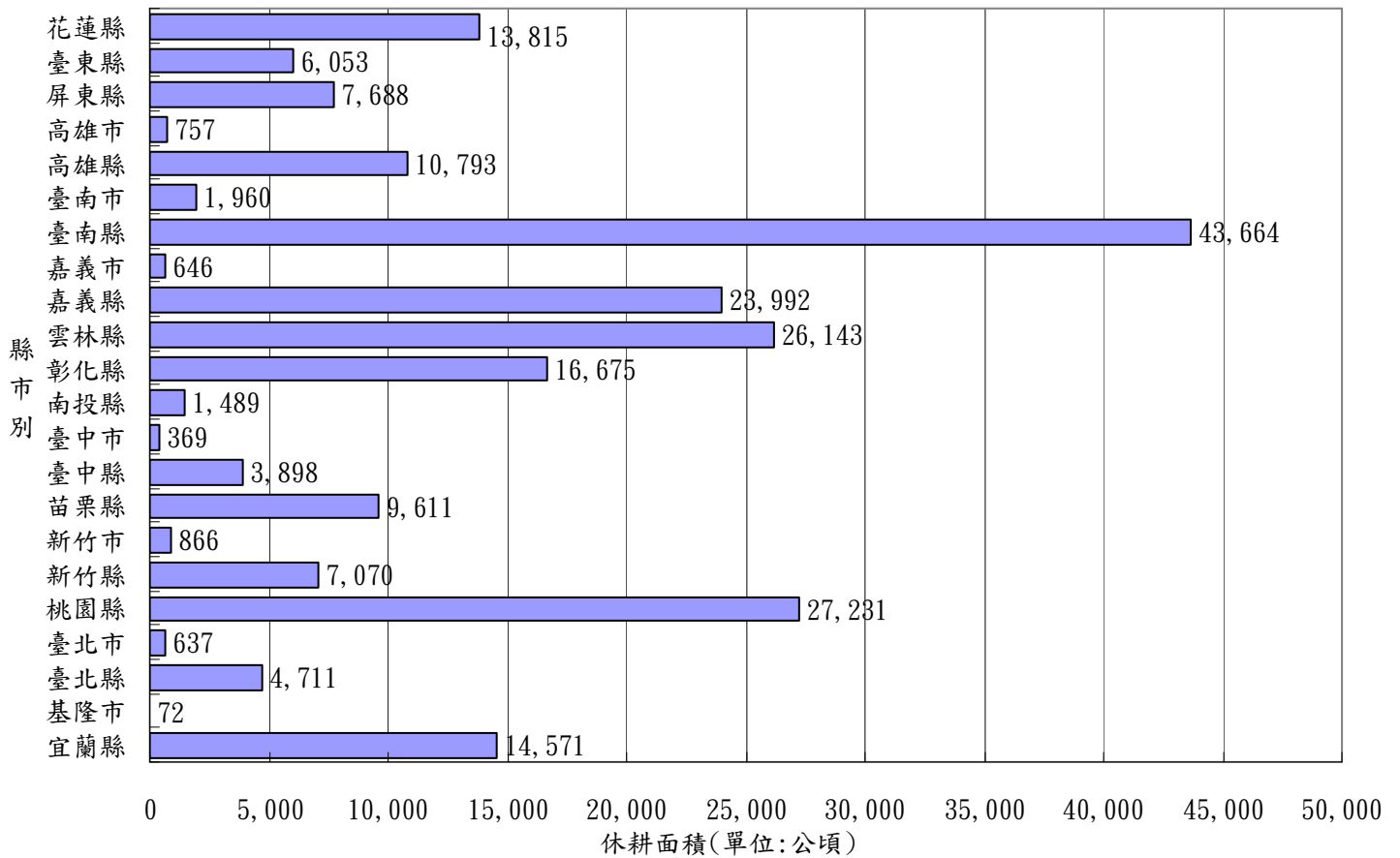


圖 5 各縣市 96 年休耕面積統計圖 (本研究繪製，資料來源：農委會)

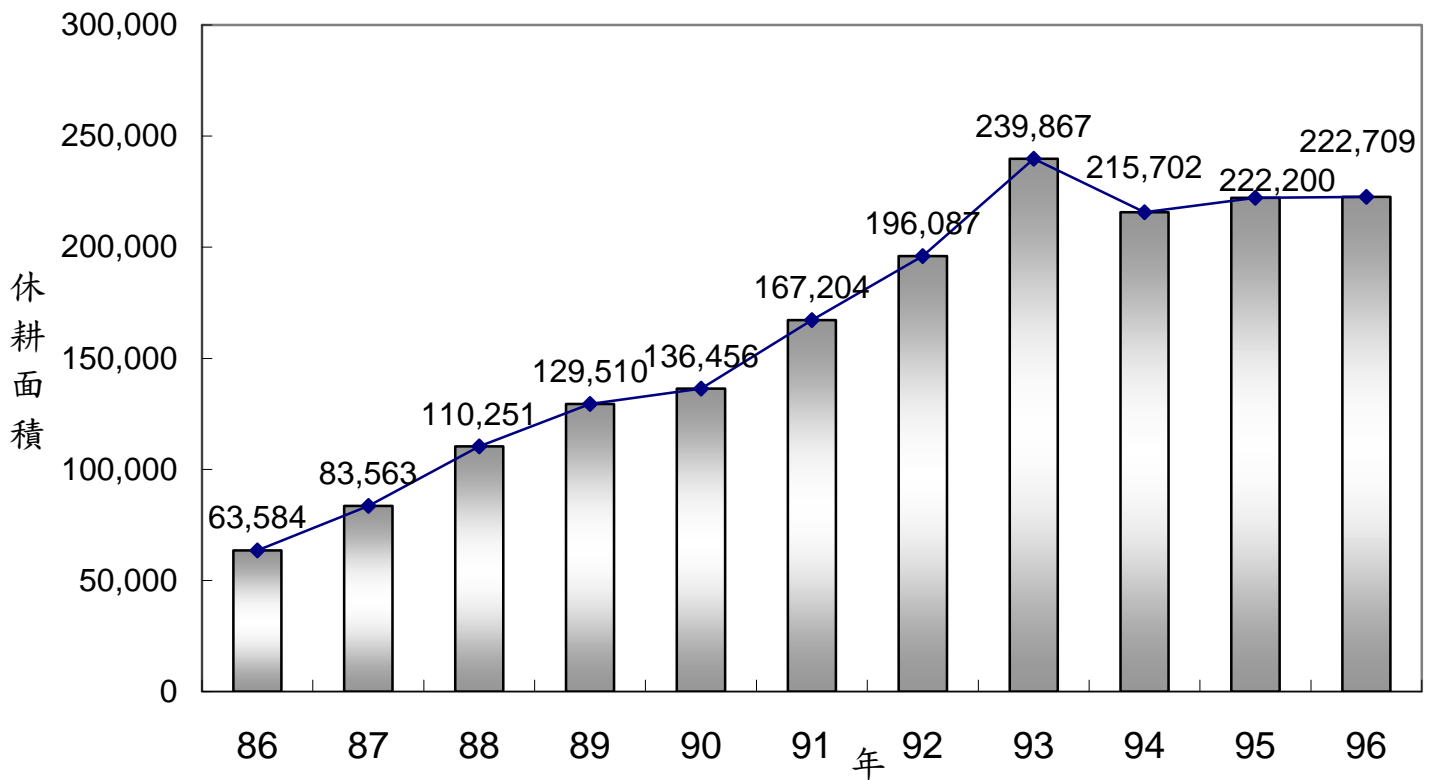


圖 6 我國近 10(86-96)年休耕總面積變化圖 (本研究繪製，資料來源：農委會)

### 3、歷年休耕發放總經費及其變化情形：

農委會自 86 年推動「水旱田利用調整計畫」及 90 年起之後續計畫迄今，休耕給付發放金額自 19.04 億元增至 99.16 億元。

### 4、農委會就「休耕政策」委託研究成果之結論重點<sup>17</sup>：針對主要農業縣市農戶進行抽樣，受訪者對休耕政策（279 戶有效問卷）之問卷調查結果摘錄如下：

#### (1) 滿意度部分：

非常滿意 10.32%、滿意 24.91%、不滿意 30.25%、非常不滿意 3.91%。

#### (2) 支持度部分：

62.31% 贊成、37.69% 反對。

#### (3) 參與休耕主要原因：

二期之災害多 43.85%、休耕利潤比種水稻高 36.92%、年齡太老 20.77%、雇用不到人手 17.69%……。

#### (4) 不參與休耕的原因：

不想看到耕地荒廢 71.84%、休耕會變懶惰 24.37%、休耕會破壞田埂 21.43%、重水稻有感情 21.43%……。

### 5、其他針對休耕政策之意見：

#### (1) 地政司之說明：

休耕田綠肥栽培背負著政策推行的使命，農民於正期作休耕田栽培綠肥，常常是被動消極的，亦經常忽視綠肥栽培應有之田間管理，加以休耕期長達約 4 個月，所栽培之綠肥作物生育特性或農民之栽培技術，若無法使綠

<sup>17</sup> 陳吉仲、林國慶、張靜貞、李恒綺、柳婉郁，休耕農地環境用途效益評估及農地環境給付政策措施之研究，農委會 96 年度科技研究計畫研究報告，96 年 12 月。



肥作物成為休耕田區之強勢作物，在長期疏於管理下，休耕田綠肥栽培不僅無法達成使命，更衍生許多後遺症。如訂有耕地 375 減租條例之耕地，佃農休耕土地，地主無法收回有效利用。

(2) 專家學者於本院諮詢會議之發言重點：

<1> 有否必要獎勵種植青割玉米……？是否端賴市場供需法則，即會自然促進生產，故政府補貼是否造成浪費？值得深思。

<2> 休耕農地如不予妥適處理，相關病蟲害及愈形貧脊之地力恐危及毗鄰正常耕作之農地，從而淪為惡性循環，致小範圍休耕演變成大範圍休耕，宜予正視。

(四) 國內公糧管理情形：

1、97 年中，國內發生救助食米受潮發霉情事，經農委會查證之情形及後續檢討改進措施如下：

(1) 農糧署自 92 年起辦理國內糧食救助業務，每年各縣市申請社會救助食米數量計約 700 至 1,000 公噸，均未發生有食米受潮發霉情事。

(2) 97 年擴大辦理糧食救助，行政院於 4 月 16 日第 16 次穩定物價工作小組會議，指示農糧署應於 4 月 30 日前完成備貨，及內政部應督導各縣市政府至該署指定倉庫提領，並於 5 月中旬前完成發放作業。經統計該次社會救助食米共發放 3,662 公噸，其中約 6 公噸(0.17%)受潮發霉，經相關縣市政府調查受潮原因，主要係因 5 月上旬連續梅雨，受限發放期限，於提領發放過程不慎淋雨，或提領後米包受潮所致。

(3) 救助食米受潮經媒體報導後，內政部隨即逐

一電話通知各縣市政府外，並於5月21日函請各縣市政府轉知各鄉（鎮、市、區）公所妥善做好相關防護措施，並於發放食米時加強檢查，若有發現食米受潮發霉情形，應儘速回收。經農糧署各區分署抽樣調查，受領民眾對該項糧食救助措施表示滿意者占82%，不滿意者僅占2%，顯示大多數民眾仍肯定該項措施。

(4)農糧署辦理該項糧食救助業務，係依據該會訂頒之「國內糧食救助作業要點」，以規範相關作業事宜。此次發生食米受潮情事，該署除與內政部立即函請各縣市政府加強食米發送管控作業外，為免再發生類似情事，於97年7月3日邀集相關單位研商，決議改進措施如下：

<1>農糧署各區分署於核定糧食救助計畫時，應加註維護食米品質之應注意事項，並督導救助食米委託加工廠，於原料米加工、包裝及運輸過程落實防潮管理。

<2>由各縣市政府配合於食米加工後儘速提領發放，並提醒受領民眾將食米儲存於陰涼乾燥處，於2個月內食用完畢。

<3>請發放單位發放時詳實檢查食米外觀，若有發現外觀異常，切勿發放給民眾，並通知農糧署各區分署查明原因及儘速補足食米。

## 2、國內公糧管理現況：

(1)為維護農民收益，確保糧食安全，該會以保證價格向農民收購稻穀，供作安全存糧，近10年來平均收購稻穀數量為36.2萬公噸(折

糙量 28.2 萬公噸)。另為履行入會承諾，自 91 年起，每年採購 9.4 萬餘公噸糙米，亦納入安全存糧。

- (2) 為妥善保管庫存公糧，除辦理蟲鼠害防治、庫存量及品質稽查外，並補助農會修繕倉庫、整建政府倉庫及加設冷藏設施，以確保公糧倉儲品質。
- (3) 現行公糧倉庫可使用總倉容量為 112 萬 4,545 公噸，分布於臺北縣、桃園縣、新竹縣、市、苗栗縣、臺中縣、市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、市、臺南縣、市、高雄縣、市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣等 19 縣市，詳如表 4。由於儲存法定之安全存糧 30 萬公噸外，再存放增產糧食，倉容仍甚充裕，故無興建公糧倉庫之需。
- (4) 每年提撥庫存公糧供應軍糧、專案糧、學校午餐食米、機關糧、釀酒糧、國內救助等經常糧，並視存量情況，彈性辦理撥售加工用米、飼料米或無償援外，以上合計年銷售處理數量約 36.9 萬公噸糙米，詳如表 5。

表 4 我國公糧庫存數量統計表

單位：公噸糙米

分署別	縣市別	倉庫家數 (家)	現可使用 倉庫容量	公糧庫存量		
				國產公糧	進口公糧	合計
北區	臺北縣	11	4,694	172	1,592	1,764
	桃園縣	22	90,771	7,977	16,032	24,009
	新竹縣市	17	25,397	7,099	395	7,494
	苗栗縣	21	53,754	11,887	1,268	13,155
北區小計		71	174,616	27,135	19,287	46,422
中區	臺中縣市	30	42,378	44,209	455	44,664
	彰化縣	37	113,235	28,249	-	28,249
	南投縣	12	315,740	3,916	259	4,175
	雲林縣	50	195,629	99,234	2,566	101,800
中區小計		129	666,982	175,608	3,280	178,888
南區	嘉義縣市	32	48,610	37,851	3,155	41,006
	臺南縣市	33	73,896	6,693	13,583	20,276
	高雄縣市	21	30,704	1,269	3,758	5,027
	屏東縣	26	36,517	1,587	-	1,587
南區小計		112	189,727	47,400	20,496	67,896
東區	宜蘭縣	11	40,016	10,030	907	10,937
	花蓮縣	13	21,230	965	12	977
	臺東縣	15	31,974	594	1	595
東區小計		39	93,220	11,589	920	12,509
總計		351	1,124,545	261,732	43,983	305,715

備註：

1. 本表公糧庫存量係截至 97 年 11 月底統計數量。
2. 安全存量標準為 3 個月消費量=30 萬公噸(臺灣年消費量 124 萬公噸)。
3. 資料來源：農糧署，97 年 12 月。

表 5 農委會近 10 (87~96) 年公糧撥售情形表

單位：公噸糙米

撥售用途 \ 年 別	87 年	88 年	89 年	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年
軍糧	33,621	28,047	27,531	24,089	21,247	20,817	16,453	11,933	10,351	10,188
專案糧	10,042	10,201	9,978	9,572	9,380	9,850	9,434	9,582	10,397	9,280
學校午餐食米	18,727	20,198	20,714	21,128	24,206	25,485	26,996	27,698	27,689	25,757
機關糧	1,313	1,048	661	567	446	270	256	225	187	190
標售糧	0	12,324	1,849	380	66,720	62,304	98,817	82,635	36,096	36,710
專倉保管	5,974	8,079	11,317	21,605	18,161	31,461	39,232	30,599	25,512	31,155
米製品加工用糧	12,187	10,660	16,849	22,732	25,262	44,821	63,045	55,046	47,812	14,853
釀酒糧	80,926	69,927	82,292	75,498	23,186	18,332	23,117	26,178	21,337	24,417
人道援外	0	0	0	0	5,719	60,999	66,092	29,656	22,625	48,597
外銷糧	78,736	155,135	113,297	178,123	107,299	1,392	0	23	0	0
國內救助糧	0	0	0	0	0	1,837	2,268	1,423	1,245	1,457
飼料用米	118,904	203,137	84,449	65,634	18,415	562	15,376	65,001	128,480	183,774
其他	450	467	350	785	234	568	286	1,627	338	1,102
合計	360,880	519,223	369,287	420,113	320,275	278,698	361,372	341,626	332,069	387,480
10 年平均撥售量										369,102

註：資料來源：農糧署查復本院資料，97 年 9 月。

(五)我國生質能源發展現況及其能源作物分布與管理情形：

關於我國生質能源（又稱生質燃料）發展之現況，以及相關主管機關在能源作物與糧食作物耕地間之面積總量分配、位置分布與其管理對策暨權責分工情形，據農糧署 95 年科技計畫「發展能源作物內部經濟效益分析」、96 年科技計畫「國產酒精料源生產力與能源及經濟性指標研析」研究報告及能源局查復資料，分述如下：

1、生質能源定義：

生質能源依其使用原料及生產程序可以分成第 1 代及第 2 代生質燃料。第 1 代生質燃料指利用植物的油、糖或澱粉，透過生物化學路徑生產生質柴油（Bio-diesel）或生質酒精（Bio-ethanol）；第 2 代生質燃料則利用纖維素、半纖維素及生物廢棄物，以熱化學路徑生產纖維酒精或生質轉化液體（Biomass to Liquid, BTL）燃料，類似目前化石燃料衍生的汽油或柴油組成之合成燃料，因而可使用既有的油品配銷系統與車輛標準引擎。

2、國內發展生質能源現況：

(1) 依據行政院第 2992 次及第 3010 次會議指示，並因應稻米產業結構調整及充份利用休耕農地，自 95 年起推廣種植產製生質柴油之能源作物大豆及向日葵，以達休耕農田多元化利用及美化農村景觀之目的。

(2) 自 95 年第 1 期起至 97 年第 1 期止，由農糧署及北區、中區、南區分署主辦，農業試驗所、桃園區、臺南區農業改良場及種苗場協辦，於臺南、嘉義、雲林、桃園及臺北等 5 縣市 25

個鄉鎮市農會執行。該署每期作均協助農會以國際原料進口價格與生質柴油廠商訂定產銷契約。大豆契作收購價格分別為每公斤 12 元（95、96 年）及 15 元（97 年），向日葵每公斤 20 元（95、96 年）。

(3) 該計畫 95 年推廣 1,506 公頃、96 年 2,312 公頃及 97 年第 1 期推廣 163 公頃，共計 3,981 公頃，所產製之生質柴油供經濟部推廣「綠色公車」及「綠色城鄉」等示範計畫使用。

(4) 嗣依據 97 年 5 月 22 日行政院第 3093 次會議決議，為確保國內糧食安全及糧價穩定，休耕農地應恢復糧食生產，並避免與糧爭地，自 97 年第 2 期起，停止於休耕農地推廣種植能源作物。

### 3、國內生質能源技術之成熟度及與國際競爭優勢、劣勢：

表 6 國內生質能源技術之成熟度及與國際競爭優勢、劣勢一覽表

項目	國內技術之成熟度	國際競爭優勢	國際競爭劣勢
生質柴油	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 目前臺灣新日化、積勝、承德油脂、玉弘及鴻捷等 5 家商業化量產廠，並取得產銷執照。</li> <li>▪ 利用海藻做為料源或開發 2 階段轉酯化系統為未來重點，工研院已開發出 2 階段製造技術建立先導系統，做為多元進料生質柴油產製系統。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 利用回收廢食用油做為料源，生產成本低於進口生質柴油或進口料源生產，具成本優勢，且可同時解決環保問題。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 國內市場規模過小，97 年 7 月強制添加 B1 下市場規模預估仍僅 5 萬公秉，99 年強制添加 B2 下市場規模預估仍僅 10 萬公秉。</li> <li>▪ 料源來源有限，國內本土料源除廢食用油外，自產能源作物成本仍偏高，不具經濟性。</li> </ul>
生質酒精	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 為成熟技術，臺糖公司早期曾於臺糖新營廠</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 尚未提出長期具發展願景之推動目標。</li> </ul>

項目	國內技術之成熟度	國際競爭優勢	國際競爭劣勢
	<p>利用糖蜜生產酒精。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>目前包括臺糖、臺肥、味王、味丹、臺灣纖維酒精公司等多家業者雖都曾表示有意投入酒精生產，惟政策因素，大多處於評估規劃階段。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>運用能源作物(除甘藷外)自產酒精生產成本雖與進口酒精成本相當，然而農民所獲取之利潤仍偏低，尚需政策給予支持，方有機會建立產銷體系。</li> </ul>
纖維酒精	<ul style="list-style-type: none"> <li>因纖維酒精生產成本較高，無法與澱粉或糖質酒精相競爭，因此國際上只有先導型試驗工廠及商業化示範工廠，尚無商業化量產規模工廠。</li> <li>核研所及中研院已進行相關研究。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>如能利用農業廢棄物或纖維作物料源發展，應有其發展潛力，惟需進一步估算投入產出效益比。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>缺乏本土纖維料源之集運模式與成本分析研究數據。</li> <li>現階段酵素仍需仰賴進口，價錢高，難以符合量產需求。</li> <li>共發酵菌株研發則尚在起步階段。</li> </ul>

#### 4、能源作物與糧食作物耕地間之總量分配及管理對策：

茲將相關主管機關在能源作物與糧食作物耕地間之面積總量分配、位置分布與其管理對策暨權責分工情形，臚述如下：

- (1) 依據「糧食管理法」之規定，糧食係指稻米及小麥，因為臺灣氣候條件限制，小麥生產面積僅有臺中縣種植約 50 公頃，並作為金門縣之麥種使用，所以目前國內糧食作物僅參考稻米生產面積。
- (2) 95 年稻作面積為 263,194 公頃，當年推廣生質能源作物面積為 1,506 公頃，占總比例之 0.57 %。96 年稻作面積為 260,159 公頃，當年推廣



生質能源作物面積為 2,312 公頃，占總比例之 0.88%。97 年尚無稻作面積統計資料。

(3) 95 年種植生質能源作物主要分布臺南縣、嘉義縣及雲林縣，96 年分布於臺南縣、嘉義縣、雲林縣、桃園縣及臺北縣，97 年分布於臺南縣及嘉義縣。

(4) 農委會推廣種植能源作物由農糧署制定政策及督導計畫執行，農糧署各分區分署辦理各項督導及勘察業務，農業試驗場所負責技術指導，種苗場負責種子提供，鄉鎮市農會為執行單位。

#### (六) 國內運用生物基因改造技術以提高農作物產量之實際情形：

針對前揭國際相關因應措施，國內運用生物基因改造技術以提高農作物產量之實際運作、技術研發及產量規劃之情形，分述如下：

- 1、政府基於「促進技術發展，落實有效管理」之目標，經提報 93 年度第 1 次「行政院生物技術產業指導小組」決議，確認我國基因改造產品政策立場為：「在發展我國基因改造產品同時，亦必須妥善予以管理，正視其研發、進出口、安全評估、產業化及市場監測等管理問題，解除消費者疑慮」。
- 2、農委會目前委辦或補助進行基改植物方面之試驗材料計有：水稻、木瓜、蝴蝶蘭、菊花、番茄、香蕉、青花菜與大豆等作物，以及造紙用赤桉(林木)等，尚無實際推廣種植之案例。
- 3、就臺灣競爭實力與國際市場利基評估，現階段我國基改作物發展以非食用作物，以及利用基改植物作生物反應器(分子農場)，生產醫藥用途之 2

次代謝物、蛋白質等為優先，相關生物安全評估審議仍需依規定審慎把關。若以食用作物為生物反應器者，在國內種植則需以隔離之專業生產區方式栽培，並制訂配套完善之管理措施。

- 4、依據 97 年度行政院科技顧問組委託舉辦「基因改造食品公民共識會議」之共同結論，強調基改食品技術之發展必須有所限制；並一致認為應保留傳統農業以維護生態環境，並協助農民發展精緻農業與特色農業。

(七)關於國內農耕現況及收入情形：

1、農耕現況：

(1)農民高齡化問題嚴重：

95 年農場主平均年齡 61.15 歲，其中平均年齡 65 歲以上者占 48.55%，年平均增加率約 1.7%。但平均年齡超過 65 歲之農戶中，超過 70 歲者佔 75%，新世代年輕農業人口少。如依近 2 次農業普查農場主年齡增加速度估計，104 年農場主平均年齡將為 67 歲，超過 65 歲以上者占 60%。

(2)年輕人口外移，缺乏後繼農業經營者：

95 年農場主 45 歲以下者占 7.02%，較 89 年 14.6% 大幅減少，估計 104 年農場主平均年齡在 45 歲以下者將低於 3%。

(3)農家兼業比例偏高：

94 年兼業農戶占 78%，雖較 10 年前(85%)減少 7%，惟仍逾 4 分之 3 之比例。

2、收入情形：

(1)每公頃稻作所得

據農糧署辦理之「臺灣稻穀生產成本調查資料」，86 年至 96 年每公頃稻作所得第 1 期

平均收入約 54,148 元，第 2 期為 39,912 元，各稻農之稻作所得依其種植面積而有不同。一般言之，稻作生產期別所得收入，第 2 期易受災害影響產量變化較大，以致稻作所得較低。茲將近年來每公頃稻作所得列如下頁表 7。

(2) 每公頃稻作勞動時數：

隨著社會經濟發展、教育普及及家庭結構之變化，稻農之所得來源，除前項所述之所得外，已趨多元性。根據「臺灣稻穀生產成本調查」資料統計結果得知，每公頃稻作勞動時數，96 年第 1 期及第 2 期合計共需 413.4 小時（1 天 8 小時，約需 52 天）。復據 96 年「臺灣農家戶口抽樣調查」結果觀之，兼業農牧戶占總農牧戶數 78.46%。行政院主計處 96 年「家庭收支調查」結果，農家平均每戶所得總額中來自非農業所得者占 80.73%。

(3) 農家所得總額：

96 年平均每戶農家所得為 937,053 元，占非農家所得 79.31%，較上（95）年 941,160 元減少 4,107 元或 0.44%；若以平均每人所得總額觀之，96 年為 256,025 元，較上年 246,377 元增加 3.92%。

(4) 農業依存度（農業所得/農家所得）：

96 年平均每戶農家之農業所得為 193,143 元，較 95 年 202,004 元減少 8,861 元或 4.39%；農業所得占農家所得比率為 20.61%，較 95 年減少 0.85 個百分點。96 年農業淨收入 180,562 元，較上（95）年 195,137 元減少 14,575 元或 7.47%，係因 96 年颱風頻仍，加上寒害及豪雨侵襲，農作物多減產所致。

表 7 近年來國內每公頃稻作所得一覽表

單位：元

年期別	第 1 期	第 2 期
86	51,906	45,383
87	50,806	42,540
88	58,289	39,744
89	52,934	39,111
90	49,536	38,947
91	57,123	36,489
92	54,325	47,078
93	64,643	51,291
94	54,213	33,485
95	50,743	47,476
96	51,436	17,492
平均	54,178	39,912

註：1.稻作所得=利潤(總收入-總生產費)+自工工資+設算地租+設算利息。

2.資料來源：農糧署，97年9月。

3、雖不同所得來源構成稻作農戶之總所得，但稻米為國人的基本糧食，稻作農戶之穩定收入，將使稻穀之供應不虞匱乏，此乃該會積極推動的政策目標。該會近期的施政內容包括下列各項，期藉以提升稻農所得：

- (1)推廣種植良質米以提昇單位產量與品質。
- (2)推動設立稻米產銷專業區以提高稻農收入。
- (3)辦理稻米品質競賽及禮品化以推廣米食消費。
- (4)提高收購價格以增加稻農收入。
- (5)補貼種稻資材(化學肥料、油料及電)費用以

降低種植成本。

(6) 推動妥適之化學肥料施用量使成本結構合理化。

(7) 調查各縣市稻米價格瞭解供需以適時採取因應措施。

(8) 拓展國產優良稻米外銷。

4、另 97 年第 1 期稻作每公頃產量創歷年新高，且 97 年稻穀價格比 96 年同期平均高出 1 成餘，將可增加稻農收益。

### 丙、國內農地利用及管理政策針對全球糧荒問題之檢討情形及其因應對策：

#### 一、國內農地政策之危機及轉機：

##### (一) 農委會之說明：

農地政策事涉生產、生活、生態及區位性、土地變更後不可回復性等特性，並與資源永續利用相關，先進國家多列為中長期性公共政策範疇。農地開發利用除涉及經濟、環境因素外，更與政治環節密不可分，而農地利用管理因涉及人民財產權及權利義務，多以法律（令）訂定執行規範，短期內不易變動。然而，面對全球糧荒問題，觀察美、歐、日本等先進國家，短期多以貿易、糧食或生質能源政策調節，措施包括(1)徵收出口關稅或暫停、減少糧食出口；(2)降低關稅，鼓勵進口國外糧食；(3)調整或減少糧食作物移作生質能源等，例如歐盟強制將過去長期實施的休耕補貼暫停 1 年；中長期則由生產面鼓勵糧食生產，提高糧食自給率，或是發展 2 代生質能源，進而以農地利用管理配合糧食增產策略或維護農業生產環境之完整。依據行政院主計處農業普查及相關資料，茲將農地利用情形

分述如下：

1、耕地總面積略微減少：

96年耕地面積為82.6萬公頃，較84年(87.3萬公頃)減少5.38%。

2、平均每戶耕地規模狹小：

94年農牧業每戶平均規模為0.72公頃，較84年(0.82公頃)減少10%；經營面積小、土地坵塊分散，主要應與89年取消自耕農才能購買農地，開放農地自由買賣致使農戶增加有關。

3、農地利用率大幅降低：

農地複種指數在94年(不包含長期作物降)為83.6%，較84年(125%)減少41.4%，農地利用率大幅降低。

4、休廢耕農地面積遽增：

96年休耕農地第1、2期面積合計22.3萬公頃，與稻作面積相若，但較84年休耕面積(6萬公頃)增加2.5倍，加上廢耕農地約3萬公頃，主要係自86年起政府推動水旱田利用調整後續計畫，對休耕農地給予每公頃每期4萬5千元補貼。

5、農地坵塊細分日益嚴重：

依據內政部95年非都市土地編定資料統計，如下表8所示，平均每筆特定農業區農牧用地僅0.19公頃，比91年的0.2公頃更加細分，顯示臺灣主要農地重劃後優良農地，反比同區之養殖用地0.31公頃小，亦較一般農業區農牧用地0.23公頃、山坡地保育區農牧用地0.34公頃及森林區農牧用地0.42公頃都小，農地細碎化日益惡化，連帶影響農舍等農地管理法令的處理。

表 8 臺灣非都市土地使用分區編定之「農牧用地」平均面積表

項目 使用分區	農牧用地		每筆用地之 平均面積 (單位:公頃/每筆)
	筆數	面積(公頃)	
特定農業區	1,422,228	264,251	0.19
一般農業區	774,113	171,911	0.22
山坡地保育區	826,423	283,730	0.34
森林區	45,246	19,023	0.42
上述四分區之農牧 用地小計	3,068,010	738,916	0.24
非都市九種分區內 農牧用地總計(註)	3,180,963	786,722	0.25

註：

- 1.非都市土地國家公園區內並無農牧用地之使用地類別，故只統計9種分區。
- 2.資料來源：內政部地政司、內政部統計資訊服務網。

## (二)營建署之說明：

### 1、危機(劣勢)：

- (1)農業用地存有違規使用之情形，地方政府人力及經費有限下，尚難完全遏止。
- (2)農地政策所允許之農業設施、農舍、休閒農場等使用，常造成農業用地之穿孔、細碎化，不利農業生產。
- (3)依據農發條例第8條規定，農業主管機關應擬定「農地利用綜合規劃計畫」，惟農業主管機關迄今似尚未訂定，致需利用農業變更使用之申請常無法獲悉農地管理單位對於適宜釋出之農地區位，造成無秩序之農地變更、農地細碎化、農水路因開發地區之阻隔而需改道，影響農業生產環境；另工業主管機關推動之「釋出臺糖土地政策」，多將農業用地提供興辦工業人作為「工業區」使用，造成與農業使用不相容之工業利用散佈於大片農地中亦不利於農業生產環境之維護。

- (4)我國加入 WTO 後，農產品自由貿易，將使相關農作物受到外國低價傾銷，而在不具競爭力下，促使農業用地休耕或廢耕。
- (5)我國農業戶數由 69 年之 91 萬戶下降至 96 年之 75 萬戶；農業就業人口由 43 年的 54.8% 降至 95 年的 5.5% (同一期間服務業人口由 27.5% 增至 58.5%)，且農民平均年齡已逾 60 歲，就業人口降低與老化不利農業經營。
- (6)農舍興建面積由 81 年平均每戶 277 平方公尺增至 94 年之 381 平方公尺。有農舍住宅化，破壞農業生產環境影響農村發展之虞。

## 2、轉機（優勢）：

- (1)人口零成長與人口老化的趨勢下對糧食之需求，間接減緩對農業用地之需求。
- (2)近年黑心食品氾濫，使人們重視糧食之品質問題，而間接強調農業用地之有機環境保護。
- (3)農業主管機關積極推動之農村再生條例（草案）有關整合型農地整備作業，規範集中興建農舍，並配套發展，以有效減少農業用地之穿孔與細碎、分割。
- (4)內政部刻正研擬「國土計畫法」（草案）<sup>18</sup>，未來將相關農業用地視資源特性納入「農業發展地區」，並劃設分級分區管理、加強管制，以有效保護農業生產環境，提升農業用地生產價值。

## 3、地政司之說明：

- (1)臺灣非都市土地使用管制之演變可分為 3 個階段：

---

<sup>18</sup> 國土計畫法（草案）相關資料，請參閱附件 5。



<1>第 1 階段：

在 62 年以前，除已發布都市計畫地區依都市計畫法規定實施使用管制外，都市計畫以外地區尚無積極管制措施。

<2>第 2 階段：

自 62 年開始，政府為因應世界糧食危機，使有限的土地資源作經濟合理的使用，乃訂頒「限制建地擴展執行辦法」及「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」，並將「田」地目土地編定為「農業用地」施以管制，其他地目土地則未管制使用，此種管制方式雖僅是局部性，惟在當時對保護優良農田，維護糧食生產確具成效。

<3>第 3 階段：

自 63 年 1 月 31 日「區域計畫法」公布施行後，將全部非都市土地配合區域計畫之公告實施，依照區域計畫法及內政部頒「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」規定，劃定使用分區，編定使用地，並依非都市土地使用管制規則實施管制。

(2) 依照區域計畫法及其施行細則規定，區域計畫公告實施後，區域內之非都市土地，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劃定為 10 種使用分區，並就土地能供使用之性質參酌實際需要編定 18 種使用地，報經上級主管機關核備後實施管制。臺灣臺北、高雄、臺中、臺南及嘉義市均為都市土地，其餘 18 縣市之非都市土地，自 64 年 10 月 6 日屏東縣首先辦理編定，以迄 75 年 11 月嘉義縣辦竣公告止，

全省 18 縣市非都市土地使用編定均已完成，並納入同一使用管制體系。惟在辦理編定作業當時，使用分區均係劃定為特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區及特定專用區等八種使用區，嗣於 77 年 6 月修正區域計畫法施行細則，增列國家公園區，86 年 7 月修正同細則增列河川區，並配合辦理使用分區調整作業。

- (3) 查非都市土地使用管制規則第 6 條規定「經編定為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用。」非都市土地使用管制係土地所有權社會化後警察權之行使方式，故土地一經編定為某種用地後，應即按照編定用途使用，不得任意變更，以貫徹編定與管制之目的。經查至 96 年底止，臺灣非都市土地農牧用地約有 322 萬筆，面積約 80 萬 8 千公頃，提供足以維持國內基本糧食生產所需土地。
- (4) 惟由於社會經濟繁榮，土地使用方式日趨多樣化及複雜化，為因應主客觀環境變化之需求，地政司主管之非都市土地使用管制相關法令時有配合政策需要及社會之需求作適度鬆綁（以非都市土地使用管制為例，其自 65 年 3 月 30 日，迄今已歷經 19 次修正），而農牧用地在國土計畫法未施行前及未制定分級分區管理機制，如何避免優良農地之流失，誠屬當前至為重要之課題。
- (5) 又自 89 年 1 月 26 日農發條例修正發布後，農地不再限制農民擁有，而以落實農地農用為管理目標，惟因農牧用地取得成本較低，故農地上違規使用情形嚴重，地方政府辦理違規查報

處理人員，常因人力之不足及地方民意壓力，致管理成效不彰。

- (6) 目前土地暨農業政策之危機在於工商產業高度發展，需大量使用農業用地或敏感脆弱土地，致造成農地面積日益縮減或有危及國土安全之虞。而轉機則在於環保意識及保育觀念抬頭，引起各界對於保護優良農田及加強國土資源保育之重視及省思，現階段「國土復育策略方案暨行動計畫」之推動及「國土復育條例」、「國土計畫法」、「海岸法」等法案之研擬，即為因應時勢所趨之具體作為，倘能立法通過及落實執行，則對於我國國土規劃、農地保護及資源保育等方面，均將具正面積極效益。

## 二、相關主管機關針對農地管理之權責分工情形：

### (一) 農委會之說明：

#### 1、農地使用管制方面：

- (1) 查農地管理係國土使用管制之一環，架構在區域計畫法及都市計畫法體系內執行，該會為農地目的事業主管機關，現行國土使用與農地管理架構及部會分工情形如下頁圖 7、圖 8。
- (2) 農地上涉及農業設施之申請管理，由該會依據農發條例第 8 條之 1 訂頒「農業用地容許作農業設施使用審查辦法」執行；農舍部分，則由內政部與該會會銜訂定「農業用地興建農舍辦法」，併同內政部主管之實施區域計畫地區建築管理辦法、都市計畫法省(市)政府施行細則以為執行依據。農地違規使用之查處方面，依據農發條例第 69 條第 1 項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理

。」故現行農業用地違規使用之查處，非都市土地部分，主要是依據區域計畫法第 21 條及第 22 條等相關規定辦理；都市土地部分，則依都市計畫法第 79 條及第 80 條等相關規定處理。至檢舉案件之處理程序，該會經與內政部協商後，以 95 年 9 月 11 日農企字第 0950010792 號函檢送同年 7 月 7 日研商農業用地違規使用涉及檢舉獎勵之相關執行事宜會議紀錄，關於「案由一：如何辦理農業用地違規使用檢舉案件之行政處理」之決議略以：「檢舉案件之處理程序，配合非都市土地或都市土地違反使用管制查處作業規定，依其程序處理；至裁處罰鍰有案後，符合檢舉獎金發給條件者，再依農業用地違規使用檢舉獎勵辦法辦理」。此外，如屬盜（濫）採土石或山坡地範圍內之違規或擅自開發使用，同時涉及土石採取及水土保持事宜者，各地方政府多依土石採取法及水土保持法相關法令逕予重罰。

(3) 縣(市)政府權責分工部分：

依現行非都市土地使用管制規則第 5 條第 3 項列有「直轄市或縣(市)政府為處理第 1 項違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。」之規定，故非都市地區農業用地違規使用，依農發條例第 69 條第 1 項規定，應依區域計畫法處理，農業用地違規使用取締工作之執行，既屬直轄市或縣(市)政府權責，宜透過內部單位間協調方式配合辦理，農業單位對於農業用地違規使用之取締，得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理，以符實際狀況。

**區域計畫 & 國土計畫**  
**區域計畫法 & 國土計畫法(草案)**  
 (註：區域計畫法未來將融入國土計畫法中)

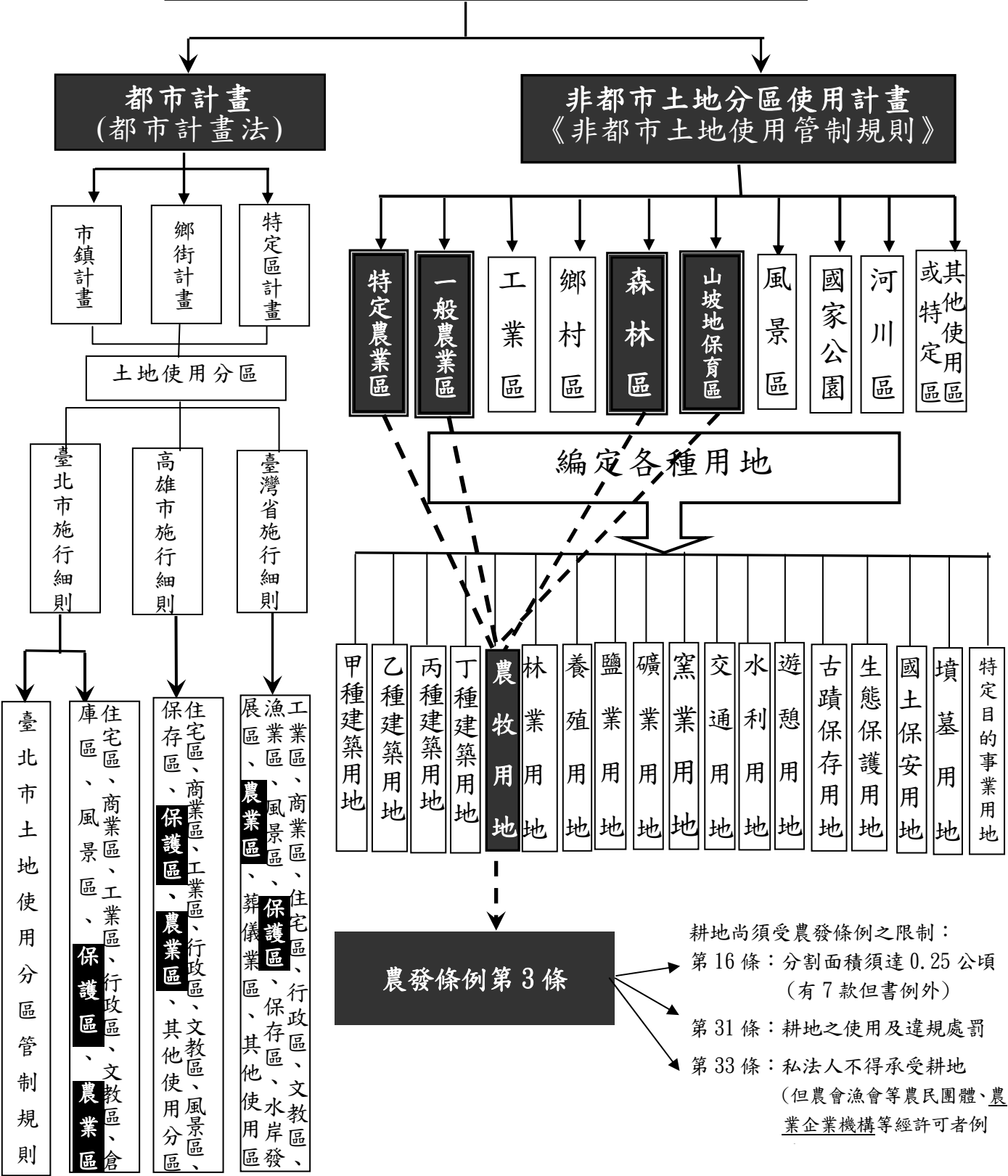


圖 7 現行國土使用與農地管理架構 (本研究改繪，資料來源：農委會企劃處)

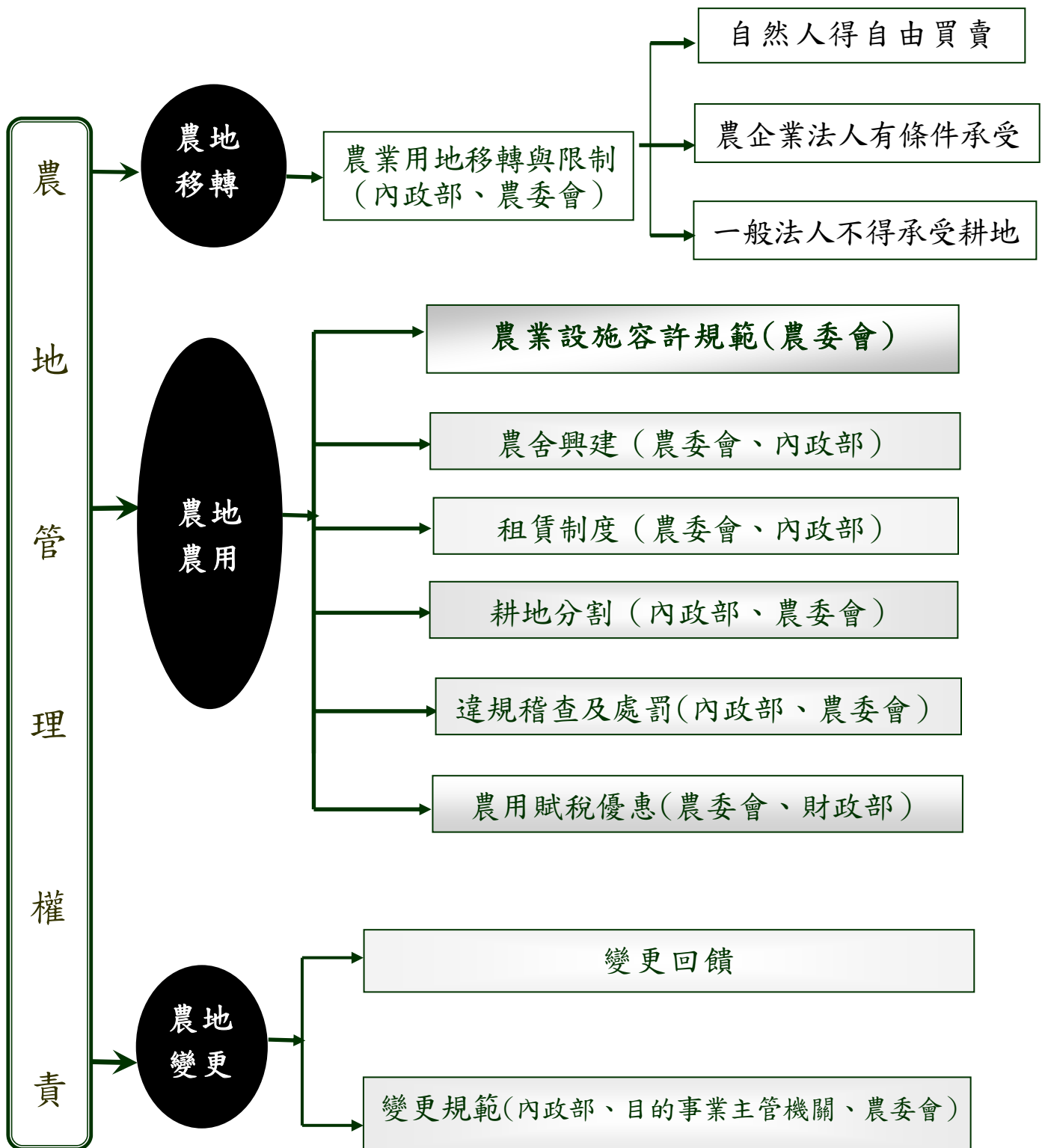


圖 8 現行農地管理權責分工架構 (本研究改繪，資料來源：農委會企劃處)

## 2、農地變更使用部分：

(1) 農發條例第 10 條規定農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關同意，以及該會據以發布之農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點等相關法令，其現階段規範目的在於配合區域計畫法、都市計畫法及非都市土地使用管制規則等相關法規之國土管制體系而採行不同標準之管理模式。

(2) 目前內政部正積極辦理區域計畫第 2 次通盤檢討作業程序，協助各縣(市)政府合理檢討土地使用分區調整及編定，俾使目的事業主管機關協助輔導用地合法事宜。惟依據該會委託相關學者研究，亦一再指陳，以現行我國農業用地主要所在之非都市土地，於「非都市土地使用管制規則」之管制下，名為實施土地使用管制，但事實上卻容許得因土地開發隨時提出興辦事業計畫，經由「區域計畫法」第 15 條之 1 之「開發許可」，個別申請變更其土地使用分區及使用地類別；相較於日本根據計畫劃定分區，配套對於農地權利取得、移轉等之限制，有必要重新建構國土管制及農地利用制度。

### (二)內政部之說明：

農業用地之分工，依據農發條例與區域計畫法施行細則相關規定，說明如下

#### 1、農業主管機關：

(1) 擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。

(2) 農業設施、休閒農場審查。

- (3) 擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。
- (4) 農業用地變更非農業使用行使同意權。
- (5) 農地改良興建及維護應協調推動。
- (6) 促進農地流通及有效利用。
- (7) 興建農舍資格審核。
- (8) 獎勵取締違規使用農業用地。

## 2、內政部：

- (1) 區域計畫之規劃、擬定、變更、核定、公告及區域計畫公告實施後區域之開發或建設事業計畫之督導、協調、推動，由營建署主辦。
- (2) 各種使用地編定與使用管制，由地政司主辦。
- (3) 在直轄市或縣(市)政府，區域計畫之開發或建設事業計畫之督導、協調、推動，由工務、建設或城鄉發展單位主辦；非都市土地使用分區、使用地編定與使用管制，由地政單位主辦。

## 三、國內農地之政策、目標及其檢討情形：

### (一) 農委會之說明：

隨著臺灣經濟社會及工商業持續發展，非農業部門對農地需求激增，農工爭地，故農地違規使用問題嚴重，以及限制自耕農取得農地及獎勵一人繼承等也造成農地共有產權糾紛疑義，形成社會問題。為因應社會環境改變以及加入 WTO 新情勢，89 年及 92 年 2 次大幅修正農發條例及農地相關配套法規，確立「放寬農地農有，落實農地農用」之新農地政策，從國土規劃、土地利用、產業發展、環境保育及農民權益等整體土地資源規劃與開發利用作通盤性考量，以因應加入 WTO 之全球化、自由化、數位化新情勢。因此，現階段農地利用與管理之法



令規範如下：

1、現階段農地利用與管理政策：

(1)放寬農地自由買賣：

廢止土地法第 60 條，有關自耕農始可購買農地規定，修法後開放任何自然人都可以購買、贈與或繼承農地，農企業法人得有條件購買農地；但農地一定要作農業使用。

(2)放寬耕地分割限制：

限制耕地最小分割面積由 5 公頃降為 0.25 公頃，且 89 年農發條例修法前已共有耕地或修法後之繼承耕地，未予最小分割面積之限制，另增列多款不受 0.25 公頃最小分割面積限制之例外規定。

(3)合理檢討農業土地之劃設：

為提供農地資源保育與社會發展需求，為合理劃設農業用地，將配合檢討分區劃設及調整原則，以利土地整體利用。

(4)農地變更使用及開發利用：

農地變更或劃定作非農業使用應徵得中央主管機關之同意，其條件、程序另以法律訂之，且農地變更使用應繳交回饋金。另政府得依據當地農業用地資源規劃與整體農村發展需要，規劃辦理農業用地開發利用。

(5)有條件興建農業設施或農舍：

89 年農發條例修正前已取得農地之農民，其興建農舍依修法前建管法令辦理；修法後取得者，應依該條例第 18 條規定及農地興建農舍辦法辦理，雖興建條件較之前嚴格，但農地已開放自由買賣，適用對象較多，至於興建方式可選擇「集村」或「個別興建」擇一

辦理。

(6) 活絡農地租賃制度：

89 年農發條例修正後新訂的耕地租賃契約，得由出租人與承租人雙方自行訂定之自由化契約，租期、租金、付租方式由雙方協議訂之，不受 375 減租條例之約束。另為促進農地流通及有效利用，得輔導農民團體辦理農地買賣及租賃等仲介業務。

(7) 獎勵農地農用稅賦優惠：

農業使用之農地繼續維持田賦停徵，不課徵地價稅；移轉時亦不課徵土地增值稅，繼承或贈與時，可免徵遺產稅或贈與稅對農企業承受耕地作農業經營得不課徵土地增值稅。

(8) 加強農地違規稽查及處罰：

為調整農地違規稽查取締體制，修正為得配合直轄市或縣(市)政府主管機關所成立違規聯合取締小組辦理，以提高稽查及取締效率。至處罰內容如下：

<1>農地違反土地使用管制規定者，依都市計畫法及區域計畫法處 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並採連續罰。

<2>農地違反法令規定，不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，並得處 6 個月以下有期徒刑。

<3>農地違規使用，不得享有免徵土地增值稅、遺產稅或贈與稅等賦稅優惠。

2、中長期農地政策之展望—推動第 3 階段農地改革：

(1) 環境背景：

當前臺灣農業面臨「不足中過剩」之困境，

糧食自給率(熱量計算)32%，休耕農地 22 萬公頃；平地休耕、山地濫墾，農村空間過於空洞化。又當前面臨世界性能源糧食危機及原物料價格上漲，惟國內農業面臨勞動力老化，農戶規模小，農地坵塊分散，無法發揮規模經濟效果，加入 WTO 農業貿易逆差急速增加，農業競爭力不足，造成農地休耕比例過高，自給率大幅下降未能有效利用。89 年農地政策鬆綁以來，農地細分、農舍興建及違規使用情形益形嚴重，致農地呈現切割、穿孔現象，山坡地則面臨超限利用、濫墾、濫伐，衝擊農業生產環境及影響國土資源合理利用，尤其民代要求修法，放寬農舍興建資格條件面臨巨大壓力。

## (2) 政策目標：

農業政策隨著社經環境演變，農地政策亦配合進行階段性改革及調整，由第 1 階段農地改革解決農地地權分配問題，提升農地生產力；第 2 階段農地改革實施擴大農場經營規模，增進農地經營效率；89 年配合國內社會及政經環境變化下，大幅修正農發條例，放寬農地自由買賣及興建農舍等措施，造成農地破碎化、建地化及污染等諸多問題；目前應是實施的第 3 階段農地改革適當時機，期望制定更符合農業發展所需的農地政策，以促進轉型升級提升農業競爭力，維護生態環境永續發展。推動第 3 次農地改革之政策目標如下：

<1>提高農業競爭力、確保糧食自給及增加農民所得。

<2>建立農地分級分區管理及回饋機制，大量

釋出都市周邊不適農作之地區或低生產力之土地。

- <3>活化農地利用並輔導農地經營規模化、集團化、效率化，促進農業永續發展。
- <4>集中資源維護優良農業生產區域，檢討農地管理機制，保護優良農地引導農地資源合理利用。

(3) 執行策略：

- <1>建立老農退休機制，推動「一次付租、分年償還」之「小地主大佃農」計畫，鼓勵老農、不在地主及無意願耕作之農民將耕地長期出租(繼續保有農保權益)給專業農民、產銷班、農民團體或農企業機構，推動企業化經營。由農會一次付清約定年限之租金給地主，承租農民每年分期付款給農會，政府則補貼利息費用；老農退休每月可領取老農津貼、出租農地租金及利息收入，享受退休生活。
- <2>以農地銀行運作為基礎，提供農地租賃平臺及仲介與資訊服務功能，並從租賃補貼、產銷輔導及農民福利等面向，建立出租人、承租人及農會參與計畫誘因機制，進一步提供推動青年農民創業經營貸款，或結合中衛體系產銷分工，有效扶植青年農民、農民團體或法人等大佃農，實施集團化之經營，提高經營效率。
- <3>建立農地分級、分區管理及變更回饋機制，大量釋出都市邊緣非農業使用比例高之不適用農地，以合理化農地資源利用，同時集中資源輔導有優越產銷條件之專業生產區

，例如推動中衛體系及農業經營專區計畫，建立資源整合利用之產業價值鏈，創造農業競爭優勢。

<4>以該會近年協助各縣市辦理之農地資源空間規劃計畫實施成果為基礎，依農地適宜性分析，檢討不適農作之地區，調整土地分區，優先釋出不適合農作或低生產力農地供非農業部門開發使用。

<5>全面檢討國有林地，適地放領，並嚴禁在租用林地濫墾、濫建，擬定相關執行計畫，落實國土保育目標。

## (二)內政部之說明：

土地為稀有財，具有不可移動及不同容受力之特性。非都市土地編定為農牧用地者，主要係供作農牧生產及其設施使用，對於此類農牧用地之轉用，宜予合理限制並訂定適當管理機制，茲分短、中、長期目標分述如下：

### 1、短期目標：

#### (1)嚴格審查農地變更使用：

由農業主管機關依現行法令規定，於行使農業用地變更使用同意權時嚴格把關。

#### (2)加強違規使用查處：

運用衛星影像監測系統加強取締違規使用，並責成地方政府農業及地政機關對於農地違規使用依法加強稽查及處理。

#### (3)輔導承租公有耕地農民從事農業生產：

為加強國有耕地管理，內政部經依國有財產法第46條第1項授權規定訂定「國有耕地放租實施辦法」，作為公地管理機關財政部國有財產局執行出租國有耕地之依據，並於該辦

法第 16 條明定，縣(市)有及鄉(鎮、市)有耕地之放租，得比照辦理。目前直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)有耕地，大多比照該辦法辦理放租。故需用公有耕地從事耕作者，倘符合該辦法所訂之放租對象及條件，均得依該規定洽公產管理機關申請承租。又依該部 97 年統計結果，全國公有出租耕地，目前租賃關係仍存續者，總計有 11 萬 9,733 筆，面積約 3 萬 1,716 公頃，提供農民從事農作使用，農政單位得透過輔導方式，輔導農民依當前之農糧政策改種市場所需農作物，以增加糧源供給，紓緩糧荒問題。

## 2、中期目標：

### (1) 增加農業用地供給：

依內政部訂頒「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」九(二)說明 8 規定，山坡地範圍暫未編定使用地種類之土地，應俟水土保持單位完成可利用限度查定後，補註使用地類別為農牧用地、林業用地或國土保安用地(以上三種用地均屬農業用地範疇)。截至 96 年底止，全國尚有山坡地範圍暫未編定土地 8 萬 5 千 2 百餘公頃，如能儘速完成查定及補註使用地類別，將可增加農業用地之供給及利用。

### (2) 輔導原墾農民取得土地後從事農業生產：

內政部執行原墾農民訴求返還土地問題，依計畫處理原則規定，對於不符合發還土地所有權者，將彙整造冊送交土地管理機關檢討，其屬適宜解除林業用地編定者，得於辦竣變更編定移交財政部國有財產局接管後，依國有財

產法規定處理。爰建議林地管理機關(農委會林務局等)考量將林業用地依山坡地可利用限度查定劃分為宜農地或宜林地，並將宜農地在查明不妨礙水土保持之原則下，開放由林農進行農業使用，以解決糧荒問題。

### 3、長期目標：

俟國土計畫法完成立法程序後，配合分級分區管理制度合理管理農地。

## 四、國內農地使用現況、變更使用情形及相關總量管制措施：

### (一)國內糧食生產用地之最適量及其統計與總量管制措施：

#### 1、農委會之說明：

依據農委會 91 年委託辦理規劃農地釋出之長、中、短期政策與計畫之研究結果，採用相關變數包括：人口總數、平均每人實質所得、每公頃稻穀平均產量、作物複種指數、稻作種植面積占作物面積比例及稻米需求所得彈性等。推估 90 年至 110 年各相關變數之推估值，配合給定的糧食自給潛力，假設臺灣加入 WTO 後至 98 年時，臺灣農業應足以適應 WTO 架構下的國際產業環境，因此將 98 年以後的作物複種指數固定為 85%，稻作種植面積占作物面積之比例固定為 0.32，在稻米需求所得彈性設定為 -0.2，糧食自給潛力則以 88 年為起點，估計年平均遞減 0.4%，推估 90 年的糧食自給潛力為 76.2%，再以 76.2% 為基礎，且假設自給潛力至 106 年後固定為 70.0%。推估結果發現：至 110 年時，我國所需之農地(耕地)需求總量應維持在為 719,067 公頃(約 72 萬公頃)，若以 96 年統計實

際作為農作物生產之耕地面積 825,947 公頃(約 82.6 萬公頃)相比較，未來可釋出耕地最大面積僅有 106,880 公頃(約 10.7 萬公頃)。

## 2、內政部之說明：

### (1)營建署部分：

國內糧食生產用地之最適量，統計及總量管制措施，依據農發條例第 9 條規定：「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」係屬農業主管機關權責。

### (2)地政司部分：

有關農地變更為非農業使用，該部與農委會分工情形乙節，查依現行非都市土地變更編定機制，農地變更編定需先徵得農業主管機關（即變更前目的事業主管機關）同意，並取得目的事業主管機關核發之興辦事業計畫核准文件後，再據以向縣（市）政府地政單位申辦變更編定。依上開條例第 9 條規定，農業單位除應就農業用地變更使用行使同意權外，並應對變更總量予以控管及定期檢討。

## (二)國內農地變更為非農業使用之情形：

### 1、農委會之說明：

考量我國加入 WTO 農業發展功能定位已隨之調整，配合非農業部門及新興產業所衍生之用地需求、農地資源功能定位之轉變及國土計畫法（草案）之擬定，行政院於 93 年核定以「農地釋出原則與作法」取代「農地釋出方案」。查農地釋出方案自 84 年 3 月執行以來，迄今已釋出逾 4 萬公頃，其與第 1 監控量 4 萬 8 千公頃仍有



落差，但法制面更趨完備。至農地釋出之原則與作法，則著重於兼顧維護農業生產資源及符合總量管制與監控精神，並以國土計畫法（草案）完成立法程序之時程為劃分標準，對農地釋出相關作業採階段性方式辦理。

## 2、內政部地政司之說明：

涉及該司主管非都市土地部分，業經該部於97年11月19日內授中辦地字第0970724759號函彙整各縣（市）政府函報之89年至97年（9月底）非都市農牧用地變更編定面積，合計共12,842.4091公頃。依該統計資料顯示，此段期間農牧用地變更編定為他種使用地面積最多之7縣依序為臺中縣（4,512.00公頃）、屏東縣（2,076.45公頃）、臺南縣（1,142.97公頃）、桃園縣（805.58公頃）、新竹縣（675.54公頃）、高雄縣（652.27公頃）、南投縣（531.70公頃）。臺中縣變更後使用地類別前3位依序為交通用地、特定目的事業用地、乙種建築用地；屏東縣為林業用地、特定目的事業用地、交通用地；臺南縣則為交通用定目的事業用地、丁種建築用地。

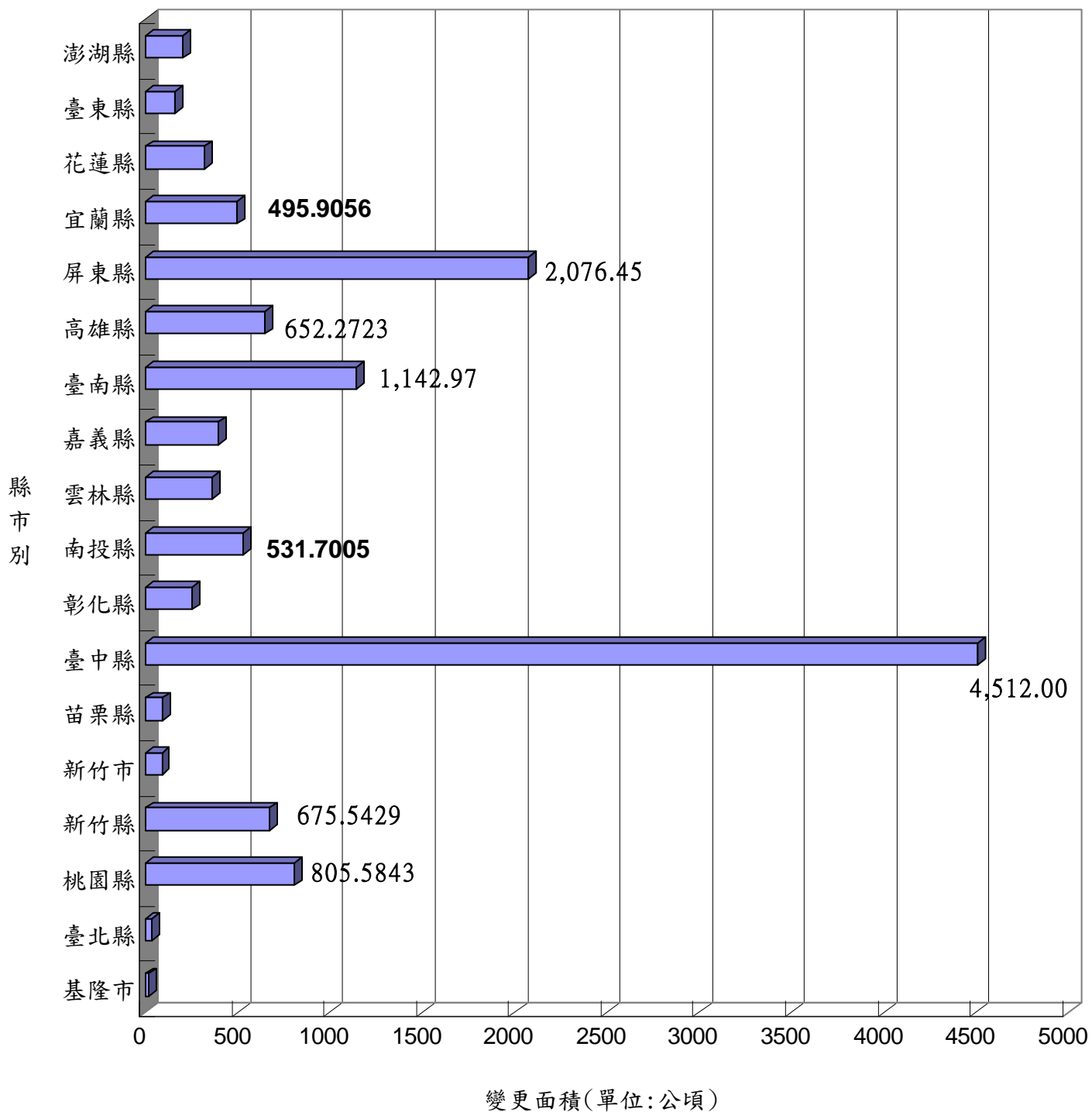


圖 9 各縣市農牧用地變更為非農業使用面積統計圖 (本研究繪製, 資料來源: 內政部地政司)

表 9 各縣市 89 年至 97 年（9 月底）非都市農牧用地變更編定面積總表

縣（市）別	面積（公頃）	變更編定後使用地類別順位		
		1	2	3
基隆市	18.1578	交通用地	特定目的事業用地	丙種建築用地
臺北縣	34.4126	特定目的事業用地	國土保安用地	交通用地
桃園縣	805.5843	交通用地	特定目的事業用地	遊憩用地
新竹縣	675.5429	特定目的事業用地	水利用地	遊憩用地
新竹市	92.0261	交通用地	特定目的事業用地	水利用地
苗栗縣	95.6866	礦業用地	丙種建築用地	甲種建築用地
臺中縣	4,511.9980	交通用地	特定目的事業用地	乙種建築用地
彰化縣	257.7671	特定目的事業用地	交通用地	丁種建築用地
南投縣	531.7005	水利用地	交通用地	特定目的事業用地
雲林縣	362.0565	交通用地	特定目的事業用地	水利用地
嘉義縣	395.9161	特定目的事業用地	交通用地	國土保安用地
臺南縣	1,142.9739	交通用地	特定目的事業用地	丁種建築用地
高雄縣	652.2723	特定目的事業用地	水利用地	交通用地
屏東縣	2,076.4526	林業用地	特定目的事業用地	交通用地
宜蘭縣	495.9056	特定目的事業用地	交通用地	水利用地
花蓮縣	321.5622	交通用地	特定目的事業用地	水利用地
臺東縣	165.6862	特定目的事業用地	水利用地	遊憩用地
澎湖縣	206.7078	特定目的事業用地	遊憩用地	國土保安用地
合計		12,842.4091		

備註：1、依縣（市）查報之總面積，4 捨 5 入取到小數點第 4 位予以加總。

2、資料來源：內政部地政司，97 年 12 月。

(三)國內耕地面積及變化情形：

表 10 國內耕地面積及變化一覽表（單位：公頃）

年次及地區別	總計	水田				旱田	耕地占總面積%
		合計	兩期作田	單期作田			
				第 1 期作	第 2 期作		
87	858,756	450,616	322,973	8,219	119,424	408,139	23.85
88	855,073	444,456	321,139	7,089	116,228	410,616	23.75
89	851,495	442,005	317,495	7,104	117,406	409,489	23.65
90	848,743	438,974	315,544	7,239	116,191	409,769	23.57
91	847,334	435,369	314,116	10,220	111,033	411,965	23.53
92	844,097	432,949	319,021	10,933	102,995	411,148	23.44
93	835,507	427,592	328,713	12,809	86,070	407,915	23.20
94	833,176	425,667	328,836	15,227	81,604	407,510	23.14
95	829,527	423,721	328,473	16,484	78,764	405,806	23.04
96	825,947	422,177	327,552	18,643	75,982	403,769	22.94
臺北市	3 355	1 316	1,316	-	-	2,038	12.34
高雄市	541	325	325	-	-	216	3.52
臺灣省	822,051	420,536	325,910	18,643	75,982	401,515	23.10
臺北縣	31,813	13,952	10,833	2,792	327	17,860	15.50
宜蘭縣	27,249	16,909	16,909	-	-	10,340	12.71
桃園縣	37,545	30,089	29,555	533	-	7,456	30.75
新竹縣	29,355	14,232	14,232	-	-	15,123	20.56
苗栗縣	34,098	19,067	19,067	-	-	15,030	18.73
臺中縣	49,160	24,205	24,205	-	-	24,956	23.96
彰化縣	63,723	49,402	49,402	-	-	14,321	59.31
南投縣	66,404	15,105	11,056	593	2,456	51,299	16.17
雲林縣	80,818	61,496	37,483	7,380	16,632	19,322	62.61
嘉義縣	74,689	40,702	18,654	4,611	17,437	33,987	39.28
臺南縣	91,975	48,478	17,469	869	30,141	43,496	45.62
高雄縣	50,104	21,021	14,892	796	5,333	29,083	17.94
屏東縣	74,117	33,187	32,698	27	463	40,930	26.70
臺東縣	47,949	13,280	12,356	12	912	34,669	13.64
花蓮縣	45,853	12,369	12,369	-	-	33,483	9.91
澎湖縣	5,682	-	-	-	-	5,682	44.79
基隆市	735	250	236	15	-	485	5.54
新竹市	2,527	1,841	1,841	-	-	686	24.26
臺中市	2,987	1,512	1,512	-	-	1,475	18.28
嘉義市	2,071	1,092	1,092	-	-	979	34.50
臺南市	3,199	2,345	49	15	2,280	854	18.21

資料來源：農委會暨農糧署統計資料。

(四)糧食生產用地屬於地層下陷及土壤污染控制或整治場址之情形：

據農委會表示略以：

- 1、依據經濟部 94 年 12 月 15 日經水字第 09404610160 號公告之「嚴重地層下陷地區」，主要分布地區包括彰化縣、雲林縣、臺南縣、屏東縣等，總面積為 1,277.86 平方公里。該等土地原屬糧食生產用地之面積及所占比例，需請經濟部水利署提供詳細位置圖，方得估算。
- 2、依據環保署提供截至 97 年 10 月 14 日資料顯示，全國污染農地累計公告控制場址共 449.51 公頃，完成改善並解除列管面積共 315.21 公頃（1,323 筆地號）；尚待進行污染改善面積共 134.30 公頃（635 筆地號），其中以桃園縣及彰化縣尚待改善面積最多，分別有 276 筆 61.6624 公頃、262 筆 59.9226 公頃土地，合計 121.59 公頃，占全國尚待改善總面積之 90.54%。
- 3、上揭污染農地刻由各縣(市)環保局進行污染改善工作，期使污染農地能儘速恢復原有之用途。目前各縣市農地土壤控制場址公告列管情形，如下頁圖 10 及表 11。

表 11 各縣市農地土壤控制場址公告列管情形

(單位：公頃)

列管狀態		控制場址		公告解除控制場址		總計	
縣市	場址類別	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積
臺北市	農地	0	0	22	4.8848	22	4.8848
臺中市	農地	0	0	15	4.7700	15	4.7700
基隆市	農地	5	0.2547	0	0	5	0.2547
臺南市	農地	41	4.1999	16	1.6500	57	5.8499
高雄市	農地	0	0	0	0	0	0
臺北縣	農地	0	0	13	3.7235	13	3.7235
宜蘭縣	農地	0	0	0	0	0	0
桃園縣	農地	276	61.6624	22	7.3281	298	68.9905
嘉義市	農地	7	2.0981	0	0	7	2.0981
新竹縣	農地	0	0	0	0	0	0
苗栗縣	農地	0	0	4	0.8744	4	0.8744
臺中縣	農地	6	1.4609	159	29.9300	165	31.3909
南投縣	農地	10	0.5430	1	0	11	0.5430
彰化縣	農地	262	59.9226	821	203.1725	1,083	263.0951
新竹市	農地	24	3.2527	176	32.6738	200	35.9264
雲林縣	農地	0	0	15	3.4993	15	3.4993
嘉義縣	農地	0	0	0	0	0	0
臺南縣	農地	3	0.6210	30	10.1983	33	10.8193
高雄縣	農地	1	0.2882	28	5.5429	29	5.8311
屏東縣	農地	0	0	1	6.9624	1	6.9624
花蓮縣	農地	0	0	0	0	0	0
臺東縣	農地	0	0	0	0	0	0
金門縣	農地	0	0	0	0	0	0
澎湖縣	農地	0	0	0	0	0	0
連江縣	農地	0	0	0	0	0	0
總計		635	134.3034	1,323	315.2099	1,958	449.5134

註：1.資料統計日期：截至 97 年 10 月 14 日止。

2.資料來源：環保署土壤及地下水污染整治基金管理委員會。

污染控制場址面積（面積：公頃）

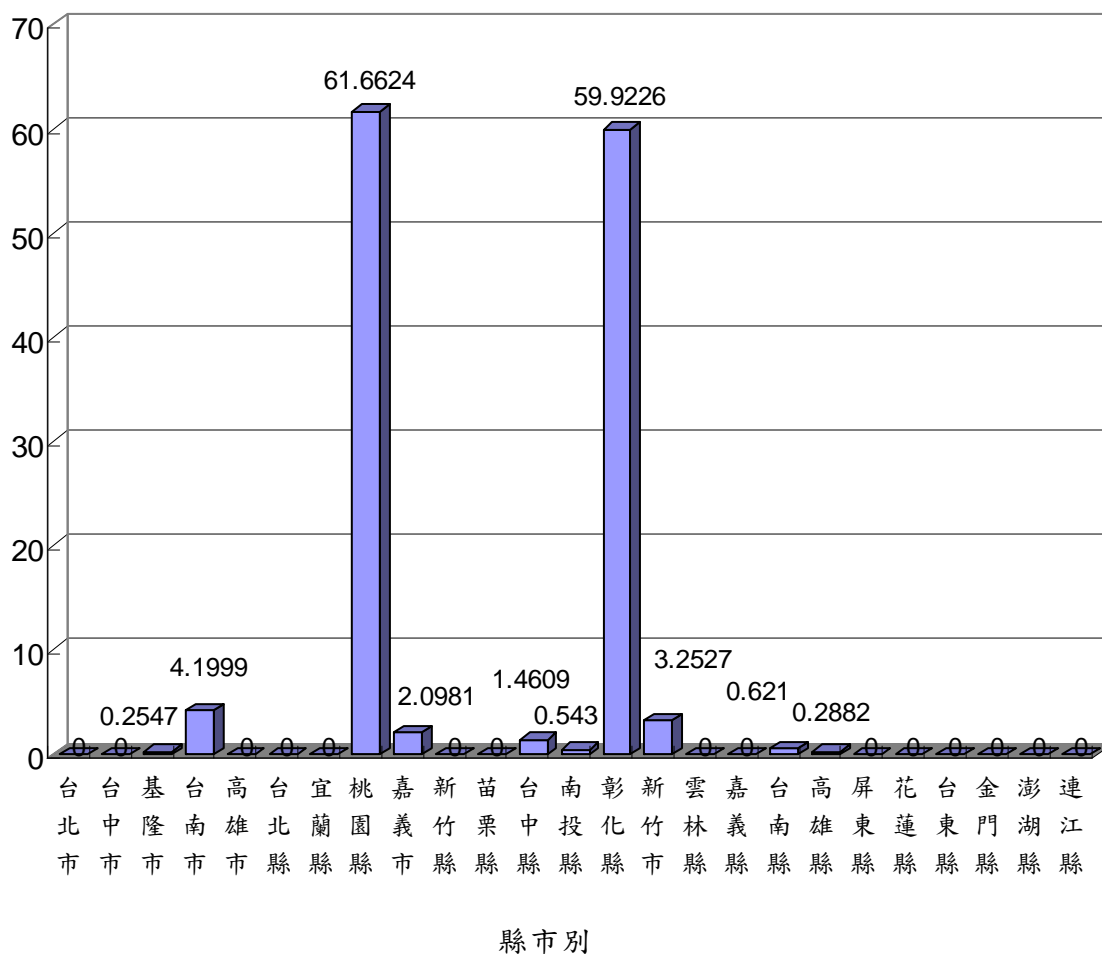


圖 10 各縣市農地土壤污染控制場址面積圖（本研究繪製，資料來源：環保署）

## 五、針對農地興建農舍面積之統計及總量管理機制：

### （一）農委會之說明：

- 1、農舍之興建涉及農地管理、農村發展規劃及建築管理等業務，主管機關在中央為農委會(水土保持局)及內政部(營建署)，在縣(市)為縣(市)政府農業處及建設處(工務處)。現階段興建農舍案件之申請，由縣(市)政府農業局農務課受理審查農民資格，取得興建農舍資格再向縣(市)政府建築管理單位申請建築執照等事項。
- 2、依「農業用地興建農舍辦法」第 9 條規定，農舍興建完成核發使用執照後，直轄市、縣(市)主管

建築機關應將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號造冊，送地政機關於土地登記簿上註記。目前農舍面積之統計均以使用執照核發之基層建築面積及樓地板面積為主，其屬營建署主管業務。至於集村興建農舍經該會水土保持局統計，縣(市)政府至 97 年 8 月 12 日止，共受理申請 58 案 1,413 戶。另因目前農舍興建係屬土地使用管制之容許使用範疇，不以建地論，而容許使用主要以「非都市土地使用管制規則」第 6 條第 3 項附表一及「都市計畫法臺灣省施行細則」第 29 條等相關規定為依據，目前並未建立總量管制機制。

## (二)營建署之說明：

查農業用地容許使用申請建築農舍，於農發條例 89 年修訂以前，即於「都市計畫法省(市)施行細則」、「臺北市土地使用分區管制規則」與「實施區域計畫地區建築管理辦法」等法令訂有興建農舍相關規範。嗣經內政部依據該條例第 18 條第 5 項規定，會同農業主管機關會銜訂定發布「農業用地興建農舍辦法」。以資進一步提供農民興建農舍之法令依據與申請方式，並協助地方政府釐清法令疑義。茲將其統計、總量管制機制及權責分工情形，分述如下：

### 1、農地興建農舍面積之統計及總量管理機制如下：

農業用地興建農舍之制度係依據上開條例第 18 條規定，農民取得農業用地，無自用農舍而需興建者，於不影響農業生產環境及農村發展下得申請興建。因農舍與農業生產具有不可分割性，內政部配合農業主管機關之政策，於土地管理上採取容許使用之方式，是營建署尚未針對此種容



許使用情形進行常態性統計，亦無針對農舍興建進行總量管制。

## 2、農地興建農舍之權責分工情形：

### (1) 農業主管機關：

負責農民資格、許可條件、申請程序、其他應遵行事項、集村農舍獎勵及協助辦法等相關審查事項。

### (2) 內政部：

負責最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積，與高度、興建方式之審查及許可之撤銷或廢止等事項。

### (3) 地方政府：

負責個案審查--農業、城鄉、建管、地政等單位（部分業務授權鄉鎮市公所辦理）

## 六、農地管理暨農舍興建相關法令之檢討情形：

### (一) 農委會之說明：

#### 1、現存問題：

(1) 外界時有新購農地應放寬為 0.1 公頃即可興建之訴求，該會認為不符農業基本坵塊之要求，亦將導致農地建地化，其理由如下：

0.25 公頃之面積標準，係以往政府從事農地重劃時規劃標準農地坵塊之主要考量，且由臺灣農家經濟調查報告及農業所得資料等計算耕耘機作業效率結果，0.25 公頃為一較理想之農業經營面積，故該規模不宜放寬。倘放寬至 0.1 公頃即可興建農舍後，剩餘之 90% 供農業生產土地僅 0.09 公頃，將無法作有效率之農業生產，難與國外競爭。

(2) 大幅放寬農舍興建，影響農村社區發展：

為因應農村發展之居住需要，最重要的是

要能提供完善的生活機能與完善設施，例如自來水、電力、電信等公共設施，另包括道路、市場、兒童遊戲場、托兒所等，均需要共同設施來支持，此部分並非自有農地興建農舍能達成，相反地，必須在農村規劃上作更多的投入，方能提供優美而有秩序的農村發展，一味地開放農舍興建，將造成農村建築零亂分散外，亦加速原有農村社區之死亡。

- (3) 非因農業經營需要而興建之農舍，將吸引建商投機炒作，加速農地生產環境之瓦解：

現行農舍興建之最大興建樓地板面積、最高樓層、興建比例等，主要以個別建築物作規範，尚無法提供區域性農舍興建之有效規範，從各地區之農舍興建觀之，所興建者並非農民為農業經營需要，而是朝販厝或豪宅等使用，再者，建商居間集結人頭戶，大量興建豪宅(農舍)，售予非農業經營者，形成農地炒作之溫床。

## 2、替代方案：

- (1) 為降低零星興建農舍對農業經營之不利影響，將積極輔導集村興建農舍，對於依現行農發條例第 18 條規定，以集村方式興建農舍者，除給予獎勵外，並提供公共設施興建等必要之協助。
- (2) 農村再生條例(草案)增訂將農村公共設施及農舍興建需求，整體納入發展規劃，採以整合性機能方向建設農村，就生產與生活空間共同規劃，而實施整合型農地重劃，除可提供農民居住所需用地外，並可兼顧維護農業生產環境之目的。

## (二)地政司之說明：

查農發條例第 10 條規定，農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意，行政院農委會並訂有「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」作為審核之依據。而於非都市土地使用管制規則亦定有農牧用地容許使用或變更編定申請之條件及程序，目前有關農地變更使用法令規定及作業上尚屬嚴謹。復查農發條例第 32 條規定，直轄市或縣（市）政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締；並得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理。是以，現行區域計畫法非都市土地使用管制及農發條例相關農地管理法令規定，尚屬完備。茲建請農委會針對下列 3 項農業政策檢討：

### 1、耕地範圍之限縮：

依修正後之農發條例第 3 條第 11 款所稱之耕地，係指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。顯示耕地範圍明顯縮小，管制農地農用面積減少，此等保留為耕地之農牧用地，以 95 年底非都市土地使用分區編定之資料顯示，符合前開耕地定義之面積約計 738,915 萬公頃。以耕地如無法有效管理而違規使用普遍等情觀之，實際合法使用之耕地面積，必定遠低於前揭面積，農政單位允宜深思並採取因應措施。

### 2、農地自由買賣：

農發條例自 96 年 1 月 10 日修正後，違規使用之耕地得不用檢附「農業用地作農業使用證明書」，即可辦理移轉登記，此舉將難以管制農地

確實作為農用，進而使農地農用政策無法落實，且違規使用耕地所得之利潤高於合法做農業使用，將變相鼓勵耕地違規使用。

(三)營建署之說明：

農發條例 89 年修正前，內政部即以「都市計畫法省（市）施行細則」、「臺北市土地使用分區管制規則」與「實施區域計畫地區建築管理辦法」等法令訂有興建農舍相關規範。該條例自 89 年 1 月修正後，內政部爰依第 18 條第 5 項規定：「前 4 項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。」會同農業主管機關於 90 年 4 月 26 日會銜訂定發布「農業用地興建農舍辦法」。查農業用地准許興建農舍之制度，係屬農業用地容許使用申請建築農舍，該辦法實施後，更進一步提供農民興建農舍之法令依據與申請方式，並協助地方政府釐清法令疑義。惟實施 7 年以來，農舍之數量、土地坐落區位、使用狀況、是否影響農業經營環境與農村發展，因時空背景不同、社會經濟條件變遷、農業經營環境與農村發展需求更替，致實際執行上地方政府與民眾對於下列議題迭有疑義，而有不符農業生產環境、影響農村發展之虞。茲舉例分述如下：

- 1、集村農舍未能有效減少零星個別農舍之興建，而有非農民投機將其配合之耕地置於廉價之山坡地保育區，而於優良農田申請興建集村農舍，有嚴重破壞農業生產環境之虞。
- 2、農舍及農業生產之關係尚未能明確釐清，亦未能依據農發條例第 18 條有關「不得影響農業生產

環境與農村發展」之規定予以審核申請案件。

- 3、農舍之建築造型趨向豪宅化與高級化，未能配合當地環境與鄉村紋理。農舍之居住功能遠勝於農業經營功能，致使相關居住所需之公共設施不足，廢棄物、廢排水有污染農地之虞。

為釐清上開議題，營建署業於 97 年度編列預算辦理「政府開放農業用地興建農舍法令與執行成效檢討」委託計畫案委託專業單位協助進行研究，以作為未來會同農業主管機關制定農舍管理政策與研修農舍管理相關法令之參考。茲提供具體興革意見如下：

- 1、區域計畫地區：

- (1)有關農業用地興建農舍部分

- <1>建議明確定義「農民」之申請資格：

89 年農發條例修正後，農地政策由「農地農有」調整為「農地農用」，立意雖良善，但卻造成「農舍」管理上無法控管「非農民」之申請與使用，也使相配合之耕地閒置，不利農業生產，是應予明確界定「申請興建農舍之農民資格」。

- <2>建議明確定義「農舍」之用途：

現行之「農舍」用途為有明確定義，而一般概念為兼具居住與存放農機具。但實際使用卻以居住為主，嚴重影響農村發展，也規避一般住宅之相關稅賦。是建議將農舍之用途區分居住與農業設施兩類，農業設施部分因與農業生產不可分割，是仍允許容許於農業用地設置。而居住功能則應循使用地變更或使用分區變更方式，以適當使用分區、使用地的方式來提供住宅使用。

<3>建議嚴格管制興建集村農舍：

集村農舍係為集中個別農舍，以減少個別農舍對於農業用地的細碎化傷害，立意良善。但實務市場運作上，大都為非農民之住宅，而有逃避一般住宅稅賦、領取集村農舍獎勵金與休耕補助金之疑慮。且因其屬大規模之居住行為，對農村發展影響更巨，更應循使用地變更或使用分區變更方式，以適當使用分區、使用地的方式來提供住宅使用，以提供適當之居住公共設施，方宜人居。

<4>相關法令配套發展：

考量「農村再生條例」（草案）之「整合型農地整備」模式，可依法將農業用地之興建農舍權利集中配置，以減少個別農舍之興建。建議可將類似之作法全面施行，已將農舍對農業用地細碎化的傷害降到最低。

(2) 休閒農場部分：

休閒農場之立意原為提供農民於農作生產價值之餘，亦可提供觀光、休閒等附加價值，以改善生計。惟因休閒農場所帶來人潮所需之餐廳、停車場、區內道路等設施，卻大規模的施作，有造成山坡地開發、土石流失、水土保持不易等疑慮。應予在相關設施提供上予以限縮，並限制於環境敏感地區施作任何破壞水土保持之設施。

<1>優良農地總量控管部分：

因應糧荒與國家糧食安全存量，應規範所需農業用地之區位與總量，內政部並配合控管。

<2>另宜請農業主管機關依據農發條例第8條規

定：「主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。」，並因應時代需要制定（檢討）「農地利用綜合規劃計畫」與加速研訂「農地利用管理辦法」，另農業主管機關近年補助各地方政府辦理「農地資源空間規劃計畫」等相關研究計畫成果，宜與「農地利用綜合規劃計畫」（法定計畫）結合，以落實計畫成果，以積極有效規範農業用地利用，且有助於內政部後續土地利用管理。

## 2、都市計畫地區：

未來因應經濟發展需要而有都市土地擴張需變更農業用地之需要時，允仍宜優先考量變更既有都市發展用地周邊之農業區，避免零星變更非都市之農業用地，以防止都市蔓延發展，並可保留非都市土地之農地資源以因應未來糧食需求。農地釋出需同時兼顧農業與非農業部門發展需求之平衡，是以，於達到國家永續發展、農業發展、國土保育及經濟成長之政策目標原則下，都市計畫之農地變更使用，將依循上開原則賡續配合辦理。

### （四）經建會之說明：

- 1、農委會宜比照其他目的事業主管機關，在既有主管法規立法或訂定相關規定，劃定應予保留之農業用地，尤以優良農地之利用、變更、農舍興建等，更須嚴謹規範，而將來俟國土計畫法通過，可以將該等規範直接移植至該法。似不宜一切均待該法通過後方予解決。是農業主管機關面對農

地管理應更積極，宜設法發揮功能。

- 2、針對不同區位之農地，如山坡地、平地、都市土地、非都市土地……等區位，其相關容許使用、利用行為（如農村再生、改建、國土復育、釋出變更……等行為）、發展強度、管制措施，宜否依照各區位應予保護之強度，分區規範，或在未來農村再生條例（草案）及國土計畫法（草案）中制訂相關條文，以避免已形脆弱之環境敏感區位再遭過渡之利用。
- 3、按國際糧食供應之變動性，以及農地變更為其他使用（如都市、產業、交通）不易回復再作為農業生產使用之特性。因此，農地釋出必須謹慎，以維持農業土地資源在糧食危機發生時恢復生產、供應糧食之彈性。
- 4、為因應全球氣候變遷，糧食及農地政策應有彈性調整，農地利用規劃應配合國土空間規劃、防洪政策及國土復育，調整糧食生產區及生產面積。
- 5、國土空間規劃工作應重視農業生產區域之維護，保護農地資源，除應維持優良農地之數量，確保農地生產與生態之功能外，並應降低農地污染，維持農地之生產力。
- 6、應建立農地分級、分區管理之制度，除避免優良農地遭其他部門（產業、交通、都市）開發而產生衝擊，並宜設置緩衝區避免不相容之土地使用行為而干擾農地生態環境。此外，應檢討生產力不佳、受污染、不適用等農地之釋出策略。
- 7、農地利用應提高農地經營規模，鼓勵農業經營專區，避免農地面積縮小及碎裂化。

#### 七、國內農地違規使用之情形及解決對策：

據內政部地政司查復如下：



(一)國內農地違規使用之情形：

依歷年(92年始)統計資料，違規使用之用地別居第1位者均為農牧用地，所占比率介於85%至93%間，以最近1期(97年1至6月)統計資料為例，違規最多之用地別為農牧用地，筆數1,542筆，占全部筆數1,653筆比率93%；農牧用地違規面積273餘公頃，占違規總面積(289公頃餘)比率94%。次多之用地別為林業用地，筆數26筆(1%)，違規面積4公頃餘(1%)。茲將近年非都市土地違規使用居前3位之用地別及其件數、面積，統計如表12。

表12 近年非都市土地違規使用地別前3位及筆數、面積統計表(單位：公頃)

年 度	違規使用地別及其順位、筆數、面積、比例					
	1		2		3	
	農牧用地		林業用地		水利用地	
	筆數(比例)	面積(比例)	筆數(比例)	面積(比例)	筆數(比例)	面積(比例)
92	1578(85%)	433(83%)	113(6%)	30(5%)	54(2%)	5(1%)
93	1595(94%)	455(93%)	22(1%)	7(1%)	48(2%)	3(1%)
94	1261(89%)	339(70%)	32(2%)	3(1%)	26(1%)	11(2%)
95	960(93%)	380(86%)	11(1%)	24(5%)	15(2%)	3(1%)
96	1483(93%)	701(86%)	11(1%)	24(5%)	57(3%)	3(1%)
97	1542(93%)	273(94%)	26(1%)	4(1%)	18(2%)	1(1%)

註：1. 資料來源：內政部地政司。  
2. 97年資料統計至6月底。

(二)解決對策：

1、短期對策：

(1)加強土地使用裁罰宣導：

一般民眾對於土地使用管制之法令知識略感不足，除因其涉及專業較難理解之外，缺乏

宣導亦為主要原因。因此，擬規劃利用該部地政司網站以跑馬燈方式加強宣導區域計畫法第 21 條、第 22 條等違規處罰之規定，並請各縣（市）政府善用網站宣導或製作宣導品，於適當地點或村里民大會宣導，以達事先預防之效。

(2) 農業主管機關應加強農業用地違規使用情形之稽查取締：

按農發條例第 32 條明定直轄市、縣市政府應加強農業用地違規使用情形之稽查及取締；且鑒於歷年來農牧用地及林業用地均為非都市土地違規使用之大宗，農業主管機關對於農地違規使用之稽查取締自屬責無旁貸，是農委會允應督促各級農業主管機關，依上開農發條例切實辦理，以減少違規情事發生。

(3) 請目的事業主管機關加強管理：

依非都市土地使用管制規則第 54 條規定，各目的事業主管機關對於非都市土地違規使用之管制，亦負有督導檢查權責。是各目的事業主管機關應確實依上開規定辦理檢查工作，共同遏止（預防）違規情事發生，以彌補地政單位管制人力不足之問題。

(4) 配合辦理國土利用監測計畫：

營建署為促進土地合理利用，遏止違規破壞國土之行為，已訂定「國土利用監測計畫實施作業要點」，該計畫係運用衛星遙測發現變異點，據以進行通報複查工作，目前各縣（市）政府均已納入實施。其對非都市土地違規查處工作而言，具有節省人力、避免人情關說及提升查處成效之實質效益，該部地政司將督同各縣（市）政府加強落實辦理。

(5)有效運用「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」：

農委會為鼓勵民眾踴躍檢舉農地違規使用案件，以遏止農地不當使用，確保優良農業經營環境，爰訂定該獎勵辦法，除建請縣市政府多加宣導，該部網站並適時刊載宣導，以結合民眾力量共同打擊違規，減輕違規查處人力之負擔。

2、中長期對策：

(1)加強輔導違規使用合法化：

考量社會、政治、經濟層面，對於既存違規事實，如予全面取締，恐將造成社會、經濟之衝擊，是對於違規使用行為，各目的事業主管機關應可協助其合法化，其具體作法為適時建請各目的事業主管機關，就其主管業務之違規事實統計分析，並研擬輔導合法化之條件、措施等，使民眾或業者達成合法使用目標，同時亦可消弭違規情事歷時多年無法處理之各界詬病現象。

(2)持續適時檢討鬆綁法令：

非都市土地使用管制法令，於兼顧國土保育及社經發展之原則下適度鬆綁，乃現代社會成長之必然趨勢，亦為政府機關必需思考及面對之重要課題。內政部表示，仍當本此原則，適時配合檢討（或鬆綁）非都市土地使用管制法令，以延續歷年成果，並減少違規使用情形。

(3)國土計畫法（草案）增訂檢舉獎金：

目前農發條例雖已有民眾檢舉違規使用之獎勵規定，惟獎勵範圍僅限於農業用地之違規檢舉，並未擴及所有非都市土地，基於結合民間力量加強稽查土地違規使用情形之考量，立

法提供民眾踴躍檢舉之誘因，誠屬必要。營建署研擬之「國土計畫法」（草案）第 52 條已明定：「直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第 44 條規定所處罰鍰中提撥一定比例，供民眾檢舉獎勵使用……」。未來該法立法通過後，可透過加強宣導鼓勵民眾踴躍檢舉違規，以達嚇阻作用並有效抑制違規情形繼續蔓延擴大。

(4) 建議成立國土監測中心：

目前營建署雖已積極推動國土利用監測計畫，惟尚乏正式組織編制之單位，致執行及推動難以克竟其功，倘能成立類似「國土監測中心」之專責機構，有效整合現行相關監測成果，提供各界作為規劃、決策之參考資訊，將有助於各項政策及業務之推動。

(5) 加強政策整合，成立專責管理機構：

由於現行土地使用管制所涉之法令及權責機關繁多，如土地法、水土保持法、都市計畫法、區域計畫法、水利法、土石採取法、農發條例……等，且各機關權責劃分複雜，產生重疊及模糊地帶，致成效難以彰顯。倘能成立國土規劃管理專責機構有效整合，對於落實國土之管理當有助益。

丁、國內糧食安全之相關運作機制：

關於國內糧食安全之相關運作暨危機啟動機制與演習、應變情形及相關研究成果，分述如下：

一、國內糧食安全之危機啟動機制：

(一) 依據糧食管理法第 5 條之 1 規定，主管機關為糧食供應之安全穩定，應儲備稻米前 1 年國內糧食平均

消費量不得低於一定期間內之安全存量。稻米一定期間安全存量標準，由行政院以命令定之。行政院爰以 95 年 9 月 25 日院臺農字第 0950042053 號令發布，為維護國家糧食安全，穩定糧食供應，主管機關應於國內適當場所儲備不低於 3 個月稻米消費量之安全存量。前項稻米月消費量，係依前 1 年國內稻米總消費量除以 12 個月計算之。

- (二) 目前公糧庫存量截至 97 年 11 月底止，計有國產公糧 26 萬 1,732 公噸(折糙量)、進口公糧 4 萬 3,983 公噸(折糙量)，總庫存量為 30 萬 5,715 公噸(折糙量)，高出安全存量糙米 30 萬公噸計 5,715 公噸。
- (三) 如遇公糧庫存量低於國內安全存量標準時，農委會將採取「開源節流，增加稻米庫存量」及「停止稻米出口，穩定內需」等策略，易言之，應即停止稻米外銷，並適時限制將庫存稻米撥作加工用米及飼料米。另於動員緊急時期參考產地稻米生產資訊，規劃外購食米地區及進口數量，依據行政院頒布「封鎖時期外購物資緊急獲得及航運管制作業指導要點」規定，向「外購緊急物資獲得組」提出緊急外購食米，以確保供應，並依據產地供應商備貨及運輸所需時程，估算稻米運抵我國港口時間，責由「航運管制作業組」協助海外載運作業。
- (四) 依上開要點第 3 點第 1 項規定，行政院全民防衛動員準備業務會報，應指導交通部、經濟部、內政部、財政部、外交部、行政院衛生署、行政院國家科學委員會、行政院海岸巡防署、農委會及國防部等部會，共同設立「外購物資緊急獲得及航運管制政策協調指導組」。同要點第 2 項復規定前項政策協調指導組下設「外購物資緊急獲得作業組」及「航

運管制作業組」，分別責由經濟部及交通部負責。

## 二、國內糧食安全危機之演習機制：

- (一)經濟部經報准上揭行政院全民防衛動員準備業務會報備查後，於97年10月1日函頒「封鎖時期外購物資緊急獲得作業組作業程序」；交通部則已擬訂「封鎖時期航運管制作業組作業程序(草案)」，刻準備函報行政院全民防衛動員準備業務會報核定中。
- (二)至糧食安全緊急應變之演習，據農委會表示，該會參與國家安全會議分別於96年及97年4月間舉辦之兵棋推演，業已模擬相關狀況之處置作為。

## 三、國內糧食安全危機之應變機制：

據農委會說明如下：

- (一)臺灣須進口穀物，如因國際情勢變化，致進口管道完全受阻，該會將採取「增加糧食庫存，確保供應無缺」之因應對策如後列：

### 1、活化利用休耕田：

規劃調整休耕措施，鼓勵兩個期作連續休耕之稻田回復耕作，以提高糧食自給率，並確保糧食供應無虞及價格穩定。除規劃自98年起提高契作牧草及輪作獎勵標準，推動休耕田復耕糧食、芻料及輪作產銷無虞作物，提高糧食自給率外，一併研擬連續休耕農地租賃措施，保障地主權益並獎勵承租人種植水稻、芻料及有機作物。

### 2、同時節流，增加稻米庫存：

適時限制將庫存稻米撥作加工用米及飼料米。

### 3、管制稻米出口，穩定內需：

為確保糧食安全，避免過量出口影響國內供需，爰訂定稻米限制出口條件，據以要求申請出

口米每公噸離岸價格須達 1,200 美元以上，以及屬 1 年內收穫之稻米且碎粒率最高 5%，並須出具公證單位簽發之品質證明書及採逐案審查方式，以確保國內稻米供應穩定。

- (二) 臺灣主食為稻米，次為小麥。稻米年消費量約 132 萬公噸糙米，自給率約 8 成餘；小麥年消費量約 126 萬公噸（折算麵粉約 93 萬公噸），幾乎全賴進口。稻米與小麥之間在食用上具替代性，倘因國際情勢變化無法進口小麥時，消費者可改為食用稻米及米食製品，以取代對進口小麥之依賴。假設每年所需之 93 萬公噸麵粉由等量之白米取代，以 1 公頃農地 1 次生產 4 公噸白米估算，1 年兩期約需 23 萬公頃農地回復種稻。目前國內 1 年兩期作耕地面積約 165 萬公頃，其中休耕田計約 22 萬公頃，尚有足夠農地可回復生產稻米以替代對小麥之需求。另外亦可選育替代主食之作物如甘薯、馬鈴薯等，輔導在國內生產，以減輕對進口小麥之依賴。

#### 四、國內針對糧食安全之相關研究論述及成果：

- (一) 安全農業涵括糧食安全（供應安全）、食品安全（衛生安全）及產業安全（經營安全）等 3 大層面，。故現代化安全農業不僅強調糧食供應數量及食品衛生安全，亦須兼顧維護農業生產者之經營安全，政府並應積極營造穩定及有效率之農業產銷環境，方能達成消費者及生產者雙贏之目標<sup>19</sup>。
- (二) 糧食安全為一個國家之權力基礎，同時為國際間用以角力之權力工具。糧食安全不僅為國家之責任與義務，提供國家政治社會穩定之基礎，並在發展經濟權力時，提供貢獻。臺灣以一資源有限地區面臨

<sup>19</sup> 資料來源：廖安定，建構現代化安全農業產銷體系，農委會簡報，94 年 11 月 4 日。

一個高度競爭之農產品自由貿易市場，其所面臨之壓力可想而知。糧食安全固然可以依賴國外進口，但在國際間尚未出現一公正有約束力之國際糧農組織前，自行生產之工具及手段，仍不能偏廢。以臺灣特殊環境，未來農業短期內應發展出以有機性及低耗能為主，現代化大量生產為輔之糧食復耕計畫。中期應致力於精緻化農業以留住農耕人力，並維護農業資源及發展不污染生態環境之農業科技，在國際上，則進行農業合作。長期應盡力發展有利於維護生態平衡之永續性農業，將糧食安全視為長遠的目標<sup>20</sup>。

(三)我國加入 WTO 之後，稻米產業由封閉之靜態經濟，變成開放之動態經濟，開放稻米進口，使國外稻米直接與國產稻米平等競爭。囿於我國稻米生產成本高，致削減其國際競爭力，尤以消費者對品質要求殷切，如無法繼續滿足其需求，則我國稻米勢將無法抵擋外來之競爭，而失去競爭優勢。政府推動良質米及有機米產銷，以新鮮、健康、安全為號召，期使我國稻米產業能立於不敗之地，惟多年來推行效果未臻理想，仍待採行產銷策略管理，使我國稻米產業得以永續經營。糧食安全之目標包括糧食之足夠性、普及性、穩定性及永續性，不僅要注重糧食數量之確保，亦要追求糧食品質的提升。而影響糧食安全的因素為：糧食供應的不穩定性，糧食消費之不穩定性，以及糧食儲備與消費適宜程度。在我國，糧食安全之足夠性、普及性已不成問題，因此擬訂糧食安全儲備策略時應注意確保我國糧食安全之穩定性與永續性。研究發現，我國稻米產銷

---

<sup>20</sup> 資料來源：張博仁，臺灣糧食安全研究，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，85年6月。



策略管理應採行之重點如下：

- 1、以品質與品牌創造價值，確保稻米產業永續發展，增進糧食安全。
  - 2、建立「從農場至餐桌」之食品生產履歷制度，以確保國產優質農產品之核心能力。
  - 3、引進民間消費團體，協助並督促政府做好食品安全衛生檢驗，以確保國人飲食安全。
  - 4、推廣農業企業與輔導合作社，以降低生產成本，減少政府收購稻穀負擔。
  - 5、積極發展精準農業，以規模經濟及經驗曲線效果，扭轉我國稻米生產面積小、成本高之劣勢。
  - 6、以顧客導向的觀念，快速回應消費者需求，積極推廣良質米及有機米，以確保稻米產業永續經營。
  - 7、積極教導民眾飲食必須營養均衡，以促進國民健康，增加稻米消費量。
  - 8、善用知識經濟，輔導創新農產品加工技術，以平衡產銷，提高糧食自給率<sup>21</sup>。
- (四)「穀賤傷農，穀貴傷民」道出自古以來農產品價格波動之於人民生計所具有之決定性影響。是以各國政府為穩定農產品價格，往往對多種農產品價格設立高限或低限門檻，當價格超過或低於門檻水準時，政府會透過拋售或收購方式加以干預，以穩定農產品價格。此外，根據 93 年 FAO 公布之統計數據顯示，全世界每天大約有 8.5 億人處於飢餓之狀態，每年因饑餓致死的兒童高達 5 百多萬，亦即平均每天即有近 14,000 多人面臨死於饑餓的威脅。按 FAO 於 63 年通過之「世界糧食安全國際協定」，要

---

<sup>21</sup> 資料來源：羅如文，我國稻米產銷策略管理與糧食安全之研究，逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文，94 年 6 月。

求各國政府保證糧食安全庫存量占消費量之百分比應維持 18% 以上之安全水準。因此，如何透過糧食存量以確保糧食安全，允屬農政主管機關重要之課題<sup>22</sup>。

(五) 糧食安全可決定戰爭勝負及歷史走向，例如英國前首相邱吉爾曾在第 2 次世界大戰，號召民眾捍衛英倫三島之著名演說即曾提及糧食安全在該戰役扮演之重要角色。時空移轉，今日臺灣處於多變之兩岸關係及全球詭譎之政治氣氛，必須有面對戰爭及長期遭封鎖禁運威脅之危機意識。因此，國內主糧稻米之供應，舉凡心理或實際層面，皆為臺灣安全之重要支柱之一。美麗的稻田景色亦有舒暢人類心胸及產生愉悅感受之功能。然而，稻田產生之景觀及糧食安全價值顯難以市場價格得知<sup>23</sup>。

(六) 我國糧食安全目前面臨以下挑戰<sup>24</sup>：

1、進口糧食與自給自足之落差：

我國稻米等糧食自給率非常高，但是小麥、玉米等糧食自給率非常低。國人飲食習慣雖有改變，但對自給率低的糧食需求仍高，此種落差必須加以調整。

2、可耕地的破碎化與縮減：

農業可耕地遭受農地政策解禁之影響，農地因為買賣及興建農舍日漸破碎化，目前可資耕種之農地不斷減少。此種情況並未影響我國稻米的自給率，主要乃因稻米生產效率提升與國人食用

<sup>22</sup> 資料來源：林韋婷，糧食安全與農產品價格穩定—時序不一致理論之應用，逢甲大學經濟學所碩士論文，95 年 6 月。

<sup>23</sup> 資料來源：曾偉君、李欣恩，臺灣水稻田之糧食安全及景觀價值，農業經濟半年刊，78 期，94 年 12 月。

<sup>24</sup> 資料來源：楊明憲，氣候變遷與能源危機下之臺灣糧食政策，農政與農情月刊，第 196 期，97 年 10 月。

需求減少有關。

(七)有人主張糧食安全問題並不重要，認為憑藉國內之經濟條件，若糧食生產供應不足時，尚有足夠外匯存底，可由國外進口稻米補充。但是，糧食之需要彈性偏低，消費者之風險意識偏高，一旦糧食供應失衡，易造成糧價巨幅波動。例如 34 年臺灣光復初期，糙米年產量為 64 萬公噸，產量偏低，因 35 年 9 月 25 日，臺灣遭遇數 10 年來最嚴重風災，不僅各地鯪熟稻受創嚴重，且殃及糧倉、電力中斷，碾米廠因而無法碾米，致市售米價在 2 天之內，由每公斤 18 元暴漲至 26 元，漲幅高達 45%。又如 62 年元月，政府廢止肥料換穀制度，多數農民以現金購買肥料，致 62 年政府掌握糧食數量減少，復適逢全球性糧食危機，致糧價暴漲，63 年 2 月間之糙米市價由每公斤 11 元漲到 16 元，漲幅亦達 45%。故糧食供應不足，不僅造成糧價巨幅波動，且易造成糧商惜售，消費者搶購等現象，除可能演變成社會問題，甚且成為至政治問題。因此，舉凡以稻米為主食之國家，無不希望稻米能自給自足，以免糧食供應操在他國之手，而引發糧食危機及國家安全問題<sup>25</sup>。

---

<sup>25</sup> 資料來源：鄧耀宗，臺灣稻作之回顧與展望，農委會高雄區農業改良場研究彙報，第 14 卷第 3 期，92 年 12 月。

陸、結論與建議：

甲、結論：

一、我國農糧政策之檢討部分：

(一)行政院針對我國糧食供需指標出現之各種警訊應予正視並擬妥對策，以備無患：

按提昇國內糧食自給率、總產出量及可供應量乃屬確保國民生計重要途徑之一。據行政院農業委員會（下稱農委會）表示，國人主糧之稻米自給率約 8 成餘，價格尚不受國際價格波動影響，且專家學者對此次全球糧荒危機抱持樂觀看法，認國內稻米有既定之安全存量，不致在國內發生危機，並咸認國內農業暨糧食政策不宜因此次糧荒危機而有頭痛醫頭、腳痛醫腳，甚至有因噎廢食之舉措發生，農業主管機關宜有遠見並有具體目標，依照國情循序漸進。惟據該會相關統計資料分析後發現，國內消費量最多之梗種稻米，97 年 11 月 30 日平均批發價格為每公斤 34.81 元，較 96 年同日每公斤 31.57 元，增加 10%；白米平均零售價格為每公斤 38.79 元，較 96 年同日每公斤 35.76 元，增加 8%，稻穀平均價格每公斤約 23.22 元，比 96 年同期間上漲約 1 成、96 年平均每人白米可供消費量為 47.5 公斤，較 95 年再降 0.6 公斤，較 10 年前則減少 10.9 公斤、平均每人糧食可供消費量均較 86 年減少，其中乳品類、果品類、水產類、蛋類減幅均達 1 成以上、糧食生產平均年變動率為 -1.2%、10 年間糧食總產出呈現減少趨勢、國內稻作面積呈現遞減趨勢，由 86 年 364,278 公頃，大幅降至 96 年之 260,159 公頃，稻作面積共減少 104,119 公頃（-28.6%）、96 年糧食自給率為 31%（熱量）或 73%（價格），較 10 年前均減少 7%，均顯示國內糧食重要供需指標

均不復以往，而有供給量下跌及糧價上漲之趨勢，似已出現警訊。雖農業生產效率之提昇與糧食消費習慣及結構之改變，或可作為前揭各供需指標異動之理由，農委會自可不必因此驟然過度調整施政步伐，惟基於居安思危及未雨綢繆，該會允宜審慎正視各種可能之警訊，擬妥相關應變策略，以迎接接踵而至之各種挑戰。

(二) 行政院針對我國糧食生產面臨之危機及困境，允宜研謀因應之道：

經彙集相關主管機關意見可悉，國內農業經營及糧食生產面臨之危機及困境如下，亟待行政院協同農委會等相關主管機關研謀因應：

1、足適作為可耕農地之數量驟減：

農牧用地遭違規使用情形嚴重、農地用途遭大幅放寬並移作他用、非供農業使用之大量農舍隨意興建及可耕地遭污染等情，已使可耕地數量驟減。

2、「不足中過剩」之突兀現象：

雖當前臺灣糧食自給率偏低，但重要農產品如洋蔥、大蒜、花生、冬季蔬菜、柳丁等頻生生產過剩，產銷失衡之情形，而出現「不足中過剩」之突兀現象。

3、灌溉水源不穩定及頻遭污染，出現「量不足，質堪慮」之隱憂：

桃園及嘉南地區因主要灌溉水源為水庫水，在全球氣候變遷之加速影響下，除乾旱發生頻率增加之外，近年頻降之超豪大雨，產生之土石流毀滅性地摧毀各大水源區之水土保持，因而急速縮短各大水庫壽命，復因目前興建水庫屢遭居民反對甚或抗爭，新的水源顯然難覓，相對衝擊臺

灣各大水源需用量之穩定性，致使該等地區農田水資源調度將面臨困難，加上國內遲未落實灌排分離，灌溉水源頻遭污染卻未適當處理逕予引用<sup>26</sup>，已使農地灌溉水源出現「量不足，質堪慮」之隱憂。

#### 4、糧食生產人力不足之困境：

農民高齡化、年輕人口外移，缺乏後繼農業經營者，形成糧食生產人力不足之困境。

### (三)行政院允宜督同農委會針對休耕政策相關問題，妥為研議處理：

經彙整文獻、相關主管機關查復資料及農委會針對「休耕政策」委託研究之成果報告，目前休耕政策之現存問題或疑慮事項如下，行政院允宜督同農委會妥為研議處理：

- 1、據農委會前開委託研究之調查結果，對於休耕政策不滿意（含非常不滿意者）及反對者分別達34.16%、37.69%。其中不參與休耕原因：不想見耕地荒廢者占71.84%、休耕將破壞田埂者占21.43%。顯示有高達三分之一以上之受訪農民反對休耕政策或不滿意，其中並有高達甚多比例之受訪農民認為休耕恐造成耕地荒廢或破壞田埂之虞。
- 2、內政部地政司表示，目前私有耕地訂有375租約者約有1萬7千公頃，因政府休耕補助政策，佃農休耕土地，致地主無法收回有效利用，故應否檢討，以活絡耕地使用。
- 3、內政部指出，休耕田栽培綠肥背負著政策推行之使命，農民於正期作休耕田栽培綠肥，常屬被動

<sup>26</sup> 參據本院「農地遭重金屬污染」、「綠牡蠣」、「臺南中石化污染」、「頭前溪污染」、「霄裡溪污染」、「高屏溪污染」、「中港溪污染」等相關調查案件之調查所得。

消極的，經常忽視綠肥栽培應有之田間管理，加以休耕長達約 4 個月，所栽培之綠肥作物生育特性或農民之栽培技術，若無法使綠肥作物成為休耕田區之強勢作物，在長期疏於管理下，休耕田綠肥栽培不僅無法達成使命，更衍生許多後遺症。

- 4、農委會自 86 年起推動「水旱田利用調整計畫」及 90 年起之後續計畫迄今，休耕面積自 86 年之 63,584 公頃快速增至 93 年之 239,867 公頃，至 94 年略微下降後，95、96 年則復呈現遞增趨勢，迄 96 年底全國總休耕面積為 222,709 公頃，故整體觀之，休耕面積乃呈逐年遞增趨勢。至各縣市休耕面積分布情形，主要集中於臺南縣 43,644 公頃、桃園縣 27,231 公頃、雲林縣 26,143 公頃、嘉義縣 23,992 公頃、彰化縣 16,675 公頃、宜蘭縣 14,571 公頃、花蓮縣 13,815 公頃等地區，7 縣市休耕面積合計 166,071 公頃，占全國總休耕面積之比率為 74.6%，近達四分之三，其中是否有異常遽增或位屬優良農田等情，均有待農委會釐清究明。
- 5、農委會雖表示略以，稻米與小麥之間在食用上具替代性，倘因國際情勢變化無法進口小麥時，消費者可改為食用稻米及米食製品，以取代對進口小麥之依賴。假設每年所需之 93 萬公噸麵粉由等量之白米取代，以 1 公頃農地 1 次生產 4 公噸白米估算，1 年兩期約需 23 萬公頃農地回復種稻。目前國內 1 年兩期作耕地面積約 165 萬公頃，其中休耕田計約 22 萬公頃，尚有足夠農地可回復生產稻米以替代對小麥之需求。惟以上述休耕面積呈現逐年遞增趨勢及各

縣市休耕農地區位尚乏精確掌控及總量管理機制，是否如該會所稱有足夠農地可回復生產稻米以替代對小麥之需求，似有疑慮，自有待該會審慎檢視。

- 6、據本院諮詢專家學者之意見略以，有否必要獎勵種植青割玉米……？是否端賴市場供需法則，即會自然促進生產？政府補貼是否浪費？值得深思。
- 7、據相關文獻指出，休耕農地如不予妥適處理，相關病蟲害及愈形貧脊之地力恐危及毗鄰正常耕作之農地，從而淪為惡性循環，致小範圍休耕演變成大範圍休耕，宜予正視。

綜上，農委會針對此次全球糧荒危機雖已擬妥活化休耕農田，鼓勵復耕之因應對策，惟休耕政策仍存有相關問題及疑慮事項，農委會允宜通盤檢討，以釋眾疑。

**(四) 農委會允應加強管理公糧，以維持國內糧食安全之命脈：**

按糧食管理法第 5 條之 1 規定，主管機關為糧食供應之安全穩定，應儲備稻米前 1 年國內糧食平均消費量不得低於一定期間內之安全存量。稻米一定期間安全存量標準，由行政院以命令定之。行政院爰以 95 年 9 月 25 日院臺農字第 0950042053 號令發布，為維護國家糧食安全，穩定糧食供應，主管機關應於國內適當場所儲備不低於 3 個月稻米消費量之安全存量……。是公糧允屬維護國家糧食安全基礎所繫，農委會自應督促所屬妥為管理。

經查，農委會農糧署（下稱農糧署）自 92 年起辦理國內糧食救助業務，每年各縣市申請社會



救助食米數量約計 700 至 1,000 公噸，至 97 年擴大辦理，行政院爰於同年 4 月 16 日第 16 次穩定物價工作小組會議指示該署應於同年 5 月 30 日前完成備貨，內政部並應督導各縣市政府至該署指定倉庫提領，並於 5 月中旬前完成發放作業。惟據該署表示：「經統計該次救助食米共發放 3,662 公噸，其中約 6 公噸（0.17%）受潮發霉，經相關縣市政府調查受潮原因，主要係因 5 月上旬連續梅雨，受限發放期限，於提領發放過程不慎淋雨，或提領後米包受潮所致。」云云，顯見該公糧提領發放過程之品管作業未臻周全。雖經該署與內政部函請各縣市政府加強管控作業，並於 97 年 7 月 3 日邀集相關單位研商相關防潮管理及外觀異常檢視等改進措施在案，惟該等改進措施僅止於口頭宣示或書面文字，如何具體落實而能有效改進，不無疑慮。是農委會除應督促所屬加強公糧管理之外，允宜針對前揭提領發放過程建立適當督考及抽檢機制，以避免使原屬政府美意與德政之救助食米政策遭打折扣或肇生誤解而斲傷政府形象。

**(五) 農委會針對專家學者暨相關文獻所提國內農糧管理政策之改善意見，允宜正視：**

經蒐整相關文獻及專家學者於本院諮詢會議所提國內農糧管理政策之改善意見如下，不乏可行建議及參考價值，允值農委會正視考量：

- 1、國內農業宜有長期之既定目標，亦即必須確定我國農業價值。傳統農業皆認以生產糧食為主，惟目前的思維認為農業乃注重三生，即生產、生活、生態。當然生產功能仍為基礎，不能放棄，最重要的是如何提升我國農業之國際競爭力。

- 2、雖許久以前即有農村再生相關措施，加速農村發展口號已高喊 2、30 年，惟城鄉差距卻愈形嚴重，窺諸其原因，乃端賴農政機關恐難以達成，需藉跨部會之整合力量方能奏效。
- 3、農業發展條例（下稱農發條例）雖已修正多次，惟其制定背景係基於 62 年之時空背景，是否適合 35 年後之受全球環境及氣候變遷影響甚鉅而瞬息萬變之現代農業環境，不無疑慮。且受政黨輪替之影響，農業政策亦經常調整，顯難有一致性與連貫性，復以農業問題愈趨複雜化、科技化與多樣化，以及農地管理規定散見於區域計畫法、都市計畫法及前開條例等法令，有無整合及釐清權責之必要，以及有否必要如同環境基本法，制定一套農業基本法，容有研議之必要。
- 4、針對全球糧荒問題，其實我國農政單位已經提出許多因應措施，以目前國內足夠之庫存量觀之，尚不致有糧食安全之隱憂。但此次全球糧荒危機，讓專家體認未來糧價將走高且不穩定，農政主管機關宜有因應措施並扮演積極角色。
- 5、朝野政黨每逢選舉之際，始感農民生活困苦，而將老農津貼加碼，但審慎思考，此舉是否妥適？目前僅需年齡足夠且從事農業者即有補貼，似欠缺因果性及學理性。從農業本質以觀，政府應對農業或國家公共經濟有助益者，方予補貼為宜。
- 6、主管機關應立法保留雲嘉南等地區之優良農田，如同中國之保命田及瑞士 44 萬公頃優良農田之規劃措施等，當然，遭強制劃入優良農田之

土地，財產權及相關受益限制之補償配套措施必須研議完善。

- 7、相關主管機關過去曾未審慎評估技術及經濟之可行性，即逕予大量種植向日葵與油菜籽發展生質柴油。為避免重蹈覆轍，主管機關宜整合產官學界之各領域專家，確實審慎進行政策評估後，方進行整體投資規劃。
- 8、灌溉水源為國家農業得以永續之命脈，應視為公共財。值此氣候變遷之際及水資源愈趨稀有之特性，優質之灌溉水源將愈形珍貴。惟環顧國內，其收益及管理權卻屬各農田水利會，以目前灌溉水源頻遭污染及灌排始末妥為分離等情，各農田水利會仍坐享規費之收益觀之，是否回歸公務機關妥為管理或逕將其改制為公務機關，允有研議之必要。
- 9、值全球糧荒危機及經濟海嘯之際，低收入戶及弱勢家庭之生活將愈形困難，缺糧及營養不良之社會問題將逐漸浮現，相關農業及公糧救助政策允宜對此問題充分考量並擬妥相關因應措施，以展現政府施政之人性關懷面。

## 二、我國農地政策之檢討部分：

(一)行政院允應督促農委會建立農地總量監控及管理機制，以維護糧食生產所需之耕地數量，確保糧源：

- 1、按農發條例第9條、第10條規定：「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」、「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完

整，並先徵得主管機關之同意……」復據農委會之說明略以：「依據該會 91 年委託辦理規劃農地釋出之長、中、短期政策與計畫之研究結果發現，至 110 年時，我國所需之農地(耕地)需求總量應維持在 719,067 公頃，若較之 96 年統計實際作為農作物生產之耕地面積 825,947 公頃，未來可釋出耕地最大面積僅剩 106,880 公頃……」。是農委會允應建立相關總量監控及統計機制，方足以擬定及定期檢討「農業用地需求總量」及「可變更農地數量」，況且農業用地變更既悉須經農業主管機關同意，農委會自應對農地變更使用面積適時統計而能瞭然於胸，以維持耕地變更釋出面積維持在 106,880 公頃內，合先敘明。

- 2、惟針對「地層下陷土地是否屬糧食生產用地」、「耕地遭污染情形」等節，農委會卻分別表示：「依據經濟部 94 年 12 月 15 日經水字第 09404610160 號公告之嚴重地層下陷地區，主要分布地區包括彰化縣、雲林縣、臺南縣、屏東縣等，總面積為 1,277.86 平方公里。該等土地是否原屬糧食生產用地，需請經濟部水利署提供詳細位置圖，方得估算。」、「依據環保署提供截至 97 年 10 月 14 日資料顯示……全國污染農地尚待進行污染改善計 635 筆，面積達 134.30 公頃……」云云，顯見農委會平時對於耕地面積疏未建立監控及統計機制，以致本院調查時，該會尚須請相關主管機關提供資料比對始能確認，難謂妥適。雖該會表示：「依該會業務執掌，僅能對釋出農地作供給面之管理」云云，惟前開條例既已明確規定該會負有擬定及定期檢討「農業用

地需求總量」及「可變更農地數量」之責，該會允應切實辦理，況且該會如不建立統計及總量管制機制，如何落實前開擬定及定期檢討之責，自有疑問。縱如該會所稱「該會僅能對釋出農地作供給面之管理」，然該會如未能確實掌握需求面，如何作供給面之管理，是該理由要難可採。

- 3、又，舉凡農牧用地、林業用地及山坡地範圍內之農地變更既悉須經農業、森林、水土保持等主管機關同意，亦均屬農委會所屬機關或督導權限內之機關，該會容難辭此總量管制及監控之責。再者，以目前農牧用地違規使用嚴重，以及農舍興建及農地變更均乏統計及總量管制機制等情觀之，如何確保實際作為農作物生產耕地面積維持在 825,947 公頃之水準，顯有疑慮。此外，據內政部地政司函報之 89 年至 97 年 9 月底非都市農牧用地變更編定面積之統計資料，變更編定為他種使用地面積最多之 7 縣依序為臺中縣（4,512.00 公頃）、屏東縣（2,076.45 公頃）、臺南縣（1,142.97 公頃）、桃園縣（805.58 公頃）、新竹縣（675.54 公頃）、高雄縣（652.27 公頃）、南投縣（531.70 公頃），合計面積 10,396.51 公頃，除可見 7 縣市農牧用地釋出變更面積占全國變更編定面積 12,842.41 公頃，高達 81% 外，益見各縣市變更面積幅度差異甚鉅，顯乏監控基準及總量管制，恐肇致耕地變更釋出面積難以維持在 106,880 公頃內之疑慮。是行政院允宜督促農委會建立農地總量監控及管理機制，以維護糧食生產之所需耕地數量，確保糧源。

(二)行政院允應督同農委會主動積極建立農地分級分區管理機制，以維護優良農地：

按農發條例第 8 條規定：「主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。前項完成農地利用綜合規劃計畫地區，應至少每 5 年通盤檢討 1 次，依據當地發展情況作必要之修正。」及第 25 條規定：「主管機關應會同有關機關，就農業資源分布、生產環境及發展需要，規劃農業生產區域……。」是農委會應至少每 5 年，依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，檢討及擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式，並就農業資源分布、生產環境及發展需要，規劃農業生產區域，特此敘明。

據農委會雖表示略以：「將俟國土計畫法公布施行後，配合農地農用及分級分區管理制度合理管理農地。」惟查，上開條文早自 89 年公布後，即賦予該會針對農業用地分級分區管理之相關權責，該會自斯時起即應積極辦理，容毋須迨該法通過後始著手進行。此分別證諸營建署、地政司及經建會之說明：「建請農委會因應時代需要訂定（檢討）『農地利用綜合規劃計畫』，並加速研訂『農地利用管理辦法』……農業主管機關近年補助各地方政府辦理『農地資源空間規劃計畫』等相關研究計畫成果，宜與『農地利用綜合規劃計畫』結合，以積極有效規範農業土地利用，且有助於內政部後續土地利用管理。」、「農牧用地在國土計畫法未施行前，如何避免優良農地之流失，誠屬當前至為重要之課題。」、「……優良農地或所謂重要農業生產地區，究竟是否須待國土計畫法立法通過後再

劃定，必須予以釐清。其實 83 年間內政部負責區域計畫第 1 次通盤檢討時，早已主動進行優良農地之劃設工作，將其列為限制發展地區……。可惜在報院過程中，包括農委會、經建會咸認為優良農地應回歸農業主管機關認定……」、「……希比照日本、英國等先進國家，每一塊農地皆有登記……以英國為例，該國將農地劃分 5 級……配合建置之空間規劃系統，俟土地開發審議時，即可知何處農地須要保留，不得申請開發許可……。」、「農委會宜比照其他目的事業主管機關，在既有主管法規立法或訂定相關規範，積極劃定應予保留之農業用地，尤以優良農地之利用、變更、農舍興建等，更須嚴謹規範，而將來俟國土計畫法通過，可將該等規範直接移植至該法，不宜一切均要待該法通過後方予解決。是農業主管機關面對農地管理應更積極，宜設法發揮功能。」等語足資佐證。

綜上，農地分級分區管理機制允為保存優良農地及確保糧源之首要工作，行政院除應速予完成國土計畫法立法之相關配套作業及妥為協請立法院儘速審議之外，並應督促農委會儘速完成農地分級分區之劃設作業，始屬正辦。

**(三) 行政院應督飭農委會依據農發條例第 10 條規定，速以法律規範農業用地變更之條件、程序：**

按農發條例第 10 條規定：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。在前項法律未制定前，關於農業用地劃定或變更為非農業使用，依現行相關法令之規定辦理。」及施行細則第 5 條規定：「本條例第 10 條第 2 項所稱依現行相關法令之規定，包

括主管機關依本條例第 10 條第 1 項決定是否同意農業用地變更使用所訂定之相關作業規定。」是針對農業用地變更之條件、程序，農委會允應以法律定之。

惟查，該條文自 89 年 1 月 26 日公布迄今已逾 8 年餘，有關該農地變更之條件、程序，卻僅規範於非屬法律位階，於 89 年 5 月 3 日訂定之「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」，容與前開「應以法律定之」之規定有違，亟待農委會積極檢討辦理，以資適法。

(四) 行政院針對農牧用地違規使用之嚴重情形，允宜督促內政部、農委會協同各縣市政府加強農地違規使用情事之取締：

按區域計畫法第 11 條、第 15 條、第 21 條、第 22 條規定：「區域計畫公告實施後，凡依區域計畫應擬定市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬定或變更手續……」、「區域計畫公告實施後，不屬第 11 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……」、「違反第 15 條第 1 項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政府處 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施……」、「違反前條規定不依限



變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處 6 個月以下有期徒刑或拘役。」次按農發條例第 31 條、第 32 條規定：「耕地之使用及違規處罰，應依據區域計畫法相關法令規定……」、「直轄市或縣(市)政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締；並得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理……。」復按非都市土地使用管制規則第 54 條規定：「非都市土地依目的事業主管機關核定事業計畫編定或變更編定、或經目的事業主管機關同意使用者，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫使用；其有違反使用者，應函請直轄市或縣(市)聯合取締小組依相關規定處理，並通知土地所有權人。」準此，內政部及農委會對於農業用地之違規使用，均應督促各級政府主管機關善盡管制、稽查及取締之責，合先陳明。

經查，農牧用地為糧食生產重要用地，惟據內政部地政司表示，依據 92 年迄今之統計資料，遭違規使用之農牧用地占全部違規使用非都市土地用地別之 85% 至 93% 間，如以 97 年 1 至 6 月之統計資料為例，農牧用地遭違規使用計 1,542 筆土地，占全部違規用地筆數之 93%；其違規面積 273 餘公頃，則占違規總面積 289 公頃餘之 94%，顯示農牧用地屬於非都市土地各用地別中遭違規使用情形最嚴重者，不無印證內政部地政司及專家學者之意見：「自 89 年 1 月 26 日農發條例修正發布後，農地已不限農民擁有，而以落實農地農用為管理目標，惟因農牧用地取得成本較低，故農地上違規使用情形嚴重。」、「毒龍潭事件等臺灣農地違規使用情形殷鑒不遠，如何落實農發條例 32 條之聯合

稽查作業，農委會允應切實檢討，非僅列管存檔而已……不肖人士大肆違規使用及污染農地，俟其不堪作為農業使用，再設法變更改用途，獲取暴利……」等語，亦可獲悉農牧用地違規使用之取締成效，容待加強。雖據該部地政司研擬對策並表示：「考量社會、政治、經濟層面，對於既存違規事實，如予全面取締，恐將造成社會、經濟之衝擊，惟對於違規使用行為，各目的事業主管機關應可協助其合法化……」、「非都市土地使用管制法令，於兼顧國土保育及社經發展之原則下適度鬆綁，乃現代社會成長之必然趨勢……」云云，惟此舉恐讓民眾誤解「農地違規使用」將朝「合法化」及「法令鬆綁」之原則邁進，不無有變相鼓勵民眾購買售價低廉之農牧用地，違規使用而可就地合法之虞，難謂允當。綜上，從落實依法行政為現代廉能政府首要之途觀之，行政院自應督促內政部、農委會協同各縣市政府加強農地違規使用情形之稽查及取締，以確保糧食用地。

(五) 行政院允宜督促所屬針對山坡地範圍暫未編定土地，儘速完成查定及補註使用地類別作業，以增益農地使用範圍：

按內政部訂定之「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」九（二）之說明 8 規定：「山坡地範圍暫未編定使用地種類之土地，應俟水土保持單位完成可利用限度查定後，補註使用地類別為農牧用地、林業用地或國土保安用地（以上三種用地均屬農業用地範疇）」。惟據內政部表示，截至 96 年底止，全國尚有山坡地範圍暫未編定土地 8 萬 5 千 2 百餘公頃。是行政院允宜督促所屬速予完成查定及補註使用地類別，以增加農業用

地之供給及利用範圍。

(六) 行政院允宜指派專人召集相關主管機關針對農地管理與農舍興建制度及法令現存疏漏、缺失，妥為研議改進：

經彙整相關文獻及經建會、農委會、營建署、地政司等相關主管機關查復資料，目前農地利用與管理暨農舍興建政策之現存問題或疑慮事項如下，亟待行政院正視並召集農委會、內政部、經濟部及環保署等相關主管機關研謀改進：

- 1、為因應全球氣候變遷，糧食及農地政策應有彈性調整，農地利用規劃應配合國土空間規劃、防洪策略及國土復育政策，據以調整糧食生產區及生產面積。
- 2、以現行我國農業用地主要所在之非都市土地，於「非都市土地使用管制規則」之管制下，名為實施土地使用管制，但事實上卻容許得因土地開發隨時提出興辦事業計畫，經由區域計畫法第 15 條之 1 之開發許可，個別申請變更其土地使用分區及使用地類別；相較於日本根據計畫劃定分區，配套對於農地權利取得、移轉等之限制，有必要重新建構國土管制及農地利用制度。
- 3、外界希望農地放寬為 0.1 公頃即可興建農舍乙節，除不符農業基本坵塊之要求，亦將導致農地建地化，其理由如下：目前現行 0.25 公頃面積之標準，係從農地重劃時，規劃標準農地坵塊之主要考量，且由臺灣農家經濟調查報告及農業所得資料等計算耕耘機作業效率之結果，0.25 公頃為一較理想之農業經營面積，故該規模不宜放寬。況且如放寬至 0.1 公頃，其興建農舍後剩餘之 90% 供農業生產土地僅剩餘 0.09 公頃，勢將

無法從事有效率之農業生產，相對衝擊與國外之競爭力。

- 4、因應農村發展之居住需要，首要乃能提供完善之生活機能與完善設施，例如自來水、電力、電信等公共設施，另包括道路、市場、兒童遊戲場、托兒所等，均需共同設施支持，此部分並非自有農地興建農舍即可達成，相反地，必須在農村規劃上作更多之投入，方能提供優美而有秩序的農村發展，一味地開放農舍興建，將造成農村建築零亂分散外，亦加速原有農村社區之死亡。
- 5、現行農舍興建之最大興建樓地板面積、最高樓層、興建比例等，主要以個別建築物作規範，尚無法提供區域性農舍興建之有效規範，從各地區之農舍興建觀之，興建者並非農民為農業經營所需，而是朝販厝或豪宅等使用，且建商居間集結人頭戶，大量興建豪華農舍，出售予非農業經營者，形成農地炒作溫床。此可由農舍興建面積由81年平均每戶277平方公尺增至94年之381平方公尺，形成農舍住宅化，窺出端倪。
- 6、農發條例自96年1月10日修正後，違規使用之耕地得不用檢附「農業用地作農業使用證明書」，即可辦理移轉登記，此舉將使農地農用政策無法落實，且違規使用耕地所得之利潤，高於農業使用者，亦將變相鼓勵耕地違規使用。
- 7、集村農舍未能有效減少零星個別農舍之興建，而有非農民投機將其配合之耕地置於廉價之山坡地保育區，而於優良農田申請興建集村農舍，有嚴重破壞農業生產環境之虞。且農舍及農業生產之關係尚未能明確釐清，主管機關亦未能依據農發條例第18條有關「不得影響農業生產環境與

農村發展」之規定，據實審核申請案件。又農舍之建築造型趨向豪宅化與高級化，未能配合當地環境與鄉村紋理，復以農舍之居住功能遠勝於農業經營功能，致使相關居住所需之公共設施不足，而任其廢棄物、廢（污）水污染農地之虞。

- 8、休閒農場原為確保農民生產價值之餘，亦可提供觀光、休閒等附加價值，改善生計。惟因其招致人潮所需之餐廳、停車場、區內道路等設施，卻大規模施作，已造成山坡地開發、土石流失、水土保持不易等疑慮。故應限縮相關設施之提供，並限制於環境敏感地區施作任何破壞水土保持之設施。
- 9、工業主管機關推動之「釋出臺糖土地政策」，多將農業用地提供興辦工業人作為「工業區」使用，造成與農業使用不相容之工業設施散布於農地中，顯不利於農業生產環境之維護。
- 10、針對不同區位之農地，如山坡地、平地、都市土地、非都市土地、糧食生產用地……等區位，其相關容許使用、利用行為（如農村再生、改建、國土復育、釋出變更……等行為）、發展強度、管制措施，宜否依照各區位應予保護之強度，分區規範，或在未來農村再生條例（草案）及國土計畫法（草案）中制訂相關條文，以避免已形脆弱之環境敏感區位再遭過渡之利用。
- 11、除前揭問題之外，國內農地尚有下列警訊：坵塊細分及穿孔情形日益嚴重、地政主管單位對於農業變更使用申請之審核作業，常無法獲悉農地管理單位對於適宜釋出之農地區位，造成無秩序之農地變更，進而使農水路因開發地區之阻隔而需改道，影響農業生產環境，凡此舉措均不利於

農業生產。

### 三、國內糧食安全之運作機制部分：

- (一) 農業主管機關針對糧食安全政策，除應維持適足之「糧食自給率」及「安全存量」外，尤應加強「質優」及「食用安全」：

按 97 年 7 月 25 日行政院內閣研討會，針對現階段政府施政策略與工作重點提出「『鬆綁與重建』戰勝逆境、再造繁榮」報告，其中「保障能源與糧食安全」為解決當前人民痛苦與問題之 5 大策略之 1<sup>27</sup>。是糧食安全之重要性可見一斑。經綜整相關文獻之論述<sup>28</sup>及諮詢專家學者意見後發現，糧食安全不僅侷限於「量豐」及狹隘地追求「糧食自給率」及「安全存量」為已足，針對「質優」、「食用安全」允屬農政主管機關亟須特別追求之目標。茲摘錄重點如下：

- 1、糧食安全追求目標，宜涵括糧食之充足性、穩定性、普及性及永續性，不僅須注重「量之確保」，亦要追求「質之提升」。是我國目前糧食安全之足夠性、普及性雖尚不構成太大問題，惟應加強安全性、穩定性及永續性之確保。
- 2、農委會宜以品質與品牌創造糧食價值，確保本土糧食產業之永續發展，進而增益糧食安全。
- 3、糧食固然可依賴國外進口，但在國際間尚未出現一公正有約束力之國際糧農組織前，自行生產之工具及手段，仍不能偏廢。
- 4、按國家安全存量之公糧，除軍糧、學校午餐食米、機關糧、專倉保管米製品加工用糧、釀酒糧、

<sup>27</sup> 資料來源：經建會都市及住宅發展處，愛臺 12 大建設區域重點項目，臺灣經濟論衡，6(9)，97 年 9 月。

<sup>28</sup> 同註 19、20、21、22、23、24、25。

人道援外、外銷糧、國內救助糧……等用途之外，每年均有部分低價賤售，以 FAO 建議各國安全存量為消費量之 17~18%，而我國安全存量占消費量之 23% 觀之，是否有調整之空間，容有審視之必要。次據本院諮詢專家學者意見，咸認為：「糧食安全不僅一味地提高糧食自給率而已。」是糧食自給率及安全存量究竟以多少為宜，方能使國民生計及糧食安全無虞，農委會宜審酌我國國情及農業發展環境，妥為研議檢討。

(二) 行政院允宜促請農委會及衛生署攜手合作，整合農產品生產管理及食品管理之介面，建制完備之履歷及認證制度，以維護國人健康權益：

經細究現行法令及實務面針對農產品及食品相關履歷及認證制度，發現有下列疑慮事項，尚待農委會及衛生署共同整合及研議：

- 1、揆諸食品衛生管理法關於「食品」之定義：「本法所稱食品，係指供人飲食或咀嚼之物品及其原料。」及農產品生產及驗證管理法有關「農產品」之定義：「指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷所生產之物。」顯見食品之範圍大於農產品，將來如僅建制完成農產品履歷制度，似尚難以確保國人食用安全。
- 2、環視國內目前針對農產品及食品相關認證制度之相關法令計有：食品良好作業規範（GMP）認證制度實施規章、健康食品管理法、健康食品申請許可辦法、申請使用 CAS 有機農產品標章評審作業程序、農產品生產及驗證管理法、產銷履歷農產品驗證管理辦法、優良農產品驗證管理辦法、優良農產品證明標章認證及驗證作業辦法、

農產品標章管理辦法，可謂種類繁多，五花八門，惟其是否有整體一貫之認證制度，而無疊床架屋或出現疏漏管制之漏洞，宜有整體審視之必要。

- 3、完備之食品履歷制度，理應涵括原料生產、養殖、栽種、製造、銷售、運送至餐桌之全部過程，均應經透明之監控及安全衛生之驗證，俾讓其間所有參與者（生產者（養殖者）、販賣者、消費者、主管人員）均可憑證溯及源頭，而能食得安心。是農委會及衛生署允宜攜手合作，整合農產品生產管理及食品管理之介面，莫再有各管各的而出現漏洞之情事發生。

針對此部分履歷制度等食品衛生管理問題，本院業已另案專案調查中，併此敘明。

## 乙、建議：

- 一、本專案調查研究報告，函送行政院暨所屬農業委員會、內政部及經濟建設委員會參處。
- 二、前揭函行政院等后，全案結案存參。



調查研究委員：劉玉山

李炳南

楊美鈴

中 華 民 國 9 7 年 1 2 月 2 6 日  
附件：本院 97 年 8 月 26 日 (97) 院臺調壹字第 0970800191  
號派查函暨相關案卷。

## 附件參考資料

### 附件 1、相關法令及政府機關相關職掌

關於本案涉及糧食及農地相關法令規定之重點內容，彙整如下：

#### 一、農糧管理相關法令部分：

##### (一)糧食管理法：

##### 1、第 1 條：

主管機關為策劃糧食產銷，每年應訂定計畫，以穩定糧食供需。

##### 2、第 3 條：

本法所稱糧食，係指稻米、小麥、麵粉與經主管機關公告管理之雜糧及米食製品。

##### 3、第 4 條：

本法用辭定義如下：一、稻米：指稻穀、糙米、白米、碎米及相關產品米。二、公糧：指政府所有之糧食。三、委託倉庫：指受主管機關委託承辦公糧經收、保管、加工、撥付業務之農會、合作社、合作農場或其他公民營機構經營之倉庫。四、糧商：指依本法辦理糧商登記之營利事業或團體。五、糧食業務：指經營糧食買賣、經紀、倉儲、加工、輸出及輸入等業務。

##### 4、第 5-1 條：

主管機關為糧食供應之安全穩定，應儲備稻米前 1 年國內糧食平均消費量不得低於一定期間內之安全存量……。

##### 5、第 6 條：

主管機關應辦理主要糧食生產、消費、成本與價格之調查、統計，並建立農戶耕地資料……。

##### 6、第 8 條：

公糧經收、保管、加工及撥付，得由委託倉庫辦理。

7、第 9 條：

經收公糧稻穀，驗收項目為夾雜物、水分、容重量及品質；其驗收標準，由主管機關定之。

8、第 12 條：

主管機關因天然災害或突發事變，致糧食供需失調或有失調之虞時，對於下列事項應報請行政院核備公告管理：一、關於糧食買賣之期限、數量及價格。二、關於糧食儲藏、運輸及加工。三、關於糧食之緊急徵購及配售……。

9、第 13 條：

主管機關應輔導優良品質稻米之產銷，並建立稻米分級檢驗制度。

10、第 15 條：

主管機關得對市場銷售糧食之標示實施檢查，對品質實施檢驗；其檢驗方法，依國家標準執行或採行其他適當方法為之。主管機關得將前項檢驗之一部或全部，委託其他檢驗機關、法人、學術或研究機構辦理。

(二)糧食管理法施行細則：

1、第 3 條：

主管機關依本法第 5 條規定訂定之糧食產銷計畫，應包括下列項目：一、糧食需要量。二、糧食生產目標。三、公糧收撥數。四、糧食輸入、輸出數量。五、糧食安全存量。六、相關配合措施……。

2、第 4 條：

本法第 6 條第 1 項所稱主要糧食，指稻米及其他經主管機關指定之糧食；所稱農戶耕地，指

農發條例第 3 條第 1 項第 11 款所定之耕地可供糧食生產者。

3、第 5 條：

主管機關依本法第 6 條第 1 項規定辦理主要糧食生產之調查、統計，應包括下列項目：一、種植及收穫面積。二、收穫量……。

4、第 6 條：

主管機關依本法第 6 條第 1 項辦理規定主要糧食消費之調查、統計，應包括主要糧食消費量、熱量、蛋白質及脂肪攝取量等項目。

5、第 7 條：

主管機關依本法第 6 條第 1 項辦理主要糧食生產成本之調查、統計，應包括下列項目：一、生產所需各項費用。二、生產之產品數量。三、受查農戶之概況資料。

6、第 8 條：

主管機關依本法第 6 條第 1 項規定辦理主要糧食價格之調查、統計，應包括稻穀、糙米、白米之躉售或零售價格等項目。

(三)農產品市場交易法：

1、第 1 條：

為確立農產品運銷秩序，調節供需，促進公平交易，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。

2、第 3 條：

本法用辭定義如左：一、農產品：指蔬菜、青果、畜產、漁產與中央主管機關指定之其他農、林、漁、牧業產品及其加工品。二、農產品批發市場：指每日或定期集中進行農產品交易之機構。三、農民：指直接從事本法所稱農產品生

產之自然人……。

(四)糧食標示辦法：

1、第2條：

……一、市場銷售：指於公開場所對不特定人提供商品並取得對價關係之行為。二、標示：指市場銷售糧食之包裝容器上所記載品名、說明文字、圖畫或記號。三、應標示項目定義：(一)品名：指糧食類別名稱。(二)品質規格：指內容物品質之組合及含量。(三)產地：指製造糧食之原料生產地。(四)重量：指包裝內容物之淨重。(五)碾製日期：指糧食製造之日期。(六)保存期限：指自製造日起至食用安全無虞之期限。(七)廠商名稱、電話、地址：指製造或輸入糧食之廠商申請糧商登記所列資料。

2、第5條：

糧食之品名有國家標準名稱者，應依國家標準所定之名稱標示；無國家標準名稱者，以適當品名標示。

3、第6條：

糧食之品質規格有國家標準等級者，得引用國家標準之等級；未引用國家標準等級者，應依國家標準所定品質規格項目標示含量；無國家標準者，應標示實際品質規格。

4、第7條：

市場銷售糧食應標示製造糧食所需原料之生產地，國產糧食應標示臺灣或縣市別；國外輸入之糧食應標示生產國國名；混合2種以上不同國別之糧食者，應分別標示其比例。

(五)穩定糧價作業要點第3點：

執行小組於臺灣稻米市價異常波動或影響消費

者權益時，研擬釋出公糧時機、方式、數量、期別、類型、標售底價、地點等重要措施，簽奉行政院農業委員會（下稱農委會）農糧署（下稱農糧署）署長核定後實施。釋出公糧作業包括標、撥售公糧及撥售白米等。

(六) 國內稻米安全存量標準第 2 條：

為維護國家糧食安全，穩定糧食供應，主管機關應於國內適當場所儲備不低於 3 個月稻米消費量之安全存量。前項稻米月消費量，依前 1 年國內稻米總消費量除以 12 個月計算之。

(七) 稻米交易中心作業規範：

1、第 1 條：

農糧署為建立國產稻米公開交易平臺，協助農民、農會及糧商業者開闢新的交易管道，同時提昇農民、農會及糧商業者收益，特訂定本規範。

2、第 2 條：

農糧署各分署下設「稻米交易中心」，置執行長 1 人負責稻米交易中心業務，由分署長兼任。執行長並得指定副執行長 1 名，以協助執行業務。其下並依任務區分，設置交易組、監察組、協調組等單位。交易組與監察組由分署同仁擔任，分別負責交易相關作業之處理、及監察。協調組由稻米交易中心邀請稻米專家及社會公正人士組成，於依本規範進行之交易發生特殊疑義時，居間協商解決。稻米交易中心居間撮合供應者與承銷者之交易，並協調相關事宜，惟不收取任何費用……。

(八) 政府進口米國家配額管理作業要點：

1、第 2 點：

依據我國通報 WTO 關稅減讓表前註規定，政

府進口米配額 94,068 公噸等量糙米採國家配額方式分配，其各產地國配額數量如下：（一）美國：64,634 公噸。（二）澳大利亞：18,634 公噸。（三）泰國：8,300 公噸。（四）埃及：2,500 公噸。

2、第 3 點：

政府進口米國家配額，由農糧署依政府採購法相關規定按下列方式分批辦理採購，並得委由專業機關（構）為之：（一）一般採購：以每公噸稅訖交貨至該會農糧署指定倉庫之條件為比價基準，並由符合招標文件規定及低於底價之最低投標價者決標。（二）採購銷售同時招標：以每公噸等量糙米運抵國內指定交（提）貨倉庫之進口價格與承購價格之差價為比價基準，並由符合招標文件規定及高於底價之最高投標價者決標。

3、第 4 點：

政府進口米國家配額採購案，經依公開方式辦理招標而連續 3 次無法決標者，未完成決標之數量，得依原招標文件所訂採購規格，改採全球配額重行招標。

4、第 5 點：

參與政府進口米國家配額採購案之投標廠商，以依貿易法登記為出進口廠商，並依糧食管理法辦理糧商登記者為限。

（九）國內糧食救助作業要點：

1、第 2 點：

救助食米數量每年以 1 萬公噸白米為原則，由農糧署參酌公糧庫存量及縣市政府實際申請情形定之。

2、第3點：

救助食米品質規格，應符合白米國家標準 2 等標準及公糧稻米驗收作業須知相關規定，並以每包淨重 20 公斤方式包裝為原則。

(十)糧食人道援外作業要點：

1、第2點：

糧食人道援外數量以每年 10 萬公噸糙米為原則，由農委會參酌公糧庫存量及國內稻米供需情形定之。

2、第3點：

糧食人道援外食米品質規格，應符合國家標準第 3 等級以上，並按「公糧稻米驗收作業須知」驗交。

(十一)農委會辦理公糧食米外銷作業要點：

1、第2點：

食米外銷數量，由農委會參酌實際庫存及國內外供需狀況，訂定年度計畫後辦理。

2、第3點：

食米外銷方式，除為配合政策需要及人道立場援助缺糧國家或地區，得以專案供售外，其餘採公開標售。

3、第5點：

食米外銷價格，由中信局根據我國駐泰國臺北經濟貿易辦事處，查報泰國食米一般外銷價格為基準，按行政院核定之「外銷食米計價原則」，依食米種類、期別及品質規格核算訂定並公告之。食米外銷供售價格之訂定如左：(一)專案供售之價格，以買賣雙方會商決定當日或簽約當日公告價格為準。(二)公開標售之底價，不低於公告價格，惟在連續 2 次標售而不能決標時，農委



會得按行政院授權，在公告價格 30% 範圍內酌降底價；每次招標之底價，應於開標前 2 日，送中信局辦理公告。

(十二)收購公糧稻穀作業要點第 5 點：

公糧收購審核標準如下：(一)地目原屬田(田地目)且輪值種稻期間確實種稻者，給予計畫收購及輔導收購。(二)田地目非輪值種稻期間確實種稻者或地目原屬旱(旱地目)、地政機關登記有案之私有田地目河川地等確實種稻者，給予輔導收購。(三)宜林山坡地、林班地內如有地政機關登記有案私有田地目土地，且於基期年(83 年 1 期至 92 年 2 期)之期間同期作繳售稻穀有案者，給予計畫及輔導收購。(四)宜林山坡地、林班地及登記有案私有河川地以外之河川地等非田地目種稻者；或接受獎勵造林之農地，擅自恢復種稻者不予收購。(五)屬於海埔新生地及軍事用地均不予收購。(六)農民承租(含合作經營)登記有案之公有土地種稻，除於基期年(83 年 1 期至 92 年 2 期)之期間同期作繳售稻穀有案者，給予計畫及輔導收購外，新增者不予收購。惟該等公有土地如屬河川地、宜林山坡地、林班地、海埔新生地、軍事用地或其他未登記之土地，則一律不予收購。(七)拒絕接受農糧署或分署抽驗稻穀衛生安全者，該筆土地當期作所生產之稻穀不予收購。

(十三)糧商管理規則：

1、第 3 條：

糧食業務種類分為：一、買賣：指零售、批發。二、經紀。三、倉儲。四、加工：指礱穀、碾米、磨製米粉、磨製麵粉。五、輸出、輸入。

2、第 4 條：

申請糧商及其分支機構設立登記，應檢附下列文件及證照費，向所在地糧食管理機關提出申請：一、申請書一份。二、營利事業登記證影本……。

(十四)公糧稻穀驗收標準：

1、第2條：

經收公糧稻穀，以當期農民自產，並經中央主管機關命名推廣之梗稻及秈稻品種為限。

2、第4條：

經收公糧稻穀驗收基準如下：一、容重量：稻穀1公升重量在530公克以上，秈稻穀1公升重量在490公克以上。二、水分：不得超過13%。三、夾雜物：不得超過0.5%。四、熱損害粒：不得超過0.5%……。

(十五)公糧稻米委託倉庫管理要點：

1、第2點：

本要點所稱公糧稻米，指農委會保管及委託經收保管之稻穀、糙米、白米、搗碎糙米、切碎白米、及其加工副產品等。所稱委託倉庫，指受農糧署委託承辦公糧稻米經收、保管、加工、撥付業務之農會、合作社、合作農場或其他公民營機構經營之倉庫。

2、第5點：

委託倉庫收儲公糧稻米之庫房，應具備下列設施：(一)庫房堅固完好，屋頂須鋼筋混凝土造或鋼架造，並裝設隔熱、防水設施及通風與消防設備。(二)牆壁加塗防水浸濕材料。(三)窗戶設防鳥設施，倉門設置防鼠板及防鳥網。(四)地面堅實乾燥，並高出地盤線30公分以上。(五)設置溫度計、濕度計。(六)倉庫內牆壁，繪製測量

倉存公糧數量長、寬、高之標示尺。(七)庫房四周，建築圍牆，並開闢排水溝。

3、第 38 點：

農委會各分署對委託倉庫收儲公糧稻米之稽查，應依農委會稽查公糧委託倉庫注意事項之規定辦理。

(十六)建立農戶耕地資料與公糧稻穀收購工作考核要點第 4 點：

農糧署分署應於每期稻穀收購結束後一個月內辦妥轄內各農會之農戶耕地資料與公糧稻穀收購業務考核工作(民營委託倉庫併入農會考評)，並將評定結果填列於考核表內。各農會之考核結果應按期別及年別編列考核總表。如農會實際收購公糧數量少於 100 公噸或建檔農戶數少於 50 戶者不列入考核。

(十七)公糧白米加工廠管理要點：

1、第 2 點：

本要點所稱公糧白米加工廠，指經農糧署所屬各區分署委託辦理公糧白米加工業務之工廠。

2、第 4 點：

白米加工廠應具備之環境及廠房設備如下：  
(一)工廠地點適中、交通便利、地勢高亢，無淹水之虞。其廠房內外及鄰接房屋或工廠，不得有危害食米安全與衛生之易燃、易爆、惡臭等污染物品或設施。(二)廠房應為合法建築物，結構堅固。其庫房應有隔熱、防水設施，並有良好通風與消防設備。且可容卡車進出裝卸食米。(三)庫房儲存食米面積須達 1 百坪以上，並具備倉容量 30 公噸以上之儲存糙米與白米桶各 1 座以上。

3、第 5 點：

白米加工廠應具備之條件：(一)加工設備：粗選機、選石機、屑米選別機、白米碾米機、白米淨米機、碎米選別機等，每小時應可加工符合國家標準(CNS)白米 3 等標準之白米數量最低 3 公噸以上。(二)包裝設備：自動計量機、包裝機、手提式縫口機各 1 臺以上。(三)裝卸設備：擱板式輸送機或堆高機 1 臺以上。(四)運輸工具：中小型運輸車輛及必要設備。白米加工廠另有色彩選別機設備，每小時選別能量達 3 公噸以上白米者，始可加工品質規格達國家標準(CNS)白米 2 等標準之白米。分署得審視地區性白米加工業務之需求，報農糧署同意後，酌予降低加工廠加工設備能量條件。

(十八)公糧稻穀專倉保管作業注意事項第 5 點：

查核作業：(一)農委會各分署辦理專倉保管之公糧稻穀倉存數量查定工作時，應查核該等稻穀品質、水分、包裝、重量是否符合規定，及是否與一般經收公糧稻穀區隔及分堆儲放，並立標示牌。(二)對於承辦倉庫已申購及未申購之專倉保管公糧稻穀，分署應查核其是否予以區隔及分堆儲放，未申購部分除應立標示牌外，並應於規定期限內將水分含量烘乾至符合公糧稻穀驗收標準。

(十九)公糧稻米委託倉庫倉儲管理暨環境考核作業須知：

1、第 1 條：

農委會為加強督促公糧稻米委託倉庫維護公糧稻米倉儲環境，確保公糧品質及安全，提昇委託倉庫形象，特訂定本須知。

2、第 4 條：

農糧署各分署考核委託倉庫項目、內容暨考

核給分標準：(一)庫房基本設備：……1.每一庫房依消防法規規定設置消防安全設備(消防栓或滅火器等)2.每一庫房無破損漏水，且依規定編號，並於庫房內牆壁繪製長、寬、高之標示尺。3.每1庫房倉門設置防鼠板及防鳥網，且其窗戶設置防鳥網，並設置溫度計、濕度計及倉庫通風設備。(二)倉庫安全防護……。(三)倉儲物資管理……。(四)倉儲清潔管理……。

(二十)稽查公糧委託倉庫注意事項：

1、第4點：

稽查項目：(1)倉存糧食數量之查核、(2)倉儲公糧管理情形之查核。

2、第8點：

倉存糧食數量之測計方法：按糧別(公糧、民糧)、類型【梗稻(蓬萊)、硬秈(在來)、軟秈(秈種)、糯稻】、型態【稻穀、糙米、白米、切碎白米、搗碎糙米】、年期別、等級、儲存方式(散裝、袋裝)逐倉測計倉存糧食數量……。

(二十一)農委會辦理公糧食米外銷作業要點：

1、第1點：

農委會為處理庫存餘糧，辦理食米外銷，特訂定本作業要點。

2、第2點：

食米外銷數量，由農委會參酌實際庫存及國內外供需狀況，訂定年度計畫後辦理。

3、第3點：

食米外銷方式，除為配合政策需要及人道立場援助缺糧國家或地區，得以專案供售外，其餘採公開標售。

(二十二)專案糧食米銷售要點：

1、第 2 點：

專案糧銷售對象為公費學生、政府機關之受訓人員、榮譽國民、醫療榮民、社會救濟單位、法務機關及其他農委會專案核定銷售者。(一)公費學生：指受公費待遇之學生。(二)政府機關之受訓人員：指政府訓練機關之受訓學員。(三)榮譽國民：指仁愛之家之榮民等。(四)醫療榮民：指榮民總醫院、三軍總醫院等住院之榮民。(五)社會救濟單位：指救濟院、育幼院、安養中心等。(六)法務機關：指少年輔育院、少年觀護所、法院看守所、監獄、技能訓練所等。

2、第 3 點：

專案糧食米以當年期梗米供應，期別及品質規定如下：(一)期別：每年 9 月 1 日至翌年 2 月底止配撥當年第 1 期米或其前 1 期米，翌年 3 月 1 日至 8 月 31 日止配撥當年第 2 期米或其前 1 期米。(二)品質標準：1. 白米品質標準依照國家標準(CNS)梗型白米 2 等標準，碾白米率 85%。2. 糙米品質標準依照國家標準(CNS)梗型糙米 3 等標準。

3、第 4 點：

專案糧食米撥售數量，每人每月最高白米 15 公斤或糙米 17 公斤。

4、第 5 點：

專案糧由農糧署所屬各區分署受理申購，申購期間自每月 25 日起至次月 5 日截止，每月限購 1 次為原則，但有特殊原因時得增加 1 次。

(二十三)農產品生產及驗證管理法：

1、第 1 條：

為提升農產品與其加工品之品質及安全，維

護國民健康及消費者之權益，特制定本法。

2、第3條：

本法用詞，定義如下：一、農產品：指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷所生產之物。二、有機農產品：指在國內生產、加工及分裝等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範，並經依本法規定驗證或進口經審查合格之農產品。三、農產品經營業者：指以生產、加工、分裝、進口、流通或販賣農產品、農產加工品為業者。四、農產品標章：指證明農產品及其加工品經依本法規定驗證所使用之標章。五、認證機構：指中央主管機關或其審查合格之委託機關、法人，具有執行本法所定認證工作資格者。六、認證：指認證機構就具有執行本法所定驗證工作資格者予以認可。七、驗證機構：指經認證並領有認證文件之機構、學校、法人或團體。八、驗證：指證明特定農產品及其加工品之生產、加工及分裝等過程，符合本法規定之程序。九、產銷履歷：指農產品自生產、加工、分裝、流通至販賣之公開且可追溯之完整紀錄。十、標示：指農產品及其加工品於陳列販賣時，於農產品本身、裝置容器、內外包裝所為之文字、圖形或記號。

3、第4條：

中央主管機關得就國內特定農產品及其加工品之生產、加工、分裝及流通等過程，實施自願性優良農產品驗證制度。前項特定農產品及其加工品之項目、申請條件與程序、驗證基準、標示方式、有效期間及相關管理之辦法，由中央主管機關定之。

4、第7條：

中央主管機關得就國內特定農產品實施自願性產銷履歷驗證制度。必要時，得公告特定農產品之項目、範圍，強制實施產銷履歷驗證制度。前項特定農產品之項目、範圍、申請條件與程序、產銷作業基準、操作紀錄之項目、資訊公開與保存、驗證基準、標示方式、有效期間及相關管理之辦法，由中央主管機關定之。進口經國內公告強制實施產銷履歷之特定農產品，其資訊公開與保存、標示方式及相關管理之辦法，由中央主管機關會同相關機關定之。

5、第8條：

標示產銷履歷之農產品，其經營業者應提供農產品產銷履歷之資訊，並依中央主管機關公告之一定期限，保存農產品產銷履歷資料。代理輸入進口農產品業者，亦同。

(二十四)產銷履歷農產品驗證管理辦法：

1、第1條：

本辦法依農產品生產及驗證管理法第7條第2項規定訂定之。

2、第2條：

本辦法用詞，定義如下：一、臺灣良好農業規範（Taiwan Good Agriculture Practice, 簡稱TGAP）：指農產品之產製過程，依照中央主管機關訂定之標準化作業流程及模式進行生產（含初級加工及屠宰）作業，有效排除風險因素，降低環境負荷，以確保農產品安全與品質之作業規範。二、批次：指農產品經營業者為區隔實施產銷履歷農產品之特性、產出時間、來源、生產階段、加工階段及流通階段，分別編定號碼以供識



別。三、產銷履歷追溯碼：指用以辨別不同批次產銷履歷農產品之代碼。四、個別驗證：指由單一農產品經營業者向驗證機構申請農產品產銷履歷驗證。五、集團驗證：指由多數農產品經營業者為成員組成集團，向驗證機構申請農產品產銷履歷驗證。集團應具備下列條件……。

3、第3條：

本法第7條第1項所定特定農產品項目及範圍，由中央主管機關公告並刊登政府公報。

4、第4條：

農產品經營業者生產產銷履歷農產品之各階段作業基準如下：一、生產階段：應符合臺灣良好農業規範（TGAP）範圍。二、加工階段：未納入臺灣良好農業規範（TGAP）範圍內之加工作業，其產品應以經產銷履歷驗證之農產品為主要原料，且符合食品良好作業規範（食品GMP）、優良農產品驗證管理辦法、ISO22000或有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法相關規定。三、分裝、流通及販售階段：應符合各目的事業主管機關相關規定。

5、第5條：

前條所定臺灣良好農業規範（TGAP）應包含下列項目，並由中央主管機關訂定公告之：一、生產流程圖：以圖示方式標明生產流程各階段可能發生風險之生產資材或設施。二、風險管理表：以表格方式列出生產流程各階段可能發生風險之管理相對應之危害因子、引發危害之原因、因應對策與憑證及紀錄文件等項目。三、查核表：以風險管理表為基礎，列出各風險管理對象之查核項目及查核頻率，供農產品經營業者自我

查核使用。四、其他經中央主管機關指定之事項。

6、第 6 條：

經中央主管機關公告實施產銷履歷驗證制度之國內特定農產品，其農產品經營業者得向驗證機構申請驗證，並選擇以個別驗證或集團驗證方式辦理。但經中央主管機關公告強制實施產銷履歷驗證制度之國內特定農產品，其農產品經營業者應向驗證機構申請驗證。

7、第 7 條：

申請產銷履歷驗證之農產品經營業者，應符合下列各款所定資格之一：一、農民。二、農業產銷班。三、農場、畜牧場或養殖場。四、依法設立或登記之法人或團體。

(二十五)糧價調查作業須知：

1、第 1 點：

農委會為掌握臺灣稻米市場價格變動情形，作為調節稻米市場供需，穩定糧價及提供訂定糧食政策之參考，依據糧食管理法第 6 條規定，訂定本須知。

2、第 2 點：

農糧署各分署應於每週一、三、五(適逢例假日順延 1 天)調查轄區當日稻米市場交易價格，並於上午 11 時以前傳輸至農糧署彙整，惟青黃不接期(1 至 5 月間)或必要時應每日辦理調查作業。

3、第 3 點：

調查種類為梗稻(蓬萊、硬秈(在來)、軟秈(私種)、圓糯及長糯之稻穀、糙米、白米等價格，其中梗稻之稻穀價格包括當期米及前 1 期米價格。

(二十六)重要農糧產品生產申報預警處理要點：

1、第1點：

農委會為有效掌握重要農糧產品產銷資訊，促進供需平衡，穩定農產品價格，維護農民收益，特訂定本要點。

2、第2點：

本要點所稱重要農糧產品包括香蕉、柳丁、木瓜、鳳梨、大蒜、洋蔥、落花生7項。前項產品自本要點實施後，每年通盤檢討1次，並作必要之調整。非屬第1項所列之產品，經農委會評估有採取輔導之必要時，得依本要點辦理相關輔導措施。

3、第3點：

農委會應依據國內年平均消費量、進出口量等資料，訂定重要農糧產品年度生產目標並公告之。

4、第4點：

農委會每年按產期調查重要農糧產品之種植面積、產量等資料；並於各項重要農糧產品盛收期3個月前調查推估當年期生產資訊，俾作為產銷調節之參考。

(二十七)食品衛生管理法第2條：

本法所稱食品，係指供人飲食或咀嚼之物品及其原料。本法所稱特殊營養食品，指營養均衡或經營養素調整，提供特殊營養需求對象食用之下列配方食品：一、嬰兒配方食品及較大嬰兒配方輔助食品。二、提供特定疾病病人之營養需求，且必須在醫師、藥師或營養師指導下食用，以維持健康為目的之病人用食品。三、其他經中央主管機關公告指定特殊對象食用之食品。前項第二款所稱特定疾

病，其範圍由中央主管機關定之。

(二十八)農糧署辦事細則：

1、第5條：

企劃組分設三科，各科掌理下列事項：一、企劃科：(一)農糧產業發展政策之研擬、協調及督導。(二)中長期農糧發展計畫方案之策劃、審核及協調……。二、調查分析科：(一)農糧生產情勢與資源調查之規劃、協調及執行。(二)農糧產業農情預測執行、分析及督導。(三)農糧產業受天然災害之查報與救助之策劃、執行及督導。(四)農糧產品生產成本、價格調查與分析之規劃、協調及執行。(五)國內外農糧產業經濟情勢蒐集及分析。(六)農產品批發市場交易行情資訊之策劃、執行及輔導。(七)其他有關農糧產業調查分析。三、資訊科：(一)該署農糧資訊發展之策略規劃、聯繫及協調。(二)該署農糧資訊網站、資料庫之規劃、建置、維護及推廣應用……。

2、第9條：

一、糧食管理科：(一)糧食發展方案及法規之研擬。(二)糧食調節措施與價格穩定計畫之擬訂及推動。(三)糧食進出口政策與管理措施之規劃、督導及執行。(四)糧商管理業務之擬訂及督導。(五)市售食米抽檢計畫之擬訂及督導。(六)糧價調查業務之策劃及推動。(七)輔導糧食業者申請變更農業用地興建碾米相關設備作業之擬訂及督導。(八)小麥及麵粉管理相關業務。二、糧食生產科：(一)稻米產銷計畫之擬訂及執行。(二)稻米生產情勢及資源之調查。(三)稻作育種、生產技術試驗研究與推廣計畫之規劃及督導。(四)水稻良種繁殖、良質米推薦品種審查及

生產輔導。(五)稻米產銷班企業化經營計畫之策劃、執行及督導……。(七)稻作耕作制度改善與擴大經營規模之策劃及推動。(八)水旱田利用調整計畫之擬訂、推動及督導。(九)水旱田輪作、休耕補貼經費之核發與資料建檔之策劃及督導。(十)稻作生產量調查、航測面積建檔與統計分析之策劃及督導。三、糧食經營科：(一)稻米與米製品產業經營及行銷輔導工作之推動。(二)優良食米、米食、米製品研發及推廣計畫之策劃及推廣。(三)稻米檢驗法規與檢驗制度之研擬及推動。(四)稻米品質檢驗之擬訂及推動。(五)稻米檢驗技術之研究及推廣。(六)稻米品質調查計畫之策劃及督導……。

### 3、第 10 條：

糧食儲運組分設三科，各科掌理下列事項：  
一、糧食收購科：(一)稻米保價收購方式、價格及數量之訂定。(二)公糧稻穀收購制度之檢討、研訂及推動。(三)獎勵契作飼料玉米業務之策劃及督導。(四)契作飼料玉米銷售作業之策劃與輔導。(五)查核申報種稻面積之策劃及督導。(六)高粱、飼料玉米保價收購與銷售計畫之研擬及推動。(七)收購與處理天然災害稻穀之策劃及督導。(八)農戶耕地資料建檔之策劃及督導。(九)水旱田輪作、休耕資料建檔之策劃及督導……。(十一)糧食動員計畫之策劃、推動及執行。  
二、倉儲管理科：(一)糧食倉儲制度之策劃及推動。(二)公糧委託業務之策劃及管理。(三)公糧委託業務各項費用及費率之訂定。(四)公糧委託業務違約案件處理之督導。(五)公糧收儲計畫之規劃及倉容籌措之督導。(六)公糧庫存量查核及督

導……。(八)倉儲公糧物資災害處理之督導及損耗率之訂定。(九)公糧倉庫興建與修繕計畫及倉儲設備補助計畫之擬訂及管理。……。三、糧食供銷科：(一)公糧收撥計畫之策劃及推動。(二)公糧供銷業務之策劃、處理及督導。(三)公糧加工、副產品處理之策劃與管理及碾率之訂定。(四)進口公糧之採購。(五)國內外糧食救助業務之策劃及推動。(六)公糧運輸業務之策劃及推動。(七)公糧包裝資材供需計畫之策劃及推動。(八)緊急時期糧食供應之策劃及管理。(九)糧食產業國際經貿策略之擬訂及執行。(十)民間進口稻米配額分配。(十一)國內稻米安全存量之管控。

(二十九)農糧署各分署組織通則第2條：

農糧署設北區、中區、南區及東區分署，掌理下列事項：一、農作物產銷穩定措施之執行、協調及督導事項。二、農糧產業資訊蒐集、經濟分析及預測事項。三、農糧產業天然災害救助之執行、協調及督導事項。四、農糧產品批發市場改善、零售現代化與直銷之執行、協調及督導事項。五、農藥、肥料、種苗與農機檢查及肥料運銷業務之執行及督導事項。六、糧食收購、儲運、碾製及配撥事項。七、糧商管理與糧食調節之執行及協調事項。八、稻米分級檢驗之執行及協調事項。九、其他有關農糧產業事項。

二、農地管理相關法令部分：

(一)農業發展條例（下稱農發條例）：

1、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……。

## 2、第3條：

本條例用辭定義如下：一、農業：指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷及休閒之事業。二、農產品：指農業所生產之物。三、農民：指直接從事農業生產之自然人。四、家庭農場：指以共同生活戶為單位，從事農業經營之農場。五、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。六、休閒農場：指經營休閒農業之場地……一〇、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。一一、耕地：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。一二、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。一三、農產專業區：指按農產別規定經營種類所設立，並建立產、製、儲、銷體系之地區……一七、農產運銷：指農產品之集貨、

選別、分級、包裝、儲存、冷凍(藏)、加工處理、檢驗、運輸及交易等各項作業……。

3、第 6 條：

主管機關為執行保護農業資源、救災、防治植物病蟲害、家畜或水產動植物疾病等特定任務時，得指定人員為必要之措施。

4、第 8 條：

主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。前項完成農地利用綜合規劃計畫地區，應至少每 5 年通盤檢討 1 次，依據當地發展情況作必要之修正。

5、第 8-1 條第 2 項：

農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在 45 平方公尺以下，且屬 1 層樓之建築者，免申請建築執照。本條例 92 年 1 月 13 日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在 250 平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。

6、第 9 條：

中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。

7、第 9-1 條：

為促進農村建設，並兼顧農業用地資源有效利用與生產環境之維護，縣(市)主管機關得依據當地農業用地資源規劃與整體農村發展需要，徵



詢農業用地所有權人意願，會同有關機關，以土地重劃或區段徵收等方式，規劃辦理農業用地開發利用。前項農業用地開發利用之規劃、協調與實施方式及其他相關事項，由中央主管機關會商有關機關定之。

8、第 10 條：

農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。在前項法律未制定前，關於農業用地劃定或變更為非農業使用，依現行相關法令之規定辦理。

9、第 13 條：

地政主管機關推行農地重劃，應會同農業及水利等有關機關，統籌策劃，配合實施。

10、第 16 條：

每宗耕地分割後每人所有面積未達 0.25 公頃者，不得分割。但有下列情形之一者，不在此限：一、因購置毗鄰耕地而與其耕地合併者，得為分割合併；同一所有權人之二宗以上毗鄰耕地，土地宗數未增加者，得為分割合併。二、部分依法變更為非耕地使用者，其依法變更部分及共有分管之未變更部分，得為分割……。

11、第 18 條：

本條例 89 年 1 月 4 日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣(市)主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。前項農業用地應確供農業使用；其在自有農業用地興建農舍滿 5 年始得移轉。但因繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限。本條例

89年1月4日修正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定，申請興建農舍。本條例89年1月4日修正施行前共有耕地，而於本條例89年1月4日修正施行後分割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者，亦同。第1項及前項農舍起造人應為該農舍坐落土地之所有權人；農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權；已申請興建農舍之農業用地不得重複申請。前4項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。主管機關對以集村方式興建農舍者應予獎勵，並提供必要之協助；其獎勵及協助辦法，由中央主管機關定之。

#### 1 2、第19條：

為確保農業生產環境，避免地下水及土壤污染，影響國民健康，農業用地做為廢棄物處理場(廠)或污染性工廠等使用，應依環境影響評估法，進行環境影響評估。農業用地設立廢棄物處理場(廠)或污染性工廠者，環境主管機關應全面普查建立資料庫，廢棄物處理場(廠)或工廠設立者應於廢棄物處理場(廠)或污染性工廠四周，設立地下水監控系統，定期檢查地下水或土壤是否遭受污染，經監控確有污染者，應依照土壤及地下水污染整治有關限制土地使用、賠償、整治及復育等事項之相關法規辦理。

#### 1 3、第23條：

中央主管機關應訂定全國農業產銷方案、計

畫，並督導實施。前項方案、計畫之擬訂，應兼顧農業之生產、生活及生態功能，發展農業永續經營體系。

1 4、第 24 條：

中央主管機關必要時得會同有關機關，指定農產品或農產加工品，輔導業者設置各該業發展基金。前項基金之管理及運用，中央主管機關得會同有關機關指導及監督。

1 5、第 25 條：

主管機關應會同有關機關，就農業資源分布、生產環境及發展需要，規劃農業生產區域，並視市場需要，輔導設立適當規模之農產專業區，實施計畫產、製、儲、銷。農產專業區內，政府指定興建之公共設施，得酌予補助或協助貸款。

1 6、第 25-1 條：

主管機關為發展農業科技，得輔導設置農業科技園區；其設置、管理及輔導，另以法律定之。

1 7、第 31 條：

耕地之使用及違規處罰，應依據區域計畫法相關法令規定……。

1 8、第 32 條：。

直轄市或縣(市)政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締；並得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理……。

1 9、第 33 條：

私法人不得承受耕地。但符合第 34 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。

2 0、第 35 條：

農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構依前條許可承受耕地後，非經中央主管機關核准，不得擅自變更經營利用計畫或閒置不用。

2 1、第 36 條：

農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構依本條例許可承受之耕地，不得變更使用。但經中央主管機關核准之經營利用計畫，應依相關法令規定辦理用地變更者，不在此限。

2 2、第 44 條：

主管機關為維持農產品產銷平衡及合理價格，得辦理國內外促銷或指定農產品由供需雙方依契約生產、收購並保證其價格。

2 3、第 55 條：

為確保農業生產資源之永續利用，並紓解國內農業受進口農產品之衝擊，主管機關應對農業用地做為休耕、造林等綠色生態行為予以獎勵。

2 4、第 62 條：

為維護農業生產及農村生活環境，主管機關應採取必要措施，防止農業生產對環境之污染及非農業部門對農業生產、農村環境、水資源、土地、空氣之污染。

(二)農發條例施行細則：

1、第 2 條：

本條例第 3 條第 10 款所稱依法供該款第 1 目至第 3 目使用之農業用地，其法律依據及範圍如下：一、本條例第 3 條第 11 款所稱之耕地。二、依區域計畫法劃定為各種使用分區內所編定之林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地及供農路使用之土地，或上開分區內暫未依法編定用地別之土地。三、依區域

計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區以外之分區內所編定之農牧用地。四、依都市計畫法劃定為農業區、保護區內之土地。五、依國家公園法劃定為國家公園區內按各分區別及使用性質，經國家公園管理處會同有關機關認定合於前 3 款規定之土地。

2、第 5 條：

本條例第 10 條第 2 項所稱依現行相關法令之規定，包括主管機關依本條例第 10 條第 1 項決定是否同意農業用地變更使用所訂定之相關作業規定。

3、第 13 條：

農產專業區計畫由直轄市、縣(市)主管機關依本條例第 25 條第 1 項規定，並視農民意願，協調有關機構及團體研擬，報中央主管機關核定之；其變更或廢止時，亦同。農產專業區計畫書應記載下列事項：一、農產種類及經營型態。二、設置地區、位置及其面積。三、區域內農戶數。四、經營方法或作業計畫，包括實施計畫產、製、儲、銷。五、加強農民組織及教育訓練計畫。六、公共設施之配置及其管理、維護計畫。七、預算經費，包括補助款、配合款及貸款金額。八、預期效益。

4、第 14-1 條：

農業用地經依法律變更為非農業用地，經該法律主管機關認定符合下列各款情形之一，並取得農業用地作農業使用證明書者，得適用本條例第 37 條第 1 項、第 38 條第 1 項或第 2 項規定，不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅或田賦：一、依法應完成之細部計畫尚未完成，未能

准許依變更後計畫用途使用者。二、已發布細部計畫地區，都市計畫書規定應實施市地重劃或區段徵收，於公告實施市地重劃或區段徵收計畫前，未依變更後之計畫用途申請建築使用者。

(三)土地法：

1、第1條：

本法所稱土地，謂水陸及天然富源。

2、第2條：

土地依其使用，分為左列各類：第1類：建築用地，如住宅、官署、機關、學校、工廠、倉庫、公園、娛樂場、會所、祠廟、教堂、城堞、軍營、砲臺、船埠、碼頭、飛機基地、墳場等屬之。第2類：直接生產用地，如農地、林地、漁地、牧地、狩獵地、礦地、鹽地、水源地、池塘等屬之。第3類：交通水利用地，如道路、溝渠、水道、湖泊、港灣、海岸、堤堰等屬之。第4類：其他土地，如沙漠、雪山等屬之。前項各類土地，得再分目。

3、第14條：

左列土地不得為私有：一、海岸一定限度內之土地。二、天然形成之湖澤而為公共需用者，及其沿岸一定限度內之土地。三、可通運之水道及其沿岸一定限度內之土地。四、城鎮區域內水道湖澤及其沿岸一定限度內之土地。五、公共通道道路。六、礦泉地。七、瀑布地。八、公共需用之水源地。九、名勝古蹟。十、其他法律禁止私有之土地。前項土地已成為私有者，得依法徵收之。第1項第9款名勝古蹟，如日據時期原屬私有，臺灣光復後登記為公有，依法得贈與移轉為私有者，不在此限。

#### 4、第 28 條：

直轄市或縣(市)政府對於私有土地，得斟酌地方情形，按土地種類及性質，分別限制個人或團體所有土地面積之最高額。前項限制私有土地面積之最高額，應經中央地政機關之核定。

#### (四)土地法施行法第 7 條：

依土地法第 28 條限制土地面積最高額之標準，應分別宅地、農地、興辦事業等用地。宅地以 10 畝為限，農地以其純收益足供 1 家 10 口之生活為限，興辦事業用地視其事業規模之大小定其限制。

#### (五)土地登記規則：

##### 1、第 4 條：

下列土地權利之取得、設定、移轉、喪失或變更，應辦理登記：一、所有權。二、地上權。三、永佃權。四、地役權。五、典權。六、抵押權。七、耕作權。土地權利名稱與前項各款名稱不符，而其性質與其中之一種相同或相類者，經中央地政機關審定為前項各款中之某種權利，得以該權利辦理登記，並添註其原有名稱。

#### (六)區域計畫法：

##### 1、第 11 條：

區域計畫公告實施後，凡依區域計畫應擬定市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬定或變更手續……。

##### 2、第 15 條：

區域計畫公告實施後，不屬第 11 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……。

3、第 21 條：

違反第 15 條第 1 項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政府處 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施……。

4、第 22 條：

違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處 6 個月以下有期徒刑或拘役。

(七)區域計畫法施行細則：

1、第 13 條：

非都市土地得劃定為下列各種使用區：一、特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。二、一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地……。五、森林區：為保育利用森林資源，並維護生態平衡及涵養水源，依森林法等有關法令，會同有關機關劃定者。六、山坡地保育區：為保護自然生態資源、景觀、環境，與防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流失等地質災害，及涵養水源等水土保持，依有關法令，會同有關機關劃定者……。

2、第 15 條：

直轄市或縣(市)政府依本法第 15 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，依下列規定編定並繪入地籍圖；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：……三、丙種建築用地：供森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍之農業區內建築使用者。四、丁種建築用地：供工廠及有關工業設施建築使用者。五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。六、林業用地：供營林及其設施使用者。七、養殖用地：供水產養殖及其設施使用者……。

3、第 17 條：

為實施區域土地使用管制，直轄市或縣(市)政府應會同有關機關定期實施全面性土地使用現狀調查，並將調查結果以圖冊(卡)記載之。

(八)都市計畫法：

1、第 1 條：

為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。

2、第 3 條：

本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。

3、第 7 條：

本法用語定義如左：一、主要計畫：係指依第 15 條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。二、細部計畫：係指依第 22 條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。三、都市計畫事業：

係指依本法規定所舉辦之公共設施、新市區建設、舊市區更新等實質建設之事業。四、優先發展區：係指預計在 10 年內，必須優先規畫建設發展之都市計畫地區。五、新市區建設：係指建築物稀少，尚未依照都市計畫實施建設發展之地區。六、舊市區更新：係指舊有建築物密集、畸零破舊、有礙觀瞻，影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區。

4、第 33 條：

都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。

(九) 農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點：

1、第 2 點：

申請農業用地變更使用，有下列情形之一者，應徵得農業主管機關同意：(一)依區域計畫法編定為非都市土地特定農業區、一般農業區變更為其他使用分區者。(二)依區域計畫法編定為非都市土地農牧用地、養殖用地、水利用地、林業用地、生態保護用地、國土保安用地變更編定為其他用地別者。(三)都市計畫農業區、保護區農業用地劃定或變更為非農業使用者。

2、第 3 點：

興辦事業人申請非都市土地農業用地變更使用，應將興辦事業計畫或土地使用計畫送請目的事業主管機關，由目的事業主管機關依據本要點審查分工原則，送各該管農業主管機關徵詢同意。目的事業主管機關徵詢農業主管機關同意時，應先就事業設置之必要性與計畫所提區位、

面積等是否符合事業所需提供意見。前項目的事業主管機關徵詢中央農業主管機關同意時，應先送直轄市或縣(市)農業主管機關依本要點規定審查。

3、第4點：

興辦事業人應擬具農地變更使用說明書，並就下列事項詳予說明：(一)擬申請變更之農業用地之使用現況說明。(二)變更使用前後之使用分區、編定類別、面積。(三)鄰近灌、排水系統與農業設施位置及是否使用原有農業專屬灌排水系統作為廢污水排放使用等說明。(四)變更後土地使用計畫之興建設施配置說明。(五)隔離綠帶或設施設置之規劃說明。(六)該農業用地變更使用對鄰近農業生產環境之影響說明。(七)聯外道路規劃與寬度及對農路通行影響說明。(八)降低或減輕對農業生產環境影響之因應設施……。

4、第5點：

申請農業用地變更使用，經審查有下列情形之一者，不同意變更使用：(一)未依規定規劃設置隔離綠帶或設施者。(二)使用原有農業專屬灌排水系統作為廢污水排放使用者。(三)申請變更範圍內夾雜未申請變更之農業用地且妨礙其農業經營者。(四)妨礙原有區域性農路通行者。(五)申請變更農業用地面積已達非都市土地使用管制規則所定應送區域計畫擬定機關審查面積90%以上，且有採取部分土地分割情形者。(六)申請變更農業用地面積已達非都市土地使用管制規則所定應送區域計畫擬定機關審查之面積，而藉分期分區開發，分次申請用地變更者。

(十)非都市土地使用管制規則：

1、第2條：

非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、國家公園、河川、特定專用等使用分區。

2、第3條：

非都市土地依其使用分區之性質，編定為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、墳墓、特定目的事業等使用地。

3、第5條：

非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣(市)政府管制其使用，並由當地鄉(鎮、市、區)公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣(市)政府處理。鄉(鎮、市、區)公所辦理前項檢查，應指定人員負責辦理。直轄市或縣(市)政府為處理第一項違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。前項直轄市或縣(市)聯合取締小組得請目的事業主管機關定期檢查是否依原核定計畫使用。

4、第8條：

土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。前項土地或建築物，對公眾安全、衛生及福利有重大妨礙者，該管直轄市或縣(市)政府應限期令其變更或停止使用、遷移、拆除或改建，所受損害應予適當補償。

5、第 13 條：

非都市土地開發需辦理土地使用分區變更者，其申請人應依相關審議規範之規定製作開發計畫書圖及檢同有關文件，並依下列程序，向直轄市或縣(市)政府申請辦理：一、申請開發許可。二、申請雜項執照。三、申請變更土地使用分區及使用地。海埔地如已依其他法令規定申請開發及造地施工許可者，免依前項第 1 款及第 2 款規定辦理。

6、第 54 條：

非都市土地依目的事業主管機關核定事業計畫編定或變更編定、或經目的事業主管機關同意使用者，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫使用；其有違反使用者，應函請直轄市或縣(市)聯合取締小組依相關規定處理，並通知土地所有權人。

(十一)土地稅法：

1、第 10 條：

本法所稱農業用地，指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內土地，依法供下列使用者：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……。

2、第 22-1 條：

農業用地閒置不用，經直轄市或縣(市)政府報經內政部核准通知限期使用或命其委託經

營，逾期仍未使用或委託經營者，按應納田賦加徵 1 倍至 3 倍之荒地稅；經加徵荒地稅滿 3 年，仍不使用者，得照價收買。但有左列情形之一者不在此限：一、因農業生產或政策之必要而休閒者。二、因地區性生產不經濟而休耕者。三、因公害污染不能耕作者。四、因灌溉、排水設施損壞不能耕作者。五、因不可抗力不能耕作者。前項規定之實施辦法，依平均地權條例有關規定辦理。

(十二)平均地權條例：

1、第 22 條：

非都市土地依法編定之農業用地或未規定地價者，徵收田賦。但都市土地合於左列規定者，亦同：一、依都市計畫編為農業區及保護區，限作農業用地使用者。二、公共設施尚未完竣前，仍作農業用地使用者。三、依法限制建築，仍作農業用地使用者。四、依法不能建築，仍作農業用地使用者。五、依都市計畫編為公共設施保留地，仍作農業用地使用者。前項第 2 及第 3，以自耕農地及依耕地 375 減租條例出租之耕地為限……。

2、第 26-1 條：

農業用地閒置不用，經直轄市或縣(市)政府報經內政部核准通知限期使用或命其委託經營，逾期仍未使用或委託經營者，按應納田賦加徵 1 倍至 3 倍之荒地稅；經加徵荒地稅滿 3，仍不使用者，得照價收買。但有下列情形之一者不在此限。一、因農業生產或政策之必要而休閒者。二、因地區性生產不經濟而休耕者。三、因公害污染不能耕作者。四、因灌溉、排水設施損

壤不能耕作者……。

(十三)平均地權條例施行細則第 11 條：

本條例所稱改良土地，指下列各款而言：……

二、農地改良：包括耕地整理、水土保持、土壤改良及修築農路、灌溉排水、防風、防砂、堤防等設施……。

(十四)農地重劃條例第 6 條：

直轄市或縣(市)主管機關因左列情形之一，得就轄區內之相關土地勘選為重劃區，擬訂農地重劃計畫書，連同範圍圖說，報經上級主管機關核定，實施農地重劃：一、耕地坵形不適用於農事工作或不利於灌溉、排水者。二、耕地散碎不利於擴大農場經營規模或應用機械耕作者。三、農路、水路缺少，不利於農事經營者。四、須新闢灌溉、排水系統者。五、農地遭受水沖、砂壓等重大災害者。六、舉辦農地之開發或改良者……。

(十五)農村社區土地重劃條例：

1、第 1 條：

為辦理農村社區土地重劃，以促進農村社區土地合理利用，改善生活環境，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。

2、第 3 條：

本條例所稱農村社區，指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落。前項農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍。

3、第 4 條：

直轄市或縣(市)主管機關辦理農村社區土地重劃，應設置農村社區土地重劃委員會；農村社區得設置農村社區更新協進會，協助辦理農村社

區更新及土地重劃之協調推動及成果維護事宜。其組織由內政部會商農委會及原住民委員會定之。農村社區更新協進會得聘請專家、學者參與規劃、諮詢。

(十六)農場登記規則：

1、第1條：

為擴大農作物產銷規模，提高經營效率，加強辦理農場登記，特訂定本規則。

2、第2條：

本規則用辭定義如左：一、農場：指利用自然資源及農用資材，從事農作物產銷為主之場地。二、自然人農場：指自然人所經營之農場。三、法人農場：指法人所經營之農場。四、土地利用型農場：指運用土地從事農作物栽培為主之農場。五、設施利用型農場：指運用設施從事農作物栽培為主之農場。

3、第4條：

經營農場具備左列條件者，應向農場所在地主管機關申請農場登記：一、申請人為實際從事農業經營之農民或依法設立以經營農作物產銷為主之法人。二、場地面積：土地利用型達五公頃以上或設施利用型達1公頃以上者；如兼具兩種經營型態者，按其比例核計。農場用地應為合法利用，並以集中同1鄉（鎮、市、區）或同1處為原則，但採種之農場不受此限。三、農場應置1人以上之技術人員。

4、第8條：

農場如兼營林、漁、牧等副業，依有關規定應登記者，應另依該項規定辦理登記。

(十七)耕地375減租條例：



1、第 2 條：

耕地地租租額，不得超過主要作物正產品全年收穫總量 375%；原約定地租超過 375% 者，減為 375%；不及 375% 者，不得增加。前項所稱主要作物，係指依當地農業習慣種植最為普遍之作物，或實際輪植之作物；所稱正產品，係指農作物之主要產品而為種植之目的者。

2、第 12 條：

承租人之農舍，原由出租人無條件供給者，本條例施行後，仍由承租人繼續使用，出租人不得藉詞拒絕或收取報酬。

3、第 29 條：

耕地依農發條例規定經營者，從其規定。

(十八) 土壤及地下水污染整治法：

1、第 1 條：

為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，增進國民健康，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。

2、第 2 條：

本法專用名詞定義如下：一、土壤：指陸上生物生長或生活之地殼岩石表面之疏鬆天然介質。二、地下水：指流動或停滯於地面以下之水。三、土壤污染：指土壤因物質、生物或能量之介入，致變更品質，有影響其正常用途或危害國民健康及生活環境之虞……。一三、污染控制場址：指造成土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其土壤或地下水污染物達土壤或地下水污染管制標準者。一四、污染整治場址：指污染控制場址經初步評估，有嚴重危

害國民健康及生活環境之虞，而經中央主管機關審核公告者……。

### 3、第13條：

所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。二、依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居民停止使用地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使用地下水……通知農業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測。必要時，應會同農業、衛生有關機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償。必要時，限制農地耕種特定農作物。

#### (十九)農委會組織條例第7條：

企劃處掌理下列事項：一、關於農業(包括農、林、漁、牧業，下同)政策、法律之擬訂及督導事項。二、關於農業施政計畫、中、長期發展方案與重要業務項目之擬訂、策劃、督導及管制考核事項。三、關於農地政策之研擬及配合事項。四、關於國內外農業相關資料之蒐集及分析事項……。

#### (二十)農委會辦事細則第5條：

企劃處分設六科，各科掌理下列事項：一、經濟研究科：……(二)農業經濟與政策問題之研究……(四)國內外農業經濟資料之蒐集與分析。(五)國內外農業經濟情況之分析與短期預測……。二、企劃科：(一)農業發展政策之研擬、協調及督導。(二)中長期農業發展計畫方案之研擬、策劃及督導。(三)政府重要經建計畫農業部

門計畫之研擬、策劃與協調。(四)年度施政方針與施政計畫之研擬、策劃及督導。……。五、農地利用科：(一)農發條例及相關法令之擬訂。(二)農發條例相關法令執行之協調、配合、督導及宣傳。(三)農地利用法規、計畫之研擬、協調及督導。(四)農地資源調查之統籌規劃、協調及督導。(五)農地資源維護、管制或變更使用之策劃及督導。(六)農業用地容許使用法規之研擬、協調及督導……。(八)農地利用之綜合規劃、協調及督導……。(十一)國土規劃、區域計畫相關事務之聯繫、協調及配合。(十二)其他有關農地利用事項……。

(二十一)農會法第4條：

農會任務如左：……17、農地利用之改善。

(二十二)耕地分割執行要點：

1、第14點：

依農發條例第16條第1項第6款所稱非農地重劃地區，變更為農水路使用者，應先變更為道路用地或水利用地後，始得辦理分割。

2、第15點：

已辦竣農地重劃之耕地，依農發條例第16條規定辦理分割時，不受農地重劃條例施行細則第34條有關最小坵塊土地短邊10公尺之限制。但耕地合併分割不得破壞已完成規劃之農水路系統。

## 附件 2、本案重要名詞定義

### 一、農糧相關重要名詞之定義：

#### (一) 農業：

指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷及休閒之事業（農業發展條例【下稱農發條例】第 3 條）。

#### (二) 農民：

指直接從事農業生產之自然人（農發條例第 3 條）。

#### (三) 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（農發條例第 3 條）。

#### (四) 糧食：

係指稻米、小麥、麵粉與經主管機關公告管理之雜糧及米食製品（糧食管理法第 3 條）。

#### (五) 糧食自給率<sup>29</sup>：

係指國內消費之糧食（包括食用及非食用）中，由國內生產供應之比率，可分為以熱量為權數之糧食自給率及以價格為權數之糧食自給率。

#### (六) 稻米：

指稻穀、糙米、白米、碎米及相關產品米（糧食管理法第 4 條）。

#### (七) 國內稻米安全存量標準：

不低於 3 個月稻米消費量之安全存量。該稻米消費量，依前 1 年國內稻米總消費量除以 12 個月

<sup>29</sup> 資料來源：農委會企劃處 97 年 12 月 5 日到院出席諮詢會議查復之資料。

計算之（國內稻米安全存量標準第 2 條）。

(八)公糧：

指政府所有之糧食（糧食管理法第 4 條）。

(九)糧食業務：

指經營糧食買賣、經紀、倉儲、加工、輸出及輸入等業務（糧食管理法第 4 條）。

(十)委託倉庫：

指受主管機關委託承辦公糧經收、保管、加工、撥付業務之農會、合作社、合作農場或其他公民營機構經營之倉庫（糧食管理法第 4 條）。

(十一)農產品：

指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷所生產之物（農產品生產及驗證管理法第 3 條）。

(十二)食品：

係指供人飲食或咀嚼之物品及其原料（食品衛生管理法第 2 條）。

(十三)有機農產品：

指在國內生產、加工及分裝等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範，並經依本法規定驗證或進口經審查合格之農產品（農產品生產及驗證管理法第 3 條）。

(十四)農產品標章：

指證明農產品及其加工品經依本法規定驗證所使用之標章（農產品生產及驗證管理法第 3 條）。

(十五)產銷履歷：

指農產品自生產、加工、分裝、流通至販賣之公開且可追溯之完整紀錄（農產品生產及驗證管理法第 3 條）。

(十六)臺灣良好農業規範（Taiwan Good Agriculture

Practice, 簡稱 TGAP) :

指農產品之產製過程，依照中央主管機關訂定之標準化作業流程及模式進行生產（含初級加工及屠宰）作業，有效排除風險因素，降低環境負荷，以確保農產品安全與品質之作業規範（產銷履歷農產品驗證管理辦法第 2 條）。

## 二、農地相關重要名詞定義：

### （一）土地：

謂水陸及天然富源（土地法第 1 條）。

### （二）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。其法律依據及範圍如下：一、第 3 條第 11 款所稱之耕地。二、依區域計畫法劃定為各種使用分區內所編定之林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地及供農路使用之土地，或上開分區內暫未依法編定用地別之土地。三、依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區以外之分區內所編定之農牧用地。四、依都市計畫法劃定為農業區、保護區內之土地。五、依國家公園法劃定為國家公園區內按各分區別及使用性質，經國家公園管理處會同有關機關認定合於前 3 款規定之土地，估算約 228.8 萬公噸（農發條例第 3 條第 10 款及其施行細

則第 2 條、土地稅法第 10 條)。

(三)耕地：

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(農發條例第 3 條第 11 款)。

(四)糧食生產用地：

指實際作為農作物生產之土地，可歸納為水田、旱田二大類，其中包括已登記各種地目及為登記之河川地、海埔地、山坡地及原野地在內實際作為農耕使用之土地，約 82.6 萬公頃(資料統計至 96 年底)<sup>30</sup>。

(五)直接生產用地：

如農地、林地、漁地、牧地、狩獵地、礦地、鹽地、水源地、池塘等屬之(土地法第 2 條)。

(六)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(農發條例第 3 條第 12 款)。

(七)特定農業區：

優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者(區域計畫法施行細則第 13 條)。

(八)一般農業區：

特定農業區以外供農業使用之土地(區域計畫法施行細則第 13 條)。

(九)丙種建築用地：

---

<sup>30</sup> 資料來源：農委會企劃處到院出席諮詢會議之查復資料，97 年 12 月 5 日。

供森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍之農業區內建築使用者（區域計畫法施行細則第 15 條）。

(十) 農牧用地：

供農牧生產及其設施使用者（區域計畫法施行細則第 15 條）。

(十一) 農村社區：

指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落。前項農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍（農村社區土地重劃條例第 3 條）。

(十二) 休閒農場：

指經營休閒農業之場地（農發條例第 3 條第 6 款）。

(十三) 農場：

指利用自然資源及農用資材，從事農作物產銷為主之場地（農場登記規則第 2 條）。

(十四) 污染控制場址：

指造成土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其土壤或地下水污染物達土壤或地下水污染管制標準者（土壤及地下水污染整治法第 2 條）。

(十五) 污染整治場址：

指污染控制場址經初步評估，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，而經中央主管機關審核公告者（土壤及地下水污染整治法第 2 條）。

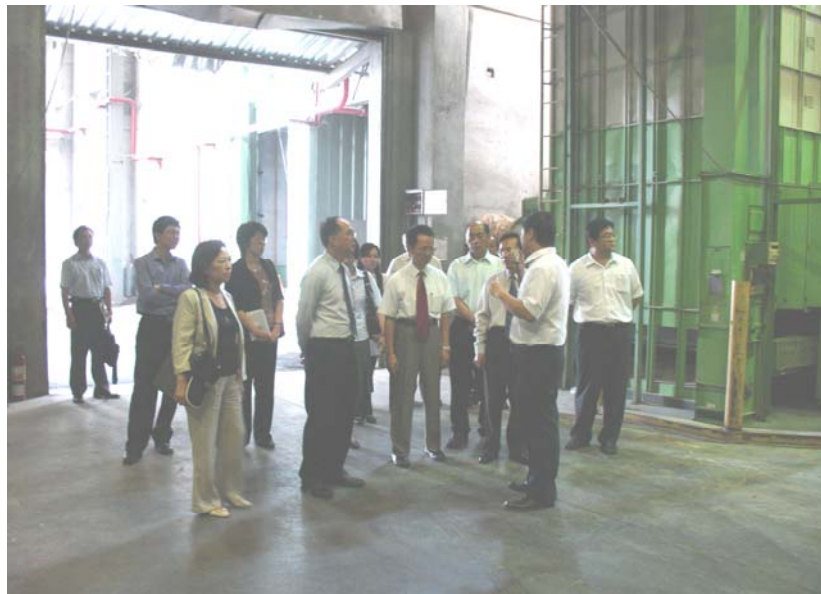


### 附件 3、履勘照片及行程

#### 一、現地勘察照片



附圖 1 委員實地勘查農地輪作情形



附圖 2 委員實地勘查公糧管理情形



附圖 3 委員實地勘查公糧管理情形



附圖 4 公糧庫存管理情形



附圖 5 公糧庫存管理情形



附圖 6 委員視察臺中縣霧峰鄉農會之情形

## 二、履勘行程

附表 1 97 年 10 月 24 日履勘行程表

時間	行程內容	地點
08:42   10:00	搭高鐵前往臺中烏日站後，搭車前往臺中縣霧峰鄉農會	搭乘臺灣高鐵由臺北站至臺中站
10:00   10:40	簡報「稻米產業政策及公糧稻米管理措施」(簡報 20 分鐘，討論 20 分鐘。簡報人：農糧署陳署長文德)	臺中縣霧峰鄉農會 (臺中縣霧峰鄉中正村四德路 10 號 3 樓會議室)
10:40   11:20	踏勘臺中縣霧峰鄉農會公糧管理情形(約 40 分): 路線：倉庫區入口—乾燥中心—1 號公糧倉庫—低溫儲存桶區—白米廠—2 號公糧倉庫—辦公室(檢驗室)	臺中縣霧峰鄉農會北柳倉庫區(車程約 10 分鐘)
11:20   12:00	踏勘臺中縣霧峰鄉水稻種植情形(約 15 分)	霧峰鄉(車程約 10 分鐘)
12:00   13:00	午餐(80 元便當)	霧峰鄉中正路 734 號
13:00   14:00	車程	由霧峰前往二林鎮公所
14:00   15:15	由二林鎮鎮長及公所相關人員簡要說明後，實地踏勘輪作休耕田管理情形。 路線： (1)臺北草田(車程約 5 分鐘) (2)綠肥田菁田(車程約 5 分鐘) (3)牧草田(車程約 5 分鐘)	集合地點：彰化縣二林鎮公所(彰化縣二林鎮斗苑路四段 636 號)
15:15   17:06	回程	搭乘高鐵返北

附件 4、本院 97 年 12 月 5 日諮詢會議相關資料

一、本院諮詢專家學者簡歷：

附表 2 專家學者簡歷一覽表

姓名	現職	學經歷
吳明敏	中興大學名譽教授 立法院最高顧問	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 學歷：美國俄亥俄州大學農業經濟和鄉村社會學系博士。</li> <li>2. 專長領域：農業經濟、國際企業、社會科學研究。</li> <li>3. 經歷：臺中市政府市政顧問、經濟部工業局工業區管理機構主任及副主任甄選委員委員、臺灣農業產學聯盟名譽理事長、行政院政務顧問、立法院經濟及能源委員會召集委員、紀律委員會召集委員、程序委員會委員、經費稽核委員會委員、中興大學教授會理事主席、中興大學農產運銷學系主任、所長、中興大學企業管理學系主任、泰國清邁 Maejo 大學經濟學院客座教授、澳洲南澳大學行銷學院訪問學者、澳洲 Curtin 科技大學農學院客座教授。</li> </ol>
李承嘉	臺北大學不動產與城鄉環境學系教授兼公共事務學院院長	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 學歷：德國多特蒙德大學空間規劃工學博士。</li> <li>2. 專長領域：土地政策與制度史、土地稅、地方發展。</li> <li>3. 經歷：臺北大學不動產與城鄉環境學系教授、中國土地經濟學會常務監事。</li> </ol>
吳榮杰	國立臺灣大學 農業經濟系教授	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 學歷：美國愛荷華州立大學經濟學博士。</li> <li>2. 專長領域：農產貿易、農業金融、農業政策分析</li> <li>3. 經歷：曾任美國愛荷華州立大學農業與農村發展中心 (CARD) 副研究員、(CARD: Center for Agricultural and Rural Development)、臺大農經系副教授、臺灣農村經濟學會理事長。</li> </ol>
陳明燦	臺北大學不動產與城鄉環境學系教授	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 學歷：德國波昂大學農學博士。</li> <li>2. 專長領域：土地開發、土地重劃與土地法、鄉村規劃法制、農村發展與規劃。</li> <li>3. 經歷：國立臺北大學地政學系副教授、財政部國有財產局科員。</li> </ol>

姓名	現職	學經歷
張靜貞	中央研究院經濟研究所暨國立臺灣大學農業經濟系合聘教授	1.學歷：美國賓州州立大學農經博士。 2.專長領域：農業生產、農業政策、農經數量方法、農產貿易。 3.經歷：行政院主計處第三局第四科科員、研究員、曾任美國賓州州立大學農業經濟系研究助理、曾任美國德州農工大學農業經濟系助理教授、副教授、中央研究院經濟研究所。

註：學者按姓氏筆劃排序。

## 二、專家學者及與會人員針對農地暨農業管理政策之綜合興革意見重點摘錄：

- (一)專家學者對此次全球糧荒危機抱持樂觀看法，認國內稻米有既定之安全存量，不致在國內發生危機，並咸認國內農業暨糧食政策不宜因此波糧荒危機而有頭痛醫頭、腳痛醫腳，甚至有因噎廢食的舉措發生，農業主管機關必須明確定位農業之角色及其重要性，宜有遠見並有具體目標，依照國情循序漸進。
- (二)農地乃注重三生，即生產、生活、生態之功能，以德國為例<sup>31</sup>，農地除傳統維持糧食安全之外，尚有維護自然生態環境、農村景觀與居住品質，以及提供水源保護、防洪、防災與污染防等角色，係基於永續發展基礎上，達成生產、生活、生態三生一體之功能。
- (三)國內農業宜有長期之既定目標，亦即要確定我國之農業價值，我國並不是國際糧倉，不像美國、加拿大、巴西、阿根廷等國家。換言之，農業主要目標不在生產糧食。傳統農業皆認為以生產糧食為主，

<sup>31</sup> 資料來源：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，中國土地經濟學會，農委會科技研究報告，93年1月至12月。

- 但目前比較新的思維，認為農業是注重三生，即生產、生活、生態。當然生產功能還是基礎，不能放棄，最重要的是如何提升我國農業之國際競爭力。
- (四) 加速農村發展的口號雖已高喊 2、30 年，城鄉差距卻愈形嚴重，事實上以前就有農村再生相關措施，但是好像皆是農政單位自己在玩，如此是玩不起來的，需要跨部會之整合力量及提升農業政策法規之位階，方能奏效。
- (五) 農發條例雖已修正多次，惟其制定背景係基於 62 年之時空背景，是否適合 35 年後之受全球環境及氣候變遷影響甚鉅而瞬息萬變之現代農業環境，不無疑慮。且受政黨頻繁輪替之影響，農業政策亦經常調整，顯難有一致性與連貫性，加以農業問題愈趨複雜化、科技化與多樣化。此外，農地管理散見於區域計畫法、都市計畫法及前開條例等法令，有無整合及釐清權責之必要。凡此問題端賴前開條例及農業機關恐難以解決。因此，有否必要如同環境基本法，制定一套農業基本法，容有研議之必要<sup>32</sup>。
- (六) 談及農業，首先要確認政府之態度為何？係重視或輕忽？此涉及國家價值之選擇。如果比較臺灣及瑞士之 GDP，總預算支出分別為每年 1 兆 6 千億及 5 千億，瑞士農業產值雖僅占全國總產值約 0.9%，但在農業上之支出卻逾 7%，反觀臺灣對農業之支出則未及 4%。瑞士有高科技業，何以仍要堅持發展農業？因為深感農業不可或缺。
- (七) 針對全球糧荒問題，其實我國農政單位已經提出許

---

<sup>32</sup> 註：農業基本法（草案）經行政院 97 年 2 月 13 日第 3079 次會議通過，並於同年 2 月 15 日以院臺農字第 0970004487 號函請立法院審議，嗣張顯耀等 35 位立法委員於同年 4 月 30 日（院總第 965 號，委員提案第 8027 號）提出另一版本（民進黨黨團及尹伶瑛（臺聯黨團）等立法委員亦曾於 96 間提案）。資料來源：立法院全球資訊網網站。

多因應措施，且就目前國內足夠之庫存量而言，應不致有糧食安全之隱憂。但此次全球糧荒危機，讓專家體認未來糧價將走高且不穩定，農政主管機關必須有相對因應之措施，如協助低收入及弱勢家庭，以及中長期產銷機制之穩定性。政府宜扮演積極角色設法穩定價格。

- (八)為能提高農地使用效率及兼顧農地農用之政策目標，現行土地稅法、土地法及農發條例之相關條文間，有否相互衝突、窒礙難行或闕漏之處，農委會宜邀集相關主管機關研議。
- (九)朝野政黨每逢選舉之際，始感農民生活困苦，而將老農津貼加碼，但審慎思考，如此好嗎？目前僅需年齡足夠且從事農業者即有補貼，似欠缺因果性及學理性。從農業本質以觀，政府應對農業或國家公共經濟有助益者，方予補貼。
- (十)主管機關應立法保留雲嘉南等地區之優良農田，如同中國之保命田及瑞士 44 萬公頃優良農田之規劃措施等，當然，遭強制劃入優良農田之土地，財產權及相關受益限制之補償配套措施必須研議完善。
- (十一)據最近針對農民、民眾、專家學者問卷調查之結果，雖仍強調糧食生產之重要性，但亦重視品質之提昇，亦即不僅吃得飽，亦要吃得好，且亦強調生態環境功能在農地之優先性。
- (十二)糧食安全追求目標，宜涵括糧食之充足性、穩定性、普及性及永續性，不僅須注重「量之確保」，亦要追求「質之提升」及「食用安全」。
- (十三)從政治經濟學的角度看 WTO 相關規範，即為新保守主義、新自由主義，孰缺乏競爭力，孰將遭淘汰。因此，農業如乏競爭力，則下場堪慮。
- (十四)按糧食安全不僅一味地提高糧食自給率而已，且



國家安全存量之公糧，除軍糧、學校午餐食米、機關糧、專倉保管米製品加工用糧、釀酒糧、人道援外、外銷糧、國內救助糧……等用途之外，每年均有部分低價賤售。因此，糧食自給率及安全存量究竟以多少為宜，方能使國民生計及糧食安全無虞，農委會宜審酌我國國情及農業發展環境，妥為研議檢討。

(十五)完備之食品履歷制度，理應涵括原料生產、養殖、栽種、製造、銷售、運送至餐桌之全部過程，均應經透明之監控及安全衛生之驗證，俾讓其間所有參與者（生產者（養殖者）、販賣者、消費者、主管人員）均可憑證溯及源頭，而能食得安心。

(十六)有否必要獎勵種植青割玉米……？是否端賴市場供需法則，即會自然促進生產，故政府補貼是否造成浪費？值得深思。休耕農地如不予妥適處理，相關病蟲害及愈形貧脊之地力恐危及毗鄰正常耕作之農地，從而淪為惡性循環，致小範圍休耕演變成大範圍休耕，宜予正視。

(十七)相關主管機關過去曾未審慎評估技術及經濟之可行性，即逕予大量種植向日葵與油菜仔發展生質柴油。是為避免重蹈覆轍，主管機關宜整合產官學界之各領域專家，確實審慎進行政策評估後，方進行整體投資規劃。

(十八)灌溉水源為國家農業得以永續之命脈，應視為公共財。值此氣候變遷之際及水資源愈趨稀有之特性，優質之灌溉水源，將愈形珍貴。惟環顧國內，其收益及管理權卻屬各農田水利會，以目前灌溉水源頻遭污染及灌排始未妥為分離等情，各農田水利會仍坐享規費之收益觀之，是否回歸公務機關妥為管理或逕將其改制為公務機關，允有

研議之必要。

- (十九)值全球糧荒危機及經濟海嘯之際，低收入戶及弱勢家庭之生活將愈形困難，缺糧及營養不良之社會問題將逐漸浮現，相關農業及公糧救助政策允對此問題充分考量並擬妥相關因應措施，以展現政府施政之人性關懷面。
- (二十)毒龍潭事件等臺灣農地違規使用情形殷鑒不遠，如何落實農發條例 32 條之聯合稽查作業，農委會允應切實檢討，非僅列管存檔而已……不肖人士大肆違規使用及污染農地，俟其不堪作為農業使用，再設法變更改用途，獲取暴利。
- (二十一)優良農地或所謂重要農業生產地區，究竟是否須待國土計畫法立法通過後再劃定，必須予以釐清。其實 83 年間內政部負責區域計畫第 1 次通盤檢討時，早已主動進行優良農地之劃設工作，將其列為限制發展地區。最後可惜在報行政院核准過程中，包括農委會、經建會咸認為優良農地應回歸農業主管機關認定。希比照日本、英國等先進國家，每 1 塊農地皆有登記，以英國為例，該國將農地劃分 5 級，配合建置之空間規劃系統，俟土地開發審議時，即可知何處農地須要保留，不得申請開發許可。
- (二十二)農委會宜比照其他目的事業主管機關，在既有主管法規立法或訂定相關規定，劃定應予保留之農業用地，尤以優良農地之利用、變更、農舍興建等，更須嚴謹規範，而將來俟國土計畫法通過，可以將該等規範直接移植至該法。似不宜一切均要待該法通過後方予解決。是農業主管機關面對農地管理應更積極，宜設法發揮功能。

## 附件 5、國土計畫法（草案）相關資料<sup>33</sup>

### 一、推動辦理情形：

#### （一）國土綜合發展計畫法：

內政部依據 82 年 7 月振興經濟方案及 90 年經濟發展會共同意見，完成草案，並曾於立法院第 3 屆及第 4 屆送立法院審議。

#### （二）國土計畫法：

##### 1、92 年 5 月：

內政部檢討並修正名稱為國土計畫法草案，同時建議撤回前送請立法院（第 5 屆）審議中之「國土綜合發展計畫法」草案。

##### 2、94 年 2 月：

內政部重新修正後報請行政院核轉立法院（第 6 屆）審議，同年 3 月行政院指示俟國土復育條例於立法院審議情形再議。

##### 3、96 年 1 月：

內政部重新修正後報請行政院核轉立法院（第 7 屆）審議，96 年 6 月行政院秘書長函請內政部參照法務部、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會、行政院有關單位意見再加研議。

#### （三）召開部會研商會議：

##### 1、96 年 7 月 3 日、27 日：

內政部召開第 1、2 次研商會議—將行政院意見討論完竣。

##### 2、97 年 4 月 28 日、7 月 1 日：

內政部召開第 3、4 次研商會議—確認將海域納入國土計畫體系。

##### 3、97 年 9 月 30 日、10 月 9 日：

<sup>33</sup> 資料來源：內政部營建署出席本院諮詢會議之查復資料，97 年 12 月 5 日。

內政部召開第 5、6 次研商會議—釐清計畫體系、國土功能分區與土地使用管制等相關問題。

4、97 年 10 月 24 日、10 月 31 日、11 月 11 日、25 日：

召開第 7、8、9、10 次研商會議，完成「海洋資源地區」及部分再修正條文之第 1 回合逐條討論。

5、97 年 12 月 29 日、31 日：

預計召開第 11 次、第 12 次研商會議，擬討論「保留條文」，以及「國土復育條例」有關「權利保障」、「補償救濟」等規定納入「國土計畫法」（草案）規範之相關條文。

## 二、立法總說明：

目前臺灣土地經由區域計畫、都市計畫與非都市土地使用管制等體系進行土地使用管制，衍生下列問題：（一）未將海岸及海域予以宣示，未能突顯海洋國家特色。（二）全國及縣（市）土地未作使用整體規劃，欠缺宏觀願景。（三）未能落實國土保育與保安，造成環境破壞。（四）水、土、林業務未能整合，缺乏有效管理。（五）重要農業生產環境未能確保完整，影響農業經營管理。（六）城鄉地區未能有秩序發展，公共設施缺乏配套規劃。（七）非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導。（八）都會區域重大基礎建設缺乏協調機制，影響國際競爭力。（九）對於發展緩慢及具特殊課題之特定區域，亟待加強規劃。（十）部門計畫缺乏國土計畫指導，造成無效率之投資。內政部參酌先進國家之經驗與作法，並諮詢總統府國土保育及開發諮詢委員會、行政院國家永續發展委員會國土交通工作分組、行政院國土規劃推動委員會及專家學者等意見，未來國土空間發展應以符合永

續發展之世界趨勢，因應全球氣候變遷為目標，亟須整合土地使用計畫與審議體系，俾實現「謹守國際公約、永續國土使用、有序城鄉發展、追求公平正義」之國土規劃政策綱領，爰擬具「國土計畫法」草案，共 9 章計 55 條，其要點臚列如下：

- (一) 本法之立法目的、主管機關、用詞定義及國土規劃之基本原則；另確立國土計畫範圍涵括陸域、海岸及海域三部分。（草案【下同】第 1 條至第 4 條）。
- (二) 規範審議及研議國土計畫之相關參與人員身分及職掌等事項。（第 5 條及第 6 條）。
- (三) 國土計畫之種類及其內容應載明之事項。（第 7 條至第 11 條）
- (四) 國土計畫之擬訂與核定程序及核定後之公告與公開展覽之規定。（第 13 條及第 15 條）
- (五) 國土計畫之通盤檢討及檢討變更之時機。（第 17 條）。
- (六) 為配合國土整體發展，並避免重複投資，一定規模以上之部門計畫，應於先期規劃階段與國土計畫主管機關先予協調。（第 20 條）。
- (七) 國土功能分區劃分為國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，並得視現況或未來發展實際需要，及分別考量相關因素，再予劃分次分區，進行不同程度之管制。（第 21 條及第 25 條）
- (八) 目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關對於依全國國土計畫劃設之國土功能分區，應配合實施之事項。（第 27 條）
- (九) 開發許可之適用地區、許可條件、成長管理原則及審查程序。（第 28 條至第 31 條）

- (十)規定開發者付費原則及申請開發者之義務。(第 32 條)
- (十一)免辦理變更開發許可之情形。(第 33 條)
- (十二)國土功能分區之土地使用管制原則。(第 36 條)
- (十三)實施都市計畫地區及國家公園範圍外之土地、建築物及設施，其禁止使用、容許使用之管制規定。(第 37 條)
- (十四)為保障人民權利，4 大功能分區如有變更，除急迫性之國土保安與生態保育問題外，原有土地、建築物及設施得繼續作原來合法使用或提供獎勵措施，使其符合土地使用管制。(第 41 條及第 42 條)
- (十五)訂定計畫公告實施後應依國土計畫法管制之期限。(第 43 條)
- (十六)列明違反土地使用管制之處罰。(第 44 條及第 45 條)
- (十七)國土規劃研究機構之設置。(第 48 條)
- (十八)國土永續發展基金之成立及其來源與用途。(第 51 條)
- (十九)本法公布施行後，直轄市、縣(市)國土計畫必須均公告實施，現行區域計畫法始予廢止；惟本法所定之全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫，其擬訂至核定公告實施期間初估約需 6 年，爰訂定此期間應適用之土地使用管制法規，俾資銜接。(第 35 條及第 53 條)

## 附件 6、農村再生條例（草案）相關資料<sup>34</sup>

### 一、推動辦理情形：

行政院前於 96 年 6 月 13 日第 3045 次院會通過農村改建條例（草案）送請立法院審議，案經立法院排入同年 12 月 5 日第 6 屆第 6 會期內政及民族、經濟及能源委員會第 1 次聯席會議審議，並經立法院預算中心研提意見<sup>35</sup>略以：該條例草案內容粗糙，有關規範可能損及農民保障自有財產權權益，建議審慎酌量制定該條例必要性並刪減相關預算編列數。嗣立法院國民黨黨團提出該黨起草之農村再生條例（草案），遂與行政院農村改建條例（草案）併案排入該院第 7 屆第 1 會期 97 年 4 月 21 日及 6 月 4 日經濟委員會審查。經立法院退回行政院重新檢討後，業於同年 10 月 23 日行政院院會審議通過，並於同年 10 月 24 日以院臺農字第 0970091874 號函送立法院，俟立法院經濟委員會排定時程審查，預訂於該會期內完成立法。

### 二、立法總說明：

在 20 世紀初之都市化風潮及工商蓬勃發展趨勢下，人口大量往都市集中，造成農村人口外移嚴重，居住之高齡者相對較多。另因資源有限，政府投注在農村之建設，僅能偏重於少數地區或重點式之硬體建設，導致農村之建設及公共設施不足。又因政府較少投入農村人文營造等軟體建設，造成農村發展嚴重落後，生活機能明顯低落，城鄉差距越來越大，致農村生活及文化特色逐漸喪失。環顧各國在面臨 21 世紀全球化趨勢下，紛紛將重建傳統特色之農村發展，列為重要之施政政策，我國為促進農村活化再生，將提升

<sup>34</sup> 資料來源：農委會水土保持局網站、立法院網站，97 年 12 月 16 日上網查閱。

<sup>35</sup> 資料來源：97 年度中央政府總預算案整體評估報告，立法院。

農村整體發展，恢復農村居民在地居住尊嚴，以達建設富麗新農村之目標，作為現階段重要之課題。

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，強化由下而上之共同參與制度，建立農村整體再生活化，並強調農村產業、自然生態與生活環境之共同規劃及建設，注重農村文化之保存與維護及農村景觀之綠美化，為本條例之重要精神。

鑑於都市地區係依循都市計畫法之相關規定辦理，而現行農村社區之分布，以小規模或非集約式之發展型態為主，其生活與農業生產環境息息相關，爰將本條例之適用範圍以都市計畫範圍以外之非都市土地為主，並配合現行土地規劃及管制體系，分別以總則、農村規劃及再生、農村土地活化、農村文化及特色等方向訂定相關條文，作為農村整體發展及規劃建設之法令依據；在具體做法上，優先獎勵自發性之共有土地自辦規劃或整建、改進農村社區土地使用管理方式及推動整合型農地整備等方式，透過訂定農村再生發展區計畫，活化農村土地利用，藉以解決舊有農村社區生活設施用地不足問題，並由中央主管機關設置 1,500 億元之農村再生基金，執行農村再生計畫，照顧 4,000 個農村及 60 萬以上之農戶，爰擬具「農村再生條例」草案，共 5 章，計 42 條，其要點如下：

- (一) 本條例之立法目的、主管機關及用詞定義，並明定中央主管機關應統籌農村規劃及建設相關資源。（草案【下同】第 1 條至第 3 條及第 5 條）
- (二) 農村活化再生之推動原則。（第 4 條）
- (三) 設置農村再生基金，其額度比照農發條例第 54 條有關農業發展基金 1,500 億元，並明定基金來源，以專款專用方式，推動農村再生相關事項。（第 7



條)

- (四)直轄市或縣(市)主管機關應訂定轄區農村再生之總體計畫及年度農村再生建設計畫，並載明農村建設項目及優先順序。(第8條及第11條)
- (五)以農村社區為計畫範圍，由農村社區在地組織或團體依據居民需求，自發性擬訂農村再生計畫，經直轄市或縣(市)主管機關審查核定者，由主管機關補助社區進行整體環境整建、公共設施、個別宅院整建及產業活化等建設。(第9條、第10條及第12條至第14條)
- (六)農村聚落閒置與疏於管理之公有土地及農會、農田水利會、國營事業土地，得配合農村再生計畫，實施空間活化再利用，提升農村整體環境品質。(第16條)
- (七)鼓勵以訂定社區公約方式，進行社區公共設施、建築物與景觀之管理及維護，至違反者，由農村社區組織代表先予勸導，並請求有關機關依法規處置。(第17條至第19條)。
- (八)中央主管機關應針對現有農村進行全面性調查及分析，藉以作為現有農村改善之評估及建設之基礎。(第21條)
- (九)配合農村特性及實施積極性建設之需要，以農村再生發展區計畫引導農村土地活化利用，並對計畫實施區域之管理等，予以規範。(第22至第24條)
- (十)農村社區因有發展需要，需將既有鄉村區建築用地擴大者，應以已核定之農村再生計畫為基礎，透過區段徵收、土地重劃或協議價購等方式辦理，並鼓勵土地所有權人依計畫內容，以土地交換方式辦理擴大，活化土地利用。(第25條)
- (十一)直轄市或縣(市)主管機關應將農村公共設施及

農舍興建需求，整體納入發展規劃，以整合性機能方向建設農村；就生產與生活空間共同規劃，實施整合型農地整備。（第 26 條至第 30 條）

(十二)就農村社區內有妨礙整體景觀、衛生或土地利用之窳陋地區，明定直轄市或縣（市）主管機關之改善處理方式；另就直轄市或縣（市）主管機關代為實施環境綠美化、建築物之維護或修繕，明定所需費用得由土地所有權人或建築物所有權人負擔。（第 31 條）

(十三)為追求無毒環境，對具危害性之農業生產廢棄物或對農村發展不利之土地利用行為，應依土地管理及環境保護相關法律予以限制。（第 32 條）

(十四)鼓勵社區居民辦理共有土地或祭祀公業土地之規劃或改建，並鼓勵農村住宅使用具有地方特色之建築圖樣。（第 33 條及第 34 條）

(十五)對農村社區具歷史或特色建築物維護之獎勵，進行農村文物及產業文化調查，並由直轄市或縣（市）主管機關就農村社區內所屬學校之閒置空間，配合農村再生計畫進行空間再利用。（第 35 條至第 38 條）

(十六)各級主管機關均應重視並強化在地組織之人力培育及農村活化再生宣導，建立輔導在地組織之運作，建立獎勵及績效評鑑制度。（第 39 條及第 40 條）

## 參考文獻

- 一、世界人口估計要覽，行政院經濟建設委員會，96年9月。
- 二、世界資源研究所(WRI)統計資料，97年4月。
- 三、行政院國家科學委員會國際合作簡訊，94年12月。
- 四、行政院經建會都市及住宅發展處，愛臺12大建設區域重點項目，提升競爭力系列一，臺灣經濟論衡，第6卷第9期，97年9月。
- 五、行政院農業委員會研究報告及會議資料，93至96年：
  - (一)96年度休耕農地環境用途效益評估及農地環境給付政策措施之研究。
  - (二)95年度農業直接給付之政策效果分析。
  - (三)93年度農業綠色措施對提升競爭力效果之研析。
  - (四)93年度「稻米產業發展之問題與前景座談會」會議實錄。
- 六、行政院農業委員會農業統計年報，96年6月。
- 七、行政院農業委員會農業統計要覽，97年6月。
- 八、行政院農業委員會糧食供需年報，95年9月。
- 九、行政院農業委員會農糧署臺灣糧食統計要覽，96年版，97年7月。
- 十、行政院農業委員會農糧署臺灣糧食統計要覽，95年版，95年7月。
- 十一、行政院農業委員會農糧署臺灣糧食統計要覽，94年版，94年7月。
- 十二、行政院環境保護署土壤及地下水檢測網公告資料，97年8月27日上網查閱。
- 十三、行政院環境保護署環境保護統計年報，96年版。
- 十四、行政院環境保護署環境保護統計名詞網頁，97年8

月 27 日上網查閱。

- 十五、林文傑，國際糧價持續高漲與各國因應對策之探討，農政與農情月刊，第 190 期，97 年 4 月。
- 十六、周英隆，談農業生質能源與減碳效果，農政與農情月刊，第 194 期，97 年 8 月。
- 十七、林韋婷，糧食安全與農產品價格穩定—時序不一致理論之應用，逢甲大學經濟學所碩士論文，95 年 6 月。
- 十八、張金榮，休耕農地發展能源及景觀作物之規劃辦理情形，農政與農情月刊，第 178 期，96 年 4 月。
- 十九、莊貞敏，全球化下大陸農業問題與對全球糧食影響之探討，國立中興大學國際政治研究所 96 年碩士論文，96 年 6 月。
- 二十、張博仁，臺灣糧食安全研究，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，85 年 6 月。
- 二十一、陳吉仲、林國慶、張靜貞、李恒綺、柳婉郁，休耕農地環境用途效益評估及農地環境給付政策措施之研究，農委會 96 年度科技研究計畫研究報告，96 年 12 月。
- 二十二、陳逸潔、張靜貞，檢視能源作物補貼與 WTO 農業境內支持規範之關連，農政與農情月刊，第 180 期，96 年 6 月。
- 二十三、陳渤潮，兩岸糧食政策與制度之比較，國立臺灣大學農業經濟學研究所碩士論文，93 年 6 月。
- 二十四、黃宗煌，全國能源會議第 2 次演講資料，94 年 6 月。
- 二十五、溫祖康，加入 WTO 前後我國稻穀生產成本與收益之比較分析，農政與農情月刊，第 178 期，96 年 4 月。
- 二十六、溫祖康，生質能源發展現況與我國推動能源作

- 物之探討，農政與農情月刊，第 186 期，96 年 12 月。
- 二十七、黃煥彰，全球氣候變遷的省思，生態臺灣季刊第 16 期，95 年 11 月。
- 二十八、黃瓊瑤、游勝鋒，臺灣糧食供需狀況與確保臺灣糧食安全之政策措施，農政與農情月刊，第 196 期，97 年 10 月。
- 二十九、楊明憲，氣候變遷與能源危機下之臺灣糧食政策，農政與農情月刊，第 196 期，97 年 10 月。
- 三十、楊奕農，美國農地保育政策與執行成果簡介，農政與農情月刊，第 191 期，97 年 5 月。
- 三十一、葉智陽，臺灣糧食安全指標之研究，輔仁大學應用統計學研究所碩士論文，96 年 6 月。
- 三十二、農業乾旱缺水之應變與對策，行政院農業委員會林業處簡報，92 年 9 月。
- 三十三、曾偉君、李欣恩，臺灣水稻田之糧食安全及景觀價值，農業經濟半年刊，78 期，94 年 12 月。
- 三十四、經濟部能源局，臺灣能源統計年報，94、95、96 年版。
- 三十五、經濟部能源局，能源政策白皮書，94 年 12 月。
- 三十六、經濟部水利署網站公告資料，97 年 8 月 27 日上網查閱。
- 三十七、鄒裕民，臺灣農地污染與復育問題，豐年期刊，第 57 卷第 12 期，96 年 6 月。
- 三十八、廖安定，建構現代化安全農業產銷體系，行政院農業委員會簡報，94 年 11 月 4 日。
- 三十九、廖安定，臺灣農地改革政策的回顧與展望，農政與農情月刊，第 193 期，97 年 7 月。
- 四十、鄧耀宗，臺灣稻作之回顧與展望，行政院農業委員會高雄區農業改良場研究彙報，第 14 卷第 3 期，92

年 12 月。

- 四十一、蔡秀婉，我國農地釋出原則與作法，農委會，農政與農情報導，145 期，93 年 7 月。
- 四十二、謝文雄，臺灣肥料股份有限公司規劃於屏東農業生物技術園區利用國產生質作物進行生質燃料商業化量產廠經濟效益評估，行政院農業委員會農糧署科技計畫研究報告，95 年 12 月。
- 四十三、蕭彩鳳，世界糧食供需及價格變動情勢，農政與農情月刊，第 193 期，97 年 7 月。
- 四十四、蕭彩鳳，臺灣、日本、韓國在 1974 年與近年能源危機期間之經濟與物價，農政與農情月刊，第 196 期，97 年 10 月。
- 四十五、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，中國土地經濟學會，行政院農業委員會科技研究報告，93 年 1 月至 12 月。
- 四十六、羅如文，我國稻米產銷策略管理與糧食安全之研究，逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文，94 年 6 月。