

# 國土計畫下都市計畫農業區之土地使用-一個後增長理論的考察

## Research on Land Use in the Urban Plan Agricultural Areas under National Spatial Plan - from the perspective of Post-growth Theory

蔡依軒\*  
I-Hsuan Tsai

\*政治大學地政學系 u8914030@gmail.com

### 中文摘要

在國土計畫下，劃設為農業發展地區第五類，對於維持都市計畫農業區的農業使用，具有正面積極的作用。農業發展地區第五類基本上仍屬都市計畫範圍，故還是依據都市計畫之規定辦理。惟都市計畫主管機關應遵循本計畫農業發展地區第一類土地使用指導原則，並配合辦理檢討修正本地區土地使用分區、土地使用管制。然而，該等土地到底是著重在「維持農業使用」，還是著重在「都市計畫」之發展，在定性上讓人困惑。

本研究嘗試先釐清全國國土計畫對於農五的土地使用要求，並且透過後增長理論的觀點，討論具有優良農地性質的都市計畫農業區，其農業發展與土地使用的模式。研究發現，經濟與都市不可能無限度的發展，而台灣人口已經逐漸下降，故是否還需要這麼多的都市發展儲備用地，值得深思。而農五的土地使用，可以透過空間規劃的方式，運用新的農業技術，例如更關注於生態平衡的農法、維持生物多樣性的技術，更不消耗和污染生態系統的模式進行農業生產，並且提供都市環境不同的農業地景。此需要農業專業與都市發展專業的合作與協調。

**關鍵詞：**國土計畫、農業發展地區第五類、都市計畫農業區、後增長理論

### Abstract

Under the National Spatial Plan, designated as the Type 5 of Agricultural Development Zones has a positive effect on remaining agricultural

use in the urban plan agricultural areas. The Type 5 of Agricultural Development Zones still falls within the scope of the urban plan and has to be complied with the provisions of the urban plan. However, the competent authority of the urban plan must follow the guidances of the Type 1 of Agricultural Development Zones, and review and revise the land use zoning controls in such areas. Therefore, it is confused that those land uses focus on “remaining of agricultural use” or “implementing the urban plan.”

This paper attempts to clarify the land use requirements of the National Spatial Plan for the Type 5, and analysis the agricultural developments and land use patterns of the urban plan agricultural areas with prime agricultural lands in terms of the post-growth theory. According to studies, it is found that there is a limit to the growth of economy and urban. Meanwhile, the population of Taiwan has been gradually declined. As a result, it is worth considering whether so much preserved lands for urban development are still needed. For the land use of Type 5, it could use new agricultural technologies by spatial planning (such as farming methods that better focus on ecological balance better, technologies to maintain biodiversity), implementing agricultural activities with less consumption and pollution of the ecosystem, and form various agricultural landscapes in different urban environments. In order to reach such goals, the cooperation and coordination of agricultural and urban development professionals are required.

### Keywords:

national spatial plan, type 5 of agricultural development zone, urban plan agricultural area, post-growth theory

## 一、研究背景與目的

依據 107 年發佈的全國國土計畫之規定，具優良農業生產環境，能維持糧食安全且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件、或土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80% 之都市計畫農業區，可以劃設為農業發展地區第五類（以下簡稱農五）。此對於維持都市計畫農業區的農業使用，具有正面積極的作用。

然而，各個縣市政府在擬定各個縣市國土計畫的時候，對於都市計畫農業區是否要劃設為農五時，反而躊躇不前。此涉及跨部門（農業/都市發展）的土地使用，對於劃入農五後，該土地到底是著重在「維持農業使用」，還是著重在「都市計畫」之發展，在定性上讓人困惑。

本研究嘗試先釐清全國國土計畫對於農五的土地使用要求，並且透過後增長理論的觀點，討論具有優良農地性質的都市計畫農業區，其農業發展與土地使用的模式，尤其是在氣候變遷、生物多樣性的基礎下，提出農五土地應有的思維與策略，使得都市計畫範圍內的農業區，可以成為更為健康、有機的農園。

## 二、全國國土計畫對於農五土地使用的規範與檢討

### 2.1 農五的劃設基礎

依據全國國土計畫之規定，農五基本上是都市計畫農業區，具備了以下二個條件之一，直轄市、縣市國土計畫主管機關就可以劃設為農五：

1. 具優良農業生產環境，能維持糧食安全且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件。而所謂的農業發展地區第一類指得是：具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列條件中之一，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80% 以上者；但依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區，得劃設為本分類土地：

(1) 投資重大農業改良設施之地區。

(2) 原依區域計畫法劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地。

(3) 農業經營專區、農產專業區、集團產區。

(4) 養殖漁業生產區。

(5) 直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設者。

2. 土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%。

是以，只要都市計畫農業區具備前述二個條件之一，就可以劃設為農五，並且享有農業資源投入的好處（農委會，2020）。

### 2.2 農五的土地使用管制方式

農五最讓地主關注的是，究竟農五的土地使用管制為何？依據國土計畫法第 23 條第 2 巷規定，屬實施都市計畫者，仍依都市計畫法及其相關法規實施管制。是以，基本上都市計畫農業區還是依據都市計畫之規定辦理。另外，全國國土計畫規定，農五係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項：

1. 遵循本計畫農業發展地區第一類土地使用指導原則檢討修正本地區土地使用分區、土地使用管制規定。

2. 如有檢討變更為農業區以外之分區需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應先將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。

### 2.3 縣市政府如何因應農五的土地使用

直轄市、縣（市）國土計畫應依據農地資源條件，針對各該計畫範圍內之各都市計畫農業區，提出發展定位。劃設為農五的地區，將維持為都市計畫農業區，以確實控管各直轄市、縣（市）供糧食生產之農地；至其他都市計畫農業區，並未被劃入農五，則該等土地得依都市及產業發展需求，通盤檢討變更為其他適當使用分區。

另外，農五範圍內之都市計畫土地，當地都市計畫擬定機關應於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後配合辦理完成各該都市計畫之通盤檢討或個案變更。

再者，屬農五範圍內之都市計畫土地，都市計畫主管機關如有檢討變更為農業區以外之分區需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應先行辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫及國土功能分區之檢討，並經依法將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區後，該

等土地始得變更為農業區以外之分區。

## 2.4 農五土地使用的檢討

土地使用規劃總是被認為是抑制城市蔓延和保護農地的有效工具。然而大量農地仍然轉換到非農業用途。尤其是都市計畫透過劃設都市計畫農業區的方式，將大量的非都市之農業用地劃入都市計畫，導致優良的農地成為都市發展儲備用地。(陳文姿，2017)

另外，都市土地以持續發展的形式擴張的土地蔓延導致擴散到鄰近農地，產生農地轉用。(吳彩珠等，2013)

城市發展之間的相互作用，農地轉用和土地政策的方案是非常複雜的，因為涉及到社會經濟因素和個人行為。因此，不應僅僅依靠一般空間規劃邏輯來解決農地問題。(何彥陞，2020)

再者，農五究竟應如何將國土計畫與都市計畫進行連結？是此種國土計畫指導都市計畫的作為只是理想性，根本難以執行？未來在現是國土計畫實質劃設結果值得觀察。(張學聖)

## 三、借鏡後增長理論分析農五農業使用模式

### 3.1 後增長理論的理論基礎

人類身處一個資源有限的星球，人口與經濟規模不可能永無止境的成長，透過審視過去數十年間已開發國家的經濟成長率便可見一斑。除此之外，長期致力於追求經濟增長也對家園造成了種種傷痕，這使生態環境不停的被汙染所侵蝕，許多重要的生態環境和文史資源一旦受損便無可挽回。全球生態足跡總量 (Ecological footprint, EF) 持續地在擴大，而計算每年人類資源消耗速度與大自然的再生速度比例的「地球超載日 (Earth Overshoot Day)」，其超支情形也持續的提前 (Global Footprint Network, 2021)。此外，現代資本主義制度橫行的社會中，債務總額正不斷擴大，這也讓人類社會隨時處在經濟崩潰的邊緣 (Post Growth Institute, 2018)。

在種種質疑追求經濟增長概念及作用的聲浪中 (Boyle & Simms, 2009)，人們也開始重新審視持續以追求經濟增長為目標是否可行，後增長理論 (Post-growth) 便在這樣的時代背景下出現。在後增長的核心理念中，比起

2022 生態型市民農園學術論文暨成果觀摩研討會  
追求經濟成長，它更加重視人類與社會發展如何調適，並且借用技術的進度。後增長理論認為技術的進步不應該是將追求經濟增長做為首要目標，而是應該審視該技術究竟能否為人類社會帶來更多的福祉 (Alexander, S. (2013)。

### 3.2 後增長理論觀點下的農業發展

在再生、永續農業和農業生態工作的農民和科學家已經質疑大規模工業化農業的長期可行性。已有許多新的方式，不必完全放棄技術的情況下重振了傳統智慧。這些耕作方法生產出更健康、更具彈性的作物和動物，而不消耗和污染生態系統。

通過了解可持續農業如何照顧外部景觀以種植健康食品，我們可以得出許多解決方案來照顧我們的內部景觀和培養健康的人。

1. 農業再生/生態模型之重視：
2. 複雜性和多樣性
3. 使用自然模式和循環
4. 家庭實踐和永續文化等情境理解
5. 富含有益細菌和真菌的營養素
6. 利用天敵和健康細菌來平衡內部或外部生態系統
7. 融入社區的小型、本地化、易於到達的農場、生產商和供應商
8. 將傳統知識和本土知識、技術的重新創造、使用與結合。

科學家長期以來一直強調，如果要設計有效的政策，就需要關注生物多樣性喪失的社會經濟背景 (Martin, Maris, Simberloff, 2016)。面對前所未有的生物圈退化，破壞人類福祉，問題變得緊迫 (Bongaarts, 2019)。由於經濟增長是這種發展模式的重要組成部分 (Escobar, 2015)

農業使用以及城市和基礎設施發展對於棲息地的破壞和破碎化，幾乎是生物多樣性喪失的主要原因 (Fischer, Lindenmayer, 2007年)。傳統的農業集約化——以向高度機械化、大量使用農用化學品為特徵常對生物多樣性有害 (Newbold, 2015)。集約化過程增加土壤侵蝕、退化的風險和鹽漬化 (Foucher, 2014)，減少土壤有機質，擾亂土壤生物群落 (Postma-Blaauw, de Goede, Bloem, Faber, Brussaard, 2010)

### 3.3 農五土地使用的再思考

重新設計的空間影響以及它們對糧食安全和主權的意義。在農五範圍內之地區，建議應透過都市計畫進行規劃、構建和衡量基於在地性、本地化的糧食系統的影響，並且思考糧食生產將如何轉變為更具農業生態和對其他物種需求的敏感度。

在以可持續和公平繁榮為目標的新指標中，建議農五應考慮生態系統對福祉的積極貢獻 (Costanza, 2016)。

由於未來發展的方式對我們的決策方式有著巨大的影響。將農業的規劃者，如農業主管機關與都市計畫主管機關，應一起合作，並納入政策相關討論和聯合知識生產，對可能結果的穩健性和合法性做出貢獻。此需要與都市計畫與農業發展相關者合作的新治理和政策形式，以實現更可持續的糧食系統。(OECD, 2001)

#### 四、結論

由於部分地方政府在都市發展過於樂觀，透過新訂或擴大都市計畫將許多的農業用地劃入都市計畫範圍，作為都市發展的儲備之用，導致許多優良農地的流失。農五的劃設，可以保護尚未變更為建地的優良農地維持做農業使用，立意良善。惟都市計畫機關對於維持農業發展的空間規劃非常陌生，而農業機關對於都市計畫範圍之農業發展則較為消極，因此，未來農五是否真的可以落實，仍待觀察。

從後增長理論觀點可以得知，經濟與都市不可能無限度的發展，而台灣人口已經逐漸下降，故是否還需要這麼多的都市發展儲備用地，值得深思。而農五的土地使用，可以透過空間規劃的方式，運用新的農業技術，例如更關注於生態平衡的農法、維持生物多樣性的技術，更不消耗和污染生態系統的模式進行農業生產，並且提供都市環境不同的農業地景。此需要農業專業與都市發展專業的合作與協調。

#### 參考文獻

1. 行政院農業委員會(2020)，因應國土計畫法施行之農業施政資源投入說明，file:///C:/Users/jeffe/Downloads/20200319101422\_%E8%BE%B2%E5%A7%94%E6%9C%83%E8%BE%B2%E6%94%BF%E8%B3%87

2022 生態型市民農園學術論文暨成果觀摩研討會  
%E6%BA%90%E6%8A%95%E5%85%A5%E8%AA%AA%E6%98%8E%20(4).pdf

2. 何彥陞，2020，農地利用法制規劃暨法令諮詢服務計畫，行政院農業委員會委託計畫。
3. 吳彩珠、林峰田、林森田、許元綸，2013，宜蘭農地宅舍分布型態之變遷與其影響因素之探討，都市與計劃，第四十卷，第一期。第 31~57 頁。
4. 陳文姿(2017)，環境資訊中心，全國國土計畫明年上路 都市農業區十萬公頃歸農用？都市用？ <https://e-info.org.tw/node/208797>
5. 張學聖，2018，台灣空間計畫的新里程碑，期待與展望，地政學訊，第 68 期，頁 2-3。
6. Alexander, S. (2013). Post-growth economics: A paradigm shift in progress. *Arena Journal*, (41/42), 93-122.
7. Bongaarts, J. (2019). IPBES, 2019. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
8. Boyle, D., & Simms, A. (2009). The new economics: a bigger picture. *Earthscan*.
9. Costanza, R., Daly, L., Fioramonti, L., Giovannini, E., Kubiszewski, I., Mortensen, L. F., ... & Wilkinson, R. (2016). Modelling and measuring sustainable wellbeing in connection with the UN Sustainable Development Goals. *Ecological Economics*,

- 130, 350-355.
10. Escobar, A. (2015). Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminary conversation. *Sustainability Science*, 10(3), 451-462.
  11. Fischer, J., & Lindenmayer, D. B. (2007). Landscape modification and habitat fragmentation: a synthesis. *Global ecology and biogeography*, 16(3), 265-280.
  12. Foucher, A., Salvador-Blanes, S., Evrard, O., Simonneau, A., Chapron, E., Courp, T., ... & Desmet, M. (2014). Increase in soil erosion after agricultural intensification: Evidence from a lowland basin in France. *Anthropocene*, 7, 30-41.
  13. Global Footprint Network, 2021, Tackling Ecological Overshoot: The food system's 10 "impossible imperatives", <https://www.footprintnetwork.org/>
  14. Martin, J. L., Maris, V., & Simberloff, D. S. (2016). The need to respect nature and its limits challenges society and conservation science. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113(22), 6105-6112.
  15. Newbold, T., Hudson, L. N., Hill, S. L., Contu, S., Lysenko, I., Senior, R. A., ... & Purvis, A. (2015). Global effects of land use on local terrestrial biodiversity. *Nature*, 520(7545), 45-50.
  16. OECD. (2001). Adoption of Technologies for Sustainable Farming Systems. *Adoption of Technologies for Sustainable Farming Systems*, 149.
  17. Post Growth Institute , 2018, What is post-growth economics, and why is it necessary? <https://www.postgrowth.org/about-post-growth-economics>
  18. Postma-Blaauw, M. B., de Goede, R. G. M., Bloem, J., Faber, J. H., & Brussaard, L. (2010). Soil biota community structure and abundance under agricultural intensification and extensification. *Ecology*, 91(2), 460-473.