

休閒農場農業建築再利用合法化議題與對策

張宏維* 賴光邦**

關鍵字：休閒農業，農業建築，空間再利用，合法化

摘要

農業建築原供農業產銷使用，因轉型經營休閒農業以提供住宿、餐飲、教育解說、農業體驗等使用，深具再利用機會。依規定休閒農業設施應符合休閒農業經營目的，且合予法規聲請許可。1970 年至 1990 年間農委會以政策計劃推動休閒農業，協助農民轉型經營休閒農業之情事，應勇於接受並積極輔導農場合法化。本次調查 25 家專案輔導之休閒農場，既有農業建築再利用作休閒農業使用佔 62.86% (32,677 m²)，其中再利用作遊客休憩使用且完成合法化者僅佔 24.71% (5,602 m²)，主要受制農地作休閒農業使用之限制。本文回顧休閒農業定義、實施專案輔導目的、農地利用與管理意義，探討農業建築再利用、再利用合法化、許可程序等議題並提出策略建議，盼益於提升專案輔導實施成效。

Legalization Issues and Strategies for Reuse of Agricultural Construction in Leisure Farming

Hong-Wei Chang* Kwang-Pang Lai**

KEYWORDS: Leisure Farming, Agricultural Construction, Space Reuse, Legalization

ABSTRACT

Agricultural construction was originally intended for agricultural production and marketing, but when it is converted into leisure farming to provide lodges, catering, life education and agricultural experiences, there will be vast re-utilization opportunities. In accordance with relevant regulations, leisure farming facilities should comply with the purposes of leisure farming business, and hold the legal permission license. From 1970 to 1990, the Council of Agriculture made policies and projects to promote leisure farming, helping farmers convert into leisure farming business, and encouraging farmers to embrace the opportunities and to actively take counseling for the leisure farming legalization. In this survey of 25 counseled leisure farms, 62.86% (32,677 m²) of the existing agricultural construction are reused for the leisure farming business, in which nevertheless only 24.71% (5,602 m²) are legalized, mainly because of the restriction on agricultural land for leisure farming. This article reviews the definitions of leisure farming, the purposes of the counseling projects and the meanings of agricultural land utilization and management, and discusses the issues of agricultural construction reuse, legalization of the reuse, and licensing procedures, as well as proposes corresponding strategic opinions, in the hope of making the counseling projects more efficient.

* 國立成功大學建築學系博士(通訊作者 Email:chwarchi@yahoo.com.tw)

Ph.D, Department of Architecture, National Cheng Kung University, Taiwan

**國立成功大學建築學系副教授

Associate Professor, Department of Architecture, National Cheng Kung University, Taiwan



一、前言

1970 年起政府積極推動觀光農園、發展休閒農業，覓尋農業轉型機會，部分農業建築因應需求作休閒農業使用，深具空間再利用機會。1999 年之前法制基礎未臻完備，休閒農場未具合法經營者眾，箝制休閒農業發展。1999 年行政院農業委員會（以下簡稱農委會）依據《休閒農業輔導管理辦法¹》（以下簡稱《輔導辦法》）訂定《休閒農場專案輔導實施作業規定²》（以下簡稱《輔導規定》）實施專案輔導，協助業者完成合法化。截至 2009 年 6 月僅池上蠶桑、飛牛牧場、平林休閒農場完成合法化，另 11 家以分期取得設立許可，探究成因與休閒農業設施合法化有關，尤以既有農業建築再利用議題最為顯著。有鑑於合法化困難，本文以休閒農場農業建築再利用為題，文獻回顧休閒農場專案輔導政策形成背景，歸納農業建築形式、再利用機會、及合法化意義。以實施專案輔導之休閒農場為對象，採現地參訪調查，與業者交換意見，彙整合法化議題，並提出對策，可提供主管機關於法規與行政整合之參考，作為合法化問題(困難點)尋求對策之建議。

二、文獻探討

2-1 農業建築定義與再利用意義

農業建築係於農地施以建造行為（新建、增建、修建、改建），從事農業生產（production）、運銷（marketing）及供人使用之構造物（張宏維、賴光邦，2009）。以農產運銷、農村生活為概念區分：農舍（farmhouse）、農業設施（facilities of agriculture）、休閒農業設施（leisure facilities of agriculture）等類型（如表 1 所示），依法應受農業發展、土地使用、建築管理所規範，包括：申請同意（容許）使用、建築許可（含建造、使用、變更使用執照）。

- (1) 農業設施指供農業所需（含生活、生產、或其他活動）設施，如農舍、畜舍、溫室、農機站、倉庫...等等，一般以「農舍」通稱（劉健哲、林碧釧，2007）。由於現代農村發展與農業轉型，「農舍」趨向以居住為主，演化至今，其構造、使用性質不同於傳統農業設施（劉健哲、黃炳文，2004）。再者，農舍及農業設施之興建（或設置）及使用應符合「農業使用」原則。
- (2) 休閒農業設施指提供休閒農業經營所需，經主管機關核定之設施（如表 2 所示），由土地、農業環境、生態環境、建築設施等要素所構成（張宏維、賴光邦，2002），應符合土地使用經濟原則、土地使用管制及休閒農業經營目的，且無礙自然文化景觀，合於法令規定聲請許可（容許使用、建築許可、設立登記）。設置休閒農業設施以農業及農村資源為基礎，應用農業資源（葉美秀，1998），著重農村體驗生活規劃與設置休閒農業設施（段兆麟，2006），提供遊客休閒與遊憩功能（陳墀吉、陳桓敦，2005），發展當地特色之農業旅遊（陳昭郎，2007）。

農業建築再利用是多元的，休閒農場利用既有農舍、農業設施，考量建築空間規模、結構、類型、設置區位等要件，以空間再利用為主軸，永續經營為標的，注入活化空間之使用機能（李清全，1993）。當建築物生命週期（life cycle）改變用途作為其他目的使用，藉助重新組構建築類型，使其空間機能得以延續，符合農業建築經濟上存活原則（Murtagh, 1988; Feilden, 1989），連結農業資源，利用原貌保存，部份修改方式，以多元化經營型態改變傳統農舍、農業設施再利用作休閒農業使用，以提升農民收益，吸引青年留村發展，促進鄉村富麗繁榮，成為在地產業一環。



表 1 農業建築分類表

農業建築類型	設施用途	再利用作休閒農業設施							
		住 宿	餐 飲	展 售	加 工	體 驗	衛 生	警 衛	涼 亭
一、農舍類	1.農舍(部分得供民宿使用)	●	○	○	○	●	●	●	
	2.零售、批發、倉儲、營業及辦公處所	○	○	●	○	●	●	●	
二、農業設施									
1.農業產銷類 農產品集散、批發運銷	1.農產品之集散站、轉運站、拍賣站、批發及零售站	○	○	○	○	●	●	●	
	2.自產農產品附屬加工設施	○	○	○	○	●	●	●	
2.農作設施類 農業生產	1.育苗作業室、菇類栽培設施、溫室、作物栽培及培養設施	△	△	△	△	▲	△	△	
	2.農機具室、倉庫、儲藏室及碾米房、管理室、農藥調配室	△	△	△	△	●	●	●	
3.畜牧設施類 畜牧生產	1.畜舍、禽舍、孵化場	△	△	△	△	▲	△	△	
	2.管理室						△	△	
	3.畜禽產品處理設施、畜禽屠宰分切場、堆肥舍場					●			
	榨乳及儲乳設施榨、倉儲	△	△	△	△	●			
4.養殖設施類 養殖生產	1.室內循環水養殖、一般室內養殖；	▲	▲	▲	▲	●			
	2.飼料調配及儲藏室、自產水產品處理、抽水機房、電力室								
	3.管理室、轉運站或加工設施。					●	●	●	
5.林業設施類 林業生產、林業種植	1.工寮；	○	○	○	○	●	●	●	●
	2.辦公處所，單身員工宿舍；	○	○	○	○	●	●	●	
三、休閒農業設施									
	1.門票收費、警衛、涼亭、公廁；								
	2.住宿、餐飲、教育解說與農特產品展示(售)設施、加工廠。								

●：原用途兼作休閒農業設施使用； ▲：結構安全無虞，原用途兼作休閒農業設施使用；
○：建築結構安全無虞，辦理用途變更； △：檢視結構安全、空間配置，並辦理用途變更；
本表依《建築物使用類組及變更使用辦法³》附表一、二及下列農業主管法規整理：

- 1.農舍：《農業用地興建農舍辦法⁴》
- 2.農業設施：《農業用地容許作農業設施使用審查辦法⁵》；
- 3.休閒農業設施：《休閒農業輔導管理辦法》、《非都市土地休閒農場容許作休閒農業設施使用審查作業要點⁶》。

表 2 休閒農場土地面積、容許使用關係表

農場類型	休閒農業設施使用項目	農場區位	
		非都市土地山坡地	其他地區
農業經營體驗	門票收費、警衛、涼亭(棚)、衛生、農業體驗、生態體驗、眺望、安全防護、平面停車場、標示解說、露營、休閒步道、水土保持、環境保護、農路、其他	0.5 公頃以上	
		以占休閒農場總面積百分之十為限；	
遊客休憩分區	住宿設施、餐飲設施、自產農產品加工(釀造)廠、農產品與農村文物展示(售)及教育解說中心 (此等設施以下簡稱為遊客休憩設施)	10.0 公頃以上	1.0 公頃以上
		以占休閒農場總面積百分之十為限；除面積達 200 公頃以上外，以 2.0 公頃為限。	

1. 設遊客休憩分區，其用地不符土地使用管制規定，應辦理用地變更編定。
2. 「粗體字」之設施如為建築物、具建造行為者屬農業建築類型。
3. 本表依《休閒農業輔導管理辦法》第 19 條整理。

表 3 專案輔導休閒農場經營概況表(調查對象)

農場編號 經營主體	區位 面積 (公頃)	經營類型； 經營項目	休閒農業設施項目																		
			遊客休憩分區					農業體驗分區													
			住 宿	餐 飲	教 育	展 售	加 工	涼 亭	票 亭	衛 生	體 驗	眺 望	露 營	停 車	步 道	標 示	防 護	農 路	水 保	環 保	其 他
A 自然人	非 5.48	畜牧、農作(蓮花)； 住宿、餐飲、解說、 展售	住	餐	教	展		涼	票	衛	體			停	步	標	路				
B 自然人	非(山) 28.03	畜牧、林業； 住宿、餐飲、解說、 展售	住	餐	教	展		涼		衛	體	眺		停	步	標	護	路	水	環	
C 自然人	非(山) 12.15	農作、林業；住宿、 餐飲、解說、展售、 加工	住	餐	教	展	加	涼		衛	體			停	步	標	路	水	環		
D 自然人	非(山) 15.37	畜牧、林業； 住宿、餐飲、展售	住	餐		展		涼		衛	體		露	停	步	標	路	水	環		
E 法人 (農會)	非(山) 23.58	畜牧、林業； 住宿、餐飲、解說、 展售	住	餐	教	展		涼	票	衛	體	眺	露	停	步	標	護	路	水	環	
F 自然人	非(山) 13.7	林業(櫻花林)； 住宿、餐飲、解說、 展售	住	餐	教	展		涼		衛	體	眺		停	步		路	水	環		
G 法人 (農企業)	非(山) 10.3	林業、農作(庭園)； 住宿、餐飲、解說、 展售	住	餐	教	展		涼	票	衛	體	眺		停	步	標	護	路	水	環	水 域
H 法人 (農會)	非(山) 123.75	林業、農作、畜牧； 住宿、餐飲、解說、 展售	住	餐	教	展		涼		衛	體	眺		停	步	標	護	路	水	環	
I 自然人	非 6.61	農作(花卉)；住宿、餐 飲、教育、解說、展售	住	餐	教	展		涼		衛	體	眺	露	停	步	標	路				



J 自然人	非(山) 10.23	林業、農作、畜牧； 住宿、餐飲、解說、 展售	住餐教展	涼票衛體眺露停步標	路水環	山訓
K 自然人	非(山) 18.02	林業、農作； 住宿、餐飲、解說、 展售	住餐教展	涼票衛體眺	停步標護路水環	
L 法人 (農會)	非(山) 44.51	林業、農作、畜牧； 住宿、餐飲、解說、 展售	住餐教展	涼票衛體眺露停步標	護路水環	
M 自然人	非 5.2	養殖； 餐飲、展售	餐展	涼衛體眺	停步標	路
N 自然人	非(山) 33.45	林業、農作、畜牧； 住宿、餐飲、解說、 展售	住餐教展	涼票衛體眺露停步標	路水環	
O 自然人	非 4.1	養殖； 餐飲、解說、展售	餐教展	涼衛體	停步	路
P 自然人	非(山) 11.2	林業、農作、畜牧、 養殖； 住宿、餐飲、解說、 展售	住餐教展	涼票衛體眺	停步	路
Q 自然人	非(山) 22.95	林業、農作、畜牧； 住宿、餐飲、解說、 展售	住餐教展	涼衛體眺露停步標	路水環	
R 自然人	非(山) 20.37	農作、畜牧； 住宿、餐飲、解說、 展售	住餐教展	涼票衛體眺	停步標	路水環
S 法人 (農企業)	非 256.02	農作、畜牧；住宿、 餐飲、教育、解說、 展售、加工	住餐教展加	涼票衛體眺露停步標	護路水環	水域
T 自然人	非(山) 10.37	養殖、農作、林業； 住宿、餐飲、解說、 展售	住餐教展	涼票衛體	露停步標	路水環
U 法人 (農企業)	都(山) 10.37	農作、林業；住宿、 餐飲、解說(螃蟹館)、 展售	住餐教展	涼票衛體	停步標	路水環
V 法人 (農企業)	非(山) 27.23	農作、林業、畜牧； 住宿、餐飲、解說(昆 蟲)、展售	住餐教展	涼票衛體眺	停步標	路水環
W 法人 (農企業)	非(山) 13.34	農作、林業； 住宿、餐飲、解說、 展售	住餐教展	涼衛體眺	停步標	路
X 自然人	非 5.18	養殖； 餐飲、解說、展售	餐教展	涼衛體眺露停步標	路	
Y 自然人	都 3.22	農作； 住宿、餐飲、解說、 展售	住餐教展	涼衛體眺露停步標	路	水域

區位說明：非-非都市地區；都-都市計畫地區；(山)-山坡地地區。



表 4 專案輔導休閒農場各縣市數統計表 輔導家數(調查家數)

縣市所在地	都市土地		非都市土地		小計
	非山坡地	山坡地	非山坡地	山坡地	
台北縣				1 ¹ ·2(0)	1(0)
桃園縣			1(1)		1(1)
新竹縣				4(2)	4(2)
苗栗縣				1 ² (0)	1(0)
台中縣				5(5)	5(5)
南投縣			1(1)		1(1)
台南縣			3(2)	4(4)	7(6)
高雄縣				1(1)	1(1)
屏東縣				1(1)	1(1)
台東縣				3 ² (1)	3(1)
花蓮縣			1(1)		1(1)
宜蘭縣	1(1)	1(1)	1(1)	3(3)	6(6)
小計	1(1)	1(1)	7(6)	23(17)	32(25)

1. 平林農場其土地同時座落山坡地(非都市土地)、非山坡地(都市土地)；
2. 已合法化：平林、飛牛、池上蠶桑農場，計 3 家。

2-2 休閒農場專案輔導背景

休閒農業屬農業經營範疇。《農業發展條例⁷》所揭其定義及政策目的：「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」。1970 年起政府倡導觀光農業原以「家庭農場」之傳統農業生產型態，參與農業觀光，轉型經營休閒農業；1996 年台灣加入世界貿易組織之際，政府與農場積極為農業尋求轉型機會（陳昭郎，2002），以農業生產、農村景觀與環境資源、休閒設施等吸引力，有助於當地經濟並刺激農村發展（Linda and Morton，2003）；至 1999 年略見法制以實施休閒農業輔導、管理（邱湧忠，2005）；在此之前政府（政策推動者）與農場（推廣執行者）不諳法令情形下投資興建休閒農業設施之狀況十分普遍（賴光邦，2004）。

1999 年發布《輔導規定》實施休閒農場專案輔導，對已存續之休閒農場進行清查與審查作業，協助取得合法經營地位為目的。至 2004 年 12 月 31 日止(共實施三梯次)，經業主申報或政府清查，由農委會完成審查，直轄市、縣(市) 政府核發籌設同意列入專案輔導者，共 32 家(如表 3、4 所示)，預定於 2005 年 12 月 31 日完成。惟受制法規、休閒農業經營環境更替，相關法規窒礙難行，農委會檢討實施輔導成效後，至 2009 年共三次修正《輔導辦法》，有條件展延輔導期限。

2-3 農地作休閒農業使用

2000 年以「放寬農地農有，落實農地農用」取代「農地農有農用」政策後，各種農地轉用行為，危及農業生產環境（劉小蘭，2009）。其中，因經營休閒農業，為提供遊客休憩使用而於農地上興建之設施，是否合予「農地農用」原則或「農業使用」規定，仍待討論。相關論述包括：

- (1) 農地利用政策：徐享田（1973）首揭農業與非農業部門爭地議題；林國慶（2003）認為農地釋出政策所導入休閒產業已改變農業生產及其運銷功能；Forman（1995）、Collinge（1998）、Antrop（2000）認為過度景觀化及農地破碎化（fragmentation）現象影響農村環境發展。



- (2) 農地轉用行爲：陳麗紅（1977）、賴燕玲（2000）認爲農地應予保留，任意變更、不當管制易造成農地損失及農業補償問題；陳瑞主、吳珮瑛（2004）以財產權（property right）理論認爲相關法令未能明確界定農地財產權及進行保障，是造成農地問題重要原因之一。
- (3) 農地作休閒農業使用：蔡宏進（1994）提出休閒農業係管理農地的新方法；然而王小璘、賴宣愷（1999）認爲農地過度重視經濟價值而忽略資源的特性，在規劃上缺乏土地資源之系統觀；吳榮杰等人（2009）以國土保育觀點認爲敏感性地區（environmental sensitivity areas）應限制休閒農業活動。

2-4 農業建築合法化意義與問題

依《行政程序法》⁸所謂行政處分：「指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」，係指行政機關之行政行為，其法律位階於法令以下，自不得違反法令規定，否則即屬違法。既有農業建築合法化亦當合於法規，循行政程序獲行政機關之行政處分。農業建築應受農業發展、土地使用、建築管理所規範，如屬《建築法》⁹之建築物定義，且具建造行爲者，申請人應依《農業發展條例》向農業主管機關申請同意使用，符合土地使用管制規定取得容許使用後，始得依《建築法》向申請建築許可(含建造、使用、變更使用執照)。

因應農業環境、產業結構變遷調整農地利用政策，《農業發展條例》對於農業設施修正（增訂）規範，同時與《建築法》所訂之建築物予以區別，以實施農地管理。凡符合《農業發展條例》第8之1條規定，得免請領建築執照：

- (1) 農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施(第1項)。
- (2) 農業設施面積在 45 m²以下，且屬一層樓之建築者(第2項)。
- (3) 本條例中華民國 92（2003）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 m²以下而無安全顧慮者(第3項)。

實施專案輔導以來至 2009 年 8 月截止，休閒農場內既有農業建築未合法化之主要癥結包括：

- (1) 休閒農業發展與管理：邱湧忠（2008）回顧台灣休閒農業的發展過程，以聯結的觀點，認爲休閒農業與農業脫節；莊玉雯（2009）就休閒農業推行業務面向認爲休閒農場許可設立之相關法令待協調突破。所提見解顯示休閒農業發展已偏離農業經營主體，且欠缺法規支持。
- (2) 農地利用：賴光邦（2004）認爲因農業產銷與休閒服務兩者關係缺乏界定與關聯性，致農地利用價值處於不確定狀況；賴光邦、張宏維（2005）認爲農地作休閒農業使用缺乏定位，包括農地管理制度、農地規劃、農地使用與土地使用管制等面向；黃豐明等（2007）於農村興建更多的公共設施及農業休閒設施，影響自然環境與農村文化；劉健哲、林碧釧（2007）認爲民宿乃休閒農業的一環提供休閒或遊憩的功能，可作爲農地作休閒農業使用之借鏡。此等見解反映農地興建設施以提供休憩使用，與「農地農用」原則、及農地應作「農業使用」之規定不符，易造成農地價值之混淆、形成農地利用管理問題。
- (3) 土地使用管制：台灣地區以土地使用管制作爲農地使用之基礎，農地使用應符合土地使用管制項目；當遊客休憩使用如屬非農業使用，其用地應回歸區域計畫(法)、都市計畫(法)應申請用地變更編定(非都市地區)、或開發同意(都市地區)，始得請領建築許可。



- (4) 建築管理：2003 年《農業發展條例》未修正前，農業設施適用《建築法》實施建築管理之制度尚未完備；專案輔導之休閒農場多於 2003 年以前所設立，其既有農業建築回歸《建築法》實施建築管理；因此，受建築基地、使用強度、建築結構、消防等因素，未符合請領建築許可要件之情形普遍存在。
- (5) 專案輔導實施與法規適用期程：張宏維、賴光邦（2009）認為專案輔導應視為單一人民（農場）聲請案件，不因各主管機關之不同而被分割；如以聲請當時為法規適用基準，對已完成清查、審查、罰鍰等程序，且無改善能力之休閒農場而言十分困擾。

三、研究設計

本文以截至 2009 年 6 月專案輔導之休閒農場（詳表 3）為對象，扣除已合法化 3 家、3 家未具存續經營（新竹、台東、台南縣各 1 家）、不便受訪（新竹 1 家）計 25 家。調查包括：休閒農場屬性、農業建築形式、再利用機會、合法化等，記錄農業建築聲請許可及合法化程度，以受訪者意思表達反映合法化問題及因應方式。第一階段調查自 2008 年 7 月 10 日至 7 月 25 日止，調查採參訪方式為主，協助農場填寫書面調查與問卷為輔，就專案輔導階段中，農場實際實施進度，以及所遇困難之處予以記錄，對應現行規定歸納整理問題與說明。第二階段 2009 年 6 月 14 日至 8 月 31 日，採參訪方式針對再利用合法化議題進行追蹤調查。

四、農業建築調查與分析

4-1 休閒農場屬性分析

- (1) 休閒農場土地區位：多座落山坡地(18 家)，以山坡地之豐富農業資源(景觀、生態)較能突顯休閒農場特色。
- (2) 經營主體：起初以自然人(17 家)名義申請籌設，反映台灣地區以「家庭農場」之經營型態；爾後因公契約定、公司設立、營利事業登記、國有地租賃等行政程序後，由自然人變更為法人者居多(如表 5 所示)。
- (3) 經營型態：農作(18 家，含花卉園藝、果園) 森林(18 家)、畜牧(13 家)、養殖(5 家)為主；多數農場仍維持自然景觀(如林相、地被、水域)外，仍有部分農場大量施以造景；餐飲(25 家)、住宿(22 家)、展售(25 家)、解說(23 家)為經營主要項目，且為主要收入來源。

4-2 專案輔導實施進度

調查期間多家籌設期限將屆滿，因所轄縣(市)區域、土地區位(都市與非都市地區)、位於山坡地、法令了解程度等因素，合法化進度有所不同(如表 6 所示)：

- (1) 同意籌設階段：計 11 家，現況與經營計畫書尚有更替之處，依規定必須辦理變更。主要變更項目：經營人、範圍(面積)、分區範圍(面積)、設施項目及面積。變更次數以 1 次居多；案例 S 因農場面積大，設施項目複雜，變更次數高達 5 次。經營計畫書經辦理變更後仍未與經營情況相符或仍待克服事項，包括登記經營人、經營項目、農場面積、設施面積等事項。農場認為變更經營計畫書原因，以法規變動或整合不易(11 家)、申請(變更)程序冗長(11 家)、計畫內容缺乏彈性(10 家)、現況與計畫不易整合(10 家)居多。



表 5 休閒農場經營主體調查表

項目	都市地區		非都市地區		合計		說明
	一般地區 N:1	山坡地 N:1	一般地區 N:6	山坡地 N:17	計數 (家)	比率 (%)	
經營主體	自然人	1	1	5	10	17	68
	農會			1	4	5	20
	農企業				3	3	12
經營型態	一般農業	1	1	3	13	18	72
	水產養殖			3	1	5	20
	畜牧			2	11	13	52
	森林		1	1	16	18	72
	其他				1	1	4
經營項目	住宿	1	1	3	17	22	88
	餐飲	1	1	6	17	25	100
	農產加工			1	1	2	8
	農特產品展售	1	1	6	17	25	100
	農業教育解說	1	1	5	16	23	92
	露營	1	0	1	4	6	20
	其他	1	1	2	4	1	4

表 6 實施專案輔導各階段進度統計表

應辦家數(實際家數)	區位	都市地區		非都市地區		小計 (25)
		非山坡地 (N:1)	山坡地 (N:1)	非山坡地 (N:6)	山坡地 (N:17)	
籌設許可變更		1(0)	1(1)	6(5)	17 ⁵ (5)	25(11)
容許使用申請				6(2)	17(6)	23(8)
都市地區	同意開發	1(0)	1(1)			2(1)
	水土保持		1(1)			1(1)
	環境評估(說明)		1(1)			1(1)
非都市地區	興辦同意			6(3)	17(6)	23(9)
	水土保持				17(9 ²)	17(9)
	環境評估(說明)				17(9 ³)	17(9)
建築許可		1(0)	1(1)	6(2)	17(9)	25(12)
設立許可		1(0)	1(1 ¹)	6(2 ¹)	17(2 ⁴ ,6 ¹)	25(11)

- 註: 1.以分期方式(如經營農業體驗型態)取得設立許可,但尚未全面合法化。
 2.為取得水土保持計畫同意家數,部分農場尚未依法申報開工、或請領雜項執照。
 3.為取得環境說明書同意(部分以污染防治計劃書取代)。
 4.以經營農業經營、遊客休憩型態取得設立許可,但尚未全面合法化。
 5.部分農場雖已取得容許使用、興辦同意,因其經營型態或土地計畫改變,仍應依法辦理籌設許可變更。

表 7 休閒農場農業建築類型、規模調查表 單位：m² (家數)

項目	都市地區		非都市地區		合計 面積(家數)	
	一般地區 (N:1)	山坡地 (N:1)	一般地區 (N:6)	山坡地 (N:17)		
農舍	1.1 農舍	432 (1)	1,152 (1)	1,935 (4)	7,395 (16)	10,914 (22)
產銷 設施	2.1 集貨場	324 (1)		1,293 (3)	6,360 (13)	7,977 (17)
農作 設施	3.1 加工室			327 (1)	410 (1)	737 (2)
	3.2 禽舍			3,822 (1)	3,070 (9)	6,892 (10)
	3.3 農機室		96 (1)	832 (2)	1,204 (7)	2,132 (10)
	3.4 倉庫		100 (1)	1,986 (6)	5,055 (15)	7,141 (22)
	3.5 肥料室			459 (1)	655 (6)	1,114 (7)
	小計		196	7,426	10,394	18,016
畜牧 設施	4.1 管理室	90 (1)		580 (4)	1,366 (13)	2,036 (18)
	4.2 畜舍			4,867 (2)	2,844 (10)	7,711 (12)
	小計	90		5,447	4,210	9,837
養殖 設施	5.1 養殖室			2,774 (3)		2,774 (3)
林業 設施	6.1 種苗繁殖場			405 (1)	916 (3)	1,321 (4)
	6.2 寮舍		45 (1)	110 (2)	1,081 (15)	1,236 (18)
	小計		45	515	1,997	2,557
	合計	846	1,393	19,390	30,356	51,985

表 8 農業建築合法化程度調查表 單位：m²; 許可面積/現有面積 (許可家數/設置家數)

項目	都市地區		非都市地區		許可面積合計 (申請率%)	
	一般地區 (N:1)	山坡地 (N:1)	一般地區 (N:6)	山坡地 (N:17)		
農舍	1.1 農舍	0/432(0/1)	0/1,152(0/1)	450/1,935 (1/4)	2,448/7,395 (5/16)	2,898 (26.25%)
產銷 設施	2.1 集貨場	0/324(0/1)		432/1,293 (1/3)	3,186/6,360 (6/13)	3,618 (45.24%)
農作 設施	3.1 加工室			327/327 (1/1)	410/410 (1/1)	737 (100%)
	3.2 禽舍			3,882/3,882 (1/1)	2,646/3,070 (4/9)	6,468 (93.85%)
	3.3 農機室		0/96(0/1)	757/832 (1/2)	860/1,204 (5/7)	1,617 (75.84%)
	3.4 倉庫		0/100(0/1)	1,686/1,986 (3/6)	2,880/5,055 (7/15)	4,566 (63.94%)
	3.5 肥料室			459/459 (1/1)	545/655 (5/6)	1,004 (90.13%)
畜牧 設施	4.1 管理室	0/90(0/1)		460/580 (3/4)	892/1,366 (7/13)	1,352 (66.40%)
	4.2 畜舍			4291/4,867 (1/2)	2,436/2,844 (5/10)	6,727 (87.24%)
養殖 設施	5.1 養殖室			1,948/2,774 (2/3)		1,948 (70.22%)
林業 設施	6.1 種苗繁殖場			405/405 (1/1)	192/916 (1/3)	597 (45.19%)
	6.2 寮舍		0/45(0/1)	0/110(0/2)	670/1,081 (7/15)	670 (54.21%)
	合計					32,202 (61.94%)



- (2) 興辦事業同意(或開發同意)階段：計 14 家，尚未辦理興辦事業計畫(位非都市地區)或土地開發同意(位都市地區)，其原因以經營計畫變更尚未取得同意(12 家)、未取得土地同意書(6 家)、書圖文件整理不易撰寫困難(6 家)。案例 D~H、R 所在縣政府，對於農地容許使用項目與現行規定有所落差，主管機關應進行了解。
- (3) 建築許可階段：計 25 家，主要原因係未完成用地變更編定(土地開發同意)(14 家)；其次為現況設施無法改善(8 家)、改善費用無法因應(7 家)。其中案例 D、G、J、O、M 最為困難。
- (4) 設立許可階段：截至 2009 年 6 月計 11 家採分期方式取得休閒農場登記證。探究原因，包括：未取得建築物使用執照或設施容許使用(25 家)、休閒農業性質未定位(8 家，稅賦、地捐減免、油電優惠)仍待觀望等。案例 D、O 因經營休閒農業涉及課徵地價稅之事，現無對外開放。
- (5) 專案輔導期間期望給予協助，包括：統一釋法(18/25)、政府設立窗口專人專案輔導(18/25)、修正法規(17/25)。另外，對於地方主管機關於法規見解與意見相異情事深感困惑，亟需農委會協調解決。

4-3 農業建築類型與合法化

既有農業建築以農作設施 18,016 m²、農舍 10,914 m²(22/25)、畜舍 7,711 m²(12/25)等項較具規模，與休閒農業經營以農作為主體之現況相符(如表 7 所示)，該等設施(或建築物)為農業生產、農村生活環境中重要景觀元素。既有設施除適用《農業發展條例》第 8-1 條免申請建造執照外，寮舍 670 m²(54.21%)、集貨場 3,618 m²(45.24%)、種苗繁殖場 597 m²(45.19%)、農舍 2898 m²(26.56%)合法化程度有限(如表 8 所示)，探究因素：

- (1) 經營主體多屬自然人，不諳法規(農地利用、土地使用管制、建築管理、營業登記)之現象十分普遍，顯示傳統農業轉型為休閒產業在法治上所遇困難。
- (2) 農業建築多屬簡易設施或非固定基礎之構造物，且為農業生產所需設施(如禽舍、畜舍)，易受生產節氣影響，設施更替頻率高。
- (3) 依《管制規則》第 6 條附表所示，農舍得作「農產品之買賣、農作物生產資材及日用品買賣」等使用，然而農場內之農舍卻無該等登記記錄，顯示業者對於現行法規及聲請程序之生疏。

4-4 農業建築再利用機會

農業建築再利用以餐飲 10,530 m²(32.22%)、體驗 10,006 m²(30.627%)、住宿 9,194 m²(28.14%)、教育解說或展示(售)中心 2,947 m²(9.02%)等設施為主，合計面積 32,677 m²，再利用率達 62.86%(如表 9 所示)。單一設施以農舍 10,196 m²(93.42%)、集貨場 5,732 m²(71.86%)、畜舍 3,982 m²(51.64%)、畜舍 3,492 m²(50.66%)最具規模，再利用作休閒農業使用機會最為顯著。檢視成因：

- (1) 再利用作住宿、餐飲等使用與既有農業建築(如農舍、集貨場、畜舍)於原有建築結構、平面形式、設備增添等實踐再利用轉換度較易有關。
- (2) 再利用作休閒農業使用其使用性質已改變，然而其使用強度(包括建築物高度、樓地板面積)，除利用樓層高度增設樓地板外尚未明顯增加。

4-5 農業建築合法化

農業建築再利用未合法化情形十分普遍(如表 10 所示)，作遊客休憩設施使用合計面積 5,602 m²，合法化程度僅 24.71%，顯見農業建築合法化困難，尚待克服之事項包括：受制建築基地(15/25)、使用強度(11/25)、建築結構(12/25)、消防(19/25)等因素。檢視成因：



- (1) 1970 年至 1999 年期間，原以「家庭農場」為經營單位之傳統農業生產型態，因配合政府宣導積極參與農業觀光，轉型發展休閒農業以經營休閒農場者眾。
- (2) 以政策方式推動休閒農業，政策執行所需法規尚未完備，遲至 1992 年《休閒農業區設置管理辦法》發布後略見休閒農業輔導與管理規範。
- (3) 法制未臻完備背景下，僅以建築法系之《實施區域計畫地區建築管理辦法¹⁰(1977 年發布)》作為農業建築申請建築許可依據，該辦法又以簡化聲請建築許可為要，規範事項相當缺乏；此外，農業建築多屬業者以經驗法則所興建，遑論「申請許可」。

農地興建農業建築或改變用途以經營休閒農業，為實施專案輔導成效受窒主因。當業者於建築許可階段與法不符者，必須採以拆除、修建、改建手段時，其因應方式：依法辦理(12/25)、等待主管機關釋法(20/25)、建請主管機關行政裁量(6/25)、建議修法(22/25)。顯見業者對於政府以法制化的休閒農業輔導與管理方式普遍缺乏信任與適應，同時仍期盼政府能朝修法、解釋法令方向予以輔導，以符合休閒農業經營現況。

表 9 農業建築再利用調查 單位：㎡；使用面積/現有面積 (使用家數/設置家數)

項目	都市地區		非都市地區		再利用面積合計 (再利用率%)	
	一般地區 (N:1)	山坡地 (N:1)	一般地區 (N:6)	山坡地 (N:17)		
住宿 設施	1.1 農舍	216/432 (1/1)	768/1,152 (1/1)	1,285/1,935 (3/4)	6,145/7,395 (14/16)	8,414 (77.09%) ¹
	4.2 畜舍			0/4867(0/2)	780/2,844 (1/12)	780 (10.11%) ¹
	小計					9,194 (28.14%)²
餐飲 設施	1.1 農舍	216/432 (1/1)	384/1,152 (1/1)	350/1,935 (1/4)	100/7,395 (1/16)	1,050 (9.62%) ¹
	2.1 集貨場	0/324 (0/1)		0/1,293 (0/3)	4,664/6,360 (10/13)	4,664 (58.32%) ¹
	3.4 倉庫		0/100 (0/1)	0/1,989 (0/6)	1,910/5,055 (4/15)	1,910 (26.75%) ¹
	4.2 畜舍			0/4876 (0/2)	576/2,844 (1/10)	576 (7.50%) ¹
	5.1 養殖室			2,330/2,774 (3/3)		2,330 (83.99%) ¹
小計					10,530 (32.22%)²	
教育 解說 展示 中心	1.1 農舍	0/432 (0/1)	0/1,152 (0/1)	315/1,935 (1/4)	0/7,395 (0/16)	315 (2.89%) ¹
	2.1 集貨場	324/324 (1/1)		0/1,293 (0/3)	1,266/6,360 (/13)	1,590 (19.93%) ¹
	4.2 畜舍			322/4,867 (1/2)	720/2,844 (2/10)	1,042 (13.51%) ¹
	小計					2,947 (9.02%)²
體驗 設施	2.1 集貨場	0/324 (0/1)		872/1,293 (2/3)	216/6,360 (1/13)	1,088 (13.64%) ¹
	3.1 加工室			327/327 (1/1)	410/410 (1/1)	737 (100%) ¹
	3.2 禽舍			2,206/3,822 (1/1)	1,286/3,070 (6/9)	3,492 (50.66%) ¹
	3.4 倉庫		0/100 (0/1)	150/1,986 (1/6)	450/5,055 (2/15)	600 (8.40%) ¹
	4.2 畜舍			1,256/4,867 (2/2)	2,150/2,844 (6/10)	3,492 (44.17%) ¹
	6.1 種苗繁殖場			405/405 (1/1)	192/916 (1/3)	597 (45.19%) ¹
小計					10,006(30.62)²	
合計					32,677 (62.86%)	

說明：¹ 再利用面積與該農業建築類型既有面積百分比(%)；

² 該農業建築類型再利用面積小計與合計面積百分比。



表 10 農業建築再利用合法化調查 單位：㎡；合法化面積/再利用面積（合法化家數/再利用家數）

項目	都市地區		非都市地區		面積合計	
	一般地區 (N:1)	山坡地 (N:1)	一般地區 (N:6)	山坡地 (N:17)	合法化(%)	
住宿 設施	1.1 農舍	0/216 (0/1)	0/768 (0/1)	780/1,285 (2/3)	3,722/6145 (8/14)	4,502 (53.51%) ¹
	4.2 畜舍				0/780 (0/1)	0 (0%) ¹
	小計					4,502 (48.96%)²
餐飲 設施	1.1 農舍	0/216 (0/1)	0/384 (0/1)	0/350 (0/1)	0/100 (0/1)	0 (0%) ¹
	2.1 集貨場				0/4,664 (0/10)	0 (0%) ¹
	3.4 倉庫				0/1,910 (0/4)	0 (0%) ¹
	4.2 畜舍				0/576 (0/1)	0 (0%) ¹
	5.1 養殖室			1100/2,330 (1/3)		1,100 (47.21%) ¹
	小計					1,100 (10.45%)²
教育 解說 展示 中心	1.1 農舍			0/315 (0/1)		0 (0%) ¹
	2.1 集貨場	0/324 (0/1)			0/1266 (0/1)	0 (0%) ¹
	4.2 畜舍			0/4,867 (0/2)	0/2,844 (0/2)	0 (0%) ¹
	小計					0 (0%)²
體驗 設施	2.1 集貨場			872/872 (2/2)	216/216 (1/1)	1,088 (100%) ¹
	3.1 加工室			327/327 (1/1)	410/410 (1/1)	737 (100%) ¹
	3.2 禽舍			2,206/2,206 (1/1)	1,286/1,286 (6/6)	3,492 (100%) ¹
	3.4 倉庫			150/150 (1/1)	450/450 (2/2)	600 (100%) ¹
	4.2 畜舍			680/1,256 (1/2)	1,860/2,150 (4/6)	2,540 (74.57%) ¹
	6.1 種苗繁殖場			405/405 (1/1)	192/192 (1/1)	597 (45.19%) ¹
	小計					9,054(90.49%)²
合計					14,656(62.86%)² 5,602 (24.71%)³	

說明：¹ 合法化為許可面積與該農業建築再利用總面積之百分比(%)；

² 合法化為再利用面積小計與該設施再利用合計面積百分比(%)。

³ 扣除再利用作體驗設施面積。

五、議題、策略與建議

農業建築再利用作休閒農業使用，於農地未辦理完竣用地變更編定(或開發同意)之前，係無法聲請建築許可，有關建造執照、使用(或變更使用)執照終將暫緩。顯見非農業法規主管所規範(土地管理、土地使用管制、建築管理、消防安全)之法規競合，關係到專案輔導實施成效。從合法化之行政程序，本文整理議題及策略建議如下(如表 11 所示)：

5-1 休閒農業之定位

「休閒農業」屬於「農業」範疇。不因為農地經營休閒農業供住宿、餐飲、教育解說或展示(售)、加工等使用，造成農地使用定位困惑；畢竟休閒農業其經營型態與農業環境(生產、生活、生態)是密不可分。

表 11 農業建築再利用作休閒農業使用合法化議題策略建議表

因應策略與建議	實施方式	預期成果
1.休閒農業定位		
1.1 休閒農業屬農業範疇(解釋法令)	依《農業發展條例》第 3 條(用辭定義)，第 1(農業)、5(休閒農業)款所揭，認定「休閒農業」屬農業範疇。	「休閒農業」回復農政主管事項，依《農業發展條例》，實施： 1.農業生產、
1.2 休閒農場，屬農業用地。(解釋法令)	依《農業發展條例》第 3 條，第 1(農業)、6(休閒農業)、10(農業用地)款所揭，解釋「農業用地」包含「休閒農場」，休閒農場屬農地範圍。	2.農地管理、 3.農業稅賦、 4.農業推廣。
2.實施專案輔導目的		
2.1 積極專案輔導作為。(行政執行)	依據《輔導規定》、《輔導辦法》第 28 條第 2 項農委會為推動專案輔導得邀請相關部會代表組成跨部會專案小組，協助直轄市或縣(市)政府輔導休閒農場合法經營休閒農業及提供相關法令與技術諮詢服務。	1.定期反映農場議題、困難所在；農委會邀集各目的主管機關以為因應； 2.彙整議題，採法規解釋、專案辦理，減少法規競合。
2.2 應與新申請休閒農場籌設案件有所區隔。(修正規定)	1.進行《輔導辦法》第 28 條第 1 項檢討：專案輔導實施另訂期限。 2.主管機關採取解釋法令、專業技師鑑定簽證、農場切結等，協助農場完成合法化。	1.除違失(或不合予法規規定)事項皆以改善，否則專案輔導將無法如期完成。 2.依現行規定，專案輔導尚須期限為何？恐無具體答案，
2.3 聲請期程，適用法規選定(解釋法令)。	建請農委會會同地政、營建、環保、消防等主管機關，針對《中央法規標準法》第 18 條，進行列入專案輔導之休閒農場聲請案件期程認定、適用法規之解釋。	法規不溯既往原則，經列入專案輔導農場，得依其申請專案輔導之日起，視為政府受理人民聲請期程起始日，並選定未停止適用、或廢止之現有規定，繼續完成聲請案件。
3.農地管理		
3.1 農地從事休閒農業，容許作住宿、餐飲、教育解說或展示(售)、加工等使用。(修正規定)	檢討《輔導辦法》第 19 條 1.第 1 項負面例舉休閒農業設施使用 2.第 2 項農地得容許作住宿、餐飲...等規定，修訂設施規模與農場比例關係； 3.刪除第 3 項遊客休憩分區辦理用地變更之規定；	1.農地得經營休閒農業； 2.農地興建休閒農業設施項目更具彈性； 3.勿須辦理用地變更編定，農地得容許設置休閒農業設施；
3.2 容許農舍作住宿、餐飲、教育解說(展售)使用。(修正規定)	《非都市土地使用管制規則》第六條附表，修正農舍使用項目，經同意籌設休閒農場內之合法農舍得作住宿、餐飲、展售、加工等使用。	1.簡併休閒農農業設施項目、規模，避免擴大非農業使用情事。 2.提升農舍再利用機會。
3.3 農地容許作住宿、餐飲、教育解說或展示(售)、加工等使用性質與規模。(修正規定)	1.廢止《非都市土地作休閒農業使用興辦事業計畫及變更編定審查作業要點》。 2.修正《非都市土地休閒農場容許作休閒農業設施使用審查作業要點》 1).增列住宿、餐飲、教育解說、展示(售)、加工廠設施使用性質、規模 2).設置遊客休憩設施農地涵養計畫。	1.休閒農場回歸農地管理制度； 2.限制遊客休憩設施使用性質、規模，以維持農業生產環境、農地利用價值； 3.增加農地使用強度外，應同時加強農地涵養功能。
4.農業建築再利用		
4.1 檢討遊客休憩分區面積限制。(修正規定)	檢討《輔導辦法》第 19 條：遊客休憩分區面積：「連同農舍面積、遊客休憩設施及影響農業使用(如停車場、步道、體驗設施)之面	1.減少非農業使用、避免農地破碎化現象。 2.消彌非農業單位藉機進行遊憩區



	積應小於 10%農場面積」。	開發行為之機會(行政程序)。
4.2 再利用規模之限制。(新訂規定)	《非都市土地休閒農場容許作休閒農業設施使用審查作業要點》增訂建築結構、公共安全等所需增設、構築外，其面積仍應以主管機關同意容許使用為限。	確保農業建築風貌，呈現農村生活、生產為主要訴求。
4.3 農地污染防治。(新訂規定)	《非都市土地休閒農場容許作休閒農業設施使用審查作業要點》增訂農地使用、生產有影響之虞者，應檢討防治設施(如隔離設施、廢排水、廢棄物處理)。	確保毗鄰農地之生產功(效)能。
5. 農業建築合法化		
5.1 既有農業設施，免請領建照執照。(解釋法令)	回歸或適用《農業發展條例》第 8-1 條第 1 項，處理休閒農業設施合法化問題(不受一農場以一處為限之限制)。	農場僅申請容許使用，簡化請照程序。
5.2 未經申請許可之農業建築申請建築許可、或補發使用執照。(解釋法令)	依《建築法》、《違章建築管理辦法》，就該農業建築現況之使用性質，申請建築許可、或補發使用執照。	依「程序違章」聲請建築許可。
6. 許可程序與適法建議		
6.1 2003 年 1 月 13 日以前，既有設施面積小於 250 m ² ，免請領建照執照。(解釋法令)	回歸或適用《農業發展條例》第 8-1 條第 2 項後段，處理休閒農業設施(含遊客休憩設施)合法化問題(不受一農場以一處為限之限制)。	農場僅申請容許使用(遊客休憩設施應取得興辦事業計劃同意)，簡化請照程序。
6.2 既有設施請領建造執照時應依專案輔導申請時之法規適用。(解釋法令)	建請農委會會同地政、營建、環保、消防等主管機關，針對《中央法規標準法》第 18 條，進行專案輔導之休閒農場聲請案件期程認定、適用法規之解釋。	適用當時法規時，將增加既有建築物合法化程度。

「休閒農業」回歸農業主管事項，依《農業發展條例》實施農業生產、農地管理、農業稅賦、農業推廣。建議農委會依《農業發展條例》進行函釋，確認休閒農場、休閒農業設施之法律定位：

- (1) 「休閒農場屬農業用地」；依第 3 條，第 1(農業)、6(休閒農業)、10(農業用地)款所揭，解釋「農業用地」包含「休閒農場」，休閒農場屬農業用地範圍。
- (2) 「休閒農業設施屬農業使用」；依第 3 條，第 1(農業)、6(休閒農業)、10(農業用地)、12(農業使用)款所揭，解釋屬農業使用之範圍。

5-2 實施專案輔導目的

專案輔導立意與精神，係以「專案輔導」方式協助農場完成合法經營。

實施專案輔導其程序包括申報(或清查)、審查、輔導等階段。因此建議：

- (1) 依據《輔導辦法》、《輔導規定》農委會邀請相關部會代表組成跨部會專案小組，協助地方政府輔導休閒農場合法經營及提供相關法令與技術諮詢服務，包括：彙整議題，採法規解釋、專案辦理，以減少法規競合。
- (2) 應與新申請休閒農場籌設有所區隔。主管機關採取解釋法令(或行政指導)、專業技師鑑定簽證、農場切結、改善計畫並定期申報等行政補強作為，以協助農場完成合法化。

5-3 農地管理與休閒農業使用

農業主管機關對於農地利用價值與保有農地資源立場上，應予堅持。



農地作休閒農業使用管理上法規競合現象，包括：

- (1) 於農地管理（側重於農地利用）制度設計方面，農地興建休閒農業設施其使用性質與強度，應維持農業使用為原則，既：使用型態、建築物高度、建築面積、與樓地板面積皆不影響農地利用；當今《輔導辦法》遊客休憩分區之開發強度規定，與農地農用政策顯然相違。
- (2) 《農業發展條例》中所訂「農業使用」之設施與《建築法》所訂「建築物、雜項工作物」應予區別；凡農業建築之使用足以影響農地利用，已非屬農地使用所容許即應予以規範。
- (3) 法規適用及不溯及既往原則，建築、消防等法規因規範內容更替日趨嚴苛，1990 年以前興建建築如適用現行法規，對於再利用合法化過程是相當困難，亦為法規適用窒礙難行之處。
- (4) 農地容許作遊客休憩設施是否視為農村生活、或衍生為體驗農村生活所需之必要設施？

建議主管機關檢視農地作休閒農業使用容許項目（含設施規模、使用強度）：

- (1) 應釐清「住宿、餐飲、展售中心、及加工等設施」，是否列入農地容許使用項目；如視為休閒農業經營必要設施，應檢討農業用地容許作住宿、餐飲等使用，其土地使用性質（定性問題）及開發強度（定量問題）規定，於容許使用項目中檢討適切性，以符合休閒農業經營現況。
- (2) 農舍於空間型態、使用機能、結構安全等皆優於農業設施，具再利用作休閒農業使用機會。當農政單位基於休閒農業發展、改善農村生活品質、增加農民收益之立場上，於使用規模（或使用強度、及樓層限制）、經營層級及農地區位限制等事項，農舍得容許作住宿、餐飲、展售、加工等使用。

5-4 農業建築再利用

再利用首要策略即為保存農業建築風貌，以呈現農村生活、生產為主要訴求。農業建築應符合「農業使用」之農地利用原則，凡足以影響農地使用之情況皆應予以規範。

再利用機會包括空間置換、設備更替、結構補強等實質作為，為用途及使用性質改變，使用強度仍受制農業建築物規模、量體（高度）。《輔導辦法》有關住宿等設施應設置於遊客休憩分區、土地使用管制（使用性質、使用強度）、及用地變更程序等規定與「農業使用」立意相違應予檢討：

- (1) 遊客休憩分區連同農舍面積、遊客休憩設施及影響農業使用（如停車場、步道、體驗設施）之面積應小於 10% 農場面積。
- (2) 基於建築結構及公共安全等必需增建、修建外，其面積仍應以主管機關同意容許使用為限。

5-5 農業建築合法化

「依現規定請領許可」之專案輔導方式，農場認為是相當困難的。如比照《輔導辦法》以新案規定籌設期限內完成「合法化」，礙於現實條件確實困難。畢竟「依法申請設立」及「依法辦理合法化」是兩個不同處理方式。

「農地容許作休閒農業使用」為亟需因應之議題，休閒農業設施是否屬農業產銷必要設施仍待主管機關認定。在解釋法規與適用原則尚未克服之際，建議檢討專案輔導之另外規定機會：

- (1) 適用《農業發展條例》第 8-1 條規定，經主管機關同意容許使用、及原有合法農業建築，凡檢討符合規定者，得逕行使用執照用途變更。
- (2) 未經申請許可之農業建築，依《建築法》、《違章建築處理辦法¹¹》，就農業建築現況聲請建築許可、或補發使用執照。

5-6 許可程序與適法建議



- (1) 農業建築免請領建築執照：農場於《農業發展條例》2003年1月13日修法前已興建有固定基礎之農業建築，各棟建築物面積於250 m²以下而無安全顧慮者，依該條例第8-1條第2項後段，免申請建築執照。如屬前該規定之農場，即可依現況(或提具建築物完成、安全證明)請領休閒農場設立登記，此等函釋將可大幅度增加專案輔導成效。
- (2) 農業建築再利用合法化：目前僅能期待主管機關就《中央法規標準法¹²》第18條進行函釋，方能突破法規不溯及既往原則，由農場(聲請人)擇定舊有規定請領建造執照。建議主管機關以「專案輔導」實施視為單一聲請案件，所涉各階段行政聲請均依主管法規辦理。

六、結論

原有農業產銷使用之農業建築，從事休閒農業經營以提供住宿、餐飲、教育解說、農業體驗等使用，深具再利用機會。農委會對於1970年至1990年間以政策計劃推動休閒農業，協助農民轉型經營休閒農場之情事，應勇於接受並積極輔導。休閒農場專案輔導之農業建築再利用合法化議題，經研究獲致下列結論及建議：

1. 農業建築再利用之機能與選擇

休閒農場內既有農業建築再利用作休閒農業使用(住宿、餐飲、教育解說、展售、體驗...等等)合計面積32,677 m²，再利用率達62.86%，顯現業者結合農業生產、農村生活、農地生態等資源，確保結構安全及提升經濟存活原則下，採原貌保存部份修改方式，提供多元使用以持續建築機能。

2. 農業建築作休閒農業使用之限制

再利用作休閒農業使用其使用性質已作調整、變更，依規定應符合土地使用管制、建築管理、公共安全、設立登記等始得經營休閒農業。調查所示土地使用管制與建築管理為合法化最具關鍵課題，政府應就農地作休閒農業使用之政策尋求共識，以形成農地利用與發展休閒農業關係之對策。

3. 農業建築合法化困難之處

再利用作遊客休憩設施使用合計面積5,062 m²，合法化程度僅為24.71%，影響專案輔導實施成效。《農業發展條例》揭示「得免申請建築許可」例外規定後，可作為興建農業設施之管理依據，具建造行為之農業建築及其再利用亦依該條列聲請容許使用(農政單位)後始得聲請建築許可(建管單位)。再者，農業設施為農業生產、運銷所需，其使用與建築物(供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物)應予以區別。調查所示，除土地使用應符合《農業發展條例》、《區域計畫法¹³》、《都市計畫法¹⁴》規定外，其建築物仍應回歸《建築法》實施建築管理；又農業建築其建築規模、結構、消防等項目不符合規定者，依法必須採以修建、改建、或拆除等手段方能取得建築許可。

4. 因應方案

休閒農場內既有農業建築及其再利用作休閒農業使用，如有違「農業使用」且不符土地使用管制，於未完竣用地變更編定(非都市地區)或開發同意(都市地區)前，係無法聲請建築許可(包括建造、使用、使用變更等)。本文依農業發展、土地使用、建築管理等法系，於休閒農場農業建築再利用合法化彙整議題與策略，包括：

- (1) 農委會制定休閒農業發展政策，以永續經營理念確定「農業用地作休閒農業使用」政策，並修正《農業發展條例》將「休閒農業為農業經營範疇」、「休閒農場為農業用地」、「休閒農業



設施為農業使用」增列法源依據，以補強《輔導辦法》法治基礎，包括農業主體、農業使用事實之認定，及回歸《農業發展條例》實施農地管理。

- (2) 農委會從「農地利用與管理」立場，在不影響「農地農用」前提，檢討農地容許作遊客休憩設施使用之性質（如：住宿、餐飲、教育解說）及規模（限制使用強度），以符合「農業使用」及「土地使用管制」。
- (3) 專案輔導與法規協助，依《輔導辦法》農委會組成專案小組協助地方政府輔導休閒農場合法經營及提供相關法令與技術諮詢服務，並採以解釋法令、行政指導、行政補強等作為，協助農場完成合法化；此外，為落實專案輔導實施目的及「法規不溯及既往原則」，依《中央法規標準法》第 18 條之適用，由農場（聲請人）以接受專案輔導之日起，擇定舊有規定之適用聲請合法化。

5. 建議

休閒農業發展係農業經營新趨勢，亦是農地資源利用新方法。然而，多數休閒農場座落於山坡地，且採零星用地變更方式以取得遊客休憩設施所需用地之情況，顯與永續農業發展及國土保育政策相悖，應進行導正。再者，政府於「農村再生」、「國土計畫」議題上，對於農地、農業生產地之規劃仍舊將其視為資源（如生產地、發展區），而忽略農地存在（或生成）價值（如土地涵養、保育、發展緩衝等）。農地一旦變更或轉用作其他使用，其恢復力較一般生產地、建築用地困難，當農地興建建築從事農舍、休閒農業、農村旅遊等使用時，皆易造成農地破碎化現象。

於「農村再生」、「國土計畫」等方案及立法過程中，建議對於高等則（或優良）農地（或耕地）之利用應趨謹慎，如劃定專用區（屬土地規劃層級）、並限制建築或開發使用（屬土地使用層級）、地上權信託（如指定信託於農民金庫，作為農業發展、農民福利之需，屬土地管理層級）等規劃；以休閒農場設置為例，凡農地興建設施、改變地形、影響農業生產者，仍應予限制。

此外，「農業建築」係建築類型之一，反映於建築物之使用性質與用途目的。當農地興建設施從事農業生產、運銷、農村生活等使用者，建議主管機關應即早釐清「農業設施」、「建築物（或雜項工作物）」之差異；如屬「農業生產」必要之設施或構造物定義為「農業設施」，回歸《農業發展條例》實施農地利用管理，依循程序聲請「設置許可」；反之非與「農業生產」相關，如運銷（加工、集貨、倉庫）、農村生活（農舍、休閒、農村旅遊）等設施、且為建築物者，應依回歸《建築法》聲請「建築許可」實施建築管理。

參考文獻

- 王小璘，賴宣愷(1999)〈休閒農業區土地使用目標規劃模式之研究〉《東海學報（農學院）》40卷，6期：65-82。
- 李清全(1993)《歷史性建築再利用計畫程序初探—以台灣日據時期建築為例》，成功大學建築研究所碩士論文。
- 林國慶(2003)〈加入 WTO 農地政策調適之研究〉，行政院農業委員會 92 年度科技研究計畫報告。
- 邱湧忠(2002)《休閒農業經營學》，茂昌出版，台北。
- 邱湧忠(2008)〈台灣發展休閒農業幾項值得關切的問題〉，台灣休閒農業發展協會。
- 吳榮杰，賴朝煌，石林鎰(2009)〈國土復育條例下休閒農業之空間利用原則與管制機制之探討〉《



- 新竹教育大學人文社會學報》2卷，2期：31-63。
- 段兆麟(2006)《休閒農業—體驗的觀點》，偉華書局，台北。
- 徐享田(1973)〈臺灣農業部門與非農業部門爭地之研究〉《農業經濟半年刊》，14期：102-104。
- 陳昭郎(2002)〈促進休閒農業發展〉《國家政策論壇》2卷，5期：37-43。
- 陳昭郎(2007)《休閒農業概論》，全華圖書，台北。
- 陳麗紅(1977)〈農地變更使用問題〉《都市與計劃》，3期：30-38。
- 陳瑞主，吳珮瑛(2004)〈農地管制下對農地財產權之保障與侵害〉《經社法制論叢》，33期：225-268。
- 陳墀吉，陳桓敦(2005)《休閒農業資源開發》，威士曼文化出版，台北。
- 莊玉雯(2009)〈休閒農業政策〉《休閒農業經營管理班》，國際土地政策研究訓練中心。
- 張宏維，賴光邦(2002)〈休閒農業設施適用法規體系之研究〉《農業經營管理》，8期：66-99。
- 黃豐明，曾哲茂，陳美珍，林俐玲(2007)〈公共建設對休閒農業發展的影響〉《坡地防災學報》6卷，2期：33-44。
- 蔡宏進(1994)〈The Leisure Farming as a New Way for Managing the Major Agricultural Resource of Land in Taiwan〉《農業推廣學報》，11期：109-121。
- 葉美秀(1998)《農業資源在休閒活動規劃上之研究》，國立臺灣大學農業推廣研究所博士論文。
- 賴光邦(2004)《休閒農業設施需求與設置準則擬定之研究》，行政院農委會93年度科技計畫。
- 賴光邦，張宏維(2005)〈休閒農業土地使用性質定位之研究〉《休閒農業定位暨發展方向學術研討會》，行政院農業委員會與台灣休閒農業學會。
- 賴光邦，張宏維(2009)〈休閒農業法規階層之研究〉《休閒農業研究》1卷，2期：33-56。
- 賴燕玲(2000)《農地變更使用管制與損失補償之研究：以被管制者的觀點為基礎》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 劉小蘭(2009)〈由保育暨景觀維護論休閒農業永續發展--以德國「保育暨景觀計劃」為例〉《土地問題研究季刊》8卷，1期：47-60。
- 劉健哲，林碧釧(2007)〈台灣民宿發展之問題與對策〉《鄉村旅遊研究》1卷，2期：39-60。
- 劉健哲，黃炳文(2004)〈農地管理政策與農地興建農舍問題之研究〉《經社法制論叢》，34期：305-336。
- Antrop, M. and V.V. Eetvelde (2000) *Holistic aspects of suburban landscapes: visual image interpretation and landscape metrics*, *Landscape and Urban Planning*, 50: 43-58.
- Collinge, S.K (1998) *Spatial Arrangement of Habitat Patches and Corridors*, *Landscape and Urban Planning*, 42: 157-168.
- Feilden, Bernard M. (1989) *Conservation of Historic Building*, Butterworth & Co.(Publishers) Ltd., London.
- Forman, R. T. T. (1995) *Land mosaics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Linda, J. Cox and Morton, Fox (2003) *Agriculturally Based Leisure Attraction*, *The Journal of Tourism Studies*, 14(1):49-59.
- Murtagh, William J. (1988) *Keeping Time : the History and Theory of Preservation in America*, Pittatown New Jersey : The Main Street Press.



REFERENCES in English

- Antrop, M. and V.V. Eetvelde(2000)*Holistic aspects of suburban landscapes: visual image interpretation and landscape metrics*. *Landscape and Urban Planning*, 50: 43-58.
- Chang, H. W. and Lai, K. P. (2002) A Study of the Research System of the Regulation on the Leisure Facilities of Agriculture, *Chinese Journal of Agribusiness Management*, Vol.8: 66-99.
- Chen, Amy and Wu, P.Y. (2004), Protection and Impairment for Farmland Property Right Regulation under Farmland Control, *Socioeconomic Law and Institution Review*, Vol.33: 225-268.
- Chen, C.J. and Chen, H.D. (2005) *The Development of Leisure Agricultural Resources*, Wei Shiman Publisher, Taipei.
- Chen, C. L. (2002) Promote to Leisure Agriculture Development, *National Policy Forum*, Vol.2, No.5: 37-43.
- Chen, C. L. (2007) *Introduction of Leisure Farming*, Quan Hua Books, Taipei.
- Chen, L. H. (1977) Use Problems on the Agricultural Land Changes, *City and Planning*, Vol.3: 30-38.
- Chiu, Y. C. (2002) *Leisure Agriculture Business Administration*, Maochang Publishing, Taipei.
- Chiu, Y. C. (2008) *Several Issues of Problems Concerned in Taiwan Development for Leisure Agriculture*, Taiwan Leisure Farms Development Association.
- Collinge, S.K (1998) *Spatial Arrangement of Habitat Patches and Corridors*, *Landscape and Urban Planning*, 42: 157-168.
- Forman, R. T. T. (1995) *Land mosaics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Feilden, Bernard M. (1989) *Conservation of Historic Building*, London :Butterworth & Co.(Publishers) Ltd.
- Huang, F. M., Tseng, Z. M., Chen, M. C., and Lin, L. L. (2007), Impact of Public Construction on Leisure Agricultural Development, *Slope Prevention Journal*, Vol.6, No.2: 33-44.
- Lai, K. P. (2004) The Research on the Facilities Requirement for the Leisure Agriculture and the Drafting of the Installation Standard, *Council of Agriculture Research Program in 2004 Annual Report*.
- Lai, K. P., and Chang, H. W. (2005) A Study on the Use Orientation of Leisure Agriculture for Farmland, The Orientation of Leisure Agriculture and Development Academic Seminar, Council of Agriculture & Taiwan Leisure Agriculture Association.
- Lai, K. P., and Chang, H. W. (2009) A Study of Leisure Agriculture Regulatory Hierarchy, *Leisure Agricultural Research*, Vol.1, No.2: 33-56.
- Lai, Y. L. (2000) *A Study on Farmland Changes in Use Control and Compensation: Based on Regulator's Point of View*, Master's thesis of Dept. of Public Administration & Policy, National Taipei University, Taiwan.
- Lee, C.C. (1993) *The Study of Planning Process in the Re-use of Historic Buildings in the Case of Architecture Built During the Japanese Occupied Period in Taiwan*, Master's thesis of Department of Architecture, NCKU, Taiwan.



- Lin, K.C. (2003) A Research of Joining WTO on Agricultural Land Policy Adjustment, Council of Agriculture, *Science and Technology Research Program in 2003 Annual Report*.
- Linda J. Cox and Morton, Fox. (2003) Agriculturally Based Leisure Attraction, *The Journal of Tourism Studies*, 14(1):49-59.
- Liu, H. L. (2009) From Conservation and Landscape Maintenance to Sustainable Development of Leisure Agriculture – as an Example of Conservation & Landscape Planning from Germany, *Land Issues Research Quarterly*, Vol.8, No.1:47-60.
- Liu, J. Z., and Lin, P. C. (2007) Taiwan B & B Development Problems and Solutions, *Journal of Rural Tourism Research*, Vol.1, No.2: 39-60.
- Liu, J. Z., and Huang, B. W. (2004) A Study on Farmland Management and Issues of Building Houses on Farmland, *Socioeconomic Law and Institution Review*, Vol.34: 305-336.
- Murtagh, William J. (1988) *Keeping Time : the History and Theory of Preservation in America*, Pittatown New Jersey : The Main Street Press.
- Tsai, H. C. (1994) The Leisure Farming as a New Way for Managing the Major Agricultural Resource of Land in Taiwan, *Review of Agricultural Extension Science*, Vol.11: 109-121.
- Tuan, C. L. (2006) *Leisure Farming – Point of View from Experience*, Viva Books, Taipei, Taiwan.
- Wang, H.L., and Lai, Frank (1999) A Study of Goal Programming Model for the Land Use Planning of Leisure Agricultural Area, *Tunghai Journal (College of Agriculture)*, Vol. 40, No.6: 65-82.
- Woo, R.J., Lai, C.H., and Shih, L.H. (2009) Developing Leisure Agriculture Industry under Territory Rehabilitation Policy, *Humanities and Social Sciences of Hsinchu University of Education*, Vol.2, No.2:31-63.
- Xu, X. T. (1973) A Research of the Competition between Agricultural Sector and Non-agricultural Sector in Taiwan, *Journal of Agricultural Economics*, Vol.14:102-104.
- Ye, M. X. (1998) *A Research of Agricultural Resources in Leisure Activity Planning*, Ph.D. thesis of Institute of Agricultural Extension, National Taiwan University.
- Zhuang, Y. W. (2009) Leisure Farm Policy, Leisure Farm Management Course, International Center for Land Policy Studies and Training.

註釋

-
- ¹ 休閒農業輔導管理辦法，1992(原名稱：休閒農業區設置管理辦法)、1996(原名稱：休閒農業輔導辦法)、1999、2000、2002、2004、2007(02、04月)、2009修正。
- ² 休閒農場專案輔導實施作業規定，1999發布，2002、2004修正。
- ³ 建築物使用類組及變更使用辦法，2004發布。
- ⁴ 農業用地興建農舍辦法，2004公布。
- ⁵ 農業用地容許作農業設施使用審查辦法，2009發布。



- ⁶ 非都市土地休閒農場容許作休閒農業設施使用審查作業要點，1999 發布、2007 修正。
- ⁷ 農業發展條例，1973 發布、2000、2003、2007 修正。
- ⁸ 行政程序法，1999 公布、2000、2001(06、12)、2005 修正。
- ⁹ 建築法，1938 公布，2004 修正(共 9 次)。
- ¹⁰ 實施區域計畫地區建築管理辦法，1977 發布，1999 修正(共 6 次)。
- ¹¹ 違章建築處理辦法，1957 發布，1999 修正(共 7 次)。
- ¹² 中央法規標準法，1971 公布、2004 修正。
- ¹³ 區域計畫法，1974 公布，2000 修正。
- ¹⁴ 都市計畫法，1939 公布，2009 修正(共 7 次修正)。

