

# 2019

## 宜蘭縣農舍管制對策整理與建議



宜蘭縣羅東地政事務所

2019/8/20





# 目 錄

壹、研究緣起.....	1
貳、農舍爭議探討.....	2
一、國家糧食供應安全影響 .....	2
二、農業及自然環境影響 .....	9
(一)灌排水質污染 .....	9
(二)生態棲息影響 .....	12
(三)氣候溫度影響 .....	13
三、建築限制成效 .....	15
(一)農舍起造人資格從嚴定義 .....	15
(二)限縮個別農舍建築位置 .....	16
(三)限縮集村農舍土地使用分區 .....	17
(四)加徵地價稅、房屋稅 .....	20
1. 地價稅加徵 .....	20
2. 房屋稅加徵 .....	21
參、結論與建議.....	23
一、強化農業環境保護措施 .....	24
(一)強制農舍設置二次淨化水循環處理設施 .....	24
(二)研擬「農舍使用執照許可制」或「違規農舍處以停水停電」 ...	25
二、研議農舍興建權利補償機制 .....	25
參考文獻.....	30



# 表 目 錄

表 1. 臺灣地區 106 年稻米產量及食用量統計 .....	3
表 2. 臺灣地區 106 年稻米進出口數量統計 .....	4
表 3. 臺灣地區 106 年稻米需求數量試算 .....	5
表 4. 臺灣地區農牧用地面積與農作物產值 .....	5
表 5. 臺灣地區縣市稻米、蔬菜、水果年產值比較表 .....	6
表 6. 臺灣地區土地耕作面積 .....	8
表 7. 本縣非都市土地使用分區之農牧用地登記面積 .....	9
表 8. 灌溉用水與放流水水質限值比較 .....	
表 9. 本縣歷年均溫與農舍棟數、樓地板核發面積比較 .....	14
表 10. 農委會指導農舍配置方案與本縣自治方案優劣比較 .....	17
表 11. 集村農舍修法前後效果分析 .....	19
表 12. 本縣非都市地區甲、乙種建築用地與農牧用地之交易單價比值 .....	20
表 13. 違規農地地價稅加徵前後之稅額差異對照 .....	21
表 14. 違規農地地價稅加徵前後之稅額差異對照 .....	22
表 15. 違規農地地價稅加徵前後之稅額差異對照 .....	22
表 16. 違規農地地價稅加徵前後之稅額差異對照 .....	26
表 17. 套繪農舍法定空地與一般農地交易價單比值 .....	27
表 18. 本縣平原地區農牧用地土地公告現值統計 .....	28



# 圖目錄

圖 1. 回歸水引灌示意(摘自 2015 農業灌溉白皮書).....	9
圖 2. 慣行農法示意(摘自農委會農情報告資源網).....	10
圖 3. 水田生態及食物鏈體系示意(摘自 2015 農業灌溉白皮書).....	12
圖 4. 農地重劃後水利溝渠混凝土構造示意(摘自農委會網頁).....	13
圖 5. 農委會指導農舍配置方案與本縣配置方案差別示意.....	16
圖 6. 102 年至 106 年本縣非都市地區農建地平均交易單價走勢(元/坪).....	23
圖 7. 二次淨化水循環處理池示意(摘自行政院環境保護署網頁).....	25
圖 8. 平原地區農牧用地未供農舍使用土地面積.....	27





## 壹、研究緣起

好山、好水、好空氣，是外縣市民眾對於蘭陽平原的普遍印象，自從北宜高速公路通車、農地開放買賣後，「農舍」逐漸成為民眾來宜蘭投資置產熱門標的，近年陸續新建的農舍數量及豪華外觀，更是遠超出外界對於農民的想像，這或許是對宜蘭適合人居的肯定，但背後卻也隱藏著環境污染、農文傳承及地貌營造…等諸多挑戰。

為了避免農舍林立侵蝕農業生產環境，宜蘭曾於民國（下同）105 年間，率全國之先，試行許多農舍管制措施，例如從嚴審查農民興建農舍資格、加徵違法農舍房屋稅、違反農地農用地價稅、管制農舍廢污水排放、限縮農舍用地配置…等等，其後雖因法制爭議，陸續取消房屋稅、地價稅加徵措施，但與過去消極管制作為相較，已有長足進展。

宜蘭抑制農舍蔓延之立意，旨在保護農業生產環境永續發展，本應獲得農民支持、肯定，卻反而遭受農民群起反對，顯見農民與政府、環保團體之間，存有農地價值認知落差，因正反雙方堅持己見，為免流於意識爭辯，爰就雙方訴求核心，整理農業經濟與不動產交易統計資料，客觀探討理性對話空間，提供本縣農舍管理政策制定、檢討參考。





## 貳、農舍爭議探討

105 至 107 年本縣農舍議題沸騰時，報章媒體及網路社群大肆報導、傳播農舍亂象，將衍生國家糧食供應斷炊、廢水污染農田、耕地細碎、生態破壞、溫室效應加劇、青農下鄉困難…等問題，農民則身體力行陳抗農舍限建已造成農地市價大幅下跌，損其財產利益及面臨農會貸款追償壓力。爰就爭議核心「國家供應糧食安全」、「農業及自然環境影響」及「建築限制」等層面，務實檢視其影響性。

### 一、國家糧食供應安全影響

依據行政院農業發展委員會（下稱農委會）「農情報告資源網」106 年統計資料，「稻米」耕作覆蓋率居全台農地使用之冠，年產量約 1,396,071 公噸、進口量約 130,972 公噸，供給量共計 1,527,043 公噸(如表 1、表 2)；需求量依 106 年農委會統計每人每年均食 45.4 公斤、人口數 23,420,891 人、出口量 18,244 公噸及「國內稻米安全存量標準」(儲備不低於三個月稻米消費量)估算共計 1,347,380 公噸(如表 1、表 2、表 3)，綜計臺灣地區稻米年供需過剩約 179,663 公噸 (佔供給量 11.76%)。

本縣農牧用地登記面積約 2 萬 6,785 公頃(如表 4)，稻米、蔬菜及水果合併年產值約 57, 億 8,371 萬 1,000 元(如表 5)，佔本縣農作物總產值 91.88%；其中，稻米產值約 16 億 1,054 萬 5,000 元，年產量約 55,399



公噸，耕作覆蓋率約 11,187 公頃(如表 6)，佔平原地區(特定農業區、一般農業區)農牧用地面積 62.45%(如表 7)。需求量方面，按人口數 456,607 人及每人每年均食量 45.4 公斤估計約 20,730 公噸，綜計同樣供給過剩約 34,669 公噸(如表 1)。

本縣與臺灣地區稻米供需情形，已呈現嚴重過剩狀態，縱然本縣農地全面休耕產能歸零，全台稻米供給量仍過剩 8.44%，超過本縣需求量 5.99 倍，倘再計入農委會未公布之農地休耕潛在產能，供給過剩情形將雪上加霜，故本縣農舍爆增是否危及國家糧食安全，似顯而易見。

**表 1. 臺灣地區 106 年稻米產量及食用量統計**

縣市別	稻米產量		食用量		差額 (公噸)
	公噸	佔比	人口數	均食量(公噸) (1人:45.4公斤)	
新北市	611	0.04%	3,986,689	180,996	-180,385
臺北市	1,314	0.09%	2,683,257	121,820	-120,506
桃園市	68,366	4.90%	2,188,017	99,336	-30,970
臺中市	120,382	8.62%	2,787,070	126,533	-6,151
臺南市	133,113	9.53%	1,886,522	85,648	47,465
高雄市	29,780	2.13%	2,776,912	126,071	-96,291
<b>宜蘭縣</b>	<b>55,399</b>	<b>3.97%</b>	<b>456,607</b>	<b>20,730</b>	<b>34,669</b>
新竹縣	33,178	2.38%	552,169	25,068	8,110
苗栗縣	48,139	3.45%	553,807	25,143	22,996
彰化縣	256,829	18.40%	1,282,458	58,224	198,605
南投縣	26,040	1.87%	501,051	22,747	3,293
雲林縣	266,550	19.09%	690,373	31,343	235,207



表 1. 臺灣地區 106 年稻米產量及食用數量統計

續前表

縣市別	稻米產量		食用量		差額 (公噸)
	公噸	佔比	人口數	均食量(公噸) (1人:45.4公斤)	
嘉義縣	171,547	12.29%	511,182	23,207	148,340
屏東縣	40,607	2.91%	829,939	37,680	2,927
臺東縣	58,966	4.22%	219,540	9,967	48,999
花蓮縣	73,233	5.25%	329,237	14,947	58,286
澎湖縣	0	0.00%	104,073	4,725	-4,725
基隆市	0	0.00%	371,458	16,864	-16,864
新竹市	4,836	0.35%	441,132	20,027	-15,191
嘉義市	7,180	0.51%	269,398	12,231	-5,051
合計	1,396,071		23,420,891	1,063,308	332,763

表 2. 臺灣地區 106 年稻米進出口數量統計

進口量		出口量	
國家	公噸	國家	公噸
美國	57,707	海地	6,980
泰國	32,540	美國	65
越南	29,058	約旦	1,700
澳大利亞	7,785	香港	878
日本	1,020	日本	45
緬甸	2,280	薩爾瓦多	1,000
大韓民國	1	宏都拉斯	960
義大利	188	澳大利亞	545
柬埔寨	168	巴基斯坦	800
巴基斯坦	100	瓜地馬拉	800

**表 2. 臺灣地區 106 年稻米進出口數量統計**

續前表

進口量		出口量	
國家	公噸	國家	公噸
印度	87	南非	741
西班牙	7	中國大陸	117
加拿大	1	獅子山等 26 國	3,613
合計	130,972		18,244
進出口差異	+112,698 公噸 (進口大於出口)		

**表 3. 臺灣地區 106 年稻米需求數量試算**

項 目	年食量	安全存量	出口量	合計
數 量 (公 噸)	1,063,309	265,827	18,244	1,347,380
備 註	人年均食量 45.4 公 斤*23,420,891 人 *1/1,000 公噸	依規定按年 食量*3/12 計 算提存	106 年稻米進 出口量統 計；詳如表 2	

**表 4. 臺灣地區農牧用地面積與農作物產值**

縣市別	農牧用地登記面積		農作產值 (不含林、畜、漁業)	
	公頃	全臺佔比	仟元	全臺佔比
新北市	29,602	3.61%	2,931,609	1.01%
臺北市			580,402	0.20%
桃園市	34,116	4.16%	6,647,056	2.29%
臺中市	39,425	4.81%	29,727,644	10.23%
臺南市	83,565	10.20%	33,698,590	11.60%
高雄市	47,590	5.81%	17,711,024	6.09%
宜蘭縣	26,785	3.27%	6,294,726	2.17%
新竹縣	34,419	4.20%	4,365,541	1.50%



表 4、臺灣地區農牧用地面積與農作物產值

續前表

縣市別	農牧用地登記面積		農作產值 (不含林、畜、漁業)	
	公頃	全臺佔比	仟元	全臺佔比
苗栗縣	56,860	6.94%	12,146,353	4.18%
彰化縣	61,056	7.45%	28,261,216	9.73%
南投縣	61,992	7.57%	31,383,569	10.80%
雲林縣	81,424	9.94%	41,178,888	14.17%
嘉義縣	67,154	8.20%	27,105,147	9.33%
屏東縣	78,633	9.60%	28,856,322	9.93%
臺東縣	51,900	6.33%	10,724,011	3.69%
花蓮縣	53,501	6.53%	7,967,359	2.74%
澎湖縣	6,528	0.80%	142,346	0.05%
基隆市	1,657	0.20%	41,211	0.01%
新竹市	3,231	0.39%	212,885	0.07%
嘉義市	~	~	615,663	0.21%

表 5、臺灣地區縣市稻米、蔬菜、水果年產值比較表

縣市別	項目	稻米(仟元)	蔬菜(仟元)	水果(仟元)
新北市	產 值	18,080	1,454,148	633,404
	全臺佔比	0.04%	1.93%	0.54%
臺北市	產 值	36,083	362,937	49,586
	全臺佔比	0.09%	0.48%	0.04%
桃園市	產 值	1,971,900	2,586,373	384,208
	全臺佔比	4.87%	3.42%	0.33%
臺中市	產 值	3,377,420	2,767,548	15,829,516
	全臺佔比	8.34%	3.66%	13.46%
臺南市	產 值	3,722,549	6,906,450	15,991,980
	全臺佔比	9.19%	9.14%	13.60%

表 5. 臺灣地區縣市稻米、蔬菜、水果年產值比較表

續前表

縣市別	項目	稻米(仟元)	蔬菜(仟元)	水果(仟元)
高雄市	產 值	820,351	5,071,922	10,124,048
	全臺佔比	2.03%	6.72%	8.61%
宜蘭縣	產 值	1,610,545	3,125,729	1,047,436
	全臺佔比	3.98%	4.14%	0.89%
新竹縣	產 值	958,563	597,951	2,150,975
	全臺佔比	2.37%	0.79%	1.83%
苗栗縣	產 值	1,343,896	3,826,004	6,075,007
	全臺佔比	3.32%	5.07%	5.17%
彰化縣	產 值	7,510,884	8,455,301	6,149,339
	全臺佔比	18.55%	11.20%	5.23%
南投縣	產 值	734,975	6,099,212	12,763,398
	全臺佔比	1.81%	8.08%	10.85%
雲林縣	產 值	7,729,088	20,021,931	5,615,476
	全臺佔比	19.09%	26.51%	4.77%
嘉義縣	產 值	5,012,034	5,654,036	11,088,721
	全臺佔比	12.38%	7.49%	9.43%
屏東縣	產 值	1,169,637	5,003,673	19,835,658
	全臺佔比	2.89%	6.63%	16.87%
臺東縣	產 值	1,886,580	973,595	6,951,776
	全臺佔比	4.66%	1.29%	5.91%
花蓮縣	產 值	2,234,227	2,417,172	2,605,743
	全臺佔比	5.52%	3.20%	2.22%
澎湖縣	產 值		77,336	15,203
	全臺佔比	0.00%	0.10%	0.01%
基隆市	產 值		31,152	7,670
	全臺佔比	0.00%	0.04%	0.01%
新竹市	產 值	137,608	25,164	24,484
	全臺佔比	0.34%	0.03%	0.02%
嘉義市	產 值	221,906	67,202	260,698
	全臺佔比	0.55%	0.09%	0.22%



表 6. 臺灣地區土地耕作面積

地區別	耕作地 (公頃)				長期休閒地 (公頃)
	短期耕作地			長期耕作地	
	水稻	水稻以外短期耕作	短期休閒		
新北市	147.41	1,424.97	9,517.90	6,100.97	7,510.52
臺北市	240.00	327.79	1,451.28	760.15	454.16
桃園市	13,496.60	1,708.48	12,598.20	3,389.55	702.69
臺中市	13,289.02	3,119.19	7,603.01	22,349.63	1,490.72
臺南市	14,629.34	13,501.11	26,561.31	31,912.71	5,692.76
高雄市	4,803.28	4,208.97	15,785.18	21,442.59	1,112.08
宜蘭縣	11,187.69	2,618.59	8,835.14	2,665.90	920.68
新竹縣	4,742.85	608.04	15,695.44	4,604.20	2,047.11
苗栗縣	5,514.74	2,399.00	13,085.80	9,712.56	2,702.06
彰化縣	27,725.10	5,526.73	10,713.08	14,909.01	2,509.54
南投縣	2,396.14	3,963.95	15,888.39	37,312.19	5,746.06
雲林縣	30,353.16	19,102.52	14,231.99	15,104.58	1,250.17
嘉義縣	18,346.89	8,773.92	13,887.49	32,087.60	293.75
屏東縣	5,713.75	6,251.89	20,120.87	37,159.75	1,325.82
臺東縣	6,549.62	1,604.88	19,401.69	13,687.51	5,683.01
花蓮縣	9,302.25	5,004.50	18,346.81	10,558.10	2,758.15
澎湖縣	-	346.20	611.19	485.23	4,200.10
基隆市	-	11.62	451.59	171.08	100.99
新竹市	639.00	41.25	1,253.26	161.51	132.33
嘉義市	712.40	46.73	305.96	571.68	168.72

短期耕作地：含能蓄水，經常可以栽培水稻之耕地、水稻以外之短期作耕地(蔬菜等)及短期休閒地。

長期耕作地：指土壤不容易貯水或水量不足只能栽培陸稻、雜糧及果樹類等之耕地。

長期休閒地：係指耕地長期荒蕪，未種植作物之土地。



表 7. 本縣非都市土地之農牧用地登記面積

使用分區	溪北地區 (公頃)	溪南地區 (公頃)	合計	
			合計	(平原地區)
特定農業區	6,703	7,071	13,774	17,913 (平原地區)
一般農業區	2,097	2,042	4,139	
其他使用分區	2,939	5,933	8,872	
小計	11,739	15,046	26,785	

## 二、農業及自然環境影響

### (一) 灌排水質污染

農舍排放水污染源，主要為生活洗衣、洗菜、盥洗、排泄…等添加物，例如洗衣精、清潔劑、沐浴乳、香皂…等等，因農舍多數位於無下水道系統之非都市計畫地區，致廢污水向擇周邊水利溝渠就近排放。本縣農田灌溉水源雖然充足，但部分地區仍需適度引用農田排水及區域排水之回歸水進行灌溉(如圖 1)，故農舍廢污水排入水利排水溝渠後，仍然有可能再流入農田影響稻作品質。



圖 1. 回歸水引灌示意(摘自 2015 農業灌溉白皮書)





依據農委會「生活污水對農業環境之衝擊與其淨化技術」報告指出，生活廢污水對於水資源運用及農業生產，或有一定程度助益，但未經處理則有危害人體健康之風險；本縣農田水利會為保護農業環境，曾要求農舍排放水質應符合灌溉標準始准搭排，農民則質疑「慣行農法過程，即需噴撒各類除蟲、除草藥劑(如圖 2)，化學危害環境程度，甚於農舍起居使用之清潔劑，既許殘留除蟲、除草藥劑之農業用水排入水利溝渠，豈有拒農舍廢污水搭排之理」。



圖 2. 慣行農法示意(摘自農委會農情報告資源網)

本縣為務實解決排放水質爭議，除要求農舍應依法配置廢污水處理設施，以及排放水應符合環保署「建築物污水處理放流水質」外，並於 107 年增訂「宜蘭縣廢（污）水排入農田灌排系統加嚴放流水標準」，針對部分水質檢測項目，從嚴比照灌溉水質辦理(如表 8)。

**表 8. 灌溉用水與放流水水質限值比較**

水質項目	灌溉用水水質標準	環保署放流水標準 (建築物污水處理設施放流水水質項目及限值)	本縣廢(污)水排入農田灌排系統加嚴放流水標準
水溫	35 度以下	5-9 月 38 度以下 10-4 月 35 度以下	同左 (環保署放流標準)
氫離子濃度指數(pH 值)	6.0—9.0	6.0—9.0	同左 (環保署放流標準)
電導度 (EC)	750	~	~
懸浮固體物 (SS)	100	30(流量達 250) 50(流量低 250)	同左 (環保署放流標準)
溶氧量 (DO)	3 以上	生化 30~50 化學 50~150	同左 (環保署放流標準)
氯化物 (Cl <sup>-</sup> )	175	~	~
硫酸鹽 (SO <sub>4</sub> <sup>-2</sup> )	200	~	~
總氮量 (T-N)	3	~	~
陰離子界面活性劑	5	10	5 (灌溉用水標準)
油脂	5	10	5 (灌溉用水標準)
鈷 (Co)	0.05	~	~
銅 (Cu)	0.2	3.0	0.2 (灌溉用水標準)
鉛 (Pb)	0.1	1.0	0.1 (灌溉用水標準)
鋰 (Li)	2.5	~	~
錳 (Mn)	0.2	10	0.2 (灌溉用水標準)
汞 (Hg)	0.002	0.005	0.002 (灌溉用水標準)
鉬 (Mo)	0.01	~	~
鎳 (Ni)	0.2	1.0	0.2 (灌溉用水標準)
硒 (Se)	0.02	0.5	0.02 (灌溉用水標準)
釩 (V)	0.1	~	~
鋅 (Zn)	2	5.0	2.0 (灌溉用水標準)
鈉吸著率 (SAR)	6	~	~
殘餘碳酸鈉 (RSC)	2.5	~	~
鋁 (Al)	5	~	~
砷 (As)	0.05	0.5	0.05
鈹 (Be)	0.1	~	~
硼 (B)	0.75	水保區內 1.0 水保區外 5.0	0.75
鎘 (Cd)	0.01	0.03	0.01 (灌溉用水標準)
鉻 (總) (Cr)	0.1	2.0	0.1 (灌溉用水標準)
鐵 (Fe)	5	10	5 (灌溉用水標準)
硝酸鹽氮	~	50	同左 (環保署放流標準)
氨氮	~	水保區內 10	同左 (環保署放流標準)
正磷酸鹽	~	水保區內 40	同左 (環保署放流標準)
六價鉻	~	0.5	同左 (環保署放流標準)
甲基汞	~	0.0000002	同左 (環保署放流標準)
銀	~	0.5	同左 (環保署放流標準)
大腸桿菌	~	200~300	同左 (環保署放流標準)

## (二)生態棲息影響

「水田」潮濕狀態，猶如天然人工濕地與水域生態環境，是水生動植物良好的棲息地，也吸引許多動物前來覓食，構成生態多元豐富的食物鏈（如圖 3）。



圖 3. 水田生態及食物鏈體系示意(摘自 2015 農業灌溉白皮書)

惟多數農田灌排渠道習慣以堅固、耐壓、易維護之混凝土施作(如圖 4)，造成魚類、蝌蚪、昆蟲、螺類、浮游生物…等難現蹤跡，按本縣平原地區(特定農業區、一般農業區)農地面積 17,913 公頃及農地重劃完成率 76.8%估計，約有 13,757 公頃農田灌排已淪為混凝土溝渠，不利於水生動植物棲息，故歸究農舍為生態破壞主因，似有偏頗之虞。





圖 4. 農地重劃後水利溝渠混凝土構造示意(摘自農委會網頁)

### (三)氣候溫度影響

依據地政機關與宜蘭氣象站資料彙整統計，89年本縣農舍登記數量約5,189棟，年均溫23.4度，106年農舍登記達11,213棟時(成長率達216%)，年均溫為23.3度，較89年均溫僅下降0.1度；另以本縣歷年核發建築物樓地板面積作比較，98年新增樓地板面積478,728平方公尺，年均溫22.9度，105年新增面積高達843,533平方公尺時，年均溫為23.3度，較98年均溫僅略升0.4度；再依歷年農舍數量、使用執照核發樓地板面積及年均溫觀察(如表9)，三者並無關連性發展，另與台北、高雄、台中都會區相較，亦無相對性變化，故農舍林立將導致本縣氣溫上升之疑慮，似無客觀證據。



表 9. 本縣歷年均溫與農舍棟數、樓地板核發面積比較

年度	臺北	高雄	淡水	新竹	臺中	花蓮	本縣				
							均溫	全縣使用執照核發		農舍	
								樓地板面積	增減率	戶數	增減率
87年	23.6	25.8	22.5	23.4	24.3	24.3	23.4				
88年	23.0	25.2	22.3	22.5	23.7	23.6	22.7				
89年	23.3	25.1	22.5	22.7	23.6	23.7	22.9			5,189	
90年	23.3	25.1	22.3	22.7	23.6	23.7	22.8			5,377	4%
91年	23.8	25.6	22.7	23.2	24.1	23.9	23.1			5,509	2%
92年	23.5	25.4	22.4	23	23.9	23.6	22.7			5,652	3%
93年	23.1	25.2	22	22.6	23.4	23.3	22.5			5,945	5%
94年	23.3	25.0	22	22.5	23.3	23.4	22.6			6,248	5%
95年	23.8	25.7	22.5	22.9	23.8	23.7	23.2			6,741	8%
96年	23.6	25.5	22.5	23.1	23.8	23.9	23.2			7,263	8%
97年	23.2	25.1	22.3	22.8	23.5	23.6	23.0			7,767	7%
98年	23.4	25.4	22.7	23.1	23.8	23.8	22.9	478,728		8,208	6%
99年	23.3	25.4	22.3	22.7	23.7	23.7	22.7	410,511	-14%	8,807	7%
100年	22.7	24.9	21.6	22.3	23.5	23.1	22.1	586,719	43%	9,148	4%
101年	23.2	25.4	22.1	22.7	23.6	23.3	22.6	566,012	-4%	9,619	5%
102年	23.4	25.5	22.7	22.9	23.6	23.5	22.7	636,302	12%	9,998	4%
103年	23.5	25.6	22.8	23.1	23.8	23.5	22.6	693,160	9%	10,434	4%
104年	23.8	26.1	23.1	23.3	24.3	23.9	23.0	699,870	1%	10,821	4%
105年	24.0	25.9	23	23.5	24.2	24.2	23.3	843,533	21%	11,062	2%
106年	23.9	26.3	23.2	23.5	24.2	24.1	23.3	685,280	-19%	11,213	1%
歷年均溫	23.43	25.46	22.47	22.92	23.78	23.69	22.90				

### 三、建築限制成效

農業發展條例（下稱農發條例）自民國 62 年公布施行後，以「管人不管地」為指引，規定具自耕農身分及自耕能力始能取得農地所有權，藉狹義職業身分管制，防止農地違法濫用，歷經 27 年至民國 89 年農發條例修訂後，改採「管地不管人」原則，開放廣義農民取得農地所有權，以此擴大農業新生人口及提高農業生產效能。

為免農地鬆綁後，出現農舍濫建情形，中央主管機關遂頒訂「農舍興建辦法」，限制農舍起造人資格、土地最小面積、土地取得(戶籍)時效及農舍產權移轉條件…等等，並鼓勵農地所有權人自行整合興建集村農舍。惟農舍仍然遍地開花，並有建商藉集村農舍謀利情形，本縣與農委會遂連袂強化農舍興建管制措施如下：

#### (一)農舍起造人資格從嚴定義

本縣於 107 年訂定「宜蘭縣農業用地申請興建農舍審查作業要點」(下簡稱農舍審查要點)，就個別農舍、集村農舍之起造人資格，從嚴規定屬於「農民保險被保險人或全民健康保險第三類被保險人」，或領有「農業天然災害救助、調整耕作制度活化農地計畫轉(契)作補貼、繳售公糧稻穀、接受農政相關補助計畫、銷售自產農產品…」等從事農業生產事實之證明文件，始符合農發條例所稱得申請興建農之農民。

## (二)限縮個別農舍建築位置

個別農舍昔為營造莊園意象，多數建於農業用地縱深（臨路深度）約 40%~70%處，致對外出入通道、停車場、園藝景觀…等非農用設施，前後佔據農地大部分面積，本縣遂限制農業用地 10%之農舍用地面積內，應含括農舍本體、污水處理設備、停車空間…等非農用設施，並呈矩形集中配置於臨路縱深 40%範圍內，以及臨接道路與地籍界線或「其他不影響農業生產環境及農村發展之適當位置」；本縣容許農舍配置方案雖較農委會指導方案（僅能「臨接道路與地籍界線」）稍有差異(如圖 5、表 10)，但法務部於 107 年 12 月 3 日函釋「農委會興建農舍經營計畫書所定農舍興建位置」似逾越法律授權，故本縣農舍配置仍依本縣自治法規為準。

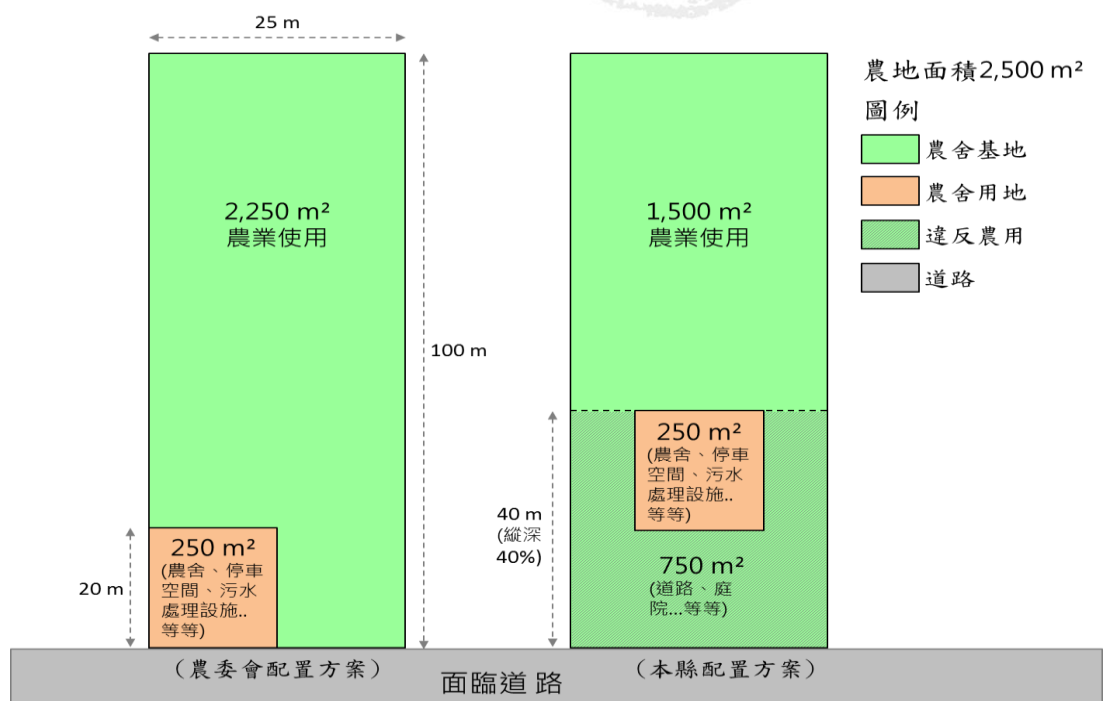


圖 5. 農委會指導農舍配置方案與本縣配置方案差別示意



**表 10. 農委會指導農舍配置方案與本縣自治方案優劣比較**

方案別	農委會指導方案	本縣自治方案
農舍用地最大面積	農業用地 10%	農業用地 10%
農舍用地位置	臨接道路與地籍界線	於臨路縱深 40%範圍內擇一配置： 1. 臨接道路與地籍界線 2. 其他不影響農業生產環境及農村發展之適當位置
農用面積保留率	90% (除 10%農舍用地外，餘 90%保留農用)	60% (農舍配置深度 40%內有非農用之虞，餘 60%保留農用)
交通安全	易遮行車視線	～
道路拓寬	面臨建物拆除	～

### (三) 限縮集村農舍土地使用分區

農舍興建辦法原許集村農舍得跨使用分區併計允建面積，致部分建商投機取巧，以城郊地區為集村農舍建築基地，森林區、山坡地保育區等偏遠廉價農地為法定空地，整合成透天別墅對外銷售，扭曲政府鼓勵農民興建集村農舍之美意；農委會旋修法禁止集村農舍建於「非都市土地特定農業區、森林區農牧用地及都市計畫保護區」，並規定其全部用地，應編屬同一種土地使用分區為原則，降低建商投機套利空間。

本修法效果以本縣城郊地區新透天厝與集村農舍買賣行情（參內政部不動產交易實價登錄資料）實例分析，宜蘭市嵐峰路及羅東鎮竹林復興路一帶郊區，新透天厝成交均價約 1,400 萬元（配備電梯，地坪 32~38 坪、建坪 58~69 坪），建商尚於相同區域購入農地（每



坪 2 萬元)作為集村農舍建築基地，並以偏遠地區之農地為法定空地(每坪 0.4 萬元)時，依「土地開發分析法」邏輯試算，每戶合理售價約為 1,392 萬元(如表 11-修法前)，其售價雖與周邊新透天厝行情相近，似無價格競爭力，但以土地使用面積與室內樓地板面積作比較，集村農舍仍高出透天厝 130%~155%(如表 11-修法前)，故為市場首選標的。修法限制集村農舍全部用地，以屬同一種土地使用分區為原則後，將墊高土地取得成本(如表 11-修法後)，阻絕建商套利空間，迫使建商退出集村農舍買賣市場。

惟依內政部不動產交易實價登錄資料試算，本縣非都市地區 102 年至 104 年一般建築用地(甲、乙種建築用地)平均交易單價為農牧用地 4.36~4.69 倍，105 年起限縮農舍興建後，農地價格大幅下跌，價差於 105 年拉開至 5.06 倍，再於 106 年擴大至 6.29 倍(如表 12)。

假設農民以 106 年建農地價值倍數(6.29 倍)及 35 坪土地居住空間需求為目標，評估「自購建地興建透天厝」或「提供農地參加集村農舍興建」優劣時，受農舍興建面積不得逾土地面積 10%之限制，集村農舍土地成本將較自購建地高出約 1.59 倍(350/220)，除非建農地價值倍數達 10 倍或農民有經濟因素以外之特定需求，否則集村農舍自始無吸引農民參與興建之誘因，故上開修法僅能遏止建商投機炒作，仍無助於鼓勵農民整合興建集村農舍。

表 11. 集村農舍修法前後效果試算

		使用分區	特農區 (建築基地)	森林區 (法定空地)	小計	備註	
			面積(坪)	500			4,500
修 法 前	成 本	土 地	單價(元/坪)	20,000	4,000	5,600	
			小計(元)	10,000,000	18,000,000	28,000,000	
			容積率	180%		最大容積率 240%，按市場普遍使用率 180%估算	
			樓地板面積	900 坪		500 坪建築基地*180%容積率	
	營 建	施作單價	82,000 元		含整地、電梯、廚浴設備		
		小計	73,800,000 元				
		設計監造	3,690,000 元		73,800,000 營建總價*5%		
		管銷稅費	10,549,000 元		105,490,000(土地+營建+設監)*10%		
	合計		116,039,000 元		土地+營建+設計監造+管銷稅費		
	銷 售	10 戶	每戶地坪	50 坪		建築基地總面積/10 戶	
			每戶建坪	90 坪		樓地板總面積/10 戶	
			法定空地	450 坪		法定空地總面積/10 戶	
			每戶利潤(20%)	2,320,780 元		(土地+營建+設監+管銷)*20%/10 戶	
			每戶售價	13,924,680 元		(土地+營建+設監+管銷)/10 戶+每戶利潤	
修 法 後	成 本	土 地	面積(坪)	500	4,500	5,000	
			單價(元/坪)	20,000	20,000	20,000	
			小計	10,000,000	90,000,000	100,000,000	
			容積率	180%		最大容積率 240%，按市場普遍使用率 180%估算	
	營 建	樓地板面積	900 坪		500 坪建築基地*180%容積率		
		施作單價	82,000 元		含整地、電梯、廚浴設備		
		小計	73,800,000 元				
		設計監造	3,690,000 元		73,800,000 營建總價*5%		
	管銷稅費	17,749,000 元		105,490,000(土地+營建+設監)*10%			
	合計		195,239,000 元		土地+營建+設計監造+管銷稅費		
	銷 售	10 戶	每戶地坪	50 坪		建築基地總面積/10 戶	
			每戶建坪	90 坪		樓地板總面積/10 戶	
			法定空地	450 坪		法定空地總面積/10 戶	
			每戶利潤(20%)	3,904,780 元		(土地+營建+設監+管銷)*20%/10 戶	
每戶售價			23,428,680 元		(土地+營建+設監+管銷)/10 戶+每戶利潤		



表 12. 本縣非都市地區甲、乙種建築用地與農牧用地之交易單價比值

土地類別	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年
甲、乙種建築用地之素地交易均價(元/坪)	49,120	54,318	61,116	61,429	67,616
農牧用地之素地交易均價(元/坪)	10,466	12,483	14,022	12,149	10,756
建農地交易均價比率	469%	435%	436%	506%	629%

#### (四)加徵地價稅、房屋稅

本縣曾於民國 105 年間，就未合農用規定之農地、農舍，加徵地價稅與房屋稅，希望藉由兩稅負擔增加，導正農地農用及實現租稅公平正義。

##### 1. 地價稅加徵

本措施係以建築用地公告地價 60%~70%為目標，將農地公告地價由擬評現值 11%調升至擬評現值 30%後，就土地非農用面積課徵地價稅，而農地依法農用者，因自始符合地價稅不課徵規定，故不受公告地價調升影響。

以 105 年冬山鄉八仙段 428 號農業地價區段、428-1 號建築地價區段為例，透天厝建地 35 坪應納地價稅約 2,036 元，舊農舍 450 坪全部違反農業使用之地價稅，將由 5,682 元增至 22,512 元(如表 13)，舊農舍 750 坪全部違反農業使用之地價稅，則由 9,540 元增加 37,800 元(如表 13);因加徵稅額瞬間爆升，引起農舍所有人群起反彈，且違反農用態樣不一，重則盜採土石、掩埋廢棄物，輕則

僅任其荒蕪或填土供鄰里通行使用，存有公平認定等爭議，本縣旋於 107 年按常態成數調降農地公告地價，回歸持有稅立場課徵地價稅。

**表 13. 違規農地地價稅加徵前後之稅額差異對照**

項目	一般住宅建地	農地全筆違規使用				
		舊建農舍		新建農舍		
		公告地價調高前	公告地價調高後	公告地價調高前	公告地價調高後	
基地面積(m <sup>2</sup> )	115.7 (35 坪)	1,488 (450 坪)	1,488 (450 坪)	2,500 (756 坪)	2,500 (756 坪)	
違法面積(m <sup>2</sup> ) (基地面積-10% 農舍合法面積)	0	1,340	1,340	2,250	2,250	
擬評現值	20,000	4,800	4,800	4,800	4,800	
公告現值	單價	18,000	4,300	4,300	4,300	4,300
	總額	2,882,600	6,398,400	6,398,400	10,750,000	10,750,000
公告地價	2,200	530	1,400	530	1,400	
申報地價	1,760	424	1,120	424	1,120	
課稅地價 (違法面積*申報)	203,632	568,160	1,500,800	954,000	2,520,000	
累進起點地價	1,247,500	1,247,500	1,247,500	1,247,500	1,247,500	
適用稅率	1%	1%	1.5%	1%	1.5%	
繳稅	2,036	5,682	22,512	9,540	37,800	
備註	1. 上開地價以冬山鄉 428 號農業地價區段及 428-1 號建築地價區段為例。 2. 違規農舍公告地價提高前之公告地價與申報地價成數，係按一般住宅建地成數模擬。 3. 課稅地價未超累進起點地價之稅率為 1/1000，超過累進起點地價 5 倍以內之稅率為 1.5/1000，超過 5 倍以上視倍數分級計算。					

## 2. 房屋稅加徵

本措施係以 89 年 1 月 28 日後取得建造執照之新農舍為適用對象，並以土地違反農用面積（含違法擋土牆、圍牆、填土、其他建築物、水泥地、庭園造景及其他無關農業設施……等），作為



房屋稅加徵依據；當土地違反農用面積達 1,000~2,000 平方公尺時，房屋現值按標準單價加價 100%，違反農用面積達 2,001~3,000 平方公尺時，按標準單價加價 200%，違反農用面積達 3,001 平方公尺以上，按標準單價加價 300%。

以 100 年 1 月建造完成，樓地板面積 300 平方公尺之自住農舍為例(如表 14)，假設違反農用面積分別為 800、1200、2500、3400 平方公尺時，其應納房屋稅則為 8,892 元、17,784 元、26,676 元、35,568 元(如表 15)。

因房屋稅加徵基礎，係參酌農地違法使用面積計算，與房屋稅課徵意旨顯然未合，故旋於 106 年取消加徵、107 年退稅於民。

**表 14. 違規農舍樣態及房屋稅估算項目**

項目	內容	項目	內容
房屋完成日期	100 年 01 月	房屋使用	自住
構造	B 鋼筋混凝土	課稅面積	300 平方公尺
總樓層數	3 層	標準單價	2,600 元/平方公尺
用途	農舍	折舊率	1%
樓層高度	3 公尺	經歷年數	5
房屋坐落	五結鄉	地段率	100 %
路段	協福路	適用稅率	1.2 %

**表 15. 違規農舍房屋稅加成標準及應納稅額試算**

105 年房屋現值標準單價(農舍)	違反農用土地面積(m <sup>2</sup> )	房屋現值標準單價加成(元/m <sup>2</sup> )			應納房屋稅
		違規面積	加成	加成單價	
2,600 元/m <sup>2</sup>	800 m <sup>2</sup>	未達 1000m <sup>2</sup>	0 %	2,600 元	8,892 元
	1,200 m <sup>2</sup>	達 1000 至 2000m <sup>2</sup>	100%	5,200 元	17,784 元
	2,500 m <sup>2</sup>	達 2001 至 3000m <sup>2</sup>	200%	7,800 元	26,676 元
	3,400 m <sup>2</sup>	達 3001m <sup>2</sup> 以上	300%	10,400 元	35,568 元



### 參、結論與建議

依據內政部 102 年至 106 年不動產交易實價登錄資料分析，本縣農牧用地平均交易單價自 102 年 10,466 元/坪，升至 104 年 14,022 元/坪高點後，即於 106 年下滑至 10,756 元/坪，跌幅近乎回到 102 年起漲點，而非都市地區甲種建築用地與乙種建築用地之平均交易單價，則由 102 年每坪 49,120 元一路升至 106 年 67,616 元，漲幅達 37.65%(如圖 6)；兩地價於 105 年前呈同步成長，卻於 105 年後反向分道提鑣原因，對照 102 年至 106 年發生之地價影響因素，僅有 105 年農舍限建風波一項，故農民憂慮財產價值受損確實如此，非緣於自我臆測。

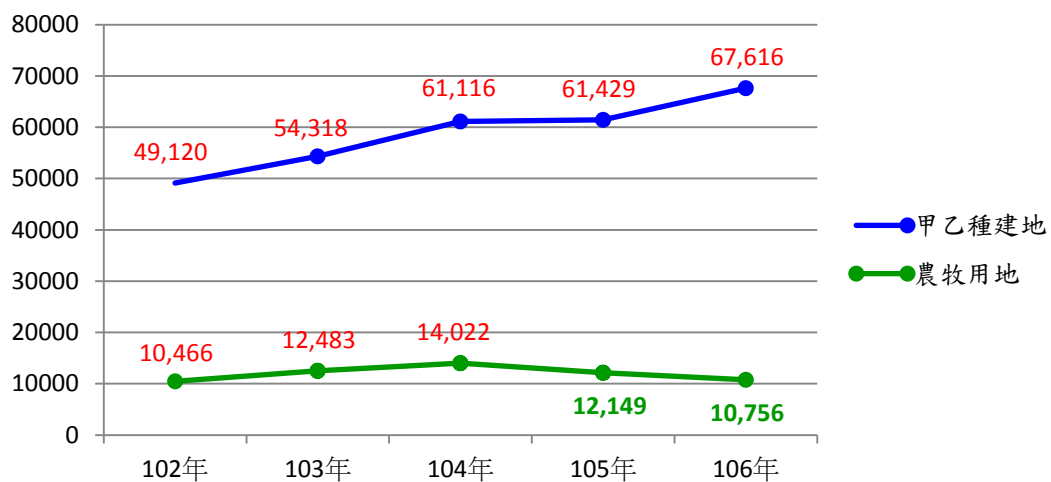


圖 6.102 年至 106 年本縣非都市地區農建地平均交易單價走勢(元/坪)

另據本研究上開分析，臺灣稻米供給量已過剩約 179,663 公噸，依農委會收購公糧每公斤 23 元估算，每年需耗費 40 餘億元支出，縱然本縣稻田全面休耕，臺灣稻米仍供給過剩 124,264 公噸，故本縣農舍蔓延與否，似無危及國家糧食供應安全；至於生態與環境影響方面，以本縣歷年均溫與農舍興建數量、





建物樓地板新增面積作比較，研判無顯著關連性；農舍廢污水排入水利溝渠，確實有污染環境及影響生態之虞，惟禁止農舍興建將造成農民財產價值損失，爰就現況與理想務實研議對策如下：

## 一、強化農業環境保護措施

### (一) 強制農舍設置二次淨化水循環處理設施

依據農委會「生活污水對農業環境之衝擊與其淨化技術」研究報告指出，農舍搭排渠道之灌溉水中懸浮固體量與氨氮濃度偏高，對於糧食品質安全雖無嚴重影響，但過量排入渠道之營養鹽，將促使水生植物、藻類、雜草等大量生長，產生水體惡臭、溶氧降低、水中生物死亡、孳生蚊蠅、病原菌…等等，甚至影響長期接觸灌溉水之農民身體健康，故除依法要求新建農舍應設置污廢水處理設施外，應再進一步設置「二次淨化水循環處理設施」(如圖 7)，以便污廢水處理設施改善後之廢水，先排入淨水池循環淨化後，再排入水利溝渠，儘量降低排放水污染；本縣曾於 102 年擬訂「宜蘭縣農業用地興建農舍設置二次淨化水循環處理設施自治條例」，雖因舊農舍適用爭議及選舉期間將近，未順利獲縣議會審查通過，但基於環境保護使命，建議權責局處宜務實提高法規內容執法可行性，凝聚各界共識後，再次爭取縣議會支持。



圖 7. 二次淨化水循環處理池示意(摘自行政院環境保護署網頁)

## (二)研擬「農舍使用執照許可制」或「違規農舍處以停水停電」

依據區域計畫法第 21、22 條規定，農地違反農業使用者，得按次處以 6 至 30 萬元罰鍰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或恢復原狀，甚得經法院處以六個月以下徒刑或拘役；惟農舍排水非區域計畫法約束範圍，爰建議將農舍污廢水排放未符規定情形，納入區域計畫法處罰適用對象，或修訂建築物使用執照核發規定，將新農舍使用執照改為有效許可制，即新建農舍經定檢符合各項使用規定，始准使照繼續有效，俾督促農舍所有權人善盡環境保護責任。

## 二、研議農舍興建權利補償機制

容許農地興建農舍由來已久，其建築價值儼為農地買賣及金融機構抵押貸款，重要估價條件之一，為免限制或禁止農舍興建，引發階級對立與社會動盪，爰就平原地區尚未興建農舍之農地，研擬「農地興建農



舍權利價值補償」及「農地興建農舍容積移轉」構想，補償農民為維持農用而放棄農舍興建權利之財產價值損失。

依據 108 年 7 月地政事務所之登記資料統計，本縣平原地區農牧用地面積約 17,912 公頃，扣除 11,323 棟農舍坐落基地（宗地）面積 1,949 公頃後（含 89 年農發條例修法前之舊農舍用地套繪面積），仍有 15,963 公頃農牧用地面積尚未供農舍使用（如表 16、圖 8）。

**表 16. 違規農地地價稅加徵前後之稅額差異對照**

項目		內容			合計(公頃)	
平原農牧用地面積	溪北地區	8,799 公頃			17,912	
	溪南地區	9,113 公頃				
農舍坐落基地面積	溪北地區	816 公頃			1,802	
	溪南地區	986 公頃				
農舍類別	農地取得時間及興建狀態	89 年農發條例修法前取得農地所有權		89 年修法後取得農地所有權及申請興建農舍		
		農舍興建於 89 年前	89 年後始申請興建農舍			
	土地最小面積	450 m <sup>2</sup>	450 m <sup>2</sup>	2,500 m <sup>2</sup>		
	土地筆數	得數筆合併套繪	以一宗土地為限	以一宗土地為限		
農舍登記戶數(7月)	溪北地區	2,327	2,235	436	4,998	11,323
	溪南地區	2,582	3,125	618	6,325	
農舍已使用土地面積(公頃)	基地面積	735	803	264	1,802	1,949
	預估套繪	147 (735*20%)	~	~	147	
平原地區農牧用地未供農舍使用預估面積(公頃)		15,963 公頃 (平原農牧總面積 17,912-農舍已使用面積 1,949)				

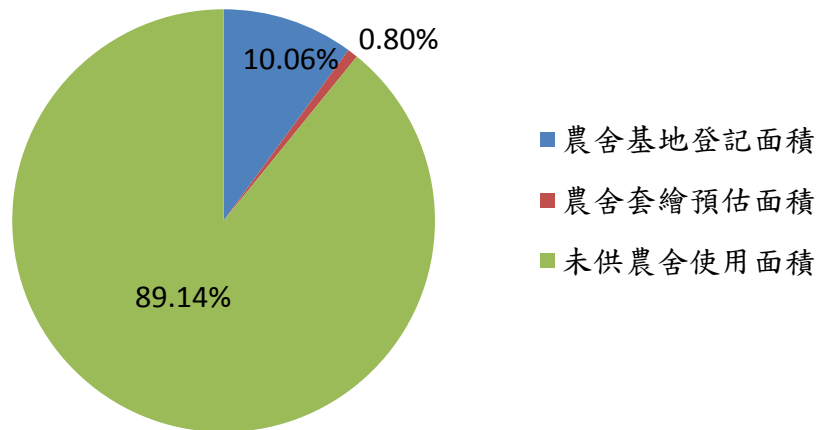


圖 8. 平原地區農牧用地未供農舍使用土地面積

依據內政部 102 年至 107 年不動產交易實價登錄資料，已套繪供農舍使用，且得單獨移轉之農地交易價格，約占一般農地交易價格 60%(如表 17)，以此反推農地喪失農舍興建權利後之價值減損率約 40%。

表 17. 套繪農舍法定空地與一般農地交易價單比值

年度	買賣標的	面積 (m <sup>2</sup> )	單價 (m <sup>2</sup> /元)	當年一般農地行情 (元/ m <sup>2</sup> )	法空交易價占一般行情成數
102	新西安段	1455.05	5,344	6,871	0.78
103	石圍段	1969.5	1,879	3,365	0.56
104	南富段	3106	1,771	3,863	0.46
107	內城段	22879.6	1,486	2,629	0.57
平均					0.60

依 108 年土地擬評現值 (平均市價) 為公告現值 1.11 倍及農地喪失農舍興建權利後之價值減損率 40% 估算，農地財損率約為土地公告現值



44%，因本方案係尊重農民選擇放棄該筆土地之農舍興建權利與否，非強制取銷農舍興建權利，故建議依合意原則各自負擔財損率(44%)1/2 計算補償費(約土地公告現值 22%)，亦即土地公告現值總額為 500 萬元時，按 22%核予 110 萬元補償費，並註銷該筆土地得農舍與資材室之權利。

至於補償費所需最大規模，以尚未供農舍使用之農牧用地面積 15,963 公頃、土地平均公告現值 2,961 元/平方公尺(如表 18)及補償率 22% 計算約需 1,039 億 8,617 萬元；該經費來源除爭取中央設置基金或專案補助外，亦得制定農舍建築容積移轉機制，以補償費為容積送出、移入計算基礎，引進民間資金減輕政府財政負擔。

**表 18. 本縣平原地區農牧用地土地公告現值統計**

縣轄區域		溪南地區	溪北地區
農牧面積(公頃)		9,013	8,800
公告現值總值(元)		232,989,101,301	294,448,055,256
公告現值均價 (元/m <sup>2</sup> )	小計	2,557	3,346
	合計	2,961	

綜上，受景氣復甦及貨幣量化寬鬆影響，近十年物價及不動產價格飛漲，本縣非都市建地與農地價格亦不例外，漲幅各自穩定維持 110%~119%區間，並非農地漲幅獨自飆升如脫韁野馬，故質疑農舍需求導致農地價格炒作，似有以偏蓋全之嫌，農舍問題宜先釐清係大眾無法苟同農舍豪華外觀？抑或農地價格被



大幅炒作？或以固定農地面積與十年前貨幣發行數量相較，農地是否超越建地過度反應通貨膨脹？俾周延擬訂政策對症下藥。

107年本縣農舍數量11,323棟(佔地約1,949公頃)冠於全台之因，除位居台北後花園及游資效應外，坊間傳言國土計畫將限制農地興建農舍，造成農民及投資人提前搶建亦是觸媒之一，今房地產景氣漸入衰退循環，國土計畫亦施行在即，餘15,963公頃(約89%)歷經景氣高峰誘惑及限建風險考驗，仍未釋出或自行興建農舍之土地，倘無更大誘因或利空因素干擾，研判應會維持農有及農用於相對穩定狀態，本縣農舍成長速度亦將逐漸放緩。

整體而言，臺灣農業發展內外交迫、早現窘境，尤其宜蘭地處颱風行經路徑，春冬兩季潮溼多雨，農業發展先天條件較其他縣市更為嚴峻，以稻作昔日普遍維持兩期，今採一耕一休，仰賴政府公糧採購及農損補貼觀之，農地收益無法滿足農家經濟生活所需，故農舍並非妨礙農地農用之「因」，反而是農地農用失能之「果」，爰建議懷柔推行既有農舍與農地未興建農舍之廢污水管理及權利補償措施，並調整保守環境保護思維，檢討農地農用管控層級與數量，以環境保護及共生為指引，開放部分農地多元使用，或釋出部分農地營造低密度環境共生示範社區，一則抒解農民經濟與政府財政壓力，二則降低農舍興建數量與環境衝擊，三則維護土地永續復育能力，為本縣自然環境、農民權益及政府財政共創三贏。



## 參考文獻

1. 行政院農業發展委員會「生活污水對農業環境之衝擊與其淨化技術」報告
2. 行政院農業發展委員會「2015 農業灌溉白皮書」
3. 行政院農業發展委員會「農情報告資源網」
4. 中華民國統計資訊網

