

台灣興建農舍的農地轉用制度的背景與現狀

-與日本農地制度的比較研究-

武山繪美* 王 忠融** 九鬼康彰*** 中島正裕****

*愛媛大學大學院農學研究科，790-8566 日本松山市樽味 3-5-7

**輔仁大學景觀設計學系，242062 中華民國新北市新莊區中正路 510 號

***岡山大學大學院環境生命科學研究科，700-8530 日本岡山市北區津島中 3-1-1

****東京農工大學大學院農學研究院，183-8509 日本府中市幸町 3-5-8

摘 要

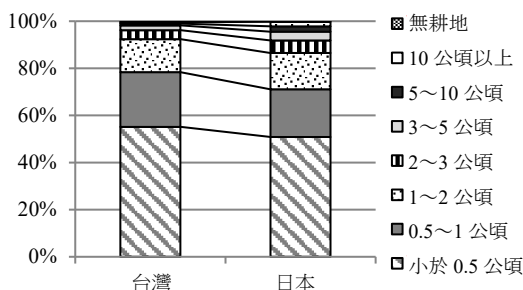
本研究將闡明台灣農地轉用制度與轉用現狀，透過與日本現況的比較，探究台灣優良農地無秩序蔓延下的制度背景。此一結果，在台灣在不伴隨地目變更下的農地的農舍興建，突顯了都市化蔓延的現況。研究將其背景彙整分析為①農業用地的使用用途廣泛，②廢止農地的權利移轉規定，③與農舍相關的規定配套措施不完備，④未能活用相互監督非法農地轉用的地方社群力量等 4 點。並指出為了使土地權利移轉至新從事農業者的農地能確實做農業上的利用，因而嚴格限制農地用途與轉用等，以及建置農地轉用時相對的社會規範，在實踐永續性地保護農地方面是必要不可或缺的要件。

關鍵詞：農地制度，農地轉用，台灣，農舍，農地的權利移轉

1. 研究背景與目的

1.1 研究背景

台灣與日本同樣是以水田為中心的農地使用型態，主要農作物為稻米（農林水產省，2017）。經營耕地面積未達 0.5 公頃的農家比例，台灣有 55%，日本為 51%，零星農家占了半數以上是兩國共同之處（Fig. 1）。



資料：台灣農業統計要覽（2014 年），日本農林業普查（2015 年）
說明：日本的數據將「自給式農家」包含在耕地規模未達 5 公頃。

Fig. 1 耕地規模與農家數比例（台灣，日本）
Ratio of farm Households by farm size in Taiwan and Japan

2016 年台灣以熱量計算的糧食自給率為 31%（邱，2017），比起同年日本的 38%較低。應對此一情形，台灣的行政院農業委員會（相當於日本的農林水產省）從保障糧食安全觀點，計算出所需農地面積約 74~81 萬公頃（行政院農業委員會，2017）。但 2017 年可供糧食生產的農地面積^{*1}為 68 萬公頃，保護農地成為重要的課題。

台灣在 1980 年代後期經濟成長的背景下，在有限國土的非農業土地需求急劇增長（行政院農業委員會，2008）。然而，台灣隨著大家庭制度的崩壞，核心家庭增多的同時，在住宅需求增加面向上，將傳統三合院住宅改建為現代化，西式住屋方式也急遽流行（文等，1993）。其結果使得農地無秩序地朝向住宅用地與工業用地等轉用發展，或因農地的分散錯亂導致農業生產環境的劣化，以及引起農村景觀劣化等問題。

轉而檢視我國，在「新糧食，農業，農村基本計畫」下，

*1 原用語為「可供糧食生產土地」。該面積的計算為後方 Table 3 所示的農糧作物，養殖魚塢，畜牧使用，農水路使用，潛在可供農業使用各自加上非法定農業用地中相同項目的加總數值。

2025 年度的糧食自給率目標（以熱量計算）訂為 45%，為能確保達成此一目標，計算出 2025 年度所需農地面積為 440 萬公頃（農林水產省，2015a）。此一面積與 2014 年度（452 萬公頃）相比，減少了 12 萬公頃，推估其中是因農地轉用而減少 11 萬公頃（農林水產省，2015b）。另外，限定在農用地區域來看，按照至今趨勢發展推估，到 2025 年度前估計將減少 16 萬公頃。其中排除從農業振興地區以外而減少的面積，也就是主要因農地轉用的農用地區域面積推估將減少 7.6 萬公頃（農林水產省，2015c），農地轉用對保護農地造成極大的負面影響。

農地轉用在農村地區對完善居住環境提供了必備的土地，為農村引進適當的人口，也有有助於創造永續發展可行農村的面向。但是保護優良農地肩負了糧食安全保障的國家級課題。因此，將必要的農地轉用導入至必要的地點同時，也要尋求能夠適當得抑制無秩序的農地轉用及機能性的農地制度。

1.2 研究目的

在本研究中，將試論台灣，由於與日本同樣是發展以水田為基調的農業，且在糧食自給率低下，保護優良農地成了迫切緊要的課題當中，另一方面在狹小的國土中，也可預測到一定程度的農地轉用壓力，因此先整理台灣農地制度中的農地轉用處理操作，特別是要釐清發展為「農舍」的農地轉用現狀。進而與日本的農地制度做比較，分析台灣農舍造成都市蔓延現象的制度性背景。

1.3 「農舍」定義

「農舍」（台灣英語版的法規文件等譯作 farmhouse），雖然沒有嚴謹的定義，但自古以來在台灣的農業生產中都賦予它是必要不可或缺設施的定位。台灣的司法實務對農舍的解釋為「意指從事農業活動者，堆置農具與肥料等，並供臨時休息之用的簡陋房屋，並非提供土地所有者居住的手段」（吳，2016）。

另一方面，台灣土地利用計畫法之一的「非都市土地使用管制規則」第 6 條附表訂定了具體的農舍許可使用細目為①農舍及農舍附屬設施，②農產品之零售場，③農作物生產資材及日用品零售，④民宿。換言之，現實上農舍不限於作為農業資材的放置地或從事農業時的暫時性休憩房屋，而可說是能夠做與農業無直接關係的多樣性用途的利用。根據過去的研究，農舍被認為是「農家住宅，工作場所，畜禽舍，倉庫等」（張，2012），其中大多數更指出「視其已轉用為與農業無關的一般住宅也十分妥切」（張，2007）。

2. 研究方法

本研究首先進行有關台灣農地制度資料的蒐集，並加以整理。接著在 2015 至 2017 年共做了 3 次深度訪談（Table 1）。在 2015 年的調查中，拜會行政院農業委員會水土保持局，進行與「農舍」轉用制度相關的訪談調查與資料蒐集。2016 年的調查，也同樣在水土保持局，進一步就「農舍」轉用制度相關內容的同時，也到南投縣現地確認已轉用為「農舍」的農地現況。之後並更進一步拜會行政院農業委員會企劃處，就土地利用計畫制度與農地轉用的許可等程序議題進行了解。2017 年的調查，承蒙國立政治大學地政學系教授顏愛靜老師的協助，請教了農地轉用的現狀與課題。從上述的調查結果，本研究彙整了台灣的農地制度，特別是走向「農舍」發展的轉用制度及其問題，並與日本的農地制度加以比較研究。

3. 台灣的農地制度

3.1 台灣的土地利用分區

首先整理在台灣既存的土地使用分區制度*2。台灣在 1939 年制定了「都市計畫法」，是為管理都市計畫範圍內的土地利用。其後 1974 年訂定「區域計畫法」，將全國國土區分為屬都市計畫區域的「都市土地」與都市土地以外的「非都市土地」。其中，又進一步將「非都市土地」劃定為①特定農業區，②一般農業區，③工業區，④鄉村區，⑤森林區，⑥山坡地保育區（傾斜地保護區域），⑦風景區，⑧國家公園區，⑨河川區，⑩海域區，⑪其他使用區或特定專用區等使用分區（「區域計畫法施行細則」第 11 條）。其中①特定農業區係指「優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經

Table 1 訪談調查的時間與內容
Period and targets of investigation

時間	內容
2015.12.11	·與「農舍」轉用制度相關的訪談調查，資料蒐集（對象：行政院農業委員會水土保持局）
2016.7.25 ~26	·增補與「農舍」轉用制度相關的訪談調查（對象：行政院農業委員會水土保持局） ·現地確認已轉用為「農舍」的農地（南投縣） ·與土地利用計畫制度與農地轉用的許可等程序議題相關的訪談調查（對象：行政院農業委員會企劃處）
2017.9.26	·與農地轉用的現況與課相關題的訪談調查（國立政治大學地政學系教授顏愛靜老師）

*2 不過，台灣在 2016 年 1 月公布了「國土計畫法」，2018 年內預計使用新的土地使用分區方式。

會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者」，而②一般農業區則係指「特定農業區以外供農業使用之土地」。特定農業區與一般農業區相比，在維護修整場圃與稅制方面等較易獲得優惠措施，但地目變更則有嚴格限制。

3.2 台灣農業用地的定義與實際情況

台灣的使用地類別中，用於農業生產的土地為「農業用地」（在台灣統計資料中譯作 Agricultural land）。根據「農業發展條例」（1973 年制定，相當於日本的「糧食，農業，農村基本法」）第 3 條第 10 項，農業用地的定義是指在非都市土地或都市土地「農業區」，「保護區」*3範圍內，用於 Table 2 所示用途的土地。從 Table 2 可知台灣的農業用地並不只是相當於日本農地*4的土地，而是以與農業經營不可分離的農舍為首，涵蓋了森林、農業用設施、農路等各式各樣的用途。

根據行政院農業委員會為在 2017 年 9 月公布的「全國農業及農地資源盤查結果」（Table 3），2017 年台灣的農業用地面積為 277.2 萬公頃，62%的使用類型為「林業」。「農糧作物」僅不過 54.0 萬公頃（19%）而已。另一方面，農業用地的 3%歸類為道路、水路，5%為不可生產農地。根據 Table 3 不可生產農地的使用類型牽涉多方面，由此可知農業用地許可用途（Table 2）可做更廣泛的詮釋。

3.3 台灣農牧用地的定義與實際情況

非都市土地的農地，稱為「農牧用地」（在統計資料上，譯作 Cultivation or raising livestock land）。依照「非都市土地使用管制規則」第 6 條附表，「農牧用地」與「林業用地」與「養殖用地」等雖會另做區分，但與 3.2 中所述的農業用地同樣都包含了農舍等的不可生產農地。根據內政部統計年報（非都市土地使用分區編定），2016 年的農牧用地為 81.8 萬公頃（非都市土地面積的 27.3%），位於山坡地保育區有 30.1 萬公頃（36.8%），特定農業區有 27.0 萬公頃（33.0%），一般農業區則有 17.5 萬公頃（21.4%）（Fig. 2）。

Table 2 台灣農業用地的許可用途
Permitted usage of agricultural land in Taiwan

(1) 農作，森林，養殖，畜牧等
(2) 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，排水設施等
(3) 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，集貨場，檢驗場等

*3 以國土保安，水土保持，維護天然資源與保護環境及生態功能為優先的區域。

*4 依據「農業法」第 2 條第 1 項，規定「供耕作目的的土地」。建築物的建造，以農地所有權人所利用未達 200 平方公尺的農業設施為限，是有其可行性。

Table 3 台灣農業用地的使用類型面積（2017 年）
Area by usages of agricultural land in Taiwan (2017)

使用類型	面積（萬公頃）	比例
農林水產業	農糧作物	54.0 19%
	養殖魚塭	4.2 2%
	畜牧使用	1.2 —
	林業使用	173.0 62%
	休閒農場	0.1 —
	農村再生設施	0.0 —
	農水路使用	2.9 1%
	潛在可供農業使用	21.3 8%
道 水 路	道路或道路設施 （含停車場）	2.1 1%
	河川或水利設施	4.9 2%
不可生產農地	農舍	0.7 —
	住宅	1.4 1%
	疑似工廠	1.7 1%
	商場或餐廳	0.4 —
	殯葬設施	0.6 —
	宗教寺廟	0.3 —
	公共或公用設施	0.5 —
	土石採取或堆置	0.2 —
	遊憩設施	0.3 —
	其他使用	7.3 3%
合計	277.2	100%

資料來源：「全國農業及農地資源盤查結果」（行政院農業委員會，2017）

說明：面積採四捨五入法計算至小數點以下第一位為止，因而會有「0.0」情況。比例採小數點以後四捨五入，未滿 1%的項目以「—」表示，因此「合計」與各項目的加總數值不同。

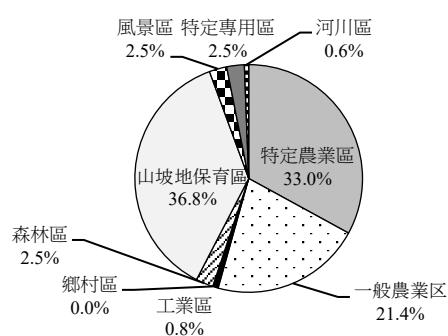


Fig. 2 依區域別農牧用地面積比例

Ratio of cultivation or raising livestock land by zoning area in Taiwan

4. 台灣的農地轉用制度

4.1 兩種轉用方式

在台灣進行合法的農地轉用有兩種方法。第一種是變更農業用地的地目，第二種是在農業用地所認可的使用用途範圍內，變更使用類型。其中，前者指的是將地目從農業用地變

更為建築用地等。而後者如 Table 2 與 3 呈現，指的是地目依舊為農業用地，在農業用地所許可的使用用途範圍內，加以利用道路、水路以及不可生產農地。

然而，在台灣的農地重劃是僅將農地視為農地來進行整備。如果是農地變更為住宅用地等的情況，則適用農村社區土地重劃方式，變更適用範圍內的農地地目後，再進行住宅用地的整備。換言之，在台灣並沒有類似日本的土地改良制度，即以土地改良為契機，將農地轉換為非農業用地，從農地創造出非農業用地的方法。

4.2 透過地目變更取得農地轉用許可的規定

首先詳細探究以地目變更方式進行農地轉用的情況。若要變更農業用地的地目，是以不會對農業生產環境造成不良影響為前提*5，且必須事前徵得主管機關的同意（「農業發展條例」第 10 條）。同意基準是根據行政院農業委員會訂定的「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」。申請許可的規定，依照都市土地與非都市土地各不相同。

首先，若為都市土地的「農業區」，農業用地的地目變更與「農業區」的區位變更意義相同。因此，農地所有權人無法以單一筆個別申請變更。想要變更地目時，必須是集團化一定規模（根據訪談調查一般是指 1 公頃以上程度的規模）的農地，才能申請「農業區」的區位變更。許可機關為縣市政府層級的都市計畫主管機關（例如都市發展局等），且必須符合「都市計畫農業區變更使用審議規範」第 2 項所列的土地條件。如區位變更經同意後，將進行必要的市地重劃。此一情況下，相關基礎設施包含自來水、電力等的費用由土地所有權人負擔。

而在非都市土地的情況，農業用地的所有權人能以單一筆土地申請地目變更。30 公頃以下者，由縣市層級的行政機關審查申請內容，且徵收規費後核准同意（「非都市土地使用管制規則」第 28 條）。超過 30 公頃者，必須徵得內政部（主管全國土地的政府機關）的許可。具體的同意標準，規定在「非都市土地使用管制規則」第 3 章「土地使用分區變更」與第 4 章「使用地變更編定」。

從訪談行政院農業委員會企畫處中得知，在台灣的農地地目變更一直有著嚴格的規定，除了政府主導的開發案外，個人要取得許可是極為困難的事。

4.3 透過地目變更的農地轉用現狀

非都市土地的農牧用地，其地目變更面積的變化如 Fig. 3 所示。在台灣，1993 年高速鐵路建設計畫在立法院（相當於

日本國會）通過，其後歷經幾番波折，2000 年正式興建，2007 年通車。隨著此項工程的展開，相當多的農牧用地因而轉用為交用地，特定目的事業用地，預備用地（涵蓋在 Fig. 3 中的「其他」）等。另一方面，近年農地變更為建設用地（甲，乙，丙，丁種）的土地轉用，正以 1 年 100 公頃左右的速度在改變，2016 年已是 92.9 公頃（相當於農牧用地面積的 0.01%）。

5. 透過興建農舍的農地轉用

5.1 興建農舍相關的法規制度

5.1.1 農業政策下的農舍定位

台灣近年在經濟成長背景下，農地所有權人違法變更農地的使用用途變成了社會問題。因此，2000 年「農業發展條例」修正，從「農地農有（農地為農家擁有）」政策調整為「農地農用（農地用於農業）」政策（行政院農業委員會，2008）。具體來說，原限定於農家的農地的取得也開放給非農家，即個人開始能自由地取得農地。這是為了使新加入從事農業者能取得農地，並活絡農業的措施。

另一方面，由於法規的修正，面積 0.25 公頃以上單一筆地號的部分農地可興建農舍也有了明文規定。另外，除了一般農舍（獨幢建築）外，20 位以上的農地所有權人整併各自土地，可共同在 1 公頃以上的農業用地興建農舍，得以整體規劃興建集合住宅類型的「集村農舍」（官方英文版的「農業發展條例」譯作 concentrated townhouse，如 Fig. 4 例子）也開始有明文規定。根據訪談，引進集村農舍的目的是為了使保護農地與提供住宅得以兩者兼顧，同時藉由將農舍用地集中在同一區的方式，也有抑制連動農舍興建時所需的公共設施投資的作用。



右邊的建築物同時附設咖啡館（拍攝於南投市）

Fig. 4 集村農舍實例

Example of concentrated townhouse

*5 具體內容規定於「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第 5 至 11 條。

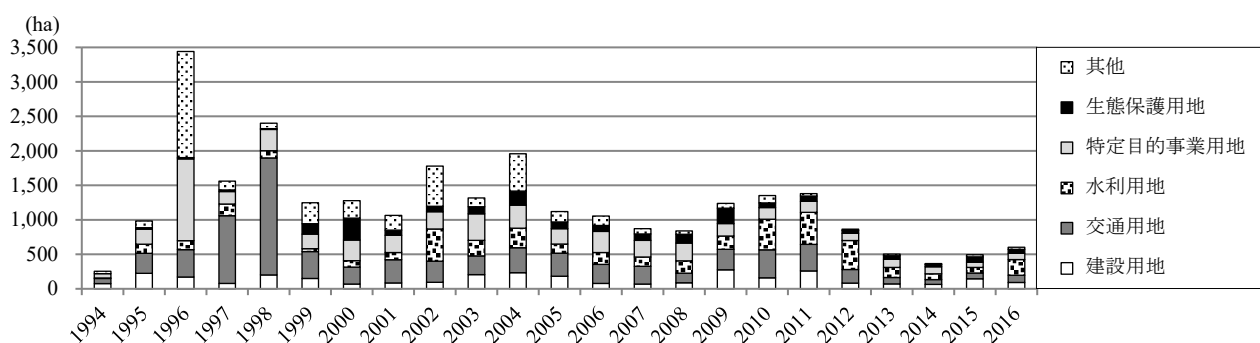


Fig. 3 農牧用地地目變更的農地轉用面積之變遷

Transition of area converted from livestock land by zoning area into another classification of land category

同時，興建農舍改為透過申請取得許可的方式（核定許可的主管機關為直轄市，縣或市的地方政府，以下簡稱「地方政府」）。在「農業發展條例」第 18 條第 5 項中，揭示可興建農舍者等的規定，到 2001 年則是制定了將其進一步具體化的「農業用地興建農舍辦法」（在農業用地有關興建農舍的相關辦法，以下簡稱「農舍辦法」）。「農舍辦法」歷經 5 次的修正以強化法規規制，而 2018 年 2 月此一時間點的「農舍辦法」正是 2015 年修正發布後的規定。

5.1.2 准許興建農舍的區域

在 Table 4 中依照使用分區，呈現可以興建農舍的農業用地區分（「農舍辦法」第 5 條）。但在任何一個使用分區的水利用地，生態保護用地，國土保安用地或林業用地，以及違反土地使用管制規定者的土地，都不得申請興建農舍。依照 Table 4，在非都市土地中的特定農業區，工業區，部分森林區，以及河川區不得申請興建集村農舍。2001 年訂定辦法當時，並無針對集村農舍有不可建設分區規定，集村農舍與一般農舍適用相同的規定。但集村農舍除了走向商品化與農業全然無關的住宅開發樣貌（吳，2016）外，也常有違章建築的情形。因此，行政院農業委員會在 2010 年 10 月 15 日公告以不得於優良農地的特定農業區興建集村農舍為主旨的解釋令（行政院農業委員會令農水保字第 0991875738 號）。更進一步地，在 2013 年農舍辦法修正中，包含特定農業區在內，增訂了興建集村農舍不可申請興建區域等條款（黃，2013）。

5.1.3 准許興建農舍的對象

申請興建農舍者，必須符合兩種條件。第一，申請者必須是農民。能夠申請興建農舍的農民意指①為農民健康保險或全民健康保險第 3 類被保險人（適用農會，水利會，漁會會員的健康保險），抑或②其他從事農業生產者（藉由農產品販賣證明文件等能夠證明從業事實者）（「農舍辦法」第 3-1 條）。申請者資格，由地方政府主管機關的專責人員會同專家，學者會勘後認定。這些規定在該辦法施行當時（2001 年）

Table 4 按使用分區區分可否申請興建農舍

Availability of farmhouse and townhouse construction in zoning areas			
使用分區		一般農舍	集村農舍
都市土地	農業區	○	○
	保護區	○	×
非都市土地	特定農業區	○	×
	一般農業區	○	○
工業區		×	×
鄉村區		○	○
森林區		養殖用地×	養殖用地，農牧用地×
山坡地保育區		○	○
風景區		○	○
特定專用區		○	○
河川區		×	×

並不存在，但面臨到與農業生產毫無關聯的農舍與日俱增，便在 2015 年修法時加以增訂。

但是，由地方政府經手的農民資格審認是相當寬鬆的，是流於形式上的審查，對於是否正在從事直接農業生產的認定並不確實，因而被批評要取得興建農舍資格是相當容易（王，黃，2015）。依據行政院農業委員會水土保持局的調查，2008～2013 年當中申請農舍興建的申請人當中，前述第 3 類被保險人資格的申請者僅有 38.8%。

第二，必須符合 Table 5 中的資格條件（「農舍辦法」第 2 條）。在第 5 項雖然規定了「農舍之興建並不得影響農業生產環境及農村發展」，但影響的評估方法十分模糊，因而也出現了認為地方政府的核可亦頗為寬鬆的批評（吳，2016）。

5.1.4 准許興建農舍的土地條件

根據「農舍辦法」第 9 條的規定，農舍用地面積不得超過該農業用地面積 10%。又，扣除農舍用地面積後，供農業生產使用部分之農業經營用地應為完整區塊，且其面積不得低於該農業用地面積 90%。但是，在合法許可範圍內興建了小規模的農舍後，卻常見大規模增建違法狀態的案例（蕭，

Table 5 興建農舍的農民應符合的條件
Licensing requirement for farmhouse and townhouse construction

1.	年滿二十歲或未滿二十歲已結婚者。
2.	申請人之戶籍所在地及其農業用地，須在同一直轄市、縣（市）內，且其土地取得及戶籍登記均應滿二年者。但參加興建集村農舍建築物坐落之農業用地，不受土地取得應滿二年之限制。
3.	申請興建農舍之該筆農業用地面積不得小於零點二五公頃，但參加興建集村農舍及於離島地區興建農舍者，不在此限。
4.	申請人無自用農舍者。申請人已領有個別農舍或集村農舍建造執照者，視為已有自用農舍。但該建造執照屬尚未開工且已撤銷或原申請案件重新申請者，不在此限。
5.	申請人為該農業用地之所有權人，且該農業用地應確供農業使用及屬未經申請興建農舍者；該農舍之興建並不得影響農業生產環境及農村發展。

2016)。

因此，2015 年「農舍辦法」修正以來，決定進行嚴格審認申請內容。具體來說，首先是伴隨興建農舍時對農地周邊的道路建設，排水，日照是否有連帶關係的影響，規定申請者必須提出（農舍經營計畫書）。由地方政府主管機關的專責人員會同專家，學者審查，針對興建農舍是否對農業生產環境與農業發展等造成不良影響進行了更嚴密地審查。

5.1.5 能夠購置農舍的對象

台灣自 2000 年「農業發展條例」修正以來，任何人都能自由購買農地，已興建農舍的農業用地同樣地也是非農民的任何人都能自由地購買。但，農舍興建後的 5 年內，原則上禁止移轉其所有權（「農業發展條例」第 18 條）。

為了限制農舍所有權人與使用者為農家以及必須是農業上所使用用途 2015 年 9 月 3 日行政院農業委員會提出了「農業發展條例」第 18 條之 1 修正草案的增訂。在該修正草案中，主張移轉農舍與其坐落用地，得以承受人應為「農民」，其資格為參加農民健康保險或全民健康保險第 3 類被保險人，抑或實際從事農業生產已滿 1 年以上者（須附相關證明文件）等意見。但該修正草案遭立法院否決，因而現在可承受農舍移轉者仍無限制，換句話說，仍維持農舍與其坐落地（農業用地）興建後滿 5 年得以自由買賣的狀態。

筆者於 2015 年 12 月 11 日與行政院農業委員會水土保持局進行訪談，根據該局提供的資料（農業用地興建農舍辦法修法說明）（2015 年製作），承受農舍移轉者當中，具備「農民」資格的人不超過 6.7%，農舍的購買或借貸人，非農家者佔了大多數。

5.1.6 土地稅

在台灣，與農業用地有關的稅金稱為「田賦」。即使興建

農舍，經由主管機關核定，判斷該農舍供作農業利用且屬與農業經營不可分離的狀態，則徵收田賦。但依據「土地稅法」第 27 條之 1 以及行政院行政命令第 19365 號，自 1987 年起停徵田賦。因此，進行調查的 2017 年時點，農業用地本身無關乎農舍的有無，並不會被課徵地價稅。當農舍作為住宅或用作與農業經營無相關用途時，甚或屬違法建造情形，則會按照自用住宅地的稅率課徵地價稅。

5.1.7 對非法農舍的罰則

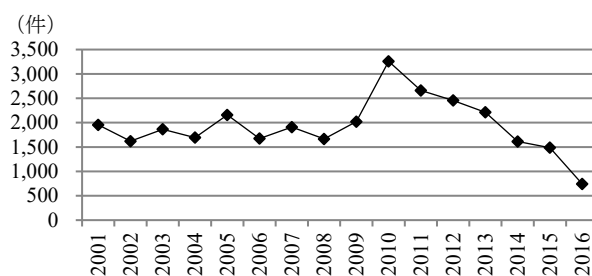
地方政府必須邀集相關局處與專家學者組成稽查團隊，負有定期查核非法農舍的舉發的義務。命令非法農舍加以改善，若限期內並無改正，則採以拆除農舍或處以罰鍰等辦法。根據與水土保持局訪談的結果，幾乎少有強制拆除的方式，大多數情況都是課以罰鍰。罰款金額一次為 6 萬至 30 萬元（約日幣 23 萬至 123 萬元）。若一定期限內違法狀態沒有改正，縣市政府則可連續進行裁罰。但要課以多少次的罰金，抑或命令其強制拆除等的行政判斷，將會根據縣市政府主管機關的判斷與來自政治人物施壓等情況而有所差異，結果多半是僅課以一次的罰鍰。

5.2 透過興建農舍的農地轉用現狀

5.2.1 農舍興建件數的推估

農舍興建件數的數量變化如 Fig. 5 所示。興建件數從發布施行「農舍辦法」的 2001 年以來至 2009 年間，每年以 1,500 至 2,200 件規模進展，到 2010 年激增為 1 年 3,258 件。而根據農業委員會的公告（發布日期為 10 月 15 日），2010 年正是實際上禁止在特定農業區內興建集村農舍的年度。2011 年以來，由於受到 2013 年與 2015 年「農舍辦法」修正的法規上的強化，而有減少的傾向，在 2016 年的興建件數為 1 年 742 件。

另外，觀察以縣市為單位觀察農舍興建件數的數量變化，2006 至 2008 年左右，興建件數較多的縣市為苗栗縣，新竹



說明：2001 至 2004 年為水土保持局提供之數據，2005 至 2016 年擷取建築物建造執照統計「營建統計月報表」（內政部營建署）數據製成。

Fig. 5 農舍興建件數的變化

Transition of constructed farmhouse and townhouse number

縣，宜蘭縣與桃園縣等，很明顯地其共同特徵皆為位處台北市周邊。此一時期正值高鐵通車元年（2007 年）的前後。到了 2010 年時，宜蘭縣，苗栗縣，而南投縣的興建件數也急速增加中，這帶動了台灣整體建築建造數量的增長。在僅次於此的 2011 年，高雄市的興建數也急速成長，但自此之後，無論哪一縣市的建築建造數量都在減少。

接著，Fig. 6 呈現的是 2000 年至 2014 年 3 月農舍興建件數依使用分區的比例，根據此圖，在特定農業區的興建件數佔了 50.3%，由此可知多半農舍都建設在優良農地上。

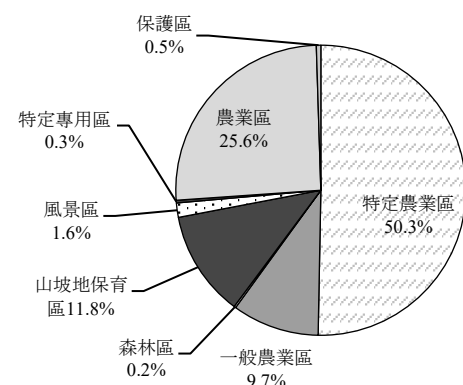
5.2.2 興建農舍的總樓地板面積

在 2016 年 1 年內新建農舍總樓地板面積（在台灣的統計資料譯作 total floor area）為 21.9 公頃（內政部營建署「營建統計月報」）。如 4.3 所述，透過農牧用地的地目變更為建設用地（甲，乙，丙，丁種）的面積，在 2016 年為 92.9 公頃。該數值由於限定在非都市土地，雖無法進行單純的比較，但農舍興建面積透過農地地目變更為建設用地的面積佔了 24%，由此可知農舍已是轉用為住宅用地的主要方法之一。

5.2.3 每間新建農舍的總樓地板面積與興建費用

每 1 間新建農舍的總樓地板面積與興建費用如 Fig. 7 所示。2007 年以前，總樓地板面積比 250 平方公尺大許多，建設費用也在 160 萬元（約 600 萬元日幣）以上，興建大型農舍是當時的趨勢。但到了 2008 至 2010 年，興建費用則大幅下降為 50 萬元左右。在此背景下，這段時期興建件數較多在南投縣，苗栗縣，宜蘭縣，平均建造費用較低。

然而，自 2010 年以來，興建件數有減少的趨勢，總樓地板面積與興建費用則同時有微幅增加的趨勢。近幾年，隨著農家經濟能力的提升，除了建設因應居住需求而具備大規模空間的豪華農舍（Fig. 8）外（蕭，2016），建造商業型態的集村農舍也相當多。



資料：由水土保持局提供

Fig. 6 農舍興建件數依使用分區的比例（2000 年至 2014 年 3 月）
Ratio of constructed farmhouse and townhouse number by zoning area, 2000-2014.3

5.2.4 透過農舍造成都市蔓延的實際情況

在此，筆者注意到的是 2016 年農舍興建數最多的宜蘭縣（位處台北市的東南方）。根據 2017 年「全國農業及農地資源盤查結果」（行政院農業委員會），2017 年宜蘭縣的農業用地當中，平地範圍（與山坡地範圍做大致區別）供農作物生產的面積為 15,009 公頃，期中該農地做為農舍的面積則是 925 公頃。

Fig. 9 呈現的是位於宜蘭縣宜蘭市中心的農舍建設用地分布情況。從此圖來看，位於長條狀且已重劃的農地中，隨機分佈著轉用的農舍用地，由此可知農地的集中狀況大幅地降低。位於 Fig. 9 範圍的農業土地使用分區情形以 Fig. 10 表示。Fig. 9 所呈現的區域，除了市中心周圍一部分的農業用地外，大多數皆屬優良農地的特定農業區。

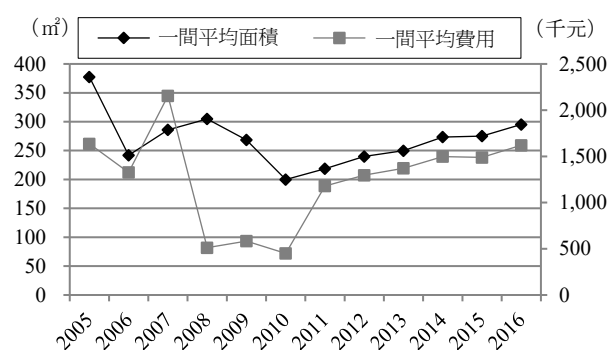


Fig. 7 平均 1 間農舍的用地面積以及建設費用
Mean of total floor area and construction expenditure by a constructed farmhouse and townhouse



照片中的建築物全為農舍（拍攝於南投市）

Fig. 8 農舍實例
Example of individual farmhouses

5.2.5 非法農舍

依據 2015 年 12 月 11 日訪談所獲的資料「農業用地興建農舍辦法修法說明」（行政院農業委員會水土保持局於 2015 年頒佈），針對 2013 年以來抽樣調查已建造的 260 件農舍中有 72% 的比例中，即 188 件屬非法興建。根據此一調查，違法情事以混凝土與柏油鋪設的道路與停車場整修為最多（28%），其次為整備未申請或與農業無相關的設施（20%），再者包括荒廢等未使用（19%）的比例也相當多。如 Fig. 11 所示，蓋好的農舍多半是大規模且豪華的建築，也有從事與農業無關的商業目的（Fig. 11 為餐廳）的情形，反映出對非法農舍的取締並無徹底落實的現狀。

而連接農舍的公共道路，灌溉溝渠，電力等由公部門負責維修。另一方面，為了連接外圍設施，坐落用地的道路，排水路，則是要求地主負起整備完善的責任。但透過訪談得知，非法興建的農舍會有擅自從電線接通電力，或把地下水當作

自來水使用，抑或讓生活污水隨意排放等行為。

根據訪談結果，農地的非法使用，並不限於違法農舍，最多的情況是違章工廠。近年政府進行加強取締，立即拆除違章工廠，或採取強制執行斷水斷電等措施。另外，為了發現農地的非法使用，農業委員會近年也開發了適用智慧型手機的應用程式，整合了一般民眾可透過照片通報的系統。2016 年更訂定了「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」，也創設了一個一般市民向縣市政府檢舉非法農舍時，得以支付獎金的制度。

6. 研究分析

6.1 位處優良農地的農舍建造與都市蔓延現象

在台灣，透過地目變更的農地轉用受到嚴格地限制，因此在非都市土地當中，農牧用地轉為建設用地的面積僅為

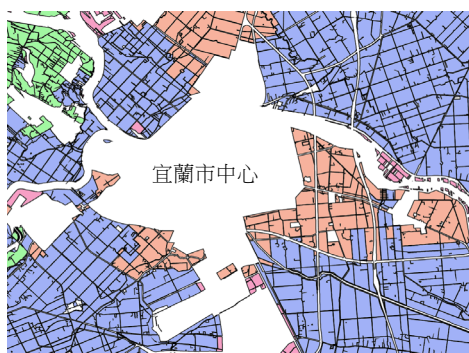


引用：全國農業及農地資源盤查結果（Web GIS）
綠：農業用地的「農產物」，黃：農業用地的「農舍」



引用：Google Earth（2016）
此張為左圖長方形區塊的空照圖

Fig. 9 位於宜蘭縣市中心的農舍建設用地分布情況
Distribution of farmhouse and townhouse in center area of Yilan County



【凡例】■：特定農業區，■：一般農業區，■：都市計畫區，■：其他非都市土地

資料：行政院農業委員會提供資料（GIS 資料）

Fig. 10 位於宜蘭縣市中心範圍的農業用地分區
Zoning of agricultural land in center area of Yilan County



（拍攝於南投縣）

Fig. 11 非法農舍實例（西式餐廳）
Example of illegal farmhouse（Western style restaurant）

0.01%。以此一數值與日本現狀做比較，2014 年度日本農地轉用面積為 1.5 萬公頃，相當於農地面積的 0.33%（農林水產省「土地管理情報分析調查」）。由於台灣的數值僅以非都市土地為對象，不能如此單純地相比較，但應該可以說台灣透過地目變更的農地轉用面積比例比日本要少。

但是，在農業用地的使用用途範圍中，建造農舍是可行的，因此可知透過興建農舍的轉用面積，即相當於藉由地目變更為建設用地的轉用面積為 24%。

在台灣，優良農地被區劃為特定農業區，透過地目變更的農地轉用尤其受到嚴格地限制。但在特定農業區，現在要興建一般農舍也是有其可能性，甚至是興建集村農舍也到 2010 年 10 月也是可行的。開放在農地上興建農舍的結果，就是有一半的農舍都興建在特定農業區中。在張（2007）的研究中也指出，透過農地整備工作進而改善農業土地與交通等環境條件，但也同時增加了特定農業區中變更農地的使用用途的機會。然而即使是日本，由於農地整備完成的農地符合大面積整地重劃，農業用道路拓寬與直線道路設計，區劃農地短邊鄰接道路等 3 項條件，也被指出容易導致土地被轉用情形的發生（有田，1989）。

在台灣，准許透過農舍在農地轉用背景在於，從歷史因素來看，農舍原來在農業生產上就一直被認為是不可或缺的設施，此外，也有伴隨因應經濟發展中對住宅用地的需求，以及試圖改善惡化的農村居住環境等理由。但是，農業用地所有權人基本上除了在自己的所有地內興建個別農舍外，由於建造以集約農舍用地作為目的之一的集村農舍亦有其限制性，因而造成農舍用地不密集集聚，住宅用地無秩序地在農地上散布擴展的狀態。特別在都市周圍，可以看得到因為農地集中性下降等導致農業生產環境的惡化。

換言之，農舍在台灣的優良農地中擴展第一個原因在於，起初在農業用地上所許可的使用用途很廣泛，但有助於農業生產的農地保護制度卻無法發揮作用。

另外，在日本，依照「農地法」的農地轉用辦法，是鑑於農地優良性的一筆土地管理制度，而轉用後使用用途的規制，則是依存在「都市計畫法」的規定內容。農地轉用的抑制力是透過限制農地以及轉用後農地上能夠興建的建築物，因而衍生出形成「建築不自由」（例如高橋，2001）的狀態。藉由妥適的土地利用計畫，農地與由農地轉用後土地能依照農地制度主導式地限制其可能的開發目的，農地制度及土地利用計畫在抑制農地轉用上是相當重要（武山等，2018）。

6.2 農地的權利移轉規定

農舍在台灣的優良農地中擴展的第二個原因，透過 2000 年「農業發展條例」的法條修正，撤銷農地權利移轉規定，

而使全部有意願的人可以自由買賣取得農地的結果。在第一個原因即農業用地的多樣性使用用途上，再加上權利移轉無限制的第二個原因，因此在台灣農業用地被當成面積寬敞且便宜的住宅用地交易買賣，形成顯著的農地商品化現象。近年由於法規的強化，雖農舍興建件數有下降趨勢，但資料得出每件建設面積與建設費用有增加傾向，也可見農舍成為豪華建築物的情形。農業用地的價格暴漲，因此也發生原本可取得農地的新加入農民變成無法購買農地的事態。

應對此一情況，行政院農業委員會曾草擬限於可建造農舍的土地權利移轉辦法中，買賣所有權人須為「農民」的資格，試圖阻止農業用地作為住宅地的買賣。但在現階段卻以失敗告終。

轉而檢視日本的情況，在日本，農地的權利移轉僅限定為農家可行。新加入農民要取得農地時，會被要求製作適當的經營農業計畫以及需經常從事務農工作等，且其最低經營下限面積原則上一般需要 50 公畝以上。但是，與台灣相同地，為了使新加入農民容易加入從事農業，透過 2009 年「農地法」修正，因應地方實情，農業委員會希望減少最小經營面積的最低限度來放寬規定。再者，個人農戶一旦符合新加入農民情況的條件，則①全國皆能透過一般法人進行農地借貸②農地限於農地所有適格法人（符合過半營業額為農業收益，過半的董事為經常從事農業的成員等條件）。但亦有研究指出，隨著這些法規鬆綁，可部分看出企業鑑於藉由農地取得後轉用後價值，從投機炒作土地觀點出發，進而取得農地的趨勢（秋吉，2011）。

從台灣例子可以學習到的是，可以針對積極想從事農業生產的新農民，廣泛地確保新農取得農地的機會，同時必須事前審核新農地取得者是否確實利用該土地進行農業生產，是有其重要性。除此之外，特別針對在權利移轉後的農地上，調整嚴格規定其使用用途及轉用的結構問題，控制掌握以轉用為目的的權利移轉，可以說是必要不可或缺的方式。

然而，在日本，不只是新加入農民，非農家取得農地利用為住宅地等的方法規定於「農地法」第 5 條中。在「農地法」的規定中，農地被分類為農地優良性低的第 2、3 種農地時，且無需依據「都市計畫法」的開發許可，或者透過申請手續取得開發許可，非農家取得農地同時就有轉用的可能性。像這樣，轉用後的農地取得，與農地所有權移轉將分散走向制度化，而不是擁有農地的資格，而是從農地轉用的是非與否的制度設置中，考量因應住宅用地等需求的同時，也能確保優良農地能夠同時被保存下來。

6.3 與農舍建造相關的許可制度之運用體制

農舍在台灣的優良農地中擴展的第三個理由，是與農舍相

關的規定運用體制不完備。

身為中央單位的行政院農業委員會，透過歷經 5 次的「農舍辦法」修正，長期策畫強化與興建農舍相關的法規外，為了限制農舍的所有權人及使用者須為農家，以及用於農業上必要的使用用途，也嘗試進行修正「農業發展條例」（但後者遭到立法院否決）。在訪談行政院農業委員會水土保持局的過程中，該單位似乎透露出對農舍增加的擔憂，可知中央政府將農舍建造導致農業生產力下降視為一大問題。

相對地，涉及興建農舍的許可主管機關為地方政府，對於非法農舍的取締義務是由地方政府負責。但根據訪談得知，不得不說經由這些地方政府發出的申請許可與執行取締的真實情況也有相當多草率的一面，法規制度也並沒有適切地發揮作用。就此點而言，在日本也同樣地，從農用地區域的使用排除條件較具抽象性，藉由行政主管機關的主觀性判斷能較容易地實行排除（福与，1999），因而也有研究指出農地的保護問題並非在於「制度的不完備」，而是「法規執行運用欠缺資訊透明化」（神門，2006）。但在台灣，由於地方政府為因應高度的住宅需求，以企圖活絡振興地方發展，與中央政府以提高糧食自給率為目標而重視保護農地的方向，在態度上便截然不同，一般認為這已與農舍相關的規定抽離脫節。

6.4 非法農舍的取締制度

農舍在台灣的良好農地中擴展的第四個理由，想要指出的是未能活用可以互相監督非法農地轉用的社區在地社群力量。一般普遍認為興建非法農舍的罰鍰，與興建農舍可得到的經濟利益相比，是極為地少，因此無法發揮強大的效力。另外從訪談中得知，即使查獲非法的農地轉用，有些建築物在建造之後，政府要求他們以拆除的方式改正卻是相當困難*6。因此，為了實踐適切的農地保護，透過監強化督制度，日常中確認農地妥善利用與管理狀態是有其必要。

於是，在台灣，善用一般市民的監督之眼，政府也進行適合智慧型手機的應用程式開發進行通報。同時，2016 年對於非法農舍通報者，也引進了給予通報獎金的制度。但是，給予違法情事的漠視土地使用許可權利，終究是地方政府，居民不過是他們的協助者。為了使居民的監督體制發揮作用，設置高額的通報獎金外，需要對每一位居民進行有關保護優

良農地重要性的宣傳與啟發皆是必要不可或缺。

另一方面，在日本，由地方社區代表組成的農業委員會*7在判斷農地的權利移轉與轉用上，擔任實質許可權者角色。緒方（2009）的研究指出，在日本，由於進行農地轉用，申請者會被要求要與農業委員直接對峙，此一程序在農地轉用的抑制力發揮了一定程度上的效能。由於台灣與日本各自有其政治，社會體制與文化上的差異，因而適合各自的取締體制亦有所不同。但，如同棚澤（2003）也曾指出，為了實現農地的妥善利用，無論如何農業聚落的社會規制效力是十分可觀的。地方社區建構對農地保護的地方社會規範。為了實現對優良農地的持續性保護，在建置適當農地制度的同時，必須活用可妥善運用該制度的地方社區力量（農村協力合作力），可以說是甚為理想的。

7. 結論

在台灣，透過不伴隨地目變更而興建的農舍，造成都市化蔓延的現狀已是顯而易見。特別是在優良農地上農舍擴展的現狀，尤其對糧食自給率低的台灣來說，可說是國家層級的問題。在本研究當中，以①農業用地的使用用途廣泛，②農地的權利移轉規定廢止，③與農舍相關的規定配套措施不完備，④未能活用相互監督農地轉用的地方社區力量等 4 點為背景加以彙整分析。尤其在甚至能成為住宅地的農地使用用途多樣的狀態（①）下，再加上形成任何人都能夠自由地取得農地的狀況（②），這可以說是在住宅在農地上擴展的主要原因。

近年，由於農業與農村地區逐漸衰退，對願意加入農業的每個人敞開門戶，試圖活絡農業的趨勢，在台灣與日本兩國間皆是共通可見的。這些相關措施對於同樣是糧食自給率低靡的兩國而言，也都正面臨到國家層級的課題。但是，為了把農地交由新加入農民並讓他們可以妥適運用農地，必須同時強化農地使用用途及轉用等相關的規定，並強化該規定運用體制的話，而農地因被新所有權人轉用的話，最終都無法有帶動保護農地與活絡農業的效果。另外，在運用制度方面，必須透過地方社區的社會性規制效力，以日本農業委員會為首，研擬以農家為主體的地方組織的活性化對策，不但讓合適的法規制度有其可行性，也可以說這是實現保護農地的一道力量。

*6 在日本，非法轉用以及不遵從回復原狀命令時，有處以個人 3 年以下有期徒刑或 300 萬元以下的罰金，法人則為 1 億元罰金的罰則（農地法第 64、67 條）。但儘管如此，在日本的非法轉用依舊不能根除斷絕。根據農林水產省（網頁查詢日期 2018.2.4）的調查，在 2014 年，行政部門新發現的非法轉用 1 年是 3,922 件，1 年面積為 286 公頃/年。其中，被要求回復原狀者 1 年不過 19 件（5 公頃），以追認許可方式處理者 1 年 3,650 件（239 公頃），未有改正情形者 1 年高達 245 件（42 公頃）/年（另外有「其他」）。

*7 日本的農業委員會經過 2015 年農業委員會法修正以後，由公選制改為任命制，或因規定委員數量刪減等因素，而開始有只具形式化組織問題（大西，2015）。從一開始農村就因為人口過少等問題而造成農業委員人數不足，委員一個人必須擔任 100 公頃農地監控的工作，做為「農地的看守者」的農業委員會功能也逐漸的弱化。

謝辭：本研究進行之際，有關台灣的農地轉用制度與相關的社會情勢，承蒙國立政治大學地政學系教授顏愛靜女士詳細地教授。另外，行政院農業委員會水土保持局農村建設組王翔榆先生，農業委員會的諸位相關人員，台灣大學彭立沛副教授，透過資訊與資料的提供給予莫大的協助，謹此一併深表謝意。另外，本研究獲科研費（26304030）的一部分與科研費（17H03890）補助，包含各自成果的一部分。

參考文獻

- 秋吉祐子（2011）：日本の農地制度の課題，國際的視点において，MACRO REVIEW，23(2)，41-48.
- 有田博之（1989）：農村集落の土地利用制御のための白地農用地配置の評価手法，農村計画学会誌，8(3)，9-19.
- 張 采瑜（2007）：台灣農業の構造調整と農地転用問題，日本農業經濟学会論文集，427-434.
- 張 采瑜（2012）：台灣農業における農地転用問題の定量的把握，農業經濟研究，84(3)，172-184.
- 邱 郁筑（2017）：105 年我國糧食供需統計結果，農政與農情，306，86-89.
- 行政院農業委員會（2008）（參照 2018.2.7）：台灣農地改革政策的回顧與展望，（オンライン），入手先<<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=17819>>
- 行政院農業委員會（2017）（參照 2017.10.30）：為確保糧食安全之農地總量，絕無農地大面積解編之情事，（オンライン），入手先<https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=7117&print=Y>
- 福与徳文（1999）：農振法にもとづく土地利用コントロール，日本不動産学会誌，13(4)，34-41.
- 神門善久（2006）：農業廃れて農経太る－農地問題から見えてくるもの－，農業經濟研究，78(2)，100-103.
- 蕭 輔導（2016）：第 5 章 農舍興建與使用，第 1 節 漫談農舍二三事，“謝 哲勝編，農地法律與政策”，元照出版，69-83.
- 黃 秋萍（2013）（參照 2018.2.2）：農業用地興建農舍辦法修正簡介，行政院農業委員會水土保持局，（オンライン），入手先<<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2448189>>
- 黃 琬惠，中山 徹（2011）：台灣の農用地土壤汚染対策に関する研究－東アジアの稲作地域における土壤汚染対策と土地利用について その 2－，日本建築学会技術報告集，17(35)，319-324.
- 糊澤能生（2003）：農地制度と農業集落，法社会学，59，107-124.
- 農林水産省（2015a）（參照 2017.7.5）：食料・農業・農村基本計画の概要，「食料・農業・農村基本計画」，（オンライン），入手先<http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/>
- 農林水産省（2015b）（參照 2017.7.5）：農地の見通しと確保，「食料・農業・農村基本計画」，（オンライン），入手先<http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/>
- 農林水産省（2015c）（參照 2017.7.5）：農用地区域内農地面積の目標について，「農用地等の確保等に関する基本指針」，（オンライン），入手先<http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_sinko/sinko_04.html>
- 農林水産省（2017）（參照 2018.2.4）：台灣の農林水産業概況，（オンライン），入手先<http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_gaikyo/attach/pdf/roc-2.pdf>
- 農林水産省（參照 2018.2.4）：違反転用の是正状況，（オンライン），入手先<http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_tenyo/pdf/ihan.pdf>
- 緒方賢一（2009）：農業委員会の今日的役割－高知県の取り組み事例から－，高知論叢，96，47-82.
- 大西敏夫（2015）：農業委員会制度の変遷と今日における問題状況，經濟理論，382，109-124.
- 高橋寿一（2001）：農地転用論－ドイツにおける農地の計画的保全と都市－，東京大学出版会.
- 武山絵美，谷川沙希，才野友輝（2018）：都市計画法に基づく線引き廃止が農振法・農地法に基づく農地転用に及ぼす影響－愛媛県西条市を事例として－，農業農村工学会論文集，307，I_205-I_215.
- 王 翔榆，黃 秋萍（2015）（參照 2018.2.2）：農業用地興建農舍辦法修正簡介，行政院農業委員會水土保持局，（オンライン），入手先<<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2503776>>
- 文 一智，菊地成朋，竹下輝和（1993）：台灣の農村集落における住環境整備事業施策に関する考察，日本建築学会計画系論文報告集，448，99-110.
- 吳 光平（2016）：第 5 章 農舍興建與使用，第 2 節 主題探討，“謝 哲勝編，農地法律與政策”，元照出版，84-118.
- 行友 弥（2015）：農業委員会制度の見直しについて－「農地の番人」はどこへ向かうのか－，農林金融，68(7)，425-434.

Backgrounds and Present Situation of Agricultural Land Sprawl by Construction of Farmhouse in Taiwan

— Comparative study of Taiwan and Japan —

TAKEYAMA Emi*, WANG Chung-Jung**, KUKI Yasuaki*** and NAKAJIMA Masahiro****

* *Graduate School of Agriculture, Ehime University, 3-5-7 Tarumi, Matsuyama, Ehime 790-8566, JAPAN*

** *Department of Landscape and Architecture, Fu Jen Catholic University, No.510, Zhongzheng Rd., Xinzhuang Dist., New Taipei City 24205, TAIWAN (R.O.C.)*

*** *Graduate School of Environment and Life Science, Okayama University, 3-1-1 Tsushima-naka, Kita-ku, Okayama 700-8530, JAPAN*

**** *Institute of Agriculture, Tokyo University of Agriculture and Technology, 3-5-8 Saiwaicho, Fuchu, Tokyo 183-8509, JAPAN*

Abstract

We conducted the research to clarify the land tenure system and its influence on sprawl of superior agricultural land in Taiwan, by comparison with Japanese system and situation of agricultural land conversion. As results, we found that sprawl in Taiwan is promoted not by conversion of land category from agricultural field into housing site, but by the construction of farm houses on the agricultural field itself. The backgrounds of the latter type of sprawl are followed; 1. multiple usage permitted on legal agricultural field, 2. emancipation of agricultural land to everyone who want to be an agricultural field owner, 3. insufficient operation system and penal regulations, 4. lack of self-imposed control by local community. For sustainable conservation of agricultural field, these are necessary to regulate usage of agricultural field after shifts of ownership to new entry farmer, and to keep and promote the social capital of local community.

Key words : *Land tenure system, Agricultural land conversion, Taiwan, Farmhouse, Transfer of agricultural land ownership*