

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

「考察荷蘭農地管理及鄉村整體規
劃制度」出國報告

服務機關：行政院農業委員會

姓名職稱：唐晨欣技正

派赴國家：荷蘭

出國期間：108年5月13日至108年5月20日

報告日期：108年8月20日

摘 要

荷蘭與臺灣同為國土面積小、人口密度高之國家，荷蘭對於農地採取嚴格的保護和使用限制，農地被賦予糧食生產、環境生態維護、休閒及開發使用之多元功能，為瞭解荷蘭農地管理方式以及鄉村規劃方向，爰藉由考察荷蘭作法，以作為我國研擬國土計畫農業發展地區之規劃方向。

然而荷蘭土地面積雖然和臺灣差不多，但是荷蘭多為平地，與臺灣大多為高山地形不同，因此農業的利用型態也大相逕庭，加上荷蘭土地屬於泥炭地特性，容易有下沉危機，因此，在走訪綠心區域過程中，可以發現，荷蘭對於綠心區域劃設之最初目的，係為保護該區域之生態環境，以避免該區域再有地層下陷之可能性。又，該類土壤種植牧草較不致造成地層下陷，故綠心區域開始種植牧草、飼養乳牛及發展酪農業，至於其他農作物，則嚴格管制不得種植利用。當然，在政府強力保護綠心區域的情形下，農地也自然而然的被保留下來。

此外，荷蘭的土地使用管制非常明確，雖然沒有訂定農地總量管制、沒有農地分級制度，但是農地轉用的管理機制非常嚴格，只有政府才能決定哪些區域可以轉用，一旦劃歸為農地，其轉用的機率極低，如遇有違反土地使用管制者，政府則採取強力的公權力，命其恢復原狀或改善至合法狀態，如果違規者拒不恢復原狀或未完成合法化程序，政府可以強制購買該筆違規土地，收歸為國有。

荷蘭的鄉村規劃，雖然和臺灣一樣，有面臨居住壓力而有可能擴張至農業生產土地，但是荷蘭明確的土地使用使用制度，可以有效控管鄉村地區的建築範圍，讓居住需求集中，不致零星散布於農業生產土地上，再者，荷蘭的鄉村規劃，結合了當地產業及經濟活動，發展出自有特色，讓鄉村遊憩產業更為蓬勃發展，帶動地方經濟，也和農地生產的發展相輔相成。

目 錄

第一章 前言.....	P3
第一節 研習目的及內容.....	P3
第二節 研習人員及行程.....	P4
第二章 荷蘭農地管理及鄉村整體規劃推動情形.....	P7
第一節 荷蘭綠心區域發展情形.....	P7
第二節 荷蘭農地管理情形.....	P14
第三節 荷蘭鄉村規劃情形.....	P18
第三章 心得與建議.....	P22
第一節 心得.....	P22
第二節 建議.....	P25
參考文獻.....	P29
附錄.....	P30

第一章 前言

第一節 研習目的及內容

一、研習目的

荷蘭與我國同為國土面積小、人口密度高之國家，惟荷蘭對於農地之管制措施，雖採一般之使用分區管制，然土地被分派作農地使用之後，即受到嚴格的保護和使用限制，個人不能在農地進行任何違規之開發使用，故減緩了農地流失；另農地被賦予了糧食生產、環境生態維護、休閒及開發使用之多元功能，提高從事農業之收入，以達到避免農地轉用及保護優良農地之目的，故可透過考察，瞭解荷蘭農地管理方式，以作為研擬國土計畫農業發展地區之規劃方向。

又為利劃入國土功能分區之農業發展地區第四類之鄉村地區，得以符合國土空間計畫及管理精神，確保具成長發展潛能、充實生活機能設施，以及提供產業需求空間，達到整體規劃及促進永續發展，有必要建立鄉村整體規劃作業模式，並訂定鄉村之土地使用策略及管理原則，以及預留鄉村成長空間，達到改善鄉村生活、生產及生態環境，建構宜農宜居的優質空間。是以，在國土規劃變革之際，如何透過分區分類之土地使用規劃管制手段，達到以農產業與農村發展需求引導土地合理利用之目的，可透過實地研習方式，借鏡荷蘭作法，作為本國研擬規劃手段之參據。

二、研習內容

- (一) 瞭解荷蘭國土規劃管制措施，如農(鄉)村規劃措施、農地利用政策、農地轉用等機制政策推動過程中是否有執行困難之處、解決對策及推動成效等。

(二) 瞭解荷蘭農地多功能之管制模式，並瞭解荷蘭提高農地與農業價值之作法，以作為我國規劃農地及農產業政策之參考。

(三) 依據上開研習內容，提供我國規劃農業發展地區管制措施之參據。

第二節 研習人員及行程

一、研習人員

本計畫係指派農委會企劃處唐晨欣技正赴荷蘭考察，另外，國立政治大學地政學系劉小蘭教授，因對於國內、外之土地經濟分析、都市及區域經濟學、永續發展、農地資源空間規劃等領域長期深入研究，故於農委會本(108)年度另一項「培育農業高科技人才」計畫經費支應，共同參與本次考察行程及成果彙編相關事宜。

二、研習行程

為執行本項計畫，農委會前已納入「第 18 屆臺荷農業合作會議」討論，又本計畫行程前承蒙本會國際處周曉倩小姐居中協調，並透過荷蘭貿易暨投資辦事處梁心玥小姐及荷蘭農業部 Mrs. Lucie Wassink 協助安排 5/13-5/14 兩日至荷蘭農業部及綠心區域參訪，另，承蒙駐荷蘭代表處經濟組沈建一組長於該兩日協助陪同參訪，使行程安排順利且豐碩。

考察行程除前兩日由荷蘭農業部協助安排外，為瞭解荷蘭農業及鄉村發展之現況，農委會並安排實地走訪庫肯霍夫花園及荷蘭鄉村地區。又，為探究荷蘭國土規劃之進展，並拜訪政府機關 Kadaster Bestuurszaken，以利瞭解目前規劃情形。另，為瞭解荷蘭農地價格與臺灣農地價格之差異，安排拜訪奈梅亨大學 Pr. Krabben,E.vander。行程表詳如表 1：

表 1 行程表

日期	行程	拜訪單位
108.5.13 (星期一)	桃園機場-阿姆斯特丹機場。	-
108.5.14 (星期二)	由荷蘭農業部介紹荷蘭農地空間規劃歷程、綠心區域及其周邊鄉村地區之發展歷史。	荷蘭農業部
	由荷蘭農業部安排拜訪綠心區域內酪農業農家及起司工廠。	
108.5.15 (星期三)	由荷蘭農業部安排拜訪綠心辦公室，並由綠心辦公室進一步說明綠心區域發展緣起及目前綠心區域農業用地之相關政策。	綠心辦公室
	由綠心辦公室安排拜訪綠心區域內實際種植之農夫，以及瞭解綠心區域內農田水利系統之設立。	
108.5.16 (星期四)	實地參觀庫肯霍夫花園，瞭解當地農業發展情形。	-
108.5.17 (星期五)	拜訪荷蘭地政局，瞭解荷蘭國土規劃辦理情形。	荷蘭地政局
	至奈梅亨大學，與農地規劃與管制研究領域之學者(Professor Krabben,E.vander)進行交流。	奈梅亨大學
108.5.18	實地參訪荷蘭鄉村地區，瞭解	-

(星期六)	當地鄉村發展情況。	
108.5.19 (星期日)	回程：阿姆斯特丹機場-桃園機場。	-
108.5.20 (星期一)	抵達臺灣。	-

第二章 荷蘭農地管理及鄉村整體規劃推動情形

第一節 荷蘭綠心區域發展情形

一、綠心區域發展緣起

綠心區域之規劃源自於 1960 年之國土空間計畫，其區域由四大城市阿姆斯特丹、鹿特丹、烏德勒支，以及海牙所包圍，並形成獨特之景觀環境。綠心區域包含了 40 個不同的城市，並有 5 大水系經過，區域內主要作農業使用，其面積共有 18 萬公頃，並有 70 萬名居民居住於此區域。

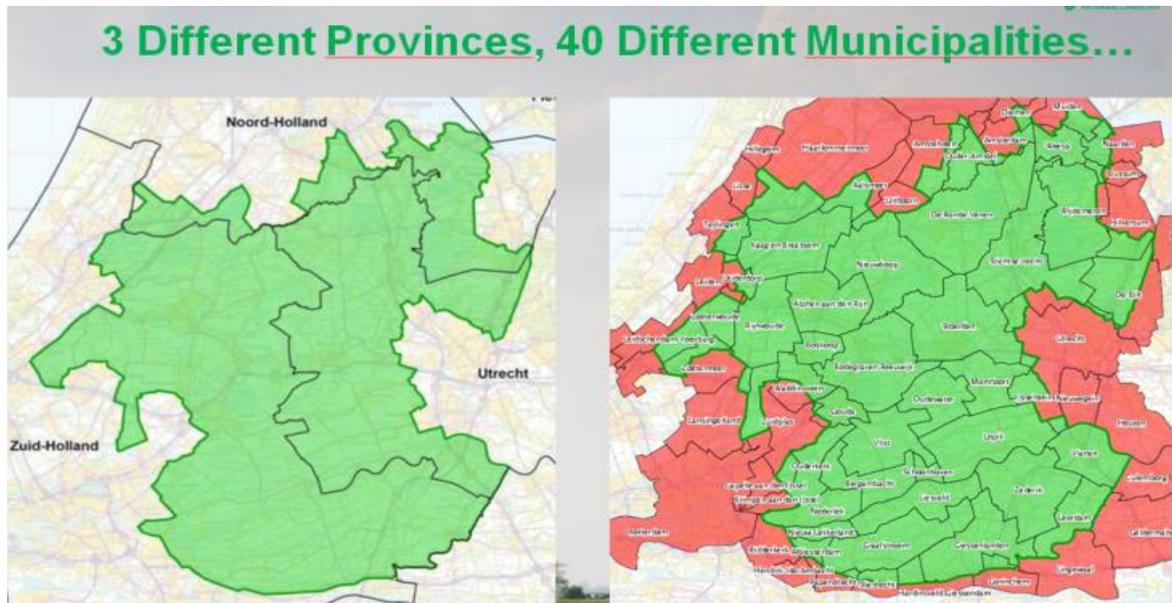


圖 1 綠心區域範圍示意圖

綠心區域空間規劃之進程共分為三階段發展，自 1980 年~1990 年代，係由國家政策主導，並採取保護政策，屬於由上而下之政策指導方向；2000 年~2010 年間，綠心區域的發展，仍是由國家政策主導，然其發展方向由保護政策轉向建立當地農產品品牌，讓「綠心」成為酪農們的共同品牌，並且以維護當地景觀為主要目的；至於 2010 年之後，由於國家將權力下放，讓綠心區域內之居民、農民均可參與政

策決定之過程，故政策之決定，已從由上而下翻轉為由下而上來推動。

二、綠心區域發展之目的

綠心區域地勢低窪，有9成以上之土地面積都在海平面以下，沼澤與湖泊密布，土地大多屬泥炭地，因為這種土壤之特性容易下沉，如果有種植農作物，將會有地層下陷之疑慮，是以，綠心區域劃設之最初目的，係為保護該區域之生態環境，管制其利用、種植行為，以避免該區域再有地層下陷之可能性。又，該種土壤比較適合種植牧草，牧草也較不致造成地層下陷，故綠心區域之農業行為幾乎為種植牧草、飼養乳牛、發展酪農業為主，至於其他農作物，則嚴格管制不得種植利用，防止地層持續下陷。

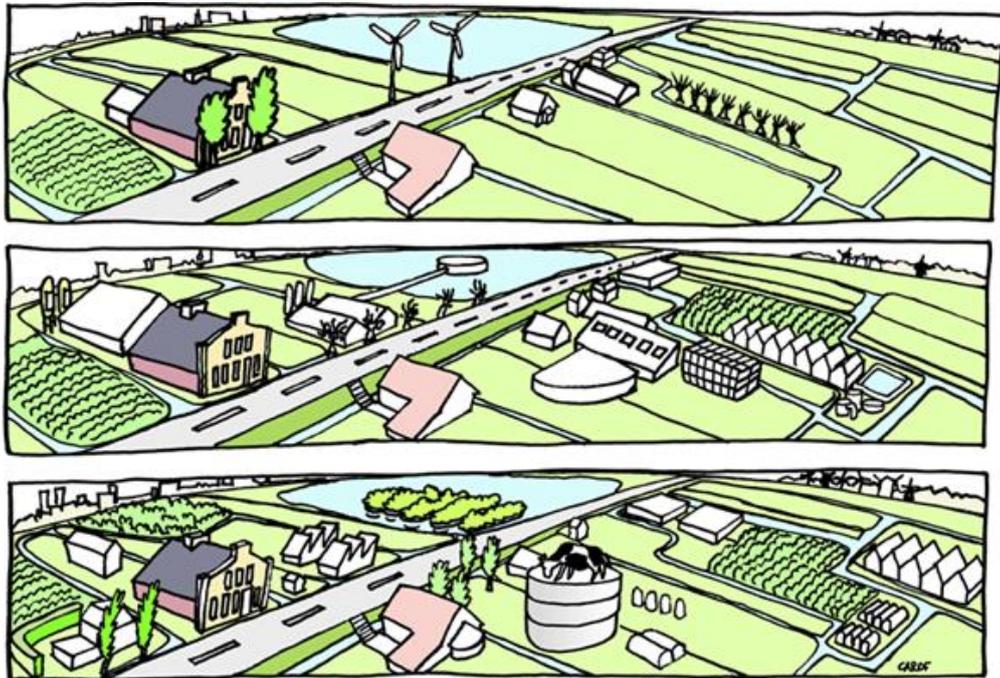


圖 2 綠心區域內環境概況

三、保留綠心區域的理由

(一) 保持綠心區域的景觀

綠心區域自 1950 年起，所設立的目標就是維持當地自然景觀，但是綠心區域仍會有開發壓力，截至 2010 年，綠心週邊已被建築物所包圍，是以，仍需要劃出一定的範圍，讓綠心區域的景觀能夠保留下來。另外，綠心區域自古以來被農田包圍，故保留綠心區域自然景觀的同時，也將農田景觀保留下來。



FUNCTIES EN OPENHEID VERANDEREN, MAAR KARAKTER BLIJFT

圖 3 綠心區域發展進程

(二) 保存綠色空間，打造遊憩環境

綠心區域綠色空間的保留，可以讓週邊城市的居民，有一個遊憩的空間，可以去從事健行、划船、騎腳踏車等休閒活動，休閒區域內餐廳的設立，也成為居民們休息時的好去處，讓城市生活可以找到一個喘息的空間。

(三) 水與地之融合，保持自然生態，讓草地上養牛成為綠心的代名詞

綠心區域是水和地的組成，早期，綠心區域的水域面積並不大，但是由於綠心的土地為泥碳地，每年不斷的下沉，導致土地面積逐年縮小，因此，維持水域與土地的平衡，成為保留綠心的重點之一。

又綠心區域內有許多鳥類棲息地，因此保留綠心區域後，當地的農民或居民，會自發性的保護鳥類，維護棲息地不被破壞，讓鳥類可以有棲息、生存的空間。



圖 4 綠心區域內維護鳥類棲息地

另外，綠心區域內因為泥碳地會逐年下沉的關係，政府規定只能種植牧草及飼養乳牛，因為只有該項農業活動不會有再造成下沉的危機，也因為如此，在草地上養牛，逐漸成為綠心區域的代名詞，綠心內的許多農戶是世代代以養牛為志業(在實際訪問過程中，有農戶 6 代相傳都以從事酪農業為志業)，甚至連下一代都已經準備繼續接班養牛從事酪農業，而且非常自豪農夫的身分，讓綠心內的酪農業一直持續維持下去。



圖 5 綠心區域以酪農業為主要產業

四、綠心區域的經濟活動

(一) 綠心區域之經濟活動分布

由於綠心區域含括「農業生產」區域及「居住活動」區域，因此綠心內的經濟活動很多元，最大宗的經濟活動為零售批發業(22%)，其次為醫療保健業(14%)、工業(11%)，建築工程業及商業各為 8%，農業部門產業僅占綠心區域產業活動的 4.1%，所佔比例極小。但是，由於綠心區域內之管制相當嚴格，維持農業使用之區域與可供建築使用之區域已有界定，作農業使用之區域，不容任意轉用，是以，綠心區域內作農業使用之範圍，仍可透過土地使用管制機制完整的保留下來。

(二) 綠心區域的經濟發展機會

除了發展酪農業外，綠心區域內還有其他經濟活動發展之潛力，如休閒及旅遊產業，即為綠心區域可發展的產業之一，由於綠心係由 4 大城市所圍繞，不論從城市哪個角落出發，都市居民都可以騎著腳踏車就能抵達綠心，不論是散步、野餐、遊憩或者是在鄉村地區的餐廳用餐，都可以達到放鬆的目的，因此，在綠心區域裡面，休閒與遊憩產業，已成為一大商機。此外，在地生產、地產地消，成為都市的後花園，讓都市居民可以享用來自綠心地區的安心、安全食物，亦成

為另一項商機。更甚者，綠心區域期望成為荷蘭農業創新產業的熱點，讓新創農業可以在這個區域扎根萌芽。



圖 6 綠心區域內休閒遊憩活動

(三) 綠心區域的經濟威脅

然而，綠心區域的經濟活動，亦存在著幾項威脅，包括綠心的泥炭地存在著沉降的危機，綠心區域每年以平均一公分的速度下沉，如果政府沒有任何積極作為，綠心很可能就要淹在水中，最終將有可能再也沒有這塊土地的存在，因此，下沉危機成為綠心區域發展經濟的一大隱憂。

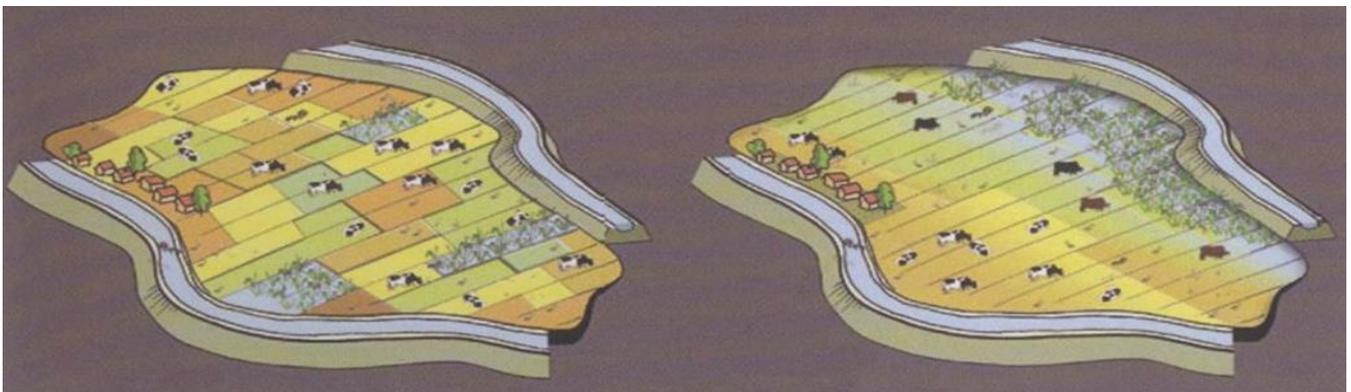


圖 7 綠心區域土地下沉示意圖

此外，由於荷蘭為國際運輸的走廊，具有重要的運輸地位，綠心區域也期望藉由這樣的運輸地位發展商機，但是，綠心幾乎是由水與地組成的區域，且有下沉的危機存在，土地面積逐年縮小中，是否為運輸業的理想位置，存有疑慮，倘綠心區域的運輸位置被其他地區取代，則綠心區域即不再具有位置優勢。

(四) 行政組織的複雜性，造成決策困難

綠心區域內，不同的政策決定，需透過不同的組織或團體討論後才能完成，其中包括綠心區域內的居民、農民、公司、地方政府及水資源管理者，均會參與政策的討論，例如：區內飼養乳牛的相關決策，會由農民與地方政府共同協商決策、遇到區內鳥類保育與水上休閒活動可能發生競合時，就會由居民、水資源管理者、公司、農民、地方政府共同參與討論。由於每一項決定，往往需要協調不同組織團體的意見，故有時會造成決策困難，反而不利綠心區內的經濟活動發展。

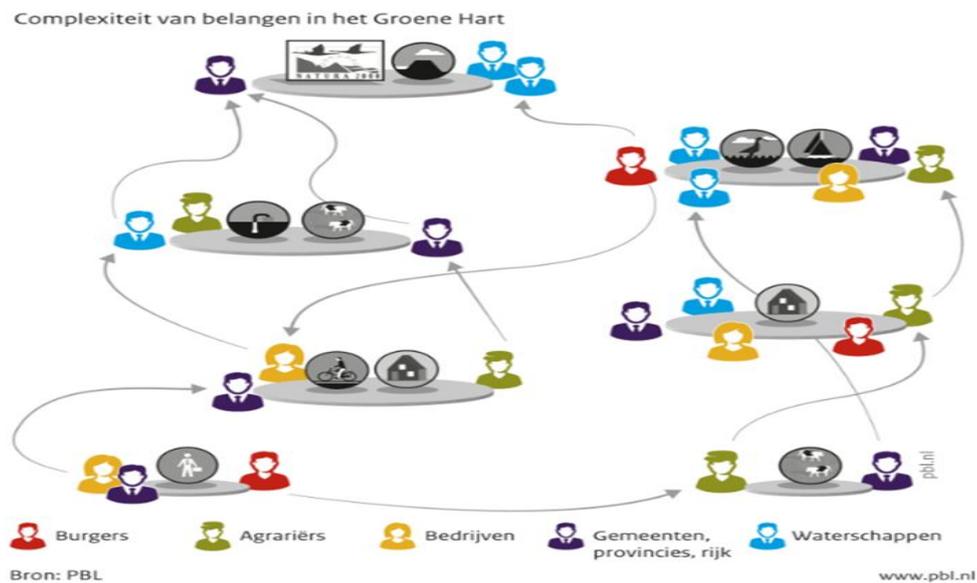


圖 8 綠心區域內不同組織團體協商決策示意圖

第二節 荷蘭農地管理情形

一、荷蘭農業概略

荷蘭農業的發展，有設定短、長期發展目標。短期目標，是講求土地利用的效率性；長期目標而言，荷蘭希望能夠持續維持鄉村發展，又由於鄉村的發展需要有農產業支撐，故維持一定數量的農地發展農產業，成為荷蘭農業一項非常重要的課題。

此外，荷蘭的農夫在推動農產業上扮演非常重要的角色，在農村地區，農夫們會聚集起來成為一個團體，共同推動農地上的相關事務，同時，農夫們也是推動生物多樣性及維護用水品質的重要推手。

二、荷蘭農業的優勢及劣勢

荷蘭農業的優點在於具有高生產效率，而且農夫們具有高教育水準，另外農業區內的基礎設施非常完善，十分有利於從事農產業工作，再加上荷蘭農地區位良好，非常適宜作農業發展使用，這些都是荷蘭農業發展的優勢。

然而，荷蘭農業發展的劣勢與臺灣農業發展的劣勢有個相似的共通點，即在於農夫年齡趨於高齡化，世代交替不易，恐產生斷層，另外，如何讓農業有創新性及永續性，也是荷蘭農業發展時需要面臨挑戰的問題。

三、荷蘭農地保護之重點

荷蘭的土地性質為泥炭地，有逐年下沉之疑慮，導致生物多樣性的減少，也影響鳥類的棲息地，因此荷蘭農地保護的重點，會將焦點放在如何減緩物種棲息地減少等課題，而非把焦點放在提升農業發展，至於如何達到農地保護、維持鳥類、物種棲息地之目標，有賴於農夫和當地居民之相互合作，除了自主的監控管理外，也透過知識的傳遞，讓達到保護農地的目標能夠實現。

四、荷蘭農地管理政策

(一) 荷蘭沒有訂定總量管制、沒有農地分級制度

相較於臺灣訂定農地總量為 74-81 萬公頃之戰略目標，荷蘭並沒有農地訂定總量之控管機制，因為荷蘭的土地使用管制非常嚴格，一旦劃定管制，只能在可建築之區域作建築使用，此外，農地轉用之管理機制非常嚴格，只有政府才能決定哪些區域可以轉用，哪些區域不能轉用，因此土地一旦劃歸為農地，其轉用的機率極低，農地自然而然就被保留下來，自無須再設定農地總量目標。

再者，臺灣的農業用地，為了管制需要，訂定不同的土地使用分區管制，如非都市土地劃有特定農業區、一般農業區、山坡地保育區等、都市土地有都市計畫農業區、保護區，並給予不同的土地使用管制項目，其管制強度也有所區別，例如：特定農業區農業用地，因屬較優良農業生產區域，且政府投入資源相對較多，因此對於該使用分區之土地使用管制相較嚴格。然而，就荷蘭土地使用管制而言，農地就是農地，並無管制強度高低之區分，對於農地的管制全都一視同仁，並無差異。

另外，針對臺灣有訂定糧食自給率需達 40% 之目標，荷蘭亦無訂定糧食自給率的問題，因為歐洲的糧食流通，都是由歐盟控管，所以荷蘭的農產品，大多也透過歐盟調配流通，因此沒有糧食自給率目標值的訂定。

(二) 提升當地農民收入，讓農民自然而然保留農地作農業使用

當農業收入足以讓農民擁有良好的生活品質，農民就會自主性的維護好農地生產環境，也不會讓農地轉作他用。荷蘭的農民們具有高學歷，有完整的知識可以投入農業活動，農民們會積極的找出提高收益的產業及可行方法，例如，我們拜訪綠心區域的兩位農戶，其中一戶，從事酪農業飼養乳牛，所取得的牛乳，會提供給當地的起司工廠，

作為穩定製作起司的來源，讓農產品有通路得以銷售，起司工廠因為得到良好的乳源，可以製作優質的起司產品銷售至各個通路，亦達到提升收益的效果。另一戶農家，也是從事酪農業，除了飼養乳牛外，亦會嘗試試種其他不致造成地層下陷的作物(例如：蔓越莓)，增加農產品的多元化，此外，這名農戶在自有農地上申請興建一棟景觀餐廳，發展多元產業，其目的係希望來到綠心區域遊憩的遊客，能夠有一個放鬆用餐的區域，並且將自產的牛奶、麵包、蔬菜等作成餐點，達到自產自銷的目的，增加自家收入。從訪談中發現，當農民所得越高，農民也越有自信心，並且勇於投資更多現代化的設施，例如：投資設置溫室等，又當農業設施越發精良，則會讓農產品品質更加穩定，連帶農民的收益可以穩定的成長。



圖 9 綠心區域內農家對農地之維護利用行為

在拜訪農戶的過程中，我們也有一個疑慮，在農地上蓋餐廳，如果生意非常好，其他的農戶會不會想跟進也蓋餐廳增加收益？如此一來，可能會造成農地零星利用作非農業使用之情形加多，反而破壞農業生產環境。經農戶說明，首先，如上所述，荷蘭農地管制非常嚴格，如要興建建築物，需經過政府的核准，才能夠興建，因此，要取得政府的興建許可其實就是一道很嚴格的關卡，再者，荷蘭人的個性，是不喜歡和其他人做一樣的事情，也就是說，每個人都希望有自己的產業創新性，這個農戶如果做了餐廳，其他農戶不見得會想要做一樣的事情，而是會想其他的投資項目來發展、增加收益，我們訪問的這名農戶立刻指著綠心區域說，這整個區域內，僅有他這一家餐廳，其他人也沒有想跟進的意願，就是最好的證明。

(三) 農地違規的處理方式

1. 土地管制資訊公開透明

為避免民眾不清楚土地使用管制，而誤買農地作不合於土地使用管制之利用，荷蘭強調土地使用管制的相關資訊應公開透明，讓民眾能得到正確的土地資訊，以避免在購買後才誤觸法令作不符土地使用管制之行為。

2. 稅制運用與環境補貼

另外，稅制的運用，也是荷蘭避免農地違規使用之手段之一，如符合農業使用的土地，荷蘭政府會給予稅賦減免的優惠，讓作農業使用的農民有誘因能夠繼續維持農業使用，這個部分和臺灣為鼓勵農業用地作農業使用，給予稅賦減免優惠方式(包括地價稅改課田賦，移轉時不課徵土地增值稅或免徵遺產稅或贈與稅等，均為臺灣鼓勵農地農用的手段)是類似的。

再者，以綠心區域為例，由於許多地方會有地層下陷之危機，無法作農作使用，因此，政府會補貼農民一定金額，讓農民可以維持該

區域的原始地貌，讓當地環境生態保留下來，不致於再繼續惡化下去。如果農民得到的補貼金額足以平衡該塊農地原作農業使用之產值，農民們收入得到補貼，自然也不會再將該塊農地拿去做其他利用。

3. 政府強制執行公權力

荷蘭農地鮮少有違規事件，如一旦有違規案件發生，政府會命違法者繳交一定金額的罰款，並且要在一定期限內完成相關合法化的程序，如果違規者拒不恢復原狀或未完成合法化程序，政府可以強制購買該筆違規土地，收歸為國有。

另外，最重要的是，政府需有強制的執行力與決心，才能真正的遏止農地違規事件的發生，如果政府沒有拿出公權力確實執行相關裁罰、執行行政處分等手段，也無法遏止農地違規事件的發生，因此，在訪問荷蘭土地使用管制機關官員時，該名官員很明確的提到，荷蘭政府的確非常努力地落實執行公權力，這才是讓荷蘭農地違規案件很少發生的主要原因。

此外，中央政府與地方政府的政策施行需貫徹一致，也是很大的重點之一，荷蘭中央政府制定好相關土地使用管制政策後，地方政府就會依據相關政策據以落實及執行，並不會有相互矛盾或地方政府不願意落實之情形，中央與地方政府配合良好，這也是為什麼在荷蘭的農地管理政策較能推動的原因之一。

第三節 荷蘭鄉村規劃情形

在參訪綠心區域之過程，可以發現，所謂的「綠心」地區，指的是含括鄉村地區及農業用地，而鄉村的發展，部分原因也是來自於都市的人口壓力，因此在都市及農地之間形成一個過渡區域，又或者，都市居民因嚮往田園生活，希望遷居鄉下，因此逐漸形成鄉村地區。另外，與臺灣相似的地方在於，由於有越來越多都市居民遷居至鄉下居住的需求，因此鄉村地區的發展壓力也逐漸增加，亦有可能造成農

業用地面臨到轉用的壓力，但是為了區隔居住區域與農業生產地區，其蔓延區域會有所限制，並朝集中化的管理方式，在都市與農業生產區域的周邊，逐步劃設一區塊鄉村地區作鄉村住宅使用，盡量讓農業生產地區維持其農業使用。

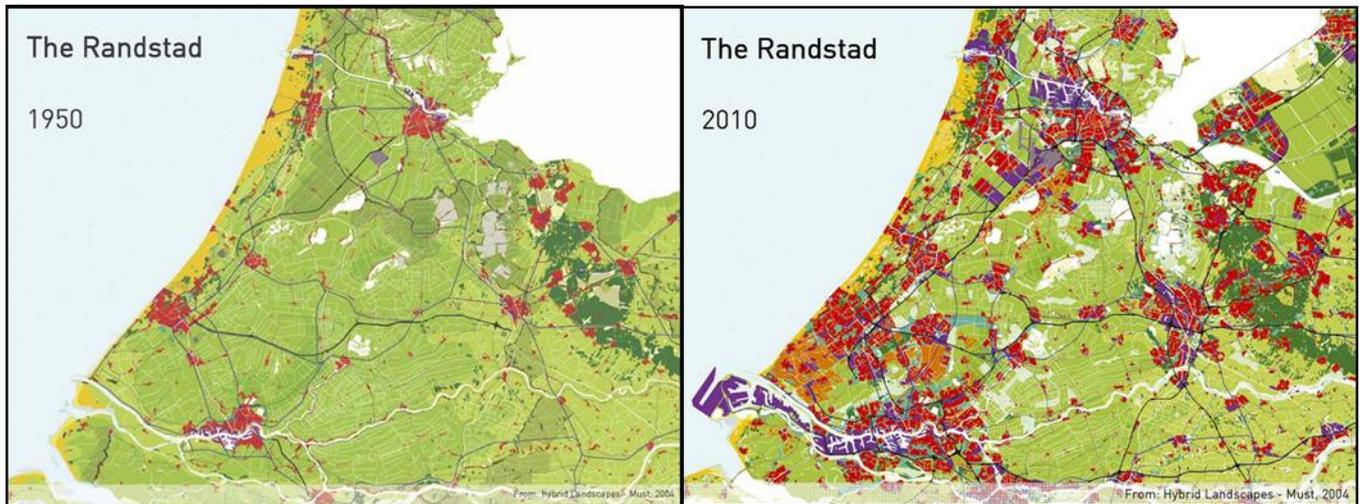


圖 10 荷蘭綠心地區轉作住宅使用之蔓延情形

荷蘭鄉村地區為因應居住需求，已發展出零售、貿易、運輸等多樣化產業，並且具有自主性與地方特性，不需完全依賴都市地區而生。另外，由於都市居民需要有一個假日休閒遊憩的空間，因此鄉村旅遊亦成為都市居民一個很重要的休閒活動選項，在鄉村地區，也因應鄉村旅遊發展出當地特色產業。



圖 11 荷蘭鄉村規劃

荷蘭的鄉村規劃，結合了當地產業及經濟活動，如本次參訪行程中，有造訪幾個鄉村地區，包括風車村、漁村、起司工廠，其中風車村結合當地風車特色，以及當地特產包括荷蘭煎餅、起司、乳酪等產品，讓遊客可以欣賞當地鄉村風光外，還可以購買當地農特產品，促進當地農產品之銷售。此外，在風車村裡還有許多餐廳販售周邊農地生產農產品製成的食物，包括起司、牛乳、麵包等，讓遊客可以停留更久的時間享用當地食物，也達到推廣當地農產品之目的。至於造訪漁村時，會看到在河口附近，停靠滿滿的漁船，形成漁村另一種特色風景，走進聚落裡，可以發現許多攤販當場販售當地鮮魚製成的食物，並且在攤販牆壁上，掛滿了這些漁貨如何撈捕、製作成食物之過程，除了讓遊客可以瞭解這些漁獲的由來，更可以讓遊客增加嚐鮮當地漁獲的意願。

另外，走訪起司工廠聚落時，工廠內會有專人導覽遊客有關起司製作的過程，包括起司乳源之取得、如何將牛乳發酵製成起司、如何分辨起司因熟成天數不同，可製成不同風味的起司等，甚至可以讓遊客進入起司熟成室參觀，讓遊客在鄉村旅遊的過程中，更可瞭解當地食物的特色與來源，將食農教育結合於鄉村旅遊當中，讓鄉村旅遊更增添知識性。



圖 12 荷蘭起司工廠

第三章 心得與建議

第一節 心得

一、荷蘭與臺灣農地型態並不完全一致

雖然荷蘭與我國同為國土面積小、人口密度高之國家，但是實際走訪即可發現，荷蘭土地面積雖然和臺灣差不多，但是荷蘭多為平坦土地，與臺灣大多為高山地形不同，因此相較起來，荷蘭可利用的農業用地資源非常多，不像臺灣須與高山爭地，很多土地是無法作農業使用，有些坡地如果作農業生產使用，恐會造成水土保持、超限利用等問題，因此荷蘭農業發展資源較多，且大部分的農地可作大規模粗曠利用，並非像臺灣多為小面積集約利用。

Agriculture in the Netherlands



圖 11 荷蘭各類農業活動

此外，荷蘭農戶是世代傳承，為了能夠更大規模的利用土地，荷蘭農戶會想方設法的購買週邊農地，集中規模後再傳承給下一代，而非像臺灣雖然有可能也是世代傳承農地，但是由於土地面積不足，農地往往因為繼承的緣故，反而更細碎分割，導致無法規模利用，最終發展成小農經營。

再者，荷蘭受限於土地為泥碳地性質之緣故，容易造成下沉之危機，因此在綠心區域內，是朝環境保護的方向發展農業，大部分的農戶多選擇酪農業大規模飼養乳牛、種植牧草等農業行為，因為只有這些農業行為不致再造成地層下陷的惡化，與臺灣因各地區土壤、氣候、地形等不同，而發展出多樣化的作物型態，也有很大的差異。

二、荷蘭農民具有高學歷、會自主維護農地環境

實際訪談農戶時可以發現，荷蘭的農民學歷都非常高，而且年齡相較臺灣年輕許多，有的甚至是為了從事農業而去讀相關科系。由於具有高學歷、高所得，荷蘭農民很自豪身為「農民」的身分，而且會主動思考如何增加農產業收益或是精進農產業技術，這和在臺灣一般農民的印象大相逕庭，在臺灣的農民身分，相較其他職業來說，係屬較弱勢的產業，也有可能收入不如從事其他產業，因此年輕人不願意接班從事農業，導致農業傳承斷層，農地荒廢不用或是轉作非農業使用，因此造成農地廢耕或未作農業使用的情況非常嚴重，依據本會 106 年全國農業及農地資源盤查成果，潛在可供農業使用之土地，在平地範圍的農地約有 76,000 公頃，佔平地農地總面積之 12%，這些農地倘未善加使用，是非常可惜的。但是反觀荷蘭，因為農業生產具有高所得，反而是荷蘭產業的主力，因此荷蘭農業的傳承，可以世世代代延續下去，很多人從小就確立要接班家裡的農業事業，並且利用假日從旁學習，進而繼續承接事業，讓農產業世世代代傳承下去，自然農業用地會充分作農業使用，發揮農地的最大效益。

荷蘭的農民為了維持自身農產業品質，會自發性維護自家農業生產環境，另外，基於環境保育之理由，為了避免物種多樣性的減損、減少鳥類棲息地的破壞等，農民們會集結成團體主動維護維持區域內生態平衡，訪談農戶時，有詢問為什麼農民會願意主動做這些事情，

給的答案在於，荷蘭人從小就灌輸熱愛土地的概念，對於土地的尊重，是從小教育開始做起，加上荷蘭人民非常重視食安、農安，因此人們會願意主動做這些事情來保護農地，農地安全被保護下來了，產出的農產品也就可以讓人們更放心食用。

三、荷蘭鄉村規劃，與當地農產業發展息息相關

荷蘭雖然和臺灣類似，鄉村的居住需求壓力甚大，但是荷蘭政府會有秩序的引導鄉村住宅需求集中化發展，這樣發展的好處在於可以整體規劃鄉村地區內的公共建設，讓區內的生活便利性更加完善，又因為已規劃出鄉村住宅之區域，加上農業發展地區不得隨意變更作建築使用，因此可以大面積的保留農業生產環境，達到規模化、集中化發展農業之目的。

另外，鄉村地區的發展需要有產業支撐，相較於臺灣多是由政府主導地方產業發展之情形，荷蘭農產業的發展，大多是由農民自主性決定要發展哪一種核心產業，不是由政府決定，也就是說，農民的自主性非常強，會依照環境特性、自身經驗，發展適合當地的產業，並且將該產業包裝化，再以休閒遊憩行程方式，吸引遊客進入鄉村地區觀光，進而透過導覽瞭解該產業發展的源起及過程，並且帶動農產品之消費，讓農產品有不同的通路可以銷售。

以綠心區域為例，該區域即包括作農業使用的土地及週邊的鄉村住宅地區，區內有酪農業核心產業的發展，週邊有人聚集生活、居住的需求，整個區域提供了生活、生態、遊憩、休閒等功能，又因為鄉村住宅地區即位於農業生產環境之週遭，因此農民們可以很便利的往返其中，也讓農業生產環境與生活空間有所區隔。

第二節 建議

一、農地管制應明確，並確實落實

從荷蘭的農地制度來看，荷蘭對於農地的管制是非常明確的，一旦劃歸為農地，則嚴格管制，不輕易轉用，也不輕易興建建築物及設施物，而且荷蘭的農地也沒有分級管制的概念，只要劃為農地，就受同一套標準控管，但是在沒有總量管制、沒有分區管制情況下，反而將農地完整保留下來，其原因就在於管制明確。反觀臺灣，雖然農業用地有劃為不同使用分區作不同強度的管制，但是囿於使用土地有限，農地上往往可以容許使用許多非農業性質的項目，導致農地上使用不明確，常常會有被認定可以有放寬標準的空間，導致農地上的使用非僅僅作農業生產使用，這才是造成農地無法好好保護的原因。是以，未來銜接國土計畫法，劃設為農業發展地區之土地，已定義此類區域係以維護農業生產環境及確保糧食安全為原則，針對非農業使用的項目也大幅限縮(非農業使用項目僅剩政府興辦國防、重大之公共設施或公共事業、區域計畫實施前之使用、原有之合法使用等)，然而，未來相關的土地使用管制，仍應明確訂定非農業使用之項目類別及設置區位，並嚴格限制非農業使用之行為，儘量將農業生產面積集中規模化，才能有效利用農業發展地區之土地，也才能真正達到政府資源可集中投入農業發展地區之目的。

二、政府應有保護農地之決心，強力執行公權力

對於保護農地之手段，包括環境補貼、對於農地違規行為處以罰鍰、強制拆除、徵購土地等手段，其實臺灣和荷蘭訂定之管制手段大致相同，唯一不同的地方在於政府的執法之強制力，就荷蘭而言，對於土地使用管制非常嚴格，倘有違規行為，政府即強力執行相關行政手段，不容違規行為再蔓延擴大，另外，中央政府和地方政府對於土地政策均有一致性的作為，也是讓土地使用管制能夠順利落實的一個

很重要因素。而政府強制執行公權力之作為，正是臺灣所應該學習的地方，以現在臺灣農地上最為頭痛的違規工廠處理方式為例，依現行之區域計畫法、都市計畫法或工廠管理輔導法等規定，均可依法裁處，包括罰鍰、斷水斷電、強制拆除、移送檢調法辦等手段，也就是說，中央主管機關已將土地使用管制之法令予以確立，但是面對農地上的違規案件，需要地方政府落實法令執行時，往往因為執行人力不足、拆除經費編列不夠，或是受到地方民代等壓力，難於短期間內達到拆除目的，導致農地上的違規案件層出不窮，無法遏止，最常遇到的情形就是就違規案件處以罰鍰即可結案，少有使用其他裁處手段，無法有效達到遏止農地上新增違規建物之目的。

依照本會 106 年農業與農地資源盤查結果，臺灣農地違規使用最大宗類型為工廠，約有 1 萬 3 千公頃農地作工廠使用，為了達到遏止農地上再有新增違規工廠之目的，立法院於 108 年 6 月 27 日三讀通過工廠管理輔導法，於該法修正條文中，強化中央主管機關執行公權力之角色，包括地方政府怠於依法執行停止供電、供水或拆除者，中央主管機關得逕予停止供電、供水外，亦須建立網站公開相關執行資訊，以供各界監督實施成效。然而，修法強化執行公權力角色僅是第一步，如何讓中央與地方政府藉由這次修法機會，真正相互合作，確實落實相關執行手段，展現政府遏止違規工廠的決心，才能真正有效阻絕農地上不再有違規行為發生。

三、鄉村規劃需結合產業發展

從造訪荷蘭的鄉村地區過程中，可以發現產業發展是支撐鄉村地區很重要的因素，而且每個鄉村地區，需要發展自有的特色產業，才有辦法吸引人潮，以荷蘭鄉村為例，不同的鄉村地區會發展不同的產業特色，如風車村結合風車景觀觀光與荷蘭煎餅等伴手禮販售、漁村聚落則販售漁貨熟食，並且結合漁船停靠岸口之風光，起司工廠則透

過導覽讓遊客瞭解起司的來源及製作方式，更重要的是，荷蘭的休閒觀光導覽，會將周遭的鄉村地區串聯起來，包裝成一個套裝旅遊行程，讓想瀏覽鄉村風光的遊客，可以藉由這樣的行程，體驗到不同特色的鄉村，在特色不重複的導覽下，更可瞭解每個鄉村的背景。



圖 12 荷蘭鄉村活動串聯示意圖

就臺灣而言，臺灣同樣也有推動休閒農業，讓民眾能夠深入到鄉村地區，體驗當地農村生活，但是往往最為人詬病的是，每每走進不同的區域，販售的農特產品似無太大的差異，再加上塑造的鄉村街景大同小異，因此，每個鄉村地區並無法區隔差別性。當然，目前臺灣部分農村，也逐步開始強調發展地方特色產業，但是如何利用當地產業的優勢，發展出吸引人潮前往觀光消費的行程，是臺灣鄉村發展一個很重要的課題，依照荷蘭鄉村發展的例子來看，不同的鄉村應具有差異化、特色化，才有辦法吸引人潮，讓鄉村產業持續下去。

另外，鄉村的另一個功能就是提供郊區的居住需求，在荷蘭的規劃中，因為可從事農業生產的農地與可建築用地很明確的被區隔開來，因此縱使鄉村有居住的開發壓力，但是可以有秩序的規範建築物興建範圍，不致影響主要的農業生產地區。反觀我國，臺灣目前農地上的另一個問題就是農舍林立，導致農田被切割破碎，無法有效率的規模利用，因此透過這次國土計畫法的實施，農業發展地區第4類即提供了鄉村地區的居住需求，並明定該地區係屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。如果可以有效集中居住需求至鄉村地區，將農地完整從事農業生產，則農業生產與鄉村地區即產生相輔相成的作用。由於荷蘭沒有可以設立農舍的規定，所以並無法借鏡該國經驗如何有效管理農舍，但是從荷蘭的例子可以發現，明確執行土地使用管制，將鄉村地區與農業地區分隔開來，是非常重要的管理方式，當區域劃分明確後，強化鄉村地區的公共建設，並結合當地特色產業發展，才能讓鄉村永續發展，因此未來各縣(市)在進行鄉村地區整體規劃時，除考量鄉村地區可能容納的人口數來作規劃外，更因找出當地的特色產業予以輔導發展，才能真正達到生活、生產、生態相互結合之目的。

目前本會刻正進行鄉村地區整體規劃之相關工作，期望能夠找出鄉村地區在地特色產業後，以專區方式進行輔導，以利支撐該地區鄉村發展，借鏡荷蘭的例子，荷蘭均是由下而上，由農民自主選擇發展產業，目前臺灣尚須由政府主導地方特色產業發展，在溝通的過程中，建議可以強化農民參與的角色，先瞭解農民的需求及目前產業發展需強化的地方後，再引導其選擇合適該地區之產業，確立特色產業後，並將農產品鏈結通路銷售出去，且透過遊憩產業吸引旅客至當地消費農產品，達到地產地銷之效果，當產業建立起來，並且具有穩定的收入，鄉村聚落自然而然就可以群聚發展起來。

參考文獻

1. 溫祖康，「荷蘭農業發展成功因素及其相關政策措施」出國報告，行政院農業委員會，97年。
2. 林子欽，「英荷優良農地保護利用與作法研究」，國立政治大學，99年。
3. 李承嘉、詹士樑，「荷蘭農地儲備制度之作法研習」出國報告，行政院農業委員會，100年。
4. 王俊豪，「荷蘭農村發展政策概要」，國立臺灣大學，103年。
5. 「農村的遠見-荷蘭」紀錄片，財團法人公共電視文化事業基金會，107年。

附錄



拜訪荷蘭農業部-農業政策介紹



拜訪荷蘭農業部-農業政策介紹



拜訪綠心辦公室



訪問荷蘭農家(1)



訪問荷蘭農家(2)



參觀起司工廠



拜訪荷蘭地政局



荷蘭鄉村規劃情形



參訪庫肯霍夫花園



參觀綠心地區



參觀荷蘭酪農業發展



拜訪奈梅亨大學學者