

農地利用與國家的 永續經營(一)

二十世紀的最後十年，國人目睹了經濟發展所帶來的環境惡化。空氣、河川、農地的污染直接或者間接地侵蝕著全體國人的健康，山林坡地的破壞又嚴重威脅到人民的身家性命。這些怵目驚心的警訊似在以加速度的方式不斷出現，真令人不禁懷疑，美麗的山川家園還能維持多久？

這不是危言聳聽，實際上，在過去三十餘年間，在相關計劃執行不力及特權壟斷的情況下，農地的變更非常沒有秩序，使得原本完整的大塊綠地逐漸變成許多獨立的小型工廠、住宅等，使污染無從管制，農地景觀相當劣化。若一開始就能集中處理，不僅可以節省社會成本，農田景觀也將完全不同。

現在零碎化的趨勢不但沒有改善，反而因農業的萎縮，導致農地變更用途的壓力增大，隨著現行的農發條例，極可能因為缺乏集中開發的政策與共識，使得農地的完整性加速瓦解，農地零碎化的趨勢日益嚴重，這包括灌溉系統的解體、耕地無法順利擴大、污染以及抗爭的事件日趨嚴重…等。



然而，過度限制農民變更農地使用方式，可能失之公平而導致民怨。特別是過去因地處開發邊緣，或因不當變更用途而致富者大有人在，以致使現在的農民普遍存在「有朝一日」的想法。

加以政府對於鄉村更新的重視不夠，村民因而有在自己農地上興建住宅的需求。農地能否任意變更用途，不但是個人利益與全民利益的衝突，同時也是既得利益與艱苦農民之間公平與否的衝突。除非政府肯對於基於國土計劃而無法變更的農民有所交代，否則此一公平性的問題是很難解決的。

打造綠色矽島

要有美麗農村調配

對於此一長期國家利益與短期農民需求的兩難，可採取兩者兼顧及雙管齊下的做法，短期政策對於農舍的興建作適當放寬，長期政策則以集村化為終極目標。住宅的需求應從鄉土改造的角度來整體處理，用鄉村更新的方式來滿足農民的需求。

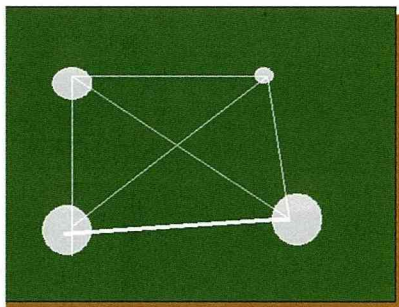
特別應該注視的是，由於社區主義的抬頭，若能帶動鄉村建設經費的增加及自主運用程度的提高，可望再度吸引資金與年輕人，讓農民成為國土的維護者，讓青年得以經營農村，讓新工作得以進入農村，建設農村-農地分明的理想生活圈。

這樣的新農村社區遠景，需要長期的完整農地政策來支持，畢竟優良的地景環境是鄉村產業成功的必要條件；凌亂分割的農地-建地混合區域，是社區意識無法凝聚的重要因素。所謂「綠色砂島」，若沒有鄉野景觀的調配，將只是砂島而無綠色。

維持完整農地的訴求，最易受到質疑的就是如何使用農地？農地利用的困境在於大多數的作物無利可圖，雖然過去農委會提出所謂生產、生活、生態的三生農業觀，可惜各種政策措施的出發點還是以生產為主，因而造成真正農業問題的無法解決。新的農業政策應該以農地利用為導向，在維持農地永續經營的前提下，將農地使用分成三個範疇：1. 政策導向耕作、2. 市場導向耕作、以及3. 生活導向的休耕管理。

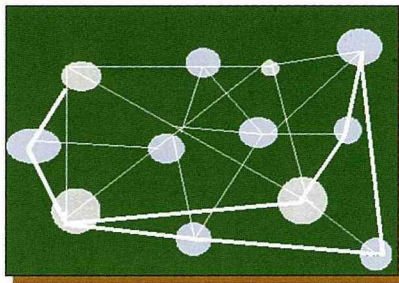
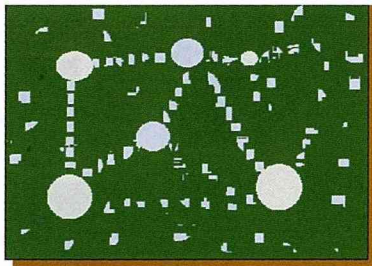
所謂政策導向耕作主要是稻作；由於水稻生產兼具基本糧食的供給及地下水的涵養、溫度的調節等重要的

■ 失序的農地利用現況。



■ 30-40 年前的台灣農地利用情況。

■ 理想的農地規劃利用，講求完整性。



功能，因此雖然生產成本高，政府仍應排除萬難，維持一定的種植面積。

當然，為了活化鄉村經濟，政府對於具有抵抗進口壓力甚或拓展外銷市場的農作物，亦應全力協助農民加強開發。

生活導向的休耕管理 更講求農地的完整性

前兩項耕作恐怕還是無法消化全部農地，對剩餘的農地，過去的政策是「輔導種植綠肥、造林及改良土壤等，並予適當補貼」。過去休耕的方式也只是配合一期稻作的短期休耕，輔導休耕地栽種綠肥。

站在農地利用的觀點，這是將農地與農村有機體作分離式考慮的政策，低估了新社區精神下農村結合農地景觀的利基。在農業需求高的時期，農地提供生產的基地；農業需求低時，過剩的

農地不應只以廢耕、休耕的方法處理，而是要積極開發「生產」以外的其他利用價值，俾對鄰近的鄉村經濟有所助益，這種方式可稱為生活導向的休耕管理。

可長可久的農業政策，必須著眼於農地的使用，在中長期的農業計劃中，依照實際情況，設計政策、市場以及生活導向三個範疇所涵蓋的耕地，而以生活導向的耕地當作緩衝，進可做農業生產，退可供休閒、景觀、生態復育等用途，這是永續農業政策不可或缺的一環。

必須再強調的是，生活導向的休耕管理與單純的種植綠肥有所不同，前者講求整體的規劃，需要整個鄉村的集體設計，比起過去小農式的集約耕種制度，更講求農地的完整性。從這裡也可以看出，農地零碎化對於永續農業政策的達成，是相當不利的。