

第五章 土地利用與城鄉關係的轉變

由大園鄉三個階段的土地利用及轉變特徵，歸納出影響土地利用的因素，可以看出本鄉土地利用的變遷，反應出的意義即是城鄉關係的轉變。若以臺灣地區經濟發展的過程來解釋土地利用的變化，可將三個階段的土地利用視為傳統農業社會、工業化社會及全球化時期，來說明本鄉與都市關係的改變。

第一節 傳統農業社會的城鄉關係

一、農業的發展

清代完成拓墾以來，漢移民在本鄉面對到一個土壤貧脊，灌溉水源不足的自然環境，因此移植原鄉「歲皆兩熟」的集約水稻農業，作為維生方式時，必須投入大量的時間和勞力，用於開闢埤塘，維護既有水資源，並維持土壤肥力。於是住家多半建在自己田地上，以求節省時間和勞力。(施添福，2001:215-216) 因此，傳統農業社會時期，埤塘、散村、水田便成了本鄉地表上最主要的地理景觀。

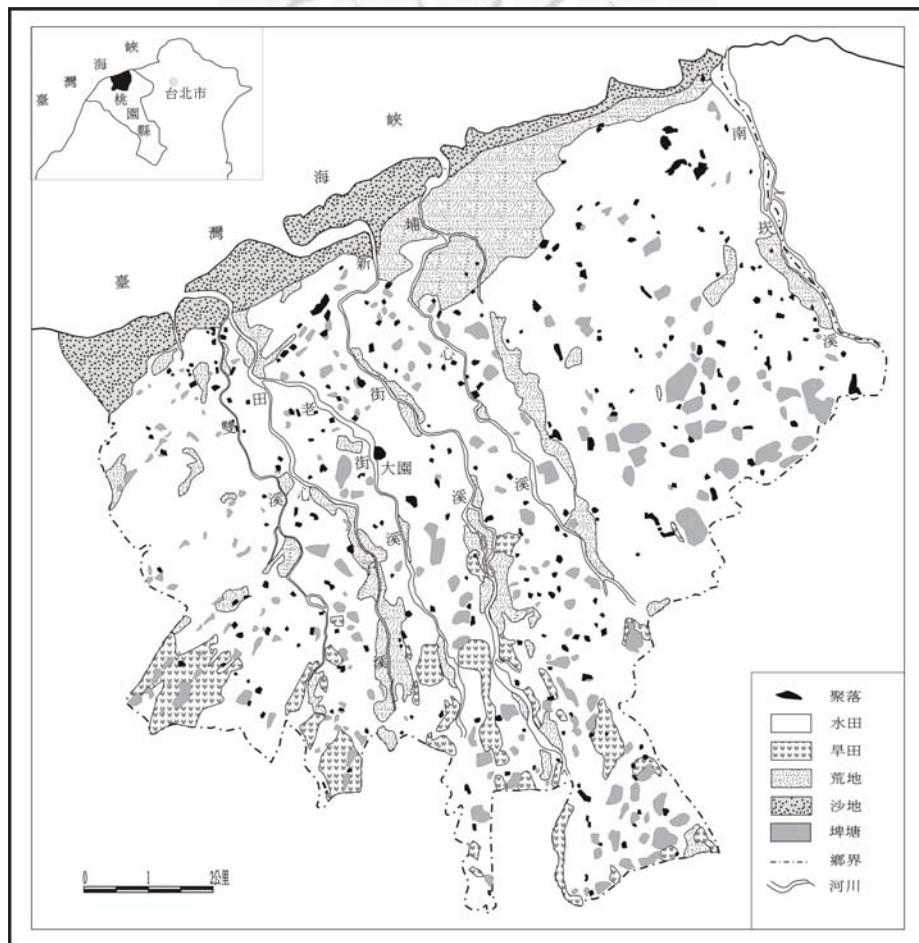


圖 5-1 日治初期大園鄉的土地利用 資料來源：整理自臺灣堡圖(1904)

從清代建立的集約式稻作，到了日治時代中期以前，仍大致維持不變。從明治十七年(1904)的臺灣堡圖來看，(圖 5-1)為數不少的埤塘散佈在本鄉，也由於埤塘的灌溉，使得整個地區土地利用以水田居多；地勢較為高亢而無法獲得有效灌溉的西南部地區，則以旱田為主，用以種植茶樹；沿海地區由於冬季季風風勢強勁，因此多沙丘群分佈，無法種植作物。

昭和三年(1928)桃園大圳完工以前，雖然土地利用以水田為主，但因水稻需水量大，且需水期固定；因此，雖建有大量埤塘，儲存雨水來幫助灌溉，但仍無法穩定維持兩期水稻的種植，如遇乾早年，則會改種甘藷、花生等旱作或只種一期稻。(楊淑玲，1994：34-35)根據大正十年(1921)新竹州第一統計書記載，本鄉仍有 64 公頃的茶園；但隨著桃園大圳的興建，與日本殖民政府的「工業日本，農業臺灣」的治理臺灣政策，水稻被大量鼓勵種植，水稻成了唯一重要的農作物。(陳正祥 1993：1121-1122)

二次戰後，歷經戰後復舊及土地改革制度完成後，農業的發展更甚以往，本鄉高達 6300 公頃的耕地，在桃園大圳充足供水的灌溉下，以及海岸防風林種植，減少風沙對沿海耕地的危害，旱田僅剩零星分佈，水田為主要的土地利用，採集約式兩期稻作的農業經營。水稻一直是本區種植面積最高的作物，而且通常第一期稻作的種植面積會比第二期還廣，原因在於第二期時，天候較熱，水分蒸發散量高，水稻需水量也比較多，水量難以充足灌溉；而本區土壤又以紅壤為主，土質較不肥沃，所以在節省水源與培養地力的考量下，部分農民會在第二期時種植甘藷或落花生，(陳正祥，1993：1110-1115)甘藷雖是種植面積居次的作物，不過其種植主要用於輪耕或是畸零地作物；另外，還有少量的短期裏作，大部分在冬季稻田休耕時種植蔬菜。對於傳統的農民而言，收成的稻穀為主要糧食，會預先留在自家年中所需之量後，再由農會或附近的米商(通常是碾米店)收購；而其他次要作物如甘藷、蔬菜等，其用途上比較多元，可自家食用之，亦可當為家畜飼料或綠肥，尚有農民會利用農閒之時，以人力方式運往附近較大的市集販賣，以換取現金。(施崇武：2005，31、37)

二、工業的發展

穩定的農業生產雖然是這個階段中，鄉村地區主要的產業型態，但臺灣經濟成長的根本策略取向，是「以農業培養工業」。大致上，從民國 42 年到民國 61 年之間所實施的五期四年經建計畫，在「進口代替」及「出口代替」兩個成長策略中，農業部門都被認定去扮演「培養工業」的角色。在「進口代替」的成長策略中，農業產品外銷得到的外匯償付了進口的工業生產物資，扶植了國內工業的雛形；而「出口代替」的成長策略，則要求農業提供外銷製造業充分糧食資源和充沛的農村外流勞力。換句話說，戰後以來的農業政策就一貫的先利用土地改革政策穩定農村社會和政治，然後即開始組織農民社羣，讓其更有秩序而後就大力推動「農業增產政策」，「掌握糧源穩定糧價政策」和「農業培養工業政策」，希望透過「增產」，以期製造成長的剩餘轉移到工業，並利用

「隨賦徵購稻穀辦法」和「肥料換穀制度」，將農業的資源轉移到工業部門。(廖正宏等，1993：55-57)

三、城鄉互賴的鄉村

爲了保護國內基礎工業的發展，和抑制國內消費以減低進口的損耗，而採取的保護措施如管制進口、關稅保護、自製率等規定，臺灣對國外商品的需求，主要集中於農工原料，這些農工原料製成工業產品後，再大量出口。民國 50 年代，臺北市爲北部地區的中心都市，工業發展所創造出大量的就業機會，勞力的需求幾乎全來自於國內，其本身工業產品的生產能力較高，工業作爲臺北市的經濟基礎外，其工業產品更可能有輸出的部份；相對於工業產品，臺北市在農產品的需求上自給程度相當低，絕大多數的需求必須透過國內鄉村自行供應。(劉明怡，2005：21-23、34)這也就是說，在傳統農業時期，都市地區工商業發達，提供鄉村商品服務及就業機會；鄉村則是都市發展所需勞動力及農產品的來源。

因此，戰後本鄉的農業發展至民國 57 年間雖然維持穩定的生產，但隨著工業的分佈逐漸由臺北市向臺北縣、桃園縣轉移，桃園市與中壢市工商業發達，形成區域內的地方中心，對照邱念的農業土地利用理論，本鄉可說是位於桃園及中壢兩個小型地方市鎮外圍的農業帶，在這個階段中主要扮演著集約耕作的農業生產者角色，稻作的生產除了農家留下自用外，其餘的由農會或碾米廠收購後，運至桃園市販售，提供都市所需的糧食外，民國 50 年代後期外流的人口，也提供了都市發展工業所需的勞動力。

第二節 工業化時期的城鄉關係

傳統社會中人們的生存相當依賴農業的經營，但是隨著「米穀徵收制度」與「以農業培養工業，以工業發展農業」兩項戰後初期國家政策的影響，逐漸改變了傳統農業的經營方式，最後導致農業的收益偏低，以及農業與工業部門的不均衡，(廖正宏等：1993，24-26)讓臺灣的經濟發展逐漸轉向工業，並於民國 60 年後，工業取代農業成爲國家主要產業，稻作的經營環境因而受到了相當大的影響。

一、工業發展

戰後初期，政府除致力於農業發展外，民國 42 年起實施第一個四年經建計畫，開始發展勞動密集之輕工業，而以鄉村工業化爲著眼點，鼓勵企業至農村地區設廠，一方面紓解都市地區工業用地之不足，另一方面則使鄉村過剩的人力得以充分利用，農地變更使用採個案審核方式。然而隨著非農業之不斷發展，對土地的需求增加，加強對農地變更使用的壓力，進而引發農工爭地問題。

當時農業仍為國民經濟之主要產業，負擔提供糧食、外匯及就業的重要任務，農業生產為當務之急，而農地為不可或缺的生產要素，不能輕言放棄，但工業發展不能沒有土地作為其基地。在權衡輕重之下，農業部門同意釋出生產力較低之農地，作為非農業之用；工業主管機關為了推動工業的發展，使投資人便於取得發展工業所需的土地，民國 49 年頒布「獎勵投資條例」，將工業用地的取得明定在條例中³⁹，使得工業得以快速發展。(毛育剛，1998：2、10、11)

自工業用地之取得由「獎勵投資條例」加以規範後，政府為了維護農地資源，因應國際糧食危機，保持稻米自給自足，內政部於民國 62 年訂頒「限制建地擴展方案」，對土地使用及變更的規定為：「都市計畫地區，應先訂定土地使用分區管制規則，實施土地分區使用⁴⁰，管制建築；都市計畫範圍內農業區⁴¹，除農舍外，依法禁建。農用良田之限建，規定一至八等則農田應依法公佈編定為農業用地，除自建農舍外，不准建築，並不得變更使用；九至十二等則農田，除報經核準為工業用地、學校或其他公共設施用地外，應一律暫停核準變更為一般建地，並注意不得破壞灌溉及排水系統；已實施重劃之農田，暫不准變為建地；業經變為工業用地，使用良田過多而尚未開發者，應逐案調查檢討或解除，恢復為農業用地。」如此，政府對於農地變更使用之核定，有了客觀的標準可依循。但因不同等則農地之分佈極不規則，以等則為標準作為土地利用之規範，無法符合土地區位利用之原則，對於產業發展可能產生不利的影響，因此有非都市土地分區使用編定之主張。(毛育剛，1998：11、13)

政府於民國 63 年制定公佈「區域計畫法」，並依據「區域計畫法」第 15 條⁴²之規定，於民國 65 年訂定「非都市土地使用管制規則」。至此，農地及各種不同土地之變更使用，始有法律之明確規定以資遵守。依「非都市土地使用管制規則」，非都市土地得劃定為 8 種使用區⁴³，依其使用區之性質編定 18 種使用地⁴⁴，使用區內各種使用地之變更編定原則，如表 5-1 所示。

³⁹ 參閱「獎勵投資條例」第 50 條至第 81 條條文。

⁴⁰ 「都市計畫法第 32 條」：都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。(民國 62 年修正公布)

⁴¹ 「都市計畫法第 33 條」：都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。(民國 62 年修正公布)

⁴² 「區域計畫法第 15 條」：區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮(市)分別繪製，並利用重要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。(民國 63 年公布)

⁴³ 「非都市使用管制規則第 2 條」：非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、特定專用等使用區。(民國 65 年修正發布)

⁴⁴ 「非都市使用管制規則第 3 條」：非都市土地依其使用區之性質，編定為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、墳墓、特定目的事業等用地。(民國 65 年修正發布)

表 5-1 非都市土地使用分區內各種使用地變更編定原則

變 更 編 定 原 則 使 用 分 區	甲 種 建 築 用 地	乙 種 建 築 用 地	丙 種 建 築 用 地	丁 種 建 築 用 地	農 牧 用 地	林 業 用 地	養 殖 用 地	鹽 業 用 地	礦 業 用 地	窯 業 用 地	交 通 用 地	水 利 用 地	遊 憩 用 地	古 蹟 保 存 用 地	生 態 保 護 用 地	國 土 保 安 用 地	墳 墓 用 地	特 定 目 的 事 業 用 地
特定農業區	X	X	X	X	○	X	X	X	+	X	+	○	X	○	○	○	X	+
一般農業區	X	X	X	X	○	+	+	+	+	+	○	○	+	○	○	○	+	+
工業區	X	X	X	○	+	+	X	X	X	+	○	○	+	○	○	○	X	+
特定專用區	X	X	X	X	○	○	+	+	+	+	+	○	+	○	○	○	+	○

說明：(1)「○」為允許變更編定為該類用地。

(2)「X」為不允許變更編定為該類用地。

(3)「+」為變更編定為該類用地，應先徵得各該事業省級主管機關之同意。省主管機關並得授權縣(市)政府辦理。

註：本表於民國 70 年修正發布，民國 65 年至 85 年間歷經多次修正，有關表中各使用分區變更編定甲、乙、丙、丁建築用地之原則，民國 65 年修正發布時，一般農業區及特定專用區變更編定甲種建築用地發布為「+」(應先徵得各該事業省級主管機關之同意)，民國 85 年，工業區變更編定丁種建築用地修正為「+」(為依本規則規定辦理變更編定為該類用地)，與本表之原則不同。

資料來源：內政部地政司(2003)，《非都市土地使用管制規則歷次修正條文彙編》，頁 271、573、604

受經濟發展的影響，民國 50 年代後期，本鄉人口持續外流，民國 60 年代初期，至鄉下投資設廠的計畫，也使本鄉分佈零星設置的大小工廠，隨後兩期工業區的開發，持續引進工廠的設立，至民國 85 年，鄉內的工業家數累積高達 501 家。這些設立於本鄉的工廠，在區域計畫實施以前，以民國 65 年本鄉工廠設置較多的五權地區為例，工業用地的取得主要是依據「獎勵投資條例」⁴⁵，依法變更農地為工業使用；雖然民國 62 年後，「限制建地擴展方案」中，對農地的轉用有等則上的限制，但五權地區的農地多為 9 至 11 等則的水田，仍可依法變更作為工業用地(參閱表 5-2 編號 1-6)。此外，有別於零星設立的工廠，桃園縣政府鑑於發展工業的需要，計畫將污染性工業集中管理，民國 65 年起於本鄉沿海地區開發兩期工業區，共取得 204.38 公頃的土地供工業發展之用。

⁴⁵「獎勵投資條例第 51 條」：直轄市或縣(市)政府、土地所有權人及興辦工業人，均得提供有關資料，建議經濟部報請行政院核定後，將一定地區內之土地編定為工業用地。前項工業用地之區位，應與區域計畫或都市計畫相互配合。

區域計畫法實施後，依「非都市土地使用管制規則」，本鄉除已開發的工業區、特定專用區與大園及菓林兩處都市計畫區外，主要規劃為一般農業區及特定農業區。(圖 5-2)在區域計畫法實施前，依據「獎勵投資條例」變更的工業用地，於區域計畫法實施後，被編定為丁種建築用地，可作為工業使用外，在工業發展需求的考量下，農地雖然仍可申請土地分區變更⁴⁶，(表 5-2 編號 7)但在非都市土地使用分區內各種使用地變更編定原則的規範下，要將鄉內一般農業區及特定農業區的農地變更為工業用地，變得相當困難。



⁴⁶ 工業用地的取得除依據「獎勵投資條例」的規定外，民國 70 年修正發布「非都市土地使用管制規則」，有關「使用分區內各種使用地之變更編定原則表」之說明中，對於工業區以外之現有丁種建築用地，經省工業主管機關會同地政，農業主管機關認定有下列情形之一而原用地確已不敷使用時，得在其需用面積限度內以其毗鄰土地變更編定為丁種建築用地。

- (一)增置防治公害設備
- (二)擴展工業所必須。
- (三)增闢必要之道路。

民國 80 年「獎勵投資條例」廢除後，同年修正發布「非都市土地使用管制規則第 13 條」：工業區以外之丁種建築用地，有左列情形之一而原用地確已不敷使用者，得在其需用面積限度內以其毗鄰土地申請變更編定為丁種建築用地。

- 一 增置防治公害設備
- 二 增闢必要之對外通路。

民國 82 年修正發布「非都市土地使用管制規則第 13 條」：工業區以外之丁種建築用地，有左列情形之一而原用地確已不敷使用者，得在其需用面積限度內以其毗鄰土地申請變更編定為丁種建築用地。

- 一 增置防治公害設備
- 二 增闢必要之對外通路。
- 三 經經濟部認定之低污染、附加產值高之重大投資事業，且有擴廠需要者。

前項第三款之情形，興辦工業人應提供申請變更面積百分之三十之土地為隔離綠帶，並應同意贈與中華民國，……其餘土地始可變更編定丁種建築用地。

表 5-2 大園鄉在非工業區內部份工廠用地取得方式

		區域計畫法施行前	區域計畫法施行後	面積 (平方公尺)	備註
編號	地目等則	土地分區編定			
		地目變更	土地分區編定變更		
非 都 市 土 地	1		特定農業區丁種建築用地	51654	
		建 73			民國 64 年 符合獎勵投資條例
	2		特定農業區丁種建築用地	16995	
		雜 74、建 74			民國 63 年 符合獎勵投資條例
	3		特定農業區丁種建築用地	10707	
		建 73、雜 73			民國 63 年 符合獎勵投資條例
	4		特定農業區丁種建築用地	4080	
		雜 74			民國 65 年 符合獎勵投資條例
	5	田 9、旱 16 農業用地	特定農業區丁種建築用地	16565	
		雜 75、建 75 工業用地			民國 64 年 符合獎勵投資條例
	6		特定農業區丁種建築用地	9061	
		建 73			民國 65 年 符合獎勵投資條例
	7	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地 (田 9)	7652	
			特定農業區丁種建築用地 (雜 74)		民國 73 年 變更編定
	8	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地 (田 9)	18000	
			特定農業區丁種建築用地 (田 9)		民國 87 年 核准檢討變更
9	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	2000		
				民國 70 年 申請興建農舍	
10	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	2935		
				民國 70 年 申請興建農舍	
11	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	5974		
				民國 64 年 申請興建農舍	
12	田 14 農業用地	一般農業區農牧用地	5785		
				民國 70 年 申請興建農舍	
13	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	1103		
				民國 70 年 申請興建農舍	
14	田 9 農業用地	特定農業區農用地牧	1134		
				民國 91 年 申請興建農舍	
15	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	1610		
				民國 91 年 申請興建農舍	
16	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	1299		
				民國 85 年後設工廠，查無建物登記	

資料來源：蘆竹鄉地政事務所，《桃園縣土地登記簿-標示部》、《桃園縣土地登記謄本-標示部》

		區域計畫法施行前	區域計畫法施行後	面積 (平方公尺)	備註
編號	地目等則	土地分區編定			
		地目變更	土地分區編定變更		
非都市土地	17	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	10208	民國 85 年後設工廠，查無建物登記
	18	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	3991	民國 85 年後設工廠，查無建物登記
	19	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	1950	民國 85 年後設工廠，查無建物登記
	20	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	9490	民國 85 年後設工廠，查無建物登記
	21	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	31202	民國 85 年後設工廠，查無建物登記
	22	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	6733	民國 85 年後設工廠，查無建物登記
	23	田 14 農業用地	一般農業區農牧用地	20676	查無建物登記
	24	田 9 農業用地	特定農業區農牧用地	32038	查無建物登記
	25	田 11	都市用地農業區	233	民國 57 年 申請興建農舍
	26	田 10 農業用地	都市用地農業區	3385	民國 58 年 申請興建農舍
	27	田 10	都市用地農業區	21554	民國 78 年 申請興建農舍
	都市土地	28	田 11 農業用地	都市用地農業區	4870
29		田 9、田 11、旱 18、原	都市用地農業區	42195	查無建物登記
30		田 11 農業用地	都市用地農業區	6057	查無建物登記
31		田 11 農業用地	都市用地農業區	4833	查無建物登記
32		田 9 農業用地	都市用地住宅區	2842	查無建物登記
33		田 9 農業用地	都市用地文教區	6076	查無建物登記
					查無建物登記

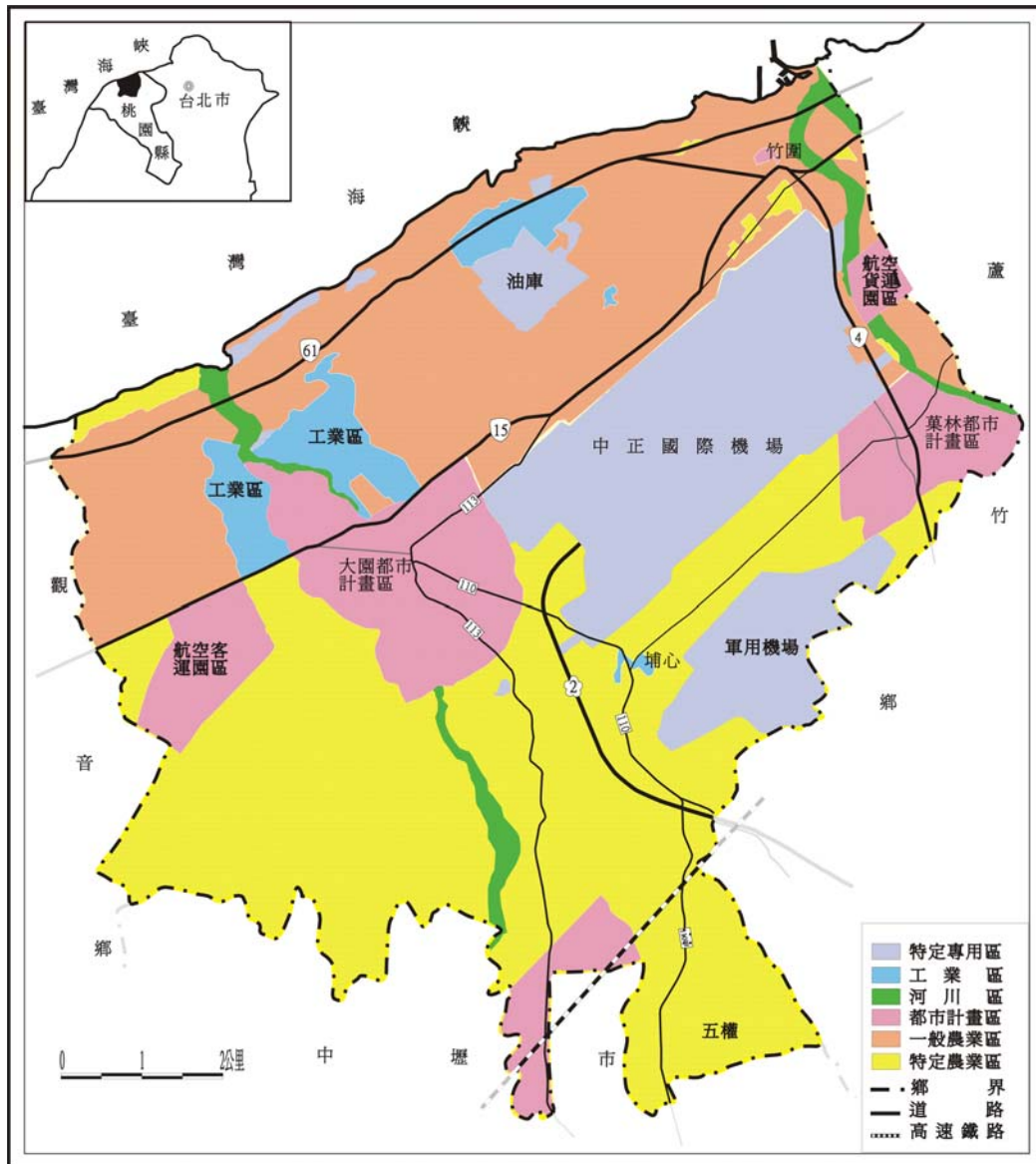


圖 5-2 大園鄉土地規劃圖

資料來源：區域計畫地理資訊查詢系統，<http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/fcu-gis/>。(2007/5/12)

除了非都市土地外，因北部地區工業化與都市化擴展至桃園臺地，本鄉逐漸受其影響，尤其以鄰近地區之主要經建計畫，如桃園國際機場、特種工業用地、石油公司油庫、高速公路及南崁新市鎮等，此等計畫之興建完成對本鄉之實質發展與社會經濟之變遷將有顯著的衝擊作用，於民國 65 年公佈實施以大園市街為中心的大園都市計畫。(臺灣省政府建設廳，1975：1)民國 70 年，因大園都市計畫區受限於機場航道及工業區的阻礙，擴展不易，為配合機場發展的需要與促進本鄉的合理發展，公佈實施菓林都市計畫區。(大園鄉公所，1979：5)大園及菓林都市計畫區在土地使用分區上，除了提供大量的住宅用地外，也劃訂共 63.1 公頃的土地，(表 5-3)作為工業發展使用。因此本鄉在促進工業的發展上，無論是工業區的開發，都市及非都市地區，均提供了相當充裕

的土地。

表 5-3 大園鄉都市計畫土地使用面積分配表

計畫區 項目	大園都市計畫			菓林都市計畫			
	原計畫面積 (公頃)	民國 76 年土地 使用現況(公頃)	第一次通盤檢討 計畫面積(公頃)	原計畫面積 (公頃)	民國 75 年土地 使用現況(公頃)	第一次通盤檢討 計畫面積(公頃)	
土地 使用 分 區	住宅區	59.98	40.36	59.15	45.61	12.24	46.32
	商業區	5.11	1.41	5.11	4.15	1.92	4.17
	工業區	60.60	5.81	58.17	2.50	1.08	2.50
	倉儲區	—	—	—	1.03	0.05	1.03
	農業區	272.30	348.22	270.96	164.24	—	159.86
	河川區	53.07	43.60	52.75	8.60	—	13.63
公共設施用地	58.94	28.48	63.87	51.3	—	49.92	
合計	510.00	—	510.00	277.43	—	277.43	

註：(1)土地使用分區之使用面積計算包含不符合該土地使用分區面積。

(2)公共設施用地之使用面積僅計算符合該計畫使用者。

資料來源：(1)臺灣省政府建設廳公共工程局(1975)，《大園都市計畫書》。

(2)大園鄉公所(1987)，《變更大園都市計畫(第一次通盤檢討)計畫書》。

(3)大園鄉公所(1979)，《大園鄉菓林地區都市計畫說明書》，頁 30。

(4)大園鄉公所(1986)，《大園鄉菓林地區都市計畫(第一次通盤檢討)書》，頁 16、38。

大園與菓林都市計畫中各類土地使用區的計畫面積，在第二次通盤檢討時發現，都市土地的開發程度緩慢，仍有相當充裕的發展空間，因此對計畫面積上的修訂幅度小。只是都市土地的開發緩慢，並不代表對建築用地的需求程度低；部份工業用地需求者，在本鄉都市土地農業區、一般農業區及特定農業區內，因農地變更不易，便以申請農舍(參閱表 5-2 編號 9-13、25-27)或違建(參閱表 5-2 編號 23、24、29-33)的方式，於農地上蓋工廠或出國停車場。工廠及出國停車場除了用地廣大外，出國停車場還要讓旅客便於開車到達，及進出機場接送旅客方便，因此多位於機場出入口的位置。但無論是依法變更、興建農舍或以違建的方式於農業區取得工業用地，除了農業區的土地價格較都市土地便宜外，對土地違規使用的查緝不確實、罰責輕⁴⁷，因此土地違法使用的情形屢見不鮮。(圖 5-3)

⁴⁷「區域計畫法第 21 條」：違反第十五條第一項之管制使用土地者，該管直轄市、縣(市)政府得限期令其變更使用或拆除其建築物恢復原狀。(民國 63 年公布)

「區域計畫法第 22 條」：違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑、拘役或科三千元以下罰金。(民國 63 年公布)

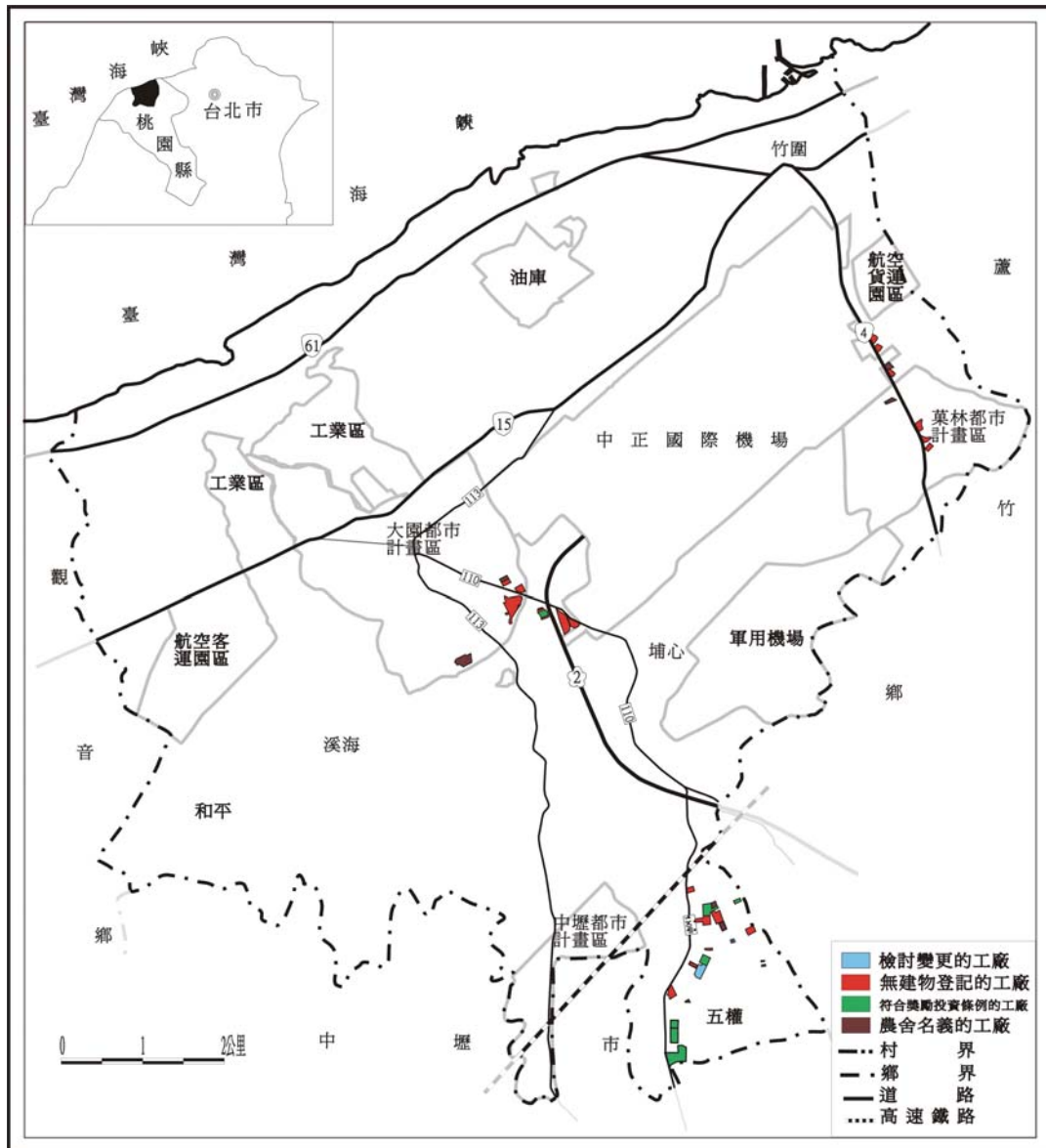


圖 5-3 大園鄉在非工業區內部份工廠分佈位置

資料來源：同表 5-2

由此可知，在工業發展的需求下，無論是合法變更或非法使用的土地，都使得大量的農地轉為工業之用。本鄉在民國 62 年初至 85 年底，共有 505.7 公頃的農地變更為住宅、設施及工業用地，若再加上農舍及違法利用的土地，實際轉用的農地面積恐不只統計上的數字而已。

二、農業發展的問題

由於戰後初期稻米為農家主要生產作物，政府以「肥料換穀」與「田賦徵實制度」掌控糧源平抑米價，糧價始終維持在低水準的狀況，通貨膨脹的情況漸漸消弭，但是稻米價格的偏低直接造成農業所得相對偏低，形成不利農業生產的條件，影響日後農民經營的意願。(舒逸琳，1998：24)

隨著國內經濟的持續發展，從事工商業的收入通常高於農業，民國 50 年代後期，本鄉農業勞動人口流失，不少農民轉而投入工商業的發展。民國 60 年代，本鄉農業生產首先面臨耕地率降低的問題，由於工業化快速成長，農業的重要性相對降低，至鄉下投資設廠取得工業用地的情況，也在本鄉陸續出現。然而相較於本鄉零星分佈的工廠，工業區的設置與桃園國際機場的開發，無疑是影響農業生產的兩大建設，除了直接轉用 1394.38 公頃的土地外，也引進了大量的就業機會；而機場的設立使得本鄉對外交通的便利性大為提升，強化與外地間的聯繫，尤其是與臺北市的車程只需 40 分鐘，人口與產業的移動更加方便，因此至民國 85 年，本鄉累計 501 家的工廠，農業用地被轉用的情形可見一般。

機場的開發與工廠、工業區的設立，使得廣大的土地被轉用，也進一步改善了本鄉的投資環境與對外交通，加速農民「離農」與「離村」的現象。然而面對農業勞動力的流失、防風林死亡與工業廢水污染對農業生產環境的威脅，大部份擁有土地，依賴農業為生的農民，大致仍維持了年可兩穫的集約利用型態，農作物的生產以種植水稻為主；直到民國 70 年代，政府鼓勵稻田轉作，本鄉鼓勵種植蔬菜，設立「青蔥專業區」，蔬菜的種植面積增加，稻作栽種面積明顯減少，農業經營的集約度逐年降低，已無法維持年可兩穫的型態；至民國 85 年，複作指數僅剩 83.6，農業生產的粗放，代表了農業地位的低落。

三、受都市擴張影響的鄉村

民國 60 年後，經濟結構轉為以工業為主體，工業的發展促使經濟成長，對外貿易由入超轉為出超，為扶植國內工業而採取的保護措施逐步放鬆，貿易逐漸走向自由化，此時不論商品或勞務，臺北市的服務來源皆以國內為主，只是國內對進口商品的需求及國外勞務的引進，有日益增加的趨勢。(劉明怡，2005：21-22、33-34)這也就是說，進入了工業化時期，鄉村仍是都市農產品及勞動力的需求來源地，只是這樣的關係隨著貿易自由化的腳步，日益減弱；此外城鄉間的關係，更可能因工業化造成產業、人口的集中，在都市用地不足及土地價格昂貴的情況下，都市的擴張向鄉村地區延伸。

本鄉作為北部地區地方中心的邊緣鄉村，鑑於污染性工廠四處分散，可能造成環境污染，政府選擇集中於本鄉設置「水污染性」工業區；國際機場也受限於都市市地不足無法擴建，而選定本鄉作為新機場的據點。對照 Sinclair 都市化地區農業類型理論，都市的擴張，使得本鄉耕地減少，轉作為工業及交通

用地，但無論是機場或工業區似乎都是都市不受歡迎、污染性高的產業，而選擇設在遠離都市的鄉村，這樣的轉變有別於位於都市邊緣，對都市擴張存有期待的鄉村；因此至民國 73 年，本鄉農業的發展仍維持著集約利用的型態。民國 73 年後，機場營運及工業區開發完成，就業機會大量增加，農業勞動人口的流失，農產品價格不穩，以及工資負擔太重等問題(表 5-4)，農業發展每況愈下，不僅無法維持穩定的農作物產量，都市擴張影響所及，在工業發展及住宅用地的供應下，民國 80 年代起，本鄉反而成爲人口移入的地區。

表 5-4 大園鄉農業經營困難

單位：%

類別	農業勞動力不足	農產品售價不穩定	耕地面積太小	工資負擔太重	環境水污染	農業生產技術不足	農業產銷資訊缺乏	農藥成本負擔太重	農業資金缺乏	進口農產品影響本地農產品價格	農牧業工作無人繼承	病蟲害防治技術不足	不知如何因應 GATT 之衝擊
79 年	24.15	27.68	11.51	18.05	9.15	1.74	1.50	1.24	4.05	—	—	0.92	—
84 年	12.31	6.72	27.12	37.17	1.66	—	—	1.68	5.57	3.05	2.02	1.68	1.03

資料來源：行政院主計處(1992、1997)，《臺閩地區農林漁牧業普查報告-第十一卷桃園縣報告》

第三節 全球化時期的城鄉關係

民國 70 年代後期，臺灣地區由於交通、通訊的普及與領域藩籬的解除，逐步邁入全球化經濟體系。(劉明怡，2005：47-57)全球化的趨勢下，生產之國際分工更明顯，資金、人員與資訊之流動也日益頻繁與迅速，於生產模式，生產組織結構及產品分配與消費行爲等皆產生變化的情況下，對全球各都市的經濟結構皆產生衝擊。(金家禾，1999：96)

臺灣地區整體產業結構的變遷，歷年來製造業一直爲臺灣支柱產業，其所佔比重自民國 75 年開始下降，至民國 85 年其所吸納之就業量比例已降至 38%；反之，生產者服務業、零售及餐飲業、社會服務及個人服務業所佔之比例快速上升。(金家禾，2001：499)扮演臺灣對外門戶的臺北市，於臺灣經濟實力增強及日益對外擴張的過程中，也漸具有世界城市之功能特徵。(金家禾，2003：21)製造業於臺北都會區的發展，除重要性逐漸降低外，亦漸撤離都會中心區而遷往衛星市鎮及都會郊區發展；而生產者服務業則集中於都會中心區，但運輸倉儲及通訊業、金融保險及不動產與工商服務業也呈現向衛星市鎮擴散發展。(金家禾，1999：102)

都會中心區的產業擴張，使得臺北縣與桃園縣在北部地區的製造業比重持續提升；至於都會中心區生產者服務業的成長與向外擴張，就臺北縣與桃園縣在北部地區第三級產業的比重變化來看，臺北縣在第三級產業的發展上有顯著的成長，桃園縣則在民國 80 年後第三級產業才開始上升；也就是說桃園縣自

民國 80 年後，工商業的發展均有進一步的成長。

一、工業發展

在經濟自由化之後，農業生產受到進口農產品之衝擊，農業對農地的需求獲得紓緩。為振興經濟，因應國家建設與非農業部門之需要，民國 84 年農委會研擬「農地釋出方案」，放寬農地變更使用之條件，使將來過剩之農地可以經規劃後釋出。此一方案之提出，表示農政機關已不再刻意保護農地，而使非農業用地之規劃與開發，具有較大之彈性與空間。(毛育剛，1998：18-19)在農地釋出方案後，政府進一步「放寬農地農有，落實農地農用」，放寬了農地承受人的限制，修改了以前農地承受人係以能自耕者為限⁴⁸，將農地資格放寬到農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構上⁴⁹。農地政策的轉變顯示除了對人的鬆綁外，同時也規定農地變更的原則⁵⁰。農地不再只限農用，因應農業自由化致使土地生產要素向其他部門移動，與之前嚴加管制相較，使用農地的限制較從前放寬許多。(劉小蘭，2004：271-272)

農地政策的放寬，使得大量的農地轉而投入發展經濟之用。民國 84 年，行政院通過「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」，為配合政府推動亞太營運中心政策構想，將桃園國際機場周邊土地整體規劃，在桃園縣十三個市鄉鎮中，本鄉主要被規劃作為空運中心發展區。(圖 5-4)發展快速與便捷的空運系統，以提升國際競爭力，積極爭取國際商機，以奠定臺灣在亞太地區空運地位及轉運機能。



⁴⁸ 所謂「能自耕者」，乃指得以取得「自耕能力」證明而承受農地之人。

⁴⁹ 「農發條例第 33 條規定」：私法人不得承受耕地。但符合第三十四條規定之農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構經取得許可者，不在此限。(民國 89 年修正公布)

「農發條例第 34 條規定」：農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構，其符合技術密集或資本密集之類目及標準者，經申請許可後，得承受耕地；技術密集或資本密集之類目及標準，由中央主管機關指定公告。……。(民國 89 年修正公布)

⁵⁰ 「農發條例第 10 條規定」：農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。在前項法律未制定前，關於農業用地劃定或變更為非農業使用，依現行相關法令之規定辦理。(民國 89 年修正公布)

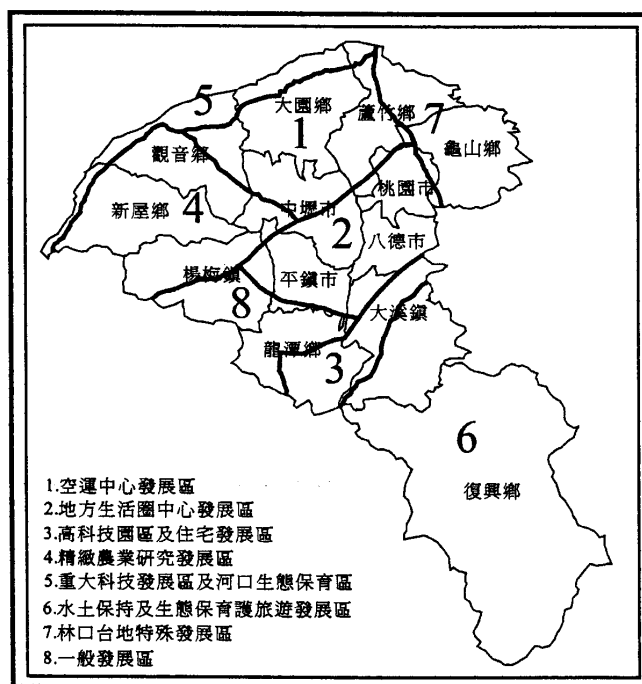


圖 5-4 桃園縣土地使用空間發展策略示意圖

資料來源：中央大學(1997)，《桃園縣綜合開發計畫》

在空運中心的政策構想，民國 86 年訂定貨運園區暨大園(南港地區)特定區計畫，(圖 5-2)貨運園區位於桃園機場東側，臺 15 號省道南側，選定 45.0 公頃農業土地規劃航空貨運專用區、貨物集散專用區及道路等相關公共設施，作為貨運園區特定區計畫；同時為合理分配可建築用地給貨運園區原土地所有權人，另於機場西側約 5 公里處大園南港地區勘定 198.6 公頃土地，共同辦理特定區計畫，以取得 16.2 公頃航空客運服務區專用土地，提供商品展銷中心、國際會議中心、國際觀光旅館等用地。(桃園縣政府，1998：24)(表 5-5)

表 5-5 桃園航空貨運園區暨客運園區(大園南港地區)特定區計畫面積分配表

	項 目	面積(公頃)	比例 (%)	備 註
土 地 使 用 分 區	航空貨運專用區(管制區)	18.15	7.45	交通部民航局取得
	貨物集散專用區(非管制區)	18.13	7.44	交通部民航局取得
	航空客運服務專用區	16.19	6.65	交通部民航局取得
	住宅區	78.03	32.03	
	商業區	22.82	9.37	
	灌溉設施專用區	20.32	8.34	
	小計	173.64	71.28	
公 共 設 施 用 地		69.95	28.72	
合 計		243.59	100.00	

資料來源：內政部(1997)，《訂定桃園航空貨運園區暨客運園區(大園南港地區)特定區計畫書》，頁 63

此外，在辦理大園和菓林都市計畫第二次通盤檢討時，大園都市計畫區的住宅區與工業區，以及菓林都市計畫區的住宅區與倉儲區，在土地的開發上使用率仍低。(表 5-6)但大園地區工業區林立，及高速鐵路青埔設站聯絡桃園機場之重大交通建設，為因應地方及實質發展需要，住宅區面積增加為 72.81 公頃；(大園鄉公所，2003：6)而菓林地區位於機場貨運站附近，往北距離航空貨運園區不到兩公里，往南距離南崁交流道約六公里，未來將有機場捷運線經過附近，對於未來交通可及性方面，有相當的優勢。加上「桃園航空城整體發展綱要計畫」土地使用計畫構想中，菓林位於機場周邊 5 公里範圍內，指定發展貨運相關的產業，未來對於發展倉儲貨運及周邊附帶產業有相當的潛力，倉儲區面積增加為 3.83 公頃，至於住宅區則是配合其他土地使用之實際需要、市地重劃範圍及公共設施比例所作的調整。(大園鄉公所，2002：7、19)

表 5-6 大園鄉都市計畫土地使用面積分配表

項 目	計 畫 區	大 園 都 市 計 畫			菓 林 都 市 計 畫		
		第一次通盤檢討 計畫面積(公頃)	民國 92 年土地 使用現況(公頃)	第二次通盤檢討 計畫面積(公頃)	第一次通盤檢討 計畫面積(公頃)	民國 91 年土地 使用現況(公頃)	第二次通盤檢討 計畫面積(公頃)
土 地 使 用 分 區	住宅區	59.15	32.35	72.81	46.32	17.14	49.04
	商業區	5.11	5.05	4.94	4.17	2.32	4.22
	工業區	58.17	19.37	51.57	2.50	2.50	2.50
	倉儲區	—	—	—	1.03	0.00	3.83
	農業區	270.96	—	257.49	159.86	—	157.56
	河川區	52.75	—	52.75	13.63	—	13.65
公共設施用地		63.87	39.72	70.44	49.92	11.51	46.63
合 計		510.00	—	510.00	277.43	—	277.43

註：(1)土地使用分區之使用面積計算包含不符合該土地使用分區面積。

(2)公共設施用地之使用面積僅計算符合該計畫使用者。

資料來源：(1)大園鄉公所(1987)，《變更大園都市計畫(第一次通盤檢討)計畫書》。

(2)大園鄉公所(2003)，《變更大園都市計畫(第二次通盤檢討)書》，頁 11、24。

(3)大園鄉公所(1986)，《大園鄉菓林地區都市計畫(第一次通盤檢討)書》，頁 16、38。

(4)大園鄉公所(2002)，《變更大園(菓林地區)都市計畫(第二次通盤檢討)書》，頁 23、38。

除了政府部門的開發外，因應全球化時代來臨，臺北市逐步發展為世界都市，製造業持續向外擴張外，生產者服務業的分佈也由中心向外轉移，使得民國 80 年後，桃園縣二、三級產業的發展，在北部地區中均出現相對性的提升，桃園市與中壢市兩地方中心在工業化與都市化的發展下，都市用地可能進一步向外擴展，進而使本鄉對工業及住宅用地仍有持續性的需求。因此除了本鄉都市計畫區與特定計畫區所提供的工業及住宅用地外，非都市地區因發展工業需

要，仍可依據相關法令⁵¹，變更農地作為工業使用(參閱表 5-2 編號 8)；至於以興建農舍(參閱表 5-2 編號 14、15、28)或違法設立(參閱表 5-2 編號 16-22)的工廠，雖然民國 89 年開放農地自由買賣後，為防止土地炒作及土地不當使用，對興建農舍及非法變更農地，均訂定相關的規範與罰責⁵²，然而於農業區興建農舍及違法工廠，所花費的土地成本較少，在有利可圖的情形下，違法使用土地的情形終究無法杜絕。

二、農業生產的轉變

民國 85 年後，農業的生產除了受經濟發展的影響外，隨著全球化的日益顯著，農業面臨經營上的困難，稻作農業的經營者對耕地利用的方式，大致可

⁵¹「非都市土地使用管制規則第 31 條」：丁種建築用地有下列情形之一而原使用地確已不敷使用，經依促進產業升級條例第五十三條規定，取得工業主管機關核定發給之工業用地證明書者，得在其需用面積限度內以其毗連土地申請變更編定為丁種建築用地：

- 一 設置污染防治設備。
- 二 增闢必要之通路。
- 三 擴展工業。

前項第三款之情形，限經經濟部認定之低污染事業，且興辦工業人應規劃變更土地總面積百分之十之土地作為綠地，辦理變更編定為國土保安用地，並按當期公告土地現值以變更編定總面積百分之十乘積金額計算回饋金，繳交予當地直轄市或縣(市)政府設置之工業區開發管理基金後，其餘土地始可變更編定為丁種建築用地。中華民國……，並通知土地所有權人。(民國 85 年修正發布)

「非都市土地使用管制規則第 32 條」：工業區以外位於依法核准設廠用地範圍內，為丁種建築用地所包圍或夾雜土地，經工業主管機關審查認定得合併供工業使用者，得申請變更編定為丁種建築用地。(民國 85 年修正發布)

「非都市土地使用管制規則第 33 條」：工業區以外為原編定公告之丁種建築用地所包圍或夾雜土地，其面積未達二公頃，經工業主管機關審查認定適宜作低污染、附加產值高之投資事業者，得申請變更編定為丁種建築用地。依前項……，並通知土地所有權人。

「非都市土地使用管制規則第 34 條」：一般農業區、山坡地保育區及特定專用區內取土部分以外之窯業用地，經領有工廠登記證者，經工業主管機關審查認定得供工業使用者，得申請變更編定為丁種建築用地。(民國 85 年修正發布)

⁵²「農發條例第 18 條規定」：本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣(市)主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。前項農業用地應確供農業使用；其在自有農業用地興建農舍滿五年始得移轉。但因繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限。本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定，申請興建農舍。本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前共有耕地，而於本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後分割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者，亦同。第一項及前項農舍起造人應為該農舍坐落土地之所有權人；農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權；已申請興建農舍之農業用地不得重複申請。前四項興建……，由中央主管機關定之。(民國 89 年修正公布)

「農發條例第 69 條規定」：農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法等處理。主管機關應依第三十二條之規定，對違規使用之農地，加強稽查，並通知前項之主管機關依法處罰。農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構依本條例許可承受之耕地，違反第三十六條規定，擅自變更使用者，除依前項規定辦理外，對該農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構之負責人，並處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。(民國 89 年修正公布)

分爲三種情形：一爲不想讓祖先傳下來的田地任其荒廢掉，所以將田地租給別人耕作或請他人代耕者；二爲將農作當成一種生活慣性，部分粗重農事則請人代耕，但對於收成不十分在意者；第三者爲完全與農田脫離關係而任其荒廢者。(施崇武，2005：59-60)本鄉多數農民屬於任其荒廢消極經營的類型，農地利用上普遍呈現粗放的情況；部分農民順應政府推動稻田轉作政策，轉向園藝花卉的發展。至於少數積極經營者都是家戶內農業勞動力豐富，並耕作土地面積較大(包括本身擁有以及承租到田地的總和)，以及願意透過貸款購買大型農機的農民，只不過此種農民也不如傳統農民般的精耕細作，而是依賴大型農機、農藥等現代化農事器具，來完成農事工作的粗放式耕作。(施崇武，2005：60)

民國 91 年，臺灣正式加入 WTO，面對貿易的自由化與國際化，大部份農民受限於耕地狹小，無法壓低生產成本，使得農產品的市場競爭力薄弱，政府爲了預防及減低農民在市場上遭受衝擊，因而大力鼓勵及半強制性的希望稻田休耕；不過從事休閒農業及有機農業等新式農場，並不在強制休耕的範圍內，讓許多有意願繼續耕作的農民，轉而朝向這個方向發展。(施崇武，2005：80)

民國 93 年，本鄉耕地的複作指數僅剩 16.4，農作物的種植以稻米、蔬菜的生產爲主。稻米種植面積 392.46 公頃，這些繼續從事稻米生產的農民，主要轉而栽種良質米，農民必需先向桃園農改場申請土壤檢測，土壤如合格的農民便可以向農會申請良質米產銷班，申請成功者農田不在政府休耕，以及水利會停止供水的管制範圍內，得以繼續種植稻米。目前本鄉良質米的種植主要分佈在溪海村、和平村及五權村，產銷班的班長自己經營育苗廠與碾米廠，產銷班班員所收成的良質米由他統一收購、碾米、分級包裝後，配送到農會或超市販售，也接受網路訂購、宅配的服務。蔬菜種植面積 238.09 公頃，當中有 48.76 公頃是夏季生產西瓜之用；部分農民以溫室栽培有機蔬菜，分散於鄉內各村，經由「吉園圃」的標章認證，透過產銷班運往超市販售。(表 5-7)

表 5-7 大園鄉各產銷班統計表

產業	班數	經營規模(公頃)	分布區
西瓜	—	50	鄉內各村
花卉	—	20	溪海村、三石村
甘藷	—	30	沙崙、圳頭、后厝等沿海各村
吉園圃蔬菜	2	40	全鄉境內
良質米	1	第一期 235 第二期 200	溪海村、和平村、五權村

資料來源：大園鄉農會，<http://dayuan.efarm.org.tw/>。

觀光休閒產業的發展，集中在溪海村與和平村，主要是休閒農業農場，可

分爲教育體驗式農場與觀光消費式農場兩種類型⁵³：

1. 觀光消費式農場：

民國 80 年代，鄉內部分農民將水田轉作園藝花卉的栽培，主要分佈在三石村及溪海村，從事盆栽、草花、切花的生產，透過產銷班批發到臺北市的花卉市場。(表 5-8)民國 90 年後，配合政府「一鄉一特產」的發展，溪海村有 7 家的園藝花卉農場，除了繼續透過共同運銷的方式將盆栽、草花、切花批發至桃園及臺北縣市的花市與花店外，也在農場內直接販售並加入了服務業，除了提供遊客休閒、賞花外，部分農場內也提供咖啡、飲茶、餐點及手工蠟燭的製作等。

表 5-8 大園鄉供給臺北花卉批發市場切花數量

民國 85 年	5.1(千把)	260(千元)
民國 86 年	0.4(千把)	13(千元)
民國 87 年	59.2(千把)	3243(千元)

資料來源：臺灣省政府農林廳(1997-1999)，《臺灣地區農產品批發市場年報—花卉篇》

2. 教育體驗式農場：

共有二家，分別是酪農業者與良質米改良廠。這二戶農場除了維持原有的農業生產及產銷方式外，由於鄰近園藝花卉農場，酪農業者逐漸將農場規劃成觀光休閒農場，目前在農場內除了推出乳牛生態解說、彩繪陶瓷牛 DIY 及餵食小牛外，假日也推出鮮乳特色的餐飲；早期以育苗、碾米項目等經營主軸的良質米農場，也推出米食 DIY 活動，配合稻米生態解說，讓遊客更了解、體會農村生活，以吸引消費者參觀的方式，提高購買產品的意願。

除了個別農場的經營外，園藝花卉業者還結合酪農業者及良質米改良廠，推出套裝行程，接受團體預約，提供農場解說與體驗課程。爲了吸引市場的注意力，民國 93 年開始，每年 11 月至 12 月間，業者與鄉公所及農會合作舉辦「溪海花卉節」的活動，結合自行車道的規劃及本鄉農產品的促銷活動來吸引觀光客，拓展農場的多元化發展以增加收入。

三、期待都市化的鄉村

民國 79 年後，因申請加入 GATT 與多國的談判，以及 91 年正式加入 WTO 提出的開放承諾，都逐步地放鬆進口限制，促使國內農、工產品進口量與在臺

⁵³ 休閒農業農場指農場內的農、漁業生產仍佔重要部分，在原有的農業生產外再結合其他服務活動以吸引消費者。依其目的和經營內容的不同，又可分爲(1)教育體驗式農場：其目的主要是讓遊客了解農業生產過程、體驗農村生活等服務，此外也提供相關農產品的銷售和餐飲。(2)觀光消費式農場：非以教育爲目的，但也有認識農業生產等解說，也提供餐飲或民宿、烤肉、農產品銷售等多項服務。(劉明怡，2005：110)

外籍人士就業數量都日益增加。臺北市在農產品、工業產品及勞動力的需求，對國外的依賴比例都有增加，都市居民對商品、勞務有更多替代性的選擇；而鄉村地區卻未能將其服務市場區進一步擴展至更廣的區域，而仍相當依賴國內都市的消費；(劉明怡，2005：91、124)也就是說，全球化時代的來臨，鄉村提供都市所需農產品與勞務的功能，面臨了國外的競爭，過去城鄉互賴的關係，轉變成鄉村依賴都市，都市卻不一定需要國內鄉村的情況。

面對全球化的衝擊，本鄉水稻、蔬菜、甘藷等農作物的種植面積大幅減少，部分農民雖然也積極朝向作物品質與技術的提升，但這部份農民所佔的比例相當少，大部分的耕地均是休耕或拋荒；即使是觀光休閒產業的發展，也多是園藝花卉業者，在原有的農場經營上加入服務業的性質。

作為都市邊緣的鄉村，本鄉在這個階段的角色有別於一般鄉村，桃園國際機場設立，拉近了本鄉與區域中心—臺北市的關係。桃園機場是國內國際航空貨運進口量最高的機場，也是臺北市與世界接軌的重要窗口，在全球化時代來臨，都市對國外的商品及勞務依賴加深的同時，無疑也強化了機場在交通運輸上的地位。桃園縣在臺灣北部扮演次區域角色，被定位為工業與空運的發展區域，(表 5-9)在發展亞太營運中心—建設航空城的計畫下，近年來除了機場周邊開發的航空貨運站與客運站外，通過本鄉的西部濱海快速道路及高速鐵路也都規劃支線與機場連結，以及未來機場捷運線的開發，均突顯出本鄉在交通運輸上的重要性。因此全球化對農業生產造成衝擊，本鄉大部份的耕地休耕、拋荒，拋荒土地以機場周邊鄰近主要道路的地區最明顯，近來陸續有許多的耕地被填平，蓋成廠房出租，鄉民對於發展航空城存在著期待，期待都市化及產業發展的心態，使得多數農民對農業發展顯得消極。

表 5-9 臺灣北部區域各次區域機能表

生活圈	主要機能
臺北生活圈	北部區域中心，區域服務業、商業、行政中心，國際金融中心，媒體中心、都市技術密集、都市社會服務、資訊服務業。
桃園生活圈	區域門戶、空運中心，北部區域工業中心，臺北都會區衛星居住城，重化工業、製造業、農業、運輸服務、國防軍用。
基隆生活圈	區域門戶，海運服務中心，運輸服務、水電煤氣業，臺北都會區居住地區。
新竹生活圈	北部區域之次區域中心，區域科技、製造與學習中心，

資料來源：內政部(1995)，《臺灣北部區域計畫(第一次通盤檢討)》

第四節小結

戰後，歷經復舊及土地改革制度完成後，農業的發展更甚以往，本鄉高達 6300 公頃的耕地，在桃園大圳充足供水，以及海岸防風林的種植，減少風沙對沿海耕地的危害，水田成爲主要的土地利用方式，採集約兩期稻作的農業經營，水稻是本鄉種植面積最高的作物。

穩定的農業生產是這個階段中，鄉村地區主要的產業型態，但臺灣經濟成長的根本策略取向，是希望透過農業增產，製造成長的剩餘轉移到工業，將農業的資源轉移到工業部門。因此，在傳統農業時期，本鄉位於桃園及中壢兩個小型地方市鎮的外圍，扮演著集約耕作的農業生產者角色，稻作的生產除了農家留下自用外，其餘的由農會或碾米廠收購後，運至桃園市販售，提供都市所需的糧食外，民國 50 年代後期外流的人口，也提供了都市發展工業所需的勞動力。

民國 60 年後，在經濟發展的影響下，至鄉下投資設廠的計畫，也使本鄉分佈零星設置的大小工廠，隨後兩期工業區的開發，持續引進工廠的設立。這些設立於本鄉的工廠，在區域計畫實施以前，工業用地的取得主要是依據「獎勵投資條例」，依法變更農地爲工業使用；區域計畫法實施後，被編定爲丁種建築用地，可作爲工業用地使用外，在工業發展需求的考量下，農地仍可依法申請土地分區變更。除了非都市土地外，民國 65 年及 70 年，公佈實施大園都市計畫區及菓林都市計畫區，在都市用地分區上，也提供了大量的住宅及工業用地。然而仍有工業用地需求者，因農地變更不易，便以申請農舍或違建的方式，於農地上蓋工廠或出國停車場。由此可知，在工業發展的需求下，無論是合法變更或非法使用的土地，都使得大量的農地轉爲工業之用。

民國 73 年後，機場啓用營運以及工業區開發完成，就業機會大量增加，農業勞動人口的流失，農產品價格不穩定等因素，使得農業發展每況愈下，不僅無法維持穩定的農作物產量，在工業發展及住宅用地的供應下，民國 80 年起，本鄉逐漸成爲工業與人口移入的地區。

民國 70 年代後期，臺灣地區由於交通、通訊的普及與領域藩籬的解除，逐步邁入全球化經濟體系。扮演臺灣對外門戶的臺北市，漸具有世界城市之功能特徵，製造業於臺北都會區的重要性逐漸降低外，亦漸撤離都會中心區而遷往衛星市鎮及都會郊區發展；而生產者服務業中，運輸倉儲及通訊業、金融保險及不動產與工商服務業也呈現向衛星市鎮擴散發展。

爲振興經濟，因應國家建設與非農業部門之需要，民國 84 年農委會研擬「農地釋出方案」，使將來過剩之農地可以經規劃後釋出，並且進一步開放農地自由買賣。農地政策的放寬，使得大量農地轉而投入發展經濟之用。民國 84 年，行政院通過「發展臺灣成爲亞太營運中心計畫」，爲配合政府推動亞太營運中心政策構想，將桃園國際機場周邊土地整體規劃，本鄉主要作爲空運中心發展區，於民國 86 年訂定貨運園區暨大園(南港地區)特定區計畫，有 243.6

公頃的農地變更作為工商業及住宅用地。

除了政府部門的開發外，因應全球化時代來臨，製造業與生產者服務業的分佈由中心向外轉移，民國 80 年後，桃園縣二、三級產業的發展，在北部地區中均出現相對性的提升，桃園市與中壢市兩地方中心在工業化與都市化的發展下，都市用地可能進一步向外擴展，本鄉對工業及住宅用地仍有持續性的需求。因此除了都市計畫區與特定計畫區所提供的工業及住宅用地外，非都市地區因發展工業需要，仍可依據相關法令，變更農地作為工業使用；至於以興建農舍或違法設立的工廠，在有利可圖的情況下，違法使用土地的情形終究無法杜絕。

農業生產受經濟發展及貿易自由化的影響，農產品的市場競爭力薄弱，政府大力鼓勵及半強制性的希望稻田休耕，不過從事休閒農業及有機農業等新式農場，不在強制休耕的範圍內。因此，本鄉水稻、蔬菜、甘藷等農作物的種植面積大幅減少，部分農民雖然也積極朝向作物品質與技術的提升，但這部份農民所佔的比例相當少，大部分的耕地均是休耕或拋荒；即使是觀光休閒產業的發展，也多是園藝花卉業者，在原有的農場經營上加入服務業的性質。

全球化時代的來臨，臺北市逐漸發展為世界都市，製造業與生產者服務業持續向外圍擴張外，都市對國外商品與勞務的需求也日益加深。桃園機場是國內國際航空貨運進口量最高的機場，也是臺北市與世界接軌的重要窗口，全球化對農業生產造成衝擊，卻強化了國際機場在臺北都會區內交通運輸上的地位，鄉民對於發展航空城存在著期待，期待都市化及產業發展的心態，使得多數農民對農業發展顯得消極，大部份的耕地呈現休耕、拋荒，。