

民宿與農舍的法規探討-以宜蘭為例

*鄭宜如(Yi-Ru Zheng)

中國科技大學建築研究所

周世璋(Shih-Tsang Chou)

中國科技大學建研所副教授

吳玫芳(Mei-Fang Wu)

成功大學建研所博士候選人

摘要

宜蘭是台灣民宿發展最早的縣市，在民宿相關法規還未制訂成熟時，就已經開始發展，因此在宜蘭地區許多民宿產業因為不了解法規更新的相關內容，以農舍改建為民宿，使宜蘭民宿產業還處於混亂之中。

在「民宿管理辦法」第五條第九項規定，非都市土地可建造經營民宿，而宜蘭縣冬山鄉(以下簡稱冬山鄉)的非都市土地中又以「特定農業區」中的民宿經營比例最高。「農業用地興建農舍辦法」中，亦沒有規定不能將農舍作為民宿使用，導致宜蘭地區的農地被許多商人利用，擴大改建成民宿，造成農地過度開發的現象。

這次的調查範圍限定在宜蘭縣冬山鄉，冬山鄉的農地建造農舍之後，商人利用，將農地改建成民宿，造成農舍及民宿過度開發的現象，而農舍改建成民宿的這些資料顯示，近乎十成沒有農地體驗設施，而依「農業用地興建農舍辦法」規定，農舍必須有實際的農地耕作現象。因此本研究建議，應該將兩條法規制定的更明確。

關鍵詞：民宿、農舍、土地使用

Bed and Breakfast and farmhouse regulations - A Case Study of Yilan

Abstract

Yi-lan is the earliest development of cities and counties in Taiwan B & B, B & B when formulating relevant laws and regulations have not yet matured, it has begun to develop, so many areas in Yi-lan Bed and Breakfast industry regulatory updates due to ignorance of the relevant content to farmhouse converted into B & B, so that Yi-lan Bed and Breakfast industry is still in disarray.

In the "B & B management approach," the ninth Article provides that non-urban land management can build houses, and winter Township, Yi-lan County (hereinafter referred to as winter Township) in non-urban land management in the proportion of houses again "Specific agricultural area" in highest. "Agricultural land built farmhouse approach", the farmhouse there is no requirement not to use as a B & B, leading to

agricultural land is utilized Yi-lan many merchants, converted into a B & B to expand, resulting in the phenomenon of over-exploitation of agricultural land.

Following this investigation scoped built farmhouse in Yi-lan County winter Shan, Dong Shan agricultural land, traders use the agricultural land turned into a B & B, resulting in the farmhouse and B & B over-exploitation of the phenomenon, and the farmhouse converted into a B & B these data show that almost Kazunari no farming experience facilities, and according to "agricultural land built farmhouse approach" requirement, there must be an actual farmhouse farming farmland phenomenon. Therefore, this study suggests, we should be more clearly two rulemaking.

Keywords: Bed and breakfast, farmhouse, land use

一、研究動機與目的

近幾年台灣民宿業的蓬勃發展，無論是在寂寂無名的深山，或是觀光勝地，都可以看到民宿的蹤影。現代人選擇居住民宿的原因除包含建築風格、當地風景優美等原因，各地民宿業主相互競爭下，空間提供之服務設施及室內格局裝修亦成為遊客選擇條件之一，所以台灣的民宿可說是台灣觀光之代表之一。

而台灣各地的民宿中，又以宜蘭縣的民宿比例最高。在民宿相關法規還未制訂成熟時，宜蘭縣民宿就已經開始萌芽，而「民宿管理辦法」及「農舍用地興建農舍辦法」兩項法規中皆沒有明確規定，不可以將農舍作為民宿使用或於農業區經營民宿，使宜蘭縣農業用地或農業區充斥的民宿經營，導致原有的農地已不再耕作，農舍也不是農民耕作時休憩之場所。因此本研究將探討宜蘭農舍興建農舍及使用現況，並檢視農舍做為民宿經營之情形，進一步探討「民宿管理辦法」及「農舍用地興建農舍辦法」兩法規執行之課題。

二、文獻回顧

2.1 民宿定義

世界上最早的民宿要追溯到 18 世紀的法國貴族式的農村休閒渡假，在當時，只有部分歐洲國家的皇室親戚或貴族才有能力在風景名勝地區租下一棟美麗的別墅作為渡假聖地，因而形式早期的民宿。下表為各學著對於民宿的定義：

表 1 各專家學者對民宿之定義

學者	年代	概念性定義
Lanier& Berman	1993	提供 4-5 間房間，具有歷史性的建築物給住宿者。
韓選棠	1993	經營者將原本住宅的一部分空間，以副業方式來經營得住宿型態，其基本性質與普通飯店及旅館不同。
潘正華	1994	農民利用其農宅空餘部分房間出租予旅客暫時居留的行為。

姜惠娟	1996	民宿通常是指家族經營，客房 10 間以內，工作人員不超過 5 人，可容納 25 人左右的住宿設施。
Zane	1997	民宿是指私人住宅，提供 1-7 間房間，而且供應早餐。
謝旻成	1998	民宿是指一般私人住宅，將其部分居室更新再出租給旅客作為短期住宿，其經營者為屋主。

學者	年代	概念性定義
Lubetkin	1999	自用住宅提供 5-10 間房間，提供早餐或是其他餐飲。
Lanier, Caples & Cook	2000	民宿提供 3-10 間房間，提供早餐不提供酒的服務。
林梓聯	2001	民宿乃是指有效運用資源，提供鄉野住宿及休閒活動之行為。
民宿管理辦法	2001	利用住宅空間房間，結合當地文化、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以家庭副業方式經營，提供旅客箱野生活之住宿處所。期間數以 5 間以下為原則，但政府審核認定之特色民宿，房間數最多可達 15 間。
林秋雄	2001	為促進農村活化，利用農村民宿出租小木屋，農村體驗設施，在農村長期滯待，促進與農村活用的長處。
陳詩惠	2003	民宿可以說是利用自宅空間，以副業的方式來提供住宿，主客間有良好的互動交流，並結合周邊的自然與人文資源，讓遊客體驗到當地的風土民情。
呂星璜	2003	有效運用資源，而提供鄉野住宿及休閒活動；所謂資源包含自然環境、景觀、產業和文化，而經營者必須活用這些傳統文化、民俗與環境產業特色，讓旅客自然的接觸、認識與體驗。
吳碧玉	2003	民宿是一般私人住宅，將其一部份起居室出租給旅客人口，提供住宿或時速之住宿設施。而通常具有三種特質：(1)與主人有某一種程度上的交流。(2)具有特殊的機會或優勢去認識當地環境或建物特質。(3)特別的活動提供給遊客，給與遊客特殊體驗。
吳乾正	2003	是一種未來性的產業，未來的民宿將會邁向高服務品質，維護當地生態以及營造當地社區力量。走向是以「主業方式」經營的精緻小型旅館業。

2.2 農舍意涵

就學者、最高法院以及行政機關之見解，概可區分為嚴格以及寬鬆二種見解，前者認為農舍與一般供人居住之住宅應有不同，除認為農舍須與農業經營有不可

分離之關係外，也不宜供居住使用。而後者，則似無此限制，認為在農地上興建之建築物，只要符合相關法令規定，即皆為農舍。

表 2 各專家學者對農舍之解釋

作者	年代	農舍意涵
林茂雄	2000	就農地之觀點，農舍應視為與農業經營不可分離之一部份。農舍應重視是否確為經營管理所需，而非解決農村住宅問題。
洪忠修	2000	農舍之基本訴求，為提供農民經營農業活動所需之作息場所，在本質上仍不能脫離房屋或住宅之居室概念，但是並非農業經營必要之因素。
蘇志超	2001	農舍與農家住宅應有區別，農舍包括飼養牲畜家禽及儲藏糧食、農機具等附屬房舍，乃非供人口居住使用，為農業生產所不可或缺之附屬物，應屬農地之一部分。而農家住宅，位專攻農戶一家同居之親屬共同居住之使用。
丁文郁	2001	農舍包含農民自用之住宅、倉儲，以及與農業經營不可分離之農業生產必要設施等二部分。
顏愛靜	2001	農舍係指與農作、森林、養殖、畜牧(及保育利用)等農業經營不可分離之場所，理可供作農民(家庭農場)從事農業經營及方便其家庭成員居住使用，而允許於農地上興建農舍，以取其管理進便利性並減輕建屋成本。
劉建哲	2002	農舍應為協助農業生產功能為主之建築物，住宅功能應只是衍生其他需求，由於農民住宅在量之需求過度仰賴農舍，導致農舍腳色被模糊定位，輔助農業生產之實質功能被取代成為提供農民居住使用。
黃暖芳	2003	就區為角度，農事是指建築於都市地區非都市地區農業用地之建物。就使用角度，指為從事農業生產者之家屋，乃居住空間與作業場所連在一起之住家。
蔡秀婉、張志銘	2004	農舍為提供經營農業者在農地上興建具有居住間放置農機具之需求，以便利其農事工作，與一般家居為主之住宅性質不同，所以被視為農地容許使用項目。
張梅英	2005	農舍是農地上與農業經營不可分離之設施物，主要為提供有心經農業之農民在該農地上興建具有居住兼放置機具之需求，以便利其農事工作且享有土地稅賦減免優惠，與其鄉村家居農舍或一般住宅有區別。

袁世芬	2005	農舍是為便利照顧農事興建在農地上之建築物，屬於農地經營之一部份，於性質上與一般住宅有區別，不以提供居住為目的，也非解決農村居住問題所興建之建築。
林明鏘	2007	農舍係以房舍為基礎概念，供農民便利從事農業經營及其家庭成員居住所興建之建築。
陳志啟	2009	農舍是為便利農耕生產，提供有心經營農業者照顧農事及放置農機具或肥料等，興建在農地上之建築物，其包含一般住宅與附屬農業設施空間，非以提供指居住使用單一目的。

資料來源：袁世芬(2005)、陳志啟(2009)

2.3 台灣民宿發展史

始於1980年代，其初期發展模式與德國及日本類似。民宿之政策環境旅遊民宿之發展起，試圖透過生態環境觀念，將民宿發展分為：70年代以前的播種期、70年代的萌芽期、80年代前期的成長期、80年代後期的茁壯期以及90年代以後的轉型期等五期來敘述如下：

表3 台灣民宿發展史

時期	經營方式
播種期 (民國70年代前)	非營利為主、借住模式
萌芽期 (民國70年代)	家庭副業經營模式
成長期 (民國80年代前期)	為增加原住民收入而發展
茁壯期 (民國80年代後期)	民國80年代後期，農業轉型，為延長遊客停留時間，增加遊客消費機會，新興的休閒活動開始發跡，觀光果園、休閒農場、農村示範社區等，住宿設施的提供扮演著重要角色。 農委會於民國81年12月30日發布〈休閒農業輔導管理辦法〉
轉型期 (民國90年代後)	為了促進台灣傳統農業轉型及加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的衝擊，政府提供國民休閒、增進國民對農業及農村之體驗為目的的休閒農業政策，更容許在農場內提供住宿設施。 民國91年1月11日修正發布〈休閒農業輔導管理辦法〉

資料來源：林建宏

三、宜蘭縣冬山鄉農地使用現況調查

本研究以「田野調查法」做宜蘭縣冬山鄉農業用地使用現況調查，依據各家民宿地址定位在地圖上，實地走訪確認農業用的是否做農業使用，及農舍是否為

自宅或作為民宿經營？是否具有農地體驗以及依據土地使用分區進行匯整及分析民宿是否建於合法之土地上。各節內容分述如下：

3.1 調查內容及流程

調查範圍鎖定在宜蘭縣冬山鄉，依據宜蘭縣觀光局所提供的資料顯示，冬山鄉的民宿高達 296 家，是全台灣經營民訴的鄉鎮中比例最高的鄉鎮，藉由土地使用分區所提供的資料，與宜蘭縣觀光局所提供之民宿地址，以實地走訪方式進行調查：

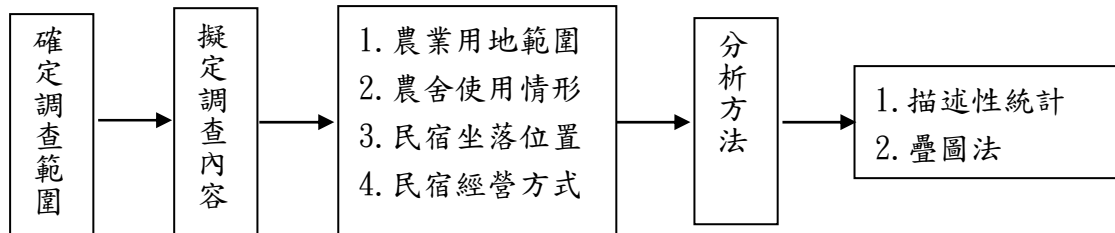


圖 1 調查流程

3.2 調查結果分析

調查結果發現，宜蘭縣冬山鄉農業用地興建農舍後做民宿使用的比例高達 94%，做自宅使用僅有 6%，其中有 3%之農業用地被劃設為公園用地，故此 3%之既有農舍未來僅能做整建或配合都市計畫公園開闢面臨拆除。其農舍做民宿使用分布如下圖：

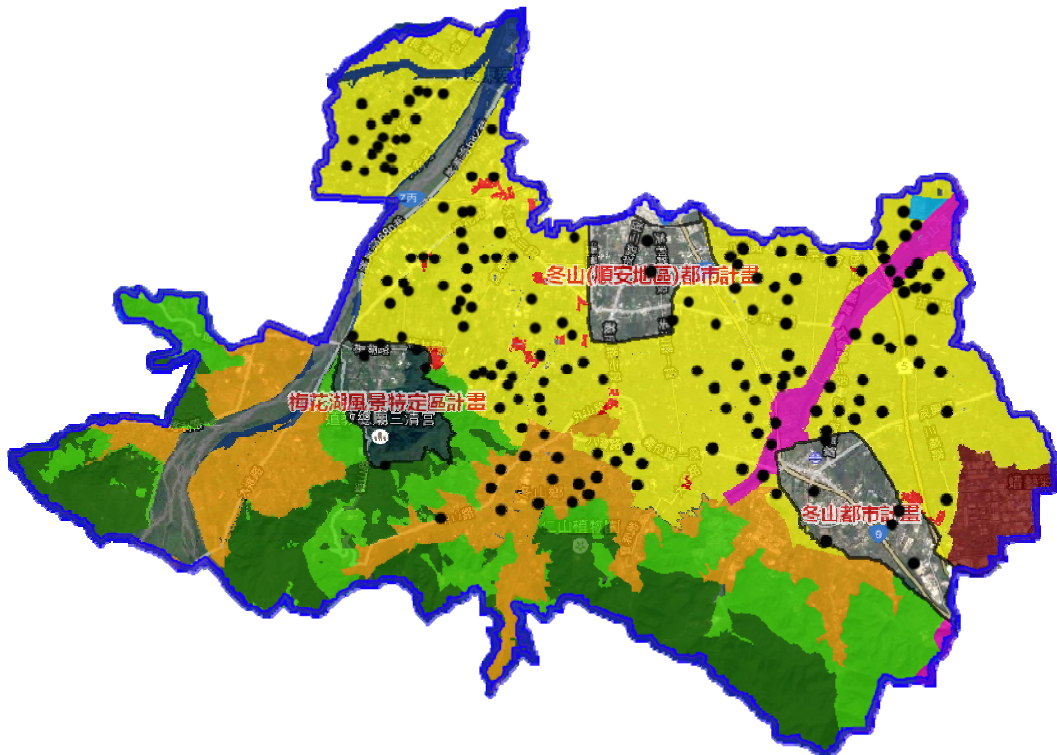


圖 2 宜蘭縣冬山鄉現況民宿分布

經過調查後發現，在冬山鄉中所經營的民宿，有 3%建於建地、3%建於公園用地，其餘 94%建於農地及風景特定區。

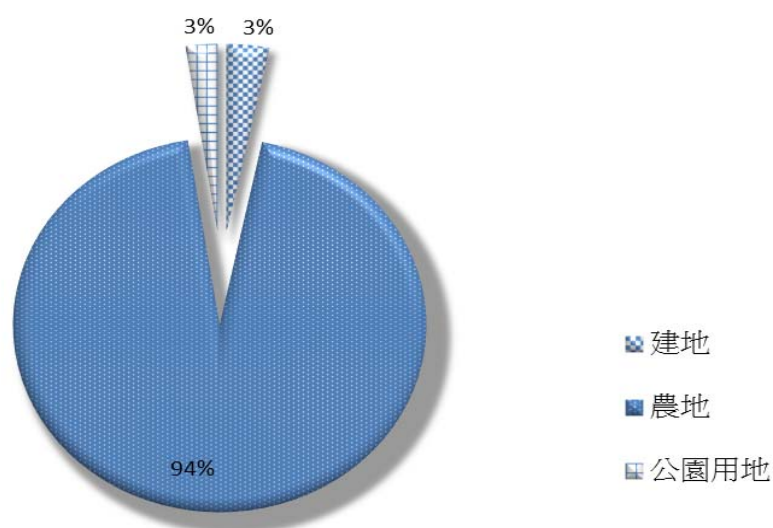


圖 3 土地使用比例

依據農業用地興建農舍辦法第 15 條規定，興建農舍之農地必須維持農業耕作，而下圖表所調查的農舍，雖然作為民宿使用但應持續耕作，但實地訪查的結果顯示，只有 2%的民宿以農地體驗之方式持續耕作，其他 98%並沒有在民宿旁經營農地體驗。

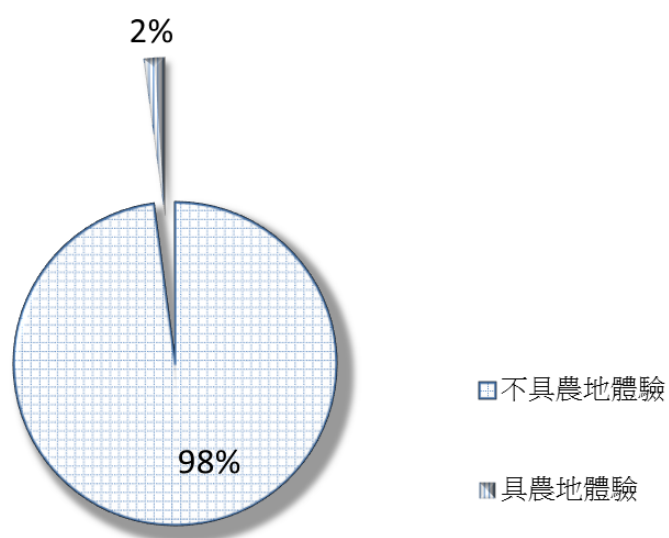


圖 4 農地建民宿是否具農地體驗比例

四、結論

宜蘭縣冬山鄉的民宿與農舍為國內興建農舍卻以民宿經營為主比例最高之鄉鎮，本研究主要研究目的為探討農業用地興建農舍後是否作為民宿使用。

4.1 加強執行農業用地興建農舍辦法規定之定期檢察

取得使用執照後之農舍應定期檢驗土地是否做農業使用，農舍是否做自宅使用，並不定期抽檢部分農舍是否符合使用資格。如發現農舍做民宿經營，且農地已無耕作之行為，應依農業用地興建農舍辦法第 15 條之規定，由原核定機關通知主管建築機關及區域計畫、都市計畫或國家公園主管機關依相關規定處理，並通知其限期改正，屆期不改正者，得廢止其許可。

4.2 修改民宿管理辦法條文修改方向

依據民宿管理辦法之立法精神，民宿指利用自用住宅空閒房間，結合當地人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以家庭副業方式經營，提供旅客鄉野生活之住宿處所。又該法第 5 條第九款規定，民宿得設置於非都市土地，造成民宿業主大量購買農業用地，以興建農舍之名，經營民宿之實，實際耕作面積減少，人為環境破壞增加，建議民宿管理辦法修改，民宿設置不得設置於農業用地。

參考文獻

研究論文

1. 從體驗觀點探討臺灣民宿規劃—以宜蘭地區民宿為例 中原大學 林建宏
2. 民宿產業對農村地景之影響—宜蘭五結鄉個案研究 輔仁大學景觀設計研究所 林愷昕
3. 宜蘭民宿產業發展與地方經濟還經交互關係的探討 中華大學土木工程學系碩士班 張紹琪
4. 農舍興建與交易之研究 長榮大學土地管理與開發學系碩士班 味碧麗
5. 遊客對宜蘭地區民宿評價之研究 世新大學觀光管理研究所 楊永盛

網站搜尋

1. 中華民國交通部觀光局
<http://admin.taiwan.net.tw/statistics/month.aspx?no=135>
2. 台灣碩博士論文網
<http://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gswweb.cgi/login?o=dwebmge>
3. 宜蘭縣交通部觀光局
<http://www.e-land.gov.tw/ct.asp?xItem=46605&ctNode=480&mp=4>