



經典題型

一、農地農有政策之背景為何？農地農有政策應如何調整始能符合時代意義？農地農用政策應如何落實？

【解答】

- (一)農地農有政策之背景：我國過去農業政策是秉承國父「耕者有其田」遺教，堅定主張「農地農有」。國父當時有鑑於我國農民大多數是替地主耕作田地，所收穫農產品大半為地主攫取，致使農民所得幾乎難以自養，形成民生問題；亦即事關平均地權農地政策的方針，故必須實行「耕者有其田」。因而在農地農有政策下，重要的政策措施有二：一是保護佃農、安定佃權；另一是扶植自耕農，達成耕者有其田。
- (二)農地農有政策之調整：農地農有農用之政策，在維持國家軍糧民糧的需求，及社會發展的安定，自有其時代之意義。惟在快速的經濟成長之下，國內產業結構已產生重大的變遷，農地地價高漲，且在自由貿易浪潮衝擊之下，傳統的農業經營或家庭農場，已無法面對外在競爭。因此，農地農有農用之農地政策，在農業經營型態及思潮的轉變下，對於適度放寬農地農有的農地政策，似有必要。惟應採逐步放寬方式並建立配套措施，其策略如下：
1. 有條件放寬農企業法人取得農地之限制，引進非農業部門之企業經營理念、資金、技術，從事技術密集、資本密集的農業生產與研發，加速農業產銷結構調整。
 2. 積極修正相關法令，審度時勢需要，採階段性放寬自然人承受農地之資格限制。
 3. 長期而言，當國土規劃、防止土地炒作、土地使用管制及全國地籍總歸戶等相關措施完備後，農地承受人資格及身分之限制應可檢討廢除。
 4. 農地開放自由買賣後，原在農地農有制度下對農民之一些福利措

施，例如農地免稅、農民可以在農地上建農舍，以及農業補貼政策等等皆有必要加以檢討調整。這些優惠若仍然繼續予以維持，則非農民購得農地後亦將享有這些優惠，此將引發公平與效率的問題。若繼續維持這些優惠，則農地可能成為避稅的工具，亦可能造成農地之零星變更使用，破壞農業生產環境。

(三)農地農用政策之落實：

1. 鼓勵農民採合理的新農業用地租賃制度，以符合現代農村需要，活絡「農地使用權」的移轉，藉租用農地擴大經營規模。
2. 依界定農業用地與耕地之定義，確實執行農地變更使用、農業生產輔導、土地增值稅、地價稅（田賦）、遺產稅及贈與稅等獎勵、優惠、限制之措施。
3. 依總量管制及農地變更使用規範，配合農業生產結構之調整，有計畫釋出農地，維持農產品之供需平衡，確保農業生產環境及滿足非農業用地需求，達到地盡其用之目標。
4. 主管機關設置「農地違規使用稽查單位」，訂定「農地違規使用檢舉獎勵辦法」，以加強農地違規使用之稽查及處罰。
5. 免稅之農業用地，直轄市或縣市政府應定期檢查或抽查，如有未作農業使用者，應依法作適當處理。
6. 加強農地移轉之對地管理，以防止農地集中、土地投機等產生。

📁 範例

一、我國之「農地農有」政策已放寬，如何能落實「農地農用」政策之目標，請就農業發展條例的新規定，擇要條列分析其功能；並就實務執行方法，提出具體意見。
(88年簡任升等考)

二、我國農地政策已放寬對「農地農有」之堅持，但要如何才能落實「農地農用」目標，請就農業發展條例新規定，說明其政策意義，並就達成該政策目標之具體措施，提出您的看法。

(90年基層三等特考)

二、農地具有那些功能？試從功能的角度分析農地釋出的影響？

【解答】

(一)農地之功能：

1. 提供養力與載力：農地除提供一般土地之載力功能外，亦提供養力，以供植物生長、繁殖所需養分，解決人類糧食問題。
2. 維護自然環境：農地可提供廣大之綠地空間，對自然環境的維護不可或缺。
3. 促進生態平衡：大自然有自淨能力，廣大的農地空間可孕育萬物，維持生態平衡。
4. 建築使用之預備地：隨社會、經濟之變遷，農地可適當釋出供建築使用。

(二)農地釋出之影響：

1. 正面影響：

- (1) 促進國家土地資源之合理分配與有效利用，平衡各種產業對土地之需求。
- (2) 有計畫釋出農地，可維護農業生產與生態環境之完整，並提升居住與休閒生活品質。
- (3) 擴大農地變更管道、放寬變更限制及簡化審查程序，將使建設用地之取得更具多樣性與便利性，可有效降低土地成本，加速生活圈建設。
- (4) 農地之變更使用需提供適當之回饋，將可消弭預期變更暴利，促使土地利用趨正常化，並達社會公平之目的。

2. 負面影響：農地釋出如掌控良好，固可達到上述效益，惟如執行有所偏差，將帶來下列負面影響：

- (1) 農地變更為建地使用，則其價格驟漲，將使投機者輕易實現其獲取暴利之目的，而助長土地炒作。
- (2) 土地變更為建地後，將不易轉回為農業使用，對農業將形成嚴重戕害，並浪費原已投施之農業改良。
- (3) 農地若可輕易轉用，因農業居於弱勢，農工（或商）爭地的結果，農業勢必日趨不振，原有農民之生活與就業亦將形成另一社

5-12 土地政策

會問題。

(4)農業區內若夾雜工商用途使用之土地，將破壞農業生產環境。

(5)加速土地投機之進行，反易促成另一波的地價飆漲。

📁 範例

一、略述當前國內農地釋出政策之內容，並評述其利弊得失。

(85年原住民乙特)

二、農地具有那些功能？試從農地的功能分析農地釋出產生的正面及負面影響各有那些？

(89年基層三等特考)

三、試評論農地是否適宜開放自由買賣或自由使用？

【解答】

(一)開放農地自由買賣之理由：我國之農地政策為「耕者有其田」，故以往保護農地之辦法，係採「管地又管人」政策，亦即管制農地轉用，又管制農地承受人。惟農業逐漸萎縮，為繁榮農業，民國八十九年一月修正農業發展條例及土地法，大幅放寬農地承受人資格，亦即採「管地不管人」政策，嚴格限制農地轉用，但不管制農地承受人。其所持理由為：

1. 隨著經濟快速的發展，農業部門在整個經濟中所占的地位逐漸下降，故為繁榮農業，農地應開放自由買賣或准許農企業法人經營農業。
2. 農地若自由買賣，則可廣泛含納非農業部門之資金與技術，以加強農業的競爭能力。
3. 藉農地買賣之開放，則農業生產可以市場為導向，實施商品化的生產，以促成農業升級。
4. 藉農企業法人之導入農業生產，可提升生產效率，降低生產成本。
5. 農地與市地管制一致，完全依市場原則由雙方決定買賣與否，較符合公平原則。

(二)不宜開放農地自由買賣之理由：

1. 非農民購買農地之目的可能是從事投機，期待變更使用之鉅額漲價利益，如此不但不能促進土地利用，反而浪費土地資源，及引起炒作農地之風。
2. 財團廣置農地，壟斷土地，形成大地主，將迫使現存農民淪落為佃農或雇農或被排擠出農村，影響農民福利與社會安定。又糧食如掌握在少數大財團手裡，恐有聯合壟斷，抬高糧價之虞，影響經濟民生。
3. 開放農地自由買賣，將增加農地需求，促使農地價格上揚，使得真正想要購買農地從事農業經營者更為困難，不利於擴大農場經營規模，將使農民失去生產意願，阻滯農業成長。
4. 非農民購置之農地，如用以置產或休閒時運動娛樂，以此作為副業，將低度利用土地，妨礙農業生產。
5. 農地若控制於少數人手中，資源集中結果，必導致生產專業化，而成為經濟脆弱之主因，容易受到國際經濟風暴之衝擊。
6. 農地開放給企業法人購買經營，雖可擴大經營規模，惟農場經營有其最適規模，農場耕種面積的大小，應能配合個別農場之勞動狀況與資本設備之發展，因此不宜一味的追求企業化農場。

(三)不宜開放農地自由使用之理由：

1. 農地為糧食之主要來源，若任命變更使用，則農地不足，將使軍糧民糧發生影響，進而動搖國家安全。
2. 農地變更為建地後，則其價格高漲，將使投機者輕易獲取暴利，而助長土地炒作。擁有農地者亦易產生待價而沽心理，坐擁土地而不事耕作，形成土地資源的浪費。
3. 農地變更使用後，將不易回復為農業使用，對農業將造成嚴重戕害，並浪費原已投施之農業改良。
4. 農地若可輕易轉用，則各種產業競逐農地的結果，處於弱勢的農業，勢必被嚴重掠奪，可能陷農民於無地可耕，就業無門之困境。
5. 農地若與工商等用地夾雜交錯，將會破壞農業生產環境。

綜上分析，為保障國家糧源及維護農地資源，農地仍應維持農有農用之原則。惟為提高農業經營效率，因應社會經濟發展需要，應可建立農地移轉許可制度，導入技術性農企業及培養專業農戶。而農地轉用仍有事

實需要，惟其許可轉用應選擇低生產力且對農業生產環境衝擊最小之地區，並藉課「變更使用費」、「捐地」或「繳納代金」等，一方面用來回饋農業；一方面可防止變更利得大量歸私之不公平現象。

☞ 範例

- 一、說明農地農有政策之意義。近有主張只要實施農地農用即可，而不必維持農地農有政策者，此種說法是否合理？試申論之？
(80年山胞乙特)
- 二、試述農地農有農用政策之意義及其必要性。
(81年乙特)
- 三、政府為振興經濟景氣，提高國內廠商投資意願及解決中低收入戶之居住問題，擬將較不適於農業發展之農地變更提供工商業及住宅使用，請問此類農地變更應考量那些因素？試析論之。
(84年退除役特考)
- 四、試述「農地農有」之政策目標。近來，對於農地應否放寬承受人資格，眾說紛紜，相持不下；究竟各方所持理由為何？就台灣現階段客觀情勢言，你認為政策走向當如何？
(85年基層三等特考)
- 五、請分別說明「農地農有」與「農地農用」的政策意義。前述二項農地政策何者較合適我國未來發展需要？試抒己見。
(86年薦任升等考)
- 六、請就交易成本 (transaction cost) 之觀念析論農地應否開放自由買賣。
(86年簡任升等考)
- 七、試析論農地開放自由買賣之優缺點。
(87年原住民三等特考)
- 八、最近農地是否開放自由買賣引起社會許多不同的意見。請問：
(一)贊成農地開放自由買賣的理由為何？
(二)反對農地開放自由買賣的理由又為何？
(三)有條件贊同農地開放自由買賣的說法又如何？
(四)請你(妳)從土地政策的觀點，提出個人對此問題的看法？
(87年基層三等特考)
- 九、近年來政府提出「農地開放自由買賣」的政策，有人將此一政策稱為「第二次農地改革」，試問何謂「農地開放自由買賣」？這項政策可能產生那些正面及負面影響？
(88年身心障礙三等特考)