

五、以往農地政策面臨那些問題？未來農地政策之重要目標應為何？

【解答】

(一)面臨之問題：

1. 農地承受人身分受限制，加速農業經營者老化：修正前土地法第三十條規定耕地移轉之承受人，以能自耕者為限，造成有志從事農業之年輕且高學歷的人才、非農業資金與管理技術投入農業經營行列之障礙，導致農村勞力老化，不利農業結構的調整。
2. 租佃制度僵化，降低土地利用效率：隨著工商業的迅速發展及農業客觀環境的改變，農村勞動力大量外移，但因受耕者有其田規定的影響，有地無力的農民，不願出租農地，僅作粗放式的經營。另部分佃農不願放棄承佃權，而由年老者勉強繼續耕作，甚或任其荒廢，土地利用效率無法提高。
3. 農地流通受阻，不利擴大經營規模：依三七五減租條例規定，地主出售出租土地，須支付佃農地價三分之一的補償費，且耕地移轉後，承佃權隨同移轉，對於購買耕地之第三人仍然有效，有意擴大經營規模的農民，均不願意購買訂有三七五租約之耕地，阻礙農地流通。
4. 農地坵塊細小化，農村土地產權不清：我國依傳統習俗，對農地遺產多採均分繼承，政府雖訂有獎勵一子繼承及購地貸款等擴大農場規模之輔導措施，仍難以有效防止農地細分的現象。但受限於農地分割的限制，農村土地產權不清現象至為普遍，衍生糾紛，造成民怨。
5. 農舍零亂興建，影響農業生產環境：農地上興建農舍，未能有效管理，對農業生產環境的維護及農村景觀風貌造成諸多負面影響；且不利公共設施的鋪設，造成政府投資浪費。
6. 農地變更使用，造成暴利與暴損：農地違規使用，影響農業生產環境甚鉅，惟農業單位無查核權，且管理之人力與經費，亦需相關單位支持，農地管理未能有效落實。且對合法變更為非農業使用之土地與留供農業使用土地之價值差距甚大，造成不公平現象。

(二)未來農地政策之重要目標：

1. 規劃農業生產區域：

- (1) 根據農地之自然條件（如水源、氣候、土壤、地形等）及社會經濟條件（如交通等時圈、等地價線及其他發展程度指標）評估地區性農業發展潛能，劃分農地等級。
- (2) 依據農地等級規劃重要農業發展區、次要農業發展區及不適農業發展區。針對不同區域，研擬不同管理方式及輔導措施，以達資源有效分派與利用之目標。
- (3) 建立農地資源空間資料庫，規劃農業經營空間，兼顧農業發展與農地資源有效利用。

2. 加強農業發展區之農地利用：

- (1) 配合農村地區發展計畫，推動農地利用綜合規劃，依據地區農業發展特性及農民意願，規劃農業生產區段，強化區段內農民組訓及農業生產環境之改善，建立適地適作模式，形成區域性經營規模，提高經營效率。
- (2) 針對農業區內相關設施之配置，如畜牧、養殖、初級加工設施及農舍等，訂定合理之規範，避免零星散布，以維護農地利用之完整性。

3. 建立合理租賃制度：加速推動以業佃雙方合意訂定為原則之合理租賃制度，對訂定長期農地租賃契約、承租農地達一定面積者，給予獎勵或協助其辦理長期低利貸款等優惠輔導措施，以促進農地流通。

4. 建立農地變更使用原則：

- (1) 在不破壞農業生產環境之前提下，農地得經整體規劃，依法變更使用。都會區農地得配合都市化程度，優先變更使用；至於河川地、海埔地及山坡地等邊際農地，則以保育重於開發為原則。
- (2) 協調主管機關加強查處農地非法變更使用或投機炒作案件，追稽逃漏之土地稅賦，加重違規使用之懲處。

5. 平衡農地與變更為非農用土地之利益：

- (1) 農地變更為非農業使用之增值利益應回饋農業部門，用於農業發展及農村建設。
- (2) 加強對重要農業生產區域之公共投資與建設；對於長期做為農業

使用之土地，給予特別之輔導、貸款或稅賦優惠等。

☞ 範例

- 一、試述「農地農有」之政策目標。邇來，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）
- 二、試說明如何防止農地投機炒作及非法變更使用？以貫徹農地農有農用之政策目標。（85年原住民乙特）
- 三、「放寬農地農有，落實農地農用」為政府既定政策，即所謂管地不管人政策。試提出「管地」完整配套措施以對。（88年高考三級）
- 四、近年來農地遭受採取土石、填埋廢棄物等違規情形層出不窮，已對農業發展產生負面影響，試問這些問題背後凸顯的原因為何？有何可改善之建議？（95年地方三等特考）

六、農業發展條例修正後對農地興建農舍有何規定？並評析之。

【解答】

(一) 農業發展條例有關興建農舍之規定（農一八）重點：

1. 農業發展條例於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。農業用地應確供農業使用，農舍興建滿五年始得移轉。
2. 農業發展條例八十九年一月四日修正施行前取得農業用地或原為共有，於修正施行後分割為單獨所有之耕地，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。
3. 農舍起造人應為其坐落土地之所有權人。
4. 已申請興建農舍之農業用地不得重複申請。
5. 農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權。
6. 主管機關對以集村方式興建農舍者應予獎勵，並提供必要之協助。

(二)主張新購農地可以興建農舍之理由：

1. 提高農地使用價值：農地開放供興建農舍，可以活絡農地交易，提高農地價格，使有地農民獲得土地增值利益。
2. 平衡不同產業用地需求：農地過度保護，將造成住宅用地缺乏，其結果是建地價格高昂或被迫往山坡地開發，造成社會成本損失。
3. 配套措施無虞炒作：配合私人取得農地面積之最高限制、農民身分限制及五年內不得移轉等條件限制，只要落實執行「農業用地興建農舍辦法」，應可杜絕投機炒作行爲。

(三)反對新購農地可以興建農舍之理由：

1. 農舍假性需求多：農村人口逐漸減少，對於農舍之需求並不強烈，如房屋老舊，且可透過重建方式辦理，故新建農舍恐非真正農民居住，而淪爲有錢人或退休人員之鄉村別墅。
2. 妨礙擴大農場經營規模：如大量農舍紛雜矗立在田間，將妨礙農業機械生產，且農地價格上漲，亦不利有意購買農地之農民擴大經營規模。
3. 破壞農村生態：農地興建農舍對於農村景觀與生態環境均會造成負面影響。
4. 易引起土地投機炒作：興建農舍之相關規定是有避免農地炒作之設計，惟地方有力人士及財團等常會造成地方政府之核駁壓力，而扭曲政策原意。
5. 無法確保糧源充足：大量興建農舍易破壞農業生產環境，影響糧食作物生產，而農地一旦遭破壞，即甚難回復，故不宜放寬。

(四)綜言之，新購農地可否興建農舍各有利弊，爲照顧真正需要農舍之真正農民，應許其在自己所有之農地上興建農舍，才符合事理之平。而以集村方式興建農舍，政府應大力給予獎勵與協助。畢竟以集村方式興建，對於公共設施的提供、家戶聯防、社區人群關係之建構等，均較點狀的農舍散置來的有利。此外，徒法不足以自行，應落實執行農地管制、查察、處罰等相關規定，始可兼收保障農民權益及維護農業發展之效。另外興建集村式之農舍，應注意下列問題：

1. 禁止使用優良農地：現行非都市土地編定爲「特定農業區」者，均屬適合耕作之優良農田，應禁止在特定農業區內興建集村農舍，以

保護優良農田。

2. 村民意見的整合：集村興建的地點、土地如何取得、費用如何分擔、住宅形式及坪數為何，均考驗集村式農宅能否成功的關鍵。因此，有必要與村民充分溝通、協調，並由政府以最大誘因，鼓勵村民參與，或輔導村民自擬計畫自行推動。
3. 費用最省、效用最大：農村經濟情況相對較為弱勢，因此，發展集村農宅必須講求價廉、質優，均有賴卓越之規劃設計及政府經費之挹注。
4. 生活便利性的考量：村民生活及生產活動所必要之各種設施是否在便利的位置，設施是否完備或必要，均有賴詳為調查規劃，以提升各種設施的使用效率，並避免浪費。
5. 傳統特色與風格之保存：應保留當地自然人文景觀及農村的生活特色與風俗習慣，在傳統與現代之間找出平衡點，以免顧此失彼。

☞ 範例

- 一、農業發展條例修正後，對農地買賣及興建農舍之規定如何？並請評析此作法可能造成之影響。 (89年原住民三等特考)
- 二、隨著「農業發展條例」的修正，近年來已經有不少的農舍興建於農業用地之上，這對於台灣城鄉風貌帶來了相當大的衝擊。請問「農業發展條例」對於農舍之興建有何管制？其執行成效又如何？ (95年高考三級)
- 三、近年來，台灣農地被用來興建高級農舍的情形頗為常見，試問那些因素促成農地興建高級農舍？又這些農舍興建對農地利用有何正面及負面影響？ (96年薦任升等考)
- 四、日本著名建築師近日受邀來台設計教堂，透過媒體的強力宣傳與建商的廣告行銷，引起社會相當大的轟動。但是，也有台灣建築師挺身而出，指出這棟教堂及其相關連的土地開發，皆是以農舍之名興建。請問，農舍問題的內涵為何？是項問題何時開始出現？未來該如何予以解決？ (99年高考三級)

七、台灣當前的農業經營面臨那些困境？為突破這些困境，在農地資源空間利用策略上應如何調整因應？

【解答】

(一)當前台灣農業面臨之困境：

- 1.台灣糧食自給率過低，休耕農地卻達二十二萬公頃，有「不足中過剩」之現象。
- 2.平地休耕，山地卻濫墾，農村空間顯得空洞化。
- 3.農業勞動力老化，農戶規模小，農地坵塊分散，無法發揮規模經濟效果，面對世界性能源、糧食危機及原物料價格上漲，無力因應。
- 4.加入世界貿易組織，農產品貿易逆差急速增加，農業競爭力不足，造成農地休耕比例增加，糧食自給率愈形下降之惡性循環。
- 5.城鄉發展不均衡，鄉村被邊緣化，公共設施不足，居住環境品質欠佳，加速青壯人口外流。

(二)農地資源空間利用策略：

- 1.維護農地資源，保護優良農地：
 - (1)農業經營朝向擴大規模及設置特定農業經營區方向發展，維護大規模農地資源，保護優良農地，確保糧食安全。
 - (2)工廠應自農業區移出並集中於工業區設廠，不應零星變更農業用地供工廠使用。
- 2.建立農地分級分區管理及變更回饋機制：
 - (1)推動農地資源空間規劃，引導農業經營區位合理配置，以利集中資源輔導具優越產銷條件之專業生產區。
 - (2)建立農地分級分區管理機制，修正農地變更法令規定及相關回饋機制之檢討作業，合理放寬或釋出都市邊緣或不適從事農業使用地區。
- 3.推動小地主大佃農政策，活化農地資源有效利用：
 - (1)鼓勵無力或無意營農之小地主將農地長期出租，促進農業勞動年輕化，以活化休耕農地，促進農地妥善利用。
 - (2)建立企業化經營之分級輔導獎勵及專案融資優惠貸款措施，協助大佃農擴大農場經營規模，達成農地規模化、集中化、效率化及

農民年輕化之農業結構改善目標。

4. 推動農村再生，活化農村經濟：

- (1) 建構農村建設法規體系，依據農村地區發展需要，以現有農村社區為中心，強調由下而上共同參與推動農村再生。
- (2) 培育農村發展人才及農村再生營造人力，強化農村發展知識與技能，並結合文化及生態，打造農村特色，推動農村多元化行銷，創造農村就業機會，展現農村多元風采。

☞ 範例

- ◎ 台灣不少農村呈現窳陋及人口老化現象，在此情況下，政府提出農村再生的構想，並制定「農村再生條例草案」，藉此來解決農村土地及其他相關問題。由於土地問題之定義決定土地政策之走向，因此，請界定台灣農村土地問題，並依此界定來說明台灣推動農村再生應有的基本內涵。 (99年高考三級)

八、我國加入世界貿易組織（WTO）後，農業部門將面臨那些衝擊？為增進地用，減輕不利之影響程度，農業結構應如何調整因應？

【解答】

(一) 世界貿易組織的主要理念是實行國際貿易自由化，目標是希望達到國際貿易零關稅及消除非關稅障礙，我國加入WTO之後對農業發展可能產生的負面衝擊如下：

1. 小農調適問題：貿易完全自由化後，將無法保護本國農業，如以前所採用的限制農產品進口或採用關稅措施，所形成的障礙將隨著加入WTO而消失。在開放國外的農產品進口之後，將與本國之農產品產生競爭，而國內小農經營因缺乏規模經濟效率，技術效率也較難發揮，不易與國外高效率生產的農產品競爭，將使本國農民的所得更加減少，使得小農面臨生存問題。
2. 農地保護問題：無競爭能力的農地會受到淘汰，造成農民離農、失業、外流等現象，並將引發農地保護及農地轉用問題。

3.農產品價格偏低問題：在國外農產品競爭下，國內農產品價格低迷，我國商業化農產品價格與國內高資源成本相較，將呈現偏低之現象，農業生產缺乏價格誘因，影響未來農業的發展。

(二)為增進地用，減輕WTO之不利影響，今後農業結構應朝提高農業競爭力著手，其調整方式試述如下：

- 1.為因應經濟自由化、國際化，對國內農產品的生產應選擇具有市場與技術開發潛力，附加價值高而環境成本低的產業為重點發展產業，做為未來農農發展之主力。
- 2.改善運銷管道，禁止壟斷的產生，樹立國產品的良好形象。國人對於國產品普遍缺乏信心，對國內的農業發展有負面的影響，應再加強國產品形象的樹立，以提高國產品的市場競爭能力。
- 3.產業遭淘汰後所剩下的土地及失業人口，政府必須加以妥善安排，促進剩餘土地的有效利用及失業人口予以轉業的安排，避免土地和人力資源的浪費，及減少社會問題的產生。
- 4.建立合理化農地租佃制度，以利擴大經營規模及推行農業機械化與自動化，俾增進農地利用效率與降低成本。
- 5.對較無競爭力之作物，採符合WTO規定之獎勵及補貼措施，減少種植面積。為了維護糧食安全，自然景觀與國土資源而限制農民之耕地不得移轉為非農業之使用者，對於土地使用權之損失，研究給予補助，但對於違規使用之耕地，則不予補償，因此必須採取生產與所得政策分離之策略。
- 6.規劃農業專業區，建立核心農民制度，使農業生產專業化，提高經營效率，並落實農地農有農用。
- 7.輔導小規模兼業農民轉業，以減少農業勞動人口，有助於提高農業勞動效率。
- 8.加強農村社區規劃建設，改善農業生產環境，增進農民福祉，以吸引青壯年加入農業生產，促進農地利用，改善農業結構。
- 9.加強農業推廣教育體系之健全與發展，健全農民組織，強化農民團體之服務功能，以提升農業勞動人口之技術能力。
- 10.農業資源如土地、水等重新調整，剩餘部分適度移轉，作為國家整體建設之用，國家整體利益因而受惠部分，予以回饋農業，增加農