

第五章 農地政策之研究 (作者：廖安定)

壹、前言

貳、當前我國農地政策之現況及問題探討

參、農地政策之檢討與建議

壹、前言

農地是農業生產的基礎，沒有農地就沒有農業，也沒有農民及農村。自台灣光復以來迄今，農地政策隨著農業之發展，經濟、社會及政治環境之變遷而改變，農地政策演進大致可分為下列三個階段：

一、推動第一階段農地改革 (38 ~ 42 年)

民國 38 年中央政府自大陸遷台，為因應人口劇增，穩定供應軍精 民食及糧食價格，提高土地生產力，推動第一次農地改革，包括：(1) 民國 38 年實施耕地三七五減租；(2) 民國 40 年實施公地放領；(3) 民國 42 年實施耕者有其田。

二、推動第二階段農地改革方案 (72 年 ~)

政府自民國 40 年代起實施「以農業培養工業、以工業發展農業」政策，由於工商業快速發展，農村人口外流，農業於 50 年代末期逐漸萎縮，政府乃推動「加強農村建設 9 大措施」，復於 63 年制定農業發展條例，擴大農場規模，實施農業機械化及相關計劃，進而於 72 年修正農業發展條例，推動第二吹農地改革如下：(1) 修正農業發展條例:明定農地委託經營或代耕不以租佃論、獎勵一子繼承免稅 (72 年) ；(2) 實施擴大農場經營規模購地低利貸款；(3) 輔導共同、委託、合作經營及產銷班；(4) 推動農業機械化；(5) 加強辦理農地重劃。

三、推動「放寬農地農有、落實農地農用」政策 (89 年 ~)

民國 80 年代，隨著工商業與經濟快速發展，社會逐漸開放及因應我國加入 WTO 新形勢，調整農業產業結構以及解決多年來限制耕地分割造成土地產權糾紛，政府乃於 89 年配套修正農業發展條例、土地法及土地稅法等 8 項法規，將「農地農有農用」政策修正為「放寬農地農有、落實農地農用」政策，重點包括（1）開放農地自由買賣；（2）放寬耕地分割限制；（3）放寬農地特許農民個別興建農舍或集村興建農舍；（4）農地作農業使用須依農業發展條例、都市計畫法、及區域計畫法等土地使用管制規定辦理；（5）農地農用獎勵享有土地稅賦減免優惠；（6）農地變更使用應先徵得農政機關同意，並繳交回饋金；（7）農地違規使用加強查緝及處罰，並取消免稅優惠。

農地政策應配合農業發展與時俱進，現代化之農業具有促進產業發展、糧食安全、生態環境保護及農村自立發展之多元功能，更與「人口」、「糧食」、「能源」、「環境」等世界關注議題息息相關。農地政策不但涉及農業部門內部農、林、漁、牧之生產與「三農」「三生」永續發展，尚涉及非農業部門社會、經濟、文化發展對農地需求變更所延伸之土地開發、農工商爭地、以及生態環境之污染與保育（護）等諸多問題，政策相當複雜。由於台灣耕地面積狹小，糧食自給率偏低，農地違規濫建、休耕及低度利用等問題嚴重；又當前我國農業正面臨後 WTO 及積極簽署 ECFA/FTA 之全球化、自由化、數位化之知識經濟時代，以及地球暖化、氣候變遷、以及能源及糧食危機之衝擊，探討如何建立可長可久，促進農業永續發展及兼顧社會和諧的農地政策十分重要。

貳、當前我國農地政策之現況及問題探討

一、當前農地政策之現況

戰後我國農地政策係依憲法第 143 條及土地法 30 條規定，採取扶植自耕農之「耕者有其田」政策。惟隨著台灣經濟及工商業快速發展及社會環境變化，政府自 89 年修正農業發展條例、土地法及土地稅法等 8 項法規以來，農地政策由農地自耕之「農地農有農用」調整為以「放寬農地農有，落實農地農用」為施政核心。

當前農地政策包括土地管理及利用兩部份，涉及之法令眾多，分別架構在中央農委會主管之「農業發展條例」、內政部之「土地法」及財政部「土地稅法」等八項配套相關法令，以及各開發目的事業主管機關主管之法規中。法令由中央制定，多授權交由各地方政府負責執行，地方政府除依法執行外，亦有依地方自治條例規定進一步另定單行法規。由於涉及法令規定及機關甚多，欠缺整合，一般民眾瞭解不易。當前農地政策法令架構可概分為土地管理及利用兩部份，摘要重點內涵如下：

- 1.農地農用之管制：規範有關農地移轉、分割、租賃、農舍及農業設施興建等有關規定。
- 2.農地變更使用及回饋機制：有關規範農地變更作非農業使用之許可準則及回饋金收取標準。
- 3.農地農用稅賦優惠措施：有關農地農用之稅賦優惠、免稅及獎勵。
- 4.農地違規使用處罰：有違規農地之稽查、行政罰鍰及相關處分作業規定。

自 89 年修正農業發展條例、土地法及土地稅法等 7 項法規以來，農地政策調整為以「放寬農地農有、落實農地農用」為核心，並將農地區分為生產糧食為主之耕地（水旱田）及耕地以外之農業用地（包括保育用地）分別加以管理；其政策重點摘要如下：

- 1.開放農地自由買賣：取消多年來限由「自耕農」購買農地規定，放寬允許自然人自由承購農地；至於法人團體限由農民團體或農企業研究機構有條件許可購買耕地，耕地以外之農地則無土地取得資格限制。
- 2.放寬耕地分割限制：每宗耕地分割後最小面積由 5 公頃降為 0.25 公頃，唯修法前之共有或修法後繼承之耕地等 7 種情形不在此限。
- 3.農地使用及變更仍依內政部主管之都市計畫法及區域計畫法非都市土地使用管制規定辦理。
- 4.農地變更作非農業使用須依農業發展條例（第 10 條）規定先徵得農政主管機關同意，並收取回饋金納入農業發展基金（第 12 條）。
- 5.無自用農舍之農民取得（新購）農地得特許個別興建農舍或集村興建農舍。

6.農地農用享有免徵地價稅、土地增值稅及遺產贈予稅減免優惠。

7.加強農地違規使用之查緝及處罰，並取消免稅優惠。

目前依法編定登記為農業用地面積 246.32 萬公頃，約占台灣土地總面積 360 萬公頃之三分之二。若依土地使用空間及法令規定，在都市計劃範圍之農地共約 23.46 萬公頃，占 9.4%；其中農業區 9.9 萬公頃，保護區 13.52 公頃。在非都市計劃區之農地面積 225 萬公頃，占 90.55%小其中供農牧用地 82.29 萬公頃、林業用地 112.99 萬公頃，養殖用地 2.75 萬公頃，水利用地 5.37 萬公頃、其他作生態保護或國土保安之農地約 22.8 萬公頃（詳表一）。

表一：民國九十七年臺灣地區「農業用地」與「耕地」面積之估計 單位：公頃

使用分區用地別	都市計畫土地			非都市土地									
	農業區	保護區		農業區 特定	農業區 一般	鄉村區	工業區	森林區	保育區 山坡地	風景區	公園區 國家	河川區	專用區 特定
各區土地總計	3,154,126	99,368	135,261	344,287	241,049	25,215	20,103	1,001,500	667,891	298,509	249,367	15,367	55,968
* 農業用地	2,460,131	89,431	121,735	310,426	215,354	279	2,852	998,912	633,122	44,905	0	14,490	28,625
農牧用地	822,860			285,687	176,525	27	1,070	19,298	292,928	19,993	-	5,986	21,346
林業用地	1,129,943			0	1,693	21	169	831,803	276,340	19,136	-	557	224
養殖用地	27,474			383	22,651	32	0	64	92	40		182	4,030
水利用地	53,736			23,963	11,990	162	1,095	1,306	5,468	702		7,364	1,686
生態保護用地	1,197			3	98	0	415	31	46	349		92	578
國土保安用地	125,376			366	1,635	32	103	111,485	8,735	1,825		175	708
暫未編定用地	88,379			24	762	5		34,925	49,513	2,860		134	53
現行法定耕地面積	774,438			285,687	176,525			19,298	292,928				

資料來源：內政部統計處提供編定面積資料，農委會依據農業發展條例第三條之農業用地及耕地定義重新計算。

註 1：本表之都市計畫農業區及保護區面積不包括福建省金門縣及連江縣之資料。

註 2：國家公園區及都市計畫農業區、保護區之農業用地面積係按各該區總面積之 90% 估算。

依法編定作農牧用地主要為提供作糧食生產使用之土地，其中座落於特定農業區及一般農業區分別為 28.57 萬公頃及 17.65 萬公頃，占農牧用地總面積 82.29

萬公頃之 34.71%及 21.25%，鑑於農地之稀少性、變更不可回復性、糧食生產安全供應及生態資源永續，亟須加強保護及有效利用。但我國耕地面積隨著台灣經濟工商業快速發展及社會環境變遷，農地開發變更作非農業使用造成農地不斷逐漸流失，尤以較平坦優良農牧耕地較為嚴重。若依行政院農業委員會農業統計資料，民國 79 年作為農牧使用之耕地（包括水田及早田）面積 89.51 萬公頃，89 年減為 85.15 萬公頃，98 年再減為 81.55 萬公頃，近 20 年減少 8 萬公頃，平均每年減少 4,000 公頃；且流失者多屬區位平坦之優良農地。

二、當前農地政策面臨之問題探討

當前我國農業面臨「不足中過剩」之窘境，糧食自給率（熱量）約 31%，柳橙、洋蔥、花生、大宗蔬菜等常發生生產過剩，但休耕農地作物面積達 22 萬公頃及「平地休耕、山地濫墾」等矛盾現象，主要係因一方面小農經營缺乏國際競爭力、政府因應加入 WTO 過度採取價格干預及補貼政策，扭曲資源之利用效率，另一方面工商業快速發展，農地不斷流失，以及民眾不守法違規使用，政府執行農地管理公權力不彰等，以致造成農地放寬自由買賣後，農地農用政策卻不易管理落實。檢討當前我國農地政策面臨之問題如下：

- 1.優良耕地不斷流失，農工爭地衝突日趨嚴重 依行政院農業委員會農業統計資料，過去 20 年台灣生產糧食之耕地（包括水田及早田）面積減少 8 萬公頃，平均每年減少 4,000 公頃。由於台灣經濟快速發展，非農業部門利用農地開發變更使用益見頻繁，造成農工爭地，農地不斷流失。又政府公部門因為工商業發展或推動公共建設，動輒以促進社會公益為由以大面積徵收農地方式開發，因以低於市價徵收或因農民為保有農地維護生計或受污染等因素不願被徵收，常引發農民之抗爭及衝突；至於私部門則常利用景氣不佳產業外移為由，透過非農業部門施壓迫使農政機關就範放寬耕地變更使用規定，如經重劃後優良農地之准予毗鄰工廠擴廠開發或逕以違規零星開發方式造成既成事實，然後透過各種途徑要求同意變更或就地合法，耕地流失的問題嚴重。
- 2.大量耕地休廢耕，農地資源閒置與增加財政負擔 台灣農地應為寶貴稀少資源，然因工商業快速發展農村年輕人力外流及鄉村農民老化，導致農田

廢耕;又政府因應加入 WTO 限量開放進口稻米，補助水旱田休耕每公頃每年（二期）9 萬元。估計目前休、廢耕面積共約 25 萬公頃，占耕地之三分之一。農地休廢耕不但造成土壤劣化、易滋生病蟲害，影響相鄰農地耕種環境，且每年政府動支補助經費超過 100 億元，造成龐大財政負擔。

3. 小農經營耕地更加零細化，不利企業化經營及農業轉型 台灣原就小農家庭農場經營體制，89 年修法開放農地自由買賣，放寬耕地分割限制，且准許個別蓋農舍，導致土地細分、切割、穿孔、破碎問題更為嚴重，不利擴大農場經營規模及機械化，降低生產成本，以及後 WTO 及簽署 ECFA / FTA 自由化後農業企業化經營及提升競爭力。
4. 農舍住宅化，浮濫興建不符社會公義及污染農田 農地上容許個別興建農舍面積 10%，本係考量農民經營農業需要，准予就地建屋居住並享有免徵土地稅優惠待遇。然因土地價格較便宜及 89 年開放自然人自由買賣農地，反導致零星興建農舍（別墅）供家住宅使用激增。另政府獎勵集村興建農舍，其面積亦以 10% 為度，但往往形成建商幕後集資操控，利用農民作人頭戶蓋農舍，興建集村農舍之基地多在平地，甚至將與其配合蓋農舍所需之 90% 農業經營土地分開（很遠之山坡地上），農舍興建後農民即出租或轉售，實際居住者多與經營農業無關，甚至住戶不知其配合蓋農舍之 90% 農地在那裡，鄉村「買農舍、送農地」，廣告很多，農地蓋農舍造成污染，影響景觀及安全農業。
5. 農地違規充斥建地化，污染破壞農業生產環境 農地自由買賣後，由於地價較便宜，作農業使用之農地免徵地價稅、土地增值稅、遺產稅及贈與稅，造成購買農地違規興建住宅、工廠、KTV、幼稚園、垃圾場或其他與農業生產無關之各種建物設施到處可見，由於執行公權力不彰，農地違規使用充斥，破壞污染農田生產環境。
6. 「平地休耕、山地濫墾」矛盾化，農地政策執行不彰 台灣地窄人稠，農地應屬稀少資源，但卻出現平地優良農田鼓勵休耕，不但每年動支經費 100 餘億元，未能合理有效利用，且延伸滋生病蟲害妨礙鄰地耕作；至於不適合耕種之山坡地剛出現到處違規開發濫墾、濫建、濫種，取締公權力不彰，形成「平地休耕、山地濫墾」之矛盾現象。

參、農地政策之檢討與建議

農地是農業發展的基礎，也是稀有寶貴資源，當前農地政策因受台灣小農高齡化之農業經營體制，加入 WTO 缺乏競爭力，政府過度採取干預扭曲市場之農業補貼以及管理農地公權力不彰等因素，導致近十餘年來優良耕地不斷流失、耕地更加零細化、大量耕地休廢耕、農地違規充斥建地化、農舍住宅浮濫興建以及平地休耕、山地濫墾等諸多問題。為因應未來面對 WTO 新回合農業自由化談判，積極簽署 ECFA / FTA 之全球化、自由化、數位化之知識經濟時代，以及地球暖化、氣候變遷、以及能源及糧食危機之衝擊新情勢，與促進台灣農業的發展與農地資源之永續利用，針對當前農地政策提出個人建議如下：

一、政策方向與策略目標

1. 動第三階段農地改革、改善農業經營結構、提升競爭力。
2. 實施農地總量管制、積極管理、有效利用，促進農業多功能發展。

二、劃推動農地改革政策及措施

1. 加速辦理農地資源空間規劃，建立耕地總量管制與分級分區管理及變更回饋機制 目前我國生產糧食可耕地面積約 81.6 萬公頃，配合未來國土計畫法之制定，依農業發展需要、產業類型與特性、及土地的區位空間分類(區)劃定農業發展地區，實施總量管制；進而依土地適宜性、生產力高低與空間，區分為 A. 主要農業用地；B. 次要農業用地及 C. 可優先釋出農地三級，分區分級管理如下：
 - (1) 經劃定主要農業用地屬高生產力之優良的農田，應編定為優良農業區或永久農業區，優先保留作糧食生產使用，農業資源及政府補助應優先投入此一地區。
 - (2) 可優先釋出農地屬都市計畫區外圍及週邊已不適作農耕土地，或非都市地區低生產力或受污染嚴重農地，非農業部門若有需求開發時可優先釋出。
 - (3) 農地於變更作非農業使用時建立回饋機制課徵收取回饋金或耕地佔用稅，提供農業部門發展農業使用。

2.落實擴大推動小地主大佃農政策，調整經營結構、提升競爭力

當前臺灣面臨小農體制農民高齡化、糧食自給率及農民所得偏低，大量農地休耕，農產品卻常生產過剩之困境，主要在於加入 WTO 後原已存在小農、老農之問題，政府休耕補貼政策以及太多扭曲市場機能之保護及生產補貼措施，導致農業競爭力不足所致。

農委會已規劃實施小地主大佃農政策，鼓勵老農出租或出售農地退休，可一次收取長期地租；另引進年輕農民承租農地方式擴大農場經營規模，政府亦提供企業化經營誘因機制：包括無息地租貸款，推動經營所需設備或資材之補助或營運低利貸款（M），俾改善農民及農業結構，提升競爭力。此項新政策為長期結構性改善措施，構思甚佳，但落實不易，未來除應盡速檢討調整不利推動「小地主大佃農政策」之水旱田休耕補貼及稻米保價收購政策外，亦應擬定長短期之年度推動目標及執行計劃，妥善利用中央與地方相關農政部門間及農民團體之人力及資源，加強整合建立分工體系，積極辦理宣導，落實擴大推動。

3.檢討休耕補貼政策，以漸進方式分階段逐步調減廢止

現政府實施獎勵農地休耕補助計劃，本係為避免加入 WTO 進口稻米造成生產過剩及穀價下跌之短期過度性措施。惟該計劃推動迄今 13 年，每年休耕作物面積 20 餘萬公頃，所需經費 100 餘億元甚為龐大，補助農民休耕多屬無意（無力）耕作之優良農地，或位於台灣沿海地區或都市邊緣低生產力之農地，實質上對農家收益增加有限，但造成耕地閒置、引發病蟲害影響鄰近農田生產、降低糧食自給率；且休耕種綠肥每公頃每年補助 9 萬元（如扣除翻耕及種子成本後實質收益 6~7 萬元）則墊高農民承租土地地租成本，不利小地主大佃農政策之推動。

政府可考慮調整休耕補貼政策，結合小地主大佃農政策之推動，即一方面鼓勵休耕老農出租耕地可增加收入（如確保每公頃出租收入至少 8 或 9 萬元）另一方面鼓勵符合小地主大佃農政策資格之青年農民承租農地經營減少地租負擔，如承租休耕田可獲得一定比例之地租補助（最高每公頃 6 萬元以下），這樣不但可達成出租者增加收入，承租者減少地租負擔及政府節省休耕補助經費之三贏目標，亦可逐步改善農業經營結構，提升競爭力。進而，政府設定期限（如 10 年），分階段逐步調減對承租者之地租補助比例或金額，以漸進方式廢止農地休耕補貼政策。

4. 檢討調整農業補貼政策，將資源補助集中在優良農業發展地區

政府當前農業補貼計劃多對申請農戶或農民團體採取小額雨露均沾方式給予補助或獎勵，易造成資源之誤導缺乏效益或不具改善農業結構功能，未來可思考在主要農業用地及生產力較高之次要農業用地內，依其土地的適宜性及農漁牧生產及經營類型，進一步劃設各種農業生產專區，並檢討調整現有齊頭式或缺乏效益之補助或獎勵計劃，集中資源於優良農業發展地區，給予土地稅賦之免稅，並對農業結構改善及競爭力提升給予輔導、及獎勵補助。

5. 檢討修正農地興建農舍相關法令，防杜農舍浮濫興建蔓延

農地上容許農民個別興建農舍面積 10%，本係考量農民經營農業需要，享有免稅待遇，與豬舍、禽舍相同。但自 89 年開放農地自由買賣後，因「農舍」與「農宅」定位混淆不清、容許興建法令不夠周延，以及農舍容許農民居住，地價相對便宜，又可免土地稅，農民資格認定不易，導致非自耕農買農地蓋農舍當住宅使用，汙濫興建與農業經營無關之農舍或（別墅）或建商利用人頭集村興建農舍之現象，應儘速修正相關法令。短期：（修正行政規定）

（1）檢討修正「農業用地興建農舍辦法」：在不違反現行農業發展條例第 18 條規定下，對「農舍」與「農宅」之定位差異、特許興建農舍之「農民資格」及「不影響農業生產環境及農村發展」，應加以明確嚴謹定義及配合修正規範其興建資格、具體要件及標準。

（2）廢止「集村興建農舍獎勵辦法」：配合未來國土計劃法之立法，檢討修正農村再生條例或農舍興建相關法令，將「農舍」與「農宅」應予區分及定義，限制農地興建家居為主之農舍，嚴謹規範農地特許農民興建農舍之資格、條件、優惠及處罰規定；並配套修正廢止農業發展條例第 18 條規定。

6. 討建立公平合理之農地稅賦優惠制度

依現行規定，農地只要農用即可齊頭式免徵田賦、地價稅、土地增值稅、遺產稅及贈與稅。實務上，農地之生產力高低不同，農民使用程度有別，但因執行農地農用之認定不易有單一或客觀標準，形成農地齊頭式免稅。另一方面，也給予許多無意耕作之地主有可乘之機，以低度利用、休耕或半休耕狀態持農地，既可達成土地保值，待價而沽或變更轉用，又可節稅，

不符合社會公平正義。為建立符合農地農用之權利與義務平衡之公平原則，應檢討修正現行農地稅賦減免相關法規，使其具有引導土地合理利用及促進農地經管效率提升之功效，建議如下：

- (1) 建立農地分級分區管理及土地稅賦減免優惠制度，農地依土地等級課徵或減免。
- (2) 農地變更使用或不作農用改課徵耕地佔用稅，廢耕課荒地稅。
- (3) 農地上興建與農業經營無關之建物、設施或農舍（豪華別墅）不得免稅。
- (4) 農地違規使用依法處分，加強查緝、除取消免稅外，並改徵地價稅加倍處罰。