發佈：2024-09-03, 週二 11:28
點擊數：7687



農地是農業生產最重要的資源，雖然新型態的農業有些以植物工廠或固定設施等方式生產，不一定全然仰賴農地，但最主要的糧食生產仍需要仰賴農地生產以達到經濟規模的目標。農地的管理與應用即為台灣

維繫國家安全重要的議題之一，

Phoca PDF

發佈：2024-09-03, 週二 11:28
點擊數：7687

在經濟體系的演進上，農業所占GDP

比例逐漸降低是每一個國家從開發中國家走向已開發國家之既定道路，台灣在工商業發展的過程中，對於農地管理面對多方角力，也確有政府力有未逮之處，本文除梳理台灣農地在歷史脈絡上的政策演進，也同步分享部分先進國家之農地管理方式，供各位讀者參考。

台灣農地之開發最早起始於平埔族農耕，但僅止於部落周遭自給自足的規模，較大規模的開發要到明朝時期，東印度公司在台建立據點後，有系統性組織部落生產物資，並興建水利設施擴大耕地規模。明鄭統治台灣時為了安置眾多兵將，以台南為中心向外輻射進行屯田制度，部隊平日耕作與訓練並行，現今台南高雄地區眾多以「營」為名的地名，即為當時遺留下來之歷史遺緒。

清領時期台灣在來自福建、廣東等地的移民開墾下，逐漸將西部平原的荒地開拓成耕地，也有部分族群從南北兩端前進後山，在宜蘭、台東等地建立屯墾聚落，這時已開始有土地之買賣與資本集中的情況，地主與佃農的關係也在此時期開始建立，地主常被稱作「員外」或「阿舍」。由於許多台灣耕地缺乏灌溉，耕地發展的情況以沿著河邊可取得水源為主。有部分地方仕紳集資建設水利措施，常被當地人視為地方建設的頭領，甚至建廟祭祀，如臺北盆地的瑠公圳、彰化二水的八堡圳、高雄鳳山的曹公圳等。

Phoca PDF

發佈：2024-09-03, 週二 11:28
點擊數：7687

日本取

得台灣統治權

後，即開始全台土地與地形

測量工作，依吳密察老師的研究顯示，自1898年到1905

年間，日本總督府進行完整的括地形調查、建立地籍、土地制度和田賦改革的土地調查事業。此一規模龐大的基本建設，建立台灣現代化地政的經營能力，也讓各項土地利用能順利開展。日人在台對農地最大的貢獻除了檢地措施，水利措施的大幅進展，也讓台灣耕地拓展達到前所未有的高峰。日本原本對於台灣的思考就是重要的熱帶產物生產基地，對於無法活用的耕地，總督府投入巨大資本進行基礎建設的改善，最大的水利工程莫過於是八田與一所規畫興建的烏山頭水庫及嘉南大圳，以往嘉南平原因為缺水無法灌溉，對水稻和甘蔗的種植造成嚴重影響，嘉南大圳興建後導入三年輪作制度，自此嘉南平原搖身成為沃土。日治時期的五十年，對台灣農業基礎建設的進展，遠高於清朝領台的兩百年。此時期台灣土地私有制已成為社會共識，而大多數的台灣農戶都是佃農身分。

二戰結束之後日本放棄台灣所有權，由中華民國政府接管，在初期社會動盪情況下，穩定統治基礎成為執政當局最重要的目標，為免持有大量土地的地主和政府產生意見衝突，實施多種土地改革措施，如三七五減租、耕者有其田，同時由日本在台會社所遺留下來的土地資產也被政府接收，承繼多個製糖會社的台灣糖業公司一躍成為國內最大的地主。

Phoca PDF

發佈：2024-09-03, 週二 11:28
點擊數：7687

三七五減租的精神有幾項：

1. 限制耕地租額在全年收穫量的37.5%，故稱三七五減租。

2. 維繫租地年限，最短租地期限為六年。

3. 保障承租人的土地權，當地主要出售土地時，承租人有最優先的承購權。

4. 對於永佃權的保障，若承租佃農沒有放棄耕作之意思，地主除了自為耕作之外，不得收回土地。

三七五減租和耕地有其田政策對於國內農地規劃產生了重大的影響，在此土地改革之下，地主僅能回到持有水田三甲或旱田六甲的規模，土地持有權大量稀釋，就左派觀點來說，這樣可以讓更多的自耕農持有土地，有利於他們持續耕作，產出糧食並供應給社會體系，但當初實施時並沒有考慮農地分割的特性，以至於衍生出後續相當多的社會問題。

據立法院做出的研究顯示，三七五減租實施至今已有超過七十年以上的歷史，當中因為土地的再分割，使得土地破碎化情況變得十分嚴重，鄉間一望無際的田區已不復見，縱使種植同一作物，

Phoca PDF

發佈：2024-09-03, 週二 11:28
點擊數：7687

田埂切割造成的阡陌縱橫，除了降低土地利用率外，也不利於灌溉跟機械化。在人均耕地仍有一公頃以上時，或許尚未有問題，但隨著都市發展跟有土斯有財的觀念衝擊下，台灣的人均農地持有面積逐年下降，也使得農業生產成本激增，相當不利於農業發展。與農爭地最大的幾個因素包括：農舍的不當使用、農地工廠、公共工程的徵收等。而三七五減租最基本保證永佃權的精神，也常被濫用造成農地所有權的糾紛，由於法律中並沒有明定耕作之樣態，常有人以種植景觀樹，或零星果樹的情況宣稱擁有耕作權以及農地農用，與實際常識之判斷顯有明顯出入，原始條例規定農民以作物繳交田租，但現今大多均以折合成現金繳納，考量持有農地的地主實際收入遠低於其他土地，原本規定田地繳納之田賦也已停徵許久。不過三七五減租在現代引起的民事糾紛和農地使用衝突層出不窮，因此也

有廢除此一制度之建議產生。目前在2000

年之後所新訂定的農地租賃契約均不屬於三七五減租條例的規範範圍，但在此之前不定延續的契約仍是現行農地租賃的大宗。

1973

年所

訂定的《

農業發展條例》是

國內農業的根本大法，一開始並未嚴

格限制土地分割，直到1995

年發現

Phoca PDF

發佈：2024-09-03, 週二 11:28
點擊數：7687

農地破碎化相

當嚴重，並且有嚴重的農地

炒作情況時，才建立了農地分割不得小於0.25

公頃的限制。在戰後初期，全台耕地面積曾廣達200萬公頃，2022

年農業部統計耕地面積僅剩下78萬公頃，其中還有將近30

萬公頃是休

閒地，休耕並沒有進行

耕作，實際進行農業生產的農地面積已萎縮到

不到50

萬公頃。農民選擇休耕的原因很多：缺乏水源、人力不足、天災復舊、選擇休耕補助、不堪虧損等。如何使休耕農地活化使用，是這幾年農業部失政的最大挑戰，其中最重要的變因就是農地價格與農產品價格脫鉤所造成的收入困境，站在農地農用的立場而言，農地進行農業生產本來就是社會所期待的農地應用模式，可是過度切割的農地使得機械化耕作不易，無法以機械取代人力的情況下，生產成本提升，效率下降，產量與生產成本就難以和進口農產品競爭，加上國內飲食習慣在接受長期美援之後逐漸西化，小麥的消耗量超越水稻，稻穀價格低迷僅能靠公糧收購維持，

加入WTO

之後因為必須削減境內總支持，公糧政策一直被其他會員國抨擊，但國內仍有不得不為的選舉壓力存在，對於其他會員國的投訴，我國大多以確保戰略物資為由辯駁，如此一來收繳之公糧就無法靈活運用，甚至還要付出許多保管維持之費用，形成財政上巨大的負擔。已有部分農會跟專業生產區以生產優質稻米為目標，減少對公糧的依賴，當地農民收入水準也因此升高，農地利用的比例也隨之穩定下來。不過休耕對於農地的損害仍算可控制範圍，對於耕地破壞最大的仍是人工建物的設立，濫用最多的就是農舍與農地工廠，近年來不依循開發指引的光電設施，也常常產生

Phoca PDF

爭議。

農地興建人工建物大多會在上面鋪設混凝土作為地面基礎，水泥化之後的農地要復原就必須先移除上方之水泥，再視下方土壤受影響的狀況採取原地改良或客土方式，兩個步驟都需要龐大的成本。在完整農地上興建人工建物，也常會造成鄰田的日照權受到侵害，產生不少糾紛。由於三七五減租條例及土地法的規定，土地不得進行二次轉租，佃農無法成為二房東的情況下，興建人工建物大多是地主所為，主要的決策因子仍是收入，從事農業所取得的報酬無法支應成本或生活所需，地主就可能做出放棄農業的決定，而在農地監管尚未法制化的年代，一棟棟違建農地工廠或華麗的農舍在農村出現，被社會指責破壞農業生產的同時，是否有反思過整個社會給了農業多少的發展空間？

農業是非常複雜的產業，根據生產作物的不同要選擇集約或粗放管理模式，但在人口紅利逐漸消退的已開發國家，朝著自動化管理、機械化操作，將資源集中以降低生產成本是不可逆的大方向。世界上經濟大國幾乎都是如此操作農業，荷蘭的溫室番茄單位壓勝其他國家露天種植，成為全歐洲最主要的番茄出口國，靠的即是在有限的土地上集約利用以及各項自動化設備的建立。日本和台灣一樣也面臨農業人口老化、農村人口流失的情形，靠著農業機械的研發維繫農業生產的動力。台灣在經濟起飛的年代，對於農地的管理過於草率，對於農產品價格長期以政策抑制代替合理討論以免衝擊物價指數過劇，以致於農地無法堅持經營農業，蓋起一棟棟農地工廠拚經濟，在

Phoca PDF

農村裡反而成為提供經濟收入跟工作機會的來源，台灣由於生產規模較小，且很多農產品有勞動力季節性，在農閒時期打工成為農家收入的重要來源，這些工廠剛好成為農家就近工作的據點。農地工廠對資方有極大的誘惑力，包括土地成本較低、不需繳納工業區相關規費、可規避工安勞安環保等檢查，成為許多中小企業設廠興建的優先選擇。低汙染性的工廠設立在農地上衝擊大多僅止於該筆土地及周遭被建築物影響的區域，高汙染性的工廠會選擇農地設立有很高的可能在污染排放上並不會遵循環保法規，擅自將汙水或廢棄物排放至河川、溝渠或地下水，造成大範圍農地的汙染。台灣發生過多起的鎘米事件，都是因為農地工廠私接暗管排放重金屬廢水導致大片農田必須長期休耕進行除汙。

管理這些工廠的法規

是經濟部主管的《工廠管理輔導法》，在

各方壓力下在2019年通過修法，要求農地工廠必須在2039

年完成合法化，也有學者憂心長達二十年的落日期，屆時會不會因為執行效率不彰，再度修法延長落日期。畢竟在2010

年第一次修法列管農地工廠時，就曾因後

續執行不佳在2014

年修法延長輔導期限。同時開放特定產業的工廠可申請特定工廠登記後申請用地變更就地合法，等同是除了高汙染性產業之外，法規都默認農地工廠可千秋萬代存在。當然此修法結果讓環團十分不滿，不過誠如前言所述，這些農地工廠也已經成為區域經濟既成節點，強制要求遷移後，也很難以強制力要求工廠恢復農地原本的樣貌，以中小企業為大宗的農地工廠負責人只要申請破產

Phoca PDF

，由其他家族成員經營就無法找人負責復原的成本，等同這些被破壞的地依然會繼續存在，所以讓他們就地合法加強管理的思考模式仍是有可以理解之處。不過也應在列管過程中強化各項工業要求的監管，或引入第三方簽證制度以降低政府人力的負擔。

農舍的爭議在好幾次的選舉中，因為政治人物本身也持有農舍遭到對手抨擊而讓社會大眾知悉，在開放購買農地不需有農民身分之後，農舍成為房仲業炙手可熱的物件，尤其是接近都會區的近郊區域，還出現刻意分割至農發條例規範的0.25

公頃後，取得法規規範的十分之一面積即250

平方公尺的基地，興建總樓地板面積650

平方公尺的農舍，已可稱為豪宅。這些區域常被戲稱當地產業是「種房子」，也導致農地價格飛漲。使得要擴大經營的農民難以取得土地，也限縮了農業發展的可能性。但因為持有土地的人大多是既得利益者，和地方政治上也有緊密的關係，使得相關的改革十分牛步。

由於綠色能源的需求增加，有許多休耕農地主人將土地出租給光電業者，農業部針對此點已有和經濟部完整指引，但仍有許多爭議產生，例如優良農地是否應該設置光電設施。農地原則上應該農用的方向不應變動，光電生產應以不適合耕作的區域，如土壤已鹽化、地層下陷、長期排水不良等為主，我們應該先思考一件事，為何優良農地無法進行農業生產？是不能為，還是不為？

Phoca PDF

發佈：2024-09-03, 週二 11:28
點擊數：7687

在德國，農戶取得農地時，農戶必須經過完整的訓練，通過考核之後才有農地的使用權，在繼承上也僅能在子女中選擇一名繼承，減少因繼承產生農地過度分割的情況。日本在農地繼承上也是單一繼承制，而日本的農業經營現在除了個別農家之外，日本政府鼓勵農企業租用土地進行農業生產，而這樣的生產模式就需要整塊、大面積的方整農地才易於開發，有部分市役所協助做耕地的更換與協調，將小耕作者的區域集中，空出較大的土地讓會社進行生產。小耕作者的生產大多為家戶自用或本地市場銷售，會社生產的則會運輸至大都市的果菜批發市場，避免兩種生產方式產生競爭。

台灣是地小人稠的國家，比起其他農業大國，欲解決農地的相關爭議，仍需社會大眾建立農業是國家需要的產業，農地具備公共財屬性的共識，如此才較有可能透過政府或自治組織的手段統籌相關生產資源，農發條例中對於農地的管理雖然已有類似精神的條文存在，但賦予政府機關的權限較彈性，以至於現階段的作為常常仍陷入泥沼。台灣之前曾仿效其他國家試辦農地相關的公共政策，如農地銀行、集團生產等，都在飆漲的地價下無法取得良好的成效。此方面的管理思考，仍需以切入農村經濟及農產品價格的方向為主，日本近來也正在修訂農業基本法，相關農業法人團體對政府施壓要求政府應建立完善的價格形成機制，除了提供本地農業生產者足夠的生產利潤之外，也是對於進口農產品的防禦。台灣農地的生產萎縮會隨著人口老化更加加劇，要吸引新的人力投注在農業生產上，就必須提供良好的生產環境，包括農地的取得、水利設施、機械化、供應鏈暢通、價格的公正性、農村機能的改善跟提升等。若仍僅止於投注補助，連農地的漲幅都無

Phoca PDF

發佈：2024-09-03, 週二 11:28
點擊數：7687

法覆蓋，是很難維持農業生產的。

國土計畫

法三讀之後，對於

農業相關區劃的設定即將開始做通盤

調查與調整，期待能像120年前日本總督府檢地一般

嚴謹思考資源配置與未來發展，讓農業和其他產業能在台灣共存共榮。

作者 林弘仁 為社團法人台灣良好農業規範發展協會理事長

Phoca PDF