

台灣農地政策之研究

The Study on the Farm-land Policies in Taiwan

國立台灣大學農業工程研究所碩士班研究生

國立台灣大學農業工程學系兼任副教授

潘正華
Cheng-Hua Pan

黃光政
Kuang-Cheng Huang

摘要

台灣成功的農業發展，成功地帶動了經濟的發展，使得台灣的經濟奇蹟揚名於世。然而在今日工商業掛帥的政策下，農業反而成為經濟發展的犧牲品，尤為嚴重的是農業依以為生的土地，大量地被變更使用以及農地非法炒作的情形。須知土地為農業之根本，有土斯有農，斯有民，斯有國，因此若不能適當地管理與維護農業用地，便不能真正地維繫農業的生產與發展，也不足以維持國家的生存。

台灣早期的農地政策乃以「耕者有其田」為重心，確實達到了振興農業與經濟的目的，但是歷經時代的變遷，早期的農地法令已經多不適用，甚至直接影響到現行政策與法規的執行。而農地的非法變更使用、土地投機炒作以及農地價格高漲的情形均極為嚴重，尤其是政府日前的振興經濟方案更加造成對農業土地衝擊與破壞，不可不慎行之。

就目前的土地政策而言，由於掌管土地業務的事業主管機關繁多，而各法令中對部份名辭用語的定義不一，以及相同類似的法令重覆限制或相互牽絆，是乃造成在執行與推動上的困難，也容易造成農民的混淆與誤解；日前研修中的「農村計畫法」與「農地利用法」草案也有許多類似的缺失，實有再商榷的必要。

未來農地政策的方向，除應修正或廢除不當的法令外，應儘速完成國土重劃的工作，重新考慮區位的配置與發展，並且限制農地變更地目的方式應為徵收，在徵收後變更不成者，在限制期間內不得再行變更；同時訂定農地買賣價格的上限，以及農業生產合作社或農企業法人不得承購農地之所有權，只可具有農地的使用權。期能對農業用地作合理有效的利用與分配，並杜絕農業生產環境的破壞與農地的流失，以維護立國之根本。

關鍵詞：耕者有其田，農村計畫法，農地利用法。

ABSTRACT

The prosperous agricultural development in Taiwan has brought great success to Taiwan herself and also has made her renowned for her economical achievement. But under the current policies we concerned only about the industry and business. Agriculture becomes a sacrifice at this moment. Especially while the farm lands are

altered to un-agricultural used and are illegally sold nowadays. As we know, the land is the foundation of the agriculture. Lands are for farming, for the people, and for the country. As if we are not able to manage or persue the reasonable direction of the agricultural development, we also can't maintain its basic function on production or the survival of our country.

Of the old agricultural policies, "Every farmer has his own farm field" was the main point about the land use in early days in Taiwan. It did reach the object to promote both the agriculture and economics. After time, the old regulations became improper, and even now, they still directly influence how to excute the modern policies and regulation. The situations are being seen much more often than before that the farm lands are illegally altered and sold out, as well as the prices of them are getting higher and higher irrationally. Moreover, the current policies for pormoting economics put much more impact and destruction to the farm lands, and those problems should not be ignored.

As to the curren land policies, there are too many government agencies adminster the problems relatedo to the land use. They have their own definitions on some of the nouns and ages of the regulations and sometimes they repeat the same limits or conflicts between them. Those make it more difficult to excute the regulations and make the farmers confuse and misunderstand as well. Thus, there are a lot of shortages in the proposed plans "The plan of the rural villages" and "The farm-land use", surely they ought to be considered and studied again.

After all, the direction of the future policies of the farm lands shall not only to modify or delete the improperones, but also to complete sooner on the re-planning of the country lands. On one hand, the government shall re-consider the location and development of a land, on the other hand, they can collect the farm land which is designed to be altered to another use---the land is not allowed to be altered in some period of time, unless it is collected by government. At the same time, the government has to regulate the upper amount of prices of the farm lands, and neither the agricultural cooperations nor the juridical persons may get the farmland ownership but the right of use. It is expected that the farmlands can be reasonably used and allocated, and to stop destroying the agricultural environment and losing the farmlands, and maintain the foundation of our country.

Keywords : Every farmers has his own fields, The Plan of the rural villages,
The Farm-land use.

壹·前 言

國父曾說：「農業為國家之根本」。雖然歷經時代背景的變遷與轉換，以及科技的進步、世界共同貿易的衝擊，農業的發展自己大不如從前，我們

國家也從農業立國的型態，發展到今天以工商業為主的經濟型態。即使如此，事實上農業的生產以及農業環境在整體經濟，甚或在世界觀的經濟與政策面而言，依然負有祿姆的重責；因為農業生產不但供給人類基本的生活所需，沒有食物就沒有發展可

言，所以足量的農產量也是國家的根本，更是經濟發展的後盾；同時，農業環境更是維繫我們環境的一大功臣，在生態環境保育衝擊的今天，我們愈來愈需重視我們僅有的地球，也必需明白，唯有維繫自然環境的生態及綠化，我們才有生存下去的可能，而農業環境正是足以提供大量自然環境，免受經濟發展的危害並保存適量的綠地，得以使我們的後代永續利用與發展的最好依據。

雖然不能否認的是目前農業生產及農業環境面臨著許多危機，但是農業的發展所維繫的基礎根本生活所需，以及大量土地的重要性，的確是不容忽視的。

農業之得以生存，除了仰賴自然環境條件（如天候、土質、水利等）與科技的輔助外，最重要的是「土地」，可以說土地為農業之根本，有土斯有農，斯有民，斯有國，因此若不能妥善處理與維護農業土地用地，便不能真正維繫農業的生產與發展。但以台灣地區目前特殊的經濟政策、政治因素、自然條件以及法令的缺乏，造成了農地價格的高漲，也因為部份的農地保護措施，反使農業用地成為工商業競爭爭取、土地投機炒作並隨意變更使用的嚴重情形。

因此，如何使農業用地能合理有效的利用，並能杜絕農業生產環境的破壞及農地的流失，實為目前一重要之課題。

貳·早期農地政策之缺失

台灣早期的農地政策乃以耕者有其田為重心。政府自遷台後，為因應當時的政治背景、民生條件，經濟政策遂以農業發展為主，同時由於當時大地主佔地為數眾多，許多佃農或雇農皆受其剝削，因此為確實提振農業之生產及農地的有效利用，乃依據民生主義之理念，實施「耕者有其田」政策，分為「耕地三七五減租」、「公地放領」與「耕者有其田」三個階段，於當時的時代意義而言，確已達到了土地重新分配及振興農業的目的。

然而歷經三、四十年的時代變遷，台灣已由傳統農業社會走向工業發展的經濟型態，再走向今日商業與服務業為首的已開發國家經濟型態，雖然其中「三七五減租」已於七十二年與七十三年分別修正及增列條文（1），然而其限制與不合理的規定

仍在；而公地放領與耕者有其田之條例至今仍未作修正，不合理的條文亦未見廢除，因而造成許多農地管制與轉移的問題，也形成新的「財團地主」、非法廢耕等土地匱化與資源分配不均的問題，因此實有詳加研討修正之必要。

一、「耕地三七五減租條例」

「耕地三七五減租條例」係於民國四十年制定公佈，於民國七十二年修正部份條文（1），並於七十三年頒訂「耕地三七五租約清理要點」（2），其原始意義乃在於維護佃農與雇農的權利，避免地主剝削的保護政策。然而在今日時代條件與原因大多已經消除的情形下，其過於限制屋主與保證佃農的措施，乃有修正或廢止的必要，以免造成法令的衝突或釋義的混淆不明。茲將其缺失部份的條文列出討論之：

- (1)本法第一條（1）規定：「耕地之租佃，依本條例之規定；」但於第二十九條之規定：「耕地依農業發展條例規定經營者，從其規定。」此兩條條文顯然有前後之衝突性，應當加以修正。
- (2)第五條條文（1）：「耕地租佃期間，不得少於六年；」其於六年間之變化已經很大，是否仍依原規定有待考慮。
- (3)第十二條條文（1）：已無時代意義，應予刪除。
- (4)第十五條條文（1）：「耕地出賣或出典時，承租人有優先承受之權，」應予修正。
- (5)第十六條第三項（1）規定：「承租人因服兵役致耕作勞力減少而將承租耕地全部或一部托人代耕者，不視為轉租。」之條文影響出租人之權利，應予修正。
- (6)依據第十七條、第十九條與第二十條條文（1）之規定：出租人欲收回耕地或終止租約須依條文之規定方可行之；同時第十七條第二項第三款條文之規定（1）於終止租約時並須補償承租人。此類規定造成土地一經出租便難以再收回，也形成今日許多法外租佃的情形，土地利用度降低以及阻礙農地移轉等問題，雖然第十九條條文（1）經修正為：「出租人為擴大農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕。」但其餘之限制仍繁多且嚴格，實有修正之必要。
- (7)民國七十三年頒訂之「耕地三七五租約清理要

點」雖多有所修正，但第四、第六及第八點仍從原條文之規定，並無妥為修改。(2)

二、「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」

台灣地區公有耕地之放領自民國三十七年試辦，並於四十年起積極推行辦理(3)，至民國六十五年公布「山坡地保育利用條例」，依其規定山坡地之公有土地之放租放領辦法由行政院定之(16)，其後行政院第1493次院會指示「今後公地不宜放領，而應依公地公用之原則……」，因此自民國六十五年止辦理第一期的放領後，第二期及第三期已停止放領，至七十一年宜農牧地改辦放租。

多年來「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」早已停止執行，卻仍未廢止，也因而造成今年五二〇農民遊行要求政府重新辦理公地之放領；雖然政府有其理由不適於再辦理公有耕地之放領，但卻同時考慮放領二十萬公頃的土地供工業發展之使用，豈非於理不合？因此公地放領之辦法既不實施，便應廢除。而工業用地既可釋出，為何農業用地不能放領，實有解釋之必要。

三、「實施耕者有其田條例」

實施耕者有其田之政策確實為當時佃農與雇農爭取到最大的利益，並且也適度的轉移資金與土地作為工業使用，對促進工業發展有極大的功勞；然而本條文自民國四十二年頒布至今日，其時代意義早已消除，如第十條規定之地主保留耕地之最小面積的限制(4)，在今日而言亦已不再適合，是否仍有保留此條例之必要，也的確值得商榷。並將其不當之部份條文評述如下：

- (1)第五條條文(4)所規定之耕地，目前土地地目及編定早已多有修正，其規定已不再適合現用。
- (2)第八條條文(4)所規定之強制徵收之出租耕地，現今是否仍有此必要性，值得詳加考慮。
- (3)第十條及第十一條(4)所規定地主所能保留之最小耕地面積，是否適合於目前提倡的大農制度政策，又其是否會成為阻礙農業擴大經營的元素，應該加以檢討。
- (4)第二十八條條文(4)係於民國四十三年修正公布之，其第一項後段有關耕地移轉：「其承受人以能自耕或供工業用或供建築用者為限」，如此一來耕地豈非毫無保障，也與現在「農地

農用」的精神相去甚遠，實應刪除其條文。

- (5)「實施耕者有其田條例台灣省施行細則」中第十條條文(5)所規定私有耕地之面積過小，不符合現有大農政策之發展；同時第十三、十四條(5)共有耕地之徵收，以及第六十、六十七條(5)之放領與承租對象之規定等，均應加以修正。

雖然早期的農業政策及法令確實成就不少的經濟奇蹟與發展，然而面臨今天的時代背景、經濟發展與社會現象，實有許多缺失與不適，尤其目前陸續修訂的許多有關農業發展及農地政策的法律都將送審，這些早期的相關法令如須保留便有修正之必要，如無須保留便應公布廢除，以免造成農民的誤解及負擔，亦方能配合未來農業政策的實施與發展。

參·目前所面臨的農地問題

目前由於我國土地利用管制之政策並不嚴謹，且未臻完善，同時因應經濟政策之工業走向，加上社會功利、投機思想的高漲，導致許多農地不合理或非法變更使用的情形十分嚴重，許多有自耕能力證明的「假農民」置產炒作，沒錢的農民或想要務農的非農民無法購地務農，農地的流失與農業環境的破壞，都是當前的政策缺失並亟須改善的問題。以下就當前的幾項重大經濟措施對農業用地的衝擊，以及目前所面臨的農地問題加以說明：

一、政府的經濟發展政策

政府早期的經濟發展政策是以「農業培養工業」為目標，當時因有面對大陸政策之壓力，使得工業發展朝向重工業生產為原則，然而綜觀台灣地區的自然環境及資源條件均非發展重工業的環境；而進入八十年代的今天，國內的經濟發展也已自工業為重的型態轉移至商業與服務業為主的經濟型態，企業發展也多轉移朝輕工業的發展為目標，這些均可從近年來大型企業體轉向國外投資設廠以及資金大量外流的情形可見一般；政府雖然企圖釋出大量資金供中小企業貸款，但多數資金仍為大財團所取得，仍然外流國外市場，此與國內環境不適合發展大型重工業以及環保意識抬頭的衝擊有關。

目前政府為提振經濟所採行的工業政策(6)

將對農業用地與自然環境生態產生極大的負面影響；其一是釋出二十萬公頃的公有土地作為工業使用，其中大部份皆為山坡地與農林用地，這項措施對農業及自然環境的影響極大，實在不應草率行之。其次內政部欲修正「非都市土地使用管制規則」，使工廠之擴建得以使用毗鄰之土地（如農地），並可將非都市計畫用地（農林用地等）變更為工業用地，只要附合其條件，捐地百分之三十便可為之（7）；我們可以預見又將有許多農地將要消失，並將帶動農地的另一波不合理的漲潮，以及對農業發展與自然環境生態的嚴重衝擊。

事實上，政府應由經濟之整體政策面來考量因應的措施，而不是一味企圖以農地換取工業用地或釋出農地為手段，以挽回經濟頹勢與企業團體，應是適度轉移以工業為主的經濟目標，朝向輕工業、高科技產業與服務業為主的整體多樣性經濟措施，因勢利導地將國家經濟導向已開發中國家的經濟行列，方為上策。

二、農地的非法變更使用

農地利用的管制，主要是基於農地為農業生產的基本要件，也是維繫自然環境的一大後盾；然而以目前的法令而言，農地極易變更為非農業使用，況且農地的徵收價格低廉，加以部份法律的保護措施及漏洞，致使農地的非法變更使用情形非常嚴重；自民國七十二年到七十九年間，因地目變更或重劃水旱田面積就減少了12萬4540公頃，而全國的耕地總面積僅88萬公頃，農地流失的嚴重情形由此可見（8）。綜觀農地非法變更的原因與法律上的缺失，除了經濟措施與重大工程建設外，另有如下幾點原因：

- (1) 假農民的出現及財團收購農地。由於購買農地必須是具有自耕農身份方可買賣，但因為自耕能力的認定是針對有從事農業意願的人所訂定的規則，本身並無杜絕買賣農地的約束力或限制能力；所以反而造成了假農民或人頭戶的現象，而意欲從事農業生產的人卻又無法成為自耕農。
- (2) 根據「平均地權條例」第四十五條（9）與「土地稅法」第三十九條之二（10）及「農業發展條例」第二十七條（11）之規定；「農業用地在依法作農業使用時，移轉與自行耕作之農民

繼續耕作者，免徵土地增值稅。」同時「於變更為非農業使用後再移轉時，應以其前次權利變更之日當期之公告土地現值為原地價，計算漲價數額，課徵土地增值稅。」原本的立意是保障農民的利益，但卻成為農地炒作的另一項有利因素。

- (3) 農業用地現分為一至十二等則田地目，其中一至八等則田地目不得建築或變更地目，但九至十二等則田地目之土地卻可變更使用，造成了低等則農地價格反而高於高等則農地的現象，也因而引起部份的不當廢耕以降低田地等則，待價而估的情形。（8）
- (4) 原本休耕補助辦法對農民的美意卻成為炒作農地的幫兇。如上文所述，因為廢耕不但有補助，更可以投機變更地目圖利，自民國七十三年至今全國已有百分之二十二之農地參加廢耕，造成了良田流失的嚴重現象。（8）
- (5) 農委會目前研擬在「平均地權條例」修正時納入每戶農家持有土地面積之上限：農牧用地最高為八公頃，養殖池十四公頃，林業用地二十二公頃等以防止財團的炒作；事實上不但不能防止財團炒作，因為其分散人頭戶購置農地一樣可以達到目的，反而使大農制的農業政策的推行受到阻礙，實有商榷之必要。

三、農地承受與移轉之權利變更

政府過去的農地政策規定農企業法人不得承購耕地，同時國營事業之國有土地只租不售；其立意乃防止大批的農地釋出作為不當之使用，在此限制下，尚且有許多農地被賣出或變更。以八十三年度27家國營事業中就有12家事業有出售土地之盈餘，獲利達24億元，其中以台糖及台肥乃靠出售土地方轉虧為盈（12）。這些土地大多為農業用地，且在短期內的大批出售，往往惟有財團才有能力承購這大量的土地，結果更形成財團有計劃收購後進行炒作，更加深土地風暴與財富集中的問題。目前更有兩項政策嚴重影響到農地的管制：

- (1) 經濟部為配合提振投資意願的指示，將突破過去國有土地「只租不售」的原則，無異宣告國營事業團體出售土地政策將化暗為明，與以正當法令化，也等於直接鼓勵財團併購土地，開放炒作的大門。（12）

(2)目前研擬中的「農地利用法」草案擬開放農企業法人有條件的承購耕地，原因在於草案中認為：農企業法人不能承購耕地，將無法加入農業生產行列，無以加速農業昇級（13）。此草案雖對農企業法人在承購耕地後與出售時有限制與規定，但是其中仍有缺失存在。事實上，農企業法人若可依法取得農地之使用權，何必一定要承購農地，取得所有權才能加入生產行列？此說法實在過於牽強附會，值得再詳加研究。

肆·現行土地政策之缺失

農業用地不但是維繫農業發展的重要資源，同時也是維護國家根本大計的重要因子，農業用地更是提供農業生產、鄉村生活及維繫自然生態的祿姆，而且，農業用地更是具有不可回復性質的資源，一旦經移轉破壞或變更使用，則將難以再重作耕地之使用。因此就必須有許多的法令及農地政策來保護生存根本的農業用地，期能防止農業用地的不當使用與流失；諸如農地移轉的管制政策、承受農地人身份之認定以及農地變更使用的限制與審核等，其中雖有部份的法律缺失造成前述許多的農地問題及對真正希望務農者本身的限制，但的確有效地減緩了農地受害的程度。

相對地，在諸多法令的限制下，便衍生出一些衝突性與互相牽制的情形發生，是乃造成在執行與推動上的困難；目前現行的土地政策相關農地法令的就有「土地法」、「平均地權條例」、「實施耕者有其田條例」、「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」、「耕地三七五減租條例」、「土地稅法」、「農業發展條例」、「非都市土地使用管制規則」、「山坡地保育利用條例」及「農地重劃條例」等諸多法令，以下茲就各法令與法令間的缺失分述如下：

一、事業主管機關繁多

目前管理農地相關業務的中央主管機關主要為行政院農業委員會，又有行政院、內政部及省政府各自負責不同的農地事業業務。如「農地重劃條例」第二條（14）規定中央主管機關為內政部；「非都市土地使用管制規則」第六條第三項（15）

則規定非都市土地之容許使用執行由省市市政府訂定，內政部備查；此外「農業發展條例」第二條（11）及「山坡地保育利用條例」第二條第一項（16）規定中央主管機關為農委會，但同時「山坡地保育利用條例」之第二條第二項（16）又規定有關山坡地之地政及營建業務須由內政部會同農委會辦理；另「農業發展條例」第四十五條（11）相關重劃及區段徵收之事項又由行政院負責；在「台灣省農村社區試辦土地重劃要點」之第一點（17）規定農地重劃業務由省府負責之；而「土地法」第三條（18）規定各類土地均由地政主管機關管理執行。足見農地管理單位之繁多以及農地管理業務事項分割為各機關負責，如此勢難完成一整體性的管理工作，業務亦極為繁複延時，實屬不妥。

二、各法令用語定義不一

由於目前各法令對農業用地之定義用語不一致，容易造成混淆與誤會。就以「農業用地」之定義而言，在「平均地權條例」之第三條第一項第三款（9）所規定之「農業用地」便與「土地稅法」第十條（10）之規定、「平均地權條例施行細則」第三十四條第一項（19）並「土地稅法施行細則」第二十一條第一項（20）之定義、「平均地權條例施行細則」第六十一條第一項第二款（19）並「土地稅法施行細則」第五十七條第一項第二款（20）所規定之「農業用地」以及「農業發展條例」第三條第一項第十款（11）之規定均不相同，如此一來，各法令均有其適用的定義名辭，豈非令人無以適從？

又以「耕地」之定義而言，於「農業發展條例」第三條第一項第十一款（11）之規定：「指農業用地中依區域計畫法編定之農牧用地，或依都市計畫法編為農業區、保護區之田、旱地目土地，或依土地法編定之農業用地，或未依法編定而土地登記簿所記載田、旱地目之土地。」便與「平均地權條例施行細則」第六十一條第一項第一款（19）並「土地稅法施行細則」第五十七條第一項第一款（20）所規定之「耕地」的定義有所出入；而「農業發展條例」中所稱：「依土地法編定之農業用地」一文，於「土地法」中並無明文規定其定義（18），僅於「土地法施行法」第四條（21）明言「土地

法」第二條規定之各類土地之分目及符號依習用名稱訂定之。如此繁多的內容，足見各法令對「農業用地」及「耕地」之定義皆有出入，甚至在單一法令內就有兩種以上的不同定義，令人質疑；在執行法律與施行效益時，也嚴重影響其正確性，徒增許多不必要的爭議與困擾。

三、類似法令重覆限制

目前相關法令重覆限制或類似條文頗多，造成依循困難及執行上的問題。如農業用地移轉後繼續為耕作者，得免徵土地增值稅之規定，在「農業發展條例」第三條第一項第一款（11）所規定之農業用地與「平均地權條例施行細則」第六十一條第一項第二款（19）及「土地稅法施行細則第五十七條第一項第二款（20）所稱之農業用地概不相同，則應以何為據？

又針對「耕地三七五減租條例」對農民心理的影響，故「農業發展條例」乃於第五條（11）規定依本條例規定委託經營者，並不適用「耕地三七五減租條例」之規定；但於「農業發展條例施行細則」第二條（22）又規定依「耕地三七五減租條例」訂定耕地租約者，仍依其規定；而「耕地三七五減租條例」（1）規定一次訂定租約不得少於六年，其時效性因而令人置疑；況且其條文亦未排除「土地法」第106條至124條（18）有關耕地租用之規定。此類繁複類似的條文及重覆限制的命令，的確有值得再詳加考慮及修正的必要。

伍·新修訂法令之探討

目前有關農業用地及農村環境的相關法令，刻正研擬中的有「農村計畫法」草案與「農地利用法」草案，未來勢必對農業用地及農村整體環境造成相當大的影響和改變，於政策上亦將有相當的衝擊；雖然目前仍在行政院審議中，但未來經立法院三讀通過，其正式生效後對未來農業的影響與衝擊是可以預知的。因此，其法案之內容與條文之規定務須詳實合理，並能有效達到規範之目的。以下就「農村計畫法」草案與「農地利用法」草案之條文內容可能有缺失的部份加以討論：

一、「農村計畫法」草案

「農村計畫法」之要點，主要是為建立計畫之

審議制度，專職專責辦理（23）；事實上，現行的自耕能力證明之審核與農地管制、變更之審查均應成立類似的審查小組。同時將實際農村計畫擬定之責賦予地方單位，以期能符合地方之需求，達到地方本土的適宜性。以下就本法案內容及條文加以探討：

①法案中第六條第一項第一款所定義之「農村地區」與第二款（23）所定義之「農村社區」，其相互之間略有出入。依「農村地區」之定義為：「農村社區及與其相關之生產、生活、生態及農村風貌一定範圍內之土地。」顯見農村地區乃包含了農村社區；但「農村社區」之定義為：「依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區或農漁民聚居之聚落範圍。」其定義範圍反較「農村地區」為大，此點似有再加商榷之必要。

②法案中第七條（23）規定：應依法設置農村計畫委員會，而同時於「農地利用法」之第四條（13）規定：須設置農地業務專責單位；由於農村計畫與農地業務實為一體不可分，應可考慮將之合併設置同一專責管理單位，並可綜合管理自耕農身份之審核及相關之農業業務，以期能整體辦理有關農村及農地之業務。

③法案中第十一條第三項（23）規定農村計畫可以委託學術單位或民間團體辦理之，同時又於第二十五條（23）賦予辦理單位部份法律權責，如此一來，負責規劃之學術單位或民間團體豈非將依法具有公權力，此點不得不再加以詳加考慮之。

④法案中第十七條（23）規定農村計畫於送審前應公開展覽三十日，但經修正後免再公開展覽；雖然似達到民眾參與的目的，但是否有修正或修正採納之理由均無從得知，如此作法是否有欠公正？

⑤法案之第四十一條（23）規定農村社區更新辦法由中央主管機關（農委會）定之，但於「農業發展條例」第四十五條（11）規定農村社區更新，得實施重劃或區段徵收，其辦法由行政院定之；則同一農村社區之更新便有二個事業主管機關，未來勢必造成行政上的困難及爭議，不可不謹慎定之。

(6)法案之第四十六條(23)規定有關農村社區居民得自行訂定自治規約；此處既明文規定，則此自治規約未來是否具有法律效力或其地位為何，應於法案中詳加說明。

二、「農地利用法」草案

「農地利用法」可謂乃將現存農地相關的諸多問題加以改善，內容及條文已經相當完善；主要是針對農地的規劃與利用、耕地移轉的問題、耕地租賃的缺失以及農地流通等問題加以修法改善之(13)。以下就法案之內容與部份條文探討之：

- (1)法案中第三條第一項之第一至第三款(13)有關「農地」、「農業生產用地」與「耕地」三名辭用語雖已區分清楚並詳加定義之，但如前所述有關各法令之相關定義仍多而不一，未來應加以統一使用之較為適當。
- (2)法案中第四條(13)設置之農地業務專責單位管理農地相關業務，可以與農地重劃、農村計畫與更新等業務單位合併專責辦理之。
- (3)法案之第七條(13)規定「農業生產用地」於劃定或變更使用區時，應先徵得主管機關之同意；但「農業發展條例」之第十三條(11)相同之規定只限於「耕地」之劃定或變更使用區須徵得農業主管機關之同意，此二者之定義與法律限制範圍有所出入，應考慮排除「農業發展條例」之第十三條(11)規定或刪除之。
- (4)法案之第八條(13)規定農業生產用地變更準則由農委會定之，但土地之變更地目乃屬內政部權限，在此是否會造成爭議，有待考量。
- (5)法案中第十二條(13)規定農業生產合作社或農業企業法人得申請承購耕地，其如本文之第參節所述並不是絕對必要之條件。同時第十六條(13)亦條件式規定其所承受之耕地可變更地目，也為未來埋下一處變數頗大之漏洞，實應詳加考慮之。
- (6)法案之第十八條第一項第三、四款(13)規定耕地分割之最小面積限制為0.25公頃，按目前政府所推行大農體制的政策而言，0.25公頃實在太小；而其面積的規定乃參照台灣省“早期”辦理農地重劃標準坵塊之面積規定，是否仍符合現代的農業體制與需求，實在須加以檢討。
- (7)本法之第十九條至三十條(13)中對於農地

租賃的問題已詳加規定，尤其針對「土地法」之第110、107、112、114、115後段及117條相關耕地租賃不當條文仍未加以排除，其並於第十九條第二項規定目前已訂租約者仍依「耕地三七五減租條例」之規定(13)，似乎不盡理想，原立意是不欲引起爭議，只怕反因此增加問題，況且於本法之時效性與執行上都將增加困難。

陸·結 論

農業對於現代的時代意義而言，其功能與地位已不在局限於生產供應的角色，更具有自然生態保育與景觀維護的功能。我們惟有從整體的政策與法令上互相配合發展，才能達到適當且合理的農地利用與管制，並且正確的發展未來的農業經濟，決非相關單位各自為政或彼此牽制所能達成的。綜合以上所探討目前農地政策的缺失，個人乃提出六點相關建議與淺見作為參考：

- (1)針對農地移轉與變更農地地目之現況而言，若為有效防堵炒作及不當使用的措施，建議應採用「非經區域計畫或都市計畫與區段徵收者，農地不得變更地目」的手段。若要變更地目，須由政府實施徵收，徵收後方得變更用途，並對農地移轉採事前補償徵收，因此政府有行使徵收農地及購買農地之權責，但不可賦有使用權，即於徵收後土地若無變更之情事，就應放領給希望務農的人民；如此農地就只有選擇被徵收或是永作農用之途，如此才是真正杜絕農地的不當使用與變更的根本之法。
- (2)農地之買賣或移轉時，若仍為農業之使用便可不必施行徵收；但必須規定農地買賣價格之上限，以不超過現值公告地價之1.5倍為限(13)，以穩定地價、防止炒作。移轉後欲變更農地地目者，仍依前項之建議辦理之。
- (3)農業生產合作社或農業企業法人不應賦予承購農地之所有權，但可以具有農地的使用權；即可以租用但不可以買賣農地，以防止不當事宜之發生。而國營事業目前所擁有的國有農地應嚴格管制，厲行「只租不售」的政策；而有志從事農業之青年或家庭農場成員等，可依「山坡地保育利用條例」第十九條(16)與「農業發展條例」第二十九條(11)之規定承受農業

用地或國有農地。

- (4)經第一項建議徵收後的農地，若經申請變更使用不成，則在十年內應不得再申請變更農地地目（13），同時並應立即放領予願意務農的人民進行農作。此外為有效實施大農體制，在訂定承受農地與農地分割之最小面積均應另行考量規定之。
- (5)為有效推行工業發展並兼顧農業用地與環境生態保育，應儘速辦理國土重劃，詳加計畫適宜的工業區域、農業區域、保護區、林業土地及國家公園等土地劃分工作，並不宜將工業區毗鄰農業發展區。同時在區域計畫與都市計畫的整體考量下，落實土地重劃與地目之編定，並不應再任意變更之。
- (6)針對目前的法令宜加強修法的工作，並排除不當的法令；針對舊有法令之缺失及目前的農地問題加以綜合考量，同時各目的事業主管機關均應加以區分明白，以利法令之推行與農業政策的發展。

柒·參考文獻

- (1)「耕地三七五減租條例」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (2)「耕地三七五租約清理要點」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (3)「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (4)「實施耕者有其田條例」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (5)「實施耕者有其田條例台灣省施行細則」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (6)經濟日報，民國八十二年六月二十六日。
- (7)聯合晚報，民國八十二年六月一日。
- (8)劉健哲，「農地移轉管制政策之研究」，民國八十一年十二月。
- (9)「平均地權條例」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (10)「土地稅法」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (11)「農業發展條例」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (12)民生報，民國八十二年六月六日。
- (13)「農地利用法」草案，行政院農業委員會，八十年九月。
- (14)「農地重劃條例」，「最新綜合六法全書」，陶百川、王澤鑑等著，三民書局編印，民國八十一年六月。
- (15)「非都市土地使用管制規則」，「建築法規彙編」，營建雜誌社編印，民國八十一年八月。
- (16)「山坡地保育利用條例」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (17)「台灣省農村社區試辦土地重劃要點」，「農村綜合發展規劃講習會」，行政院農業委員會，民國七十九年四月。
- (18)「土地法」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (19)「平均地權條例施行細則」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (20)「土地稅法施行細則」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (21)「土地法施行法」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (22)「農業發展條例施行細則」，「地政常用法規彙編」，台北市政府地政處編印，民國八十一年六月。
- (23)「農村計畫法」草案，行政院農業委員會，八十二年三月。

收稿日期：民國82年9月10日

修正日期：民國82年9月22日

接受日期：民國82年10月2日