

從農發條例修正案看農地改革

最近在立法院審議的農業發展條例修正案，主要修正的方向係將過去以「農地農有、農地農用」的雙重管制政策，放寬為僅以「農地農用」的單一管制政策。換句話說，今後農地將可以自由買賣，但為了引進資金及技術以推動農業，僅放寬由自然人及農企業法人承購，此舉堪稱是第一次農地改革以來最大的變革。然而，農地改革所引起的問題和爭議向來甚為棘手，此次針對農地開放自由買賣後，新購農地應否開放或限制興建農舍的問題就引起很大的爭議，也因此導致農委會主委辭官的風波。

主張新購農地限制興建農舍的理由認為，農地為國家根本，為維護良好的農業生產環境，為維持農業的長期發展，避免農地自由買賣後，農地淪為投機的對象，新購農地不得興建農舍是維護農地農用的關鍵利器。

主張新購農地開放興建農舍的理由認為，在長期實施「農地農有、農地農用」的農地政策下，農地限制自由買賣，農民以農地為抵押品向農會貸款，但是受到天然災害與景氣影響，農民收入不足以償還貸款，形成呆帳，農地卻又無法拍賣，因此，農會信用部逾期放款比例節節升高，營運日趨困難。一旦農地開放自由買賣後，若不能在新購農地上興建農舍，一般自然人購買農地的誘因將大大減低，農地要出售變現仍屬不易。

開放或限制新購農地興建農舍問題的癥結在於，農地自由買賣之後，若可興建農舍，是否就會引燃農地炒作投機的歪風？農地是否就會

變成高級農園別墅，造成農地資源的流失，與環境生態的破壞？農地全面開放興建農舍是否真的可以刺激農地價格上漲、促進農村經濟發展、改善農民生計？這些疑問必須加以澄清，才能有助於解決長期農業發展的問題。

由於農地開放政策，涉及到生態保育與糧食安全等考量，一直受到學者專家的強烈質疑，認為農地是台灣最珍貴的國土資源，不能輕易鬆綁。然而台灣國土生態與農村經濟發展真的有這麼大的衝突嗎？這種生態保育的責任難道要農民苦守農地長此承擔下去嗎？由於對外有加入WTO的國際壓力，對內有國土生態與農民生存之爭，台灣的農業在下一世紀面臨了前所未有的挑戰。我們應該釐清農業與農地應該擔任的任務，正視農村發展的問題核心。

為保護國土資源，為後代子孫留下可以永續經營的環境，政府責無旁貸，然而對農地地主來說，在無法大幅提高農業收入，以改善經濟生活的情形下，如何增加農地出售的價值才是他們所關心的，根據農委會的調查，台灣的農民組成有八成是兼業農，也就是一面在工廠上班，一面兼顧耕作，在七〇、八〇年代，還有工廠可以讓農民兼差，所以農民本業收入雖然不多，還可維持生活，但現在周遭工廠不是出走，就是雇用外勞，農民只能苦守田園，光依賴農業收入，經濟生活很難改善，只有寄望農地出售，或許可增加一筆財富。故站在農民的立場上，多希望農地開放自由買賣後可以興建農舍，以提高農地出售的價值。

由於台灣農地規模小於一公頃的農戶高達75

％，占全體農地面積的41％，而規模愈小的農戶出售農地的傾向愈高，這些小農戶即使都有出售農地的意願，未必大家都能如願。因為農企法人可以出得起購買農地的價格不會很高，農民可能會惜售。又農民寄望新購農地可以興建農舍，以增加農地價值的主張，主要以自然人為對象，因此並非所有農地都有同樣增值的機會，只有鄰近市郊農地增值的可能性較大。如果對購地的自然人資格再加以限制，即使新購農地可以興建農舍，因為合乎資格的自然人有限，對新購農地的需求不會大幅增加，那麼農地價值提高的可能性也將大為降低。

不論新購農地可否興建農舍，在擴大農業經營規模的趨勢下，今後農業耕作人口的下降是必然的現象，台灣農業就業人口少了，照理說對農舍興建的需求應日趨減少，難道在開放農地自由買賣後，對農業耕作有興趣的人口反而大增不成，這顯然與農業發展趨勢相背離。若經營相當的耕作面積以上，興建一座農舍也是理所當然的。以自然人購買小面積的農地真正從事耕作的人口應屬不多，即使讓其興蓋農舍作為自用住宅，對整體農業生產環境的破壞亦屬有限。

但話說回來，依賴出售農地興建農舍以改善農民生活的做法，終究是局部性的解決農民問題，大多數的農民不會因此而受益。既然農民寄望開放新購農地興建農舍，以提高農地價值，而保護農地生態是農委會的職責所在，主張必須限制新購農地興建農舍，以杜絕農地炒作，並防止興建高級農園別墅，這表示市場上

對高級農園別墅或住宅的需求殷切，政府如以防杜的心態加以禁建農舍，恐怕要花上好幾倍的成本來管理，可能得不償失。

既然政府在未來35年內將逐步釋出農地16萬公頃，為了解決市場上對農園別墅或住宅的需求問題，不妨在各地區優先劃設專區，作合宜的規劃，供興建低建蔽率的農園別墅或住宅，一方面滿足國人對居住環境的需求，二方面可兼顧農地生態，三方面可提高農地價值，增加農民財產收入，一舉數得。可是在釋出農地16萬公頃，也只有部分的農民可因此而獲得鉅額財富，對於未釋出農地的農民，甚不公平。如許多學者所建議主張的，可將釋出農地的開發利益由所有農民分享，可多少補助一些低收入農戶的生計，也可避免農地開發可能引發的弊端。

因此，目前我國農業正站在制度的轉捩點上，特別是農業問題，如果沒有在制度面上作根本的變革，配合國土整體規劃，合理釋出農地，縮小農業耕種面積，並積極鼓勵擴大農場經營規模，引進資金、技術和人才，提升技術及經營層次，我國農業絕對無法邁向現代化以面對加入WTO的挑戰。■