

當前耕地租佃制度之探討

來 璋

壹、前言

內政部於本（七十七）年七月邀請有關學術機構、行政院經建會及農委會等專家學者舉行「耕地三七五減租」土地處理方式座談會，以期解決此一長期僵化的問題。筆者曾於七十五年三月撰有「現行三七五出租耕地處理之研究」一文，發表於憲政論壇第三十三卷第九期，並將其列入拙作土地行政學修正第三版第六章內，自成一節，該文分析三七五出租耕地之處理方式，分為三種：（一）輔導佃農轉業，此法有助於兼有自耕農身分的業主，擴大其農場面積，業主非自耕農時，必將面臨處理收回耕地之困難，而且佃農是否能夠轉業或願意轉業，社會上各行業是否能提供相當的就業機會等均有問題。（二）協助佃農成為自耕農。此法雖能使佃農因此而取得耕地所有權，但對農場之擴大，毫無裨益。何況業主惜售心理尚深，買賣時之地價，業佃雙方亦甚難協調一致。如果政府採用強制措施，再辦一次類似三十五年前的徵收放領，由於業佃雙方客觀情勢不變，有無必要

，值得懷疑。（三）改善租佃條件維持租佃關係，倘若吾人能訂出公平合理之租佃條件，並能兼顧佃權及所有權的保障，使無力耕作或有意離農轉業之農民，能夠毫無顧忌的將土地出租他人，同時使有意擴大農場經營規模而缺乏購地資金者，可藉此而取得耕地，如此必可促進農地之流動，增加農地之經濟供給，有助農場經營規模之擴大，促進土地有效利用。該文結論，認為應以採取維持租佃關係，改善租佃條件，建立合理租佃制度，才是根本解決問題之道。內政部此次座談會，與會專家學者所發表之意見，多數與上項結論相吻合，認為三七五減租條例必須以公正立場，在業佃互利原則下，作合理之修正，使其成為平實可行的新租佃制度。座談會結束後，筆者認為問題似乎並未解決，有關法令究應如何修正？耕地租佃制度理論上應否存在？此一制度與 國父主張耕者有其田的農地政策是否相容？合理的新耕地租佃制度內容應該如何？在在值得研究。

貳、耕地租佃制度理論探討

自耕具有甚多優點，其中較為重要者可撮述如下：

一、自耕與佃耕利弊分析

（一）自耕可以自由從事農業，避免他人干擾，尤其需要自己負擔經營成敗責任，較能培養獨立自主的精神與勤勉努力的習慣。

（二）自耕乃是土地所有人與使用者合一，農民可以完全享受自己勞動成果，較為愛惜土地，並可竭盡所能提高土地永久生產力。

（三）自耕農場組織單純，不像佃耕易於發生租佃糾紛，較可專心從事農業集約經營，厚植農村經濟，提升人口收容能力。

（四）自耕可以消除不勞而獲的「寄生地主」，預防社會形成階級對立，藉維和諧安定。可是佃耕亦有其優點，主要約有如下數端：

（一）佃耕的經營資本較為充足，因為自耕必然會使龐大資金凍結在土地上，經營資本就會相對減少，佃耕便無這種現象。例如張三有資金六五〇萬元，欲為自耕，購買耕地二公頃，

每公頃三〇〇萬元，用去資金六〇〇萬元；李四有資金一五〇萬元，租入耕地二公頃，約定收穫後付租，僅就經營資本言，李四反較張三充裕甚多，故可進行資本集約經營。

(二)佃耕可使資金不多而又缺乏土地但有經營能力的農民，發揮其能力充分利用土地，如果自耕者無經營能力，或其他原因不能合理經營時，任由土地閒置，豈非浪費土地資源影響國民經濟。

(三)佃耕不可能以土地作擔保，向金融機構貸款，勉強從事農業經營，自耕就容易發生此項缺點。甚至虧空累累，難以維持。如新港鄉農民洪頂先生，謂其五年前曾積蓄有五十萬元，可惜近五年來由於歉收或農產品價格低落，以致全部積蓄虧空殆盡即為顯例（註一）。

以上分析祇就自耕與佃耕的利弊比較，似乎自耕優於佃耕，但事實上租佃制度是自由經濟發展下之產物，歷史長期演變的結果，時代巨輪並未予以淘汰，必然有其存在的理由。

二、重要先進國家租佃制度簡介

(一)英國：十六及十八世紀英國相繼推行圈地運動，前者是將農地擴大變為牧場，由集約的農地利用轉為粗放，但無法律依據；後者係依法由地主收買小農場，並亦收購荒地予以開發改良，合併成為大規模農場，此類大地主自己不耕作而係租給富有資本的大佃農經營。由於此時之租佃制度不夠完善，農業生產無法增加，於是英國政府乃於一八七五年制訂法律，

大力改善租佃制度，並以創設自耕農為目標，除加強佃農自由與土地利用外，又盡力鼓勵地主投資，促進土地改良。威爾斯土地委員會（The Welsh Land Commission）於一八九六年依據大量實證資料指出，農業蕭條使得佃農生活困苦，相較之下自耕農尤為艱苦；占有形式（types of occupancy）並非影響利潤的重要因素。E.A. Attwood 利用 Welsh 的資料（1954-5），研究農地租佃經營獲得如下結論：在佃耕地上之產量，佃農資本（tenant's capital）與利潤皆比自耕農為高。G. Halliott 亦曾利用 1957-8 年之資料，比較佃耕與自耕的效果，顯示佃耕地之效率較之自耕地為高（註二）。

(二)美國：一七八三年美國脫離英國獨立後，隨即開始實施公地放領，由於當時土地政策未臻健全，資本家操縱壟斷，以致立國未久，土地分配就不平均，但因該時奴隸制度流行，故租佃情形並不多見。南北戰爭後，大量農奴獲得解放，為謀獨立生活，祇好租田耕作，租佃制度始在美國形成。據統計一八八〇年起，佃戶占該國總農戶數之二五·六%，其後逐漸增加，至一九三五年而達高峯。此因美國政策准許土地所有權為絕對私有財產，加以公地拍賣、資本家投機壟斷、經濟不景氣、預期地價偏高使自耕農破產，以及自然災害等因素所促成。又因當時租佃制度尚欠合理，以致產生很多社會問題。羅斯福總統就職後，曾經積極推行農地改革，不僅重視地權分配，尤其注重土

地利用，故於創設家庭農場之餘，力求改善租佃條件，同時發展農業機械，農產加工及農產運銷等。大致美國業佃雙方均以平等自由達成契約，且以口頭契約較普遍，租期很少明確規定，但地主欲收回耕地，必須於終止租約前一段時間內通知佃農，至於地租之形態，由於各地習慣與作物種類而有所不同。總之，依據美國農業普查報告顯示，直至一九七四年，佃戶在總農戶中猶占一一·三%，耕作全國一二%的農地，足徵其仍然具有相當經濟地位與重要性（註三）。

(三)丹麥：封建制度在丹麥一直延續至十八世紀中葉，其間農戶所受壓迫，不難想見，十八世紀後期，土地改革在皇家和教會協助下進行，以錢租代替勞役，延長租期，嚴禁地主任意撤佃，又以長期低利貸款給農民購買耕地，同時也貸款給地主鼓勵土地重劃。十九世紀初期，該國土地政策著重扶植自耕農，嗣經一百餘年全國上下努力推動結果，丹麥已成為一個標準的中小自耕農國家。依據一九七五年統計，該國農耕面積共計二百九十一萬五千餘公頃。分屬一二七、一五〇農戶。其中九七·五%為自耕農，但仍有二·五%為佃農，故耕者有其田政策並未徹底實現（註四）。

(四)日本：位居亞洲東北，地狹人稠，租佃制度甚差，佃權無保障，租率偏高，租佃糾紛時有發生，一九二四年，日本政府制訂租佃調解法，一九二六年制頒自耕農建立法，並於一九三八年訂定農地調整法，保障佃農與創設自

耕農同時進行。第二次大戰結束，盟軍協助其實施土地改革，一九四六年制訂自耕農創設特別措置法，另又修正農地調整法，使得四二〇萬戶佃農成為自耕農，對於現有出租耕地，規定租約必須以書面為之，地主不能隨意撤佃，租率不可超過正產物年收穫量之二五%，且須改繳現金。總之，日本實施耕者有其田政策，對早期經濟發展，貢獻甚多，但於達到安定社會增產糧食後，進入農業商品化時期，却又衍生其他問題，遂於一九七〇年再度修正農地法，其重點如下：1. 舊農地法不准不在地主保有出租耕地，但修正的新農地法則規定，只要轉業農民在轉業前的居住所在地內保有一定期間以上之農地，則以該轉業者及其繼承人為限，得承認其與在村地主一樣，可保有一公頃以下之出租耕地；2. 舊農地法規定終止租約須經地方首長許可，否則不生效力，而且也須受懲罰，但修正之農地法規定農地之租佃契約，在期滿前六個月內，雙方同意解約或訂有十年以上之定期租約者，如一方拒絕續約者，毋須經地方首長許可；3. 廢止舊農地法有關最高地租額之限制，而規定由業佃雙方自由協議，以決定地租額。但農業委員會得訂定地租之標準額，如協議地租顯著過高時，該會得勸告減輕之（註五），可知當前日本耕地租佃制度依然合法存在，僅租佃條件較為合理而已。

三、耕地租佃制度與實施耕者有其田

我國自有歷史以來，土地問題即不斷發生，國父有鑒於往昔以「殺戮」達到減少人口解決問題的慘痛教訓（註六），特地發明了平均地權，以冀用和平方式處理此問題。其中農地政策主張實施耕者有其田，惜革命初成，始有袁氏竊國，繼有軍閥互鬥，復有抗戰戡亂，內憂外患，交相逼至，以致未能在大陸貫徹實行。政府撤退來台後，首先於三十八年實施三七五減租，繼而推行公地放領，四十二年復又對出租耕地進行徵收放領，實施結果，成效卓著，政府為了顧及地主生活，允許其保留中等水田三甲（一甲等於〇·九六九九公頃），且其保留之土地，仍適用三七五減租條例，出租給佃農，有人認為此舉即在維持耕地租佃制度，顯然違背遺教。筆者則不以為然，因為國父乃聖之時者，其於三民主義序言中已指示我們對其論著可以「更正條例，匡補闕遺」，因此，政府准許地主保留耕地，係承認耕者有土地使用權（即耕地租佃制度）與耕者有土地所有權同時並存，符合時代精神（本文上述先進國家概允租佃可以合理存在），祇是當前三七五減租條例，過於保護佃農權益，滋生不少問題，於是內政部邀請學者專家舉行「耕地三七五減租」土地處理方式座談會，以冀該問題能獲致合理解決。

叁、當前耕地租佃問題

一、改進耕地租佃無形阻力甚大

我國農地政策即在實施耕者有其田，至於耕地三七五減租、公地放領，以及民國四十二年的徵收放領直接創設自耕農，均為實現該政策之有效措施，如果有人積極倡議「建立新耕地租佃制度」，至少在表面上，不僅直接向我國農地政策挑戰，抑且有違中國土地改革協會的一貫立場，更何況提倡耕地租佃制度，在社會上易被誤解為我國農地政策的前後矛盾。因此，否定耕地租佃，認其係剝削農民的制度。雖然，筆者從事學術研究之動機單純，而且深信「實施耕者有其田」與「合理耕地租佃制度」互不衝突，應可並行不悖，但無可否認，仍有若干人，未具同感，以致迄今仍為耕地租佃改進之無形阻力。

二、法外租佃盛行導致耕地租佃紊亂

所謂法外租佃，係指依據耕地三七五減租條例簽訂三七五租佃契約，及依農業發展條例訂立之委託代耕，委託經營以外之耕地租佃行為。此種租佃係因佃農深感耕地面積太小，收入不足維持一家生活，或在耕作技術上不能適應時代需要，乃與不事耕作之地主或欲離鄉轉業之農民協商，租賃其若干耕地，使農場經營規模得以擴大。此類契約大致租期多在一年以內，完全基於鄰居、親友之關係所訂立，如有一方不守規約，祇能私下設法調解，通常有利於業主，因其堅持撤佃，糾紛隨即解決。吾人探討法外租佃係屬耕地三七五減租條例僵化情況

下之產物，固有其若干理由，使其在夾縫中生存，然因主佃間將土地利用方式私相授受，並非依法行事，不僅會導致本省之農地租佃制度陷於紊亂，而且容易滋長出不守法規的積習，破壞農村中素有之善良風氣，徒使問題更為嚴重。

三、法定租佃分租轉租易於釀成租佃糾紛

耕地三七五減租條例第十六條明定，承租人應自任耕作，不可將耕地部分或全部轉租他人，否則，出租人得收回自耕或另行出租。如此規定，旨在防止承租人不法轉租，增加一次剝削，並減少租佃糾紛。依據政大地政研究所碩士學位候選人吳明意君實地調查結果，發現分租轉租問題頗為嚴重，租佃契約內所載承租人由於死亡、遷徙、轉業等因素，而將承租農地分租或轉租他人，甚至有轉租數次者，均未更正原契約，致易釀成租佃糾紛。以吳君所訪問之六十戶佃農為例，竟有十一戶發生上述情形，比例高達一八·三%（註七）。

四、法定租佃制度僵化阻礙耕地自由流通

耕地三七五租約於民國三十八年訂立迄今，瞬將四十寒暑，其間尚需每六年換訂租約一次，但因耕地三七五減租條例過度護佃，地主欲無償收回耕地，幾乎成為不可能，縱其子孫具有耕作能力，亦因碍於其他規定，無法收回

自耕。另就佃農而言，亟欲擴大農場經營規模，惜難租到更多耕地，因為離農轉業者或因故而有耕地剩餘時，多不願依照該條例規定予以出租，於是耕地之自由流通功能，全被遏阻，妨碍農業經營現代化。

五、承租三七五耕地竟然出現廢耕現象

最近十餘年來，台灣工商業日趨發達，經濟高速成長，國民所得激增，農業所得與非農業比較後，發現前者較後者偏低甚多，復加農事操作辛勞，於是青年人從農意願大幅降低。以民國七十四年為例，平均每每人年所得，非農家為七九、〇三一，而農家僅五四、五五八元（註八），前者較後者多二四、四七六元，或後者僅為前者的六九%。在非農業高所得引誘下，多數承租人对農耕缺乏興趣，於是常有轉業離農情事，但又不願放棄三七五耕地既得之利益。因而形成租而不耕的病態，可是轉租又怕喪失權利，故結果變為廢耕。據吳明意君所作調查，佃農承租地廢耕比例高達五·七%（註九），值得重視。

肆、當前耕地租佃問題解決途徑

針對上述各項耕地租佃問題，筆者認為若能採納如下三類建議意見，均可獲得合理解決，恕不再行提出各個問題的單獨解決對策。

一、允許合理耕地租佃制度的存在

本文會就理論探討耕地租佃制度的利弊，結論是：如果該制度能夠公平合理，兼顧業佃雙方利益，毋庸抵制；先進國家雖以自耕農占多數，但對佃耕仍大排斥，本文前曾闡述合理耕地租佃並不違背遺教，現又發現其亦不違背憲法，因為憲法第一四三條第四項已明白指出「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則」，其末後「為原則」三字，按照我國文字傳統註釋應該是「某一問題的解決，（原則上）必須如何如何，但……亦可」。吾人深信本省應當容許合理耕地租佃制度的存在。

二、嚴限耕地三七五減租條例適用範圍

目前依照耕地三七五減租條例出租的土地，大約尚有三萬二千一百餘公頃，分散成十四萬五千多筆，分別由六萬七千餘農戶承租（註十），學者專家們多數主張修正該條例，使能兼顧業佃雙方利益，達到耕地租佃制度合理化的要求。此外，社會輿論界亦多支持修正這種已經僵化的制度，究其原因在於該條例確實過度保護佃農，歷時四十年來，不僅難合當前社會經濟之所需，阻碍農業發展，而且其所引起的租佃糾紛，已層出不窮，更令主管機關困惑不已！惟筆者認為該條例係在特殊環境下頒布

實施，對台灣土地改革，貢獻卓著，現既時過境遷，理應宣告廢除，另以新法代之，但其對於現行三七五承租佃戶，尚有未了的責任，因為這些佃戶滿懷冤屈地申訴：假若當年彼所承租耕地，未在地主保留中等水田三甲範圍之內，那末祇要繼續繳納十年的地價——當時政府宣稱承領耕地後農民每年所繳地價不會超過承領前三七五減租時的負擔。易言之，承領農戶僅需連續再繳十年的地租，該地早就變為自己所有，如今，繳交了三十五年的地租，尚且不能取得耕地所有權，與承領農戶相較，顯然極不公平。現在，若將該條例廢除或大幅修正，勢將更加影響其權益，因此，筆者建議修正該條例第一條為：「本條例施行範圍僅限於已訂有三七五租約之耕地，其餘耕地之租佃，依土地法及其他法律之規定。」今後耕地之租佃，將不受該條例之拘束，應另以他法管理之。這樣既可維持現存六萬七千餘戶佃農的權益，紓解其當年未能承領到耕地之怨憤，又可消除耕地三七五減租條例所造成的各種障礙。政大林英彥教授主張另訂一種新農地租賃法，以約束爾後新成立的租佃關係，否則新租佃糾紛發生時，勢將難以解決。筆者認為法令過多，乃行政之大忌，似可將耕地新租佃制度的各項規定，併入現行農業發展條例之中，並對該條例加以修正。

三、修正農業發展條例

茲參考林英彥教授及石義行先生的部分高

見（註十一），提出修正農業發展條例原則性之建議意見如下：

(一) 有條件准許地主收回耕地：依據 國父所創平均地權的理論，個別地主應可享有下級所有權，即個人對土地可有大部份的使用、收益權，和小部份的管理、支配權（註十二），但依現行三七五減租條例的規定，原來耕地所有權人應有之使用、管理及支配權，已因出租而被剝奪，僅有少量的收益權（地租），地主欲收回耕地，幾乎變為不可能，此種喧賓奪主的不合理現象，應予糾正，今後應准許地主於符合如下之三項條件時予以收回。甲、租約到期，出租人收回土地出售，原承租人應可享受優先承買權；乙、租約期滿，原地主可以收回土地自耕，以後如果再度出租時，原承租人有優先承租權；丙、租約尚未屆滿，承租人有下列情形之一時，出租人可終止契約收回耕地：(1) 承租人死亡，繼承人不能自耕，或者無人繼承者；(2) 承租人因轉業或遷徙而放棄耕作權者；(3) 承租人对耕地非因農業上休耕之必要，廢耕滿一年時；(4) 承租人將土地轉租確係事實時，地主可無條件收回耕地；(5) 承租人積欠地租滿一年之總額，經出租人發函催繳，於收到通知後十五天內仍不繳租者。

(二) 地租額之決定：應不受三七五減租條例最高額之限制，當可依據經濟發展、耕地供需情形，由出租人與承租人雙方自由協調決定之，繳租日期、繳納實物或現金等亦由雙方協議定之。

(三) 協議耕地租期：規定不得少於三年，較現行法定租佃制度之規定縮短一半。

(四) 收回耕地之補償：出租人於租約屆滿時，得收回自耕或出售，不必給承租人任何補償；但承租人對耕地投資事先徵得出租人同意，在耕地上改良投資而未用盡部分，應給予適當補償。

(五) 租佃契約之登記：耕地租佃契約一律以書面為之，並應向市、鄉、鎮、區公所登記。

(六) 有關委託經營、委託代耕、耕地租賃或法外租佃（註十三）等名詞或規定，均將失去意義，因為自由經濟的合理耕地租佃制度，已因採納上述建議而公開公正的建立。

伍、結語

台灣地區於民國三十八年實施耕地三七五減租，四十二年繼之以徵收放領，實現耕者有其田，效果輝煌，享譽國際，惜因當時政府為顧及地主生活，准許保留中等水田三甲，且仍按照耕地三七五減租條例規定繳納地租。由於上述減租條例過於保護佃農，以致耕地經依該條例出租者，除能收取少量地租外，無權支配管理，甚至幾乎不能收回，形成地主寧可讓其荒蕪，也不願將其出租之現象，又因地價看漲，惜售心理作祟，阻碍耕地自由流通，熱心經營農業者實能租地擴大農場面積，已經毫無可能。欲改變此種僵局，筆者建議會依減租條例訂定租佃契約之三萬餘公頃耕地，應仍依該條例規定辦理外，其餘農地之租佃，悉應依自由

經濟原則，兼顧業佃雙方利益，建立公平合理的新耕地租佃制度，並將該制度容納在修正後的農業發展條例之中。

註釋：

註一：國立政治大學地政系印，行政院研考會委託、行政院國科會補助研究報告。農業現代化過程中現行農地政策與農地租佃制度問題之研究，民國六十四年七月，第六十五頁。

註二：G. Halliott, The Economics of Agricultural Land Tenure, Land Book Limited 1960, P. 20 ~ 22。

註三：黃宗煌，台灣大學農業經濟研究所碩士論文，台灣現階段農地租佃經營之經濟分析。民國六十八年六月，第一

五九頁。

註四：同註三，第一六一頁。

註五：林英彥，農地政策論，幼獅文化事業公司印，一九七六年，第一〇九——一一一頁。

註六：來璋著，平均地權理論與實踐、自序，中國地政研究所四十週年紀念叢書

⑦，中國地政研究所印，民國七十四年元月，該書曾獲教育部74年度三民主義科學術著作獎。

註七：吳明意，當前農地租佃問題之研究——以台灣地區為例，國立政治大學地政研究所碩士學位論文，民國七十七年六月，第二章第二十三頁。

註八：台灣省農林廳農業經濟科所編「台灣農業年報」民國七十六年版，第三四六——三四七頁資料計算而得。

註九：同註七第二章第二十四頁。

註十：台灣省地政統計年報，第四期，民國七十六年七月，第一三〇——一三一頁。

註十一：同註一第七十四頁。

註十二：同註六第八頁。

註十三：所謂委託經營與委託代耕，係故意創造之新名詞，表示與耕地租佃不同，可不受耕地三七五減租條例的拘束，而實際上就是耕地租佃。至於法外租佃，即指躲避適用三七五減租條例之租佃而言。林英彥教授建議另訂新農地租賃法，旨在表明有別於耕地租佃。筆者認為政府若能採納本文建議意見，那末上列各種名詞，均無必要繼續存在，因其內容皆已容納於修正後的農業發展條例之中。

大學叢書

樹

木

學

劉棠瑞著
廖日京著

上冊
下冊

二三八
二七〇

元 元

著者就台灣所產樹木，闡述樹木學之分類理論與鑑別方法，每屬均附有標準插圖，取材完備，極具學術價值。全書上下二卷，廿五開本，共一二五二頁。書末附有中英名及學名，尤便翻檢，為目前國內唯一之樹木學專著。

臺灣商務印書館

發行

臺北市重慶南路一段卅七號
郵撥〇〇〇〇一六五一號
電話：三一—一五五三八