

固本與維新

農地政策今昔觀

● 趙淑德（考試院考試委員、中興大學地政系教授）

臺灣農地在國家整體土地利用計劃與方案中，占有相當重要的地位，最主要的原因是農地不僅為農業經營的基本生產因素，而且，農地也為不可再生資源；同時，農地面積有限，故亦具稀少特性；又因其區位固定，故農地具不可移動特性。再加上農地最具特色的不可逆性，因此，一旦農地轉變使用，即難以恢復原狀或維持地力。

因而，國家在制定農業政策時，應瞭解農地的特性，予以全盤與周詳考量，作為政策的準繩。以宏觀的角度，建構國家農地政策，首應追求農地永續利用，其次，兼顧公平與效率原則。

環保生態永續利用

農地政策首應追求的目標是永續利用，欲使農地能達成永續利用，應從培養國民倫理著手，也就是加強「土地道德觀」的建立，透過教育，將土地道德觀普及民間深入人心，此一觀念係由環保及生態學觀念引進，認為地球萬物居平等地位，因為地球只有一個，我們需要一個綠色地球，而且，人類與其他生物均為物種，固然為求生存，大自然有法則或定律，唯目的不在摧殘或殺戮，而是在維持生態平衡。

但是，身為地球成員與世界公民，即不應再以「人為萬物之靈」的想法，從事征服大自然或破壞大自然的作法。對農地來說，即應不再有毒化土質，污染土壤的行為。

是以，建立土地道德觀的意義在於人類立足地球，扮演的角色從「土地征服者」轉變為「使用土地的成員或公民」，對土地懷抱尊敬與珍惜之心。

台灣地小人稠，土地道德觀的建立，更為迫切而重要。事實上，近期環境保育及生態維護運動興起，環保及生態觀的普及與評估制度的建立，可視為社會大眾認識土地道德觀的開端，也成為土地道德觀推動的起步。我們認為，唯有全體國民具備土地道德觀，方可達成農地永續利用，換句話說，國人永續生存，也獲得連帶保證。

世貿組織新的挑戰

其次，對農地利用狀況加以探討，我們發現過去農地利用，重視生產面，為充分供應軍糧民食的需求，增產糧食，成為農地利用最高的目標。

在當時工商業不發達，其他就業機會欠缺的條件下，絕大多數農民依賴農地生活，農地成為農民唯一謀生工具，農民對農地要求自耕，避免租佃剝削，一般認為農地即為耕地。

爾後，隨著經濟快速成長，國民所得提高，農業生產成本居高不下，農業收益相形偏低，使得農業收成無法與工商業所得相比，造成農地廢耕荒蕪，土地資源低度利用，甚至浪費。是以，因大環境變遷，人民對農地利用逐漸重視經營面，要求工商企業家經營方法與技術，導入農業經營。固然，我們瞭解，加入 WTO，在經濟上可使我國分享開放國內市場所產生貿易擴大利益。同時，由於採取經濟自由化政策，可使物價下降，增加需求，也可減少資源分配不公，提升生產效率。

但是，由於我國農業受自然條件，加上以糧食生產為主，雖然農政單位大力推廣經濟作物，但是，仍然難以與外國農產品競爭。因而，農業面對國際競爭抗衡力，較為薄弱。因此，政府採取農地開放政策，包括農地釋出及農地自由買賣，此為我國農地政策的大變革。

從農有到農用轉變

過去強調「農地農有」，現在講求「農地農用」，農地農有即為自耕的意義，人民必須具有自耕農身分，才可以購買移轉，甚至於繼承農地，過去的農地改革，農地自耕，使農民享有辛勤耕耘收穫，努力生產、改善生活、富裕農村，奠定我國經濟發展基礎。隨著時代演進、環境變遷，農地政策必須改弦更張，採行「放寬農地農有」、「落實農地農用」政策，開放企業法人購買農地，不再設限。我們也能體會一般大眾對此舉是否造成財團或大企業家爭相購地，形成土地投機行為的疑慮，但是，我們是否應該武斷地將財團、大企業家與土地投機分子劃上等號？此一事實尚待時間證明。

不容否認，農地釋出與自由買賣、可兼收增加土地供給，平抑地價以及吸引企業人才與資金，投入農業經營的正面效益，因此，此項農地政策應賦予時代的新意義。

由上述可知，我們瞭解農地政策除達成農地永續利用目標外，尚應兼顧公平與效率原則，事實上，任何政策的評估與診斷，均可依公平與效率原則為之。提出兼顧的意義是觀念不可偏廢或作法過於武斷。

詳細來說，過去強調農地農有，意味著重視公平平面，解決土地分配問題，在農地農有政策下，重要的政策措施為保護佃農，安定

佃權；以及扶植自耕農，達成耕者有其田。

從另一角度觀察，認為地主泰半將農地當成剝削工具，租金過高、租期過短，違反社會正義；而在農地農用政策下，主要目的在保障農地農用，非為保障農民之既得利益。

而且，農地非經依法不得任意變更使用，但是，問題在於當前經濟不斷發展，社會日益進步，狹義的耕者有其田，已無法適應現代農業經營。

遏止投機公平效率

因此，必須重視效率面，解決土地利用問題，農地盡量維持農用；但也必須隨客觀環境改變，加以修正，亦即改變自耕，維持一家十口生活的條件，成為經營、創造千百人口就業機會。

講求經濟效率，重視經營規模的農場，才能達成規模經濟。

而且，促進土地利用，遏止土地投機，農地的變更使用，除更符合經濟效率條件外，應該在國土綜合開發計畫的架構，以及國土綜合開發計畫的規範下，作整體性、全盤性的考量與評估後，付諸實施。

講求公平與公開以及利益與效率的作法，訂定透明與合理的遊戲規則，亦即農地政策制定，也應兼顧公平與效率，此為以人為考量重點，站在農民利益立場，符合人本主義的農地政策。

基於上述論點，我們應該對當前農地政策，加以檢視。為因應加入 WTO 後，國內政治、經濟及社會環境變遷，現行農地政策確實應調整為「放寬農地農有、落實農地農用」，其主要目標為：

四大原則具體落實

一、因應我國加入世界貿易組織，放寬農地農有限制，藉以引進資金、技術及擴大經營規模，提升農業經營效率，提高農業競爭力。

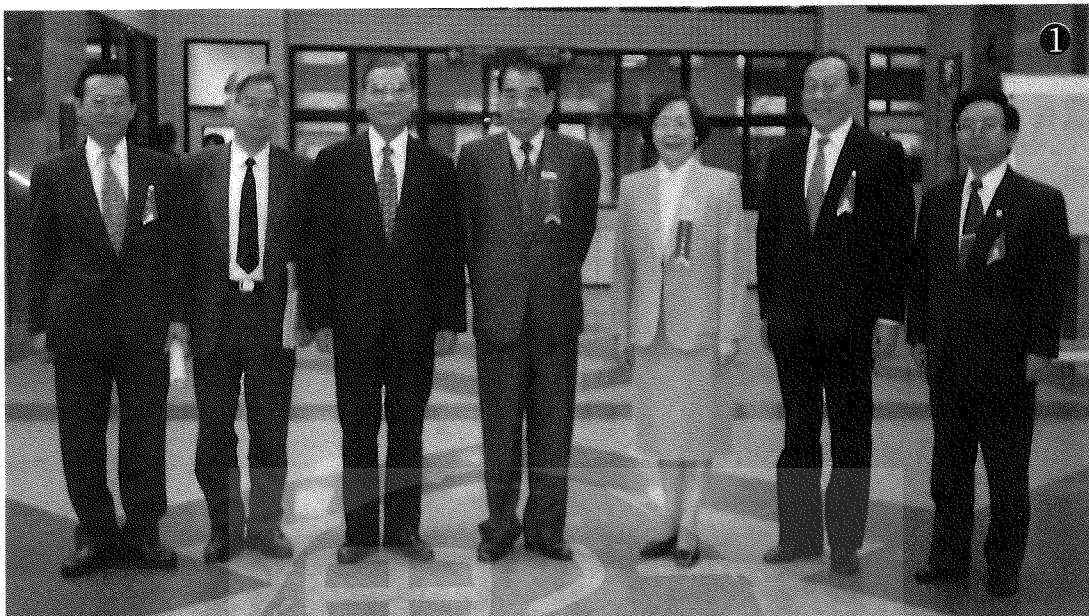
二、允許非農民購買農地，從事農業生產，將可促使從農人口的平均年齡趨向年輕化，提升經營者之教育水準，改善農業經營的特質。

三、放寬農地繼承及自有耕地分割限制，使農地產權清楚，解決民間因繼承土地糾紛，縮小耕地三七五減租條例適用範圍，促進農地使用權流通，加強辦理共同、委託經營，擴大農場經營規模，提高經營效率。

四、劃分不同農業用地，並採取不同管理方式及獎勵輔導措施，以確保基本糧食供應，維護生態環境及適時提供國家整體發展建設所需用地。

由上述目標，落實土地法規及農政作法，顯示我國當前農地政策，應符合永續利用目標並兼顧公平、效率原則，為一實體內涵兼備，具體可行的農地政策。

趙淑德：「農地政策今昔觀」插圖（文見十九頁）



① 作者趙淑德委員（右三）與監察委員黃鎮岳（中）陳金讓部長（左三）合影。

② 趙淑德委員（右）與夫婿張明文教授（左）合影。



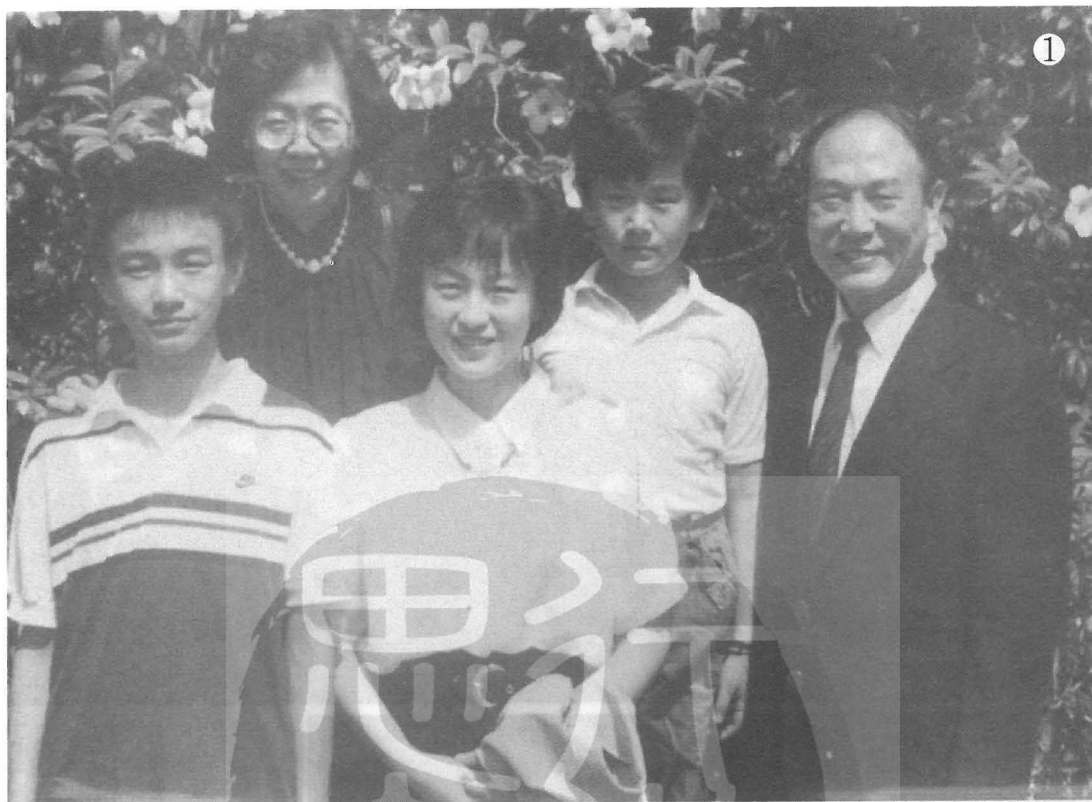
①



②

趙淑德「農地政策今昔觀」插圖（文見十九頁）

①作者趙淑德（前左二）與女兒張玉君（前左三）觀賞馬隊表演時留影。
②趙淑德教授講演時的神情。



①

①作者趙淑德（左二）的全家福。

②趙淑德畫國畫時的神情。



②



①

① 作者趙淑德（前左二）參加八十六年全國人事主管會報和與會人員合影，前左三為黃大洲。



②

② 趙淑德參加國樂社表演時的神情。