

監察院 102 年度專案調查研究報告

壹、題目：政府農地活化措施執行成效。

貳、專案調查研究主旨：

一、研究緣起：

政府為因應國人飲食習慣改變及開放農產品進口，避免稻米生產供過於求，推出休耕、轉作等措施，選擇休耕之農民，每期作每公頃可獲新臺幣（下同）4 萬 5,000 元補助，若加上每月可領的老農津貼，即可不用辛苦種田，或面對各種天然災害及惱人的價格問題，也能有收入進帳，導致許多農民都走上休耕之途。據統計，臺灣共有 80 餘萬公頃之農地，其中休耕期作面積約有 22 萬公頃，政府每年約需編列 100 億元預算用於休耕補助，對財政造成負擔。

休耕政策推動多年來，對照顧老農生活、安定農村經濟有所貢獻，但也出現不少問題，例如農民領取休耕補助後廢弛農田管理，大批良田成了荒地，蟲、鼠害波及鄰田影響正常農作生產，何況農民大量「離農」，更造成農村人力與經驗斷層。鑑於休耕農地缺乏管理，荒廢閒置無法地盡其利，政府還要編列大筆休耕補助，造成沉重的財政負擔，因此檢討休耕政策之聲四起。

又由於近年來氣候異常，許多主要農業國家天災頻傳，引發糧食生產短缺，糧價飛漲，但國內卻有大量優良農地不事生產，嚴重破壞耕作環境與農村景觀，也未能增加就業機會，還要花費龐大的補助費，種種不合理現象，致休耕政策確需加以調整。是以，行政院農業委員會（下稱農委會）推動休耕農地活化，並鼓勵農民種植進口替代作物，或具經

濟價值、外銷潛力的農產品。惟過去政府曾倡導種植大豆、向日葵，做為生質柴油原料，但其績效不如預期，近年來推動「小地主大佃農」計畫，輔導年邁農民將農地租給年輕農民，以現代化機具與企業化經營，來推展大規模農業生產，期使我國農業恢復生機；該計畫結合休耕農地活化措施，雖使復耕面積增加，然仍有許多年輕農民無法以合理價格租到農地，無法取得農民身份專心務農等問題，值此臺灣農業面臨的轉型之際，亟需調整農業經營規模及結構，並解決農地長期休耕所衍生的各種問題，政府有關機關對於農地整體活化政策及相關配套措施執行情形如何？均值得探討及研究。

二、研究目的與範圍：

瞭解政府於農地活化、休耕補助與小地主大佃農政策中所採之相關作為與措施，並探討其執行成效和問題癥結，促使相關主管機關積極面對問題，籌謀有效因應對策。

參、問題背景與現況分析：

一、國際糧價持續上漲：

(一)依世界銀行資料，99年6至12月半年間，全球小麥價格大漲75%；玉米漲幅為73%；稻米價格相對穩定，上揚約17%。世界銀行102年3月27日表示，由於穀類需求降低，加上供應獲得改善，最近數月的全球糧食價格已有回跌，但警告糧價仍逼近歷史高點而且變動不穩。世界銀行的糧食價格指數(Food Price Index)顯示，在西元2012年10月到西元2013年2月的4個月期間，全球小麥價格下跌11%，糖價回落10%，玉米價格也降低了6%。不過世銀警告，全球糧價只比西元2012年8月的史上天價低了9%，這代表儘管糧價回

落，但全球糧價仍居高不下，而且依舊逼近史上高點。

(二)聯合國糧食暨農業組織(FAO)100年2月3日發表統計報告，全球多種主食價格之每月變動指數，100年1月之平均值，比99年12月上升3.4%，達到231點，創下世界糧農組織自1990年以來全球糧價的新紀錄。

(三)依美國農業部(USDA)100年2月世界穀物市場貿易報告，100年2月上旬國際稻米(泰100%B)價格每公噸約530美元，較99年同期約580美元略跌9%，小麥價格每公噸約352美元，較99年同期約200美元飆漲76%，玉米價格每公噸約270美元，較去年同期約165美元漲64%，其中玉米價格已逼近2008年糧食危機281美元歷史高點。

二、國際組織就糧食危機提出警訊：

(一)聯合國糧農組織及經濟合作與發展組織(OECD)於99年發表之99至108年農業預測分析，未來10年國際主要農產品價格雖低於96年至97年的價格高峰期，但仍將高於過去10年(86年至95年)平均價格。

(二)聯合國糧食暨農業組織警告，低收入糧食進口國是糧價上漲的第一線受害者，除了近期中東及北非動亂，未來包括拉丁美洲的玻利維亞以及非洲的莫三比克，都可能因為糧食短缺而引發動亂。還有許多國家仰賴糧食進口，如今成本大增，形成沉重的負擔，例如非洲的烏干達、尼日、索馬利亞；亞洲的吉爾吉斯和塔吉克；拉丁美洲的宏都拉斯、瓜地馬拉和海地，都飽受糧價上漲的壓力。而食品價格指數不斷攀高代表全球各國面臨「糧食危機」，並可能連帶引起嚴重通膨。亦有

專家指出，糧價飆漲對於社會安定及政府治理的穩定性上，恐怕不亞於恐怖攻擊所帶來的威脅。

(三)G20 輪值主席法國農業部長勒麥爾 (BrunoLeMaire) 與 FAO 秘書長狄伍夫 (JacquesDiouf) 舉行會談後，100 年 2 月 4 日在羅馬聯合記者會上提出警告，隨著糧價飆高，恐怕會引爆「飢餓暴動的危機」。G20 並承諾將遏止全球糧食價格的過度波動及飆高。

(四)國際慈善團體樂施會 (Oxfam)，也提出警告表示，當前全球的糧食價格，「應該已對各國政府發出警訊」，並表示若是長此以往，飆升的糧價，將導致全球數百萬人陷入飢餓。

三、臺灣農地持續流失：

(一)91 年 10 月 18 日，行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處委託中央研究院經濟研究所研究「因應自由化對農地利用與農村發展之影響」，該研究估計結果，未來我國在 WTO 衝擊下，農地在滿足農業生產及生活用地需求後，在西元 2020 年前將有 25 萬至 48 萬公頃之剩餘農地，可轉作生態、休閒、水土涵養用途之土地。若將轉出作為生活用地之需求與剩餘農地合併計算稱其為農地可轉出量，則在西元 2020 年前將有 37 萬至 55 萬公頃可 (或需要) 轉出之農地，可供生活、生態、水土涵養與國土保安等用途。

(二)98 年 5 月 10 日，自由時報：農地流失，臺灣恐有缺糧危機：「…耕地面積不斷下降。民國 66 年時還有 92 萬公頃、86 年為 86.48 萬公頃，96 年 82.59 萬公頃，短短十年，減少近四萬公頃，若扣除休耕的 16 萬公頃的土地面積，實際耕座恐不到 70 萬公頃…」

- (三)100 年 10 月 28 日，自由時報：〈澄社評論〉農委會真惜農地乎？（徐世榮）：「…根據資料顯示，臺灣農地面積平均每年減少約一萬三千餘公頃，約等於半個臺北市，五百個大安森林公園，這些農地大抵皆變更為都市土地。…」
- (四)102 年 1 月 30 日，蘋果日報：搶救臺灣的糧食主權（陳平軒）：「…政府甚至以政策迫使農民休耕、修法開放農地自由買賣，主導農地轉作工業開發或都市開發，導致過去 10 年臺灣農地以每年 4000 公頃的速度飛快流失…」
- (五)依據非都市土地使用地編定面積統計資料，近 10 年（92 至 101 年）編定為農牧用地之土地維持在 81 萬公頃左右（表 1），法定耕地約 76 萬公頃，近 5 年每年變更使用「農牧用地」面積約在 800 至 1,200 公頃；另依農業統計年報顯示，近 10 年（92 至 101 年）實際作為農作物生產之土地面積（包含都市地區農地、邊際土地及編定為住宅等使用之非農地）減少約 4.1 萬公頃（圖 1），其可能因素包括變更使用、廢耕或轉為保育、造林等使用。

表 1、近 10 年農業區及農牧用地面積一覽表

單位：公頃

年別	都市計畫農業區	非都市土地農牧用地	合計
92 年	101,966	806,696	908,661
93 年	100,790	812,531	913,322
94 年	99,997	813,425	913,422
95 年	99,762	814,226	913,988
96 年	99,456	814,316	913,772
97 年	99,368	814,537	913,905

98 年	99, 833	813, 894	913, 727
99 年	99, 090	814, 755	913, 845
100 年	99, 062	814, 183	913, 245
101 年	98, 707	814, 245	912, 952

資料來源：農委會、101 年農業統計年報

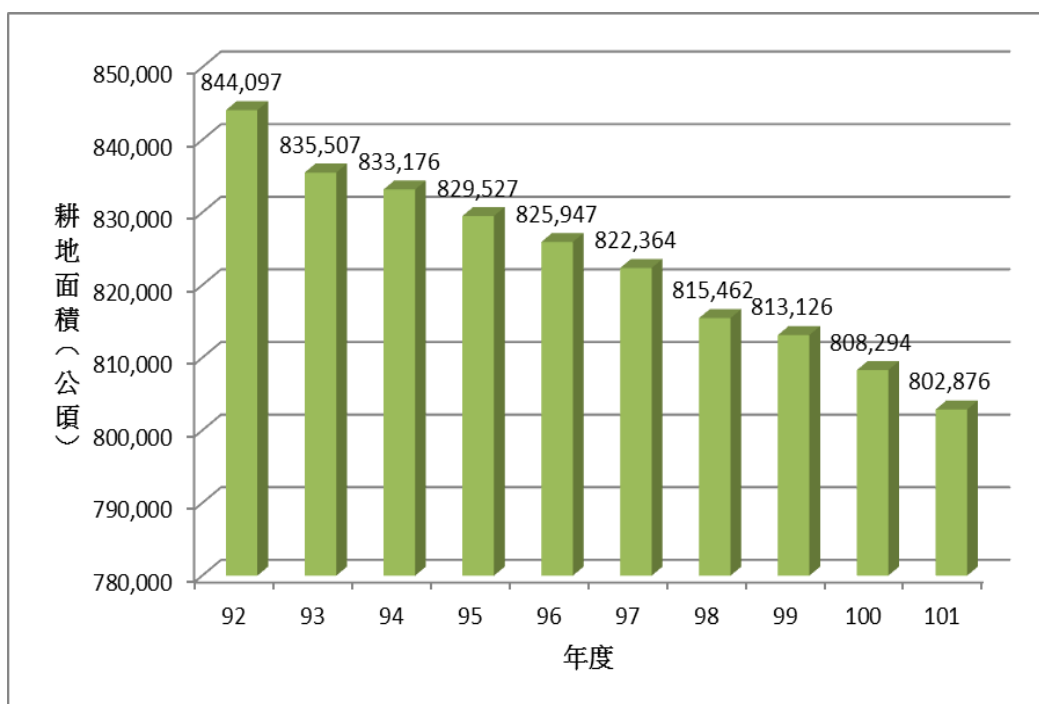


圖 1、近 10 年耕地面積變化圖

註：本表之耕地面積係指實際作為農作物生產之土地，並非法定耕地，可歸納為水田、旱田二大類其中包括已登記各種地目及未登記之河川地、海埔地、山坡地及原野地等在內之實際作為農耕使用之土地。

資料來源：農委會、101 年農業統計年報、本研究繪製

四、我國糧食自給率逐年下降：

隨著國人飲食習慣變遷、貿易自由化、小農經營及農民高齡化之影響，我國糧食自給率呈下降趨勢。70 年綜合糧食自給率（以熱量計算；以下同）為 53.8%，90 年為 34.8%，101 年降為 32.7%（表 2），究其原因主要是受飲食西化與多樣化影響，國人膳

食習慣改變，肉類及蛋類消費量增加，相對增加進口飼料穀物需求，另主食方面稻米消費比重降低，麵粉比重有提高趨勢。以 101 年為例，主要糧食包括稻米(91.9%)、蔬菜、水果、肉類、漁產等自給率均仍維持高自給率。至於小麥、飼料玉米及大豆等穀物因國內不適合種植或生產成本偏高大多仰賴進口，此亦為我國糧食自給率相對偏低的主因。

表 2、我國糧食自給率--以熱量計算

單位：年、%

類別 \ 年別	70	80	90	96	97	98	99	100	101
綜合糧食自給率	53.8	41.4	34.8	30.3	32.2	31.7	31.3	33.9	32.7
穀類	38.5	34.1	26.4	21.6	23.9	25.9	23.2	26.8	27.1
米	112.8	113.3	100.4	84.2	89.5	98.9	91.9	108.2	106.9
薯類	100.5	20.1	21.1	22.8	24.0	25.2	25.9	26.4	23.3
糖及蜂蜜	181.8	82.8	35.4	12.6	12.2	9.9	11.7	12.1	9.8
子仁及油籽類	13.3	5.2	3.1	2.8	3.4	3.4	3.8	4.1	3.3
蔬菜類	132.0	110.8	93.2	84.2	87.2	87.6	89.2	92.4	88.4
果品類	107.0	98.1	88.7	87.1	85.3	86.2	88.2	88.7	87.9
肉類	101.7	112.8	93.2	88.3	85.4	83.9	81.9	82.9	82.7
蛋類	100.5	99.9	100.0	100.1	100.2	100.1	100.0	100.2	100.0
水產類	158.8	144.0	156.7	171.9	173.8	155.2	155.3	156.4	153.2
乳品類	12.4	21.3	28.0	27.8	34.8	31.2	32.2	31.7	33.0

註：糧食自給率的定義：糧食自給率係指國內消費之糧食（包括食用及非食用）中，由國內生產供應之比率。單項糧食之自給率逕由國內生產量與國內供應量求算百分比而得，計算類別及綜合糧食自給率則分別以價格及熱量為權數，以反映各種糧食之相對重要性。

資料來源：101 年糧食供需年報、農委會

五、文獻回顧--臺灣休耕政策之相關學術研究：

- (一)陳郁蕙、溫芳宜「水旱田利用調整條例之稻田休耕補貼政策分析」¹，說明國內稻米市場長久以來實施保價收購措施，藉以保障稻農收益，然而由於保價收購制度與WTO規範相矛盾，因此政府欲以其他方案作為替代。該研究政策模擬顯示，政府目前所規定之休耕補貼應屬合理水準，未來決策當局可依據我國稻農之所得特性將一、二期作分別訂定不同之休耕補貼水準；另外，在目前之保證價格水準之下，政府必須支付較高之休耕補貼，以誘使稻農休耕。
- (二)尤元奎「面對WTO新回合談判我國稻米政策的因應之道」²，依據WTO規範對臺灣稻米政策實施現況進行分析，認為休耕政策應有配套措施，休耕後除兼顧環保目的，也應考慮農地有效利用。而稻米休耕補貼之政策目標，可從稻米減產轉變並擴大為配合環境景觀維護、水土資源保育、休閒農業生態等多功能價值提供為目標之綠色補貼措施。為確保國內糧食安全與供應，對於休耕農地給予休耕給付，並鼓勵種植綠肥或景觀作物，以維護農田地力。另因農田輪作須配合灌溉時間調整，因此輪休、耕種之地區選擇，可由水利單位主導，以使水資源更有效利用。
- (三)劉健哲、廖盈雁「休耕問題之探討」³，指出我國自實施一系列相關稻田休耕政策以來，確實達成減低政府財政支出、削減農業境內支持、穩定糧

¹陳郁蕙、溫芳宜「水旱田利用調整條例之稻田休耕補貼政策分析」『臺灣銀行季刊』第52卷第4期（90年12月）第143-158頁。

²尤元奎「面對WTO新回合談判我國稻米政策的因應之道」『國政研究報告』（科經研094-004號，94年3月）第1-11頁。

³劉健哲、廖盈雁「休耕問題之探討」『農業世界雜誌』第259期（94年3月）第94-100頁。

價、以及維護農業生態環境等正面效果，減緩加入 WTO 之後所產生之種種衝擊，農村亦藉此機會適度進行產業結構調整，進而使得農村產業型態朝向「量變轉化為質變」發展，舉凡種植景觀綠肥作物、維護農村景觀，吸引民眾至農村從事休閒遊憩活動，即是實施稻田休耕所帶來之附加價值，農民不僅可以支領稻田休耕的獎勵金額，亦因附帶之休閒遊憩與觀光遊憩發展，幫助農民開創另一所得來源。但後續之稻田休耕政策，除必須增訂休耕與復耕時期的明確性，排除稻田休耕與租賃制度之衝突，以及減低代耕業者經營困難之外，尚需訂定稻田休耕之最適比例與獎勵金額，運用配套措施與稻田休耕政策相輔相成之效，才能一併解決休耕農地問題。

(四)張靜文、顏晃平「加入 WTO 後稻米休耕政策效果之實證分析」⁴，針對加入 WTO 後，政府為達成稻米政策中供需平衡之目標，進行調降稻作面積之政策成效實證分析。研究結果顯示，92 年第一期稻農實際休耕面積為 76,500 公頃，休耕過多；第二期實際休耕面積則為 117,300 公頃，休耕不足，政府有必要對休耕政策之實施狀況進行檢討。許多農民在申請休耕補貼後，剩餘之勞力另外從事非農業工作，已無力做好田間管理，甚至放任農地荒廢，也造成雜草叢生，衍生蟲害問題，影響周圍農地。政府應研議相關辦法，促使休耕農地做好田間管理，並責成相關單位，落實勘查作業。政府並應積極規劃建立稻米產銷專業區，協助稻米產業升級或轉型，透過發展精緻農業與

⁴張靜文、顏晃平「加入 WTO 後稻米休耕政策效果之實證分析」『農業金融論叢』第 54 輯（95 年 1 月）第 153-183 頁。

輔導專業稻農組成有機米集團栽培區等方式，推動臺灣稻米單期作生產模式；建立標準和良好操作規範之作業流程，注重「生產履歷制度」、品牌及安全標示（標章、認證）制度；強制限制休耕期作，進行系統性休耕規劃，以避免零星休耕造成生產區域區分不清、管理無效率或灌溉用水浪費等不合理現象。另順應世界環境保育潮流，將政策方針由稻米減產轉變並擴大為結合環境景觀規劃、水土資源保育、生態環境維護與休閒旅遊等方面來實施，以提高休耕之經濟效益。

(五)徐明宜「解析 WTO 下之農地政策與問題」⁵，該研究闡述隨著經濟發展與社會變遷，我國農地歷經三次農地改革，每個階段均見證臺灣農業發展之轉型與挑戰。93 年我國休耕面積首度超過種植面積，接近 24 萬公頃，若再加上輪作面積，已達 28 萬公頃，為農地管理政策一大警訊。加入 WTO 後，我國休耕面積有可能再繼續上升，休耕農地後續使用與管理問題更顯重要，該研究認為休耕農地之利用應再探討、休耕農地之田間管理應再加強及考慮推廣大規模平地造林。並另提出農地政策應與農業政策配合，與時俱進；活化農地買賣、租佃市場，增加農場經營效率；落實農地違規使用之管理；釐清農地需求，簡化農地釋出程序等各項問題與建議。

(六)陳木英「農田休耕政策之研究」⁶，該研究從政策形成、政策規劃與政策執行三個層面，依農田休

⁵徐明宜「解析 WTO 下之農地政策與問題」『國政研究報告』（科經研 095-039 號，95 年 12 月）第 1-21 頁。

⁶陳木英『農田休耕政策之研究』（東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，96 年）

耕政策所要達成的目標：供需平衡確保糧食安全、符合國際補貼規範並兼顧農民權益、維護農田生態與地力等三項，透過綜合研究發現，稻米供需平衡依賴政府計畫甚深、稻米收購制度應行調整、政府財政支出未逐年減少、農業補貼有待檢討、休耕給付不利農業轉型及經營、長期休耕易成廢耕地而無法管理、景觀花海需與地方產業文化結合、發展能源作物尚待努力。為使農田休耕政策能達到應有的成效，並符合國際規範與提升競爭力，該研究提供八項建議，包括：1. 稻米政策調整應有宏觀規劃；2. 規劃多元直接給付取代現行價格補貼措施；3. 落實田間管理維護農田生態與地力；4. 農地資源宜整體規劃有效利用；5. 擴大農業經營規模提升競爭力；6. 加強農地管理避免成為廢耕地；7. 積極培育農業經營人才；8. 積極發展生質能源。

(七)中央研究院「農業政策與科技研究建議書」指出，自古以來，我國以農立國，農業是國家生存命脈，尤其臺灣係一島國，農業不振將危及國家的生存。惟近年來，臺灣農業在產值與 GDP 上，一直缺乏亮麗成績。又鑑於農業發展有助於解決臺灣失業問題，可提升人民生活福祉，爰於 101 年 10 月完成該建議書，提出結論與建議包括：強化農業人力資源供需調整機制；促進農業發展，擴大農業人才就業機會；積極調整農業結構政策；完善農業發展政策與法令規章；擴大國產農產品需求，提高土地利用率；強化農業研發體系，設置國農院與農科院雙軌並行，因應國際化挑戰。(詳附錄 1)

六、行政院院會通過農業基本法草案，函請立法院審議

(一) 農業基本法草案要點：

- 1、農委會鑑於近年來全球氣候變遷趨勢明顯，極端氣候頻度與強度增加，對農業生產與生物多樣性嚴峻挑戰，復以確保糧食安全議題受到全球關注，以及國際經濟加速區域整合，朝向高度自由化，均對農業發展有關鍵性影響，必須積極因應，策訂農業新定位與發展方向，擘劃中長期農業政策，因此擬具「農業基本法」草案。行政院院會業於 100 年 6 月 2 日通過，並函送立法院審議。
- 2、該草案分為總則、糧食安全、產業競爭力、農村及農民、農業生態及環境、附則等六章，計 34 條條文，要點如次：
 - (1) 為推動農業基本政策目標，中央政府應訂定施政計畫據以實施；直轄市及縣（市）政府應與中央政府適切分工，促進當地農業發展。（草案第 4 條及第 5 條）
 - (2) 為保障糧食安全，中央政府應訂定糧食自給率目標，與建構糧食安全管理及儲備機制。（草案第 7 條）
 - (3) 為確保糧食潛在供應能力，建立農地分級分區管理機制，確保農地總量管制及品質，引導農地合理利用；落實農地農用，對優良農地實施較高強度之管制，並增進農業用水效能。（草案第 8 條至第 10 條）
 - (4) 為減緩氣候變遷對農業及糧食安全之衝擊，政府應運用科技提升農業抗逆境能力，發展低耗能、低碳排之農業經營模式。（草案第 11 條）
 - (5) 建構市場導向之供應鏈體系，規劃實施符合

國際規範之農業境內支持措施，並應提升農民組織效能，擴大服務農民功能。加強農業科技創新研發，並輔導成立農業科技研究機構及農業政策研究機構。(草案第 12 條至第 14 條)

(6) 政府應建構從生產到消費之農產品安全無縫管理體系，推廣農產品認證、驗證制度及健全動植物防疫檢疫體系。(草案第 15 條及第 16 條)

(7) 政府應加強培育農村在地人力，整體規劃並循序推動農村軟硬體建設；開發具地方特色之農業旅遊商品，推展農業體驗學習及拓展國內外市場。(草案第 21 條及第 22 條)

(8) 政府應實施系統性培育與傳承制度之農民終身學習；優先輔導具備農業經營專業能力之新進農民購買耕地從農，並建構完整農業推廣體系，採行保險或福利措施，以增進農民福祉。(草案第 23 條至第 26 條)

(9) 政府應建構陸域與海洋自然保護區系統，維護生物多樣性，推動責任漁業，促進養殖漁業穩定發展，防止對農地及農業用水之污染，強化農村社區自主防災，並輔導及管理山坡地之農業經營。(草案第 27 條至第 32 條)

(10) 政府應推動農業保險，並由各級政府共同承擔天然災害救助及各項產業協助工作之責任。(草案第 33 條)

(二) 農業基本法定位：

1、面臨全球氣候變遷、人口持續成長、糧食需求量與品質安全要求提高，以及 WTO 新回合談判

與區域經貿加速自由化等趨勢，世界各國對農業提供糧食安全、綠色資源及社會安定等多元價值均十分重視。日本、韓國採制定農業基本法性質之法案，推動農業發展；歐盟、加拿大等則採訂定農業政策架構或綱要等方式建立中長期農業發展方向。爰此，制定農業基本法對農業施政規劃、照顧農民福祉有正面效益。

- 2、參諸國外及國內有關基本法之立法，基本法之法律位階雖與其他法律相同，然因屬於綱要法、方針法性質，有引導政策發展方向之功能，因此具有相當的優越性與指導性地位，但不宜納入太具體的施政規範，才能保持適度彈性。農業基本法之立法以農業發展之中長期政策綱領為遵循依歸，提供政策推動、制度施行與法令制定之重要原則，並能藉此喚起各界對農業的重視、建立部門協商平台，期使農業政策穩定施行，促進農業之永續發展。

(三) 農業基本法面對之重要課題

- 1、穩定供應優質、安全衛生農產品，提高糧食自給率

- (1) 落實推動健康農業，建構農產品安全無縫管理體系，推動作物健康管理，擴大推廣吉園圃、CAS（優良農產品）、有機及產銷履歷農產品，其中有機農業從 97 年 2,356 公頃至 101 年達 5 千公頃，新增 2,644 公頃，相當過去 13 年推廣有機農業總和。並設立農業生產專區，以契作方式生產、管理並供應在地優質安全農產品。

- (2) 確保糧食安全方面，迄 99 年底政府公糧庫存約 45 萬公噸糙米，較安全存量（約 30 萬公

噸)高出許多;農委會於99年8月舉辦APEC糧食安全論壇,倡議建立「APEC緊急糧食儲備機制」,納入同年10月日本新潟「APEC糧食安全部長會議」宣言,建立區域合作機制與糧食安全。

- (3)98年我國整體糧食自給率為32.0%(以熱量計算),分析其主要原因是稻米以外之穀類自給率偏低,稻米(96.9%)、蔬菜(87.2%)、水果(86.2%)、漁產(155.6%)、肉類(83.8%)及蛋類(100.1%)等之自給率仍維持一定水準,因此除思考發展進口替代產業,更應積極推動在地消費,鼓勵與改善國人飲食習慣,促進國產糧食消費,提高糧食自給率。

2、確保農地的量與質

- (1)農地是農業生產之要素,與產業發展息息相關,政府基於確保糧食安全等公益性目標,有必要維護優良農地,並藉由產業輔導資源之集中運用,有效引導農地合理利用,以保育優良農地,營造優質農業經營環境。同時,為維護優質農業環境,應實施農地分級並健全農地管理,以促進農地資源永續利用。

- (2)然臺灣土地面積有限,城鄉發展與建設環境間的拉鋸一直存在,農地資源始終面臨與其他非農產業需地之競用情況,尤其是被外界視為優良農地之土地,常因區位或公共設施相對優於其他農地,成為遊走容許使用規定邊緣使用或變更使用標的,最受矚目的事例當屬農舍興建或建設發展需變更使用農地課題,造成農地流失、坵塊分散、農地品質

劣化情況。因此政府應立即辦理農地資源總盤點，以瞭解現有農地的量與質。

- (3) 農業部門固應積極維護農地資源，然長期農民慣於在自家農地建農舍、興築農業設施的習慣難於短期調整，另農舍之發展顯已走向住宅化與商品化，尤其多數集村農舍坐落之農業用地位於平地，然供搭配農業生產之農業用地卻多位於偏遠之山坡地保育區等其他區位，導致區位較佳且具優質生產力之優良農地可實際進行農業經營之面積減少，並破壞農業生產環境，甚至造成污染疑慮。因此未來基於國家整體發展（如重大交通建設、都市發展需求等）之適當兼顧，必須在總量及區位上妥善保留優良農地，才能落實糧食安全政策。

3、有關直接給付對地補貼課題

- (1) 為因應世界經貿自由化趨勢，未來臺灣農業自由化之壓力將大增，因此各界常提出「對地補貼」。但依據 WTO 農業協定之規範，「對地補貼」並非農業協定境內支持措施的類別，就字面意義言，應係指以農地為補貼對象之直接給付措施（directpayment）。基於與生產有關之直接給付依 WTO 規範屬 AMS 範圍，直接給付措施宜以農業協定所提及綠色措施範圍為限，包含所得支持給付、環境計畫給付及結構調整給付等。

- (2) 根據國外經驗，如日本在 88 年 7 月制定「新農業基本法」以前，對生產者的支持措施主要為價格支持、產出補貼和投入補貼，自 87 年開始逐步取消稻米之價格干預，改採直接

給付等一連串農業結構調整措施，但也造成日本糙米市場價格由 83 年的 21,367 日圓持續下跌至 97 年的 15,159 日圓，跌幅達 29%。99 年試行稻農戶別所得補貼措施，除刪減相關補貼經費移用於此外，更將屬於基礎建設預算 3,400 億日圓移作補貼經費。

(3) 未來臺灣若採行「所得支持給付」措施，必須參考國外實施經驗，從價格支持措施轉換所可能面對例如穀價劇降之課題，審慎規劃，將現行保價收購、福利補貼或休耕給付等措施，整體配套規劃調整，以便加強結構策略、競爭策略之推動。

七、本院近 5 年對於維護農地資源相關調查意見：

農地係農業發展之基礎與命脈。農地具有生產、生態與生活之自然特性與功能，又具有稀少及難以回復等敏感特性，為維護糧食生產安全及生態資源永續發展，亟需加強保護及有效利用，因此，本院關注農地議題向來不遺餘力。本院近 5 年對於農地資源是否妥適維護，曾多次進行調查，茲整理相關調查意見分述如下：

(一) 98 年 1 月，「面對全球糧荒問題，因應未來糧食需求，我國農糧及農地利用政策之檢討」之專案調查研究乙案，提出結論略以：

1、我國農糧政策之檢討部分：

(1) 行政院針對我國糧食供需指標出現之各種警訊應予正視並擬妥對策，以備無患。

(2) 行政院針對我國糧食生產面臨之危機及困境，允宜研謀因應之道。

(3) 行政院允宜督同農委會針對休耕政策相關問題，妥為研議處理。

(4) 農委會允應加強管理公糧，以維持國內糧食安全之命脈。

(5) 農委會針對專家學者暨相關文獻所提國內農糧管理政策之改善意見，允宜正視。

2、我國農地政策之檢討部分：

(1) 行政院允應督促農委會建立農地總量監控及管理機制，以維護糧食生產所需之耕地數量，確保糧源。

(2) 行政院允應督同農委會主動積極建立農地分級分區管理機制，以維護優良農地。

(3) 行政院應督飭農委會依據農業發展條例第10條規定，速以法律規範農業用地變更之條件、程序。

(4) 行政院針對農牧用地違規使用之嚴重情形，允宜督促內政部、農委會協同各縣市政府加強農地違規使用情事之取締。

(5) 行政院允宜督促所屬針對山坡地範圍暫未編定土地，儘速完成查定及補註使用地類別作業，以增益農地使用範圍。

(6) 行政院允宜指派專人召集相關主管機關針對農地管理與農舍興建制度及法令現存疏漏、缺失，妥為研議改進。

3、國內糧食安全之運作機制部分：

(1) 農業主管機關針對糧食安全政策，除應維持適足之「糧食自給率」及「安全存量」外，尤應加強「質優」及「食用安全」。

(2) 行政院允宜促請農委會及衛生署攜手合作，整合農產品生產管理及食品管理之介面，建制完備之履歷及認證制度，以維護國人健康權益。

(二)99年9月，本院調查89年修正公布農業發展條例後，得申請以集村方式興建農舍，冀藉集村興建農舍發揮聚集效果，以保護農業生產環境及維護農村景觀，惟執行迄今能否達成立法意旨，認應深入瞭解等情乙案，提出調查意見略以：

- 1、現況實際參與集村興建農舍之起造人係考量居住，非以農業經營為目的，顯未達成原立法意旨。
- 2、保護優良農地及其農業生產環境係集村興建農舍之政策目的之一，惟現況集村興建農舍之建築基地卻多位於優良農田之特定農業區，悖離農業經營之政策目標。
- 3、集村興建農舍之配合農地多位於偏遠、低價值、荒野之山坡地保育區與森林區或養殖用地，且與建築基地相距甚遠，起造人實際從事農業經營，不無疑義。
- 4、集村興建農舍之發展已有住宅化與商品化之現象，農地儼然為建地，有扭曲住宅市場之情事。
- 5、經費補助已非集村興建農舍之主要誘因，亦未達到獎勵作用，亟待審慎評估檢討，避免浪費公帑。

(三)99年10月，本院調查89年修正公布農業發展條例，開放農地自由買賣，並可在自有農業用地興建農舍，實施迄今，以農舍為名興建住宅隨處可見，影響農業生產及生態環境甚鉅，政府在政策執行上，有無善盡職責乙案，提出調查意見略以：

- 1、政府對農業用地興建農舍政策之執行層面，未能落實「不影響農業生產環境及農村發展」之立法意旨，造成農舍興建脫節失序，確有違失。

- 2、農委會對於申請興建農舍者之資格條件，僅著重農業用地所有權人之審查，以致有關農舍興建不可與農業經營分離之審查機制付之闕如，造成諸多民眾以居住為目的興建農舍，悖離立法意旨，實有疏失。
- 3、政府對已合法申請興建農舍之農業用地，未能持續監督其後續使用情形，致使申請人進行二次施工之違法行為，造成田間遍布農舍附有田園造景或休閒設施之景象，悖離農地農用之立法意旨，實有怠失。
- 4、89年1月28日以前已取得農業用地之所有權人，將其持有之農地分次興建農舍或興建一坪農舍，藉以提高其流通性及價格，致使農業用地移轉被扭曲為商品化，顯見現行法令規範未臻周延完備。
- 5、政府於開放農業用地自由買賣後，對於違規農業用地之稽查與取締，從法律規範乃至實際執行，一再退守、便宜行事，致無法落實監督農地利用與維護農業生產環境之立法目標，洵有違失。
- 6、各地方政府未依規定將農業用地興建農舍之地號確實註記於土地登記簿，致使管制農業用地重複興建農舍之機制徒具形式，內政部難辭督導不周之咎。
- 7、農委會及內政部均乏各地農業用地興建農舍之相關統計資料，導致未能掌握個別興建農舍所衍生之問題，以為政策修訂及業務督導之參據，實有怠失。

(四)100年6月，本院調查農村社區土地重劃條例自89年1月公布施行，而為促進土地利用，擴大辦

理重劃，於條例中規定得由土地所有權人自行組成重劃會辦理農村社區土地重劃，惟執行迄今能否達成立法意旨，認應深入瞭解等情乙案，提出調查意見略以：

- 1、內政部對於可辦理農村社區土地重劃之農村社區，其法令規範未臻周妥完備，致使申請人僅須以數棟公寓或集合住宅，即可符合辦理農村社區土地重劃之條件，對於改善既有農村社區生活環境之整體效益不彰，亦造成部分自辦農村社區土地重劃案，藉土地重劃之名，實際卻將毗鄰農業用地併入重劃範圍進而變更為建築用地，以獲取開發利益為目的，明顯悖離立法意旨，核有疏失。
- 2、自辦農村社區土地重劃範圍相較於公辦農村社區土地重劃，顯有被任意擴大之情事，內政部明知其已造成大片農業用地遭變更為建築用地之問題，惟在地方政府因現行法令缺乏明確規範多次函請釋示之際，卻猶未研定具體審核標準，供各地方政府據以遵循，核有怠失。
- 3、近年來，自辦農村社區土地重劃申請案件數有大幅增加之趨勢，惟其多係為都市住宅需求及吸引外來人口居住，儼然為變相之住宅社區開發方式，形成農村都市化之實景，並有嚴重侵蝕優良農業用地之情事，顯見現行法令規範及審議機制未臻周延完備。
- 4、本院實地履勘時，有地方政府建議提高現行自辦農村社區土地重劃之同意比例，以利業務推動時爭議較少。建議內政部於檢討相關農村社區土地重劃之法令時，應多聽取地方政府意見及溝通協調。

(五)101年6月，本院調查政府為調整農糧產業結構，自86年起推動農地休耕措施，每年休耕約21萬公頃，補助經費達100億元；惟面對氣候變遷造成之缺糧危機，政府如何因應糧食安全問題及財政預算有效運用，認有深入瞭解之必要乙案，提出調查意見略以：

- 1、我國自實施稻田休耕政策以來，確實達成調整農糧產業結構、減少水稻種植面積以穩定稻米價格等目的。惟因農委會欠缺相關控管機制及配套措施，亦未訂定休耕之最適比率，致使農民紛紛將農地由生產稻作轉為休耕之型態，休耕面積逐年增加，迄99年已占耕地面積之13.45%，轉作面積卻逐年降低，此在我國糧食自給率逐年遞減之際，勢將衝擊我國糧食安全，亟待農委會審慎檢討，以謀求改善。
- 2、近年來國際穀類價格上漲，國際間已多所關注，鄰近日本及韓國亦均明訂提升糧食自給率之目標，惟農委會迄乏具體目標及儲備機制，應予檢討改進，以確保國家糧食安全。
- 3、我國稻米自給率雖可維持9成以上，惟稻米以外之穀類如小麥、飼料玉米及大豆等，卻因自給率偏低，以致綜合糧食自給率僅達3成，政府雖已明定稻米安全存量標準，惟對於稻米以外之穀類自給率偏低及其糧食安全性問題，亟待妥謀有效解決方案。
- 4、近10年我國穀類進口量均高達6百萬公噸以上，進口量逐年攀升，顯見我國對糧食進口依賴度高，加以糧食進口係集中於少數國家，此在國際穀類價格高漲已成為長期趨勢之下，未來我國勢必將付出更高成本，農委會允宜預為

因應。

(六)101年9月，本院調查稻米為國人主要糧食，近年政府相關機關亦積極輔導生產安全及高品質之稻米，惟國內稻米遭重金屬污染之情事頻傳，究國內農地土壤重金屬污染情形及原因為何？農地是否逐漸遭污染破壞而流失？政府相關機關對於稻米食用安全之把關機制及重金屬污染防治之措施及成效如何？均有深入瞭解之必要乙案，提出調查意見略以：

- 1、行政院雖設有國家級之「行政院國家永續發展委員會」，亦有負責聯繫協調並統合各部會意見之政務委員編制，然未充分發揮「夥伴政府」跨部會協調整合功能，任由各機關相互推諉、各自為政，肇使「灌排分離」執行成效不彰，復無指定統籌協調機關統一指揮推動「灌排分離」，致無以自源頭阻斷含重金屬廢水混入灌溉用水，造成珍貴農田持續遭受重金屬污染，損及國家糧食安全與消費者健康，核有未當。
- 2、行政院101年7月核定之「黃金10年國家願景」：願景五「永續環境」施政主軸2已明白揭示：「建構國土利用新秩序」，惟內政部主管之「非都市土地使用管制規則」仍容許於「特定農業區」之「丁種建築用地」興建工廠，又乏實現「經濟和環保雙贏」之具體配套規範，以根絕農地遭受污染，有悖於環境基本法第3條：「…經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護…」及同法第16條：「…土地之開發利用，應以高品質寧適和諧之環境為目標…」規定之意旨，致危及糧食安全及土地永續利用，顯有未當。

- 3、經濟部對於能達成「經濟和環保雙贏」之「輔導工廠以專管排放廢水避免污染農田」之措施，僅函轉公文而無積極追蹤作為；另輔導位於農地之工廠進入工業區或「金屬表面處理專業區」之成效不彰；又在面臨公務資源有限情形下，未能優先輔導位於農業區之工廠改善污染，且接受輔導改善重金屬污染之工廠及申請補辦工廠登記證之違章工廠其比率均低；再者，經濟部亦未確實督導台電審慎審核用電申請，坐令違章工廠擁有足夠電力非法經營；此外，經濟部主管之「臺灣省灌溉事業管理規則」及「水利法」對於「搭排廢水，不得超過水體之涵容能力」未建立把關機制；直接或間接導致位於農地之工廠、違章工廠持續污染灌溉水源，貽禍消費者食用米食安全並危及糧食安全，實有未盡職責之失。
- 4、農委會未積極爭取「在農地上設工廠須經農政機關同意」之同意權，復對於所主管之「灌溉用水水質標準」未訂定相關罰則，致無法產生嚇阻污染之效果。此外，農委會未本於永續發展之「優先預防原則」、「健康維護原則」明定灌溉水質「重金屬」之採樣及監測頻率，致無以自源頭即時有效監控農地遭受重金屬污染之情形，且成為「黃金10年，國家願景」計畫-「樂活農業」、「平安健康」之障礙，難謂允當。
- 5、環保署面對國內農地遭污染之困境，未能集中資源優先鎖定有污染農地之虞的工廠採取強力稽查、預防性稽查，僅以一般性稽查方式辦理，實有未當；另在農田遭重金屬污染案例並未有效獲得控制，以及面對受污染河段增加之困境

下，即任意終止執行「重金屬污染源事業污染管制大執法行動專案執行計畫」，核有欠當；此外，日本已推動「食育基本法」教育國民環境調合之糧食生產，反觀我國「環境教育法」尚未協調農政機關推行「珍愛糧食」相關教育，亦有檢討之處。

(七)101年9月，本院調查89年修訂農業發展條例，放寬農地農有政策，另為積極防範違規使用，分別修正區域計畫法第21、22條與都市計畫法第79、80條等相關罰則規定；惟十年來，中央與地方主管機關疑似執行不力，非都市土地之農業用地使用違規情形仍至為嚴重，影響土地資源利用甚鉅，認有深入瞭解之必要乙案，提出調查意見略以：

- 1、農委會為農業發展條例之中央主管機關，卻迄未建立農業用地總量管制機制，亦迄未確立必須確實維持農用之農業用地數量及分布區位，顯有怠失。
- 2、農委會迄今仍未掌握農業用地遭違規使用之情形，任令地方政府消極併同聯合取締小組被動查處農地違規使用案件，有悖農業發展條例明定應加強稽查及取締之意旨，洵有疏失。
- 3、內政部為區域計畫法有關非都市土地違法使用處罰之中央主管機關，卻未能有效督導地方政府貫徹執行農業用地違規使用之裁罰，且欠缺有效之追蹤及列管，致農地管理績效不彰，實難辭其咎。
- 4、農業發展條例為促進農地合理利用之中央法規，對於農業用地違規使用竟無相關處理規定及罰則，造成權責紊亂及缺乏效率，農委會允

應積極檢討於該條例中研議增訂相關規定，以促進農地合理利用，確保農業永續發展。

- 5、內政部允應繼續積極執行國土利用監測計畫之變異點通報作業，使違規使用者即時現形及落實要求立即改善，以有效遏止非法使用行為；並針對違規使用部分，積極督促地方政府確實依區域計畫法第 21、22 條規定辦理。

肆、研究方法與過程：

一、文獻蒐集與研閱：

- (一)蒐集並閱讀相關剪報。
- (二)蒐集並閱讀相關學術論文、機關研究報告、公務員出國報告等。
- (三)蒐集研閱媒體報導資料。
- (四)蒐集並閱讀相關政府機關公報。
- (五)蒐集並閱讀相關研討會資料。
- (六)蒐集研閱本院相關調查報告及本院各委員會相關決議案。

二、召開專案調查研究小組會議：

102 年 3 月 19 日，由本案召集人邀集各調查研究委員及協查研究人員等，共同研討我國農業政策現況及本案研究範圍、方法、方向。

三、現場履勘並聽取機關簡報：

為瞭解小地主大佃農政策、輔導措施及其成功案例，於 102 年 4 月 22 日，先後赴高雄市彌陀區、屏東縣新園鄉現場履勘並聽取農委會及有關單位簡報，嗣於 102 年 5 月 6 日至臺糖公司臺南區處、嘉義區處巡察該公司管有農地之利用情形並聽取簡報。

四、案情研析及撰擬期中報告：

就蒐集之文獻及現場履勘座談會議與會人員所

提意見，綜整資料撰擬期中報告，並提經 102 年 7 月 3 日本院財政及經濟委員會第 4 屆第 110 次會議決定：准予備查。

五、調卷及座談：

函請農委會及臺糖公司回復相關問題及提供資料，並於 102 年 12 月 3 日邀請農委會陳主委○○率領相關業務主管人員到院參與座談。

六、撰擬調查研究期末報告：

綜整調查研究發現及結論，撰擬調查研究期末報告。

伍、研究發現與分析：

一、農地政策之演進：

臺灣自光復以來，隨著農業發展，社會、經濟及政治環境之變遷，農地政策亦配合進行階段性改革及調整，由第一階段農地改革解決農地地權分配問題，提升農地生產力；第二階段農地改革實施擴大農場經營規模，增進農地經營效率；到 89 年配合國內社會及政經環境變化，從農地農有農用，改為放寬農地自由買賣及興建農舍等措施，其演進簡述如下⁷：

(一)第一階段農地改革（38 年～42 年）

1、背景及措施：38 年政府遷臺，為因應人口劇增，穩定供應軍精民食及糧食價格，提高土地生產力，推動第一次農地改革，包括：38 年實施耕地三七五減租；40 年實施公地放領；42 年實施耕者有其田。

2、第一階段農地改革成效：

(1)所得重分配：實施減租前，佃租率為收穫量

⁷ 參照廖安定「臺灣農地改革政策的回顧與展望」『農政與農情』（97 年 7 月，第 193 期）

50%以上，實施三七五減租後，地租固定 37 年產量水準之 37.5%，公地放領或耕者有其田政策下承領耕地之農戶，每年地價負擔亦未超過三七五減租之租額負擔。

- (2) 增加農業生產：投入因素增加及生產技術改變，佃農辛勤成果不必分享地主，提高投資意願。
- (3) 促進投資：地主領取被徵收地價資金一部分轉移到非農業部門，投資工商業，間接促進整體經濟發展。
- (4) 其他效益：以和平方式推動耕者有其田，兼顧佃農與地主權益，維護社會和諧；地價清償不以現金給付，避免通膨；與技術改進及基礎設施並進，更能發揮農增加業生產及提高農民所得效果。

(二) 第二階段農地改革方案 (72 年~75 年)

- 1、背景及措施：政府自 40 年代起實施「以農業培養工業、以工業發展農業」政策，由於工商業快速發展，農村人口外流，農業於 50 年代末期逐漸萎縮，又遇世界糧食危機，政府乃推動「加強農村建設 9 大措施」，復於 63 年制定農業發展條例，擴大農場規模，實施農業機械化及相關計畫，進而於 72 年修正農業發展條例，推動第二次農地改革，包括：(1) 修正農業發展條例：明定農地委託經營或代耕不以租佃論、獎勵一子繼承免稅；(2) 實施擴大農場經營規模，購地低利貸款；(3) 輔導共同、委託、合作經營及產銷班；(4) 推動農業機械化；(5) 加強辦理農地重劃。

- 2、第二階段農地改革成效 (至 75 年底止)：

- (1) 接受貸款農家每戶平均耕地面積由貸款前 0.86 公頃，增加為貸款後之 1.27 公頃，擴大幅度為 47%，農機設備利用率提高，但農家每戶平均耕地面積仍維持 1 公頃左右。
 - (2) 組織共同經營班（場）6,100 班，增加委託經營面積 13,000 公頃，擴大留農者農場經營規模，降低生產成本。
 - (3) 完成農地重劃 648 區，面積 350,270 公頃，便利田間耕作與機械化，促進農地有效利用。
 - (4) 補貼購買國產農業機械、提供農機貸款及輔導設置水稻育苗中心等，使主要農田作業機械化程度達 97%，並積極推行農機教育與訓練及試驗研究。
- (三) 推動「放寬農地農有、落實農地農用」政策（89 年迄今）

80 年代，隨著工商業與經濟快速發展，社會逐漸開放及因應我國加入 WTO 新形勢，調整農業產業結構以及解決多年來限制耕地分割造成土地產權糾紛，政府於 89 年配套修正農業發展條例、土地法及土地稅法等 8 項法規，將「農地農有農用」政策修正為「放寬農地農有、落實農地農用」政策，重點包括：1. 開放農地自由買賣；2. 放寬耕地分割限制；3. 放寬農地個別興建農舍或集村興建農舍；4. 農地作農業使用須依農業發展條例、都市計畫法、及區域計畫法等土地使用管制規定辦理；5. 農地農用獎勵享有土地稅賦減免優惠；6. 農地變更使用應先徵得農政機關同意，並繳交回饋金；7. 農地違規使用加強查緝及處罰，並取消免稅優惠。

二、全國農地資源現況掌握情形：

(一) 農業用地總量管制機制：

84 年行政院核定及 86 年修正之「農地釋出方案」，估計農地需求總量約 72 萬公頃，依當時調查各產業需求農地數量，訂定農地釋出第 1 監控量至 100 年目標為 4 萬 8 千公頃，第 2 監控量為 16 萬公頃。農委會嗣於 92 年檢討農地釋出方案執行成果時，鑒於該方案之執行，農地釋出距第 1 監控量尚有 1 萬公頃落差等因素，故調整為 93 年核定實施之「農地釋出原則與作法」，以建立農地變更使用原則及不影響農業經營環境作為檢核，期能兼顧國家或產業發展需要，合理釋出適當農地供非農業部門使用。

嗣後農委會除承續「農地釋出原則與作法」外，並因應糧食安全、氣候變遷及國土計畫之推展等，考量農業之多元發展與農地之多功能特性，委託學者推估臺灣潛在糧食自給率，亦辦理全國農地資源調查及農地分類分級劃設與制度之建構等作業，以確立應維護之農業用地數量及分布區位。

為確保一定品質與數量之農地資源，避免不當流失，並能配合產業發展需求，合理調控農地總量，考量調控之落實執行涉及現行實務作業程序、法令規定及跨部門協調合作等複雜因素，農委會於 102 年委託進行農地總量管理及調控機制之研究，引入智慧型成長管理（Smart Growth Management）概念，並參考國外農地總量管控相關文獻與作法，依據前述農地資源、推估結果，建立農地總量管理及調控機制之基礎。後續將逐步研擬結合直轄市與縣級農地面積變動之管理作

業流程，從農地管理實務執行、地方開發審議流程等面向檢討分析，建立中央與地方政府對農地總量管控協商平臺之可行作法，並進一步在此基礎分析下，結合農地相關資訊系統，期建立制度化調控機制與務實性。

(二)現行耕地面積狀況：

依農委會 101 年農業統計年報，「耕地面積」為 80.3 萬公頃，惟該面積係指土地上實際有耕種作物者，含括未登記之河川地、海埔地、山林地及原野地，以及都市計畫內或非都市土地在工業區、鄉村區內，現況作農業使用之農地，因此並未區分是否屬重要生產用地或邊際土地，亦與依法編定之定義有所不同。

另依法編定之非都市土地(含各種分區)農牧用地面積，101 年為 81.4 萬公頃，其中，依農業發展條例第 3 條第 11 款規定之法定耕地面積為 76.1 萬公頃。

(三)以糧食安全為前提研擬農地需求總量：

基於糧食安全考量，農委會於 100 年委託進行估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究。模擬在完全無法進口之非常時期，考量每人每日維生(熱量 2,000 大卡至 2,100 大卡)、營養及消費效用(蛋白質消費熱量占消費量比例 12% 之最低營養需求)等前提假設下，耕地需求總面積為 74 萬公頃至 81 萬公頃。在此基礎下，農委會參酌 101 年協助 15 個直轄市及縣政府辦理農地分類分級劃設初步成果，初步推估出直轄市及縣政府宜維護之農地資源、面積之參考量(詳表 3)，該成果並已納入全國區域計畫於 102 年 10 月 17 日公告實施。

表 3、直轄市及縣轄農地資源面積參考量

市縣別	農地面積參考量（萬公頃）
新北市	0.39~0.41
桃園縣	3.48~3.81
新竹縣	3.11~3.39
苗栗縣	4.82~5.28
臺中市	4.29~4.69
彰化縣	5.90~6.46
南投縣	5.29~5.80
雲林縣	7.44~8.16
嘉義縣	7.01~7.69
臺南市	8.63~9.47
高雄市	2.16~2.35
屏東縣	9.13~10.01
宜蘭縣	2.51~2.73
花蓮縣	5.13~5.62
臺東縣	4.70~5.14
總計	74.00~81.00

資料來源：全國區域計畫（102年10月17日）

（四）農地資源空間規劃：

- 1、農委會為瞭解農業用地（依農業發展條例第3條第10款廣義之農業用地定義）使用態樣及分布區位，於100年建構農地資源空間規劃機制，進行全國農地資源調查作業，納入調查範圍之農地面積約248萬公頃，其中供農業生產使用（含農、漁、牧）之農地面積約68.6萬公頃，保育型農地（如森林、濕地等）約159.1萬公頃；非生產型農地（含水利設施、農業設施、農舍、道路、公共設施及其他建築物等）約19.9萬公頃。如以現供農業生產使用之生產

型農地面積約 68.6 萬公頃，加計於危急時可能利用之部分保育型土地，尚符前開估計潛在糧食自給所需農地面積需求。

- 2、農委會嗣於 101 年建置劃設作業機制，依據 100 年所建立之基礎圖及調查機制，協助 15 直轄市及縣政府以特定農業區、一般農業區、非都市土地其他農牧用地及都市計畫農業區等農地計 86.4 萬公頃範圍作為分級劃設標的，並依據生產力等級、區位條件、農地規模及完整性等設定劃設準則，執行農地資源分類分級劃設初步作業。
- 3、並於 102 年協助辦理檢核及特殊地區（如已變更為產業發展用地、嚴重地層下陷地區、國土保育地區、農業生產專區等）標繪作業，以強化劃設成果精確度，並透過不同政策指標空間分析，深入瞭解農地資源特性，以落實農業施政資源投入優質農業生產區政策目標，建立因地制宜調整機制。同時，將上開完成之初步結果，作為農業施政資源集中運用及農地分類分級管理之參據，並提供內政部作為國土規劃及區域計畫檢討之基礎。

三、休耕政策之緣起、目的及沿革：

（一）緣起：

水稻為國內主要糧食作物，因 73 年水稻種植面積達 58.7 萬公頃，惟消費量下降致稻米生產過賸，公糧庫存量達 100 萬公噸，為紓緩資金積壓、倉容不足及庫存糧食處理之困難，及為減輕政府收購稻穀與處理餘糧之鉅額負擔，自 73 年起執行「稻米生產及稻田轉作計畫」及 86 年起執行「水旱田利用調整計畫」，以改善稻米生產結構，促

進產銷平衡，並紓解政府庫存及財政負擔。另為因應加入 WTO 開放稻米進口，必須視國內需求量與進口量妥善規劃稻米生產目標，且為符合 WTO 規範調降農業境內支持（Aggregatemeasurementofsupport，下簡 AMS）20%，除稻米外，對於不具國際競爭力之保價雜糧及原料甘蔗二項產業，一併調降生產面積及調整產業結構。輔導原種植水稻、雜糧及原料甘蔗之農民辦理符合 WTO 規範之綠色措施，以維護農業多功能性並適度維護農民所得。

（二）目的：

輔導農民辦理休耕，係屬階段性之農業產業結構調整措施，並隨環境變化或經貿談判後，依產業需求而調整，主要目的係誘導邊際土地轉型種植進口替代、具地方特色作物或休耕，以建構供需平衡的糧食生產體系、多元利用休耕地，維護永續經營環境及實施符合國際規範之農業補貼，穩定農民所得。

（三）沿革：

1、稻米生產及稻田轉作六年計畫（73年至78年）

臺灣光復初期為確保軍需民糧之需求及以出口稻米爭取外匯，農業政策以提高稻米產量為主要目標，爰鼓勵稻米增產，並推動農業機械化以降低生產成本。但隨著國人所得提高及膳食結構改變，使得稻米消費量逐年下降，造成稻米供過於求，政府存糧過鉅，導致財政、倉容之沉重負擔。73年水稻種植面積達58.7萬公頃，公糧庫存量達100萬公噸。為紓解基金積壓、倉容不足及庫存糧食處理之困難，行政院於72年12月22日第1864次院會核定「稻

米生產及稻田轉作六年計畫」，並於 73 年開始實施，以改善稻米生產結構。該計畫鼓勵農民辦理休耕或轉作種植具地區性特產之作物（如：雜糧、園藝作物），並實施國產雜糧保價收購、提供轉作及休耕補貼來降低稻米生產。

2、稻米生產及稻田轉作後續計畫（79 年至 84 年）

「稻米生產及稻田轉作六年計畫」於 78 年底執行完成。推行結果，稻作面積及稻米產量相對減少，達到預期效果，政府盱衡國內糧食供需趨勢，有待維持產銷平衡狀態，因此，行政院於 78 年 12 月 28 日第 2162 次院會通過「稻米生產及稻田轉作後續計畫」，繼續提供轉作補貼，保障農民收益，維持轉作成果。

3、稻米生產及稻田轉作延續計畫（85 年至 86 年第一期作）

85 年又續推動「稻米生產及稻田轉作延續計畫」，輔導稻田轉作雜糧、園藝及雜項作物及輔導辦理休耕，以調降稻米產量。

4、水旱田利用調整計畫（86 年第二期作至 89 年）

- (1) 「稻米生產及稻田轉作計畫」自 73 年起實施，原訂至 84 年結束，惟基於實際需要，報請行政院展延至 86 年 6 月止。嗣為因應加入世界貿易組織及加速調整稻米、保價雜糧及契座甘蔗之產業結構，農委會研擬「水旱田利用調整計畫」作為賡續，該計畫報經行政院 85 年 11 月 14 日第 2503 次院會通過核定自 86 年接續實施。該計畫原訂自 86 年 7 月起實施至 90 年 6 月，為期 4 年，配合我國會計制度自 90 年起改革為曆年制，乃提前至 89 年 12 月底結束。

(2) 該計畫針對國際糧食危機及貿易自由化趨勢，調整國內農作物產業結構及經營制度，並因應稻米進口及削減農業境內支持(AMS)之壓力，稻米生產由「自給自足」調整為「供需平衡」，其政策目標包括：確保國內糧食安全，穩定供需與糧價、符合世界貿易組織規範，兼顧農民福祉、加強農田生態保育，維護農地永續利用。

5、水旱田利用調整後續計畫(90年至99年)

(1) 因應我國加入世界貿易組織，屆時必須開放部分稻米市場，稻米產銷調整措施必須加速進行，另外為配合削減農國內農業境內支持(AMS)，需維持水旱田利用調整計畫之實施成果。在盱衡國內外情勢發展，農委會研擬「水旱田利用調整後續計畫」，報奉行政院90年3月2日臺90農字第014824號函核准辦理，實施期程自90年度起至93年度止，為期4年。

(2) 該計畫目標為建構供需平衡與確保安全存糧的糧食生產體系、調整農作物產銷結構，維護農業多功能性、實施符合國際規範的農業補貼，穩定農民所得。

(3) 「水旱田利用調整後續計畫」著重生產調節措施，相關作法包括透過調降稻作面積、調整休耕獎勵標準、建立稻米產銷預警制度、提升稻米品質及降低生產成本等，其中又以稻作面積之調降為最主要的政策工具。該計畫原實施期程為90年至93年，嗣經行政院93年12月16日院臺農字第0930053978號函核定延長實施期程至95年，嗣行政院再分

別以 96 年 4 月 30 日院臺農字第 0960015202 號函核准「水旱田利用調整後續計畫」中程（96 至 98 年度）施政計畫，及 98 年 12 月 11 日院臺農字第 0980074143 號函核定 99 年度持續推動「水旱田利用調整後續計畫」。

6、稻田多元化利用計畫（100 年至 101 年）

政府自 86 年起至 99 年止實施「水旱田利用調整計畫」及其後續計畫，調整水稻等保價收購作物產業結構，實施符合國際規範的農業補貼，確保農民所得，並維持糧食供需及價格之平衡。隨著國際糧價高漲，為使國內糧食供應無慮，農委會研擬「稻田多元化利用計畫」，結合「小地主大佃農」政策輔導連續休耕農地租賃措施及獎勵種植進口且無產銷失衡之替代作物，以活化休耕農地，調整農村人力與提升農業經營結構，提高整體農業生產效益與競爭力。該計畫報奉行政院 100 年 4 月 28 日院臺農字第 1000015166 號函核准，實施期程自 100 年起至 101 年止。該計畫政策目標為活化休耕農地，獎勵轉作產銷無虞作物；結合「小地主大佃農」政策，擴大經營規模及提升經營效率；維持稻米產銷平衡，適度增加安全存糧；維護休耕田多元利用，營造永續經營環境。

7、調整耕作制度活化農地計畫（102 年至 105 年）

因應全球氣候變遷及糧食供應不穩定，為維持國家糧食安全，國內約 20 萬公頃休耕農地，必須適當復耕種植作物，以提高糧食自給率。農委會擬具「調整耕作制度活化農地計畫」報奉行政院於 101 年 11 月 27 日院臺農揆字第 1010074084 號函核定。實施期程自 102 年起至

105 年止。自 102 年起，推動農田每年可休耕一個期作，另一期作種植轉（契）作作物給予補貼，即將休耕給付經費轉為轉（契）作補貼，鼓勵連休農地地主自行復耕一個期作，或租給他人耕作，利用休耕農地推廣種植進口替代、具外銷潛力與有機作物等轉（契）作作物，及發展地區特產作物，以提高國產糧食自給率，並可創造產值，增加就業機會。該計畫政策目標為調整耕作制度，活化休耕農地，維護農業生產環境，增加產值及創造就業機會；引進青年農民擴大經營規模，提昇產業生產力與競爭力；提高糧食自給率，維持國家糧食安全。

（四）小結：

輔導農民辦理休耕，為階段性之農業產業結構調整措施，休耕標準隨著環境變化或經貿談判，因應產業需求而調整，主要目的以誘導邊際土地轉型種植具地方特色作物或休耕，達稻米供需平衡，及維護農民收益。歷年採行措施及目標簡要分析如下：

- 1、73 年水稻種植面積達 58.7 萬公頃，公糧庫存量達 100 萬公噸，為紓解資金積壓、倉容不足及庫存糧食處理的困難，自 73 年至 86 年一期推動「稻米生產及稻田轉作計畫」，輔導稻田轉作休耕種植綠肥，以調降稻米產量。
- 2、為因應加入世界貿易組織開放稻米進口，及國人稻米消費量持續減少，與需削減農業境內支持，對於原由政府編列預算辦理收購之農產品，包括水稻、雜糧及甘蔗等保價收購作物，必須逐年調降生產及調整生產結構，以符合我國入會承諾，故自 86 年第二期作起至 99 年間，

推動「水旱田利用調整計畫」及後續計畫，輔導農地轉作產銷無虞作物，與辦理休耕種植綠肥作物或翻耕。

- 3、因應氣候變遷及國際糧食供應不穩定，自 100 年起推動「稻田多元化利用計畫」，結合「小地主大佃農」政策輔導連續休耕農地租賃措施及獎勵種植進口替代作物，以調整農村人力與提升農業經營結構，提高整體農業生產效益與競爭力。
- 4、為維護國內糧食安全及調整農業人力結構，提高糧食自給率，並創造產值及就業機會，自 102 年起辦理「調整耕作制度活化農地計畫」，鼓勵休耕地復耕種植進口替代、外銷潛力、地區特產及有機等作物，給予轉(契)作補貼，並以連續休耕農田為優先活化對象。

(五)茲整理政府推行休耕措施之沿革，如表 4：

表 4、我國休耕措施之沿革

年度	計畫名稱	計畫重點	計畫目標	執行情形
73 年至 78 年	稻米生產及稻田 轉作六年計畫	實施稻米計畫生產，提高 轉作誘因並選擇國產雜 糧玉米、高粱、大等為轉 作重點作物。	實施稻米計畫生產，輔導稻 田辦理休耕或轉作。由 72 年 實際種稻面積 645,855 公 頃，計畫調整至 78 年 500,000 公頃。	1. 種稻面積：稻作面積由 73 年 595,920 公頃調整至 78 年 476,552 公頃，平均每年減少率 為 20%。73 年至 78 年累計種稻 計畫面積為 3,332,400 公頃，實 際種稻面積為 3,148,128 公 頃，為計畫面積 94.5%。 2. 轉作休耕面積：73 年至 78 年累 計計畫轉作面積為 626,065 公 頃，實際轉作面積為 739,670 公 頃，達成率為 118%。
79 年至 84 年	稻米生產及稻田 轉作後續計畫	繼續提供轉作補貼，保障 農民收益，維持轉作成 果。	實施稻米計畫生產，輔導稻 田辦理休耕或轉作。由 78 年 實際種稻面積 476,552 公 頃，計畫調整至 84 年 365,000 公頃。	1. 種稻面積：稻作面積由 79 年 455,418 公頃調整至 84 年 363,499 公頃，平均每年減少率 為 20.18%。79 年至 84 年累計種 稻計畫面積為 2,700,000 公 頃，實際種稻面積為 2,402,904 公頃，為計畫面積 89%。 2. 轉作休耕面積：73 年至 78 年累 計計畫轉作面積為 1,052,322 公頃，實際轉作面積為 1,071,951 公頃，達成率為 101.9%。
85 年至	稻米生產及稻田	繼續提供轉作補貼，保障	實施稻米計畫生產，輔導稻	1. 種稻面積：稻作面積由 85 年

年度	計畫名稱	計畫重點	計畫目標	執行情形
86年	轉作延續計畫	農民收益，維持轉作成果。	田辦理休耕或轉作。由84年實際種稻面積363,499公頃，計畫調整至86年第1期作為196,750公頃。	347,762公頃調整至86年第1期作202,303公頃。累計種稻計畫面積為556,750公頃，實際種稻面積為549,792公頃，為計畫面積92.6%。 2. 轉作休耕面積：85年至86年第1期作累計計畫轉作面積為254,694公頃，實際轉作面積為236,510公頃，達成率為92.9%。
86年至89年	水旱田利用調整計畫	因應稻米進口及削減農業境內支持(AMS)之壓力，政策目標主要係為達成確保國內糧食安全、穩定供需與糧價；符合世界貿易組織規範並兼顧農民權益；維護農田生態及永續利用。	實施稻米計畫生產，輔導稻田辦理休耕或轉作。由86年實際種稻面積363,278公頃，計畫調整至89年355,000公頃。	1. 種稻面積：稻作面積由86年第2期作實際種稻面積162,248公頃(86年實際種稻面積364,278公頃)調整至89年339,949公頃。累計執行期間種稻計畫面積為1,199,250公頃，實際種稻面積為1,214,724公頃，為計畫面積101.3%。 2. 轉作休耕面積：86年第2期作至89年累計計畫轉作面積為613,249公頃，實際轉作面積為571,370公頃，達成率為93.2%。
90年至99年	水旱田利用調整後續計畫	除繼續延續水旱田利用調整計畫之計畫重點，鑑於國際糧食價格高漲，為穩定國內糧食供應，自98年起推動活化休耕田鼓	實施稻米計畫生產，輔導稻田辦理休耕或轉作。由89年實際種稻面積339,949公頃，計畫調整至99年254,000公頃(原訂268,000	1. 種稻面積：稻作面積由90年332,183公頃調整至99年243,881公頃。累計種稻計畫面積為2,769,000公頃，實際種稻面積為2,692,789公頃，為計畫

年度	計畫名稱	計畫重點	計畫目標	執行情形
		勵復耕措施，充裕國內糧食供應，及實施「小地主大佃農」政策，以調整農村人力與提升農業經營結構，提高整體農業生產效益與競爭力。	公頃，因第1期作停灌調降)。	面積 97.3%。 2. 轉作休耕面積：90 年至 99 年累計計畫轉作面積為 2,686,640 公頃，實際轉作面積為 2,504,217 公頃，達成率為 93.32%。
100 年至 101 年	稻田多元化利用計畫	獎勵種植大量進口並無產銷失衡之作物，以活化休耕農地，提高農業生產效益及競爭力。逐步調整輪作休耕措施，推動合理耕作制度，並提升糧食自給率。	100 年計畫輔導轉作、契作、具進口替代等產銷無餘作物 6.5 萬公頃及休耕 20.5 萬公頃；同期間計畫調整稻作面積至 26.8 萬公頃。	
102 年至 105 年	調整耕作制度活化農地計畫	調整耕作制度，活化休耕農地，維護農業生產環境，增加產值及創造就業機會。引進青年農民擴大經營規模，提昇產業生產力與競爭力。提高糧食自給率，維持國家糧食安全。	1. 提高糧食自給率：糧食自給率至 105 年時可達 34.9%。 2. 增加總產值：硬質玉米、大豆等進口替代及地區特產作物 62 萬公噸，總體產值及效益達 88 億元。 3. 減少食物哩程及碳足跡：減少 61,772 噸二氧化碳排放量。 4. 週邊產業發展：減少休耕誘因，活絡農地利用，可增加農業就業機會約 10 萬人，並促進農業資材週邊產業發	1. 102 年兩個期作申報休耕面積降為 11.2 萬公頃，較 100 年之 20 萬公頃減少 8.8 萬公頃，申報轉（契）作物面積 12.5 萬公頃，較 100 年之 7.2 萬公頃增加 5.3 萬公頃；轉（契）作物面積增加較大者，依序為地區特產、進口替代作物牧草及青割玉米、硬質玉米等，有效提昇休耕地整體生產效益。 2. 作為活化主要標的 4.8 萬公頃連續休耕農地，102 年復耕面積約 3.1 萬公頃，活化比率達

年度	計畫名稱	計畫重點	計畫目標	執行情形
			展。	65%。農地復耕種植水稻約 8 千餘公頃。 3.102 年度復耕各項作物增加整體產值效益合計 178.4 億元，其中農產產值增加 124.8 億元，另相關事業如種苗供應、代耕業者延伸收益 22.5 億元，及帶動包括農業資材、運輸、加工材料等相關產業產值效益 31.1 億元。

資料來源：本院調查：政府為調整農糧產業結構，自民國 86 年起推動農地休耕措施，每年休耕約 21 萬公頃，補助經費達 100 億元；惟面對氣候變遷造成之缺糧危機，政府如何因應糧食安全問題及財政預算有效運用，認有深入瞭解之必要乙案之調查報告、農委會網站及農委會查復資料。

四、稻米計畫生產情形：

(一)查糧食管理法第 1、2、3、5 條分別規定：「為調節糧食供需，穩定糧食價格，提高糧食品質，維護生產者與消費者利益，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律規定。」、「本法所稱主管機關為行政院農業委員會。」、「本法所稱糧食，係指稻米、小麥、麵粉與經主管機關公告管理之雜糧及米食製品。」、「主管機關為策劃糧食產銷，每年應訂定計畫，以穩定糧食供需。」糧食管理法施行細則第 3 條並規定：「主管機關依本法第 5 條規定訂定之糧食產銷計畫，應包括下列項目：一、糧食需要量。二、糧食生產目標。三、公糧收撥數。四、糧食輸入、輸出數量。五、糧食安全存量。六、相關配合措施。」是以，為穩定糧食供需，主管機關農委會每年應依上開規定對國內糧食產銷進行規劃。

(二)次查為避免農產品產銷失衡，穩定農產價格，進而達到調整產銷結構、提升農民收益等政策目標，農委會依據農業發展條例第 23 條、畜牧法第 25 條、糧食管理法第 5 條規定，須於每年訂定次年之農業年度生產目標。為建立農業年度生產目標之研提制度，農委會進一步訂定「農業年度生產目標作業要點」，就相關作業之時程、分工、輔導做法、生產項目等訂定規範，以為訂定農業年度生產目標之作業準則。依該要點規定，農委會應考量國內外農業環境變化、產地實際生產狀況、市場需求、進出口數量及其他因素，並參考前 3 年之生產實績，就前一年生產目標與實績間之差距作檢討，邀集各直轄市、縣（市）政府、產業團體及農委會有關機構研商規劃訂定次年度

生產目標，供作直轄市及縣（市）政府主管機關擬定輔導轄區內農業產銷計畫之依據。

- (三)以 102 年稻米生產為例，依農委會估計，102 年國內年糙米消費量約為 130.4 萬公噸，出口數量 0.4 萬公噸糙米，扣除國內稻米預定進口數量 14.4 萬公噸糙米，102 年國內稻米供給量估計需達 116.4 萬公噸，以維持產銷平衡。考量國際糧食危機、氣候變遷缺水停灌風險上升、政府積極推動休耕農地活化及增加米穀粉消費量、加強稻米出口貿易、100 年公糧提高收購價格元及補助農民烘乾、包裝及堆疊費用等各項因素，在確保國家糧食安全及提高國內糧食自給目標下，調整 102 年國內稻米生產目標至 128.5 萬公噸，稻米種植面積達 26.8 萬公頃，產值約 371 億 7,069 萬元。
- (四)經查，86 年稻米計畫目標為生產面積 36 萬公頃、產量 160 萬公噸，實際則為種植面積 36 萬 4,278 公頃、產量 166 萬 2,732 公噸，實際種植面積與產量分別較計畫目標增加 1.19%及 3.92%；至 101 年，稻米計畫目標為生產面積 28 萬公頃、產量 133 萬 5,600 公噸，實際則為種植面積 26 萬 788 公頃、產量 136 萬 8,215 公噸，實際種植面積與產量分別較計畫目標減少 6.86%及增加 2.44%。又 86 年至 101 年，稻米實際種植面積降幅達 28.41%，稻米實際產量降幅達 17.71%。另外，農作物生產易受天候等不確定因素影響，產量難以精確預估及掌握，而近 5 年來，稻米實際種植面積及產量與計畫目標相較，其差異比率均在增減 10%以內。詳細執行情形如表 5、表 6。

表 5、稻米種植面積計畫目標與實績差異一覽表
-86 年~101 年

單位：公頃，%

年度	實績 (A)	計畫目標 (B)	增減數 (A)-(B)	增減百分比 (%)
86	364278	360,000	4,278	1.19
87	358405	355,000	3,405	0.96
88	353122	326,000	27,122	8.32
89	339949	355,000	-15,051	-4.24
90	332183	345,000	-12,817	-3.72
91	307037	300,000	7,037	2.35
92	272128	300,000	-27,872	-9.29
93	237351	264,000	-26,649	-10.09
94	269120	258,000	11,120	4.31
95	263194	258,000	5,194	2.01
96	260159	258,000	2,159	0.84
97	252321	266,000	-13,679	-5.14
98	255415	266,000	-10,585	-3.98
99	243881	254,000	-10,119	-3.98
100	254291	268,000	-13,709	-5.12
101	260788	280,000	-19,212	-6.86

資料來源：101 年臺灣糧食統計要覽

表 6、稻米產量計畫目標與實績差異一覽表
-86 年~101 年

單位：公噸，%

年度	實績 (A)	計畫目標 (B)	增減數 (A)-(B)	增減百分比 (%)
86	1,662,732	1,600,000	62,732	3.92
87	1,489,392	1,537,000	-47,608	-3.10
88	1,558,594	1,470,000	88,594	6.03

89	1,540,122	1,580,000	-39,878	-2.52
90	1,396,274	1,540,000	-143,726	-9.33
91	1,460,670	1,360,000	100,670	7.40
92	1,338,287	1,360,000	-21,713	-1.60
93	1,164,580	1,180,000	-15,420	-1.31
94	1,187,596	1,190,000	-2,404	-0.20
95	1,261,803	1,200,000	61,803	5.15
96	1,098,268	1,200,000	-101,732	-8.48
97	1,178,178	1,240,000	-61,822	-4.99
98	1,276,534	1,252,000	24,534	1.96
99	1,167,973	1,200,000	-32,027	-2.67
100	1,347,767	1,260,000	87,767	6.97
101	1,368,215	1,335,600	32,615	2.44

資料來源：101 年臺灣糧食統計要覽

(五) 隨著國人飲食習慣改變、貿易自由化、小農經營及農民高齡化之影響，我國糧食自給率已呈下降趨勢。如進一步以主要糧食--穀類為例，可以發現僅有稻米仍維持高自給率，其餘作物，包括小麥、玉米、高粱等，幾乎全仰賴國外進口。(詳表 7、表 8)

表 7、穀類之糧食自給率-以熱量計算

單位：%

年度	產品別					合計
	米	小麥	玉米	高粱	其他	
92	100.7	0.0	2.2	20.1	0.8	27.1
93	88.1	0.0	2.0	19.8	0.4	23.5
94	89.3	0.0	1.8	9.9	0.4	22.9
95	95.9	0.0	1.6	7.6	0.4	24.9
96	84.2	0.0	1.6	6.7	0.4	21.6

97	89.5	0.0	1.7	2.8	0.4	23.9
98	98.9	0.0	2.0	1.0	0.4	25.9
99	91.9	0.0	1.6	0.7	0.4	23.2
100	108.2	0.0	1.8	0.1	0.3	26.8
101	106.9	0.0	1.5	0.1	0.4	27.1

資料來源：101年糧食供需年報

表 8、穀類供應進口比率

單位：%

年度	產品別					
	米	小麥	玉米	高粱	其他	合計
92	13.1	103.6	102.0	79.9	107.7	87.0
93	15.1	88.6	100.9	80.2	106.9	84.1
94	6.0	103.3	103.9	90.1	106.8	86.6
95	9.3	96.2	101.3	92.4	106.8	84.0
96	11.2	102.7	92.1	93.3	107.6	79.2
97	8.9	104.0	95.2	97.2	107.7	80.5
98	8.0	106.5	101.7	99.0	107.1	86.2
99	14.3	102.2	111.6	99.3	110.1	93.2
100	10.0	105.3	96.0	99.9	113.3	83.0
101	11.3	104.3	100.5	99.9	118.2	85.1

資料來源：101年糧食供需年報

(六)從農業產值來看，101年農業總產值成長為4,779.13億元，其中農產總值為2,229.09億元，占農業總產值比例約46.64%（如表9）。

表 9、農業生產結構一覽表

單位：億元，%

年度	農業總產值 (含農林漁牧)	農產總值	農產總值占農業 總產值之比例
92	3,578.85	1,472.75	41.15
93	3,867.60	1,623.01	41.96
94	3,827.26	1,626.31	42.49
95	3,769.94	1,726.92	45.81
96	3,891.29	1,683.68	43.27
97	4,175.01	1,791.08	42.90
98	4,071.69	1,788.17	43.92
99	4,269.13	1,887.97	44.22
100	4,758.97	2,100.12	44.13
101	4,779.13	2,229.09	46.64

資料來源：101 年農業統計年報

五、休耕措施執行情形：

(一)近 10 年休耕面積，自 92 年約 19.61 萬公頃，其後逐年遞增，最高達 22.07 萬公頃，之後逐年下降，至 101 年休耕面積約 18.74 萬公頃。依 101 年農業統計年報，該年度國內耕地面積約 80.29 萬公頃，以 1 年種植 2 個期作計算，期作面積為 160.58 萬公頃，101 年休耕期作面積占全臺耕地期作面積約 11.67%。

(二)請領休耕補助之戶長人數，於 101 年已超過 11 萬人數。(表 10)

表 10、近 10 年休耕面積及休耕補助請領人數統計表

年度	休耕面積 (公頃)			申報戶長數 (人)		
	一期	二期	合計	一期	二期	合計
92	76,559	119,528	196,087	25,409	67,710	93,119

93	105,233	134,635	239,868	10,886	48,012	58,898
94	91,901	123,801	215,702	4,482	41,339	45,821
95	95,005	125,717	220,722	3,876	42,257	46,133
96	95,239	122,256	217,495	17,159	57,722	74,881
97	97,603	118,853	216,456	9,124	44,301	53,425
98	93,858	115,771	209,629	30,434	36,836	67,270
99	87,668	114,867	202,535	30,096	76,150	106,246
100	88,053	111,995	200,048	48,819	48,355	97,174
101	81,786	105,585	187,371	33,824	77,724	111,548

資料來源：農委會

(三)農委會於 101 年研擬「調整耕作制度活化農地計畫」階段，曾以 100 年連續休耕農地為基礎資料，進行評估分析，以該資料為例，100 年申報連續休耕農地面積最高為 31.52 公頃，其次則為 17.13、15.57 公頃，前 10 名合計申報面積為 138.17 公頃（如表 11），若以每年 2 期作，每期作每公頃休耕補助 4.5 萬元計算，則其每年合計請領休耕補助約 1,243.53 萬元。又 100 年兩期連續休耕農地總面積 4.8 萬公頃中，約 2.2 萬公頃為特定農業區農牧用地屬優良農地性質。

表 11、100 年申報休耕面積最高之前 10 位資料一覽表

序號	面積（公頃）	土地坐落	使用分區
1	31.52	臺東縣長濱鄉	非都市土地農牧用地
2	17.13	臺南市後壁區	非都市土地農牧用地
3	15.57	屏東縣恆春鎮	非都市土地農牧用地
4	12.88	臺南市白河區	非都市土地農牧用地
5	11.62	臺東縣延平鄉	非都市土地農牧用地
6	10.70	桃園縣觀音鄉	非都市土地農牧用地
7	10.33	桃園縣觀音鄉	非都市土地農牧用地

8	9.70	高雄市阿蓮區	非都市土地農牧用地
9	9.49	臺東縣長濱鄉	非都市土地農牧用地
10	9.23	臺南市下營區	非都市土地農牧用地
合計	138.17		

資料來源：農委會

(四)農民辦理休耕之主因：

- 1、人口高齡化及從農意願減低：從農人口高齡，家庭缺乏勞力，導致無力耕作；或因繼承、土地所有權人不在地等因素，而無意願耕作。
- 2、產銷不敷成本、休耕給付相對穩定：國內生產成本高且受災害影響等不確定因素，造成休耕給付相對較為穩定，農民轉而辦理休耕。
- 3、缺水停灌：部分地區缺水停灌導致休耕。

(五)穩定產銷之措施：

- 1、推動活化農地計畫，選擇進口替代作物，如硬質玉米、小麥、大豆等作為鼓勵休耕農地復耕種植之作物，主要基於該等作物均已開放進口，且進口量大、國內自產率低，且進口關稅低等因素。農民復耕種植進口替代作物，除給予轉（契）作補貼外，並訂定契作作業規範，鼓勵農商契作生產，確保產銷無虞。另輔導以小地主大佃農擴大生產規模，及利用機械採收，降低生產成本，增加農民收益，提昇農民種植意願。
- 2、為輔導復耕種植作物，由各區農業試驗改良場成立「休耕地復耕技術服務團」，協助農民轉作各項進口替代、外銷潛力及地區特產作物，特別針對種子選定、病蟲害防治、及生產管理等技術問題提供諮詢及服務。

- 3、針對重點推廣作物輔導成立代耕中心，補助所需機械及加工設備，提供復耕代耕隊、農業資材業者、各類作物契作業者名單等相關資訊，提供農民更便利之復耕資訊。
 - 4、建立產銷預警及調節，穩定農業產銷，透過年度生產目標之訂定、田間生產調查統計、生產及市場價格之監測與預警、產品行銷規劃、產銷調節措施、輔導農民從事高品質及具競爭力農產品之生產等方式，穩定產銷。
- (六)依據 101 年農業統計要覽，臺灣地區 100 年之農戶數超過 77 萬戶，平均每戶耕作面積約 1.04 公頃（表 12）。其中有耕地者，擁有耕地面積面積不足 1 公頃之戶數比例高達 78.01%（表 13）。

表 12、近 10 年農戶數及其平均耕地面積統計表

單位：公頃、戶數

年別	耕地面積	農戶數	平均耕作面積
91 年	847,334	748,317	1.13
92 年	844,097	755,454	1.12
93 年	835,507	759,716	1.10
94 年	833,176	767,316	1.09
95 年	829,527	756,366	1.10
96 年	825,947	751,338	1.10
97 年	822,364	748,276	1.10
98 年	815,462	744,147	1.10
99 年	813,126	776,724	1.05
100 年	808,294	777,473	1.04

資料來源：農委會

表 13、農戶數與耕地規模統計表

耕地規模別 (公頃)	98 年底		99 年底		100 年底	
	戶數	%	戶數	%	戶數	%
總計	744,147		776,724		777,473	
有耕地者	740,216	100.00	771,331	100.00	772,074	100.00

未滿 0.1	21,053	2.84	15,994	2.07	23,556	3.05
0.1—0.5	358,438	48.42	407,735	52.86	401,531	52.01
0.5—1.0	182,924	24.71	198,570	25.74	177,189	22.95
1.0—2.0	117,884	15.93	105,721	13.71	113,336	14.68
2.0—3.0	32,849	4.44	25,173	3.26	30,139	3.90
3.0—5.0	18,511	2.50	12,597	1.63	17,291	2.24
5.0—10.0	6,885	0.93	4,330	0.56	6,330	0.82
10.0 以上	1,672	0.23	1,211	0.16	2,702	0.35
無耕地者	3,931		5,393		5,399	

資料來源：101 年農業統計要覽

六、休耕措施與給付標準—以 102 年調整耕作制度活化農地計畫為例：

(一)調整農田輔導耕作給付方式

- 1、將休耕給付經費轉為轉（契）作補貼：農田每年可休耕一期，另一期作補貼種植轉（契）作物，鼓勵連續休耕農地主自行復耕一期作，或租給他人耕作。
- 2、102 年及 103 年兩年為緩衝期間，連休農地申辦出租尚未租出者，應復耕期作可辦理農田翻耕，每公頃給付 2 萬元。
- 3、特定作為生態維護田區（如水梯田）或特殊耕作困難地區（以經濟部公告嚴重地層下陷地區內，97 至 100 年四年連續休耕，且 100 年兩個期作中有一個期作辦理翻耕之農地為審認區位；或其他有特殊因素確無法恢復種植作物地區，經直轄市、縣市政府組成專案小組勘查確認，並報請中央核定之田區），每年得給付兩個期作，每期作每公頃 3.4 萬元，不需翻耕，未來依土地狀況規劃供其他用途。
- 4、休耕給付標準：種植綠肥 4.5 萬元/公頃，翻耕 3.4 萬元/公頃。

5、102 年休耕給付標準整理如表 14。

表 14、102 年休耕給付標準

單位：元/公頃/期作

辦理項目	給付（獎勵）金額	備註
綠肥作物給付	45,000	含綠肥種子費、翻耕整地費、田間管理及至少 1 次蟲害防治費用等。每年限 1 個期作。
景觀作物給付（註 1）	45,000	需經直轄市、縣市政府規劃之專區，種子由政府提供（中央及地方各負擔 1/2）。每年限 1 個期作。
生產環境維護給付	34,000	（一）包括翻耕及蓄水或由直轄市、縣市政府依「生產環境維護措施辦理原則」，因地制宜規劃之項目。 （二）102 年及 103 年兩年為緩衝期間，申辦出租倘未能出租者，擬復耕期作可辦理農田翻耕，每公頃給付 2 萬元。
特殊耕作困難地區給付（註 2）	34,000	每年得給付兩個期作，每期作每公頃 3.4 萬元（每年 6.8 萬元），不需翻耕，依土地狀況規劃作其他用途。

註：

1. 直轄市、縣市政府倘為地區產業發展需要，需於同一田區輔導種植兩個期作景觀作物，第 2 個期作得報請列入地區特產。
2. 特殊耕作困難地區審認：有特殊因素確無法恢復種植作物地區，經直轄市、縣市政府組成專案小組勘查確認，確無合適之轉（契）作補貼作物可供種植，並報請中央核定之田區。

（二）推廣種植轉（契）作作物

1、轉（契）作作物項目及補貼標準，如表 15。

表 15、102 年轉（契）作補貼標準

單位：元/公頃/期作

轉（契）作作物項目		補貼金額	
		一般農友	大佃農
契作進口替代	硬質玉米、大豆（含黑豆、非基改）	45,000	55,000
	牧草、青割玉米	35,000	45,000

	短期經濟林（6年）	45,000	55,000
	原料甘蔗	30,000	40,000
	小麥、釀酒高粱、飼料甘藷（試辦）	24,000	34,000
契作外銷潛力	毛豆	35,000	45,000
	胡蘿蔔、結球萵苣等作物	24,000	34,000
地區特產	地區特產作物	24,000	34,000
有機作物		15,000(另加)	15,000(另加)
		-	20,000

註：

1. 契作進口替代作物：依契作硬質玉米、大豆（黑豆）、牧草及青割玉米、小麥、釀酒高粱及飼料甘藷等「獎勵契作作業規範」辦理。
2. 契作外銷潛力作物：依「契作外銷蔬菜（毛豆、結球萵苣、胡蘿蔔）作業規範」辦理。
3. 地區特產作物為直轄市、縣市政府依適地適種及產銷無虞之原則選定送核定之作物。
4. 有機作物：依「獎勵種植有機作物作業規範」辦理，以符合轉型期條件之申請日起3年為限，需按有機驗證期申請驗證、取得有機轉型期驗證、有機驗證等，憑證申請補貼，以促進有機農業發展。
5. 大佃農承租地種植水稻補貼每期作每公頃2萬元，不得繳交公糧，惟發生天然災害時得依規定繳交災害穀。

2、地區特產：

- (1) 由地方政府選定推廣作物，中央補貼2萬，餘由地方配合，發生產銷失衡時，地方負擔30%產銷處理費用，建立由中央與地方共同輔導機制，自103年起按規定實施。
- (2) 102年地方政府因預算編列不及，每公頃2.4萬元由中央補貼；惟倘所選定地區特產作物發生產銷失衡，地方政府應負擔30%產銷調節經費。

3、轉（契）作作物種類得檢討增減。

4、每一田區每年申請稻穀保價收購、轉（契）作、休耕（限一次）補貼等措施，以兩次為限。

（三）至於先前之稻田轉作、水旱田利用調整計畫、稻田多元化利用計畫其獎勵及給付標準，整理如附錄 2、3。

（四）配套措施：

1、輪作獎勵：

90 年依作物種類區分為停止輪作獎勵（如果樹類等）、限制輪作獎勵（包括蔬菜及落花生，以基期年輪作有案者為限）及得列入輪作獎勵作物三類。獎勵基準為每期作每公頃 2.2 萬元，符合集團輪作之認定基準者為 2.6 萬元。為提高休耕農田利用率，鼓勵輪作產銷無虞作物，自 98 年起提高為每期作每公頃 2.4 萬元，並為獎勵基準之公平及一致性，取消集團輪作獎勵。100 年起放寬輪作作物，提高農民活化農地誘因及發展具地區性特色農產品。

2、休耕給付：

（1）翻耕、蓄水等各項因地置宜生產環境維護措施 3.4 萬元。翻耕項目：指使用農機具翻轉底土，耕鬆土壤並將雜草或殘莖埋入，避免農田雜草叢生或荒廢，並可改進其通氣性及透水性，農田維持可耕狀態；或申辦種植綠肥，經實地勘查綠肥作物成活率未達 50% 者，得依勘查認定結果核予生產環境維護給付。蓄水項目：直轄市、縣（市）政府以鄉鎮市區為單位規劃辦理，農田於休耕期間內維持蓄水狀態並做好田間管理措施，避免雜草叢生或衍生螺貝類危害，且蓄水期間依規

定不得再種植其他作物及從事經濟活動或事業之生產，以維護農田生態環境，提高蓄水減洪之功能。

- (2) 種植綠肥者自 93 年第一期作起由 4.1 萬元提高為 4.5 萬元，給付內容包括綠肥種子費、翻耕費及至少一次之蟲害防治費用。休耕期間種植綠肥作物，其成活率應佔該休耕田區 50% 以上，且應做好田間管理工作及適期翻理。為避免於調整保價作物過程中衍生其他作物之產銷問題，對於申報休耕農田，規定於休耕期間，除綠肥外，不得種植其他作物。

3、景觀作物給付：

自 91 年起推廣種植景觀作物，對於直轄市、縣（市）政府配合地區性產業活動，規劃於休耕田種植景觀作物，增加農田生活及生態效益者，給付每期作每公頃 4.5 萬元。

4、生質能源作物給付：

配合發展能源政策，95 年起輔導農田種植能源作物者給予環境給付每公頃 4.5 萬元，另對於油料用種子收量達基準量者給予資材及作業費每公頃 1.5 萬元。自 97 年起，經濟部不再補助生質能源廠購買國產生質料源之價差補貼，改以開放料源自由進口，基於國家能源政策係以開放自由市場為目標，農委會同步取消資材與作業費。嗣依據 97 年 5 月 22 日行政院第 3093 次會議決議，為確保國內糧食安全及糧價穩定，休耕農地應恢復糧食生產，並避免與糧爭地，自 97 年第 2 期起，停止於休耕農地推廣種植能源作物。

(五) 執行情形及成果：

- 1、維持國內稻米供需均衡：稻作面積由 90 年期之 33.2 萬公頃，至 100 年期已降為 25.4 萬公頃，生產糙米 1,347,767 公噸，達維持國內稻米供需均衡之政策目標。
- 2、穩定市場糧價：基於輔導稻米產業結構調整已發揮預期成效，100 年每公斤粳穀價格全年平均為 21.66 元，較加入 WTO 前 3 年平均價格 18.68 元為高，有效穩定市場糧價。
- 3、確保農民收益：稻作農家賺款由入會前 5 年（86 年至 90 年）第 1 期作平均 52,694 元提高至近 5 年（96 年至 100 年）平均 69,853 元；發放輪作休耕獎勵金由 90 年之 65.46 億元增加至 100 年 111 億元，有效確保種稻及輪作休耕農戶收益。
- 4、推動景觀及生質能源作物等措施：休耕田區種植景觀作物之面積，由 91 年之 205 公頃增加至 100 年之 3,400 公頃；95 年起輔導契作生質能源作物 1,721 公頃，至 96 年為 2,343 公頃，97 年第 1 期作 163 公頃，並自第 2 期作停止推動於耕地種植能源作物，以確保國內糧食安全及糧價穩定。
- 5、自 86 年推動「水旱田利用調整計畫」以來，每年耕地、轉作休耕面積及休耕給付支出情形，整理如表 16。

表 16、86 年至 102 年耕地、轉作休耕面積及休耕給付支出情形

單位：期作面積、公頃、億元、%

年度	耕地面積	稻作面積	轉(契)作面積	轉作面積占耕地面積之比率	休耕面積	休耕面積占耕地面積之比率	轉(契)作獎勵	休耕給付
86	1,729,634	364,278	80,714	4.67%	63,584	3.68%	18.53	19.04

年度	耕地面積	稻作面積	轉(契)作面積	轉作面積占耕地面積之比率	休耕面積	休耕面積占耕地面積之比率	轉(契)作獎勵	休耕給付
87	1,717,512	358,045	58,904	3.43%	83,563	4.87%	13.28	28.32
88	1,710,146	353,122	54,477	3.19%	110,250	6.45%	12.32	42.98
89	1,702,990	339,949	52,479	3.08%	129,509	7.60%	11.85	51.13
90	1,697,486	332,183	52,465	3.09%	136,456	8.04%	11.86	54.5
91	1,694,668	307,037	53,930	3.18%	167,204	9.87%	12.24	68.9
92	1,688,194	272,128	47,714	2.83%	196,087	11.62%	10.83	80.6
93	1,671,014	237,351	41,529	2.49%	239,868	14.35%	9.39	105.9
94	1,666,352	269,120	42,516	2.55%	215,702	12.94%	9.61	95.7
95	1,659,054	263,194	44,171	2.66%	220,722	13.30%	10.48	97.9
96	1,651,894	260,159	44,391	2.69%	217,495	13.17%	11.30	96.7
97	1,644,728	252,321	48,286	2.94%	216,456	13.16%	12.79	96.4
98	1,630,924	255,415	49,481	3.03%	209,629	12.85%	14.00	93.0
99	1,626,252	243,881	54,425	3.35%	202,535	12.45%	15.89	89.48
100	1,616,588	254,292	71,995	4.45%	200,458	12.40%	21.20	88.26
101	1,605,752	260,788	82,333	5.13%	187,371	11.67%	22.59	82.63
102	—	269,291	125,173	--	112,423	--	37.34	49.59

註1：轉作面積包括，連續休耕農地租賃、造林、契作、輪作、景觀作物、能源作物等面積；休耕面積包括，種植綠肥、翻耕等面積；耕地面積係以當年度耕地土地面積乘以每年兩個期作計算。

註2：99年休耕面積增加係因1期作苗嘉南地區缺水停灌致稻田休耕約1.4萬公頃。

註3：102年第1期作，加計第2期作申報結果，推估全年執行情形。

資料來源：農委會

七、主管機關受理休耕補助之許可條件與審核機制。

(一)休耕給付條件，以83至92年為基期年，在基期年中任何1年當期作種稻、或種植保價收購雜糧、或契約蔗作、或於83至85年參加「稻米生產及稻田轉作計畫」有案之農田為辦理對象。

(二)農民領取休耕直接給付，係基於實質上之認定，以符合休耕認定基準之相關規定為要件，程序如下：

- 1、申報：由土地所有權人或由取得農田合法經營權之現耕人，於當期作公告申報休耕期間提出申請，且農地於規定之休耕期間確能耕作而配合政策不生產水稻等保價作物，並依規定辦理休耕措施，包括種植綠肥、景觀作物或辦理生產環境維護措施執行，如翻耕、蓄水或紅火蟻防治等
- 2、受理：由鄉（鎮、市、區）執行小組負責受理農民申報休耕，並依據建立之農戶資料檔詳加審核轄內各農戶申報休耕農地面積及基期年認定資料，凡不符合基期年認定基準之申報面積，應予刪除，並即通知農戶。

(三)對於農民申報休耕，農田種植綠肥作物或辦理翻耕等生產環境維護措施，定有種植綠肥作物或生產環境維護措施等相關作業規範，規定休耕期間不得再種植綠肥以外之作物及從事經濟活動或事業之生產，倘經鄉（鎮、市、區）公所實地勘查或抽查有違規種植時，均認定為申報不符，該筆申報面積當期作不給予休耕給付，並停止次年同一期作申辦各項保價收購及轉作、休耕之資格。

八、主管機關查核作業執行方式：

(一)各層級組成及應辦理事項：

- 1、鄉（鎮、市、區）執行小組：由鄉鎮市區公所及農會組成，辦理轉（契）作、休耕及「小地主大佃農」農地租賃措施之勘查。針對合格田區辦理抽查工作，重點鄉鎮至少抽查 30%面積，其他鄉鎮抽查 3%面積為原則。如遇有地方

檢舉或反映搶種情況嚴重者，則可酌情提高抽查比例；對於抽查田區對象，由鄉（鎮、市、區）執行小組會同政風單位以系統（農糧管理資訊系統）隨機抽出，實地勘查工作由鄉（鎮、市、區）公所負責並作成勘查清冊。

- 2、縣市推動小組：由縣市政府邀集農糧署當地分署(辦事處)及農委會當地農業試驗改良場(所)組成辦理。督導考核轄內鄉（鎮、市、區）執行小組辦理該計畫申報作業，並查核各執行小組執行情形、審核各執行小組所報之轉作獎勵、休耕直接給付清冊。
- 3、中央審查小組：查核縣市推動小組及鄉（鎮、市、區）執行小組所辦理勘（抽）查鄉鎮及辦理複查作業；並召開檢討會議，加強督導追蹤管理。

(二)實施方法：

1、鄉鎮執行小組：

(1)轉(契)作及休耕勘查：由鄉鎮市區公所辦理休耕田區空閒情形及轉(契)作種植情形。

<1>休耕田區空閒情形：土地所在地公所於第1期作休耕田區於休耕期開始三週內完成全面初勘，確認田區無種植綠肥或景觀作物以外作物，第2期作休耕田區於休耕期結束前三週勘查田區，以確認農田已完成翻耕且無搶種綠肥或景觀作物以外作物。另休耕田區面積較大之公所，倘無法於規定期間完成勘查，請將預定完成期間函報當地分署備查。

<2>轉(契)作情形：土地所在地公所於轉(契)作期間內，依申報項目勘查轉(契)作作

物種植情形，並確認田區無種植本計畫核定之轉（契）作以外之作物。

<3>休耕情形：於休耕期間內勘查，綠肥、景觀成活率達 50%，及辦理翻耕及田間管理。

(2)契作硬質玉米另依「契作硬質玉米作業規範」辦理。

(3)稻作：依「收購公糧稻穀作業要點」辦理。

(4)基期年農地：土地所在地農會於轉（契）作或休耕期間內，依大佃農申請種植作物項目辦理現地勘查。

(5)非基期年農地：土地所在地農會應自契約起始日作物種植期間，每半年辦理現場勘查一次，確保農地從事農業使用。

2、縣市推動小組：

(1)查核對象：

<1>轉（契）作、休耕相關措施：各鄉鎮市區公所。

<2>農地租賃措施：各鄉鎮市區農會及公所。

(2)查核事項：

<1>申報資料及農地基期年審核情形。

<2>現地勘查農地申報措施與執行情形。

<3>業務電腦化作業情形。

(3)查核方式：

<1>轉（契）作、休耕相關措施：以隨機方式抽選，每期作抽選縣內四分之一鄉鎮數，並以農糧資訊網路系統抽選鄉鎮申請戶數總數 1%及每鄉鎮不低於 2 戶之原則，最高抽查 30 戶，每戶申報資料需逐筆審查，現地會勘至少一筆。

〈2〉農地租賃措施：以隨機方式抽選，每期作抽選轄內四分之一鄉鎮數，每鄉鎮之抽選比率以該鄉鎮總大佃農人數 10%及每鄉鎮不低於 2 人之原則，並抽選每宗大佃農所承租地主人數之 10%及不低於 2 人之原則，所選取之地主土地，現地會勘至少一筆。

〈3〉農糧署各區分署及農委會各區農業改場至少應有一單位出席。如遇有地方檢舉、反映蟲害或搶種情況嚴重者，則可酌情提高抽查比例。

(4) 查核時機：於各直轄市、縣市政府核定之第 1、2 期作轉（契）作期及休耕期間。

3、中央策劃小組：農糧署針對重點鄉鎮市區公所已完成勘查之休耕田區，委外進行抽查。

(三) 勘（抽）查結果處理情形：

1、遇有下列情形，可由基層逕依實地勘查結果，逕為核定，惟必須通知農民核定情形：

(1) 農民申請種植綠肥、景觀作物，經實地勘查其成活率未達 50% 或僅辦理翻耕生產環境維護措施，可逕依實情核定給予翻耕直接給付。

(2) 農民申請種植綠肥作物種類與實地勘查之種類不同，惟屬計畫規定之綠肥作物者（如綠肥大豆改種田菁），可逕依實情核定。

(3) 農民申請種植地區特產作物種類與實地勘查之種類不同，惟屬計畫核定之該縣市核定之地區特產者，可逕依實情核定。

2、申報不符：農田經勘查或抽查，有下列情形以「申報不符」處理，當期作不核予轉（契）作

或休耕補貼，並取消次年同一期作申報轉（契）作、休耕及保價收購等措施之資格。

- (1) 農戶申報之契作進口替代或外銷潛力作物，未依所申報作物種植。
- (2) 申報「地區特產」作物，種植非該縣市核定之「地區特產」作物。
- (3) 農戶於轉（契）作期間種植本計畫核定之轉（契）作以外之作物（如水稻、大宗蔬菜）。
- (4) 申報休耕措施，於休耕期間種植綠肥、景觀作物以外作物。
- (5) 農民申辦時未檢附正確之申請文件。
- (6) 未依實際情形扣除建物或變更使用部分面積。

3、勘查不合格：農田經勘查或抽查，其未有申報不符事項，僅未依申報項目種植綠肥、景觀、轉（契）作作物或辦理翻耕等措施；或種植各項作物須達到各項作物契作作業規範明定之標準，如「地區特產勘查認定原則」須以經濟生產為原則，田間應管理良好，成活率應佔該田區 80%以上，且無間作其他作物，倘未達各項作物明定之標準，則視為勘查不合格，當期作不核予轉（契）作或休耕補貼。

4、農田申報休耕或種植綠肥作物應做好田間管理工作，如農戶未依規定落實田間病蟲害管理並善盡田間管理之責，除當期作視同不合格，不核予給付外，並取消次年申報休耕措施之資格。

(四) 查核督導：

1、中央策劃小組：

- (1) 每年抽選重點鄉鎮委外進行現地查核，不合格案件經直轄市、縣市政府組成複查小組確

認，不合格率達 10% 以上者，該鄉鎮市區公所應重勘並自次期起列入縣市推動小組加強查核對象，至不合格率改善為止。

(2) 每年應就縣市推動小組查核情形召開會議檢討。

2、縣市推動小組：

(1) 縣市推動小組抽查公所勘查結果，該鄉鎮不合格比率超過 10% 時，退回該鄉鎮重勘，並列為重點鄉鎮加強查核。

(2) 縣市推動小組查核農會勘查結果，如發現農會有勘查不實情形，除追繳農會已領取該筆土地之勘查補助費用（未領取者停止發放），並將該地區列為加強查核之重點鄉鎮。

(3) 經查核有缺失者，應行文鄉（鎮、市、區）公所注意改進，並列入追蹤管理。

(五) 資料彙報：

1、各直轄市、縣市政府應於當期作休耕屆期前一週內辦妥轄內查核工作，填造查核紀錄表留存，並將查核結果彙整填列查核情形表，於休耕屆期後一週內函報當地分署並副知農糧署。

2、農糧署各區分署：對於所轄各縣市推行小組未於期限內辦理查核或未將查核結果函報者，應督促其辦理。並針對轄內各縣市查核不合格部分，加強督導確實依規定辦理，並列入檢討及追蹤管理後，函復農糧署辦理情形。

九、小地主大佃農政策執行情形：

(一) 緣起：由於臺灣地狹人稠，屬於小農或家庭農場經營型態，在面臨經貿全球化、自由化之衝擊下，農業競爭力明顯不足，並呈現不足中過剩之現象。而農民高齡化問題嚴重，農村勞力老化迅速，

年輕後繼經營者難尋，且農戶平均規模狹小，農地坵塊細分零散，經營缺乏效率。為紓解臺灣農業所面臨小農、老農、農地休耕閒置及農業競爭力不足等問題，政府自 98 年 5 月起推動「小地主大佃農」政策，鼓勵無力耕種之老農或無意耕作之農民，將自有土地長期出租給有意願擴大農場經營規模之農業經營者，並獎勵年輕專業農民或農民團體承租農地種植具進口替代或出口擴張之農作物，以落實「擴大經營規模、調整農業結構年輕化」等政策推動目標。

(二)政策內容及措施(以 102 年調整耕作制度活化農地計畫為例)：

1、小地主部分：

(1)身分：持有農地之所有權人，且為自然人。

(2)出租農地種類：

<1>一般農地：非都市土地耕地範圍及都市計畫農業區範圍，且合法使用者。(河川區等其他分區之農牧用地，考量地方農業發展特性，經縣市政府專案審查通過者，得納入政策輔導範圍。)

<2>連續休耕農地：原設定 95 或 96 年連續休耕農地給予租賃獎勵，目前放寬至 83 至 92 年基期年有案者，皆可參加，以利大佃農集中擴大規模經營。

(3)地主輔導措施：

<1>租金：由租賃雙方議定。

<2>離農獎勵：

- 條件：符合農保年資滿 5 年且年滿 65 歲之農民，將農地出租給大佃農。

- 獎勵額度：每個月每公頃可領取離農獎勵

2,000 元，每期作 1.2 萬元（6 個月），最高上限 3 公頃，即每年 7.2 萬元。

<3>自 102 年起配合實施。

2、大佃農部分：

(1)身分條件：指符合政府政策輔導資格條件且承租農地擴大經營規模之自然人或農民組織，包括專業農民、組織型大佃農、產銷班、農會、合作社或農企業公司等。各類大佃農應符合身分條件如表 17、經營規模類別如表 18：

表 17、大佃農身分條件一覽表

類型	承租人（大佃農）身分條件
專業農民	<p>年齡在 18 歲以上 55 歲以下且符合下列條件之一者：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 農業學校或農業有關科系畢業者。 2. 實際從事農業生產滿二年以上者，或依「產銷班設立及輔導辦法」參加產銷班達二年以上之班員。 3. 依「農場登記規則」登記有案的農場主。 4. 參加園丁或漂鳥計畫學員，且受訓時數累計達 40 小時及農場見習滿 1 年以上者。 5. 最近 5 年參加由政府機關、學術機構或農、漁會舉辦之農業專業教育訓練累積達 150 小時以上者。 6. 從事有機農業者，需符合下列條件之一： <ol style="list-style-type: none"> (1) 目前或曾從事有機作物栽培者，經農委會認證之驗證機構核發之相關證明書件（包括有機農產品驗證證書、有機轉型期驗證證書、申請有機含有機轉型期驗證之合約書或證明文件）。 (2) 最近 5 年參加政府機關、學術機構或大專院校舉辦之有機栽培教育訓練累計達 80 小時以上者。
組織型	產銷班
	依「農業產銷班設立暨輔導辦法」設

		立之產銷班
	合作社(場)	依「合作社法」設立之農業合作社(場)
	農會	依「農會法」設立之農民團體
	農企業	合法登記之農企業公司

資料來源：農委會簡報資料

表 18、大佃農經營規模類別表

大佃農		專業農民	組織型
			產銷班、合作社(場)、農會、農企業
作物別及規模			
基本門檻		從事農業經營之自然人，於同一鄉鎮或毗鄰鄉鎮，既有從事農業經營之農地(含自有及既有承租之農地)面積達 0.5 公頃以上者。從事設施經營不再放寬。	登記有案之產銷班、合法登記之合作社(場)、農會或農企業法人，於同一鄉鎮或毗鄰鄉鎮既有從事農業經營之農地(含自有及既有承租之農地)面積，露天經營達 10 公頃以上或從事設施經營達 5 公頃以上者。
經營規模(最低限度) (公頃)	1. 水稻	5	30
	2. 飼料及芻料作物	5	20
	3. 果樹、4. 雜糧、5. 蔬菜、6. 花卉、7. 特作、8. 有機作物	2	15
	9. 短期經濟林(6年)	5	15

資料來源：農委會簡報資料

(2) 經營條件：

- <1> 以輔導大佃農從事擴大農地規模、經營企業化及提高競爭力之農糧、畜牧或農牧綜合經營為主。

<2>大佃農應優先考慮種植進口替代或出口擴張等無產銷之虞之農作物。

<3>大佃農承租耕地不得申請休耕補助或平地造林。

(三)大佃農輔導措施：

- 1、放寬租賃範圍：原設定 95 或 96 年連續休耕農地給予租賃獎勵，目前放寬至 83 至 92 年基期年有案者，皆可參加，以利大佃農集中擴大規模經營。
- 2、租用農地改善補貼：承租 100 年連續休耕地給予補貼每公頃 1 萬元，每筆土地補貼 1 次。
- 3、大佃農轉（契）作補貼：獎勵種植土地利用型之進口替代、外銷潛力、地區特產及有機栽培等作物，依種植作物給予 1.5~5.5 萬元之補貼。（如表 19）

表 19、轉（契）作租賃補貼一覽表

作物項目		新計畫政府給付標準
水稻		20,000 元(不予保價收購)
契作進口替代及外銷潛力	硬質玉米、大豆(非基改)	55,000 元
	牧草或青割玉米	45,000 元
	毛豆等作物	45,000 元
	短期經濟林(6 年)	40,000 元+15,000 元
	小麥、釀酒高粱、飼料甘藷	34,000 元
地區特產(縣市政府正面表列)		30,000 元+縣市政府配合款
有機作物		15,000 元 ^註 +大佃農種植作物之轉(契)作補貼
註：有機作物以有機驗證初期（前 3 年）為限，需按有機驗證期程申請驗證、取得有機轉型期驗證、有機驗證等，憑證申請補貼，以促進有機農業發展。		

資料來源：農委會

- 4、租賃獎勵：每期作每公頃 1 萬元。
- 5、有機作物：有機驗證初期（前 3 年）另給付每期作每公頃 1.5 萬元，加強輔導。
- 6、企業化經營設備補助：補助大佃農購置生產設備，組織型補助比例以 1/2 為上限；專業農民補助比例不超過 1/3，但承租農地後經營規模達組織型者，得比照組織型提高至 1/2。協助大佃農採行機械化生產，降低人力成本及提升經營效率減少天然災害及天候不佳之損失。
- 7、大佃農優惠貸款：提供農地租金無息貸款及經營資金低利貸款（1%）之優惠措施，專業農民最高可貸款 1,000 萬元、組織型大佃農最高可貸款 5,000 萬元，最長 20 年。
- 8、天然災害專案救助：除農企業外，專業農民、產銷班、農會及合作社場遭遇天然災害時，其受災補助基準，參照「農業天然災害救助辦法」辦理。
- 9、調整種水稻輔導方式：
 - (1) 現有大佃農 8 成復耕農地種植水稻，其中 7 成繳交公糧，增加稻米產量及政府收購公糧財政支出。
 - (2) 現已簽約之大佃農，在合約期間依現行方式，補貼每公頃 4 萬元並可繳交公糧。
 - (3) 續約輔導措施：舊約及續約合計 6 年期間，在此期間得維持原經營規模，並由大佃農就下列擇一辦理：
 - <1> 補貼每公頃 4 萬元，大佃農不得繳交公糧。
 - <2> 補貼每公頃 2 萬元，大佃農仍得繳交公糧。
 - (4) 101 年 7 月 5 日以後簽訂新約種植水稻者，每期作每公頃補貼大佃農 2 萬元，且不得繳

交公糧。

- 10、培育新生代大佃農經營人才：結合農民學院青年農民培訓計畫，協助新農民接受專業訓練、農場實習及企業化經營之個案輔導，成為未來農業核心支柱。

(四)其他配套措施：

- 1、整合農地租賃作業，由各鄉鎮農會辦理之「農地銀行」作為「小地主大佃農」之農地租賃平台。
- 2、輔導農民與業者契作生產，穩定產銷及農民收益。
- 3、專案補助硬質玉米聯合收穫機、大豆採收機及採後處理設備(包括選別機及乾燥機)。
- 4、培育新生代大佃農經營人才，結合「農民學院青年農民培訓計畫」，協助新農民接受專業訓練及農場實習。
- 5、結合農業水資源規劃適栽作物推廣區，推廣雜糧旱作物為主，並配合推廣節水灌溉。
- 6、協助加入農保，自有或承租一定面積之農地，並實際從事農業生產工作，可依農保條例規定向當地農會申請加入農保。
- 7、鼓勵大佃農種植進口替代、具外銷潛力、地區特產及有機等作物，並成立各項作物專責輔導單位(表 20)。

表 20、各項作物專責輔導單位一覽表

作物項目	技術單位
硬質玉米	臺南區農業改良場
大豆(黑豆)	臺南區農業改良場
毛豆	高雄區農業改良場
小麥	臺中區農業改良場

飼料甘藷	農業試驗所嘉義分所
牧草	畜產試驗所
青割玉米	畜產試驗所
短期經濟林	林試所（紙漿類）
	林務局（菇蕈類）
原料甘蔗	臺糖公司

資料來源：農委會簡報資料

(五)推動小地主大佃農政策示意圖如圖 2。



圖 2、推動小地主大佃農政策示意圖

資料來源：農委會網站

(六)領取小地主大佃農補助者，經勘查合格始予補助，相關作業如下：

- 1、承租基期年農地應依大佃農資格申請表落實種植作物，並由土地所在地農會於種植期間辦理現地勘查。另直轄市或縣（市）政府會同農糧署當地分署、當地改良場、土地所在地農會及媒合農會依查核作業規範辦理抽查。
- 2、對於以農會為大佃農承租該鄉（鎮、市、區）基期年農地案件，應由該農會另造送勘查清冊委由土地所在地公所辦理勘查，並由公所將勘查結果逕送農會辦理資料登錄，並副知分署。
- 3、勘查農會（公所）應於通知承租人時，倘為不合格案件，應註明異議提送期限。
- 4、承租人未依規定種植所申請之作物，對於該等不符合規定之地號土地，以「申報不符」處理，當期作不予轉（契）作大佃農轉（契）作補貼，並處罰次年同一期作不得領取轉（契）作大佃農轉（契）作補貼或休耕給付及保價收購。

(七)執行成果：

- 1、總經營規模：「小地主大佃農」政策自 98 年 5 月起推動，迄 102 年 7 月底止，經營規模達 12,207 公頃，輔導大佃農經營規模逐年擴增。
- 2、平均經營規模：102 年 7 月底大佃農平均經營規模 8.1 公頃，為一般農戶平均農地面積 1.04 公頃，擴大約 7 倍。
- 3、人數及年齡分析：大佃農共計 1,503 人，平均年齡約 44 歲，與一般農民平均 62 歲，約降低 16 歲。

十、日本減少廢耕地之對策：

日本隨著農民高齡化、農業從事者的減少，其

農地廢耕情況日益嚴重，至 94 年達到 38 萬公頃，占日本耕地面積 478 萬公頃之 8%，不利於糧食自給率之提升及農業多元功能之發揮。有鑒於此，日本農林水產省於 94 年 7 月成立「廢耕地對策專案小組」，希望透過各部門合作，採取具體措施，有效減少與預防日本廢耕地之產生。我國國情與日本類似，亦面臨農民年齡老化、農業後繼無人、農場經營規模小、農地休耕、廢耕等問題，因此瞭解日本廢耕地情形及所採取之因應對策，有助於我國施政參考，茲將其辦理情形整理如下⁸：

(一) 日本廢耕地情形：

近 20 年，日本廢耕地面積增加快速，自西元 1985 年至 2005 年間，增加約 3 倍，達 38 萬公頃。尤其持有土地之非農家，其廢耕地面積之增加更為快速，20 年間約增加 4 倍，達到 16 萬公頃（詳表 21）。如以農業地域類型來看，廢耕地面積比率在平地農業地域為 5.6%，但在都市地區或中、山間（即偏遠山區）農業地域都超過 12%，尤其山間農業地域更超過 14.7%（表 22）。

表 21、日本廢耕地面積之變遷-農家型態別

單位：萬公頃

年度（西元） 農家型態	1985	1990	1995	2000	2005
農家廢耕地面積	9.3	15.1	16.2	21.0	22.3
其中販賣農家	7.3	11.3	12.0	15.4	14.4
其中自給農家	1.9	3.8	4.1	5.6	7.9
持有土地之非農家廢耕地	4.2	6.6	8.3	13.3	16.2

⁸ 整理自韓寶珠、林珈芝「日本減少廢耕地對策及其對我國之啟示」『農政與農情』（97年1月，第187期）；韓寶珠、林珈芝『日本農地銀行與農地保有合理化事業考察報告』（農委會公務出國報告，96年12月）第69-75頁。

合計	13.5	21.7	24.4	34.3	38.5
----	------	------	------	------	------

表 22、日本廢耕地面積之變遷-農業地域類型別

單位：萬公頃

年度(西元) 類型	1995	2000	2005
山間農業地域	3.9	5.4	6.0 (14.7%)
中間農業地域	9.3	13.4	14.8 (12.6%)
平地農業地域	6.7	8.7	10.0 (5.6%)
都市地域	4.5	6.8	7.7 (12.7%)
合計	24.4	34.3	38.6

註：括弧內數字為廢耕地面積比率

(二)發生廢耕地之原因：

據日本全國農業會議所調查統計，發生廢耕地之原因，以「高齡化、勞力不足」為最主要理由（占 88%），其次為農產品價格低迷（占 43%），無意願接手農地者（27%），調整生產（24%），基礎設施不良（23%），土地條件惡劣（22%），無主幹作物（19%），鳥獸害多（18%），其他（4%）。

(三)實施對策：

1、確實掌握廢耕地面積

農業委員會要在每年 8~10 月間實施農地監測活動，確認由於放棄耕作致農地荒蕪之面積，並整理農地基本資料造冊後向市町村報告。

市町村於每年 11 月間聽取農業委員會就農地基本資料所整理之耕作放棄地面積資訊，並據此整合掌握在農振農用地區域之廢耕地面積。

中央則以市町村為對象實施「農振農用地區域內耕地及耕作放棄地面積統計調查」，並於

年度末將調查結果公布。翌年則依據調查統計結果進行分析，並對耕作放棄率高之市町村施行指導會議。

2、對廢耕地進行區分

將廢耕地區分成(1)農業上應當加以利用者(要活用農地)，及(2)缺乏農地利用之必要性，適宜轉變為其他用途者二種，並分別採取不同對策。

針對在農振農用地區域內之要活用農地，宜採取各種支援促進措施，使農地向核心農家集中利用，或者採取市民農園利用、放牧利用等對策。至於在農振農用地區域外之廢耕地，則視情況而定。例如位於道路或住宅附近者，宜作市民農園利用；梯田或山坡地而有相當面積者，則宜作放牧利用；接近森林者宜獎勵其造林；景觀良好場所之廢耕地，則宜支援其轉用為農村定居型之住宅地。

3、農業委員會之指導

農業委員會對於被列為要活用農地之所有人等，需就該要活用農地如何增進農業上之利用施行積極的指導(包含斡旋設定利用權，及與不在村農地所有人直接面談等)。

4、特定廢耕地之通知

受到農業委員會指導之要活用農地，在相當期間內仍然不為耕作者，市町村長得依農業委員會之要求，對該農地之所有人等，通知該農地被列為特定廢耕地，並要求所有人提出該農地在農業上之利用計畫書。

5、勸告

前項利用計畫書之內容如果不能配合當地

之農業發展基本構想，則市町村對提出該利用計畫書者得為如何增進該農地在農業上利用之必要措施提出勸告。如該農地所有人不配合勸告，則可進行收買該農地之協議。

6、設定特定利用權

如果前項協議不能成立，則都道府縣知事可以採取調解或裁定措施，而就該農地設置特定利用權。

(四)面對廢耕地問題，日本除採取上述直接對策外，尚有多種配合措施，重點如下：

- 1、創設特定法人租賃事業：在待活用農地較多之地區，准許非農業生產法人可以承租農地。
- 2、集落營農組織化及法人化。
- 3、以農地環境整建事業等改善土地條件：實地調查發現，辦理農地重劃地區，廢耕地面積比率較低(0.2%)，改善土地條件有利於防止廢耕地之發生，故由農林水產省補助實施相關事業。
- 4、實施對中山間地區直接給付制度。
- 5、獎勵廢耕地供放牧使用。
- 6、開設市民農園：提供上班族等都市居民小面積栽培農園之需求，讓都市人有親近農業與自然的機會。一方面都市居民對市民農園的需求日漸上升，另一方面農村面臨經營人才不足、高齡化等問題，以致廢耕農地日增，期望藉由市民農園達到活化農地與提振地區經濟之目的。

(五)日本減少廢耕地作法之借鏡與省思：

1、確實調查掌握我國農地休耕及廢耕資訊：

由於休、廢耕農地，會因長雜草及病蟲害等而妨礙周邊農業，而且導致農村環境及景觀惡化，嚴重影響農業多功能的發揮。另一方面，

非農業部門也對農地有多樣化利用的潛在需求，農地供需失調被指為廢耕地產生之原因，參考日本市町村之農業行政機構，每年1次進行農地利用狀況調查之作法，我國有必要進行全面之調查，確實掌握農地休、廢耕之面積及區位，並加以分類，以作為中央與地方相關政策調整之參考。對於長期休耕或廢耕之農地，應有長期規劃，像是鼓勵造林、規劃休閒農業區，或者透過農地銀行仲介租售給擬擴大經營規模者，以使農地資源發揮最大效用。

2、改革我國稻米保價收購及休耕給付政策，促進農地多元化利用：

日本在減少廢耕地對策方面是採取配套方式進行，除希望達到加速產業結構調整之目標，亦將保障農民所得、生態環境維護，以及食品安全等目標同時納入考量。日本廢耕地對策配套實施多項直接給付措施，而給付種類則呈現多元化，包括補助偏遠地區之中山間直接給付政策，補助核心農業經營者之「跨品目經營安定對策」等。

我國目前實施之直接給付以休耕給付為主，然而休耕政策衍生許多問題，包括休耕土地的利用方式不夠多元化，種植綠肥作物衍生蟲害及生態問題；休耕給付額過高，造成有志投入農業者租地困難或擴大經營規模之租地成本過高，影響農業競爭力；稻米保價收購與休耕給付政策目標相互衝突，以致投入龐大政府支出，仍無法達到產業結構調整之目標。我國應綜合檢討現行保價收購與休耕補貼制度，逐步改以所得直接給付及環境生態給付等多元化

之直接給付為主。

由於農業除了生產之外，還提供糧食安全、景觀維護、環境保育、生態多樣性、文化傳承及鄉村發展等多元化功能，因此我國有必要透過相關農業補貼制度改革之配套措施，以使農地利用更為多元化，發揮農業之多功能性。

3、善用農地銀行，活絡農地利用：

優良農地由優秀的農業經營者來有效利用，是防止與減少廢耕之根本對策。因此，要活絡農地之利用，從農誘因機制之配套至為重要。日本廢耕地對策針對具競爭力之農業經營者，例如「集落營農組織」，設有多項獎勵對策，包括承租農地獎勵金、融資補助、跨品目經營安定對策等，由政府協助提出農業經營改善計畫，協助擴大規模以及企業化經營，對於提高農地需求以及提昇農業競爭力有相當助益。

我國目前積極推動農地銀行業務，並已建立資訊平台及提供仲介服務，中長期應加強推動「小地主大佃農」制度，引導協助農民、產銷班、農企業法人進行農地集中及經營規模擴大，並建立誘因機制，讓無力耕作或不願耕作之民眾將廢耕農地利用權安心釋出，透過農地銀行運作，將完整坵塊給真正需要農地經營農業之人，同時需強化核心農業經營者從事農業之市場誘因，以提高對農地之需求。

4、地方政府可制定廢耕地處理之地方自治法規或計畫措施：

縣市政府可配合訂定自治法規或相關計畫，避免廢耕地影響農業生產環境。例如宜蘭縣政府已定有「宜蘭縣環境清潔維護自治條

例」，澎湖縣政府推行「廢耕地復耕計畫」等，以改善農地荒廢及污染等問題。

- 5、現推動之「調整耕作制度活化農地計畫」係以休耕地活化為主，若建置廢耕地資料，可透過農地銀行資訊平台，加強租賃仲介服務，引導協助農民、產銷班、農企業法人進行農地集中及經營規模擴大，並建立誘因機制，讓無力耕作或不願耕作之民眾將廢耕農地利用權安心釋出，給真正需要農地之農業經營者，以促進農地有效利用。

十一、政府為營造農業經營環境及農業產銷體系所作之措施：

- (一)建立農業生產專區：為維護優良農地，發展安全農業生產基地，並集中施政資源投入優質農業生產區域，農委會至 102 年已成立蔬菜、花卉、水果、茶及稻米等 16 處農業經營專區試點，實施面積約 4,142 公頃，導入專家輔導系統，就栽培環境改良、管理技術提升，結合病蟲害整合防治及綜合管理概念，實施生態化、安全化與標準化田間作業、管理及記錄制度等，建構優質產業供應鏈。並設置專業區營運平台主體，輔導掌握消費市場需求，調節產期計畫產銷，有效提升經營效益。其中三星、大甲、新社、外埔及義竹等專區之農地利用率已達 95% 以上。農業經營專區亦培育青年農民投入生產，並結合農業中衛體系計畫，透過農產契作及加工研發，擴大產業加值效益。
- (二)擴大經營規模，培育新世代農業經營者：為擴大經營規模、調整人力結構年輕化，推動「小地主大佃農」政策，鼓勵無力或無意耕作之老農出租

農地，並輔導年輕專業農民或農民團體承租種植具進口替代或出口擴張之農作物，逐步落實政策目標。

- (三)活化休耕地，確保糧食安全：為因應國際糧食供應緊絀，確保糧食供應無虞及價格穩定，推動活化休耕地，鼓勵復耕措施，另辦理公糧稻穀保價收購，確保稻農收益，並補助烘乾、包裝及堆疊費用，減輕農友負擔，提高農民繳交公糧意願，帶動市場價格上漲。
- (四)建立產銷預警及調節，穩定農業產銷：透過年度生產目標之訂定、田間生產調查統計、生產及市場價格之監測與預警、產品行銷規劃、產銷調節措施、輔導農民從事高品質及具競爭力農產品之生產等方式，穩定產銷。
- (五)運用農業雲端服務提升農業經營效率：推動農業產銷資訊雲端服務，整合農業數位化產銷資料，透過多元傳播管道有效傳遞，完成隨手易取的資訊服務，規劃推動農友 IC 智慧卡及建置有機農產品追溯服務系統，提供農民及消費者多樣性服務。另外運用衛星定位及行動載具（PDA 或平板電腦）調查農作物種植情形，以載具內鍵之地籍圖資，於田區現場逐筆調查作物資料，有效掌握作物種植資訊，提供釐訂產銷調節措施之參據。
- (六)開發米食加工及推廣教育，提升消費量：開發米仔條及米穀預拌粉製作技術，進行米麥預拌粉技術開發與量產推廣，開發新穎性大宗米食加工製品，並針對大宗使用者持續辦理推廣及創意競賽。辦理親子家庭種稻暨米食體驗，深化米食飲食文化推廣教育，提升消費量。
- (七)鼓勵地產地消：依據國產農產品之產期與產地，

掌握當令農特產品生鮮特色，發展農產品多元利用。另為行銷在地生產在地消費觀念，配合產期推動主題式行銷活動，提高消費者對國產農產品之接受度，開發在地食材新需求。鼓勵國人提高國產農產品消費，結合農民團體，以體驗式教學，教導在地的飲食文化，並會同教育部推動國中、小學飲食教育，鼓勵學童團膳使用國產食材與推廣米食，改善飲食結構。

(八)肥料及農業用電用油補貼，照顧農民福利：為穩定國內肥料供需及農民購肥成本，持續對 11 種主要化學肥料辦理漲幅補貼，全年補貼金額 40 億元。另外為減輕農民負擔，降低生產成本，持續補貼農業用電及用油。

(九)推動農產品安全供應體系：推廣多元農產品認證制度，輔導優質安全農產品生產與供應，持續推動吉園圃、有機農業、CAS 及產銷履歷農產品，加強辦理驗證機構查核及產品標示抽驗，保障消費者健康。

(十)發展有機產業，推動友善農業經營環境：推動有機專區、輔導契作生產、建置有機團膳供應體系、設立有機農夫市集、有機電子商城網站、辦理有機農產品展售活動，以垂直整合生產、加工及行銷，建構六級化有機產業。另輔導農友配合連續休耕田活化、小地主大佃農機制，輔導轉營有機農業，擴大經營規模，進而帶動有機村發展，營造友善農業經營環境，提升產業價值。

(十一)發展高效節能之創新農產業：輔導設置水平棚架、簡易式、捲揚式及鋼骨結構加強型捲揚式等溫網室現代化生產設施，穩定農產品供應，提升農糧產品品質，增加內外銷競爭力。

(十二)多元農產品行銷管道：除配合農糧作物產期，輔導農民團體辦理加工，穩定產銷，並積極輔導農民團體推動多元行銷管道送往產地批發市場交易，亦可參加農民團體或產銷班共同運銷，供應消費地批發市場交易，或透過農民團體直接銷售供應量販店、連鎖超市、大消費戶如國軍副食、團膳等，以擴大經濟規模，降低運銷成本，提高市場競爭力。另協助直轄市、縣（市）政府整合農民與農民團體辦理地區展售活動，並安排於臺北市「希望廣場」定點銷售市集展售；輔導新北市農會真情食品館網站加強網購直銷等。

十二、休閒農業發展策略與推行情形：

(一)臺灣擁有自然生態、豐富景觀及農特產品的資源，結合地區產業與文化特性，可提供多樣化的休憩活動。為協助傳統農業轉型與提供加值服務，農委會積極發展休閒農業，重點措施如下：

- 1、劃定休閒農業區、協助業者申設休閒農場與提高服務品質，改善休閒農業旅遊環境。
- 2、輔導全國 140 班田媽媽班，以在地食材開發農村料理，並輔導農漁會開發農業伴手，豐富農業旅遊元素。
- 3、整合各項農業旅遊資源，包裝食材旅行、新社花海、花東農遊趣等主題遊程，積極參與國內外旅展及籌辦行銷活動，提高農遊知名度。
- 4、利用資通訊技術、便利商店售票系統等，建立無遠弗屆農遊資訊服務，促進農遊國際化。

(二)執行成效：

截至 102 年 10 月底止，全國累計劃定 74 處休閒農業區，輔導 312 家休閒農場取得許可登記證。另據統計，101 年度前往農漁村休憩旅遊之

人數達 1,850 萬人次(含外國遊客 21.3 萬人次)，創造 85.1 億元產值，如加計農村料理、農業伴手等周邊產業，產值超過 100 億元。

十三、糧食安全與農地休耕相關研商會議：

(一)行政院農業委員會(下稱農委會)於 100 年 5 月 10、11 日召開為期一天半之「全國糧食安全會議」，獲致 14 項關鍵策略及相應採行措施 55 項，重點如下：

1、提高糧食自給率，增加國產糧食生產及消費，並設定 2020 年達 40%之目標。

(1)為確保我國糧食安全，衡酌國際情勢及貿易規範，考量國內生產環境與國人消費結構，訂定我國 2020 年糧食自給率目標為 40%。

(2)配合糧食自給率 40%目標，將活化休耕地 14 萬公頃；優先鼓勵特定農業區等優良休耕農地，種植穀類如飼料玉米等糧食作物，並研議將休耕農地委託農民團體大規模經營。

(3)調整輪作獎勵措施，放寬輪作作物種類，引導種植進口替代作物，提高種植誘因。

(4)創造國產農產品新興利用方式替代進口穀物消費，開發安全與健康之多元新產品；強化消費者教育與互動，共同分擔提高國內糧食自給率之風險與成本；建立產地標章，推動在地生產在地消費，鼓勵國人選用國產食材，提高非基改大豆及米穀粉之國產供應量；改善國人膳食結構，朝向均衡健康飲食，進而減少進口產品需求量。

2、掌握糧食進口來源，加強國際農業投資與合作，打造無國界之糧食安全防護網。

(1)保障與分散糧食進口來源，尋找替代產品與

其進口來源，實施糧食運回之租稅優惠等措施，降低進口稅率，鼓勵業者進口。

(2) 考慮結合政府國外開發援助計畫等方式，協助業者進行海外農業投資；另協助企業取得資金、提供低利貸款、糧食運回之租稅優惠措施。

(3) 加強國際合作，建立國際區域糧食安全儲備機制，打造由點到面且無國界之糧食安全防護網。

3、建構糧食安全分級管理體系，掌握糧食安全存量，建立儲備機制。

(1) 依據國內重要糧食種類之供應量、價格或熱能供應等因素，訂定能及時反應國內糧食安全風險指標，依該項指標建立國內之糧食安全分級制度；釐定各種情況之國內生產及供應措施，以降低糧食安全風險。

(2) 維持較高水準政府稻米庫存量，掌握大宗物資產銷安全庫存動態，研究大宗物資適當之安全庫存量，規劃藏糧於民之儲備管理機制。

(3) 推動「實(食)物銀行」，完善弱勢族群主動救助機制。

4、提升農業用水及農地之利用效率，維護優質糧食生產所需之水土資源，確保糧食安全。

(1) 確保優質農地總量，建立跨部會農地總量管控之協商機制，訂定農地保育政策，全國農地需求總量納入國土規劃；並根據農地分級原則，劃設優良農地。

(2) 從嚴審認農地變更使用，優先維護特定農業區及台糖供農業使用之優良土地，檢討農地

違規稽查執行機制及裁罰強度。

(3) 施政資源優先投入大面積且資源品質良好之農業生產區域，建立核心產業安全生產模式，結合產業輔導與農村再生計畫，營造優質營農與生活環境。

(4) 維護合理農業灌溉水量，增加農業用水的調蓄設施，建構適地、省水、節能之現代化農業用水管理系統，提升農業用水利用效率。

(5) 維護灌溉用水品質，推動灌排分離政策，建立灌溉水質安全監測及預警機制，加強水污染源管制及輔導措施，降低水土污染之風險，確保農產品生產安全。

(二) 農委會農糧署補助「臺灣農村經濟學會」協助政府舉辦多場公聽會，以「活化休耕農地提高糧食安全及維護生態環境之新思維」為名，並討論「對政府推動休耕政策的看法及如何活化休耕地」及「如何鼓勵老農離農出租土地並鼓勵年輕農民承租，以擴大經營規模」兩大議題。案經臺灣農村經濟學會於 102 年 3 月 20 日、4 月 13 日、4 月 30 日及 5 月 24 日召開 4 場次之座談會，最後提出結論與建議略以：

1、對政府推動休耕政策的看法及如何活化休耕地部分：

(1) 應立即操作的改善共識：

<1> 所要作成的休耕農地活化改善之政策目的已非原休耕政策目的，反而是朝向糧食安全及環境維護政策的發展，所以建議改善項目應以類似「糧食安全與生態環境維護政策或措施」為名，讓改善政策之政策目的突顯，明確定位此資源利用與環境保護

改善措施屬於國際農業政策發展趨勢，也是臺灣目前迫切需要發展的項目，進而成為未來新農業發展政策的第一小步。

<2>連續兩期休耕地不納入「休耕獎勵」對象，一期休耕可培養地力，也較確保灌溉系統，以落實休耕地活化政策目的，並可減少耕作環境惡劣化及增加用藥情況（包括種植綠肥或景觀作物獎勵單期化及有機農業專區週邊不要鼓勵），執行時應考量不要對低收入戶有衝擊，並獎勵農會協助農地出租的媒合（讓有意願出租的農地能順利出租，也盤點參與休耕農地農戶特性以減少反彈）。

<3>上述<2>情況最好特別保留生產環境不利地區的例外（包括污染地及氣候土壤水土條件不利地區）。

<4>休耕農地只適用95年或96年同一年連續兩期依「水旱田利用調整後續計畫」辦理休耕有案之農地，應適度放寬為該兩年有一期依「水旱田利用調整後續計畫」辦理休耕有案之農地（在財政許可條件下，可考慮更放寬到82~92年適用範圍），才能支持大佃農租到適合或鄰近農地，也提升農民承擔風險的能力。上述情況最好特別限制稻米生產及保價收購雙重補貼的不良影響（即取消其中一項優惠），更積極提供區域作物發展選擇建議與輔導及促進有機農業的整區發展獎勵（包括臺糖土地的利用與其租金的降低及補助有機肥料以取代化學肥料）。

<5>承租休耕農地有獎勵及租金補助特定及輪作作物，對申請耕作項目如果是水稻應以優質稻作為主，且因稻米非我國應積極鼓勵項目，租金獎勵應適度降低；同時維持有競爭力與提高糧食自給率發展的作物（特別是食用雜糧與豆類，包括以進口替代、出口導向、地方特產等為主的產品）獎勵水準，才能落實產業結構調整政策，也可以正式支持糧食安全政策。更應限制產業補助最高限度，以避免造成供過於求的市場失衡現象。

<6>試辦與鼓勵休耕租賃農地由各地農會信託管理媒合，以免除三七五減租陰影。

(2) 中長期應規劃發展事項：

<1>「稻田多元化利用計畫」除了可能改用較符合政策目的之名稱外，應可以更強化環境保護、生態維護、鄉村景觀發展等與生產脫鉤的獎勵（如果鄉村發展政策中也包含與推動更好），並應將肥料補貼移轉成為對環境友善的獎勵。可參考歐盟的共同農業政策(CAP)與其所屬主要國家配合發展的政策及資金配合發展方式。

<2>「稻田多元化利用計畫」獎勵除了上述生態環境維護外，應落實對結構調整改善與產業競爭力提高的政策成果，執行時不要讓農民認為是福利政策，亦即參與獎勵或補助者須有配合政府施政義務，並支持飲食文化的教育及素食的推廣。可參考日本農戶別所得給付制度。

<3>農作面臨多種天災，小農收益不穩定，應

可考慮適當的作物保險制度。

<4>補助水準過高會造成地租提高，也造成擁有農地的農民勞動意願下降，不利我國糧食安全水準及農業發展。

<5>不願或無法出租的棄耕與廢耕農地應有對策，不應長期放任。

2、如何鼓勵老農離農出租土地並鼓勵年輕農民承租，以擴大經營規模部分：

(1)應立即操作的改善共識：

<1>將政府推動的各式優惠措施整合起來（包括對種植品項、土地、資金、技術輔導等獎勵與輔導項目），透過農會體系協助推廣，以鼓勵年輕農民參與。

<2>加強優良案例的校園內外年輕人及消費者宣導，引領年輕人投入農業生產及銷售。

(2)中長期應規劃發展事項：

<1>應及早規劃老農津貼與國民年金接軌，並保有農保福利的新制度，以解除老農津貼隨大選水漲船高的不良現象。

<2>鼓勵老農退休應可考慮歐洲的老農退休制度設計，讓老農逐步減少並促進足額年輕農民從農，尤其支持世代單一繼承制度，以確保農地不再零碎化。老農也可在退休後扮演經驗傳承推行者，繼續支持農業發展。

<3>老農退休可以與國民年金制度(或離農(退休)津貼)及資源移出直接給付或景觀作物給付、提早退休給付等連結，也可在退休時保留農保既有優惠，讓老農不必擔心要保留農地從事農耕與運銷活動才有農保

優惠。換言之，目前農保規定已阻礙離農或老農退休。

〈4〉歐盟鄉村發展法之年輕農民創業措施配合離農制度及世代交替年金制度的設計，及日本「促進青年就農資金貸款特別措施法」可參考。

〈5〉考慮建立補助與獎勵有排富條款，但是應同時獎勵長期維護農地農用的農民或地主。

十四、農委會針對農地活化措施之相關興革建議：

(一)加強重點作物產銷鏈結：農委會推動休耕地活化，輔導復耕種植進口替代、外銷潛力等作物，規劃以契作方式輔導農民轉作，並訂定各項轉(契)作作物作業規範，以輔導契作生產，穩定產銷及農民收益，因此後續推動除加強宣導，亦協助農民開拓多元銷售管道，建構產銷鏈結，使推廣作物能產銷無虞，並提供國內食品業者選擇國產雜糧之來源。

(二)強化輔導農地租賃媒合作業：加強向老農宣導農地租賃不適用耕地三七五減租條例之規定，以擴大出租意願，並強化農地銀行相關土地租賃媒合作業，方便青年農民承租農地擴大耕作面積，提升經營效率。

陸、結論與建議：

一、結論：

- (一)為因應全球化、氣候變遷與糧食危機之衝擊，並促進農業發展與農地資源之有效利用，中央及地方主管機關允應持續掌握全國農地變動狀況，並建立農地總量管控平臺之可行作法。

農業發展條例自 89 年修正公告後，開放農業用地自由買賣，對農地政策而言為一大轉變，其原意係期望透過農地自由買賣，促進土地流通，讓有意願從事農業經營者，得以方便取得農地利用，改善農業人力結構老化之問題，同時也希望農企業團體投資農地，引進企業經營理念，使農業朝向企業化、多元化發展。惟 89 年農地政策鬆綁以來，放寬耕地分割限制，容許個別興建農舍，再加上農業用地違規使用情形氾濫，已導致農業用地細碎分割，造成優良農田不斷流失，嚴重破壞現行土地使用分區管制制度。農業用地為農業生產之基礎，糧食安全問題與生態環境變遷更與農地資源息息相關，據農委會委託研究估算我國耕地需求總面積為 74 萬公頃至 81 萬公頃，為避免土地開發利用過程中，優良耕地不斷流失，農地保護有其迫切性與必要性。近年來農委會透過執行農地資源調查、輔導直轄市與縣市政府執行農地資源分類分級劃設作業，以及參與內政部辦理全國區域計畫等作業，提供並建立農地資源規劃利用與管理機制以及建構農地總量調控機制之參據，惟為因應全球化、氣候變遷與糧食危機之衝擊，並促進農業發展與農地資源之有效利用，中央及地方主管機關允應持續掌握全國農地變動狀況，並建立農地總量管控平臺之

可行作法，以維護農地資源、並落實農業施政資源集中運用於農業生產地區之政策目標。

- (二)政府農業政策搖擺不定亦缺乏長遠規劃；輔導農民辦理休耕，已成為階段性之農業產業結構調整措施，為因應農業經營形態之轉變，應儘速綜合檢討調整休耕政策。

休耕措施與保價收購均為稻米政策中重要之一環，兩者對於稻米產量與市場價格息息相關，稻米市場價格之變動亦會影響政府施政資源的分配。休耕措施係以直接給付方式鼓勵稻米減產，而保價收購措施則係以計畫收購、輔導收購、餘糧收購等方式，補貼收購公糧稻穀，其對稻米增產反具正面作用，兩者政策目標相互衝突，造成政府長期耗費巨資補助休耕與保價收購，卻無法調整農業生產結構與型態，重要穀物除稻米以外，其他包括小麥、玉米等幾乎全須仰賴進口，加上國人消費習慣改變，長此以往，將使得我國依賴糧食進口日益加深，對於提高糧食自給率形成阻力。另外，輔導農民辦理休耕，原意係為避免稻米生產過剩以及因應加入世界貿易組織之短期過渡性措施，惟現行農地休耕補助相關計畫及措施，已轉為階段性之農業產業結構調整措施，致休耕給付每因應產業需求而進行調整。臺灣於加入世界貿易組織後，農業轉型刻不容緩，惟作為基本之農業政策似乎仍未清楚確立，政府農業政策搖擺不定同時缺乏長遠規劃，以致目前推行之相關農業措施，每有頭痛醫頭、腳痛醫腳之議。

- (三)政府為維護稻米供需平衡仰賴計畫補助甚深，惟過多之補貼措施，對於農業產值無甚助益，且易

導致農業競爭力不足。

農委會為因應加入世界貿易組織開放稻米進口，自 86 年起輔導農民辦理輪作或休耕措施，以達調整稻米供需平衡之政策目標。據農委會統計，至 100 年時，農田休耕面積達 20.3 萬公頃，其中約有 5 萬公頃農地係兩期作連續休耕。為維護國內糧食安全，提高糧食自給率，並創造休耕農地產值及就業機會，農委會自 102 年起辦理「調整耕作制度活化農地計畫」，鼓勵休耕地復耕種植進口替代、外銷潛力、地區特產及有機等作物，給予轉(契)作補貼，並以連續休耕農田為優先活化目標，加強推動農地復耕種植。102 年執行結果，兩個期作申報休耕面積降為 11.2 萬公頃，申報轉(契)作作物面積則增加為 12.5 萬公頃，休耕給付並降為 49.59 億元，據此觀之，該計畫對於降低休耕面積似頗有成效。惟綜觀政府近年來為維持稻米供需平衡，分別給予之轉(契)作獎勵及休耕給付(尚不包括公糧稻穀保價收購)近 4 年合計為 406.98 億元(分別為 99 年 105.37 億元、100 年 109.46 億元、101 年 105.22 億元、102 年 86.93 億元)，平均每年仍高達 101.75 億元，顯見政府為維護稻米供需平衡仰賴計畫補助甚深，惟政府鉅資補貼休耕政策，以及過多扭曲市場機能之保護及生產補貼措施，對於農業產值之增加卻無甚助益，且易導致農業競爭力不足。

(四) 主管機關允應研議減少休耕誘因或綜合檢討休耕給付制度，以促使農地活化。

依調整耕作制度活化農地計畫為例，自 102 年起，同一田區得休耕一個期作，另一個期作應恢復種植，同時將休耕給付經費轉為轉(契)作

補貼，鼓勵農民種植進口替代作物、具外銷潛力、有機作物及地區特產等轉（契）作作物，並依作物種類分別給予補貼每公頃 1.5~4.5 萬元，相關補貼額度亦參照種稻農家賺款及作物生產成本訂定，加上銷售農產品之收入，以期農民年收益高於連續休耕之所得，藉以引導農民由休耕轉為種植各項轉（契）作作物。惟觀諸休耕給付與轉（契）作獎勵，兩者給付標準似無明顯差異，反映在轉（契）作面積可以發現，自 86 年推行水旱田利用調整計畫以來，轉（契）作面積由 8 萬餘公頃持續下滑至 4 萬餘公頃（93 年），直至 100 年推行稻田多元化計畫以後，始明顯回昇，102 年已突破 12 萬公頃（如圖 3）。從歷年休耕政策推行之一系列計畫可以發現，政府一方面補助休耕，一方面卻又獎勵民眾復耕（轉、契作），政策目標相互衝突，且休耕給付每公頃每期作 45,000 元已變相成為農村社會之地租標準，造成有意從農者租地困難或擴大經營規模之租地成本過高，不利農業轉型及擴大經營規模，影響農業競爭力。為活化農地，主管機關允應研議減少休耕誘因或綜合檢討休耕給付制度，促使農民放棄休耕，轉為具農業生產價值之使用。

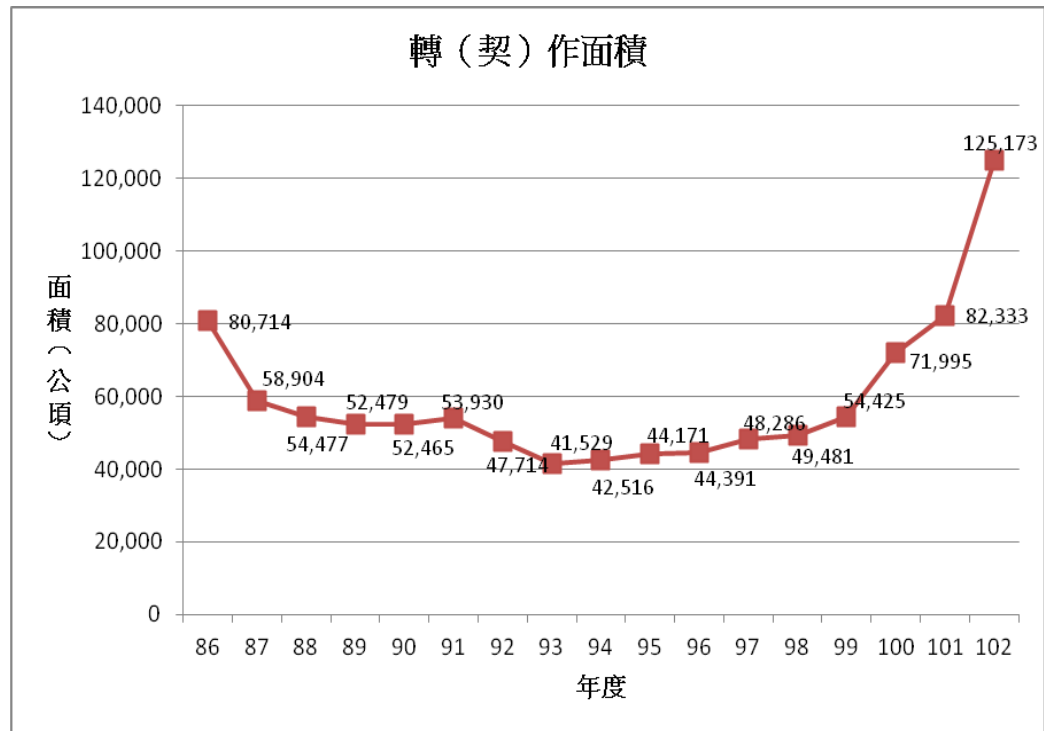


圖 3、轉(契)作面積變化圖

(五) 休耕農地應結合環境給付政策，提高休耕農地功能。

現行休耕政策除兼具稻米產量供需平衡、調整生產結構等功能外，還背負許多非農業部門之期待，例如受重金屬污染之農地於整治過程中，透過休耕政策輔導其休耕；面臨缺水危機時，透過休耕補助給予停灌補貼；透過休耕補助，種植景觀花卉，帶動當地休閒旅遊；透過休耕補助，獎勵平地造林等等。惟政府推行之休耕政策多為階段性且為配合稻田休耕而衍生之配套措施，相較其他已開發國家，我國於稻田休耕政策之上，尚缺乏一套完整之農業發展與環境資源保護政策。農業政策缺乏全盤思考，各政策互相牽動卻又排擠財源，為以有限資源，創造國家最大之福利，農田休耕應配合環境給付政策，提昇休耕農地之功能，使農地利用更為多元化。另外，休耕

措施雖鼓勵種植景觀花卉，帶動當地觀光旅遊，惟應搭配地方景點、特色，以及休閒農業區，以結合地方產業發展，建立地方特色農產品並永續發展。

(六) 主管機關對於得領取休耕補助之許可條件，允應通盤檢討。

政府目前推動之「調整耕作制度活化農地計畫」，係延續「水旱田利用調整後續計畫」及「稻田多元化利用計畫」輔導農民辦理輪作或休耕措施，其政策背景為因應加入世界貿易組織開放稻米進口，及削減農業補貼 20%。依據其政策目標設定以基期年（83 至 92 年）間種植水稻、雜糧、甘蔗等保價作物或參加稻田轉作休耕有案之農田為參加對象，並以當期作事實上確有種稻之田區為認定要件，佐證資料則為稻農申報種稻有案之資料（含地號及面積）或稻作航測分佈圖，因此休耕補助雖係對地補貼，但並非所有農地均納入計畫調整生產。據農委會復稱，符合基期年之土地，其所有權倘非因繼承而移轉，目前實務上，仍得依計畫規定申報休耕或轉作措施。又休耕補助因係對地補貼，因此目前亦無排富條款，亦無申報休耕面積及申請休耕給付之上限。經統計，100 年申報連續休耕農地中，申報面積最多之前 10 名合計申報面積為 138.17 公頃（每年合計請領休耕補助約 1,243.53 萬元），面積最高者休耕面積高達 31.52 公頃，其次則為 17.13、15.57 公頃，為避免長期休耕導致地力流失、同時避免有心人士藉由休耕補助囤積養地，以及加速休耕農地之活化，主管機關對於得領取休耕補助之許可條件，允應通盤檢討。

(七)為活化農地並維持稻米供需平衡，政府應加強輔導復耕農地種植各項進口替代、外銷潛力、地區特產及有機作物並協助完善產銷通路，以增進農業產值。

按臺灣適合種稻，惟國內稻米自給率（以熱量計算）已超過 100%，因此，為避免影響稻米產量及價格，進而增加農民收益，提升農民種植意願，對於復耕之農地，政府應協助農民轉作各項進口替代、外銷潛力及地區特產作物。農糧署即指出⁹，臺灣每年進口大豆、黑豆約 230 萬公噸，但自產僅 200 公噸，自給率相當低，不僅價格被動受牽制，且進口大豆、黑豆多為基因改造。因此，農委會苗栗區農業改良場 102 年初即輔導後龍鎮農民契作栽種黑豆，目前面積達 25 公頃，首年每公頃產量即可達 3000 公斤，農委會祭出補助，希望能大力推廣，不僅可提高農家收益，也讓國人吃得安心、健康。農糧署進一步指出，以目前黑豆每公斤收購價 45 元，每公頃有 13.5 萬元，加上，政府補助休耕農友轉作黑豆，每公頃 4 萬 5 千元補助，大佃農則是 5 萬 5 千元，等同每公頃有 18 萬元收入，較栽種水稻每公頃近 10 萬元的收入，多了近一倍。

(八)零星、個別之休（廢）耕農地易導致農田零碎，不利機械耕作，且會因雜草及病蟲害等而防礙周邊農業，政府允應進行全面調查，確實掌握農地休（廢）耕面積及區位，並加以分類，以作為相關政策調整之參考。

農民領取休耕直接給付，雖係基於實質上之

⁹ 參照 102 年 12 月 21 日自由時報報導：休耕地種黑豆，收益多水稻 1 倍。

認定，以符合休耕認定基準之相關規定為要件，且農戶種植綠肥亦有落實綠肥作物田間蟲害管理，倘未善盡田間管理之責及未能於休耕期結束內配合翻埋，除當期作視同不合格，不核予給付外，並取消次年申辦休耕之資格等規定，惟政府對於農田休耕，並未實施計畫管制，以致無法掌握及調控處理休耕農地之區位，易因零星、個別之休耕農地導致農田零碎，不利機械耕作。且休、廢耕農地會因雜草及病蟲害等而防礙周邊農業，導致農村環境及景觀惡化，影響農業多功能的發揮，政府允應進行全面調查，確實掌握農地休耕面積及區位，並加以分類，以作為相關政策調整之參考。

(九)落實擴大推動小地主大佃農政策，調整經營結構、提升競爭力。

據 101 年農業統計要覽顯示，臺灣地區 100 年之農戶數超過 77 萬戶，惟平均每戶耕作面積約 1.04 公頃。又其中有耕地者，超過 55% (55.06%) 所有耕地面積不足 0.5 公頃，擁有耕地面積面積不足 1 公頃之戶數比例更高達 78.01% (如圖 4)，顯見臺灣正面臨小農體制。除此之外，更面臨農民高齡化，產銷不敷成本，農民所得偏低，導致從農意願降低、大量農地休耕之困境。政府爰規劃實施小地主大佃農政策，鼓勵老農出租或出售農地退休，引進年輕農民承租農地擴大農場經營規模，政府亦提供企業化經營誘因機制：包括農地租金無息貸款、經營資金低利貸款、補助購置生產設備，協助大佃農採行機械化生產，俾改善農民及農業結構，提升經營效率及競爭力。據農委會統計，至 102 年 7 月底止，

輔導大佃農共計 1,503 人，總經營規模達 12,207 公頃，平均經營規模 8.1 公頃，較一般農戶平均農地面積 1.04 公頃，擴大約 7 倍，顯見小地主大佃農政策對於擴大農場經營規模已有初步成效。小地主大佃農政策為長期結構性改善措施，未來除應搭配檢討休耕補貼及稻米保價收購政策外，亦應擬定年度推動目標及執行計畫，妥善利用中央與地方相關農政部門間、農民團體及農會之人力及資源，加強整合建立分工體系，尤其許多農民擔心農地出租後會失去農保，加上早年「三七五減租」政策陰影，讓許多無意或無力耕作之農民不敢將農地出租，寧願放著休耕，政府部門應積極辦理宣導，以落實擴大推動。另查臺灣糖業公司所有土地面積約 5.06 萬公頃，作為農場經營使用者約 3.76 萬公頃，其農地利用現況主要為蔗作（35%）、造林（33%）及農地租賃（22%）（如圖 5），農業主管機關應考量與臺灣糖業公司協商研擬試辦擴大農場經營規模之可行措施。

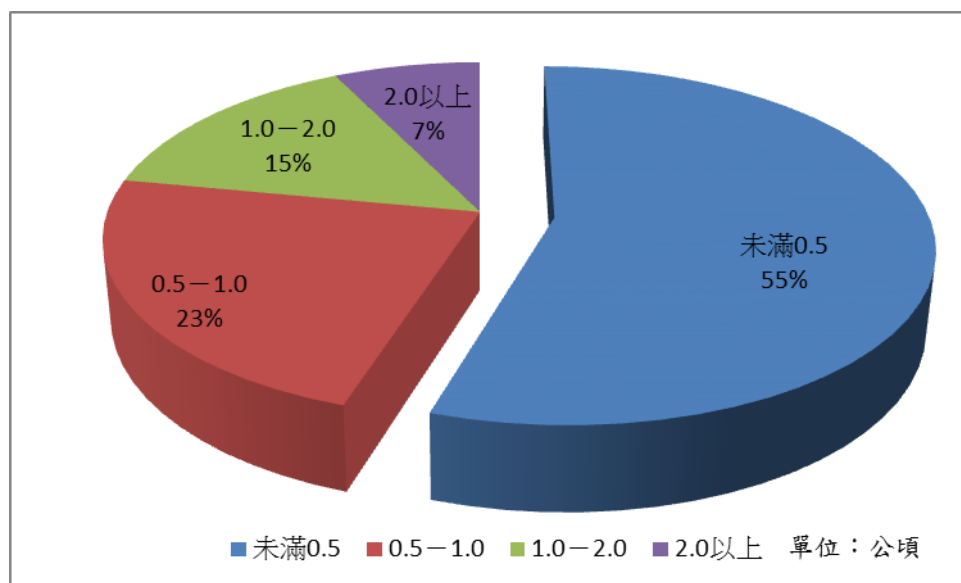
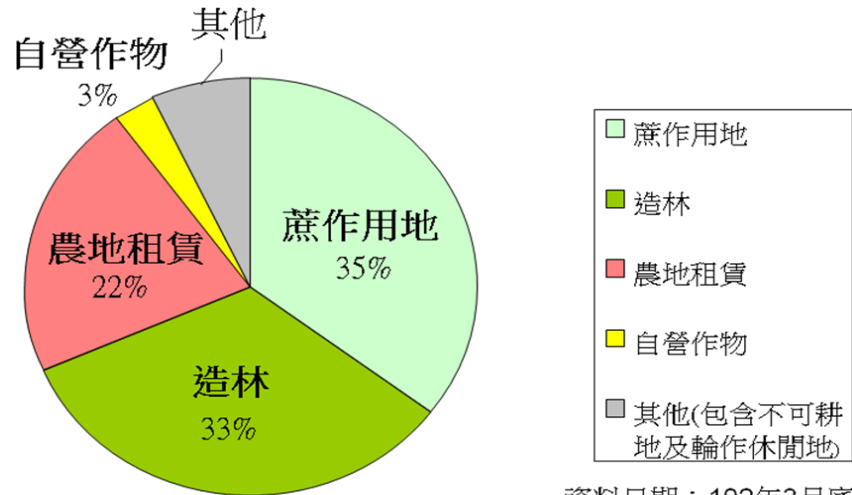


圖 4、農戶數與耕地規模分析圖



資料日期：102年3月底

圖 5、臺糖公司農地利用現況圖

(十)國內農業環境已面臨農民年齡結構老化，以及有意從農者對於農業整體發展環境及未來沒有歸屬感、沒有信心，政府允應正視此一問題，妥適研謀解決方案。

二、建議：本專案調查研究報告，函送行政院暨所屬行政院農業委員會參處見復。

柒、處理辦法：

- 一、本專案調查研究報告，函送行政院暨所屬行政院農業委員會參處見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查研究委員：錢林慧君

陳永祥

葉耀鵬

吳豐山

中 華 民 國 1 0 2 年 1 2 月 3 1 日

附錄 1、中央研究院「農業政策與科技研究建議書」(101年10月)內容概要：

(一)當前農業面臨之結構性問題：

- 1、優良農田快速流失，生產環境受汙染。
- 2、台灣糧食自給率低，危及糧食安全。
- 3、長期稻田休耕政策影響生產環境。
- 4、老農津貼淪為選舉時之政治籌碼。
- 5、農業產業與科技研發實力未受政府重視。
- 6、農業科技人才養成不符產業需求。
- 7、不合宜的農政法規抑制高科技、高收益產業的形成。
- 8、兩岸農業交流缺乏全盤配套策略。
- 9、TPP 及 FTA 之簽署貿易自由化，嚴重影響農業生計。

(二)有關農業科技人才培育：

- 1、全盤檢討與活化農業正規教育，強化人力資源供需調整機制。
- 2、加強各種研習與訓練機制，培植「知識型農業」。

(三)有關擴大農業人才就業機會：

- 1、改善農業科技研發與技術移轉策略。
- 2、改善農企業投資環境。

(四)積極調整農業結構政策：

全球農業正快速轉型中，農企業將成為農業多樣化趨勢下重要的角色。因此，未來臺灣農產業結構與經營結構政策之調整必須針對土地型與資本型之產業分別訂定與輔導，方能事半功倍。

1、對土地型農業方面

- (1)為維持糧食自給率，以家庭農場為核心設置專區，組織農業產銷班來擴大經營規模，擴大有機農業專區、稻米專區、蔬菜專區及花

卉專區之建立。透過品種改良及技術提升，輔導農業朝精緻化、專業化經營。

- (2) 適切維持試驗研究單位對傳統農業技術之開發與推廣機制，協助小農及土地型農業轉型與競爭力提升。
- (3) 農村是農民居住地、亦是農業生產的運作地。建議以合作農村為未來台灣農業的運作基地，規劃並經營符合立地生態環境的農畜生產、加工、旅遊與運輸服務、廢棄生質末端處理等整合型產業，並兼顧老年農民的安養服務。

2、對資本型農業方面

- (1) 設置高技術農業園區以收科技農企業之產業聚落加乘效果，提高農企業進駐誘因，降低資本型農業投入大量資本與技術之市場風險。
- (2) 以「小地主大企業」之策略，讓現有農民與農企業契作生產，讓小農成為資本型農企業的衛星農場，與公司互蒙科技化與全球化的好處，促進農業發展與解決農業產銷問題。
- (3) 獎勵及培訓優秀農學院畢業生及有志於農業之青年（四十歲以下），提供台糖或國營閒置土地，給予優惠地租，鼓勵年輕世代加入科技型之農業行列。
- (4) 強化生物科技之研發，結合「產業化」與「國際化」（含兩岸），發展農業與食品與國民健康有密切關係之「預防型健康產業」，將農業提升為兆元產業，促進產業發展與國民健康並增加農民收入。

3、活化農業資源利用

- (1) 檢討休耕地農地，鼓勵種植進口替代及地方特色作物，並配合調度相關水資源，讓農業用水更具效益。
 - (2) 活化休耕地：73年起輔導農田休耕轉作，現有休耕地兩期作面積 20.3 萬公頃，其中約 5 萬公頃農地係全年兩期休耕，不利資源利用。活化休耕地農地，將提高糧食安全及農田多元利用效益。
 - (3) 調整耕作制度：檢討現行耕作制度並建立整體配套措施，鼓勵生產進口替代或具競爭力作物，並結合地方政府推動地區特產作物。結合農地銀行與農民學院，整合農地租賃，培訓農業核心年輕農民；並配合規劃水資源調配，讓農業用水更具效益。
- (五) 完善農業發展政策與法令規章：
- 1、修正農業發展條例，停止或廢止現行農宅興建辦法的實施。
 - 2、檢討相關農地使用管制內涵。
 - 3、制定老農福利暫行條例落日條款。
 - 4、促成「農業基本法」的立法。
 - 5、政府應維持「飼料管理法」中，國產畜產品不用瘦肉精之規定。
- (六) 擴大國產農產品需求，提高土地利用效率：
- 1、加強開拓國際及大陸市場。
 - 2、拓展國內糧食市場需求，鼓勵在地消費國產食品。
- (七) 建立雙軌農業研發體系，因應國際化之挑戰：
- 在面對國際競爭與知識經濟時代來臨，顧及台灣面臨農業資源受限與多元性的現實下，一以現有農業試驗研究單位整併為「國家農業試驗研

究（國農院）」，並提升農委會轄下之研究人員素質與能量；一以新成立「財團法人國家農業科技研究院（農科院）」，強化與整合生物科技之研究，並以技術移轉與商品化為重點研究，落實生物科技產業化。

(八) 結論與建議：

- 1、強化農業人力資源供需調整機制：
 - (1) 全盤檢討與活化農業正規教育。
 - (2) 加強各種研習與訓練機制，培植「知識型農業」。
- 2、促進農業發展，擴大農業人才就業機會：
 - (1) 改善農業科技研發與技術移轉策略。
 - (2) 改善農企業投資環境。
- 3、積極調整農業結構政策。
- 4、完善農業發展政策與法令規章。
- 5、擴大國產農產品需求，提高土地利用效率。
 - (1) 加強開拓國際及大陸市場。
 - (2) 拓展國內糧食市場需求，鼓勵在地消費國產食品。
- 6、強化農業研發體系，設置國農院與農科院雙軌並行，因應國際化挑戰。

附錄 2、稻田轉作與水旱田利用調整計畫獎勵與給付標準

單位：元/公頃/期作

計畫	階段	獎勵或給付項目	金額	集團獎勵金	翻耕管理	給付上限合計	備註	
稻田轉作計畫	73年第1期 ~76年第1期	轉作補貼	稻穀 1 公噸	3,000	—	18,800	(實物補貼) 73年起 每公斤以 15.8元折 現,而74年 始有集團獎 勵金	
			稻穀 1.5 公噸	3,000	—	26,700		
		休耕補貼	稻穀 1.5 公噸		—	23,700		
	76年第1期 ~77年第1期	轉作補貼	稻穀 1 公噸	2,000	—	17,800		(實物補貼)
			稻穀 1.5 公噸	2,000	—	25,700		
		休耕補貼	稻穀 1.5 公噸	2,000	—	25,700		
	77年第2期 ~78年第1期	轉作補貼	15,800	2,000	—	17,800		
			23,700	2,000	—	25,700		
		休耕補貼	23,700	2,000	—	25,700		
	78年第2期 ~79年第1期	轉作補貼	16,500	2,000	—	18,500		
			24,750	2,000	—	26,750		
		休耕補貼	24,750	2,000	—	26,750		
	79年第2期 ~83年1期	轉作補貼	16,500	4,000	—	20,500		
			24,750	4,000	—	28,750		
		休耕補貼	24,750	2,000	—	26,750		
	83年第2期 ~86年第1期	轉作補貼	18,000	4,000	—	22,000		
27,000			4,000	—	31,000			
休耕補貼		27,000	2,000	—	29,000			
		27,000	4,000	—	31,000			
水旱田利用調整計畫	86年第2期 ~87年1期	輪作獎勵	22,000	4,000	—	26,000		
		直接給付	27,000	2,000	3,000	32,000		
			27,000	4,000	5,000	36,000		
	87年第2期 ~89年第2期	輪作獎勵	22,000	4,000	—	26,000		
		直接給付	27,000	2,000	5,000	34,000		
			27,000	4,000	10,000	41,000		

計畫	階段	獎勵或 給付項目	金額	集團獎勵 金	翻耕管理	給付上限 合計	備註
水旱田利用調整後續計畫	90年第1期 ~92年第2期	輪作獎勵	22,000	4,000	—	26,000	
		直接給付	34,000(翻耕)	—	—	34,000	
			41,000(綠肥)	—	—	41,000	
	(91年至93 年間)	第二期作 稻田輪休 區	46,000	—	—	46,000	
	93年第1期 ~96年第2期	輪作獎勵	22,000	4,000	—	26,000	
		直接給付	34,000(翻耕)	—	—	34,000	
			45,000 (綠肥、景觀)	—	—	45,000	
	97年第1期 ~97年第2期	輪作獎勵	22,000	4,000	—	26,000	
		契作獎勵	45,000 (飼料玉米)	—	—	45,000	
		直接給付	34,000(翻耕)	—	—	34,000	
			45,000 (綠肥、景觀)	—	—	45,000	
	98年第1期以 後	輪作獎勵	24,000	—	—	24,000	
		契作獎勵	45,000 (飼料玉米)	—	—	45,000	
			35,000(牧草 及青割玉米)	—	—	35,000	
		直接給付	34,000(生產 環境維護)	—	—	34,000	
			45,000 (綠肥、景觀)	—	—	45,000	
			20年240萬 (造林)	—	—	45,000 (本計畫給 付)	
		出租給付	35,000 (3年以下)	—	—	35,000(100 年起停止)	
			40,000 (3年(含)以 上)	—	—	40,000	
		承租獎勵	5,000(牧草及 青割玉米)	—	—	5,000	
			15,000(有機)	—	—	15,000	
20,000 (飼料玉米)			—	—	20,000		

資料來源：農委會

附錄 3、稻田多元化利用計畫獎勵及給付標準一覽表—以
101 年為例

單位：元、公頃、期作

項目		金額	備註		
轉作	輪作獎勵	輪作地區性特產及雜項作物 24,000	--		
	契作獎勵	飼料玉米	45,000	依「獎勵契作飼料玉米作業規範」辦理。	
		牧草及青割玉米	35,000	依「101年獎勵契作牧草及青割玉米作業規範」辦理。	
		大豆(黑豆)	45,000	依「獎勵契作大豆(黑豆)作業規範」辦理	
	連續休耕農地租賃	出租給付		1. 95年或96年同1年連續兩個期作依「水旱田利用調整後續計畫」辦理休耕有案之農地。 2. 依101年「連續休耕農地租賃執行要項」辦理。 註：承租連續休耕農地得種植水稻及輪作獎勵作物，惟不給付承租獎勵。	
		承租獎勵	牧草及青割玉米		5,000
			有機作物		15,000
			飼料玉米		20,000
			大豆(黑豆)		20,000
	景觀作物給付		45,000	需經縣市政府規劃之專區，種子由政府提供(中央及地方各負擔1/2)。	
造林給付		20年 240萬	1. 兩個期作皆須符合基期年認定基準。 2. 依林務局「綠色造林」計畫辦理。		
休耕	綠肥作物給付		45,000	含綠肥種子費、翻耕整地費、田間管理及至少1次蟲害防治費用等。	
	生產環境維護給付		34,000	1. 包括翻耕、再生性綠肥及蓄水等。 2. 翻耕及再生性綠肥以外之生產環境維護措施，由各縣市政府依「生產環境維護措施辦理原則」，因地制宜規劃辦理。	

註：轉作、休耕及契作獎勵認定基準：以 83 年至 92 年為基期年，在基期年 10 年中任何 1 年當期作種稻或種植保價收購雜糧或契約蔗作或於 83 至 85 年參加「稻田生產及稻田轉作計畫」有案之農田為辦理對象。

資料來源：101 年「稻田多元化利用計畫」宣導重點

附錄 4、履勘照片：(略)

監察院 102 年度專案調查研究報告

— 「政府農地活化措施執行成效」

目 錄

壹、題目.....	1
貳、專案調查研究主旨.....	1
一、辦理依據.....	錯誤！尚未定義書籤。
二、研究緣起.....	1
三、研究目的與範圍.....	2
參、問題背景與現況分析.....	2
一、國際糧價持續上漲.....	2
二、國際組織就糧食危機提出警訊.....	3
三、臺灣農地持續流失.....	4
四、我國糧食自給率逐年下降.....	6
五、文獻回顧--臺灣休耕政策之相關學術研究.....	7
六、行政院院會通過農業基本法草案.....	11
七、本院近5年相關調查意見.....	17
肆、研究方法與過程.....	26
一、文獻蒐集與研閱.....	26
二、召開專案調查研究小組會議.....	26
三、現場履勘並聽取機關簡報.....	26
四、案情研析及撰擬期中報告.....	26
五、調卷及座談.....	27
六、撰擬調查研究期末報告.....	27
伍、研究發現與分析.....	27
一、農地政策之演進.....	27
二、全國農地資源現況掌握情形.....	30
三、休耕政策之緣起、目的及沿革.....	33
四、稻米計畫生產情形.....	I

五、休耕措施執行情形.....	VI
六、休耕措施與給付標準—以102年調整耕作制度活化 農地計畫為例.....	X
七、主管機關受理休耕補助之許可條件與審核機制.	XVI
八、主管機關查核作業執行方式.....	XVII
九、小地主大佃農政策執行情形.....	XXII
十、日本減少廢耕地之對策.....	XXX
十一、政府為營造農業經營環境及農業產銷體系所作 之措施.....	XXXVII
十二、休閒農業發展策略與推行情形.....	XL
十三、糧食安全與農地休耕相關研商會議.....	XLI
十四、農委會針對農地活化措施之相關興革建議.	XLVII
陸、結論與建議.....	XLVIII
一、結論.....	XLVIII
(一) 為因應全球化、氣候變遷與糧食危機之衝擊 ，並促進農業發展與農地資源之有效利用，中 央及地方主管機關允應持續掌握全國農地變 動狀況，並建立農地總量管控平臺之可行作法 。.....	91
(二) 政府農業政策搖擺不定亦缺乏長遠規劃；輔 導農民辦理休耕，已成為階段性之農業產業結 構調整措施，為因應農業經營形態之轉變，應 儘速綜合檢討調整休耕政策。.....	92
(三) 政府為維護稻米供需平衡仰賴計畫補助甚深 ，惟過多之補貼措施，對於農業產值無甚助益 ，且易導致農業競爭力不足。.....	92
(四) 主管機關允應研議減少休耕誘因或綜合檢討 休耕給付制度，以促使農地活化。.....	93
(五) 休耕農地應結合環境給付政策，提高休耕農 地功能。.....	95

(六)	主管機關對於得領取休耕補助之許可條件，允應通盤檢討。	96
(七)	為活化農地並維持稻米供需平衡，政府應加強輔導復耕農地種植各項進口替代、外銷潛力、地區特產及有機作物並協助完善產銷通路，以增進農業產值。	97
(八)	零星、個別之休（廢）耕農地易導致農田零碎，不利機械耕作，且會因雜草及病蟲害等而防礙周邊農業，政府允應進行全面調查，確實掌握農地休（廢）耕面積及區位，並加以分類，以作為相關政策調整之參考。	97
(九)	落實擴大推動小地主大佃農政策，調整經營結構、提升競爭力。	98
(十)	國內農業環境已面臨農民年齡結構老化，以及有意從農者對於農業整體發展環境及未來沒有歸屬感、沒有信心，政府允應正視此一問題，妥適研謀解決方案。	100
二、	建議	LVII
柒、	處理辦法	LVIII

表 目 錄

表 1、近10年農業區及農牧用地面積一覽表	5
表 2、我國糧食自給率--以熱量計算.....	7
表 3、直轄市及縣轄農地資源面積參考量	32
表 4、我國休耕措施之沿革	40
表 5、稻米種植面積計畫目標與實績差異一覽表	III
表 6、稻米產量計畫目標與實績差異一覽表	III
表 7、穀類之糧食自給率-以熱量計算	IV
表 8、穀類供應進口比率	V
表 9、農業生產結構一覽表	VI
表 10、近10年休耕面積及休耕補助請領人數統計表 ...	VI
表 11、100年申報休耕面積最高之前10位資料一覽表 .	VII
表 12、近10年農戶數及其平均耕地面積統計表	IX
表 13、農戶數與耕地規模統計表	IX
表 14、102年休耕給付標準	XI
表 15、102年轉（契）作補貼標準	XI
表 16、86年至102年耕地、轉作休耕面積及休耕給付支 出情形	XV
表 17、大佃農身分條件一覽表	XXIV
表 18、大佃農經營規模類別表	XXV
表 19、轉（契）作租賃補貼一覽表	XXVI
表 20、各項作物專責輔導單位一覽表	XXVIII
表 21、日本廢耕地面積之變遷-農家型態別	XXXI
表 22、日本廢耕地面積之變遷-農業地域類型別 ...	XXXII

圖 目 錄

圖 1、近10年耕地面積變化圖	6
圖 2、推動小地主大佃農政策示意圖	XXIX
圖 3、轉（契）作面積變化圖	95
圖 4、農戶數與耕地規模分析圖	LVI
圖 5、臺糖公司農地利用現況圖	100

附 錄 目 錄

附錄 1、中央研究院「農業政策與科技研究建議書」..	102
附錄 2、稻田轉作與水旱田利用調整計畫獎勵與給付標準	106
附錄 3、稻田多元化利用計畫獎勵及給付標準一覽表— 以 101 年為例	108
附錄 4、履勘照片	109