

農村再生條例與農業發展

●陳信雄／台灣大學森林環境暨資源學系名譽教授

2010年6月立法院三讀通過行政院所提「農村再生條例」，此條例產生的緣由，可追溯多年前，換句話說也是在第一次政黨輪替之前，水利單位曾提出，台灣全國每年用水量二百億噸中，農業用水即佔70%的一百四十億噸，這個數據讓執政者認為台灣農業是高耗水、低產值的產業，乃提出所謂農田休耕、農地釋出、公地放領等整頓農業的措施。

但根據實際調查結果，農田的用水量每年不過八十億噸而已，其餘的六十億噸多消耗在如檳榔等高經濟作物之中，讓農業背負著高耗水的原罪。加上政府忽視農地在水土保育，國土保安上，有其他產業無法取代的功能，膚淺的認為農業產值過低。多年來政府缺乏農業政策，而時任農委會主委的余玉賢先生曾向行政院提出訂定農業政策的建議，但不幸被郝柏村院長以台灣只要發展工商業，無須農業為由斷然予以否決，促使農業經濟逐漸失去發展空間，更使農民生活日益窮困，殊不知目前的空氣污染，水質的惡化，乃至水資源的匱乏甚至台灣自然環境的惡化，皆起源於多年來政府輕視農業功能的惡果。

1999年國民黨立院黨團甚至提出，農業發展條例修正案，開放新購農地得興建農舍，使農地農用的政策逐年的瓦解，更見全台農地豪華農舍林立，美其名為富麗農村，開啟了農政單位研擬農村再生計畫的濫觴。從休閒農業的開發到林地遊樂區的關建，使農業人口不斷的外移與老化，更造成了農村再生計畫的必要性與適當性。在台灣政治環境持續的變遷下，因政治人物的操控，農村再生條例的質變，卻是埋下令人無法逆料的隱憂。因此我們必須先從農村再生條例的本質切入，再檢討其所衍生的問題，以及其對今後台灣農業發展的利弊得失。

農村再生條例（草案），全部條文於2008年12月15、17、18日經立法院會議審查完竣，共五章，計四十二條，其要點如下：

- 一、本條例之立法目的、主管機關用詞定義，並明定中央主管機關應統籌農村規劃及建設相關資源。（草案第1條至第3條及第5條）
- 二、農村活化之再生原則。（草案第4條）
- 三、設置農村再生基金，其額度比照農業發展條例第54條有關農業發展基金新台幣一千五百億元，並明定基金來源，以專款專用方式，推動農村再生相關事



- 項。(草案第 7 條)
- 四、直轄市或縣(市)主管機關應訂定轄區農村再生之總體計畫及年度農村再生建設計畫，並載明農村建設項目及優先順序。(草案第 8 條及第 11 條)
- 五、以農村社區為計畫範圍，由農村社區在地組織或團體依據居民需求，自發性擬訂農村再生計畫，經直轄市或縣(市)主管機關審查核定者，由主管機關補助社區進行整體環境整建、公共設施、個別宅院整建及產業活化等建設。(草案第 9 條、第 10 條及第 12 條至第 14 條)
- 六、農村聚落閒置與疏於管理之公有土地及農會、農田水利會、國營事業土地，得配合農村再生計畫，實施空間活化再利用，提升農村整體環境品質。(草案第 16 條)
- 七、鼓勵以訂定社區公約方式，進行社區公共設施、建築物與景觀之管理及維護，至違反者，由農村社區組織代表先予勸導，並請求有關機關依法規處置。(草案第 17 條至第 19 條)
- 八、中央主管機關針對現有農村進行全面性調查及分析，藉以作為現有農村改善之評估及建設之基礎。(草案第 21 條)
- 九、配合農村特性及實施積極性建設之需要，以農村再生發展區計畫引導農村土地活化利用，並對計畫實施區域之管理等，於以規範。(草案第 22 至第 24 條)
- 十、農村社區因有發展需要，需將既有鄉村區建築用地擴大者，應以已核定之農村再生計畫為基礎，透過區段徵收、土地重劃或協議價購等方式辦理，並鼓勵土地所有權人依計畫內容，以土地交換方式辦理擴大，活化土地利用。(草案第 25 條)
- 十一、直轄市或縣(市)主管機關應將農村公共設施及農舍興建需求，整體納入發展規劃，以整合性機能方向建設農村；就生產與生活空間共同規劃，實施整合型農地整備。(草案第 26 條至第 30 條)
- 十二、就農村社區內有妨礙整體景觀、衛生或土地利用窳陋地區，明定直轄市或縣(市)主管機關之改善處理方式；另就直轄市或縣(市)主管機關代為實施環境綠美化、建築物之維護或修繕，明定所需費用得由土地所有權人或建築物所有權人負擔。(草案第 31 條)
- 十三、為追求無毒環境，對具危害性之農業生產廢棄物或對農村發展不利之土地利用行為，應依土地管理及環境保護相關法律予以限制。(草案第 32 條)

- 十四、鼓勵社區居民辦理共有土地或祭祀公業土地之規劃或改建，並鼓勵農村住宅使用具有地方特色之建築圖樣。（草案第 33 條及 34 條）
- 十五、對農村社區具歷史或特色建築物維護之鼓勵，進行農村文物及產業文化調查，並由直轄市或縣（市）主管機關就農村社區內所屬學校之閒置空間，配合農村再生計畫進行空間再利用。（草案第35條至38條）
- 十六、各級主管機關均應重視並強化在地組織之人力培育及農村活化再生宣導，建立輔導在地組織之運作，建立獎勵及績效評鑑制度。（草案第39條至40條）

為了讓大家瞭解農村再生條例之重要精神，先抄錄該條例的總說明：

在二十世紀初之都市化風潮及工商蓬勃發展趨勢下，人口大量往都市集中，造成農村人口外移嚴重，居住之高齡者相對較多。另因資源有限，政府投注在農村之建設，僅能偏重於少數地區或重點式之硬體建設，導致農村建設及公共設施不足。又因政府較少投入農村人文營造等軟體建設，造成農村發展嚴重落後，生活機能明顯低落，城鄉差距越來越大，致農村生活及文化特色逐漸消失。環顧各國在面臨二十一世紀全球化趨勢下，紛紛將重建傳統特色之農村發展，列為重要施政方針，我國為促進農村活化再生，將提升農村整體發展，恢復農村居民在地居住尊嚴，以達建設富麗新農村之目標，作為現階段重要之課題。

因應整體農村發展之需要，運用整合性規劃概念，以現有農村社區為中心，強化由下而上之共同參與制度，建立農村整體再生活化，並強調農村產業、自然生態與生活環境之共同規劃及建設，注重農村文化之保存與維護及農村景觀之綠美化，為本條例之重要精神。

鑑於都市地區係依循都市計畫法之相關規定辦理，而現行農村社區之分布，以小規模或非集約式之發展型態為主，其生活與農業生產環境息息相關，爰將本條例之適用範圍以都市計畫範圍以外之非都市土地為主，並配合現行土地規劃及管制體系，分別以總則、農村規劃及再生、農村土地活化、農村文化及特色等方向訂定相關條文，作為農村整體發展及規劃建設之法令依據；在具體作法上，優先獎勵自發性之共有土地自辦規劃或整建、改進農村社區土地使用管理方式及推動整合型農地整備等方式，透過訂定農村再生發展區計畫，活化農村土地利用，藉以解決舊有農村社區生活設施用地不足之問題，並由中央主管機關設置新台幣一千五百億元之農村再生基金，執行農村再生計畫，照顧四千個農村及六十萬以上之農戶，爰擬具「農村再生條例」草案，共五章，計四十二條，其要點即如上所示。

由上述要點可知，政府為了要挽救逐漸瓦解的農村風貌，急速外移的農村人口，以及農地農用的既定政策，不斷的被扭曲，加上配合科學園區的興建，實施農田休耕，造

成農田的荒廢，農民生活日益窮困的壓力，期望能夠抒解這些困境的思維下，乃提出農村再生，活化農業生產的構想。因此在整個五章，共四十二條的條例中，皆盤旋在：農村規劃及再生，農村土地活化與農村文化及特色的發展上，始終令人無法看出該條例對今後台灣農業發展的策略所在，更見政府對當前台灣農業問題，沒有具體的瞭解下，造成頭痛醫頭、腳痛醫腳，看到科學園區缺水，即令農田休耕，財團要土地，也不顧條例一再強調必須尊重居民的居住權，任令地方政府漏夜強行徵地，造成2010年8月2日大埔農婦的仰藥自殺的悲劇，何其悲痛與無奈！一個美好的農村再生條例，卻由於地方政府在執行上的扭曲，鬧出人命，因此我們必須從當前台灣農業所面臨的問題，來提醒政府官員，否則暴政猛於虎即使再多再好的農業條例，對台灣的農業發展，無異是空中樓閣，對台灣農民更是一種折磨，執政者寧不慎呼！？

要說台灣歷年的農地政策，就是台灣農業發展的主軸，並不為過。如何貫徹農地農用的原則，更是主政者必須遵循的政策，所謂民以食為天，糧食問題是全球所關注的重要議題，由兩蔣時代省級單位糧食局長的任命，必須經由總統的首肯，即可見一斑。自1949年12月7日國民政府遷台以來，目睹中共政權實施「土地改革」獲得中國農民的支持，認為必須獲得佔台灣人口多數農民的支持，才能穩定政權，而當時台灣之主要生產要素——農地，卻大部分為所謂地主士紳所擁有，在極端不合理租佃制度下，讓台灣善良的農民成為農奴，過著牛馬不如的貧困生活，根據調查當時的佃農約佔全農民戶數的60%以上，但卻只佔有總耕地面積的15%，而佔總農戶數不到3%的地主，卻擁有總耕地面積的50%以上，而且在「高額佃租的負擔下」，農民的生活可謂十分的悲慘，因此這些現況更顯示著，當時台灣農地與社會問題的嚴重。由於錯誤的土地問題，造成台灣貧富不均，因此1949年政府開始實施第一次土地改革措施，其首要策略即訂定「三七五減租條例」，對於私有耕地，實行全面減租，該條例主要内容有：

1. 限制出租耕地最高租額

即出租耕地最高租額，不得超過主要作物總產品全年收穫量的千分之三百七十五。另全面禁止對佃農預收地租、押租金等額外負擔。

2. 延長租期鞏固佃農

即租佃期限不得少於六年。

3. 遇有災歉減免地租。

4. 保障佃權措施健全。

三七五減租的目的在於改善佃農的生活水準，自實施後，佃農因獲穩定之保障，佃農生產意願大增，從爾勤力耕耘收益提升，奠定農村安定繁榮的基礎。足見具體的農業政策，是如何增進農民生產意願安定農民生活為重要，是政府首要的施政方針。

農地改革的最後一個時期，乃是執行「耕者有其田」計畫。其三大基本原則為：

1. 協助佃農在不危及其財務情況下，取得自有的土地。
2. 保護地主的利益，避免造成太大損失。
3. 促使地主由農業轉入工業。

綜合觀之，「耕地三七五減租」之目的主要是在保障佃農，提高佃農之增產意願，增加佃農之所得，進而安定與繁榮農村。「耕者有其田」之目的則在調整人地的分配關係，促使地主釋出超限的租地，轉移其資金向工商業投資。

以上第一階段所實施的農地改革，在政治、社會及經濟上，無可否認是成功的，但僅此卻仍然無法活絡農村的經濟，尤其自1960年末期開始，台灣工商業的快速發展，改變了台灣整個環境與經濟結構，造成農業上嚴重的問題，例如造成農村人口的大量外移、人力的老齡化、農業與非農業部門收入差距的逐漸擴大。1982年政府乃實施第二階段農地改革計畫，其目的在於促進並有效利用，提高農業勞動生產力，以及擴大農場生產規模。

往後為因應台灣加入世界貿易組織，在照顧農民福利，以及調整農地政策並加強農村建設的兩大主軸下，邁向第三階段的農地改革時代。綜觀台灣農業發展，自1949年代開始，實施土地改革以後，凡六十年來，許多優良的農業資源——農地與人力——不斷的流失。雖然農業部門的表現，在農業總生產或在資源的生產力，均有數倍的增加，但若與快速發展的非農業部門相較，不僅效率甚至競爭力，也相對的偏低，加入WTO之後，農業部門的困境更趨嚴重。台灣農業結構的惡化，雖始自1960年代末，然幾次的農地改革，延至今日也未見有明顯的改善，當農村青年無法取得適量的農地，為了維護生計，自然的流出農村，務農者自將逐漸老化，昔日好山好水的農村生活，也逐年的瓦解。政府為了解救農村的危機，活化農業的生產力，「農村再生條例」的產生，實有其長遠的時代背景。然多年來台灣產業的不斷西進，連農漁業技術也無法倖免的轉移中國，非但淘空台灣的農業科技與經濟，且將高耗水高污染的產業留在台灣，威脅台灣人民生命財產的安全，加上2010年7月政府與中國簽署ECFA後，連國家主權也喪失殆盡。

隨著立法院三讀通過「農村再生條例」後，熟料苗栗縣政府竟敢無視於該條例規定，必須尊重農村居民在地居住尊嚴的基本精神，率先強行徵收大埔鄉農田，並使用大型機具，剷平農民辛勤耕作的稻作，無視於農民之抗爭，其蠻橫的公權力令人怵目驚心！更令人瞭解到所謂「農村再生條例」，其主要目的是在放任地方政府強行徵收農地圖利財團，掛著農村再生的美名，進行「滅農」的計畫而已。以地易地的承諾，非但違反「農村再生條例」內尊重居民居住權的立法精神，更遲遲未見政府的守信作為，是公然失去政府的威信，發生純樸的朱嬭自殺的悲劇，是可忍也，孰不可忍也？

觀察近日來，大量的大陸客正湧入日本，用現金收購富士山周圍及北海道的豪宅與山莊，而目前外資（即所謂中資）正不斷的在蠶食台資併吞台股，豈不令人憂慮，「農村再生條例」是在暗助中國收購台灣良田？以目前政府重工商輕農業的觀念下，若一再的認為農業是高耗水低產值的產業，則台灣糧食的匱乏，水資源的危機，必將接踵而至，而所謂節能減碳、防止地球溫暖化的措施，只流於口號而已。「農村再生條例」的實施正是加速農地的流失，促使台灣農業加速衰退，無異與昔日農地改革策略背道而馳，台灣農業發展的願景已不復存在，台灣人民的生計也將頓失依據。再者，政府一味的為發展經濟圖利財團，為了中科、竹科以及南科的擴廠，徵收良田作為建地，無視於工業用地的閒置與荒廢。所謂「農村再生」，不過是農村的都市化、農地的建地化、農村生產的活化，也是由休閒農村取代而已。期望政府能尊重農民的生存權，農地乃是他們生命所繫，歷年來執政者所實施的土地改革，無非是考量如何改善農民的生活，如今為了執行農村再生條例，強行徵收、以地易地乃是暴政的思維，執政者寧不慎乎！？

【引用文獻】

1. 行政院農業委員會水土保持局，2008年。〈農村再生條例草案說明〉。
2. 曾健民，2009年11月。《1949・國共內戰與台灣》。台北：聯經出版社。
3. 王益滔，1966年。〈光復前台灣之土地制度與土地政策〉，《台灣研究叢刊》，第90種，頁52-86。
4. 毛育剛，2002年12月。〈台灣農地保護政策之演變〉，《土地問題研究季刊》，第1卷第4期，頁11-23。
5. 劉欽泉、蕭景楷，2001年6月。〈促進台灣農地使用權流動性之研究〉，《農業經濟半年刊》，第69期，頁1-29。
6. Lin, Chien-Tsun et.al. 2010. "Comparison of potential water supply and demand in Taiwan," *Water International*, Vol. 35, No. 2, pp.165-176.◆