

蛻變農地活化，創新農業藍圖

農地是農業發展的基礎與命脈，具有生產、生態與生活之自然特性與功能，又具有稀少性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。本文主要介紹農地休耕政策沿革與面臨的困窘，後續調整耕作制度活化農地計畫及其相關配套措施之成效。

陳昭慧、劉葆怡、卓怡沁（行政院農業委員會會計室科長、稽核、專員）

壹、前言

農業是支持經濟永續發展的基礎產業，肩負著維護國內外廣大消費者食品安全的責任，也與全球氣候變遷、環境永續發展息息相關，是國家的綠色資產。而農地又係農業發展的基礎與命脈，具有生產、生態與生活之自然特性與功能，又具有稀少性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，

行政院農業委員會（以下稱農委會）逐步調整農地休耕政策，達到調整國內農業產業結構、提高國產糧食供應及維護生產環境，並創造農業產值及提供就業機會，重建農業尊嚴、農地生機與農村價值等多元政策。

農地休耕政策之經費編列於農業特別收入基金項下農產品受進口損害救助基金（以下稱農損基金），農委會對於政策之改革與推動，除妥適編列各項經費外，遇有基金財務困

窘時，積極研擬各項因應措施，及辦理資金調度，以期政策順利推行，達成既定目標，並維護農民權益。

貳、農地休耕政策

一、農地休耕政策之沿革及財務調度面臨之挑戰

為因應加入世界貿易組織（WTO）開放稻米進口及調降農業境內支持規範，必須逐年調降生產及調整生產結構，自

86年起推動「水旱田利用調整計畫與後續計畫」及「稻田多元化利用計畫」，主要辦理休耕政策以達到調整稻米供需平衡之政策目標。自推動以來，休耕農地面積逐年增加（圖1），大批良田成了荒地，廢弛農地管理滋生病蟲鼠害，影響鄰田耕作，無法地盡其利，且休耕給付逐年攀升，自93年提高休耕給付後每年約需給付100億元，截至101年底休耕給付已高達1,200億元，農損基金除了辦理稻田多元化利用計畫外，尚有調整產業或防範措施計畫、進口損害救助及穩

價計畫，但因每年休耕給付約占農損基金七成，使農損基金支出結構僵化，且嚴重侵蝕農損基金資金，造成農損基金自101年度起產生資金缺口。為使各項計畫持續推動，針對基金財務研擬各項因應措施如下：

（一）檢討各項計畫之實施策略及執行方式，開源節流，減少資金缺口

並於每年度預算審議時，檢討以往年度執行情形，考量環境變遷及政策調整需要，排列計畫優先順位，控管年度支出總額度，避免支出擴張，影響基金未來之運

作，並將有限資源發揮最大效益。

（二）靈活運用政府財政資源

每年均會對各基金之財務運用，視其財務狀況及現金流量情形事前妥為規劃，使政府資金有效利用；並檢討各項計畫之付款時程，以減少國庫當年度撥款金額。

（三）減輕政府財政負擔

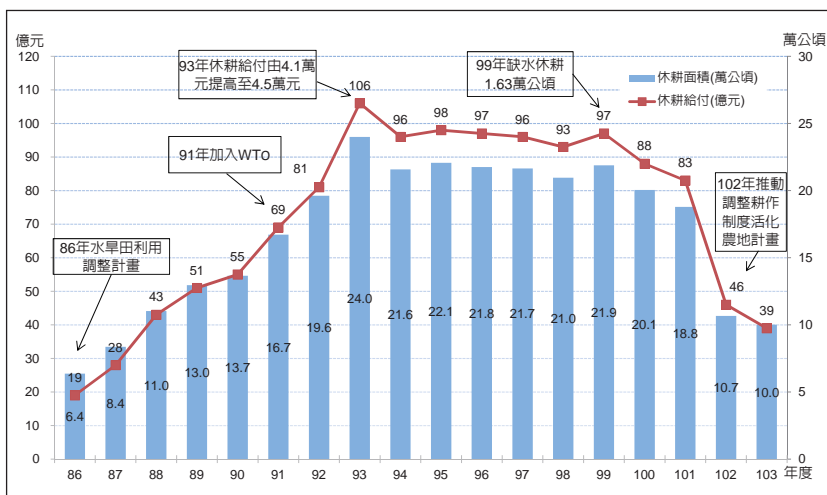
利用農業特別收入基金項下各分基金間之資金調撥，不另行對外舉債支應，減輕舉債壓力及利息支出。

經辦理前開各項措施後，各項經費均能如期如數支應，維持各項業務之正常推動，並維護農民權益。然前述措施僅解決當下的問題，為解決農損基金支出結構僵化、健全財務，最重要的是檢討休耕補貼政策的合理性並改進。

二、推行農地活化及相關配套措施

臺灣農業長期休耕政策，休耕農地一度高達24萬公頃，比稻作面積還要廣，100年休

圖1 歷年休耕農地面積及休耕給付金額



資料來源：行政院農業委員會。

註：103年係以第1期作實際撥付數，加計第2期作申報結果，推估全年執行情形。

專題

耕農地仍有 20 萬公頃之多，因休耕長滿雜草的荒蕪農地，造成蟲害四處蔓延，鄰近休耕田的農地要種植，甚至要噴灑比過去多三倍的農藥，突顯休耕補貼政策更應檢討改進。適逢國際糧食供應緊絀，糧食安全議題備受關注，國內稻米產業政策除需維持供需平衡外，應規劃調整休耕農地利用模式，鼓勵轉種雜糧作物取代進口，以提高糧食自給率，爰自 102 年起推動「調整耕作制度活化農地計畫」（以下稱本計畫），為休耕政策的困境注入新活水。

本計畫主要目的係為讓土地恢復生產力，替代部分進口雜糧，也鼓勵轉作地方特產作物，然因每戶可耕地面積小且零散，而農家經營管理者之平均年齡更高達 62 歲，整體農業人口結構不利於休耕地活化利用與農業環境永續規模化經營，因此，在推動本計畫前廣納各方意見，經過整合及修正後，再充分與地方溝通，擬定回應策略與配套措施，考量農民高齡化，每戶可耕地面積小

且零散，爰在推動本計畫同時，亦積極推動相關配套措施（圖 2）。

（一）調整耕作制度活化農田

田區每年僅得辦理一個期作休耕種植綠肥，另一個期作鼓勵種植契作進口替代、具外銷潛力、有機及地區特產等產銷無虞作物，依作物種類分別給予補貼，係將休耕給付經費轉為轉（契）作補貼，推動契作生產以穩

定農民收益，並促進農地多元化利用。

（二）小地主大佃農及離農獎勵

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業經營之年輕專業農民或農民團體，獎勵承租農地種植具進口替代或出口競爭之農作物，並提供資深農民離農獎勵，使其安心享受離農或

圖 2 調整耕作制度活化農地與配套措施及成效示意圖



資料來源：作者自行整理。

退休生活，以促進農業勞動結構年輕化及經營規模擴大化，提高就業機會及創造產值。

(三) 培育青年農業人力

為因應產業發展並調整從業人力結構，提升人力水準，持續深化青年農民之培育與輔導，使其在農事產銷經驗傳承交流為基礎下，也能帶著新觀念經營農業，另鑒於從農有其門檻及風險，亦將輔導並鼓勵青年受雇農企業，蓄積創業從農能量，依投入農業職場發展需求，盤點問題與需求，滾動檢討整合、調整人才培育及產業輔導。

參、農地活化及配套措施執行成效

一、調整耕作制度活化農地

(一) 休耕減少 8.8 萬公頃，轉（契）作增加 4.2 萬公頃

自推動本計畫以來，在中央與地方政府及農民團

體共同努力下，103 年申報休耕面積降為 10 萬公頃，較 101 年減少 8.8 萬公頃（-46.7%）；申報轉（契）作面積提高為 12.5 萬公頃，較 101 年增加 4.2 萬公頃（+51.38%），主要為增加地區特產、牧草及青割玉米、硬質玉米等進口替代作物，有效提高國產糧食供應及提升休耕地整體生產效益（附表）。

(二) 減少休耕給付 44 億元

休耕給付經費一直居高不下，但自本計畫推行以來，經費支出大幅降低，財政壓力終於稍微舒緩（第 7 頁圖 1）。以 103 年為例，當年度經費支出 39 億元，較活化前 101 年支出 83 億元，擷節 44

億元（-53.01%）。

(三) 增加產值效益達 184 億元

103 年復耕各項轉（契）作作物增產約 117 萬公噸、水稻增產 10 萬公噸，總計 127 萬公噸，估計產值增加 121 億元，並帶動相關二、三級產業如種苗供應、代耕業及農業資材等相關產值約 63 億元，整體產值效益總計達 184 億元。

二、小地主大佃農及離農獎勵

(一) 103 年輔導經營規模達 15,070 公頃，小地主計 2 萬 9,049 人，大佃農達 1,670 戶，平均年齡 44 歲，顯現農業勞動結

附表 休耕與轉（契）作物面積變動情形

單位：公頃		
年 度	休 耕	轉（契）作
103	100,115	124,638
102	106,603	119,062
101	187,846	82,335
103-101	-87,731 (-46.7%)	42,303 (51.38%)

資料來源：行政院農業委員會。

專題

構年輕化；另大佃農平均經營規模 9.02 公頃，為國內農戶平均經營農地面積 1.1 公頃之 8.2 倍，已朝擴大農業經營規模之目標邁進。

- (二) 為加速大佃農擴大經營規模，對於願意配合政策釋出農地之老農給予離農獎勵，以活絡農地流通利用，並改善農村人力結構。102 年離農獎勵年申領人數 4,154 人，申領面積 2,143 公頃；另統計 103 年下半年申領人數 4,987 人，申領面積為 2,560 公頃，分別增加 541 人、417 公頃 (+19%)，顯示已有初步成果及逐年成長之趨勢。

三、培育青年農業人力

- (一) 在地青年農民交流與服務平臺－營造交流與互助合作環境
- 輔導 15 個縣市農會成立在地青農交流及服務平臺，共有 1,150 位在地青年農民

加入，平均年齡 35 歲。

- (二) 青年農民專案輔導－協助解決問題、輔導穩健經營

遴選青年農民提供 2 年陪伴輔導，期讓青年農民穩健經營，進而擴大規模或創新發展，第 1 屆遴選專案輔導青年農民 100 名，共動員專家超過 4,200 人次給予相關輔導，結合試驗研究資源導入 92 項新技術或品種，給予設施（備）補助。青年農民產值平均提升 11%，擴大經營規模超過 400 公頃，通過吉園圃、產銷履歷或有機驗證品項超過 190 項，協助約 200 項產品拓展通路。

肆、結語

調整耕作制度活化農地計畫自推行以來，休耕補貼經費及休耕地面積已大幅減少，103 年度休耕給付約 39 億元，占農損基金支出四成三，比例已大幅降低；另轉（契）作面積亦逐步增加，提升糧食自給率；大佃農耕作面積增加，擴大農業經營規模；建立青年農業人

力交流及服務平臺，營造經驗交流與互助合作環境，擴大輔導綜效。農委會未來將持續秉持確保農民收益之原則及照顧各年齡層農民之初衷，積極滾動檢討相關輔導措施，調整農業勞動力及產業結構，加強輔導種植進口替代性作物，推動地產地消，朝向產業增值並規模化經營，建立高品質、品牌化之企業化生產，拓展國際市場，積極促進農業轉型，提升競爭力，營造環境、人力資本與國民健康多贏的局面，邁向農業新藍圖。

參考文獻

1. 行政院農業委員會（民 101），調整耕作制度活化農地計畫（102～105 年）（核定本）。
2. 林倬妃（民 102），【CEO 談管理】變革管理 陳保基 單挑三十年休耕制度，天下雜誌第 514 期。
3. 監察院（民 102），102 年度專案調查研究報告－政府農地活化措施執行成效。
4. 行政院農業委員會（民 104），行政院農業委員會 2014 年年報。
5. 行政院農業委員會農糧署（民 104），行政院農業委農糧署 103 年年報。❖