



(成保) 培栽莖草

多子繼承制度所引起的農地問題

張維一

多子繼承

農地細分

「細碎的農田制度」是我國幾千年來農業經營的一大特質。它的由來，一般來說，約有以下的三項原因：①由於自然地形或農業經營的技術需要；②由於人多地少實施集約經營的經濟要求；③由於多子繼承平分土地的社會傳統觀念。

在多山的丘陵地帶，因地就便，開築梯田；或因蓄水栽稻，避免迎風偏枯，實施分丘經營。這是由於自然條件的限制，有其地域性的，屬於前述第一項原因的範圍。在人口衆多，工商業不發達的農業社會裏，土地是求生的唯一依據。爲了增產謀生，把每一個人的全部心力，集中投放在有限的土地上，使人與地的潛力，都發揮至最大的極限；這也是有其不同程度的地域關係，是屬於前述第二項原因的範圍。不過真正驅使農地無限止的細分，形成幾千年來不可破的「細碎的農田制度」的主要原因，還是由於「多子繼承、平分土地」的傳統的社會觀念。

在以農爲本、輕視工商的傳統觀念中，土地不僅是財富的表徵，更是人們生活的憑藉。爲父母的爲使每個子女能免於饑餓，必須使他們皆有自己謀生的土地。爲人子的，尤視共同繼承平分土地爲繼祖業、發展生息的基本義務和權利。因此，代代相承，土地越分越小。以後更於土地有遠近之分與肥瘠之不同，爲求公平，更是「伯東叔西」、「哥南弟北」的坵坵平分，塊塊細割，把本來已經分散的土地，弄得越爲細碎。不僅使每個兄弟東鋤西犁的奔走於田畝之間，浪費人力和時間；更常因土地

過度分割，導致水路的隔斷，農路的跨越，畝址紊亂，使得兄弟反目，紛爭迭起，影響親睦鄰的友善風氣。

農業發展·重大阻碍

臺灣在日本人統治之下，歷經五十年之久，雖因日人長子繼承的法律規定，稍受影響，但其紹祖業的傳統觀念，則從未減弱。其力能耕作，固須「三三三剩一」的平分土地。即不能自耕的，也須共同繼承，持分佔有，造成兄弟數人，或叔、伯、子侄幾代數十人共有的土地，處處皆是。其結果，不但多子繼承平分土地的趨勢未能抑止，而且更造成了許多法律上繼承分割和事實上管理使用等難以處理的困難，甚至政府的稅收，地籍的管理，都受到嚴重的影響。政府在實施「耕者有其田」時，對於共有之出租耕地，規定一律征收放領，固然消除了很多積年難決的困擾，但對抑止土地細分，似乎並未發生積極的作用。

近年臺灣的工商業，在政府的大力獎勵之下，已有了長足的發展，社會經濟的比重，發生很大的變化。以前百分之七十五以上農業人口的比率，近年亦已降低到百分之五十以下。而且由於教育的普及、交通的便利、物質生活的改善，農村中年青的一代，對於工作的選擇和生活的憑藉，已經不再局限於農業一途，甚至趨向於工商事業的發展，已超過了對農村的留戀。因此，以前實施集約經營的經濟因素及惟有以土地是賴的傳統觀念，已經有了重大的改變。這一重大改變，對於抑止農地細分、揚棄多子繼承的傳統觀念，本來是一個很好有利的態勢，但這一有利的態勢却不料竟被另一意想不到的發展沖淡了。這就是臺灣近年地價不正常的暴漲。

地價暴漲·助長其勢

臺灣近年地價的暴漲，本來是由於城市地區人

，很快的使若干鄉村地區的農地，也因工廠的擴散、住宅的增建，以及投機份子的乘機哄抬而急劇上漲。而且由於上漲的情勢，竟使不勞而獲的暴利，超過了一般工商事業正常的利潤。這一現象，使得若干業已淡視農業，走向工廠的人士，又轉回頭來緊抓土地，「多子繼承平分土地」的傳統觀念，遂又「欲去還留」的又告復活了。雖然此一逆轉的情勢，在大勢所趨之下，僅可能是短時不正常現象，但如不善採措施，急於抑止，它的爲害和影響，却可能是深遠的，甚且阻使農業和工業兩者皆不得正常發展。

臺灣省近年正在大力推行農地重劃工作，對於農地的重新規劃整理，可以發生很大的積極效果。化畸爲正，化零爲整，直接灌溉，直接排水，直接通路，使農地發揮最大的經濟效用。但由於一般農戶所有土地面積狹小，所以重劃後每坵農地面積的規劃，仍失之過小，現在普遍的都在五分之一公頃左右，距離發展農耕，大量實施機械化所需的面積還差的很遠。雖然政府已經採取步驟，明訂此項重劃後每坵土地的面積，即爲法定的「最小面積單位」，禁止再爲分割，但若兄弟數人共同繼承，以共同共有的方式處理，則無法禁止。且此項重劃工作是分區逐步辦理，對於未能集中在同一重劃區內的土地，仍然分散在數處，農民仍可分別處理，分別繼承，因此對於每個農家經營的土地面積，仍無法限制其減縮。

所以，對於現時臺灣的農地，若欲阻止其繼續細分，防止日據時期「共有土地」弊端重現，和抑制農戶家庭農場面積的減縮，應該儘速從立法途徑，修訂有關法律，採行一子繼承農地制度，則前述各項迫使農地細分和紊亂地籍、影響稅政的共有趨勢，方可有效的制止。

補救之道·一子繼承

說到修訂有關法律，很多人的意見，是修訂民

法。理由是農地是財產的一種，它的繼承也是民法「繼承篇」所適用的範圍。

不過筆者對於此一看法却有所不同，因為：第一、民法是國家基本大法，牽涉太多，修訂不易；第二、民法有關條文原已有「其他法律另有規定者，不在此限」的但書規定。目前對於農地繼承案件，一般係依民法繼承篇第一一四一條及第一一六四條辦理。前者的條文是「同一順序之繼承人有數人時，按人數平均繼承。但法律另有規定者不在此限」。後者的條文是「繼承人得隨時請求分割遺產。但法律另有規定或契約另有訂定者不在此限」。

農地是關係國計民生的特別財產，並有土地法為其特別法律，憲法第一四三條復有「應受法律之保障與限制」之特別規定，所以筆者以為農地之一子繼承問題，仍以從修訂土地法之途徑為最簡捷而適當。而且更可依土地法之基本精神，明定此可准繼承之「一子」，必須以能自耕者為優先，其現耕之繼承人應更為優先。且為顧及其他繼承人之權益，及繼承人之補償能力，應有向國家行庫取得長期低利貸款的優待。此一原則，可分左列兩點辦法辦理：

「私有農地之繼承，應以其繼承人能自耕者一人為限，並以現耕者為優先。其同一情況有數人時，由全體繼承人共同協議之。協議不成時，訴請該管司法機關裁定之。」

前項農地繼承人對其他繼承人之應繼分，應儘先以其他財產之繼承權抵償之。無其他財產抵償時，得向土地金融機關申請貸款。」

前項辦法，依其精神，在立法時應列於土地法第一編第五章第三十條之後，藉以與農地轉移及最小面積單位限制相互配合，以收實效。惟如欲其順利執行，則仍有賴於工商事業之正常發展，及農民對時代進展之充分認識。其不從事農耕之人，若能移其全部實力與智慧，全心全力從事其工商事業之發展，則國家與個人，將同蒙其利。

對於改進多子繼承農地問題立法步驟，政府尚考慮中，暫時還無法定案，但實際上政府已採取措施，協助農民試行一子繼承。

這些措施中最重要的是土地銀行辦理的一子繼承耕地貸款辦法，這項辦法，在民國五十七年開始，可分左列九點：

(1) 凡以農業為主要職業，一子繼承耕地，自任耕作之農民，提具被繼承人全戶戶籍謄本，其他繼承人同意一子繼承耕地文件，及土地登記書狀，得向當地土地銀行申請一子繼承耕地放款，但有下列各款情形之一者，不適用之：
① 在該貸款辦法公佈前繼承之耕地，經已辦理所有權登記者。(該行貸款辦法係在民國五十七年夏公佈)

② 所繼承之耕地，位於都市計劃範圍以內者。
③ 所繼承之耕地，位於劃定工業用地範圍以內者。

④ 所繼承之耕地，位於山邊或河川邊緣，易於遭受災害或流失埋沒者。

(2) 前項所稱耕地，以山、旱田兩地目實際為耕作使用者為限，但農舍、晒場及沼池等定着物之基地，得合併耕地申請該放款。

(3) 貸款之利率，按月息九厘六釐單利計算。

(4) 貸款之還款期限，視借款人償還能力核定之，但最長不得超過七年。

(5) 貸款額度按繼承耕地農戶實際補償其他繼承人之金額十足發放。

(6) 貸款以提供所繼承耕地設定第一順位抵押擔保為原則，如所繼承耕地不能提供抵押或估價不足時，應另提供該行認可之不動產為擔保，抵押品之調查估價，依該行規定辦法辦理。

(7) 貸款之抵押品，包括借款人所繼承之耕地，及其另提供擔保之不動產，在借款本息未清償前，不得分割、移轉、出租、出典、變更使用、委託他人代耕(包括受借款人補償地價之原應繼承人，但因借款人服役，致勞力不足，暫時委託他人代耕者除外)，或設定其他負擔。違反上項規定者，得終止借款契約，一次收回全部本息。

(8) 貸款本金分期均等攤還，每年配合收穫季節償還本息二次。

(9) 貸款繼承之耕地，如遇重大災害，致使款人收益減少無法如期償還本息時，得檢具該管鄉鎮公所發給之被災成數證明書，送經土地銀行查核相符後，其當期應還本金之全部或一部准予順期遞延清償外，到期應繳之利息仍應繳清。

大家合作，促其實現

這種貸款是代表一項新穎而進步的政策之開端來協助農民，改進多子繼承制度。貸款辦法內容，雖尚待改進，但成功的主要條件，一方面要看農民能否合作，另一方面要看未來工商業的發展能否與農業互相配合，形成一種平衡的社會就業形態，使一個多子的農村家庭，能够把子女的經濟活動，平衡分配到社會經濟的各個領域。有興趣的農民不妨一試。

除了土地銀行在推行一子繼承貸款，誘導農村放棄多子繼承觀念外，政府在重劃地區更限制重劃完成的農地的自由移轉和分割。這項限制，是在重劃地移轉時，土地登記機關辦理實質審查。每筆重劃地只能整筆移轉，但不能局部分割移轉，不論其移轉原因為何。這項限制，在弊害上雖可能引起土地共有制的復活，但在防止多子繼承上，仍有值得採用的地方。農地重劃現正在大面積的推進，防止重劃地的分割移轉，可以幫助遏阻多子分割繼承的繼續加劇。

總之，臺灣人口的不斷的增加，耕地的無法擴充，已把狹小的農場愈縮愈小，使合理經營愈益困難。多子繼承，更將此一趨勢加劇。我們必須不惜代價，推行一項一子繼承農地的制度，才能使未來農場結構健全，獲得合理化的經營，然後臺灣農業，才能有進一步的發展！希望閱讀豐年開明的農友們，能够配合進步的時代要求和政府的政策，共同努力，改進農村中的多子繼承農地制度。

* * *

啓事 賴文傑先生「臺灣農產品生產成本和收益的分析」及王韻秋小姐「如何使毛豬生產有利？」二續稿，留待下期刊出。