

解決農地問題・促進農業發展

近年來台灣的農業，由於人口增加和經濟發展的需要，大量農地轉變為工業、都市、交通等非農業用途，不但耕地總面積逐年減少，優良農田也在漸次消失。同時由於耕地的細分，家庭農場規模愈來愈小，直接影響勞動生產力，增加生產成本。另一方面，由於經濟結構改變，農業收益相對偏低，農村勞力大量外移，工資逐漸上升，其他生產資料費用也高漲，以致農民所得益形低落，於是又有農地荒廢或粗放使用的現象。

這種惡性循環，不但形成近年來農業發展上的低潮，也顯示了農業發展受到農地限制和相關因素的影響，面臨新困難的局面。政府針對這項問題，已採一些辦法，但是有的尚未能有效進行。為期大家重視，特將當前農地問題，擇要分述如下：

(一) 耕地總面積減少：台灣近二十年來的耕地總面積，以五十八年的九一四、八六三公頃為最高，以後逐年減少，至六十一年年底減至八九八、六〇三公頃。主要原因是被轉變為都市、工業、交通等非農業用途。十餘年前每年不過轉用數百公頃，近年來却增加到每年近一萬公頃，只是水田，六十一年即被轉用五、一八九公頃。

雖然台灣尚有若干山坡地或海埔地，可供開發為農地，但在數量上無法彌補被轉用的面積。而且被轉用的土地，將隨人口增加和經濟發展而逐年大幅遞增。因此，耕地總面積的減少，勢將愈來愈為顯著。

(二) 地質變化：以往被轉用的農地，多是優良農地，有良好的農業投資與改良。新開發的山坡地或海埔地多為邊際地，須經大量、連續的投資，才能有效利用，不但面積無法彌補轉用的農地，初期產量也無法比較。

同時，農地轉用如果沒有完整計畫，對於區域性農業生產環境也將有不良影響。

(三) 耕地細分：民國四十年時，台灣農家每月平均耕種一、三二公頃土地，本已狹小

。以後仍逐年降低，到了六十一年，平均只有一、〇二公頃，而且農地面積不足〇、五公頃的農戶，占總農戶將近一半，可見耕地細分愈來愈嚴重。

照說，目前農村勞力外移，遺留下來的土地，應該可以幫助附近農家擴大經營規模。但是事實上，離農或轉業的農民，並不願意出售或出租土地。同時，農業人口本身增長也快，由於多子繼承分戶結果，農場規模更趨細分。因此形成勞動生產力的降低，相對提高生產成本，既減少農家收入，也成為農業現代化發展上的困難因素。

(四) 耕地利用率降低：由於農村勞力缺乏，工資高漲，以及農產價格不高，農業收入偏低，農民對農業生產興趣低落，使得農地利用率也有降低跡象。最明顯的是作物複種指數，已由民國五十五年的一九〇降至六十一年的一七五、五。農村勞力的老化和婦女化，除了影響農業生產外，也延緩農業的現代化。

以下幾點，建議政府採擇，也希望農民了解和合作：

(一) 維持耕地總面積：雖然目前政府已有禁止和限制高等則農田改變使用的規定，但是對於農業區域的維護和次等則土地的合理轉用，尚未能有效解決，最好再採取或加強左列辦法：

(1) 畫定基本農業區：目前政府已公布區域計畫法，應根據這個法令盡速估計若干年內所需主要糧食生產和其他產業發展需要，畫定基本農業區。

基本農業區一經畫定，除因國防、重要交通和農村建設需要外，不得變更為非農業使用。

(2) 加強開發山坡地或海埔地。

(3) 積極改良土地：包括增加公共投資，以提高農地品質，尤其應重新檢討實施重畫工作。

(4) 促進都市或工業土地的高度利用，減少對農地的壓力。

(一) 擴大農家耕規模：今後若干年內，家庭農場仍將是農業生產的主要單元，如何擴大家庭農場的耕地規模，應是促進農業發展的根本方式。政府宜籌措相當的資金，配合以下辦法積極進行：

(1) 協調小農場合併，政府給予資金協助。

(2) 協助農民轉業和讓售土地：辦理農民轉業訓練，設置農民實習工廠，輔導農民轉業。必要時收購離農的土地，轉放領予附近需地的農民。

(3) 貸款鼓勵農民購地。

(4) 獎勵家庭農場一人繼承：農業發展條例已有規定，但尚需研究有效的獎勵辦法。

(二) 鼓勵農地委託和輔導共同經營：農業發展條例已有獎勵的規定，農村也在推行多種委託和共同經營方式，今後可視各地農村環境不同，不斷研究改進，並配合農機的發展，擴大推動。

(三) 加強產銷輔導：產銷輔導為促進農業發展和農地高度利用的主要手段。今年稻米收購價格提高，水稻種植面積大增，尤其廢耕或半荒蕪地也復耕，可作証明。

總之，農地問題已成為當前農業發展上的主要限制因素之一，不但影響未來農業發展和社會經濟的穩定，同時也關係到農民自己切身利益，實需政府與農民通力合作，謀求有效解決。

