

新農業發展條例的立法重點與意義

陳新友

政府為加速農村現代化，改進農業生產，增加農民所得，提高農民生活水準，於民國62年9月制定了「農業發展條例」，作為農業發展措施的指針。其後為配合擴大農場經營規模、促進農地利用等措施的推動，曾於民國69年作部分條文的修正及增訂。

原條例規定10年的法定施行期間，於72年9月2日屆滿，且由於耕地三七五減租條例等土地法令的限制，農場經營規模的擴大仍難有效推行。再因農業生產條件及農產品國內外市場情況迅速改變，農民與非農民間所得的顯著差距仍難縮小，鄉村與都市生活條件的懸殊差異仍難彌補。

為了進一步發展農業，因應前述情況的有效措施，必須配合或規範於有關法令者多。政府乃於民國71年初開始，積極通盤檢討舊農業發展條例的實施成效及其困難所在，並配合「加強基層建設提高農民所得方案」及「第二階段農地改革方案」的實施，研擬了修正草案，送請立法院審議。新農業發展條例於72年7月15日經立法院3讀通過，完成立法手續，並於同年8月1日經總統令公布實施。

新條例全文8章共53條，修正重點及意義可概述如下6點。

(一) 突破農地法令對擴大農場經營規模所形成的障礙

一般認為生產力偏低，就是近年來我國農業發展相對落後、農民所得相對偏低的主要原因，而農業生產力偏低的直接原因就是農場經營規模的過小。因此，擴大農場經營規模，應為解決或改善農業問題的最基本對策。

1. 就增加耕作面積方式擴大農場經營面積而言，有多種不同的可能途徑。第一是以委託經營、委託代耕，或實施合作農場經營的方式，集中小面積的多數經營體，變成較大面積的單數經營體。

但在過去因為顧慮委託關係或合作安排，可能被解釋為租佃關係，而在「三七五減租條例」的適用下，將來收不回來其耕作權，致使多數農民視委託經營為畏途，不敢提供自有耕地為委託經營之用，結果農地法令成為擴大農場經營規模的障礙。

新農業發展條例明定委託經營不適用三七五減租條例，期滿由委託人無償收回其土地（第五條），以祛除農民對收回耕地的疑慮，保障委託人能無償收回其提供為委託經營的土地。本條規定，對耕地所有人參與委託經營，有鼓勵作用。

2. 我國農業將來以家庭農場為經營主體，為鼓勵家庭農場購置或交換耕地擴大經營規模，對新增部分免徵田賦5年外，並規定由農業主管機關協助，取得長期購地或補償資金貸款（第二十八條）。

3. 此外並規定農業用地依法作農業使用期間，移轉給自行耕作的農民繼續耕作，免徵土地增值稅（第二十七條），以鼓勵農業用地所有權人，將其農業用地移轉與其他農民，協助後者擴大經營規模。

4. 為防止農地因繼承而細分，規定每宗耕地不得分割及移轉為共有，（但因繼承而移轉者得為共有）。且家庭農場由能自耕的繼承人1人繼承或承受，而繼續用於農業生產者，免徵遺產稅或贈與稅。需以現金補償其他繼承人者，並予協助辦理長期貸款（第三十條，第三十一條）。

以上各條規定，對於家庭農場擴大農場經營規模，有積極性或消極性的鼓勵作用。

(二) 改善農業生產條件，提高農場經營效率

1. 為改善農業生產的基本條件，規定農業主管機關，應協調推動水土保持、治山防洪、防風林、農地改良、漁港船澳、農業專用道路、農田灌溉、排水、河海堤等工程及設施的興建及維護（第十六條）。

2. 為配合整體農業發展，農業資源有效利用及市場需要，規定農業主管機關應規劃農業生產區域，輔導設立適當規模的農產專業區，實施計畫性產、製、儲、銷，以有效實現產銷平衡（第二十一條）。

3. 為加速推行農業機械化，規定農業主管機關，應訂定農業機械化發展計畫，輔導農民、合作農場、農民團體等購買及使用農業機械（第二十四條）。

4. 農業科技水準的提高，為長期農業發展的基本憑藉，所以規定農業主管機關，應督導所屬試驗研究機構，加強試驗研究，並訂定農業實驗、研究、教育

、推廣等的聯繫方案，分別或合作實施（第四十七條，第四十九條）。

以上各條規定的推動，對農業生產成本的降低，農場經營效率的提高，將有重要貢獻。

（三）加強產銷調節，穩定農產品市場及價格

1. 對重要農產品，政府應設置平準基金，以因應國內外農產品價格波動，穩定農產品產銷（第八條）。

2. 農業主管機關，為維持農產品產銷平衡及合理價格，得指定農產品供需雙方契約生產、收購並保證其價格（第三十三條）。對各種農產品或農產加工品，得實施計畫產銷，並協調產、製、銷各業間的利益（第三十六條）。

3. 農產品及其加工品的外銷，常因惡性競爭，自相殺價，而斷送國外市場。為避免此種現象的發生，規定外銷農產品及其加工品，得實施統一報價，簽訂公約，維持良好外銷秩序。並得指定農產品，由農民團體專責外銷，或統一供貨（第三十七條）。

4. 缺乏適時而準確的農業產銷情報，往往是供求脫節的主要原因。因此規定鄉鎮（市、區）公所應指定專人，加強辦理農業資源及產銷資料的調查、統計，並充實農業資訊設施（第十一條）。

有效採取上述措施，將對重要農產品的產銷調節，農產品市場及價格的穩定，有重要貢獻。

（四）改進農村環境與設施，提高農民生活水準

1. 新農業發展條例，增訂農村福利與環境維護專章，規定政府應籌撥經費，加強農村基層建設，辦理農村社區更新，推動農民生活福利措施及充實農村醫療設施。以改善農村生活環境，縮短農村與城鎮的差距，平衡區域發展，減緩農村人口外流。（第四十五條）。

2. 為維護農業生產及農村生活環境，主管機關應採取必要措施，防止農業生產對環境的污染及其他對農業生產、農村環境、水資源、土地、空氣的污染（第四十六條）。

3. 政府並應舉辦農業保險，安定農業收入，確保再生產投資的財源，穩定農村社會，促進農業資源的充分利用（第四十三條）。

（五）設置發展基金加強農業融資以應農業投資需要

今後農業發展需有較大量資本投資，據以推動，因此農業資金的充裕與否，將是決定農業現代化速度快慢的基本條件。為滿足農民的農業資金需要，新農業發展條例規定了幾項重要措施。

1. 為充裕農業發展資金來源，明定由政府設置農業發展基金，以支應政府農業資本投資，或支助計畫的實施（第七條）。並輔導業者設置各該業發展基金，以支應重要農產品，或農產品加工、運銷、倉儲業者的投資需要（第九條）。

2. 為協助農民獲得農業經營現代化所需資金及政府農業投資所需資金，規定政府設立策劃委員會，策劃審議農業金融政策、農業金融體系、農貸計畫、利率及資金籌措、分配等，以求農業金融的制度化（第四十一條）。

3. 為增強農民的信用地位，加強其獲得融資的條件，協助農民取得所需資金，規定由政府建立農業信用保證制度，並予以獎勵或補助。使可供抵押不動產有限、信用地位薄弱的小農民，容易取得其農業經營現代化所需要的資金（第四十二條）。

（六）取消現行農業發展條例的施行年限

原農業發展條例規定10年為其施行年限，但農業發展是長期性政策，舊的問題解決的同時，可能產生了新的問題，今天算現代化的農業，明天可能又已經落伍了。因此可以說，農業現代化的需要是永遠存在的，只不過是其需要的層次可能有所不同而已。因此，新條例刪除了舊條例的10年施行期限。

政府積極推動農民有效配合創造光明前景

如前述，新的農業發展條例，對農業基本條件，生產技術、運銷市場與價格，資金及資材的供應，生產與生活環境的維護改善等，有關未來農業發展需要，有多方面的規範。政府方面如能積極推動，而農民方面也能有效配合，則其施行，必能為台灣農業創造光明的前景。

