



農

業

臨

轉

改變想法 就有希望



農 業 臨 轉

改變想法 就有希望

# 序言

## 創新思維 翻轉農業

農業是國家得以存續綿延之本，更在糧食安全、農村安定及環境永續等方面，顯現其無可取代之多功能價值，為此需在農業生產、生活及生態間取得平衡並共榮發展。「農業」在過去被視為弱勢、勞苦與低報酬產業，近些年來面臨全球氣候變遷、國際經貿高度自由化、商業模式多元化、消費者愈趨關注食品安全等情勢，更讓傳統農業經營面臨嚴峻挑戰，但同時也帶來發展的新契機。如何以全新思維，翻轉既有的產業框架，全面提升競爭力與創新價值，成為本會近年政策推動之目標。

為建立農業發展良好之立基點，本會推動農地活化利用，擴大農業經營規模，彈性調整農地利用法規，有限度開放設置綠能，以提高農地經營價值與效率。為調整人力結構，專案培植青年農民及經營管理人才。老年農民福利津貼改革，則為十餘年來僅見的福利支出健全改革法案，實現政府照顧長期從事農業工作者之目的。農舍興建資格之改革，雖遭遇強大阻力，但在社會輿論普遍支持下，也能化險為夷，達到保護農地完整之目標。

面對國際經貿高度自由化，須以我國農業科技研發為基礎，加速科技產業化，並透過屏東農業生物科技園區，群聚發展加值型產業；建立亞太水族中心及發展觀賞水族產業，有機會繼蘭花成為下一個外銷明星產業；運用資通訊技術，推動農業生產力 4.0，立下農業發展的新契機。





農業發展的價值，是提供國人安全安心的食材。本會致力於源頭管理，諸如加強農藥管理、建立國產食米、肉品跟進口產品的市場區隔、建立產地溯源標章制度等，保障國內消費者食用安全。

這四年，陳前主委保基帶領本會同仁與產界、學界齊心努力，臺灣的農業已可見轉變的開始，未來，將藉由「農業生物經濟」、「農業生產力 4.0」等政策之推動，以創新技術及高生產效率之加成效益，促成產業升級，提高國際競爭力為目標。

行政院農業委員會 主任委員



# 序言

在過去農業總背負著弱勢與低報酬的刻板印象，農民像是米勒的名畫「拾穗」裡，老是彎著腰的勞動者，在年輕人的眼裡，當農夫，一點也不夯。在市場裡、在餐廳裡，吃的食材從哪裡來，安心與否，消費者的心似乎總是懸在空中，沒個依靠；苦悶繁忙的城市人生活沒得調劑，渾不知農村實在精彩無比，轉念就是桃花源。



農漁民的內心，常有千千結。放著祖先留下的土地不耕種領休耕補助，心裡不踏實，但真要種了作物、養了牲畜，好像就非得看老天爺跟盤商的臉色不可。出海討生活，躲躲藏藏防著日本和菲律賓的海巡似乎已是註定的宿命；在貿易自由化的浪潮裡，總覺得自己像是一艘隨時會翻覆的小船；看著都市裡來的投資客買塊農地，最快六個月就能搖身一變，跟務農一辈子的自己一樣領取老農津貼，或是蓋棟豪華農舍轉賣，千萬輕鬆入袋，心裡真是五味雜陳。

公務員的心裡也不好過。李登輝總統「農為國本」的墨寶，數十年如一日的掛在農委會主任委員會客室的牆上，同仁鎮日奔忙，想盡辦法挽救逐年滑落的糧食自給率，苦苦守著各方覬覦的農地；推動的稻田休耕補貼及公糧收購慢慢成了沉重的負擔，選舉不斷加碼的老農津貼，占去農委會預算的大半，有心作為，卻是巧婦難為無米之炊。農業問題，盤根錯節，好像無解。



真的是如此嗎？

臺灣農業有著光榮歷史，1950 年代農產品外銷，茶葉、蔗糖、洋菇、蘆筍、香蕉等在國際市場都有舉足輕重的地位，賺取大量外匯，「農業支持工業」在臺灣經濟發展過程中有著重大貢獻。2012 年我接任農委會主委時，向一位擔任過農業首長的老師請益，他說臺灣的農業都是老問題，補貼太多，一方面保價收購公糧，一方面推動休耕補助，農產品產銷價格波動大，農業人力不足和老化等等，要我至少解決部分老問題，我深有同感，面對日益嚴峻的貿易自由化環境，臺灣農業一定要改變原有的型態，否則不必等到進口農產品的衝擊，傳統農業的經營思維就會讓農業萎縮。

到農委會服務以後，發現跟我在 1997 年至 2000 年擔任畜牧處長時，施政主軸差異不大，公糧收購、休耕補貼依然在執行，已經正式加入 WTO 十年了，深深感覺農業再不改變，無法解開這長久盤根錯節的問題，而改變必須打破農業傳統的思考模式，訂定目標，有策略地推動。所以整合各項基本資料為依據，擬定政策調整方向，分析政策改變之影響對象與利弊得失，加強和利害關係人及社會大眾對話，把各項配套措施準備好，並且滾動修正，就這樣，突破重重壓力和難關，逐步改變長久以來無法移動的困境，讓休耕地活化、老農津貼及農保改革到位。這本書的十三個章節，都是我們一起努力的軌跡，特別感謝四年來和同仁無數次的圓桌討論，他們努力落實各項工作，又負責繕寫初稿，才有這些故事，謝謝大家！而在彙整這些資料，要特別感謝企劃處陳昌岑技正、傅子煜科長，從題目訂定、資料收集整理，非常辛苦；曹紹徽處長利用公餘，逐字修訂，才能讓這本書和大家見面，再次感謝大家！

「改變」是唯一「不變」的趨勢，開創農業新局，就從改變我們的思維與慣性的做法開始！

行政院農業委員會 前主任委員

陳保基



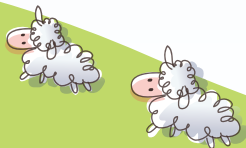
# 導讀

## 建構農業新價值鏈，重建農業的光榮

101 年底，天下雜誌林倖妃訪問當時擔任農委會主委未滿一年的陳前主委保基，「你認為，臺灣農業最大問題在哪裡？」當時，他是這樣回答的：「長久以來，臺灣農業把人、土地和產業分開。土地政策一直是以耕作為主要思考邏輯。優良農地就是要耕作，而且耕作又限制在稻米。目前為止，農委會所做的產業，只到批發市場，沒有到消費市場。接下去的銷售就不關我們的事情，法令上也是這樣，無法建構擁有完整價值鏈。通常一個產品從買原料開始，到做出來賣給誰，總是要有邏輯建構，但農委會對農業的思考邏輯是產銷分開的。人家說經濟發展無感，就是在最基層這塊，沒有讓農業真正產生價值。現在農村以領老農津貼在過日子，接下來是領土地休耕補貼，這根本是走偏了。」

有想法，就劍及履及地去做。

當上農業最高主管機關首長的陳前主委保基，緊緊把握這個機會，在農業界引領了一波思維革命。從休耕地活化、農地法規鬆綁、老農津貼與農保的改革、培育新世代農民、傳統市場禁宰活禽、推動農產品溯源管理、實施農藥流向管制、群組化農藥 / 人藥獸用的延伸使用，陳前主委保基身先士卒與國會、媒體、地方政府、學術界、產業界、農民組織及其他利害關係人進





行溝通，用數據說話，進行完整的政策論述及配套，並且以最大的彈性進行攻防調整，穩健的讓改革前進。種種成果，已經寫進了歷史。

把臺灣的農業帶上世界的舞臺，是另一個重要任務。

101年2月1日，陳前主委保基準備加入陳冲內閣，在臺大動物科技學系的畜舍旁接受蘋果日報專訪。在訪談中，陳前主委保基主張：「臺灣農業第一步是國際化，除技術、疫苗、藥品要和國際同步，臺灣傲人的農業技術也能向中國、東南亞等地出口獲利，像臺灣稻穀烘乾設備就在中國賣翻了，美、日等國都將農業技術出口，也未損及農業實力，只要智慧財產權談判確定、做好把關，並不如想像可怕，「不然光靠臺灣 2,300 萬人，一人一張口是能吃多少？」

抱持著這樣的理念，陳前主委保基催生了財團法人農業科技研究院，讓這個新機構肩負起農業科技商品化與國際化的重責大任；他多次出席 APEC 部長級會議，風塵僕僕的走訪美、歐、日、東南亞、大洋洲、南美洲、非洲等臺灣農產品及農業科技的潛在市場，更突破外交限制，親自率團赴緬甸簽署了劃時代的農業合作協議，現在走在仰光通往首都內比都的高速公路上，

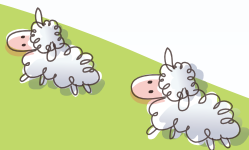


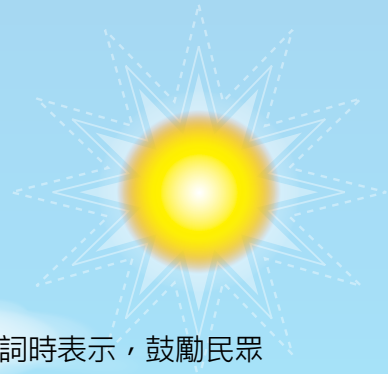


臺灣廠商的稻米溫控倉儲設備已矗立在路邊，醒目的吸引過路人的目光；而在尚未完全解除口蹄疫的困境中，臺灣耐熱的種豬已透過雙邊諮商，成功銷往越南，蘭花種苗也突破檢疫限制，打進巴西、秘魯等南美新興市場。在簽署了臺日、臺菲漁業協議後，東躲西藏不再是漁民的宿命；而經過跨域增值的新農村休閒農業，不但深受國人喜愛，國外觀光客造訪農村的人數也大幅上升，除了力推農產品出口，行銷休閒農業，讓國外訪客到臺灣品茶，吃水果，買鳳梨酥，到充滿魅力的臺灣鄉下住個幾晚，也是另類的「農產品外銷」。

細數 1,460 個日子，陳前主委保基心中還是有一絲遺憾，就是自由經濟示範區 - 農業增值的部分，受累於國內對於兩岸經貿互動仍缺乏共識，立法工作停滯不前。不過稍感欣慰的是，屏東農業生技園區內的亞太水族營運中心，已在 103 年 11 月順利上路，後續將爭取國際大型觀賞水族商業展在臺舉辦，跨境電商開拓農產品外銷新管道也次第展開。

他也語重心長地指出，因應貿易自由化，我們還可以透過諮商談判，多爭取一些調適的緩衝時間，但是極端氣候可能突然就毀掉大家一切的努力，因此他開始推動高接梨天然災害保險，雖然看起來只是一小步，卻可能是邁向提升臺灣農業風險管理能力關鍵的一步。另外，在大數據、物聯網以及基因體科技一日千里的時代，如何結合跨部會推動的生產力 4.0 以及生物經濟方案，提升臺灣農業的競爭力，也是他念茲在茲的所在。





陳前主委保基在「2015 臺灣農產特展」開幕典禮致詞時表示，鼓勵民眾支持臺灣在地農產，吃在地當季食材，就不怕 TPP 造成進口農產衝擊，還能將臺灣農產賣到全世界。陳前主委保基也提到，臺灣農業要走向國際，有賴青年農民回流，用創新帶來農業新奇蹟，期待青年農民利用跨領域技術不斷突破，讓臺灣農業有更多機會外銷優質的農業技術和產品。

陳前主委保基任內一連串結構性的改革，一定程度翻轉了臺灣的農業。在首屆百大青農畢業典禮的場合，他把臺灣農業未來的希望，寄望於有更新思維的新世代，「有你們，臺灣農業不怕 TPP！」



# 目錄

## 002【序言】

## 006【導讀】建構農業新價值鏈，重建農業的光榮

## 012【第一篇】農地就是要農用。 活化農地 × 點土成金

- 014 農地，是上天恩賜的禮物！
- 020 Y A！青年大專業農接棒

## 026【第二篇】它住在田中央。 守護良田 × 認定從嚴

- 028 當個稱職的農地化妝師

## 034【第三篇】照顧老農送溫情。 社會正義 × 落實照護

- 036 老農是農業的寶

## 042【第四篇】青農務農正當紅。 青農派對 × 農業回春

- 044 農業可以做得很開朗

## 050【第五篇】國產農品面面觀。 看懂標示 × 多買在地

- 052 看懂架上的好食材

## 058【第六篇】幫農畜產品反璞歸真。 安心採買 × 輕鬆享受

- 060 守護農產品安全，吃出安心與美味





- 066【第七篇】天外飛來禽流感。 防疫 SOP × 安全飼養環境  
068 天上掉下的災難
- 072【第八篇】替農業災損撐起保護傘。 恢復生產 × 損害填補  
074 農業保險是承諾不是口號
- 080【第九篇】臺灣農村純真的代誌。 原味樸實 × 溫馨情感  
082 揮灑農村豐富色彩
- 086【第十篇】純真的幸福。 自然天光 × 在地美食  
088 誰說農業只是餵飽肚子？
- 094【第十一篇】臺灣農業最 I N。 獨步全球 × 世界驚豔  
096 軟實力就是說服力
- 102【第十二篇】遇見臺灣海上男兒。 護漁權 × 創新生  
104 嗚～嗚～快樂出航了！
- 110【第十三篇】邁向自由經濟島。 去邊緣化 × 提競爭力  
112 自由經濟示範區擔重任
- 118【展望】用不一樣的腦袋，打造不一樣的農業







活化農地 × 點土成金

農地就是要農用

1

農地就是要農用

活化農地 × 點土成金

# 農地，是上天恩賜的禮物！

為了讓臺灣珍貴的農地發揮它應有的價值，農委會在 102~105 年間推動「調整耕作制度活化農地中程計畫」，將以往為了稻米供需平衡，鼓勵農田休耕，改變為將連續休耕農地恢復生產，四年下來，活化連續休耕農地比率達 97%，農業產值及就業機會增加了，農村也活起來了。

依據聯合國氣候組織的研究顯示，氣候變遷不僅是未來的問題，而且是現在的挑戰，尤其處於南北迴歸線以內的熱帶、亞熱帶地區，平日作物生產的環境氣溫已高，未來氣溫如再提升，將對作物生育造成嚴重的威脅。身處亞熱帶地區的我們，此時，此刻，不免追問：「臺灣會發生糧食危機嗎？只能束手無策嗎？」別擔心，把時間往回追溯至 101 年 1 月……。

101 年 1 月底，在選戰剛結束的喧囂中，時任行政院長陳冲宣布，陳前主委保基接掌農業委員會主委一職。消息一出，媒體蜂擁而至，問他未來的政策方向，他說，首要目標就是休耕農地要復耕。

## 危機也是轉機，農業將大不同

談起農地活化政策，陳前主委保基務實的分析，過去因為水利資源不足及加入世界貿易組織，開放稻米進口，為了平衡生產，政府鼓勵民間稻田轉作或休耕。但真正務農的人都希望農地妥善運用，而不是任由農地荒蕪還能領補助。他不諱言根據 100 年統計資料顯示，全臺連續休耕農地高達 4 萬 8 千餘公頃，有 16 萬 6 千餘位農地地主不想耕作，每年向政府領取每公頃 9





萬元的休耕補助，地主領的開心，卻因農地疏於管理，滋生病蟲害，讓隔壁還在耕作的農民遭到池魚之殃，而政府在 93 年至 101 年間，每年要支出超過 80~100 億元的休耕給付給地主，卻同時又從國外進口數百萬噸的黃豆、玉米和小麥。另外，休耕每年給付 9 萬元連帶墊高地租，不利新進農民參與或擴大經營規模，對於臺灣農業未來的生存發展，更產生嚴重的衝擊。

100 年，全國糧食安全會議將活化休耕地列為結論後，政府便鼓勵農民活化休耕地。政策推行之初，農委會下鄉舉辦上百場說明會，針對似是而非的說法，零距離向農民釋疑。

## 土地流轉活化，必走的一哩路

至於活化休耕地要種什麼？這又是另一項挑戰。對此，農委會制定「調整耕作制度活化農地中程（102~105 年）計畫」，鼓勵農地主將其中一個期作改種可替代進口、或具外銷潛力、或有機認證的作物，尤其以硬質玉米、大豆（非基改）、牧草、青割玉米、蕎麥、胡麻、薏苡、仙草、油茶及茶等作物為推廣重點。

陳前主委保基主張以兩個期作連續休耕之農地為優先活化對象，鼓勵每年至少一個期作復耕可替代進口、具外銷潛力、有機作物及產銷無虞之「地區特產」等轉（契）作作物，並給予每期作每公頃 1.5 ~ 4.5 萬元轉（契）作補貼；同一田區每年僅得辦理一個期作休耕，依現行規





定領取休耕給付。舉例來說：如一個期作契作種植硬質玉米或大豆，除出售所生產硬質玉米或大豆之收益，每公頃還可自政府領取契作補貼 4.5 萬元，農民收益高於現行休耕實質所得。

## 軟硬策略並進，甜果看的到

另一方面，對於兩個期作連續休耕之地主，倘無力或無意自行復耕，則透過各地農會之「農地銀行」媒合出租，並引進「小地主大專業農」政策輔導之專業農民或農民團體承租擴大經營規模，提供租用農地改善補貼、農業生產設備補助、租賃獎勵、租金無息及經營資金低利（1%）貸款等措施，提高整體農業競爭力。

有了政府的宣示和民間的自覺行動，「調整耕作制度活化農地計畫」已逐漸開花結果，自 102 年推動活化休耕地計畫以來，在中央與地方政府及農民團體共同努力下，104 年全年兩個期作申報休耕面積降為 11.9 萬公頃（含停灌休耕 2.7 萬公頃），較 100 年減少 8.1 萬公頃（-41%）；申報轉（契）作面積達 12.7 萬公頃，較 100 年增加 5.5 萬公頃（+77%）；104 年休耕給付約 49 億元（含停灌休耕 12 億元）、轉（契）作補貼約 39 億元，總計 88 億元，較 100 年 113 億元，減少約 25 億元，增加產值效益達 184 億元，糧食自給率提升為 34.1%。

做為決策者，陳前主委保基隨時處於備戰狀態，為政策辯護。對於外界常質疑國產公糧品質不佳、農民抗議公糧不收再生稻，他直言，「第二期作採再生稻的確減少勞力、整地插秧等費用，但是若從良質米的觀點來看，再生稻的品質的確不均、落差較大。國家訂有公糧收購的品質標準，稻穀若達





不到品質要求，就不應該收為公糧，『一定要嚴格執行』，建議農友種植公告品種，所獲稻穀才能繳交公糧，同步提升公糧品質。」

## 完整配套措施，農民放寬心

當然，新制度推行仍有難以突破之處，比如：國人「有土斯有財」的觀念，讓很多老農即使已經不事農業生產，仍不願出售或出租土地。他們擔心農地出租會受到三七五減租條例之限制，使得祖先流傳下來的資產租出去卻收不回來。陳前主委保基表示，89年農發條例施行後，所有新訂契約都會註明，讓土地不再適用三七五減租條例，這是農發條例施行之後的新規定，在這一點上，我們要解除農民的疑慮。此外，出租農地恐喪失農保資格，也使得老農出租土地意願低落。對於這些問題，農委會採取配套措施，例如修改農保法規，對於農保年資滿15年以上且年滿65歲以上之農民，將自有農地全數出租給「小地主大專業農」政策輔導之專業農民或農民團體耕作，無損農保權益、老農津貼不變，除收取地租外，每個月每公頃可領取離農獎勵2,000元，種種優惠方案加總，比施行多年的休耕補助金還高。

據瞭解，要提高農業競爭力，不光是政策「硬體」，人力「軟體」也需配合升級。農委會為提供完整配套，在各區農業試驗改良場成立「休耕地復耕技術服務團」，協助農民轉作各項進口替代、外銷潛力及地區特產作物，特別針對種子選定、病蟲害防治及生產管理等技術問題提供諮詢及服務。且針對重點推廣作物，也成立代耕中心，補助所需機械及加工設備，提供復耕代耕隊、農業資材業者、各類作物契作業者名單等相關資訊，提供農民更便利之復耕資訊。

## 立意良善制度 不走回頭路

談到這裡，陳前主委保基開心的說：「為加強輔導活化休耕地，並將有限財政資源運用於實際從事耕作之農民，從 105 年起調整休耕給付條件。」對於連續兩個期作無意願配合政府之耕作制度恢復農業生產者，不給予休耕給付。此外，為避免農民以低廉租金承租公有地，卻向政府申辦休耕領取相對高額補貼之不合理情形，承租之公有地不得申辦休耕，惟維持其辦理種稻、轉（契）作資格，以合理利用農地資源。再者，為避免政府補貼集中於擁有大面積休耕地之農戶，每戶每年申報自有農地休耕面積上限為 3 公頃；至於承租農地，尚需一個期作辦理休耕，不受每年申報休耕面積上限 3 公頃之限制。

農畜基層公務員、臺大農學院院長出身的產學背景，讓他四年來不斷推廣農民轉作經濟作物獲利的概念：「只要不再以種稻為主要概念，農業是有無限可能的行業」。陳前主委保基重申，「調整耕作制度活化農地計畫」是為了讓土地回復生產力，當糧食危機出現或有需要時能隨時復耕，「臺灣的優勢就是一年能耕作兩期。」





小地主大專業農政策提供企業化經營輔導，補助大專業農購置播種機、採收機或曳引機等農機設備。





# YA！青年大專業農接棒

農委會 98 年推動「小地主大專業農」(前稱小地主大佃農)政策，愈來愈多的年輕人選擇投入農業，無論是返鄉創業或承接家中農作，他們把務農當作志業，同時更關注農產物安全及環境的永續。這些年輕農民，結合上一代累積的經驗和技術，加上個人的努力和創意，不僅為自己開創一番事業，也為偏鄉農村帶來更多的經濟效益。

面對全球化對經濟和農業衝擊，臺灣的農業要轉型，不應只是口號，但轉型要靠政府拿出好政策。農委會推動「小地主大專業農」政策就是一項大膽的新嘗試，影響臺灣農業未來的發展。

## 「小地主大專業農」讓你靠

「『小地主大專業農』政策，讓擁有小面積農地的農民，尤其是無力耕種或無暇耕作的老農，把農地租給有意願耕種的大專業農，擴大耕地、成本降低、提高競爭力，同時改善農地閒置及老農的生計問題。還有，針對 18 至 55 歲有心從農之專業農民，我們提供了租地地力改善補貼、補助購置生產設備、農產品驗證輔導與補助、有機栽培緩衝帶補助、租金無息及經營資金低利 1% 貸款、農地租賃媒合服務……等多項輔導措施。」陳前主委保基侃侃而談的說著。

陳前主委保基表示，大專業農若承租休耕地復耕，可申請租用農地改善補貼每公頃 10,000 元，每筆土地以補貼一次為限。此外，若栽種進口替代、外銷潛力、地區特產或有機作物，依作物項目給予 15,000 ~ 55,000 元之大專業農轉(契)作補貼。他強調，企業化經營輔導是必要的，依據大專業農(除





農企業外)經營規模，補助購置生產設備，協助大專業農採行機械化生產，節省農糧、畜牧業生產成本；農委會亦提供農地租金無息(0%)貸款及經營資金低利(1%)貸款的優惠措施，專業農民最高可貸款1,000萬元、組織型專業農最高可貸款5,000萬元，最長20年，省去籌措資金的麻煩。

數字會說話，「小地主大專業農」政策自98年5月推動迄今，輔導大專業農穩定擴大經營規模，推動初期於99年時經營規模為5,649公頃，104年底達16,041公頃，成長近2.8倍；大專業農人數由703人增加至1,782人，成長約2.5倍，這些平均年齡45歲的專業農，較國內農民平均年齡62歲年輕17歲。此外，大專業農每人平均經營規模達9.0公頃，為國內農戶平均農地面積1.1公頃之8.2倍，經營規模逐年增加，顯示政策受年輕專業農民肯定，持續有新進大專業農加入及擴增面積。

## 資深農友權益不受損



曾有學者投書：「農民擔心農地出租以後會失去農保，加上三七五減租的政策，讓許多擁有土地的農民不敢把田地租出去，寧願放著休耕，而本來應該擔任「二房東」角色，仲介佃農與地主的農會，亦沒有達到功能，才會讓想種田的農民沒地租，休耕地卻滿處是。」這說法，陳前主委保基不以為然。

他說，農地取得是小地主大專業農計畫的主要關鍵，農委會協助鄉鎮農會全面性設置農地銀行服務中心，並建置小地主大佃農(大專業農)資訊服務專區(<http://ezland.coa.gov.tw/>)，提供農地租賃及休耕農地資訊，農友可以選擇到農會面對面諮詢或是上網搜尋適合的農地，或直接前往農地實地勘查，再透過當地農會承辦人積極居間媒合來完成相關租賃程序。由統計數字可以看出，因大專業農長期承租擴大經營規模，統計104年底配合政策簽

訂農地租賃契約之小地主，由 99 年 8,121 人提高至 33,880 人，成長約 4.2 倍，顯示越來越多地主願意出租農地，支持年輕人發展農業。

這項劃時代的重大革新政策，宛如注入強勁豐沛活水，促進農地活化與農業生產經營之效益。不過出租農地後，是否能繼續享有農保與老農津貼？關於這點，陳前主委保基表示，資深農友有「離農獎勵」辦法，只要農保年資滿 5 年，年滿 65 歲的農民，將農地出租給大專業農，每個月每公頃可領取 2,000 元獎勵金，最高上限 3 公頃，也就是每年最多可增加 72,000 元收益。同時政府也修正「農民健康保險條例」，凡年滿 65 歲以上，且加保年資滿 15 年之農民，若將全數農地透過農民團體出租者，相關權益不受影響。

## 青年返鄉務農正當時



「小地主大專業農」契合現今臺灣農業現況，有效解決了多年來土地零碎、生產成本過高、農民老化、年輕勞動力不足等嚴重問題。對身處數位時代的年輕人而言，農業真的可以成為永續經營的事業嗎？「現在賺的比以前好很多，一年多了好幾百萬！」一位青年農友的心聲，為政策下了最佳註解。

有志從農的青年朋友，快運用政府提供的各項資源和協助，吉時從農！讓臺灣農業，因你的加入更蓬勃發展！





活化農地 × 點土成金

# 農地 就是要農用



年輕大專業農運用資訊科技與傳統產業結合的優勢，建置符合大規模生產效益之管理方式，並與各界相互交流、學習，降低農業經營風險並提高經營獲利。（大專業農蘇建鈞提供）





# 看見新政策帶來新希望

小地主大專業農案例故事

## 黃美雪，圓夢是前進的動力

61年次，眉目清秀的黃美雪，對於土地有着一份情感，從小就跟龍鬚菜一起長大的她，早已練就出一身好本事，一樣的種植，她的龍鬚菜價格硬是賣的比別人好。

努力工作終有回報，黃美雪年收破百萬，但她還是積極找地，想要再擴大種植面積。原來，她種了一輩子龍鬚菜的父親，一直希望能夠擁有一間屬於自己的房子，幫父親圓夢成了她的動力。

黃美雪說，「小地主大專業農」政策推出，提供適宜的輔導措施，才讓地主願意釋出更多土地。

如今，黃美雪的收入比起同輩收入要好上好幾倍，雖然辛苦，但一切都很值得；而租土地給她的地主則是這樣跟她說：「謝謝你把土地管理得這麼好，比休耕時好多了！，我都不用煩惱了！」可說是皆大歡喜。





## 黃祈堯， 從農路上看見曙光

黃祈堯從農前為竹科 IC 設計電子新貴，身為家中唯一男丁，在責任感驅使下，毅然決然地返鄉繼承父業。

黃祈堯對於自己務農的目標與方向十分明確，知道自己要什麼，為什麼而做。102 年 6 月加入農委會百大青年創業從農雜糧類小組，透過輔導，將理論與實務結合，同年 12 月成立雲林縣東勢鄉產銷班第 38 班，把新想法、新做法帶回農村。

在擴大生產面積的過程中，「小地主大專業農」政策給了他一線光明。為了企業化經營，黃祈堯申請了曳引機的補助，在翻耕及播種上，不僅效率提高，也能掌控時間，節省不少人力支出。

現在，黃祈堯正朝著目標邁進，他計畫將毛豆完整的產銷制度複製在其他經濟作物上，並創立自有品牌自產自銷。





# 2 它住在田中央

守護良田 × 認定從嚴



# 當個稱職的農地化妝師

「這塊土地是未來子孫要居住之處，政府要讓人民吃安心，政策要檢討，不讓農舍問題干擾糧食生產。」正因如此，農委會修正「農業用地興建農舍辦法」，未來農舍的起造人和購買農舍的承受人，都必須是農民，也就是未從事農業經營的人就不能蓋農舍、不能買農舍，但「繼承」不在此限，真正落實農地農用。

曾幾何時，美麗的田園變調，農地休耕、荒蕪了，農地上矗立一棟棟的豪華建物，那熟悉的綠野田疇景象不再，滿腹理想的青年軍想要返鄉投入農業，卻發現連農地都租不起，這是什麼道理？農地農用究竟怎麼了？

眼看豪宅農舍林立，成為非農民投資炒作標的，造成農地價格翻漲、青農租不起農地，更是造成農地破碎的元凶，陳前主委保基甫上任時，即對外宣示，任內要處理這個陳年的老問題，他認為要落實農地農用，必須讓土地創造農業價值，而法令的規範要符合產業需求，讓農地作農業使用更符合產業鏈發展需求，所以他提出農地產銷儲製多元利用的觀點，及推動專區規模化經營，讓農業經營的收益增加；另一方面他堅持修改農舍興建辦法的決心，明定有實際從事農業經營的農民才能興建農舍，一如挑戰休耕補助制度，這項改革遇到極大的阻力，但陳前主委保基冒著丟掉烏紗帽的風險，義無反顧堅持到底。



完整大片的農地。

## 跳脫傳統，推動農地多元利用

陳前主委保基表示，農業應跳脫傳統以「耕作、生產」的思考模式，擴大以農業價值鏈的新思維，適度調整農地管理法令，以切符實際，跟上產業發展的腳步，提升農地利用的價值。陳前主委保基最主要就是站在引導農產業企業化、規模化的角度，思考如果農企業公司的產業經營，已達到一定規模，其農業設施需求勢必與小農不同，但是過去對於農地管理的思維，卻常常停留於傳統小農的經營管理型態，法令限制頗多。所以他常對同仁說，「某蘭花公司每年出口外銷上億元，聘了數十名員工，員工總有生理需求，溫室內為什麼不可以設置廁所」、「農企業生產的很好，就近在原料產地加工，申請農產品加工室，為什麼不行？」「如果這是農產業，於農地上申請興建設施為什麼不可以，非得要求循用地變更的方式辦理」，而督促同仁檢討修正農業設施容許使用之法令規定，以創造農業的價值。

在他的帶領下，農委會於 102 年 10 月修正發布「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」，檢討農業設施的項目、申請基準及條件，以因應農產業發展需求，並於農業設施規範中增列綠能設施專章，允許邊際農地多元利用，並引導農產業以專區方式發展，允許專區土地因應產業發展彈性利用。另外，配套採行「簡化審查事項，符合簡政便民」及「強化農業設施之稽查與管理」，以胡蘿蔔、棍子並用的方式，強化農地管理規範。



農地上矗立一棟棟農舍。(宜蘭縣政府提供)

對於外界擔憂毫無農業經營事實的種電亂象，陳前主委保基強調，農委會已劃設公告不利耕作地區，引導綠能業者群聚發展，免與農業經營結合之綠能設施；至於需與農業經營結合之綠能設施，則建立農地設置綠能設施之審認規範與查核農業經營事實之認定標準，並在全國農業首長會議中，要求地方政府加強稽查，若該農業設施只種電而無農業經營，地方政府可撤銷該農業設施的容許使用許可，間接禁止綠能業者利用優良農地種電賣電，卻未從事農業生產。

## 保地首要，以專區創造加值效益

依照農業發展條例第 34 條第 1 項規定，農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構（以下統稱農企業法人）符合技術密集或資本密集之類目及標準者，經申請許可後，得承受耕地；然而，上述農企業法人得否承受耕地的審核標準，已歷經十幾年未檢討修正。因此，在面對國內外農業發展的嚴峻挑戰，陳前主委保基認為不該再排斥農企業，應該務實的導入農企業的資金與前瞻技術，促成國內「生產型農業」轉型發展「新價值鏈農業」，而在農地法令上即須進行總體檢討。

因此，農委會在 104 年完成修正農業技術密集與資本密集之類目標準，增訂產製儲銷整合經營及複合經營的審認基準，並引導農企業法人於適當區位從事產業經營，以導引資金投入資本密集或技術密集的農業經營，加速產業升級。

現今的農業發展，不再像以前一樣，只要在地上種出東西就可以了，為了讓地區產業的發展，可以反映在農民的實質收入，農委會思考以地的觀點出發，串接水、土、產業等資源，輔導農民團體、農企業設置一定規模，且

具有明確範圍的專區，並建立在地農民對維護農地的共識，引導專區逐步發展出核心產業，在產業與資源串接的過程中，提高農地利用的加值效益。

陳前主委保基要求同仁，專區不應只從事傳統的一級生產，而是以建構產業鏈為思考主軸，整合一級生產、二級加工、三級行銷服務，才能讓專區農民收益提高，也讓優質農地可以保留下來。

## 修法遏止農地亂象，蓋農舍需為農業經營所需

89 年農業發展條例修正以來，各地農舍如雨後春筍般矗立於農地上，伴隨而來的農地違規使用、農地價格高漲，使農業及農村環境遭受巨大衝擊，尤其是雪山隧道通車後，縮短了臺北與宜蘭之間的距離，卻加速農舍對農地破壞的速度，原來好山好水之蘭陽平原美景已不復存在，如果再不思考解決之道，農地被蠶食破壞的情形猶如溫水煮青蛙般，到最後只剩下夾雜零碎的農地可供生產，臺灣農業還有未來嗎？

陳前主委保基上任後請同仁進行調查統計分析，發現農舍起造人中具農民健康保險身分者僅占 38.8%。宜蘭縣興建農舍 5 年內移轉之承受人員農民健康保險身分的更僅有 6.7%，而經抽查農舍使用情形，違規使用比例高達 73%，顯示七成以上的農舍起造者，都不具備實際從農資格，這是「非常嚴重的漏洞」。他坦承修法後，會大量打擊、壓縮現在炒作農地農舍的利益，但農地農用一定要堅持。

「農委會要修正農業用地興建農舍辦法，限制農民才可興建及承受農舍」的消息曝光，各方民意代表關切、民眾陳情接踵而來，不時新聞輿論可見，



其中雖然不乏支持修法者，但反對修法之阻力相當大。陳前主委保基說，反彈如此之大，無非是修法後，無法再大肆炒作農地農舍，重擊他們的利益，所以極力阻攔修法的推動。

修法期間陸續有暫緩推動修法的新聞報導，也有一些團體透過各種管道力阻修法，但陳前主委保基認為對的事情就應該認真去做。而對於農舍移轉承受人之資格限制，考量法律授權問題，改以提出「農業發展條例第 18 條之 1 修正草案」方式進行，一波三折，最後農業用地興建農舍辦法於 104 年 9 月 4 日修正發布施行，明定農舍起造人應具備農民資格，承受人資格限制雖然無法一併施行，但是農舍起造人之資格限制，已有效抑制農舍興建申請案件，避免農業生產環境繼續遭受破壞。



農產業專區計畫輔導重點。

## 農地查核發功，再現悠閒農村

農地違規情形涉及層面甚廣，「全臺農地上的違法工廠『黑數』到底有多少家？」陳前主委保基無奈地說，原本預計《農業用地興建農舍辦法》公告後，再把違規工廠納管，不過因為農舍修法延宕，導致農地上違章工廠繼續「放」在那，農地持續被污染，這也是臺灣長久以來，工廠與農業競用農地，經濟發展與環境保育衝突下的結果。

他直言，農舍興建辦法已完備，但執行和管理問題待落實，因此農委會積極協商相關主管機關，例如未登記工廠、補辦登記寺廟的處理，除應妥善做好污染防治、設置適當寬度的隔離綠帶，也要求其違規範圍不得再擴大，以免影響周邊農業生產環境。

另一方面，為確保安全農業生產，農委會持續進行農作物污染監測，避免食安問題發生，並與地方農業單位共同合作，依區域計畫法、都市計畫法等土地使用管制規定及農地管理相關法令，加強落實農地農用，同時也協調內政部持續督促地方政府，積極辦理土地違規的查處工作，以共同維護農業生產環境。

過去，臺灣的鄉間，盡是綠油油、黃澄澄的阡陌稻田，但，這有可能日漸消失嗎？陳前主委保基信誓旦旦地說：「農委會應該要站在農民這邊來保護農地，思考農業的價值和產量，特別是開發不能影響到鄰近的農業生產環境。」在農委會等相關單位努力下，無毒、自然、有機種植的風潮正在覺醒散發中，不久後，走進農村的田埂曲徑，映入眼簾及感受的將是有別於都市塵囂的寧適及悠閒。



# 3 照顧老農送溫情

社會正義 × 落實照護



# 老農是農業的寶

過去，農會常常會遇到許多不認識的人，為了領取老農津貼，購買 1 分地，短暫參加農保 6 個月，每月繳交 78 元的農保保費，也就是繳交 6 個月共 468 元的保費，到年滿 65 歲，就可享有老農津貼的終身保障。在老農津貼暫行條例於 103 年修正公布施行後，請領老農津貼所需要的農保年資由 6 個月提高到 15 年，這種不合理的情形已不復存在，徹底翻轉民眾認為短暫從農即可領取老農津貼的觀念。

老農津貼從 84 年開始實施，提供 65 歲以上的農民每月 3,000 元的津貼，舒緩了不少低所得老農的生活窘境。然而，每逢選舉，農漁民成為政黨選票極力討好的對象，幾次的選舉支票不斷加碼後，已提高至每月 7,000 元。



## 真假農民基層最清楚

「有些好嘢人來阮這買地、租地、加入農保，等領到老農津貼後即廢耕或退租，甚至有些申請人連自己的農地在哪裡都不清楚，這些人農會都不認識。」、「有許多具有請領勞保老年給付權利的人，不去領取勞保老年給付，快 65 歲時，才買農地參加農保，領取老農津貼。」、「有些應參加國民年金保險而不參加的民眾，未來會繼承農地，到時投保農保 6 個月即可領老農津貼，不必參加國民年金保險繳交保費。」……種種不合理現象，都是來自於農村基層最真實的反映。

還有，鄉間路旁或網路上，常見到這樣的廣告：「買農地，享農保，休耕領補助，65 歲以上每月領 7,000 元老農津貼」。這也難怪，就是因為取得農保資格這麼容易、這麼好康，不少有心人士非法也要弄一個農保資格。

「對於務農 30 年跟 6 個月的人，每月領一樣的 7,000 元，這對長期務農的農民是不公平的，怎不令人生氣！」農業問題向來是政治炒作題材，舉世皆然，農委會堅持翻轉這不公、不義的制度。



## 資格審查從「寬」非從嚴

為防堵老農津貼漏洞，農保資格認定趨嚴，勢必引起各地農民反彈，因此，相關資料的蒐集、分析及論述溝通，相對的就顯得重要。為了瞭解這次改變受影響的層面，農委會蒐集、分析了改革方案有關農保、國保、老農津貼統計資料、影響評估、利弊分析及改革後之後續願景規劃等政策論述，並在內部經過充分討論與精算後，確定大多數長期務農農民的權益並不會受到影響，僅少數 2.6 萬人的資格不符，陳前主委保基強調，老農津貼暫行條例修正草案，比照勞保領取老年年金給付規定，投保農保年資滿 15 年才可請領老農津貼，透過農保年資的提高，讓短暫從農者不再有機可趁。

陳前主委保基在立法院多次向立法委員說明農委會改變的決心，並一再說明，立法意旨是照顧長期從農的農民，有貢獻的農民，並不是投保半年以後開始享受這個福利的人，而且不要再用老農作為選舉的工具。

這次老農津貼暫行條例的修正，對於已領取老農津貼的 67 萬名老農，完全沒有受到影響；而在農村真正長期務農的農民，其實他們的農保年資大都超過 15 年，根本不會受到修法的影響；且農保年資累計達 6 個月未滿 15 年者，可以先領取半額津貼 3,500 元，與領取國民年金基本保證年金相同，等到加保年資達



到 15 年的時候，即發放全額津貼 7,000 元，不會有欺負農民的情形發生，反而更能落實老農津貼係照顧長期實際務農農民的立法意旨。

## 上山下海爭取更多認同

為使政策推動順利，農委會辦理改革政策之民意調查，一般民眾有 64.5% 同意改革，更有 87.3 % 的農會總幹事表達支持，足茲證明改革方案深具合理性、正當性且配套措施完善，這有利於後續溝通、說明，以獲取支持。

有了民意支持，陳前主委保基鼓勵同仁「要為成功找方法，不為失敗或不作為找理由」，並提醒整個團隊，向農民、農民團體、立委及社會大眾說明與溝通極為重要，除了要勇敢的為政策辯護，不因有人不明白反對而退縮外，更要站在農民的立場思考，同時善用貼近農民的語言及其慣用的表達方式來說明政策，進而支持政策，即便無法完全認同，至少不反對。

對農民的溝通應該要找他們信任的對象來擔任。例如：農民信任農糧署各分署及各區改良場，因為這些同仁提供他們耕作、施肥及病蟲害防治等服務，以及運銷及農機機具等補助。臺北下去的政府代表，縱使對政策比較明白，但說服力仍較弱。藉由農糧署各分署及各區改良場參加相關農民座談會（例如：傾聽農民聲音座談會、合理化施肥座談會等）時，在第一線向農民面對面宣導，說明改革的原因，強調對大多數的農民不會受到影響，且節省之經費將用於農業建設回饋於農民身上，並適時解答疑惑，減少不實消息散布，造成農民恐慌。

本次修法在政策形成的過程中，以非正式方式徵詢地區農會總幹事的意見，並對草案予以適當調整，農會不反對，法案才有通過的可能。對於農運人士及立委的溝通說明，則個別拜會。陳前主委保基也接受電子媒體訪問，陳述改革