

國立臺灣大學生物資源暨農學院農業經濟研究所

碩士論文

Graduate Institute of Agricultural Economics

College of Bioresources and Agriculture

National Taiwan University

Degree of Master

「小地主大佃農」以福建漳浦縣赤湖鎮為例
Small Landlords and Big Tenant-Farmers Project –
An Example of Chihu Town, Zhangpu County, Fujian



楊文璽

Wen- Hsi Yang

指導教授：徐世勳 博士 Shih-Hsun Hsu, Ph. D.

中華民國 100 年 5 月

May, 2011

國立臺灣大學（碩）士學位論文
口試委員會審定書

「小地主大佃農」以福建漳浦縣赤湖鎮為例

Small Landlords and Big Tenant-Farmers Project –

An Example of Chihu Town, Zhangpu County, Fujian

本論文係楊文璽君（P98627012 學號）在國立臺灣大學農業經濟學系、所完成之碩士學位論文，於民國一百年五月七日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

徐世勳

（簽名）

（指導教授）

張宏浚

王俊豪

系主任、所長

徐世勳（簽名）

（是否須簽章依各院系所規定）

謝辭

回憶研究所學習景況，令人難忘！研究所生涯是個人難得的在職修練，學習如何更清楚的認識自我、超越自我，完成自我實現的新階段。在學習過程中，不但開拓心中有限知識領域，也認識許多傑出的業界夥伴，更深入許多學者的研究精髓。在這段研究學習過程中，不僅為工作帶來新知識及新觀念，且滿心歡喜地體驗了「學習中成長、工作中學習」的名言。

「學無止境」，但完成人生第一本著作，總是印象更為深刻。感謝家人對我就學期間的體諒，尤其是家父朝陽科技大學楊天生創辦人時時對我的鼓勵與支持。還有指導教授徐世勳博士的殷切引領，另外，還要感謝口試委員張宏浩教授與王俊豪教授，費心審視論文，並給予許多寶貴的意見，使本論文內容得以更為充實完整。

謹以此謝文代表筆者內心深處，感謝在研究所課堂上傳道、授業、解惑的所有教授們的用心教導，也感謝有緣在課堂上互相提醒、督促的同窗，有您們的貼心與善解人意，才是支持我順利如期完成論文的泉源與動力。

楊文璽 謹誌於

國立臺灣大學農業經濟研究所
中華民國 100 年 5 月

摘要

台灣小農家庭農場經營型態，面臨經貿全球化、自由化之衝擊，呈現農業競爭力逐漸衰退之現象。農民高齡化問題嚴重，年輕後繼經營者難尋，且農戶平均規模狹小，農地坵塊細分零散，農場經營缺乏效率。為此臺灣提出「小地主大佃農」方案，以提高整體產業競爭力。而我國的「小地主大佃農」政策和中國大陸「土地承包經營權流轉制」所共同關注的課題，皆在於促進農業勞動結構年輕化與農場經營的擴大。讓無力耕種之老農，將自有土地出租給有意願擴大農場經營規模之經營者，讓老農安心享受離農的退休生活，以提高農場生產效率與農業競爭力的雙重目標。本研者以福建省漳州市漳浦縣赤湖鎮為研究案例，於當地投資的農場管理部門，透過個別農場經營權統一過戶給研究者投資之農場管理部門的方式，以達到有效整合當地個體農戶成為單一經營農企業的目的，希望能創造更多的產業附加價值，而讓當地農民獲得更大的效益。本研究提出結論如下：1.改變與創新傳統農產品行銷方式。2.增加投資，透過生產技術改變，創造市場差異與價值。3.配合中國消費者習性，作出產品區隔，以帶來更多的商機。同時，本研究施行能成功的因素如下：1.合理及有效之契約，同時因地緣關係，該地居民多屬姻親或血緣關係，使得契約實行更行穩固。2.小地主大佃農之成功，應由特定地區性著手。3.政府應加強政策之宣導，以各國成功之案例做為宣導之主軸，藉以加強農民對政策實行成功之信心與向心力。4.政府應在政策法令與稅務制度上，更照顧本國農民。

關鍵字：福建漳浦縣赤湖鎮、小地主大佃農、土地承包經營權流轉制、農地政策

Abstract

Due to the economic globalization and trade liberalization, the competitiveness of the small landlords in Taiwan has been declined. Ageing population of Taiwanese farmers has caught enormous concerns. Due to the decreased profit on agricultural production, it is not easy to attract young farmers to stay in farming. As a result, the average of the land scope are small, and the farm management is inefficiency. The policy proposal of “small landlords and big tenant” from Taiwan has followed the same topic with the proposal of “the land contract and management rights transfer system” in China, whose purposes are to reduce the ageing problem in agriculture and to expand the farm management. The objective of this study is to let the older farmers be willing to rent their owed land to the person who is willing to expand the farm scale of operation, so that the older farmers can enjoy their retirement, also to increase the farm production efficiency and the agriculture competitiveness. The researcher has invested a farm manage department in Chihu town, Zhangpu county, Fujian, and take it as a study case. In order to integrate the local individual farmers into a single agribusiness, the researcher uses the way of transferring the right to operate individual farms to the department. We look forward to create more industrial added value so that the farmers can gain more benefit. The conclusions of the study are: (a) change and innovate the marketing ways of traditional agriculture product, (b) increase investment, create market differences through the change of technology of production, (c) with the habits of Chinese consumers, making product segmentation in order to create more business opportunities. At the same time, the reason of the successful implementations are as follows: (a) because of the reasonable and effective contract and the geopolitics, the residents are mostly relatives so that can strengthen the contract implementation, (b) the proposal of “small landlords and big tenant” should start from a specific set of regional, (c) the government should strengthen the policy advocacy, using the successful cases in various countries for the promotion, in order to strengthen the farmers’ confidence and cohesion, and (d) the government should take care of the farmers at policy act and tax system.

Key words: Chihu Town, Zhangpu County, Fujian; Small Landlords and Big Tenant; Land Policy; Circulation of Land Contract and Management Right

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的	4
第二章 文獻探討	5
第一節 我國「小地主大佃農」政策脈絡與內涵	5
第二節 農地功能與價值內涵	13
第三節 臺灣農業經營專區發展歷程	17
第四節 中國大陸長短期土地承租合約制度	20
第三章 各國擴大農場經營規模之相關施政措施	23
第一節 愛爾蘭與芬蘭經驗	23
第二節 荷蘭規模機械化耕種	26
第三節 日本的農地利用制度發展	30
第四節 中國大陸的農村土地承包經營權流轉管理制度	34
第五節 總結-各國農地政策之比較差異	40
第四章 福建漳浦縣赤湖鎮「小地主大佃農」推廣可行性	41
第一節 背景：中國的糧食數量安全與土地	41
第二節 福建漳浦縣赤湖鎮「小地主大佃農」創新概念	43
第三節 福建漳浦縣赤湖鎮「小地主大佃農」實施現況	43
第四節 福建漳浦縣赤湖鎮「小地主大佃農」之推廣可行性	53
第五節 赤湖鎮施行小地主大佃農成功因素與獲利情形	56
第五章 結論與建議	59
第一節 結論	59
第二節 建議	62
參考文獻	64
附錄	68

表目錄

表 2.1 「小地主大佃農」推動情形表	8
表 2.2 各類大佃農身分條件及經營面積彙整表	11
表 4.1 赤湖鎮推廣優劣勢分析	53
表 4.2 赤湖鎮蔥產業問題與原因	54
表 4.3 本研究大蔥種植成本表	57
表 4.4 本研究收益明細(第一耕種期)	58
表 5.1 兩岸農地政策比較	60

圖目錄

圖 2.1 小地主大佃農政策之執行機制.....	12
圖 2.2 歐盟老年農民離農退休制度之規劃.....	25
圖 4.1 赤湖鎮地理位置圖.....	44
圖 4.2 赤湖鎮衛星空照圖.....	44
圖 4.3 耕種情形.....	46
圖 4.4 大蔥苗移植至田地栽植區，並廣設自動灑水系統.....	47
圖 4.5 不同時間不同角度看大蔥.....	47
圖 4.6 不同時間不同角度看大蔥.....	48
圖 4.7 採收情形.....	48
圖 4.8 採收情形.....	49
圖 4.9 採收情形.....	49
圖 4.10 採收情形.....	50
圖 4.11 採收情形.....	50
圖 4.12 大蔥採收上車，準備運往市場.....	51
圖 4.13 大蔥成品於市場販售.....	51



第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

台灣小農家庭農場經營型態，面臨經貿全球化、自由化之衝擊，呈現農業競爭力逐漸衰退之現象。農民高齡化問題嚴重，農村勞力老化迅速，年輕後繼經營者難尋，且農戶平均規模狹小，農地坵塊細分零散，農場經營缺乏效率。為因應逐漸萎縮的農業產業，政府已於近年提出「小地主大佃農」方案，以期能解決臺灣農業所面臨小農、老農、農地休耕閒置及農業競爭力不足等問題，並藉由推動企業化經營，提高整體產業競爭力。

「小地主大佃農」政策，為2008年5月20日新政府上任後，農委會將馬英九總統政見積極轉化為其政策，係指政府輔導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場經營規模之農業經營者，促進農業勞動結構年輕化，並使老農安心享受離農或退休生活。另一方面，政府協助有意承租農地擴大農業經營者（包括專業農民、產銷班、農會、合作社或農企業公司等大佃農），順利承租農地長期耕作，改善農業經營結構，以利於耕作規模化、機械化、自動化，進而降低生產成本，提高農業經營效益及競爭力。

為利於政策措施具體可行，農委會已於2008年9月由縣市政府推薦及徵詢「小地主大佃農」試辦區意願後，遴選產銷班、農會、合作社等10試辦區進行試辦，並另於2009年3月起再遴選出32位專業農民先行辦理，並預定至2012年達到活化農地，擴大經營面積至少達一萬公頃。然而，我國「小地主大佃農」在實務推動上也面臨了三七五減租、耕者有其田政策的歷史陰影；休耕補貼政策的負面阻礙；農民健康保險的逆向福利誘因等三大問題。

析言之，首先是老一輩的農民普遍存有受到早期三七五減租、耕者有其田等政策影響，老農民不願出租農地於他人，擔心農地出租會收不回來；其次，1997年時國內稻米供過於求，政府推動「水旱田利用調整計畫」（亦即休耕補貼政策），只要農民在休耕農田種植田菁、太陽麻等綠肥作物，每期每公頃農地可領四萬五

千元補助，使得純粹依靠農業所得為生的現象，已不復存在。因此大幅降低年邁老農民的耕作意願，寧可休耕請領大筆的補助金，也不願如以往辛勤耕作，更無意轉租來活化土地利用。

最後，阻礙小地主大佃農制度順利推行的另一重要因素，則是源自於農民保險制度提供過度優惠保障所產生的反效果。按現行農保制度所規範的加保門檻相當寬鬆，且無投保年齡上限之限制，尤其是農保具備低費率（農保費率調整為2.55%）、低保費（農民僅需自付每月78元的保費）、高給付（含10,200至408,000元十五個等級的殘廢給付、153,000元的喪葬津貼，以及全民健保保費優惠、老年農民福利津貼、農漁民子女就學獎助學金等衍生之福利措施）的特殊優惠誘因，故導致多數老年農民不願因出租農地而喪失其原享有的優渥農保福利。儘管農保條例已於2008年11月7日修正通過所謂的「小地主大佃農」條款，針對年滿65歲，且農保年資累計達15年以上的被保險人，當老農配合「小地主大佃農」政策而將所有農地全部辦理移轉或出租時，其雖未能繼續實際從事農業工作，但仍能保有原來的農保資格。可惜此農保修法之美意，尚無法滿足農民的福利需求，因為老農所擁有的農地，尚涉及到其他幫農家屬的農保權益。故僅放寬老農持續加保的權益，仍無法為「小地主大佃農」政策解套。

相較於我國的「小地主大佃農」政策，中國大陸則於2008年發布《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，其重要的施政目標，在於促進土地承包經營權流轉，以奠定適度規模經營的基礎，有效地推動農業產業結構的調整，期待能為農民帶來農業經營實惠，進而促進農村地區經濟的快速發展。有鑑於兩岸農政機關均共同關注農業結構調適的議題，尤其，特別著重於如何擴大農場經營規模的議題，故本研究以福建省漳州市漳浦縣赤湖鎮農村地區為例，擬引藉作為我國「小地主大佃農」的施政思維，進而將其實際應用至大陸農村地區，並以個案研究的方式，分析其可能性及限制。

進言之，福建省漳州市漳浦縣赤湖鎮的研究個案地區，係由本研究者於當地所投資的農場管理部門，在擴大耕地面積與提高農場經營效率的目標前提下，向

當地小農戶（即地主）承租農地，租賃期約為20年，透過個別農場經營權統一過戶給研究者投資之農場管理部門的方式，以達到有效整合當地個體農戶成為單一經營農企業的目的。事實上，大陸土地承包經營權流轉的制度精神，類似於我國的「小地主大佃農」政策，均是透過經營面積的擴大，以利機械化、自動化的耕種方式，達到降低生產成本和增加競爭力的目的。就農村土地流轉制的政策功能而言，一方面，農民通過土地承包經營權的流轉，其租金收入遠高於種植傳統作物收入，諸如當地每畝田每年租金從500-800元人民幣不等，最高甚至可達1000多元人民幣；另一方面，對於有意離農或無心務農的農村勞動力來說，通過土地的流轉機制，則可以擺脫了土地的束縛，集中精力前往外地務工或經商，順利過渡轉移到二、三產業內發展，亦或是受僱在租用土地的農企業裡耕作或打工，故有助於激活農村社會的經濟發展，增加農家的新收入來源。

綜合而言，我國「小地主大佃農」政策和中國大陸「土地承包經營權流轉制」所共同關注的課題，在於促進農業勞動結構年輕化與農場經營的擴大。是故，如何讓無力耕種之老農，或無意耕作之農民，將自有土地長期出租給有意願擴大農場經營規模之農業經營者，同時兼顧老農安心享受離農的退休生活，以及提高農場生產效率與當地農業競爭力的雙重目標，此亦為本研究的主要動機。

第二節 研究目的

我國農地政策在解除「農地農有」的消極管制後，已轉向「農地農用」的積極施政方向。然而，近年來隨著農業貿易的自由化衝擊，農業生產資材價格的持續上漲，在耕作收益不敷成本與農業技術人力不足的雙重壓力下，農民怠耕的情形日益惡化。此外，由於早期三七五減租、耕者有其田等政策影響，老農民不願出租農地於他人，導致農地休耕與閒置問題日趨嚴重。基此，政府已著手研擬休耕和閒置農地回復利用的政策，希望透過積極的政策誘因而促進農地資源的活化利用，以迅速提昇我國農業的生產機能。

反觀中國大陸福建省漳州市赤湖鎮的農村社經發展情形，儘管當地氣候、歷史、文化等因素，全鎮仍以生產大蔥作為主要經濟作物，然而，由於多年來當地亦面臨土地零碎、生產成本過高、農民老化、年輕勞動力流失等嚴重問題，導致該鎮大蔥產業亦遭遇空前的結構危機。有鑑於此，本研究希冀借鏡台灣實施「小地主大佃農」的政策經驗，能透過整合既有農地資源，輔以適用於大規模耕作的水利灌溉系統，規劃出大面積、規模化、機械化、單一耕種作物的現代化農場經營方式，以有效達到降低生產成本，達到提高單位面積農業生產效率與增加生產效益的目的，進而提升當地的農業競爭力，振興其大蔥產業。

綜合上述，本研究的研究目的，可歸納為下列三項：

- 一、檢視台灣「小地主大佃農」政策內涵與發展現況。
- 二、探討國內外有關「小地主大佃農」政策的理論基礎與實施經驗。
- 三、以福建省漳州市漳浦縣赤湖鎮的大蔥產業，作為「小地主大佃農」的個案研究對象，透過SWOT的案例分析方法，將其實施經驗轉作為我國未來推動農地政策研擬之參考。

第二章 文獻探討

第一節 我國「小地主大佃農」政策脈絡與內涵

農委會在推動「小地主大佃農政策」的初期，面臨諸多施政瓶頸，特別是農民對三七五減租的殘留陰影，擔心農地長期出租而收不回來的疑慮。其次，政府為了減少獎勵休耕制度對於與「小地主大佃農」的競爭效應，則針對 2006/07 年的休耕農地，提出鼓勵「小地主大佃農」參與者的優惠措施，如農地租期為 1 年或 3 年以上時，政府分別補助每公頃 3 萬 5000 元或 4 萬元的租金，而承租戶只需自行負擔 1 萬元的租金，但出租的農民則可獲得每期每公頃 5 萬元的租金，以順利推動休耕地的活化利用。相對的，對於非 2006/07 的休耕地，政府僅提供承租戶租金利息的補助。

目前老農對小地主大佃農政策的確接受度不高，多數老農能做的、情願自己做，也不輕易將農田出租。為了確保糧食的安全性與可靠性，並提高休耕農地的使用性，行政院農委會推行許多政策，包含提高輪作、契作產銷無虞作物以及造林獎勵標準等。同時於「小地主大佃農」之政策範疇內，推行休耕農地活化措施，以鼓勵許多專業農民繼續活化已休耕之農地，運用種植水稻等糧食作物，來擴大農場的經營規模，同時也能鼓勵年輕人投入農業，活化農村現有人力（行政院農業委員會農糧署，2009）。另外自 2009 年 1 月 31 日起有機農產品管理新制上路之後，政府開始以各種方式促進國內的有機農業發展，例如結合台糖土地建立有機農業專區，落實有機農產品管理等，這些作法不但能落實農產品管理，同時也能維護消費者的權益。而由於國內糧食自給率偏低，每年需進口大量飼料穀物，所以為了活化休耕田地，同時鼓勵復耕，政府已於 2008 年提高收購稻穀保證價格及增辦契作飼料玉米獎勵，另自 2009 年度起調整休耕措施，鼓勵已經休耕的農田能回復耕種，以提高獎勵金的方式執行，一般輪作獎勵標準由每期作每公頃 2.2

萬元提高為 2.4 萬元，契作牧草及青割玉米提高為每公頃 3.5 萬元，以推動休耕田復耕種值及輪作產銷無虞之農作物。

以小地主大佃農政策需成功推行為目標，政府應檢討目前的休耕制度，目前政府雖鼓勵休耕地活化，但同時也有休耕補助的措施，目前每期每公頃補助 4 萬 5000 元，導致農民寧願休耕領錢而不願出租耕種。但太多的休耕地，亦會產生相當多的病蟲害與雜草，會影響到附近的良田，對於整體農業規劃與發展相當不利。

所以行政院農委會為了鼓勵連續休耕農地能出租，將其結合小地主大佃農政策，給予地主相當優渥的補貼。以承租 2006 年或 2007 年任一年連續兩期辦理休耕有案之農地來說，地主能拿到每期作每公頃所得 4.5 萬元(含)以上(由承租人支付地租 1 萬元以上，另政府給付 3.5 萬元)。若連續出租 3 年(含)以上者，每期作每公頃所得更提高為 5 萬元(含)以上(由承租人支付地租 1 萬元以上，另政府給付 4 萬元)。以飼料玉米來說，承租人契作生產每期作每公頃獎勵 2 萬元；若為種植有機作物，則獎勵每期作每公頃 1.5 萬元；若是生產牧草及青割玉米則獎勵每期作每公頃 0.5 萬元。重要的是，種植水稻的話可辦理稻穀保價收購。另為了輔導雙期休耕田區為有機農業專區，對於沒有出租或無法復耕之田地，農民可維持種植綠肥，給付每期作每公頃 4.5 萬元以維持農民收益。因此透過此政策，可提高小地主收益，並減輕大佃農之地租支出及政府休耕補助，以達到相當之效益。

小地主大佃農政策推展初期，行政院農委會已於 2008 年開始推動試辦計畫，以遴選 10 個地區作為執行的方式。其中以「雲林縣牧草生產合作社」為例，新增承租農地 200 公頃，將採用曳引耕耘機、大型中耕機、青割玉米收割機械、太空包青貯設備等實施機械化，同時為吸引有規劃與管理長才之專業人士投入，採業務分工、掌握田區生產規劃與管理之方式。當年該社區增加生產青割玉米兩萬公

噸，取代捌仟公噸進口乾草，降低酪農生產成本 8 千萬元，由此可見此政策能提升國家農業競爭力。

為鼓勵青年投入農業就業，近年農委會針對一般青年，每年分梯次規劃辦理農業體驗營，如漂鳥計畫，課程類別規劃有機作物栽培、休閒農業經營管理、熱帶花卉與果樹栽培等（行政院農委會，2010）。而針對失業的青年，政府預期在政策的引導下，能將農村青年人力回流，首先會依據農業產業的人力需求，辦理職業訓練，以酌發生活津貼的方式，訓練青年農民農業的技能與知識。同時亦建立媒合之平台，轉介青年農民至農場見習。經過農業基礎訓練、農場見習，以促進年輕人投入農業，近幾年已獲得相當不錯的效果。

在消費政策方面，農業耕作除了量的提升之外，還要加強質的提升。所以為了消費者能夠吃的安心與健康，近年農委會持續輔導健康安全的蔬果與有機農業，至 2009 年 1 月底為止，有機農業面積以達 2,378 公頃。同時「農產品生產及驗證管理法」之有機農產品管理新制亦同時於 2009 年 1 月 31 日執行上路，除了市售有機農產品監測之外，同時也認證 7 家有機農產品驗證機構，以辦理相關業務。並公告 16 個國家為與我國有機農產品管理同等性之國家，以辦理進口產品之審查作業。未來持續結合大型企業與宗教團體的支援，以鼓勵有機農業的生產與行銷行列。同時運用了台糖土地、退輔會農場以及連續休耕地，建立有機農業專區以擴大經營，如此吸引有意願之農民加入經營，以加速有機農業發展。

台灣農業永續發展已經成為政府相當重要的施政目標，以健康、效率、永續經營的施政方針，推動活化休耕地、小地主大佃農等農業變革，同時輔導農民現代化的經營方式，以保障農民權益，並提升台灣農業競爭力。截至 2010 年，臺灣小地主大佃農政策的推動縣市情形，如下表 2.1 所示。

表 2.1 「小地主大佃農」推動情形表

「小地主大佃農」推動情形表(統計至 2010 年 6 月底止)	
縣市	租賃面積 (單位：公頃)
桃園縣	415
新竹縣	269
苗栗縣	82
台中縣	46
彰化縣	252
雲林縣	370
南投縣	18
宜蘭縣	83
花蓮縣	770
臺東縣	135
合計	3,547

資料來源：行政院農委會提供

自從行政院農委會開始推動「小地主大佃農」計畫以來，已有相當多經營成功案例。政府應繼續推動小地主大佃農政策，以提升農業生產效益與競爭力，同時農委會亦放寬承租人門檻，專業農民基本門檻由一公頃放寬為零點五公頃，組織型大佃農一般土地利用型基本門檻仍維持十公頃，但設施型基本門檻則由十公頃下修為五公頃。

地方政府農業局的資料亦顯示出近年來由於農村人口外流嚴重（臺中市政府農業局，2010），年輕人越來越少。農村的老農民由於年紀過大已經無法耕種，而辦理休耕，許多農地也因此停擺。農委會為此推出小地主大佃農之政策，目前已經成功改善滯留農地的情形，同時也培育許多年輕農民，以延續農業文化。未來，透過進一步的企業化經營方式，來擴大農戶經營規模，已達到規模經濟效益，同時也能整合農業生產、銷售等經營效能，以提升競爭力，達到年輕化、規模化、集中化、效率化以及安全化等目標。

依行政院農委會（2010）的資料，可看出台灣小地主大佃農的政策內涵如下：

(一)願景：擴大農業經營規模、促進農業轉型升級。

(二)目標：1.建立老農退休機制，調整農民勞動結構。

2.推動農業經營企業化，提升農業競爭力。

(三)推動策略：1.年輕化—引進年輕專業農民，帶動企業化經營。

2.規模化—擴大農戶經營規模，提高規模經濟效益。

3.集中化—輔導農地集中生產，降低生產成本。

4.效率化—整合農業產銷經營效能，提升農產品競爭力。

5.安全化—結合產銷履歷、吉園圃及 CAS，落實安全農業。

(四)推動措施及項目

1.建立老農退休機制方面：

(1).維持老農既有農保資格及權益，繼續領取老農津貼每月 6 千元。

(2).建構健康生活圈，提昇老農退休生活品質。

(3).建立老農人力再運用及經驗傳承。

2.提供活化休耕農地之出租與承租獎勵金。

(1).承租 2006 或 2007 年任一年連續 2 期休耕農地，租期 3 年(或 1 年) 以上者，小地主每期/每公頃農地租金 5 萬元(或 4.5 萬元)以上，其中政府負擔 4 萬元(或 3.5 萬元)、大佃農支付地租 1 萬元以上。

(2).大佃農承租前項農地，得依「連續休耕農地租賃執行要項」申請租賃獎勵，但以種植水稻、得輪作獎勵作物、契作獎勵作物及有機作物者為限。

3.鼓勵小地主出租農地方面：

(1).提供長期出租農地租金一次或分次收取措施

(2).確保農地出租及收回，不受三七五減租條例限制

(3).建立監督管理機制，協助出租農地管理與利用

4.協助大佃農擴大經營規模及朝向企業化經營方面：

- (1).補助承租休耕或廢耕農地者，改善基礎生產環境。
- (2).提供長期農地租金貸款利率 0%及經營貸款利率 1.0%優惠措施。
- (3).優先補助大佃農朝向企業化經營發展所需之產製儲銷等共同使用設施。
- (4).強化經營管理專業訓練，並建立專家顧問諮詢輔導機制。
- (5).輔導大佃農申請農產品認驗證，落實安全農業政策。
- (6).強化經營管理專業訓練，並建立專家顧問諮詢輔導機制。
- (7).輔導大佃農申請農產品認驗證，落實安全農業政策。

5.強化農地銀行服務管理功能方面：

- (1).建置小地主大佃農資訊服務專區，擴大農地租賃媒合平台。
- (2).提供農地租賃及休耕農地資訊，強化農地租賃媒合服務。
- (3).協助簽訂農地租賃契約，保障農地租賃安全及雙方權益。
- (4).配合政府辦理小地主大佃農政策之推廣及宣導。
- (5).強化經營管理專業訓練，並建立專家顧問諮詢輔導機制。

有關小地主大佃農政策執行方案與機制，詳如表 2.2 與圖 2.1 所示。

表 2.2 各類大佃農身分條件及經營面積彙整表

身份類別	大佃農(經營者)身分條件	產業經營規模	
		基本門檻	擴大面積後經營規模
專業農民	<p>年齡在 18 歲以上 55 歲以下，且符合下列條件之一者：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 農業學校或農業有關科系畢業者。 2. 實際從事農業生產滿二年以上者，或依「農業產銷班設立暨輔導辦法」參加產銷班達二年以上之班員。 3. 依「農場登記規則」登記有案的農場主。 4. 參加園丁或漂鳥計畫取得證書之學員，且教育訓練時數累積達 40 小時以上者。 5. 最近 5 年參加由政府機關、學術機構或農、漁會舉辦之農業教育訓練累積達 40 小時以上者。 	<p>從事農業經營者，其既有從事農業經營之農地，於同一鄉鎮或毗鄰鄉鎮，自有農地加上承租面積，達 1 公頃以上者。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 果樹：2 公頃 ◆ 稻米：5 公頃 ◆ 雜糧：2 公頃 ◆ 蔬菜：2 公頃 ◆ 花卉：2 公頃 ◆ 特作：2 公頃 ◆ 有機農業：2 公頃 ◆ 飼料作物：10 公頃 ◆ 牧草作物：5 公頃
產銷班	依「農業產銷班設立暨輔導辦法」設立之產銷班	<p>登記有案之產銷班，其既有從事農業經營之農地，於同一鄉鎮或毗鄰鄉鎮，自有加上承租農地面積，達 10 公頃以上者。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 果樹：20 公頃 ◆ 稻米：30 公頃 ◆ 雜糧：20 公頃 ◆ 蔬菜：15 公頃 ◆ 花卉：15 公頃 ◆ 特作：15 公頃 ◆ 有機農業：15 公頃 ◆ 飼料作物：25 公頃 ◆ 牧草作物：20 公頃
合作社	依「合作社法」設立之農業合作社	<p>合法登記之合作社、農會或農企業法人，其既有從事農業經營之農地，於該組織業務區域內之同一鄉鎮或毗鄰鄉鎮，自有加上承租農地面積，達 10 公頃以上者。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 果樹：30 公頃 ◆ 稻米：40 公頃 ◆ 雜糧：30 公頃 ◆ 蔬菜：20 公頃 ◆ 花卉：15 公頃 ◆ 特作：25 公頃 ◆ 有機農業：15 公頃 ◆ 飼料作物：35 公頃 ◆ 牧草作物：30 公頃
農會	依「農會法」設立之農民團體		
農企業	合法登記之農企業公司		

註：作物類別，以農業統計年報產業類別為主。

資料來源：行政院農業委員會，2009。

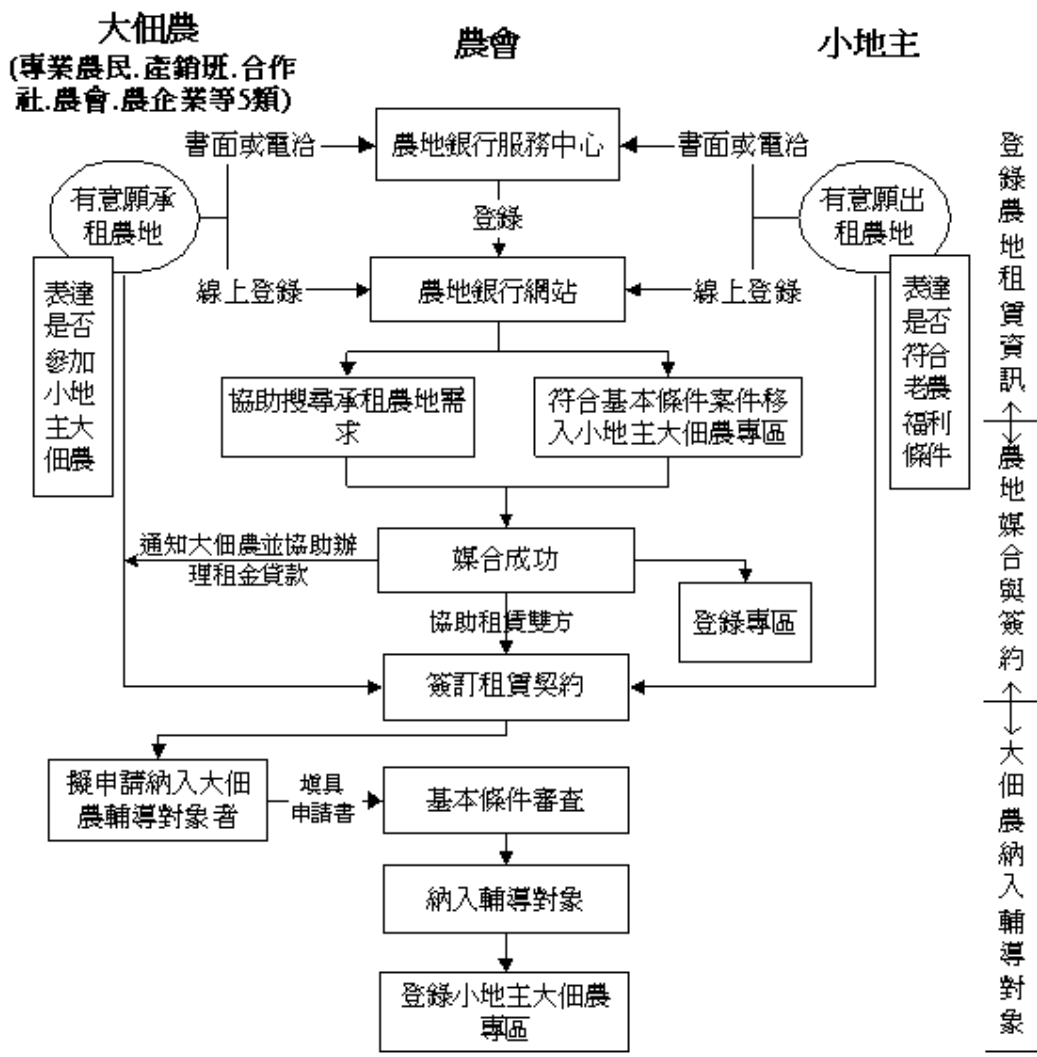


圖 2.1 小地主大佃農政策之執行機制

資料來源：行政院農業委員會，2009。

第二節 農地功能與價值內涵

壹、農地功能

土地基於農業活動，使其養力得以提供各種功能與產出，因此農地具有多元功能，維繫人類生命的農業經營，使得農地可以生產人類所需的農糧衣物，供應生命的營養來源與生活必須。事實上，農地不僅提供具有商品價值的農產品，基於其特有的外部性與公共財性質，亦提供農村美麗風景、提供新鮮空氣、環境寧適、維護生態平衡、開闢空間等多種非商品價值的功能(Abler, 2005; 方怡茹, 2009)。

由於農地功能的多元性，亦使得研究者與政策研擬者在發展農業多功能政策上，難以藉定其意涵，至今仍未有統一的定義。因此，Huylbroeck et al (2007) 試圖彙整許多有關農業多功能性定義的研究後，其認為從廣義的角度來看，農業多功能性包含了四個主要的功能(方怡茹, 2009)：

1. 綠色功能(green function)：包含了農地提供了景觀、涵養野生動物、維持生物多樣性、改善自然界的養分循環。
2. 藍色服務(blue service)：包含改善水質、蓄水、防洪、創造能源。
3. 黃色服務(yellow service)：即農業是農村凝聚力與生命力的來源，可以保有農業的文化與歷史遺產，提供狩獵，作為農村旅遊的場域。
4. 白色功能(white function)：代表著農地提供食品安全與保障。

以上農業多功能性所涵蓋的眾多功能中，若以農業產出的性質來區分，則可分為「商品性產出(commodity output)」，像是提供稻米、小麥、棉花等，此類商品具有市場價格，農民可透過生產市場性商品換取利潤；以及「非商品性產出(non-commodity output)」，像是良好的空氣品質、涵養水源、提供野生動植物棲息場所等，具有非排他性與非敵對性的公共財性質。實際建立在農地上的農業活動中，商品性產出與非商品性產出往往是以「聯合產出(joint production)」形式同時被產出 (Huylbroeck et al 2007、Hall et al 2004)。

商品性商品具有市場價格，可透過市場價格機制調整生產數量，但是非商品

性的產出沒有市場價格的公共財特性，難以透過市場機制作調節(Hall et al 2004)。既然不能透過市場機制作為供給與需求的調節，更需要政府的介入，調節這些農地的非商品性產出。因此，OECD (經濟合作暨發展組織，Organization for Economic Co-Operation and Development)認為農業多功能性以聯合產出的形式結合私有財與公共財，農業對景觀、環境以及整體社會經濟的延續，具有非常大的利益與貢獻。其定義農業多功能性為：「除了糧食衣物的生產功能以外，農業活動可以提供景觀、環境利益、維護土地、可更新的自然資源永續經營、生物多樣化，並且有利於鄉村地區的社會經濟活力。如果除了生產糧食衣物的功能外，還具有一種或多種功能時，農業就是具有多功能。」(方怡茹，2009)。

農業的多元功能必須建立在農地之上，透過農地之上的農業經營，發揮農地的功能與價值，因此農地的功能與價值呈現多元面向。

Bergstrom(2005)將農地的功能與價值彙整，說明農地在生產過剩與人們對非商品價值需求漸增的變遷下，農地具有以下功能：

1. 生產功能

傳統生產論鄉村土地價值著重於土地的投入與產出。像在美國的發展政策歷史中，土地使用價值就是強調產出最大化，即為傳統的生產觀點，而土地功能主要是提供消費價值。

2. 工作與生活功能

對於鄉村居民而言，很重要的鄉村土地功能就是提供他們居住和工作的地方。對於長期居民來說，他們可能在當地從事傳統農業；而新進的居民則可能是在當地或是外地從事娛樂、旅遊業或是高科技產業、商業等等服務，或者是已經退休的人領退休金於此生活。

3. 觀光功能

鄉村土地也提供當地居民旅遊功能，近來也發展成商業活動形式的觀光業。鄉村土地可以吸引很多遊客，來這裡體會大自然，從事像是釣魚、爬山、健行、划船等活動。

4. 空間功能

鄉村土地更提供「空間(space)」，給人民在此活動與往來。並且在鄉村土地上，人們可以享有比較空闊的活動空間，擁有開闊的視野。

5. 動植物棲息地功能

近幾年來鄉村土地、風景保存、瀕臨絕種動植物棲息地等議題引起重視。其中一個例子是西北太平洋的當地居民與非居民間，因貓頭鷹的森林棲息地引起爭議。或是在北美洲也有啄木鳥棲息地的問題，可見鄉村土地對於提供動植物棲息地有很大的貢獻。

6. 特殊自然地形功能

其他特定自然保護區中，像是山、峽谷、河川、平原、溼地、海灘等，鄉村土地也有保存這些特殊自然地的功能。

7. 水資源功能

鄉村土地提供地表水、地下水的來源，可以過濾地表上危險的化學物質。水資源功能一直是鄉村與都市發展政策的重要議題。

客觀的角度而言，農地提供多樣化的功能，大致可分為具有生產充足數量與高品質糧食的生產功能，其次是可以提供人們工作與休閒，以及提供活動空間的生活功能，最後是提供動植物、地形、各種自然資源涵養的生態功能，即農地的「三生功能」(生產功能、生活功能、生態功能)。

「生產功能」提供了Huylenbroeck et al (2007:7)所稱農業多功能性的白色功能(white function)，使得農地可以提供食品品質上的安全與需求量的保障；「生活功能」涵蓋農業多功能性的黃色服務(yellow service)，農地承載了農村的生活場域，孕育農村的文化與歷史，作為農村旅遊的據點；「生態功能」則包含了農業多功能性的藍色服務(blue service)與綠色功能(green function)，使得農地可以提供景觀、涵養野生動植物、維持生物多樣性、改善大自然的養分循環、水資源涵養、防洪、供養自然資源等。

Bergstrom(2005)進一步建立農地功能與價值之間的連結，認為建立在農地多元

功能之上，其可對人類提供歷史價值、文化價值、供作滿足價值、物質消費價值、安定與穩定的價值、物理健康價值、心理健康價值、精神健康價值、生物中心與生態中心價值、內在價值、存在價值、視覺娛樂價值、休閒使用價值等。由於這些價值是透過農地功能傳達其對人的效用，功能是比較直接具體的表徵，價值則是隱含在功能之中。

貳、農地價值

價值與態度泛指個人對某種事物或行為的偏好，態度與價值同指對事物正反的選擇，其差異指是所牽涉的範圍、強度及時間的長久與短暫。態度是一種行為趨勢，與價值相比，範圍較狹窄，時間較短暫，價值則較為基本，不易改變(廖正宏與黃俊傑 1992：9、方怡茹，2009)。楊國樞於1985年指出，價值是由態度組成，個人對事物或行為表示喜歡或不喜歡，具有常時間指導行為的作用(引述自廖正宏與黃俊傑 1992)。所以價值是一種恆久的信念，作為人們選擇的指導原則，使得價值具有永久性，而態度是人對事物、人、想法、行為或其他對象的好惡，則是比較容易改變，但也直接影響決策者(HYYTLÄ and Kola 2005)。

參、小結

綜合上述論述，農地提供多樣化的功能，大致可分為具有生產充足數量與高品質糧食的生產功能，其次是可以提供人們工作與休閒，以及提供活動空間的生活功能，最後是提供動植物、地形、各種自然資源涵養的生態功能，即農地的「三生功能」(生產功能、生活功能、生態功能)。

第三節 臺灣農業經營專區發展歷程

一、農業經營專區之源起

臺灣農業依據行政院農業委員會統計資料顯示，民國1986年農業產值占全體產值之5.41%，至95年下降到1.53%。農田耕作面積2006年農地面積為91萬公頃，至1976年已減少到82萬公頃，且逐年減少。農戶數為75.6萬戶，每農戶平均經營規模僅1.09公頃，以經營耕地面積而論，擁有0.1公頃至0.5公頃耕地之農民卻高達49.53%，可見大多數農地經營面積狹小，屬小規模之農業經營。另農業就業人口年齡逐漸偏高，年齡65歲者1995年占7.8%至2006年卻占16.3%，高齡化問題日益嚴重。農民兼業化程度偏高，專業農牧戶僅占農牧戶數22%，而真正想從事農業工作的兼業農僅9.41%。農民所得收入以非農業收入為主，農民所得占非農業所得比例相對偏低，於1983年為25.63%，至2001年卻下降到18.51%。為因應農家所得相對偏低，農業人口老化，年輕就業勞力外移，加入WTO世界貿易組織後國際農產品競爭等問題，政府刻推動各種政策與措施，其中建構農業經營專區為重要措施之一。依據「農業發展條例」第8條及25條規定，主管機關應會同有關機關，就農業資源分布、生產環境及發展需要，規劃農業生產區域，並視市場需要，輔導設立適當規模之農業專業區，實施計畫產、製、儲、銷。農產專業區內，政府指定興建之公共設施，得酌予補助或協助貸款。

二、我國第二階段農地改革

我國於1982年推動第二階段農地改革，實施共同及委託經營，以擴大農場經營規模，為配合農地利用綜合規劃之執行，建立各地區最適農業生產制度與經營型態，促進農地有效利用，調整農地利用結構輔導共同經營班成立。共同經營班以土地利用型及設備利用型組班，藉使共同經營以利潤為導向，在地方以核心農戶為主，結合地緣、血緣之關係成為產銷組織。

就實務執行而言，共同經營在實際推動上遭遇不少困難，如由上而下的組織並非自農民自動自發的結合，因此形成表面工作，若政府之推動、輔導與補助停

止，則此種由「由上而下」的組織團體便告解散或停頓。另外農民缺乏共同合作的意識，除了少數有血源關係及特殊地緣關係之共同經營班外，很多班員缺乏合作熱忱對共同經營觀念淡薄，故形成虛有其表團體而無實質的合作意願，對共同經營的成效大打折扣，其次資金缺乏也是問題之一，共同經營為資本集約的經營方式，需要大量資金購置農業機械、設備及各種資材，不少共同經營班因資本無法累積及資金融通困難，而難以推動，其他如耕地分散無法解決共同經營的技術問題，以及共同經營後所剩餘勞力轉業的問題難以迎刃而解，共同經營班措施尚未能落實，因此計畫性質逐朝向以人為主的產銷班模式。

三、農業產銷班組織之發展

政府復於民國1993年修正公布「農業產銷經營組織整合實施要點」，以通盤規劃整合現有的各類組織，希望讓產銷班成為農業產銷的主力，以有效運用農業資源。另政府為輔導農業產銷組織建立企業化、資訊化，及制度化的共同經營方式，以改善農業經營管理，並提高農業競爭力，特於西元2001年12月訂定「農業產銷組織輔導辦法」規定，農業產銷班定義為土地相毗連或鄰近之農民或生產同類禽、畜、水產動植物或提供休閒農業體驗服務之鄰近農民，自願結合共同從事農業經營者所組成之共同經營組織，其輔導農產業對象為蔬菜、果樹（水果）、花卉、雜糧、稻米、有機農產品、香草、毛豬、肉雞、蛋雞、乳牛、羊、鴨、鵝、蜂、特用作物、菇、養殖水產品、休閒農業、其他等20項農產品或服務（李青萍，2009）。

（一）各類農業產銷班組織規模主要規定說明如下：

- 1、作物類或一般產銷班：土地利用型5 公頃以上，設施利用型2 公頃以上，班員數10 人以上為原則。
- 2、毛豬產銷班，班員以20~30 人為原則，每人飼養頭數200 頭以上。
- 3、肉雞、蛋鴨產銷班，班員人數10~20 人以上為原則，每人飼養隻數20,000 隻以上。

4、乳牛產銷班班員人數10 人以上為原則，位於酪農區內，每人飼養頭數500 頭以上。

5、漁業(養殖水產品)產銷班，班員人數10 人以上為原則。

四、農業經營專區之現況

依據行政院農業委員會推動農業經營專區計畫規定，其成立的認定資格條件須符合下列人、地、時、事、物等要件，就「人」而言，須由認同農業經營專區設置理念的團體，並具熱忱及營運能力之主體；就「地」而言，須具集中完整之農業經營區域，農地面積至少達十公頃以上；就「時」而言，基於資源有效利用，以3年作為專區持續期間；就「物」而言，須整合農業經營所需之共同設施為考量；就「事」而言，須擬訂長期穩定的經營計畫與基礎環境改善。農業經營專區係以農地規模化利用方式為主，採契作方式或專區內利用公約制，因參與者之權利與義務，使農地能完整集中利用。此公約即參照產銷班公約的方式，以自主性管理作為農民與營運主體間彼此約束與權利保障之依據，公約內容則由農民與營運主體討論確定，猶如社區自治會所訂社區居民共同遵守之規範，農民可以自由處分農地，如有租售亦可透過農地銀行機制，由專區內有意擴大經營或有意從農之新進農民取得，達到農地合理利用。

農業經營專區應根據各地區不同的情況，採取適地適種，共同經營，建立多樣化作物栽培以及輪作體系，確立田間標準作業等規範，改善農業經營生產環境。由於國人對食品的觀念，不但要吃得好，而且要吃得健康，在農產品中不允許使用過量的合成化學物質，同時強調水土資源保持與生態平衡之管理，並達到生產優質與安全的農產品，以利市場行銷，因此要建立良好之耕作制度。農政機關輔導農業經營專區產業生產，藉由農業資源的整合規劃，強化整體競爭，優先補助公共設施，提供改善農業設施，以發展農業利基。配合措施中應考量區內農民居住需求，為避免零星興建，破壞區內農業生產環境，調整賦稅功能，讓區內與區外農民享有不同資源，進而產生誘因來建構農業經營專區（李青萍，2009）。

第四節 中國大陸長短期土地承租合約制度

一、長期土地承租合約

(一) 土地承租合約

所謂土地承租合約，按字面的意思和合約經濟學的理解就是指地主和佃農之間就承租土地進行耕作的一種協議和協定，規定如何耕種、應付的租金等條款。所謂長期土地承租合約是指這種合約關係是長期的，以張五常的觀點指10年期或更長的時期（張五常，2001）。土地承租合約形成的前提條件是，地主擁有對土地的所有權，即私有產權是非常明確的，農戶擁有對土地的使用權（張五常，2001）。而長期土地承租合約和日常的合約形式是有所不同的，首先，按照中國的法律規定土地是屬於集體經濟組織的，實際上是國家委託集體經濟組織管理土地，而國家才是真正的土地所有者。這樣，在此的承租合約就是國家和農民之間的土地承租關係。也就是說，實際上土地承租合約的產權主體是國家，是國家委託集體經濟組織代理其管理土地，真正的土地所有權在國家手裡。農民在這裡的角色實際上是佃農，他實際上是承租國家的土地進行耕種。而農戶所上繳的一些稅負合計是他承租土地所繳納的絕對地租。國家擁有對土地的所有權，農民承租土地的話有對土地的使用權（沈雅琴，2006）。

所以土地承租合約就是農民和國家之間所簽訂的一個合約(沈雅琴，2006;黃宗智，2000)。因為國家作為一個實際的制度和法律的制定者，土地的產權制度是由國家定的，從而驗證科斯等人所講的：制度合約關係履行有自願的方面，但更多的是強制性方面（科斯，阿爾欽，諾斯等，1991）。換言之，土地承租合約在建立和簽訂之初就是一個典型的不完全合約。而這種不完全性主要來自國家的強制力量。國家可以單方面對承租合約的條款進行規定、限制和約束。農民在這裡的角色只是一個合約的被動接受者，當然，農民可以選擇不簽訂土地承租合約，而惟一前提就是農民必須有生活資料或其他的收入來養家糊口，否則，土地就是他惟一的選擇，惟一讓他生存下去的東西。農民在土地上進行耕作，同樣具有作為

自由勞動力的三個要素：其勞動所得能夠養家糊口、能支付他的教育培訓費用，能夠養活自身，以保證勞動力的再生產（黃宗智，2000）。

在土地承租合約中，農民應該有權利來保證他自身的利益所在，而上述三個方面是農民作為雇用勞動力最起碼要得到的條件。但在土地所有制下，合約的雙方在一開始就是不平等的，農民對自己的生活條件的要求並沒有自由進行討價還價的權利和機會。沒有自由選擇的權利，合約的互利性原則在這裡也沒有很好的預期合約具有幾方面的基本原則：社會性、自由性、互利性、平等性、理性及過程性原則。互利性指對於進入交易的任何一方來說，都能夠通過和對方的交易獲得自己的利益。因為農業生產的預期總是不足的。中國的農業產業化就是在這種合約下展開的。這種特殊的租佃關係顯示中國的土地承租合約和一般的經濟意義上的合約是不一樣的，是一典型的不完全合約，因為合約首先不符合合約的互利性、自由性、理性的原則。由於目前的土地承租合約不符合合約理論的原則。在既定的產權約束下，雙方一直在進行著博弈。在一個大的不完全的土地承租合約下，農戶和企業的合約又是一個不完全合約，這種制度困境的迴圈使農戶面對著國家、集體經濟組織和企業，在這些關係中，農戶為使得自身利益的最大化進行著成本、收益的計算，進行著維護自身利益和權利的鬥爭(沈雅琴，2005)。

(二) 長期土地承租合約與短期土地承租合約

有關長期和短期的概念在薩繆爾森的《經濟學》中這樣定義：所謂短期 (shortrun)，定義為這樣一個時期，在該時期裡，企業能夠通過改變可變要素，如資源和勞力，但不能改變固定要素（如資本）來調整生產。長期 (long run) 定義為一個足夠長的時期，以至於包括資本在內的所有要素可以得到調整。也就是說，長期指的是時間長到足以使企業有時間調整自己的生產結構，調整自己的生產規劃。所謂短期指的是企業沒有足夠的時間調整自己的生產結構和生產規劃(薩繆爾森，2001)。沿用這一概念來解釋長期土地承租合約和短期土地承租合約，這裡的長期和短期主要指的是時間上的不同，在短期合約下，農戶調整生產結構的時間是有限的或不足的，而長期合約下農戶有足夠的時間調整自己的生產結構

和生產要素。而這一調整就會形成生產結果的全然不同。所以合約理論中對長期合約和短期合約均有論述。其實，時間長就是企業有時間去獲得更多的資訊，減少機會主義行為。就是說，廠商理論中的短期和長期的概念依然適用於合約經濟學中的長短期的劃分(林善浪，1999)。

長期的、持久的和連續性的現貨交易，無論它們是否不斷地做出調整，都與長期合同不同。長期合同限制未來選擇，並且對未來所有可能變化不做出反應。一個固定的或受限制的條款是價格，因為如果價格可以改變或者當有人提議對價格重新談判，就不存在有效的承諾。根據預先規定的、得到合同雙方同意的安排對價格做出的承諾限制了選擇和未來再談判的可能性，這正是長期合同的涵義。限制性的長期合同保護長期依賴性資源，他們依賴惟一性資源預先確定的價格持續提供服務。沒有依賴性和惟一性資源，限制性長期合同也就沒有存在的必要(科斯哈特，2004)。可見長期合約的主要特徵就是對未來的承諾和對未來的預期是穩定的，在未來長時間段內不需要做出重新談判。在合約訂立之初雙方的權利和義務就已明確規定。如果沿用這一概念，我們對阿的理論進行拓展，所謂短期合約就是在短時間內要重新談判而做出調整，雙方的義務和權利依每次談判的結果而定的合約形式(林毅夫，1994)。

之所以區分長期和短期，在於長期和短期主要體現了土地經營權是否穩定，是否能給農民帶來穩定的預期。土地經營是否穩定，表現為農戶失去對土地佔有的可能性大小，大部分強調土地經營穩定的文獻，除了注重土地穩定對農戶生產、生活的重要意義外，都將土地經營的長期穩定歸結為有利於增加對土地的投入，尤其是有利於形成固定資產性質的投資(沈雅琴，2005)。

第三章 各國擴大農場經營規模之相關施政措施

第一節 愛爾蘭與芬蘭經驗

愛爾蘭經驗方面，早在1970年代初期，就發現該國農業勞動力成效普遍不佳，成效低落的問題，最重要的關鍵在於年齡結構，務農農民的年紀平均過高，導致愛爾蘭整體農業的執行與發展遭受組礙與挑戰（王俊豪，2008）。在政府積極運作與宣傳下，配合歐洲經濟共同體相關政策，例如大力推動實施農民自願性退休計畫。緊接著，在歐盟鄉村發展政策的推行時，該國又配合歐盟鄉村發展政策的推行，範圍包含從1994年起分別實施三階段的農民提前退休計畫(Early Retirement Scheme, ERS)，包括1994至1999年的ERS1、2000至2006年的ERS2，以及2007至2013年的ERS3。愛爾蘭在農民提前退休的制度設計上與作法上非常落實與吸引農民，就是以現金補助的方式，也就是學習以歐盟所制訂的鄉村發展法規作為最高原則，讓尚未達到退休年齡門檻的中老年農民，由政府主導來協助他們提前離農，退出農業經營的行列，從改變務農農民年齡結構為主軸，以促進農場經營權能順利移交給青年農民，或是移轉給有擴大經營規模意願的農場主。因此在上述作法下，「永久退出農業活動」均為農民請領提前退休給付的基本要件。

愛爾蘭農糧部負責施行執行提前退休計畫，主要的方向與目標有三點：（1）以提供所得支持為後盾，以利於老年農民決定停止農業經營，有利於達成農場移轉給青年農民的目的；（2）擴大層面，只要是決定停止所有農業活動的農場工作者，亦提供所得支持；（3）同布實施青年農民創業計畫之推動。政策施行之後，農民提前退休計畫對於改善愛爾蘭的農業結構成效上，不論是在農場經營面積擴大，或是農業勞動力的年輕化，皆已經有相當正面的改善效果（王俊豪，2008）。

另芬蘭在類似制度上，其於1970年實施農民年金法，其以放棄農業經營作為給付的前提，主要的著重於老年農民退休保障，包含老人年金、提早退休年金或補助、退休兼業年金、遺囑年金，以及可自願加保的團體壽險等。但芬蘭認為只有靠老年年金給付來作為離農條件，效果恐怕無法達到預期水準，因此其亦於1974

年起引進不同的農民退休或離農措施，成功地讓農場數量從1990 年的129,114 家減少至2005 年的69,517 家，而其農場平均規模，亦從1990 年的17.34 公頃提高至2005年的33.3公頃（王俊豪，2008）。

芬蘭在施行其農民提前退休制度方面，1974至2002年以協助55至64歲的農民提早退休為主要目標，包括農場結束經營、世代交替年金、農場結束經營補償、停止農業生產補助，及三階段的農民提前退休補助。實施制度包含從實施期間、農民申請資格、農場的申請資格、農場移轉方式與限制、移轉對象的資格，及年金給付額度方面等（王俊豪，2008）。

綜合而言，愛爾蘭與芬蘭在擴大農場經營規模的施政規劃上，均採取社會福利的手段來鼓勵老年農民退休，並進而促進農場經營權的移轉。然而，兩國均需服膺歐盟共同農業政策及相關法規的上位指導原則。進言之，回顧歐盟農民提前退休制度的變遷，其核心目標均以改善農業結構為依歸，並以獎勵補助為手段，一方面提供提前退休中老年農民必要的所得支持；另一方面，則以離農要件促進農地釋出與活化利用。惟不同時期的提前退休制度，在施政規劃上仍略有差異。整體上，歐盟的老農退休制度與我國的小地主大佃農政策，兩者的目標一致，但所使用的政策工具仍因國情差異而有所不同。在歐盟的農民退休制度的補助資格來說，主要以年齡、離農要件、申請前的務農年資、最低租賃期限（如12年）、農地釋出面積下限，及農地變更非商業用途等限制條件（王俊豪，2008年11月）。事實上，近期歐盟則將農民提前退休制度納入鄉村發展的施政架構之中，故將不具備經濟活力的農地重新規劃為非農業用途，亦視為釋出農地活化利用的合法選項。此外，現行歐盟的老年農民退休法規中，則分別從農地供需雙方來強化改善農業結構的達成度，亦即分別針對農場轉讓者與農場受讓者提出不同的補助資格，特別強調農地經釋出與移轉後，必須對於承接農場的經營，能發揮實質擴大農場規模的改善成效。詳如圖2.2所示。

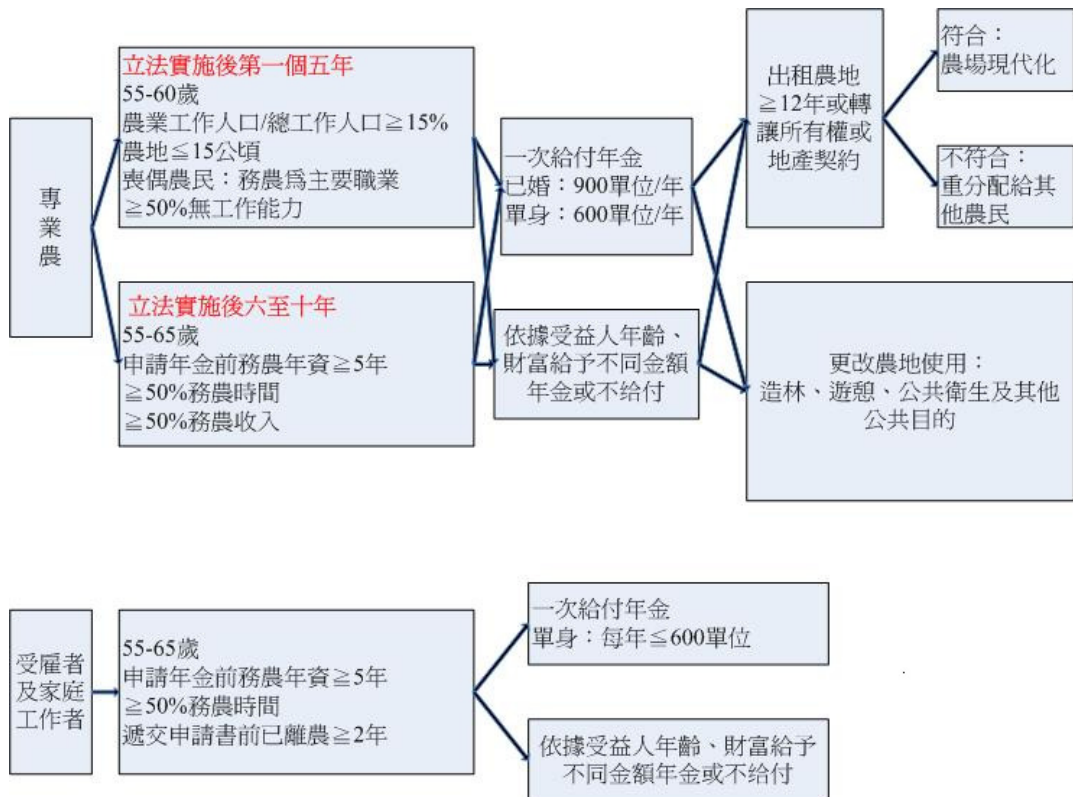


圖2.2 歐盟老年農民離農退休制度之規劃

資料來源：王俊豪，2008。

第二節 荷蘭規模機械化耕種

荷蘭農業和非農業用地分別佔七成與三成，耕地與牧草地面積分別約為91萬公頃及102萬公頃(1平方公里等於100公頃)。在土地利用方面，荷蘭境內有限的陸地上，呈現以農業為主的國家模範。荷蘭全國人口約1,600多萬人，人口密度約每平方公里475人，屬於歐洲人口密度較高的國家。荷蘭的土地資源並不豐富，全國約41,000平方公里。

荷蘭不但可以耕種的地面積不多，土地資源也不豐沛，另外光照不足等氣候因素更是不利農業生產，使得土地利用型之農業在該國並不發達，生產成本相對偏高，且產品品質不佳。但荷蘭將有限的農業資源投入在園藝作物及畜禽產業的發展上，提升其國際市場競爭力，以利大量出口賺取外匯（吳榮杰，2008）。進而言之，雖有超過一半的糧食必須依賴他國支應，但荷蘭更懂得利用自己的特色與優勢，走出該國農業的特有風格。

荷蘭雖然是歐洲小國，但卻能在各方面做到精緻及小而美，成為歐洲主要農畜產品的出口國，也是全世界農產品主要貿易國。在天然農業生產條件並不優越個各種狀況下，荷蘭人憑藉其不向惡劣環境低頭的堅毅民族性向外開拓，也利用其地理位置優勢發展為歐洲的主要進出口門戶，更充分發揮及應用知識力量於創新性研究發展、農園藝及畜牧生產、加工、行銷貿易與物流等領域，故在國際競爭中能保持優勢而呈現出亮麗的經貿成績單。

為了符合環保要求的包裝材料及設備，荷蘭人開發出許多專用且高度自動化的食品加工設備，使該國的農產品加工業居於世界領導地位，且先進的食品加工技術也使得荷蘭食品在國際市場上更有競爭力（吳榮杰，2008）。簡言之，荷蘭有一半以上的農產品係由食品或飲料製造業利用加工製成，最後以高品質、高附加價值的最終產品型態進入大眾消費市場。

荷蘭發展最快的農產品加工項目為乾酪、肉製品巧克力、糖果、馬鈴薯製品及嗜好性飲料，食品和飲料加工業的營業額估計達荷蘭工業生產總額的百分之三

十左右。荷蘭的靈活性，使其能在迅速變遷的國際環境中迅速調整，掌握時代脈動而不斷進步發展。荷蘭的農業發展是全球成功的典範之一，尤其是其成功運用物流行銷技術於農產品供應鏈的管理，使其能於農產品貿易自由化的國際競爭環境中維持競爭優勢。在過去數十年間，荷蘭的農業隨著時代環境的變遷不斷地在調整演化。近年來，荷蘭農業正朝更精緻化，資本及技術更密集化，達到農業生產規模化、密集化以提升生產效率，以及產銷管理更高效率化的方向邁進(吳榮杰，2008)。

荷蘭的農業發展可概分成三個階段，即發展溫室農業以克服天候限制，生產具有比較利益的農作物以利市場競爭，以及運用進出口策略發展食品加工產業，擴大農產品附加價值。荷蘭不以自然條件受限為苦，甚至，以超越、突破並克服自然條件為主軸。

(一)發展溫室農業

荷蘭政府以節約土地，提高土地勞動生產率為目的，調整農業生產結構，使農業生產朝向專業化、集約化和機械化發展，為達此一策略目標，荷蘭政府鼓勵農民投入溫室農業的生產，目前溫室面積約有一萬公頃左右。農民開設由電腦自動控制的現代化溫室，並由研究單位積極研發適合溫室生產的高價園藝作物品種，使得荷蘭農業不再受到自然天候的影響，也使有限的土地得以創造出驚人的附加價值。

荷蘭根據該國的生產條件，選定發展溫室農業，並在溫室農業發展初期，對農民提供補貼政策，但補貼政策並未被長期使用，在溫室農業的發展逐漸步上軌道後，政府便陸續取消了相關的補貼措施，以市場競爭的方式汰弱留強，讓不適合的生產者主動轉行，避免造成生產結構的扭曲。

(二)生產具比較利益的農作物

荷蘭以發展溫室農業的方式來克服天候的不利影響，但由於自然資源的不足，並未投入所有農作物的生產，而是選擇部分具有比較利益的農產品品項。對於需要大面積農地來生產的土地利用型糧食作物主要以進口方式來滿足國內需

求，而農地則集中生產具有市場競爭力的農作物，如馬鈴薯，在歐洲是主要的副食品，價值雖不高，但荷蘭開發出來的馬鈴薯品種具有大小一致、表面光滑易處理等特性，在副食品市場上擁有穩定的需求量，而速食業的興起也間接提供馬鈴薯生產的新契機。

另外，利用資金或技術密集型的農作物，如花卉等觀賞植物，或番茄、黃瓜、甜椒等可周年生產的溫室作物，以及乳製品、肉製品、雞蛋等畜禽產品，都是荷蘭極具競爭力的農產品。

(三)發展食品加工產業

長久以來，荷蘭即持續不斷地改進乳酪等各種乳製品的加工技術，以維持其在世界各國的盛譽，此外可可、咖啡、啤酒等嗜好性飲料的製造，在荷蘭食品加工產業中也有重要地位。土地終究是農業生產的根本，荷蘭儘管有卓越的農業生產技術，但仍舊受到土地面積狹小的限制，無法自行生產所有加工業所需之原物料，故荷蘭大量進口土地利用型的農產品，除了少數直接供消費使用之外，其餘則投入畜牧業及食品加工業的生產，做為飼料或加工原物料，荷蘭將國外農產品進口加工後，大幅增加其附加價值，再以農產加工品的新型態出口至其他國家，賺取大量外匯。

進口原料，加工後出口成品，此舉之好處不僅在於大幅提高產品附加價值，加工業更可創造出許多就業機會，不僅是加工業本身對人力的需求，其他相關產業如運輸、包裝等業者也會有新的人力需求。荷蘭利用靈活的進出口策略，將可利用的土地範圍從本國擴大至全球各地，實為同受自然資源不足所苦之其他國家可參考的農業發展策略。

歷經以上三個發展階段，不難看出荷蘭農業終將走上國際市場。由於選擇生產具有比較利益的農作物，而放棄民生所需的糧食作物，使得荷蘭農產品的自給率呈現兩極化，糧食類的自給率偏低，約25%，但部分農產品的自給率甚高，可達200%以上，如豬肉、雞肉、雞蛋、乳酪製品、蔬菜等，其他如牛肉、馬鈴薯、糖也都可達150%以上。產量超過國內所需的農產品必然要透過出口才能減輕生產過

剩的壓力，而從國外賺取大量利潤，亦能提高國內農業生產的誘因。荷蘭農業最為外人所稱道的地方就在於充分利用國際資源，發展成為農業出口大國。而荷蘭的例子恰可證明國際貿易向來就是雙向的，世界上沒有一個國家是只出口自有產品而不進口他國產品，關鍵在於「如何有效利用進口的產品」，荷蘭在農產品進口方面有其明確的目標，除了民生所需之外，進口是為了充分利用國際農業資源，發展出口導向的農業，因此對荷蘭而言，進口農產品就是為了向各國出口農產品。

荷蘭沒有把大部分的土地用來生產糧食，而是種植更能賺錢的花卉、蔬菜，並且利用不適農作的土地來發展畜牧業，生產並出售最能賺錢最有價值的農產品，換回物美價廉的糧食供國內消費。在各國為了保護國內糧食產業而對糧食之進口實行高關稅時，荷蘭卻堅持市場開放政策，鼓勵農民進口穀物做為飼料以發展酪農業，出口更高價值的乳製品；而在牛奶生產受到配額限制之後，部分荷蘭農民又轉向生產其他不受限制的畜牧業，生產並出口豬肉、禽肉及雞蛋等。

簡而言之，荷蘭成為農業出口大國的關鍵因素，其原因不僅在於堅持市場開放政策，更著重透過進口農業原物料，以突破資源限制，並擴大農產加工品之產出，同時主動適應市場趨勢及政策調整，開發新市場，而不受限於原有的產業。

（吳榮杰，2008）

第三節 日本的農地利用制度發展

日本農地資源稀缺，其利用方面的經驗教訓，非常值得借鏡。

(一) 農地利用的狀況

1. 農地在國土利用結構中的地位日本國土狹小，農地面積有限，而且呈逐年減少趨勢。1975~1996年，農用地占國土面積的比例從15.3%降至13.4%；而道路用地和宅地、工業用地卻分別由2.4%、3.3%增加到3.2%、4.6%。這些資料的變化說明，戰後日本在經濟發展至上、工業優先路線下，農地乃至整個農業的地位在不斷下降(趙芳，2002)。

2. 農地利用狀況與效率的變化

農地呈逐年減少趨勢，1996年比1975年減少11.8%，其中，東京、大阪、名古屋三大城市圈減少近20%。1973~1985年耕地利用率平均每年增長4.8%，1985~1998年降至-11.0%，除飼料作物種植面積占耕地面積比例保持增長外，其餘幾乎都呈下降趨勢。農地減少、流動化進展緩慢成為提高耕地利用效率的瓶頸(趙芳，2002)。

(二) 農地利用的課題

日本農地利用所面臨的主要課題有二(趙芳，2002)：一是農地流動化頗費周折。在舊《農地利用增進法》、《農業經營基礎強化促進法》等政策措施的支援下，土地交易面積雖然自1987年以後連續增長，但是從1990年起，隨著以地價、股價為支撐的泡沫經濟崩潰，由1990年的23.9萬公頃，下降到1996年的16.6萬公頃。所幸租種經營面積增加，從1975年的5920公頃，增加到1985年的45222公頃、1995年的67997公頃、1998年的87766公頃，在一定程度上使農業經營基礎有所改進，但距計畫目標相去甚遠。

二棄耕問題有增無減。據統計，1973~1997年，棄耕面積達133萬公頃；1995年的棄耕率為3.8%，比1985年(1.8%)高1倍多。其中，棄耕率較高的是：關東、東山(滋賀至奧羽一帶)地區，主要是60歲以上的高齡層、無繼承人或與繼承人

分居的高齡者家庭；農田基本建設水準低的地區，特別是山區。

三、日本農地利用的主要對策

(一) 注重政策引導，強化法制保障

以私有制為基礎、農地稀缺的日本，1997年通過《新綜合土地政策推進綱要》，將土地政策目標由抑制地價轉向有效利用。根據新綱要的要求，對《城市計畫法》、《建築標準法》等進行相應的修訂，並重新審視基於《國土利用計畫法》的各種制度、措施，重新構建與規制土地利用一體的開發手法，決心解決結構性土地問題，造福子孫後代。在相應法律制度引導下，都道府縣制定土地利用綜合計畫，市鎮村制定誘導土地利用方向的土地利用調整基本計畫，對農地的有效利用起到一定的作用。同時，土地稅制與之配套，在1997 年度採取調整固定資產稅負擔措施的基礎上，1998 年度停征地皮稅，減輕個人和法人轉讓收益稅，擴充業務用資產換購特例制度，廢除以抑制投機交易為主要目的的法人超短期所有土地加徵稅制度等，藉以活化土地交易，促進相應投資和土地有效利用。

(二) 加強農地整治，提高生產與流動效率

日本一直很重視農地整治，從而在農地資源有限和私有、分散經營的局限下，使生產效率和農地流動化率提高。從1991 年度完成整治的112 個地區與周邊未整治地區的比較來看，前者的農地流動率由 3.4%提高到18.2%，而後者僅由3.6%提高到7.0%。可見，農地整治對促進農地利用具有多層效果（趙芳，2002）。

(三) 實行承租制度，促進規模經營

日本農地經營規模小，農民偏重“土地資產”意識，買賣一直不活躍。在這種形勢下，鼓勵租種土地、促進規模經營成為提高農地利用效率的關鍵因素之一。據農林水產省調查，全國以耕作為目的的所有權轉移面積與租借面積之比例，1960 年為211%，1970年為387%，1980 年為108%，1990 年為60%，1998 年為35%。類似這樣狀況，承租面積不斷擴大，對促進經營規模的擴大，進而提高生產效率、增加農業收入，都收到一定效果。

（四）提倡計畫利用，抑制撂荒

為合理、科學地利用農地，日本重視強化都道府縣土地利用綜合計畫，並以此誘導市鎮村的土地利用；同時，還由地區居民組織起協調土地利用問題的協會，制定、實施地區土地利用協調計畫。據1998年調查，市鎮村有計畫利用土地的主要措施是：以村落為單位開展農地保護活動（占被調查者的21.8%，下同）；建立第三部門等組織，確保優良農地不受侵害（7.3%）；積極制定和貫徹村鎮建設條例（2.7%）；採取其他推動措施（7.9%）。此外，有32.3%的被調查者在研究這方面的具體措施。另一方面，49.2%的地區（山區達57.4%）把抑制撂荒對策作為農業行政的重要課題，採取了培植農地繼承人和促進農地流動（占被調查者的69%，下同）、推廣高收益作物栽培樣板（9.6%）、由第三部門進行農地管理和耕作（7.9%）、加強國·縣補貼（9.2%）等措施，對農地保護起了一定的作用（趙芳，2002）。

（五）健全和提供土地方面資訊

從促進農地有效利用的目的出發，在土地交易資訊方面，決定在加強土地利用動向資料整理分析的基礎上，公開提供土地交易信息；從1997年度起，在網際網路上公佈土地標價和都道府縣地價調查標準價格；利用國土調查（地籍調查、土地分類調查、水調查）整理土地方面的基本資訊，藉以推動土地方面的行政活動和經濟活動；研究引進地理信息系統（GIS），以推動國土空間資料基礎的健全與標準化，創造其相互利用的環境，保護個人資訊安全等（趙芳，2002）。

（六）建設市民農園，提高綜合效益

充分認識和發揮農業、農地的多種功能，是促進農地利用的一個重要方面。日本通過多種形式提高農地利用的效率與效益，其中以市民農園建設成就比較突出。據調查，1979年度只有737個，1989年度達到2253個，1999年度達到6138個，分別比1979年度增加3倍、8倍。其中，城鎮地區農園所占比率，由1979年的89.3%降至77.3%。換句話說，農村、山村的農園由10.7%增加到22.7%。這對促進農地利用、提高綜合效益、加強城鄉交流、發展觀光農業等，都起著重要作用（趙芳，2002）。

此外，促進法人化經營、推廣環境農業等，也從不同角度支持了農地利用效率的提高。從總體上看，日本在農地利用方面付出了長期不懈的努力，但是由於主客觀條件的制約，其收效不盡人意。不過，他們在這方面的經驗教訓，特別是政策引導、農地整治、承租制度、抑制撂荒、健全和提供土地資訊、建設市民農園等做法，是值得借鑒的。



第四節 中國大陸的農村土地承包經營權流轉管理制度

中共認為舊中國封建的土地制度，是一種土地所有權高度集中於少數人的、極不合理的土地占有制度，也是一種殘酷苛重而又極其落後的剝削制度。在封建土地制度下，中國大陸70%的耕地集中在占農村人口不到10%的地主、富農手中，而占人口90%以上的農民卻只占有不到30%的耕地（李金振，1993）。因此，此時期中共的目標即在於廢除不合理的封建性土地制度，實現農民的土地所有權，以解放受經濟剝削與政治壓迫的廣大農民，促進中國大陸社會生產力的發展。

1946年，中國國內政局處於密雲不雨的狀態之中，這個時期的局勢是國民黨軍隊不停地向解放區進行蠶食進攻；另一方面，除東北外，大規模的軍事衝突還未發生，由國民黨、共產黨和美國三方組成的軍事調處執行部，也不停到各衝突地區進行調處（羅平漢，2005）。因此，中共對當時形勢的估計，認為全面內戰將不可避免。經過八年抗日戰爭，中共在武裝力量上雖然有了巨大的發展。但是，基本上仍是一個以農村為主要占領區的武裝組織，所以中共的大戰略仍然是毛澤東的「以鄉村包圍城市」（陳永發，2004）。在全面內戰不可避免的情況下，中共需要盡量利用農村已有的條件，累積實力，且迫切需要動員農民的熱情支持革命戰爭。而中共能獲取內戰的勝利，是建立在貧苦農民的支持上，為爭取農民的支持，便需解決農民的土地問題（陳永發，2004）。因此，中共的土地政策是隨著國共內戰形勢的變化而變化。抗日戰爭勝利後，中共仍然繼續實行減租減息的政策。

1945年4月，毛澤東在中共「七大」會議上，指出：「我們準備在戰後繼續實行下去，首先在全國範圍內實行減租減息，然後採取適當方法有步驟地達到『耕者有其田』。」（毛澤東，1968）。這裡，是馬克思主義的一個歷史諷刺，目標是消滅私有制的中共，卻要在農村創造促進資本主義所有制的發展條件。（杜蒲，2005）這除了政治條件上的需要外，其中多少也反映了背後的社會環境和經濟情況。首先，是土地分配極不合理，中國大陸農村仍是封建性質的土地所有制占統治地位，地主階級壟斷了大量的土地；其次，土地經營愈來愈分散，被集中在少數剝削者

手中的土地，基本上仍採取把土地分成小塊，分給農民耕種的辦法，這種小規模分散經營的農戶缺乏生產資料，又不能提高土地效益，生產無法發展，只好集中一小塊土地糊口度日；再次，地租剝削率高，封建地租是地主階級剝削農民的主要手段，而地主憑藉對土地的所有權，並通過政治的、法律的、宗教的等經濟以外的各種制度和傳統習慣勢力對農民進行人身強制。在這種強制下，農民被束縛在土地上，人身依附於地主階級，世代受著封建剝削(朱劍農，1989)。封建土地所有制使農民處於痛苦之中，也嚴重束縛了生產力的發展，而農民本身根本沒有力量改善生產條件，只能維持簡單再生產，有時甚至連簡單再生產也維持不了。因此，1946年初，即使是經過多年減租減息的老解放區，農民仍普遍要求合理解決土地問題，其原因是：(杜潤生，1996)

- 一、 1942年減租的租約將要期滿，農民擔心失去這部分租地難以生活。
- 二、 在減租清算中，地主惡霸抵還給農民的土地財產多未訂立轉權契約，農民顧慮沒有保障，要求政府給予證據，以防地主抵賴倒算。
- 三、 減租減息過程中，部分地主願將其出租的土地低價賣給農民，但村幹部考慮到減租政策，再三勸說雙方保持租佃關係，農民要求政府妥善處理。
- 四、 相當多的農民將投入戰爭，希望參戰前解決家庭的土地問題。

1948年5月，中共中央發出由毛澤東起草的《一九四八年的土地改革工作和整黨工作》的黨內指示，強調：「凡屬封建制度已經根本消滅，貧僱農已經得到大體上相當於平均數的土地，他們同中農所有的土地雖有差別，但是相差不多者，即應認為土地問題已經解決，不要再提土地改革問題。在這類地區的中心任務，是恢復和發展生產，完成整黨建政和支援前線的工作」將工作方向由土地改革方面，轉移到團結農村一切勞動農民，並組織地主、富農的勞動力，為共同恢復和發展農業生產的方向(毛澤東，1968)。

這一階段土地改革的最後一項工作，是確定地權，發給土地證，以恢復和發展農業生產。發予農民土地證，是為了鞏固貧苦農民之既得利益，保護新的私有產權，使農民認識到自己財產有了法律保障，不再有變動，穩定各階級生產情緒，

為大生產鋪平道路(中央檔案館，1998)。並宣布一切男女老少人口均有土地所有權，土地所有者有自由經營買賣和出租的權力，政府保障任何土地所有權不受任何人侵犯。顯然，隨著中共在軍事上的勝利，農村工作重心漸進地由在政治上發動農民去建立國家的新秩序，轉變為穩定農村經濟。1949年中華人民共和國正式成立時，中國大陸農村已有1/5的鄉村完成了土地改革，中共決心把舊解放區的土地改革迅速推進到新解放區的各地農村，以維護新政權的群眾支持基礎，其原因在於：(黃賢金、陳龍乾，1995)

一、土改會消滅地主階級（從而也消除了潛在的反革命威脅），建立中共在鄉村的政治權力，進而有助於建立一個牢牢管理和控制著農村的集權化國家。

二、土改出於新社會經濟發展的需要。中共期望通過土改，至少能夠在傳統耕作技術的條件下，提高農業產量，為農業技術革命奠定政治基礎。而農業技術革命又是現代工業發展的希望所在，為未來農村向社會主義的轉變奠定基礎。

因此，中共在建政後仍繼續推進全國土地改革運動。1950年6月30日頒布了《中華人民共和國土地改革法》，該法第一條即明定：「廢除地主階級封建剝削的土地所有制，實行農民的土地所有制，藉以解放農村生產力，發展農業生產，為新中國的工業化開闢道路」，而這樣的目標，只用了三年的時間就澈底實現。與1947年的《中國土地法大綱》相比，1950年的《土地改革法》主要是改變關於富農的政策，富農由徵收其多餘的土地和財產，改變為保存富農經濟，該法第六條明定：「保護富農所有自耕和雇人耕種的土地及其他財產，不得侵犯。」這樣的政策主要是新民主主義時期的性質所決定的，富農經濟是農村中的資本主義經濟，土地改革不僅不消滅資本主義私有制，而且要通過土地改革使資本主義經濟有一定的發展(鄭立群，2008)。

中共建政後至1953年實行合作化之前，主要目標為解放生產力，迅速恢復和發展經濟，所有土地改革的條款都在力求體現有利於保護和發展生產力這一個基本精神。土地產權的變革也從單純的戰時經濟需要，轉變到為國家長期建設服務的軌道，成為中共以經濟建設為中心來鞏固新政權的重大戰略轉變(鄭立群,2008)。

有關大陸的農村土地承包經營權流轉管理辦法，類似小地主大佃農，為規範農村土地承包經營權流轉行為，維護流轉雙方當事人合法權益，促進農業和農村經濟發展，根據上位法源《農村土地承包法》及有關規定制定農村土地承包經營權流轉管理辦法。訂立《中華人民共和國農村土地承包法》主要目的為穩定和完善以家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制，賦予農民長期而有保障的土地使用權，維護農村土地承包當事人的合法權益，促進農業、農村經濟發展和農村社會穩定。國家依法保護農村土地承包關係的長期穩定，農村土地承包後，土地的所有權性質不變，承包地不得買賣。農村集體經濟組織成員有權依法承包由本集體經濟組織發包的農村土地，國家鼓勵農民和農村集體經濟組織增加對土地的投入，提高農業生產能力，並依法、自願、有償地進行土地承包經營權流轉，以保護承包方。農民集體所有的土地依法屬於村農民集體所有，由村集體經濟組織或村民委員會發包，若屬於村內兩個以上農村集體經濟組織的農民集體所有的土地，由村內各該農村集體經濟組織或村民小組發包，村集體經濟組織或村民委員會發包的土地，不得改變村內各集體經濟組織農民集體所有土地的所有權，而國家所有依法由農民集體使用的農村土地，由使用該土地的農村集體經濟組織、村民委員會或村民小組發包。

發包方及承包方各具有其所需承擔之權利及義務，首先，發包方具有發包本集體所有的或者國家所有依法由本集體使用的農村土地之權利，並監督承包方依照承包合同約定的用途合理利用和保護土地，制止承包方損害承包地和農業資源的行為。另一方面，發包方具備維護承包方的土地承包經營權之義務，不得非法變更、解除承包合同，並尊重承包方的生產經營自主權，不得干涉承包方依法所進行的正常生產經營活動，依照承包合同約定，為承包方提供生產、技術、資訊等服務，執行縣、鄉（鎮）土地利用總體規劃，組織本集體經濟組織內的農業基礎設施建設。承包方則依法享有承包地使用、收益和土地承包經營權流轉的權利，有權自主組織生產經營和處置產品，承包地被依法徵用、佔用者，有權依法獲得相應的補償。另一方面，承包方需承擔維持土地的農業用途之義務，土地不得用

於非農建設，依法保護和合理利用土地，不得使土地造成永久性的損害。

土地承包需按照規定的程序執行，首先，本集體經濟組織成員的村民經由會議，選舉產生承包工作小組；其次，承包工作小組依照法律、法規的規定擬訂並公佈承包方案；第三，依法召開本集體經濟組織成員的村民會議，討論通過承包方案；再者，公開組織實施承包方案；最後，簽訂承包合同，承包合同需具備六項條款，包含發包方、承包方的名稱，發包方負責人和承包方代表的姓名、住所，承包土地的名稱、坐落、面積、質量等級，承包期限和起止日期，承包土地的用途，發包方和承包方的權利和義務，違約責任。

土地承包經營權流轉係透過家庭承包取得的土地承包經營權，依法採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉，但需遵循五項原則，包含平等協商、自願、有償，任何組織和個人不得強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權流轉；不得改變土地所有權的性質和土地的農業用途；流轉的期限不得超過承包期的剩餘期限；受讓方須有農業經營能力；在同等條件下，本集體經濟組織成員享有優先權。

《農村土地承包經營權流轉管理辦法》中指出，農村土地承包經營權流轉應在堅持農戶家庭承包經營制度及穩定農村土地承包關係的基礎上，遵循平等協商、依法、自願、有償的原則，不得改變承包土地的農業用途，流轉期限不得超過承包期的剩餘期限，不得損害利害關係人和農村集體經濟組織的合法權益。承包方有權依法自主決定承包土地是否流轉、流轉的物件和方式，任何單位和個人不得強迫或者阻礙承包方依法流轉其承包土地，唯農村土地承包經營權流轉的受讓方可為承包農戶或其他有關法律及有關規定允許從事農業生產經營的組織和個人，而在同等條件下，本集體經濟組織成員享有優先權。

承包方與受讓方達成流轉協議後，以轉包、出租、互換或其他方式進行流轉，承包方應及時向發包方備案，以轉讓方式流轉者，應事先向發包方提出轉讓申請。受讓方在流轉期間因投入而提高土地生產能力，土地流轉合同處於到期或未到期狀態，由承包方依法收回承包土地時，受讓方有權獲得相應的補償，具體補償辦法可於土地流轉合同中約定或雙方通過協商解決。承包方依法取得的農村土地承

包經營權可採取轉包、出租、互換、轉讓或其他符合有關法律和國家政策規定的方式流轉，承包方依法採取轉包、出租、入股方式，將農村土地承包經營權部分或全部流轉者，承包方與發包方的承包關係不變，雙方享有的權利和承擔的義務不變，原承包方繼續履行原土地承包合同規定的權利和義務。承包方流轉農村土地承包經營權，應當與受讓方在協商一致的基礎上簽訂書面流轉合同，農村土地承包經營權流轉合同包括雙方當事人的姓名、住所，流轉土地的四至、座落、面積、品質等級，流轉的期限和起止日期，流轉方式，流轉土地的用途，雙方當事人的權利和義務，流轉價款及支付方式，流轉合同到期後地上附著物及相關設施的處理，違約責任等九項。



第五節 總結-各國農地政策之比較差異

由上述章節瞭解各國之相關農業政策，本研究以下將各國之政策面以及優缺點整合彙整如下表，以比較各國之差異性。

表3.1 各國相關政策之差異性

各國	政策	優點	缺點	相同處
歐盟	1. 歐盟老年農民離農退休制度 2. 荷蘭規模機械化耕種	1. 歐盟方面，完善老農民退休制度，讓歐盟農業可順利世代交替 2. 荷蘭方面，多元化發展，生產高經濟效益之作物與投入食品加工業，擴大農業市場性。	歐盟各國皆相當重視農業發展與農民退休制度，但宜有配套措施，避免增加政府財務負擔。	1. 皆為輔導老年農民逐漸離農退休，並鼓勵年輕農民投入農業生產行列。 2. 政策內涵皆有運用土地承租制度，但成效彰顯各國不一。
日本	新綜合土地政策推進綱要	1. 提高農地整治效率 2. 承租制度實施，促進規模化	各地區收成效果不一	
臺灣	小地主大佃農	活化農業新血，鼓勵年輕人投入農業	由於有休耕補貼政策，導致老農民不願出租土地	
大陸	1. 長期土地承租合約 2. 土地承包經營權流轉辦法	1. 穩定中國土地經營，使農民能養家餬口 2. 長期的合約簽訂，較無事後契約內容爭議	中國大陸農民勞動時間較長且收入較低廉，休耕並無補貼政策	

(資料來源：本研究整理)

第四章 福建漳浦縣赤湖鎮「小地主大佃農」推廣可行性

第一節 背景：中國的糧食數量安全與土地

外國人看中國，多聚焦於中國的糧食安全問題，對一個擁有強大國力、而糧食不夠吃國家，應該時刻加以提防。中國是一個擁有約13億人口的大國，工業和城市發展所需要的糧食和其他農產品不允許也不可能主要依賴進口，因為中國糧食20%以上的缺口對世界糧食市場都是一個很大的衝擊；同時中國是一個資源短缺的國家，珍惜耕地，穩定農業將是一個長時期的基本國策，中國農業的穩定發展是其他任何產業穩定發展的基本前提，這與其他任何小國和人口資源比較寬鬆的國家都無法相提並論。

隨著經濟和社會的發展，農業及糧食問題在國民經濟中的比重會日益下降，它對經濟發展的推動作用也會日益下降，但農業對國民經濟發展和社會穩定的作用卻日益顯著。從歷史的角度看，1990年前，中國農業豐收與隨後幾年的經濟增長的相關關係很強；但1990年後，這種農業增長促進國民經濟增長的相關關係不明顯，較多地表現為農業欠收了，農民收入下降了，經濟波動也會隨之而來。

直到二十世紀的末期，中國時刻被農業牽制著，由於數量不足的關係，吃飯在中國一直是很大的問題，政府必須把農業放在一個很重要的位置，約13億人的溫飽及安全是一個舉足輕重的大事，一個小國家可以進口其所需的大部分食物，而中國就不行，中國必須自己解決相當大的部分，將較小部分的食物放在別的地方的土地上。糧食安全的確是中國的主要問題之一。中國若不能在農業勞動力和農業耕地減少的情況下提高農業產出，那麼，中國工業化和城市化過程中糧食問題可能會不時引發出來（張正河，2001）。

不同地區的城市和鄉村調查的資料顯示，城市人和農村人對糧食的消費彈性（這裏所講的彈性指在豐欠年份實際消費糧食的變化幅度，與西方經濟學中的消費對價格的彈性和對收入的彈性概念不一樣）有很大的差別。城市人口對糧食直接消費的彈性很小，2001年城市居民每人年消費口糧在89公斤左右，折合成原

糧130 公斤，當商品糧稍多一點，國家的糧倉就顯不足，微歉一點，就必須從國際糧食市場進口；農村人口對糧食的反應就很不一樣，豐收年景，農民對糧食的愛惜程度降低，表現在收穫時的不精心，貯存的隨便性，口糧消費的增加，飼料糧消費的增加等；遇到歉收年景，農民對糧食的愛惜程度比較高，表現在收穫時的精心度提高，複收次數增加，口糧的搭配花樣增多(糠菜比例加大)，口糧的細膩程度降低(由80 號麵粉改吃90 面)，家畜飼養量減少，也就是說，在一定的條件下，糧食多了有多的用法，糧食少了有少的用法，人年均500 公斤原糧不剩餘(此處的500 公斤是生活消費，附帶家庭副業型的幾隻雞兩頭豬，但不包括規模型的養殖場)，低到人年均120 公斤不致於出現餓死人和社會動蕩現象(此處所說的餓死人是直接性的，實際上，120 公斤的消費水平低於營養標準，長期處於這種水平會導致營養不良，間接增加死亡率)。

城市人口和鄉村人口對糧食消費的彈性差別很大，城市化率的提高會增加對糧食的總需求，並且彈性降低；從中國農業發展史可以看出，中國的糧食產量在勞動力大規模減少的情況下，較大幅度地提高糧食產量是很困難的。在總產不變，需求變動呈剛性的條件下，糧食的安全係數可能會有所下降。隨著家庭從農村遷入城鎮，農業商品化速度會加快，人們所需要的食物必須從市場上購買，並且必然會導致畜產品消費的快速增加，從而導致對糧食消費的進一步增加。中國要走城市化道路，未來的情況很可能是：土地減少，糧食增產幅度降低，糧食需求總量增加，中國的糧食進口會有所增加。

土地在中國有特殊的意義，從某種程度上講，它是中國糧食安全的保證，在一定的組織和技術條件下，糧食總產與面積的關係呈高度正相關，西方國家提出的所謂的中國威脅論也多是從耕地大規模減少而引申出來的（張正河，2001）。

第二節 福建漳浦縣赤湖鎮「小地主大佃農」創新概念

目前臺灣農委會的主要策略為：積極發揮國產米在品質、風味及通路上的優勢，以提升競爭力。在技術上，致力於品種改良與推廣。在運銷上，落實分級制度、推動品牌行銷、建立產銷履歷制度，以提升國產米的優質安全形象。在生產上，透過集團栽培，將小農結合成大農，降低生產成本。換言之，國產米應建立特有品牌，以品質為中心，透過差別化、品牌化，與進口米進行區隔，進而提升市場競爭力。而研究者以臺灣的經營與管理經驗，以臺灣「小地主大佃農」的概念導入赤湖鎮，透過當地宗族宗親之力量，轉化成強而有力的契約模式，以達機械化、規模化，進而提高生產效率，降低生產成本。希望此一模式能為生產大蔥占有天時(天候佳)、地利(土質好)及人和(當地種植大蔥為大宗)的赤湖鎮農民與居民創造新的特色與改善經濟狀況。本研究者多年前以此模式投資經營後，目前當地已有不少經營者也循此模式投入，經營者都擁有一整片農地經營，成為當地特殊的景象。

第三節 福建漳浦縣赤湖鎮「小地主大佃農」實施現況

赤湖鎮當地氣候、歷史、文化等因素，全鎮以種植大蔥為主軸，1980 年代採分田到戶，男女都分，平均每人約有 1.6 畝，全鎮土地約百分之七十以生產大蔥為主要經濟作物，但土地零碎，由研究者當地結合親友出面逐一向小地主租賃貳拾年，一次給付，使專種大蔥耕地面積擴大，再統一過戶給臺籍信任幹部組成的管理部門(初期幹部均由台籍信任幹部外派擔任)，初期本研究者出資約新台幣伍佰萬，作為營運資金，未來營餘採分紅制度，將設法連結績效考核與激勵制度。在效能部分，在農地租賃取得方面，目前約有 8.9 甲(壹佰參拾市畝=兩萬陸仟坪)，每年生產一次約壹佰零肆萬公斤(壹市畝約生產捌仟公斤)。蔥的採收期一般在種栽後 130-150 天左右，本地播種期宜在每年 9 月下旬至 10 月上旬(秋分至寒露)，至農曆過年左右可採收，其土地租金便宜，2004 年實施農地免徵購稅，並可向當地縣政府申請農業專區補助，農業機械補助，綠色通道免收高速公路過路費。目

前收益數據方面，總投入資金人民幣 1,054,429 元(含農作 385,249 元+基礎建設 182,176 元+重機械開發 76,183 元+ 土地租金及補償龍眼樹 404,632 元)，前期收入人民幣 241,265 元。另外尚有大蔥 96 畝、牛心菜 40 畝、胡蘿蔔 10 畝，年底可收成賣出。以下附相關圖片說明研究者於赤湖鎮當地的大蔥種植情形。由下圖赤湖鎮地理位置可知，赤湖鎮臨於前湖灣，而長年濕潤的氣候相當適合大蔥種植。



圖 4.1 赤湖鎮地理位置圖

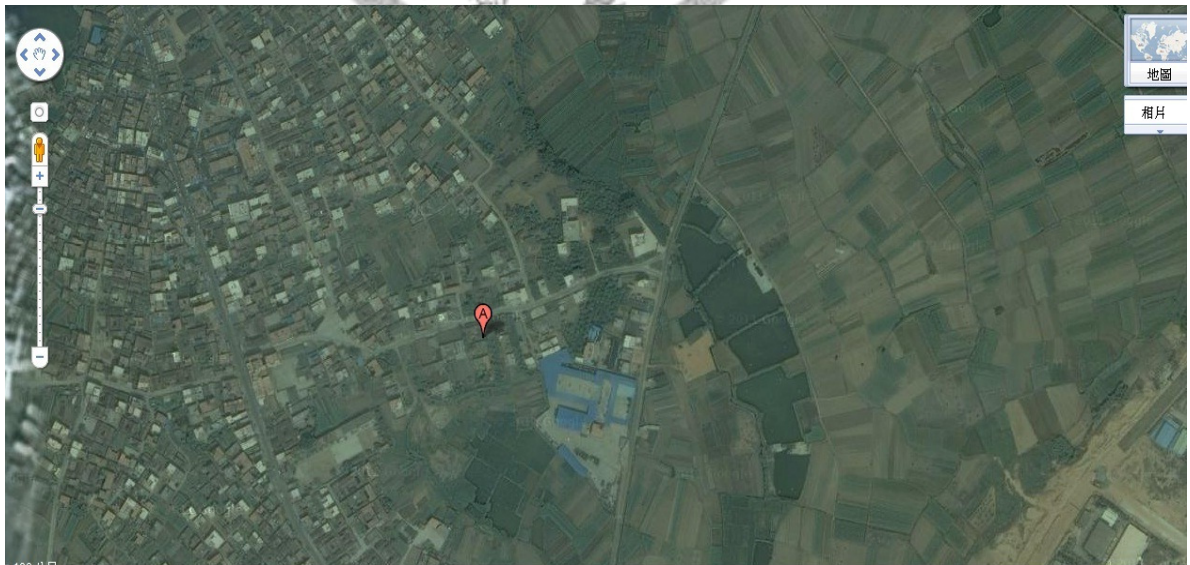


圖 4.2 赤湖鎮衛星空照圖

由圖 4.3 可看出研究者於赤湖鎮種植大蔥之情形，此圖面積約為總面積的 10 分之 1 不到，而此鎮優異的地理條件，產出的大蔥汁甜肥美，品質能與臺灣宜蘭三星蔥媲美。而本研究地區所採用的大蔥種植與栽培的技術，如下說明。

一、大蔥高產栽培技術

(一)播種與育苗

1. 苗床準備：大蔥忌連作，宜選用未種過蔥蒜類蔬菜或 3 年以上輪作的土地作苗床。潛在作物收穫後，667 米²施 4000 公斤腐熟圈肥或人畜糞尿，混施 50 公斤過鈣作底肥，深翻耙平後，作成寬 1.2 米的平畦，並取出畦土過篩堆放，備作覆土。
2. 適時播種：無論春播或秋播，其播種期的原則是要將假莖生長旺盛期安排在冷涼季節，日平均溫度為 13~20℃，促使假莖長大，避免假莖未充分長成前植株已通過春化階段而發生先期抽苔。尤其秋播不能太早或太遲，本地播種期宜在 9 月下旬至 10 月上旬（秋分至寒露）。播種前，畦內灌足底水，水滲後將種子均勻撒播。667 米²用種量 45 公斤。播後覆土 1—1.5 釐米，出苗前一般不澆水。
3. 苗床管理：苗出齊後灑水，灑水後加蓋細土，只要育苗期不過於乾旱，應儘量少澆水，勤除草，促進大蔥苗根系生長，有薊馬、潛葉蠅等為害時，可噴 800~1000 倍氧化樂果或滅蚜松等藥劑防治，連噴 2~3 次；蛆為害大蔥苗時，可用敵敵畏加樂果乳劑 800~1000 倍液灌根。大蔥苗 2 片真葉期，若育苗畦地力較差，秧苗生長緩慢時，每 667 米²可追施 10 公斤的硫酸鈣，並澆水。大蔥苗 2 片真葉期，若秧苗生長偏旺，則不要追肥，並控制澆水避免秧苗長得過大。若秧苗生長偏旺，則不要追肥，並控制澆水避免秧苗長得過大。
4. 適時定植：本地宜在 11~1 月。秧苗 3~5 片真葉，株高 12~15 釐米，假莖直徑為 0.4~0.5 釐米時定植。大蔥需軟化栽培，應選擇排水良好的砂壤土為宜，翻耕後作成畦寬（連溝）5 米，不施基肥，定植時畦面開

3 條 15 釐米深種植溝，按株距 4.5~ 6 釐米把苗排好，用土將幼苗基莖完全埋入至葉片的分枝點，栽後澆 20%腐熟的人畜糞尿，並在溝內每 667 米²施草木灰共 1000~ 1500 公斤，定植苗 23000~25000 株。

(二)田間管理

- 1.追肥：秋栽大蔥前期追施少，抑制地上部分生長；至越冬前追施 1 次糞水，促使根系生長良好，安全越冬；翌年開春後蔥葉迅速生長，應連續追肥 2~3 次，667 米²施人畜糞尿 1500~2000 公斤。
- 2.培土軟化：大蔥一般都進行軟化栽培，在產品器官（蔥白）生長期間，隨假莖（蔥白）伸長可行培土 4 次，一般每半個月 1 次。第 1 次培土是在生長盛期之前，培土約為溝深的一半；第 2 次培土是在生長盛期開始以後，培土與地面相平；第 3 次培土成淺壟；第 4 次培土成高壟。每次培土以不埋沒蔥心（即葉片與葉鞘連接的地方）為度。
- 3.病蟲防治：主要的病害有紫斑病、蔥銹病，蟲害有蔥薊馬。紫斑病用 75%的百菌清 500~600 倍液或 70%的代森錳鋅 500 倍液噴霧，蔥銹病用 15%粉鏽寧可濕性粉劑 2000~3000 倍液噴霧，或 65%代森鋅可濕性粉劑 400~500 倍液噴霧，蔥薊馬用 40%樂果乳油 1200 倍液或 50%馬拉松乳油，1000 倍液噴霧，每 5~7 天噴 1 次，連續 2~3 次。



圖 4.3 耕種情形（圖片來源：本研究整理提供）



圖 4.4 大蔥蔥苗移植至田地栽植區，並廣設自動灑水系統

(圖片來源：本研究整理提供)



圖 4.5 不同時間不同角度看大蔥 (圖片來源：本研究整理提供)



圖 4.6 不同時間不同角度看大蔥 (圖片來源：本研究整理提供)



圖 4.7 採收情形 (圖片來源：本研究整理提供)



圖 4.8 採收情形 (圖片來源：本研究整理提供)



圖 4.9 採收情形 (圖片來源：本研究整理提供)



圖 4.10 採收情形（圖片來源：本研究整理提供）



圖 4.11 採收情形（圖片來源：本研究整理提供）



圖 4.12 大蔥採收上車，準備運往市場（圖片來源：本研究整理提供）



圖 4.13 大蔥成品於市場販售（圖片來源：本研究整理提供）

二、大蔥的種植技術

在有噴灌設施的基地首先是除草及耕地一般用機械耕地兩遍使土壤鬆軟均勻用牛犁成畦人工成畦梳土一般一面就可選早上朝太陽那處種植株距，一般早蔥為 2.6CM、中蔥為 3.3CM、現有規格好的印蔥器，健康的蔥苗移栽後第一次澆透水這樣根部才能讓土壤完全結合站。及移栽後一星期可施肥 20 斤/1 畝，追一肥有利於

助根及移栽後成長期後開始在離蔥株 10CM 處施以備好的農家肥或有機肥，用度看土地的良好性而論施過後在有機肥上施 30 斤/畝複度合肥或控釋肥。

培上一層土為了讓蔥有儲備的肥源，這樣蔥不會因施肥而導致乾葉及易得霜霉病澆三天水後，蔥開始吸收肥料開時控水控肥，一般兩天澆一次水，控水是為了讓根部發達以及防止氣候熱，溫度高而水過足，導致腐爛，移栽一個月後每十天至十五天施一次肥一般用複合肥〈俄羅斯挪威及台灣生產〉由少量到多量最少 20 斤/畝複合肥硫酸鉀型複合肥到後期可施含高鉀的複合肥以保持蔥杆結實葉片肥厚耐看，成長期主要病蟲害有美淋斑潛蠅用藥含菌素類藥、滅蠅胺類及助劑，重者加辛硫磷適量，每次用藥適量加殺菌藥劑預防軟腐及霜霉病的發生，殺菌藥：含希、馬磷及菌靈、牛網霉素霜晴、霜霉病等，蔥的採收期一般在種栽後 130-150 天左右。



第四節 福建漳浦縣赤湖鎮「小地主大佃農」之推廣可行性

本節針對赤湖鎮小地主大佃農之推廣可行性做分析。研究者以親友及策略夥伴之熟悉度與群聚因素選擇福建漳浦縣赤湖鎮為研究案例，於當地投資的農場管理部門，透過個別農場經營權統一過戶給研究者投資之農場管理部門的方式，以達到有效整合當地個體農戶成為單一經營農企業的目的，希望能創造更多的產業附加價值，而讓當地農民獲得更大的效益。赤湖鎮當地以生產大蔥為主，以北京而言，每日需求 600 噸，為高效能經濟作物。研究者團隊擁有專業人員，肥料獨家專門調製，租賃之農地可達規模經濟，可做到物美價廉。研究者親力親為的方式，實施同於臺灣小地主大佃農之農地耕種大蔥。並提出相關問題分析與解決應對策，下表為赤湖鎮 SWOT 分析表與問題解決對策表。

表 4.1 赤湖鎮推廣優劣勢分析

優勢	劣勢
<ol style="list-style-type: none"> 1. 赤湖鎮地質、氣候相當適合大蔥種植，赤湖鎮大蔥品質清甜優良。 2. 中國農產品有很大的銷售市場。 3 研究者有相當之專業背景，可針對產銷人發培育專業人員。 4. 研究者使用之肥料為獨家專門調製配方，可培育出比其他農民更好品質的大蔥。 5. 研究者於當地租賃之農地可達到規模經濟，更能提供物美價廉的產品。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 赤湖鎮非中國地區大蔥單一供應地區。 2. 目前仍有 3 家地主不租，影響機械化。 3. 目前於當地的企業級組織架構並未完全健全。 4. 需建置大型冷凍庫與資訊科技運用，初期投資成本過高。
機會	威脅
<ol style="list-style-type: none"> 1. 透過導入「小地主大佃農」，創造赤湖鎮更大的規模經濟效益。 2. 參考臺灣相關農業政策，將有優良成效之方法用於赤湖鎮大蔥耕作。 3. 透過研究者導入新技術之包裝工廠與大型去皮工廠，並加強生產品質管理。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中國地區外來進口農產品的引入。 2. 近年中國天災人禍不斷，影響農產品、原物料價格甚劇。 3. 擔心農民大量種植，打亂市場價格。 4. 土地承包經營權不預期因素忽然中止。

表 4.2 赤湖鎮蔥產業問題與原因

問 題	原 因
大蔥產品較少特色品種	大蔥產品、週邊產品於大陸目前種類仍較少，推廣不足，普遍的中國南方消費者仍不了解大蔥產品特色與食用好處。
產品品質具競爭力，但仍無法供應整個中國市場	赤湖鎮雖然全鎮幾乎皆栽種大蔥，但面積與種植量來說，大蔥產出仍無法完全供應中國市場。
中國消費者尚不了解赤湖鎮在地產業特色。	赤湖鎮產業特色對外推廣仍屬不足，許多中國北方消費者仍不清楚赤湖鎮的大蔥特產。

(資料來源：本研究整理)

針對以上提出之問題，研擬提出相關解決對策如下。

1. 結合生產者(大蔥農民)、中國食品加工廠業者、旅遊業者、中國學術研究單位、生技相關公司，建立互相連結之關係，同時開發研究新的大蔥品種與食品，創造赤湖鎮大蔥產業新的附加價值。
2. 聚集焦點重點突破：擇定赤湖鎮大蔥農民，營造示範成效，帶動整體農民的信賴與意願，本研究的運作模式在當地已成仿倣的案例。
3. 吸引企業主投資赤湖鎮軟硬體相關設備，強化大蔥產業知名度，結合赤湖鎮與周邊原有的旅遊資源，吸引外地客消費。同時融入市場需求、掌握產品企劃、研發、優化生產管理、採收分級、導入生產履歷、驗證等作業，扮演專業管理角色取得各項作物之市場知名度、逐年提高佔有率，繼而再將目標瞄準外銷市場，以為赤湖鎮與產業創造最高的附加價值。
4. 整合個別農民聚集力量，發揮螞蟻雄兵的功能，小農民透過專業分工讓所有農戶有機會在劇烈競爭的環境中能生存下來，轉多敗的局面為多贏的態勢。充分運

用鎮既有資源，創造特色景觀充分善用社區人力，同時導入研究者於台灣的產業經營經驗與其他資源，以讓赤湖鎮建立富麗新農村的特色，亦為小地主大佃農帶來最大效益。

- 4.透過學術研究單位改良與開發，進一步改良提升大蔥品種、品質。
- 5.結合相關單位導入訓練課程以提升農民素質，進而提高產品品質、數量，大規模生產原料，以降低生產成本，進而利益農民。



第五節 赤湖鎮施行小地主大佃農成功因素與獲利情形

與台灣地區相比較，赤湖鎮施行小地主大佃農能得以成功，相當重要的因素就是台灣政府另有推動「休耕政策」補貼，而大陸方面並無此政策補貼。台灣的休耕政策讓台灣每年至休耕期時，農民的耕作意願會大幅減少，寧可領取大筆補助金而不願耕作。而另在大陸方面，由於農民採承租制向大陸政府簽訂土地契約，因此大陸政府就無另外的補貼措施給農民，農民承租土地之後，一定要自己努力耕作，才會持續獲得收入，以維持生活，因此，在中國實施小地主大佃農這個方法，是得以可行的，讓許多較無能力的窮困農民，得已有個獲得溫飽的機會。而另本節亦提供研究者於赤湖鎮投資實施「小地主大佃農」種植大蔥產業至目前為止之相關成本與財務數據。由下表 4.3 可之，在大蔥之種植成本方面為 3,050 畝/人民幣。而營業收入方面，表 4.4 可知，目前由於是第一耕種期，因此投入之設備、買地等固定成本與投入成本較多，為人民幣 1,048,240 元。第一期大蔥種植收入為人民幣 1,054,429 元，因此初期大蔥之淨利為 3,139 元。另加上其他農作物之淨收益，則第一期淨獲利為人民幣 485,678 元。可知雖然才耕種第一期，但已經能持平投入之成本並且獲利，未來在耕作期穩定之後，獲利會越來越好。由此也可得知，研究者於赤湖鎮應用小地主大佃農之成效。

表 4.3 本研究大蔥種植成本表 單位：人民幣

名稱	單位	金額	說明	備註
種籽	1 罐/畝	180		
育苗		20	含農藥化肥、工資等	
耕地	2 遍/畝	100		成畦
基肥	/畝	200		農家肥及有機肥
移栽		100	工資	包括成畦
化肥	6-7 遍/畝	700	工資	每一次追肥、或培土都追肥
農藥	3 遍/畝	50	工資	主要病蟲害
用肥、農藥、培土		700	工資	約 20 個女工 x35 元/工
灌溉		200	柴油	灌溉日數約 100 天 (除下雨 100 天×2 元/天=200)
地租		600		
管理工資		100		
(灌溉設施損害護理 100 元)		100		
總合計		3,050		

(資料來源：本研究整理)

表 4.4 本研究收益明細(第一耕種期) 單位：人民幣

名稱	支出 (人民幣)	收入 (人民幣)	合計
前期投入成本			
農作	(385,249)		
基礎建設	(182,176)		
重機械開發	(76,183)		
土地租金與 補償龍眼樹	(404,632)		(1,048,240)
前期收入		241,265	
未回收款項		813,164	1,054,429
總計			6,189
大蔥種植成本			(3,050)畝
淨利 (大蔥)			3,139 畝
其他作物淨收入		482,539	
淨獲利			485,678
備註：淨收入估計未來將逐月成長。			

(資料來源：本研究整理)

第五章 結論與建議

第一節 結論

在中國社會高度農業生產國家來說，要讓農業生產高度商業化、全球化及資訊化，才能達成創新的農業價值，而中國這方面還落後臺灣許多。

就經濟學觀點而言，農民皆具有『廠商』的本質。由於台灣與大陸兩岸的政策差異，本研究成功於赤湖鎮導入「小地主大佃農」的概念政策，在赤湖鎮實施耕種，是一個相當好的創造產品獲利經濟規模的作法，同時也能帶給許多較窮苦的農民有個穩定的工作機會。未來同時也要引入的創新創意及品牌等思維，這些亦是從事農業經營不可或缺的要素。就如同知名經濟學家熊彼得所言：「持續創新生是企業獲利的泉源」，唯有「創新」才能造成差異、形成藍海、開創利潤讓企業得以永續經營。

目前臺灣農業以創新經營方式而使其獲得利潤，如太麻里地區農會，以創新組織變革方式，透過改造穀倉成為民宿，而開拓其休閒旅遊的良好績效，如太保鄉蕃茄產銷班，以行銷技術創新，而有顯著的宅配成效，富里鄉的銀川米，透過技術創新，全力栽種有機米，致其在有機米市場佔有一席之地。這些都讓原本沒落的農村產業得以再生。而研究者於中國赤湖鎮導入小地主大佃農的目的，不只是讓中國赤湖鎮的農民有穩定的收入來源，還希望能創造更多產業附加價值，同時包含當地整體城鎮、農村景觀的改善，而讓當地農民獲得更大的效益。同時本研究亦將兩岸的相關政策與方法作了比較如表5.1，希望能瞭解兩岸在目前相關作法上的差異，以作為未來政策改進上的參考。

表5.1 兩岸農政策地比較

	合理有效契約	土地使用或擁有	休耕 / 補貼	農民保險及老農津貼	三七五減租與耕者有其田	行銷策略
臺灣	有制式的土地契約書，內容包含約定農地租賃、約定租賃標的、租賃期間、租金數額、租賃標的使用規範、未續租時地上物之處置、費用負擔、違約之處置、管轄條款等。	1.地主有土地擁有權與使用權 2.承租者有使用權	有休耕補貼	一、有農民保險制度 二、老農津貼 1.年滿65歲以上。 2.參加農民健康保險之農民且加保年資合計六個月以上者。	有，臺灣早期政策；現則為小地主大佃農。	臺灣對於農產行銷的行銷策略方案較多元
大陸	由於土地為國有，因此相關租賃契約書由土地承租者擬定，出租者確認後共同簽訂。因此相關契約規範會因承租內容而異。	土地為國有，因此農民只有土地使用權	無休耕補貼政策	自2009年起，只有極少數城市開始試辦農保相關政策，尚未全國化。	無相關政策條例	較缺乏良好的行銷方案

(資料來源：本研究整理)

本研究提出下列幾點結論：

- 一、對於傳統農產品行銷方式加以改變、創新，是投資最少、獲益最多且收效最快的方式。因此透過通路策略建立銷售渠道、穩定供貨管道可保證產品之銷售；其次對於產品之包裝、配樣之創意，則有助於從貨架上脫穎而出。
- 二、增加投資，透過生產技術改變，創造市場差異，雖然需要投入大量時間、成本，然而其投資尚可期待不錯的報酬。因此就現有之技術、品種、管理方式加以組合，以新的面貌推出新的產品組合較為簡單、易行，其次則開發新的生產技術，在新的栽培技術尚未被普遍複製前，仍有不錯的獲利。
- 三、由於赤湖鎮之氣候、土壤等自然環境因素皆優於其他地區，本研究區域的種

植技術與生產品質、品種都可以尋求改善，好還要更好。如此更可配合中國消費者習性，賦予產品之故事性，在大同之中尋求小異，以呈現出產品區隔，如此能帶來更多的商機。

四、赤湖鎮當地著重以現有之資源重行組合，工作者之間維持良好之溝通管道，群策群力，共創未來，是目前臺灣農業、農民較無法達成共識的階段。



第二節 建議

近兩年在台灣政府政策的推動之下，農業的經營展開了一股新的活力與氣象，可見近年政府所推動漂鳥政策、小地主大佃農以及農村再生都對農產業產生相當正面的影響。而本研究借用台灣的經驗，將小地主大佃農的政策作法，移轉至中國赤湖鎮實地操作，於當地投資的農場管理部門，透過個別農場經營權統一過戶給研究者投資之農場管理部門的方式，以達到有效整合當地個體農戶成為單一經營農企業的目的，希望能創造更多的產業附加價值，而讓當地農民獲得更大的效益，也驗證了台灣此一方法於中國的可行性以及獲利性。然而，目前台灣的農務工作，正面臨務農的利潤遠不如前，且須面對外來農產品的競爭，在同樣的不景氣下，冒然投入農務可能會負擔高失敗的風險；另因農業生產深度依賴自然氣候與生物性，投入農業需對農業技術有相當的嫻熟，不然一投入農業生產就首先受到自然氣候與生物性所苦，不可能立竿見影。而中國方面的農民亦面臨相同的問題，所以建議中國農政單位，可學習台灣相關政策，如農村再生、小地主大佃農，以促進農業生產力，並結合觀光體驗農村生活間接使農村活化。而生產端具有創新的農業經營，才能使農業有更多的利潤，而所生產之農產品，除了通路拓展之外，建議也能結合當地文化、歷史與生態之資源，使其產品有其故事性，如此也更能拓展新的市場。而本研究亦從本次的經驗中，提出一些建議供中國當地政府、農業經營單位以及未來研究者參考。

(一) 給農業經營單位建議：

1. 要投入農業生產的業者，必須熟悉農產品生物特性與當地天氣等自然條件。
2. 應引用新的農作生產方式以及經營模式。
3. 建議農業經營業者透過生產技術創新，讓農產品具有當地特色，同時利用當地文化元素來拓展市場，如台灣信義鄉農會的梅子夢工廠。

(二) 給中國相關政府單位的建議：

1. 規劃有關技術創新與經營的輔導，讓在地農業技術提昇，進一步提高農業生

產效能。

- 2.吸引外界投資並運用各界資源推動，讓赤湖鎮當地農產品有其當地特色，所以要整合中國當地產、製、儲、銷的業者，並輔以電子商務行銷來建構新型態的運銷的通路。
- 3.提供網路推廣通路，加強赤湖鎮農業產品之推廣。

(三) 給未來研究者之建議：

- 1.由於本研究同時包括執行面，因此未來研究者若有意願跟進，實有難度。本研究建議未來研究者能以台灣地區之相關辦理地區為研究範圍，較無需要常往返兩岸之困難度等因素存在。
- 2.本研究因樣本、時間等因素，無法進行問卷式的量化研究以做大範圍的分析，因此建議未來研究者可將研究之範圍與樣本再擴大，以做量化之數據分析。另經由本文之分析，所得到的結論亦可供台灣小地主大佃農政策未來推行之參考。其結論可歸納如下：
 - 1.赤湖鎮之成功案例，主要原因之一為合理以及有效之契約。另外，該地因地緣關係，該地居民多屬姻親或血緣關係，使得契約實行更行穩固。由此可見，台灣小地主大佃農之實行應加強契約之制訂，以增加執行力。
 - 2.小地主大佃農之成功，應由特定地區性著手。因為同地區之土壤品質、農業耕作條件相似，該地農民之同質性高，此同質性可加強契約之穩定性，也會使得組織更穩固並促進共同利益之分攤。
 - 3.政府應加強政策之宣導，以各國成功之案例做為宣導之主軸，藉以加強農民對政策實行成功之信心與向心力。
 - 4.政府應在政策法令與稅務制度上，更照顧本國農民，同時輔導台灣農民開創海外之集體銷售通路，使台灣農產品確實能暢銷於海外，亦可提升台灣知名度與農業經濟效益。

參考文獻

中文文獻

行政院農業委員會，2010。取自 www.coa.gov.tw。(下載日期：2010年11月)。

行政院農業委員會農糧署，2009。取自 www.afa.gov.tw/。(下載日期：2010年11月)。

台中市政府農業局，2010。取自 www.agriculture.taichung.gov.tw。(下載日期：2010年9月)。

中國大陸全國人民代表大會常務委員會，2002。「中華人民共和國農村土地承包法」，第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十九次會議通過，中華人民共和國。

中國大陸農業部，2005。「農村土地承包經營權流轉管理辦法」，農業部令第47號，中華人民共和國。

毛澤東，1968。「毛澤東選集」，第三卷，p.977，北京：人民出版社。

毛澤東，1968。「毛澤東選集」，第四卷，p.1226，北京：人民出版社。

趙芳，2002。「日本的農地利用及其促進對策」，《現代日本經濟》，NO.5。

中央檔案館，1998。「中共中央在西柏坡」，深圳：海天出版社，p.451。

王俊豪，2008。「愛爾蘭農民提前退休制度」，《主要國家農業政策與發展趨勢之研究》，(97農科-5.1.1-企-Q2(4))：p.229-241，台北：行政院農業委員會。

王俊豪，2008。「歐盟農民提前退休法分析」，《主要國家農業政策與發展趨勢之研究》，(97農科-5.1.1-企-Q2(4))：p.301-309，台北：行政院農業委員會。

行政院農業委員會，2009。「小地主大佃農政策執行方案」，農企字第0980010780號函，行政院農業委員會。

方怡茹，2009。「我國農民對農地功能與價值認知研究－鄉村類型化差

- 異比較」，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。
- 吳榮杰，2008。「荷蘭農業轉型策略及整合供應鏈管理機制」，《行政院農業委員會九十七年度科技研究計畫》，97 農科-4.1.1-科-a1(7)。
- 李青萍，2009。「建構農業經營專區之研究-以斗南鎮農業經營專區為例」，碩士論文，中國文化大學。
- 李金振，1993。「中國大陸土地使用制度改革的理論與實踐—從地權歸屬的問題評析」，p.111，台北：正中書局。
- 張五常，2001。「佃農理論」，p.119-121，北京：商務印書館。
- 張正河，2001。「農業國的城市化-中國鄉村城市化研究」，北京出版社。
- 沈雅琴，2005。「我國金融資產管理公司未來目標定位的思考」，《經濟縱橫》，第十二期，北京。
- 沈雅琴，2006。「長期土地承租合約與農業產業化」，《財經問題研究》，北京，(1)，p.91-95。
- 陳永發，2004。「中國共產革命七十年（上）」，p.402，聯經出版事業股份有限公司，台北。
- 黃宗智，2000。「華北的小農經濟與社會變遷」，北京：中華書局。
- 黃賢金、陳龍乾，1995。「土地政策學」，中國礦業大學出版社，p.304，北京。
- R. 科斯，A. 阿爾欽，D. 諾斯等，1991。「財產權利與制度變遷產權學派與新制度學派譯文集」，上海人民出版社。
- 薩繆爾森，2001。「經濟學」，華夏出版社，北京。
- 朱劍農主編，1989。「中國農村生產關係研究」，中國社會科學出版社，p.23~24，重慶。
- 林善浪，1999。「中國農村土地制度與效率研究」，經濟科學出版社，北京。

林毅夫，1994。「集體化與中國 1959-1961 年的農業危機制度」，《技術與中國農業發展》，上海：上海三聯書店。

杜蒲譯，2005。「毛澤東的中國及其後」，中文大學出版社，p.85，香港。

科斯.哈特，2004。「契約經濟學」，經濟科學出版社，北京。

杜潤生，1996。「中國的土地改革」，當代中國出版社，p.173，北京。

廖正宏與黃俊傑，1992。「戰後台灣農民價值取向的轉變」，聯經出版社，台北。

羅平漢，2005。「土地改革運動史」，福建人民出版社，p.2，福州。

鄭立群，2008。「中國大陸農地產權變遷之研究」，碩士論文，中國文化大學。

英文文獻

Abler D. (2005).“Multifunctionality, land use and agricultural policy.”*Land Use Problems and Conflicts*. Stephan J. Goetz, James S. Shortle, John C. Berstrom(ed).USA and Canada:Routledge

Bergstrom J.C.(2005). “Postproductivism and changing rural land use values and preferences”. *Land Use Problems and Conflicts*. Stephan J. Goetz, James S.Shortle, John C. Berstrom(ed). USA and Canada:Routledge.

Clare Hall, Alistair McVittie, Dominic Moran (2004). “What does the public want from agriculture and the countryside? A review of evidence and methods.” *Journal of Rural Studies*,(20),211–225.

HYTYIÄ N., KOLA J.(2005). “Citizen’s attitudes towards multifunctional agriculture.Dept Economics and Management”, Helsinki Univ. Discussion Paper no8.

Van Huylenbroeck, G., Vandermeulen, V., Mettepenningen, E. and Verspecht, A.(2007).

“ Multifunctionality of agriculture: a review of definitions, evidence and instruments”, Living Reviews in Landscape Research.



附件：合作契約書與租地合同

合作契約書

一、王 向赤湖鎮后湖村湖美社后埔園承租土地約 120.34 畝及租賃合同共

121 份全部讓渡林 並保管

二、現有承租土地約 120.34 畝，由以下四人分別持股：王 15%、王 15%、楊 30%、林 40%，此合約案比例出資即分紅並由王 負責管理。

三、現有約 120.34 畝第一期租金補償金開發費用等先由林 及楊 代墊 陸松記 持農作物收成後先行扣回代墊費用 陸松記 再按比例分紅

四、恐口無憑特立此書共四份由有

持股人：

姓名 王 身分證字號 _____

姓名 王 身分證字號 _____

姓名 楊 身分證字號 _____

姓名 林 身分證字號 _____

公元 2009 年 12 月 5 日

租 地 合 同

甲 方：赤湖镇后湖村湖美 王 杰
乙 方：赤湖镇后湖村湖美 王 杰

为了利用土地资源，甲方有一块园地，地点古山路头(后埔)。东至 虾池；西至 庄金；南至 国菜；北至 阿金。面积 3 亩 0 分。愿意租给乙方经营，经双方协商同意，具体达成以下协议：

1、 承包时间：自农历 2009 年 6 月 1 日至 2019 年 6 月 1 日止，共拾年。

2、 租金及付款方式：租金每年每亩叁佰元整，租金每年付一次，并一次性付清。田地内一切作物及果林一次性补偿金额 900元，甲方应在合同生效后 10 天内处理完整，否则归乙方所有。

3、 经营范围，只允许耕种农作物。土地租用期间，乙方有权平整，甲方无权干涉。

4、 在承包时间，他人要开发，购买者，乙方无权干涉，甲方赔偿乙方所耕种的农作物及设施。

5、 承包期限满，田地里不动产投资及设施归甲方所有。乙方无权收回，田地归还各出租户，其他事物及设施归乙方收回，如甲方要再出租在同等条件下，乙方优先。

6、 本合同一式二份，甲、乙双方各执一份为据。本协议自双方签字之日起生效，否则后果自负，并承担相应的法律责任。

甲方签名：王 杰

乙方签名：王 杰

2009年6月1日

附件二：土地配置

姓 名	畝 數	年限	租 金	備 註
01 王 ○ 木	0.55	10	165 /1	090601
02 王 ○ 木	0.58	20	870 /5	090601
03 王 ○ 木	0.72	20	1080/5	100601
04 王 ○ 章	0.47	10	141 /1	090601
05 王 ○ 法	1.63	10	489 /1	090601
06 王 ○ 法	0.65	10	195 /1	090601
07 王 ○ 法	1.27	20	1905 /5	10-0101
08 王 ○ 池	0.75	20	1125/5	090601
09 陳 ○ 桃	0.8	10	240 /1	090601
10 陳 ○ 桃	0.24	20	360 /5	100729
11 王 ○ 明	0.13	10	40x2 /1	090601
12 王 ○ 明	0.69	20	2070 /5x2	090601
13 王 ○ 法	1.2	10	360x2 /1	090601
14 王 ○ 泉	0.3	10	90 /1	090601
15 王 ○ 泉	1.07	10	330 /1	090601
16 王 ○ 仁	1.8	10	540x2 /1	090601
17 王 ○ 法	1.62	10	2430 /5	090601
18 王 ○ 目	1.2	10	360 /1	090601