

國立政治大學地政學系 私立中國地政研究所
碩士在職專班學位論文

彰化縣活化休耕農地多功能性之研究

**The Study on Multifunctionality of
Revitalizing Fallow Agricultural Land in
Changhua County**



研究生：梁世賢

指導教授：顏愛靜博士

中華民國 105 年 8 月

謝 誌

一千八百多個日子過去了，隨著這本論文的完成，雖付出的心力、代價不小，但夢想終於完成了，心中當然有喜悅，但不若少年時的雀躍而形於色，尤其在接近不惑之年重拾課本，追逐這個夢想，在此同時還覺的不太真實，跟當時考上公務人員高考，擠進窄門的感受相同，不過真的不是夢，是夢境成真。

首先，最要感謝 No excuse 的指導教授顏愛靜老師，包容資質駑鈍的我，在老師嚴謹的教導及指引下，方才找到論文的主軸，且在後續內容多所提點，亦瞭解閱讀文獻的重要。次要感謝口試委員臺北大學副校長李承嘉教授、本系徐世榮教授在口試時的提問並提供寶貴建議，使後續論文內容補充及修正更臻完備。

感謝受訪的農民、官員、農會承辦人，沒有你們最真實的意見和數據，這本論文是不可能完成的；再來要感謝顏家班學姐亭伊、美珍期初和期末擔任評論人，隊長國祥的督促及寶貴意見，同學昭洋、學弟書騰的相互鼓勵，家族偉仁、淑惠、國柱、瓊文及研究助理俊傑、弘宜在期末及口試過程中的諸多協助，這份成就因顏家班成員一路的全力相挺，更顯珍貴。

當然要感謝養育我的爸、媽和人生伴侶美莉，在這五年中的全力支持，對家庭的照顧，二個寶貝兒子丞恩、丞宇對我的鼓勵、加油，還有…抱怨，都是我披星帶月奔波在轎車、高鐵、捷運、公車四種交通工具，往返臺北、草屯上課共八小時的舟車勞頓中，重要的支撐，伴隨著這個夢想一起前進。最後，也要感謝自己，克服既是學生也是人子、人夫、人父、公務人員多重角色扮演的心理障礙，並撐過公務、論文二頭忙的黑暗期，沒有因此而放棄，完成人生的夢想，感恩。

梁世賢 謹誌 2016.8

摘 要

我國農業用地實施休耕補貼之相關政策迄今已逾32年，該政策因長期推行，導致大量農田連續休耕及廢耕，致使生產環境惡化及農地資源浪費，龐大的休耕補貼金額不僅侵蝕國家財政亦讓農民產生不勞而獲之錯覺。農委會冀望透過「調整耕作制度活化農地計畫」的政策目標，本研究選取彰化縣福興鄉、芳苑鄉、大城鄉等領取補貼金額將近該縣半數之農業鄉為樣區，目的在於檢視該政策施行是否具有農業多功能性及永續發展，並就計畫產生的問題擬定對策和修正建議。

本研究以文獻分析及深度訪談作為研究方法，透過多功能性的多項評估指標檢視研究結果發現：在經濟生產面向中，量化成果達成率極高，活化農地減少影響鄰地耕作，創造小地主大佃農契機，政策執行成果整體偏向經濟生產面；至於社會生活面，則因農村人口老化、青農返鄉誘因不足與耕地取得不易等，不甚彰顯。另於生態環境面，因多施行慣行農法對於環境較不友善。因而，農業多功能性聯合產出特徵不明顯，離農業永續發展目標仍有距離。

本研究建議，政府對休耕地活化補貼政策應再作調整，就商品產出面言，加重申報不實罰責及建立政策退場機制，以確保農業競爭力，並考量因地制宜明定復耕作物項目；就非商品產出面言，應排除耕作困難地補貼，增加環境生態或景觀維護補貼，俾利展現農業多功能，實現永續農業目標。

關鍵字：農業多功能性，休耕地活化，耕作困難地，聯合生產，彰化縣

Abstract

Taiwan has been subsidizing the fallowing of agricultural land for 32 years. Due to the long period of execution of the fallowing policy, large areas of agricultural land have been continuously fallowed or abandoned, causing the deterioration of production environment and waste of agricultural resources. In addition, the large amount of subsidy has not only eroded the country's financial situation, but also caused misconception of farmers of reaping without sowing. The Council of Agriculture expects to achieve the policy objective through adoption of "Adjustment of Farming System and Plan of Revitalizing Fallow Agricultural Land." This study selects half of the agricultural townships receiving subsidies in Changhua County such as Fuxing Township, Fangyuan Township and Dacheng Township as examples. It aims to examine whether or not this policy is able to facilitate agricultural multi-functionality and sustainable development, in order to formulate countermeasures and suggestions.

This study utilizes literature review and in-depth interviews as research methods. Through various Multi-functional indices, this study discovered the following phenomenon. First, from the perspective of economic production, the extremely high achieving rate for revitalizing fallow farm land reduces the impact on the farming of neighboring fields, and creates opportunity for small landowners to become big tenant-farmers. The outcomes of policy execution are tilted to the economic production. Second, in terms of the aspect of social life, due to the aging population in the farming villages, less incentives for young farmers to return to hometowns and difficulty of acquiring arable lands, it is difficult to manifest results. Last, regarding the ecological environment, owing to the unfriendliness of conventional farming skill, the characteristics of Multi-functional agricultural outputs are unclear. There is a certain distance to go to reach to goal of sustainable agricultural development.

This study suggests that the government should adjust the Fallow Land Subsidy Policy. As for the output of Commodity outputs, government should aggravate the penalties for false declaration and establish the exit mechanism, in order to keep the competitiveness of Taiwan's agriculture. It is essential to clearly indicate the replanting items that suits local circumstance. With regard to the Non Commodity outputs, the subsidy for difficult arable land should be abolished. Nevertheless, the subsidy for maintaining environmental ecology and scenery should be increased. These measures can help achieve the Multi-function of agriculture and realize the goal of sustainable agriculture.

Keywords: Multifunctionality, fallow land activation, difficult tillage, The Jointness production, Changhua County



目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究範圍.....	6
第三節 研究方法與流程.....	9
第二章 多能性分析架構及建立.....	11
第一節 多功能性之起源與內涵.....	11
第二節 活化休耕地與多功能性關聯及詮釋.....	21
第三節 活化休耕地多功能性之評估原則分析.....	26
第四節 小結.....	29
第三章 研究個案之背景回顧.....	30
第一節 調整耕作制度活化農地計畫概述與成果.....	30
第二節 彰化縣農業發展概述.....	42
第三節 彰化縣活化休耕農地概況.....	50
第四節 小結.....	58
第四章 訪談設計及結果分析.....	59
第一節 訪談問題及大綱設計.....	59
第二節 訪談結果分析.....	64
第三節 綜合討論分析.....	83
第四節 小結.....	90
第五章 結論與建議.....	91
第一節 結論.....	91
第二節 建議.....	94
參考文獻.....	96

圖目錄

圖 1-1	彰化縣地理位置圖及鄉鎮位置圖.....	7
圖 1-2	研究流程圖.....	10
圖 2-1	農業多功能性核心概念圖.....	13
圖 2-2	聯合產出概念圖.....	15
圖 3-1	彰化縣氣候圖.....	44
圖 3-2	彰化縣水系示意圖.....	45
圖 3-3	彰化縣近十年人口狀況圖.....	46
圖 3-4	彰化縣農家戶數及人口數圖.....	47



表目錄

表 2-1	多功能性核心論述內容整理表.....	17
表 2-2	多功能性的主要闡述表.....	24
表 2-3	符合基期年農地轉（契）作補貼標準活化休耕地多功能性之功能評估 原則及內涵.....	26
表 2-4	休耕給付標準符合基期年農地轉（契）作補貼標準表.....	37
表 3-2	休耕給付標準表.....	38
表 3-3	農業經營結構改善（小地主大佃農）成果表.....	41
表 3-4	民國 103 年（與 102 年相比）主要農產之收穫面積及產量表.....	48
表 3-5	彰化縣 103 年主要家禽、畜牧業場數及飼養隻數表.....	48
表 3-6	彰化縣 99~102 年休耕及轉（契）作項目預定目標表.....	50
表 3-7	彰化縣 99~102 年計畫休耕及轉（契）作項目執行成果表.....	50
表 3-8	福興鄉 99~102 年計畫工作項目執行成果表.....	53
表 3-9	芳苑鄉 99~102 年計畫工作項目執行成果表.....	54
表 3-10	大城鄉 99~102 年計畫工作項目執行成果表.....	55
表 3-11	本樣區成果與彰化縣計畫工作項目預定目標面積比較表.....	56
表 4-1	農民訪談大綱設計表.....	60
表 4-2	公部門（含農會）政策訪談大綱設計表.....	62
表 4-3	訪談結果評估分析表.....	88

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

1990 年代初期，由於生存環境遭受破壞日趨嚴重，人類環境保育意識高漲、土地利用價值觀念的改變，農業漸被認為除了生產糧食之外，尚具有環境、文化景觀等功能，此即所謂農業「多功能性」(Multifunctionality of agriculture, MFA)，其已成為國際上歐盟、挪威、瑞士、日本、韓國、中國等主要農業發展策略。農業多功能性強調，農業聯合生產的過程兼具有商品產出(Commodity outputs,CO)與非商品產出(Non-commodity outputs,NCO)；其中，商品產出主要係指質佳量足的農作物生產，而非商品產出，則是指環境生態、文化景觀等所生之公共財與正的外部效益，前述施行多功能農業諸國，經常藉由補貼手段來維護農業所生之公共財與正的外部性，並藉此間接達成保護本國農業的目的(李承嘉、方怡茹等，2008：32)。

就農業多功能性觀點而言，讓農地休耕其實有避免因連續耕作，以提升地力的功能。陳雅琴¹指出以美國於 1986 年間實施的長期休耕保育計畫(Conservation Reserve Program,CRP)為例，其主要目地在於降低土壤侵蝕、改善空氣與水資源的品質、加強野生動物的棲息，以保存國家農地的產能；此計畫是由美國農業部(USDA)與農民及地主簽訂自願性的契約，將高度侵蝕與環境敏感的土地休耕 10-15 年，並且在休耕土地上種植草皮、樹木、以及保護性的蔬菜，以降低土地侵蝕與水資源污染。故長期休耕保育計畫(CRP)不僅可以創造各種環境效益，也可為參與計畫的農民與地主提供穩定的收入來源，可謂兼具減緩CO所伴隨的負效益，並提供NCO的功能。

反觀臺灣，於 1997 年 7 月至 2000 年 12 月間施行「水旱田利用調整計畫」，係我國為因應加入世界貿易組織，調整稻米、保價雜糧及契作甘蔗產業之重要

¹ 陳雅琴，民國 94 年，「美國農地休耕計畫對農村經濟的影響」，農政與農情，第 151 期。
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=8279>，最後瀏覽日期：2014 年 11 月 16 日。

計畫，嗣於2001年起至2010年九年間，賡續實施「水旱田利用調整後續計畫」，其計畫目標有三：1、建構供需平衡與確保安全存糧的糧食生產體系。2、調整農作物產銷結構，維護農業多功能性。3、實施符合國際規範的農業補貼，穩定農民所得²。由此可知，計畫實施初期，係為調降國內稻作種植、契作雜糧、契作原料甘蔗等生產面積（減少生產面積，產量隨之減少，即減緩CO功能），而後續計畫的第二目標，則是對於調整稻米、保價雜糧及契作甘蔗之生產面積，輔導輪作地區性特產，或輔導辦理休耕種植綠肥等兼具保育生態、地力維護措施，增加NCO的功能，以調整農業多功能性的結構。

臺灣接續於2011年至2012年間推動「稻田多元化利用計畫」，輔導農田轉作與辦理休耕地種植綠肥作物或翻耕，以維持農田地力及達到調整稻米供需平衡的政策目標，是以仍著力於減緩CO與提升NCO功能。隨後，鑑於氣候變遷及國際糧食供應不穩定，為活化休耕農地，提高糧食自給率及維護生產環境，行政院農業委員會（以下稱農委會）自2013年起推動「調整耕作制度活化農地中程（民國102~105年）計畫」，田區每年僅得辦理一個期作休耕種植綠肥，另一個期作鼓勵種植契作進口替代、具外銷潛力、有機及地區特產等產銷無虞作物，依作物種類分別給予補貼，係將休耕給付經費轉為轉（契）作補貼，推動契作生產以穩定農民收益，並促進農地多元化利用（林美華、莊岳峰、曾政菁，2013）。由此可見，這是我國農地政策由休耕轉為活化休耕地之重要關鍵，而政策標的從減緩CO與提升NCO功能，轉為兼具CO與NCO功能的提升，是否得以達成當初設定的從人、土地及產業三方面規劃全面性之農業改革，藉由活化農地利用，引進青年農民進入農村及強調生產、銷售一體之作法，以具體可行執行策略及配套措施，期能再現農村活力及經濟繁榮目標，值得深入研究。

我國現有期作面積約20萬公頃農地³處於休耕狀態，係現行休耕地活化政策主要目標，尤其是連續休耕地田間佈滿雜草、昆蟲、野鼠等任其荒廢，影響

² 陳文德、鄭鶯，民國90年，「水旱田利用調整後續計畫內容簡介」，農政與農情，第108期。
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2621>，最後瀏覽日期：2014年11月16日。

³ 行政院農業委員會
http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20131113135437。
最後瀏覽日期：2014年9月21日。惟20萬公頃係二期作合計面積，非一年中單期作之面積。

毗鄰田區的農業經營生產，而當荒廢耕地由點連成線、線再結成面，如此即造成農地利用上的問題缺口，對於農業永續發展著實有負面影響。彰化縣在執行活化休耕農地補貼時，亦認定耕作困難地部分係特殊因素，例如：地勢低窪或地處風頭水尾、地質鹽度過高、長年休耕水路無法修復等，致使自然環境不利農耕，經審查確認無法恢復種植或不適合農業經營，採取農業生產以外（如濕地、造林）生態補貼而為活化耕地之方式。在此情形下彰化縣之活化休耕農地，其休耕地契（轉）作是否對達成多功能性有所助益值得進一步探究，為本研究選定彰化縣為研究地區之主要原因。

活化休耕農地係因長年休耕，雖達成政策之計畫主要目標—稻米減產，但連帶我國糧食自給率（以熱量計，下同）在 30 年間從 1981 年的 52% 降到 2012 年的 33.28%⁴，在此中程計畫施行中，截至 2014 年 8 月止糧食自給率提高為 34.13%，糧食自給率較 2013 年增加 1.2%，進一步言，即我國約有 66% 的糧食供給是依賴進口而得，此警訊已危及國家糧食安全。故農委會目前對於活化休耕農地之補助，係在諸多的內在因素中透過調整耕作（補貼）制度提昇部分糧食自給率，也促使農地利用率提升，將目前廢耕、休耕情況加以改善。同時農委會自 2007、2008 年起推行輔以其他「小地主大佃農」⁵、「農地銀行」⁶等相關耕地活化之配套政策，盼增加農地供給對於活化休耕農地達臻農業多功能性更有所助益。

我國農地利用由前述各個階段性之農業政策檢視，表面上似已重視生產、生活、生態的三生農業，逐步朝向農業多功能性發展。然實際上，以往農地連續休耕二期者為數不少，造成農民未從事農業生產，坐領休耕補貼，雖使稻米產量減產，但卻造成農地資源浪費，況且連續休耕的農地荒置往往影響周邊其

⁴ 農委會糧食供需年報 <http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>。最後瀏覽日期：2014 年 9 月 26 日。

⁵ 「小地主大佃農」政策，係指政府輔導無力或無意耕作之農民或地主，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。同時，政府協助農業經營者（大佃農）順利承租農地，擴大經營規模，降低生產成本，並輔導改善經營設備（施），提高農業經營效益及競爭力。<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=19096>，取用日期：2014 年 10 月 21 日。

⁶ 「農地銀行」：由農漁會扮演農地租售等媒合服務角色，提供農地租賃買賣、農地利用法令及農業專案融資貸款等諮詢服務平台，藉以促進農地的流通及活化農地的利用。

他農民正常的農業經營。目前，農委會正推行活化休耕地政策，是否真能展現農業多功能性？但見各縣市於此政策推行後仍有農地閒置不用，究竟何種原因有致於此，效率如何提升？又三生農業如要落實於農村否，該如何將人引進並活絡土地、產業？基於以上諸多面向，引發本研究之研究動機分述如下：

- (一) 彰化縣在調整耕作制度活化休耕地政策執行後，農地利用效率是否已改善？多功能農業是否於農村加以落實具體呈現？
- (二) 農民因領取補貼轉為消極利用土地，而耕作困難地及轉作態樣之認定，欠缺一致標準，致判斷不易、申報補助時間無彈性、虛報休耕詐領貼罰則過輕...等技術性問題，使農業多功能性不易完全展現，從而影響政策執行成效？



二、研究目的

基於研究動機，現代農業已不再只是單純的生產事業，而是需兼顧諸多面向，它除具有商品產出（CO）價值以外，同時附有非商品產出（NCO）價值，因農業生產兼俱糧食安全、水土涵養、生態環境維護等農業多功能性，提供了環境公共財及正的外部性，此一功能僅能藉由在農地上投入資本、勞力生產要素使農業經營產出，無法透過國外以進口方式替代。且非商品的產出通常無法以一般的經濟計算方式，衡量其價值，有些環境外部性係聯合產出之概念，且與農業生產過程直接鏈接，例如果樹的種植會和水土涵養鏈接；或以農村地景、生態發展觀光體驗等會和生物多樣性鏈接。

本研究以現階段彰化縣休耕地活化執行成果檢視該制度所產生問題，經由第三章相關原則綜合分析，提出相關建議供農政單位做為下一階段調整耕作制度修定作業方針之參考，亦期透過對政策擬訂機關、執行機關、彰化縣政府、各鄉（鎮）公所、農會與基層農民之深度訪談，歸納所發生問題供農政單位在修訂制度時之參考，讓政府投入活化休耕農地補貼的龐大經費，能確實提振我國農業，有效的促進農地利用落實農地永續發展，本研究擬達成目的如下：

（一）檢視彰化縣境內活化休耕農地是否具有農業多功能性，邁向農業永續經營發展目標

就農業經營而言，其三生功能同時具有生產的經濟功能、生活的社會功能、生態的環境功能，以多功能性檢視活化休耕農地政策是否有兼具三生功能，達成農業的永續發展之終極目標。

（二）就現行活化休耕農地計畫執行產生的問題擬定改善對策，提供政策修正的建議

活化休耕農地在政策執行上，仍有諸多技術問題，如 375 租約陰影妨礙農地出租，使小地主大佃農推行不易、地區特色作物浮濫、長期休耕灌排設施修復不易、耕作困難地認定等，需擬定改善對策，以供政策調整使用。農民得以維持最基本生活所需，進而消極地降低休耕補貼誘因，促使農地不再連續休耕，並兼顧生態環境的維護、農村文化、農村地景的維持，展現農業多功能性。

第二節 研究範圍

一、研究範圍

(一) 空間範圍

彰化縣為臺灣中部農業大縣，古稱「半線」，全縣面積約 1,074 平方公里，農地可耕作面積約為 6.18 萬公頃⁷，人口約 129 萬人，位於臺灣本島中西部，北以大肚溪為界，與臺中市相隔，東倚八卦山脈與南投縣為臨，南以濁水溪與雲林縣遙遙相望，西濱臺灣海峽。縣內主要河流有：烏溪（大肚溪）、貓羅溪及濁水溪，均西流入海。本研究主要研究範圍以彰化縣福興、芳苑、大城三鄉申報休耕、轉（契）作、輪作等領取補貼之可耕作土地為空間範圍。

彰化縣境內其耕作困難地為數不少約有 60 多公頃，及小地主大佃農成效斐然面積約有 375 公頃⁸，集中在福興、芳苑、大城等鄉，此三鄉其活化休耕地成效較佳，又因實際客觀經濟、時間因素之限制，因此本研究地區選定彰化縣福興鄉、芳苑鄉、大城鄉等三鄉作為實證研究範圍。並以文獻回顧及深度訪談之研究方法，加以分析彰化縣活化休耕農地目前之重要問題並提出建議。

⁷ 民國 103 年彰化縣統計年報，彰化縣政府，2014：225。

⁸ 彰化縣 104 年 1 期申報作物統計表，彰化縣政府。

稻或種植保價收購雜糧，或契約蔗作於 83 年至 85 年參加「稻米生產及稻田轉作計畫」轉作休耕有案之農田¹⁰，即計畫執行中所稱符合「基期年」農地。

(二) 特殊耕作困難地

指有特殊因素確認無法恢復種植作物地區，經直轄市、縣市政府組成專案小組勘查確認，確無合適之轉（契）作補貼作物可供種植，並報請中央核定之田區。特殊因素例如：灌溉系統損壞或無水源可供耕作之耕作困難地、或高污染風險農地經依法列管並於土地登記簿謄本有管制註記之土地，沿海鹽分過高之土地¹¹。

(三) 農業多功能性

「農業多功能」又可稱「多功能性」、「多功能農業」，所謂農業的生產、生態與生活功能（或稱三生功能），可以農業多功能性 MFA (Multifunctionality of agriculture) 的內容探究之，於本研究為使定義明確將其視為相同。此概念主要陳述農業生產已由原有經濟功能轉變為兼具其他服務功能，強調農業生產不僅創造商品的價值的產出，亦提供其他產出的非商品價值產出，係公共財（public goods）與外部性（externalities）的來源（Abler, 2005:241；陳怡婷, 2008：71；顏愛靜、孫稚堤, 2012：88）。換言之，農業除了具備生產糧食等主要經濟產出功能以外，還具有其他附加產出的非經濟功能，包含農村文化、社會照顧等的社會功能，以及農村地景維護、保持生物多樣性、涵養水資源等生態功能。由此可知，倡導多功能農業其主要目的係為達成農業的永續發展。

¹⁰ 農糧署 103 年「調整耕作制度活化農地計畫」內容重點，

<http://www.afa.gov.tw/ActFallowLand.asp?CatID=78>。最後瀏覽日期：2014 年 9 月 26 日。

¹¹ 特殊耕作困難地（行政院農業委員會農糧署中華民國 102 年 1 月 9 日農糧產字第 1021092136 號函）：1. **嚴重地層下陷區**：以 97 至 100 年四年連續休耕之農地，排除種稻、天然災害、耕鋤、或領取轉作有案者，且 100 年兩個期中有一個期作以上辦理翻耕之農地（全國共約 600 公頃）。2. 其他因特殊因素確無法恢復種植作物地區：**鹽化地、易淹水區、乾旱地**。3. **高污染風險農地**：經完成整治並符合污染監測，但產出作物仍檢出鎘或鉛含量超過食品衛生標準，且符合本計畫基期年認定基準者之農地（全國共約 40 公頃）。

第三節 研究方法與流程

一、研究方法

1. 文獻分析法

理論與文獻探討，藉由整理農業多功能性國內外相關文獻、資料與論述之蒐集，藉由蒐集所得二級資料，回顧國外施行農業多功能政策與現況，及臺灣現行活化休耕地補貼政策與調整耕作制度配合之相關政策、計畫、發展歷程等，進行整理與分析，並以 103 年度調整耕作制度活化農地查證研究報告，瞭解目前臺灣活化休耕地補貼政策執行成果所面臨的問題，再以農業多功能之概念，檢視農民對此概念之認同程度等相關理論進行研究，以檢視我國活化休耕地政策的成效及內涵。

2. 深度訪談法

本方法主要係個人對於研究主題的深度瞭解，在本研究架構下透過開放式議題之談論，是以一手資訊對於訊息可得到正確事實和更進一層的認識，並藉由個別深度訪談搜集訊息之互動與意見交流，以瞭解其在制度中之普遍性或特殊性。本研究的深度訪談對象，將就訪談內容比較分析後，依執行經驗及休耕補貼型態的差異，使訪談紀錄成為進一步分析的依據，本研究將與彰化縣內領有活化休耕地補貼者（農民）、執行者（縣政府、鄉公所、農會等相關人員）及政策擬定者（農委會農糧署）進行訪談，瞭解在活化休耕農地過程中所面臨之執行上之問題與限制，進而分析現行相關政策於多功能農業契合情形、休耕補貼對農業經營之影響，及是否達臻永續發展之終極目標。

二、研究流程

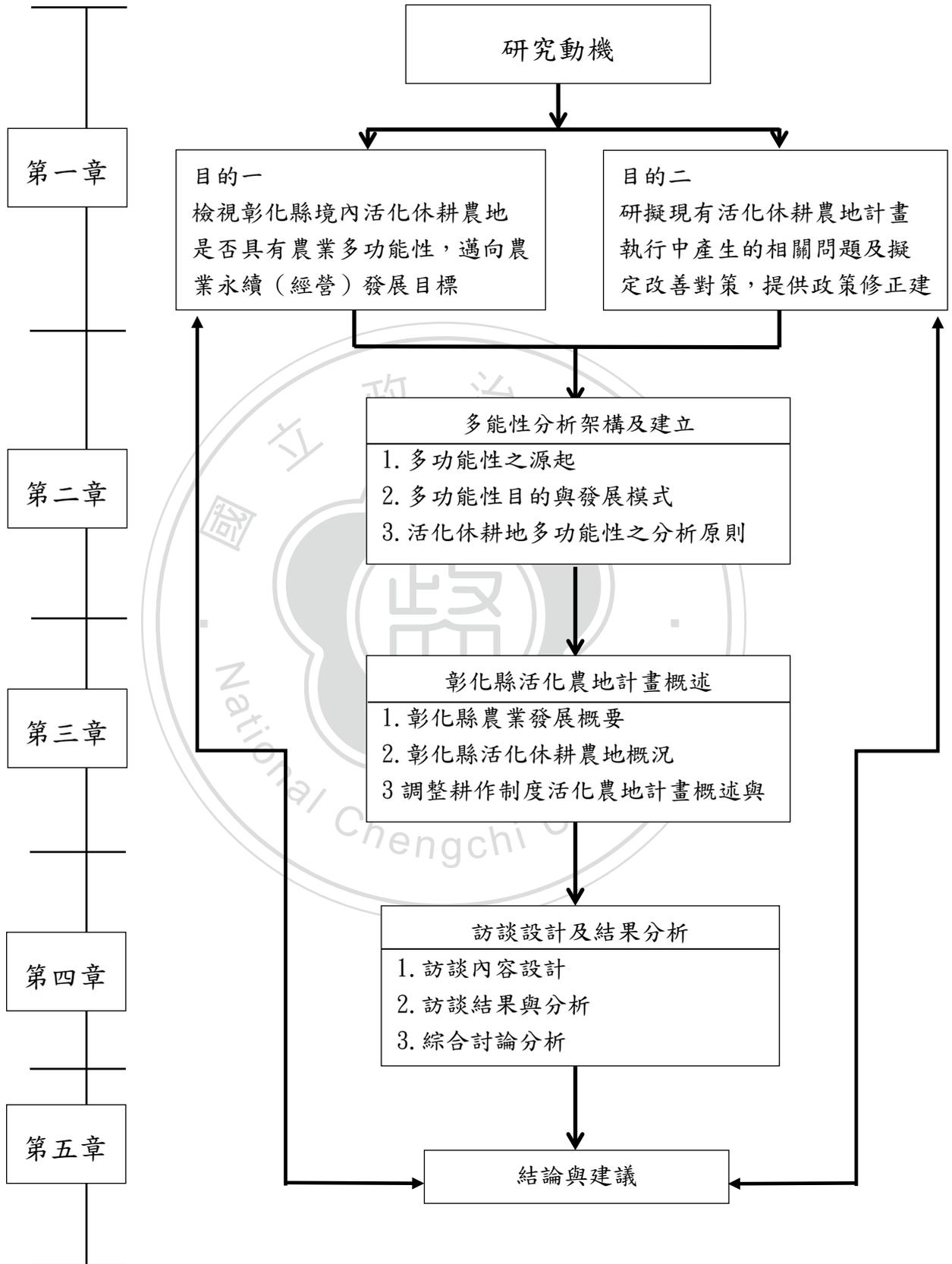


圖 1-2 研究流程圖

第二章 多功能性分析架構及建立

承接第一章所述，農業多功能之聯合產出有減緩 CO 提昇 NCO 之功能，而此功能是否能夠讓研究樣區三鄉朝向多功能農業發展，本研究將採取多功能性理論檢視分析之。首先，第一小節講述農業多功能性之起源與內涵，了解多功能性之提出，主要是反思二戰以來，因強調使用化學資材以使農業生產能獲得較大收益，以及大面積栽種單一作物所造成的環境破壞、生態浩劫等情況。因此，社會大眾對於農業的需求與期待，除了經濟生產面向（提供糧食），還具備社會文化、環境生態面向等功能，而這種聯合產出的特性，便是農業多功能性的主要特徵，本章便循此為分析架構作為後續研究基礎。

第一節 多功能性之起源與內涵

於第二次世界大戰後因糧食短缺，各國為穩固情勢，均著重於大量糧食生產作為提振戰後的經濟的手段，惟過度強調農業生產大幅擴張的結果，導致農業生產環境遭受破壞，優良農地周邊生態因大量使用農藥、肥料等非天然產品，使農地遭受侵蝕造成地力逐漸惡化，並且加速農業生物多樣性減少，也使人民對糧食安全失去信心，有鑑於此，論者除反思農業經營過程中如何使生產農作物（商品）量足質佳外，也考量其他非商品產出的重要性。因此在 1990 年代初期多功能性就被農業界所討論，當時的基本概念為：農業不只是生產與銷售產品而已，亦能生產有目的(intend)與無目的副產品(unintended by products)，其中有些副產品是有益的，有些則是有害的¹²。而國際上正式提出多功能性，是在 1992 年里約熱內盧的永續發展宣言中，其原始意義，係在描述生態友善農業的潛在正面環境效益（Garzon, 2005：3）。

多功能性（Multifunctionality），或可稱為「多功能農業（Multifunctional Agriculture）」，其觀念的形成，主要是由於市場競爭條件或社會需求的變遷，例如糧食生產過剩、生產環境的破壞，及環境保護意識提升等，使農業經濟功

¹² 有益的副產品諸如鄉村寧適功能、國土保育、維護生態環境…等，產生正面外部性的非商品性產出；有害的副產品諸如因過度發展農業而產生的地力肥沃度降低、農藥使用造成生態污染…等，除了生產商品性農產品外，另產生負面外部性的非商品產出(李舟生，2000a:18)。

能的重要性逐漸降低，社會大眾對農業之需求或期待逐漸改變，而藉多功能性，回應大眾對農業與農村的關懷。這些期待包括環境景觀維護、水資源管理，與水患控制、社會照顧及文化承襲等。因此，多功能性被認為是一種新的典範（Unifying paradigm）」，使後現代農業得以符合新的社會需求（van Huylenbroeck et al., 2007：5-6；李承嘉等, 2009：138）。

現今農業發展的趨勢，有兩項新的農業典範或體制：一是農業體制從生產論（productivism）走向後生產論（post-productivism）¹³，二是從生產論走向多功能性的農業體制。並且此兩種體制的觀念，已成為許多國家（諸如歐盟、中國、日本及韓國等）農業政策的新指引。我國目前則較少對此兩項體制方面之研究（李承嘉、方怡茹等, 2008：31-32），英諺云：「只要談到吃，就離不開農業（When you eat, you are involved agriculture）」，而這是無法推翻事實，不論古今、不分種族，人類的生存無法離開吃，此即是農業之於人的最主要價值。農業是一種依賴自然物質而生產的產業，其所賴以生產的基本要素：日照、雨水、土（壤）地等也是人類生存不可或缺的，因此農業在自然生態體系下，具有與生俱來維護自然景觀與生態環境的功能，然而隨著經濟的發展，農地使用與耕種集約度的增加產生了經濟與生態目標之間的衝突，有待調節因應（劉健哲, 1994：73）。值得關注的是，多功能性成為普遍的農業政策概念，以及廣受研究、討論與應用，則是受WTO成立後世界國際農業貿易自由化¹⁴的影響；以下將從農業的多功能性核心價值觀及發展模式作進一步回顧。

一、多功能性核心價值觀

農業多功能性的核心概念，在於各種商品與非商品的聯合生產成果，特別

¹³ 在二次世界大戰後，由於社會普遍缺乏農糧及日常生活必需品，傳統的農業生產論可以有系統地分派農村土地，並且有效率地解決物質缺乏的問題。但是，三項改變直接影響到農村土地使用：1. 許多國家農糧生產過剩；2. 在某些國家或地區，因市場需要而出現的寧適導向土地使用；3. 社會價值改變一對環境保育的重視。這些，促使兼顧農地實質生產與非實質生產使用的後生產論的形成（Bergstrom, 2005; Holmes, 2006）。

¹⁴ 當時新自由主義積極主張各國政府應減少干預和補貼，並將國際農業貿易回歸市場機制與自由貿易，此一趨勢影響到全球各國農業政策。

強調農業的非商品產出，能以公共財或私有財形式進入到公共服務與市場流通場域，而聯合生產成果方是多功能農業之總收益。亦即在農產經營實務中，不同的生產計畫會採取不同集約度的經營方式，而生產集約度除會影響農業商品與非商品產出的聯合關係之外，更會進一步造成社會、經濟與環境的衝擊（王俊豪, 2008:37）。農業多功能性之主要核心價值觀，可從聯合生產關係中的商品和非商品產出兩方面進行說明，如圖 2-1 所示。此係因經濟行動除為生產之外，生態和社會效用總是伴隨農業經營而生，而永續的生產計畫在最後則是取決於商品和非商品產出的相對價格。因此，由不同程度的聯合生產所形成的社會效用，可以作為量測某種程度多功能土地利用和資源永續利用的一個原則（Wiggering et al., 2006:238-249）。

除此之外，Wiggering et al. (2006:239) 認為多功能性必須置於農地利用的永續發展脈絡來思考，關於農地利用的永續性，通常著眼於經濟與生態兩大面向，農業經濟活動通常會形成生態效益，故建議在探討多功能農業政策時，須藉由多功能土地利用的概念來加以整合，亦即農業多功能性必須奠基在農地多功能利用之上。農業的多功能性延伸為農地的多功能性，成為許多國家在規劃永續發展相關措施時，將農業補貼之理由賦予正當性，轉化為強調農業活動或經營的重要性，從而作為政府需保存優良農地資源，避免農地遭任意變更使用，以緩和氣候變遷對糧食安全威脅之相關配合措施。

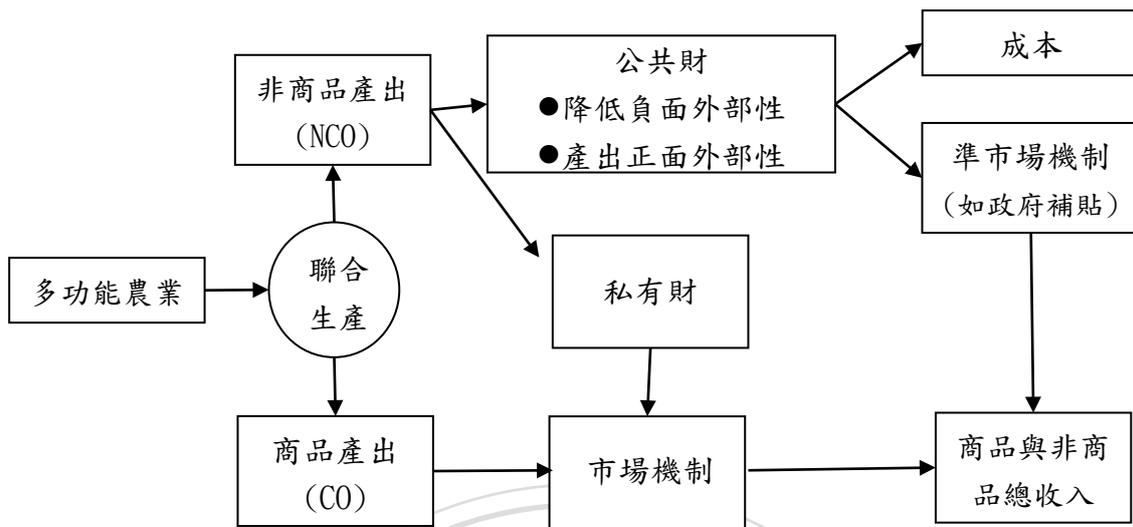


圖2-1 農業多功能性核心概念圖

資料來源：Piorr et al.,2005b：13。

近年來農業多功能性之概念，如前所述。蕭景楷、黃錦煌等（2003：133）依據經濟合作發展組織（Organization Economic Cooperation and Development Countries,OECD）對農業多功能性定義認為：產業具有多重產出的經濟活動，可以同時對社會的各種目標都有所貢獻，亦即多功能性觀念是以活動為導向，並將生產過程與其多重產出之特性聯結起來。

農地在農業經營上投入勞力、資本、土地等生產要素，可使農業呈現自然的多樣性，導致農業經營產出的商品（CO）或非商品（NCO）的聯合產出；在定義非商品產出時無法以一般的經濟計算方式，例如無法單純以經濟計算的環境外部性(正面或負面)將伴隨著農業產出，亦可稱之為外溢效果。學者顏愛靜（1999c:25-29）說明如下：

（一）農業的正外溢效果（positive spillover effects）包括 a. 可融入農業體驗、休閒度假、教育文化等特質，以怡情養性；b. 提供生態保育、洪泛防災、淨化空氣、水質過濾等「公共財」（public goods）以維護良好環境；c. 成為開放空間與城鄉發展之緩衝區域，以避免利用衝突產生。

(二) 農業的負向外溢效果 (negative spillover effects) 如：坡地過度墾殖造成土壤流失，肥料、農藥用量不當，形成污染公害。

然而，有些環境外部性是一個聯合產品概念，並與農業生產過程直接連接，例如畜牧場之主要農業生產為牛乳，但其環境之景觀寧適性（外部性）和牧場農業生產直接連接；有些非商品產出則是屬於非農業的產出，無論其社會價值如何，通常不被列入一般常規的經濟計算，例如生態保育、農業體驗、淨化空氣、水質涵養過濾等，即難以量測（measure）轉換為市場的貨幣價格。

概念上較值得關注的是，多功能性最初的概念係為維護農業貿易利益而提出，理論基礎較為薄弱，連帶使得多功能性在農業政策的辯論中存在不同的含義。基此，OECD（2001：7）根據多功能性的核心元素，進一步賦予多功能性運作性定義（working definition）以提供多功能性分析基礎架構。強調多功能性的核心元素為：「農業可聯合產出商品與非商品，且某些非商品的產出呈現了外部性或公共財的特徵，市場對於這些財貨的提供能力可能是不足的」。農業多功能性概念有助於提供政府一套更全面的評估模式或框架，使其能於經濟、生態、社會等層面正確地量度農（耕）地農業政策的衝擊和反應，提供更切合社會所需的農業及農地政策。

上述提及的聯合產出概念，可藉生產可能曲線圖予以說明，如圖 2-2 所示。

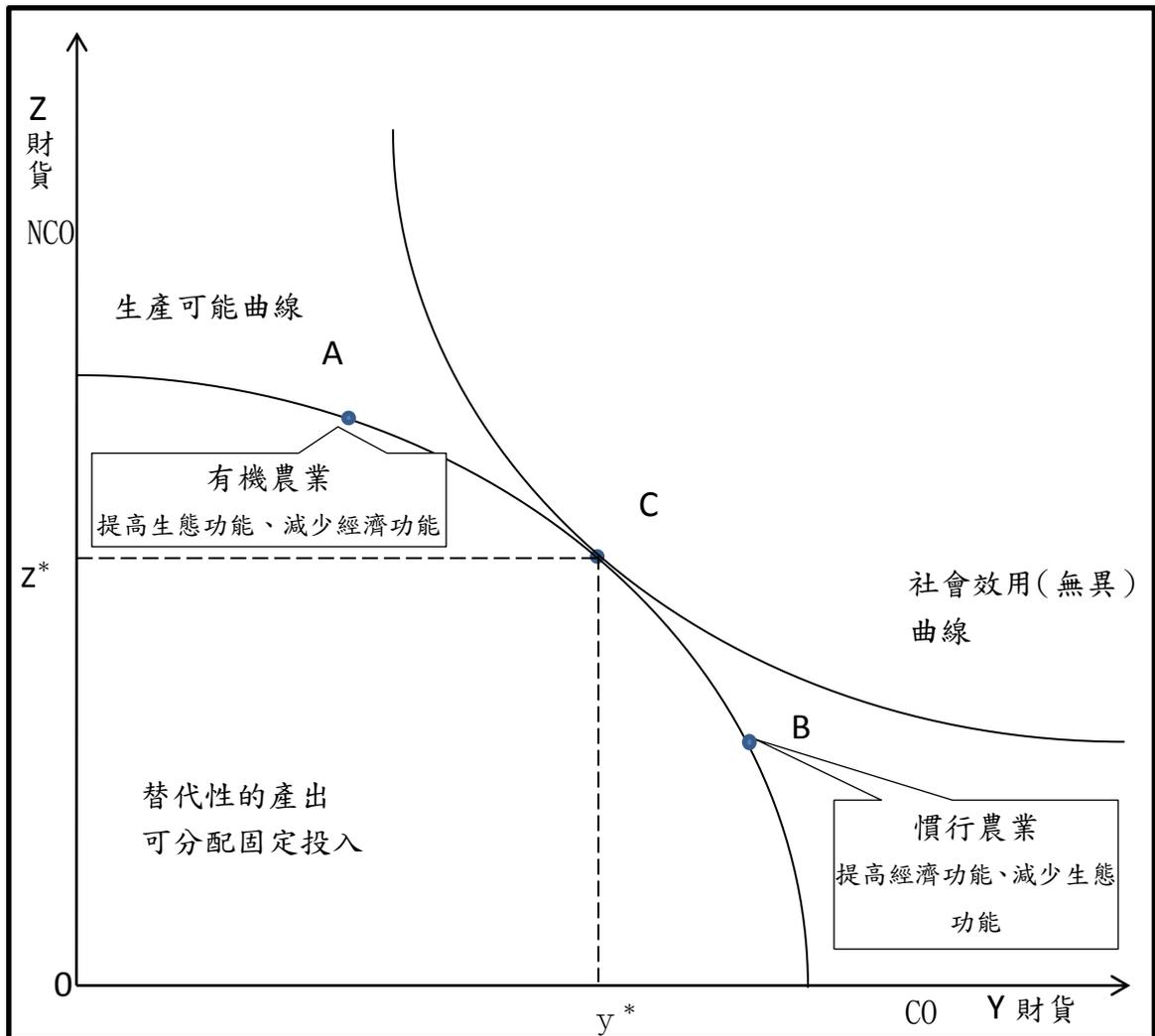


圖 2-2 聯合產出概念圖

資料來源：Van Huylenbroeck et al., 2007：8；陳怡婷, 2008：14，本研究改繪。

舉一個實例，農業經營產出同時具有糧食功能與生態功能，如圖 2-2 所示，假設 z 軸為農業投入可達到的生態功能產出（NCO 非商品產出）； y 軸為農業投入可達到的糧食功能產出（CO 商品產出）；兩者係屬於互競性的產出，隨著 y 增加， z 卻減少，二者為負向關係。也就是說，在可用資源限度下，隨著欲追求 y 軸（CO 商品產出）的糧食功能增加，則 z 軸（NCO 非商品產出）所示的生態功能將隨之遞減；反之則反是。而在聯合產出概念下的農業經營方式，A 點為有機農業經營方式，其兩種產品組合呈現出較高的生態功能，較低的經濟功能，但 B 點為慣行農業經營方式，其兩種產品組合呈現出較高的經濟功

能，較低的生態功能。此際，須視社會整體的效用曲線和生產可能曲線於何處相切，方能決定兩種商品的社會最適產出量。

由於在現實情形下有機農法不可能全面取代慣行農法，若要符合社會整體效用曲線（即無異曲線），則應是在有機（或無毒農法）、慣行農法二者生產可能取得平衡，即生產可能曲線與社會整體效用曲線相切，二曲線切於最頂點C時，能達到兩種商品的社會最適產出量。亦即，當農業產出至 (y^*, z^*) 時，生態功能與糧食功能皆達到其最大化。

二、多功能性發展模式與論述

（一）多功能性發展模式與論述

一般來說，農業的多功能性可包括：一、環境功能：景觀（生物多樣性、遊憩與美觀）、文化傳承、減少污染。二、糧食安全。三、食品安全。四、農村活動（農村生活、農村的經濟活動）等。然而蕭景楷、黃錦煌等（2003：134）並指出，由於每個國家的社會、文化、政治與經濟情況不同，其對於農業多功能性定義的項目也不盡相同。因此，何謂多功能性？學者李承嘉、方怡茹等（2008：39）認為，經過了相關國際組織的參與提倡，及已有的相關文獻及政策討論，它的意涵變得複雜多元，而被提出來有各種不同的界定，且迄今仍未有被共同接受的內容。多功能性之操作定義，如前述其並未有共同內涵，因此各國政府、學者對於多功能性核心解釋皆有不同論述與主張。

本研究彙整聯合國農糧組織（FAO）、OECD 農業部長委員會宣言（Declaration of the Agricultural Ministers Committee, OECD）、歐盟歐洲農業模式評估計畫（MEA- Scope, EU）、法國農業部（French Ministry of Agriculture, 1999）、Vanzetti, D. and E. Wymen（2004：8-10）、van Huylenbroeck et al.（2007）、黃文利、陳明健（2003：6、9-10、13、21）、李承嘉（2012：88-91）、何欣芳、顏愛靜（2011）等研究，將多功能性之核心論內容整理如下表 2-1：

表 2-1 多功能性核心論述內容整理表

編號	論述者	多功能性之論述內容
1	聯合國農糧組織(FAO)	1、社會功能：緩和都市化、農村社區生活、保護功能。 2、文化功能：文化的傳承、確認農村的價值、提供怡人的農村景觀。 3、環境功能：防洪、水源保護、土壤保持、生物多樣性。 4、糧食安全功能：國內糧食供應、國家策略需求。 5、經濟功能：平衡社會發展與成長、經濟危機的緩衝。
2	OECD 農業部長委員會宣言 (Declaration of the Agricultural Ministers Committee, OECD) ¹⁵	1、生產糧食及纖維。 2、形塑地景。 3、提供土地保護。 4、永續管理可再生資源。 5、保護生物多樣性。 6、促進鄉村地區社會經濟的生存能力。
3	歐盟歐洲農業模式評估計畫(MEA- Scope,EU) ¹⁶	1、經濟功能：創造就業機會與所得來源、活絡鄉村企業活動、減少貧困。 2、環境功能：維護生物與無生命的自然資源(如土壤、水、空氣)、營造鄉村聚落與農耕景觀。 3、社會功能：承傳文化襲產、支持非農業經營活動、強化社會基礎結構、促進鄉村休閒遊憩活動，以及確保健康食物或食品安全。
4	法國農業部 (French Ministry of Agriculture, 1999)	1、社會經濟 (1) 就業：維持以及創造就業、促進青年農民的就職、幫助農場運輸。 (2) 工作：採用專業技能、知識和資格、改善工作條件和組織。 (3) 產品品質：增進產品品質、增加糧食安全。

¹⁵ 引自 van Huylenbroeck et al.(2007)。

¹⁶ 引自 Piorr et al. (2005 : 21)。

編號	論述者	多功能性之論述內容
		<p>(4) 動物福利：增進動物福利。</p> <p>(5) 經濟自主權：鞏固農民的經濟組織、多元化的農業和非農業活動、完善農產品營銷管道、提高產品的附加價值同時降低生產成本和優化自然資源。</p> <p>2、環境場域</p> <p>(1) 水：保護和改善水質、改善水資源管理。</p> <p>(2) 土壤：控制土壤侵蝕、保留物理/化學/生物的肥沃力。</p> <p>(3) 空氣：保護和改善空氣品質。</p> <p>(4) 生物多樣性：保護自然物種和棲地。</p> <p>(5) 地景和文化遺產：保存及維護歷史建築、維護、加強和改善景觀品質。</p> <p>(6) 自然風險：控制水土流失、水災、火災、雪崩。</p> <p>能源：減少能源消耗、發展可再生能源的使用。</p>
5	Vanzetti, D. and E. Wymen (2004:8-10)	<p>1、環境效益：秀麗的風景、野生動物棲息地、休憩用地、娛樂設施、和平與孤獨的機會、防洪減災、休閒遊憩、動物福利。</p> <p>2、糧食安全效益：食品的安全、保持國內糧食生產能力。</p> <p>3、農村效益：支持農村社區、鼓勵農村就業、文化和遺產價值。</p>
6	Van Huylenbroeck et al.(2007)	<p>1、綠色功能：景觀管理、維護景觀設施、野生動物管理、野生動物棲息地和動物福祉的創造、生物多樣性的維護、養分循環的改善、碳匯限制的改善。</p> <p>2、藍色功能：水質的改善、水患控制、集水功能以及能源的創造。</p> <p>3、黃色功能：凝聚農村、展現農村活力、形塑農村環境、引導農村發展、文化與歷史遺產的開發、創造社區認同、提供狩獵、農業旅遊、農業娛樂。</p>

編號	論述者	多功能性之論述內容
		4、白色功能：糧食安全。
7	黃文利、陳明健 (2003：6、9-10、13、21)	<p>1、生產功能：提供社會穩定的糧食供應、出口賺取外匯、糧食安全、食品安全與食品品質。</p> <p>2、生活功能：提供生態與寧靜之生活環境、生產之體驗、不同於都市生活或工商活動之緊張與繁忙、農村文化傳承、鄉村居住環境、農村生活體驗以及休閒農業的遊憩。</p> <p>3、生態功能：涵養水源、保安國土、維護生物多樣性、補充地下水、調節微氣候、提供水鳥棲息、控制水土流失、減緩土壤及水質污染、野生動物的保育、農業生態環境所提供之科學與教育的價值、生態維護的價值。</p>
8	李承嘉 (2012：88-91)	<p>1、經濟及糧食功能（農地產出優質化）：確保糧食自給率、提高農民所得、緩衝經濟不景氣、支撐工業原料供給、達到糧食品質安全。</p> <p>2、生態及環境功能（農地耕種自然友善化）：維護土壤地力、減緩溫室效應、維護農地景觀、水資源保護、維護生物多樣性。</p> <p>3、社會及文化功能（農地經營社會化）：保存農村社區生活、促進農村遊憩、傳承文化襲產。</p>
9	何欣芳、顏愛靜 (2011)	<p>1、農村經濟：農業作物生產、休閒遊憩產業。</p> <p>2、環境保育：活化農地生態系統、土壤健康、資源循環再利用、公共財之提供。</p> <p>3、社會文化：原住民泰雅族在地知識及土地倫理、人體健康與蔬果食用安全。</p>
10	本研究	<p>1. 經濟生產功能：農業生產是最重要的經濟功能，透過市場交換維繫農民收益與農業經營，同時提供糧食、創造就業機會。</p> <p>2. 社會生活功能：農村社區的維護和活力是維持農村生態和改善農村居民（尤其是青農的生活品質和確保生存)的基礎。在另一層面上，對在地知識的資本化和創設地方與外部資源的關係，如專</p>

編號	論述者	多功能性之論述內容
		<p>業知識、訊息和諮詢等，對現存農村社區的未來是根本的。此功能包括農村文化的維護。藉此該外界認同他們農業社區和農村生活方式。</p> <p>3. 環境生態功能：農業經營及相關的土地使用可能會有益或有害於環境。多功能的方法可以幫助我們找到機會讓農業、生物和自然環境間有更好的維繫。這關係到全球環境問題，包括維護生物多樣性、氣候變遷調適、保護水資源、土壤污染、提高資源利用永續性等。</p>

在耙梳表 2-1 含本研究等十項論述後，本研究認為地區農業條件、發展需求、文化背景、自然環境與民眾認知等因素，建立合適的多功能性之分析架構，反映多功能性的多面性論述，主要不離以農業經濟生產、農村社會文化及生活、農業生態與環境功能等三大面向，而本研究從中歸納出經濟生產、社會文化、環境生態三面向為多功能性分析原則，作為第四章訪談綱要主軸。

第二節 活化休耕地與多功能性關聯及詮釋

農業政策係國家為了促進農業產銷，增進農民收益與全體國民福祉，而對農業發展所推行的計畫或管制措施，因此農業政策因各國的土地、資源、人口等條件而有所不同。葉茂生(1994:448-449)將農業政策範圍大致分為三種：以生產要素為對象的農業政策(包括農地政策、農業勞動政策、資源利用與保育政策等)、以農產品為對象的農業政策(包括農產運銷政策、農產價格政策等)、以特殊問題為對象的農業政策(包括農村社會政策、農民組織政策、農業教育政策等)。調整耕作制度活化休耕農地政策應屬農業政策，主要將早期之政策衍生出過多休耕農地，透過此政策扭轉農地資源及浪費公帑之社會觀感，其政策調整機制藉多功能性能否成功，有必要釐清之間的關聯。

一、活化休耕地與多功能性關聯

農地資源不僅為從事農產品的生產(CO 功能)用地而已，資源本身兼具(NCO 功能)保護生態環境的任務，例如阡陌相依的稻田與水利灌溉系統，也提供了農村地景、空間、綠地、動物棲息地、糧食安全保障等多功能，此皆屬於生產、生活、生態的三生農業框架下，伴隨而生得以讓社會共享之公共財。從臺灣農業環境及當前的相關農地政策進行觀之，我國因為颱風季的切割，大部分區域為一年二收；且因生長期間有限，日照時數較短以及夜溫較高，使得主要作物的生產成本無法有效降低，政府為維持農民生計，過去都以保價收購或補助的方式(截至目前仍在使用的)，使農民得以繼續種植；然而這樣的補助方式也間接地鼓勵農民施用化肥與農藥，換取更好的產量收益，致使農地的生態環境惡化。我國在 91 年(2002)加入 WTO 後，農產品保證價格政策也需大幅削減；政府當下暫時以休耕補貼的方式因應，雖然農民收入得以維持，但是休耕導致農地荒廢、灌排水設施損壞、政策定位等問題近幾年也陸續浮現。

為前述問題提出對策，臺灣仿效歐盟改革後的共同農業政策改變生產補貼的措施，改以強調農產品質、環境保護、食品安全與鄉村社會的面向；故開始

發展包括轉作能源作物、推廣有機農業等農地政策，並將原有休耕政策進行調整，與種植綠肥等方式並行。今又面臨因推廣種植生質能源¹⁷的農地使用政策導致國家糧食生產出現危機等問題，顯示臺灣過去強調「永續農業」、「三生農業」、「新農業運動」等議題，似乎出現淪於口號而未有實惠。有鑒於農業多功能性之實踐須視一國農業環境與農地使用方式而定，目前國內雖有農業多功能性之概念並試圖加以落實於相關的農地使用政策，但功效未如預期居多。探究其因乃係未對農業多功能性的意涵有真正的瞭解，卻欲仿效國外實踐農業多功能性的方式作為臺灣農地使用政策，或可說轉型成果不盡理想。

休耕政策也在我國加入WTO後，農委會於相關調整耕作制度中，均將農業多功能性納入政策目的或擬解決問題，以90~99年之「水旱田利用後續調整後續計畫」為例，其計畫目的：「建構供需平衡與確保安全存糧的糧食生產體系、調整農作物產銷結構，維護**農業多功能性**…，穩定農民所得」即宣示多功能性對農業之重要。近年來我國同樣面臨全球氣候變遷與人口成長、區域貿易自由化等影響，乃積極推動制定「農業基本法」做為政策推動的重要依據，期待能發揮農業的多功能性，建立國人對農業多元價值與在地消費的共識，農業基本法草案（101年）立法目的及基本政策目標：「彰顯**農業之多功能價值**，其效益為全民所共享，並提升農業競爭力，增進農民福祉，確保農業之永續發展」¹⁸。其後102~105年「調整耕作制度活化農地計畫」擬解決問題之一：「維護農業之多功能性，必須以穩定農民所得為前提，農業具有供應糧食、資源保育、景觀維護及文化傳承等多功能性…」。對於多功能性農業有不僅有象徵性的回應，亦有「農業基本法」法律草案作支撐，可見活化休耕地與農業多功能性間之清晰脈絡。

¹⁷ 97年5月22日行政院第3093次會議決議，為因應國際糧價上漲之趨勢與鼓勵休耕地復耕種植水稻、飼料玉米或輪作獎勵作物等，及避免與糧爭地，自97年第2期起，停止於休耕農地推廣種植能源作物。

¹⁸ 第8屆行政院送請立法院審議法案，101.02.23，農業基本法草案總說明。

http://www.ey.gov.tw/Advanced_Search.aspx?q=%E8%BE%B2%E6%A5%AD%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%B3%95

二、多功能性之詮釋

學者 Hagedorn (2007) 則進一步對多功能性的制度理論提出八種詮釋觀點，包括敘述式論述多功能性、永續性與環保取向的多功能性、農業活動標籤化的多功能性、貿易談判取向的多功能性、非關貿易事項的多功能性、農場決策層級的多功能性、政策工具設計取向的多功能性，及以制度改變來推動多功能性。上開的制度理論有助於釐清不同的政策、立場與施政目標，如何詮釋、定位與應用農業多功能性闡述如下：

1、以敘述式論述 (narrative interpretations) 之多功能性而言，屬於純學術研究取向，雖不能用來解釋多功能理論概念間之因果關係，但卻適合用以闡述多功能性之理念與現象，且多用來強調農業部門的特殊性，使學術界、政治決策者或社會大眾能注意到農業多功能之重要性。

2、就永續性與環保取向 (sustainability or environmental concerns) 之多功能性而言，永續性與環保取向制度理論，係從永續性或環境關懷之角度去解釋多功能性，較不關注農業聯合生產之實質內容，而將多功能性定位為達到永續發展之手段，主要在促進自然資源永續使用。

3、就農業活動標籤化 (labelling agricultural activities) 之多功能性而言，主要在突顯多功能性之農業保護主義色彩，認為傳統的農業活動均有多功能性，故應受到政府的財政補助。因此，農業多功能性的施政目標，在於合理化農業的生產補貼，故經常造成保護主義支持者與反對陣營之間的爭論。

4、就貿易談判取向 (trade strategies implications) 的多功能性而言，歐盟共同農業政策改革為因應 WTO 的自由貿易談判，提出多功能農業與歐洲農業發展模式，以作為農業貿易談判之策略。

5、就非關貿易事項 (non-trade concerns) 之多功能性而言，強調國際貿易協商中所關注的環境外部性與公共財等非關貿易事項，主張農業補貼措施，屬於國家主權行使環境外部性內在化的行政機制，不應受到自由貿易規範的限制。

6、就農場決策層級（farm level concerns）的多功能性而言，強調農場經營者如何調整其農耕系統、生產方式與農場環境間的聯合產出關係，在個體層級提供不同的農業商品與非商品產出。

7、就政策工具設計取向（instrument design）之多功能性而言，主要認為農業部門應藉助政府的干預措施，能達成市場機制無法做到之任務，如環境外部性的內在化，以促進達成私有財與公共財之間的平衡關係。

8、以制度變革（institutional change）來推動多功能性而言，此理論強調多功能性制度化的必要性，關切如何獨立分離出非商品產出的成本與價值，如多功能性的交易成本分析，以建立農業非商品產出的管理架構。

李承嘉等（2008：39-40）學者將以上 8 個闡述多功能性歸類解釋成如表 2-2 所示。

表 2-2 多功能性的主要闡述表

編號	闡述	基礎	動機
1	故事性的多功能性敘述	非基於理論觀念或分析架構	引發對多功能性重要性的注意
2	永續與環境關懷的觀點	非依賴於聯合生產的考慮	分析及強調永續性的重要議題
3	標示許多農業活動的多功能	保護政策的產生	合理化對農民政策的支持與財政補助
4	多功能性在歐盟政策層級的策略應用	共同農業政策（CAP）的觀念、貿易協定與可行性的考慮	整合多功能性在政策決策中的觀點
5	國際間對於多功能性與非貿易關切事項的爭論	國際談判與國際貿易協定的理論	分析貿易自由與非貿易關切事項之間的衝突，並且提出解決
6	在農場層級的決策以改善多功能性	個體經濟理論及聯合生產的路徑（包括界定）	發展科學性的聯合生產解釋
7	支持多功能性理性	關於市場失靈、外部性與	研究如何選擇藉由內部化

	決策的工具設計	公共財的傳統經濟理論	來增加福利
8	使多功能性運作的制度改變	觀察財產權與治理結構的	制度觀念找出可以達成多功能性的永續性制度

資料來源：李承嘉、方怡茹，2008:39。

而本研究論述主要以闡述 1、3 為核心，起因是闡述 1 主要敘述性論述的多功能性是以學術研究為導向，雖無法解釋理論與概念間之因果關係，但適合闡述多功能性的理念與現象，且多用以強調農產業的特殊性，使社會大眾、政治（策）決策者及學者能關注到農業多功能之重要，再者闡述 3 因本研究之主題為調整農業結構之活化休耕地補助政策，與闡述 3 基礎（保護政策的產生），無論休耕、小地主大佃農、契轉作等，最終均以貨幣補貼為手段，將此手段合理化以支持、保護政策，方能支持在各種場合形勢均較弱的農業。

農業多功能性之解釋面向是如此多元，各多功能性友好國（歐盟、日本、中國大陸、瑞士、韓國等）對多功能性的認定中，亦各有不同發展模式，即均依各國個自需求而立場有所不同，而有各自詮釋。李承嘉認為，臺灣對於多功能性之詮釋，可溯自 81 年（1992）提倡三生農業政策起，亦同時採取相關農地休耕、平地造林、輪作等來實踐三生農業，這些可視為我國對多功能性農業的回應，但迄今為止我國並未正式宣示多功能農業政策，亦未提出我國農業的功能界定¹⁹。意即臺灣地區農業發展模式，僅對多功能性農業有象徵性的回應，換言之我國有上表中農業多功能性內涵，但未有正式、實質的多功能農業政策銜接既往的政策。

¹⁹ 李承嘉，『農地與農村發展政策-新農業體制下的轉向』，2012：96。

第三節 活化休耕地多功能性之評估原則分析

本研究在第二章提及多功能性之主要核心，可從聯合生產關係中的 CO 和 NCO 兩方面進行探討，因經濟行動除為了農業生產之外，生態和社會效用總是伴隨農業經營而生，而永續的生產計畫在最後，則是取決於 CO 和 NCO 的聯合產出的價格收益。本文參照行政院國家科學委員會補助專題評估原則，將農業多種功能產出分為經濟、社會、環境等三面向，並依據前述的農業多功能性、學者李承嘉等人所提出的各種農業多功能，兼考量研究樣區之特質及資料可得性，篩選及歸納出農業多功能性之評估基本原則（如表 2-3）。後續將實地訪談，檢視本研究樣區農業的「經濟生產」、「社會文化」與「環境生態」功能產出是否活化休耕農地後有無達臻多功能性評估基本原則。因此，由不同程度的聯合產出所形成的社會效用如何分析，透過分析原則，藉由下表 2-3 以經濟生產、社會文化、環境生態為作為第四章訪談綱要及多功能性之功能分析檢視。

表 2-3 活化休耕地多功能性之功能評估原則及內涵表

功能	評估原則	原則內涵
經濟 生產	提高糧食安全	生產糧食與作物，保持國內糧食生產能力，提供社會穩定的糧食供應，確保糧食自給率
	創造就業機會	鼓勵活化休耕地，創造相關行業就業機會
	穩定農民所得	穩定高農民所得收入，減少貧窮的循環，促進鄉村地區社會經濟的生存能力
社會 生活	農產品食用安全	提高糧食品質，提供安全健康的食物，達到食用安全
	傳承農村文化，維持農村地景	農村地景之保存及農村文化維護其文化傳承價值
環境 生態	增進土壤地力	減緩土壤污染，改善土壤的養分循環，增進土壤地力（肥沃度）與健康
	保護水資源	減緩水質污染，保護和改善水質，涵養水源，補充地下水，增進集水功能，改善水資源管理
	維護生物多樣性	提供動植物棲息地，保育自然物種，維護生物多樣性，活化農地生態系統
	預防洪氾	降低與控制水患的風險，促進防洪功能

	提高資源利用的 永續性	增加資源循環再利用，永續管理可再生資源
--	----------------	---------------------

資料來源：本研究修改自行政院國家科學委員會補助專題（NSC 103-2420-H-004-007-MY3）研究計畫期中報告。本研究修改整理。

以民國 100 年為例休耕地面積依然達兩期作 20 萬公頃，其中 48,343 公頃為連續 5 年休耕地，已形成長期間置（荒廢）農地，而地主仍得領取補貼。以「價值農業」觀點來檢視，休（棄）耕不僅未有農業的「經濟價值」與「社會價值」貢獻，而且對「環境價值」造成傷害。自民國 102 年農委會擬定休耕地活化政策，強制規定連續休耕地至少需復耕 1 期才得領取休耕補貼，復耕農地生產進口替代、外銷潛力、地方特色之農產品。

因此本研究主軸即為該計畫實施成果，再以活化休耕農地多功能性之功能評估由表 3-4 觀之農業多功能性，主要可反映在「經濟生產」、「社會生活」及「環境生態」等三大功能面向，可視為與「三生農業」相同，所以農業是經濟產業，更具有高度社會人文與環境生態的非直接市場經濟效益，例傳承農村文化、動植物棲息地、保育自然物種、保護和改善水質、涵養水源、補充地下水、增進集水功能等，其價值在第二章已提及不易量度。農業的「經濟生產」從作物種植、收成販售農產品到銷售消費者的過程中，支援、生產、加工、包裝、運輸、行銷的每一個環節都有投入，以至於產出，也都與農業經營、農產品直接有關，形成「農業價值鏈」(Agriculture value chain) 是否也能印證，故第四章節以表 3-4 之分析原則，逐一檢活化休耕地是否有多功能性。

依前述功能面向，可知「三生農業」在我國推行 20 餘年，輔導農民提高生產、改善生活、維護生態的觀念與執行，確實有達成政策引導的結果。現檢視我們推動「三生農業」的內涵，基本上仍是以農民為核心之「農業的生產」，農村的「農民的生活」和農場的「農業的生態」，因非與農民、農業直接相關，較少先納入農業政策規劃設計之中。其實，商品的價值藉由市場（消費者）決定，而品質、型態、加工、包裝、行銷...等，這都是農業價值鏈的產業相當重要，應該納入農產業的發展。

此外，農業本身就是一種生態環境，在土地、水、空氣、生物、景觀等自

然環境的維護及生態系服務 (Ecosystem services) 衍生的效益價值，均非其他產業所能取代，應營造友善平衡的生產環境來增加價值。例如水稻田在土地沖蝕、水源涵養、水質淨化、維護防洪功能、調節氣溫、提供水禽棲息及田園景觀地景之美等正面價值。水稻田是一特殊生態的人工濕地，水田周邊環境土地、水的利用，生態上是相輔相成的，可生產安全良質的稻米，水稻生產過程中水、土、植物季節的動態，形成季節性的農業地景，維繫當地生物多樣性及周邊棲息地的維持。

農業的多功能價值，不應該在農業政策思維中被忽視。農業多功能的價值已有共識形成，農業是經濟產業 (CO)，更具有高度社會人文與環境生態的非直接市場經濟效益 (NCO)，其價值難以傳統國民生產毛額 (Gross National Product，簡稱 GNP) 來衡量，在農業發展策略中應多作訂定政策時參考。



第四節 小結

本章在針對多功能性起源、核心價值觀、發展模式、調整耕作制度活化農地計畫回顧後，可發現多功能性係在農地上的聯合性產出特徵，同時具有商品產出（CO）、非農業商品產出（NCO）功能，而之所以活化休耕農地，除我國在加入 WTO 後涉及農業貿易談判農業政策配合調整外，主因仍為農業、農地政策執行後結果所發生：糧食自給率太低、休耕地影響鄰地農業經營、休耕補貼經費過於龐大、農地資源浪費、從農人口斷層、從農年齡老化等問題。

在歸納相關文獻及政策沿革後，我國活化休耕地政策係透過活化引進農業就業人口、活絡農地資源及恢復農業周邊相關產業，減緩農業的 CO，提昇 NCO。就活化休耕地 103 年的查證結果其量化數據確有成效，但延伸推估效益恐有吹噓之嫌，而農民及政策執行者在實際感受及質化成果如何，透過本研究第三節的多功能性之功能評估原則及內涵，作為第四章的深度訪談檢視、分析是否達成其政策目標工具。

第三章 研究個案之背景回顧

本研究個案位處彰化縣南邊的福興鄉、芳苑鄉、大城鄉，先回顧此彰化縣相關的農業發展，以對該縣活化休耕農地之程度及背景概況有所瞭解，以掌握實地訪談主軸。

第一節 調整耕作制度活化農地計畫概述與成果

本節係針對全國 102~105 年度調整耕作制度相關農地活化、休耕補助與小地主大佃農等配合政策中所採之相關作為與措施概述，並於 103 年依農委會農業施政計畫績效評估會決議選定農委會農糧署所執行之「調整耕作制度活化農地計畫」對其成果作專案查證。

一、調整耕作制度活化農地計畫緣起

水稻為國內主要糧食作物，因 73 年(1984)水稻種植面積達 58.7 萬公頃，惟消費量下降致稻米生產過剩，公糧庫存量達 100 萬公噸，為舒緩資金積壓、倉容不足及庫存糧食處理之困難，及為減輕政府收購稻穀與處理餘糧之鉅額經費負擔，除稻米外，對於不具國際競爭力之保價雜糧及原料甘蔗二項產業，一併調降生產面積及調整產業結構。輔導原種植水稻、雜糧及原料甘蔗之農民辦理符合WTO規範之綠色措施，以維護農業多功能性並適度增加農民所得²⁰。

自 73 年(1984)執行「稻米生產及稻田轉作計畫」及 86 年(1997)執行「水旱田利用調整計畫」，以改善稻米生產結構，促進產銷平衡，並紓解政府庫存及財政負擔。因應加入世界貿易組織(WTO)開放稻米進口及國人稻米消費量持續減少，必須視國內需求量與進口量妥善規劃稻米生產目標，且為符合WTO規範調降農業境內支持(Aggregate measurement of support，以下簡稱AMS) 20%，自 86 年二期作起 99 年間推動「水旱田利用調整計畫」及後續計畫，及 100 年起推動「稻田多元化利用計畫」輔導農民辦理輪作或休耕措

²⁰ 監察院 102 年度專案調查研究報告，監察院 2013：34-35。

施，係屬階段性之農業產結構調整主要目的係引導農民放棄種植水稻，轉(契)作種植進口替代、具外銷潛力及地區特產等作物，給予轉(契)作補貼，或休耕種植綠肥、維護地力，給予直接給付，以達調整稻米供需平衡之政策目標。以下謹就歷年主要政策沿革說明如下²¹。其與多功能性之關係，主要為保持農地之利用，雖各計畫政策均以減產為目標，但農業經營聯合生產特性，卻能使農地呈現多功能性。

(一)稻米生產及稻田轉作六年計畫(民國73年至78年，1984~1989)

臺灣光復初期為確保軍需民糧之需求及以出口稻米爭取外匯，農業政策以提高稻米產量為主要目標，爰鼓勵稻米增產，並推動農業機械化以降低生產成本。但隨著國人所得提高及膳食結構改變，使得稻米消費量逐年下降，造成稻米供過於求，政府存糧過鉅，導致財政、倉容之沉重負擔。

為紓解基金積壓、倉容不足及庫存糧食處理之困難，行政院72年第1864次院會核定「稻米生產及稻田轉作六年計畫」，於73年開始實施，以改善稻米生產結構。該計畫鼓勵農民辦理休耕或轉作種植具地區性特產之作物(如：雜糧、園藝作物)，並實施國產雜糧保價收購、提供轉作及休耕補貼來降低稻米生產。

計畫於78年底執行完成，推行結果，累計期間種稻計畫面積為333.2萬公頃，實際種稻面積為314.8萬公頃，為計畫面積94.5%；休耕計畫轉作面積為62.6萬公頃，實際轉作面積為73.9萬公頃，達成率為118%。稻作及轉作休耕面積及稻米產量一減一增，達到預期效果，但為維持產銷平衡接續推行下列計畫。

(二)稻米生產及稻田轉作後續計畫(民國79年至84年，1990~1995)

繼「稻米生產及稻田轉作計畫」後，78年底政府盱衡國內糧食供需趨勢，有待維持產銷平衡狀態，行政院於78年第2162次院會通過「稻米生產及稻田轉作後續計畫」，繼續提供轉作補貼，保障農民收益，維持轉作成果。

²¹ 同註20，監察院2013：36-39。

本後續計畫推行結果，累計期間之種稻計畫面積為 270 萬公頃，實際種稻面積為 240 萬公頃，為計畫面積 89%；休耕計畫轉作面積為 105 萬公頃，實際轉作面積為 107 萬公頃，達成率為 101.9%。稻作面積持續減少，轉作面積持平。達成預設目標，國內產銷仍屬持平，因無其他重大事件，再推同計畫之延續計畫。

(三) 稻米生產及稻田轉作延續計畫（民國85年至86年第一期作，1996~1997）

85 年又續推「稻米生產及稻田轉作延續計畫」，輔導稻田轉作雜糧、園藝及雜項作物及輔導辦理休耕，以調降稻米產量。累計種稻計畫面積為 55.6 萬公頃，實際種稻面積為 54.9 萬公頃，為計畫面積 92.6%。計畫轉作面積為 25.4 萬公頃，實際轉作面積為 23.6 萬公頃，達成率為 92.9%，因為期不到 2 年其成效有下降趨勢。

此時種稻面積已從 73 年的 314.8 萬降至 54.9 萬公頃，已縮減近 5 倍的面積，連帶稻米產量亦隨之大跌，實際休耕轉作面積從為 73.9 萬公頃增加至 107 萬公頃。但因飲食習慣已改變，但國人未意識到糧食供給已有問題，為加入世界貿易組織需加速調整農業產業結構，農委會接續提出「水旱田利用調整計畫」因應調整。

(四) 水旱田利用調整計畫（民國86年第二期作至89年，1997~2000）

「稻米生產及稻田轉作計畫」自 73 年起實施，原訂至 84 年結束，惟基於實際需要，報請行政院展延至 86 年 6 月止。嗣為因應加入世界貿易組織及加速調整稻米、保價雜糧及契作甘蔗之產業結構，農委會研擬「水旱田利用調整計畫」作為賡續，該計畫報經行政院院會通過核定自 86 年接續實施。該計畫為配合我國會計制度自 90 年起改革為曆年制，乃提前至 89 年 12 月底結束。本計畫針對國際糧食危機及貿易自由化趨勢，調整國內農作物產業結構及經營制度，並因應稻米進口及削減農業境內支持（AMS）之壓力，稻米生產由「自給自足」調整為「供需平衡」，換言之稻米需求仍持續疲軟，已為下階段開放稻米市場預作準備。

計畫 3 年間推行結果，種稻計畫面積為 119.9 萬公頃，實際種稻面積為 121.4 萬公頃，為計畫面積 101.3%。計畫轉作面積為 61.3 萬公頃，實際轉作面積為 57.1 萬公頃，達成率為 93.2%。

(五)水旱田利用調整後續計畫（民國90年至99年，2001~2010）

因應我國 91 年（2002）加入世界貿易組織後必須開放部分稻米市場，稻米產銷調整措施必須加速進行，需維持前一計畫之實施成果。農委會研擬「水旱田利用調整後續計畫」，報奉行政院核准辦理。計畫目標為建構供需平衡與確保安全存糧的糧食生產體系、調整農作物產銷結構，維護農業多功能性、實施符合國際規範的農業補貼，穩定農民所得。

計畫著重生產調節措施，相關作法包括透過調降稻作面積、調整休耕獎勵標準、建立稻米產銷預警制度、提升稻米品質及降低生產成本等，其中又以稻作面積之調降為最主要的政策工具。該計畫原實施期程為 3 年，嗣經行政院核定延長實施期程至 95 年，後行政院再分別核准「水旱田利用調整後續計畫」中程（96 至 98 年度）施政計畫，及 99 年度持續推動「水旱田利用調整後續計畫」。此階段的計畫重點除繼續延續水旱田利用調整計畫之計畫重點，鑑於國際糧食價格高漲，為穩定國內糧食供應，自 98 年起推動活化休耕田鼓勵復耕措施，充裕國內糧食供應，及實施「小地主大佃農」政策，以調整農村人力與提升農業經營結構，提高整體農業生產效益與競爭力。

至 99 年計畫完成，休耕農地計畫轉作面積為 268 萬公頃，實際轉作面積為 250 萬公頃，達成率為 93.32%。這 9 年間臺灣平均休耕面積已達 25 萬公頃，連續休耕問題浮上檯面。

(六)稻田多元化利用計畫（民國100年至101年，2011~2012）

政府自 86 年起至 99 年止實施「水旱田利用調整計畫」及其後續計畫，調整水稻等保價收購作物產業結構，實施符合國際規範的農業補貼，確保農民所得，並維持糧食供需及價格之平衡。隨著國際糧價高漲，為使國內糧食供應無慮，農委會研擬「稻田多元化利用計畫」，結合「小地主大佃農」政策輔導連

續休耕農地租賃措施及獎勵種植進口且無產銷失衡之替代作物，以活化休耕農地，調整農村人力與提升農業經營結構，提高整體農業生產效益與競爭力。

此階段的執行成效依然未見起色，因花費龐大的公帑補貼農民，致招來社會各界的輿論批評，社會對於計畫之質疑及要求檢討休耕地政策的聲音仍頻。亦或許因為計畫期間較短（僅2年），短期計畫的執行成效較難有明顯效果。

(七)調整耕作制度活化農地計畫（民國102年至105年，2013~2016）

因應全球氣候變遷及糧食供應不穩定，為維持國家糧食安全，國內約20萬公頃休耕農地，必須適當復耕種植作物，以提高糧食自給率。農委會擬具「調整耕作制度活化農地計畫」報奉行政院核定。推動農田每年可休耕一個期作，另一期作種植轉（契）作作物給予補貼，即將休耕給付經費轉為轉（契）作補貼，鼓勵連休農地地主自行復耕一個期作，或租給他人耕作，利用休耕農地推廣種植進口替代、具外銷潛力與有機作物等轉（契）作作物，及發展地區特產作物，以提高國產糧食自給率，並可創造產值，增加就業機會。該計畫政策目標為調整耕作制度，活化休耕農地，維護農業生產環境，增加產值及創造就業機會；引進青年農民擴大經營規模，提昇產業生產力與競爭力。

以上我國在近三十年間耕作制度政策而言，政府輔導農民辦理休耕，農業產業結構調整為階段性措施，休耕標準隨著經貿談判結果或環境變化，因應產業需求而調整，主要目的係誘導邊際土地轉型種植具地方特色作物或引導農田休耕，以達稻米市場供需平衡及維護農民收益，但因長期接續實施延續性政策，制度實質內容變化不大，直至水旱田利用調整後續計畫、稻田多元化利用計畫（民國100年）後發現休耕問題嚴重，於102年有較大的變革，強迫農田一年祇能休耕一期作，另一期作需復耕契作進口替代或具外銷潛力作物，或種植地區特色作物，而提出102~105年調整耕作制度活化農地中程計畫。

二、活化休耕農地欲解決問題

由前述沿革可知耕作制度政策每個階段所處理的問題不太相同（稻田轉作、利用調整、多元利用），實施的結果是農委會統計每年約有超過20萬公頃稻田

休耕，每公頃每一期作補貼4.5萬元，兩期作是9萬元，平均每年要付出100～110億元的休耕補貼與轉作獎勵，這20萬公頃當中，將近5萬公頃農地是連續兩期休耕²²。這些連續休耕地當中，又有多達3.2萬公頃是連續十期休耕，意即連續五年兩期休耕。換言之，這3.2萬公頃休耕農地地主已經連續五年未從事農業生產，坐領休耕補貼²³。如此嚴重的問題當要解決，活化休耕農地欲解決問題如下：

（一）長期連續休耕農地，管理不當滋生病蟲鼠害，影響鄰田正常耕作

農地閒置不事生產，對糧食供給又支出大筆公帑補貼，休耕田毗鄰的田地種植作物從事農業經營受影響，要噴灑比過去多二、三倍的農藥，以防治滋生病、蟲、鼠害，農業經營成本增加，更不利擴大經營規模。

（二）國際穀物價格上漲為長期趨勢，亟需調整農地利用結構

臺灣農民長期以來都是以種植水稻為大宗，隨著國人飲食習慣改變人食米量（93年48公斤/人/年）持續減少（103年46公斤/人/年）以致水稻產量過剩²⁴。國內飼料玉米年需求量約500萬公噸，而國產雜糧因生產成本高，年產僅4萬公噸，不及全年需求量之1%，其餘99%須仰賴進口供應；國產牧草自給率佔45%，進口佔55%，因受國際油價上漲影響，進口芻料價格大幅提高，造成本土酪農業者生產成本亦隨之提高；大豆（含黑豆）年進口量約250萬公噸，國產量年約200公噸，僅佔國內消費0.008%²⁵。在稻米產量過剩加以大量雜糧（黃豆、小麥、玉米等）均仰賴進口的現況，形成一個「過剩中之不足」的特殊糧食供給現象，另因農產品消費需求轉變，近年畜牧業對於飼料及芻料之需求增加，可利用休耕農地轉作（硬質玉米、牧草）進口替代性作物或當地地區性之農特產作物，來平衡國產糧食供應，亦盼能改善「過剩中之不足」的現象。

²² 103年度農業施政計畫專案查證報告，行政院農業委員會2014：4-5。

²³ 【CEO談管理】變革管理陳保基單挑三十年休耕制度，天下雜誌514期。
<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5046339>。最後瀏覽日期：2013年12月1日。

²⁴ 胡興華，民國103，「年農業施政新年新展望—超越自我創新價值迎接「價值農業」時代來臨」，農政與農情第259期：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2500679>。最後瀏覽日期：2015年12月15日。

²⁵ 農產品受進口損害救助計畫102年度細部計畫說明書，行政院農業委員會，2013：1-6。

（三）從農人口高齡化及小農經營，農業競爭力難以提升

臺灣農家經營者平均年紀超過60歲，平均每戶可耕地面積也只有0.77公頃²⁶。國內農民高齡化問題嚴重，農村勞力老化迅速，農業經營又需大量勞力，難以吸引年輕後繼經營者投入，故農戶平均規模狹小，農地坵塊細分零散，缺乏經營效率，應從農業結構及農村人力調整著手，提升農業產業競爭力。

三、活化休耕農地計畫欲達成目標

（一）提高糧食自給率，穩定農民所得，維護農業之多功能性

農業具有供應糧食、資源保育、景觀維護及文化傳承等多功能性，這些功能形成之公共財係屬全民所共享卻易被忽略，因此當農民無法得到適當所得收入而放棄生產時，公共財之維護相對困難，仍須藉由政策支持或補貼合理化提供適當誘因，促使農民投入農業經營，提供農業之多功能性。

（二）休耕活化面積逐年減少，利用措施可更多元

農田休耕期作面積迄100年約20萬公頃（兩期作），其中約有5萬公頃為兩期作連續休耕，反映出管理不當滋生病蟲鼠害，影響鄰田耕作，且未增加就業機會及無創造產值，調整休耕田利用措施有其必要，自102年中程計畫「調整耕作制度活化農地計畫」起已強制可休耕一個期作，除種植綠肥維持農田地力於可耕狀態，作好糧食生產預備地外，亦應採用多元利用措施（例如：濕地或綠能），維護農田永續發展利用。

（三）引進青年農民擴大經營規模，提昇產業生產力與競爭力

為解決農民高齡化，輔導高齡農民將自有土地長期出租給有意擴大農場經營規模之農業經營者，保障出租人及獎勵承租人，給付出租及承租獎勵，農民收益可獲適當維護，並促進農業勞動結構年輕化。加強推動「小地主大佃農」

²⁶ 人力培育輔導，創造臺灣農業新未來，行政院農業委員會，http://theme.coa.gov.tw/storyboard.php?type=a&web=C&id=coa_taita_20151021182537。最後瀏覽日期：2016年3月12日

政策輔導青年返鄉從農，遴選未來具發展潛力之核心青年農民，對於經營規模達小地主大佃農最低經營規模之1/2以上者，提供企業化經營之設施補助、青年從農創業貸款等，以紓解生產資本短缺之困境，藉以提昇農業生產力及競爭力。

四、調整耕作制度執行措施與成果

(一)執行措施

1. 自102年起調整連續休耕給付期次，休耕給付一個期作，另一個期作鼓勵恢復生產，給予1.5~4.5 萬元/公頃，農地轉(契)作補貼，如表3-1。

表3-1 符合基期年農地轉(契)作補貼標準表

作物項目		給付標準
契作進口 替代	硬質玉米、非基改大豆(黑豆)	45,000 元
	牧草、青割玉米	35,000 元
	短期經濟林(6年)	45,000 元
	原料甘蔗	30,000 元
	釀酒高粱、飼料甘藷	24,000 元
	小麥、蕎麥、胡麻、薏苡、仙草	45,000 元
	油茶、茶(以新植為限)	第 1-6 期 45,000 元 第 7-8 期 22,500 元
契作外銷 潛力	毛豆	35,000 元
	胡蘿蔔、結球萵苣	24,000 元
地區特產 ^{註 1} (依直轄市、縣(市)政府正面表列)		20,000 元 +地方政府配合款
有機作物 ^{註 2}		15,000 元+轉(契)作補貼

註：

- 1.地區特產作物由中央補貼每期作每公頃2萬元，地方政府配合1成(2千元)以上，倘發生產銷失衡時，地方政府應就選定之推廣作物負擔30%產銷調節處理費用。
- 2.有機作物以符合轉型期條件之申請日起三年為限，需按有機驗證期程申請驗證、取得有機轉型期驗證、有機驗證等，憑證申請補貼，以促進有機農業發展。

2.對於有意願出租農地而未能媒合出租成功者，訂定2年(102~103年)緩衝期間，得於第2期作辦理翻耕等田間管理措施，經勘查合格每公頃補貼2萬元。

3.經審認為耕作困難地區，每年得休耕2個期作，每期作每公頃補貼3.4萬元，且規範仍可實施翻耕之田區，每年至少需翻耕1次，當期作另給予田間管理維護費每公頃6千元(每年限1次)，未來規劃作其他用途。

4.持續推動「小地主大佃農」政策，將原設定95或96年連續休耕農地給予租賃獎勵，放寬承租土地範圍為83至92年基期年農地均納入。同步實施離農獎勵，對於農保年資滿5年以上且年滿65歲以上之農民，將自有農地出租給「小地主大佃農」政策輔導之大佃農，每個月每公頃可領取離農獎勵2,000元。

5.休耕措施與給付標準—以102年調整耕作制度活化農地計畫為例整理如表3-2。

表3-2 休耕給付標準表

辦理項目	給付(獎勵)金額	備註
綠肥作物給付	45,000	含綠肥種子費、翻耕整地費、田間管理及至少1次蟲害防治費用等。每年限1個期作。
景觀作物給付(註1)	45,000	需經直轄市、縣市政府規劃之專區，種子由政府提供(中央及地方各負擔1/2)。每年限1個期作。
生產環境維護給付	34,000	(一)包括翻耕及蓄水或由直轄市、縣市政府依生產環境維護措施辦理原則，因地制宜規劃之項目。 (二)102年及103年兩年為緩衝期間，申辦出租倘未能出租者，擬復耕期作可辦理農田翻耕，每公頃給付2萬元。

特殊耕作困難地區給付 (註2)	34,000	每年得給付兩個期作,每期作每公頃3.4萬元(每年6.8萬元),不需翻耕,依土地狀況規劃作其他用途。
<p>註:</p> <p>1.直轄市、縣市政府倘為地區產業發展需要,需於同一田區輔導種植兩個期作景觀作物,第2個期作得報請列入地區特產。</p> <p>2.特殊耕作困難地區審認:有特殊因素確無法恢復種植作物地區,經直轄市、縣市政府組成專案小組勘查確認,確無合適之轉(契)作補貼作物可供種植,並報請中央核定之田區。</p>		

(二) 活化休耕地計畫執行成果

農委會103年10月統計,102年我國以熱量計算之糧食自給率為33.3%,較上(101)年增加0.6%,其中適合我國氣候生長或產業發展之稻米、蔬菜、果品、豬肉、雞肉及水產品等自給率均達8成以上。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之共同努力下,全年兩個期作申報休耕面積降為11.2萬公頃,較100年之20萬公頃減少8.8萬公頃,申報轉(契)作作物面積增加5.3萬公頃,其中屬大宗進口替代作物如黃豆、小麥、硬質玉米、牧草及青割玉米等,約增加2萬公頃,另以復耕作物量約136萬公噸計,其熱量換算可增加糧食自給率0.6%,同時帶動週邊產業發展節省政府休耕轉作經費支出達20億元,並增加整體產值178億元,復耕各項作物增加整體產值效益,其中農產產值增加124.8億元,另相關事業如種苗供應、代耕業者延伸收益22.5億元,及帶動包括農業資材、運輸、加工材料等相關產業產值效益31.1億元,計畫推動成果顯著²⁷。

本研究認為農委會此量化數據前段糧食自給率、休耕減少面積、替代作物轉作面積等,因實務上由各執行層級(農會、公所)進入同一套電子作業系統填報,數據失真問題較小,惟後段帶動週邊產業發展之相關數據、金額,容有疑慮,因農委會此部分並未將計算方式、基準、金額作詳細說明,且有部分為延伸性收益,屬推估性數據,非實際統計而得,該推估之效益金額178億元恐有誇大或吹噓之嫌。

²⁷ 休耕農地復耕成果,農委會,http://www.afa.gov.tw/agriculture_news_look.aspx?NewsID=2770。
最後瀏覽日期:2015年11月1日。

(三)小地主大佃農概況及成果

臺灣農業經營規模約 76%未達 1 公頃，平均農家耕地面積約 1.1 公頃，耕作規模小且坵塊細分零散，經營缺乏效率及效益。另主要農民年齡平均 62 歲，高齡化導致農村勞力快速老化，而年輕後繼者想要從農，則陷於無農地可經營之處境。在面臨經貿全球化、自由化之衝擊之際，亟需引導擴大農業之經營規模，活化農地利用，同時加速農業轉型升級，以提升農業競爭力，改善臺灣農業經營困境，爰政府於 98 年 5 月正式推動「小地主大佃農」政策，鼓勵無力耕作之資深農友或無暇耕作的兼業農友，將自有農地出租給有意願擴大農場經營規模之農業經營者，並獎勵年輕專業農民或農民團體承租農地種植具進口替代或出口擴張之農作物，以促進農業勞動結構年輕化，擴大農業經營規模，並使老農安心享受離農或退休生活。

「小地主大佃農」為政府積極推動之重要農業政策，是未來臺灣農業轉型之試金石，希冀透過政策提供之租用農地改善補貼、大佃農轉（契）作補貼、補助購置生產設備、農產品驗證輔導與補助、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措施，改善當前農業所面臨之人口高齡化、耕地規模小及農地休耕等三大問題，藉以調整國內生產結構，提升經營經營效率及整體農業競爭力²⁸。使老農能安心退休，農地出租用於擴大經營規模，大佃農能以企業化經營促使臺灣農業實質轉型。

有土斯有財，農民守護農地所有權代代相傳，向來為我國農村社會的傳統觀念，並將其譽為美德。然以我國之農地所有人原本即多屬農業收入有限之小農經營者，農地所有權在後代繼承者之分產細割下，農地所有人所能經營之農地規模將愈形減少，農業收入更顯不足。且農村經濟受現代工、商及服務業發展之影響，農業後繼者為求取經濟上利益，多有兼業或轉業以維持生活之所需，甚至年長老農雖擁有農地卻無力耕作，非但老農之生活艱困，也造成多數農地未能有效經濟利用，及農地資源浪費的情形。因此農委會之施政方針中，將馬英九總統 97 年上任前提出「小地主大佃農」的政策理念，納入農業政策短、

²⁸ 推動「小地主大佃農」政策工作手冊，行政院農業委員會 2015：1。

中、長期之施政重點²⁹。我國擴大農業經營（小地主大佃農）政策成果截至 103 年止其成果如下表 3-3。

表 3-3 農業經營結構改善（小地主大佃農）成果表

年	小地主		大佃農		
	數目	數目	面積（公頃）		
	（人）	（人）	租賃	自有農地	合計
99	8,121	703	4,056	1,593	5,649
100	13,912	1,002	6,549	1,884	8,433
101	18,265	1,328	8,004	1,575	9,579
102	25,724	1,578	11,268	1,919	13,187
103	29,049	1,670	12,995	2,075	15,070

註：民國 98 年起正式開辦小地主大佃農。

資料來源：103 年農業統計年報，行政院農業委員會。

表 3-3 大佃農人數自 98 年正式開辦以來從 703 人累計至 103 年為 1,670 人，二倍有餘，總經營面積由 5,649 公頃躍升增加為 15,070 公頃，擴大約三倍面積，成效明顯。104 年本研究樣區福興、芳苑、大城三鄉訪談各承辦人員後續數據截至本研究撰寫時，農委會尚未公布 104 年農業統計年報故數據無法更新。

²⁹ 行政院農業委員會在其農業政策「農業施政方針—健康、效率、永續經營之全民農業」，列舉了農業政策的短、中、長期之施政重點。為擴大農場經營規模，提升經營效率，規劃完成「小地主大佃農」計畫，並選定 10 區進行試辦，為短期（至 2008 年底）之施政重點項目；建立老農退休制度，全面推動「小地主大佃農」計畫，推動老農人力再運用及協助技藝傳承，輔導大佃農企業化經營，為中期（至 2009 年底）之施政重點；落實老農退休制度，擴大推動「小地主大佃農」計畫，為長期（2009-2012 年）之施政重點。行政院農業委員會，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=17924>。最後瀏覽日期：2015 年 11 月 1 日。

第二節 彰化縣農業發展概述

彰化縣極具先天地理交通樞紐優勢，位於臺灣西部一日生活圈的中間位置，從高速公路富機動性的便捷及今年預計開通之高速鐵路，在運輸上是一大優勢，交通區位頗佳，且彰化縣屬農業大縣為全國蔬菜、花卉的產銷中心和物流中心³⁰，顯不易取而代之。

一、地理位置

彰化縣位於臺灣本島中西部，北以大肚溪為界與臺中市相隔，東倚八卦山脈與南投縣為臨，南以濁水溪與雲林縣遙遙相望，西濱臺灣海峽。南北長度約有 43 公里，東西闊度約有 40 公里，平地約占百分之九十，山地為百分之十，縣內主要河流有烏溪（大肚溪）、貓羅溪、濁水溪，均西流入海³¹。以下就本研究訪談地區作說明：

（一）福興鄉

福興鄉位於彰化縣西邊濱臺灣海峽，北鄰鹿港鎮，東連秀水鄉，南接埔鹽鄉、二林鎮、芳苑鄉，與緊鄰的鹿港鎮形成雙子城結構。有員大排水（昔稱台灣溝或鹿港溪）、舊濁水溪（又名麥嶼厝溪）入海，屬東西寬、南北窄的鄉鎮。福興鄉名由來，是寓意福建省移民新興之鄉³²。

（二）芳苑鄉

芳苑鄉位在彰化西邊濱臺灣海峽，北鄰福興鄉，東連二林鎮，南接大城鄉，地下南北細長、東西較為窄，有著西岸明珠的美譽。鄉內水產養殖發達，在清

³⁰ 彰化縣的農業發展優勢及未來展望半線風華—風華再現。
<http://www.shs.edu.tw/works/essay/2013/03/2013032818141635.pdf>。最後瀏覽日期：2015年12月1日。

³¹ 彰化縣 103 年統計年報提要分析，彰化縣政府，2015。
http://accounting.chcg.gov.tw/files/16_1040930_103%E5%B9%B4%E5%BD%B0%E5%8C%96%E7%B8%A3%E6%94%BF%E5%BA%9C%E7%B5%B1%E8%A8%88%E5%B9%B4%E5%A0%B1.pdf。
最後瀏覽日期：2015年11月1日。

³² 話說福興，福興鄉公所
http://town.chcg.gov.tw/fuxing/07other/main.asp?main_id=1。最後瀏覽日期：2015年12月1日。

代叫作番挖或番仔挖，日治時期改名沙山庄，直到戰後改名芳苑，曾經有過一段非常興盛的歷史，是鹿港的第二外港，但隨著地理環境的變遷及人口的外移，盛況不再，昔日盛況藉由口耳相傳至今³³。

（三）大城鄉

大城鄉位於彰化縣西南端，西臨臺灣海峽，南隔濁水溪口（亦為濁水溪出海口北岸）與雲林縣麥寮鄉相望、北鄰芳苑鄉與二林鎮，地勢平坦，是一典型風頭水尾的鄉鎮；地處濁水溪下游段入海口，為濁水溪沖積扇之扇端最南地方，為彰化沿海六鄉之一³⁴。

二、自然條件

（一）土地面積及土質

彰化縣土地以彰化平原區面積最大，面積約為 9 萬 4,240 公頃，佔全縣面積之 87.71%；其次為山坡地區，面積約為 10,020 公頃，佔全縣面積之 9.33%，主要分布於彰化縣東側之八卦山脈地區；高山林區面積約為 3,180 公頃，佔全縣面積之 2.96%，主要分布於東部之社頭、田中、二水、員林、花壇及彰化等鄉鎮市，地勢陡峻，極少緩坡地，不適於農牧生產³⁵。

本研究樣區為大城、福興、芳苑等三鄉，其土壤為粘板岩老沖積土特性：主要以濁水溪老沖積物沉積而成，除粗質地土層較舒鬆外，土層密實，適合大多數農作物栽培。

（二）氣候及水資源

彰化縣位於北迴歸線以北，屬亞熱帶季風氣候區，範圍內之鄉鎮地勢平坦，平原地區海拔高度約 0~100 公尺，山坡地區約 100~150 公尺，主要雨量集中

³³ 芳苑鄉，維基百科

https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%8A%B3%E8%8B%91%E9%84%89#cite_ref-1。最後瀏覽日期：2015 年 12 月 1 日。

³⁴ 彰化縣農地資源空間整體發展構想及空間配置計畫，彰化縣政府，1997，3-51。

³⁵ 同註 35，彰化縣政府，1997，3-1。

於5~8月份，年雨量界於1,200~1,990毫米之間³⁶。全年氣溫以7月為最高，1月最低，年平均溫度約在23°C左右，如圖3-1，氣候溫和怡人，冬季為乾季，以東北季風為主，颱風、豪雨和焚風之類的天然災害較少，境內平坦的地勢與橫互的水系更利於耕作，農作物可在此較適宜的環境下生長，造就出彰化農業大縣的風範。

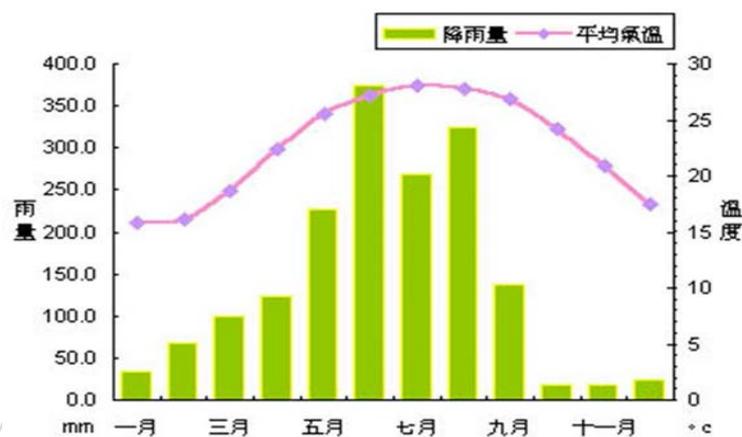


圖 3-1 彰化縣氣候圖

資料來源：國立彰化師範大學地理學系，

<http://geo3w.ncue.edu.tw/bsrapage/gispage/climate.htm>

彰化縣內主要河川有烏溪（大肚溪）、貓羅溪（烏溪支流）及濁水溪，均西流入海。其餘的溪流有鹿港溪、漢寶溪、後港溪、二林溪與魚寮溪。彰化縣水系如圖3-2所示。

³⁶ 彰化縣103年統計年報提要分析，彰化縣政府，2015，同前註27網址。最後瀏覽日期：2015年11月1日。

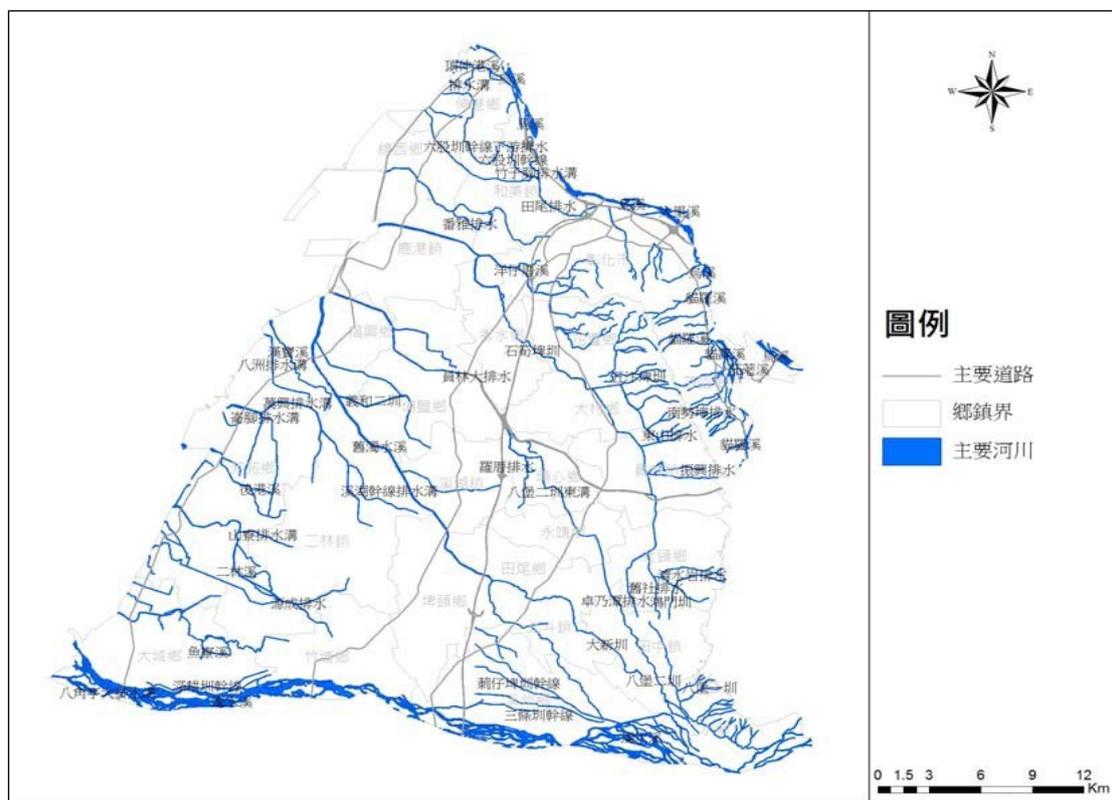


圖 3-2 彰化縣水系示意圖

資料來源：彰化縣農地資源空間整體發展構想及空間配置計畫，彰化縣政府，1997, 3-3。

彰化縣水資源可分為地面水與地下水。地面水部份以濁水溪、大肚溪為主；濁水溪為本省最大最長之河，流路總長 167 公里，挾帶泥砂特多；大肚溪總長 110 公里，下游流灌海岸平原與台中盆地之部分占總長 1/3。此二溪因集水面積廣大，故終年皆有豐富水量，惟因山高水陡，水源涵蓋能力不強，大肚溪及濁水溪本流流量經灌溉圳路大量引進利用後，流經下游平原，經諸細流集匯而再重覆循環利用。故平原內水源之供給主要來自濁水溪，大肚溪次之。不過此種重複循環利用的特性造成的灌排渠道並用的情形，在排水渠道遭受污染時，會影響灌溉農田。

彰化縣地下水補給來源大致有下列二種：1. 由降雨之直接滲入或灌溉水（渠道或田面）之滲透。2. 河道之滲漏，主要發生於扇頂之天然補給區，即以二水、林內為中心向西成一扇形，面積約 38,000 公頃之地區；或上游河道之滲漏³⁷。其中濁水平原由於大量抽汲地下水而且抽汲不均，致使地下水位有逐漸下降之趨

³⁷ 101 年度農地資源空間規劃總顧問指導計畫，彰化縣農業發展地區分類分級劃設成果報告，彰化縣政府 2012：10。

勢。

三、人口條件

彰化縣至民國 103 年底本縣戶籍登記人口數為 1,291,474 人。本縣民國 103 年底各鄉鎮市人口數，以彰化市 235,02 人最多占全縣人口 18.20%，員林鎮 124,725 人次之占 9.66%，二水鄉 15,830 人最少僅占 1.23%。人口密度以彰化市每平方公里 3,577.49 人最稠密，員林鎮 3,115.17 人次之，大城鄉 279.21 人最稀疏³⁸。



圖 3-3 彰化縣近十年人口狀況圖

資料來源：彰化縣 103 年統計年報

四、農業發展概況

彰化縣地勢平坦、氣候溫暖且水利設施完善，在農業發展上具有良好之條件，自古以來農業活動發達且農產豐富，為臺灣地區重要之農業生產區之一，農業概況如下。

(一) 農耕土地面積

自 89 年（2000）農地開放自由買賣以來，彰化縣農耕土地面積自 94 年的 64,229 公頃³⁹，減少了 2,406 公頃，至 103 年底為 61,823 公頃，包含耕作地 59,375 公頃（占 96%）及長期休閒地 2,448 公頃（占 3.96%）。農耕土地面積占

³⁸ 彰化縣 103 年統計年報提要分析，彰化縣政府，2015，同前註 27 網址。最後瀏覽日期：2015 年 11 月 1 日。

³⁹ 彰化縣 103 年統計年報，彰化縣政府，2014：174。

本縣土地面積 107,439 公頃之 57.54%，占臺灣地區農耕土地面積 799,611 公頃之 7.73%。⁴⁰彰化縣這 6 萬多公頃之農耕土地提供了最佳的活化休耕土地之基底。

(二) 農戶人口

102 年底彰化縣農家戶數為 85,757 戶，占全縣總戶數 375,940 戶之 22.81%，其中，耕地全部自有者計 71,568 戶占總農家戶數 83.45% 最多，耕地部分自有者計 10,987 戶占 12.81% 次之。農戶人口數 361,284 人占全縣總人口 1,296,013 人之 27.88%；農戶人口數較 101 年底 346,759 人增加 14,525 人(或 4.19%)⁴¹。以農戶人口數數據而言，彰化縣有將近約 3 成人口從事於農業經營，稱為農業大縣並無不妥。

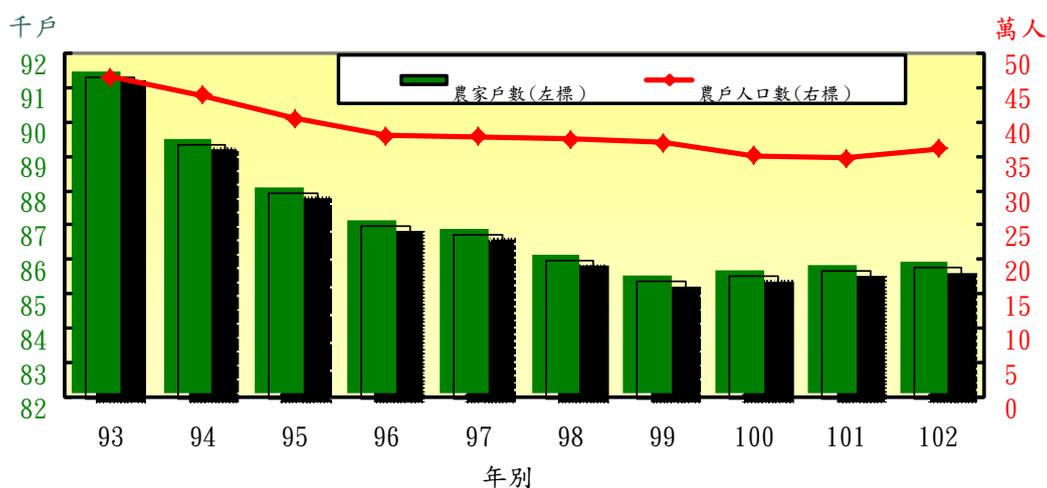


圖 3-4 彰化縣農家戶數及人口數圖

資料來源：彰化縣 103 年統計年報

(三) 農業生產

彰化縣農業生產以稻米、雜糧及家禽、畜牧業為主要項目，以表 3-4、3-5 說明之：

⁴⁰ 彰化縣 103 年統計年報提要分析，彰化縣政府，2015，同前註 27 網址。最後瀏覽日期：2015 年 11 月 1 日。

⁴¹ 103 年農業統計要覽，行政院農業委員會農糧署，2014。

表 3-4 民國 103 年（與 102 年相比）主要農產之收穫面積及產量表

主要農產項目	103 年		102 年	
	面積（公頃）	產量（公噸）	面積（公頃）	產量（公噸）
稻米	47,849	256,519	48,320	249,758
雜糧（甘薯、硬質 及食用玉米、 小麥、落花生）	5,005	32,689	4,746	49,818
總計	52,854	289,208	53,066	299,576

資料來源：彰化縣 103 年統計年報，彰化縣政府（2014：210）。本研究自行整理。

稻米、雜糧年產量有約 46~47.9 萬公噸，二期作面積合計約 86,179 公頃，符合臺灣地區之耕作習慣。雜糧面積略有增加，應是政策鼓勵轉契作進口替代、小地主大佃農等措施發揮作用。契作進口替代小麥產量雖少，但因地形、氣候適宜，田間管理容易，又不需太多水份，外加和喜願公司契作，享有契作補貼，自 102 年後種植面積急速增加，103 年雜糧面積比 102 年增加了 259 公頃，頗受本研究樣區福興、芳苑、大城三鄉農民喜愛。

表 3-5 彰化縣 103 年主要家禽、畜牧業場數及飼養隻數表

家禽、畜牧業	場數	飼養隻數（萬隻）
雞	125	2544
豬	748	77.5
牛	216	2.3
鴨	11	0.11
合計	1100	2623.91

1. 雞隻數：103 年底養雞場計 125 場，隻數為 2,544 萬隻，鄉鎮市中以芳苑鄉 9,24 萬隻占 36.32% 最多，二林鎮 0.43 萬隻占 17.01% 次之。

2. 豬隻頭數：103 年底豬隻頭數為 77.5 萬頭，較上年底 78.5 萬頭減少 9,761 頭（或 1.24%）。鄉鎮市中以芳苑鄉 20 萬頭占 25.89% 最多，大城鄉 7.7 萬頭占 10.02% 次之，二林鎮 7.5 萬頭占 9.77% 居第三位。

3. 乳牛頭數：103 年底乳牛頭數為 2.3 萬頭，鄉鎮市中以福興鄉 1 萬頭占 42.38% 最多，芳苑鄉 0.44 萬頭占 18.92% 次之，二林鎮 3,023 頭占 12.73% 居第三位。

4. 鴨隻數 103 年底為 131.8 萬隻，鄉鎮市中以芳苑鄉 61.6 萬隻占 46.74% 最多，大城鄉 50 萬隻占 38.47% 次之。

芳苑鄉在家禽、畜牧業之數據在縣內均屬第一，由此推知其家禽、畜牧業非常興盛，連帶需要芻料來飼養，造就了該鄉和毗鄰的福興、大城、二林鄉小大的面積快速增加，加以家禽、畜牧業有自己的產業鏈，會在增加過程中新增許多就業機會與商機，對整體農業發展有正向助益。



第三節 彰化縣活化休耕農地概況

一、彰化縣活化休耕農地概況

彰化縣政府「調整耕作制度活化農地計畫」99至102年度休耕及轉(契)作項目預定目標及執行成果如下表3-6、3-7，彰化縣執行成果活化概況99年休耕面積14,940公頃，102年面積下降至8,078公頃，99年轉(契)作5,738公頃，爾後逐年升高，102年升高至12,221公頃，活化面積增加2倍，以申報地區性特產作物面積最大⁴²。而實際達成率達101%，就此數據成果論之，確實已完成計畫目標。

表3-6 彰化縣99~102年休耕及轉(契)作項目預定目標表

重要工作項目		工作數量			
		99年	100年	101年	102年
1.辦理調整耕作制度活化農地休耕項目	公頃	15,227	15,171	14,383	10,179
2.辦理調整耕作制度活化農地轉(契)作項目	公頃	6,305	6,645	9,474	10,187
合計		21,532	21,816	23,857	20,366

表3-7 彰化縣99~102年計畫休耕及轉(契)作項目執行成果表

重要工作項目		工作數量			
		99年	100年	101年	102年
1.辦理調整耕作制度活化農地休耕項目	公頃	14,940	14,708	13,456	8,078
2.辦理調整耕作制度活化農地轉(契)作項目	公頃	5,738	8,399	9,879	12,221
合計		20,678	23,107	23,335	20,229

⁴² 99至102年度「調整耕作制度活化農地計畫」執行成果簡報，彰化縣政府，2010。

因配合契作進口替代作物，同第二節末所述彰化縣在本樣區因家禽、畜牧業興盛，對於飼養芻料之需求大幅增加，連帶使供給面成長，逐漸發展出新的特色作物，如小麥、牧草及硬質玉米，使得樣區內之調整耕作制度有一定成效。硬質玉米為我國重要之進口芻料作物，供家禽、畜牧業作飼料使用，本研究樣區家禽、畜牧（酪農）業發展活絡，確有種植硬質玉米、牧草（含青割玉米）潛力。針對牧草、青割玉米、毛豆、小麥、硬質玉米及大豆（含黑豆），以契作方式種植，耕作人（大佃農）除可領取行政院農業委員會農糧署之契作獎勵外，另彰化縣政府補貼耕作人（大佃農）『種植雜糧作物、芻料作物獎勵』每期作每公頃 10,000 元。102 年芳苑鄉、埤頭鄉種植面積 22 公頃。

本章第一節已推知彰化縣家禽、畜牧業興盛，家禽以肉雞、蛋雞為主，畜牧場以飼養乳牛、肉牛及豬為主，其中以芳苑鄉、福興鄉、秀水鄉、大城鄉等鄉鎮數量最多，帶動芻料牧草之種植。102 年申報契作牧草達 1,530 公頃，多數與當地畜牧場契作，其中以福興鄉、芳苑鄉、秀水鄉、大城鄉、鹿港鎮等契作面積最高，一年可收成 6 次，但每年仍需自國外進口芻料作物，比重約 60~70%。102 年福興鄉、鹿港鎮、芳苑鄉活化面積計 286 公頃。

前述相關數據，休耕面積降至 6,862 公頃（開始復耕使用、不再休耕），說明彰化縣活化休耕地確有良好成效，尤其在小地主大佃農、契作進口替代作物及特色作物部分均有明顯績效呈現。

二、本研究樣區活化休耕地執行成果

續以「調整耕作制度活化農地計畫」本研究樣區芳苑、福興、大城鄉三鄉 99~102 年間之休耕及轉(契)作項目執行成果說明如下。

（一）福興鄉執行主要成果

茲以耕作制度面、土地利用效率面、經濟效益分析面、產業整合面並參照表 3-8 說明如下。

1. 耕作制度面

調整耕作制度活化農地休耕項目執行面積：99 年度 1,635 公頃、100 年度 1,699 公頃、101 年度 1,595 公頃、102 年度 1,032 公頃。轉(契)作項目執行面積：99 年度 549 公頃、100 年度 632 公頃、101 年度 661 公頃、102 年度 891 公頃。102 年度調整耕作制度活化休耕農地，同一田區每年限領取一次休耕給付，休耕轉作給付之變革使 102 年度福興鄉休耕面積減少至 1,032 公頃，轉(契)作面積增加至 891 公頃。

2. 土地利用效率面

福興鄉 102 年度因推動休耕農地一期復耕，僅可一期種植綠肥休耕，本鄉休耕面積減少 563 公頃，轉契作面積增加 230 公頃，稻作面積增加 115 公頃，休耕農地土地利用效率增加。

3. 經濟效益分析面

福興鄉 102 年度契作進口替代、具外銷潛力作物及轉作地區特產作物執行面積 670 公頃。契作牧草或青割玉米執行面積：99 年度 415 公頃、100 年度 422 公頃、101 年度 414 公頃、102 年度 484 公頃。102 年度契作牧草增加面積 70 公頃，契作牧草及青割玉米獎勵金每公頃給付 3.5 萬元，102 年度合計給付 1,694 萬元，增加契作農戶收益並提高芻料作物替代率。轉作地區特產執行面積：99 年度 75 公頃、100 年度 122 公頃、101 年度 140 公頃、102 年度 186 公頃。農戶轉(契)作地區特產，使農地由休耕轉為生產，除生產作物販賣收益，另有轉作地區特產作物獎勵金，每公頃給付 2.4 萬元，102 年度合計給付 447 萬元。

4. 產業整合面

福興鄉沿海區域部分田區因地層下陷鹽化以致不利耕作，經相關單位審認，列入特殊耕作困難地(4.28 公頃)。其中本鄉福寶段耕作困難區地處沿海，為候鳥棲息區域，適合作為生態保護區，提供生態教育發展。

表 3-8 福興鄉 99~102 年計畫工作項目執行成果表

重要工作項目		工作數量			
		99 年	100 年	101 年	102 年
1.辦理調整耕作制度活化農地休耕項目	公頃	1,635	1,699	1,595	1,032
2.辦理調整耕作制度活化農地轉(契)作項目	公頃	549	632	661	891
合計		2,184	2,331	2,256	1,923

資料來源：福興鄉公所 103 年調整耕作制度執行成果

(二) 芳苑鄉執行主要成果

茲以耕作制度面、土地利用效率面、經濟效益分析面、產業整合面並參照表 3-9 說明如下。

1. 耕作制度面

芳苑鄉在「稻田多元化利用計畫」於 102 年調整為「調整耕作制度活化農地計畫」，將休耕調整為僅能申報一個期作，另一期須轉(契)作始得請領補助。因此，轉(契)面積從 101 年 1,976 公頃佔申報總面積 5,235 公頃之 38%，至 102 年轉(契)面積提高 807 公頃達到 2,783 公頃，佔總申報面積 4,800 公頃之 58%。

2. 土地利用效率面

芳苑鄉 102 年實施計畫後，轉(契)作物以較耐鹽耐旱作物如牧草等為主，102 年面積計 282 公頃，較 101 年 226 公頃增加了 56 公頃。轉作面積佔總計畫面積比例在短短一年內從 38% 提昇至 58%，農地活化效果顯著，相對休耕面積大幅降低，顯示計畫的變革有效提昇土地利用效率。

3. 經濟效益分析面

芳苑鄉 102 年度契作進口替代、具外銷潛力作物及轉作地區特產作物執行面積 2,783 公頃。契作牧草或青割玉米執行面積：99 年度 220 公頃、100 年度 223 公頃、101 年度 226 公頃、102 年度 282 公頃。契作牧草及青割玉米獎勵金每公頃給付 3.5 萬元，102 年度合計給付 987 萬元，增加契作農戶收益及提高芻料作物之提供。轉作地區特產執行面積：99 年度 730 公頃、100 年度 1,310 公頃、101 年度 1,577 公頃、102 年度 2,225 公頃。農戶轉(契)作地區特產，農地由休耕轉為生產，生產作物販賣收益外，另有轉作地區特產作物獎勵金，每公頃給付 2.4 萬元，102 年度合計給付 5,340 萬元，此部分發出金額為全彰化縣最高。

4. 產業整合面

芳苑鄉新政策有利於農業青年的加入或大面積集團式栽培之農民更容易承租土地，其租金成本亦有降低趨勢。如本鄉大佃農父子共同經營種植香瓜，開創事業第二春，此成功的典範有助政策政策的推廣。

表 3-9 芳苑鄉 99~102 年計畫工作項目執行成果表

重要工作項目		工作數量			
		99 年	100 年	101 年	102 年
1.辦理調整耕作制度活化農地休耕項目	公頃	3,784	3,538	3,259	2,017
2.辦理調整耕作制度活化農地轉(契)作項目	公頃	993	1,619	1,976	2,783
合計		4,777	5,157	5,235	4,800

資料來源：芳苑鄉公所 103 年調整耕作制度執行成果

(三) 大城鄉執行主要成果

1. 耕作制度面

大城鄉調整耕作制度活化農地休耕項目執行面積：99 年度 2,694 公頃、100 年度 2,896 公頃、101 年度 2,774 公頃、102 年度 2,503 公

頃。轉(契)作項目執行面積：99 年度 1,131 公頃、100 年度 1,403 公頃、101 年度 1,403 公頃、102 年度 1,706 公頃。102 年度調整耕作制度活化休耕農地，同一田區每年限領取一次休耕給付，休耕轉作給付之新制使 102 年度休耕面積減少至 797 公頃，轉(契)作面積增加至 1,706 公頃。

2. 土地利用效率面

大城鄉 102 年度因推動休耕農地不得連續休耕，僅可一期種植綠肥休耕，休耕面積和 99 年度相比減少 766 公頃，轉契作面積增加 575 公頃，休耕農地逐年遞減，轉作逐年增加，土地利用效率明顯變好。

3. 經濟效益分析面

大城鄉 102 年度契作進口替代、具外銷潛力作物及轉作地區特產作物執行面積 1,706 公頃。轉作地區特產執行面積：99 年度 1,070 公頃、100 年度 1,306 公頃、101 年度 1,292 公頃、102 年度 1,501 公頃。農戶轉(契)作地區特產，農地由休耕轉為生產，另有轉作地區特產作物獎勵金，每公頃給付 2.4 萬元，102 年度合計給付 3,602 萬元。

4. 產業整合面

大城鄉因農會積極推行小地主大佃農政策，99~102 年計畫期間面積分別為 16、62、79、172 公頃，面積急遽增加，雖仍以種植水稻居多，但使得產業鏈重新連結，產業整合度較高。

表 3-10 大城鄉 99~102 年計畫工作項目執行成果表

重要工作項目		工作數量			
		99 年	100 年	101 年	102 年
1.辦理調整耕作制度活化農地休耕項目	公頃	1,563	1,493	1,372	797
2.辦理調整耕作制度活化農地轉(契)作	公頃	1,131	1,403	1,403	1,706

項目					
合計		2,694	2,896	2,774	2,503

資料來源：大城鄉公所 103 年調整耕作制度執行成果

本研究在取得樣區數據後和彰化縣全縣計畫工作項目實際完成數據作比較，其實際執行數據如表 3-11：

表 3-11 本樣區成果與彰化縣計畫工作項目預定目標面積比較表

年度、期作/ 項目	全縣預 估數 A	全縣實 際完成 數(公 頃)B	全縣達成率 $C=(B/A)*100$ %	福興 鄉	芳苑 鄉	大城 鄉	三鄉 合計 (公 頃) D	占全縣比 $(D/B)*100$ %
99 年 1 期作	15,227	14,940	98.12	1,635	3,784	1,563	6,982	46.73
99 年 2 期作	6305	5,738	91.01	549	993	1,131	2,673	46.58
100 年 1 期作	15,171	14,708	96.95	1,699	3,538	1,493	6,730	45.76
100 年 2 期作	6,645	8,399	126.40	632	1,619	1,403	3,654	43.51
101 年 1 期作	14,383	13,456	93.55	1,595	3,259	1,372	6,226	46.27
101 年 2 期作	9,474	9,879	104.27	661	1,976	1,403	4,040	40.89
102 年 1 期作	10,179	8,078	79.36	1,032	2,017	797	3,846	47.61
102 年 2 期作	10,187	12,221	119.97	891	2,783	1,706	5,380	44.02
平均			101.20					45.17

資料來源：調整耕作制度活化農地計畫 103 年查證報告，農糧署中區分署。本研究整理。

由表 3-11 分析本研究樣區之休耕及轉(契)作計畫工作項目預計及實際執行成果面積，彰化縣在 99~102 年間在一期作之面積計畫達成率分別為 98.12%、

96.95%、93.55%、79.36%，平均為 91.99%；而二期作之面積計畫達成率分別為 91.01%、126.4%、104.27%、119.97%，平均為 110.41%，由此可知一、二期作達成率相差有將近 20%，可確認全彰化縣之休耕地活化及契（轉）作在二期作時非常明顯，而本研究樣區福興、芳苑、大城三鄉，一期作之面積計畫達成率分別為 46.73%、45.76%、46.27%、47.61%，平均為 46.59%；而二期作之面積計畫達成率分別為 46.58%、43.51%、40.89%、44.02%，平均為 43.75%，佔彰化縣全縣「調整耕作制度活化農地計畫」45.17%的面積，意即其面積均占有將近一半，換言之，等比例之活化或契轉作農地面積轉換至補貼金額亦暫相同比例，即總金額的 45.17%，本研究樣區在彰化縣全縣調整耕作制度活化休耕地確實具有代表性，和第一章選定樣區之論述相符。



第四節 小結

本章第一節針對全國調整耕作度之政策及其配套相關措施概述，說明其計畫之緣起，以及隨時代情勢所作演化，卻因實施期間長達 20 年休耕政策所生之弊端，長期連續休耕坐領補貼，農地不事生產利用效率不彰，又投入大量公帑補貼，卻未見調整耕作制度成效，為本研究主要梗概。

第二節則對彰化縣地理、自然、人口及農業發展情形作概述，由其概述可知本研究樣區家禽、畜牧業興盛，一般農作物及地區特色作物亦佔有相當面積，係彰化縣農業發展二大支柱，亦觀察到因家禽、畜牧業發達造就了小地主大佃農良好契機。

第三節則對於彰化縣全縣和本研究樣區福興、芳苑、大城等三鄉，99~102 年間活化休耕農地成果作分析，量化數據上在全縣部分達成率為 91%，再續就樣區內統計數據分析，發現在計畫活化面積比例達 45%，轉換為補貼總金額亦同，足以證明本樣區之代表性。

第四章 訪談設計及結果分析

第一節 訪談問題及大綱設計

一、訪談問題說明

本研究以 101 年農委會核定「調整耕作制度活化農地中程（102~105 年）計畫」為主，藉以探究彰化縣休耕地活化成果及實務執行上發生之問題。由此脈絡觀之，休耕是農業發展重要的調整耕作制度手段，也因為政策的推行影響了農民對於農地的利用型態的選擇。故於訪談時，將深入了解受訪者對於活化休耕農地之想法為何？以及是否展現多功能性？而自身既有的農業生產計畫或耕地出租意願有無影響？以利後續分析多功能性 CO、NCO 與農業調整耕作制度之基礎。

主要探討活化休耕農地對於彰化縣農業發永續展之重要性，以及擬定計畫者、農民、（受託）執行者對於計畫有無其它建議，並增強農民自身對故鄉土地之認同，本章延續第二章第三節所述多功能性之分析原則，分別就農村經濟生產、環境生態、社會生活三個功能面向作訪談分析。

（一）經濟生產面

本研究於經濟生產功能面向，主要探究福興、芳苑、大城鄉等三鄉，農民自身經營項目收益是否能維持基本生計所需。而生產過程中，是否有那些因素致使量多價跌，投入之成本因而無法回收，危害到後續的農業生產，或有較好收益而轉（契）作之項目或產銷無虞之作物。

（二）環境生態面

環境生態功能包含農村景觀創造與維護、創造生物多樣性與動植物棲地保護，並具有涵養水資源、減緩溫室效應及調節微氣候之效益。農村景觀係環境生態面能發揮之基石，且能突顯農村的寧適性。再者農村休耕地活化後所展現的環境生態，是否具備維護前述之功能，而使農業永續經營得以實現。

(三) 社會文化（生活）面

農村文化始於農村的生活方式，在呈現時以三農（農業、農村、農民）為要角。因此，在社會文化功能方面，本研究主要探討 CO、NCO 對於農村生活文化的重要性，以及農民或佃農對於農地之認同感。

二、訪談對象及大綱

本研究的訪談方式以半結構訪談法為主，即先擬定訪談大綱為主要架構，但提問時並不侷限於預設的題目，亦不一定會按照順序詢問，而是根據受訪者的回答再進一步探究，因此訪問的問題彈性地依照受訪者的狀況調整。依照前述的訪談問題之設計原則，分別研擬對農民及政策執行人員之訪談架構如表 4-1、4-2 所示。此外，於訪談政策執行人員及農民的過程中，以其回答來實際確認政策執行成果、農民經營現況及其對補貼制度觀點，期能與訪談內容互相對應，使本研究的訪談分析能更能呈現政策實行成效。

表 4-1 農民訪談大綱設計表

問題構面	核心概念	問題細項
一、基本資料	◎了解農民的基本背景	1. 您今年幾歲？世居在這裡嗎？ 2. 你從事農業（做田）有多久？ 3. 你的田面積多大？領取休耕補貼多久？ 4. 家中主要收入是種水稻嗎？會想種別的農作物嗎？
二、對農地的價值觀	◎探討農民認為農地是否具有多功能性	●你認為農地除了生產農作物外，還有其他重要的地方或功能嗎？ <u>生態</u> ：你認為土地繼續耕種對生態環境的維護有幫助嗎？ <u>地景</u> ：你認為土地繼續耕種可以提供比較美好的景觀或風景嗎？ <u>生活、生產</u> ：你認為農地繼續耕種，還有

		什麼重要的地方嗎？
三、農地休耕補貼所造成的影響	◎瞭解實際休耕補貼情形與受訪者對於補貼的看法	<p>1. 您的農地大部分都領取休耕補貼嗎？ （有綠肥、生產環境維護、耕作困難地）或轉（契）作補貼？</p> <p>2. 您對前項補貼的看法如何？</p> <p>3. 你認為有效果嗎？休耕、活化有帶來什麼影響或破壞嗎？</p> <p><u>生產</u>：你認為補貼農地休耕在生產上動機會影響耕種方式或項目嗎？如無補貼會考慮轉、契作，或轉租嗎？</p> <p><u>生態</u>：休耕對生態、農村地景有什麼影響，是正向或負向？</p> <p><u>生活</u>：補貼會影響家中生計嗎？或對生活有其他影響嗎？</p>
四、農民配合政策及接受情形〔Ex：小地主大佃農、農地銀行、轉（契）作…〕	◎配套政策實施成效，是否有其他困難	<p>1. 是否知道休耕補貼有其他配合政策？倘知道願意配合嗎？</p> <p>2. 若不願耕作也不領休耕補貼，願將土地承租他人否？〔參考地租－補貼標準〕是否影響您的意願？</p> <p>3. 在技術可支援條件下？願意轉作或契作嗎？不願意又是何因？</p>
五、對休耕補貼有其他的想法或建議	◎休耕補貼及政策配套間能否達成調整耕作制度，或對農業多功能有其他想法和建議	<p>1. 未來你的農地使用會維持現況嗎？或其他考量嗎？</p> <p>2. 你對休耕補貼生態環境補貼有更好的建議嗎？</p> <p>3. 你覺得政府除了補貼以外應該做什麼？</p>

註：本研究自行整理。

表 4-2 公部門（含農會）政策訪談大綱設計表

問題構面	核心概念	問題細項
一、基本資料	◎瞭解公部門或農會承辦人的背景	1. 係本地人嗎？今年幾歲？ 2. 承辦本項業務時間（休耕補助含轉〔契〕作、小地主大佃農）？
二、對農地的價值觀	◎探討公部門和協力執行機構認為農地是否具有多功能性	●你認為農地除了生產農作物外，還有其他重要的地方或功能嗎？ <u>環境生態</u> ：你認為土地繼續耕種對生態環境的維護有幫助嗎？ <u>地景</u> ：你認為土地繼續耕種可以提供比較美好的景觀或風景嗎？ <u>生活、生產</u> ：你認為農地繼續耕種，還有什麼重要的地方嗎？
三、農地休耕補貼所造成的影響	◎瞭解執行者（公部門或基層）休耕補貼情形與受訪者對於補貼的看法	1. 縣（轄區）內的農地大部分都領取休耕補貼嗎？（有綠肥、生產環境維護、耕作困難地）或轉（契）作補貼？ 2. 你對補貼或轉作的看法如何？ 3. 你認為此政策有效果嗎？補貼有帶來什麼影響或破壞嗎？ <u>生產</u> ：你認為補貼農地休耕在生產上動機會影響農民耕種方式或項目嗎？如無補貼農民會考慮轉、契作，或轉租嗎？ <u>生態</u> ：休耕對農村地景、生態有何影響，如有，是正向或負向？ <u>生活</u> ：補貼會影響農民家中生計？或對生活有其他影響？
四、相關政策的執行情形（Ex：小地主大佃農、農地銀行、轉〔契〕作…）	◎配套政策實施成效，是否有其他困難	1. 休耕補貼有其他配合政策，農民知道並願意配合嗎？ 2. 若不願耕作也不領休耕補貼，願將土地承租他人否？地租標準是否為主因？

		3. 在農業技術可支援條件下？農民願意轉作、契作嗎？不願意又是何因？
五、對休耕補貼有其他的想法或建議	◎休耕補貼及政策配套間能否達成調整耕作制度，維護農業多功能性，或有其他想法和建議	<p>1. 未來的農地調整耕作制度使用會維持現況？或有其他方案？</p> <p>2. 你對休耕補貼生態環境補貼有無其他的建議？尤其耕作困難地是否應排除補貼或以其他方式處理？</p> <p>3. 你覺得政府調整耕作制度除了補貼和相關配套以外應該還要做什麼？</p> <p>4. 您認為休耕補助是福利（政策）嗎？或有其他想法？</p>

註：本研究自行整理。



第二節 訪談結果分析

本研究個案位於芳苑鄉、福興鄉、大城鄉，三鄉在第二章已敘明為彰化縣內之主要農業鄉鎮，其領取相關補助面積、金額均名列前茅已占全縣 48%，是以休耕農地對於真正從事農業經營之農民，實有諸多問題影響，包括非休耕田的生產成本增加、相關行業斷層農業空洞化、水源涵養及調節功能不彰、形成另類租金標準等問題，對於農業經營環境極為不利。

以下將對農民之訪談成果，按照訪談大綱除基本資料（如附件受訪名冊及農民背景）扼要敘述外的四個功能主題依序呈現，即對農地的價值觀、農地休耕補貼的所造成的影響、相關配合政策的接受情形、對休耕補貼有其他的意見或建議。

一、農民訪談結果

（一）農民基本資料介紹

本次透過彰化縣政府及大城鄉、福興鄉農會介紹，才能和實際從事農業經營的他們聯繫，並接受訪談。從 104 年 4~10 月期間，分次實地前往農民家裡或約在農會實際訪談，共訪問農民 7 人，按照訪問次序編號 B1 至 B7，其基本資料介紹可參見附錄名冊，其中 B1、B2 為大佃農耕作面積均超過 10 公頃；B4 與 B5，B6 與 B7 農業經營成果良好，能獲得縣府及農會承辦人員稱讚或印象深刻者，通常經營農業有較佳的成效收益，兩兩均為摯交一起接受訪問。

簡單介紹這 7 名農民，性別以男性為多，有 6 名男性，1 名女性。有二位大佃農也是以種水稻為主要收入，而其餘 5 人則均為專業農夫，值得注意的是，從訪談的過程可發現，受訪對象均為專業農夫，年齡多在 50 歲上下，僅 B2 較特殊 30 歲而已，且是大佃農，其實務經營意見值得多加關注。

（二）農民對農地的價值觀

綠色革命後的生產模式，強調擴大耕地面積、種植單一品項作物，以減少

耕作和收成所需的耕具種類及化學補給品的型態，達到降低成本與提升獲利空間之目標（Goodalljane 等著、陳正芬譯，2007：70；張瑋琦，2012：257）。意即農業生產其實在普遍市場中仍以前述方式管理，即俗稱的慣行農法，亦為第二章文獻回顧中所提及的生產論、後生產論，多數農民仍側重商品產出(CO)，農作物能否有最大的獲利，實無可厚非，但多功能性欲提升的非商品產出(NCO)，卻更加不易。透過實地訪談梳理出下列價值觀：

1. 農地是維生工具亦為國家糧食安全所繫

農民大多對農地的生產功能較熟悉，主要因素農地是維生基本工具，並認為農業生產重點在於農地，生活、生態對於他們而言，實無暇再理。受訪者 B2：「收入很重要，因為針對青農這一塊來說，你鼓勵青農返鄉，你要給他經濟層面有一定的收入，來維持基本的開銷，大家才會願意投入，這是一個最現實的問題。再來才是扮演提供者角色，將生產的糧食給大家吃。」受訪者 B4 強調：「鄉下的地方大部分總是先把肚子顧好，要發展就是我有個基礎在那兒，才會說大家一起來做些甚麼？才比較有機會，簡單說休耕的補助，其他轉作的項目也好，也不用強調只要有做（就可以了）。反向去思考到底糧食供給率有沒有因此增加，糧食安全有沒有增加，人總是要吃飯的嗎！不是嗎？」但民以食為天，養活百姓要依賴農業生產糧食，是國家的根本，具有糧食安全的重要功能，對於國家的重要性不言可喻。受訪者 B1 強調：「農地是我基本維生的工具，糧食是我們的根、國家的本，不論種米、菜或雜糧，土地當然要耕作，我會出去代耕是不得已的，如果農地的面積夠的話，也不需要作代耕能夠顧到自己的收入，第一產量會比較好，而且不用東奔西跑，也會輕鬆一點。」

2. 農地對於環境生態有所助益

農地的生產經營對於維護生產環境及生態環境很好的媒介，雖說休耕有助於恢復地力，但持續的利用土地不論是水稻或樹木、花卉，或契作大豆、黑豆、芝麻雜糧作物，總比荒廢不利用對環境更好，受訪者 B5 表示：「倒楣的是在休耕轉作的時候，撒的田菁放著讓他生蟲，我隔壁仔就很恐怖了，有一年的一個晚上隔壁的…他都撒田菁，我在他隔壁種紅蘿蔔，奇怪種好久都沒有出，結果

是一有嫩芽全部都被蟲掃光了，有夠恐怖。他沒有在管理維護啦！他整區放任啊！照理說盤固拉草你要去整理，當他都生雜草的時候，一定會生一些有的沒的蟲給拖來了，他如果有在耕作就沒有這些（問題）發生。」以農民角度而言，只要有人管理、維護就不致於雜草叢生、窩藏老鼠害蟲，影響毗鄰農地經營，同時相對的維持生態環境平衡，對於環境是最好的助益。

受訪者 B2 表示：「單單看環境生態，就所謂調整耕種制度來這是件好事，沒有問題啦！因為像是荒廢掉的田就草長的太高，草高沒關係而是草高會引來奇奇怪怪的老鼠或外來寄生樹種、草種那才是問題。對於農田來說第一是生態造成影響，第二是你這塊在中間，旁邊至少有八塊田都會受到影響，那是保守的（估計）八塊，要是你這邊田位置太好了，毗鄰了十幾二十筆（土地）的問題就會更大了，影響耕作及環境不打緊，生態也會嚴重失衡。」

農地在從事生產經營時，對於正常運作的田區，其生態環境會因而保持一定的自然平衡，不論經營何種作物，對於生態鏈的維繫都得以觀察的出來受訪者 B4 強調：「我們也不會特別去毒害它們，因為現在有很多禁葯都不能用了，就是田裏有些青蛙，沒有特別去殺它們，希望保持較正常的環境生態；它們自己還是會進去啊？怎麼進去也不知道啊！七腳、田雞也都會跑進去，因為我怕老鼠進去，網室裏面所以有養貓，讓貓進追老鼠就不會跑進去，至於土撥鼠是不受影響一樣打洞。」

這也確實回應了第一、二章所言農業經營生產有 CO、NCO 二種產出，是一種聯合生產（jointness production），加以因世代演進農藥用藥正常化（不使用禁藥）、合理化（不過度使用），對於農業環境及生態的助益，受訪者 B5 表示：「在我們彰化大多數慣行農業考量到成本，其實不會過量的使用肥料及農葯，不僅合理、節省成本，也對於環境生態加以維護，增添不少的助益，更何況此助益在下個期作我們還是有享受的可能。當然也有少數的人在從事無毒或有機生產，但我可以確認的是，我周遭的朋友沒有人在做」。在現實情境下農民為了先求溫飽，採取最合理的慣行農法，但以 B5 為例其實是對環境已算是友善的了，如果能結合後端的銷售，他必能投入無毒或有機農法生產，為生態再助一份力，因為他能下期作享受豐收的可能。

3. 活化休耕地有助提供農村地景的維持

訪談中農民表示，雖農夫高齡化，受訪者 B7 強調：「真正的農民其實他們很不喜歡休耕地，因為休耕後要再整理回復可耕作狀態要很費氣力，也會影響他們自己本身耕作的地力…即使我已 66 歲只要身體還可以，會一直作下去。」土地不用是很可惜的，未善盡利用。但對於耕作仍保有既有作息，同時能維持農田之正常運作，同一農村的農民都有相同的作法時，農村地景方得以維持，保有記憶中農村的樣貌，受訪者 B1：「種稻達到一定規模（面積）時，收入、利潤會較為穩定，且田裏綠油油的一片，心頭舒暢、踏實許多，雖然不是無毒或有機（農法），但村裏頭的景觀就有說不上來的好看。」

受訪者 B3 表示：「你一但喜歡了一但認定了這種土地價值在那裏的時候！你就會在你有能力的時候，就會順著這一種價值觀去做…如果農地不活化種植作物或樹，那農村還叫農村嗎？」也因為農地活化復耕或轉作讓農村更顯活力，不再因為長期的連續休耕地或廢耕地，而呈現孤寂落寞的農村。

4. 農村（業）文化的傳承與延續

農村由農民、農業、農地所組合交織而成，農業文化應蘊而生，以臺灣目前的最大宗的水稻為例，經營規模小、投資成本高而論，實不足以維持生活所需，甚或虧錢，受訪者 B4：「其他兄弟都去外面（工作）了，這些祖產沒人顧也不行，當然！沒有太多的選擇，尤其當父母老去沒體力，無法下田，一定要接起來，不然咧！所以要想辦法維持生活，農業繼續作下去，農村的文化才有根本。況且農地是我們的根呀！只要還過得去沒有理由放掉它，只要達到一定規模上去就好。」

但農業有時是因為對於土地情感及記憶的寄託，以及祖產的維持，才間接成就了農民願意傳承農業，受訪者 B2 強調：「家裡有田，因為父母親他們本來就是從農、林業者。因為如果站在一個比較短期的想法裡面，我做（耕作）一年沒有收（入）到四、五十萬元，我不如去外面工作，但為了繼承代耕、代割家業，還是要回來，所以只要達到一定規模上去就好了，在傳承家業同時還能保有一點農業（文化）的感覺。」一方面礙於生活現實，同時對於農地特殊的

情感記憶，這才是使農村（業）文化得以延續的重要關鍵。

（三）活化休耕地補貼的影響

「調整耕作制度活化農地計畫」透過輔導農田轉作與辦理休耕種植綠肥作物或翻耕等措施，調整農業產業結構、維護農田地力及多功能性，在 102~105 年中程計畫並規定，每田區每年自 102 年起僅得辦理一個期作休耕種植綠肥，另一個期作鼓勵種植契作進口替代、具外銷潛力、有機及地區特產等產銷無虞作物，而因為每個項目有各自的補貼金額，也設下了一個誘因，對於收入本來就不穩定的農業經營者來說，相形之下成了對照組，致使農地租金或周邊相關行業（代為犁田、噴藥、施肥、收割）成本因而拉高，對於農業經營的影響分析如下。

1. 補貼墊高地租，擴大經營規模更加不易

以全省種植最普遍的水稻為例，種一期休一期（或轉作硬質玉米），其可領取的休耕或轉作補貼均為 45,000 元/公頃，讓有意擴大經營規模的農民想租地時，成為一個隱形門檻。受訪者 B7 表示：「目前比較難租，除非你現在有小地主大佃農，基本上有標準在那兒一分地補助有 4,500 元，你如果要給（向）我租最少也要有 4,500 元，這個界線有分得比較清楚，…但這樣要擴大就不容易了。」

意即如果沒有 9 萬元（一年二期作），是無法租到可耕作的農地，在鄉下農村地區原本的租金是依“行情”而定，但因為活化休耕補貼卻將租金標準提高，農業經營成本大幅增加，受訪者 B1 強調：「以前的話還沒實施小地主大佃農，如果是種稻來講他的租金 2、3 千塊，現在每一分地大概是 3~4 千，如果一公頃的話就增加了將近 1 萬元，對於生活當然有影響，如果又遇上天災，沒得收成真的是…唉，難過。」受訪者 B4：「無形中創立了一個租金的標準，就是說門檻拉高了。若是一年二期作如果你沒有照這個行情走，我又何必租給你？租你我才收 6、7 千元，租他有 9 千我當然選 9 千的，變成是休耕補助的一種併發症。」

受訪者 B2 強調：「你面積沒有出來的話，沒有辦法獲利那你要取得(農地)面積又不容易，加上 375 租約陰影、租金潛在的標準，要租地來擴大經營是有點難度的…」受訪者 B6 表示：「如果一期 3 年，有的剛管顧好，正要開始好收(地力提升，作物產量增加)要交還給地主，確實會造成承租農民之困擾，所以甚至有的農民建議至少要 10 年才能見到真正效益。租金擱高，沒有辦法獲利二頭空，那你擱加 375 租約，要租地來擴大經營是淡薄仔點難。」這表示著如果沒有和補助相同金額的租金，地主領取補助會比出租來得較好，土地當然不釋放到租賃市場上了。顯然租金門檻墊高確實是影響農民投入主要因素，因其經營成本增加，承租人若無法從投入中獲取利潤回收，如何促使農民投入經營，擴大經營規模。

2. 計畫及配套政策有基礎矛盾，導致發生抵換效果

因電話農民(翻耕、插秧、收割都有業者經營)盛行，加以水稻是最普遍為農民所熟悉和種植的作物，農地活化情況逐年改善，但有大部分的活化農地是回復種稻，不但造成政府財政與倉容負擔，也與當初鼓勵休耕以減少稻米生產之政策目標相抵觸受訪者 B2 強調：「這幾年農糧署一直在推休耕地活化，然後二期作採作雜糧，所以才會陸續慢慢地鼓勵大佃農或是青年農民返鄉從事農業工作的人，二期作能從事雜糧跟輪作，因為現在稻米的部分公糧部分是爆倉的現象，每一年幾乎都爆倉(收購過量)。」

受訪者 B4 表示：「如果是小大，就是爽到大佃農，苦了旁邊田地的小地主，他去租別人的地，它是有很多地可以作，問題是他租的地不用出到本錢啊！活化有好、有壞，問題是應該想到活化後的土地(含農作物)要銷去那裏？現在已經銷不去了，又活化那麼多土地，現在動不動產量過剩，便宜了(穀賤傷農)，都被中盤商把價格給控制住了，就愈來愈差…現在不是大家都割青仔(未烘乾)稻米去，農會(公糧)還是交…這樣是不是變成花二條錢(休耕補貼、保價收購)。」因為如此才需要調整耕作制度，但在手段上，一方為休耕補助(內含契作進口替代及外銷潛力作物、地區特產作物、有機作物)，同時另一方又有稻米保價收購的配套政策，雖說大佃農於申請小大補助時，契約已禁止繳交公糧(詳附錄契約書)，受訪者 B2 表示：「彰化沿海地區因為東北季風的關係，

一期作大部分都是水稻比較多；因為二期作你必須種雜糧以地區性來講，我個人是種花生、番薯、大豆、黑豆，是像我們這種型態的耕作者，因為我們是簽小地主大佃農的合約，基本上他是沒有保價收購了，不過小大以外的如果沒有去瞭解，還是會有誤解，感覺是小大的人領了二次補助。」這是小大以外的一般農民，所能感受到基礎的矛盾，使二項不同計畫政策預算發生（預算）抵換效果。

3. 補貼創造大佃農契機及新興作物

「調整耕作制度活化農地計畫」的補貼在本研究樣區（畜牧、畜禽業相當興盛），致使契作進口替代作物硬質玉米、牧草、青割玉米等芻料作物，在 99～102 年間大幅成長，以福興鄉為例⁴³在 99 年時種植牧草大約只有 2、30 公頃的面積，截至 104 年 9 月面積已超過 340 公頃，大佃農人數有 25 人，成長了有 17 倍之多，著實令人訝異。受訪者 B3 表示：「我們目前是沒有簽約，但是都已經常態性（契作）了，目前是有的其他鄉鎮知道我們有的話，也是跟我們買盤固拉草；畜試所本身也做很多試驗的牛隻或羊隻，所以我們的面積才擴張的那麼快。」

再者本研究樣區一年二期作的耕作模式（自然條件東北季風的影響，三鄉均為沿海鄉鎮）大體而言：一期作種植水稻（收益較佳），另一期種植進口替代或地區特色作物，而在當年二期作收成後至隔年一期作之時期（約為 11 月至隔年 2 月止），契作進口替代作物小麥，因氣候合適、田間管理容易、無需太多水分，以大城鄉為例，種植面積更從最早的 1 公頃，至 104 年止躍升為 200 公頃⁴⁴，成為該鄉的新興指標作物。受訪者 B1 表示：「沒有，這是這一個作物的特性，小麥它屬於溫帶作物所以一定是在（慢冬）才要種的，那你水稻的話一期作水稻，跟二期作水稻相比，它的產量最多可以差到一半。小麥的話就是友善栽培（淹二次水而已），種子撒下去之後就不管它了，之後就是等收成，小麥它的採收量每一分地平均大概 200 公斤左右，所以大佃農就是面積要大，就是因為小麥的收成比較不好，所以政府這個部分，它每一公頃補助 5 萬

⁴³ 福興鄉農會 104 年 9 月 16 日實地訪談承辦人所得數據。

⁴⁴ 大城鄉農會 104 年 4 月 24 日實地訪談承辦人所得數據。

5。」而小麥因而成為指標性作物，彰化縣政府自 103 年起配合款再加碼 1 萬元，使得補助金額達 6 萬 5 仟元。

以上與第一線農民的訪談，休耕補貼造成的影響有：1. 形成另類租金門檻，不利擴大經營規模。2. 補貼有抵換效果發生。3. 因應地區自然條件及政策推動因素，造就出很多的大佃農以及契作新興作物（小麥、牧草、硬質玉米等），使得休耕地活化更顯成效，農民或大佃農對於農地的經營得以延續。

（四）相關政策接受度及其他問題

「調整耕作制度活化農地計畫」整體計畫中搭配了小地主大佃農（同時輔導地主離農）、休耕補貼、耕作困難地補貼、契作進口替代或具外銷潛力作物等相關配合工具，其政策接受度及衍生問題分析如下：

1. 政策實施及接受情形

受訪者 B4 表示：「現在租地不好租，福興農會又在種牧草（小地主大佃農）所以本身都有休耕轉作的，尤其現在又改成一年而已，農會、大佃農都掃去（全部租去）種牧草（盤固拉草）了，這樣我們有心想擴大經營，又發生租地困難，政策當然要接受，因為沒有其他更好的選擇。」此情形在福興鄉不是特例，因為小大需要農地，同時非小大的農民如想要擴大經營規模，是不容易租到農地的，除了口頭約定較無保障外，又因所占比例較低不容易受到關注。

受訪者 B1：「政策的關係，前兩年（102 年）我們的休耕政策是改成二期作僅領一次，但是你如果把你的農地放到上面（農地銀行）去的話，如果沒有人要承租你還可以得到一分地 2,000 塊的翻耕補助，這些不管是活化農地、還是大佃農之類的，都是要政府政策的支持才有辦法做的。」、「其實這行本來就沒保障了，今年有時候賺，不一定明年老天會給你賺錢，我耕種大概四年多，其實也是有小地主大佃農由農糧署補助的誘因才會回來，不然（光）這個付租金，真的連生活上還是有問題。」

大佃農有世襲化之情形，多數由代耕業者第二代承接，形成特定群體，只有少數回鄉從農或青年農民，能真正成為（非群體內）大佃農，受訪者 B2 表

示：「其實活化了以後，這些農地大部分都是說耕作的單一面積會擴增很多，譬如說：是我在做那小大，我本來自有及承租面積合計 10 公頃，可是因政府政策一推動下去以後，搞不好我一個人會增加三倍變成 30 公頃，但是還是這些人在做，就固定的人（族群）在處理這些農地，沒有說有新的成員進來，只是那些原有在耕作的人面積變大而已。」

由此可知政府政策持續推動、執行確實深深的影響農村的農業發展，主要因素不諱言農業在基本條件上，還是受限於自然環境，若少了各項調整耕作制度的政策補助，情況祇會更糟不會更好，但應值得思考的是，我國已加入 WTO 多年如何逐步的減少補助，促使農業能真正的轉型，不再依賴補助才是正道。

2. 實施後衍生的問題或其他

沒有任何政策是完美的，更遑論「調整耕作制度活化農地計畫」又有許多的配套措施，如同該計畫查證報告⁴⁵所陳：「本計畫複雜度高、影響層面廣，具高度政策性與敏感度，其執行規劃無法完全摒除前期計畫延續之壓力，復期望能因應農業所面臨大環境變遷有適度之調整，是一個難度很高的計畫。」可以想見政策實施有問題發生才是正常的，茲分析如下。

擴大經營規模的風險不比變更生產品低，受訪者 B1 表示：「因為長期休耕的地，其實前幾年在耕種根本沒有獲利，就是變成處理那些雜草，就把你賺來的錢就用完了，當然是租越久你有收成才會變得比較好，雜草的問題才能改善。怕以前三七五租約這些的陰影之類的，就這一點部分大佃農的心聲也傳達出來，就你們官方的回應怎麼樣去做一個時間能夠拉長，讓這些老農能出租土地，同時我們才能好好的生產。」投入者若沒有相當的把握去租地耕種擴大經營規模，就是使自己曝露在風險之中，獲利機率降低，當然想透過租期拉長來分攤風險。

受訪者 B4：「比較有防備心的就是，如果我跟你寫契約到底可不可以領（補助），他們會有這種想法。因為一旦寫下去，尤其 60、65 歲以上的老農民，他們早期三七五的陰影一直存在，他們非常、非常的怕三七五重演，簽這個契約

⁴⁵ 103 年度農業施政計畫專案查證報告，行政院農業委員會 2014：72。

土地馬上變少，都用口頭約耕比較多。而且補助標準已被拿來作租金的參考，更不利於想擴大規模的人。」如此一來，擴大經營規模的數據就會因為口頭約定，發生沒有申報或由地主去申報，在資料上有失真的可能。

受訪者 B2 強調：「二期作能從事雜糧跟輪作，因為現在稻米的部分公糧部分是爆倉的現象，整個活化的狀態感受它大約是 70%，每一年幾乎都爆倉（收購過量）。小地主大佃農的部分我們簽這個契約，已經沒有公糧的問題了，但明明已經爆倉了還在保價收購，是我比較不能理解的。」這是合理的說法，亦為本研究所述的抵換效果，因調整耕作度活化農地計畫與稻米收購計畫，均為補貼性質，農民較難以明瞭全盤性，但肯定的是因為抵換效果使政策彼此間呈現扯平的狀況。

受訪者 B7：「我們大城、芳苑就是同一條線，大城大概都是台 17 線以西的那邊有一部份，是耕作困難地因為比較低窪，然後加上靠海就會淹水或是鹽化，但申請補助時發現好像標準有，但實地認定上較有困難，有時還要報到縣府去，會同好多單位來看，很麻煩。」領取補貼仍存在潛在成本，不論是交通費或手續流程，會勘的機會成本等使農民怯步，若非真有缺欠並不想提出申請。

由於「調整耕作制度活化農地計畫」是一個延續性的計畫，實際上已被框限在對農民的消極補貼政策之中，而其目標主要設定在：(1) 活化休耕農地，維護糧食安全 (2) 開發農田多元利用方式，確保農業永續發展 (3) 促進擴大經營規模及提升競爭力。就訪談結果可發現農地確有活化但耕地 375 租約陰影不散、取得土地擴大經營規模不易、耕作困難地認定不易且未能以其它（生態景觀方式）處理等，政策及相關配套執行後的問題，可見目標不易達成。

二、公部門訪談結果

（一）受訪者基本資料介紹

本研究聯繫行政院農業委員會農糧署中區分署（以下簡稱中區分署）、彰化縣政府（以下簡稱縣政府）、福興鄉、芳苑鄉、大城鄉公所及大城鄉、福興

鄉農會之業務主辦，訪談從中央到地方到第一線實際執行政策的公所、農會。從 104 年 4~10 月期間，分次實地前往辦公室或在農會實際訪談，共訪問 9 人，按照訪問次序編號 A1 至 A7，其基本資料介紹可參見附錄名冊，其中 A8A8、A9A9 為農會承辦人員。

簡單介紹這 9 位受訪對象，性別以男性為多，有 5 名男性，4 名女性。值得關注是從訪談的過程可發現，受訪對象 A8、A9A9 為福興、大城農會承辦人，因第三章已論及該鄉其小地主大佃農規模快速成長，且中區分署對於 A9A9 之辦理業務態度、成效讚譽有佳，小麥、牧草、硬質玉米並因此成了大面積的新興芻料作物。

(二) 執行者對農地的價值觀

臺灣農業施政的主軸一直在增加生產、降低成本、改善運銷上照顧農民，但又無法突破瓶頸，許多短期的因應措施，執行多年成為長期的政策，形成無法丟棄的包袱，而中央到地方或地區農會這些執行者或配合執行者，對於農地的價值觀會對政策本身是否會造成偏頗，本研究透過訪談去瞭解。

1. 農地為生產要素之一，提供國家糧食安全

經濟學的生產四要素（農業生產要素）在農地上投入勞力、資本、組織才能，而多功能性之聯合生產（jointness production）特徵更體現了農地的重要功能。農業本身就是一種生態環境，在土地、水、空氣、生物、景觀等自然環境的維護及生態系服務（Ecosystem services）衍生的效益價值⁴⁶。但回歸到糧食安全還是得依賴農業生產糧食，在全世界都相同，臺灣也不例外。受訪者 A2 表示：「休耕政策剛剛其實我們 A1 專員有提到〔休耕不是廢耕〕休耕是要管理，問題是很多啦？我想各位到地方去你會看到〔沒有落實〕，坦白說你那個休耕如果很認真去管理，你真的很認真去作綠肥、田間管理、雜草，該翻耕去作翻耕，你們

⁴⁶ 胡興華，民國 103 年，「農業施政新年新展望—超越自我創新價值迎接「價值農業」時代來臨」，農政與農情第 259 期。<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2500679>。最後瀏覽日期：2015 年 12 月 15 日。

的田還是維持的非常漂亮，而保持隨時可耕作的狀態，這不就是在為提供糧食而準備的，所以農地是糧食生產的源頭，臺灣糧食的提供，都是依靠農地不是嗎！但就怕農民不是這麼想。」，這是A2對於農地價值觀，相當明確表示農地就是為了提供軍精民糧，休耕不等於廢耕，農地更應好好維護或落實田間管理，俾利可供耕作的農田，隨時可恢復耕作。

縣府承辦人員受訪者 A4 強調：「我們這種農業政策，臺灣這樣子一種耕作型、精耕型的農業，其實是好幾十年，甚至是上百年的歷史，然後我們現在開始搭上活化休耕地轉型，能夠要看到成果其實是很慢的，如果要說我講說我看見的成效，對我而言最明顯的成效是說，農地恢復正常使用，我站在農業的角度會較讚同，農地的價值觀才不會被扭曲，以為不用（耕）作也可以領錢！但比例上一半以上的農民是不太喜歡休耕的，除非身體無法維持。」A4 對於農地的價值觀，亦有和 A2 相類似想法，只要農地仍在就是最好的生產要素，農民就能透過生產糧食維持生計，同時也為國家糧食安全多一份基底。

大城鄉農會受訪者 A8A9A9 表示：「我們大城鄉不缺農地，缺的是從農人口和技術，因為是傳統農村所以有高比例農業的人口，加以收入不夠穩定的關係，有時反不利於農地使用，但農地作適度的休耕，讓土地喘息也是不錯，只要不變更為非農業使用，都是好的！我們鄉目前的小地主大佃農的榮景才能繼續。代表農地價值除了生產外，還是有生態、生活依存其中，變得不可或缺，我接觸到的農民大部分都是很愛惜自己的田地，如果我退休也會是一樣的呵護自己的田產。」在臺灣目前私有財產制下，呵護、維持自己的田產是毋庸置疑的，A2、A4、A9A9 所闡述對於農地的價值觀，本研究認為符合多數人之想法，也表明了中央政策實際執行者對於農地有較正面的價值觀，並無偏頗去影響後續調整計畫時內容，落實於其他各階層執行的人員就較易於達成原始計畫目標。

2. 農地活化對環境生態和農村地景有無助益

農業生產經營對於維護生產環境及生態環境很好的媒介，多功能也並存其中得以展現，雖說休耕有助於恢復地力，但因休耕過久致使成為常態對於毗鄰

田區帶來害蟲、破壞生態平衡並非益事，在活化休耕地計畫實行當下，福興鄉農會受訪者 A8A8 表示：「我只能肯定的是有的爬亨（荒廢）的，才已經綠意盎然了。不過很多都市人來鄉下遊玩，是因為鄉下綠地、空氣、地景都是他們都市所沒有的，那這個其實就是農地、農村所存在的價值，農業只是附在農地上面，你如果要做農業就一定要有土地，所以價值是依附在農地上面的，我所謂多功能（農業）的，但這是建立在比較正常的農業經營循環，長期休耕的是不好的”綠意盎然”。」農村有許多復耕的農地，不論是慣行或有機農法，除了耕作困難地以外，農地生態會因為耕作而逐漸平衡，反之也因休耕而失去平衡，大城鄉公所受訪者 A6 表示：「我們這邊就是靠海，風頭水尾的情況特別明顯就比較沒發展，耕作困難地大概 30 公頃，反而那邊因為耕作困難地成為水鳥的天堂，整個生態好的很，且成群的水鳥成了另一種農村風景，常有大批愛鳥人士來賞鳥。」、福興鄉公所受訪者 A3 強調：「耕作困難地主要一樣也是在河邊那一邊，那一邊有個耕作困難地，之前在福寶村有個”福寶生態園區”那一個區域，主要是那個田不適合，會積水、淹水…，就直接做成為濕地來保育生態。它確實也無法復耕，因為那邊就是會積水、鹽化；除了做濕地之外，沒有其他更適合的了。」耕作困難地發生是沿海鄉鎮常見的情形，但在查證結果中對於補貼方式建議可作適度調整，主要是以全省總量來講面積較小，但就以環境生態面、社會文化面觀之，並未失焦，還是有其生產以外功能。

縣府受訪者 A4 表示：「實施這個休耕地活化以前跟以後感覺這個環境有變好一點，他們的社會文化各方面有保存下來，雖說有部分現代機具有時會使畫面怪怪的，因為本身（承辦業務）看的時間只有 3 年多…不夠久，但自 102 年起強制只能領取一期休耕補貼後，自身有感覺到活化前、後的農村地景風貌是有改善的，但沒有想像中的富麗農村那麼好，或者是說幅度不大，不過對於農業生態及地景還是有幫助的，它不會那麼的殘破、落後，生態也會比荒廢的田區好很多。」可見對於生態和農村地景是有助益的，不像休、廢耕有大量的害蟲破壞原有生態平衡，與其毗鄰的農田很難經營，那農村地景更因為農地活化使其得以展現，而藉多功能性之聯合生產之特性，併同濕地這類的公共財提供了農村地景，就活化休耕地對於環境生態和農村地景而論，是一個正向助益

的發展。

(三) 活化休耕地補貼政策的影響

就執行者而言 102~105 年「調整耕作制度活化農地計畫」中程計畫，係延續水旱田利用調整後續計畫、稻田多元化利用計畫，制度實施過程會有不同問題產生，如何面對、調整亦會影響到各執行階層，除影響政策績效也連帶影響欲解決問題，有 1. 糧食自給率太低、休耕地影響鄰地農業經營、休耕補貼經費過於龐大、農地資源浪費（小大契約年限）、從農人口斷層、從農年齡老化等問題。訪談分析如下：

1. 提升糧食自給率，減少休耕地影響鄰地耕作

102~105 年「調整耕作制度活化農地計畫」中程計畫，活化後的農地已加入生產行列，此期間內糧食自給率也有提升，和官方統計數據大致相符，中區分署副分署長受訪者 A1 強調：「所以我覺得因為我們政策上在調整，那這一塊署裏認為還是有成效的，因為計畫改變成僅能休耕一期之後，接到一些大佃農打進來說：因為你們這樣子讓我本來完全是租不到土地的，現在他可以租到那些土地，因為不耕作的農民覺得說，我願意把這個農地可以讓給你去耕作，反正本來就是要租給你的。於是休耕面積有一些減少，那它跑去那裏呢？它可能就跑去租賃市場了。」，休耕地進入市場（復耕），通常都會進行農業生產，不論是種植水稻或轉（契）作、具外銷潛力或地區特色作物，都對於我國糧食供給有所助益，糧食自給率也因而提升。

受訪者 A4 表示：「其實這幾年來看轉作的數字或者是休耕的數字來講，其實他都是轉作的比例，它的比例因為我們的分母很大的關係，看起來還好，但是面積其實是有增加的，那休耕面積的話一定是下降，通常已經被耕種（活化）了，而且它政策限制的關係，他們把門檻提高，那明年的話一定又會再降更多，因為明年又會多一個二個期作，只能報其中一期休耕補貼門檻。而且還要往前一年度審視前二期的申報情形，才能符合相關作業規定，等於前期我作水稻，可是我這一期我申報轉作成這些規定的作物，那這樣子你在下一期才可以領休耕的補助，那這樣就會促使沒有使用的休耕地，恢復使用。」這就符合計畫名

稱”調整”了，透過這樣的調整，強迫長期休耕地恢復使用，使補貼能夠切合需要花在刀口上，才不致有浪費公帑的輿論，也改善整體糧食供給「過剩中之不足」的狀態。

任職芳苑鄉公所受訪者 A7 表示：「你休耕有一個問題，因為你休耕就是要上面一定要撒太陽麻或田菁，可是長大以後就很容易藏老鼠，上面有花美麗沒錯，是說可能會是天然肥料你會藏老鼠，有的人的地，他們撒下去甚至到一整年，他到明年也不去翻耕，花都比人還要高，種在你它隔壁的很多紅蘿蔔都被老鼠吃掉，你變成休耕的人會去影響鄰作的作物，因為你沒有管理，譬如說我驗完之後，我現在休耕我七月到十一月都休耕，可是我到明年期作開始，我這幾個月我都不動它，相鄰的田是不是就很困擾了。」這個部分，真是鞭長莫及而且涉及私權行使，主因是休耕者不願再投入金錢或人力去翻耕、維護，等公所、縣府來勘查前再翻耕，和農糧署所言休耕不是廢耕有實際上的落差。計畫本身調整是為切合現況，而現況是毗鄰休耕地之農地耕作時常遭受病蟲害，或為了防治雜草、噴藥等田間管理，而增加管理時間、次數及金額，使原本已經很高的生產成本再往上追加，將純收入獲利部分給稀釋了，影響真正想種植的農民耕作意願。

2. 計畫配套執行成果明確，惟補貼金額過於龐大

補貼金額怎麼去調整，福興鄉公所受訪者 A3 強調：「因為我還是覺得休耕這部分的補貼比較不合理啦！應該就是試著讓它的金額逐漸降低，就是說輔導或是補貼不應該是常態，因為這東西行之有年，做到最後有很多農民認為是一定要有，本來是補貼，可是對他來講不叫補貼，叫固定的收入，現在調查下來，如果以水稻來說，基本上農民他們種一期作他們的賺，幾乎是剛好打平。」此種情形對於計畫而言是不利的，因為使農民誤認為不種植、耕作也有補貼可領，改變了原本應有獲利的心態，而轉變成依賴相關補貼不去想如何增加農業經營的質和量，但「愛之足以害之」，那再多的補貼也不足以支撐整個農業生產，所以 A3 的看法是正確的，過度的依賴補貼，農業是站不住的，要自立自強才會使農業不再是弱勢。

當然，計畫中的配套也相當重要，鼓勵適度復耕輪作或契作產銷無虞作物、休耕農地租賃（農地銀行結合「小地主大佃農」政策）擴大經營規模，調整種稻誘因，鼓勵種植進口替代作物等，再順勢逐步將補貼金額調降。

3. 復耕減少資源浪費，小地主大佃農改善經營結構

在調整耕作制度 102~105 年中程計畫內的配套也相當重要，鼓勵適度復耕輪作或契作產銷無虞作物、休耕農地租賃（農地銀行結合「小地主大佃農」政策）擴大經營規模，調整種稻誘因，鼓勵種植進口替代作物等，受訪者 A4 表示：「以單一個作物或單一個區域來講是會有些亮點出來，像大城鄉的小麥，福興、芳苑鄉的牧草，是還不錯的啦！因為其實以活化休耕來講，我們很難知道說那些到底是直接活化的，但是我們從去年開始有一個政策，加碼配合農糧署政策，是有再多給他們一公頃一萬塊的獎勵金；除了農糧署的獎勵金以外，那各個縣市政府我知道其他縣市好像也有推說，我們針對市場和彰化縣產銷無虞的重點作物，而且它是有發展潛力的，那縣政府就是自己再加碼…代表說他有來申報這個獎勵金，代表他的休耕地一定是活化了，它的面積還蠻大的。」故不論任何政策有足夠的誘因是一個關鍵，其他條件也要能搭配，受訪者 A4 說的大城的小麥，福興、芳苑牧草，該鄉家禽、畜牧產業興盛，有大量牧草芻料需求；大城屬沿海地區雨水少，海風強勁，相當適合小麥生長環境，然後又有公司契作確保銷路無虞，受訪者 A8 表示：「我剛講過二期作的水稻它產量只有一期作的一半，所以更差才說鼓勵二期作（種）小麥，因為我們這邊東北季風如果來的早，那個水稻是空包彈；所以我們現在二期作也有推廣大豆跟蕎麥。」3 年間（102~104 年）造就了從 1 到 170 公頃的成績，進一步言，這些農地原本都是休耕荒置不動的，現都已加入生產，農地資源不再浪費，同時因有利可圖會帶動相關行業及吸引從農（不論是青農或大佃農）人口，進而改善經營規模和農夫老齡化結構性問題。

（四）相關政策接受配合度及其他問題

1. 農民接受配合度

活化休耕政策的接受配合度，除了擴大經營規模契約的 375 租約影外，

接受配合度算是不錯，受訪者 A4 強調：「有些作物像牧草他是比較強壯的，像外面的野草，它不是那麼嬌弱的，它在管理上應該對他們來說是很容易的，而且我之前有下去勘查，有一些公所是說有一些農民說也不是他種的，甚至是他只要種完之後，後期都可以委託畜牧場或農會全部幫他包好，所以他其實也很輕鬆就是一慣化的作業；這樣接受配合度怎麼會不好。」另受訪者 A5 表示：「我們耕作困難地是大概有 30 公頃，這地方來講，他們也不希望它變成濕地，因為變濕地之後他們那些地就完了，沒得領補貼了，加上有大部分還是以 60、65 以上老人居多，即便有大佃農進來，實際上就整個比例上而言還是不理想，大部分都是很老的人了，你好像有點在補助他生活費而已，他就是沒辦法做，所以他期待那個休耕，你要叫他做他也無法，所以他就期待那一期的休耕，另外一期有做就有做，沒做就算了，怎能不配合？」，這呈現了不同的實際狀況，補貼在相對弱勢的農業，可選擇性是很少的，不接受、配合好像也沒有更好的方法改善農民自身的困境。

但有人就不是如此，受訪者 A7 表示：「現在有先知道前兩期一定要有耕作，明年才可以休耕的權利，他們很容易搞一些玉米來應付不打算收的。因為他想做的人一定會想去轉作，種來吃才會賺錢，像種蔥的這次颱風來他就賺到了，你有種地才会有活化，我們東西相對也會比較便宜，如果種的多的話。」此種投機消極心態，在受理的公所或農會亦常發生，即是去找制度內的漏洞或執行上的灰色地帶，來挑戰執行者的標準，受訪者 A5 強調：「之前像我們有個人退休了，那一個農民每次都報東西都種水稻，村幹事就跟他講說你明知道我不會讓你過？你還每年來申報，農民就跟他說，你又不是每年都做村幹事，你只要有一年沒做我就賺翻了，他就固定種稻的，那他只要有機會來報就會報，他就是賭你不會去看或是換人看了，那種你累積到多少次，那種申報不符就算是惡意了？」就此看來是人性使然，屬消極接受配合，卻積極搶利的作法，各執行單位通常亦會加強稽核，減少錯發補貼的情形。

受訪者 A8 表示：「我們福興的大佃農配合度都很好，尤其現在 25 個（人）合起來 300 多（公頃），而我們農會的部分，已經到 64~65 公頃那邊了，包含我們有在種植的，不論是配合申報或現勘都是沒問題，就算有拖也是 1、2 天，

該補的東西就補來了。反倒是農保那塊跟老農有關係，幫他們辦離農津貼的東西，都要三催四請，不過有時也不能怪他們，人老了行動不便或無法使用交通工具，都會有的！」因為前面已提及活化休耕農地計畫及相關配套已被框定在補貼上，總是一樣米、養百樣人，故意挑戰的申請農民算是少數，大體言之接受配合度都在合理值之上，相關的小大數據才會如此亮眼。

2. 政策其他問題

申報罰責過輕及申報制度漏洞，芳苑公所受訪者 A7 表示：「只是大家也會想要休耕一期，因為這個制度就有一個很不公平的地方，我明明就當初沒有(基期)案，我就不能報，我不能報只能種，我不可能休耕，那你可以種的人，報休耕來影響我，這個制度上面應該，我是認為補助(有)種的人多一點，鼓勵農民去種植經營他的農地。」A7 又表示：「現在是虛報的問題，有的他可能報休耕，實際上是搶種玉米。(我們看完離開馬上栽種)，甚至他有來跟你報轉作，可是他還是種稻，賭你沒有去看，如果你沒看到，我賺到轉作然後水稻照收(成)，然後可是你對他的罰則只是明年不能申報，根本就不痛不癢，我明年繼續報休耕、轉作，那你虛報應該是罰重一點，這樣他們才會有所警惕！」此乃計畫執行中實際發生的案例，但和前端的計畫內容並未相互衝突，只要符合規範現場勘查亦無問題，還是要將補貼發給農民，心中自然而生的正義感，對於制度未能全面的防堵，任其胡搞藉此表達不滿，受訪者 A3 表示：「因為我還是覺得休耕這部分的補貼比較不合理啦！應該就是試著讓它的金額逐漸降低，現在調查下來，基本上農民他們種一期作他們的賺，幾乎是剛好打平，那你再補貼給他，不是就再鼓勵他種，這樣的結果會使農民失去自立的能加，補貼變成是一種福利。」但本研究認為非常正確，當政策補貼長期以往的施行，會產生俗稱的「既得利益者」不願放手的心態，因為在既得利益者眼中，補貼已早就變成福利了，他們也會配合各項規定，來領取這些補貼。

小地主大佃農或一般農民擴大經營規模，375 租約一直是老農不願出租的理由，只願意以口頭契約釋出，受訪者 A1 表示：「過去臺灣四十年代執行『耕地三七五租約』、『耕者有其田』政策，導致地主對於農地出租行為戒慎恐懼，擔心農地出租他人會無法收回或需付出可觀的代價，老農地主對參與「小地主

大佃農」計畫意願不高，不太願意將土地出租。」一朝被蛇咬十年怕草繩，375租約除非有該條例所定事由發生，不然是不太可能解除的，要解除就要失去大量的土地或付出不菲的價金，在農村裏農地是第二生命，怎麼能輕易的和人訂約，受訪者 A3 表示：「改成只能休耕一期，其實那時候反彈就很大了，我那個就不能休耕也不能耕作，那我沒有錢要怎麼活，我們就試著給他們去做小地主出租給別人，但是他們也覺得三七五的陰影太大，很多老人也是很為難。」受訪者 A2 也強調：「即便現在的農業發展條例寫得很清楚，那包含後續的農保的問題也都有做完整的一個解套，可是他們還是認為說，我以前有一甲的地，因為三七五我的土地就瞬間失去許多，土地就這樣不見了，陰影太大了，揪恐怖。」易言之即是農民所受到傷害過於巨大，心中陰影無法去除，怕再次失去農地變成一無所有，也造成前述口頭契約盛行，對於承租人較無保障。



第三節 綜合討論分析

為能探悉彰化縣活化休耕地政策施行能否展現多功能性成效，本節將分別就該縣三個樣區農民、政策執行者對該政策執行能否展現三生功能的訪談紀錄內容結果，進一步說明如次。

一、經濟生產（評估原則：提高糧食安全、創造就業機會、穩定農民所得）

1. 提高糧食安全：

復耕之農地絕大部分都有投入生產，雖說以稻米為大宗，但在政策中有轉作特色作物之補貼，促使農民能投入稻米以外的作物品項，如同受訪者 A2 認為：「保持隨時可耕作的狀態，這不就是在為提供糧食而準備的，所以農地是糧食生產的源頭，臺灣糧食的提供，都是依靠農地不是嗎！」，在現今農業科技發達的時代，農地還是農業經營所必須，要生產糧食就有必要保存可耕作農地，這良好的源頭。再者受訪者 B2 強調：「農地是我基本維生的工具，糧食是我們的根、國家的本，不論種米、菜或雜糧，土地當然要耕作…」，受訪者 A2 農糧署副分署長表示：「…我覺得因為我們政策上在調整，那這一塊署裏認為還是有成效的，因為計畫改變成僅能休耕一期之後，接到一些大佃農打進來說：因為你們這樣子讓我本來完全是租不到土地的，現在他可以租到那些土地，因為不耕作的農民覺得說，我願意把這個農地可以讓給你去耕作，反正本來就是要租給你的。於是休耕面積有一些減少，那它跑去那裏呢？它可能就跑去租賃市場（投入生產）了。」足見不論是執行者、農民對於復耕農地能提高糧食生產之肯認，另不論士農工商身分為何，還是要仰賴各種農作物填飽肚子，本樣區在提高糧食安全上，有明顯助益。

2. 創造就業機會：本研究在訪談中發現因補貼效果明顯，使樣區內之產業鏈因復耕而活絡，以家禽畜牧業為例，大型農機、飼料、大佃農（種牧草、青割玉米）、農機修理等相關行業，皆因此活絡創造就業機會；受訪者農糧署副分署長 A2 表示：「99 年牧草大約只有 2、30 公頃的面積，截至 104 年 9 月面積已超過 340 公頃，…」，大城鄉農會 A9 表示：「我們大城鄉不缺農地，缺的是從

農人口和技術，因為是傳統農村所以有高比例農業的人口，加以收入不夠穩定的關係，有時反不利於農地使用，但農地作適度的休耕，讓土地喘息也是不錯，只要不變更為非農業使用，都是好的！我們鄉目前的小地主大佃農的榮景才能繼續，尤其是牧草、小麥作物在本鄉急速增長，就業機會更因此增加。」以牧草面積如此 10 倍量成長，就業機會增加機率提升，同理在最大宗的作物水稻上，也是相同代耕（割）業、種苗業、代噴撒（農藥）業、農機具業等，就業需求增加，供給也隨之增加。

3. 穩定農民所得：求溫飽對農民而言是第一要件，所以農業經濟生產是絕對必要的，但農民對於提供國家糧食的責任，而需維持農地之地力、環境，以營造農業生產優良基礎，投入生產糧食或蔬果。受訪者 B4 表示：「其實這行本來就沒保障了，今年有時候賺，不一定明年老天會給你賺錢，我耕種大概四年多，其實也是有小地主大佃農由農糧署補助的誘因才會回來，不然（光）這個付租金，真的連生活上還是有問題」，可見農業經營收入的穩定性，對於高風險的農民有多重要，如連基本生活都無法顧及，農民當然轉業。

而活化休耕地計畫伊始之目的，即是為了軍糶民糧國家安全，並強調休耕不是廢耕，休耕或活化農地之補貼不是福利，而是應維持土地、水、空氣、生物多樣性、景觀等自然環境的維護，同時生態系統服務的外溢效果，其他產業並無法取代，例如水源涵養、水土保持。加以農地是無法透過其他方式被替代的生產要素，顯見農民及計畫執行者對於農地價值的肯認。

因活化休耕農地計畫施行確實有部分農民回流，在創造這些就業機會情形下，惟整體青農加入人數太少，農夫高齡化情形仍嚴重，改善不易。又有特定大佃農群組占據擴大經營農地，受訪者大佃農 B2 表示：「其實活化了以後，這些農地大部分都是說耕作的單一面積會擴增很多，譬如說：是我在做那小大，我本來自有及承租面積合計 10 公頃，可是因政府政策一推動下去以後，搞不好我一個人會增加三倍變成 30 公頃，但是還是這些人在做，就固定的人（族群）在處理這些農地，沒有說有新的成員進來，只是那些原有在耕作的人面積變大而已。」，使新加入青農生存更加不易。本樣區除家禽、畜牧業興盛自成產業供應鍊外，確實在周遭創造相關行業之就業機會。農地活化後農民所得加

上補貼金額，其收入較未補助前更為穩定。

●**評估結果：提高糧食安全—良好，創造就業機會—好，穩定農民所得—良好；**

各項原則分析結果均呈現良好、好。因此本研究推論活化休耕農地計畫實施後，樣區內農業經營整體而言仍偏向經濟生產面，亦即以農業多功能性特徵而言偏向 CO，主因是農民相對弱勢及高齡化農夫，無法承受太大之農業經營生產風險，選擇保守（或改變最小）作物栽種。

二、社會生活（評估原則：農產品食用安全、農村地景及農村文化）

農民及執行者均認可，生態和農村地景是有正向助益的，不像休、廢耕有大量的害蟲破壞原有生態平衡。維護生產及生態環境很好的媒介，雖說休耕有助於恢復地力，惟毗鄰的農地很難經營；農村地景更因為農地活化後得以展現，而拜多功能性之聯合生產之特性，併同濕地這類的農村地景提供了公共財，這樣的助益值得肯定。

1. 農產品食用安全：社會生活面向關於農產品食用安全受訪者 B5 表示：「在我們彰化大多數慣行農業考量到成本，其實不會過量的使用肥料及農葯，不僅合理、節省成本，也對於環境生態加以維護，增添不少的助益，更何況此助益在下個期作我們還是有享受的可能。當然也有少數的人在從事無毒或有機生產，但我可以確認的是，我周遭的朋友沒有人在做」，且在本研究訪談中已實證農民採用慣行農法比例高過九成，雖鄉公所、農會已加強宣導（安全合理用藥），但執行、落實與否，非屬生產強制事項農民可自由選擇，雖仍會考量成本但和無毒農法相較，提供安全健康的食物之食用安全仍有疑慮，此一情形對於農產品食用安全之評估原則難相符。

2. 農村地景及農村文化：受訪者 B7 強調：「真正的農民其實他們很不喜歡休耕地，因為休耕後要再整理回復可耕作狀態要很費氣力，也會影響他們自己本身耕作的地力…即使我已 66 歲只要身體還可以，會一直作下去。」可見高齡農夫對於農村地景及文化仍有深度情感，農村地景因復耕活化後（因聯合生產特徵）改善，但種植水稻和休耕種植綠肥作物對於 NCO 的差異，在於休耕綠肥作物為日後犁入田地的肥料，農人通常不會再花費額外心力、成本去照顧，

其呈現之地景通常是荒烟漫草，直到鄉公所要現地勘查時才會稍作整理，以符合領取補貼之 50%存活率標準。受訪者 A8 福興鄉農會承辦人表示：「我只能肯定的是有的爬亨(荒廢)的，才已經綠意盎然了。不過很多都市人來鄉下遊玩，是因為鄉下綠地、空氣、地景都是他們都市所沒有的，那這就農地、農村所存在的價值，農業只是附在農地上面，所以價值是依附在農地上面的，我所謂多功能(農業)的，但這是建立在比較正常的農業經營循環，長期休耕的是不好的”綠意盎然”。」，故其 NCO 產出當然不比正常復耕的水稻或契(轉)作物。

在訪談中也實證了農村以外地區因各級產業就業機會較多，導致農村人口外流嚴重，農民高齡化、土地細碎分割，留在農村青壯人口少，能有彼此互動時間及機會較少，致使農村文化保存、維繫不易，文化傳承改善情形不佳。

●**評估結果：農產品食用安全—不良、農村地景及農村文化—不良。**

本研究推論以農產品食用安全、農村地景及農村文化評估原則檢視訪談結果，在樣區內均屬「不良」，主因應為農村人口過少，在農產品生產方式上，因有超過九成比例採用慣行農法，加以安全合理使用農藥(為農民選擇自由)無法強制，因此生產之農產品其食用安全仍有疑慮，為次要因素。在農村地景、文化保存上，雖因復耕部分地景能有所維持，但農村人口外流，祇剩老人、小孩人際互動上相對更少，實際青壯年從農人口，農業經營繁忙無閒集會，不易凝聚共識，文化傳承、保存均不甚明顯，評估結果「不良」。NCO 是農業多功能性特徵，聯合生產為主要特徵，卻都得到「不良」，可見在本樣區內多功能性之缺乏。

三、環境生態(評估原則：增進土壤地力、保護水資源、維護生物多樣性、預防洪氾、提高資源利用的永續性)

1. 增進土壤地力、保護水資源：受訪者 B2 表示：「單單看環境生態，就所謂調整耕種制度來這是件好事，沒有問題啦！因為像是荒廢掉的田就草長的太高，草高沒關係而是草高會引來奇奇怪怪的老鼠或外來寄生樹種、草種那才是問題。對於農田來說第一是生態造成影響…，影響耕作及環境不打緊，生態也會嚴重失衡。」環境生態面向因多數農民仍採慣行農法，造成土壤酸化欠缺有機質，

略有增進土壤地力（肥沃度）；樣區福興鄉等三鄉沿海地區水源缺乏，致使部分沿海地區需要裝設抽水馬達供耕作使用，較無改善水資源管理功能，涵養水源、補充地下水相當有限。

2. 維護生物多樣性、預防洪氾：維護生物多樣性，農民多順其自然，受訪者 B4 強調：「我們也不會特別去毒害它們，因為現在有很多禁葯都不能用了，就是田裏有些青蛙，沒有特別去殺它們，希望保持較正常的環境生態；它們自己還是會進去啊？怎麼進去也不知道啊！」，故即使為慣行農法活化農地生態系統，生物多樣性還是有基本維持，因慣行農法盛行田埂水泥化，並無法在短期間改善，政策缺需有良好配套措施。本樣區地處沿海，耕作困難地面積不少，部分未耕種使用之土地可當臨時滯洪池或其他生態復育使用，福興鄉公所承辦受訪者 A3 強調：「耕作困難地主要一樣也是在河邊那一邊，那邊在福寶村有個”福寶生態園區”那一個區域，主要是那個田不適合，會積水、淹水…，就直接做成為濕地來保育生態。它確實也無法復耕，因為那邊就是會積水、鹽化；除了做濕地之外，沒有其他更適合的了。」維護了生物多樣性，實現多功能 NCO 特性。

3. 提高資源利用的永續性：樣區內多採慣行農法易造成土壤硬化，土質改善或生態維持較不積極，以原則評估後對提高資源利用之農業永續性不明顯。受訪者 A4 彰化縣政府承辦員表示：「其實這幾年來看轉作的數字或者是休耕的數字來講，其實他都是轉作的比例，它的比例因為我們的分母很大的關係，看起來還好，但是面積其實是有增加的，那休耕面積的話一定是下降，通常已經被耕種（活化）了，而且它政策限制的關係，他們把門檻提高，那明年的話一定又會再降更多，因為明年又會多一個二個期作，只能報其中一期休耕補貼門檻。」如此一來農地復耕提升了農地資源的使用，減少浪費。農民及執行者均認可，生態和農村地景是有正向助益的，不像休、廢耕有大量的害蟲破壞原有農地間生態平衡。本研究認為生態和農村地景是有正向助益的，不像休、廢耕有大量的害蟲破壞原有生態平衡。

●評估結果：增進土壤地力—「好」，其餘保護水資源、維護生物多樣性、預防洪氾、提高資源利用的永續性等均為「不良」。

綜上所述，由於樣區推行休耕地活化政策設計之初，多偏向經濟生產面（即 CO），故其施行效果較著；然就社會生活面、環境生態面分析，考察實地訪談結果發現提升 NCO 產出實在有限，雖仍是農業生產，其農業多功性之農村地景、文化及農環境生態面各評估結果有多項不良，比例過高，可證明多功能性聯合生產特徵不足，多功能性不明顯。以上評估結果，如表 4-3 所示。

表 4-3 彰化縣活化休耕地政策施行多功能性成效之評估分析

功能	評估原則	訪談結果分析	評估結果
經濟生產	提高糧食安全	農民認為活化後生產糧食，保持農地生產能力，提供稻米及蔬果等糧食，確有提升糧食自給率	良好
	創造就業機會	因活化休耕地，有部分農民回流，但青農加入生產人數太少，致使引進人及產業量太少，除家禽、畜牧業（自成供應鍊）外，的確創造部分就業機會。	好
	穩定農民所得	休耕地活化後（如未受天災影響）農民所得收入加上政策休耕、轉作補貼，農民所得收入已較未補助前穩定。	良好
社會生活	農產品食用安全	受訪農民多採用慣行農法，雖鄉公所、農會已加強宣導（安全合理用藥），但執行、落實與否，非屬強制事項，提供健康的食物之食用安全仍有疑慮。	不良
	農村地景及農村文化	農村地景因復耕活化後（因聯合生產）改善，又農村以外地區因就業機會較多，導致農村人口外流，農民高齡化、土地細分，留在農村彼此互動較少，致農村文化保存、維繫不易，傳承文化稍有改善。	不良
環境生態	增進土壤地力	休耕田種植田菁、太陽麻及虎豆等作物，增進部分地力；惟因多數農民仍採慣行農法，造成土壤酸化欠缺有機質，略有增進土壤地力（肥沃度）。	好
	保護水資源	沿海地區水源缺乏，致使部分沿海地區需要裝設抽水馬達供耕作使用，較無改善水資源管理功能，涵養水源、補充地下水相當有限。	不良
	維護生物多樣性	提供動植物棲息地、保育物種，農民多順其自然；維護生物多樣性，活化農地生態系統，因田埂水泥化及慣行農法並無改善，政策缺乏相關配套措施。	不良
	預防洪氾	樣區地處沿海，耕作困難地面積不少，部分未耕種使用可當臨時滯洪池使用	不良

	提高資源利用的永續性	資源利用的永續性，因農民生產多採慣行農法易造成土壤硬化，土質改善或生態維持較不積極，對提高資源利用之永續性不明顯	不良
--	------------	--	----

資料來源：本研究整理

以表 4-3 作評估分析，藉此判斷經濟生產、社會生活、環境生態等各面向評估原則分析，綜合受訪者意見，作為符合評估原則之標準，給予「良好」、「好」、「不良」評估結果，本研究對於全部受訪者之實際訪談回覆內容，與本訪談主軸綱要及原則評估結果相符程度，作為評估結果，在訪談中對於受訪者之語意、語氣都在轉換成逐字稿時，反復再聽、逐一確認，以釐清正確之答覆，將評估錯誤之可能降到最低。

訪談時，若受訪者對於問題均以肯定、正向甚或稱讚的表達意見時，足見政策施行結果良好，執行者及農民都感到滿意，評估結果即為「良好」；若對於問題以持平、中立的意見回覆，則評估結果為「好」；倘受訪者回覆問題語意明確為不佳，或語氣略有懷疑（不確定）時，可推斷這個回覆是反向、不予認同的意見，即和評估分析原則相左，本研究將其評估為「不良」。

第四節 小結

本章透過實地訪談確認政策執行者、農民對於活化休耕地中程計畫，量化成果均表肯認，惟本研究以經濟生產、社會生活、環境生態等各面向評估原則，分析其結果，因樣區有很高比例農業經營採慣行農法，加以農民從事農業經營必先求溫飽生存為第一考量之下，評估結果呈現整體偏向 CO 經濟生產面，而在社會生活面、環境生態面部分，或因地處沿海自然條件並不佳，致使連帶農業經營不易，無法形成一正向循環來帶動農業發展並繁榮農村，此二大面向評析結果有多項結果不良，非商品產出 NCO 不明顯，農業多功能需 CO、NCO 二者共同作聯合生產，但因結果偏向 CO，故未能顯現活化休耕地之多功能性。

由此可知這即計畫理論與實際生產的差距，計畫目標和最終實際生產之結果，呈現出農地多功能性未能有效達成，但主要連續休耕情形已獲改善，在樣區內有將近 100% 量化達成率，政策仍有其成效，不宜一錨以定，但也可進行建立退場機制，改變多年補貼政策已質變為福利政策之現況。社會生活面、環境生態面多項分析結果，可透過修改計畫並將配套措施隨之調整，例如對生態（濕地）補貼、地景、地力維護作補貼，制度之改變並非無法達成，而改變之目的即為達成農業多功能性及農業永續經營鋪陳，當耕作制度確實調整、改善後，我國農業生產及多功能性方得以展現。

第五章 結論與建議

第一節 結論

一、休耕農地活化後多功能性偏向生產面，非商品產出不明顯

以 102 年為例，推動活化休耕計畫以來，在中央、地方政府及農民團體一年來的共同努力下，休耕面積減少 9.4 萬公頃，轉(契)作作物面積增加 4.7 萬公頃，作為活化主要標的 4.8 萬公頃連續休耕農地，復耕面積約 3.1 萬公頃，活化比率達 65%，成效明顯。且實地訪談不論是政府、農會執行人員或農民均對活化成果感到滿意，因復耕而大幅降低田間之蟲、鼠害；惟此成果係由本項政策補貼堆砌而來，所費不貲。雖然農地活化情況逐年改善，而農地復耕後種植水稻仍保持相當高比例情形下，休耕、轉(契)作補貼和稻米保價收購支出有抵換(Trade off)效果，此一結果不但造成政府財政與倉容負擔，與「調整耕作制度活化農地計畫」種植契作進口替代、具外銷潛力、有機及產銷無虞地區特產等作物之政策目標相左產生落差。

又本研究樣區活化後之農地，多採行慣行農法，受訪談農民仍在意的是能有更穩定或更佳的收入，未見有明顯減緩 CO₂，NCO 的成效未能提升，進一步言，即仍偏向經濟生產的功能，對於社會的生活功能、環境生態的 NCO 功能則未見提升，多功能性不夠明顯，尤其是當農民無適當的所得收入來維持基本生活時，會考慮放棄生產，農業生產無以為始，遑論維持農村環境，來維持水資源涵養、自然生態平衡、農村地景、農村文化、寧適性等得以為終，伴隨因農業經營所產生的外溢效果，以致於公共財之提供更形困難，多功能性展現不明顯。

二、產業補貼政策被誤認為福利政策，調整耕作制度成效不彰

休耕補貼政策與稻米保價收購政策一樣，都有其歷史因素與當時社會現實環境下考量的必要性，也近 30 年間長期推動的結果，農民及各層級農業行政人員都將其視同是福利政策，以致當 100 年推動「稻田多元化利用計畫」、102

年起推動「調整耕作制度活化農地計畫」時，欲逐步翻轉為產業政策不是那麼容易，因為農民依賴性已養成，補貼被認為是福利變得是理所當然。

再者一定比例的農民仍未申報復耕，僅消極申報一個期作休耕，另一期作則未申報轉(契)作及種稻(僅有翻耕形同荒地)等措施，主要原因為：(一)地主年事已高多採消極、觀望態度，無復耕意願。(二)繼承地主本身另有職業或外地人購買作為投資，並非仰賴農業維生，休耕補貼僅為額外收入，未實際從農亦無意願出租予他人耕作。(三)農民無其他作物經驗及銷售通路，心態較為保守，不敢冒然嘗試轉作與投入資本。因此這些一定比例土地並未積極復耕或出租供擴大經營規模使用，保持原休耕或荒廢的狀態，雖糧食自給率略有提升，未能達成調整耕作制度設定之目標，因此可推論為調整耕作制度成效不彰。

三、計畫誘因不足，青農加入有限，農夫高齡化未見改善

本研究的訪談結果發現，只有少數「專職大佃農」或是大佃農第二代的特定族群，因政策修正而取得補貼，對於原來耕作的小農或新加入的青農，受惠難度較高，農業經營誘因本就不高，加以所得收入未能穩固，阻礙了青農進入農村，投入農事生產並生活在農村的機會。惟本次訪談二位大佃農都剛好是農會大力輔導的對象，其經營略有成果加上補貼，成為少數青農留村案例。

國內因就業機會的關係，農村青壯人口流向都市，致使農夫高齡化，不論國內外一直是農政單位想解決的問題，如何將年輕人留在農村，就是要從最基本的耕作土地取得為首要，但臺灣的農業生產規模偏小，耕作面積太小，致農業經營收入無法維持一家生活所需，即便有補貼青農仍無法留在農村。然引進青年農民擴大經營規模，提昇產業生產力與競爭力是本計畫的政策目標，耕作土地如何取得甚為重要。但以往三七五租約所產生的負面陰影與小大政策推行不易，讓土地過度集中掌控於少數特定族群手中，年輕農民租不到適宜耕作農地致使想要返鄉務農的路更顯坎坷，青農進不來高齡農夫祇好繼續耕作，放眼所及多為老人、小孩，農村仍呈現空洞化，以補貼為誘因欲引青農回鄉實為不易，老農問題改善有限。

四、耕作困難地確無法復耕者宜排除於計畫外，評估轉闢濕地或其他使用

耕作困難地，大多因乾旱、淹水土壤鹽化或非人為因素（如海水、河水沖蝕、地處風頭水尾等）導致地形改變而造成，經直轄市、縣市政府組成專案小組勘察，依現場實地情形認定確實無法恢復復耕者，可考量轉為濕地用途，既可減少無謂之復耕補貼，又可兼顧環境保育。以臺中「高美濕地」為例，兼具生態保育與民眾休憩功能。至於後續設施管理與維護，可優先僱用在地人，增加在地認同感，將耕作困難地為景點，增加體驗濕地遊客人潮，帶來生態遊旅商機，落實並展現非商品產出的農業多功能性。

再者，活化休耕地是否都一定要「利用」，「不利用或不使用」作為選項應值得思考。易言之，耕作困難地區不必一定列為「休耕活化」範圍，不必一定要列入休耕活化補貼範疇，並考慮將之從計畫績效管控範圍予以排除，而依該地環境，另行採取生態、景觀補貼方式處理之，將其排除在計畫外。

第二節 建議

一、活化相關補貼政策應再作調整，建立申報不實加重罰責及政策退場機制

我國在加入 WTO 後政策上無法直接以對地補貼方式為之，而現行對作物之補貼已行之有年，但農民卻將其視之為應有福利而非（農）產業政策，故以消極方式從事農業經營領取補貼，對於調整耕作制度毫無助益，不僅違背政策目的且有浪費公帑之嫌，應逐步限縮調整補貼對象；且為實現多功能性提供適當公共財，應增加有關生態、景觀維護、資源保育等項目補貼，俾利多功能性之展現，且實現永續農業之目標。

而現行制度中對於申請人申報不實罰責太輕，致虛報、亂報現象頻繁，但申請人只需將浮領之補貼繳回或限下期不得申報外，並無其它義務或罰責，應將制度設計修改並加重罰責，以遏止此一現象，使政策得以落實；同時「調整耕作制度活化農地計畫」102~105 年之計畫，強制一年二期作僅能休耕一期，已使休耕地大幅減少。將來休耕措施或可更進一步轉型為符合綠色給付之環境友善作法，配合耕作制度一併納入規劃，並應加強轉(契)作及相關產業調整之輔導，結合直接給付，規劃退場機制。這對於農地利用率的提升、政府財政負擔的減輕，以及生態環境的維護，才有所助益。

二、農地之多功能性偏向生產面，應增加生態環境或景觀維護補助

目前既存的相關政策均以農業生產層面作思考主軸，表面上提倡著重視生態與生活的多功能層面，致農地使用政策搖擺不定，而 89 年（2000）開放農地迄今，農地仍持續流失，永續發展的軌跡實仍難尋，祇突顯出臺灣農地使用政策目前只有三生農業概念，仍未能從中找出真正的落實於農村關鍵。加以從農夫年齡老化、經營規模過小、土地取得不易，農業經營之維繫困難，連農業及農村發展的最基本動力元素”人口”都難以引進，遑論多功能性之展現。

活化休耕政策的探討，現況的一期休耕（另一期復耕）或者轉（契）作進口替代、具外銷潛力及產銷無虞之地區性特產，耕作困難地補貼、擴大經營規模（小地主大佃農）等，乃因先前休耕政策之相關配套，藉本研究之實證，確實有其成果，但如要實現農村永續發展，則以環境補貼的方式代替休耕補貼來達到農業文化的維持，多功能性是否得以呈現，需再探討調整相關的農地、農糧政策，來扭轉目前政策成效不彰未能落實之現況。

三、活化休耕地應考量因地制宜，明定復耕種植項目

在歸納訪談內容時發現，樣區因家禽畜牧業發達除有牧草及小麥之新興復耕作物外，其他鄉鎮復耕之作物選項仍以水稻為大宗，若要落實調整耕作制度改善長期以來弔詭的「過剩中的不足」-稻米過剩、雜糧不足，無法有效改善、提昇糧食自給率；尤其是大佃農在時間與成本考量下，稻米是最簡單好照顧的作物，又因農事機械、人力、耕作習慣因素，種植稻米以外契作進口替代及外銷潛力作物（雜糧）、地區特色作物等，其機率微乎其微，建議配合地區性耕作習慣，明定復耕可種植作物項目，以確保調整耕作制度實現。

參考文獻

一、期刊

1. 陳雅琴，民 94 年，「美國農地休耕計畫對農村經濟的影響」，『農政與農情』，151。 <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=8279>，最後瀏覽日期：2014 年 11 月 16 日。
2. 陳文德、鄭鶯，民 90 年，「水旱田利用調整後續計畫內容簡介」，『農政與農情』，108。 <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2621>，最後瀏覽日期：2014 年 11 月 16 日。
3. 林美華、莊岳峰、曾政菁，民 102 年，「休耕農地活化—農地活起來，農業有未來」，『農政與農情』，247。 <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2446791>，最後瀏覽日期：2014 年 11 月 16 日。
4. 胡興華，民國 103 年，「農業施政新年新展望—超越自我創新價值迎接「價值農業」時代來臨」，『農政與農情』259。 <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2500679>。最後瀏覽日期：2015 年 12 月 15 日。
5. 彰化縣政府 http://www.chcg.gov.tw/legal/02law/law01_con.asp?law_id=2554，最後瀏覽日期：2014 年 10 月 26 日。
6. 李舟生，(2000a)，「美國與澳洲對農業多功能的批判(上)」，『雜糧與畜產』，316：17-28。
7. 李舟生，(2002)，「WTO 農業談判第一階段簡介」，『臺灣銀行臺灣經濟金融月刊』，38(2)：40-48。
8. 王俊豪、周孟嫻，(2006)，「農業多功能性的影響評估—歐洲農業模式評估計劃」，1-8。
9. 王俊豪、方珍玲、陳美芬，(2012)，「農地多功能利用指標系統之建構」，『台灣土地研究』，15(1)：31-71。
10. 王俊豪，(2008)，「歐洲農業環境政策思維與規劃」，臺中：農業世界雜誌社，298：32-37。

11. 顏愛靜 (1999c), 農地利用外部效益與回饋制度之探析, 『政策月刊』 47: 25~29。
12. 監察院 102 年度專案調查研究報告, 監察院, 2013: 34-39。
13. 103 年度農業施政計畫專案查證報告, 行政院農業委員會, 2014: 4-5。
14. 101 年度農地資源空間規劃總顧問指導計畫, 彰化縣農業發展地區分類分級劃設成果報告, 彰化縣政府 2012: 9-11。
15. 蕭景楷、黃錦煌, (2003), 「農業多功能性的意義與價值」, 『博學』, (1): 131-141。

二、學術論文

1. 陳怡婷, 2008, 「臺灣農地使用策略調整之研究—以農業多功能性為核心」, 國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。
2. 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。
3. 余錦清, 2010, 「農業多功能性下農地利用策略之研究—以新竹縣新埔鎮農村社區為例」, 國立政治大學地政學系碩士在職專班論文。
4. 李承嘉、方怡茹, 2008, 「農業體制改變下的農地價值與功能認知之研究」, 『農地利用政策與法制研討會論文集』, 中國土地經濟學會暨臺北大學公共事務論壇。
5. 徐采資, 2011, 「污染農地整治後再利用之探討—以彰化縣和美鎮為例」, 國立政治大學地政學系碩士論文。

三、外文文獻

1. Abler, D., 2005, Multifunctionality, Land Use and Agricultural Policy, Taylor&Francis group, London and New York: 241-253.

2. Garzon, I. (2005), Multifunctionality of Agriculture in the European Union: Is there substance behind the discourse's smoke? , Institute of Governmental Studies. Paper WP2005-36.
3. Hollander, G. M. (2004), Agricultural trade liberalization, multifunctionality, and sugar in the south Florida landscape, *Geoforum*, 35:299-312.
4. Hagedorn, K. (2004) , “Multifunctional agriculture: an institutional interpretation,” contributed paper in 90th Seminar Multifunctional agriculture, Policy and markets: understanding the critical linkage, Rennes, October 28-29. 2004. ([http://merlin.lusignan.inra.fr:8080/eaee/website/Contributed Papers](http://merlin.lusignan.inra.fr:8080/eaee/website/Contributed%20Papers))
5. van Huylenbroeck, G., V. Vandermeulen, E. Mettepenningen and A. Verspecht, 2007, “Multifunctionality of agriculture: a review of definitions, evidence and instruments”, *Living Reviews in Landscape Research* , 1(3). <http://www.livingreviews.org/lrlr-2007-3> , 2012/10/20.
6. Wiggering, H., Dalchow, C., Glemnitz, M., Helming, K., Müller, K., Schultz, A., Stachowa, U., Zander, P., 2006, “Indicators for multifunctional land use—Linking socio-economic requirements with landscape potentials”, *Ecological Indicators* , 6 : 238–249.

四、專書

1. 李承嘉，2012，『農地與農村發展政策-新農業體制下的轉向』初版，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
2. 顏愛靜，2013，『土地資源概論』初版，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
3. 劉健哲，(1994)，『土地利用規劃與管制-臺灣、德國之比較研究』，臺北：正中書局。

五、網路資源：

1. 彰化縣性別統計專題分析，彰化縣政府，
[http://accounting.chcg.gov.tw/files/16_1040914_%E5%BD%B0%E5%8C%96%E7%B8%A3%E6%80%A7%E5%88%A5%E7%B5%B1%E8%A8%E5%B0%88%E9%A1%8C%E5%88%86%E6%9E%90\(1\).pdf](http://accounting.chcg.gov.tw/files/16_1040914_%E5%BD%B0%E5%8C%96%E7%B8%A3%E6%80%A7%E5%88%A5%E7%B5%B1%E8%A8%E5%B0%88%E9%A1%8C%E5%88%86%E6%9E%90(1).pdf)，最後瀏覽日期：2015年12月12日。

2. 農耕地近十年面積，行政院農業委員會
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>，最後瀏覽日期：2015年11月1日。
3. 休耕農地復耕成果，行政院農業委員會
http://www.afa.gov.tw/agriculture_news_look.aspx?NewsID=2770，最後瀏覽日期：2015年11月1日。
4. 彰化縣的農業發展優勢及未來展望 半線風華—風華再現，
<http://www.shs.edu.tw/works/essay/2013/03/2013032818141635.pdf>，最後瀏覽日期：2015年11月1日。
5. 話說福興，福興鄉公所
http://town.chcg.gov.tw/fuxing/07other/main.asp?main_id=1，最後瀏覽日期：2015年12月1日。
6. 芳苑鄉，維基百科
https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%8A%B3%E8%8B%91%E9%84%89#cite_ref-1，最後瀏覽日期：2015年12月1日。
7. 中華民國103年彰化縣統計年報，彰化縣政府，2014。
<http://gas.chcg.gov.tw/cerberus/doc/103/103static/SWFWindow.html>，最後瀏覽日期：2015年11月1日。
8. 人力培育輔導，創造臺灣農業新未來，行政院農業委員會：
http://theme.coa.gov.tw/storyboard.php?type=a&web=C&id=coa_taita_20151021182537，最後瀏覽日期：2016年3月12日。
9. 農業轉型之倫理與法制基礎，郭華仁，2006，中華民國農學團體九十五年聯合年會大會手冊暨「加速農業轉型，促進永續發展」論壇。
<http://seed.agron.ntu.edu.tw/cropsci/ethics200612.htm>，最後瀏覽日期：2016年1月12日。
10. 【CEO談管理】變革管理陳保基單挑三十年休耕制度，天下雜誌514期。
<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5046339>，最後瀏覽日期：2015年12月1日。
11. 105年「調整耕作制度活化農地計畫」內容重點，行政院農業委員會農糧署，
<http://www.afa.gov.tw/Public/ActFallowLand/201512311510467055.pdf>，最後瀏覽日

期：2016年3月12日。



受訪者名冊

受訪者代碼	受訪者簡介	訪問時間
A1	女性，農糧署中區分署專員	朱00 2015/04/24 2015/08/14
A2	男性，農糧署中區分署副處長	林00 2015/04/24
A3	男性，福興鄉公所農業技士	黃00 2015/10/03
A4	女性，彰化縣政府農業處技士	林00 2015/04/24 2015/08/14
A5	男性，彰化縣政府農業處科員	陳00 2015/08/14
A6	女性，大城鄉公所農業技士	王00 2015/09/16
A7	男性，芳苑鄉公所里幹事	詹00 2015/09/16
A8	女性，福興鄉農會承辦人	吳00 2015/09/16
A9	男性，大城鄉農會承辦人	許00 2015/04/24
B1	男性，大城鄉大佃農（約 13 公頃）	楊00 2015/04/24
B2	男性，芳苑鄉大佃農（約 20 公頃）	謝00 2015/10/03
B3	女性，休耕地活化計畫農民	莊00 2015/08/14
B4	男性，休耕地活化計畫農民	許00 2015/10/03
B5	男性，休耕地活化計畫農民	許00 2015/10/03
B6	男性，休耕地活化計畫農民	蔡00 2015/10/03
B7	男性，休耕地活化計畫農民	蔡00 2015/10/03