

專案質詢

8-2-14-0993

立法院議案關係文書 中華民國101年12月19日印發

案由：本院楊委員麗環，針對政府為讓土地休養生息及因應農產品開放轉型之需要，對於休耕土地有提供補助，但因休耕補助毫無門檻限制，使得許多原本耕種的農民也棄耕，進而導致我國糧食自給率降到僅剩三成的低水準。更有甚者，根據農糧署的調查，在領取休耕補助的十六萬人當中，僅有三成是真農民，六成多是「假農民」。本席對此非常擔憂，政府這樣原本立意良善的政策將淪為特定人是牟利的管道。故此，本席要求農委會必須提出檢討，對於現今休耕政策必須提出改善計畫，媒合有意承租農地的返鄉青年與老農民，並提供雙方在休耕及從事新興農耕上的補助，這樣才是讓台灣農業永續發展、維持糧食自給率的途徑。爰此，特向行政院提出質詢。

說明：

- 一、現行休耕政策是從一九九七年開始實施，當時一是為了讓土地休養生息，二是因應農產品開放的轉型需要，對休耕的農田每公頃補助四萬五千元，一年兩期。實施十五年至今，此一休耕政策已產生了許多後遺症，例如：休耕補助毫無門檻限制，使得許多原本耕種的農民也棄耕，進而導致我國糧食自給率降到僅剩三成的低水準。更有甚者，根據農糧署的調查，在領取休耕補助的十六萬人當中，僅有三成是真農民，六成多是「假農民」。
- 二、立委丁守中最近揭示了一項令人吃驚的資料：在政府補助的休耕戶中，排名第一名的大戶擁有桃園廿九公頃的休耕地，五年來已領走一千三百萬元的休耕補助，平均一年超過兩百六十萬元。亦即，這名大地主什麼事都不必做，只因名下有大筆田產，每月即可坐領政府廿萬元以上的補助。這樣手段與目的悖離的政策，還能不改革嗎？一個擁有廿九公頃農地的人，照理說應該是個積極從事農業經營的大戶，如今竟被容許領取高額休耕補助，顯示

休耕的制度設計本身大有問題。不僅如此，據地方官員推斷，這位「大戶」可能是財團早年透過人頭戶低價蒐購了大片農地，如今一邊坐享休耕的大把補貼，一邊養地等待農地變更為建地。由此看來，如果休耕政策最後只肥了這樣的「真大戶，假農民」，那才是名副其實的「滅農」，消滅了農民，也荒廢了農地。

三、從國土保育或農業發展的角度看，漫無限制或純粹為獎勵離農、棄農而發的休耕政策，基本上都太過消極而無為，不僅徒使良田荒蕪，也誤導了農業尋求突破的方向，更成為近年許多「有志農業、卻無田可耕」的年輕人進入農業的絆腳石。因此，農委會計畫自明年起尋求休耕的「活化」，將每年原本兩期的補助改為一期，另一期要求農民將土地出租或自行耕種，這其實是相當溫和的改革，也是對農民和農田兩利的政策。今天的台灣，出現了一批能將知識和科技融入農業的新世代生力軍，他們除了具有更豐富的市場資訊，也多半擁有強烈的土地關懷，足以為農業營造出更多元、創新的面貌。政府要做的，是讓這些人有取得或租得土地的管道，讓他們有揮灑心力與血汗的空間。

四、現行休耕政策完全著重於對農民的補貼，企圖透過補貼增加農民收入，來降低農民的不滿，同時也降低政府在農業產銷失衡時的責任；相形之下，農地的合理利用即遭到漠視。一九九七年李登輝時代推動休耕時，全台休耕面積為六點三萬公頃，到兩千年政黨輪替時已倍增為十二萬多公頃；在陳水扁任內，這個數字更膨脹至廿四萬公頃的高峰。休耕面積節節上升，意味農地寸寸荒廢；而今政府每年編列一百多億元的休耕補助，而台灣的糧食自給率卻跌至三成的低谷，比起中國大陸的七成，日本、韓國的四成，明顯偏低。進一步看，如果加上五百億的老農津貼，台灣農業部門每年的預算有八成六經費是花在補貼休耕和老農之上，這全是拜朝野多年來競相加碼喊價之賜。試想，如此扭曲的資源分配架構，如何為農業營造一個健康、優質的發展環境？如此充滿「散財」和「均霑主義」思維的政策，又如何激發台灣農業的未來競爭力？