

現行農地租佃制度之檢討

(作者爲本校地政研究所專任教授)

摘要

臺灣光復前的農地租佃制度，係由清代的租佃制度與大小租制度演變而來，仍帶有若干封建色彩，其特點有下列各端：①佃租過高；②租期短暫而不穩定；③口頭契約居多；④部分地主收取押租金；⑤尚有鐵租陋規；⑥預收佃租；⑦副產物租；⑧包租轉佃。

民國三十七年，陳辭修先生接長臺灣省政後，因應事實的需要，決定先實行減租政策，以求土地改革的逐步實施，乃於三十八年四月十日頒布「臺灣省私有耕地租用辦法」以及其他有關法規共五種，令行全省各縣市一律自三十八年第一期農作物收割時起辦理。該辦法（後來制定「耕地三七五減租條例」於四十年六月七日公布施行）的主要內容如下：①限制出租耕地最高租額不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五；②延長租期鞏固佃權；③災歉地租之減免；④保障佃農權益。

實施耕地三七五減租的成果斐然，其主要成效有下列數端：①農業生產顯著增加；②佃農生活大幅改善；③農地地價普遍跌落；④佃農購買耕地者增多；⑤佃農政治意識提高；⑥保障地主合法利益。

耕地三七五減租條例的規定，係配合民國四十年當時的經濟結構及社會需要，嚴格限制了地主的權益，充分保障佃農利益，不僅佃租標準三十多年來維持不變，又耕地一旦出租等於永難收回，縱令依法得以收回，亦須補償三分之一的地價與佃農。由而造成土地制度的僵化，使缺乏勞力或沒有能力的農民不敢出租其耕地，而有意擴大農場規模者，却無法承租耕地擴大經營，妨礙農業的持續成長。

耕地三七五減租條例於七十二年十二月二十三日經修正公布，但大部分的修正係配合客觀環境變化的需要，而實質的改變非常有限，對於解決目前已十分僵化的土地制度，增進耕地流動性，協助擴大經營規模，效果十分微小。該條例若非予大幅修改，無法改善目前已僵化的土地制度，但若大幅度加以修改以應事實需要，將立即影響及現有八萬多戶佃農權益，兩者都有困難。

爲了增進農地流動性，裨利有志於農業者便於擴大農場規模，亟須建立對業佃雙方平等互惠的現代化租佃制度，但現有八萬多戶的佃農權益亦不可完全予以抹殺不顧。故若能圓滿解決現有三萬多公頃出租耕地及八萬多戶承佃農民，另再建立新的現代化的租佃制度，當無困難，如此方有助於解決已僵化的土地制度。

現有三七五出租耕地的處理，應基於實施耕者有其田的原則，採取間接扶植自耕農辦法，由政府寬籌基金，提供長期低利購地貸款，由有志繼續從農的現耕農戶限期承購，成爲真正的自耕農。對於不願承購或逾期不承購者，得由地主收回自耕或出售於具耕作能力者，或依新租佃制度租與有意擴大農場規模者。但地主收回耕地時，須依其耕地當期公告土地現值的三分之一價額，補償佃農。

至於現代化的新租佃制度，對於業佃雙方必須平等互惠，不再有偏於業佃任何一方的利益。原則上，租期至少應依一種作物全部生育期的作業周期爲準，惟最長期限不予限制；②租佃期限應明訂於租約，租期未屆滿時，出租人不得收回耕地，租約屆滿，出租人得無條件收回耕地，承租人不得異議，亦不得要求任何補償；③出租人收回耕地後，可重新出租，不受任何限制。至於耕地租額，仍可比照現行耕地三七五租約的規定，不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五。惟全年收穫總量應不再以民國三十八年當時核定者爲準，而應改依最近三年實際生產量的平均爲準，以符實際。

上述爲制定新租佃制度應遵循的基本原則。至於其細節，當須另再審慎探討，集思廣益，細心研擬，俾有助於擴大農場經營規模，改善農業經營結構，促進農業的持續成長。

第一章 耕地三七五減租制度之檢討

一、耕地三七五減租制度之貢獻

(一) 實施耕地三七五減租的背景

臺灣省光復前的租佃制度，係由清代的墾佃制度與大小租制度演變而來，仍帶有若干封建色彩，其特點有下列各端：

1. 佃租過高：日據時期，據一九二七年的調查，租率以雙季田為最高，約百分之五十；單季田次之，約百分之四十四；普通旱田則不到三分之一。臺灣的耕地係以水田為主，而水田之中，尤以雙季田價值最高，其面積亦最多，佃耕地亦以雙季田為最多。所以談到臺灣的租佃問題，一般皆以雙季田為代表，故百分之五十的租率為當時佃租的普遍標準，實不可謂不高。（註一）臺灣光復前，每公頃水稻生產的平均產量為一、九三〇公斤（糙米），（註二）而每公頃稻作所需勞力平均為一五〇人工等數，故每人工等數之平均產量為一二·九公斤，如以現行每公斤二〇元計算，每人工等數的生產價值等於二五八元，顯然偏低，如再繳納半額地租，每工作一天的價值只等於一二九元，可見其地租負擔相當沉重。

迨至一九四〇年，當時的臺中州（轄區包括現時之臺中市、縣、彰化縣及南投縣）曾於其境內，調查農地租金，其中水田租金最高者達百分之六十六，其餘皆在百分之五十以上。（註三）其租金所以如此之高，一因當時正在太平洋戰爭期中，另一係因臺中州的耕地生產力向被認為最高者。但無論如何，佃租之高係一件不可諱言的事實。

2. 租期短暫而租權不穩定：大多數的租佃期間皆為不定期，少數訂有租期者亦以訂定一年為最普遍，至於訂定一、三年以上者極為少數。同時地主尚可以任意撤佃收回耕地，而陷佃農於恐慌不安之中，概不得不聽從地主的擺佈。
3. 口頭契約居多：一般習慣都以口頭契約為準，訂立書面契約者為數甚少。在業佃的地位及經濟條件優劣懸殊的情況下，此對佃農非常不利，佃農祇有吃虧忍受，並使地主得以任意撤佃，更無所顧忌。
4. 部分地主收取押租金：即佃農承租耕地時一次繳付的保證金，金額通常等於全年租額，亦有較之為高者。但地主並不計付利息，不啻變相預收地租，加重佃農負擔。此以臺灣北部各縣市最為普遍。

5. 鐵租陋規：部分地主實施鐵租，即約定租額，不問佃農遭遇任何天災人禍，均須照數繳付，鐵定不變，故稱之鐵租。因此荒歉年期，每至告貸付租，爲最苛刻而不公平的制度。

6. 預收地租：於耕地作物未收穫前，部分地主向佃農預收地租。其方式有於訂約時一次收取全部租額者，亦有預收一年的租額者，尚有預收一期的租額者。惟佃農預繳地租多出於告貸借款，由而增加了利息負擔，削弱佃農對土地的投資能力，妨礙生產的改進。

7. 副產物租：佃農生產的農產品除了正產品以外，對其副產品，諸如稻草、麥桿、蔗尾等，地主亦比照正產品依同樣比例收取物租，無形中增加了佃農的地租負擔。

8. 包租轉佃：包租轉佃的風氣，在日據時期非常盛行。光復以後，仍因襲其舊俗。部分大地主因土地較多，管理不便，乃交由少數人承租後，分別轉租與小佃農耕作。後來演成風氣，包租謀利，成爲一種職業。其剝削小農的情形，較之地主有過之而莫不及矣。

臺灣光復之初，經濟仍以農業爲主。全部人口六、八〇六、八〇六人，其中農業人口三、七七九、九〇〇人，佔總人口的百分之五五・五。當時臺灣耕地面積共八一六、二三〇公頃，農民每人攤得耕地〇・二一五公頃，農家每戶平均人口五・九人，可攤得耕地一・二六公頃。（註四）由於農地面積狹小且畸零分散，不僅經營不利，加以耕地所有權分配不均，耕地租佃制度欠佳，致大多數農家既無盈餘，經濟非常貧困，不得不藉高利貸以爲生產資金，由於利息負擔沉重，其經濟情況永難好轉。

因佃農概無恒產，故無恒心，加以生活負擔的重荷，遂使耕地利用與生產技術無法改進，生產無從增加，阻礙農業進步、經濟衰落，亟須早日實施農地改革，拯救農民困苦。

(二) 實施耕地三七五減租

民國三十七年初，陳辭修先生接掌臺灣省政後，因應事實的需要，本其過去在大陸實施二五減租的經驗，高瞻遠矚，決定先實行減租政策，以求土地改革的逐步實施。臺省政府於民國三十八年四月十日頒布「臺灣省私有耕地租用辦法」，又爲便於執行計，復訂定「臺灣省私有耕地租用辦法施行細則」、「臺灣省辦理私有耕地租約登記注意事項」、「臺灣省推行三七五

減租督導委員會組織規程」及「臺灣省各縣市推行三七五減租委員會組織規程」等法規，令行全省各縣市一律自三十八年第一期農作物收割時起辦理。

所謂耕地三七五減租，係淵源於政府遷臺以前，於大陸部分地區實施的二五減租。所謂二五減租，係政府爲了減輕佃農負擔，規定佃農繳納地租時，應先將耕地總生產量減去百分之二十五保留與佃農，然後再就其餘百分之七十五的產品，由業佃雙方各分取一半，做爲佃農應繳納地主的地租。百分之七十五的一半爲百分之三七·五，亦是千分之三百七十五。耕地三七五減租係指，佃農繳納地主的地租，最高不得超過承租地生產總額的千分之三百七十五，以減輕佃農負擔。

自民國三十八年實行減租以還，因事先準備周密，各級機關配合得宜，且都能認真執行，故成效卓著。但如俗話言道高一尺，魔高一丈，惟恐日久玩生，兼之當初所定三年租期，至四十年止大都屆滿，對撤佃退耕，佃農心理惶惶。故政府乃依據減租成效而制定「耕地三七五減租條例」，於四十年六月七日公布施行。該條例明定最短租期，強化組約內容，限制撤佃退耕，並明訂違反規定的各種處罰，期以改善租佃制度，調整業佃關係，保障佃農權益等，奠定了日後實施耕者有其田的基礎。該條例的主要內容如下：

1. 限制出租耕地最高租額：耕地最高租額不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五。減租前，原約定地租超過千分之三百七十五者減爲千分之三百七十五；不及千分之三百七十五者依其約定，不得增加；非主要作物正產品及一切農作物的副產品均不計租。
2. 延長租期鞏固佃權：該條例規定耕地租佃期限不得少於六年。減租前，原約定租期少於六年者一律改訂，延長至六年，原約定超過六年者依其約定。租約一律改用書面，以後租約的訂立、變更、終止，應由業佃雙方申請政府予以登記。耕地租約期限屆滿，出租人非自任耕作或收回耕地致承租佃農失去家庭生活依據者，均不得收回耕地；承租人願繼續承租時，應即續訂租約。
3. 災歉地租之減免：耕地因天然災害或其他不可抗力致農作物歉收時，佃農得請求租佃委員會於三日內，前往實地查勘歉收成數，議定減租辦法，收穫量因重災不及三成時，地租得全部免繳。
4. 保障佃農權益：過去租佃條件均由業佃雙方自行洽定，惟佃農屬於經濟上的弱者，在對地主的談判時都居於極端不利的

地位。該條例的規定，租約的訂立與變動均須經過政府的監督與登記；正產物全年收穫總量的標準及災歉減免與糾紛調處等，均須假手於租佃委員會；而租佃委員會組織成員中，佃農代表比例遠較地主為高，無異操有否決權。同時出租人如違反減租辦法時，亦有處刑的規定，實已充分保障佃農的權益。

(三) 實施耕地三七五減租的成果

臺灣省自三十八年起實施耕地三七五減租以後，成績斐然，使原有不合理的租佃制度得到合理改革，農業生產大為增加，佃農生活得到顯著改善，農村社會亦因之奠立了安定繁榮的基礎。茲將其成效概述於後：

1. 農業生產顯著增加：耕地三七五減租政策實施後，佃權獲得保障，租額亦有了最高限制，故佃農在農業經營方面不特提高其生產熱忱，更因收入增加，生產資金充裕，而有添購農具、耕牛、肥料等，致耕地單位面積產量顯著增加。據行政院三七五減租考察團報告所載，民國三十九年全省稻米生產，較之實施減租前的三十七年增加百分之三〇以上，四十年度各縣市單位面積生產量和總生產量，皆平均增加了百分之二十五以上。(註五)是以糧食增產實為推行減租政策的重大收穫。

2. 佃農生活大幅改善：耕地實施減租後，佃農因租額降低，平均增加收入達百分之三十，而佃農努力增產，超過政府核定耕地標準產量部分又悉歸佃農所享，故實際剩餘當不止此數。由於佃農收入增加，生活自然隨之改善，大概佃耕一公頃以下者多可改善飲食，佃耕一公頃以上者，除改善飲食外，對農舍、衣服亦得改善，佃農子女就學比率亦日漸增高(註六)。當時在農村流行一種新名詞，諸如：三七五牛、三七五牛車、三七五腳踏車、三七五針車、三七五新娘、三七五學生等等，意指因實施了減租，使佃農收益增加，他們方有能力購買上述各種生活用品或生產設備，以及為其兒子娶新娘成家或讓兒女有機會就讀中學或大專院校等。

3. 農地地價普遍跌落：地價為地租的還原。減租後地租因受到法律限制，減少了投資農地的利潤，亦即減低地主對農地投資的興趣，導致農地地價下跌，係十分必然的趨勢。根據中國地政研究所於民國三十九年三月所做調查，減租後的三十八年十二月的地價，與減租前的三十七年十二月的地價比較，各縣市均呈下跌趨勢。如以水田而論，臺中跌百分之三十七·〇八；高雄跌百分之二十七·五四；臺北跌百分之十九·四五；臺南跌百分之十六·三七；新竹跌百分之一〇·六二；臺東跌百分之五

·六二·，花蓮跌百分之三·八〇·，全省平均降低百分之十九·四〇。如以旱田而論，臺南跌百分之四五·八五；高雄跌百分之四四·九七；臺中跌百分之四一·九九；新竹跌百分之三〇·六九；臺北跌百分之二一·三七；花蓮跌百分之四九·七一；台東跌百分之五〇·二二，全省平均降低百分之四一·三〇。而佃耕地的地價則又比自耕地低落，約值自耕地地價的三分之二至半價。（註七）

4. 佃農購買耕地者增多·實施減租後地價下跌，可使佃農易於購買耕地，同時由於佃農收入增加，積有餘資亦正可刺激其取得耕地所有權的意願。據前臺灣省地政局統計，三十八年全省購地佃農共一千七百二十二戶，購地面積七百七十三點四五甲；三十九年全省購地佃農共六千九百八十九戶，購地面積達三千三百五十五點七五甲；四十年全省購地佃農共一萬一千零一十八戶，購地面積達一萬零九十三點四一甲。（註八）

5. 佃農政治意識提高：過去佃農終年辛勞也難得溫飽，故為衣食重累，依附地主，既無社會地位，更無政治興趣。惟由於減租政策的普遍推行，加強了佃農對政府的信心，提高其對政治的認識。一方面由於收益增多，生活得到改善，佃農對本身的社会地位，亦多能自動要求提高，而地主却被視為不勞而獲的寄生階層，逐漸失去往日的尊榮，尤其在有些地區，已有佃農當選為鄉鎮長或縣市議員等的情形，是以減租政策的政治意義亦頗為深厚。

6. 保障地主合法利益，安定農村社會：減租前，由於佃農收入有限，生活困苦，時常發生欠租情事，時起爭執，訟累不休，增加了地主的困擾，不僅影響農村的安寧，地主合法利益亦難保障。而自減租政策實施後，佃農收入增加，欠租糾紛極少發生，地主收入雖略為減少，惟因佃農不再欠租，地主的收入可靠，業佃雙方均得相安無事，由而增強了農村社會的安定，奠定日後經濟繁榮的基礎。

二、耕地三七五減租制度之問題

耕地三七五減租政策的實施，目的在於保障佃農權益，減輕佃農負擔，增加其收益，改善其生活水準，以激勵其生產意願，促進農業生產，以為日後實施耕者有其田，創設自耕農的基礎。由於減租政策的原則正確，目標切實，辦法及內容完備，再

因各級政府機關均能認真負責推行，合作無間，大多數地主亦甚為守法，皆能虔誠擁護減租政策，使該減租辦法得到了輝煌的成績。繼於四十二年實施耕者有其田，所以能一蹴而幾，獲得預期效果，三七五減租政策推行成功，實應居首功。

耕者有其田政策的實施，係採取一個原則兩個辦法，其目的為消除地主，創設自耕農，使每一位農民皆能享受自己努力的全部成果。由於實施辦法分為直接創設自耕農和間接扶植自耕農兩種，前者係由政府征購地主的超額出租耕地，將其放領與現耕農民；後者係由政府籌措基金，指定臺灣土地銀行舉辦長期低利購地貸款，協助佃農自行洽購地主的保留耕地。

自民國四十二年實施耕者有其田迄今，已歷三十多載，其間佃農自行籌款並運用扶植自耕農購地貸款，或因公共需要實施征收或依法變更農地用途等原因，三七五出租耕地面積及佃農戶數亦逐年減低。截至七十三年底止，臺灣省出租耕地計四萬一千五百二十四公頃，佃農戶數計八萬一千二百三十五戶；地主戶數計五萬一千六百九十七戶。（註九）換言之，現有出租耕地約佔耕地總面積的百分之四點六，佃農戶數約佔農戶總數的百分之十點零。（註一〇）

耕地三七五減租政策實施以還，雖已達成輝煌的成就，但近年以來，由於客觀環境大為改變，臺灣的經濟結構已不再如三十年前那樣全以農業生產為主體，而由於工商業發達，非農業就業機會大增，農村勞力大量外移，勞動力已成為農業生產稀少要素之一。換言之，目前農業生產的最大限制因素為勞力，其次才是土地。由於農村人口不斷外移，農業勞動力日漸缺乏，工資水準提高，生產成本隨之上升，農業經營利潤微小，以致農民的生產興趣日益減低，農業生產停滯不進，甚至顯示萎縮的跡象。如以耕地複種指數而言，自實施耕者有其田以來，複種指數年年上升，迨至民國五十三年竟達一百八十九點七，為歷年來的最高峯。惟爾後却逐年下降，及至六十九年遂降至一百五十四點四；七十年為一百五十五點三；七十一年為一百五十四點九；七十二年為一百四十九點二；七十三年竟降至一百四十四點一，情況愈來愈嚴重，成為今後農業成長的最大課題之一。（註一一）

農業勞動力的不足，雖可以農業機械化的推行予以補救，惟農業機械化的實施，必須有較大的農場規模及良好的農場結構，方得順利進行。目前，臺灣農家的平均耕地面積約為一公頃，而可直接供做生產的耕地面積却還不到一公頃，以如此狹小的農場規模，實不適合於實施農業機械化，即使勉強實施，亦因無法充分利用其購置的農業機械及設備，勢必造成過度投資（over investment），反而提高生產成本，實在得不償失。

欲實施農業機械化，則必須擴大農場經營規模。而農場經營規模的擴大，將可採取購地、實施代耕、委託經營、共同經營、合作經營等方式，但每一種方式都各有特定的限制因素，實施成效並不十分顯著。（註一）目前的情況係將此等方式交互通試，配合各地實際需要逐步改善，以促進其推動效果。但除了上述幾種方式以外，亦可嘗試租賃型態的委託經營，藉以擴大農場經營規模。蓋目前正在推行的委託經營係代耕型態的委託經營，受託人乃以收取報酬而代營農場作業。此種委託型態雖可增加農民的勞動所得，但並非真正地擴大農場規模，固不能享受大規模經營的經濟效益。若就委託人的立場而言，採取代耕型態的委託經營時，委託人仍須勞心勞力於農場業務，並須負擔經營上的風險，致不能專心於兼業或遠離家鄉赴外地就業，故尚有諸多不便。

臺灣省政府為加速廢耕地復耕，經與有關單位議訂「臺灣省廢耕農地勸導及補助復耕實施要項」一種，頒行各縣市政府切實辦理。該要項的主要內容為廢耕地地主因無耕作能力而無法復耕者，應由縣市政府農林科會同地方糧農單位，洽請當地鄉鎮農會機耕隊或農戶代耕隊，實施代耕，惟代耕應依下列原則辦理：

1. 代耕者（農會或農戶）應事先與廢耕地地主，簽訂委託代耕契約書。
2. 代耕期間，以一種作物全生育期之作業周期為準，最短不得少於半年，地主於委託代耕期間作物未收成前，不得中途要求停止代耕。
3. 委託代耕收穫的分配，以代耕者得千分之六二五，地主得千分之三七五為準，代耕費用由代耕者負擔，地價稅或田賦等由地主負擔。

惟事實上，大多數土地所有人並未明瞭該要項，而深恐將土地委託他人耕作後，將來收回時發生糾紛，所以多不敢委託代耕。但據臺灣省農林廳補充說明謂：「政府在該要項廢耕農地委託代耕契約書中已有如下規定；地主如需出售、使用、或處理本契約之農地，應在代耕期間屆滿前兩個月通知代耕農戶（或農會），並報當地縣市政府農林科備查，代耕農戶（或農會）應於代耕期限屆滿時，無條件將農地交還地主，不得要求任何補償。因為有這種規定，絕對不致發生任何糾紛，請土地所有人放心將土地租與農民或委託農會代耕，以達成地盡其利，復可增加糧食生產之目的。」（註二）

上述代耕或委託經營等廢耕地的復耕措施，其內容與一般通稱的佃耕方式殆無二致。此類型的委託經營係由受託人代耕代營，並擔任管理決策，故對提高土地利用，擴大農場規模，均具有直接與實質的影響。惟以往封建型態的租佃制度弊害頗多，佃農蒙受的禍害的確不淺，以致時至今日，尚有不少人一提起租佃制度，則有如談虎色變，不敢正視此一問題。因此，政府只好改以行政命令，獎勵廢耕農地的出租或委託經營，其苦衷並非不能瞭解。當然，此型態的委託經營，對於擴大農場規模，確具有積極的實質效果。但行政命令不具備法律上的公信力，依法律效率優於行政命令的原則，許多事實上缺乏努力的土地所有人，依然不敢輕易將其農地租與他人耕作，故其對擴大農場經營規模的實質效果不大。

民國七十二年八月一日修正公布的農業發展條例，於第三條第七款明定委託經營・指家庭農場將其自有耕地之部分或全部，委託其他家庭農場、共同經營組織、合作農場或農業服務業者經營。又在該條例第五條明示・依本條例規定之委託經營，不適用耕地三七五減租條例之規定，藉以去除委託人的懼慮。惟在該條第二項又規定・委託經營應以書面爲之，其費用之分擔、收益之分配及委託期間，由委託人及受託人約定之；委託期間之終止無約定者，應於一年前通知對方，屆期由委託人無償收回其土地。委託經營之委託人，在委託經營期間，不得購置農地。即委託經營應有兩種條件的拘束，係須訂定書面契約及委託人於委託期間不得購置耕地。換言之，委託經營如未訂定書面契約，就須適用耕地三七五減租條例的規定。

書面契約只是一種手續，應沒有太大困難。然於委託期間屆滿時，若欲繼續委託，就必須重新訂定契約，以符委託經營的條件，這樣或多或少還是會增加委託人手續繁瑣的感覺。蓋大多數委託人都不希望委託期間過長，以便有效掌握收回耕地的彈性。但每遇委託期間屆滿如欲繼續委託，則須重訂契約，倘該委託人現已不在鄉者，每屆換約時，總難免手續繁瑣的感覺。但如不訂定書面契約，却有被適用耕地三七五減租條例的懼慮，心裏難免不安。

又耕地三七五減租條例迄今已實施三十多年，大多數農民對該條例的認識比較清楚，印象亦較深刻。現在縱有農業發展條例對委託經營明定不適用耕地三七五減租條例的規定，但對大多數農民而言，此項規定，仍相當陌生，多不十分瞭解。尤其兩種法律同時並存，縱有委託經營不適用耕地三七五減租條例的規定，但仍不能消除農民的懼慮。蓋大多數農民對於租佃及委託經營仍以爲係兩種互不相同的行爲，如係農地租佃，一旦發生糾紛，終會適用耕地三七五減租條例的規定處理。這種懼慮，目

前仍然相當普遍。由於兩種法律同時並存，所以農業發展條例對委託經營的規定，很難發揮其積極效果。

目前，兼業農戶的比例高達百分之八十以上，且尚有不少農戶業已離開農村遷至外地就業。此等農地所有人若不是缺乏農業經營意願，或已沒有能力從事農業生產，但亦多不願意出售其耕地，或租給他人耕種。蓋農民對維護祖產的觀念根深蒂固，且由於地價還會不斷地上升，故除有特殊情況以外，大多數農民都不敢輕易出售耕地。除此以外，尚有一大因素係現行三七五減租條例乃著重於保護佃農的權益，尤其對佃權的保障真可以說，既完備又鞏固，是以耕地若一旦出租，等於永無收回的希望。因此，縱令農戶確已缺乏勞力或已沒有能力從事農業，或沒有興趣從事生產，亦不願意將其耕地出租他人耕作，而寧任其廢耕，或僅採取象徵性種植一些多年生作物實施粗放經營，影響農地有效利用，妨礙農業成長。

現行代耕型態的委託經營並不適合上述這些人的需要。因為他們不希望再為農場作業煩惱，亦不希望承擔經營上的風險，而只希望出租其耕地分享固定的生產收益，且可隨時收回其出租耕地，以維護其財產權的完整。換言之，他們所需要者係租賃型態的委託經營。但此型態的委託經營，現仍未普遍，而只能在少數至親好友之間進行，致其實施範圍非常有限，大多數土地所有人都不敢貿然嘗試。

但在農村裏，亦有一部分有志專心於農業經營的熱心農民，希望擴大農場經營規模，增進生產效率，提高農業經營效益。然却由於資金有限，致難以購地方式擴大農場規模，又若欲以承租方式擴大，又因受到耕地三七五減租條例嚴格保護佃農的規定，而乏人願意出租耕地，所以殊難如願以償，由而無法改善農業經營結構，突破農業成長的瓶頸。

耕地三七五減租條例的規定，係配合民國三十年代當時的經營結構及社會需要，嚴格限制了地主的權益，而充分保障佃農利益，不僅佃租迄今仍保持民國三十八年當時核定的各等則標準產量，又耕地若一旦出租，地主很難收回其耕地，縱令自己有耕作能力，亦極難收回自耕，等於失去了自己的財產支配權。又縱令依法收回耕地，地主亦須補償三分之一的地價予佃農。換言之，佃權的價值至少等於地價的三分之一，其權益相當可觀。於是擁有耕地的農民，縱已不願從事耕作，或已沒有能力再從事農業生產，亦不敢將其耕地租與他人耕作，寧由自行從事象徵性經營，維護財產權的完整。如此不但對農業生產鮮少幫助，且嚴重浪費土地資源，不僅無法改善農業結構，亦嚴重地阻礙農業生產的持續成長。

第二章 耕地三七五減租條例部分內容之修正

一、耕地三七五減租條例部分內容之修正

耕地三七五減租條例於民國四十年六月七日公布施行，經於四十三年十二月九日修正公布一次，增訂原條文第二十七條以下條文次序遞改，迨至七十二年十二月二十三日再次修正公布。此次內容修改的幅度較大，但大部分係配合客觀環境變化的需要，而實質的改變仍非常有限。此次修正的主要內容如下：

1. 近年以來，由於經濟發展，社會結構變遷，部分鄉鎮業已都市化，地主、佃農戶數過少，無法成立耕地租佃委員會時，爰於第三條第一項增列得免予設立或數鄉鎮合併設立耕地租佃委員會。又鄉（鎮、市、區）公所未設立耕地租佃委員會者，其有關租佃事項，由該縣（市）政府耕地租佃委員會處理，爰於第三條增列第三項，以爲處理的依據。

2. 原條文第十七條，對耕地租約在租佃期限未屆滿前，得以終止的條件計列三款，其中第一、第三款不變，第二款經予修改，並增列第四及第五款和第二項。修正得以終止租約的條件第二款規定的理由如下：近年以來，佃農的社會、經濟地位及知識水準大幅提高，農業以外的就業機會亦日益增加，其收入遠較農耕爲豐，因此農業已非佃農的唯一謀生方式。原條文第十七條第二款規定承租人放棄耕作權，限於遷徙或轉業，實嫌過苛，爲適應客觀環境的需要，爰將遷徙或轉業的限制刪除。又參照土地法第一百十五條的規定，爰於條例第十七條規定得以終止租約的條件增訂第四款，則「非因不可抗力繼續一年不爲耕作時」。

又配合獎勵投資條例第六十五條及平均地權條例第七十六條及第七十七條的規定，乃於條例第十七條規定得以終止租約的條件中增訂第五款，則「經依法編定或變更爲非耕地使用時。」再者爲了配合第五款的規定，於第十七條增訂第二項，則依第五款規定終止租約時，除法律另有規定外，出租人應給予承租人左列補償：(1)承租人改良土地所支付之費用，但以未失效能部分之價值爲限；(2)尚未收穫農作物之價額；(3)終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一。

3.原條文第十九條，對耕地租約期滿時，出租人不得收回自耕的規定計有三款，此次修正均予保留。惟為擴大家庭農場經營規模，並兼顧佃農家庭經濟生活，於第十九條增訂第二項及第三項，而將原條文第二項移列第四項。所增訂第二項的內容係出租人為擴大家庭農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，而不受出租人所有收益足以維持一家生活者不得收回自耕的限制。

所增訂第三項的內容，係出租人依上述規定收回耕地時，應給予承租人左列補償：(1)承租人改良土地所支付之費用，但以未失效能部分之價值為限；(2)尚未收穫農作物之價值；(3)終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一。

4.為配合客觀環境的變遷，原條文規定中已失去實質意義者，本次修正時，均予以刪除，或另作調整。其主要者如下：

原條文第十四條規定，「出租人不得預收地租及收取押租」仍予保留，惟該條第二項及第三項關於本條例施行前收取之押租之處理，因目前已無收取押租的事實存在，爰將該兩項規定予以刪除。

原條文第十六條第二項但書有關轉租的規定，則「但在本條例施行前發生者，其轉租及未轉租部分，由現耕人及原承租人分別與出租人換訂租約，至原訂租約期滿之日為止。」因本條例施行前的轉租均已依法換訂租約，該但書部分規定已無實益，爰予刪除。

原條文第二十三條規定的罰金數額二百元偏低，經修正為，科四百元以上四千元以下罰金，以符實際。

原條文第二十九條關於雇農的保護，因依目前的經濟結構而言，已無另訂雇農保護辦法的必要，是以將原條文刪除，原條次由新增條文「耕地依農業發展條例規定經營者，從其規定。」遞補。

二、耕地三七五減租條例修正後之效果

此次該條例的修正，有因客觀環境的變遷而為配合實際，在文字上略作修改或加了直轄市及縣轄市等文字，或刪除一部分已失去實益或事實已不存在的規定，或調整罰款金額等。至於較重要的修改內容係第十七條關於租約的廢止，及第十九條關於收回自耕等兩項的規定。

關於耕地租約在租佃期限未屆滿前，得以終止的規定（第十七條），除了原定三種條件以外，雖加了第四款「非因不可抗力繼續一年不為耕作時。」，及第五款「經依法編定或變更為非耕地使用時。」兩種，但前者係參照土地法第一百十五條的規定，後者係配合獎勵投資條例第六十五條及平均地權條例第七十六條及第七十七條的規定而增訂，故在實質上並沒有改變，只是加強了條文規定的完整性而已。

該條例對於租約期滿前收回自耕的規定，頗為嚴格。此次修正雖增訂了得以收回的兩種規定，但該兩種規定係已訂於其他法律的老規定，只是藉此次修正之便彙編於本條例。是以上述兩種情況的增訂並不表示放寬了收回耕地的條件，故保護佃農權益的基本原則毫無改變，對於打開僵化的土地制度亦不能期待有任何實質影響。

此次修正，唯一對條例產生實質影響者，係於第十九條增訂：「出租人為擴大家庭農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，並不受出租人所有收益足以維持一家生活者，不得收回自耕的限制。」此項規定只能適用於出租人為自耕者。惟此種情況實際上不多，即使有，亦只對出租人有利，而對於打開已僵化的土地制度毫無貢獻，亦不能期待可促進耕地的流動性而有助於擴大農場經營規模。

出租人如依上述規定收回耕地，其農場規模固然可以擴大，但佃農的經營規模却因此縮小，除非其耕種的土地經已全部被收回，否則係等於一邊擴大，另一邊縮小，是以對於農業結構的改善毫無幫助。惟此際，出租人對其收回的耕地仍須給予佃農補償公告土地現值三分之一的地價，故佃權仍受到充分的保障，一般對於耕地一旦出租殆無法收回的觀念，仍難於改變。

若欲解決目前已十分僵化的租佃制度，增進耕地流動性，使不願耕作及沒有能力耕作的農民，毫無懼慮地出租耕地，供有意擴大農場規模者增進其經營規模，則現行耕地三七五減租條例非予大幅度的修正不可。亦即須建立業佃雙方公平互惠的租佃制度，例如不再硬性規定租佃期限、不再無條件保護租佃權，亦不再長期固定耕地的標準生產量。但如此大幅度的修改，等於抹殺了現有八萬多戶佃農的權益，不僅茲事體大問題嚴重，亦與我國向以保護佃農及創設自耕農為基本國策的宗旨不符。

有人主張，臺灣自實施三七五減租迄今，已歷三十五載，就農業經營而言，亦已經過了一個世代以上，即佃農承蒙政府的保護已超過一個世代。其間由於社會進步，經濟發展，佃農的經濟情況應已大為改觀，似無須繼續保護，而可大幅度修改現行

租佃條例，裨以改進農業經營結構。

上述說法雖不無道理，但若換一個角度觀察，此種說法亦未必完全正確。蓋現有八萬多戶佃農，大多於民國四十二年實施耕者有其田時，基於當時的客觀環境及實際需要，由而允許地主保留中等水田三甲所造成的效果。由於地主可以保留中等水田三甲，導致當年計有十幾萬戶的佃農，失去了承領耕地的機會。何況，地主能保留的耕地，係由地主自行選擇。如據此而言，現有八萬多戶佃農，係於三十幾年前，由於偶然的情況而失去了承領耕地的機會。故如與其餘承領耕地的佃農比較，現有八萬多戶佃農的遭遇，似可以說化運而不幸，亦值得同情。

基於上述觀點，似不可抹殺現有八萬多戶佃農的權益。但若爲了保護他們權益，而繼續令現行土地制度僵化下去，阻礙耕地流動性，導致農場規模無法擴大，農業結構無從改進，影響農業的持續發展，這樣亦非大家所願。

最佳的選擇係一方面不損害現有八萬多戶佃農權益，亦能顧及目前仍出租耕地的五萬多戶地主利益，同時亦能改善現行租佃制度，使不願耕作及沒有能力耕作的農民，均能大放其心地出租他們的耕地，裨利有意擴大農場規模者易於增進其經營規模，藉此改善農業結構，促進農業繼續成長。爲此，必先合理解決現有三萬多公頃出租耕地，順利解決業佃雙方的權益，爾後方能毫無顧慮地建立對業佃雙方公平互惠的新租佃制度，藉此現代化的租佃制度以擴大農場經營規模，改進農業結構，促進農業的持續成長。

第三章 建立新租佃制度

一、租佃制度與擴大農場經營規模

目前，臺灣的家庭農場規模過小，未達到經濟有效的經營單位，若欲增強農業生產的競爭能力，亟須擴大農場經營規模，方能提高生產效率。造成農場規模狹小的主要原因，係由於臺灣的農地資源有限，農業人口過多，故其基本的解決途徑，係一方面努力開發新耕地增加農地資源，一方面設法減少農業人口，降低農地的負荷，增進農地的經濟供給量。

開闢新耕地的方式，不外開發山坡地、河川地、海浦地等，但此等土地的開發，不僅開發成本昂貴，且都屬於邊際土地，其土地生產力普遍偏低，在農業經營上未必有利，即使可供農業使用，其面積亦非常有限，頂多只能抵補因每年經轉用的農地減少部分，對擴大農場經營規模的實質效果頗為微小。當然，為了開發工業用地、住宅地及交通用地等而不斷地佔用農地的情況下，投資開發上述邊際土地仍然必要，只是擴大農場經營規模係不可仰賴此法。蓋農民希望擴大的農場，並非此等邊際土地，而係生產力較高的耕地。

至於設法減少農業人口，對擴大農場經營規模而言，的確是一種直接而有效的辦法。惟減少農業人口，並非單靠農業政策或土地政策的推行即可達成。換言之，減少農業人口並非在農業部門內所能解決的問題，而須配合經濟發展過程及社會環境的改變，且須仰賴政治、經濟、社會等綜合政策的密切配合，更須農民自願與合作，方能發揮實際效果。減少農業人口既非農業部門裏面單獨所能奏效者，故有關此因素將暫不加以討論。

除了開發邊際土地及減少農業人口之外，對擴大農場經營規模的可行辦法，係包括下列幾種：

(一) 協助農民購地

擴大農場規模的方法，雖無須全賴購買農地的途徑，惟農民對擁有土地的傳統觀念根深蒂固，土地大小與生活保障厚薄係互為關聯，故有意擴大農場規模者，大多希望採取購地方式，增加其耕地面積。

若欲以購地擴大農場規模，則須考慮土地的供給與需求。如上述，農民對「有土斯有財」的觀念根深蒂固，加上受到不輕易處分祖產傳統觀念的影響，縱令已無意從事農業或業已轉業離鄉的農民，亦多不輕易出售土地，是以農地的經濟供給量非常有限。即使有人願意出售，亦因售地者與承購者未必居住於同一地區，縱令位於同一地區，亦因出售的農地位置未必符合承購者希望的位置，故可能成交的比例殊為微小。若再考慮該農地的生產條件及價格等因素，其成交的可能性定必更為微小。

有意購地的農民縱然不少，惟因農民所得有限，少有積蓄，加上農地價格相當高昂，尤其市價多超過收益地價，故農民購地的有效需求不大。雖然中國農民銀行及臺灣土地銀行都在舉辦擴大農場規模購地貸款，提供長期低利的購地資金，（註一五）幫助農民購地擴大農場規模，惟因資金總額不大，在僧多粥少的情況下，對擴大農場規模，尚難發揮較大的功效。

如上述，農地的有效供給及有效需要均為偏低，故欲以購地方式擴大農場規模，殊為不易。惟該辦法為多數農民迫切期待者，今後尚須繼續籌措資金，提供長期低利購地資金，協助農民擴大農場規模。

(二)共同經營

共同經營係集合多數小規模農場，組成為大規模農場，以利推行農業機械化，實施經營企業化，俾收大規模生產的經濟效益。共同經營的主要優點在於無須增加個別農戶的耕地面積，而能達成擴大農場規模的目的，藉此提高勞動生產效率，增進經營效益、加強農產品的市場競爭力。由於勞動生產效率得予提高，所以實施共同經營以後所需勞動總量，必少於共同經營實施前各參與農戶所投施勞動量的總和，節省勞動成本，此為實施共同經營的最大經濟效益。惟實施共同經營後節省下來的勞力，必須另有其他的利用機會俾增加勞動所得，否則，共同經營將失去其經濟意義。故在農業勞動力尚未十分短絀，或所節省下來的勞動力尚沒有適當的利用機會時，共同經營組織的推動將不甚容易。

共同經營業已推行多年，其間在生產技術的改進，增加單位面積產量，降低生產成本等方面，雖然不無實際效果，但共同經營總是未能普遍發展，並未廣受農民接受，其進步驟仍十分緩慢。究其原因，係多年來共同經營的推動，皆採取由上而下(*top down*)的方式，而非出於農民的自動自願，大多數參與農戶未必十分了解共同經營的真正意義與目的，缺乏互信、互諒、互讓、互助的合作精神。又組織裏面亦缺乏有能力的領導人才，大都仰賴政府的經費補助與指導，無法獨立自力經營。故倘如一旦停止經費補助，大多數共同經營組織亦將面臨解散或停頓的局面，無法繼續經營。如上述，欲以共同經營組織，改善農業經營結構，其希望並不很大。

(三)代耕及委託經營

代耕有委託人與代耕人雙方，委託人以支付工資而委請代耕人實施農場作業的某一項目，使生產業務得以順利進行。代耕人係承委託人的委託代行農場作業的某一項目，藉此充分利用其剩餘勞力及其生產設施，以增加勞動所得，但其農場規模却未因此而擴大。

委託經營多由委託人與受託人雙方事先訂定契約，委託人將農場業務的全部生產過程交給受託人代為實施，其生產物仍歸

委託人所有，而對受託人所提供的勞力及生產設施支出報酬。委託經營與租佃制度的最大差別在於：前者係土地所有人（委託人）向受託人支付工資，生產物統歸土地所有人所有；後者係由佃農向土地所有人繳納地租作為使用土地的代價，生產物乃歸由佃農支配。委託經營所生產的農產品所有權歸於委託人，農業經營的風險亦歸屬委託人承擔，而租佃制度的情況恰好與此相反。委託經營的受託人與上述代耕人都是提供勞力及生產設備，賺取勞力所得。惟前者提供的勞務亘及全部生產過程，工作機會較為固定，可預作適當的安排。而後者却沒有這種特點。

但代耕與委託經營均非真正的擴大農場經營規模，而只是提高了代耕人或受託人的生產設備利用度及其工作機會，屬於農事副業的一種而已。兩者都由於農村勞力漸趨缺乏，農民的農外兼業逐漸普遍，而租佃耕作又受到嚴格管制的情況下，順應實際需要而產生的農耕代理業務，是以尚難作為改善農業經營結構的手段。依現行農業發展條例規定的委託經營，係租佃式的委託經營，對受託人雖有擴大農場規模的作用。惟因與耕地三七五減租條例同時並存，大多數農民仍心存懼慮，多不敢輕易委託他人經營，故其效果不甚顯著。

(四) 租佃制度

租佃制度係佃農（土地承租人）約定支付地租，耕種他人（地主）土地，而其生產物則歸由佃農支配的耕作方式。在租佃契約的有效期間內，佃農成為經營的主體，其承租面積愈大，經營規模亦隨之增大，所以租佃制度為擴大農場經營規模有效途徑之一。尤其是希望擴大農場規模但缺乏購地資金者，即以租佃方式承租耕地，為擴大農場經營規模的捷徑。例如美國的農業階梯（Agricultural Ladder），就是利用租佃方式，作為擴大農場經營規模以及扶植自耕農的有效途徑。

採取租佃方式擴大農場經營規模，固非為耕地所有面積的擴增，而為經營面積的擴大，且可達成大規模經營的利益。就企業經營原理而言，「所有」與「經營」無須同歸於一人，兩者可以分開。蓋只是「所有」未必能產生所得（例如土地閒置不用），而將土地予以「經營」利用後方能產生所得，對土地所有方有貢獻。然而由於租佃制度與我國創設自耕農政策的宗旨不符，且以往因封建型態租佃制度的影響，對租佃制度的評價，大多偏重於負面效果，以致一般對租佃制度的看法，都持着忌憚及警戒的態度，而未能瞭解租佃制度的正面功能。

其實，租佃制度本身並非如一般所瞭解那樣，只有百害而毫無益處。以往的租佃制度所以受到多數人的指責，係因租佃契約的內容及條件不妥，即租金或租額偏高，租期不安定而隨時有撤佃的威脅，且多以剝削佃農權益，優惠地主，使佃農無法享受自己勞力的成果，因而減低其生產興趣。故如能針對此等缺失加以改進，租佃制度對佃農不但沒有不利之處，尤其對於希望擴大農場經營規模却缺乏購地資金者，即可藉助依佃耕方式達成擴大經營規模的願望。

另一方面，如就土地所有權人而言，假如他們因故不能繼續從事耕作，亦可將其耕地租與有意擴大經營規模的農民，使其耕地不致荒蕪而可以繼續生產，承租人又可藉此擴大經營規模提高土地利用度，真可謂是一舉兩得。據悉，有些酪農戶爲了增加飼料生產，於冬季水田休耕時，向水田農戶租用其休耕水田用以生產飼料作物，此對促進土地利用及發展酪農業務均有幫助。此種短期租佃的實例，二十年前在日本已有出現，現亦相當普遍。按日本「農用地利用增進法」的規定，（註一六）日本政府爲促進農地利用，尚在鼓勵農地所有人出租土地，對一次訂約租期三年以上者，每公頃由政府給與十萬圓日幣的獎勵金，租期六年以上者，每公頃給予二十萬圓日幣，以資獎勵，促進土地利用。（註一七）

如上述，租佃制度既可促進擴大經營規模，提高土地利用度，出租人亦可取得租金收入，兩者均得其利，那有何樂不爲的道理。但租佃制度畢竟與耕者有其田的宗旨有所不合之處，故一般都不便主張以租佃制度擴大農場經營規模。其實，若仔細加以思考，租佃制度並不違背耕者有其田的宗旨。蓋推行租佃制度的目的在於擴大農場經營規模，藉此取得大規模經營的利益，提高生產效率，降低生產成本，增進農業經營利潤，使農業成爲有希望的產業。只要農業經營有利，農民所得自可增加，由而便有能力購地，逐漸成爲自耕農。此與美國的農業階梯步驟一致。蓋美國的農業階梯係先由雇農而佃農，經不斷地儲蓄以累積資本，爾後借款購地成爲負債的自耕農，借款還清後再升爲完全的自耕農，迨至年老退休，乃出租其農場而成爲地主，如此循環不息。亦即藉著租佃制度與購地貸款，而不斷地培植自耕農。故只要租佃制度的內容合理，租佃條件對地主佃農雙方同樣互惠，這樣不但不妨礙耕者有其田政策的推行，且因可增進農地的流動性，而有利於擴大農場經營規模，改善農業結構。達成創設自耕農的目標。

如同臺灣、西德的離農轉業農民，對於土地所有權仍然抱着很大的愛惜與關懷，咸認土地乃是生活的一大保障。但是良好

的租佃制度，可使農地的「耕作權」與「所有權」分開，促進耕種者的經營規模擴大，並邁向「耕種權集中，所有權分散」的境界。又土地所有權的分散，基本上亦與均衡所得「財產分散」的社會目標符合。因此，德國係於鼓勵「耕地讓與者」出售土地時，同時亦在鼓勵出租農地。又現耕農民若在重畫過程中願意將其農地長期出租，（註一八）則重畫費用可以免除，全部由政府負擔。另一方面，由於出租耕地的農民仍保持著土地所有權，故可增進其與家鄉維持密切的關係，甚且在退出農業生產後仍留住鄉村，對其家鄉的發展，公共投資的加強，均抱著密切的關懷。

依德國租佃法第三條規定，簽訂租佃契約的雙方，均有義務向當地農業主管機構報備的必要。日後若其契約內容諸如租佃對象、租期、租金有所變更，亦須經過核准手續。農業主管機構可以在特定條件下，對租佃契約或契約內容的修改，於提出申請的四週內予以批駁。批駁的原因如下：第一，如果耕地租佃將導致不合理的土地分割，破壞正常的農地經營；第二、耕地租佃將導致農場或土地不經濟的零碎化，而不利於耕作；第三，租金與承租的耕地在正常經營狀況下所能獲取的所得不成比例，或差距太大者。租約雙方於批駁通知送達後四週內，應修改契約內容，然後再提申請。若契約未見修改，又租佃雙方亦向農業法庭提出申訴，該契約將被視同無效。

如上述，德國租佃法不僅顧及承租人的生產意願，並且亦保障出租人的權益。租佃制度對業佃雙方均給予充分的自由，使土地的流動性擴大，進而增大承租人的農場經營規模，改善農業結構。租佃制度能否有助於農業結構的改進，端視租佃法令能否由以往的社會觀點——阻礙土地流動性型態的保護佃農，轉變為現代經濟觀點——提高農業生產力及競爭力型態的保護佃農而定。

一九八一年西德全國耕地的百分之三十點四為租佃的土地，同時期法國則為百分之四十八、比利時百分之七十三、荷蘭百分之四十三。（註一九）一九六〇年西德全國農場的平均規模為九點三公頃，至一九八〇年其平均規模增至十五點五公頃，計增加了百分之五十九（表一）。就實際規模而言，則實施農地一子繼承的北部各邦如什列斯威好斯坦邦和下薩克森邦的規模最大，但如依成長率而言，則薩爾邦最為迅速。薩爾邦因實施農地多子繼承，故其平均規模雖然不大，但由於盛行租佃制度，促進農地的流動性，故在二十年之間，農場平均規模成長了三點一二倍。據李賓斯基教授（E. E. Lipsky）的研究，（註二〇）

德國農場規模普遍向上發展，主要乃受租佃之賜，而非繼承制度的貢獻。

二、三七五出租地之處理與新租佃制度之建立

三七五出租地之處理

目前，臺灣農業所遭遇的困難頗多，其中阻礙農業結構的改善，抑制農業發展的最大因素，莫過於耕地的流動性微小，縱有意擴大農場規模，亦因農地地價高昂，農民缺乏購地資金，而殊難如願以償。若欲以佃耕方式擴大經營規模，亦因現行租佃

表一 西德各邦農場平均規模

單位：公頃，%

邦 別	年 期	30公頃以上農 場之百分比		
		1960	1971	1980
什列斯威—好斯坦	20.5(100)	27.4(134)	33.6(164)	46.3
下薩克森	13.0(100)	17.5(134)	22.6(174)	35.4
北萊茵—威斯特發里亞	10.4(100)	13.5(130)	16.7(160)	16.5
巴伐利亞	9.4(100)	11.3(120)	13.2(140)	7.8
黑森	6.9(100)	9.6(140)	12.7(184)	9.4
巴登—瓦敦堡	6.4(100)	8.8(137)	11.3(176)	6.9
萊茵省—普法爾斯	6.0(100)	8.9(148)	12.2(203)	9.6
薩爾	4.6(100)	10.3(224)	14.8(322)	16.3
平均	9.3(100)	12.4(133)	15.5(159)	13.9

註：()內的數字係以1960年為100的指數。

資料來源：E. E. Lipinsky, Landwirtschaftliches Erbrecht als Agrarpolitisches Problem, Bonn 1983, p.3.

制度過度保護佃農，即使土地所有人已無意從事農耕或缺乏耕作能力，亦乏人願意出租耕地，而頗難達成其願望。蓋在現制下，農地一旦出租，殆無收回的可能，等於喪失了農地財產權的一部分。故寧願將其荒蕪閒置或實施象徵性的粗放經營，亦不願將其出租，如此不僅浪費了有限的農地資源，亦使欲擴大農場經營規模者無法達成其目的，無從改善農業經營結構。

如前述，從美國的農業階梯，日本的農用地利用增進法，以及德國改進農業結構的經驗得知，擴大農場經營規模最簡易而有效的途徑，係實行業佃雙方平等互惠的現代化租佃制度。如前述，租佃制度的目的在於擴大農場經營規模，提高經營效率，降低生產成本，增進農民收益，累積資本俾日後購地成為完全的自耕農。所以實行現代化的租佃制度，與實施耕者有其田的政策目標互不衝突。

惟新租佃制度的建立，必先經過立法，方能取得實行的依據。但此際，最重要的一個課題係如何處置現有三七五出租耕地。依日本最近的作法而言，乃制定兩種法律分別處理原有租佃農戶及新訂的租佃關係。即原有的租佃係依據「農地法」的規定管理，而自「農用地利用增進法」公布後，即依該法的規定，推行現代化的租佃制度，使業佃雙方均得其利。

日本的作法，實係一種權宜之計，實用而簡便，固可作為借鏡。惟我國與日本，畢竟國情有異，社會背景不同，尤其在一方面舊法不廢，又另訂新法，兩法並存而分別處理新舊兩種租佃關係，深恐引起更多困擾，是以暫可不予考慮。農業發展條例規定的委託經營，實質上雖為租佃式的委託經營，故與上述日本的做法略有類同。但因未明示，委託經營與租佃制度相同，以致多數農民仍心存懼慮所以委託經營的實施效果不彰。

另一種主張，係以我國農地政策為實施耕者有其田，創設自耕農為宗旨。惟民國四十二年實施耕者有其田時，為了遷就當時的事實以及客觀環境的需要，遂准予地主得以保留中等水田三甲，致未能徹底實施耕者有其田政策，引以為憾。但現在客觀環境已改變，原來的地主經濟情況已經改善，無須再予繼續保留農田。為貫徹耕者有其田，全面創設自耕農，因而主張再舉辦一次農地的征收放領，將現有五萬多戶地主所保留出租的三萬多公頃農地，重予征收放領與現耕農民，裨以清理第一階段土地改革遺留下來的尾巴，達成全面創設自耕農的目標。

上述主張若能實現，雖不失為一種積極有效的辦法，而可解決多年來的懸案，然而此項辦法，實際上實現的可能不大。蓋

欲再次辦理征收放領，則須重新立法，方得實行。而該辦法，頗為欠缺重新立法的理由。因為目前仍由地主保留出租的農地，係依據實施耕者有其田條例的規定，准予保留的合法耕地。此等地主既未違反條例的規定，即無理由不准其繼續保留，而再予征收放領。何況該條例第十二條已規定：現耕農民於承買地主保留的耕地時，得向政府申請貸款，又地主保留的耕地出賣時，現耕農民有優先購買權。換言之，耕者有其田政策係採取直接創設自耕農和間接扶植自耕農的兩種辦法並用推行。前者係由政府征收地主的超額出租土地放領與現耕農民，後者係由臺灣省政府設置扶植自耕農基金，委託臺灣土地銀行辦理扶植自耕農購地貸款，協助保留地現耕農民購地成為自耕農。耕者有其田政策的原意既採取兩種辦法並用，此際若再辦理地主保留地的征收與放領，似與政策的原意未合，亦難免產生失信於民的遺憾。

如上述，耕者有其田的實施既採取一個原則兩個辦法，則地主保留地的處理，原則上宜運用扶植自耕農購地貸款，協助現耕農民承買。歷年來，政府雖繼續執行此第二個辦法，但由於貸款基金有限，另一方面因為貸款購地畢竟屬於農民的私經濟行為，政府沒有強迫推行權，以致耕者有其田政策未能完全達成，是以目前尚有三萬多公頃的三七五出租耕地和八萬多戶佃農。除此以外，由於長期來政府採取嚴密的佃農保護政策，以致部分佃農竟以佃耕較之自耕有利為由，而不積極購地成為自耕農。其實，此與實施耕者有其田的原意不符，由而造成土地制度的僵化，阻礙擴大農場經營規模，影響土地利用，進而抑制農業的持續成長。

現代化新租佃制度的建立，確有迫切的需要。惟對現存三萬多公頃的出租耕地未做合理的處理以前，若另訂新租佃法（暫稱），殊不符實際，亦必窒礙難行，且勢必引起更多的困擾。是以應先處理目前尚存的三萬多公頃出租耕地，爾後再制定新租佃法付諸實施，如此方是正常步驟，而不引起執行上的困擾。

為配合實際需要，對此等三萬多公頃出租耕地的處理，宜予重新立法，並規定於今後五年內，各按當期公告土地現值，由現耕農民自行向出租人承買，出租人不得拒絕。若現耕農民未於規定的期限內承購者，即視為放棄承買權，而得由出租人收回自耕、出售、或依新租佃法重新出租。惟出租人收回耕地時，應按當期公告土地現值的三分之一價額補償現耕農民。

若現耕農民無意承買其佃耕土地，出租人亦不願意收回其出租地者，其原訂三七五租約繼續有效。直至租約期滿，出租人

欲改按新租佃法訂約者，仍須按當期公告土地現值三分之一價額，補償原承租人。若出租人不願意補償上述價額者，則須繼續訂三七五租約。

於上述期限內欲承買佃耕地者，應自備百分之二十以上的地價，其餘得向政府指定的銀行申貸。政府應寬籌基金，協助農民購地。該項購地貸款，可比照現行擴大農場規模購地貸款辦法，規定貸款期限十五年，年利率百分之七點五，並於貸滿三年後，分十二年二十四期本利平均攤還，以減輕購地人的負擔，俾其安心從事農業生產。

都市計畫範圍內的農業區地價較高，購地資金龐大，又此等農地，遲早均有改變用途的可能，故無須做為扶植自耕農的對象。為避免土地投機者乘機興風作浪，減少無謂的困擾，凡都市計畫範圍內的出租耕地，均不規定由現耕農民限期承買，其原訂三七五租約繼續有效。又租約期滿時，應再續訂三七五租約，出租人不得拒絕。惟出租人願以公告土地現值出售者，現耕農民享有優先購買權。

(二)新租佃制度之建立

為打開現行已僵化的土地制度，增進農地流動性，俾利有志於農業經營的專業農民擴大農場經營規模，改進農業經營結構，亟須建立現代化的租佃制度，裨以突破目前農業成長所遭遇的瓶頸。蓋自民國三十八年實施耕地三七五減租以還，保護佃農措施已經實施三十多年，其中保護內容最為積極者，莫過於佃權的鞏固及租額的限制兩項，導致業佃雙方的權益極為不公平，由而嚇阻了沒有耕作能力的農民，亦不敢將其耕地租與他人耕作。是以對制定新租佃制度的設計，理應針對上述兩點，設法加以改進，使業佃雙方均蒙其利。換言之，以改善現行租佃制度的偏頗為首要。

按民國七十二年十二月二十三日修正公布的租地三七五減租條例，關於租佃期間的重要規定，訂有下列幾項：

1. 耕地租佃期間，不得少於六年；其原約定租期超過六年者，依其原約定。(第五條)
2. 耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有左列情況之一不得終止：(1)承租人死亡而無繼承人時；(2)承租人放棄耕作權時；(3)地租積欠達兩年之久時；(4)非因不可抗力繼續一年不為耕作時；(5)經依法編定或變更為非耕地使用時。(第十七條)出租人違者，處一年以下有期徒刑或拘役。(第二十二條)

3. 耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：(1) 出租人不能自任耕作者；(2) 出租人所有收益足以維持一家生活者；(3) 出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。（第十九條）出租人違者，處一年以下有期徒刑或拘役。（第二十二條）。

4. 耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約。（第十條）出租人違者，處一年以下有期徒刑或拘役。（第二十二條）。

5. 如依本條例第十七條第一項第五款終止租約時（經依法編定或變更為非耕地使用），出租人應給予承租人補償，終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一。（第十七條第二項第三款）。

對出租人收回耕地的限制，現行條例規定，雖較其修正前已略予放寬，但限制的規定仍然十分嚴格，所以耕地一旦出租，殆無法收回，即使耕地依法已經編定或變更為非耕地使用而收回時，出租人仍須給予承租人補償收回當期公告土地現值三分之一的地價。如非因此種原因，而經雙方洽妥擬由出租人收回耕地時，其應補償佃農的金額，有時高至耕地市價的半數。換言之，耕地一旦出租，等於削減了其一半的財產價值。

自經濟起飛，工商業發達以後，農民已無須再以務農為唯一的謀生手段，故對於佃農的耕作權亦無須再予過度的保護，業佃雙方可居於公平互惠的基礎訂定租約，決定租期。是以有關租期的規定可訂為：(1) 租期應以一種作物全生育期的作業周期為準，惟最長期限不予限制；(2) 租佃期限應明訂於租約，租佃期限未屆滿時，出租人不得收回耕地；租約屆滿，出租人可無條件收回耕地，承租人不得異議，亦不得要求任何補償；(3) 出租人收回耕地後，可重新出租，不受任何限制。

現行耕地三七五減租條例對於地租租額的規定，其與地主權益關係較大者，計有下列幾項：

1. 耕地地租租額，不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五；原約定地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五；不及千分之三百七十五者，不得增加。（第二條）出租人違者，處拘役或科四百元以上四千元以下罰金。（第二十三條第一款）。
2. 耕地因災害或其他不可抗力致農作物歉收時，承租人得請求當地租佃委員會查勘歉收成數，議定減租辦法。耕地因災歉

致收穫量不及三成時，應予免租。（第十一條）

3. 出租人不得預收地租及收取押租。（第十四條）違者，處拘役或科四百元以上四千元以下罰金。（第二十三條第一款）承租人繳納的地租係使用土地的代價，理論上可由土地租賃市場自動決定，無須干預。惟以往耕地租賃市場因求過於供，而導致地租偏高，加重佃農負擔，壓迫佃農生活，遂使終年辛勞亦難得溫飽。爲減輕佃農負擔，提高收入，增進其生產興趣，而規定佃農應繳租額不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五。又因實際生產量遠大於政府核定的全年收穫總量，所以佃農實際分享的部分大於全年收穫總量千分之六百二十五。換言之，出租人所分享者低於實際收穫總量千分之三百七十五，使佃農取得不少額外利益。

惟目前客觀條件業已改變，耕地租賃市場亦不存在求過於供的現象，是以即使不限制地租最高額，亦不致於產生約定地租過高，加重佃農負擔，壓迫佃農生活的現象。是以對於出租耕地應繳地租，似無須再予任何限制，而得由業佃雙方自由約定。惟事有萬一，社會情勢及經濟狀況亦不能保證絕不變化，爲預防萬一，對於應繳地租的上限，亦宜規定適當標準，以爲業佃雙方共同遵循，消除日後無謂的困擾。耕地地租額，似可比照現行耕地三七五減租條例的規定，不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五。惟全年收穫總量應不再以民國三十八年核定者爲準，而應該改以最近三年實際生產量的平均爲準，以符實際。

上述為制定新租佃制度應遵循的基本原則。至於其餘細節，當須另再審慎探討，集思廣益，細心研擬設計，俾有助於擴大農場經營規模及改善農業經營結構，促進農業持續成長。

註釋

王益智撰「臺灣之租佃」財政經濟月刊二卷二期。

二、王益濬撰「臺灣之租佃」財政經濟月刊二卷二期。
三、陳仁端撰「臺灣之糧食作物」亞細亞經濟研究所(東京)所內

資料、臺灣農業開發研究會第一號，一九六七年五月。

四：王長璽、張維光共著「臺灣土地改革」，新動力出版社發行。

六・同註四。
七・同註四。
八・同註四。又「甲」爲臺灣地區民間常用的衡量土地面積的單位
，一甲約等於〇・九七公頃。
九・據臺灣省政府地政處編印：中華民國七十三年臺灣省「地政統
計年報」所載，民國七十三年底佃農戶數計八〇、五六〇戶，
地主戶數計五四、二八三戶，出租耕地計三九、五七七公頃。
一〇・按臺灣農業年報，七十二年底耕地總面積爲八九四、三二六公

頃，農家總戶數為八一五、八八二戶。七十三年底耕地總面積

為八九一、六五五公頃，農家總戶數為八〇三、八三〇戶。

註一一・臺灣省政府農林廳編印，臺灣農業年報，民國七十四年出版。

註一二・關於此問題，請參閱殷章甫撰「擴大臺灣農場規模之研究」暨

「臺灣農地委託經營及輔導農民轉業之調查研究」兩書均為國立政治大學地政研究所於民國六十六年及六十九年編印。

註一三・民國六十三年三月十八日，中國時報。

註一四・耕地三七五減租條例第十七條第二項第三款暨第十九條第三項規定。

註一五・貸放期限最長十五年，貸放利率年息百分之七點五。

註一六・該法係於一九八〇年頒布，原依據農地法出租的農地以外，其餘耕地的租佃，均依照本法處理。

註一七・十萬圓日幣約合新臺幣二萬元。

註一八・所謂長期出租係指若為全部農場的出租為十八年以上，若係農場中單塊土地的出租為九年以上。

註一九・AID, Landwirtschaft in der B. R. D., Bonn-Bad Godesberg, 1982.

註一〇・E. E. Lipinsky, Landwirtschaftliches Erbrecht als Agrarpolitisches Problem, Bonn 1983.