

日本農地中間管理事業介紹 與對我國農業之啓示

文 | 企劃處 陳昱安・徐宏明

一、日本農業的重點課題：農業後繼者不足

日本因近年經濟成長趨緩、生育率降低以及醫療技術提升、國民平均壽命延長等背景下，人口結構迅速朝向高齡化社會發展，依農林水產省（簡稱農水省）統計，2010 年日本農業就業人口約 219 萬人，其中 60 歲以上約 155 萬人，占農業就業人口 7 成以上，而不足 50 歲的青壯年農業從事者僅 31 萬人，僅占 1 成 4 左右，凸顯日本農業就業者結構相當不平衡。而依農水省推估，未來基於年輕從農人口無法積極補充，高齡從農人口逐漸退休趨勢下，2025 年計總農業勞動人口約將減少至 170 萬人，致使偏向高齡的農業勞動力結構不但無法改善，整體勞動力更可能持續衰退。另一方面，由於高齡農民的逐漸退休離農，在缺乏後繼者的狀況下，所持有農地資源如未能尋得其他經營者接續使用，恐終將閒置、荒廢，不但造成可用農業資源的浪費，亦將削弱國家整體農業生產力。

對日本而言，因短期內不易改變傾向高齡之人口結構，加上推動農業經營規模化、效率化、專業化之考量，日本之農地政策，乃採在既有農業勞動力架構下，加強優質專業的核心農民（*担い手*¹）與農地使用權之結合作為重點發展方向。一方面促進國內農地盡可能被有效率經營利用，提高國家農業生產力，另一方面，亦藉此機會，積極扶植作為國家農業主要支柱的核心農民擴大經營規模，以促使日本農業結構的轉型調整。而循此政策方向之最重要措施，即於 2013 底制定之「農地中間管理事業推進之相關法律」（稱中間管理法）及於次年起據以推行之「農地中間管理事業」。

註 1：*担い手*一詞是日本近年農業政策中經常出現的用語，字面上意思為「承擔主要責任的人」，換句話說，就是農業從事者中較為專業的核心群體，故譯為核心農民。然因近年該類農民多與法規及補助認定等連結，故精確而言，*担い手*之定義族群包括「農業經營基盤強化促進法所定之認定農業者」、「到達市町村設定基本經營規模者」、「集落營農經營者」及「經認定新從農者」。



二、日本農地中間管理事業：打造租賃媒合、區位管理與土地改良的綜合機制

(一) 農地中間管理事業之緣起

日本第 96 屆首相安倍晉三上任後，以振興日本經濟為主要任務，旋即於 2013 年召開全國性產業競爭力會議。其中，農林水產省配合內閣施政方向，提出「主動出擊的農林水產業」施政計畫，便以推動農地集積並消除廢棄農地為重點策略，並確立推動主軸為「強化生產端：針對核心農民為主的農地集積，並應積極強化消除耕作放棄農地的作為」，並提出設立一作為農地借貸過程中之中繼站並兼具土地整備與活用的機制，即為現今農地中間管理事業之雛型。

其後，安倍首相於同年 6 月發表「日本再興戰略」演說，在農業成長策略中，揭示將創設農地中間管理機構以作為活用農地之主責單位，並訂下「10 年後（2023）達成國內農地 8 成集積於核心農民經營」的目標。為執行前揭目標，日本遂於 2013 年末，制定「農地中間管理事業推進之相關法律」以作為推動相關事務之法源依據。

(二) 農地中間管理事業之特色

過去，日本農地使用權之移轉依農地法辦理，多透過使用者與土地持有人直接租賃，或藉由地方公信力人士或農民組織（如市町村之農業委員會等）仲介，此種租賃關係的建立，一來因未有充分之資訊揭露，導致土地借貸媒合效率偏低；其次，土地使用者必須分別與目標土地之所有人接觸，借貸洽商之交易成本高，亦可能導致經營主體受限於借方意願，導致土地坼塊零星分布情形；再者，依農地法第 3 條規定，農地之買賣與借貸原則上須經所在市町村之農業委員會同意始得辦理，未經同意者視同無效，造成土地租賃程序冗長且複雜；最後，個別土地之借貸契約須單獨進行、土地租金不一更可能導致契約簽訂之困難與障礙。



為解決前述問題，在中間管理法制定前，依農業經營基盤強化促進法規定，可由市町村、農業協同組合、市町村農業公社或其他非法人協議會，作為農地利用集積圓滑化團體，以代理土地所有人為原則，辦理土地出售或出租之工作，亦可暫時作為買方或借方承受農地，再予轉賣（租），係為「農地集積圓滑化事業」。農地集積圓滑化事業依農地法第3條但書規定將不受經農業委員會同意之限制，在取得農地權力上較為簡便快速，並且由於多同時代理複數土地所有人，可做為單一窗口與土地承租人洽談，免去農業經營者依農地法承租農地必須個別與諸多土地所有人接觸的繁瑣程序，將有利於土地集約與擴大經營規模，對土地所有人而言，透過具公信力的農民團體從中仲介，相較於直接面對農業經營者也較不容易產生抵抗與不信任感，同時本來並無積極意願尋求農地承租經營者的耕作放棄地所有人，在出現農地出售（租）代理制度後，亦可能因程序的簡化提高土地釋出意願，間接促進閒置土地與有意經營者的媒合速度。由此觀之，農地集積圓滑化事業可謂為農地中間管理事業之前身。

而中間管理法制定後，依該法於各都道府縣由行政首長（知事）指定一社團法人或財團法人擔當農地中間管理事業之主責單位以辦理土地使用權仲介媒合之事務，稱為「農地中間管理機構」。主要權責除與農地集積圓滑化事業類似，取代過去借貸雙方必須單點接觸、扮演中介者角色以轉貸給經營主體外，更加入進行區域內閒置、廢棄土地借入統整，考量區域內土地區位、面積，使鄰近坵塊得更有效率利用，以及在暫時借入土地時，可適度辦理土地管理與整備工作，增加土地之可利用性。另有關原先農地集積圓滑化事業可臨時取得所有權（土地買賣）部分，則視為特例事業，仍依農業經營基盤強化促進法規定辦理。（僅限以確定轉售對象之土地所有權臨時取得情形）

農地集積圓滑化事業、農地中間管理事業兩者與過去農地法既有之土地借貸機制最明顯差別，在於大幅淡化地方性色彩，加強客觀的經營效率導向。如中間管理法之第1條所揭露意旨，新加入農業經營者及農地媒合事業以促進農地利用效率化與生產力提升為主要考量，調整過去農地法以「注重與地方發展協調」為最優先考量之思維，可望提升其他優秀農業經營者的進入機會。從另一方面來看，與過去農地借貸雙方直接媒合，改由中間管理機構透過公開募集承租人的機制，同時，農地集積圓滑化事業、農地中間管理事業均排除地方土地租借需經過農業委員會認可的機制（農地法第3條但書），也減少地方人情包袱與外界經營者較難進入之障礙（但另一方面，土地所有人對放租給非在地的經營者可能存有疑慮）。另外，農地中間管理事業將主導層級由以往市町村提升至都道府縣層級亦有相似效果。

（三）農地中間管理事業之主要機制

1. 農地中間管理機構借入農地

前述提及，農地中間管理機構得以中介角色，向土地所有人暫時取得農地使用權（中間管理權），惟為有效辦理土地使用權取得業務，農地中間管理機構可針對取得（借入）土地之條件訂定基準，例如辦理基盤整備或再利用困難區位土地、或顯然難以媒合後續經營者之區位土地，不予以取得。另外，針對扮演土地中介管理上，如轄管區域內之土地所有人有意釋出土地，農地中間管理機構則應配合作成釋出意願者清冊以利媒合；而有意願借入土地之經營者提出需求與經營計畫時，農地中間管理機構則應主動協助進行土地取得之溝通協調事務。

然而，農地中間管理機構取得中間管理權後，一定期間²內如未能將土地借與實際經營者，或者在管理期間遭遇天災等因素使土地條件惡化導致經營困難之情形，得報請都道府縣知事同意後解除土地租賃契約關係，交還予土地所有人。

2. 農地中間管理機構持有期間之管理

農地中間管理機構於土地借入後，須預為考量土地可能有統整、規模化經營以及改善立地條件等需求，無法立即轉貸予農業經營者，故在農地中間管理機構中介管理期間，可進行相關土地整備及管理事宜，主要為除草及耕鋤作業。甚者，如考量暫時進行農業經營之費用與效率明顯優於前述管理事宜時，亦可由農地中間管理機構進行短期農業經營，惟考量農地中間管理機構可能非農業經營事業體，不具農業機械或農業經營能力，則可免設定租賃關係委請當地或鄰近農業經營者代為經營。（雖免設定借貸契約關係，但由於涉及作業內容、經營費用等，仍須以農作委託契約書方式建立委任關係。）

3. 農地中間管理機構出租農地

按中間管理法規定，農地中間管理機構為活絡土地借貸媒合，應定期透過公告方式（可透過網路公告或地方農民團體之刊物等）募集所轄範圍內有意願承接之農業經營者。依前述公告提出承租需求的經營者，則依農地中間管理機構所定「農地中間管理規程」篩選有意承租土地經營之

註 2：所稱一定期間並無法定期限，通常為 2～3 年左右，視都道府縣地方現況而定。



人員，決定租借對象後，再委由市町村參考當地農業委員會之意見，作成當地農地利用分配計畫規劃土地使用範圍與區位，最後由農地中間管理機構報送都道府縣知事核定後完成土地出租工作。

4. 經營者須履行農地利用情形報告義務

農業經營者承租農地後，依中間管理法規定，經營者須於每事業年度結束後 3 個月內將農地使用狀況向農地中間管理機構提出報告書，報告內容包括承借人資訊、承受面積及作物栽培現況（含種類、面積與產量資訊）。未具正當理由不提供報告者，經陳報都道府縣知事同意後解除農地租借關係。

（四）農地中間管理事業提升農民參與意願之作法

農地中間管理事業涉及向土地所有人借入、出租土地的雙向運作，故為確保獲取更多的土地（借入面）與農地經營者（出租面）資源可供媒合與規劃，以提升農地利用效率，在機制上也設計了包括稅制、低利貸款、年金等優惠措施以刺激土地所有人、農業經營者參加意願。具體主要優惠措施摘述如下：

1. 對土地所有人：固定增產稅優惠

為加強土地所有人主動參加農地中間管理事業之力度，針對固定資產稅，一般農地所採之稅基評估方式為土地買賣實價之 0.55（最大收益率）做為其計算固定資產稅基礎，但自 2017 年起，如屬於經市町村農業委員會基於農地法評斷為游休農地（閒置）且應活化農地者，如未表明願意租借予農地中間管理機構，亦無自行耕作意願者，其固定資產稅之稅基則以土地買賣實價全額計算，相當於相同條件持續耕作農地稅額之 1.8 倍。

反之，如將所持有之全數土地（法律規定可保留 0.1 公頃自作外）貸予農地中間管理機構 10 年以上，則享有固定資產稅優惠（租借 15 年以上期間者，固定災產稅享 5 年減半優惠；租借 10 年以上未滿 15 年者，則享有固定資產稅 3 年減半優惠。）

2. 對農業經營者：農地取得低利貸款

日本核心農民（以認定農業者為限）在農地取得上，可獲得日本政策金融公庫提供長期且利率為 0.16% 至 0.3% 之間之「農業經營基盤強化資金」共 25 年期，最高額度為 3 億日圓（法人則為 10 億日圓）之低利融資方案。



而屬向農地中間管理機構借入農地之認定農業者，在農地取得，設施、農機之取得與改良，以及長期經營資金等用途下，基於 2017 年度之「人與農地計畫」，為強化農業競爭力與農業體質，配合擴大生產規模等重點農業政策推動，公益財團法人農林水產長期金融協會，提供 2% 額度以內最長為期 5 年之利率補助。相當於享有前揭農業經營基盤強化資金前 5 年無息貸款，此對具專業之核心農民取得土地擴大生產規模具相當助益。

三、日本農地中間管理制度對我國農業之啓示

我國之經濟發展、人口結構及環境條件等均與日本類似，是以日本發生的問題如少子化、人口結構高齡化等，在我國亦十分明顯。然因我國國土面積較小，土地資源有限，因此相較日本主要著眼在農業後繼者、經營主體不足造成之農地閒置荒廢情形，強調在老農離農後閒置、荒廢土地資源之有效利用。我國雖也面臨農地資源須有效利用問題，但由於地狹人稠的背景，平均耕作面積零散且細碎，加上不同利用態樣所創造經濟收益明顯差異下，也導致農地面臨農業與非農部門競爭等，致使農地利用問題除了類似日本的老農離農缺乏後繼者之外，還存在土地所有權更分散、可能利用態樣更多元等因素，顯較日本情形複雜。故日本經驗雖不能直接完全移植應用處理我國農地問題，但其機制設計與執行經驗，仍可為我國農地利用改善、產業發展提供一些啟發。

(一) 強化對核心農民之輔導，打造新世代農民與透過生產專業區改善結構

日本近年農業政策，輔導對象與獎勵資源，多集中投入在最具生產力及農業專業的核心農民，本文所介紹農地中間管理事業之目標，亦強調將土地與核心農民之連結。可知日本在面臨偏向高齡的農業勞動力結構下，朝向鼓勵發展專業、高效率、高科技與大規模經營的農業經營者為導向制定政策，一方面可因應逐漸減少的農業勞動人口，一方面透過擴大規模提升農業經營者的產值與收入。故積極扶植專業農民，培養具有衝勁、技術與先進思維的新世代農業經營者，值得我國參考學習（農委會所推動新農業創新推動方案中也確實有扶植專業農地規劃）。然我國小規模經營農戶眾多，平均農耕規模為 1 公頃左右，為兼顧小農生計與權益，同時擴大經營規模，則宜透過強化小農間之連結與整合，持續推動農業生產專業區與加工專業區，改善以往小農個別單打獨鬥的結構，提升生產效率與產業競爭力。

(二) 日本農地中間管理制度可供我國農地銀行機制之改良參考

相較於日本農地中間管理機構，我國現行亦有「農地銀行」之機制，農地銀行雖同樣具有媒合土地與經營者的功能，但受限於我國民情土地持有觀念較保守，農地銀行相較於農地



中間管理機構所提供之農地資源，現階段多屬於被動接受土地所有人釋出之農地，一方面零星分散機率高，另一方面所釋出土地多有農作條件不良的情形，導致媒合工作較為困難，此外在前述背景下，農地銀行多半僅單獨點對點媒合土地，不易達成擴張規模，效率經營效果。

農委會未來規劃推動促進農地利用方案，將就朝解決農地面積零碎細小問題、土地品質改良、農地價格合理化以及積極媒合農地與專業經營者等方向努力，農地銀行機制作為其中重要之執行工具，建議宜參考前述日本經驗導入綜合規劃（擴大面積）與耕作條件（基礎設施）改良之機制，並且加強農地銀行與當地地主溝通、協調之功能（必要時亦可參考日本部分案例聘用專業人士進行），強化農地銀行提供農地轉租資源之品質，藉以提高媒合率與農地使用效率。

（三）提升農民所得仍為我國農業根本課題

許多我國現階段仍無法有效解決的課題，都與農民收入偏低有關。換句話說，如果農業從事人員付出勞力、辛勤工作，所獲得之收入卻難與其他產業相比；又或農地生產農產品的收益，不如作為其他非農使用（例如透過都市計畫調整為其他非農土地類別）報酬來得高，從機會成本的考量上，一樣的人力、土地投入農業，遠不如投入其他行業來的划算，自然會誘使相關資源流向非農業部門，故倘從事農業所得不能明顯提升，針對後端衍生問題投入再多補貼、設置再多罰則，恐都難有效留住農業之人地資源；反之如能從根本有效改善從農所得，提供從事農業「有收益、有尊嚴」的願景，自然可以將農業資源有效保留在農業領域，並且積極促使農地所有人自發性從事農用。

（四）食農教育與社會觀念引導，是另一政策著力點

最後，日本農民、餐飲業者甚至民眾，多以自身國內農業為榮。農民認為從事農業不光維持生計，更有提供國人健康安全的食材的重大使命；餐飲、加工業者除發揮巧思打造具地方特色的美食外，更不吝強調國產（或當地）食材所扮演的重要角色，進而引導消費者認為，購買、食用國產農產品是一種極具健康、高級、時尚的消費選擇，均拜日本將食農教育透過學校教育、媒體宣傳等管道落實於國民觀念之中所賜。

如此從生產到消費端對國家農業的認同與推崇，自然有助於提昇國產農產品價格、增加農民收入、抵抗外國農產品輸入競爭，甚而回饋到生產者由衷願意為農業全心付出、更降低農地荒廢或違規使用機會，形成良性產業循環。故我國除持續推動直接與農業發展的政策措施外，宜調整思維，另外投注心力在民眾食農教育與社會氛圍的改造，提升國民對臺灣農業的認同感，雖然需時長久，且難用具體指標衡量效果，但絕對是改善農業體質不可或缺，且勢在必行的一環。