

如何落實基層「水旱田利用調整後續計畫」作業



研 究 員	
位	臺中市西屯區公所
職 稱	佐 理 員
姓 名	蔡 惠 卿
研 究 日 期	95 年 3 月 27 日 至 95 年 9 月 01 日
報送（核轉）單位及 發文日期文號	

如何落實基層「水旱田利用調整後續計畫」作業 目 錄

內容摘要.....	1
壹、前言	
一、緣起.....	2
二、研究動機與目的.....	3
貳、計畫依據及作業概況	
一、計畫依據.....	4
二、一般基層作業方式及分工.....	5
三、基期年限制之探討.....	6
四、勘查問題分析.....	7
參、基層執行問題之探討	
一、現行申報作業規定問題.....	8
二、一般作業常見問題.....	9
肆、對策研擬與建議	
一、對策之研擬.....	10
二、強化執行機制之建議.....	11
伍、結論.....	12
陸、參考書目.....	13

內容摘要

政府自加入國際經貿組織（WTO），為因應必須削減境內農業支持及減低開放稻米進口之衝擊，繼「水旱田利用調整計劃」後，於民國 90 年又接續開始實施「水旱田利用調整後續計劃」。然自實施以來，因本計劃之相關規定非常繁多，所以一般基層作業單位（各鄉鎮市區公所、農會）對作業相關規定，常因認識不清或經驗不足，而導致無法有效正確執行作業，甚或衍生執行不適法及錯誤核給休耕給付或輪作獎勵之情事。由此顯見目前之作業，確因未落實程序之規範，已面臨需要再檢討及再教育之必要。故本文嘗試藉由法規政策面與執行面等問題之探討與發現，謹提若干落實基層「水旱田利用調整後續計劃」作業等建議，以期能夠有效解決爭議問題，俾使基層作業人員於執行此項計劃作業時，能適法、公平且合理的達成作業目標。

壹、前言

一、緣起

我國為因應於 2002 年 1 月 1 日加入國際經貿組織（WTO）後必須削減境內農業支持及減低開放稻米進口之衝擊，從 90 年 1 月 1 日起，開始實施「水旱田利用調整後續計劃」，以農產達到供需平衡為目標，實施稻米生產計劃、調整保價收購雜糧及契作甘蔗之生產面積，並積極輔導農民輪作具有本土特色及有發展潛力之農特作物，或鼓勵農地辦理翻耕、種植綠肥等維護地力措施，使臺灣有限之農地資源，在開放農產進口的衝擊下，能作最有效之分配與利用。而本項計畫，以 95 年度計劃經費預算為例，約為 1 億 6 千萬元，而預定辦理發放水旱田輪作獎勵及休耕給付目標金額為 113.6 億元，由此可以顯見目前政府對這項計畫之重視，而此項計畫之施行，以投入如此龐大之人力、物力觀之，即可預見其將對我國之農業結構及農地利用產生巨大深遠之影響。

然而本計劃自 90 年實施至今，由於「人」與「地」問題層出不窮，而農民對補貼之期望與基層之作業規定又常出現落差，致使基層作業備受爭議。舉例而言，95 年初審計單位曾針對 93 年第二期及 94 年第一期之作業執行情形辦理查核，結果發現為數眾多之基層作業單位，其作業之執行出現缺失，例如：未審核基期年、申報資料與地政機關之地籍資料不符、系統資料建置錯誤、遺漏...等等，可見目前實施計劃之作業，確因未落實程序之規範，已迫切面臨需要再檢討及再教育之必要。

二、研究動機與目的

（一）研究動機

自「水旱田利用調整後續計劃」實施以來，雖行政院農業委員會農糧署於每年初皆會召開研商計畫推動事宜會議，議請各縣市政府於每期作前應舉開一次計劃執行會議，並適時反映執行疑義，以落實績效，且各縣市政府並應督促所轄「鄉鎮市區公所」、「農會」等各基層工作同仁，應充分瞭解本計劃相關措施及規定，承辦人員業務如有調動，應知會各縣市政府，必要時並應辦理調訓。

然於實務上，由於基層作業單位之承辦人員異動頻繁，且大多數農糧署各分署及縣市政府又無人力及資源每年辦理作業講習，更遑論能針對某新進人員辦理調訓，再加諸本作業之規定、流程、解釋及作業系統操作等等內容眾多，所以多數新進之基層作業人員，就常因經驗不足而導致作業誤失。

又依照規定，雖然每期作前各縣市應舉開計畫執行會議，然於會中，多數經驗不足之新進基層作業人員，並無法有效依照短期經驗提出疑問及解決方法。而有經驗之承辦人員，於會中又常囿於不願得罪在地農民或寧願因襲原單位之作業方式，而未能提出適當改進方案，而在此各行其事下，致使基層作業之各執行單位無從達成改進共識，也讓基層作業之執行更無落實之空間。

有鑑於此，所以吾人嘗試藉由法規政策面與執行面等問題之探討與發現，謹提若干落實基層作業之建議，期望能夠稍減各爭議問題，亦使基層作業人員於執行此項作業時，能夠適法、公平且合理的完成作業目標。

（二）研究目的

我國之水田及早田依 93 年度統計共約 83 萬公頃，而目前 94 年度兩期輪作、休耕之農田統計後共約 26 萬公頃，可見我國目前之農地利用狀態已因「水旱田利用調整後續計劃」而大幅改變。而本計劃基層作業如能落實，亦即能有效確保達成計畫目標。所以本研究嘗試以基層作業一般之缺失為借鏡，研擬改善之對策與建議，以期能使基層之作業確實、適法並減少紛爭，亦能消除農民疑慮及提高農民配合意願。

貳、計劃依據及作業概況

一、計劃依據

本計畫之執行，主要係由行政院農業委員會農糧署，於每年底提案擬訂下一年度各縣市辦理「水旱田利用調整後續計劃」稻作、輪作、休耕計畫面積，以確定生產計劃目標後，再議請各縣市府依計畫面積督促所轄依計劃相關作業規定執行。而所謂推行計劃相關作業規定包括：

- （一）「水旱田利用調整後續計劃」申報作業程序
- （二）「水旱田利用調整後續計劃」輔導輪作執行要項
- （三）「水旱田利用調整後續計劃」輔導休耕執行要項
- （四）「水旱田利用調整後續計劃」發放輪作獎勵、休耕給付作業程序
- （五）行政院農業委員會收購公糧稻穀作業要點
- （六）行政院農業委員會辦理農戶資料檔工作須知

由以上可以得知，本計劃之規定相當繁多，所以一般基層作業人員如對作業相關規定認識不清或經驗不足，常導致無法有效、正確執行作業。而各作業單位於農戶因戶籍地與農地位處不同鄉鎮市區，而須辦理出、入耕時，亦常因對流程規定認知不一，而發生互相推諉或勘查不符未通知農民等情事，導致農民深感無所適從。

二、一般基層作業方式及分工

（一）依「水旱田利用調整後續計劃」申報作業程序規定之組織及分工如下：

- 【一】縣市推行小組：負責督導考核轄內鄉鎮市區執行小組辦理該計畫申報作業及政令宣導工作，並解決轄內鄉鎮市區執行小組執行上之疑義。
- 【二】鄉鎮市區執行小組：1.負責受理農民申報種稻、輪作、休耕。2.依據建立之農戶資料檔審核轄內各農戶申報輪作、休耕農地面積及基期年認定資料。3.派員實地勘查農田輪作、休耕辦理情形，並編造各村里農戶休耕直接給付或輪作獎勵清冊。

以上關於鄉鎮市區執行小組負責執行事項，又因各縣市鄉鎮市區公所及農會組織不同，所以作業分工又不盡相同，一般分工如下：

鄉鎮市區農會：負責 1.受理農民申報種稻、輪作、休耕。2.依據建立之農戶資料檔審核轄內各農戶申報輪作、休耕農地面積及「初審」基期年認定資料。

鄉鎮市區公所：負責 1.派員實地勘查農田輪作、休耕辦理情形 2.「審核」基期年資料 3.編造各村農戶休耕直接給付及輪作獎勵清冊。

(二)「糧政資訊網路系統」之應用

目前「水旱田利用調整後續計劃」資料之建置與保存，主要仰賴「糧政資訊網路系統」，而本系統除提供以上之功能外，因系統內尚含掛「空間稻作資訊查詢系統」，可供查詢稻作航測分佈地形圖等，所以鄉鎮市區公所人員於辦理勘查休耕、輪作農地時，可先依圖查詢農地位置、地形與建築使用狀況後再至實地勘查，將能減少甚多與農民認定上之紛爭。

不過本系統目前尚未普及至全國各基層作業單位，且因系統未更新地籍圖資料，所以目前在使用上，亦常令作業人員發生錯誤而不自知。

三、基期年限制之探討

(一)何謂基期年

我國目前推動之「水旱田利用調整後續計劃」輔導農民辦理輪作或休耕措施，其政策背景係為因應加入世界貿易組織開放稻米進口，及削減境內農業補貼，對於原由政府編列預算辦理收購之農產品，包括水稻、雜糧及甘蔗等保價收購作物，必須逐年調降生產補貼及調整生產結構，以符合我國入會承諾，該計劃依據其政策目標設定以基期年種植水稻、雜糧、甘蔗等保價作物有案之農田為參加對象，並非所有農地均納入調整。

而基期年之審核，依「水旱田利用調整後續計畫」宣導重點規定：休耕直接給付、輪作獎勵之認定基準如次：

- (1) 種稻有案田區：以稻作航測分佈圖或稻農向執行單位（公所或農會）於 83 至 92 年申報種稻有案之資料認定。
- (2) 契約蔗作有案田區：以台糖公司提供之 82/83 年期至 92/93 年期甘蔗契作資料認定。
- (3) 保價雜糧有案田區：由於保價收購雜糧規定轉出種植者不得再轉入，故 86 至 92 年間無新增面積，以 83 至 85 年農會申報有案資料認定。
- (4) 參加稻田轉作休耕有案田區：因 83 至 85 年間轉作休耕有案田區之涵蓋範圍最大，以 83 至 85 年稻田轉作補貼清冊認定。

(二)基期年限制之影響

由以上之規定可知，農民欲參加「水旱田利用調整後續計畫」，領取休耕給付或輪作獎勵，其農地須符合以上之基期年認定標準。然而一般農民對此規定，大部份持不以為然之態度。因一般農民常誤認為，此計劃政策應屬一種對農地收益偏低之補貼，為何不能一視同仁，而卻只讓某部分農地受益，實有欠公平。故鄉鎮市區公所作業人員如告知農民，其所申報之農地因不符基期年認定基準，不能核給給付或獎勵時，常引發民怨，甚至懷疑公所單位故意刁難。所以當農民申辦輪作、休耕時，受理申報單位如能做到確實予以宣導並初審須符合基期年規定，將能減少為數甚多之民怨與紛爭。

四、勘查問題分析

我國自 90 年開始實施「水旱田利用調整後續計劃」時，當年期輪作、休耕之農地面積共約 19 萬公頃，而後因政府持續努力推行、輔導，截至 94 年底統計，參加輪作及休耕之農地面積已達約 26 萬公頃。

而面對如此日益增加之輪作、休耕農地面積，負責勘查之基層工作人員，確實常會感到力不從心。何況目前我國之農地又普遍存在土地細分、土地使用狀況複雜、共有地分耕權利不清、地形不完整等狀態，又如申辦休耕、輪作之農地位處偏遠之荒郊野外，而農民又不願配合勘查指界時，更使勘查之工作益形困難。再加諸「糧政資訊網路系統」，目前尚無法提供正確、清晰之近期彩色航照與地籍套繪圖，故一般勘查人員至勘查現場時，即常因無法判斷申辦輪作、休耕地號之正確位置或界址，而容易發生以下誤勘之情形：

- (一) 建物或變更使用之面積未扣除。
- (二) 因田野廣大，無法正確找到申辦休耕或輪作地號之位置。
- (三) 因無從辨認土地界址，導致誤勘種植面積。

參、基層執行計畫問題之探討

一、現行申報作業規定問題

目前基層作業單位依相關作業規定執行本計劃，常因以下之規定未臻完善或未明定執行方式，而遭遇執行上之困難：

- (一) 依據申報作業程序規定：「受理農戶申報，**必要時**執行單位得請農民配合提出最近三個月內之土地登記謄本、有效期限內租約等相關證明資料，供查核原建立之農戶資料檔。」，由以上之規定可知，因規定僅僅建議「必要時」「得」請檢附，所以一般受理申報之「農會」或「公所」承辦人員，根本無法有效強制農民提出土地登記謄本等相關證明文件。所以假若部分農民因缺乏相關地政知識而未以變更後之地籍及土地權屬（如又經重測、分割、合併、徵收、買賣、共有物分割等）申報，而依然提出變動前之權狀影本辦理申報，則受理申報之人員亦無從得知其變動狀況，而錯誤之申報，又將進而使鄉鎮市區公所誤核給付或獎勵。
- (二) 依據申報作業程序規定，地方須成立鄉鎮市區執行小組，但卻又未明訂規章以規範組織如何成立，成立之組織成員、工作事項又是為何。故至今尚有許多鄉鎮市區未成立執行小組，更遑論協調分工與解決執行疑義。
- (三) 依據申報作業程序二、之（三）出入耕申報規定：「1.申報農戶之農地不在戶籍所在地時，執行小組於受理農戶申報後，應先就相關基期年可認定基準之資料**審核**後，.....分送耕地所在地之執行小組限期查復農地實際種植情形。2.耕地所在地執行小組收到他鄉鎮市區執行小組所送之移送表及申報書後，再就基期年認定基準之資料**複查**後，.....」，本項之規定，因受理申報單位和耕地所在地單位皆須負查找基期年資料之責任，所以常造成兩作業單位互相推諉，甚而讓農戶亦感無所適從。

二、一般作業常見問題

本計劃執行上一般作業常見問題，可由審計部於 95 年初針對 93 年第二期及 94 年第一期水旱田休耕直接給付、輪作獎勵計畫執行情形予以查核所發現之缺失可以看出，目前基層執行計畫作業普遍存在以下問題應行改進：

- (一) 申報檔(書)所載之權利人、土地持分、地段地號、申報面積與地政機關登記資料不符(共約一萬多筆)。
- (二) 核定休耕輪作地號未能符合基期年認定基準。
- (三) 同一田區重複辦理公糧收購與休耕輪作。
- (四) 所有權人與代耕人重複申報休耕直接給付。
- (五) 第一期作未種植綠肥仍核給休耕之翻耕給付。
- (六) 申請輪作休耕之面積，未扣除建物或變更使用部分之面積。
- (七) 申報不符案件未依規定予以處罰。
- (八) 相關申報書或報表未依規留存。
- (九) 未依規定設立「鄉鎮市區執行小組」。
- (十) 申報書填載有欠完整。
- (十一) 未依規定辦理抽覆查工作。
- (十二) 勘查不合格未通知農戶。
- (十三) 逾期填送出耕勘查清冊及編送審核清冊。
- (十四) 部分鄉鎮市區公所迄未使用「糧政資訊網路系統」

由以上之眾多缺失可以窺知，目前基層執行「水旱田利用調整後續計劃」，應於落實法規執行之教育講習上及提昇系統功能上，盡快尋求如何調整與改進。

肆、對策研擬與建議

一、對策之研擬

有鑒於目前基層執行計劃作業之困境與缺失，本研究嘗試依前所論述之作業情形與問題概況，對上級策畫、管理之行政院農業委員會農糧署相關單位，謹提以下之對策以供參採、考量：

- (一) 定期辦理作業講習及系統操作教育訓練：
因為目前承辦此項工作之基層作業人員異動頻繁，所以如能每年定期舉辦作業講習與系統操作教育訓練，將使每一作業人員能夠盡速瞭解計畫內容與作業方式。
- (二) 每年定期邀集分屬各區之資深基層人員會商研擬作業應行改進之道：
本計畫申報作業程序與作業流程及相關作業規定，每年應定期檢討，才能使基層作業達到簡便、正確與通順。
- (三) 「糧政資訊網路系統」應提供發問平台：
本作業雖然於各年度皆訂有「水旱田利用調整後續計劃」工作手冊，然於實務上，作業人員無論在受理申報上、農地勘察上及系統使用上等等，皆常會出現各種手冊上所未規範之問題，所以系統內如能提供發問平台，將能造福新進人員，亦使各基層作業更臻完善。

二、強化執行機制之建議

有關基層作業之落實及提昇作業方便性與正確性，吾人建議須先透過以下作業機制之強化：

(一) 定期更新「空間稻作資訊系統」內之地籍圖資：

由於目前「糧政資訊網路系統」內之「空間稻作資訊系統」並未更新地籍圖資，導致目前所查詢之各地號面積或位置，與地政系統有將近兩年之落差，連代使基層作業人員無從判斷申報是否正確、界址是否有誤。所以本系統如能於每期作申報前更新地籍圖資，將使基層作業人員可據以查核申報地籍及查詢農地正確位置及界址，以有效解決勘查上之問題。

(二) 作業系統提供自動偵測功能：

如本系統能於每期辦理申報前，由系統維護單位更新各農地之地籍資料，則系統將可設計提供自動偵測功能，使基層受理申報單位於建入申報資料時，系統能自動比對，並於比對後自動提出警示：無此地號或面積、持分、權利人不符等，此時受理申報人員再據此，請農民提出土地權狀「正本」正確申報，而此機制之設計，除可避免申報錯誤，亦可使部分農民免於奔波地政機關申領地籍謄本之苦，以達到簡政、便民之服務目標。

(三) 明訂各縣市應訂定規章成立基層執行小組，以強化執行小組功能。

(四) 修改申報作業程序：

- 1.明訂基期年之審核機制，以釐清各機關之審核責任。
- 2.明訂農民應配合勘查，以減少勘查認定紛爭。
- 3.明訂多筆共有分耕土地，應檢附有效期限內經公證或經全體共有人認章之共有土地分管契約書、圖，以釐清分耕後之輪作或休耕位置與面積。

伍、結論

目前我國之農地利用，因受地價高漲、土地狹小與人口稠密等因素影響，使得農業經營因面積過小而無法有效擴大經濟規模生產，進而使得農地收益偏低，導致農村經濟活動力衰退、農村青年外流，而加速人口結構老化。

由於以上諸多問題，所以目前我國農民因勞力缺乏與不願投入生產成本，常寧願選擇申辦勞力少、資本少之輪作、休耕，而使得辦理輪作、休耕之面積日益增多，繼而造成基層工作負擔加重，而某些單位甚至因人力不足，常無法如期完成作業。所以為了有效落實計劃之施行，我們非常期盼上級指導單位能夠透過開會研商，盡快修正作業規定及教育指導基層人員執行作業，以使目前基層執行作業之困境可以得到紓解，並讓基層之作業誤失減至最低。

陸、參考書目

- 1.行政院農業委員會農糧署九十五年度「水旱田利用調整後續計畫」工作手冊。
- 2.行政院農業委員會農產品受進口損害救助基金計劃九十五年

度細部計畫說明書。

3.95 年「水旱田利用調整後續計畫」宣導重點。

4.參考網站：行政院農業委員會／農業統計年報