



處於相對被動的方式，如何更為主動積極的方式，仍有待集思廣益，前者則可能創造「田僑」，圖利財團，破壞農業生產環境等負面聯想，在在均值得吾人深思。基此有關休耕稻田的管理，應該是大家都應重視的問題。

二、休耕稻田衍生的問題

推動休耕的主軸是環繞在降低稻米產量、生態維護與農民福祉，經過20多年的執行，降低稻米總產量的目標雖已達成，而休耕面積卻超出所設定的目標，其對生態維護與農民福祉所帶來的外部成本和對農村經濟活動的影響，是當初獎勵休耕政策始料未及。

積20餘年來之瞭解，稻田休耕在農村與社區已產生直接與間接之負面影響，茲列舉其中犖犖大者如下：

(一) 培養地力之目標並未達成

俗謂休息是為了走更遠的路，政府當初鼓勵休耕的構想是希望農地有喘息的機會，讓往後恢復耕作之生產力提升，同時藉此涵養水源，維護地力，然而歷經20餘年來，農業生產指數不升反降，每年成長率呈現1.15%之負成長。再者，休耕農田有增無減，初期每年休耕面積為6萬多公頃，至2006年已達222,109公頃，休耕顯非一項權宜措施，已然變成常態，主管機關均僅注重稻田面積的調降，並未注意到政策的資

源閒置問題。

因為政策規定休耕田應種植綠肥作物，如果確實執行確能發揮覆蓋效果，適時翻耕可培養地力，但休耕綠肥種植後，疏於管理且綠肥作物只要有50%之成活率即符合規定，因此農民不會用心管理與適時翻耕，因而未能達到原來構想的目標。

(二) 休耕政策導致非休耕田的生產成本增加

政府鼓勵休耕農田種植田菁、油菜等綠肥作物，其中田菁生長期較長，經種植後近年來斜紋夜盜蟲數量激增，橫越田埂啃食鄰近農田作物，使鄰田的農藥成本增加，同時產量也受影響。此外，由於休耕面積過大且疏於管理對農業生產有害之鼠類或疫病在休耕田大量繁殖，其中鼠類更易造成田埂之破壞，或因灌溉溝渠雜草叢生、崩塌等情形，徒增恢復耕作後，也必定造成生產成本之增加。

(三) 對農業相關農企業與農村造成影響

稻田休耕使原本以稻作為核心的相關產業，如水稻育苗中心及代耕中心等，受到負面的衝擊，甚至難予維繫，且用於生產的農機具亦處於閒置或廢棄。再者，因農地休耕降低農業部門的就業機會，青壯農民為求生計，而轉移至非農業部門，以致農業勞動高齡化，

同時農村因青壯人口外移而漸呈空動化的現象。

(四) 水源涵養與氣溫調節功能失衡

稻田如同小型水庫，可蓄積部份雨水，降低洪水的損害，同時可涵養水源。由於稻田面積廣闊，田中所蓄積的水，對氣溫略有調節的功能。相形之下，休耕對涵養水源及調節氣溫的功能即趨於失衡，易因而間接加大洪水的危害，並助長天氣炎熱的程度；再者，由於休耕農地零星散布，不利於灌溉用水的規劃，造成水資源的浪費。

(五) 間接設定農地租金的下限影響土地利用

休耕農地每公頃每期可領45,000元的補貼，若扣除種植綠肥（包括整地及種子費用）的成本約15,000元，每公頃有30,000元的純收益，此等收益隱然的已將農地租金下限設定為30,000元；一年以兩期作計算，每年每公頃租金至少須60,000元。對於收益不高的農作物之生產，扣除此租金需求，其淨收益所剩無幾，讓有意從事租地耕作者或有意擴大經營規模者承租意願低落，影響土地的有效利用。

(六) 形成農地的潛在殺手

某些農地在休耕後，被任意傾倒廢土石，或開挖回填垃圾，甚至有些被盜

開採砂石，形成農地的潛在殺手，來日擬恢復農地農用，幾近不可能。

(七) 認定糾紛徒增困擾

休耕稻田種植綠肥方符補貼標準，面積可依地籍資料認定評判應無疑義，唯若涉及綠肥之種植時期及發芽率之落差，休耕戶與認定人員間看法不一時，必定紛爭，尚需邀集相關單位共同認定，徒增困擾。

三、針對休耕衍生問題的因應

20餘年來休耕衍生的問題頗多已如上述，誠如2007年6月6日行政院張院長所說的「稻田休耕補助政策造成優良農田閒置，廢耕情形嚴重，補助金額一直是無法擴大農地租賃面積原因之一，請農委會就補助金額、稻米保價收購等稻米整體產業及配套措施一併檢討調整」。政策面有此指示，當然亦可由政策調整後臻於更良好境界，休耕戶則應建立，休耕係為紓解糧食過剩壓力，並保護農田之地力之權宜作為，總應思考為後代子孫留下尚可供生產之耕地為上策，因是之故，在配套措施尚非週延的現況下進行休耕時，務使休耕田不致流於荒廢、雜草叢生、鼠穴無數、蟲源棲所、溝圳塌陷等等，是絕對有其必要的。