

農民老年經濟安全與農地移轉制度-以德國為例

王俊豪*

壹、農民福利：另類的農地政策工具

擴大農場規模為農業現代化的要件，而農地的有效移轉，則是決定農場經營面積能否擴大的關鍵所在。我國農政部門早於 1980 年代初期，即意識到小農制家庭農場可能產生的經營危機，並致力推動第二次土地改革，作為當時最重要的農業結構政策，其主要目標就在於擴大農場經營規模，希望藉由耕地面積的增加，來達到農業機械化與現代化經營的目的，同時達到提高農業生產量與改善小農所得偏低的困境。其中，擴大農場經營規模的重要施政，包括共同經營、委託經營、委託代耕、獎勵農地單子繼承等措施。然而，台灣農場平均耕地面積始終維持在 1 公頃左右（2005 年農業統計年報，2006），未見顯著改善。

事實上，擴大農場規模為農業結構政策的一環，若回到以人為導向、以農民為主體的政策思維時，只要兼業農民或老年農民無法順利離農時，便代表著農民對農地的相對比值無法改善，亦難達到擴大農場經營規模的目的。換言之，農業發展的宿命困境，在於工業化與都市化所造成的農業青年勞動力外移，在缺乏農場後繼者的情況下，迫使老年農民僅能留村務農，而農業勞動力也將日益老化。由於老年農民無法正常退休離農，進而導致農場經營權的流動不易，並在傳統分家習俗下，進而造成老年農民身故後的農地繼承細分化，使得農場始終無法擴大耕地面積來增加經營效益。最後，農民不得不兼營其他農業外的工作來增加收入，以維持生活家計，造成農業生產與農民所得間的惡性循環問題（王俊豪，2000）。因此，農業發展瓶頸不僅是產業經濟的問題，也非單純的農地管理問題，更應將農民的因素與社會福利保障，納入整合性的政策規劃中。

從農地移轉的需求端而言，其基本的政策推論為：專業農民在取得額外的農地經營權或所有權後，便能有效擴大農場面積，採用機械化與企業化的經營方式，降低生產成本、提高生產量，以達到增加農業收益的目標。然在事實上，儘管我國已開放農地市場的自由化，但是影響農地需求的重要誘因，究竟是農地興建農舍、農地變更使用的土地投機、還是擴大農場經營面積，何者是誘發農地移轉的主因，仍有待商榷。以擴大農場經營面積的目標來說，我國農民因受到第一次土地改革的三七五減租與耕

* 台灣大學生物產業傳播暨發展學系助理教授

者有其田的刻板印象之影響與限制，政府僅能消極鼓勵小農採取合作經營的模式來推動農場規模的擴大。究其原因，擴大農場經營規模的經濟效益，遠不及農地變更使用或興建農舍的預期利益，故農民之間的農地移轉，成效相當有限。相對的，從農地移轉的供給端觀之，農業經營具有連結人與土地的緊密關係，農民在職場上的不流動，連帶造成農地無法自由流通。因此，欲促進農地的加速移轉來擴大農場經營規模，仍須回到農民的社經問題之上。值得思考的是，為何年屆退休年齡的老年農民，或是低農業依存度的兼業農民，仍會惜售與惜租農地，最終以農民死亡後的被動式繼承移轉收場。潛藏在農地市場僵化的背後，包括農業法規、經濟、社會文化，以及農民老年生活保障等，均為造成農地不流動的可能原因。

本文有鑑於德國 1957 年頒布的農民老年救助法（*Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte*，GAL）以來，不僅奠定德國農業社會安全制度之基石，更有效達成擴大農場經營規模與農業勞動力年輕化的農業結構改善成果，其關鍵在於德國政府因考量農業部門的特殊性，特別是農民的老年安養在缺乏法定的社會安全保障下，一方面會造成農業勞動力老化與農民兼業普遍化；另一方面，則會導致農地流動遲緩與結構失調問題，故將農民年金保險制度規劃為一獨立的特殊社會安全制度，在低保費-高給付-優福利的農民福利制度下，得以順利引導老年與無意務農的農民，適時釋出農地資源（王俊豪，2001）。基此，本文在論述德國農民老年經濟安全與農地移轉制度時，擬區分為德國農民年金的制度設計、離農要件與認定規範，以及德國經驗對於我國推動農地移轉的啟示等三方面來加以說明。

貳、德國農民年金制度的特殊設計

一、農民年金保險的政策功能

農民年金保險（*Rentenversicherung*）係依照保險的原理與原則，由被保險農民以繳納保費的方式，以取得未來定期性、長期性、持續性現金給付的承諾，故年金保險為提供老年農民生活保障的政要措施。就個人層次而言，年金給付在老年經濟安全的保障上，主要可區分為維持生活的基本經濟安全（*Funktion der Grundsicherung*）與代替退休前所得水準（*Funktion der Einkommensersatz*）兩種功能。進言之，基本經濟安全保障係透過年金給付方式，以滿足個人在食、衣、住、行等基本需求，故年金額度不高，僅夠維持日常生活所需的基本開銷而已，旨在滿足最底層的經濟安全保障。此外，所得代替功能則指退休後的年金收益，應能反映出個人退休前的所得水準，或足以維持個人退休前的生活水準，故不同的職業類別會因個人的就業收入高低與不同的消費習慣而有所差異（王俊豪，2000）。無論是維持生活基本經濟安全或代替退休前所得水準，均屬於年金的社會政策功能。

另從社會福利政策的角度觀之，農民年金保險則具有所得移轉與農業結構調整之功能，亦即從社會整體經濟安全的前提下，由政府統籌辦理的法定年金保險，應強調縮短貧富間所得差距的作用，此即年金給付的所得重分配功能（*Funktion der Einkommenverteilung*）。換言之，政府通常會針對社經弱勢團體，如為農民規劃相對優惠的特殊年金制度，其採用的手段，包括提供保費補助、調低保險費率、或提高其單位保費的年金收益比例，來提升其社會福利保障水準。至於改善農業結構的功能上，一如前述，農地流動僵化、農業勞動力老化、農場規模化狹小與農民普遍兼業化等結構性困境，均為農業部門日趨萎縮的主因。基此，德國即以農民年金保險作為改善農業結構的手段，一方面，以老年年金給付來提升農民老年經濟安全的保障；另一方面，則以社會福利為手段來強制農民退休離農。有關年金給付之社會經濟功能，如圖 1 所示。

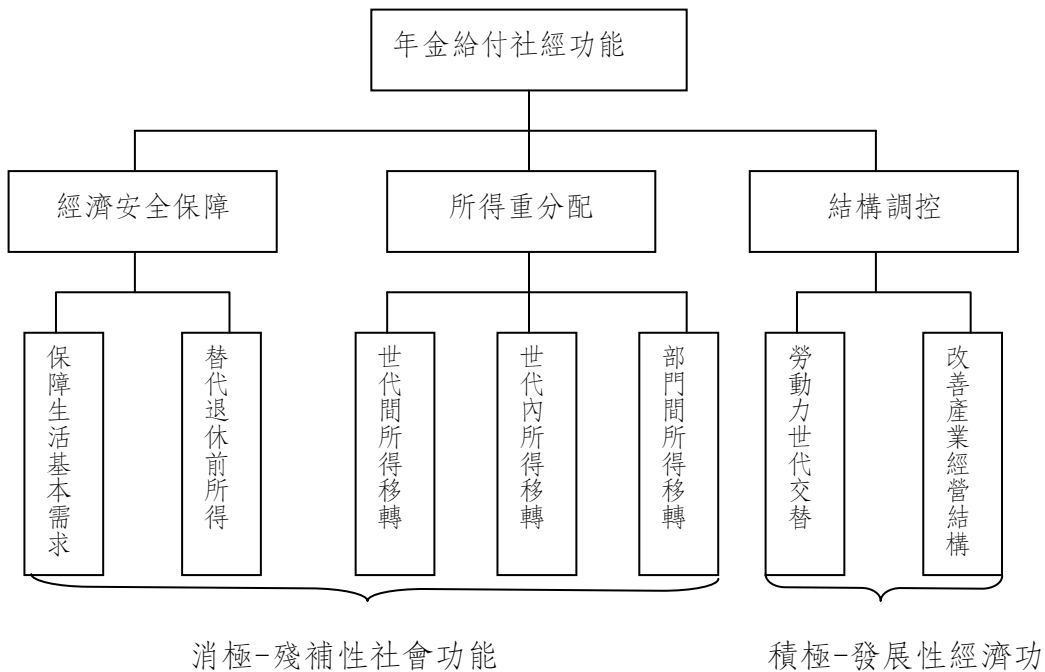


圖 1 年金給付之社會經濟功能

資料來源：王俊豪，2000。

二、農民專屬的特殊年金保險

德國的農民老年年金保險制度，自 1957 年實施以來，迄今已逾 50 年。德國有鑑於農業為一高度受限於自然環境的生產事業，特別是對土地的高度依賴性；農業肩負著供應糧食安全及維護生態景觀的社會責任，不適合放任於自由市場的運作；農民為一獨立自營性的行業，缺乏雇主來分擔其老年生活之保障。因此，將農民年金保險制

度規劃為一獨立的特別社會保險制度，為農民提供低保費、高給付、相對優惠的老年安全保障（王俊豪，1998）。首先，就農業部門的特殊勞動與社會基礎結構（Arbeits- und Sozialverfassung）而言，由於農業生產對於土地的高度依賴性，且易受到自然天候與災害威脅，而導致農業經營所得偏低，再加上農民缺乏雇主共同分擔的經濟安全風險等因素，故農民的社會安全需求有別於其他的職業團體。其次，就農業結構變遷而言，鑒於老年農民不輕易退出農業經營行列，亦造成農地與農場流動之僵化，唯有透過優惠的離農給付誘因，引導老年農業勞動力離農退休與交出農場經營權，以達到調整結構之政策目標，故需要特殊的社會福利規劃，以協助其進行結構調整（sektor-spezifischer soziale Anpassungshilfe）。最後，就農業與非農業部門間的所得重分配而言，德國希望藉由相對優惠的特殊保費-給付比例保險制度，以達到縮短農業與其他部門間社會福利差距之政策目標。

進言之，德國為積極調控農業結構的變遷方向，除了繳費式的年金保險制度之外，另行為農民規劃有免繳費式的福利年金作為輔助措施，如鼓勵農民提早退休的農地移轉年金（Landabgaberente）、協助農民轉業後再加保一般法定年金保險之農民轉業換保補助（Nachrichtigungszuschüsse）、以及放棄農業生產年金（Produktionsaufgaberente），以達到農業勞動力年輕化與擴大農場經營規模之政策目標（Akosoy et al., 1994）。整體而言，德國農民專屬社會福利體制，可歸納為以自營農民為主體的繳費式社會保險制度、輔助農業結構變遷調整的非繳費式福利年金，以及農業勞工的附加保障措施等，茲整理如圖 2 所示：

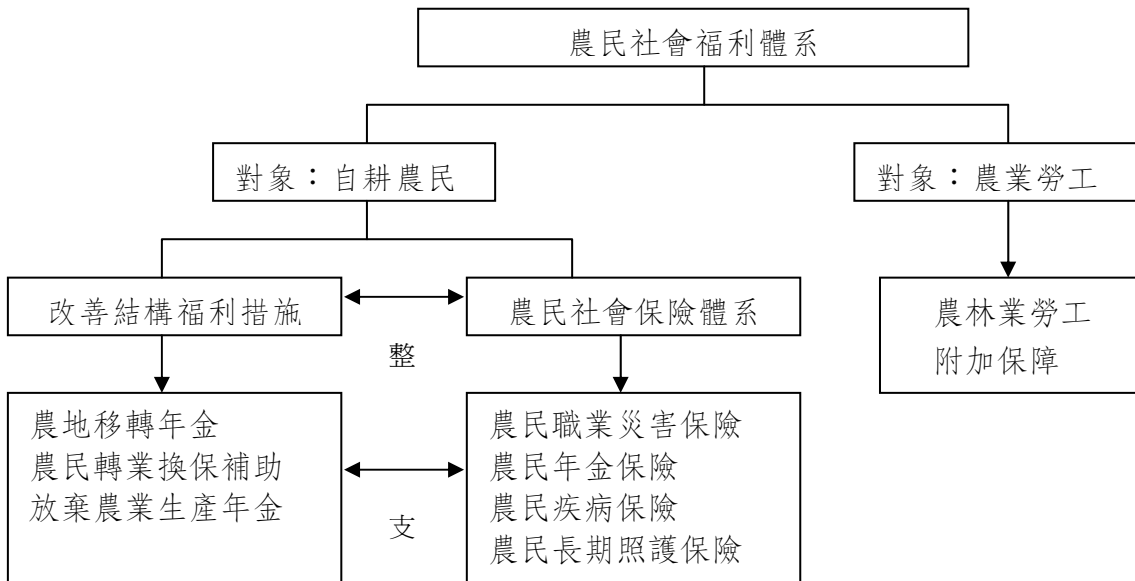


圖 2 德國農民社會福利制度架構

資料來源：王俊豪，2001。

參、農民年金保險制度的離農規範

一、離農形式與認定規範

老年年金給付旨在保障老年人退休後的經濟生活安全，一般而言，請領老年年金給付的基本要件，包括年齡（如年滿 65 歲）、義務保險年資或繳納保費時間（如繳滿 180 個曆月保費），以及退休（即終止職業活動）。如前所述，自耕農民因具無僱主之職業特性，故其退休與否之認定標準，則需取決於農民是否放棄或移轉其農場經營權，或者已終止農業就業活動來決定。德國基於改善農業結構之考量，在農民年金保險中即明列離農條款或強制退休條款，農民必須放棄農場經營權或終止農業就業活動，作為請領老年年金的給付要件（Aksoy et al., 1994），以達到促進農業勞動力世代交替農民轉業與擴大農場經營規模的農業結構政策目標。

進言之，德國農民年金給付的農業結構調控措施，一為規定年金請領年齡；另一則是「強制離農條款」。其中，離農要件則是德國農民年金保險制度的基本特徵，一方面提供老年農民法制化的定期現金給付，以協助其維持退休生活的基本經濟安全水準；另一方面，老年農民的適時（年滿 65 歲）或提早退出農業經營之行列，則有助於達成改善農業結構政策之目標（Turner, 1994）。對於農民而言，若離農與退休同義時，首需面對的問題則是如何認定離農的事實，或離農包括哪些可能形式，此為離農條款應予以規範的議題。

所謂「離農」係指農場之繼承移轉或轉讓給第三人經營。首先，就農場繼承移轉（Übergabe des Unternehmens）而言，係指農民將農場交由年輕的一代繼承經營，通常其主要的移轉對象為，自己的子女、甥姪或兒孫輩，但也可能移轉給其他非具親屬關係的人繼承。因此，判斷繼承移轉的方式，則可根據雙方所簽訂的為繼承契約（Übergabevertrag）來認定。一般而言，該契約內容應簽訂有關繼承者對農民提供食宿及安養照顧之相對責任，此為德國傳統的農場繼承移轉方式-農民養老產業（das Altenteil）。其次，就農場轉讓（Entäußerung des Unternehmens）而言，則泛指農民退出農業經營行列後，並將農場轉交由第三人經營。其中，農場的轉讓方式，可以出售、贈與、繼承，被徵收或自願拋棄其農地所有權行之，或者是以租賃、委託、或繼承租賃契約來釋放出農場經營權（王俊豪、許碩芬, 1998）。

值得注意的是，離農門檻為一結合農業結構目標之年金給付規範，對於不同離農形式，除應訂定相關的認定標準，更需規範農地流動的方向，包括農場經營的移轉對象及期限等，始能有效落實改善農業結構之目標（Rombach, 1995）。茲將不同的離農形式，整理如圖三所示。本文將由農地所有權之移轉對象、農場經營權之移轉方式，

以及農場移轉後的農地利用等三方面（王俊豪、許碩芬,1998），來加以說明離農效力之認定與規範。

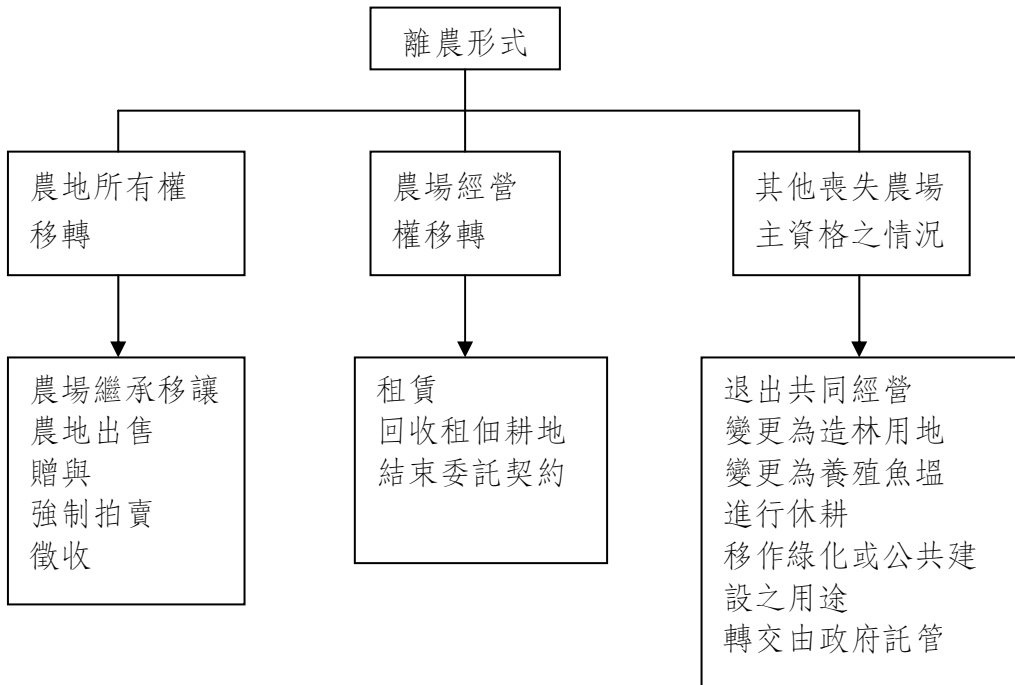


圖 3 離農形式與移轉方式

資料來源：修改自 Rieger, 1987。

（一）農地所有權之移轉對象

農地所有權的移轉對象，即所謂的農場後繼者（**Hofnachfolger**），除了不得轉售給無能力務農的第三人（如年滿 65 歲者）之外，同時，若農地所有權移轉後，會造成農地分割，以及耕地面積不增反減之現象，則也將列入限制移轉之範圍。基本上，農民配偶則不得列入為移轉對象，以避免農地的無效移轉，即無法達到農業勞動力年輕化或擴大農場經營規模等目標。然而，對於老少夫妻之配偶，則可因年齡之差距甚大，則不受此限。關於農婦得以繼承農地的例外適用情況，尚包括當農民係因生理心理因素而喪失謀生能力時；或農婦尚未滿 62 歲，且農婦能出具農場中原已擔任某一特定的職位，或為該農場之共同經營者之相關證明，則不在此限。

（二）農場經營權之移轉方式

農場經營權之移轉方式，包括租賃與委託經營等移轉方式，但均需以簽署書面契約，作為移轉農場經營權之根據，並且鑑定該離農契約效力之相關規定，則包括契約有效期限，不得少於 9 年；契約簽訂時間之規範，則視當事人所要請領的年金給付

項目而有所不同，諸如請領老年年金給付，不得於滿 65 歲前簽訂契約；而請領老年年金提前給付，不得於 53 歲之後簽訂；請領無謀生能力年金給付，則不得於在當事人喪失謀生能力前先行簽訂。

（三）農地移轉為環保與造林用地

原則上，經移轉後農場的農地利用，仍應以繼續經營農業為限。但若基於自然環境保護，或農地保育之立場，該農場所進行農業耕地之休耕，或停止農業生產活動，則仍可視為該農場已有效移轉。此外，若農場將其部份或全部的農業耕地，第一次轉為造林用地，則該農場也得以認定為已移轉。特別要說明的是，預計將移轉為造林用地之耕地總面積，則不得超過法定農場最小經營規模之兩倍，並通常以耕地面積為標準來加以規定，惟因德國各地環境條件之差異而有不同的規定，一般的農場最小經營規模約為 4 到 6 公頃之間。

二、離農的另類形式：放棄農業生產

除了繳費式的農民年金保險之外，德國亦針對 53 歲以上未滿 65 歲的農民，提供免繳費式的提早離農之福利給付，包括農地移轉年金與放棄農業生產年金。換言之，放棄農業生產年金與農地移轉年金均以停止農業生產活動作為離農的認定，以協助老年農民提早退休，並促進農業結構之改善。進言之，德國根據年歐盟第 1096/88 號章程所制定的獎勵放棄農業職業活動法（Gesetz zur Förderung der Einstellung der Landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit, FELEG），自 1989 年著手推行放棄農業生產年金（Produktionsaufgaberente）制度，該獎勵措施係以年金給付作為保障誘因，以鼓勵農民停止農業生產活動為手段，進而達成調控農業產銷結構、農業勞動力年輕化與擴大農場經營規模的政策目標（王俊豪，2004）。

本質上，放棄農業生產年金屬於選擇性、免繳費式的福利年金（Nicht-beitragsbezogene Rente）類型。顧名思義，該項年金給付係以放棄農業生產活動作為請領給付的基本要件，亦即年金給付並非以全部農民為對象，而是根據特定政策目標作選擇性的發放。至於，年金給付的財源，則全部由國家稅收提撥，農民不需再額外繳納費用，故具有福利年金的性質。有關農場經營者請領放棄農業生產年金的條件，包括（1）農民須年滿 55 歲，或已喪失就業能力者年滿 53 歲即可申請；（2）該農民須參加農民年金保險，且保費年資至少須達 15 年；（3）農民於提出申請前 5 年的保險年資不可中斷；（4）申請年金給付前 5 年，該農場的經營產值不得因售地或租賃而導致產值減少 10% 以上，惟農地移轉有助於改善農業結構者，則不在此限；（5）該農地須已辦妥休耕或農地移轉等相關手續。

從前述農場主的年金請領資格中，可知德國放棄農業生產年金具備強烈改善農業

結構的制度屬性，以及整合農民社會福利體系的制度設計。換句話說，放棄農業生產不單純是調控農業市場供需而已，更重要的是，哪些農民應該停止生產勞動並退出農業經營，始能有助於農業勞動力的年輕化，顯然年滿 55 歲但未達 65 歲法定退休年齡中老年農民，是放棄農業生產年金主要的輔導離農對象。

放棄農業生產年金係指德國政府為停止農業生產活動的農民，提供長期性的定期現金給付保障。基此，放棄農業生產年金將停止農業生產視同於具有離農效力時，其認定方式則包括農耕面積的長期休耕、生態環境保護與自然景觀維護等公共用途，以及移作造林用地等農地用途之變更。基於上述農地使用方式，均屬於政府的權責範圍之內，故農地移轉的方式，則可將農地所有權或經營權授權委託政府機構代為售讓或出租給相關單位。有關的認定規範詳列於 FELEG §§ 2-4，茲以農地休耕與農地移轉為例，說明如後：

首先，就農地休耕而言，所謂休耕（*Flächenstilllegung*）係指農地停止耕作後，不得再從事農業生產利用，或其農業生產成果不得進入市場流通稱之。經辦理休耕手續之農地，農民仍得以粗放經營或進行綠化工作，以維護農業環境生態，惟不得再使用化學肥料或農藥。有關農地休耕的適用範圍，包括該耕地已停止農業生產利用活動；或農地已轉作環境保育使用，如綠化用地；或首次移為造林用地等情況。特別要說明的是，農地休耕必須達到最短休耕期限，亦即自開始休耕至申請人年滿 65 歲止，休耕時間不得少於 5 年。此外，若申請休耕的農地，已參加農地重劃、農地粗放經營或農作物轉作計畫時，則先前已履行廢耕或造林時間，亦可列入休耕時間計算。

其次，就農地移轉的認定而言，所謂農地移轉（*Landabgabe*）係指農地所有權售讓予第三人，或是將農場經營權租讓或移轉給第三人，甚至當農民無法自行以售地或租賃農地來達成耕地所有權或經營權移轉時，亦可以放棄農地使用的方式，改委託政府代為規劃私有農地的公共利用。有關農地移轉的認定標準，FELEG 則針對農地移轉對象、移轉方式與移轉用途作進一步的限制。

（一）農地移轉對象

農地移轉對象以農民或農業團體為限，除務農時間最少須達 5 年以上之外，尚須檢附具農業職業教育訓練與農業經營能力檢覆合格之相關文件，以證明其自耕能力。相同的，若移轉對象為農民團體或財團法人，則該組織最少需要有五年的營農經驗。然而，FELEG 為確保農地移轉後的改善農業結構成效，則限制將農場移轉給農民配偶及其直系親屬，包括農民配偶、農民子女與父母不得成為農地移轉的對象。此外，農民亦不得將全部或部分耕地，轉換為共同所有的形式，如不得將農地移轉給共同經營班所共有，以避免日後的產權或經營權的紛爭。

(二) 農地移轉方式

FELEG 所承認的農地移轉方式，包括出售農地與耕地租賃。就售地移轉方式而言，農地售價在扣除行政手續費後，不得低於原來農場所需清償債務之總額，以免將未償債務再轉嫁給購地農民負擔。另就農場租賃移轉方式而言，農場經營權的移轉，必須以簽訂書面契約的方式為之，且農地租賃契約從租約簽訂日起至當事人滿 65 歲止，約期最短不得少於 9 年。

(三) 農地移轉用途

由於 FELEG 的政策目標鎖定在改善農業結構，故無論農地移轉對象為公私法人團體或農業合作社，農地移轉後之農地利用，其農場經營成效最少須增加原來農場生產收益的 20% 以上。但是除了經濟效益的認定標準之外，農地移轉若能作為公共效益使用者，亦可視為有效的農地移轉，諸如該農地可配合環境與自然生態保護、空間景觀維護、公共基礎建設、改善經濟結構，或最為提高國民健康醫療水準之公共用途(王俊豪，2004)。

肆、德國經驗對於我國推動農地移轉的啟示

理論上，德國農民老年年金制度的本質，雖為一社會保險，但卻被轉換為一項具有改善農業結構的社會福利措施。其農民年金制度最大的特色，在於處處設有離農門檻，在確保農業結構品質的前提下，維護農民的老年經濟安全。此一福利取向的農業結構政策工具，一方面，強制老年農民將農場移轉給青年農民經營；另一方面，則有效擴大農場經營面積。其中，年金保險結合離農條款的制度規劃，在農業結構的調整成果，可謂是居功厥偉。如表一所示。

表 1 德國農場規模結構與農業勞動力結構之發展

年代	農場規模結構 (單位：%)					農業勞動力結構 (單位：%)			
	1 公頃以下	1-10	10-20	20-50	50 公頃以上	14-25	25-45	45-65	65 歲以上
1956	28.8	45.0	17.7	7.5	1.0	0.7	19.2	58.0	22.1
1996	5.3	42.4	16.9	22.5	5.3	8.3	39.6	41.2	11.0
2006	30.2 (10 公頃以下)		18.4	22.3	29.1	-			

資料來源：Wang, 1998：176；BMELV, 2007：62。

從德國的實施經驗可窺知，我國將於今 2008 年 10 月所推行的國民年金制度，在缺乏強制退休或強制離農的機制下，在改善農業結構的政策目標上，將處於消極被動

的地位。因為缺乏強制性的法令規範，農場經營權的釋出移轉與否，只能端賴農民的主觀意願來加以決定；再者，社會安全的需求，是一相對性的比較結果，並沒有絕對性的標準。因此，老年農民即使在獲得生活的基本保障之後，並不一定會退出農業經營行列；相反的，在其身體狀況的許可下，極可能會繼續務農，來累積其晚年的生活保障。相對的，農政單位若針對農民職業的特殊性來規劃專屬的農民附加保險時，則可參考德國的農地移轉年金與放棄農業生產年金之實施經驗，針對 55 歲/53 歲（喪失工作能者）以上未滿 65 歲的農民，以停止農業生產活動視同於具有離農效力的方式，協助農民提早退休。基此，政府有必要針對無心務農或有意離農轉業的農民，建置一套友善的農地移轉制度，以有效促成農業結構的改善。

Frieder (2006: 83-87) 在探討農地移轉或農場移轉 (Hofübergabe) 制度時，主張應該分開來檢視為家庭內移轉 (Hofübergabe innerhalb der Familie) 與家庭外 (außerfamiliäre Übergabeprozess) 移轉兩種形式，並將農地移轉的過程區分為移轉意願 (Das Wollen)、移轉形式 (Die Form)、移轉媒和 (die Suche) 及移轉過渡 (Der Übergang) 四個階段。如表二所示。茲以家庭外的農地移轉為例，分析如後：

表 2 家庭外農地移轉的階段劃分

第一階段	第二階段	第三階段	第四階段	簽訂農地移轉條約
移轉意願	移轉形式	移轉媒和	移轉過渡	

資料來源：Frieder, 2006: 19。

首先，就移轉意願階段而言，有意將交出農場經營權的農民，一般多在缺乏農場後繼者 (Hofnachfolger) 的情況下，始會採用家庭外的農地移轉方式，故如何強化其移轉意願，將是農地移轉制度成功運轉的關鍵。無論是強制退休離農或是誘導老年農民離農，均要考慮到農場主是否能找到後代子女的繼承，或是家庭外的農場後繼者而定。此外，在農地移轉決策上，當該農民或農場為自耕型農業 (bäuerlichen Landwirtschaft)、有機農場 (Biobetrieben)、尊重傳統文化價值、或是對於整體社會與環境擁有強烈責任時，則會降低其採用非家庭式移轉的意願。

其次，就非家庭式的移轉形式階段而言，主要有出售、租賃或捐贈農地等方式，無論是農地移出者或農地轉入者，所關切的是農場的現有價值與未來的可實現價值，始會決定應採用何種移轉形式較為有利。其中，從農場移出者的立場來說，老年農民的未來生計、老年生活保障 (Alterssicherung) 與照護 (Pflege) 問題，包括離農後的所得來源、居住安排問題，是否能繼續在原場址受僱務農，將是其選擇適當的農場接受者之考量因素。

綜合前述兩個階段，對於不同特性的農民，政府應規劃出適當的農地移轉配套措

施，以提高農民移轉意願，並協助其退出農業經營行列，順利將農場移轉給第三人經營，諸如高齡農民、無意務農之農民，以及不具發展潛力之農民(農場)，其適用農地繼承、買賣、租佃、休耕、造林或停止生產哪種方式離農，則應有不同的政策考量。以德國放棄農業生產年金而言，對於移轉後的農地使用方式之要求，或是可認定的農場移轉方式，均適用於不易離農或缺乏後繼者的小農場，或是受污染農地之復育，政府可提供更寬鬆、更有彈性的離農選擇，透過環境保護取向的休耕或是農地造林方式來推動農地移轉方式。再者，放棄農業生產年金除了具備維護農業生態與文化功能之外，尚可以藉由該措施來進行農業生產結構之調整，特別是有助於解決農產品生產過剩之問題。

第三，就農地媒和階段而言，主要在建立農場移出者與農場轉入者之間的聯繫平台，主要的媒和方式，包括買賣/租賃雙方的私人廣告張貼、政府建立農場/農地的交易所(Hofbörse)、民間的不動產仲介公司或經紀人(Makler)，以及私人網絡介紹的口語傳播等方式。值得注意的是，在農業結構政策的考量下，政府在建置農場/農地的交易或租賃的資訊平台時，應要精確且有效地掌握「農民-農場-農地」的流量變化與流動方向的相關資訊，並應針對無法自行處理或缺乏移轉對象之農民/農場，提供買賣或租賃的委託服務，甚至在農地的公共用途下，政府與農民間以建立環境保護契約的方式，促進農地權益的移轉。

最後，就移轉過渡階段而言，則涉及農地移出者與轉入者間的實質權益交換。對於新創業的農民(Neueinsteiger)來說，則有較高的資金需求(Kapitalbedarf)，如果購地或租賃的價格無法適當的調降時，將不易促成農地的順利移轉。因此，政府應針對新農民規劃適當的的扶植辦法(Neueinsteigerregelung)，包括青年農民的優惠貸款、創業補助或是稅賦減免等措施。相對的，對於離退休年齡尚遠，且缺乏農場後繼者的下沉型(Sinkflug)或下滑型(Gleitflug)農民，因其具有消極被動、投資保守的經營行為特徵，在洽商農地轉出形式時，則應考量其離農轉業的輔導，或是受僱於原農場內工作的可能性，以確保其農地移出後生活保障。

綜合後列兩個農地移轉階段，其因涉及農業轉型與農業發展潛能，故公部門的干預機制，如國家補助(staatliche Fördermittel)、獎勵或是強制離農機制，以及農地資訊平台的建置，將扮演著關鍵的角色。因為農業與其他產業最大的差異處，在於農業部門發展具有緊密的人地連結關係，當農業勞動力的水平流動與世代交替遲緩時，也將連帶造成到農地所有權與農場經營權流動僵化的問題。惟政府以國家財政來推動農地移轉制度時，應先行確認農地移轉的目標為何，以決定離農的輔助工具或手段，如以國土或生態保育模標為主者，則可以農業環境補貼要件來設計離農形式與方法；又以擴大農場經營規模與提升農業經濟效能為主者，則應評估農場接收者的未來經營潛

能；或是以整體農業結構的調整為目標者，則應將培育青年農民創業納入考量。

參考文獻

1. 王俊豪(1998)。德國農民老年安全制度改革之分析。台灣經濟期刊，253，69-86。
2. 王俊豪、許碩芬(1998)。離農條款-農民老年年金基本門檻之探討。台灣經濟期刊，264，65-75。
3. 王俊豪(2000)。農民年金保險制度整合農業結構政策規劃之規範性政策分析。台北：行政院國家科學委員會。
4. 王俊豪(2001)。從社會風險與社會保險觀點-探討農民特殊福利體制。農業推廣學報，18，1-32。
5. 王俊豪(2004)。德國放棄農業生產獎勵措施。主要國家農業政策法規與經濟動態資訊之蒐集與研究(93農科-1.5.2-企-Q1(4))：358-365。台北：行政院農業委員會。
6. 行政院農業委員會(2006)。2005年農業統計年報。台北：行政院農業委員會。
7. Akosoy G., Eraktan K. S. and Wolfgang W.(1994). Der soziale Sicherung in der türkischen Landbevoelkerung. Goettingen: Universität Goettingen.
8. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), (2007). Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006. Bonn.
9. Frieder T.(2006). Förderung von Existenzgründungen in der Landwirtschaft. FB 11 Ökologische Agrarwissenschaften, Universität Kassel.
10. Rieger A.(1987). Altersversorgung der Landwirte, Eugen Ulmer Verlag.
11. Rombach W.(1995). Alterssicherung der Landwirte - Das neue Recht nach dem Gesetz zur Reform der Agrarsozialen Sicherung, Freiburg i. Br.: Rudolf Haufe Verlag.
12. Turner G.(1994). Agrarrecht, Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer.
13. Wang J. H. (1998). Vergleich der Alterssicherungssysteme fuer Landwirte in Deutschland und Taiwan - Perspektiven der Uebertragbarkeit, unter besonderer Beruecksichtigung der Vergroesserung der Betriebsflaechen, Goettingen: Cuvillier Verlag.