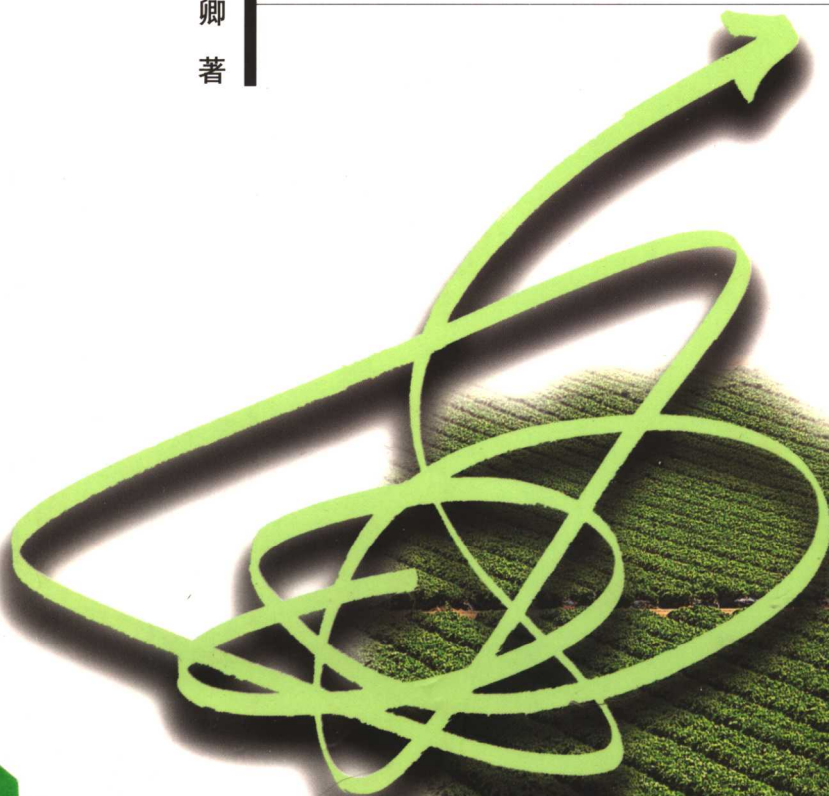




喜玛拉雅学术文库·经济探索系列

● 于宗先
毛育刚
林卿 著

两岸农地利用 比较



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

喜马拉雅学术文库·经济探索系列

两岸农地利用比较

于宗先 毛育刚 林 卿 著

社会科学文献出版社

Social Sciences Academic Press (China)

两岸农地利用比较

·喜马拉雅学术文库·经济探索系列·

著 者 / 于宗先 毛育刚 林 卿

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssdph.com.cn>

责任部门 / 财经与管理图书事业部

(010) 65286768

项目经理 / 周 丽 (zhouli@cass.org.cn)

责任编辑 / 张 征 (zhangzheng@cass.org.cn)

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京四季青印刷厂

开 本 / 889×1194 毫米 1/32 开

印 张 / 24.25

字 数 / 519 千字

版 次 / 2004 年 12 月第 1 版

印 次 / 2004 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80190-432-X/F·138

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

两岸农地利用比较/于宗先,毛育刚,林卿著. - 北京:社会科学文献出版社,2004.12

(喜马拉雅学术文库·经济探索系列)

ISBN 7-80190-432-X

I. 两... II. ①于... ②毛... ③林... III. 农业用地-土地利用-对比研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 109662 号

序

经济发展是一国或一社会经济演进的过程，它包括产业结构提升的过程、所得分配均化的过程以及生活素质改善的过程。在经济发展的每一阶段，都会有很多问题发生，包括面对竞争、经济结构调整问题，失业严重导致的贫富差距悬殊问题，以及环境污染、社会失序对生活环境所引起的种种问题。这些问题的发生是难以避免的。只要能解决这些问题，经济发展就会更上一层楼。如果对解决所发生的问题无能为力，则经济发展就会停滞，甚至衰退。

1979年以来，中国大陆采取了经济改革和对外开放策略，而且在很多方面都有了长足的进步，可是也在很多方面都产生了许多复杂而严重的问题。如何妥善解决这些问题？决策阶层可凭直觉的方式，采取某些解决问题的方案；可听信外来专家的献策，作为解决问题的依据；可参考外国的经验，再参酌本国的国情来拟定解决方案。这些参考资料也许有“药到病除”的功效，也许有“罔投药石”的风险。

在经济发展过程中，以市场经济为主的台湾地区较大陆先发展了三十年。这三十年的发展经验可供参考之处很多。因为大陆与台湾，无论文化背景还是生活习惯都十分相同，况且自二战结束至1950年这段时间，由大陆来台湾的人包括大陆每一省份的

人，无疑台湾成了中华民族融合在一起的大熔炉。因此，台湾经济发展的经验相当珍贵。即使近二十年来，两岸经济发展的经验各有所长，各有不同的成果，也值得相互观摩，相互借鉴。如果大陆的决策阶层多参考一下台湾的经验，包括好的和坏的，则可使大陆免除重蹈覆辙所蒙受的损失。

当本书计划人也是著作人之一的于宗先教授与喜玛拉雅研究发展基金会董事长韩效忠先生谈到这个问题时，韩先生认为：就过去发展历程而言，大陆与台湾在某些方面有值得作比较研究的必要，而且他所主持的基金会乐意支持是项比较。为此，我们考虑有哪些问题值得作比较研究，也想到我们过去的研究经验毕竟很重要。自 1997 年到 2002 年，我们在韩先生的基金会支持之下，曾完成了五个我们认为大陆经济最重要的问题，如大陆国有企业改革问题、大陆农业演变问题、大陆金融演变问题、大陆财政改革问题以及大陆不平衡发展问题。基于对大陆经济问题的了解，我们选定了以下六个专题，作为两岸经济的比较研究：两岸农地利用问题、两岸股市面面观、国有企业与国营事业、中小企业与个体户、人口政策与经济发展、通货膨胀与紧缩等。

我们最先开始进行的比较研究为两岸农地利用问题。我们了解到，土地问题一直是人口密度高的国家难以解决的大问题；而土地问题中，最为人所关切的是农地问题。农地问题包括农地所有权问题和农地利用问题。两岸都经过一场“土地改革”，结果是：大陆农地属公有，台湾农地属私有。但是，两岸对农地利用问题却没有解决。土地利用牵涉到土地生产力、农民生产效率，以及农产品竞争力；牵涉到农地利用和工商业利用何者优先的问题，以及农地被不合理利用对生态环境造成的危害，对农民自己

造成的天灾人祸。

为了有效进行这个计划，我们邀请到台大农经系毛育刚教授，他不但对台湾农业经济有研究，而且对大陆农业经济研究之造诣亦很大。我们请毛教授负责撰写台湾农地利用问题。我们也邀请到福建农林大学的林卿教授（现为福建师范大学经济学院教授），她对大陆农业经济有深入的研究，是中生代农经学者中颇为杰出的一位，由她负责撰写大陆农地利用问题，特别是福建省，它与台湾隔海相对。作为计划主持人的于宗先教授，负责撰写两岸农地利用的比较分析。

在本书内容的安排上，于宗先教授负责撰写的是：第一、十二、二十三和二十四章，亦即导论、两岸农地利用之比较、两岸农地利用政策评议和结论。毛育刚教授负责的是：自第二章至第十三章，他的分析包括农地利用之地理与自然条件、农地利用之社会经济因子变迁、土地资源概况分析、农地资源及其变动、农地政策与农业发展策略之演变、农地利用之时间变动及空间变动、实现耕者有其田：农地改革、改良农地条件的农地重划、山坡地之开发利用与保育、农工消长与农地保护，以及农地政策之新动向。林教授负责第十四章至第二十一章之撰写，她的分析包括资源开发利用、福建农地资源利用、农地利用政策以及农村土地利用管理。

最后，我们对陈希煌教授、陆民仁教授和侯家驹教授三人的费神审阅并给与有价值的修订建议，至深感激，特藉此机会向他们致最大的谢意，所谓“旁观者清”，他们提出的许多观点，使我们有了再考虑的机会，修补原稿的遗漏与不当。当然，如仍有任何谬误，则是作者的责任。无论如何，在经济研究上，对两岸

同一问题做此种方式的分析与比较，对我们而言，是一种新的尝试。我们不敢断言，我们所做的比较是否能为读者提供有用的信息与知识。特在此，希望同道之士不吝指教。

于宗先

毛育刚 谨识

林 卿

第二节	气候条件	32
第三节	水资源条件	38
第三章	农地利用之社会经济因素变迁	49
第一节	经济发展	49
第二节	人口成长	52
第三节	人口分布	53
第四节	农户与农户人口之变动	58
第五节	农户与农户人口之分布	60
第六节	专业与兼业农户之变动	64
第七节	农业劳动之变动	71
第八节	农场经营主之年龄与教育程度分配	76
第九节	每人粮食消费之改变	80
第十节	农家与非农家消费支出及家庭现代化生活 设备之比较	82
第十一节	农民组织及其角色任务	85
第四章	土地资源概况分析	93
第一节	土地之涵义	93
第二节	按地形地势分类之土地资源	94
第三节	按土地登记公、私有分类之土地资源	97
第四节	按土地登记地目分类之土地资源	99
第五节	都市土地与非都市土地之界定	101
第六节	按非都市土地使用分区分类之土地资源	102
第七节	按非都市土地使用编定分类之土地资源	105
第八节	各县市土地面积与人口密度之变动	107

第九节 都市土地扩张	109
第五章 农地资源及其变动	113
第一节 广义农地资源之数量——耕地、林地及鱼塭 面积	113
第二节 耕地种类与面积之变动	115
第三节 耕地之地区分布与变动	118
第四节 农家耕地规模之演变	125
第五节 耕地之变更使用概况	129
第六章 农地政策与农业发展策略之演变	132
第一节 农业培养工业阶段 (1945~1969 年)	132
第二节 政府支持农业及农民阶段 (1969~1990 年)	139
第三节 因应加入世界贸易组织 (WTO) 农业与 农地政策之调整 (1990~2000 年)	148
第四节 迈向 21 世纪之农业策略 (2001 年以后)	163
第五节 未来农业之展望	166
第七章 农地利用之时间变动	168
第一节 耕地复种指数之演变	168
第二节 按重要类别分之作物种植面积变动	172
第三节 个别重要作物种植面积之变动	177
第四节 作物种植面积位序之变迁	198
第八章 农地利用之空间变动	201
第一节 耕地复种指数之地区比较	201
第二节 重要作物之空间分布及其变动	204

第三节	各县重要作物种植面积之变迁	223
第四节	2000 年各种重要作物之主要产区分布	245
第五节	加入 WTO 对农业之影响	248
第九章	农地改革：实现耕者有其田	252
第一节	改革前农地制度之缺失与衍生之问题	252
第二节	农地改革之步骤与内容	255
第三节	各项农地改革措施之比较	280
第四节	农地改革过程评议	283
第五节	农地改革之后遗症	284
第十章	农地重划：改良农地条件	288
第一节	农地重划之必要性	288
第二节	农地重划之相关法令与重要规定	289
第三节	农地重划之实施	296
第四节	农地重划之成果及成效	310
第五节	农地重划之检讨	311
第六节	农民对农地重划期望之演变	312
第十一章	山坡地之开发利用与保育	314
第一节	山坡地之定义与范围	314
第二节	山坡地可利用限度之分级	316
第三节	山坡地及其宜农牧地之分布	317
第四节	山坡地农业之演变及其重要作物分布	319
第五节	山坡地农业对环境之冲击	325
第六节	山坡地农业之水土保持方法与试验结果	328

第七节 影响山坡地水土保持之原因探索	331
第十二章 农工消长与农地保护	333
第一节 农工在国民经济中地位之消长	333
第二节 经济发展初期保护优良农地措施	334
第三节 奖励投资条例规范工业用地之取得	336
第四节 农业发展条例对于农地政策之改弦更张	337
第五节 农地变更使用管制之法制化	340
第六节 农地保护之检讨	343
第十三章 农地政策之新动向——2000 年农业发展条例之 全面修正	345
第一节 传统农地政策之重心	345
第二节 农业发展条例之全面修正	350
第三节 修正后现行农业发展条例之重要规定	353
第四节 现行农业发展条例内容之商榷	366

第三篇 大陆农地利用

第十四章 大陆农地资源开发利用（耕地部分）	376
第一节 1949 年后农村土地资源的开发利用	376
第二节 农地利用的现状、潜力与问题	391
第十五章 大陆农地资源开发利用（林地、草地及后备 农地资源部分）	427
第一节 林地利用的现状、潜力和问题	427
第二节 草地利用的现状、潜力和问题	437

第三节	未开发利用农地资源潜力与利用前景	442
第四节	农业结构调整与农地资源利用	450
第十六章	农地利用政策（一）	462
第一节	农村土地政策的演变	462
第二节	家庭承包经营政策下，农地利用方式的创新	490
第十七章	农地利用政策（二）	500
第一节	现行农村土地政策：政策背景、目标与手段	500
第二节	农村土地政策类型及内涵	504
第十八章	农村土地利用管理	540
第一节	1949 年以来农地利用管理及变革	543
第二节	现行农地利用管理体制	561
第十九章	加强农地利用管理对策	573
第一节	农地制度改革	573
第二节	加速农村土地立法与执法	587
第三节	强化土地利用总体规划的管理功能	595
第二十章	福建农地利用的自然、社会背景	599
第一节	福建农地利用的自然生态条件	599
第二节	福建农地利用的社会经济条件	602

第三节	福建土地利用现状及特点	619
第二十一章	福建农地利用类型与分区利用	632
第一节	福建农地开发利用简史	632
第二节	1949年后福建农地开发利用的成就	635
第三节	福建农村土地资源概况	638
第四节	福建农地利用区域特征	640
第五节	福建农地主要利用类型及特征	678
第六节	农业结构调整与农地利用	707

第四篇 比较与结论

第二十二章	两岸农地利用之比较	715
第一节	前言	715
第二节	农地所有权归属之演变	716
第三节	农地利用的自然环境	724
第四节	农地利用的社会经济条件	726
第五节	农地资源	731
第六节	农地利用现状	732
第七节	农地开发	734
第八节	农地利用管理	735
第九节	农地利用与生态环境	737
第二十三章	农地利用政策评议	740
第一节	农地政策之需要	740
第二节	大陆农地利用政策	741

第三节	台湾农地利用政策	743
第二十四章	结论	748
第一节	农地利用与环境	749
第二节	农地利用和人口成长率	750
第三节	农地利用与规模经济	750
第四节	农地利用与农民负担	751
第五节	农地利用与工商业发展	751
第六节	农地利用与外来竞争	752
第七节	农地利用与人定胜天	752
第八节	农地利用与调查统计	753
参考文献		756

◎第一篇 导 论◎

第一章 导 论

第一节 土地、农地的重要性

自古以来，土地与人类的关系最为密切。广义上，土地概括的范围甚广。没有土地，就没有人类，也没有万物，所以称土地为万物之母，而且在其他星球尚不宜人类迁居之前，人类不能脱离土地而生存。我们可将土地分为农地与非农地。农地不仅是农业人口赖以生存的主要生产要素，而且也是生态环境不可或缺的一环，即使在工商业时代，或e时代，也无法完全脱离与农地的依赖关系。至于非农地，则是工商业活动、人民居住和交通设施所需要的土地。在一个经济持续发展的社会，非农地的扩展往往以农地的减缩为代价。

土地与人类的关系是如此的密切。当人口不断增加而土地面积不能增加时，土地的供需就会失去平衡；严重失衡的结果，不仅是地价的高涨，而且还会引发社会动乱，历代王朝的倾覆，不