



● 国土丛书

台湾土地问题研究

陈太先 魏 方 潘信中 编著

广东省地图出版社

台湾土地问题研究

陈太先 魏方 潘信中 编著

广东省地图出版社

责任编辑：王卫民

封面设计：龙焕宾

台湾土地问题研究

陈太先 魏 方 潘信中 编著

广东省地图出版社 出版 发行

广东省地图出版社彩印厂 印刷

850×1168 毫米 大 32 开 11 $\frac{1}{8}$ 印张 286 千字

1995年12月第一版 1995年12月第一次印刷

印数：1—2000 册

ISBN7—80522—308—4/F·19

定价：22.80 元

序

“地者，政之本也”。古今中外，无论在什么地区，也无论什么社会制度，都无一不遇到土地问题。因为土地是人类生存之本，是社会物质财富的最基本源泉。

中国是一个文明古国，上下五千年，历史渊远流长。“井田制”、“均田制”、“限田制”等措施，曾创造过人类土地管理的辉煌业绩。土地问题的解决与否，一直伴随着历代的兴盛衰落。随着社会制度的不同，经济环境和自然环境的不同，土地问题的表现形式也不相同，所以土地问题总是伴随着社会发展、经济发展也会层出不穷。但是土地作为资源和资产，不管是在农村，还是在城市，说到底是一个利用和分配问题。及时和妥善解决土地问题，是立国、强国之本。

八十年代初，广东经济开始进入高速发展时期，经济发展与土地的矛盾日趋突出，于是在1985年7月，广东省较早地在全国成立了国土资源管理的政府职能机构——广东省国土厅，广东省土地学会也随之成立。此后，广东省国土厅、广东省土地学会及其相关部门开始从社会主义土地公有制这一基本原则和保护耕地的基本国策出发，在省政府和国家土地管理局的指导下，研究和解决广东的土地问题，改革和完善广东的土地管理体制和制度。

土地的社会主义公有制是我国土地制度的一大特点，具有显著的优越性。在解决土地问题时，我们不需要象私有制社会那样去花费很大精力来对付有钱有地的私有者的挑战，可以不犹豫地从国家整体利益出发考虑问题。但是土地公有制并不等于“大锅饭”，人人都可以随意索取。土地公有制，在于国家有效地行使土地所有权，以地养地，以地生财，效益共享。可以说，建立社会主义土地使用制度是建设有中国特色的社会主义的基本任务之一。为此，我们在解决自身土地问题的同时，也要了解境外，包括台湾、香港等地区 and

世界各国的土地管理情况。西欧、北美的文化背景与我们之间有着明显差异，而香港、澳门和台湾的情况我们容易理解。

1988年，在改革开放的形势下，通过有关方面和有关人士的努力，促成了广东和台湾两省土地学者的学术交流。通过接触，我们发现在经济发展进入一定阶段后，土地矛盾是社会经济发展中必须首先解决的一个重要课题。为此，出版一本关于台湾土地问题的专著是有意义的。一则可以了解台湾地区在经济快速发展的前期是怎样面对和解决他们的土地问题的；二则也可在我们研究和处理广东经济发展过程中所产生的土地问题时，台湾的某些经验和教训可以作为参考和佐证。

本书作者陈太先、魏方、潘信中先生，都是民国时期的老地政学者。早在1988年，他们应我们约请，编写了长达80万字的《台湾土地改革的理论与实践》书稿。1993年我们又约请他们缩编原稿，当时魏方先生已患重病，由陈太先先生再次收集、补充资料，执笔重写，并取名为《台湾土地问题研究》。陈老先生已届80高龄，仍夜以继日，奋力笔耕，在很短的时间内完成了本书，并赶在广东省土地学会成立十周年之际与读者见面。在此，我们衷心感谢作者。

粤地

1995年6月

前 言

这本书专门研究台湾的土地问题和土地改革。

对于台湾的土地问题和土地改革，我感觉到既陌生，又似曾相识。

说陌生是因为我不曾去过台湾，对那儿的土地问题和土地改革，我没有直观印象。

说似曾相识，是因为台湾是中国的一个省。它原先的社会发展阶段，它的土地问题，和旧中国各省情况基本相同或相近，而对于旧中国的土地问题，我是作过一番研究的；对于台湾式的土地改革，早年我也曾试办过，略有些实际经验与体会。

1938年夏，我在政校地政学院主任肖铮先生的安排下，专程赴四川成都，调查成都平原十一个县的土地分配情况，研究那儿最苛刻的租佃制度。调查完毕回校，就整理所得资料，写成《成都平原租佃制度之研究》一书稿。记得我在写书前曾仔细详读陈翰笙先生著的《广东农村生产力与生产关系》。陈先生当时在中央研究院工作，他这本书是用马克思主义观点写的，给我的教益很大。我是照他的观点、他的写法，写成我那本处女作的。

这本处女作是我的毕业论文，论文底稿我早已丢失，誊正本却被肖先生带到了台北，听说早几年已作为研究资料由美国汉文资料中心出钱、台湾成文出版社出力，把它印行了。毕业后，1940年我到广东省地政局工作。局长高信先生主编一套《地政丛书》，向我约稿。我选了中国土地分配问题这个课题，以成都平原和广东的材料为基础，再采用一些全国性的材料，写成《中国土地分配问题》一书，在韶关出版。该书的中心思想是：土地分配问题是中国土地问题的重心，分配问题不解决好，其他一切问题都会解决不好。我以成都平原的事实为例，说那儿地域平坦、辽阔，土地肥沃富庶，都江堰水利修得早、修得好，使整个平原水旱从人，农产丰富，古称：

“天府之国”。按理，居住在“天府之国”的农民生活一定十分幸福。然而事实却恰恰相反，那儿农民生活十分贫困。原因无他，就因为土地大多集中在少数军阀、官僚、地主手里。农民自己无地，靠租地过日子，岁岁辛勤耕种，所收获的粮食百分之七、八十要缴给地主。地主只管收租，不关心生产，哪有余力改良生产、发展生产??租佃制度限制了农业发展，用翰笙先生的话来说，就是落后的生产关系束缚了生产力，要发展生产力就得打破旧的生产关系。换句话说，就是要实行土地改革，做到耕者有其田。

由于这种认识深入脑海，所以我念念不忘，一有机会，就跃跃欲试。

1942年，我到衡阳市地政局工作。当时赵君迈先生任市长兼警备司令（1950年后任全国政协常委），他有事业心，也有魄力。我了解到市郊鄱湖区地势平坦、土地肥沃，是个大有开发前途的农业区，可是这儿农民很穷困，农业也发展不起来，原因有二：一是鄱湖地势低洼，年年有水灾；二是这儿的土地大多归城里地主所有。要发展这里的农业生产，就必须兴修水利工程，解除内涝外洪灾害；而要兴修水利又必须先解决农地分配问题，因为不解决分配问题，则兴修水利的好处，农民得不到；农民得不到好处，修水利不会积极，发展生产也会办不到。我把这个想法报告赵先生，他很重视，叫我拟订兴修水利和实行耕者有其田的计划书，由他亲自赶到湘北前线，请战区司令长官兼省主席薛岳予以批准。适这时中国农民银行已决定在湖南开办土地改良和扶植自耕农两种贷款。衡阳鄱湖水利工程和扶植自耕农两项新政在得到银行同意放款后，就同时开办起来。

还有一件事。当时武汉和广州都已沦陷，衡阳地处粤汉和湘桂两条铁路的交叉点，为前方沟通后方的重要城市。许多从前方内迁的工厂要求在衡阳办厂，恢复生产，安置失业工人，支持持久抗战，但地主乘机抬高地价，厂家购地困难，叫苦不迭。为了解决这个问题，地政局建议市政府开辟北郊的合江套工业区，采用区段征收方式，将该区土地宣告停止私人买卖，统一由市地政局查令地价、经

重划整理后，由厂家申请购地办厂。

这三件事至今在衡阳尚有旧迹可考，但都经发扬光大，面貌全新了。旧事原本不应重提，这里提一下只说明我对台湾的土地问题和土地改革，虽然陌生，但也“似曾相识”而已。

话又得说回来，我从1948年起就离开了地政岗位，1949年后更改了行，主要以翻译外文书籍为职业，三十多年和土地问题研究完全绝了缘。其所以又兴起温故而知新之念，再次涉猎土地问题研究，这首先得谢谢广东省国土厅和广东省土地学会袁征等主要领导同志。他在处理繁忙的广东土地管理事务的同时，支持和组织了一系列的对外学术交流，其中包括粤、台的土地学术交往。就编辑出版本书而言，也自始至终得到了袁征厅长的关注。

1988年8月，广东土地学会由于王卫民同志提议、广东省国土厅领导同意，召开了一次别开生面的广东土地问题研讨会。出席会议的除中央、省市国土管理机关几位领导干部、广东几所大学的农业经济学教授以外，还通过湖南省政府魏方参事邀请了几位老地政工作者参加。会上决定由魏方主编一部资料性的书籍，题名《台湾土地改革之理论与实践》，以供大陆国土管理工作人员参考、研究。魏方自写理论部分，安排我写实践部分，潘信中写土地金融等部分。

要写有关台湾土改的书，首要事情是向台湾要材料。承肖铮老师的大力协助，既然从台湾的地政研究所的藏书，检寄书刊数十种，先寄美国陈人龙教授，再由陈教授邮寄大陆，费力且不说，光邮寄费也得花掉几百美元。魏、潘、我三人分工合作，边学边写，于1989年夏完稿，全稿连附录，字数近80万，真可谓宏篇巨著。惜后因部头太大，出版经费不足等原因未能按计划出版。

我素性是不怕挫折的，从长远观点看，从全局考虑，认为这个课题总得有人研究。于是，从这个时候起，我继续留心这个课题，继续收集这方面的资料。时间一久，认识就深刻一些了，见闻就广博一些了。我觉得我原先写的还不够成熟，有些叙述不准确、不完整，有些又嫌重复噜唆。于是再订计划，决心重写，并把书名改为《台

湾土地改革的研究》，后来又改称《台湾土地问题研究》。既称研究，就不光是介绍情况、叙述事实，而是要夹叙夹议，除介绍情况以外，还要译议其成效。我采用台湾学者的提法，把台湾土地改革分成三个阶段来写：第一阶段以调整农地分配为改革重心，第二阶段以扩大农地经营规模为重心，现阶段以平均地权，解决地价狂飚为重心。每个阶段的叙述，都先谈问题，次写改革办法，最后评议其效果。除此以外，还注意删繁就简，以新资料、新数据取代旧资料、旧数据。

1993年广东土地学会通过魏方先生旧事重提，打算就旧稿先整理、出版下篇，即台湾土改实践一篇。于是去年我把我的构想告诉谢朝恩、王卫民两同志，承他们立即回信表示赞同，这样我就在8月开始工作，因原有准备，故进度较快。今年2月交稿后，谢、王两同志也以极大的热情，加紧审阅，并且随即付印，到4月，我就看到了校样。如此高速度，在我三、四十年的写作生涯中，还只1959年碰到过一次，那次是商务印书馆为了出版拙译《遗书》两卷、向国庆十周年献礼。

写书不易，出书也不易，写关系两岸的书、出关系两岸的书更不易。今幸广东土地学会领导有眼光、有魄力，才使得我这个将属耄耋之年的地政老兵能鼓其余勇，写成此书。

当此书即将问世之际，我首先要感谢谢朝恩、王卫民两位同志，因为他俩是此书写作的组织者，又是审阅者；再要感谢出版社的编辑同志们，虽然我不认识他们，但我知道他们是花费了不少心血的；此外，我还要感谢给此书提供材料的肖铮老师和李鸿毅、林诗旦、陈人龙、张维一诸位学长，没有他们慨赠书刊，我们是一章一节也写不出来的；我还要感谢1946年就去台湾工作的农业专家肖世民兄，他多次帮我购寄参考书刊，还几次帮我跑图书馆，解答疑难问题。我写信向他道谢，他却说乐意为大陆朋友做点事，不必言谢。

还应该着重说明，我究竟不曾去过台湾，对那儿几千地政工作者、专家、学者四十年以来所创造的丰富的业绩、经验，没有一点直观心得，凭一点旧知识、旧经验，隔岸观花，所写的难免有不真

不切之处，敬请读到此书的人，不吝指教，十分感盼。

最后，还要提到编写本书的原始倡议人魏方兄。魏方兄近八年中，一心扑在启动两岸土地问题学术交流工作上。他奔走呼吁，用心良苦，费力最多，不幸天不予年，正当海峡坚冰乍破、交流方始之际，遽然辞世。

现此书问世，谨借以告慰魏兄在天之灵，愿他安息!!!

陈太先

1995年5月于长沙

时年七十有九

目 录

概论

一、台湾是我国第一大海岛·····	1
二、台湾开发简史·····	1
三、台湾土地问题的由来·····	4
四、台湾的人口和土地·····	7
五、台湾的经济资源·····	10
六、本书结构，内容提要·····	11

第一章 台湾的农地改革····· 14

第一节 农地改革的背景····· 14

一、思想背景

——孙中山“耕者要有其田”的思想深入人心····· 14

二、经济背景——农地分配不公····· 15

三、政治背景——形势逼人，农地问题非解决不可····· 16

第二节 耕地“三七五”减租····· 18

一、减租前的准备工作····· 18

二、减租运动的展开····· 19

三、减租后租佃问题的处理····· 20

四、减租的成效····· 22

第三节 公有耕地的放领····· 23

一、公有耕地的来历····· 23

二、公有耕地的放租····· 24

三、公有耕地的放领····· 25

第四节 实施耕者有其田····· 28

一、政策和立法····· 28

二、政策的实施····· 30

第五节 存在问题——改革不彻底····· 36

一、残留租佃制度概况	36
二、残留租佃制度的处理	37
三、新形势下出现恢复租佃制度的议论	41
第二章 台湾农地改革的成效和影响	42
第一节 农地改革的成效	42
一、基本实现了耕者有其田	43
二、增加农业生产，提高农民收益	44
三、农民生活的初步改善	50
四、农民的社会地位初步提高	52
五、国外学者的分析研究	55
六、大陆对台湾土改的评论	57
第二节 农地改革对地主的影响	59
一、农地改革当时的影响	59
二、25 年后的调查研究	60
第三节 农地改革对台湾经济发展的影响	70
一、提供经济建设资金	70
二、为解决台湾粮食问题奠定基础	72
第四节 农地改革在国外的影响	74
一、发展中国家都有土地问题	74
二、获得的共识	75
第三章 经济快速发展中出现的农地问题及其对策	77
第一节 经济快速发展的历程	77
一、从恢复走向发展	77
二、四个四年计划	78
三、重大的变化	80
第二节 经济“起飞”，农业滑坡	84
一、农业年均增长率下降	84
二、粮食自给率下降	86
第三节 经济发展中出现的农地问题	87

一、农地转用，耕地减少	87
二、农地利用率下降	90
三、农地荒废问题	91
四、农地经营规模缩小	92
五、农民收入偏低，年龄老化	95
✓ 六、农地经营兼业化和副业化	98
七、环境污染，生态失衡	100
八、各区域间发展不平衡	101
第四节 新问题、新对策	103
一、修订农业政策	103
二、实行农地保护政策	105
第五节 非都市土地使用编定及管制	110
一、八种使用区的划定	110
二、十八种使用地的编定	112
三、编定使用地的原则	113
四、实施划区及编定的成果	116
五、非都市土地使用管制	118
六、成效评议	121
第六节 开发边际土地	124
一、开发边际土地的意义	124
二、海埔地的开发	125
三、山坡地的开发	129
四、河川地的开发	139
第七节 新对策成效评估	139
一、耕地减少趋势有所缓和	139
二、稻米生产过剩不能说明农地问题都已解决	141
第四章 第二阶段农地改革	143
第一节 第二阶段农地改革方案的提出	143
一、一点参考资料	144

二、《方案》中的五项措施	145
第二节 扩大农场经营规模	146
一、提供购地贷款	146
二、推行委托、共同及合作经营	147
第三节 加速办理农地重划	154
一、农地重划的沿革	154
二、农地重划条例的颁布	156
三、农地重划五年计划的实施及其经济效益评估	158
四、农地重划的工程效益总结	163
五、经验和教训	165
第四节 加速农业机械化	167
一、农业机械化的试验	167
二、农业机械化的推广	168
三、农业机械化的现状	169
第五节 对第二阶段农地改革的沉思	170
一、步履艰难	171
二、大陆提供的范例	171
三、再看一个外国例子	173
四、《新农地改革方案》	175
第五章 市地问题和市地改革	179
第一节 都市快速成长中出现的市地问题	179
一、都市快速成长	179
二、都市土地问题	181
第二节 区段征收和都市开发	183
一、区段征收的历史根源	183
二、区段征收的实施程序	186
三、台北市的区段征收	191
四、成效研究	200
五、经验和评议	201

第三节 市地重划和都市开发·····	203
一、市地重划的意义·····	203
二、市地重划的方式和作业程序·····	205
三、高雄市的市地重划·····	210
四、全台湾市地重划的成果和效益·····	216
五、问题研究·····	221
第四节 兴建国民住宅解决房荒问题·····	222
一、兴建国民住宅·····	222
二、成效不大,远未能解决房荒问题·····	223
第五节 实施都市平均地权·····	224
一、平均地权的涵义·····	224
二、都市平均地权的立法·····	225
三、地权未能平均·····	226
第六章 全面实施平均地权·····	228
第一节 千呼万唤始出来的《平均地权条例》·····	228
第二节 条例内容要点·····	229
一、适用范围·····	229
二、规定地价·····	230
三、照价征税·····	230
四、照价收买·····	231
五、涨价归公·····	232
六、和原条例相比较·····	232
第三节 全面平均地权的实施·····	233
一、规定地价的进程·····	233
二、地价税的征收·····	234
三、土地增值稅的征收·····	235
四、照价收买的实施·····	237
第四节 成效评议·····	240
一、两税对地方财政大有贡献·····	240

二、两税对平均地权起了好作用·····	244
三、土地涨价已有部分归公，但平均地权的目的 远未达到·····	246
第五节 地价狂飚与平均地权·····	247
一、地价狂飚问题·····	247
二、一篇声讨房地贩子的檄文·····	250
三、重新修订《平均地权条例》·····	252
四、改革困难，“财长”愤而辞职·····	253
五、台湾出现土地公有论·····	255
第七章 土地金融和土地改革 ·····	257
第一节 土地金融的发轫·····	257
一、成立土地金融处·····	257
二、土地金融处的业务项目·····	258
三、放款情况·····	259
第二节 台湾土地银行·····	261
一、台湾土地银行的创立·····	261
二、该行初期的业务·····	262
第三节 土地银行和农地改革·····	262
一、发行土地实物债券·····	262
二、配发公营事业公司股票·····	265
三、回收放领耕地价款·····	265
四、成绩小结·····	266
第四节 配合土改的其它业务·····	267
一、发行都市平均地权土地债券·····	267
二、办理扶助农民购地放款·····	267
三、办理农地重划及农地改良放款·····	268
四、办理市地改良等项放款·····	269
五、办理核心农民扩大经营放款·····	272
六、办理农业机械放款·····	272

七、开发边际土地，设立示范农场·····	273
第五节 办理一般银行业务·····	274
一、存款业务·····	274
二、放款业务·····	275
三、投资业务·····	276
四、证券经纪业务·····	277
第六节 成绩总结、评议·····	277
第八章 台湾的地籍整理和管理 ·····	279
第一节 地籍整理的意义及程序·····	279
一、地籍整理的意义·····	279
二、台湾的地政机构·····	279
三、地籍整理的程序·····	280
第二节 地籍图的重测·····	280
一、地籍图重测的程序·····	281
二、地籍图重测的实施·····	283
第三节 土地登记·····	287
一、土地总登记·····	287
二、建筑物所有权登记·····	290
三、土地建物所有权转移登记·····	291
四、土地建物标示变更登记·····	294
五、土地、建物他项权利登记·····	295
六、土地建物其他各项登记·····	297
第四节 土地管理电脑化·····	298
一、土地管理电脑化的意义·····	298
二、土地管理电脑化的实施·····	299
三、土地管理电脑化的效益·····	302
第九章 台湾土地使用的整体规划 ·····	304
第一节 土地使用整体规划的意义·····	304
第二节 地区性计划的体系·····	304