

台灣土地及農業問題資料
中國地政研究所叢刊 蕭 鐸 主編

農地變更使用之研究

土地資源鑑識與農場經營之土地利用

陳麗紅 撰
韓 乾 撰

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長

蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

陳麗紅 撰

農地變更使用之研究

韓乾 撰

土地資源鑑識與農場經營之土地利用

成文出版社有限公司印行

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭新

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之基本經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在臺發動土地改革，以為復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚為亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因；在于善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎純厚，而政策適當也。此三十年來，本所研究員生致力于此層面之探討，其所為之調查、分析、研究，而得有各個問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專篇外，尚有研究論文百數十種。今又編為「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視為前述

HM353/0501

大陸資料之續篇，亦即為世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足為他年復國之印證乎，是為序。

論文提要

台灣自實施土地改革後，大多數地主的土地已移轉給現耕農，以促進農業之發展，另方面因部份地主的資金轉向工商業，起動工商業之繁榮；此外因實施四年經建計劃，提倡「以農業培養工業，以工業發展農業」，如今已進入第六期，無論農業或工業均有長足之進步，尤其是工業，更達到空前之發展。然台灣因山多平原少，耕地面積有限，優良農地更為稀少，在此自然資源缺乏之情況下，因人口增加，住宅用地擴張；工業進步，工廠零亂設立之結果而發生農工住宅爭地問題；更因土地未能編定使用，土地投機者從中操縱，壟斷居奇，優良農地不斷變更使用，遂使此問題日益嚴重。同時因農業成長率遠較工業成長率緩慢，農業所得偏低，農村青年紛紛外流，遂使農業日漸衰微。政府亦了解此問題之重要，行政院於六十二年九月三日頒佈「農業發展條例」，除促進農地利用，改善農業生產結構，促進農產運輸，合理調整農產價格外，並設立農業金融機構，舉辦農業保險，以加速農業現代化，促進農業生產，增加農民所得，提高農民生活水準

，減少農業與非農業之所得差距，挽救衰落之農業。此外更於同年九月二十日明令高等則農地禁止變更使用，旋由內政部於同年十月頒佈「限制建地擴展辦法」，規定都市計劃範圍外一至八等則之農地禁止變更使用，九至十二等則之土地限制變更使用，對於農地之移轉亦嚴格限制以現耕農為限。

政府注重農業，為掌握糧源，充裕民食，因而限制生產力高的優等農田變更使用堪稱符合時宜，是一種明智的措施，惟僅以土地等則區分變更使用之標準，是否能達成預期效果，卻不無疑問。此外對目前的農地比例，將來的糧食需要，工業的發展等，亦須深入分析，研究如何保護良田，促進農工業的均衡發展，此為作者撰寫本論文的主動機。至於本論文的概要，則有下列幾項：

一、台灣大都屬山地和丘陵，根據民國五十九年之農業普查報告。平地僅佔百分之三十六，約一百三十萬公頃，其中可供耕種的農地僅佔百分之八十左右，約百餘萬公頃，其餘則供非農業使用。然事實上，用於耕種的僅九十餘萬公頃而已。在此有限的耕地中，每年仍有大

量耕地繼續變更為非農業使用，其變更的情況愈來愈多，而每一農戶農耕地面積卻不斷降低，農場規模極為零細。將來由於人口增加，所需都市土地、住宅地、工業用地亦必繼續增加，勢必佔用更多之農地。一方面人口增加，糧食需要量亦跟著增加，因此需要更多的農地，如不未雨綢繆，將來必會形成嚴重的糧食問題。

二農地何以會變更使用？促使農地變更使用之原因為何？歸納言之，不外

1 人口增加：因人口增加，對住宅用地之需求增加，由於人口集中於都市，故都市土地不敷使用，遂轉向都市邊緣之農地發展，使郊區農地不斷變更使用。

2 工業發展：因經濟迅速發展，促進工業投資，使工業快速發展，工廠用地之需求增加，為適應工業發展之需要，政府乃不斷地編定工業用地，並開發工業用地。然由於已編定之工業用地未必符合投資廠商的需要，遂使不少廠商改在編定工業用地外設廠，大量侵佔優等農地。

3 法令之規定不完備：由於土地尚未全面編定使用，致投機者有隙可乘，加速農地變更使用。

4 農業經營不利：由於農產品價格長期穩定，變動不大，而農用資材不斷上漲，使生產成本提高，農業收益相對偏低，有時甚至產生收益不及成本之情事，因而產生農地廢耕，此為農地變更使用之前奏。據報導目前廢耕之農地愈來愈多，浪費土地資源至鉅。

三 農地變更使用究會產生何種結果？是否應該限制變更使用？因農地變更使用而產生的第一個問題是耕地面積減少，糧食生產隨之減低，然人口卻繼續增加，糧食生產將不足自給，必須仰賴外國供應，形成極不安定的經濟結構。

其次是由於郊區的農地大量變更使用，都市範圍擴展，除增加政府對公共設施所需的負擔外，更易引起土地投機，造成社會不良風氣。

其三為增加稻米生產，政府曾經興建許多大規模之水利灌溉設施，農地一旦變更使用，此種公共設施投資形同浪費。

基於上述各種理由，優等農地必須限制變更使用，因此行政院乃於六十二年九月先後頒佈「農業發展條例」及「限制建地擴展」等限制措施，實為明智之舉。

四、為防止優等農地變更使用，促進農工業均衡發展，所應採取之必要措施，將有下列幾項：

首先是制定綜合開發計劃，將全國土地按其特性，作整體之規劃，有系統之開發。其次是編定土地使用，依國家經濟政策與地方需要情形，及土地所能供使用之性質，分別編定為各種使用。然後分別開發山坡地及農林邊際土地，增加耕地面積；開發海埔地，發展臨海工業；開發新社區，提供建築用地。

五、僅恃政府所頒佈之限制變更使用規定，實難嚴防高等則農地之變更使用，此外尚須配合其他補助措施相輔相成，方可收立竿見影之效。例如獎勵農業生產、減低生產成本、增進農民收益，提高農民生產興趣等，亦甚為重要。

農地變更使用之研究

第三節	稻作種植面積及生產概況	一八
壹	稻作種植面積增減情形	一八
貳	稻米生產情形	二三
第四節	近年稻田面積變更使用之情形	二七
第五節	未來農地變更之可能趨勢	三二
第三章	農地變更使用之原因	三六
第一節	人口增加對宅地需要的增加	三六
第二節	工業用地的需要	三八
第三節	法令之規定不完備	四四
壹	土地法	四四
貳	獎勵投資條例	四五
叁	實施耕者有其田條例	四五
第四章	農業不景氣	四六
第四節	農地變更使用值得商榷的幾個問題	五一
第一章	糧食供應問題	五一

第二章	謀求農工業均衡發展	五七
壹	農工業的特性	五七
貳	農工業均衡發展	六一
第三節	都市邊緣農地發展問題	六三
第四節	現行法令之檢討	六八
壹	限制建地擴展辦法	六八
貳	農業發展條例	七〇
第五章	解決農工爭地問題之辦法	七二
第一節	制定國土綜合開發計劃	七二
第二節	編定土地使用	七七
第三節	開發山坡地	八一
第四節	建設新社區	八六
第五節	開發工業區並發展臨海工業	八九
第六節	獎勵農業生產	九三
壹	減輕賦稅負擔	九三

第六章 參 貳
參考書目

結 論	： ：	降低肥料價格	： ：	九 五
合理的調整農產價格	： ：	： ：	： ：	九 七
一〇二	：	：	：	

第一章 結論

台灣屬於海島地形，耕地面積有限，而人口卻不斷增加，糧食與就業問題遂日益嚴重，爲使台灣經濟從落後的生產型態轉變爲進步的生產體系，十多年來，我們的經濟政策一直致力於工業的發展，工廠繼續擴展，因此侵佔不少農地。另一方面，政府鑒於人口日漸增加，爲供應軍糧充裕民食的需要，乃不斷開墾山坡地、河川地及海埔新生地以增加耕地面積，然而由此增加的耕地，又爲工業擴展所抵銷。此外又因人口增加，住宅的需要亦不斷增加，住宅用地的擴張，遂形成農業與工業或住宅爭地的問題，成爲當前土地利用問題的重心。

壹、問題之發生

台灣的農工業每年皆有迅速之成長；尤其自民國四十二年實施第一期四年經建計劃，迄今已進入第六期，各期經建計劃的重點雖有不同，但大抵以加速農工業之發展爲目的，惟各業成長率未盡相同，近十年來（從民國五十二年到民國六十一年）工業的成長率平均每年達到百分之二十四（註一），而農業平均每年成長率爲百分之四點四（

表一 農工業生產指數
基期五十五年=100

年 期	類 別	農 業	工 業
五 十 二		78.5	60.6
五 十 三		88.5	72.5
五 十 四		95.1	86.2
五 十 五		100.0	100.0
五 十 六		105.9	116.9
五 十 七		112.4	142.2
五 十 八		111.2	167.9
五 十 九		117.9	197.4
六 十		120.4	238.9
六 十 一		122.7	301.0

資料來源：行政院主計處編，民國六十二年統計提要

註二），二者相差甚大。由於工業生產值高，所以在全國總生產之比重也年年增高，至五十五年已超過農產品的生產總值（註三）。若以民國五十五年為基期，農業生產指數在五十二年為七十八點五，至五十六年為一〇五點九，六十一年為一二二點七。而工業生產指數五十二年為六〇點六，五十六年為一一六點九，至六十一年昇為三〇一點〇（註四），各年增長情形如表一。

由於工業發達，經濟結構亦產生很大的變化，農業人口與其生產總值在整個國民經濟中所佔的地位日益下降，而工業生產值與就業人口卻日益增加。在第一次四年經建計劃的前一年（民國四十一年），國內總生產中，農業佔百分之三十六，工業佔百分之十八，至民國五十九年農業降為百分之一九點二，工業則增漲為百分之三十二（註五），此種趨勢亦表現在貿易輸出方面，民國四十一年總輸出值中，農產佔百分之二十七，農產加工佔百分之六十八，農產與農產加工品合計佔百分之九十五，而工業產品則僅佔輸出總值的百分之五；五十九年的總輸出額中，農產及農產加工品合計僅佔百分之二十二，工業產品高佔百分之七十八（註六）；至六十二年農產加工品佔百分之七點九，農產品佔百分之七點四，二者合計僅佔百分之十五點三，而工業產品則高達百分之八十四點七（註七）。各年期的工業成長率平均為百分之十四點一，農業的成長率為百分之五點二（註八），如以此種農業成長率與世界各國比較雖不為低，但因台灣的工業發展甚速，故農業就顯得相當落後。因而有人認為要促進經濟繁榮，增加就業機會