

台灣土地及農業問題資料

中國地政研究所叢刊 蕭 銓 主編

台灣農林邊際土地整理與利用

趙抗生 撰

台灣農地廢耕問題之研究

邱遍椒 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

趙抗生

撰

臺灣農林邊際土地整理與利用

邱遍椒

撰

臺灣農地廢耕問題之研究

成文出版社有限公司印行

台灣農林邊際土地整理與利用

HWC 353/0301

## 台灣農林邊際土地的整理與利用

## 壹 概述

## 一 農林邊際土地之定義

## 二 農林邊際土地開發目的

## （一）台灣土地利用現況

## （二）稻作至上政策下的農業生產

## 1. 稻米生產情形

## 2. 稻作面積的最大限度

## 三 農林邊際土地の利用

## （一）土地資源及利用現況

## 1. 農林邊際土地的土地資源

## 2. 農林邊際土地利用現況

1

1

2

2

5

6

7

10

12

12

15

(二) 可能開發地區

(三) 開發的原則

(四) 開發的方式

貳 農林邊際土地整理開發的步驟

一 土地整理有關法令

(一) 現行一般法規的規定

(二) 土地整理法規

1. 台灣有公有山坡地推行水土保持辦法

2. 土地整理法規的訂定

二 目前山地開發之檢討

三 今後整理開發之步驟

(一) 地籍整理

17

20

21

26

26

27

30

30

33

35

39

39

(二) 濫墾地之整理

40

(三) 水土保持

42

1. 水土保持之意義與方法

43

2. 集水區之管理或經營問題之商討

46

(四) 土地利用法之高權擬定

50

六、農林邊際土地與經濟發展

54

一 土地利用與農林生產

54

(一) 糧食作物增產方向

54

(二) 畜牧增產方向

56

(三) 新興作物的栽培

58

二 土地利用與林業發展

60

(一) 林業的改進

60

(一) 土壤沖蝕之防止

三 人口壓力的減輕

結論

# 台灣農林邊際土地的整理與利用

## 壹 概述

### 一 農林邊際土地之定義

經濟學上所稱之邊際土地 (Marginal Land)，是從效用上看眼的，應用到農業上亦是如此。因此一般人對邊際土地四字，均存有一固定的看法；然農林邊際土地 (Land between forest and crop land) 並不能完全依此固定的解釋。

蓋農林邊際土地是指介於平地與高山地區間的丘陵過渡地帶而言，其範圍不是以自然因素或其他因素來劃定的。

農林邊際土地是中國農村復興委員會採納美國林業專家

基爾 (Tom Gilg) 先生 (註一) 的建議。基爾先生在其台灣

林業政策與方針的報告中認為：森林和農業是台灣從土壤



肥力轉變為原料的主要方法，一個配合兼顧的方案是土地分類未協調農林平衡發展。基爾先生並具體指出：「土地分類不一定很費事，因為並不需作全面的精細劃分，高山陡坡顯屬林地，緩坡和平原則無疑為農耕地，祇要二者之間的邊際地帶作田間觀察。」（註二）因此農復會於四二年春發動並補助<sup>青</sup>台濟農業試驗所等機構，合作辦理全省農林邊際土地調查分類工作。調查時劃訂了一人為的界綫，即以海拔一千公尺以下的山地和丘陵地為調查對象。依此界綫調查統計結果，共有農林邊際土地一、四九七、八八五公頃；此一百四十餘萬公頃土地包括了平緩台地、山間盆地及河谷的緩丘谷地、山麓扇形地，以及坡麓外緣的平原之一部份。（註三）是故農林邊際土地之意義，要比邊際土

地大得多同時廣泛得多。目前社會上一般人由於習慣，當談及台灣農林邊際土地時，往往將農林二字省略，此為一不完全同時也者。一不正確的說法，極待澄清。

## 二 農林邊際土地開發目的

台灣為一東西狹，南北長之海島。位於北緯二一度四五分至二五度三分及東經一一九度一八分至一二二度五六分。屬於海洋性亞熱帶氣候，雨量充沛，日照良好，除高山外，全部均為無霜期的生長季。然全島為中央山脈所縱貫，故全部土地面積雖有三五、九六一、二一二五平方公里，高山丘陵和坡度深谷佔了四分之三以上，平原不及四分之一。因此土地利用有限，加之近年來人口增加迅速，對土地的需要十分迫切，而平原所能開墾利用者，幾已

全部利用。因之整理農林邊際土地，加以開墾利用，實為刻不容緩之事，事實上據調查結果透露，已有數萬公頃的土地被溢殖，造成土壤的嚴重浸蝕。所以整理農林邊際土地又有其他實質上的意義存在，即一方面是利用資源，一方面是保存資源，使土地能永久合理使用。

#### (一) 台灣土地利用現狀

台灣土地總面積折合公頃為三、五九六、一二一公頃。依地政機關的分類，是以登錄與否為依據；根據五十二年版台灣省農林廳出版的農業年報登載，已登錄地面積為一、三五四、六九五公頃，佔總面積的百分之三七·七；未登錄地計二、二四一、四二六公頃，佔總面積百分之六二·三，比已登錄地大一·五倍。已登錄地內分為直接生

產用地、建築用地、交通水利用地及其他四大項目。其中直接生產用地又分為田、畑、山林、魚池、牧地、鹽泉地、鹽田、池沼等。除鹽泉地、鹽田及池沼外，均屬農林魚牧之地。計一、一七九、二四九公頃，佔土地總面積百分之三二、八。此一百十餘萬公頃土地中屬於農耕地者，計八七一、八五八公頃；水田佔五三〇、三五四公頃，旱田（畑）佔三四一、五〇四公頃。共佔土地總面積的百分之二四、二四。又登錄地，依其用途分類者，則稱為地目，凡有土地者依法應予測量，登記。至於登記方法，凡屬民有土地，由人民直接辦理登記其地目，所有權及他項權利；公有土地則由機關辦理登記。

未登錄地多為國有林地、山地保留地、原野地（不

要存置林野)。現上庄各項土地，均已發現濫墾，尤以原野地盤墾情形最為嚴重。因此目前台灣土地實際利用與登錄面積間，有相當的出入。茲根據民國四十二年由農復會主辦的台灣森林資源調查時，利用航空照片附帶所做土地利用調查，證明台灣實際耕地面積要超過農業年報所記載之已登錄之耕地面積。茲將二者之數字分別列表於下：

表一、台灣五十二年土地目及面積 (單位：公頃)

土地	已		登錄		未	
	面積	百分比	面積	百分比	面積	百分比
公有	1,000,000	100%	1,000,000	100%	0	0%
私有	1,000,000	100%	1,000,000	100%	0	0%
合計	2,000,000	100%	2,000,000	100%	0	0%
農地	1,500,000	75%	1,500,000	75%	0	0%
林業	300,000	15%	300,000	15%	0	0%
牧畜	100,000	5%	100,000	5%	0	0%
其他	100,000	5%	100,000	5%	0	0%

表二、農地利用型及面積 (單位面積：十公頃)

農地	面積		百分比
	面積	百分比	
旱作	1,000,000	66.7%	
水田	500,000	33.3%	
合計	1,500,000	100%	

農地		面積	
水田	旱作地	水田	旱作地
農用林			
其他			
合計		一〇、四二、八	

資料來源：根據五十年出版之「台灣之森林」資料表編

表二所列的水田、旱作田面積，應為台灣實際耕作的面積。

近十年來可能又有增加。但在以下討論各項數字時，

仍以政府公佈之數字為主，雖然不太確實，但還是可以看出

各種趨勢。

台灣十年來的耕地面積（四二—五一年）時有消長，

就整個而言，耕地面積在減少之中。茲將五一年耕地面積

積與四十二年相較，五十一年之耕地面積要比四十二年時

少八七九、七二公頃。又四十二年農戶計七〇二、三二五

戶、五十一戶農戶為八〇九、九一七戶、相對之下耕地面積減少更多。(註四)

表三 十年來台灣耕地面積 (單位：公頃)

年次	總計	田			畑
		合計	兩期作田	單期作田	
			第一期作	第二期作	
1911	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1912	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1913	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1914	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1915	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1916	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1917	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1918	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1919	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1920	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1921	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1922	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1923	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1924	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1925	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1926	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1927	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1928	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1929	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0
1930	1,211,000	1,211,000	1,211,000	0	0

資料來源：調查表一

根據五十年農業調查資料顯示。農業調查(計調查)一般

農戶八〇七、六〇〇戶，又公民營農場六六七場，共有耕  
 地七九一、五三〇、八三公頃；其中公民營農場五三、六  
 九一、四四公頃，一般農戶七二七、八三九、三九公頃。

由普查資料觀之，耕地面積比農業年報所記載者還要少。

由上述二項資料可看出，本有耕地面積，以農業人口  
 計算可說分割相當細碎。每一農戶平均所有耕地面積，依  
 據五十二年農業年報統計為一、〇七公頃，每一農民平均  
 所有耕地為〇、一五公頃。如再以普查資料統計，則每一  
 農戶平均僅有耕地〇、九一公頃，而每一農民平均所有耕  
 地為〇、一三公頃。（註五）現不論根據二者中之任何一  
 項資料，均顯示本有農場平均面積，乃是世界各國最低者  
 （註六）。茲將十年來本國耕地面積及農戶人口統計如下



表四 台灣十年未耕以面積及農戶人口表 (單位:公頃)

年	耕地面積	農家戶數	台灣總耕地面積	農戶人口	台灣農戶平均耕地面積
四十二	1,211,000	2,000,000	1,211,000	1,211,000	0.605
四十三	1,211,000	2,000,000	1,211,000	1,211,000	0.605
四十四	1,211,000	2,000,000	1,211,000	1,211,000	0.605
四十五	1,211,000	2,000,000	1,211,000	1,211,000	0.605
四十六	1,211,000	2,000,000	1,211,000	1,211,000	0.605
四十七	1,211,000	2,000,000	1,211,000	1,211,000	0.605
四十八	1,211,000	2,000,000	1,211,000	1,211,000	0.605
四十九	1,211,000	2,000,000	1,211,000	1,211,000	0.605
五十	1,211,000	2,000,000	1,211,000	1,211,000	0.605
五十一	1,211,000	2,000,000	1,211,000	1,211,000	0.605

(三) 稻作至上政策下的農業生產

我國以農立國，加以人口眾多，一切都講求糧食生產，

尤其注重稻米生產。漢書上說：「民以食為天。」就是這個道理。