

台灣土地及農業問題資料
中國地政研究所叢刊 蕭 鈺 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

台灣農地廢耕問題之研究

版權所有



翻印必究

中國地政研究所所長 蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

台灣農林邊際土地整理與利用

台灣農地廢耕問題之研究

著者：趙邨

趙邨

生

出版者：成文出版社有限公司

發行人：黃成助

發行所：成文出版社有限公司

台北市杭州南路一段六巷九號

電話：三九一六四一六（五線）

郵政劃撥帳號：一四四四七號（全省通用）

印刷者：上林彩色印刷有限公司

初版：中華民國七十年六月

登記證：行政院新聞局局版臺業字第一一四三號

[illegible]

壹	共同經營：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	八三
貳	代耕：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	八五
參	租佃條件之改進：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	八六
第三節	農業現代化：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	八八
第四節	土地編定使用：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	九二
第六章	結論：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	：：	九七
本論文參攷書目																			

第一章 緒論

第一節 研究的背景、動機與內容

壹、研究的背景

近幾年來，由於經濟結構的轉變，都市化與工商業的蓬勃發展，促使產業間的所得差距增大，農業相對不利，於是收益無法負擔成本之農地往往荒廢不用，而能變更使用之農地，則漸為工商業與住宅用地所侵佔，故廢耕農地常成為變更使用的前奏。

一般而言，農地常不能與工商業或住宅用地競爭使用，其原因如下：

一、農地利用須受自然條件之嚴格限制，與氣候、地形、土壤之肥瘠關係極為密切，而工商業用地則僅利用土地之積載力，不須受自然條件之嚴格限制。

二、農地需要廣大之面積，主要係因收益遞減法則之影響極為快速，而工商業則否，故可在小面積上作高度集約的利用。

三、農地主要係利用土地之肥力，故須維護地力，如施肥、水土保持

持等，而工商業用地則否。

四 農地極易變更用途，其原因：(1)地上物少，改變用途之清理費用極低。(2)面積較大，故常爲工業用地的預備地。(3)農地的收益率低，機會成本小。而工商業用地則反之，地上物之清理不易，且因集約利用，面積較小，最重要還是在於工商業用地的收益率高，機會成本大，故極易侵佔農地。

五 農地之人口受容力極小，台灣一甲農地平均僅能容納一個就業人口，即一家人；而工業用地一公頃約可容納一百個以上的就業人口，若爲加工區則可容納更多的就業人口。

由於農地無法負擔高額地租與機會成本，故經濟成長迅速、經濟結構正在轉變時，極易造成農業經營的不利，因此容易產生農地廢耕的現象。

貳、研究的動機

一 以本省觀之：由於社會的安定與經濟的進步，使得人口增加極速。以民國六十三年來說，每平方公里的人口密度已達四三二人（註

一、，因此糧食的需要亦相對增加，但耕地面積却非常有限，近幾年反有遞減之趨勢（詳見附表一），致每公頃耕地所要扶養之人口逐漸沈重。耕地日少，生計日繁，但却有大量的農地廢耕不用，因而引起筆者的注意與研究興趣。

二、以全球觀之：近幾年來，世界發生糧食危機，許多地區因天災人禍、氣候反常、人口增加，因而糧食普遍不足。據保守之估計，目前世界至少有五億人口陷於飢餓之中（註二）；再由於能源危機與糧食不足所引起的物價波動，經濟蕭條，無一不使得世界各國不知所措，但本省却有農地廢耕的現象，實為自然資源之一大浪費，同時也是一種奇異的現象，因而引起筆者之懷疑與關心。

表一：台灣歷年耕地面積概況

單位：公頃

年次	總計	水			旱	
		台	計	兩期作田	第一期作田	第二期作田
民國 50	871,759	528,149	330,605	14,985	182,559	343,610
51	871,858	530,354	331,765	14,922	183,667	341,504
52	872,208	528,709	329,252	14,789	184,659	343,499
53	882,239	531,790	333,931	13,941	183,918	350,449
54	889,563	536,772	337,433	13,122	186,217	352,791
55	896,347	537,399	339,173	12,864	185,362	358,848
56	902,407	537,575	338,605	12,699	186,271	364,832
57	899,026	535,288	336,419	12,484	186,385	364,638
58	914,863	537,377	340,576	11,654	185,147	377,486
59	905,263	528,927	335,724	11,356	181,847	376,336
60	902,617	525,761	334,690	11,109	179,962	376,856
61	898,603	520,580	330,501	11,151	178,928	378,023
62	895,621	515,545	328,397	11,279	175,869	380,076

資料來源：台灣省農林廳

叁、研究的内容

本文首先論述世界的糧食問題與台灣的糧食問題，並舉出台灣農業對經濟發展的貢獻，藉以明瞭農業之重要性。其次對於全省廢耕農地實況作一報告，先由台灣的自然條件及人口壓力加以敘述，再論及近年農地利用度的逐漸降低，以及農地的廢耕問題。

本論文之重點在於農地廢耕原因之探討，其中涉及農業生產成本之分析部份，因本省缺乏統計數字，故採用農家記帳報告之資料（筆者按：該項資料之農戶面積較大，屬較優良之農家），藉以分析農家經營之盈虧情形。筆者列舉農地廢耕之六大原因：農業生產成本偏高、農村勞力的老化與婦女化、農工爭地、租佃制度之影響、都市化與土地投機、自然環境之影響及其他，逐節細述。

在農地廢耕的問題中，先討論廢耕地的認定，然後再及至復耕問題。

此外，關於廢耕地復耕措施的建議，亦為本論文之另一重點，其內容共分四大部分：(1)增加農民的經營收益，提高農民的生產興趣。

(2) 泛述共同經營、代耕及租佃條件的改進。(3) 促進農業現代化。(4) 土地編定使用，分區管制。

最後綜合以上各章，作一結論。

以上爲本論文的研究內容。

第二節 世界糧食問題

一九七二年以前之二十年中，世界糧食的增產率高達百分之五十，超過人口增值率需要的百分之二十一（註三一）。即使在低度開發的國家，糧食增產亦達每年百分之零點五（註四一）。大體而言，世界糧食無虞匱乏。但是在一九七二年至一九七五年間，由於天災與若干地區的戰禍，致使世界的存糧耗用一空，導致物價波動，幾乎使世界各國均感措手不及，無以應付。

一九七二至一九七五年間，中美洲、亞洲和非洲等地發生嚴重的旱災。地中海的塞浦路斯，雨量降至八十年來最低點，缺糧造成糧價高漲，河水乾涸造成電力不足。哥斯達黎加和宏都拉斯且宣佈進入緊急狀態。印度發生搶糧及示威事件層出不窮。非洲西海岸撒哈拉沙漠地區的數個國家，經年未下一滴雨水，以致田園荒廢，赤地千里，河川乾涸，草木枯槁，居民正遭受空前饑餓的威脅。而美國洛磯山地區及中西部，亦因意外的大風雪和暴雨，使得大量牲畜餓斃，一千萬英畝最肥沃的良田為洪水所淹沒。亞洲地區亦因天災及世界其他地區農

產品的普遍萎縮，而使得糧食問題更形嚴重。糧食價格上漲，商人又從中操縱居奇，更使一般的消費者感受到生活的壓迫。馬來西亞即因米價上漲，甚且曾迫使窮困的鄉民將米食減至一日一頓之現象。

其次，國家的動亂，亦能影響糧食的生產。因為農業發展特別需要和平與安定的環境，在戰爭或地方動亂情形下，農業人力可能受到影響，農業設施可能遭受破壞，用電很多的化學肥料工業亦可能因電力的移用而減產。例如越南與高棉原為亞洲之米倉，由於戰亂經年，糧食反需賴以進口。

此外，最根本的問題是人口增加過多，糧食消費量大。在本世紀初期，世界人口約僅十七億左右，到了一九五〇年已增至二十五億，一九五〇年至一九七〇年間更激增至三十六億（註五一）。目前人口最尖銳的地區仍然是亞洲、非洲及拉丁美洲。在這些地區內的人口增加率每年仍為百分之二、三至二、六（註六一）。由於世界人口的迅速增加，首先最敏感的就為糧食問題。通常人口增值最高的區域，亦往往是世界缺糧最嚴重的地區。據統計，現在世界上約有三分之一的人口

生活在五十個鬧饑荒的國家中（註七）。

據聯合國估計，至一九八五年，全世界至少缺糧八千五百萬公噸（註八），全球性長期的糧食缺乏將為必然之趨勢。糧食是人類的命脈，面對人類對糧食需要的直綫上升，除了減少人口增值率之外，就是增加農民生產。而增加農民生產的根本問題在於合理與有效的利用土地資源，維持農產品合理的價格與利潤，否則農村將陷於凋疲，導致惡性循環。

第三節 台灣糧食問題

台灣的糧食問題可歸納爲兩個基本問題，即糧食供給不足問題與糧食品質不良問題。

糧食的供給不足主要係由於資源有限，人口壓力過大所致。在台灣的糧食中，最重要的是稻米，其次是甘薯。以稻米而言，民國四十一年全省產量是一百五十七萬公噸，至民國六十二年增爲二百二十五萬公噸，二十二年間增加了六十八萬公噸（註九），合百分之四三·三。但同期間的人口則自八百一十二萬八千人增至一千五百五十六萬五千人，如以每人平均產量計算，即由一百九十三公斤降至一百四十五公斤；若以四十一年之指數爲一〇〇，則六十二年之指數僅爲七五·一。甘薯四十一年之產量爲二百零九萬公噸，至六十二年增爲三百二十萬公噸，二十二年間增加了一百一十一萬公噸（註十），合百分之五三·一。但每人平均產量仍由二百五十七公斤降至二百零六公斤。若以四十一年爲基期（指數一〇〇），則六十二年之指數僅爲八十。

稻米與甘薯是台灣重要的糧食作物，其每人平均產量之逐年降低