

台灣土地及農業問題資料
中國地政研究所叢刊 蕭 鐸 主編

農業社區住宅用地重劃與住宅更新之研究

楊磐崇 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

楊磐崇 撰

農業社區住宅用地重劃
與住宅更新之研究

成文出版社有限公司印行

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

農業社區住宅用地重劃

與住宅更新之研究

著者：楊 磐 崇

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

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭公權

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

H 4354/04

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。

序

近年來有數次訪問農村的機會，透過所見所聞，留下了頗為深刻的印象。深感，雖然累增的關切與作爲一直在爲廣大農村的人民創造逐漸進步的生活，然而對其居住條件則猶未能普遍的加以改善。是以今日，對於農村地區雖有多方面的構想與措施同時在尋求與進行諸般問題之解決，而於農民生活之改善，基本上仍當由其居住條件與環境著手，從事其社會生活面之居住更新，以配合經濟生活面之生產環境的改良，從而創造安居樂業的良好生活，是爲今日農村建設之要圖，亦乃邁向民生主義均富社會之充要條件。

農村住宅重劃乃是從事農村社區更新的一種可行措施，鑒於今日農村地區普遍呈現之低度生活水準，吾人盼望確能藉此種措施之投施而有效的改善農村人民之居住條件，並促進農村之健全發展，是爲寫作本文之最大期望。

本文之研究，係秉承台灣省政府主席 謝東閔先生所揭示實施「農村住宅重劃」之構想，加以演繹發展，或可忝列 主席本項構想之

一項闡釋，而尤期於社會有以裨益，是願與吾輩共勉之。

本文寫作承蒙台灣省社會處許處長百忙撥冗惠予指導，並於有關資料之蒐集與內容之充實予以甚鉅之鼓勵與協助，銘感在忱，敬此申謝。社會處江副主任秘書清緣、侯科長邦伯及蔡秘書亦曾多方惠賜協助，并此致謝。

寫作期間曾分別拜訪有關機關，蒙台灣省國民住宅興建委員會劉主任秘書景星、李專員煥然、南投縣政府社會科林科長人吉、及屏東縣潮州鎮公所民政課蘇明安先生等當面加以講解並提供意見，尤其蘇先生於槎子社區之資料提供曾予相當充分的合作，謹此致謝。平林國民小學白六長，省立潮州高級中學伍富男先生及竹山鎮桶頭國小陳校長宗火等所提供之意見對本文有極大助益，統此申謝。

朋友與同學在生活上、學術上相互交誼與關照乃是本文寫作期間頗感欣慰之精神鼓勵，有關資料與意見之提供亦頗可貴，謹此向本班同學與國際學舍室友致謝。

左營親家薛府於本文寫作曾協助連絡及提供居住之便利，并申謝。

忱。

家人的殷切期望與勤苦撐持是無以計值的，敬感親情浩蕩，願秉愚誠，善盡職志，報答萬一。

所學實薄，識見猶淺，疏漏難免，願敬就教於四方先學焉。

楊 磐 崇 謹識

於台北國際學舍

六十七年五月

農業社區住宅用地重劃與住宅更新之研究

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

第二節 研究方法

第三節 提要

第二章 我國農村住宅現況與推行住宅重劃的需要

第一節 引言

第二節 我國農村住宅現況

第三節 我國農村社區推行住宅重劃之重要性

第三章 農村住宅重劃之理論依據

第一節 民生主義與農村住宅重劃

第二節 農村住宅重劃之理論構想

第三節 農村住宅重劃對農村經濟之效益

第四節 農村住宅重劃對基層社會建設之效益

第四章 南投縣草屯鎮平林社區住宅重劃研究

103 96 89 72 57 57 38 20 13 13 9 6 1 1

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

台灣光復初期，在農業方面普遍存在生產落後與生活貧苦之現象，究其原因，主要係在：

(一) 地權集中於少數人之手中，根據統計，占全部農業人口百分之五七·五之佃農及半佃農僅承耕全部耕地的百分之四十四，其土地分配失調之情形極為明顯。由於絕大部分農民缺乏生活基礎，生活困苦，形成社會問題。

(二) 租賃條件極不公平，其租額有達收穫總量七〇%者，一般亦均在五〇%以上，且佃租權又無保障，一般農民無從進行資產累積，藉以改善其所得與生活水準。

是以，非但土地資源未能獲致充分合理的利用與保育，人民之生活條件與環境乃陷於困頓，農村經濟凋敝，社會亦無由安定與進步，是為社會經濟之不幸。

爲此，政府乃於民國三十八年起陸續實施土地改革，諸如耕地三七五減租、公地放領與實施耕者有其田等，其目的即在使農民持有其使用之土地（即取得土地所有權，或在合理租佃條件下保有使用土地之權利），作爲生產與生活之基礎，從而戮力本業，以逐漸形成資本累積，改善其本身之生活條件，同時爲社會進行農業資產形成，使土地資源得其充分利用，農工商業均衡發展，而達到民生主義均富社會的目標。

察耕者有其田之政策，其主詞係在「耕者」，亦即農民，是以耕者有其田係一種「農民政策」（註一），其作用乃是在透過改變土地之社會結構的途徑上，結合吾國土地政策中「農地農有」之「農地政策」，以求農民生活問題之解決與農地利用之合理化，其著眼既在農民經濟條件與社會地位之改善，當然亦以農民生活水準之提高與生活環境之改善爲其標的。因此，於土地改革實施後，在農村之社會經濟上，逐漸顯示透過土地改革使農民生活獲得顯著改善的作用，此爲吾人共睹之事實。

然而，一項社會問題之發生，究其牽因，應不僅屬一端，其問題當然也不能只由某一單方面求其解決。尤其是，當時農民生活問題之癥結，固然主要在於農地分配與租佃條件之不平。然而，並非即謂農民生活問題只在農地方面（亦即：農民問題並不就等於農地問題），同時，也並非謂農民生活問題可僅透過農地問題之解決而獲致完全而圓滿的效果。因此，即使如「耕者有其田」政策之以農民為著眼，却僅以農地之重分配為著手，此外，並無其他充分之配合措施，足以有效輔益並維護農民生活基本條件之改善，其可能由其他因素導致妨害農民生活之問題仍將發生，換言之，單只由農地政策方面著手，並不能獲致農民問題之完全與永久的解決，是以今日農民生活問題仍然普遍存在。而且，雖然其主要癥結已不在土地之分配問題，然而，當初土地改革之實施在土地分配與利用上所獲致之成果與理想却逐漸為近代社會經濟因素之衝擊與影響而漸遭破壞，此可由下列若干方面大致見及之：

(一) 由於對「農民」當時生活問題之關切，未能充分注意由於農民

本身所可能導致之問題有預防之處治辦法。因此，於著手推行土地改革之時，凡公地放領與徵收大地主土地之放領皆直接以原使用人爲對象，而不顧及其土地經濟使用之單位規模。因此，徒然增加了許多「有地」的自耕農，而其大部分却是無適當經營面積之農民；此後，又以傳統繼承制度之作用，使耕地愈形細分，土地既不得經濟利用，農民之施力乃形事倍功半，雖以努力經營却仍無法發揮其經營效率，此種生產問題，當然成爲其生活問題肇因之一。

(二) 未曾提供與培養農民建立農業資產累積之有效方法。蓋，資本形成係一種過程，土地之放領僅屬瞬時性之效果（immediate effect），除了給予一項生產基礎外，並未提供日後有效的逐步成長之動力，是以乃使其生活水準之進步陷於遲緩乃至停滯。故而其後乃又陸續提倡農業推廣，合作經營，農業機械化與改善運銷制度等各種措施。

(三) 大地主進入工商業，挾其雄厚資財與政府大力提供之有利條件與環境，逐漸興盛，對於農村乃發生二項重大影響，其一爲少壯人口之外流，致生產能力大爲減損；一爲工業與都市對農業競爭土地，致

農業使用之土地大爲銳減，並導致農地限建之必要，從而妨礙農民建設較爲寧適之居住與環境。

綜此，歷來推行之農地改革或於農民所得有所增進，然對其居住生活與環境則猶未能普遍的予以改善。是以，今日，雖有多方面的辦法與措施同時在尋求與進行諸般問題之解決，以爲農村社會與經濟提供多方面的協助，而於農民生活之改善，基本上仍當由其居住條件與環境著手。因此，必須制定合理有效的住宅政策，於農村住宅與環境上，從事其社會生活面之居住更新（*Residential Renewal*），以配合經濟生活面之生產環境的改良，從而創造安居樂業之良好生活，是爲今日農村建設之要圖，亦乃邁向民生主義均富社會之充要條件。

台灣省政府有鑒於此，乃於民國六十四間提示創辦「農村住宅重劃」之構想，作爲改善農村住宅，更新社區環境，全面提高農民生活水準之有效措施，並陸續指定南投縣草屯鎮平林社區，竹山鎮桶頭社區及屏東縣潮州鎮樣子社區等三處社區試驗興辦，藉其實施經驗作爲其他地區工作推行之示範。

所謂「農村住宅重劃」乃是就農村社區範圍內之土地實施重劃，重新規劃配置各種用地之位置，同時進行住宅更新與公共設施之建設，並配合社區環境之美化與維護，使農村居住生活獲得徹底的改善，創造並維護其生活環境之寧適。

上述各社區已陸續進行本項事業之實施，其中平林、樣子二社區已屆編完成。由於諸如完整辦法之缺乏、工作方法之不當；等因素之關係，其間遭致甚多的困擾和頗久的耽擱，自然亦影響其預期之成果。筆者鑑於本項措施對改善農民生活具有很大助益，乃觸發研究本文之動機，期由探討台灣地區農村住宅重劃工作之實務推行過程與成果，並參酌其他類似性質之事業的內容，從而謀求建立一套適當之理論體系與可行的工作方法，作為政府今後推行本項事業之參考。

第二節 研究方法

近年來有敘次在農村調查、訪問的機會，對於農村之居住狀況與農民之生活情形留有顯著印象。是以曾構想是否可藉有關社區更新，