

台灣土地及農業問題資料
中國地政研究所叢刊 蕭 鈺 主編

台灣地區土地使用編定之研究
住宅問題與政策的研究

黃榮村

撰

陳嘉嗣

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

黃榮村 撰

臺灣地區土地使用編定之研究

陳嘉嗣 撰

住宅問題與政策的研究

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 序

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；在於善用「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

HW4253/1201

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。

前言

本研究撰寫期間，蒙吾師何教授夢雷局長於公事百忙中撥冗逐字詳閱全文，糾正錯誤，提供珍貴意見，以及省政局馮一鵬科長，連絡安排得以赴屏東縣示範區參與旁聽工作討論會，受益非鮮，又恩師李教授鴻毅之關懷，使本文得以順利脫稿，謹致卷首以此敬感由衷謝忱。

研究期間，承內政部王技正杏泉先生，省地政局馮科長一鵬先生經設會吳清輝學長，省經動會蔡正治學長，省地政局四科張觀察等惠賜寶貴資料，吾友賴德聲，金川先生之鼓勵與第一法律會計專利事務所房地產部助理林美華嚴小姐等幫忙繕稿，特此一併致謝。

土地使用編定，在台灣值得積極發展，然尙屬孕育胎中，尙未出生，因此本研究之提出，限於筆者才識，時間，論點難免有舛誤之處，尙請高明先進惠予賜正。

論文提要

三民主義之土地政策，以土地之合理分配與有效利用為最高準則，政府遷台以來，在台灣從事土地改革，以農地改革開其端，民國三十八年實施三七五減租，其後相繼實施公地放領，耕者有其田，農地重劃以至於都市平均地權，接着平均地權續擬擴展至全面實施，早已飲譽國際，然皆偏土地之合理分配，於促進地盡其利，尚之完整全盤規劃。

自民國四十二年實施第一期經濟建設計劃以來，台灣經濟突發猛進，工業急速發展之下，引起急劇的都市化，因此造成近年之工業，農業與都市各種使用地競爭使用。蔣院長曾經指示：「土地是我們最可靠的資源」，所以這一資源如何合理使用土地，俾使地盡其利，在台灣實非常重要。由於我國尚未有全盤性的土地使用計劃，更為確保糧源及協調農工部門合理使用土地資源與避免衝突，應依土地法第八十一條土地使用編定的規定；土地使用須按國家經濟政策，地方需要情形，及土地所能供使用之性質等三要件而編定。

鑑於近代進步國家，為促進其領域內土地為最佳合理有效之利用，皆非常重視，因此本研究之提出，在於倡導這項編定土地使用之重要性，而喚起國內各階層人士對編定使用的認識與政府有力支持者的積極推展編定使用，則吾輩及後代子孫皆能享其利益。

本研究共分十章，第一章緒論計分四節分別說明土地使用編定之意義，土地使用分類，土地使用之原則及研究目的與內容。

查土地使用之意義：一般經濟學者，所謂土地使用，是指人類為達成一定的目的，而在一定的土地上，有意識地繼續加以利用的意思。土地法第八十條規定：「土地使用，謂施以勞力，資本為土地之利用。嚴格來說，土地利用，偏重於理論的研究，而使用則為較實際地去促進土地利用。

貳土地使用編定之涵義：亦即土地使用計劃的編定，是我國土地利用政策上重要的一環，以謀求土地做經濟合理的利用，對農、工、商及住宅各種用地等能適合目前及未來台灣經濟發展的需要，以消除各種事業間使用土地的競爭與衝突，而依土地利用調查所得之各種自然

、交通、經濟等項因素，參酌地方需要與配合國家經濟政策，以科學方法綜合釐訂土地使用之正確方向，使全部土地都可按編定的用途做有計劃的發展使用，期以實現 國父「地盡其利」遠大理想的一項指導措施。

叁土地使用之分類，是將土地資源，根據相似的性質，排列成各種類型，使人類能辨別；瞭解它們的基本特性，而有效地使用，滿足人類的慾望，也為吾人制訂土地使用計劃，合理有效使用的張本，土地經濟學者，專家分類亦不一樣。

肆土地使用之原則：土地使用應依據三項原則，期以獲得最大的效用，即配合國家經濟政策，達成國民經濟上之要求，與依其天然的特性，促進地利。

第二章闡明土地使用編定之必要性，內分三節，確定完整之土地利用計劃，促進農工平衡發展，消除競爭與衝突與達成區域計劃的目標。

暨確定完整之土地使用計劃，簡而言之，可以稱是空間的配置計劃，土地資源要做合理有效的促進地利，必須確定完整之土地使用計劃，土地使用編定即是土地使用計劃的實施。

貳促進農工平衡發展，消除競爭與衝突，隨着經濟發展，都市化與工業化的結果，使轉做非農業使用土地增加，要協調農工平衡，則使用編定可以得到解決。

叁達成區域計劃的目標，區域計劃的基本立法目標是：土地及天然資源之保育與利用，人口與產業活動之合理分布與生活及工作環境之改善。

第三章有關土地使用之法令依據：為土地法之規定、區域計劃法、都市計劃法之規定與限制建地擴展執行辦法、實施都市計劃以外地區建築管理辦法之規定。

第四章台灣地區土地利用調查實施計劃，內分五節，台灣地區爲促進土地合理有效利用，明瞭土地所能供使用之性質，以爲土地利用發展計劃及管理之依據。曾對土地利用現況、地質、地形、氣象、土壤、交通水利、農林邊際地、林地、農作物通性與建築預定地做全面性之調查。

第五章台灣地區土地使用概況分析，就前章所依據調查內容及目的對全省土地使用現況做全面性之調查，以明瞭台灣地區土地使用現況，農作物用地，辦理農地重劃、林業、畜牧、漁業、工業、都市發展等各種用地現有的使用狀況，以做爲編定使用之參考，內分六節。

第六章台灣地區初步實施之土地使用編定，內分三節，在於探討台灣地區已有部份縣市依據土地法所做的初步使用編定，其編定方法及對農工業所需用地做一估計與現已有的農業用地，工業用地編定分別分析。

第七章配合區域計劃之示範土地使用分區與編定，內分二節，在於探討土地使用分區，依據區域計劃法，配合土地使用編定，示範區

的選擇，分區的種類、標準、分區作業方法，土地使用分類及性質、編定作業標準，原則與實際作業六法等作一概述。

第八章台灣地區土地使用管制之研討，促進土地使用，積極在確定一完整的土地使用計劃，消極的在管制其使用，能按照所編定的用途計劃使用，本章共分七節，在對我國現有各種土地使用管制法規及管理機關加以分析研究，除第三章已有若干法令對一般性的土地使用有通盤性的適用外，本章專對非都市土地之各種單行特別法規加以研討。

第九章台灣地區土地使用編定問題之探討，本章計分十節，共列舉有十項問題加以研討，並促其有關單位注意與認識其重要性。如區域計劃與土地使用編定之配合問題，研擬土地使用分類標準，建議宜分八區實施管制等諸問題。

第十章結論，土地使用編定，在目前台灣係尚屬孕育胎中，還未有一套土地使用編定的基礎，為促進土地使用合理有效，計劃使用乃為共同一致的目標，因此示範中的土地使用編定應受慎辦理，通盤檢

討，應予改進之處，俾做爲將來其他縣市編定使用的參考依據，則課
調節各種生產事業與消費事業用地得以調和，避免惡性競爭將因而消
失無形，促進土地使用之計劃因而得以實現。

台灣地區土地使用編定之研究

台灣地區土地使用編定之研究

第壹章緒論

第一節 土地使用地編定之涵義	1
第二節 土地使用分類	5
第三節 土地使用之原則	10
第四節 研究目的與內容	13
第二章 土地使用編定之必要性	15
第一節 確定完整之土地利用計劃	15
第二節 促進農工平衡發展	17
第三節 達成區域計劃的目標	20
第三章 有關土地使用之法令依據	23
第一節 土地法之規定	23
第二節 區域計劃法之規定	29
第三節 都市計劃法之規定	31
第四節 其他有關法令之規定	34

壹限制耕地擴展執行辦法	34
貳實施都市計劃範圍外建築物管理辦法	34
第四章台灣地區土地利用調查實施計劃	39
第一節土地利用現況調查	42
第二節地形地質、氣象土壤調查	50
第三節交通水利調查	55
第四節農林邊際地林地農作物適性調查	56
第五節建築預定地調查	65
第五章台灣地區土地使用概況分析	69
第一節本省土地使用現況調查	69
第二節農作物用地之使用概況	73
第三節辦理農地重劃之概況	79
第四節林業、畜牧、漁業用地之使用概況	82
第五節工業用地之使用概況	85
第六節 都市發展用地之使用概況	94

第六章 台灣地區初步實施之土地使用編定	101
第一節 依據土地法之土地使用編定類別	101
第二節 農業用地之編定分析與估計	107
第三節 工業用地之編定分析與估計	112
第七章 配合區域計劃之示範土地使用分區與編定	125
第一節 土地使用示範分區	125
第二節 土地使用之示範編定	138
第八章 台灣地區土地使用管制之研討	162
第一節 農村聚落之建築用地	164
第二節 河川水利用地	166
第三節 交通用地	168
第四節 遊憩用地	170
第五節 礦業用地	173
第六節 林業用地	175
第七節 農業用地及其他用途	178

第九章 台灣地區土地使用編定問題之研討	180
第一節 區域計劃與土地使用編定之配合	181
第二節 研擬土地使用分類標準	182
第三節 未登錄地限期辦理登記與編定使用	185
第四節 建議宜分八區實施教管制	187
第五節 積極推動全面性之土地使用編定	190
第六節 不合編定使用與特別許可使用之處理	192
第七節 擬訂土地使用編定法規	196
第八節 迅速訂定區域土地管制規則	197
第九節 建立土地使用編定專管機構	200
第十節 寬籌土地使用編定經費	202
第十章 結論	204