

中國地政研究所所長 29 蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

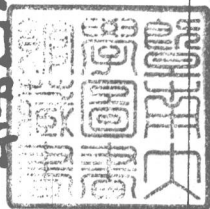
陳麗紅 撰

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



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
農地變更使用之研究

土地資源鑑識與農場經營之土地利用

著者：陳麗

出版者：成文出版社有限公司

發行人：黃成

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

蕭得

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

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，優良農地更爲稀少，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，促進農產運銷，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要動機。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

量耕地繼續變更爲非農業使用，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，農場規模極爲零細。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爲何？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，爲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。

目
錄

論文提要

第一章

第一章	緒論	：：	：：	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：～
壹	問題之發生	：：	：：：：～	：：：：：：：：～
貳	研究的動機	：：：：～	：：：：～	：：：：～
叁	研究之方法	：：：：～	：：：：～	：：：：～
肆	研究範圍	：：：：～	：：：：～	：：：：～
第二章	目前農地利用之概況	：：：：～	：：：：～	：：：：～
第一節	人地關係	：：：：～	：：：：～	：：：：～
壹	台灣之地理環境	：：：：～	：：：：～	：：：：～
貳	目前土地利用所遭遇的人口壓力問題	：：：：～	：：：：～	：：：：～
第二節	近年台灣農地利用及作物栽培狀況	：：：：～	：：：：～	：：：：～
壹	農地利用概況	：：：：～	：：：：～	：：：：～
貳	普通作物栽培狀況	：：：：～	：：：：～	：：：：～

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
---	-----------	----

第四節	農業不景氣	四六
-----	-------	----

第四章	農地變更使用值得商榷的幾個問題	五一
-----	-----------------	----

第一節	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
第三章	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

貳 參

第六章

參考書目

降低肥料價格	九五
合理的調整農產價格	九七
結 論	一〇二

土地資源鑑識與農場經營之土地利用

目錄：

第一章 緒言

第二章 土地資源之鑑識

第一節 土地資源與土地資源調查

第二節 土地資源調查之步驟與方法

第三節 農業土地資源之鑑識

第三章 農場經營之土地利用

第一節 建立農場之作物制度

第二節 決定農場之家畜制度

第三節 農場之水土保持

第四節 農場之灌溉與排水

第五節 農舍位置與田場佈置

第六節 農場之適當經營規模

第四章 檢討與結論

第一章 緒論

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係，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。