

心平

◎黃樹仁 著

農地農用意識形態 與臺灣城鄉發展



F 321.1
20058

心牢

農地農用意識形態與臺灣城鄉發展

黃樹仁 著



國家圖書館出版品預行編目資料

心牢：農地農用意識形態與臺灣城鄉發展／黃樹仁
著．-- 初版．-- 臺北市：巨流，2002〔民91〕
面：公分
參考書目：面
含索引
ISBN 957-732-160-7（平裝）

1. 農業社會學

545.5

91007451

心牢

農地農用意識形態與臺灣城鄉發展

出版者：巨流圖書公司

創辦人：熊嶺

總編輯：陳巨擘

著者：黃樹仁

地址：106 台北市溫州街 48 巷 5 號 1 樓

電話：(02) 23695250 · 23695680

傳真：(02) 83691393

e-mail：chuliu@ms13.hinet.net

http：//www.liwen.com.tw

總經銷：高雄復文圖書出版社

地址：802 高雄市苓雅區泉州街 5 號

電話：(07) 2261273

傳真：(07) 2264697

郵購：郵政劃撥帳號 41299514

出版登記證：局版台業字第 1045 號

ISBN：957-732-160-7

2002 年 6 月初版一刷

定價 380 元

版權所有，請勿翻印

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換

摘要

1970 年代初，臺灣急速工業化與都市化，導致農業相對衰微。同時期臺灣也正面臨國際政治孤立與世界經濟危機。國內外政治經濟巨變的巧合匯集，使臺灣朝野產生了強烈的農業與糧食危機感。以農立國的傳統觀念、保障戰時糧食安全的考量、與平均地權的觀念，共同促使臺灣朝野產生了農地農用的意識形態，導致一系列限制農地他用的土地立法，企圖藉此維護農業與糧食供應。農地農用從此成為臺灣土地使用的主導意識形態，有效阻卻了此後土地政策的反省與檢討，因此也嚴重妨礙了臺灣城鄉的健全發展。

都市化使臺灣城鎮人口急速膨脹。限制農地他用法令一則導致城鎮用地人為供給不足、地價高漲；進而刺激城鎮土地的假性需求與拒絕供給，形成城鎮用地不足與地價上漲的惡性循環；二則增強政商勾結變更農地他用以謀暴利的動機，促進政治腐化；三則造成無計畫的城鎮擴展、狹隘不足之公共設施、惡劣之城鎮生活品質、以及不必要之山坡地開發建築。此外，一個較中性的後果，是強力抑制都市的郊區化。

另一方面，限制農地他用法令在農業部門的後果，一是使小農難以售地離農轉業；二是因城鎮地價高昂，帶動被視為準城鎮用地的農地也價格高漲至遠逾其農業使用價值，而反映其變更他用的預期高價，使有心務農者無力購地或租地來擴大農場。綜合後果是臺灣農業更難跳出農場規模過小帶來的經營困境。

上述因果關係之總結，可見本書之始的【圖一】。

本書指出，農地農用意識形態反映臺灣並未積極面對工業發展帶

來的社會經濟變遷，反而無效的企圖阻止社會經濟變遷。農地農用意識形態不但不能保護臺灣農業，反而導致地價上漲，農場無法擴大，更促進農業衰微。臺灣糧食早已不能自足，農地農用並不能保障戰時糧食供應；成本低廉的進口糧食儲備才能有效保障戰時糧食供應。農地農用不但不能促進平均地權，反而造成地價暴漲與炒作普遍。更有甚者，農地農用意識形態使臺灣大眾將對平均地權的關心錯誤的投注於限制農地他用與土地稅，反而忽略了在城鎮擴張時藉由區段徵收與市地重劃來獲得公共設施用地才是平均地權更有效的手段。疏於實施區段徵收與市地重劃，使政府迄今積欠了 11 兆臺幣的都市公共設施保留地徵購費用，外加約 5.5 兆元的公共設施建築費用，不僅遠高於 1950 年至 2000 年間全國土地稅總額之 2.6314 兆臺幣，更超過目前全國各級政府 8.68 年歲入總和，相當於每位國民負債 75 萬臺幣，成為無解的財政災難。

作者主張，為了臺灣城鄉的健全發展，我們必須放棄農地農用意識形態與限制農地他用政策。一方面，由政府透過區段徵收來積極擴大都市範圍，造就有計畫的都市發展與開闊的都市生活環境。另一方面，在嚴謹規範下全面開放都市計畫區外農地他用，一則增加建地供給，二則消除政商勾結炒作土地的動機。農地大幅開放他用並不會使臺灣農地全部變更他用，反而因促進市地價格下降，也將帶動農地價格下降，而有利於專業農家增購或租用農地來擴大農場。後果是臺灣農業總體規模縮小，但走向合理化經營。

政策建議與預期後果之總結，可見本書之始所附【圖二】。

前言

這是一本關於當代臺灣的社會學研究。但這社會學研究的原始動機並非來自作者的社會學訓練，而來自於生活世界的問題意識。作者青年就學國外，久而久之，對國外的生活環境習以為常，卻不自覺的淡了故鄉生活的感受。壯年歸國，才發現臺灣的生活環境對我而言已是強烈的文化震撼。推嬰兒車走一趟臺北市狹窄崎嶇而車輛橫行的街巷，提心吊膽的程度有若置身處處埋伏的戰場。這國民所得高得傲人的新興工業國家，房地產價格貴得讓西方人咋舌，但居住環境品質卻彷彿如西方的貧民窟。這些勤奮而精明的臺灣人為何如此虐待自己？為何對這昂貴而惡劣的居住環境如此認命？身為社會學家，我忍不住暫且擱下手上的學院經典，去探究生活世界裏這惱人的謎團。我以為這將是三個月遊學，但它卻演變成五年的叢林探險。叢林裏最幽暗的角落，竟是國人自設的心牢。農地農用的意識形態，使臺灣人吝於多用點土地來建設城鎮，乃致於建華屋於陋巷而不以為怪；汲汲於購屋置產以遺子孫，卻容不得多一點庭院公園讓孩子嬉戲，容不得寬一點的人行道讓老幼安心行走。我看到了臺灣社會的土地思維如何被似是而非的觀念所禁錮，也但願我的探險報告能促使我的同胞掙脫這心靈的枷鎖。我們的都市不必如此擁擠醜陋，我們的農民不必被綁在土地上，我們不必如此自虐。

基於上述的入世關懷，作者希望能與學院外的一般讀者分享我的研究發現。我們討論的主題是土地，多數家庭最主要的財富正是他們的房地產。學院外的讀者有充份理由應該關心這問題。但將入世關懷與學術寫作結合是極困難的技藝。流暢易懂的寫作方式很難符合學院

著作的格式要求，合於行規的學術寫作通常使一般讀者卻步。身為社會科學家，我有時忍不住懷疑某些學術寫作方式是用來嚇唬老百姓，而不是澄清問題。但我也沒有特殊的寫作技藝可用來解決上述兩難。我的不完美解決辦法，是將我的主要研究發現濃縮在第一章，其寫作則省略引註等學術包裝，以便一般讀者藉由本章就可獲悉本書的主要發現。第一章以後的章節是學術研究的本體，其寫作則「儘量」遵循一般學術寫作的規範。我只能說儘量，因為本書議題跨越幾個學門，使我無法完全依照任一學門的理路。社會事實自有其邏輯，不是學院中人武斷的地盤劃分所能框限。身為社會科學家，我覺得澄清社會事實遠比遵循行規重要。我也會在第二章第三節對學術寫作規範進一步反省與討論。

探險歸來，我有太多的人要感謝。

我必須感謝我的父母，讓我這一生都能自在的選擇自己的方向。生在家無恆產的公務員家庭，身為長子，我的父母卻從不曾課我以任何家庭責任，也不曾催促我走任何特定道路，只是一貫支持我的決定。從考初中到上大學，都是如此。初出國留學時，不知天高地厚，選了學費驚人的芝加哥大學，父母居然也毫無異議的傾囊讓我成行。轉學威斯康辛大學以後，雖有助教、講師等工作維生，但若無父母不時挹注，我不可能埋首十年，進行我的紮根工程。年輕時覺得這一切都很自然。直到身為成熟的社會學家，回首來塵，才驚覺父母已給了我極奢侈的人生。

我也必須感謝內子雅靈，耐心支持我的學業。包括長期獨擔家計，讓我安心撰寫那似乎永無止境的博士論文。同為社會學家，她也每日全勤擔任我的討論對象。這其實是很辛苦的工作，但她都承受了。

我也謝謝老友李丁讚教授，在我的困頓歲月裏，不改對我的信心與鼓舞。本書寫作全程是在他的鼓勵與回應之下進行的。他耐心聽了我的原始構想，閱讀了最初與中間的草稿，不斷提出觀念的挑戰與質疑。為學而有益友，人生幸甚。

楊開雲教授在寶貴的暑假旅行中費時權充我的義務研究助理，在威斯康辛大學圖書館中為我搜尋影印統計資料。老友盛情，謹誌謝忱。

作者在威斯康辛大學的學弟黃崇憲與陸先恆兩位教授自始關切本書的進展，並閱讀草稿，提出質疑與建議。他們的質疑辯難，常讓我想起麥城的雪夜長談。青絲不再，但願我們都步向了學術的成熟。

我的同事蔡明璋、郭文般、沈幼蓀等幾位教授詳讀草稿，提出修改建議，可說是極端盡責的批評家。事實上，他們還批改了我的寫作，使本書行文通順不少。謹此致謝。

政大地政學系的徐世榮教授慨借資料，並閱讀草稿，對我的觀點提出嚴格的批評。作者在政大政治研究所時的學長唐光華兄，及他在中國時報社的同事呂理德先生，閱讀草稿，並以他們長期服務新聞界的豐富閱歷，對我的論點多所指教。均謹此致謝。

陳介玄教授對作者多方鼓勵協助，其助理鄭雅憶小姐協助草稿編輯，均此致謝。

巨流圖書的總編輯陳巨擘先生對出版本書的熱忱，讓我有知音之感，謹此致謝。也謝謝徐慧嫻小姐細心編輯本書。

作者也謝謝溫洽溢、洪人傑、熊慎敦、陳柏甫、姜漢儀、黃一民等幾位同學為本書進行校對。經過他們的指正，我才發現我習用的白字還真不少。

為比較研究的需要，作者曾赴國外從事短暫的田野觀察。1999

年8月旅行日本，結合了家庭旅行與田野觀察。我必須感謝家父以七旬高齡陪著我們在東京、京都竟日步行穿街過巷，在奈良南郊的橿原市健行觀察日本的小鎮與鎮郊農村，並權充我的日語譯員。也謝謝當時年方八歲的小兒胤侃，耐心參與這十天的田野健行，去看觀光客看不出所以然的非風景。更必須感謝堂姊節子夫婦，容許我們唐突的造訪他們在大阪近郊小鎮攝津的家，四處探頭探腦之餘還要東問西問。

2000年2月內子雅靈應中村則弘教授之邀，赴日本四國松山市愛媛大學參加研討會。承中村教授好意，允許我以觀察員身份與會，得以參加會前2月11日他為與會學者安排的訪問行程。在專家領隊與解說答詢下，考察松山市一帶農村面貌。當日受訪農場主人都有問必答，直來直往，鉅細靡遺，令我受益良多。中國社會科學院社會學研究所的李國慶教授以其精湛的日語，與中村教授輪番為同行學者們口譯，使訪談效率奇高，謹此致謝。研討會期間，我以非與會人員自由之身，得以穿梭在松山市的大街小巷之間，觀察日本中等城市的面貌。謹謝謝中村教授的盛情。

2000年2月作者夫婦訪問韓國漢城，承政治大學東亞研究所博士班的孔裕植君及其令尊孔善澤先生殷勤招待。在目前已罕用漢字而英文又未必普遍的韓國，若無孔君全程相伴，我等外國人實難研究考察。得孔君之助，我們方能順利在國會圖書館查閱統計期刊，並參觀漢城的新舊市區與遠郊農村。孔善澤先生唯恐孔君年輕而所未周，更撥冗一日親自帶我們參觀，答覆我的問題。孔先生不僅具備精密機械製造中小企業主的閱歷，且多聞深思，洋溢韓國奮發雄心。相會一日，令我獲益不淺。謹此致謝。

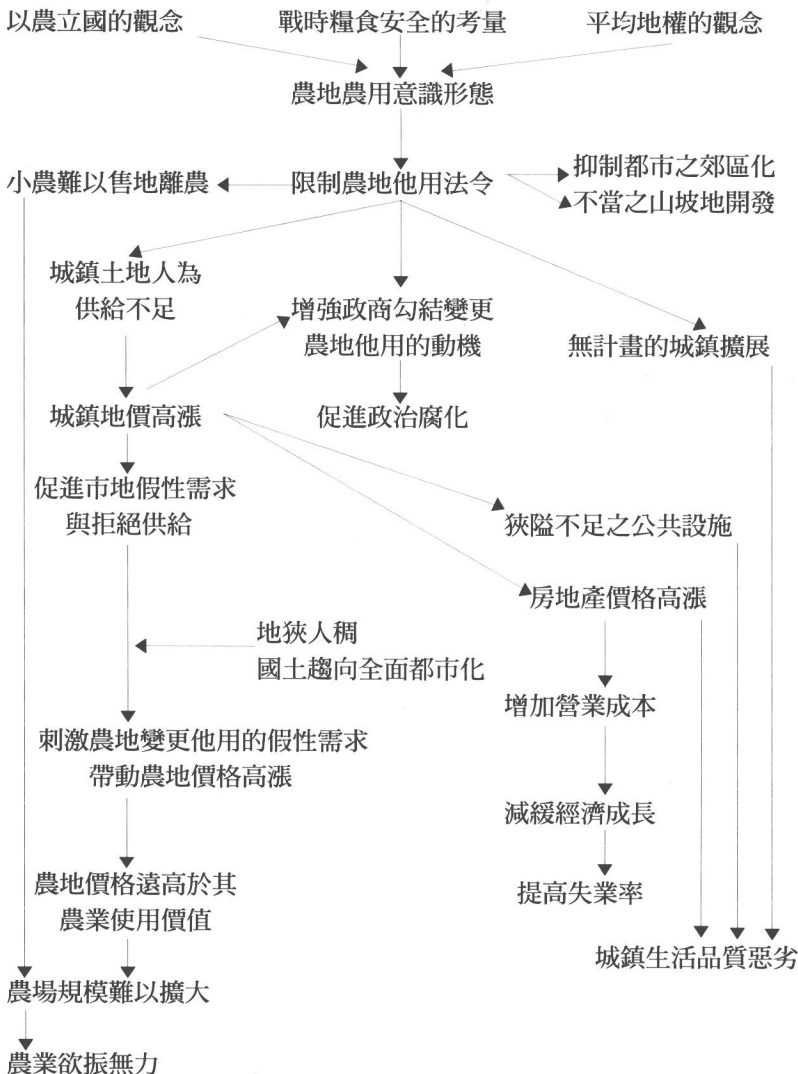
2001年2月作者一家造訪新加坡。新加坡國立大學社會學系的何光中教授熱心款待，以其都市社會學家的眼光為我們導遊新加坡市

區。並費神整理提供新加坡的土地使用統計資料，通信答覆我的問題。老同學盛情，謹此致謝。

2001 年 7 月至 8 月間作者一家旅行西歐，承內子二姊潔靈熱忱款待並提供後勤支援，使我們能順利駕車周遊各國，謹此致謝。

作者謹識 2001.12

圖一 臺灣土地政策之因果



圖二 本書政策建議之預期後果



目次

摘要.....	i
前言.....	iii
第一章 總論.....	1
一、問題.....	1
二、故事.....	4
三、盲點.....	8
四、願景.....	23
五、建議.....	29
六、自省.....	37
第二章 方法的反省.....	41
一、問題意識.....	41
二、比較研究與因果推論.....	53
三、溯溪探險.....	71
第三章 限制農地他用的法令.....	75

第四章	戒嚴的城市：限制農地他用的政治經濟後果	95
一、	市地人為供給不足	95
二、	促進政商勾結	133
三、	低品質的城鎮	151
第五章	善意的惡果：農地農用與農業停滯	169
第六章	農地農用：陰謀或意識形態？	199
第七章	以農立國？	223
一、	戰後臺灣經濟變遷	223
二、	零細農業：臺灣農業危機的根本原因	228
三、	待退老農：農業經濟議題或社會福利議題	251
四、	農地價格與農業停滯	269
五、	從小農到農業企業家：臺灣農民素顏	273
六、	臺灣農業的未來：政策建議	291
第八章	糧食安全？	301
第九章	平均地權？	311
一、	平均地權的理念	312
二、	市地漲價的迷思	316
三、	捨本逐末：都市擴張過程中的地利共享	325
四、	無辜的大眾？：臺灣的土地稅制	347

第十章 臺灣城鄉的明日：政策建議與評估	353
第十一章 觀念的反省：意識形態與其意外後果	365
參考文獻	369
中文參考文獻	369
西文參考文獻	394
報紙期刊目錄	408
統計資料目錄	408
索引	413

圖表目次

圖一	臺灣土地政策之因果.....	xiv
圖二	本書政策建議之預期後果.....	xv
表四之一	各國五千人以上都市人口佔總人口百分比.....	96
表四之二	各國建築用地上之人口密度.....	98
表四之三	德國與東亞三國農地他用寬嚴之比較.....	101
表四之四	臺灣都市發展與國民所得成長.....	122
表四之五	臺灣都市發展指數.....	123
表四之六	臺灣各大都市人口與都市用地.....	124
表四之七	臺灣各大都市每人可分配市地比較.....	125
表四之八	第一季臺灣各大都市住宅區土地平均區段地價.....	126
表四之九	第一季臺灣房屋價格.....	127
表五之一	農業佔各國經濟比重.....	170
表五之二	各國農戶與農地統計.....	171
表五之三	各國平均農地人口密度.....	182
表七之一	農業佔國內生產毛額、就業人數、戶數百分比.....	224
表七之二	臺灣農業生產總值百分比細分.....	225
表七之三	歷年臺灣農地面積、農戶數.....	231
表七之四	臺灣耕作農之耕地規模別戶數百分比.....	232

表七之五	臺灣耕作農戶專兼業百分比.....	235
表七之六	各國農戶與農地統計.....	235
表七之七	臺灣農產品生產量值（摘列）.....	240
表七之八	臺灣農場主年齡百分比分配.....	252
表七之九	臺灣、荷蘭、法國、美國農場主年齡百分比分配.....	252
表七之十	臺灣農場主教育程度百分比分配.....	253
表七之十一	臺灣農林漁牧業佔各年齡層就業者百分比.....	253
表七之十二	15歲以上民間人口各年齡組教育程度百分比分配.....	254
表七之十三	臺灣農家類型百分比分配.....	289
表八之一	臺灣糧食平衡表.....	303
表八之二	臺灣主要進口糧食量值.....	306