

張研田 著

中國土地政策導論



臺灣商務印書館發行

張研田著



S9000875

中國土地政策導論

臺灣商務印書館發行

景宜先生贈書

年 月 日

中華民國六十四年十一月初版

中國土地政策導論 一冊

定價新臺幣三十六元正

著者 張 研 田

發行者 臺灣商務印書館股份有限公司

印刷及發行所 臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號

登記證：局版臺業字第〇八三六號

版權所有
翻印必究

自序

著者講授農業政策一課逾二十年，並曾担負農林行政責任，接觸農業政策問題較多，深知一切農政措施均以土地政策為基礎。如果土地制度不良，農民不能享受其勞動成果，雖有良法美意，亦提不起農民生產興趣，難望農業發展。嘗謂台灣自光復以來，施行之農業政策可分為三個時期：第一時期涵蓋的時間為光復之年（三十四年）到四十二年；鑒於農業發展上最大的障礙為土地分配不均，此一時期的農業政策是以土地改革為重心的政策。第二時期涵蓋的時間是第一期至第四期經濟建設四年計劃期間，即四十二年至五十七年；為應人口增加之需要及經濟建設所需之資本與外匯，此一時期的農業政策是以農業增產為重心的政策。第三時期涵蓋的時間是第五期經濟設計計劃開始之年（五十八年）至現在；此時台灣農業已由自足的經營漸轉為商業化的經營，由勞動集約的經營漸轉為資本集約的經營；此一時期的農業政策是以提高農民所得為重心的政策。在此三個時期，各時期有各時期的政策重心，然追求農業持續發展則是一貫的目標；而土地政策之為農業政策的基礎，並未因時間之轉移而有所不同。

我國在台灣實施的土地政策，特別是土地改革，馳譽全球，聯合國曾譽之為全世界最成功的土地改革之一，東南亞及拉丁美洲國家，派員來台參觀實習者數以千計。除在台灣大學設有農業陳列館及桃園縣設

有土地改革陳列館，展出土地改革成果，供人參觀外，美國林肯基金會及哈特福大學與中國政府合作，特在桃園設立土地改革訓練所，專門爲亞洲太平洋地區及拉丁美洲國家訓練土地改革人才。由此可知我國土地改革之成功影響之大。著者亦曾稍盡棉薄，用英文撰寫土地改革小冊三本，以供外國人士參考。雖然，我國土地政策之實施，決非專爲博得國際讚譽，或專供外人借鏡，其遠大目標仍在改革土地制度，開發土地資源，以謀農業之長足發展。農業發展是無止境的，農業政策亦應隨農業發展及時修訂，土地政策也不是例外。我國實施土地改革，距今已二十餘年，其間工商業迅速成長，經濟結構變化，農業之地位及其經營形態均隨之發生極大變化，因之土地政策亦宜適應情勢發展，詳加研討，重行釐訂。本書之作，目的即在形此。鑒往可以知來，因將過去我國經已實施之土地政策，分就分配與利用兩方面加以扼要敘述，說明其辦理經過及重要措施，檢討其得失利弊，並評定其價值。期使讀者對中國土地政策之目標與手段，一目了然；舉一反三，有助於今後政策之釐訂與執行。

中國土地政策向採分配與利用並重主義；在分配方面，減租、公地放領與耕者有其田的三部曲土地改革，已獲極大成功；在利用方面，海埔地的墾殖，山坡地的利用，河床地的開發，乃至土地重劃，水土保持，亦均獲有相當進展。然土地改革之後，至今尚有百分之十的農戶仍爲佃農，百分之十二的耕地仍在佃耕；而平均農場面積逐年縮小，難作有效經營。土地的開發利用，無論是海埔地、山坡地、河林地，進行均極緩慢；土地重劃，十餘年來亦僅完成三十萬公頃；水土保持工作，主管當局雖極重視，但以人力財力所限，進度亦不理想。凡此種種，均爲土地政策上亟待解決之問題，有賴施政決策當局學者專家及賢明的讀者，慎思熟慮，提供積極可行的建議。事實上，在全面實施平均地權的大原則之下，政府推行土地政策

，力求日新又新，除都市平均地權不論外，土地稅法早經研訂，實施耕者有其田保護自耕農辦法亦已實施，最近又重新修訂土地法，以配合經濟結構變化，農業發展，使土地政策之法令依據，進入一個新的階段。然經濟發展迅速，農業問題層出不窮，土地政策爲農業政策之基礎，面對農業上的新情勢，土地政策仍須有更進一步之新措施；以期百尺竿頭更進一步。

本書內容，正如其名，係一導論，由淺入深，理論與實際並重。所述各項政策措施，無論分配部份，利用部份，均以中國所實施者爲主，間或述及外國政策，亦僅用以參證借鏡而已。本書所論土地政策範圍限於農用土地部份，市地及其他土地不在論述之列。著者才疏學淺，缺漏之處，在所難免，幸祈讀者不吝指教，是所至感。

中國土地政策導論

目 錄

第一章 土地與土地問題·····	一
第一節 土地的含義·····	一
第二節 土地問題·····	二
第二章 土地政策與土地改革·····	五
第一節 現代土地政策·····	五
第二節 土地改革及其理論·····	七
第三節 外國土地改革之例·····	二二
第三章 中國的土地狀況與土地問題·····	二〇
第一節 中國的土地資源·····	二〇
第二節 中國的土地利用與土地分配·····	二三

第四章 土地政策之基本精神與法令依據……………二七

第一節 中國土地政策之基本精神……………二七

第二節 土地法與土地政策綱領……………二九

第三節 土地稅……………三三

第四節 土地徵收……………三七

第五章 減租政策……………四〇

第一節 中國減租政策之由來……………四〇

第二節 減租辦法與法令……………四二

第三節 推行減租的機構與任務……………四四

第四節 耕地正產物標準之評定……………四五

第五節 換訂租約……………四七

第六節 檢查與糾紛的處理……………四八

第七節 減租政策之成效……………五一

第六章 扶植自耕農政策……………五四

第一節 扶植自耕農之要義……………五四

第二節 公地放領……………五五

第三節 耕者有其田……………五八

第四節 扶植自耕農政策之成果·····	六九
第七章 土地重劃·····	七九
第一節 土地重劃之意義·····	七九
第二節 台灣土地重劃之由來與經過·····	八一
第三節 土地重劃之效益與政策檢討·····	八四
第四節 結語·····	九〇
第八章 土地開發利用政策·····	九二
第一節 山坡地之開發利用·····	九二
第二節 海埔地之開發利用·····	一〇〇
第三節 河川地之開發利用·····	一〇五
第九章 農田水利政策·····	一一
第一節 農田水利政策的政策意義·····	一一
第二節 台灣農田水利政策之發展·····	一二
第三節 水資源利用政策·····	一六
第四節 水利建設與農業發展·····	二二
第十章 土地政策之檢討·····	二四
第一節 政策的檢討與評價·····	二四

第二節	土地分配政策	一二五
第三節	土地利用政策	一二七
第四節	結語——亟待解決的問題	一二八
附註		一三〇
參考書		一三四

第一章 土地與土地問題

土地政策是解決土地問題的對策。所以討論土地政策首須認識土地問題；如果沒有土地問題，也許根本就不需要土地政策了。談土地問題須先了解什麼是土地。這一章首先要討論的就是土地與土地問題。

第一節 土地的含義

土地有狹義的與廣義的兩種。一般所謂土地多半是指地球表面覆有土壤的陸地而言，是狹義的土地。廣義的土地則包括地面上的山川、平地、地下礦藏、乃至日光、空氣及水均在內。英國大經濟學家馬歇爾（Alfred Marshall）在其經濟學原理（*Principles of Economics*）中，給土地的定義是：「土地乃自然賜予人類的水陸，空氣以及光與熱的物質與能量。」這一定義是經濟學家所接受的定義，自然可以適用於土地政策。至於其他各家對於土地所下的定義，大同小異，這裏不一一介紹了。

不過，農業上所稱之土地，或稱農地，則專指可以用作農業生產的土地而言，為自然賜予人類利用的生產要素。廣義的農業包括農、牧、漁、林四大範疇，因之，林木繁茂的深山，可供放牧的淺山，乃至魚介繁殖的河川湖泊，海洋和人造魚塢，由農業生產方面看，都可以視作土地。土地之所以成為生產要素，

有經濟價值，是因為它具備有很多物理性、化學性和生物性，結合水、土、空氣、光和熱，以供農、牧、漁、林各種產品之生長，提供人類生存必需之物資。但地球表面之陸地面積有限，不似日光與空氣，取之不盡，用之不竭；人類既不能增減其面積，亦不能移動其位置。故土地有兩種特性；一種為稀少性，一為固定性。這兩種特性成為土地經濟上，亦為土地政策上之基本限制條件，到目前為止，人類尚無有效方法可以衝破。

土地除具有上述的限制條件之外，尚有着十積極的條件，如(1)載力，所謂「天之所覆，地之所載」，一切均受土地之承載，無土地則萬物無所依附；(2)耕力，土地有可耕力，始能栽培作物，飼養禽畜；(3)養力，土地有營養力，始能生長作物，從事農業生產。土地有此積極條件，始成為農業生產之基本要素，土地之開發利用亦在開發利用此積極條件。

第二節 土地問題

世界各國，包括中國在內，土地問題之發生，基本原因是土地面積不足，即上文所述之稀少性。稀少性是相對的，係對人口而言的；因為人口過多，更顯得土地面積不足。所以土地問題與人口問題是不可分的。其次的原因是土地制度，不合理的土地制度加重了問題的嚴重性。所謂土地制度主要是指土地所有制而言，亦即指地權問題而言。到目前為止，世界上尚無盡善盡美的土地制度，因之世界上幾無一國沒有土地制度問題的。第三個原因是土地利用不良，所謂土地利用不良，是說在有限的土地面積上尚不能充分開發利用，以致土地生產力低微，或根本沒有生產力。世界上有許多國家，雖有廣大的國土面積，由於經

濟發展落後，人力、財力，以及技術不足，未能開發利用，以致有用資源流於荒廢，形成嚴重土地問題。

如上所述，土地問題集中於三個焦點，即(1)面積不足，(2)分配不均，(3)利用不良。這三個問題有連環的關係；如果土地面積無不足之感，如日光、空氣，取之不盡，用之不竭，則無分配不均之問題。如果土地能充分開發利用，比較小的土地面積發揮較大的生產力，亦可減輕土地不足的壓力。如果土地制度完善，分配公平，雖面積有限亦不致發生嚴重土地問題。

在土地政策中，土地問題可以分爲兩大範疇：

1 土地分配問題——或稱地權問題，包括土地所有權和使用權，是土地制度方面的問題，是人與人的關係問題；是誰來保有土地的問題，誰來使用土地的問題。

2 土地利用問題——或稱地用問題，包括如何開發土地，如何使用土地，是一個土地生產問題；是人與物的問題，人與自然資源的問題。在這兩大範疇之中，土地問題的表現隨國家與時代而有所不同。以台灣爲例，在土地改革之前，問題集中在第一範疇，而且以土地制度及租佃制度爲土地問題的焦點。遠自清朝初年廢止王由時代起，台灣的租佃制度即行確立。經過日本五十年統治之後，若干私有土地被日本政府或會社強制收買或佔領，土地集中情況更爲嚴重。在減租政策實施之前，農民中有百分之四十爲佃農，百分之二十爲半佃農，僅有百分之三十四爲自耕農。就耕地面積看，百分之五十六爲佃耕地，百分之四十四爲自耕地。土地集中的結果，不僅產生了租佃制度，而且形成了農場零細化，百分之四十三的農戶農場面積不滿半甲，其耕作面積的總和尚不及耕地總面積的百分之六；而擁有百甲以上的大農，僅佔農戶總數的百分之〇·五，其耕作面積的總和却佔耕地總面積的百分之十三。在這樣的土地集中，農場零細和租

佃盛行情形之下，地租非常高昂，一般均在全年收穫總量百分之五十以上；等則較高的土地常達百分之六十，甚至百分之七十之高。而且租期不定，預收地租，佃農毫無保障。由民國三十八年到四十二年所實行一連串土地改革，便是針對這些問題所採行的措施。

第二章 土地政策與土地改革

第一節 現代土地政策

土地政策在各種農業政策中是歷史最久的一種政策。中國自戰國時代即有很具體的土地分配政策，土地制度改革政策，至今已有一千餘年的歷史。不過本章所討論的土地政策限於現代土地政策，特別是二次世界大戰以後的土地政策，對歷史上的土地政策略而不述。

其次，土地改革本為土地政策的一種手段，由於二次世界大戰以後，各國競相實行土地改革，聯合國亦對世界各國普遍推行，一時成為各國土地政策主流，故本章特將土地改革與土地政策並列，以示其重要性。所謂土地改革，主要是土地制度改革，亦即地權改革（Land tenure reform）。這種改革是土地分配方面的改革，是一種經濟改革，也是一種社會改革，牽涉的問題非常複雜。蓋任何一種土地制度，經過長久歷史的演變即成定形，積重難返，實行改革十分困難。除非政府有決心，有魄力，集中人力財力，貫徹推行，很難奏效。因之，二次大戰以後，修談土地改革的國家很多，真正收到實效的寥寥無幾。

然無論如何，土地改革之成為此一時代土地政策的主流，是無疑問的。因之，此一時代的土地政策已

爲土地分配政策所籠罩，而使土地利用政策黯然失色，不復被人重視，而形成土地政策中之問題。其實，所謂現代土地政策，土地分配固然重要，土地利用亦不可忽視。當代土地問題專家哈理斯（Marshall Harris）於一九四六年加里賓土地問題討論會（Caribbean Land Tenure Symposium）中提出一篇論文，名爲「土地政策之目標」（Objectives of Land Tenure Policy）。揭示土地政策有八大目標（註一）。這八大目標可以說是世界各國土地政策所共同追求的目標，代表現代土地政策的精義。其後哈氏復於「家庭農場與現代土地政策」一文中，重申此八項目標。（註二）茲按財產權及人權兩大範疇，分列八大目標如下：

- (1) 土地所有權的保障；
- (2) 財產權的公平分配；
- (3) 所得的公平分配；
- (4) 生產資源的高度有效利用；
- (5) 天然資源的保持與開發；
- (6) 各種地權所有者的平等與人格尊嚴；
- (7) 負責的個人行爲自由；
- (8) 完整的社會生活。

很顯然的，上列八項土地政策目標，由第一項到第五項是屬於財產權方面的目標，亦可稱之爲物質方面的目標；由第六項到第八項是屬於人權方面的目標，亦可稱之爲精神方面的目標。可見現代土地政策所

追求的目標，非僅是物質的，亦包括精神的，不僅是經濟的，亦是社會的。在上一列八項目標中，也可以很顯然的看出，現代土地政策的目標，不僅注重地權的分配，同時亦強調土地利用。其中第四項，生產資源的高度有效利用，第五項天然資源的保持與開發，都是土地利用方面的措施；第七項負責的個人行為自由，一半是屬於人權的，一半是屬於土地利用的。

爲了實施現代土地政策，必須採行現代土地政策措施；亦即欲達成現代土地政策目標，必須有現代土地政策手段。所謂現代土地政策手段，在土地分配方面，不外減租，改善業佃關係，創造自耕農（耕者有其田），乃至土地國有等。在土地利用方面，則經常採用的手段爲墾荒，排水灌溉設施，土壤改良，土地重劃等。上述的這些措施，無論是屬於分配的，屬於利用的，都是政策手段，也都是改革手段。土地改革本身就是一種政策手段。

第二節 土地改革及其理論

土地改革不僅是現代土地政策的主流，自古以來即佔土地政策中的重要地位；蓋自土地私有制度確立之後，土地自由買賣，土地兼併之風盛行，於是「富者田連阡陌，貧無立錫之地」，形成土地上嚴重問題。中國如此，歐洲各國亦復如此。是以歷代政治家、思想家、學者，特別是經濟學家，對於土地問題的處理，土地制度的改革，均有甚多主張與意見。中國自戰國時代廢封建，開阡陌之後，隨土地分配問題之發生，即有土地改革主張，形成土地改革思想。秦漢以後土地問題日趨嚴重，歷代主張土地改革者，更是史不絕書。西洋十八世紀以來，經濟學家亦多討論土地問題，提出土地分配主張與地租理論，奠定了土地改