



台灣
經濟叢

台灣土地問題



社會問題的根源

于宗先、王金利／著

俞國華文教基金會叢書

紅聯

台灣經濟論叢 ⑨

台灣土地問題 ——社會問題的根源

于宗先、王金利／著

中國經濟企業研究所／編

台灣經濟論叢⑨

台灣土地問題：社會問題的根源

2001年12月初版

定價：新臺幣300元

2003年5月初版第二刷

有著作權・翻印必究

Printed in Taiwan.

著者 于宗先
王金利
發行人 劉國瑞

出版者 聯經出版事業股份有限公司
台北市忠孝東路四段555號
台北發行所地址：台北縣汐止市大同路一段367號
電話：(02)26418661

責任編輯 顏惠君
特約編輯 李淑芬
封面設計 吳惠菁

台北忠孝門市地址：台北市忠孝東路四段561號1-2F
電話：(02)27683708

台北新生門市地址：台北市新生南路三段94號
電話：(02)23620308

台中門市地址：台中市健行路321號

台中分公司電話：(04)22312023

高雄辦事處地址：高雄市成功一路363號B1

電話：(07)2412802

郵政劃撥帳戶第0100559-3號

郵撥電話：26418662

印刷者 雷射彩色印刷公司

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第0130號

本書如有缺頁，破損，倒裝請寄回發行所更換。

ISBN 957-08-2319-4(平裝)

聯經網址 <http://www.udngroup.com.tw/linkingp>

信箱 e-mail: linkingp@ms9.hinet.net

序

長久以來，不論貧窮或富有，不論已開發或開發中國家，都會有社會問題；造成社會問題的原因很多，其中最重要的，莫過於由土地問題所衍生的問題。嚴重的土地問題會使一個社會貧富差距懸殊，導致盜賊蜂起；也會使一個王朝崩潰，戰亂頻仍，民不聊生。在二十世紀的上半期，土地問題一直是困擾許多國家的重大而難解決的問題，即使到了二十世紀末葉，土地問題仍然是造成東亞金融危機的禍首。

1980年代下半期，美國發生資產不景氣現象(asset recession)，結果殃及六、七百家地方性金融機構發生倒閉或被購併的結局。1980年代，日本過多的資金投資於房地產，使1989年底日本不動產的總值約為美國的四倍，日本東京大都會的土地價值等於整個美國土地的價值，而日皇住所的土地，足以折換整個加拿大。曾幾何時，到1997年，日本的房地產價格下跌了60%，使持有龐大房地產的各大銀行，其帳面價值無不出現虧損。從1990到2000年日本房地產不景氣，使日本經濟一直無法甦醒起來。東南亞國家的企業因盲目而過度投資房地產，且因

社會大眾無力購置，致銀行與企業同陷入財務危機，進而引發全國性的金融危機。台灣亦不例外，同日本一樣，在1980年代，發生房地產泡沫現象，到1990年代便開始崩潰。尤其二十一世紀的前夕，台灣房地產市場之不景氣，不僅使建築業陷於困境，更連累到金融機構的逾期放款比例過高，形成營建業及金融機構的金融危機。

在農業社會，土地問題尚不會成為經濟衰退的主要原因，到了工業社會，土地利用問題卻成為城市房地產問題的根源，而房地產問題不僅牽涉到市民的居住問題，更牽涉到營建業的消長和金融機構的盛衰，進而影響一國經濟的增長與衰退。鑑於土地問題所衍生的問題如此複雜，又如此重要，我們決定從社會經濟的角度，探討台灣土地問題，希望發掘出更多因土地所有權問題和土地利用問題所衍生出來的社會問題，也希望能提出解決這些問題的有效途徑。

基於以上的考慮，本書內容的安排是：在導論中說明土地問題的重要性及撰述本書的目的。進而說明人地關係，為此，先說明台灣土地之範圍及其特質，然後再論及人口與土地的關係，俾呈現人地比例的有增無減。由於土地所有權分配問題及其利用問題為本書之核心，乃從土地所有權之演變，平均地權的重要意義，農地所有權及市地所有權之移轉作更深入之探討。同時對公有地出售問題也作了分析。在台灣土地利用問題上，除分別剖析農地利用和市地利用外，更指出土地利用所引發的社會問題及國土規畫問題。對於台灣土地政策之檢討，也作了批判性的分析。最後，在結論中得出土地問題為社會問題

根源之理論基礎，同時也提出一些建議，供決策階層參考。

我們有機會撰寫本書，必須對俞國華文教基金會所提供必要之資助致最大的謝意，尤其故董事長俞國華先生之慨助，令我們感念難忘。在撰寫本書過程中，我們得到陸民仁教授、侯家駒教授及毛育剛教授提供的寶貴意見，黃國樞先生的費心校閱，對本書內容的充實及錯誤的糾正，都作了很大的貢獻，特在此致謝。另台北大學地政學系王松山教授、李承嘉教授、金家禾教授、洪鴻智教授與詹士樑教授亦都提供參考資料，使本書撰寫過程更加順利，在此也一併致謝。除此，聯經出版事業公司斥資出版，亦使我們衷心銘感。如有任何謬誤，都是作者的責任。

于宗先、王金利 謹識

目次

序	i
第一章 導論	1
第二章 台灣土地之範疇及土地資源	9
第一節 一般土地之含義	9
第二節 台灣土地的範圍與特質	11
一、台灣土地的範圍	11
二、台灣土地的特質	12
三、台灣土地資源	15
第三節 台灣土地與經濟發展	20
第三章 人口與土地的關係	25
第一節 台灣人口之成長	25
第二節 人口與土地之分析	29
一、從行政區畫分來觀察	29

二、從經濟發展階段來觀察	34
第三節 人地比例與經濟發展	48
一、一般情況	48
二、台灣狀況	49
第四節 人口與土地關係之變遷	53
 第四章 台灣土地所有權分配問題	59
第一節 土地所有權之演變	59
第二節 土地所有權與平均地權	60
一、土地問題的社會意義	62
二、土地分配問題的重要性	63
三、孫中山先生的「平均地權」	66
四、實施民生主義「平均地權」的步驟	68
五、台灣實施「平均地權」的經驗	72
 第五章 農地所有權之移轉	87
第一節 農地農有之耕地重分配	87
第二節 農地農有與移轉限制	100
一、一般承受人之限制	100
二、農地繼承之移轉限制	104
第三節 政策鬆綁與農地自由買賣	106
一、政策鬆綁的背景	106
二、政策鬆綁的目標、過程與結果	109

三、政策調整後相對應的措施	114
第六章 市地所有權之移轉	117
第一節 市地一般交易情形	117
第二節 土地徵收問題	122
第七章 公有地出售問題	129
第一節 公有地的面積及分布	129
第二節 公營事業民營化與公地出售	142
第三節 公有地出售問題	144
第八章 台灣土地利用問題	159
第一節 土地利用之重要性	159
第二節 農地利用問題	160
一、農地被不當利用的概況	160
二、農地被不當利用的後果	163
三、農舍興建問題	167
四、農地利用的趨勢	169
第三節 市地利用問題	171
一、市地利用概況	172
二、市地規畫與管制	173
第四節 土地利用與泡沫經濟	177
第五節 土地被炒作的途徑	180

一、變更地目以謀取厚利	181
二、採取「養地戰術」以牟利	182
三、財團引爆地價的暴漲	183
第六節 土地利用與生態環境	184
一、農業生產與生態環境	184
二、工業生產與生態環境	188
三、服務業生產與生態環境	188
 第九章 國土規畫	191
第一節 國土規畫的意義與其重要性	191
第二節 國土規畫內容與評述	195
一、台灣地區綜合開發計畫的內容與評述	196
二、國土綜合開發計畫的內容與評述	201
 第十章 台灣土地政策之檢討	209
第一節 土地政策的基本原則	209
第二節 土地政策的核心	210
第三節 檢討土地政策應考慮的因素	212
一、城市和工業區的興起	212
二、土地所有權更加分散	213
三、工業生產對生態環境帶來的危害	213
四、外貿對農業生產造成的衝擊	214
第四節 農地政策之檢討	214

一、「耕者有其田」政策	214
二、農地稅制	219
三、農地重畫	220
四、亟待解決的農地問題	224
五、農地使用的管制	226
第五節 市地政策之檢討	227
一、「漲價歸公」政策	227
二、市地稅制	228
三、市地重畫	230
四、市地利用管制	231
第十一章 結論與建議	233
第一節 結論：土地問題為社會問題的根源	233
一、土地為生命之源	233
二、土地問題與社會問題	236
第二節 建議	240
一、公有土地出售問題	241
二、農地釋出問題	242
三、任意興建農舍問題	242
四、重建合理租佃制度問題	243
五、林地利用問題	243
六、土石流問題	243
七、大地反撲問題	244

八、私有土地分配問題	244
九、市地利用管制問題	245
十、改變地形地物問題	245
參考文獻	247
索引	253

表次

表2.1	台灣地區土地面積與地形(一)	15
表2.2	台灣地區土地面積與地形(二)	17
表2.3	台灣地區耕地面積及其比例	18
表2.4	台灣地區各類用地面積統計	23
表3.1	台灣地區人口與家戶增長情形	27
表3.2	台灣地區各行政區域土地面積與人口	31
表3.3	台灣各行政區域人口密度	33
表3.4	台灣地區農業就業人口與其比例	36
表3.5	台灣地區農家戶數與其比例	38
表3.6	台灣地區農家人口與其比例	39
表3.7	台灣地區都市計畫面積與人口	43
表3.8	台灣地區各行政區都市計畫面積與人口	46
表3.9	台灣地區人口密度	52
表5.1	公地放領情形	90
表5.2	各縣市實施耕者有其田耕地徵收與放領情形	94
表5.3	自耕地面積與耕地面積之比較	97

表5.4	各類型農戶比較表	98
表6.1	台灣地區辦理土地所有權移轉登記筆數	121
表6.2	台灣地區辦理土地所有權移轉登記面積	122
表6.3	台灣地區土地徵收面積	123
表7.1	台閩地區已登記公有土地及其比例	131
表7.2	台灣地區已登記公有土地面積	132
表7.3	1999年台灣地區已登記公有土地面積之分布	134
表7.4	台閩地區已登記公有直接生產用地各類土地面積	136
表7.5	台閩地區已登記公有建築用地各類土地面積	138
表7.6	台閩地區已登記公有交通水利用地各類土地面積	139
表7.7	台閩地區已登記公有其他用地各類土地面積	141
表7.8	有關1990年代國有土地出售新聞彙整	151
表7.9	1990年代國有土地撥用公共設施用地情形	156
表8.1	出超、超額儲蓄	179
表8.2	超額儲蓄、利率、匯率、股價關係	180
表8.3	近年台灣農業肥料及農藥施用概況	186
表8.4	台灣地區地層下陷情形及防治概況	187
表8.5	公害陳情污染項目受理情況	189
表8.6	台灣河川污染情況	189
表10.1	台灣實施農地重畫的效益	223

圖次

圖2.1	台灣土地資源分布圖	13
圖2.2	耕地面積走勢圖	19
圖2.3	水田與旱田走勢圖	20
圖2.4	生產可能曲線圖	21
圖3.1	台灣人口出生率與死亡率變化	28
圖11.1	土地問題與社會問題之關係	235

第一章 導論

每個時代有每個時代的社會問題，但土地問題一直是社會問題中最難解決的問題。在土地私有制度下，問題的根源在於：少數人擁有太多的土地，而多數人握有太少的土地或者沒有土地。結果，常見的現象是土地的供給者壟斷了地價，予取予求，而土地的需求者，則聽其宰割。

在以農業為經濟主流的時代，土地之有無決定了一個家庭的貧富，通常「富者田連阡陌，貧者無立錐之地」。大地主是富有的，貧農及佃農是貧窮者。到了以工業經濟為主流的時代，雖然工業用地比農業用地為少，但是工業區設立，以及城市興起之後，市地與工業用地又成為待價而沽的資源。土地成本在工業生產成本中占相當大的比例，而離家及無家的勞工又需大量的房屋來居住，致房地產之有無對勞工及市民生活水準之高低，也起了決定性的作用。

無論時代如何變遷，貧富相差懸殊的現象，則是最重要的社會問題。在人口不斷增長的社會，可利用的土地面積就會愈

來愈小，同時土地價值也就會與時俱增¹。

事實上，土地問題並不只二十世紀才存在，在中國歷史上，它是歷代王朝難以解決的社會經濟問題。每個朝代都會有有識之士想解決土地問題，可是，幾乎沒有一位不鐵羽而歸，甚至不得善終，可見土地問題之難以解決。當土地問題得不到適當的解決時，乃衍生許多社會問題，其中最常見的是貧富懸殊問題，以及因貧窮而產生的盜賊蜂起現象。

到了二十世紀，在中國，土地問題更加複雜而嚴重。由於土地問題得不到適當的解決，到1940年代，中國共產黨便藉土地改革之名，打敗了中國國民黨，取得統治中國大陸的江山。中共是採取激烈的手段，在中國大陸進行相當慘烈的土改運動，地主、富農均被掃地出門，而土地收歸國有，使大陸土地由私有制改為國有制(或公有制)²，然後由政府分配給農民耕種。在第二次世界大戰前，國民黨也曾嘗試進行土地改革，推行二五減租，無奈地主結合政客，反對二五減租，於是土地改革運動也就無疾而終。當國民黨退守台灣，爲了建設復興基地，以便反攻大陸，乃大刀闊斧地進行土地改革，到1950年代初，

1. 戰後50多年，台灣的地價確是這種情形。

2. 中共統治下的中國大陸，中央政府對全國土地有分配、使用的權利，但是在農村或城市，土地所有權屬於一個村、一個鄉鎮，或一個城。換言之，村政府、鄉鎮政府或城市政府對其所統轄範圍內的土地有分配權和使用權。從所有權本質上言，大陸土地所有權屬國家，故為國有制。可是它的分配，則由地方政府負責，故可視為公有制。對於這議題，大陸的學者也有不同的觀點與議論。