

臺灣地區之土地改革與農村建設*

鄭詩華**

壹、前言

臺灣近四十年來的經濟發展突飛猛進，被喻為「奇蹟」，與新加坡、韓國、香港併稱為「亞洲四小龍」。而臺灣地狹人多，資源不豐，加以政治環境特殊，得以自一經濟發展落後之地區，發展至今即將躋入世界上已開發國家之林，土地改革與農村建設之功不可沒。

農村建設的推動與發展，以農業發展為主體，而農業問題當中，則以土地問題為中心。回顧中國悠久的歷史，可發現當土地分配不發生問題，糧食生產不虞匱乏之時，國家多能長治久安，反之則暴亂必起，陷國家於紛爭之中。尤其是在屬於小農經營體制的亞洲諸國，多以實施土地改革為促進農業發展，推動農村建設之首要工作，臺灣自不例外，自民國三十八（1949）年四月一日開始推行三七五減租政策，其後自民國四十二（1953）年一月公佈實施耕者有其田政策，扶植自耕農，同時推動各項農村建設，以促進農業生產，繁榮農村，因此工商業得以繁榮，帶動整個國家之經濟發展。惟到了民國六十（1971）年代，臺灣由於經濟快速成長，農業及農村結構隨之改變，勞力缺乏、農民所得偏低及農工爭地等問題相繼發生，因此政府乃積極推動各項加速農村建設計劃，以求能擴大農場經營規模，並推行農業機械化，以提高農業生產力，達到平衡農民與非農民所得之目標。最近數年來則因國際貿易自由化的衝擊，農業保護及農地維護的爭議問題再度引起國人的重視。可見臺灣農業的發展與農村建設的推動是以土地改革之成功為基礎，惟經濟發展階段不同，土地改革之內涵有所不同。

* 本文為中國土地改革協會主辦，在新加坡大學舉辦之「亞洲土地改革與農村發展研討會」發表之論文。

** 國立中興大學農業經濟研究所 副教授

臺灣實施土地改革之成功，多年來已受到國內各界人士的肯定，也受到國際人士的注意。近年來東南亞、中東、非洲與拉丁美洲部份國家，都曾派員來臺作實地考察或委請政府以合作方式派員協助推動當地之土地改革，尤其是亞洲鄰近諸國地理、人文、社會、政治環境雖異，但土地問題之本質及農村建設之重要性並無軒輊。是以本文擬對臺灣實施土地改革（包括第一階段土地改革及第二階段土地改革）之背景、過程與成果作一回顧，並就四十年來臺灣經濟發展過程中農村建設的演變及農業政策的變遷作一歷史闡述，其目的一則增進各界人士對於臺灣實施土地改革的了解，二則可作為協助他國進行土地改革或推動農村建設之參考。

貳、土地改革之意義、實施方法及重要性

一、土地改革的定義與範圍

依據國際糧食農業機關(FAO)發行之糧食農業月報(The State of Food and Agriculture)及土地改革之進展(Progress in Land Reform)，土地改革之定義，可有狹義與廣義之分：

狹義之土地改革是指土地保有關係的變革，尤其是土地所有權的再分配。廣義的土地改革是指土地制度的變革，亦即包括：

1. 佃農、僱用勞動者地位的改善。
2. 耕作規模或經營規模的擴大。
3. 為使自作農戶數成比率增加所作的土地的再分配（含改革）。
4. 與以上有關不可或缺的政府、農會、商業者的農業信用、供銷、推廣、試驗研究機關的設立或強化等均包括在內。

因此，理想的土地改革計畫是為解除因農業結構之缺陷所引起之經濟、社會的弊害所作的統合措施的有關計畫，根據各國實施的經驗，計畫的實施必須是繼續性、多面性的。而且與技術上的農業革命、政府的農產物價格政策、公共投資、稅制上之優待一起實施時，土地改革可為農業發展之先導。而為了農村的發展，隨著都市化的進行，農村開發計畫（教育、衛生、福利事業、地方政府的強化、農村工業的獎勵等）亦有必要。

1962年版聯合國的報告，雖然將土地改革作如上之定義，但內容只包括「因農業結構之缺陷所引起經濟弊害的統合性改善措施」的範圍，對於農業支持政策、農村開發計畫等原則上未包括在內。雖然土地改革之內容或形態因地域之不同

而有差異，但各國之種種施策有一般化的趨勢，大多是為確保農民的地位，使其獲得勞動之正當報酬。

二、土地改革之實施方法

所謂土地制度改革是指對過去的土地所有制度，作直接、間接根本之變革或加以限制，以除去因其所有制度所產生的弊害之有關的政策或理論的總稱。這些理論因時代的變遷，其內容亦有所不同。以歐洲土地制度改革的情形為例：

1. 十九世紀中葉以前：

封建制度為土地制度之中心。農民對領主的裁判權、警察權、繳稅權必須服從，沒有完全土地私有權。在苛酷物稅及法律上無完全人格及行動自由的情況下，承認農民的土地完全個人私有權的同時，並除去身份上的各種束縛，成了此時代（十九世紀中葉前後）土地改革理論的重要內容（農奴解放並承認土地私有制）。

2. 十九世紀中葉以後：

除去土地私有制之弊害為主要內容。依理論內容分為：

(1)地租公收制土地制度改革理論。

(2)社會主義制土地制度改革理論。

(3)私有制土地制度改革理論。

以下分別說明三種土地制度改革理論之內容：

(1)地租公收制土地制度改革理論：以地租改革為中心，非土地所有者之努力，而為人口增加、社會發展而生之不勞而獲之地租，以課稅或其他方法，自土地所有者將其地租徵收，以作為全人類及社會幸福、社會進步之用之謂。

(2)社會主義制土地制度改革理論：可分為農業社會主義土地制度改革理論及社會主義土地制度改革理論。

①農業社會主義土地制度改革理論：土地與其他生產手段明確區別並利用土地的獨佔性質，使得土地私有成了社會弊害的根源，因此主張土地公有或國有。

②社會主義土地制度改革理論：擁有私有土地資本家及地主，使用其在社會上之獨佔權力，以地租或利息的形式，榨取他人的勞動，造成社會的弊害。因此，土地與其他生產手段一樣，應為公有或國有，更進一步消費財亦應為社會所有。關於國有地之經營，多主張基於社會主義的精神，以科學、技術的改善方法，由國家經營集團農業。

(3)私有制度改革理論：承認原有之土地私有制，而以急進之手段改進因土地私有所造成的缺陷，達成相當範圍的土地的公平分配，同時使其長久續維持下去，對土地私有權加諸一定的限制之謂。

影響土地改革方式的條件及其歷史背景，根據各國的經驗，實施土地改革的各國，尤其是後進諸國，主要是為改善其非近代化的土地保有關係，一方面承認土地私有權的存在，但要將所有關係或貸借關係，加以近代化，以使得個人經營（尤其是家族經營）得以發展。而實施的方法除了改善租佃條件，促進租佃合理化之外，對於耕地所有制度的改善，其方法可分為二種：

1.自由（民主）國家：

以漸進方式，由國家將土地有償收用，再有償分配給個人。

2.社會主義國家：

由國家無償收用，再分配給農民或設置集團農場或國營農場。

三、土地改革之重要性

Louis J. Walinsky 在日語版 *Agrarian Reform as Unfinished Business: The Selected Papers of Wolf Ledejinsky* 一書之序文中曾指出；西方人尤其是美國人一般多認為日本產業發展成功的奇蹟是經營方法與技術革新的貢獻，但他認為今日日本產業發展成功的大半原因是由於土地改革的成功，奠定農業與農村發展的基礎，使得經濟、社會、政治的基礎結構穩固。他也認為如果否定家族式的土地所有制，或否定在公正合理地租條件下安定存在的有自主性、獨立心之個別農家的話，則農業生產將會衰退，農村暴亂亦會發生，可見土地改革對農業及農村發展之重要性，在臺灣實施第一階段土地改革的成功可為見證。

參、臺灣地區第一階段土地改革 實施之背景、經過及成果

臺灣自民國三十八（1949）年起實施三七五減租、公地放領及耕者有其田等土地改革政策，其後由於經濟快速發展，造成農業勞動力外移，農業發展相對落後，農民所得偏低，因此非加速促進農場經營規模擴大則無法提高農業生產力，提高農民所得。因此自民國三十八年（1949）年至今四十餘年來臺灣地區之土地改革，依其實施之背景、內容及手段之不同，可概分為二個階段，自民國三十八（1949）年起至民國六十八（1979）年，可稱之為第一階段土地改革。自民國六

十八（1979）年開始至今是為第二階段土地改革（註1）。以下將分別說明臺灣第一階段土地改革及第二階段土地改革實施之背景、內容、經過及成果。

一、第一階段土地改革之實施背景

任何一個制度的改革，其背景不外是自然及經濟、社會、政治等環境使然，臺灣實施第一階段土地改革亦然，主要可歸結為以下數端：

1. 人口多耕地少

臺灣全省土地面積為35,961平方公里，至民國三十八（1949）年全省人口已達730餘萬人，平均每平方公里人口密度為205人。而臺灣全省耕地面積民國三十八（1949）年時為816,956公頃，農業總人口數為3,879,581人，因此每一農戶平均耕地僅1.23公頃，每一農業人口平均耕地為0.21公頃。

2. 土地分配不均

根據統計資料，臺灣佃農戶數，在日據時代末期及光復初期，約佔農戶總數百分之68.8（內佃農戶數佔百分之37.8，半自耕農佔百分之31.0）。照民國三十九（1950）年到四十一（1952）年統計平均數觀之，半自耕農計169,216戶，佔農戶總數百分之24.0，佃農計242,754戶，佔農戶總數百分之34.5，僱農計44,924戶，佔農戶總數百分之6.4。此項耕地不足及根本無地可耕之半自耕農、佃農及僱農合併計算，則佔農戶總數百分之64.9。亦即自身有田可耕之自耕農為247,675戶，僅佔農戶總數百分之35.1。

另就耕地面積而言，依民國四十一（1952）年地籍總歸戶時統計，臺灣全省私有耕地總面積為681,154甲。其中427,197甲為自耕地，佔私有耕地總面積百分之62.72；253,957甲為出租地，佔私有耕地總面積百分之37.28，可見土地分配極為不均。

3. 租佃制度惡化

臺灣實施第一階段土地改革前租佃制度之惡化情形至為嚴重（註2）。以地租言，一般租率都在收穫總量百分之五十以上，土地較為肥沃地區，租額有高達百分之七十者。此外又有所謂「鐵租」，即不顧天災人禍，年成豐歉，必須照約定租額繳付；又有所謂「副產物租」，即除正額租金外，佃農自身增施勞力資本所得之副產物，地主亦有與佃農對分或照正產物分租比例分配者。以租期言，租期短（註3）而且定期租約太少。以租佃方式言，多屬於口頭契約，鮮有書面者。另有包租轉佃情形，層層剝削；額外需索，如扣租金、積地金（即保證金）、預收地租等，不一而足，使佃農忍受無法忍受之苦。在此種極不合理之租佃制度下，除高額地租剝削佃農權益外，加以租期不定，口頭契約等陋俗，地主可任意

加租撤佃，爲所欲爲，遂使佃農生活不唯異常痛苦，抑且毫無保障，因此，嚴重影響農業生產，對農業發展，乃至整個國民經濟，極爲不利。

二、第一階段土地改革之實施方法及經過

有關臺灣實施第一階段土地改革之方法及經過，已故陳誠副總統在其所著「臺灣土地改革紀要」一書中有言簡意賅的闡述，茲摘述如下：

當時臺灣局勢不穩，實行土地改革不宜操之過激，必須循序漸進，故第一步決定推行三七五減租政策，即地主出租之耕地，其地租不得超過正產物收穫量千分之三七五。此一政策之成功因素有三。一因租額規定合理，地主損失不大，而佃農所得增多。二因地目等則確實，正產物收穫量之標準，公平合理。三因農民生產興趣與生產能力提高，同時配合政府糧食增產百分之二十之政策，農地產量增多，故地主之實際所得，並未因減租而減少。

臺灣之公有耕地甚多，約佔當時耕地總面積百分之廿一強，政府爲貫徹減租政策，乃實行放領，減輕地租負擔，改善農民生活。民國四十（1951）年，因三七五租減租政策已著成效，乃決定實行公地放領，由承租公有耕地之農民承領，並予以各種必要之保障與扶植。公有耕地放領之主要意義，在爲實施耕者有其田政策樹立楷模，以爲倡導。

四十二（1953）年，因三七五減租政策實施，效果良好，又從公有耕地放領中獲得充足經驗，乃決定實施「耕者有其田」政策。此一政策之目標，在澈底消除佃租制度，並由此解除土地資金之桎梏，以促進工商業之發展，改變整個社會之經濟結構。爲達成此一目標，決定五項原則：一爲採用和平的與漸進的方法，合理規定地主對其出租耕地之保留額，並合理規定地價，先征收地主保留額以外之耕地，然後由政府貸款與農民，以協議方式購買地主之保留地，以求全面實現耕者有其田之理想。二爲土地之征收與放領，由政府居間辦理，以免地主與佃農直接交涉，發生流弊紛擾。三爲規定此一政策之實施，應就原耕作人、原耕作地及原有經營方式下進行，俾可在安定中求改革。四爲兼顧其他事業之發展，如教育事業、社會經濟事業與工商企業所有之耕地，規定免徵範圍。五爲保護自耕農，防止耕地中途轉移出租，設置生產貸款，獎助承領人以合作方式爲現代化之經營。

耕者有其田推行收效，除上述五項原則外，尚有四項因素：一因三七五減租政策已爲實施耕者有其田政策，確立良好基礎。二因辦理地籍歸戶，對於土地種類、地權分配、耕地使用情形以及地主與耕地在鄉不在鄉等等，均有明確調查。三因地價補償公平合理，且發行土地實物債券與公營企業股票，使地主不虞通貨

貶值。四因政府全力謀求經濟發展導引地主從事工商企業，並輔導中小地主轉業。

三、臺灣第一階段土地改革之成果

有名的土地經濟學者亞賽·楊氏 (Arthur Young) 曾說過一句名言：「所有權是把砂土變成黃金的魔術」。這句話對臺灣第一階段土地改革而言，可說是真理 (註 4)。實施土地改革在經濟、政治、社會等方面都會有鉅大影響，尤其是在經濟方面將可獲致農業生產增加、所得分配平均、促進工商業發展帶動整體經濟發展等效果 (註 5)。

1. 對生產面的影響

農業生產的增加，一為因素投入的增加，另一則為技術進步及管理效率提高。以下分別說明之。

(1) 租佃制度之效率：

自耕農與定額地租的佃農，在土地上所投入之勞動，會達到勞動之邊際產值與市場工資相等之效率水準為止；而且其耕地之使用亦會達成效率組合。因此，自耕或定額地租制下的佃農其主要投入因素—土地與勞動—之經濟效率均滿足古典學派所討論的生產因素市場均衡條件。

(2) 減租的效果：

佃農利用其勞動與資本，直到其邊際產值分別等於工資或利率為止；當租率降低時，可激發佃農於一定之土地上使用更多的勞動與資本，使產出可以達到更高的水準；農民多用勞動，不會有減產之虞。

(3) 耕者有其田的影響：

自耕與定額租的租佃其效率差異不大；但就實際情況而言，農地農有使農民能完全享受自己努力的成果，在利潤的誘因下，有助於農民自身管理技術的增強，透過更合理的經營，使農業生產進一步提高。

2. 所得分配效果：

顧志耐 (S. Kuznets, 1979) 認為當儲蓄集中於高所得階層時，其儲蓄與孳息所得的分配不均會愈來愈大，此乃資產集中造成的所得分配不均之長期效果。在傳統農業社會中，土地為資產的主要型態，若集中在少數大地主手裡，所得分配不均的情形在不良的租佃制度下，將會更為惡化；若能實施土地改革，使財富重分配，則必有助於所得分配的平均。此種土地改革之土地重分配所引發之所得重分配效果，強制將地主原有之部分所得移轉給農民，一方面可直接刺激佃農增產，另一方面可透過乘數原理提高國民生產水準。

3. 對其他產業的影響：

土地改革的結果，將有助於資金由農業轉移至其他部門，不致使資金呆滯化，進而促使資本在經濟發展過程中有效利用。再者，農業增產的結果，使農民有足夠的財富去購買其他產業的產品，提供市場貢獻；有能力儲蓄轉移資金到其他產業提供資金貢獻；亦可透過產品的剩餘外銷賺取外匯，提供工業發展之用；此外，由於其他產業發展所需的勞力來源可由農業提供。

已故陳副總統在其所著「臺灣土地改革紀要」一書中曾指出：「臺灣土地改革實施後，產生四項最顯著之效果。一為社會由動亂趨於安定，尤為農村之秩序為佳；蓋因佔人口大多數之農民獲得耕地後，由恆產而生恆心。二為農民獲得耕地後，生產興趣與生產能力提高，農業及副業生產均大量增加，促進經濟發展。三為農民所得增加，生活改善，購買力隨之提高，刺激工商業之發展與社會經濟之繁榮。四為土地改革後，凍結於土地上之資金，逐漸轉移於工商業，使工商經濟獲得突飛猛進之發展，改變社會之經濟結果，大步進入工業化之領域。就吾人所得之經驗，實施土地改革，不僅為改善人民生活，謀求政治與社會安定之基本工作，同時亦為促進經濟發展與推進工業化之基本動力。由此可知，十年來臺灣經濟建設之發展，土地改革所產生之影響，實深且鉅，可見臺灣地區第一階段土地改革成果豐碩。

肆、臺灣地區第二階段土地改革 實施之背景、內容及展望

臺灣地區自民國三十八（1949）年開始推行之土地改革，旨在促使所有權之重新分配，實施後已獲預期成果。惟其後由於經濟結構的急劇轉變，使得農業結構隨之產生巨大變化，若干農業政策及措施，必須因應調整，以配合整體經濟之發展，維持農業部門的持續發展。

一、臺灣第二階段土地改革之背景

台灣實施第二階段土地改革之背景最主要為農業結構之變化(註6)，分述如下：

(一) 農業的兼業化

臺灣專業農家之戶數及農家人口數之比率在1955年起持續下降，尤其是兼業農家當中第二種兼業農家（以兼業為主）之比例，年年持續增加，「保有土地的勞動者」的色彩日益濃厚。

(二)農業勞動力老化

臺灣65歲以上農業就業人口的比率逐漸增加，可見隨著經濟的高度成長，農業勞動力老化現象逐漸嚴重。

(三)農地利用逐漸粗放化：單一化與耕地條件不良

臺灣的農業經營雖然相當勞動集約，但自1970年代開始由於農業勞動力不足，農業勞動的集約度逐漸減少。而農業經營的型態以耕種業（以稻作為中心）及畜產業為主，且耕種業的作物收入、畜產業的畜產收入均分別占90%以上，可見臺灣農業經營有逐漸單一化的傾向。農家一戶平均規模不但小，而且田塊分散在2處以上農家的比率高達50%以上，可見臺灣的農地耕地條件不良。

(四)農業生產結構失衡

臺灣的農業生產雖然持續增加，但是「不足中的過剩」的所謂農業生產結構失衡的現象卻存在。以糧食自給率而言，米之過剩與飼料作物（小麥、高粱、大豆）不足，這是亟待解決的問題。

(五)農地轉用嚴重

臺灣的水田隨著經濟的高度成長大量被轉用，尤其是優等地及中等地之轉用更為嚴重。

(六)農業經營規模逐漸零細化

臺灣農家農地面積在0.5ha以下之農戶數之比率極高，而3ha以上之農戶數其比率不但極低，而且並沒有增加的趨勢。

(七)農家與非農家所得之差異大

臺灣農家對非農家每戶所得之比率逐漸降低，每人相對所得也只有70%左右。

二、臺灣第二階段土地改革之內容與展望

根據民國七十一（1982）年十一月四日行政院核定之「第二階段農地改革方案」，其基本指導原則為 國父「平均地權」之主張及「耕者有其田」之政策，其目的在促進農地有效利用，以提高農業勞動生產力，增加農業生產。並推行共同、委託及合作經營，擴大農場規模為基本措施，為達到預期目的，應修正農業發展條例，以利施行。並依據「四年經濟建設計畫」之目標，配合「加強基層建設提高農民所得方案」之實施。本方案包括五項重要措施：(一)提供擴大農場經營規模之購地貸款；(二)推行共同、委託及合作經營；(三)加速辦理農地重劃；(四)加強推行農業機械化；(五)配合措施。以下將分別說明主要內容。

(一)提供擴大農場經營規模之購地貸款

對願意購買農地以擴大經營規模之農民，給予資金方面之協助，以逐漸擴大家庭農場之面積，達成合理的經營。

(二)推行共同、委託及合作經營

除提供貸款協助農民購地以擴大家庭農場面積外，共同、委託及合作經營為擴大農場經營規模之重要手段，其目的在不影響土地所有權的情況下，組織農民，擴大農場經營規模。在推行期間，將參照農業區域發展，調整作物制度，以促進農地之有效利用。預計四年中實施面積為十六萬公頃，分別就水田、旱田組織委託及共同經營班，以擴大規模。

(三)加速辦理農地重劃

為配合農場經營規模之擴大及農業機械化之推行，將加速辦理農地重劃，並分年進行，計畫四年中完成重劃面積六萬公頃。

四加強推行農業機械化

為應付農村勞力外移及提高農業勞動之生產力，將加強推行農業機械化，於第一期四年計畫完成後，繼續推行第二期四年計畫。

(五)配合措施

1. 為實施「平均地權」、「實施耕者有其田」之政策，達到「地盡其利」、「地利共享」及「擴大經營規模」之目標，有關法令應配合檢討修正。
2. 為因應七十（1981）年代的經濟發展，確立農業發展長期計畫，宜推行農業區域規劃，以確保農業資源之長期投資效益，對於都市計畫法施行細則有關都市計畫內農業區之劃定，以及非都市土地使用編定，由農發會與內政部、省政府協調辦理。
3. 繼續實施「加強基層建設提高農民所得方案」，並配合本方案所需經費，以加速農業結構之改變，提高農民所得，早日達成臺灣農業的現代化。

伍、臺灣農業政策之變遷與轉換

從以上臺灣地區土地改革與農村建設的過程來看，臺灣的農業政策大致上可分成二個階段，其詳細情形可分述如下：

一、第一階段土地改革時期(1949~78年)

在此時期臺灣的農地政策主要內容有四，一是實施耕者有其田（1949～54年），二是促進農業生產（1955～70年），三為新農政（農家與非農家所得平衡）（1949～73年），四為稻田轉作的推進（1978年～）。

1. 實施耕者有其田（1949～54年）

1949年臺灣實施「三七五減租」，規定地租率不得超過主要作物年收穫量之37.5%，相對於過去高達50～70%的高地租率而言，此舉降低了約10～30%。此外，規定口頭契約應換成文書契約、契約的期限延長為六年、地主收回出租土地之限制等。1957年更制定「耕定三七五減租條例」，將這些規定法制化，且適用於以後的租佃關係。另外有關土地保有面積之限制，則規定地主只能保有中等水田3ha或旱田6ha，超過此一限度者由政府收買後轉賣給佃農。

2. 促進農業生產（1955～70年）

農業生產之促進雖持續進行，但在此期間內，為了糧食的增產，實施了一連串的措施，例如：為保護、維持自耕農制定了「自耕農保護辦法」，亦實施剩餘公有地的放領、農地開墾、農地重劃、促進農業機械化、加強農業試驗研究及水利事業等。

3. 實施新農政（平衡農家與非農家所得）（1970～73年）

到了1970年代，臺灣的經濟急速發展，但一方面農業兼業化、農地利用降低、農地轉用等問題接踵而至，農工間之工資差異使得農家與非農家所得之差異擴大。因此，政府為了臺灣農業的發展，農家與非農家所得之平衡，實施了許多的措施，其中以1970年執政黨的「現階段農村建設綱領」及行政院의「加速農村建設九項重要措施」最為重要。另一方面由於經濟高度成長，住宅地、工業用地之需要激增，農地轉用問題嚴重。因此，1973年內政部公佈「建地擴展限制方案」，以保護優良農地。

4. 稻田轉作的推進（1979～）

在此時期，雖然農地流通仍持續推動，但為解決稻米過剩及農地利用結構調整的問題，1978年開始實施稻田轉作政策，而實施後效果一直不很理想。因此1983年行政院訂立「米生產轉作六年計劃」，計劃自1948年度至1990年度期間，利用轉作獎勵、保證價格等方式，將稻米之生產量自245萬噸調整至200萬噸。

二、第二階段土地改革時期(1979～)

為了發展農業，擴大農場經營規模是首要之務，而經由租佃制度的推行能有效地擴大農場經營規模。1973年制定的「農業發展條例」為配合第二階段土地改革的實施在1979年及1983年時加以修訂，在農地政策上最重要的理念即是租佃制

度的推行，以達成小地主大佃農的理想。此一時期，農地政策的主要內容包括(1)農地流通的促進、(2)農業生產組織化的促進等。

1. 農地流通的促進

1983年修訂後的「農業發展條例」有以下重要的規定：

(1) 規模擴大之有關規定

「農業發展條例」第28條規定：「家庭農場為擴大經營面積或便利農業經營，在同一地段或毗鄰地段購置或交換耕地時，於取得後連同原有耕地之總面積在五公頃以下者，其新增部份，免徵田賦五年；所需購地或需以現金補償之資金，由農業主管機關協助辦理十五年貸款」，這是積極擴大經營規模的規定。至於消極的防止農地細分；同法第31條規定：「家庭農場之農業用地，其由能自耕之繼承人一人繼承或承受，而繼續經營農業生產者，免徵遺產稅或贈與稅，並自繼承或承受之年起，免徵田賦十年。但如繼續經營不滿五年者，應追繳應納稅賦；其需以現金補償其他繼承人者，由農業主管機關協助辦理十五年貸款」。另外第5條中規定「委託經營之委託人，在委託經營期間，不得購買耕地」等均是消極防止農地的細分。

(2) 租佃經營促進之有關規定

「農業發展條例」第4條規定；農民自行以人力、畜力或農用機械操作、經營農業生產或實施共同經營、合作農業經營者，為自耕。其實施委託代耕者，以自耕論，同法第5條規定「依本條規定之委託經營，不適用耕地三七五減租條例之規定」。同法第26條亦規定；「農業主管機關應獎勵輔導家庭農場，擴大經營規模，或以共同經營、委託經營、合作農場及其他經營方式，從事擴大規模農業生產；並籌撥資金協助貸款或補助」。可見「農業發展條例」之制定與修改，旨在促進租佃經營，使農地流通。

2. 農業生產組織化之促進

臺灣農業經營組織化的推進雖可溯自1955年，但政策上大力推動則是「農業發展條例」的制定，該條例明訂以共同經營為擴大農場經營規模方法之一。1979年經濟部訂頒「臺灣地區家庭農場共同經營及委託經營促進要點」及1982年實施的「第二階段農地改革方案」，均大力推動農業生產的組織化。不過，1978年以前以共同栽培、共同作業為促進重點，1978年以後則以育苗中心的設立，進而以核心農戶為中心的共同經營及以集落為單位的共同經營為重點，1985年開始則配合稻田轉作政策推行共同經營。

陸、結語

在自由之下追求幸福，相信這是人類最大的希望，對於亞洲低度開發國家的人民而言，往往面臨民主主義與共產主義二者之一的抉擇，亦即是要引進西方的技術與政治思想，而發展出一套適合本身的體系來實現民主主義的夢，或是要接受共產主義的體系，這二者必須由自己自由意志加以抉擇。台灣四十年來的經驗已明顯地告訴我們，亞洲的人民對於較好的生活狀態、健康、社會地位（平等化）

，較高度的政府或地區行政的參與、人類福祉及人性的尊嚴等思想均有熱切的盼望。

在亞洲低度開發的國家，農業是經濟發展與福祉提高的基礎，農業不但有直接提供生產的貢獻，更與經濟成長同樣地能提供商業及國內工業的市場，臺灣第一階段土地改革時期以土地改革發展農業，而以農業來培養工業的成功發展經驗足資證明。因此，土地改革的實施可以說是在土地人口比率允許範圍內，以土地所有權分配的方式，使得多數耕作者的土地所有擴大，進而促進農業投資、近代化、增產及生活與福祉水準的提高，因此實施土地改革時對於負擔可能最高地租、土地保有面積等必須有所限制，而為使土地保有安定，租佃契約必須規定以文書契約為主。

臺灣第二階段土地改革時期，則是以利用權的流通來促進規模的擴大，以達成土地的有效利用。可見時代背景不同，土地改革之目的雖同，但其實施手段不同。因此臺灣實施第一階段土地改革之成果絕不會因第二階段土地改革的實施而被抹殺。土地改革實施計畫除了政府的決心，配合法令的制定、制度的建立與地方組織的建立外，人民的合作是不可或缺的。而為確保土地改革實施的成果，政府的指導、推廣是必須的，畢竟「土地與自由」是全體農民的理想。

註釋

註1：臺灣實施第二階段土地改革之重要決策決定是以在中國國民黨第十一屆四中全會開幕式致詞時，蔣經國先生昭示「推動第二階段土地改革，更進一步實現『地盡其利，地利共享』的目的」為濫觴。事實上，在民國六十二年（1973）年制定農業發展條例時，即有推動第二階段土地改革之實施內容。

註2：有關臺灣光復初期租佃之情形，可參考潘廉方，臺灣土地改革之回顧與展

望一文之第三十四～三十六頁。

註 3：西方有句諺語說；一個短期租佃壞過二個惡魔，可見短期租佃之惡。

註 4：楊氏的這句話，成爲臺灣第一階段土地改革的重要依據，實施結果亦證明，楊氏的看法並沒有錯誤。蓋在人多地少，所有權又集中於少數地主，沒有土地的農民若想從事耕作，則須向地主租賃土地，惟因土地的供求失調，租金定必偏高，因此佃農整年辛勞亦換不得溫飽，更談不上農業經營的改善。在此種情況下，若能新調整地權，使其成爲自耕農，即收穫都能歸其享有，當能提高農業生產意願。但若工商業發達，景氣繁榮，就業機會增大時，農民即使取得土地所有權，亦未必能將砂土變成黃金，有時反因地權分散阻礙土地的充分與有效利用，因此，臺灣在民國七十（1981）年代以後推行第二階段土地改革，希望藉由租佃及共同經營擴大農地之利用權，實現「小地主大佃農」，以擴大農場經營規模，促進農地利用。有關上述觀念，殷意甫教授在其所著「經濟發展與土地利用」第五章：土地問題的中心—土地利用，有精闢的說明。

註 5：有關土地改革之經濟效果，可參考毛育剛，臺灣土地改革之經濟研究一文。

註 6：有關臺灣農業結構變化之詳細情形，可參考鄭詩華，臺灣農業結構之變化及其原因—與日本比較一文。

參考文獻

1. ワリンスキ，農業改革貧困への挑戰，日本經濟評論社，1984
2. 田邊勝正，土地制度研究，東京松山房，1938
3. 陳誠，臺灣土地改革紀要，臺灣中華書局，1961
4. 黃俊傑，面對歷史的挑戰：沈宗瀚與我國農業現代化的歷程，幼獅出版社，1984
5. 臺灣省地政處，臺灣省土地改革簡介，1984
6. 行政院農業發展委員會，第二階段農地改革方案，1984
7. 潘廉方，臺灣土地改革之回顧與展望，1961
8. 潘廉方，中國土地改革新論，中華文化出版事業委員會，1957
9. 中國土地改革協會，蔣公與土地改革研討會論文集，1987
10. 毛育剛，臺灣土地改革之經濟研究，農經半年刊，10：13～34，1971
11. 殷章甫，經濟發展與土地利用，一文出版社，1975
12. 國立政治大學地政研究所，我國土地問題與土地政策，國立編譯館，1982

13. 王作榮、李登輝、賴文輝，臺灣第二次土地改革芻議—臺灣農村經濟問題，環宇出版社，1970
14. 鄭詩華，臺灣農業結構之變化及其原因—與日本比較，農經半年刊，45 :13 ~35，1989

附表一 臺灣農業政策大事年表

時期	政策	年次	相關法律、制度	
第一階段 土地改革	耕者有其田	1949	三七五減租	
		1949	臺灣糖業公司「國有耕地處理辦法」公布	
		1951	「耕地三七五減租條例」法制化	
		1953	行政院指定臺灣省為實施「耕者有其田」地區	
		1954	「實施耕者有其田條例」公布、實施	
	促進生產農業	1956	臺灣省農林廳農墾處成立	
		1960	農地重劃開始	
		1962	臺灣省省議會「耕者有其田保護辦法」議決	
		1963	臺灣省政府「農田水利建設促進六大計畫」發表	
		1964	臺灣省政府「糧食局糧食生產十年計畫」制定	
	新政	新農政	1970	中國國民黨「現階段農村經濟建設綱領」決定
			1972	行政院「加速農村建設重要措施」公布
			1973	內政部「建築用地擴大限制辦法」(農地轉用限制)公布
			1973	「農業發展條例」公布
			1978	行政院決定開始實施水田轉作
第二階段 土地改革	農地組織流通、農業生產	1979	經濟部「臺灣地區家庭農場共同經營及委託經營促進要點」公布	
		1979	行政院「提高農民所得加速農村建設重要措施」實施(1979~82)	
		1979	中國國民黨第十一屆四中全會蔣經國先生昭示推動第二階段土地改革	
		1982	行政院「第二階段農地改革方案」決定	
		1983	行政院「加強基層建設提高農民所得方案」實施(1983~89)	
		1983	「農業發展條例」修正公布	
		1983	「耕地三七五減租條例」修正公布	
		1990	行政院農委會擬定「農業綜合調整方案」草案(1990~)	

資料來源：筆者整理

National Chung Hsing University

附表二 臺灣人口、農地及所得資料

年度	農地 (公頃)	農戶數 (戶)	人口 (千人)	Per Capita GNP (NT\$)	農家/非農家所得	
					每戶(%)	每人(%)
1949	864,864	620,875	7,397	—	—	—
1950	870,633	638,062	7,554	—	—	—
1951	873,871	661,125	7,869	—	—	—
1952	876,100	679,750	8,128	2,019	—	—
1953	874,738	702,325	8,438	2,602	—	—
1954	874,097	716,582	8,749	2,759	—	—
1955	873,002	732,555	9,078	3,162	—	—
1956	875,791	746,318	9,390	3,502	—	—
1957	873,263	759,234	9,690	3,959	—	—
1958	883,466	769,925	10,039	4,282	—	—
1959	877,740	780,402	10,431	4,782	—	—
1960	869,223	785,592	10,792	5,601	—	—
1961	871,759	800,835	11,149	6,078	—	—
1962	871,857	809,917	11,512	6,498	—	—
1963	872,208	824,560	11,884	7,137	—	—
1964	822,239	834,827	12,257	8,113	—	—
1965	889,563	847,242	12,628	8,697	—	—
1966	896,347	854,203	12,993	9,480	—	—
1967	902,407	868,731	13,297	10,685	—	—
1968	899,926	877,114	13,650	12,151	—	—
1969	914,863	887,112	14,335	13,783	—	—
1970	905,263	880,274	14,676	15,544	—	—
1971	902,617	879,005	14,995	17,730	—	—
1972	898,603	879,526	15,289	20,885	—	—
1973	895,621	876,565	15,565	26,596	—	—
1974	917,484	877,829	15,852	34,974	—	—
1975	917,111	867,547	16,150	36,642	—	—
1976	919,680	870,787	16,508	43,033	—	—
1977	922,778	872,509	16,813	49,499	—	—
1978	918,143	884,592	17,136	58,282	74.20	64.05
1979	915,393	898,341	17,479	69,115	71.73	64.47
1980	907,353	872,267	17,805	84,398	74.19	66.39
1981	900,062	821,564	18,136	98,179	73.13	66.70
1982	890,830	828,751	18,458	103,803	75.50	67.91
1983	894,326	815,883	18,733	113,103	74.99	71.50
1984	891,655	803,830	19,012	125,496	71.22	63.30
1985	887,660	779,897	19,258	131,430	71.31	69.03
1986	887,451	769,366	19,455	151,148	74.76	72.98
1987	886,281	756,745	19,673	168,114	72.90	72.59
1988	894,974	738,742	19,904	181,185	—	—
1989	894,601	723,191	20,107	198,036	—	—

資料來源：Taiwan Statistical Data Book

臺灣農業年報

National Chung Hsing University

附表三 臺灣農業經濟重要統計指標

單位：%

項 目	1953-56	1957-60	1961-64	1965-68	1969-72	1973-75	1976-81	1982-85	1986-89	1986	1987	1988	1989	1953-89
經濟成長率	8.1	7.0	9.1	9.9	11.6	6.1	9.8	6.7	9.9	11.7	11.9	7.3	7.2	8.9
農業生產增加率	5.7	4.3	5.4	6.2	3.2	1.7	4.2	3.0	2.3	-0.3	8.3	1.2	-0.2	4.1
農業生產結構： 農作物	67.1	63.1	64.4	62.8	55.4	54.6	48.2	46.9	42.1	41.8	41.4	43.1	41.9	55.7
作物複種指數	172.8	181.1	186.3	188.3	180.6	178.4	164.4	147.6	138.3	142.8	142.3	135.8	132.3	170.3
農業生產佔國內 生產淨額比率	29.8	27.3	25.1	21.5	14.2	12.4	9.2	6.8	5.2	5.5	5.3	5.0	5.0	16.5
農業固定資本形 成佔總固定資本 形成比率	20.3	16.0	14.8	12.2	7.2	6.6	3.9	2.6	3.3	3.3	3.1	3.6	3.3	9.4
農業人口佔總人 口比率	51.0	48.9	47.6	44.7	41.1	37.7	32.3	24.2	20.1	22.1	20.7	19.2	18.3	38.3
農業就業人口佔 總就業人口比率	54.3	51.0	49.6	43.7	36.0	30.6	23.4	18.2	14.7	17.0	15.3	13.7	12.9	35.2
農產品出口佔總 出口比率	91.8	82.9	59.5	45.0	21.5	15.9	10.9	7.5	6.4	7.2	6.8	6.1	5.4	37.1

資料來源：行政院農業委員會統計室，民國七十九年版—中華民國農業統計要覽。

附表四 亞洲諸國人口、土地資料

項目 國家	人 口 (千人)	土 地 (km ²)	人 地 比 (人/km ²)
臺 灣	20,107	36,000	558.5
日 本	123,200	372,313	330.9
韓 國	43,100	98,484	437.6
馬來西亞	17,400	329,749	52.8
菲 律 賓	64,900	300,000	216.3
印 尼	184,600	1,919,400	96.2
新 加 坡	2,700	581	4,647.2
香 港	5,700	1,045	5,454.5

資料來源：Taiwan Statistical Data Book
1990

國立中興大學 

National Chung Hsing University

Land Reform and Rural Construction in the Area of Taiwan

Shy-Hwa Cheng*

鄭詩華

Summary

Since the implementation of projects of "Rent Reduced to 37.5%" in 1949 and "Land for Tillers" in 1953, Taiwan has patronized self-tilling peasants, and at the same time promoted every kind of rural construction to promote agricultural production, rural prosperity, as well as commercial and industrial thriving to bring out the economic development of the whole country. In 1970s, as economic development in Taiwan was so fast, agricultural and rural structure changed, and there arose problems of labor shortage, low incomes of peasants and struggle for land between agriculture and industry. The government, therefore, sped up aggressively projects of rural construction by enlarging scale of farm management and promoting agricultural mechanization so as to raise agricultural productivity to balance off the incomes of farmers and non-farmers. In recent years, impacts of international trade liberalization, issues of agricultural protection and maintenance of farms again attract great national attention. Undoubtedly, these facts prove that the development of Taiwanese agriculture and rural construction lies basically on the success of land reform though stages of economic development vary and connotations of land reform differ.

* Dr. Cheng Shy-hwa is an associate professor, Research Institute of Agricultural Economics, National Chung-Hsing University, Taiwan, Republic of China.

The first stage of land reform in Taiwan is primarily to let tillers gain land ownership so as to solve problems of unbalanced distribution of land among "big landlords and little peasants". The second stage is to enlarge farm management scale to promote utilization of farms and maintenance of agricultural development by means of enlarging right of using farms, making "little landlords and big peasants". The main contents of the second stage land reform includes "Providing of loans needed in land procurement for enlargement of farm management enlargement", "Pushing entrusted and cooperated management", "Speeding up realignment of farm land boundaries", "Emphasizing promotion of agricultural mechanization", "Complying measures to be taken" etc.

The main purpose of this article is to look back upon the background, process and results of land reform enforced in Taiwan, and make a historical expounding of the changes of rural construction and agricultural policies in the process of economic development in the last forty years of every circle to have further understanding about the land reform enforced in Taiwan as well as for the reference of other countries which might need this kind of assistance when they do land reforms or promote rural constructions.



National Chung Hsing University