

## 臺灣第二階段農地改革措施的認識與意見

羅光煥

臺灣的土地政策，在 國父的三民主義 召示下，依據民生主義的理想，從三十八年到 四十二年，推行了一系列的「三七五減租」，「公地放領」及「耕者有其田」的所稱三部曲 式農地改革政策，那就被稱之為第一階段的農 地改革措施了。然近數十年來，由於三部曲的 農地改革，遺留下來一些經營的問題，加之社 會經濟變遷所形成的土地利用問題；再經過專 家學者們仔細的研究探討，於是又提出了許多 應變措施和改革方案；政府也認真考慮，並透 過立法程序，廣泛地推行了，遂有臺灣第二次 農地改革之議。

第一階段的農地改革，可說完全由政府 參預，以法令達成地權轉移，解決租佃制度的 不公平經營方式，以增進佃農收益，改善佃農 生活，並用分段漸進的方式，達成「耕者有其 田」的境地；這是二次世界大戰後舉世聞名的 農地改革措施，也是全世界最成功的改革之 一。它不僅奠定了我們農業發展的基礎，同時 也建立了我們整個經濟發展的體系。這一改革 措施，充分的使農民生產興趣，也提高了農民 社會地位；但也增多了農村的耕作戶數。由於 這一發展的形成，在臺灣地區人口不斷的增 多，於有限的耕地面積上，再加上經濟快速發

展的趨勢，又產生很多問題，政府接受了專家學者們的意見，提出了如下範圍的農地改革措施：

- 一、擴大農家耕作土地面積。
  - 二、土地共同、合作經營及委託代耕制。
  - 三、土地重劃。
  - 四、農業機械化的推展。
  - 五、農地繼承及購置之限制。
  - 六、區域土地使用計劃與管制。
  - 七、農場經營接棒人的輔訓。
- 以上各項措施，在農業發展的過程上，可視之為第二階段的農地改革措施，而在這個階段裡，所要急於解決的農業經營上的問題，約可從下列各點分述之：

### 甲、第一階段農地改革遺留的問題

第一階段農地改革的成就，雖已達成「耕者有其田」的境地，但由於獲得土地所有的農家戶數大增，而農民承領農地後，再由多子分

別繼承土地，或出售部份土地，致使農場面積變得愈小愈不經濟。又加之經濟的快速成長，農村勞動人口外流，引起勞力不足而不能自耕；但土地所有人，鑑於第一次土地改革之情形，惟恐損失土地，不願出租，乃有任其粗放或棄耕，而針對改善這種小農經營的缺點，則有擴大農場經營面積之議，於是政府便採取了共同、合作經營或委託代耕等的改革措施。甚至使用獎勵優秀的農民購買土地，以擴大經營面積的目標。

### 乙、解決農村勞力不足的問題

臺灣地區的農場經營因受經濟快速成長的衝擊，農業生產成本增高，農民收益偏低，農村人口大量外流，湧向都市，導致農村勞力不足，工資上漲，更增高生產成本。第二階段農地改革措施裡則採用了我國固有的互助原則，使用共同經營、合作經營及委託代耕制來克服。另一途徑便是運用農業機械化，以取代勞

力。其目的在透過這些改革措施，以求解決勞力不足的問題，並趨降低農業生產成本，以增進農民收益。

### 丙、推行農業機械化的阻礙問題

解決農村勞力不足，可用農業機械化來代替勞力。但農業機械化推展的基本要素，要有廣大的耕地塊坵面積，才能適應，以發揮有效的經濟效益。臺灣土地耕作面積，普遍狹小，塊坵分割細碎，是推廣農業機械化的一大阻礙。第二階段農地改革，擴大耕地面積之議，除前所提之措施外，還有土地重劃，農地繼承及購置之限制等改革措施，以解除推展農業機械化之阻礙。農地購置之限制，除防止農地再分割，也有預防農地流入非耕者之手的作用。

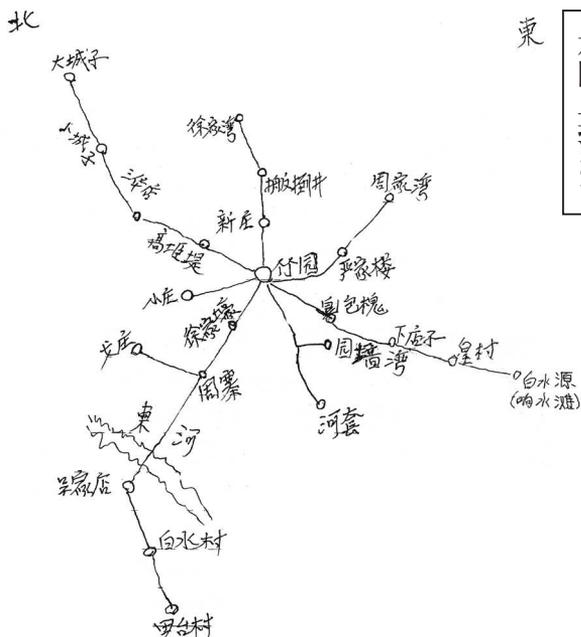
### 丁、其他問題

臺灣過去的農業生產，缺乏周詳計劃，產銷制度，未能確立，產銷難以達到十分妥善的

配合，故有時供不應求，有時嚴重滯銷；如旗山地區之香蕉生產；另外由於農村人口外流，農村勞力老化，未來農場經營的接棒者，也應加以考慮。是以第二階段農地改革，也列入了區域土地使用計劃與管制及農村青年的創業倡導及輔訓，以解決農業產銷與經營者的接棒問題。

由於以上的種種措施，在第二階段農地改革裡，對農業發展要解決的土地使用經營問題如上所述那些。但就經濟利用土地及「耕者有其田」的大前提下，在農業發展的過程裡，仍不能充分的發揮其經濟效益。如原為耕農獲有土地所有人，現在不能自耕，但其把持土地不放，或有些到都市去從事其他工商行業，不能自耕也不放棄土地，又恐經濟不穩定，在不如意時還鄉耕田，致造成許多上好土地，讓其任意荒廢而不利用耕種。既或有些不能自耕的農田，可用共同或委託代耕方式實耕，但由於所有權的關係，擴大田場面積仍受限制，則無法

充分的利用土地。例如田間界限的廢除或土地改良等都會影響到農業的發展，不能發揮其高度的經營效益。所以，依個人的淺見，特提出兩個辦法來：其一、非耕者讓售其田，其二、工商人員回流農村的處理，可使用獎勵方式或



左圖上接P.87

地面積、經營制度、農機推動、產銷、……等，都有了具體的推行措施，我們預祝其改革成功，再顯現出第一階段農地改革的美景，以建立三民主義的農村富裕生活的新氣象。

八十八年四月寫于旗山家居

圖二 東南吳店東畝竹園面圖：李萬霞 繪

另訂定處理辦法，以鼓勵其出售土地。而且更期冀那些擁有土地而不能自耕的開明的農民，應摒除自私的偏見，站在大我的經濟利益上，把荒蕪的土地讓售給有耕作能力自耕農。要像第一階段的開明地主一樣，為全民的經濟奉獻一切。

總之，臺灣的第二階段農地改革各類措施要項，業已形成，在農業發展的過程上，要解決的問題很多很多，諸如農場、農家、耕