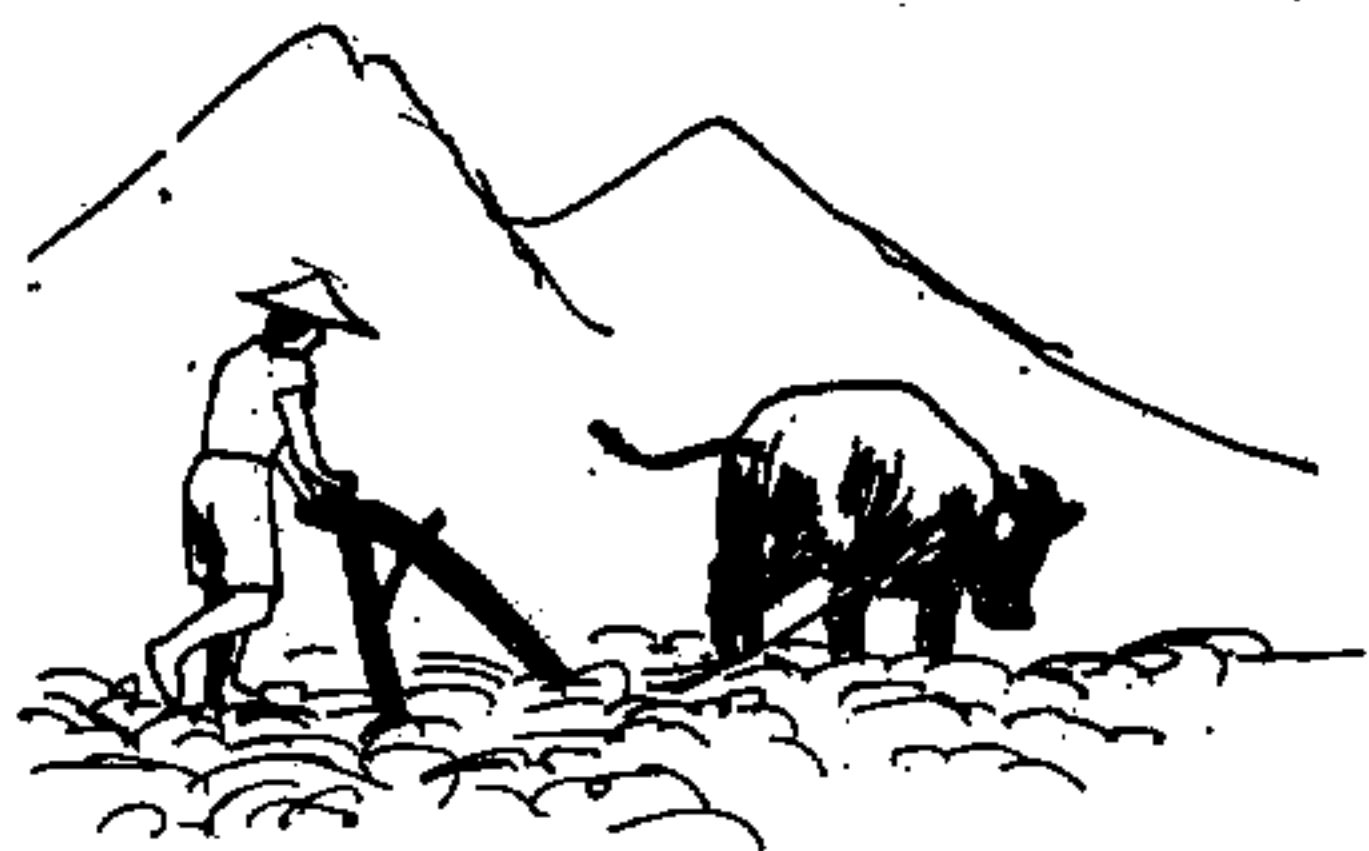




臺灣第二次農地 改革及其實施途徑

蔡 宏 進

一、改革的基本涵義、目的及重要性

十餘年前臺灣第二次土地改革之議論即已興起。初由若干經濟及農業專家學者提出討論，以後由政府陸續從事若干相關的改革措施，最近政府更認真的考慮透過立法程序加以廣泛推行。所謂第二次土地改革是針對第一次土地改革所未曾解決的土地問題，及因應近年來社會經濟變遷所形成的土地利用問題，而提出的改革方案。至目前為止，論者對第二次土地改革的涵義及辦法尚未作確定性的界限。但由過去的討論及已推行的農業發展方案，約略可以得知第二次土地改革的範圍包括：(1)擴大農家耕作土地面積，(2)土地共同經營，(3)土地委託代耕，(4)土地耕作機械化，(5)農地重劃，(6)區域土地使用計劃與管制，及(7)限制農地繼承及購置。這七項改革措施各有其特殊的涵義，但彼此間具有密切的關聯性。擴大農家耕作面積係指所有面積及經營面積的擴大兩種層次。土地所有面積擴大，經營面積一定擴大，但要擴大經營面積却不一定全靠擴大所有面積，還可經由共同經營及接受委託代耕而達成。農場耕作面積擴大，採行共同經營及委託代耕之後，就有必要實行耕作機械化，而田間機械化要能有效推行，則有必要先經由農地重劃，使每塊田坵都能接近農路。農業區域計劃的實施，對各種非都市土地使用區明確劃分，對優良農田加以保護，不因工業發展及都市發展而廢損，有助於農場面積擴大，或不致縮小。為使擴大農場面積的理想容易實現，並使擴大的農場能充分發揮農業生產效率，政府將在農業發展計劃中對優良農民繼承及購買耕地加以鼓勵，由適當的人購買農地經營農業，當能使土地利用效率有以提高。

以上大略對耕地面積擴大與其他改革目標的密不

可分關聯加以說明，進而再以土地共同經營及土地委託代耕的不同性質為例，說明各項改革目標的性質間的差異。土地共同經營與土地委託代耕在性質上有所不同，前者通常指數個有土地的農民共同撥出土地、人力及資金之共同經營；後者通常是指由一人出地，而由另一人出力及出資的委託經營。

第二次土地改革的目的雖少被明確指陳，但仔細推想應含有促進土地有效利用、增加農業生產、及解決農家問題、增加農民收益等目的。擴大耕地面積、土地共同經營、土地委託代耕、土地耕作機械化、土地重劃、區域土地使用計劃與管制、及限制購買及繼承農地等改革性措施，都具有分別達成上述目的的作用。其中擴大耕地面積若能實現，農民的農業生產量與生產值將可增加，可望從增加總產量而改善農民收益。其餘六種措施若能實現，則單位土地面積的生產量也可望由於勞力及機械等其他資本的有效投入及由良田獲得保護而增加，土地總生產力增加及農民收益提高的目的，也大致可望達成。但是這些目的要真能達成，改革措施的進行必須要很有效率，且要有其他能保護農業及農民的優厚條件加以配合。

第二次土地改革是否已經達到極為迫切非立即實行不可的地步。個人以為正確的答案是：這種要求確實逐漸普遍，但未到每戶農家都有此需要的地步。從主觀或客觀理由加以分析，需要接受前述第二次土地改革七個項目中任何一項或多項的農家，可分為如下數類：第一類是願意成為專業農而自有耕地面積太少者，顯然會感到有擴大耕地面積的必要；第二類是自耕農中由於耕地面積太小、資金或勞力不足，而需要與隣近農友共同經營，以便共同購買較現代化農機具，並藉共同經營交換其他生產因素者。第三類則是由於本人年老力衰，勞力不足或移動到外地工作，不便