

# 台灣光復後土地法制之變遷<sup>※</sup>

## —以土地立法之考察為主

溫豐文<sup>\*</sup>

### 目 次

- 一、前 言
- 二、1950年代有關地權改革之立法
  - (一)佃農之保護
  - (二)公地放領
  - (三)創設自耕農
- 三、1960年代至70年代前期有關地用改革之立法
  - (一)獎勵投資條例
  - (二)農業發展條例
  - (三)區域計畫法
- 四、70年代後期至現在有關土地保育、環境保全之立法
  - (一)山坡地保育利用條例
  - (二)水土保持法
- 五、結 語

## 一、前 言

台灣光復後（1945年）迄今已歷半世紀有餘，五十多年來由於人口不斷增加，經濟快速成長，社會急遽變遷，原本以農業為主軸的土地利用形態逐漸蛻變成以工商業為主軸的土地利用形態，為因應此一趨勢，土地法制不斷地隨之變革，以

※ 今年年初（2000年1月8日），日本台灣史研究會（代表人：石田浩教授）與東海大學法律學系在東海大學社會科學院教學大樓會議室共同舉辦「經濟成長與土地制度之變遷研討會」，本文係筆者將在會中發表之論文，加以整理而成。

\* 東海大學法律學系教授。

應需要。

本文之主要目的，即在探討台灣光復後，尤其是 1949 年國民政府遷台後，台灣土地法制之變遷，期能因而描繪出台灣土地立法之動向與經濟發展之軌跡。大體而言，政府遷台後土地法制之變遷，約可分為三個階段，第一階段是 1950 年代，為有關地權改革之立法，第二階段是 1960 年代至 70 年代前期，為有關地用改革（促進土地合理有效利用）之立法，第三階段是 1970 年代後期至現在，為有關土地保育、環境保全之立法。以下即針對這三階段之土地立法內容（土地法制），逐一剖析之。

## 二、1950 年代有關地權改革之立法

1949 年冬，國民政府因國共內戰失利，被迫播遷來台。國府遷台後，為落實孫中山先生所主張的平均地權理論之土地政策，實施一連串的土地改革。當時的台灣經濟以農業經濟為主幹，土地利用以農業利用為主軸，職是，此一階段之土地改革著重在農地的地權改革。保護佃農、公地放領與創設自耕農等三項措施是這一階段土地改革之主要內容。為了保護佃農，1951 年制定「耕地三七五減租條例」，為了公地放領，同年訂定「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」，為了創設自耕農，1953 年制定「實施耕者有其田條例」以為實施之依據。以下即分別析述其內容。

### (一)佃農之保護

農民依其享有農地所有權與使用權程度上之差別，可分為地主、自耕農、半自耕農（或半佃農）、佃農及雇農等五級，一般稱之為地權階級。(1)凡土地所有人不自任耕作，而將自己所有之耕地出租於他人經營，坐享地租收入者，謂之地主。(2)凡農業經營者所耕作之土地，全部屬於自己所有，並可完全控制土地利用，自行享受農地上全部收益，而不受他人支配或干預者，謂之自耕農。(3)凡農業經營者，所經營之農地有一部份係屬自己所有，另一部份係支付佃租於地主而租入者，謂之半自耕農或半佃農（一般將自有農地多於租入農地者稱為半自耕農，將租入農地多於自有農地者，稱為半佃農）。(4)凡農業經營者自己無土地所有權，而支付佃租於地主，取得土地租賃權，從事農業經營，自負損益責任者，謂之佃農。(5)凡無土地所

有權，亦無土地利用權，唯賴農業勞動，受他人僱傭，賺取工資者，謂之雇農（註一）。

光復初期，台灣自耕農、半自耕農、佃農及雇農之戶數如下表：

光復初期台灣自耕農、半自耕農、佃農及雇農統計表

年次	自耕農		半自耕農		佃農		雇農		總計	
	戶數	%	戶數	%	戶數	%	戶數	%	戶數	%
1950年	231,111	33.9%	162,573	23.8%	244,378	35.8%	44,405	6.5%	682,467	100%
1951年	249,850	35.4%	167,962	23.8%	243,313	34.4%	45,070	6.4%	706,195	100%
1952年	262,065	36.1%	177,113	24.4%	240,572	33.2%	45,296	6.3%	725,046	100%
平均	247,675	35.1%	169,216	24.0%	242,754	34.5%	44,924	6.4%	704,569	100%

資料來源：湯惠蓀編「台灣之土地改革」中國農村復興聯合委員會發行，民國 43 年版，頁 5。

由上表統計平均數觀之，1950 年到 1952 年之間，在台灣，半自耕農計 169,216 戶，佔農戶總數之 24%。佃農計 242,745 戶，佔農戶總數之 34.5%。雇農計 44,924 戶，佔農戶總數之 6.4%。質言之，耕地不足之半自耕農及根本無自有耕地之佃農、雇農合併計算，佔農戶總數之 64.9%。由此可知，光復初期，台灣之耕地，租佃關係極其普遍。而有關租佃之內容，又極盡苛刻之能事。蓋首先就地租言，一般租率都在收穫總量 50% 以上，其土地較為肥沃之地區，租額有高達 70% 者。此外，尚有所謂鐵租，即不問天災人禍，年收豐歉，必須照約定租額繳付。其次就租期言，多為不定期租佃，定期租佃甚少，地主可隨時撤佃、換佃。最後就租佃方式言，多屬口頭約定，鮮有書面契約。包租轉佃，層層剝削，額外需求，如預收地租，收取押租等不一而足（註二）。

有鑑於租佃條件之惡劣，為保護經濟弱者—佃農之生活，維護其權益，國府於 1951 年制定了耕地三七五減租條例，以資因應，茲撮述其要點於次：

1. 在租金方面：耕地地租採實物繳租（穀租）制，租額不得超過主要作物正產品全年收穫總量之 37.5%。原約定地租超過 37.5% 者，減為 37.5%，不及 37.5% 者，不得增加（第 2 條）。
2. 在租期方面：租佃期間不得少於 6 年，原約定租期超過 6 年者，依其原約定（第五條）。租期屆滿時，除出租人依法收回自耕外，如承租人願意繼續承租者，應續訂租約（第 19、20 條）。

（註一）李鴻毅「土地法論」自版，1996 年版，頁 45。溫豐文「土地法」自版，1999 年版，頁 123。

（註二）陳誠「台灣土地改革紀要」中華書局，民國 50 年版，頁 9。

- 3.在租佃方式方面：耕地租約應一律以書面為之；租約之訂立、變更、終止或換訂，出租人應會同承租人向鄉鎮區公所申請登記（第6條）。
- 4.在扶植自耕農方面：耕地出租人出賣或出典耕地時，承租人有依同樣條件優先承買或承典之權（第15條）。

透過上述規定，用以安定佃權，保護佃農，乃1950年代台灣土地改革之第一步驟。

## （二）公地放領

光復初期，台灣公有耕地，全係接管日治時期各級政府之公有耕地及日本人之私有耕地而來。依據1952年6月台灣省政府辦理地籍總歸戶時之統計，此項公有耕地計有181,490甲（註三）約佔當時耕地總面積之21%強（註四）。

由於土地法第四條規定，公有土地依其歸屬分為國有、省有、縣市有、鄉鎮有四類，因此，當時接管日產之公有地亦據此分類。其中，國有地係接管下列土地：①前台灣總督府所有之土地。②前日軍軍事基地。③前日本人會社（公司）之社有地。④前日本人之私有地。省有地係接管下列土地：①前日本人移民村之土地。②前台灣拓殖會社之社有地。③前河川浮覆地，經領墾成熟者。縣市有地係接管日治時期州廳所有之土地。鄉鎮有土地則係接管日治時期街庄所有之土地（註五）。至各類公地之面積如下表：

光復初期台灣公地分類統計表

單位：甲（1甲=0.9677公頃）

類別	地目		田	畑	總計
	有	無			
國	有		37,669	52,624	90,293
省	有		39,767	42,869	82,636
縣	市	有	2,033	2,522	4,555
鄉	鎮	有	1,596	2,410	4,006
總		計	81,065	100,425	181,490

資料來源：陳誠「台灣土地改革紀要」中華書局，民國50年版，頁44。

（註三）台灣民間農地面積係以甲、分、厘為計算單位，建地面積則以坪為計算單位。甲、分、厘之計算方法是荷蘭人遺留下來的，1甲等於0.9677公頃。坪之計算方法是日本人遺留下來的，1坪等於3.30579平方公尺。

（註四）陳誠，註二所揭書，頁43。

（註五）徐實圃「台灣實施耕者有其田經緯」自版，民國53年，頁70、71。

1947年，台灣省行政長官公署（台灣省政府前身）訂定「台灣省公有耕地放租辦法」，規定上述公有耕地，除保留部分供政府機關及公營事業使用者外，一律放租予合作農場或現耕農民、雇農、佃農及半自耕農使用。

公地放租後，台灣省政府為進一步扶植自耕農，曾於1948年試辦公地放領，以達實施耕者有其田之目的。嗣於1951年訂定「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」，積極推行公地放領政策。台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法雖僅屬行政規章性質，但其在台灣土地改革之過程中與耕地三七五減租條例及實施耕者有其田條例鼎足而立，所占地位頗為重要，茲將其主要內容敘述如次：

- (1)公地放領之範圍：以台灣省境內屬於國有及省有之公有耕地為限（第2條）。
- (2)公地放領之承領人：以有自耕能力自行耕作之農戶為承領人。依下列次序放領：①承租耕地之現耕農。②雇農。③承租公地不足之佃農。④耕地不足之半自耕農。⑤無土地耕作之原土地關係人。⑥轉業為農者（第5條）。
- (3)公地放領之面積：每一農戶承領公地面積標準，以田五分至二甲（上等一至八等則五分，中等九至十八等則一甲，下等十九至二十六等則二甲），畑一甲至四甲（上等一甲、中等二甲、下等四甲）為準。但承領人如為依法承租之農戶時得依其原承租面積放領之（第7條）。
- (4)公地放領之地價：按照各等則耕地全年正產物收穫總量二倍半折成實物（田以稻穀、畑以甘薯）計算（第8條）。公地承領人自承領之年起分十年均等攤繳地價，不計利息（第9條）。其每年攤還地價，分上下兩期以實物繳納為原則。但亦得按照繳納實物數量，依當地縣（市）政府公布之平均市價折納代金（第10條）。

依據上開規定，國府將接收自日本之公有耕地，自1951年6月起至76年9月止分九次放領給農民，自1977年起停辦。歷年來放領之耕地總計547,084筆，面積138,956餘公頃，承領農戶有286,287戶。茲將歷年公地放領之成果，表列如下：

台灣公地放領成果表

	承領農戶數 (戶)	放領筆數 (筆)	放 領 面 積 (公頃)			
			合 計	田	旱 田	其 他
歷 年 合 計	286,287	547,084	138,956.6757	46,792.7302	90,640.2955	1,523.6500
民國三十七年(試辦)	7,572	11,335	3,281.3531	2,223.6667	1,067.6914	----
民國四十年(第一期)	61,782	116,688	28,486.0669	12,902.1129	15,576.3294	7.6246
民國四十一年(第二期)	29,814	59,225	17,331.2720	8,605.3063	8,722.2319	3.7338
民國四十二年(第三期)	22,785	51,591	12,026.8278	6,696.3675	5,320.8083	9.6520
民國四十七年(第四期)	19,398	39,764	9,489.2585	3,456.1641	6,033.0944	----
民國五十年(第五期)	62,180	120,716	25,390.1108	7,413.3322	17,960.5042	16.2744
民國五十三年(第六期)	34,279	60,534	13,476.8305	3,166.0461	10,286.7933	23.9911
民國五十五年(補辦第六 期未完部分)	5,213	8,189	1,494.6514	365.6034	1,127.8888	1.1592
民國五十九年(第七期)	22,958	38,719	9,290.3893	1,037.7434	8,238.9087	13.7372
民國六十年(補辦第七 期未完部分)	675	1,133	384.8484	14.4457	370.4027	----
民國六十一年(補辦第七 期未完部分)	1,288	3,351	474.1926	452.1243	22.0683	----
民國六十二年(第八期)	8,774	16,013	9,050.7355	302.0449	8,302.9782	445.7124
民國六十四年(第九期)	8,959	18,887	8,266.5825	151.4642	7,134.1702	980.9481
民國六十五年(補辦第九 期未完部分)	610	939	513.5514	6.3085	486.4257	20.8172

資料來源：林炳勳等編著「台灣土地改革紀實」台灣省文獻委員會發行，民國 78 年版，  
頁 81。

### (三)創設自耕農

台灣之農地政策在於扶植佃農、雇農使之成為自耕農，以實施耕者有其田（憲法 143 條 4 項）。倘能使耕者有其田，則農地之地權分配，庶可達於平均矣。而扶植自耕農之方法有二：一為間接扶植自耕農，二為直接創設自耕農（註六）。前者乃政府運用法律或行政措施，如保佃、減租等手段減少地主在土地上之不勞所得，以降低其對土地之執著心與佔有慾，間接促使其自願出售土地，並扶植無地農民購取農地以成自耕農之謂。前述耕地三七五減租條例之施行屬之。後者乃政府直接採取行動，強制徵收地主不自耕作之土地，放領給佃農或雇農，使其成為自耕農之謂。1953 年公布施行之「實施耕者有其田條例」屬之。

（註 六）蘇志超「土地法規新論」文笙書局，民國 77 年，頁 148。楊松齡「土地法規要論」國立編譯館，1997 年，頁 112。

實施耕者有其田條例對自耕農之創設採行兩個步驟，第一，由政府徵收地主耕地。第二，將徵收耕地放領予現耕佃農、雇農。茲撮述其內容如次：

## 1. 耕地徵收

### (1) 徵收範圍

依實施耕者有其田條例第十條規定，下列耕地，一律由政府徵收，轉放現耕農民承領：

- ①地主超過保留標準之耕地：依實施耕者有其田條例第十條規定，地主得保留出租耕地之標準為：水田 1 則至 6 則一甲半，7 則至 12 則三甲，13 則至 18 則四甲半，19 則至 26 則六甲；旱田 1 則至 6 則三甲，7 則至 12 則六甲，13 則至 18 則九甲，19 則至 26 則十二甲。
- ②共有之耕地。
- ③公私共有之私有耕地。
- ④政府代管之耕地
- ⑤祭祀公業宗教團體之耕地
- ⑥神明會及其他法人團體之耕地
- ⑦地主不願保留申請政府徵收之耕地

### (2) 徵收補償

- ①補償標準：徵收耕地地價，依照各等則主要作物正產品全年收穫總量之二倍半計算（第 14 條）。所稱「主要作物」，係指依當地農業習慣種植最為普遍之農作物或實際輪植之農作物。所稱「正產品」，係指農作物之主要產品而為種植之目的者，至所謂「收穫總量」，係依各縣市辦理三七五減租時所評定之標準計算。
- ②補償方式：徵收耕地地價之補償，以實物土地債券七成及公營事業股票三成搭發之（第 15 條）。所謂實物土地債券，指以農作物計值而發行之債券，包括稻穀債券用以補償水田之地價；甘薯債券用以補償旱田之地價。所謂公營事業股票，指政府獨資經營或政府資本額超過 50% 以上企業之股票。當時政府係以台泥、台紙、工礦、農林等四家公營公司之股票搭發補償。

## 2. 耕地放領

### (1) 放領對象

耕地徵收後，由現耕農民承領（第 19 條）。所謂現耕農民係指佃農或雇農而言（第 4 條）。

### (2) 放領地價

現耕農民承領耕地之地價，依照各等則主要作物正產品全年收穫總量之二倍半計算，並按周年利率 4% 加收利息，由承領人自承領之季起，分十年以實物或同年期之實物土地債券均等繳清（第 12 條）。其每年平均負擔以不超過同等則耕地三七五減租後，佃農現有之負擔為準。至承領之耕地遇重大災歉，經申請查勘屬實者，當期地價得暫緩繳付，但應於原定全部地價繳清年期屆滿後，就其緩繳期數依次補繳（第 26 條）。又承領耕地因不可抗力致全部或一部不能使用者，承領人得層報省政府核准減免未繳之地價（第 25 條）。

上述係實施耕者有其田條例之主要內容。透過此一條例之施行，徵收放領耕地面積總計達 143,568 甲，承領農戶數有 194,823 之多。茲將其成果，表列如下：

實施耕者有其田各縣市耕地徵收放領成果統計表

縣 市 局 別	徵 收 放 領 耕 地 面 積 ( 甲 )			承 領 農 戶 數	耕 地 徵 收 之 地 主 戶 數
	小 計	水 田	旱 田		
台 北 縣	12,602	11,594	1,008	14,084	9,193
宜 蘭 縣	7,654	6,884	770	9,171	5,363
桃 園 縣	23,423	21,706	1,717	16,883	9,527
新 竹 縣	13,862	9,776	8,086	13,626	7,779
苗 栗 縣	8,789	6,808	1,981	10,912	6,609
台 中 縣	11,537	10,944	593	16,871	12,266
彰 化 縣	9,445	8,447	998	20,233	10,727
南 投 縣	3,459	2,917	542	6,128	3,227
雲 林 縣	9,286	7,851	1,435	14,269	5,662
嘉 義 縣	8,151	6,981	1,170	13,036	6,935
台 南 縣	11,857	8,755	3,102	18,724	8,340
高 雄 縣	5,233	3,954	1,279	10,449	4,024
屏 東 縣	9,851	8,160	1,691	16,362	5,517
台 東 縣	1,154	631	523	1,464	327
花 蓮 縣	1,350	967	383	1,658	642
澎 湖 縣	250	----	250	1,830	925
台 北 市	211	206	5	333	2,577



基 隆 市	207	193	14	262	398
台 中 市	2,575	2,434	141	4,037	2,979
台 南 市	298	120	178	856	1,084
高 雄 市	1,022	965	57	1,724	1,111
陽明山管理局	1,552	1,242	110	1,910	825
總 計	143,568	121,535	22,033	194,823	106,049

資料來源：陳誠「台灣土地改革紀要」中華書局，民國 50 年版，頁 69、70。

以上是 1950 年代台灣土地改革之立法與成果之概觀。此等有關農地地權改革之法律，現在只剩「耕地三七五減租條例」仍在施行，「實施耕者有其田條例」與「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」均已廢止（註七）。

儘管如此，此一時期之土地改革頗具意義，茲從經濟與法律兩個層面分別析述之。

(1)就經濟層面言，日本關西大學石田浩教授在其所著「台灣經濟之構造與展開」一書中提出了下列四點（註八）：

- ①由於農民擁有自己所有之土地，對農業生產之意願增加，結果農業生產力提昇，軍精民糧得於確保。
- ②因農業生產力提昇，農民所得增加，購買力增強，工業產品在國內之市場得於形成。
- ③國家因耕地放領向承領農民收取實物做為代價，因而不需地主之介入即可取得糧食。
- ④對地主之補償雖僅搭發三成公營事業股票，但因公營事業之資產過於高估，因而可獲得巨額資金，並可使地主之資產轉化為產業資本之一部分。

(2)就法律層面而言，似可歸納為下列三點：

- ①以宏觀之角度來觀察台灣地權制度之變遷，可以發現清代時期所形成之大租小租（一田兩主）制（註九），日治時期加以變革，台灣光復後再度變革。詳言之，日本治台初期，為了確立稅制，實施「地租改正」，將清代時期之納稅主體一大租戶加以整理，使其消滅，並且確立小租戶成為唯一之地主，以

（註 七） 實施耕者有其田條例於 1993 年 7 月 30 日廢止，台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法則因 1994 年發布之「國有耕地放領實施辦法」之實施而實質廢止。

（註 八） 石田浩「台灣經濟の構造と展開」大月書店，1999 年，頁 55 以下。

（註 九） 有關清代大租小租制之形成，請參閱張勝彥「清代台灣漢人土地所有型態之研究」東海大學歷史學報四期，頁 10。

之為納稅主體。職此之故，日治時期，台灣地權制度已確立了單一業主的所有權制，一田兩主制不復存在，土地所有權成為排他的、絕對的權利（註一〇）。然而小租戶（地主）與現耕佃人（佃農）之間的租佃關係並未解決而殘留下來。直到 1950 年代，國民政府實施一連串土地改革，實施耕者有其田，將佃農扶植為自耕農之後，才告解決。

- ②外國對 1950 年代的台灣土地改革評價很高，當時，土地改革之所以成功，因素固然很多，其中，由於當時台灣社會之地權（土地權利）與政權（政治權力）彼此分離是一主因。換言之，當時國民政府剛由大陸播遷來台，政府高官與國會議員（立法委員）僅掌握政權，並未擁有地權，土地改革對渠等權益不關痛癢，幾無關係。由於土地改革是改革他人，而非改革自己，因此彼等對土地改革立法，當然不會反對。
- ③ 1950 年代的台灣土地改革，並非由下而上自發性的、內在的改革，而是由上而下被動性的、外力的改革。

### 三、1960 年代至 70 年代前期有關 地用改革之立法

土地為一切生產之本，其開發利用之當否，關係國計民生。1960 年代至 70 年代前期之間，台灣之土地立法著重在土地利用之改革。其方向有二：一為促進土地利用。二為管制土地利用。前者在促使土地有效利用，後者在促使土地合理（有秩序）利用。大體而言，1960 年之「獎勵投資條例」、72 年之「農業發展條例」、79 年之「市地重劃實施辦法」、80 年之「農地重劃條例」等之制定係有關促進土地利用之立法。73 年修正之「都市計畫法」、74 年制定之「區域計畫法」乃管制土地利用之立法。其中最重要者為「獎勵投資條例」、「農業發展條例」與「區域計畫法」三者，以下就此三者之內容與土地利用之關係分別剖析。

（註一〇）有關日治時期單一業主所有權制之形成，請參閱溫豐文「日治時期台灣的土地法制」，台灣法學會編「台灣法制一百年論文集」1996 年，頁 506。

## (一)獎勵投資條例

國府遷台初期，曾接受美國經濟援助（以下簡稱美援），以支撐台灣經濟。1960年代初期以後，美援逐漸縮減，而於64年時完全斷絕。政府為了促進資本之形成，以發展經濟，不得不積極導入外國資本與民間資本，替代美援，因而在1960年制定「獎勵投資條例」以資因應。此一條例之適用對象原僅限於製造業、農林漁牧業、運輸業，預定實行十年而已。但因效果卓著，迭經修改擴大適用範圍並延長適用期間，直至1990年才被促進產業升級條例所取代（註一一），先後施行計達三十年。

獎勵投資條例所定投資之獎勵方式有二：一為稅捐之減免。二為興辦事業用地之徵收取得。此一法律可以說是集各種投資獎勵措施之大成，對戰後台灣經濟之發展扮演著相當重要之角色。以下即以與土地利用有關之工業用地之編定與取得略加說明。

### 1.工業用地之編定

為適應經濟發展之需要，獎勵投資條例所定工業用地之編定方式有二：一為行政院應先就公有土地編為工業用地，以供發展工業之用。適宜發展工業之地區，如公有土地不敷分配時，得將私有土地變更使用，編為工業用地（第50條）。二為直轄市或縣（市）政府，土地所有人及興辦工業人，均得提供有關資料，建議經濟部報請行政院核定後，將一定地區內之土地，編定為工業用地。前項工業用地之區位，應與區域計畫或都市計畫相互配合（第51條）。經編定為工業用地後，應於編定公告之次日起二年內實施開發，逾期未開發者，其工業用地之編定失其效力。依上開條文規定，70年代後期，台灣全域所編定之工業區總數計有76處。

### 2.工業用地之取得

#### (1)公有土地之取得

興辦工業人（起業者）需用經編定而尚未開發之工業用地屬於公有土地時，由有關機關依下列規定辦理出售：①省（市）有、縣（市）有及鄉鎮有之土地，應由

（註一一） 呂榮海「百年來台灣、中國（大陸）之經濟變遷、社會矛盾與法制發展」台灣法學會編，註一〇所揭書，頁400。

各該公地之管理機關列冊送請該管民意機關作成出售之決議；並報請上級政府核准後，出售與興辦工業人。省有及鄉鎮有土地之出售，應委託當地縣（市）政府辦理。②國有土地應由財政部國有財產局列冊委託土地所在地之縣（市）政府出售與興辦工業人。其售價，按出售時之公告土地現值計算（獎勵投資條例施行細則 78 條）（註一二）。

## （2）私有土地之取得

興辦工業人需用經編定而尚未開發之工業用地屬於私有土地時，應逕行洽購。購買不成時，得申請工業區主管機關依法辦理徵收（第 58 條）。興辦工業人申請徵收時，應檢附工業用地使用計畫書、徵收土地清冊、地籍圖及工廠廠房平面配置圖，並敘明洽購經過，連同洽購紀錄及公司登記文件影本各五份，送請省（市）工業區主管機關（省政府建設廳或市政府建設局）依法辦理（獎勵投資條例施行細則 87 條）。

由上述可知，為了發展工業，累積資本，獎勵投資條例所定對投資人需用土地之取得十分優渥。投資人一方面可依公告現值洽購公有土地；他方面可依法申請徵收私有土地。本來，傳統的土地徵收，其目的係以興辦公共性或公益性之事業為限，獎勵投資條例竟然規定為資本家之投資事業亦可徵收私人土地，其妥當性不無爭議。尤有進者，獎勵投資條例中有關投資人稅負減免之規定，亦嚴重扭曲了賦稅公平原則，是以主張應將其廢止之聲音不少（註一三）。1990 年獎勵投資條例終於被廢止。不過政府怕因此影響台灣經濟發展，因而制定了「促進產業升級條例」取而代之。促進產業升級條例所規定之內容與獎勵投資條例幾無二致，因為只是「換湯不換藥」，變個招牌而已，因此其妥當性亦備受爭議。

## （二）農業發展條例

台灣經濟原係以農業為主要支柱，經濟之榮枯，繫諸農業。惟台灣的農業經營，一向採家庭農場之生產模式，即以共同生活戶為單位，從事農業之產銷。此種農業經營方式，規模甚小，資本短絀，技術落後，頗難適應農業現代化、企業化之

（註一二） 有關公有土地之出售，一般係採標售方式，由不特定人競標承購，其售價往往高於市價。但工業區工業用地之出售，係採讓售，其售價按出售時之公告土地現值計算，往往不及市價的二分之一。

（註一三） 溫豐文「外國人の台灣における土地利用の法的規制」ジュリスト 670 號，頁 149。

需要，而影響農業發展至鉅（註一四）。加以 60 年代至 70 年代之間，台灣工商業逐漸發達，相形之下，農業日益衰弊。為促進農地有效利用，振興農業，政府於 1972 年制定「農業發展條例」，以資因應。

由於要振興農業，必須先使農業現代化；要使農業現代化，就須實施農業機械化；要實施農業機械化，則須擴大農場經營規模。因此農業發展條例對擴大農場經營規模設有消極的規定與積極的規定。茲分述之：

### 1. 消極的規定：即防止農地細分之規定，其內容如下：

- (1) 禁止農地分割或移轉為共有：依農業發展條例第三十條舊條文規定：「每宗耕地不得分割或移轉為共有。但因出售與毗鄰耕地自耕農而與其耕地合併者得為分割；因繼承而移轉者得為共有；共有耕地每人持分達五公頃以上且有分割之必要者，得報經省（市）主管機關核准分割為單獨所有；部分依法變更為非耕地使用者，其依法變更部分得為分割。」
- (2) 以減免稅負方式鼓勵一人繼承農地：依農業發展條例第三十一條舊條文規定：「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。」

上述有關防止農地細分之規定，其內容已被修改。今年年初（2000 年 1 月 26 日），修正公布的農業發展條例規定：(1) 每宗耕地分割後每人所有面積未達 0.25 公頃者，原則不得分割（第 16 條）。(2) 農地之繼承人有數人，協議由一人繼承土地而需以現金補償其他繼承人者，由主管機關協助辦理二十年土地貸款（第 38 條 3 項）。由此可知，現行法對防止農地細分之規定較舊法緩和。

### 2. 積極的規定：即擴大農場經營面積之規定，其內容如下：

- (1) 農業主管機關應獎勵輔導家庭農場，擴大經營規模；並籌撥資金協助貸款或補助。前項擴大經營規模，得以共同經營、耕地租賃、委託代耕或其他經營方式為之（第 30 條）。
- (2) 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買或交換耕地時，於取得後連同原有耕地之總面積在五公頃以下者，其新增部分，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

（註一四） 李鴻毅，註一所揭書，頁 357。

二十年貸款（第 41 條）。

上開有關擴大農場經營規模之規定，實際上僅禁止農地分割之舊規定發揮效果而已，其他規定則未發揮應有之功能。此乃因受土地法設有「農地農有」之條文所限之故。即土地法第三十條原本規定，農地承受人須有自耕能力，無自耕農力者不得承受農地。惟在現時社會裡，有購買農地之能力（資力）者，幾無自耕能力；反之，有自耕能力（一般農民）者，幾無購買農地之能力，因而對擴大農場經營面積，效果不彰，幾無進展。有鑑於此，有識者遂主張台灣農地政策應由「農地農有」轉換為「農地農用」，亦即主張應開放農地自由買賣。今（2000）年年初，土地法配合上述有關「農地農用」政策之主張及農業發展條例之修定而修改，刪除第三十條。依修定後之農業發展條例規定，農地除私法人原則上不得承受外，自然人及公法人均得承受（第 33 條）。並且開放農地可以興建農舍（第 18 條）（註一五）。

### （三）區域計畫法

為確保土地開發與利用合理有效率，首須確立土地利用計畫體系。目前台灣地區之土地利用計畫體系分為三個層次：上層為台灣地區綜合開發計畫，中層為區域計畫，下層為都市計畫與非都市土地使用管制計畫（註一六）。在理論上，上述三層計畫應依序成立，方能層層相因，上下配合，彼此不致脫節。但在台灣，都市計畫法制定在先，區域計畫法公布於後，而台灣地區綜合開發計畫，目前只是行政院經濟建設委員會所擬定之方案，尚未完成立法（註一七）。職是，台灣的土地利用計畫，可以說是先後倒置（註一八）。

其中，區域計畫法是在 1974 年時為因應 1970 年代以後經濟快速成長，土地高度利用而制定，旨在促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利（區域計畫法 3 條）。內政部於區域計畫法制定後，隨即將台灣地區劃分為北區、竹苗、中區、雲嘉、南

（註一五） 1999 年年底，是否開放農地承受人在農地上興建農舍，在台灣激起了極大爭議（詳見羅如蘭「農舍問題引爆利益爭奪戰」中國時報，民國 88 年 12 月 3 日第 2 版）。當時的執政黨（國民黨）為討好財閥主張全面開放（散村方式興建農舍），農委會主委彭作奎基於國土永續經營之理念，主張應以集村方式興建農舍，禁止全面開放，因其理念與當時的執政當局不同而黯然下台。有關彭作奎對農地政策之理念，請見彭作奎「農業發展與農地政策」月旦法學雜誌第 58 期，頁 34 以下。

（註一六） 劉健哲「土地利用規劃與管制」正中書局，民國八十三年，頁 94。

（註一七） 劉健哲，註一六所揭書，頁 95。

（註一八） 溫豐文，註一所揭書，頁 23。

區、東區及宜蘭等七個區域，分別擬定區域計畫。嗣因，為適應區域未來之發展需求，使人口、產業、天然資源與土地使用作更合理之分派，而於 1978 年重新修訂區域範圍，將台灣地區劃分為以下四個區域，施行迄今（註一九）。

- (1) 北部區域計畫：包括台北市、基隆市、新竹市及台北、桃園、新竹、宜蘭四縣。
- (2) 中部區域計畫：包括台中市及台中、苗栗、彰化、南投、雲林五縣。
- (3) 南部區域計畫：包括嘉義市、台南市、高雄市及嘉義、台南、高雄、屏東、澎湖五縣。
- (4) 東部區域計畫：包括花蓮、台東二縣。

至於區域計畫內之土地使用管制，依區域計畫法規定分為都市土地之使用管制與非都市土地之使用管制兩類。都市土地係指依法發布都市計畫範圍內之土地。非都市土地則指都市土地以外之土地。茲分述之：

### 1. 都市土地之使用管制

都市土地之使用管制依都市計畫法管制之。都市計畫依其性質不同可分為：①市（鎮）計畫。②鄉街計畫。③特定區計畫三種。此三種計畫，各自獨立、互不隸屬。惟不問何者，於區域計畫公告實施後，均應依都市計畫法之規定辦理擬定或變更手續，實施都市土地分區計畫及使用管制。目前，台灣對都市土地之使用分區管制分為：①住宅區。②商業區。③工業區。④行政區。⑤文教區。⑥風景區。⑦保存區。⑧保護區。⑨農業區。⑩其他使用區等十種。並對各區之用途與使用強度（建蔽率、容積率）作不同程度之管制。

### 2. 非都市土地之使用管制

非都市土地之使用管制，依區域計畫法第十五條規定，由中央主管機關（內政部）訂定「非都市土地使用管制規則」管制之。非都市土地使用之管制，應由市縣政府依區域計畫所定「非都市土地分區使用計畫」，製定「非都市土地使用分區圖」，並「編定各種使用地」，報經上級機關核備後，按其不同性質實施管制。申言之，非都市土地使用管制之結構分為三個層次：即上層為「非都市土地分區使用計畫」，中層為「非都市土地使用分區圖」，下層為「編定各種使用地」。上述三層

---

（註一九）塗惇義「非都市土地使用編定與通盤檢討」台灣地政 92 號（民國 82 年 10 月號），頁 8。

次，分別具有上下位之指導關係。即製定非都市土地使用分區圖，須受土地分區使用計畫之指導，編定各種使用地，須受非都市土地使用分區圖所定之使用區容許使用種類之限制（註二〇）。

在上述管制結構下，目前台灣非都市土地使用管制劃為：①特定農業區。②一般農業區。③工業區。④鄉村區。⑤森林區。⑥山坡地保育區。⑦風景區。⑧國家公園區。⑨河川區。⑩其他使用區或特定專用區等十種使用區。編為：①甲種建築用地。②乙種建築用地。③丙種建築用地。④丁種建築用地。⑤農牧用地。⑥林業用地。⑦養殖用地。⑧鹽業用地。⑨礦業用地。⑩窯業用地。⑪交通用地。⑫水利用地。⑬遊憩用地。⑭古蹟保存用地。⑮生態保護用地。⑯國土保安用地。⑰墳墓用地。⑰特定目的事業用地等十八種使用地。並對各區之用途與使用強度作不同程度之管制。

以上是目前台灣土地使用管制制度之概觀。此等管制內容是否客觀、合理，應與私權如何調整，時有爭論，因是專門性很高的法律爭點，姑且不論。

由上述分析可知，50年代的台灣土地立法著重在地權改革；60年代至70年代之土地立法，著重在地用改革。台灣地政學者稱50年代之土地立法為第一階段土地改革之立法；稱60年代至70年代之土地立法為第二階段土地改革之立法（註二一）。

## 四、70年代後期至現在有關土地 保育、環境保全之立法

70年代後期以後，台灣經濟快速成長，導致土地高度利用甚至超限利用，結果造成了環境污染、地盤下陷、土石流失、地形、地貌破壞等問題相繼發生。為防止這些問題惡化，70年代後期以後，台灣土地立法著重在土地、環境保全立法。一連串的環保法規如水污染防治法、空氣污染防制法、噪音管制法、廢棄物清理

（註二〇）李鴻毅，註一所揭書，頁378。

（註二一）1970年12月1日至5日，中國地政研究所在土地改革紀念館舉行第二階段土地改革研討會，全國地政菁英齊聚一堂，討論有關第二階段土地改革事宜，該次研討會之內容請見「土地改革」第31卷第1、2期。



法、環境用藥管理法、毒性化學物質管理法以及環境影響評估法等，均在此一時期陸續制定。其中，與土地保育、水土保持最直接關係者，厥為 1976 年制定的山坡地保育利用條例與 1994 年制定的水土保持法。以下分別說明之。

## (一) 山坡地保育利用條例

台灣地區，山坡地約占土地總面積的 27%。偌大的山坡地，實不容任其濫墾濫建，為作好水土保持，均衡山坡地之保育維護與開發利用，以及因應社會經濟發展之需要，政府於 1976 年制定山坡地保育利用條例，83 年訂定「山坡地開發建築管理辦法」，以資因應。

依山坡地保育利用條例之規定，山坡地之使用可分為農業使用與非農業使用兩種。茲分述如下：

### 1. 山坡地之農業使用

依山坡地保育利用條例第十六條規定：「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由省（市）主管機關完成宜農牧地、宜林地，加強保育地查定，土地經營人或使用人不得超限利用。」依此規定，中央主管機關（農委會）進而訂定「山坡地土地可利用限度分類標準」，將山坡地依其坡度分為六級。坡度 5% 以下者為一級地，坡度超過 5% 至 15% 者為二級地，坡度超過 15% 至 30% 者為三級地，坡度超過 30% 至 40% 者為四級地，坡度超過 40% 至 55% 者為五級地，坡度超過 55% 者為六級地。其中，一至四級地為宜農牧地，在非都市土地使用種別上係編定為農牧用地。五級地為宜林地，在非都市土地使用種別上係編定為林業用地。六級地為加強保育地，在非都市土地使用種別上係編定為國土保安用地（註二二）。

### 2. 山坡地之非農業使用

山坡地之非農業使用是指以山坡地供開發建築而言。在山坡地從事開發建築時，其經營人、使用人或所有人應依主管機關規定之水土保持技術規範及其期限，實施水土保持之處理與維護（第 12 條）。另依「山坡地開發建築管理辦法」規定，山坡地之開發建築，應先向直轄市或縣（市）主管機關申請開發許可，其次應申請雜項執照，作好水土保持，最後始得申請建造執照，從事開發建築（第 4 條）。

（註二二） 溫豐文，註一所揭書，頁 346。

至其開發建築之面積原則上不得少於 10 公頃（第 3 條）。

上述是山坡地使用管制之梗概。山坡地之經營人、使用人或所有人開發山坡地時，應依法實施水土保持，不得超限利用。若有違反，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，其經限期改正而不改正，或未依改正事項改正者，得按次分別處罰，至改正為止；並得令其停工，沒入其設施及所使用之機具，強制拆除並清除其工作物（第 35 條）。又在公有或他人山坡地內，不得擅自墾殖、占有或從事開發，經營或使用。若有違反，處六月以下五年以下有期徒刑，得併科新台幣六十萬以下罰金。其因而致釀成災患者，加重其刑二分之一；致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新台幣八十萬元以下罰金（第 34 條）。

## （二）水土保持法

為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，政府於 1994 年制定水土保持法。依該法規定，水土保持分為一般水土保持之處理與維護及特定水土保持之處理與維護兩種。茲分述之：

### 1. 一般水土保持之處理與維護

水土保持法第八條規定，下列地區之治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護：

- (1) 集水區之治理。
- (2) 農、林、漁、牧地之開發利用。
- (3) 探礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施。
- (4) 修建鐵路、公路、其他道路或溝渠等。
- (5) 於山坡地或森林區內開發建築用地，或設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。
- (6) 防止海岸、湖泊及水庫沿岸或水道兩岸侵蝕或崩塌。
- (7) 沙漠、沙灘、沙丘地或風衝地帶之防風、定砂及災害防護。
- (8) 都市計畫範圍內保護區之治理。
- (9) 其他因土地開發利用，為維護水土資源及其品質，或防治災害需實施之水土保持處理與維護。

上列事項應作好一般水土保持之處理與維護。即應依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護。如有違反，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰（第 33 條 1 項 1 款）。

## 2. 特定水土保持之處理與維護

水土保持法第十六條規定，下列地區，應劃定為特定水土保持區，由中央或省（市）主管機關設置或指定管理機關管理之：

- (1) 水庫集水區。
- (2) 主要河川集水區須特別保護者。
- (3) 海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者。
- (4) 沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者。
- (5) 山坡地坡度陡峭，具危害公共安全之虞者。
- (6) 其他對水土保育有嚴重影響者。

上述特定水土保持區，應由管理機關擬定長期水土保持計畫，報請省（市）主管機關層轉或逕請中央主管機關核定實施之（第 18 條 1 項）。區內禁止任何開發行為。但攸關水資源之重大建設，不涉及一定規模以上之地貌改變及經環境影響評估審查通過之自然遊憩區，經中央主管機關核定者，不在此限（第 19 條 2 項）。

綜上所述，可知 70 年代後期以後，有關土地保育、環境保全之立法，初則僅以山坡地為保育之對象，後則擴及於全部土地。目前，連在平地上，開發或經營農、林、漁、牧等，亦須事先作好水土保持措施。

## 五、結 語

以上是國府遷台後迄今，有關土地立法變遷之概觀。由此可知，戰後台灣土地立法為了因應各段時期土地利用之不同需要，先由地權改革立法到地用改革立法，再由地用改革立法到土地保育立法。此等土地立法，與在中國大陸制定，現在仍然在台灣繼續施行的「土地法」有別，是為因應台灣現實社會需要而制定，因而帶有濃厚的本土色彩，而且這些法律是土地法之特別法，依特別法優於普通法之原則，應優先於土地法適用。

儘管台灣之土地立法，已依土地利用之需要而作變革，但目前仍有許多土地間

題亟待解決，像公共設施用地嚴重不足、地價高居不下、財閥壟斷土地投機牟利、開發利用與環境保護如何兩全其美等都是頗為棘手之問題。如何解決這些問題，乃今後之重要課題。