

碩士論文

農地管制的起源到衰頹：

台灣戰後農地釋出政策的歷史制度論分析 1948-2007

指導教授：黃崇憲博士

論文作者：徐魁甲

## 摘要

戰後政府試圖在農地農有、農地農用的基礎下，進行土地規劃與利用。該制度的建立有其特殊的歷史背景，包括國共內戰的延續、台灣戰後的糧食危機、農糧政體的重建以及國民政府來台後的經建計劃，都與這一制度的生成有著極大的關聯。2000年農發條例修正通過後，雖然農地管制依舊，但卻以被它種迂迴的方式突破。本文企圖透過歷史分析來觀察，此種迂迴的路徑是在何種機制與結構下產生？可以發現其實此種轉變並非突然發生，而毋寧是有跡可循的。過去研究多半將2000年前後的農地自由商品化過程視為政治互動下的產物，或是政商集團企圖進行更大規模土地炒作下的產物。這些論點雖非錯誤，但卻也窄化了討論的可能。透過本文的分析與討論，固然長時期的歷史回顧龐大且複雜，但這種分析方式確實可令我們發現更多制度發展上的結構性限制。在此試圖提醒大家的是，這段將土地推向自由商品化的趨力，有很大的部分是來自農地管制政策自身所創設出來的社會條件所觸發的結果。

## 謝辭

這篇論文寫作的時間並不算短，題目的生成也是一波三折，總像是含辛茹苦的、胼手胝足的、非得耗煞苦心才能夠把它給催生出來。時常有人問我，做這種題目，你家是務農的嗎？我只能搖搖頭，然後很是遺憾的告訴他們家中並不務農，會有著這麼個研究主題，某方面也是個非預期性的結果，儘管也沒有其他可能。但是一回生、二回熟，朝夕相處下對這份論文也產生了難以割捨的情感，是開始也是結束，無論如何，它都是我和社會學纏綿後的作品，論文對那些問題的回應，我並不奢望它成爲一鳴驚人的驚嘆號，但我希望至少是個利落的句號。

在遠望無際的知識之洋中，我時常迷失方向，慶幸的是我有一位老練的師傅領航，他是我的指導教授黃崇憲博士。雖然偶爾我會意志消沉、會因爲思路堵塞而氣急敗壞、也會因爲看不見那終點而失落荒蕪，不過老師總是不會讓我跑得太遠陷的太深。爲此，我必須先謝謝我的指導教授，在論文寫作的日子裡，感謝老師總是可以給予精準、到位的指正和建議；感謝老師總是那麼努力的活著，這令人充滿勇氣。也感謝兩位口試委員，黃樹仁博士和楊友仁博士，那天在口試的過程，兩位老師對本文的指正，讓我收穫良多。樹仁老師所指引的方向，也帶給我更爲廣闊的觀點。

藝術街的荒唐歲月使人難忘，感激著那群荒唐的學長學姊同學朋友學弟學妹們，謝謝蕭旭志、陳惠敏、施聖文、盧崇貞、張立本、張志宇、小P、易銓，與你們無法無天、東南西北的漫談及豪飲，讓我有數不盡的滿滿收穫。也感謝茂熹、小幹、柏煜、阿睿和大本營的其他家人們，雖然大學畢業後，大家必須爲自己的人生奔波，但很高興我們依然能維繫彼此的好感情，你們是我人生旅途中不可或缺的夥伴，也是讓我能在咖啡一杯杯的論文寫作過程持續堅持的動力。

最後，謝謝我的父親、母親、小妹和遠在台北打拼的芳儀與妞妞，沒有你們的體諒與支持，這段旅程走來並不孤單，我愛你們。

第一章 緒論.....	5
第一節 研究問題與背景.....	5
第二節 文獻回顧.....	7
第三節 研究方法與章節安排.....	13
第四節 本研究的重要性.....	16
第二章 農地管制的制度起源(1948-1970).....	17
第一節 農地管制的誕生.....	17
第二節 糧食安全(food security)：維持自給率的正當性.....	28
第三節 現代化農業.....	31
第三章 制度的強化（1970-1990）.....	40
第一節 農工爭地：危機？轉機？.....	40
第二節 石油危機與糧食恐慌.....	42
第三節 制度強化：限制農地他用法案.....	43
第四節 保護政策下的惡果.....	47
第四章 制度鬆動(1990-2000).....	52
第一節 鬆動制度的鑰匙.....	52
第二節 傳統農民的分化與農業新想像.....	53
第三節 否決點的消失.....	57
第五章 山不轉路轉：1996-2007 年農業發展條例修正過程.....	58
第一節 第一次修正版本.....	58
第二節 第二次修正版本.....	66
第三節 第三次修正版本.....	69
第四節 三讀，最後版本.....	72
第六章 尾聲，開放之後(2000-2007).....	73
第七章、結論.....	77
附錄.....	79
參考文獻.....	82

# 第一章 緒論

## 第一節 研究問題與背景

政府來台後，自 1950 年代初期三階段土地改革<sup>1</sup>推行後所確立的農地使用政策，在 1990-2000 年間發生了重大的轉變，從而影響 2000 年以後的農業經營與農地使用方向。來臺初期，土地改革確立了台灣早期租佃制的土地所有權結構，使得自耕地總面積的百分比自 1948 年的 56%，到了 1953 年一變而為 83%，到了 1956 年更成為 85%（黃俊傑、廖正宏 1992）。陳誠即是當時主持農村土地改革的主要決策者，儘管推動過程曾遭黨內反對，但在陳誠強硬的態度下，仍然完成土地的重新分配。耕者有其田中的核心原則「農地農有、農地農用」，亦即「限制農地它用」就此成為台灣近 60 年農地制度中不可撼動的母法，其影響不僅限於制度面，更同時深植於台灣社會與文化層次，並在其後隨著時間不斷強化，成為黃樹仁（2003）在其著作中指為「心牢」而不可撼動的意識形態。黃文認為限制農地它用意識形態有三個來源：以農立國的古老觀念、糧食安全的關懷，以及平均地權的理念。由於台灣的特定歷史情境，加上某些歷史的偶合，使三個因素以特定方式結合在一起。其作為一種深植於台灣社會的意識形態，成為阻擾土地市場調節的元兇，間接造成台灣城市地價與農地價格飛漲。

限制農地移轉的保護政策，在 1996 年「農業發展條例」開始進入立法院審議，在四度進出立法院後，於 2000 年完成第一次修正三讀。放棄農地農有，允許非農民購買農地以及新購農地得興建農舍。同時第三十七條維持原有規定「作農業使用之農業用地，移轉自然人時，得申請不課徵土地增值稅」，由於農有限制大幅鬆綁且可以做住宅使用，不需課徵土地增值稅讓土地炒作的利潤大增，不過此時仍限制財團法人大規模的進行購地。其後到了 2003 年「農業發展條例」再度修定，內容為：「作農業使用之耕地移轉與農民團體、農業企業機構及農業

---

<sup>1</sup> 即三七五減租、公地放領與耕者有其田。

試驗研究機構時，其符合產業發展需要、一定規模或其他條件，經直轄市、縣(市)主管機關同意者，得申請不課徵土地增值稅。」這等同於宣告法人購地已不受限制。「限制農地他用」的法案到了 2007 年，更在立法委員林樹山等人推動「農業發展條例第十八條」修定案後，解除長久以來針對農地移轉與使用的禁令。其中，新法將農舍坐落之農地面積下修，由 0.25 公頃降低至 0.1 公頃。過去由於農地限建為 0.25 公頃，讓原本一甲土地只能興建四棟半的新建物，隨著限建規定的下降，讓一甲土地得以興建十棟新建物，造成台灣農地的交換價值大幅上升，「農業發展條例第十八條」的通過象徵在農地農有之後，農地農用也跟著鬆綁。法條修訂通過震動當時的社會輿論與學界，部份學者（徐世榮 2007；廖本全 2007）都提出了相當嚴厲的指責。

綜合以上所述，本文在經驗層次上試圖延續黃樹仁的研究，以《心牢》的發現作為提問的出發點。主要為探討土地改革後，台灣的「限制農地它用政策」在各個過程的政治、經濟與文化的影響下，發生了什麼轉變？為何 2000 年的「農發條例修正案」得以闖關通過？修正案的通過是否就意味著心牢的解鎖？

制度轉變往往不是突然發生，也非少數行動者或組織基於逐利所造成的結果。採取事後回溯的推斷方式，我們可能會錯過在歷史階段中，真正影響制度變遷之關鍵因素。因此，本文嘗試運用歷史制度論的方法，強調更廣闊的歷史背景，並且循著制度本身的路徑依賴(path dependence)來進行歸納。將制度視為歷史的承載體，討論在每一個制度轉變的選擇過程中，制度與社會文化以及行動者的互動與組合過程。我將從上述現象來探討 1948 到 2007 年這段期間，台灣農地制度從「農地農有、農地農用」轉而成為「農地得以非農有、農地得以非農用」的制度轉折之過程與原因。並嘗試指出，在社會時間的演變的過程中，「限制農地它用」和「農地釋出」兩條路徑交互碰撞，使得農地釋出的趨力走出一條迂迴的路徑，繞過心牢打開了農地釋出的後門。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 感謝黃樹仁教授於口考時，對本文如何定位「農發條例修正案」之建議，黃教授認為 2000 年的法案轉變並不能視為心牢之解鎖，充其量只能看作是「開後門」。因此，問題應當更進一步的

## 第二節 文獻回顧

### 一、台灣農地制度的相關研究

過去針對限制農地他用法令已有相當多的討論，這些文獻多來自地政與農經學界，主要關懷在於法令設計以及公共政策實行上的適用性與效率之討論。反對開放農地自由買賣的學者，大多提到由於台灣農業利用管理不良，故不應開放農地自由買賣，如果直接開放自由買賣，將會造成台灣農地炒作更為嚴重（陳明燦 1998；童桂馨 1997；吳清輝 1998）。其次，反對聲音還強調，政府相關部會必須加強農民身分與自耕能力認定，繼續維持農地農有農用的政策基調（陳錦雲 1989；劉健哲 1992；蘇志超 1997；陳奉瑤 1986）；或至少能確保農地農用得以維持（姬世明 1995）；或認為可以有條件解除農地農有，若法案修正能增加國家農地使用效益、增加流動性並防堵財團捐客的尋租（rent seeking）行爲，開放自由買賣是可以考慮的（陳明燦 2000）。另一方面，贊成的觀點則認為，基於台灣加入 WTO 的環境現況，國內農地政策必須因應國際貿易趨勢，開放農地自由買賣，活化並放寬農地轉用限制（林國慶 1994；邱茂英 1996）。上述文獻提供大量農地限制他用法令的發展脈絡資料，對本文有極大的幫助。

除了地政或農經的觀點，針對 2000-2007 年限制農地他用法案的撤守過程，也出現以社會學分析方式所進行的研究，這些文章側重於，政治互動過程的描繪，認為台灣地方派系與侍從主義，是造成制度鬆綁的關鍵因素（羅美惠 2001；吳譽嫻 2008）。其中，羅美惠的文章採取 Karl Polanyi 實質經濟分析取向，從「農地釋出政策」與「農發條例修正案」的發展過程，來探討戰後限制農地他用法令如何造成社會矛盾，又如何尋求市場制度來解決。換言之，該文透過雙向運動（double movement）的分析架構，聚焦於限制農地他用與撤銷管制之間的兩難困境。並指出在民主制度下，政治候選人迫於利益與選票的壓力，倉促的撤除「農

---

放在爲什麼只能開後門？什麼樣的機制結構讓此種制度演變發生？

地管制法案」，造成台灣農地政策失去彈性，從而導致土地市場失靈等危機。

然而，從當時的民意調查中我們可以發現，在農地是否應該開放自由買賣的爭議聲中，1999年12月初的民意調查顯示，55%受訪者贊成農地自由買賣。其中家有農地者贊成釋出佔了62%。家無農地者，則有49%贊成。但是，在農地開放自由買賣前提下，是否贊成農地只能農用的政策，63%受訪者支持農地農用。家無農地的受訪者，有69%支持農地農用。即使家有農地的受訪者，都有56%支持農地農用（聯合報 1999.12.3:2）。1998年9月的民意調查顯示，雖然過半數受訪者贊成農地自由買賣，但對於爭取農地開放自由買賣的立法委員，56%受訪者認為他們的動機在於土地炒作。只有9%受訪者認為他們是爲了照顧農民生活。甚至家有農地的受訪者，也有48%認為這些立委是爲了土地炒作，只有13%認為他們是爲了照顧農民（聯合報 1998.9.22:11）。透過民調數據，可以發現「限制農地他用法令修正」在當時台灣社會仍未出現一面倒的自由市場論述，依舊是屬於五五波。由於農地持有者對土地開放後地價看漲的期待心理，加上過去限制農地釋出政策對農村當地土地使用上的拘限，以及農村人口高齡化等眾多因素，讓贊成釋出的言論主要在擁有農地者此一群體較有吸引力。由於過去國家炒作的案例，使得超過半數的台灣民眾立場仍認為，農地之買賣必須維持農用，否則不應自由買賣。這讓以選舉作爲解釋農地釋出法案爲何通過，在分析上需要進行選舉型態的分類。若以農村的區域性選舉以及農業立委的選戰經營策略來做爲檢視對象，不難想像其對於法案推動的確是相當具有影響力；但在總統大選則仍有其限制，也就是在此不能將台灣民眾全然視爲農地釋出的贊成者來進行推論，重點應當放置在選舉策略的經營模式上。例如當時選戰論述的打造、國民黨對民進黨當時所引領的改革風氣之應對等原因。來理解爲何國民黨在2000年總統大選時，會倒向贊成釋出的一方。

另一方面，2000年農發條例中，主要解禁的部分是下修農地分割限制與新購農地得以建農舍，也就是該法案的修正並無法等同於「去管制化」，充其量只是在農地管制作法裡打開了後門。爲此，我們必須意識到心牢仍舊存在的事實，



並且在這項基礎下，透過制度路徑來爬梳這條走後門的路是如何被鋪陳，才可以避免忽略路徑依循的力量，也才得以理解為何在 WTO 強勢叩關之下，立法院卻只針對農舍與農地分割限制進行研擬。

近來也有都計學者，試圖從較宏觀的國土規劃視角，來切入農村土地釋出的困境。例如董建宏（2009）即認為目前台灣的農業困境以及農地釋出的爭議，部分是肇因於過去台灣政府在國土規劃上的便宜行事，由於主政者的刻意剝削，長期的發展遲滯造成農業發展陷入絕境。該篇文章對於台灣政府對待農業政策態度，是以傳統馬克思主義視角來觀察台灣經濟發展的歷史，以統治階級與資產階級刻意剝削被統治階級來進行論證。但此分析觀點忽略了台灣農業保護政策的連續性以及該歷史時空下的立法脈絡。雖然以後見之明而言，肥料換穀和以農扶工等經濟發展政策，固然為掠奪式發展政策。但另一方面，就「平均地權」這一核心立法概念而言，農地政策並非是便宜行事與剝削農民的產物。反而，過去透過「都市計畫法」、「區域計畫法」、「土地法」以及「農業發展條例」等相關法案，組成了完整的農地保護法令，企圖落實平均地權之理念。換句話說台灣農業發展之困境，除卻掠奪式發展之影響，還必須考量主政者刻意保護所造成的困境，而非刻意的剝削。若從剝削觀點來進行分析，不但會造成部分歷史脈絡的失真，還會模糊當前農業發展的問題焦點。

基於限制農地他用法案的弔詭性<sup>3</sup>，黃樹仁（2003）認為在限制農地他用議題上，不論是制度的功能，或個人的利害分析，都不能解釋為何台灣多數人支持這套法令。唯一能解釋這種行為的，必須從台灣多數人對土地使用的觀念著手。該文指出農地農用意識形態有三個來源：以農立國的古老觀念、保障戰時糧食安全的關懷，以及平均地權的觀念。但指出農地農用意識形態有三個來源，並不意指他們一定會帶來農地農用的意識形態，也不意指他們產生影響的機制必然相同。保障糧食安全是每個國家共同的關懷，但歐洲國家並未像東亞國家一樣的極力限

---

<sup>3</sup>台灣限制農地他用問題的弔詭在於，政商集團作為受益者努力要廢除有利於他們的法令。而受到法令之害的普遍大眾卻支持這項法令繼續維持（黃樹仁 2003）。

制農地他用。日本有與台灣類似的限制農地他用法案，不過在早期土地改革與戰後重建的過程確有著極大的差異。以農立國是絕大多數工業化前社會的共同現象，工業革命前的歐洲也是以農立國，故用以農立國來討論台灣雖然沒有錯誤，但也沒辦法彰顯出農地釋出形成的特殊性，加上從歷史的脈絡來看，以農立國其實和平均地權在概念上有很大的重疊。因此在接下來的分析，我將會把以農立國與平均地權一起討論。

黃樹仁的研究指出，上述三個來源之所以能在近三十年的台灣帶來農地農用意識形態，並非只是因為這三個因素存在，而是因為台灣的特定歷史情境，使三個因素以特定方式結合在一起；加上某些歷史的偶然，共同產生了此一特定後果。限制農地它用意識形態是眾多歷史要素所構成的結果，它誕生之後，也逐漸培養出適合其發展延續的制度環境。以黃樹仁的發現為基礎，本文想進一步提問的是，台灣的「限制農地它用政策」在各個過程的政治、經濟與文化的影響下，發生了什麼轉變？為何 2000 年的「農發條例修正案」得以闖關通過？修正案的通過是否就意味著心牢的解鎖？

## （二）、歷史制度論：解釋制度變遷之動力

社會學在制度的討論上由於新制度論的崛起，對於新制度論流派的討論文獻也相當大量且多元（相關分析歸類，可參考 March & Olsen 1984; Peters 1999; Hall & Taylor 1996），目前學界普遍接受的分類則是 Hall 以及 Taylor(1996)在 *Political Studies*（政治學研究）發表〈政治科學與三種新制度主義〉中指出的三種分析策略，即理性抉擇制度主義（rational choice theory）、社會學制度主義（sociological institutionalism）以及歷史制度論（historical institutionalism）。本文的文獻回顧部分，並不打算對三個理論派別進行完整的比較與整理，因此僅指出在歷史分析上三個派別的觀點，同時指出歷史制度論對於制度動態變遷的理論工具，以及本文的運用方式。

理性抉擇論的觀點是將特定制度的形成視為行動者經由經濟行為的理性判斷後的產物，也就是理性抉擇論者認為歷史可被模型解釋，而制度的重要性在於其作為行動者策略產生的背景，並且對於自利的行動者構成限制與約束(Thelen and Steinmo 1992)。理性抉擇論者普遍運用一套典型的行為假設，認為行動者之行為完全都是以自己利益的最大化為考量。另一方面，此一分析途徑在很大程度上是目的論，在制度分析上，理性抉擇論假定制度的創設過程具有很高的目的性，行動者能夠明確地探測到他所建立的制度之影響，並且創造出這些制度來達到效果。在這種假定中，行動者常是具有先見之明的歷史行動者，具備控制事件發展的能力，而這種普遍性的假定往往將複雜的歷史現象簡單化(Hall and Taylor 1996)。造成行動者的行動與行動的長期後果間，有著巨大的時間鴻溝，讓這種分析途徑對於重大關鍵時刻以及長時期的歷史過程分析上都顯得無能，因此在長期的歷史動態分析中，理性抉擇論的觀點將無法進行解釋。

社會學制度主義基本上是從社會組織理論發展出來的學派，他們認為組織所運用的一些制度形式，並非僅單一考量「效率」即做出決策。反之他們納入了更寬廣的框架來界定制度，以文化取徑(cultural approach)而非計算途徑來進行分析。因此，行動者在制度環境下，只是利益的滿足者(satisfiers)而非利益最大化者，他是被鑲嵌(embedded)於當下的制度、系統與社會環境脈絡之中。換言之，個體行動所追求的「理性」不在是理性抉擇論假定下的「理性」，它本身也是受到社會建構的。

歷史制度論者和社會學制度主義者有著相似的出發點，它們關注的是一些重大的結果或是複雜的難題，並嚴格的使用宏觀背景來分析社會或政治過程所以開展的中觀或微觀層次上的組織與制度構造，同時以追溯這些歷時性進程之軌跡的方式來提出解釋(Pierson and Skocpol 2002)。但和其他兩個學派比較，歷史制度論具有四個較明顯的特徵。首先，歷史制度論傾向於在相對廣泛的意義上來界定制度與行動者行為之間的相互關係，也就是以較包容的態度使用理性抉擇論者習慣採取的計算取徑，以及社會學制度論者採取的文化取徑。其次，歷史制度論

強調在制度的運作和產生過程中權力的不對稱性。第三，它們在分析制度的建立和發展過程時，強調路徑依賴的意外後果。最後，它們將其他可能會產生某些政治後果的因素與制度分析整合起來進行研究，也就是制度並非是產生結果的唯一因素(Hall and Taylor 1996)。

路徑依賴的概念定義，廣義而言：在前一階段所發生的事情將會影響到後一階段所發生的結果的可能原因。但這種寬鬆的定義，並無助於我們在概念上的釐清。就狹義的定義，柯志明（2001）對於路徑依賴有著相當適切的描述，他以小鋼珠遊戲（pachinko, pinball game）來比喻歷史的演進，在遊戲裡，小鋼珠沿著上窄下寬的樹枝狀路徑，拾級而下。每一個選擇不僅是放棄了一些可能的替代機會，而且前一個選擇所決定的路徑往往限定了下一個選擇的可能路徑。從事一個選擇的同時已經排除了其他選擇，也構成了其後選擇的限制條件。在具體分析時，機遇與制度本身的路徑依循同時扮演著制度基礎與影響的因子，集體行動者遵守遊戲規則在既有的政治經濟結構上進行互動，造就了制度轉變，但新制度的出現和舊制度的殘留，卻也反饋回社會，造成行動者採取不同的應對方式。

在歷史制度論對制度變遷的研究中，Stephen Krasner 所提出的斷續均衡模式（punctuated equilibrium）被廣為運用。他認為制度在長期的角度看來是穩定的，但是會在一些關鍵時間經歷一些危機而突然的改變。一方面，在制度的穩定時期，制度作為自變項，形塑了政治結果與政策。另一方面，在制度崩壞(breakdown)時期，制度則成為依變項，新制度的形成反而受到制度崩壞後的政治衝突所形塑。但此制度變遷的研究模式，仍被認為太過僵化與靜態，雖然這種途徑能使我們瞭解制度在穩定時的特徵及長期再生產機制，甚至是變遷的程度與長期方向，但是對於制度變遷起因與方式的解釋力卻有著些許不足(Thelen and Steinmo 1992)。近來許多歷史制度論學者企圖彌補斷續均衡模式太過靜態的缺點，其中便包含了否決點(veto point)這一觀念，目前已有許多的相關文獻（Immergut 1990,1992；黃源協 1998；王光旭、陳敦源 2010）。簡單來說，此一概念強調的是制度性的權力影響時機，以及行動者在何時可以進入到影響決策的場域，否決點就是制度的

脆弱之處，在政策運動的否決點上，反對力量的動員可以阻擾政策的革新( Thelen and Steinmo 1992)。因此，否決點愈多的政體中，表示從議程設定者提出草案到決策的制度路徑愈長，制度性的決策權力愈分散，外部的行動者愈有機會對決策實施實質的影響力。否決點的多寡便會影響政策的穩定性以及議題發動者操弄的空間，倘若制度需透過法定程序修正，過程中否決點越多，反而會提高制度變遷的成本。同裡，當制度修訂過程中的否決點減少，制度變遷的成本將會降低，增加制度變遷的可能性。故透過否決點與否決性集團的帶入，可以讓我們在制度穩定期觀察到更複雜的政治互動過程。

### 第三節 研究方法與章節安排

本文將運用歷史制度論的分析途徑，將制度本身視為利益計算的策略互動，同時制度也界定了利益的範圍。因此由制度所引導的策略性行動，長期下來將會成為一套既定的世界觀或文化習慣。但制度並非不會變動，只是這個變動過程是緩慢漸進的，因此需要將制度視為裝載歷史過程的母體，將利益（社會文化建構的利益）以及文化型態中的觀念（意識形態）進行整合，透過觀察制度、利益以及觀念三項要素的出現時間以及彼此的組合模式。有據於此，本文將分析的觀察目標放置在不同歷史制度轉變的關鍵時刻（critical junctures）裡，以回答本研究的問題：「台灣農地限制它用政策，為何在 2000 年後大幅撤守？」這裡需要將每一個階段制度調整的基本輪廓描繪出來。將制度起始之後的每一階段所造成的制度後果視為下一階段或是數個階段後的制度基礎。從中可以看到各時期對於「限制農地它用政策」有強化效果的因素，往往在日後成為制度維繫的隱患，構成突破的路徑。另外本研究的時間跨度極長，從 1948 年的土改三法，到 2007 年的「農業發展條例第十八條」通過，為了分析的方便，我將進行歷史分期。本文以幾個法案轉折的關鍵點為基礎，分成四個階段進行寫作鋪陳：制度源起(1948-1970)、制度強化時期(1970-1990)；制度鬆動期(1990-2000)以及制度衰敗期(2000-)。

其中，前兩個階段將作為故事背景來帶出主軸，敘述過去的歷史過程，以農地釋出為導向的制度樣貌及利益團體。同時在制度建立之後，也影響了相關產業與制度的後續發展。後兩階段則作為分析的重心，將「限制農地它用政策」視為依變項<sup>4</sup>，而將直接影響該意識形態的因素，視為自變項或是中介變項來處理。

因此，本文首要步驟為對歷史背景的描繪，確立研究現象的結構性基礎與社會脈絡，了解不同歷史階段的制度轉換。在歷史資料蒐集上：我從相關國家檔案館以及相關政府機關出版品進行統計資料與數據的搜尋，包括政府單位（如農林廳、農委會等）、學者專家對農地政策的發言與出版品《農友月刊》、《農政與農情》、《豐年》、《鄉間小路》等）以及針對農民的社會調查，如《中華民國臺閩地區農林漁牧業調查報告》。

其次是針對法令修訂過程的資料蒐集，就本文而言，法令資料蒐集並不限於法規內容，同時還必須納入法案推動者、推動者背後所代表的利益團體以及文字中透露出的文化觀念等。第一階段藉由報紙、評論文章、期刊、政府法令、立法院公報等資料，來描繪歷史輪廓。第二階段則針對下列關鍵字進行文獻編碼，在制度面向包括：「農地農有」、「農地農用」、「平均地權」、「糧食安全」、「以農立國」、「第二次土改」、「限制農地他用法案」、「農業發展條例」、「農地自由買賣」、「農地商品化」。其他關鍵字則像是「滅農」、「農村再生」、「農村現代化」、「土地活化」、「休閒農業」、「新農業」等，並透過這些編碼，帶出制度形成的細節過程以及其所造成的可能影響。最後，再配合既有的二手文獻，利用歷史敘事的方法，將各個篇章進行串連。

首先，第二章〈限制農地它用制度的起源〉將從戰後國民政府來台推動土地改革開始分析，對「平均地權」與「糧食安全」兩個概念進行整理。並且指出隨著土地改革落實平均地權之制度設計後，台灣農村一方面發展出了農地農有農用的基礎，另一方面，則是黨國成功的向下滲透進入農村社會，同時讓社會農地釋

---

<sup>4</sup> 就制度論而言，本應將限制農地他用法案作為分析之依變項。但本文認為農業發展條例的通過，代表的即是農地釋出的衰頹。故在此以農地釋出意識形態作為分析的依變項。

出隨之出現。其次，由於戰後的特殊局勢，糧荒與台海對立形成了整個國家對糧食安全的重視，使得台灣直到加入 WTO 後，對於確保稻米自給率的思維才逐漸減弱。最後則提到，伴隨著土地改革所推動的一系列現代化工程，包括漁農會的設置、化肥農藥的使用以及金錢觀念等現象。雖然這些工程不一定在當下影響限制農地它用制度，但所形成的農村社會結構在日後卻對制度本身的轉向有著相當大的影響。肥料換穀也在這項工程中搭上土地改革，形成長達 20 餘年的榨取式發展過程。換穀制度的加入，呈現了一種弔詭的現象。其一方面為了能夠榨取更多的資本而鼓勵農民不斷增加生產，也強化了農地農有農用的運作模式。但受到大量資源挹注的都市與工業部門作為其產物，則不斷回過頭來嘗試打開農地市場。之後隨著農工消長，限制農地轉用的社會基礎也在眾多因素的影響下，逐漸被沖蝕殆盡。

第三章〈制度的強化〉處理 1970 年代後，台灣所面臨一系列的內外部環境因素，如何促使政府制定一系列土地管制法案。1960 年代頒布的《獎勵投資條例》，讓許多農地轉變為工業用地，由於政府缺乏合理的管制體系，造成農業用地快速流失，同時還造成耕種環境的破壞。加上 1970 年代兩次石油危機所造成的糧價動盪作為觸媒，重新讓糧食安全議題受到政府的重視。於是開始以農地農有、農地農用為基調，規劃一系列的限農地他用管制法案。自此，農地釋出在國家制度上已建立起明確的規範體系。該章第四節則討論保護政策所帶來的影響，農地管制措施並沒有帶來福祉，由於受到過去 20 餘年「以農扶工」政策的影響，眼見工商業快速，而農村日益凋零，造成許多農民都希望能夠離農。不過農地管制法案阻止了農地市場的開放，同時又缺乏總體的國土規劃觀念，造成農地無法適時的調整使用模式。政府一方面無法有效提高農業生產利潤，也無法阻止少數財團、捐客進入農村炒作土地；另一方面，對於普通農家來說，農地卻受限於法規而無法脫手。在這種情況下，農地管制法案逐漸壓垮了農村社會中的農地釋出意識。

第四章〈制度鬆動〉將討論，1990 年代後全球貿易體系的出現，對農地釋

出制度強行叩關，WTO 的出現像是把鑰匙轉開了農地釋出所堅守的大門，在市場自由化所帶來的壓迫下，農地終於也從其被賦予的社會意義中抽離出來，成爲一個在自由市場中流通的商品。同時，過去的社會結構以及對農業的想像也逐漸發生轉變，新農業想像隱而不顯的爲農地開放自由買賣打造出社會基礎。當鑰匙轉開後，農地農有農用像是失根的制度，只能不斷的退讓。最後，1997 年的第四次修憲，強化了立法院的力量，造成行政院沒有足夠的力量對抗多數立法委員的決定，否決點的消失讓試圖堅持立場的行政院，只能在立法院猛烈的砲火下舉旗投降。

第五章〈山不轉路轉〉，將進入 1996-2007 年農業發展條例修正過程。首先在 1996-2000 年第一次三讀通過版本，因爲宣示農地政策從「農地農有農用」轉向「農地可以非農有、但落實農用」有著根本性的轉向，因此本文將用較多的篇幅來描繪當時的修法與政治互動過程，農地管制如何在民主化後的選舉過程中被挑戰。第二部分則是描述 2000 年農地市場之轉變，農地管制如何在眾多社會結構性因素的影響下，打開了後門，使得實質上的管制淪爲形式。

#### 第四節 本研究的重要性

本研究企圖解決黃樹仁（2003）所留下的難題，若「農地農用意識形態」是構成台灣三十年來牢不可破的農地保護政策，那麼 2000 年後的土地釋出政策爲何能闖關成功？

藉由回答研究問題，本文將重新對農地管制的生成到衰頹進行歷史爬梳，界定其內在邏輯及其所催生出的制度、政治經濟等環境因素。並指出農地管制作爲的衰頹不僅是肇因於外在因素，還包括其自身的內在矛盾所造成的危機，讓之後的研究能夠用不同的視角來看待限制農地它用意識形態。另一方面，透過民主選舉的細節過程以及否決點作爲切入政治互動過程的有利工具，強調制度運行背後遊戲規則的轉變，所造成的制度鬆動。強調政黨政治在互動過程中相互博益，以



及政治板塊變化主選舉的過程中，是如何影響法案的討論，來補充相關文獻在政治互動上的不足之處。最後，在制度與國家之外，本文企圖在研究中將社會文化中的部分要素提煉出來，許多我們習焉不察事物的轉型對農地管制的弱化過程也有極大的影響，像是「農民分化」、「慣行農業與新農業想像」以及「地方繼承習慣」等社會文化層次的轉變帶入討論。上述三個面向都有著部份文獻的累積，但卻沒有透過一個長時期的歷史進行串聯，而形成各自獨立的制度史、國家轉型或是地方民族誌的研究。本文希冀能以制度本身的演進作為座標，並把國家及社會文化做為各個階段的敘事縱深，藉由各個階段的枝理連通來擴大目前研究的討論範圍。最後，站在歷史過程分析所營造的基礎下，重新看待心牢解鎖後的農業環境、制度與市場。

## 第二章 農地管制的制度起源(1948-1970)

### 第一節 農地管制的誕生

台灣的農地管制制度簡單來說，就是戰後政府試圖在農地農有、農地農用的基礎下，進行土地規劃與利用。該制度的建立有其特殊的歷史背景，包括國共內戰的延續、台灣戰後的糧食危機、農糧政體的重建、以及國民政府來台後的經建計劃，都與這一制度的生成有著極大的關聯。第一次土地改革過後，改革內容確立了台灣日後的農業經濟發展方向、建立了農地農有農用的基礎，同時也迅速的增加台灣糧食產量，穩定台灣政治局勢。另一方面，國民政府在接收戰後日本所留下的企業後，不論是出於自肥或是想要加快發展台灣工業實力等其它原因，「以農扶工」成為了政府發展的主要基調。國民黨透過土地改革與肥料換穀制度，成為了台灣最大的地主，以榨取農地的剩餘來發展黨營事業與穩固統治的力量。從農村湧出的勞動力與資金，間接帶動了日後的經濟起飛。在戰後初期，兩項制度可以說是密不可分。但隨著時間的推演，兩項制度間的矛盾越來越明顯，開始有

著不同的發展脈絡。在過程中農地管制不斷受到另一發展方向挑戰，雖然曾在 1973 年有過掙扎，但到了 2000 年仍正式宣告走入歷史。

首先，本文將先以農地管制的概念為考察對象，回到其核心概念「平均地權」來進行探討。平均地權一詞最早之文字解釋，早在丙午年（民國前六年）十月十七日，孫中山為民報紀元節慶祝惠之講辭<sup>5</sup>，即當時同盟會本部奉命編制革命方略，其第一節軍政府宣言（俗稱「中國同盟會宣言」），列述的四綱<sup>6</sup>中即有提到（周金聲 1954：5）。其中在平均地權一綱中，寫道：

文明之福祉，國民平等以享之，當改良社會經濟組織，核定天下地價，其現有之地價，仍屬原主，所有革命後社會改良進步之增價，則歸於國家，為國民所共享，肇造社會的國家，俾家給人足，四海之內，無一夫不獲其所，敢有壟斷以制國民之生命者，與眾棄之。

孫中山的民生主義思想之目的在於養民，以創造均富之社會，達到經濟之平等。其中他認為經濟上的問題，重點在於土地與資本問題。因此民生主義之目的，也可以視為達到土地與資本之平等，而民生主義的頭一個辦法，就是解決土地問題。（殷章甫 1959：2）。上述看法與美國 19 世紀末期的社會改革思想密切相關，尤其是受到美國的社會活動家亨利喬治(Henry George, 1839-1897)的影響。1896 年 9 月，孫中山從紐約抵達倫敦，不久被當地清使館人員誘捕。他在獲釋後，認真研究西方政治、軍事、經濟、社會問題。特別對馬克思和亨利喬治的著作留下深刻的印象，其中又以亨利喬治的單一稅的理論影響最深。事實上，這種觀點是從英國古典政治經濟學派李嘉圖、穆勒繼承下來（張景森 1992：165-181）。

7

---

<sup>5</sup> 原辭刊登在民報第十期，即今「總理遺教重要演講」第一篇「三民主義與中國民族之前途」。

<sup>6</sup> 四綱包括：驅除韃虜、恢復中華、建立民國、平均地權。

<sup>7</sup> 相關著作包括李嘉圖（David Ricardo, 1772-1823）於 1817 年出版的《政治經濟學及賦稅原理》（Principles of Political Economy and Taxation）、1824 年詹姆士·彌爾（James Mill, 1773-1836）

英國在十八世紀展開圈地運動(Enclosure Movement)，貴族透過國王頒佈的法令，將原封建時期佃農所耕作之農地圍圈起來，成為私人莊園。由於這種私人土地兼併的結果，造成農民霎時陷入生活困境，農業產量也日益下降，少數人藉由此種兼併行為壟斷土地市場，形成富者橫田阡陌、貧者無立錐之地的慘狀。因此，李嘉圖等人便將土地問題放在壟斷資本主義發展帶來的社會問題脈絡中來討論。他們主張進行土地改革，認為土地是自然且為人類所共有的財產，不應由私人所有造成對人民權利的侵害。土地單一稅理論指出土地的交換價值不等同於生產的報酬，它不論在任何的情況下，都不是佔有土地的所有人所創造，而是由社會自然發展所創造的共同價值，因此社會可以將土地增加的報酬全部拿回。

亨利喬治認為政府須對現有的地租進行課稅，針對土地不勞而獲的自然增值進行課稅。政府僅需徵收這種土地稅，而不需開徵其他稅目，因此取名為單一稅(Single Tax)。此項理論對孫中山造成很大的影響，他在〈社會主義之派別及批評〉中提到：「美人有卓治基亨利(亨利喬治)，一商輪水手也，赴舊金山淘金而致富，創一日報，鼓吹其生平所抱之主義，曾著一書，名為《進步與貧困》。其意以為世界越文明，人類越貧困，蓋於經濟學均分之不當，主張土地公有，其說風行一時，為各國學者所贊同，其發闡地稅法之理由，尤為精確，遂發生單一稅社會主義之一說。」「原夫土地公有，時為精確不磨之論，人類發生以前，土地已自然存在。人類消滅以後，土地必長此存留，可見土地時為社會所有，人於期間又烏得而私耶？或說地主之有土地，本以資本購來，然試叩其第一占有土地之人，又何自購乎？固卓治基亨利，深合於社會主義之主張，而欲求生產分配之平均，亦必先將土地收回公有，而後始可謀社會永遠之幸福也(引自周士輔、周陽山 2007：232)。」孫生山認為若能徵收土地稅歸公有，即可達到土地公有的目的，如此便能避免中國產生資本主義社會的弊病。而這項理論傳統認為，土地問題之核心在

---

在其出版的《政治經濟學要義》(Elements of Political Economy)和約翰·彌爾(John S.Mill, 1806-1873)在1848年出版的《政治經濟學原理》(Principles of Political Economy)。

於土地「分配」與「利用」兩項，透過建立一個完善的土地分配制度，便能逐步達成地盡其利之土地利用狀態。

因此，孫中山認為若要追求地盡其利，則必須先平均地權。但平均地權並不能直接視為「平分土地」，也不能解釋為一種運用政治的力量重新進行一次土地再分配舉動。依循前述的理論與思想背景，孫中山所倡立的平均地權，是一種均權制的土地所有制。在這個制度裡，國家具有上級所有權，人民分享下級所有權。雖然以國有權為主體，但並不取消私有權。故平權並非主張土地全部收歸國有，而是政府有權要人民報地價，政府可以「規定地價」、「照價抽稅」、「照價收買」、「漲價歸公」（周金聲 1954：3）。規定地價就是確定私有土地財產權現值的基點，主要以地主申報的價格為準，同時必須搭配照價抽稅以及照價收買，若地主以多報少，那麼政府照價收買，地主在地價上就會吃虧，若地主以少報多，那麼他又必須擔心政府照價抽稅，要負擔較重的稅金。因此依照孫中山的想法，地主一定不願多報也不願少報，而是選定一折衷的市價。而規定地價是實施平均地權最重要的一環，它是徵收土地稅的依據，也是土地交易的依據，更是土地共同利用，或互相交換的依據。

其次，照價抽稅具有財產稅的性質，徵收對象是土地所有權人，依照土地所有權人自行申報的財產價值徵稅。照價收買則是控制土地所有權人據實呈報地價的手段，要運用這個手段，需要滿足兩個條件，一個是政府公權力是否有力量執行；另一個則是政府財力是否允許收買民間私有土地（于宗先、王金利 2001：68-72）。

最後漲價歸公則是平均地權的精神所在，也是土地增值稅的主要來源。孫中山於〈民生主義第二講〉對漲價歸公提出其見解：「地價核定之後，我們更有一種法律的規定。這種規定是什麼呢？就是從定價那年以後，那塊地皮的價格再行高漲，各國都是要另外加稅，但是我們的辦法，就要以後所加之價完全歸為公有。因為地價漲高，是由於社會改良和工商業進步。中國的工商業幾千年都沒有大進步，所以土地價值常常經過許多年代都沒有大改變。如果一有進步，一經改良，

像現在的新都市一樣，日日都有變動，那種地價便要增加幾千倍，或著是幾萬倍了。推動這種進步和改良的功勞，還是由眾人的力量經營而來的；所以由這種改良和進步之後所漲高的地價，應該歸之大眾，不應該歸之私人所有。這才是平均地權，才是民生主義。」(孫文 1965：210-211)。另一方面，若欲完成平均地權之目的，在土地稅制運作下，國家必須實行「農地農有」、「市地市有」、「天然富源國有」以改善土地分配(殷章甫 1959：2)。故在平均地權之土地制度下，必須建立永久之農有制，來保持並發揮其價值。因此，平均地權為耕者有其田之前提，從而促進耕者有其田。

1948年國共內戰局勢極速逆轉，國民黨在東北、華北節節敗退，分別在遼瀋、徐蚌以及平津三大會戰中失利。戰局急轉直下，國府岌岌可危。為了爭取美國援華法案的通過，當時的行政院長張群於1948年1月28日表示了要進行土地改革的決心。同年8月5日，依援華法案407節成立農復會，從1949年起，相繼在福建、台灣、四川、兩廣、貴州等地實施土地改革(蕭全政 1984)。1948年底，蔣介石預作後方佈置，於引退前刻意安排其重要助手陳誠接任台灣省主席。12月29日發布前參盟總長陳誠為台灣省政府主席，蔣經國為國民黨台灣省黨部主委，積極佈署台灣軍政要務。1月21日蔣介石宣布下野，行政院南撤，固守台灣的計畫開始擬定，並逐步撤向台灣。在戰局失利、政局不穩的情況下，當時陳誠必須設法安定台灣政治情勢，並且加強糧食增產及掌控，來因應前線軍需及撤退時激增的糧食需求，特別是軍需公糧。正是為了執行佈置後方支援前線任務，陳誠省政府急於施行私地減租、以求增產糧食及化解公糧掌控的瓶頸，並回應當時日益嚴重的業佃衝突社會問題(劉志偉、柯志明 2002：111)。在上述考量下，當時把農地改革列為優先推動之工作，冀望改革能維持政府與社會的穩定，同時企圖解決以下三個問題。首先是改革租佃制度，過去佃農由於高租額，使其終歲所得，除納租外，既不足以維持生計，更乏再生產之成本。租佃改革之目的，便在打破地主利用高租額對佃農的剝削，以改善佃農生活。其次是實現耕者有其田：限制地主所擁有的耕地面積，以扶植自耕農。最後則為促進土地之利用，以增進

農業之生產（李憲文 1985：10）。

1949年2月4日陳誠在農民節大會上以“實施減租增產改善農民生活”為題，鼓吹減租。隨即巡迴全島拜訪各地主，宣傳政府減租之決心，另一方面則命令行政機關加強籌備（張景森 1992：181）。首先於1949年4月15日台灣省政府頒行《台灣省私有耕地租用辦法》，規定耕地租額不得超過主要作物正產品全年收穫總量的千分之三百七十五，原約定地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五；不及此數者，不得增加。同時耕地租約一律規定以書面為之，租佃期間不得少於六年，其於租約存續中，地主除非有法定原因，否則不得任意終止租約。三七五減租條例直接的效果是減輕租額的負擔，也保障了佃農權利，改善原有不合理的租佃關係，對農業生產有極大的激勵效果（于宗先、王金利 2001：73）。但三七五減租後，非但沒有減輕業佃衝突，反而激起佃農希望獲得自己土地的期望，讓衝突更趨激烈，政府與社會各界也認識到減租不足以消弭業佃紛爭，從而加速推動「限田」來解決問題，減租無意間成為了推動耕者有其田的最大助力。而身為最大地主的國民政府欲實施耕者有其田，又不得不從自身做起（劉志偉、柯志明 2002：166）。

終於在1951年6月實施“公地放領”，把從日本人手中接收的農地放領給農民，採分期推行。地價償還期間規定一律為十年，分20期償還，提高了耕地的有效利用。直到1965年政府才以興建公共設施，公地公用為原則，停止辦理放領。放領公地之面積為138,957公頃，約佔當時耕地總面積的16%，承領公地之農戶累計達286,287，約佔總農戶之三分之一（于宗先、王金利 2001：74）。由於早期黨國一體的特殊情勢，公地放領除了實質上能夠增加耕地外，還能象徵政府進行土地改革的決心。透過陳誠在1951後的幾次談話或文章寫道，「地方上尚有佃農存在的一天，即是我國土地政策執行還未徹底的一天，我們一定要做到農民能真正有自己的耕地…在反共抗俄的今天，反對實行耕者有其田實際上就是幫助敵人，反對自己，台灣是反共抗俄和復興民族的基地，所以實行耕者有其田，一定要先從台灣做起。」（陳誠 1953：69）、「環繞著這個中心任務，我們要作

的事很多，最重要的就是努力增加生產，尤其是糧食生產…無論對國家，對社會以及對農民自身及所有地主均有極大的裨益（陳誠 1952：13）。」並且要求當時國民黨土地改革小組在規劃土革時，必須遵從孫中山平均地權的理念，同時以「耕者有其田」作為設計準則。主要步驟首先是要求生產增加，然後使增產的利益歸於大多數農民所有，再逐步實現「耕者有其田」的理想（陳誠 1953：107）。透過上述引言中，我們能看到土地改革在國民政府施政上的重要性，並且將「耕者有其田」視為土地改革的最終目的。

在前兩個土地改革法案的推動下，以及對糧食增產的急迫性和對政治局勢的擔憂，最終促成 11 月的耕者有其田法案。1952 年蕭錚就曾對推動耕者有其田發表其意見，他表示：「此時實行耕者有其田的政策，確實適用時代和環境的需要。對民主反共國家而言，推行限田政策（即耕者有其田）是一項極有價值的政治反共措施，因為自由世界國家將會因此在反共的政略和宣傳上，得到有力的根據。就當前台灣而言，此項政策實施後，30 萬佃戶將會得到可供自耕的土地，台灣 83% 的出租土地，將可一變而為自耕土地，農民的生產力和購買力，也將因此逐漸提高，進而使一個農業國家，走上工業化的途徑。這對於整個國家的經濟建設，自具有重大的意義（蕭錚 1980）。」之後，政府於 1953 年 1 月 29 日起，指定台灣省為耕者有其田之實施區。政策宗旨為：但凡是想從事耕種，而且有耕種能力的人，都可擁有自己的田地來耕種。為了讓當時為數眾多的佃農可以擁有土地，政府規定地主（含純地主和地主間自耕農）僅能保留其出租耕地 7-12 等水田三甲，或其他等之水旱田，依公告標準折算之甲數。只要超出此限制，並且為租佃條件下之出租耕地，一律由政府強制徵收，轉放給現有農戶承領。地主則能獲得政府發放之補償物，包括實物土地債卷七成與公營事業（台灣水泥公司、台灣紙業公司、台灣農林公司和台灣礦業公司）股票三成配發。承領耕地之佃農，則以實物或同年期的實務土地債卷，分十年 20 期償還（于宗先、王金利 2001：74）。耕者有其田對耕地徵收與放領的全部工作，約在 1953 年 12 月完成，徵收放領耕地總面積達 143,568 甲，耕地徵收之地主戶共有 106,049 戶。另一方面，耕者有

其田第 28 條規定：「耕地承領人依本條例承領之耕地，在地價未繳清前不得移轉。地價繳清以後如有移轉，其承受人已能自耕或供工業用或供建築用者為限。違反前項規定者，其耕地所有權之移轉無效」，除轉用以外，該法直接對農民身分進行管制，也就是說若欲承領農地，在租期中只能從事農業活動。<sup>8</sup>

當時耕者有其田將地主所有之土地轉入耕者之手，政府輔導協助佃農與雇農成為自耕農。以公權力的介入與行使農地所有權移轉的重分配，使得大地主與小地主被消除，代之而起地便是小農場經營型態的農地農有農用制度。換言之，土改三法即是當時的國民黨政府針對解決「軍民糧食供給」和「業佃衝突」兩項問題所開出的藥方。在提高糧食產量部分，國民政府希望能夠藉由扶持自耕農來提高務農意願，進而提高糧食生產來解決撤退來台激增的人口數量問題。在業佃衝突部分，由於國民政府與共產黨在大陸政權角力失敗，政府上下無不感受到共產思想地近迫。這種恐懼加上徵收糧食所造成地業佃衝突，致使國民政府大刀闊斧的進行土地改革，在政策上以地主的犧牲來換取廣大佃農的支持。土改三法的推動成因雖然相當複雜且未有定論，但大體上仍是以落實平均地權作為其運作理念。因此，土改三法的制定確立了台灣之後以農地農用、農地農有為基調地土地制度。其次，耕者有其田推動之後，也打破了過去地主控制農村的局面，配合肥料換穀政策，政府成為了台灣最大的地主，大量的農村剩餘轉到了政府手中。

關於土地改革成果之文獻相當豐富，而普遍認為農地改革所獲致的結果包括：

（一）農地改革影響農地之分配，削弱舊有的土地集中情形，大農戶所占的比例大幅降低，而扶植了許多自耕的小農。（二）就租佃制度的演變而言，農地改革使得新租佃制度，較能確保當時佃農之利益。（三）農地改革促使農業扶植工業的發展（李憲文 1985：10）。土地改革改變了台灣土地所有權結構，使自耕地總面積的百分比自 1948 年的 55.88%，到 1953 年一變而為 82.87%，到了 1956 年更成為 84.9%。（黃俊傑、廖正宏 1992）。透過「表 1：1952 到 1960 年耕地

---

<sup>8</sup>不過耕者有其田的實施至早已超過 10 年，故承領耕地地價早已繳清，此段之規定在後來已不具實質意義。



持有的變化」中，可以看到農地所有權結構的變化。在耕地分配部分，耕地面積三公頃以上之農戶數由 7% 下降至 3%，占總耕地面積之比例則由 42% 減為 15%，農地多為一公頃以下之小農經營模式，顯示中、小農成為農業生產的主體。第二點則可以參見表 2 之數據，表格呈現的是農民身分的變化，可以看到佃農比率從 1952 年 36%，到了 1955 年降到 18%，到了 1960 年更只剩下 14%。前兩點土地所有權結構的改變，激起農民耕作的高度意願，投下可觀的財力投資在農具、耕牛以及其他設備上，讓台灣農地生產地大幅提高（黃俊傑、廖正宏 1992）。故土地改革政策的實施，除了讓自耕農的增加與佃農權益之提升，還同時塑造了當時農民的農業意識的基本面貌。其中最為突出的就是農民對土地的強烈認同感，以及以務農為生活方式之心態。土地對當時的農民而言，是生死已知的安身立命之所，農業則是他們的生活目的，這是當時農民對農業的一般態度，它們基本上是土地改革的產物。1950 年代台灣農民對土地強烈獻身感，乃是「重農心態」的最主要表現。他們擁有土地，也充滿信心與樂觀。1952 年，農復會曾對 857 家農戶作全島性的調查。發現 85% 農民相信佃農一但獲得土地必將大為改善其生活，而 69% 佃農則相信最後必將獲得他們正在耕耘中的土地。土地改革的成功確實促使台灣農民強烈地獻身於農業（黃俊傑 2006：65）。與這種土地的認同感一起出現於 50-60 年代台灣農村社會，多數台灣農民將務農視為一種生活方式而非維生手段，並在其中找到安身立命的意義，這是重農心態的第二個特殊層面。這種態度與對土地的獻身感互為表裡，同時也反映出台灣的農業社會特質（黃俊傑 2006；黃俊傑、廖正宏 1991）。自此在制度上，土改三法形塑出農地管制的制度基礎，同時農村社會也形成獻身農業的農本意識。

表一、1952 到 1960 年間農業耕地分配比例變化

耕地面積（公頃）	1952 年		1960 年	
	占總耕地面積比例(%)	農家戶數比例(%)	占總耕地面積比例(%)	農家戶數比例(%)
1.0 公頃以下	25	70	33	68
1.0-3.0 公頃	33	23	52	29
3.0 公頃以上	42	7	15	3

資料來源：《中華民國農業統計要覽》。

表二、1949 到 1960 年間農地所有權結構變化

西元	自耕農(%)	半自耕農(%)	佃農(%)	合計
1949	36	25	39	100
1960	65	21	14	100

資料來源：《台灣農業統計年報》。

土地改革帶來上述結果的同時，也埋下了影響日後農業發展的隱患，這是當時法案設計之初未曾料想到的。首先是農業生產受到報酬遞減法則的限制。在改革初期，從佃農轉為自耕農的確提高了農民的生產意願以及奮發精神，但在長期看來，並不具有提高生產力的效果。其次由於每家耕地已定，但農家人口不斷成長，導致人均耕地越來越小，在利用上，均不具規模經濟。耕地越分越小，也越零碎，在利用上增加了人力，生產力卻在降低。零細化所造成的農家——尤其是佃家、小農——經濟困境，連帶產生法令外租佃制度，致使施行農地改革以保障佃權安定之作用喪失。第三，由於受到農業的扶植，工業迅速擴展，卻使農業投資失

去合理的收益。同時鄰近城市以及處於交通要道的農地，因為受到環境汙染，多無耕種的價值，一旦變成都市或工業用地，許多自耕農一夜之間成為巨富。在劇烈的對照下，其他農民多不安於耕作，於是農田荒蕪之事相當嚴重。最後，農地改革之目的雖然在扶植原佃農，削弱原地主，但仍有部分地主，在耕者有其田施行前，以種種辦法保有更多的土地。而由於地主承租出去之土地受到法令的限制，致使地主無法任意收回其土地，造成許多地主在收回土地之後寧願讓土地閒置，也不願再出租給人耕作，使得許多土地閒置，或低度利用。

但換個角度來說，土改在當時的優點，卻也成為了日後的病徵，隨著台灣社會的轉型一一浮現。這都和前面提到小農階級興起，農民產生深摯的「擁抱泥土」的重農心態離不開關係。另一方面，主事者、學者專家與社會大眾也同樣深陷於平均地權及以農立國的情懷中（黃樹仁 2003）。造成不論是政府官員、農民還是民間社會，都建立起一套牢不可破的意識形態，讓之後的土地政策的走向未能與時俱進。

蕭國和（1991）認為，土地改革後台灣農民的生活普遍改善，但生活變好卻也種下農民在日後普遍深信政府農政主張的心態。我們可以 1952 年代台灣政府推動的農會改革為例子，當時的農會改組只針對農會的會員資格標準進行修正，但並沒有改變農會作為政府公權力代表這項基本性質。從黃俊傑與廖正宏對台灣農民對於農會觀感的數據分析裡，有高達 79.5% 的農民認為農會是屬於農民會員的組織，具有強烈的認同感。黃俊傑、廖正宏（1992：98）和蕭國和（1991）的論點相同，兩份研究都認為這種農民相信政府的心態可能是由於土地改革和農會改組而激起。因此，一方面當時台灣農民有著極高的耕種意願，另一方面，隨著土改的成功，國家官僚化組織對農村社會進行了滲透。<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>但土地改革的再分配是否真的達到公平的效用這是值得加以懷疑的部份，黃樹仁表示，過去的學術典範，認為土地改革促進改革了農村大地主與佃農之間貧富差距極大的狀況。但該文指出土地改革不僅未促進農業發展，也未必促進均富與政治穩定。實施「耕者有其田」時徵收的土地絕大多數是共有地，多數共有地主持分極小且貧窮，而大地主絕大部分都未受到影響，故土地改革事實上是促進均富者少，而窮人間的財產轉移者多（黃樹仁 2002：241-242）

## 第二節 糧食安全(food security)：維持自給率的正當性

除了上述提及的平均地權概念，農地農用意識形態的另一項主要來源，則是確保戰時糧食供應的安全考量（黃樹仁 2003：301）。台灣糧食安全問題可以上溯至日治時期，二戰末期，日本殖民政府爲了穩定台灣軍民糧食配給，於是透過食糧部強制壓低稻穀價格。遭到管制而過低的糧價，讓農民在生產糧食上幾乎沒有利潤可言，致使他們喪失對耕種的熱誠與積極性，間接導致糧食產量與稻作面積不斷縮減，反而形成缺糧的惡性循環。日本戰敗後國民政府來台，當下新政府就面臨極爲嚴重的缺糧危機，根據統計，1945 年台灣全島食米需求量超過生產量達 30.7 萬公噸之多（劉志偉、柯志明 2002：118-119）。這也促使政府急於針對業佃關係以及糧食生產上開出解決方案，前述的土改三法也都和此時空環境脫不了關係。

1951 年國民政府在大陸的最後一個據點西康失守，挾兩百萬軍民人口撤退來台，人口暴增讓缺糧問題更顯嚴重。透過數據可以看到在 1946 年時，台灣人口約爲 624 萬人，每年人口增加數略低於 30 萬人。到了 1948 年，人口爲 682 萬人；1949 年人口躍升爲 754 萬人，1950 年爲 789 萬人，而 1951 年爲 815 萬人。1948-1950 年間，人口增加超過一百萬人。人口短時間增加，生產卻不可能馬上跟上；造成需求大於供給的結果，糧食物價飛漲也是可以預見的後果（吳聰敏 1988：151）。加上 1950 年古寧頭戰役、1958 年八二三炮戰，都代表著台灣海峽隨時可能陷入被封鎖的危機中，更強化台灣社會對確保戰時糧食供應的關懷（黃樹仁 2003）。我們另外可以從政府財政收支的情況，來了解當時的情形。由於台灣海峽緊張的局勢，使國防軍費支出是政府預算的首要考慮。但因爲工商企業發展尙未成熟，政府的稅收自然無法應付龐大的國防支出，國民政府只好以大量發行貨幣的方式來融通支出，其結果也同樣造成物價水準劇烈上升。以 1949 年

6月15日第二次幣制改革之後的資料來看，新台幣發行額在1949年6月到1950年6月間增加了4.15倍，到了1951年6月則增加為6.37倍，1952年增加到10.15倍。物價指數在上述時間點分別上漲了2.43倍、4.45倍及5.50倍(吳聰敏 1988：151)。同時，國內農糧單位此時為了強調糧食匱乏的危機，大量轉譯國外其他地區糧荒現象的文宣，從這類文宣中可以感受到全世界以及台灣其實都處在一種糧食緊繃的時間點。其中主要觀察的對象是日本，並以日本糧荒作為我國借鏡。例如指出「日本國小人多糧食不足，日本自戰敗後，主要大島嶼只剩下北海道、本州、四國及九州四個而已，日本原來就是人口很多，現在總人口有8,300萬，而且一日比一日正在增加中。因為國小人多，糧食不足，人口問題在日本日漸嚴重(豐年社 1951：4)。」當時日本所遇到的危機和台灣非常相似，戰後工業尚未復甦，國家資金短缺，在糧食分配上承受了龐大的人口壓力。

在糧食危機迅速惡化的同時，1950年韓戰爆發。由於當時的國際局勢以及台灣所處的戰略位置，美國開始重視台灣，從1950年下半年開始給予台灣鉅額的經濟及軍事援助。在前後15年的期間，台灣每年平均接受約一億美元的援助。以當時的物價水準及台灣的經濟規模來說，美國經援的數額是一筆相當龐大的數目(吳聰敏 1988：145)。美國政府中主管該項業務的單位為美國共同安全總署(Mutual Security Administration, MSA)，該單位設有中國分署，專司對中華民國提供美援。此時美國所提供的美援主要為一般經濟援助(包括防衛支援、技術合作以及軍事支援)，援助方式主要為贈與。1953年，美國共同安全總署向美國國會報告時指出，美國對中華民國的經援目的有三：經濟穩定、協助美方軍事活動和促進台灣經濟自給自足的能力。其中主要的援助方式，包括透過「防衛支助(defense support)」、剩餘產品援外法案(又稱四八〇號公法)、開發貸款、技術合作等計畫。四八〇號公法項目下的美援是由美國農業部主持，將美國剩餘的農產品物資售與或贈與台灣，並在市場上販售給一般大眾，所得款項再存入「相對基金(counterpart fund)」(吳聰敏 1988：147-148)。大批美援包括黃豆、麵粉、小麥、燕麥送往台灣，迅速穩定了台灣社會局勢。美國當局希望能扶持台灣成為「反

共」基地，因此扶持台灣具有自給自足能力即為相當重要項目。台灣當時為了讓美國繼續提供援助，也順勢提出四年經建計劃，規劃經濟自給自足的發展藍圖，為台灣往後近 20 年的經濟發展策略定調，即「以農業培養工業，以工業發展農業」（蕭新煌、黃俊傑、廖正宏 1993：6）。以農復會為首的農糧專家就將「以糧為綱」的農業政策奉若圭臬，希望本國能建立起自給自足的農糧體系。在 1950-1960 年代，台灣農業成長率平均都在 4% 以上，不僅可以自給自足，同時還有剩餘可供外銷（許素華 1990：149）。

當時糧食自給的範圍不僅僅只是在稻作上，還包括小麥雜糧等作物。時任農復會主委的蔣夢麟、技正崔永楫等人，都極力推廣農民耕種小麥、增加產量，希望能避免對美國進口糧食的過度依賴。例如當時農林廳 1952 年度的工作計畫，是以糧食增產為中心，訂定的稻穀增產的目標是 160 萬噸。在增產方面注重品種的改良和繁殖，自給肥料的增產、栽培技術的改進，病蟲害的防治，農具的改良和供應，推行雜糧增產，尤其是小麥和落花生要能達到自給自足（豐年社 1951：2）。由於美援的關係，台灣當時受到美國經濟、國防、外交等各方面的支持的同時，代表台灣的發展很大程度上必須依靠美國的支持才有可能實現。冷戰時期的美日夥伴關係，讓美國刻意的要將台灣、南韓發展成資本主義在亞洲的重要基地。同時允許日本利用台灣和南韓做為加工基地，間接增加日本對美國的出口，並讓台灣和南韓長期維持對美國在貿易上的出超。但當時台灣與南韓的出口仍是以農產品或農產品加工為大宗，造成台灣在發展加工出口的之前，貿易上呈現逆差，在政治經濟弱勢的情況下，我國大量的接受美國援助來發展國內資本。王振寰（1989）的研究統計從 1951 年到 1965 年，來自美國的經濟援助占台灣每年國民生產毛額的 5% 到 10%，占固定資本投資的 42%。另外還加上一億六千七百萬美元的軍事援助，在國民政府當時每年 26% 的赤字支出中，有 90% 是由美援所抵銷。數據證明台灣相當依賴美日資本來加速國內的工業化速度以及穩定社會情勢，但美國對台灣的援助並不是沒有條件。從 1960 年代初開始，台灣被迫單方

面接受一系列，由美國指導進行的自由化改革政策。造成台灣在之後的發展過程裡高度依賴美日資本（金寶瑜 2005：129-131）。

這讓原先小麥生產應往自給自足邁進的政策觀點受到了很大的壓力，於是當局的糧政觀點在 1962 年有了極大的轉變。原本鼓勵農民種植小麥的農復會等單位爲了回應美國所施予的期待以及壓力，開始鼓勵農民轉作其他非小麥作物，如蔬菜、水果等作物，間接增加美國小麥的進口量。這波及了自給自足的糧食安全政策，台灣糧食政策轉爲只追求主要糧食作物（稻米）的自給自足，此政策基調延續了長達 40 年的時間，直至加入 WTO 後才有所改變（劉志偉 2011）。<sup>10</sup>此處我們得以歸納出兩項重點，首先過去的糧食危機，讓台灣農糧單位以自給自足作爲糧食政策發展的重點；其次由於美援的介入，造成僅有稻米成爲日後我國最主要的糧食作物，使得農地政策的調整往往和稻米的政策、價格、種植方式有著密不可分的關係。

### 第三節 現代化農業

平均地權、糧食安全兩個核心概念形塑了台灣農地管制的意識形態，同時也代表著台灣社會對土地利用以及農業發展的基本態度。這兩項概念基本上是建立在當時台灣執政者對於現代化農業的想像上，它們都是完成想像中現代化農業的重要環節。另一方面，現代化也是個極爲繁複的工程，包括都市化、工業化等多個項目都被囊括在內。在這個體系中，農業的現代化雖然有其自身的獨特性，但並非不受其它項目影響，毋寧是在一個不斷碰撞的交互狀態下生成。本文要強調的是，在現代化這一名目下，農地管制和另一個以國家資本發展爲導向的發展主義同時進行開展，最終兩者的分離以及現代化的轉型加速了農地管制的衰頹。

黃俊傑（2006）指出戰後台灣農業與農村的發展，基本上是以一批 1949 年從大陸來臺的技術官僚(technocrats)及經建官僚(econocrats)所設計的經濟政策爲

---

<sup>10</sup>雖然稻米自給自足之正當性仍未受到挑戰，但此政策轉向卻讓台灣民眾開始擺脫以稻米爲主食的飲食習慣。

主要方向。這批技術官僚服務於行政院經濟主管部門，如早期的行政院經濟安定委員會（經安會，1953年7月至1958年8月，負責第1及第2期「台灣經濟建設四年計畫」之設計及推動工作）、行政院國際經濟合作發展委員會（經合會，1963年9月至1969年8月）以及後來的行政院經建會，而農業技術官僚則多在中國農業復興聯合委員會工作（黃俊傑 2006：127-8）。該會於1948年10月在大陸（南京市）成立，由五位委員組成。根據同年8月8日中國外交部部長與美國駐華大使所定政策，農復會所肩負的任務是制定並實施建設中國農村之計畫，協助我國戰後農村復興工作。在人員配置部分，共計有5位委員，其中主任委員及另兩位委員為華籍，其他兩位則為美籍，各由本國總統任命。工作之推行係由一個中美人士合組之永久性秘書處協助進行，其中華籍人員占多數(Kirby 1961:24)。大陸淪陷後，農復會也隨著國民政府來台。戰後農復會在台灣的工作目標，力求資源分配平均，並盡可能讓農業增產。其實踐原則為一切措施應能產生「具體而明確的結果」(Kirby 1961)。根據此一目標，該會尋求並經常創辦各項計畫，經過委員會核准後，於實施時給予經濟及技術上之協助。所有計畫必須在該會監督之下實施，且其經費帳目須受該會會計人員之審核。農復會經營之主要目的為「助人使能自助」。各項主要計畫包括：土地改革、農村衛生、水利、水土保持、農、漁、牧生產技術更新、組織農會、發起農業推廣教育等。

第一任農復會主任委員蔣夢麟指出該會成立的目的與工作項目為：

農復會的工作是根據兩個基本原則：1.社會的公道，換言之為公平分配。2.物質的福利，換言之為增加生產。

我們想要把這兩者達成平衡的境界，單獨的只講社會公道或公平分配，其結果是均貧。反過來說，若只講生產，其結果會使富者更富，貧者仍貧，貧富懸隔的鴻溝，因此更為加深。

土地改革，為講社會公道最要緊的工作。台灣的土地改革，在今年（1953）年底可完成。土地問題，自漢朝以來，就是循環不已的人民叛



變之源。好幾個強大的朝代，為農民革命狂潮所捲去。

增產最基本的工作，是水利、肥料和病蟲害之防治。很謹慎的能把分配與生產配合起來，在世界這角落裡，是解決農村問題的一把鑰匙。

（引自黃俊傑 1991）

從蔣夢麟的介紹能夠知道分配以及增產是農復會主要的政策執行宗旨，在當時的時空環境下，農業作為台灣主要的產業命脈，必須肩負軍民供糧以及扶持工業的艱難任務。另一方面，由於來台初期爆發的糧食危機，糧食自給自足之達成無疑成為農復會的主要任務。那麼，要達成自給自足，農復會認為必須階段性的展開數項農業現代化的重點工作。第一當然是土地改革；接著則是農業生產技術與觀念的改進，包括機械常識、肥料運用方式、農藥噴灑技術、育種、金錢觀念等。因此在土地改革後，隨著土地所有權的重新分配業已完成，農復會開始將農業推廣重點放到增產上，同時也積極推動農業教育，並在 1950 年推出《豐年》這本農業雜誌。蔣夢麟認為這本雜是給農村民眾看的一個定期刊物，他指出：「我們希望這個刊物能在許多改善本省農村生活工作方面盡他一部分指導和報告的任務，同時提供給農村同胞所需要之道的一些國內外大事…由這刊物作為一座橋樑，把農村所要之道的各種事務和新聞帶給本省四百萬生活在農村的同胞。像農業指導，衛生常識，各種有關婦女、兒童和教育等新的設施，趣味故事和新文摘要等…它努力使每個農村同胞都能對它發生興趣，所以它的範圍將包括農村生活的各方面，它的敘述將力求淺顯而生動，它的內容將努力配合農村的需要而富於實用性（蔣夢麟 1961：2）。」雖就當時農村識字率來說，《豐年》這本雜誌所能達成的功效到底有多大，我們尚不可知。但雜誌各期的內容，卻有助於推論農復會以及農糧單位在具體實作時的狀況與困難，以及當時的農民的思維方式。例如在談論農村教育時，就有篇文章指出當時農民要收穫的時候，就拿了幾塊錢去買金紙去田裡燒，或是田裡稻子受了蟲害而不去除蟲，只是去廟裡拜神等等，並由此強調農復會應當更加積極的推動農村教育。

從美國農業調查員對農復會工作成果的觀察總結中，可以發現台灣之耕作技術現代化、科學化及機械化之主要成就之紀錄如下：(一)農家使用更多耕耘機，(二)抽水機之大量用於灌溉，(三)正調密植器之增進插秧效率及(四)一般農田作業效率之提高。在下鄉的田野調查報告中提到：「其中三個鄉鎮特別注重使用更多噴霧器以防治植物病蟲害，兩個鄉鎮對於犁土之加深，及運用現代化雇工方法以替代傳統之換工制度引以為榮。另一鄉鎮亦列舉以下各項：更進一步之集約經營，全層施肥...農民現已將化學肥料施用量增多，且將肥料散施整片田中，非如過去僅將肥料集中於田畦上，對肥料之本質及特性亦具有更深切之了解，於作物生長之初期即已開始施肥。對化學肥料，尤其是磷肥及鉀肥之大量使用甚值得注意。由於宣傳之效果，農民已普遍利用新式噴霧器及灑粉器散佈各種化學藥劑以防治植物病蟲害。令人驚奇者為幾乎每一主要作物之平均單位面積產量在六年間均有相當增加。此項進步主要係由於耕作技術之改良，土壤或整地工作之更為徹底，病蟲害防治之改進，施肥量之增加及施肥方法之革新。換言之，即是農業更趨集約化 (Kirby 1961:73-74)。」

當時農業技術的現代化內容指的便是：機械化、化肥化<sup>11</sup>、農藥化<sup>12</sup>、良種化、集約化。這波以增加面積產量為主要目標的綠色革命(Green Revolution)<sup>13</sup>，讓台灣在 1952 年後，農業生產就已突破戰前最高的生產記錄，並且有餘糧可供外銷 (羅桂美 2008)。到了 1956 年底，第一期四年經建計劃完成時，稻米產量已經達到預定的目標，從已奠定了稻米增產模式的基礎 (毛育剛 1995:61)。加上農復會的推廣與宣導，農業技術現代化的轉變在台灣各地農村都能看到。透田野研究，當時在美濃仍大量使用傳統的植物肥 (綠肥、草木灰、稻草、穀殼) 和獸肥 (堆肥、人糞、牛豬糞)，且這些自然有機肥多用於稻米生產。但到了 1960

---

<sup>11</sup> 推動農業化肥化不僅只是考量農業現代化與糧食增產，同時也是響應政府以農扶工的政策。1950-1970 年代的《豐年》關於化肥推動的文章，不斷強調台灣自產的化肥並不劣於先進國家生產的肥料，希望透過本土農民的大量使用，來擴大肥料工廠的生產規模。

<sup>12</sup> 如果以稻作來看，農藥化的使用過程大致上是從 DDT 到除草劑再到巴拉松的使用。

<sup>13</sup> 1945 年諾貝爾和平獎獲獎人 Norman Ernest Borlaug(1914-2009)利用育種、品種雜交、化肥、農藥等現代技術變革，成功令當時各國農業產量大量提高。

年代中期後，化肥、農藥則開始漸漸占據並主導整個農村的生產投入，而供應化肥和農藥的資材行（又稱農藥行）也開始在農村大量出現（羅桂美 2008：75）。

再者，農復會同時在雜誌上藉由介紹一些農民使用農藥與化肥後的耕作成效，來加強農民對使用這些化學產品的信任感。例如在當時的雜誌常可看見：「撲滅穀倉害蟲用 3%DDT…關於鐵甲蟲害…將以 DDT 加以徹底防治；近來在各方面，大家都談論著新農藥二·四—D，宣傳他的效果之異常，實際上本藥劑之殺草效果是顯著的…此藥劑之運用可能把東洋的農民，從四腳爬的水田耕作的勞苦解下來（豐年社 1952：6）。」、「秧田好像是害蟲的公共食堂，顧客的種類繁多，除了螟蟲外，常見的還有鐵甲蟲、浮塵子等多種…不論哪一個種類，若能每隔和當時日或在發生盛期，撒以 10%DTT 粉，便可以把這些害蟲大部分殺死，尤其對鐵甲蟲和稻螟蛉可以一網打盡。畦畔雜草上最好也同時撒以藥粉，因為那裡面也會有很多的害蟲潛伏（豐年社 1952：5）。

這種盡可能榨取地力，使用化學肥料、農藥、集約耕作的農業型態，主導了台灣自 1960 年以來的農耕模式，直到今日依然有其影響力。一份最近對台灣農村的調查研究數據顯示，在傳統型農村中，仍有 37.4% 的農民認為「農地就是用來生產糧食的，而爲了提高產量多用一些農藥與肥料也無妨」，不認同此意見的約占六成（56.43%）（李承嘉、方怡茹、廖本全、王玉真、藍逸之 2011：56）。考量到近年來台灣推廣農業多功能化、強調有機無毒農業的影響，37.4% 仍是一個不低的數字。換言之，上述綠色革命以來使用大量農藥、化肥刺激農作物快速增產的現代化生產方式，可以視爲台灣傳統慣行農業。這種慣行農業深入農民的日常生活之中，看到蟲不灑農藥，看到雜草不噴殺草劑、地力耗盡不施肥料，對農民來說是無法理解的事情。對他們來說，慣行農業的耕作方式不但合理、有效，更同時是現代化的。

農村現代化所帶來的另一個重要影響，則是農民對於金錢觀念的轉變。由於商業化、現代化及機械化之趨勢，農民之心理大都趨向於種植可以換取現金之農作物，同時普遍具備「現金意識」。農民不再墨守成規種植單一作物，而是會隨

著時節以及經濟效益來選擇種植的作物，這也導致當時農民常常會有投機性質的耕種行爲。另一方面隨著農村經濟的穩定發展，農村的消費能力與商品流通數目也有很大程度的成長。若與過去、尤其戰前時期相較，此種現象可以顯示一般生活方式之普遍改變。農業貸款之供應量及來源現已較前更爲豐富，農民對於借貸及負債之觀念亦大有改變。傳統農村認爲欠錢是一件相當不名譽的事情，但隨著農復會與農會的推廣，農民對於欠債的觀念也有了改變（Kirby 1961:1）。1950-60年代農貸方面之需求大爲增加，1952年以來有四個機構經常發放農貸，如：台灣土地銀行、台灣省合作金庫、各鄉鎮農會、台灣省糧食局。此外，台灣省物資局有時舉辦黃麻生產貸款，台灣糖業公司則貸款給予契約蔗農，農復會則直接或透過其他機構發放示範貸款。各項貸放之目的，事實上是爲協助一般小農戶克服暫時阻礙其生產之困難。爲配合生產面的現代化，各地農會對會員所舉辦之小額貸款雖然可用於非屬直接生產之其他用途，但貸款人多半被鼓勵將貸款使用於購買農具、飼料、肥料、化學農藥等必需品，而非一般消費性之物品。由於必須經由借貸才能換得有利生產的農具，因此借款也成爲了稀鬆平常之事。1960年代後，絕大多數已不再認爲告貸係一件恥辱之事，因爲貸款是用於生產目的，且可即時償還。少數人甚至隨時準備接受任何可獲得之貸款，至於如何運用及償還之問題則不甚注意（Kirby 1961:72）。此時萌生的金錢觀念在傳統農村中漸漸發酵，也間接讓農民改變了他們對待土地的態度。同時，現代化的農業生產方式（慣行農業）、追求利潤的金錢觀念以及地方放貸單位的建立，也在日後對於農地管制的衰頹起著不同的作用。

另一方面，由於戰後國民黨接收日本殖民政府在台灣所擁有巨大資產，包括殖民政府所壟斷的鐵公路交通運輸、電話、電報通訊系統，及獨佔的煙、酒、樟腦等專賣事業，一併收歸國營或省營，形成了龐大的國家資本，這決定性地影響日後臺灣經濟發展是由國家資本所支配的大方向（黃崇憲 2010：147）。戰時台灣經濟受到歷史性的日本殖民地遺制和國民黨政權半封建的上層結構及美日資本主義支配的制約，以公業（公營企業）和私業（民營企業）的雙重經濟結構開

展。公業和私業的關係，是半封建的主從支配從屬關係。在社會經濟的涵義上，前者是半封建體制的基礎，後者則是資本主義體制的立足地，兩者在本質上是對立的生產關係。此一對立矛盾，在全部過程之中必然導致具有統一性和支配性的官商資本的形成與確立。官商資本在其積累過程中一面生成了作為政治經濟支配階層的特權官僚、資本家，同時促成被支配階級的廣大勞動者、零細農民及零細經營者諸階層的形成與再生產。

再者，官商資本對外從屬於美日獨佔資本，在此過程中，台灣經濟被重新納入殖民地性的對美日依賴體制。如此，做為社會階層底部的勞農大眾，受到美日獨佔資本、買辦的官商資本以及國民黨專制權利等三重殖民地是半封建性的剝削。戰後台灣此種殖民地是半封建社會經濟結構的特質，基本上是承襲了清末與日據時代的發展軌跡（劉進慶 1992：373-374）。其中底層的零細農業與低工資勞動力則成為了劉進慶所描繪的官商資本主義重要的一環，在戰後政局不穩的局勢下，國家首先希望能夠穩定政治經濟局勢，而後逐漸恢復生產，為了節省外匯發展經濟，而採取進口替代的工業發展模式，並透過對底層資源的榨取來扶持工業。所謂的肥料換穀制度也就是在種環境前提下而被催生，該制度主要是對化學肥料的配銷而擬定的。1948年9月台灣省政府公布《化學肥料配銷辦法》，要求農民以「以物易物」的方式，按照政府所規定的交換價格用稻穀換取化學肥料（尙瑞國、郭迺鋒 2003：25），並經由農會與農復會等組織來推動肥料換穀政策。由於過去台灣稻米的耕作型態在日治時期將蓬萊米種引進，開闢了台灣稻米銷往日本的管道，進一步鼓勵台灣農民努力提高農地單位產量。在這種況下，台灣農業很早就開始使用化學肥料，乃至於依賴化學肥料（楊照，2007：74-75）。

同時，政府在這項事務上的推動有著更大的企圖心，他們不僅是要農民多使用農藥，同時還要農民多使用國產貨。來自美國的農復會肥料組組長葛理生談到：「最近一個月來…農復會所舉辦的十萬農民化學肥料教育運動。也許你們會問：我們從日本人時代就開始用化學肥料，難道還需要別人來教育嗎？這個問題其實不對，其一是日據時期配發的肥料多半為調和好的化肥，政府目前因為對生產來

源沒有把握，所以不能調和只能單獨分配給你們使用，而很多農民看到肥料分開使用就感到迷惑了…第二點原因是，現在使用的肥料較日本時代多，很多肥料都是從前所沒有的，好比你們都領到的硝酸亞鈣、過磷酸亞等，你們過去連聽都沒聽過怎麼會知道它們的使用方法呢？…第三點我們是要農友們了解省產肥料和國外的品質是一樣好的，只要使用方法得宜（豐年社 2-9 1952：12）。」因此，在過去的使用積習以及政府的大力宣導下<sup>14</sup>，讓政府在執行肥料換穀政策並沒有遭受到太多阻力（蕭國和，1991：32）。

肥料換穀制度讓當時的農民必須以低於市價 20% 的稻米向當時的「糧食局肥料運銷處」換取化學肥料，政府藉由肥料控制農民的產銷模式，使得農民無法自由的將稻米運往市場銷售。根據估算，1950 年到 1960 年這段期間透過「肥料換穀」制度的米穀徵購量約佔政府總徵購量的 60%（李登輝 1989）。政府藉著肥料換穀政策成為台灣最大的地主，全台農民在該政策下形同為政府的佃農。這項政策間接壓制了稻米價格，以不利於農民的交換方式來進行交易，政府從中獲取高額利潤以應付當時國家的費用支出。稻米價格壓低，迫使鄉村許多青壯年人口流向都市去尋找新的工作機會，雖然替正在起步的工業提供了大量的勞動力人口，但也造成日後台灣農村高齡化的慘狀。這種以物易物的交換制，一方面限制了農村的市場機能，另一方面則將大量的農村剩餘移轉到城市和政府手裡。農村商品

---

<sup>14</sup> 農復會對於肥料使用非常重視，該會甚至編製一首《肥料歌》到鄉里間傳唱。肥料歌歌詞如下：作稻面積在全省、總共八十萬公頃、二七萬噸的肥料、未夠生產大目標。

肥料來源有連絡、島內日本及美國、載肥船隻在海上、往來萬里太平洋。

船到基隆高雄港、卸貨工人那像蜂、火車汽車真正多、一直運到各農會。

然後農會造清冊、通知農民著來提、農民紛紛擔現(米)刀、肥料換股好成績。

大家明白頭一步、就是肥料三要素、窒素磷酸及加里、欠缺一項不合宜。

稻葉茂盛真好看、這是窒素的因單、這項肥料用過量、恐驚成熟會較慢。

要卜增加農產品、磷酸肥料最要緊、米粒飽滿甲好食、這是磷酸有夠額。

加里肥料最特色、增加稻仔抵抗力、保持稻莖恰硬正、風來蟲來不免驚。

大家兄弟聽我講、肥料不可拍攏通、而且拍淡是沒使、肥料結塊大損害。

《豐年社 1951：1-1》

化的遲滯伴隨著農業剩餘的大量外流，產生一個由政府主導的原始積累以及犧牲農業和農民福祉來換取的工業成長（柯志明、Selden 1988:25）。榨取式發展的結果讓台灣的工業產值在 1963 年超過農業產值。<sup>15</sup>許多農業研究者對這時期的整理都指出，光復後台灣農業政策，先是一貫的利用土地改革政策，穩定農村社會和政治，然後同時組織農民社團，令其更有秩序，接著大力推動農業增產、掌握資源、穩定糧價和以農扶工等政策，希望將農業創造出來的剩餘轉移到工業，並利用隨賦徵購稻穀之辦法和肥料換穀制度，將農業的資源轉移到工業部門，政府從中創造出所謂的「稻穀隱藏稅」（余玉賢 1978；蕭新煌 1983、1993；黃俊傑 1990；蕭國和 1991）。此處值得注意的是，由於農會主導了農業鄉鎮的放貸、儲匯、農事宣導、土地糾紛處理以及農藥化肥的銷售等業務，讓當時農會在地方上有著根深蒂固的力量。隨著日後民主化，民主投票的出現，農會更在選舉的過程中成為重要的角色，並且對於政策制定也有著極大的影響力。

1953 年至 1968 年這段期間，透過「肥料換穀」等方式自農業部門移轉資源之金額約為新台幣 187 億元，佔同期資本形成毛額的 8%（葉萬安 1976）。邊裕淵也計算過整體農業部門在這段期間資本外流的金額，他以(1)農民儲蓄用於非農業投資者、(2)田賦徵實、(3)農業生產貸款的償付、(4)肥料換穀制、(5)隨復徵購、(6)政府對農產品出口的壟斷等六個方面來進行核算。他的數據顯示，從 1951 年到 1960 年間，臺灣農業部門資本外流的總數高達兩百八十九億兩千九百萬新台幣，這筆外流的資本占台灣當時國內毛投資的 34%（柯志明、Selden 1988:30）。另一方面，1960 年至 1974 年這段期間，肥料換穀隱藏性賦稅使稻穀產量每年約減少十萬公噸，農家全體所得每年約減少 30 億元（毛育剛、王明來 1975）。這種不利於農民的法案，卻藉著土地改革以及教育普及這兩件事情，讓國家得以向下滲透，造成政府的農業榨取政策，以農扶工業的政策走向，幾乎沒有遭遇任何的異議。同時，農會完全受政府力量節制，而成為國家政策的執行者，更加穩固

---

<sup>15</sup> 1963 年台灣工業產值約為 198 億新台幣，農業產值約為 188 億新台幣（Taiwan Statistical Data Book 1983:33）。

了此種政策的執行力量（黃俊傑、廖正宏，1992：105-106）。換言之，台灣的肥料換穀可以視為一種國家在處理資源導引、資本累積及市場管制諸問題時所訴諸的手段。它的特色是原始積累伴同政府政治、經濟權力的擴大及鄉村的為的從屬化一起進行。這段剝削的過程讓農業成為了台灣的經濟支柱，不僅糧食自給，米糖等農產品佔了出口大宗，政府歲入也大多來自田賦等農業稅。另外，除了肥料換穀，土地改革後，大地主的財富也從消費支出轉向工業投資，從鄉村到都市。政府將部分來自殖民者的產業轉交給地主，作為土地徵收的部分補償（柯志明、Selden 1988:16）。最終這筆由土地轉化而來的資金和從農業生產剩餘所榨取出資本，成為 1950 至 1960 年代工業化的重要動能，讓台灣得以一躍成為世界上的經濟與工業出口大國。因此從歷史過程來說，台灣的經濟起飛的確很大程度是建立在對農業的犧牲之上。

### 第三章 制度的強化（1970-1990）

#### 第一節 農工爭地：危機？轉機？

台灣面積約 36,014 平方公里，人口約 2300 萬人，其中近八成人口居住在 12.2%的土地上，每單位土地面積的人口壓力相當沉重，間接引發各產業競用土地。因此，在經濟快速成長的情況下，農業用地首當其衝，成為二、三級產業侵蝕的對象。每年平均約有 4000 公頃的農地，依法轉供其他部門使用，並且在現行非都市土地使用管制的運作下，農地違規使用、農業生產環境遭受破壞的狀況，成為相當嚴重的問題（陳奉瑤 1997：240）。

政府自 1950 年代起實施「以農業培養工業、以工業發展農業」政策，從結果來說，「以農業培養工業」所得到的成就非常驚人，農村在糧食生產、貿易產值、土地以及勞動力為工業發展提供了源源不絕的動能，進而帶動了台灣經濟起飛。但經濟起飛後，以「工業發展農業」的政策卻無法落實，工商業發展日益壯大，農業則在產業發展結構限制與長期的資源榨取下，日漸步向衰退。其中，1960



年 9 月 10 日政府爲進一步推動經濟發展，提供工業所需用地，頒訂《獎勵投資條例》，確定先行編定公有土地爲工業用地，且得在有條件情況下，將私有土地變更使用編爲工業用地，對於其後數年台灣農地資源運用上有極大的影響。該條例頒定之目的，在於簡化農業用地變爲工業用地之程序，縮短企業投資設廠之時程，另一方面則藉此推動區域發展，達成全面發展經濟的目的（陳劍陽 2005：18）。但是該條例還包括了七條關於工業用地編訂、取得即使用管理之規定，如工業用地之取得可由政府主動就公有土地或私有農地加以變更（第 25 條）；或凡創辦工業或擴展原有工業經經濟部證明確有特殊需要者，得購買或租用編爲工業用地區域以外之私有農地，變更爲工業用地（第 29 條）。雖然後來《獎勵投資條例》經過多次修改，但是卻維持上述便利興辦工業人取得所需之建廠用地的主旨（許松根、莊朝榮 1991：41）。如 1965 年修改該條例時，除了保留前述之第 29 條外（當時爲第 39 條），並且增列一條文，允許原有工廠爲增闢必要之道路，提出之計畫經主管機關核准者，所需之相鄰土地，如尙未編爲工業用地時，得依規定申請變更爲工業用地。因此，興辦工業人因創辦工業、擴展原有工業、及增闢必要之道路等三項理由，可以自行選擇適當的工業用地（徐世榮、許紹峰 2001：104）。

另一方面，興辦工業人所選擇之工業用地大抵皆位於都市附近交通及公共設施方便之平坦農地，在缺乏細緻都市計劃及建築管理的情況下，工廠房舍隨意的興建，並且沿著主要交通幹線做帶狀及蛙躍式的發展。這種缺乏計畫的土地利用方式，造成農業用地大量轉變爲工業用地，造成大量工廠興建在農業區上，並嚴重破壞生活環境品質（陳聖怡 1982）。換言之，由於工商業興起，農村發展相對遲滯，加上《獎勵投資條例》的關係，條例內容對農地轉用的限制漏洞太多，地方政府也樂於讓工廠投資者進行道路鋪設與開發，讓工業投資者取得農地幾乎無往不利。再者，這種便利取得的模式，其所造成的嚴重後果不僅是農地的流失，更在於便利行事下，未先行規劃導致工業建築散建於農地上，工業部門與糧產部門沒有進行合理的分區，造成日後農業經營上的困難以及層出不窮的食品安全問

題。

至此農工爭地已對農業生產體系造成難以恢復的傷害，但看似農地管制最為艱困的時刻，卻在 1970 年後有了轉變。當時農業部門有鑑於國際情勢變動和農地快速流失而難以復原，認為必須透過立法的方式管制農地，於是以糧食安全為首要的考量，開始研擬如何從制度面著手開出藥方。農業部門的藥單主要有兩項，其一是增加生產意願，其次是對現有農地進行嚴格保護。換句話說，這波谷底反彈的制度強化，立基於農業本身的危機，對危機的處理則成為限制農地它用重新鞏固的轉機。

## 第二節 石油危機與糧食恐慌

政府於1973年喊出：「一切為經濟、一切為出口」的政策口號，繼續大力的推動出口擴張，並建設國內大工業。台灣與世界市場的距離越來越緊密，發展所帶來的高物價、以及工業產品的單位價格比起農業獲利更多，讓大批鄰近都市的農民紛紛轉往都市謀生，而不願意繼續種田。農村出走潮嚴重，此時農業體質業已發生重大轉變，由於榨取式發展或社會變遷的結果，造成的農業相對萎縮。同時，1970年代還爆發了兩次石油危機，引發漫長的停滯性通貨膨脹。國際糧價受到波及，台灣糧食價格隨之水漲船高。

由於上述的農業困境，農糧單位首先從提高農民生產意願著手，希望能重現過去土地改革提高農民生產意願，進而提升糧產的成功案例來解決當前的糧食危機。於是政府隨即廢除肥料換穀制度，希望以價格做為誘因，提高農民的耕種意願。並在隔年提出稻米保價收購的作法，設置「糧食平準基金」來執行稻穀優惠保證價格收價措施。但這項政策受到國內環境因素的影響，非但無助振興農業耕作，反而讓農村與國家均受到沉重打擊。首先，當時台灣人民飲食消費型態已經改變。受限於國際外交因素，我國被迫大量進口美國小麥雜糧，加上鼓勵食用麵食的計畫推廣，使台灣本地稻米消費量逐年減少。其次，由於農復會的技術指導，從育苗、插秧、中耕到收穫，對台灣農民來說不但已經是相當熟悉的技術，同時

這些工作也都能委託代耕，加上稻穀有政府定價定量的收購保證。所以儘管稻作收益不高，但在農業勞動力高齡化、其他作物市場波動激烈的情況下，稻米仍是多數農戶選擇栽培的作物。這些因素造成稻米產量供給大過於需求，生產過剩的問題嚴重，導致米價低落，從而拉大政府收購價格和市價的差距。因此加深了農民對於稻穀收購措施的依賴，使得保證價格逐年提高，其收購量亦逐年增加，不但造成政府財政沉重的負擔，亦發生倉儲容量不足，稻穀腐壞的問題。從「糧食平準基金」設置到1986年為止，政府總計虧損達581億元（鄭欽龍 1988：19-20；許素華 1990：149-150）。

農糧單位沒有料到保價收購提高了產量卻也造成生產過剩的結果。因此，肥料換穀的廢除以及平準基金的成立，都沒有達到政策所預期的效果。稻米無法在競爭市場中有效提升價格，生產過剩造成其僅能反映市價的70~80%（蕭新煌、黃俊傑、廖正宏 1993：71）。結果平準基金之推行非但無法有效提高糧價，反而對政府財政形成壓力，同時囿於稻作收購的依賴情形，更形成虧損的惡性循環。而無法提高糧價，也就等同於提高農民生產意願這一改革方針宣告失敗。

另外，1970年代兩次石油危機像是觸媒，引發一系列社會大眾對於糧食安全的討論，催生出農糧單位的第二項藥方，即嚴格限制現有農地轉用。1973年政府訂定《實施都市計畫以外地區建築物管理辦法》第一條：「為維護優良農地，確保糧食安全，特依建築法第一百條之規定，訂定本辦法。」（行政院內政部營建署 1973：1）同年還制定出《農業發展條例》，該條例企圖透過嚴格規範農地他用的限制，將農產區劃定，保存良田。長期重工輕農的發展過程所產生的種種問題，在石油危機爆發後，重新浮上檯面。在《農業發展條例》之後，政府開始正式將土地管制正式化以及條文化。

### 第三節 制度強化：限制農地他用法案

由於糧食安全重新獲得重視，加上農村的蕭條景象，政府終於在1970年之

後展開一系列的補救措施。1970 年的舉動可以視為農業發展策略的重要轉向，在 1970 年之前的農業發展策略，主要是鼓勵與榨取並行，一方面鼓勵農民運用各種方式增加產量，另一方面則將農業生產所獲得的資金不斷的投入工業發展。而在 1970 年之後，政府開始逐漸轉向補償性的保護策略，試圖重振農業經濟。

1972 年，政府宣布推動「加速農村建設重要措施」，並且廢止對農民極為不利的肥料換穀制度。隔年則頒佈「農業發展條例」，規定農業生產專業區的設置、擴大農場經營、穩定產銷等發展措施。同時也對農民賦稅進行減免、油電減價、災害救濟等保護方案。同時在第十三條規定，耕地及其他依法供農業用地使用之土地，於劃定或變更為非農業使用時，應先徵得農業主管機關同意。此一規定的用意在於強化農業主管機關在農地變更使用時的決策權能，以達成保護農地之目的。到了 1973 年，政府設置「糧食平準基金」，實施稻米保價收購制度，試圖穩定糧食生產與保障農民收益，但從上述的討論中可以得知，保價收購制度僅保障了農民的最低生活水平，並無法有效地提高稻米生產價格，在價格無法提高的情況下，即使農民繼續種植稻米，但歸根究底仍是一種沒有更好選項下的選擇。也就是說，當農民有更好的選項與機會時，除了對農地的深刻情感外，沒有任何誘因能將其留下。

因此制定更完善的農地保護體系遂成為國家當時的首要考量。非都市土地使用管制法令就在這種情況下迅速的被制定出來，該管制法令主要可以區分為三個時期，第一個時期為 1973 年 10 月以前，依據「土地法」實施管制；第二時期為 1973 年 10 月至 1974 年 1 月間，主要依據「限制建地擴展辦法」實施管制；第三時期則為 1974 年 1 月以後，則是依據「區域計畫法」實施管制時期（游貞蓮 2006）。

首先，在土地法管制時期，台灣地區的非都市土地使用管制主要是依據土地法第八十一條至八十五條規定辦理，此時期的土地編定使用工作，由於缺乏非都市土地分區使用計畫為依據，因此，所為編定使用實際上大多僅屬使用現況的紀錄。

其次，在「限制建地擴展辦法」管制時期，主要是爲了因應石油危機所帶來的恐慌，加上農地大多無計畫地被變更地目爲非農地使用。因此，行政院基於農地合理利用之考量、確保糧食安全以及避免優良農地因建築而遭受破壞，在 1973 年 9 月 20 日，特別通過《限制建地擴展方案》，並於同年 10 月 15 日由內政部訂定《限制建地擴展辦法》作爲作業準則。期間要求各級地政單位積極地加強農業用地之編定，內容包括：一至八等則農地，共十五萬公頃，除土地所有人自建農舍外，應暫不准變更爲建地；九至十二等則農地，如轉工業用地，應經工業主管機關會同農業主管機關核准，除農舍及發展交通、學校及其他公共設施需要以外，應一律暫停核准，並注意不得破壞灌溉及排水系統；而以實施農地重劃之農田，除了已經編定爲工業用地及作農舍用地之外，應該暫緩變更爲建地；另外，已經正式編定爲工業用地及各地都市計畫列爲工業區之土地，如使用一至八等良田過多，而尙未開發者，應由省政府會同經濟部加以檢討後予以解除，恢復爲農業區及農耕用地。限制建地擴展辦法，嚴格規範高等則農地，除土地所有權人申請自建農舍或因無可避免使用之重要公共設施用途，以及本於經濟節用之原則下特准興建之建物，其餘一概不准與擅建。

最後則是依「區域計畫法」實施管制時期，由於台灣地區土地使用，在 1973 年以前，除已發布都市計畫地區需依都市計畫法規實施管制及一些特別指定之地區有實施管制外，其餘土地並無做任何管制。因此爲促進土地及天然資源的保育利用、加強人口及產業的合理分布、加速建全經濟發展以及改善生活環境與增進公共福利。政府遂於 1974 年 1 月 31 日公布區域計畫法，明定非都市土地應於區域計畫公告實施後，由有關直轄市或縣（市）政府按非都市土地使用分區計畫，參酌地方實際需要，制定非都市土地使用分區圖，劃定使用分區及編定使用地實施管制，是以非都市土地使用管制之體系規定進入一個較健全的時代。並且依據區域計畫法第十五條之規定，於 1976 年訂定非都市土地使用管制規則。至此，農地及各種不同土地之變更使用，才有了明確規定來讓人民遵守，農地變更使用管制正式邁入法制化時期（毛育剛 2002：14）。從土地改革到非都市土地使用管

理規則，有關保護農地之法規與措施，經過長時間的演變，最終散見於土地法、土地法施行法、平均地權條例、區域計畫法、都市計畫法、耕地三七五減租條例、農業發展條例、獎勵投資條例，以及各種法律之施行細則與有關法規之中，本文整理部分條文內容請見附錄一。

歷經三個階段的變動，再到 1976 年的非都市土地使用管制規則，政府對農工爭地與糧食安全等問題，開出了第二項藥方終於定案。各項法律條文的訂定，無疑強化了限制農地它用政策在制度上所能產生的力道。不過當一個制度的推行，若沒有適合其生存社會基礎的話，立意再良善的制度也會宣告破滅。強化後的農地政策轉為土地所有權與使用權並行管制的方式來限制農地他用，但由於另一項農業問題藥方「糧食平準基金」如前文所述，並沒能提高農民的生產誘因。反倒因為保價收購，讓低糧（稻）價成為了農民的惡夢，生產過剩的稻米則成為政府沉重的負擔。兩項藥方幾乎是同一時間被催生，如果說「糧食平準基金」是希望讓農民重新對耕作燃起希望，進而解決農地與糧食生產問題；那麼限制農地他用法案便是希望用外在強制的力量，來限制農民轉用農地作非農業使用。「糧食平準基金」的失敗形成日後低糧價的惡性循環，政府也因為害怕斷然廢止平準基金造成糧食波動所可能造成的傷害，而不敢放下此一包袱。因此，農民對於提高收入除了轉作或走向精緻農業外沒有其他辦法。但長期以來的耕種模式又讓習慣於稻作的老農們難以轉換種植其他作物。這群農民當中，想要離農轉變生活方式，卻又被限制農地他用法案擋住了去路。嚴格規定的法律條文強壓住了這種情緒，但其實這種作法僅是治標不治本，統計上農轉非農數字的減少，並不代表農業問題已經解決。到了 2000 年前後，當眾多因素影響政府對於農地管制的立場出現鬆動時，這股積聚已久的能量便不受控管的尋縫隙找到出路。而當政府發現情況失去掌握時，卻已經來不及踩住煞車。

#### 第四節 保護政策下的惡果

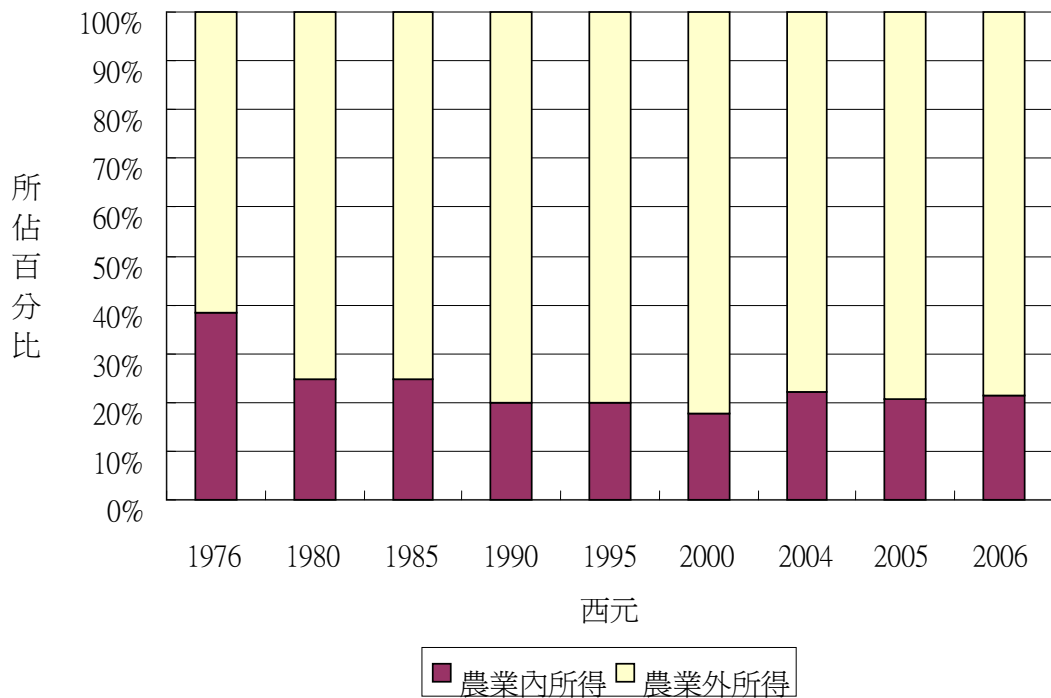
在農地管制強化期，台灣業已轉型為工業社會，工業取代農業成為國家經濟骨幹。不僅是在經濟產出的部分，同時在生活收入上，農村與非農村的差距日漸擴大（參見圖 1-1）。農村雖有發展，但相較非農部門仍顯得過於遲緩。再者，由於受到單位勞動力生產量的限制，臺灣農業的經營結構造成農民的獲利不易提高（李登輝 1989）。加上工業部門快速發展，吸收大量農村勞力，使得農場工資上漲，生產成本大幅提高，更讓農業困境雪上加霜。在 1973 年第一次石油危機時，為立即增加糧食產量，隨即在隔年提出稻米保價收購的作法，企圖以價格做為誘因有效地達成增產的目的，但保價收購提高了產量，反而造成稻米生產過剩的結果。因此，肥料換穀的廢除並沒有達到預期的效果。肥料換穀雖然廢除，但是農民早已在過去的制度下對化學肥料有著極深的依賴，傳統慣行農業讓農民無法捨棄昂貴的化肥與農業，而農產品價格又偏低，使得農業經營危機日益嚴重。倘若將不斷攀升的生活消費與原物料價格等成本考量在內，農民實質能享受到的收益將顯得更低。種種因素造成農民在此一時期的耕作意願大為降低，農業的遲滯與本身的困難造成農民對農業缺乏信心。。

1950 年代土地改革所創造的「農地農有農用」，到了 1960 年代中期，工業逐漸發達，農業危機日益顯著之後就逐漸面臨殘酷的考驗了。從 1960 年代中期開始，台灣農業的年成長率開始急速下降，農業產值在國內生產淨額中所佔的比例也日益下降，但農作物產量並沒有減少，反而隨著技術與化肥的使用而有相當程度的提升。換言之，此時農業的衰退並非是農業本身的生產經營發生了問題，問題在於都市快速的發展成長，工業產品較高的利潤吸引了大批青年農民前往都市工作或兼業。於是農民佔全國人口的比例，從 1960 年的 41.6% 跌到 1980 年的 23.8%；同時間，專業農也從 47.6% 跌到 9%，兼業農民則從 52.4% 升到 91%（黃

俊傑 2006：68)。在這個時期，隨著農業相對工業的發展遲滯，迅速的經濟成長、教育發展、大眾媒體擴充、與運輸改良，這些發展都削弱了 50 年代初期形成的農地管制基礎。農業已不再是國家經濟命脈之所繫，農民也不再過著靜態固定的生活方式，他們的價值體系已經改變。

根據台灣在 1980 年代初期的農民調查顯示，受測農民有高達 59.3% 的人認為種田沒有前途，而只有 38% 的認為種田有前途。有 52% 的農民認為種田不但辛苦而且不易謀生。另一份數據則顯示 1970-80 年代的農民認為農業比其他行業差的數據高達 83.5%（黃俊傑、廖正宏 1992：51）。伴隨這種對於農業發展的悲觀心態，造成台灣農民對土地的價值觀有所改變，高達 75% 的農民認為賣掉祖產不一定是丟臉的事，年輕一代的農民也有一半以上（57.6%）認為土地已經不可以用來衡量一個人的身分地位，更有 75% 的農民認為能夠為了子女受更好的教育而賣掉土地。黃俊傑和廖正宏兩人認為這裡的數據呈現了農民對土地的價值由認同轉向疏離，由感情轉向商品，在農業經營意識中出現了明顯的功利取向（蕭新煌、黃俊傑、廖正宏 1993：282；319）。此處的數據對於掌握台灣農村問題有一定的幫助，但蕭新煌等人認為農民離農心態的高漲，反映了農民對土地的價值觀念轉向疏離。本文認為此處的數據所呈現的，一部分是整體社會觀念的轉變，對於評價個人社會經濟地位高低，已經不同於過去是由家中有多少土地來判斷，在現代化的過程中還加入了更多綜合的指標例如學歷、工作待遇、父母社經地位等眾多條件，但並不代表土地已經全然失去它的重要性，而意味著人與土地的情感疏離。其次，另一部分則反映了從過去的肥料換穀到平準基金後的低糧（稻）價情況，讓農民對於政府長期重工輕農的施政方針感到失望。可以說農民期望離農並不是他不愛他的土地，或是他只是將土地視作一個可供交換的商品。實際上，農民期望離農是對於繼續從事農業的未來看不見希望，農民雖是最腳踏實地的一群人，但要期盼他們每個人都餓著肚子種田來展現他們對土地的認同，卻也顯得不切實際。既然當前困局無法有所突破，將土地售出或轉用若能改善生活，自然也就成為農民不得不走的途徑。





資料來源：行政院農委會《農業統計年報》

圖 1-1 1976~2006 台灣農業所得與農業外所得之比較

出售農地成爲農民改善生活的選項，主要是因爲當時都市地價的飆漲炒作風潮，間接影響了農村生活。這可以上溯至 1951 年 9 月 6 日由台灣省政府公佈施行「台灣省都市土地改革辦法」。全文共 11 條，以徵收地價稅爲主要的施行措施，主要包括：（一）凡經完成規定地價之區域，應即開徵地價稅，依法累進徵收。如遇物價波動時，應於地價稅開徵前，以物價指數調整之。但於規定地價之地區內，仍爲農地時，得暫行徵收田賦。（二）於土地所有權移轉、無移轉然以屆滿十年時或有工程設施屆滿五年，開徵土地增值稅。但土地增值稅與照價收買形同具文，從未曾實行。之後全國土地價格不斷飛漲，也產生許多土地投機情形的發生，在 1953 年 2 月實施「耕者有其田」政策後，獲補償的地價僅三成轉爲工業投資，其餘資金並無適當出路，原地主在希望重新獲得土地的心理下，很自然地又將資金移至都市土地之投機買賣活動，造成土地上漲。又因地價的上漲預期將獲得更高的利益，使得人們更想將資金挹注於購買土地上，產生惡性循環，造成

都市土地的投機買賣與暴利產生的不公平現象，平均地權在都市中的實踐以失敗告終。到了 1960 年以後，由於資金與人口大量流入都市，造成都會區快速擴張，農地開始受到都市擴張的影響，許多都市周遭的農地變為市地，都市周邊農地價值看漲。這些農地部分被列為攸關都市擴張或國土規劃之使用，准予變更地目，地價隨之水漲船高。也讓農民認識到自己所擁有的土地不僅只是用來生產作物，同時還具有交換價值。

因此，隨著 1960 年代中期農業危機所造成的推力，加上《獎勵投資條例》所形塑的拉力，使得農村土地買賣市場不斷升溫。1970 年步入制度強化時期，雖有法規明定禁止非農民購買農地，令一般人難以取得農地。但財力雄厚以及擁有良好政商關係的財團法人，卻能以農民為人頭購入土地並要求他們簽署文件，以取得土地的所有權。限制農地他用法案反而為這些人創造了土地炒作的機會，土地捐客更透過住屋廣告等手法，宣傳鄉村風貌的別墅莊園建築，不斷的拉抬農地的價格。許多農地即以這種方式，從農民手中移轉到非農民手中。當然許多兼業農，甚至專業農民也加入這種土地買賣的遊戲，一塊農地的市價可在數度轉手後增值三、四倍，許多農民與土地捐客因而成為暴發戶（黃俊傑 2006：68；陳東升 1995：77）。預期的農地變更利益吸引大筆資金投入農地或留在農地，不需要使用土地的商人收購農地。已無意繼續務農的農家，不只認定農地會漲價，甚至還希望農地持續漲價。農民只要不急於用錢，寧可廢耕，也捨不得輕易出售土地。於是積極介入炒作的假農民，與部分無務農意願消極不願退出的惜售農民，共同創造了對農地的假性需求（黃樹仁 2003：186-187）。熱衷於土地買賣商人將農地價格越炒越高，土地價格上漲連帶造成農場規模經營難以擴大<sup>16</sup>，形成農民收入沒有增加，但農地價格卻節節攀升的奇怪景象。讓真正在務農的農民即使不想賣地，但他要面對的問題卻是無法提高的糧食價格，以及想要購地擴大經營，迎來的卻是自己無法負荷的天價農地。同時，隨著周邊地區的炒作與發展，也拉

---

<sup>16</sup> 1970 年台灣農家平均耕地面積為 1.03 公頃，到了 1999 年則增加為 1.08 公頃。幾乎可以說耕地規模完全沒有任何擴大的傾向（黃樹仁 2002：173）。當然農村土地無法有效擴大，一部分原因也和複雜的共同持有分有很大的關聯。

高了各地區的生活消費成本，加上肥料與農藥價格與時俱增，仍在務農的農民便只能憑藉無法提高的收入（甚至是降低）來維持生計。周邊新建的屋舍，也可能破壞當地農業生產的動線與生活模式，無形中也增加了成本，上述種種困境都是當前農業經營者所面對的困難挑戰。在 1970 年後的保護政策非但沒有將低迷的農業救起，反而使農業本身的推力與售出土地轉用的拉力更趨顯著。

最後，根據農業發展條例第三十條規定：「每宗耕地不得分割及移轉為共有。但因出售與毗鄰耕地自耕農而與其耕地合併者，得為分割；共有公地每人持分達五公頃以上且有分割之必要者，得報經該省(市)主管機關核准分割為單獨所有。第二十二條又允許「因繼承而移轉者，得為共用。」加上我國在傳統倫理觀念與民法上的規定，遺產採多子均分繼承。過去雖然由於農地農有農用的觀念，農地轉移以能自耕為限，並且宣導農民盡量不要分割農地。不過由於繼承習慣難以強制管制，故實際在農村土地在不斷繼承分割的情況下越來越小，而到了分割最小面積限制時，則開始出現一人繼承但多人共有的狀況。在農地自由買賣尚未開放前，這項分割限制早就衍生許多後遺症，例如地政機關辦理土地徵收時，往往依持分的比例發放補償費。導致持分人有的無地可耕，有的可耕地多於持分面積，導致土地被徵收的持分人因為產權認定不清，而無法獲得補償。2000 年之後，雖然把分割限制下修到 2.5 公頃，但是農地市場大門已經打開。2.5 公頃對於持分問題嚴重的農村來說，仍然是過高的限制。加上 2003 年農業發展條例再度修正時，農委會雖想將禁止共有加入管制的行列，來解決土地持分造成持有面積更零碎化的問題，但在審查委員會時仍在眾多立委的壓力下放棄此項規定。但持分問題不能解除，台灣農地規劃也將很難進行。假設十個人共同持有 2.5 公頃的農地，繼承的人是老大，但是他想要賣地，那只要其他共同持有人不想賣地，或是分到的價錢不夠，那麼土地就不能賣出。或是其中一個持有人想要把他那一部分地賣出，那麼賣出後取得農地的乙方，到底能不能分割農地為獨自擁有。買賣上的困難，形成農地市場中無形的高牆，也成為日後不斷下修分割買賣限制的重要趨力。

## 第四章 制度鬆動(1990-2000)

### 第一節 鬆動制度的鑰匙

經濟起飛後，工業成爲台灣經濟的主力，而加工出口的產業型態，造成我們對於跨國貿易十分依賴。到了 1990 年前後，台灣逐漸受到新自由主義主導的全球資本影響，搭上了經濟自由化、全球化的列車。簡言之，也就是各國在進出口貿易上，國家的角色越小越好，並且停止或降低對國內產業的保護政策，像是關稅壁壘、各項產業與勞工的補助經費。讓各國的產業在國際自由市場中競爭，以自由市場中那隻看不見的手，來自行調節市場供需，淘汰價格過高、品質較差的產業，並讓各國的優勢產業能夠在全球貿易上減少各項阻礙。同時，來自自由市場的挑戰也衝擊著平均地權的理念，自由市場化的過程即是將所有的物，轉變爲可交換商品的過程。過去在平均地權的理念下，人與地的關係被賦予特別的意義，並享有獨特的連帶關係。因此國家或社會企圖抑止土地的炒作，來避免富者橫田阡陌、貧者卻無立錐之地的窘境。但自由市場化的過程，卻必須將土地從這種密切的連帶關係中抽離，轉換成單純的交易商品。

台灣於 1990 年以「台、澎、金、馬」關稅領域的名義申請加入關貿總協(GATT)，同時希望能在 1995 年烏拉圭回合談判中，加入世界貿易組織(WTO, World Trade Organization)。從總體貿易來看，加入 WTO 成爲會員國後，台灣等於和全世界 143 個其他會員國簽訂貿易協定，並且能夠突破關稅壁壘，無阻礙的進行貿易，有助於本國高科技或工業產品的出口貿易。但享受加入 WTO 好處的同時，我們也要付出代價。針對農業而言，台灣必須逐步開放國外的農產品進口，並且緩慢解除對國內農業的保護補貼政策，其中又以撤銷對稻米的保價收購對農民生計影響最深。儘管台灣稻米產量接近完全自給，但仍要開放國外稻米進口，這對國內稻農產生很大的影響。2001 年，當時農委會主委陳希煌就曾對外坦承：「一旦我國加入世界貿易組織後，我國將因農業受嚴重衝擊，大批農民喪失競爭力，必

須面臨轉業命運。」根據農委會估計，最初六年內，平均每年可能會丟掉飯碗的農民將高達約二萬人（中時晚報 2001.05.02）。

由於工業對擴大貿易的需求，驅動了台灣整體的貿易政策轉變。農業在這波自由市場化的過程無法倖免，於是國內農糧單位被迫調整農業政策，積極推動國內農家進行轉型，同時提出分期休耕的方式，希望避免糧食生產過剩讓國內糧食價格大跌。「農業轉型要轉向何處？我們的農村以當前處境又要怎麼撐過這場風暴？」成爲當時最大的問題，於是一波推動國土規劃與農地活化的討論開始出現，希望藉由整合農地資源與社會福利體系，讓農村有能力對抗來自全球化的挑戰。最後，在這種邏輯下，緊接著在農地所生產的產品之後，開放農地本身自由化的論述也開始浮上檯面，成爲 1990 年至今都爭議不休的話題。

經濟自由化加速開放前夕，1980 年代中期台灣在野勢力開始要求國民政府解除戒嚴令，前總統蔣經國最終在 1987 年頒布總統令，宣布解除「台、澎、金、馬」地區的戒嚴令。90 年後在野勢力，在歷次立委、縣市首長等選舉過程中不斷壯大。打破過去國府一黨獨大的統治局面，選舉制度使得許多政策走向不再是單一政黨少數大老說了算。民進黨加入政策討論的戰局後，不僅打開各項法案的可討論空間，更因在選舉過程中，兩黨必須在政策論述上有所區隔，連帶的也令許多長年不變的政策結構開始鬆動。政治上的開放遇上跨國經濟自由化的叩關，WTO 就像是一把鑰匙，在選舉的駁火過程中轉開了限制農地它用制度緊緊把守的大門。

## 第二節 傳統農民的分化與農業新想像

除了 1990 年後對自由化與民主化的討論，下面將提到其他社會結構與制度的轉型對限制農地它用制度鬆動所造成影響。首先是農民的分化，黃樹仁(2003)利用利用 1995 年的《中華民國臺閩地區農林漁牧業調查報告》中的統計資料，來對臺灣農家的社會流動與農業經營變遷進行分析。黃樹仁統整該份報告後，將

農家類型分爲 7 大類，包括商業農家、傳統專業農家、準傳統專業農家、準業餘農家、業餘農家、可退老農、已離農者。首先，商業農指的是從是非糧食作物生產，且進行企業化經營，可能從事種植蔬菜、果樹、食用菇菌、花卉等經濟作物或畜牧業，且每年的農畜產品銷售額超過 100 萬元的農家，總計約 25,214 戶，佔農家 3.18%。傳統專業農家則是傳統以自耕或代耕爲生計的農民，約 15,054 戶，佔農家 1.90%<sup>17</sup>。準傳統專業農家，指的是兩代同堂，父母過去專業農事，且農事投入高。子女在家，但從事農業外職業，約有 58,476 戶，佔農家 7.38%。準業餘農就是當準專業農的父母老化，不堪農事的農戶，約佔農家 40.49%。而當兩代同堂家庭中的父母過世之後，剩下農地繼承人從事農業外職業，利用業餘時間從事農事者則爲業餘農家，約佔 31.56%。可退老農農家則是沒有青壯年在家的高齡農戶，多半已經沒有耕作的能力者，可能請人代耕或是自己小規模的種植作物，約佔總農戶 12.04%。最後則是保有農地，但家中已經無人耕作者，約佔農家 3.45%。

這顯示在 1990 年之後的台灣農民，真正專業從事農業者僅有 5.08%，而其他的 94.92% 的農家，其主要的收入來源已非農業，這些農家不需要依靠農業來爲生。爲什麼好好的田不耕作呢？從上一節的內容可以得知，此時從事農業活動有著雙向的困難。一方面，農村由於土地價格、原物料、人工薪資等成本上漲，以及穀價低落，多半家中的年輕人都不會選擇繼續從事農業活動，而是到都市找尋新機會。另一方面，儘管有部分年輕人想要回鄉從事農業活動，但昂貴的農地價格卻也讓他們無力進入<sup>18</sup>。於是大部分的農地都是以代耕、粗放、或是乾脆休耕的形式存在著。這種農民組成結構以及土地使用邏輯，我們不難想像，爲何在《農業發展條例》修正案的討論過程中，那麼多的農民極力讚成開放農地自由買賣。一部分人希望能透過開放農地自由買賣運用來改變生活型態，一部分人則希望農地市場的開放能夠使他們獲得更便宜的農的來繼續耕種，當然也有一群嗅覺

---

<sup>17</sup> 這一數據比官方統計資料中的專業戶農(13%)低出許多，但黃樹仁指出這些專業戶中有 35.8% 是家無 65 歲以下勞動力的高齡農戶，因此應列可退老農較爲合理。

<sup>18</sup> 就算有便宜的農地，農民也可能因爲對農地增值的預期心理而不願意賣地。

敏銳的土地投機炒手引頸期盼著農地市場這塊肥沃的大餅。

除了傳統的稻蔬小農轉變，1980年以後國內農業也開始注入新的想像藍圖，1982-1991年農委會提出的政策白皮書，就將「革新調整」列為為十年期的施政方針，對內要調整農業生產結構，對外則增強維護環境功能，並積極推動稻作轉型，輔導農民轉種蔬果或花卉等高經濟作物，同時派遣專員到國外學習有機農業的耕作方式。另一方面，則重新定位台灣休閒農業與未來發展方向，開始積極推行休閒農業，於1992年底訂定「休閒農業區設置管理辦法」作為設立管理依據；2000年再修正名稱為「休閒農業輔導管理辦法」，以區別休閒農場與休閒農業區的概念，<sup>19</sup>並給予更明確的輔導管理。而有機農業與休閒農業的提出對台灣農業生產模式帶來不小的影響。

首先，有機農業作為一種新型態的耕種模式不斷受到政府與民間推廣，強調不使用化肥與農藥。但該種耕作方法與傳統慣行農業有著很大的差異，因此在農村推行時，很難受到老農民的青睞。許多農民因為高成本，收穫低，往往在試行幾次後就放棄了有機耕作。雖然至今尚未定論，不過本文推論有機農業的出現，可能形塑出另一種代表「現代」的耕作方法，而當新的現代出現之後，傳統慣行農業則不無被視為「落後」的可能。包括近年來對於繼續噴灑農藥化肥的農民，就有人將其視為「不健康」或「不環保」的作物。過去社會則認為不噴藥不施肥，作物如何長的多、又怎麼能長的漂亮。這種思想意識上的轉變，不僅衝擊農產市場，傳統老農也很難轉換自己經年累積下來的耕作習慣。在傳統農業難以獲利，又無法跟上新型態農業的種植方式，更添加老農對於自身務農未來走向的不確定感。

其次是花卉種植與休閒農業的出現，和之後農地使用轉變有著較大的關係。如前文所提，過去農地主要是用來生產作物，到了1970年後隨著都市擴張，農地開始成為投資商品，漸漸失去耕作價值。但擁有較高交換價值的農地主要座落

---

<sup>19</sup> 目前國內休閒農業的經營型態大致包括：「休閒農場」、「休閒漁業」、「展示中心」、「觀光農園」、「農村民宿」及「森林旅遊」六大類別。

於距離都市較近的郊區，而傳統農產區的農地除非地方政府提出大規模的開發案，否則在農轉非農的土地市場上，這類農地是屬於乏人問津的商品。不過在休閒農業提出後，「休閒農場」、「農村民宿」以及「觀光農園」等新的「農用」經營模式，則帶給這些傳統農業區土地持有者新的出路與想法。加上政府為求吸引青年人回流農村，不斷型塑出鄉村新風貌、富麗農村等圖像，使得這些沒市場的農地，搖身一變成爲可以被包裝成充滿異國風情的別墅或民宿。同時在鼓勵種植花卉方面，由於種植花卉不一定需要大片面積的土地，像是蝴蝶蘭、達摩蘭等。讓「農用」在上述兩種模式操作下，顯得非常模糊，新的進路也讓急於離農的農民看到了土地轉用的可能，造成在農發條例的修正過程中，農民對「農舍」<sup>20</sup>禁建限制以及土地分割限制寸土必爭。換言之，由於「新農業想像」的出現，農地管制在市場化的過程中欲振乏力，原本堅持「農用」的理想，在市場運作的過程中，只能淪爲一種形式。<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>1973 年以後，法案條文中開始出現「農舍」一詞，這一時期係政府為確保糧食安全而制頒「限制建地擴展辦法」，此時管制農地使用之內容如下：

(1)一至八等則農田，除土地所有人自建農舍外，應暫不准變更為建地。  
(2)九至十二等則農田，如轉作工廠用地，應經工業主管機關會同農業主管機關專業核准，制轉作一般建地，除農舍及為發展交通、學校及其他公共設施須用外，應一律暫停核准，並注意不得破壞灌溉及排水系統。

(3)以實施農地重劃之農田，除經編定為工業用地及作農舍用地外，應暫不准變更為建地。

此一時期主要是在保護糧食安全之墓地下，討論限制農地上之變更與建築行為，雖然首見「農舍」一詞，但由於當時農業為國家重要經濟活動項目，故仍然允許高等則農地作農們住宅用途，以解決眾多農戶、農家人口居住問題，農地所有權人擁有興建農舍之權利（洪忠修 2005：34）。不過此時所指涉的農舍建築，顯然已和今日的農舍有巨大的差異。

<sup>21</sup>例如 2000 年南投中寮鄉便有一個鐘姓土地捐客，用非常簡單的方式就突破了「農用」的限制。鐘姓男子賣三平方公尺的土地，當地地政事務所固然同意變更地目為「旱」，但戶政事務所拒絕替新地主變更職業為自耕農，理由是面積太小。不過鐘反問，要多大才能變更職業欄？法令根據何在？承辦人員拿不出法令，鐘信雄即出示內政部的解釋文。在這之前，他問過內政部，到底要持有多大的農地，才可變更職業為自耕農。內政部答覆，「法無明文限制」。闖過戶政事務所這關，再到鄉公所申請自耕能力證明。承辦人員面有難色：「三平方公尺土地，要怎麼下犁？」鐘則說，要種的是達摩蘭，一株幾十萬元，面積何需大（中國時報 2002.7.20.2-6）？到了 2009 年更有房仲業者直接在報紙上直接公開表示，用「花卉栽培室」的名義蓋農舍，就不必以「自耕農」名義申請興建（工商時報 2009.11.15.A14）。



### 第三節 否決點的消失

本文認為另一項造成農地管制在 2000 年被打開後門的關鍵因素，在於 1997 年的覆議制度修正後，讓行政院沒有對等的武器，來對抗修法期間極為強勢的立法院。

立法否決權(Legislative veto)，是指行政機關對立法機關制定之法律行使否決權(veto power)，要求立法機關覆議之權能；若從行政機關之立場來說，可稱之為要求覆議權（李鴻禧 1997：122-123）。我國地方制度之設計，行政、立法部門之間衝突，也是依靠覆議制度之運作來化解。簡單來說，覆議是指當行政院提出法律案、預算案、條約案的時候，必須送到立法院中進行審議，如果立法院同意通過行政院的法案，就會逕付三讀。倘若立法院不通過或刪除預算，則這個案子就會回到行政院。假使行政院認為立法院這樣的議決結果，在實際行政不可行，有窒礙難行之處，此時行政院可經總統核可後，再將案子再送回立法院重審，請立法院再決定一次是否維持原案。依據憲法第 57 條規定，<sup>22</sup>若覆議案未通過，行政院院長應接受或辭職，因此，只要行政院院長獲得超過立法院三分之一的立法委員支持，便可以不必執行其認為窒礙難行的法案，張君勱（1971：66）因此認為「行政院決議覆議時，若得不到立法委員三分之二之維持原案，則行政院辭職問題自然不致產生」。由此可見，覆議制度初始目的乃在於修正內閣制所造成的倒閣與政局不穩的問題，即是讓人事上屬於不同團隊的行政院，必要時有強大的武器去對抗立法院（蘇永欽 2002：80）。再者，我們從覆議的效果來觀察，若覆議失敗，行政院院長必須接受或辭職；雖然行政院院長可以選擇接受原決議，但基於責任政治的原理，行政院長應辭職以示負責，方是民主政治的常態（李惠

---

<sup>22</sup> 憲法第 57 條：「行政院依下列規定，對立法院負責：一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。二、立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。三、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。」

宗 1999：26)。不過由於在解嚴之前，台灣處於一黨獨大的統治局面，所以否決權幾乎沒有被行使，其內容也沒有更動。

直到 1997 年第四次修憲時，覆議制度才有所改變。在修憲的過程中，國民黨仍主張維持原憲法中，覆議制三分之二的高門檻，在制度設計上有朝行政權過度傾斜的意向。但在野的民進黨和新黨為了防止行政機關利用覆議制度制衡立法機關以行擴權之實，聯手修改憲法覆議額數為二分之一。因而制定憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核定，於該決議案送達行政院 10 日內，移請立法院覆議，立法院對於行政院移請之覆議案，應於 15 日內作成決議。如為休會期間，立法院應於 7 日內自行集會，並於開議 15 日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院長應即接受該決議。」使覆議制度不再具有否決的性質，而只是要求立法院再做一次考慮與表決。

但這種修正結果，造成覆議制度形同虛設。在新制度下，行政院若提出覆議，其目的多半也只是為了向社會大眾或立委表明立場，立法院若作成決議，行政院只能接受。在農發條例修正案的討論過程中，也能夠看到，當行政院缺乏對抗立法院的武器時，只能被迫的不斷修改法案條文。

## **第五章 山不轉路轉：1996-2007 年農業發展條例修正過程**

### **第一節 第一次修正版本**

行政院於 1989 年為了因應台灣加入 WTO 後，將逐步放寬對國內產品的各項保護已達到會員標準。在農產業部分，亦將面臨國外產品傾銷的競爭。故加速討論《農業發展條例》該如何修正以完成農業轉型。首先，行政院將焦點放在開放農地自由移轉上，以解決未來引進農業所需資金與技術時，因為不具有自耕能

力證明書所產生的執行問題（農地農有）<sup>23</sup>。同時，研修放寬耕地分割限制的可能，來處理我國民法平均等分繼承原則與民間諸子繼承或承受習慣所造成的問題。有鑒於放寬前揭相關規定後，如依僅有建築管理規範，農地所有權人將任意興建農舍，使農業環境遭受嚴重破壞（黃暖方 2003：38），且顧及條例施行前已取得農地者，及興建農舍之需要，因而檢討規範「禁止新購農地興建農舍」的可能性（農地農用）。在長期的國土綜合規劃的討論後，行政院終於在 1996 年將農業發展條例修正案逕付一讀。

1996-2000 年農發條例修正，有人稱之為「第二次土地改革」，主要是因為此次修正之重點包括徹底改變「農地農有」的基調，開放農地自由買賣、以「總量管制」執行農地釋出政策、放寬農地分割限制、加強防範違規使用農地、規劃高品質農村社區等。其中農舍方面，是第一次正式且規範範圍最大，更對農業政策的母法進行修訂的重要焦點。由於對原有的農地大幅調整，涉及許多農民權利義務與農地資源利用，因此備受社會各界矚目，草案送至立法院審議多次，經過數次立法院委員會會議討論，單就農舍興建之條款即出現許多版本。本文將就法案修訂過程中，行政院所提出較重要的 4 個版本進行討論。

1996 年 7 月 11 號，行政院通過「農業發展條例」修正案，逕付立院討論，修正重點在於耕地繼承分割限制以及地上興建農舍。修正的原因在於，農業發展條例從 1983 年修正以來，一直未再修訂過，根據原有條文農業發展條例第三十條規定，「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 0.5 公頃以上且有分割必要者，得報經省市主管機關核准分割為單獨所有，每宗耕地每人持分面積達 0.5 公頃以上始能分割。」這項限制過去的用意在於防止土地細分，以便農場經營管理。不過由於台灣已逐漸發展成小農小戶時代，根據農委會的調查，這幾年來符合規定的案例相當少見。如同前文提到的，由於台灣是小農

---

<sup>23</sup> 1989 年農業發展條例修正施行前，農地興建農舍須具備農民身分，其資格認定標準為檢附自耕能力證明書。

制國家，耕地面積鮮少超過五公頃，造成許多農地因繼承由多人持分共有，衍生許多後遺症，例如地政機關辦理土地徵收時，往往依持分的比例發放補償費，導致持分人有的無地可耕，有的可耕地多於持分面積，致使土地被徵收的持分人抗爭陳情不斷，甚至引發兄弟鬩牆。<sup>24</sup>當持分農地被徵收引發糾紛後，持分人向地政機關陳情時，地政機關認為是「私權關係」糾紛，往往要求持分人自行協商解決，而且農業發展條例明文規定農地不得分割，也無法訴諸法院尋求解決。由於農業發展條例第三十條規定對農民權益影響甚鉅，台灣農權總會於 1993 年「五二〇農運」的後續行動中，即提出修正農業發展條例的訴求，要求放寬農地分割及移轉的限制。

於是農委會希望藉由修正此一方案，解決民間長久以來的爭端。修正後的草案規定「未來只要每宗耕地每人所有面積達 0.25 公頃以上者，就可分割，而因繼承而移轉者只要分割後持有面積在零點一公頃以上就可以分割。」這項規定，並溯及到草案公布前的土地，也就是過去若有曾想分割，但因不到 0.5 公頃無法進行分割的耕地，在草案通過後只要符合新規定就可分割。至於農地移轉限制部分，依照土地法第三十條<sup>25</sup>與第三十之一條<sup>26</sup>規定，承受人都必須具有「能自耕」的資格，但在修正草案中則放寬為「只要土地所有權人的耕地贈與其配偶或第一順序繼承人，或者繼承者是其配偶或合法繼承人，就可以免受土地法中『能自耕』的資格限制。」也就是說，即使配偶不是自耕農，也能夠繼承及接受耕地的贈與。

---

<sup>24</sup> 例如有新聞報導桃園一件兩兄弟土地紛訴訟案件，期爭源自 1979 年，張姓兩兄弟人與吳姓、陳姓，共同向鄭姓地主購買大園鄉內海村一塊農地，當時受限農業發展條例不能分割，暫登記在張弟名下，四人約定各自建立家園。不料事後爆發後院土地遭重複設定，形同一地兩賣。張弟標得後院土地主控所有權。代表張兄、吳、陳三人必須再向張弟購買土地，導致兩兄弟反目成仇、纏訟經年。事後雙方相互控告並各說各話，造成清官難斷家務事，作證的吳、陳兩人雖倒向張兄，但誰是誰非難論斷，偵審的檢察官、法官，聽完兩兄弟恩怨，都很頭大(中國時報 2004.10.17.A6)!

<sup>25</sup> 土地法第三十條：私有農地所有權之移轉，其承受人已能自耕者為限。違反規定者，其所有權之移轉無效。

<sup>26</sup> 土地法第三十條之一：農地繼承人部分不能自耕者，於遺產分割時，應將農地分歸能自耕者繼承之。農地繼承人均無耕作能力者，應於繼承開始一年內，將繼承之農地出賣與有耕作能力之人。

換言之，過去限制只有自耕農可以承受農地的規定，是爲了確保糧食安全，以及避免人爲炒作。但此時政府已經意識到由於台灣小農經濟的特徵所產生的社會問題，加上能自耕能力者身分認定模糊，現行法規已經沒有保留的意義，所以廢除部分身分限制，同時在農地農用的原則下放寬農地分割限制。

如上文所述，此時的朝野立委加速推動農業發展條例修正案，主要是希望能透過加速開放農地買賣，來應對台灣加入 WTO 後的農業轉型。因此農委會提出的修正草案無法讓朝野立委感到滿意。12 月 6 日國民黨立委林志嘉、林源山等人即在立法院提案修改土地法，要求刪除現行土地法第三十條等僅限自耕農轉移農地的條文，開放農地自由買賣，並希望配合 WTO 相關法案通過。1997 年 1 月國民黨進行黨政高層協調會，會議後行政立法部門決定分兩階段修法，全面開放農地自由移轉買賣，第一階段先通過「農發條例修正草案」，第二階段將修正包括土地法第三十條、第三十條之一等相關法令。農委會新修訂的農業發展條例已送行政院審核。這法案一旦實施後，根據第 25 條到第 27 條規定，實施了 45 年的三七五減租條例失效，佃農和地主的耕地租賃契約都將跟著失效；換句話說，三七五減租條例設立的宗旨是爲了保障佃農的「永佃權」，地主不得無故終止契約關係，佃農與地主間的爭議全由鄉鎮市公所租佃調解委員會處理。但新條例實施以後，最遲 6 年，雙方的租賃關係必須自行洽談一次，萬一談不攏，地主可主動終止租約。不過行政院這項方案直接衝擊了台灣自土地改革後所形成的業佃制度，由於經濟型態的轉型，農業生產所能帶給家戶的利潤不多。「永佃權」的解除可能造成部分有務農意願的佃農沒有能力繼續耕種。<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>同年 10 月 28 日，佃農們決定走上街頭，提出「請求貫徹耕者有其田政策，租佃互惠解決三七五減租」，以爭取自己的權益。目前，民進黨決定全力爲他們爭取權益。全國三七五佃農們上午揚言，10 月 28 日將發起萬人遊行活動，抗議政府擬出的「農業發展條例修正案」侵害了他們的權益，會害得他們沒田可耕、走投無路。佃農團體們強調，眼前佃農與地主間爲了租賃關係不融洽而起爭執的問題，已經時有所聞，將來新修訂農發條例實施以後，所有租賃關係一下子瓦解掉，引發的爭端會更多，這將是一大社會問題。根據佃農們私下調查結果，目前台灣的農業面臨著加入國際貿易組織的強力威脅，有很多農產品已經無生產效益，失去了競爭能力，幾乎 100% 的地主都想解除租佃關係，變賣農地。他們相信，新條文實施後，絕大多數的佃農都必須失業。

佃權不解除，將無法繼續進行接下來逐步開放農地自由買賣的制度安排。不過由於佃農的抗議聲浪，造成行政部門在 11 月表示，因為農地開放的相關措施牽涉的法令眾多，開放的幅度及時間表仍未完全定案。除了土地政策改絃易轍可能帶來的衝擊，農地開放涉及的法令修改也多達二十幾項，包括母法的農業發展條例，以及相關的土地法、土地法施行細則、平均地權條例、區域計畫法、農地重劃法、農村社區土地重劃條例、土地稅法、都市計畫法、遺產及贈與稅法等，法令修改工程龐大，因此必須分階段的逐步進行。

但由於 1997 年年底縣市長選戰在即，國民黨再度針對農業縣打出政策牌，造成行政院所構想分階段開放的長期計畫，雖然最後的目標相同，對於競選團隊來說卻是緩不濟急。例如參選屏東縣長的國民黨立院工作會主任曾永權，就特地邀請國民黨中央政策會執行長饒穎奇領軍的中央民代輔選團南下為他背書，饒穎奇等多位幹部在下鄉輔選時，就對外拋出政策利多，並且承諾將在年底之前通過開放農地自由買賣的母法，為土地政策大幅鬆綁。另一方面，不僅是為地方縣市首長選舉，同時也是為隔年立院改選的選票考量，造成大部分立委也都支持加速修法，使得農地開放的火線話題提前引爆。為加速農地開放，國民黨立法部門已數度向行政院施壓，並透過政策會進行黨政協調。國民黨陣營坦承，民進黨當年率先提出老人年金政見的效應，給了他們很大的教訓；因為老人年金問題而引發的老農津貼及農保條例修法風波，在縣市長選戰也餘波蕩漾，造成不少壓力。在野陣營對加速農地開放的看法則出現歧異，農業縣出身的立委多傾向開放，但也有人基於整體國土規劃的考量，堅持必須配套實施，避免農地政策「易放難收」的衝擊。

由於社會各界意見不一，且開方農地自由買賣爭議極大，因此行政院決定將法案修訂拖延至縣市長選舉後再作討論。1997 年 11 月 29 日縣市長選舉，在 23 個縣市中，民主進步黨贏得 12 個縣市的執政權，中國國民黨贏得 8 個縣市，其餘 3 個縣市則由無黨籍人士贏得。除了取得 23 位縣市長中的過半席次外，民

主進步黨也首度在全國性的選舉中超越中國國民黨的得票率。選舉過後，12月行政院長蕭萬長主持農地開放政策時，仍舊決定暫緩實施。他特別強調：「這項政策不要有選舉的考量，才能可長可久。」但行政院此一發言，立刻引起國民黨立委的強力反彈，國民黨立法院黨團黨鞭曾永權說：「行政院單方面決定農地開放自由買賣政策轉彎，並未告知他(曾永權本人)…他將在的政策會黨政協商中，要求行政院說明清楚。」在協商會議中，曾永權聯合洪玉欽等人提出開放農地自由買賣案，並做成農地開放自由買賣，落實農地農用的決議。<sup>28</sup>國民黨立委陳志彬也在會議中，從縣市長選舉一直數落到農地開放政策，他說：「講了沒人聽，再這樣下去，國民黨真的要和平移轉政權了。」部分國民黨立委計劃等到下會期再密集推動本案，完成立法，為選舉造勢，目前則先靜觀其變。老農派立委林錫山和林國龍也都非常憤怒。林錫山說：「此事可能或多或少衝擊鄉鎮市長和縣市議員選舉。」他還向民進黨立委蘇煥智表示：「國民黨又送給民進黨一個大利多。」從上述法案討論中所突顯的行政院與黨團立委的矛盾過程，可以看到國民黨雖然握有行政院龐大的資源，但在此次選舉裡卻未能看見成效。尤其在農發條例修正案的討論過程裡，行政院反而成爲國民黨籍立委的包袱，形成立委在農村地區跑基層時口號喊得火熱，行政院卻冷處理的狀況。反觀民進黨則沒有這方面的束縛，由於民進黨並非執政黨也不是國會的多數，如果法案制訂緩慢是行政院的問題，法案沒能三讀通過，則是國會多數黨的問題。在這種沒有後顧之憂的狀態下，不論是民進黨團或是參選人都能在地方上迅速的反映民意，開出選舉利多。也讓他們在年金以及土地自由化等重要議題上，能夠比執政黨更快速的掌握論述的主導權。

討論再修正案的戰火繼續延燒到1998年1月，國民黨面對去年底縣市長敗選的陰影，黨籍立委紛紛透過黨內管道，要求行政院在政策、資源和心態上能夠回應民意需求，以免當年立委改選輸掉立院多數席次。他們揚言，部會首長若缺乏照顧黨籍立委的觀念，就「沒資格再當官了」，尤其在縣市長選舉失利的幾個

---

<sup>28</sup>曾、洪兩人分別代表國民黨參選屏東和台南縣長，但未當選。

黨團大老更是強烈的抨擊行政院的態度。例如前面指出參選屏東縣縣長的曾永權和南投縣長的洪玉欽在縣長選戰中，由於國民黨黨政部門不僅延遲農發條例的修正，甚至一度反對發放老農津貼，而遭到對手質疑與攻擊。在協調農發條例的農地繼承問題時，洪玉欽有感而發的說：「未來若有法案牽涉地方利益時，應該協調由黨籍立委提案，否則民進黨立委先行提出版本，法案過關後變成是他們的功勞，這樣下去，國民黨立委會被淘汰。」曾經參與爭取老農津貼和勞工退休金退稅案的林錫山也認為：「行政院必須改變形象，例如農委會主委彭作奎在立院承認老農津貼申領及核發辦法超越母法，就應該主動宣布廢除，不要成為社會注目的案件後再做，這樣才能提升國民黨和行政院形象，爭取民意支持。」看到民進黨在縣市長選舉中的漂亮成績，讓許多國民黨立委不但憂心年底的立委選情，甚至擔心 2000 年總統大選可能也會輸給民進黨。於是在各項重要法案與利多的推動上，國民黨立院黨團施壓行政院加快立法腳步。終於行政院院會在 2 月 12 日一舉通過「農業發展條例」再修正案，以及「平均地權條例」、「土地稅法」等六大配套法案修正草案，打破現行「非自耕農不得買賣農地」的規定，面積高達 1570,000 萬公頃農地，開放所有民眾購買。不過，為避免法人炒作農地，法人僅可購買 139,000 公頃的次要農地，至於保育用地，只要不違反水土保持法等相關法令，不再限制買賣行為。

此為行政院的第一個農業發展條例修正版本，這一版本在 2 月 20 日送到立法院審議，行政院希望能透過法案的修訂達到「放寬農地農有，落實農地農用」政策的推動成效。農委會主委彭作奎在院會後說明指出，農發條例再修正案涉及農地重大變革，將過去「農地農有」(限自耕農購買)改以「農地農用」政策替代。根據該項草案規定，重要農地、保育用地與次要農地，在不影響農業生產環境、維護糧食安全、國土保安、生態保育與農業持續發展需要之原則下，得移轉給一般民眾持有，並變更使用。農發條例修正後，「私人所取得之耕地面積，合計不得超過十公頃，並放寬耕地分割限制，明定每宗耕地分割後每人所有面積未達 0.25 公頃以上者，不得分割。但因繼承而為共有的耕地或該條例修正施行前共有



耕地，分割後每宗耕地每人所有面積達 0.1 公頃以上者，得分割為單獨所有。而部分依法變更為非耕地使用者，除其變更部分與共有分管耕地未變更部分得為分割外，也增列該條例修正施行前，因徵收而未變更部分，亦得分割。」

在農舍興建問題上，彭作奎表示「農發條例施行後取得之重要農地、保育用地與次要農地，禁止興建農舍。該條例修正施行前，已取得之重要農地、保育用地與次要農地者，或因繼承或該條例修正施行前共有而分割之農地，得有條件同意興建農舍。」有關農地稅賦優惠與處罰方面，農委會規定「繼續維持農用的農地，移轉給自然人時，不課徵土地增值稅，以獎勵農地農用，但經查違規使用者，於再移轉者將依法課徵土地增值稅。農地及其地上農作物，由合法繼承人受贈或繼承而作農業使用 5 年者，其農地與其地上農作物價值免徵贈與稅或遺產稅，但若繼承時未作農用或 5 年內有違規使用情事時，仍課徵贈與稅或遺產稅。」另外，行政院院會同時通過 6 大配套法案，包括土地法修正案、平均地權條例修正案、都市計畫法再修正案、土地稅法修正案、遺產及贈與稅法部分條文修正草案，以配合農發條例再修正案，強化農地使用管理措施，落實農地農用、放寬農地農有政策。

行政院提出再修訂版本後農舍議題成為了最新的爭議點，農委會的立場相當明確。簡單來說，農委會是支持開放農地自由買賣的，但是農地必須農用，並且必須對任何土地炒作的可能進行預防。此處堅持農地農用的核心關懷，仍是平均地權與糧食安全的兩項考量。首先，由於既有法案農地轉移給自然人不需課徵土地增值稅。加上此一版本已經下修分割限制，造成農地產權之持有較過去更為容義。因此，如果輕易開放新購農地可興建農舍，將可能造成部分土地掙客、財團或有能力鑽法律漏洞者，有機會在地方興建豪宅來進行土地炒作，而從中獲得的暴利。這將導致政府無法藉由土地增值稅來落實漲價歸公的理念，對於國家社會來說，將有失公平。其次，當農地可以變相成為建地時，間接會影響台灣糧食安全問題，若農地可以用來興建房屋，當房屋一旦開始興建對土地造成的將會是無法回復的利用狀態。假使未來陷入糧食危機，台灣將可能會陷入無田可耕的窘

境。

不過對於反對農委會立場的人們而言，他們認為台灣農業生產利潤不高，當都市土地價格上漲且可以自由買賣時，政府如何能強迫農民不得轉用他們的土地呢？再者，就再修正案而言，若新購農地還是只能繼續從事農業生產，在農業生產利潤未能有效提高的現實條件下，根本就不會有人去購買農地來耕種，農舍禁建的規劃，讓農地市場等同於沒有開放。另外，就此時地方上實際狀況來說，由於社會農本情懷早已瓦解，加上農民的分化，有離農的情緒者雖非全部但也非少數。此時農地開放躍上檯面，就算法案尚未通過，但農村土地的持有者因為預期將來開放後土地所能增加的交換價值，讓農地價格已較過去高出許多。加上永佃權的廢除，大部分地主通常惜售土地並只將土地出租給農人耕種。這造成農委會雖然堅持農地農用，但節節攀升的土地價格卻也已經讓真正的務農者在新購農地上遇到了困難。

## 第二節 第二次修正版本

因此，雖然在國民黨十多位老農派立委的堅持下，行政系統提出了第一版本的農業發展條例修正草案，但因為農舍限建的問題，仍舊受到社會各界和國民黨立委們強烈抨擊，讓草案在同年 9 月 7 號的行政、立法部門的協商中遭到推翻。會中包括國民黨立院黨鞭饒穎奇、曾永權、王令麟及林錫山、許舒博、廖福本、陳傑儒、林國龍、翁重鈞等黨籍立委，均對行政院版本提出強烈批評。農委會主委彭作奎也成為國民黨籍立委炮轟的對象，老農派立委認為農委會農地自由買賣政策，等於是空談，部份老農派立委還要求彭作奎下台。由於此次修正重點在於擴大老農津貼適用範圍及規範農地開放買賣政策，因此受不少國民黨立委的關切，尤其是出身中南部農業縣市、高舉老農派旗幟的黨籍立委，無不將此案列為立法院新會期優先通過的法案。當時的立法院副院長王金平更發言質疑農地自由買賣政策的目的是何在？否則，行政院的草案竟與此一政策「背道而馳」？新修正的版

本反倒束縛農民權益？行政院長蕭萬長隨後應允重新修正，並於 9 月 10 號召開的黨政運作研討會再做政策宣佈。在行政院長蕭萬長同意開放農地自由買賣原則，並指示農委會再擬修正版本後，國民黨老農派立委才平息了這次的怒火。另一方面，會後農委會主委彭作奎則是繼續堅持，農業發展條例再修正案的重要精神，就是重要農地、保育用地禁止變更使用用途，以及新購農地禁建農舍的分區使用規定，在放寬農地自由買賣上，都必須予以限制；至於農地分割不能自由移轉的限制，彭作奎與國民黨老農派立委協商時，仍堅持必須按全國農業發展會議的決議，農地分割部份，繼承以 0.1 公頃，買賣以 0.25 公頃為限，同時仍繼續反對新購農地興建農舍。在這段期間，立委和農委會各自向社會媒體喊話，各自表述而沒有共識，但時間顯然並不站在農委會這一邊。

雖然農委會想要堅持立場，但由於年底立委選舉，國民黨面臨國會多數的保衛戰，在黨籍立委高喊保障農民權益，以及自由化的聲浪下，農委會得放棄相關配套法案必須同步立法，才足以抑制投機炒作、稅賦公平及糧食安全準備的立場。國民黨老農派立委這次透過黨政協調，向農委會施壓，箭頭指向農地開放自由移轉買賣，行政院拍板同意此一原則。立委選舉壓力的壓力不但讓行政院自毀原先逐年開放，分兩階段農地全面開放自由買賣的立場，更加速農地開放自由買賣，同意刪除土地法三十條、三十一條，先行廢除農地移轉承受人，必須為自耕農的規定。行政院長蕭萬長同意農地政策急轉彎的原因，主要還是現實的選票考量大於政策理念。當時國民黨主政的縣市幾乎都是農業縣市，由於立委選票的壓力，出席黨政協調會議的老農派立委，一致要求先行刪除土地法自耕農的規定，開放農地自由移轉買賣，從符合國民黨的利益來看，行政院實在無法說「不」，也就註定農委會不可能在農地政策上，以高分貝的聲音與立委抗衡。

行政院版的修正方案未獲青睞，土地開放自由買賣似乎已成定局。但 9 月 11 日的黨政會議上，前總統李登輝公開發言表示：「很多人靠土地賺很多錢，土地不是商品，還牽涉區位問題，所以才有國父的平均地權主張…這個問題（開放土地自由買賣）不是現在的問題，而是二十年、四十年以後的問題，應該為後

代子孫考慮，農業不是落後產業，而是尖端產業，土地資源很重要...『公平、正義、新社會』、『繁榮、穩定、好生活』是國民黨的目標，應該照顧農民。還有十幾位立委要發言，我跪下來拜託大家，把觀念轉過來，有人說要帶農民遊行，我也可以如此（帶農民上街頭），眼光要看遠一點，不要再說了。我四十歲時對農民的愛，現在還是愛！」由於李登輝出面緩頰，使得農發條例修正案的討論再度陷入僵局。老農派立委也在第一時間做出讓步，曾永權表示：「事緩則圓，大家要尊重李總統農經博士的意見。」

除了國民黨內部意見不合外，在野黨在是否開放農地自由買賣的議題上，也未能統合意見。民進黨內部意見就極為分歧，例如民進黨立委林豐喜就曾對外宣稱必須堅持「農地農用」。而民進黨立院黨團農業小組成員蔡式淵獲知消息後，便打電話到林豐喜家罵人，蔡式淵說：「林豐喜頭殼壞掉了，開放農地自由買賣是民進黨一貫的政策。」黨團幹事長周伯倫則認為現行農發條例限制農地買賣、分割部分有修正必要，但由於農發條例修法涉及農業縣市立委的競選壓力，亦涉及朝野是否以此作為精省立法的交換條件，所以黨內還不會有共識。民進黨內支持農地開放自由買賣的立委蘇煥智、翁金珠指出，農地買賣、農地分割自由化，早在1997年2月17日、1998年1月5日就在經濟委員會通過一讀了。蘇煥智則說，政府如要對重要農地及保育用地限制變更使用，就應有相對配套措施，否則即等於宣判此類土地所有人「死刑」。在李登輝發言後，新黨的立場則比較保守，該黨認為農地可以適度開放，但農地必須農用，絕不能圖利財團。新黨立委郁慕明表示：「國家農業政策會到了總統要跪下來拜託大家，顯示當有深思之處。如果政府真有能力堅持農地農用，李總統何需跪求大家？」

由於李登輝的談話，以及連日來南下巡迴農業縣的輔選動作，讓行政系統吃下定心丸，也迫使老農派必須調整策略，勉力應戰。加上民進黨等在野黨也因為李登輝的談話而激化出黨內不同的意見，頓時讓法案修訂的情勢又陷入僵局。之後國民黨老農派和部分民進黨立委，試圖尋求「分割立法」，即單獨抽出部分條文方式，先行開放農地自由分割，並由行政部門在選前進行政策宣示。不過，此

項論點除尚未構成共識，當時立法院過去也完全沒有此種「分割立法」的慣例與議事規則，故立法院最後仍沒有採用分割立法的權宜策略。換言之，由於李登輝的突然出手，讓行政院認為前景看好，因此行政院的第二次修正版本順勢在 1998 年 9 月行政院農委會提出，僅對先前版本做出小部分的讓步。該版本修訂「施行後取得之農業用地，禁止興建農舍。但修正施行前已取得農業用地，無自用農舍者、或因繼承取得、或共有耕地分割為單獨所有者，不在此限。」至此，第二修正版本相較前一版本更明確的將農地所有權進行開放，增列了因繼承或共有持分土地者，可以興建農舍。同時禁止立法通過後取得之農地興建農舍，企圖阻止部分投機者在農發條例修正通過後，透過興建農舍進行土地與房產炒作。此版本部分開放的做法，顯然離國民黨團所希望的全面開放還有很大的距離。

### 第三節 第三次修正版本

前兩次的修正版本均讓朝野立委無法接受，不只國民黨農業縣立委要求行政院應全面開放，民進黨部分立委也有同樣的主張。行政院無法擺平立委的要求，一度將全案送到國民黨中央政策會，繼續協調，還是功虧一簣。1998 年 12 月 1 日，台灣舉行第四屆立法委員選舉。選舉的結果為國民黨獲得 123 席、民進黨 70 席、新黨 11 席。國民黨仍占國會過半席次，但在得票率部分國民黨在北高兩市得票率均低於民進黨，而農業縣均領先民進黨。這次選舉的結果更加強了國民黨團希望在總統大選前通過「農業發展再修正草案」的決心。另一方面，地方各級農會也透過立委向行政院放話，「不開放（農地）就不輔選（總統選舉）」來向執政黨施壓。<sup>29</sup>於是國民黨立委再次組織攻勢，希望能迫使行政院在總統大選前對農業發展條例作出讓步。並且向黨籍立委下達超甲級動員令，要求最優先法案無論如何都要過關。其中「農業發展條例再修正草案」就屬於優先通過法案之一。但

---

<sup>29</sup> 土地改革後，國民黨對農村進行滲透，並且扶持地方農會讓國民黨能有效的影響地方。但同時也讓農會成為國民黨侍從政治運作中的重要角色，在民主化後成為地方樁腳，對於政策走向也有著一定的影響力。

老農派立委仍然要求全面開放農地興建農舍，行政院無法接受全面開放，造成農業發展修正條例仍無法走出行政院大門。國民黨高層持續作最後協商，老農派立委非常堅持，非行政院妥協不可，爲了逼迫彭作奎讓步，國民黨立委抨擊他行政不中立，同時極力推動政務官黨鞭條款，準備運用「黨團只要有 1/2 代表同意就能要求政務官下台」的條文來勸退彭作奎。

雖然承受各方壓力，但因仍有李登輝與蕭萬長的支持，農委會主委彭作奎仍堅持守住行政院版的修正條例。他強調：「一旦新購農地得興建農舍，現有對農地不得變更使用的限制將難以規範農舍興建，農地農用也難以落實，農地很可能名義未變更，但實際上已不再作爲農用。爲維護農地農用基本原則，農委會將堅持到底。」部分行政院官員也指出政府如果修法放寬任何農地都可以無限制興建農舍，未來全台灣的農地上將充斥「高級別墅」，對一般民眾並不公平，有違社會公平、正義原則。

但到了 1999 年 7 月，選舉情勢出現了極大的轉變，國民黨連宋配破局，前省長宋楚瑜脫黨參選，嚴重影響國民黨總統大選的局面。同年 8 月，宋楚瑜在屏東縣造勢時，對農地開放買賣問題提出意見，他認爲：「若要貫徹農地農用原則，須在不受財團操縱的情況下，開放農地自由買賣。其次，要檢討農舍興建政策，適度開放以照顧農民。在兼顧國土保育、農業發展與糧食供應的情況下，分期釋出不適耕農地，提供非農業部門使用，以因應國家經濟發展與重大公共建設的需求。」到了 8 月 4 日各地省農會提出包括「開放農地自由買賣」、「取消農地買賣不得小於 0.25 公頃面積分割限制」、「農地可興建農舍」、「政府對被限制重要農地地主應給予每月每公頃 15,840 元回饋金」、「農發條例修正案通過後 5 年內完成重要農地重劃工作」等 5 大訴求，要求行政和黨務部門給予回應，否則不排除上街頭且以選票「倒連」。除了宋楚瑜脫黨造成影響，民進黨總統參選人陳水扁，也在 9 月表態支持開放農地自由買賣<sup>30</sup>。種種因素造成國民黨在農業發展條例議

---

<sup>30</sup> 陳水扁在 9 月 9 日訪問彰化縣埔鹽鄉時，曾提及他的農地政策是重新檢討農業用地的劃分，不重要的農地、沒有經營價值的農地、沒有生態保育必要的農地，應該開放自由買賣。陳水扁表

題上反而顯得被動，讓農委會勢必得再提出新的版本來安撫黨內情緒。

因此，爲了避免前兩版本完全禁止新購農地興建農舍，遭到各界的反彈，農委會遂提出折衷方案：「集村興建」。1999年9月21日行政院農委會提出第三次修正版本。其中農業發展條例第16條改爲：「本條例修正施行後取得之農業用地、禁止興建農舍，但無自用農舍者，經直轄市或縣市轄市主管機關認定者，得以集村方式興建農舍，另因地形等自然因素無法以集村方式興建，得採其他方式興建。」也就是，折衷版本對新購農地禁建農舍的原則仍然不變，但如果農地是新購入且沒有農舍者，則可以透過集村的方式興建農舍。並在黨團協商後，行政院於11月11日正式提出農業發展條例修正草案，將農業政策從「農地農有」調整爲「農地農用」，開放農地自由買賣並大幅放寬農地分割面積門檻。受到立法院強大壓力，修正草案雖禁止新購農地興建農舍，爲避免農地炒作或違規使用等，農發條例修正草案規定私法人不得承受耕地，但農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構，得有條件承受耕地。對於引發外界爭議及立委關切的農地分割問題，農發條例修正草案決定放寬耕地分割的最小面積限制，由原規定的5公頃降爲0.25公頃；對於因繼承而需分割者，更降低爲0.1公頃；對現已共有的耕地，則完全取消最小分割面積的限制，以解決長久以來的農村共有耕地產權糾紛問題。

不過加入集村興建農舍的折衷版本，依舊無法獲得黨團青睞，同時更被老農立委譏笑爲坐在辦公室中想出來的農業政策。王金平曾對此一版本發表看法，他表示：「什麼叫做集村？台灣農村本來就有莊頭，另外再起一個新的莊頭，政府那有那個能耐，一下子要起上百個莊頭？這是不可行的。行政院說集村，是對立委的敷衍，根本都是『嚎哮』。」省農會也對折衷版本表示不滿，省農會理事長簡金卿已著手草擬抗議計畫書，並決議發動大規模抗議行動，準備集結3萬多名

---

示：「農地農用、農地自由買賣和農舍禁建，是台灣農村普遍遇到的問題，在農業無利可圖的狀況下，禁止農地做其他運用是不合理的。農家子弟要生存，家裡沒有能力買土地，所以就在自己的農地上蓋維修廠，做汽車修理，或是蓋倉庫，做起小生意，這是台灣農村到處可見的現象，政府明明知道，卻是稅照收，執照卻不發，幾10年都拿不出像樣的解決辦法。爲何權貴可以把高爾夫球場就地合法化，農家子弟要用農地謀生就不行，爲什麼明明沒有人種的土地，要讓它白白荒廢，不能轉作其他用途，不解決這些問題，等於逼農家子弟不能轉業，不能謀生。」

農會會員，要求中央重新修訂農發條例，讓新購農地也能比照現行農地興建農舍。由於總統選情低迷，加上各地農會和國民黨籍立委的反彈，11月底王金平密會李登輝後，李的態度也有了極大的轉變，他表示在農發條例修正案中可以有條件放寬興建農舍，並且使集村興建與新購農地興建農舍兩種方式並行。

李登輝的讓步宣告了老農派立委的重大勝利，農委會主委彭作奎在得知李登輝同意新購農地可以興建農舍後，就知道行政院已經失去行政院版本條例的最大靠山。在沒有總統的支持下，彭作奎隨即遞出辭呈，並在辭呈中強調，農委會一向堅持「新購農地不得興建農舍」、「不容農地淪為投機炒作」，政務官為政策辯護為政策負責，農地利用屬於長期政策，會影響後代子孫及國家長遠發展，「不應以選票影響長期政策」。在政策無法配合下，彭作奎要求行政院准予辭職。在彭作奎辭職後，國民黨祕書長黃昆輝馬上對外發表黨團對於農業發展條例修正案的看法：「國民黨的做法就是以農民為主體，傾聽農民的聲音，將農民的心聲反映在修正案上，現階段這個問題已經是立法部門的事，一切由立法院來協商。」而黃昆輝的說法，就是暗示國民黨高層已經不再介入協調法案修訂，也不再堅守行政院版本的立場。

#### 第四節 三讀，最後版本

在彭作奎請辭後，國、民兩黨在2000年1月4日立法院會強勢推動最後的增訂版，並讓農業發展條例在立法院通過三讀。在議案過程中雖然有新黨反對國、民二黨的協商決議，採取逐條杯葛，當天院會只好以逐條表決來處理，使得議事進行十分緩慢。立法院為了使農發條例順利通過，再經朝野協商後，同意納入新黨提出的「新法通過施行滿2年，由中央主管機關檢討」此一但書，才讓新黨放棄杯葛，終於在晚間終告三讀通過。「在農業發展條例第18條例修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而須興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農



舍。前項農業用地應確供農業使用；其在自有農業用地興建農舍滿五年始得移轉。但因繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限。」經過立法院多次密集審議之最後版本，最後版本出現重大調整，農舍興建自原有的「禁止規定」改為「自由選擇規定」，符合一訂條件則可自由申請興建農舍。至於集村興建農舍，原擬強制方式，後因多數農民與立法委員之反對，而改採鼓勵方式，是在不得禁止興建農舍且須盡量減少農舍負面影響，以保護優良農地的情況下，一種妥協的執行態度。換言之，當長久以來的限制被打破，農地投入市場後，政府便已經失去部分管制的權力，來自都市的現金迅速流入鄉村地區，讓農地市場迅速的壯大。政府既然不能禁止民眾興建農舍，便只能轉為鼓勵民眾盡量採取集村方式興建農舍，但如同王金平所言，台灣各地農村本就擁有自己的庄頭。要人們自行去另尋地點集村興建農舍，未免緣木求魚。加上農民對即村興建農舍不符就近管理農場的耕作習性、集村興建地點個別農民幾乎都無力自行覓得。

1996-2000 年這次修正案最大的轉向，就字面上是從「農地農有農用」轉向「廢除農地農有、確保農地農用」。這一轉向也可以說是將過去被管制被保護的農地，赤裸裸投入市場的過程。因此，實際運作層面上，由於分割限制的下修、新購農地得以興建農舍以及「農用」概念的模糊，造成政府的底線農地農用幾乎是不設防的狀態。若再考量農村當下的社會結構，農地農用被實踐的可能，其實已微乎其微。當制度的核心已經被突破後，法條中僅存的理想性（例如鼓勵集村興建農舍以及農地農用）不但沒能繼續維持，反而因為同樣的因素再次步入崩潰的邊緣。

## 第六章 尾聲，開放之後(2000-2007)

2000 年修正版本留下農地要興建農舍，持有面積必須要有 0.25 公頃以上，並要持有兩年，而農舍興建完成後 5 年內不得轉移的但書。農地買賣將確立三道程序：第一步驟先領取農業使用證明、第二步驟完成課稅或免稅審核、第三步驟

辦理移轉。也就是說，將來每一筆農地在進行交易之前，都必須經過鄉鎮市公所或稅捐稽徵單位派員實地清查並核發證明。而農地是否作為農業使用的審查基準主要有兩項：(1)農地實際供農作、林業或養殖漁業使用，無閒置；(2)農地上設有包括農舍在內的農業相關設施，並確實按照農業用途使用。農委會指出，農地經清查後發現有閒置不用或濫蓋違章建築等違規使用的情況，將不能自由移轉。企圖以此上述方式來確保農地轉移達到「放寬農有、但落實農用」的目的。另一方面，在行政部分農委會也曾在極短暫的時間裡，以不發佈「農業用地興建農舍辦法」這一行政命令來繼續拖延時間。

但制度上的拖延沒有辦法解決結構上的問題。首先，整體經濟結構的轉型以及農業本身地結構性困境，使得農民的收益仍舊無法增加，甚至可能在加入 WTO 之後，其他國家的農產品將會在更少阻礙地市場環境下與本地農地競爭，令農民陷入破產或虧損的危機。雖然可以用休耕補助或老農津貼等福利發放的方式進行補助，但卻會對國家財政造成沉重的負擔。若以後見之明來看，上述這些對農業的補助制度，對農業本身也並沒有正面效益，休耕補助雖可以誘使農民多種植綠肥等作物來回復地力，同時貼補生活家計。但卻也因為休耕可以拿到補助，如果種植作物並沒比休耕有更高的獲利，許多農民乾脆就不復耕了。另外，老農津貼也成為投機者購買農地的誘因，人們購得農地之後可以不進行耕種，僅將農田放著休耕領取補助並繳納農保，幾年過後便能取得老農身分領取老農津貼，到時再將農地轉用其他用途，使得這些補助款項變相成為部分農民或投機者，養地待價而沽過程中的補貼。

因此，若台灣仍然需要農業，那麼提供福利補貼顯然不是正確的藥方，答案依然得回到土地活化、提高種植意願、種植方式轉型以及提高市場需求等層面上來討論，各項解答也是環環相扣。當前的困境在於農民分化、農地零細化、多人持分、棄耕、高齡化、慣行種植方式等長期累積的結構性問題。就農民的分化而言，產生許多期盼農地可以賣出的家庭類型，例如老農退休或過世，但家中成員無人想繼續務農；或是多人持分土地，部分持有人想賣卻受限最小分割限制。但

在農地市場賣點沒被炒到高點，這些希望離農卻持有土地者，只能以廢耕與休耕的方式來惜售土地。若是農地活化不能閃躲這些人所持有的土地，那麼要讓他們交出手中土地，除了徵收以外，就只剩下打造一個讓他們甘願賣地的市場環境。再者，農地開放後可以預期的交換價值早已讓農地上漲，雖然沒有都市昂貴，但對於農業經營來說卻是高價，這讓想繼續務農者在擴大經營上早已形成高牆。而土地共有持分的問題，如同本文前面所提到的，在民法與傳統的習慣下，法律根本無法強制要求人在分配遺產時不給其家人。共同持有無法避免也沒有設下上限，最後造成的問題就是土地更加零細化，別說是 0.25 公頃下修到 0.1 公頃，就算繼續下修到 0.05 公頃都不一定能夠解決共同持分的問題。在農村就算見到一筆土地有一百多人共同持有，也不需感到意外，裡頭甚至有的人還已經失去聯絡。若以 0.25 公頃來設想土地活化，就必須面對每一筆農地都要經過數十人的同意才能釋出，在這種情況下，農地活化之困難並不難想像。同時，福利津貼無形中強化了農家廢耕、休耕的誘因，慣行的種植方式也讓許多老農無法適應像是有機種植與自然種植等新型態的耕作模式。結果是有技術或想繼續務農的人難以購地，不想繼續務農的人，則領著津貼等待土地出售的時機。

總的來說，長時期的社會結構的變遷下、農地管制法案幾乎僅存形式，在倉促的立法推動農地市場打開後，失根的農地管制制度在實踐上根本找不到出路。政府想要依靠活化農地來拯救農業，於是將農地投入市場並且放寬限制，但市場中那隻看不見的手卻將我們帶離初衷。商品化的過程難以逆轉甚至喊停，各項福利津貼也在農民的高度依賴下成爲阻礙。自由化這把鑰匙掩飾了問題的嚴重性，以自由爲名的華麗大旗讓我們以爲在農地市場開放後能夠擁有更多的選擇，誰知我們看似自由，能做的選擇卻更少。

農政單位的立法不但沒辦法達成自己的初衷，也沒辦法滿足社會的需求。在這種局勢下，只好病急亂投醫，寄望透過有資金的法人購地，來解決農地活化問題。於是在 2003 年再次修正農業發展條例，取消私人承受耕地上限，同時允許從事農用的財團法人購地，簡單來說，就像是個農地 BOT 案。雖然法人必須在

農用的前提下才能購地，但有錢有勢的財團法人，多的是辦法將農地轉為工業用或是建地。例如收購農地，再配合地方政府規劃成科技園區，直接讓農地合法升級來進行土地炒作。若這些土地真的做農業用途，那實是萬幸，但它若將土地拿來炒作，卻也無法可管。另一方面，由於地方強烈的發展主義，我們還能看到許多地方政府自 2000 年之後，就開始大力打造親「農轉非農」環境。例如 2002 年桃園縣長朱立倫就表示：「台灣過去是以農業生產為規劃重點，並不重視農業經濟化經營，種種不合理限制導因於『防弊』觀點，為防弊設下種種嚴苛法令，相當不利農業經濟發展。事實上，農業經濟具有多樣性，台灣加入世界貿易組織後，相關法令應更具彈性，農業規模應降低，農地限制應減少，承諾願意在法令許可範圍內謀求改善，以維護縣內廣大農民權益。」屏東縣政府主祕施錦芳也曾在 2003 年表示，為了照顧房地產業者，在政策面，縣府會把農業發展條例中的回饋金以及開發影響費用等壓到最低，而在公告現值方面，開發前幾年盡量不予調漲，避免增加業者開發成本。」從上面的敘述中，我們不難想像，當為了農地活化而再次鬆綁的管制體系，遇上了地方發展主義，會激出多麼「繽紛」的成果。最終，在自由與市場開放的帶領下，領著「尊重農民私有財產」以及「農業新想像」<sup>31</sup>落干名詞，2007 年立法院通過農發條例第十八條修正案，這次的修正內容直接將農地允許建築面積下修到 0.1 公頃。讓持分的土地更好脫手的同時，也讓更多農地可以名正言順的變為建地。此法經公布後，可以看到房地產業者直接在報紙上推銷農村豪華別墅住宅，甚至將這種在田上種房子的舉動稱之為「樂活」<sup>32</sup>，自此，農地管制的後門已然大開。而這諷刺不已的結果卻難以令人發笑，因為它正訴說台灣農業發展的無奈與悲哀。

---

<sup>31</sup> 如同前面所述，在花卉、民宿、休閒農場等名義下，進行「農用」的土地買賣。

<sup>32</sup> 例如〈樂活風盛行 投資農地正夯〉（工商時報 2008.06.01.C1）；〈買農地樂活退休、4 招報你知〉（工商時報 2009.11.15.A14）。

## 第七章、結論

就如同本文開始時所講述的，若從漫長的歷史過程中來觀察，農地管制為何會步向衰頹？我們會發現其實轉變並非突然發生，而毋寧是有跡可循的。過去研究多半將 2000 年前後的農地自由商品化過程視為政治互動下的產物，或是政商集團企圖進行更大規模土地炒作下的產物。這些論點雖非錯誤，但卻也窄化了討論的可能。透過本文的分析與討論，固然長時期的歷史回顧龐大且複雜，但這種分析方式確實可令我們發現更多制度發展上的結構性限制。在此試圖提醒大家的是，這段將土地推向自由商品化的趨力，有很大的部分是來自農地管制政策自身所創設出來的社會條件所觸發的結果。

農地管制基礎制度建立後在許多時候都受到挑戰，但這些挑戰皆沒能直接對基礎性制度安排造成損傷。而是必須從許多次一層級的各項制度安排中來進行緩慢的更改與修正，農村社會文化也隨之在各個階段變化下發展轉變。各種轉變不斷的積累力量，這些力量終將會對限制農地它用最基礎性的制度安排形成修正和改變的壓力。在走向現代化的伊始，農地管制和國家發展資本主義曾有著暫時性親密結盟，但隨著不平衡的發展，兩者不僅分道揚鑣，農地管制更甚至成為國家發展資本主義的吸食養分的來源，包括土地與勞動力都成為了侵蝕的對象。1960 年「獎勵投資條例」時期，土地受到嚴重的威脅，其流失之迅速不難令人想起 Karl Polanyi 在《鉅變》中描述的土地作為虛構性商品如何從社會意義中被抽離而進入市場，其提到：「土地作為一種自然要素，與人類制度設置密切交織，土地給人類的生命注入了安定的力量，土地是家、是人類生存條件的基礎、人是離不開土地的。過去土地與人不可分割，勞動形成生活過程的一部份，土地仍是自然的一部份，生命與自然形成相互連貫的整體。雖然經濟功能只是土地眾多功能中的一種，但納進生產要素的自律性市場，將人與自然區分，令被捲入市場經濟中的社會制度從屬於市場機制。土地與人分離的商品化過程正好以填補不動產市場需求的方式滿足社會，成為市場經濟烏托邦理念中不可或缺的一部份(Polanyi

2001)。」當發展資本主義的手伸入農村土地之後，土地就會從它的眾多意義中被抽離出來，轉變為單純的商品。然而缺乏管制的將土地暴露在市場之下，農村快速的失去土地。此時，國家一方面作為普遍利益的維護者，他需要保護社會；另一方面，國家作為資本主義國家，他必須要追求資產階級的利益（Block and Margaret 1984:62-68）。1970年隨著國際局勢的轉變，國家為遏止農地流失與處理糧食安全問題，試圖以「糧食平準基金」與農地管制法案來對農村社會進行保護。但兩者缺反倒對國家社會造成了傷害，「糧食平準基金」保證了固定收益，也破壞糧食市場的供需平衡，農民對基金的依賴反倒成為政府沉重的財政壓力來源；農地管制則是治標不治本的保護法令，雖利用各項法案的限制讓農地不再快速流失，但該法令固定住農地的同時，也讓農村無法進行調適。國家在補救社會危機或先前政策所導致的意外結果時，卻還要不斷面對社會本身的轉型以及國際情勢的轉變。而在應對時，國家往往無法預知相應政策所會造成之結果，只能見招拆招並且維持農地農有農用的基本立場，然而僅僅擺置立場卻未能有更完整的制度規劃，單純的限制反倒讓問題落入不可解決的尷尬局面。

土地管制和商品化的矛盾早已存在，全球化與跨國自由貿易協定不過就是個恰巧合適又夠強悍的敲門磚，用來打破農地農有農用信條所防衛的大門。長期管制造成農地繼續維持農用的機會成本（opportunity cost）提高，在農地農用與農地轉移他用兩項作法間形成了的比較優勢之差距，令農地在開放後面臨快速流失的處境，社會、文化觀念的轉型則是讓問題顯得更加嚴重，與更難以防堵。農村綠地的轉用造成難以彌補的損傷，2000年「農業發展條例」修正通過後，漫地興建的農舍豪宅、棄耕的農地；2010年「產創條例」通過後，怪手開入大埔農地毀田毀家，都使人不忍卒睹。經由本文的討論，我想要指出僅是堅守立場的保護和管制同樣也會造成善意的傷害。人們在管制的狀態下無法掙扎而失去自由；自由在開放競爭市場中，卻也未能帶來社會的理性結果，買賣土地看似自由選擇，但卻是個賣方市場在長久積累的問題下無可奈何之選擇。土地管制也不是，不管制也不是，在此種兩難的困境下我們究竟開如何選擇？

如若台灣仍需要農業，作者認為繼續放寬土地開放已是無可避免的選項。第一我們的已經失去繼續將農地納入保護管制的社會基礎；第二，唯有針對零細土地進行整體規劃與處理，農業方有轉型的可能。那麼既然無法逃避土地開放自由化的問題，我們要如何避免落入保護與開放的雙向矛盾中，以及更重要的是如何在走向的市場開放的路上減少人禍的發生。就目前來看，先將粗糙的或是根本沒作的國土規劃進行整編大概無疑是中長期的目標，當議題來到國土規劃的討論時，我們可以發現當每一個個體在追求其自身的最大利益時，社會的理性結果最終不會自動產生。這段時間下來，農地的開放反而令我們看到農舍漫建、財團圈地，四處徵收工業或科學園區用地，卻又不進行妥善運用或環境評估。這不但是資源分配的錯置（resource misallocation），同時在程序與實質上也並未達到土地正義之基準。因此，我認為雖然農地的開放在所難免，然而在實質利用與整體規劃上，或許可以更多的透過合作規劃的方式，讓地方民眾能夠充分參與規劃的過程，並共同來型塑他們生活的空間及公共利益。並且盡可能透過制度層面上的安排設計，來降低弱勢一方的訊息成本，除非讓大家都公平參與，所謂討論和溝通才得以可能。另外，在土地活化過程中，那些被迫或在不情願狀態下被徵收取走土地的人們，也必須透過補償正義來對受損公民進行安置和補貼。理想上，我們應該盡可能將各方置於一個較為公平開放的平台上，並且屏除權力不當的介入，以溝通共識、建立地方認同為前提。如此，土地正義方有可能落實，國土規劃才不至於淪為形式。

## 附錄

### 附錄一、農地保護法案部分重要條文

限制農地移轉（管	土地法第三十	「私有農地所有權之轉移，其承受人已能自耕者為限，並不得移轉為共有，但因繼承而移轉者，得為共有。違反前
----------	--------	----------------------------------------------------

人)	條	項規定者，其所有權之移轉無效。」
	實施耕者有其田條例第二十八條	「耕地承領人依本條例承領之耕地，在地價未繳清前不得移轉。地價繳清以後如有移轉，其承受人已能自耕或供工業用或供建築用者為限。違反前項規定者，其耕地所有權之移轉無效。」
限制農地變更使用 (管地)	土地法第八十一到八十五條	第八十一條規定：「市縣地政機關得就管轄內之土地，依國家經濟政策、地方需要情形及土地所能供使用之性質，分別商同有關機關，編為各種用地。」 第八十二條規定：「凡編為某種使用之土地，不得供其他用途之使用。但經該管市縣地政機關核准，得為他種使用者，不在此限。」 第八十三條規定：「編為某種使用地之土地，於其所定之使用期限前，仍得繼續為從來之使用。」 第八十四條規定：「使用地之種別或其變異，經該管市縣地政機關編定，由市政府公佈之。」 第八十五條規定：「使用地編定公布後，上級地政機關認為有較大利益或較重要之使用時，得令變更之。」
	區域計畫法及其施行細則	「區域計畫公告實施後，非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，制定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，實施管制。 <sup>33</sup> 」
	農業發展條例	第九條規定：「地政主管機關核准農業用地變更為工業用地時，應先徵得農業主管機關之同意。」 第十三條規定：「耕地及其它依法供農業使用之土地，於劃定或變更為非農業使用時，應先徵得農業主管機關同

<sup>33</sup> 區域計畫施行細則第十三及第十五條規定，非都市土地得劃定為下列使用區及使用地：

- 一、 特定農業區：含優良農田或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為須加以特別保護者。
- 二、 一般農業區：特定農業區外供農業使用之土地。
- 三、 工業區：為促進工業發展，經會同有關機關劃定者。
- 四、 鄉村區：供農村人口居住之地區，未改善農村生活環境，參酌地方需要，會同有關機關劃定者。
- 五、 森林區：依森林法等有關法律，會同有關機關劃定者
- 六、 山坡地保育區：為保護水土及自然資源，依有關法令，會同有關機關劃定者。
- 七、 風景區：為維護自然景觀，改善國民康樂環境，依有關法令，會同有關機關劃定者。
- 八、 特定專用區：根據實際需要，依有關法令，會同有關機關劃定者。

各分區之下共可編定 18 種使用地：包括甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地與丁種建築用地，農牧用地、林業用地、養殖用地、林業用地、礦業用地、窯業用地、鹽業用地、交通用地、水利用地、遊憩用地、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地、墳墓用地及特定目的事業用地。



		意。」
限制農地 分割（管 地）	土地法 三十條 之一	「農地繼承人部分不能自耕者，於遺產分割時，應將農地分規自耕者繼承之，其不能按應繼分分割者，依協議補償之。農地繼承人均無耕作能力者，應於繼承開始一年內，將繼承之農地出賣與有耕作能力之人。」
	土地施 行法第 七條	「依土地法第二十八條限制土地面積最高額之標準，應分別宅地、農地、興辦事業等用地。宅地以十畝為限，農地以其純收益足供一家十口之生活為限，興辦事業用地視其事業規模之大小定其限制。」
	農業發 展條例	農業發展條例第二十二條規定：「為擴大農場經營規模，防止農地細分，現有之每宗耕地不得分割及移轉為共用，但因繼承而移轉者，得為共用；部分變更為非耕地使用者，其變更部分得為分割。」 農業發展條例第三十條規定：「每宗耕地不得分割及移轉為共有。但因出售與毗鄰耕地自耕農而與其耕地合併者，得為分割；共有公地每人持分達五公頃以上且有分割之必要者，得報經該省（市）主管機關核准分割為單獨所有。」

資料來源：作者整理

## 參考文獻

- Kirby 著，吳光華、鐘博譯，1961，《進步中的臺灣農村》。臺北：大地。
- 于宗先、王金利，2001，《台灣土地問題：社會問題的根源》。臺北：聯經。
- 王光旭、陳敦源，2010，〈政務領導、國會監督與官僚自主：臺灣全民健保政策「否決者」之研究，1986-2004〉。《行政暨政策學報》，50：107-157。
- 李登輝，1989，《臺灣農業發展的經濟分析》。臺北：聯經。
- 李憲文，1985，〈臺灣農地改革之實施及其績效〉。收錄於李登輝編《臺灣農地改革對鄉村社會之貢獻》，臺北：李登輝出版。
- 李承嘉、方怡茹、廖本全、王玉真、藍逸之，2011，〈臺灣農地功能之研究：一般民眾與農民態度及空間差異的比較〉。《臺灣土地研究》，1：29-67。
- 李鴻禧，1997，《憲法與國會》，臺北：植根。
- 李惠宗，1999，《權力分立與基本權利保障》，臺北：韋伯。
- 林國慶，1994，〈臺灣農地政策分析與政策建議〉。《經社法治論叢》，13：15-40。
- 金寶瑜，2005，《全球化與資本主義危機》。臺北：巨流。
- 邱茂英，1996，《跨世紀農業政策新策略》。臺北：行政院農委會。
- 吳清輝，1998，《放寬農地農有與農地管理策略之研究》。臺北：行政院農委會。
- 吳譽嫻，2008，《農業用地移轉減免土地增值稅制度變遷之研究》。台南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 吳聰敏，1988，〈美援與臺灣的經濟發展〉。《臺灣社會研究季刊》，1(1)：145-158。
- 周金聲，1954，《都市平均地權的實施》，台北：改造。
- 周士輔、周陽山，2007，《國父思想》。臺北：三民。
- 姬世明，1995，〈放寬農地所有權移轉之探討〉。《臺灣地政》，110。
- 殷章甫，1981，〈台灣省實施耕者有其田之研討〉。收錄於蕭錚編，《台灣土地及農業問題資料》，台北，成文出版。

- 徐世榮、許紹峰，2001，〈以民眾觀點探討環境影響評估制度〉。《臺灣土地研究》，2：101-130。
- 柯志明、Mark Selden，1988，〈原始積累、平等與工業化：以社會主義中國與資本主義臺灣案例之分析〉，《臺灣社會研究季刊》，1:11-51。
- 柯志明，2001，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》。臺北：中央研究院社會科學研究所。
- 孫文，1965，《三民主義》，臺北：三民。
- 陳誠，1953，《如何實現耕者有其田》。台北：正中。
- 陳聖怡，1982，《工業區的開發》，臺北：聯經。
- 陳明燦，1998，〈農村地區農舍用地規劃管理策略之研究〉。臺北：行政院農委會。
- 陳明燦，2000，〈我國農地移轉政策及利用問題之探討：以政策被管制者之觀點為基礎〉。《行政暨政策學報》，2：97-146。
- 陳錦雲，1989，〈現行農地轉移法令之探討〉。《人與地》，69：25-31。
- 陳奉瑤，1986，《限制農地移轉法令與實施成效之研究》。臺北：國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 陳奉瑤，1997，〈條件差距理念應用於農地使用管制之研究〉。《國立政治大學學報》，74:239-264。
- 許松根、莊朝榮，1991，《我國工業用地政策之探討》，臺北：中央研究院經濟研究所。
- 許素華，1990，〈臺灣農業的保護問題－誰是真正的受益者〉。《經濟前瞻》，18：149-150。
- 張景森，1992，〈虛構的革命：國民黨土地改革政策的形成與轉化（1905-1989）〉。《台灣社會研究季刊》，13:161-194。
- 張君勱，1971，《中國國民民主憲法十講》，臺北：商務。

- 楊照，2007，〈爲什麼會有鄉土文學論戰：一個政治經濟史的解釋〉。《思想》，6：71-86。
- 楊裕富，1992，《臺灣住宅政策、立法與都市住宅用》。臺北：國立臺灣大學土木工程研究所博士論文。
- 黃崇憲，2010，〈從開港到加入 WTO：當代台灣資本主義的歷史與結構轉型〉。頁 137-170，收錄於黃金麟、汪宏倫、黃崇憲編，《帝國邊緣》。臺北：群學。
- 黃俊傑，1990，《臺灣農村的黃昏》。臺北：自立。
- 黃樹仁，2003，《心牢：農地農用意識形態與臺灣城鄉發展》。臺北：巨流。
- 黃俊傑、廖正宏，1992，《戰後臺灣農民價值取向的轉變》。臺北：聯經。
- 黃源協，1998，〈從制度論觀點論英國對全民健康保險的捨棄〉。《暨大學報》，2(1)：161-187。
- 黃暖方，2003，《農業發展條例修正後我國都市計畫地區農舍興建管制政策之研究》。臺北：國立台北大學地政學系碩士論文。
- 游貞蓮，2006，《非都市土地農牧用地變更使用制度之研究－以桃園縣爲例》。臺北：國立政治大學地政系在職專班碩士論文。
- 童桂馨，1997，〈農地政策之改變與問題探討〉。《人與地》，163：34-38。
- 董建宏，2009，〈臺灣農村規劃與再生的困境-臺灣農業與農村發展過程的反思〉。《經濟前瞻》，122：82-90。
- 廖正宏、黃俊傑、蕭新煌，1986，《光復後臺灣農業政策的演變》。臺北：中央研究院民族學研究所。
- 廖本全，2007，〈我聞到了，濃濃的權力惡臭：評農發條例第十八條之濫修〉。臺灣生態學會電子報，第 214 期，12 月 18 日。
- URL <http://ecology.org.tw/enews/enews214.htm>，取用日期：2009/11/7。
- 鄭欽龍，1988，〈轉型期臺灣農業困局和因應之道〉。《經濟前瞻》，4(1)：16-21。
- 劉進慶，1992，《戰後臺灣經濟分析》。臺北：人間。

- 劉健哲，1992，〈農地移轉管制政策之研究〉。《農業金融論叢》，28：33-100。
- 劉志偉，柯志明，2002，〈戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民（1945-1953）〉。《臺灣史研究》，9(1):107-180。
- 羅美惠，2001，《土地「去管制化」的政治經濟學：以 90 年代「農地釋出政策」與「農發條例修正案」為例》。新竹：國立清華大學社會學研究所碩士論文。
- 羅桂美，2008，《當代農村政經結構下美濃有機米產銷班的實踐與困境》。臺北：世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 蘇永欽，2002，〈法律案跨界覆議的憲法問題〉，《法令月刊》，53(2):79-88。
- 蘇志超，1997，〈農地必須承受「能自耕」與「開放自由買賣」之討論〉。《人與地》，161：6-10。
- 蕭錚，1980，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》。台北：中國地政研究所。
- 蕭國和，1991，《臺灣農業興衰四〇年》。臺北：自立。
- 蕭全政，1984，〈台灣地區稻米政策之結構性分析〉。頁 35-38，收錄於《中國政治學會七十三年年會學術研討會刊》。
- 蔣夢麟，1961，〈豐年雜誌發刊詞〉。《豐年》，1:2。
- 徐世榮，2007，〈農地開發不用踩煞車嗎？〉。中國時報，A23/時論廣場，6月2日。
- Block, Fred: Karl Polanyi and the writing of *The Great Transformation*. In: *Theory and Society* 32, 2003, pp. 275-306.
- Block, Fred L. and Margaret R. Somers. 1984. "Beyond the Economistic Fallacy: The Holistic Social Science of Karl Polanyi." in *Vision and Method in Historical Sociology*, edited by Theda Skocpo. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 47-84.
- Immergut, E. M. 1990. "Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care." *Journal of Public Policy*, 10(4): 391-416.
- Immergut, E. M. 1992. "The Rule of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden." in *Structuring Politics: Historical*

- Institutionalism in Comparative Analysis*, edited by Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Karl, Polanyi. 2001, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.
- March, James and Olsen, Johan, 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factor in Political Life", *American Political Science Review*, Vol. 78, No.3, Pp734-749.
- Peters, Guy, 1999, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, London & New York: Pinter.
- Pierson, Paul & Skocpol, Theda. 2002, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", Pp.693-721 in *Political Science: State of the Discipline*, edited by Ira Katznelson & Helen V. Milner. New York: Norton Press.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor, 1996, "Political Sciences and the Three Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, pp. 936-957
- Thelen, Kathleen & Steinmo, Sven, 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", Pp.1-32 in *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, edited by Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth. Cambridge UK: Cambridge University Press.