

# 余玉賢：農地利用·面臨的問題

台灣是一個海島，在三萬六千多平方公里的土地上，居住人口超過一千七百萬，平均每平方公里人口密度為四三五五人。耕地面積也有限，目前只有八十九萬五千多公頃左右，平均每公頃耕地的入口密度達一七·五人。不論就土地總面積或耕地面積來說，人口密度之高，都是世界第一。

在人口比率奇高的環境下，為促使經濟持續成長，必須有效及充分利用土地。二十多年來，台灣經濟之所以能維持令人欽羨的高度成長率，農地的集約利用，功不可沒。而土地改革的成功，被舉世公認是台灣經濟起飛的原動力。

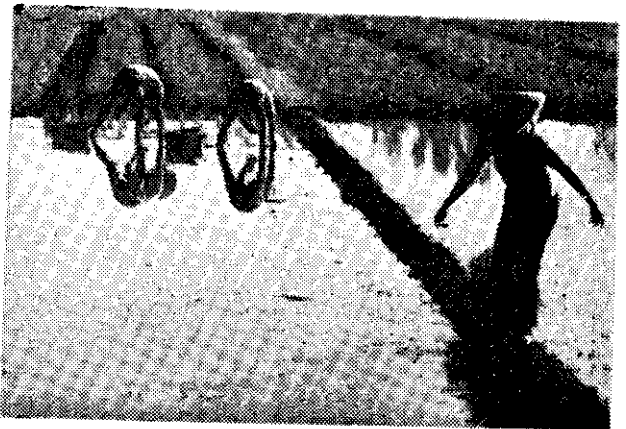
隨着經濟的快速發展，都市工商業與農業競爭土地的問題日趨嚴重。又由於我國尚無全面性的土地使用分區管理法令及制度，容易引起土地的投機活動。因此，土地利用的規畫，是當務之急。

規畫土地利用，除需考慮技術及經濟原則外，尚需顧及政治及社會原則。綜合說來，土地利用規畫的主要原則包括：

- (1) 土地的自然條件：土壤性質、氣候、水源分布等狀況。
- (2) 土地的利用現況：現在種植農作物的種類，都市的位置及大小等。
- (3) 土地的長程及短程發展計畫：國土綜合開發計畫、區域計畫、交通運輸發展計畫以及人口計畫等。

此外，為達到糧食增產的政策性要求，必須確保耕地面積，如果耕地面積減少，或經營效率低落，必須調整土地の利用，以達到糧食足供軍需民食的目的。

民生主義中土地政策的主要目標有二：一是所有權的平均，以防止財富的過度集中。另一是生產力的提高，以增加農民所得。「耕者有其田」的實施，已使土地分配問題獲得初步的解決。今後土地政策的重點，一方面繼續改良土地，提高土地生產力，另方面



——插秧（唐濟混）

面是加強公共設施投資，提高農業勞動生產力。由於土地是稀少資源，所以，土地利用應以地盡其利為終極目標。

就農地利用看來，提高土地及勞動生產力的方法，在於促進農業現代化與企業化。然而台灣的農場面積平均只有一公頃左右，其中面積在〇·五公頃以下的農家占農戶總數的四〇%以上。很顯然的，台灣的農場經營是屬於「過小農」的經營型態，在這種經營型態之下，最大的困難，是機械化進度緩慢。

從企業經營的立場看來，大規模經營的經濟效率高於小規模經營的經濟效率。換句話說，大規模經營的每單位產品平均成本低於小規模經營。

經營規模大小，固然可以營業額作為衡量，但在傳統上，土地是最基本的農業生產因素，所以通常用耕地面積的大小，作為農

場規模的代表。於是，為提高農場經營效率，專家學者紛紛建議擴大農場耕地規模。影響農地利用經濟效率的制度因素可分為二大類：一為農地所有制度，另一為農地使用制度。

農地所有制度包括耕者有其田制度、租佃制度，以及土地繼承制度等。為提高土地利用效率，在大小農並存的情況下，有些學者專家主張適度的保留租佃制度。這種建議，難免牽涉到修訂法規的問題。

其實，農場經營效率，可在不改變土地所有權制度的條件下，透過農場組織的改進，擴大農場經營規模而獲得提高。這就是倡設農產專業區的目的。

農產專業區的構想，是藉公共設施的配置、農業機械的使用，以及加強區域內農民組織，實施共同經營與共同運銷，並配合計畫生產與價格安定辦法，以區域整體的營運方式，達到降低生產成本與提高農民所得的目的。

農產專業區內的農場經營方式雖然有很多種，但絕大多數都以家庭農場共同經營為主體。因此，農產專業區的倡設，無疑是目前台灣小規模家庭農場經營體制下，改變農業生產結構的最有效途徑。

目前農地利用所面臨的主要問題，可歸納為以下各點：

(一) 耕地面積減少：根據台灣農業年報資料，全省耕地面積在五八〇六二年間，自九十一萬多公頃減少為八十九萬多公頃，減少幅度為二%。水田面積也自五十三萬多公頃減少至五十一萬多公頃，四年間減少兩萬一千多公頃，平均每年減少一%。

自六十二年九月起，政府對高等則農田的轉變為非農業用途，採取嚴格限制，但是這種限制是一種臨時性的辦法。為確保農業用地，藉以充裕糧食供應，亟需對土地資源全面規畫，建立分區使用管制辦法，嚴格執

# 我的意見



有一點意見。有的農民住在較偏僻的地方，接到領肥通知單已是同日下午截止，實在來不及領。同時，事前又無準備錢在家，也不知多少錢，以致時常有人領不到肥料。這一點太不方便，希望有關單位再為農民周全的考慮一下。

嘉義竹崎鄉沙坑村30劉武雄

現在農耕操作，除了少數人還靠水牛犁耕外，絕大多數都是依靠農機代耕，不過耕耘機、插秧機、收穫機或牽引機等，都很昂貴，小農實在無法購買，在這種情形下除了請政府設法壓低農機售價外，就是要加強輔導代耕及代割作業。

目前人工插秧工資，每分地要二五〇元（有吃飯），機械插秧一五〇元（沒吃飯）。人工收割工資，每分地要六五〇元，機割四五〇元。如此看來，為解決人工不足，農業機械化必須加速推行，才能減低農業生產成本，增加農民收入。

麥寮無子西瓜專業區每戶可種五分地，但看不到指導員，也不知班長是誰。每到交西瓜那天，牛車很多，牛大便滿地都是。一部牛車拉不到一百粒，西瓜運到現場後，農人不點收，要等卡車來了才過量搬上車子，如車子不來，要等兩三天。

購買農機貸款請以全額貸給農民，目前小農無力付出巨額前金。因前水稻收穫機已漸被農民所愛用，但是插秧機乃未被農民所接受，主要原因是育苗作業不習慣，請政府能給我們輔導或補助。

不賣又不行，西瓜販又不敢和農會爭買，但瓜園裡的西瓜眼看著一個一個腐爛了。因此，我提出下列意見請有關單位參考改進——

- (1) 請卡車能更靠近產地運貨。
- (2) 運到集中場後請農會立即點收，不要讓生產者自己在那裡等車。
- (3) 檢收人員不要借故亂把合格品當不合格品處治。因為農友等車子不來，等得不耐煩就去向檢收人員拜託先檢。有人拉一車來半車回去，我會拉六十粒西瓜到集收場，被退回四十二個。煩請貴刊幫忙，轉請有關單位前來輔導，希望以後不再發生此現象。

雲林麥寮鄉海豐村永和73陳永忠

行，始能收效。

(二) 農地利用集約度降低：在台灣經濟發展的初期，由於農業勞力的相對充裕，構成土地集約利用的有利環境。

然而隨着快速的工業化，目前台灣正面臨着農業勞力不足、工資昂貴以及農業報酬率偏低等問題。結果，農民的耕作興趣銳減，導致土地利用集約度的降低。在農地日漸減少的环境下，耕地利用集約度的降低，無異是土地資源的一種浪費。

(三) 糧食自給率的降低：台灣主要糧食包括谷類、薯類、豆類、果實、蔬菜、沙糖、牛乳及乳製品、肉類、蛋類以及魚產品等多種。根據農復會農經組的分析，台灣糧食綜合自給率，自民國五十五年的一〇六·一五，逐年降低至六十一年的一八七·八二。這是一項值得注意的問題。

耕地面積的逐年減少，加上農地利用的日漸粗放，在人口不斷增加的情勢下，糧食自給率的降低，實為無可避免的現象。但是國際局勢動盪不定，過分依賴外國供應國民糧食，對國家安全，將有不利的影响。如何促進土地的集約利用，提高糧食自給率，應為當前農業政策的重要課題。

(四) 兼業農家增加：根據歷次農業普查統計，自民國五十年以來，台灣兼業農家不論在絕對數或比例上，都有顯著的增加。

民國五十年兼業農家占農家總數的比例為五二%，六十年提高為七〇%。許多跡象顯示，這種趨勢方興未艾。

農場外就業機會的增加，對農家所得的提高固有莫大的貢獻，但因兼

業農場的經營效率低於專業農場，對土地的集約利用仍有不利的影響。

很顯然的，為提高農業資源的利用效率，我們應設法促進農場經營專業化，而農場經營專業化的先決條件，在於擴大農場經營規模。

(五) 法外租佃的出現：法外租佃，就是不依三七五減租條例的租佃關係，在今日台灣農村中，已逐漸普遍。

法外租佃形成的原因，主要為：(1) 地主不願放棄土地所有權；(2) 農家青年在外就業，農家勞力缺乏；(3) 耕地規模過小，農業收益偏低，地主缺乏自耕興趣。

根據中國地政研究所的調查發現，「法外租佃」的條件大致如下：

- ① 租佃期間以六個月至一年者較多，租約大都採用口頭方式。
- ② 租額以產品折半均分者居多數，但也有採取定額實物地租者。
- ③ 種子及水租等變動費用，由業佃平均負擔，田賦歸地主負擔。

其實，這種租佃與目前政府鼓勵推行的委託代耕制度頗多類似之處，政府亟應設法促使法外租佃納入制度，以防患日後可能發生的糾紛。

(六) 區域土地使用分區管制問題：近二十年來，由於台灣經濟快速發展，都市及工商用地與農業用地互相競爭，造成土地的不當使用。

由於農地使用缺乏完善的法律保護，使區域性農業生產環境有逐漸劣化的趨向。

為謀求經濟及社會建設的配合發展，亟需根據台灣地區綜合開發計畫，編定土地使用分區計畫，作為農業區土地使用的管制依據。

各地農會辦理還算不錯，但是我選