

- (4)平均地權之理想，在於「耕者有其田」與「居者有其屋」，故土地之分配與整理，在農地，著重扶植自耕農；在住宅或工商設施用地，則著重照顧自行使用土地人。至所謂『規定其適當經營之面積』，指如地主耕牧、居家、經營之土地面積，超過自耕自用所必要之限度，則當予以限制。

#### 四、土地政策與制度之演進（土地改革）

土地改革係對土地制度之改良或改變，舉凡地權、地價、地稅、地用等制度之變革，均是土地改革。土地改革目的係為解決土地私有制度所產生的土地投機、壟斷，以及社會不公平、不正義之問題。

惟時代在變，社會經濟發展狀況也在變，土地政策即因應當代的土地問題與經濟發展狀況進行改革。

近代土地改革理論如下，不論哪一種近代的土地改革主張，之所以會被提出來，都是為了解決因土地私有制度所產生的產權投機、壟斷，以及地租完全歸地主私有，所造成的貧富懸殊等社會不公平現象，只是採取手段各有不同。因此，土地改革對象可以說是地主及土地投機者：

- 1.地租歸公的土地改革＝稅去地主，以課稅方式消除地主對土地的壟斷與投機。
- 2.社會主義的土地改革＝踢去地主，以強制沒收方式消滅地主，最後使土地產權為公有。
- 3.私有制的土地改革＝買去地主，以購買方式解決土地私有化的問題。

##### (一)整體土地政策之轉變

時間	改革重點	說明
1949-1953	實施農地改革	☆ <u>減租保佃、公地放領及耕者有其田</u> ☆1949年4月公布「臺灣省私有耕地租用辦法」、1951年5、6月分別頒行「臺灣省公有耕地放領辦法」、「耕地三七五減租條例」及1953年元月公布「實施耕者有其田條例」。
1954-	都會區推動平均地權	1954年頒布「平均地權條例」，延續1946年土地法的基本精神，進而推動市地改革，續以「規定地價」、「照價徵稅」、「照價收買」、「漲價歸公」為章節名，自1956年正式開始實施。
1970與1980年代	都市與非都市用地之規劃與管制皆趨於法制化	☆1970與1980年代，適逢產業結構轉型，土地政策著重在促進土地規劃利用與漲價歸公，政府公布「農業發展條例」、「區域計畫法」、「市地

時間	改革重點	說明
(-1987)		重劃實施辦法」及「農地重劃條例」，以達成「地盡其利」及「地利共享」目標。 ☆1939年國民政府公布「都市計畫法」，作為市地使用規範之延伸，其後在台逐步落實；非都市土地方面，也自1974年頒布「區域計畫法」及1976年發布「非都市土地使用管制規則」，而開始受到法制化約束。整體而言，1980年代以前，台灣採國家積極干預的路線，土地一向採取嚴格的使用分區管制，劃定、變更、開發利用，都需政府核可。
1980年代 以來 (1987-)	土地政策與法規 範邁向鬆綁自由 化	1980年代以後，受到國際新右派(新保守主義)抬頭的影響，國人對於土地稅制、國土規劃機制與農地管制等政策，質疑的聲浪高漲；長期以來，採取國家積極干預政策的「中間路線」，出現重大轉折。相關政策包含： 1.土地稅制：歷次土地稅法修正，土地增值既得利益者呈現負擔日輕之勢。 2.土地使用規劃與管制：促進產業升級條例、開發許可制、彈性規劃管制、都市更新條例、國土計畫。 3.農地政策：從農地農有轉變為農地農用，回歸市場機制。
1990年代 以來	日益重視生態環 保、永續發展、 氣候變遷	水土保持法、環境影響評估、濕地保育法、海岸管理法。

## (二)農地改革（第一次土地改革）

我國以農立國，幾千年來農地問題一直是土地問題的重心，台灣也不例外。台灣過去的農地問題，以地權分配不均最為嚴重。歷年的農地改革政策茲說明如下：

時間	改革重點	背景	農地政策
38年至42年 (1949~1953)	第一階段 農地改革	二次世界大戰台灣農業生產設施遭受戰爭破壞，亟須復建。又民國38年，國民政府由大陸遷台人口急速增加，亟須充分供應軍精民食。但因農地集中於少數地主手裡，坐收高額地	☆著重於農地分配的改善 ☆在執行上多屬強制性 1.推動三七五減租—民國38年，施行「耕地三七五減租條例」，保障佃農權益。 2.實施公地放領—民國40年，配合耕者有其田之推動，放領公

時間	改革重點	背景	農地政策
		租，不合理的租佃關係，造成嚴重的社會經濟問題。為促進農業與經濟發展及解決物價上漲之問題，遂推動農地改革。	地，創造自耕農，提高農民所得。 3. 實行耕者有其田—民國42年，公布「實施耕者有其田條例」，每一地主得保留7至12等則水田3甲，其他等則比照折算。使每位耕作者都可以擁有自己的土地耕種。
72年至75年 (1983~1986)	第二階段 農地改革	民國50年代末期台灣農業隨工商業發展，長期實施低糧價政策以及農村人口外流，逐漸萎縮，農產貿易順差轉逆差，又遇世界糧食危機，台灣農業面臨發展瓶頸，第一階段農地改革雖未限制農家農場經營規模，然將有限的耕地分配予眾多耕作者，農場經營規模過小，不利於現代化農業經營，農業政策亟須改弦更張。	☆ 著重於農地利用的改善 ☆ 多屬誘導性，希望誘發農民提高生產意願 1. 提供擴大農場經營規模之購地貸款。 2. 推行共同委託及合作經營。 3. 加速辦理農地重劃。 4. 加強推行農業機械化。 ☆ 配合修正農業發展條例及三七五減租條例： 1. 增訂耕地委託代耕與委託經營以自耕論 2. 限制耕地5公頃以下不得分割，獎勵家庭農場一子繼承免遺產稅。 3. 獎勵擴大經營規模購地15年長期低利貸款 4. 獎勵擴大經營規模，三七五租地地主得以收回農地自耕
89年至今 (2010-)	現行農地 政策	隨著台灣經濟社會及工商業持續發展，非農部門對農地需求激增，農工爭地，故農地違規使用問題嚴重，以及限制自耕農取得農地及獎勵一人繼承等也造成農地共有產權糾紛疑義，形成社會問題。為因應社會環境改變以及加入WTO新情勢，民國89年及92年二次大幅修正農業發展條例及農地相關	☆ <u>放寬農地農有、落實農地農用</u> 1. 放寬農地自由買賣：廢止土地法第60條，有關自耕農始可購買農地規定，修法後開放任何自然人都可以購買、贈與或繼承農地，農企業法人得有條件購買農地；但農地一定要作農業使用。 2. 放寬耕地分割限制：限制耕地最小分割面積由5公頃降為0.25公頃，另民國89年農發條例修法前已共有耕地或修法後之繼承耕地，未予最小分割面

時間	改革重點	背景	農地政策
		<p>配套法規，確立「放寬農地農有，落實農地農用」之新農地政策，從國土規劃、土地利用、產業發展、環境保育及農民權益等整體土地資源規劃與開發利用作通盤性考量，以因應加入WTO之全球化、自由化、數位化新情勢。</p>	<p>積之限制，此外並增列多款不受0.25公頃最小分割面積限制之例外規定。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. 合理檢討農業土地之劃設：為提供農地資源保育與社會發展需求，為合理劃設農業用地，將配合檢討分區劃設及調整原則，以利土地整體利用。</li> <li>4. 農地變更使用及開發利用：農地變更或劃定作非農業使用應徵得中央主管機關之同意，其條件、程序另以法律訂之，且農地變更使用應繳交回饋金。另政府得依據當地農業用地資源規劃與整體農村發展需要，規劃辦理農業用地開發利用。</li> <li>5. 有條件興建農業設施或農舍：民國89年農發條例修正前已取得農地之農民，其興建農舍依修法前建管法令辦理；修法後取得者，應依該條例第18條規定及農地興建農舍辦法辦理，雖興建條件較之前嚴格，但農地已開放自由買賣，適用對象較多，至於興建方式可選擇「集村」或「個別興建」擇一辦理。</li> <li>6. 活絡農地租賃制度：89年農發條例修正後新訂的耕地租賃契約，得由出租人與承租人雙方自行訂定之自由化之契約，租期、租金、付租方式由雙方協議訂之，不受三七五減租條例之約束。另為促進農地流通及有效利用，得輔導農民團體辦理農地買賣及租賃等仲介業務。</li> <li>7. 獎勵農地農用稅賦優惠：作農業使用之農地繼續維持田賦停徵，不課徵地價稅；移轉時亦</li> </ol>

時間	改革重點	背景	農地政策
			不課徵土地增值稅，繼承或贈與時，可免徵遺產稅或贈與稅對農企業承受耕地作農業經營得不課徵土地增值稅。
未來	推動第三階段農地改革	<p>當前台灣農業面臨「不足中過剩」之困境，糧食自給率（熱量計算）32%，休耕農地22萬公頃；平地休耕、山地濫墾，農村空間過於空洞化。又當前面臨世界性能源糧食危機及原物料價格上漲，惟國內農業面臨勞動力老化，農戶規模小，農地坵塊分散，無法發揮規模經濟效果，加入WTO農業貿易逆差急速增加，農業競爭力不足，造成農地休耕比例過高，自給率大幅下降未能有效使用。</p> <p>89年農地政策鬆綁以來，農地細分、農舍興建及違規使用情形益形嚴重，致農地呈現切割、穿孔現象，山坡地則面臨超限利用、濫墾、濫伐，衝擊農業生產環境及影響國土資源合理利用，尤其民代要求修法，放寬農舍興建資格條件面臨巨大壓力。</p> <p>☆優良耕地不斷流失，農工爭地衝突日趨嚴重 ☆大量耕地休廢耕 ☆小農經營耕地更加零細化，不利企業化經營</p>	<p>1. <u>建立老農退休機制</u>，推動「一次付租、分年償還」的「<u>小地主大佃農</u>」計畫，鼓勵老農、不在地主及無意願耕作之農民將耕地長期出租（繼續保有農保權益）給專業農民、產銷班、農民團體或農企業機構，<u>推動企業化經營</u>。由農會一次付清約定年限之租金給地主，承租農民每年分期付租金給農會，政府則補貼利息費用；老農退休每月可領取老農津貼、出租農地租金及利息收入，享受退休生活。</p> <p>2. 以<u>農地銀行</u>運作為基礎，<u>提供農地租賃平台及仲介與資訊服務功能</u>，並從租賃補貼、產銷輔導及農民福利等面向，建立出租人、承租人及農會參與計畫誘因機制，進一步提供推動<u>青年農民創業經營貸款</u>，或結合中衛體系產銷分工，有效扶植青年農民、農民團體或法人等大佃農，實施集團化之經營，提高經營效率。</p> <p>3. 加速辦理<u>農地資源空間規劃</u>，<u>建立耕地總量管制與農地分級、分區管理及變更回饋機制</u>，大量釋出都市邊緣非農業使用比例高之不適用農地，以合理化農地資源利用，同時集中資源輔導有優越產銷條件之專業生產區，例如推動中衛體系及農業經營專區計畫，建立資源整合利用之產業價值鏈，創造農業競爭優勢。</p>

時間	改革重點	背景	農地政策
		及農業轉型 ☆農舍住宅化，浮濫興建不符社會公義及污染農田 ☆農地違規充斥建地化，污染破壞農業生產環境 ☆「平地休耕、山地濫墾」矛盾化，農地政策執行不彰	4. 以近幾年農委會協助各縣市辦理之農地資源空間規劃計劃實施成果為基礎，依農地適宜性分析， <u>檢討不適農作之地區，調整土地分區，優先釋出<u>不合農作或低生產力農地供非農業部門開發使用。</u></u> 5. <u>全面檢討國有林地，適地放領，並嚴禁在租用林地濫墾、濫建，擬定相關執行計畫，落實國土保育目標。</u> 6. 檢討休耕補貼政策，以漸進方式分階段逐步調減廢止 7. 檢討調整農業補貼政策，將資源補助集中在優良農業發展地區 8. 檢討修正農地興建農舍相關法令，防杜農舍浮濫興建蔓延 9. 討建立公平合理之農地稅賦優惠制度

### 1. 三七五減租

三七五減租是台灣光復後施行土地改革的第一步。其緣起於民國38年4月台灣省政府制頒的「台灣省私有耕地租用辦法」。在該辦法中規定：耕地的地租額不得超過該地上主要作物正產品全年收穫總量的37.5%，凡原租佃契約所定地租額超過此一法定比率者，必須減為37.5%；至若原約租額低於此一法定比率者，則仍須照舊，不得藉此而要求增加。同時對於預收租金及押租金等額外負擔一律取消。又耕地因災害歉收時，須照受災成數予以減租。其次，為保障佃農權利，辦法中復規定租約一律以書面為之，耕地租期不得少於6年，期滿後除非出租人有法定要件得收回自耕外，仍應續約。其成效包含：

- (1) 農業生產顯著增加
- (2) 佃農生活大幅改善
- (3) 農地價格普遍跌落
- (4) 佃農購買耕地增多
- (5) 佃農社會地位與政治意識提高
- (6) 地主權益受保障，地租欠繳情形大幅減少

## 2. 公地放領

為扶持自耕農並倡導耕者有其田政策，政府乃率先辦理公地放領以為示範。所謂公地放領，就是政府將公共耕地開放，供合於資格之農民承領，農民在繳清地價取得土地所有權後，即成為自地自耕並自己享受全部耕作成果之自耕農。

## 3. 實施耕者有其田

三七五減租及公地放領雖使農民生活普獲改善，農業生產亦顯著提高，惟土地所有權絕大部分仍為地主所有。為徹底解決農民希望擁有自己的耕地之渴望，政府乃於民國42年1月頒行「實施耕者有其田條例」，展開第3個步驟的土地改革。此一改革政策的主要內容如下：

- (1) 私有出租耕地，地主可以保留7至12等則水田3甲，其他等則之水田或旱地，依照規定標準折算保留。超過此一保留標準之土地一律由政府徵收，放領給現耕佃農或雇農。
- (2) 放領地價與徵收地價相同，均為耕地正產物全年收穫總量之二倍半，按年利4%加收利息，由承領人自承領之季起，分10年20期以實物繳納。
- (3) 對於被徵收土地之地價補償，以實物土地債券7成及水泥、紙業、工礦、農林等公營事業股票3成搭配發給，實物土地債券並附年息4%，本利合計分10年20期均等攤還。

耕者有其田工作於民國42年12月順利完成，實施結果，出租土地被徵收地主共達106,049戶，徵收放領耕地計143,568甲，創設自耕農達194,823戶，成果顯著。耕者有其田的實施使得許多佃農因此變成了自耕農，不但可以擁有自己的土地，且能完全享有自己耕耘的成果。大幅提升其努力工作的意願與改善農地設施的誘因；農業生產力自然大幅提高，產量亦隨之增加。更重要的是由於對徵收土地地價的補償，搭配了3成公營事業的股票，成功地轉移土地資金6億6千萬元投資於工業；另一方面，由於農地投機無利可圖，資金必須另謀投資管道，於是土地資金流向工商業，奠定了日後台灣經濟發展的基礎。

整個1950年代的台灣農地改革，除了公地放領以外，三七五減租及實施耕者有其田與農地地主都有絕對關係，透過這兩項農地改革，地主的利益受到最大影響，因為他們原有從出租土地所能獲得的利益，幾乎已經不存在。