

## 第四章 臺灣與中國大陸土地改革之比較

### 第一節 臺灣土地改革模式

臺灣於中日甲午戰爭後被清朝割讓給日本，在「工業日本，農業臺灣」的指導原則下，日本殖民政府以不甚合理的租佃條件壓榨臺灣農民，及至 1945 年臺灣光復為止，臺灣地區農業人口占總人口數 55% 以上，其中佃農總數又占總農戶的 36.1%。二次大戰結束日本五十年的對臺統治，日本離開這片提供它無限戰爭資源的寶島後，臺灣社會工商蕭條、百廢待舉，租佃制度盛行、地租居高不下，造成農村經濟落後。國民政府接收臺灣後的首要任務就是改善農民生活，而改善農民生活又從農地制度改革做起，在農政當局的規劃下，分階段積極展開農地制度改革運動。

#### 一、第一次土地改革階段

1949 年國民政府轉進到臺灣，爲了記取在中國大陸失敗的教訓，立即實施土地改革，透過政府公權力的強制介入，實施耕地所有權的重分配，達成孫中山先生「平均地權」的理念。這一階段的農地改革以溫和的手段完成土地重分配的目標，同時也促進了農業發展，農地改革的過程可分爲以下三個時期：<sup>1</sup>

第一個時期是「三七五減租」，推行期間由 1949 年 4 月至同年 9 月，「三七五減租」指的是佃農對地主所繳納的地租，以不超過主要作物正產品全年收穫總量的 37.5%，換句話說主要作物正產品全年收穫總量的 62.5% 由佃農自己保留，若是原訂租額低於 37.5% 者，不得增加。這項政策至少發揮了兩個功能，其一是增加了佃農的收入，使佃農基本生活保障無虞，可將心力完全從事於農業生產，進而讓農地產量增加。其二是減租的結果使得地主對投資土地的興趣降低，農地的地價也因此而降低。佃農收入逐步增加，農地價格漸漸降低，佃農開始有能力

---

<sup>1</sup> 于宗先、王金利，**台灣土地問題**，(台北：聯經出版，2003 年 5 月)，頁 73-75。

購買屬於自己的耕地。

第二個時期是「公地放領」，公地放領政策早在 1947 年就已試辦過一次，正式推行的時間是從 1951 年到 1976 年。這項政策就是由政府將公有耕地釋出，准許符合資格的農民依規定程序申請承領，農民在繳清地價之後，便可取得土地所有權，而「公地」的來源就是國民政府接收日本人占據的土地。因為公地放領政策的目的是扶助自耕農，所以對於放領對象及放領面積，都有嚴格的限制。放領對象以原承租公地之現耕農為主要對象，其次依序為雇農、耕地不足的佃農、耕地不足的半自耕農、無土地耕作之原土地關係人，需要土地耕作者、轉業為農者。在放領面積方面的審查條件依序為：耕地種類之區別、等則之高低、農戶耕作能力之大小、維持一家六口生活之所需。一般規定放領面積為：上等水田 5 分，中等水田 1 甲，下等水田 2 甲；上等旱田 1 甲，中等旱田 2 甲，下等旱田 4 甲。如果原承領農戶無力耕作，政府得照原價收回，原承領人如不願自耕或是想要移轉給其他人，必須通過核准。放領地價是耕地主要作物正產品全年收穫量的 2.5 倍，承領公地的農戶不必再繳納「地租」，改徵「地價」，還清地價後土地就歸私人所有。公地放領政策實施的結果是當時臺灣 1/4 的佃農獲得了耕地，也為「耕者有其田」奠定了厚實的基礎。

第三個時期是「耕者有其田」，耕者有其田政策自 1953 年 1 月 29 日開始實施。政策規定，只要是想從事耕種，又有耕種能力的人，就可以擁有自己的田地來耕種。地主（包括純地主和地主兼自耕農）得保留其出租耕地 7 至 12 等則水田 3 甲，或是其他等則之水田及旱田，依公告標準折算之甲數。凡是超出此條件的出租耕地，一律由政府強制徵收，轉放給現耕作農戶承領。被強制徵收耕地之地價，是按照正產物年收穫量的 2.5 倍計算。地主由政府取得之補償物包括實物土地債券 7 成及公營事業（農林、工礦、紙業、水泥等 4 家）股票 3 成。承領耕地之佃農可分 10 年 20 期，以實物或同年實物土地債券償還。臺灣地區的農地經

過以上政策的推行，基本上已達到財富重分配、耕者有其田的目標。

## 二、第二次土地改革階段：

1970 年代臺灣地區開始實施第二次土地改革，其主要內容包括：擴大農業經營面積、辦理共同運銷和加速農地重劃等。將非都市土地劃分為特定農業區、一般農業區、鄉村區、工業區、森林區、山坡地保育區、風景區、特定專用區等 8 種使用分區。這次改革最大的成果是發展了農業租佃制度，實現了「小地主、大佃農」的農業生產方式。而將土地分區管制，也促使臺灣土地資源獲得合理利用，使土地資源不被浪費。

1973 年頒布「農業發展條例」，目的是突破僵化的農地制度、擴大農業規模，鼓勵共同經營、委託經營、建立合作農場等。1977 年又推出「平均地權條例」，規定不論市地或非市地，一律規定地價、照價徵稅、漲價歸公，以防杜炒作土地行爲。<sup>2</sup>

爲了因應加入 WTO 之後農產品進口比例增加，農地需求量勢將減緩的新局，臺灣農委會也規劃新的措施，2000 年頒布「農業發展條例」修正案，使農業企業購地合法化，藉由「農業企業」吸引資金與技術，改善農業整體環境。總之，臺灣地區爲維持本島一定比率的糧食供應，長期穩定農產品數量與價格，致力提升農民所得，改善農村環境，發展精緻農業，爲臺灣在世界農業發展新形勢下，奠定了比較好的基礎，使得臺灣農民受到城市化、全球化的影響降至最低。

---

<sup>2</sup> 于宗先、毛育剛、林卿合著，**兩岸農地利用比較**，（北京：社會科學文獻出版社，2004 年 12 月），頁 333-344。

## 第二節 中國大陸土地改革模式

中共早在 1930 年代「江西蘇區時期」即致力於推動土地改革，1949 年 7 月政治協商會議通過的「共同綱領」規定：「中華人民共和國必須有步驟的將半殖民、半封建的土地所有制，改變為農民的土地所有制」，1949 年建政以後相關土地改革政策陸續推出。<sup>3</sup>

### 一、土地改革階段

中國大陸人地比率高的情形與臺灣相似，1949 年「解放」之前，地主階級占總人口不到 10%，卻占有 80% 的土地，1950 年 6 月「政務院」頒布「中華人民共和國土地改革法」，第一條規定「廢除地主階級封建剝削的土地所有制，實行農民的土地所有制，藉以解放農村生產力，發展農業生產，為新中國的工業化開闢道路」。土地改革階段面對的是內戰剛結束，國家殘破、百廢待舉的局面。在這個階段中共領導人為兌現革命期間對農民的承諾，毅然推動土地改革，沒收地主的土地、耕畜、農具及多餘的糧食，除了依法應歸國家所有者，其餘均分給廣大貧苦的農民。土地改革法採取的是最激烈的手段，結束了中國數千年來的封建土地私有制度，不論是地主、富農、貧下中農，都能擁有屬於自己的一塊土地，在短短不到三年的時間內實現了孫中山先生「耕者有其田」的理想，使 3 億多農民獲得了 7 億多畝土地。事實證明，農民在此期間的生產積極性也特別高，不到三年時間已趕上內戰前的生產量，使「新中國」迅速站穩了腳步，也為其後的各種改革與運動提供了條件。

### 二、互助組、初級農業生產合作社、高級農業生產合作社與人民公社階段

---

<sup>3</sup> 楊世梅，「論土地改革對於中國共產黨的意義」，*前沿*（南京），2006 年第 11 期（2006 年 11 月），頁 39-41。

在土地改革初步完成的基礎上，1952 年開始農業「社會主義改造」，以改善小農經濟造成的低效率情形，依序推動了互助組、初級農業生產合作社、高級農業生產合作社，最後以人民公社的形式呈現。1953 年時土地改革已消滅了封建地主階級，也實現了土地農民私有制度，但這只是改革的第一步，接著要推動的是農業合作化運動。中共在延安時期曾實施「勞動互助」，也推廣過一些生產合作社，新中國成立後土地改革基本成功，迅速恢復了國民經濟，此時中共的「過渡時期總路線」被提出，小農經營、生產技術落後與土地私有等被視為與馬克思主義扞格不入，中共決定展開另一階段的土地改革—農業合作化運動。首先推動的是互助組，互助組是在生產資料私有的基礎上，農民按照自願、互利、等價交換原則組成的，是帶有社會主義因素的集體勞動組織，又分為農忙臨時互助組與常年互助組，互助組受到農民普遍的歡迎。

在互助組的基礎上，接著發展為初級合作社，也就是將農民土地私有制改為農民私有、集體經營使用的土地制度。農民以土地、農具等生產資料入股，採取自願與漸進的方式，按勞分配（70%）、按股分紅（30%），農業生產由合作社實行統一經營，收益按勞、按資公平分配，初級合作社的實施對於解決小農經營、實現規模經濟發揮了一定之成效。互助組與初級合作共同的特點是堅持「自願入社」原則，對於不願入社的農民並不會實施強制措施。也因為這個因素，縱使部分農民對合作社存有疑慮，但不致引起反彈。

緊接著推動的是高級農業生產合作社（簡稱高級社），高級社是借助政治力量與群眾動員而形成的，高級社取消了土地分紅政策，每一個合作社的報酬主要是依照勞動數量與質量來決定，而農民私有的土地與大型農具則轉為合作社集體所有。1955 年已發展到近 500 個，參加高級社之農戶約 4 萬戶。1956 年 11 月快速增加到 54 萬個，參加農戶 11945 萬戶，占全國農戶總數的 96%以上，原本預計要花費 15 年才能完成的社會主義改造運動，竟然僅以 4 年時間就提前完成。

高級社對農民私有化的土地實行「無償」轉為集體所有。社員土地上附屬的塘、井等水利設施，亦隨土地轉為集體所有。若水利設施為新修，原主尚未得到利益，則由高級社適當償付原主所付之工本費。此外，為了滿足社員日常生活所需，高級社撥出一部分土地（即「自留地」）分給社員個人種植蔬果，其數量根據合作社土地資源多少，按家庭人口規定，一般不能超過當地每人平均土地數的5%。入社的大牲畜、大農具和非農業工具均「有償」轉為集體所有。其辦法是按當時當地正常價格定價，分期償還。社員私有的家禽家畜，一般也按當地當時的正常價格作價轉為集體所有。

高級社內部建立適應生產需要的勞動組織，其基本單位是「生產隊」。高級社將勞動力、耕畜、土地、農具等固定給生產隊使用，有的甚至還對生產隊實行包工、包產和超產獎勵的責任制度。高級社用於分配的收入稱為「總收入」，是生產過程完成後能夠進入分配的產品部分。總收入的分配辦法是：首先扣除下一生產週期所需要的生產費用和管理費用，其餘部分在國家、集體、個人三者之間分配。交給國家的是「稅金」，集體留用的是「公積金、公益金」，其餘部分按工分分配給個人，作為社員個人的「消費基金」。依據「高級農業生產合作社示範章程」之規定：「農業生產合作社對於缺乏勞動力或者完全喪失勞動力，生活沒有依靠的老、弱、寡、殘疾的社員，在生產上和生活上給以適當的安排和照顧，保證他們吃、穿、柴火的供應，保證年幼的受到教育和老者死後安葬，使他們生養死葬都有依靠。」高級社實行按勞分配，其全年收入的實物和現金在繳納國家稅金、扣除本年度消耗的生產費用、公積金和公益金以後，按照「各盡所能，按勞分配」的原則在社員之間分配。<sup>4</sup>

中共中央於1958年8月發布「關於在農村建立人民公社的決定」，全國各地的高級社紛紛合併為人民公社，在短短不到三個月時間，就實現了人民公社化。

---

<sup>4</sup> 陳永發，**中國共產革命七十年**（下），二版（台北：聯經出版，2001年8月），頁698-718。

人民公社是在各農業生產合作社合併的基礎上建立起來的，實行「政社合一」，人民公社既是農業社會主義集體經濟組織，也是國家基層政治組織。所謂「三級所有，隊為基礎」（公社、大隊、生產隊所有，以生產隊為核算單位），生產隊的規模大約相當於初級合作社，大隊則相當於高級合作社。承認各生產單位差別的存在，貫徹按勞取酬，實行評工記分。在人民公社化階段，全面無償占有農民的生產資料、生活資料，生產隊對土地實行「集中勞動、集體經營」。以上農業合作化的過程，由互助組、初級社、高級社到人民公社，農村土地所有制關係從農民土地「私有制」轉為「集體所有制」，再過渡為「全民所有制」。在此階段正是「三面紅旗」運動進行的高潮，大躍進、大煉鋼…，政治運動一波接著一波，土地利用遭受嚴重破壞，農業生產大符降低，終造成「三年困難時期」，數千萬人民非正常死亡。

### 三、家庭聯產承包責任制階段

1978 年在安徽首先實行的「包產到戶」為中國大陸第三階段土地改革揭開序幕。1978 年 12 月中共中央召開 11 屆三中全會，作出「中共中央關於加快農村發展若干問題的決定」，此「決定」鼓勵農業全面發展。家庭聯產承包責任制將集體所有、統一經營使用的土地制度改為集體所有、家庭聯產承包經營使用的土地制度，也就是把所有權與承包權分開，農戶以家庭為單位向集體組織承包土地的農業生產責任制形式。家庭聯產承包責任制的特點是：在保留集體經濟必要的統一經營的同時，集體將土地和其他生產資料承包給農戶，承包戶根據承包合同規定的許可權，獨立作出經營決策，並在完成國家和集體任務的前提下分享經營成果。家庭聯產承包責任制逐步在全國各地展開，到 1983 年底，全國已有 94.5% 的農戶實行了這種制度。家庭聯產承包責任制是將土地所有者的統一經營與土地承包者的分散經營有機地整合起來，用農民的話說就是「交夠國家的、留夠集體

的，剩下的都是自己的」，充分調動農民的積極性。<sup>5</sup>但是這種制度上的創新仍然有其侷限，例如農地集體所有的「產權界定」不明確、農地的使用權不穩定、欠失農地使用轉讓機制、農田重大基本建設停滯…等，間接造成目前農村土地流轉失序的問題逐漸浮現。

爲了持續推動農村經濟的發展，改善因農地使用權不穩定刺激土地利用中短期行爲、均田制導致地塊不斷破碎，以及改革初期制定的 15 年土地承包期將屆等問題，中共中央於 1993 年又頒布「關於當前農業和農村經濟發展的若干政策措施」。該「措施」規定，耕地承包期再延長 30 年不變，而其它的土地承包期可以更長。另爲避免承包地的變動頻繁，防止耕地規模不斷被細分，提倡在承包期內「增人不增地，減人不減地」。

1998 年 10 月中共中央召開 15 屆三中全會，會議通過「中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定」，規定土地使用權的合理流轉，必須堅持自願、有償的原則，依法進行。少數具備條件的地方，可以在提高農業集約化程度與農民自願的基礎上，發展多種形式的土地經營。較長的承包期是產生可流轉土地使用權的基礎，而農戶承包地有償轉讓，促使承包權的「所有權性質」得到強化。無論中國大陸當局是否承認，農村集體所有制已逐步瓦解，農地承包權中的所有權權能日漸增強。因此進一步明確集體農地的權利歸屬，與穩定農地使用、健全土地流轉機制關係十分密切。

---

<sup>5</sup> 陳永發，前揭書，頁 908-911。

### 第三節 海峽兩岸處理農地問題的比較

如前所述，海峽兩岸近五十年來分別推動了數次土地（農地）改革，也各自完成了改革的階段性任務。但是因為兩岸土改所採取的方式不同，其內容與結果也大異其趣。臺灣地區土地改革在世界土地改革史中顯然取得較為顯著的地位與較高的評價，臺灣經驗對中國大陸將來推動新一波土地改革，應有相當之啓發作用。當然，臺灣地區在土地改革過程中所犯的錯誤，中國大陸也可以及早避免，以減少改革所必須付出的代價，謹將海峽兩岸處理農地問題之比較分析如下。

首先，不論是臺灣或是中國大陸，1949年開始推動的土地改革運動，其最初目的都在「鞏固統治政權」。中國大陸1950年頒布的土地改革法規定，廢除地主階級封建剝削的土地所有制，實行農民的土地所有制。這項措施一方面可以解放農村生產力，儘速恢復內戰對農業造成的損害。另一方面也可以加速鞏固統治政權，讓新政權在農村扎根。臺灣地區自1949年起推動的「三七五減租」、「耕地放領」以及「耕者有其田」等一連串改革，表面上的理由是爲了達成社會財富重新分配，實現孫中山先生「耕者有其田」的理想；事實上其最主要的目的也在鞏固統治政權。只不過國民黨比中共占優勢的地方是：國民黨在臺灣基本上是屬於「外來政權」，臺灣剛經歷日本人五十年的殖民統治，國民黨接著就到了臺灣，在尚未與臺灣「本土勢力」結合之前，推動土地改革所產生的阻力相對較小。況且國民黨當局採取的手段比較溫和，以提供地主土地債券、股票的模式，鼓勵地主朝向工商業發展。地主在這一波土地改革過程中，雖然造成了部分財產上的損失，但是與中國大陸的地主相比，無疑是幸運許多。至少在臺灣進行的土改沒有發生流血衝突，地主也取得發展工商企業的資本，爲臺灣後來的經濟起飛奠定了厚實的基礎。

其次，在土地改革的內容方面，中國大陸自 1949 年以來歷經了沒收地主的土地、耕畜、農具及多餘糧食的第一階段土改，以及後續推動的互助組、初級農業生產合作社、高級農業生產合作社與人民公社階段、1978 年的家庭聯產承包責任制階段。其具體內容是從激烈手段「消滅地主」開始，然後是允許互助組或初級合作社社員在擁有小塊自留地的前提下，將社員組織起來，把土地交給農業生產合作社統一使用，再按照社員入社土地的數量與質量分配土地收益。然後演變到人民公社時期，社員集體在公有土地上統一勞動與生產，社員已無個人私有土地，私有制徹底消滅。1978 年起源於安徽民間的土地改革再掀波瀾，這次土改是將人民公社時期集體所有的土地發包給農民自家耕種，農民「自負盈虧」，惟土地仍屬集體所有，所有權制並未改變。

臺灣地區 1949 年第一次進行的土地改革分成「三七五減租」、「公有耕地放領」以及「耕者有其田」等三階段施行。與中國大陸同時期土改相比，臺灣地區基本上是在平和的狀態下完成土地改革，既幫助了佃農也保護了地主。此外，執政者在農村基層設立的「農會」組織，負責對農村、農業、農民進行技術指導與資金融貸，農會的設立在往後幾十年中對臺灣農業發展功不可沒。1970 年代臺灣地區已從「反攻復國」轉變到「和平發展」的道路上，在蔣經國主政下，積極推動「十大建設」，臺灣的農業環境也面臨轉型，第二次土地改革因運而生。這次土改主要是在擴大農業經營面積，以利推動農業機械化；辦理共同運銷，降低農民生產成本；加速辦理農地重劃，實施土地分區管制。1990 年代以後，為因應加入 WTO 國外農產品進口比例增加，以及農地需求量減緩的趨勢，臺灣農政當局推動修改農業相關法規，使農業企業購地合法化，藉由農業企業吸引資金與技術，改善農業整體環境。由以上的分析可知，兩岸雖然都推動了土地改革，但除了第一階段「耕者有其田」有相似之處外，改革的內容大不相同。

在土地改革所造成的影響方面，中國大陸於 1949 年進行的土改在中國歷史

上具有劃時代意義，因為中國幾千年封建地主從此消失，並使得 3 億多農民獲得屬於自己的土地，農民的生產積極性被調動起來，迅速回復了國家的元氣，也為其後的土地改革與政治改革創造了有利條件。緊接著第一階段土地改革進行的是結束私有制的「社會主義土地公有制」，農業合作化運動也適度提高了農業生產力，中國大陸農業總產值從 1953 年的 426.8 億人民幣，提昇到 1957 年的 536.7 億人民幣。土地改革運動進展到「人民公社」階段，一般認為是政治紛擾造成改革的倒退，也是造成「三年困難時期」的主要原因。直到 1978 年家庭聯產承包責任制的實施，回復到中國傳統以「家庭」為生產勞動經營的模式，不但再度調動農民的生產積極性，也大幅提高了農民的收入，使得中國大陸農民遠離了饑餓。時至今日，這次由民間自發的土地改革仍被認為是一項了不起的改革。家庭聯產承包責任制實施迄今，若干問題已陸續浮現，例如土地產權歸屬不清，造成土地流轉問題叢生；土地因家庭經營分割越來越細，導致不利推動農業機械化與規模化，農政當局正思考如何進行下一階段的土地改革。

臺灣地區第一階段土地改革與中國大陸相同，不但使農民取得了屬於自己的土地，自耕農數量大幅增加，農地單位產量也大幅提昇。地主階層雖然因土改而喪失了部分土地所有權，但是獲得農林、工礦、紙業、水泥等四大公司的股票與實物土地債券，轉而投入工商企業，為臺灣經濟起飛奠立厚實基礎。臺灣地區第二階段土地改革推展了農業租佃制度，擴大農業規模經營，實施農業機械化，實現了「小地主、大佃農」的生產方式。此外，臺灣地區實行較為嚴格的土地使用分區管制，使土地資源獲得合理的利用。綜上所述，臺灣地區與中國大陸分別推動幾個階段的土地改革，也分別取得了不同程度的成果，但兩岸土地改革仍有若干不同之處。<sup>6</sup>臺灣土地改革成果在評價上優於中國大陸土改，最主要原因在於臺灣採取了以下不同於中國大陸的土改措施。

---

<sup>6</sup> 王鵬，「作為典範的島內農村土地制度」，*南風窗*（廣州），2006 年 9 月上期，頁 42-43。

## 一、以和平手段推動土地改革，兼顧各方的利益

臺灣地區土地改革始終都是以和平手段來推動，對於佃農、地主、工商企業等各階層的利益都予以兼顧。因為臺灣是以和平手段推動土地改革，所以並未造成社會上不同階級間的對立。反觀中國大陸土地改革所使用的手段相對較為粗暴，第一階段土改爲了消滅地主，以「殘酷鬥爭，無情打擊」的方式，過快地將地主階級消滅，完全沒有顧及到地主階級的利益。<sup>7</sup>今日中國大陸面臨城市化進程的快速發展，徵用農村集體所有的土地成爲城市發展的常態。但是目前各級政府長期忽略農民的利益，農民對於集體土地是否被徵占，沒有任何參與權、監督權、知情權，只是被動被告知耕地被徵用，被動取得徵地補償，沒有機會與徵地的任何一方進行談判。新時期中國土地改革倘若無法顧及農民的利益，或是爲了保障農民利益而犧牲了城市發展的機遇，都不是正確的態度。惟有調和社會上各個階層之間的利益衝突，以和平手段照顧弱勢族群，才能避免製造社會對立，穩定農村發展。

## 二、土地產權歸屬明確

有關土地所有權的歸屬問題，臺灣是透過三七五減租、公地放領等方式，達成耕者有其田的目標，土地歸農民私人所有之後，農民即享有明確、完整的物權，可以使用、收益、處分土地，農民在自己土地上耕作，生產者的積極性完全展露。事實也證明，臺灣土地改革的成功，明確的土地所有權歸屬居於關鍵性因素，生產者充分合理的運用土地資源，大膽進行長期投資以增加產量，逐步改善了農村的生活，實現了孫中山先生「均富」的理想。中國大陸農村土地屬於農民集體所有，但是誰能代表「集體」，引發了極大爭議，土地產權不清間接影響土地的流轉，因此在法制上必須先釐清誰代表集體，然後才能建立土地流轉機制。土地產

---

<sup>7</sup> 趙振軍，「農地制度改革：當前進程與兩岸比較」，**資源與產業**（山東 泰安），2006年第8卷第4期（2006年8月），頁38-41。

權問題在實施家庭聯產承包責任制後，逐漸浮出檯面。因為法律對於「集體所有」的定義不清，究竟誰有機會代表集體？農民中的一份子是否有權代表集體？在土地徵用的過程中，農民的利益靠誰來維護？誰有權成為法律上「適格」的當事人？現行法律制度似仍處於模糊狀態。土地產權歸屬不明，導致中國大陸目前土地徵用糾紛頻傳，既傷害了農民的權益，也保護不了土地開發商與地方政府的利益。在社會主義土地所有權公有制度無法改變的情況下，採取修改法律方式，明確規定「村民集體」的範圍，使得農村集體土地被徵用時，有一適當的主體可以代表農民的利益與相對人談判，農民的知情權、參與權、監督權才能被確保。

### 三、致力推動擴大農業經營規模

臺灣在實施土地改革的同時，致力擴大農業經營規模，並將土地使用「分區管制」，走精緻農業的道路來增加農民收入，防止城市化進程中土地資源的浪費。早在 1960 年代臺灣的農業主管部門—農委會就已開始推動由勞力密集向技術、資本密集轉型，經歷 1970 年代經濟快速發展，從事農業的成本升高、農產品供過於求、農民所得普遍下降。農委會為扭轉情勢，擬定農地政策改革方案：首先是對不同農地採取不同的管理方式，亦即對重要農地及保育用地採取加強保護措施，對於次要農業生產用地則予放寬，使地能盡其利。其次是凍結「三七五減租條例」不合時宜的部分，規定新耕地租約的內容由契約雙方依契約自由原則訂定，通過合理的租賃條件，擴大農業經營規模，提昇農業整體競爭力。再其次是調整農地農用政策，放寬農地承受人資格，只要依照農地農用之原則，農地承受人資格不設限制。最後是對於炒作農地者訂定罰則，以防止財團不當炒作農地。

8

---

<sup>8</sup> 曾志勇、崔義中，「台灣農地改革對解決我國三農問題的啓示」，**生產力研究**（北京），2006 年第 9 期，頁 151-153。

中國大陸目前也面臨了農業發展的瓶頸，一方面是城市化進程無可避免的必須徵用大量農地，另一方面是爲了保護基本農田又必須防止土地「非農化」。臺灣地區擴大農業經營規模，並將土地使用分區管制的經驗，足爲中國大陸借鏡。雖然在短期內中國大陸關於土地所有權堅持「公有」的立場不會改變，但至少必須改善目前土地流轉的方式，賦予農民更多的參與權，允許農民自行決定是否轉讓土地的使用權與經營權；土地流轉產生的交換利益要歸農民集體所有，徵地補償款農民要拿「大頭」，政府只能拿「小頭」。此外，主政者必須致力於擴大農業經營規模，避免土地一再分化，導致影響規模農業的發展，不利農業機械化進行。中國大陸城市化進程中，徵用農民集體所有之耕地在所難免，但是必須堅守「最低農田保護」的底線，實施嚴格的土地使用分區管制，趁著中國快速城市化發展的歷史機遇，減少農民的數量，積極推動規模農業、精緻農業、觀光休閒農業，讓農民不會成爲城市化浪潮中的新興弱勢族群，也不會因徵占農地而影響到中國大陸的糧食安全。臺灣在處理這方面問題的經驗領先中國大陸至少 20 年，臺灣經驗對於中國大陸處理現階段城市化進程衍生的問題應有極大助益。<sup>9</sup>

#### 四、發展農民組織，保護農民權益

臺灣地區處理農地、農業及土地改革等問題，最重要的成功因素是臺灣農村基層設有「農會」組織。農會在臺灣扮演爲農民服務的角色，農民可以透過農會取得話語權，也從農會得到技術、資金的援助。中國大陸目前還沒有類似的農會組織，有的只是具有部分協調功能的「村民委員會」，農民的權益如果受到侵害，村委會能提供的協助十分有限，有時甚至村委會本身就是侵害農民權益的幫凶。因此，發展類似臺灣「農會」的農民組織，對現階段中國大陸農村改革而言刻不容緩。其實中共對於組織農民、發展農民團體的經驗豐富，早在國共合作期間中共領導人負責的就是農業部門。成立屬於農民自己的組織，爲農民提供資金與技

---

<sup>9</sup> 田水月，「海峽兩岸土地改革比較及給我們的基本啓示」，2007 年 7 月 26 日，<http://www.recordhistory.org/mediawiki/index.php/>。

術的服務，在土地流轉的過程中，農民組織也可居間扮演公正第三者的角色，確保各方在享受權利的同時也能履行義務。近年來「三農」問題越來越嚴重，中國國務院連續數年頒布了紅頭「一號文件」，顯示政府為解決農業問題的決心，從取消農業稅、農村義務教育免費，到基本農田保護、土地查察「百日行動」，費盡心思致力解決三農問題。可惜的是政府政策立意雖良善，但始終無法貫徹到農村基層，如果中國大陸農村發展了類似臺灣「農會」的農民組織，無論政策的宣傳或執行，在農村第一線都有最理想的「代言人」，農民實際遇到的困難，也能透過「農會」組織即時向上反映，上下之間溝通順暢，城鄉之間毫無區隔，三農問題可謂已解決泰半。

## 五、土地改革計畫周詳

臺灣地區自從實施「三七五減租」以來，土地改革無不伴隨著相應的配套措施，例如在徵收地主土地的同時，引導地主將資金投入工商企業發展；將土地使用分區管制，避免土地資源遭到無效率的利用。中國大陸歷次土地改革幾乎都是「因勢利導」，缺乏長遠的規劃。事實上，土地改革與國家發展必須相互配合，否則諸如城市化進程、農民收益、農村發展、土地流轉機制等問題由不同機關各自為政，勢將影響到決策品質。綜言之，臺灣地區在周詳的規劃下，致力於農地的開發與合理利用，配合產業升級與精緻農業的推動，不但維繫農業生態保育，同時也推廣農村休閒旅遊活動，讓農地能多目標、多功能的使用，而非僅是無目標的走上城市化道路，這方面經驗足供中國大陸參考。