

專論

土地重劃與鄉村發展

劉瑞煌 *

一、土地重劃分為

(一) 農地重劃又分為

1. 水田重劃
2. 旱田重劃
3. 坡地重劃
4. 養殖區重劃
5. 專業區重劃。

(二) 市地重劃。

(三) 農村社區土地重劃。

(四) 水地重劃。

現在僅就農地重劃先予介紹：

二、什麼叫作農地重劃

農地重劃前的農田灌溉、排水都無系統、農場交通缺乏農路加以連貫因此設置農路、給水路、排水路等系統、辦理農地重劃工程、地權調整、地籍測量、地籍整理。

三、農地重劃有那些效果

(一) 改善農場結構

1. 原來田坵畸零不整面積狹小
2. 坵塊到處分散
3. 崎嶇不平。

(二) 促進農地利用。

(三) 加速農業現代化。

(四) 節省農耕勞力。

(五) 降低耕作成本。

*作者係內政部土地重劃工程局局長，本文係作者應中華鄉村發展學會之邀請，於2006年1月7日年會上所發表的演講全文。

(六) 增加農業生產力。

(七) 增加農民所得。

(八) 繁榮鄉村經濟。

四、農地重劃締造驚人的台灣奇蹟，台灣經濟發展的無名英雄，將重劃後節省勞力 20 % 的人力投入紡織、電子等工業，奠定經濟發展的基礎。

五、早期農地重劃有那些缺點：

(一) 破壞自然環境。

(二) 減少自然景觀。

(三) 破壞生物棲息空間。

(四) 動植物種的減少。

六、農地重劃的目標

(一) 德國

1. 改善農業、林業生產與工作條件。

2. 改善土地利用及開發。

3. 重新調整土地所有權人。

4. 農村地區生態平衡。

5. 農村景觀維護。

6. 改善農村經濟、居住、休憩功能。

(二) 日本

1. 農業用地之改良、開發、保育及集團化。

2. 農業生產基盤整備與開發。

3. 提高農業生產效率和總生產量。

4. 泛用農田設施，擴大農業生產種類運用。

5. 改善農業結構。

(三) 台灣

1. 促進農業機械化。

2. 農場標準化。

3. 水利現代化。

4. 鄉村都市化。

七、農地重劃實施背景與原因

台灣土地改革分為兩大部分，一為農地改革，一為市地改革。就農地改革方面而言，又分為農地權屬分配的改革與農地利用的改革，台灣光復以後，為求農業經濟的繁榮以及農村社會的安定，決定先從農地權屬改革方面著手，採取溫和漸進的方式進行，首先於 1949 年實施「三七五減租」，接著在 1951 年辦理「公地放領」，嗣後在 1953 年推行

「耕者有其田」。這是農地權利分配改革。

台灣自實施耕者有其田以後，土地所有權與收益都是耕作者所有，農村經濟日趨繁榮，農民受惠之餘，對政府實施的農地改革愈加信賴，咸盼繼續辦理農業生產的改善，以配合農業技術的進步而提高勞動生產力，增加糧食產業，俾縮短農業與其他產業所得的差距，因此認為農地分配問題大體上已獲得解決，進而謀求農地利用的改進，藉以奠立農業現代化的基礎，這是農地利用的改革。

除了以上的歷史背景以外，台灣農業生產環境確因存有下列諸多的缺點導致無法充分發揮土地潛力和高度有效利用來提高農業生產，這也是促使積極推動辦理農地重劃的原因。

辦理農地重劃之原因：

- (一)田間排水不良：由於地形複雜，且雨量不均，加上排水設施不良，田間時常積水為患，此不僅妨礙機械操作及影響作物生長，且不宜裏作間作，土地利用度難予提高。
- (二)田間灌溉不便：在實施重劃以前之水田能直接灌溉之土地坵數，大約佔百分之二十，餘均為越坵灌溉或看天田。如此不給以適時適量給水，且農民時常為爭取用水而發生糾紛，已施用肥料亦常因供應臨坵灌溉而被流失。
- (三)坵塊畸零狹小：實施重劃前耕地至為畸零狹小，平均每一坵塊面積僅 0.005 公頃左右。坵塊零細不但回耕次數多，耕作效率低，且無法大規模經營，妨礙農業現代化。同時因坵塊畸零狹小田埂多，直接生產用地面積相對減少，影響農地資源充分有效利用。
- (四)耕地分散：農戶因買賣、繼承均分等原因，造成耕地極端分散。以一般情形來說，分散在三處以上者約佔百分之五十，因耕地分散，農事耕作及經營管理均為不便。
- (五)農路缺乏：重劃前耕地臨路坵塊大約僅為百分之二十，餘均為間接臨路，且田間農路彎曲狹窄，如此不僅肥料及農產品運輸不便，人力、生產成本增加，農民收益自然減少，農業機械也不能進入田間，阻礙農業經營之現代化。

八、主要辦理事項：

- (一)調整耕地型態及結構：將原來交錯不整、狹小分散不適於農事耕作的土地，透過土地交換分合，建立標準坵塊並且集中農戶耕地，使農場結構趨向完整，便利田間農事管理及實施機械化耕作。
- (二)改善農水路設施：佈設完善的農水路系統，將越坵灌溉排水，改善為每坵塊可以直接灌溉和直接排水，缺乏農路改善為直接臨路，方便農民耕作及農具、作物、肥料的運輸，同時減少糾紛，改善睦鄰關係。

- (三)辦理相關水利及交通建設：配合農地重劃，整治區域性河川排水，修築堤防，以及改善農村交通道路，使發揮整體效益。
- (四)辦理土地交換分合，依原有土地位次重新分配土地，經界分明。
- (五)地籍測量：依重新分配後土地，訂立經界，權屬清楚。

九、辦理經過及結果：

台閩地區農地重劃自 1958 年開辦迄 2004 年，共辦理 788 區，面積 390,266 公頃。如按辦理時間和性質的不同，可區分為如下十一個階段：

- (一)試辦農地重劃 (1958)，辦理 2 區面積 525 公頃。
- (二)八七水災災區農地重劃 (1960)，辦理 9 區面積 817 公頃。
- (三)示範農地重劃 (1961)，辦理 11 區面積 3,225 公頃。
- (四)十年農地重劃計畫 (1962~1971)，辦理 445 區面積 251,597 公頃。
- (五)加速農村建設計畫—農地重劃 (1973~1976)，辦理 26 區面積 3,694 公頃。
- (六)六年經建計畫—農地重劃 (1977~1980)，辦理 42 區面積 18,648 公頃。
- (七)加速辦理農地重劃五年計畫 (1981~1985)，辦理 99 區面積 61,310。
- (八)改善農業結構提高農民所得方案—農地重劃 (1986~1991)，辦理 87 區面積 31,066 公頃。
- (九)農業綜合調整方案—農地重劃 (1992~1997)，辦理 43 區面積 13,172 公頃。
- (十)跨世紀農業建設方案—農地重劃 (1998~2001)，辦理 16 區面積 3,924 公頃。
- (十一)邁進二十一世紀農業新方案 (2002~2004)，計畫辦理 8 區面積 2289 公頃。

十、鄉村發展與土地重劃

十一年前本人和中興大學農村規劃研究所劉所長到德國考察並參加歐洲鄉村發展研討會一共有十六個國家參加，包括中國大陸有三位到德國學習重劃的測量、土地從業人員，當時由土地重劃處處長史特斯諾先生接待，2004 年 6 月又和劉所長到德國考察，土地重劃處已改名為土地重劃暨鄉村發展局，可見德國的政府組織也在演變，目前我國有土地重劃的專責機關，但鄉村發展署的組織正在研議當中，希望儘快成立，但須有宏觀不要流於本位主義。

往昔政府僅重視都市發展與都市建設，以致城鄉生活水準差距加大，農村凋蔽，人口老化，甚至沒落頹廢，與 60 年前的農村綠意盎然，敦親睦鄰，守望相助的精神相互比較，實有天壤之別，過去農村雖然窮苦但感情濃厚，大家為自己的村莊心心相連，情感凝聚力強烈，現在兒孫都在都市打拼求生活，甚至鮮少對家鄉的關懷，疏離感日益加劇，這是政府忽略農村建設的不良後果。

由於政府長期對農村疏於關照與建設，缺乏規劃，社區道路狹窄彎曲，排水不良，因無公共設施，導致居住環境又髒又亂，生活品質低落，政府有鑑於此，始相繼推行社區發展、基層建設、農宅改建、社區總體營造等計畫，其建設內容包括社區美化、綠化、道路拓寬、改善排水、興建社區活動中心等措施。但是執行的時候，因為地籍未予配合

整理，道路、排水及一切公共設施均照現況興修，土地動彈不得，畸零仍然不整，權屬仍舊複雜，經界還是不明，無法達到農村社區更新的預期效果，因此才有提出透過土地重劃的手段辦理農村社區土地重劃之芻議。

以土地重劃辦理農村社區更新的目標確定後「1987 年度台灣省農、漁、山村社區更新先期規劃工作計畫」報奉行政院農業委員會核定。其計畫構想，係將更新地區的土地使用加以整體重新規劃，興建公共設施及土地分合交換，完成地籍整理，權責機關配合辦理農宅輔建、改建、環境綠化、美化及推動守望相助、社區發展等措施，以擴大社區土地重劃之成效。

台灣地區已邁向 21 世紀及高經濟成長的轉型，國民關注的焦點已轉向生活品質的提升，所以對整體資源的開發與環境保護和生態保育必須重視，台灣有七千多個村里，扣除都市地區，農業村里有四千七百多個，至 2004 年完成農村社區土地重劃建設之社區僅 37 個，所佔比率甚低，農民咸認重劃之負擔過重，且對社區土地重劃的內容不瞭解，加以近年來房地產不景氣，誘因減少，導致推動困難。

十一、面臨困難問題

- (一)政治及派系介入問題。
- (二)地方政府業務承辦人的態度問題。
- (三)土地所有權人負擔問題。
- (四)重劃後賦稅問題。
- (五)土地使用限制問題。
- (六)地上物拆遷問題。

十二、鄉村發展之構想

農村社區土地重劃可以說是鄉村發展的基礎，但因著重於硬體建設且事業範圍狹隘，對於硬體建設和地籍整理可以說十分成功，但僅侷限於社區內，對於週邊的村里鄉鎮的關係並未考慮連結，因此將來鄉村發展必須考慮週邊村里鄉鎮間的問題，例如廟宇、風貌、交通、街道、景觀、遊憩、生態、水資源、溪流、綠色生物廊道、堤防、老人福利、農業、工商業、文化、古蹟、歷史文物、社會、經濟等特質和理想，一併加以整合規劃，同時配合台灣健康社會六星計畫的產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向和社區總體營造一起推動，邁向台灣富麗農村的目標一定可期。

十三、結語

- (一)制定健全的法令規章。
- (二)成立專責機構和協調機制。
- (三)人才的培育。
- (四)整體的規劃。

(五)以土地重劃作為鄉村發展的手段。

(六)菁英返鄉，回饋鄉里。