

專 論

臺灣省農地重劃概述*

Farm Land Consolidation in Taiwan

本會永久會員

郭 慶 和

一、前 言

臺灣之一般農地在實施重劃之前，多不能有效利用，其原因大致有：耕地畸零狹小、農戶耕地分散、田間排水不良、田間灌溉不便、缺乏農路等等。

農地重劃可謂為綜合性改良農場結構之一項措施，農地經實施重劃後，可將細小分散之坵塊以交換方式儘量予以規劃整理分配，同時增設交通設施，並改善重劃區內之給水排水系統等等，因農場結構及耕作生產環境獲得改善，可充分發揮農地之有效利用，促進擴大農場經營規模制度及便利農業機械化之推行，而達到節省耕作勞力及降低生產成本之目標。

本省之農地重劃自 49 年開始，全省估計可重劃之主要農地為 446,219 公頃，經分為若干階段實施，截至 69 年度止共完成面積 279,714 公頃。70 年度以後尚須繼續實施重劃之主要農地估計在 166,505 公頃左右。臺灣省政府為配合今後第二階段農地改革之政策，提出「臺灣省加速完成農地重劃五年計畫」，自 70 年度至 74 年度預定辦理 100,191 公頃。

以往農地重劃之主要法律依據為土地法及土地重劃辦法，而在計畫執行中，遇到問題時，並以行政命令彌補。前項法令公布已久，且僅具原則性之規定，無法解決所有之問題。農地重劃條例經過長久之研討後已完成立法程序。今後遵照農地重劃條例實施，將可廣收推行之效果。

二、農地重劃分期實施說明

農地重劃因各實施階段之時代背景及農村經濟情況不同，其執行與經費籌措方式亦異，茲分期說明如下：

(一)第一期農地重劃(49—60 年度)：

本期包括 49 年度之八七水災農地重劃試辦計畫，50 年度之農地重劃示範計畫，及 51 年度開始

之農地重劃十年計畫，實施面積 259,324 公頃。

1. 每年平均重劃 25,000 公頃左右，每公頃平均工程費在 4,000 元至 12,000 元之間。

2. 農田水利會在其灌區內需要辦理輪灌改善，而恰與縣市政府之預定實施重劃地區相同者，均由農田水利會一併辦理重劃工程之測設及施工。

3. 大部份單獨進行之重劃工程由地政單位自行辦理，故當時必須僱用一批臨時人員。

4. 51 年以前美援有補助工程費半數，52 年至 60 年止全部工程費由農民負擔，其中一半由政府先墊，並辦理貸款歸墊，另一半以劃餘地出售所得抵充。

(二)第二期農地重劃(62—65 年度)：

推行十年計畫後，於 61 年度停辦一年，自 62 年度起配合中央加速農村建設方案之專業區及東部災區復耕之需要，實施重劃面積 3,100 公頃。

1. 每年平均辦理 750 公頃至 800 公頃。每公頃平均工程費為 18,000 元，但災區重劃工程費每公頃為 85,000 元。

2. 一般重劃工程費由政府補助百分之 50 至 60。東部災區重劃工程費悉由政府補助。換而言之，以往工程費全部由農民負擔之辦法，已無法採行，必須有政府之補助方能推動重劃工作。

3. 因農村經濟欠佳，農民收入偏低，重劃工程之推動幾乎陷於停頓狀態，大部份臨時人員，此時離開他就或被解僱。

4. 全部重劃工程由地政單位自行辦理。

(三)第三期農地重劃(66—69 年度)：

亦則配合六年經濟建設計畫所訂之六年農地重劃計畫前四年。六年農地重劃計畫之目標原訂自 66 年度至 71 年度實施面積 30,000 公頃，嗣經修改為 40,000 公頃。前四年已辦理者，共為 17,290 公頃。

1. 每年平均辦理 4,300 公頃。每公頃工程費預算以 30,000 元至 39,000 元編列，但均超出預算，影響工程品質。

* 本文為七十年度中華農學會聯合年會研討會背景資料之一，文中探討本省農地重劃實施概況及未來展望，內容詳實，資料珍貴，特予轉載，以供本會會員先生參考。承蒙中華農學會及作者同意刊登，謹致謝意。

2.廢止劃餘地出售辦法，改由政府補助三分之二，農民負擔三分之一及田區之整地工作。政府補助部份由中央及省府各負擔一半。

3.配合水利工程之重劃工程由水利單位代辦，餘由地政單位辦理。

4.年度開始時，地方提出之農地重劃地區，再由地政、水利、農林等單位會同複勘後，共同討論決定選辦地區。

四、第四期農地重劃（70—74 年度）：

亦則省府提出之加速完成農地重劃五年計畫，以配合第二階段農地改革。前六年經建計畫之後二年農地重劃工程編入本五年計畫內，預定辦理重劃面積共為 100,191 公頃。

1. 70 年度係第一年，事先準備時間短促，僅能辦理 11,757 公頃，其餘四年每年必須完成 22,000 公頃左右。每公頃之工程費以 80,000 元至 88,000 元編列。每年之工作量較前六年經建計畫期間增加甚多。惟因 71 年度經費不夠，原訂目標 21,900 公頃僅能辦理 13,360 公頃。

2. 政府仍補助三分之二，及農民負擔三分之一。

(一)分縣統計：

(各縣實施農地重劃面積統計)

縣 別	預定實施總計		69 年度以前實施		70 年度以後實施		70—74 年度實施	
	區 數	面積(公頃)	區 數	面積(公頃)	區 數	面積(公頃)	區 數	面積(公頃)
臺 北	1	426	1	426	—	—	—	—
宜 蘭	41	25,578	26	16,778	15	8,800	7	5,944
桃 園	28	29,502	14	15,334	14	14,168	5	8,016
新 竹	16	8,413	11	6,933	5	1,480	5	1,480
苗 栗	33	13,451	23	10,002	10	3,449	10	3,449
臺 中	38	25,212	27	13,757	11	11,455	6	6,750
彰 化	74	55,753	37	22,405	37	32,348	14	15,048
南 投	29	6,375	21	4,360	8	2,015	7	1,863
雲 林	123	77,388	84	44,611	39	32,777	18	17,845
嘉 義	81	49,761	65	38,086	16	11,675	10	7,375
臺 南	101	62,545	67	43,905	34	18,640	22	13,820
高 雄	62	28,331	50	24,681	12	3,650	7	2,290
屏 東	66	39,799	44	19,723	22	20,076	12	11,834
臺 東	33	11,139	29	8,325	4	2,814	4	2,814
花 蓮	38	12,263	30	10,105	8	2,158	6	1,663
澎 湖	4	283	4	283	—	—	—	—
合 計	768	446,219	533	279,714	235	166,505	133	100,191

四、實施農地重劃之檢討

農地重劃為本省在 49 年間開始辦理之土地改

一。但大規模之整地列入重劃工程辦理。農民負擔之工程費得由其重劃區內之部份土地折價抵付。

3. 相關水利計畫之工程費列入本五年計畫內一併申請補助辦理。以往水利工程並無專款配合，影響農地重劃工程之推行，如此同時編列經費之辦法，確實有助加速完成農地重劃之效果。

4. 執行方式大致與六年計畫者相同，今後更有農地重劃條例作為法律上之依據。

三、農地重劃實施面積統計

(一)分期統計： (分期實施農地重劃面積統計)

說 明	區 數	面積(公頃)
預 定 實 施 總 計	768	446,219
第一期(49—60年度)實施	473	259,324
第二期(62—65年度)實施	20	3,100
第三期(66—69年度)實施	40	17,290
69 年度以前實施合計	533	279,714
70 年度以後待實施	235	166,505
第四期(70—74年度)實施	133	100,191

革之一項措施，依據臺灣省地政處之資料，一般農地經重劃後大致均可獲得以下表列之效果：

(農地重劃效果)

項 目	重 劃 前	重 劃 後
土地集中一處(百分數)	42	86
土地集中二處(百分數)	32	12
土地集中三處(百分數)	26	2
坵塊平均面積(公頃)	0.07	0.25
直接面臨農路(百分數)	20	100
直接灌溉(百分數)	20	100
直接排水(百分數)	20	100

惟以往實施初期難免有不週到之處，需要予以檢討其得失所在，供為今後繼續辦理時之改進參考。

(一)優點：

1.已完成重劃之農地，其結構及耕作環境大體上獲得改善，有助於耕地之有效利用，農業機械化及共同作業擴大農場經營規模之推動。

2.重劃後農地之坵塊面積擴大三倍以上，且分散土地之集中率可提高到百分之八十以上。

3.同時改善農路及農田水利系統，使每一坵塊均可直接與農路及水路接鄰，交通及灌溉排水均為便利。

4.興辦水利工程配合農地重劃之實施，容易解決用地。

5.政府除補助行政業務費用外，52年至60年之重劃工程費全部由農民負擔，減少政府之投資甚多，但重劃工作仍能順利推動。

6.自66年度以後地政、水利、農林等單位之合作獲得改善，一部份重劃工程由水利單位代辦，對重劃工作之執行方式較前有改進。

(二)缺點：

1.第一期農地重劃實施期間過於着重實施重劃面積之增加，至地政與水利之應有配合聯繫不夠，故於重劃後仍有若干問題存在。

2.初期之重劃地區為顧慮農民負擔過重，田間農路寬度多不符實用。又政府補助甚少，農民之負擔甚重。

3.各機關之業務未能充份配合。例如：農業單位未能充分利用重劃區推行農業經營改良，水利單位亦未能及時配合辦理水利改善工程，其他單位將重劃後之農地(水田及旱田)予以變更使用等等。

4.農地重劃條例未頒布前，僅憑行政命令無法解決所有之問題，影響工作之推行。

5.各項工作多靠僱用臨時人員擔任，因無保障未能安於工作，又流動性大，優秀人員無法留住。

6.農村經濟情況改變，原採用以出售剩餘地抵充工程費之辦法難予執行。

7.年度開始前所編列之預算，常受工資及材料漲價之影響，若干工程之發包情形及工程進度與品質均不理想。

8.農地重劃後之農路有關單位與農民均未能負起管理維護之責任。

五、農地重劃改善研究之構想

政府在推行第二階段農地改革中，指定農地重劃為其重要之配合措施之一。為期農地重劃在第二階段農地改革中真能發揮其功效，除上述之得失檢討外，基於促進農地利用之觀點，應進一步研究已實施重劃地區利用改善之可能性，另一方面研究今後配合擴大農場經營之新耕作制度所需之改進事項等等，其內容初擬如下：

(一)已實施農地重劃地區利用改善之檢討，包括：

1.結構方面——從地形及所有權之觀點研究擴大區形之可能性，又從擴大經營之觀點及提高耕地利用效果，檢討拓寬農路之可能性及改善水路之需要性。

2.土壤方面——檢討土地改良提高生產力之需要地區。

3.作物方面——研究農業經營及作物制度之改進。

4.管制使用方面——檢討管制有關法令之執行情形。

(二)今後實施農地重劃應行改進事項之研究工作，包括：

1.規劃工作之研究——參據農業區域發展規劃、核心農業地帶、水利計畫，並配合經營制度等，提出如何先行整體規劃，及編擬實施之優先順序。

2.改善重劃設計之研究——配合擴大農場經營規模，研究是否需要改善區劃面積之劃分、農水路之分布、土地分配之原則等等。

3.配合實施目標之研究——從人力及財力方面配合實施目標之研究。

4.有關法規有效執行之研究——檢討現行法規，及研究如何有效執行。

六、加速辦理農地重劃之建議

本省尚有 16 萬餘公頃之農地待辦重劃，其中 10 萬餘公頃之重劃係配合第二階段農地改革，預定自 70 年度至 74 年度完成。因每年之工程量較以往之六年經建計畫期間者增加甚多，茲建議以下各項措施，以期加速推動：

(一)先行劃定待辦農地重劃地區之範圍，並予提早規劃後編擬分年實施計畫：

各縣預定辦理之農地重劃地區必須先行劃定範圍後，由地政、水利、農林等單位會同配合農業區域發展規劃及水利改善計畫等，提早推動整體規劃，並分別就各縣之重要生產地區編擬實施之優先順序，以為今後選擇實施之依據。

(二)請政府寬裕編列實施農地重劃之固定專案經費：

加速辦理農地重劃係政府既定之政策，因其推行與籌措經費有密切關係，請政府依照計畫目標編列固定之專案經費，俾利推行所訂之目標，又各年度所需經費必須寬裕編列，以資應付物價波動。

(三)檢討充實從事農地重劃之工作人力，以資配合推行目標：

依照目前之人力，包括地政單位自辦及水利單位代辦，估計每年之適當工作能力在 10,000 公頃左右，故必須檢討充實各項工作之人力，才能推行每年 20,000 餘公頃之重劃目標。建議由臺灣省地政處統籌僱傭人員，並視工作數量之多寡，以機動方式調派支援地方地政單位及水利代辦單位參與工作。另一方面建議加強辦理新進人員之訓練計畫，以提高工作素質與服務精神。

(四)加強宣導呼籲農民合作以期順利推動工作：

今後待辦重劃之農地，其天然條件及地形等均較差，執行上將遭遇之問題較多，且複雜。故在實施前必須善用地方協進會宣導有關農民及呼籲合作，以期順利推動工作及維持工作人員之情緒。

(五)請政府有關機關積極輔導已重劃地區之經營利用：

農地經重劃後，其耕作環境已獲改善，政府有關機關必須隨後積極輔導機械化共同作業及擴大農場經營規模，以提高農民對農地重劃之興趣。

七、農地之保護

糧食之自給自足為我國既定之農業政策，故農業生產之用地應予保護。惟近十餘年來，有水利設

施及經重劃之農地被轉為非農業使用者甚多。單位面積生產量在不能無限度提高之情形下，此種農地被轉移他用之現象必須予以管制。

(一)灌溉農地面積增減情形：

依據臺灣省建設統計資料，自 58 年至 68 年之十一年間，臺灣省各地農田水利會轄區內每年平均減少之灌溉農地面積為 7,935 公頃。57 年底原有面積與 68 年底現有面積相差 87,282 公頃之多，除 59 年及 63 年新增灌溉面積略多於減少面積外，其餘各年減少面積均多於增加面積，如下表所示：

(灌溉農地面積增減統計)

年別	上年底原有灌溉面積 (公頃)	增加面積 (公頃)	減少面積 (公頃)	本年底現有灌溉面積 (公頃)
58	496,858	1,561	33,310	465,109
59	465,109	6,552	6,012	465,649
60	465,649	3,629	18,408	450,870
61	450,870	1,356	5,775	446,451
62	446,451	885	8,266	439,070
63	439,070	6,978	6,325	439,723
64	439,723	3,262	17,140	425,835
65	425,835	3,432	4,722	424,545
66	424,545	1,879	8,117	418,307
67	418,307	2,333	5,898	414,742
68	414,742	446	5,612	409,576

(二)灌溉農地面積增加困難：

上項資料表示灌溉面積包括經重劃之農地，在十一年間減少 87,000 餘公頃，吾人不能不引以為警惕。農地之轉移，毀廢現有之水利設施，破壞農場結構及浪費所有之投資，實在太可惜。今後欲增加新灌溉農地在技術上及投資上均相當困難。一般而言，今後新開之農地多屬邊際土地，大部份高低不平，坡度較陡，土質較差，除開發投資所需費用龐大外，尚須經一番之土壤改良後方能利用。再者，開墾後之邊際土地，生產力較一般耕地為低，且有關生產及運銷之投資亦大。可見，今後土地開發為農業利用之條件頗為不利。

(三)建議事項：

基於上述增加農地困難之情形下，吾人應共同注意保護有良好生產設施之農地。茲建議以下幾點：

1. 依據非都市土地使用分區編定及農業區域發展規劃，編訂農業區、工業區、社區等，以避免農

地被繼續轉變用途。

2.工業區之選擇應避免使用高等則之農地，宜儘量開發邊際土地利用，一方面可防止污染問題，且農業部門對此項艱難之開發無法單獨負擔。

3.已實施之重劃地區及今後劃定實施之重劃地區，無論水田或旱田，應請政府嚴格管制，不得隨意變更使用，以資維護農業生產所需之農地。

八、結 語

(一)大部份之農地業已重劃，故農地重劃並非第二階段農地改革之直接措施，而為配合性之連續工作。至於尚未實施者，其天然條件及地形等均較為差，執行上將遭遇之困難問題較多且複雜。

(二)今後預定辦理之 16 萬餘公頃之農地，各縣已有初定之範圍，且其範圍大致以各縣之重要糧食生產地區為主，可能與將來之核心農業地帶接近。

惟俟劃定核心農業地帶後，各縣上述預定辦理之農地重劃地區範圍，在實施前尚須予以檢討修正。

(三)一般而言，農地重劃對共同作業及農業機械化之推行頗有貢獻，則藉農地重劃之實施，同時予以整理田間幹支農路以配合新的農耕制度之效果最為顯著，並大體上均能辦到。

(四)加速辦理農地重劃，因其推行目標與籌措經費有密切關係，若各年度之經費不能依照計畫編列，則無法推行所訂之目標。

(五)加速辦理農地重劃，必須同時充實工作人力，另一方面應舉辦新進人員之訓練計畫。

(六)經重劃及待重劃之農地（水田及旱田）必須嚴加管制，不得隨意變更使用。

(七)有關單位必須切實依照規定權責執行管理維護重劃區內之農路，以保持重劃之功能。

專營土木、水利、建築等工程

力 勇 實 業 公 司

負責人：林 布 德

地址：臺北市長安東路 39 號

電話：(02) 5 6 2 5 8 8 5