

台湾地区农地保护的法律调整与制度更新

谭峻

摘要 台湾地区20世纪50年代以来,农地保护政策主要有:以自耕能力证明书限制农地转移、依农地等级的高低作为变更使用的依据、实施土地使用分区管制和农地总量管制。当前,台湾的农地政策已从原来严格管人(自耕能力证明核发)轻松管地(农地非农用缺乏监督与罚责)的政策,改变为开放农地自由买卖,但严格监控农地利用与落实农地管理的管地不管人政策,值得研究。

关键词 农地保护 耕地 农地农有 农地农用

台湾岛土地面积为35989.76平方公里,境内省土地总面积25.5%,1977年增加到92.3公顷,为山地和丘陵地占总面积三分之二,平原和盆地仅占三分之一。20世纪初,全岛耕地面积34.7万多公顷,到1975年耕地面积达到了91.7万公顷,占全岛耕地总面积的40%。此后在88万公顷和91万公顷之间徘徊。下表反映了大陆与台湾地区人均耕地的变化情况。

大陆与台湾地区人均耕地状况(公顷/人)

年份	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
大陆	0.179	0.159	0.143	0.122	0.108	0.101	0.092	0.084	0.079
台湾	0.096	0.081	0.071	0.062	0.057	0.051	0.046	0.044	0.041

数据来源:大陆-国家统计局统计数据、台湾地区-农业年报。

从表中可以看出,两地人均耕地减少的趋势十分相近,均是由人口增加太快造成的。值得注意的是大陆耕地一直以较大幅度减少之中,而台湾的耕地一直在90万公顷左右波动。

一、农地概念阐释

台湾地区农业用地的范畴包括:(1)非都市土地或都市土地农业区、保护区范围内,依法供农作、森林、养殖、畜牧及保育使用的土地;(2)供与农业经营不可分离之农舍、畜禽舍、仓储设备、晒场、集货场、农路、灌溉、排水及其他农用之土地;(3)农民团体与合作农场所有直接供农业使用之仓库、冷冻(藏)库、农机中心、繁殖场、集货场、检验场等用地。耕地的范畴则包括:(1)依《区域计划法》划定为特

定农业区、一般农业区、山坡地保育区、森林区之农牧用地,或依都市计划法划定为农业区、保护区之田、旱地目土地,或非都市土地暂未依法编定之田、旱地目土地;(2)国家公园区内,经主管机关会同有关机关认定属于前述规定土地,亦属耕地。在台湾,耕地仍为农地分割限制之规范与不得由私人承受之标的。

台湾农地的范畴在法理上为耕地与非耕地两类,是按土地利用分区来划分的,例如耕地,非都市土地经编定使用为特定农业区、一般农业区、山坡地保育区、森林区之农牧用地,无论其地目是否为田、旱均属耕地,反之,非都市土地经编定使用为风景区、特定专用区等,即使编定种类为农牧用地,也不属耕地。

收稿日期:2000-05-21

作者简介:谭峻,中国人民大学土地管理系,副教授。北京:100872

二、台湾地区农地保护的法律调整

1. 农地农有。

农地农有政策,在台湾地区的《土地法》中有规定。《土地法》第三篇第四章耕地租用共有十九条,详细规定业佃双方的权利义务。其中有关保护佃农权益的规定有十三条,可见台湾农地政策中,对于保障佃农权利的重视。后又制定《耕地三七五减租条例》、《实施耕者有其田条例》等,内容更臻完备,对于如何限制地权,如何征收放领耕地,以及如何补偿地价等,均有明确的规定。

台湾地区农地保护以实行耕者有其田为第一个目标。为对存续了几千年的封建土地制度进行改革,台湾第一阶段的农地改革与保护采取循序渐进方式,先实行“三七五”减租,然后实行公地放领,最后实行耕者有其田。

(1)耕地“三七五”减租 台湾在1949年4月颁布《台湾私有耕地租用办法》,作为实施“三七五”减租的依据。后来为了强化这个政策的执行力量,台湾又颁布了《耕地“三七五”减租条例》,法令规定:佃农缴租一律以不超过主要作物正产品全年收获总量37.5%为准,原约地租超过此数者,减到此数;不及此数者,不得增加;耕地因受灾歉收时并规定照受灾成数予以减免。法令同时对保障佃农、兼顾地主利益等也做出相应规定。“三七五”减租的实行,促进了农民耕种积极性的提高,农地的单位面积产量有所增加,农民收益与年俱增。

(2)公地放领 公地是从日本占据台湾时各机关和其它日本人手中接管而来的土地,其中耕地约有17.6万公顷,约占全省耕地面积的21%。1946年当局对公有地全部予以调查,同年公布《台湾省承耕公有土地农户登记规则》,办理对现耕农户和申请的待耕农户的登记。随后有9.7万公顷放租给农民,其租额为主要作物初级产品全年收获量的25%;1951年,台湾又制定了《台湾省放领公有耕地扶植自耕农实施办法》,决定把公地放租改为公地放领,放领地价按主要作物初级产品全年收获量的2.5倍计算,由承领农民在10年内分20次摊还。公地放领是扶助农民取得自有耕地,实际上是台湾实行耕者有其田的前奏。

(3)实行耕者有其田 1953年,台湾颁布《实施耕者有其田条例》,推行“耕者有其田政策”,即通过购买地主多余的土地(每个地主只可保留中等水

田3公顷或相当的其他耕地),然后卖给农民耕种而成为自耕农。征收地价是以主要作物初级产品全年收获量的2.5倍计算,以实物债券7成、股票3成的比例补偿。这一政策的实施对台湾经济发展产生了三方面的影响:(1)土地资本转移促进了民间工业发展;(2)耕者有其田的实施,使得农业生产增加,农民所得大幅提高,增加农村的购买力与储蓄能力;(3)农地所有权分配平均,贫富差距缩小,社会公平稳定,增加人民的投资意愿,为工业发展建立了稳固基础。

2. 农地农用。

对于农地农用政策,在台湾地区《土地法》中只有简单的原则性规定。台湾在1974年制定《区域计划法》,三年后又公布《区域计划法施行细则》,对非都市土地各种使用区的划定做出明确规定,同时发布《非都市土地使用管制规则》,详细规定各种土地的容许使用项目,并就变更编定作明确规定,至此农地农用政策初具法律基础。就政策本身而言,农地农用比农地农有更为重要。随着经济发展,狭义的耕者有其田已不能适应现代化的农业经营,这种政策必须随客观环境的变更而修正。

(1)限制农地移转 限制农地移转,目的是维护耕者有其田制度,使农地永远归耕者所有,防止耕地转入非农民手中,并防止农地变成投机者谋取暴利的手段,其主要根据是台湾地区《土地法》第30条的规定:“私有农地所有权之移转,其承受人以能自耕者为限,并不得移转为共有,但因继承而移转者,得为共有。违反前项规定者,其所有权之移转无效。”为解决自耕能力认定方面的困难,台湾于1976年还颁布了《有关农地承受人自耕能力之认定标准及自耕能力证明书核发程序》。

(2)限制农地变更使用 台湾用以控制农地变更使用的主要法律依据是《限制建地扩展执行办法》及《非都市土地使用管制规则》。前者颁布于1973年,其宗旨是保护农地资源,增加粮食生产。譬如,规定:一至八等则农田、除土地所有人自建农舍外,一律禁建,并不得变更为养鱼地使用。《非都市土地使用管制规则》是1976年制定发布的,该规则第3条规定:“非都市土地依其使用区之性质,编定为甲种建筑、乙种建筑、丙种建筑、丁种建筑、农牧、林业、养殖、盐业、矿业、窑业、交通、水利、游憩、古迹保存、生态保护、国土保安、坟墓、特定目的事业等用地。”此外,该规则附表还规定:农牧用地除供农作使用外,还可供农舍、农业设施、畜牧设施、

养殖设施、水源保护及水土保持设施、采取土石等使用,但此等使用的面积应受到限制。

(3) 实施土地使用分区管制 为促进土地资源的保育利用,台湾颁布了《区域计划法》(1974年)和《区域计划法施行细则》(1977年)。区域计划公布施行后,对区域内土地实施使用管制:(1)对都市土地,凡已公布都市计划的土地及新订都市计划,或扩大都市计划而先行划定计划地区范围,实施禁建的土地,其使用依照都市计划法实施管制;(2)对非都市土地,由地方政府,按照非都市土地分区使用计划,制定非都市土地使用分区图,并编定各种使用地,经报请上级主管机关核准后,实施管制。

为了彻底执行区域计划,台湾地区从1974年起进行了一项巨大工程,把四个区域内的全部土地先按使用现状、地形、地质、土壤、气象、水利、交通及农作物适应性等项目,逐一作了详细调查,制成多种图表,然后根据经济发展及人民生活需要,把各区域内的全部土地划分为十种使用区,再编定成十八种使用地,然后实施使用管制。划定的十种使用区为:特定农业区、一般农业区、工业区、乡村区、森林区、山坡地保育区、风景区、国家公园、特定专用区、河川区。编定的十八种使用地则分别是:甲种建筑用地、乙种建筑用地、丙种建筑用地、丁种建筑用地、农牧用地、林业用地、养殖用地、盐业用地、矿业用地、窑业用地、交通用地、水利用地、游憩用地、古迹保存用地、生态保护用地、国土保安用地、坟墓用地、特定目的的事业用地。

非都市土地使用编定完成后,即依照台湾《非都市土地使用管制规则》,按其编定使用地的类别,对非都市土地实行使用管制。

3. 地尽其利。

经过农地农有的土地改革后,农民大部分成为自耕农。但随着时间的推移,这些土地改革的政策也出现了“反效应”,以户为单位的农场经营带来的耕地分散,规模不大,效益较低,加上大量兼业农户的出现,使农业劳动生产率和土地生产率难以提高,束缚了农业生产力的进一步发展。为了解决这些问题,台湾在1973年9月公布了《农业发展条例》,目的是扩大农场经营规模。为便于有关计划实施,推动农业发展,台湾在1993年7月正式宣布废止《实施耕者有其田条例》。

(1) 农地重划 农地重划的目的在于扩大农场规模,改善土地利用条件,提高土地利用效益。早在1957年台湾学者提出了农地重划的建议,并

在台南县试办,该县发动农民志愿参加农地重划,同时由县水利局辅助安排全区的灌溉及排水工程,由县政府辅助修筑道路桥梁。农民除踊跃出工外,并各自提供土地以负担道路沟渠等公共工程所需土地。八个月后土地重划完成,全区土地面貌大为改观,土地块块整齐美观,每块土地均有农路、水渠直达,小型车辆及农机通行无阻,农民原有的田地面积因承担公共设施用地平均计算略有减少,但因水利改良,土壤深耕,使用便利,故所生产的农产品反较重划前增加30%左右。

1960年水灾后,台湾地区进行了第一阶段的农地重划工作,农地重划工作现仍在台湾各地开展。1980年12月,台湾在总结以往几个阶段农地重划经验的基础上,颁布了《农地重划条例》,作为各地实施农地重划的法律依据,明确规定了须实施农地重划的条件,农地重划费用的负担办法,重划后土地的分配方法等。

台湾实施农地重划以来,成效十分显著,主要表现在:(1)改善了农业结构,将分散的农地集中,每宗土地面积扩大,形状整齐,便于耕作,降低了生产成本。(2)改进了农场经营条件,农田的灌溉及排水条件、农村道路条件都大大改善。(3)土地权利分明,重划后共有土地按持分归户后,土地权利由复杂趋于单纯,减少产权纠纷,改善了人际关系。(4)促进区域均衡发展,重划后可使农村生活及生产环境得到改善,有助于城乡差距的缩小。

(2) 农地总量管制 由于台湾地区经济发展以及经贸国际化、自由化的趋势,农业生产受到进口农产品的冲击,向技术与资本密集方向发展,农业对农地的需求有所缓解。为有效降低土地成本,改善经济发展环境,台湾地区在90年代初便提出“调整产业结构、调整农产运销策略、办理进口损害救济及救助措施、调整资源利用和增进农民福祉”五项措施。与之相关的《农业发展条例》在2000年之初进行了修订。

《农业发展条例》修正的内容包括:(1)农地释出采取总量管制方式,定期检讨。有关部门估算,台湾地区保证粮食安全的耕地总量为72万公顷,也就是说,农地开放自由买卖后,农地可以释出16万公顷供变更使用。(2)农地分割下限放宽为每人0.25公顷,但继承者不在此限;农地可自由移转,不受都市计划法规之限制;私人取得农地的面积合计不得超过25公顷。(3)无自用农舍的农民可在自有农地上兴建农舍,但五年内不得移转。(4)开

放农地在农地农用原则下自由买卖。(5)政府在15年内编预算筹足1500亿元农业发展基金,用于改善农民福利及农业发展;另设农业自然灾害救助基金,办理农业损失的补助、低利贷款,及加入WTO后农产品受进口损害救助基金。(6)自耕能力证明书已成历史。在这次农发条例修订时,删除原来有关条文。

农地释出方案的出台,表明台湾农业主管机关已放弃全面保护农地的立场,同意农地变更使用由需求面来主导,减少对市场机能的干扰。此一方案必须认真执行,才能避免成为土地炒作的工具,对台湾地区的区域发展及社会财富的重分配,才可能会有正面的影响。如果执行有偏差,则农业生产环境和农业发展前途将受到严重影响。所以此方案是农地政策的划时代改变,值得重视。

三、两岸农地保护法律制度比较

大陆与台湾在土地资源组成上有相似性:山地与丘陵占2/3,平原和盆地仅占1/3,耕地主要分布在平原和盆地地区。但在耕地构成上两地差异明显,在大陆,水田只占25%,而旱地占75%;台湾的耕地中,水田占55%,旱地占45%。虽然台湾人均耕地只有大陆的一半,但人均水田面积与大陆相差无几(大陆为0.026公顷,台湾为0.021公顷),台湾地区所处的地理位置较优越,气候终年温暖,雨量充沛,大部分耕地每年都可以耕作两次或两次以上,相当于大量增加耕地有效面积。

目前大陆现有耕地的产出还不能满足社会生活的长远需要,要达到2010年粮食总产量5400亿公斤的目标,必须保证耕地总量只能增加,不能减少。而台湾地区农作物保持了较高的产出量(6000公斤/公顷以上),出现稻米过剩,未来要解决的问题集中于(和国际先进农业相比)成本过高,竞争能力弱,保护优良耕地,促进农业现代化等方面。

参考文献

- [1] 谭峻:“台湾地区市地重划与城市土地开发”,规划师,2000年第3期。
- [2] 王进祥:“台湾农业发展条例修正前后对照及评析”,现代地政(台),2000年第1期。
- [3] 陈太先等:《台湾土地问题研究》,广东地图出版社,1995年版。

大陆与台湾地区农地保护法律制度的建立与调整是基于不同社会制度和不同自然环境之下进行的。台湾经历了农地农有(50—60年代)、农地农用(70年代)、土地使用分区管制(80—90年代)、农地总量管制几个阶段;大陆经历了控制非农占用耕地(50年代)、农田基本建设(60—70年代)、耕地面积保护(80年代)、土地用途管制与耕地总量动态平衡(90年代后)等几个阶段。两地最终都把农地保护的落脚点放在了“耕地总量调控”上,基本方法也是采取土地使用分区(用途)管制。

大陆由于人口多、资源匮乏,农地保护特别是耕地保护法律制度是十分严格的,大陆《刑法》第342条对“非法占用耕地改为他用”做了规定;《土地管理法》第四章“耕地保护”共12条,详细规定了耕地保护的原则、义务及保护措施。大陆由于人口众多,为了国家利益及社会稳定,采取严格限制农地变更使用,面积相对平衡,提高农地质量的农地政策是必然的。

在台湾,随着《农业发展条例》的修订,农地保护进入了一个新时代。目前台湾共有157万公顷的农地,其中真正属于耕地者,应是88万公顷,而耕地中又有30万公顷是属于高农业生产力的重要农地,就该部分农地应参考大陆基本农田保护的做法定为重要农业区,绝对不能开放变更为建地。台湾的农地保护政策已从原来严格管人(自耕能力证明核发)轻松管地(农地非农用缺乏监督与罚责)的政策,改变为开放农地自由买卖,但严格监控农地利用与落实农地管理的管地不管人政策。

比较而论,大陆与台湾采用土地使用分区管制办法保护优良农地是比较好的,因为这可以用科学方法,主动规划土地用途,先把区域内所有土地划分成各种使用区,再把使用区内土地逐宗编定为各种使用地,只要使用区划分合理,各种使用地编定恰当,就能使各区土地各得其所,各尽其利,以满足农、工、商、通、住宅等多种需要。