

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

臺灣與中國大陸農地利用之比較研究－產權結構、制度變遷與規模經營之探討 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 99-2410-H-004-219-
執行期間：99年08月01日至100年07月31日
執行單位：國立政治大學地政學系

計畫主持人：賴宗裕

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：江瑞如
大專生-兼任助理人員：劉芝妤
大專生-兼任助理人員：林宣佑
大專生-兼任助理人員：許巍瀚

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 100 年 09 月 07 日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告
 期中進度報告

臺灣與中國大陸農地利用之比較研究—
從產權結構、制度變遷與規模經營之探討

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 99-2410-H-004 -219

執行期間：99 年 8 月 1 日至 100 年 7 月 31 日

執行機構及系所：國立政治大學地政學系

計畫主持人：賴宗裕

協同主持人：顏愛靜

計畫參與人員：江瑞如、林宣佑、許巍瀚、劉芝好

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告
 完整報告

本計畫除繳交成果報告外，另須繳交以下出國心得報告：

- 赴國外出差或研習心得報告
- 赴大陸地區出差或研習心得報告
- 出席國際學術會議心得報告
- 國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

中華民國一百年九月七日

壹、前言

一、計畫緣起與目的

自古以來，土地與人類的關係最為密切，而農業是最基本的產業，也是人類賴以為生最重要的產業。于宗先、毛育剛、林卿（2004：7）指出農地的基本問題有二個：一為農地所有權問題，二為農地利用問題，而這二個問題事實上是密切相關的。此外，不論是臺灣或是中國大陸，從兩岸過去農地產權結構、制度變遷的脈絡不難發現，事實上皆是為了解決農地利用的問題。

臺灣於 1949 年起實施第一次的農地改革，¹改革重點著重於地權改革，以達到「耕者有其田」的目標；並於 2000 年實施第二次的農地改革，²藉由修正農業發展條例，放寬自然人及農企業法人有條件承購農地，由傳統的「農地農有農用」轉化為「放寬農地農有，落實農地農用」，藉農地產權自由化，解決原本產權制度下無法吸引進來的資金、技術及勞力等問題，並增加農地利用效率（林榮裕，2002：96；張雅惠、賴宗裕，2010：2）。而中國大陸在 1949 年以前，農地主要為私有，亦有所謂的地主、富農、中農、貧雇農的社會階級，³在 1945~1949 年間開始進行第一次農地改革，即消滅地主階級，將農地重新分配，實現農民的土地所有權。而 1953 年起，藉由合作社和人民公社運動，確定第二次農地改革⁴的

1 張勤民、張維一（1999：190）研究認為第一次農地改革應開始於 1947 年的公地放租政策，而徐世榮、蕭新煌（2001：96）認為研究耕地租佃的變革，時間大抵從 1945 年開始。而本研究則將 1949 年實行耕地三七五減租政策認定為耕者有其田政策之前身，定義 1949 年為第一次農地改革的開始。

2 第二階段農地改革之名源起於 1979 年 12 月執政之中國國民黨全國代表大會，蔣主席經國先生（亦即蔣總統經國先生）提出「今後十年之建設標竿」，其中有「實行第二階段之土地改革，以達地盡其利，地利共享」一項之宣示。多數研究以 1979 年前後作為第一次、第二次土地（農地）改革之分界點，例如：林榮裕（2002：99）認為 1979 年開啟第二次土地改革；舒逸琳（1998：31）、陳怡婷（2008：62）、王玉真（1992：57）認為 1982 年開啟第二次土地改革；而陳櫻琴（2000：58）則認為 1993 年行政院提出第二次土改政策，包括「釋出農地」與「農地變更使用」等，故第二次土地改革其實從 80 年代開始展開；張志銘（2001：37）認為自 2000 年農業發展條例再度全面修正頒佈後，即為第二次土地改革，但就政府立場而言，這已是第三次農地改革；而林茂雄（2000：32）、劉欽泉、蕭景楷（2001：18）則認為 2000 年農業發展條例之修正可稱之為第三次農地改革。惟因 2000 年「農業發展條例」修正，涉及農地財產權結構改變，將第一次「農地農有農用」修改為「放寬農地農有，落實農地農用」，從強調農地所有權的擁有轉變到農地使用權的重視，故本研究將 2000 年「農業發展條例」修正通過，定義為第二次農地改革的開始。2000 年「農業發展條例」修正重點為：（1）農地承受資格放寬，不單只有農民可擁有農地，非農民或是其他團體亦可擁有農地；（2）耕地分割限制放寬，由於原本的 5 公頃縮減至 0.25 公頃；（3）農地變更使用限制之放寬，亦即農地只要在總量管制與環境保護上作好措施與繳交一定之回饋金，就可以依據所有人之需求，申請將農地變更為其他種類用地來使用；（4）農舍興建限制之放寬。

3 在封建土地制度下，中國大陸 70% 的耕地集中在占農村人口不到 10% 的地主、富農手上，而占人口 90% 以上的農民卻只占不到 30% 的耕地（李金振，2000：111）。

4 有關中國大陸的改革階段可區分為 1949 年的第一次土地改革時期、1953 年農業合作化第二次

集體所有權制；中國大陸雖於 1982 年發布全國農村工作會議紀要，以「家庭聯產承包責任制」⁵取代人民公社，確立農村最基本的生產經營制度，農地所有權仍歸於集體所有，然在此制度下，仍存在著缺乏私有制的好處，又無法解決公有制條件下因人口變動、就業不穩定等因素所引起的社會保障問題，以及農地保障功能逐步弱化等問題（廖洪樂，2008：112-113；張雅惠、賴宗裕，2010：2）。

雖然現階段兩岸農地財產權制度差異甚大，臺灣的農地可私有化，而中國大陸的農地則為集體所有；然而比較兩岸的農地產權結構、制度變遷過程，不難發現皆曾歷經地權改革，以達到耕者有其田的目的，並成功地提高了生產力，農民經濟生活也獲得改善（陳誠，1961；吳聰賢、陳元暉，1975；吳聰賢，1981；周煌明，1983；張志豪，1992；朱秋霞，1995；邱曉嘉，1998；陳仙妹，2003；于宗先等人，2004；鄭立群，2008），而今兩岸的農地發展，也皆面臨了經營規模縮小的生產瓶頸（周煌明，1983；蘇志超，1988；鄭詩華，1990；張志豪，1992；姬世明，1995；朱秋霞，1995；邱曉嘉，1998；李金振，2000；林暘泰，2003；陳仙妹，2003；于宗先等，2004；林源峰，2005；高聖平，2009）。在兩岸不同的財產權制度下，或許比較基礎難以一致，然而藉由分析不同農地產權結構、制度變遷影響農地利用的情形，卻可凸顯兩岸在不同產權制度結構下，對農民從事農地利用的影響，並可進一步釐清現階段兩岸所面臨的規模經營困境，是否與產權結構、制度變遷相關，並試圖從理論上尋求解決之道。

Young（1909：54）的名言指出：「給予一個人一塊貧瘠的土地之所有權，他將使其變成一個花園，但若給他承租一個有九年租約的花園，他將使其變成荒漠」。從財產權（property right）理念分析，由於所有權會帶來激勵生產之誘因（Demsetz，1967：355），故給予一個人一塊貧瘠的土地之所有權，在所有權激勵誘因下，會努力從事生產並長期維持地力，將使其變成一個花園，符合理論上之推論；惟當所有權被替換成承租權時，理論上解釋似有可能因無所有權之誘因，致使農民僅從事短期地力維護而讓花園變荒漠。換言之，倘若農地財產權制度設計是「無所有權」的情形，似有可能讓農民缺乏努力生產、維持地力的誘因。惟

土地改革時期、1958 年的人民公社時期及 1978 年的家庭聯產承包責任制時期（鄭立群，2008）；惟因本文欲就產權結構觀點與臺灣進行分析，因此在改革階段區分上，則將具有影響產權結構變遷的時期視為一次改革。故將 1953 年視為第二次農地改革，主要是因為不論之後的人民公社或家庭聯產承包責任制時期，皆是在集體所有的產權結構下進行，因此以產權結構觀點論之，將 1949 年視為第一次農地改革時期，而 1953 年視為第二次農地改革時期。

5 以「家庭聯產承包責任制」為主的生產責任制，其基本特徵是：土地的集體所有權不變，把土地發包給每個農戶，農戶對承包的土地擁有使用權，並且有管好用好承包土地的責任，也是土地經營利益的直接受益者。聯產承包後農村土地經營形式有 5 種：家庭聯產承包責任制、統一經營包幹分配、專業承包聯產計酬、包幹到組聯產計酬、口糧田和任務田之兩田制（王光希，1996：359）。

觀察兩岸農地產權制度變遷情形，臺灣藉由農業發展條例的修正，推動新式租賃，以達到擴大農地經營規模目標；而中國大陸則在社會主義的影響下，讓農地歸於集體所有，藉由互助合作方式擴大農地經營規模，以解決小農經營的侷限。申言之，產權結構影響農地利用的情形，似尚有進一步與財產權理念釐清之處。

此外，從兩岸農地改革發展方向，亦發現制度上不同的變遷方向。首先，兩岸在第一次的農地改革上，皆進行地權改革，重新分配農地，實現農民的土地所有權；而第二次的農地改革，臺灣仍維持農地私有化，並藉由農業發展條例的修正，放寬農地所有權的移轉限制，達到擴大農地經營規模目標；而中國大陸則讓農地歸於集體所有，藉由互助合作，擴大農地經營規模，解決小農經營的困境（賴宗裕，2011：217）。然而兩岸的制度為何會出現不同的變遷方向？不同的變遷方向又如何影響兩岸農民的農地利用？值得進一步分析及探討。

另一方面，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為（North，1990：3），並且是預測未來可能發生的結果、復發的模式（Leach, Mearns and Scoones，1999：240）。兩岸農地利用發展在不同的產權結構、制度變遷下，產生了不同的影響；而這些影響也再次改變下一次農地制度的變遷方向及可能性。在釐清上述這些影響因素及其影響性後，本研究將從規模經營面向探索後續擴大農場經營規模策略，解析兩岸後續在不同產權結構、制度環境及農地政策下，其對農地利用之影響，並提出具體之政策建議。

二、研究範圍與內容

本研究欲從產權結構、制度變遷及規模經營三個面向探究兩岸農地利用議題，故在進行研究分析前，針對本研究之範圍作一界定說明如下。

1.空間範圍

本研究空間範圍主要以兩岸農地利用為主，以進一步瞭解台灣及中國大陸農地制度變遷對農地利用之影響。

2.時間範圍

臺灣自 1949 年起實施第一次的農地改革，著重地權改革，為結構性的農地財產權變革；而至 2000 年第二次的農地改革，放寬傳統的「農地農有農用」為「放寬農地農有，落實農地農用」，為農地利用財產權制度另一重要變革。另中國大陸在 1945~1949 年間進行第一次農地改革，農地主要為私有；而 1953 年的第二次農地改革，藉由合作社和人民公社運動，確立目前的集體所有權制；並於 1982 年以家庭聯產承包責任制取代人民公社，確立農村最基本的生產經營制度，為第三次農地改革。故本研究主要以 1949

年起至目前農地利用制度變遷為時間範圍。

3.研究內容

本研究將比較兩岸農地利用情形，並從產權結構、制度變遷及規模經營三個面向綜合論述。由於此三個面向皆具獨立性，卻又是整個人為制度環境之綜合，故本研究將彙整相關理論及文獻，並分析臺灣與中國大陸農地改革之政策目標及制度變遷脈絡，包括政策目標、意義、目的、實施方法及實施結果，其中有關影響產權結構變遷因素及制度改革變遷方向，進行深入分析。除藉由制度變遷分析探究影響農地利用政策之因素外，亦是本研究後續推論的重要立論基礎。

三、研究方法及進行步驟

1.研究方法

根據上述之研究內容與課題，本研究採行的研究方法主要以下列3種方法為主。

(1) 文獻分析法

本研究以文獻回顧與評析之方法，整理如下三個部分之文獻：(a) 產權結構與農地利用相關研究；(b) 制度變遷與農地利用相關研究；(c) 兩岸現階段農地利用困境及規模經營之相關研究，做為本研究之分析基礎。

(2) 比較分析法

本研究擬針對兩岸農地財產權制度變遷進行比較分析，藉以瞭解農地財產權制度變遷差異，並釐清兩岸不同財產權結構下對農地利用之影響。

(3) 歸納法

本研究將歸納文獻分析、制度變遷比較分析、現況調查與深入訪談之研究結果，據以歸結兩岸不同產權結構、制度環境對農地利用之影響，並就規模經營面向提出相關政策建議，作為未來政策施行上之參考。

2.進行步驟

本研究根據上述之研究目的與內容，其進行步驟如下圖所示。

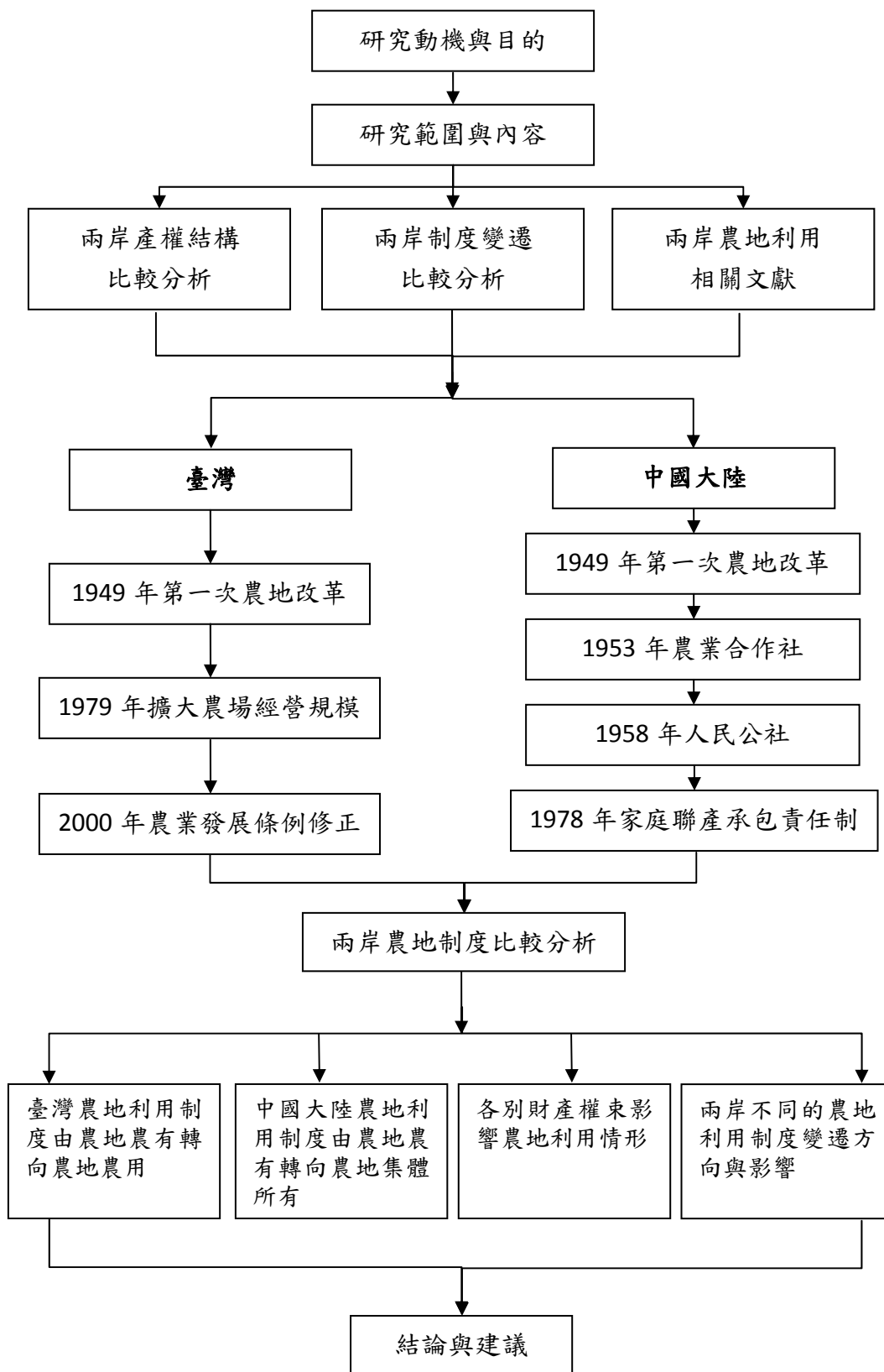


圖 1：研究流程圖

貳、相關文獻與理論回顧

一、財產權理念與分析基礎

(一) 財產權的基本理念

Fisher (1923: 27) 指出財產權是一種享受成本投入後所得之財富收益的自由與允許，並不是一個實體物 (physical objects) 或是事件 (events)，而是一種抽象的社會關係；而 Furubotn and Pejovich (1972) 更進一步說明財產權並不是人和物之間的關係，而是人與人之間被社會所認可的關係，而此關係乃源自於物的存在及對物的使用 (轉引自張剛維, 2007: 8)。換言之，財產權所強調的是人與人之間一種權利關係，而不只是人與物之間的關係而已。

Bromley (1991: 2) 定義「財產權」為一利益 (或收入) 流 (benefit or income streams)，並認為財產權是指所有者對於其所擁有之財產，於現在和未來利益的索取權利 (claim right)，並由政府同意保障防止受到可能貪圖此利益的其他人介入妨礙，且賦予其他不妨礙此權利之義務 (duty)。而依 Hallowell (1943) 的定義，所謂財產權是一牽涉利益流 (benefit streams)、權利所有者、義務承擔者三方面的社會關係。故財產權的安排確立了每個人相應於物的行為規範，在此規範下，每個人都必須遵守與他人的相互關係，並承擔不遵守此關係時的成本。

財產權包括多種權利，最準確、普遍也是最佳的認知，是將它視為「一束權利」(a bundle of rights)。Barzel (1997: 3-4) 進一步釐清財產權，並將其分為經濟財產權 (economic property rights) 與法律財產權 (legal property rights)。前者是由 Alchian (1965) 和 Cheung (1969) 所發展的，意指對某財產有直接或間接的使用、收益、處分或移轉的權利；後者則是指國家 (政府) 賦予個人，並受到國家 (政府) 認可、保護與執行的權利。從經濟學與法學不同觀點分析有多種論述⁶，而本研究則主要從經濟觀點分析財產權。

Demsetz (1967) 透過外部性 (externality) 的概念來闡述財產權的概念

6 從法學觀點分析財產權，有以下學者之相關論述：Hohfeld (1964) 從法律規範性關係，將財產權分解為不同形態的一束權利，包括特權 (privilege)、權利 (right)、權力 (power) 及豁免 (immunity)；Honoré (1961) 則將所有權 (ownership) 要素分解成 11 種特點，包括占有 (the right to possess)、使用 (the right to use)、資本 (the right to capital)、管理 (the right to manage)、收入 (the right to use)、防禦 (the right to security)、遺贈 (Honoré's power to alienate)、期限 (absence of term)、有害使用之禁止 (the prohibition of harmful use)、履行的責任 (transmissibility and liability to execution)、剩餘特性 (the incident of residuary)。

與作用，藉由財產權的配置功能，可將外部成本（或利益）予以內部化，以減少社會成本。故財產權的發展，即負有將外部成本內部化的一種誘因。而 Posner (1986) 及 Tietenberg (1992) 更指出有效率的財產權制度，將可提供誘因引導擁有者有效的使用資源，故一個有效率的財產權制度，必須包含普遍性 (universality)、排他性 (exclusivity)、可轉讓性 (transferability) 及執法性 (enforceability)⁷。North and Thomas (1977) 研究指出：排他性財產權制度的發展，是促使人類從漁獵生活轉變為農耕、定居生活的有力誘因；因在排他性財產權制度下，才有促使人類有改進技術與學習新知識的誘因。故財產權本質乃是一種人與人之間對物的關係，而此種關係包含了何人擁有該物的權利，以及擁有該物的何種權利；意即財產權是經濟之基礎，形塑所有市場交易的基礎 (Tregarthen and Rittenberg, 2000: 13)。因此，此種關係須受社會規範與保障，以穩定投資預期，減少財產權所有人自行保護權利的成本，進而促使對資源更有效的利用。

除了上述外部成本內部化的概念外，Alchian (1965) 亦認為財產權會影響激勵誘因和行為。此外，藉由財產權的界定和分派，可以達到資源配置的目的，增進交易的效率 (Merrill and Smith, 2001: 359)。故藉由財產權的基本理念可知，財產權的界定除可將外部成本內部化外，更可產生私人財產權的激勵誘因和行為，並增進交易效率。

財產權的界定與執行過程，免不了會產生衝突與合作的關係 (Anderson and Hill, 1983; Anderson and Mcchesney, 2003: 6)，土地使用及環境衝突的發生，存有許多市場不完全的因素，包括異質財貨、買者少數、賣者多數，以及資訊的不對稱等 (Duke and Jost, 2003: 31)。這些資訊不完全的成本，就是市場的交易成本 (transaction cost)⁸。而 Dahlman (1979: 148) 進一步將交易成本分為 3 種類型：搜尋與資訊成本 (search and information costs)、議價與決策成本 (bargaining and decision costs) 及管制與執行成本 (policing and enforcement costs)。此外，Field (1986) 更提出了一個新的變量：內部治理成本 (cost of internal governance)。故藉由財產權的分派決定資源的配置方式，可內部化外部成本，並對私人利用效率產生激勵誘因和行為，藉此

7 普遍性 (universality) 指大多數資源都被私人所擁有；排他性 (exclusivity) 指資源被私人擁有時，可排除他人的侵害；可轉讓性 (transferability) 指資源可移轉給更有效利用的人；執法性 (enforceability) 指所有的財產權應能免於他人之侵犯與奪取。

8 交易成本的概念源起於 Coase (1960) 的「社會成本問題」(The Problem of Social Cost) 一文，在文章指出過去 Pigou 以政府干預解決市場失靈 (market failure) 的方式，除了並不能解釋外部性問題的交互性質 (reciprocal nature of externality problems) 外，更忽視了資訊不完全及交易成本的存在。

增進交易效率，惟界定的過程須包含交易成本，尤其當資源從共有到私有的財產權界定過程中，更須包含內部治理成本。在此結構下，惟有當從交易過程中所獲得的利得，明顯地高於交易成本時，交易才會發生；如果交易成本太高，在邊際的交易行為就不會發生，或者受到嚴重地限制（Eggertsson，1990：16）。

職是之故，當一個人擁有財產權，表示他擁有了一束權利（a bundle of rights），而非只針對擁有財產之實體而言。財產權規範了每個人相對於物的行為，且每個人在法律的保障下，都必須遵守自己與別人相對於該物的關係。換言之，藉由財產權的規範將外部成本內部化，並產生私人利用之激勵誘因；其意義除了在人們彼此之間發生關係時展現出來外，亦在人們決定如何從事農地利用時展現，包括農地施肥的多寡、耕種農作物的選擇等，皆取決於財產權影響人們如何利用農地之誘因。

（二）財產權保障與限制

財產權的保障是交易活動進行的基礎；財產權的完整性，通常經由法律的規定保障之。Demsetz（1967：347）指出，財產權乃是一種社會工具，幫助人們滿足其合理持有的期待。而 Posner（1992：32）更進一步指出，財產權法律上的保障能創造出促使資源有效率利用之誘因。因此，經由法律上對於財產權之保障，人們可以確保其經過資本投入後所產生的利益與所得不被他人侵犯，幫助人們滿足其合理持有的期待，故在財產權保障下，可以提供投資誘因，並促進資源之有效利用。而王文宇（2003：3）則指出，財產權除為個人肯定自我、實現未來之憑藉外，亦是社會妥善分配經濟資源以創造利益的依歸。故財產權制度愈健全的國家，其經濟也通常愈能高度發展，原因即在於制度對財產權的保障提供了足夠的誘因，促使每個人努力生產或發明創新，因其努力的成果將受到法律的保障而不被他人剝奪（朱淑卿，1993：277）。

財產權一方面受到法律規定的保障，另一方面也受到相對的法律限制。Furubotn and Pejovich（1972）即認為財產權的排他性並非指財產權完全不受限制，而是指此權利僅受到法律明文規定的限制。這樣的限制可能造成財產權的稀釋（attenuation），或對於財產轉移價格或對象的限制，可能直接或間接地改變此財產的交易價格。而林國慶（1992）指出，若對於財產權過多的限制，可能也同時限制了財產權所有人對資源的有效利用，而降低私人生產的誘因。

職是之故，財產權是人與人之間被認可的行為關係，藉由存在之事物及人們的使用可以提升這種關係，財產權的定義是安排及使用資源之行為規範，並可以預測財產權影響經濟活動之差異性 (Libecap, 1986: 227; Furnbotn and Pejovich, 1972: 1139)。更進一步說明，財產權保障之本質乃在藉由法律的規範，創造有效使用資源誘因的經濟功能。若在界定及賦予財產權之後，無法予以有效保障，以對抗他人侵害，則財產權之界定及賦予，將失其意義。另一方面，當來自於法律對財產權之限制過多時，將會影響財產權之價值，並減少私人生產的誘因。

二、制度變遷與意涵

根據 North (1981: 201; 1996: 344) 的闡述，制度係指一系列的規則、守法程序與道德行為規範，用予約束追求自身福利或效用最大化的個人行為，並由正式規則（法律、憲法與契約）、非正式規則（行為規範、常規與自我施予的行為準則）及其實施特性所構成，透過制度的運作即會在人類行為的合作與衝突中尋求一個適當的平衡點，藉以解決集體行動所產生的若干問題，而政府之所以建立並改變制度，通常是為了達成程序或政策上的目標 (Cortell and Peterson, 2001)。

但也有許多學者稍微更改了 North 的定義，例如：Ostrom (1990: 51) 認為「制度」可界定為經濟體整套的運行規則，藉由規則決定了誰有資格在某種範圍內做出決策，那種行為被允許或限制，那種整體性規則已予採用，那種程序必須遵循，那種資訊必須或不可提供，那種償付 (payoffs) 會依據個人行為加以指派等；而 Kasper and Streit (1988: 28) 認為制度是由人制定的規則，抑制著人際交往中可能出現的任意行為和機會主義行為。制度同時也是一個共同體，依靠某種懲罰而得以貫徹，帶有懲罰的規則創立起一定程度的秩序，將人類的行為導入可合理預期的軌道。總而言之，制度是藉由人為的設計而產生的約束，而此約束會隨時空轉換，同時影響人類下一步的行為。

制度運作過程中，導因於外力介入、制度本身能力或兩者間之互動等，必然會出現制度變遷的現象，North (1990: 83) 認為制度變遷包括制度架構的規則、規範及執行體系中各種變遷的邊際調整，其變遷動作主要是由行為者 (actor) 透過社會實踐 (social practices) 與制度的互動，以慣例做媒介，進而使制度的路徑發生改變。由於制度間要素的互動形成動態的關聯，但當制度供給不足以滿足人類當代需求時，則制度就必須有所轉變直至制度達到新均衡。

制度變遷原因多樣，可能肇因於「設計不良」(bad design) 意義下之制度不穩定所致，抑或是經濟成長或蕭條的結果，或係因為技術、智能或文化變遷所致(Furubotn and Richter 著，顏愛靜譯，2009:31)。而 Hayami and Ruttan (1984) 則指出制度的改變可能是源於技術進步、資源或文化等要素稟賦的演變或產品的需求的變化等因素所誘導。又 Lipecap (1989) 注意到外來參數變化為制度變遷基本動力的來源。總而言之，制度變遷可以是自發的、漸進的過程，也可以是創新設計的結果。

在制度變遷理論中，路徑相依 (path dependence) 是個非常重要的概念。Lipecap 認為，制度變遷是一個「路徑相依」的過程 (Lipecap, 1989:116; Kingston and Caballero, 2009:156)。因為在制度的演變過程中，特定方向的初始變動將會導致制度沿著此條相同的路徑，出現進一步的變化，此乃因制度具有報酬遞增 (increasing returns) 的特性，沿著先前路徑發展的相對利益較其他可能選擇路徑來得大，故強化了制度延續先前路徑發展的可能性 (Pierson, 2000)。North (1990) 指出，當某個體系的歷史性發展形成限制效果時，從而侷限後續的選擇集合，路徑相依的現象可說就已存在。路徑相依的概念指出歷史的重要性，沒有追溯到制度累積的演化，我們就不能理解今日人類的選擇。申言之，制度變遷的過程中，一旦技術順著某些特定的發展路徑，給定報酬遞增的條件，其他路徑或技術即可能不被採用，且無法反轉其過程或回復至先前均衡的階段，使得制度的發展則可能被完全導引至此一特定路徑，至於制度發展的特定路徑則可能是由過去偶發事件或某一特定行動之漸增影響而決定 (North, 1990:76; Atkinson and Oleson, 1996)。因此，路徑相依可謂為：在制度的變遷當中，存在著報酬遞增和自我強化的機制，使得制度變遷一旦走上某一條路徑，則該制度就會在以後的發展中得到自我強化。換句話說，制度變遷的過程來自於制度結構中的鎖定 (Lock-in) 效果。

制度變遷方式不同，其制度結構也有很大的差別。當制度產生不均衡情況時，可以透過引誘、激勵創新來消除不均衡狀態並取得獲利機會；但有些不均衡卻會繼續存在下去，此時國家可用強制性方式來消除制度不均衡。因此制度變遷類型依前述內容可概分為二類：誘致性制度變遷 (induced institutional change) 與強制性制度變遷 (imposed institutional change)。

誘致性制度變遷指的是現行制度的變更或提倡，或者新制度安排的創造，是由一個人或一群人為響應獲利機會而自發倡導、組織和施行的 (王躍生，1997:82)。這樣的制度變遷，必須是建立在原有制度安排無法提供獲利機會

所引起。因此須由利益誘致，使制度不均衡轉變到制度均衡的典型過程。換言之，誘致性制度變遷指的是現行制度安排的變更或替代，或者是新制度安排的創造，由個人或一群人，在響應獲利機會時自發倡導、組織和實行。

誘致性制度變遷存在自發性、營利性與邊際性三項特點。且誘致性制度變遷是漸進的、由下而上、從局部緩慢推動到整體的進化過程。當制度不均衡時，人們會從某一項制度安排開始推動改變，逐漸擴展到其他相關的制度安排，直至制度均衡時始停止。倘誘致性創新是新制度安排的唯一來源，則社會中制度安排的供給將會少於社會最適量。若政府於此時進行干預以補足制度的不足，那麼政府干預可能產生的費用、效益與激勵等，都是經濟分析需考量到的問題。

而強制性制度變遷係指由政府行政命令或法律強行推進和實施的制度變遷（王躍生，1997：88）。承前述誘致性制度變遷之說法，若新制度安排唯一來源是誘致性變遷，則可能致未能達到社會福利最大，制度發生嚴重失衡及公眾福利受損等情況。因此，在自發的制度安排中，適當的強制性制度安排或可提高制度變遷的效果。

強制性制度變遷的主體為國家，國家在進行制度變遷過程中具有一些私人所不具有的優勢。例如強制性制度變遷就不需要付出龐大的組織和協調成本，效率因而高得多。又強制性制度變遷是在一個政權所轄範圍內統一進行的，由於規模巨大，可以收到規模經濟的好處。然國家強制性變遷方式雖可降低協商成本，但也增加了強制執行的成本。因此，當制度變遷的預期收益大於預期成本，統治者才會推行制度變遷；反之，則會中止或取消；不過，國家作為一獨佔性組織，對於成本和收益的理解係不同於個人或一般組織，主要是因為國家預期效用中除了經濟因素外，還有非經濟因素，林毅夫（1994：397~403）指出包括統治者偏好和有限理性、意識形態的僵固性、官僚政治、集團利益的衝突、社會科學知識的侷限性等。因此，即使能夠增加國民收入或增加經濟的總產出，但卻會削弱國家政權的權威或危及其統治，那麼國家寧可維持一種無效的制度安排，也絕不會進行這樣的制度變遷。

聚焦至本研究所要探討之問題核心，由於臺灣與中國大陸的農地政策皆經歷結構性的改革，其中改革重心皆涉及農地產權的調整。在路徑相依的觀點下，攸關產權結權的改革，應會依循某一個路徑進行改變。惟從臺灣與中國大陸農地改革變遷中發現，制度變遷方向不但沒有依循著某一路徑，甚至還相去甚遠。藉由制度變遷觀點分析，不禁試問：兩岸農地制度變遷過程，是否產生不同要素相對價格、偏好或意識型態的改變？致使後續相關變遷方

向大相逕庭？本研究欲比較分析兩岸農地利用情形，實須從制度變遷理論探究兩岸農地改革方向迥異的影響因素，並進而歸納比較分析結果，進行說明及詮釋。故後續研究分析，將以歷史制度論觀點為主，主要探究兩岸農地改革中重要的歷史轉折點，進而分析在制度變遷下對農地利用之影響。

參、產權結構、制度變遷對農地利用之影響

Demsetz (1967: 350) 指出財產權的配置功能，可將外部成本（或利益）予以內部化，以減少社會成本。故財產權的發展，即負有外部成本內部化的一種誘因。事實上，此種觀點亦指出農地的產權結構制度是伴隨著提高效率、或減少農民外部成本的概念而逐步發展。因此，藉由財產權制度，將影響誘因之建置與行為，且透過誘因影響經濟行為（Libecap, 1986: 229; Coleman, 1966: 35）。換言之，產權結構制度安排的確會影響農民的經濟行為。

有關財產權影響農民經濟行為的論述，多數文獻指出財產權明確會促使農民對農地有更多的投資（Feder and Feeny, 1991: 138-140; Carter and Olinto, 2003: 180-184; 靳相木, 2005: 163; Broegaard; 2005: 851-858），此研究成果符合財產權理論上之推論。由於財產權上的保障，即是要確保農民經過農地資本投入後所產生的利益與所得不被他人侵犯，滿足農民其合理持有、長期利用的期待，故財產權明確即能提供投資誘因，並促進資源之有效利用。惟 Carter and Olinto (2003: 185) 進一步指出當所有權人擁有的土地面積過小時，則財產權明確對其從事農地利用影響不大。

事實上，許多研究開始進一步區分出那一種財產權可能有助於提高農業生產的成果，換言之，影響農地利用的情形，不再僅是單一的影響，而可區分出不同的影響層面。Carter (2000) 區分在財產權束中使用 (tenure-security) 和轉讓 (transferability)，解釋它們如何藉由不同的機制引起生產力的提高。該研究指出更安全的使用，將透過採取增加信貸需求和信貸供給的影響增加投資，更多的地主會願意進行長期投資；而轉讓也可增加投資需求，因為它保留了出售土地和收回投資價值的可能性（轉引自 Hare, 2008: 340）。

此外，在使用的期限上，研究指出當使用的期限愈長，則農民願意投資從事農地改良的意願即愈高。Li et al. (1998) 分析中國農村，發現農民會將具有較高效能的有機肥料使用在口糧田⁹ (private plots) 上，而將次之的化肥使用在責

9 「兩田制」基本做法是將農戶的承包田分為兩部分，一部分是按農戶家庭人口數量平均分發的「口糧田」，只負擔農業稅，其他收入歸農戶直接佔有；另一部分是「責任田」或叫「承包田」，

任田 (responsibility plots) 上，因為有機肥料比化肥費用更為昂貴，且通常需要更多的勞動時間，反映出農民會在他們認為可長期使用的土地上 (口糧田) 投入更多的農地投資 (轉引自 Hare, 2008: 341)。靳相木 (2005: 163) 以中國大陸為研究主題，指出當農民承包期只有 15 年，對土地的長期投入主要集中在平整土地、採取提高肥沃度措施等方面，而一旦將承包期延長至 30 年，除前述 2 項投資外，亦將增加修建灌溉設施和排水設施、建造溫室或大棚等項目。

而 Kung and Cai (2000: 300) 則認為使用期限 (length of tenure) 的長短是影響農民投資決定的因素之一。但研究也發現其他因素，例如勞動力的機會成本、相對價格的有機肥和化肥、土地位置和土壤質量、農場規模、糧食配額也都具有影響，而當綜合考量這些因素時，可能使用期限的長短就不一定那麼重要了。而 Kung (2000: 715) 也進一步針對中國大陸現行重新分配土地的做法提出質疑，此做法會威脅中國農村農民在他們農地利用權利上的安全意識，因此，重新分配的程度與阻礙生產力投資的情形習習相關。此外，Carter and Yao's (2002: 714) 則指出當土地使用權有更大自由的轉讓程度時，會促進更多有效率的農業使用投入。具體而言，更自由的土地轉讓權利有助於降低土地租金的交易成本。

歸納過去的研究成果，明確的財產權能促使農民對他們的土地有更多的投資 (Feder and Feeny, 1991: 138-140; Carter and Olinto, 2003: 180-184; 靳相木, 2005: 163; Broegaard; 2005: 851-858)，惟當農地面積過小，預期收益不大時，則明確的財產權對其影響則相形減少 (Carter and Olinto, 2003: 185)。

而財產權束中，使用權的保障會促使地主願意進行長期投資 (Carter, 2000, 轉引自 Hare, 2008: 340)，且投資的強度與使用權保障的長度呈現正面影響 (Li et al., 1998, 轉引自 Hare, 2008: 341; 靳相木, 2005: 163)。此研究結論亦充分解釋在中國大陸家庭聯產承包責任制下，會造成農民在「土地資本」產權主體的缺位，導致激勵不足，出現收益遞減情況而無法自動提昇的現象 (徐漢明, 2004: 134)，故中國大陸於 1993 年將土地承包期由原本 15 年延長至 30 年 (行政院大陸委員會, 2009: 9)，冀透過長期承包權的保障，激勵農民從事農地投資、農地改良。

在處分權影響方面，當農民具有較自由的處分權時 (土地交易)，會增加土地所有權人處分土地的機率，同時也相對增加實現土地投資價值之機率，從而提高農民進行土地投資的積極性 (姚洋, 2000: 57)；從另一個角度分析，當土地處分愈自由，進行土地處分的交易成本就愈低，而降低土地處分的交易成本，亦

這部分土地除承擔農業稅外，還要分擔集體提留。在兩田制基礎上，責任田經過流轉而集中起來，由農場承包經營，形成農場規模經營的土地制度 (常秀清，尉京紅, 2006: 34)。

會降低土地成本，對農民而言就有更多資金從事其他農地投資。而臺灣在第一次農地改革後，由於限制農地農有，致使長期以來農家耕地規模小，無法從事效率化生產，導致土地利用度逐年下降。雖第二次農地改革後，不再限制農地農有，惟林子欽（2007：80）指出缺乏農地出售資訊、農地合理價格不清楚等因素，影響農民擴大經營規模之意願。換言之，當處分土地自由度愈低、交易成本愈高，則會減少農民從事農地利用的意願。

綜上所述，財產權結構對農地利用的影響情形不再如同 Young（1909：54）的名言指出，所有權「必然」會帶來激勵生產之誘因，仍須視產權結構情形，進一步區分出對農地利用影響情形。且在兩岸歷經不同的農地制度變遷後，產權結構亦隨之調整與改變，故應由兩岸農地制度變遷影響產權結構中，進一步分析對農地利用之影響，藉此深化相關議題之研究成果。因此，以下則分從兩岸農地制度變遷影響產權結構情形，進一步說明對農地利用的影響。

肆、臺灣農地產權結構、制度變遷對農地利用影響

1949~2000 年間，臺灣農地政策經歷了幾次重大的改革，包括 1949 年開始的三七五減租、公地放領及耕者有其田，1979 年的土地改革，以及 2000 年農業發展條例的修正；惟因本研究欲從產權結構、制度變遷進行分析，因此將著重在影響產權結構的制度變遷進行分析。

一、1949 年第一次農地改革時期

第一次農地改革先藉由三七五減租初步做到減輕租額，再藉由耕者有其田，創設自耕農，調整業佃關係，並解決耕地所有權分配問題，達到刺激農民生產、提升農民所得、帶動農業發展之目的。尤重道（2000：27）指出我國過去的農地改革，重點在調整地權分配，保障實際耕作之農民，以激勵其生產、改善其生活；而顏愛靜（2001：26）進一步指出：農地有效利用是農業增產的要件，是以我國向以「農地農有農用」為土地政策最高指導原則，冀藉現耕農民取得耕地所有權，耕種收益盡歸己有，以為激勵生產之誘因，則不須任何監督費用，農民自會克盡地利。故在「農地農有農用」的制度結構下，可激勵農民從事農業生產，使得農業生產增加，農民所得大幅提高。

第一次農地改革之實施和平地分散了土地所有權集中的情形，除了增加農業收益與農業產量，並增加採用創新與投資意願（吳聰賢，1981：9-16）外，另因改善農民生活，提高農民政治意識，為我國實行民主憲政奠定了良好基礎（趙

淑德，1995：200)。而第一次農地改革結果已為世界公認是最具成效的，且被譽為近二十多年來「經濟的奇蹟」(Herman Rahn，顏愛靜譯，1979：26-27)。其中耕者有其田的政策目標，藉現耕農民取得耕地所有權，將耕種利益盡歸己有，以為激勵生產之誘因，更為第一次農地改革之推行基礎理念。

第一次農地改革成功地藉由創設自耕農所有權，達到農業生產增加、農民所得提高等效果(陳誠，1961：79-88；吳聰賢，1981；劉寧顏，1989：144-145；吳聰賢、陳元暉，1975；劉欽泉、蕭景楷，2001：12)。惟仍有少數研究指出第一次農地改革後，農場經營效率不升反降的結論。如洪嘉瑜(1990：5-1~5-4)研究比例租佃制度與固定租額制度之效率，藉由實證分析，發現三七五減租不具有技術效率，同時也沒有造成經濟效率的改變；惟因該實證的結果，作者認為尚有替代變數的選擇、樣本數太少，以及部分的理論與實證不能一致(not consistent)等限制，故在研究結果推論上仍須保守。而樊家忠(1995：62)將農地改革後(1950~1951)與日據時代(1925~1927)的資料相比較，並依據實證結果(技術效率值與收益成本比)推論耕者有其田政策，並無提高農業生產效率的效果；惟自1928年至1949年的20年間，是否確無產生其他重大影響因素¹⁰影響農業產值，進而影響實證研究結果？似須再三斟酌。此外尚瑞國(1998)亦針對三七五減租前(1925~1927)及三七五減租後(1950~1951)稻作農場生產經營調查資料進行實證分析，結果亦支持強化「臺灣戰後實施的土地改革可能並未提高農場經營效率」觀點。¹¹

由於第一次農地改革政策目標為耕者有其田，雖其推動三步驟政策理念(三七五減租、公地放領、耕者有其田)稍有不同，但最終目標則一致；另因三步驟政策實施時間非常接近，故探討第一次農地改革，並無法明確區分三步驟政策理念分別影響農地利用情形，僅能綜合分析探討第一次農地改革成果。

進一步細究，第一次農地改革後，私有耕地所有權農戶所有耕地面積變化，耕地規模達3公頃以上，由1952年42%，減少至1965年16%，而增加最多的為耕地規模介於1~2公頃之間，由1952年21%，增加至34%(請參考表1)。故

10如1946年到1953年的持續通貨膨脹，以及1949年的改制新台幣，對於預期心理、交易成本與工作決策，似乎會造成不同的影響。

11尚瑞國(1998)與樊家忠(1995)之實證分析資料，皆採用臺灣總督府殖產局於1925-1927年及臺灣省農林廳於1950-1951年之二套調查資料；惟尚瑞國(1998：15)指出樊家忠(1995)係採用「隨機型參數邊界估計法」，是一種參數分析法(parametric approach)，尚認為難以設立一個具有說服力的函數型態，而不同的函數型態、誤差的選擇等，都會造成同樣的資料產生不同估計結果的情形，而使得估計結果不夠客觀。故尚瑞國(1998)利用線性規劃(linear programming)方式架構，不需要預設函數型態，而且能夠處理多產出多投入問題的「資料包絡分析法」(Data Envelopment Analysis, DEA)進行實證研究。

由原本的 3 公頃以上大規模面積變成 1~2 公頃之間的小規模面積，對農地經營效率而言反而較為不利。¹²

表 1：民國 41、54 年私有耕地所有權農戶所有耕地面積

耕地面積 公頃	民國 41 年		民國 54 年		變動	
	戶	%	戶	%	%差異	指數
0.5 以下	67,511	10	73,797	11	+1	110
0.5-1.0	102,578	15	148,560	22	+7	147
1.0-2.0	143,895	21	233,760	34	+13	162
2.0-3.0	83,996	12	113,200	17	+5	142
3.0 以上	283,174	42	111,963	16	-26	38
計	681,154	100	681,280	100	—	—

資料來源：吳聰賢，1981：11

雖第一次農地改革終極目標為「耕者有其田」，然因當時農地問題主要為租額過高及佃權不安定，¹³故於實施耕地三七五減租政策後，佃農收益已增加 81%（陳誠，1961：39），另因減租政策施行後，地主對土地投資已不感興趣，故造成地價下跌之趨勢，¹⁴因此佃農為滿足其自有土地慾望，在耕者有其田政策實施前，早已紛紛自購耕地。¹⁵故減租政策之施行，藉由解決當時租額過高及佃權不安定問題，似早已成功改善佃農生活。

職是之故，過去相關文獻多數認為第一次農地改革係屬成功，且其成功之因仍源自於創設自耕農，可將耕種收益盡歸己有，符合理論上所有權可激勵生產誘因之說。惟第一次農地改革之「成功」，究竟是因創設自耕農之所有權所致？抑或是因減租政策施行後，改善當時使用權具有租額過高及佃權不安定等問題？由於受限於第一次農地改革中三步驟政策實施時間非常接近，不易釐清政策效果

12陳希煌（1988：374）指出，經由實地調查發現，3 公頃以上經營規模較合乎技術效益需求；惟截至 2007 年底統計，耕地面積 3 公頃以上者占有耕地之農戶僅 2.95%；耕地面積 1 公頃以下者占有耕地之農戶卻有 77.4%。故對農地經營效率較為不利。

13地租之一般租率都在收穫總量 50%以上，其土地較為肥沃地區，租額有高達 70%者。此外，又有所謂「鐵租」，即不顧天災人禍，年成豐歉，必須照約定租額繳付；又有所謂「副產物租」，即除正額租外，佃農自身增加施與勞力資本所得之副產物，地主亦有與佃農對分或照正產物分租比例劃分者。而租期方面，定期租約太少；租佃方式多屬口頭契約，鮮有書面之依據。包租轉佃，層層剝削。額外需索，如押租金，碾地金（保證金），預收地租等，不一而足，使佃農忍受無法忍受之痛苦（陳誠，1961：9）。然徐世榮、蕭新煌（2003：44-47）指出雖然地主對佃農收取高額之地租，使得佃農家庭的生活相當的困苦，但卻仍然會重視佃農之「生計倫理」，使其能夠活下去，不至於讓其餓死或進行佃農抗爭活動。因此對於當時政府所形塑地主貪得無饜、嚴重剝削佃農的形象有所質疑。

14行政院三七五減租考察團報告：各縣市佃耕土地地價，較減租前平均跌落三分之一至二分之一（陳誠，1961：40）。

15西元 1949 年佃農購進耕地面積為 773 甲，戶數為 1,722 戶；三七五減租後，1952 年佃農購進耕地面積為 9,862 甲，戶數為 17,639 戶（陳誠，1961：42）。

間之影響。惟整體而言，第一次農地改革後對農地利用的影響仍屬正面。

二、1979 年擴大農場經營規模時期

蔣主席經國先生（亦即蔣總統經國先生）於 1979 年 12 月執政之中國國民黨全國代表大會，提出「今後十年之建設標竿」，其中有「實行第二階段之土地改革，以達地盡其利，地利共享」一項之宣示，開啟了另一階段的土地改革。依行政院農業委員會「第二階段農地改革方案執行成果報告」指出，改革的重點包括：

（一）提供擴大農場經營規模之購地貸款

提供 1,684,500,000 元資金，協助 3,837 戶農家購買耕地 1,570 公頃（統計至 1986 年底），使接受貸款農家平均每戶耕地面積由貸款前之 0.86 公頃，增加為貸款後之 1.27 公頃，擴大規模 47%，並提高農機設備利用率，使農場經營作業機械化程度提高，農場收益增加。

（二）推行共同、委託及合作經營

組成共同經營班場 6,100 班，參加農戶 192,298 戶，推行面積為 122,989 公頃（統計至 1986 年底），增加委託經營面積 13,000 公頃，擴大留農者之農場經營規模，降低生產成本，提高單位產量。

（三）加速辦理農地重劃

自 1983 年至 1985 年完成 63 區農地重劃區，面積為 38,930 公頃。而 1986 年實際執行中之農地重劃區計 22 區，面積 8,994 公頃。重劃後之耕地坵塊集中，面積擴大，不但面臨農路可直接灌溉、排水，改善農場結構，節省勞力，更便利田間耕作及促進農地有效利用。

（四）加強推行農業機械化

使主要農田整地作業機械程度達 97%、插秧 97%、水稻收穫 95%、稻穀乾燥 65%、雜糧播種 60%、高粱收穫 20% 及雜糧乾燥 30%，每公頃耕地平均馬力數為 1.6 馬力，並普設水稻育苗中心，降低生產成本及加速插秧機械化。

此外，農業發展條例並配合相關改革方案於 1983 年修正公布，並展開農業資源細部規劃，建立農業計畫性的發展基礎。本次改革雖提出多項擴大農場經營規模、共同合作和委託經營之方案，惟因農民深受耕地三七五減租條例及耕者有其田之影響，不敢貿然將農地委託他人，故在耕地三七五減租條例廢除之前，對

農民而言，尚無法拋開疑慮放心將農地出租，提供擴大農場經營規模之用。

三、2000 年農業發展條例修正

農業發展條例自 1973 年立法以來，期間雖歷經幾次修正¹⁶，惟至 2000 年 1 月 26 日所修正內容及政策方向，才出現大幅度的調整及改變¹⁷。2000 年以前農地政策主張「農地農有農用」，修法後調整為「放寬農地農有、落實農地農用」，可謂是農地所有權移轉限制的一大變革（賴宗裕，2011：220）。2000 年農業發展條例的修正，全面改革農地政策相關法規，尤其著重地權、租佃制度改革。其中放寬自然人及農企業法人有條件承購農地一項，由傳統的「農地農有農用」轉化為「放寬農地農有，落實農地農用」，將雙重管制的策略改為只管地不管人的「解制」取向（楊松齡，2001：17），不再以第一次農地改革中所有權激勵誘因為政策核心。在「農地農有農用」的限制下，確實對資源有效利用與經濟發展有負面影響（于宗先、毛育剛、林卿，2004：350），且因有意願耕作者未必具有自耕農身分而難以投入農業經營行列，導致農村勞力老化（彭作奎，2000：42）。此外，因農地零細分散問題嚴重，吳明哲（2002：88）更指出透過建立「離農制度」，鼓勵老農退休但仍保有農地的所有權，讓年輕的農民容易取得農地，所有權與經營權分開，並且使那些經營規模極零細之農民或轉業改行之農民，或因兼業而勞力減少之農民，能夠出賣土地，達到真正之離農，使規模過小之農場移轉給具有發展潛力之農場繼續經營，以利擴大農地經營面積。

有研究認為可能會因農地開放自由買賣後，土地兼併集中之現象又將重現，因此適當限制農地買賣，有助於耕者有其田政策之維護（尤重道，2000：27）。然而多數研究從產業、經濟面分析，針對此放寬農地所有權移轉的各種限制，能促進農地產權自由流動的想法給予支持（蘇志超，1988：20；鄭詩華，1990；姬世明，1995：118-119；林怡君，2007），並認為藉農地產權自由化，可將原本產權制度下無法吸引進來的資金、技術及勞力等予以引進，並增加農地利用效率（林榮裕，2002：96）。當從事農地利用不再以農地「農有」農用之所有權為必要條件時，較易達到擴大農場經營規模之有效率利用（舒逸琳，1998：111-112）。換言之，從過去研究推論出，在 2000 年的農地改革方向中，擁有農地所有權不再

16 本條例自制定後到 2000 年 1 月 26 日其間共修正 3 次，包括：1980 年 1 月 30 日、1983 年 8 月 1 日及 1986 年 1 月 6 日。

17 2000 年「農業發展條例」修正重點為：(1) 農地承受資格放寬，不單只有農民可擁有農地，非農民或是其他團體亦可擁有農地；(2) 耕地分割後每人所有最小面積由 5 公頃調降為 0.25 公頃；對於農業發展條例修正施行前之共有耕地，或於修正後繼續取得之耕地，則未予最小分割面積之限制(3) 農地變更使用限制之放寬，亦即農地只要在總量管制與環境保護上作好措施與繳交一定之回饋金，就可以依據所有人之需求，申請將農地變更為其他種類用地來使用；(4) 增加以「集村興建農舍」及「農民資格」之規定。

被視為是一種「激勵誘因」，故此農地改革方向實與第一次農地改革方向大相逕庭。

另一方面，在 2000 年的農地改革後，當所有權移轉的限制不復存在時，是否能促使農地利用效率的提高？研究指出，因藉由使用權的移轉，擴大經營規模，相較於所有權的移轉所需的資本小（周世強，2001：24）；同時亦避免產生因所有權移轉對窮人所造成的資金限制（Deininger and Feder，1998：31-32），因此農地的流動多以促進使用權移轉方式達成之（舒逸琳，1998：100），故以使用權移轉方式似較易達到擴大農場經營規模效率。然而藉由租佃方式擴大經營規模，卻也有無效率之慮，尤其當立法制度不明或是租佃本身交易成本過高時，此時，使用權的移轉就不一定較易達到擴大農場經營規模效率。如 Besley（1995）透過研究指出，當假設藉由買賣或租賃市場移轉土地都是一樣容易的條件下（即假設交易成本相同），研究結果並無拒絕「擁有賣土地或租土地的權利，對投資決定並沒有一個很明顯的影響」；換言之，在假設交易成本相同的條件下，移轉所有權或使用權並沒有相當大的成本差異。而林子欽（2007：84）透過問卷調查得知，有很高比例的受訪者認為透過承租農地來擴大經營規模有困難，¹⁸包括：農地租金過高、缺乏農地出租資訊、休耕補貼過高、承租土地與現有土地不相連、不清楚市場上租金水準等...。換言之，有關 2000 年的農地改革後，所有權移轉限制的取消是否確能增加農民從事農地利用意願或增加農地利用效率？仍須取決於所有權移轉時之交易成本高低。

伍、中國大陸農地產權結構、制度變遷對農地利用影響

1949~2000 年間，中國大陸農地政策亦經歷幾次重大的改革，包括 1949 年的第一次土地改革時期、1953 年農業合作化時期、1958 年的人民公社時期及 1978 年的家庭聯產承包責任制時期；惟因本研究著重於產權結構、制度變遷分析，故將著重於影響產權結構改變的 1949 年及 1953 年進行分析說明。

一、第一次農地改革時期（1949~1953 年）

自 1949 年中國大陸建政以來，一開始即把解決農民土地問題作為中國革命的一個中心問題（黃賢金、陳龍乾，1995：304）。在改革前的土地制度下，占農村人口不到 10% 的地主及富農占有土地 53%，而占人口 52% 以上的窮苦農民只占有 14% 的土地（請參考表 2），農民通常要以高於收穫物一半以上甚至 80% 的

¹⁸該研究亦指出透過購買農地來擴大經營規模會遭遇困難，包括：農地價格過高、農地合理價格不清楚、缺乏農地出售資訊及休耕補貼過高影響出售意願等（林子欽，2007：80）。

地租租佃土地，農民深受剝削。此種制度成為新政權推動經濟發展的前提；而此發展背景亦和臺灣在第一次農地改革前推動之背景相似(張雅惠、賴宗裕,2010:12)。

表 2：土地改革前中國大陸農村耕地占有情況

百分比	占總戶數(%)	占總人口(%)	占總耕地	每戶平均占有耕地數(畝)
地主	3.79	4.75	38.26	144.11
富農	3.08	4.66	13.66	63.24
中農	29.20	33.13	30.94	15.12
貧雇農	57.44	52.37	14.28	3.55
其他	6.49	5.09	2.86	6.27

資料來源：中國農村統計年鑑，1989：31

1950年6月頒布「土地改革法」後，對地主，除沒收其土地、耕地、農具、多餘的糧食和在農村多餘的房屋外，其他財產不予沒收；並且在中國大陸開始進行大規模土地改革(陳仙妹,2003:41)。孫希芳(2001:28-29)指出中國大陸土地改革所推動的農地制度變遷，基本上是國家與農民的利益相互一致，透過這場土地制度變遷，農民獲得以前以地租形式存在的部分農業剩餘和較完整的土地產權，國家獲得廣大農民的政治支持，農業生產得以發展。由於國家與農民的利益一致，因此第一次的農地改革績效，使得中國大陸三億多無地、少地的農民無償地獲得七億畝的土地和其他生產農具，免除過去每年向地主交納苛重地租的壓力。董國禮(2000:4)指出土地改革後，貧農、中農佔有耕地佔全部耕地的90%以上，原來的地主和富農佔有全部耕地的8%左右(請參考表3)。

表 3：土地改革後中國大陸農村耕地占有情況(1954年)

百分比	占總戶數(%)	占總人口(%)	每戶平均占有耕地數(畝)
地主	2.6	2.2	12.16
富農	5.3	6.4	25.09
中農	39.9	44.3	19.01
貧雇農	52.2	47.1	12.46
合計	100	100	-

資料來源：中國農村統計年鑑，1989：31 註：改革後資料係指1954年

此外，李友梅(1996:506)亦指出由於私有產權的激勵，農民擁有對剩餘產品的索取權，生產積極性提高，農業生產量也逐步增長。1951年大陸農業總產值比1949年增加28.8%，1952年比1949年增加48.5%；在糧食產量方面，1949

年 份	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
互助組	4.2	4.5	5.7	6.1	6.9	8.4	—
高級社	32.0	30.0	184.0	137.3	58.6	75.8	246.4
初級社	10.4	12.3	15.7	18.1	20.0	26.7	51.1

註：各年數字是指當年生產上已經統一經營並參加秋收分配的社、戶數

資料來源：史敬棠，1959：989-990，轉引自陳仙妹，2003：47

林毅夫（2000：720）指出 1953 年中國大陸採取措施將家庭農作制轉變為集體制，由於生產隊監督勞動力努力的困難，生產隊員勞動積極性低，經驗研究顯示集體制的全部要素生產力比家庭低 20%~30%。另因團隊生產中，每個成員為聯合產出投入的個人努力水平是難以度量的；因此企業機會主義首先體現為團體生產中的偷懶與搭便車等道德危機（moral hazard）困境，團隊成員缺乏努力工作的激勵（謝德仁，2001：88）。故難以產生所有者對土地保護和合理利用的責任，以及提高對土地收益的關切度，對集體生產產生消極態度（鄭立群，2008：51）。此次改革使農地由農民所有轉變為農業合作社集體所有，原本農民農地私有、集體統一經營使用的農地產權制度改革為集體統一所有、統一經營的農地產權制度，這是農地所有權制度的又一次重大變革（吳玲，2007：65）。

三、人民公社時期（1958~1978 年）

為了解決農業合作化所產生嚴重的勞動力剩餘和糧食不足問題，1958 年開始推行人民公社。將原本的農業合作社有計畫地整併為人民公社，惟因整併過程過於單一、規模過於龐大，又加上管理和分配上之不合理，致使內部矛盾叢叢，並使得糧食的總生產量呈現負成長，迫使中國大陸於 1961 年、1962 年就人民公社的所有權和經營權等方面進行調整（請參考表 5）。

表 5：中國大陸農村人民公社化的演變情形

項目	人民公社建立初期	整社期	調整期
性質	共產主義萌芽階段	社會主義性質	社會主義的集體經濟組織
規模	平均每社約五千戶	平均每社約五千戶	平均每社約有一千六百餘戶
所有權	公社集體所有，部分全民所有	三級所有，大隊為基礎	三級所有，生產隊為基礎
經營管理權	大兵團作戰由公社統一管理	統一領導，分級管理	勞動定額管理，評工計分
分配制度	定額工資+供給，但以供給制為主	半供給制+半工資制	以按勞分配為主，評工記分
自留地	公社沒收	公社沒收	歸還農戶

資料來源：張敬文，1975：138-140；國防研究院敵情研究委員會，1960：49-50。

陳仙妹（2003：44-52）指出中國大陸的農村合作化運動，從農業生產互助組、初級農業生產合作社、高級農業生產合作社到人民公社，即是從農有農用制度轉為農有公用制度，再轉為公有公用制度，最後則是「三級所有，隊為基礎」¹⁹制度。然而，王琢、許濱（1996：157）指出，由於人民公社的集體化經濟組織規模大，與既存的生產力性質及發展水平發生脫節的現象，且因長期追隨農業生產所有權單位的擴大，而忽略了分散經營的積極性，同時人民公社所形成的大鍋飯體制，不利經濟發展。因此，從中國大陸 1958 年到 1978 年的經濟情形分析²⁰，事實上，人民公社制度已嚴重傷害農村經濟，並迫使家庭聯產承包責任制的產生。

總結人民公社農地產權制度安排失敗的原因，在於使得農民從根本上就缺乏對土地排他的使用權、收益的獨享權與自由處置權，表現出「產權殘缺」（車孝宇，2003：14）。林毅夫認為（1992、1994），產權殘缺必然導致存在勞動監督成本過高和勞動激勵過低的問題；而陳劍波認為除上述原因外，還包括產權的弱化所導致的剩餘索取權缺乏激勵，以及生產隊的代理人不但受命於政府指派的任務，又承擔社區福利增加的壓力，故使得代理人的立場及定位不明（轉引自吳玲，2007：78）。故人民公社制度從一開始就表現出必然的制度缺陷，農地產權的嚴重缺陷、農業生產組織對勞動和報酬較低的計量能力，以及造成的社會成本及個別成本、社會收益及個別收益的巨大差異，嚴重挫傷了勞動者的生產積極性，隨後便被家庭聯產承包責任制所取代了（金麗馥，2001：11；轉引自賴宗裕，2011：223）。

四、家庭聯產承包責任制時期（1978 年迄今）

1978 年中國大陸農業生產開始快速增長，主要係因家庭聯產承包責任制的出現影響最大。家庭聯產承包責任制是一個逐步演變的過程，藉由肯定農民的承包關係，使得農民擁有相對獨立的使用和收益權利；在此制度下，農地所有權仍歸集體所有，但使用、收益權則歸農戶家庭所有，實現了土地所有權和使用權的分離。1984 年為激勵農民經營土地，規定土地承包期延長 15 年以上，並鼓勵土地向種田能手集中，以及對農民使用權轉移時的合理補償（鄭立群，2008：59）。而改革後的 1985 年，中國大陸農業總產值為 3,575 億元，比改革前 1980 年的 1,922 億元增長 51.9%；糧食總產量為 40,731 萬斤，比 1980 年的 31,822 萬斤增長 27.1%

19 「三級所有」對土地的占有呈現縱向的等級占有關係，農地為公社所有、大隊所有、小隊所有；「隊為基礎」以生產隊為基本核算單位，擁有其範圍內的所有土地和勞動力的所有權和使用權，自負盈虧（鄭立群，2008：50）。

20 1957 年與 1978 年相比，中國大陸農村勞動生產率由 806.8 元降至 508.2 元，下降 37%（王琢、許濱，1996：137）。

(陳仙妹, 2003: 66); 換言之, 在「交夠國家的, 留足集體的, 剩下都是自己的」原則下, 成功地促進農業增長。于宗先等 (2004: 718) 指出家庭聯產承包責任制之優點包括: (1) 能產生激勵作用; (2) 使生產監督費用為零, 也降低收益分配成本; (3) 具有資源配置與經營決策的靈活性; (4) 與生產力水平相適應, 致農地產出率大幅提高。而中國大陸現況家庭聯產承包責任制中, 開始思考土地使用權得依法有償流轉 (鄭立群, 2008: 60), 或將該制度朝向永久性的土地承包權發展之議題 (高聖平, 2009: 251-252), 以提高農民對承包土地長期預期下, 增加農業生產的投入。(引自賴宗裕, 2011: 223)。

然而, 中國大陸家庭聯產承包責任制的制度特殊性, 故實有必要從制度結構性來分析兩岸情形。朱秋霞 (1995: 226) 指出家庭聯產承包責任制具有二大缺陷: (1) 從所有權制度上看, 既不是兩權合一的土地私有制, 又不是兩權分離的租佃制。集體的 land 實際上是由農民無償使用, 集體土地所有權在經濟上沒有實現。(2) 從使用權制度上看, 土地以平均主義方式, 按人頭等質等量分配, 導致每戶耕種的土地地塊過多、過小。陳英 (2004: 11-14) 亦指出此制度之侷限, 包括: (1) 土地產權界定不清, 主體不明確, 集體所有權被虛化; (2) 農地經營分散, 難以形成規模效益; (3) 土地流轉十分困難, 資源配置效率低; (4) 與非耕地生產的農地制度安排相比, 不利於資源的合理利用; (5) 非農建設用地使用和管理混亂, 不利於農村城市化發展; (6) 農村滋生了許多特權腐敗現象。而張全景、歐名豪 (2008: 224) 更進一步指出, 土地承包經營權僅是一種在土地上耕種的權利, 並非真正意義的地權。故制度致使所有者及使用者雙方的權利與義務缺乏法律上、制度上的保障。

另一方面, 由於現階段家庭聯產承包制中, 缺乏讓農戶離開土地的制度條件, 故承包農戶還不能完全脫離土地, 即使農戶進城後, 亦不能對承包地進行處置, 故土地只能以短期出租方式流轉, 形成土地規模經營的高昂制度費用。而劉守英 (2009: 125) 指出為促進土地流轉和規模經營, 須確立幾項政策, 包括: 原承包農戶的地租一定要得到充分保障; 規模戶或企業一定要與原承包戶簽訂農地流轉契約; 建立以集體組織為中介的土地流轉平台, 規定可以收取的中介費用; 明確限制租地企業不得將所租土地用於非農開發, 嚴禁企業囤地進行土地投機行為。

職是之故, 農地作為農民最主要的財產, 但由於產權主體的不清晰, 產權內容不明確, 導致土地市場化功能未能充分發揮。故 1998 年將延長土地承包期 30 年的政策修訂進「中華人民共和國土地管理法」, 以法律形式體現; 並於 2002 通過「中華人民共和國農村土地承包法」, 藉由法律保證農村土地承包關係的長

期穩定；2005 年實施「農村土地承包經營權流轉管理辦法」及 2007 年實施「物權法」，都先後確認了土地承包經營權可以流轉，但是為了保護農業生產的穩定和農民對土地的利益，均對流轉的方式和程序在法律上作了較嚴格的限制（胡家強，葛英姿，2008：31，轉引自鄭立群，2008：150）。高飛（2008）認為，土地承包經營權，是土地承包經營權人對其依法承包的土地享有的佔有、使用、收益的權利。該權利是當前農民享有的一種重要的土地權利，但在社會實踐與法律制度層面，土地承包經營權制度都存在諸多問題，影響了其基本功能的正常發揮。而現階段中國大陸仍缺乏完整的土地使用權流轉市場，市場運行機制嚴重扭曲，從而造成市場失靈的現象（鄭立群，2008：155），並存在著「承包經營權是否可開放抵押？」之論述（黃小虎，2009：156-157），故有關中國大陸農地改革仍待後續研究持續進行分析。

陸、兩岸農地制度比較分析

雖然兩岸現今農地利用的產權結構已因各種因素影響而發展迥異（農地私有與集體所有），如表 6 所示，然從兩岸過去農地產權結構、制度變遷過程，已對農地利用的產生不同影響情形。以下則從產權結構、制度變遷觀點綜整提出本研究分析歸納結果。

表 6：兩岸農地制度之比較

	臺灣	中國大陸
1949 年以前	地主、佃農，農地私有制	地主、佃農，農地私有制
1949 年	<u>第一次農地改革</u> ：三七五減租、公地放領、耕者有其田	<u>第一次農地改革</u> ：沒收所有農地，再分配給農戶自耕、耕者有其田
1953 年	農地制度為私有制	<u>第二次農地改革</u> ：人民公社成立，農地制度為集體所有制
1978 年	（有研究認為 1979 年前後為第二次農地改革階段）	<u>第三次農地改革</u> ：家庭聯產承包責任制逐漸形成（安徽省鳳陽縣小崗村）
1986 年	—	通過中華人民共和國土地管理法，以法律形式確認了家庭聯產承包責任制
1995 年	農地釋出方案	
2000 年	<u>第二次農地改革</u> ：放寬農地農有、落實農地農用	—
2002 年	—	中華人民共和國農村土地承包法：

	臺灣	中國大陸
		藉由法律形式賦予農民長期而有保障的土地使用權，並對土地承包經營權實行物權性質的保護，允許農地在自願基礎上的流轉
2005年	—	農村土地承包經營權流轉管理辦法
2007年	—	物權法：確定土地承包經營權為用益物權
2008年	小地主，大佃農	中共十七屆三中全會，審議通過《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，加強土地承包經營權流轉管理和服務，建立健全土地承包經營權流轉市場 ²¹ 。

資料來源：本研究整理

一、臺灣農地利用制度由農地農有轉向農地農用

臺灣「農地農有」的農地基本政策事實上從憲法第143條²²的制定早已奠定。為了實現農地農有的政策目標，第一階段農地改革所實施的「耕地三七五減租」、「公地放領」及「耕者有其田」政策，使大多數的農民成為自耕農，擁有自己的土地。農民因而能享受自己勞力的全部成果，更願意增加生產，提高農業所得，不但使農民生活有效改善，更使耕地地權分配益趨平均、穩定。

然而隨著社會型態的改變與經濟的快速發展，臺灣經濟從農業為主漸漸轉向工業為主，農村勞力逐漸外移，農業勞力機會成本上升，農業經營意願低落。又因一般農家耕地規模極小，難以有效率經營，加上農產品市場競爭激烈，所以農民所得比從事工商業者低。農家為改善生活，多數必須兼營其他行業，所以兼業農民所佔的比例相當高。在當時的時空背景之下，多數學者開始提出應放寬「農地農有」限制，促使農地資源可以自由流動，便以改善當時的農業問題。故2000年農業發展條例修正，放寬自然人及農企業法人有條件承購農地，不再強調所有權的重要性，由傳統的「農地農有農用」轉化為「放寬農地農有，落實農地農用」。政策上不再強調農民擁有農地所有權的重要性，反藉由增加農地流動的自由性，達到擴大農場經營規模、改善農民所得的目的，惟此政策變遷方向，非但與第一

21按照依法、自願、有償原則，允許農民以轉包、出租、互換、轉讓、股份合作等形式流轉土地承包經營權，發展多種形式的適度規模經營。有條件的地方可以發展專業大戶、家庭農場、農民專業合作社等規模經營主體。

22憲法第143條第4項：「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積」。

次農地改革方向迥異，更與財產權理論所強調的「所有權激勵誘因」似有衝突。雖然過去文獻指出此次改革，非但沒有產生不具所有權激勵誘因的問題，反而增加農地的流動性，產生正面的經濟影響（周世強，2001：74；林榮裕，2002：143），並藉此達到離農（吳明哲，2002：88）之政策目標；然而在當初的時代背景下，從「農地農有」轉變為「農地農用」政策方向是否確實解決農地利用問題？且此次變遷與財產權理論不符之處，是否有另一種詮釋及說明？抑或有其他影響因素造成在不強調所有權激勵誘因的農地制度下卻有農地利用的正面影響？值得再進一步探究。

二、中國大陸農地利用制度由農地農有轉向農地集體所有

中國大陸第一次農地改革的背景與臺灣相似，而改革方向也是藉由耕者有其田的方式，讓農民獲得改革前以地租形式存在的農業剩餘及利益。事實上，兩岸政府皆提出「耕者有其田」制度，對地主沒收多餘的農地分配給其餘農民，對於大地主而言是一個相當大的衝突；惟因當時政府為了解決「多數」農民的生計，且因政府制度變遷方向與「多數」農民的利益相符，致使第一次農地改革即便在毫無補償、充滿強制的情形下，亦可阻止大地主的抵抗，使得第一次農地改革後，不論臺灣或是中國大陸，皆使大地主擁有的農地面積下降，使得更多的農民可擁有農地從事耕作。

然而，中國大陸受社會主義的影響，不再強調農地私有制，同時考量在小塊農地的情形下，會阻礙生產力機械化的背景下，在 1953 年再次進行農業合作社的農地改革，藉由政府力量將農地私有化制度轉變為集體化制度，以解決個別農地狹小問題。惟此次改革下的農地利用制度，因監督勞動力困難，致使生產隊員勞動積極性低，故對集體生產產生消極態度。即便在 1958 年制度推行人民公社，亦無法解決制度設計下勞動者生產消極性的問題，致使農村經濟發展大受影響。直至 1978 年家庭聯產承包責任制的出現，才使得農業生產快速增長。

在家庭聯產承包責任制下，農地所有權仍歸於集體所有，與先前制度不同之處在於將使用、收益權歸於農戶家庭所有，故在「交夠國家的，留足集體的，剩下的都是自己的」原則下，有效激勵農民從事農地利用，進行成功地促進農業增長。換言之，即便制度設計中並無私有化所有權，惟因農民擁有相對明確的使用權和收益權，似對農民產生激勵生產誘因，改善當時的農地困境。申言之，產權制度對農地利用的影響，似不能僅以「所有權」之有無做為區分，須再進一步探究，在一束「所有權」的權能下，是否有其他不同權能的影響以激勵農民從事農地利用，並進而促進農業生產增加。（賴宗裕，2011：224-225）

三、各別財產權束影響農地利用情形

兩岸第一次農地改革方向，皆是藉由「耕者有其田」制度達到激勵生產誘因效果。然從兩岸 50 年來的農地制度變遷脈絡觀察，產權結構影響農地利用層面，似乎不再僅單指「所有權」所帶來的影響，應可再區分為使用、收益、處分等 3 個層面，方能充分解釋中國大陸在沒有所有權制度下，卻亦能夠藉由制度激勵農民從事農地利用的情形。

以中國大陸為例，第一次農地改革為了能增加農民生產的積極性，因此藉由耕者有其田政策，使財產權私有化，惟因在小塊農地的情形下，反而阻礙了生產力的機械化，故以集體化所有權方式再次進行第二次農地改革。但在集體化所有權下，由於無法明確個人的使用、收益權益，致使生產勞動積極性降低，而 1978 年所演變的家庭聯產承包責任制，因有相對獨立的使用和收益權利，反而成功地提高農業產值。且因原本土地承包期僅 15 年，致使後期產生收益遞減情形，故在 1998 年延長承包期為 30 年。換言之，中國大陸目前農民雖無農地所有權，惟因在家庭聯產承包責任制下，具有明確的使用權及收益權，亦能激勵農民從事積極生產，且當使用權期限愈長時，愈能減少收益遞減情形。

而在臺灣方面，第一次農地改革藉由耕者有其田政策創設所有權，以達到激勵農民從事農地投資的誘因，相較於中國大陸，農民可自由地處分農地，惟因農民僅能移轉給具有自耕農身分者承受，故增加了農地處分限制，長期下來，也造成農地利用效率低落。直到 2000 年農地改革，制度上放寬農民承受資格，不但引入資金、技術及勞力，並增加農地利用效率。換言之，在強調農地財產權私有化的臺灣，降低處分權移轉的限制，似亦能相對增加農地投資價值實現之機率，亦能激勵農民從事積極生產。

時至今日，不論兩岸是藉由農地私有化或是集體化方式進行農地利用，皆未能充分解決農地利用瓶頸。以補貼政策方式似已無法提高農民從事農業生產的積極性，因而近期轉向從改變農民之生產規模及經營模式去思考。故中國大陸現況家庭聯產承包責任制中，開始思考土地使用權得依法有償流轉(鄭立群, 2008: 60)，或將該制度朝向永久性的土地承包權發展之議題(高聖平, 2009: 251-252)；而臺灣則是開始籌劃「小地主大佃農」政策，藉由租賃制度的設計，並輔以相關誘因機制之提供，包含土地租金、企業化經營貸款融資、經營補助誘因及出租或承租獎勵等，強化農民出租土地之意願，以促進農地的流通，冀達到擴大農場經營規模之效。農委會統計至 99 年度 7 月底小地主大佃農政策執行成效如下：

1、在出租農地方面

- (1) 出租農地之小地主共 7,383 人。
- (2) 已選定 30 家農會輔導設立財務規劃與諮詢服務示範窗口，提供老年農民財產規劃諮詢服務，並遴選 18 個示範戶辦理居家生活安全環境改善計畫，同時輔導 176 人參與退休老農生活輔導及經驗傳承示範計畫，期輔導退休老農能在地生活改善與活化。

2、在承租農地方面

- (1) 承租農地擴大經營規模大佃農共 558 件，其中屬農民團體者共 21 件、專業農民者共 537 件。
- (2) 大佃農承租農地總面積達 3,561 公頃，平均每戶擴大面積 6.38 公頃（未包含原有耕作面積），較現行台灣平均農戶農地面積 1.1 公頃 高出約 6 倍。

3、大佃農提出經營計畫書者，共計 231 件，其中：

- (1) 農委會已完成經營計畫書複審案共 112 件。
- (2) 通過小地主大佃農專案貸款者共 43 件、總貸放金額為 113,067 千元。

總而言之，不論是在中國大陸強調產權集體化或是臺灣強調私有化的農地制度改革過程中，產權結構下之「所有權激勵生產誘因」，應進一步區分其激勵生產誘因概念包含：保障農民長期的「使用權」，使其獲得合理的「收益權」，並降低「處分權」移轉的限制。故倘能在產權結構制度變遷過程中，使農民享有長期的使用權，並保障其獲得合理的收益權，進一步降低處分權移轉的限制，方能達到產權結構下之所有權激勵農民從事生產的真正核心。

四、兩岸不同的農地利用制度變遷方向與影響

兩岸在第一次農地改革前，因當時社會皆面臨農業生產低落，生產效率不佳的情形，因此改革主要由政府主導，運用合法、強制性手段來進行制度安排。惟因當時兩岸政府強制性變遷方向皆與多數農民利益一致，因此並無造成相當大的制度變遷成本。

比較兩岸農地制度變遷過程，可發現中國大陸展現強制性制度變遷的特性，不但在第一次農地改革迅速地沒收地主農地分散農民，更在 1953 年進行農地改革時，藉由政府力量將農地私有化制度轉變為集體化制度，以解決當時個別農地

狹小問題；而臺灣在第一次農地改革時，亦展現強制性制度變遷特性，雖在第二次農地制度改革時，沒有像中國大陸一樣展現強制性的政府改革力量，惟仍是藉由政府修訂法令方式，主導制度變遷方向。值得一提的是，在變遷過程中，臺灣政府並非單一性主導，同時也參考許多專家學者意見及民意所趨，致使臺灣第二次農地制度變遷，似有由誘致性制度變遷先行，強制性制度變遷後循的模式。(賴宗裕，2011：226)

柒、結論與建議

從兩岸農地制度變遷分析，由於財產權會帶給農民激勵生產之誘因，故兩岸為解決農地利用問題，皆從產權制度進行改革，以提升農民從事農地利用之激勵誘因。本研究藉由分析兩岸過去產權結構、制度變遷的脈絡發現，影響農民從事農地的激勵誘因，不再僅是「所有權」而已，事實上，即便中國大陸農民不具有所有權，亦能夠藉由其他「類似」所有權之權能的保障，達到激勵生產誘因之目的。

由理論上分析，因集體所有權制度無法保障每個農民的生產力投入與收益具有關聯性，故容易在團體中產生白搭便車等道德危機，致使整體生產積極性下降。而 1978 年家庭聯產承包責任制的出現，相較於制度變遷前的農業合作社、人民公社，雖仍是在集體所有的產權結構下從事農地利用，然而，此一制度卻因保障農民相對獨立的使用和收益權利，成功地激勵農民從事農地利用。換言之，倘能明確地保障農民的使用權和收益權，即能夠有效地激勵農民從事生產。至於農民是否一定要擁有農地的所有權？似乎不再是必然的條件。

而在臺灣方面，由於財產權私有化制度，讓農民可完全地享有農地所有權，惟在第二次改革之前，因農地僅能移轉給具有自耕農身分者承受，因此在處分方面受到限制，可能致使許多不願從事農地利用的農民無法將農地移轉出去，也因受三七五減租條例的影響不願出租，反而造成農地荒廢等無效利用。故第二次農地改革後，不再限制具有自耕農身分者可承受農地，故農地可自由流通到具有耕種意願者的手中，從事有效利用。換言之，對財產權私有化的制度而言，處分權的自由流通，攸關農民從事農地投資價值是否能夠實現，確也影響農地利用的效率。

另從兩岸 1949 年~2000 年農地政策變遷觀察分析，兩岸農地政策除產權結構、制度變遷調整外，亦藉由調整農業生產規模及經營模式，提高農民從事農業生產之積極性。不論是臺灣 1979 年的擴大農場經營規模政策，到目前所推動之

「小地主，大佃農」政策，皆是冀藉由擴大農場方式以提高農地利用；抑或中國大陸之農業合作社、人民公社，到現階段的家庭聯產承包責任制，開始思考藉由流轉方式，讓農地向種田能人集中；皆可發現兩岸的農地政策中規模經營對於農地利用之重要性。

而臺灣為擴大農業經營規模，配合小地主大佃農政策，於 99 年 2 月 3 日民法修正中增訂「農育權」一章。依民法第 850 之 1 規定：「稱農育權者，謂在他人土地為農作、森林、養殖、畜牧、種植竹木或保育之權。」換言之，農育權是一種在他人土地上，以農作、森林、養殖、畜牧、種植竹木或保育為目的之用益物權，以原民法中之「地上權」概念為基準，再依農業特質及配合農業發展之需要增訂農育權，以增進土地資源之有效利用與其永續性。

而此具有用益物權性質的農育權，與修正前之永佃權（已於 99 年 2 月 3 日民法修正中刪除）差別在於，永佃權自臺灣實施土地改革後，農民甚少機會使用，且因設定永佃權將造成土地「所有權」與其「使用權」永久分離，造成農民接受度不高，影響農地使用；而農育權則是一種訂有期間、可有償或無償使用收益他人土地從事農地使用的權利。且為積極促進農民從事農地改良、增加農地利用，特於民法第 850 之 8 規定：「農育權人得為增加土地生產力或使用便利之特別改良。農育權人將前項特別改良事項及費用數額，以書面通知土地所有人，土地所有人於收受通知後不即為反對之表示者，農育權人於農育權消滅時，得請求土地所有人返還特別改良費用。但以其現存之增價額為限。」換言之，農育權人在無農地所有權情況下，因為從事農地改良、農地使用收益之權利受到民法物權保障，將可激勵農民從事農地利用，並使農地向從事種田能人集中，進而達到擴大農場經營規模之目的，提升農業使用效益。

總而言之，兩岸在不同財產權制度下，皆透過產權結構、制度變遷激勵農民積極從事農地利用。而所有權不一定是激勵農地利用的唯一因素，倘能藉由財產權中其他權能的調整，似亦能達到激勵之效。本研究歸納整理發現，所有權對農地利用的影響可再區分為使用、收益、處分等 3 個層面，其中長期的使用權會激勵農民從事農地投資及改良，而處分權的限制則會降低農民從事農地利用的積極性。因此，對農民而言，所謂的「所有權激勵誘因」應包含保障農民長期的使用權，使其獲得合理的收益權，並降低處分權移轉的限制等 3 個層面。故後續有關兩岸產權結構、制度變遷影響農地利用之情形，值得再繼續分析探討，並以實證問卷調查方式，進一步從規模經營面向，解析兩岸後續在不同產權結構、制度環境及農地政策下，其對農地利用之影響，據以分析現況相關農地政策之執行效果，俾提出相關政策建議。

參考文獻

一、中文文獻

1. Furubotn, Eirik G. and Rudolf Richter, 顏愛靜譯, 2009, 『制度與經濟理論』, 臺中: 五南圖書。
2. Herman Rahn, 顏愛靜譯, 1979, 「臺灣的土地改革」, 『土地改革』, 29(1): 26-27。
3. 于宗先、毛育剛、林卿, 2004, 『兩岸農地利用比較』, 北京: 社會科學文獻出版社。
4. 中共國家統計局, 1989, 『中國農村統計年鑑』, 北京: 中國統計出版社。
5. 中國社會科學院農村發展研究所宏觀經濟研究室編, 2009, 『農村土地制度改革: 國際比較研究』, 北京: 社會科學文獻出版社。
6. 尤重道, 2000, 「農地開放自由買賣前後對於農地所有權移轉限制問題比較分析」, 『人與地』, 198: 27-36。
7. 王文宇, 2003, 『民商法理論與經濟分析』, 台北: 元照出版社。
8. 王玉真, 1992, 「臺灣擴大農場規模改善農業經營結構之研究」, 國立政治大學地政研究所碩士論文: 台北。
9. 王光希, 1996, 「中國大陸土地政策」。頁 355-382, 收錄於李鴻毅編, 『土地政策論』, 台北: 中國地政研究所。
10. 王琢、許濱, 1996, 中國農村土地產權制度論, 北京, 經濟管理出版社。
11. 王躍生, 1997, 『新制度主義』, 臺北: 揚智文化。
12. 史敬棠, 1959, 『中國農業合作化運動史料(下冊)』, 北京: 生活、讀書、新知三聯書店。
13. 成漢昌, 1994, 『中國土地制度與土地改革: 20世紀前半期』, 北京市: 中國檔案出版: 新華發行。
14. 朱秋霞, 1995, 『中國大陸農村土地制度變革』, 臺北市: 正中書局。
15. 朱淑卿, 1993, 「從財產權觀點論臺灣之農村土地改革」, 『臺灣銀行季刊』, 44(2): 246-281。
16. 朱劍農, 1989, 『中國農村生產關係研究』, 重慶: 中國社會科學出版社。
17. 行政院大陸委員會, 2009, 大陸與兩岸情勢簡報(2009.6.11)。
18. 吳明哲, 2002, 「台灣地區擴大農場經營規模之研究」, 『臺灣土地金融季刊』, 39(1): 81-97。
19. 吳玲, 2007, 『新中國農地產權制度變遷與創新研究』, 北京: 中國農業出版社。
20. 吳清輝, 1998, 『放寬農地農有與農地管理策略之研究』, 行政院農業委員會委託, 台北: 中國文化大學市政暨環境規劃學系。
21. 吳聰賢, 1981, 「耕者有其田與第二次農地改革」。論文發表於〈中華民國中山學術會議三民主義學術研討會〉, 中華民國中山學術會議三民主義學術研究所: 台北: 民國 70 年 9 月 27 日至 30 日。

22. 吳聰賢、陳元暉，1975，『臺灣耕者有其田與耕作機械化』，台北：正中書局。
23. 李友梅，1996，「江村家庭經濟的組織與社會環境」，潘乃谷、馬戎主編，『社區研究與社會發展（上卷）』，天津：天津人民出版社。
24. 李金振，2000，「土地所有權與使用權兩權分合的比較研究：從戰後兩岸推動農地改革的經驗分析」，國立臺灣師範大學三民主義研究所博士論文：台北。
25. 車孝宇，2003，「我國農地產權制度改革研究」，華中農業大學碩士論文：中國武漢。
26. 周世強，2001，「農業發展條例修正後對耕地租佃影響之研究-苗栗縣苑裡鎮個案研究」，國立中興大學農業經濟研究所碩士論文：台中。
27. 周煌明，1983，『農地改革研究』，台北：帕米爾書局。
28. 尚瑞國，1998，「政府行為、制度變遷與經濟成就—以臺灣戰後土地改革為例」，國立政治大學地政學系博士論文：台北。
29. 林子欽，2007，『農地移轉價格對農地所有權流通與農地利用影響之研究』，行政院農業委員會委託，台北：國立臺北大學。
30. 林怡君，2007，「農地使用權與所有權分離之研究—以南投縣草屯鎮為範圍」，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文：台中。
31. 林茂雄，2000，「農業發展條例及相關子法修正重點」。頁 1-9，收錄於行政院農業委員會編『農業發展條例暨相關法令說明』，台北：行政院農業委員會。
32. 林國慶，1992，「最適農地管制水準之決定—農地財產權管制理論」，『臺灣土地金融季刊』，29（3）：55-62。
33. 林善浪，1999，『中國農村土地制度與效率研究』，北京：經濟科學出版社。
34. 林暘泰，2003，「兩岸農地制度理論、實施與成果之比較研究」，逢甲大學土地管理所碩士論文：台中。
35. 林源峰，2005，「兩岸用益物權共通法律制度之比較研究—以土地的使用權利為中心」，中國文化大學法律學研究所碩士論文：台北。
36. 林榮裕，2002，「由農業發展條例論農地政策之發展」，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班碩士論文：台北。
37. 林毅夫，1994，「關於制度變遷的經濟學理論：誘致性變遷與強制性變遷」，陳昕主編，『財產權利與制度變遷：產權學派與新制度學派譯文集』，上海市：三聯書店上海分店。
38. 林毅夫，2000，『再論制度、技術與中國農業發展』，北京：北京大學出版社。
39. 邱曉嘉，1998，「兩岸農地產權制度之比較研究」，國立中山大學中山學術研究所碩士論文：高雄。
40. 金康、張義權，1993，『兩岸土地利用之探討』，臺北市：永然文化。
41. 姚洋，2000，「中國農地制度—一個分析框架」，『中國社會科學』，2：54-65。
42. 洪嘉瑜，1990，「三七五減租政策經濟效率面的探討」，國立台灣大學經濟研

究所碩士論文：台北。

43. 胡家強，葛英姿，2008，「關於土地承包經營權若干問題的調查報告」，『調研世界』，第4期。
44. 姬世明，1995，「農地所有權移轉許可制度之研究—以我國自耕能力證明書核發制度為例」，國立政治大學地政學系碩士論文：台北。
45. 孫希芳，2001，「一個制度變遷的動態博弈模型」，經濟學動態（北京），第12期：28-29。
46. 徐世榮、蕭新煌，2001，「臺灣土地改革再審視—一個『內因說』的嘗試」，『臺灣史研究』，8(1)：89-124。
47. 徐世榮、蕭新煌，2003，「戰後初期臺灣業佃關係之探討—兼論耕者有其田政策」，『臺灣史研究』，10(2)：35-66。
48. 徐漢明，2004，『中國農民土地持有產權制度研究』，北京：社會科學文獻出版社。
49. 高元祿，2009，『中國農村土地產權問題研究』，北京：經濟科學出版社。
50. 高飛，2009.10.26-27，強化土地承包經營權物權效力、拓展自由流轉的制度空間，「兩岸土地流轉與鄉村社會治理」學術研討會，華中師範大學政治學研究院主辦，中國湖北省武漢市。
51. 高聖平，2009，「穩定並長久不變的土地承包經營權的權利構造與制度重塑—基於黨的十七屆三中全會文件的思考」。頁240-273，收錄於中國社會科學院農村發展研究所宏觀經濟研究室編，『農村土地制度改革：國際比較研究』，北京：社會科學文獻出版社。
52. 國防研究院敵情研究委員會，1960，『共匪人民公社之實況分析』，台北：國防研究院敵情研究委員會，頁49-50。
53. 常秀清、尉京紅，2006，「我國農村土地制度變遷與效率評價」，『農村經濟』，5：33-35。
54. 張全景、歐名豪，2008，『中國土地用途管制制度的耕地保護績效研究』，北京：商務印刷館。
55. 張志豪，1992，『台灣與大陸農地改革之比較研究（1949-1991）』，台北：蘇俄問題研究雜誌社。
56. 張志銘，2001，「從農業發展條例之研修看農地政策的轉變」，『人與地』，206：37-53。
57. 張剛維，2007，「土地使用分區管制制度之執行與制度變遷—財產權觀點之分析」，國立政治大學地政學系博士論文：台北。
58. 張雅惠、賴宗裕，2010，兩岸農地產權制度變遷影響農地利用之初探，2010第六屆兩岸四地公共管理國際學術研討會，高雄義守大學
59. 張勤民、張維一，1999，「臺灣實施土地改革五十週年口述歷史座談會紀錄」，『近代中國』，131：175-209。
60. 張敬文，1975，『共匪政治問題論集』，台北：中華民國國際關係研究中心，

頁 138-140。

61. 陳仙妹，2003，「大陸農村經濟改革的政治意涵（1978~1984）」，中國文化大學市政暨環境規劃學系碩士論文：台北。
62. 陳希煌，1988，『經濟發展過程中台灣農業經濟問題之探原』，台中：稻香文化。
63. 陳怡婷，2008，「臺灣農地使用策略調整之研究—以農業多功能性為核心」，國立台北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文：台北。
64. 陳英，2004，「中國農村土地制度改革研究」，東北師範大學碩士學位論文。
65. 陳誠，1961，『臺灣土地改革紀要』，台北：中華書局。
66. 陳櫻琴，2000，「農地農用政策之轉向—從增訂農發條例第 18 條談起」，『月旦法學雜誌』，58：56-67。
67. 彭作奎，2000，「農業發展與農地政策」，『月旦法學雜誌』，58：34-46。
68. 舒逸琳，1998，「農地開放自由買賣政策對農地利用影響之研究」，國立中興大學都市計劃研究所碩士論文：台中。
69. 陽重光、吳次芳，1996，中國土地使用制度改革十年，北京市：中國大地出版發行：新華經銷。
70. 黃小虎，2009，「物權法中的幾個土地權利問題」。頁 152-162，收錄於中國社會科學院農村發展研究所宏觀經濟研究室編，『農村土地制度改革：國際比較研究』，北京：社會科學文獻出版社。
71. 黃賢金、陳龍乾，1995，『土地政策學』，北京：中國礦業大學出版社。
72. 楊松齡，2001，「農業發展條例中有關農地政策之探討」，『現代地政』，237：16-19。
73. 董國禮，2000，「中國土地制度的變遷：1949-1998」，中國社會科學季刊（香港），秋季號，總第 31 期，頁 4。
74. 靳相木，2005，『中國農村地權變遷的法經濟學研究』，北京：中國社會科學出版社。
75. 廖洪樂，2008，『中國農村土地制度六十年—回顧與展望』，北京：中國財政經濟出版社。
76. 趙岡，2005，『中國傳統農村的地權分配』，臺北：聯經出版公司。
77. 趙淑德，1995，『中國土地制度史』，台北：現象文化事業公司。
78. 劉守英，2009，「中國的土地產權與土地市場發展」。頁 114-150，收錄於中國社會科學院農村發展研究所宏觀經濟研究室編，『農村土地制度改革：國際比較研究』，北京：社會科學文獻出版社。
79. 劉欽泉、蕭景楷，2001，「促進台灣農地使用權流動性之研究」，『農業經濟半年刊』，69：1-29。
80. 劉寧顏，1989，『臺灣土地改革紀實』，台中：臺灣省文獻委員會。
81. 樊家忠，1995，「戰後土地改革對農業生產效率的影響」，國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文：台北。

82. 鄭立群，2008，「中國大陸農地產權變遷之研究（1978~2007）」，中國文化大學中國大陸研究所碩士論文：台北。
83. 鄭詩華，1990，『台灣租佃制度及租佃經營之研究—兼論日本的經驗』（第二年研究計劃），行政院國家科學委員會補助專題研究報告，台中：國立中興大學農業經濟研究所。
84. 賴宗裕，2011，臺灣與中國大陸農地利用制度之評析，2011年海峽兩岸土地學術交流會，中國土地學會，中國：哈爾濱，頁216~228
85. 謝德仁，2001，企業剩餘索取權：分享安排與剩餘計量，上海：上海三聯書店、上海人民出版社。
86. 顏愛靜，2001，「從農業發展條例修正頒行看今後的農地利用與管理」，『臺灣土地金融季刊』，38（3）：25-43。
87. 顏愛靜，2009.10.26-27，從制度觀點評析台灣的小地主大佃農政策，「兩岸土地流轉與鄉村社會治理」學術研討會，華中師範大學政治學研究院主辦，中國湖北省武漢市。該文已收錄於徐勇、趙永茂主編，2010年1月，土地流轉與鄉村治理：兩岸的研究，北京：社會科學文獻出版社出版，第六章。
88. 蘇志超，1988，「企業法人承受農地問題之探討」，『人與地』，51：11-20。

二、英文文獻

1. Alchian, Armen A., 1965, "Some Economics of Property Rights," *Il Politico*, 30(4):816-829.
2. Anderson, Terry L., and Fred S. McChesney, 2003, "Introduction: The Economic Approach to Property Rights," pp.1-11 in *Property rights : cooperation, conflict, and law*, edited by Terry L. Anderson and Fred S. McChesney, Princeton, N.J. : Princeton University Press.
3. Anderson, Terry L., and Peter J. Hill, 1983, "Privatizing the Commons: An Improvement?," *Southern Economics Journal*, 50(2):438-450.
4. Atkinson, G., and T. Oleson, 1996, "Urban Sprawl as a Path Dependent Process," *Journal of Economic Issues*, XXX (2):609-615.
5. Barzel, Yoram, 1997, *Economic analysis of property rights (2nd ed)*, New York : Cambridge University Press.
6. Besley, Timothy, 1995, "Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana," *Journal of Political Economy*, 103(5):903-937.
7. Broegaard, Rikke J., 2005, "Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua," *Development and Change*, 36(5):845-864.
8. Bromley, D. W., 1991, *Environment and Economy: Property Rights and Public*

Policy, Oxford: Blackwell.

9. Carter, M. R. and P. Olinto, 2003, "Getting Institutions "Right" for Whom? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment," *American Journal of Agricultural Economics*, 85(1):173-186.
10. Carter, Michael R. and Yao, Yang, 2002, "Local Versus Global Separability in Agricultural Household Models: The Factor Price Equalization Effect of Land Transfer Rights," *American Journal of Agricultural Economics*, 84(3):702-715.
11. Cheung, Steven N. S., 1969, *The Theory of Share Tenancy*, Chicago: University of Chicago Press.
12. Coase, Ronald H., 1960, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 3(October):1-44.
13. Cortell, A. P., Peterson, S., 2001, "Limiting the Unintended Consequences of Institutional Change," *Comparative Political Studies*, 34 (7):768-799.
14. Dahlman, Carl J., 1979, "The Problem of Externality," *Journal of Law and Economics*, 22(1):141-162.
15. Deininger, Klaus and Gershon Feder, 1998, "Land Institutions and Land Markets," *Policy Research Working Paper*, 2014:1-44.
16. Demsetz, Harold, 1967, "Toward a Theory of Property Rights," *American Economics Review: Papers and Proceedings*, 57(2):347-359.
17. Duke, Joshua M. and Ryan P. Jost, 2003, "Promoting Mediation in Property Rights Conflicts," *Land Economics*, 79(1):29-37.
18. Eggertsson, Thráinn, 1990, *Economic Behavior and Institutions*, New York: Cambridge University Press.
19. Feder, G. and D. Feeny, 1991, "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy," *The World Bank Economic Review*, 5(1): 135-153.
20. Field, Barry C., 1986, "Induced Changes in Property Rights Institutions." Research paper, Amherst: Department of Agricultural and Resource Economics, University of Massachusetts Press.
21. Fisher, Irving, 1923, *How to Live: Rules for Healthful Living Based on Modern Science*(17th ed), New York:Funk.
22. Furnbotn, Eirik G., and Svetozar Pejovich, 1972, "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature," *Journal of Economic Literature*,

- 10(4):1137-1162.
23. Hallowell, A. I., 1943, "The nature and Function of Property as a Social Institution," *Journal of Legal and Political Sociology*, 1:115-138.
 24. Hare, Denise, 2008, "The Origins and Influence of Land Property Rights in Vietnam," *Development Policy Review*, 26(3):339-363.
 25. Hayami, Y. and V. W. Ruttan, 1984, "Toward a Theory of Induced Institutional Innovation," *Journal of Development Studies*, 20(4):203-223.
 26. Hohfeld, W. N., 1964, "Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning," edited by Cook, W. W. with a new foreword by Corbin A. L., New Haven: Yale University Press.
 27. Kasper, Wolfgang and Manfred E. Streit, 1988, *Institutional economics: social order and public policy*, Northampton, MA: Edward Elgar.
 28. Kingston, Christopher and Gonzalo Caballero, 2009, "Comparing theories of institutional change," *Journal of Institutional Economics*, 5(2):151-180.
 29. Kung, James Kai-Sing and Cai, Yong-Shun, 2000, "Property Rights and Fertilizing Practices in Rural China," *Modern China*, 26(3):276-308.
 30. Leach, M., R. Mearns and I. Scoones, 1999, "Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resource Management," *World Development*, 27(2):225-247.
 31. Libecap, Gary. D., 1989, *Contracting for Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
 32. Merrill, Thomas W. and Henry E. Smith, 2001, "What Happened to Property in Law and Economics?," *The Yale Law Journal*, 111(2):357-398.
 33. North, D. C., 1981, *Structure and change in economic history*, Norton: New York.
 34. North, Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
 35. North, Douglass C., and Robert P. Thomas, 1977, "The First Economic Revolution," *Economic History Review Second Series*, 30(2):229-241.
 36. Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
 37. Pierson, P., 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *The American Political Science Review*, 94 (2):251-267.
 38. Tietenberg, Tom, 1992, *Environmental and Natural Resources Economics*, New

York: HarperCollins.

39. Tregarthen, Timothy, and Libby Rittenberg, 2000, *Macroeconomics*, New York: Worth Publishers Press.
40. Young, Arthur, 1909, *Arthur Young's Travels in France during the years 1787, 1788, 1789*, edited by Mathilda Betham-Edwards, London: George Bell and Sons Press.

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2011/09/07

國科會補助計畫	計畫名稱: 臺灣與中國大陸農地利用之比較研究－產權結構、制度變遷與規模經營之探討
	計畫主持人: 賴宗裕
	計畫編號: 99-2410-H-004-219- 學門領域: 地政
無研發成果推廣資料	

99 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：賴宗裕		計畫編號：99-2410-H-004-219-					
計畫名稱：臺灣與中國大陸農地利用之比較研究－產權結構、制度變遷與規模經營之探討							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	1	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	2	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 （本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	1	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 （外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	參與研討會，並發表論文
--	-------------

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

在研究期間已將初步研究成果於以下兩個研討會發表：

1. 兩岸農地產權制度變遷影響農地利用之初探，2010 第六屆兩岸四地公共管理國際學術研討會，高雄義守大學

2. 臺灣與中國大陸農地利用制度之評析，2011 年海峽兩岸土地學術交流會，中國土地學會，中國：哈爾濱

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以500字為限）

臺灣的農地政策演變，歷經二次農地改革階段，且二次農地改革方向就產權結構觀點而言迥異，故為切實釐清二次農地改革所產生的農地產權結構影響，同時從制度觀點探究制度變遷脈絡，並研提後續達到農地規模經營的目標，實有必要與中國大陸農地利用進行比較分析研究。因此，本研究之重要性與價值如下：

（1）在學術上，釐清農地產權結構不同所帶來的影響性。當中國大陸現有的家庭聯產承包責任制，逐漸延長承包期間時，是否較長的租賃時間亦會形成另一種使用權「所有權化」的情況，而提高農民從事農業生產之積極性？緣此，本研究試圖從財產權理念分析兩岸不同產權結構下之農地利用影響，進而獲得具體結論並回饋於文獻及理論運用。

（2）在政策上，臺灣現階段研提「小地主，大佃農」政策，藉由租賃方式移轉農地經營權、使用權，是否影響農地利用效率，值得深究。而為擴大農業經營規模，配合小地主大佃農政策，於99年2月3日民法修正中增訂「農育權」一章，能否因此激勵農民從事農地利用，進而達到擴大農場經營規模之目的，提升農業使用效益，也值得進一步探討。因此，本研究分析農地利用議題，提出後續農地利用政策之建議，將可做為後續相關政策、制度規劃修正之參考依據。