

《報告》

國土規劃與土地利用：農地政策改革

◎ 林國慶

農地政策自由化

國土規劃與土地利用是一個大的問題，本文僅針對農地政策部分加以探討。有關農地政策改革在最近十年一直是各界關注與爭議的焦點，目前政府的改革方向已很明確，即由原有的農地農有農用政策改為農地農用政策，開放給非農民及法人購買農地。有關農地變更使用部分則不區分重要農業用地與次要農業用地，即所有農地皆可適用農地釋出方案，並採總量管制以防止農地之過量變更使用。

我國的農民大部分為副業農與兼業農，農地農有制度已不具實質意義，亦妨礙非農業

部門資本與技術之投入，不利農業現代化，因此，我們支持農地買賣自由化。另外，農地買賣自由化將有利於農地釋出方案與發展許可制之有效運作。然而，在農地農有制度下對農民之一些福利措施，例如農地免稅、農民可以在農地上建農舍、以及農業補貼政策等皆有必要加以檢討調整。這些優惠若仍然繼續予以維持，則非農民購得農地後亦將享有這些優惠，此將引發公平與效率的問題。若繼續維持這些優惠，則農地可能成為避稅的工具，亦可能造成農地之零星變更使用，破壞農業生產環境。由於大部分的農地在可預見的未來都將留作農用，因此，在農地政策自由化的過程中如何保持良好的農業經營環境，應是必須加以考量的重要課題。

農地政策改革有利於農業發展

在國土規劃與土地利用上，農地政策之調整具有其重大之意義與必要性。我們不希望以農業本位來思考這個問題，但我們亦不同意以矮化農業之重要性來作為要求農地政策自由化的論點與作法，因為這是沒有必要與具爭議性的。只要新的政策措施能妥善設計與充份溝通，則農業與農地資源維護的重要性與農地政策自由化將可相容不悖。農地政策的僵

化造成整體的土地利用沒有效率，使得農地與非農地的價格都非常的高，不但不利於整體經濟發展與全民福利水準之提昇，亦不利於農業發展與資源之維護。農地政策改革將能使農地與非農地之價格下降，只要在農地釋出的過程中能維護農業的經營環境，則亦將有利於農業結構之改善與農業發展。

共同設計一雙贏之策略

一般的農民與部分立法委員會認為農地開放自由買賣，農地可以透過農地釋出方案之開發許可制申請變更使用，或農地可建農舍等會使得農地增值，因此主張所有農地都可適用農地釋出方案，不應劃分區，亦主張農地可以建農舍。然而，開放自由買賣並不表示購買農地者可以自由變更使用。我們必須有一體認，農地政策改革後，無論是採取什麼制度，在供需的機制下，大部分的農地仍將留作農用，而且農地價格將會下降，而若農業環境又遭到破壞，不利於農業經營，則在農地政策自由化後，農民將是兩頭空。為了防止這種情況的發生，政府有必要與農民繼續溝通，共同設計一雙贏之策略。

基於此我們認為，為了國土之有效利用，資源保育與國土保安，促進農業發展與增進

農民福祉，部分農地必須加以保護並限制其轉用。適當的農業區劃分有助於維護農業區之完整，促進農業生產與農村發展。

非都市土地使用分區管制制度之問題

我國非都市土地雖已經分區編定並列入管制，然仍有許多缺失。分區編定所欲解決之問題依然存在，影響國土資源之有效利用與人民福祉的提昇。目前存在較嚴重的問題包括農地違規使用嚴重，造成農業區之破壞與污染；超抽地下水造成地層下陷，海水倒灌與土質鹽化；房地價格高漲，產業用地取得困難，影響投資意願與產業發展；房地產炒作，暴利歸私等問題。根據以往之執行經驗，有下列問題存在：（一）分區編定主要遷就現況，缺乏引導土地利用之功能，（二）非都市土地之分區編定未能適時檢討修正，（三）管制使用單位缺乏人力、物力與執行誘因，（四）管制多於規劃利用，人民產生抗拒心理，（五）農業區劃分不當，缺乏有效經營，（六）非都市土地變更使用制度有待改進。

農地釋出方案與農業區劃分

農委會所研擬之農地釋出方案已於八十四年八月三日經行政院核定，正式進入運作階段。其釋出作業分為長、短程，其長程作法為「在國土綜合開發計畫下，依據發展許可制之審查程序辦理。」發展商或農地主若要開發農地則需透過此套制度申請規劃許可、開發許可與建築許可。

在國土綜合開發計畫相關法規及縣市綜合發展計畫尚未完成法定程序前，仍將依據現行計畫及非都市土地使用管制體系、採擴大農地變更管道、農業用地分區調整、放寬農地變更限制及簡化審查程序等方式辦理。在目前的分區制度下，特定農業區之農地仍將嚴加保護，但在特殊情況下仍可申請變更使用。就政府部門而言，為因應國家建設計畫，以及經行政院核定之事業及公共設施，如勞工住宅、工商綜合區等，政府可變更特定農業區內之農地，私部門亦可申請開發特定農業區內之農地作為住宅社區及屬低污染之工業區。如此一來，如何防範特定農業區被進一步侵蝕、破壞為未來制度設計與執行上之一大挑戰。

農地釋出方案長期作法為建立發展許可制度審查農地之開發案，讓民間部門亦能參與農地開發，使農地之利用更具效率。透過發展許可制度之建立使農地變更使用制度化與透

明化之規劃方向應屬正確，成效如何尚有待發展許可制之合理建立與運作。比較讓人擔心的是發展許可制度之適用範圍，目前是將八十八萬公頃農地全部都列為可發展區，此是否會對整體農業造成不良的影響，尚有待觀察。

農地主的期待落空

若依目前政府之設計將現有之農地都歸入可發展區，農地主恐將此政策誤解為只要合乎規定，農地主便可申請農地變更使用。往後如果農地主按規定申請變更使用，卻大多不准變更，則反彈的聲音將更大。另一種可能發生的情況是新制度施行一段期間後，政府發現農地變更使用之審核辦法過鬆，優良農業區遭到破壞，因此試圖研擬更嚴格的審核辦法，或者劃設農地保護區來維護農業區之完整。我們可以預見的是農地主將會深深感受到權益受損，政府反而可能面臨更大的反對壓力。

五十萬公頃之可發展區

如果只劃出十六萬公頃之可釋出農地確實不切實際，因無法滿足非農業部門之要求與有效解決目前土地市場僵化的問題，然而，規劃出三十萬至三十五萬公頃農地保護區與五十萬公頃之可發展區不但可能，亦應能滿足非農業部門的需求。如果分區劃定後允許地主申請分區變更（由保護區變更為可發展區或由可發展區變更為保護區），並且在不同分區中配合不同程度之優惠與稅制以平衡不同分區之權益，則劃設農地保護區之可能性將大大增加。農地保護區之農地並非完全不能調整分區，加上農地保護區為農業政策施政重點地區，農業經營環境與農民所得若能有效改善與提昇，則農地變更使用壓力將能大大降低，如此農區得以穩定，農業與農村得以發展，農業施政得以落實。只要政府有心發展農村，提昇農民生活水準，劃設三十萬至三十五萬農地保護區所可能遭遇的困難與農民可能的反彈應是可以克服的。

規劃精神與市場機制

發展許可制度之建立雖然目的在於引進市場機制以促進土地之有效與公平利用，但亦有強烈的規劃精神，規劃與市場機制如何調適的問題將在發展許可制度的設計與執行過程

中突顯出來。發展許可制不僅僅是一審查制度的建立，而是包括整體規劃，溝通協調之過程與機制之建立，發展許可並非只是審查委員與發展商的事，它應是所有關心農地開發者的事。希望發展許可制能建立在公開化，透明化與合理化的基礎上，在整個規劃過程中尊重民意，提供溝通的誘因與管道，使得農地開發能促進農村現代化與農民生活水準之提昇。

劃設農地保護區與可發展區即為規劃的重要一環，經過審慎規劃後，市場機制始能充份發揮。除非農業部門放棄農業區保護的目標，否則可發展區劃的越大，並非意涵農地變更使用制度能更有彈性，更有效率。在特定的農地保護水準下，可發展區若越大，發展許可制度之審核標準要定得越嚴，審核的時間可能越長，開發商所面臨的風險將越大，而優良農業區遭到損害的機率也會越大。當然，若可發展區劃得太小，則發展許可制中由私部門主動申請開發之市場機制將難以發揮。農業保護區劃得過大或過小都不好，市場機制與前瞻性的規劃皆難以發揮。為使規劃與市場機制能充份發揮，適量適度劃定農業保護區有其必要性。長期而言，若規劃三十萬公頃農地為農業保護區，並將區內專業農戶減少到六萬戶，則平均每戶可經營五甲農地，生產規模可擴大將近五倍，競爭力必可大幅提高。

農業區劃分與管理

為了促進農地之有效管理及農地發展權益之公平分配，茲將農業區之劃分與管理建議如下：

(一) 農業區可劃分為可發展區及農地保護區，可發展區之農地再分為次要農業發展區與不適農業發展區。次要農業發展區內農地之變更使用必須以不破壞附近之農業經營環境為原則，次要農業發展區之農地尚享有部分農業補助與輔導。可發展區之農地必須繳交地價稅，其移轉也必須繳交增值稅。可發展區之農地可透過開發許可制進行開發，但在開發時開發者必須負擔公共設施成本，並繳交發展捐。

(二) 農地保護區之農地不得變更使用，農地保護區之土地必須先經過調整併入可發展區內，並經過一段期間之納（地價）稅後，才能申請變更使用。

(三) 農地保護區之農地免繳交地價稅及增值稅，以保障農業經營之權益。

(四) 次要農業發展區內農地之地價稅在農用期間可申請延後繳交，但在農地變更使用時（合法或非法）應連同利息付清。

(五) 一部分地價稅、增值稅及發展捐應用於農地保護區內農民生活及社區改善。

分區調整與權益均衡

農民可透過一定的法定程序，以區塊為單位（如十公頃）申請分區變更，將農地由次要農業發展區劃進不適農業發展區內。一旦劃入不適農業發展區內之農地，便不能享有在農業區內之各種福利，包括農業公共設施之興建，農業投資補助，農民福利及農業補貼等。為防止投機炒作，農業區內之土地在申請併入不適農業發展區後，若在核准後之一段期間內（如十五年）申請變更使用，則需退還過去一段時期內所享有的部分農業優惠待遇。

同樣的，透過一定的法定程序，不適農業發展區內之農地所有者，在農業區之區塊完整的的前提下，也可以整個區塊農地（如十公頃）為單位共同申請劃入次要農業發展區中，以享有農業區內農地之優惠待遇。在這種制度的設計下，區域內之土地所有者，無論是在可發展區或農地保護區之農地所有者，都會權衡利害關係及中長期發展之可能性，在追求其最大利益原則下考慮要併入那一區，如此可使農業區得以穩定。這個制度的優點是透過權益的均衡使得農業區之農地轉用及炒作壓力變小，使農地較容易管理，並且減少農業資源及農業投資的浪費。

充份溝通才能達到雙贏

若從政治及社會面來看，劃定農業保護區與可發展區應不會遭遇難以克服的問題，目前無論在都市計畫區內或非都市土地都有土地分區管制。劃設農地保護區在我國並非新的觀念或新的作法，目前施行之非都市土地使用分區編定制度已劃設九個分區，並對農業區土地嚴加管制，私部門幾乎無法申請變更，因此，劃設農業保護區在制度面應無問題。

在不劃設農業保護區的情況下，對農地主而言，看似人人有希望，但絕大多數人的期望將落空。最遭糕的是面臨四輪的情況：農地變更使用沒有指望，農地價格下跌，對地直接給付落空，以及農業環境之破壞。因此，讓農民瞭解到農地價格下跌與絕大部分農地將不會變更使用的事實，將有助於贏得農民對維護優良農業區的支持。

我國目前每公頃農地之平均價格大約為一千五百萬元，完全與其農業生產力脫節。如果未來農地價格之長期增值率低於六%，則農地將不是一具競爭力之投資標的。農地未來之長期增值率不可能維持在六%的水準，因為農業地租不可能以這樣的速度長期成長，因此，隨著非農地價格的下跌，農地價格必將回復到較合理的價格水準。荷蘭之土地面積與人口與我國相當，其農地價格大約是每公頃六十萬元台幣，而德國與英國之農地價格分別

為每公頃四十萬與二十萬元台幣。如果我國之農地政策改革成功，則農地價格必然會下跌。

劃設農業保護區將能使農業資源作較有效的使用，將農業預算重點用在協助農業保護區的農民。由於農業保護區之農地變更使用的機會低，非農民購買此地區農地的誘因將不高，因此，不但農民能有一個較穩定的農業經營環境，也大大降低非農民得到農業直接給付的情況。