

農地釋放，利多於弊

◎ 華昌宜

多年來林教授與本人均主張大量釋放農地，雖然動機有所不同，但立場一致。林教授著眼於農地釋放不但可以平服民怨，更可以藉以發展農業。本人則看重於可將農地轉用之厚利分享而可加強國家建設（包括農業發展）以及因增加建地之供應，而可平抑都市土地之高昂價格。所以兩方面利益加總，更突顯了農地釋放之對社會的巨大貢獻。

最難得的是，林教於本文中提出了一些明確數字。他提出了目前八十餘萬公頃農地中只需保護三十萬公頃作為農用，其餘五十萬公頃均可轉為可發展區。又現在目前全省農地價格總平均為一千五百萬一公頃，為荷蘭、德國、美國的二十五至七十五倍。本人願在此同樣以數據來說明農地轉用之厚利，以補充林文。

首先介紹目前情況，台灣農地若根據其農用之收益（使用價值）而加以折現，也應該

只有二十萬至六十萬一公頃，和英、德、荷一樣。目前實際上的交換價值之市價之來源有二，一為擁有農地者可據以蓋所謂「農舍」，二是擁有者可望一旦農地改為市地，其價值驚人（見下文），故機率雖不大，都有可觀之預期價值。此二來源都與高昂的都市土地價值有關。政府為舒解農地地主要求轉換為市地之巨大壓力，乃於上次研修全國綜合開發計畫時宣稱可釋於十六萬公頃農地。後又稱第一期釋放四萬八千公頃，但農委會或內政部均不敢劃定何處是限制發展區，何處是可發展區，故迄今均是依民八十四年農委會報行政院核定之「農地釋出方案」中各種特定辦法來審批申請。其結果則是四年來（至八十七年底）實際由民間依辦法來申請開發為住宅社區成功者僅為一一五〇公頃，工商綜合區一一六公頃，高爾夫球場二千公頃。其它之所謂農地釋出只是新訂或擴大都市計畫地區，或由官方主導的交通，教育等用地變更。

如果一公頃農地由民間自行開發為建地，而不受目前有關隔離帶等不必要之限制，到底多少利益？建地之價值當然需看使用（住、商、工），強度（容積率），及區位等條件而定，若以都會區附近，中等強度之住宅用地而言，每坪應在十至十五萬之間。若每公頃中開發後可得七成建地（其餘三成為道路、學校等公共設施用地），每坪平均十二萬元計，則共值二·五億。扣除公共設施建設等開發成本約五千萬，淨利應平均為二億。這和上述

的農業使用價值甚至於市場交換價值相比，其利差至為驚人。這樣的利差正是中央承受農地釋於之政治壓力來源，也是地方政治黑金之源頭。因為當選的首長與民代有影響都市計畫區內外農地變更的力量。

上述的變更利益二億中，依日前辦法應繳增值稅至多不會超過五千萬（另加農地公告現值之十二%「回饋金」，幾乎可以忽略）。但是若政府降低門檻與不需要的要求，讓農地依市場需求儘量順易變更。但另一方面要求依地利共享原則，大幅提高回饋，則地主亦樂於配合，因為這與目前有行無市的農地市價比較，實在為增加收益的替選案。

如果政府要求平分淨利，一公頃可得一億，釋放五萬公頃農地（林教授所允許的可發展用地之十分之一）即為五兆！用此巨款何止於補償保護農業區地主以及農業發展，更可徹底改善中央與地方財政，促進台灣經濟與社會發展。當然，若再大幅增加釋放農地總量及速度，將促使地價下跌，而使政府所分享之利地利不會依比例成長，其中關係可從研究台灣土地需求與總體經濟後精算之。但大致上，上述之以「地盡其利，地利共享」原則來放寬農地變更而促進農地改革，舒困財政、提昇社會發展的政策路線應該是正確的。

至於如何實施，可以考慮兩種辦法，而由地主選擇之，一是由地主自行開發後，將建地分一半，回饋社會而交由政府處置，政府此時須加管理，並可按需要讓售與標售處分。

另一替選案為凡由農地變更後之建地，一律加徵發展稅（或林教授文中所提之發展捐—有一定期限）此稅應為每年建地市價之十%，隨地徵收，不因所有權人而異。當然原地主可能樂於採此途徑，但此時原價值為每坪十二萬之建地此時市價僅會為六萬，因為用地人尚需每年付每坪六千元，其折現後之總成本仍為十二萬一坪。政府稅收每公頃每年為

$3025 \times 0.7 \times 6 \text{萬} \times 10\% \parallel 1270 \text{萬}$

以此轉為現值（發行公債）為一·二七億。

這一切當然得另立新法方能實施，目前適值震災，正可藉特別法推動之，先以變更農地之地利共享原則來籌措財源（可以完全消除目前面臨之財政缺口）而試辦之，然後再進一步全面推動。