

式，應列為優先考慮方式。

(六)補償標準及計算規定：應儘量包括所有之影響損害。

四、結論及建議

- (一)農地之農業生產利用遭受環境衝擊影響日益嚴重，補償制度尙無，為維持農業生產，宜及早研訂有關預防對策及事後補償之法令規定。
- (二)各有關農業機關宜分類研訂處理方案，搜集整理已有法令及措施，並速推動研訂補救法令及辦

法。

- (三)補償並非治本之道，應請政府積極從事環境計畫，尤其區區計畫之擬訂及實施，宜作有系統有計畫之安排，並確實管制。
- (四)農業生產為報酬率較低之事業，但關係國計民生至鉅，為確保農業之發展，宜從政策上制定保護措施。
- (五)為求農工平衡發展，應積極改良及開發邊際土地，並考慮在邊際土地設置工業區及新都市，減免現有農地之移用，以確保農業水土資源。

農地轉移後設施管理費之補償及新開發資金之合理籌措

中興大學農經系

劉 用 中

一、前 言

臺灣經濟結構的改變自農業為主，而至以工業為重心，使國家社會的基本建設起了不同重心的方向。過去以農業生產為主要考慮的投資，諸如灌溉設施之加強，重劃農地之推行，在經濟結構改變後漸形減少。一則投資已較充分，二則工商業社會之基本建設尙付闕如，亟待加強。近年來由政府舉辦各項重大建設加以農村人口向都市集中所造成之都市迅速向外擴張等雙重影響，使農地轉移為非農業用地之面積急速擴大。農地經轉移使用產生了本文所要討論之下述兩個問題，即一，移轉用途之農地大部份為水利會之灌溉地，則農地用途改變後，水利會之收入來源隨之減少，而水利會之支出依舊，或不能按比例減少，因此使水利會之營運發生困難，為維持水利會營運，對減少之收入應如何補償之問題。二、由於農地之大量移轉，為維持農業生產之需要，乃有積極開發邊際土地以資補充之必要，但是邊際土地之開發需要龐大之資金始克為功，於是產生如何籌措資金之問題。

為提供上述兩個問題之解決途徑，則須涉及國家政策、農民負擔及水利會之組織與管理等，三方面的考慮與連帶的問題，在未能充分搜集資料進行分析之際，若提出任何建議事項，難免掛一而漏萬，故僅就本題目有關而且現已存在的問題臚結及可能解決之途徑，提出原則性的看法，至於應採取何種解決之方法，尙需由政府及各方專家來共同探討

與決定。

二、農地轉移後水利設施管理費之補償

政府與辦各項重大建設及都市計畫之擴張，致使許多農地轉移為非農業使用，此等農地雖在移轉之時已將水利工程費加以征收，但因耕地面積之減少；同時政府為減輕農民之負擔，又從民國 60 年起減收水利會費 10%；復於本年將原按保證價格征收之水利會費改為按市價折算谷價繳交水利會費，在此多重影響之下，水利會之收入自然因而減少，但是水利會對各項水利設施之管理費用，却無法因部份農地轉移而按比例地減輕，於是使各水利會逐漸感到，管理費用之不足。此種情形以往各水利會均靠政府之補助，或是變賣水利會之資產（水利地）以求彌補，但資產終有售盡之時，而管理費用却無減少之望，在此情形之下，產生了如何「補償」之問題，解決此問題之途徑，可能有下列幾種方法：

- (一)因農地轉移而減收之水利設施管理費，由現有耕地面積比例分攤，此法雖使農民負擔加重，但若水利設施因費用之不足，而疏於管理，則直接受到影響者，還是現耕農民，故農民為了維護本身利益起見，應由其負擔此項費用。
- (二)農地轉移為非農業用途，除征收水利工程費之外，亦可同時征收水利設施有效使用年限內尙未到期之全部管理費用，因為政府既然准許農地轉移為非農業使用，也就是表示轉移後之使用效益大

於農業使用，由使用效益大的方面，來負擔部份水利設施管理費用，在保護農業，減輕農民負擔之政策下，應算是很合理之舉。

(三)管理費用之減少，由水利會之提高營運效率來解決。此即水利會採取人事精簡策略，可從兩方面着手，一為資遣年老體弱與工作效率較低之人員，二為以檢定考試之辦法，將工作效率高的人員，逐漸納入公務員編制內以資鼓勵（將加重政府之負擔，不可不詳細考慮），如此不但可以提高工作效率，而且節省水利會之開支，以期達到收支平衡之目的。

(四)如上述三項方法與法令不符，無法實施，則短少之管理費用，就應由政府全部補貼。因為農地之所以能够被核准轉移為非農業使用，主要是由於配合政府之政策，然政策之推行旨在創造社會大眾之福利，故在此目的之下，由政府補貼何嘗不可。換言之，本法即政府肩負起農工發展調配政策之主要推動責任。並以財政政策為手段，促使農地轉移至非農業使用。

除了上述四種方法之外，或許還會有其他更理想的方法可以解決此一問題，不過無論採取何種方法，均必須配合政府之政策，保障農民之利益及維護水利會之營運健全，使其能發揮農業之功能。

三、新開發資金之合理籌措

新土地開發之用途多端，然就大體上而論可概分為非農業使用與農業使用兩大類，前者因不屬於本題之範圍，故未予討論；今僅就新土地開發專供農業使用，其資金如何籌措之問題加以分析如下：

目前農業用地因各種外來因素而轉移為非農業使用時，直接影響到農產品減收，若想在現有耕地上加投勞資，從事更集約的經營，藉以提高產量來彌補因農地轉移而減產之數量，則因受報酬遞減律之限制，特別在臺灣之農業經營，其集約度業已相當高之情形下，似無法達成此目的，為了確保糧源供應無慮，只有重新開發農地，農地開發需要高度科學技術與大量資金，目前開發技術方面已不成問題，然如何籌措此龐大之資金，實有加以研究之必要。在臺灣來說可資開發之新農地，不外是海埔新生地、山坡地、河川地及沙丘地，今就海埔新生地之開發作為探討，所得之結果大致亦可反映出其他土地開發之情形，進而提出如何解決「資金」問題之可行辦法。

本省已開發之海埔新生地計有新竹、曾文、王功、寓埔、嘉義鰲鼓及臺西等，而新竹海埔地係由退除役官兵輔導會開發，其主要目的在解決退除役官兵就業問題，所需之資金由輔導會籌措，並輔導經營，所以在開發與利用上均無問題；曾文、王功、寓埔海埔地，由前「土地資源開發委員會」規劃開發，所需之資金係向土地銀行貸款而來，土資會只負責規劃、開發、出售收回貸款，至於出售後公共設施之管理維護及承購戶之經營輔導均無專責機構辦理，因此公共設施在無專人管護之下，日漸損壞無法發揮其應有之效能，加上承購戶多是當地貧苦之農漁民，承購後缺乏經營之資金，無能力繼續經營（因新生地初期屬於投資經營方式，利潤微薄甚或虧損），結果只好將權利出讓，或淪為大企業家之雇農，造成土地歸併之流弊，上述情形所以會發生，考其原因完全由於資金不足所使然；嘉義鰲鼓海埔地是由臺糖公司委託土資會開發，而公司自己經營，對新資源之利用一切按照計畫逐步完成，在已開發海埔地之中，是經營最完善者，何以會有如此成果，實因臺糖公司有足夠之開發資金；臺西海埔地開發之目的在於推行加速計畫，後為小康計畫，解決貧民之生計，貧民實無任何經濟基礎可言，自然沒有能力承購與經營海埔地，因此要想本計畫得以實現，則必須依靠政府提供鉅額之開發與經營資金，如今該海埔地雖已開發完成多年，但因資金不足尚無法加以利用。

開發海埔新生地之情形已如上述，所以對山坡地、河川地、沙丘地之開發，也必定存在一個共同之問題「是否有足夠的資金以供開發利用」。至於資金如何合理籌措這一問題，則需依據政府對新資源開發之目的，而定其資金之來源。

第一、由申請開發者自籌：

國營事業如臺糖公司為發展其業務；退除役官兵輔導會，為解決退除役官兵就業問題；或法人為自營農業生產而申請開發者，其資金應予自籌。

第二、由政府或民間團體籌集開發資金：

此法係先將新資源規劃與開發，按照開發成本，出售給有志經營農業者，然後收回開發資金。

第三、由政府籌措開發及經營資金：

若政府為了推行小康計畫，而開發之目的用來解決貧民與貧苦農漁民之生計，這種目的原屬於社會福利與救濟政策，故開發與經營所需之全部資金，應由政府統籌，以貸款或補助方式貸放給經營者，使其保持農業之生產，避免土地之轉移。