

# 以地政上談農地移用及新開發資金之籌措

政大地政系系主任

## 殷 章 甫

臺灣地狹人稠，土地資源特別珍貴，尤其經濟發展，工商業發達以後，對土地的需求更加增強，因而產生激烈的土地利用競爭。土地為生產要素之一，惟因土地的不可增性，且需求不斷地增大，所以漸成為稀少生產要素，而稀少因素的高度利用，為促進經濟成長的主要原則之一。

使用稀少因素，必須支付代價。土地既屬稀少因素，其利用固須支付代價，而在利用競爭中，能支付最高代價者，方能取得其使用權，並決定其利用型態。使用土地的代價，通常稱此謂地租，對某一塊地能負擔最高地租者，即能取得那塊地的使用權，決定其利用型態。

地租的產生，源出於利用土地的收益，收益高者，地租亦高，收益低者，地租即低。換言之，土地利用型態乃決定於土地收益的高低，所以土地利用競爭，即是地租的競爭。如依產業別比較，每單位土地面積所能產生的收益，通常以商業為最高，工業次之，農業最低，所以在土地利用競爭中，農業都處於弱者的地位。因此，區位最好的土地通常由商業佔用，工業處於其次，農業用地的區位最差。但工商業發達以後，對土地的需求增大，其所需土地必須擴大，因而逐漸侵佔農地。故農地移用於工商業，係一種必然的現象，其情形，非常類似優勝劣敗的生物進化現象，弱者被強者侵佔，係一種不可避免的事實。

然而，農業為國家基本產業之一，雖自工商業發達以後，農業在國民經濟所佔的比例逐漸降低，其重要性已大不如前，但這並不表示我們可以不要農業，相反地農業在國民經濟結構中，仍為不可缺少的產業。蓋農業不僅提供國民所需要的糧食，同時亦提供部分工業生產原料，而農村是工業產品的主要市場，工業所需要的勞力亦大都仰賴農村剩餘勞力來供給。雖然有人主張，農業所需土地面積廣大，而收益微小，倒不如將農地轉移為工業用地，以資生產更多的工業產品，用以換取外匯，以此再向國外購進廉價的糧食，這樣不僅可以促進土地的有效利用，並可高度利用生產資源，此就整個國民

經濟來說不僅有利，更可以說是一舉兩得。

上述主張，如從短期觀點而言，似甚為合理，但自長期觀點思考，却並不盡然。蓋農業係有機產業，農業生產不但要承受時間與空間的限制，且蒙受自然條件的限制特別大。雖然目前的科學技術十分昌明，甚至可以將人類送上月球，探望太空的神秘，但農業生產仍不能擺脫自然及氣候的支配。例如氣候一旦反常，立即招致農產歉收，農產品價格發生暴漲，影響國民生計至鉅。然而，全球性的農產歉收並不經常發生，但也不能保證絕不發生，也許五年才發生一次，或十年方發生一次，但一旦發生，其影響極為廣大而嚴重，屆時即使擁有鉅額外匯，也恐怕買不到所需的糧食，這樣一來，問題更為嚴重。

蓋人以食為天，農業國家於糧食有剩餘時，當然樂於出售糧食以換取外匯，但如農產歉收致不足自給時，即不會束緊自己肚皮，忍受挨餓，而將珍貴如命的糧食售給別人。在此情況下，縱擁有鉅額外匯，也買不到所需糧食，如此只好讓大多數國民忍受飢餓的痛苦，此種損失極為嚴重並且無從彌補。蓋人類的生活是連續的，一日不能間斷，而糧食是國民生存的基礎，如其供應操此在我，固然十分安全，但如操此於人，實在非常危險，隨時有斷炊之慮。因此，自給自足的糧食政策，從短期觀點而言，似不甚經濟，但從長期觀點思考，即絕對必要且對全體國民有利。

我國農業在國民經濟的比重雖已較前降低，但不能因此而否定農業的重要性。何況農業所需要的廣大農地面積，誠如一片自然的綠地空間（open space），不僅在生態學上十分必要，在國民的生活環境中，保持廣大的綠地空間也非常重要，對於景觀的美化亦有頗大的貢獻。

農業對國民經濟及社會生活的關係，既如上述具有極為密切的重要性，但農業在土地利用競爭方面，即處於弱者的地位，政府如不設法加以保護，勢必被其他產業佔用以致日漸減少，因而影響國計民生。政府有鑒及此，曾訂定各種保護措施，加以

限制或禁止農地的變更使用，以抑制農地面積的減少。於是農地的移用情形雖有緩和的跡象，但零星的移用或變更使用仍然難免，惟對農業設施的影響並不很大。農地的大規模移用，多係合法的變更使用，例如國家因公共事業之需要而征收私有農地，或以區段征收改變農地用途。此對農地面積的減少，影響較大，而原有的水利設施，殆被廢棄，不但影響農業生產，也招致農業投資的損失。

現行法令對土地征收及區段征收的規定，計有下列幾項。土地法第二〇八條規定：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，征收私有土地，但征收之範圍，應以其事業所必需者為限。①國防設備②交通事業③公用事業④水利事業⑤公共衛生⑥政府機關、地方自治機關及其他公共建築⑦教育學術及慈善事業⑧國營事業⑨其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。」因征收的範圍以其事業所必需者為限，所以征收面積較小，但如採取區段征收，所征收的面積較大。關於區段征收的規定，按土地法第二一二條規定：「①實施國家經濟政策、②新設都市地域、③舉辦國防設備及公用事業等，得為區段征收」。又平均地權條例第五十三條規定：「各級政府為都市發展或開發新社區之需要，得選擇適當地區施行區段征收」。都市計畫法亦有類似的規定，該法第五十八條：「縣（市）（局）政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段征收」。除此以外，獎勵投資條例第三十六條規定：「為適應經濟發展之需要，行政院應先就公有土地編為工業用地，以供發展工業之用，前項公有土地不敷分配時，得將私有農地變更使用，編為工業用地」。上項編為工業用地的私有農地，依條例第四十二條規定的程序，辦理征收。

我國目前正在進行的十項建設，以及即將推動的十二項建設，所需土地十分龐大。例如，桃園國際機場的建設，即需要一千公頃左右的土地，此外尚有南北高速公路的建設及臺中港特定區等新市鎮的開發，均需要廣大的土地面積。至於目前已開發的工業區計有四十幾處，面積共達七千多公頃，其所需土地大多以農地供用，此種農地的用都係整個區域的，所以附屬於農地的水利設施，亦隨着農地的轉用而盡被廢棄。

上述各種情況的農地轉用，均係配合國家經濟政策的需要，不僅為合法的移用，且為國家建設所

必需，但農地面積逐漸減少，亦是一件不爭的事實。為補救農地面積日漸減少，以免影響今後的農業發展，新農地的開發亟須必要，且為刻不容緩的重要政策之一。諸如山坡地開發、河川地開發、海埔地開發等，都為彌補因轉用而減少的農地，以維持農業的繼續發展。惟此等新開發的土地，均屬於農業邊際地，土地生產力偏低，故必須投入鉅額的土地改良資金，例如興建灌排水設施、農路、水土保持設施、土壤改良等費用，方能提高土地生產力，貢獻農業生產。蓋農業經營為企業活動之一種，假如土地生產力偏低，經營無利可圖，即使開發了新農地，也恐怕無人問津，無人願意承購投資生產，這樣的農地開發即失去其開發的意義，且也無助於農業發展。

然而，新農地的開發需要龐大的開發資金，加上必要的水利設施及其他改良措施的興建費用，所需資金極為鉅大。故資金的籌措，如單靠政府的經常費預算，自難配合實際需要，無法進行開發，而必須另覓資金來源，籌設農地開發基金，方能實施有計畫的農地開發。惟目前政府正在推動各項重要經濟建設，各方面均需要龐大的建設資金，此際欲籌措農地開發資金，實係一件頗為困難的工作。但如不設法籌措，新農地的開發將無法推動，農業發展必受到阻滯，遂而影響整個經濟發展。

如前述，為實施國家經濟政策、新設都市區域、舉辦國防設備及公用事業、或開發新社區及工業用地等，均得征收私有農地，而對被征收的私有農地亦均給予適當的補償。雖然農民對補償標準未必都表示滿意，但總是得到了補償。惟農地被轉用於其他用途時，原投資於農地的水利設施、農路、水土保持設施等，即盡被廢棄，不僅造成投資的損失，亦未曾取得征收單位的任何補償。但於開發新農地時，灌排水路、農路、水土保持設施等的興建是不可缺乏的，而所需投資金額亦相當可觀。如此等農業設施的投資經費全由開發單位自行負擔，似甚不公平。蓋開發新農地係因為原來的優良農田被移用於其他用途，以致農地不足，而不得不開發邊際土地為農地。此等被移用於其他用途的農地附屬設施，理應由征收單位給予適當補償，並以此項補償金作為農地開發基金的一部份，專供為今後開發農地興建水利設施、農路及水土保持設施之用。

附屬於農地的水利設施、農路、水土保持設施等為農業生產所必需，且為社會資本（Social

Overhead Capital)的一種。所謂社會資本乃指對生產活動具有間接作用的公共投資或公共設施，其對生產活動雖未必具備直接的貢獻，但對於提高生產效率及改善公共福利係不可缺乏的。農地一旦被征收移用，附屬於農地的社會資本亦盡被廢棄，雖然征收單位對農地所有人均給予地價補償，惟對於此等社會資本亦理應給予適當補償。蓋農地被征收後，將不再用於農業生產，故農地及附屬於農地的社會資本減少，如此勢必係響農業發展，所以不僅被征收農地地價須予補償，而附屬於農地的社會資本亦須予補償。

農地被征收後，未必全部用於公用事業，例如開發新社區及工業用地等，征收後仍轉供私人使用，故理應補償因轉用而被廢棄的水利設施、農路、水土保持設施等社會資本。至於征收後轉用於公用事業者，亦須補償此等被廢棄的社會資本。蓋促進農業生產亦係實施國家經濟政策之一項，故不能因舉辦某種公用事業而影響農業生產，何況農業在各種產業中乃處於弱者地位，所以更需要國家施予各種保護措施，俾促進農業得以繼續發展。

如上述，附屬於農地的水利設施、農路、水土保持設施等，如因農地征收轉用而被廢棄者，必須給予補償實已無容置疑，但究竟應予補償多少，即十分值得檢討的一個問題。最單純的方法係依據其原來投資金額給予補償，但興建後如歷時已久，其投資金額將很難查考，即使有據查考，亦因幣值變動，而難於核算。另一個方法係按重建費用計算，但因重建的地點不同，或重建的品質很難一致，所以核算亦有困難。故上述兩種計算方式，均非十分理想。

一般說來，水田的設施投資較大，旱田的設施投資較小，而此等設施投資既能影響土地生產力，而土地生產力係決定農地地價高低的主要因素，故設施補償金額即可按補償地價的百分比計算，由征收單位負責補償，以便作為開發農地興建設施之用。所以設施補償，似可於征收農地轉變用途時，按補償地價規定一個固定標準，由征收單位自行撥入農地開發基金，作為興建農地設施之用。至於農地開發基金之設置，即須另予審慎研究籌設。

政府機關舉辦公用事業或開發工業用地等，常於征收之前，先與土地所有人議價，議價不成，始辦理征收。但以往大多數情況，都採取議價收購方式，然後變更用途。此際收購單位亦須補償附屬於農地而被廢棄的農業設施。所以不論採取征收或議價收購，凡農地轉變用途使農地的附屬設施廢棄時，征收單位或收購單位均負有補償之責任。至於其補償金額即按地價標準訂定一個合理比例，作為補償標準之依據。依據以往實施農地重劃的經驗而言，農地設施的投資額大致為地價的五至十%。惟水田的設施投資常大於旱田的設施投資，所以初步可以訂定，水田的設施補償額為補償地價的十%，旱田的設施補償額為補償地價的五%。

如按上述規定課征農地設施補償金，將必影響農地的征收成本或收購成本。但就土地使用單位來說，由於農地變更用途後的價值提高，所以真實負擔的增加比率不高，而新農地的開發即可因設施補償金制度的籌設，而得以順利進行。此對農業發展及經濟成長，均有實質且有效的幫助，所以創設農地設施補償金的制度，實有迫切的需要。

## 臺灣河川新生地開發

水利局工程師

許 時 雄

### 一、概 述

臺灣四面環海，中央山脈南北向連綿分佈，平原面積狹小，加以眾多河川貫穿其間，因之可利用之土地資源極為有限。光復以來由於工商各業蓬勃發展，人口激增，目前對於農業、工業與都市住宅用地需求已日愈迫切，邊際土地之開發利用乃成當

前之要務。河川新生地係為其中條件較佳，而可資開發者。

水利局於民國六十五年，即對全省較大河川沿岸可利用之新生地加以全面調查，編成報告，故對於河川新生地之面積分佈、使用現況、水源、開發潛力等均有相當瞭解。近兩年來並選擇其中較具開發價值區域予以詳細規劃設計，以資開發之依據。