

追尋新時代的土地政策

文／徐世榮（政治大學地政學系教授） 攝影／郭志榮



▲長期以來，臺灣土地政策主要在於為經濟成長服務。（攝影／黃基峰）

土地政策非常重要，但在論述它之前，必須先確切掌握土地的意涵。土地其實是包含了多重及複合的價值，理解它必須經由動態及多面向的途徑，唯有經由這種方法才得以抓住其複雜的狀態，不會落入偏狹的化約主義狀況。

人文地理學者 John Agnew 運用「地方」概念來詮釋土地的空間內涵，他認為地方包含三個層次的意義，分別為：（1）客觀的自然及社會空間；（2）主觀的地方認同；（3）總體經濟及政治結構環境下的區位空間。過去，在主流的經濟成長價值觀底下，土地政策之決定往往是著重於第三點，而嚴重的忽略了第一點及第二點；近年來，在環境生態保育觀點興起之後，第一點偶爾會勝出。然而，長期以來，第二點往往是被忽視的。本文所

要強調的是，不論是經濟空間，抑或是自然空間，政策上的決定必須要容納上述第二點，也就是要將民眾的主觀認同放置於優先的地位，讓他們在衝突的多面向價值論述當中來決定土地政策。上述土地多面向價值的觀點往往是在權力的不當運作之下，使得某種觀點特別受到重視，而其他的觀點則是被漠視或排除在外，落入了前述的化約主義，這也使得土地政策一直都是扮演著附庸及工具的角色，而不是為全民謀求福祉，遠離了社會公義。舉例言之，回顧臺灣發展歷史，土地政策具有如下不同的面向：

一、為政黨生存服務的土地政策

在民國三、四十年代，臺灣最著名的土地政策為土地改革，當時實施的主要政策包括了三七五減租、公地放領及耕者有其田。土地改革雖改善了佃農的生活

，也奠下了臺灣政治經濟發展的基石，但其實施的主要目的卻是為了中國國民黨的生存，而不是人民的福祉，它藉由土地改革掃除了臺灣的少數地主、經濟精英及小面積土地所有權人，確立了中國國民黨的一黨專政。由過去屢次土地調查及耕者有其田政策的施行中，可以得知夠資格被稱之為「地主」的土地所有權人，其實是極為少數，但中國國民黨為了實施土地改革，卻把僅擁有少數土地面積的共有出租耕地所有權人全部都納了進來，造成了許多時代的悲劇。另外，民國38年實施的三七五減租竟然仍然有效，以致迄今仍有三萬多件的三七五租約，這也造成了嚴重的社會問題。

二、為經濟成長服務的土地政策

民國49年，政府制訂了獎勵投資條例，國家的政策主要是促進經濟成長，這也連帶使得土地政策有了很大的轉向。獎勵投資條例與



▲1960年代後，配合工業發展需要，臺糖在五十年間陸續釋出7000多公頃農場土地。



▲由於不當的土地開發，不顧環評，造成臺灣土地受到嚴重的破壞。

其接續的促進產業升級條例及產業創新條例都有兩個重點，一為減稅，另一則為土地的提供。土地僅只是經濟生產函數中的一個因子，也就是它僅被視之為一個經濟生產的要素，而這也是長期以來政府施政的主要思維。經由這些條例，政府不斷的開發工業區，或是將農地轉變為工業生產用地。其所採用的手段大抵皆為強烈的土地徵收，惟當時為威權統治時期，民眾不敢反抗，只能逆來順受，這也養成了政府任意進行土地徵收的不當政策，造成了臺灣土地徵收相當浮濫的現象。

三、為政治精英服務的土地政策

由於土地隱藏著龐大利益，可以透過政治力予以創造，因此，不少地方政治精英是從事於與土地相關的行業，地方政治（Local Politics）從某一方面來看，其實就等同於土地政治（Land Politics）。地方的發展受到了以促進土地開發的政治精英人士所掌控，視土地為獲利的商品，強調的是交換價值，反對使用價值。地方政府首長及行

政官員、地方派系與資本利益集團，常是其中的主要分子，這可以由臺灣都市計畫的擬定、擴大及變更來予以印證。

學者指出，隨著臺灣的政治經濟發展，臺灣的政經結構愈來愈走向一個由國家精英、地

方派系與資本利益集團所形成的「新的保守聯盟」；另有學者將此聯盟稱之為「新政商關係」或是「新重商主義」，彼等在立法院和正式的政策制訂上，都有相當大的影響力；相對的，勞工、環保團體或民間社會的組織則是被排除於此聯盟之外，土地政策主要是為此聯盟服務的。

四、為財政赤字服務的土地政策

我國財政問題極為嚴重，政府不僅未對大型資本課予重稅，還給予減稅、免稅及其他的優惠。那麼，所需要的建設經費要從何而來？答案乃是進行農地變更及以土地徵收為本質的土地開發。地方政府的主要稅源為土地相關稅目，如地價稅、土地增值稅等，因此，如何增加這些稅收便成為施政重點。由於農地不用

繳稅，因此各地方政府常見藉由土地的開發，千方百計要把農地變更為都市土地。

此外，行政院特別發布行政命令：「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發。」這使得被徵收的農地倍增。透過區段徵收，政府還可以無償取得大面積的可建築用地（俗稱配餘地），經由配餘地的讓售及標售，賺進大筆鈔票。透過土地開發，主政者也可藉機收編地方政治勢力，可謂是一舉數得。

五、結論

相對於其他公共政策，土地政策充斥了附庸及邊緣性格，皆是為其他政策服務。最主要者，為了追求經濟的成長及資本的積累，在權力的不均衡運作之下，土地價值被嚴重窄化為經濟生產要素，僅能夠由價格的觀點來衡量土地價值。但是，這樣的思維應該要被揚棄了，新一代的土地政策不僅要有其相對自主的治理空間，也應該要重視多元的土地價值，如民主、人權、公平、正義與主觀認同等，把它們納入於土地政策的決策過程之中，透過如此完整的思維來建構新一代的土地政策。



▲地方政府藉由土地開發，把農地變更為都市土地，農民為維護家園，上街抗議。



▲屏東五溝水社區自發性的組織守護工作站，守護家園土地。