

台灣農地資產化的現象與問題

口述作者 ■林子欽 / 國立政治大學地政學系教授

文字整理 ■翁則豪 / 國立政治大學地政學系

台灣實施國土計畫法之前，大部分農地歸類於非都市土地裡面的「農牧用地」；

民國 105 年國土計畫法公佈後，則將其置於「農業發展地區」裡。儘管農地一直受到管制，但在新聞和報章上卻浮現許多農地問題。以下將著重於幾個農地使用議題，討論農地市場如何反應，以及對於農地政策的影響。

受污染農地回歸市場之難

民國 89 年台灣通過《土壤及地下水污染整治法》（以下簡稱土污法）後，主管機關環保署會到各地方抽驗檢測，並彙整結果於「土壤及地下水污染整治網」。自該網站「國內污染場址查詢」民國 99 年的資料可以觀察出，受污染農地的總面積占所有污染土地的面積比例沒有特別高，然而這些都是小面積的農地。有農地就有灌溉，受污染土地之有害物質將隨著灌溉流出，其影響範圍難以評估。環境工程專業人員比較關心「如何用科學方法整治土地」。但是他們也承認有些農地因為清理成本過高，沒有辦法 100% 回復到無污染的狀態。

即便順利整治也遇到一個問題：整治之後這些土地該怎麼辦？

《土污法》乍看是一項環保議題，但以地政專業視角審視，會更關注這些受污染土地的未來利用。藉由環工與地政跨領域的交流，我開始從事有關「污染農地回到市場」的相關研究。主要關心兩件事：第一、受污染土地經整治乾淨，回到市場後如何估價，土地所有權人可否以及如何利用土地融資。第二、受污染土地可否透過都市計畫，再次回到正常土地之使用。國內另外一些研究，則是關心「污染整治效益」。農地整治效益通常分為兩部分：其一是整治乾淨之後降低生病的機率，可以節省多少健保醫療支出。其二是整治之後土地價值的回復。中華經濟研究院的研究團隊發現整治後的農地的效益大過成本，而且土地價值回復的效益遠超過健康回復的效益。

滿足 0.25 公頃要求的氾濫農舍

同樣於民國 89 年，《農業發展條例》（以下簡稱農發條例）經過修正，允許自然人可以買

賣農地，而且大於 0.25 公頃農地可以申請在農地上蓋「農舍」。訂定 0.25 公頃的原因在於這是能進行農業機械生產的最小面積。然而之後與台大農經系張宏浩老師共同發表的研究¹中發現，跨越 0.25 公頃這件事情所影響的不只有面積多了一些，而是增加一個從禁止興建到允許蓋農舍的資格。實證研究數字更顯示，「0.25 公頃」會讓農地價格上漲 15 到 18%左右的幅度。以例子解釋之：有兩塊分別為 0.249 與 0.251 公頃的農地，面積差距不大，理當農業生產也無太大差別。可是農地面積超過 0.25 公頃後，價格往上急速攀升約 15 到 18 個百分點。飆升的價格曲線此時有更戲劇化的發展，一旦跨過 0.25 公頃之後，農地價格上漲的幅度竟又變得越來越小。由此可推測，買農地的人對於農業生產規模並不在意，買家們主要是想盡辦法符合 0.25 公頃的規則再去興建農舍。上述趨勢告訴我們農地市場正在發生一些質變，假設把一塊 0.25 或 0.26 公頃的農地賣給另一個人，即便上面沒有農舍，出價者也會以這個價錢購買，因為他在不久的將來有蓋農舍的計畫。這個 0.25 公頃的政策一開始是為了守住最小農地可以耕作的面積，但卻在市場內造成一個價格的跳躍，等於是讓 0.25 公頃以上的農地價格全面往上推動，對農地利用狀況會有負面影響。

此外，所指導碩士班學生李至千²的論文

也指出，台灣東部一些靠海邊的農地開始有一間間民宿現身的跡象。就農業耕作、生產角度而論，「風景好不好」應無法作為影響農地價格的主要因素。因此該論文欲討論的面向為，同樣作農牧用地，追蹤實價登錄資料，確認「坐看第一線海景」之條件會否影響農地價格。最後調查發現在花蓮，土地其他條件都差不多的狀況下，越靠近海邊的農地，價格呈現偏高結果。至此我們可以釐清目前台灣一個很弔詭的問題，如果談論耕作用農地之價格，會考量的因素一定是肥沃度、有無重劃過等，而此論文的實證結果卻發現「距海遠近」會影響農地價格。這些都是觀察民國 89 年《農發條例》修正後，一些政策變動所致之農地價格變化。

再生能源與農業生產的爭地

配合世界潮流，台灣正在推行 2025 非核家園。取代核能發電的重點之一，即為使用綠能或是再生能源。這件事是一個環保與再生能源面向的問題，現由經濟部能源局擔任主管機關推動。再生能源相對上對環境友善，但是都有一個缺點：無法 24 小時穩定供電。有些再生能源運作時一定要有風或太陽，但是這兩者不是隨時都有，轉而變成一種間歇性的發電。這個政策乍看可能與地政並無直接關係，但是把焦點鎖定在太陽能後，發現「置放太陽能板」是一項非常粗放的土地使用方式。

因太陽能板無法垂直放置，十分消耗土地面積，難以作立體利用。都市裡幾乎沒地方可放太陽能板，因此轉而置於非都市土地。佔非都市土地一大部分的「農牧用地」，就成為這些太陽能板公司看上的最佳標的。

去年台大農經系一個團隊，發表了太陽能板對附近農地價格影響的文章。³他們提出「若農地附近有太陽能板，賣出時農地會變貴抑或是變便宜」的疑問。於是在研究的價格變數裡面，添加了一個名為「與太陽能板的距離」的因素。我們可以想像：如果排斥太陽能板，理論上越靠近太陽能板的農地在其他條件相似的情況下，價格應該是下跌的。然而該團隊在台南的五個分區裡發現除了一個區以外，其他四區都呈現越靠近太陽能板，農地價格越高的情形，上漲幅度從 3.4%一直到最高 37%左右。這凸顯了買賣農地時，買方並沒有把太陽能板視為一項鄰避設施。這樣的實證結果令我們擔憂，可能買這塊農地的人本身，未來也要去架設太陽能板，所以他完全不在意。至於先前提到唯一一個靠近太陽能板價格會下跌的分區，發現其實是一個準備變更為工業區的地方。為什麼準備變更為工業區的這塊農地，與太陽能板的距離越近反而令價格越低？原來一旦放置太陽能板，租約期限就是二十年，也就是二十年內太陽能板都會立在那裡，令變更為工業區的機率大幅下

降。所以事實上整件事不是因為討厭太陽能板，而是他們害怕太陽能板的存在，將影響他們所計劃更高的「非農業使用」。

我們也去了屏東、嘉義，想了解太陽能板的分布情形、可能出現的位置，以及從經濟的角度來看，農夫是否歡迎別人來設置太陽能板。舉屏東為例，從農委會農地租賃平台數字來看，屏東縣最近幾年農地每分地租金大概是七千元，倘若租借給太陽能公司使用的話則是四萬元。兩者的龐大差異，彰顯了農夫們面對極大誘因將耕作土地轉成設置太陽能板用地之使用，而且時間一次就是二十年。此時的租金產生一個「下限」，即沒有出價四萬元以上就租給太陽能板公司。這個租金差異也會資本化在農地價格上，如果要向農地地主承租或購買土地，就要把這項租金差異考量進去。太陽能發電是一個立意良善的綠能政策，但是它對農地市場的副作用非常之大，會全面地把可以放太陽能板，且租金比四萬元低的農地價格通通往上推。不管是污染地、《農發條例》修正的農舍，一直到太陽能板，台灣這幾年的農地價格裡面，含有非常高成份的政策因素。

歸納今天造成台灣農地使用上重要的負面因素有兩點：第一、農地價格非常高，第二、市場上交易的農地面積非常小，甚至有很多跟都市土地一樣的複雜持分情況，這是未來

台灣農地市場以及整個農業面臨的兩大問題。從價格數字來看，台灣農地泡沫化程度（以農地價格除以農戶所得計算之）已遠超過都市土地。農地現在不只是生產要素，它也成為一項明顯的投資工具。台灣農地市場的泡沫化、資產化既已出現，其不健全亦衝擊著農業，如此質變須這一代人共同面對解決。

¹ Hung-Hao Chang, Tzu-Chin Lin, 2015, “Does the Minimum Lot Size Program Affect Farmland Values? Empirical Evidence Using Administrative Data and Regression Discontinuity Design in Taiwan”, *American Journal of Agriculture Economics*, 98(3), 785-801.

² 李至千，2016，《自然景觀與農地管制如何影響農地價格－花蓮縣的個案》，國立政治大學地政學系碩士論文。

³ Mei-Chun Lai, Pei-Ing Wu, Je-Liang Liou, Yi Chen, Han-hui Chen, 2019, “The Impact of Promoting Renewable Energy in Taiwan — How Much Hail Is Added to Snow in Farmland Prices?”, *Journal of Cleaner Production*, 241.



作者簡介

林子欽教授為英國瑞汀大學都市及區域研究學院博士，目前為國立政治大學地政學系教授，其研究領域為土地市場和土地稅。林教授曾主持多項行政院農業委員會計畫，亦多次獲得科技部研究計畫獎勵。其著作可見於《American Journal of Agricultural Economics》、《Land Economics》、《Land Use Policy》、《台灣土地研究》、《都市與計劃》等專業學術期刊。