

# 從大埔案看土地利用

黃樹仁 2014.1.4

苗栗大埔的風風雨雨反映了臺灣土地問題的複雜與困難。

臺灣農家耕地平均僅約一公頃，無法養家，農家已絕大多數是兼業農。極少數專業農則需高投資或高技術，並非多數農家所能效法。如果要挽救臺灣農業，讓農家安心專業務農為生，則家戶耕地必須擴大到二十公頃以上，亦即臺灣八十餘萬公頃農地至多只能養活四萬家專業農。目前七十七萬餘戶農家絕大多數必須離農，才能讓留存的少數農家藉由集中農地來務農為生。

事實上，多數農家的青壯代已經離農投入工商業，但可能在業餘時間以消極方式照顧農作而造成農業繼續進行的幻象。當多數農家的青壯代實質上離農，必然有愈來愈多農家想出售農地。最好的處置方式是將土地出售或出租給務農者，以便他們擴大經營面積。但臺灣農地價格已高到務農者無力購買或租用土地來擴大經營。有能力購買農地的都不是真農民。

另一方面，擁擠的都市促使有閒錢的都市人假裝是農民，購買小片農地，建造所謂農舍，實質上則是郊區住宅，或者民宿、餐廳等。這些散佈在農業區的假農舍不僅佔用農地，且在灌排不分的制度下，家戶生活污水流入灌溉渠道，污染農地，使臺灣事實上已經罕有不污染的農地。

多數農家正在離農，這解釋了為何法令無法阻止農地被出售來建造假農舍。要遏止假農舍毀滅農業，唯一辦法是一方面適度擴大都市，讓想住大房子的都市人可以合法的在都市外緣新住宅區買到庭園住宅，以免他們動腦筋購買農地建造假農舍。另一方面則是嚴格限制其他農地被分割出售來建造假農舍。

但現實則是，面對幾十萬農家的選票，政府不敢立法阻止農家分割出售農地，只能透過技術阻撓稍稍延緩假農舍的興建。另一方面又不能有意識的擴大都市住宅區來滿足庭園住宅的需求。於是假農舍毀滅農業的步調愈來愈快。

但即使政府有計畫的擴大都市，也會產生新問題。多數農家其實希望農地他

用，因此贊成以區段徵收或土地重劃來將農地變成都市建地。但並非每一農家都願意離農或售地。少數人可能堅決拒絕售地。這正是大埔案的癥結。

離農與否、售地與否，都是個人生活方式的抉擇，無所謂對錯。但合理的都市發展，卻必須大片土地同步規劃。因此，問題變成，贊成農地轉變為都市用地的多數人，是否可以強迫少數反對者服從多數人的選擇？

民主政治從來不是共識決，因為那是不可能的烏托邦。民主政治向來是少數服從多數。為了多數人利益，政府當然可以在多數民意支持下透過法定程序來強制進行區段徵收、土地重劃、或都市更新。

但少數服從多數的民主必須建立在兩個基礎上。一是透過嚴謹的法治來保障個人利益，包括反對者的利益。二是耐心溝通以盡可能減少使用強制力。而這兩者都是臺灣缺乏的。

我們的國會與政府長期將精力耗在藍綠衝突與統獨爭議，疏於關心民生法令，尤其是土地使用與都市發展的法令。粗糙未備的法令使土地變換使用時糾紛不絕，總要等鬧出嚴重衝突才會有人想到應該認真研究法令的改進。

另一方面，民主新手缺乏充分的法治與政治溝通訓練，官民皆然。不僅常疏於遵循嚴謹的法定程序，更拙於透過民主討論來形塑多數民意基礎，也不耐於談判妥協。於是施政不透明，說服力不足，嚴重衝突乃不可避免。便宜行事，反而導致嚴重糾紛而動彈不得。

每個人對生活方式的認知與選擇不同，民主政治裡任何事情都應該會有反對者，這是正常現象。要實現少數服從多數的民主政治，必須有嚴謹的立法，充分的政策討論，耐心的溝通，守法的行政。這些都不會完全消除異議，但可以減少強制力的使用。實在爭執不下，最後只好尊重法院判決。然後，根據衝突的教訓來改進法令與制度。我們的土地利用，還有很長的路要走。