

土地政策的理想與現實

黃樹仁 2010.04.03

如果可行，我相信臺灣人都希望臺灣土地充沛，自產充分有機食物，小農安居樂業。城鄉均衡發展。都市綠蔭遍地，人人有舒適價廉的國民住宅。

不幸的是，以臺灣現實條件，上述理想是自相矛盾而不可能全部實現。下面權且讓我引用拙著《心牢：農地農用意識形態與臺灣城鄉發展》書裡幾個現成數字來說明。

臺灣三分之二是山區。兩千多萬人擠在一萬多方公里平地上。除去山區與農地，二零零零年實際生活空間所在的城鄉合計已建築用地達二二六三方公里，其上平均人口密度每方公里九八一六人。一九九九年德國的相對數字是一九五四人。且德國平均每年每人新獲得五方公尺強的農地轉做已建築用地，臺灣僅二方公尺，亦即雙方差距還繼續擴大。因此德國都市有遠遠較多的公園綠地，房地產較低廉。如果臺灣人要享受與德國一樣的生活空間，也就是每方公里一九五四人，則約需一萬二千方公里已建築用地，也就是臺灣所有平地，也就是要完全消除農業。

臺灣人普遍讚美新加坡的國民住宅。二零零零年新加坡已建築用地上人口密度每方公里九一零八人，居然低於臺灣。且新加坡沒有鄉村，上述數字等於都市人口密度。前述臺灣數字包括人口密度較低的鄉村，因此臺灣都市人口密度事實上遠高於新加坡。二零零零年臺北市已建築用地上人口密度是每方公里人，是新加坡的倍。難怪新加坡都市空間遠比臺北寬闊怡人。但新加坡都市發展的代價是全國土地三分之二是已建築用地。餘為公園綠地、水庫與軍事基地。沒有農地。為了廣闢新市鎮與國宅，政府徵用了所有農地，以致於李光耀回憶錄提到當年還有農民將豬帶進國宅大樓去養。

簡言之，如果要保留農業，臺灣人就無法享受德國或新加坡式的都市空間。要享受新加坡或德國般都市生活，就必須將高比例農地釋出作都市用地，但臺灣

很多人強烈反對釋出農地。讚美歐洲都市或新加坡國宅的臺灣學者，高比例同時反對農地轉用，而且不自覺矛盾。他們又要全力保存農業，又嚮往優美廉價的都市與國宅。甚至有人又嚮往新加坡國宅，又反對像新加坡般廣建新市鎮與捷運，更忘了譴責新加坡放棄農業。

這就是臺灣土地政策辯論的困境。許多人勇於夢想，但怯於面對現實。怯於在相互抵觸的理想中做困難的選擇，但卻勇於指責務實研究選擇的人。然後還自認有正義感。

公共政策辯論需要的，不是道德競標，也不是作文比賽。而是面對惱人的現實，面對殘酷的數字，在有限的選項中，從事不得已的選擇。公共政策，經常是兩害相權取其輕。民主政治，必然是妥協。而許多自認有理想的人卻認為妥協是骯髒字眼，堅持他自相矛盾的理想才合天理。

下面是我的政策建議：臺灣人口密度遠高於德國，在至少保留蔬果栽培農業前提下，不可能放棄所有農地。因此，很抱歉，我們無緣享受德國般的寬廣都市與住宅，請停止幻想。如果我們要享受趨近新加坡的都市空間，則臺灣大都市用地至少要加倍以上，也就要釋出至少三分之一農地供都市使用。這些轉用農地不應讓地主獨享利益或任意建築，應該實施區段徵收，規劃為新市鎮。使公眾與地主共享地利。新市鎮應該用捷運與都會中心相連，並廣闢公園綠地與公共設施。建築用地必須限期建築使用，不得閒置居奇。非自用住宅地價稅與房屋稅應該遠高於自用住宅，以降低炒作誘因（但這可能使房東提高我這木柵二十五坪公寓的房租，對我公平嗎？）。在這些條件下，仍然會有富人購置億萬豪宅，但我不眼紅。

反對擴大都市用地的先生們，也請用具體數字列舉您的建議，告訴我們您主張保留多少農地，使用多少土地於都市住宅，以及這樣的都市用地可以創造怎樣的人口密度。這樣的人口密度與您喜歡的國外都市相比如何？依您相信的經濟原理，這樣的人口密度可能導致何種地價？與國外相比，這樣的土地市場會促進或減少炒作？請不要藉高來高去的偉大名詞來逃避具體的數字分析。住宅議題確實

不只是供需問題，但絕對有經濟成分。公共政策應該有理想，但不能只談理想，避談現實。請不要逃避。