

看大埔農地案有感

2013年7月30日 13:26

我是都市計畫的專業工作者，也是工程顧問業中少數主辦過區段徵收土地配地的實務工作者，我說我熟悉區段徵收作業，是想表達相對我在就學時期對於區段徵收的一知半解，即便我在大學及研究所就讀都市計畫學系，教授有在教，考試也有考，畢業時對區段徵收仍只有模糊的概念，這些年有機會到大學帶規劃學系大四的實習課，發現學生仍然對區段徵收一樣沒有清晰的概念，看到最近社會又為大埔案而紛擾，發現許多的論點是建立在錯誤的認知上。從我的來時路，我可以體會誤解為何會存在，因為，即便是學規劃甚至是學地政的專業者，不見得深入瞭解區段徵收。

區段徵收不是完美的，但卻是能兼具政府、地主、社會取得較公平的開發方式，廣泛採用這種開發方式是民國79年經全國土地問題會議後，及八十年行政院當前重要土地問題專案小組研議之重要結論，也是被學者高度肯定之做法。反大埔案者，揪雜許多因素，有從最根本就反對擬定大埔都市計畫本身者，有反強制徵收土地者，有反農地變更者，但很像都主張站在農民的一邊。其實，反對者恐怕搞錯了，本文分二部分，一是從區段徵收範圍內農民的權益看反對者是站在那一邊進行分析，其次是澄清反對者對區段徵收的錯誤認知。

壹、從農民的權益看反對者站在那一邊

一、反農民還是反農地變更

當大埔案大家把關注聚焦在四戶拒拆戶被拆除後，有一股力量，正把區段徵收妖魔化，模糊徵收與區段徵收的不同。大埔案如果真那麼不公不義，真那麼掠奪與欺壓農民，正如王健壯在「四比九百的荒謬」的文中提到：『四比九百，這就是苗栗縣政府的民意依據。但「政府必須作弱勢者的保護人」，即使是一人一戶的利益，政府也應窮盡可能予以保護，遑論四戶？四與九百祇是冰冷的數字，並非政府依法行政的依據。』，我在想，在一群學者與團體的極力支援抗議下，為什麼是九百戶接受，抗議的只有四戶。以台灣現在之教育水準、資訊透明度及公民社會成熟度，這不是以順民、無知、不敢抵抗公權力就可以帶過的。

抗議的團體如果視角是從國土使用、環境資源、農地政策...，我是接受的，這確實是值得討論的議題，但是如果硬要說是為當地農民發聲，我會說：它被九百比四否決了。

讓我們從農民的角度思考一個課題，如果認同：把農地變建地是暴利，可以賺大錢。那農地變更為建地案，擁有農地的農民應該是最大的受益者，黑道或地方政客再厲害也不可能事前把農地全買光的，那阻擋變更的人，是反對農民得利囉！有沒有人去好好研究與調查，多少農民對於自己的土地不能像建地蓋房子，是多大的痛與恨？

我實際辦理過區段徵收的土地分配案，也接觸過被區段徵收的農民攜家帶眷來選配抵價地的喜悅神情，土地面積縮減了大半，但身價上升數十倍，我難忘一個地主私下告訴我，他是在該區徵案二十多年前，在偶然機會以二百多萬買了這塊農地，經區徵後，光地上物補償就領了三百多萬元，其間又賣了部分土地約得款三仟多萬元，區徵後土地可分回之當時市價約值二億多元（他分回約一整個街廓土地），現應已約值十億元，他還很得意告訴我，他還有土地在區徵區邊上，因面臨計畫道路，他計畫要蓋農舍，這是真實的事，也真的是賺大錢的事。

同案另一批原有建地的所有權人，一開始費盡心力要求剔除於區徵範圍，如願了，後來發現那些不得已被納入的建地所有權人，他們除領回以重建（新建）價格估算的地上物補償費、人口遷移費、租金補貼外，如果原一百坪建地竟分回一百二十坪以上的建地，這下子開始不斷陳情要求納入，政府最後不得已以補辦徵收加以納入。寫這麼多，主要想告訴大家，大部分的農地地主，恐怕是恨不得有機會參加區徵的，大部分爭議的，其實是希望提高分回抵價地比例。

如果大家認為農民的意願很重要，那又憑什麼規定特定農業區一定要堅持農用，農民無法選擇嗎？不信，如果你開放所有農地調查，只要所有權人現在就來向政府登記，聲明我的土地（包括以後有繼承或移轉）永遠農用，政府在辦理開發計畫選定區位時，就有責任避開這些土地，你認為會有多少人來登記，我猜，不會超過一成。大部分的反對，都是當政府確定在這開發時，再反對，為什麼？

所以，你可以說主張反農地變更，但請不要說你是站在農民這一邊，畢竟，你是站在絕大多數農民的對立面。

二、反徵收還是反區段徵收？



黃宏順
National Taiwan Univ. 建築與城鄉所

黃宏順的網誌

網誌一覽

透過 RSS 訂閱網誌

檢舉

區段徵收是徵收的一種方式，兩者的共同點是地主沒有拒絕的權力。因此，如果地主反對就不能徵收，那還叫徵收嗎？世界各國都有類似的方式，除非該國土地是公有的，否則道路、公立學校、公園等等公共設施將無從興關。而台灣的徵收與區段徵收的主要差異：

1.徵收限於公共設施(臺灣只有工業區及都市更新因另有法令規定者除外)；區段徵收則一定包括公共設施與可建築土地(如住宅區、商業區、工業區)。

2.徵收只針對公共設施土地，地主只能領回土地補償費；區段徵收地主除可選擇領取土地補償費外，因為區段徵收的範圍包括可建築土地，政府可把該等土地以抵價地方式供地主領回，即地主將原該領取的土地補償費，改以用領取可建築土地來換算抵付。區段徵收還有一特色，針對原合法建物所有人，可以選擇配給一個單元的安置建地，一般是以30坪為一單元。

3.公共設施用徵收方式開關，該土地取得及建設費用皆由政府負擔，也就是全民負擔，鄰近土地因而土地增值或搭配變更為可建築土地之地主，完全獲利。以區段徵收方式開關者，該範圍內公共設施之土地取得及建設費用皆由該區段徵收地主負擔，地主不能完全取得土地變更之增值利益，必須提撥部份利率來負擔公共設施之土地取得及建設費用。

區段徵收能兼具政府、地主、社會取得較公平的方式：

1.地主間不因其土地被劃定為公共設施用地或可建築土地而權利天差地遠。2.地主除享受土地變更利得利益外，也負擔開發成本3.政府及社會不必負擔公共設施土地取得及建設費用

以剛才我舉的幸運地主為例，如果以徵收方式開發，以一般都市計畫土地平均有40%為公共設施用地計算，即使他因此有40%土地被徵收，但他其餘還有60%土地變更為可建築用地，跟他以區段徵收方式開發僅領回40%土地相較，他的獲利還要增加50%。因為採區段徵收方式，他獲益了，但他也負擔了開發成本，是屬於相對公平的制度。

至於大埔案爭議的四戶，以張藥房為例，雖然本案開發方式為區段徵收，但因為他不願意參加，所以等同他放棄土地補償以用抵價地方式申請領回，就變成他的土地與建築物是變成被政府徵收，而非像其他地主的區段徵收，他的損失有：

1.採區段徵收開發的地區，地價補償按公告現值，一般不再加成補償，補償費偏低。2.按規定屬原合法建物所有人可以低價選配的安置建地(一般約30坪)，也自動放棄。3.按建築物補償費加計50%的自動拆除獎金也放棄了。4.放棄用抵價地方式領回土地補償費，也放棄了區段徵收抵價地具有放大補償的效果(請參考本文誤謬四的說明)

因為他放棄了以上的權利，所以他的補償費讓人覺得偏低不合理。尤其他沒有善用前面2及4款的權利，否則，他原來5坪的建地，如果加上地上物補償費的錢，應該足夠換得30坪的安置建地還有剩餘，甚至只要再投入百來萬元，就可以由建地五坪的小房子換成建地有30坪的標準房屋。

不知道反對者，知道他們的損失嗎？起關者，有認真為他們分析利弊得失嗎？

三、反大埔開發案還是反開發方式？

大埔案應不應該推動，這有許多角度與面向可討論，但如前所強調，本文純粹從農民的權益著眼，不涉及國土政策、農地政策、產業經濟及個別農民對其農地的特別感情等。大埔案之規劃被質疑最多的其中之一，在於為二十公頃之工業區土地，辦理一百多公頃的都市計畫與區段徵收。其實就農民權益而言，如果只辦理工業區土地之開發，只能有一種開發方式，那就是徵收土地，農民只有領取公告現值再加之地價補償費後，真正的被掃地出門，無法享受土地增值利益。這次因為辦理一百多公頃的都市計畫，先不論它的立論或目的為何，正因為劃設了許多住宅區與商業區，讓開發方式改採區段徵收。如此，農民就可以享受區段徵收的種種好處。所以有些反對意見認為，多辦理一百多公頃的都市計畫是犧牲農民的權益，事實卻是正好相反的。

貳、澄清反對者對區段徵收的錯誤認知

前面對於反大埔案者，從三層次加以探討，希望能釐清一些問題，下面則對反對之觀點經常提及又與事實有誤謬的地方，提出說明：

誤謬一：區段徵收後農民被掃地出門

區段徵收後土地分配的基本架構是：

1.政府無償取得公共設施土地，如公園、道路、國民學校、停車場...，約佔區徵面積之45%。2.政府取得約佔區徵面積15%之可建築土地，政府用這些土地標售價款，以抵付區段徵收總開發費用，包括公共設施之建設費用。3.政府將區徵面積40%之可建築土地當抵價地，做為政府抵付土地所有權人之土地價款。

因此，區徵後，扣除45%公共設施土地後，55%的可建築土地中，土地所有權人(農民)佔40%，也就是開發案之全部可建築土地中，土地所有權人(農民)佔約七成。農民沒有被掃地出門，而且掌握全部可建築土地之七成，享受大部分的土地增值利益。

誤謬二：區段徵收是為了財團、建商、黑心政客炒作地皮。

區段徵收是提供財團、建商、黑心政客炒作地皮的"素材"，請注意，只是"素材"，因為政府釋出大量的建地及建設完善的公共設施，但是，誠如前所言，農民一開始就掌握全部可建築土地之七成，而財團、建商、黑心政客卻是一開始是沒有土地的，他要取得建地，不是跟農民買，就是必須透過政府公開標售的方式取得土地，他們可以辛苦把地價炒高，但得利的不是擁有70%建地的農民嗎？

舉個例子，如果大埔農民擁有一公頃的農地，他可以分回四成的建地，所以區徵後，他可以取得約1200坪(4000平方公尺)建地，以劉縣長或報導說未來建地每坪將8萬元以上，或者經過炒作後達每坪8萬元以上，則被宣稱可憐的農民，他原有一公頃的農地，因為劉縣長的糟蹋與惡搞，他的資產至少將變為9600萬元；如果經過炒作後達每坪10萬元以上，該農民的資產將達1.2億元以上，我想，在苗栗其他的鄉親農民，一定在想，劉縣長，你怎麼沒想到也來糟蹋與惡搞我的農地；財團與建商歡迎來這裡把土地炒高點吧!!!!(((再次強調，這只是完全由農民的權益角度分析，不涉及國土合理性的使用探討)))

誤謬三：用徵收來簡化稱呼區段徵收。

反對者經常用徵收來簡化區段徵收，沒錯，區段徵收是徵收的一種，但那不是社會集體記憶的那種徵收。因為區段徵收的原地主不會被掃地出門，區段徵收的地主可以享受土地增值的利益，區段徵收的地主要"平均"負擔開放成本。而且，大型開發案採區段徵收，是民國79年的全國土地會議，由與會的專家、學者及政府代表經討論後達成的共識。

誤謬四：土地所有權人被區段徵收後，以偏低之公告現值領取地價補償費，卻要以高價之市價購買回抵價地，對地主權益極為不公

區段徵收後所有可建築土地之總地價，主要是反映區段徵收的開發總成本，而各宗建地之地價，則在此基礎上，依各個街廓之使用分區(住宅區、商業區或其他專用區)、可使用強度、道路寬度及與公園、學校等公共設施鄰近度等計算出來，經地價評議委員會討論通過。按此評定的各宗建地地價，才是土地所有權人領回抵價地之核算基礎，通常，該等地價遠低於市價。

其次，土地所有權人申請要以抵價地方式領回時，雖然是以其土地之地價補償費為基礎，但不是直接折抵，中間有一重要且巧妙的轉換設計，它把每個地主的地價補償費轉換成權利價值金額，再以權利價值金額做為買回抵價地土地之金額計算基礎。在我辦理區徵土地分配時，我把法規複雜的公式，創造出"權利價值係數"概念，把它簡化成：

各個地主的權利價值金額=權利價值係數×各個地主的地價補償費

權利價值係數=所有抵價地之總地價÷區段徵收前總地價

各個地主可以領回抵價地的面積=各個地主的權利價值金額÷抵價地評定地價

由上式中，決定「各個地主可以領回抵價地的面積」大小的算式，其分子的「各個地主的權利價值金額」，等於地主的地價補償費×權利價值係數，而通常權利價值係數會有好幾倍，因此，分子會放大好幾倍，代表地主可以領回的建地面積則會遠高於其所擁有的地價補償費所應領面積之好幾倍；至於算式分母的「抵價地評定地價」則遠低於市價，也代表地主可以領回的建地面積價值則會遠高於土地的市價甚多。因此，當決定地主可以領回建地面積算式的分子與分母，同時對其都有放大效果時，就可以理解，區段徵收地主領取抵價地的機制為什麼會對地主有極大利益之原因。因此，放棄領取抵價地而領取土地補償費，也放棄了區段徵收放大補償的效果，大埔四戶抗議戶堅持反對，也放棄了領取抵價地的機會，他們，真的虧大了~~~

誤謬五：區段徵收抵價地分回比例為四成，農地者因為土地變更為建地，土地縮小了，但土地卻有增值，但是對建物所有權人就不公平了，本來就已經是建地了，但是面積卻變小了，非常不公平

前面已提到，區段徵收是以土地之地價補償費為基礎，農地與建地之土地公告現值本來

就有差距，因此，建地之土地公告現值若等於區徵土地平均地價之2.5倍者，大約就可以領回100%之原始面積，我曾經辦理的案例就是因為大於2.5倍，所以領回超過120%。如果再加上建物補償費(計算以重新蓋之造價基準補償)及加發自動拆除獎金(按建物補償費的50%計算)，建物所有人雖然獲利不如土地所有權人，基本上足夠讓自己換一間比之前更大而全新的房子。

另外，對於區段徵收內合法建築物所有權人之另一項優惠是安置建地分配，可以有償換得一塊約30坪(按個案之安置計畫)之建地，該建地之地價也是依前面所述之開發成本及宗地條件所評定，權利人也是以其土地補償費換算成權利價值金額計算，不足者，可繳交差額地價。

張藥房雖然只有五坪土地，但是透過較高的建地土地補償地價，乘上權利價值係數後，再用以換取遠較市價為低的安置建地，所不足者，從建物補償費+自動拆除獎金去繳差額地價，相信至少可以換得一塊安置建地，而且應該還有剩餘。

參、結語

以上係依據現在法令制度對於常聽到的謬誤講法提出澄清，對於農民農地參與區段徵收之優惠條件，這也不是馬政府或劉縣長的德政，這方式已實施二十幾年，所有辦竣區段徵收的地區，農民都是最大的受益者，以我現在住的社區，就是區段徵收地區，本社區共有一百多戶，其中有一地主就有二十來戶，這是他與建商合建的社區，他現在不必汲汲於勞力賺取辛苦錢，但是他每天都會幫本社區整理社區的花園，其實全世界土地私有化的國家，沒有國家是不徵收私有地的，我的重點擺在，我國對於以區段徵收農地時，其實有很優厚的條件，農民因區徵而身價暴漲時，還怕買不到耕地嗎？所不同的是，以前是為生活壓力而務農，以後可以為興趣而務農，不是嗎？

民主社會要包容多元價值、社會運動者關懷弱勢族群者、公民社會監督政府防止公權力濫權，這些都是我們追求的目標。當人民的財產權被政府強制剝奪了，其公益性與必要性當然可以被檢驗；被徵收者有否獲得合理的補償，也是被大家關注的項目之一。大埔事件中，前者我樂見大家來討論，但是，對於被徵收者的補償上，我看到某些主張是建立在錯誤認知上，而且被徵收者的權益也被犧牲了，雖然我不確定兩者有無關連性與相互影響性，但是，我沒看到正確的訊息被傳遞出來。當然，也許第三者或社會運動者，已非常清楚制度規定與遊戲規則，也善盡分析並告訴給予你所關心的人，但因為當事人特別看重“家”的價值與無可取代性，所以他在所不惜。只是，一個補償優厚的區段徵收案，也獲得絕大多數地主的支持，縱使政府作為是有可爭議的地方，但是，真的需要鋪天蓋地的造勢抗議嗎？