

一、中文摘要

國本研究係以國家經濟轉型職能觀點來探討國家機關審議農地開放買賣所引發的問題。背景則以台灣自民國三十八年開始實施的土地改革政策以及相繼公佈實施的農業政策之後，對於經濟發展和社會結構的影響為何？此外也探討進入 WTO 之後所引發關於農地是否繼續管制之爭議。文獻回顧則探討關於國家在發展過程中所扮演的角色及功能為主。大抵上，學術界對此一問題存有二種不同觀點：一是國家中心的觀點；另一則是國家社會共同治理的觀點。前者主張欲求政策目標達成，最有效的方式便是將決策全權由國家自行決定。相反的，國家社會共同治理的觀點則主張當國家能夠與社會建立制度化商議，且國家擁有職能與自主性時，最佳的政策成果將會出現。本研究著要是運用國家社會共同治理的國家經濟轉型職能來探討此一題目。

關鍵詞：農地政策、經濟轉型職能、治理互賴、政策工具、政策網絡

Abstract

From the perspective of state's transformative capacity, this paper mainly researches the issue of agricultural land policy in Taiwan. The research first focuses on land reform programs since 1949, and their substantial contribution to upgrading Taiwan's economic development as well as political impacts on social structure. It also discusses the existence or abolishment of agricultural sector, after its decline. Besides, whether to keep on regulating agricultural land will be a topic of this paper. As to theoretical review, the paper will focus on the role of state in economic development. There are two different theoretical points concerning the relationship between state and economic development - the state-oriented and the collaboration mode of governance perspective. The state-oriented perspective views that the best way to achieve policy goal is to concentrate power on state. Alternatively, the collaboration mode of governance perspective suggests that in terms of the state capacity and autonomy, the optimum degrees of economic development may emerge. This paper adopts the latter viewpoint

to analyse the case.

Key words: Agricultural Land Policy, Economic Transformative Capacity, Governed-interdependency, Policy Instrument, Policy Network.

二、緣由與目的

我國自古以農立國，農業之重要性不可言喻。而農業與農地是一體兩面，進一步言，農業之發展是離不開農地。農地是農業生產的基本要素，具有不可再生資源的特性。除了生產作物之外，更有綠化環境、保育自然生態及儲備能源與國家建設發展用地之機能。

我國自民國三十八年進行土地改革之後，不但解決積弊已久的土地問題，同時奠定了今日經濟發展的基礎。然而由於社會經濟結構急劇改變，在農地方面也產生了本質上與過去不同的問題。加上政府積極爭取加入世界貿易組織，一旦成為會員，農業將是受到嚴重衝擊的產業之一。除了農業部門將遭遇結構性的改變，農業發展是否持續成為大眾關心的議題，相伴而生的是農地是否解除管制的問題。

我國農地政策向來以農地農有、農地農用為主。政府為保護農業的生產條件，對於農地取得採取嚴格對人及對地的管制標準。然而在權衡政策利弊得失之後，政府決定農地實施開放買賣政策。此一政策自民國八十五年八月送入立法院審議開始，爭議不斷。不僅造成不同產業部門爭議，學者與官員之間亦持不同意見。其中以負責農業大計的農業發展委員會主委彭作奎為政策辯護去職最引人注意。這項政策的修正與通過看似單純，實則隱含了政治權力與利益的角力以及社會公平正義原則之爭。

基於此，本研究最大動機即是探討國家的經濟轉型職能，主要的探討問題包括（1）政策相關人對於農地政策的爭執處為何？（2）政府為何會改變政策初衷？（3）政府採取何種政策工具方能獲得相關人或團體的支持？（4）政策執行後對國家與民間社會結構將造成何種改變？（5）此種政策規劃模式對未來國家與民間社會合作的啟示。

台灣經濟奇蹟發展的代價是農業的發展漸漸被忽視，終至沒落，而農地不斷被其他產業蠶食鯨吞，以致發生許多問題，亟待解決。主要相關問題包括：

（1）農地承受人身分受限制，農業經營者加

速老化。昔日由於法令上規定有自耕農身分者才能承受農地，以致農地流通受阻，不利擴大經營規模。因此，不合時宜的法令規章限制了農業的正常發展，使得有志從事農業之年輕且高學歷的人才、非農業資金與管理技術難以投入農業經營行列。

(2) 租佃制度僵化，降低土地利用效率。農業生產的工作，不如其他產業部來得賺錢，使得農村中的青壯年多不願待在鄉下務農，農村勞動力大量外移，農村勞力外流且呈老年化，使得工資昂貴，不易降低生產成本。但因受耕者有其田規定的影響，有地無力的農民，不願出租農地，僅作粗放式的經營。這項規定後來雖已刪除，卻很難改變農民心理上的障礙，而由年老者勉強繼續耕作，土地利用效率亦無法提高。

(3) 農地坵塊細小化，農村土地產權不清。我國依傳統習俗，對農地遺產多採均分繼承，政府雖訂有獎勵一子繼承及購地貸款等擴大農場規模之輔導措施，仍難以有效防止農地細分的現象。但受限於農地分割的限制，農村土地產權不清現象至為普遍，衍生糾紛，造成民怨而農地坵塊細小，也使得農作物種類錯綜混雜，不利於經營管理；農路窄，不利大型農機進出，使得農業的發展，隨著細小、破碎，漸漸被忽略。

(4) 工商住宅爭地。台灣的經濟發展早期靠著初級產業撐起台灣的生活水準，打造台灣的經濟奇蹟。政府的政策走向也朝工商業看齊，有時必須犧牲部分農業，以助長工商業的發展，因此調低農業用地比例，讓工商住宅用地得到合理的供應，便是政府政策的當務之急，而農業就成為趨勢下的犧牲者。

農業擔負著全民福利之重任，但非農業部門卻傾向於透過法規，而不願意移轉太多資源來維護農業資源，此種現象值得憂慮。對於非農業部門而言，農業資源之適當維護比農產品之價值更為重要，因為農產品可由進口取得。然而對農民而言，其主要動機在於追求農業所得及農業資產價值之極大。兩者彼此的目標不完全相同，有時相輔相成，有時卻相互衝突。在先進國家，非農業部門會為了自身的利益，透過福利政策將資源移轉至農業部門以維護農業資源。而我國主要是依靠管制來達成資源的維護，因此農資源維護的成本大部份由農業部門來負擔。當農業部門不太願意或無力負擔這些成本時，則農業資源將受到破壞。相伴而生的是農村社經生態環境無法妥善維護，將給

非農業部門帶來福利上的巨大損失。至於政策是如何產生以及改善之道則是本研究目的。

三、結果

就個案而言，本研究主要探討議題包括：

(i) 農地變更轉用合適否？(ii) 釋出的農地是否合宜？(iii) 管制已久的農地，開放自由買賣是否合宜？(iv) 農地開放買賣，需要那些配套措施？(v) 農地開放買賣，會產生什麼影響？(vi) 農地分割是否應有上下限的限制？(vii) 農地放買賣後，企業法人是否可以購買農地？(viii) 農地上是否可以興建農舍？這些問題正是農業發展條例修正過程中爭議最多部份。經過研究，所得結果如次：

(一) 農地變更轉用是否合適問題？

影響農地變更轉用之原因，不外以下數種：

(1) 人口增加：都市因人口自然及社會增加，使得都市土地不敷使用下，逐漸向都市邊緣之農地發展，使郊區農地不斷變更使用。

(2) 工業發展：工業用地之編定，由於未設定設廠條件、開發進度遲緩、工業用地土地取得手續麻煩、地價昂貴，非但不能充分提供建廠條件良好之土地以吸引廠商進入工業用地內設廠，反而對工業用地外，設廠之限制過寬，使得廠商紛紛向已編定之工業用地外設廠，達成優良農田被工廠侵蝕，形成蛙躍式及帶狀式發展，破壞生產環境。

(3) 農業經營不利：由於農產品價格缺乏彈性，而農業生產成本逐年提高，遂使農業收益偏低，農業經營不但無利可圖，甚至虧損。故農民除將農地挖為魚塢使用外，更不擇手段，將農地轉變為非農業使用。

(4) 土地投機：都市邊緣農地因受市中心地價波及影響，且預期將變更為更集約使用，故地價上漲顯著，成為投機者競相購買之對象。

(5) 生態與環保意識提高：對於環境敏感地區，不宜繼續開發利用。

(6) 經營管理不善：由於土地經營管理不著，引發水土流失、地層下陷、土壤污染等弊端，使土地無法繼續供作農業使用。

大致而言，贊成農地變更的學者著眼於整

體經濟的層面，並提倡農地市場自由化，主張政府應設置農業專業區，區內土地只作農用，而其餘農地則有秩序釋出。台灣地小人稠，屬於天然資源缺乏的海島型經濟，土地資源相對而言顯得格外稀少，若將大部份土地凍結在農業用途上，將影響日得整體經濟之發展。學者雖主張農地應加以保護，但保護農地並不容易，因此建議將農地分為保護區與可變更區，以利農地之保護，因此主張以鬆綁來促進農地保護績效以及資源之充份利用。

以市場失靈理論提供政府干預農地市場以及保護農地之理論基礎，認為農地自由化會造成兩方面的機能失靈，一是由於先天上的限制，農地一旦變更為非農業使用後，將難再回復作農業用途，為一不可逆之改變；二是產品的市場失靈，農地資源除了能用來生產市場化的農產品，尚能提供許多無法市場化的產品，如優良的環境、綠地及新鮮空氣，導致農地資源真實價值被低估。

若再加上對糧食安全問題的考量，農業保護的問題將脫離純經濟的範疇。政府保護農地的種種非經濟性強制措施即是將人民視為私有財土地以公共財來處理。因土地在資本主義社會中通常被所有者與使用者視為私有財，再加上土地利用不當的後果較屬長期性，因此各界對土地問題嚴重程度以及政府在土地市場干預強度等問題難取得共識。土地問題將偏重於私經濟的範疇，而少以公經濟立場進行問題剖析與政策研擬。

因此，持反對意見者認為農地不可輕言轉用，其理由大致有：

- (1) 地面積尚未達到國土綜合開發計劃所訂定之目標面積。
- (2) 顧及糧食安全。
- (3) 開發農地須投入巨額資金，且可供開發之邊際土地有限。
- (4) 農地一旦轉為非農業使用，必將很難再回復農業使用。
- (5) 農地一旦變更為非農業使用，將會破壞自然生態，損害居住環境及其他農地的生產條件。

(二) 農地是否應該釋出？

農業應否保護之問題一直為人們爭論的焦點；但大體而言，大多傾向於贊同保護，只是保護程度不同。一般主張保護農業之理由不外乎為下列兩點：一是糧食供應安全之保障，以及生態保護與預留空間。前者理由乃是農業保護主義者原始所強調的；而後者觀點則是受

近十年來全球環境被破壞而興起的環境保護浪潮所影響。台灣近年來由於非農業用途對農地之競爭需求日殷，工商企業界與部分團體屢呼籲開放現有農業管制，再加上為順應貿易自由化的潮流，逐步開放各種農產品的進口，亦將對農業造成嚴重影響。

針對農地釋出方案而言，其本質並不是單純的面積問題，而是要有很多相關設施來配合，反對理由大致如下：

- (1) 農地釋出只會使國土更遭到破壞。
- (2) 工業區的土地閒置，都市地區還有那麼多未興建的土地。
- (3) 地價高漲，似乎意味著供給不足，然而這絕對是錯誤的，問題不在於供給不足，而是投機炒作造成地價的高漲。
- (4) 要有許多相關設施來配合，配套措施如何完成是一個重大的問題。

由於地價太高，建商或住戶為了節省成本、增加空間，就會產生違規使用。另外，為了降低土地成本，很多不適合居住的地方也都被開發為住宅社區來使用，使得居住品質越來越惡化。在產業發展方面，一個興辦事業的人必須結合土地、勞力、資本，興建其產業，如果地價太高，可能導致國際市場上的競爭能力降低，除非勞力、資本足以替代，可能會面對其他壓力。台灣過去以出口來帶動經濟成長，而製造業乃是出口的主力，地價高漲會導致非工業化工業化或產業外移的現象。

糧食自給觀點而言者，認為現有農地面積尚嫌不足，不宜釋出；從土地資源分配觀點而言者，認為現有農地面積太多，僅保留必要農地面積即可，其餘農地應供給非農業部門使用，並由市場決定農地釋出面積與區位；環境保育觀點者認為大量農地釋出將大幅變更土地利用型態，進而破壞生態環境，建議採取嚴格之審查標準妥為規劃可釋出農地的性質、面積與區位。

從上述可知農地是否鬆綁釋出，是個棘手的問題，一般土地地價節節高昇的壓力，購屋、租屋者叫苦連天，無殼蝸牛更是日日增加，也使得違章建築，漫無止盡的擴散，而經濟主力一產業、投資者，無不希望跳出這個圈子中，向圈子外的「農地」尋求較低成本，以獲得更多的利潤或平衡支出，農地釋出似乎有

其必要，只是釋出多少，難以拿捏。

(三) 管制已久的農地，是否開放自由買賣？

政府現行以總量監控的方式，維持特定規劃地區以外的農地，一定數量的釋出，而為了不論為鼓勵的方式，採用發展許可制度，意指開發人取得規劃許可後，擬定開發計畫，於一定期限內向縣市政府申請開發許可，經審查許可，發給開發許可。

農地一旦開放自由買賣，部分農地可能再度集中於少數資本家手中，或產生寄生型態的新地主，對農業生產及農村社會將構成重大的負面影響。農地自由買賣後，大量資金將流入農地市場，需求增大，勢必帶動農地地價暴漲，使得真正以務農為生的家庭農場及有意務農的青年，更無能力購地以擴大農場規模改善農業經營結構，農業結構將無法改善。曾任農委會主委的彭作奎先生認為，農地應該不是一般的商品，而是一種不可再生的資源，不能完全用經濟理論來看待，農地應該是具有公共財的特性，它也有區位性、不可移動性與不可復性的特質。農民的利益應該著重在農地上經營而得來的利益，而不是靠賣農地賺取僅有一次的利潤。

持相反意見者認為，農地開放自由買賣有其必要，讓資金進入農村，將有助於農村生活的改善與轉型，農地也可以做更充分的利用。農地農用的管制，充其量只能保障一塊農地不能轉為非農業用途，卻一保證該塊農地能增進國人生活水準，包括糧食安全，以及環境、生態與資源品質的提高。同時，管制農地農用的結果，將使一般人高估農地的預期價格，由此產生不合理或不公平的利益分配問題。

農政主管機關是基於農業發展的傳統思維，考量糧食安全，因此，必須確保農地利用型農業所需的農業用地完整，是站在農業與糧食的立場來處理農地問題。相對的，從農民及農地潛在購買者的觀點，既然農地政策已經由農地農用改變成為農地農用。因此，只要在這個政策的大前提下，農地不應該再設限，政府為德不卒，反而扭曲農地市場的供需，使農地的市場價格陷入低迷。

(四) 農地開放買賣，需要那些配套措施？

主張農地自由化，同時考慮其他配套措施，讓最有效率的使用者投入農地才是對社會貢獻最大的用途。農委會的農發條例相關配套措施及其子法包括：

(1) 新訂「農業用地農業使用之認定及

查核辦法」，作為管理農地移轉、辦理土地增值稅、遺產稅、贈與稅減免之依據，以使目前分散各不同執行機關認定不一之現象獲得改善。

(2) 新訂「農業用地同意變更非農業使用辦法」及「農業用地變更使用繳交回饋金之繳收、撥交及分配利用辦法」，作為執行管制農地變更使用及收繳回饋金之配套法令。

(3) 新訂「農業用地與建農舍辦法」及「獎勵集村興建農舍法」，作為農業用地申請許可及獎勵農舍之執行依據。

(4) 新訂「農地違規使用檢舉獎勵辦法」，以加強違規使用之稽查。

(5) 新訂「農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構植承受耕地之移轉許可準則」，作為管理農企業法人取得耕地之準繩。

(6) 新訂「農業天然災害救助基金收支、保管及運用辦法」，以供辦理農業生產因天然災害受損救助、補助之需。

事實上，很多政策在實施時，都需要其他的配套措施作為輔助，尤其是管制性的政策，它是一種政府干預較大的政策，不僅引起被管制者的反抗，也容易使某些民眾游走在法律的邊緣，造成政策執行上的困難、耗費較高成本，或是形成零和賽局的情況，這是我們不願樂見的結果。農地政策亦是如此，為了避免上述的不良後果，必須考慮到政策執行時，可能伴隨而來的問題產生。因此，農地開放自由買賣事關重大，當然必須有其他的配套措施與限制，諸如：購買上限的規定；私法人、企業法人購買的限制；農地是否興建農舍等，皆須有完整的規劃，才能避免發生非預期的效果。

(五) 農地開放買賣，會產生什麼影響？

對農地開放買賣持相反意見者認為農村在農地自由化之後將產生生態性旅鼠現象，也就是說農民會像旅鼠一般在市場生態的誘惑和擠壓之下，好像是自願的，其實是被制度驅逐到都市的汪洋中沈淪。

陳其南先生曾在報端呼籲：「我們必須學習先進國家的經驗，將農村政策調整為鄉村政策，將農業轉型為以保護國土、生態、傳統為主的學習產業、文化產業、生活產業和休閒產業，讓鄉村的生活方式與環境景觀成為經濟產值的一部份」。

然而贊成者則認為，一旦農地大規模自由化，則建地的供求可以平衡，地價將大幅滑落，與農地的價格差距消除殆盡，從根本上斷絕了土地炒作的動機，那些抱持土地等待橫財

暴富者退出之後，真正的專業農民才有可能取得所需土地發展高效率的農業。

本研究蒐集了開放農地自由買賣後可能產生之狀況，歸納如下：

(1) 農地違規使用之情形增加：依現行法令管制之農地面積廣達一百五十七萬公頃，其使用管制本屬不易，開放自由買賣後，各類型非農民將可取得農地，在基層管制單位人力、經費不足及欠缺有效之檢查管制措施下，將造成農地大量的違規使用。農政單位是否有能力公平公正地嚴格執行農地變更用途之審理和非法變更使用之取締。因為如果不能嚴格執行，將使台灣農地資源之利用更紊亂和惡化。過去由於農政單位缺乏執法的員警，而常有公權力不彰的前例，在農業發展條例草案中雖然對農地非法利用之違規稽查列有條文，但其人員配置和檢舉獎勵資金來源等規範皆未見討論，不由令人擔心。

(2) 農業經營不利：農地開放自由買賣後，不具農耕技術人員亦可取得農地，因其缺乏農業技術或耕作意願，將任由農地荒廢或隨意開發，農地利用度降低，影響農業生產經營環境。

(3) 分區調整需求增加：行政院農業委員會對農地的劃分，係依據現行區域計畫及都市計畫土地使用管制架構體系，並無重新調查重新規劃，舉例而言，位於非都市特定農業區、山坡地保育區、森林區之農牧用地及水利用地即被劃為重要農業生產用地，未來變更使用非常困難，因此農民將要求先變更、調整或更正其土地之使用分區。

(4) 休閒農業將興起：農地開放自由買賣後，政府必然加強農地農用管制，農地違規使用可能遭受取締，但休閒農業設施是農地的法定容許使用項目，亦即屬農用的範圍，但遊走於遊憩使用之邊緣，可蓋小木屋、餐飲遊樂設施，不必大費周章去變更為遊憩用地，在任何人都能取得農地的情況下，將會產生各式各樣千奇百怪之休閒農業。

(5) 農民定義將日趨模糊：農民是實際從事農業生產者，照理說有無農地均不影響其身分，但現行作業以具有現耕農地(自有或承租)為一重要之認定方式，在農地開放自由買賣後，任何人均可取得農地，而身分證又取消職業欄的情況下，農民如何去認定，牽涉到農保及農業獎勵補貼，都會造成認定困難。

農地開放自由買賣之後，除了對農業的未來發展有影響，影響到農地本身的價值，相對牽涉到擁有農地的農民與欲購地的財主，當一連串的波動形成，更是對整個市場造成變化。

(1) 對我國農業發展的影響：現今土地使用管制的成效不彰，執行之經費與人力皆不足，呈報處置曠日費時，欲期待農地農用達到農業發展的目的恐難以落實。

(2) 對農業市場結構的影響：德國與日本的農地移轉法均是改善甚業結構為要務，而不是限制有農民身份方能取得農地。未來台灣地區從事農業的人口，可能會呈現兩種不同類型，一是已不再是傳統祖傳模式，須接受專業的農業訓練、擁有專精的農業技術，且投入大額資金的專業農民；另一種是以從事農業作為消遣，經營小面積農地生產蔬果或花卉等非專業農民。

(3) 對農民權益的影響：經濟陷入困境的農民可以出售土地換得資金轉業。但農地釋出與移轉涉及大規模的財富重分配，為防止企業財團炒作土地之不當得利，除了嚴格執行土地使用管制外，並應訂定利益回饋方式，建立分期、分區、有秩序且系統的配置方案。

(六) 農地放買賣後，企業法人是否可以購買農地？

贊成農地開放農業企業等機構經營者，認為目前農地利用正遭逢考驗：農場面積狹小，經營收益偏低；農戶兼業普遍，土地利用粗放；租佃制度僵化，有礙規模擴展；又農地農用政策執行不力土地變更使用、危害生產環境的情形隨處可見，招致各方指責；而農地農有政策更遭到各界質疑，指稱家庭農場經營績效不彰；自耕能力認定作業困難；農地價格人為抑低，不利改善農業結構；兼業農承購農地，無益農業結構變遷。

然而，自耕農以外的非農民及企業法人加入農地市場卻會引發不良影響，除了對家庭農場造成威脅而不利農業生產之外，對於農村安定及農村文化以及社會結構與政治情勢等，亦有直接及間接的影響。對於農業經營利潤菲薄而言，非農民及企業法人參加農業經營，未必符合經濟原則，故於購地得認真經營的可能性偏低，而持待價而估或保值的打算居多，很可能於取得農所有權之後，設法對政府施壓要求變更使用農地，藉此牟取暴利。故不宜貿然實施農地自由買賣，放棄農地農有原則。

若貿然開放農地可由非以農業維生的民

眾購買，由於購買者與經營者在經營目標及經營具體作法上差異性太大，將破壞目前已建立起農地集聚性與產地形成之雛形；此外開放農地自由買賣所引起農地價格上揚，也會加重生產成本，如此勢將促使原本就較缺乏國際競爭力的「土地利用型農業」雪上加霜。所以我國如果要放棄稻米主糧等的確保，才可大肆鼓吹開放農地可由非以農業維生的民眾自由購買；如果要像日本一樣努力確保稻米主糧、提升稻作產業的國際競爭力，我國就應促使優良農地，由以農業為生計之經營者來妥切管理與利用。

農業本身內在因素分析，及由生產事業生產因素的組合觀點，農地自耕而自任耕作，意即農民一人肩負土地、勞力、資金與經營的重責大任，其經營能力與經營效率，必難與工商企業與服務業相抗衡，「農業企業化」很難，而且也不應與「農業財團化」劃上等號。因此，基於此一原則，唯有真正農企業組織，方能購買農地，經營農業。除此之外，多數先進國家對農業採取保護政策與補貼措施，使喪失農業勞力或意願的農民，提高其離農比例，並輔導就業，促成農業經營規模擴大，達成農業企業化的目標。對於必須變更使用的農地，除核對現行稅制外，回饋制度的建立也有必要性。

(七) 農地分割是否應有上下限的限制？

農地釋放時，為求農地生產環境之完整，採取最小面積限制之措施，其主要考量係基於各目的事業主管機關為求各項事業計畫符合其產業發展，係依其性質研訂開發申請最小面積限制，包括如勞工住宅需五公頃、遊樂區需五公頃（山坡地需十公頃）、工商綜合區需十公頃（都市土地需五公頃）、工業區至少十公頃等，以配合整體土地資源規劃，做最有效率之利用。

此外，規定開發最小面積之理由尚有：

(1) 零星變更由於事業規模太小，無法做好公共設施，廢棄物、廢污水未能適當處理，將嚴重破壞農業生產環境。農地釋出之規劃，是以「減量」換取「增值」，以避免因零星變更造成全面性農業生產環境之破壞情況日趨惡化，爰配合各目的事業計畫設立之最低開發面積，研訂整體開發之面積限制，以有效達到維護農業生產環境之目標。

(2) 零星個別土地所有權人得相互結合，配合各目的事業主管機關，依其事業性質及所定之開發規模，以聯合開發方式，經整體規劃後，變更農地為住宅、商業、工業或遊憩

等使用，以達整體開發及維護農業生產環境完整之目標。

針對圖利財團問題，農地釋出方案中所研訂之回饋項目，係依據變更事業性質訂定不同的回饋條件，如勞工住宅需設置百分之四十五公共設施與環保設施、設置隔離綠帶及提供全部合直價位之主宅單位；住宅社區需設置百分之四十五公共設施與環保設施、設置隔離綠帶、繳交規劃為商業區土地之公告現值百分之十二及提供所興建住宅三分之一合直價位之住宅單位……等。藉由各項回饋辦法規定，使開發者保有合理利潤，但不致有圖利財團情事發生。

(八) 農地興建農舍是否得宜？

在開放農地自由買賣及農地分割面積門檻大幅放寬情況下，如允許新購農地以興蓋農舍之名興建高級農園別墅，將促使農地炒作加劇，且稅負公平與房價穩定均將面臨挑戰，更造成農地資源大量流失，破壞農業生產環境，污染農產品及浪費公共投資等負面影響。另外盱衡先進國家如日本、德國、美國及英國的農舍管理政策，均不允許個別農舍在農地上任意興建，目的在保有完整、乾淨的農地。

就環保生態觀點來說，農地全面開放興建農舍，將嚴重破壞農村自然生態，因此環保團體始終堅持反對立場。不過如果從經濟面來看，未來新購農地無自用農舍者，利用集村方式興建農舍，無疑將為營建市場帶來利多，鄉村風貌也將因而改觀，就經濟利益來說，等於為低迷的景氣打一劑強心針。此外，九二一大地震復建過程當中，最令人頭痛的財源問題，因有條件開放農舍興建，相關稅收增加，對挹注政府財具有活水功用。故對於興建農舍問題，勿須做過多的限制，以免綁手綁腳，而抹殺農地開放自由買賣的美意。而為避免人為炒作、破壞農業生產及農村景觀，是有必要做適度的規範

事實上，在整個農業發展條例的審查過程，興建農舍的問題，是政商學界十分關注的焦點，因為是否興建直接關係到地價，不僅是農民，也是利益團體最關心的問題。雖然我們不可以斷言，興建農舍的結果，必定招來這些投機心理與期望的達成，但卻是不可忽視的問題。當代表民意的一方達成了某種共識，然而共識的背後卻是一個自私的理由，如此的結果，我們不禁要問，公平正義在那裡？面對這樣的問題，一個專業的決策者，便容易陷入依據民意，抑或依據自己或專業判斷的兩難。

四、討論

基於農業土地開放政策不僅涉及農業將來的發展，而且一旦進入WTO之後，農業發展勢必遭受重大衝擊，也因而影響我國政經之發展。此種涵蓋廣泛且動態的複雜政策環境，本研究認為必須綜合不同的研究領域和方法才能釐清問題進而尋求解決之道。與上述研究途徑最大不同是本研究將政治與經濟兩個角度等量齊觀，而所提出的分析架構為解釋「當國家在追求政策發展時，其自主性難免會減損，而影響國家的政治資源及基礎。因此當國家擬更進一步追求發展時，必須有能力重新建構國家與社會之間的關係」。顯然地，其關鍵在於「自主性」(autonomy)和「職能」(capacity)。當一個國家只追求自主性而忽略其與社會關係，將使得國家缺少職能去執行與民間共同經營的業務。同樣的，當國家欠缺自主性時，則國家將無法解決「集體行動」(collective action)，而任由社會團體追求私利。

大部分文章在探討國家自主性時皆從操作性的自主性著眼，亦即主張國家有能力規劃它本身所追求的目標，並有能力去控制發展過程使其發展結果能符合當初的意圖。Skocpol即主張除非國家菁英可以規劃他們所意圖的目標，否則無法談論國家有自主性。此種觀點即是所謂的「相隔離自主性」(insulated-autonomy)，它隱喻著國家與社會相隔離和政策執行時的強硬態度是政策推行的主因。依其見解我國皆擁有相當程度的自主性，因此，在政策執行時能免於社會的壓力。然而問題的癥結在於其他開發中國家也同樣擁有此自主性，但是我國卻能夠成功的將政策目標達成，而其他國家並無此種現象呢？許多學者對此種現象都有研究(例如Evans,1989; Haggdard,1990; Woo,1991)，但是他們的解釋都不清楚，主要原因是他們的解釋皆專注於強制力(coercive)和權威(authoritative power)。

本研究所採取的觀點是我國能夠獲得操作性自主性(隔離式自主性)，然而他們卻能夠成功的經由國家與社會的合作(鑲嵌自主性)，而將自主性轉為職能而有效的管理(亦即本研究所稱的轉型職能)。隔離式的自主性是提升國家能力的要件之一，但是它並不能確保國家有能力朝既定計畫發展，其原因是缺乏鑲嵌式自主性而導致發展政策不能持續推

行。有能力的國家應該是同時具備隔離式自主性與鑲嵌是自主性(Evans,1989)。這種策略性的能力在政治上是依賴國家與社會團體形成聯盟(coalition)或政策網絡(Policy Network)，而在組織上，國家的介入是依賴嚴密的公部門的連結。本研究視此種國家與政策次級團體的合作關係為有效的轉換自主性為能力的要素。

總的來說，本研究的邏輯是「國家的持續發展，將使得社會團體追求其參與決策及利益重分配。相對的，將使得國家在制定政策時，其權威性減少。但是為了維持穩定的環境局勢，國家必須改變與社會關係。唯有如此，國家政策方能獲得社會的支持」。由此可知，國家與社會關係在發展過程中發生改變，所改變的範圍包括兩者在決策過程中的參與方式、所形成的政策網絡、政策工具選擇、以及社會對政策反應的方式。

五、計畫成果自評

一、藉由個案研究，我們將可發現國家在政策行動上扮演的角色及功能；政府在何種條件之下，可以獲得相關政策人支持？政府的政策工具差異為何？所產生的結果有何不同？詳言之：(1)政策相關人對於農地政策的爭執處為何？(2)政府為何會改變初衷？(3)政府採取何種政策工具方能獲得相關人或團體的支持？(4)政策執行後對國家與民間社會結構將造成何種改變？(5)此種政策規劃模式對未來國家與民間合作的啟示。換言之，經由個案研究後，我們將可了解國家競爭力強弱與其和政策次級團體有著密切關係。因此研究一國的政策發展過程和結果，我們不僅需要分析國家機關的功能和特質，也需進一步了解國家與社會的互動關係。

二、對於國家經濟轉型職能需要重新檢討。本研究首先探討政策網絡及政策工具選擇理論均強調由於政策選擇過程中的複雜以及體認現代政府的能力有限，國家必須將社會行動者的偏好與資源納入政策選擇才能共同達成目標，亦即政策工具選擇時必須考慮政策相關者的利害。然而本研究指出政策網絡分析似乎難以跨越描述進入解釋功能，而且將研究的焦點均集中在相當穩定的網絡中，未能跨越非網絡成員的標的團體。基於此，本研究提出管理互賴關係來彌補上述缺點。不可否認，政策發展需要政府某種程度的介入，因此國家的職

能被列為必備條件之一。然而，本研究將指出政府的功能不應僅憑過去威權式命令或干預行為，而是在政策遭遇困境時，政府能迅速有效的發揮作用。由個案研究顯示，在政策改變時，政府欲有效的發揮職能，除了強調自主權，更應加強管理互賴關係，亦即政府增加與政策次級團體合作，共謀良策。雖然兩者的目標不盡相同，因此合作關係並非不會產生衝突。本質上，兩者是處於競爭性的合作關係。

六、參考文獻

- 台灣省加速農村建設重要措施執行成果總報告，1980。
- 台灣省提高農民所得加強農村建設方案執行成果總報告，1982。
- 行政院農業委員會業務專題報告集，1995。
- 行政院農業委員會業務專題報告集，1996。
- 行政院農業委員會八十五年年報，1996。
- 行政院農業委員會八十六年年報，1997。
- 林啟淵(1999)，「臺灣農地政策的過去與未來」，政策月刊，47，頁2-4。
- 林國慶(1998)，「農業區劃分之政策選擇」，經社法制論叢，22，頁299-329。
- 林國慶(1994)，「臺灣農地政策分析與政策建議」，經社法制論叢，13，頁15-40。
- 林國慶 邱皓伶(1998)，「農地釋出方案執行成效分析」，台灣土地金融季刊，35:1=135，頁1-22。
- 呂學儀(1998)，「實施農地自由買賣政策應有之措施」，政策月刊，34，頁2-4。
- 李秀琴(1994)，「農地釋出問題與策略」，人與地，124，頁13-7。
- 李遠哲(1998)，「淺談生物農業科技與農業土地利用」，農田水利，45:7，頁15-22。
- 李蕙君(1997)，「新鄉土改造運動--農地開放自由買賣之探討」，臺灣經濟研究月刊，20:6=234，頁46-52。
- 李蕙君(1996)，「農地釋出方案與國土規劃中發展許可制之探討」，台灣經濟月刊，19:12=228，頁37-44。
- 杜震華(1997)，「農地釋出問題之探討與建議」，臺北銀行月刊，27:4=318，頁23-33。
- 施順意(1992)，「當前農地利用課題與對策之探討」，臺灣經濟預測與政策，23:1，頁123-44。
- 施順意(1999)，「農地使用之調整」，自由中國之工業，89:5，頁27-61。
- 邱鈺鐘(1998)，「農地開放自由買賣後之防弊措施」，政策月刊，34，頁12-4。
- 邱湧忠(2000)，「探尋農業發展的主體--冷靜思考農業發展條例修正」，農訓，17:1，頁46-9。
- 吳德森(1999)，「創造農民、農業、生態三贏新局面--農訓協會陳明吉秘書長談農業發展條例修正案」，農訓，16:12，頁4-5。
- 陳月雲(1991)，「臺灣農地政策與農業發展關係淺探」，傳習，8，頁243-47。
- 陳希煌(1998)，「開放農地自由買賣問題之商榷--理論與實務之探討」，自由中國之工業，88:2，頁13-20。
- 陳明健(1988)，「經濟自由化與農地保護」，人與地，50。
- 陳明燦(1995)，「論農地開放自由買賣--德國經驗及其應用於臺灣之分析」，臺灣經濟，220，頁1-17。
- 陳明燦(1993)，「論德國農地政策與國土規劃」，經社法制論叢，12，頁231-74。
- 陳明燦(1996)，「論農地移轉與使用管制」，人與地，153，頁11-21。
- 陳奉瑤(1996)，「臺灣地區農地釋出問題之研究」，土地經濟年刊，7，頁215-39。
- 陳淑恩(1999)，「農地自由買賣配套措施之探討」，政策月刊，7，頁5-7。
- 馬凱 林英彥 吳惠林(1999)，「臺灣農地應否開放?」，經濟前瞻，62，頁20-32。
- 常惠康 黃振德(1993)，「農業發展條例立法背景與修正方向之探討」，經社法制論叢，11，頁281-307。
- 彭作奎(1998)，「農地政策調整與企業發展」，農政與農情，78=315，頁6-15。
- 彭作奎(1998)，「政府對農地開放之通盤計畫」，政策月刊，34，頁5-7。
- 殷章甫(1993)，「農地利用之理論分析」，國立政治大學報，67，頁293-327。
- 殷章甫(1993)，「建立農地所有權移轉許可制度之探」，人與地，113，頁23-33。
- 張哲誠(1996)，「農地釋出方案對解決農地利用問題的影響」，臺灣經濟研究月刊，19:7=223，頁26-31。
- 黃創夏(1999)，「彭作奎：不能以農地政策作基層金融的陪葬」，新新聞周刊，666，頁44-5。
- 趙淑德(1998)，「當前農地政策的新方向」，政策月刊，40，頁25-7。
- 趙淑德(1998)，「建構永續利用的農地政策--兼顧公平與效率」，政策月刊，34，頁8-9。
- 趙淑德(1998)，「固本與維新--農地政策今昔觀」，中外雜誌，63:6，頁19-21。
- 趙淑德(1995)，「論農地利用」，人與地，143/144，頁14-9。
- 楊松齡(1998)，「農地自由買賣政策之評析」，政策月刊，34，頁10-1。
- 劉泰英(1988)，「現階段台灣農地問題之探討」，人與地，50。
- 劉建哲(1993)，「如何妥為規劃利用農地資以足

- 進農業經營現代化」，*人與地*，114，頁 18-39。
- 劉健哲 (1997)，「我國農地重劃及其未來發展方向之探討」，*農業金融論叢*，37，頁 181-220。
- 廖耀宗 (1994)，「我國農地轉用之經濟分析」，*臺灣土地金融季刊*，31:4=122，頁 133-69。
- 顏愛靜 (1993)，「農地利用法草案之評析」，*人與地*，110，頁 24-32。
- 顏愛靜 (1992)，「農地租佃制度與土地利用」，*人與地*，107/108，頁 50-5。
- 顏愛靜 (1999)，「農地利用外部效益與「回饋」制度之探析」，*政策月刊*，47，頁 25-9。
- 顏愛靜 (1991)，「農地租佃制度與擴大農場經營規模之關聯分析」，*經社法制論叢*，7，頁 201-23。
- 顏愛靜 (1992)，「農地租佃制度與土地利用」，*人與地*，107/108，頁 50-5。
- 蔡精強 (1997)，「農地釋出政策探討」，*人與地*，162，頁 18-9。
- 蔡精強 (1998)，「臺灣農地利用之問題與對策」，*臺灣農業*，34:6，頁 16-25。
- 空間編輯部 (1998)，「農地大翻身？--農地開發自由買賣政策面面觀」，*空間*，111，頁 90-6。
- 「農地釋出專輯」 (1997)，*空間*，95，頁 23-55。
- 「農地釋出方案執行檢討及修正情形」 (1997)，*農政與農情*，58:295，頁 25-30。
- 「農地移轉與分割限制放寬之後」 (1996)，*人與地*，153，頁 4-10。