

# 建構民主人權的土地政策

徐世榮\*、廖麗敏\*\*

## Constructing the Democratic and Humanitarian Land Use Policy

by HSU Shih-Jung & LIAO Li-Min

- 
- \* 服務單位：政治大學地政學系  
通訊地址：11605 台北市文山區指南路二段 64 號  
E-mail: srshiu@nccu.edu.tw
- \*\* 服務單位：中國科技大學會計學系  
通訊地址：11695 台北市文山區興隆路三段 56 號  
E-mail: gliao@cute.edu.tw

## 一、前言

近年來因浮濫的土地徵收，引發民眾強烈的抗爭，農民及許多弱勢團體不僅多次進入總統府、行政院、監察院等政府行政機關陳情，並且連續二年於總統府前凱達格蘭大道集會，在那裡舉辦抗議活動及夜宿，向當權者表達強烈的不滿與抗議。當農民抗爭之時，往往聲淚俱下的訴說他們事前根本不知道自己的土地及家園即將被徵收，而是等到接獲一紙徵收公文時，才知道即將被掃地出門，但這時整個行政程序大抵已經是接近尾聲，民眾的心聲在整個制度設計中幾乎是不佔有位置，因此，他們在慌忙無助之餘，僅能進行體制外的抗爭，向這個社會訴說他們所遭遇的不平及冤屈。

為了追求經濟成長及就業率的提升，中央政府規劃了許多重大開發計畫，例如科學園區或工業區的開發，由此進行土地規劃及管制的變更，繼而造成了大量私有土地的被徵收；相對地，中央或地方政府也經由都市計畫的擴大、新訂，或非都市土地的開發許可等，來進行土地的開發，這也直接帶來了許多私有土地被徵收的命運。長久以來，政府各機關威權積習不改，似乎皆已習慣於土地徵收，根本不把土地徵收當成一回事，為了追求行政效率，彼等把土地徵收當成最優先、甚且是唯一的手段，對於農民的抗爭好像皆無動於衷，似乎只要搬出「依法行政」，一切皆可合理化。

但是，與國外實施民主憲政國家相互比較，我國的土地徵收數量實在是相當驚人，已經到了嚴重侵害人權的境界。本文欲探討，經由近年來農民及許多弱勢團體對於土地徵收的抗爭，是否可以讓我們深刻的反思我們該如何來對待我們腳下的這塊土地及生活於其上的人民？在目前的土地開發及規劃管制變更的過程裡，土地除了是經濟生產要素及資產之外，到底我們還必須考量哪些重要因素？由於土地是我們安身立命及主觀認同的地方，在此論述基礎下，本文主張我們應

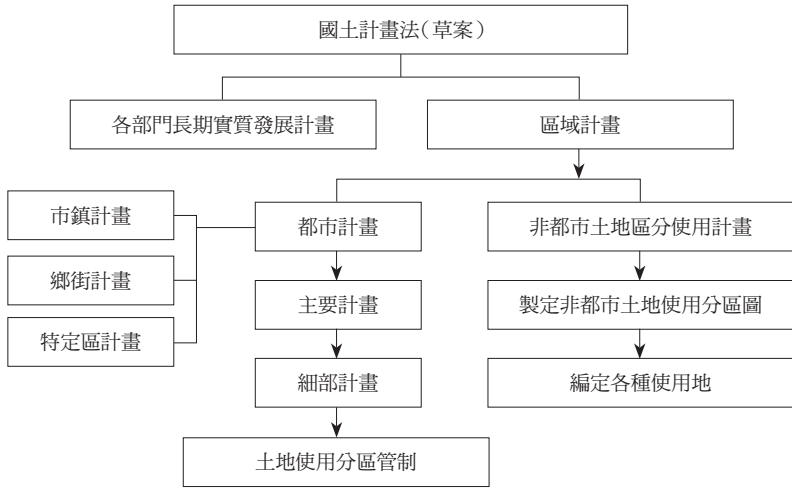
該把民主及人權價值帶入，讓它們成為土地政策制訂時的重要考量。

## 二、我國土地規劃管制及開發變更制度

法令上，台灣的土地大抵分為二類，一為都市土地，另一為非都市土地(包含國家公園土地)，所謂的都市土地乃是指依「都市計畫法」的規定，已經發佈都市計畫的區域，其面積約僅佔全台灣的13%，這也就是說，台灣絕大多數土地皆是屬於非都市土地(約佔了87%)，而其主要之組成類別則為農牧用地，供作為農業使用。

台灣土地使用規劃管制體系的建制要一直等到1974年《區域計畫法》及1976年《非都市土地使用管制規則》的制訂才稍完備。早期僅有《都市計畫法》用來管理少面積的都市土地，至於極大面積的非都市土地則都是沒有進行管制，加上當時為了追求台灣各區域的均衡發展，致使在尚未有完整土地規劃的情況下，許多的工廠及住宅即建築於農業土地之上，大量的侵蝕農業用地。縱然1976年制訂了《非都市土地使用管制規則》，但是各縣市非都市土地的編定及管制卻是個相當費時及龐雜的大工程，當時約使用了十年的光陰，才使得全台灣的非都市土地納入於管制之列。因此，在此土地使用管制制度尚未完備之前，農業用地的轉用其實是不受到任何的限制。參考「土地使用變更作業手冊」(張景森，2006：8)，我國之土地規劃及管制體系大抵可以由圖一來予以呈現，目前最為上位的國土計畫法仍屬草案階段，尚未經立法院審查通過，因此現階段的法定計畫大抵為區域計畫及都市計畫。

土地徵收往往涉及了土地開發及變更，是屬土地政策的重要領域。我國土地開發及變更一般可以概分為四個階段：土地規劃、開發許可的審議、辦理變更及建築許可等(請見圖二、我國土地開發流程)，本文則是著重於前二個階段的探討。在土地規劃階段大抵是由開發者提出「興辦事業計畫」，並經各該目的事業主管機關的同意；在開



圖一、我國土地規劃與管制體系

發許可審議階段主要是開發者向縣市政府提出申請，主管機關主要針對「土地使用計畫」進行審議，並進行土地使用的變更，如需辦理環境影響評估者，則需提出「環境影響說明書」進行環境影響評估之審議，倘土地是位於山坡地者，則需另提「水土保持規劃書」進行審議。此外，最為重要之處乃是如果此「事業計畫」涉及了私有土地的徵收，則是需另提「土地徵收計畫」，由主管機關進行審議。

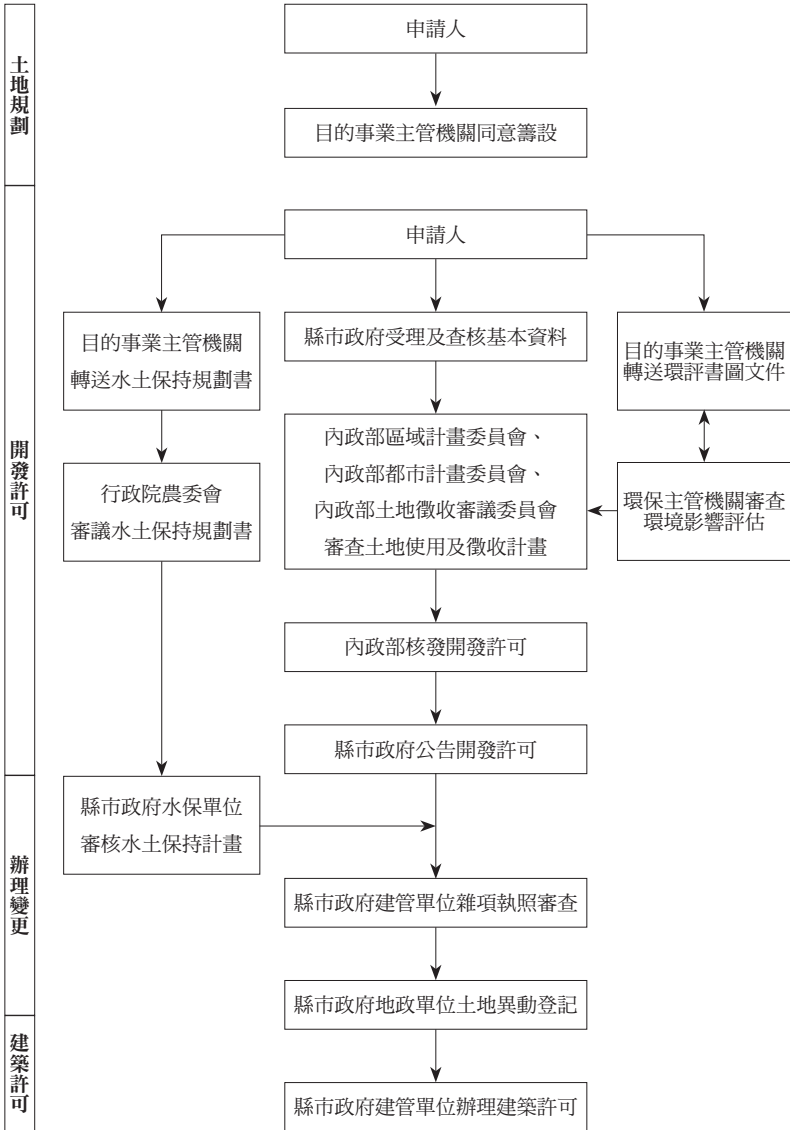
問題的關鍵乃是在「興辦事業計畫」及「土地使用計畫」階段，主要是由行政官僚、菁英及專家主導，民眾大抵並未獲得相關或充分的資訊，制度上也缺乏適當的管道讓他們表示意見，而是要一直等到「土地徵收計畫」時，才知曉此事，但此時卻已經是木已成舟，計畫似乎是勢在必行，因此，其所產生的震撼與衝擊也就非常的大，也致使來自民間的抗爭運動此起彼落，似無歇息的跡象。尤其是那些被歸類為國家重大計畫的開發案，在威權政府一聲令下，任憑後來民眾有著不同的

意見，其後續任何的審議大抵都是快速及順利的通過，能夠轉圜的空間其實是相當的狹小。

值得一提的，「興辦事業計畫」以往大抵是由中央政府提出，例如，興建科學園區、工業區、加工出口區、高速鐵路等，地方政府則是在此「興辦事業計畫」之周遭，另外再提相關的「土地使用計畫」的變更或新設，例如，都市計畫區的擴大、或是新訂都市計畫區，也就是說，「土地使用計畫」大抵是掌握在地方政府的手中。惟，這僅是一個約略的現象，其實地方政府也可以自提「興辦事業計畫」，如苗栗縣政府就依據《促進產業升級條例》之規定，提出設置後龍科技園區之興辦事業計畫。不論是中央政府各部會或是地方政府皆希望自己所提之「興辦事業計畫」能夠被行政院認可為國家重大之計畫，因為，倘若能夠被貼上國家重大計畫之標籤，那麼將是無往不利，行政院各部會皆必須努力將其付諸實現。

在此情形下，不論是「土地使用計畫」或是「土地徵收計畫」皆必須配合「興辦事業計畫」，不能夠有與「興辦事業計畫」不一樣的主張。由於「興辦事業計畫」大抵是著重於經濟成長及資本積累的思維，也就因為如此，使得我國往往被批評為是一個缺乏土地政策的國度，土地政策的制訂依舊是採取由上而下的威權模式，完全是由經濟掛帥的思維所掌控，土地政策僅是經濟政策的附庸及附屬品，缺乏自我的主張與民眾的參與，這也完全與實施民主憲政的潮流不相吻合，不為現時代人民所接受。

因此，我們該如何來改變？我們該如何讓土地政策具有相對的治理空間？如果這個目標可以實現，那未來土地政策的價值內涵又應該是為何？



圖二、我國土地開發流程

### 三、環境及土地的三個重要意涵

環境及土地雖然是不同的詞彙，但是其意涵其實是非常類似的。以往，在以經濟成長為主軸的現代化主義底下，土地僅只是經濟生產函數中的一個因子，也就是它僅被視之為是一個經濟生產的要素。不過，面對著日愈嚴重的環境破壞及生態危機，人們在受到大自然連續無情的反撲之後，似乎已經意識到環境保護的重要性。許多的觀念皆被提倡，如永續發展及土地倫理等，凡此皆是現時代非常受到重視的名詞，而這代表的是，現時代對於環境及土地的定義已經是跳脫了經濟生產要素的限制，逐漸擴大其不同的面向。

傳統以來，對於環境保護及土地倫理之概念可以大概分成為二種見解，一為保存主義(preservation)，另一則為保護主義(conservation)，前者主要之內容為人類應該儘可能的保護大自然的原狀，不去改變它，也即是大自然有它自己存在之價值，不因為是否為人類所運用而有所改變，這種想法與近年來深層生態(deep ecology)理念頗有異曲同工之處。在美國的歷史中，保存主義之主要倡導者如John Muir，在他及其同伴的努力倡導之下，美國成立了許多國家公園，如黃石公園(Yellowstone National Park)及優勝美地公園(Yosemite National Park)，彼等並組織了美國相當強而有力的非政府組織——Sierra Club。

大自然對他們而言，如同是神聖的殿堂，給人類之心靈帶來洗滌的功能，不容人類的侵犯。保存主義往往拿大自然的美麗來與十九世紀骯髒污穢的工業城市進行對比，工業城市是他們所厭惡的，在敗壞的都市環境品質裡，不論是居住或是工作環境皆是無法讓人忍受，因此大自然成為在那裡工作的人們的避難所，透過休閒的活動，如爬山、遠足、賞鳥、打獵、及釣魚等，可以讓人的心靈重新獲得滿足。於此，值得注意的是，保存主義具有相當濃厚的反對都市的意念，它同時也隱含著中產階級的傾向，因為一般勞工或是住在貧民區的低下

階級是無法享有休閒的生活，因此，他們是對於十九世紀當時因為工業革命所帶來的社會及經濟變遷，及其地景(landscape)的變化，抱持反對的看法。

後者之主要倡導者如Gifford Pinchot，則認為大自然必須以其是否能夠為人類使用，來決定其存在之價值，由於天然物資能夠促進經濟活動，也能夠提升人類的福祉，由此受到人類的重視。Pinchot是研究森林的學者，並為美國林業政策之主要制訂者，他本人就主張，「我們之所以要保護森林，並不是因為它美麗，或是因為它是野生動物的庇護所，而是因為它能夠讓我們家園繁榮(Shutkin 2000：93)。」然而，對於這種天然資源的如何使用，及其可能造成的環境污染與生態衰竭，此派學者主張這個問題可以透過良善的管理及科技的運用來給予解決，由此也可知，此派理念之成形與十九世紀末、二十世紀初之「前進紀元(Progressive era)」頗為相關，此時之理念是對科技抱持著非常高的憧憬，也認為透過專家化(professionalism)、客觀中立的技術官僚、與科學的管理(scientific management)，環境的保護與工業發展及經濟成長是可以共存的，而這樣的論點也成為目前環境保護的主流意識(Gottlieb, 1993：26)。不過，值得注意的是，在此論點之下，出現了手段與目的倒轉的現象，也就是效率與管理取代了原本以人之福祉為目標的理念(Winner, 1977)，這也使得民主及社會公義的觀點愈來愈不受到重視。

因此，上述這兩種理念其實皆有嚴重的缺憾，那就是它們皆把「人與環境」的考量忽略了，保存主義主張大自然的自我存在，保護主義則是強調科技與管理，兩者似乎皆忽略了人的主觀願望及選擇的權利。而這兩種的思維，也帶著濃厚的階級偏見，前者之主張者大抵是生活無憂的中上階級人士，他們並未生活於經濟貧困區域，本身也不必藉由大自然來贏得生活的保障；後者之主張者則至少必須是社會之中受過良好教育的中產階級，彼等擁有專業之技能，生活之溫飽也不受大



自然的直接威脅。相對的，對於那些與當地有關係的人們，他們的觀感似乎在這兩種論述之下皆被嚴重的忽略了，而這也是我們必須特別給予檢視的地方。

土地或是環境包涵了多重及複合的意義，Madanipour and et al. (2001: 6-7)主張，「土地是個複合的概念，理解它必須經由動態及多面向的途徑，唯有經由這種方法才得以抓住其複雜的狀態，才不會落入於化約主義(reductionism)的情況。」人文地理學者Agnew(1987)也運用「地方(place)」之概念來詮釋環境生態的空間內涵，由此來解釋及定義環境及土地的意涵。Agnew認為地方包含了三個層次的意義，分別為：(1)客觀的自然及社會空間，(2)主觀的地方認同，及(3)總體經濟及政治結構環境下的區位空間。過去，在主流的科技決定論及經濟效率優先的價值觀底下，公共政策之決定往往是著重於第三點，而嚴重的忽略了第二點；而近年來，在環境保育觀點高漲的時期，第一點的觀點偶而會凌駕了其他不同的觀點，然而，本文所要強調的是，不論是經濟空間、抑或是自然空間，政策上的決定必須要容納上述之第二點，也就是要將當地民眾的主觀認同放置於優先的地位，讓他們在衝突的論述當中來決定土地或是空間的方向。

這是因為土地與我們是有著深刻的連結，它也因此是充滿著政治、社會及文化意涵。對於人類而言，土地就是一個家或是個社區，那是個重要的認同地方，俗諺「金窩銀窩不如自己家裡的狗窩」即是此意。許多人不願意離開生於斯、長於斯的地方，因為那是個情感歸宿及認同，這是非常主觀的，其價值是無法經由金錢的價格來予以衡量。

#### 四、權力不當運作、新保守聯盟、及土地意涵的窄化

然而，上述的論點卻往往是在權力的不當運作之下，使得某種觀點特別受到重視，而另外的觀點則是被漠視或排除在外。長期以來，

在一個民主政治的國家裡，許多人認為，權力似乎是理所當然的公平分配於每一個人民的手裡，由於政府的施政獲得了人民的同意，因此也得到了統治的正當性。然而，這樣的見解似乎是理想的成份居多，因為權力並不為每一位人民所擁有，某一些人往往是比別人擁有更多的權力；另外，則有一些人是被排除於權力的運作體系之中。

在一個民主政治體制內，許多對於權力的研究者所著重的課題並非是在於那些人參與了，反而是在於探討為什麼總是有那麼多人對於公共領域充滿了冷漠感，不參與公共政策的決策過程。因此，彼等對於權力的探討是偏重於人民的不行動(inaction)及無權力感(powerlessness)。Gaventa(1980)從三個面向來定義權力，並解釋人民為什麼不行動，他的觀點對於我們於權力的理解有很大的助益。大體而言，權力的第一個面向可以稱之為多元主義(pluralism)；權力的第二個面向則是來自於Bachrach & Baratz(1962)對於多元主義的批評；權力的第三個面向則是引進了Lukes(1974)及Gramsci(1971)的批判觀點。底下則為權力三個面向的論述以及台灣土地意涵窄化的詮釋：

### (一)權力的第一個面向

在美國的政治學者當中，對於多元主義權力觀點倡導最為有力者可能是Dahl及他的學生Polsby。Dahl(1969)對於權力的定義為「A的權力勝過於B，因為他有能力要B去做B本來不願意去做的事情。」Polsby(1963)認為對於權力的研究必須著重於「誰參與了？誰得到了？誰失敗了？及誰在決策的過程中獲勝了？」因此，多元主義對於權力的定義主要是「著重於可見之行為—做(doing)及參與(participating)。」在這種觀點之下，對於那一些看不見的政治結構及意識型態方面的考量就被忽視了。

在權力的第一個面向裡假設人民是(1)處於一個公開的政治體系；(2)當他們有所不滿，或是內心充滿了悲情與不幸，可以起而行

動；(3)他們已可以透過一些領袖們來表達他們的意見。因此，在這種情況之下，不參與或者是不行動皆不是一個政治問題。政治上的不行動可以被解釋為對於現行政治運作過程充滿了認同，這也表示現行體制是相當良好的。由此進一步的引申，不行動者該自己來承擔不參與的責任，這是因為彼等的教育、文化、或是社會化程度皆不夠，使得他們與主流社會脫了節，無法來進行參與社會活動，而這樣的論述就是所謂的「譴責犧牲者(blame the victim)」。然而，這樣的解釋其實是很不恰當的，尤其對於那些權力被剝奪者而言，更是不適合。Gaventa就指出，在這種思維底下，「並沒有考慮B可能有不一樣的行動，倘若他對於A而言，並非處於相對權力弱勢的狀態。」由於多元主義沒有在結構面來考慮行動者的權力相對狀態，促使Bachrach & Baratz提出了權力第二個面向(second face)的見解。

## (二)權力的第二個面向

Bachrach & Baratz(1962)對於權力有進一步的解釋，他們認為權力並不僅是出現於參與者在決策過程中的行動，更表現於特定參與者及事件被排除於決策過程之中。Bachrach & Baratz指出，政治組織也會像其他組織一樣，發展出一種「偏見的動員(mobilization of bias)」，它們對於某種事件就顯得特別的喜愛，然而對於某種事件就特別給予排斥並壓抑。有一些議題可以被允許進入政治圈內，但是其他的議題則是不被允許。因此，當某一些議題不被允許時，很自然的，許多行動者就會被排除在外。所以，對於政治的研究而言，不僅必須著重於誰於什麼時候、透過什麼方法、得到了什麼東西；也必須瞭解在這過程中，誰被用了什麼方法、致使被排除在外。另外，得到者及被排除者二者之間的互動關係也是必須深刻給予注視的。

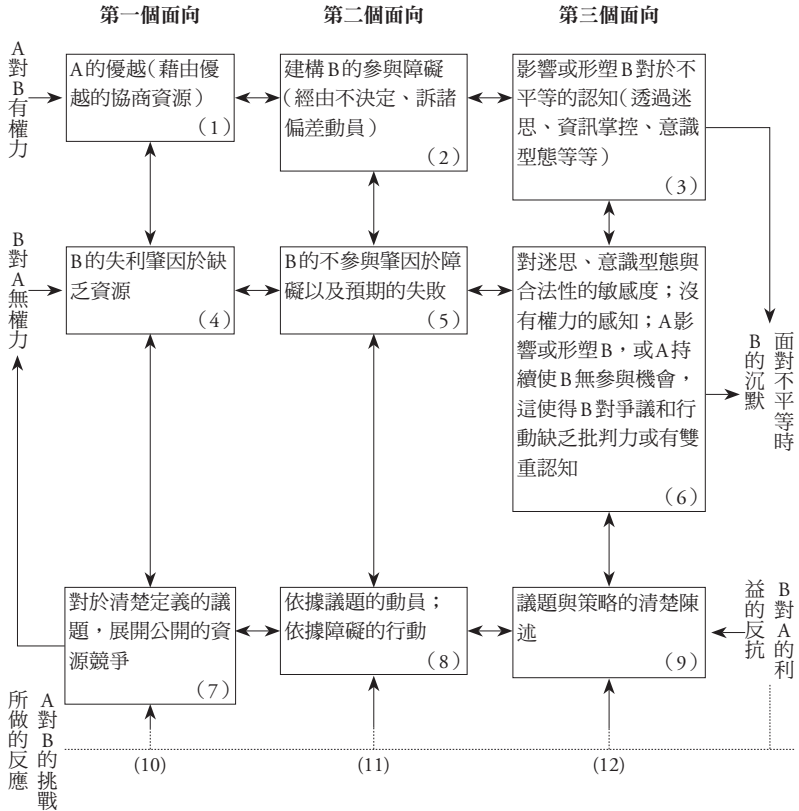
Bachrach & Baratz因此認為政治的研究必須包含那些對於行動的阻礙，也必須考慮那些致使冤屈無法轉化為行動的結構及制度上的障

礙。擁有權力的團體能夠透過事先議程的設定，來排除那些權力的弱者，彼等不僅有可能被排除於政策的決策過程之外，當他們決定要行動之時，更必須與那些為統治菁英所掌控的結構及制度戰鬥。因此，他們的參與其實就顯得特別的困難與彌足珍貴。

### (三)權力的第三個面向

權力的第三個面向是由Lukes(1974)所提出，他主張權力及其運作其實是深植於制度、結構、與意識型態的範疇裡。Lukes定義權力的關係如下：「A對於B擁有權力，因為A可以影響B，而這種影響其實是與B的利益相衝突的。」而這樣的定義其實包含了三層的意義，第一，A對於B擁有權力，是因為A可以透過意識型態的掌控來影響及形塑B的需要，使得B於不知不覺當中，接受了A的主張，並聽從他的指使，這使得A於B的作為當中獲利；第二，在這種權力的行使之下，A與B之間將無法觀察出有任何的衝突，而政治的利益也被隱藏於意識型態的說服之中。也就是說，A與B之間的利益原本是互相衝突的，但是透過意識型態的形塑，B的利益不僅被犧牲了，而且這種利益的衝突也被隱藏起來；第三，這種權力的行使已經超越多元主義對於權力的論述，權力其實是與意識型態及由其所建構出來的政治制度與結構有很大的關聯。因此，無權力者對於政府決策的影響可能會是相當的有限，因為政治領域根本是受限於制度、結構、與意識型態的運作，而也唯有直接挑戰這些制度、結構、與意識型態，並對其進行變革，才有可能改變彼此之間的權力關係。

建基於Lukes對於權力的見解，Gaventa進而將其引伸，把擁有權力者與缺乏權力者聯繫起來，並把兩者的關係視之為累積的效果，也就是B的缺乏權力乃是來自於A的擁有權力，及其不斷運作之後的結果。請見圖三、權力與無權力：沉默與反抗——一個嘗試性的圖解。在決策的領域當中，A與B原本有公平的競爭機會，然而由於資源的缺



圖三、權力與無權力：沉默與反抗——一個嘗試性的圖解

資料來源：Gaventa 1980，21。

乏，使得B在競爭之中落敗，久而久之，B不願意再挑戰A，因為他預期擁有龐大資源的A將再度的獲勝(第一面向)。這樣的結果，使得A有相當多的機會來製造一些制度上的障礙，來阻隔B於未來的參與(第二面向)。再者，這將再度加強B缺乏權力的感受，並進而使得權力的菁英有能力來建構制度與意識型態，正當化及合法化他們擁有權力的地位，使得現況儘量的不予改變(第三面向)。所以，在權力的第三個面向中，可視之為A擁有權力或B缺乏權力的總和，而且每一個面向的

改變皆有加強的效果。

因此，對於B而言，當他處於權力的第三個面向時，其實是相當困難來與A對抗。他首先必須有能力來認知是何種意識型態及文化建構在引導著他的行為，而這些行為其實是違背了他本身的利益。於此，他必須除去這種意識型態的宰制，也唯有在如此認知之後，他才有足夠的能力回復到權力的第二個面向，與A進行另一層次的對抗。這時，他將面對著原本制度上不公平參與的設計，努力除去A在「偏見的動員」之下所設定的排外性，讓自己也能夠進入權力運作的制度裡面。倘若他也能達成這一點，才有可能有所謂的公平競爭－權力的第一個面向，B才算是個有權力的參與者。

倘若我們能夠接受這樣的觀點，那麼許多自由市場或是民主政治公平競爭的論述可能就有待商榷，因為在沒有探究權力的運作型態之下，就貿然的認為大家皆有公平參與的機會，其造成的後果可能是有權力者，愈有參與的機會，並掌控了制度的設計，並將無權力者排除在外。

#### (四)成長機器理論及新保守聯盟的掌控

試問土地的定義是受到了什麼樣的權力運作呢？Molotch(1976)提倡成長機器理論(growth machine theory)，主張城市的發展是受到了以促進土地開發的菁英人士所掌控，其視土地為商品，也就是著重上述的區位空間，而相對的忽略或是排除其他二種面向的考量。提倡成長機器理論的組織或是人士包含了開發商、不動產經紀人、律師、零售商、新聞媒體及金融人士。Domhoff(1986:59)認為，成長機器的核心部分是銀行人士、水電公共設施公司、百貨公司、大地主及土地開發商，他們掌控了政治領域，決定了政策的走向，並排除對於那些與其利益不同的主張。Logan & Molotch(1987)也明白指出，成長機器的組成人士強調的是交換價值(exchange value)，反對任何強調使用價值

(use value)的介入。Stone(1987)則是進一步提出都市政權理論(urban regime theory)，將地方政府首長及行政官員(或稱行政官僚)納入於成長機器之中，他認為二者的相互合作才是都市變遷的主力。

上述的成長機器及都市政權論述其實也可以部分適用於台灣的歷史發展之中，只是論述的空間領域要由城市走向國家，而成長機器的結盟對象則是擴張至國家菁英、地方派系與資本利益集團。隨著台灣的政治經濟發展，台灣的政經結構是愈來愈走向一個由國家菁英、地方派系與資本利益集團所形成的「新的保守聯盟」(朱雲漢，1992：72-73)，另有學者將此聯盟稱之為「新政商關係」或是「新重商主義」，而王振寰則是指出目前的政經結構已經是呈現了「新國家的特色」，國家機器官僚除了與資本家之間關係密切之外，資本家在立法院和正式的政策制訂上，都有相當大的影響力；相對地，勞工或環保團體等組織則是被排除於此聯盟之外。再者，在積累策略上：

新國家的策略愈來愈傾向新自由主義(neo-liberal)的作法。所謂新自由主義的經濟政策，是指1970年代之後，西方福利國家面對經濟發展困境和危機，舊有的福特主義生產模式瓦解，生產力跟不上通貨膨脹和薪資的成長，企業出走，稅收的成長無法支撐福利國家大量成長的財政支出，而採取的新的供給面經濟政策。這些政策包括全面民營化、放鬆對企業的管制、壓制工會的勢力、縮減福利預算、強化整體經濟的競爭力等，企圖全面改造福利國家，扶植和強化私人企業的競爭力。這個新自由主義最具代表性的就是美國雷根和英國柴契爾夫人的經濟政策。(王振寰，1996：87)

雖然稱之為新自由主義，但其實其意識型態的內涵則純然是上述「新保守聯盟」的觀點，為求國家整體經濟成長及市場效率的提升，政

府角色已經是逐漸的退縮，整個社會的運作機制由市場來主導，在缺乏政府的管制之下，私人企業可以毫無限制的去追求利潤。

在上述政治經濟結構之下，土地的意涵已經是由「新保守聯盟」所掌控，這可由李承嘉(1998)之研究得到支持。李氏指出，台灣已經出現了所謂的「新地主集團」，此集團乃是企業集團、政客、及學者之結盟，它「利用所謂『產、官、學』為名結合之後，將個別依其政治上與經濟上的特權、以及學術超然的名義，排除對其汲取土地利益有所不利的土地政策(1998：163)。」而他們所運用的學術理論主要是源自於保守的新古典都市地租理論，此理論為新地主獲取土地暴利辯護，並視土地投機為地主及資本家尋求報酬的合理行為，其主要之論點為：

透過土地使用競爭的運作，具較高支付能力的土地使用種類，會把其他支付能力較低的土地使用種類排除在外。因此，地租的規制會使得各該都市土地作最高價值及最佳的使用，而這種最高價值及最佳的使用，不僅在經濟上是最合理的，也是社會最合理而值得追求的。……準此，地租在土地使用分配上，扮演著正面、積極、且為必要的角色；如果沒有地租，則土地使用分配就不可能合理，因此，用租稅的方式取走全部或一部分地租，將使土地無法作最高價值、最佳的使用。如此，私有土地的所有權人、及土地資本與區位利益的既得者取得地租就有其正當性，國家或社會以稅的方式取走地租則無必要。(38-39)

透過自由市場的競爭，會得到土地使用的最佳配置，而這會增加社會全體的福祉，至於國家機關因公平性及社會正義的需求而介入，則是大可不必，因為這反而會干擾自由市場的運作，無法達到土地利用的極大化。因此，新古典都市地租理論主張「只要能創造最大地租的土地策略，就是最好的策略，對創造最大地租過程的合理性與地租分



配的公平性，則鮮少過問(李承嘉，1998：155)。」

除此新古典地租理論之外，新保守聯盟也運用科技來掌控我們的社會。科技往往被此聯盟賦予了價值中立的角色，它是超脫於現實污穢不堪的政治利益衝突，況且從工業革命之後經濟成長的歷史視之，科技的貢獻是不容忽視的，其客觀及非人性化的立場，必須是為社會各界所共同服膺。持此論者對於經濟成長伴隨而來的社區環境嚴重污染問題，所提出來的解決方案仍然是以科技為思索方針，彼等深信經過人們自由的選擇科技，環境污染或是所謂的外部性將可獲得解決(Rosenberg，1972)。因此，每當政府或是大企業面對著嚴峻的環保抗爭時，科技理性已成為它強而有力的辯護武器，解決環境污染的根本辦法就是科技不斷的創新及改進。在這種思維底下，政治及社會方面的價值觀，如民主參與、社會公平、環境及生態的均衡發展等，都被置之一旁而無暇顧及了。

為了保持科技至上及經濟效率第一的價值觀能夠支配整個社會，Edelstein(1986/1987)指出，政府技術官僚經常想出辦法來避免科技及市場的運作遭到民眾參與的干擾，行政程序的設計是為了要避免市民的參與，即使有些市民被邀請來參加，他們也只是代表著象徵的意義罷了。另一方面，Freudenberg & Steinsapir(1992)也表示，政府及企業界通常把那些原本是政治的事件轉變成科技的問題，因此，去解決這些問題的方法就是要仰賴專家而不是民眾的民主參與。在台灣，這樣的論述明顯呈現在核能四廠的興建過程之中，由於一般住民大抵皆不是核能專家，因此他們的意見是可以被忽略的。

隨著台灣政治經濟結構的轉變，此「新保守聯盟」在擁有權力者、「新地主集團」及科技官僚的大力支持之下，已經是深深掌控了台灣土地的意涵及土地政策的走向，至於其他的論點則是甚少能夠進入土地問題辯論的場域。也就是說，如由權力三面向的論點來深究，則「新保守聯盟」的意識型態已經是盤據住權力的第三個面向，將其他不同之意

識型態排除在外，並透過權力之運作，也鞏固住權力的第一、二面向，這使得土地的意涵呈現出相當狹隘的現象。土地僅被強調其生產要素及商品的面向，至於環境資源或是主觀認同的面向皆被排除在外，這不僅不符合民主的要求，更是侵害了應予保障的基本人權。

## 五、建構民主參與的合作式規劃

該如何來解決上述有關土地意涵的嚴重偏差？並讓地方民眾能夠完全擁有前述土地的包括生產要素及商品、環境資源與主觀認同等三個面向？本文以為，賦予地方社區住民對於未來發展的自主權，開放並且公平參與的權力結構，不再完全倚賴於學術菁英或是新保守聯盟的指揮，可謂是土地規劃及相關土地政策的主要重點。

但是，一般的住民是屬於權力的弱勢的一方，他們需要政策規劃者的協助，才有可能與權力的擁有者進行公平的競爭。這種理念其實在過去的規劃理論思辨中，就有學者大聲疾呼其重要性，例如Davidoff (1965)就特別重視公民在規劃過程中的民主參與，他認為公民在公共政策的制訂過程中應扮演著非常重要的角色，在規劃的過程中不應把民眾排除在外。他主張政策的制訂通常是一種主觀的價值選擇，而不是猶如學術工作者所謂的客觀事實的認定。因此，在一個民主社會裡，選擇的權力應該是保留在民眾的手中，也唯有經由民主的參與才可以促進理性目標的達成。他提出了倡導規劃的概念(advocacy planning)，建議規劃者必須幫助民眾參與，並應該特別協助那些無法參與的弱小團體。

在Davidoff之後，Friedmann (1973)也提出了類似的接觸規劃理論(transactive planning)，他指出規劃的工作往往僅由技術人員來完成，使得具有專業技能的規劃者與擁有生活經驗知識的被規劃者之間已經有了一條鴻溝，二者無法進行有效的溝通。面對這種情勢，Friedmann

認為規劃者與被規劃者之間的關係必須做結構性的調整，他指出規劃者與被規劃者必須多進行對話，經由這種對話接觸，彼此將可以交換知識，進行互相學習，然後一起把知識轉化為行動。

Grabow & Heskin (1973)也頗同意上述觀點，彼等認為以經濟成長為主導的規劃模式是一種權力集中、菁英式、及反對變遷的保守規劃型態，他們並大力批評所謂的理性規劃學者所堅持的科技及客觀的理念。他們要求徹底的更改這種規劃模式，將規劃的權力分散，轉交給能夠促進人們發展的社區及社會。而Beauregard (1978)也從類似的觀點來批評理性規劃模式，他認為從某一方面而言，規劃專家所主張的專業技能及追求經濟成長的考量，是用來維持現有的權力結構及保障特權。他因此認為規劃理論在價值的選項方面，公平的考量必須取代效率，並且著重於社會分配的正義。

另外，為了追求一個民主的規劃過程，幫助民眾直接參與，Forester (1982)繼Davidoff (1965)提倡的倡導式規劃之後，提出進步規劃(progressive planning)的理念。他藉由Lukes (1974)所述「權力三種面向」的理念，指出規劃過程中的資訊往往因政治及經濟等結構性因素而被扭曲，在這種情況之下，規劃者的主要任務即是避免這種情事的發生，讓民眾能夠接觸到正確的資訊，瞭解政治經濟不公平的結構關係，如此一來，民眾才能夠被賦予批判的力量，而真正的民主規劃過程才有可能達成。Forester深受Habermas的影響，認為過去以科學為主的化約方法根本沒有辦法來解決複雜的社會問題，因此進一步指出，唯有透過用心溝通，並仔細傾聽民眾所講的故事，才是規劃的主要內涵。因此，規劃理論的主要內涵已由過去所強調的實質規劃轉變為重視溝通過程，規劃被視之為交互主觀、互相學習的辯論過程(Healey 1996)。

由此觀之，規劃理論正處於一個典範交遞的年代，論者習以「現代化」及「後現代化」相稱(Beauregard 1996; Healey 1996)。以往的主導者

一以經濟成長為主的理性規劃模式已受到相當多的質疑，因為長久以來侷限於經濟理性的觀點已經變成了一種支配霸權，它將許多其他重要的想法(如空間歸屬及認同、道德、公平、美學等)皆排除在外，錯誤的認為彼等不值得人們的眷戀，唯有立基於經濟理性之下的行動才算是人類文明的進步。如此一來，在這種追求經濟成長的理念之下，資本的重要性往往凌駕於對於人類及環境的關懷，規劃理論的重心反而是以促進經濟成長及競爭力為主要的考量。如今，這種建基於對於現代化理念追求的規劃理論正面臨了相當大的挑戰，人們不再相信科技理性及經濟成長是唯一的判準。在後現代化的年代，可能必須是以合作式規劃(collaborative planning)理念為主，讓地方民眾能夠充分參與規劃的過程，並共同來型塑他們生活的空間。

## 六、建構保障人權的土地徵收

在土地規劃之外，特別值得一提者，乃是土地徵收。我國土地徵收異常浮濫，為其他實施民主憲政國家所少見，我國土地徵收數量為何這麼多？原因之一，乃是政府將土地徵收當成土地開發及挹注財政的重要手段。我國政府財政問題極為嚴重，但它不僅不敢對大型資本課予重稅，竟還給予減稅、免稅及其他的優惠。那麼，所需的建設經費要從何而來？答案乃是進行以土地徵收為本質的土地開發。地方政府的主要稅源為土地相關稅目，如地價稅、土地增值稅等，因此如何增加這些稅收便成為施政重點。此外，透過土地開發，主政者也可藉機收編地方政治勢力，可謂是一舉數得。

由於農地不用繳稅，因此各地方政府藉由土地的開發，千方百計地要把農地變更為都市土地。行政院特別命令「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」，這使得被徵收的農地倍增。透過區段徵收，政府還可以無償取得大面積

的配餘地，經由配餘地的讓售及標售，賺進大筆鈔票。

由於政府掌控規劃的高權，因此，許多都市計畫區不斷地擴大，工業區或科學園區附近，更出現了許多都市計畫特定區。這使得我國都市計畫異常浮濫，各地方政府不斷虛報人口數，以此作為將農地變更為都市土地的藉口。至今，虛報與實際人口數之間出現了極為驚人的落差，二者相差高達七百多萬人！相對地，為了配合人口數的虛報，縱然工業區或是園區仍有許多閒置土地，卻仍不斷捏造必須興設的謊言。

為了遂行土地開發及挹注財政收入，政府建構了這個謊言機制，其目的就是為了土地徵收。但是，徵收行為不僅使人民受憲法保障之財產權蒙受強制侵犯，甚至影響人民之生存權與工作權。是以，基於憲法第23條之意旨，土地徵收絕非用地取得之優先手段，而是最後不得已之手段。另一方面，土地徵收最重要之要件是，所擬興辦之公共事業或徵收目的須存在足以剝奪私人財產權之公共利益；且須是經過「選擇的、重大的、特別的公共利益」。於是，土地徵收所需具備之公共利益，須經過一個具體的公益與私益衡量之方式來肯定之。司法院大法官釋字第409號解釋已明確指陳。

然而問題是，自早年之《土地法》，乃至目前之《土地徵收條例》，對於判斷土地徵收所要求公共利益之機制規範，實可謂付之闕如。具體言之，土地徵收自需用土地人提出徵收計畫書，開始徵收程序起，以迄內政部作成徵收處分為止之過程中，土地徵收條例完全未設有關於得由土地所有權人及利害關係人等表達意見之機制規定。於此情況下，導致台灣的土地徵收向來浮濫，致使許多土地、房屋所有人及其他居民之憲法上基本權利遭受輕率地剝奪，進而引生抗爭、衝突之情事亦屢見不鮮，這已成為嚴重社會問題(陳立夫，2007)，而觀諸目前許多的土地開發案皆出現了這樣的情形。

再進一步言之，現行《土地徵收條例制》訂於民國八十九年，其中

有許多結構性的偏差，對人民財產權及基本人權造成了嚴重的戕害，根本沒有符應憲法的要求，早就為人所詬病。底下羅列關鍵之問題。

第一、在民主憲政國家，土地徵收法制應是「備而不用」，而非像我國將其列為最優先、甚且是唯一的手段。這是因為土地徵收涉及人民基本人權的剝奪，嚴重違背憲法對於人民權利的保障，因此，倘要實施，一定要符合非常嚴謹的前提要件，包括符合公共利益、必要性、比例性、最後手段、完全補償，而且是缺一不可。這也表示，主政者的心態必須調整，土地徵收不應再被當成政績，它的問題也絕非僅只於補償多寡的問題(如市價補償)，而是確實踐行前述徵收所需具備的前提要件。

第二、為了確實踐行土地徵收的前提要件，土地徵收法制因此非常重視徵收的法定程序。政府除了需提供充分及正確的資訊外，並且要賦予土地被徵收人陳述意見及彼此溝通的機會，而且這個陳述意見及溝通的機制應是讓土地被徵收人(如大埔或二重埔農民)與需用土地人(如苗栗及新竹縣政府)處於平等的位置，並且由徵收權人(內政部)客觀及審慎地予以評估，而不是像現在的偏頗作法，完全交由縣市政府「球員兼裁判」的決定一切。這隱含重要意涵，即目前徵收的主要問題是在於結構面，而非僅是技術層次；另外，這也表示，前述徵收的前提要件(如公共利益)是必須透過民眾的充分參與，共同來形塑、定義其內涵，由此來形成共識，絕非是由權力的擁有者單方面來獨斷。

第三、土地具有多元的價值，必須充分的予以肯認及尊重，而非僅是著重於經濟價格。目前土地徵收背後的思維大抵是完全建構於狹隘的經濟觀點，掌權者以為只要是促進經濟成長，增加就業機會，政府就取得徵收的權利。這個觀點其實是非常的偏頗，因為，對於許多民眾而言，土地的價值絕非是用金錢來衡量，土地是他們認同的地方，是他們生命中不可或缺的重要元素。因此，目前農民對於政府浮濫徵收的抗爭，顯示出其正面積極性，就是要重拾我們對於土地的價

值觀，而這也是屬於重要的人權領域。

第四、不要再把土地徵收當成是解決政府財政問題的手段，也不要再藉由土地徵收，讓地方菁英進行土地的開發與炒作。長期以來，不論是中央或地方政府皆出現嚴重的財政問題，為了獲得地方建設所需經費，政府不斷地濫用徵收權，實施區段徵收，由此來獲得所需的土地及建設經費。同時，地方菁英也經由這個途徑，進行土地的開發及炒作，由此累積個人財富。但是，他們犧牲的、掠奪的，是社會的弱勢，及那些缺乏政治權力的人民，這種作為是劫貧濟富，完全不符合社會正義。

由此，我國相當獨特的區段徵收制度也必須進行深刻的檢討。何謂區段徵收？目前的土地法規中幾乎是沒有定義，僅於《土地法》第212條第2項有如下規範，「謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收。」這個定義不夠精準，使得區段徵收隨著政治經濟情勢的變遷，而有不一樣的詮釋。民國七十五年《平均地權條例》做重要的修訂，區段徵收制度「本質雖仍為政府以公權力強制取得土地之徵收性質，但事實上，已演變為另一種形式之『強制性合作開發事業』。」區段徵收逐漸成為公部門取得公共設施用地及挹注財政的最主要方式。

政府財政愈是困窘，區段徵收制度愈是大受青睞，因為它除了可幫政府快速無償取得公共設施用地之外，並可獲得大面積的配餘地，經由配餘地的讓售或標售，可用來挹注國家及地方財政的嚴重不足。因此，民國七十九年行政院核定「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發。」在這之後制訂或修訂的許多法規中，也相繼納入區段徵收，這使得被徵收的土地倍增。據內政部統計截至2010年6月底止，全國已辦理完成區段徵收地區計87區，總面積約7,288公頃。

政府將區段徵收制度定位為「合作開發」，事實上，土地所有權人

是被強迫參加，完全沒有拒絕的權利。政府並認為開發完成之後，原本的農地變更為建地，當地也增加了許多公共設施，土地的價格自然會上漲，因此原土地所有權人應是得利者，基於「土地使用變更回饋」及「使用者付費原則」，原土地所有權人因此必須有所貢獻，其主要的做法大抵就是「捐地」。倘以原土地所有權人領回抵價地為例，雖然法令規定被徵收地區的「抵價地總面積」不得少於40%，但這並非表示原土地所有權人實際領回的土地面積為40%，根據權利價值折算，許多經驗顯示領回的面積大概約為30%左右而已，也就是說，土地所有權人因為「得利」，必須捐獻約70%左右的土地給予政府。這套區段徵收制度看似合理，但是其實卻隱藏了許多嚴重的問題。

第一、區段徵收雖與一般徵收有異，但它本質上仍然屬於土地徵收之一種，是對人民財產權、生存權及工作權的剝奪，這與憲法第15條規定完全不符。因此，區段徵收仍然必須嚴格遵守前述土地徵收所必備的嚴謹前提要件，包括符合公共利益、必要性、比例性、最後手段及完全補償。遺憾的，若以這些要件來檢視目前許多區段徵收案例（如竹東二重埔、竹北璞玉計畫、林口A7站區），明顯可見皆是不吻合的。也就是說，被迫捐獻多少土地是一回事，是否符合徵收要件才更是核心關鍵。

第二、土地的價值被嚴重窄化及扭曲。土地可以是商品，也可以是自然資源，它更可以是人們主觀認同的地方。人對土地往往有著親密的連結或是依附，這是無法用地價的高低來予以取代的。由許多反對土地徵收的老農口中，往往會獲得彼等愛家護土的強烈印象，彼等雖然年歲已高，他們需要的是把土地保留下來，因為土地是他們生命的一部分。政府強迫他們加入區段徵收「合作開發」事業，這其實是相當偏頗的做法，也嚴重違背了人權的保障。

第三、區段徵收的得利者主要是政府及財團派系，它不僅是解決政府財政困窘的手段，它也是財團派系炒作土地的最佳途徑。區段徵



收實施的地區大抵都是在農村及非都市土地，這些地區由於地價低廉及交通便捷而被擁有權力者選中，土地所有權人往往事前不知，被選中之後竟然也沒有反對的權利。但是，這卻是剝奪社會弱勢者最後僅存的資產而獲致的成果(如苗栗大埔)，區段徵收之不公平由此可見。

基於上述，目前偏頗的土地徵收法制及發展模式應該是要終止了，主政者及社會各界應該要能夠正視問題的嚴重性，趕緊要求行政院及立法院進行修法，讓土地徵收條例回歸憲政體制，不要再執行這種欠缺合理性及正當性的土地徵收。

## 七、結論

從本文的探討得知，目前我國不管是由中央政府規劃的許多重大開發計畫，或是由中央或地方政府透過都市計畫所進行土地的諸多開發案，在計畫形成過程是非常不適宜的，我們誠摯呼籲「興辦事業計畫」不應繼續再獨享公共政策制訂的全部權力，卻讓土地政策階段的「土地使用計畫」、「環境影響評估」及「土地徵收計畫」淪為附庸及工具，僅是政策執行裝飾品。未來「興辦事業計畫」應該要與「土地使用計畫」、「環境影響評估」及「土地徵收計畫」放置於平等的位置，由民眾一起來考量，並且接受人民的檢驗。

本文以為，不論是科學園區、工業區、智慧園區、旗艦園區的開發，或是土地使用計畫的變更，皆必須透過資訊的提供及交互主觀的溝通(intersubjective communication)，賦予一般民眾及權力弱勢的一方皆能夠擁有公平參與的權力，共同來決定這個園區的政策。此外，如果涉及土地徵收，也務必要同時考量土地徵收所需的，包含符合公共利益、必要性、比例性、最後手段及完全補償等五項前提要件，否則恐會有侵害人權及剝奪財產權等抵觸憲法等嚴重問題的產生。

此外，長期以來，為了追求經濟的成長及資本的積累，在權力的

運作之下，土地價值被嚴重窄化為經濟生產要素，僅能夠由價格的觀點來衡量土地價值。但是，這樣的思維應該要被揚棄了，土地除了是經濟生產要素及商品面向之外，它更包含環境資源與主觀認同兩個重要的面向，在此論述基礎下，土地政策不僅要有其相對自主的治理空間，也應該要提出多元的土地價值。我們應該重視土地的民主及人權價值，把它們納入於土地政策的決策過程之中，這將是新一代土地政策的重點。

### 參考文獻

- 王振寰(1996)，《誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。
- 朱雲漢(1992)，〈台灣政權轉型期政商關係的再結構〉，靳菱菱譯，《中山社會科學季刊》，7(4)：58-78。
- 張景森主編，2006，《土地使用變更作業手冊》，台北市：行政院經濟建設委員會。
- 李承嘉，1998，《台灣戰後(1949-1997)土地政策分析》，台北：正揚出版社。
- 陳立夫，2007，《土地法研究》，台北市：新學林。請特別參考第12章：「土地徵收與損失補償—我國土地徵收制度之現況與重要課題」，頁245-290。
- Agnew, J. A. 1987. *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*, Boston: Allen & Unwin.
- Bachrach, P. and M. S. Baratz. 1962. The Two Faces of Power, *American Political Science Review*, 56: 947-952.
- Beauregard, R. A. 1978. Planning in an Advanced Capitalist State, In *Planning Theory in the 1980's: A Search for Future Directions*, eds. R. W. Burchell and G. Sternlieb. New Brunswick: The State University of New Jersey.
- Beauregard, R. A. 1996. Between Modernity and Postmodernity: The Ambiguous Position of U.S. Planning, In *Readings in Planning Theory*, eds. S. Campbell and S. S. Fainstein, 213-233, Cambridge: Blackwell.
- Dahl, R. 1969. The Concept of Power, In *Political Power: A Reader in Theory and Research*, eds. Roderick Bell, David M. Edwards, R. Harrison Wagner, New York: Free Press.
- Davidoff, P. 1965. Advocacy and Pluralism in Planning, *Journal of the American Institute of Planning*, 31: 331-338.
- Domhoff, G. W. 1986. The Growth Machine and the Power Elite: A Challenge to Pluralists and Marxists Alike, In *Community Power: Directions for Future Research*, ed. R. J. Waste, 53-73. Newbury Park: Sage.
- Edelstein, M. R. 1986/1987. Disabling Communities: The Impact of Regulatory Proceedings,

- Journal of Environmental Systems*, 16(2): 87-110.
- Forester, J. 1982. Planning in the Face of Power, *Journal of the American Planning Association*, 49: 67-80.
- Freudenberg, N. and C. Steinsapir. 1992. Not in Our Backyards: The Grassroots Environmental Movement, In *American Environmentalism: The U.S. Environmental Movement*, eds. R. E. Dunlap and A. G. Mertig, 27-37. Philadelphia: Taylor & Francis.
- Friedmann, J. 1973. *Retracking American: A Theory of Transactive Planning*, Garden City: Doubleday and Anchor.
- Gaventa, J. 1980. *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, Urbana: University of Illinois Press.
- Gottlieb, R. 1993. *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement*, Washington, D.C.: Island Press.
- Grabow, S. and A. Heskin. 1973. Foundations for a Radical Concept of Planning, *Journal of the American Planning Association*, 39: 106-114.
- Gramsci, A. 1971. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, ed. and trans. by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, London: Lawrence and Wishart.
- Healey, P. 1996. Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory, In *Readings in Planning Theory*, eds. S. Campbell and S. S. Fainstein, 234-257, Cambridge: Blackwell.
- Logan, J. R. and H. L. Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley: University of California Press.
- Lukes, S. 1974. *Power: A Radical View*, London: British Sociological Association.
- Madanipour A., A. Hull and P. Healey. eds. 2001. *The Governance of Place: Space and Planning Processes*, Burlington: Ashgate.
- Molotch, H. 1976. The City as a Growth Machine, *American Journal of Sociology*, 82(2): 309-330.
- Polsby, N. W. 1963. *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press.
- Rosenberg, N. 1972. *Technology and American Economic Growth*, Armonk: M. E. Sharpe.
- Shutkin, W. A. 2000. *The Land That Could Be: Environmentalism and Democracy in the Twenty-First Century*, Cambridge: The MIT Press.
- Stone, C. N. 1987. *The Politics of Urban Development*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Winner, L. 1977. *Autonomous Technology: Technics-out-of Controls as a Theme in Political Thought*, Cambridge: The MIT Press.