

國立臺灣大學社會科學院社會學系



碩士論文

Department of Sociology

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

兩種土地掠奪體制：台灣反迫遷運動的困境與策略

Two Regimes of Land Dispossession:

Ordeal and Strategies of Anti-Eviction Movement in Taiwan

徐亦甫

Yi-Fu Hsu

指導教授：范雲 博士、陳東升 博士

Advisors: Yun Fan, Ph.D. and Dung-sheng Chen, Ph.D.

中華民國 107 年 8 月

August 2018



謝誌兼序




這篇論文的動機始於我 2012 年逐漸參與的反迫遷社區抗爭。從 2012 年紹興社區、華光社區開始，再到 2013 年開始籌組反迫遷連線，2015 年至 2016 年間任職於台權會，至今持續投入反迫遷連線的，也算是累積了快滿六年的組織者生涯。在這幾年間，算起來也真的是做了不少事情，當然也有些讓人遺憾或悲傷的事，但大致上仍是無悔的六年。

2013 年開始籌組反迫遷連線之後，時常有感於反迫遷議題既有論述積累的缺乏。有沒有可能，不同制度之間其實彼此交織，或有沒有可能我們可以有一個更抽象而跳脫法律分類邊界的分析框架，來幫助我們掌握歷史的輪廓？基於我自己的運動經歷，以及階段性生產一篇學位論文的需要，構成了我這篇論文主題的基本動機。

在社會運動的過程中，法律分析、人權論述、空間規劃上的合理性分析與對於政商關係、地方政治的政治經濟批判，大概是幾個我們在運動場域中主要能夠採取的認識框架，其實不少研究也因為學科或其關懷而採取了上述的框架。但對我個人來說，實在是已對這些僅有而已了無新意的話語感到疲乏。所以，在這本論文中，請夥伴們容許我擱置人權標準、法治標準，先讓我嘗試描述台灣到底發生了什麼樣的迫遷或土地掠奪。

感謝范雲老師，從上了老師的「社會運動專題討論」開始，到接納我成為指導學生，原本我撰寫計畫書時，是想從運動者生命歷程的角度，來講這個故事。但隨著繼續參與運動，心態有了轉變，任性地想轉換分析的視角，感謝老師一路上對我的鼓勵與包容，總是陽光地勉勵雲門子弟們。也感謝陳東升老師，受范雲老師「託孤」掛名，每次去找老師簽名時總是二話不說，讓我既感謝又不好意思。感謝呂欣怡老師、王志弘老師、黃舒楣老師三位計畫書審查或口試委員，你們的意見都極其珍貴，許多我或未能在文中處理的問題，我一定會帶在腦中持續思考、回答；尤其是王志弘老師的「空間的社會分析」課，讓我稍微多一點勇氣處理空間議題。



也感謝所有其他曾教授過我的師長們，尤其林國明老師、劉華真老師的授課內容，對我形成自己的思維方式幫助很深。如果我在這篇碩論中的表現太過蒼白、貧乏，概屬我個人的責任。但除了知識上的灌溉，師長們不論是嚴厲或縱容，都讓我這個壞學生瞭解自己真的想要甚麼、不適合什麼，「認識你自己 (Know thyself)」是世上最珍貴的一堂課。瞭解到自己其實不適合念書，有其他更想做的事情，又能在過程中體驗過讀書的趣味，是這幾年來最大的收穫。

感謝所有運動上的夥伴，從華光社區訪調小組、反迫遷連線到台權會，以及曾有過不同程度合作的個案。我的許多想法都立基於這些年來我們共同採取行動過程中的反思。也是悲哀地因為眾多人因政策而遭受苦難，而使這些反思得以發生、而有價值，這是我書寫過程中主要的責任感來源，希望我的研究能對議題的長遠發展有所幫助。

感謝家人對於我漫長碩士生涯的包容與各種支持，不過我過程中其實做了不少有趣的事，回首看來也是沒什麼浪費的時間，每一階段都留下痕跡與意義。人生之所以有趣就是各種意外，有勞你們擔心了。

感謝所有碩班的同學們，尤其是小明、昕樺等研究室室友們，還有科量、佳玉等雲門師兄師姐的陪伴。能有幸與你們一同學習，相互砥礪，是研究所生活最快樂的記憶。

感謝宜靜一路的陪伴，妳除了是多年來運動上不曾改變的戰友，也是生命中的摯友與諍友，過程中固然有針鋒相對、互有堅持的時候，但也更常有相互扶持與理解的時候，能夠彼此成長砥礪，我覺得很幸運。

最後，本論文寫作獲贈慈林教育基金會 2015 年慈河獎學金，特別感謝慈林教育基金會的補助！



摘要

近年來的台灣，土地開發與清理引發大量的反迫遷抗爭，逐漸引起社會對相關議題的關注。然而，我們卻也長期缺乏一套可以解釋相關制度如何限制或促發抗爭的完整分析框架。本文援引 Michael Levien 的土地掠奪體制理論為分析框架，嘗試回答：當代台灣的反迫遷運動面臨甚麼樣的掠奪體制？掠奪體制下的反抗政治樣貌為何？

本研究分析區段徵收、市地重劃、都市更新、一般徵收與非正規住居五種制度或政策後指出，戰後各制度或政策在彼此交互影響的變遷過程後，在 1990 年前後形成了兩種體制：發展主義土地掠奪體制與新自由主義土地掠奪體制。這兩種體制雖然在後續經濟目標上時常混同而難以區別，但我們可藉由取得土地時製造順服的手段（強制力、物質性補償與規範性說服三者之組合）及其不同的效果而予以指認、區別。

在新自由主義土地掠奪體制中，主要手段是拉攏受影響者成為開發主體的物質性補償；因此開發案的贊成與反對雙方角力，是反抗政治的主要樣貌；區域性的不動產市場，是該體制運作成立的重要因素。在發展主義土地掠奪體制中，規範性說服是壓制反抗的主要手段；反抗者不僅要對抗官方的論述，也要與公民社會中的霸權論述抗衡。在不同的反抗政治樣態下，也有相應不同的運動策略。

關鍵字：新自由主義、發展主義、徵收、都市更新、市地重劃、非正規住居

Abstract



In recent years, there are massive anti-eviction campaigns in Taiwan triggered by land development and clearance, which has gradually aroused the concern of the society on related issues. However, we still don't have an comprehensive analytical framework that can explain how the related institutions constrain or evoke resistance. This article cites Michael Levien's theory of "regimes of dispossession" as the analytical framework, trying to answer: What kind of regime of dispossession does the contemporary Taiwan's anti-eviction movement face? What are the features of contentious politics under the certain regime?

This study analyzes five institutions and policies: zone expropriation, urban land consolidation, urban renewal, expropriation and clearance of informal settlements. I claim that after the mutual interaction between these institutions and policies in post-war Taiwan, two regimes of land dispossession formed around 1990: developmentalist one and neoliberal one. Though the economic purposes of these two regimes are often mixed and difficult to be distinguished, we can still identify these two regimes by their means(constellation of coercion, material compensation and normative persuasion) of producing compliance and their different effects.

In the neoliberal regime, the main mean is to draw the affected people to becoming subjects of land development by its material compensation; therefore, the opposing sides in a land-development case are the main feature of the contentious politics; the regional real estate market is an important factor of feasibility of the regime. In the developmentalist one, normative persuasion is the main mean of suppressing rebellion; the rebels must not only oppose the official discourse, but also compete with the hegemonic discourse in civil society. Under different situation of contentious politics, there are also different strategies of movement.

Keywords: neoliberalism, developmentalism, expropriation, urban renewal, urban land consolidation, informal settlements

目錄



謝誌兼序.....	I
中文摘要.....	III
英文摘要.....	IV
目錄.....	V
圖目錄、表目錄.....	VI
第一章、 導論	1
第一節、反迫遷運動.....	3
第二節、文獻回顧.....	7
第三節、研究方法.....	14
第四節、章節安排.....	17
第二章、 土地掠奪體制制度前史	21
第一節、一般徵收與公共設施保留地危機.....	21
第二節、非正規住居清理.....	32
第三節、區段徵收、市地重劃與都市更新.....	34
小結.....	46
第三章、 新自由主義掠奪體制及其反抗	47
第一節、新自由主義掠奪體制性質.....	47
第二節、分化下的團結：新自由主義掠奪政治下的反抗政治.....	62
第三節、新自由主義掠奪政治中的反抗策略.....	71
小結、推翻與排除之間.....	79
第四章、 發展主義掠奪體制及其反抗	81
第一節、發展主義掠奪體制性質.....	81
第二節、發展主義掠奪政治下的反抗政治.....	96
第三節、發展主義掠奪政治中的反抗策略.....	113
小結、發展主義不曾離開.....	119
第五章、結論：台灣的兩種土地掠奪體制	121
參考文獻.....	128



圖目錄

圖 1-1 掠奪體制分析框架·····	11
圖 3-1 新自由主義掠奪體制內各制度空間分工·····	52
圖 3-2 新自由主義掠奪體制基本性質·····	61
圖 4-1 發展主義掠奪體制基本性質·····	95

表目錄

表 3-1 新自由主義土地掠奪體制內含制度表·····	53
表 4-1 發展主義土地掠奪體制之對象與目標·····	88
表 5-1 兩種土地掠奪體制對照表·····	127

第一章、導論




...藍綠兩黨都是台灣的土地掠奪共犯...／近年從鄉村到都市，從居無定所者、無產者到有產者，從居住權、森林山野到文化資產，在財閥政治與房產巨獸的聯盟下，以土地開發為核心的拆遷以前所未有的速度蔓延。名為發展的幽靈籠罩著台灣，在實為房產利益的推土機前，家園、環境與文化成為待清除的地上物，而人人都有被迫遷的可能...／...在資本的掠奪下，一切國家宣稱許諾的居住權都成夢幻泡影，一切對「有記憶的城市」的想像都被貼上價格標籤¹

2014 年一年一度的秋鬥中，我代表土地線執筆行動前的行動聲明稿。在短短的新聞稿中，我一點名了此次參與行動的二十個團體涉及的議題，並用「土地掠奪」、「房產的巨獸」、「開發」、「發展的幽靈」、「資本的掠奪」等辭彙批評藍綠兩黨的土地政策。草稿寄出後被信件群組中的秋鬥前輩顧玉玲稱讚「說理分明、很有力量」，當時還初出江湖的我還有點得意。然而隨著參與運動越深，我腦海中常不時浮現當時的文字，總是帶著不安跟焦慮。不安的是這些看似「有力量」，其實都只是政治修辭，始終缺乏認認真真的研究分析基礎；焦慮於這些文字雖然能暫且滿足運動內部各個議題、自救會在運動構框與論述上的需求，但長期以來卻無法成為運動內部構想長程戰略的依據，同時運動內部也缺乏有效的知識積累與世代傳承。

我在 2012 年因當選為學生代表大會議長，因而成為台大處理紹興社區的醫學院專案委員會學生代表之一。加上 2012 學年度「審議民主與公民參與」課程，洽談以紹興社區為實作基地，陰錯陽差短暫參與了紹興大桌的運作。年底時因有紹興的夥伴發現社區鄰近有一更急迫而成因類似的華光社區，所以與其他共七位夥伴一同籌組華光社區大桌，算是一切的起點。

¹ 秋鬥土地線，2014，「『假發展、真圖利；假開發、真圈地』2014 秋鬥—土地線抗爭行動新聞稿」。苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/80697>，11 月 8 日。



2013 年華光社區即告拆除，抗爭與社區工作還是勉力維持了好一陣子。同年幾個相關議題組織共組反迫遷連線，作為北部幾個相關組織的非正式交流平台。2015 年至 2016 年間，我也曾在台灣人權促進會擔任居住權倡議專員。2016 年雖離職回到校園，但也接連參與了如東亞迫遷法庭、《反迫遷手冊》編輯、925 土地正義重返凱道全國串聯、兩公約人權審查等各種行動。在這幾年間，我以華光社區訪調小組成員、台權會專員或反迫遷連線執委的名義，協助過各種類型的個案。除了常見的幾種迫遷議題，還時常處理各種想都沒想過、甚至多重制度犬牙交錯形成的疑難雜症。也陸續投入過好幾項制度的倡議與立法遊說工作。我可能是同世代的夥伴中，極少數幾個研究、處理過多種議題個案也有立法遊說經驗的組織工作者。

簡言之，對我來說 2012 年底開始的這五年半間，是一個從個案到通案、單一議題到跨議題的組織工作參與歷程，嘗試建立一個跨越非正規住居²、遊民議題、土地徵收、都市更新與市地重劃等迫遷相關議題的運動組織。這是一個困難的工作，因為在表面的各種制度區隔之下，更深層的是有房地產權者與無產者間的差異，乃至城市、郊區與鄉村之間的差異，也避不了「團結如何可能」的經典提問，以及大衛哈維對於戰鬥性地方主義的期許與擔憂夾雜。

可惜的是，對於這個其實從解嚴後就已蓬勃發展的社會運動議題，長期以來其實缺乏一套可參照的歷史敘事與分析框架，所以我們無從掌握近年來甚至戰後以來，到底「迫遷相關政策與反迫遷運動」的總體圖像是甚麼。運動者總是必須基於政治修辭的需要（如何獲得同情？如何凸顯政策不合理？）而在匆匆忙忙中提出暫時性的、便宜行事的敘事與論述，用看似有力的詞彙包裹所有抗爭、建立連帶；但在真的各歸其隊回到個案抗爭的脈絡時，卻又得面對似乎完全不同、無法共量比較的殊異政策。

² 即 *informal settlement*，是「違建戶」、「違占戶」、「貧民窟」等土地或建物不合法的房屋之政治正確說法，以避免沿用社會上既有的污名。所謂「非正規」，除了指土地或建物不合於規定，也是指這些房屋構成了非正規經濟部門的一環。代表性的抗爭包含康樂里、寶藏巖、華光社區、紹興社區、蟾蜍山、三鶯部落、溪州部落等。

上述我作為一個運動者的生涯與反思，是我這本論文發問的起點：期待透過描繪整體圖像，提供一個運動者可以參照、討論、修改並作為運動戰略的擬定依據，也增益相關研究領域的知識累積。在導論中，我將先初步界定什麼是「迫遷」與「反迫遷運動」，並藉由文獻回顧提出我的研究提問：「當代台灣的反迫遷運動面臨甚麼樣的掠奪體制？掠奪體制下的反抗政治樣貌為何？」並說明我的研究方法。

第一節、反迫遷運動

1998 年底，雞南山、永春街、寶藏巖等台北市的受迫遷非正規聚落，與林口社區、忠勤社區、基河國宅等由安置非正規聚落所興建的整建國宅、承租國宅社區發展協會，還有水源路旁的林興社區發展協會，在台大城鄉所師生、專業者都市改革組織（OURs）、崔媽媽基金會等運動者的穿針引線下組成弱勢社區營造協會，談受迫遷威脅社區的保存或安置，也談已遷離者的社區營造，甚至未遷離者的社區營造。在寶藏巖社區廣場舉辦的聯盟成立大會上，居民與外來組織者或夥伴團體，一同吃著無殼蝸牛運動重要幹部李幸長提供的鍋貼與酸辣湯，以及康樂里前里長禱大媽的山東水餃等，看陳水扁、馬英九、王建煊與諸多民代候選人來到現場大開選舉支票。

弱勢社區營造聯盟雖然不是解嚴後最早出現的反迫遷抗爭，但在這畫面中，我們看到跨越 1989 年無殼蝸牛運動、1997 年被拆除的康樂里，到 2006 年被強制遷離的寶藏巖，甚至至今仍未完全落幕的永春街違建聚落，其成員共聚一處。這標誌了差異個案的有意識合作，以及外來組織者不僅組織社區內部，也串聯不同社區。雖然成員團體仍集中於台北市，但仍是台灣的反迫遷抗爭從個案的特殊性，邁向普遍性的重要時間點。也約莫是在此時，「居住權」的權利論述開始浮現，替代了既有的財產權論述。

如果從該時算起，反迫遷運動有個網絡雛形，至今已有近二十年的歷史。若往前

回顧到個別抗爭（campaign³）或抗議（protest）接次產生，但尚未形成一個運動（movement）的 1980 年代初期，例如在解嚴前即封鎖一省道、衝撞省府及立法院、行政院的二重疏洪道徵收洲後村抗爭（陳君愷、賴建寰 2008），則運動史則至少已超過三十年了。


國際上，不論歐美國家或者南方國家的社會運動研究、都市研究、發展研究、農村研究等，通常以 eviction 來稱呼都市裡面租客或非正規住居面臨的迫遷，而將農民、農村面對的迫遷稱為 displacement 或 land grab（或 land grabbing）。

都市研究的學者多半關注的是都市中因縉紳化、租金上漲、房貸斷頭、公共工程而受迫遷的非正規住居與租客，研究田野多是已開發國家或者第三世界國家的首都。發展社會學、農村研究的學者，則更常關注經濟發展過程中受迫遷的農民，研究田野則多為第三世界的鄉村。但在社會運動研究領域中，似乎較少研究者關注都市或農村中的相關反迫遷抗爭。都市人類學、都市民族誌研究者對第三世界城市中的都市貧民（urban poor）相關社區抗爭的關注不少，但也未必是出於社會運動研究的關懷。社會學者 Manuel Castells 可能是較為例外的一位，以都市社會運動（urban social movement）這個概念結合了都市社會學與社會運動研究的關懷。

而在台灣，「反迫遷運動」這個分類，至少就運動者的自我指認與互動網絡來說，卻橫跨了上述的 eviction 與 displacement 兩種迫遷。從都市到鄉村、從有產權到無產權者，甚至是居無定所又被驅趕的遊民，都在各種場合中串聯行動。經驗上直觀的「房屋拆遷（demolition）」或者較抽象的居住權（right to adequate housing）權利論述，似乎是台灣的這類運動中各個抗爭議題與自救會共享的特質。台灣的地理範圍相對有限，全台被整合為一個或數個大型都會區而彼此連帶，或許是台灣這種特殊性的基

³ 在我的論文中，為了區辨社會運動、反抗政治的不同層次，我用運動（movement）指涉跨議題組成的網絡，不論是被稱為反迫遷運動、居住權運動、土地正義運動或反土地掠奪運動。抗爭（campaign）指涉以特定制度或特定個案為核心的一連串集體行動，如華光社區抗爭、土徵條例修法抗爭。抗議（protest）則指特定行動，例如某記者會、遊行、擋拆等等。

礎。



然而，如果我們細看這些聯合起來、相互支援的反迫遷抗爭（campaigns）分別面臨的制度與政策，卻很多元而複雜。通常包含如下：一般徵收（如苗栗灣寶案、台南鐵路東移案）、區段徵收（如苗栗大埔案、桃園航空城案）、民辦都市更新（如台北士林王家案、新北三重大同南段案）、公辦都市更新（如台北市南機場案）、自辦市地重劃（如台中黎明案、桃園龜山大湖案）、公辦市地重劃（如新北市塹仔圳案）、國土清理活化（如台北華光社區案、台北紹興社區案）、市產清理活化（如台北臥龍街案）、宿舍或機構之收回（如新北樂生案、各地眷改案）、違法占用排除（如台北瑠公家園案）、違章建築拆除（如高雄拉瓦克部落案）、公共設施開闢拆除違章建築（如台北康樂里案）、水利河川管理（如新北三峽劉家案、數個河岸原住民部落案）、遊民遭驅趕（如台北萬華公園案）...上述制度的個案，可能發生在都市，也可能同時發生在鄉村。這些政策制度時而在特定個案上還彼此重疊、排列組合，極其複雜。

如果我們嘗試用運動的「對手」（不論是具體的行動者，或者跨時跨地的結構性力量），來界定運動的標的與邊界，那麼反迫遷運動的對手是誰？

對於這個問題，長期以來運動論述都多於學術分析。多數的運動論述，都激情地批評「政商勾結」、「財團圈地」、「官僚殺人」、「迫遷惡法」，有的運動論述或若干學術分析，則以「新自由主義」、「土地商品化」、「發展主義」、「奪取性積累」、「新圈地運動」、「新開發聯盟」、「新保守主義聯盟」等等名詞來命名指認。然而這些「標籤」時常政治修辭的成分遠多於對現實的分析。或許這些概念大致上也並沒有錯誤，但對於我們瞭解運動對手的基本性質，乃至於進行政治判斷或策略擬定，始終幫助不大。

有趣的是，儘管運動者對外的論述以及研究者的分析都相對貧瘠，但在運動者的內部討論、組織訓練（組訓）中，討論的內容卻全然不同。在內部的討論中，不論是在介入蹲點組織前的評估、自救會幹部來訪的諮詢或者抗爭成敗後的檢討與分享，問

題多半圍繞著：誰會出來抗爭，為甚麼？迫遷後面的動力是甚麼，誰在支持？

這時基於不同抗爭經驗的組織者，通常會進入具體的制度配置與空間條件：面積多大、哪種制度或政策、都市社區或農村社區、聚落是集村還是散村、「程序」到哪裡了、未來的規劃是甚麼...。並結合對地方社會的理解：土地／住宅的使用模式、在地產業狀況、週遭土地開發狀況、既有的在地網絡...。在這些討論基礎上，組織者標定對手、標定要組織的對象，並且擬定抗爭策略，反而鮮少把自己對外論述時常用的那些口號與標籤當作分析框架，也與若干同情運動的學術分析所指出的概念架構不同，而會極其具體。田野觀察中，有的人甚至會說「人是理性的動物」；與對外時動之以情、訴求家園認同時的悲情、浪漫形象截然不同。

在此浮現的是論述與行動需求間的巨大落差，但這也不只是學術與運動的落差。運動者憑藉的是沒有文字化或體系化、親身經歷堆疊、口傳心授而成的經驗與認知架構，也就是組織者所謂的「判斷」，來辨識對手、認識組織對象。這些「判斷」的基礎，來自過去抗爭成敗的經歷，來自自救會組建、分裂、重建的經驗，也來自與其他組織者的交流合作，卻不是自然而然就會形成整體的觀點。

一方是抽象而宏大卻又曖昧模糊的理論名詞，一方是具體而個案但卻默會致知、無法說明的運動判斷。上述實務操作與論述累積上的落差，是本文發端的動機：我們是否可能建立一套跨越政治經濟或制度分析與社會運動草根抗爭的分析框架，使得理論內含的解釋力量可以在抗爭實務中被實用？而抗爭實務中觀察到的種種，也可以幫助我們更加有力地掌握這些理論名詞的在地內涵？以下我將先回顧台灣既有的相關研究，並提出一套可欲的分析框架。

第二節、文獻回顧



1. 既有迫遷／反迫遷抗爭研究

隨著 2009 年以後各種反迫遷抗爭此起彼落地出現，近年也的確累積了若干身兼運動者與研究者身分的研究，以及空間專業相關系所對於制度問題的研究。不過，或許不少研究者是被抗爭事件所感動，或與我一樣是以參與抗爭的經驗作為論文構想基礎，所以通常都是將研究的對象鎖定在特定一個個案或特定一種制度上，較少跨議題或跨個案分析的研究，也較少研究討論制度如何限制或促發反抗政治。

這些研究中，有些是在反迫遷抗爭中反省參與式規劃（于欣可 2012）；有些研究針對灣寶、大埔、士林王家等近年打開社會對於迫遷議題認識度的運動，主要討論的都是主流社會運動理論關注的理論面向，例如抗爭劇碼（repertoire）、動員結構、認知解放、行動者構框或媒體傳播等傳統的社會運動研究課題（葉菁凰 2012；張春炎 2013；陳蔚承 2013；鄧筑媛 2013；陳佳君 2015），並藉以解釋抗爭何以發生或成功失敗。但大多數的既有研究，對於迫遷背後的政治經濟機制如何影響反抗政治的樣態以及運動策略，通常著墨不深。

而出於對運動同情而以制度為研究對象的作品也不少，尤其又以地政、法律、規劃、土地管理等相關專業系所為主，但專業化程度較高的系所，鮮少討論制度如何限制或促發反抗政治。例如蕭淳尹（2013）以廣義的都市更新法制史為研究範圍，討論的制度範圍橫跨了早期的區段徵收、違建拆遷到近年《都市更新條例》立法後的狹義都市更新，是少數跨議題與制度的扎實法律史研究，但反抗政治也並非其關切的重點。也有華光社區組者者經驗的研究如楊宜靜（2015）、傅鈺如（2017），皆以華光社區為主要個案出發，分析制度的變遷趨勢以及運作效果。前者主要是梳理了國有土地清理的政策背景與發展過程，以及居民如何在司法化的污名下提出相應的論述辯護，

相對著重於構框問題；而後者則指出司法訴訟如何成為政府處理政策爭議的手段，並導致發動迫遷的政府較難被政治課責，比較是出於政治學或行政學的提問。

但也有少數的研究在單一個案研究或個案的比較研究中，部分指出制度的基本邏輯如何影響社區團結的可能性，尤其集中於近年來極少數抗爭全面徵收的抗爭案例：後龍科技園區案灣寶社區。如賴思妤（2011）指出，後龍科技園區案中的灣寶社區，正是因為中央政府過往以「治理性模式」推動的社區總體營造打造了由內而外、堅定的農村認同與潛在的行動者網絡，而非預期地導致後續地方政府以「傳統政治模式」由上而下推動科技園區開發案時遭受強力抗爭因而被推翻。賴的研究雖然是抽象地對照社區總體營造政策與土地徵收政策，但確實掌握到某些一般徵收政策所屬的體制基本性質。可惜賴的研究，較難形成跳脫灣寶個案的解釋模型，畢竟並非每個反迫遷抗爭社區都曾經過社區總體營造的洗禮。

同樣以灣寶為個案的江俊儒（2013）也在分析灣寶為何抗爭成功時提及，若與大埔比較，前者與後者面臨的分別是一般徵收與區段徵收，不同徵收方式與社區既有的人際網絡因素交互作用，而導致後者內部難以團結，而必須仰賴外來力量的協助與聲援。但江由於是以灣寶為個案，因此比較的篇幅較少，僅是報導運動者的觀察。也有研究者比較同樣兩個個案中社區團結如何可能，但在比較經濟區位、徵收方式，社區網絡與組織狀況後，認為兩社區既有的人際網絡與經濟型態（農耕與工商業）差異，才是團結是否可能的根本原因（徐旭 2014）。雖然江與徐的發現看似矛盾，但如果社區既有的網絡與差異，實際上如江所說是因涉及制度的中介而產生影響，那麼兩人的發現也並不互斥，值得更細緻地探討，並沿用到土地徵收以外的制度與個案分析。譬如在對都市更新的分析中，張維修（2012）就指出都市更新制度的設計，使得租戶等無產權者制度性地被排除，而有產權者也因原子化而陷入彼此的二元對立，也喪失了定義公共利益的發言權，這樣的研究發現其實就與江的研究有所呼應，都指出不同的特定制度都有具分化居民以及弱化抗爭的效果。

整體來說，既有的反迫遷抗爭研究，大多數受限於個案的框架，較少指出制度設計如何系統性地限制或促發反抗政治的樣態；制度的研究，則可能關注於制度的流變、法理問題或政策性質，但也較少關注制度與反抗政治間的互動。少數研究的確處理到制度與反抗政治間的這個介面，但多尚未採用或形成一套系統性的理論分析框架。

2. 掠奪體制理論

那麼一套適切的分析框架是甚麼？我認為 Michael Levien 提出的掠奪體制分析框架，是很適合用來回答我問題意識的一套理論，也是我提出分析性提問的理論基礎。Levien (2013a) 在以印度農村中的土地戰爭 (land wars) 進行田野研究後，提出了土地掠奪體制理論作為主要的解釋框架。Levien (2015: 147-149) 認為，當代的土地掠奪不能被化約為馬克思所說的原始積累 (primitive accumulation)，因為當代的掠奪並非如馬克思分析的英國經驗，是創造資本主義的先決條件，而是既有的資本主義內部重分配；而也不只是 David Harvey 所說的「奪取式積累 (accumulation by dispossession)」，因為當代土地掠奪的服務對象，往往不是面臨過度積累而尋求空間修補 (spatial fix) 的外地資本，而是本國甚至在地資本，且掠奪模式的主導者是國家而非資本本身的收購與調租。整體來說，Levien 認為掠奪體制這個概念，才能完整分析當代反掠奪運動的敵手，以及敵手對於運動的影響，並使我們看到社會運動在何種條件下，可能迫使掠奪體制轉型或受阻。也就是說，掠奪體制的理論企圖，除了分析該體制如何製造順服，故而成為反抗者面對的困境；但同時也分析特定的目標與手段，如何使反抗政治得以在特定條件下成功阻礙該體制的運作，甚至迫使體制轉型。

Levien 將掠奪體制這個概念定義為：

…所謂土地掠奪體制，我所指的是國家結構、與特定階級利益相連結的經濟邏輯以及意識形態正當理由，三者特定社會與歷史中的組合 (socially and historically specific constellation)，並形成某種一致之掠奪模式 (pattern of

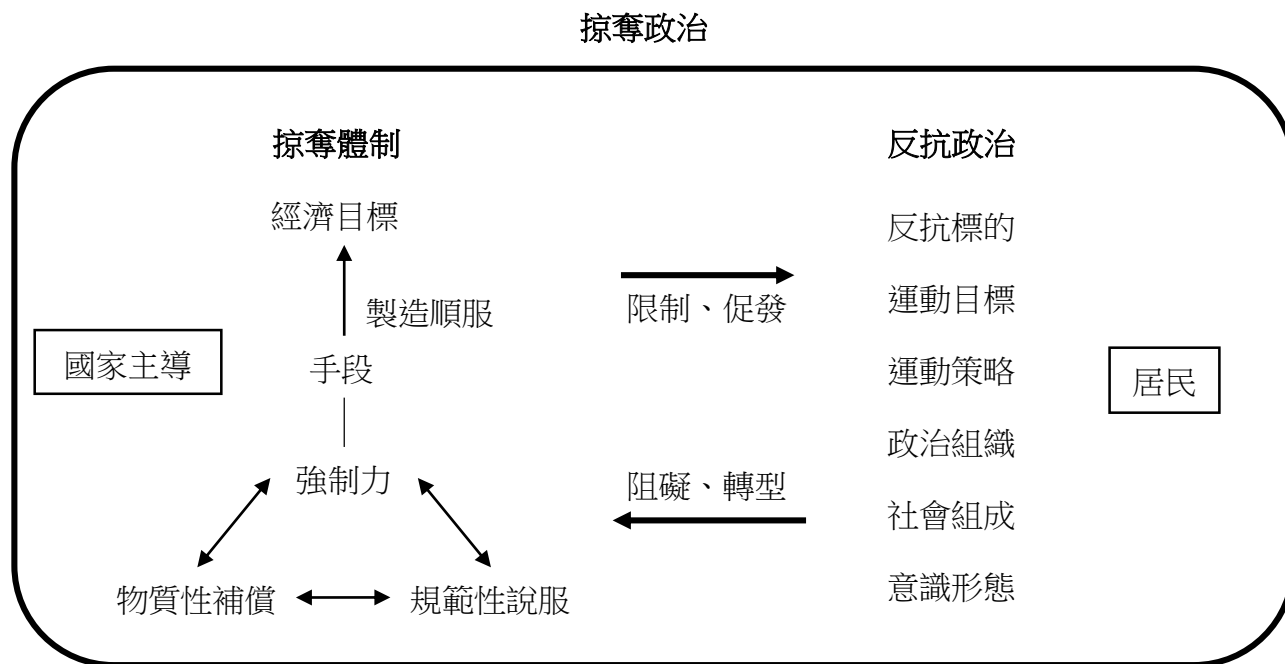
dispossession)。「掠奪模式」涉及剝奪 (expropriate) 了甚麼、從誰剝奪給誰、其終點為何、在甚麼層次上成功。簡言之，在不同地方的不同政治經濟階段，資源會因不同目的而從某些階級徵收給某些階級，因而會在意識形態上不均地被接受，而這因此也會或多或少產生有助 (conducive) 於抵抗的條件。(Levien 2013b: 383)

一如 Levien 之師 Burawoy 指出不同勞動體制的差異，作為分析架構的「掠奪體制」也是複數的 Regimes of Dispossession：預設存在不同的掠奪體制，而要求研究者必須嚴肅地定性自己所分析的「掠奪」到底是甚麼。而不能如台灣的運動者／研究者，企圖以模糊的「奪取式積累」或「土地商品化」來權充分析。而必須指出該掠奪體制在特定社會、時空的組成樣態。以印度為例，Levien 就指出印度的掠奪體制從國家主導、產業與基礎設施擴張的「發展主義掠奪體制」，轉型成為私人資本、地產投資而掠奪的「新自由主義掠奪體制」。進一步說，掠奪體制雖同樣以國家為核心，但服務對象逐漸由國家產業政策轉向私人資本需求，國家的角色則由發展型國家轉變為土地仲介國家 (land broke state)，土地從生產的土地 (land for production) 轉為市場交易的土地 (land for market) (Levien 2013b)。而不同的掠奪體制，總是強制 (coercion)、物質性補償 (material compensation) 與規範性說服 (normative persuasion，如正當性) 三種手段的不同組合，並永遠以國家的壟斷性暴力為靠山。但隨著印度轉入新自由主義掠奪體制，儘管物質性補償提升了，但正當性也受到更深的挑戰，因此也製造了人民反抗掠奪並成功阻礙土地掠奪的條件 (Levien 2013a: 2)。

掠奪體制與其相伴隨的反抗政治，共同構成了掠奪政治。以印度近年的新自由主義掠奪體制為例，Levien 指出在這套特定的掠奪體制下，印度反掠奪運動的標的往往直對國家，運動策略包含肉身抵抗 (如佔領)、政治與法律行動，且日常抵抗通常無效。反抗政治的政治組織則通常在地、特定個案而自主於政黨，抗爭中的社會組成跨階級但內部又有階級與空間矛盾，運動目標有阻礙與議價兩種類型，抗爭者的意識形態則多元 (Levien, 2013a: 378)。我認為單就社會運動研究而言，掠奪體制理論引領我們看到在與土地相關的抗爭中，制度或結構如何影響反抗的態樣與效果。並提供我

們一套具體分析掠奪政治的框架：分析掠奪體制的目標，其強制性、物質性補償、規範性說服三種手段的組合方式；分析反抗政治的標的、目標、策略、政治組織、社會組成與意識形態。我們可以用下圖 1-1 呈現「掠奪體制」的分析框架。

圖 1-1 掠奪體制分析框架



(資料來源：作者整理自 Levien 2013a; 2013b; 2013c; 2015)

在 Levien 基於印度經驗出的理論分析中，由於遭遇土地徵收的農民多握有土地所有權，同時也是土地的使用者，且不論在發展主義掠奪體制或新自由主義掠奪體制中，政府皆是以土地徵購 (land acquisition) 的方式來取得土地，因此土地「掠奪」，似乎等同於政府執行的所有權移轉。不過 Levien 在抽象層次上，是將土地掠奪體制定義為「將土地資產從當下的擁有者或使用者手中剝奪走的一種制度化方式 (an institutionalized way of expropriating landed assets from their current owners or users)」

(Levien 2013a: 18)。也就是說，土地掠奪的對象，未必是握有產權的擁有者，而也可能是握有產權的使用者。Levien 進一步指出，當政府在徵用原來即是公有的牧場或林地時，政府沒有法律義務要補償那些不具產權的使用者，只需藉由行政命令給予低廉的補償，因此在釋出土地至市場時，可以獲得更大的成本－效益價差 (Levien

2013a: 73)。這可以呼應 Harvey 對於奪取式積累的定義：「奪取式積累就是以非常低廉的成本，釋出一組資產」(Harvey 2008: 116)。也就是說，所謂「掠奪」不只在於所有權的移轉，更是決定誰有權利繼續使用土地的釋出過程。如果我們回顧馬克思筆下的英國圈地運動，原始積累中，馬克思除了看到教會財產、國有土地與村落公有土地被圈圍、釋出、盜竊外，也分析了清掃領地 (clearing of estates) 過程中，不具產權、被掃地出門的農業工人租客 (tenants)；重點也同樣不只在於產權的移轉，也在於實際使用機會的剝奪 (Marx 1867/1976: 873-895)。

如果我們用物權法上的「占有 (possession)」概念來理解，沒有土地產權的使用者，其直接占有 (direct possession) 在掠奪的過程中被解除；而非使用者的擁有者其間接占有 (indirect possession) 也就是土地產權，同樣在掠奪的過程中被解除。所以掠奪不僅只是土地產權的移轉或變換過程，同時也是實際支配使用的解除與賦予過程。缺乏對實際支配使用者的驅逐與遷移，國家縱使取得土地的所有權，也無法順利使用土地或將土地釋出給第三者。正因如此，Levien 所說的強制力 (coercion)，不僅要理解為國家獨佔的土地登記或空間管制等廣義的公權力 (public power)，且更進一步是合法壟斷的暴力 (violence) 或武力 (force) 之施展，才能在物理上達成掠奪的目的。

在回到台灣在地的經驗現象分析時，這樣的提醒尤為重要。在第三章將分析的整體開發相關制度或第四章分析的一般徵收中，雖然主要起身反抗的主要都是土地的擁有者 (土地所有權人)，但不能忽視諸如租客、違占戶作為土地實際的使用者，同樣也是被掠奪的對象，只是沒有形成顯著的抗爭。而在第四章分析的非正規住居清理中，抗爭的主體更當然也不是土地的擁有者，往往正是「占用」公有土地的使用者，但同樣是被剝奪了使用土地的機會。

本文將以土地掠奪體制理論為主要分析框架，一方面檢視該分析框架是否適用於台灣經驗，二則也與 Levien 基於印度經驗歸納而得的新自由主義土地掠奪體制與發展

主義土地掠奪體制進行對照與比較。



第三節、研究方法



本文併用參與式觀察、文獻分析與深度訪談。參與式觀察如前所述，立基於我自 2012 年底以來五年的運動者經驗，包含與其他組織者的互動與反省、提供過的個案諮詢或社區蹲點工作。文獻分析包含制度（含法規與命令函釋）、個案或制度既有研究的二手分析與新聞報導，其中新聞報導主要用來呈現各個個案在不同時點的抗爭動態與各方公開論述。深度訪談則是以反迫遷運動組織者為對象，做為我論證上的輔助，共六名，除一位為居民組織者外，其餘皆為外力組織者，受訪對象皆為我在運動過程中合作共事過的夥伴，因此可能受限於我自身所處的組織者網絡，人選則是基於理論指引，選擇區段徵收、都市更新與市地重劃、非正規住居（河川治理拆遷）、非正規住居（整體開發中的違建拆遷）等不同制度下的抗爭組織者。分析的時段，除回顧制度演變的過程外，設定在 2010 年以後至今的掠奪政治。

在對反抗政治的分析上，我援引的是 della Porta 與 Rucht 對於社會運動比較研究的提議，將「運動親族⁴（social movement family）」作為分析單位。della Porta 與 Rucht 的提議，毋寧是因為社會運動研究常傾向以特定某個或數個抗爭為個案。這個傾向有三個原因：一、概念上，研究者很難闡明他對特定一組運動的分類方式。二、實證上，難以勾勒出特定一組運動的邊界。三、現象上，特定個案已十分複雜，遑論要捕捉數個運動並重構出一個特定型態，因此研究者會習慣將研究設定在抗爭（campaign）而非運動（movement）層次。然而建構出一個「運動親族」，有助於我們將被解釋變項限縮在特定一組相近運動的行為上，能夠同時處理國家政治脈絡與社會整體變遷對於特定一組運動的影響，並且考慮偶遇性因素(conjunctural factor)對於運動產生的影響（della Porta and Rucht 1995: 229-231）。在這個方法論的建議上，我在文中將反迫遷運動視為一個運動親族，但運動親族內部又可區分出兩種緊密關聯、同時存在台灣，卻又從屬於不同掠奪政治的子類型。

⁴ 也就是我在上一個註腳中所說，作為跨議題、形成網絡的運動（movement）層次。

如果挪用 Bloch 對長程 (long-range) 比較與平行 (parallel) 比較的區分⁵，我的研究屬於平行比較法，也就是比較兩個空間鄰近且同時代的對象，且比較對象間也符合 Bloch 要求的三個條件：一、持續的交互影響；二、發展過程暴露在相同的廣泛因素之作用下；三、其存在至少某部分共享一定的共同起源 (Bloch 1969 :47-48)。

從 Bloch 提出的幾種平行比較論證方式來說，我的研究可以進一步再區分為兩個層次。由於台灣涉及迫遷與土地掠奪的制度或政治很繁雜，因此第一個層次是藉由比較區段徵收、都市更新、市地重劃、一般徵收、非正規住居清理等五個不同的成文制度或制度，來歸納出兩種掠奪體制分別的性質，並歸納在不同掠奪體制影響下，不同反抗政治中的抗爭個案受到哪些共同因素的限制與促發 (Bloch 1969: 54-58)。第二個層次是基於歸納的結果，比較兩種掠奪體制及其反抗政治的差異處，釐清主流運動論述中含糊混用、不加區分的政治修辭「新自由主義」與「發展主義」，究竟分別包含哪些制度、有何不同，以建立更具整體觀點的區分標準 (Bloch 1969: 58-67)，除了隱含在正文中的跨體制比較，我也會在結論章中進行對照。用 Sewell(1967: 210-211)的話來說，第一個層次是為看似在地的解釋尋求普遍的理由，第二個層次則是為看似共同的現象尋求差異性的解釋。

同時我也要提醒，在概念化上，我後文中建構中的兩種土地掠奪體制，毋寧說是理想型 (ideal types)，各種涉及強制力的土地開發與清理坐落在兩種理想型之間，無法一刀切分。舉例來說，在聯合開發中，地主若選擇參與聯合開發，政府可以開發後的房地抵付其參與開發的土地價值；但當地主拒絕參與聯開時，政府則可轉而使用一般徵收取得土地，而聯合開發抵付房地的作法，接近第三章所說的新自由主義土地掠奪體制，而一般徵收則屬於第四章分析中標準的發展主義土地掠奪體制制度。或者在《產業創新條例》中，第 46 條允許將產業園區開發後的社區用地，優先配售予被價購

⁵ 說「挪用」，是因嚴格來說 Bloch 的方法論建議是針對跨社會的比較研究，而非同一社會中的現象或結構。

或徵收之土地或房屋所有權人，允許原地主部分持有開發後的房地。但開發案中的多數土地仍是做為產業用地使用，允許地主參與未來土地開發成果的比例遠低於區段徵收、都市更新、市地重劃等制度。這種設計也存在於作為《產業創新條例》前身的《促進產業升級條例》、《獎勵投資條例》，或與其相似的《加工出口區設置管理條例》、《科學園區設置管理條例》等制度中。上述兩個制度案例顯示，本文後續將區分出的兩種土地掠奪體制，僅是理念型，其他各種我並未分析的制度可能處理光譜兩端之間。


第四節、章節安排



在本章中，我初步勾勒了當代反迫遷運動的樣貌，並且說明本文問題意識的起源，來自我本身同時作為一名運動者，觀察到反迫遷運動內部以及相應的學術討論，缺乏一套對於制度如何影響反抗的系統性分析。透過文獻回顧，我指出 Levien 的「掠奪體制理論」提供了我一套可行也可欲的分析框架，來辨明掠奪政治內含的掠奪體制與反抗政治；但仍需要藉由在地的脈絡化研究，來指認台灣實存的特定掠奪體制為何。也說明了我的研究方法。

在第二章中，我透過歷史回顧簡要呈現我所分析的五種主要制度，如何在戰後的實施過程逐漸演變為今日的面貌。傳統型區段徵收以及以區段徵收為主要手段的廣義都市更新，由於明顯的重分配效果而屢遭地主抗爭，因此在 1990 年代前後逐漸修法或立法趨近於最不具重分配效果但實施也最順遂的市地重劃制度，形成邏輯一致的整體開發制度。一般徵收則因早期補償標準過低屢遭反抗，卻在補償標準逐漸提高後，國家在地價狂飆與解嚴下，逐漸喪失編列預算開闢公共設施的能力，引爆的公共設施保留地危機後導致 1990 年代後，政府逐漸重用可以大幅減輕預算壓力的上述整體開發相關制度。非正規住居中的都市貧民一度享受了以區段徵收為主要手段的都市更新之重分配效果，早期開闢住有非正規住居的公共設施預定地時，政府也往往會發放現金補償或國宅安置。但在 1990 年代後因社會觀感變遷、產權論述崛起、國家清理重點轉向非公共設施土地等原因，訴訟排除與非開闢公共設施的違建處理逐漸成為政府處理非正規住居的主要模式。上述戰後的發展，構成了今日土地掠奪體制相關制度的基本樣貌。

在第三章中，我將先分析後進且逐漸成為政府優先採用手段的新自由主義體制。在第一套體制中，最重要的機制是透過發還土地或建物，來降低多數地主抗爭的意願，並將地主拉攏為參與開發的主體。具體而言，在區段徵收中是發予抵價地、都市



更新則是建物的權利變換、市地重劃則是扣除抵費地之領回土地。這三種手段都是「整體開發」，以整體性提升全區土地價值為目標：將非建地變為可建築土地、提供區域基礎設施或重大建設、提高區域容積與房價；因此地主所領回的不動產，其總價值很可能多於開發前較大面積土地的總價值，因而會傾向支持開發。然而這套體制以抹滅既有的使用價值為前提，無法照顧到仍持續農耕的地主、持有面積較小的自住或自用地主，也無法照顧到缺乏土地所有權的居民，甚至是不看好開發前景的地主；因此該體制許諾的未來交換價值對這些群體的誘因有限，是形成反抗政治的主要原因。不過在台灣的經驗中，有別於印度，以物質性補償為主要手段不意味著在規範性說服上就薄弱、容易被反抗者在論述上推翻；台灣的經驗顯示，物質性補償與規範性說服兩者緊密相連，開發計畫內因而分化為正反兩派，贊成方呼應政府宣稱的「公私互蒙其利」並壓制反抗者，是反抗者最大的困境；但核心的手段是藉由發回不動產作為物質性補償，當區域市場條件不樂觀時，反而才是新自由主義土地掠奪體制容易被推翻的時刻。

在第四章中，我將說明發展主義土地掠奪體制。在台灣並未如 *Levien* 在印度所觀察到的，新自由主義掠奪體制與發展主義掠奪體制間有明顯的斷代切分，而新的前者替代了後者。在台灣，兩套體制同時並存。在發展主義土地掠奪體制中，由於缺乏充分的物質性補償甚至沒有物質性補償，政府更常依照制度不同，挪用違章建築、違法占用、既得利益等負面修辭，以及依法行政、公共利益、守護公產等正面修辭，來支持其使用強制手段的正當性，並壓制反抗者抗爭的正當性。發展主義土地掠奪體制對應的反抗政治中，反抗者得要承受政府以上述規範性說服手段發動的攻擊，以及公民社會中呼應支持政府的霸權論述聲浪，是反抗者最主要的困境。在無法根本挑戰政府提出的發展目標時，反抗者往往必須轉而繞過規範性說服場域中對目標的質疑，轉而尋求方案的折衷，或者在政府啟動相關制度前先發制人，才能獲得抗爭成果。

在作為結論的第五章，我將總結本文的發現與結論，對照兩種土地掠奪政治的差

異，並反省本文的研究限制與不足。也從一名運動者與研究者的位置，指出這份研究可能帶給運動與政策的回饋，並提出後續研究方向，可以在以抗爭個案為分析層次，進一步予以檢驗、修正或延伸。





第二章、土地掠奪體制制度前史



今日的土地掠奪政治，並非憑空而來，而是戰後台灣土地相關制度演變與轉型的結果。我在這章中，將透過歷史回顧簡要呈現我所分析的五種主要制度，如何在戰後的實施過程逐漸演變為今日的面貌，形成兩種基本邏輯不同的土地掠奪體制。

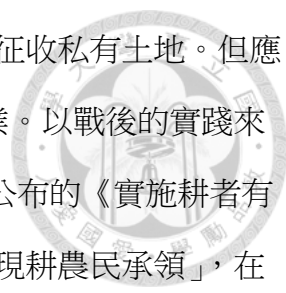
第一節將說明日後被我分類為「發展主義土地掠奪體制」的一般徵收，雖然逐步提高物質性補償以消解反對徵收的抗爭，但卻因國家財政能力追趕不上地價飆漲速度而爆發公共設施保留地危機，埋下 1990 年代後以整體開發作為城鄉建設主要手段的前因。

第二節說明非正規住居在戰後雖同樣積極受到政府清理，但因早期清理時引發的抗爭，政府後期多會提供拆遷補償或國宅安置等措施，然而在 1990 年代以後，逐漸轉向幾乎沒有物質性補償的違占訴訟排除與非公共設施開闢之違章拆除。

第三節則針對日後被我稱為「新自由主義土地掠奪體制」的區段徵收、市地重劃與都市更新三種制度。戰後具重分配效果的區段徵收頻頻受到地主反抗，在 1980 年代逐漸趨近於較受地主青睞卻也不具重分配效果的市地重劃；而都市更新於 1990 年代末期形成獨立的政策手段時，也參照了市地重劃的制度立法。至此三種整體開發制度形成邏輯一致，且制度間就實施區域進行分工的新自由主義掠奪體制。

第一節、一般徵收與公共設施保留地危機

所謂一般徵收，指的是國家為實現特定目的，強制取得人民私有土地，並給予其相當的財產補償。嚴格來說，一般徵收指的是《土地法》第 208 條，以「興辦以公共利益為目的之事業」為目標而進行的徵收。與「一般」相對的則是「政策性」徵收，



也就是同法第 209 條所說的：「政府機關因實施國家經濟政策，得征收私有土地。但應以法律規定者為限。」換言之，徵收之目的未必是要舉辦公共事業。以戰後的實踐來說，「耕者有其田」政策就屬於這種「政策性徵收」，1953 年制定公布的《實施耕者有其田條例》第 8 條規定：「左列出租耕地，一律由政府徵收，轉放現耕農民承領」，在這種狀況中，政府徵收取得土地並非是為了興辦特定公共事業，而是為了將土地轉放給現耕農民，也就是進行土地重分配。不過在本文的行文中，我希望先擱置法律條文規範的徵收目的，不以抽象目的區分不同的徵收，而是就其實施方式來區分。相對於後面所述的區段徵收是對全區土地一律徵收、並允許原地主優先買回（傳統式區段徵收）或受領抵價地（抵價地式區段徵收）；一般徵收則是指強制取得土地時，以發給現金、土地債券或股票等非現地土地為補償的土地徵收。

此外，早期研究者或以「土地徵收、區段徵收」或「徵收、區段徵收」分別稱呼一般徵收與區段徵收，譬如蔡添璧（1984）即是如此，而《都市計畫法》中部份條文亦以「徵收」專指一般徵收。為免混淆，除引文或法條中維持原文，在本文中一概稱呼為「一般徵收、區段徵收」。一則區段徵收實際上仍為土地徵收之一種，儘管晚近實際操作中，官方規範論述或常民認知可能已逸脫於土地徵收，而視之為某種公私共享其利的土地整體開發事業），並舉「土地徵收、區段徵收」易使人有區段徵收非土地徵收之感。又舊有《土地法》中區段征收⁶規定在土地征收編中，2000 年《土地徵收條例》立法後，兩種徵收方式也皆在其中，故稱呼一般徵收為土地徵收或簡稱徵收，容易混淆。

在上述的定義下，台灣戰後依序有過兩種主要的一般徵收樣態，第一種，如在戰後土地改革過程中的「耕者有其田政策」，有較明顯的重分配性質；第二種則是發展型國家為了滿足城鄉發展的需要或實施特定公共建設的需要，而以一般徵收取得各種興辦公益事業用地。

⁶ 早期土地法制中「征收」應通同「徵收」，晚近多統一使用「徵收」。



一、 政策性徵收的耕者有其田

《耕者有其田條例》開啟了戰後一般徵收的先聲。作為土地改革政策的核心環節，耕者有其田政策的既有研究並不少，我將以較晚近且回顧批評過往研究的廖彥豪之論點為主，說明耕者有其田政策在土地掠奪體制發展史上的意義。廖彥豪（2013）反駁既有主流論述⁷過度強調國府在政策制定過程的絕對主導性，質疑其「強國家／弱社會」預設。除了就資料使用上指出既有研究者的限制，廖認為：

戰後初期本省政治菁英與地主階層在關乎自身利害的政策與制度改革課題上，他們早就有意識的以臨時省議會做為抵抗動員體制的發動中心，透過有組織性的全省政治與社會動員，且時不時的挑動著從二二八事件以來本省人／外省人潛在的緊張關係，並配合著國府高舉「反共抗俄，建設臺灣」的政治宣傳下，發展出了「維穩保臺，臺人治臺」的政治論述危機為基調，迅速且成功地建立起一套「從地方包圍中央」的政治動員、抵抗與協商模式。迫使當時的國府高層決策者在內憂、外患夾擊的窘境下，連原先作為「國民革命計劃」一環的農地改革也只得選擇做出退讓，最終使農地改革只能淪為一個「名稱不能修改，原則可以討論的」妥協方案！（廖彥豪 2013: 263-264）

廖認為國府在耕者有其田政策中對於個人地主保留土地標準的大幅退讓⁸，並非是國府單方面的決策或預定的統治策略，而是在本地地主強烈反抗下的妥協結果，因此與其說是「成功的農地改革」政策，更不如說是「妥協的農地改革政策」。就該政策過程本身，耕者有其田政策顯示了國民政府在戰後的台灣，並非無所不能的強國家，不如李承嘉（2012: 52-71）所說，因為外來政權尚未與本地菁英結合，而就理所當然能秉持自主性、成功推行農地改革。實際上，國府在個人地主保留標準上的放寬與讓步，恰好顯

⁷ 廖彥豪批評「既有主流論述」為「推斷式解釋」或其延續，對話對象實際上包含重新檢視既有的研究者如戴國輝、劉進慶、李承嘉、黃樹仁、劉志偉與柯志明（兩人 2002 年合著作品）、陳兆勇等研究者，並支持朱旭華、林文益、劉志偉（個人碩論）的研究洞見；詳見廖彥豪（2013: 79-84）。

⁸ 本文無法詳述，簡言之，個人地主保留土地標準涉及的是耕者有其田政策究竟可以放領多少土地，以及該政策有多高程度的重分配效果。

示了國民政府作為外來政權，必須慮及在地勢力的反彈。

除此之外，耕者有其田政策及更大範疇的農地改革政策，因允許耕地承領人在繳清地價以後，變更耕地之使用與移轉所有權供建築或工業使用，且因國府防空疏散政策、自然人口增長、都市地價高漲，故建地需求向近郊範圍擴張等原因（廖彥豪 2013: 125-126），導致都市化不受控制地向非都市計畫地區蔓延（廖彥豪 2013: 261-262）。由於實質發展優先於都市計畫的規劃與落實，加重了政府開闢都市公共設施開闢的財政壓力，也間接導致了 1980 年代的公共設施保留地危機，使得整體開發制度更加被國家所倚重。

二、 一般徵收之物質性補償

除了以耕者有其田為代表的政策性徵收，一般徵收中更常見的是公共設施的用地取得，有獨立的一套徵收與補償法制。近年的地政學界似乎較少回顧土地徵收法制史的研究。法律經濟分析學者張永健基於台灣曾出現過的徵收補償方式，區分出三個主要階段：

1949 年以來，臺灣的徵收補償法制，歷經三次大地震。1954 年「實施都市平均地權條例」公布實施，臺灣都市地區開始規定地價。實施都市平均地權條例，配合 1946 年修正公布全文之土地法，構築了臺灣第一套徵收補償法制。至今，近一甲子的歲月中，土地利用與徵收補償法制歷經幾項重要變革／1954 年到 1977 年是事前地主自報地價；1977 年到 2012 年是事前政府估算地價；2012 年之後的新紀元，是事後政府估算地價。這三類徵收補償法制，大大影響被徵收人所能獲得之補償數額。（張永健 2013: 3）

由於相關制度設計與實務運作十分複雜且細節，我只摘述各時期不同地區中，一般徵收中物質性補償的標準變動。在 1954 年至 1977 年之間事前自報地價的階段，《實施都市平均地權條例》實施之都市地區，也就是最常需要以一般徵收獲得都市公共設施用地的地區，若地主不幸遇到徵收，徵收補償地價約莫僅有市價的四成到五成之間（林中森 1969: 28；張永健 2013: 44-49）。都市地區以外之土地在 1977 年全面實施平均地權

以前，是由該管市、縣地政機關估定，仍有待進一步研究。不過考慮到市地改革政策全面潰敗且期間都市地價飛漲（廖彥豪 2013: 257-258），地方政府尚且能以市價四到五成的補償地價來徵收都市地區土地，我們可初步推論非實施都市平均地權地區的徵收補償實踐中，補償地價之相對條件應至多與都市土地持平。

1964年《都市計畫法》全文修正，第48條規定「依本法指定之公共設施保留地得依法予以徵收；但徵收地價之補償應按照市價。」不過因當時政府難以查估市價，且認為所謂市價具有「投機性格」，以市價補償容易促使地價上漲，經合會顧問孟森夫人也有相同主張（林中森 1969: 113, 184）；所以實務上行政院是以行政命令函釋規定，以稍高於公告地價的公告現值為市價補償標準，這也成為1973年《都市計畫法》⁹、1977年以後《平均地權條例》以公告現值為基準之濫觴（吳村 1977: 29）。

作為課徵土地移轉稅稅基的公告現值通常高於公告地價。這裡之所以採取公告現值而非公告地價，是因都市計畫劃設公共設施保留地後，土地價格便已受到限制，縱使採取價格較高的公告現值為補償標準，實際受領的補償價格與毗鄰的非保留地被徵收之公告地價標準相比，仍然未必較為優渥（林中森 1969: 24-34）。因此公共設施保留地雖是以公告現值做為「市價」補償標準，但其結果可能與毗鄰土地以法定地價補償的結果相去不遠，或更有可能是低於毗鄰土地之法定地價，遑論比照毗鄰土地之市價。

上述情況也顯示，國民政府在戰後補償地價的擇定上，事實上是在兩者間擺盪。以公告地價補償，補償地價稍嫌過低（非保留地在市價之四到五成之間），民怨四起而徵收難以推行；若要以真正市場上的市價補償，一則補償地價的成本相對於公告地價驟升為兩倍左右，二則實務上也難以估定市價高低、排除「投機性質」。而就公共設施保留地，政府一方面不敢以嚴重被壓低的公告地價強行徵收，但又同樣吝於或無法以相對高額且難以估定的市價徵收。相對公告地價較高，但又低於市價且較易估定的公告現值，

⁹ 1973年《都市計畫法》規定：「依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期之公告現值為準。／前項地價補償在實施都市平均地權地區以內者，應參照毗鄰非公共設施保留地地段之公告現值，由當地都市地價評議委員會評定之；其在實施都市平均地權地區以外者，由該管直轄市、縣（市）地政機關依法估定之。」

便成為兩者間得以便宜行事採用的基準點。因此 1977 年《實施都市平均地權條例》修法擴大為《平均地權條例》、全面實施平均地權時，第 10 條就規定：「本條例實施地區內之土地，政府於依法徵收時，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。」此後至《土地徵收條例》前，一般徵收基本上全面以公告現值為補償標準。不過在這次制度轉型後，1980 年代隨即爆發嚴重的「公共設施保留地危機」。在該次危機後，地價補償標準改為以公告現值加成補償，才終於與土地稅制度分離。

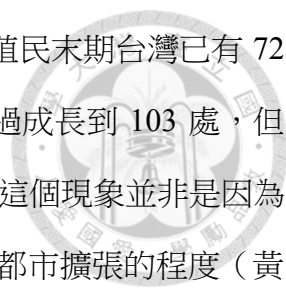
三、 公共設施保留地危機

理想上，人口應在都市計畫的管制下，移入公共設施完善的區域，待該區域飽和後，政府再於人口較少、地價較低的區域開發新的都市地區，在分期分區的引導發展下，既有的公共設施服務效果可以極大化，且可以較低成本開闢新的公共設施與都市區域，政府開闢公共設施的成本效益才能最大化。

然而在台灣戰後，由於廖彥豪所說農地改革之非預期後果與市地改革的潰敗，不論在都市土地或非都市土地，都市的實質發展實際上已然失控。公共設施的開闢工作總是在追趕都市的實際發展，當道路等公共設施開闢後，該地區地價隨即上漲，市場上的土地開發又往郊區蔓延，而當地地主又再爭取公共設施，形成蛙跳式的發展（行政院經合會都市建設及住宅計劃小組 1971: 67-69）。在未發布實施細部計畫的都市計畫地區，隨著地主逐漸發現公共設施（如道路、公園）的開闢對於地價上漲大有好處，地方政府也迫於地主建商和議會等壓力而大量擬訂公布細部計畫，造成更嚴重的公共設施開闢壓力（蔡添璧 1982: 15）。當政府追趕實質發展而繼續劃設新的公共設施保留地，同時又被迫在已實質發展的地區以高昂的土地成本繼續開闢公共設施來滿足實質發展需求，惡性循環下形成都市管理與公共設施總量上的無效率¹⁰。

黃樹仁就觀察到，1940 年至 1970 年間台灣戰後都市計畫的劃定與實施長期停頓，

¹⁰ 立法院秘書處，1984，《立法院公報—第七十三卷第二十一期》。臺北：立法院。頁 37。



1975 年後卻快速成長，並不完全與客觀的都市化程度同步。日本殖民末期台灣已有 72 處都市計畫，戰後 1951 年時仍未增加，而二十年後 1970 年時不過成長到 103 處，但 1975 年卻快速成長到 252 處、1980 年 327 處、1990 年 424 處；而這個現象並非是因為 1970 年後台灣才快速都市化，而是都市計畫的擬定速度晚於實質都市擴張的程度（黃樹仁 2002: 185）。這樣的怪異現象，是因土地改革後企圖管制都市擴張的「城鄉土地雙軌制度」抑制了都市計畫的擬定與實施，遲至 1970 年代才因國府與規劃技術官僚有意識地希望處理上述計畫與實際發展情形的落差（廖彥豪 2013: 261），加上前述蔡添璧觀察到的地主壓力，而才開始大量劃定都市計畫。

在都市計畫及其細部計畫的大量發布實施下，公共設施保留地面積浮濫擴張，再加上地價高漲，使得公共設施保留地成為地方政府長年難以解決的頭痛問題，而必須屢屢寬限其徵收期限，直到 1980 年代爆發為政治危機。

依法都市計畫地區的公共設施保留地有取得年限的限制，以避免政府劃設公共設施保留地後長期不取得，卻限制地主的土地利用。但由於上述「補償地價低發則民怨四起」、「政府財政能力卻追不上地價上漲」的僵局，因此大量公共設施保留地長期未開闢。1964 年《都市計畫法》原規定法定期限為 10 年，在 10 年大限將屆前的 1973 年，修法延長 15 年至 1988 年。若自戰後 1945 年起算，若干既有都市計畫地區的公共設施保留地可能長達 40 年未予徵收開闢；而 1973 年修法後新劃設之公共設施保留地，也自指定時起 15 年為限，同樣應在 1988 年取得開闢。

1971 年時全台灣省（不含臺北市）有 8,705 公頃的公共設施保留地，其中有 6,309 公頃為私有土地，不含工程費用之補償地價保守估計即須 189 億 3,000 萬元；而臺北市私有公共設施保留地面積達 2,592 公頃，補償地價達 118 億 8,000 餘萬元，省市總計有 11,298 公頃待開闢之公共設施保留地，光就補償地價便須至少 307 億元，「按實際情形，幾無一地方政府有此財力」（黃志偉 1981: 95-99, 102, 118-119），也才有後續行政院請求

立法院修法寬限徵收期限，於 1973 年修正《都市計畫法》¹¹。

然而這個情況還不是最糟的。1973 年以來行政院雖已認識到問題嚴重性，並於 1980 年以台內字第 1812 號函頒〈都市計畫公共設施保留地取得方案〉；但 1984 年立法院內政部長林洋港於立院院會答詢時表示，單就 1973 年《都市計畫法》修正前已指定、必須於 1988 年前開闢之第一期公共設施保留地，此時已累計至 14,000 餘公頃私有土地，補償地價約需 5,300 億元，而當年中央政府歲出總預算不過在 3,231 億元¹²。1988 年時行政院以 1987 年公告現值估算，補償地價已達 6,696 億元，是 1970 年代初期估算時帳面金額的 21 倍多¹³，而面積更是有增無減。可見地價上漲與公共設施保留地大量劃設間的惡性循環。

林洋港於立法院答詢時也承認，1984 年以前嘗試以市地重劃解決公共設施保留地問題，效果亦不佳¹⁴。按台灣省政府 1986 年時統計 1983 年以來省府推動以市地重劃方式取得都市計畫公共設施保留地之案件，執行完成地區共 376 公頃，僅占勘選執行地區 2,601 公頃不到兩成，取得公共設施保留地 107 公頃，辦理中或預計辦理之案件面積為 1,196 公頃，而已有 1,033 公頃也就是近四成面積的勘選執行地區已因設施負擔過重無法取得過半同意、建物不多不宜辦理、發展較緩地主意願不高、公共設施大部分原已開闢、所有權人激烈反對等原因而確定停辦¹⁵。其中又以地區發展較緩、地主意願不高之比例最高，占停辦案件面積之半數。上述因素，導致都市計畫公共設施保留地問題，時常非得要透過一般徵收來解決。

林洋港擔任內政部長任內，即多次與財政部協調，擬定各項取得方案，並首度提出財務方案，但其方案屢遭行政院在財政窘困的考量下駁回；1986 年時任內政部長的吳伯雄曾為此編列預算，卻遭行政院刪除，吳伯雄乃提出書面辭職，終於迫使俞國華同意

¹¹ 立法院秘書處，1988a，《立法院公報—第七十七卷第四期》。臺北：立法院。頁 240。

¹² 立法院秘書處，1984，《立法院公報—第七十三卷第二十一期》。臺北：立法院。頁 38。

¹³ 立法院秘書處，1988b，《立法院公報—第七十七卷第七十九期》。臺北：立法院。頁 103。

¹⁴ 立法院秘書處，1984，《立法院公報—第七十三卷第二十一期》。臺北：立法院。頁 38。

¹⁵ 「地政處簽為配合第 1 期公共設施保留地取得，各縣市政府市地重劃區執行情形案。」（1986 年 07 月 14 日），〈02 首長會議〉，《臺灣省政府委員會議檔案》，國史館臺灣文獻館，典藏號 00502076605。

這個二十五年來第一個中央層級的公共設施保留地財務計畫（陳依玫 1988: 23），並進一步在 1988 年時正式核定通過相關計畫。行政院此次擬具公共設施保留地取得財務計畫，毋寧是為了展現政府並非沒有解決問題的誠意與決心，以爭取永絕後患，直接取消保留地徵收期限的規定（陳章賢 2009: 333）。

臺北市府作為直轄市並未獲得該次中央計畫補助，而是自 1980 年 2 月 14 日行政院函頒台內 1812 號「都市計畫公共設施保留地取得方案」起，便已開始籌備擬定財務計畫與工作時程。1987 年執行至 1989 年 5 月 16 日以前完成取得土地筆數共 9,753 筆，面積 243.9222 公頃，發放補償地價計 766 億 8,870 萬元，發放戶數 4 萬 0,509 戶。其餘省市則依行政院臺（72）內字第 7100 號函暨臺（77）內字第 9876 號函核定頒佈之「加速都市計畫公共設施保留地取得及財務計畫」，開始辦理相關作業。截至執行期限 1991 年 6 月底為止，省府單位及其所轄縣市政府共取得 7,841 公頃土地，執行比例達 95%。都市計畫通盤檢討解編公告設施保留地之都市計畫數量，達到 138 處（全省第一期都市計畫共 157 處）¹⁶。高雄市已於 1990 年升格為直轄市，因此並未納上述省府的成果統計中，因此執行成效不明。不過就 1989 年該市就此計畫的特別預算與其追加預算來看，原編列預算 542.7 億元，1990 年又追加 90.5 億元，至少編列 633.2 億元的補償地價歲出預算。若合計基層地方政府的自籌款、1991 年後續辦之預算，1989 年至 1995 年間，各級政府共支出高達 6,897 億元的補償地價（李素蘭 2013: 56）；沉重的財務負擔只能以大量公債與賒借支應，是 1980 年代末期至 1990 年代政府赤字財政濫觴的主要原因之一（洪佩菁 1999: 104）。

行政院 1988 年 4 月核定「加速都市計畫公共設施保留地取得及財務計畫」後，立法院隔月便付委審查《都市計畫法》刪除期限案。草案中行政院便以方才核定的取得計畫，作為爭取刪除徵收期限的配套措施與立法說明。審查過程中雖不乏立法委員大力抨擊政府一拖再拖、言而無信，但最終立法院仍舊同意取消徵收期限的規定。立法理由所


¹⁶ 「建設廳檢陳行政院頒布「加速都市計畫公共設施保留地取得及財務計畫」執行情形及未來工作方向案。」（1991 年 07 月 08 日），〈01 委員會議〉，《臺灣省政府委員會議檔案》，國史館臺灣文獻館，典藏號 00501204504。

述原因無非是囿於現實，公共設施用地之取得雖窒礙難行，但仍無法就此將公共設施保留地全面撤銷解編。

後見之明來看，有法定期限時且拖遲了二十五年以上，解除期限以後問題也不會就此迎刃而解，而確實就持續至今。就執行成果來看，除了高雄市升格改制後的統計數據不明，此次危機後台灣省、台北市共徵收土地至少約 8,000 餘公頃土地。然而這個數字與林洋港於 1984 年答詢時所說的 14,000 公頃相比，也僅是六成左右。其餘仍未開闢的 5,000 多公頃第一期公共設施保留地，也並未就此撤銷指定、解編還民。更何況該次大舉徵收的僅是 1973 年以前指定的第一期公共設施保留地，1987 年時尚有 40,000 多公頃在 1973 年後都市計畫大幅擴張階段劃設的公共設施用地保留地尚未開闢。

刪除取得年限的同時，該次修法也提高了土地補償的標準，將原以公告現值補償，改為必要時得加成補償之。公告現值制度做為土地增值稅基且成為補償地價的標準後，已如過往的公告地價一般，也同樣面臨受到地方政府地價評議委員會壓低的命運（蔡添璧 1982: 19-20；吳村 1977: 25-35, 112-134）。一如當年公告地價長期被壓低在市價五至六成，1980 年代時公告現值也約莫在市價五成以下（張永健 2013: 73）。此次修法允許加成補償，除了顯示政府有提高補償地價以加速取得公共設施保留地的需求，也標誌了自此補償地價與公告地價或公告現值的關係不再是齊一對應，公共設施保留地主不再必然成為壓低稅負方針下的無辜受害者。此次修法授權由地方政府地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時訂定加成補償標準，而非採取全國一致標準，事實上也就是默認了地價評議委員會長年因各地方政治現實壓低評定現值的情況，因此由始作俑者的地價評議委員會來調整補償地價，恰如其分。這個狀態在 2000 年《土地徵收條例》立法後至 2012 年修正前，大抵仍是如此（張永健 2013: 72）。

我在這節中花費較長篇幅來說明一般徵收與公共設施保留地危機，是因為一般徵收的實施過程，是日後新自由主義土地掠奪體制形成的前因。耕者有其田的政策說明了戰後的國府，或許並沒有那麼獨立且可不受外界影響而決策的國家自主性，也並沒有任意



行使強制力的國家能力。在以開闢公共設施為目的的一般徵收實施過程中，情況也是如此。國家雖然嘗試以偏低的價格取得公共設施所需的土地，但長期來看也必須逐漸調升土地補償價格；然而在逐步增加物質性補償的同時，國家財政能力卻又無法負擔地價高漲、公共設施保留地大量劃設後的預算編列壓力，而爆發了 1970 年代至 1980 年代末期的公共設施保留地危機，且在 1988 年大舉徵收並修法刪除年限後，仍未能完全解除危機。

1989 年至 1990 年行政院研考會委託張茂桂、黃德福、朱雲漢、許宗力等政治、社會與法律學者進行「民國七十年代台灣地區『自力救濟』事件之本質及類型研究」，研究團隊蒐集登錄 1983 至 1988 年解嚴前夕共 2,894 個集體行動的抗議事件。將相關事件區分為勞工、環境、特殊團體、政治、生計等五大類，其中生計類抗議事件不僅占事件總數的三分之一以上(張茂桂等 1992: 159)，且其中四分之三以上與不滿公共設施不足、公共設施保留地長期未徵收、徵收時補償地價過低等都市建設問題有關(張茂桂等 1992: 72)。這項研究就說明了 1990 年代以前平抑地價、都市計畫引導發展、開闢公共設施等政策的失敗，導致政府在解嚴後同時面臨多方的民意壓力：一方面是市民期待更多公共設施，公共設施保留地的地主也期待快點被徵收、以免土地長期無法利用；但另一方面公共設施保留地主卻也不滿徵收地價過低。

因此，在 1987 年解嚴前後，且公共設施保留地債務沉重（不論是預算債務或仍未取得的大量保留地）的脈絡下，不論是出於空間治理的規劃理性需要，或為了滿足市場與地方政治對於土地開發的渴求，國家更加急迫需要一套可以避免沉重財政壓力，也同時可以避免使用強制力的城鄉建設政策工具。而整體開發理想上可以財務自償，全體地主一併減損土地面積的同時卻又共同享有土地開發利益，政府也取得公共設施、改善區域環境或落實空間計畫，似乎就是為上述需求量身打造的最佳解方，我在第三節將進一步說明相關整體開發制度的變遷過程，並在第三章說明其具體制度設計與運作。

第二節、非正規住居清理

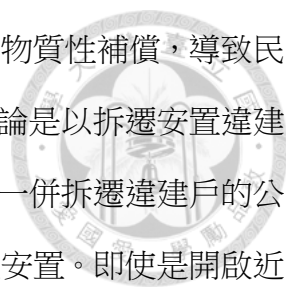


所謂非正規住居，是由於正式住宅部門的供給無法滿足 1940 至 1950 年代國共內戰後戰後移民與 1960-1970 年代都市化過程中城鄉移民的住宅需要，而在公地上自行搭建房屋形成的違建聚落，河岸的都市原住民部落，也數於城鄉移民的結果。

依據官方統計，1967 年以前全台各處違章建築數量為 130,436 棟，其中台北市 49,075 棟、基隆市 11,407 棟、高雄市 11,229 棟、台北縣 10,666 棟、台南市 10,429 棟、台中市 8,359 棟、其他縣市 29,271 棟（蔡添璧 1969: 28）；可見非正規住居大量集中於都市地帶。尤其最早進行違建普查的台北市，於 1963 年調查顯示共 52,887 間，共 72,056 戶，佔當時台北市總家戶數近三分之一；由於相關違建有違都市計畫管制、佔用道路、「有礙市容觀瞻」、造成環境衛生與公共安全等，形成政府都市治理上的嚴重負擔（陳明竺等 1984）。但相關數據甚至可能是嚴重低估的，許多近年爆發抗爭的非正規住居抗爭，在當年都沒有被普查到。譬如華光社區的居民，除金華街鄰街店面曾經因普查列卡有案外，其餘住戶早期都沒有在 1963 年時被普查到。總之，非正規住居是戰後台灣都市治理的嚴峻問題，且時至今日，依上述可能低估的統計資料追蹤，仍至少有 43,077 間早期的舊違章建築仍未拆除¹⁷。

由於 1990 年代康樂里以來至近年紹興、華光等非正規住居抗爭，非正規住居的清理政策近年已有較多研究者進行歷史回顧與整理，我就僅回顧相關研究的分期。楊友仁以臺北市為主，斷代出 1949 年至 1962 年「戰時首都違建聚落與防空疏散的強力清除」、1963 年至 1974 年「依賴都市化過程與『整建－拆除政策』」、1975 年至 1983 年「集體消費危機與國民住宅神話」乃至 1983 年以後「綠色推土機與上升中的都市新違建」四個階段，主要是以目的來進行區分，即依序因防空疏散、供給住宅與公共設施、集體消費危機下的國宅政策以及房地產利益的景觀需求（楊友仁 1998）。

¹⁷ 內政部營建署，2016，《營建統計年報》。台北：營建署。檔案網址：<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/statistic3/06-105.xls>。



值得注意的是，戰後初期政府雷厲風行拆除違建、不提供任何物質性補償，導致民怨四起，違建聚落中的軍民甚至會以棍棒反抗來拆除的軍警外；不論是以拆遷安置違建戶為目的的整建國宅或都市更新計畫，或者在興闢公共設施時必須一併拆遷違建戶的公共設施開闢計畫，都會發放拆遷補償，也可能提供承租或承購國宅安置。即使是開啟近年非正規住居抗爭的康樂里亦有拆遷補償與安置措施。各縣市早年也不乏政府照價收買被占用私有土地後，放租予違建戶；或收購私有土地後，供違建戶集體自行遷建（如北市各遷建基地）的案例。也就是說，雖然非正規住居並沒有土地所有權，但威權政府基於統治的正當性與安定性需求，而主動或被迫提供各種程度不一的物質性補償。有研究者就認為，早年違章社區中多為外省族群，是國民黨作為外來政權的重要支持者，因此當都市更新涉及違建時，往往也必須處理其安置問題，否則會遭致強力抵抗（黃麗玲 2002: 31-32）。

但近年最重要的制度轉變，是國家轉而以民事訴訟作為非正規住居清理的主要手段。儘管多數非正規住居的確就是占用公地，政府在早期的普查資料中就已掌握相關佔用公地的情形，但直至近年才以「佔用土地」作為定性非正規住居的政策框架。楊宜靜（2015）就指出，在 1990 年代新自由主義（都市政策）體制逐漸成形時，國家因財政困境以及土地發展的需要，逐漸強調以司法化手段作為排除非正規住居的手段。事實上，1990 年代結束前，都市中心的公共設施用地多已開闢，都市中心遺留下來的非正規住居聚落多屬於非公共設施用地，政府也失去在開闢公共設施時編列預算發給拆遷補償或安置的理由。因此清理土地後引人民間資本開發，或者基於公共安全、河川治理等理由直接拆遷（如河岸都原部落），成為 2000 年以後的主流手段，我在第四章中會進一步說明。

第三節、區段徵收、市地重劃與都市更新



一、區段徵收

區段徵收與市地重劃，都屬於都市平均地權政策的一環。1930年立法的《土地法》，在1946年3月全文修正時的第212條就有相關規定，1954年立法之《實施都市平均地權條例》第30條亦已允許「直轄市及縣（市）政府，得視都市建設發展之需要，選擇適當地區施行區段徵收」；但實際上遲至1969年臺北市才首度為拆除大橋頭兩側違章建築區舉辦「華江地區案」公告區段徵收（蔡添璧 1984: 40），在此以前，台灣戰後長達二十五年間並未曾有過區段徵收。而1969年即有首例實施的區段徵收，推展並不順利，截至1986年全省僅完成16件、面積僅386公頃；然而在1986年「改革」以後，至今三十年間便已實施完成101區、面積高達8,834公頃。究竟為何改革？如何改革？改革以前的區段徵收又面臨何種困難？

李素蘭的整理顯示，1986年以前僅有的16個區段徵收案中，有10案集中在台北市，此外臺北縣共3案，基隆、嘉義、新竹則各有1案。可見除了台北市作為戰時首都，在中央腳下戮力以區段徵收推動都市更新¹⁸外，其餘縣市在1986年以前對於區段徵收興致缺缺。這些早期區段徵收可以稱為「傳統式區段徵收」（李素蘭 2013: 33-39）。在傳統式區段徵收中，地方政府就全區土地進行徵收，並提供地主地價補償，原則上依《實施都市平均地權條例台灣省施行細則》之規定，允許原地主優先買回與開發後土地，但至多相當於原土地面積，且另設有面積上限。

在1978年以前的5案中，台北市華江地區第一至三期的優先買回面積上限為3公畝（僅約90坪）。此外興建並以底價讓售國民住宅予違章拆遷戶，原持有土地面積較小的地主，仍配售予一與其他小地主持分的建築基地，或免與他人持分土地之重建房屋（蔡

¹⁸ 10案中，共有8案是為舊市區更新而興辦，詳見本節後文。

添璧 1984: 56)。至於空地部份則有限期建築¹⁹的規定，不利土地囤積。

這樣的制度設計有重分配效果，也就是土地持有面積不同的地主買回徵收後土地的比例是不等的。由於優先買回土地有上限，土地面積越大的地主，能夠優先買回的土地占其原有土地面積越低。而因後續以底價讓售國宅安置當地違建戶與小地主，等於是剝奪大地主的財產低價取得土地來照顧弱勢的違建戶與小地主。因此，這種作法明顯不利於大地主，因此特別受到大地主的反彈。

在基隆市安樂社區案中，基隆市政府同樣是配合國宅建設，但土地完全不辦理分宗出售，作為公共設施與國宅用地。因此原地主無從優先購回，激發強烈抗爭，最後是提高地價現金補償至三倍、每戶優先配售 50 坪樓地板面積之重建住宅，才勉強平息抗爭（內政部 2005: 47）。稍晚的台北市萬芳社區則因原為保護區變更為住宅區，土地變更利得較高，且地主得優先買回的面積上限由 3 公畝提高到 10 公畝（約 300 坪），因此相對不受地主反對（蔡添璧 1984: 56-58）。

不僅地方政府在推動區段徵收上遭到強力反彈，1969 年台灣省政府預計以區段徵收方式開發林口新市鎮，在兩年籌備期間因土地炒作而導致難以評議合適的地價補償，財政上也無法發予（蔡添璧 1984: 43）。且因該案橫跨台北縣、桃園縣，桃園縣原先奉准發予的地價補償較高，引起台北縣部分的地主不滿，甚至傳出台北縣長藉機暗中鼓動縣民反對（中央研究院近代史研究所 2000: 49）。最終台灣省政府不僅宣布暫緩，乃至宣布改以市地重劃方式開發。

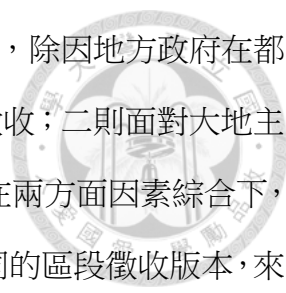
在目標與手段上，市地重劃與區段徵收有兩大差異。首先，雖然兩者都具有開闢公共設施之功能，但因市地重劃所開闢之設施以「供公共使用之道路、溝渠、廣場等所需土地」等社區鄰里性設施為限；相對的，區段徵收則不以此為限，例如華江地區案便肩負興建華江大橋與國民住宅的用地取得與經費負擔。因此市地重劃就原理上是由土地所

¹⁹ 儘管事實上，因為市地改革政策的潰敗，我國幾乎沒有實施過照價收買的案例；但回到當時時空背景，政府是否會貫徹照價收買對於土地囤積之懲罰，仍不可預期，對地主而言仍是一風險。

有權人依其受益程度平均負擔鄰里性公共設施的成本，而區段徵收則可能進一步造成地主的特別犧牲。也因為如此，在市地重劃中地主能領回的土地，自然就多於區段徵收。且如上述所說，1980 年以前區段徵收設有限制大地主優先買回土地的上限，在基隆安樂社區案中甚至不允許優先買回，因此大地主更是會傾向市地重劃多於區段徵收。

除了地主（尤其大地主）的反對，由於區段徵收既屬土地徵收的一種，必須於公告徵收後即限期發出土地補償，也就意味著地方政府須在計畫實施前便預先以預算或貸款方式籌措大筆現金，因此民選首長多對這種吃力不討好的工具興趣缺缺（中央研究院近代史研究所 2000: 108）。固然 1980 年以前上述案件仍舊在大小反彈下順利完成，不過相較於市地重劃開辦後二十年內的案件數與面積，完全以傳統式區段徵收方式實施的僅有五案，若將華江地區一至三期視為一案，總共僅三案面積共 141 公頃，可見傳統式區段徵收多麼不受首長與地主之青睞。

有鑑於華江地區、安樂社區在執行過程遭遇的阻礙，以及萬芳社區的相對成功，1977 年《平均地權條例》全文修正時，第 54 條便改為規定「原土地所有權人並得按其原有土地價值比例優先買回。」，但設有 10 公畝上限。1980 年內政部頒訂《實施區段徵收改進要點》，允許區段徵收後得以土地折算抵付補償地價（也就是「抵價地」），進一步取消了領回面積的上限。1978 年至 1986 年間陸續開辦的 11 件區段徵收案，絕大多數即是依照此改進要點辦理，不過由於缺乏母法授權，多數地方政府仍不敢貿然採用。因此 1986 年《平均地權條例》全文修正時，進一步在母法中明文化相關規定，至此「傳統式區段徵收」正式消失，而進入「抵價地式區段徵收」階段。這個修正不僅減輕了地方政府的財政壓力（因補償地價部分壓力頓減），且也能有效降低大地主的反抗。但相對的，區段徵收原先能發揮的重分配效果也就大大減弱了。此時區段徵收與公辦市地重劃的差別，僅有分回給地主取得土地的比例不同。在區段徵收中，所有地主至少可領回全區總面積四成的土地，部分案件可至五成；而在市地重劃中，地主則可領回至少全區總面積五成五的土地。



「傳統式區段徵收」在 1986 年以前的窒礙難行與最終的修正，除因地方政府在都市政策上缺乏財政基礎，而不敢貿然採用須事前籌措經費的區段徵收；二則面對大地主的反彈，政府必須放棄這種重分配效果功能較優的土地開發手段。在兩方面因素綜合下，政府必須接受在土地分配方式與重劃分效果漸與市地重劃趨於相同的區段徵收版本，來因應公共設施取得與供給建築用地的開發壓力。

二、市地重劃

按 1958 年《實施都市平均地權條例》的規定，由政府發動的市地重劃，須有土地全體所有權人人數與面積雙三分之二的同意才能舉辦實施，徵求同意之門檻較高，且限定於無建築物地區。因此 1958 年至 1964 年間，實際上只有高雄市順利實施過市地重劃。1964 年《實施都市平均地權條例》第二次全文修正時，放寬了辦理地區的限制，且降低了同意門檻為人數、面積雙二分之一。此後相較於區段徵收的窒礙難行，市地重劃火速在全國推展開來。1987 年以前，全國已以公辦方式重劃 6,696 公頃，而同時期區段徵收僅實施 386 公頃；除金門縣、連江縣外，全國各縣市都有順利完成的案例。

1979 年土地改革訓練舉辦「土地重劃研討會議」，從時任內政部次長的劉兆田致詞內容看來，研討會重點除農地重劃、農村社區土地重劃以外，主要應是期待市地重劃作為當時唯一可行的整體開發方式，得以在檢討後擔負起實現當時六年經建計劃中六個新市鎮開發的任務，並協助解決當時已日益沉重的公共設施保留地問題。當時市地重劃雖然相較於區段徵收受到地主歡迎，但每年辦理面積仍不過平均 100 公頃，要回應新市鎮開發與公共設施保留地取得問題，恐怕還須檢討（土地改革訓練所，1979: 5）。

於研討會中，時任內政部地政司、主辦市地重劃業務的科長許松回顧公辦市地重劃的修法歷程，1958 年《實施都市平均地權條例》修正時，規定政府須取得重劃區內人數與面積三分之二以上同意，以「符合民主政治之要求，惟市地重劃辦理與否，主

權操之在民，政府無法左右，倘無法征得多數地主之同意，市地重劃即無法配合都市發展之需要予以辦理，為其缺點」，所以 1964 年該條例修正時，便將該徵求同意門檻降至二分之一。後續 1973 年時《都市計畫法》修法時，進一步將該主動徵求多數決同意之程序改為多數決反對制，但因缺乏具體作業規定，多數地方政府仍依舊的作法辦理，直至 1977 年相同規定納入《平均地權條例》（許松，1979: 312）。

雖然該研討會舉辦時相關規定早已修改，但辦理市地重劃最多也相對成功的高雄市市長王玉雲，仍在研討會中反映「舉辦重劃原規定應征求地主百分之五十之同意，可否變更為如五分之五十題反對者始予以不辦（作者註：不准辦理），從反面去求得答案」（土地改革訓練所，1979: 217），顯示過去案件須徵求積極同意時，「少數大地主之反對而至市地重劃無法實施」，確實造成實務困擾（許松，1979: 315）。

從積極徵求半數同意，到改為消極處理半數提出之反對意見，雖然看似效果都是「需要半數以上同意才能重劃」，但實際上是翻轉了整合的工作。在過去，政府須積極尋求同意，但在修法後，可以逕行以公權力發動；而「半數以上的反對意見」，在過去僅須消極不同意，即可否決政府重劃計畫，但在新制中，沒有集體行動相互串連動員反對，恐怕難以成事。且政府處理半數意見反對時也並非直接廢棄該計畫，而是「應參酌反對理由，修訂土地重劃計畫書，重行報請核定，並依其核定結果公告實施。」政府仍擁有計畫推動與否最終的決定權。

而由民間發動的「自辦市地重劃」，當時法律雖有明文，但內政部卻始終未公布具體可依據的實施辦法。研討會上各界如台北市府、專家學者等多大力呼籲內政部訂定〈獎勵民間自辦市地重劃辦法〉，亦成為會議綜合結論（土地改革訓練所，1979: 249, 319, 328, 332, 333）。除了是因為母法本來就授權內政部訂定，更是因為民間對於土地整體開發的需求已超過政府辦理重劃的速度；且在內政部允許私人公司得接受政府委託辦理市地重劃業務後，私人公司紛紛成立並以高薪挖角公部門人才，或者相關專業公務人員因無專責機構、待遇不佳而紛紛轉職，政府辦理效率長期未見改善。

研討會後內政部於 1979 年 9 月頒布〈獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法〉，允許於所有地主同意時舉辦市地重劃，但由於當時須地主全體同意，因此若不考慮地主以外的租用人、耕作人等，還不能說是強制性的土地開發制度。1979 年內政部雖已頒布〈獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法〉，然而當時因母法並無多數決制的設計，需要全體土地所有權人同意，因此自 1979 年至 1986 年間全國僅成功舉辦 156.1 公頃，年平均不到 20 公頃²⁰。但市地重劃作為此時最主要的整體開發手段，被期待能夠協助政府無償取得公共設施土地及經費、實施都市建設，同時民間對於可建築土地的需求又已遠遠超過政府主辦市地重劃的速度；這樣的辦理速度，當然無法滿足各方的需求。

1985 年行政院擬定《平均地權條例》全文修正案送立法院審議，此次草案與過往市地重劃規定最主要的差異，是擬將私人實施市地重劃的發動條件，由全體同意制改為多數決同意制。在行政院提交立法院的草案第 58 條 II 規定：「重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積三分之二以上者之同意，並經主管機關核准後實施」。該條立法說明僅空泛表示：「市地重劃，固為促進土地利用提高土地價值之有效措施，惟因涉及私人權益，乃增訂第二項規定，以為民間自行辦理市地重劃之依據。」並未說明究竟為何就此改為多數決²¹。草案進入委員會後，內政部長吳伯雄於草案報告時也未對此說明²²。草案進入廣泛討論時，立法委員費希平質疑草案條文為何草案中規定以三分之二為面積門檻；地政司長陳鳳琪僅說明是「為尊重大多數人之意願，並避免有損其權益」²³。

繼續逐條審查時，立法委員冷彭質疑草案門檻規定為人數二分之一、面積三分之二，似乎過分偏重大地主，因此主張面積門檻亦應規定為二分之一；此時地政司長才說明草

²⁰ 內政部統計處，2018，自辦市地重劃縣市別辦理面積統計表（截至 106 年）。取自內政部統計處內政統計查詢網：<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>。

²¹ 立法院秘書處，1985，《第一屆立法院議案關係文書—案由：行政院函請審議「平均地權條例修正草案」案》。臺北：立法院。

²² 立法院秘書處，1985，《立法院公報第七十四卷第五十二期》，臺北：立法院。頁 85-100。

²³ 立法院秘書處，1986，《立法院公報第七十五卷第十八期》，臺北：立法院。頁 115-128。

案規定是沿用《農地重劃條例》及《土地法》第 34-1 條規定。1980 年立法的《農地重劃條例》第 10 條規定農地重劃時須人數、面積雙三分之二同意，立法理由第三點指出：「鑑於人民自行辦理重劃，如須重劃區內全體土地所有權人同意，事實上殊不可能，為便利人民自辦重劃促進農地利用，爰參照土地法第三十四條之一第一項之精神，訂定如第二項」²⁴。

而《土地法》則是於 1975 年時增訂第 34-1 條規定：「共有土地或建築改良物，其處分、變更及設定地上權、永佃權、地役權或典權，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。」，原因是過去共有土地處分須全體共有人同意，「事實上，共有物之分割或其他處分，遭遇困難極多，非但人民深以為苦，政府施政亦常受其阻礙」，故亦增訂多數決制²⁵。簡言之，此次自辦市地重劃的修法，一如既有《農地重劃條例》與《土地法》的相關規定，都是出於土地開發或交易的效率考量。

在市地重劃的制度發展經驗中，我們可以看到雖然公辦市地重劃已相較區段徵收實施順遂，並成為後續區段徵收修法時參照的座標，但在強制力發動條件上，仍逐漸與區段徵收趨於相同，不必積極取得同意；但當土地開發的需求已高於政府舉辦公辦市地重劃的供給速度時，市地重劃進一步引入了允許民間以多數決發動甚至實施強制力的手段，這個多數決手段後來也被都市更新制度所引用。

三、 都市更新

現行的《都市更新條例》中作為制度的運作核心的「容積獎勵」與「權利變換」²⁶，

²⁴ 參見《農地重劃條例》1980 年立法之條文及立法理由。

²⁵ 參見《土地法》1975 年修訂之條文及修法理由。

²⁶ 所謂「權利變換」制度，其實與市地重劃中「受益者負擔」的原則較為相通，但相對於市地重劃是在平面上就土地進行交換分合，「權利變換」則是在實施前後立體地就土地與建物之價值一併進行變換。在此意義上，都市更新也常被稱為「立體的市地重劃」，只是將受益者負擔的原則由平面改為在立體上操作。

一直到 1998 年《都市更新條例》立法時才出現。在此之前，台灣並沒有一套獨立的都市更新法制。1973 年《都市計畫法》第二次全文修正時，雖新訂「舊市區更新專章」，但僅規範政府得以徵收、拆除建築等方式實施舊市區更新法。所以制度上，違章建築拆遷、一般徵收、傳統型區段徵收及市地重劃等既有政策手段，共同構成了早年的都市更新。

戰後台灣的非正規住居大量集中在基隆、臺北、桃園、台中、台南、高雄等城市中中心，因此 1976 年以前，違建拆遷幾乎就是都市更新的主要目標（周素卿 1999）；譬如在 1973 年以前，台北市早期實施的中華商場計畫（1959 年）、華江計畫（1969 年）、萬大計畫（1972 年）乃至整建國宅計畫，也會被視為是都市更新的先聲。中華商場計畫是在既有的道路上進行違建拆遷、興建商場，涉及的強制性手段僅有違章建築拆遷。而萬大計畫實際上則是一道路橋樑開闢計畫²⁷，並將拆遷戶徙置於整建國宅，性質上則是土地徵收與違章建築拆遷安置之混合。整建國宅計畫則完全就是違建拆遷安置計畫。

此外，區段徵收也是台北市實施都更的主要手段，如 1969 年台北市實施的華江地區案（第一期），不僅是全台區段徵收的首例，也是台北市實施舊市區更新（都市更新）的首例。在華江計畫第一期後，尚有第二期、第三期同樣是以區段徵收實施都市更新，隨後又籌備了新隆里地區舊市區更新案（即今中正區新隆國宅、中正國中）。1977 年，臺北市政府工務局成立專責單位都市更新科，北市府柳鄉社區才正式作為第一個依據《都市計畫法》更新計畫程序開辦、採取區段徵收方式實施之更新案（林秀澧、高名孝 2015: 63-66）。北市府在 1983 年辦理完此案後，有感於過程中因缺乏完整制度規定而窒礙難行，頒訂了《臺北市都市更新實施辦法》，亦成為後續八德路饒河街口附近地區²⁸、大龍段地區、臺北工專北側地區等三案維持以區段徵收實施都市更新之依據（林秀澧、高名孝 2015: 71；蕭淳尹 2013: 61）。

²⁷ 萬大計畫第一期包含東園街重要道路闢建、酒泉街打通、蘭州街改善、三十八號道路拓築、萬華地區兩側道路、西園路拓築、哈密街拓寬、和平西路；第二期包含萬華車站廣場、蘭州街、三十七號道路、環河南路高架、酒泉街、環河南路相關道路、環河南路中興大橋地下穿越道、環河南路高價、承德路（王惠君 2002: 28-29）。

²⁸ 本案是結合市地重劃方式實施（蕭淳尹 2013: 61；張金鶚 1991: 62-75）。

以市地重劃實施都市更新的案例，則較少受到近年都市更新研究者注意。以都市發展程度較快的臺北市、高雄市兩地來說，1984 年以前重劃案件²⁹（蔡添璧 1984: 78-79）的開發目的顯示，高雄市 1966 年第四期公辦市地重劃「林德官段（一）」、1973 年第七期公辦市地重劃「林德官段（二）」，在重劃前為苓雅區之低窪地帶，又夾雜零碎耕地。1974 年第八期公辦市地重劃「十全路以北地區」為既有建築地區，而 1974 年第十期「府北段地區」、1974 年第十一期「苓雅寮舊部落地區」、1976 年十二期「十七號公園地區」，多仍位於市中心違章建築林立之地區，直到 1976 年第十三期「六號公園地區」以後，重劃目標才又轉為在未開闢之都市計畫地區增進建築基地之供給。較早形成舊市區的台南，亦於 1984 年舉辦第六期復興路市有地重劃整理、1984 年南寧市有地重劃整理，皆是在市中心舊市區、市有地為主，配合市有地的排除佔用工作而辦理都市更新，但面積僅在 2 至 3 公頃之間；此外案件，多位於都市外緣地帶（詹益寧 1995: 90-92）。台北市則沒有在舊市區以市地重劃實施更新的案例。

李素蘭指出，1986 年區段徵收轉型為抵價地式區段徵收前，16 個傳統式區段徵收案中，就有 8 個是以舊市區更新為目的。而這 8 案又全數位於臺北市³⁰（李素蘭 2010: 46）。如果進一步觀察 1986 年區段徵收變革後至 1998 年 11 年間的區段徵收案，可以發現 11 年間除了宜蘭縣南門計畫案、台北縣新板橋車站特二區段徵收案³¹兩案外，恐怕再無區段徵收案位於已開發實施都市計畫之市區中心（內政部地政司 2017）。宜蘭縣南門計畫案是因應縣府遷建後，為避免舊城區在辦公廳舍遷移後沒落而實施，並打造為蘭城新月重點開發區域。而新板橋車站案之細部計畫土地使用現況調查顯示，於區段徵收前多數為公營事業廢棄廠房、設施，僅約一成五為住、商或建築中大樓。換言之，北市府以外，早期於市中心舊市區舉辦的兩個已知區段徵收案例，皆是利用因廳舍、產業廠房

²⁹ 並比對高雄市政府土地開發處網站上之開發成果介紹，取自高雄市政府土地開發處網站資料：
<https://landevp.kcg.gov.tw/inside.php?nid=26>。

³⁰ 同時，1986 年以前臺北市共實施 10 案區段徵收，也就是說除了木柵萬芳社區案、北投百齡五路東北側地區案以外，其餘案件皆為舊市區更新。

外移而形成的市中心空洞，來打造商業或交通樞紐，一併整理週遭私有土地，私地主之負擔與機會成本較為輕鬆，才得以實施。

可見不論是台北市或高雄市，在 1960 年代末期至 1980 年代之間，便已有了市中心舊市區開發的壓力。不過隨著都市地價日益攀升，政府在舊市區推動更新的政治風險與開發難度也日益增加。使用區段徵收時，縱使 1980 年後已採取抵價地式區段徵收，但土地所有權人得領回之抵價地仍僅佔原面積四成，因此若區段徵收後土地單位價值無法確保上漲兩至三倍，則土地所有權人自然會產生反彈。但在舊市區中原先地價已相對較高，上漲幅度已不太可能達到兩至三倍，因此 1986 年以前，區段徵收已不易在市區推動舊市區更新（許君毅 1992: 29）。而有研究認為，使用市地重劃時，由於房屋已密集或土地細分較為顯著，則因土地交換分合難以進行，故在舊市區中也難以採行（蔡添璧 1984: 180）³²。

不論上述推論是否精確，實際上在 1980 年以後，地方政府只能向郊區開發新市區以因應都市成長下的建築用地需求。台北市在 1986 年臺北工專北側地區更新案後，便已失去在舊市區對私地主推動都市更新的能力。直至 1998 年《都市更新條例》立法以前，北市府曾嘗試招商投入協議合建型、面積較大的「十二號公園預定地」、「宮前地區整體開發方案」，也就是委由建商獲得大面積都市更新案中所有地主之同意（蕭淳尹 2013: 79-80）。但在兩案失敗後，北市府開始允許並鼓勵建商投入超小型都市更新基地、放寬土地使用分區管制（容積獎勵）等方式，來降低民間投入協議合建型自辦都市更新的整合門檻（蕭淳尹 2013: 92）。

也就是說，早期的都市更新只能透過一般徵收、區段徵收與市地重劃等既有工具來進行開發，因此自然也就承繼了上述制度的優缺點。隨著都市地價逐漸上漲、建築逐漸密集、公共設施早已開闢完成，上述工具逐漸無法在市中心的舊市區實施。加上後續與

³² 蔡添璧的這個推論，理論上應不因地價高低而有所不同；但如前文所述，高雄市在 1966 年至 1976 年間推動共六期位於舊市區之市地重劃，尤其第四期、第七期位於林德官段的重劃目的，正是為了整理零碎細小之土地。可見該推論為何不適用於高雄市相關案例，有待後續研究了解具體掌握相關案件之推動過程。

民間合作推動百分百全數同意決之大規模都市更新案例時的挫敗，市府為了降低私人以協議合建方式自行辦理都市更新的門檻，轉而鼓勵私人實施超小型都市更新（即建物改建）與放寬土地使用分區管制（容積獎勵）。

1998 年行政院擬具《都市更新條例》草案送請立法院審議時，內政部長葉金鳳就明言本法案要「建立強制參與都市更新制度」，以「解決過去民間推動都市更新，必須徵得全體土地所有權人同意，經常遭到所有權人阻撓，致都市更新工作無法進行之困難」³³。審查時頻頻有立委柯建銘、趙永清、謝欽宗等質疑人數、面積雙過半同意³⁴的多數決制是否合理、是否應調高門檻時，營建署長黃南淵表示「平均地權條例現在亦是訂定為二分之一」、「委員的想法，本人是贊成的。但平均地權條例第五十八條是設定以二分之一，且本法案的第二十三條亦是以區段徵收、土地重劃的辦法來辦理，既然如此，整個法案是否應予以一致的規定較好」。但當立委陳鴻基進一步詢問那是否若本條例門檻訂為三分之二就全面修法配合時，黃南淵仍捍衛政院草案，表示「因為平均地權條例實施二分之一的門檻，長久以來都很好，過程也都很順利」，所以「最低門檻是二分之一並沒有錯」³⁵。

儘管多有立委針對此條爭取，但最後仍依行政院草案通過。除多數決制外，此次立法也引入了日本脫胎於重劃制度的權利變換作為主要利益分配模式。簡單來說，過去的研究者如蕭淳尹，多是關注《都市更新條例》在立法過程如何選擇性繼受美國與日本的相關法制，卻忽視了在立法過程中，我國過去實施經驗最順遂的市地重劃制度，是《都市更新條例》在訂定強制力發動門檻時最主要的參照點。

至此，1980 年至 1986 年間區段徵收向負擔較低的公辦市地重劃制度靠攏、《都市更新條例》立法時則以自辦市地重劃的多數決與共同負擔制度為參照點，三種制度終於

³³ 立法院秘書處，1998，《立法院公報—第八十七卷第四期》。臺北：立法院。頁 302。

³⁴ 嚴格來說，當時草案內容區分了政府劃定都更地區與自行劃定都更單元；前者中是雙過半同意制，後者是人數過半、面積過三分之二同意制。

³⁵ 立法院秘書處，1998，《立法院公報—第八十七卷第十二期》。臺北：立法院。頁 292-296。

在 1980 年代末期至 1998 年的十餘年間，形成一組邏輯相近的掠奪體制。

這套體制雖然可以滿足政府無償取得公共設施土地與經費的需求，且可透過拉攏地主成為開發主體而降低強制力使用的機會，且不具有明顯的重分配效果，看似對大小地主都是公平的，似乎完美無缺。然而以交換價值作為土地開發前後權利轉換的基礎，且以剷平全區土地、重新規劃或重建為手段，也就必然抹滅土地的既有使用價值與使用方式，也無法滿足那些根本不對土地開發抱有期待的土地與非地主，在此意義下，這套體制仍然是掠奪的。我在下一章中，將進一步說明這些制度的具體設計，以及哪些人為何並如何反抗。

小結



我在這一章中簡要回顧了接下來兩章中將要分析的五種主要制度或政策，在戰後的發展歷程。非正規住居是戰後都市治理的首要問題，基於統治與治理的需要，政府一般會提供物質性補償以安撫抗爭，但在晚近民主化後逐漸取消物質性補償。一般徵收制度在戰後的整體趨勢，是在壓低補償與減少抗爭的張力間，逐漸在解嚴前後調高物質性補償以趨近於市價，但也因而使得政府行使一般徵收的能力下降，並留下沉重的公共設施取得壓力，所以急迫需要可以無償取得公共設施的政策，來回應土地開發的需求。

1990 年代，區段徵收、市地重劃與都市更新，逐漸形成政策邏輯一致的一組整體開發手段。區段徵收由早年具重分配效果、以現金補償為主的作法，轉變為不具重分配效果、趨近於市地重劃發還土地的土地分配方式。市地重劃則兵分二路，公辦市地重劃取消了徵求民眾積極同意的要件，趨近於區段徵收發動強制力的方式；自辦市地重劃則取消了全體同意的要件，並成為後續都市更新立法時多數決的參照對象。簡言之，三者的強制力發動條件已趨於一致，除區段徵收只允許由政府主辦外，政府主辦時一律免經同意、民間主辦時一律多數決。而在土地分配方式上，除區段徵收中政府得以取得略多於市地重劃的土地與經費，三者基本上都是基於共同負擔的邏輯，由地主共同以土地抵付開發成本後，將開發後的土地或房屋發還給地主。

第三章、新自由主義掠奪體制及其反抗



在這章中，我將首先說明晚近共同構成我所謂「新自由主義掠奪體制」的三種成文制度－市地重劃、區段徵收與都市更新，這三種制度除了在空間規劃觀點上都屬於政府所謂的「整體開發」方式，如何在拉攏地主參與開發的物質性補償以及「公私互蒙其利」的規範性說服下，形成邏輯一致的製造順服模式，足以被歸類為同一種掠奪體制。同時我也將呈現，在這種特定的掠奪體制下，受影響者如何形成「阻礙者」與「議價者」並存的反抗政治樣態，而前者又如何能在推翻與排除間求生。

第一節、新自由主義掠奪體制性質

如前所述，「土地掠奪體制是國家結構、與特定階級利益相連結的經濟邏輯以及意識形態正當理由，三者特定社會與歷史中的組合（socially and historically specific constellation），並形成某種一致之掠奪模式」（Levien 2013b: 383）。並且每一套土地掠奪體制，我們可以藉由兩個標準來予以區辨：「第一，使國家有意掠奪土地的一組目標；第二，使人順從於土地掠奪的手段」（Levien 2013a: 1）。而就手段的部分，強制力（coercion）、物質補償（material compensation）與規範性說服（normative persuasion）是三種國家製造順從的主要形式（Levien 2013a: 20）。援引這樣的分析框架，我將在接下來說明為何區段徵收、市地重劃與都市更新，可以被視為同一種土地掠奪體制的不同組成部分，又在甚麼意義上可被稱作新自由主義。

一、目標

台灣近年來的整體開發，儘管在形式上似乎符合從管理主義轉向企業主義、在全球競爭環境中競逐城市排名、引進民間資本等基於歐美經驗的新自由主義化空間政策趨勢（Brenner and Theodore 2002）。但在何種意義上我們可以將台灣的現象稱為「新

自由主義」，卻不無疑問（徐進鈺 2014）；因此我必須特別說明我所指稱的「新自由主義」為何。近年來運動者時常以新自由主義化來指稱各種土地迫遷的政治經濟動力，政治修辭中往往模糊隱含對於政府相關政策「向資本傾斜」、「官商勾結」、「投機炒作」的批評。這樣素樸的指控，其實隱隱然與研究者的觀察呼應。

周志龍、陳台智研究大臺北都會區的都市開發策略時，就斷言新自由主義是「親商、親資本的市場供給策略...鼓勵都市策略空間再結構，活化資本投資市場」（周志龍、陳台智 2014: 40）。在地方政權的輪替過程中，地方首長必然提出都市再開發的競爭策略，與新自由主義的城市競爭邏輯似乎吻合，然而這些以各種整體開發手段推動的園區建設、都市更新，在土地取得後卻往往閒置、政策停滯而未開發；短期內雖然確實營造了土地投資的有利環境，但長期卻因策略缺乏創意、區位高度重疊而徒然留下過度供給的土地與投機炒作的惡果（周志龍、陳台智 2014: 42）。同樣的現象不只發生在大臺北都會區，也發生在農村社區、農地的整體開發爭議中，政府以概念近似的產業專區、交通建設等論述包裝修飾不均城鄉發展的調節過程，但卻同樣留下大量招商失敗而閒置的園區土地（藍逸之、李承嘉 2015）。

我們要如何理解中央、地方政權一方面積極提出各種開發建設，企圖振興地方經濟，或提升城市在全球或縣市間的競爭力，同時卻又看到這些計畫以失敗告終時、新的開發卻又前仆後繼地出現？既有的研究，有兩種解釋方式：第一種解釋是將這些失敗的政策視為是規劃理性或相關制度結構運作失敗的結果。例如周志龍在前述研究中，就認為台灣城市多尺度治理策略的碎裂化與相互矛盾，是新自由主義策略「無效化」的原因（周志龍、陳台智 2014: 48）；換言之，似乎「有效的」新自由主義策略，是在引進私有資本力量的同時，順利完成提升城市競爭力的目標，也就是傾向認為政府不顧一切提出新的相似計畫，是地方政權選舉政治下的政府失靈或非理性結果；而相關政策徒留土地投機炒作，則是政策失敗時的非預期後果。

第二種解釋方式，是認為各種開發計畫的公共利益宣稱、地區發展願景，都只是土地投機炒作的藉口。較多的運動者採取這樣的觀點：譬如台灣農村陣線的林樂昕與蔡培慧就指出：

當臺灣經濟面對新自由主義全球生產基地的轉移缺乏對策之際，遍地開發的特區模式就遠離了它自身的開發目標，搖身一變成為政商炒作的魚肉。於是政府大筆一揮，以「XX園區」或「都市計畫」，冠上公共利益之名，農地變建地，地價一躍翻漲數十倍，各方人士財源滾滾而進。政商食髓知味，一再圈地...（林樂昕、蔡培慧 2012: 14-15）

也就是說，相關建設是否真的具有規劃理性或政策理性、是否能夠成功招商、吸引人口移入，本來就不是政權真正所考慮的。地方政治對於土地利益的覬覦、資本市場中尋求投資炒作標的大量資本、渴望土地增值變現的地主，才是真正的政治經濟原動力，各種公共利益的說詞只是土地開發利益的遮羞布。

第一種解釋方式，似乎太過於小覷權力與資本的力量，只考慮新自由主義競爭策略下的地方選舉政治考量，而對於政策的意圖太過樂觀，也低估了地方政治對於土地炒作本身的強烈渴望，便足以促使政府啟動各項土地開發（陳東升 1995；王振寰 1996）。然而第二種解釋方式，卻也忽略了不同土地開發手段作為成文法律制度在行使上的正當性限制，彷彿只要出於土地投機炒作的目的，任何名目皆可作為整體開發的理由。並且，上述的解釋都僅停留在結構本體上的分析，忽略了受影響者如何看待土地掠奪。換言之，如果規範性說服是土地掠奪體制獲取順服的手段之一，那麼目標為何，自然也會涉及政策正當性的規範性說服是強是弱。運動者固然在運動上，時常從權利論述的角度，主張土地價值的提升不能作為相關開發的正當性基礎；但實際上、現實政治中，土地價值提升本身的確可能便足以構成土地掠奪的正當性基礎，而各種地價上漲以外的公益性宣稱，則可以協助建構規範性說服的效果。譬如，有研究者從

地主應何時出售土地的角度分析指出，在徵收過程重大事件中，光僅是細部計畫通過或發布，就能達到不同事件階段間最大的年報酬率差異上漲百分比，是地主（不論為原地主或投資客）出售徵收範圍內土地的最佳時間點（翁靖家 2017）。換句話說，根本不需等待建設、招商完成，只需要細部計畫發布、土地已可合法申請建築，就已構成投機炒作時脫手的最佳時機。如此一來，新自由主義土地掠奪體制下用以包裝掩飾土地炒作的發展政策宣稱，是否真實根本無關緊要，只要「真實」到足以讓計畫推展、維持開發期間熱絡的土地交易即可。

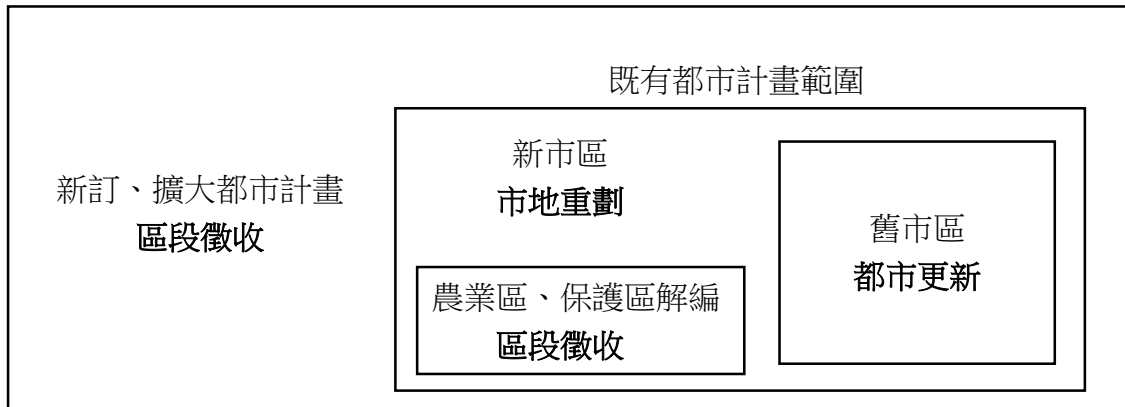
Michael Levien 指出印度於 1990 年代從發展主義土地掠奪體制轉向新自由主義土地掠奪體制的過程中，最重要的是政策宣稱的目標變得更為寬泛。政府不再將掠奪的目的劃地自限於國家主導的生產性物質擴張計畫（state-led projects of productive material expansion），任何私人經濟目的只要有助於促進經濟「成長」的目標，包含不動產投機炒作，都可以作為土地掠奪的目標。因此這個轉型是從以生產各種商品（包含勞動力市場中的勞動力再生產）為目標的「為生產而掠奪」，到以土地本身的商品化為目標之「為市場而掠奪」；政府本身成為「土地仲介國家（land broker state）」

（2013a: 24）。這樣的解釋方法，雖然看似傾向第二種解釋，但其實同時折衷兼採兩種解釋方式，也就是說土地投機炒作本身時常是新自由主義土地體制的目標，甚至可能是唯一目標，但也不排除引入私人資本促進經濟成長的各種目標之可能性。我同意這樣的預設，在新自由主義土地掠奪體制中，其目標可能包含公共利益或各種其他經濟目的，但也可能純粹以活化區域性的土地市場為目標。也就是說，理論架構上我們可以先不預設新自由主義土地掠奪體制是否有土地炒作以外的經濟成長目標，在個案中予以檢視，可以避免我們忽視看似虛幻的經濟成長目標可能具有的製造順服效果。

區段徵收、市地重劃與都市更新三種制度在上述目標前提下最主要的目標分工，在於是否附帶特定的重大建設，以及實施區域的不同。下圖 3-1 可以呈現三種制度在不同空間區域中的目標分工。市地重劃與都市更新都必須在既有都市計畫範圍內實

施。雖然依法市地重劃也可以作為舊市區更新的工具，但由於市地重劃僅進行土地的交換分合，不負擔建物的重建工程，也缺乏容積獎勵作為土地整合誘因，近年來實際上無法在建物密集的舊市區中實施。因此在既有都市計畫中，舊市區更新通常是以都市更新方式實施，市地重劃則負責開發都市計畫中尚未開闢之新市區。

圖 3-1 新自由主義掠奪體制內各制度空間分工



(資料來源：作者整理)

而針對尚未有都市計畫的地區新訂或擴大都市計畫，或屬於非建地的農業區與保護區解編為建地時，內政部於 1991 年延續行政院核定之〈全國土地問題會議重要結論執行措施〉，規定「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」³⁶。也就是說縱使某個新訂擴大都市計畫或農地、保護區解編時並未帶有重大建設，僅為新市區或新市鎮的開發，不論是開發為住宅區、商業區或工業區，否則也一律是以區段徵收方式開發，除非既有都市計畫已規定整體開發採市地重劃³⁷，或有其他少數例外狀況³⁸。主要是考量新訂、擴大都市計畫時，都市計畫須供給更高比例的公共設施，若以市地重劃方式開發，則政府後續須另外挹注預算取得土地與開發經費。而農業區與保護區解編時，地價上漲幅度較大，因此要進行「漲價

³⁶ 內政部 (80) 台內營字 914437 號函。

³⁷ 行政院 (80) 台內字 29907 號函。

³⁸ 行政院 (91) 台內字 910061625 號函，列舉八種例外狀況：78 年 9 月 19 日前已同意採市地重劃方式辦理；開發面積小於 1 公頃；計畫書圖不符、發照錯誤或地形修測；變更都市計畫地區公共設施比例過高；現有聚落合法建築密集者；依據部頒相關都市計畫變更審議範圍；依都市計畫更新條例相關規定實施都市更新者；屬於教育文化、醫療服務、社會福利或公益事業使用者。且若有其他不想用區段徵收的都市計畫案（如抗爭阻力過大），也可報請行政院核示。

歸公以抑制土地炒作」；實際上更是因地價上漲較高時，即使分回面積較少，但單價與面積相乘後的開發後總價值仍多於原土地價值，因此可以要求地主忍受少於市地重劃的土地發還面積。



除了在城鄉空間上的區域分工，另一個主要差異則是在於整體開發是否附帶重大建設。雖然如前所述，區段徵收可以在不帶有重大建設的情況下進行整體開發。但相較於市地重劃與都市更新，區段徵收提供政府在整體開發時附帶重大建設的制度空間，如桃園航空城、桃園機場捷運（A22 站區案、A7 站區案）、各高鐵站區之區段徵收、臺北港特定區等，都是一方面在進行全區廣域性的新訂擴大都市計畫，同時取得重大建設的土地與建設經費。區段徵收中政府可以取得相較市地重劃更多的土地與經費，如果同時能建設重大建設，也會讓地主更加期待未來地價上漲空間。

相較而言，市地重劃與都市更新因《平均地權條例》與《都市更新條例》明訂得以列為共同負擔的項目僅有道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等鄰里性、社區性的公共設施，本質上並不允許政府從人民手中掠奪土地作為重大建設之用。當然，不論在區段徵收、市地重劃或都市更新中，政府依法都可以將其取得的土地、房屋，規劃作為特定公共設施或營利事業，並出租、出售給特定政府部門或私人企業，但只有在區段徵收中明文允許該建設目標的土地與經費得以徵收取得；在市地重劃與都市更新中，都是在不影響原地主利益、也就是不作為地主共同負擔的前提下進行財產處分或者作價撥用。

總體來說，實施區域的差異，以及是否附帶重大建設，限制了新自由主義土地掠奪體制中能採取的特定制度。而在不同制度下，自然也就對於計畫的實施有著不同的財務限制以及論述框架限制。而實施地點的不同，也使得體制運作成功與否受到當地地方政治力量動態平衡的左右。

表 3-1 新自由主義土地掠奪體制內含制度表

	區段徵收**	公辦市地重劃	自辦市地重劃	民辦都市更新	公辦都市更新	
目標	新訂擴大都市計畫、農業區保護區解編或附帶重大建設之廣域性開發。	既有都市計畫範圍內之新市區開發		既有都市計畫範圍內之舊市區更新		
手段	由政府主辦時免經民眾同意，回歸「民主政治」課責；授權私人辦理時則帶入多數決制					
	強制力*	無須取得同意，須經中央土地徵收審議通過。	無須取得同意，須經中央核定市地重劃計劃書，但需處理半數以上地主提出的反對意見。	人數面積雙半數同意，並經地方核定市地重劃計劃書等。涉及分配須經法院訴訟執行，涉及公共設施由政府拆除。	依更新原因不同，人數、面積自雙半數同意至 2/3&4/5 不等。但土地及建物面積超過 4/5 同意時，人數不計。實施者與政府皆可代拆。	無須取得同意，須經都市更新審議通過。公開評選委託實施者時，民間實施者也可代拆。
	物質補償	扣除原地主部分土地作為開發成本後，剩餘部分發還原地主共同承擔開發風險與利潤				
		抵價地或現金補償。	扣除共同負擔（即抵費地）後分回土地。	扣除共同負擔（即抵費地）後分回土地。但常存有私約。	權利變換扣除共同負擔後分回房地，或協議合建時與實施者各自簽訂協議條件。但即使純權利變換，常存有私約。	權利變換扣除共同負擔後分回房地。
	地上物補償、安置計畫***	地上物補償		地上物補償、實施期間之中繼安置計畫		
規範性說服	受益者負擔下的公私互蒙其利					
	促進土地整體開發利用，帶動地方均衡發展，節省政府龐大公共設施用地徵收及公共工程建設經費支出。			土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境（如：防災），增進公共利益。		

（資料來源：本研究整理）

*所有土地掠奪都是以國家強制力為後盾。因此這裡的「強制力」列中，羅列的是法令中允許發動強制力的條件與行使方式。

** 表中制度近年來有若干次修法，但大體情況基本上並無改變。

*** 《土地徵收條例》於 2012 年修法時增訂第 34-1 條，要求需用土地人須針對低收、中低收入戶因徵收而無屋可居住者或情境相同者訂定安置計畫以納入徵收審議。條文並列舉安置方式包含安置住宅、購屋利息補貼、租金補貼等。雖然修法前並非毫無相關措施，但修法後成為強制要求。



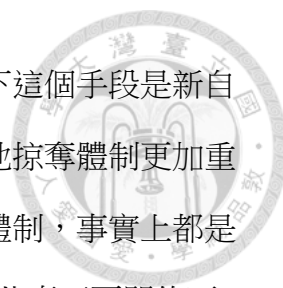
值得注意的是，被我歸類到新自由主義土地掠奪體制的三種整體開發制度，在土地的移轉與重分配上，具有一重要的共通性，也就是將區域內的公私有土地進行全盤的交換與整理，「公私重組」³⁹：全區土地部分成為公有土地（如公共設施），保持私有土地的部分則部分發還給原地主，部分釋出予新地主並以其交換價格抵付開發成本。我在這一小節的後續段落中會進一步說明這在物質性補償上的意義，但相較於下一章將分析的一般徵收與非正規住居，後面這兩種政策則是純然的公有化過程，「化私為公」：一般徵收後土地全歸國家所有，再由國家來進行使用或分配，例如耕者有其田政策，就是在一般徵收後交由使用者承購。或如一般徵收取得產業園區後，也可將園區土地租予或售予進駐的廠商。而非正規住居清理則是「確認」土地公有的狀態，並使國家真正獲得對於「被占用」土地的支配管有權能，將為私用的土地轉化為「公」用。然而不論如何，第四章分析的發展主義土地掠奪體制中，都須先經過上述公有化的過程，排除了土地既有的擁有者或使用者參與土地開發獲利的機會，因此不具有將原地主打造小投機者（small speculator）的性質。

此外，在上述的整體開發制度中，我們都很難說提供「可供交易的土地」是體制的唯一目標。不論是單純的新市區開發或舊市區更新，或者附帶重大建設的整體開發，都仍帶有一定程度的發展目標，至少扮演了提供地區性公共設施的集體消費功能。

二、手段

新自由主義土地掠奪體制下的三種制度，依照實施主體的不同可以區分為五種方式。參考表 3-1 呈現的制度對照表，我們可以整理出這五種方式中手段的異

³⁹ 在此對於「公私重組」與「化私為公」的對比，來自於王志弘老師在口試時的建議，這除了提供我們一個觀察不同體制的角度，這個性質差異也影響了受影響者能否參與後續的土地開發。



同，且手段中的不同組成部分如何緊密相關，並說明何種意義下這個手段是新自由主義的。相較於著墨於資本力量的奪取式積累分析框架，土地掠奪體制更加重視國家在土地掠奪中扮演的重要角色。畢竟，所有的土地掠奪體制，事實上都是以現代國家獨佔的強制力（coercion）作為製造順服的基礎。因此真正要問的不是哪種土地掠奪體制會使用強制力，而是不同體制中發動強制力的條件為何，以及怎麼透過其他設計來減少使用強制力的頻率，以避免抗爭的發生。

1. 強制力（coercion）

在五種方式如何發動強制力的對照中，我們可以看到新自由主義土地掠奪體制中有兩種主要的變形。第一種發動模式是「形式上」不以地主、居民在法律上的同意為前提，而透過行政機關內部控制的專家審議與機關決定來作為發動條件。譬如區段徵收、公辦市地重劃、公辦都市更新，其共通點是發動與執行土地掠奪的主體都必須是政府本身。在程序上，分別須要經過土地徵收審議、上級重劃主管機關與地方都市更新主管機關之審議、核定後，才能在法律上放行土地掠奪的實施。其中除了公辦都市更新是由地方縣市主管機關審議核定，可能出現地方政府球員兼裁判的狀況外，區段徵收、公辦市地重劃都是由中央的內政部進行把關。

第二種發動模式，則是以地主在法律上的同意與否作為發動要件，譬如自辦市地重劃與民辦都市更新。在這種模式中，實施計畫的主體都不是政府，而是私人。自辦市地重劃中是由地主所組成的重劃會作為實施主體，而民辦都市更新則同時允許由地主組成的更新會實施，也允許由都市更新事業機構作為實施者。都市更新事業機構通常也就是所謂的建商，但也可能是其他政府捐助成立的財團法人。在這種模式中，除了計畫仍須要受到地方主管機關的審議核定，最重要的是設計了以人數與面積為基礎的同意門檻。在自辦市地重劃中，須有人數與面積雙



二分之一的同意。而在民辦都市更新中，則因發動更新的原因不同，從人數、面積雙二分之一同意到人數三分之二、面積五分之四不等。但不論門檻為何，面積超過五分之四時，人數不計，以「防堵」反對者在小面積中虛灌人頭。

還有一個行使強制力的具體差異，是在由誰來進行拆除。在區段徵收、公辦市地重劃、公辦都市更新中，如果有人拒不拆遷，都是由政府來實施拆除。但在由民間發動實施的自辦市地重劃與民辦都市更新中，情況則較為複雜。在自辦市地重劃中，重劃會在重劃計畫書通過後，便可要求重劃範圍內的地主、使用人自行拆除，制度也允許重劃會在地主、使用人未依法提出救濟的情況下，視為默許重劃會拆除。不過屋主若有依法提出救濟，土地涉及其他地主的分配時，就必須由重劃會訴請法院判決後由法院強制執行拆除，或者涉及公共設施的開闢時，也可以請求地方主管機關協助拆除。但在歷經近年多個自辦市地重劃相關的抗爭後，內政部於 2017 年 7 月 27 日修正〈獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法〉，主管機關已不再協助拆除，且不論屋主是否有無提出救濟，一律都要由法院進行裁判與執行。在自辦市地重劃中，過去多年來是有條件授權重劃會行使強制力，必要時由司法機關與行政機關拆除；去年修正該辦法後，則是改為一律由司法機關裁判與執行。由於司法審判與執行時間金錢成本高昂，因此這樣的制度設計實際上也是提高雙方不協商的成本，降低行使強制力的可能性，也將決定並實施強制力的責任，從行政機關完全移轉到法院系統中。

而在民辦都市更新以及以公開評選民間實施者方式實施的公辦都市更新中，除了允許由政府代拆，同時也允許實施者代為拆除。2012 年 3 月爆發的士林文林苑王家事件中，是標準的由政府代拆。2015 年發生太平洋建設趁屋主外出時偷拆汀洲路龍腦戶，則屬於實施者代拆的案例。如果不考慮過去自辦市地重劃中屋主未提請救濟而被視為默許的情況，民辦都更是我國目前唯一允許由國家授權私人以強制力行使拆除的制度。



2. 物質補償 (material compensation)

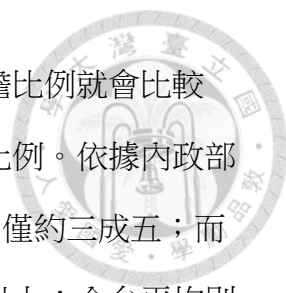
市地重劃、區段徵收與都市更新這三種整體開發制度在新自由主義土地掠奪體制中，最為相似的是物質性補償的機制。不論哪一種制度或方式，基本邏輯都是掠奪走原地主部分的土地，並經過位置的交換分合後，將部分土地或房屋分回給原地主，作為主要的物質性補償。在區段徵收中，法理上全區土地都徵收為國家所有，分回給地主的部分稱為「抵價地」，佔全區土地四成至五成⁴⁰。而在市地重劃中，掠奪走的部分是用來折價抵付共同負擔，俗稱為「抵費地」，作為公共設施之土地及標售經費使用；其餘部分則由地主領回，由於抵費地依法上限原則為四成五⁴¹，因此領回土地為全區面積五成五。

在都市更新中狀況則較為複雜，其中權利變換與協議合建是兩種主要的利益分配模式。所謂權利變換，也就是由主管機關審議核定作為重建成本的共同負擔比例，並由實施者依此取得開發後房地總價值等比例的房地（相當於市地重劃中的抵費地），銷售後抵付相關共同負擔成本⁴²；而協議合建則俗稱私約，由地主個別與實施者協議達成更新後價值的雙方分配比例。從權利變換來看，所謂共同負擔比例約在三成五至六成五之間。落差甚大，主要是因為共同負擔比例高度取決於更新後不動產的單價。當成本約略相當而更新後單價越高時，實施者就只需要

⁴⁰ 現行《土地徵收條例》第 39 條：「區段徵收土地時，應依第三十條規定補償其地價。除地價補償得經土地所有權人申請，以徵收後可供建築之抵價地折算抵付外，其餘各項補償費依第三十一條至第三十四條規定補償之。／抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。曾經農地重劃者，該重劃地區部分不得少於百分之四十五。」

⁴¹ 現行《平均地權條例》第 60 條第 4 項：「依第一項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。」

⁴² 《都市更新條例》第 31 條第 1 項：「實施權利變換時，權利變換範圍內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等七項用地，除以各該原有公共設施用地、未登記地及得無償撥用取得之公有道路、溝渠、河川等公有土地抵充外，其不足土地與工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐、管理費用及都市更新事業計畫載明之都市計畫變更負擔、申請各項建築容積獎勵及容積移轉所支付之費用，經各級主管機關核定後，由權利變換範圍內之土地所有權人按其權利價值比例共同負擔，並以權利變換後應分配之土地及建築物折價抵付；其應分配之土地及建築物因折價抵付致未達最小分配面積單元時，得改以現金繳納。」



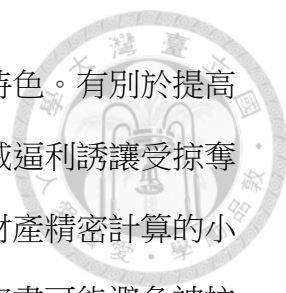
較少的分回房地面積，來銷售抵付該共同負擔成本，則共同負擔比例就會比較低。因此不同縣市的不動產價格水準，會高度影響共同負擔的比例。依據內政部營建署釋出的統計資料⁴³，平均共同負擔比例最低者為臺北市，僅約三成五；而不動產價格相對較低的臺中市、南投縣與高雄市，則在五成五以上；全台平均則為四成五。由於協議合建屬於私人雙方的約定，實際比例不可知。雖然可以想像在協議合建時，建商因是與個別地主簽訂私約，在談判中佔有優勢；但若勉強假定市場機制有效運作，協議合建的比例應會與權利變換相近。

不論是哪一種制度設計下的補償方式，核心精神都是使被掠奪者取得開發後的土地或房屋，「共享」土地開發的獲利與風險。在各種制度中，也多半保留了地主領取現金補償的機制，只有市地重劃限制只有地主於分配面積未達最小分配面積時，才可以現金方式領取補償⁴⁴。但不論在區段徵收、都市更新或市地重劃中，地主不願或不能參與土地或房屋分配時，補償金額都是以開發前而非開發後的價值計算⁴⁵。在 2012 年 1 月 4 日最近一次《土地徵收條例》修正以前，該現金地價補償是以長期被低估的公告現值計算，即使在修法後市價也是由各縣市的地價評議委員會評定，而非真正對市場交易價格進行估價。都市更新與市地重劃中，則是由實施者或重劃會委託的估價單位估定，送交主管機關地價評議委員會或都市更新審議會評定，地主不服時可向主管機關提出異議或救濟。因此新自由主義土地掠奪體制下的物質性補償，其實是要地主選擇是否參與開發，或以可能被低估的開發前價值領取現金補償後退場不參與開發，而非選擇要將土地開發後的價值變現或領取土地。

⁴³ 內政部營建署，都市更新入口網「核定實施都市更新案共同負擔比例分佈圖」，<http://twur.cpami.gov.tw/chart/Chart.aspx?MP=MQ==>。該統計截至 2010 年 2 月 1 日為止。（最後瀏覽日：07/04/2018）

⁴⁴ 不過由於自辦市地重劃中，時常存有重劃計畫書外的私約交易。因此實際上在領取土地或發放現金上彈性最低的，應僅有公辦市地重劃。

⁴⁵ 《土地徵收條例》第 30 條、第 39 條；《都市更新條例》第 31 條第 1 項、〈權利變換實施辦法〉第 7-1 條。



這樣的物質性補償是新自由主義土地掠奪體制中最核心的特色。有別於提高物質性補償的單價標準或提高計畫公益性等規範性說服，國家威逼利誘讓受掠奪者領回開發後的土地或房地，並嘗試將被掠奪者打造成為個人財產精密計算的小建商、分化地主之間的團結，以降低使用強制力的機會而使國家盡可能避免被抗爭，這才是新自由主義作為打造個人主體之治理術的核心技術。那些已接納新自由主義土地掠奪體制物質性補償而成為未來開發主體的地主，不僅不會抗爭，尚且還會支持政府的開發；在多數案件中，這類地主通常都佔多數，大大降低了政府需要動用強制力的機會。

然而這樣的物質性補償制度，並非對所有受影響者都是完全公平的。由於在開發時會限定開發案內的最小分配面積或最小分配單元基準⁴⁶，因此對於原先持有土地較小的居民來說，若單憑原先的土地價值無法在開發後獨立分配完整一筆土地或房地，則必須投入現金補足差額，或積極與其他地主尋求合併分配，才能換得參與分配的入場券。

受訪者 T 就把這稱為「看似公平的不公平資本遊戲」。區段徵收計畫真正啟動以前就積極在全區蒐購土地的大地主，若有意持有土地到分配階段以後，可以藉由土地交換分合的分配過程將手中零碎的土地轉化為籌碼（權利價值），選擇在區位最好、參與分配門檻也最高的精華街廓分配土地，此時分散零碎的籌碼搖身一變成為計畫區中的大面積、方正精華地。但對於小地主來說，整體開發時反而會背負比大地主更大的金融壓力，譬如必須透過貸款來補足地價缺口；或者忍受與他人共同持有不動產的不便，或者委屈分配到全區較邊緣、無立即開發機會的街廓（譬如鄰近高壓電塔、山坡地、甚至墓區）。當然，對於原先既有自用用途的地主來說，新的開發案可能不再允許既有的使用方式，或者使用面積就此減

⁴⁶ 最小分配面積為市地重劃及區段徵收之專有名詞，最小分配單元基準為都市更新之用語。



少，其實正是以交換價值為基礎的整體開發，無法延續、滿足自用地主的未來使用價值。而因土地產權是整體開發中參與未來開發的先決條件，所以原先有屋無地或土地產權零碎，甚至是開發案中的租戶，自然也都被排除於這套以土地產權持有大小、區位為入場券及籌碼的分配遊戲中⁴⁷。

3. 規範性說服 (normative persuasion)

新自由主義土地掠奪體制中「公私互蒙其利」的規範性說服，主要就仰賴上述這套物質性補償的支撐。由於開發後的重大建設目標、都市計畫目標、效益往往難以讓人信服，土地開發過程中地主的獲利成為製造順服的最有力理由。

不論發動強制力的條件是否有多數決機制，當反對土地開發的地主是少數時，這些少數派的反對派地主就成為妨礙「公私互蒙其利」的釘子戶。支持開發的地主不僅得以從私人利益的角度要求反對者不要擋人財路，也可以轉過身來優雅地從公共利益的角度批評反對者太過自私。當有多數決結果支持開發，或審議計畫時感受到「民心所向」時，政府也就可以理所當然地放行計畫通過並實施強制力。

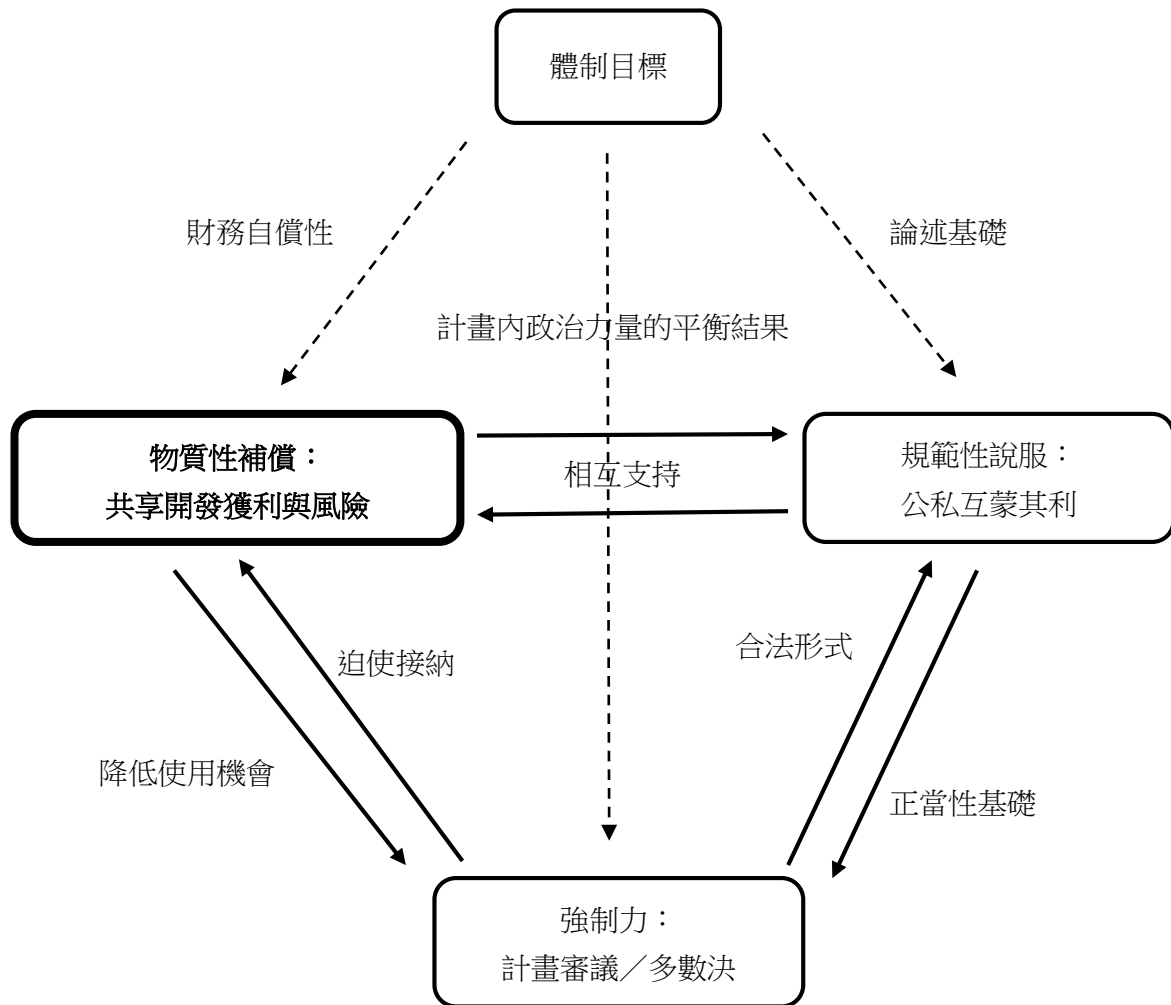
但相較於不依賴物質性補償作為規範性說服基礎的發展主義土地掠奪體制，新自由主義土地掠奪體制下規範性說服與物質性補償兩者的緊密相連，也就意味著當物質性補償無以為繼時，「公私互蒙其利」的規範性說服也會快速破滅。

下頁圖 3-2 呈現上述新自由主義土地掠奪體制中，目標與各種手段之間的有機關聯。我將在下一小節分析該體制下反抗政治樣態時以實例說明。

⁴⁷ 受訪者 T 訪談紀錄，2016 年 7 月 23 日。



圖 3-2 新自由主義掠奪體制基本性質



(資料來源：作者整理)

第二節、分化下的團結：新自由主義掠奪政治下的反抗政治




「我們要回家！還我居住權！」臺北市備受矚目的「文林苑」、「永春社區」都更案皆因拒遷戶抗爭，延宕多年。廿六日兩案的同意戶首度聯合舉行記者會，呼籲主導抗爭的台灣都市更新受害者聯盟「放手」，讓住戶早日返家。／昨天這場記者會共有四、五十位同意都更居民出面，大家抗議「都更受害者聯盟」已變成「加害者聯盟」，十九位長者等不到新房子過世⁴⁸。

上面這段新聞，是新自由主義土地掠奪政治中常見的場景。與發展主義土地掠奪體制最主要的差異，在於當新自由主義土地掠奪體制下有爭議發生時，社會見到的衝突張力，往往不僅存在於居民與國家之間，而同時存在於同樣是被掠奪者的同意戶與反對戶之間。各個案件幾乎同時都存有「促進會」與「自救會」，且雙方同樣都會以集體行動來爭取己方的訴求，甚至可以看到同意戶也挪用了運動者發明的「居住權」論述，以及以家中有長輩過世還等不到新房子的悲情訴求，來作為自身的抗爭正當性來源。記者會後一個月，臺北市依法強拆士林王家，爆發激烈社會抗爭。拆除隔日北市府召開記者會：

郝龍斌強調，市府雖然已完成執法，但對於王家的權益，將以市府的力量儘一切的可能替他們爭取，儘可能彌補他們的創傷，並希望文林苑能儘快實施更新的工程，順利的話，在兩年之後，包括王家的所有的住戶都可以回到位於原址他們更新之後的住宅。／面對外界質疑「任何一個人的家都有可能隨時被拆」，郝龍斌明確表示這是不可能的事，因為都市更新有非常綿密的法律程序...／郝龍斌表示，市府依法行政，沒

⁴⁸ 聯合報 (07/27/2012)，「文林苑、永春都更同意戶：還我居住權」，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20120727000451-260102>。



有退怯的空間，在執法中承受巨大壓力，包括他及相關的公務員都很痛苦。／都市更新處長林崇傑表示，要執行都市更新條例第 36 條規定，的確很無奈。／只要實施者申請，就需在 6 個月內執行，但可展延 2 次；換句話說，行政機關在一年半內，就一定要執行。為審慎起見，臺北市政府對於文林苑都更案一直進行溝通協調...／林崇傑表示，希望比較持平地將整件事情回到體制上、法理上來討論，臺北市政府其實並不想執行第 36 條，但面對這樣的法律的條件，加上這個案子來講，38 戶裡有 36 戶遲遲沒法進駐，面對他們的訴求，市府做這個決定實在是不得不為的決定。⁴⁹

郝龍斌與林崇傑的這段發言，具體而微地顯示了新自由主義土地掠奪體制下，手段中不同部分的緊密連結。一方面強調了市府將為王家盡可能爭取一切權益，也就是物質性補償的面向；同時更因為物質性補償下已獲得大多數住戶的同意，甚至進而使同意戶組成促進會以集體行動方式表達訴求，因此更加支持了公私互蒙其利的論述，所以強調「包括王家的所有的住戶都可以回到位於原址他們更新之後的住宅」，將王家的拆除與否與所有住戶的福祉能否實現連結起來。而《都市更新條例》的規定，不管是計畫審議的過程、多數決機制或對於強拆程序的程序規定，賦予了規範性說服的合法形式，也在允許地方政府拆除的同時轉移了地方主管機關的政治與法律責任，所以市府「依法行政沒有退怯的空間」、「的確很無奈」，縱使承受「巨大壓力」與「痛苦」仍必須「不得不為」貫徹執行。

當然，儘管市府在記者會上頻頻強調在強拆前如何極盡可能地予以協調、溝通，但最終計畫仍是政府以強制力貫徹，也說明了各種土地掠奪體制不論如何以物質性補償或規範性說服來降低使用強制力的可能性，強制力終究仍是體制得以

⁴⁹ ETtoday 新聞雲 (03/29/2012)，「文林苑案 郝龍斌：強拆痛苦 應透過立法解決都更爭議」，<https://www.ettoday.net/news/20120329/35396.htm#ixzz5KLAIYEJy>。



運作遂行的基礎。

這樣的情況不僅發生在都市更新中，過往研究灣寶個案的研究者也在對運動者與居民的訪談中發現，當比較灣寶與大埔的抗爭時，後者在區段徵收的誘因下，因此「非常難打」，很難組成有力且團結的自救會，制度框限了集體行動的能動性（江俊儒 2013: 104-106）⁵⁰。以淡海二期新市鎮為例，該案是預備以區段徵收方式新訂、擴大都市計畫，開闢淡海新市鎮，並供給合宜住宅。在該案一場環境影響說明書公開說明會，就有這樣的畫面：


（莊先生發言）各位鄉親，我是淡海新市鎮發展促進委員會的主任委員（台下反對民眾自備麥克風鼓譟：程序問題，優先處理），我全力支持新市鎮的開發，今天來反對的，大部分都不住在當地，所以希望營建署能快點來開發，大家有贊成開發嗎？（台下贊成民眾轟答：有）多謝大家（台下反對民眾：程序問題，優先處理，持續鼓譟）。⁵¹

在這場環境影響說明書公開說明會上，開發單位將現場民眾區分為「贊成方」、「反對方」，開放雙方在簡報結束後各派六人代表發言。對於一個高度複雜的開發計畫，究竟能不能把受影響者化約為正反兩派，已不無可疑。在整場會議中，贊成民眾不斷在主持人新市鎮建設組組長洪啟源發言時，頻頻大力鼓掌歡呼，甚至在反對方發言時予以噙聲羞辱，疾呼「下台、無理取鬧」、「廢話」、「無賴」、「時間到、浪費時間」等。反對方雖然也持續鼓譟「程序問題，優先處理」，但現場明顯是「開發單位加贊成方」對上「反對方」的不平等態勢。

⁵⁰ 有研究者同樣比較灣寶與大埔，考量經濟區位、徵收方式，社區網絡與組織狀況後，認為兩社區既有的人際網絡與經濟型態（農耕與工商業）差異，是團結是否可能的主要因素。但大埔案中社區成員的經濟基礎差異，相當程度是在「區段徵收共謀」的中介下產生效果（徐旭 2014）。

⁵¹ 內政部營建署新市鎮建設組，「2013年10月5日『淡海新市鎮後期發展區開發案環境影響說明書』公開說明會會議記錄」，

<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/dept/nup/nup1021005a.pdf>。



當反對方質疑營建署違背行政中立、簽到桌上擺著支持開發的連署書時，主持人質問現場反對方：「我問一下，現場那些寫著民調違法、生態城市、淡海新市鎮要開發的牌子，有那一張是本署同仁寫的？另外，本署也沒有另外設簽到桌，那不是我們的，那些都是地主自主放的」⁵²。主持人在此可以理直氣壯地宣稱，現場不論是反對意見（「民調違法」、「生態城市」）或贊成「淡海新市鎮要開發」的手舉牌、連署書，都與政府無關，都是「地主自主放的」。這顯示在新自由主義體制中，由支持開發的地主乃至相關業界的仲介、開發公司組成的贊成力量，不只是成為政府在推動計畫上的助力，且也將社會抗爭中常見的「國家與社會」對立，轉移成計畫區域內部的對立。

贊成方可以闡述開發帶來的美夢（儘管可能缺乏說理甚至過於誇大），以資格論指控外來的社區組織工作者，以多數優勢批評往往是少數的反對派居民。不論這些行動究竟是「地主自主的」，還是受到地方政治力量或相關產業的動員，這些贊成方的行動與話語，事實上都完成了政府不能說、不能做的壓制行動，而且更加具有「正當性」。在桃園航空城的行政聽證過程中，聽證主辦單位交通部民航局同樣將反對與贊成民眾劃分為甲、乙雙方，輪流發言陳述意見並提問，反方委任律師詹順貴就以「正反廝殺、隔岸觀火」描述政府在衝突中的角色⁵³。

當然「贊成方」也不只扮演壓制反對方的角色，也在政治力量對峙不下時訴求政府加速開發、提高補償條件。在桃園航空城區段徵收案於 2016 年進度停滯時，代表贊成方的桃園航空城地方促進會與桃園市航空城發展促進會等兩會即召開記者會：

⁵² 內政部營建署新市鎮建設組，「2013 年 10 月 5 日『淡海新市鎮後期發展區開發案環境影響說明書』公開說明會會議記錄」，

<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/dept/nup/nup1021005a.pdf>。

⁵³ 公民行動影音紀錄資料庫（04/29/2016），「桃園航空城聽證會首登場 詹順貴：正反廝殺、政府觀火」，<https://www.civilmedia.tw/archives/46921>。

桃園航空城地方促進會與桃園市航空城發展促進會等兩會昨日發出怒吼指出，鄭文燦在選前承諾發回給地主的抵價地比例，增加 5%（即非農地重劃區由 40%增 45%，農地重劃區由 45%增至 50%）跳票...／

（桃園航空城地方促進會長）陳茂源理事長氣憤的表示，桃園航空城開發進度嚴重延宕，「桃園航空城」推動至今歷時 8 年多／民眾已漸漸失去耐心，失去對政府的信賴感！／陳茂源表示，現階段航空城進度處於空轉狀態，兩會抽絲剝繭，認為除了有反對團體杯葛以外，拖延之主因應該是來自市政府內部，市政府的失能表現在中央與地方政府不同調，特農聽證與全區聽證、個案環評與土地徵收審議...等過程在中央各部會及地方政府的配合上均有歧異，浪費在整合意見上的時間太長。⁵⁴

贊成方訴求應提高地主領回抵價地佔全區面積的比例，且擔憂文化資產審議若指定保存前空軍基地，會使得該區原先預計規劃滿足蛋黃區地主配地需求的區位受到影響。「黑箱作業」、「公開、透明、民主參與」、「胡亂變更都市計畫，圖利特定人士，損及原地主之權益」等反對方常使用的政治修辭，也同樣為贊成方所用。

麻煩的是，我們很難評價整體開發中支持開發的地主們，究竟是土地掠奪的被掠奪者，還是掠奪的受益者。整體開發後，開發案內原地主的私有土地面積，必然是下降的。在此意義上，原地主不論支持開發與否，似乎都是被掠奪的。尤其如果對比若干具有尋租能力的建商，不須回饋、不須以土地抵付政府開闢公共設施的成本，即透過爭取解編將不可建地（如山坡地）轉為可建地，或透過都市計畫變更取得更大的容積率與開發強度，似乎確實如此。或者，政府其實也可選擇不實施整體開發，一切公共設施皆由地主申請建築時回饋，則公共設施的取得

⁵⁴ 台灣好新聞（08/04/2016），「開發態度反覆？ 航空城居民發出怒吼」，<http://www.taiwanhot.net/?p=365109>。



可能是只由有意開發的地主捐贈（儘管公共設施的開闢進度可能會零星不一），或者採取一般徵收取得（儘管會由少數地主犧牲），都是其他可能的選項，一如都市中多數地主都未曾回饋、捐贈過公共設施土地，卻享有公共設施開闢的利處，整體開發並非必然的選擇。

但不可否認的是，這些樂意參與整體開發的地主，其持有土地的交換價值，在開發後幾乎都必然是上升的；這些地主若原先早已停耕棄農，渴望將土地轉為可建地，開發後的建地至少也能實現其對土地的使用價值需求。在此意義上，要說這些支持開發的地主是被掠奪的，卻也十分不符合常人直觀。

用交換價值來作為評判標準，似乎是較容易量化操作的方式。在 Levien 的研究中，他同樣是將全區土地開發後的價格（P3），進一步切分為三部分。第一部分是用以補償原地主的價格（P1），該價格往往是由政府所決定的；第二部分則是政府標售土地的價格（P2），第三部分則是私人取得土地後漲價至市場上的價格（P3）。P3 與 P1 間的比值，即為「總奪取性積累率（total rate of accumulation by dispossession）」；P3 與 P2 間的比值，為「私人奪取性積累率（private rate of accumulation by dispossession）」，P2 與 P1 間的比值，為「公共奪取性積累率（public rate of accumulation by dispossession）」。從相對比值來說，由於全區原地主僅能繼續持有全區部分土地，因此總奪取性積累率必然不等於一，掠奪必然存在。然而從絕對的交換價值來說，全區原地主的總交換價值亦高於既有狀態，這樣如何可以說是掠奪？

同樣的問題也會出現在反對土地掠奪、不接受物質性補償的地主上，如果我們同意以交換價值的絕對增減來決定地主是否受到掠奪，那麼地主縱使無法繼續原有的土地使用，但其開發後持有土地的總交換價值仍高於既有土地總交換價值時，難道就不能說被掠奪嗎？事實上，這種狀況正好是政府往往宣稱其沒有侵害




地主所有權的說辭，因為公私互蒙其利，所有人的「地利」在開發後都會提升，所以「沒有人是受害者，只有受益者⁵⁵」。

如此一來，我們是否必須要把不同個人看待土地的立場，作為評價特定政策是否對不同個人形成掠奪與否的前提？也就是說，當地主樂意接納整體開發時，整體開發就不是掠奪；當地主反對整體開發時，整體開發即是掠奪。如此一來，似乎就在避開了評價制度的必要時，也丟失了建立整體性解釋的機會。

謝國雄（2013）提出的「結構的呈現樣態」，或許是一個出路。當地主基於各自的存在感，選擇接受物質性補償，並對整體開發主動志願性順服時，這時整體開發預留的強制力可能性、地主減損的土地面積等性質就隱身了。地主的行動，中介了結構的呈現樣態，該呈現樣態也同樣具有增益規範性說服、降低結構強制面貌的效應。然而這並不否定結構預留了強制的力量，因此政府不是逐一與地主達成合意的契約後才決定土地開發的範圍。同時，在上面這則新聞中，當贊成方訴求抵價地比例多寡時，政府取得的土地面積比例問題再度現身，地主並不是沒有看穿整體開發是以地主的土地面積減損為前提，也不是理所當然地順服於政府提出來的價碼，所以抵價地比例才會成為贊成方訴求的問題之一，且以集體行動來爭取⁵⁶。然而於此同時，贊成方相對於做為被掠奪者的反對方，也同時是土地掠奪的掠奪者、受益者，基於個人的經濟稟賦、存在感，享受更多土地開發的利益。但也正因贊成派同時也在開發案中尋求議價的空間，因此雖然不如反抗者是明白無誤的被掠奪者，甚至可能正是掠奪的受益者，卻也不應被排除於反抗政治的分析中。

⁵⁵ 自由時報（02/12/2018），「張景森：都更沒有受害者、只有受益者」，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2340481>。

⁵⁶ 相較於完全自由的市場中，是以協商、喊價來取得合意；在決策資源被壟斷時，以千絲萬縷的政商關係來爭取尋租，集體行動爭取，似乎是土地掠奪體制下的特定行動。



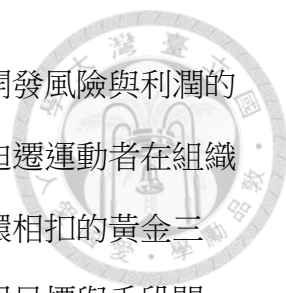
在此「衝突」也浮現在贊成方與政府之間，政府必須面對來自贊成方對於加速開發以及提高補償條件的政治壓力。換言之，「贊成方」往往也構成了新自由主義土地掠奪體制中反抗政治的一環，只是他們的角色不是「阻礙者（barricader）」而是「議價者（bargainer）」。

這使得新自由主義土地掠奪體制下，「團結如何可能」的問題變得更為複雜。組織者一方面須要基於既有經驗，判斷在制度中已被分子化為個人財產經營者的地主、居民們，如何基於不同的土地使用方式、土地持有面積，以及對於環保、農業或家庭價值的意識形態強弱，而可能會是一起走到抗爭最後的阻礙者，或是可能貌合神離的議價者；或者在無法立即區辨，或已知其立場不夠堅定時，嘗試在組織過程中進行培力、說服與轉化。

受訪者 T 就指出，他因本來的工會身分因緣際會介入某北部的大型區段徵收開發案，剛進入社區時憑藉某社區內既有的頭人政治網絡，組建了一個以某村里為核心的自救會。然而隨著抗爭的開展，政府「釋出善意」表示將讓該社區排除於開發範圍之外，這隨即帶來自救會的快速解體；部分自救會成員逕自對外宣布已完成爭取既有權益、先建後拆等階段性任務，且考慮促進地方和諧，內部討論後決定聲明暫時停止活動與發言。既有自救會成員或許對於開發計畫內容、未來領取抵價地方式等還不夠清楚時，希望透過抗爭來爭取權益、提高物質性補償條件。但當全村里被威脅將排除於開發範圍時，「議價者」可能將完全被排除於發展。此時全社區中紛至沓來指責自救會「害」他們土地不能被徵收，甚至重新要求納入徵收範圍，這迅速瓦解了原先自救會集體行動的可能性。自救會解體後，受訪者 T 重新組建了當地的反迫遷聯盟，原先自救會中的成員僅有一人繼續參與新的聯盟，組織者則重新挖掘其他有可能被組織起來、抗爭到底的「阻礙者」

57。

⁵⁷ 受訪者 T 訪談紀錄，2016 年 7 月 23 日。



國家強制力為後盾的計畫審議或多數決制、拉攏地主共享開發風險與利潤的物質性補償、公私互蒙其利的規範性說服，共同構成了上述反迫遷運動者在組織社區、向社會說理乃至向政府施壓上的困境。然而這套看似環環相扣的黃金三角，也並非毫無破綻。對於運動者來說，最關鍵的就是如何運用目標與手段間、手段之間任何可能的縫隙，來鬆動、動搖開發計畫。

第三節、新自由主義掠奪政治中的反抗策略



市場的投資行為，既是新自由主義土地掠奪體制得以運作的最大動力，也是最大軟肋。當市場投資行為無法支撐新自由主義土地掠奪體制的運作時，開發計畫很可能會被全盤推翻。

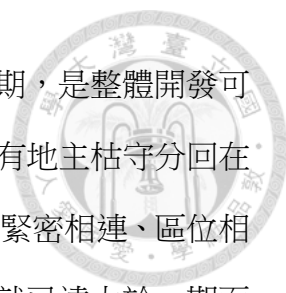
一、推翻：物質性補償與規範性說服的破滅

以淡海新市鎮二期區段徵收案為例，淡海新市鎮作為 1990 年代政府對於無殼蝸牛運動的回應，最初政府宣稱的目標是希望透過大量供給來抑制房價，計畫引入 30 萬人口。其中負擔 18 萬計畫人口的淡海新市鎮一期，自 1992 年開始規劃、進行全區土地開發，但淡海新市鎮內全區人口，僅由 9,753 人成長至 2011 年的 14,354 人，從人口密度來說，計畫居住密度為每公頃 210 人，然而 2013 年實際居住人口僅約每公頃 12 人⁵⁸。縱使政府於 2013 年時將一期計畫人口大幅下修為 13 萬人，減少近三分之一，然而根據營建署統計，2016 年底以前，淡海新市鎮低度使用住宅比例佔整體的 23.6%，屋齡在 5 年內者更高達 32.5%，而新建待售餘屋住宅則達 1,903 宅，呈現逐季攀升⁵⁹。更遑論市場上淡海新市鎮的新成屋、新古屋，從一度被炒作到二字頭，一路下跌回到一字頭，且還有大量可建築土地閒置未建築。

儘管每個整體開發計畫都在紙上規劃了美好的發展願景，作為土地投機炒作的發揮素材，然而土地作為以區位稀少性與壟斷性為基礎的商品，縱使政府得以透過空間計畫的高權來鬆綁土地開發的限制、放寬容積，然而市場活動實際上不可能完全跳脫地理空間上的限制。在淡海二期反徵收抗爭中擔任核心組織者的受訪者

⁵⁸ 內政部營建署（102 年 11 月），「變更淡海新市鎮特定區第一期細部計畫（第一次通盤檢討）案」。

⁵⁹ 好房網（03/07/2018），「蚊子屋不嫌多？淡海新市鎮再開第二期」，<https://news.housefun.com.tw/news/article/687031190126.html>。



W 就指出，對於淡海二期的居民來說，平時就會經過的淡海一期，是整體開發可能失敗的明顯證據。地方上甚至不乏有關一期地主的謠傳，譬如有地主枯守分回在海邊的抵價地，長年無法開發。淡海二期不可避免地與淡海一期緊密相連、區位相近，且淡海二期總面積達 1,167 公頃，光是二期一區的 662 公頃就已遠大於一期面積的 446 公頃。對於在地居民來說，自然會高度懷疑未來土地開發的可行性⁶⁰。

儘管也有非自用、持有產權零碎或持有大片閒置土地的地主，樂於將土地及早脫手賣給投資客，但他們實際上也不期待未來的開發願景，只是期待將土地變現。不少現身籌組促進會、與反對方對立的「贊成方」，往往是新買入土地的投資客或土地仲介——既然已投入了成本，便只能勉強持續爭取計畫推動，否則將就此套牢。雖然也有地方議員加入贊成方的陣營，然而在這樣的開發條件下，土地較小而不能獨立分配土地、既有產權獨立而完整的自用地主，或熱愛田園生活的居民，這些想要繼續維持既有使用的地主、農民、店家，迅速集結為同質性高且有力的反對勢力，甚至全盤拒絕以合宜住宅為基礎的安置計畫。儘管原先組織者都已為自己做了心理建設，組織抗爭到最後，若非不得已，也只能退而為居民爭取價碼，但最後事態的發展，「彷彿區段徵收的制度已幫我們（自救會／組織者）篩選掉了（不堅定的地主）」⁶¹。加上 2014 年葉世文合宜住宅弊案爆發，該政策人「亡」政息；且 2016 年中央政黨輪替，淡海二期作為中央而非地方主導的新市鎮計畫就此進度停滯。自 2012 年中央提出重啟淡海新市鎮二期後已六年，本案目前還停留在二階環評中，都市計畫與區段徵收進度也就此凍結。

在淡海二期的案例中，新自由主義土地掠奪體制中緊密連結的物質性補償與規範性說服，在房市多頭、土地投機炒作熱絡時固然是勢不可擋；但相對的，當區域中已有明顯失敗的案例、整體不動產市場冷卻時，卻也破綻百出。加上合宜住宅、

⁶⁰ 受訪者 W 訪談紀錄，2016 年 8 月 12 日。

⁶¹ 受訪者 W 訪談紀錄，2016 年 8 月 12 日。



新市鎮開發的公益性被挑戰，「公私互蒙其利」的宣稱更是難以成立：不僅地主的「私利」將在開發後將蒙受其害，開發計畫原先宣稱的「公益」也像是空中樓閣，使得圍繞案件的政治力量迅速失衡、開發動力無以為繼。

二、排除：邊界調整的政治

新自由主義掠奪體制下「阻礙者」的抗爭，雖然往往重砲抨擊開發案是土地炒作、對公益性存疑，但除了如上述淡海二期的極端案例，全盤推翻開發計畫的案例，其實並不多；在更多案例中，從開發計畫中「排除」才是阻礙者最常爭取到的結果。具體來說，「排除」可能是直接調整計畫範圍，使反抗者完全排除於計畫之外，如航空城的做法；也可能是允許原地保留、另外訂定開發限制，如塹仔圳案中的做法，因制度與個案條件而有不同做法。市場行為支撐的物質性補償，往往便已足以支撐公私互蒙其利的規範性說服，並使得強制力得以發動。新自由主義土地掠奪體制相較於發展形國家土地掠奪體制，固然降低了對於公益性的要求，更加仰賴活絡的市場交易行為與市場預期心理，但相對的，當新自由主義土地掠奪體制更傾向為強制性的「土地合作開發事業」時，不可避免地衍生「若地主就是無意參與開發，為何要被強制納入」的爭議。開發案的邊界，便成為反抗政治常見的訴求，以及政府與反對者折衝平衡的介面。

以桃園航空城為例，桃園航空城為 2008 年馬英九總統上任後推動的「愛台十二建設」一環。計畫開發桃園市大園區及蘆竹區總計 4,565 公頃土地，其中預計以區段徵收方式取得其中 3,151 公頃，作為興建第三跑道、自由貿易港區、產業專業用區、機場捷運車站沿線等一連串開發建設的土地與經費來源，堪稱是台灣有史以來最大的區段徵收案。在一場基於《土地徵收條例》因徵收特定農業區（優良農地）而須舉辦的聽證會上：



反方代表訴求計畫應縮減至一千公頃，認為既有的海軍基地已經足夠，並引用桃園機場公司的資料，若將桃機、松山機場空域問題解決，加上第三航廈在既有用地上興建及相關配套後，在二〇二〇年可達到六千多萬人次運量，質疑擴大開發已欠缺必要性⁶²。


「阻礙者」主張作為航空城核心建設的第三跑道，可以透過既有海軍基地來完成，因此主張計畫面積可自 3,000 公頃大幅下修至 1,000 公頃。在此論述框架下，參與反迫遷聯盟的宏竹里、水尾、三塊厝等各社區居民，也一直主張剔除這些沒有必要性的社區，且讓「不想被徵收的就劃出去」；而選前大力抨擊國民黨主政下推動之航空城應「砍掉重練」、「重新檢討」的鄭文燦，在順利當選市長後轉而主張計畫既已核定，大方向不能改變，市府立場仍主張「沒有包袱可加速推動」和「會影響地價所以範圍不能縮小」⁶³。在航空城開發因反對聲浪而停滯時，鄭文燦終於作出如下宣示：

鄭市長表示，目前對於推動航空城計畫，去除炒地皮及黑箱作業的陰影後，支持航空城的方向已經沒有問題，後續是如何按部就班推動。因此，他昨天在會中，也說明希望中央在「尊重多數、保障少數、縮小面積、早日定案」等四項原則下，加速審議速度，由內政部訂定劃出計畫範圍的原則，並在主計畫不受影響、不妨礙公共建設、符合區位合理性等原則下，讓不願意參加的地主能被劃出，縮小徵收範圍，並爭取社會多數認同與輿論的支持⁶⁴。

⁶² 自由時報 (04/30/2016)，「航空城聽證會登場 正反各表、場外抗議」，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/984720>。

⁶³ 台灣人權促進會 (01/08/2015)，「毛葉不要蠻幹 鄭市長別再分裂、航空城重新檢討」，<https://www.tahr.org.tw/news/1536>。

⁶⁴ 桃園市政府新聞處 (03/17/2017)，「鄭市長：航空城計畫朝「尊重多數、保障少數、縮小面積、儘快定案」四原則推動」，https://www.tycg.gov.tw/ch/home.jsp?id=9&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201703180005&aplistdn=ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y。




「尊重多數、保障少數、縮小面積、早日定案」這十六字真言，精準呈現了新自由主義土地掠奪體制面臨邊界爭議的處理之道。如果基於土地徵收的法理，開發建設的目標、全區的土地開發都應當極其重要且必要、不可任意刪減；但在已實際上成為土地合作開發事業的新自由主義土地掠奪體制中，邊界其實有著極大的調整彈性。如果案件持續停滯而讓區域性的投資市場逐漸冷卻、未來開發期程與前景不被看好，則體制目標也將如淡海新市鎮的下場，全盤被推翻。若可以透過邊界調整來消弭抗爭聲浪，也是一個可以採行的好交易。但隨後鄭文燦也威脅：

...桃園市長鄭文燦今天下午明確表示，桃園航空城計畫已經到了都計調整最後階段，交通部民航局 8 月提草案、10 月都計定案，「居民必須趕快決定要不要參加，一旦決定了就不能回頭」。／鄭文燦說...目前蘆竹有 31% 反對畫入航空城，是反對度最高區域，站在「尊重多數、保障少數，縮小面積、早日定案」原則下，基於財產權益保護原則，要參加航空城計畫者可以如願，「如果不想參加（航空城計畫）者就剔除」。／如果居民誤會不參加（航空城計畫）無所謂，但是「不參加者土地將永久是農業區，將來變更擴大都計機會不大」。／鄭文燦說...居民要趕快決定，參不參加「我尊重大家的意見」⁶⁵。

鄭文燦身為中央部會、地方政府、地方不同民意之間政治力量的焦點，一方面延續過去尊重反對者排除意願的說法，一方面也將地方的政治壓力重新轉移回反對者：除了點出縱使反對意見較高的蘆竹也僅有三成意見反對，且不參加雖然「無所謂」，但錯失此次開發機會，未來開發機會不高，要反對者「一旦決定就不能回頭」，企圖瓦解「阻礙者」為「議價者」，或者引導區域內支持開發者向「阻礙者」施壓。在後續 10 月重提的再公展草案中，航空城計畫下修計畫人口，全區面

⁶⁵ 聯合影音網 (05/17/2017)，「鄭文燦：桃園航空城 10 月定案」、居民一旦決定不能回頭」，<https://video.udn.com/news/690672>。



積減少 127.01 公頃，也包括了宏竹里與三塊厝地區。然而在草案提出後，內政部依據都市計畫委員會建議，針對剔除區域再度辦理聽證，也就是再度營造正反意見對峙的場合，與地方政府如出一轍將政治壓力的矛頭從中央轉移到反對者⁶⁶。最終內政部都委會拍板定案，宏竹里及兩河流域確定剔除徵收範圍，但同時過去曾一度被排除、後因地方強烈訴求納入的海口社區，在鄭文燦親自率隊說明下，重又納入徵收範圍⁶⁷。

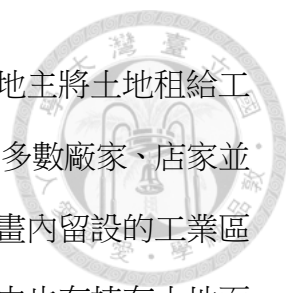
這樣剔除與納入的動態平衡，在各個案件中都屢見不鮮，但也並非總是有效的策略。除了區塊內的政治力量平衡決定了結果，土地開發不可避免的空間性仍舊存在，也無法完全處理非地主的需求。

新北市新莊、泰山塹仔圳公辦市地重劃案，面積高達 400 公頃，過去因防洪計畫而長期禁限建，且全區雖不少土地仍維持農業區，但早已有大量金屬加工業等違章廠家、二手汽車零售業等店家租地進駐，數量可能高達 6,000 家。過去曾一度要推行區段徵收被地主反對而作罷，後續自辦市地重劃又長期未有成效，新北市府轉而主導推動公辦市地重劃，宣稱是要解決違章工廠窳陋不堪的公共安全問題，並開闢公共設施、促進地方建設與充裕財政、改善生活品質。範圍內也包含發展相對密集的輔大商圈，以及泰山磚雅厝社區、三泰路社區、美華新村等既有社區聚落。

長期參與本案社區組織工作，本身是居民的受訪者 C 就指出，塹仔圳案的反迫遷自救會，主要是由小地主與非地主的工廠主、店家所組成。小地主多是既成社區（如公寓）的住戶與店家，持有土地面積不大，在重劃後土地持份面積若更小，可能必須與其他地主共同持份進行重建，十分困難，或甚至只能變現走人；而工廠

⁶⁶ 環境資訊中心（12/05/2017），「航空城已剔除區域將再聽證 居民怒：該聽證的不聽證！」，<http://e-info.org.tw/node/208856>。

⁶⁷ 聯合新聞網（03/28/2018），「航空城案剔除宏竹里 反迫遷肯定」，<https://udn.com/news/story/11322/3055456>。



主與店家則是因塭仔圳地區長期因防洪計畫禁限建，又為農地，地主將土地租給工廠或汽車零售業等店家，因此形成大規模的違章廠房聚落。由於多數廠家、店家並沒有土地產權，在重劃後只能領取微薄的地上物補償，且未來計畫內留設的工業區土地不足，也是必須走人⁶⁸。有趣的是，我也觀察到在塭仔圳案中也有持有土地面積不小的地主參與反迫遷自救會的運作，並不是因為期待議價，而是因為新莊周遭的整體開發案（如新莊副都心）多半已逐漸泡沫化，比起不確定的未來開發利益，繼續居住與持續收租，對這些地主來說更為穩定可預期。


塭仔圳反迫遷連線長期訴求中央退回地方政府提出的都市計畫草案。依市地重劃與都市計畫法制程序，新北市政府在都市計畫審定後、核定前，須將重劃計畫書草案送交內政部地政司預審。在預審階段塭仔圳反迫遷連線屢次發動抗爭。或許是因中央地方不同政黨，且中央不願承擔地方政府推動開發造成的抗爭壓力，因此在預審結論中，地政司要求地方政府應將既有聚落等爭議地區剔除，並妥為處理拆遷工廠安置問題，要求新北市府重修重劃計畫書，並啟動相關都市計畫個案變更作業⁶⁹。經歷兩年的內部作業，新北市府終於提出修正方案：

既有聚落民眾訴求希望自己家園可以原地保留、排除重劃，基於民眾合法的居住權益，已於前次(106年11月29日)市都委會專案小組會議同意於中正路以北地區排除4處合法房屋聚落，中正路以南地區另有5處排除重劃，亦依此方案於去年底將第一階段(中正路以北)市地重劃書送內政部地政司審查。市府希望能聆聽各方民眾的聲音，所以既有合法聚落在符合塭仔圳排除重劃原則條件下予以排除，並陸續開會以利計畫案周延。⁷⁰

⁶⁸ 受訪者C訪談紀錄，2016年4月30日。

⁶⁹ 焦點事件(04/28/2016)，「塭仔圳重劃案現在怎麼了？」，<http://www.eventsinfocus.org/news/559>。

⁷⁰ 新北市政府城鄉發展局(04/12/2018)，「新泰塭仔圳重劃案兼顧開發與地主權益面」，https://www.planning.ntpc.gov.tw/home.jsp?id=21&parentpath=0,4&mcustomize=news_view.jsp&data



新北市府通過的新計畫草案，固然剔除了泰山磚雅厝社區、三泰路社區、三角商城、輔大捷運二號出口、美華新村等聚落，但仍沒有排除面積未達 500 平方公尺以上的文程路社區。同時，對於占全區開發面積近四成、近 6000 家的廠房，在所調「協助安置」的支票外，也並沒有在新計畫內予以解決。而既有合法社區遭排除於市地重劃後，基於地主間的公平受益原則，容積率就將受到限制，未來必須以回饋代金或設施的方式才能獲得相當於周遭土地的使用強度，但對於自用而無迫切重建需求的居民來說問題並不大。

上述塹仔圳案例顯示的是，邊界調整作為政府與反對方折衝協調之策略與介面，有其極限。新北市府雖然透過設定排除既有合法社區聚落的面積標準，排除了大多數抗爭的社區，甚至可以為了順利排除坐落於主要道路預定地的美華新村，而改變主要計畫的道路設計；但若要將文程路社區也排除，就必須繼續調降面積標準，可能導致有意參與重劃的地主無法參與，或使得開發案例的基地變得更加零碎。更關鍵的還有佔地廣大的廠家、店家，縱使面積與人數都很龐大，但非地主在市地重劃中根本不是參與開發的主體，若要考量廠家店家的需求在未來設置大量工業區，就會與地主的利益衝突，且仍須處理中繼安置問題；而若要排除全區近四成的土地，也等於是無法繼續開發。當邊界調整會危及整體開發的本質時，仍然必須利用強制力來壓制抗爭。

小結、推翻與排除之間



在這章中，我說明了新自由主義土地掠奪體制，如何透過制度安排形成一套拉攏地主共享土地開發獲利的目標與手段。而在這套體制中，反抗政治往往是由完全反對被掠奪的「阻礙者」與接納掠奪但期待更好條件的「議價者」共組而成。

在政府、阻礙者與議價者三者的角力中，推翻與排除，是阻礙者往往能夠採取的兩種主要戰略。在這兩種主要戰略下，其實往往還存有各種其他可能的戰術，例如援引環境影響評估制度、利用中央地方矛盾等外在的結構力量，來減緩開發進程，等待更好的政治機會或更差的市場氛圍。有時儘管個案已成定局，計畫核定、農地被毀或房屋遭到拆遷，然而組織者也會運用可能的機會予以扭轉，或至少改革通案的制度。譬如在苗栗大埔案中，劉政鴻怪手毀田、強拆張藥房的畫面，使得運動者得以動員更大的社會輿論，來施壓扭轉整體態勢；也可能借助土地徵收法理（如：徵收前的協議價購徒具形式），在訴訟上迫使政府認錯，甚至獲得政府重建的承諾。

但不論如何，在新自由主義土地掠奪體制下，推翻與排除，兩者在策略上的結合與轉換不可或缺。在推翻計畫因客觀政治經濟情勢而不成時，排除毋寧是一條退路；逃離新自由主義掠奪體制的同時，雖然削減其規模與目標達成的程度，但也因默許計畫繼續推動，而限縮了抗爭者訴求公益的機會——這往往是組織者的困擾，而非受影響者的困擾。然而，若連排除的機會都因計畫內容的規劃性質而不可得時，抗爭者也只能採取推翻策略，抗爭到底。



第四章、發展主義掠奪體制及其反抗

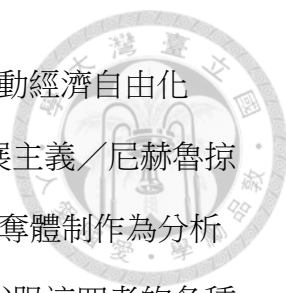


發展與掠奪，從國家理論的角度來看，看似是兩個互不相容的概念。Evans 在類型化第三世界的國家機器時，就以發展型（developmental）與掠奪型（predatory）這兩個概念作為光譜的兩端。這裡的掠奪意味著，即使是同樣具有韋伯所說的官僚組織、國家能力與自主性的國家機器，若缺乏有紀律的內部官僚結構與不受市場機制左右的決策機制，同樣可能因為將社會剩餘榨取進入少數官商的荷包，而讓國家機器無法成為引導經濟發展的引擎，甚至阻礙發展（Evans 1989）。但如果挑脫鉅觀的國家社會關係尺度，從那些因國家政策而喪失土地者的角度來說，即使是發展型國家，仍可能是掠奪者；在此意義上，發展主義（developmentalism）與掠奪（dispossession）其實可能並存（Levien 2013a: 6）。

在這一章中，我將說明發展主義土地掠奪體制，雖然早於新自由主義土地掠奪體制出現，但至今仍與新自由主義掠奪體制並存於台灣。一般徵收與非正規住居清理，是其中主要的制度與政策。在發展主義土地掠奪體制中，政府在偏低或殘補式或甚至沒有物質性補償的前提下，以政策公益性等規範性說服，要求被掠奪者為了全民的發展目標犧牲或贖罪。並說明在這樣的土地掠奪體制下，反抗策略卻面臨諸多限制，其反抗政治往往是在面臨不友善的社會輿論環境限制下，在「阻礙開發」與「不阻礙而尋求折衷」間尋找求生縫隙。

第一節、發展主義掠奪體制性質

我同樣將透過目標、手段（強制力、物質性補償、規範性說服）的框架，來說明發展主義掠奪體制的基本性質。但須注意的是，在 Levien 對印度土地掠奪史的分析中，他將印度發展主義土地掠奪體制與新自由主義土地掠奪體制，明確切



分在 1991 年。從殖民結束的 1947 年開始一直到 1991 年印度啟動經濟自由化前，是發展主義土地掠奪體制的階段，或者是所謂的尼赫魯發展主義／尼赫魯掠奪體制 (Levien 2013a: 39)。也就是說，Levien 雖然強調土地掠奪體制作為分析框架，體制是複數的，在目標、強制力、物質性補償與規範性說服這四者的各種有機組合下，有多種土地掠奪體制在概念上存在，鼓勵研究者比較不同國家的掠奪體制，以補足哈維奪取性積累在概念上對國家作用方式的相對忽視；但在對印度的具體分析中，Levien 認為兩種體制在經濟自由化下有明確的切分，先後承接，並不同時存在於印度。但至少在台灣案例中，新自由主義掠奪體制的出現，並沒有完全使得既有的制度手段消失，而是因不同的目標與對象而交替使用兩種體制，早期的制度依然延續並廣泛使用，也有新的做法加入發展主義土地掠奪體制，例如以司法化手段來處理違法占用；不論如何，新自由主義掠奪體制並沒有完全替代舊體制的功能。當特定開發建設不屬於全區土地的整體開發，而必須以一般徵收方式取得，或者對象為非法使用土地者時，發展主義土地掠奪體制的目標與手段仍然獨立且不可取代。

我將一般徵收與非正規住居清理兩種制度或政策所構成的體制，稱為「發展主義掠奪體制」，而不是「發展型國家掠奪體制」。原因在於台灣在 1990 年代以後，是否仍是一個「發展型國家」，其實不無疑問。研究者 (王振寰等 2017: 52-79) 指出，1990 年代以後國家介入市場、引導經濟發展的力量已明顯益加衰弱，不論是在產業政策、介入市場網絡時的權力關係、政商關係或技術創新等面向上，國家在台灣經濟發展中實際扮演的角色，已與奠基於 1970 年代至 1990 年代前的「發展型國家」概念大相逕庭。不論是認為過去的發展型國家已然逐漸退位，或者認為「發展型國家」在新自由主義與新保守主義的脈絡下有所轉化，使用「發展型國家」來作為指認體制的概念，容易造成錯誤的聯想與誤解。



相對的，「發展主義」更常是運動者⁷¹用來指稱各種迫遷原動力的語彙，雖然發展主義可能被用來廣泛指稱各種開發動力，甚至涵蓋我所定義的新自由主義掠奪體制（陳虹穎、徐亦甫 2017）；也有研究者提醒，台灣在發展型國家階段以「市場」為基調的發展主義論述埋下了日後轉向新自由主義的種子（夏傳位 2015），因此也有不少論者指出既有的發展型國家及其發展主義邏輯同時也是東亞實存之新自由主義化空間政策基礎（Park et al. 2012）。但當我們狹義指稱發展主義土地掠奪體制時，我們強調的是：相對於新自由主義掠奪體制，發展主義掠奪體制更加是以發展論述作為行使掠奪時的規範性說服基礎。且由於有限的物質性補償措施，頂多只能達到土地或地上物價值的市價補償，而無法將受掠奪者納為共同開發主體並挪用「公私互蒙其利」的規範性說服。

也就是說，發展主義土地掠奪體制中，更加強調「規範性說服」與「強制力」兩者的結合作為製造順服的主要手段；相對的，當新自由主義土地掠奪體制以「物質性補償」作為「規範性說服」的基礎時，發展的論述是否可欲、可行，雖然時常也是反抗者批評的重點，但卻不是製造順服時的關鍵問題。

一、目標

在目標上，發展型主義與新自由主義土地掠奪體制最主要的體制分工，在於該經濟目標可否以整體開發方式達成。然而這樣的分類方式並非以結果論，而是因為兩種土地掠奪體制，其實具有優先次序之別。當該經濟目標無法以整體開發方式取得時，才必須以發展主義土地掠奪體制來完成土地掠奪的任務。也就是說，發展主義土地掠奪體制具有備位性質。以前一章的桃園航空城為例，運動者主張若第三跑道確實有興建的必要，可以用一般徵收的方式來取得土地⁷²；這樣

⁷¹ 如台灣農村陣線（08/16/2018），「把國家還給人民宣言」：
<http://www.taiwanruralfront.org/issue-01-info.php?id=207>。

⁷² 環境資訊中心（06/14/2017），「航空城第三跑道直接進二階 未納蛋白區 居民批環評作半




的主張雖然在制度上完全是可能的，但當第三跑道可以透過擴大徵收範圍、一併開發週遭建地而取得時，政府得以讓土地取得與工程之經費在開發案內自償，而無須另外編列土地取得及工程之預算。此時政府自然會優先採用預算壓力、使用強制力機會較低的新自由主義土地掠奪體制。

所以要釐清發展主義土地掠奪體制的使用時機，真正要問的是「甚麼狀況下無法使用整體開發」？這個問題的答案，有時看似是在空間性質上給定的，譬如要在市中心、週遭建築已然密集的地帶開發一個鄰里公園，或在偏僻的都市邊緣取得河川行水區土地，似乎就很難想像動用整體開發來取得。冒昧採用整體開發時，政府可能必須承擔更大的整合成本與非預期的政治風險。

但這種空間上的考量也並非必然，而可能在衡平被徵收地主間的公平性與財務可行性後，將看似不可能整體開發的案例，轉為整體開發。譬如在 2013 年後中央政府開始推動的「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則⁷³」中，就規定各地的公共設施保留地應進行跨區檢討。就是說，假設 A、B 兩地皆為公園用地預定地，經於同一都市計畫區甚至跨都市計畫區檢討後，A、B 所處的區域可只需取得其中半數的公園，譬如保留 A 處作為公園預定地。方法一，是徵收 A 處，B 處則直接解編為其他使用分區，B 處地主自然對這樣的作法樂見其成，但一定也會讓鄰近 B 處的 A 處地主有強烈的相對剝奪感，而可能質疑選址與徵收不公。所以方法二，則是將兩地聯合為一整體開發區，將公園設置於 A 處後，由 A、B 兩處地主共同負擔 A 處公園的開發成本，並一同分配土地於 B 處，也就是所謂的跨區整體開發，同時讓兩處公共設施保留地的地主都得以享有解編的利益，但也共同負擔公共設施開闢的成本。

套」：<http://e-info.org.tw/node/205556>。

⁷³ 內政部（102）台內營字第 10203489291 號函。



這樣的作法仍在嘗試階段，直至 2017 年才有首例規劃完成、尚未實施。臺中市擬在大里都市計畫中嘗試這樣的作法，一併檢討該都市計畫區中的公園用地一、大里區公所用地與附近兩處公園兼供兒童遊戲場用地，將部分公共設施用地轉變為商業區後，以市地重劃方式整體開發，將地主分配於商業區等可建地。目前該案已完成都市計畫審議程序，實施完成後將是全國首例⁷⁴。

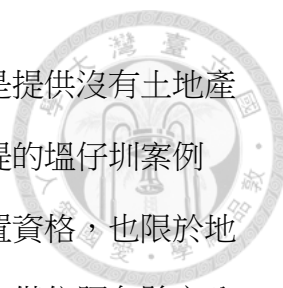
以臺中市全市來說，目前有 1,675 公頃的公共設施保留地同時在進行檢討，預計以跨區市地重劃方式開發近 60 個跨區重劃單元。在議會的監督中，議員質詢的重點，便已從訴求特定土地無公用需求應解編或土地徵收補償價格是否合理，轉為要求確保地主的領回可建築土地比例、開發次序的公平性⁷⁵。雖然這種作法仍在嘗試階段，尚未有實施完成的案例，所以絕大多數的情況中，當客觀區域發展條件上不允許時，特定公共設施的開闢仍然是以一般徵收為主要手段；不過這個新興的制度與案例，也符合我所說：當政府可以採用新自由主義土地掠奪體制時，將會盡可能避免使用發展主義土地掠奪體制，值得後續研究者關注。

除了地理空間上的限制，土地上使用人的產權狀態，也是主要因素。由於整體開發都是以土地產權作為各種補償與土地分配的先決條件，因此整體開發當然也就無法妥善處理不具有土地產權的非正規住居。譬如《都市更新條例》中雖然規定實施者在處理舊違章建築戶時，得向政府申請 $\Delta F6$ 容積獎勵以抵付安置舊違章建築戶的成本（例如發予補償金、以優惠價格讓售更新後的房地等），但若該違章建築戶占用的是公有地且已進入占用排除程序，仍須繳納相當於政府以訴訟排除時必須付出的土地使用補償金；而如果要住在原地，也必須貼補高昂的價差。在都市更新最多但也寸土寸金的臺北市，獲得安置的門檻其實不低⁷⁶。而在

⁷⁴ 臺中市政府（01/25/2017），「全國首例公設跨區市地重劃 中市大里聯合行政中心都更獲內政部通過」：<https://www.taichung.gov.tw/8868/8872/9962/990509/post>。

⁷⁵ 台灣好新聞（11/17/2017），「中市解編公共設施保留地 議員要求提高土地分回比例」：<http://www.taiwanhot.net/?p=517798>。

⁷⁶ 在都市更新實務中，違章建戶如何受到安置，始終是個外人不可知的謎團。一般認為實施者若



市地重劃中，並沒有安置計畫的設計，重劃計畫書中最多也就是提供沒有土地產權的非正規住居有限的地上物補償或資源轉介措施。前一章所提的塹仔圳案例中，違章工廠的拆遷安置問題也是如此。區段徵收計畫中的安置資格，也限於地上物被徵收者，而不包括沒有土地而無徵收問題的非正規住居，僅依照各縣市公共工程拆遷補償相關規定發給有限的現金補償，與重劃相同。

所以儘管在某些狀況中，整體開發會一併拆除並補償計畫內的非正規住居，但相關處理也很難說是納入新自由主義土地掠奪體制，基本上仍不脫清理違章建築的邏輯。且當對象為非正規住居時，有時經濟目標已不是開闢特定公共設施，清理本身就足已構成獨立的經濟目標。所謂清理又可以分成兩種狀況，第一種狀況是違章建築違反特定的空間計畫，譬如危險山坡地聚落如雞南山、河岸原住民部落如三鶯部落、溪州部落等，尤其非正規住居原則上皆是違章建築⁷⁷，其建築本身就已違反《建築法》，這種狀況下政府一方面是落實空間計畫的管制，一方面也是落實政府在公共安全上的責任。

第二種狀況是違章建築占用了公有土地，在 1990 年以後，即使未來的開發目標仍未定，所謂「活化公有土地」的排除占用本身，便也構成土地清理的動力（楊宜靜 2015）。我們可以用下表 4-1，來呈現上述發展主義土地掠奪體制中的

開始整合公地舊違章建戶較多的更新單元，會預先進入單元內收購違章建戶並安插人頭戶，而收購成本與申請到舊違章處理容積獎勵間的差額，即為 $\Delta F6$ 容積獎勵之利潤。例如在紹興社區或華光社區案中，都曾有部分違建已被建商收購。但為使計畫順利推動，實施者也可能額外付出安置成本，所以事實上也不排除有舊違章戶在協商過程中獲得極優渥的補償金額或條件，違建佔住戶默默取得 3000 萬鉅額補償的案例，也時有所聞。例如以整合基地內舊違章聞名、曾嘗試插旗華光社區之建商巧洋建設，其在「松山區寶清段一小段 51-32 地號等 70 筆土地更新案」中申請獲得 $\Delta F6$ 申請獎勵樓地板額度為 918.62 m^2 ，但允許 21 戶座落於公有地上之違建建築戶以營建成本取得更新後的房地，每戶最高上限為建物 93.9 m^2 公尺（含土地持份產權），也就是說最高有 1971.9 m^2 的建物銷售只能抵付營造成本，超出容獎部分須由實施者自行吸收。當然，即使是以營建成本計價，仍是不小的一筆現金支出或貸款壓力。

⁷⁷ 因占用土地時，無法提出土地使用權源作為建物第一次登記（保存登記）之依據，所以通常非正規住居皆為違章建築。然而凡有原則必有例外，極少數案例中，由於聚落成形時土地主管機關有發給土地使用同意書，是在日後才形成占用，這種狀況下的非正規住居屬於非法佔用土地之合法建築，由於符合建築法規且擁有地上房屋的所有權狀，因此土地管理機關若要收回土地，只能採取違法占用排除一途。如國防部民權東路松山機場案、南機場九號基地案。



對象與目標。

表 4-1 發展主義土地掠奪體制之對象與目標

	一般徵收	非正規住居清理	
對象	有土地產權者	違章建築	違法占用
目標	公共設施開闢	公共設施開闢、 落實空間計畫 (如：美化、公安)	活化公有土地

(資料來源：作者整理)

如前所述，在發展主義土地掠奪體制中，土地的主要移轉邏輯是「化私為公」的公有化或確認公有化。一般徵收是將私有土地轉為國有，非正規住居清理則是在清理過程中確認公有土地、重新使得國家獲得支配管理公有土地的權力，採取的手段可能是民事訴訟，也可能是拆除違章建築恢復公有地的公用目的。不論在土地取得後，國家是否將其公有土地交由私人開發，如美和市案中國家將一般徵收取得的土地納入聯合開發、華光社區案中國家在國有土地清理後擬將土地藉由標售設定地上權的方式交由私人開發，或者是在徵收取得產業園區土地後將產業用地標售、讓售予特定企業，在土地取得過程中，都排除了原來的土地擁有者或使用者，參與未來土地開發的機會，也因而不具有將土地擁有者或使用者打造為新自由主義主體 (neoliberalism subjects) 或小投機者 (small speculator) 的機會。然而國家在取得公有土地後，如何處分公有土地，譬如是否採取新自由主義的都市治理策略，將土地投入都市更新、聯合開發、招標設定地上權引入民間資本開發，則只構成土地清理的動力，而與受影響者沒有必然關聯。唯一的例外是後面所述的都市更新舊違章建築安置，在此情況中，政府可能將土地清理的任務轉移給都更實施者，此時受影響者有可能獲得優於被訴訟排除或違章拆遷的命運，但也並非必然，政府依然可以選擇清理後再將土地參與都市更新。



二、手段

夏傳位提醒，Chalmers Johnson 最初以日本為案例打造「發展型國家」這個概念時，其洞見不盡然在於後續研究者著墨的國家能力、自主性或與市場如何鑲嵌，而是發展型國家如何成功地創造一套動員民眾的高度正當性，例如日本就以「救亡圖存」、「富國強兵」等集體目標作為動員社會資源從事發展的基礎（夏傳位 2015: 34-56）。這樣的觀察挪用於當代的發展主義土地掠奪體制，也有其價值。不論基於被掠奪者的產權狀態或經濟目標的空間性質，而使政府企圖動用發展主義土地掠奪體制時，由於無法將受影響者納為整體開發中的開發主體，而物

質性補償又頂多僅能滿足土地或地上物之市價補償，此時規範性說服與其強制力手段的行使，便成為製造順服的核心手段。在這個段落中，我將先說明規範性說服與其強制力發動條件，再說明補償的方式。參考下表 4-2，表中彙整發展主義土地掠奪體制中主要制度的比較。

表 4-2 發展主義土地掠奪體制內含制度表

		一般徵收	非正規住居清理	
			違章建築處理	違法占用排除
目標		開闢公共設施	開闢公共設施、落實空間計畫	活化公有土地
手段	規範性說服	「公益」為主、「污名」為輔	「污名」為主、「公益」為輔	
	強制力	土地徵收計畫審議後，由行政機關執行拆遷	依據各相關空間計畫法規由行政機關作成處分後，由行政機關執行拆遷	民事法院判決後，由民事法院執行
	物質性補償	現金補償地價、地上物，並有法定安置計畫	如開闢公共設施，依各縣市公共工程拆遷補償規定給予地上物及搬遷補償；如為一般拆除，原則上沒有補償。必要時仍會予以輔導安置。	無，且人民若拒絕搬遷，須賠償政府相當於租金之不當得利。必要時仍會輔導安置

（資料來源：作者整理）



3. 規範性說服

在發展主義土地掠奪體制中，「公益性」與「污名」正反兩者共同組建了規範性說服的基調。但在製造順服的機制上卻與新自由主義土地掠奪體制不同。新自由主義土地掠奪體制的規範性說服，最顯著的是透過「公私互蒙其利」的論述緩和多數地主反抗的意願，甚至願意投身成為開發主體，乃至回過來來壓制計畫內反對整體開發的反抗者；然而在發展主義土地掠奪體制中，規範性說服並不是說服被剝奪者甘願順服於掠奪，而是透過規範性說服來爭取計畫週遭其他居民或者廣大社會大眾的認同，引起輿論對於掠奪的支持，並降低被剝奪者抗爭的正當性。也就是說，規範性說服是透過讓反對者難以抗爭，來製造順服。

作為爭取外界認同政府作為的手段，「公益性」與「污名」兩者時常交叉運用，當受掠奪者為土地所有權人時，「公益性」成為主要論調，而以阻礙開發的負面修辭為輔，政府與支持開發的公眾要求被掠奪者為公益而犧牲，然而反抗時就成為阻礙公益實現、為反對而反對的釘子戶；而當受掠奪者為非正規住居時，情況則剛好相反，違法建築、違法占用、違反某某法等不法污名成為政府攻擊被掠奪者的主軸，而公益性則自然而然排除非正規住居後的可欲結果。

由於規範性說服是發展主義土地掠奪體制的核心手段，因此也是反抗政治的主要戰場，我將在後面的篇幅中以更多實例說明。

4. 強制力

在發展主義土地掠奪體制中，土地徵收、空間計畫法制授權行政機關以及訴訟排除，是三種強制力發動的條件。針對有土地產權的被掠奪者，一般徵收是唯一的制度手段，與上一章的區段徵收相同，同樣需要經過內政部土地徵收審議小組的審議。在徵收計畫中，需地機關必須說明徵收計畫的公益性、必要性、土地

補償價額、安置計畫等資訊，以供土地徵收小組審議，公益性、必要性，例如：


本計畫道路範圍內，部分路段為既有道路，寬度約 5~8 公尺，供公眾通行多年，目前尚無法接通至台 19 線（中山路）...／...（中山路）之交通安全問題已有逐年增加之趨勢...／為紓解台 19 線穿越市中心車流、考量道路通行順暢性、區內居民交通安全及服務品質等情形，徵收開闢本計畫道路有其必要性。⁷⁸。

發動徵收的需地機關通常也會說明為何無法以市地重劃或區段徵收等其他制度手段取得土地，例如：「市地重劃或區段徵收雖係取得公共設施土地方式之一，惟本案工程所需土地均為治理目的所必要，無多餘土地可供分配或發還，因此本案工程所需土地不適用市地重劃或區段徵收方式取得⁷⁹」，這樣的說明往往令人摸不著頭緒。因為要達成該流域治理目的，理論上需地機關固然可以擴大範圍採取整體開發，那麼除了「必要的」公共設施用地以外，就會有更多土地徵收做為分配或發還之用；因此這種說詞往往是結果論，仍必須實際考察特定案件的地理空間條件、設施性質以及產權性質如何不允許整體開發。但有趣的是，這種說法也凸顯了整體開發中不少比例的土地並非真的是開闢公共設施所必須。

而當被掠奪者為非正規住居時，則有違章建築處理與違法占用排除兩套制度可供選擇。不少既有空間計畫相關的行政法規都賦予政府拆遷非正規住居的法源依據，如《建築法》及其子法〈違章建築處理辦法〉、《都市計畫法》、《區域計畫法》、《大眾捷運法》、《水利法》、《山坡地保育利用條例》、《水土保持法》或甚至《國家安全法》、《海岸巡防法》等，不一而足。

⁷⁸ 內政部（106）台內地字第 1060413901 號函核准徵收之臺南市政府「臺南市西港區東側外環道路工程（南段）徵收土地計畫書」，頁 3。

⁷⁹ 內政部（106）台內地字第 1061305436 號函核准徵收之臺南市政府「流域綜合治理計畫—七股區大塭寮排水中游治理工程（4K+600~6K+100）徵收土地計畫書（上）」，頁 3。



由於缺乏合法的建物與土地所有權保障，非正規住居幾乎必然違反某種空間計畫法制，這也賦予行政機關為達各種特定空間治理目的，皆有法可用。由於沒有土地或建物合法產權，因此對於非正規住居發動拆遷的法律保障也相對較低，無須經過中央審議，地方政府或特定目的事業主管機關，只要作成行政處分即可執行拆除；儘管嚴謹程度遠低於土地徵收審議，但排除「違反法律者」時，「依法行政、於法有據」的合法形式便已足夠。土地徵收作為強制力基礎時，作為規範性說服主軸的公益性同時也是強制力動用的合法要件；在各種空間計畫法制授權的違章建築拆遷中，污名基於的違法事實也是政府發動拆除的合法要件，甚至是「義務」來源。

違法占用排除也是另一套發動強制力的機制，近年也有較多研究。研究者指出，1990年代後新自由主義體制⁸⁰逐漸成形，國家基於財政困難與原有的發展主義心態，而逐漸以「非法化排除」作為新興且主要的違建處理框架，對占用公有地的居民提起「拆屋還地、返還不當得利」的民事訴訟，以取得可彈性開發的素地，也讓國家與非正規住居的關係由官民關係轉為擬似私人與私人的關係（楊宜靜 2015）。也有研究者指出，當國家逐漸以這種司法化方式來處理非正規住居等治理問題時，會帶來政治上民主課責與司法卸責的治理困境（傅鈺如 2017）。但對政府來說，這也就意味著司法化手段可以讓國家得以藉由「尊重判決、依法行政」而躲避、遮掩掉國家對非正規住居在都市發展史上的循環債務責任（楊友仁 1998）。在以民事訴訟排除非正規住居時，政府因握有公有土地產權，因此訴訟幾乎是必然勝利，後續也彷彿一般私人間的民事糾紛，由民事法院執行處指揮執行拆除作業，更加免除了行政機關動用強制力時可能的輿論壓力。因此當非有公共安全或立即開闢設施的必要時，訴訟排除占用通常是土地經營管理機關的優先選擇。

⁸⁰ 這裡的新自由主義體制，主要是指都市發展政策上的基本邏輯，與本文基於土地掠奪方式作出的分類並不衝突。




5. 物質性補償

在土地徵收中，由於補償是以土地地價補償為主，因此也是發展主義土地掠奪體制中補償金額最高的一種制度。2012年《土地徵收條例》修法以前，土地補償價格是以徵收當期的公告土地現值計算，而在都市計畫區內時，則按毗鄰非屬公共設施保留地之平均公告土地現值計算其補償地價，而徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，由地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。張永健指出，以公告現值為基準加成是考量各地方政府長期壓抑公告現值以壓低土地移轉稅之稅基，故由評議公告現值的地價評議委員會評定加成成數，也就是制度上補足公告現值與市價的差額，然而經實證資料分析，該加成後的數額通常仍不足市價（張永健 2013）。

2012年《土地徵收條例》改為以市價補償，然而該市價實際上是由地方政府委託估價師後，將估價結果交由地價評議委員會審議的結果。由於估價師與地價評議委員會都由地方政府所掌握，不少地主與運動者都質疑該地價並非真正市價，而可能偏低。但不論實際狀況如何，相當於市價的價額通常已是地價補償的極限，取消土地所有權後，地主自然也就無法享有公共設施興闢的開發利益。也就是說，儘管一般徵收與整體開發，都是以市場價格作為物質性補償的計算基礎，但發展主義土地掠奪體制中，以現金而非土地補償地價的方式，使得地主通常無法享有開發利益⁸¹，僅是將財產變現，且變現價格可能低於一般市場行情。且縱使市價補償已相當於一般市場行情，法理上仍不包含地主對於土地主觀價值（如情感、使用價值）的補償（張永健 2013）。

⁸¹ 但有一種情況可能出現：若被徵收土地僅是某地主土地的一小部分，或地主於徵收案的臨近範圍仍有其他土地時，一般徵收確實也有可能導致近似於新自由主義掠奪體制的結果，這時存有非制度預期的物質性補償效果。但作為對理想型的分析，這種狀況我先存而不論。不過在此意義下，土地徵收儘管在形式上是公平的，但一如整體開發中的情形，會因個人既有經濟稟賦的不同而有不同的實際運作結果。




當發展主義土地掠奪體制涉及公共設施開闢時，不論是一般徵收、併入整體開發拆除或基於其他行政法規的違章建築處理，通常都會依照各縣市的公共工程拆遷補償自治條例發給地上物補償費與人口搬遷費。不過當對象為非正規住居時，該補償費通常會依照違建形成的歷史長短，折六到八成計算。該計算基準通常是以地上物的重建價格（即材料費）與人口數計算，因此多年來差異並不大。據少數官方委託的系統性研究估算，若以臺北市為例，一戶拆遷住戶平均建物面積 66 m²且家庭人口 4 人計，臺北市的合法房屋拆遷戶約可獲得 153 萬元的建物補償、自行拆遷獎金與人口搬遷補償費，年代最久、折價較少的舊違章建築戶折價後約為 126 萬元⁸²，而研究者張金鶚認為該補償金額低於拆遷戶於當時重新建立同等生活所需成本、會造成拆遷戶必須往住宅成本較低的都市邊緣區域移動，有違「原地安置」的原則，因此總額應分別予以提高四成左右至 210 萬與 174 萬（張金鶚 1998: 102-107）。二十年來房價飛漲但該補償標準並未有太大變動，因此現況中公共工程拆遷補償，完全不可能補償非正規住居中的被拆遷戶獲得同樣居住條件所需的成本。

非基於公共設施開闢的違章建築清理與違法占用排除，是所有涉及土地掠奪的制度中，唯二沒有制度性物質補償的制度或政策。尤其在以民事訴訟進行違法占用排除時，被掠奪者作為被告，甚至要給付政府相當於租金賠償的「土地使用補償金」或「不當得利」。

綜合來說，發展主義土地掠奪體制下，被掠奪者獲得的相關物質性補償，在土地徵收的情況下至多等同於市價，且可能偏低；而當被掠奪者為非正規住居時，物質性補償則僅能舒緩家戶從非正規經濟移轉至正規住宅經濟時的新增成本，家戶甚至被迫只能移入另一個非正規住居⁸³。而當政府非基於公共設施開闢

⁸² 舊違章建築戶雖多半坪數極小，但依據法規通常會訂定最低補償面積以 66 m²計。

⁸³ 例如華光社區就有不只一戶住戶，在面臨拆遷時移至鄰近而同為非正規住居的紹興社區。



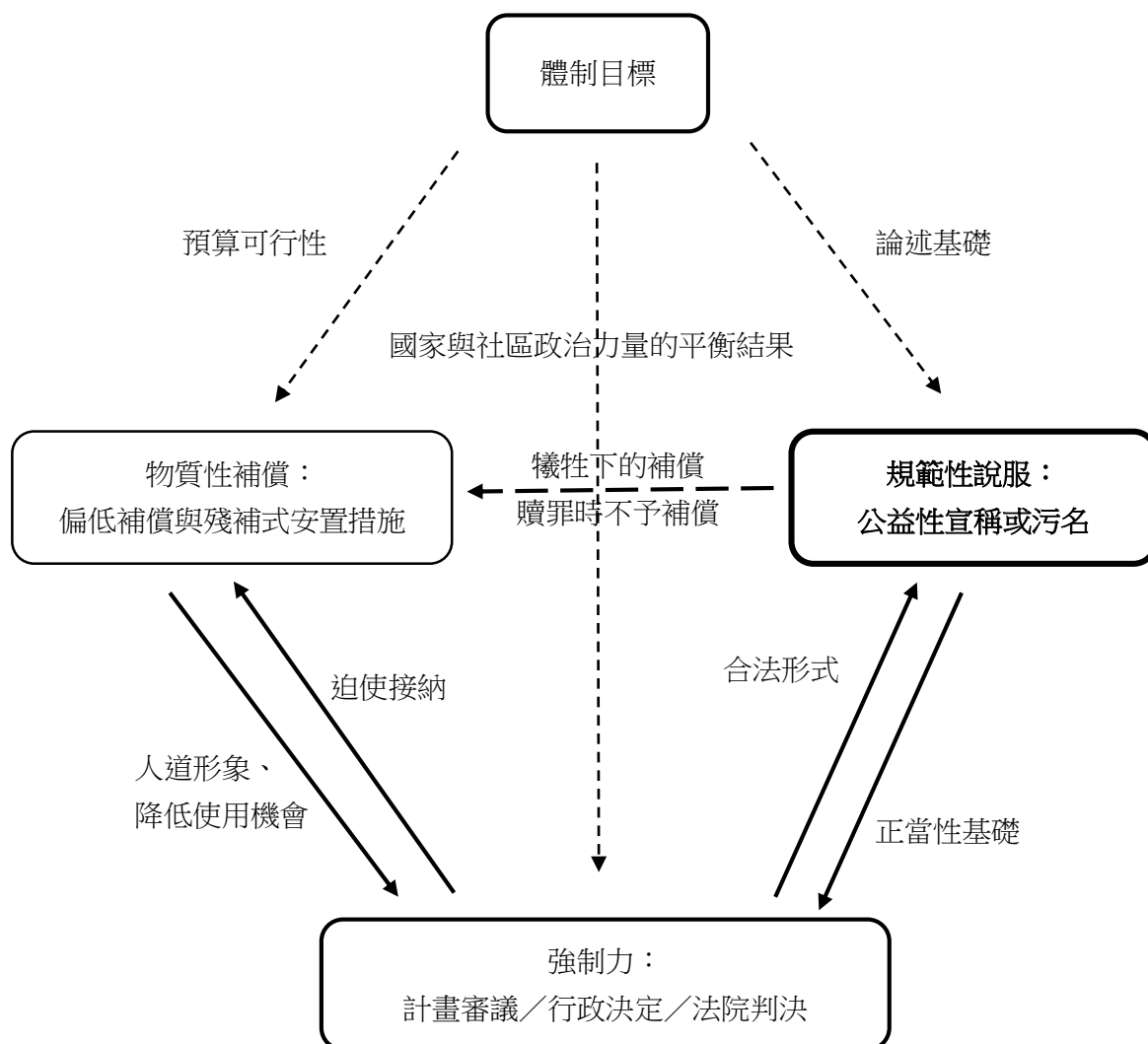
而進行違章建築清理或違法占用排除時，甚至不存在制度性的物質性補償。不過在整體偏低的物質性補償條件下，政府也時常提供、轉介殘補性的社會資源，如短期租金補貼、媒合民間慈善團體資源、發給急難救助金、提供租金較低之中繼住宅或協助搬家等方式，回應社區中特定弱勢家戶可能引來的輿論同情。

我用下圖 4-1 來呈現上述發展主義土地掠奪體制的基本性質。值得注意的是，相較於新自由主義土地掠奪體制，由於物質性補償無法作為體制製造順服的核心手段，因此規範性說服成為各種手段的核心。物質性補償無法作為規範性說服的基礎，而僅是政府行使拆遷、剝奪土地時必須提供的既有價值補償。在某些以污名為基礎的規範性說服下，受剝奪者是為其違法承擔法律後果、「贖罪」，這時甚至不需要進行物質補償。並且由於規範性說服往往是經由社會輿論中介而間接製造順服，此時決定是否發動強制力的，不再是整體開發案中社區內部正反雙方的政治力量平衡結果，而是國家與社區間政治力量的平衡結果。



在下一節中，我將分析發展主義土地掠奪體制下，如何在上述以規範性說服為核心手段的架構下，形成以論述為核心的反抗政治場域。

圖 4-1 發展主義掠奪體制基本性質



(資料來源：作者整理)

第二節、犧牲與贖罪：新自由主義掠奪政治中的反抗政治困境

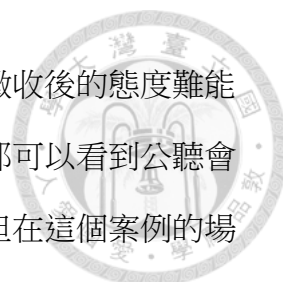
2016年4月，宜蘭冬山河森林公園－生態綠舟的「獻園」典禮上，宜蘭縣政府為表達對土地被徵收人的感謝，一一唱名請地主上台，由時任縣長林聰賢致贈感謝牌，並請縣長任內推動園區規劃的前行政院長游錫堃致詞。游錫堃說當年被徵收的這個村莊就是他自己的家鄉，致詞過程中他一一指認過去村內房屋巷道的座落位置、依門牌逐戶叫出村內長輩們的名字，而他自己家在22號；「他的愧疚是因為這裡原本是他的家鄉，有他敬愛的長輩、親戚及熟悉的鄰居，但是他竟然在自己的家鄉進行土地徵收」，游錫堃語帶哽咽地說：「實在是很抱歉，出一個『錫堃啊』，來徵收你們的土地」。這或許是土地徵收歷史上少見「溫馨動人」的一幕，連受邀出席、長期批判土地徵收政策的台灣農村陣線理事長徐世榮，都因長年深刻感受土地被徵收人的痛苦，也不禁為游錫堃致歉的勇氣落淚、動容⁸⁴。以下我將用這個案例，來說明「為公益犧牲」如何作為發展主義土地掠奪體制中一般徵收核心的規範性說服基調。

一、犧牲

冬山河森林公園－生態綠舟位處冬山河風景區上游，因是冬山河上游安平坑與大員排水匯流處，每逢颱風季節河水往往氾濫成災，因此游錫堃於完成整治冬山河後，規劃進一步以公園方式整治上游洪患，並興建為新的生態旅遊景點。由於當地私有土地有近八成為游姓家族所有，因此游錫堃親上火線主持地方協調；甚至曾在協調會上，有被不滿土地徵收的游家姨婆掄起拐杖欲打不肖晚輩，讓游錫堃拔足狂奔而逃⁸⁵。

⁸⁴ 自由時報（04/24/2016），「哽咽徵收家鄉土地 徐世榮讚游錫堃勇氣」，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1674438>。該段引用中，括號內標楷體部分為轉引新聞內徐世榮轉述之游錫堃現場發言。

⁸⁵ 宜蘭新聞網（04/18/2016），「當年森林公園土地徵收游錫堃險遭姨婆拐杖修理」，<https://www.travelnews.tw/news/%E7%95%B6%E5%B9%B4%E6%A3%AE%E6%9E%97%E5%85%AC%E5>



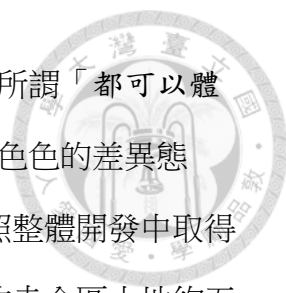
這個案例之所以難得，不是因為宜蘭縣政府在徵收過程與徵收後的態度難能可貴、堪為土地徵收典範，而是因為不少一般徵收案例中我們都可以看到公聽會上政府、議員、地方頭人頻頻強調對於地主犧牲土地的感謝，但在這個案例的場景中，呈現了更多細節足以讓我們掌握「犧牲」如何作為發展主義土地掠奪體制的核心手段。在宜蘭縣政府發行的宣傳刊物《幸福宜蘭》中，這樣描繪徵收過程與縣長林聰賢在獻園儀式上的感嘆：

「冬山河森林公園－生態綠舟」早期為洪氾之地，歷經整治，除了築起了堤防外，還有一些農田、濕地...／在那一方天地裡，有人傍水耕作，也住著幾戶人家，常有友人、釣客握竿垂釣...／一派悠閒自在。及至後來因為河川整治與公共設施需要，一些人的土地被徵收了。／...遇到工作人員談起昔日種種，總是會說：「這裡有我們的土地呢」，言談之間，有人似已釋懷，堆著淡然的笑意，也有人耿耿於懷發出怨言，甚至罵上幾句！／林聰賢有感而發地表示，任何公共建設最困難的就是徵收土地，地主的壓力與心情都可以體會...／無論是過去的運動公園、傳統藝術中心，或是蘭陽博物館和現在的「冬山河生態綠舟」，從現在的角度來看，都是用很低的價格徵收大量的用地。正因為當年被徵收土地的地主們，奉獻自己的財產，才能成就這些公共建設，「生態綠舟」能夠從無到有，成為全國絕無僅有的園區，真的非常感謝地主⁸⁶。

在縣府刊物對徵收區的再現中，地主犧牲了過往悠閒自在的農村生活，雖然有人釋懷，但也有人仍滿懷怨恨，但縣長對於這些「壓力與心情都可以體會」，

[%9C%92%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E5%BE%B5%E6%94%B6%E6%B8%B8%E9%8C%AB%E5%A0%83%E9%9A%AA%E9%81%AD%E5%A7%A8%E5%A9%86%E6%9E%B4%E6%9D%96%E4%BF%AE%E7%90%86/](#)。

⁸⁶ 宜蘭縣政府，2016，〈生態綠舟滿載期待 永續環境航向未來〉。《幸福宜蘭》2016年4月號，頁7-9。



甚至坦言政府過去「都是用很低的價格徵收大量的用地」，因此所謂「都可以體會」，是把種種基於財產損失、家園認同或既有生活方式而形形色色的差異態度，都以「犧牲奉獻」作為被徵收者應有的典範包裹起來。對照整體開發中取得公共設施性質最相近的區段徵收，區段徵收中地主同樣會被徵收走全區土地約五到六成的土地，但卻少見有人「感謝」地主的「犧牲奉獻」，原因就在於整體開發中地主雖喪失了土地面積，卻享受了地價上漲，所以是蒙受開發利益，而非為開發而犧牲。而一般徵收中的地主，卻明明白白是被以偏低的補償剝奪掉私有土地。在物質性補償不足的狀況下，也就只能用規範性說服來支撐掠奪的行使。

作為村里子弟的游錫堃，雖然不捨地細數地景與人物，但當年仍「大公無私」地忍痛啟動對員家鄉的徵收工程，也反而讓市府為所當為、不計個人聲譽成敗的形象更加穩固。最完美的規範性說服，也不可能真的讓所有地主心甘情願被說服，否則政府大可以要求地主議價出售甚至無私捐贈土地即可，根本無須動用強制力；最完美的規範性說服，是縱使政府要違背地主意願且犧牲私人權益、縱使同情理解補償遠不及市價，但政府還是要忍痛勇往直前、發動徵收，實現「公共利益」，也美化、淡化了背後畢竟仍是以強制力為後盾。

然而這種以「犧牲」為正面修辭的規範性說服基調，卻也不是在所有案例中都那麼浪漫。當有人起身反對土地被一般徵收時，「不犧牲」者就會面臨「阻礙發展」的負面修辭。這也更是相關抗爭中的常態。第一節裡我以臺南西港外環道（南段）案說明徵收計畫書的內容，就可以作為一個規範性修辭中負面修辭為輔的案例。

臺南西港外環道（南段）位於臺南市西港區西港里及港東里，現況僅有 6 公尺的既有道路，徵收範圍內有部分建物、農林作物，工程周遭則以農作與既有聚落建物為主。臺南市政府自 2014 年開始，擬依照都市計畫規劃，徵收開闢寬 24



公尺的外環道路，紓解西港台 19 線中山路車流，提高中山路交通及居住品質，並申請到內政部生活圈道路交通系統預算補助。徵收範圍內共 277 筆私人土地，其中台糖土地占大多數，其他私人土地約占三成面積⁸⁷。

在 2014 年 12 月，市府首次針對徵收計畫舉辦公聽會時，就有多位包含在地青年的居民，基於農村農業價值，質疑市府只以開路作為唯一的鄉村發展建設，到底對西港區的未來發展有何想像？並代表區內青年期待西港能保留曾文溪畔農村風光、休耕土地轉作生態復育、發展生態旅遊頁及無毒農業專區、組織社區支持型農業等基於農業價值的農村發展構想，並要求市府退回外環道拓寬案。也有居民表達對於房屋拆除、補償價格偏低、24 公尺道路可能使車速過快引發交通安全問題、不利於居民散步乘涼等多項疑慮⁸⁸。此時尚未有支持開發的聲音在公聽會上出現。

隔年 2 月第二次公聽會上，在地的選區議員、里長也出席了。在這場公聽會中，議員蔡秋蘭表示「希望外環道路可以帶動西港地區的發展」、「經費爭取不易，為了西港未來的發展、建設，西港地區之民眾將會全力配合」西港里長吳景盛則期待外環道可以解決西港區人口外流、排水不良、改善景觀等問題，「因此請大家支持本道路之開闢」，議員與里長同時也要求政府應依法辦理補償、應多為居民著想。另有吳姓居民表示「眼光要放遠，不要為了小利而影響到未來子孫的利益與未來的發展，西港的發展，取決於道路的開闢，開闢後，人自然會進來」、「提早完成外環道路，未來才會發展」。而在第一次公聽會中就反對徵收的居民們，繼續質問西港的發展方向為何時，里長則主張沒有便利的交通引入人

⁸⁷ 臺南市政府（104）府工新三字第 1040074715B 號函，「公告周知『臺南市西港區東側外環道路工程（南段）』第 1 場公聽會會議紀錄」。該公聽會為 103 年 12 月 9 日於西港區公所。

⁸⁸ 臺南市政府（104）府工新三字第 1040074715B 號函，「公告周知『臺南市西港區東側外環道路工程（南段）』第 1 場公聽會會議紀錄」。雖然相關公聽會僅是徵收的前置程序，但在徵收前必須履行的協議價購中，居民已可知大致的補償標準。

流，各種觀光也無法發展。市府也感謝各方對於市府的支持⁸⁹。




在完成協議價購、兩次公聽會等法定前置程序後，臺南市政府報請徵收。2015年11月4日，本案首度排進內政部土地徵收審議，這是我第一次陪伴個案走進土徵小組，不過卻沒有發揮太大功能。徵收審議小組會議現場，進場陳情的在地青年與聲援者以自行蒐集的道路交通影像、數據、分析，逐一駁斥臺南市府交通影響評估報告，也指出市府相關公文中多處資料錯誤，誤導出交通壅塞、必須開闢外環道紓解中山路車流的結論。會後土徵小組宣布本案退回補件、保留再議，由於少見土徵小組直接否決、駁回報請徵收的案件，所以這幾乎就已是最好的結果。沒想到一個月後的12月23日，臺南市府再度提請審議嘗試闖關，再度被土徵小組要求補件再議。時隔近一年，2016年政黨輪替後，南市府於10月26日第三度闖關，審議會上自救會要審議委員親自到西港一趟，就知道這條道路絕無必要⁹⁰。2017年3月，內政部土地徵收小組真的就組織了一場現地會勘。

現勘時內政部次長林慈玲親自主持了一場會議，請各方代表說明意見。由於在過去三次土徵小組審議中，南市府提出的交通影響評估報告屢次被自救會批評不實，自救會甚至提出了一份民間版的評估報告；南市府在現勘時說明，市府已將市府版、自救會版報告一併送請成功大學交管系林佐鼎教授，審查結果認為自救會有諸多不實及錯誤。後將兩版本送由交通部運輸研究所審查，運研所審查後對市府版無意見。市府並逐項批評自救會提出來的交通分析。

現場數位西港居民表示「要發展就需要道路，西港很多鄉親盼望這條外環道路很久了...／每次看到報導我們這條路的開闢又有狀況時，就會覺得少數人怎麼

⁸⁹ 臺南市政府（104）府工新三字第1040218000B號函，「公告周知『臺南市西港區東側外環道路工程（南段）』第2場公聽會會議紀錄」。該公聽會為104年2月12日於西港區公所。

⁹⁰ 環境資訊中心（10/26/2016），「2.6億闖西港外環道 紓解交通或炒地皮？臺南市府、自救會再交鋒」，<http://e-info.org.tw/node/200770>。



力量這麼大」、「自救會在阻擋西港的發展」、「鄭家人（指自救會代表）要大家連署不要開這條路，沒有人要幫他們簽名。不然現在來連署，西港不會有人幫他們連署的」。議員蔡秋蘭說「地方需要發展，自救會不應該阻擋外環道的開闢」，⁹¹議員蔡蘇秋金說「外環道不開西港如何發展」。甚至有一位同被徵收的地主說：「我自己的土地也被徵收，建議自救會鄭先生可用徵收費用再另外買地。開這條路讓地方可以發展，對大家都很好」⁹¹。

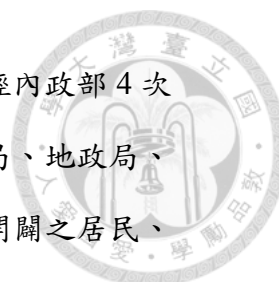
3月現勘結束後，隔月12日南市府第四府提請土徵小組審議本案。進入審議小組現場陳情前，自救會同樣召開了記者會。有趣的是，上述的兩位議員蔡秋蘭、蔡蘇秋金包了兩台遊覽車，載來大批西港鄉親。在自救會召開記者會的同時，這些鄉親們拉開紅布條「支持開闢 為了西港發展 東外環必須開闢」、「全力支持開闢 西港最缺外環道路」，鎮暴警察與鐵柵欄隔開了正反雙方。審議現場，共有五位支持開路的人發言，包含兩位議員以及西港里長，甚至有一位是被徵收、但現居臺北的地主說：「在臺北沒有人知道西港，大家只知道麻豆、佳里、七股。他在民國八十年時，取得一坪土地的價格是兩萬五，現在被徵收一坪不到一萬塊，犧牲很大，但他覺得為地方繁榮而放棄沒有關係。他支持外環道路交通分流，把家鄉繁榮擺在第一⁹²」。隔天中午，議員蔡秋蘭搶在臉書上發出徵收審議表決通過的捷報；而遲至26日，地政司才正式公布該次會議決議，審查結果決議通過。

臺南市府在徵收審議結果公告後發出的新聞稿中指出：

（本案）獲得大部份當地居民的認同，惟仍有少數民眾組成反西港外環

⁹¹ 臺南市政府（106）府工新三字第1060316818B號函，「公告周知106年3月6日內政部土地徵收審議小組現地會勘本府辦理『臺南市西港區東側外環道路工程（南段）』勘查紀錄」。

⁹² 反西港外環道不當開闢自救會，2017年，〈觀點投書：誰要一秒鐘幾百萬上下的西港外環道？〉。風傳媒，<http://www.storm.mg/article/253428>，4月24日。段落末尾為自救會於投書中轉述該名地主於土徵小組中的發言內容。



道不當開闢自救會（以下簡稱自救會）抗爭，以致該案歷經內政部 4 次審議。／（第四次審議）當天，市府由吳副市長帶領工務局、地政局、都市發展局、交通局、農業局等相關單位與會，當地同意開闢之居民、里長及議員亦北上至內政部表示全力支持開闢西港區東側外環道路工程。會中市府、自救會分別簡報，當地居民代表、里長代表及議員亦充分表達外環道有開闢需求之意見，另立法委員服務處亦派代表出席關心。／（審查結果）准予徵收，市府強調本工程為地方民眾迫切需求之道路，後續將儘速完成開闢⁹³。

在新聞稿中，南市府並附上兩張第 4 次土地徵收審議前，支持開發方拉紅布條的照片。徵收範圍內面積占三分之二的台糖公司土地並不反對徵收，部分受影響不大或不反對南市府開發願景的地主也在協議價購過程同意了，使得南市府得以宣稱拒絕協議價購、必須發動徵收的僅是少數民眾。由於核定徵收後南市府遲遲未拆除反對戶並施工，議員蔡秋蘭屢次時在議會質詢時關注道路工程進度⁹⁴，抨擊市府未用心排除少數反對者聲音，讓公權力睡著了⁹⁵。而西港區十二個里的里長也曾一字排開召開記者會，要求市府盡速開闢⁹⁶。南市府終於在 2018 年 7 月時開始了拆除工程。

我透過西港外環道這個案例，想要凸顯的是一般徵收作為發展主義土地掠奪體制中處理有產權者的手段，如何以「為公益犧牲」的正面修辭為主、「阻礙發展」的負面修辭為輔，在物質性補償偏低的前提下，以規範性說服作為製造順服

⁹³ 臺南市政府新聞稿（04/26/2017），「『臺南市西港區東側外環道路工程（南段）』案 終於過關」，https://www.tainan.gov.tw/taianan/dep_news.asp?id=%7B733AEFD7-0AA3-4562-AA55-F6BEC5E22E53%7D。

⁹⁴ 台灣地方新聞網（10/23/2017），「臺南市議員蔡秋蘭關心西港外環道路開闢工程進度」，<http://news.tnn.tw/news.html?c=2&id=119793>。

⁹⁵ 台灣好新聞（05/02/2018），「臺南西港區東外環道 8 年未開闢 議員抨擊公權力睡著了」，<http://www.taiwanhot.net/?p=570544>。

⁹⁶ ETtoday 新聞雲（09/11/2017），「臺南西港外環道路一拖 10 年 疑點已釐清將儘速開闢」，<https://www.ettoday.net/news/20170911/1008564.htm>。



的核心手段。

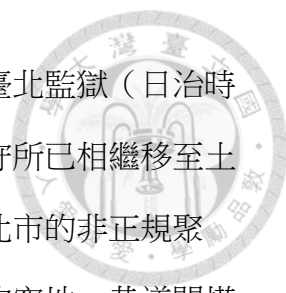
這樣的場景看似與上一章中淡海二期新市鎮、桃園航空城兩案中正反雙方對立的畫面很相似，但卻有本質的不同。在新自由主義土地掠奪體制中，正方通常也是開發案內的地主、相關從業人員；但在發展主義土地掠奪體制中，正方則通常是計畫周遭享受開發利益的居民。在前者中，物質性補償與規範性說服共同築建的「公私互蒙其利」是造成地主間分化，並以計畫內的政治力量平衡作為發動強制力與否的主要考量；但在後者中，市府是透過引入計畫周遭區域內的支持聲浪，來壓制計畫內被徵收地主的反抗意見，削減反抗者的抗爭正當性。

發展主義土地掠奪體制以規範性說服作為核心手段，也就使得反抗政治的鬥爭場域以規範性說服為核心。反抗者即使試圖提出不一樣的發展想像，但贊成方可以動員既有發展主義思維下居民對於交通建設的渴望來予以否定或吸納。而當反抗者企圖退而求其次質疑道路開闢依據的交通評估報告，將戰場轉移至土地徵收審議核心的手段必要性時，府方也有更多的專家學者、公部門資源來支持其交通專業論述。最終當計畫內外的政治力量態勢逐漸抵定而明朗時，土地徵收通過了。土地徵收程序卡關時，市府得以將公共建設延宕的政治壓力轉移至反對者身上；土地徵收通過後，市府則按兵不動，等待地方頻頻呼籲開闢時「被動地」啟動強制力手段，推卸掉使用強制力的政治責任。

然而這樣的正反修辭組合，在以不具有土地產權的非正規住居為對象時，將會倒反過來。我用「贖罪」來對應犧牲，在「贖罪」的修辭下，非正規住居承受著違法、違占等強力的污名，

二、贖罪

華光社區位於臺北市中正紀念堂後方，是我蹲點參與反迫遷社區抗爭的起



點。由於華光社區是戰後司法行政部（後來的法務部）接管之臺北監獄（日治時期為臺北刑務所）的所在地，所以儘管日後臺北監獄與臺北看守所已相繼移至土城與龜山，華光社區仍保留許多司法系統的宿舍。一如其他臺北市的非正規聚落，國共內戰的戰後移民與都市化時期的城鄉移民，也在社區的空地、巷道間搭建起違章建築，形成一個夾雜宿舍居民與非正規住居的社區，其中合法眷舍、非法眷舍⁹⁷與所謂違占的非正規住居，約莫各占三分之一。

過往的研究指出，宿舍居民與非正規住居夾雜的狀態，使得族群與階級的分界相互交纏，使得兩者之間社會不平等、資源分配過程差異與省籍衝突，導致眷舍與違建面對拆遷安置問題時明顯對立、無法整合，因此國家在清理土地的過程中得以分而化之（蔡敏真 2012）。而我參與的主要就是眷舍絕大多數已搬離後的非正規住居抗爭。或有研究點出在以產權為核心的政策趨勢與司法過程中，居民如何嘗試以「法治」、「財產」與「權利」等概念，來表述自身抗爭的正當性（楊宜靜 2015）；而政府雖然是規劃開發土地、主動發起民事訴訟並的主體，但因為採取了司法化的佔用排除方式，而使政府得以在遭受社會抗爭時宣稱是「依法管理公產」、「尊重法院判決結果」、「排除佔用無關未來開發」等，加上是由法院行使強制力，而使行政權容易推卸掉責任、難以被課責（傅鈺如 2017）。我在此想分析的是，以「贖罪」為主調的規範性說服框架，如何挪用污名來壓制抗爭的正當性。

華光社區土地自日據時期作為臺北刑務所及員工宿舍使用，即明確係屬政府機關所擁有及使用之公有土地，其財產權屬於國家所有，事實至為明確，占用人無論係早年自行搭建或嗣後轉購取得地上物，均難謂渠不知該等土地為公有，故無論基於何種原因、使用期間之久暫，渠等無權

⁹⁷ 例如因職務調動、原職務人已過世等原因，而使該公務員或其親屬的眷舍使用狀態不合法。

占用公有土地乃是不爭的事實，況區內所有訴訟案件經法院依法審理後，亦無一不判定其占用行為為無權利，並認占用人實際獲有使用土地之利益而相對造成國有財產權益之損害，爰經法院作成占用人應拆屋還地或給付不當得利之判決⁹⁸。

這則新聞裡的說法，始終是法務部面對非正規住居居民抗爭時，所採取的論述。在這種論述中，法務部的起手式總是先點出居民違法占用的「事實」。在訴訟排除時，法務部臺北看守所作為土地的經營管理機關，以擬似土地所有權人的法律地位，向非正規住居提起「拆屋還地、返還不當得利」的民法訴訟。在民法訴訟中，法官核心的判斷標準就是「占用人」是否持有土地所有權或租賃、使用借貸等其他土地合法使用權源，而華光社區的被告當然是沒有⁹⁹，法院幾乎也就必然判決居民敗訴，並要求敗訴的被告自行拆除違占建物並返還鉅額不當得，不自行履行債務時原告臺北看守所得聲請法院民事執行處執行。基於法院認可的違法事實，拆遷只是居民應得且必然的贖罪方式。

事實上，居民是否敗訴也是個值得深究的問題，司法政治的研究者吳重禮就以法院判決之統計為實證證據指出，在台灣竊佔國土的訴訟中，當被告為大企業或權貴時勝訴機率較高，出於營利動機或占用面積較大的勝訴機率也較高，雖然這是在刑事案件而非民事案件中的實證研究結果¹⁰⁰，但依據該研究的推論，這意味著既有經濟稟賦、人際資源較高者，更有機會免於訴訟的敗訴結果（Wu n.d.¹⁰¹）。可惜的是，非正規聚落通常不是大企業或權貴，且大多數面積較小、出

⁹⁸ 法務部新聞稿（02/23/2013），「法務部針對所屬機關處理華光社區土地遭占用問題之原則與過程，提出說明如下」，<https://www.moj.gov.tw/cp-791-50838-42085-001.html>。

⁹⁹ 社區中有一位潘家，父親為臺北看守所員工，在宿舍火災後自行搭建違建前，請示單位同意並留下文字證明，但法院認定單位主管依法無權將土地同意由私人使用，屬個人行為，不予採納。

¹⁰⁰ 嚴格來說竊佔是刑事罪名，多數非正規住居因歷史原因佔用時間遠高於刑事起訴的五年時效，因此幾無因竊佔罪而敗訴者。研究者吳重禮在文中儘管以非正規住居、都市原住民等作為弱勢者的案例，但似乎沒有注意到這個基於特定歷史與法律規定的樣本偏誤。

¹⁰¹ 已公開草稿但尚未正式刊出，故無日期，詳見參考文獻。




於自用目的，所以往往敗訴。

訴訟排除還有一個附帶效果，因為每一個家戶是分別上法院處理「自己的」訴訟威脅，所以個別家戶依照自己的既有經濟稟賦來處理訴訟，例如是否要在一審判決以前和解並自行拆除以換取法務部免收鉅額的不當得利。即使在非正規住居內部，社經條件也並非那麼一致。台灣作為曾經的發展型國家案例，雖然仍殘存延續過去第三世界國家的非正規經濟現象，但非正規住居中的居民經濟條件已並非如其他第三世界國家中的那麼齊一。當房地產多年來持續飆漲、住宅成本日益增加時，非正規住居作為廉價的非正規住宅產品，也提供住戶或成為房東的屋主財富積累的機會（史宓 2000）。雖然這不改社區內家戶平均而言社經地位較弱勢的狀況，但社區內也的確有部分社經條件較好的家戶，譬如懂得如何透過脫產而不和解來持續抗戰，或願意支付高昂的不當得利來換取都更¹⁰²的安置資格（楊宜靜 2015: 123）。訴訟排除放大了社區內家戶既有經濟稟賦、家戶營生選擇的各種差異，使得團結抗爭並不那麼容易。

所以在我們進入社區的 2012 年底，臺北看守所正在就不當得利的金錢債務聲請強制執行，社區內近三分之二的家戶已因金錢債務壓力、每日新增的鉅額租金而逐漸自行拆除，更遑論有住戶更早就為了減免不當得利而和解、同意自行拆除，僅存約 60 戶走不了或不想走的居民。訴訟排除不只是以審判確認了佔用的非法「事實」，也彷彿延續了台北刑務所／台北監獄的隔離技術，以追求打造「全球城市」、「台北六本木」的「現代性」計畫（黃舒楣 2014: 90-91）。

隔年 8 月 27 日前，臺北看守所分數波將尚未自行拆除的案件，向法院聲請執行拆屋還地並執行完畢。

¹⁰² 但事實上，此時政府已放棄以都市更新為開發手段，但社區發展協會仍繼續爭取都市更新。



沒有土地所有權確實是個難以否認的事實。但這個「事實」之所以成為定性居民的「唯一方式」，事實上是一個制度的結果，而不是理所當然的。一如楊宜靜與傅鈺如所指出，司法化作為清理非正規住居的手段，是一個 1990 年代以後才逐漸建立並細緻化、擴張使用的制度。在新自由主義的國有土地管理政策浮現前，政府更常是在開闢公園、學校、國宅、道路等公共設施時拆除違章建築，並依照地方政府的公共工程拆遷補償規定予以補償、安置，除了前面提及過約在百萬上下的現金補償，安置方式則包含給予承租國宅甚至是讓售國宅。

1979 年臺北市政府工務局都市計畫處委託台大土木工程學研究所都市計畫室（城鄉所前身）、中國文化學院實業計畫研究所工學門都市計畫組、淡江文理學院建築系、中原理工學院建築系等四個系所進行華光社區更新計畫的規劃工作。如在台大執行的規劃報告中，將這些非正規住居描述為：

違建戶，此類居民多數居住在計畫區金華街北側與愛東路（作者註：應為愛「國」東路漏字或簡稱）南面一帶，多以做小本生意（麵食店、早點店、雜貨店、食品店等）為生，居住時間亦相當長。這些違建原為部分退伍軍人所搭蓋，至今則有部分為原搭建者住用，其餘則經過多次的轉讓，造成現在混亂的局面（國立臺灣大學土地工程學研究所都市計畫室 1979: 12）。

文化學院的報告同樣稱居民為違建戶，但也沒有提及占用問題，反而認為土地均屬司法行政部，因此土地取得問題單純（中國文化學院實業計畫研究所工學門都市計畫組 1979: 11）。在淡江與中原的報告中，同樣也點出違建戶的建築已然破敗，但都無提及占用問題，反而更加強調如何降低安置計畫中「勞苦」違建戶居民的財務負擔（淡江文理學院建築系 1979；中原理工學院建築系 1979）。四校的報告，都是以安置違建戶為前提進行規劃設計，並研擬出較中低收入的違

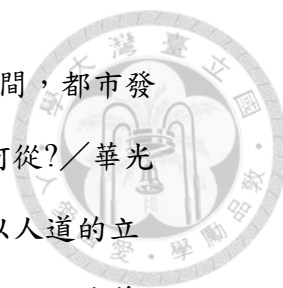


建戶可負擔的房型與財務模式。

雖然 1980 年代初期的華光社區都市更新案，後來胎死腹中，並沒有落實。但我們藉由比較時隔三十年的這兩組說法，可以發現「占用」這個「事實」，並非是看待居民的唯一角度。當計畫主導者是非土地經營管理機關的地方政府時，長期以來都會在開闢公共設施或實施更新計畫時安置非正規住居的地方政府，及其各個委託研究團隊，都是以如何安置居民、如何使安置可負擔的角度，來看待非正規住居。雖然他們某種程度上仍將破敗的建築、弱勢的居民視作待處理的規劃課題而非規劃過程的參與者，但也終究不是從處理占用的視角出發。楊宜靜（2015: 17）就發現，通案而言，1980 年代中央公產管理機關雖已開始評估訴訟的可能性，但社會輿論普遍不支持提告；一直到 1980 年代晚期，報章上才開始出現支持採取訴訟的投書、社論；1990 年代官方舉辦的研討會中，開始有學者主張以訴訟警惕民眾、彰顯公權力。在華光社區的個案中，甚至遲至 2010 年官方才開始在媒體上以「違占」稱呼非正規住居（蔡敏真 2013: 202）。

儘管占用的違法事實，是特定政策趨勢與時空環境下，由法院協助建構的污名。但這種污名毫無疑問確實有壓制抗爭的作用。在我們組成的社區訪調小組介入抗爭以前，以爭取都市更新為主訴求的華光社區發展協會，曾在臺北看守所開始大規模提告、訴訟正在進行時，在苦勞網以〈被迫搬遷華光社區居民 vs. 坐收淨利的臺北華爾街都市更新政策與弱勢者權益不能兼顧嗎？〉提出訴求，爭取社會認同：

大安區華光社區位於範圍北以金山南路 2 段 30 巷為界，東以金山南路 2 段為界，西以杭州南路 2 段為界，南以金華街為界。因為歷史的緣由而意外成為「侵佔」公有地的違建戶，2007 年底行政院所頒布的「四大金磚」都市更新計畫，不僅使當地居民未獲應有的補償，更使得長居此



地的居民一一被提請 訴訟。／在都市更新與弱勢者權益之間，都市發展的政策該如何重新考量？最重要的是，弱勢居民該何去何從？／華光社區此刻正面臨前所未有的強勢驅趕政策，我們希望政府以人道的立場，審慎思考此一強勢政策對居民帶來的迫害，希望政府：一、妥善安置措施、搬遷補助；二、停止訴訟、五年不當得利¹⁰³。

在這則訴求中，社區發展協會質疑中央政府提出的都市更新「發展」目標，並希望縱使在此「臺北華爾街」的發展目標下，政府也能兼顧非正規住居的歷史成因與弱勢情況，給予安置並免除訴訟帶來的鉅額罰款，其實就具體訴求部分與後來訪調小組提出的訴求並沒有太大差別。然而在這則貼文下方，有網友留言：

違建戶拆屋還地本就是天經地義，政府給錢就已經不錯了；違建戶違法在先，沒土地所有權狀還敢要就地安置，住未來的豪宅，請問你們有土地持分嗎？拿什麼條件來跟政府或是建商談？住免錢的精華區土地已經非常好了，沒錢想留在臺北市的菁華區，天方夜譚。違建戶侵占政府的土地不值得同情。要都更也要有土地持份，強力支持政府劃平。

儘管也有少數留言對居民的處境感到同情，但也有更多人留言「你們佔政府的地而且住那麼久／你（已）經得利了不是嗎／還要求要補償／大家都去圍公有地就好了／還架設網站講那麼多／有公理和正義嗎」、「那我也去侵占國有地搭違建好了，沒有土地所有權還那麼大聲」、「擁有土地真是一件令人嫉妒的事／雖然他們號稱自己是弱勢／但擁有土地（或佔有土地）是否能稱為弱勢」、「杭州小籠包、廖家牛肉麵都是違建戶，違建戶不繳房租，占用國有地，國家還願意給錢

¹⁰³ 華光社區發展協會，2009年，〈被迫搬遷華光社區居民 vs. 坐收淨利的臺北華爾街 都市更新政策與弱勢者權益不能兼顧嗎？〉。苦勞網社運公佈欄，<https://www.cooloud.org.tw/node/36643>，3月10日。該新聞稿，應是前述當時在華光社區蹲點的地理系碩士蔡敏真撰寫與發佈，敏真在訪調小組介入社區後，同樣參與了小組的運作，是小組進入社區的重要引路人。

「天底下哪有這種事」、「所以呢？如果是在一般地區，補償給你也就 ok 了／今天就是好運是在精華區，所以就不願意就對了¹⁰⁴」……



不知道社區發展協會貼文以前，有沒有預期到社會輿論如此殘酷。這些批評社區的網友一致同意政府應當對居民提起訴訟，認為居民們不付租金卻長年享受市中心的土地，確實就是「不當得利」；如果占用土地還可以拒絕搬遷、要求補償安置，那是否人人都該去佔一片國有土地。這樣的說法當然忽略了戰後移民初搬入社區時，當時臺北監獄勞動農場以東還多是一片農田，更是監獄圍牆邊，是個有鄰避設施的都市邊緣，居民就說「若不是無力購屋，誰要住在監獄旁邊¹⁰⁵」；但時隔六十年後，「人事全非」，華光社區已成為臺北市精華區中的精華區，位處大安區與中正區交界處、中正紀念堂第一排，旁有明星學校中正國中、永康商圈，同時鄰近古亭、中正紀念堂、東門三個捷運站。在不動產的思維中，居民占用的土地恰好是許多人一輩子夢想、打拚都住不進的天龍國。

訪調小組於 2012 年底進入社區時，原先因不熟諳民事強制執执行程序，以為居民收到法院要求自行拆遷的執行命令中規定的 12 月 31 日期限之後，就會隨時強制拆除，所以本來只想引介市府社會局、都市發展局等資源，盡量讓居民搬遷時可以稍有保障。沒想到依據民事強制執执行程序，後續還有一連串履勘、定期拆除等程序，法務部也宣布年前不會拆除，於是我們才思考組織社區進一步抗爭的可能性。就在同一年的 3 月，北市府才執行了士林文林苑王家的強制拆除，現場的擋拆抗爭引起大量社會輿論的同情與關注，也使得王家即使拆除後，反抗者仍能在拆除現場搭建組合屋繼續抗戰。當時我天真地以為，也許華光社區也可能在擋拆時，藉由政府粗暴而居民既堅定又悲情的拆除畫面，同樣激起社會輿論同

¹⁰⁴ 華光社區發展協會，2009 年，〈被迫搬遷華光社區居民 vs. 坐收淨利的臺北華爾街 都市更新政策與弱勢者權益不能兼顧嗎？〉。苦勞網社運公佈欄，<https://www.cooloud.org.tw/node/36643>，3 月 10 日。見該新聞稿下方的網友留言區。

¹⁰⁵ 自由時報（02/24/2013），「弱勢迫遷…控政府反人權」，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/656524>。報導中華光社區自救會主委詹友坤發言。



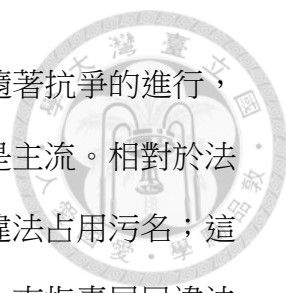
情，而能暫緩政府的拆除期程、提出更好的安置計畫。

當時的我當然是太過樂觀了，在歷經 3 月 26 日深夜至 3 月 27 日清晨的一夜漫長擋拆抗爭後，苦勞網的擋拆現場即時報導下方，陸續有多名網友留言：「連房契地契都拿不出來／租屋證明也沒有／只會用"強加"來自圓其說／是不是我在你家住久了沒被趕走就可以當自己家了？／思想還停在 80 年代路霸噢？也難怪只能住在違建裡面／頗呵」、「有繳稅證明就拿出來給大眾看呀¹⁰⁶／證明不是白白佔用土地／他們要什麼證據，我們就給什麼證明／有憑有據就要記得提出來」要求居民應提出房契、地契、租約或繳稅等「證明」，來說明自身的正當性；否則「違建就是違建，佔用公有地到底有啥好說的？」、「屬於公民=2300 萬人的土地，有什麼道理要被華光佔地蓋房子？說公民沒有參與都市計畫規劃的機制？請先去看看都市計畫法通盤檢討作業流程，／佔用國有地就是佔用國有地，不是抬個居住權出來就可以無限上綱，要一棟換一棟」違建、違占本身「就是」違法的，毫無正當性可言；「還能申請到貸款¹⁰⁷呢／真弱勢／沒有銀行願意貸給我／該找誰幫我出頭／我也想要有居住權阿」、「當初以超級便宜的價格得到的違法居住，現在吵著要跟合法居民拿到相同一樣的補償或是房子，真好賺／如果安置的新房是在天龍國以外，不知道會不會又來大吵？」、「如果這樣還獲得安置的話／以後來臺北打拼／人人佔地為王／之後再要求安置就好了／明明就得了數十年的便宜了／租個房子搬遷有那麼難」若無法證明有「權利」，沒有違法；則沒有正當性去要求合法居民才有權利主張的安置或居住權，否則就是得了便宜還賣乖、無理取鬧¹⁰⁸

¹⁰⁶ 這裡所說的「稅」，是指居民常會以有繳稅來佐證自身正當性。事實上居民至多有繳房屋稅，且因違建破敗、房屋現值趨近於零後，也不必再繳；而能夠證明土地所有權的地價稅，則沒有繳過。不過在少數佔地案例中，地主或土地經管機關會依法申請由占用人作為地價稅納稅義務人，所以占地者也可能繳過地價稅，但與證明有合法使用權仍是兩回事。

¹⁰⁷ 因有已搬出的居民表示，自己家是拿出退休老本作為頭期款，貸款在都市邊緣買下新家，以此說明拆遷帶來的沉重經濟壓力。

¹⁰⁸ 苦勞網 (03/27/2013)，「法務部首波強拆華光社區即時報導」，<https://www.cooloud.org.tw/node/73451>。



這樣的輿論大概一直持續到抗爭風波完全平息為止。雖然隨著抗爭的進行，同情的輿論也稍有增加，但上述不認同居民與組織者的輿論仍是主流。相對於法務部強調本身是依法行政，並藉由訴訟排除來取得法院認可的違法占用污名；這些網友雖然也會說「違建就是違建」、「占用到底有甚麼好說的」來指責居民違法的「事實」，但在這些留言中，也有著隱微卻又強烈的嫉妒與不平感。譬如質問那是不是人人都可以去占地，是不是人人都可以不用繳組金付房貸，說居民「真好賺」、「得了便宜」。低薪高房價的住宅市場問題，消磨掉多數市民的同情心，滋長出殘酷的「正義感」，認同政府要求居民搬遷是理所當然的。

針對輿論對社區中最弱勢者的同情，法務部在拆除前引入社會局社工訪視、協調市府提供中繼出租住宅、免費協助居民搬家、發放若干租金補貼等方式，「協助安置」了社區中最弱勢的約十戶低收入戶，用殘補式的救助也可以說是象徵性的物質性補償後，便全身而退，於 2013 年 8 月完成了全區的拆除工作。

與上一段落中舉例的西港外環道相同，在以非正規住居為對象的發展主義土地掠奪體制中，規範性說服仍然是製造順服的核心手段，只是更加以污名的負面修辭為主調。儘管民事強制執程序已確保了直接動用公權力的是法院，而非中央土地經管機關或地方政府；但如果沒有這種給予污名、廣泛輿論要求居民「贖罪」的規範性說服支持，恐怕聲請強制執行的土地經管機關在遭逢抗爭時，仍會受到公眾的質疑。這也是為甚麼儘管組織者嘗試挪用同一年已看似成功的抗爭劇碼 (repertoire) 來爭取社會輿論的支持，希望能扭轉態勢，然而產權界限仍是跨不過的鴻溝，讓政府在輿論中佔了上風。

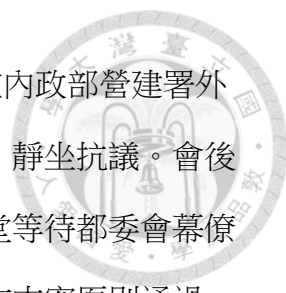
第三節、發展主義掠奪政治中的反抗策略



在這樣艱困的困境中，發展主義掠奪體制下的反抗者仍採取各種策略扭轉不利的態勢。在一般徵收中，地主仍有可能在規範性說服的領域中獲得優勢，迫使政府修改或放棄徵收計畫；在非正規住居的清理中，居民與組織者雖然盡可能透過重建非正規住居的歷史成因，來抵抗官方論述與社會輿論中對於非正規住居的強烈污名。但總體來說，反抗者更常是避免與發展目標衝突，以撐開有限的訴求空間。

宜蘭永安路案是我任職台灣人權促進會時協助的一個一般徵收個案，該案與臺南西港外環道案一樣，都是屬於中央補助生活圈道路交通系統下的道路拓寬案。在 2000 年發布實施的「宜蘭縣變更冬山（順安地區）都市計畫（第一次通盤檢討）案」中，市府計畫拓寬永安路至 20 米，然而由於土地取得方式規定為整體開發，因此長年未拓寬。所以宜蘭縣府於 2015 年提出都市計畫個案變更，請求內政部都委會審議，想要將土地取得方式增列「一般徵收」，以便盡速拓寬道路。

既有道路南側有 13 戶屋齡 40 年的透天厝，如果都市計畫如宜蘭縣府提出的計畫變更後，將因土地徵收而被迫拆除部分房屋，影響使用面積與房屋結構安全。一如西港外環道案中自救會質疑交通影響評估報告的可信度，宜蘭永安路的居民亦自行委託領有合法交通工程技師執照的交通顧問公司調查研究，指出冬山鄉公所提出的分析報告中，車流量等數據有多項與事實不符，周遭亦有多條替代道路。且計畫道路的北側即是農地，為何不自北側開闢而須拆除道路南側的民房，也有違土地徵收中必要性的原則。雖然縣府提出讓剩餘房屋基地提高容積率、可加蓋到三樓等配套措施，然而居民認為房屋支撐結構若已受到破壞，又如何向上加蓋；縱使加蓋，老人又如何爬上三樓。



2015 年 8 月 11 日內政部都委會開會當天，我陪同自救會在內政部營建署外召開記者會，在場內發言陳情後，自救會於會議室外拒絕離開、靜坐抗議。會後都市計畫委員們從會議室另外一扇小門溜走，徒留居民移至禮堂等待都委會幕僚單位宣布會議結果。焦急地等待後，都委會的一位技正前來宣布本案原則通過，但要求宜蘭縣府、冬山鄉公所妥為協調居民意見，並補足交通數據上與自救會的落差¹⁰⁹。

儘管居民在都委會審議期間將論述提高到道路拓寬是否有必要的層次，但在自救會的論述中，也「退萬步言」訴求公所若仍執意要拓寬，應將計畫道路北移或將拓寬路幅縮小至 12 公尺或 14 公尺，尋求保全居民權利的折衷方案¹¹⁰。雖然都市計畫已通過，然而宜蘭縣政府與冬山鄉公所仍有土地徵收的程序。由於本案同樣領有中央生活圈道路交通系統補助，依照該補助計畫，若土地取得遲未完成或民眾抗爭而使計畫工程無法在計畫年度執行時，中央不僅會滾動式檢討收回補助預算，甚至可能影響該縣市申請下一期預算補助的機會。這樣的時間壓力，既是自救會的危機也是轉機，可以在冬山鄉公所的開闢時程壓力下，要求提出務實的折衷方案，否則抗爭將使工程延宕，作為抗爭的支點（leverage）。

公所於同年 9 月 30 日依照內政部都委會要求舉辦「順安 12 號道路（永安路）拓寬工程（宜 34-台）用地取得）」暨「變更冬山（順安地區）都市計畫（增列 12 號道路用地取得方式）」住戶協調會，協調會上公所提出建物半拆、全拆及剩餘土地一併徵收之補償方案，然而住戶仍因居住需求等因素而反對，要求調整道路線型。隔年 3 月 9 日，公所發函回覆自救會表示：「現依本所 104 年 10 月 14 日冬鄉建字第 1040021142 函內容，未將永安路 15 號至 41 號建物及建物所在地

¹⁰⁹ 新頭殼（08/11/2015），「營建署走廊靜坐 宜蘭居民抗議不合理徵收」，<http://newtalk.tw/news/view/2015-08-11/63317>。

¹¹⁰ 自由時報，「冬山永安路自救會抗議 要求替代方案不拆屋」，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1367804>。



號納入順安 12 號道路（永安路）拓寬工程（宜 34-台 9）用地取得¹¹¹」，正式告知居民將不徵收民宅。同年 8 月 5 日冬山鄉公所報請內政部土地徵收，計畫書內表明：

（相關協調會後）經考量此（13 棟）建物於配合拆除後，剩餘面積不多，住戶於居住、生活上確有不便，乃達成共識：該 13 棟建物（即座落之義成五段 543 地號等 13 筆土地）暫不列入本次道路拓寬徵收案。／查本案用地均已劃設為公共設施保留地，本所本於權責應積極開闢公共設施；且本案用地經協議價購（含土地使用同意）取得比例在 8 成以上，足證大多數民眾支持道路拓寬（劃定 20 公尺），並有此必要性。／綜上，折衷做出案內義成五段 543 地號等 13 筆土地暫不列入本次徵收範圍，惟現階段此部分路段路寬縮減情況，未來乃將依（整體開發捐贈）其他方式之程序取得，以利本區整體發展及交通動線之暢通¹¹²。

永安路 13 戶民宅的徵收危機，終於解除。在永安路拓寬案中我們可以看到，儘管居民在官方審議現場與西港外環道案相同，透過對於交通影響評估的分析批評，以及說明拆除造成的負面影響，來質疑土地徵收的必要性；但永安路的居民在規範性說服的抗爭場域中，並沒有選擇質疑發展的目標，只是質疑手段行使的合理性。也就是說，規範性說服的鬥爭場域中，其實可以區分為價值理性與工具理性兩個層次。諷刺的是，相較於臺南西港外環道案最終以失敗告終，沒有質疑目的理性的永安路拓寬案，並沒有激起周遭居民對於反抗者的輿論壓制，反而在最終迫使冬山鄉公所在徵收延宕則預算可能被收回的時程壓力下提出折衷方案。如果永安路居民堅持的是不論如何不許拓寬道路，則在沒有尋求折衷的可能

¹¹¹ 宜蘭縣冬山鄉公所（105）冬鄉建字第 1050004484D 號函，「台端於 104 年 6 月 25 日本所辦理『順安 12 號道路（永安路）拓寬工程（宜 34-台 9）協調會議』現場口頭（或書面）陳述意見案，復請查照」。

¹¹² 內政部（105）台內地字第 1051309419 號函核准徵收之宜蘭縣政府冬山鄉公所「順安 12 號道路（永安路）拓寬工程（宜 34-台 9）徵收土地計畫書，頁 4-6。




性時，冬山鄉公所若要避免預算被收回、避免影響宜蘭全縣申請下一期預算補助的機會，則可能會選擇同樣有預算期程壓力的台南市府在西港外環道的做法，動員全鄉甚至全縣居民抵制反抗者，即使遭遇抗爭也要行使公權力到底。

前一章提及過、眾多研究者已研究過的後龍園區科技園區案之灣寶社區抗爭，園區預定地週遭尚有多處園區土地閒置，且範圍廣大、既有社區組織網絡綿密又不乏抗爭經驗並且居民有持續的農地使用需求，所以反抗者的抗議聲浪足以直接推翻開發案，但這種「阻礙者」抗爭成功的案例，十分罕見。

在更多數的狀況中，儘管反抗者仍在規範性說服的場域中鬥爭，但不侷限於質疑發展目標（價值理性），而願意在容忍發展目標的前提下尋求方案內容的折衷調整（工具理性），反而可能是弱者保全自身的求生之道。相較於新自由主義土地掠奪體制中，「議價者」與「阻礙者」共同組成了反抗政治的樣態；而發展主義土地掠奪體制下的反抗政治，則往往是在「阻礙開發」與「不阻礙而尋求折衷」間切換。兩套體制中「議價者」與「不阻礙而尋求折衷」，雖然看似都是基於理性選擇最大化自身的利益，但前者是擴大獲利，後者是控制損害；前者積極支持開發，後者是在特定條件下容忍、不反對開發，因為前者是已被體制打造為開發的主體，後者則是在狹縫中求生存。簡言之，發展主義土地掠奪體制中當反抗者實力不足時，僅能退而以不反對開發來尋求折衷，降低開發對自身的衝擊

但「不阻礙而尋求折衷」，也有其極限。譬如對西港外環道案中的自救會來說，不一樣的農村發展願景、保留道路用地範圍內的老樹與糖鐵遺跡，都很難透過折衷方案來成就，而必須根本質疑道路拓寬的發展主義邏輯並阻礙開發進行。

這樣的反抗策略下獲得成功或部分訴求進展的案件並非孤例，也不僅限於一般徵收。受訪者 L 組織的是一個桃園市的非正規聚落，這個聚落位於一個自辦市



地重劃案中。雖然自辦市地重劃屬於標準的新自由主義土地掠奪體制，但由於非正規聚落是國有地上的「違占」住戶，在自辦市地重劃中無法被納入分配，因此面臨的實際上是地方土地開發動力下的發展主義土地掠奪體制。受訪者 L 組織的非正規聚落自救會，雖然也批評重劃會的開發，但也藉由抗爭來拖延重劃會的開發期程，並在拖延的同時協商爭取重劃會調，後者未必支持開發，但僅能以不反對開發來尋求折衷，降低開發對自身的衝擊整私有地、國有地的土地分配方式以及公共設施的開闢進度，來盡可能保存非正規聚落在重劃後繼續向國有財產署承租土地的可能性¹¹³。前一章提及的塹仔圳案中，違章工廠的處境其實類似，但因違章工廠面積實在太大，新北市也缺乏足夠的安置資源，因此工廠要能現況保存僅能全盤反對公辦市地重劃案。

受訪者 J 組織的新北市河岸原住民部落，因位處河川地而屬違章建築且違反水利法規，多年來屢次遭新北市府強制拆除。在部落強力抗爭後，爭取到的也是移出河川治理區域，結合政府資源與部落貸款異地租地重建部落，並不挑戰新北市府對於河川治理、公共安全的公益性宣稱¹¹⁴。

臺北市非正規聚落紹興社區案中，居民自救會與台大學生為主組成的紹興學程，雖然透過爭取校內學生的認同與集體行動，批評校方的土地清理工作危害居民居住權，但最終也是爭取到將居民安置於招商開發後的生活實驗室，而不直接挑戰醫學院開發校地的需求。

如果不如此委曲求全，就必須先發制人，繞過規範性說服的鬥爭場域，如臺北市蟾蜍山案。蟾蜍山與華光社區近似，同樣是由眷舍與非正規聚落交雜形成的山城社區，土地是由台科大、國有財產署、國防部、警政署等多個機關經營管

¹¹³ 受訪者 L 訪談紀錄，2016 年 4 月 3 日。

¹¹⁴ 受訪者 J 訪談紀錄，2016 年 7 月 20 日。



理。居民與長期關心社區的在地組織好蟾蜍工作室，是在台科大提告對「非法」眷舍提告時就警覺起來開始行動，在土地經管機關進行開發前，援引外部結構的文化資產審議，將全區指定為文化景觀區，大幅限制了土地經管機關後續土地開發的可能性，也減緩了相關機關以訴訟排除佔用的進程，並在爭取到的時間中開始逐漸合法承租土地、擺脫違占污名。但若非位處山坡地、原先開發利益即相對有限，蟾蜍山案的社區恐怕也很難有先發制人的機會。

在這一小節中，我並不是想要強調「務實」優於「基進」、「容忍開發」優於「阻礙開發」或「異地安置」優於「原地安置」，這樣在運動策略上的評價。而是指出在發展主義土地掠奪體制下，由於規範性說服是核心的鬥爭場域，如果社區無法如灣寶一樣在「目標理性」的場域中大獲全勝，反而有可能淹沒在發展主義公益性宣稱與污名的聲浪中，被政府援引的贊成聲浪狠狠壓制抗爭的正當性。相對的，當物質性補償嚴重不足時，如何降低對居民衝擊的「工具理性」鬥爭，反而較容易獲得成果。

換言之，相較於新自由主義土地掠奪體制下，由於新自由主義規範性說服與計畫內的物質性補償緊密連結，區域性的市場行為與未來期待冷卻時，往往是反抗者可以予以痛擊的軟肋；現況下發展主義土地掠奪援引的發展主義論述與污名，一如葛蘭姆西的國家社會理論所說，是更加廣泛瀰漫於社會整體中的霸權論述。如此一來，要從根本挑戰發展主義土地掠奪體制，很難依靠個案中的行動與論述，而需要每個人作為知識分子長期在公民社會不同陣地中進行文化鬥爭，才可能扭轉大環境中對個案不利且限縮抗爭策略的發展主義論述。

小結、發展主義不曾離開



在這一章中，我指出縱使 1990 年代以後新自由主義土地掠奪體制建立，然而並未如印度的經驗完全取代更早出現的發展主義土地掠奪體制，發展主義土地掠奪體制仍然存在且活躍運作。只不過，我們也必須承認發展主義土地掠奪體制，同樣可能帶來土地炒作的後果，使得兩種體制的經濟目標似乎混同而無法區分。

發展主義土地掠奪體制中，不論是一般徵收或非正規住居清理，規範性說服都是政府製造順服的核心手段，也因而往往成為反抗政治核心的鬥爭場域。然而發展主義下「犧牲」與「贖罪」的規範性說服基調，使得反抗者必須與計畫內外甚至全社會的贊成開發聲浪對抗；迴避或容忍規範性說服中「目標理性」而尋求「手段理性」層次下的計畫方案調整，往往是弱者不得不採取的反抗策略。



第五章、結論：台灣的兩種土地掠奪體制

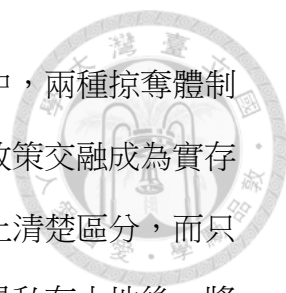


在我的論文中，我先初步說明了戰後的土地掠奪政策，在 1990 年代後逐漸分流形成兩套土地掠奪體制。重分配功能逐漸弱化的區段徵收、晚近立法的都市更新，都向戰後實施經驗最成功的市地重劃制度趨同，形成我所謂的新自由主義土地掠奪體制。而一般徵收自戰後以來補償標準逐步趨近於市價，與既有的空間計畫法制與新興的訴訟排除手段，共同構成發展主義土地掠奪體制。

新自由主義土地掠奪體制與發展主義土地掠奪體制共存於台灣，因其適用的區域、對象而分工。但相較於印度經驗，**我們其實很難區分這兩種體制的經濟目標中，國家角色有何本質性的差異**。在新自由主義土地掠奪體制中，固然土地炒作不會缺席，但往往也蘊含著帶動地方產業發展與提升城市競爭力的目標。在我所分析的案例中，航空城計畫帶有營造亞洲區域性交通節點的企圖，淡海二期帶有供給合宜住宅的集體消費性質，而都市更新往往也有美化城市及帶動城市發展的意圖。這些固然可能是支撐土地炒作的宣稱，未必有多堅實的規劃理性支持，但卻也很難說這些制度僅僅是以增加可供交易的土地供給為目標。同樣地，在發展主義土地掠奪體制中，發展往往也意味著在土地開發、清理前後，雖然不一定真的會帶來甚麼具體的經濟生產或再生產效果，但卻必然帶動週遭土地的土地價格隨著計畫進程而逐步成長。

我暫且將這兩種體制目標中國家角色的混同，稱為「兼具發展目標宣稱的土地價值提升」。然而我也必須承認，除了台印經驗的差異，更是因為我沒有將研究的重心放在定性上述國家角色的變遷，而更關注土地取得過程，因此在經濟目標的分析深度上與 *Levien* 的研究絕對是無法對等匹配的。

但初步看來，相較於印度經驗中，兩種土地掠奪體制呈現了國家在不同歷史



階段的國家角色定位差異，因而有明確的目標差異；台灣經驗中，兩種掠奪體制的並存，可能正顯示了發展型國家未曾退位，而與新自由主義政策交融成為實存的國家型態，而使得在台灣的兩種土地掠奪體制，無法在目標上清楚區分，而只能在手段上被區分。也因此，會出現如美和市案，一般徵收取得私有土地後，將該部分土地又投入聯合開發；或者如華光社區案，清理完非正規住居確認了公有土地的產權與支配權後，即準備將土地標租後交由私人設定地上權開發，這類儘管土地取得的手段上可明確被辨明為發展主義土地掠奪體制，但後續土地利用卻通常會被歸於新自由主義都市治理的情形。同時，新自由主義掠奪體制取得的土地，也可能由政府主導後續的公有土地開發，例如政府透過區段徵收取得航空城所需土地後，將由主管機關與純公股的桃園航空城股份有限公司開發，儘管仍有產業專區會進行招商、土地標售，但或許不那麼符合新自由主義都市治理中私有化、引人民間資本主導開發的定義。

我在研究中更專注於土地取得過程，因此土地取得過程被我命名為發展主義或新自由主義，並不等於土地取得後的都市治理過程，同樣可被命名為同一種體制，應當被視為不同的分析階段與層次。但這也成為我研究的限制，當土地取得後的後續開發方式被存而不論時，掠奪的經濟目標也就無法得到進一步的討論，這是我的研究所不能涵蓋的，有待後續研究者投入研究、予以嫁接。

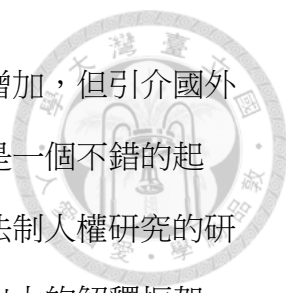
因此手段，是在我的研究中區分兩種體制的主要標準。儘管強制力、物質性補償與規範性說服三種主要的手段同樣出現在兩種體制中，但在兩種體制中這三者的比重、內涵以及三者間的有機結合以製造順服的方式，卻有所不同。在新自由主義土地掠奪體制中，最重要的是將地主拉攏成為參與開發的獲利與風險主體，以這種物質性補償結合「公私互蒙其例」的規範性說服，分化被掠奪者間的團結，降低使用強制力的機會。而在發展主義土地掠奪體制中，在有限甚至沒有物質性補償的前提下，則是以公益性宣稱或污名的規範性說服作為核心手段，援



引輿論壓制被掠奪者的反抗行動，減輕使用強制力時的政治責任。

在這兩種不同的土地掠奪體制下，也形成對應的反抗政治樣態。新自由主義土地掠奪體制中，地主被分化為阻礙者與議價者，且後者時常作為計畫內的多數群體，透過多數決制或反制運動（*countermovement*）與政府偕同抵制阻礙者。作為物質性補償前提的市場行為無法支撐土地炒作的期待時，反而可能成為運動者推翻案件的有利條件；但當推翻案件不可得時，排除於計畫內或保留，則更常是阻礙者不得不的自保退路。發展主義土地掠奪體制中，由於地主或使用人通常無法參與開發後的獲利，因此被掠奪者間頂多出現阻礙開發與否的標的差異或抗爭方式上的戰術差異。相較於新自由主義土地掠奪體制中，政治力量的平衡往往在計畫內的居民之間；發展主義土地掠奪體制中更常見的政治力量平衡，往往是出現在計畫內外之間，反抗者除了要與推動計畫的政府對抗，也必須承受來自公民社會中廣泛的社會輿論壓力。當無法對抗主流的霸權論述而挑戰政策的目標理性並推翻政策時，容忍該政策目標而訴求工具理性上方案的折衷調整，則常是反抗者的求生縫隙。我們可以透過下表 5-1，呈現兩種土地掠奪體制間的對照。

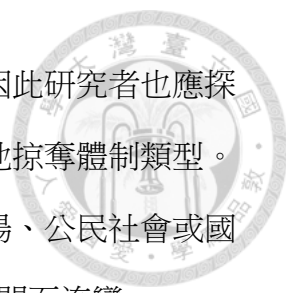
如果比較土地掠奪體制提出者 *Levien* 扎根的印度經驗，台灣經驗顯示同一個國家內，可能同時存有兩套土地掠奪體制，並沒有明顯的斷代、先後承繼關係。當 *Levien* 基於印度農民的土地戰爭（*land war*）經驗而宣稱兩種土地掠奪體制間有明確的切分時，可能忽略了印度同時仍有大面積與大量人口的非正規住居，可能無法被納入新的體制；或者特定的開發目的不易透過新自由主義土地掠奪體制達成。而新自由主義土地掠奪體制雖然規範性說服的能力弱於發展主義土地掠奪體制中的對應項，但至少在地投機炒作盛行的台灣，光是享受土地開發利益本身就已可構成相當的政策正當性基礎，並且受到民主政治的支持，而不必然會如同印度的經驗中，規範性說服就必然成為新自由主義土地掠奪體制的弱點。相反的在台灣經驗中，物質性補償立基的市場動態，也許反而更為重要。



相關領域對於反迫遷爭議的研究雖然因近年的抗爭頻仍而增加，但引介國外研究的進程卻似乎有些緩慢。土地掠奪體制的分析框架，或許是一個不錯的起點。對於空間研究、社區研究、發展研究、社會運動研究乃至法制人權研究的研究者來說，我期待我的研究，可以藉由大膽地提出大問題、提出大的解釋框架，增益跨領域間的對話，也稍微突破既有研究多著墨於個案抗爭以及單一制度法律分析或「實證」研究的主流研究趨勢。

回到台灣的政策脈絡與運動經驗，我也希望我的研究能促使反迫遷、反土地掠奪的運動同志們一同區辨不同制度的同與異，並稍微跳脫所處個案抗爭的視野，一同描繪通案議題的戰場輪廓，乃至思考更長遠的運動戰略：譬如投身整體土地住宅運動節制不動產市場中的投機炒作，根本破壞新自由主義掠奪體制的物質條件；譬如如葛蘭姆西所說，更計畫性地投身公民社會的陣地戰（war of position），在各個公民社會場域對抗既有霸權論述，逐步動搖發展主義掠奪體制的正當性來源。運動者執筆撰寫新聞稿、投書或宣言時，總是可以任性地將相關不當政策與制度貼上「新自由主義」、「發展主義」甚至「威權遺緒」等標籤，但也往往彼此交雜不清，略顯模糊與蒼白。我希望我的這個研究可以拋磚引玉，作為反省的起點。

針對未來的研究方向，我建議研究者嘗試在我所提出的分類框架下，藉由深入分析特定個案，檢驗該框架的有效性；或將其他同時段具有相似邏輯的制度歸納整併到這個框架中，將不同制度定位入光譜中，或甚至重建分類標準。也可以將這套分析框架用於台灣的不同歷史階段，譬如我的歷史回顧始於戰後，分析聚焦於近年，但漢人移民及其政權公有化或私有化原民部落土地、日本殖民統治時期現代國家土地登記制度下的產權移轉、戰後國民政府的日產接受與土地總登記，過程中都有以國家強制力為後盾的土地掠奪發生，是值得後續研究的歷史區段。




同時須注意的是，土地掠奪體制作為學術概念是複數的，因此研究者也應探詢具有社會顯著性的異例個案，嘗試以延伸個案法建構新的土地掠奪體制類型。且隨著特定土地掠奪個案所處的外在社會結構變遷（不管是市場、公民社會或國家性質），我所指出的兩種體制也可能形成區域性的變體或隨時間而流變。

此外，我在表 5-1 末四列中以斜體標示，指出我未分析但初步提出假設的四個議題，分別是反抗政治中的抗爭劇碼、政治組織、社會組成及意識形態等，這四個方向同樣是 *Levien* 在研究印度個案時關注的反抗政治議題，但由於我的研究問題意識與最初形成的直觀洞見，雖然是基於我運動生涯的多年觀察，但研究本身並非以特定個案作為經驗資料基礎，因此並沒有同樣分析上述面向，也值得後續研究處理，繼續耕耘這個或許會對社會運動抗爭有所助益的方向。除了這四個既有理論中的面向，土地掠奪體制理論較少關注組織者（尤其是所謂「外力」）的異質性在抗爭中的作用，也值得後續研究探索。

最後，雖然這個研究只說明了實然上土地掠奪如何運作，我也希望我的研究有助於我們想像應然上，土地掠奪到底該是甚麼，或者是否不該有土地掠奪。如果我們根本否定土地掠奪的需要，認為所有涉及土地開發的行為，都不能行使強制力，都市規劃、城鄉發展、公共設施開闢乃至建物更新，是否必然就是不可行的？又或者是在土地掠奪已太過常見的台灣，我們已把應當是特例的掠奪視為必要之惡，在擁抱土地開發利益的同時忽視了節制之必要。假使我們同意仍應保留一定程度的土地掠奪，譬如作為國際人權標準的經濟、社會與文化權利公約及其一般性意見，也允許極度特殊狀況下土地掠奪可以是合法的，那麼「合理的」土地掠奪體制應當如何定位其經濟目標？

「合理」的土地「掠奪」看似是自我矛盾的，但其實英文語境中的 *dispossession* 或者土地掠奪體制原始定義下的 *dispossession*，皆只是指「解除持有



／占有 (dis-possession)」，尤其是違背個人意願或不考量個人意願下的強制作為。但在中文語境中，dispossession 不論翻譯為「掠奪」或「奪取」，「奪」字在中文語境中都已帶有負面道德意涵。「徵收 (expropriation)」雖然較不帶有負面道德意涵，但法律上通常限定於對於產權的公有化，也與 dispossession 有所不同。口試時，口試委員們也曾建議是否將「土地掠奪體制」改為「土地移轉體制」或「土地重分配體制」，避免使用帶有強烈道德評價意味的「掠奪」。這樣或許更能呈現該體制理論不預設道德應然立場的社會科學研究實然性質，但如果考慮中文語境中的直觀意涵而予以重新命名，可能也相應地會讓這個研究較難與原始理論或其它他國後續研究對話。因此我在最後仍選擇維持了原命名。

口試時有老師提問，如果政府徵收某塊囤積居奇的土地作為社會住宅，這還能算是土地掠奪嗎？我的答案是肯定的。只是我們基於居住人權、分配公平等應然價值立場，會認為這樣的土地資源移轉是從有產階級轉向無產階級而非反向，似乎是更可以接受的。這正也顯示，一般而言，我們並不會認為國家在任何條件下都不能強制解除某人對土地的持有或占有狀態。如果我們無法在應然上完全否定這個可能性，那麼我們仍舊要自問：如何建立極高標準的規範性說服審查？如何進行足額甚至超額的物質性補償、並盡可能避免強制力使用的機會？

不論是要選擇允許或不允許掠奪，或者允許時要如何界定合理的掠奪，我的論文都無法提供應然的答案，只能提供一些討論的線索。這個問題並不容易，有賴這個社會持續努力思辨、建構與倡議。



表 5-1 兩種土地掠奪體制對照表

	新自由主義土地掠奪體制	發展主義土地掠奪體制
經濟目標	兼具發展目標宣稱的土地價值提升	
	全區土地價值的提升	特定公共設施的開闢或土地清理
主要制度	整體開發手段： 區段徵收、市地重劃、都市更新	一般徵收與非正規住居清理
土地移轉	公私重組	化私為公
主要手段	物質性補償	規範性說服
強制力	計畫審議、多數決	計畫審議、行政決定、訴訟排除
物質性補償	強，且地主得以享受未來獲益	弱，至多等於土地之市價，甚至可能沒有補償，僅有殘補式安置
規範性說服	公私互蒙其利	公益性宣稱或污名
抗爭標的	阻礙開發或議價	阻礙開發或不阻礙尋求折衷
反抗政治困境	物質性補償下， 計畫內居民的分化與互相壓制	規範性說服下， 計畫外社會輿論對抗爭的否定
反抗政治策略	推翻物質性補償與規範性說服， 但必要時退而以剔除、保留為目標	以規範性說服為主要鬥爭場域， 但必要時退而尋求折衷方案
製造順服的外在結構前提	市場上活絡且樂觀的交易與預期	公民社會中普遍的霸權論述
〔抗爭劇碼〕	較多可援引的制度內救濟管道？	較常肉身抵抗？
〔政治組織〕	在計畫內甚至同制度其他計畫中， 跨社區尋求阻礙者間的聯盟？	團結單一社區？
〔社會組成〕	多元且基於不同經濟利益而分化，且 該分化之衝突外部化？	相對一致，但仍因經濟條件差異而 有內部整合衝突？
〔意識形態〕	以財產權為主，而夾雜保守立場？	以居住權為主，但出於策略構框？

(資料來源：作者整理)

參考文獻



- Bloch, Marc, 1969, "A Contribution towards a Comparative History of European Societies." Pp. 44-81 in *Land and Work in Mediaeval Europe: Selected Papers by Marc Bloch*. New York: Harper Torchbooks.
- Brenner, Neil and Nik Theodore, 2002, *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell.
- della Porta, Donatella, Dieter Rucht, 1995, "Left-Libertarian Movements in Context: A Comparison of Italy and West Germany, 1965–1990." Pp.229-272 in *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, edited by J. Craig Jenkins and Bert Klandermans. London: UCL Press.
- Evans, Peter B., "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State." *Sociological Forum* 4(4): 561-587.
- Harvey, David 著、王志弘、王玥民、徐苔玲譯，2008，《新帝國主義》。台北：群學。(Harvey, David, 2003, *New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Levien, Michael, 2013a, *Regimes of Dispossession: Special Economic Zones and the Political Economy of Land in India*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Sociology, University of California, Berkeley.
- 2013b, "Regimes of Dispossession: From Steel Towns to Special Economic Zones." *Development and Change* 44(2): 381-407.
- 2013c, "The Politics of Dispossession: Theorizing India's 'Land Wars'." *Politics & Society* 41(3) 351-394.
- 2015, "From Primitive Accumulation to Regimes of Dispossession: Six Theses on India's Land Question." *Economics & Political Weekly* 50(22) 146-157.
- Marx, Karl, 1867/1976 trans. Ben Fowkes, *Capital vol.1*. London: Penquin.
- Park, Bae-Gyoon, Richard Child and Asato Saito, ed., 2012, *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing Spaces in Developmental States*. West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Sewell, William H., Jr., 1967, "Marc Bloch and the Logic of Comparative History." *History and Theory* 6(2): 208-218.



- Wu, Chung-li (吳重禮). No date. "Do the 'Haves' Come Out Ahead? Resource Disparity in Public-Land Usurpation Litigation in Taiwan." *Social Science Quarterly*. (Forthcoming)
- 于欣可，2012，《都會區河岸部落的空間抗爭與再創造—新店溪畔溪州部落的個案》。國立臺灣大學：建築與城鄉研究所碩士學位論文。
- 土地改革訓練所，1979，《土地重劃研討會議專輯》。台北：土地改革訓練所。
- 中國文化學院實業計畫研究所工學門都市計畫，1979，《華光社區更新計畫規劃報告》。臺北市政府工務局都市計畫處委託研究。
- 內政部，2005，《麻雀地變鳳凰城—臺灣區段徵收案例實錄》。台北：內政部。
- 王月娥等（內政部發行），2005，《經界線與同心圓—臺灣市地重劃案例實錄》。臺北：內政部。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？》。臺北：巨流。。
- 王振寰、李宗榮、陳琮淵，2017，〈台灣經濟發展中的國家角色：歷史回顧與理論展望〉。頁 49-88，收錄於李宗榮、林宗弘編，《未竟的奇蹟：轉型中的台灣經濟與社會》。臺北：中央研究院社會學研究所。
- 王惠君，2002，《台北市市定古蹟—萬華林宅調查研究》。台北市政府文化局委託研究報告。
- 史宓，2000，《違建社區與財富積累—以台北市寶藏巖社區為例》。國立臺灣大學：建築與城鄉研究所碩士學位論文。
- 江俊儒，2013，《農民的公民實踐—灣寶反徵收抗爭的經驗》。國立臺灣大學：政治學系碩士學位論文。
- 吳村，1977，《台北市公告現值之研究》。臺北：國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 呂芳上等（中央研究院近代史研究所發行），2000，《都市計畫前輩人物訪問記錄》。台北：中央研究院近代史研究所。
- 李承嘉，2012，《臺灣土地政策析論—從改革到投機的福爾摩沙》。臺北：五南。
- 李素蘭，2010，《台灣區段徵收制度之政經分析》。臺北：國立臺灣大學社會科學院政治學研究所碩士論文。
- 私立中原理工學院建築系，1979，《華光社區更新計畫規劃報告》。臺北市政府工務局都市計畫處委託研究。
- 私立淡江文理學院建築，1979，《華光社區更新計畫規劃報告》。臺北市政府工務



局都市計畫處委託研究。

來璋，1974，《臺灣土地徵收問題》。臺北：商務印書館。

周志龍、陳台智，2014，〈新自由主義都市開發策略的多尺度治理挑戰：大臺北新都會的案例分析〉。《地理學報》72: 31-55。

周素卿，1999，〈再造老臺北：臺北市都市更新政策之分析〉。《地理學報》25: 15-44。

林中森，1969，《台北市地價問題之研究》。臺北：臺灣省立中興大學、私立中國地政研究所合辦地政研究所碩士論文。

林秀澧、高名孝主編（台北市政府都發局策畫發行），2015，《計劃城市：戰後台北都市發展歷程》。臺北：田園城市

林樂昕、蔡培慧，2012，〈導論：堅強起來，才不會丟失溫柔〉。頁 14-21，收錄於林樂昕、陳瑩恩編，《土地正義的覺醒與實踐－抵抗圈地文集》。臺北：台灣農村陣線、國立政治大學第三部門研究中心。

洪佩菁，1999，《中央與地方財政收支劃分的政經分析，1945-1999》。臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

夏傳位，2015，《台灣的新自由主義轉向：發展型國家的變異與挑戰》。國立清華大學：社會學研究所博士學位論文。

徐世榮，2016，《土地正義：從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋、一再上演的歷史》。臺北：遠足文化。

徐旭，2014，《社區動員如何可能？－以灣寶與大埔反土地徵收抗爭為例的比較研究》。國立臺灣大學：國家發展研究所碩士學位論文。

徐進鈺，2014，〈新自由主義與城市治理專輯導言〉。《地理學報》72: 1-3。

翁靖家，2017，《區段徵收案徵收範圍內外土地年報酬率與投資策略之分析》。國立臺灣大學：土木工程學研究所碩士學位論文。

國立臺灣大學，1979，《華光社區更新計畫規劃報告》。臺北市政府工務局都市計畫處委託研究。


張永健，2013，《土地徵收補償：理論、實證、實務》。臺北：元照。

張金鶚，1991，《台北市都市更新獎勵措施與制度之研究》。台北市政府工務局委託研究報告

張金鶚，1998，《臺北市重大工程拆遷戶安置模式之研究》。臺北市政府研究發展



- 考核委員會委託研究報告。
- 張春炎，2013，〈地方文化傳播與社區營造〉。《新聞學研究》116: 173-206。
- 張茂桂主持，1992，《民國七十年代台灣地區「自力救濟」事件之研究》。行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 張維修，2012，〈都市更新不曾發生：台北市的上流化政策分析〉。《建築與城鄉研究學報》20:63-92。
- 許君毅，1992，《我國區段徵收與市地重劃引進容積制度之研究》。臺北縣：淡江大學建築（工程）研究所碩士論文。
- 許松，1979，〈市地重劃問題及其解決途徑之研究〉。頁 308-324，收錄於土地改革訓練所編，《土地重劃研討會議專輯》。台北：土地改革訓練所。
- 陳兆勇，2011，《土地改革與政權鞏固：戰後臺灣土地政策變革過程中的國家、地主與農民(1945-1953)》。臺北：國立臺灣大學社會科學院社會學系博士論文。
- 陳君愷、賴建寰，2008，〈給我洲後村，我將翻轉全台灣—試論二重疏洪道洲後村拆遷抗爭事件的歷史意義〉。《中央大學人文學報》36: 185-217。
- 陳佳君，2015，《網路時代社會運動組織的傳播策略—以「文林苑」都市更新抵抗運動為例》。國立臺灣大學新聞學研究所碩士學位論文。
- 陳依玫，1988，〈行政爭議矇上政治陰影〉，收於《公共設施保留地》立法報章資料專輯。臺北：立法院圖書館。
- 陳明竺、曹奮平、鄭永興，1984，《臺北市低收入者使用空間環境之研究—以臺北市中山、大安、古亭三區之舊有違建戶為例》。臺北市政府研究發展考核委員會委託私立淡江大學都市設計環境規劃研究中心研究報告。
- 陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》。臺北：巨流。
- 陳虹穎、徐亦甫，2017，〈東亞迫遷法庭及台灣居住權運動現況與挑戰〉。《台灣人權學刊》4(2): 167-188。
- 陳章賢，2009，《新竹市都市空間體系的建構與擴展》。新竹：國立交通大學工學院碩士在職專班工程技術與管理組碩士論文。
- 陳蔚承，2013，《實名制、網路社會運動與網路人際關係之初探：以 Facebook 個人網頁討論士林王家「文林苑」都更案為例》。淡江大學：大眾傳播學系碩士學位論文。

- 
- 傅鈺如，2017，《國家大規模興訟與政策爭議：以全國關廠工人案與華光社區案為例》。國立臺灣大學：政治學研究所碩士學位論文。
- 黃舒楣，2014，〈監禁的記憶：殖民監獄博物館中的展／禁空間〉。《博物館與文化》8: 69-107。
- 黃樹仁，2002，《心牢：農地農用意識形態與臺灣城鄉發展》。臺北：巨流。
- 黃麗玲，2002，《都市更新與都市統理：台北與香港的比較研究》。國立臺灣大學：建築與城鄉研究所博士學位論文。
- 楊友仁，1998，〈循環的債務：對台北市違章建築與都市規劃的歷史觀察〉。《城市與設計學報》4: 301-314。
- 楊宜靜，2015，《國家與社會關係的司法中介與權利折衝：公有地上非正式住區拆遷的治理與抵抗》。國立臺灣大學：建築與城鄉研究所碩士學位論文。
- 葉菁鳳，2012，《社基保育的鄉村實踐－灣寶社區保衛戰》。國立臺北大學：都市計劃研究所碩士學位論文。
- 詹益寧，1995，《台灣近代都市成長過程中，市地重劃事業對都市空間架構之影響性研究——以台南市為例》。臺南：國立成功大學建築研究所碩士論文。
- 廖彥豪，2013，《臺灣戰後空間治理危機的歷史根源：重探農地與市地改革（1945－1954）》。臺北：國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 蔡敏真，2012，《居住城市的權利：臺北市華光社區的都市民族誌研究》。國立臺灣大學：地理環境資源學系碩士學位論文。
- 蔡添璧，1969，〈違章建築處理與整建住宅計劃問題〉。《建築與計劃》4: 28-30。
- 蔡添璧，1984，《都市計畫公共設施保留地取得方式－土地徵收、區段徵收、市地重劃之比較研究》。臺灣省政府研究發展考核委員會專案研究報告。
- 鄧筑媛，2013，《改變，從故事開始：受壓迫者敘事與法律改變》。國立臺灣大學：法律學研究所碩士論文。
- 蕭淳尹，2013，《台灣都市更新法制之演變（1895-2012）－從知識繼受與在地經驗之觀點》。臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 賴思妤，2011，《徵收（變更）農地供做工業區之權利與行動分析：治理性與行動者網絡理論觀點之比較》。國立臺北大學：不動產與城鄉環境學系碩士學位論文。
- 謝國雄，2013，《港都百工圖：商品拜物教的實踐與逆轉》。臺北：中央研究院社會

所。

謝福來，2009，〈高雄市實施市地重劃幾個重要問題之省思〉。頁 68-99，收錄於利明輝、黃進雄編審《高雄論重劃》。高雄市政府地政處發行。

藍逸之、李承嘉，2015，〈作為制度舒緩的三生農業：臺灣農地新自由化、調節過程與農業體制再結構〉。《地理學報》76: 25-68。

