

臺灣土地徵收相關法制之精進

口述作者 ■徐世榮 / 國立政治大學地政學系教授兼第三部門研究中心主任
文字整理 ■翁則豪 / 國立政治大學地政學系

花蓮立霧溪切過高聳岩壁，斧鑿出的峽谷構成國內外知名的太魯閣國家公園。然而你可曾想過這座國家公園值多少元？根據國科會〈太魯閣國家公園的生態經濟效益分析〉研究，最後計算金額介於 85.7 億元與 95.3 億元之間。對於這般結果令不少人譁然，認為金額低估，或是珍貴動植物的棲息地無法量化估算；但多數人卻不曉得針對「人類住所」的價值衡量，正在臺灣這塊土地上每日每夜地發生。

家的價值不能窄化成價格

土地是什麼？它是環境資源、是投資商品，但它也是「安身立命之處」。我至今清楚記得一位不識字的長者，只要家裡出現牛皮紙信封就會緊張得無法入眠，因為她以為政府又來信提起土地徵收。土地徵收的需用土地人，或是徵收支持者常說徵收是促進「地盡其利」的方法，讓原本的土地從一戶人家，增加立體使用強度到可以蓋高樓豪宅、商場，形成一個嶄新商圈，促進地方經濟。在這過程中，

家的價值往往被輕易量化，並被認為只要給予和價值同等數額的金錢，便能夠如同淘汰舊品般撤換成新品。然而，這都是一方的說法，對於被徵收戶來說，「地盡其『利』」又何嘗不也包括他們的「利」？走進被徵收戶的生活，我發現有些人家種植的農作物在全臺品質數一數二，或是住家裡有精美設計的旋轉樓梯，這些屬於他們生活中的美好、從祖先手上承接下來的代代珍寶，在一紙土地徵收通知書面前都被壓扁成 A4 紙張上的數字。

分析徵收這項公共政策的利弊，在研究方法上有兩種詮釋，分別是政策分析與政策倡導。政策分析重視以科學方法追求「為什麼」與「是什麼」的答案過程，政策倡導的用意則是指出政府的政策應該要反映何種主流價值。將這兩種研究方法套入土地徵收的例子：區段徵收賺取多少利益來補足地方財政？近年徵收件數趨勢為何？這些屬於「政策分析」。徵收是否符合基本要件？有無侵害基本人權？專家所做的都市計畫是否可信？這些屬於

「政策倡導」。端看現行運作的狀況，都是對權力結構、經濟結構視之當然不觸碰的「政策分析」，所以會產生「徵收件數逐年增加，代表人民都很喜歡所以選擇被徵收」的詭譎判斷。

面對權力的規劃

土地徵收並不是全然該被廢止，而是應該減少「浮濫的土地徵收」。造成「浮濫」的原因，在於太過信賴「專家」所做的決定。從小到大的教育，使我們相信宇宙間存在一個人為無法控制的真理，唯有知識水準到達某一層次的「專家們」可以詮釋這個真理。但套在都市規劃的領域，目前看到的卻是「徵收了數百公頃，結果只用了四、五公頃」、「政府用便宜價格徵收，現在竟看到建商人主並以十倍價兜售」，甚至更有企業答應進駐卻反悔，留下大片空地只能擺著長草的悲劇。我們信賴專家，承受他們專業加諸於我們身上的結果，但又令人不禁想問：專家到底規劃了什麼？

被徵收的土地幾乎都無法達成原先規劃的目標，為何專家無法發揮他們的功能？應是知識的來源不同。專家們從書上得到知識，因此判斷被徵收戶之所以抗議的原因，係來自於沒有拿到夠多的補償費。然而我的知識從土地徵收現場而來：我長期到場聲援各地方的自救會，在全臺看了無數個土地徵收的例子，過程中從未聽到這些住戶提及「補償費

不夠」等云云。內政部裡面的土地徵收審議小組、地價評議委員會、都市更新評議委員會等都是專家們組成的單位，他們常常把土地徵收這件事，單純以估價、經濟效率視之。這些人為的量化方法形塑了一個市場機制，對外證明其「客觀性」，令民眾無從置喙。因為這種「客觀性」，讓無關的其他人民也覺得被徵收戶妄想更多徵收補償費用，形塑成如此的網路輿情，連民意代表亦無法撼動徵收事實。所謂「專家」、「市場」的崇高性，如同神話一般。溯及導致這般結果的源頭，可發現「知識的來源」影響甚鉅。比起其他領域的知識，必須先取得理論才能夠應用，我認為社會科學往往是行動後才有知識，甚至是行動後才能發現知識的不足。

公共政策模型中有菁英主義、統合主義。菁英主義的命題就是公共政策係為統治菁英之價值與偏好的表現結果；統合主義則認為政府之外的利益團體，其地位受到國家認知甚或頒發執照，在其相關領域中授與代表性的「壟斷權」，以換取對於領導者選擇與需求或支持表達的控制，像是工商協進會、建築師公會、農漁會等團體都屬之。這兩個模型都看不到弱勢人民參與的空間，卻是現今臺灣最常使用的公共政策模型。這些菁英們掌握了權力，僅憑藉數個人的閉門討論便能決定幾百個人失去家園與否。知識建構個人主觀，但

我深深期盼菁英資本集團（Capital）、政府（State）、公民社會（Civil Society）三方的主觀能互相交流，為此，在傳統的公共政策模型之上，我提出「三部門模型」的概念。政府與菁英資本集團常彼此靠攏，注重經濟效率與資本累積；公民社會則看重人權、民主、永續與公義，提倡不能因為經濟成長以掠奪人民為代價。行政院法務部「人權大步走」網站揭示了我國依據聯合國憲章之原則所締結的兩公約：《經濟社會文化權利國際公約》與《公民與政治權利國際公約》，述明「人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境」。政府單位既已締結了相關公約，在實際執行面上更應該遵循內容來做才是。

唯有溝通才能達成公共利益

每一個美其名為促成「公共利益」的土地徵收案，事實上都距離這四個字很遙遠。公共政策係為成就多元價值而存在，如何將多元價值納入政策分析過程有四個途徑：價值中立途徑（value-neutral approach）、價值權衡途徑（multiple-value approach）、價值論證途徑（value-argument approach）與價值溝通途徑（value-critical approach）。價值中立途徑主張將價值排除於政策分析過程之外，使政策分析成為就事論事的中性科學，也就是法律如何規定就跟著做，不碰觸任何價值相關問題。

然而所謂「不談價值」就等於價值中立嗎？我認為不談價值事實上就與政府的立場一致，某種程度服膺於權力。我國的依「法」行政所遵循的法律，是行政機關訂定的法規，而不是憲法，形成一種「平庸的邪惡」。土地徵收審議小組談的都是補償費高低，而不是該件徵收案是否經過正當程序，或是有公益性與必要性的要件評估。在土地徵收的現場，常遇到政府單位的需用土地人向我表示有異議的話去修改法律，但是這些被徵收的人民處在相對弱勢的處境，要如何更動法律？目前要申請大法官釋憲，都得先行經過訴訟一敗再敗的過程。國家的司法體系如今竟然沒辦法保護這些被徵收戶，這反映現行社會支撐網的漏洞，無法承接所有人。以死刑犯為例，在定罪與量刑都有一段長時間的研判，但是被徵收戶從都市計畫通盤檢討到開始徵收程序，常常不過兩年。更何況，這些住宅被徵收者何罪之有？

相較於價值中立途徑，我更支持應該走向價值溝通途徑，也就是加入「對話行動」。透過對話可以形成共識，藉由行動得以創造意義，進而達成雙方同意的「公共利益」。以土地徵收而言，應該要有聽證會機制，讓人民參與其中表達意見，但是「能表達意見與否」在現行法律上也存在著灰色地帶。《土地徵收條例》第十條第三項述明「若有爭議，應依行

政程序法舉行聽證。」而《土地徵收條例施行細則》第十三條第一項又寫「需用土地人應於申請徵收土地或土地改良物前，以書面通知被徵收土地或土地改良物所有權人為之。」需用土地人與被徵收戶站在相反的立場，試想前者會發送書面通知，搬石頭砸自己的腳嗎？答案已呼之欲出。

結論

撰寫此篇文章的此時此刻，桃園航空城地上物徵收會議也已召開。本次交通部預計徵收 1858 筆、桃園市政府要徵收 2686 筆，每一筆都是一戶人家，而徵收的總面積仍為政府保留未對外揭示。同為民主國家，與國外先進國如德、日、美相比，面積較小的臺灣，每年的土地徵收案例卻超過前者數十倍。土地價值現在係為政治力所影響，而非市場控制的現狀下，期盼藉由指摘每個徵收案件的正當行政程序，讓人民參與在土地徵收的姿態從被動變成主動，能逐漸地解決臺灣土地徵收帶來的社會問題。

領域為土地政策、都市計畫及第三部門。徐教授強調溝通實踐和行動參與，認為一個成熟的民主社會需要有蓬勃發展的公民社會。



作者簡介

徐世榮教授為國立政治大學地政學系教授兼第三部門研究中心主任，亦是惜

根台灣協會理事長。徐世榮教授的主要研究