

國立臺灣大學工學院建築與城鄉研究所

碩士論文

Department or Graduate Institute of Building and Planning

College of Engineering

National Taiwan University

Master Thesis



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

The Judicial Mediation and Rights Dilemma of

State-Society Relations:

Eviction Mechanism and Resistance within Informal

Settlements on Public-Owned Land

楊宜靜

Yi Ching Yang

指導教授：王志弘博士

Advisor: Chih-Hung Wang, Ph.D.

中華民國 104 年 2 月

Feb 2015



謝辭



直到論文寫完，要打開論文資料夾時，還是會無意識地點開華光社區資料夾。就像是，一直到去年十月，都還是出現這樣的狀況：明明是要去新的辦公室開會，卻在恍惚中坐車到華光。

在華光這近千個日子，經歷議題和關係的起伏，也面對自我質疑，並在對話中承認自己在不同尺度的關係中的變化。作運動／組織的一路上，埋著太多傷心，當初逃開或咬著牙忍過去了，卻在寫作過程中，被日記開啓。Ruth Behar 說過：「不讓你傷心的人類學就不值得從事。」也許同樣地，不讓妳傷心的運動就不值得投入。猶記得巢運前夕，看著無殼蝸牛累積 25 年的老照片，很感慨，也感佩；翻看時，想著我們的現在、未來，最後不免再想回到我們自己身上。從某個角度看，也許投入華光的我們無法否認失敗；不過，成功或失敗只是一個簡化的標籤，更重要的是，得來回跟曾經有過的想法辯論，調整焦距，在大大小小的視野中，重新思考當時的限制與機會，才有辦法定位自身。這本論文就姑且作為一個嘗試，供我們日後回頭檢視、重新思考自身。

很謝謝王志弘老師，總是激起我更多的求知慾望，研究所有過一段全心全意挖掘知識與思考的時光，令人感到充實、幸福。從發想到寫作，老師的鼓勵、提醒與想法刺激，提供這本論文養份，而「啓蒙、動員、組織、抗爭」和「審慎樂觀」兩句箴言，常在不經意間提醒了我轉行和投入議題的初心。感謝不同階段的口試委員周素卿、楊友仁、呂欣怡老師，所提出的建議和問題，都促使我對這個研究，甚或學術研究在實踐社群中的位置，有更深入思考。

研究所期間，周素卿、張志銘、陳昭如老師，刺激我對各種迫遷態樣與法律的角色展開考察探險；與劉可強、陳育貞、楊長苓、喻肇青、劉欣蓉、黃麗玲等幾位老師在各個場合的接觸，開啓更多的實踐想像與反省。R00 及前後屆的論文讀書會同窗，感謝你們這兩年半來陪我練跑，這一路滋味深刻，期待未來與你們在他處交會。謝謝可捷在我論文方向萌芽時給了我許多重要的提醒跟刺激，也感謝林孟給了我一個句點的隱喻，讓我寫作的小車能夠發動。寫作期間，財團法人鄭福田文教基金會提供碩士學位論文獎助，特此致謝。

感謝冬力、迎風、陳邦、陳琳、友子、Lily、宜家、彥彤，在我心裡，跟你們一起在紹興的日子都染著被鳳凰木篩下的夕陽澄黃，明亮、溫暖不褪。謝謝游擊隊的大小猩猩們、大學時期根與芽的好友，以及我一向敬佩的家華、大華姐，你們在各個角落努力播種、耕耘的身影，讓我總能夠發現再多一些的勇氣與樂觀。敏真、阿妮塔、秋捲，沒有你們，我不可能有這兩年多的經歷，一直記得跟你們一起踏入華光的那晚，社區黯淡歪頹，整個城市卻張燈結綵；同時，也要謝謝小虹、若瑩、于婷、小渝、逸翔一路相伴，走過這段崎嶇。

感謝華光大桌夥伴亦甫、栩台、小白、基瑋、小馬、林沁、靖豪、稚驊、董昱、冠儀、起司、毓柔、舒楣、敏真、阿本、靠悲、鈺如、若想、亮甫、友倫、若馨、得城、趴趴、俞如、品存、詹詹、軒安、冠瑋、譽文、仲皓、小高、正婷、陶威，以及北刑和護樹志工隊的朋友們，一路走來雖然疲憊，但能與你們在不同階段認識、共事，卻使我常感幸運。人本是各種差異之集合，暫聚於一方就是天地，但願我們一直停留於相信彼此總是足夠濕潤彈性，而願意長長地談話的那些時刻。議題上如何串起不同的人們、如何讓個人的能力得以發揮而又有所學習，雖然在戰場上很難顧及這些，但我始終願意相信，這不是 Terry Eagleton 的夢幻，而是可以發生的集體浪漫。

一起發展民間版規劃方案的舒楣、伊貝、阿淮，從你們身上學到太多太多，無法盡數，如果未來我能保有一點堅持的勇氣，或者體察他人、協調人我的柔軟，我想那就是你們所教會我的。謝謝紹興和華光的居民，與你們的相遇是人生中美好卻牢牢扎在現實裡的偶然與巧合，偉慧姐、雅琪、李哥、惠芳姐和王大哥，從孫姐家到小林電機，再到大夢草堂、大夢二館，這輾轉遷徙的過程，永難忘懷的是與你們正事、閒話交雜的好幾個夜晚，笑語猶在耳邊。

sophronia 的版友，特別是徐靖旻、毛嵩傑、黃柏瑋、徐承郁、楊品姣、韓欣芸、施吟蓓、吳明瑱、四人幫，謝謝妳們一直陪伴著我留在原地的半邊，讓另一半邊可以安心拆離，前往他方。感謝黃瀚曉，偶爾一起散步，聊不完的話題令人久久回味，你的文字與圖畫也是我最清澈的甘泉。感謝徐亦甫，我的胖貓咪，這個論文中的一些想法是在我們的討論或爭辯中孕育，無論個人或議題，實在很難想像沒有你而走到這裡，謝謝你願意，風雨同路。感謝王大哥、惠芳姐，從你們身上得到許多感動與力量，總是不斷鼓勵我的你們，才是天使，我才要謝謝你們的陪伴。謝謝爸爸、媽媽、妹妹們，你們的包容與照顧，讓任性的我能安穩無憂地一路走來。

最後，想要感謝華光，讓我有機會在在意的事情上，磨練所知也學習未知；更重要的是，認識到過去隱而不顯的極限與缺陷，也許知道我的世界崩塌在哪裡就是邊緣，之後可以更勇敢一些。我們的城市建立在迫遷的磚瓦與血淚上，而這本論文是在反迫遷運動與都市／空間專業改革的土壤中完成，得到許多人事物護持，但願學術研究或運動實踐中的思考，能騰出一點空隙，反身照見被發展主義掩埋的種種。

摘要



近年非正式住區受土地經管機關以訴訟方式迫遷，顯示司法作為一種處理非正式住區的機制，越加被倚重，此趨勢展現出什麼樣的國家與社會關係變化？本研究從公有土地占用處理之制度場域的轉變，以及受迫遷者的反迫遷行動此兩個面向切入，考察非正式住區拆遷的司法化轉向，其特點、形成動力及效果，並同時探究居民在迫遷處境中，如何遭遇、想像並認識國家，理解並詮釋自身處境及與其他行動者的關係。

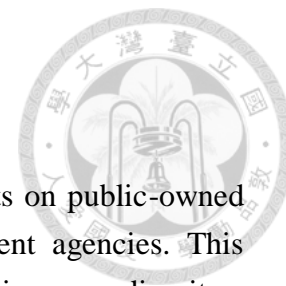
透過對官方檔案、法律文本及社會史料的考察，本研究分析公有土地占用處理制度場域，區分出 1982 年以前仰賴「納入合法管理」的占用處理、1982-1989 年積極處理占用的開端、1990-2001 年「非法化排除」的擴張與合法管理場域的緻密化，以及 2002 年迄今擴大「非法化排除」四個階段。「納入合法管理」與「非法化排除」的雙元占用處理模式在不同階段的變化，受到國家財政狀況、民主化及文明化工程、部門關係調整及基礎行政能力所影響，並在財政與法治論述的擴散中推進。

90 年代後，在新自由主義體制逐漸成形同時，國家於實際運作上遭遇財政困境，原有的發展主義心態導引出「土地開發引導的發展」、「產權」與「司法」，三者共構的主導框架。因而，逐漸強調司法介入的「非法化排除」方式，強化「合法／非法」的分野與私產權邏輯，也使國家角色發生質變，國家與特定人民的關係轉變為擬似「私人」與「私人」的關係。

居民遭遇迫遷時所採取的策略及其對自身處境的思考，是考察「國家與社會關係」的另一個重要切面。本研究以扎根理論為基礎，分析居民與志願組織在反迫遷行動中，透過「法治」、「財產」、「權利」等概念，表述其自身狀態與定位的挪移，也展現他們對政府、人民與政府關係的重新定位。透過權利的認識與再認識、解構與再建構來重新定位，正是對抗政府於擴大非法化排除場域時同步單一化其自身角色，使國家與人民進入私法關係的趨勢。

關鍵字：非正式住區、迫遷、公有地、華光、權利、法治主義

Abstract



In recent years, there are more and more informal settlements on public-owned land evicted through law suit by public-owned land management agencies. This phenomenon shows that the government increasingly relied on justice, regarding it as a mechanism to deal with informal settlements. This tendency shows some kind of changes in the relationship between state and society. To understand the character, motivation and affection of informal settlement eviction, and explore how residents imagine and understand state, interpreting their own situation and relationships with other actors, this study analyzed changes in the institutional field of “occupied public-owned land” and anti-eviction action.

This study analyzed the mechanism to deal with “occupied public-owned land”, seperating the past 70 years to four stages: a) before 1982: legitimizing the occupied, b) 1982-1989: preparing to actively deal with the occupied, c) 1990-2001: expanding "delegitimized excluding" and densifying the management field, and d) after 2002: fastly expand the "delegitimized excluding". From 1945 to 2015, focus of the mechanism changes from legitimizing to delegitimized the occupied. It is effected by the financial situation of the state, democratization and civilizing project, relationship between departments in government, and infrastructural power. Besides, the financial and justice discourse also promotes the change.

After 1990s, neo-liberalism regime formed in Taiwan gradually; at the same time, the state was facing the financial difficulties. Developmentalism mentality promoted the dominant framing structure which is constituted of the three, “development based on land-development”, "property right" and "justice". "Delegitimized excluding" emphasizes judicial intervention, strengthening private property rights and the logical distinction between "legal / illegal"; Therefore, the role of state and the relationship between the state and people change to quasi-private.

In addition, the strategy residents take and the thinking of their own situation when they are suffered by eviction, is another important aspect to examine "the relationship between state and society". Based on grounded theory, this study analyzed residents’ understanding and use of "justice", "property", and especially "rights", which present in anti-eviction actions, including personal interference, self-help action, social movements and participatory planning. These words or actions not only presents how residents understand their own situation, positioning themselves, but also means how they relocate to the state, government, and the relations between people and government. This study reveals that the anti-eviction

actions is a process of deconstruction and re-constructed of people's rights, and is a project against the change of state's role and the relationship between state and society.

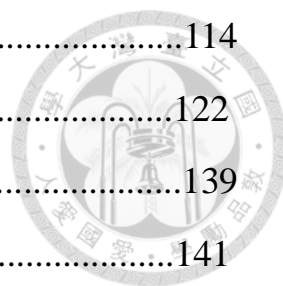
Keywords: informal settlement, forced-eviction, public-owned land, Huaguang, rights, legalism

目錄



謝辭.....	I
中文摘要.....	III
英文摘要.....	IV
第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識.....	2
第二節 文獻回顧.....	4
第三節 分析架構與初步論點.....	13
第四節 研究設計與方法.....	17
第二章 華光再開發歷程.....	22
第一節 百年牢騷，移民家園.....	23
第二節 從監獄口到金磚地.....	30
第三節 非正式住區居民的遭遇與集體行動.....	37
第四節 「法」與「權」為核心的空間戰爭.....	47
第三章 以法為界的二元場域：國有土地占用處理七十年.....	48
第一節 1982 年以前：仰賴「納入合法管理」的占用處理.....	50
第二節 1982-1989：積極處理占用的開端.....	57
第三節 1990-2001：「非法化排除」的擴張與合法管理場域的緻密化.....	64
第四節 2002 迄今：擴大「非法化排除」.....	89
第五節 雙元的占用處理模式與「國家產權」的強化.....	102
第四章 認識國家，打造「權利」：華光居民的意識與行動.....	105
第一節 解構法治論述.....	106

第二節 「權利」的面貌.....	114
第三節 法治論述的再建構.....	122
第四節 圍繞「法」與「權利」的抵抗.....	139
第五章 結論.....	141
第一節 國家與社會關係的轉變.....	141
第二節 法的賦權或失能.....	143
第三節 在法的門前.....	145
參考文獻.....	147
附件一：各階段部門角色、管理能力、占用處理機制、占用處理論述.....	157
附件二：「華光細部計畫」 民間版方案 VS.市府 3 月公展版 VS.市府 12 月送審版.....	160



圖目錄



圖 1-1 「敬告華光居民，本公司決無安置責任，特此聲明以端正視聽」.....	1
圖 1-2 分析架構.....	13
圖 1-3、圖 1-4 華光社區位置.....	21
圖 2-1 已成空.....	22
圖 2-2 1905 年(明治 38 年)臺北市區改正圖.....	23
圖 2-3 1939 年(昭和 14 年)台北刑務所建物配置圖.....	24
圖 2-4 台北刑務所正門口.....	24
圖 2-5 台北刑務所演武場(落成於 1935 年 3 月 17 日).....	24
圖 2-6 監獄南面圍牆.....	26
圖 2-7 運屍門與監獄北面圍牆.....	26
圖 2-8 華光社區小孩在監獄口.....	26
圖 2-9 監獄內的花園.....	26
圖 2-10 杭州南路二段 59 巷的古物市集.....	28
圖 2-11 華光今昔對照.....	29
圖 2-12 營邊段規劃方案局部模擬.....	31
圖 2-13 2007 年北市府根據中央意見所提之華光規劃構想.....	34
圖 2-14 目前公有土地分類與占用處理方式.....	36
圖 2-15 華光居民組織主要據點.....	42
圖 2-16 華光社區訪調小組進入社區後之事件摘要.....	46
圖 3-1 公有土地占用處理之制度場域中的二元占用處理模式.....	49
圖 3-2 歷年公有地占用處理與提及訴訟處理的報導量.....	76

圖 4-1	反迫遷行動與公有土地占用處理場域的對抗.....	106
圖 4-2	YY 家的房屋買賣契約書.....	118
圖 4-3	2013 年 8 月 23 日，訪調小組在中正紀念堂正面御路上鋪設 「大廟三十是古蹟，華光百年成廢墟！國土活化變商品，人 民被告倫債奴！」巨型布條.....	130
圖 4-4	華光民間版規劃與設計方案之局部模擬.....	134
圖 4-5	民間規劃小組所製作的鄰里傳單封面.....	134
圖 5-1	正當性的三重根源與選擇性的主導框架.....	143

表目錄



表 1-1	違建／非正式住宅分類.....	9
表 1-2	修正後的非正式住區分類.....	10
表 1-3	不同類型非正式住區的處理方式.....	10
表 1-4	受訪者代號與背景.....	20
表 2-1	華光居民於和解或判決定讞後需繳付予政府之項目.....	38
表 2-2	不當得利判決及執行狀況.....	39
表 3-1	1975 年及 1980 年《國產法》第 42 條修正條文與立法理由.....	55
表 3-2	《國產法》第 42 條 1995 年行政院版草案與 1999 年通過條文.....	71
表 3-3	「國有及公有被占用土地清理及處理方案」中非公用土地之處理方式.....	79
表 3-4	2002-2009 年國產局重點清查及加強處理方案.....	94
表 3-5	國有土地占用處理機制變化四階段.....	103
表 4-1	民眾參與的方案形成過程.....	133
表 4-2	華光細部計畫變更案審議及修改歷程(2014.7-12).....	135

第一章 緒論

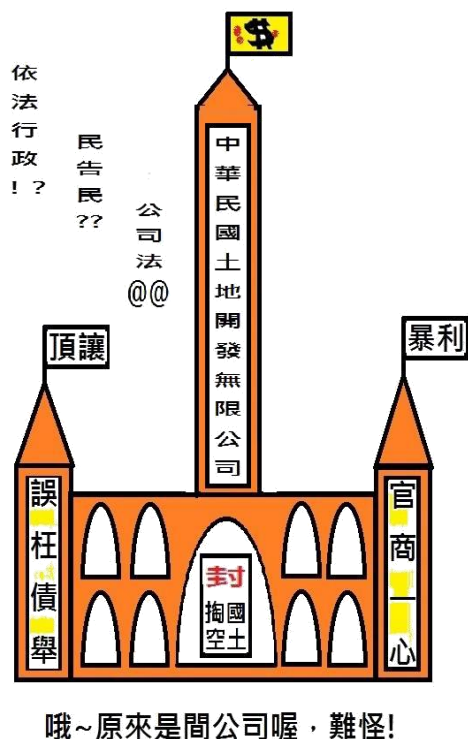


圖 1-1 「敬告華光居民，本公司決無安置責任，特此聲明以端正視聽」

(圖片及圖說來源：林志明，繪於 2013 年 5 月 11 日。)

這是一張華光社區居民自行繪製的圖，圖中呈現出他遭受迫遷的過程（「告民」、「依法行政」）、對國家／政府的想像（「官商一心」、「中華民國土地開發有限公司」），以及經歷迫遷後的意識轉變（「哦~原來是間公司喔」）。在參與華光的社區組織及運動過程中，我觀察到遭國家以司法訴訟手段迫遷的社區居民，在漫長的訴訟與抗爭過程中，他們對自身權利的想像與建構，以及對國家的認識，皆發生不同程度的轉變。

近年來，華光、紹興、蟾蜍山這幾個在戰後特殊歷史脈絡下逐漸形成的非正式住區（informal settlement）¹，經歷或即將面對土地經管機關以訴訟方式迫遷

¹ 本文統一以「非正式住居」或「非正式住區」（informal settlement）此一聯合國及國際人權組織用語，取代國內一般普遍使用的「違建」，指稱在戰後民眾自行搭建、逐漸形成的非正式住宅群落，以拒絕「違建」一詞所造成的汙名化效果。政策、法令、行政作為、輿論、直接引述之文獻，以及居民的想法或發言，則維持其原來用語，以維其原意。這些被稱為「違建」的房屋通常因不符合建築法規，或不具有土地使用權源（所有權、地上權等），因而被政府認定為違法。然而，「違法」的說法事實上正掩蓋了非正式住區在戰後台灣政府高度重視經濟發展、忽略住宅政策的歷史脈絡下，為政府解決住宅危機、協助城市基礎勞動力再生產的重要角色；而「違建」一詞所夾帶的汙名化效果，正強化了形式法治主義。

所引發的拆遷爭議，在這幾年受到越來越多關注，儼然是 1990 年代末期康樂里拆遷事件、2000 年前後寶藏巖拆遷保存行動之後，再一波的非正式住區反迫遷運動。爭議所及，除延續前兩波反迫遷運動對於家戶缺乏基本調查、安置補償、急難救助等拆遷配套方案的批評，經管機關所採取的民事訴訟手段也引起關注，並帶出修改相關法令的討論。

第一節 問題意識

與前兩波反迫遷爭議及一般大眾熟知的「違建」拆遷不同的是，華光、紹興這幾個座落於公有地的非正式住區在遭遇拆遷時，居民不但未被行政機關安置，也未曾領到任何拆遷補償或人口搬遷費。相反地，他們所遭遇的是住房所在土地的經管機關對其提起訴訟，追討不當得利，並被要求拆除住房、返還土地。

這類非正式住區的拆遷，表面上是違建拆遷，但實際上行政機關拆遷的依據，並非建築管制或都市計畫實施，而是公有地管理處分；亦即，在華光、紹興、蟾蜍山這幾個非正式住區拆遷個案中，重要的並不是「這些房屋是否符合建築及都市計畫等空間管制之相關法令規定」，也不是「這些房屋所在土地將興闢公共設施」，而是「它們座落於公有地上」。

因此，這類拆遷爭議應該放在公有被占用²土地處理的政策脈絡下考察。公用土地占用如何處理，是戰後至今一直困擾土地管理機關的問題，解決方式亦歷經轉變。從政策面看，早期多採權宜辦法，將被占用土地出租出售；1990 年代後，逐漸轉而強調必須透過司法清除占用。從歷年的新聞報導資料中亦可發現，針對座落於公有地的非正式住區，司法訴訟作為處理方式之一，越來越頻繁地提出，透過司法中介來處理拆遷爭議，也逐漸獲得普遍認知。這個現象展現出什麼樣的國家與社會關係變化？要回答這個問題，除了必須梳理原先的處理機制經歷了什麼樣的轉變，也必須細緻考察受迫遷者如何在經歷拆遷的過程中，重新認識和詮釋自身處境，以及自己與國家的關係。因此，本研究將由這兩部分切入考掘與分析。

為了掌握國家身為拆遷的發動者，在引入司法作為處理機制的過程中，其角色性質的轉變，本研究將分析非正式住區拆遷的行政程序，如何逐步強化司法作為處理工具的角色？司法作為一個日漸重要的處理機制，其特殊之處為何？轉型背後的動力為何？亦即，哪些時空脈絡與機制，使得這種轉變得以發生？

² 為行文順暢，本文暫且使用「占用」一詞。但必須強調的是，就公有地上非正式住區而言，以過於簡化的私產權邏輯為基礎的「占用」概念，實際上忽略了非正式住區形成的歷史脈絡及居民需求等複雜課題，也縮小了拆遷及開發爭議的公共討論空間，參見註腳 1。

要理解國家與社會關係的變化，除了必須梳理原先的處理機制經歷了什麼樣的轉變，更重要的或許是，看見人們如何在生活世界中遭遇、想像並認識國家，又如何理解並詮釋自身處境，以及他們與其他行動者的關係。遭到行政機關以訴訟迫遷的非正式住區居民，不斷在行政、立法與司法場域中受到壓迫及位移。因而，對受迫遷的住區居民來說，他們所遭遇的「國家」事實上是在行政、司法、抗爭等不同場域中，以不同面貌出現，並展現出不同的行動能力。

在漫長的反迫遷過程中，國家在各場域中的分身，對於居民在面對國家權力時所採取的策略，以及後來主要由學生進入社區所組織的反迫遷運動，產生不同程度的影響。迫遷此一國家權力作用的正當性問題，也因為政府單位採取司法訴訟方式，而出現了「去政治化」的現象；對於合乎法律的強調，取代政治上的正當性主張，甚至影響居民對於自身處境、權利及認同的認識。

相對地，反迫遷抗爭使居民必須進入新角色，重新理解與詮釋過去習以為常的種種。在反迫遷過程中，居民經常在運動所賦予的新角色，以及過去習慣的舊角色間徘徊拉扯，凸顯出意識形態、理性動員策略等不同層面的交錯與張力，使得反迫遷運動的內涵更為複雜。

居民的個體或集體行動，是否如Scott (2007) 所言，是看穿了主導意識形態的運作後使出的弱者武器？若不採這種傳統馬克思式的迷思 (myth) 見解，採取另一種意識形態的定義，意識形態是個人與其真實存在狀態間關係之想像的再現 (Althusser, 2002)，而意識形態國家機器透過意識形態作用，從而維繫了國家以及特定生產關係的運作不輟；那麼，個人與其真實存在狀態之間，究竟是何種關係？想像又如何再現？國家和意識形態的關係是什麼？

這些問題迫使我們進入真實的經驗現象中，考察反迫遷行動：究竟這些行動展現了何種意識形態？因此，本研究第二部分將以華光非正式住區為個案，分析居民在抗爭過程中的意識與行動，並從以下角度考察。

首先，非正式住區被定性為「違章建築」的同時，也意味華光反迫遷除了必須抵抗都市發展主義，還得面對法治主義對其權利主張、甚至是存在本身之正當性的挑戰。從此角度觀之，非正式住區拆遷或許打開了一個可能，使我們重新思考「法治」、「財產」等資本主義社會或現代國家習以為常的觀念，從而對這些資本主義運作的基石提出挑戰 (孫窮理, 2011)。然而，居民在其真實迫遷處境中，究竟如何思考「法治」、「財產」這些概念或實體？他們在遭逢司法的過程中如何認識「法治」？遭受剝奪的家園，以及家屋在臺灣社會中被視為財產的性質，在反迫遷的過程中又如何被居民認識？

其次，因被告、迫遷而致的斷裂，使得居民必須進入新角色，重新提出一套認識世界的框架，這個過程特別展現在居民關於「權利」的主張與行動上，並迭經轉折。對這些居民而言，他們所認為的「權利」究竟是什麼樣的「權利」？與他們在這塊土地上長年的居住和使用有什麼關係？這些對「權利」的認識與挪用，

如何被各種社會關係、文化想像和利益動機所建構？這套認識框架又怎麼在不同的結構條件中被挪移和調整？

第三，從「法治」、「財產」到「權利」，在迫遷過程中，這些概念總是不斷在論述與實作中重新定義；重新定義除了是重新劃界的工程，更涉及了國家如何運作的鬥爭場域。居民因迫遷與反迫遷而於不同場域與國家相遇及交手，使他們重新認識了「國家」。在這個過程中，他們對自身權力的認識，以及對國家與社會的想像（國家與資本的關係、國家與社會的關係）也不斷變動，究竟變動的過程是什麼？反迫遷開啓了他們什麼樣的對「國家」的再認識？而對國家的既有認識與新的認識，又如何影響居民的行動與自我認識？反迫遷過程中，他們如何理解自己與國家的關係？對國家及社會的想像（國家與資本的關係、國家與社會的關係），在過程中發生了什麼變化？

第二節 文獻回顧

本研究從對國家與社會關係的關懷出發，從實際的經驗現象中觀察到，「司法」在過去採取行政工具處理的非正式住區拆遷中，逐漸扮演重要的角色。這個觀察引領我們回顧既有研究如何討論法律、社會與國家，以及在既有對非正式住區拆遷的研究中，如何討論這三者的關係。本節首先回顧法律社會學、法律人類學及司法政治等領域的討論，而後進入都市社會學、都市政治經濟學及地政、規劃學界以非正式住區拆遷為對象的研究，並指出既有研究的侷限。

一、法律的面貌——在國家與社會之間

法律社會學、法律人類學及司法政治等領域對法律、社會與國家三者的討論，依其考察核心大致可區分為「以國家為中心」及「以社會為中心」兩個類型。首先，以國家為中心的研究，以國家制度、政體變遷為經緯，將法律置於國家的大歷史之下，其內涵及角色的變化被視為國家體制變遷，或甚至政治／政黨互動的應變項，並採國家法中心主義，聚焦於國家在不同時期所頒定之法令。

台灣法律史重要學者王泰升（1996）將台灣的法律發展與政治變遷分為四個時期，指出解嚴後的法制重整包括自由化、民主化、台灣化、法治化四個趨勢，但僅處理政治社會事件影響法律的單向關係，尚未掌握法律在不同場域中的多元面貌。以政體變遷為軸，林端（2002、2010）將法律放在國家現代性藍圖之中，但略為偏移國家中心的討論方式，捨棄國家法律中心主義，強調法律社會學研究目的為考察法律的「實然面」，亦即 Ehrlich（1989）所說的「活法」（living law），鋪陳臺灣社會不同時期的法律多元主義，並嘗試建構「台灣社會實際的法律行為

的連續體」的理念型（林端，2002：353）；然而，他在論述民間法時，過度強調儒家文化的影響，除有複製西方學術研究對東亞社會刻板印象之嫌，也對經驗現象的掌握不夠細緻。

部分學者以量化方法分析民眾對司法的態度，雖試圖從另一層面理解法律的角色與作用，但其視角基本上還是國家法中心，即圍繞著官僚法以及包括信念或規範、司法體制、方法論、法律從業人員四個層面之自主性的司法體系（Unger，2000）。葉俊榮（1992）的實證研究指出，民眾對法官及律師的信賴度皆不到 10%，遠低於醫師、教授及宗教人士，蘇永欽（1998）在 1985 年及 1995 年的兩次調查，則顯示民眾對法官及律師的正面印象衰退，對法院審判公正性的信賴也大幅降低。陳聰富（2000）觀察台灣不同地區之法院歷年訴訟案件量及調解案件量的改變與社會變遷的關係，指出不願興訟的傳統社會觀念，並未因「都市化」而轉變，而調解制度則持續為一般人民所仰賴。吳重禮（2008）將司法評價區分為「法院信任」、「公正調查」、「公平審判」、「司法獨立」等四個面向，並透過相關分析，指出年齡、教育程度、政治知識、政治功效意識等變數，對「法院信任」、「公正調查」、「公平審判」等司法評價較具顯著影響；而族群認同、統獨立場、政黨認同等，則與「司法獨立」具較顯著的相關性。

司法政治的研究，也多屬「以國家為中心」的研究。司法政治研究主要處理的問題，是司法權為何逐漸擴張到傳統政治場域，即政治的司法化（judicialization of politics）何以發生。Hirschl（2006）指出，司法化有三個面向，首先，法治（legal）論述、規則、程序在政治場域及決策過程中的擴散；其次，法院和法官逐漸透過憲法權利的司法審查等程序決定公共政策；第三，越加仰賴法院和法官來處理「大政治」（mega-politics），亦即處理決定整體政治的核心政治爭論。

司法化發生的原因，論者多採取演化論立場，認為司法化是伴隨社會經濟功能演化而生。由於司法的可預見性高，因此在跨國貿易越加緊密、行政事務日益龐雜的情況下擴大了適用範圍（Ginsberg, 2008）。部分學者注意到司法扮演了協助政治菁英及統治階級維持政治權力或分擔政治責任的角色，指出司法化並非一個自然而然的過程，而是行動者理性選擇下的產物（Hirschl, 2002, 2004a, 2004b; Lovell, 2003; Tate, 1995: 32; Graber, 1993: 37; Hirschl, 2008: 106-107; Whittington 2005: 592; Shapiro, 1981; Graber, 1993）。台灣的司法政治研究多聚焦於威權轉型，討論司法和傳統政治場域兩者關係的變化，指出從威權到民主，司法逐漸脫離過去為國民黨所用的棍子和紅蘿蔔（王金壽，2006）的角色，獨立性提高，但也出現「司法政治興起」的趨勢（王金壽，2012），司法主動或被動地介入政治糾紛，甚或「法治作為一種政治武器」（Maravall, 2003；王金壽，2012），藉以解決政治問題。

關切司法權在傳統政治場域中之擴張的司法政治研究，說明了司法權的擴張與政治經濟結構變遷的關係，以及司法對統治菁英甚或行政部門的功能，對法律角色的變化有較細緻的分析。然而，聚焦於政治場域的國家或政府作為，卻忽略

法律在台灣社會的實際面貌。近年法律人類學、法社會學的研究，將焦點轉移到當代台灣社會中的法律現象，加以批判，或是轉而進入常民生活，進行較為細緻、微觀的田野研究，甚至有部分研究者以社會運動為田野，分析人們在運動中的法律意識，這些以社會為中心的研究，豐富也立體化了法律的面貌。

從實踐的角度觀察台灣法律的運作，王曉丹（2010）對國家法中心主義的觀點進一步批判，指出由於移植西方法的背景，台灣社會對法律運作停留在「法條主義」（legalism）的法律觀（legal vision），亦即環繞國家法，將法律運作視為依據明文法條對法律事實作出解釋與適用，甚至「假設法律的價值理性隱藏在法律條文與體系背後，此種價值理性必須通過形式理性來加以體現和保障」（*ibid.*,1-2）。王曉丹（2010）斷言「法條主義」觀在台灣社會的普遍存在，這種「實用性」的法律觀使主觀、任意的法律成為客觀、邏輯的，一方面提高了法律的確定性與可預測性，另一方面則形成了高度專業性與技術性的秩序機制，從而有助形成法律的自足性與自治性³，確保了法律運作的合法性。

事實上，王曉丹（2010）所欲強調的是社會與法律的關係，亦即在實際的社會生活中，人們如何看待、體驗、理解法律，這正是法律人類學問題意識的核心。郭書琴（2009）以「（法律）圈內人」的身分，參與一個常民家庭打官司的過程，細緻考察法律知識建構與法律程序的技術特性，並反思傳統法學知識系統的關係性權力與結構性權力。

相較於上法院，「調解」在臺灣社會是更為普遍運用的紛爭處理手段（陳聰富，2000；王曉丹，2009），同時也是社會關係改變、發生的場域。容劭武（2007）觀察鄉鎮調解委員會的運作，分析民眾如何在調解過程中，將對法律介入處理糾紛的期待，嫁接於地方社會所認可的價值系統，亦即民眾原有之責任、權利、規則等與現代法律概念相關的觀念，在「調解會」場域中表達出來，凸顯調解程序事實上是在建構地方知識，並進一步指出「規則」並非外在、客觀的法條，其意義是在衝突和調解中不斷被敘述、重新確認。同樣透過考察調解過程，指出法律知識或規則的任意性與建構性質，王曉丹（2009）將調解過程中當事人慣常採取的「策略性說謊」，視為司法人員與人民的溝通過程，以及「外來法」與「固有法」之間的衝突與調適，指出其顯明「公平」、「正義」之在地想像，以及評價、意義競逐與重新建構「規範」的創造性。

容劭武（2009）從法律多元主義的觀點出發，指出法律的多元面向圍繞在行動者、統治體系及歷史協商或衝突的過程中，申論「法律」與「習俗」這組對立範疇間的連續與斷裂，受到多重動力影響。此外，他採取了一種傅科式的觀點，指出「依法而治」的正當性並非來自法律系統形式上的建立，而是「來自於它散佈到地方社會空間的能力，以及它如何與具有傳統權威的團體合作妥協」（*ibid.* 245）。申言之，這種散佈能力的施展，使得多元的規範秩序得以存在，在擴大正

³ 關於「法條主義」之法律自足性與自治性的分析與批判，可參閱：胡平仁（2006：55-68）。

當性的同時，也蘊含國家法霸權的內在矛盾，保留了人們對抗霸權的資源與象徵系統。

普通人在從事、迴避或反抗法律和法律性 (legality) 的意義時，他們對法律性的體驗和理解，以及對抗霸權的可能，是法律意識 (legal consciousness)⁴ 的重要研究主題 (Ewick and Silbey, 1998: 56)。此觀點影響台灣法律動員的研究甚深，例如黃丞儀 (2011) 研究市民團體的環境運動及有機農產的新消費者運動，指出法律意識與法律實踐的交互循環關係，能對既存的法律體制帶來反饋，除提升市民的法律知能，並促進有效參與民主問責的政治過程，透過在地的話語實踐創造新的法律知識，更重新界定「合法性」的範疇，使繼受法制的框架得以本土化。

在更具衝突性的社會運動場域，法律扮演什麼角色，人們又如何理解之？相較於蕭新煌等 (1988) 指出早期自力救濟的環境抗爭絕少採取訴訟手段，江可捷 (2012) 考察反中科三期運動中的法律動員，發現運動者在運動過程中積極採取訴訟以爭取權利，更因法律知識及既有經驗，形成分工、溝通與動員的模式，其效果除使運動者多了一套表達想法的工具，也使人們在運動過程中產生法意識的變化，甚至有意識地轉化法律、推進結構的改變。

然而，蔡敏真 (2012) 以華光社區為田野的民族誌研究，則點出當法律反過來成為國家拆遷時，斷定無權居住的根據，以及迫遷的正當化手段，居民不得不上法院應訴，或反射性地謀求民代協調爭取安置權利，都在凸顯了人權概念的蒼白抽象，以及城市公民權或居住城市的權利 (right to the city) 的破碎。這個研究雖未多加強調，卻提示了民眾法意識與國家霸權的纏繞共生，以及轉化法律以推進結構的困滯難行。

二、台灣非正式住區拆遷研究：巨大的國家，消失的法

我同時關切非正式住區反迫遷運動的政治實踐，正如蔡敏真 (2012) 所給予的啟發，非正式住區作為一種意義緊緊於法的存在，其所遭遇的法律經驗往往更為嚴峻。然而，台灣既有的非正式住區拆遷文獻，卻過度凸顯國家的角色，而忽略了法律在其中的作用。

⁴ Legal consciousness 在華語世界中被譯為「法意識」或「法律意識」(如：Ewick and Silbey, 2005)。華文中的法與法律有混用的狀況，然而在西方語境中「法」和「法律」所指涉者有所差異，以德文為例，Recht 除了權利 (right) 的意思外，所指的是一種社會得以運作的秩序或合法性，而 Gesetz 則指國家頒布的法令 (即實定法) 或包括法令與判決、裁定等的國家法運作體系 (實證法)。在法意識的研究中，為了凸顯兩者的不同，特別使用 legality 一字，指「無論誰為了什麼目的而發動它們，都被普遍認為合法的意義、權威來源以及文化實踐」(the meanings, sources of authority, and cultural practice that are commonly recognized legal, regardless of who employs them or for what purposes) (Silbey, 2005: 347)。

(一) 採取批判立場的研究：辨識共同敵人，忽略差異處境

既有關於非正式住區拆遷的文獻，可大分為三種研究取徑。第一類是都市政治經濟學及都市社會學的研究(如：張景森，1993；許坤榮，1998；楊友仁，1998)，從比較大的區域觀點切入，分析都市人口、政治經濟、社會—空間結構。這些研究正確地指出，非正式住區形成的背景與整體區域發展的關聯，對拆遷的分析亦強調前述結構條件，以及對整體結構的連帶影響，對於非正式住區在後殖民發展主義國家所扮演的角色與發揮的功能，有相當好的掌握。

第二類文獻對非正式住區抱持著與第一類文獻相似的認識論立場，圍繞著 1990 年代末期康樂里拆遷事件(如：黃孫權，1999、張維修，2000、楊長苓，2004)，以及 2000 年前後寶藏巖拆遷保存行動(如：張立本，2004、史宓，2000、陳盈潔，1999)，在實際的拆遷爭議中貼近個案，考察這些非正式住區的形成及國家的迫遷行動。

這類研究站在基進規劃及社會動員的立場，分析拆遷背後隱含的意識形態與權力運作，指出國家以財產權視角處理非正式住區拆遷問題，忽略其形成及存在所彰顯的基本居住問題(楊友仁，1998、黃孫權，1999、張維修，2000、史宓，2000、楊長苓，2004)，並批評國家定義下的「違建」忽略了個人賦予「家屋」之微觀意義(楊長苓，2004)。

此外，這類研究強調，當國家透過行政力量強力清除非正式住區，過程中雖選擇性地引入殘補式社會福利制度，安置與補償原居民，但國家也同時發動非法化、邊緣化、差異化的論述，不斷進行吸納與排除的空間治理，並帶來階級替代效果。這類研究不僅更細緻地掌握非正式住區形成的社會—地理差異性，也顯示國家並非鐵板一塊，不同部門帶著不同意識形態、處理邏輯與系統，捲入拆遷過程中。

然而，這兩類文獻在處理非正式住區議題上存在共同盲點，未能掌握到不同類型非正式住區的差異性質。非正式住區的形成，是在 1950 年代隨國民黨政府來台的政治移民，以及 1960 年代經濟發展所帶來的城鄉移民，使台北都會區因人口大量聚集而產生住宅危機，由於政府未提出有效的住宅政策，而多數人又無法負擔民間營造業所興建之合法房屋的市場價格，這樣的背景下形成(許坤榮，1988：194)。在此條件下所形成的非正式住區存在各種樣態，而不同樣態面對的處境有相當大的差異。

許坤榮(1988：195-9)嘗試將非正式住宅分為三大類(表 1-1)。「台北市舊有違建」指的是 1963 年 10 月 21 日前，經全面性違建普查，建立檔案者，這些非正式住宅本身的財產權某程度上為國家所正面承認，在政府取締或興辦公共工程時，若必須拆除，則依法可獲得補償金。第二類是「違反管制的違建」，包括不具土地產權(占用公有地或私有地而搭蓋)的非正式住宅、合法房地內的非正式住宅(如頂樓、騎樓加蓋)、其他違反法令管制(如禁建令、消防法規等)的

非正式住宅。最後一類則是「暫緩拆除之違建」，中央及地方政府鑒於無力查報與拆除既存之非正式住宅，因此制定放寬認定基準。



表 1-1 違建／非正式住宅分類

類別		說明
台北市舊有違建		於 1963 年 10 月 21 日前，經全面性違建普查，建立檔案者。 在都市建設的推動下，妨礙都市計畫、公共交通為主的舊有違建。
違反 管制 之違 建	占（公、私）地違建	
	合法房地內的違建	如法定空地、陽台、屋頂或騎樓用地。
	其他違反法令管制的違建	如禁限建區之違建、計劃實施前之搶建或違反都市計畫分區管制者。
暫緩拆除之違建		內政部鑒於沒有能力拆除已存在之違建，各地方亦人手不足以負起查報違建的責任，因此放寬違建認定標準（李南，1984），制定放寬認定基準。

（資料來源：許坤榮，1988；研究者整理、製表。）

許坤榮將非正式住宅類型化，以掌握「被制度所界定並被排除於正式部門住宅市場外的違章建築」（*ibid.*, 194）。然而，此分類奠基於政府的處理作為，雖捕捉到了「違建」界定的多義性及潛藏的矛盾，實際上卻無法完整掌握非正式住宅在遭遇拆遷時所面對的再開發鬥爭。

然而，非正式住宅大量聚集的非正式住區拆遷，帶來的是都市再發展的空間更替，除了使用群體的替代，更涉及都市空間結構的變化。因此，若要精確掌握非正式住區拆遷所涉及的空間更替，必須將研究的眼光從非正式住區的房屋本身，轉移到房屋及其所附著之土地兩者的關係。從此觀點出發，本研究將非正式住區重新區分為以下四類：（1）座落於公有地的非正式住區；（2）座落於都市公共設施保留地以及都市更新中少數不同意戶的合法房屋或非正式住區；（3）座落於私有地的非正式住區；以及（4）有土地產權或使用權源，但違反建築或都市計畫相關法令的非正式住區（表 1-2）。

表 1-2 修正後的非正式住區分類

	無土地產權或使用權源	有土地產權或使用權源
座落於公有地	座落於公有地的非正式住區	違反建築或都市計畫相關法令的非正式住區
座落於公私性質模糊之土地	座落於原屬私有之都市計畫公共設施（公園、道路、機關等）用地的非正式住區 都市更新中少數不同意戶的合法房屋或非正式住區 ⁵	
座落於私有地	座落於私有地的非正式住區	

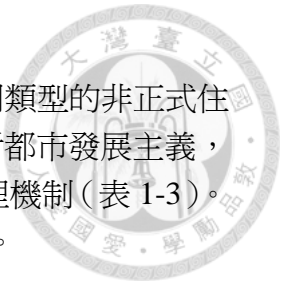
（資料來源：研究者製表。）

表 1-3 不同類型非正式住區的處理方式

基本邏輯	例子	地屬	目的	安置	補償	處理依據
都市計畫	1990 年代開闢之大安森林公園、十二號公園、十四十五號公園、寶藏巖	公有或私有之都市計畫公共設施保留地	興建公共設施	有	有	如：臺北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例
財政	永春街、華光、紹興、蟾蜍山	公有地	處分公有土地	無 * 社福系統有限介入	無	如：各機關經管國有公用被占用不動產處理原則、臺北市政府加強清理及處理被占用市產計畫
都市更新	各都更案	私有地 公有地	都市更新	實施者處理	實施者處理	如：都市更新條例、臺北市都市更新自治條例

（修改自：楊宜靜，2014b。）

⁵ 2014 年 1 月 31 日，台北地方法院判決無權占有的士林王家即為一例。



前述第一及第二類關於非正式住區拆遷的研究，將這些不同類型的非正式住區統包在一起；然而，不同類型住區在遭遇拆遷時，雖同樣面對都市發展主義，但發展怪手強制拆除的表面下，卻埋藏著截然不同的理路與處理機制（表 1-3）。因此，必須進入各種類別所涉及的政策和法令脈絡中細細梳理。

由於座落於公有地的非正式住區，特別能夠凸顯出非正式住區在被迫拆遷時，所涉及之都市規劃、社會福利，甚至土地開發管理等諸多場域內，公與私、國家與人民間的多重張力，因此是本研究聚焦處理的對象。

（二）「公地占用處理」的研究：扁平化國家、同質化居民

從房屋及其所附著之土地兩者的關係加以分類，使我們注意到既有非正式住區拆遷之研究的第三種取徑。第三類研究主要來自於公共行政、地政、財政及傳統的理性規劃領域，清楚地界定出其研究對象為座落於公有地的非正式住區，並將之統一定位為「占用」，從促進清查、處理、管理及利用效率的角度出發，透過比較法、比較政策或引介企業管理理論等方式，提出對清理占用政策的建議。

第三種研究具有與前兩類研究截然不同的立場，其所隱含的制度經濟學認識論，使他們認為，國家是不斷尋求最佳成本效益之公產管理方案的理性行動者，亦即國家與社會之間的代理關係，使國家成為理性、自利的代理人，追求降低成本，以達成最大的公共利益總和。

追求最大公共利益的總和，就必須考慮財政與社會成本。採取此立場的研究（林鼎鈞，2004；劉維真，2008；劉厚連，2005；蔡信三，2000；戴玉萍，2009；曾平輝，2008）已經指出，在1990年代以前，由於使用司法拆遷座落於公有地上的非正式住區，易引發社會輿論撻伐，並可能導致社會不安定，因此是成本較高的手段，非必要不予使用。這樣的分析，點出「占用」如何處理並非單純的手段選擇問題，更與當時社會對統治正當性，以及法治的想像有關。

此外，這類研究多將拆除非正式住區視為國家邁向現代化、進步之必須（如張金鶚與林秋瑾，1998；莊書銘，2008），因而主張國家應強化拆遷處理機制，透過拆遷補償及安置等措施之採行，完成國家清除非正式住區的目標。

然而，第三種研究取徑欠缺對國家角色的分析，將國家呈現為均質、扁平的樣貌，忽略了國家的行動事實上是受到社會中不同行動者的影響與形塑。此外，這類研究受限於對人性的基本認識論立場，將面對國家拆遷行動的常民同質化，再現為自利的、鑽法律漏洞以追求個人利益的樣貌（林鼎鈞，2004；中國土地經濟學會，2010；江金郎，2004；蔡信三，2000；戴玉萍，2009）。雖有極少數研究（劉思章，2005；郭瑞坤、賴正能、劉思章，2010）從占用者觀點切入談國有土地「占用」問題，但自限於「弱勢」框架，也無能捕捉到居民的多重樣貌，以

及在迫遷漫長過程中，細緻的心理轉變。

來自公共行政、地政、財政及傳統的理性規劃領域的研究成果，雖然數量繁多，卻急於對政策作出建議，而欠缺反思國家制度所預設之治理邏輯，並缺乏對居民意識與行動的微觀考察，因而無法確切掌握現實脈絡中人們的真實面貌。

相較於此，前兩類採取批判立場的研究，已注意到制度經濟學立場的限制，從非正式住區的拆遷過程中，看見公產管理或都市規劃並非純然理性地追求公共利益的滿足，而是不同階級與群體間迭有差異的社會權力之展現，而國家扮演的角色是動用統治權力及論述權力，介入空間—社會關係形塑。同時，部分經驗研究也掌握到面對拆遷者的能動性，並指出個人生命史及日常生活經驗的重要性（黃孫權，1999；楊長苓，2004），將面對家園將被拆除的居民，呈現為受到拆遷影響的受害者，或自力救濟甚至自行組織動員的抗爭者。

三、小結

綜觀而言，在分析國家拆遷過程時，這三類研究若非將國家的處理方式當作自變項（楊長苓，2004、張金鶚與林秋瑾，1998），就是將國家的非正式住區拆遷措施化約為追求都市或經濟現代化發展、實行都市計畫需求等政策目的的附隨產物（張景森，1993；楊友仁，1998；黃孫權，1999），並未深入討論不同的處理方式背後隱藏的權力關係，以及結構性因素的作用——國家在拆遷過程中，新措施的採取或相關法規的修定，若非未加解釋，就是被解釋為國家便宜行事所致。

同時，無論是否同意國家拆除的目的，他們都將希望寄託於拆遷相關法規的完備，針對拆遷補償法令提出建議（如：莊書銘，2008），或主張在拆遷過程引入社工體系等社會福利措施（如：張維修，2000）。換言之，既有研究與論述，往往帶有「法令完備便能解決問題」的想像或預設，因而在司法逐漸成為國家重要的拆遷處理機制後，反而無法適切掌握國家角色，以及法律如何成為國家在拆遷過程中的一個重要中介。這裡凸顯出的問題是，採取批判立場的前兩類研究，雖然分析了政治經濟結構，但歷時性的分析止於1990年代，1990年代後的研究又多聚焦於個案，因而使得1990年代後非正式住區拆遷研究出現缺口，未能掌握新的結構條件下，國家在非正式住區拆遷中所扮演角色的變化。

此外，既有研究也並未分析居民對自身處境、國家及其他行動者的理解，如何在拆遷及運動的過程中發生轉變。事實上，迫遷爭議正是意識形態及各種論述／權力運作與鬥爭的場域，居民被迫捲入其中，對於世界的認識會隨著集體行動的開展及外在環境條件而改變。非正式住區是在特殊歷史脈絡下形成，居民除了與「依法行政」的政府進行民事訴訟外，還背負了使用與佔用資源的社會批評。居民如何在反迫遷的主張與行動過程中，交錯使用各種法律或政治策略，都與居民的個人生命史、如何看待捲入爭議後的自身處境、如何想像自身權利意識有

關。

居民及運動者在迫遷過程所採取的策略及背後的思考與理解，是我們考察「國家與社會關係」的一個重要切面，卻是既有非正式住區拆遷研究未曾聚焦探討的主題，而這正是進入常民生活與運動現場、考察法律在實際社會生活中之面貌，採取微觀／社會中心觀點的法律人類學與法律社會學，能提供啟發之處。

第三節 分析架構與初步論點

非正式住區拆遷的既有研究，欠缺對 1990 年代後國家角色變化的掌握，居民面對迫遷時相應的意識與行動之細微變化，也未曾成為研究重點。我的研究從這兩個問題意識出發，接受非正式住區拆遷的批判性研究對政治經濟結構與國家角色的洞察，並嘗試引入微觀／社會中心的法律人類學與法律社會學的研究成果及社會運動理論，建立分析架構（圖 1-2），並發展初步論點，以彌補既有非正式住區拆遷研究對行動者（即受迫遷居民、運動者及運動參與者）之行動與意識分析的缺無。

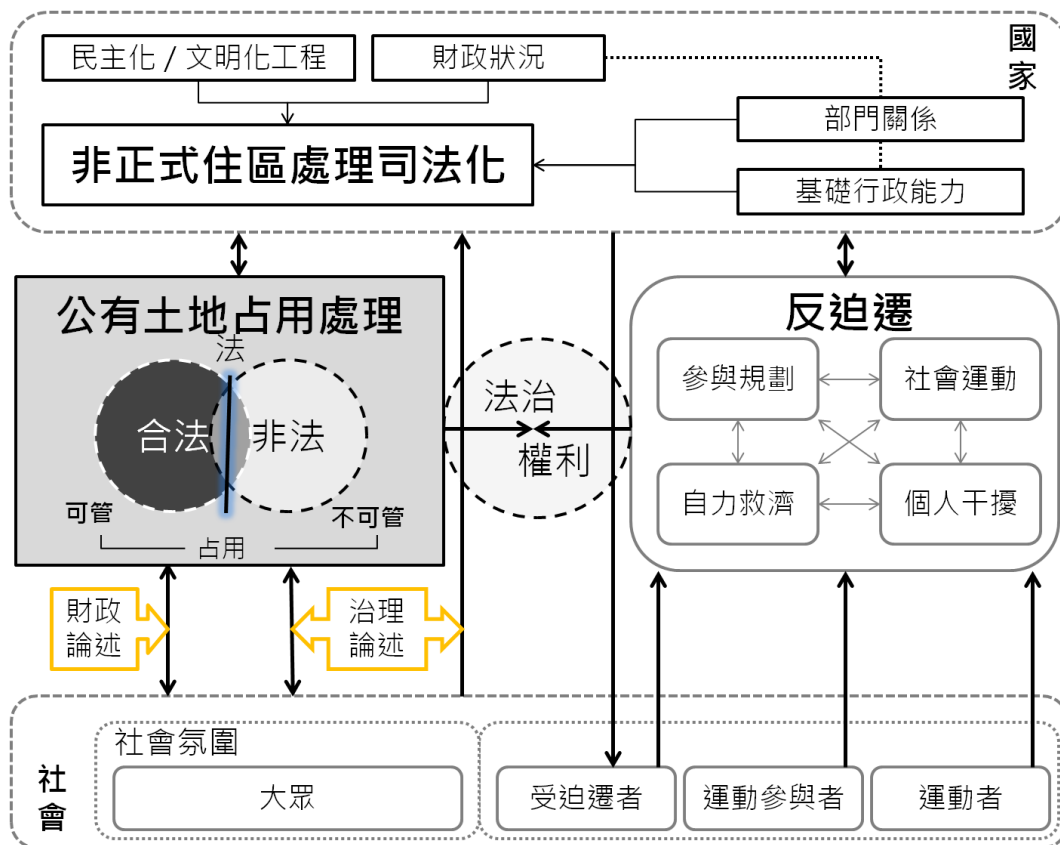


圖 1-2 分析架構



一、非正式住區處理司法化：新自由主義與國家能力

座落於公有地上的非正式住區拆遷爭議，是一種涉及空間治理的「都市公共爭議」。相較於其他類型或是過去的公地占用處理，是透過政策及行政權力對都市公共爭議加以處理，近年來的處理方式則更加凸顯司法的角色，打造出一種「都市公共爭議的法秩序」。「非正式住區處理司法化」指的是司法管轄權在處理非正式住區事務上的擴張，亦即司法越來越常被引進處理非正式住區之拆除，此類原屬行政範圍的事務。

「非正式住區處理司法化」的現象是否意味著國家失能？1980年代末期以來，台灣政治、經濟及社會結構的變化為台灣國土經營管理制度帶來結構變遷衝擊，傳統的介入管理主義（interventionist managerialism）為自由企業主義（liberal entrepreneurialism）（Harvey, 1989）意識形態所取代，在新自由經濟主義或新保守主義的政經論述下，形構彈性的規劃開發體制（周志龍，2001）。然而，新自由主義化的轉型果真如這類敘事所呈現般二分且順暢嗎？強調必須檢視不同的制度與政策架構，以理解在特定脈絡中被生產且路徑依賴形成的「真實存在的新自由主義」（actually existing neoliberalism）（Brenner and Theodor, 2002），對此提出了挑戰。

與非正式住區處理密切相關的都市更新或都市再發展政策，在所謂新自由主義轉向的同時，也經歷了一連串轉變；1990年代之後，政府從過去主導的角色，轉為獎勵民間參與（周素卿，1999）。不過，這並非意謂政府完全退場而國家失能，江尚書、周素卿、吳幸玲（2010）以台北車站特定專用區為案例，凸顯出台灣的都市再發展與新自由主義治理並非全然自由開放，其實際運作是高度政治介入，仍受國家政策指導，指出台灣作為一個發展主義國家，國家介入角色的延續。台灣過去以「發展型國家」之姿，影響都市治理與發展的國家力量並未退場，而是透過政治權力的競逐，不斷調整國家與市場之間，因新自由主義化而形成、既合作又模糊的界線（Tickell and Peck, 2003）。

因此，國家是否失能的問題，必須回到「非正式住區處理司法化」具體脈絡中加以檢視。王金壽（2012）的研究已然指出，「法治」、「司法」並非中立、超然、獨立於政治領域之外，而是能作為政治武器，亦可為特定政策目標所用，因此實為決策或行政單位剷除絆腳石、替國家機器分擔權責的國家機器一部分。這提醒了我們：司法化可能是更細緻的國家能力施展，而現代國家所獨有的，能夠滲透社會、加以管理的「基礎行政能力」（infrastructural power），以及基於法令規章、政治慣例和組織安排，使國家菁英可由上到下貫徹其統治意志的「獨斷專制權力」（despotic power）兩者（Mann, 1993），更以「基礎行政能力」為錨定目標、採取司法訴訟，處理非正式住區的基礎。

就此而論，我的研究採取政體中心的視角，納入國家特定場域之制度安排、

社會氛圍，以及反迫遷行動的動態過程來分析。我對國家的基本理論立場是接受其具有相對自主性（relative autonomy）（Poulantzas, 1974），有其自身獨特的利益（interests）與能力（capacity），但基本上是個階級國家，反映了資本主義發展的需要。同時，社會是由異質多元甚至利益衝突的群體所組成，因此要談國家與社會關係，必須區分不同群體，從動態過程中考察其與國家的關係，因此我區分出一般社會大眾，以及受迫遷者／「占用者」、運動者、運動參與者，透過政策變化過程中的「社會氛圍」以捕捉前者，而透過反迫遷行動場域的考察來梳理後者。

二、雙元的占用處理模式及「社會氛圍」

在公有土地占用處理這個制度場域中，「非正式住區處理司法化」的現象促使原先即存在於此場域中的「雙元處理模式」產生變化。占用處理的「雙元處理模式」將公有地未經允許而使用（即官方所稱之「占用」）的狀況分為「可管」與「不可／無法管」兩種類型，分別放入由法令、行政規章與措施所界分出的「納入合法管理」與「非法化排除」兩個次場域中，施以不同的處理。

占用處理制度建立迄今約七十年間，表面上占用處理方式的變化，即是因法令、行政規章與措施所構成之法界線變動，造成這兩個次場域的擴張與互動。然而，法界線並非自變，而是同時受到來自國家與社會的影響。國家組織內部出現的司法化趨勢影響法界線的變動，而此趨勢是受部門關係調整、基礎行政能力的變化所影響，同時也與國家財政狀況，以及國家不斷透過教育、政策傳播等方式對人民意識形態層次進行的民主化／文明化工程有關。此外，由國家首先發動並受到社會氛圍支持的財政論述與治理論述，則提供法界線變動及次場域變化的正當性。

特別值得一提的是，要求伸張國家公權力、貫徹行政能力，並挑戰過去威權統治菁英的「後威權的民主化工程」，以及台灣社會中長期不斷由國家發動、推行的「現代化／文明化工程」，與「法治主義」緊密交纏。法治主義將非正式住宅建構為「違建」，是不見容於法治社會、現代社會的存在。在後威權的民主化工程中，由於司法被標舉為對抗國民黨專政及政治權貴的重要象徵武器，法治主義更因司法角色的擴張而得到進一步的強化。空間治理司法化，在座落於公有地之非正式住區的拆遷爭議中，司法的介入處理，強化「合法／非法」的分野以及「私產權」邏輯，使國家得以透過合律法性為基礎的正當性、主張法律賦予之權利，而這同時受到社會氛圍，亦即面貌模糊、抽象的「社會大眾」支持。

三、反迫遷行動：文化工具箱與策略性構框

當國家發動公有土地占用處理，所碰觸到的對象除社會大眾，還包括具體的

受迫遷者，同時也創造出反抗國家作為的運動者及運動參與者。這些具體的特定群體以個人或組織的形式投入反迫遷行動，包括個人干擾、自力救濟、社會運動、參與規劃等樣態，一方面與國家的司法化趨勢對抗，一方面也挪用或建構出各種「權利」的策略性構框，拆解來自公有土地占用處理制度場域的「法治」構框。

不同於一般權利爭取的社會運動，「占用公有地的非正式住區」在國家透過司法訴訟清理占用的過程中，國家將法律推到前台，使得居民遭遇到對其而言陌生的法律。在此新情境下，人們展開不得已的「法的賦權」(legal empowerment)，必須開始瞭解甚至抵抗法律，因而被迫司法化、進入法秩序。拆遷在不同階段往往涉及不同場域，然而，在交由司法處理非正式住區拆遷的都市公共爭議時，隨著司法場域的冒現與擴張，過往在拆遷爭議中扮演重要角色的協商場域與抗爭場域，其重要性皆下降。此現象又再強化了國家私人化以及常民被迫司法化的狀況，也加劇了國家與人民間的緊張關係，影響居民的意識與行動，以及其對國家的認識與詮釋。

不過，居民也並非全然被動地受結構條件所決定。相反地，他們在受到國家以司法手段迫遷的同時，重新界定角色，調整自身與國家在迫遷過程中的位置。社會抗議是被支配者學習新角色，並要求改變原有互動規則的過程 (Benford, 1992)，但在此學習過程中，需要大量的角色調整，新舊價值、意識及認同所致的張力，在居民的意識與行動上持續產生作用；與此同時，過去國家的作為在居民心裡留下模糊的形象，國家的新舊形象時而交錯、時而重疊，居民的行動選擇經常基於對國家殘影的認識與記憶，因此居民在抵抗、挑戰國家力量的同時，亦有順從、「聽話」的時刻。

在此新舊角色不斷調整的過程中，居民與2012年底進入社區的年輕組織者，除嘗試形塑新的認識框架，也採取各種抵抗策略，回應國家的迫遷行動。居民的反迫遷行動展現在個人干擾、自力救濟、運動組織這幾種樣態，不同的行動形式之間會彼此競爭、削弱效果，但也相互合作、產生綜效。行動的同時，「法治」、「財產」、「權利」這幾個重複出現在居民話語及運動論述中的概念，是論題的核心，不僅是居民在其生命歷程中緩慢積累、沉澱與形塑的意識形態⁶，也是居民與運動組織者在有限的文化工具箱中所取得、打造的策略性構框 (strategic framing)，亦即其為形成關於世界與自身處境的共同理解，有意識的策略性嘗試，以正當化、激勵及促進集體行動 (McAdam, McCarthy and Zald, 1996: 5-6)。

⁶ 意識形態是為政治社會結構（即國家）所生產，而在居民對上述概念的敘說與踐行中，國家所生產的意識形態銘刻於個體身上，並透過個體的實踐行動發生作用，並反過來同時支持了他們所對抗的國家之運作。然而，這並非意味著居民不可能反思地生產出對抗國家的意識形態，反迫遷行動中被提出的居住權等替代論述，亦可能轉而驅使居民生產出與主導意識形態相對抗的反思性意識形態。換言之，意識形態並非單一且靜止不動，而是會在時間進程中不斷流變 (becoming)。



第四節 研究設計與方法

本研究試圖從處理機制的轉變，以及受迫遷者在不同階段的整體圖像，此兩個面向切入，探究空間治理司法化所帶來的國家與社會關係變化。因此，我將採取歷史制度分析的方法，蒐集國有財產管理與處分的相關資料，分析第一個面向，並以華光社區為田野，以參與觀察及半結構式訪談的方法，處理第二個面向。

一、國有財產管理與處分的歷史制度分析

既有研究已經指出，國有及公有土地被占用問題可上溯到二次大戰之後，國民黨接收大量日產，卻因管理不及，以至於公有土地與房舍占用的現象十分嚴重。由於行政資源有限，加以缺乏一套完整的國有土地管理機制，當時政府普遍採取權宜辦法，將土地出租出售予占用人⁷（林本炫等，1998：72-6）。這種處理方式於 1990 年代有所轉變，開始倡議應採訴訟方式處理公有地占用問題的主張。以訴訟方式排除占用，早在 1980 年代即明文規定於相關法規中。然而，當時除了公有土地管理機關力有未逮，輿論也普遍不支持政府對這類使用公有土地搭蓋非正式住宅的居民提告。輿論風向直到 1980 年代後期才出現變化⁸，至 1990 年國產局召開「國有土地被占用問題研討會」，與會學者也多表達應以訴訟排除占用，以警惕民眾，並彰顯公權力。

不過，在政策制定與執行的場域內，直到 1990 年全國土地問題會議結論，作成公產管理機關處理久被占用公地時應兼顧之四原則中，仍指出必須兼顧「盡量避免造成社會不安原則」，認為「社會輿論常有同情弱者之趨向，故公產管理機關為解決占用問題所採用之措施，如過於強烈，不僅難獲輿論支持，且易引發抗爭，造成社會問題……宜採溫和方式，非不得已盡量避免循訴訟途徑解決」（轉引自：蔡信三，2000：52-3）。這種政策傾向直到 1994 年財政部訂定「國有及公有被占用土地清理及處理方案」，要求「被私人占用者，由管理機關積極依法令處理，並選定商業區、住宅區內面積較大、價值較高，收回後有處理或標租、設定地上權之價值者，優先訴訟排除侵害」，才有較明顯轉變⁹。

綜上所述，我們可以發現，政府對公有地上非正式住區的處理方式歷經轉變。

⁷ 面對占用問題，政府有出租、出售、專案讓售、視同空地辦理標售、現狀標售、委託代管、勸導自行拆除或騰空交回、移送建築主管機關以違建方式拆除、撥用、訴訟十種方式可處理（林本炫等，1998:76）。

⁸ 例如：民生報（1987）《民生論壇》「法」先「情」後——論收回公有房舍的問題，7月4日，04版（文化新聞版）。

民生報（1987）《民生論壇》積極預防與消極善後，9月26日，04版（文化新聞版）。

⁹ 不過，在實際執行上，為了避免招致民怨，非不得已均盡量避免使用訴訟手段（蔡信三，2000:124-5）。

但處理方式的表面變化，背後有整套機制支撐，涉及不同行政機關權能調配、政策法令工具調度，乃至於國家角色的調整。究竟機制上的轉變如何發生？既有研究僅整理政策及處理方式的流變，卻沒有對此探問。

要充分掌握拆遷處理機制的轉變，必須在歷史的縱深中剖析權力關係，並理解概念及範疇與社會現實及意識之間的相互建構關係。因此，本研究捨棄傳統法制史或政策史的演化論立場，採取歷史社會學視角，認為歷史與社會是持續地為行動所塑造，而行動又是被歷史與社會所塑造；亦即，行動者賦予意義的社會行動和結構脈絡的交互作用，在歷史過程中會形成意圖與非意圖的結果，而影響個人的處境和社會的轉變，因此特別關注歷史制度中的路徑依賴，以及不同行動者間的互動如何對制度或處理機制的轉變發生影響。

本研究的分析材料包括業務年報、單位預算書、業務統計數據、正式會議記錄、立法院公報及議會公報中所載的立法討論、修法草案、監察院調查報告、都市計畫（草案及公告版本）、政府新聞稿等官方檔案；法規條文、行政命令與措施、函示決議、訴訟文件等正式法律文本；政府委託之研究報告、規劃報告等論述文本；以及新聞報導、社會運動史料等官方與法律之外的社會史料。為了避免影響閱讀，本研究內文所引之會議資料、會議記錄、官方內部檔案及報導資料，將以註腳標明，其餘引用資料則以 APA 格式處理。

二、以華光為田野，探究居民的意識與行動

近年幾處座落於公有地上的非正式住區拆遷爭議中，華光社區是國有土地活化三大指標之一¹⁰，也是這波非正式住區反迫遷運動中，張力最大的一處。在過去幾年間，居民自力組織並迭經分合，於 2012 年底開始有學生及市民團體進入組織，因此要理解受迫遷者在不同階段的整體圖象，華光社區是最適合的田野。

華光社區位於杭州南路二段、金華街、金山南路二段和金山南路二段 30 巷間，日本殖民時期是台北刑務所及附屬宿舍所在地。二戰結束後，撥歸司法行政部¹¹經管，法務部沿用刑務所建築本體為台北監獄及台北看守所¹²，並將原刑務所宿舍分派給該部員工及眷屬居住，由於宿舍數量不足，部分日式平房後來改建為四層樓、步登公寓式的司法新村。宿舍周圍則在戰後幾十年間，因政治或城鄉移民陸續遷入，居住於自行搭建的「違建」，形成非正式住區。

¹⁰ 三大指標分別是華光社區、空軍總部、台北學苑，華光是三者之中唯一有非正式住區座落者。

¹¹ 司法行政部原為行政院下級單位，1980 年由於實施審檢分隸，將原隸屬於行政院司法行政部的高等法院以下各級法院，改隸為司法院，而司法行政部則改制為法務部，仍隸屬於行政院。（資料來源：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=255234&CtNode=27896&mp=001>，取用日期：103 年 12 月 20 日）

¹² 兩者於 1975 年全數遷移，看守所本體所在之國有土地則標售予中華電信及中華郵政，目前作為中華電信行動通信、國際線路機房、國內線路機房使用，而中華郵政則作為台北信件處理中心。

2005 年，行政院將華光社區定位為金融專區——「台北華爾街」，並變更土地為商業區、數位科技、金融服務專用區，開始大力推動華光社區再開發，並開始騰空華光社區，要求區域內的宿舍及非正式住區居民搬離。與再開發同時發生的是，在公有土地管理政策要求下，各機關被要求提出所經管不動產的占用及處理情形，法務部也在此時開始對華光社區居民清查與催討¹³，要求居住於宿舍的法務部員工必須遷出宿舍，並於 2006 年起，對住在非正式住宅裡的居民提告，依民法要求拆屋還地並繳交相當於土地租金的不當得利。2012 年，眷舍居民陸續搬出的同時，非正式住區居民在被冠上「無權占有」罪名，以及要求拆屋並追討不當得利的壓力下，也開始陸續自行遷離、拆屋。2013 年 3 月，針對未自行拆屋的非正式住區居民，法務部更開始透過法院強制執行非正式住區的拆屋還地；經過三次強制拆屋，至 2013 年 9 月，華光居民全數被迫遷離完畢。

為了考察華光社區居民的意識與行動，本研究以 Barney Glaser 和 Anselm Strauss 在 1967 年提出的扎根理論研究法 (grounded theory methodology) 為基礎，進行文本分析、參與觀察以及深度訪談，從經驗資料中發展出概念與理論。扎根理論是以歸納的方式，對現象加以分析整理所得的結果。換言之，扎根理論是經由系統化的資料蒐集與分析，而發掘、發展，並已暫時地驗證過的理論。因此，資料的蒐集和分析，與理論的發展是彼此相關、互相影響的 (Glaser and Strauss, 1997: 25)。採用半結構式的質性訪談，則是為了發展詳細描述，特別是瞭解細微的差異，以及對於事件的詮釋，強調受訪者對於意義的賦予，以及這個意義賦予的變動性與情境性。

至今超過兩年的社區組織經驗，使我能充分掌握田野現象，帶著問題意識進行參與觀察。不過，若要掌握受迫遷者在不同階段的整體圖象，居民自身對情境的主動詮釋不可或缺，因此需要以訪談補充參與觀察的成果。為了掌握居民對自身及其他行動者的理解與詮釋，加以我在田野察覺到，居民在抗爭中的參與程度往往與其理解與詮釋密切相關，因此我以立意抽樣的方式，從不同立場甚至屬於不同組織¹⁴的居民幹部、在抗爭階段會參與會議或行動的居民，以及不來參與會議或行動的居民，從這三類居民中選取 7 位受訪者，並於 2013 年 5 月¹⁵與 2014 年 8 到 9 月¹⁶間進行訪談。

¹³ 監察院 (2011)，〈沈委員美真、馬委員以工、馬委員秀如調查：財政部為臺灣臺北看守所經管之華光社區占用戶，研擬「現金補償為主、重建安置為輔」之處理方案，及內政部審議臺北市政府辦理前揭有關之都市計畫變更程序，涉有違失等情乙案之調查報告〉(字號：0990800906)，網址：

http://humanrights.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=.%2Fdi%2Fedoc%2FEDocForm_Read.asp&ctNode=910&AP_Code=eDoc&Func_Code=t01&case_id=100000392

¹⁴ 我們進入社區這兩年多來，華光居民多個山頭並立，數得出來的組織就有三個——華光社區發展協會、金杭權益促進會、華光自救會，這幾個組織內在不同階段也存在多個派系。

¹⁵ 此時華光社區訪調小組已組織過三次大規模擋拆動員中的兩次 (327 光里兩戶、424 G 街)。

¹⁶ 此時距離華光非正式住區居民全數搬遷完畢已近一年，但華光社區訪調小組及社區發展協會、金杭權益促進會兩個居民自力組織仍有運作。

我從 2012 年 11 月中開始，投入華光反迫遷運動的組織、動員，最初進入社區的動機是學校課程的學期報告，並於該年底萌生將華光作為論文田野的想法。不過，我後來全心投入運動組織工作，未抽離組織者位置思考研究方向，直到近 5 個月後，才嘗試摸索可能的問題意識與研究圖像，展開有意識的參與觀察，並於發展出目前研究問題的雛形。我於研究方向確定後，將研究者角色及研究方向告知自救會幹部及小組成員，取得同意，持續在投入組織工作的同時，進行參與觀察。2013 年 5 月與隔年 8-9 月間的兩個階段訪談，則皆於確認居民受訪意願前，清楚告知受訪者我的研究者身份及訪談成果用途，並於訪談進行前再度告知，確認其確實了解後才進行¹⁷。

在運動組織者與研究者兩重身分間穿梭，面對的是可能揭露社區真實面貌及運動策略的背叛或洩密風險（朱元鴻，1997），對居民、運動組織及反迫遷議題相關社群都可能造成傷害。為降低可能的負面影響，部分研究成果於公開發表前，經內部檢閱、討論；同時，作為對社區居民及議題的回饋，部分研究成果也提供為運動策略評估、訴求聲明、行政訴訟策略判斷與證據基礎、培力宣講及論壇之用，並在論文發表前以其他方式公開。

表 1-4 受訪者代號與背景

代號	身分、背景
C 小姐	生於華光，金杭權益促進會下游參與成員。
S	生於華光，後因結婚遷出，金杭權益促進會積極參與成員。
Y	青年時隨父母遷入華光，金杭權益促進會積極參與成員。
YY	原住金山南路，拆遷後輾轉遷徙，最後遷入華光。妻子較親近華光社區發展協會，但自身則與華光社區訪調小組成員關係密切。
YYS	YY 之子，早期多有參與華光社區發展協會討論，後趨消極。
林志明	迫遷初期非正式住區居民自救會籌備者，後為反迫遷運動積極參與者。
Molly	反迫遷運動積極參與者，與金杭權益促進會成員關係佳。

¹⁷ 然而，無法否認的是，即使表明研究者身分，小組成員或居民也未必能夠了解或充分掌握該身份，以及其可能帶來的影響。例如，部分居民對「研究者」身份的想像是「記錄國家迫遷作為」或「記錄社區歷史」，角色的矛盾對他們來說並不存在，都是在「幫社區」；另一方面，部分居民則因不乏與前來社區，蒐集報告材料的大學生、研究生的交談或受訪經驗，而以「學生就是來作報告的」、「寫完作業就離開」，這類對「研究者」的刻板印象，理解年輕的運動者及運動參與者進入社區的動機及種種作為。



圖 1-3、圖 1-4 華光社區位置
 (圖片來源：底圖取自 google，2012 年版衛星地圖，研究者後製。)

第二章 華光再開發歷程



圖 2-1 已成空

(圖片來源：郁良滢，攝於 2014 年 2 月 21 日。)

保羅·克利 (Paul Klee) 的《新天使》(Angelus Novus) 畫的是一個天使看上去正要從他入神地注視的事物旁離去。他凝視著前方，他的嘴微張，他的翅膀張開了。人們就是這樣描繪歷史天使的。他的臉朝著過去。在我們認為是一連串事件的地方，他看到的是一場單一的災難。這場災難堆積著屍體，將它們拋棄在他的面前。天使想停下來喚醒死者，把破碎的世界修補完整。可是從天堂吹來了一陣風暴，它猛烈地吹擊著天使的翅膀，以至他再也無法把它們收攏。這場風暴無可抗拒地把天使刮向他背對著的未來，而他面前的殘垣斷壁卻越堆越高直逼天際。這場風暴就是我們所謂的進步。

(班雅明，1950，〈歷史哲學論綱〉)

華光社區是座落於公有地上的非正式住區，也是近年公有土地活化三大指標之一。20 世紀初，日本殖民者在此興建台北刑務所及附屬宿舍而開發，二戰結束後，移撥司法行政部台北看守所經管，隨著政治移民及城鄉移民遷入，逐漸成為數百個家庭的家園。然而，2000 年之後再開發計畫的推動，非正式住區被拆除、夷平，而被分類為「違建戶」的居民遭土地管理機關以「占用」之名迫遷，這塊土地上的百年紋理也被抹去。由土地經管機關法務部所執行的占用處理計畫，將非正式住區居民定位為占用，這與公有土地管理，特別是從「財產權」出發、「合法／非法」為二元想像與分類框架的占用處理模式高度關聯，財產權提供了非法化排除、迫遷的正當性，而受迫遷居民面對此非法化處境，也相應地圍繞「法」與「權利」，自力救濟或投入社會運動。



第一節 百年牢騷¹⁸，移民家園

華光社區位於中正紀念堂東南側，杭州南路二段、金華街、金山南路二段和金山南路二段 30 巷間。此地舊稱為「監獄口」，以部分指稱全體的監獄門口，其具體的空間位置在今愛國東路上，中華電信、中華郵政，與已為空地的昔日非正式住區之間，是上世紀初日本殖民者在此興建的台北刑務所大門，面朝西北，遙望殖民總督府。

台北刑務所的興建計畫，就是一部拆台北城和鎮壓反日勢力的殖民政治和城市歷史（華光社區文史保存行動小組，2013）。為維持社會治安及鎮壓反日運動，台灣總督府於殖民展開之始即在各地設立監獄署，並以臺北城南門內的原清朝參府衙門充作台北監獄。然而，因舊監獄設備陳舊、監禁管理與衛生皆不完善，始有覓地營建新監獄之議（蔡宛容，2009：90）。新建監獄除因原清代監獄設備及環境不佳，也與總督府主導的治安與鎮壓行動規模日增，使得台籍犯人不斷增多有關。根據台灣刑務月報記載，從明治 29 年（1896 年）台北監獄設立始，監禁人數日益增加，從 284 人增至 1,600 人左右（臺灣刑務協會，1938），包括許多當時被視為抗日份子的地方知識份子與民眾。



圖 2-2 1905 年（明治 38 年）臺北市區改正圖

可見台北監獄位於城外東南隅，即圖中虛線範圍

（圖片來源：地圖與遙測影像數位典藏計畫，研究者後製。）¹⁹

¹⁸ 挪用自王建國（2005）的論文題目。

¹⁹ 1905 年（明治 38 年 10 月 7 日）臺北市區改正，臺北廳第 199 號告示公佈預定收納人口十五萬之臺北都市計畫（取用網址：<http://gis.rchss.sinica.edu.tw/mapdap/?p=5652&lang=zh-tw>，取用日期：2014.12.25）。

為興建新監，總督府一度於 1899 年(明治 32 年)計畫徵收大加蚋堡龍匣口，但後因建築諭令指該地已編入市街重劃區，將來屬人口稠密地區，不宜作為監獄用地，故重新選定監獄新址於東門外與南門外間、古亭村庄（華光社區文史保存行動小組，2013），並於 1900 年底動工，1904 年完工，即 1924 年之後的「台北刑務所」（圖 2-2）。

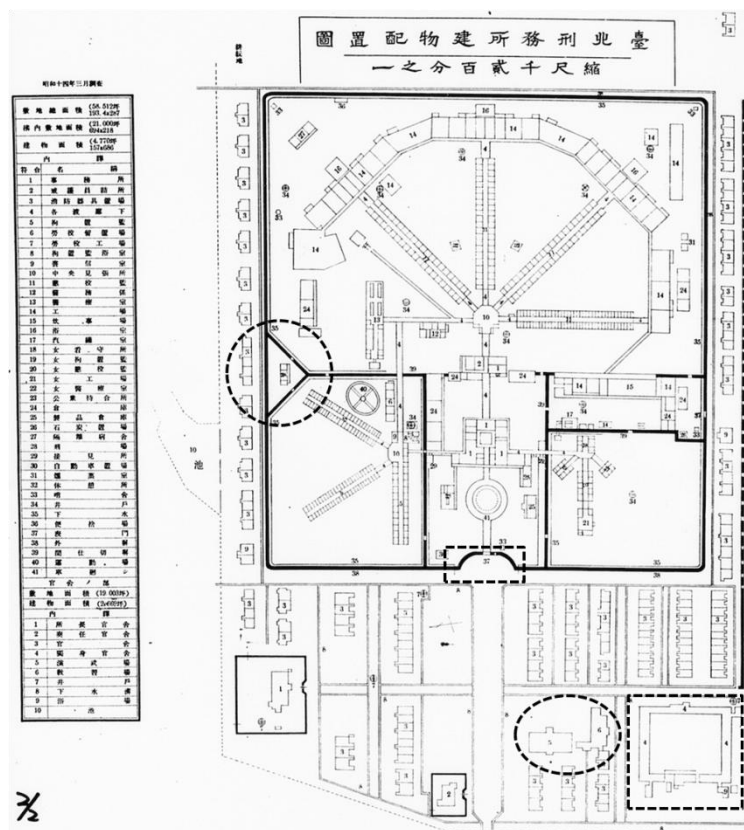


圖 2-3 1939 年(昭和 14 年)台北刑務所建物配置圖

圖中虛線圓形為演武場(參見下圖 2-5)及教習所，右下角虛線方框為口自型宿舍，中央虛線長形方框為監獄門口(參見下圖 2-4)，左側正圓形虛線框內之三角區域為刑場。

(圖片來源：華光社區文史保存行動小組，研究者後製。)

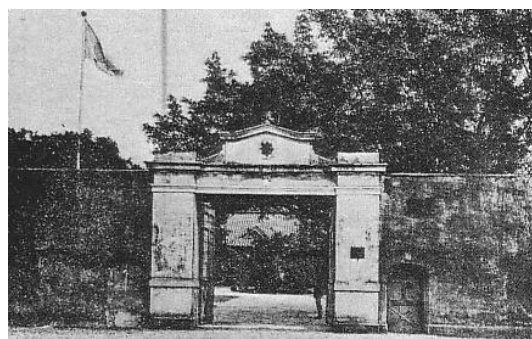


圖 2-4 台北刑務所正門口
(圖片來源：重松一義，1985；北刑成員竹子翻攝。)

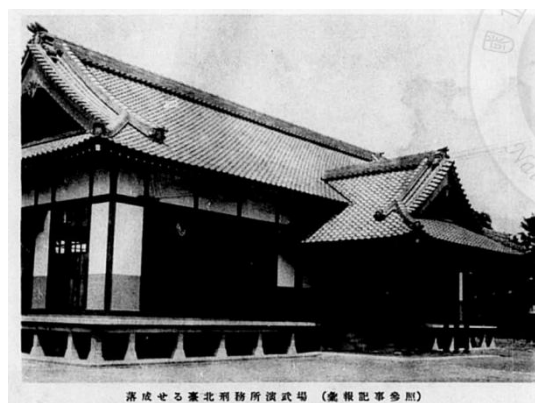


圖 2-5 台北刑務所演武場(落成於 1935 年 3 月 17 日)

(圖片來源：台法月報社，1935；轉引自：華光社區文史保存行動小組，2013)

「台北監獄」改為「台北刑務所」，並非單純的命名問題，而與日本殖民者學習西方現代刑罰制度及理念有關。1924 年起，總督府捨去「監獄」一詞，改命名為「刑務所」，試圖將機構命名去汙名，以象徵服刑生活的洗心革面（蔡宛容，2012：71）。此外，西方現代刑罰觀更具體展現於監獄管理制度及建築規劃設計，相較於清代刑罰主要為身體刑、應報刑，監獄的作用為對等待判決或行刑前的暫時性身體監禁，日本殖民者引入的西方現代監獄強調規訓、感化與更生，以限制受刑者自由的「自由刑」為主（蔡宛容，2012：69-78），並從「教育刑」理念出發，制定裁縫、洗衣、稻草編織、染物、泥水等多種工作類別（臺灣刑務協會，1938），要求囚犯勞動，透過勞動對其人格施以改造教育，並使之適應社會，台北刑務所也有許多知名的勞動產品（蔡宛容，2009：130）。

在建築規劃設計上，台北監獄是日本殖民者在台灣興建的第一座西式監獄，採取興起於十八世紀末的「賓州式」（Pennsylvania System）設計，在超過 4 公尺的高牆內，監禁單元設計為獨立小間，整體配置為放射狀，以利管理，此外亦設有懲役監、炊事場、工場與刑場等設施，並在監獄以東空地設有農場，供受刑人種作勞動，監獄以西及南北兩側圍牆外則建有宿舍，供刑務所人員居住（圖 2-3）。

花費 355,000 圓興建的台北監獄，耗費及規模皆超越同期興建的台中及台南監獄，設計者為當時以「明治五大監獄」建築（千葉、金沢、奈良、長崎、鹿兒島）奠定日本監獄建築發展方向（華光社區文史保存行動小組，2013），並曾參與東京巢鴨監獄設計的日本著名監獄設計的山下啓次郎。竹越與三郎參觀台北監獄曾指出：「在東京巢鴨及其他監獄都是磚造建築，但台北監獄則超越專造而是石造，其建築規模宏大，可說是台灣數一數二的建築物」（蔡宛容，2009：90），足為見證。

竹越與三郎見到的石材，部分為拆除清代台北城所得。因建地變更所致的興建費用之鉅，使經費出現缺口，因此日本政府決定大量採用來自大直北勢湖一帶、金面山上打石場²⁰的城牆石為監獄圍牆材料（圖 2-6、2-7）：

...為略補其不足，故使囚徒，以南門為起點，經東南方監獄之外圍（按：位於南門附近的舊台北監獄係鄰接當時的台北城牆，以城牆作為外壁），向北經過東門，至於臺北醫院（按：即今台大醫院）裡面附近，拆除共長五百間（譯註：一間約為 1.818 公尺）之城牆內面，利用拆除所得之石材，完成全部外圍之牆壁。（臺灣刑務協會，1938：3-4）

總督府於 1899 年公告第一次市區改正計畫，並開始拆除台北城牆，至 1904 年底，除城門以外的所有城牆幾乎全數拆除，成為當時台北車站、總督官邸等官方設施的建材。

²⁰ 聯合晚報（1997）〈台北監獄百年後，只剩兩道牆〉，10 月 3 日，05 版。

以台北城牆石為監獄建材，不只是實用考量，對日本殖民統治者而言也具有重要的象徵意義，藉此將被殖民者建構為不文明、待開化的「他者」(Botsman, 2005):「圍牆曾是他們(台灣人)用來保護禦敵的，現在被轉換成監獄，特別要設計來監禁他們、懲罰他們。整個殖民期間，這監獄將會是日本權威的象徵」(Yosaburo Takekoshi, 1907; 轉引自:黃舒楣, 2014)。台北監獄完成後，除一般刑事犯，也曾關押過因治警事件(1923)而入獄的賴和、蔣渭水、林幼春等人(王建國, 2005),「苗栗事件」(1912-13)領導人之一的羅福星，亦是在刑務所的刑場被處以絞刑(台北刑務所群落護育聯盟, 2013)。



圖 2-6 監獄南面圍牆

圍牆原為 4 公尺高，1960 年代末司法新村興建後，慮及住戶視線，降低高度如今日所見，於 2013 年在民間團體爭取下，指定為古蹟。右側房舍為日殖時於圍牆外興建之宿舍，於 2013 年指定為歷史建築。

(圖片來源：華光護樹志工隊攝。)



圖 2-8 華光社區小孩在監獄口

站立處為今愛國東路，背景為監獄大門，照片右側為當時剛落成不久的司法宿舍。

(圖片來源：華光居民潘展忠提供，攝於 1970-1975 年間；黃舒楣翻攝。)



圖 2-7 運屍門與監獄北面圍牆

運屍門旁即為刑務所刑場(可參圖 2-3)原址。北面圍牆迄今仍保留原高度，於 1998 年指定為古蹟。

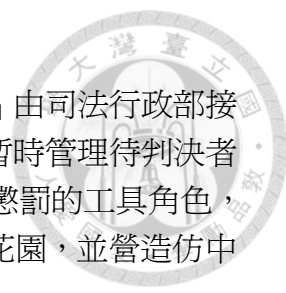
(圖片來源：台北刑務所群落護育聯盟攝。)



圖 2-9 監獄內的花園

位於入口處附近，後為仿中山陵之階梯。

(圖片來源：華光居民潘展忠提供，攝於 1970-1975 年間；黃舒楣翻攝。)



二次戰後，台灣省政府於 1945 年接收台灣，「台北刑務所」由司法行政部接管，並於 1952 年在組織上區分為監禁犯人的「台北監獄」，及暫時管理待判決者的「台灣台北地方法院看守所」²¹兩者。除了沿襲過去監禁、懲罰的工具角色，台北監獄同時也成為「中華文化道統」的展示館，入口處設置花園，並營造仿中山陵的台階，再現回不去的「祖國」（圖 2-9）。

監獄圍牆外的宿舍則在接收後被分配給司法系統的職員，由臺灣高等法院監獄科管理，1972 年後改由司法行政部負責。行政單位編制與改制的更迭對職員配住的影響，甚至延續到 2000 年後，因再開發而進行的迫遷處理方案（蔡敏真，2012：46）。由於宿舍數量不足，部分日式平房於 1965 到 1976 年間拆除改建為四層樓、步登公寓式的司法新村；在此同時，1950 年代的空照圖中也可以發現，口字型宿舍中庭等鄰近宿舍的「空地」上，開始出現房屋，於此拉開非正式住區在華光形成的序幕。

台北非正式住區的形成，必須放在都市化及國民黨政府遷台的歷史脈絡下理解。1946 至 1965 年間，因戰亂遷台的軍眷、公務員及平民約有 91 萬，其中有約三分之一遷入台北地區（李棟明，1970），而 1960 年代後經濟快速成長，拉大地理不均發展，同時促使城鄉移民大量遷入台北，台北市人口成長一倍之多（白鎧璋，2010：32）。在住宅供給缺乏，政府又未提出有效政策（許坤榮，1988：194）的情況下，自行入住日人遺留房舍，或於閒置土地搭建房屋居住，成為當時普遍的居住形態，1960 年代，台北市約有 30% 到 40%²²的家庭居住在被稱為「違建」的非正式住宅中，構築出台北市的非正式住區地景。

不過，正如寶藏巖原居民多有外省、從軍背景，與鄰近國防部軍隊駐紮位置有關，不同非正式住區的形成與家戶組成有其各自的空間—社會差異。華光非正式住區居民多與司法系統有淵源，最早的非正式住宅由未配得宿舍，或雖配得宿舍但面積不敷使用的低階職員，在長官默許之下搭建，而後開始有經營專賣探監食物及用品的小賣店、為法官家庭幫傭或煮食的婦女、專長修繕日式房屋的工匠入住此地；同時經營小吃、小手工業、二手舊貨買賣等各式行業的外省及城鄉移民，也買下位於華光的非正式住宅，就此長住，形成華光非正式住區的多元樣貌。

²¹ 1980 年審檢分隸後改稱「台灣台北看守所」。

²² 有鑑於台北市非正式住宅數量眾多、分布廣泛，市政府於 1963 年進行違建普查，統計當時共有違建 52,887 間，72,056 戶，人口約 292,894 人（楊友仁，1998）。



圖 2-10 杭州南路二段 59 巷的古物市集
華光曾是台北重要的二手古物及舊貨集散處，但隨著拆遷一再開發計畫展開，小販和店家逐漸轉移到他處。照片中央的白衫男子是華光居民陳基財，擅長木工修繕，也作舊家具、舊貨生意，拆遷後租住於一般公寓，無法繼續從事此工作。

（圖片來源：華光居民陳基財提供，攝於 1992 年；台北刑務所群落護育聯盟翻攝。）

隨著台北市人口增加、市區擴張，台北監獄所在位置從都市邊緣成為人口稠密之處，為使政府有鉅款收入，也「使土地得到最經濟的利用」²³，搬遷之議不斷被提出²⁴，再加上監獄建物老舊，管理不易²⁵，時有逃獄狀況發生²⁶。不過，搬遷構想始終因獄方經費無著而作罷，最後決議將台北監獄土地標售，籌措經費，監獄搬遷計畫才開始積極著手。早在 1960 年，由國產局標售台北監獄東側農場土地的想法即已出現，官方認為此舉有助於國庫收入及市區土地開發，因此國產局早在成立前便將之定為首要業務²⁷，並於隔年辦理公開招標。

台北監獄在 1963 年搬遷至桃園龜山鄉，但台北看守所的遷移並不順遂，經費問題使得搬遷計畫難以執行，歷經與台北市政府換地²⁸、原地改建²⁹等方案，最後看守所於 1970 年委託國產局分批標售土地，並由交通部電信管理局（今中華電信）、郵政總局（今中華郵政）得標³⁰。台北看守所終於 1975 年遷到土城，愛國東路延長、穿過原本的監獄口至新生南路止，原址徒留北面及南面的「台北

²³ 聯合報（1960）〈國有財產局，月中可成立，楊業孔局長昨談業務計畫，監獄農場首先標售〉，12 月 2 日，2 版。

²⁴ 如：聯合報（1959）〈黑白集：遷地為良〉，11 月 1 日，3 版。

聯合報（1960）〈建設台北新社區，省府通過決議案，愛國東路附近機關遷移，公地十四萬坪重劃出售〉，《聯合報》，5 月 27 日，2 版。

²⁵ 聯合報（1966）〈台北看守所遷建序曲需費龐大、難望政院撥款，物物交換，且和市府談談〉，8 月 11 日，3 版。

²⁶ 如：聯合報（1966）〈逃獄驚魂，看守所裡有人爬牆，瞭望台上夜半鳴槍，三舍八號囚房七人跑了三個，呂英傑等拒捕將人鼻子踢破〉，8 月 2 日。

²⁷ 聯合報（1960）〈國有財產局，月中可成立，楊業孔局長昨談業務計畫，監獄農場首先標售〉，12 月 2 日，2 版。

²⁸ 聯合報（1966）〈台北看守所遷建序曲需費龐大、難望政院撥款，物物交換，且和市府談談〉，8 月 11 日，3 版。

²⁹ 中央日報（1970）〈台北看守所原址改建，不考慮移往郊區〉，1 月 18 日，6 版。

³⁰ 經濟日報（1970）〈台北看守所土地昨僅標售了一半，電信局獨家得標〉，7 月 16 日，2 版。

監獄圍牆遺蹟」，原監獄土地現為中華電信行動通信大樓及國內與國際線路機房，中華郵政則作為台北信件處理中心使用；至於圍牆北側和南側的成排官舍，以及監獄口西側的宿舍群與非正式住宅，則依舊由台北看守所經營，維持居住功能至2013年（圖 2-11）。



A. 台北刑務所宿舍群落 B. 台北刑務所 C. 刑務所農場 1945

日治時期
步兵第一
連基地



華光社區的輪廓保持原來刑務所宿舍群落紋理

2009

中正紀念堂



刑務所農場分割為上百筆土地出售民間，即現在的麗水街，政大城區部一帶。

監獄主體建築被拆除後，土地轉賣給中華電信與中華郵政，只留部分南北城牆

圖 2-11 華光今昔對照

(圖片來源：底圖為 1945 年及 2009 年空照，黃舒楣後製。)



第二節 從監獄口到金磚地

當年的「監獄口」，今日變成「金磚」。華光這塊土地於 2012 年開始，在以觀光及金融為主軸的「台北六本木」計畫推促之下，徹底去除了從日本殖民時期以來、延續百年的機能及空間紋理。然而，這個抹去重寫的再開發構想，卻並非在千禧之後才陡然降生，而是自上個世紀中即於此地盤旋的發展幽靈。

1950 年代末期，開始出現台北監獄搬遷的討論，同時台北市政府也於 1960 年，在都市發展、現代化的目標下，針對包括台北監獄全部建地及農場（今華光）、陸軍總部、聯勤總部、兵工學校、憲兵司令部（今中正紀念堂）等軍事機關，共約十四萬坪的國有土地，提出「新社區建設方案」³¹，希望將此處「建設成為現代化規模的新市區，藉此促進台北市經濟的繁榮，增加人民就業的機會。」³²新社區的建設包括市民住宅、店鋪及公共設施；同時，市政府成立專案小組，分批購買台北監獄土地，並推派代表向經管機關洽購，計畫首先籌款購買約萬餘坪的監獄農場及附近空地，興建市民住宅、店鋪、國小、小型市場及公園³³。

不過，台北市政府財源有限，難以籌措價款，而土地購買成本若平攤至未來出售市民住宅的價格內，也是當時一般市民所難以負擔，再加上未來市府須負擔的土地增值稅高昂，使得當時市長黃啓瑞雖多次表達亟需台北監獄土地³⁴，仍無法順利價購。即便如此，台北市都委會於 1961 年通過北市府根據新社區開發構想所擬定的細部計畫，將此區域變更為住宅區及公共設施用地，區域內占 30% 的公共設施用地，也在日後順利開闢。

新社區開發計畫就此沉寂多年，直到 1970 年代初期原「新社區」範圍內的軍用土地（今中正紀念堂），以「營邊段」之名重新成為討論焦點。1970 年台北市政府提出營邊新社區的構想，將當時為軍事用途的區域規劃為商業區及住宅區，期使該處土地「發揮最高的經濟效用」³⁵。隔年，交通部成立未滿兩年的中華觀光開發公司，亦委託威廉坎培拉公司（William L. Pereira Associates）會同布萊克菲公司（Blackfield Hawaii Corporation）及章祥建築師事務所（Sam Chang Architect & Associates），完成《營邊段規劃方案》（Yin-Bien Project: Comprehensive Master Plan），針對同一範圍土地提出補充台北政治及商業中心功能、以觀光為主的市

³¹ 聯合報（1960）〈建設台北新社區，省府通過決議案，愛國東路附近機關遷移，公地十四萬坪重劃出售〉，5 月 27 日，2 版。

³² 聯合報（1960）〈適應臺北都市發展，闢建現代化新市區，陸總等軍事機構及臺北監獄遷址，市中心區鐵路決定改道〉，5 月 2 日，2 版。

³³ 聯合報（1960）〈台北監獄五萬多坪土地，市府決定分批收購 用以興建住宅店鋪 成立專案小組向司法當局洽購〉，8 月 13 日，2 版。

³⁴ 聯合報（1960）〈洽購監獄土地，台北市府財源困難〉，10 月 8 日，2 版。

³⁵ 經濟日報（1970）〈台北市府決定 在城中區規劃綜合新社區〉，2 月 10 日，2 版。

區開發構想，並進行市場分析、規劃設計及開發成本分析（William L. Pereira Associates, 1972）。



圖 2-12 營邊段規劃方案局部模擬

「由信義路看向此區（按：即今中正紀念堂），百貨商場及觀光旅館為前景，兩棟五十層的主要建築則顯示出其對發展的重要性」(圖片及圖說來源：William L. Pereira Associates, 1972: 63。)

台北市政府直到 1980 年代都未曾放棄在此地推動更新，開發為商業及住宅使用的想法，而 1975 年中正紀念堂在營邊段原軍用設施土地上的興建，更促使市府加速周邊建物更新的腳步，包括於 1978 開始推動南側新隆里舊市役所宿舍區及非正式住區（今新隆國宅）的都市更新³⁶，也重新規劃原監獄西側宿舍土地的更新。

1979 年，台北市政府從一百多處「較為密集窳陋地區」中選出包括萬華柳鄉等七處地點，再評估「建物破舊程度、鄰近重大建設、及嚴重影響市容觀瞻程度」(林將財，1980)，擇定當時於台北監獄搬遷後仍為約五百個家庭³⁷居住的原監獄西側宿舍區域（不包括緊鄰南北圍牆外的宿舍範圍）為優先辦理更新地區，目的是為「提高實質環境品質」(台大土木工程學研究所都市計畫室，1979：9)，並委託台大、文化、淡江、中原四校的規劃或建築相關系所，規劃更新計畫。由

³⁶ 中央社（1978）〈柳鄉社區與新隆里 將辦都市更新 拆除舊房屋設新社區〉，《聯合報》，3 月 20 日，6 版。

³⁷ 根據當時調查，設戶籍於華光的 2253 人、515 戶中，違建戶約為 201 戶（台大土木工程學研究所都市計畫室，1979：12）。

於此地區以愛國東路為界，分屬大安區重光里及光華里範圍，故市府將之簡稱「華光社區」（林將財，1980），「華光」之名由此而生。四份規劃報告分析重點及空間方案雖有差異，也有主張違建物之救濟金不應統一發放者（中國文化學院實業計畫研究所工學門都市計畫組，1979：76），在拆遷安置課題上卻不約而同地選擇原住戶現地安置的處理方式³⁸，論述上除台大（1979：67）提出「單元設計的基本精神在於尊重不同類別的居民所擁有的特殊生活形態」，中原（1979：34）也基於此區居民多為收入較低者，指出必須在社區規劃上給予其居住問題特殊考慮。

此更新規畫遲未落實，至 1994 年黃大洲市長探勘台北市「待更新的窳陋地區」，仍裁示都發局優先對華光社區進行更新³⁹，並公告為獎勵都市更新實施地區範圍第一期實施地區⁴⁰。但因華光為國有土地，中央政府遲未有積極表態，台北市政府無從著手，僅於 2000 年將華光社區公告為都市更新地區⁴¹，試圖透過程序及容積的鼓勵，吸引民間實施者投入都市更新推動，並研擬「中正紀念堂特定專用區附近地區（華光社區）都市更新規劃案」，提出朝商業、藝文、優質住宅等複合性規劃之初步構想⁴²。

華光的更新再開發到 2005 年之後，論述主導權轉移到行政院，使得華光繼敦化南北路、信義計畫區後，也接下「台北華爾街」光環。不同於過去輿論的呈現方式，華光在財經報導中開始被刻意強調都市更新後，「將是台北一塊閃閃發光的金磚，可望成為美國的洛克斐勒，也將成為明日的『日本六本木』」⁴³，「台灣的帆船飯店」BOT 案⁴⁴、亞太金融中心⁴⁵、周邊房地產價格⁴⁶等都成為討論焦點。

法務部於 2004 年報院，同意釋出本區土地後，內政部與經建會 2006 年初共同研提、經行政院核定通過的「加速推動都市更新方案」中，華光社區即成為「50 處優先推動更新地區」⁴⁷之一，並於隔年 50 處優先推動地區全數完成先期規劃

³⁸ 台大土木工程學研究所都市計畫室（1979：92）、中國文化學院實業計畫研究所工學門都市計畫組（1979：76）、淡江文理學院建築系（1979：34）、中原理工學院建築系（1979：34）。

³⁹ 中國時報（1994）〈華光社區可望優先進行更新、市長指示在北市建城百十周年慶之前看出更新成果〉，4 月 2 日，14 版。

⁴⁰ 83 府都四字第 83062590 號；轉引自：蔡敏真 2012：121。

⁴¹ 《劃定台北市都市更新地區案》（公告文號：89.06.26 府都四字第 8904521800 號）。

⁴² 營建署都市更新組（2009）〈華光社區都市更新案辦理情形說明〉（98.03.24）。

⁴³ 工商時報（2006）〈華光天蠶變，明日六本木〉，5 月 31 日，A 版。

⁴⁴ 如：經濟日報（2007）〈台灣的帆船飯店落腳北市中正區〉，7 月 5 日。

⁴⁵ 金管會於 2007 年向行政院報告亞太金融中心計畫案，以建立資產管理中心、籌資中心及金融服務中心三大子中心為目標，規劃在 4 到 8 年內推動台灣成為亞太前五大金融中心之一。

⁴⁶ 聯合晚報（2007）〈華光房地產搶光看漲 2 成/台灣帆船飯店將在此誕生。台北華爾街搶 101 鋒頭〉，11 月 9 日。

⁴⁷ 內政部都市計畫委員會第 664 次會議紀錄（96.8.7.）。

《加速推動都市更新方案》（95 年 1 月 25 日行政院院臺建字第 0950081323 號函准予修正核定）。

後，被列為「指標性都市更新計畫案」，作為都市更新此一國家重大政策的示範⁴⁸，同時行政院亦核定採「騰空標售」方式處理，並以金融、辦公、數位通信、觀光及商業為複合發展方向⁴⁹。在內政部的先期規劃中，華光被定位為「金融管理及數位通訊中心」⁵⁰，負責跨部會協調的經建會強調，華光更新後將遷入金管會，整合政府金融、證券、保險等單位為總管理處，並鼓勵金融企業總部進駐，打造「金融特區」⁵¹。華光社區加速更新的政策方向，未因政黨輪替而有更易，2009年底經建會提出、行政院通過的「愛台 12 建設」中，「華光社區都市更新旗艦計畫」作為「6 大都市更新指標」，與其他 13 處以策略性再開發地區或大面積國公有土地為主之都市更新地區，被列為 12 項優先建設中之都市更新項目的第一期（2009-2012 年）實施計畫優先推動⁵²。

由上而下的國家主導計畫，令監獄口搖身一變為「金磚」，華光的更新再開發也終於啟動。2007 年中，行政院長強調華光等四處指標性都市更新案「將具體改善都市結構，展現地方全新風貌，創造無限商機，對提升國家競爭力極具指標性效益」，指示經建會與內政部積極辦理，並請各部會協助配合⁵³。台北市政府因此著手都市計畫變更作業，並於 2007 年公開展覽主要計畫⁵⁴。雖在市都委會審議通過後報內政部核定過程中，一度因中央各部會因辦公區位意見不一（蔡敏真，2012：124-7），而於 2009 年罕見地出現中央政府介入地方政府主管的都市計畫業務，由內政部併案辦理華山中央合署及華光社區主要計畫逕為變更⁵⁵，最後內政部都委會仍於 2011 年通過北市府單獨針對華光所提擬之都市計畫變更版本⁵⁶。

⁴⁸ 行政院第 3048 次院會決議（96.7.4.）

⁴⁹ 台北市政府（2007）《華光社區附近地區都市計畫檢討暨都市設計準則案》，行政院都市更新推動小組第七次會議（96.3.19）簡報。

⁵⁰ 同前註。

⁵¹ 中央社（2007）〈金管會要搬離板橋 華光社區成金融特區〉，《大紀元》，7 月 2 日，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/7/7/2/n1761553.htm>（取用日期：2013.1.15）

⁵² 經建會（2009）《「愛台 12 建設」總體計畫》（行政院 98 年院臺經字第 0980073417 號函，98 年 12 月 2 日），頁 II-81。

⁵³ 行政院第 3048 次院會決議（96.7.4.）

⁵⁴ 變更臺北市華光社區暨週邊地區住宅區、電信用地、郵政用地及變電所用地土地為商業區、數位科技專用區及金融服務專用區主要計畫案，網址：<http://www.planning.taipei.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=33&Page=2797&Index=3>（取用日期：2014 年 12 月 26 日）。

⁵⁵ 行政院 98 年 8 月 11 日院臺建字第 0980091571 號函。

⁵⁶ 內政部都市計畫委員會專案小組會議決議（100 年 6 月 13 日），第 762 次委員會議審議通過（100 年 8 月 23 日）。

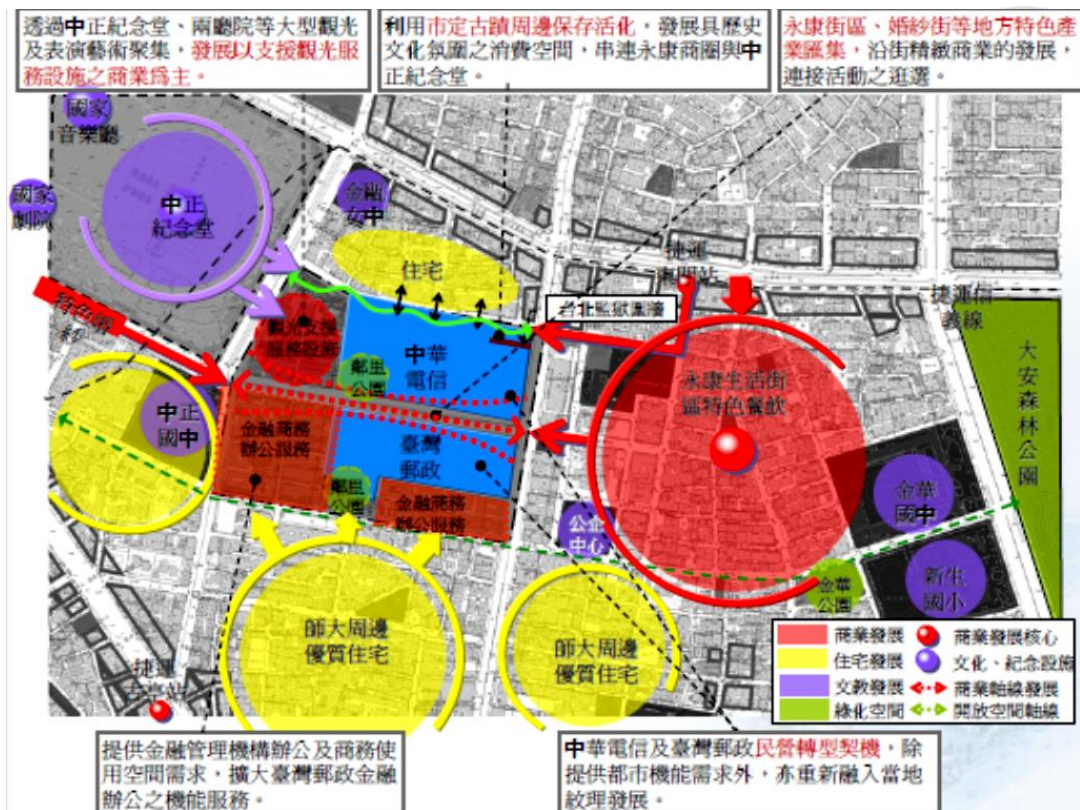


圖 2-13 2007 年北市府根據中央意見所提之華光規劃構想

此方案具體配置金融商務於愛國東路以南、觀光服務於基地西北，並於同年提出之主要計畫變更案中，分別劃為「金融服務專用區」、商業區，而中華電信所在範圍則為「數位科技專用區」（台北市政府，2007）。⁵⁷

（圖片來源：台北市都發局⁵⁸。）

主要計畫通過，開發方式亦確定採取設定地上權標售方式，由民間得標者來開發華光全區土地，以取得較大金額的財政挹注，而開發主體則轉移到財政部。不過，由於包括已民營化之中華電信及中華郵政等各單位意見無法整合，行政院至 2013 年 10 月才決定採分期分區開發方式，先行針對原屬法務部經管，並將於騰空後變更非公用土地、移交國產署經管的國有土地⁵⁹，提出規劃開發構想予台北市政府，並持續與台北市政府協商細部計畫變更內容。台北市政府在主要計畫目標及國產署所提出的範圍及規劃開發構想下，著手研擬細部計畫，並於 2014

⁵⁷ 然而，最後於 2011 年通過的版本中，華光社區範圍內的土地，除公園用地與道路用地外，一律變更為「特定專用區」，占全區土地總面積 82.83% 之高（台北市政府，2011）。

未指明其特定用途的「特定專用區」分區，等同於將其使用定位留白，保留土地管理機關日後提出使用構想的空間。這正是此案的矛盾之處，以變更為特定專用區為目的的華光社區都市計畫變更案，主要計畫雖已通過，變更目標與土地使用定位卻仍然空白，僅有面貌模糊，不知有何特定、為何特定的「特定專用區」之名，充分展現出此案的規劃及審議，僅有形式而無實質。

⁵⁸ 台北市政府都發局（2007）「華光社區暨附近地區都市計畫檢討案」簡報，8 月 29 日。

⁵⁹ 台財產署改字第 10250009400 號。

年 3 月間公開展覽、4 月進入審議程序，但因華光規劃開發牽涉眾多爭議課題，故至今仍未審議通過。

華光再開發推動過程，中央政府與台北市政府所爭奪的不只是規劃權，以及因規劃而生的論述權，還有實質的土地開發利益。地方都市計畫主管機關變更都市計畫，依法⁶⁰可要求土地權利關係人提供或捐贈土地，因此相關的回饋方案一直是中央政府和台北市政府雙方的討論焦點⁶¹。此外，包括宿舍及非正式住區居民搬遷的地上物處理問題，也為其共同關注⁶²。事實上，從更新計畫於 2006 年華光更新案重新躍上版面，宿舍住戶搬遷與非正式住區拆遷就已被各方認知為推動的最大困難所在，更被指為影響開發的最關鍵因素；以至近年，指導國有土地活化開發推動的行政院國土活化督導小組，在其共 4 次將華光再開發排入議程的會議⁶³中，即有 3 次以原住戶處理及地上物拆遷為主要討論內容。

法務部於 2006 年起，在國產局和監察院的關切下，開始積極處理拆遷，依身份採不同方式處理；其中，被歸類為「違建戶」的非正式住區居民，屬「非法占用公有土地」，需自行拆屋還地，去除占用狀況。由於華光土地屬於法務部所經管的公用國有土地⁶⁴，依據《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》⁶⁵，相較於國有非公用土地⁶⁶，並沒有出租、讓售等「將現狀納入合法管理」的途徑，而僅能透過行政或司法方式拆除的「非法化排除」的途徑處理，在前述行政規則中訂有四種收回方式：協調占用者騰空遷讓、協調地方政府以違建拆除、訴訟排

⁶⁰ 《都市計畫法》§271：「土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地，可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。

前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」

⁶¹ 如：聯合晚報（2007）〈郝龍斌：只要中央給足回饋金…華光更新北市 OK〉，11 月 9 日，1 版。郭安家（2013）〈華光只回饋 20% 土地 市府不買單〉，《自由時報》，12 月 3 日，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/dec/3/today-taipei7.htm>（取用日期：2013.12.3）

⁶² 聯合晚報（2007）〈郝龍斌：只要中央給足回饋金…華光更新北市 OK〉，11 月 9 日，1 版。

⁶³ 「國有土地清理活化督導小組」第 2 次、第 4 次、第 9 次、第 16 次會議。

⁶⁴ 我國目前公有土地分為國有、市縣有、鄉鎮有三級，就使用分類而言，可分為「公用」與「非公用」兩類，前者又細分為公務用、公共用、事業用三類，公務用財產指各機關作為辦公、作業或宿舍使用之國有財產，公共用財產則指國家直接提供作為公共使用之國有財產，事業用財產則指國營事業機關使用之財產。即使屬同一層級，「公用財產」和「非公用財產」的經管機關並不相同，公用財產依其作為公務、公共或事業使用，而分別歸屬不同機關管轄，非公用財產則由該級政府之財政單位統一管轄。

⁶⁵ 處理占用的方式依該土地屬於「公用土地」或「非公用土地」而有兩套規則，分別是《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》與《國有非公用不動產被占用處理要點》，分別對行政機關如何處理不動產被占用之狀況有所規定。

⁶⁶ 針對占用面積及數量較大的國有非公用土地，現行法規中訂有十種處理方式：出租、讓售、專案讓售、視同空地辦理標售、現狀標售、委託代管、勸導自行拆除或騰空交回、移送建築主管機關以違建方式拆除，以及撥用。大致來說，處理占用的方式是以「將現狀納入合法管理」為主，透過行政或司法方式拆除的「非法化排除」為輔，不過近年逐漸強調「非法化排除」方式，詳見第三章。

除，以及其他適當處理（圖 2-14）；在制度誘因下，法務部選擇對非正式住區居民提起民事訴訟，處理占用。

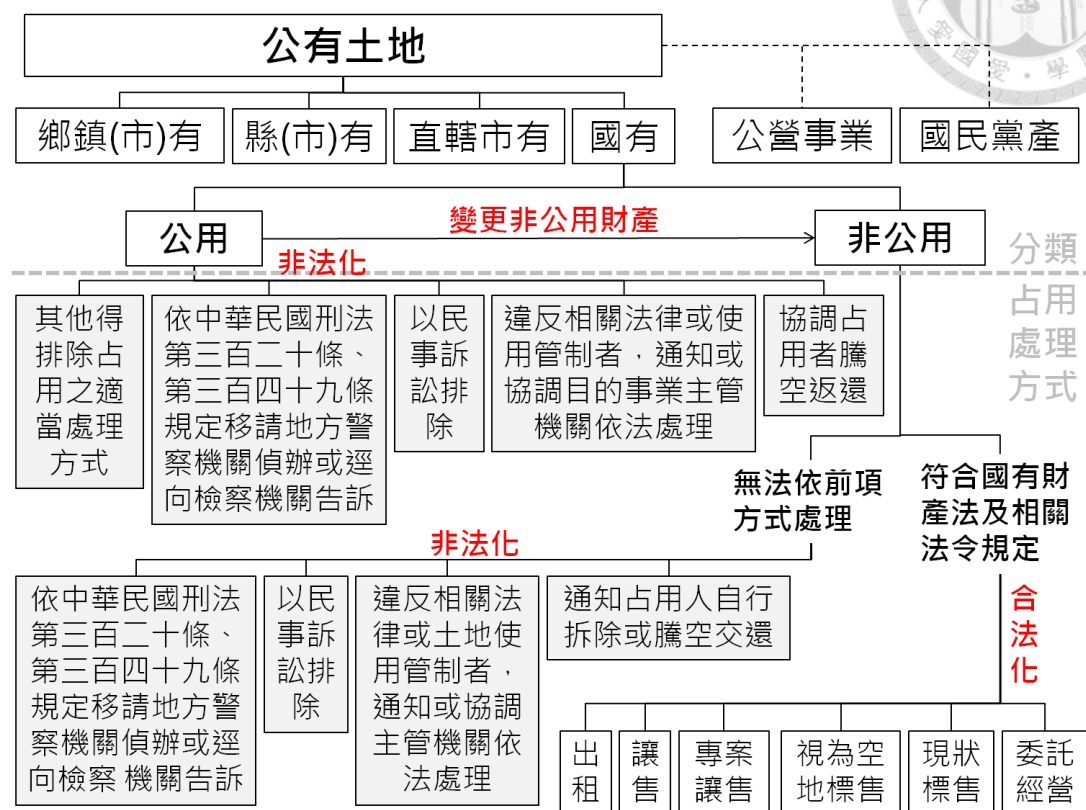


圖 2-14 目前公有土地分類與占用處理方式

（整理自：《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》、《國有非公用不動產被占用處理要點》，研究者繪製。）

由於提告前的調查及後續司法程序冗長、原住戶採取各種方式爭取時間，以及關心華光所涉及之反迫遷、文資、樹保、公有土地開發等議題的團體和民眾介入，地上物處理問題歷經 8 年、直到 2014 年中才暫時告歇。然而，非正式住區拆遷所引發的——安置與因民事訴訟而來的不當得利——問題，儘管其中張力引發社會關注，卻始終為主事的法務部與國產署所閃避，將安置推給地方政府社會福利系統⁶⁷，並認為不當得利受限於國產署所訂定之公有土地占用處理相關辦法，無法如居民所訴求，加以取消或減免。

⁶⁷ 參見：法務部新聞稿〈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〉，發稿日期：2013 年 2 月 23 日。
吳憲璋編（2013）〈案例故事：華光社區居民的人權與居住權〉，《法務部人權秘笈—人權大步走：矯正篇》，頁 96-104，桃園：法務部矯正署。

第三節 非正式住區居民的遭遇與集體行動



華光我的家
我們一起長大
童年、記憶與鄉愁
回家的路該怎麼走

榕樹上的鳥窩
鄰居家的燈火
若是失去避風港
眼在流淚心在流浪

梅樹芬芳給我勇氣
怪手拆不掉生命的痕跡

華光我的家
我們一起長大
擦乾眼淚不流浪
回家的路你陪我走吧
擦乾眼淚不流浪
回家的路你陪我走吧

(華光社區訪調小組，〈華光不流浪〉曲／董昱，詞／高若想、王基璋)

行政院於 2007 年將華光社區定位為金融專區，開始規劃推動華光這塊土地的再開發，並預計於 2012 年底前完成拆除，因此原土地經管機關法務部台北看守所開始騰空拆除，將居住在華光這塊公有地上的居民一一迫遷，並同時移除樹木和與台北刑務所時同時興建的日式宿舍。

一、華光非正式住區居民被處理過程

看守所的騰空處理方式，是將華光居民依居住在此的原因與處理時的法律定位區分為「合法眷舍住戶」、「非法眷舍住戶」、「違建戶」三類，分別以不同方式處理，因此造成華光社區居民依身分而產生的分化。同時，多年來遲未定案的拆遷與再開發計畫，使得居民對情勢多所猜測，在官方身分分類所致的分化之外，甚至在被命名為「違建戶」的非正式住區居民此一群體內部，也又再因此產生路線或策略差異，而形成第二度的分化。

非正式住區居民在敘述自己的迫遷經歷時，常以宿舍住戶為對照開始談起。前述官方分類下的合法眷舍住戶、非法眷舍住戶、違建戶三種身分中，居住於眷

舍的司法系統公務員是第一批被強制遷出的對象，處理方式以現金補償為主，重建安置為輔。2011 年底，行政院公佈處理方案，針對不同身分採取不同的處理方式：仍在職司法人員須無條件將戶籍及住家成員全數遷出；已退休但具有合法居住權利的住戶若在期限內搬遷，依職等給予 150 萬至 220 萬元補償金。多數眷舍住戶並不滿意這樣的方案，卻迫於無奈接受，搬離華光；然而，在非正式住區居民眼中，能夠獲得補償金，已是絕佳的條件。

「違建戶」早在 2006 年就被土地的原經管機關、負責騰空這塊土地的法務部台北看守所依民法提告，提出拆屋還地，並繳交相當於土地租金之不當得利的要求。被提告的非正式住區居民，開始了一段「上法庭」的日子。依法務部於 2007 年的調查結果，華光的非正式住區家戶約有 192 個⁶⁸，因為戶數眾多，法務部台北看守所將居民分為幾組，分由所內不同人員負責處理；此外，也因為戶數及家戶調查進度的不同，華光居民被提告的時間從 2006 年到 2013 年不等。提告後，華光居民也被分別由民事法院中的不同股別，由不同法官審理，並於這段時間內陸續與看守所和解或被法院判決敗訴。

從準備程序、言詞辯論到判決之前，居民原則上都可以選擇是否跟原告（即法務部台北看守所）和解，不過實際上究竟能否和解、和解條件為何，則視提告時間、訴訟狀況及看守所負責人員的判斷而定。最基本的和解條件是被告居民必須負擔自行拆屋還地的義務，而不當得利的求償、土地使用補償金的收取與違約金的訂定，則如前所述，視情況而定。大致而言，是越後期和解的條件越差，求償的不當得利金額占提告求償金額的比例越高，也越可能訂定違約金。

若是直到走完一審訴訟程序都未和解，則由於拆屋還地之訴主要判斷的是無權占有，即沒有法律上原因而使用他人土地，在昭然而明確的產權登記制度下，居民必然敗訴，成為訴訟結果的債務人。敗訴後，居民必須履行的義務包括自行拆屋還地、返還法官所判決的不當得利數額予債權人（即法務部台北看守所）；若未在期限之內完成拆屋，則也必須負擔土地使用補償金，且在完成前述義務前，不當得利及土地使用補償金的數額，將以年利息 5% 的比例逐漸增加；此外，訴訟過程的所有費用也由敗訴的居民負擔。每個非正式住區家庭被求償的不當得利數額，因房屋投影面積、所在位置公告地價等數字的不同，而從二十萬到數百萬不等，每月的土地使用補償金，也因前述變因而有數百元到上萬元的差異，若再加上 5% 的複利年息，最後須繳交金額總數甚至有高達近千萬者。

表 2-1 華光居民於和解或判決定讞後需繳付予政府之項目

項目	敗訴者	和解者
不當得利（相當於土地租金。從判決或和解成立之日起，往	V	不一定

⁶⁸ 台北市政府都發局（2007），《華光社區暨附近地區都市計畫檢討案》簡報（96.8.29），頁 10。

前追溯五年的土地公告地價)		
土地使用補償金(相當於土地租金。從判決或和解成立之日起，依公告地價收取每月土地租金)	V	V
違約金(未在期限前拆屋還地者，需繳付固定數額違約金)	不一定	不一定
年利息(不當得利與土地使用補償金未繳前，皆以 5% 計算利息)	V	V

(楊宜靜整理製表，取自：華光社區訪調小組，2013：8。)

表 2-2 不當得利判決及執行狀況(單位：家戶，最後統計日期⁶⁹：2013.9.8)

項目	比例	備註
判賠不當得利者／自救會及訪調小組可掌握家戶總數	45/69	
判賠居民經濟狀況		
法定弱勢／判賠不當得利者	5/45	法定弱勢含：身障、低收、中低收
實質弱勢／判賠不當得利者	15/45	實質弱勢含：法定弱勢、失業、高齡者、榮民
執行進度		
已付清／判賠不當得利者	14/45	
已強制執行不當得利者／判賠不當得利者	22/45	包括已付清及尚未付清者。 強制執行不當得利之方式包括：扣薪、凍結銀行存款、扣押股票
目前暫時無法強制執行／判賠不當得利者	11/45	目前暫無法被執行之主因，為債務人經濟狀況不佳，但待其家境改善，即可執行不當得利之收取。

(資料來源：華光社區自救會、華光社區訪調小組，2014。)

2012 年春天，眷舍居民陸續搬出，同時非正式住區居民在被要求拆屋與追討不當得利等金額的壓力下，也開始陸續自行遷離、拆屋。同年 10 月，債權人台北看守所要求民事執行處對債務人強制執行。在拆屋還地的部分，要求居民必

⁶⁹ 社區家戶眾多，分別由不同股、不同司法事務官負責，因此不當得利強制執行順序及時間不一，被強制執行者數量每週甚至每日都可能有所更新，因此特別標定「最後統計日期」。

須在期限內自行拆屋，同時由民事執行處履勘、債權人提出代為拆除之估價⁷⁰及拆除計畫書，展開代為強制執行拆屋還地的準備工作。至於需繳付的不當得利、土地使用補償金、違約金等費用，則從該時起陸續強制扣繳，有固定工作領取薪資者每月薪資的 1/3 直接繳入國庫，而無薪資者則被凍結帳戶、日後全數扣繳，若有股票、債券等不動產，則也同樣被全數凍結，而後出售抵扣應繳金額。

以位於金華街上的小林電機為例，小林家於 2008 年被看守所起訴、2011 年判決敗訴，判決要求其於 2012 年 11 月 30 日前自行拆屋還地，由於房屋投影面積含遮簷約 50 坪，判決須負擔五年不當得利約六百萬，至 2013 年 4 月自行拆屋止，不當得利及土地使用補償金加上利息，需繳付的數額累計至近 700 萬⁷¹，並自 2012 年底開始遭到凍結帳戶與強制扣薪。此外，由於他們在指定日期前還沒自行拆屋，因此也收到看守所擬訂、民事執行處發出的拆除計畫書及估價單，代為拆除費用估計超過十萬；荒謬的是，小林家最後自行委託拆除的廠商，不但未收取任何拆除費用，還因為非正式住宅所採用的鐵皮、鋼架等建材可再度變賣，反過來給了他們一萬多元。

在不當得利等金額不斷累積及代拆價格較高的成本考量下，絕大多數非正式住區家戶都選擇自行拆除。研究者於 2012 年 11 月中曾清點一次社區家戶，當時僅剩約 70 戶仍居住於原屋，其他家戶多已自行拆屋，或者搬離、僅餘空屋；至 2013 年 9 月華光非正式住宅全數拆遷完畢以前，又有近半數家戶選擇自行拆除，約有 35 戶被強制執行代為拆除房屋，且在強拆前仍作居住或使用。民事執行處共分四次強制執行拆除，第一次是 2013 年 3 月 27 日的阿華和朱朱⁷²兩戶，第二次是 4 月 24 日針對金華街上主要作為商業等非居住用途的 12 戶⁷³，第三次是 6 月 27 日拆除已無人居住的 4 間非正式住宅，最後一次拆除則是 8 月 27 日到 29 日，在這三天內將剩餘的 17 戶一次拆除。

2012 年底，法務部對外都說明將「依法執行」，要求華光居民依判決結果遷離，甚至非土地經管機關的財政部和行政院，也不時針對華光社區公開發言，強調將於 2013 年設定地上權並公開招標，引入民間業者開發，並以高額權利金充裕國庫，要求華光最晚須於 2012 年底前騰空。不過，由於居民自力救濟、社

⁷⁰ 居民會比較自行拆屋和由法院代拆的費用高低，往往發現看守所估計的拆除費用通常為市價的至少五倍之高，甚至包括——在後續刑事訴訟中，被檢察官定義為「公務」的——拆除當日所動用警力的交通及伙食費、拆除區域的封鎖費用等。

⁷¹ 另可參見：梁德珊、邱偉淳（2013）〈【華光褪盡】磚牆鐵皮的六百萬豪宅〉，1 月 29 日，公視新聞議題中心，網址：

<http://pnn.pts.org.tw/main/2013/01/29/%E3%80%90%E8%8F%AF%E5%85%89%E8%A4%AA%E7%9B%A1%E3%80%91%E7%A3%9A%E7%89%86%E9%90%B5%E7%9A%AE%E7%9A%84%E5%85%AD%E7%99%BE%E8%90%AC%E8%B1%AA%E5%AE%85/>（取用日期：2015.1.17）。

⁷² 朱朱的先生李文在強拆隔年即因長期精神壓力、身體狀況每況愈下而猝亡。開計程車為業的他，迫遷後因新住處難以找到車位，再加上無法適應新環境，因此幾乎是整天以車為家，夜間載客，白天則仍回到夷為平地的華光舊家空地上休息，醒了就在華光附近繞。

⁷³ 包括：四哥、燒餅哥、計程車行、廖家牛肉麵（四戶打通）、機車行、三姐舊家、雞蛋麵店、印尼商店、Y 家等。

會運動，及文資、樹保、規劃等民間團體的介入，直到 2013 年 9 月，華光居民才全數搬遷。至於非正式住區空屋及宿舍等地上物拆除、將華光從原屬台北看守所經管的公用土地變更為非公用土地、移交國產署經管，以及都市計畫變更等設定地上權招標的前置作業，至今除了地上物於 2014 年秋天完成拆除、已騰空之土地陸續變更移交以外，都市計畫變更則尚未完成。

此外必須一提的是，在中央政府與台北市政府在華光再開發計畫上相互競爭的同時，素以整合高難度更新基地著稱的巧洋實業關係企業，於 2008 到 2010 年間，悄悄在華光設立都市更新辦公室，開始與非正式住區居民接觸，以一坪一萬元的價格向非正式住區居民收購權利，未增加收購誘因，甚至允諾協助居民出席法務部台北看守所對居民提起民事訴訟的言詞辯論，以換取未來都更推動的更多利益。部分非正式住區居民透過媒體或民代，接觸到前述中央政策對華光的討論，在看似有利無弊的條件下，與巧洋簽立一年一期的契約，甚至往後再度續約，並因此相信華光即將都更，而他們並將於都更後受到安置；不過，也有部分居民認為巧洋是「詐騙集團」，擔心跟巧洋簽了約，反可能被認為貪圖利益，而失去被政府安置的機會，因此堅不與之接觸。

二、非正式住區居民的自力救濟

整個迫遷過程中，即使是最缺乏媒體曝光的時期，居民都不曾沉默。來自政府的拆遷壓力，以及社會輿論的汙名，非正式住區居民被再現為「釘子戶」——不願搬遷、離開家園的居民，然而，這個指認是在國家與私人資本目光掃視下的形象，並且隱含了人們在空間中可被隨意移動的預設（Bolton, 1989），事實上非正式住區居民為社會所孤立的處境，使得他們成為「蝦米戶」——無從主張權利，僅能任人宰割，而這樣的處境便具體展現在都更推動過程中「騰空訴訟」的普遍採用，除了華光社區之外，三重大同南段都更案中的非正式住區居民，也面對類似困境（都更受害者聯盟，2012）。面對這樣的困境，華光社區居民組成自力救濟組織，試圖回應中央政府開發計畫所致的拆遷壓力，但前述身分及策略選擇所導致的分化，對集體行動帶來負面影響，而這與居民如何認識或定位自身及國家，有密切的關聯。

第一批被強制遷出的眷舍住戶，也是在 2012 年以前最常對外發聲的群體。他們組成了華光眷舍自救會，雖有少數非正式住區居民參與這個組織，但這個組織主要爭取的是眷舍住戶的安置與補償，所採取的策略主要是透過民意代表召開協調會，另外也發起幾次陳情行動，也在社區周圍辦過遊行，雖不斷要求中央政府考量以興建國宅的方式，安置原居民，卻始終沒能獲得進一步的承諾與回應。

非正式住區居民則以華光社區發展協會為主要代表組織，社區發展協會於 2008 年立案，會址早先設於一般非正式住宅，而後遷移至鄰近愛國東路、位於

華光中心地帶的臨水宮⁷⁴（參見圖 2-15）。社區發展協會在行動策略上選擇與民意代表拉攏關係，依賴民代召開協調會、與行政部門協商，要求安置非正式住區居民，並停止訴訟。由於這樣的策略選擇，與民代的檯面下交涉在許多居民眼中愈加重要，主要由總幹事私下透過各種管道運作；此外，則是盡量拖延司法場域的判決及執行政序，也是由總幹事為居民準備資料、撰寫訴狀，在強制執行階段，也由他幫居民撰寫異議狀，拖延執行時間。除梁總以外，社區發展協會尚有楊太太、劉偉等幾位非正式住區居民較積極參與，除了三不五時在臨水宮出入外，也經常對外代表發言，不過仍然以總幹事為中心運作，而多數居民從社區發展協會成立至今，都跟從協會的判斷與行動。

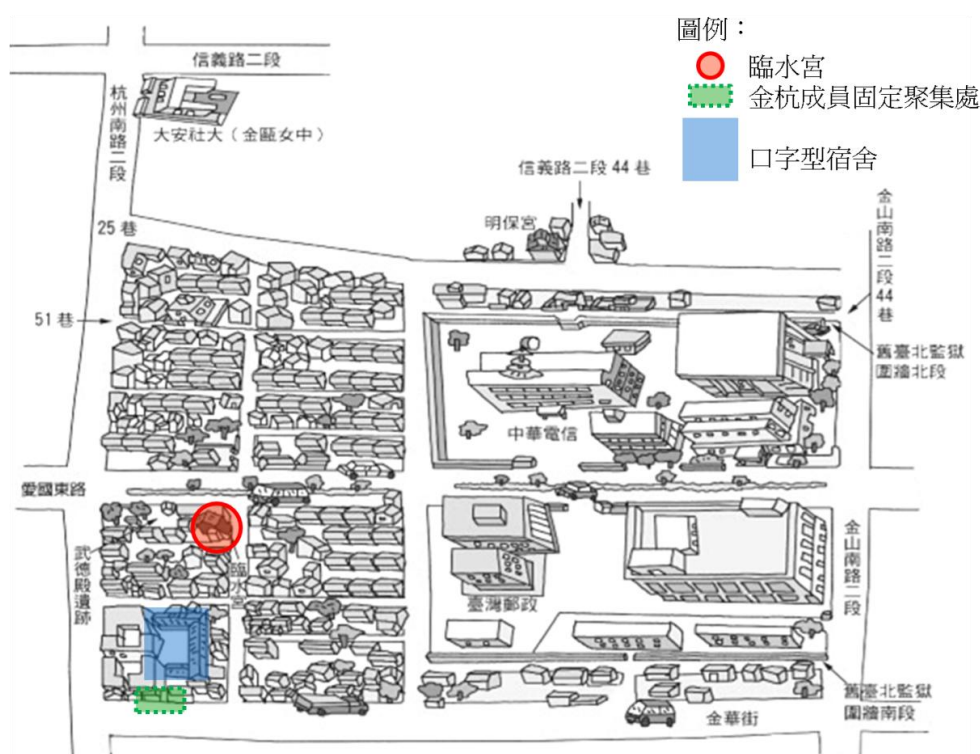


圖 2-15 華光居民組織主要據點

圓形實線框處為「臨水宮」，是社區發展協會辦公室所在，也是協會成員常聚集之處；長形虛線框處為金杭積極成員屋宅，並為其據點。此外，圖中方形無線框處為口字型宿舍區範圍。

（圖片來源：底圖為陳建一繪，研究者後製）

在社區發展協會成立前，曾有幾位非正式住區居民規劃組織自救會，此外臨金華街的商家及鄰近的少數居民，也於 2006 年共同組成金杭權益促進會。非正

⁷⁴ 同樣被歸類為「違建」，原登記家戶被提起民事訴訟，但因事實上處分權認定、實際使用情形複雜，再加上宮廟遷移協調不成，因此至 2013 年 9 月初仍無法強制執行拆除，因此看守所甚至於 2014 年，對該廟管理委員會提起竊佔國土的刑事訴訟。

式住區居民的自救會是於 2007 年左右，由幾位較熱心的非正式住區居民共同討論成形，於首次集會中作了簡單的任務分工，當時被大家推選為幹部的林志明，也開始著手聯繫選區立委，希望他們可以協助居民發聲。但是在有具體行動前，自救會就因為對情勢的判斷較為悲觀，而被較晚成立、卻再三向居民保證看守所提起的民事訴訟會贏的社區發展協會取代，胎死腹中，而林志明則在居民漸漸選擇相信協會、跟隨協會的決定之後，有幾年時間不再積極參與社區事務，也正好因家中財務出了問題，而搬離社區。

金杭權益促進會（以下簡稱「金杭」）則始終以金華街為據點，成員多為房屋位於口字型宿舍區以南的非正式住區居民⁷⁵（參見圖 2-15）。他們內聚力高，認為自己的條件比其他居民好，同時也看不慣社區發展協會總幹事，總將協會稱為「廟那裡」，提及總幹事時則不像其他居民梁總、梁總地叫，而以「那個流氓」代稱。金杭成員共同聘請律師、討論情勢並作行動判斷，除了民事訴訟一審判決下來後，部分成員仍持續上訴至三審，也曾試圖申請時效取得地上權，並委託律師提起行政訴訟。此外，他們申請各種文件，以備爭取權益之需，包括水電、門牌、戶籍遷入、地籍登記、列有違建房屋地上物的財產清單等證明，也堅持繳納營業稅，以取得繳稅證明，甚至以曾於 1970 年代被拍攝照片，並放入台北市政府都市更新報告書的幾戶為主，透過民代爭取舊有違建證明。

2012 年眷舍住戶的處理方案定案之後，非正式住區居民開始有較為積極的集體行動，在該年 11 月至隔年 1 月間，由社區發展協會帶領居民，前往法務部、財政部及行政院陳情，新聞稿中的具體訴求則是要求政府進行都市更新。社區發展協會之所以改採陳情、抬棺抗議的行動劇碼，與協會一向仰賴的民意代表逐漸對華光議題不再積極協助有關，而訴求轉向明確要求要都更，則容後說明。在此同時，金杭的固定參與成員僅剩不到 6 戶，除了私下持續辦理各種證明，也一度與以學生為主要成員、逐漸壯大的反迫遷運動結合。

三、反迫遷運動、文資、樹保與民間版規劃的誕生

2012 年 11 月，幾個城鄉所學生來到華光，為了學期報告蒐集資料，這幾個學生都有反迫遷議題或深或淺的參與經驗，第一次到華光作家戶訪談，便大略得知強制執行的進度，第二次來到社區作訪談時，巧遇正在廟裡寫白布條的林志明與阿梅夫婦，在引介受訪家戶的學姐甲甲的介紹下認識，並開始聊起華光居民的狀況，這是反迫遷運動組織的起點。

當時距離紹興社區於台大校門口絕食落幕一周不到，由於將執行處要求自行拆除的日期誤以為強制拆除日期，因此我和幾位過去一起投入紹興社區反迫遷議題的夥伴開始緊急動員，成立以「擋怪手」為名的擋拆動員社團。在 2011 年拆王家、該年紹興正熱的氛圍下，社團成員很快地達到近兩百名。事實上，由於尚

⁷⁵ 因多數成員的家門面對金華街，故華光的其他區域在他們口中是「後面的」、「馬路那一邊的」。

未掌握社區整體狀況，我們幾個人當時仍未決定是否要有進一步動作，因此我一面與曾關注過華光社區的學長姐討論，另一面也籌備訪調隊，招募一批人在兩周內完成社區所有現住家戶基本調查，以瞭解社區實際狀況，並評估可能的組織動能；同時，也嘗試與可能提供法律、社福等資源或可能結盟的組織及民代接觸。在兩周的基本調查完成後，經過訪調隊的集體討論，決定以願意繼續投入的夥伴為基礎，再加上各自人際網絡的朋友，組成「華光社區訪調小組」，開始較為積極的組織動員工作。

在甲甲的協助下，我持續與林志明、阿梅，以及較積極參與社區發展協會或金杭運作的居民接觸，了解他們的想法，並在訪調小組正式成形前辦了焦點團體討論會，確立運動訴求。經過討論後，我們整合訴求為安置、撤銷不當得利、國土計畫納入民間參與⁷⁶三點。訪調小組於 2013 年初成形之後，即依循該次討論會方向，將華光迫遷爭議定位於「反迫遷／居住權」與「反活化／破黑箱／要參與」這兩個議題網絡，發展論述與相關行動。在具體的情勢判斷上，訪調小組評估配售國宅、社會住宅等幾種安置模式，並在居民例會上與居民討論，最後訪調小組選擇將心力投注於社宅安置，因而在協調會、後來的民間版規劃方案發展，以及都市計畫審議會會議上，都以此為主要訴求，這也埋下了學生日後與金杭及社區發展協會，甚至部分居民之間的衝突。

以學生為主要成員，訪調小組採扁平組織的方式運作，任務編組，分工掌握媒體、聲援者、協力組織、學者、民代等對象，並有專職論述、宣傳、遊說與拜會、軟性活動、陳抗行動的小組；此外，投入最多人力的是社區居民的家訪、社區組織頭人接洽、居民與幹部例會經營。在爭取體制內的可能協助之外，訪調小組同時規劃密集的陳情抗議行動，以期在短時間內獲得最多的關注，目的是對法務部、行政院等單位施壓，要求其回應社區訴求，並暫緩強制執行。

由於協會總幹事並不熱衷於和訪調小組合作，且林志明與其有疙瘩未解，因此初期訪調小組雖仍維持與協會的聯繫，但與金杭的關係較親近，甚至前兩個在社區的據點，都是在金杭成員的房屋。不過，訪調小組與金杭看似合作的關係，很快就因金杭的會長對小組的消極抵制而打破，訪調小組在華光成為獨立於社區發展協會及金杭的另一組織，並在 2013 年底前，成為居民組織及對外行動上最活躍者，在 2013 年 9 月前，主導近四十場陳抗行動、近十場協調會、327 及 424 兩次擋拆，以及 827 的遊行與衝場。訪調小組行動累積，除了於該年一月獲得一次緩拆⁷⁷，也於 4 月突破中央及地方政府始終拒絕提供安置的「依法執行」原則

⁷⁶ 訪調小組經營的粉絲專頁所載之訴求為：

1. 政府應提出安置計畫，妥善安置華光社區居民。
2. 撤銷不當得利，及相關強制執行措施。
3. 國土計畫應納入民間參與，反對官僚黑箱作業。

（資料來源：華光社區：金磚上的遺民，網址：

https://www.facebook.com/HuaKuang.our.home/info?tab=page_info，取用日期：2014.12.22）

⁷⁷ 法務部新聞稿〈基於土地管理機關之職責，法務部所屬機關必須依據法令辦理華光社區地上物之清理工作〉，發稿日期：2013 年 1 月 18 日。

78，爭取到台北市政府的平宅及中繼國宅專案，放寬入住資格，並可優先入住，此外也因與文資、樹保的合作，拖延官方原先設定的騰空及規劃時程，並在 2014 年介入都市計畫變更過程。

訪調小組成立後，專注於樹保及文資的兩個組織先後成立，與訪調小組保持友好關係，於各自的制度管道及動員網絡中運作，偶爾相互支援器材及人力。「華光護樹志工隊」於訪調小組成形後稍晚成立，主要處理華光樹群的調查與提報工作。訪調小組成立後一兩個月，由於林志明、阿梅與部分小組成員同時關注華光歷史，並認同文資保存理念，幾經討論後，在訪調小組原有的組織架構下，成立影像紀錄暨文史調查組，且爲了迴避土地經管機關的有意引導⁷⁹，及文化資產審議委員會委員的誤解，認爲文資指定淪爲居民延緩拆遷的工具⁸⁰，而避免指定，因此以獨立組織的外觀出現，並於後來結合其他組織及支持者，成爲「臺北刑務所群落護育聯盟」（以下簡稱北刑），獨立運作。

表面上反迫遷、樹保、文資「兄弟登山，各自努力」，將華光拆遷爭議的各個面向凸顯，並獲得有效的曝光。少數成員於三個組織間穿梭，並在 2013 年 8 月文資審議結束⁸¹、9 月樹保審議結束、10 月非正式住區居民全數搬遷完畢後，開始籌備「華光心願景」系列工作坊及軟性活動，更在工作坊結束後組成「華光民間版規劃與設計方案研究小組」（以下簡稱「民間規劃小組」），以爭取日後都市計畫變更的話語權。台北市政府雖於 2011 年完成華光的主要計畫變更，但細部計畫直到 2013 年各部門意見整合完成、再開發方向確立，中央政府才將計畫構想送至北市府，而北市府則在 2014 年春天提出細部計畫變更方案，並於 3 月中公開展覽，正式進入審議程序。

由於訪調小組、護樹志工隊、北刑、民間規劃小組的動員及宣傳，公展期間累積的陳情書達一百八十多封。在此壓力下，都市計畫審議委員會決議成立華光細部計畫變更案專案小組，在提大會審議前預先處理相關爭議。專案小組的成立，開啓了民間規劃小組介入的機會，以協助都市設計爲由，民間規劃小組和其所邀集的相關領域專家學者，得到——從 2013 年秋天至 2014 年春天，透過民代都無

⁷⁸ 法務部新聞稿〈針對法院預定於 3 月 27 日辦理之強制執行作業，法務部就保障弱勢，依法執行提出說明〉，發稿日期：2013 年 3 月 26 日。

⁷⁹ 1998 年 3 月 25 日，台北市文化局指定北面監獄圍牆爲市定古蹟，而後爲確認華光能否全面開發，法務部再度向文資委員會諮詢，並於 2008 年 1 月 24 日會議上，發言表示「有關華光社區之拆遷案，經恰住福會，依其審查之標準，若建物登錄爲歷史建築，將不予辦理騰空標售，現住人亦無法獲得搬遷補償...」（台北市政府，第十五次文化資產會議記錄）。

⁸⁰ 在此次文資指定過程中，法務部代表特別提出住戶違法占用問題。類似觀點亦可參見 2013 年 5 月，華光二度提起文資指定申請審議時，漢寶德以總統府資政身分，撰寫投書，脫離現實地指責華光居民利用文化資產，謀取私人利益（參見：漢寶德（2013）〈被利用的文化資產保存〉，《人間福報》，5 月 23 日。網址：<http://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?unid=306471>，取用日期：2013.5.25）。

⁸¹ 經 2013 年 6 月 10 日第 50 次及 8 月 15 日第 51 次台北市文化資產審議委員會決議，指定原台北刑務所四面圍牆爲古蹟，副典獄長宿舍及金華街部分宿舍等 20 棟建築爲歷史建築，並於該年 12 月 2 日公告登錄。此外，第 51 次文資會同時決議，演武場與口字型宿舍以設計手法保存。

法爭取到的——與都發局開工作會議、對計畫內容提出看法，並使之朝民間規劃方向修改的機會。華光細部計畫變更案於2014年12月，再度提都委會大會審議，此時版本已相當接近民間版方案⁸²，但因陳情意見眾多，且部分意見涉及市政計畫，都計委員認為須待市政計畫確定後，都市計畫才能配合擬訂，又因新任市長尚未上任、市政計畫仍在未定之天，因此決議將華光案留待下屆委員審議。

2013年9月華光居民全數搬遷後，金杭與社區發展協會頭人及成員間的互動越來越頻繁，在細部計畫審議程序開始後，也會作策略分工與意見整合，原來壁壘分明的兩個組織，因為利益上的相近，逐漸合而為一，目標是爭取過去公共工程拆遷或違建拆除所採用的配售國宅安置方案，而與訪調小組和規劃小組呈現競爭關係。至此，訪調小組的社區工作可說告一段落，開始轉向處理論述、紀錄、公有土地規劃開發、社區報編輯發送，以及2013年底開始準備、2014年7月開打的行政訴訟，以《經濟、社會與文化權利公約》中的適足住房權規定為基礎，透過訴訟個案，挑戰我國公有土地占用處理目前逐漸採行的私法框架。

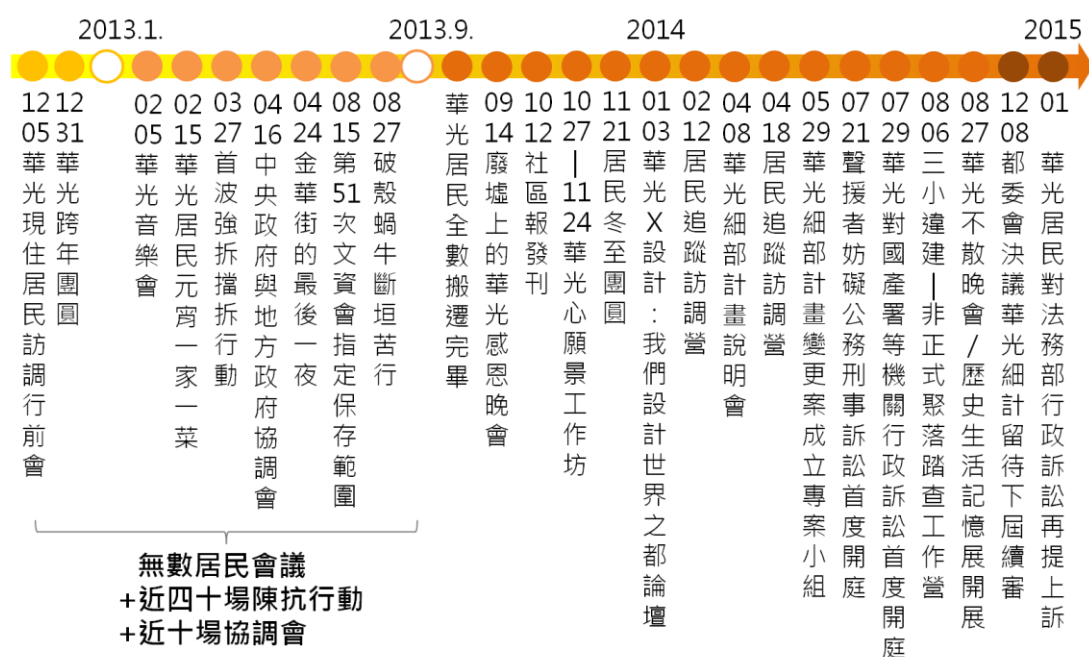


圖 2-16 華光社區訪調小組進入社區後之事件摘要

(研究者整理)

⁸² 參見附件二：【華光細部計畫】民間版方案 VS. 市府 3 月公展版 VS. 市府 12 月送審版（楊宜靜製），網址：<http://ppt.cc/T6Cs>。詳細歷程見第四章。

第四節 「法」與「權」為核心的空間戰爭



華光這塊土地的開發，肇始於日本殖民者興建台北監獄及附屬宿舍，戰後隨政治移民及城鄉移民遷入，也漸成爲數百個家庭居住、營生的非正式住區。然而，監禁與居住共組的圖像不符政府的現代化都市構想，自上個世紀中始，先有監獄搬遷之議，伴隨新社區開發計畫推出，並爲這塊監獄及宿舍土地安上新的命名。這些試圖重新編排地景的計畫從未落實，直到 2005 年後，因國家財政壓力日趨沉重，才以「國有土地清理活化」爲名，積極推動華光更新再開發，並開始試圖掌握經管土地上的人事物，對之調查、分類及各別處理的治理工作。

包括迫遷在內的地上物處理計畫，由土地經管機關法務部所執行，將非正式住區定位爲占用的處理方式，表面上看來是機關自主的行政選擇，但迫遷的加速推動，實與華光這塊公有地的更新再開發計畫密切相關；同時，近年越來越多機關採取訴訟排除方式處理其所經管土地的占用狀況，法務部也不例外，看似土地經管機關自主且「依法」的手段選擇，事實上卻並非一向「自然而然」，而是占用處理系統歷經數十年變化而致。亦即，2005 年以後作爲再開發前導工作的占用處理，其處理方式或策略選擇涉及公有土地管理，特別是從「財產權」出發，以「合法／非法」爲二元想像與分類框架之占用處理模式的變化。

華光的拆遷－再開發歷程可說是一場動員「法」與「權」的空間戰爭。迫遷過程中，無論是經管土地的法務部，或是主管國有土地的國產署、華光所屬行政區域的北市府，都動用了法治跟財政的論述，並接受對華光居民採取「非法化排除」，由「財產權」所賦予的正當性。相對地，受迫遷居民也圍繞著「法」與「權利」，展開自力救濟行動，而志願組織進入社區組織的抗爭運動，也試圖透過新的法治與權利論述的建構，爭取介入空間。以「法治」和「權利」爲中介，公有地上非正式住區的拆遷與反抗，也反照出國家角色的變化，以及社會與國家對彼此的動態界定過程。

第三章 以法為界的二元場域：國有土地占用處理七十年



1980 年代後期，全球力量與區域經濟快速重整，使台灣進入後工業化階段。台北市產業結構也於此時期發生變化，因 1960 年代出口導向工業化（EOI）模式而發展的製造業開始移出，金融、保險等生產者服務業則明顯成長（金家禾，1999），台北市在全球經濟網絡中晉升為「跨界經濟管理中心」（周志龍，2003）。產業結構的變化反映於空間發展，並伴隨著新自由主義化的都市發展轉向，Jou、Hanson 與 Wu（2012）考察信義計畫區、南港經貿園區、台北車站特定區、內湖科技園區的開發歷程，指出公有地標售及公私合夥的土地開發模式，是開發案落實的關鍵，而「土地」正是開發案的核心。

然而，既有研究指出新自由主義體制的成形並不意味國家行政管制的鬆手。不同於英美脈絡，Hill 與 Saito（2012）指出東亞實存的新自由主義是以發展主義邏輯為基礎的改革。在台灣，新自由主義化伴隨政治民主化發生（Tsai, 2001; Jou, Hanson and Wu, 2012），1980 年代後期一系列去管制與私有化政策，所顯示的並非國家退位給私人資本，而是中央政府、地方政府與私人資本間緊密關係的形成（周素卿、吳幸玲、江尚書，2009；Jou, Hanson and Wu, 2012；周志龍、陳台智，2014）。三者的動態結盟展現出官僚體制的靈活彈性與系統適應性，不僅是當前新自由主義化台北的都市政治特徵，更是新自由主義體制形成的重要基礎。

在產業轉型與新自由主義體制（neoliberalism regime）逐步建立的背景下，公有土地管理在 1990 年代後，成為重要議題，除了土地的釋出、開發，作為處分基礎的土地清查及占用處理工作更是受到重視，兩者於此時開始緊密扣連，公有土地占用處理的制度場域內部也發生變化。不過，從公有土地占用處理的制度場域所發生的變化中，我們可以發現，雖然新自由主義體制於 1990 年代後逐漸成形，國家官僚系統依然保有其自保或依法行政的保守性格。另一方面，官僚系統的基礎行政能力亦逐漸強化，透過對公有土地更全面、徹底的管理，支持新自由主義的都市發展政策。官僚系統治理能力的強化，在占用處理上是同時伴隨著強調司法場域、導入私法邏輯，以使自身遁入「擬似私人」地位的角色調整。從而，官僚系統在公有土地占用處理場域中，同時展現出「強官僚」與「擬似私人」的雙重角色。

在公有土地占用處理的制度場域中，公用土地與非公用土地分別由不同機關採取「納入合法管理」或「非法化排除」以處理占用的雙元模式。在國有土地此

一層級，於 1960 年國產局成立、我國財產管理制度正式建立時，此雙元模式便已初具雛形。基本上，這七十年的國有土地占用處理，正是透過法界線的劃定，創造出「合法」與「非法」兩個次場域。雙元處理模式在不同階段的變化，反映了國家如何設想公有地占用、如何設想人民與國家的關係。因此，若要掌握國家在人民與國家關係的角色如何變化，必須考察不同時期的占用處理機制，即雙元處理模式的變化跟法界線的調控。

雙元處理模式的關鍵是法界線的調控，透過這道法界線的調控，將此兩個場域擴張或收縮；亦即，透過法界線的操弄，在不同時期因應不同需要，將不同的對象分別納入合法及非法的範圍內。必須指出的是，法界線的調控並非自然而然，而是由部門角色、管理或基礎行政能力、處理占用的論述所支撐。換言之，表面上是政策法令工具調度、相關機制的調整，甚至創建，其背後更是受到論述的建立與運作，以及行政與司法場域中不同部門間的合縱或對抗所支撐，因而法界線的調整，實指向政府角色的調整，以及國家與人民關係的重新界定；同時，國家一直進行的民主化／文明化工程，以及整體財政狀況也對公有土地占用處理的制度場域的運作有所影響。

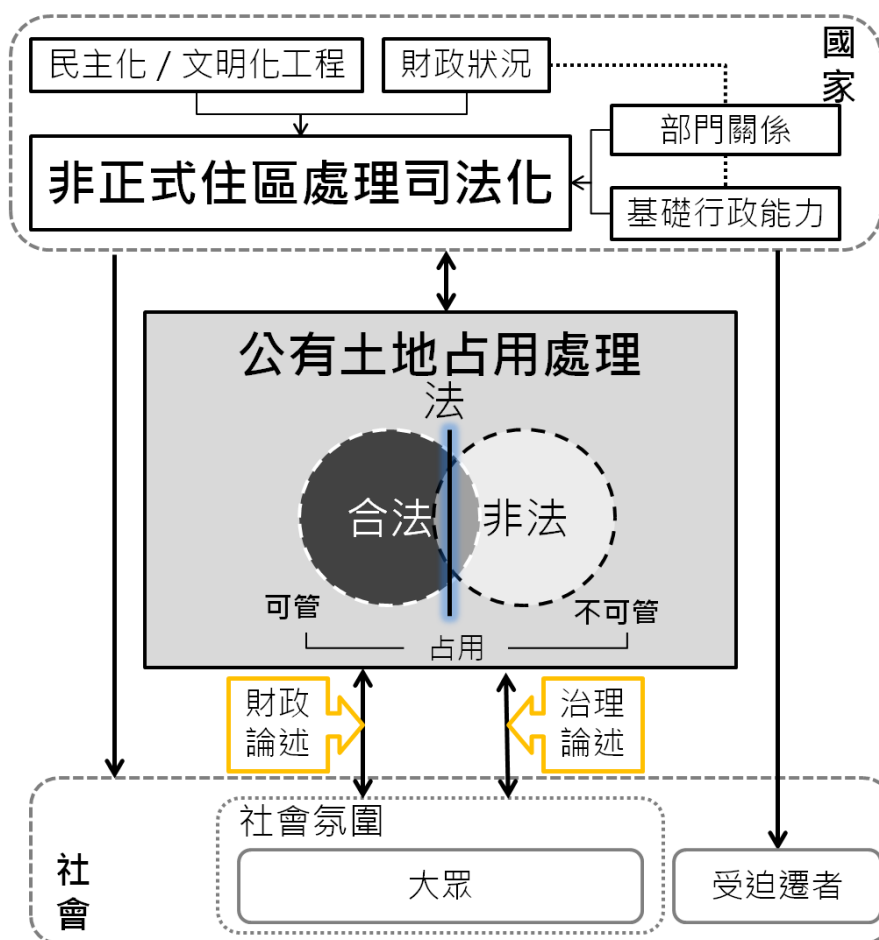
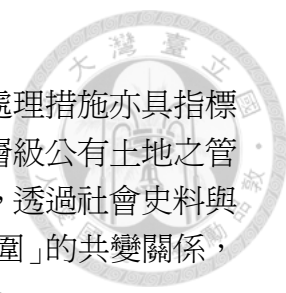


圖 3-1 公有土地占用處理之制度場域中的二元占用處理模式



由於各級公有土地中，國有土地所占面積最大，其管理及處理措施亦具指標性，同時國產局作為全國最高公有財產管理專責機關，對其他層級公有土地之管理及處理有指導及督導權責，因此本章的分析聚焦於國有土地，透過社會史料與官方檔案，分析機制與論述，即雙元的占用處理模式與「社會氛圍」的共變關係，說明雙元的占用處理模式於 1945 年迄今、70 年來的細微變化。

我將這七十年區分為四個階段：(1) 1982 年以前仰賴「納入合法管理」的占用處理；(2) 1982-1989 年積極處理占用的開端；(3) 1990-2001 年「非法化排除」的擴張與合法管理場域的緻密化；以及(4) 2002 年迄今的擴大「非法化排除」。從這四個階段的變化，我們可以看見雙元處理模式的變化與法界線的調控，如何反映出政府角色的調整，以及國家與人民間關係的重新界定。其中，最值得注意的是 1990 年代後的第三和第四階段，此兩階段的公有土地管理制度場域中，占用處理的懲罰面向益加受到強調，而訴訟等方式也成為討論焦點，同時輿論也一轉過去的同情態度，對占用戶的負面再現、落實占用以回應財政與治理挑戰等言論出現，使政府在逐步掌握占用狀況的同時，也取得加速處理占用、開發處分公有地的正當性。

過去七十年來，政府轉移了施政焦點，從擴大合法管理場域到擴大非法排除場域。支持這個轉移發生的條件是，公產管理機關基礎行政能力的增強，對占用的狀況逐漸能夠掌握，並透過從國資會到國有土地清理與活化小組的公有土地管理一元化組織，將處理對象擴至原為各機關自主經營管理的公用財產；同時，財政跟法治論述也越來越強大，公有土地作為「財產」的面向越加被強調。原來可交互使用民事訴訟、刑事訴訟，以及違建拆除三種手段，即因公產管理具備雙面性而能穿梭於私人地主和政府這兩種角色間的國家，在公有土地占用處理場域中的角色漸趨單一，而國家跟特定人民（「占用者」）的關係，也從資源分配、提供集體消費，轉變為擬似「私人」與「私人」的關係。

第一節 1982 年以前：仰賴「納入合法管理」的占用處理

1982 年以前，「納入合法管理」與「非法化排除」的雙元處理模式，已在相關法規中成形，雖然 1960 年國產局成立，國產主責機關出現，並將國有土地區分出非公用與公用兩種類型，分歸不同機關管理，但我國公有土地因戰後大量接管日本政府及私人遺留財產而數量眾多、分散廣袤，再加上早期管理機關更迭，使多數占用狀況都為國家管理能力所難及，故政府此時期處理占用的方式，主要是權宜地仰賴「納入合法管理」，同時輿論雖已有視占用為破壞都市景觀與發展，

或著眼於「開闢財源」、「財政收入」的說法出現，但尚未形成系統性的論述。

一、國有土地處理的開端

國有土地管理的開端，可上溯至 1943 年頒訂《清查國有財產暫行辦法》，此辦法為接收日人遺留在台之公私有土地，以清查工作為重點（莊育焜，1984）。1945 年，國民黨來台接收，將日本殖民政府之公產以及日人私有財產與企業財產都作為政府的公有財產接管，日本官方及民間私人的土地也成為公有土地，由國民政府接收、管理。至 1960 年財政部國有財產局成立前，接收及管理工作單位多次更易，起初由台灣省接收委員會負責，而後台灣省日產清理處、台灣省公產管理處、台灣土地銀行公產代管部皆曾作為管理機關（施以寬，1992），既有研究稱之為「公產代管時期」（謝明傑，2002：2-3）。

然而，這些機關歷經多次改組，且皆非專責管理國有土地，僅是為從事接收清理工作而臨時編組的單位（劉厚連，2005：71；莊育焜，1984）。政府接收的日產數量龐大，但因土地清查工作的不徹底，以及各種行政流弊，以至於公有土地與房舍的占用情形十分普遍（林本炫等，1998:72-3），甚至有隱匿及盜賣的狀況⁸³，同時政府卻又無從掌握公有土地，當時輿論直指公產「已到了無案可稽的地步...所謂國有財產，幾已成了糊塗帳」⁸⁴，也以「國家損失」加以看待：

有許多公產的租賃與使用權，都發生了極複雜的糾纏，國家財產遭受到難以估計的損失。至於有些公產，雖然名義上保持公有，但公家鞭長莫及，私人任意糟塌，這筆財產，也成了廢物，種種黑幕、流弊與浪費，真是一言難盡。⁸⁵

種種管理問題，再加上經濟發展及相應的財政收入需求，遂有 1960 年國產局的成立，時任財政部長的嚴家淦談國產局設立目的，便指出：「我們國有財產局的成立，主要是想清查處理國有財產，以充裕財政收入，配合經濟發展，並在清查處理過程中，建立起我國財產管理的制度。」（轉引自：施以寬，1992）換言之，國產局的成立，是企圖透過中央機關的統一管理，確立公有土地管理及處理制度，而之所以要對之加以管理及處理，是著眼於土地作為財產的收益性質。

國產局主要負責國有土地清理、管理與處理業務，成立後首先推行的政策是將被人佔用之國有特種土地⁸⁶辦理放租⁸⁷，國產局以國有土地協助中央政府推動

⁸³ 如 1955 年遭報導公開披露之士林園藝試驗所所長陳國榮於 1950 年私自將配住之房屋出售的事件，引起民意代表、行政部門、檢調單位關注。（參見：聯合報（1955）〈士林園藝分所長被人檢舉盜賣公產瀆職〉，10 月 2 日，3 版。）

⁸⁴ 聯合報（1960）〈社論：徹底整理國有財產〉，12 月 15 日，2 版。

⁸⁵ 同前註。

⁸⁶ 相對於中央各級機關購置及依法取得、接收日本軍政機構、接受捐贈等方式取得，由財政部國有財產局管理的一般國有土地，「國有特種土地」指政府所接收之日本私有土地，包括私法人所有的企業會社土地、神社寺廟祠宇及其附屬土地，以及日殖時期日本人之公益社團和財團

政策的任務，事實上卻是以創造財政收入為主，於此可見一斑。雖在相關法規中明列土地開發利用等相關條文，但實際執行則以出售、出租為主要業務，並不重視國有土地經營的效益及永續性（劉厚連，2005：71；謝明傑，2002；何銘欽，2000）。

在占用處理上，由於行政資源有限，再加上缺乏一套完整的國有土地管理機制，土地因經管機關不同而有處理差異，但由於當時國民黨專制政府的基礎行政能力尚在初步發展，因此各機關對占用現象基本上是採消極、放任態度。就國產局所直接經管的非公用土地而言，在依法可供處理的出租、出售、專案讓售、視同空地辦理標售、現狀標售、委託代管、勸導自行拆除或騰空交回、移送建築主管機關以違建方式拆除、撥用、訴訟等方式中，主要採取權宜辦法，將土地出租或出售予占用人（林本炫等，1998:72-6），這涉及政府或社會對公有土地的定位。

二、財政論述與雙元的占用處理模式

此階段對占用處理的敘事相對零星，也未形成系統性的論述，雖然如此，卻也已出現將公有土地關聯上財政收益的說法，而符合當時社會對國產局期待的出租出售方式，成為當時處理占用的主要方向。

除了前述對國產局成立目的的官方說明中，明白指出清查及處理國有財產的業務，是爲了「充裕財政收入，配合經濟發展」，國產局成立後三天，也有社論指出「期望今後的公產管理，至少，在消極上可以使國有財產獲得一次徹底的整理。我們希望該局的工作，清查與出售并重」⁸⁸，之後數年也有社論強調出售重於清查：「被隱匿或佔用土地的清查固極重要，土地經濟價值的充分發揮，尤為土地利用的要務」⁸⁹，並指出各大都市中心地區仍有價值甚高之國有土地未作有效利用，也連結上都市景觀與發展：

這些機構留在都市中心區域，非祇與現代都市計劃原則不符，而且無異讓寸土寸金的都市土地凍結於低利用價值的狀態中，此外，又有許多國有土地，由於管理不善，任其空置，既破壞市容，又暴殄國家財產，這些國有土地如能澈底清理標售，不但對於財政收入有莫大幫助，對都市正常發展，亦有莫大助益。⁹⁰（粗黑體爲研究者所加）

透過與財政收益論述的串連，將被占用土地出售或出租予現使用人便成為當時輿論主張的處理占用方式：

法人，未依中國法律組成或合併登記爲新法人的土地（參見 1963 年公布之《國有財產現行管理範圍區分辦法》）。

⁸⁷ 聯合報（1961）〈【勞工社訊】承租佔用的國有地 今屆最後限期 逾期不辦者將依法收回〉，1 月 31 日，2 版。

⁸⁸ 聯合報（1960）〈社論：徹底整理國有財產〉，12 月 15 日，2 版。

⁸⁹ 經濟日報（1967）〈社論：加速清理國有財產及市地利用〉，7 月 22 日，1 版。

⁹⁰ 同前註。

凡是國有土地被佔用，或者出租之國有土地，財產局應該立即清查明白，一律折價讓售於現使用人，只要比市價稍許便宜，現使用人自必樂予承購，如此不但政府可以獲得地價收入，同時今後這些土地，政府仍可征收地價稅。若現使用人不願承購時，則予公開標售，而給予適當遷移費，或以處理違章建築方式，另建國民住宅予以遷住。⁹¹

同時，這也是國產局及各級財政單位主要採行的占用處理方式，如省財政廳於 1966 年訂定的辦法，也將清理出售公有財產當作開闢財源的要點之一⁹²。也就是說，在國有財產局成立伊始，公有土地的清理、占用處理與出售之間的連結，已然在開闢財源的財政論述下建立。

但事實上，採取出售出租方式，將占有使用的狀況「納入合法管理」，這只是處理占用模式的一部份，「非法化排除」占用狀況的處理方式，在 1972 年國產局頒定的《財政部國有財產局成立前被人使用之國有房地產⁹³清理辦法》中也已經出現，從這個辦法中可以清楚看到，以違建查報方式由行政機關強制拆除或採司法訴訟的「非法化排除」，與出售出租的「納入合法管理」共同構成一個雙元的占用處理模式：

第六條（按：第一項明定有四種情形應列為非公用財產，此處略）前項各款房地產，得由使用之始為善意並無過失之實際使用人依法申請租購。

……

第八條 非公用財產類被人使用之國有土地，除宜於開發利用，得另行專案處理外，其清理方式如左：

一 建築用地或其他可變更為「建」地目之土地，地上已有建築改良物，其建築改良物所有權人未經合法程序使用者，均得依法申請租、購。如不合承租規定者，按現狀標售

二 養地曾經出租，經承租人投資改良，但現已由善意第三人直接使用，并繼續投資經營者，得於原租約終止及清繳欠租後，准由實際使用人逕行承租，并准讓售。未經放租已為人使用符合承租規定者，得比照辦理。

……

第十二條 國產局對未經合法程序使用國有房地產，得按歷年租金標準追收近五年之歷年使用補償費。但建築改良物所有人及使用人於通知限定期內向國產局所屬機關申請租、購手續，而所送證件均符合規定者，減

⁹¹ 同前註。

⁹² 聯合報（1966）〈開闢地方財源 執行預算 加強財務管理 財政廳訂辦法 即將報請省府通令實施〉，11月14日，2版。

⁹³ 該辦法第二條定義「被人使用之國有房地產」為「財產類別尚待區分，租賃關係尚待確認，或使用人未經合法程序而使用之國有房地產」（61府財產字第31470號(61.05.02)），並說明確定為公用財產類之被人使用之國有房地產非屬本辦法清理範圍。

半計收。

第十三條 經國產局所屬分支機構通知建築改良物所有人及使用人限期辦理申請承租手續，未依限申辦者，其所使用之房地產，除追繳使用補償費外，得現狀標售。

建築改良物所有人及使用人如於開標前三日檢具合於租用規定之證件，并一次繳清使用補償費者，得停止標售，并准訂約承租。

第十四條 依前條規定標售之房地產未能標脫者，應對建築改良物所有人及實際使用人分別通知提出限期要求返還房地或拆除地上建築物返還土地之主張，并追繳自四十九年十二月起歷年使用補償費，同時提出倘不履行即行訴追之警告，其限期由國產局定之。

第十五條 國產局對建築改良物所有人及實際使用人，發出限期申請承租函後，於其無正當理由而拒不置理者，得向法院提起物權返還及損害賠償之訴，如涉及刑事責任者，並移送法院依法辦理。

建築改良物所有人及使用人如在終審確定判決前，檢具合於租用規定之證件，並一次繳清使用補償費及負擔訴訟費用（包括律師公費）者，得准予承購結案。⁹⁴（斜體及粗黑體為研究者所加）

在《財政部國有財產局成立前被人使用之國有房地產清理辦法》中，有兩點值得注意。首先，相較於當時輿論及官方言論，將非經合法程序卻現有使用的狀況稱為「占用」，這個辦法的名稱卻是以較中性的「使用」來指稱該種情況，且條文文句也是以「建築改良物所有人」或「使用人」取代「占用人」一詞。其次，即使規定有「非法化排除」的處理方式，但條文也寫明，排除過程中仍有機會透過一定程序申請承租承購，顯示此辦法對處理占用的應然構想，是以「納入合法管理」為主，「非法化排除」為輔。這樣的應然構想也可以在 1950 年代各級地方政府的公告與宣示中看見，為當時各公產管理機關普遍接受與採用。

在實際執行上，歷史新聞顯示於 1950 年，當時的公產接收、清理主責單位台灣省政府即已採取司法訴訟方式。然而，對於公產管理機關來說，要以非法化排除的方式處理占用狀況並不容易，對「侵佔者」提起侵占罪等訴訟前，往往仍必須給予一定期限供其申請承租承購，若其未申請才要求拆除地上物，並賠償侵佔期間損失。不過這類措施往往一經公告，即引發公產（日產）現住人及使用人反對，為生計而向各方呼籲，喚起社會同情，甚至引來「此種硬性措施，罔顧人民權益，不但現住人聞之相驚失色，而一般社會人士對之甚感困惑」⁹⁵的批評。

詳述以「訴訟」方式處理占用之過程的報導，在 1974 年後開始出現。在最早的一篇報導中，公產接管單位台灣省政府於 1950 年委託律師，追討應由政府

⁹⁴ 臺灣省政府（1972）〈61府財產字第 31470 號(61.05.02)：抄發「財政部國有財產局成立前被人使用之國有房地產清理辦法」〉，《臺灣省政府公報》61（夏）：29，5月5日。

⁹⁵ 聯合報（1952）〈嘉義限期承購租賃公產房屋 現住人訴苦〉，5月4日，6版（聯合副刊）。

接收卻被登記為私人所有的日產，即在公有土地占用處理場域中，被定位為遭私人占用的國有土地。這位老律師「打了廿多年的官司，終於追回總值數億元的國有土地，並放棄了二千多萬元的酬金。其公忠體國的精神，使他當選為全國好人好事代表。」⁹⁶他在追訴過程中處處「以國家利益為重」⁹⁷，非但遭遇利誘恐嚇而不為所動，更在勝訴之後，「為減輕國庫負擔，慨然放棄了約定核付酬金的權利，甚至連訴訟期間的一切費用都自行負擔」⁹⁸，「十二月二十七日，張旦平律師將前往中山堂接受表揚。他說，他感到很光榮」⁹⁹。這則報導除顯示，接收初期的公產管理單位即已採取訴訟方式追討、排除占用，報導的敘述方式也將「非法化排除占用」與「為國家貢獻」連結起來，並暗示連已被登記為私有的公產都戮力追回，登記為公產卻實為私人所占用的狀況，也必能徹底處理。

然而，須採取「非法化排除占用」方式收回土地的案件，至 1975 年已累積至 14385 筆，而其中仍未計入尚未為國產局清查的土地。這龐大的數字已非國產局的人力及預算所能應付，因此權宜性質的開放現使用人申請承租、承購等「納入合法管理」的方式，仍為管理機關所主要仰賴的占用處理辦法，而訴訟等非法化的占用處理方式，則只是隨其登場的配角¹⁰⁰。在 1975 年《國有財產法》（以下簡稱《國產法》）修正中，第 42 條將申請承租者的使用年限從原訂須於國產局成立（1960 年 12 月 12 日）前實際使用，放寬至該法規公布施行時（1970 年 3 月 27 日），到了 1980 年，同條規定甚至將原來國產局在出租被占用土地事務上的被動地位改為「得主動出租」（表 3-1），也可以看見此時在占用處理上對「合法化」方式的仰賴。

表 3-1 1975 年及 1980 年《國產法》第 42 條修正條文與立法理由

	1969 年制定條文	1975 年修正後條文	1980 年修正後條文
條文	非公用財產類之不動產，合於左列各款規定之一者，得申請租用。 一、原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。 二、 <u>財政部國有財產局成立前</u> 已實際使用，其使用之始為善意 <u>並無過</u>	非公用財產類之不動產，合於左列各款規定之一者，得申請租用。 一、原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。 二、 <u>本法施行前</u> 已實際使用，其使用之始為善意 <u>並願繳清歷年使用補</u>	非公用財產類之不動產，合於左列各款規定之一者， <u>得予出租</u> ： 一、原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。 二、 <u>本法施行前</u> 已實際使用，其使用之始為善意並願繳清歷年使用補

⁹⁶ 田新彬（1974）〈人與事 追回七千餘坪國產 放棄二千萬元酬金 張旦平律師當選為好人好事代表〉，《聯合報》，12 月 14 日，6 版。

⁹⁷ 同前註。

⁹⁸ 同前註。

⁹⁹ 同前註。

¹⁰⁰ 經濟日報（1975）〈小規模的國有非公用地將繼續出售〉，2 月 25 日，3 版。

	<p>失者。</p> <p>本法公布前已形成不定期租賃關係者，應依本法規定租賃期限，重行訂約租用。</p> <p>本條租用，應由承租人或使用人，逕向財政部國有財產局或其所屬分支機構申請；其租賃契約以書面為之。</p>	<p>償金者。</p> <p>本法施行前已形成不定期租賃關係者，應依本法規定租賃期限，重行訂約租用。</p> <p>依本條規定租用，應由承租人或使用人，逕向財政部國有財產局或其所屬分支機構申請；其租賃契約以書面為之。</p>	<p>償金者。</p> <p>本法施行前已形成不定期租賃關係者，應依本法規定租賃期限，重行訂約租用。</p> <p>依本條規定租用，應由承租人或使用人，逕向財政部國有財產局或其所屬分支機構申請；其租賃契約以書面為之。</p>
理由		<p>原規定申請租用要件限制過嚴，實有窒礙難行之處，蓋按此規定在國產局成立（四十九年十二月）後之實際使用之，即不得申辦租用。此種情形為數甚多，如統依法訴請法院判決執行收回房地，排除侵害（因依照本法規定，既不得放租又不能讓售與使用人，僅有收回房地公告標售）勢將影響社會安定，滋生困擾，似宜將原規定租用限制酌予放寬，以利管理，又使用人是否無過失，在事實上頗難認定，爰將第一項第二款予以修正。</p>	<p>一、現行條文第一項「得申請租用」改為「得予出租」使管理機關自被動地位成為主動地位，以利業務推展。</p> <p>二、第一項所列各款及第二項、第三項，維持現行條文。</p>

（資料來源：《國產法》歷年版本¹⁰¹；研究者整理，粗黑體及底線為研究者所加。）

¹⁰¹ 資料來源：立法院法律系統，取用網址：

[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@23:1804289383.f:NO%3DE01583*%20OR%20NO%3DB01583\\$\\$11\\$\\$SPD%2BNO](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@23:1804289383.f:NO%3DE01583*%20OR%20NO%3DB01583$$11$$SPD%2BNO)（取用日期：103.11.23）

1975 年放寬承租資格規定，以解決數量龐大的占用狀況，使占用公有土地的實際使用人取得合法的租賃權，「減少訟累，便利人民」¹⁰²，以及 1980 年國產局角色變為主動，無論在立法院院會或財政委員會的討論中，此一條文的修正都被委員認為是政府德政¹⁰³，也解決國產局實際業務推動之難處，一致無異議通過¹⁰⁴。1984 年以前，第 42 條的兩次修正所顯示出的更重要意義是，在國產局有限的管理能力下，占用現象之無法徹底排除，故不得不放寬承租資格，擴大可納入合法管理的占用數量，透過占用人主動申請，使無法管理的占用進入受管理／可管理狀態；亦即，讓管理機關能將原來在法外狀態的「占用」，透過合法化管道的放寬，納入合法管理範圍。

此作法肯認了公有土地出租或出售與實際使用人、「納入合法管理」在治理上的積極意義，這個國有土地管理的開端階段，不但尚未出現處理占用的較完整論述，占用人也尚未成為被指責的對象，而「占用」狀態在官方法規中甚至被替代以較中性的「使用」。不過，相關措施及論述至下個占用處理時期，出現進一步轉變。

第二節 1982-1989：積極處理占用的開端

1982 年到 1989 年這段時間，國產局對占用處理的態度開始轉向積極，不但持續推出清查及處理計畫，占用處理成為其業務重點，也開始提出依據市場交換價值將占用處理對象排序、「非法化排除」的作法，並增聘、培訓訴訟業務人員。不過，此時不同機關對其所轄公用土地的經營管理仍有高度自主性，國產局對其他單位的處理方式無從置喙。國產局直接經管的國有非公用土地，在人力與經費限制下，尚未完成清查，能具體掌握的對象，僅有已向該局申請租用而被納入合法次場域者。

在公有土地占用處理的制度場域中，國家組織內部各單位關係尚未釐清，再加上基礎行政能力的限制，即使國產局開始強調「非法化排除」，但實際上仍持續仰賴「納入合法管理」的處理方式，至多僅能以行政權力挪移出合法與非法之間的緩衝區。雖然如此，針對占用處理的論述在此階段逐漸開始發展，「促進國

¹⁰² 經濟日報（1975）〈國有財產法修正後，約有一萬四千多筆人民佔用地，可辦合法租賃〉，2 月 25 日，3 版。

¹⁰³ 委員會審查，會議日期：63 年 12 月 21 日，取自：《立法院公報》64 卷 4 期 758 號，頁 11。

¹⁰⁴ 二讀（逐條討論），會議日期：64 年 1 月 3 日，取自：《立法院公報》64 卷 2 期 756 號，頁 14-16。

三讀，會議日期：64 年 1 月 7 日，取自：《立法院公報》64 卷 3 期 757 號，頁 3-28。

委員會審查，會議日期：69 年 12 月 1 日，取自：《立法院公報》70 卷 10 期 1391 號，頁 18-23。

二讀，會議日期：69 年 12 月 26 日，取自：《立法院公報》69 卷 104 期 1380 號，頁 46-49 頁。

三讀，會議日期：69 年 12 月 26 日，取自：《立法院公報》69 卷 104 期 1380 號，頁 49。

產經濟與社會效益」被用以說明為何要加速清查占用，而「占用」開始被以「未充分利用、缺乏效益」的負面表述評價。



一、占用處理計畫的推陳出新與占用處理論述的逐漸發展

相較於前一階段，國產局在 1982 年到 1989 年間，幾乎每年都推出清查或占用處理的計畫，從 1986 年起更開始逐年訂定「國有非公用土地全面清查計畫」，國產局甚至在 1987 年，召集各處室有關人員研討、商定措施，以逐年訂定「加強處理被占用國有非公用不動產計畫」。雖然沒有太過顯著的實際推動成果，但接連推出的清查計畫，顯示占用處理在此時逐漸成為國產局業務重點，是積極處理占用的開端。

1982 年國產局提出「三年清查計畫」，維持先前的業務焦點，將清查目標設定在國有非公用土地，所清查的 17,436 公頃土地中，被占用土地面積比例高達 54.05%（國有財產局，1998：82-3）。雖然清查出來的占用比例驚人，但因為這個計畫只訂了清查，而未訂定後續的清理、占用處理計畫，國產局也未接續依法處理這些被占用土地（ibid., 82-3）。相應的處理方式，直到 1984 年的「被人占用國有非公用不動產處理計畫」才提出，其中並要求「對被占用地不符合出租規定或雖符合出租規定但占用人拒不辦理租用者，按都市繁榮程度、土地面積、價值等排定優先順序，分期以訴訟方式排除占用」（ibid., 82-3）。「被人占用國有非公用不動產處理計畫」是國產局第一次明確將占用處理對象排序，排序的依據是市場交換價值，這意味著國有土地如何利用的討論，相較於前一階段關注國宅興建、平抑房價等社會政策¹⁰⁵，以及各部會的公用用途，更為強調市場交換的面向。此外，該計畫明訂以訴訟方式，進行非法化排除，除顯示政府亟欲使用這些條件較佳的國有土地，進行市場交換以獲取收益，也預示占用處理方式在此階段開始的變化。

1983 年到 1984 年春天，財政部在多次公開發言中以「促進國產經濟與社會效益」說明處理國有土地的目標，並提出加速清理地籍與清查占用，以及出售土地前先行規劃開發此兩項具體措施¹⁰⁶，這也是財政部邀集專家學者及國產局人員

¹⁰⁵ 相關報導如：經濟日報（1971）〈有關機關建議政府購地建國宅 增加融通資金降低利率：儘量優先利用公有土地，或以征收私有土地及辦理區段征收，取得興建國民住宅之用地〉，1 月 2 日，2 版。

經濟日報（1974）〈興建國民住宅 將獲優先使用公地〉，5 月 31 日，2 版。

聯合報（1977）〈財部決定國有土地優先提供興建國宅 經設會建議政府訂定住宅建設遠程計畫〉，4 月 1 日，1 版。

經濟日報（1980）〈適建國宅國有土地 將隨時提供給地方政府選購〉，12 月 26 日，2 版。

即使論及加速清理都市內公有土地，予以標售，將出售款項作為國民住宅建設基金也是主要的討論方向（參見：聯合報（1979）〈實現住者有其屋 省政建設座談與會專家學者 建議政府加強辦理購屋融資〉，12 月 31 日，2 版）。

¹⁰⁶ 民生報（1983）〈非公用國有土地 財部將妥善規畫〉，4 月 7 日，6 版。

經濟日報（1983）〈財長昨在立院報告今後賦稅工作重要方向〉，4 月 3 日，2 版。

成立專案小組，所提出的「科學與企業方法」¹⁰⁷。先行規劃開發後出售或出租收費，是希望公有土地能創造經濟成長等長期收益，至於加速清查占用，其實早在國產局成立前即為相關單位的重點業務。兩者在此時與「使用效益」關連起來，與當時經濟不景氣，財政部被定位為必須全力配合經濟部的經濟發展政策，以加速工業轉型與升級的整體經濟發展目標¹⁰⁸有關，同時也強調藉此改善都市環境、提高人民生活品質¹⁰⁹，提高統治正當性。

此外，相較於過去只是單純設定工作目標為掌握國有財產現狀，亦即將所管理的對象建立基礎資料、使政府能夠發揮現代國家的治理能力，八零年代初期卻開始將清查占用連結上「國產經濟與社會效益」；換言之，「占用」這個普遍存在的公有土地現象，開始被以一種「未充分利用、缺乏效益」的負面表述方式評價、視為「畸形現象」¹¹⁰，並透過政府部門的公開發言以及新聞報導的再現，擴散出去，甚至在八零年代末期出現以「霸占」指稱占用，並以「掃黑行動」比喻國產局占用處理計畫的報導¹¹¹。

這個階段針對占用，開始強調「非法化排除」的處理方式。雖然 1985 年經行政院核定發布的《國有非公用不動產被占用處理要點》¹¹²仍以租售為主要的占用處理方式，甚至於首度在行政規則中訂出具體標準的「現狀標售」，也是透過出售的方式，將難以處理的占用狀況轉嫁給得標人¹¹³。不過，接下來這幾年間陸續訂定的幾項計畫，在官方的公開宣稱中，都特別聚焦於「非法化排除」的占用處理方式。

從 1986 年開始推動的「處理被占用國有非公用不動產排除侵害五年計畫」，針對近年清查結果中無法辦理租售，因此必須以訴訟排除侵害的土地，將之按「都市繁榮程度、地形、面積、價值、占用複雜情形，訂定優先順序」¹¹⁴，並在計畫的五年期間，分期辦理訴訟排除。然而，國產局這個計畫一方面明確訂出以訴訟

狄雅傑（1984）〈財部全力配合經濟發展政策 使財經措施更密切配合〉，《經濟日報》，1月3日，2版。

¹⁰⁷ 經濟日報（1983）〈財長昨在立院報告今後賦稅工作重要方向〉，4月3日，2版。

¹⁰⁸ 經濟日報（1983）〈孫院長指示財部採取措施 協助工商界因應景氣好轉 積極籌畫增值稅降低關稅及取消退稅〉，6月29日，2版。

狄雅傑（1984）〈財部全力配合經濟發展政策 使財經措施更密切配合〉，《經濟日報》，1月3日，2版。

¹⁰⁹ 經濟日報（1983）〈孫院長指示財部採取措施 協助工商界因應景氣好轉 積極籌畫增值稅降低關稅及取消退稅〉，6月29日，2版。

¹¹⁰ 聯合報（1988）〈已無繼續公用必要土地 將全面清查依法出售〉，9月26日，1版。

¹¹¹ 經濟日報（1987）〈誰「霸佔」國有地？國產局展開清理！〉，9月5日，7版。

¹¹² 因無法取得 1985 年財政部首次公布的原始條文，我乃透過查閱隔年公報所載條文，比對公文主旨所稱修正內容，而得到原始條文內容。

參見：財政部（1986）《財政部公報》第 24 卷，第 1168 期（1986.5.6），頁 20098（中華民國七十五年四月二十五日財政部臺財產二字第 75005393 號函，主旨：「國有非公用不動產被占用處理要點」第 7 點第 9 款之「公證」一詞修正為「認證」）。

¹¹³ 一直到 2000 年修正發布前，此要點所稱的處理基本上是將現狀納入合法管理，僅要求必須追收使用補償金，甚至連「訴訟」一詞都未出現。

¹¹⁴ 國有財產局（1998），《國有財產現況》，頁 83，台北市：財政部國有財產局。

進行「非法化排除」的方式，表現其徹底執行的決心，另一方面卻也在《國產法》第 42 條所規定的租售條件外，以行政權力挪移出一塊合法與非法間的緩衝區——「自五十九年三月廿七日至七十四年四月之間佔用者，在完成具結後，報財政部核准，可以辦理現狀標售」¹¹⁵（粗黑體為研究者所加），這也再次凸顯了占用狀況之普遍¹¹⁶，使國產局實際上難以將非法化排除的措施落實，官員公開表示將以司法訴訟途徑處理占用，也是威嚇大於實質效果。

接下來幾年內，政府陸續頒布《國有非公用土地全面清查作業要點》（1986），並逐年訂定「國有非公用土地全面清查計畫」（1986-1996）¹¹⁷及「加強處理被占用國有非公用不動產計畫」（1987-1994）¹¹⁸等行政規定或措施。其中，1987 年開始展開的「加強處理被占用國有非公用不動產計畫」，除延續 1984 年的「被人占用國有非公用不動產處理計畫」，按都市繁榮程度、地形、面積、價值、占用複雜情形等因素，排定訴訟排除的優先順序，更在「排除侵害五年計畫」之下，更具體確立計畫目標、處理步驟及管制考核制度，並約聘訴訟專業人員辦理訴訟排除占用業務。

二、高度特殊化的「非法化排除」方式

在「加強處理被占用國有非公用不動產計畫」中，訴訟作為占用處理方式之一，被高度特殊化，字裡行間可以察知欲將訴訟當成最後手段的企圖：

按處理被占用土地，旨在消除非法之使用關係，故凡能達成此一目的之合法手段均得為處理之方式。依現行法令規定，適法之處理方式計有出租、出售、專案讓售、視同空地辦理標售、現狀標售、委託代管、勸導自行拆除或騰空交回、移送建築主管機關以違建拆除，撥用以及訴訟等共十種，處理時，除考慮適法外，為免增加不必要之困擾及阻力並兼顧占用人權益，以選擇最溫和有效者執行為原則...（粗黑體為研究者所加；引自：國有財產局，1998：83-5）

在這段文字之後，國產局接著加上「亦即盡量以非訴訟方式處理，非不得已，不循訴訟途徑解決」（*ibid.*, 83-5）的明確說明，限制訴訟方式的使用。

在更具體的處理步驟中，也對採取訴訟的占用處理方式多所限制。在第一個

¹¹⁵ 經濟日報（1987）〈誰「霸佔」國有地？國產局展開清理！〉，9月5日，7版。

¹¹⁶ 當時報導指出：「國產局所屬土地被佔用比例以台北、高雄、台中等大都會區較高，其中南區辦事處所屬土地被佔用比例高達百分之六十」（同前註）。

¹¹⁷ 行政院研究發展考核委員會於 1987 年 4 月進行國有土地清查的實地查證，認為國產局此一清查計畫僅針對國有非公用土地，而未包括委託其他機關經營及管理之國有非公用土地，以及其他機關經管的國有公用土地，因此要求國產局擴大業務範圍，研訂一套全面清查國有土地的完整計畫，即 1990 年至 1996 年間之「國有土地全面清查計畫」。參見：國有財產局（1998），《國有財產現況》，頁 82-3，台北市：財政部國有財產局。

¹¹⁸ 此計畫是為落實「排除侵害五年計畫」而擬訂（參見：國有財產局，1998：83-5）。

步驟「訂定年度處理計畫」裡，第一點就要求「各地區辦事處於每個會計年度開始前將該年度計畫處理之土地筆數、面積、價值及其中擬以訴訟排除方式處理之土地筆數、面積、價值，連同所需經費報局」（粗黑體為研究者所加；引自：國有財產局，1998：83-5），由國產局本局依此訂定年度處理計畫，再分送各辦事處，可見使用訴訟排除方式之審慎。在填載紀錄表此一步驟之後，第三步驟「處理被占用不動產」也同樣在第一點就明確要求，若占用人不辦理申請租購或騰空交還，必須先行區分是否為違建，「違章建築部分，則移請建築主管機關強制拆除，非違建部分，由本局各地區辦事處按優先順序分期循司法途徑訴訟排除」（ibid., 83-5），顯示訴訟之最後手段性。

若要採取訴訟排除，起訴的優先順序在這個計畫中也明確列出，特別值得注意的是，在詳列次序前，彷彿自清般出現這樣一小段文字：

如前所述本局處理被占用不動產，為避免引發抗爭，造成社會問題，向採溫和方式為原則，其符合租售規定者，即依法辦理出租、出售，非不得已，盡量避免循訴訟途徑解決，但有必要循訴訟途徑方能獲得解決辦理，惟以訴訟排除因程序曠日費時，無法全面處理，為發揮其效果，援予排定優先順序。（粗黑體為研究者所加；引自：國有財產局，1998：84）

短短一段說明，卻充分道出：若當真全面採取訴訟的非法化排除方式處理占用問題，不僅人力經費無法負荷，也非常當時社會所能接受。

耐人尋味的是，被列為最優先以訴訟方式處理的對象，是「申租後未依限期繳費或合於承租規定而拒絕申租者」，箇中原因與國產局基礎行政能力的限制有關。當時國產局連其所直接經管的國有非公用土地，都尚未完成全面清查，能掌握的土地使用對象僅有已申請租用，亦即已被其納入合法管理者。然而，提起訴訟的前提是必須有明確對造作為被告，在有限的基礎行政能力下，即使非法場域於國產局處理占用的實作規劃中早已被建構出來，在實作中卻僅能就合法場域此一可掌握的範圍加以處理，或設定多重條件，框限出高度特殊化的對象：綜合考慮被占用土地的使用分區、地形、面積、價值等條件，排除後易處理者先於難處理者；占用複雜程度單純者先於複雜者；占用者家境、占用狀況是否「目標明顯，排除後有嚇阻作用」（國有財產局，1998：85）等特殊因素。

在這些將訴訟方式多所限制、使之限縮為最後手段的設計以外，不可忽略的是，這個計畫也規劃約聘訴訟專業人員辦理訴訟排除占用業務，隔年國產局並舉辦了連續三天的「訴訟排除占用業務研習會」，調訓局內及各分支機構中，共 64 名的業務承辦人員（國有財產局，1998：85），以因應非法場域的運作。

三、「非法化排除」的難以執行

財政部國有財產局為了一塊價值千餘元，面積約盤子大小的國有土地被

建商侵占蓋房子，竟要求拆屋還地，並聘請律師和五名住戶打了一年多官司，台北地方法院雖然判決五名被告各賠償國有財產局租金新台幣六元三角，卻在判決書中將國有財產局罵了一頓。

台北地院判決書認為：「國有財產局北區辦事處管理國土，竟圖利建築商人，讓商人在國有土地上蓋好樓房後，反而表示清白，故作姿態，因此對被告等訴請拆屋還地，應屬民法第一百四十八條權利之濫用，自應禁止，不應准許。」¹¹⁹（粗黑體為研究者所加）

對占用者提起訴訟的國產局，在當時報導中的呈現並不正面。前述所引報導的標題為「爭個小地盤 大打官司 獲賠卅一元 花費數萬」¹²⁰，強調目的與手段之不相當，副標「官司勝訴·得不償失」、「調處不成硬要上法院·挨了頓罵」¹²¹除了呼應主標，「硬要上法院」的字眼更充分表現出此報導認為提告不當的觀點。觀諸內文，僅節錄判決書中的一小段文字，且節錄出的這一段並非說明何以被告敗訴、國產局勝訴，而是性質屬於附帶說明的文字，在通篇報導中用以凸顯國產局提告行為之不當。報導的後半段，也試圖從訴訟經濟的角度，暗示此訟事的荒謬：

……被告表示，他們被告一年多，光是來往法院之交通費早已超過該地的價值。

但國有財產局北區辦事處表示，他們起訴拆屋還地是因為怕被誤為圖利被告，而且該機關亦規定不能和解與撤回告訴，所以官司必須打到底。

台北地院判決被告五人之房屋占用國有土地，依據國有財產局的算法，應賠償該局租金卅一元六角，平均每人六元三角。依一般行情，估計國有財產局北區辦事處為這場官司至少需支付律師費用二萬元左右，以及負擔訴訟費用四千餘元。¹²²（粗黑體為研究者所加）

在被占用土地面積最多的嘉義縣，國有財產局甚至必須依照「加強處理被占用國有非公用不動產計畫」所規劃，聘用「排除侵害專人」，專責處理占用。這些專員「幾乎天天上法院打官司，有時一天連趕三場，竟日「泡」在法院」¹²³，針對這種情形，報導也藉法院之口，暗示其荒謬：「據了解，連法院都覺得很奇怪，為什麼國有財產局人員一天到晚和民眾打官司。」¹²⁴（粗黑體為研究者所加）

¹¹⁹ 聯合報（1987）〈爭個小地盤 大打官司 獲賠卅一元 花費數萬 國有財產局官司勝訴·得不償失 調處不成硬要上法院·挨了頓罵〉，3月27日，5版。

¹²⁰ 同前註。

¹²¹ 同前註。

¹²² 同前註。

¹²³ 聯合報（1988）〈國有財產嚴重被占用 排除侵害專人打官司〉，5月17日，15版。

¹²⁴ 同前註。

同年八月，另篇報導也提到同一個現象，但放在「尋回失去的土地」¹²⁵之標題下，並鑲嵌在上下文脈絡中，顯得國產局雖對此感到無奈，卻仍力行職責：

國有財產局表示，該局七十七年度重要工作將辦理各縣轄市及鄉、鎮都市計劃內公共設施保留地以外的國有非公用土地。加強非公用土地管理，清理占用地，並改進國有土地代管代管方式。

事實上，國財局為達到占用戶承租或還地的目的，在各辦事處設有「排除侵害人員」，最大的任務是天天上法院打官司，有時一天連趕三場，竟日在法院穿梭遊走，連法院都覺得奇怪，為什麼國有財產局人員一天到晚和民眾打官司。

但國財局官員很無奈的表示，為便於清理，國有財產法頒佈後第四十二條明文規定，被占用的公地如在五十九年三月二十七日以前被占用或已興建屋舍者，可向該局承租，否則即應歸還，該局通常採和解方式，不得已才訴諸法律途徑。但案件實在太多，「排除侵害人員」幾乎天天上法院。¹²⁶（粗黑體為研究者所加）

國產局官員在接受記者訪問時，也說明該局所屬土地中約有兩萬公頃面積被占用，約占國有非公用土地總面積的 15%，估計價值可能達數百億元¹²⁷。透過估計被占用土地所值，將占用面積數字所企圖呈現的「問題」更具像，在將占用面積換算成市場價值的同時，「占用」再度被暗示為使得國有土地「未充分利用、缺乏效益」的原因，並為「加速清查國有土地」、「排除侵害」的解決方案作了鋪陳。

到 1989 年，針對訴訟此一占用處理方式，財政部已編列近千萬的訴訟費、律師費和執行費¹²⁸。不過以此預算，大約每年僅能處理不到三百筆占用，以當時占用戶數最多的台北市估算，若皆使用訴訟方式排除，8372 個占用戶就至少需三十年才可能全數處理完畢。因此國產局官員也自承，仍須盡量透過非訴訟方式處理，非不得已才尋求司法訴訟的非法化排除方式¹²⁹。

面對國有土地難以落實管理的狀況，行政院甚至跳出來指示內政部會同國產局等單位，研擬公有土地處理方案，同樣從經濟效益的角度檢視公有土地，考慮將評估無公用必要的土地出售，以解決「占用、長期間置、非法濫墾、漏設產籍，及不依原計畫變更使用用途等畸形現象」¹³⁰，並再度強調針對被占用的非公用土地，原則上應先採租售等「納入合法管理」的方式，同時也正式將「依法強制拆除公有土地上的違章建築」此一同屬「非法化排除」性質的占用處理方式，連結

¹²⁵ 陳逸珊（1988）〈國有財產局 尋回失去的土地 15%土地長期被佔用 郭部長指示全面清查〉，《聯合晚報》，8月14日，3版。

¹²⁶ 同前註。

¹²⁷ 同前註。

¹²⁸ 廖福順（1988）〈國有地 被占用多少？戶數 台北最多 面積 嘉義最廣〉，《聯合晚報》，5月15日，1版。

¹²⁹ 同前註。

¹³⁰ 聯合報（1988）〈已無繼續公用必要土地 將全面清查依法出售〉，9月26日，1版。

上「有效遏止占用，並免訟累」¹³¹，無法租售或以違建處理者，才依其坐落地區繁榮程度、價值高低及面積大小等因素排定優先順序，以訴訟方式排除，並強調此目的為「抑制投機不法」¹³²。

八零年代可以說是積極處理占用的開端，在這個時期，「非法化排除」的占用處理方式，成為官方清查或處理計畫的一個主要部分，並扣連上土地的市場交換價值，以價值高者為優先排除對象，甚至在末期於官方公開發言中，與「抑制投機不法」連結。不過，以訴訟處理未能納入合法管理的占用狀況，亦即將之推至非法場域加以排除，一般社會觀感不佳，又不免引發抗爭，這占用處理的相關討論中也不會缺席，從而訴訟作為「非法化排除」的占用處理方式之一，在此階段並未受到太多的重視與關注，直到 1990 年之後才逐漸成為焦點。

第三節 1990-2001：「非法化排除」的擴張與合法管理場域的緻密化

1990 年 3 月舉行的「全國土地問題會議」與同年底由國產局主辦的「國有土地被占用問題研討會」，可視為前一階段對訴訟作法的討論之延續，應採「非法」或「合法」方式處理占用的爭辯正式出現。九零年代初期的財政危機，使占用處理開始成為「利用公有土地增益國庫」此一作法的前置工作，此觀點並逐漸取得社會認同；另一方面，隨著高球場占用國土、黨政人士與機關占用公有房地等議題的浮現與延燒，「占用」開始被認為是「少數人的不法侵害多數人的權益」，甚至與落實政府治理、發揮公權力，及貫徹民主化等論述產生連結。這些條件的出現，醞釀去除占用的氛圍，在公有土地占用處理此制度場域中，間接促使「非法化排除」的作法得到擴張。

「非法化排除」的作法在此時期開始受到重視。擴大納入合法管理的作法被詮釋為鼓勵占用，甚至暗示不採取訴訟方式處理是公權力怠惰，而被實際以訴訟方式排除占用的個案增加，也不乏行政單位強調將以訴訟方式加強處理占用的宣示；不過，在實務上仍高度仰賴「納入合法管理」，並開始進行「合法管理場域的緻密化」。此外，雖然清查仍未完成，但國產局漸對占用狀況有愈多掌握，同時其觸角也開始伸向各機關，管理對象從非公用土地擴展至公用土地，要求各機關繳交占用狀況，甚至首度計畫接管各機關經管的閒置土地、集中管理。

占用處理工作的推動，是在「財政困難卻有土地閒置」、「國有土地未妥善運用」的批評中展開，占用被等同於「資源浪費」，因此「提升土地資源利用效率」、

¹³¹ 同前註。

¹³² 同前註。

「在公平正義原則下照顧大眾利益」等論述開始被官方及輿論所強調。同時，對占用戶的負面再現開始出現，強化「占用」與「不法」之間的連結，認為其利用不當方式，意圖將公有地據為己用，是存有僥倖心理，更是少數人的不法侵害多數人的權益，需要「殺雞儆猴」。此外，透過諸如「地主護產」的私有產權理解框架，加速推展占用處理工作，並無形中提高政府處理占用時，穿梭於國土管理者和地主兩種不同角色，以及採取行政手段或民刑事司法手段，對占用狀態進行非法化排除的正當性。

一、1990 年「懲罰不法 vs. 化非法為合法」的爭辯

政府因要求土地改革的社會氛圍，於 1990 年首度召開全國土地問題會議，邀集各領域專家學者、業者、機關及團體成員共商土地政策。會議的八個題綱中，「確立公地政策，加強公地管理利用」¹³³此題綱著眼於公地政策，主軸為「加強公地管理利用」，而「如何解決公有土地被佔用問題」作為五個子題之一，與「如何確立公地政策」、「如何加強公有土地之開發利用」、「如何加強公有土地之租賃」、「如何建立公有土地完整之產籍資料及資訊系統」（內政部，1990：1201-3）並列。

正式會議上，討論題綱八其他子題時，都有參與者提出與占用相關的意見，可見占用現象之普遍及處理工作之困難。各級公有土地管理機關及公營事業機構代表皆在會上表達其所管轄土地占用問題之嚴重，代表 21 個縣市、三百多個鄉鎮市公所參加會議的台灣省財政廳科長更直言「公有土地被占用問題是目前公產機關最大的困擾」（內政部，1990：1199），必須顯示政府解決此問題的決心，強調獨立討論占用問題的重要性。

題綱八的背景說明對公有土地加強管理利用之必要性加以闡釋，指出面積數量龐大、性質殊異、分佈範圍廣大，為台灣公有土地接收之性質使然，再加上產籍資料遲未建立，使得公有土地管理更無法確實；而占用形成的主要關鍵則是既有法令對土地出租或處分造成限制，以致公地閒置（內政部，1990：1189）。這樣的背景說明，暗示了在原有的公有土地性質下，若要解決占用，需要將出租或處分的限制鬆綁，即擴大合法場域，將占用狀況納入管理。「公有土地被佔用問題」此一子題的正式會議分組討論結論也延續同一邏輯，針對既有被占用土地，限期辦理租用、納入合法管理；但也同時提出了懲罰性的作法：「其租金及土地使用補償費，應加重計收」（*ibid.*, 1203），針對新占用則依既有處理方式，即時

¹³³ 題綱八。從正式會議和先期會議的出席者，可以觀察出題綱背後的問題框架。先期會議所邀集的參與者多為地政背景，主要來自地政學界（共五位），官方則有省財政廳科長、省地政處主秘、國產局長出席；而加強管理利用與增裕國庫有直接關聯，因此財政部門在正式會議也成為重要參與者，正式會議的主持人為考試委員、國產局副局長及逢甲管理學院院長，出席者主要為各級公有土地經管機關的地政或財政部門代表，另有地政學界等領域專家參與（參見：內政部，1990：57-8、73-4）。

排除。

針對此子題最完整的建議，是在先期會議上即由國產局提出之初擬意見，後來照案通過為先期會議結論（全國土地問題會議籌備小組，1990：8-9、73-4），並復成為會議研議意見。國產局認為，若要解決占用問題，必須自「防止新占用」及「處理舊占用」雙管齊下，針對新占用者，因占用土地之地上物多為違建，因而最有效的方式是由建築管理機關依《違章建築處理辦法》優先強制拆除，亦即以行政權力進行「非法化排除」。至於舊占用者，則條列四項原則，認為公產管理機關處理時皆應兼顧：

- 1.公平正義原則：解決占用問題之方法固多，惟不論選擇何種方法，公產管理機關應對於占用者給予相當程度懲罰，以示公平，避免引發鼓勵占用之弊。
- 2.法理情兼顧原則：公產管理機關不得為解決占用問題，而違反相關法令規定，如相關法令規定窒礙難行，影響處理成效，應即檢討修正，俾資配合。
- 3.盡量避免造成社會不安原則：社會輿論常有同情弱者之趨向，故公產管理機關為解決占用問題所採用之措施，如過於強烈，不僅難獲輿論支持，且易引發抗爭，造成社會問題，故解決占用問題，宜採用溫和方式，非不得已盡量避免循訴訟途徑解決。
- 4.訂定排除計畫執行原則：解決占用問題為一艱鉅工作，且須持續進行，始能見效，惟現行公產管理機關之人員編制及經費預算有限，自宜擴充及增編，於未擴充及增編前，可採階段式、重點式及分期分區作業方式，逐步清理解決。（粗黑體為研究者所加；引自：內政部，1990：1193-4）

全國土地問題會議的這項結論與研議意見，相較於先前國產局推動的幾次計畫，更完整勾勒出「如何處理占用問題」的實作構想。除了以存在時間區分出新占用與舊占用兩種狀況，針對舊占用所提出的四項原則，雖大體上未對既有占用處理方式有太大調整，但在論述上卻加入了「懲罰」的角度思考占用處理；換言之，是將 1990 年代以前即已存在的「納入合法管理」及「非法化排除」兩種作法，從單純開放申租申購，以及純粹以行政權強制拆除或引入司法權處理國家與占用者間的「私權糾紛」¹³⁴，加上懲罰的面向。此實作規劃論述強化了「占用」與「不法」之間的連結，從而前述處理舊占用所需兼顧的四個原則，首要便是「懲罰不法（占用）」的「公平正義」；其次，情理法兼顧的目的實為促進處理成效，且以遵守法令為要；其三，訴訟雖仍被視為最後手段，但相較於先前僅提及是因

¹³⁴ 本文並不認同此一框架，在法律學界，公法學者對此官方界定也有持不同立場者，如我國前大法官、公法學者許宗力（2003、2006）指出，就算國家進行私法行為，也可能侵犯人民基本權，且國家行為以追求公行政目的、履行公任務為特徵，因此任何類型的國家行為，都應受憲法基本權利的規範與限制，否則將使得某些國家行為成為「憲法外或基本權外」的行為。就此而論，凡國家行為皆應受憲法基本權利的限制，國庫行為等行政私法行為亦同，從而與一般私人之間所發生的「私權糾紛」不可等同視之。

易「引發抗爭，造成社會問題」（國有財產局，1998：83-5），更明確闡釋引發抗爭的原因是有「值同情之弱者」，也就是肯認了占用此不法行為之應該、必須處理，只是有小部分特殊原因必須考慮社會輿論是否支持。

更值得注意的是，全國土地問題會議上對占用問題的討論，大體而言有兩種立場，一是懲罰不法：

李永然（律師）：目前公權力已受很大委屈，很多事情都是礙於現狀、接受現狀、妥協現狀，因此**希望在公地管理方面能夠強調公權力的提振問題，不要因為政府妥協事實，變成縱容而鼓勵違法，導致惡性循環，而造成在法治上的傷害。**（粗黑體為研究者所加；引自：內政部，1990：1125）

另一則為化非法為合法：

吳火焜（台北市政府地政處主任秘書）：國產局七十六年至七十八年第，處理國有土地被占用情形之比較結果，**以出租方式最多，占 48.34%，產值亦最高**；以撥用方式次之，訴之於法者最少，因此是否可從化非法為合法之方向考量，使其合理化。（粗黑體為研究者所加；引自：內政部，1990：1236）

用本研究提出的雙元占用處理體系的架構來說，一即擴大「非法化排除」，另一個立場則為擴大「納入合法管理」。這兩種立場所指出的作法，是在公產管理體系建立時即已出現的占用處理方式，不過究竟應該擴大哪個場域的爭辯，則在 1990 年的會議上才正式出現，此前土地管理領域對此雖不乏討論，卻並未直接落到行政業務的調整上；同時，從會議紀錄中也可明顯發現，管理機關對於放寬承租資格、擴大「納入合法管理」，多採反對態度：

朱錫男（台北市政府財政局科長）：目前占用以出租方式處理者，僅限 53 年 2 月以前或 59 年 3 月以前者始得出租，倘目前考慮承認占用市時再放寬出租規定，似有鼓勵民間占用之現象，亦顯示政府迫於現實必定終會妥協放寬，導致惡性循環。（粗黑體為研究者所加；引自：內政部，1990：1236-7）

陳克毅（台灣省政府財政廳科長）：政策的宣示應明確，目前公有土地被占用問題是自台灣光復迄今的老問題，台灣省亦反對繼續放寬占用得以承租之時間限制，**為顯示政府處理占用問題之決心，消除民眾占用公有土地之心理**，宜於子題一、政策面，增訂一項，即 59 年 3 月 27 日以前占用公有土地者，得予出租，否則依法排除。**如此較明確。**（粗黑體為研究者所加；引自：內政部，1990：1237）

這些反對的意見，將擴大納入合法管理的作法指為政府公權力不彰、鼓勵占用，認為必須在實作上擴大且落實非法化排除，才是解決占用的有效辦法。

同年底，國產局召開「國有土地被占用問題研討會」，出席的規劃學者與法律學者也持同樣立場，針對以訴訟方式落實占用排除的具體作法亦相當支持，並同時暗示，不採取訴訟方式處理即是公權力怠惰、未盡管理之責：

廖義男：…從政策上考量放寬申租條件是正確的，但立法理由不妥當，因被占用土地太多，用訴訟排除會招致民怨之說法有欠妥當，以訴訟排除占用是國有財產局之職責，應切實執行排除工作。

李維廉：公有土地未開發前，應做適當之管理，避免被占用後處理困難。建議以…簡易方式公示人民不可占用，否則依訴訟排除，以收警惕之效。

吳坤山：國有土地被占用，從法律上的觀點是違法，但若一直以息事寧人的態度不加處理，是不妥當的，為表彰公權力，應以訴訟排除侵害。如有重大案例，可以殺雞儆猴，將會有幫助。（粗黑體為研究者所加；轉引自：蔡信三，2000：53-56）

二、合法化場域的緻密化

雖然在「全國土地問題會議」和「國有土地被占用問題研討會」上，擴大「非合法化排除」的立場受到較多支持，但接下來幾年間，國產局公布的占用處理方式以及公開宣稱的《國產法》修正方向，仍聚焦於擴大納入合法管理，並進一步緻密化合法化場域。

1990 年底，國產局向財政部簡報並舉辦學者、立委及相關業務單位的座談會後，確立《國產法》的修正原則為放寬占用者承租資格，1985 年以前占有國有土地者即可承租、與政府建立法律上的正式管理關係¹³⁵；同時，也規劃增加懲罰性條款，符合出租規定者若是直至遭管理機關起訴後才申請承租，租金將追加兩倍計收¹³⁶。此時再擴大納入合法管理，究其實是當時所適用的《國產法》，雖已在 1975 年將承租資格放寬到《國產法》施行（1970 年 3 月 27 日）前已占用者，但該法施行後仍有許多占用發生，在基礎行政能力的限制下難以處理，因此國產局和財政部認為「與其打了官司收回卻閒置不用，還不如放寬限制，建立承租關係收取租金」¹³⁷。隔年春天，國產局所提出的處理計畫，針對私人占用，除再度重申將循法律途徑解決¹³⁸外，也強調：「為徹底解決國有地被占用的問題，

¹³⁵ 蔡慶輝（1990）〈國有財產法 修正原則確立 74 年以前占用國地者可合法承租 國地將只租不售建立'標租制度'〉，《聯合晚報》，12 月 17 日，4 版。

陳美珍（1990）〈擬以出租方式解決被占用糾紛 「國有財產法」將作修訂〉，《經濟日報》，12 月 18 日，3 版。

¹³⁶ 蔡慶輝（1990）〈國有財產法 修正原則確立 74 年以前占用國地者可合法承租 國地將只租不售建立'標租制度'〉，《聯合晚報》，12 月 17 日，4 版。

¹³⁷ 同前註。

¹³⁸ 陳美珍（1991）〈國有土地占用嚴重國產局鳴槍「清除」 針對三種占用情況分別擬訂對策〉，《經濟日報》，4 月 21 日，3 版。

國產局將儘快修改國有財產法，從確立國有地使用原則，與放寬租用條件等途徑，解決這件長期困擾政府的問題。」¹³⁹

然而，1990 年底財政部所確立的四項重要修正原則¹⁴⁰中，確實於 1992 年送至立院的，只有刪除動員戡亂時期等用語一項，直到 1999 年《國產法》整部法令大舉修正，才將第 42 條所規定的承租資格正式放寬。當時已成為關注焦點之一的占用處理未在 1992 年的修法草案中提出的原因，應與相關政策對於納入合法管理所伴隨的懲罰性規定、非法化排除等相關處理環節，仍在討論而尚未定案有關（國產局，1993：71）。1991 年底，距離前次官方宣稱將再放寬承租資格，以「納入合法管理」解決占用問題僅半年，同樣針對《國產法》修法原則，財政部內部針對占用處理的討論方向，已轉換為「明定期續租、搬遷等條款，並排除適用其他占用不罰的條款」¹⁴¹，對承租之申請加諸更多限制，甚至擴大「非法化排除」。從官方論述中可以發現，非法化排除的作法已開始被行政機關視為對解決眼前的占用更有效、對未來的管理也更省事¹⁴²的方式，同時也可增加政府彈性運用的資源，甚至引入更多民間投資、增益財政¹⁴³。

雖然在 1992 年財政部提出的《國產法》修法草案，僅刪除了第 74 條¹⁴⁴條文¹⁴⁵，但在財政委員會審查修正草案時，財政部國產局的占用處理工作卻成為討論焦點，從清查完是否立即與之訂定租約，到各級公有土地管理辦法不一致，皆為立法委員藉機質詢之重點。參與審議的委員認為，早期台灣土地荒僻、人民生活水準不高是占用發生的原因，而需要緩衝及放寬租用規定的原因是，部分占用人「只是想覓得一個居住之所而已」、「生活清苦者只想到利用一點荒僻的土地作為居所」¹⁴⁶。我們可以觀察到，對占用者放寬承租條件，亦即將占用狀況「納入

¹³⁹ 同前註。

¹⁴⁰ 四項重要修法原則為：「(一)承認國有土地被占用事實，建立「標租制度」，將自民國五十八年到七十四年間被佔用的國有土地，出租給占用人，利用承租關係，解決產權問題。(二)國有土地未來一律「只租不售」，以免除過去國有土地標售制度，所引發的炒作地價嫌疑。(三)建立國有土地的信託管理制度，藉與民間合作，以企業化經營型態管理國有土地出租與開發事項，達到有效利用國有土地的目的。(四)配合動員戡亂時期臨時條款即將廢止，刪除「國有財產法」有關「動員戡亂時期」等用語。」(引用自：陳美珍(1990)〈擬以出租方式解決被占用糾紛「國有財產法」將作修訂〉，《經濟日報》，12月18日，3版。)

¹⁴¹ 劉菁菁(1991)〈國有財產 只租不售 財政部加強管理 確定三修法原則〉，《民生報》，11月10日，13版。

李佳諭(1991)〈修正國有財產法 確立三原則 土地只租不賣 財產可託民間經營 盡速排除被佔用〉，《經濟日報》，11月10日，2版。

¹⁴² 「為了避免日後再有人租了國有財產，不再續約，也不搬遷」(劉菁菁(1991)〈國有財產 只租不售 財政部加強管理 確定三修法原則〉，《民生報》，11月10日，13版。)

¹⁴³ 李佳諭(1991)〈修正國有財產法 確立三原則 土地只租不賣 財產可託民間經營 盡速排除被佔用〉，《經濟日報》，11月10日，2版。

¹⁴⁴ 《國產法》§74：「動員戡亂時期，台灣地區非公用財產類之不動產，其讓售與已有租賃關係之直接使用人之優待辦法，及對於承租人轉讓他人使用之處理辦法，由行政院定之。」

¹⁴⁵ 一讀，會議日期：80年3月13日，取自：《立法院公報》80卷22期2446號，頁20。

委員會審查，會議日期：80年11月6日，取自：《立法院公報》80卷91期2515號，頁337-355。

¹⁴⁶ 蕭金蘭委員語。引用自：委員會審查，會議日期：80年11月6日，取自：《立法院公報》80卷91期2515號，頁352。

合法管理」，在行政機關用以解決占用此一無法管理狀態之權宜辦法的宣稱之外，在當時的社會氛圍下，以此種濟貧、提供救助的論述方式較易獲得同理，這也意味著再將更多占用狀態合法化的作法，其正當性已漸趨薄弱，逐漸不被認為是適宜的處理方式，因此委員關於放寬承租或提供緩衝措施的訴求僅能訴諸同情。

1990 年代比較大的制度調整是 1999 年通過的《國產法》修正，這次修正從 1992 年首度將草案送進立院（國產局，1993：79）起算，經過七年多始完成，不但財政部內部的研擬過程受立委高度關切，於 1992 年修正案通過同時，立院也作成附帶決議，要求行政院於半年內將不合時宜之條文修正並送立院審議¹⁴⁷，送院審議後更歷經立院退回重修¹⁴⁸、政院於 1995 年的預算會期二度送審¹⁴⁹、周伯倫及李必賢兩位委員分別於該年及隔年的法案會期針對特定條文提案¹⁵⁰、財政委員會於 1996 年預算會期決議審查前先行召開公聽會¹⁵¹、邀集專家學者召開針對修法之公聽會¹⁵²、徐成焜委員於 1999 年法案會期再另提修正草案¹⁵³等過程，可察知《國產法》修正所涉相關問題之複雜。

如前所述，本次《國產法》修正，前後共有周伯倫、李必賢、行政院、徐成焜 4 個修正案提出，其中提及占用者僅有 1995 年提出的行政院版，而與占用最直接相關者為第 42 條之修正，雖承租資格的放寬在政院原提版本並未觸及，但審議過程經朝野黨團協商，將該條第 1 項第 2 款前段將可承租資格從《國產法》公布施行（1970 年 3 月 27 日）前已實際使用，放寬為「民國八十二年七月二十一日前已實際使用」，並去除「使用之始為善意」的字句¹⁵⁴後通過（表 3-2）。

¹⁴⁷ 三讀，會議日期：81 年 3 月 19 日，《立法院公報》81 卷 24 期 2552 號，頁 60。

¹⁴⁸ 國產局（1994）《83 年度財政部國有財產局業務年報》，頁 78。

立法院（1995）〈立法院議案關係文書 院總第七五四號，政府提案第五三七五號（案由：行政院函請審議「國有財產法部分條文修正草案」案）〉，取自：一讀，會議日期：84 年 12 月 5 日，《立法院公報》84 卷 59 期 2816 號，頁 311-2（關係文書）。

¹⁴⁹ 一讀，會議日期：84 年 12 月 5 日，《立法院公報》84 卷 59 期 2816 號，頁 4。

¹⁵⁰ 立法院（1995）〈立法院議案關係文書 院總第七五四號，委員提案第一二二五號（案由：本院委員周伯倫等十六人擬具「國有財產法增訂第五十四條之一等條文草案」，以彌補現行法之闕漏，俾保障國有財產權益。是否有當，請公決案。）〉，取自：一讀，會議日期：84 年 5 月 19 日，《立法院公報》84 卷 31 期 2788 號，頁 83-84（關係文書）。

立法院（1995）〈立法院議案關係文書 院總第七五四號，委員提案第一四六一號（案由：本院委員李必賢等十九人，鑒於土地稅為地方稅收，對地方建設及增裕地方稅源貢獻極大，爰提「國有財產法第八條條文修正草案」，刪除對國有土地免徵土地稅及建築改良稅之規定。是否有當，當請公決之。）〉，取自：一讀，會議日期：85 年 6 月 14 日，《立法院公報》85 卷 33 期 2855 號上冊，頁 3（關係文書 0301211002）。

¹⁵¹ 委員會審查，會議日期：85 年 11 月 25 日，《立法院公報》85 卷 64 期 2886 號下冊，頁 46。

¹⁵² 委員會審查，會議日期：85 年 12 月 16 日，《立法院公報》85 卷 70 期 2892 號下冊，頁 55~72。


¹⁵³ 立法院（1999）〈立法院議案關係文書 院總第七五四號，委員提案第二一八二號（案由：本院委員徐成焜等三十四人擬具「國有財產法增訂第四十九條條文草案」，以保障以有租賃關係者之權益。是否有當，請公決案。）〉，取自：一讀，會議日期：88 年 5 月 7 日，《立法院公報》87 卷 23 期 2972 號上冊，頁 7（關係文書 0305141032）。

¹⁵⁴ 二讀（逐條討論），會議日期：88 年 12 月 28 日，《立法院公報》89 卷 2 期 3061 號上冊，頁 272。

表 3-2 《國產法》第 42 條 1995 年行政院版草案與 1999 年通過條文

	1980 年修正後條文	1995 年行政院版修正草案	1999 年通過條文
條文	<p>非公用財產類之不動產，合於左列各款規定之一者，<u>得予出租</u>：</p> <p>一、原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。</p> <p>二、<u>本法施行前已實際使用，其使用之始為善意</u>並願繳清歷年使用補償金者。</p> <p>本法施行前已形成不定期租賃關係者，應依本法規定租賃期限，重行訂約租用。</p> <p>依本條規定租用，應由承租人或使用人，逕向財政部國有財產局或所屬分支機構申請；其租賃契約以書面為之。</p>	<p>非公用財產類不動產之出租，<u>得以標租方式辦理</u>。但合於左列各款規定之一者，<u>得逕予出租</u>：</p> <p>一、原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。</p> <p>二、本法施行前已實際使用，其使用之始為善意並願繳清歷年使用補償金者。</p> <p>三、<u>依法得讓售者</u>。</p> <p><u>非公用財產類之不動產出租，應以書面為之；未以書面為之者，不生效力。</u></p> <p>非公用財產類之不動產依法已為不定期租賃關係者，承租人<u>應於規定期限內訂定書面契約；未於規定期限內訂定書面契約者，管理機關得終止租賃關係。</u></p> <p><u>前項期限及非公用財產類不動產出租管理辦法，由財政部擬定報請行政院核定後發布之。</u></p>	<p>非公用財產類不動產之出租，<u>得以標租方式辦理</u>。但合於左列各款規定之一者，<u>得逕予出租</u>：</p> <p>一、原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。</p> <p>二、<u>民國八十二年七月二十一日前已實際使用</u>，並願繳清歷年使用補償金者。</p> <p>三、<u>依法得讓售者</u>。</p> <p><u>非公用財產類之不動產出租，應以書面為之；未以書面為之者，不生效力。</u></p> <p>非公用財產類之不動產依法已為不定期租賃關係者，承租人<u>應於規定期限內訂定書面契約；未於規定期限內訂定書面契約者，管理機關得終止租賃關係。</u></p> <p><u>前項期限及非公用財產類不動產出租管理辦法，由財政部擬定報請行政院核定後發布之。</u></p>
理由	<p>一、現行條文第一項「得申請租用」改為「得予出租」使管理機關自被動地位成為主動地</p>	<p>一、本修正條文係八十一年九月原送請審議之修正條文，本次未再修正。</p> <p>二、國有非公用不動產，依現行條文規定，不能主動辦理出租，乃國</p>	<p>一、為配合公地保持公有之政策，於第一項增訂得以招標方式辦理出租，俾促進土地有效利用。</p>

<p>位，以利業務推展。</p> <p>二、第一項所列各款及第二項、第三項，維持現行條文。</p>	<p>有財產無法充分有效利用及肇致被人占用之主因。茲為配合公地保持公有之政策，於第一項序文中增訂得以招標方式辦理出租，俾促進土地有效利用，增進管理效益。</p> <p>三、依本法第六章或其他法律之規定得讓售之不動產，為落實公有土地維持公有原則，允宜逕予出租方式提供需用人使用，以期在維持土地所有權為國有之前提下，促進土地開發利用，爰增訂第一項第三款規定。</p> <p>四、為利租賃管理並杜絕租賃糾紛，爰增訂第二項規定。</p> <p>五、基於管理機關受人力限制之困難，對於已形成不定期租賃關係之國有非公用不動產，應使回復為定期租賃關係，以納入管理，爰修正現行第二項之規定，其依法已為不定期租賃關係者，應訂定書面契約，並移列作為第三項。復鑒於實務上新接管之無人繼承土地或抵稅土地難免於接管前已形成不訂期租賃契約，移交接管後因現行民法及土地法有關收回租賃不動產之現制規定，無法將該等土地納入正常管理，肇致使用人濫用土地情形，爰於第三項增訂未於第四項辦法規定之期限內訂定書面契約者，管理機關得終止租賃關係，以達有效管理之目的。</p> <p>六、現行條文第三項係屬實務執行細節之規定，毋庸於本條中贅舉，至於租賃契約以書面為之，已於修正條文第二項規定，故予刪除。</p> <p>七、為建全租賃管理作業，增訂第</p>	<p>二、依法律之規定得讓售之不動產，為落實公有土地維持公有原則，允宜逕予出租方式提供需用人使用，增訂第一項第三款。</p> <p>三、為利租賃管理並杜絕租賃糾紛，增訂第二項。</p> <p>四、對於已形成不定期租賃關係之國有非公用不動產，應使回復為定期租賃關係，以納入管理，爰修正第二項，其依法已為不定期租賃關係者，應訂定書面契約，並移列作為第三項。</p> <p>五、原條文第三項係屬實務執行細節，毋庸贅舉，故予刪除。</p> <p>六、為健全租賃管理作業，增訂第四項授權財政部擬定管理辦法。</p>
---	---	---

	<p>四項授權財政部擬定非公用財產類不動產出租管理辦法報經行政院核定後發布施行。</p>	
--	--	---

(資料來源:《國產法》歷年版本、立法院公報¹⁵⁵;研究者整理,粗黑體及底線為研究者所加。)

在最後通過條文的放寬承租資格(即「擴大合法化管道」)外,更值得注意的是,與1975年、1980年兩次修法一樣,從第42條條文的修正草案,衍伸出關於占用處理方式的討論。政院版草案總說明於開頭即指出:「本法現行規定以民國五十九年三月二十七日以前已實際使用為出租之要件,而無得主動辦理出租之規定,致需用土地人別無承租途徑,徒令部分土地閒置甚或被占用之情事」¹⁵⁶,將公有土地閒置和被占用的現象與業務單位辦理出租之主動性扣連,因而提出的修正條文聚焦於如何使國產局具備主動地位,並提供管道予需用土地者,透過包括原占有使用人及其他法人、自然人等需用土地者的加入、承租,協助解決一直困擾國產局的公有土地管理不及問題,是因應基礎行政能力不足的替代解方。

政院版的修正要點第一點即說明修正與占用處理直接相關的第42條條文,包括:增訂標租方式,「主動提供需用土地人有效利用,以遏阻占用情事」¹⁵⁷;得讓售之不動產增訂得逕為出租,「提供需用土地人使用,以落實公有土地儘量維持公有原則」¹⁵⁸;並授權財政部擬訂租賃管理辦法,以健全租賃管理業務。換言之,針對第42條修正,政院一開始所著眼的並非放寬承租資格(「合法化管道」的擴大),而是企圖透過增訂標租方式,引入其他承租者(「合法管理場域」的滲透),以及賦予國產局對租賃關係開始和終止的更主動地位、以書面訂約為生效要件、明確法律授權委任立法等方式,加強並穩定國產局對已承租者的管理(「合法管理場域」的緻密化)。

由此衍伸出立法過程中的幾個討論焦點,最首要者即為:從立法動機出發,解決占用的有效方式為何?「合法/可管理場域」的擴大或緻密化能否解決占用現象?更具體來說,即《國產法》部分條修正案公聽會討論題綱所提出:「第四

¹⁵⁵ 整理自:

立法院法律系統,取用網址:

[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@23:1804289383:f:NO%3DE01583*%20OR%20NO%3DB01583\\$11\\$\\$\\$PD%2BNO](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@23:1804289383:f:NO%3DE01583*%20OR%20NO%3DB01583$11$$$PD%2BNO) (取用日期:103.11.23)

立法院(1995)〈立法院議案關係文書 院總第七五四號,政府提案第五三七五號(案由:行政院函請審議「國有財產法部分條文修正草案」案)〉,取自:一讀,會議日期:84年12月5日,《立法院公報》84卷59期2816號,頁311-26(關係文書)。

二讀(逐條討論),會議日期:88年12月28日,《立法院公報》89卷2期3061號上冊,頁272。

¹⁵⁶ 立法院(1995)〈立法院議案關係文書 院總第七五四號,政府提案第五三七五號(案由:行政院函請審議「國有財產法部分條文修正草案」案)〉,取自:一讀,會議日期:84年12月5日,《立法院公報》84卷59期2816號,頁311-26(關係文書)。

¹⁵⁷ 同前註。

¹⁵⁸ 同前註。

十二條關於出租之規定，係採被動方式，現擬修正增列的主動標租，是否適當？又，已形成不定期租賃關係者，要求承租人限期訂立定期租約有無必要？」¹⁵⁹

財政部與國產局的基本看法是應「修法讓國產局具有主動權，以避免國有土地被佔用的情形」¹⁶⁰，而在出租業務上具備更主動的權力之所以能解決占用，是由於國產局自認因人力、財力等現有資源有限，以致國有土地無法有效利用，以及制度限制¹⁶¹，使《國產法》施行後被占用的土地無法出租，因此希望透過增設標租管道，讓「有能力開發利用的人去使用，讓國人來共同參與...使國有財產局於管理時，能主動進行標租出借，將原來的死結打開，化為活結」¹⁶²，從國產局的觀點來看，這才是公平、合理的方向。林源山委員支持國產局看法，除了認為「國產局未有主動出租權力，使需用土地人無法承租，造成閒置或占用」¹⁶³，甚至引伸出社會大眾將因占用無法解決而認為公權力不彰¹⁶⁴。

不過，在財政委員會前後共三次的審查會議中，條文引發的討論將占用發生的原因定位於國產局管理不確實，挑戰行政單位的主張。多位委員以在台灣各地被視為占用的實際狀況為例¹⁶⁵，指出公產管理機關於戰後辦理公有土地接收及全國土地總登記過程之不備；此外，國產局未完成國有土地清查更成為眾矢之的，以院草案所增訂的第二、三項書面訂約為例，陳志彬委員提出質疑：「對那些管不到、看不到的土地，只以一條條文規定不以書面承租就不生效力，亦即視為非法占用之作法，就算解決問題嗎？」¹⁶⁶認為在國產局管理工作未落實的狀況下，即使《國產法》明文規定以書面訂約為租賃關係生效之要件，也將形同具文。

郭政權委員於審查時將國產局與一般民間租賃相比擬，指出「原先訂有租約，國有財產局坐收租金，但在租約過期後，租賃人租金照繳，而你們租金也照收，就如此延續下去...形成了民法上的不定期契約，而一旦等到出租人要用時，卻又言明不是不定期契約」¹⁶⁷，強調即使是合法租賃者，國有財產局也未善盡管理責任。但此質疑無形中卻反過來加強了國產局著眼於「合法管理場域緻密化」的主張，這個矛盾正暗示了國產局角色的模糊性，而對法律條文的不同主張背後其實是對國產局角色定位的不同想像。

¹⁵⁹ 委員會審查，會議日期：85年12月16日，《立法院公報》85卷70期2892號下冊，頁55~6。

¹⁶⁰ 國產局長劉金標語，引用自：委員會審查，會議日期：85年11月25日，《立法院公報》85卷64期2886號下冊，頁30。

¹⁶¹ 根據國產局長審議時所言，主要指的是當時的《國產法》第42條規定，於該法公布實施前已被占用者才可出租（參見：委員會審查，會議日期：85年11月25日，《立法院公報》85卷64期2886號下冊，頁38-9）。

¹⁶² 委員會審查，會議日期：85年11月25日，《立法院公報》85卷64期2886號下冊，頁38-9。

¹⁶³ 委員會審查，會議日期：85年11月25日，《立法院公報》85卷64期2886號下冊，頁50。

¹⁶⁴ 同前註。

¹⁶⁵ 參見：委員會審查，會議日期：85年11月25日，《立法院公報》85卷64期2886號下冊，頁26-8、49-50；委員會審查，會議日期：87年5月7日，《立法院公報》87卷26期2975號中冊，頁311-5。

¹⁶⁶ 委員會審查，會議日期：85年11月25日，《立法院公報》85卷64期2886號下冊，頁32-4。

¹⁶⁷ 委員會審查，會議日期：85年11月25日，《立法院公報》85卷64期2886號下冊，頁39-40。

國產局角色的模糊性有兩個面向，其一是國有財產處分被認為是私法關係，其二則是國產局與其他公產管理單位的關係——其他土地經管機關是否受《國產法》限制。國產局增訂標租方式及書面訂約的主張在公聽會中受到地政、法律、建築領域專家學者，以及經建會、行政院等單位的一致支持，主要原因是其視法律條文的修正為國產局角色的調整，由過去之消極限制轉為積極管理、利用¹⁶⁸，甚至期待國產局扮演「強有力的地主角色」¹⁶⁹。這個想像或期待背後是將國有財產的管理處分視為私法行為，與私有財產同樣都是「財產權的行使，只是財產制度的一種」¹⁷⁰。

相反地，前述對條文修改內容持不同立場的委員則主張：國產局只是代人民保管土地，因此不應與私有財產等量齊觀，而應嚴加規範其使用及支配¹⁷¹。陳志彬委員指出現況下國有財產處分不受立院監督，且尚有 900 多種行政命令可補充解釋，因此若照政院版條文通過，以法律授權、委任立法，則「在現況已是無人監督的國產局，依草案內容通過後，衍生的問題會更嚴重」¹⁷²，因此認為若要維護國家財產，應以落實對國產局業務行使的監督為修法方向；其觀點視國有財產之處分及保管為行政權，仍應受立法權的監督與限制，若行政權擴張，則將增加立法權無法監督的模糊空間，而這已發生於由眾多行政命令處理的國有財產相關業務上。

相較於合法化場域的發展路徑，占用的非法化排除是透過機關內部的行政規章與措施緩慢而漸進推動，而不同於合法化管道是被動等待民眾申請承租或承購，官方在非法化的占用處理過程中，態度顯得較為主動；不過，行政機關並非全面性地對所有占用者提告，仍延續過去的作法，高度選擇性地針對認定為侵害較嚴重的特定事例，採取訴訟方式。

三、因「財政」而處理

在此同時，我們也可以觀察到，整個 1990 年代提到以訴訟處理占用的報導數量（圖 3-2）也明顯增加，在這些報導中，除了被實際以民事或刑事訴訟方式排除占用的個案，也不乏國產局、財政部甚至行政院強調將以訴訟方式加強處理占用的宣示。提及訴訟的報導筆數增加以外，更為明顯的變化是關於公有地占用處理的報導筆數，1990 到 2001 年間的平均報導筆數約占往年平均報導數的 15 倍，最高峰的 1993 到 1996 年間的平均報導筆數甚至是往年平均報導數的近 20

¹⁶⁸ 委員會審查，會議日期：85 年 12 月 16 日，《立法院公報》85 卷 70 期 2892 號下冊，55~72 頁。

¹⁶⁹ 許俊美建築師語，引自：委員會審查，會議日期：85 年 12 月 16 日，《立法院公報》85 卷 70 期 2892 號下冊，頁 63。

¹⁷⁰ 財政部次長陳木在語，引自：委員會審查，會議日期：85 年 12 月 16 日，《立法院公報》85 卷 70 期 2892 號下冊，頁 67。

¹⁷¹ 委員會審查，會議日期：85 年 12 月 16 日，《立法院公報》85 卷 70 期 2892 號下冊，頁 70-1。

¹⁷² 委員會審查，會議日期：85 年 11 月 25 日，《立法院公報》85 卷 64 期 2886 號下冊，頁 32-4。

倍，公有土地占用處理在這段期間儼然成為關注焦點。

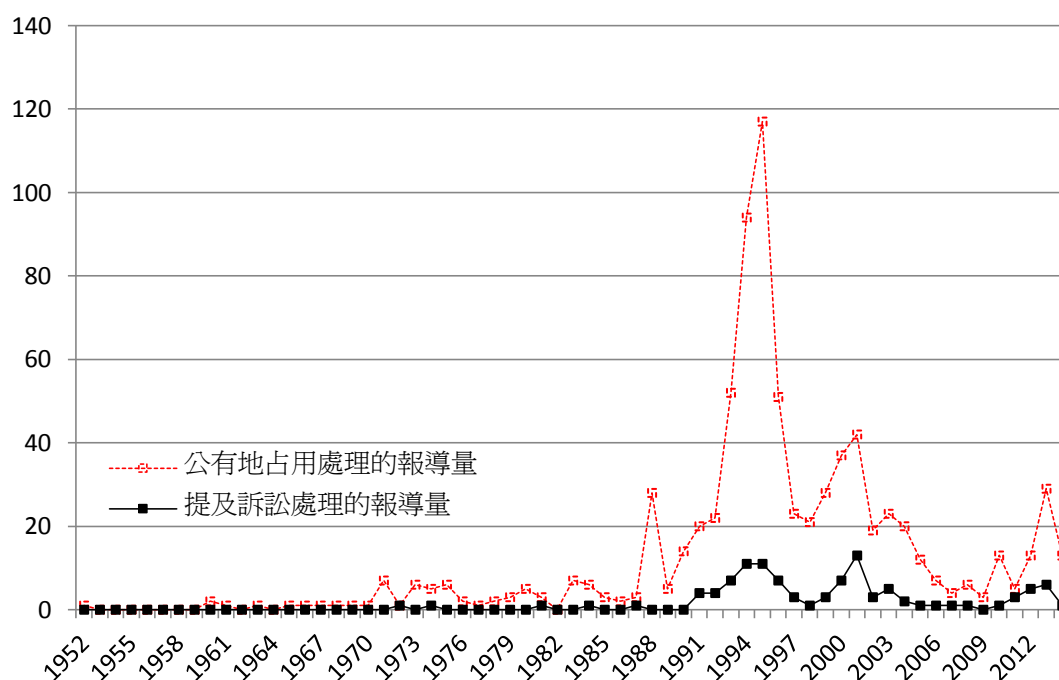


圖 3-2 歷年公有地占用處理與提及訴訟處理的報導量

(資料來源：聯合知識庫)

1993年3月13日，財政部長林振國就任滿半月，就職兩年多的國產局長劉金標率隊向新任部長報告業務，這次的新任部長簡報會議，罕見地將他所轄事務提前安排許多，可見新部長對國產管理事務的重視。事實上，林振國在財政部長就任典禮上，就已在致詞中強調國有財產清理及運用的重要性。

但這並非林振國一人的關切，才就任幾天，他便被數位立委質詢國有財產被占用情形：僅僅國營事業財產被占用面積便達 850 公頃，而國產局直接管理土地中，有 3/4 的土地被占用、借用或閒置。立委質詢的砲火猛烈，再加上在野黨立委甫成立「國民黨黨產清查委員會」¹⁷³，自認為民爭產，幾位監察委員也在日前宣布將進一步追查公有土地遭占用情形¹⁷⁴，逼得林振國不得不在立院質詢台上保證，一個月內調查國有土地遭侵占的現況。情勢所逼，林振國自然不敢輕忽，他緊急召集國產局主管開會。「管理公產如管理自己的財產。」聽完簡報後他這樣指示國產局，要以此態度，讓公產有效運用、增加政府建設財源¹⁷⁵。

¹⁷³ 李信宏(1993)〈民進黨立委 查國民黨黨產 出示陸工會地政謄本 指其違法取得所有權〉，《聯合報》3月10日，04版(焦點新聞)。

¹⁷⁴ 陳素秋(1993)〈軍方占用台糖土地 監院研擬糾正 聯席會上午進行個案協調 並將追查其他公有土地遭占用情形〉，《聯合晚報》3月12日，03版(話題新聞)。

¹⁷⁵ 鄭文珠(1993)〈管理公產視同管理自己財產 林振國飭財產局改變心態廣闢政府財源〉，《經

一個月後，國產局向林振國報告，從三年前開始的國有土地清查行動，已清查完成廿二萬公頃，若要全數清查完畢，估計最快也需要再五年才能完成。林振國不滿意，他再度提醒國產局要抱著「家產被占的心情」處理這項工作：「如果你家有一塊地，我不相信你會被別人占用一坪而不管。」¹⁷⁶三年的清查，查出三千八百多公頃的違法占用面積，其中百分之九十九都是被民眾占用。然而，國產局人力有限，只能列出優先順序，從政府機關、公營事業及政黨占用部分先下手，再以被占用土地面積大小、地價高低、繁華程度排定順序，不符合《國產法》申租、申購規定者，循司法程序排除占用¹⁷⁷。

為什麼公有土地會變成行政部門、立法院與監察院的共同焦點？1992年台灣的債務未償餘額躍升至556,117百萬元，占國內生產毛額11.14%，相較前幾個年度，成長超過一倍，而後一路爬升至1997年，債務未償餘額累積至1,384,382百萬元，占國內生產毛額17.35%¹⁷⁸。這是數十年來台灣首度面對的嚴重財政危機，迫使政府必須拿出辦法解決，公有土地因而成爲焦點。

透過國家重大建設促進經濟發展，是台灣政府過去創造經濟奇蹟的手法，類似邏輯的「六年國建」政策在此時成爲因應辦法，希望藉由集體消費的投入，鼓勵產業投資，進而增加國家收入，彌補財政赤字。1993年春，時任行政院長的連戰在行政院會中檢討六年國建的資源分配等問題，並同時關切土地政策，行政院認爲，土地作爲重要的投資資源，影響投資意願、所得分配及城鄉發展差距，因此特別強調土地政策的可行性與時效性，爲有效增加作爲生產要件的建築用地，國有及公有土地的清查及處理被認爲是重要工作，可協助推進經濟振興¹⁷⁹，必須提前並加速落實。

當時，行政院經濟建設委員會也提出經濟振興方案，該方案對產業用地的取得特別關注，強調優先考慮運用公有土地，並在當時公有土地禁標售的大方向下，尋求設定地上權或長期租賃等其他方式，提供公有土地予產業使用¹⁸⁰。同年，內政部提出之《公有土地經營及處理原則》，除要求公有土地全面清查並建立產籍資料，加強土地檢核、以依法出租、限期收回或洽請業務主管機關依法排除非法地上物等方式，積極處理被占用土地也是重要內容¹⁸¹。根據連戰公開的發言，此規章的出發點在於「提升台灣地區土地資源利用效率，並在公平正義原則下照顧

濟日報》3月14日，03版（綜合新聞）。

¹⁷⁶ 陳美珍（1993）〈違法占用國有地目前發現達3,800公頃 林振國指示國產局再加快清查腳步〉，《經濟日報》4月20日，03版（綜合新聞）。

¹⁷⁷ 同前註。

¹⁷⁸ 財政部國庫署，轉引自：吳挺鋒，2004：112。

¹⁷⁹ 王淑珍（1993）〈連戰指示 檢討六年國建 訂定優先順序 並要求有效利用農地 加強市地重劃以增加建地〉，《聯合報》3月12日，11版（經濟證券）。

¹⁸⁰ 吳家昌（1993）〈專家論壇：如何落實振興經濟方案公地政策〉《經濟日報》6月17日，02版（要聞）。

¹⁸¹ 《公有土地經營及處理原則》（82年7月20日行政院臺內字第25734號函核定）。

社會大眾的利益」¹⁸²，但重點仍為將公有土地轉化為生產資源，投入經濟政策。換言之，對政府來說，公有土地作為「財產」，其意義不僅在於擁有、使用，投入市場交換以創造收益價值，是更重要的功能。

值得關注的是，這些政策推出了設定地上權招標等活化土地的財政工具，同時伴隨加速占用處理工作的推展，包括收回由各縣市代管的國有土地，並研究交由民間機構代管是否可增加國庫收入；清查各機關占用之土地；清查宿舍占住狀況，特別是位於都市地區的一層樓宿舍更被認為「浪費公有土地」；以及《國產法》修法，開放標租管道。這些占用處理工作的推動，是在民代與社會輿論對於「國有土地未妥善運用」的強烈抨擊下展開，公有土地租售價格偏低、占用數量居高不下等現象，再再引發「土地資源被占用，無形中等於減少政府收入」¹⁸³、「政府財源困難，卻還讓大筆土地資源閑置」¹⁸⁴等批評。

1994年中的調查結果顯示，僅就國有財產局負責管理的七萬多公頃土地中，便有五千多公頃被占用，如何加速處理這些被占用土地，以增加政府財政收入，成為財政部和國產局的首要之務，甚至回頭檢討過去的處理方式，認為過於溫和、無法收效，強調未來採取強硬措施的必要性，而這些都扣連上財政困難的處境，在此論述脈絡中，占用即被等同於「資源浪費」：

政府財政日益困難，卻有大筆國有土地被占用，形成資源浪費，財政部長林振國非常重視此問題，指示國有財產局訂定加速處理被占用土地專案，從本（84）年度起，每年以收回80筆到90筆為目標。

財政部高級官員昨（11）日表示，以往政府對被占用土地的催討作業過於溫和，從10月起展開的年度收回專案，林振國已指示須採取強硬措施；特別是一些價值高，收回後有出售或出租等利用價值者，將立即訴訟收回。¹⁸⁵（粗黑體為研究者所加）

為加速收回國有土地，國有財產局當年即擬訂一套加速處理被占用土地的措施——「國有及公有被占用土地清理及處理方案」。此方案基本上是將占用依占用者身分作不同的處理（表3-3），若政府機關或公營事業機構未於期限內完成，國產局也多次強調：「將報請行政院轉主管機關，議處有關人員，必要時，也將進行訴訟」¹⁸⁶。

¹⁸² 何旭初（1993）〈「公有土地經營處理原則」通過實施 以不放領不出售為原則 六十五年以前已有租賃關係者得有條件放領 符合出售規定者得予出售〉，《聯合報》7月16日，01版。

¹⁸³ 邱金蘭（1994）〈收回被占用國有地 財部施鐵腕 對民間新占用者以竊占罪送辦 公家占用者限年底前交還否則議處〉，《經濟日報》8月24日，03版（綜合新聞）。

¹⁸⁴ 邱金蘭（1994）〈讓售國民黨中央黨部舊址土地 每坪僅20萬 立委抨擊國有地租售價格偏低〉，《經濟日報》4月14日，03版（綜合新聞）。

¹⁸⁵ 邱金蘭（1994）〈首波目標鎖定商業區逾200坪及住宅區逾500坪的土地 合計90筆〉，《經濟日報》，9月12日，3版。

¹⁸⁶ 邱金蘭（1994）〈收回被占用國有地 財部施鐵腕 對民間新占用者以竊占罪送辦 公家占用者限年底前交還否則議處〉，《經濟日報》8月24日，03版（綜合新聞）。



表 3-3 「國有及公有被占用土地清理及處理方案」中非公用土地之處理方式

身分	處理方式
政府機關	限期撥用、承租、承購或騰空交還土地
公營事業機構	
私人	訂定「年度加強處理被占用國有非公用不動產計畫」： 1. 位於商業區、住宅區內面積大、價值高，且收回後有處理或標租、設定地上權價值之被占用土地，循司法途徑優先訴訟排除侵害。 2. 被佔建土地，在未依法處理完成前，向占用人追溯收取使用補償金。 3. 新占建使用國有土地者，依刑法第 320 條規定移請地方警察機關偵辦或逕向法院告訴。

(資料來源：「國有及公有被占用土地清理及處理方案」、國產局，1996：41、監察院，2003：29；研究者製表。)

此方案因宣稱將以竊占罪送辦私人占用者，被當時輿論視為「財政部施鐵腕」¹⁸⁷，並予以支持。事實上，此方案所揭櫫的分類處理方式並非新措施，早在 1984 年公布的「被人占用國有非公用不動產處理計畫」就已經提出類似作法；不過，這次國產局和財政部在宣布計畫時，罕見地表現出強硬態度，將目標首先鎖定遭政府機關和公營事業占用的公有土地，限期處理，並宣稱將提請行政院究責議處不積極辦理的機關及相關人員¹⁸⁸，甚至進一步提出接管各公家機關所經管的閒置土地，首度回收分散於地方政府及其他機關土地集中管理的方案¹⁸⁹。這一切正因財政危機而起：

劉金標表示，過去限於人力，且土地需求不太緊迫，國產局並未對公家機關占用國有土地採取強力收回措施，**目前土地需求殷切，且政府財政赤字擴大**，國產局將以加強處理公有土地及強制收回被占用土地雙管齊下，充裕國庫。¹⁹⁰ (粗黑體為研究者所加)

¹⁸⁷ 邱金蘭 (1994)〈收回被占用國有地 財部施鐵腕 對民間新占用者以竊占罪送辦 公家占用者限年底前交還否則議處〉，《經濟日報》8月24日，03版(綜合新聞)。

¹⁸⁸ 民生報 (1994)〈國有地被占用問題 年底前必須完成處置〉，9月10日，18版(生活新聞)。

¹⁸⁹ 王鴻薇 (1994)〈閒置國有土地 國產局年底前接管 軍方用地最多 大量回收可轉而興建住宅及商場〉，《聯合報》9月10日，06版(綜合)。

¹⁹⁰ 王鴻薇 (1994)〈國產局決施鐵腕 收回被占國有地 目標鎖定政府機關 公營事業 必要時不排除對簿公堂〉，《聯合報》8月27日，1版。

國產局自述限於人力，因此首先對占用機關開鋤，但隨著清查完成範圍逐漸擴大，國產局的基礎行政能力也因之增強，處理占用觸手開始伸向私人，並一改過去消極被動的態度，主動發文要求占用的私人繳交租金。除了行政機關內部工作計畫的推行，為加速被占用地處理，《國產法》修法放寬租用條件（國產局，1997：81），也可觀察到政府擴大合法化管道，將占用納入管理，並透過納入管理，收取費用。

追收使用補償金，亦即相當程度上將占用公有地者納入合法管理，將仍屬法律關係外、尚無法落實管理的「占用」，轉變為半合法但並不同於「租用」的「使用」關係，這對在財政危機中成為眾矢之的的國產局，具有制度吸引力。1995年，國產局公開宣稱將向私人占用者追繳土地使用補償金¹⁹¹，而自1996年起，「加強向占建國有非公用土地者追收使用補償金」取代原來其作為子項目所附屬的「處理被占用地」（國產局，1995：86），成為國產局重點工作目標（國產局，1997：90）。

在此工作目標下的主要業務包括：複查四萬多筆被占建土地、向完成複查之被占建土地占用人追收五年使用補償金、占用處理完成前每隔半年定期追收、對未依限繳納者加強催收並加計遲延利息，對屢催卻仍不繳納者則向法院聲請發給支付命令並訴請排除侵害（國產局，1997：90）。雖然1996年實際繳納情況不到設定的一半，但以公告地價3%計算、回溯收取的使用補償金，卻也替國庫增加了三億六千多萬的收入¹⁹²，且國產局還預期於1997、1998兩年度收回欠繳的約十五億元，並在1999年之後，每年增加國庫收入三億多元。實際上，國產局此後執行這項業務所收取的金額遠高於估算，所收取的使用補償金截至2001年底，累計已達三十七億七千七百多萬元（監察院2003：29），每年平均收入六億多元。

四、為處理而「治理」

前述的財政論述推進了90年代非法場域的擴張，而以法治為基礎的治理論述也是另一股不可忽略的力量。面對財政問題，公有地的出售，以及整理或創造出更多可出售「物件」的清查、占用處理等措施，向來被視為重要解方，而清查及處理工作的展開，正是國家試圖以手中所握有大量的公有資源——土地——回應財政危機，因此每當新措施推出，總是配置著「占用處理＝增加政府可用資源＝增裕國庫」這套論述。但僅僅這個簡單的等式並不足夠，還必須加上「占用處理＝排除不法＝公平正義」的論述，雙管齊下，增加此時大舉推動之占用處理

¹⁹¹ 邱金蘭（1995）〈占國有地 須付補償金 收費標準為公告地價年息〉，《經濟日報》，1月7日，7版。

林美姿（1995）〈土地篇之一：占公地萬餘案 僅處理145筆〉，《聯合晚報》2月11日，4版。
王鴻薇（1995）〈占用土地不處理 國防部等機關恐被議處 私人占用國有土地清查完成 即日起追收使用補償金〉，《聯合報》4月8日，6版（綜合）。

¹⁹² 張玉文（1996）〈國有地遭占用待催繳金額14億元〉，《聯合報》10月5日，19版（經濟）。

工作的正當性。相對於出售公有土地被社會聚焦，甚至經常以「敗家子」稱出售國土的政府，占用處理工作除了被潛在地認為是要回應、處理或解決財政問題，也因為帶著這個合法且合理的外衣，而更能說服社會，不致遭受輿論反彈。

從 1994 年開始實施、至 2004 年停止適用的「國有及公有被占用土地清理及處理方案」是九零年代最主要的占用處理計畫，即因財政收入需求而訂定，而其中收取使用補償金的措施是將法律關係外的「占用」轉變為受政府消極管理、半合法的「使用」，並同時伴隨著處理占用的正當性宣稱，在國產局對其業務目標的說明中，便將「符合公平正義原則，並維護國庫權益」（國產局，1997：90）與擬訂「加強向占建國有非公用土地者追收使用補償金實施計畫」建立起因果關連。

有意識地將占用處理與法治落實連結的論述，最早出現於 1993 年，監察委員彈劾考試院長邱創煥占用省府官舍案所公開發表的聲明，便強調此案所引發的關注與討論對「促進法治教育」¹⁹³與解決政府高官長期占用官舍問題達到的效果。當時監察院院長陳履安因為此事件，甚至主動將其座落在公有土地上的合法建物捐贈政府，監委也透過媒體公開褒揚，認為該作為樹立了公務員保持品位的準則，並導正政風，與當時沸沸揚揚的黨產¹⁹⁴及官舍占用¹⁹⁵等議題相對照，更凸顯兩者差距。監察委員介入占用處理所引發的關注，始於對社會普遍現象之關切，卻止於個人道德之討論，反映出社會對占用的基本看法，即占用是個人的不法行為，甚至有論者將占用狀況的普遍連結上文化本質主義，認為占用者抱著「吃公家」、「占便宜」的心態，是我國文化陋習¹⁹⁶。

對占用戶的負面再現於 90 年代前期逐漸出現於相關報導，在這些敘述中，占用者利用不當方式，意圖將公有地據為己用，被以存有僥倖心理加以解釋：

不少占用公有土地搭建的違章建築，在被土地管理機關發現訴請法院返還土地時，占用人竟以稅務機關核發的房屋稅籍證明，並聲明已繳稅，屬合法的房屋，造成管理機關和稅捐處的困擾。¹⁹⁷

有關單位積極收回公有土地只是近年來的事，以前土地還未身價大漲時，

¹⁹³ 民生報(1993)〈促進法治教育 解決高官占用官舍問題已收預期效果 彈邱案 監委決鬆手〉，7月13日，13版（綜合新聞）。

¹⁹⁴ 該會期伊始，民進黨正義連線立委陳水扁、邱連輝、彭百顯、余政憲、呂秀蓮、許添財和李進勇等人，宣佈成立「國民黨黨產清查委員會」。參見：李信宏(1993)〈民進黨立委 查國民黨黨產 出示陸工會地政謄本 指其違法取得所有權〉，《聯合報》3月10日，04版（焦點新聞）。

¹⁹⁵ 甫遭國民黨退黨處分的陳哲男，成立「追討官舍行動小組」，鎖定幾位黨國大老為追討對象。參見：徐國淦(1993)〈陳哲男追討官舍 鎖定第一批目標 李煥：目前住救國團眷舍 被列追討對象不公平〉，《聯合報》7月31日，06版（社會觀察）。

¹⁹⁶ 邱福海(1994)〈「吃公家」的心態 何時消失 竊占公地 處處有 搭蓋違建 層層高〉，《聯合報》8月23日，11版（民意論壇）。

¹⁹⁷ 孫智彰(1993)〈課了稅不等於合法 違建被課房屋稅還是違建〉，《經濟日報》，6月19日，5版。

許多閒置土地遭人占用，一占就是好多年，未見「地主」採取行動。原本以低價出借或出租土地給百姓，現在想要收回利用或是提高租金，難免引起反彈。這種「護產」態度的轉變，充分反映出土地資源的價值今昔之比。...多數被占用的土地，則因民眾存有僥倖的心理，總是要經過法律訴訟，才要得回來。¹⁹⁸（粗黑體為研究者所加）

同時，對政府角色的定位也在這些敘述中，呈現為「地主護產」，不僅在大眾媒體上傳播，甚至連行政機關內部也藉用此一比喻，要求相關人員抱著「家產被占的心情」處理占用¹⁹⁹。「地主護產」的私有產權理解框架，不但易被理解與接受，無形中也提高了政府處理占用時，穿梭於國土管理者、地主兩種不同角色，因應不同狀況，採取行政手段，依據建管、水土保持、防災等相關法令以行政執行拆除（公法），或處理國土占用的刑事訴訟²⁰⁰及處理私人間糾紛的民事訴訟（私法）此兩種司法手段，對占用狀態進行非法化排除的正當性。

隨著公有土地占用處理工作的展開，「占用國有地沒有白吃的午餐」²⁰¹等語也不斷在報導中出現，對於未依限繳交者，訴請法院排除侵害、強力追討²⁰²，也是為「符合公平正義」而不得不然。雖然全國土地問題會議針對公有土地占用問題的結論，要求土地經管機關在處理占用土地時必須兼顧公平正義原則、法理情兼顧原則、盡量避免造成社會不安原則、訂定排除計畫執行原則，建議非不得已盡量避免循訴訟途徑解決（內政部，1990）。然而，「落實公平正義」所衍生出的「排除違法」、「殺雞儆猴」²⁰³等訴求，還是為此時為財政問題所苦的行政機關所挪用。

監察院、立法院及報導、社論與讀者評論等社會輿論對此論述的接受度相當高，認為當時的占用處理方式不公平，並實為鼓勵占用。以夾雜公有地的公園用地被占用為例，在這幾年間扮演追討國土重要角色的監察委員曾指出「對於違建拆遷戶不但沒有追討不當得利，還要發放拆遷補助金」²⁰⁴，並宣稱將追究相關官員是否有違法失職情況。至於新聞報導及評論則一反過去對拆遷戶的同情，也對

¹⁹⁸ 應翠梅（1993）〈土地資源昔非今比 認知差距引來抗爭 公有地百姓「租借」糾紛不斷〉，《聯合報》，6月28日，18版。

¹⁹⁹ 鄭文珠（1993）〈管理公產視同管理自己財產 林振國飭財產局改變心態廣闢政府財源〉，《經濟日報》3月14日，03版（綜合新聞）。

陳美珍（1993）〈違法占用國有地目前發現達3,800公頃 林振國指示國產局再加快清查腳步〉，《經濟日報》4月20日，03版（綜合新聞）。

²⁰⁰ 《刑法》§320 II：「意圖為自己或第三人不法之利益，而竊佔他人之不動產者，依前項之規定處斷。」

²⁰¹ 李佳諭（1995）〈占用國有地沒有白吃的午餐 3月起須繳交不當得利〉，《經濟日報》2月4日，03版（綜合新聞）。

²⁰² 邱金蘭（1996）〈追討占用國有地補償金 財部下月行動 鎖定4.4萬筆〉，《經濟日報》10月5日，02版（要聞）。

²⁰³ 1990年，國有土地被占用問題研討會上，廖義男、吳坤山等語（參見：蔡信三 2000:53-56）。

²⁰⁴ 葉惠欽（1996）〈公園預地亂 監委：國恥 黃越欽等巡查14、15號公園預地，痛批違建與墓地共存，要求兩週內提檢討報告。〉，《聯合晚報》8月23日，12版（台北都會）。

拆遷補償持類似觀點，認為發放拆遷補償的作法，是在鼓勵人們占用：

所謂拆遷補償可以說是水漲船高，一年比一年優厚，即使拆遷辦法數年沒修，行政單位和市議員也可以用協商方式，以各種名義增加拆遷戶的補償，讓不少守法者感嘆為何不去占個公地，蓋個違建好領補償費。...現行補償辦法讓人根本質疑，就是不顧拆遷戶中，不少是占用戶的不合法現狀，不去追究這些人竊占公有土地的刑責，在公共設施開闢時還要補償，讓守法市民無法心服。...(現行辦法)無法分清誰是真的需要幫助者，讓一些聰明之徒，一面占用公地，還可領取拆遷補償，甚至還可分到國宅再馬上轉售圖利，這樣的拆遷補償辦法當然不合理。²⁰⁵

制度鼓勵占用，不僅止於拆遷補助金的發放。當時輿論認為租用資格規定太嚴，以致占用者無法合法承租、只能繼續占用，但占用可先申請租用、再若干年後可申請讓售的規定也同時受到眾多批評²⁰⁶，認為國有財產管理相關法規正是造成占用問題越加嚴重的主因。特別是當時的高爾夫球場占用國土爭議，允許高球場以標租、洽租、洽購等方式取得所占公有地，受到公民團體及一般大眾的猛烈抨擊，被認為是「就地合法」，甚至以「贓車賣小偷」、「先強姦再結婚」²⁰⁷為喻，強調其不合理。

針對此爭議的相關討論延燒六年之長，而這些討論通常將高球場占用情事與一般占用狀況對照比較²⁰⁸：

40 家高爾夫球場竊佔一百多公頃國有土地，卻可以就地合法，但 24 萬小老百姓為求棲身占用 13 公頃國有土地，卻整天面臨法院的追討。²⁰⁹

台北縣有位林姓建商蓋房子，由於土地界線不明，占用了一小塊國有土地，被判刑兩個月，不得緩刑，可是高爾夫球場占用國有地多達幾十公頃，竟然可以就地合法。²¹⁰

效應所及，輿論轉向國產局，指摘其「管理幾十年下來，各機關及利益團體占用

²⁰⁵ 楊金嚴(1999)〈拆遷補償 公平兼顧弱勢才能服人〉，《聯合報》7月29日，18版(綜合新聞)。

²⁰⁶ 吳家昌(1994)〈聯合論壇：國有土地佔用何其多〉，《聯合晚報》5月8日，02版(話題新聞)。

²⁰⁷ 侯家駒(1995)〈侯家駒專欄：獎勵人民占用國土〉，《經濟日報》9月11日，02版(要聞)。

²⁰⁸ 邱金蘭(1996)〈新聞分析：社會公平正義在那裡？〉，《經濟日報》9月6日，02版(要聞)。

陶允正(1996)〈國有財產局遭監察院糾正 未追訴高球場業者竊占刑責 反而經補辦手續予以合法化〉，《聯合報》6月13日，06版(生活)。

陶允正(1995)〈少答時事 多分關心 林洋港反映民瘼〉，《聯合報》9月14日，02版(要聞)。

²⁰⁹ 陳家傑(1996)〈王清峰 每日一問李連 今發第一砲：李登輝 8 年 台灣社會更公平、更正義？〉，《聯合晚報》1月13日，02版(話題新聞)。

²¹⁰ 高凌雲(1995)〈總統大選 得票率 林洋港：有把握逾 4 成〉，《聯合晚報》11月29日，02版(話題新聞)。

國有土地比比皆是」²¹¹，甚至提不出國有財產被占用清冊，「任何一個財產管理人，如果管到連多少財產被人偷竊、占用都不知道，又如何侈言管理」²¹²，是對國有財產主管機關最嚴厲的指控。

更有甚者，延伸高球場爭議處理方式的後繼效果，認為就地合法使其他占用樣態跟進要求同等處理方式，將使「國有土地陷入無盡的占用劫數」²¹³，或將高球場爭議處理和一般占用處理的雙重標準，與司法改革議題相類比，認為是阻礙國家進步的障礙：

一邊拆小民的違建、判鎮長的徒刑，一邊又賣地給球場，廣結政商善緣；一邊高喊司法改革，卻又同時運枉法判決，此等模糊的高招，叫我等升斗小民完全看不懂遊戲規則在那裡。雖然中國政治一向講究模糊，但是要建立一個現代化的國家，要組織一個有效率、得民心的政府，可不能再模糊下去。²¹⁴

公有土地占用處理工作的積極推動，因財政需求而起，卻在推動同時產生其他效應，特別是對法治與公權力落實、伸張的討論。對後者的關注從高官占用宿舍、國民黨產爭議始，至高球場爭議而擴大，衍生無論行政部門或社會輿論都日益強調公有土地占用問題須依法處理的效應，而「依法處理」正涉及政府如何管理公有土地占用的狀況的問題。

五、公地活化下的二元占用處理模式

本章一開始曾經指出，在國有土地各種占用處理方式並存的表面下，重要的是「納入合法管理」與「非法化排除」的雙元模式，而此雙元模式實與前述財政與法治的論述結構相扣連。國家運用「雙元的占用處理模式」處理公有土地的占用狀況，而在這個雙元的占用處理模式中，調控的關鍵正是「法的界線」，該界線在公有土地占用處理的制度場域中，又劃分出「合法」與「非法」兩個次場域。透過法界線的挪移，政府在不同時期因應不同的需要，將不同對象分別納入合法及非法範圍內，對有條件申租、申購公有土地等法內的對象加以管理，至於不符資格、沒有能力、不知情或其他原因而無法管理的對象，則持續定義為「占用」，對之排除／迫遷。

戰後至今公有地的討論皆從財政或產權視框出發，將公有地定位為財產，甚至運用比喻，要求相關局處人員將工作上所處理的對象視為「家產」、「自己的財

²¹¹ 王鴻薇(1994)〈特稿：國產局 環保團體口中的… 國產讓售局 管了幾十年，機關及利益團體佔用例子比比皆是，卻仍提不出一份清冊〉，《聯合報》5月31日，17版(社團·公益)。

²¹² 同前註。

²¹³ 聯合晚報(1994)〈社論：公地占用不可就地合法〉，5月26日，02版(話題新聞)。

²¹⁴ 黃乃寬(1995)〈政商善緣廣結 竊占國土無罪 司法公信力 連司法人員都懷疑?〉，《聯合報》，11月17日，11版(民意論壇)。

產」²¹⁵，完成清查及處理工作。這個呼籲所代表的意義是，雖然國產局和其他經管機關在 1980 年代之後，不斷推出占用處理計畫，但實際上是無能全面處理占用，行政機關對落在法外的對象往往只能消極地任其存在。

國產局直到 1995 年才公開表示完成全面私人占用國有土地清查²¹⁶，到 1997 年中才敢宣稱財政部對被占用的國有地已完成清查工作²¹⁷；即使 1993 年的業務年報已宣稱完成公用土地及委託管理、委託經營之非公用土地的清查²¹⁸，但事實上，各機關對所管理土地的清查工作仍持續進行中，甚至到 2003 年下半年，還有社論指出「行政院國家資產經營管理委員會正在清查全國各地被低度利用甚至非法佔用的國有公用土地，並且將在明年 6 月底前加以妥善處理」²¹⁹。

國產局作為公產管理機關，缺乏落實管理所必須的可靠調查資料，因此僅能採取放寬合法化管道的方式，而無法主動將更多的占用狀況排除，這反映的是基礎行政能力的不足。延伸而論，雖然早在 1984 年的「被人占用國有非公用不動產處理計畫」中，就已提出「對被占用地不符合出租規定或雖符合出租規定但占用人拒不辦理租用者，按都市繁榮程度、土地面積、價值等排定優先順序，分期以訴訟方式排除占用」²²⁰，但因此時調查尚未完成，此時經管機關根本無從設定偏好目標，故計畫內容的宣示意義大於實質意義。

直到清查工作在 1990 年代後期大體完成，才有較可靠的依據，按 1984 年就已抵定的處理方式，以數量、位置、區位等條件為基礎，瞄準、設定處理目標，而對新占用者訴訟排除也才具有實質意義。國產局在此時期的公開發言，展現出不同於以往要派員實地探訪、來來回回查核才能確認占用，並決定相應的處理方式，而是已有能力從手上握有的「占用清冊」，挑選出情節重大的新占用者，對其提告²²¹。此宣稱除具警示意味，也是治理能力的展示，因而雖在實際處理上，法律途徑早已是排除占用的處理手段之一，且行之有年，但此時期因清查資料逐漸完備，透過提告所彰顯出來意義也大為不同。

連國產局直接經管的非公用不動產都還沒調查完，遑論管理公用不動產，因此目光轉移到分散由各機關經管的公用土地上較晚近的事情，並且伴隨著輿論及立法部門對國產局角色的討論、試圖重新定位而展開。「國有及公有閒置土地

²¹⁵ 陳美珍(1993)〈違法占用國有地目前發現達 3,800 公頃 林振國指示國產局再加快清查腳步〉，《經濟日報》4 月 20 日，03 版（綜合新聞）。

鄭文珠(1993)〈管理公產視同管理自己財產 林振國飭財產局改變心態廣闢政府財源〉，《經濟日報》3 月 14 日，03 版（綜合新聞）。

²¹⁶ 王鴻薇(1995)〈占用土地不處理 國防部等機關恐被議處 私人占用國有土地清查完成 即日起追收使用補償金〉，《聯合報》4 月 8 日，06 版（綜合）。

²¹⁷ 邱金蘭(1997)〈燁隆總裁林義守 被指占用國有地〉，《經濟日報》7 月 10 日，15 版（證券 3）。

²¹⁸ 國產局(1993)《82 年度財政部國有財產局業務年報》，頁 85，財政部國產署檔案室。

²¹⁹ 經濟日報(2003)〈社論〉，8 月 24 日，2 版（金融要聞）。

²²⁰ 「被人占用國有非公用不動產處理計畫」(1984 年)。

²²¹ 張玉文(1996)〈國有地遭占用待催繳金額 14 億元〉，《聯合報》10 月 5 日，19 版（經濟）。

邱金蘭(1996)〈財部 11 月向占國有地者獵漏 全省共有 44,000 戶 其中以基隆雲林最多〉，《經濟日報》，8 月 29 日，19 版。

清理及處理方案」於 1994 年頒布，這個方案要求各主管機關及占用機關在該年底處理或清理被占用土地，並將閒置土地交由國產局接管²²²，這是中央第一次回收分散於地方政府及其他機關的土地，同時也是國產局對自身角色的重新調整。國產局角色的重新調整，背後的驅動力還是政府的財政危機，必須透過土地資源（不僅只是資料）的集中，由國產局將原先事權分散的公有不動產統籌規劃處理，以提高公有土地的利用效率。

與此同步發生的是，財政部與國產局逐漸掌握對公有地議題的發言權，以及在相關事務上的主導地位逐步建立。面對 1990 年代初期的財政危機，早已定型的「公有地＝資產」論述再度強力運轉，強化國產局主導並強力開始推動占用清查及處理工作的正當性。同時，行政院因應財政問題而組成跨部會的小組也開始運作，建立起將原來分散由各機關各自處理之公有土地，收攏集中由財政專責機關管理，並透過行政院進行水平及垂直整合的初步組織雛形。日後，公有土地占用處理再度因財政問題而成爲討論焦點時，我們仍可發現這些討論及組織、制度調整的影子。

訴訟排除作爲一種處理占用的方式，是在財政壓力下被注目，並伴隨財政與法治論述結構，作爲公有土地占用處理的制度場域中，二元處理模式的一環運作，這在 1993-1996 年的財政危機期間清楚呈現。2000 年前後，因爲再一波的財政壓力²²³而冒現的公有土地占用處理相關措施，除了接續先前的討論，也因爲財政壓力成爲從中央到地方的全國性危機，以及日益受到重視的法治論，使之成爲重要手段選項，爲不分中央地方、各土地經管機關不約而同實施²²⁴。2000 到 2001 年間，經濟不景氣，加上中央緊縮各種補助款，各縣市政府預算吃緊、財政惡化，地方民代紛紛要求行政部門提出開源節流的辦法，包括積極清查被占用的縣市有

²²² 民生報（1994）〈國有地被占用問題 年底前必須完成處置〉，9 月 10 日，18 版。

王鴻薇（1994）〈閒置國有土地 國產局年底前接管 軍方用地最多 大量回收可轉而興建住宅及商場〉，《聯合報》9 月 10 日，06 版（綜合）。

²²³ 2000 年到 2002 年間是另一債務高峰，1999 下半年及 2000 年的債務未償餘額跳升近一倍至 2,477,650 百萬元，占國內生產毛額 25.64%，2000 年的債務未償餘額甚至成長到 2,963,852 百萬元，占國內生產毛額 30.27%（財政部國庫署，轉引自吳挺鋒，2004：112）。

²²⁴ 值得注意的是，就地方政府而言，訴訟排除作爲一種占用處理方式，與中央政府一樣，也並非此時才出現。以台北市政府爲例，早在黃大洲市長任內，即已對中山區國泰里市有地上的非正式住區（今捷運局）居民提告，迫其搬遷。1995 年陳水扁就任市長後，即設立市產清理小組，並通過市產清理相關行政原則，強調積極清查、處理，其中並要求採取民事或刑事訴訟等非法化排除方式，處理被占用之市有房地。在康樂里拆遷完畢後，雞南山、永春街等位於市有地上的非正式住區，被台北市政府提告，陳市長並多次強硬表示，必須採取訴訟的非法化排除方式，以避免再度發生康樂里的不當抗爭與賠償事件。

參見：聯合報（1990）〈情理法都站不住腳 向敗訴拆遷戶讓步 惡例一開後患無窮 黃大洲授意、議員施壓下，決定以納稅人的錢「破財消災」，吳伯雄、齊寶錚、廖正井齊表不滿……〉，7 月 26 日，14 版。

聯合晚報（1997）〈終結違建 下波是雞南山 市府討市地 居民很怨嘆 大直這片'台灣調景嶺' 恐會又掀反拆除抗爭〉，3 月 5 日，18 版。

董智森（1997）〈雞南山違建，市長拒讓步 揚言不再服務杯葛市政議員，續用訴訟要回市產〉，《聯合報》3 月 7 日，13 版。

土地、檢討投資計畫²²⁵等等，高雄市政府財政局甚至因已無舉債空間，而開闢財源管道有限，規畫委託民間財務顧問公司（即民間討債公司）向長期占用市有土地者催繳使用補償金²²⁶。

中央政府在財政危機下處理國有土地被占用問題，是延續先前的二元治理體制。以 1999 年 12 月 28 日修正通過的《國產法》為例，減少占用狀況是提出修正草案的立委與行政部門的共同目標²²⁷，最後決議是放寬承租的資格限制，讓過去因承租規定過嚴，而頂多僅能透過繳納使用補償金，在行政機關的暫時允許下使用土地的占用人，能夠透過辦理承租，取得與政府之間正式的法律上關係²²⁸，亦即擴大合法化管道，將更多原為非法的占用者納入合法／可管的場域之中。減少占用的重要目的之一仍是擴大國庫收入，行政院接著於 2001 年核定的「國有非公用不動產出租管理辦法」，亦著眼於減少非法占用，將原僅限 1970 年 3 月 27 日前實際使用者方得承租的限制，大幅放寬至 1993 年 7 月 21 日前實際使用者，官方並預估增加十餘萬戶申請承租，讓國庫增加一億到二億元租金收入²²⁹。

2000 年以後，合法與非法這兩個場域的界分更為明確，過去雖也存在這兩個場域，但政府仍相對被動，由占用人自行申請承購與繳納使用補償金，無法納入合法／可管場域者，多放任其繼續存在於非法／不可管的場域中。至此時期，針對非法場域內的占用者，政府所採取的方式則是將之徹底的非法化，各縣市政府更普遍採行的開源方式，是對占用縣市有土地者提起訴訟並強制執行拆遷²³⁰。亦值得注意的是，法治論述在處理公有土地占用狀況的同時更被強調，各級政府堅持「依法處理」，無論在協調會上或面對住戶抗爭皆不為所動²³¹。此外，訴訟判決強化了政府徹底執行清除的動力²³²，甚至在處理到一向會被輿論同情的弱勢占住者時，行政機關也在「使用者付費，法有明定」²³³的說法下，少有退讓；行

²²⁵ 葉長庚（2000）〈市場大樓閒置 市議員不滿〉，《聯合報》6月3日。

黃宏璣（2001）〈過去一年半 縣府赤字 96 億〉，《聯合報》9月6日，18版（苗栗縣新聞）。

²²⁶ 王瑞伶（2001）〈聚光燈：高市府將委託討債公司要債〉，《聯合報》4月8日，20版（省市綜合新聞）。

²²⁷ 85年11月25日，財政委員會審查國有財產法修正草案。參見：《立法院公報》85卷64期2886號下冊，頁24、26。

²²⁸ 邱金蘭（2000）〈國產法修正 承租國有地規定放寬 8.3萬戶使用國有地者可申請承租〉，《經濟日報》1月15日，6版（金融財務）。

²²⁹ 李莉珩（2001）〈國有非公用不動產出租放寬 82年7月21日前使用可合法〉，《聯合報》9月1日，21版（財經焦點）。

²³⁰ 吳敏顯（2000）〈光復前即建屋 光復後未登記 卅多戶面臨拆屋還地 宜市和睦路三巷居民在巷口懸掛抗議標語 要求縣府給他們一條生路〉，《聯合報》7月28日，17版。

鄭文正（2001）〈公有地遭占 50 多年 近將強制拆除〉，《聯合報》5月17日，18版。

張源銘（2001）〈港務局告居民占地 協調會火爆 雙方沒共識 決議要求港方暫停訴訟 否則抗爭〉，《聯合報》9月28日，18版。

²³¹ 張源銘（2001）〈港務局告居民占地 協調會火爆 雙方沒共識 決議要求港方暫停訴訟 否則抗爭〉，《聯合報》9月28日，18版（基隆市新聞）。

²³² 趙奇濤（2001）〈政壇散記：林安彬 處事手法剛柔並濟〉，《聯合報》8月21日，18版。

²³³ 陳東旭（2001）〈佔用國有地 月底前得繳納補償金 中正路住戶向議長陳情〉，《聯合報》12月13日，17版。

政院也接受前一時期部分輿論所持的「制度鼓勵占用」觀點，認為「使用戶占用公有土地，無須繳費又可獲得使用利益，已屬不當得利，如再發放救濟金無異鼓勵非法」²³⁴，要求相關機關處理占用時不得發放補償金。

法治論述更結合上美化市容及落實公權力的敘事，使公有土地上的占用者遭遇多重的社會壓力與指控²³⁵。相較過去，一般大眾在媒體的呈現中，極為認同此觀點，許多讀者投書直指違建占用公有土地，要求相關單位處理，甚至認為占用公有地者是阻礙社會進步的關卡：

不少民眾喜歡占有公用地，把自己的方便建築在他人的不便上，實在不應該；而公權力不彰，也是不對。惡性循環的結果，安分守己的民眾吃虧，也成了社會教育的負面活教材。想社會向上提升，必須靠大家共同努力，消除貪的心態，政府的公權力也要伸張才行。²³⁶

在此同時，向占用者收取使用補償金或租金，收入所得不若先前追繳金額龐大，中央政府為回應財政危機，開始強調各式土地處分及開發計畫。財政部於2000年中，擬訂「加強運用國有地五年計畫」，放寬150坪以上大面積國有地的出售限制，並決定自隔年起擴大出售、出租國有地的規模，計畫目標是運用國有地以增加800億元收入，其中估計透過出售土地可收入600億元。為了增加可以處分的土地來源，除了排除占用²³⁷，財政部再度重申1994年的要求，希望各機關將閒置及被占用的公有地移交國產局²³⁸。

不過，不同於過去只是被動要求各機關交出土地，依2000年10月舉行的行政院財經小組擴大會議結論，財政部成立跨部會的「國有財產管理小組」，執行「提昇國有土地管理績效方案」有關計畫或措施之審議、協調及督導，以及公用閒置財產之清理與處理事務、公用財產變更為非公用財產、國有非公用財產收益處分、其他有關國有財產管理事宜之協調處理及督導²³⁹，主動檢視、清理位於都市精華地段的閒置或低度利用之國有土地，並協調原經管機關將土地移交國產局管理，以強化公用財產統籌調配機能²⁴⁰。國產局收回這些高價值土地後，往往強調將透過都市發展及土地使用計畫的觀點，規劃更有效的使用方式²⁴¹，從此展開

²³⁴ 黃瑞典（2001）〈台灣藝大地上物補償 預定地用戶抱怨反彈〉，《聯合報》10月12日，17版。

²³⁵ 周全剛（2000）〈特二道拆違建 尚有18戶待認定 首波已拆十七戶 工務局長感謝住戶配合〉，《聯合報》9月23日，18版（台東縣新聞）。

²³⁶ 菜根（2000）〈請勿占用公有地〉，《聯合報》4月29日，35版（消費）。

²³⁷ 林玉文（2000）〈纏訟多年土地糾紛 二審勝訴 核研所 拆除大門北側違建〉，《聯合報》11月23日，18版（桃園縣新聞）。

牟玉珮（2000）〈台電土地遭占用 求償勝訴〉，《聯合報》10月20日，20版（北部綜合新聞）。

²³⁸ 邱金蘭（2000）〈國有地擴大租售 五年內增800億收入 財部明年起加強運用國有地 放寬出售限制 處分閒置資產〉，《經濟日報》7月15日，4版（綜合新聞）。

²³⁹ 《國有財產管理小組設置要點》第二條（2000年11月30日發布）。

²⁴⁰ 李莉珩（2001）〈都市國有地 財部提高運用效益 北市退輔會經管八筆土地 將闢平面停車場〉，《聯合報》5月28日，22版（財經焦點）。

²⁴¹ 參前註。另參：宋宗信（2001）〈理教公所標售 底價50.9億餘元〉，《經濟日報》7月21日，4版（綜合新聞）。

積極處分公有土地的議程直至今日；不過，國產局在國有土地管理的統理角色，要到下個階段在行政院의 強力支持下，完成部門關係重整，加上基礎行政能力的完備，方獲確立。



第四節 2002 迄今：擴大「非法化排除」

2002 年之後，公有土地管理與占用處理出現更進一步的轉折。這個階段「國家資產」管理體系建立，重整各土地經管機關間的關係，國產局日漸扮演各機關在經管土地工作上的監督及指導角色，除實施檢核外，也列管各機關處理進度、為各機關設定處理目標，甚至派出講師加以指導。因此，相較於前幾個階段，國產局原受限於非公用土地的基礎行政能力，擴及公用土地，可以「國家資產」的框架，透過國資會和國有土地清理活化督導小組的運作，統合管理所有國有土地，甚至觸及其他層級的公有土地。

這個時期特別值得注意的是，由其他中央單位經管的國有公用房地在國產局業務中的重要性逐漸提高。國產局於初始以調度興建辦公廳舍資源為目的，逐步調查並建立各機關管理房地資料，而後再以活化、促進國土有效利用為目的，接管在調查過程中被歸為閒置、低度利用或被占用的國有房地，再加以活化處理。「活化」同樣是在此時期被逐漸倚重的業務，特別是替代土地標售的「地上權標售」方式，每年標脫所獲權利金為數十億至兩百億，更增加國產局要求其他機關處理閒置、低度利用或被占用土地的制度誘因。

面對占用狀況，此時期並未再修法擴大合法場域，出租、讓售等合法化占用狀況的業務也無明顯變化。然而，針對國有非公用土地的「非法化排除」預算，在這個階段增加近五倍，同時各式針對國有公用房地的占用處理及接管計畫或方案也接續推出，在行政院成立跨部會協調組織，以加速處理占用的政策方向下，訴訟成為各機關傾向採取的處理方式。此階段的輿論除高度接受國有土地處分、活化的財政命題，也從生活環境、社會公平等角度，支持政府加強處理占用。

一、「國家資產」管理體系的建立

2002 年 4 月 10 日，行政院決議成立「國家資產經營管理委員會」（以下簡稱國資會），創設「國家資產」此新名詞，將不動產（包括國有非公用不動產及中央或地方各級機關管理的國有公用不動產）²⁴²、動產、有價證券及權利等，以「國家資產」的框架展開統一管理，並要求無公用需要的資產須變更為非公用財

²⁴² 不含各地方政府所有者。

產，由國產局接管。因應財政危機而出現的新框架，更為強調公有土地的「財產」性質，並建立新組織、重整部門關係，使在國資會擔任幕僚單位的國產局在國有土地管理及處分課題上，實際展開統籌管理，基礎行政能力更超過其直接管轄的國有非公用土地，觸及公用土地。

國資會是首度整合檢討全國資產的公產管理機制，其成立與 2000 年前後再一波的財政壓力有關，財政壓力迫使政府必須尋求更多收入來源，而彌補財政缺口的的方式，在當時政府眼中便是「活用國家資產，提升運用效益」²⁴³，因此建立整合的國家資產管理體系成爲首要之務。將原來分散由各機關經管的資產集中，並建立統一的考核機制，此「管理一元化」的工程是「使用合理化」，降低低度利用、閒置、被占用以及不當使用情形，建立有效經營管理制度的前提。在行政院成立國資會的說明中，將「占用」歸類爲「不當使用」，指出普遍存在的「不當使用情形，是由於未建立良好經營管理制度所致，並進一步將「政府坐擁龐大的資產，卻又背負高額的負債」²⁴⁴歸因於此，強調「不能有效的經營與管理資產，就是一種浪費」²⁴⁵，暗示若延續此現象將使政府面臨生存危機，鋪陳引進企業經營管理理念、建立統合管理機制的必要性。

行政院認爲既有國家資產分散管理的現象有兩大缺失，分別是「管理多頭馬車，資源無法統合運用」，以及「管理能力不足，造成資產雙重浪費」²⁴⁶，時任院長的游錫堃更將當時的管理狀況比喻爲「厝裡沒椅子，拿金甕來做椅子」²⁴⁷，將財政問題歸因於國家資源無法統合運用的管理問題。這個問題歸因，是行政院成立國資會此一跨部會決策單位，並以各部會一級主管爲成員、院長擔任主任委員²⁴⁸之主要背景。國資會由財政部長擔任執行祕書、國產局爲幕僚單位，雖與其主管業務直接相關，但透過國資會這個統籌的協調與決策平台，卻實際上擴張了財政部與國產局在國家資產管理業務上對其他部會的督導與監督能力。

事實上，早在正式成立以前，行政院長即將國資會的構想向財政部與國產局提出，而後續通過的重要行政命令、規則與措施，即爲國產局在國資會正式成立前，向法院長提擬並獲致共識（李瑞倉，2011：80-7）。國產局所提擬的法令與計畫方案，底定了國資會的工作方向，而該局由於擔任幕僚，在主任委員行政院長及執行祕書財政部長的權責賦予下，於國資會所設、負責在提案提報審議前預先

²⁴³ 行政院（2002）〈院長對國家資產經營管理委員會第一次委員會議致詞稿〉，網址：<http://internationalnewsstation.tw/ct.asp?xItem=23677&ctNode=4616>（取用日期：2013.11.7）。

²⁴⁴ 同前註。

²⁴⁵ 同前註。

²⁴⁶ 行政院第二七八一次院會決議，會議日期：2002 年 4 月 10 日。

²⁴⁷ 李順德（2002）〈改善管理多頭馬車及能力不足缺失 政院將設國家資產管委會〉，《經濟日報》，4 月 11 日，6 版（綜合新聞）。

²⁴⁸ 首屆受聘的 17 位委員中，主委爲行政院長游錫堃，副主委爲行政院副院長林信義，執行祕書爲財政部長李庸三，其他官方委員包括林全、范振宗、林嘉誠、李逸洋、楊德智、余政憲、湯曜明、林義夫、林陵三、黃榮村、陳定南等人，民間專家學者則有吳乃仁、周俊吉、林克孝、林賢郎、卓輝華，其中吳乃仁時任台糖董事長，受聘主因爲台糖土地廣袤，亟需妥適處理。

整合相關部會意見的工作小組中，擔任召集²⁴⁹，在國資會的工作架構下，實質協調與整合各部會意見，獲得對其他單位更具體的督導與監督權力。

國資會召開的第一次會議通過《國家資產經營管理委員會設置要點》，確立國資會編制，隨後又訂定《國家資產經營管理一元化執行要點》、《國家資產經營管理原則》等原則性規定，除界定國資會的任務，也強調「以成本及效益為指標」的經營管理原則²⁵⁰，並以此為標準定義出「不經濟使用」²⁵¹、「閒置」及「低度利用」²⁵²。此外更重要的是，這些行政規則架構出財政部在「國家資產」管理上的主導地位²⁵³，並賦予該部與國產局對其他機關營建、改建、分配使用與其建物，以及「精華土地」²⁵⁴與國有公用財產用途廢止、閒置、低度利用及被占用之檢討與處理²⁵⁵的主動管控權²⁵⁶。

過去，財政部及國產局雖在法令上為中央的公有財產主管機關，但實際上卻無法對其他機關所管有之財產——特別是國有公用土地——施行管理，要求其他機關清查管有土地狀況，並回報國產局以供查核，此行政能力的限制早在歷次訂定或修正相關法規、立院質詢時，受到強烈抨擊。相較之下，這個階段國資會此一決策及協調單位的成立、行政院長的直接統轄，再加上各種行政規則的建立，促使財政部及國產局在國有資產管理業務上的主管角色落實，甚至到 2009 年國資會停止運作，行政院另成立的「國有土地清理活化督導小組」(2009.11.27-)，也仍維持財政部及國產局的角色。

「國有土地清理活化督導小組」(以下簡稱「國土督導小組」)由行政院副院長任召集人、財政部長及其他部會次長為成員，執行秘書由財政部次長擔任，幕僚作業則同樣由國產局擔當。國土督導小組的任務包括統合國有土地資訊、確立國有土地活化運用政策、統合調配國有土地，以及督導清理及檢討閒置、低度使用之國有土地等活化運用事項²⁵⁷。行政院副院長在國土督導小組首次會議上的裁示，延續國資會基礎，藉「國家資產」的框架說明國有土地的性質，並框限各機關定位為「(代為)管理」，據以強調行政院在國有土地管理、使用的統籌角色：

國家資產屬於國家政府所有，各機關為管理者，經營之國有土地，不能以既有使用狀態及認應保留公用，而應配合整體環境發展，評估使用效益，綜合考量後決定是否保留公用。行政院基於整體國家資產有

²⁴⁹ 工作小組初始由國資會副執行秘書財政部次長召集，而後在確立作業模式後，轉交由國產局長或副局長負責(李瑞倉，2011：80-7)。

²⁵⁰ 《國家資產經營管理原則》(2002.8.7 訂定發布)第 5 點。

²⁵¹ 《國家資產經營管理原則》(2002.8.7 訂定發布)第 5 點第 2 項。

²⁵² 《國家資產經營管理一元化執行要點》(2002.6.11 訂定)第 5 點。

²⁵³ 《國家資產經營管理一元化執行要點》(2002.6.11 訂定)第 7 點。

²⁵⁴ 指「國有都市計畫商業區、住宅區、工業區及非都市土地使用編定種類為甲、乙、丙、丁種建築用地」(《國家資產經營管理一元化執行要點》第 6 點第 4 款)

²⁵⁵ 《國家資產經營管理一元化執行要點》第 6 點第 6 款。

²⁵⁶ 《國家資產經營管理一元化執行要點》第 8 點、第 10 點、第 11 點。

²⁵⁷ 《國有土地清理活化督導小組設置要點》(2009.11.27 訂定生效)第 2 點。

效運用，有統籌調度之權責。²⁵⁸

因此，各機關²⁵⁹對其所經管土地的使用管理情形，為國土督導小組所著重，議程依各機關所掌有之國有土地數量及分布狀況，排定報告及討論次序。對各機關報告內容，國土督導小組往往提出更進一步的建議，例如國營事業不動產被占用、被借用逾期及閒置狀況，主管機關經濟部成立「加強土地清理活化小組」外，更被要求「建立有效的輔導管考機制，持續督導各國營事業積極推動土地清理活化業務」²⁶⁰。閒置、低度利用、被占用等「不當使用」狀況特別為國土督導小組所關注，往往要求積極催討、妥為運用，甚或變更非公用土地，轉交國產局管理；針對被占用狀況，更往往以「提升資產運用效益、增裕營收」為由，要求管理機關自行訂定有效處理措施並提會報告，並監督其所定清理占用土地之目標值，若有清理目標值逐年減少者，甚至進一步要求其「檢討占用處理執行之有效性」²⁶¹。

在實際運作中，財政部研擬國有不動產清理活化作業及活化推動方式²⁶²、安排各部會報告國土管理及活化計畫時程²⁶³等提案，皆為行政院高度肯定，要求其其他機關配合積極推動，並提示各機關「不宜再固守單一機關規劃運用之既有思維，應以整體及效益角度管理運用經管國有土地，以充分有效運用國家資產。」²⁶⁴被占用、被借用逾期及閒置面積較大的機關，也指定由財政部安排報告處理成果²⁶⁵，可知財政部與國產局透過從國資會至國土督導小組的秘書及幕僚作業，已掌握其他機關所經管之土地資料，並因具備議程及計畫時程安排等職權，而能落實對其他機關的監督考核。

在此同時，國產局作為幕僚單位，國土督導小組的相關作業也自 2009 年起占據業務工作主要部分，列為該局重要專案。國產局在國土督導小組中負責統合國土資訊、調配運用、檢討閒置與不經濟使用房地、確立活化運用策略等工作（國產局，2010：1），而其所擬具、行政院核定的「強化國有財產管理及運用效益方案」（2009.1-）（*ibid.*, 49），對各管理機關所管國有財產加以考評，並呈報行政院（國產局，2011a：49），透過行政院及國土督導小組，獎勵績優機關及相關人員，實質上延伸對其他國土管理機關的控管能力，同時國產局對土地占用狀況的掌握能力也因而擴張。

²⁵⁸ 國有土地清理活化督導小組第一次會議記錄（2009.12.2）。

²⁵⁹ 包括台銀、台酒、台鐵、土銀、中油、台電、台糖、台水、中華郵政等未民營化之國營事業公司。

²⁶⁰ 國有土地清理活化督導小組第十二次會議記錄（2012.8.24）。

²⁶¹ 國有土地清理活化督導小組第七次會議記錄（2010.11.16）。

²⁶² 國有土地清理活化督導小組第一次會議記錄（2009.12.2）。

²⁶³ 國有土地清理活化督導小組第二次會議記錄（2010.1.6）。

²⁶⁴ 同前註。

²⁶⁵ 國有土地清理活化督導小組第十一次會議記錄（2012.4.16）。

二、國土活化與加速占用處理

國家資產統一管理體系的形成，也加速了公有土地的處分與占用處理。從 2002 年以前的國有土地占用處理發展歷程，我們看見占用處理隨著國土處分需求增加而日趨被政府重視。然而，對屬於其他機關經管的國有公用土地，國產局的掌握、控制等基礎行政能力卻必須待國家資產統一管理體系建立，透過行政院的力量重整部門關係，才能夠建立並施展。2002 年後，隨著國資會與國土督導小組接力出現，「占用」與「閒置」、「低度利用」等此時期被創設並高度強調的「土地空置類型」併列，針對這些空置狀態的各種加速清查及處理計畫推陳出新，卻始終指向在「國家『資產』」框架下，將土地變現的「活化」目標。

自 2000 年起，加強辦理無保留公用必要之國有非公用土地出售成為國產局工作目標（國產局，2001a：77），於 2003 年開始委託縣市政府、文建會及觀光局，經營農場、旅館、創意文化園區等觀光、文化事業（國產局，2004：46-7），或其他改良利用計畫，而配合或主導都市更新處理更新範圍內國有不動產則自 2006 年起被國產局列為重要目標（國產局，2007：80），在大面積國有土地禁止標售的規定下，作為替代方案的「設定地上權」標售也在 2008 年後重新成為該局重點業務²⁶⁶。推展公有土地多元活化方式的同時，國產局也逐步簡化撥用作業程序及國有公用財產變更非公用財產之移交接管作業（國產局，2005：76-7），加速接管國有公用土地。

與此同步發生的是，執行「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」、辦理國有公用房屋清查（國產局，2003a：75-6）、積極執行「加強標售國軍老舊眷村改建房地及各機關學校移交之國有眷舍房地四年計畫」（國產局，2005：78）、建立國有機關用地資料（*ibid.*，75），以及提升國有公用財產運用效率（*ibid.*，76），都浮現為國產局的重點工作。2002 年以前的國產局業務，幾乎沒有針對國有公用土地所提出，而涉及需調撥其他機關用地的計畫²⁶⁷，也往往歷經數年而無法解決；相較於此，國資會成立後，國產局針對國有公用土地推動的業務明顯擴張，不但對其他管理機關提出訂有執行期限及目標值的計畫，也可要求「未處理完成者，納入經常性作業，由各主管機關、管理機關及國產局列管至處理完成」²⁶⁸，甚至於 2012 年國產局提升為國產署後，獨立出「督促國有公用財產管理」此一業務項目（國產署，2013a：46）。

國產局之所以能開始對其他機關施以管理，與國資會成立，並透過職務安排賦予財政部與國產局督導權責有密切關係。2002 年到 2009 年間，國資會通過《國家資產經營管理事項計畫表》、《財政部國有財產局接管國家資產處理要點》

²⁶⁶ 針對國有非公用土地，亦包括原為公用土地，變更非公用土地後移交接管予國產局者（參見：國產局，2009：87）。

²⁶⁷ 如「中央機關辦公廳舍不足問題解決方案」即自 1992 年至 2000 年，歷時 9 年仍未解決。

²⁶⁸ 「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」（參見：國產局 2003：76-7）。

(2003.2.19) 等行政規則，及針對職務宿舍²⁶⁹、各機關用地²⁷⁰清查及處理的等各種行政措施。這些行政規則與措施早在國資會成立前由國產局擬定(李瑞倉，2011：80-7)，透過這些行政規則的發布，財政部與國產局對其他機關的控管逐漸深入且全面。在各種資產管理對象中，由各機關經管的公用土地是關鍵目標，成為國產局年度業務的重點，以該局業務年報中提及的相關計畫來看，列管、督導範圍包括機關用地、公用房屋、眷村、宿舍及眷舍房地，並特別聚焦於高價值的「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產」²⁷¹，計畫內容則從清查、加強處理、清理到標售(表 3-4)，無所不包。

表 3-4 2002-2009 年國產局重點清查及加強處理方案

對象	相關計畫
國有機關用地、公用房屋	國有公用房屋清查計畫(2002.10.1-2003.12.31) 國有機關用地清查計畫(2006.12.7-)
眷村、宿舍、眷舍房地	國有宿舍及眷舍房地加強處理方案(2003.7.10-) 加強標售國軍老舊眷村改建房地及各機關學校移交之國有眷舍房地四年計畫(2004.9.1-2008.9.1) 加強標售國軍老舊眷村改建房地及各機關學校移交之國有眷舍房地計畫(2009-2013.12)
公用閒置、低度利用及被占用不動產	國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案(2003.5.1-2004.6.30) 國有公用閒置、低度利用及被占用不動產第 2 階段清理計畫(2005.3.1-2008.6.30)

(資料來源：歷年國產局業務報告、李瑞倉(2011)；研究者整理。)

綜觀這些計畫，最終目的皆指向變更使用或處分，甚至出現如機關用地相關計畫，以調查始而以國產局回收接管終的例子。以「統籌調配中央機關辦公廳舍」(國產局，2005：75)為目的，國產局於 2005 年開始建立國有機關用地資料，2007 年開始執行「國有機關用地清查計畫」(2007.1.1-2008.12.31)，對各機關用地「全面清查，以建立完整正確之國有機關用地資料」(國產局，2007：77)，清

²⁶⁹ 如：《國有職務宿舍房地加強處理方案》(2007.3.9-2011.11.23)。

²⁷⁰ 如：《國有機關用地加強處理方案》(2006.12.7-)。

²⁷¹ 《國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案》第參點第一項：「中央機關經管國有公用閒置、低度利用及被占用不動產、座落都市計畫商業區、住宅區、工業區及非都市土地使用編定種類為甲、乙、丙、丁種建築用地者；國立學校所使用之國有建築用地；中央機關使用非屬閒置、低度利用、被占用國有建築用地。」

查計畫結束後，賡續提出「國有機關用地加強處理方案」(2009-2012)，針對各機關經管的國有土地召開審查會議，並將審查認為閒置、低度利用之土地收回，由國產局接管(國產局，2009：49)。從單純的調查到回收接管，可看見因國資會而獲得計畫推動執行之實質權力的國產局，逐漸掌握各機關所經管之國有土地狀況，並能以政策名義，擴大接管各機關土地。

在這些計畫中，最重要的就是「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」，及接續此計畫推出的「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產第2階段清理計畫」。國產局在國資會首次會議上即受指示，將國有財產依閒置土地、低度利用、被占用等三大類別，著手分類調查，而後從2002開始直到2007年間，執行「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」及後續清理計畫，皆在國產局的年度業務報告中列為重點工作。特別值得注意的是，2003年開始執行的「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」，相較前一階段所推動，首度試圖要求各機關對其所經管之公用土地加以清理及處理的「國有及公有被占用土地清理及處理方案」(1994.9.9-2004.6.15)，展現出更徹底的管控能力，除建立「不當使用」的不同類型，也在類型化之後，依不同狀況分別訂定處理方式。

「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」不但賦予財政部得定期或不定期派員瞭解機關執行狀況的權責²⁷²，也訂有獎懲規定，明定主管機關對經管機關督導之責，建立起主管機關或管理機關、業務主管人員、承辦人員的連帶責任²⁷³；未在期限內確實處理完成的機關，國產局可要求其納入經常性作業，並由該局列管至處理完成²⁷⁴。針對經國資會檢討後被列為閒置或低度利用不動產、國立學校使用國有建築用地、中央機關使用國有建築用地等，此方案聚焦處理的狀況，除要求管理機關擬定計畫並由國產局列管，行政院也授權財政部可依《國產法》第34條第1項規定，將各機關經管的公用土地逕行變更為非公用財產，由財政部國產局接管處理²⁷⁵：

管理機關接獲清冊後，未於三個月內辦理變更為非公用財產或擬訂計畫，或計畫未經國資會工作小組會議及委員會議審議通過者，基於統合國家資產經營管理及強化國家資產運用效益之政策需要，得依國有財產法第三十四條第一項規定，由行政院授權財政部逕行變更為非公用財產，接管處理。²⁷⁶

在此方案執行過程中，國資會的平台檢核閒置、低度利用、被占用等土地「不當使用」狀態，財政部及國產局並透過國資會及行政院所賦予的監督及計畫列管

²⁷² 「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」第捌章第一點。

²⁷³ 「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」第捌章第二、三點。

²⁷⁴ 「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」(參見：國產局，2003：76-7)。

²⁷⁵ 「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」第陸章第一點第三項、第二點第四項、第四點第三項、第五點第三項。

²⁷⁶ 「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」第陸章第一點第三項。

權能，推動公用土地的加強處理。相較於此，1994 年開始執行的「國有及公有被占用土地清理及處理方案」，針對國有公用土地同樣要求若占用人未於期限內騰空，責管理機關應在期限內提起訴訟排除侵害，卻因行政院實際上並未對怠於占用處理工作的機關給予獎懲，而財政部及國產局也缺乏實際控管其他機關的有效權力，該措施相關要點徒為具文，甚至引起監察院關注，調查此方案及公有土地占用處理情形（監察院，2003）。

針對被占用不動產，「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」除與其他狀況一樣有管核、獎懲及逕行變更等規定，並特別載明：若有必要可追究機關失職責任²⁷⁷。對占用狀況的處理方式，若非符合《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》所列之得現狀移交國產局接管的情況²⁷⁸，則管理機關需於三個月內擬訂被占用處理計畫，並於三個月內排除占用；無法於期限內排除者，則要求採取「非法化排除」的作法：「應於六個月內提出訴訟排除侵害，並訴請追收占用期間之使用補償金，俟排除占用後，騰空移交國產局接管」²⁷⁹。

此方案中所提及的《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》，是 2000 年後各機關處理其經管土地被占用狀況時，主要依據的行政規則。此原則自 1998 年訂定²⁸⁰迄今經過 7 次修正，在 2009 年修正之前，此原則亦定有開放出租、出售與占用人等將占用狀況「納入合法管理」的規定，也並未限定必須將被占用狀況排除後方能移交，甚至於 2005 年修正放寬各機關經管不動產現狀移交國產局的規定，以加速收回各機關執行「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」被占用之不動產。

不過，此原則於 2005 年通盤修正後，於第一點明確列出收回被占用之國有不動產的四種方式：「(一) 協調占用者騰空遷讓。(二) 協調地方政府以違建拆除。(三) 訴訟排除。(四) 其他適當處理。」²⁸¹，並明定各機關對於被占用不動產應依法追收不當得利²⁸²，開始明確將國有非公用不動產占用狀況的「非法化排除」制度化。2009 年另一次大舉修正，則進一步明定訴訟求償之使用補償金的收取期間及標準²⁸³，嚴格限制移交國產局接管的要件，將原本條文中「不損及國庫權益」的文字作成具體規定²⁸⁴，並以減免補償金作為鼓勵占用人加速騰空收回的誘因，甚至規定經管理機關提起訴訟者，僅有「於一審判決前，占用人自行騰空返還占用不動產者，得依個案情形酌予減收使用補償金，並撤回訴訟或和解」²⁸⁵，

²⁷⁷ 「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」第陸章第三點第三項。

²⁷⁸ 《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》（於 2005 年 1 月 14 日修正後至 2009 年 9 月 24 日修正前）第 1 點第 2 項、第 2 點第 2 項、第 3 點規定。

²⁷⁹ 「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」第陸章第三點第一項。

²⁸⁰ 原名稱為《各機關經管國有公用被占用土地處理原則》。

²⁸¹ 《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》第 1 點第 1 項。

²⁸² 《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》第 4 點。

²⁸³ 《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》（2009.9.24）第 4 點第 1 項。

²⁸⁴ 《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》（2009.9.24）第 3 點。

²⁸⁵ 《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》（2009.9.24）第 4 點第 2 項第 2 款。

亦即取消訴訟此一「非法化排除」方式的可逆性。

2002 年之後，在國產局因國資會及後續的國土督導小組授權而取得的監督權力下，各國有土地經管機關被要求加強處理占用狀況，而《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》則為其所依憑。「非法化排除」的處理方式，在此行政規則中逐漸完備的同時，國有公用土地法定的「公用」性質也因而更加清晰，也逐漸排擠了「納入合法管理」之占用處理方式的適用可能。雖然各經管機關處理占用可用之方式，依此原則第一點規定，有四種處理方式，但在實際運作上，由於其他方式的協調成本較高，協調結果也取決於占用者或縣市政府，因此在國土督導小組所施加的處理壓力下，各機關最終往往採取訴訟排除的作法，實質促使非法場域擴張。

國產局所直接經管的非公用土地部分，相較於 1994 年開始推動的「國有及公有被占用土地清理及處理方案」，在處理非公用土地被占用狀況上，將訴訟的非法化排除方式列在最後，為針對「刁頑之占用人或無法依前述各種方式處理者」²⁸⁶採取的最後手段；財政部核定的「被占用國有非公用土地加強處理方案」（2010.10.21-），以及國產局提出的「被占用國有非公用不動產加強處理計畫」（2012-2013）、「被占用國有非公用不動產加強清理計畫」（2014-2019），則更為強調「循公權力排除、以竊佔罪移送或民事訴訟排除」（國產局，2011a：76），以及「在未完成處理前，先依民法第 179 條不當得利返還規定追收使用補償金」（*ibid.*, 76）。訴訟相關預算更是大為增加，僅「國有財產管理處分」此工作計畫下的「以訴訟或勸導方式處理被占用國有土地等業務」項目，總經費便從 2002 年的 31,120 千元（國產局，2001b：62-3），增至 2004 年的 59,951 千元（國產局，2003b：42-3）、2012 年 69,744 千元（國產局，2011b：46-7），再躍至 2013 年的 125,447 千元（國產署，2012b：46），甚至於 2014 年因執行「被占用國有非公用不動產加強清理計畫」而大幅增加至 150,000 千元（國產署，2013b：38-40），前後增加近五倍之多。

包括占用在內的土地「不當使用」狀態之消除，都是在強化運用效益的目標下推動。此政策方向於國資會運作期間，推進機關用地、國軍眷村土地等公用土地的清查及處理，而在 2009 年國資會解編後，接續成立的國土督導小組也延續國資會的工作方向，甚至在推動計畫名稱上，開始直接採取「活化」、「強化效益」等詞彙，更為凸顯消除占用等土地「不當使用」狀態背後的國有資產處分、運用目標，以獲得更多的輿論支持。國有資產處分、運用的目的，仍為增加國庫進帳，以此時期最引人注目的國有地地上權標售來說，權利金決標金額從 2010 年約二十億，至 2013 年成長到兩百多億，其中僅臺北學苑及中崙眷舍案的權利金，即收入 141 億 6,800 萬元，可知國產局收回原為各機關經管之土地後再加以處分的財政誘因，並連帶使相關規定放寬²⁸⁷。

²⁸⁶ 「國有及公有被占用土地清理及處理方案」第肆章第二節第 1 點第 2 項第 8 款。

²⁸⁷ 如：財政部於 2010.1.7 訂定「國有非公用土地設定地上權作業要點」，彈性放寬設定地上權之

國土督導小組成立後，國產局持續執行「強化國有財產管理及運用效益方案」（2009.1-），並推出「國有不動產清理活化作業計畫」（2009.12.25-2011.12.31）等行政措施，也於 2013 年開始辦理國有宿舍管理情形檢核，及督促各機關訂定被占用不動產處理計畫（國產署，2014：46）。同時，行政院特別強調的是，針對閒置、低度利用及不經濟使用之大面積國有建築用地，所提出的「經濟動能推升方案行動計畫」（2013-）及「活化資產永續財政方案暨行動計畫」（2013.3-2016.12.），並點名台北學苑²⁸⁸、華光社區及空軍總部三處，原為其他機關經管，並規劃於騰空後變更為非公用、移交國產局管理的大面積國有土地，為「活化資產永續財政方案」重點推動開發之三大活化指標案件。

這些行政措施的執行進度及成果，都必須提報國土督導小組，各機關的處理方式在會議上因而成為討論標的，增加其處理壓力。以華光此一活化指標案為例，原屬法務部經管的公用土地，財政部於 2010 年第二次國土督導小組會議，即將華光與華山並列，提出「華山中央行政專區及華光金融特區國有土地規劃案」報告²⁸⁹，而由於此案「對於政府財源、中央行政機關辦公廳舍之興建調整及都市更新均有正面助益」，國土督導小組要求各部會就主管業務全力推動，以早日開發。而後，財政部於第四次會議提報「為加速收回台北市華光社區國有土地，推動辦理都市更新，有關現住戶處理方案」²⁹⁰，隔年又再針對現住戶處理，提報「臺北市華光社區國有土地地上物處理方案」²⁹¹，會議結論由財政部循序專案報院核定，並要求其分析相關法令及過去各機關執行情形與遭遇困難。最後，行政院於 2011 年 8 月核可財政部修正後之處理方案，確定華光合法眷戶可領有一次性補助費，費用由國產局所管轄的國有財產開發基金支應，相關費用列入開發成本的處理方向（國產署，2012a：49）。

國土督導小組的討論決議，確立了國產局與財政部在華光處理及開發案的主導角色，而土地經管機關法務部則為執行占用處理的負責單位。從 2011 年起，「華光社區國有土地處理」被列為國產局內業務的重要專案，而「臺北市華光社區開發案招商作業」²⁹²則於 2012 年後，持續與財政部財稅人員訓練所及其周邊國有土地開發案、臺北學苑國有土地開發案招商作業、空軍總部現址土地開發案招商作業，並列為國產局工作目標中的「重點開發國有土地」（國產署，2013a：77）；而後，華光社區的開發於 2013 年初，財政部於國土督導小組會議上提報「活化資產永續財政方案行動計畫（草案）」後，與台北學苑及空總基地併列為活化指

權利金、地租計收基準，延長地上權存續期間最長為 70 年；後又於 2013.6.24、2013.9.30 修正「國有非公用土地設定地上權作業要點」，放寬地上權及地上物得一部讓與。

²⁸⁸ 台北學苑面積約 1.33 公頃，已於 2013 年 9 月 26 日公告招標，同年 11 月 28 日開標，由中國人壽保險股份有限公司得標，決標權利金 141 億 6,800 萬元。

²⁸⁹ 國有土地清理活化督導小組第二次會議記錄（2010.1.6）。

²⁹⁰ 國有土地清理活化督導小組第四次會議記錄（2010.4.23）。

²⁹¹ 國有土地清理活化督導小組第八次會議（2011.3.18）提出，第九次會議（2011.3.29）報告。

²⁹² 「俟開發規劃構想奉行政院核示，及台北市政府完成都市計畫變更作業後，採設定地上權方式辦理，引進民間資金參與。」（國產署，2013a：77）

標²⁹³。

在國產局的督導考核，以及行政院召集中央及地方政府相關單位組成的專案小組平台的協調²⁹⁴，原土地經管機關法務部則逐步完成華光社區的占用處理計畫，國土督導小組對此高度肯定²⁹⁵，甚至透過敘獎及經驗整理傳遞，將法務部處理過程記錄發予各級公有土地經管機關²⁹⁶，以供參考並鼓勵效法。在縝密的分工處理過程中，公有土地的占用人欠缺制度上可參與協調的空間，而僅為被政府占用處理方案所討論及處理的對象，在機關處理效率的要求下，成為一筆筆目標值，並因機關為求完成占用處理而採訴訟的非法化排除方式，成為民事或刑事訴訟上的被告。

三、「非法化排除」的普遍接受

2002 年以後，國資會及國土督導小組的接力運作，使財政部與國產局在中央政府的國有資產主管機關地位建立，與其他經管機關的關係從而確立，得以對其他機關施以監督、考核，甚至指導其公產處理方式。透過實際管控能力的建立，作為重要處理標的的公用土地占用狀況，與其他低度使用、閒置等土地「不當使用」狀態都開始被加強處理。加強處理能夠順利推行，不可忽略的是同時期社會氛圍對此的支持，輿論對活化及加速占用處理的討論仍延續前一階段，以財政與法治為主要切入觀點，而此討論框架增強了政府加速處理的正當性。

國資會成立之初，輿論即對此抱持高度肯定態度，除了批評過去使用國有地「沒有成本概念」，也以「另類私房錢」²⁹⁷指稱資產分散由各機關管理、各行其是的現象，諸如管理機關將已不具公用性質的土地「霸著不放」，被指責為將公產當成「私人財產」²⁹⁸，而九十幾項分散在各部會的非營業基金，也被指為各部會的「私有金庫」²⁹⁹。同時，也有報導評論以近南京商圈的台北市龍江路公有地標售為例，指責原管理機關試圖干涉國產局標售，是影響國家財政與市場運作的負面作法：

²⁹³ 國有土地清理活化督導小組第十三次會議記錄（2013.1.7）。

²⁹⁴ 台北市政府（2014）《擬定臺北市華光社區暨周邊地區（不含中華電信及中華郵政部分）特定專用區細部計畫案》（103.3.21 公展版草案），頁 17-21。

²⁹⁵ 國有土地清理活化督導小組第十六次會議記錄（2014.2.10）。

²⁹⁶ 如：高雄市鼓岩國小公告高雄市政府轉發之「財政部函送法務部處理臺北市華光社區國有土地占用案情形報告 1 份供參」，網址：

<http://school.kh.edu.tw/view/index.php?WebID=164&MainType=0&SubType=101&MainMenuId=8356&SubMenuId=7702&DataId=10634&page=1&Work=View&NowMainId=8356&NowSubId=7702&TypeChange1&SearchStr>（取用日期：2014.5.30）

²⁹⁷ 邱金蘭（2002）〈新聞分析：國家財產不再是另類私房錢〉，《經濟日報》，4 月 8 日，4 版。

²⁹⁸ 同前註。

²⁹⁹ 游其昌（2002）〈國家資產管理委員會今成立 政院找錢 國產運用應法制化 杜絕弊端 97 非營業基金不能成為各部會私有金庫 資產重整 台糖吳乃仁、台鹽鄭寶清扮演關鍵角色〉，《聯合報》，4 月 13 日，3 版。

國產局日前標售相當成功的一筆台北市龍江路土地，標售前夕也曾接到阻擋電話，某機關不願將這筆土地移交國產局，希望留做興建員工停車場之用。

這筆土地面積 1,237 坪，近南京商圈，標售底價 6.5 億元，由元大建設以 12.7 億元得標，超出底價將近一倍，不但為國庫賺進一筆錢，也為房地產市場打了一劑強心針。這筆土地若未移交，現在可能還在做機關員工停車場的低度利用。

政府財政日趨困難，若能以企業經營方式來管理國家財產，應該可以減少舉債額度，避免債留子孫。³⁰⁰

輿論接受解決政府財政困難、防止資源浪費等，行政院對推動國家資產統一管理的說法，並延伸游錫堃的「金甕說」，強調財政困難正起因於資源未妥為利用：「多年來政府都在喊窮，但是與其他各國政府相比，台灣政府有如坐擁金山銀礦的乞丐，雖然口袋裡沒有錢，擁有的資產卻是非常龐大的。」³⁰¹此外，公有資產淪為政治酬庸或政治收買工具，也是新聞評論指責的對象³⁰²。企業經營方式管理、依照市場機制等所謂「商業原則」或由民間處理³⁰³，因而成為解決辦法，而這也伴隨著提高國營事業競爭力、完成民營化的討論³⁰⁴。

回應國家資產加速處理的政策，泛紫聯盟、自然步道協會、蠻野心足協會、專業者都市改革組織、綠色公民行動聯盟、山仔后文史工作室等民間團體，於 2005 年間成立「國家資產搶救連線」³⁰⁵，連線部分成員更早在 2002 年國資會成立後，因各機關開始加強處理閒置及低度利用狀況，致使大批日本殖民時期所建房舍遭到拆除，而投入文資保存、生態保育等社區組織工作，並關心國家資產的私有化趨勢³⁰⁶，但其焦點多針對當時重新放寬國有土地出售，批判國土商品化的政策方向，而並未特別關注占用處理。

相較於此，政府及主流輿論除擁抱國土商品化及私有化的方向，視之為改善國家經濟、斷絕政治交換弊病的解方，占用處理作為國土處分的前置工作，其正當性也被高度認同。國資會成立時任國產局長的李瑞倉接受專訪，將占用情況區分為惡霸、不知情及不得已三種類型，並指出惡霸型需要地方建築主管機關及檢調單位協助排除，也與使用國有地的成本觀念連結，暗示放任占用即為「沒有成

³⁰⁰ 邱金蘭（2002）〈新聞分析：國家財產不再是另類私房錢〉，《經濟日報》，4月8日，4版。

³⁰¹ 經濟日報（2002）〈社論：整頓公產應除政治化並引入機會成本觀念〉，4月9日，2版。

³⁰² 如：經濟日報（2002）〈社論：整頓公產應除政治化並引入機會成本觀念〉，4月9日，2版。
游其昌（2002）〈國家資產管理委員會今成立 政院找錢 國產運用應法制化 杜絕弊端 97 非營業基金不能成為各部會私有金庫 資產重整 台糖吳乃仁、台鹽鄭寶清扮演關鍵角色〉，《聯合報》，4月13日，3版。

³⁰³ 經濟日報（2002）〈社論：整頓公產應除政治化並引入機會成本觀念〉，4月9日，2版。

³⁰⁴ 黃玉珍（2003）〈國家資產解凍系列報導之一 鹽田閒地重生 資源有效利用〉，《經濟日報》6月9日，4版（綜合新聞）。

³⁰⁵ 有關「國家資產搶救連線」此一組織，參見：<http://blog.yam.com/savingourland>。

³⁰⁶ 國家資產搶救連線新聞稿〈政府賤賣、亂賣土地之前，全民搶先佔〉（2006.3.8）。

本觀念」的國有地使用³⁰⁷。至 2012 年中央政府累積債務逼近五兆元，「不能善用自己資產，任憑被侵占或閒置不用」³⁰⁸、「原本是金雞母的黃金地段，反而變成財政包袱，政府有大筆房產，沒賺錢反而賠錢」³⁰⁹也被特別點出，據以要求行政院檢討資源配置，並對被占用土地盡快催討並活化使用，以創造政府財源。再加上監察院持續對經管土地有占用狀況的中央及地方政府機關提出調查報告，甚至公開批評相關單位「清理不力且管理失序」³¹⁰，直言「政府應藉機落實全國公用土地大清理的工作，絕對不能遇到民眾抗爭、民代施壓就手軟」³¹¹，要求盡快依法回收被占用土地，經媒體披露後，也強化占用的非法性以及各單位加速處理占用的必要性³¹²。

輿論對於占用的討論，早期的友善態度罕見，認為占用是「好占小便宜，尤其喜歡佔用公家土地」³¹³、「本來就不對，不處理有違公平正義原則，會讓違建者心存僥倖」³¹⁴觀點者極為普遍，甚至有以「附身毒瘤」³¹⁵的強烈意象指稱占用公有地的非正式住區，並連帶指責關說者「事理不明，不足取法」³¹⁶。「社會公平」成爲輿論討論公有地占用處理的衡平標準³¹⁷，而避免自然災害或妨礙都市發展更被用以支持占用處理³¹⁸。此外，占用影響其他「守法市民」的居住、生活環境，也成爲批評焦點：「占用人以世居、生活貧困爭取同情，雖說其情可憫，但製造髒亂，影響到鄰居生活品質的行為就說不過去」³¹⁹，2003 年至 2005 年間，聯合報專刊讀者來函的「熱線信箱」專欄，即出現眾多因關切生活周遭環境品質，而要求政府出面處理占用的訊息³²⁰。

隨著相關行政規則及措施的推動，輿論持續對占用處理抱持正向態度，甚至認爲加速處理方案特別關注被占用、閒置等政府所定義之「不當使用」狀況，以

³⁰⁷ 邱金蘭（2002）〈李瑞昌(國有財產局局長)：鼓勵外資開發國有地 國產局正全面清查處理閒置公用土地 以增加政府收入〉，《經濟日報》，3 月 22 日，6 版（綜合新聞）。

³⁰⁸ 鄭宏斌（2012）〈8700 多公頃國有地被占 立委促催討〉，《聯合報》，5 月 27 日，A10 版。

³⁰⁹ 蘇芳禾（2012）〈任房舍閒置 政府另砸 40 億租屋 立委批：財政吃緊 卻高價租辦公室 資源配置錯誤〉，《聯合晚報》，9 月 16 日，A1 版。

³¹⁰ 黃雅詩（2004）〈國有地回收率 監委批「龜速」 指國產局清理不力管理失序 將提案糾正〉，《聯合報》，7 月 5 日，A11 版。

³¹¹ 黃雅詩（2004）〈國有地遭佔用 監院擬要求清理 林時機等委員表示 將向行政體系施壓 不能遇到抗爭就手軟〉，《聯合報》，5 月 17 日，A11 版。

³¹² 如：黃雅詩（2003）〈國有地回收不力 監院今提案糾正〉，《聯合報》，9 月 3 日，A11 版。

林修全（2003）〈國土被佔嚴重 三單位遭糾正〉，《聯合晚報》，9 月 3 日，9 版。

陳景寶（2003）〈觀音山濫墾囂張 監院嚴責縣府 要求縣府議處相關失職人員 建設局等單位研擬懲處名單〉，《聯合報》，4 月 15 日，B1 版。

³¹³ 陳民峰（2003）〈政府追討占用土地 接連兩起官司勝訴〉，《民生報》，9 月 4 日，A2 版。

³¹⁴ 聯合報（2002）〈地方公論：拆違建收費〉，4 月 30 日，18 版。

³¹⁵ 陳景寶（2003）〈違建拆除 好戲還在後頭〉，《聯合報》，5 月 20 日，B2 版。

³¹⁶ 同前註。

³¹⁷ 如：民生報（2004）〈民生論壇：宗教法與「就地合法」〉，3 月 9 日，A2 版。

³¹⁸ 陳志豪（2005）〈雞南山危險聚落 順利開拆〉，《聯合報》，9 月 8 日，C2 版。

³¹⁹ 邱瑞杰（2005）〈就事論事：閒置國有地 何不爭取撥用〉，《聯合報》，4 月 30 日，C1 版。

³²⁰ 如：聯合報（2005）〈熱線信箱：十智街空地 違建擴張嚴重〉，11 月 3 日，C2 版。

及精華之可建築土地的特定目標，此種作法是「畫地自限」³²¹，認為應將範圍「擴及國立大學的全部校地、各機關部會的全部用地、軍方所運用的一切土地」³²²，並全數依市場行情加以評估處理。重要政策方向及行政措施更牽動報導或輿論對占用狀況的撻伐，「華光社區老屋今拆除 活化國有地邁大步」³²³、「首宗活化國有地 10 公頃位精華區 9 月完成拆遷 法部擬向違占戶求償」³²⁴等標題，將重點開發國有地上之占用狀況的非法化排除，直接連結上其後的活化，更凸顯了占用處理與國有土地處分、活化兩者之間的密切關係，而原先使用公有地、往往為非正式住居者則是在處分、活化前，必須加以處理、排除的客體。

第五節 雙元的占用處理模式與「國家產權」的強化

本章透過歷年新聞報導、社會運動史料等社會史料，以及立法討論、修法草案、業務年報、統計數據等官方檔案，分析機制與論述，說明不同階段占用處理方式的變化。從 1982 年以前仰賴「納入合法管理」的占用處理、1982-1989 年積極處理占用的開端、1990-2001 年「非法化排除」的擴張與合法管理場域的緻密化，到 2002 迄今的擴大「非法化排除」，綜觀這七十年的國有土地占用處理，正是透過法界線的劃定，創造出「納入合法管理」與「非法化排除」的雙元模式，並透過這道法界線的調控，將此兩個場域擴張或收縮；亦即，透過法界線的操弄，在不同時期因應不同需要，將不同的對象分別納入合法及非法的範圍內。

然而，法界線的調控並非自然而然，表面上是政策法令工具調度、相關機制的調整甚至創建，管控能力的獲取及延展，其背後是受到各種論述——特別是財政與法治——的建立與運作，以及不同部門的作為所支撐，因而法界線的調整實指向政府不同部門的角色調整、行政能力變化，以及國家與人民關係的界定。在這七十年間，國土管理由分散趨向統一，雖然國產署的基礎行政能力及對其他機關的統理能力仍未徹底，但在公有土地占用處理的制度場域中，國土管理統一趨勢所引發的部門關係調整，使國產署的行政及統理能力從非公用土地擴展到公用土地，從而形成相對於其他機關的監督、指導角色，對其產生加速處理的壓力。然而，面對公有土地，政府一直是從財產權出發，思考獨佔、使用、收益的「權利」，因此「占用處理」始終是主要業務，而相關論述則圍繞著財政與法治、治理而生。

³²¹ 經濟日報（2003）〈社論：清理國有土地不可畫地自限〉，8 月 24 日，2 版。

³²² 同前註。

³²³ 劉峻谷（2013）〈華光社區老屋今拆除 活化國有地邁大步〉，《Upaper》，2 月 23 日，2 版。

³²⁴ 劉峻谷（2013）〈官民糾纏十二年 北市華光社區 今天開拆 首宗活化國有地 10 公頃位精華區 9 月完成拆遷 法部擬向違占戶求償〉，《聯合報》，2 月 23 日，A1 版。

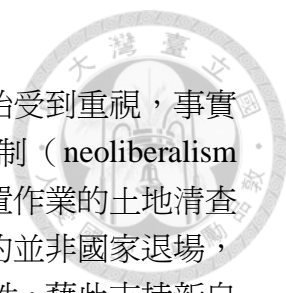
1990 年代逐漸重視非法化排除的占用處理方式，至 2002 年國資會等國家資產統一管理體系的建立，重新賦予財政部及國產局對其他機關的管控能力，再加上日益強化的財政與法治論述，過去對「納入合法管理」之占用處理方式的強調，逐漸轉移焦點至「非法化排除」，而原來穿梭於私人地主和政府兩種角色間的國家，在公有土地占用處理上的角色漸趨單一。國家與特定人民（占用者）的關係因訴訟處理方式漸被強調，而在司法場域邏輯中轉變為擬似「私人與私人」關係；同時，國家也因進入此被建構出的（擬似）「私人」地位，而卸下了處理占用以外的其他角色。

表 3-5 國有土地占用處理機制變化四階段³²⁵

	機制	基礎行政能力	論述
1982 以前	<p>仰賴「納入合法管理」</p> <ul style="list-style-type: none"> • 國產局成立 • 區分非公用與公用土地 	<ul style="list-style-type: none"> • 多數占用狀況為管理不及 	<ul style="list-style-type: none"> • 尚未出現系統性論述 • 同理占用
1982-1989	<p>積極處理占用開端</p> <ul style="list-style-type: none"> • 不斷推出清查及處理計畫 • 開始收取土地使用補償金 	<ul style="list-style-type: none"> • 清查計畫推動 • 未完成清查 	<ul style="list-style-type: none"> • 效益論 • 「非法化排除」的社會觀感不佳
1990-2001 財政危機	<p>「非法化排除」的擴張與合法管理場域的緻密化</p> <ul style="list-style-type: none"> • 推出多個占用清查及處理計畫 • 強化「土地處分」與「加速處理占用」的連結 • 增加懲罰面向 • 國產局管理觸角試圖伸向各機關 	<ul style="list-style-type: none"> • 調查資料漸完備，基礎行政能力逐漸擴張 	<ul style="list-style-type: none"> • 懲罰不法 VS. 化非法為合法的辯論 • 納入合法管理=公權力不彰、鼓勵占用 • 「地主護產」 • 負面再現占用戶
2002 迄今	<p>擴大「非法化排除」</p> <ul style="list-style-type: none"> • 行政院：設立國家資產經營管理委員會及國有土地清理活化督導小組 • 財政部及國產局/署：國家資產主管角色穩固 	<p>國產局/署對其他機關：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 資訊集中 • 監督能力提高 	<ul style="list-style-type: none"> • 高度支持國家資產集中管理、活化 • 從社會公平正義、生活環境等角度，負面評價占用

(研究者整理、製表)

³²⁵ 可同時參考附件一：各階段部門角色、管理能力、占用處理機制、占用處理論述。



國有土地占用處理在 1990 年代後於財政危機的背景下開始受到重視，事實上也與 1980 年代後期開始的都市產業轉型及新自由主義體制（neoliberalism regime）的逐步建立有關。然而，作為公有土地釋出及開發前置作業的土地清查及占用處理工作，在新自由主義體制形成背景下展開，展現出的並非國家退場，而是行政官僚系統治理能力的強化，以及角色調整或抽換的彈性，藉此支持新自由主義化下的都市發展政策。此特質實涉及當代財政官僚系統被賦予的基本任務：一方面是「平衡收支」以取得行政正當性，另一方面則是為獲取發展正當性而必須「致力善用」。這兩個基本任務，使財政官僚同時具有「財政管理的保守性」與「財政開發的進取性」雙重性質，展現於公有土地占用處理制度場域中，便形成「強官僚」與「擬似私人」的雙重角色。

國家機器內部，負責執行甚或制定相關法令、行政規則與措施的國產局／署，為接受資產有效管理的目標與（形式）法治主義的技術官僚主導，其「財政專業」在有效管理資產的命題下，被賦予謀求財政效益的目標與任務。因此，剝除公有土地上被命名為「占用者」的居民或使用者的居民或使用者的居民或使用者的居民或使用者的居民，成為必然的處理路徑。透過司法判決，在私法的特定框架中被定義為「違法」的居民或使用者的居民或使用者的居民，被推過法的結界、進入「非法」場域，「違法」成為其不容置喙的真實存在狀態。由於司法實務的運作多依循既有判例、判決及聯席會議決議為法條解釋及判斷依據，因此對公務人員來說，是少有意外的安全手段，亦可滿足「落實法治」的需求，更使行政機關及執行人員得可退居於司法簾幕之後，取得守法與執法的安全地位，避開諸如「圖利」等違法指控。然而，公有土地占用處理的制度場域中，「納入合法管理」與「非法化排除」的雙元機制，使居民對法有所期待，卻也同時夾帶迫使其看穿法治框架的可能，居民面對迫遷的相應行動，以及其意識的變化將在下一章分析。

第四章 認識國家，打造「權利」：華光居民的意識與行動



華光這塊土地於戰後延續了殖民時期的機能，台北監獄及其附屬的農場、宿舍房地，接收後轉由司法行政部³²⁶經管，宿舍配住給該部公務員以外，宿舍間的空地也出現由低階公務員、外省移民和城鄉移民搭建並幾經轉手的正式住宅，隨著中正紀念堂的興建以及周邊眷村與非正式住區的拆除重建，這塊公有地成為政府眼中的「麻陋地區」，亟欲再開發。1990 年代以前，主要的再開發計畫是由政府主導的都市更新，以「台北第二商業中心」為發展想像，地方政府並提出包含原地安置此一「納入合法管理」之占用處理方式的規劃方案；2000 之後，中央政府提出「台北華爾街」、「台北六本木」的大型計畫（mega-project），計畫於此設置亞太金融中心、建立金融及數位科技專區。

大型計畫提出後，於國有土地清理活化小組中展開相關部門的統籌分工，原土地經管機關法務部台北看守所於此時開始進行家戶調查，採取民事訴訟及刑事訴訟的「非法化排除」方式，處理占用公有地的非正式住區居民；然而，由於再開發方式的不確定，同時也出現土地開發公司開始私下與非正式住區居民接觸，以進行都市更新整合的說法向非正式住區居民收購權利³²⁷，計畫以都市更新實施者之姿，在華光這塊公有地的規劃及開發尚未定案之時，先行進場安插未來的介入空間。提出再開發計畫、提告、都市更新，是大多數華光非正式住區居民所認知到的「政府作為」，在居民自力救濟及後來的反迫遷運動過程中，我們可以看出這些他們在不同場域所遭遇到的「政府」，如何影響其意識與行動選擇。

本章透過我於 2012 年 11 月中至今，參與華光非正式住區居民反迫遷運動的田野觀察，以及 2013 年 5 月與 2014 年 8 到 9 月間對幾位居民進行的半結構式訪談，分析居民如何在自力救濟及社會運動過程，認識與定位國家及自身處境，並且由於居民與國家的首次直接交會是發生於司法場域，因此特別聚焦於透過「權利」或「法治」的語言所進行的詮釋。雖然住在華光這塊土地者包括眷舍及非正式住區居民，但研究者進入田野時，眷戶已幾乎全數遷離，由於資料限制，本章以非正式住區居民為主要的探討對象。

³²⁶ 司法行政部原為行政院下級單位，1980 年由於實施審檢分隸，將原隸屬於行政院司法行政部的高等法院以下各級法院，改隸為司法院，而司法行政部則改制為法務部，仍隸屬於行政院。（資料來源：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=255234&CtNode=27896&mp=001>，取用日期：103 年 12 月 20 日）

³²⁷ 即俗稱之「插旗」，所收購之權利為地上物的「事實上處分權」。「事實上處分權」為我國民法系統為因應非正式住宅此一法律上特殊、現實中普遍的現象，所特別獨立出來的財產處分權。

再開發計畫從構想到執行的幾十年歷程中，政府以不同的面貌（persona）出現在華光非正式住區居民的生活。不同的政府面貌之下，夾帶不盡相同的治理特質與關係界定，而居民正是在與政府的真實相遇中，才開始重新認識政府，並在過程中解構原本由政府設定的法治論述，同時透過地上權、居住權等「權利」論述，試圖重新再建構自己的法治論述，甚至跳出個體權利的層次，提出一般人民對公有土地的使用權利及公有土地規劃開發的參與權利³²⁸。權利的認識與再認識、解構與再建構，除了是居民對自身狀態的表述，意味著自身定位的挪移，政府、人民與政府關係的重新定位也在各種反迫遷行動中發生，而透過權利的認識與再認識、解構與再建構所進行的重新定位，正是在對抗政府透過其所設定的法治框架，於擴大非法化排除場域時同步單一化其自身角色、司法化國家與人民間關係的趨勢（圖 4-1）。

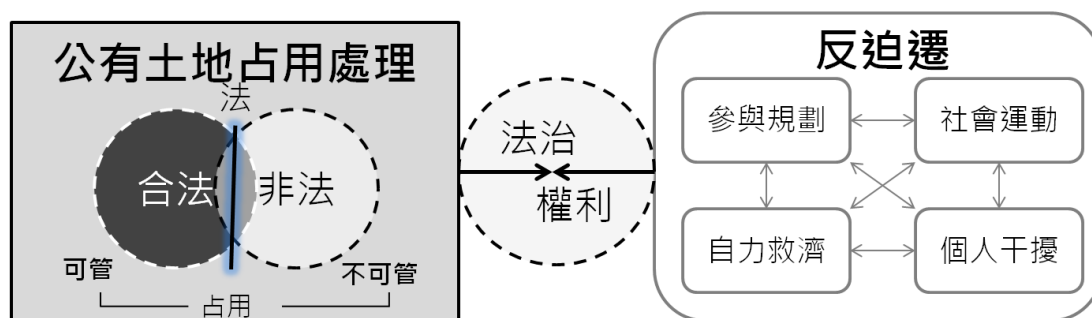


圖 4-1 反迫遷行動與公有土地占用處理場域的對抗

第一節 解構法治論述

一直覺得疑惑，把我們說成違章建築，說我們是有罪？本來不是說我們是國家中堅，說我們是未來的主人翁？幾十年來，怎麼一覺醒來，我就變成罪人？到最後，也不知道怎麼去說它。³²⁹（林志明語）

華光居民在 2006 至 2013 年之間陸續被提告，對行政機關而言，在行政機關提起訴訟之後，居民（即公有土地占用者）便已被歸入司法場域，待司法場域完成應有的處理程序，行政機關即取得執行名義，能以債權人身分，透過司法場域

³²⁸ 必須特別指出的是，本章所談的「權利」構框與意識，並非反迫遷行動全貌，而只是從研究所選取的視角切入分析。無論是居民個人干擾行動、自力救濟、年輕運動者組織的社會運動，以及市民團體合作推動的參與規劃，除了權利構框外，也交錯運用其他論述。

³²⁹ 林志明於 2013 年 7 月 10 日台北刑務所群落文資護育聯盟舉辦之論壇上發言（轉引自：黃舒楫，2013）。

的中介，完成非法化排除占用的狀況。不過，對居民來說，司法場域與行政場域是交織的一片混沌，不但沒有所謂清楚的分工，本質上更是一體。從第一個家戶遭提告，到全數搬遷完畢，居民穿梭於法庭、議會、中央及地方政府機關，與不同對象交涉，過程中是帶著過去對國家與人民關係的認識與期待，展開對不同部門的重新認識，並學習解構既有、同時也是框架出其「不法」地位的論述，而談論訴求的語言也隨之緩慢轉變、演化。

一、被迫進入法秩序的常民

居民 A (表情似笑非笑):「(開庭時)法官說一大串都聽不懂，法官問要不要和解，我問有沒有安置，法官說沒有，我說那我不要，法官就說好那你敗訴了。…都他們在講，我沒講多少話。」

居民 B (語氣稍促，說話時比手畫腳，像急著想證明自己的遭遇最慘):
「我從出庭到被判敗訴，從頭到尾講不到八分鐘。」(語畢，眾人大笑)

330

在訪調小組邀請義務律師來位居民解說的場合上，居民這樣分享他們自己出庭的過程。對他們來說，從被提告到自行拆屋繳款或遭強制執行，這一連串過程，只是更加證明了：法律是國家的工具，而法務部是法院的同僚或夥伴。

不少華光居民都有被拆遷的經驗，但他們在華光所遭遇的拆遷，不是行政機關直接在巷口貼公告，告知整區拆遷的期日，而是從法院寄通知來；更不用說行政機關面對居民訴求總答以「依法執行」，沒有法律依據如過去居民所熟悉的，因公共工程開闢或違建拆除計畫，提供安置或發給補償，甚至連行政機關所提起的訴訟，都堅稱沒有不執行判決的權力。

對居民來說，他們過去的經驗不再適用，加深不確定感。不少居民都有共同的埋怨：「政府怎麼這樣？」質疑政府不會做事，連拆遷都不好好處理，只憑一紙通知就要他們搬，不搬就說居民「犯罪」，每次上法院說的話，法官都沒在聽，只聽看守所的。他們都跟法官講什麼？翻看多數居民委請發展協會準備的訴狀，個人或家戶的遷移史、住進華光的時間與原因、對政府及部分官員、執行者的控訴、對未來開發計畫的抨擊、想繼續住在老家的願望、對於未來的擔心、不知道還能搬去哪的困惑等等。

從這些內容中，可以觀察到居民對法官未言明的期待是如民間傳說中的「包公」，同時掌理行政與司法，清明判案、懲奸除惡。不過，居民回到社區，卻也分享著所認識的哪些法官夫妻失和、兒女身心障礙等八卦，由於華光眷舍住戶多

³³⁰ 2013年2月，訪調小組召集的居民會議，邀請義務律師來跟居民解釋相關法律問題。會議開始前，幾個居民閒聊起自己當年的出庭經驗。

有司法官的背景，也有部分非正式住區居民擔任法院的低階職員，他們用長年觀察大母體所得的口吻，說「那就是亂判的報應」，一方面傳達出對司法系統的深層不信任，另一方面也暗示著他們知道自己的訴訟必然會輸。簡言之，居民抱持對政府的應然想像的同時，也帶著「民鬥不過官」的無力感及長期累積、低落的政治效能感，而他們口中的「官」是包括了法官和政府部門中上上下下的政務官與公務員。

當常民被迫進入法秩序、與法相遇，最普遍的感受是「陌生」，而「陌生」是多層次、多面向的。首先是對程序的不理解，不清楚訴訟程序（誰提告）、強制執程序（誰執行、誰發動）；其次是對法律的語言文字，即字面本身的不理解，從訴訟書狀、法院通知、相關條文等文件和法官的問話中，感覺話語或文字可能具有某種效力，但卻無從掌握，因而多數居民選擇全權交給律師或社區發展協會總幹事負責；即使了解字面意義，對司法場域的運作邏輯也並不了解，這展現現在「法院是法務部開的」此一廣泛為華光居民同意、卻與一般原則上「行政與司法分立」相違的認知，以及認為對其房屋有使用、可處分，便具有足以與「（土地）財產權」抗衡的權利。此外，與居民一起討論行動時，可觀察到多數居民會混淆法官與行政機關的角色，對於不同社會位置的任務的不理解，也連帶造成他們對如何回應不同部門說法、能夠採取什麼行動的不理解。

在土地經管機關的處理中，華光居民被視為一個個民法上的無權占用者，從而每家每戶因看守所承辦人員及調查進度不同而有提告先後之別，提告求取的不當得利及土地使用補償金等金額也因各家狀況而相異，起訴後又因承審法官、民事執行處司法事務官，甚至看守所承辦人員的差異，在和解條件、敗訴所負擔義務和強制執行進度上迥異，使得家戶間的經驗無法比照，因而難以預估接下來的遭遇及時程。

無權占用者的身分定位，以及訴訟當事人對當事人的個人化糾紛處理模式，使得同遭迫遷的居民，雖因再開發計畫而有「華光社區」之名，但「華光社區」並非一個被處理、拆遷的單位，而是再開發的基地範圍，是土地的單元而非人群單元。在將居民定位為無權占用者而加以非法化排除的過程中，居民被迫進入個體化的處境，除了必須各自面對調查與審判，在不同時點也得各自打算、評估自己可承擔的成本和應該退場、搬離的時間。

個體的孤立強化了困惑與恐懼，也使共同解方難以確立，不同的進度、不同的身分、能主張的不同利益，都會在訴訟中先被揭開，雖對居民個人處境的扭轉未必有幫助，但對行動集體的形塑卻有嚴重的負面效果。由於居民在占用處理的過程中，已被先行拆解為個體，並在訴訟上被迫必須尋求個人的因應之道、為個人或個別家戶主張，甚至必須回過頭來先解決家戶內部長期存在的繼承、使用權利等爭執，才有辦法因應發動權不在居民身上的一次次開庭或調解。相對地，需要更多心力長期投注的集體解方，則因不具明顯可見的急迫性而在居民心中的優先性降低。



二、面對司法系統的弱者武器

面對陌生的司法系統，個人究竟有什麼因應甚或抵抗的可能？極少數居民早已放棄在司法場域的掙扎；然而，絕大多數家戶是有意識地在法庭上採取「苦肉計」：「不知道會不會贏，總之就是拖」，特別是低收入戶、成員中有身心障礙者的家庭，特別會在法庭上強調其家庭狀況，希望以弱勢形象博取法官同情。拖的目的是爭取時間，而時間正意謂著可能的翻盤機會。

居民的「個人因應之道」更多集中於強制執行階段。在強制執行拆屋還地的部分，「苦肉計」依然是多數居民採取的主要策略，還沒找到住處是最常被提出的狀況。然而，債權人法務部早已透過戶政、稅務及社福系統，徹底掌握每個家戶的基本狀況，非但要求民事執行處繼續執行，甚至自稱土地被占用的「我們才是弱勢」³³¹。此外，最後一批定於 8 月 27 日到 29 日強制執行的居民中，有以民間信仰為由，提出「拆遷時間是農曆七月，公媽不能搬」，向民事執行處的司法事務官請求暫緩執行；但在財政部標售時程的壓力下，法務部為避免夜長夢多，仍然要求強制執行拆除³³²。

至於不當得利及土地使用補償金的追討，民事執行處是透過將月薪的 1/3 扣押並繳入國庫、凍結銀行帳戶而後撥入國庫、凍結基金股票而後出售並將出售所得入庫等方式，強制執行。在判決定讞的狀況下，居民無法正面對抗法律此一巨大的系統，因此針對此項目的強制執行，多數居民也採取了抵抗或迴避法律的策略，包括辦理財產過戶、把現金全數從帳戶中提領出來³³³、改領現金薪水³³⁴、向銀行借貸使法務部變成排序第二的債權人等等，也會相互分享這些躲避強制執行的小技巧。

這些體系縫隙中的司法遊戲（Ewick and Silbey, 1998）有效地拖延了執行的進度，也使一些家戶躲過部分的強制執行，甚至成功動員民事執行處事務官，在司法體系的隙縫中尋找協助居民的方法，在職權範圍內暫停扣薪、收取不當得利等強制執行措施、將強制拆屋的執行時程壓後，並發文要求不同機關出席其所召

³³¹ 2013 年 3 月 27 日，法務部秘書處處長楊合進接受媒體訪問所言。

³³² 這戶人家當時的確尚未找到住處，且同住的五個成員中，有 3 名身心障礙者（其中一名為重大器官障礙的 65 歲以上高齡者）、一名高齡者、一名失業者，家中唯一的工作人口心臟也裝了支架。該成員每月三萬多元的工作所得，加上總共一萬多元的福利津貼，供一家五口使用已相當拮据，因此難以找到可負擔且成員就醫方便的住宅。

身為債權人的看守所代表雖在協調會上極力向司法事務官主張必須如期拆除，但法務部也深知此家戶狀況，為避免執行過程發生悲劇，私下多次拜訪這戶人家，法務部秘書處處長楊合進甚至親自出馬，以同鄉之名與該戶人家中的長者博諾，動之以情，拜託其配合搬遷。

³³³ 必須一提的是，法務部深知部分居民採取此方式，避免遭執行強制扣款，甚至會採取進一步的殺雞儆猴策略。後文將提及的寶兒家，因寶兒常在記者會發言或受媒體訪問，被看守所承辦人員視為眼中釘，在自行拆屋並全數繳清不當得利及使用補償金後，法務部卻以某次帳戶提領之現金數額過高，認為他們當時企圖以此方式，逃避不當得利追討，因此對其提起「毀損債權」的刑事訴訟。

³³⁴ 部分居民因此被迫改正職為兼職或約聘，甚至有因公司不同意改以現金發薪而換工作者。

開的協調會，共同討論如何解決居民困境。

Scott (2007) 談弱者的武器，強調的是其對結構的「看穿」，亦即他們並未接受主導意識形態（即虛假意識），而是在這些對系統看似微不足道、個體行為式的干擾中，展現他們對主導意識形態及結構的看穿與反叛。因此，在對司法系統的干擾遊戲外，更值得注意的是，居民如何有意識地干擾體制運作，甚至散播另一套信念，以抹消法律及政府作為的正當性。

在居民之間極為普遍的是對「法」的不屑，只要提及「司法威信」、「依法」等字眼，居民便會立刻露出不屑、不滿的表情，並立即開始議論司法系統的偏失。有些居民以過去的法律經歷，指出法官本身就有問題，因此透過司法處理的方式也不可能沒有問題：「以前去討人家欠我的錢，結果錢沒討到，還被告私闖民宅…法官還判我要陪對方十幾萬…以前就覺得那些人…法官有問題，有問題的人會怎麼處理華光？」或是強調居住的歷史脈絡攻擊目前法律處理方式的正當性：「國民黨來台灣之前我就住在這裡，國民黨居然說土地是他們的…他們要拿出證據來…」、「72 年法務部登記土地，偷偷登記，沒跟人民說，現在告了這個要來處理，大家才知道原來土地被登記走了。…就是政府這樣騙我們，我們才不想騙人…。」

甚至有居民試圖建構另一套價值體系質疑政府依「法」處理、透過司法系統進行非法化排除占用的正當性：

現在是只講法，不講情理…『情』推到極致是『仁』，『理』推到極致是『義』，法是補充這兩個不足的地方，結果他們只用法，其他都不講…情理應該放在最前面。

訴諸「情」與「理」這兩個替代的價值衡量準則還不夠，更將情與理推及至仁義，形成一套富含儒教寓意的價值系統；在這個系統中，「官」——無論是政府或法官——的應然形象是如前所述的「包公」。居民看似深知應然與實然的差距，卻在同我說這些話時，一邊打包家當，一邊望著外頭已因強制執行而封鎖一夜³³⁵的巷道，暗自忖度是否真的會拆。事實上，「看穿」並非一刀兩斷的二分階段，而是總不時帶著過去對法律與政府的期待或認識，這在居民的話語中處處展露。

三、對行政機關的重新認識

許多居民對法院仍抱持家父長的期待，覺得法院沒保障不懂法的人，看不懂也不說清楚。在因為華光的家而被告之前從未上過法院，甚至連派出所都沒去過的居民分享出庭的經驗，原來抱著法官公正的期待出庭，「本來以為法官會記錄，

³³⁵ 2013 年 4 月 24 日，民事執行處對金華街上多數家戶強制執行，拆除房屋。前一天下午約五點半，整整比執行命令所載之拆除時間提前 12 小時，民事執行處為執行拆屋而要求協助調派的警察，在無民事執行處命令下，自行決定將該拆除區域周邊巷道先行封閉，並派駐近百警力，管制人車出入，同時監控華光社區範圍內所有活動。

採用我說的，結果沒有」，因此想像破滅；不過，他將此歸咎於統治者，認為如果小蔣還在就不會這樣，而仍會「經濟發展，政治清明」，當然他們的案子也會得到「公正」的判決。

將統治者和司法系統運作連在一起的想法，和居民無法清楚辨識壓迫者的面貌有關。居民常將「法院是法務部開的」、「法務部跟法院裡面的人通通互相認識，以前都是學長學弟」等說法掛在嘴邊，這並非憑空想像，從過去法院隸屬於法務部的行政架構、位於法務部台北看守所經管土地上的宿舍住的卻是法院的人、法務部和法院的宿舍相鄰，都給居民這樣的印象。此外，研究者曾經參與旁聽兩場調解及一場在民事執行處召開的協調會，觀察到在開會前後，法院的調解委員或司法事務官跟看守所的承辦人員、訴訟代理人聊起各自工作上的事，寒暄許久，居民置身其中，不但無法進入話題，身份上的懸殊更使他們惶恐地旁觀雙方談笑風生。

在台灣後威權的脈絡下，或可理解此信念的形成，但更重要的是，此說法展現出居民被放置於司法場域中所遭遇的「陌生」處境，以及言說策略的選擇。由於司法系統運作邏輯的高度抽象，超過他們能夠理解的範圍，對於自己為何會敗訴或被迫和解、必須拆屋還地甚至背上不當得利等債務的原因，也只能以政府想要用這塊地來理解。透過「司法行政一家」的說法，居民能夠將法院和行政部門劃成同一國，並藉此反駁司法公正或法治主義的說法，爭取更多同理與支持。

雖然將司法和行政劃在一起，但居民還是在心中將這兩個場域具體化為「法院」和各個部會「機關」兩個空間，並歸納兩個場域的特質。司法在居民眼中是摸不透的敵人：「搞不清楚，法官叫我簽，我就簽了，根本都是騙」，也是打不過的敵人：「法律就是那樣，繼續跟他玩下去只有死路一條」；而透過司法來處理拆遷的行政機關則是看不見也打不到、無法違抗的敵人：「政府是天，我們是地。我們能去違抗政府嗎？」

「以訴訟代替施政」³³⁶的政府，甚至在社區發展協會的新聞稿中，被以「東廠錦衣衛」³³⁷稱之。在居民眼中，為了執行騰空而將居民告上法院的法務部「就是只講『法』，你跟他們講情理是沒有用的」，「他們就是『法』務部啊」，在訪調小組召開的例會上，也因此得出只能找台北市政府要求安置的結論。然而，居民認為可以將法務部未盡的責任向台北市政府討的原因，有更複雜且長期累積的形成過程，前面提到居民過去親身經歷或旁觀、聽說的拆遷方式，皆有安置配套、拆遷補償，而執行者都是台北市政府；在他們眼中，台北市政府有資源、有前例，而且「我們是台北市民」。

是台北市民意味著什麼？有些居民認為有繳稅給地方，因此地方政府理應出面處理，也有居民反問：「垃圾費都隨袋徵收交給台北市了，怎麼迫遷他又可以

³³⁶ 華光社區發展協會聲明稿（2012.11.25）。

³³⁷ 同前註。

說我們這是中央的地？」，以此強調台北市政府與居民並非毫無關係；更有居民以親子之喻，形容台北市政府和居民的關係：「它是父母官，就像父母要照顧自己的小孩一樣，人民是孩子」。

不過，也有居民在被提告的過程中，慢慢意識到，自己的迫遷命運因土地經管機關不同，而與過去所經歷或見聞者有異，因此也對地方政府不抱期待：「是中央的地，台北市的例子也沒用」，並逐漸辨識出即使是中央政府，也有角色上的不同：「國產署是在背後指使的單位，法務部只是執行機關」。然而，越加認知國家有著多重面孔，卻未必使居民因發現國家並非鐵板一塊，而感到機會結構的開啓或自我能動增加；居民在多重面孔中發現它們的相似性——「依法行政」，引起更多反感，也使居民的政治效能感更為低落。

漫長的被告與爭取過程，也是居民不斷重新認識「國家」的過程。生長於外省移民家庭的林志明，在反迫遷運動展開兩年多來，嚎啕大哭兩次，過去從未出現如此狀況的他，邊哭邊對阿梅說，自己投入這麼久，對得起父親了。林志明的父親當年隨蔣介石部隊來台，一直任職於軍情系統直到退休，林志明在收到訴訟通知、和解直到搬離社區，心裡始終掛念：父親忠黨愛國一生，死後卻背上「侵佔國土罪名」，一定死不瞑目。他感到自己與父親都被國家所背叛，但也不安地懷疑，也許他們真的做錯了什麼事：「我是不是阻礙了國家建設？」

他在看守所提起的民事訴訟程序開始後不久，便在律師友人的建議下和解，並因想幫助有需要的居民，決心投入社區組織工作。他自少認為抗爭是在「對抗、違逆政府」，因此不認同「上街頭」，而僅選擇遊說民代，期待透過其代言，獲得政府的其他處理方式。而後，他因故搬離社區並選擇不積極插手社區中相關事務，但又在華光拆遷的最後階段，再度投入訪調小組的運動、組織工作，也開始聲援過去他所不認同甚至鄙夷的勞工、都更、徵收等各種社會運動，並在一次次聲援中，親自聽當事人說明、自己整理爭議點，在這些過程中逐漸累積，體認到社會各角落都有人遭到壓迫，而他過去所遵從、不願違抗的政府則是壓迫的施行者。他記下所感：

依稀記得老課本是這麼說的：管理眾人的事叫政治。

當經過被管理了幾十年後的我，才了解這定義其實是有違眾人所期待的。

照顧眾人的事才叫政治。³³⁸

家庭、學校及社區的社會化過程，教育他成為現在其口中的「順民」，而後在抗爭中學習、再認清國家，重新定義國家與政治，甚至開始反思過去未曾仔細思索的「公平」與「正義」內涵，同時反省華光居民之所以陷入今日的處境，實與仰賴數字量化、標準化的現代治理方式直接相關，並以在華光所見，挑戰政府的土地治理邏輯，以及社福與安置資格認定之不當：

這回我真的是困惑了，在公平與正義的基準上我很難找出一絲真正的標

³³⁸ 林志明（2013），〈大事〉，6月5日，發表於其所建立的華光圖資蒐集社團。



準法則。

原來古人說的是對的-公道自在人心。

即便是教社會學(按:應為政治學)的行政院江先生上位後也是一個模樣,究其因只為公平正義使然。而這種高尚的價值 特別是對於學者來說就算是會掀起一場革命也在所不惜。

因為公眾利益的執行所要對的是無所不在的眾人,怎做都無法平衡眾人所認知的公平與正義感。於是就得仰賴憑證與數字計算來證實,華光的權狀認定敗訴、L及YY不符入住貧宅(按:應為「平宅」)的認定、K子女有房子所以認定必須去流浪、國土必須賣掉或租掉才能有金額計算出公益性的價值。³³⁹

林志明並不是特例,類似的變化也發生在投入訪調小組抗爭行動較深的居民身上。在與各個政府部門接觸,甚至與警察近身衝突的過程中,原先透過各種「看得不是很懂的文字」而來的壓迫,在抗爭和協商場域中展現為赤裸裸的肢體暴力與權力不對等,使被壓迫的感受變得強烈且可見。十分積極參與抗爭及相關工作的寶兒,在參與過程中,重新思考自己家的遭遇:

我漸漸瞭解到,人終究是很渺小的,

更何況是身為人民的我們--沒有權、沒有勢更沒有錢坑的你、的我、的我們。.....在流逝的時間與一直在往前進的時代,我們只能把那些放在心底最深處,然後默默的拾起僅剩的,繼續過日子,然後就這樣死去?

總在不經意的時候,想起了那些,然後刺刺的,痛痛的在靠近心臟的位置。然後取而代之的是,更多的為什麼與不甘,以及我要怎麼做才能改變這一切已成的事實。

她也反省過去對樂生等議題的冷漠,而經常出現的反詰性自述:「我現在才知道,覺得(政府)怎麼會是這個樣子?」同時也表達出她已認知到「原來政府一直都是這樣」,並不得不接受它。甚至讀起馬克思,並在華光議題講座中,對聽眾鏗鏘地談論起〈共產黨宣言〉,將過去她未曾關注過的政府所作所為,比喻為階級壓迫,而政府則化身為對人民的壓迫者,政府的壓迫在她眼中,「沒賣(台),是直接消滅毀掉台灣.....」。

第二節 「權利」的面貌

³³⁹ 林志明(2013),〈廉價的公平與正義陷阱在華光〉,7月27日,發表於其所建立的華光圖資蒐集社團。

華光居民以各種「遊戲」干擾司法場域，也在日常生活與其他場域嘗試拆解國家據以將其迫遷的法治論述，挑戰「非法」、「不當（得利）」、「無權（占有）」等標籤，並摸清國家的面貌。在眾多標籤中，最直接衝擊多數非正式住區居民的是「無權（占有）」，雖然在法律邏輯中，「無權（占有）」所指的是「沒有法律上原因」，但居民透過字面理解到的是「他們沒有權利」，對他們而言這意味著沒有如過去所見聞的拆遷案般獲得配房、補償的具體權利。居民所欲求的這個權利在自力救濟和運動的過程中被以「要合理安置」呈現，亦即抽象化為「受到安置的權利」，而對於補償的欲求也包裹在其中。

在華光社區，有很大一部分住在非正式住區的居民，在自行搭建或購買房屋時，便知道房屋所在的土地屬於國家，不過，在他們的認識中，土地的權利並非是全有或全無的，相反地，他們似乎認為自己的居住和使用便代表了某種權利的擁有，那麼，對這些居民而言，那種「權利」究竟是什麼樣的「權利」？是一種將土地作為客體、可支配控制之的權利，或是一種可據以向國家要求某些處理（例如安置、補償），牽繫／附隨於「人」、類似於「公民權 plus」的權利？本節透過對這些問題的釐清，進一步探討在這些權利的語言中，暗示了什麼樣的對國家的認識，以及人民與國家關係的界定。

一、C 小姐事件

請大家千萬不要自己跑去法律扶助基金會申請法律扶助。

目前由 H 同學負責與律師和法扶接洽，處理行政訴訟相關問題，會考量社區居民狀況，向法扶申請一個集體的華光專案，要是居民自己跑去申請法扶，會造成法扶、律師和學生的困擾，也會讓華光專案的資源被稀釋。

這段文字取自 2013 年 5 月 20 日到 27 日的華光社區公告。5 月 19 日，協助華光社區居民組織律師團、提起行政訴訟的兩公約施行監督聯盟告訴華光學生小組，有社區居民自己跑去申請法扶。在得知這位自己去申請法扶的居民是住在 G 街上的 C 小姐後，隔天晚上我和另外兩位學生到社區拜訪 C 小姐，了解她申請法扶的內容，以及說明暫勿自行申請法扶的原因。

一問之下才發現，原來 C 小姐心裡想的是要去申請其他 G 街鄰居們之前都有申請過的「那張藍色單子」。她口中的「藍色單子」，是向國稅局申請取得的「財產查詢清單」，如果當初購買華光社區房屋時，簽立讓渡書後有到地政機關登記移轉，那間房子的門牌就會被列在清單上面，表示你擁有「這間房子的所有權」，亦即「地上物所有權」³⁴⁰。

³⁴⁰ 在民法一般通說見解中，非正式住宅是不完整的所有權，因此或許應以「地上物的事實上處分權」這個名辭較為精確，但「事實上處分權」與「所有權」在一般社會生活中其實沒有太

C小姐不明白「那張藍色單子」的作用是列出你的財產有哪些，誤以為它能夠證明她家有地上權，所以去法扶申請時，以及回答我們的詢問時，說的都是「她要申請地上權」，並且在我們向她再三詢問、確認與說明解釋的一個多小時內，不斷堅稱「那張藍色單子寫的是地上權」。C小姐並非特例，其他G街的鄰居們也如此堅信：「有這些證明，我們就可以跟國家爭取賠償...它把我們家的房子弄成這樣，難道不用賠我嗎？...我們是有理的...」。

在「C小姐事件」中，誤認「那張藍色單子」可以證明有「地上權」是個關鍵。想申請「那張藍色單子」（財產查詢清單）的C小姐並非特例，她G街的鄰居們也堅信，這張單子能夠證明他們「有權利」。G街意見領袖J去年就開始鼓吹G街的鄰居去申請財產查詢清單和其他文件，同住街上的S、P、Y、L都跟著J一起去申請，並且相信「有這些證明，政府就不敢來拆我們的房子」。在我費了許多唇舌向他們解釋之後，S和L終於了解，財產查詢清單上列出房屋門牌不等於擁有「地上權」，不過Y、P和J仍然深信不移。

這些居民在日常生活中論及自身處境時，經常在抱怨政府之後，轉而強調自身擁有「地上權」。不過，在多次的談話中，我發現多數居民其實並真的不了解地上權究竟是什麼權利，他們只知道這是個「於法有據」（即，法律有規定）的「關於土地的權利」，但「地上權」的權利內涵、範圍或限制，他們卻並不十分清楚。居民這種對於「地上權」等法定權利的誤解，以及接合著這些誤解而為的種種行動，暗示了什麼？究竟他們所相信擁有的「權利」究竟是什麼權利？在他們眼中，「權利」的面貌究竟為何？又從何而來？

二、何種權利？

究竟華光居民所想的是什麼樣的權利？要回答這個問題，必須回到他們接觸這些「權利」概念的過程，加以了解。

S在G街上的房子，是父親在1963年買下。當時，父親的工作是修房子，華光附近眾多的日式宿舍經常需要翻修、抓漏，因此父親離開延平南路附近的屋主家，租住在G街上便宜的小矮房。直到1963年，S出生，父親才向房東買下這間租住了十年的房子，一家三口一直同住在這間房子裡，直到1988年S結婚、和丈夫搬到汀洲路上的家。

在2007年被法務部提告之前，S一家都沒有特別意識到「土地不是我們的」，就只是一直居住、使用這間屋子。在S的生命經驗中，她所生長、活動的範圍，放眼所及都是跟她家一樣的低矮房子，「一整片都是違建」，因此也不覺得自己家有什麼不一樣。2005年，法務部對社區居民開了一個說明會，會上「法務部說土地是政府的，要收回...勸退居民、威脅恐嚇再不搬就要對居民提告」，直到此

大差別，同樣是可處分、轉讓該物（住宅）的權利基礎，因此後文還是以所有權一辭指稱此權利。

時 S 才真正意識到，他們家沒有土地所有權，而沒有土地所有權這件事「非常重要」。

同時，G 街上的幾戶人家開始討論是否要成立組織，凝聚力量，並且可以一起商討，解決共同問題。不過，直到 2007 年，法務部真的對居民提告，G 街開始收到法院來的公文後，才成立了促進會這個組織。組織成立後，居住在 G 街上的 28 個家戶開始討論如何應對。S 找了丈夫一位擔任土地代書的朋友 SO，為社區居民提供建議，SO 主動提出了「時效取得地上權」這個概念，告訴 G 街居民們這樣的狀況可以去作地上權登記申請，於是好幾戶開始去申請門牌、水電費、房屋稅等證明，以證明自己的確在此居住、使用達申請地上權登記的期限。

為什麼要證明自己有「地上權」？在 S 的理解中，政府拆違建就一定會配售房子：

我們想的多單純，覺得如果是軍人就是會被搬到南港，那邊有一大片國宅有沒有...如果是違建，那就是會被分配到南機場那邊...因為以前看人家都是那樣，親戚朋友房子被拆，就是那樣安置。...我們也不是要免費配房子，是要付錢的，Y 跟 J 他們想的是免費換房子，那人家給我們舊屋換新屋，也是多少要付錢，只是付便宜一點...我們也是要付錢的。

不過，法務部對居民提起訴訟，對居民表現出來的態度是沒有要處理安置的問題，於是 S 便想去申請那些證明，向政府說清楚，「我們真的住在這裡這麼久」，要是有一天政府決定要處理了，那時效取得地上權也可以用來證明他們就是政府必須處理的對象。

在 S 的認知裡，原先與土地的關係，僅只是「居住、使用」其上，直到遭逢國家以權利(土地所有權)之名，要求搬遷時，才意識到必須相對地主張某種「權利」。然而，這個某種「權利」的想像，也是從原先對土地的居住和使用出發，試圖將這樣的關係，接合上政府機關行政的框架，因此，自然而然的居住、使用，便轉化為「能被政府安置、補償的權利」，甚至進入更廣泛的法律框架，被架接為「地上權」。

三、基礎為何？「權利」的套疊與接合

如果說政府拆違建就一定會配房子，那為什麼對 S 來說，政府必須處理的對象還需要證明？這涉及三種同時存在於非正式住區居民心中的權利主張基礎，第一種權利主張基礎來自於「居住與使用事實」，第二種主張基礎是過去行政機關的處理方式，第三種基礎則是「合法性」。必須特別指出的是，這三種主張基礎，在居民日常的具體情境中，並非條理分明、平行鋪展，而是一層層累加、依附而生。

(一) 居住與使用事實作為權利主張基礎

在華光居民遭遇國家迫遷時，心中忿忿不平，認為自己長年住在這裡，如果沒有「權利」，怎麼能夠在此久居？對華光居民而言，住在「這裡」是再自然不過的事，而使用就代表擁有某種權利：「國民黨來台灣之前我就住在這裡，國民黨居然說土地是他們的…他們要拿出證據來…」

因「使用」而產生的這種權利想像，近似於古典自由主義對於人和非人自然物兩者關係的論點。在 John Locke 對於私人財產權的論證中，自然物或自然資源在未加改善前是沒有價值的，人們加諸勞力改造與使用，才創造出它們的價值 (Locke, 2004:18-33)。改造與使用構成了權利的基礎，在人們改造自然的同時，也建立起一個自由主義社會的道德經濟 (moral economy)，這種道德經濟是以「對土地的排他性控制」為基礎，亦即付出勞力改造土地的個人，能對該塊土地施展排他性的控制 (McCarthy and Prudham, 2003: 277)。古典自由主義者據此推論出，國家必須保障私人財產權，這是國家統治正當性的基礎之一。

不過，不同於古典自由主義肯認私產權的強烈立場，華光居民雖然也認為自己的使用代表他們擁有某種權利，但他們並不認為自己因此擁有了土地的「所有權」。為什麼不認為自己擁有所有權？一部分居民在自行搭建或購買房屋時，便知道房屋所在的土地屬於國家，不過，在他們的認識中，土地的權利並非是全有或全無的，相反地，他們認為自己的居住與使用便代表了某種權利的擁有，而在政府過去數十年來的違建處理方式中，他們理解到自己所擁有的權利，便是「被政府安置與補償的權利」，而這些權利都附隨於沾黏了他們多年居住與使用事實的房屋之上。

(二) 過去行政部門處理方式作為權利主張基礎

因居住及使用事實而主張權利，是最直接、素樸的語言，在台灣政府過去幾十年來的拆遷實作中，隨拆遷而給付的安置及補償措施，從外觀上看起來，似乎表示這種論述為官方所接受，因而逐漸在受迫遷戶的心中形成第二層的權利主張基礎——過去行政部門的處理慣例。

在過去幾十年來臺北的發展過程中，拆遷—開發與再開發幾乎是不間斷地發生，因此「受拆遷」其實是許多人都擁有的記憶，行政部門的處理方式，對許多台北市民而言並不陌生。在華光，許多居民在面對華光社區住所拆遷之前，也曾經歷過拆遷，過去經驗的累積，使得他們對於自己有什麼權利的問題，有更深的體認。華光居民對權利的認識，因而也與他們的生命經驗息息相關。

W 一家過去曾住在金山街（今金山南路）上，在道路拓寬時被拆遷。依當時台北市的公共工程拆遷補償相關法令，拆遷戶有國宅安置和補償的權利，但同住而歸屬於同戶的 W 與大伯兩家，只配得一戶位於南機場的國宅，最後大伯一

家搬去國宅，而原來與大伯一家同住的 W 家則只領了補償費。對此他們只能怨嘆命運的無常，努力存錢幾年後，才又買下位於華光窄巷內的房子。

一家五口同住的另一戶人家 YY，在搬入華光前，同樣曾經住在金山街，也在道路拓寬時遭受迫遷。當時 YY 家所住的房子雖然是自己存錢買下，但由於至拆遷時，房屋購入並登記於名下未滿兩年，因此僅能收下權利購買金搬離，到基隆路租屋。直到 1982 年，YY 在市場賣菜認識的攤販要搬離華光，YY 便用幾十萬向他買下房子。有了先前拆遷經驗的 YY，除了在買賣契約上註明未來出售人不得主張拆遷補償及配房之權利，也拜託代書將訂約日期往前寫至 1981 年（圖 4-2）。將新買下的房子修修補補並搭建二樓後，一家人在華光定居下來。

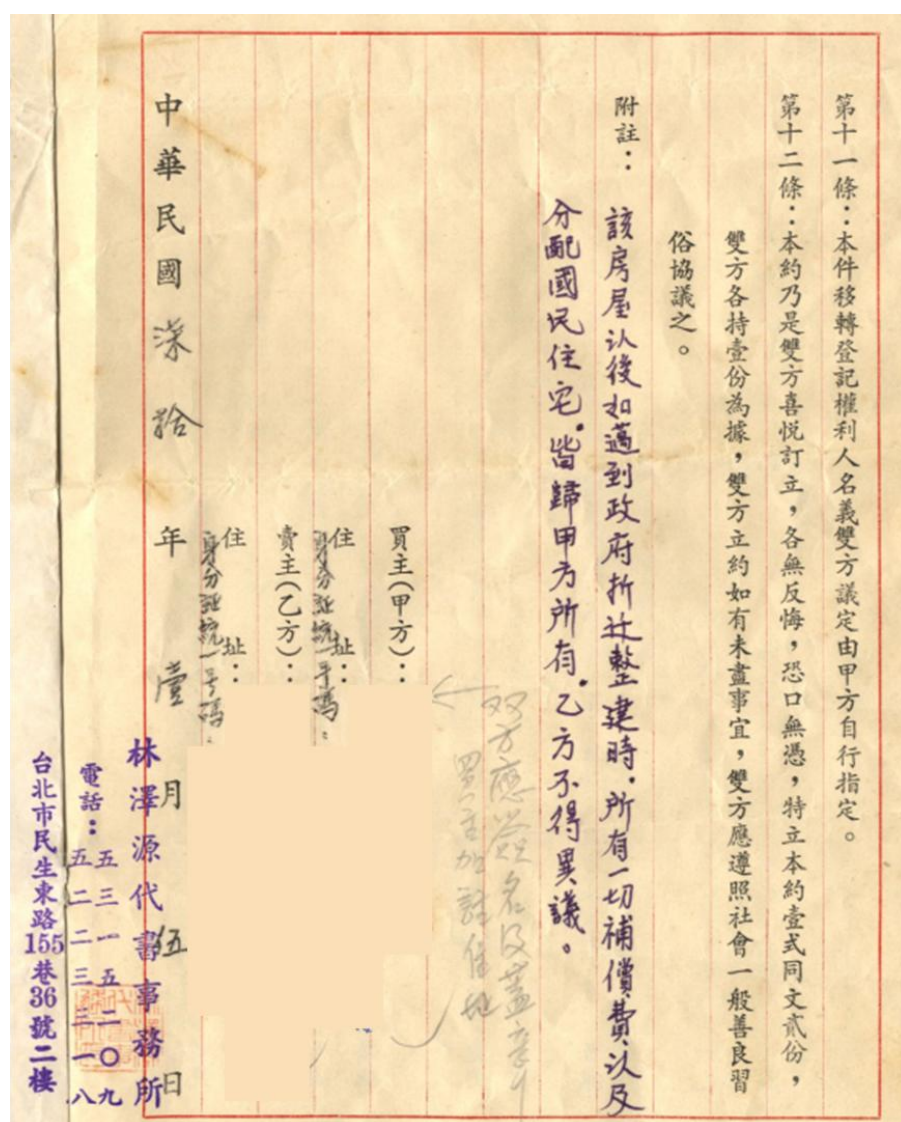


圖 4-2 YY 家的房屋買賣契約書
(圖片來源：華光居民 YY 提供；研究者翻攝。)

金山南路開闢道路拆遷補償的生命經驗，使他們深信「拆遷一定會有補償、配房」，甚至在購買房屋時，買賣雙方簽立的房屋買賣契約書（圖 4-2）上特別載

明：「該房屋以後如遇到政府拆遷整建時，所有一切補償費及分配國民住宅，皆歸甲方（按：買方，即 YY 家）所有，乙方（按：賣方）不得異議。」此一特別附加的契約條文，除了釐清甲乙雙方的權利義務關係外，也說明了過去政府在違建拆遷處理上，發放補償費及安置、配售國宅等作法的普遍性。過去被拆遷的生命經驗，使得他們今日面對拆遷，還是相信自己有被補償和安置的權利，而面對政府以訴訟方式處理占用，非但未給予安置或補償，甚至向他們追討不當得利，他們除了不斷述說過去經驗，也投入抗議行動，強調政府在拆遷同時所應為。

（三）「合法」作為權利主張基礎

政府過去處理違建的前例，提供了華光居民信賴的基礎。不過，這個信賴基礎作為權利主張基礎，又與各種法令規定交錯，因而與「合法性」的第三種權利主張基礎交纏在一起。

Y 和母親在 1976 年搬入華光時，便聽說過政府計畫拆遷此地的消息。三年後，Y 的丈夫畢業於工程相關科系，從過去的老師那裡拿回一本由臺大承接的都市更新規劃報告書³⁴¹，於是 Y 一家心裡有底，知道家可能快被拆掉了。不過，這個計畫後來卻沒有再被官方提起，直到 2005 年法務部出現在居民面前，Y 才開始重新認識他們的位置與權利。當初六萬五買到的房子，「當時（按：指 1979 年的計畫）拆掉就算了，住夠本了...」，但 Y 自承後來繳了多年的稅，又眼見「百間仔」³⁴²的居民，和他們一樣是公有地上的矮房子，拆遷後在原地建起了新隆國宅，而原本住在「百間仔」的居民，都配到房子或店面，Y 理解到，政府拆遷違建戶不會是白拆，都會有相應的處理方式。

此外，在法院工作的 Y，認識的事務官告訴她可以去申請「時效取得地上權」，雖然在 2004 年，Y 的媽媽將 G 街房子過戶給她時，她找了前手到地政機關辦理移轉登記，又提出時效取得地上權的申請，而地政機關並未通過申請，但楊姐還是認為自己有主張權利的基礎。對 Y 來說，這個主張的基礎不但來自於政府處理違建的前例，也來自於法律，而這樣的認識在「聽人說是合法」的加持下，更為深固。

Y 認為他們得以主張權利的法律基礎有三個。首先是前述政府機關的處理慣例，其次則是關於「時效取得地上權」的民法與土地法規定，她認為這些規定讓他們這樣的家戶可以合法的繼續使用那塊不屬於他們的土地，而政府機關不讓她申請登記地上權，是政府的不合理。「知道得越多，就越會覺得不合理」，「不依規定、不依法」是 Y 對政府不讓她申請取得地上權的憤怒，也是對政府不補償、也不安置華光居民的評價。

政府「不依規定、不依法」，此理解的另一面是認為自己「合法」。Y 認為自

³⁴¹ 即：台大土木工程學研究所都市計畫室，1979。

³⁴² 即與華光隔著一條杭州南路、位於中正紀念堂南側的「新隆社區」，今中正國中、新隆國宅。

己是「合法的違建」，因為無論是中央或地方的違建相關法規，都為不同年代建造的違建，定出了相異的處理方式，這是在她心中第三種以合法性作為權利主張基礎的方式。因此，在她心裡，違建並非全都是「非法／違法」的，而是存在各種樣態：「(民國) 35 年以前的是既有違建，52 年以前的是舊有違建...這些都是合法的...法律都有規定...。」換言之，有「合法的違建」和「非法的違建」之分。像 Y、S 以及多數 G 街鄰居這種，拿得出民國四十幾年的水電與門牌證明，還曾經被政府普查時拍到的違建，就是屬於前者，理應「依法」獲得政府處理的「合法違建」。

四、權利意識的分享與累積

居住與使用事實、過去行政部門處理方式、形式的「合法性」這三種權利基礎的交纏，使得華光社區的非正式住區居民產生自己得以主張某種權利的意識。這些權利意識在 7 年漫長的排除占用過程中，不斷透過居民自身親友網絡的詮釋與提示，以及街坊鄰居間的相互分享而累積。

親友網絡在居民的權利主張上扮演了相當重要的角色，特別是擁有「專業」背景者，更是居民高度仰賴、信賴的對象。在法院工作的 Y，擁有許多從事法律相關工作、或有法律專業訓練背景的同事，Y 經常向他們請益，詢問相關條文的解釋以及可行的作法。如前所述，在申請地上權此一權利主張行動上，Y 在法院認識的事務官朋友，起了相當大的推促作用。另一位重要人物是 S 丈夫的朋友 SO，他在 2007 年給 G 街住戶的建議，可說設定了往後七年，G 街住戶對於該採取哪些行動、如何主張權利等問題的方向。這個效果直到 2013 年 5 月，仍在「C 小姐事件」上展現。

C 在 2013 年 5 月底，想去申請其他 G 街鄰居們之前都有申請過的「那張藍色單子」。C 小姐口中的「藍色單子」，是向國稅局申請取得的「財產查詢清單」，如果當初購買華光社區房屋時，簽立讓渡書後有到地政機關登記移轉，那間房子的門牌就會被列在清單上面，表示你擁有「這間房子的所有權」，亦即「地上物所有權」。相較於合法的房子會在這張清單上列出房屋以及房屋所在土地地號兩者，由於華光的房屋都沒有所在土地所有權，因此土地不會被列出來。換言之，事實上這張財產查詢清單根本無法證明他們對土地有任何的合法權利。

不過，G 街居民還是認為，這張單子可以保障他們的權利，它所證明的「擁有權利」這件事，讓行政機關必須妥善處理他們，而不能任意迫遷，即使透過司法加以處理，也不例外。直到 2013 年 4 月 24 日法院真的強制執行，拆除 J、S、P、Y 和其他幾家鄰居的房子，Y 和 P 因為房子還是被拆了，所以不太像過去一樣常主動提起「這個證據」，但有時性子一來，還是會說她們那個單子都有列、他們有權利：「有這些證明，我們就可以跟國家爭取賠償...它把我們家的房子弄成這樣，難道不用賠我嗎？...我們是有理的...。」

C小姐之前就已經知道J和其他幾位G街居民去申請財產查詢清單，J也問過C小姐要不要一起去申請，不過因為「申請一張要三萬塊」³⁴³，所以C小姐一直沒去申請。這次，她去申請財產查詢清單，是因為G街另一位鄰居又再度告訴她：去申請這個清單可以跟政府爭取賠償，可以保障像他們這種「合法違建」的權利。C小姐事件所展現的，不僅是前述親友網絡對權利主張行動的影響，也呈現出社區住戶間如何相互分享對權利的認識，以及連帶的權利主張行動，C小姐並非採取此行動的特例，其他G街的鄰居們也如此堅信並據以行動，甚至G街以外的華光居民，也展現出對權利的此種認識。

華光居民對於自身權利的理解與想像，產生了「面對拆遷時可獲得政府補償及配房」的信賴，對於經濟條件不允許購買合法建物的家戶來說，買下華光社區的非正式住宅，能夠發揮「槓桿作用」，使他們未來在拆遷時能透過國家的介入處理，將非正式住宅兌換為正式住宅，從非正式住宅市場進入正式住宅市場。YY家的房屋買賣契約書，便揭示了非正式住區的交易，並不只是表面上的購買實體房屋而已，更深層的意義是獲取居住權利，甚至是未來面臨拆遷時，獲得政府安置／配售或補償的權利。

原來的居住與使用，在面對國家的拆遷行動時，被轉為「能被安置、補償的權利」這樣的論述，而後又再套疊入以產權為基礎運作的民法及土地法系統中，轉化為地上權，這樣的權利意識形成與轉化過程，除了是架構接合(frame bridging)的行動，也是非正式住區居民在被貼上「非法」、「無權（占有）」的標籤後，面對失去為己身主張，甚至存在之正當性的處境，卻也必須同時面對國家的巨大壓迫時，不得不透過「權利」的建構行動和語言，打開自己存在、發聲的空間。

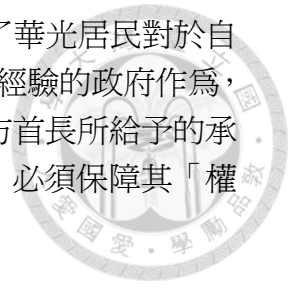
值得注意的是，在「權利」概念下引發出來的，居民認為國家在迫遷時必須擔負起的「賠」，實混雜了以人為上和以物為主的兩種思考。要「賠」甚麼？為什麼要「賠」？對居民來說，一方面，原有的居住或使用連續性受到拆遷而破壞，因此產生「居住或使用狀態的回復」，即「安置」的訴求。另一方面，原有的房宅雖被界定為「違建」，卻仍然是一種可居住、使用，或甚至在市場上交換的「物」或「財產」，而國家的強制拆除卻造成了這個「物」的破壞，因而「賠」意味著「所有物的損失賠償」。

交雜著兩種思考的「賠」，協助我們從另一個角度界定居民所主張的「權利」內涵。居民所主張的權利，重點在於原有狀態的回復，不僅止於接合起原先狀態，也牽繫其——無論從以人或物為主的思考而產生的——所蘊含的未來性：一方面是居住與使用的持續保障，另一方面則是如一般的所有物或「財產」，保有交換、收益的可能。

這份包含著安置與賠償的期待，背後是「面對拆遷時可獲得政府補償及配房」的信賴。然而，這份期待或信賴並非憑空發生，前述三種權利基礎——居住與使

³⁴³ 當事人也不確定是代辦費還是G街鄰居們請的律師所收費用。

用事實、過去行政部門處理方式、形式的「合法性」——提供了華光居民對於自身權利的基本理解與想像，而現實中不斷發生、為他們所見聞或經驗的政府作為，以及華光社區好幾年的迫遷一再開發過程中，民意代表甚至地方首長所給予的承諾或「指點、暗示」，都累積成認為國家應負起「賠」的責任、必須保障其「權利」的信賴。



第三節 法治論述的再建構

當居民對自身權利的理解以及伴隨而生的期待，因政府針對華光再開發所提出的騰空一開發機制而破滅時，居民過去所想像或期待的國家面貌也開始變形。面對期待與現實狀況的落差，他們開始採取集體行動，試圖將後者向前者拉近；然而，過去對國家的想像，仍然影響居民對抗爭方向與組織行動的判斷。這一節將分別從華光社區在行動上較明顯的三種權利主張及行動，探討自力救濟或運動如何受到權利意識與對國家的想像所影響。

一、「要都更」的順法抗爭

2012年11月25日是華光非正式住區居民第一次上街頭，主導的社區發展協會嚴陣以待。為了讓隊伍看起來聲勢較大，除了居民以外，總幹事還找了其他陣頭的國高中生來；以不讓有人偷偷夾帶危險物品為由，他也要求所有人統一不帶包包；出發前，他還帶著眾人，在廟門口和中正紀念堂圍牆外的人行道上整隊演練了幾次，也不斷提醒居民「不要亂」、「開開心心出門，平平安安回家」。出發時隊伍井然，口號整齊。我是唯一的陌生人，總幹事對我十分戒備，隊伍開始行進後，我試圖跟不同的居民閒聊，也側耳聽居民間的對話，隊伍內的氣氛有些緊張，隨便一點動靜就可以驚動居民，驚動的效應如漣漪般擴散、迴盪在隊伍中。突然隊伍停止前進，法務部的周邊圍了拒馬，總幹事正與負責人交涉，過了一會警察將拒馬拉開僅容一人通過的小縫，讓居民魚貫通過。居民一面通過，一面耳語：「梁總有辦法。」

梁總找來的一個國中生負責搬運雞蛋，雞蛋是要在抵達法務部後發給居民，砸在梁總另外找人負責抬來的箱子裡。國中生通過拒馬後突然與看守拒馬的警察發生衝突，還看不清楚發生了什麼事，雞蛋就碎了一地，居民發出驚呼，而後怨聲此起彼落：「連來陳情都不行嗎」、「他只是來幫忙我們的人」、「政府真的太過份了」，同時也一邊在梁總的指揮下面對法務部排列成方陣狀。楊太太從遊行開始就拿著麥克風，此時站在法務部門口開始高喊聲明稿上的內容，指責政府不採取「對居民比較好的都市更新」，每講完一句，就停頓讓居民跟著大聲複誦一次，

也帶著眾人喊「要都更」、「不要 BOT」。居民一邊跟著喊，一邊彼此提醒維持隊形，梁總在旁邊穿梭，但並不十分忙碌，只一直趁著楊太太罵政府的間斷時間，拿麥克風提醒居民「不要亂」。最後，好像覺得罵夠了似的，梁總請楊太太停止，「拜託」居民回家。居民離開拒馬圍起的法務部周邊後，便鳥獸散各自往各家走。

「華光社區居民嚴重質疑，何以不走利國利民的道路，創造出五百零五億價值的都市更新，卻走弊端叢生圖利財團的 BOT。」之所以會出現這個「要都更」的訴求，是因華光社區於 2000 年被核定為都市更新地區，2008 年進駐、設立都更辦公室的巧洋實業關係企業，在社區舉辦多次說明會，也經常拜訪居民，部分居民在等待被提告的民事訴訟判決的同時，因為與巧洋接觸而逐漸了解並接受了此地將要都更的訊息。然而，隨著 2010 年巧洋辦公室撤出華光，2012 年行政院也公布改採取地上權標售方式開發，同時積極執行訴訟結果、要求社區居民自行拆屋還地，以騰空標售華光社區基地，居民在過去多次協調會中所認知到，政府將對居民採行的補償及安置，也不再具有政治人物或部會首長提起。時間點上的重疊，加上對於《都市更新條例》條文的錯認，使得華光居民誤以為安置計畫的消失，是由於開發方式（從都市更新到地上權標售）的轉變所致，因此錯認《都市更新條例》為解決非正式住區居民迫遷處境的解方。

對《都市更新條例》的誤解，集中在第 27 條第 4 項³⁴⁴以及第 41 條³⁴⁵。社區發展協會對第 27 條第 4 項的解讀是，如果繳完不當得利，那實施者就必須負起安置責任，並將此解讀傳遞給居民：「都市更新是目前最可能甚至唯一有可能安置大家的方式」，建議居民：「就乖乖繳不當得利，繳完之後就可以說政府必須安置我們」。然而，此條文並未課予實施者任何義務，而僅說明了在何種情況下，對非正式住區居民提起騰空訴訟的公有土地經管機關，可與被告居民成立訴訟上和和解³⁴⁶。此外，社區發展協會亦認為《都市更新條例》為可據以主張非正式住區居民安置權利的基礎，認為第 41 條對實施者課以義務，必須處理被占用土地上的違建戶。事實上，這條規定並未確保違建戶在都更過程中，可擁有與房屋及土地所有權人同等的配房權利，甚至都更程序的參與權都未加以保障，違建戶僅是「由實施者提出處理方案」加以處理的對象／客體（object）。

不過，由於目前國有地所適用的法規中，《都市更新條例》在條文中將「違章建築戶」、「處理方案」、「訴訟」等，自從被看守所提告後即經常出現於居民生活中的字眼同時陳列，因此長期掌握對內與對外發言權的社區發展協會，推導出「僅有都市更新條例可解決違建戶安置問題」的結論，認為主張都更有「合法（《都市更新條例》）」的立論基礎，更可作為他們爭取自身權益保障的支點，從而選擇

³⁴⁴ 《都市更新條例》§27IV：「公有土地上之舊違章建築戶，如經協議納入都市更新事業計畫處理，並給付管理機關不當得利使用補償金及相關訴訟費用後，管理機關得與該舊違章建築戶達成訴訟上和和解。」

³⁴⁵ 《都市更新條例》§41：「權利變換範圍內占有他人土地之舊違章建築戶處理事宜，由實施者提出處理方案，納入權利變換計畫內一併報核；有異議時，準用第三十二條規定辦理。」

³⁴⁶ 訴訟兩造在訴訟過程中、判決尚未定讞前成立的和解。

並持續採取「順法抗爭」的組織路線。華光部分居民因而相信都市更新能夠解決拆遷的補償與安置問題，且此信念與前述的權利意識有密切關係：由於深信在政府拆遷時，自己有獲得補償或安置的權利，居民誤解《都市更新條例》法條文字，認為該法規更強化他們獲得補償或安置的權利基礎。

社區組織在 2012 年的行動與訴求中，多次強烈要求「要都更，不要 BOT」³⁴⁷，在為華光居民舉辦的組織訴求工作坊中，即使我花了許多時間加以解釋，並舉出其他非正式住區的例子說明，居民仍在最後訴求偏好排序的討論中，將「採取都更的開發方式」排在第二順位。對都更條例條文的誤解，使得居民錯認都更條例為目前最有可能解決居民現有困境的方式，此一錯認由於接合上居民對自身權利的理解而變得「如真」，從而影響了集體行動策略的選擇。

如果說華光居民權利意識的形成與轉化是某種架構接合（frame bridging），居民所採取的集體行動——「要都更」，則呈現出「架構拼接（mosaic）」的工程。亦即，居民回應國家拆遷—開發計畫而生的集體行動，是從不同體系中揀選與自己的位置有關的部分，挪轉到支持自己主張的角度，湊成的拼裝機器。這樣的拼接工程，呈現居民自立行動的自利及實用取向，更重要的是，展現出居民在面對國家強大的拆遷壓力，以及控制了主流社會輿論的開發壓力，不得不採取的策略。換言之，順法抗爭，主張自己「依法」擁有的權利，而非直接挑戰將他們的居所定位為「違建」，並架空其存在正當性的法治主義（legalism），是不得不然的弱者武器。

國家在占用處理的過程中，透過法律將居民非法化排除，而法律作為一種強而有力的外在系統，對居民來說遠超越其能力，因此他們不選擇直接正面挑戰，而是在縫隙之間施以騷擾，以鬆動系統的力量，或者讓系統朝著對他們有利的方向運轉。居民所採取的順法抗爭路線，在這層意義上，也是弱者在面對迫遷時，不得已而進行的架構拼接（mosaic）、組裝工作，透過將自身的某部分納入主導系統，「順勢」要求系統必須如何「照舊」運轉。

華光社區非正式住區居民所採取的「順法抗爭」，此現象背後揮之不去的是「守法主義（legalism）」的幽靈。「守法主義」最早由 Shklar（2005[1964]）概念化，用以指稱「將是否遵循規則當作判斷道德行為之標準、將道德觀係視為由規則所確定之權利義務關係」的倫理態度（ibid., 1），這種觀點不僅體現為個人行為，也表現為哲學思想、政治意識形態、社會制度。若將守法主義放置於更大的政治環境中，守法主義作為一種「心智架構」（frame of mind）、倫理觀或政治主張，為眾多彼此競爭的意識形態之一³⁴⁸。

³⁴⁷ 華光社區發展協會，〈我們是台北市華光社區都市更新案的迫遷居民 遊行新聞稿〉（2012.11.25 法務部抗議遊行）。

華光社區發展協會，〈我們是被迫自費拆屋還地外每戶還要賠償數百萬華的光社區居民 陳情書〉（2012.12.27 財政部陳情）。

³⁴⁸ 守法主義作為一種意識形態，Shklar 在其著作中雖未明白寫出，卻實際上開展出意識形態的實踐、物質向度。Shklar（2005）所使用的意識形態一詞，不同於傳統左派的「虛假意識」，

王曉丹（2010）觀察台灣作為法律輸入國，移植西方法的背景，使社會法律運作反映出「法條主義（legalism）³⁴⁹」的法律觀（legal vision），將法律制度視為一整套形式化、意義明確的法規條文系統，而法律運作即是依據法條而為的解釋與適用。我們在華光非正式住區居民身上，也可以看見此法律觀的作用。華光非正式住區居民依據對法律條文的解讀，決定行動策略，並彼此要求任何行動必須「合法」，才「師出有名」、具有正當性，從而不但未正面質疑都更條例中對違建戶權利保障機制的忽視與缺席，更直觀地解讀法規文字，扭轉法規文字的意義以挪為己用，甚至自發委託專業者協助社區評估都更的可能性及潛在利益，據以要求政府應「採取都市更新，創造民間、政府、社區多贏」。

然而，正由於對法規文字的疏離以及遵循守法主義的權利意識，使《都市更新條例》（包括違建處理相關條文）與造成居民自身處境的占用處理模式，兩者之間的異體同源性——即背後同樣的「產權至上」邏輯（張維修，2012）——被掩蓋在檯面下。當居民高舉「要都更」以尋求安置的同時，他們也同時支持了抽空其居住本身之正當性的所有權體系，而這或許未必是居民全然未覺察到的。

二、保障居住權，落實兩公約

Article 11 The Right to an Adequate Standard of Living

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent. (UN, 1976, "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights")

第 11 條 適當生活水準

公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住居及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。（溫麗園譯，《經濟、社會與文化權利國際公約》）

而較接近 Althusser（2002）所言的「個人與其真實存在狀況之想像關係的再現」，並且明顯受到 Gramsci（1988）對意識形態與霸權（hegemony）的論證所影響（Eagleton, 2002:258）——守法主義作為一種政治偏好，並非僅是一種思想體系，而是被體驗的、慣常的社會實踐。³⁴⁹ legalism 一詞在華語世界被譯為「守法主義」（如：Shklar, 2005）、「法條主義」（如：王曉丹 2010）、「法治主義」（如：Gray, 2002）、法律主義、唯法律主義，本文以下採取彭亞楠的譯法，以反映此意識形態認為「法律是既定存在物」的意涵（Shklar, 2005：譯者前言 3）。

相較於 G 街的居民將「受到安置的權利」嫁接上法令中既有的「地上權」此一權利語言，並將之轉化具體的獲得配房、補償的權利；訪調小組進入社區之後則採取相反的方式，試圖以經社文公約中「適足住房權」所包含的「居住權」，作為論述基礎，將「受到安置的權利」再抽象化，取得論述高度，同時也將華光迫遷議題推入憲法層次，使之在法律系統中變得較為具體，而得以為法律上主張，並取得象徵權力（Bourdieu, 1989）。

《經濟、社會與文化權利公約》是台灣於 2009 年簽署的聯合國公約，並於同年底通過《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（簡稱《兩公約施行法》）的立法，完成此兩國際條約的內國法化，使之具備國內法效力，於法理上也取得高於法律及命令的地位。《經社文公約》第 11 條為包含衣食及住居的「適足住房權」規定，在相當於公約指導原則、為聯合國認定為具法律效力之正式解釋的第 4 號及第 7 號一般性意見書中，對此條文及迫遷狀況作了相關規範，要求締約國不得迫遷，拆遷前必須與居民對等協商，也必須對其提供適當的替代住居。

2013 年 2 月底，總統府人權諮詢委員會依正式締約國的人權審查程序，邀請國際人權專家來台審查我國人權落實狀況，包括訪調小組在內的各議題組織藉此機會提出影子報告書，同時提交專家審查。訪調小組提出的影子報告，指出「行政院以發展名義推動的國土活化，戕害適當生活水準之保障」、「法務部提起訴訟要求居民拆屋還地的作為，構成強迫驅逐」（華光社區志工小組、華光社區反迫遷自救委員會，2013），從居住權的角度檢討行政機關職權行使，要求展開對等協商、減免不當得利、提供替代住居，並「修改據以提起訴訟的《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》」（華光社區志工小組、華光社區反迫遷自救委員會，2013）。華光、紹興等非正式住區迫遷議題受到專家關注，共 81 條結論性意見與建議³⁵⁰中，即有 2 條是針對包括華光在內的迫遷個案，指出政府在處理華光拆遷上違反居住權之不當作為。

人權審查的契機，使從兩公約居住權規範出發的反迫遷論述開始於其他議題網絡及媒體上曝光，除連結起原先在土地徵收、都市更新、違建拆遷等不同制度框架中各自作戰的反迫遷團體，形成結盟網絡，也使華光社區受到國際人權組織重視。對一些居民來說，獲得各界的關注，使其有機會將自己的遭遇說出來，原來不願意讓人知道自己就住在華光、遭受迫遷的居民，在講述與交流的過程中逐漸長出面對自己處境的力量，也感到「還是可以盡量做些什麼」。

這些過程中，訪調小組是將華光的迫遷放置於「反迫遷／居住權」的議題系

³⁵⁰ 《對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議（2013 年 3 月 1 日）》（2013 年 12 月 17 日總統府人權諮詢委員會修正通過中文版翻譯）。取用網址：
<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=33698&CtUnit=12903&BaseDSD=7&mp=200>
（取用日期：2014.4.28）。

譜中。「反迫遷／居住權」是組織者爲了正當化運動訴求與激發集體行動，有意識選擇的策略性構框（McAdam, McCarthy and Zald, 1996: 5-6），而這事實上是在訪調小組於收縮的政治機會結構與有限的動員資源下，唯一可能採取的構框。

訪調小組進入華光的時間是拆遷－開發的末期，法務部一方面以「占用公有地」污名化華光此一因歷史原因形成的非正式住區，另一方面也由於先前已採取司法訴訟的非法化排除方式處理占用，因而取得來自司法場域的執行名義，霸佔國土的污名、「依法執行」的高度正當性，再加上「違建」一詞本身帶有的違法、負面意涵，使得拆遷華光非正式住區在一般大眾眼中理所當然。國產署、財政部與行政院將華光稱爲「金磚」、「金雞母」，並拋出「台北華爾街」、「台北六本木」等開發構想，強調公有地開發後的國庫收益，並將此詮釋爲「公共利益」，不但使僅存的非正式住區居民成爲賴在不屬於其土地上不走、阻礙「公共利益」實現的無權「釘子戶」，強化前述污名，也因開發壓力使得拆遷如在弦上、不得不發。

種種長期累積的污名與壓力，使華光非正式住區居民難以獲得社會支持。個案之外，於 1990 年代眾多拆遷案中已無法爭取到的集體原地安置方案，在當前公共住宅資源匱乏、社會福利緊縮的現況下，變得更不可欲。同時，國土活化在越加沉重的財政壓力下，成爲行政院重要議程，加速清查與處理所經管土地的占用或閒置狀況，已普遍成爲各機關背上芒刺。

對當時的訪調小組來說，除了組織者人際網絡的牽引，「居住權」因具有「權利」外觀，就法理而言也具備法律效力，且位階高於法務部據以提告的行政命令，在論述戰場上，足以作爲回應政府及輿論之法治論述的替代論述，也具有指出政府作爲「違法」、損害人權保障此一「公共利益」的潛能。更具體的《經社文公約》及相關文件中對居住權的規定與釋義，也和當時與華光居民在緊迫狀況下所整合出的訴求有所呼應，透過將原先政府所採取的「民法／財產權」框架，抽換爲「公法／居住權」框架，指責政府以訴訟處理公有地上非正式住區的拆遷，卸除其行政權責、忽略「公法／居住權」框架對行政權力的要求與限制，僅以「民法／財產權」框架處理華光議題，是「公法遁入私法」³⁵¹，使運動訴求正當化。

結合上具體的居民生命故事，「居住權」的構框成功爲運動爭取更多聲援者的支持，並提供聲援者面對主流「守法主義」觀點的論述武器，同時也因人權審查而打開些許政治機會結構，甚至創造出新的論述戰場，迫使法務部必須正視其在「公法／居住權框架」下，有瑕疵的占用處理，提出新的論述回應³⁵²，並爲淡

³⁵¹ 華光社區訪調小組，〈依法行政：公法遁入私法的惡質法令〉（2013.4.14 臉書聲明），網址：<https://www.facebook.com/HuaKuang.our.home/photos/a.115145321994150.21170.114508315391184/151676568341025/>（取用日期：2013.4.15）。

高榮志（2013）〈[華光法律考] 這不是「依法行政」〉，網址：

<http://pnn.pts.org.tw/main/2013/04/29/%E3%80%90%E8%8F%AF%E5%85%89%E6%B3%95%E5%BE%8B%E8%80%83%E3%80%91%E9%80%99%E4%B8%8D%E6%98%AF%E3%80%8C%E4%BE%9D%E6%B3%95%E8%A1%8C%E6%94%BF%E3%80%8D/>（取用日期：2013.5.20）。

³⁵² 如：吳憲璋編（2013）〈案例故事：華光社區居民的人權與居住權〉，《法務部人權秘笈——人權大步走：矯正篇》，頁 96-104，桃園：法務部矯正署。

化該瑕疵，而必須撥用預算，替少數可能引發社會關注或同情的家戶支付房租或協助搬家，並開始積極協調台北市政府等機關介入，提供中繼安置資源。

然而，居住權對居民而言究竟意味著什麼？Molly 在某次華光聲援者大會接近尾聲時，走到台前，拿起麥克風就說：「我想問大家一個問題：大家覺得我們有沒有居住權？」台下的聲援者喊：「有！」當時 Molly 與訪調小組之間發生幾次衝突，她覺得訪調小組引導居民往社會住宅安置的方向走，但多數居民想要的是如早期違建拆遷所給予的配售國宅的安置作法。之後幾次例會上，她描述聲援者大會上的場景，並用以支持爭取配售國宅的合理安置訴求之具體內容。

對與 Molly 相似的部分居民來說，使用居住權或者其他權利語言可能並不重要，重要的是其所欲獲得的目標能否被包裹在這些語言之中。幾次衝突的核心是具體的安置構想，面對訪調小組希望推向的社會住宅構想，部分居民表達對於「租屋」的擔憂或反對。居住權所要求的替代住居，對應到運動所要爭取的具體安置方式，訪調小組是以台灣過去或現有的安置方式為想像框架，就客觀制度條件評估目標及策略，認為安置訴求最多僅能爭取到現有的限期租用模式，若居民對外說希望配售國宅，則可能對爭取該模式的路徑造成障礙，因此未能深入了解其主張背後所希望被滿足的生活安定需求，思考諸如要求終生租用方案等可能的另種安置想像，而將之屏除在議程外。

透過居住權所架構起的運動論述雖快速取得聲援者及其他團體的認同，但同時也在以「華光社區」這個想像的共同體為主詞的論述中，將居民的面貌與訴求同質化，掩蓋了居民內部的條件差異，即因此而有所不同的需求及目標。對部分居民來說，重要的並非去論述有「什麼權利」，而是這些論述既是權力本身，也建構了更多權力。「居住權」的論述框架使華光議題取得與國內外人權團體、反迫遷議題連結的基礎，從而取得這些團體的動員資源，以及義務律師群體、進步的法官與學者的法律專業、於司法場域代言等資源，而資源就是權力，在華光議題取得更多資源的同時，也拉大了訪調小組成員與居民間的權力差距。

此外，部分居民直到透過「居住權」的詞彙，才得以和訪調小組成員溝通。首次在臨水宮巧遇之後，林志明私下多次向我表達「違建該拆」，乍聽之下令人感到錯愕：「你怎麼會說自己的家該拆？」細問之下，他解釋自己之所以要強調「該拆」，是想擺脫「釘子戶」污名。在他的理解中，「釘子戶」是社會大眾所無法接受的非正式住區居民形象，而釘子戶指的是阻礙國家建設、堅持不拆的人。所以他接受國家施加的「拆除」命運，只因為他相信若不接受就無法擺脫「釘子戶」的污名；不過他也同時強調，要讓非正式住區居民得到基本的「尊重」，「至少要讓我們有尊嚴地走，不是把我們掃地出門」，對他來說，必須透過國家實際給予安置或賠償的行為，才是讓居民走得尊嚴。訪調小組部分成員一開始難以理解林志明的整套想法，將他對國家的期待誤解為想要補償金(想要錢)的說法，直到林志明了解居住權的概念，開始在與訪調小組其他成員溝通時，使用「保障居住權」替代他原先所說、並一直如此相信著的「透過安置或賠償，還違建戶尊

嚴」，訪調小組成員才未將他的發言視為「該被討論的問題」。

對林志明而言，居住權是在面對訪調小組時，可表達其想法的語言，但他也發現，這個詞彙無法使大眾了解華光居民的需要與訴求，甚至可能因為「居住權太抽象太難了，大家都聽不懂」，造成動員的障礙，因此他在跟訪調小組以外的人解釋華光議題時，又轉而有意識地切成四個分別的子題：「1、拆違建：該拆 只要無關文資樹保。2，不當得利 歷史因素無關利益否。3，國土回歸人民使用問題。4，社區脈絡維護 安置與共生思考融入。」事實上，他試圖說清楚社區狀態及自身處境的這個論述系統，背後仍交纏了亟欲擺脫「釘子戶」污名的欲望，以致於在主張自己所相信的權利同時，仍必須戒慎恐懼，避免繼續沾黏輿論的負面標籤：「拆跟安置是兩件事情，要切分清楚，才不會讓大家誤會，我們不是不拆，我們應該要第一個喊要拆，只是拆了總是要給安置。」

「居住權」是讓華光議題在更廣泛的公民網絡中被看見的支點，往後成為訪調小組發展論述、討論訴求具體內涵的主要基礎，也使國內人權及司法改革、義務律師團體有了關注華光的切入點，甚至打開提起行政訴訟，透過法律動員取得訴求回應與曝光、影響輿論的空間。2013年11月，訪調小組開始協助居民對華光迫遷過程中皆扮演重要角色的法務部、國產署、內政部、台北市政府四個機關提起訴願，並於訴願皆被駁回後，對四個機關分別提起行政訴訟。其中，對國產署的訴訟程序最早開始，於隔年7月30日開第一次準備程序庭，10月29日首度進行言詞辯論，並於11月19日敗訴。

最早出現提起行政訴訟的構想是在2013年2月，訪調小組與司改會、法扶等組織成員及義務律師討論後，判斷「居住權」要能在司法場域——特別是較保守的公法領域——受到肯認，只能漸進推動，單憑法律事實陳述及法理論述並不足夠，還必須動員社會輿論及法官的同情，因此決定先挑選「適當」的幾個家戶作為第一批原告。最「安全」的家戶就是最「適當」的家戶，由訪調小組篩選出財產、成員狀況、福利身份皆符合社會主流對「弱勢」想像的家戶，並一一確認意願。這個作法看似不得不然，事實上卻並未挑戰社會主流對「何謂拆遷的適當作法」的既有看法，是主動放棄了從居住權出發、對社會主流看法及司法場域多數見解提出更基進主張的潛能。

無論如何，使用「居住權」的論述以及藉此提起行政訴訟，是試圖透過實際操作，將抽象的權利主張具體落實；亦即McCann（1991）所指出的「流動性的法律實踐」，將運動目標轉變為法律上的權利主張，試圖在法律場域中實現目標。就華光反迫遷運動而言，是將戰場從論述場域轉移到真實的司法場域，試圖進一步在既有的政治結構中將象徵權力轉換為構造的權力（Bourdieu, 1989）。不過，對居民來說，這個「法律實踐」卻必須跨越經歷一連串從被告到強制執行的迫遷過程所累積下來的，對司法系統的不信任及低落的政治效能感，而這又和他們對司法與政府的認識交纏。

WS 在聽完訪調小組初次的說明後反問：「行政訴訟是在跟國家對抗，有用嗎？」還沒收到強制執行通知的他想要再等等看，仍然不願意相信政府會放著他們不管。同時，他認為法律不可能解決華光居民目前遭遇的問題：「法律走不通，我們應該要走法律以外的方法...」，也擔心之後反被司法系統殺雞儆猴，因此想靜觀其變：「人家都還沒有打過來，你們就要把陣都佈好...現在還沒收到通知，我也不想主動去攻他。」

行政訴訟開始進行，直到對國產署的判決下來，討論是否要繼續上訴時，原告三人之一的 YY 都向來訪的訪調小組成員再三表達，行政訴訟是「拿雞蛋丟石頭，這樣你有聽懂嗎？以卵擊石，有去無回啦。」語畢通常伴隨苦笑，但他也覺得試試看無妨，反正「死馬當活馬醫」。WS 和 YY 的態度確實是多數居民的寫照，一方面擔心告政府是在攻擊摸不透也打不過的敵人，一方面也抱著姑且一試的心情，「反正不會更糟」。

居住權的權利語言為反迫遷運動增加了正當性，也替運動吸引了來自不同領域的資源，並因此能透過兩公約審查及行政訴訟的提出，取得打開政治機會結構的可能。提起行政訴訟的權利實踐，居民所理解、意識到的是在「告官」、「挑戰國家」，亦即重新擾動、處理人民跟國家的關係；訪調小組試圖將此轉變為一個賦權行動，部分居民擁抱「也許可以爭取到什麼」的可能性，但對多數居民來說，卻是要將他們拉回「與國家對抗」的情境，在這樣的情境中，人民是命運只能被決定、或早已命定的「無權者」。

三、公有地，破黑箱，要參與



圖 4-3 2013 年 8 月 23 日，訪調小組在中正紀念堂正面御路上鋪設「大廟三十是古蹟，華光百年成廢墟！國土活化變商品，人民被告倫債奴！」巨型布條

（圖片來源：華光社區訪調小組攝）

前已論及，訪調小組是將華光迫遷放置於「反迫遷／居住權」的議題系譜中，

但不同於紹興南街社區³⁵³、蟾蜍山聚落³⁵⁴等遭迫遷的公有地上非正式住區，其訴求聚焦於社區個案，訪調小組整理、提列的三點訴求之中，卻有一項特別針對「國土計畫」，要求「納入民間參與，反對官僚黑箱作業」³⁵⁵。在訪調小組的論述中，反迫遷的訴求通常與對國土活化的批評同時出現，不但反對以司法為手段強制居民搬遷，也抨擊公有地開發的問題，主張「公有土地規劃開發的參與權利」，並據此開闢另一個戰場——介入華光土地的規劃開發³⁵⁶。

訪調小組之所以在華光居民切身所需之外，特別關注國土活化及開發計畫，起於小組尚未確定成形、研究者仍思考是否投入華光議題時，受阿梅、林志明等少數居民所表達的「無以名狀」感受影響。這個無以名狀的感受，是一種被排除在外的感覺，突然就被提告、突然所住的家園就被說成是「金磚」、「精華地段」，好像種種政策或措施都跟居民無關，但明明所討論的就是居民住的地方。經過數次確認，居民實際希望獲得的是協商、向政府表達並要求其採納居民意見的程序保障，而這個對程序的要求主要是策略考量，上談判桌的目的是獲得安置，而他們的當前處境卻是被排除於相關計畫討論之外。當我在與阿梅等居民討論時，點出拆遷背後的國土活化動力，她便表達即使是國土計畫也該讓人民參與的想法，從而形成第三點訴求的原始雛形。

然而，這項關切真正成為與居民切身的安置與不當得利減免並列的訴求，是在 2013 年之後，比較訪調小組於 2012 年 12 月製作的懶人包³⁵⁷與隔年 1 月後發表的訴求，可以發現這個差異。小組在跨年前後意識到必須拉高議題論述層次，主要目的是為了增加議題張力、強化衝突性及議題重要性，創造更多動員能量³⁵⁸。拉高議題的論述層次，除了前已述及的「反迫遷／居住權」外，小組初具雛形時財政部屢屢透過媒體釋放的國土活化訊息，內容千篇一律是要加速華光處理進度，以盡快標售開發，並宣傳「台北六本木」的發展願景，是另外一條軸線，除了可協助外界辨識華光迫遷源自於政府的國土活化政策，也可連結對發展主義與資本主義下的土地商品化邏輯的批判。因此，結合上居民希望能有協商、參與、談判機會的願望，針對公有土地規劃開發的程序訴求成型。

³⁵³ 紹興學程@紹興社區，網址：

https://www.facebook.com/ShaoxingCommunity/info?tab=page_info（取用日期：2014.12.28）。

³⁵⁴ 蟾蜍山：老公館 心聚落，網址：

https://www.facebook.com/GongguanSettlements/info?tab=page_info（取用日期：2014.12.28）。

³⁵⁵ 華光社區：金磚上的遺民，網址：

https://www.facebook.com/HuaKuang.our.home/info?tab=page_info（取用日期：2014.12.28）。

³⁵⁶ 華光社區訪調小組（2014）〈民間參與規劃，對抗官方開發〉，《華光近況懶人包》（2014.2.1.），網址：

<https://www.facebook.com/HuaKuang.our.home/photos/a.257893764385971.1073741853.114508315391184/257893924385955/?type=3&theater>（取用日期：2014.5.30）

³⁵⁷ 華光社區訪調志工小組（2013）《三分鐘，了解華光社區》（2013.1.16），網址：

<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.114515708723778.20922.114508315391184&type=3>（取用日期：2013.1.16）

³⁵⁸ 華光社區訪調小組大桌會議記錄（2013.1.2、2013.1.12）。

也就是說，這個要求公有土地政策必須開放民眾參與的訴求，是運動的另一組策略性構框——「反活化／破黑箱／要參與」，對訪調小組來說，這同樣也是在當時有限的政治機會結構與動員資源下的有意識選擇。透過「反活化／破黑箱／要參與」將華光拆遷爭議從個案層次擴及制度與結構層次，除了避開社會對個案上「居民沒有土地所有權」的質疑，直接談更上位的程序不正義，從一般大眾較能接受的程序問題出發，引導人們從其他角度思考華光議題。

同時，也讓華光議題能在反迫遷團體之外，與文資及樹保團體、都市改革組織、日日春、揪甘心、人民民主陣線等同樣關切公有土地的組織形成橫向連結，以取得論述、盟友及社會支持等資源。此外，這個構框也具有連結一般市民、社會大眾的潛力：「國有土地是國家的土地，屬於全體國民，每個人都有一份持股，政府只是代為管理。」³⁵⁹在這個公有土地規劃開發的參與權利論述中，以公司為喻，將人民與公有土地的關係透過「持股」這個大眾日常所熟悉的語彙表達出來，強調當前公有土地原先由政府壟斷的管理處分權力，實應由全民共掌、共享，呼籲更多人關心並參與華光議題。

2013 年下半，原本各自在華光文資、樹保與反迫遷面向上努力的台北刑務所群落護育聯盟、華光護樹志工隊與華光訪調小組，共同舉辦素人綠行動等市民活動，並籌劃三場「華光心願景」市民參與工作坊，創造一般大眾在行動聲援、靜態連署以外的參與管道，並於工作坊後組成「華光民間版規劃與設計方案研究小組」，以工作坊討論結果為基礎，發展民間版規劃與設計方案。2014 年 3 月中，台北市都發局負責擬定的細部計畫變更案進入公開展覽（以下簡稱公展）程序，民間規劃小組與各團體也開始動員，以「這塊土地你再也進不來」為標題，製作鄰里傳單夾報派送，並一連 7 天發表對細部計畫及未來開發方向的質疑與主張³⁶⁰。同時，各團體也共同號召支持者攜帶寫著訴求的手牌出席公展說明會，並寄送陳情書予公展結束後即將審議此案的台北市都市計畫審議委員會，讓都計委員注意到華光規劃所牽涉的拆遷安置、紋理存續、樹群保護等議題。

公展期間，都委會收到近兩百封來自居民與聲援者的陳情信，而 4 月 8 日公展說明會上居民與聲援者的積極參與，也吸引久未對華光案有具體行動的市議員於工務委員會召開專案會議，作出對華光細部計畫變更案的建議，送至都委會。一連串的介行動，成功促使華光細部計畫變更案打破原先財政部的預期，都委會大會並未在公展結束後即審議通過，而是決議成立專案小組，對華光細部計畫所牽涉的爭議先行協調、處理，再送大會審議，此決議迫使財政部的招標開發時程中斷，而其 2014 年的國土活化目標額也因此未能達成。

³⁵⁹ 臺北刑務所群落護育聯盟成員於「華光心願景」市民參與工作坊上發言。

³⁶⁰ 華光民間版規劃與設計方案研究小組（2014）《華光細計變更：六篇短文帶妳看懂市府沒說的事（概論、無公益的國土財團化、公營住宅的供給問題、華光生活聚落的可能、迫遷戶的安置與生活、文化資產的保存危機）》，網址：

<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.308216886020325.1073741858.114508315391184&type=3>（取用日期：2014.4.9）。



表 4-1 民眾參與的方案形成過程

時間	活動	參與人次	參與者組成
2013.4.6.	台北花兒街，市民來提案——競圖工作坊	50	周邊社區居民、台北市民、空間專業者、規劃、建築及景觀領域專家學者與系所學生、民間團體。
2013.10.27	華光心願景——市民參與工作坊 I	40	周邊社區居民、台北市民、空間專業者、不動產專業者、規劃及建築、景觀領域專家學者、多校空間規劃設計及文創產業系所學生、各領域民間團體代表（OURS、社會住宅推動聯盟、景觀學會、社區大學、社造學會、綠色公民行動聯盟、環境資訊協會、水水環境青少年志工團、台灣青年公民論壇協會、文化元年）等。
2013.11.10	華光心願景——市民參與工作坊 II	30	
2013.11.24	華光心願景——市民參與工作坊 III	30	
2014.1.3	WDC x 華光：民間自辦都市設計論壇	80	<p>周邊社區居民、台北市民、空間專業者、不動產專業者、規劃及建築、景觀領域專家學者、多校空間規劃設計及文創產業系所學生、各領域民間團體代表、中央及地方民意代表</p> <p>與談來賓： 劉可強（台灣大學建築與城鄉發展基金會執行長）、邱詠婷（台北教育大學文創經營學系副教授）、黃瑞茂（淡江大學建築系教授、系主任）、喻肇青（中原大學設計學院院長）</p>
總參與人次		230	另有上千位社會大眾及民間團體，實地及線上參與華光公有地開放使用實驗活動、社區導覽、人文展覽等多元民眾參與活動。

（楊宜靜整理、製表，取自：華光民間版規劃與設計方案研究小組，2014b。）

樂齡人文生活群落

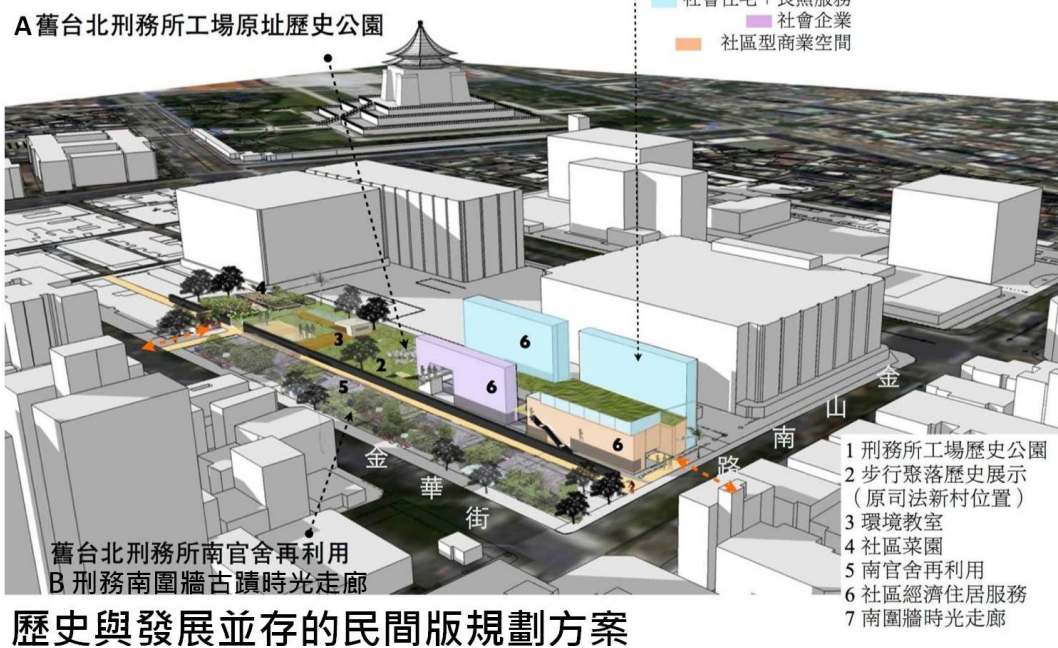


圖 4-4 華光民間版規劃與設計方案之局部模擬

針對都市計畫變更後將回饋予市府的部分土地（特定專用區四、五），提出「樂齡人文生活群落」的構想，並強調「歷史與發展並存」

（圖片來源：華光民間版規劃與設計方案研究小組，2014b。）



圖 4-5 民間規劃小組所製作的鄰里傳單封面

（圖片來源：華光民間版規劃與設計方案研究小組。）

專案小組成立後，共召開三次專案小組會議（7月3日、10月30日、11月18日），由於第一次專案小組會議上，居民與各團體代表積極發言，小組委員作成決議，要求都發局邀請民間團體，召開定位為「協調平台」的工作會議。民間規劃小組在第一次工作會議（8月5日）的發言，在小組所邀請的喻肇青、劉欣蓉兩位老師協助下，使與會的都計委員認為有必要委請民間規劃小組針對當時細部計畫內仍嫌空泛的都市設計部分，提出更進一步的具體建議方案。這促使民間規劃小組提出更完整的規劃與設計方案，也使民間規劃小組在後續三次工作會議（8月29日、10月7日、11月7日）上——不僅都市設計，還包括優先安置——的發言產生一定程度重要性，小組具體提出修正改寫建議的字句及圖面表示，多被都發局採納，據以修正原先提出的公展版細部計畫變更案³⁶¹，提交12月8日都委會大會審議（表4-2）。

然而，都發局新提出的版本仍有部分爭議之處尚未解決。訪調小組與民間規劃小組基本上同意優先安置及優先興建社宅的條文，不過對協商後修正版本有疑義之處在於，細部計畫草案同時規定，華光居民優先安置入住條件及租金租期等規定需比照現有辦法，而非依居民實際需求再另擬辦法，此將造成因各種制度限制而未能取得福利身份的部分弱勢居民，以及無法負擔此區租金定價者，仍將難以入住在華光土地上興建的社會住宅；亦即，細部計畫雖為華光居民開了優先入住之門，卻也同時設下隱形門檻。在都委會上發言最力的居民，在陳情時間內講述迫遷悲情，並全然反對都發局提出的方案，強烈要求留待「柯P上任後再作決定」。最後，都計委員不願在市府即將交接、都委一職將屆滿之時作出決議，而留待下屆都委會再審。

表 4-2 華光細部計畫變更案³⁶²審議及修改歷程（2014.7-12）

日期	會議名稱	重要結論
2014.4.8	公開展覽 ³⁶³ 說明會	無
2014.5.29	都市計畫委員會第659次大會 (主席：張金鶚委員)	都委會報告成立華光細部計畫變更案專案小組。
2014.7.3	第一次專案小組會議 (主席：脫宗華委員)	都委要求都發局邀集民間規劃小組召開工作會議。

³⁶¹ 參見附件二：【華光細部計畫】民間版方案 VS.市府3月公展版 VS.市府12月送審版（楊宜靜製），網址：<http://ppt.cc/T6Cs>。

³⁶² 正式官方計畫名稱為「擬定臺北市華光社區暨周邊地區（不含中華電信及中華郵政部份）特定專用區細部計畫案」。

³⁶³ 本案公展時間為2014.3.21-4.20。

2014. 8. 5	第一次工作會議 (主席：都發局主秘劉惠雯)	決議由專業者都市改革組織 (OURS)、都市設計學會及其他民間版規劃方案參與團體，提供都市設計建議，供都發局修改細計參考。
2014. 8. 29	第二次工作會議 (主席：都發局都市規劃科邵琇佩科長)	<ul style="list-style-type: none"> ● 華光社區原住戶得優先申請入住此區未來興建之社會住宅。 ● 接受民間方案對開放空間與都市設計，以及樹保原則的建議。 ● 公營出租住宅統一用語為「社會住宅」。 ● 未來必須找相關組織參與社會住宅規劃設計，並專案考量華光原住戶優先入住條件，適當考慮原居民之需求。
2014. 10. 7	第三次工作會議 (主席：都發局許阿雪副局長)	<ul style="list-style-type: none"> ● 華光社區原住戶得優先申請入住此區未來興建之社會住宅。 ● 接受民間方案對開放空間與都市設計原則，但將部分開放空間範圍改為彈性劃設。 ● 接受民間方案對樹保原則的建議。 ● 公營出租住宅統一用語為「社會住宅」。
2014. 10. 30	第二次專案小組會議 (主席：脫宗華委員)	確認前三次工作會議結論。
2014. 11. 7	第四次工作會議 (主席：都發局許阿雪副局長)	除確認前三次工作會議結論，並再確定特(四)、特(五)在保存文化資產以外，優先依序作為社會住宅、本府公務機關或市政建設等使用。
2014. 11. 18	第三次專案小組會議 (主席：脫宗華委員)	確認前次工作會議結論。
2014. 12. 8	都委會第 666 次大會 (主席：張金鶚委員)	決議華光案留待下屆都委會審議。

(資料來源：民間規劃小組歷次會議筆記；研究者整理、製表。)

表面上「成功擋下官方計畫過關」的故事，實際上暗藏社區發展協會、金杭與訪調小組之間的張力。部分訪調小組成員投入的民間規劃小組，從舉辦工作坊、發展方案到介入細部計畫審議，所試圖召喚的主體都是「市民」，與居民自力救

濟或以「反迫遷／居住權」為基礎的運動動員，將華光居民特殊化、置放於中心的論述不同，而是提出一般人民「對公有土地的使用權利」及「公有土地規劃開發的參與權利」，訴諸市民力量，以累積日後爭取話語權的能量，打破官方論述的壟斷局面。同時，這個過程也是透過實際操作與介入，落實一般人民對公有土地的使用權利，具體化公有土地規劃開發的參與權利。

然而，被移出論述中心的部分居民感到不安，也擔心訪調小組與規劃小組在規劃場域的代言，會重蹈幾年前協調會覆轍，「被政府騙了」，而居民最後只有「看得到、吃不到」的空頭承諾支票。這給了梁總刻意操作的空間，居民間開始出現訪調小組「只顧文資樹保、不顧居民」的流言，加深部分居民的擔憂，甚至使長年不相往來的社區發展協會與金杭的積極成員聯合起來，非但不接受訪調小組與民間規劃小組的解釋與說明，也抹黑部分成員、干擾相關活動。前面對居住權的討論曾提及，不同位置或條件的居民，對居住權應如何具體落實的期待及願意採取的行動也有差異；當跳出個體權利的層次，提出訴諸普遍性的、對公有土地的「使用權」及「規劃開發參與權」時，也同樣出現差異。

少部分居民積極擁抱這樣的權利，爭取審議過程中的發言機會，並在敘述中試圖再將居民放回論述中心，以爭取未來住房的保障。這些積極發聲的居民，過去較有餘力投入社發會或金杭的討論或活動，迫遷後也多未發生危及生存的家計困難，對安置及補償的爭取仍抱持強烈意圖。此外，阿梅、林志明等少數幾位居民也擁抱圍繞公有地而生的權利，不過他們並不熱中於審議現場的發聲，而是轉為積極開拓其他倡議場域。這些居民的經濟條件也通常無虞，但他們從自身在華光的遭遇，察覺到目前台灣住宅和土地開發，以及公共政策不透明、缺乏民主參與等問題，因此將重心挪出與華光直接相關的都市計畫等相關程序，選擇專注於社會培力，透過接受訪談、參與座談、聲援其他社會議題等機會，與更多人對話。他們從一般人所面對的高房價、長照問題等生活困境出發，談人民對公有土地的使用權利，主張公有土地應該興建社宅或公共設施，而不是賣給財團賺錢，也透過對「參與公有土地規劃開發的權利」的詮釋與論述，延伸談文化資產保存、樹木保護、迫遷等他們因華光而開始關切的議題。

然而，絕大多數的居民，對公有土地所衍生出來的這些權利主張，抱持消極態度，認為無論如何都無法改變他們的處境，遂邊觀察事態發展，邊把自己的生活盡量過下去。「有用嗎？」這個他們經常反問的問題，事實上並不是個真正的問題，藏在問號背後的是早已下了否定結論的回答，反映出他們多年下來對國家累積的不信任。當接到訪調小組成員的電話，通知有相關會議要開時，「再看他們怎麼討論吧」的回應，更是全然交出代言權，接受了一直以來被排除在外的無權力／利狀態。

事實上，都市計畫審議的專業主導模式，的確將居民排拒在會議室外。公展結束至今近九個月期間，前後共 3 次專案小組會議中，僅有第一次可供居民以「陳情民眾」的身分限時 3 分鐘發言，其他兩次都必須坐在與委員會議室隔離的旁聽

室，聽華光和事關自身的安置如何「被討論」。至於共 4 次由都發局召開的工作會議，則都是該局直接發公函邀請「可以談具體方案」的「民間團體」，許多居民甚至連有這些會議的存在都不清楚。

10 月 30 日的專案小組會議，事前發送的開會通知上即載明「不開放發言」。會議當天，民間規劃小組以「上次工作會議最後，委員請我們回去研究的問題，需要在今天報告」為由，獲得規劃小組召集委員允諾，可派兩名代表進入會議室，由委員指定發言。我與另一位成員坐在會議室中，報告完該事項後，繼續留在會議室內，不時透過座位上的麥克風表達不同意見；同一時間，被限制在旁聽室，只能被動旁聽的居民益發不滿：「為什麼他們可以進去，我們不能？」甚至有人打算破門進入會議室。

這個衝突場景所展現的，不只是居民的身體被拒絕於會議室門外，僅能處於旁聽區域，同時居民也是被平面化的。一方面，居民在審議程序中是以「陳情民眾」的形象再現於會議資料及討論過程，「原居民」的身分雖然讓他們的發言更有正當性，但在都發局的簡報中還是呈現為如出一轍的「陳情意見」，而居民對安置的需求與想望，對自限於實質空間管制的委員而言，也並非討論焦點。另一方面，居民的發言權也有特定時空限制，僅限於陳情時間，時間到了就聽夠了、可以了，其後居民即被請出，而其發言內容則交由「專業」加以分類整理，成為「被討論」的客體、規劃必須解決或繞路而過的「複雜難題」。

在陳情時間之外，居民只能拜託民代出席，進入會議室中發言。民意代表在會議室中直接複述居民所言，往往獲得居民在旁聽室的熱烈掌聲與認同：「對嘛！就是這樣！」「這就是我們要說的！」這樣的代言方式，使居民不會動搖對民代的信賴與仰賴。然而，事實上，議員的發言往往搞不清楚狀況，甚至連基本的審議程序也不知道，對於審議討論幾乎不會發揮作用，甚至強化了居民原來因過去經驗或政治代理人的保證，而長期懷抱卻在當前現實條件下不可欲的，對特定安置及補償方式的認知或期待。

「專業」、「理性」是會議室的入門券，民間規劃小組部分成員在論述上也策略性地避開「反迫遷／居住權」的論述方式，以免被貼上「作運動的」的標籤，而被認為「無法對話」，失去與官方溝通的管道，或是部份都計委員對小組主張的認同。民間規劃小組選擇從都市發展角度切入，包裹安置訴求的爭取³⁶⁴，並有意識地選擇從變更回饋土地先著手、發展方案（華光民間版規劃與設計方案研究小組，2014a），以在有限的空間中爭取安置³⁶⁵。同時，談居民的方式不再是「被迫遷的悲情」，而代之以「自力的社會照顧網」中的節點（楊宜靜，2013、2014a）、未來可在華光講述此地故事的「活歷史」、具「台北特色」的小商店經營者、打造「樂齡人文生活群落」不可或缺的「社區網絡」等（華光民間版規劃與設計方

³⁶⁴ 華光民間版規劃與設計方案研究小組討論筆記（2014.4.12）。

³⁶⁵ 華光民間版規劃與設計方案研究小組會議記錄（2013.12.4、2014.3.6）。

案研究小組，2014b)³⁶⁶，強調對城市「正向價值」、「正面意義」的積極主體形象。然而，這樣的形象抽換對於細部計畫中安置討論方向的影響有限，即使現階段華光原居民優先安置的訴求被接受並放入計畫中，實際上提供多少優先安置單元、安置資格、租金及租期等規定，也仍待後續市府內部的行政裁量。

在爭取參與權利的過程中，絕大部份的居民是消極、被動的，自己的聲音消失或者由訪調小組、社區發展協會代言都可以，他們並不對都市計畫介入的成果抱持太多希望，認為社區拆完後，處境幾乎已經固定，不太可能翻盤。他們看穿了都市計畫審議過程中參與權利的限制，參與公有土地規劃開發的權利因《都市計畫法》而來，或能使其因而獲得安置回華光的機會，但這個參與權利得行使的範圍與對現實的塑造能力，卻極為有限。對他們來說，都市計畫審議過程中，國產署、法務部與市政府延續過去數年迫遷時，實際制定決策與設定議程的角色，透過這些方式，居民持續成為行政機關行使權力的對象，關係難以翻轉，遑論將決策或議程導向對其有利的方向。

第四節 圍繞「法」與「權利」的抵抗

華光拆遷一再開發過程中，受迫遷的居民圍繞著「法」與「權利」，認識自身的處境，並展開自力救濟，而志願組織進入社區後，進行抗爭運動及民間規畫方案，此介入行動也建構起新的法治與權利論述，試圖爭取更多資源，打開機會結構。在此過程中，官方從私有產權出發的法治論述被解構與重新建構，同時居民也不斷認識國家和自己的關係；他們在漫長的被迫遷歷程中，慢慢辨識出國家在行政與司法體系中展現的不同面貌，並體認到這些不同面貌之下的壓迫共相。居民、進入華光的組織和政府的論述與行動，同時交纏著對國家的想像與認知，公有地上非正式住區以「法治」和「權利」為中介的拆遷與反抗，反照出國家角色的變化，以及社會與國家對彼此的動態界定過程。

非正式住區居民透過「法」與「權利」的語言和行動，試圖翻轉被決定的處境。除了在民事訴訟與強制執行的不同階段，干擾司法系統，部分居民試圖將自己所認知或期待的「違建權利」，即因居住或使用華光土地而「能被政府安置與補償的權利」，轉化為既有法律中的「地上權」，挪用權利的語彙，說明自己的處境。對他們來說，這個因違建住房而來的權利，主張基礎為長期居住與使用事實、政府處理違建的前例、既有法令規定所提供的「合法性」，並在鄰里及親友網絡

³⁶⁶ 另參：華光民間版規劃與設計方案研究小組(2014)〈華光生活聚落的可能〉，《華光細計變更：六篇短文帶妳看懂市府沒說的事》，網址：

<https://www.facebook.com/HuaKuang.our.home/photos/a.308216886020325.1073741858.114508315391184/279104955598185/?type=3&theater> (取用日期：2014.4.4)。

的相互分享中不斷累積。語言的使用正表徵了對世界的認識，但「權利」不能夠只存在於居民的想像中，還必須同時是一種由法律所建構出來的概念，具有「法律效力」，從而能讓居民據以正當化其主張，因而「地上權」在居民經歷迫遷時，成為關鍵概念。

不過，居民口中所說的「地上權」並不完全是法律概念上的「地上權」。在「地上權」此一主張的表象之下，居民所指的其實是「在面對政府拆遷時，能獲得補償及安置（配售）的權利」，亦即，重要的是因位於這塊華光土地上，而產生的「控制」（居住、使用）與「處分」（在非正式住宅市場交易、或受政府拆遷補償而換得正式住宅而獲得收益）的權利。這種非正式住區居民對權利的敘事，背後的意義是在被貼上「非法」、「無權（占有）」標籤後，想利用社會聽得懂、可以接受的話，主張自己在被拆遷時，應該受到妥善、合理的處理，亦即他們應該要能夠透過某種方式，繼續居住、使用這塊土地，而「地上權」在他們有限的語彙中，便扮演起傳遞居民權利主張給社會大眾的角色。亦即，居民的「地上權」權利主張，是將對自己處境的理解，架接到「地上權」這個法律專有名詞之上，試圖透過「權利」的建構行動和語言，打開自己面對國家巨大壓迫時的存在、發聲空間。

末期介入爭議的運動組織，訴諸居住權、對公有地的參與權等普遍權利，以這些尚未完全法制化的權利語彙為策略構框，強調政府應在拆遷時妥善處理相關課題，背後除了抵抗發展主義力量對人們真實家園及城市生活的破壞，也包裹著集體的城市權想像。多數居民以當前主流意識形態與制度支持的「產權」為參照，建構出他們的抵抗願景，而運動者與市民團體的城市權立場，實際上卻暗藏與居民立場的矛盾，並在某些時刻被迫揭穿，使對抗公有土地占用處理的反迫遷行動產生危險的裂隙。

在華光開發—拆遷爭議中，或許更為重要的是，政府也同樣以權利與司法為中介——主張合法的土地所有權，藉以正當化自己的驅逐行為。政府採取司法訴訟途徑，對華光社區居民提起民事訴訟，以及透過民事強制執执行程序拆遷，這一系列清除行動便是肯認了權利「作為關係中介」的性質。政府作為公權力施展的主體，放棄了比例原則、信賴保護等公法原則，擇取私法關係的權利透鏡，正是以「私人財產權」此一權利，而非追求公共行政目的、履行公任務的公共資產管理，中介政府和土地的關係，甚至在權利與司法中介的過程中，「國家」也產生了質變，將自身建構為（擬似）「私人」，其角色從公共政策執行者、資源分配者、集體消費提供者，成為財產所有者、交換獲利者。

第五章 結論



在法律門前，站著一位門房。鄉下人來到門房面前，要求進入法律之內。可是門房說，此刻不能放他進去。鄉下人考慮了一下，再問，等一會是否可以進去。「可能，」門房說：「但此刻不行。」由於進法律的大門和平常一樣敞開著，而門房向旁邊挪了幾步，鄉下人彎腰往內瞧。門房看到了，笑著說：「如果對你那麼誘惑，你可以不顧我的阻止，試試看，走進去。但注意：我有權力。而我不過是最低等的門房。各廳堂都有門房，而且一個比一個權力大。」...門房給他一個小板凳，讓他在門邊坐著等，他就日日年年在那裏坐著等。...最後，他的眼睛花了，他也搞不清楚，到底是真的越來越暗呢，還是眼睛在欺騙他。在黑暗中，他認出一線光明，自法律門內不息地射出來。如今他只剩一線生機。在嚥下最後一口氣之前，窮一生的經歷，在腦海中歸納成一個疑問...「每個人為了爭取獲得法律而努力，」鄉下人說：「可是這麼多年來，為什麼除了我以外，就沒有一個人來要求進去？」...「除了你之外，沒有人被准許從此門進入，因為此門專為你所開。現在我要去關閉了。」

（卡夫卡，1914[1998]，《審判》）

第一節 國家與社會關係的轉變

戰後在公有土地上形成的非正式住區(informal settlement)，被視為「『占用』公有土地」，近年更面對土地經管機關以訴訟方式處理。對管理機關而言，所處理的是這些公有土地被占用的狀況，而去除占用即是迫遷被命名為「占用者」的非正式住區居民。司法作為一種處理非正式住區的方式，越加被倚重，這個趨勢展現出什麼樣的國家與社會關係變化？本研究從處理機制的轉變，以及受迫遷者在不同階段的整體圖像，此兩個面向切入，一方面考察非正式住區拆遷的司法化轉向，其特點、形成動力及效果，另一方面並探究居民在其真實迫遷處境中，如何遭遇、想像，並認識國家，如何理解並詮釋自身處境及與國家的關係。

綜觀自 1945 年至今的國有土地占用處理機制與論述，可大分為四個階段：(1)1982 年以前仰賴「納入合法管理」的占用處理；(2)1982-1989 年積極處理占用的開端；(3)1990-2001 年「非法化排除」的擴張與合法管理場域的緻密化；以

及(4)2002年迄今加速「非法化排除」。在這四個階段中，「納入合法管理」與「非法化排除」的雙元占用處理模式歷經變化，是國家透過法界線的操弄，在不同時期因應不同需要，將不同的對象分別納入合法及非法的範圍內。

法界線的調控受到部門角色、管理能力、處理占用的論述所支撐，亦即政策法令工具調度、相關機制的調整甚至創建的背後，實為論述的建立與運作、政府不同部門的角色調整、基礎行政能力的變化，以及國家與人民關係的重新界定。國家透過法界線的調控，試圖調整、界定其自身及占用者的角色及關係，近年逐漸強調司法介入的「非法化排除」方式，強化「合法／非法」的分野與私產權邏輯，同時也使國家的角色發生了質變，在高舉以合律法性為基礎的正當性、主張法律賦予之權利的同時，國家跟特定人民（占用者）的關係從資源分配、提供集體消費，轉變為擬似「私人」與「私人」的關係。

關於國家轉型的討論，被廣為接受的「從威權到民主」觀點，或對此提出挑戰的「民粹威權主義」論（錢永祥、王振寰，1995），聚焦於政治轉型後的國家性質。部分研究則著眼於國家與市場的關係，如王振寰（1993）針對政商聯盟，指出過去威權政府與其建立的侍從關係，在1980年代末期民主化後，轉變為「大小夥伴」關係；常見的新自由主義論，則認為國家在各層面的管理鬆弛，轉由市場處理，暗示了國家的失能。晚近部分研究則顯示出政府與私人資本發展出更強且細緻的連帶（如：江尚書、周素卿、吳幸玲，2010），與既有對經濟轉型後發展型國家性質的討論有相合之處（如：瞿宛文、安士敦，2003）。

這個研究提出進一步的觀察，指出國家轉型的關鍵在於國家與社會關係，即兩者的共變，而非僅有國家改變；同時，國家並未退場或失能，而是透過財政和法治的雙重手段或機制，對社會進行更緻密的治理，並形塑主導意識形態。於本研究所聚焦的公有土地占用處理制度場域中，特別值得注意的是，行政官僚系統治理能力漸強化，而角色調整或抽換的彈性亦逐步增加，使行政機關在國家與社會關係中同時扮演「強官僚」與「擬似私人」的雙重角色。

除角色變化外，公有土地治理所展現的國家與社會關係形構，呈現出以財政、權利、法治為正當性的三重根源。在新自由主義體制逐漸成形的同時，國家於實際運作上遭遇財政困境，原有的發展主義心態強化「土地開發引導的發展」，「產權」與「司法」或形式法治主義也被揀選，來支持並強化財政官僚「財政開發（進取性）」與「財政管理（保守性）」此兩個主要任務，形成了強調透過非法化排除方式，強制剷除占有公有土地者，以取回土地資源的趨勢。

簡言之，「土地開發引導的發展」、「產權」與「司法」，三者共構為因應財政危機的主導框架。這個主導框架進一步形塑了社會大眾對公有土地占用現象的認知與評價，並透過財政與法治論述，引導一般大眾對於「適當處理方式」的想像。然而，弔詭的是，公有土地的強制取回，一方面是阻斷了原來的私人使用狀態，甚至為此處罰「占用者」；另一方面，將土地資源取回，卻是為了未來的外包開

發，即新的私有化關係，藉以發展和補充財政。在這個意義上，可以說「土地開發引導的發展」、「產權」與「司法」此框架，為解決財政危機而建構、打造，並實際運作；但在此表面下發生的，卻是政府以土地使用形式為媒介，所推動的階級戰爭。

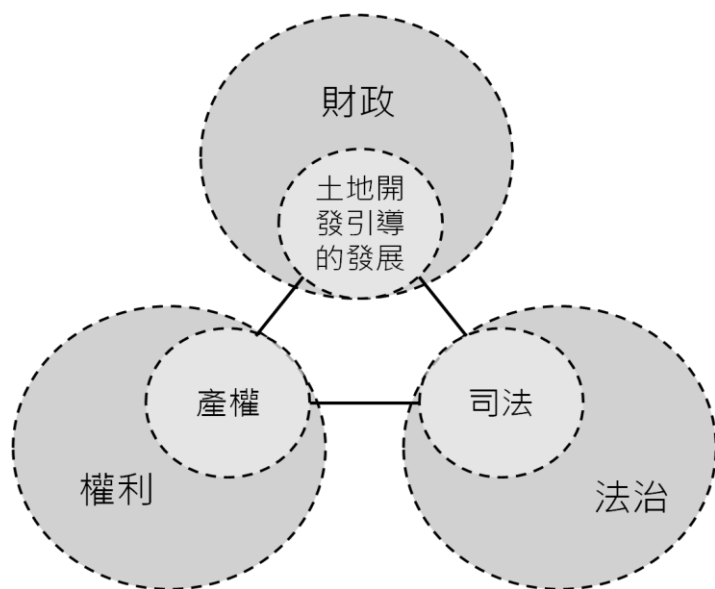
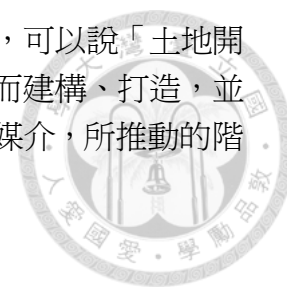


圖 5-1 正當性的三重根源與選擇性的主導框架

第二節 法的賦權或失能

華光再開發之議於 1950 年代即已提出，但非正式住區的積極處理卻是在 2005 年華光居民被土地經管機關分類處理後展開。本研究所聚焦的非正式住區居民在 2006 到 2013 年間，陸續遭經管機關以「無權占有他人土地」為由，提起民事訴訟。居民遭遇迫遷所採取的策略及其對自身處境的思考，是考察「國家與社會關係」的另一個重要切面，而由於多數居民與國家的初次切身交會發生於司法場域，被迫遭遇法律，展開不得已的「法的賦權」(legal empowerment)，因此在反抗的過程中除重新塑造權利語言，建立策略性構框以對抗國家所定義的法治框架，也在交纏著對過去國家處理拆遷爭議的認識與記憶同時，重新認識國家。

非正式住區居民的反迫遷行動展現於個人干擾、自力救濟、社會運動及參與規劃這幾種樣態，而「權利」這個重複出現在華光居民話語中的概念，是論題的核心。這些行動和語言的轉換，除了是居民對自身狀態的表述，意味著自身定位的挪移，同時也展現他們對政府角色、人民與政府關係的重新定位，而居民自發或年輕組織者、市民團體發動的反迫遷行動，透過權利的認識與再認識、解構與再建構所進行的重新定位，正是在對抗政府於擴大非法化排除場域時，同步單一

化其自身角色，使國家與人民進入私法關係的趨勢。

「非法化排除」的占用處理方式，是將司法推到前台，處理都市發展與公有土地管理使用的公共爭議。在非法化排除的過程中，進入私法關係中的居民與國家兩造也經歷了身分的轉換，公有地上的非正式住區居民被重新命名為「占用者」，而發動排除的國家則是公有財產的「積極管理者」，甚至類同於「積極管理的所有者」。在司法的介入之下，強調並穩固了兩者的關係；然而，被法治主義(legalism)建構出的法律運作理性，掩蓋了私法系統以私產權為基礎的運作邏輯，並進而強化國家將公有土地視為「財產」的政策性質，卸下國家在公有財產管理者以外的其他公共角色。

司法替政府提供了清除騰空的正當性基礎，特別是無須回頭檢視占用的法律事實發生的背景與歷程，即可拆遷的合法性。對行政機關來說，原來伴隨拆遷而來的行政責任，於採取訴訟方式處理的同時被取消；在司法場域中建構起的民事私法關係中，政府與人民僅是（擬似）「私人」與「私人」的兩造雙方，行政機關進入私人地位，無須負擔原有的行政責任。從非正式住區處理或廣義之都市更新的角度來看，「非法化排除」的占用處理作法即為非正式住區處理或都市更新的外包。相較於過去由地方政府執行的大規模違建拆除／更新計畫，須相應提出整建住宅、國宅等替代住宅的安置方案，由政府負擔起拆除－再開發過程中的安置責任；透過司法處理占用，則是將目光從建物本身轉移到土地，並藉司法部門之力迫遷。

因未取得公有地使用權限，而在建築法規上命名為「違建」的非正式住宅，在「從建物到土地」的焦點轉移過程中，更進一步被政府非法化為「占用土地」，並於替換視角的同時，將原來就是為求效率、便宜行事的違建處理相關辦法所課予政府的義務去除，減輕行政機關間的協調與處理成本，而行政人員也可憑藉判決結果，推脫行政責任。換言之，「占用土地」的視框使法治與產權結合，政府因此消除了非正式住區形成過程和當前拆遷－再開發行為兩者的行政或管理責任，也迴避了居住權與城市權，以及拆遷與開發之公益性與必要性的公共辯論。

司法所提供的合法性基礎也擴大了輿論支持基礎，拉攏、動員守法的社會大眾支持政府行為，而從「違建」轉換為民法上的「無權占有」、「不當得利」，也增加了受迫遷居民將其處境傳達給一般大眾的困難。具普遍性與多義性的「違建」，在日常生活隨處可見，甚至伴隨某種美學想像，更重要的是，這種居住空間在許多家庭的居住史中占有重要篇幅；相較於此，一旦轉換為民事訴訟上的「占用」，劃歸入司法場域，則不但居民自身無法透過過去的經驗理解自身處境，也更加難以將其處境以任何方式合理化，並傳達予外界加以認識。

使用權利語言或申訴自己的「權利」因而成爲一種替代作法，表面上看起來好像居民學會了「爭取自己的權利」，但個人化的權利語言卻對集體的 formed 與運作帶來挑戰。一方面，當人們相信自己也可以「爭取自己的權利」，則相對不願

意選擇必須挑戰國家，甚至挑戰習以為常的「法律」，因而看起來阻力較大的集體行動，從而增加了形成集體的困難。另一方面，權利語言讓集體中的差異容易被忽略，居民所主張的「地上權」或是因違建而有的安置補償權利，所著眼的實為在私產權邏輯下，將住宅視為財產，獨占地對其使用和處分的權利，而訪調小組使用居住權作為主要的論述基礎，處理運動正當性的同時，也淡化了部分居民和訪調小組的目標歧異。

華光的拆遷一再開發，創造了「華光居民」、「華光違建戶」、「華光社區」這些集體名稱。不過，這並不代表集體的出現，「集體」事實上必須透過不斷的轉譯才得以建立。轉譯涉及了行動者利益的轉化，而利益的轉化則包括不同價值的對話與妥協，不同行動者也必須彼此交換彼此對客觀條件的判斷。然而，隨著制度條件變遷，除了社福系統針對極少數具福利身份的「弱勢」所提供的住房資源外，受迫遷者可能爭取到的替代住房資源僅有公營出租住宅，居民所欲求的私產權，確實缺乏可落實的土壤，甚至可能反而擠壓到其他居民的安置可能性，使搬遷後可能遭遇實質生活困難的居民，無法透過運動爭取到可能的安置資源。

財產權系統下的地上權等權利語言，強化了居民內部的條件與資源差異，而訪調小組所提出的「居住權」作為一種替代性的權利來源，至少在華光反迫遷運動中，也無法避免處理原有條件與資源差異的困難。至於與城市權更積極扣連的公有土地規劃、開發參與權，則遭遇現有制度條件的阻礙，一方面在專家代議的過程中，無法為居民所理解，遑論感到能動；另一方面，則同樣必須面對居民條件與資源差異，並在對抗官方規劃場域既有的發展主義思維、爭取安置等願景落實的同時，被迫與部分居民受主導意識形態影響的產權構想對峙。

第三節 在法的門前

政府主張私產權的權利語言，使協商無從進行。對被定位為占用者的公有地上非正式住區居民來說，國家的面貌變得模糊、難以捉摸，除了協商機會必須透過更高的成本才能獲致，甚至為自身發言的空間也幾乎消失。正如卡夫卡的小說《審判》中的法院實為世界的象徵（Posner, 1998[2001]: 135-6），陷入被處理位置的居民，所面對的法院不僅是真實的法院，也是錯綜複雜的政府機關，以及來自社會的占用汙名。

戰後台灣曾經歷一段無法／法外的時期，而法律體系的逐步建立，則被視為國家邁向「現代化／文明化」的關鍵之一；在空間治理上，都市地景的管制以及相應的都市計畫法令的完備與落實，也被認為是「現代」的表徵。在此脈絡下，非正式住區的拆除，從戰後至今皆夾帶著去除落後景象、追求更進步與現代的都

市風貌的意識形態。

透過司法介入處理占用，使都市發展與公有土地管理使用的公共爭議，窄化為合法與否的爭辯，掩蓋了國家收回土地後開發目的與手段的問題，也迴避了國家與特定人民、國家與社會關係的基本問題。在自由主義的法律論述中，國家與社會甚或特定人民的關係即指向基本權利保障的問題，但當國家推動都市發展與土地開發計畫，所必須處理的並不只是個體化的權利保障，同時也必須回應土地外部性、集體消費提供等課題³⁶⁷，思考土地開發與都市發展的目的，並重新檢視公有土地的角色，以及在公有土地管理使用議題上，政府的角色應該是什麼。

在華光這類座落於公有地卻無土地產權或使用權源的非正式住區迫遷爭議中，土地所具備的居住、使用功能，以及人們在其上生活、開展生命等意義，皆被產權中心的權利系統所穿透。同時，居民直接挪用的權利主張，是在當前必須仰賴私產權的大傘，才得以保障生命、生活等欲求或基本需求的社會條件下，所選擇爭取的保障措​​施。因此，這個選擇既是策略性的（目的在於其背後可連帶保護的欲求或需求），也是信念與目的本身。

然而，其與私有產權的親近性，使之容易落入既有「土地開發引導的發展（財政）、產權（權利）、司法或形式法治主義（法治）」的主導框架，而難以公共化和政治化。再開發計畫所引發的空間戰爭，遂被抽象化為權利的論述鬥爭、象徵鬥爭，法治主義的幽靈在其間盤旋不止。面對這樣的處境，如何找到人與土地關係的替代出路，或者如何挑戰國家挾之以令社會的、益發擴張的抽象系統力量？或許我們得重新進入生活世界，仔細梳理複雜糾纏的權利論述背後所埋藏的真實欲望、恐懼，以及建構過程中的種種詮釋；同時，在運動過程中不斷嘗試轉譯、接合不同的願望與利益。此外，面對國家在發展主義下的財政、權利、法治主導框架，除了仔細梳理居民的真實願望與利益，並在個案上對抗、爭取較好的條件，也必須轉向制度上的倡議與變革，以及長期培力更多擁有不同戰鬥位置，同時意識到三者關係與影響的居民、組織者與支持者，才能逐漸鬆解三者之間的鍊結，並展望不同的城市生命可能。

³⁶⁷ 這並不意味可以恣意使用「公共」凌駕「私人」，簡單地將「公共性」與「私益」截然二分。

參考文獻



- 中原理工學院建築系（1979）〈華光社區更新計畫規劃報告〉，收於：台北市政府工務局都市計畫處（1980）《台北市大安區華光社區都市更新計畫規劃報告彙編》，台北市：台北市政府工務局都市計畫處。
- 中國土地經濟學會（2010）《國公有及國公營事業土地之整合儲備機制之研究》（岳裕智主持），台北：國家發展委員會。
- 中國文化學院實業計畫研究所工學門都市計畫組（1979）〈華光社區更新計畫規劃報告〉，收於：台北市政府工務局都市計畫處（1980）《台北市大安區華光社區都市更新計畫規劃報告彙編》，台北市：台北市政府工務局都市計畫處。
- 內政部（1990）《全國土地問題會議實錄》，台北：內政部。
- 王金壽（2006）〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》10(1)：103-62。
- 王金壽（2012）〈台灣司法政治的興起〉，《台灣政治學刊》16(1)：59-117。
- 王建國（2005）《百年牢騷：台灣政治監獄文學研究》，成功大學中文所博士論文。
- 王振寰（1993）〈台灣新政商關係的形成與政治轉型〉，《台灣社會研究季刊》14：123-63。
- 王振寰、錢永祥（1995）〈邁向新國家？民粹威權主義的形成與民族問題〉，《台灣社會研究季刊》20：17-55。
- 王泰升（1996）《中華民國在台灣之法律發展與政治變遷》，臺北市：行政院國家科學委員會。
- 王曉丹（2009）〈糾紛與台灣法律的現代性——以民事調解法律文化為例〉，發表於：法律繼受下的訴訟外糾紛解決研討會。
- 王曉丹（2010）〈法社會性的失落與追尋-初探台灣的法律與社會研究〉，政大法學評論 115：1-46。
- 史宓（2000）《違建社區與財富積累——以台北市寶藏巖社區為例》，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 台大土木工程學研究所都市計畫室（1979）〈華光社區更新計畫規劃報告〉，收於：台北市政府工務局都市計畫處（1980）《台北市大安區華光社區都市更新計畫規劃報告彙編》，台北市：台北市政府工務局都市計畫處。
- 台北市政府（2007）《變更臺北市華光社區暨週邊地區住宅區、電信用地、郵政用地及變電所用地土地為商業區、數位科技專用區及金融服務專用區主要

- 計畫案》(96年10月2日府都規字第09364481800號公告公開展覽)。
- 台北市政府(2011)《變更臺北市華光社區暨週邊地區住宅區、電信用地、郵政用地及變電所用地土地為特定專用區、公園用地及道路用地主要計畫案》(100年7月27日府都規字第10013159400號函報部)。
- 台北刑務所群落護育聯盟(2013)《舊台北刑務所／台北監獄的人權及政治壓迫歷史》，未出版。
- 台法月報社(1935)《臺法月報》29(4)，台北：臺灣總督府高等法院。
- 田中一二(1998)《台北市史》(李朝熙譯)，臺北市：臺北市文獻委員會。
- 白鎧璋(2010)《台北都會區人口分布變遷》，政治大學社會所碩士論文。
- 全國土地問題會議籌備小組(1990)《全國土地問題會議討論題綱(八)——確立公地政策，加強公地管理利用》，台北：內政部。
- 朱元鴻(1997)〈背叛／洩密／出賣：論民族誌的冥界〉，《台灣社會研究季刊》26：29-65。
- 江可捷(2012)《社會運動中的法意識：以中科三期的法律動員為中心》，國立政治大學法律學研究所碩士論文。
- 江尚書、周素卿、吳幸玲(2010)〈都市再發展與新自由主義治理的經驗模式：以台北車站特定專用區之開發為例〉，《都市與計劃》37(2)：167-191。
- 江金郎(2004)《公有土地管理之研究—以國有土地被占用問題處理為例》，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 何銘欽(2000)《由占用處理與防制論國有土地管理政策》，國立東華大學公共行政研究所在職專班碩士論文。
- 吳重禮(2008)〈司法與公共支持：台灣民眾對於司法體系的比較評價〉，《台灣政治學刊》，12(2)：15-66。
- 吳挺鋒(2004)《財政政治的轉型：從威權主義到新自由主義》，東海大學社會系博士論文。
- 吳憲璋編(2013)《法務部人權秘笈—人權大步走：矯正篇》，桃園：法務部矯正署。
- 李棟明(1970)〈居台外省籍人口之組成與分佈〉，《台北文獻》直11/12：62-86。
- 李瑞倉(2011)〈灰頭宮娥話當年——國資會工作扎記〉，《國有財產局50周年紀念專刊》，頁80-87，台北市：財政部國有財產局。
- 周志龍(2001)〈台灣國土經營管理制度結構變遷〉，《人文及社會科學集刊》13(1)：89-132。

- 周志龍（2003）〈後工業台北多核心的空間結構及其治理政治學〉，《地理學報》34：1-18。
- 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）〈再造老台北：台北市都市更新政策的分析〉，《地理學報》25：15-44。
- 周素卿、吳幸玲、江尚書（2009）〈後工業化台北與新自由主義都市政治〉，《中國地理學會會刊》43：15-32。
- 林本炫、董娟娟、張人傑（1998）《國有土地問題之政治經濟分析》，台北縣：業強。
- 林將財（1980）〈序〉，《台北市大安區華光社區都市更新計畫規劃報告彙編》，台北市：台北市政府工務局都市計畫處。
- 林鼎鈞（2004）〈公有土地利用與管理問題分析〉，《土地問題研究季刊》5(2)：56-69。
- 林端（2002）〈台灣的法律與社會〉，收於王振寰編《台灣社會》，頁345-82，台北：巨流。
- 林端（2010）〈現代性、法律與台灣社會〉，收於黃金麟、汪宏倫、黃崇憲編《帝國邊緣》，頁199-250，台北：群學。
- 金家禾（1999）〈邁向世界都市之台北都會區產業結構與空間分佈變遷〉，《都市與計劃》26(2)：95-112。
- 施以寬（1992）〈國有財產局成立初期之一段小插曲〉，《財政部史實紀要（第二冊）》，臺北：中華民國財政部。
- 胡平仁（2006）〈法社會學視野中的法與法律〉，《法律社會學》，頁55-68，湖南：湖南人民出版社。
- 重松一義（1985）「凶鑑 日本の監獄史」より，東京：雄山閣。
- 孫窮理（2011.2.14）〈華光社區給我們出的考題〉。取用網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/57061>（取用日期：2014.4.25）。
- 容劭武（2007）〈文化、法律與策略：鄉鎮調解過程的研究〉，《台灣社會學刊》38：57-104。
- 容劭武（2009）〈觀看法律，尋找文化——解構與重構法律人類學〉，《思與言》47(4)：237-259。
- 國有財產局（1998）《國有財產現況》，台北市：財政部國有財產局。

國有財產署（2012a）《100 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國有財產署。

國產局（1993）《81 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（1994）《82 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（1995）《83 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（1996）《84 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（1997）《85 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（2001a）《88 年度下半年及 89 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（2001b）《中華民國 91 年度中央總預算財政部國有財產局及所屬單位預算書》，未出版。

國產局（2003a）《91 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（2003b）《中華民國 93 年度中央總預算財政部國有財產局及所屬單位預算書》，未出版。

國產局（2004a）《92 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（2005）《93 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（2007）《95 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（2009）《97 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（2010）《98 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（2011）《99 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（2011a）《99 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產局。

國產局（2011b）《中華民國 101 年度中央總預算財政部國有財產局及所屬單位預算書》，未出版。

國產署（2012b）《中華民國 102 年度中央總預算財政部國有財產局及所屬單位預算書》，未出版。

國產署（2013a）《101 年度財政部國有財產署業務年報》，台北市：國產署。

國產署（2013b）《中華民國 103 年度中央總預算財政部國有財產署及所屬單位預算書》，未出版。

國產署（2014）《102 年度財政部國有財產局業務年報》，台北市：國產署。

張立本（2004）《一九九 0 年代以降臺北市空間生產與都市社會運動：寶藏巖聚落反拆遷運動的文化策略》，世新大學社會發展研究所碩士論文。

- 張金鶚、林秋瑾（1998）《台北市重大公共工程拆遷戶安置模式之研究》，台北：台北市政府研究發展考核委員會。
- 張景森（1993）《台灣的都市計畫（1895-1988）》，台北縣：業強。
- 張維修（2000）《日出時，讓悲傷終結——重構都市社會運動：反對市府推土機個案》，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 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。
- 淡江文理學院建築系（1979）〈華光社區更新計畫規劃報告〉，收於：台北市政府工務局都市計畫處（1980）《台北市大安區華光社區都市更新計畫規劃報告彙編》，台北市：台北市政府工務局都市計畫處。
- 莊書銘（2008）《臺北市舉辦公共工程對地上建物拆遷補償相關法律問題之研究》，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 許坤榮（1988）〈臺北邊緣地區的住宅市場〉，《台灣社會研究季刊》1(2/3)：149-210。
- 許宗力（2003）〈基本權利對國家權力的拘束〉，《月旦法學教室》，7：87-94。
- 許宗力（2006）《法與國家權力（一）》，台北市：元照。
- 郭書琴（2009）〈法律知識的初步考察——從一則「常民」打官司的故事談起〉，《思與言》47(4)：191-235。
- 郭瑞坤、賴正能、劉思章（2010）〈國有地之被占與排除—弱勢占用者之觀點〉，《住宅學報》19(1)：81-99。
- 陳盈潔（1999）《重新看見寶藏巖——開發中國家都市非正式地景的營造過程與形式》，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 陳聰富（2000）〈法院訴訟與社會發展〉，《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》10(4)：435-492。
- 曾平輝（2008）《國有土地利用策略之研究—以國家資產經營管理委員會決策模式為例》，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 華光民間版規劃與設計方案研究小組（2014a）《Design X 華光：我們設計世界之都（民間版規劃懶人包）》。取用網址：<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.250736295101718.1073741851.114508315391184&type=3>（取用日期：2015.2.19）。
- 華光民間版規劃與設計方案研究小組（2014b）《華光樂齡人文生活群落——民間版規劃與設計方案》，未出版。
- 華光社區文史保存行動小組（2013）《舊台北刑務所／監獄宿舍群落文化景觀暨

南面圍牆帶狀空間文資保存指定說明文件》，未出版。

華光社區自救會、華光社區訪調小組（2014）《華光社區拆遷安置及不當得利追討狀況說明》，未出版。

華光社區志工小組、華光社區反迫遷自救委員會（2013）《針對適當生活水準的平行報告：華光社區案例（回應首次國家人權報告）》，未出版。

華光社區訪調小組（2013）《華光社區：金磚上的遺民——2013 高中生人文社會科學營田野導覽手冊》，未出版。

黃丞儀（2011）〈從市民社會中滋長的法律意識——以近年來台灣環境運動與消費者運動為例〉，收於湯德宗、鍾騏編《2010 兩岸四地法律發展》，臺北：中央研究院法律學研究所。

黃孫權（1999）《綠色推土機：九〇年代台北的違建、公園、自然房地產與制度化地景》，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

黃舒楣（2013）〈監獄口的凝望：百年地景中的壓迫與規訓〉。取用網址：<http://www.pots.com.tw/node/11817>（取用日期：2013.7.20）。

黃舒楣（2014）〈不識殖民，才讓殖民延續：華光城牆石和黑瓦的身世〉，取用網址：<http://e-info.org.tw/node/97369>（取用日期：2014.2.15）。

楊友仁（1998）〈循環的債務：對臺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（2013）〈口字形宿舍的微賤／違建生活〉。取用網址：<http://www.pots.com.tw/node/11887>（取用日期：2015.1.10）。

楊宜靜（2014a），〈誰的公營住宅〉，《自由時報》，1月23日。取用網址：<http://news.ltn.com.tw/news/opinion/paper/749209/print>（取用日期：2014.4.4）。

楊宜靜（2014b）〈大違建時代與反迫遷運動〉（華光居民拆遷後追蹤訪調工作坊簡報），未出版。

楊長苓（2004）《銘印、協商與抵抗的空間實踐——由康樂里非自願拆遷重思都市規劃與建築歷史》，國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。

葉俊榮（1992）《臺灣地區社會意向調查——民眾的法律態度部分》，國科會研究報告，未出版。

漢寶德（2013）〈被利用的文化資產保存〉，《人間福報》，5月23日。取用網址：<http://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?unid=306471>（取用日期：2013.5.25）。

監察院（2003）《「國有及公有被占用土地清理及處理方案」執行績效不彰，至目

前被占用情形仍頗嚴重等情乙案之調查報告》。

監察院（2011），〈沈委員美真、馬委員以工、馬委員秀如調查：財政部為臺灣臺北看守所經管之華光社區占用戶，研擬「現金補償為主、重建安置為輔」之處理方案，及內政部審議臺北市政府辦理前揭有關之都市計畫變更程序，涉有違失等情乙案之調查報告〉（字號：0990800906）。取用網址：http://humanrights.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/edoc/eDocForm_Read.asp&ctNode=910&AP_Code=eDoc&Func_Code=t01&case_id=100000392

臺灣刑務協會（1938）〈台北刑務所特輯〉，《台灣刑務月報》第4卷第5號（林暉均自譯），未出版。

劉厚連（2005）〈我國公有土地私有化問題之制度分析〉，《土地問題研究季刊》4(1)：70-6。

劉思章（2004）〈國防用地被占與排除之研究—以陸軍官校為例〉，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

劉維真（2008）《臺灣公有土地行政管理之研究》，國立臺灣師範大學政治學研究所博士論文。

蔡宛容（2009）《日治時期臺灣監獄制度之研究（1895-1945）》，臺灣師範大學台灣史研究所碩士論文。

蔡宛蓉（2012）〈在司法的邊緣遇見監獄受刑者〉，收於陳姪媛編《看不見的殖民邊緣》，頁68-79，台北市：玉山社。

蔡信三（2000）《國有土地被占用問題之研究》，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。

蔡敏真（2012）《居住城市的權利：台北市華光社區的都市民族誌研究》，國立台灣大學地理環境資源學所碩士論文。

蕭新煌等（1988）《七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析》，台北市：行政院環境保護署。

戴玉萍（2009）《國有被占用土地處理問題之研究》，國立政治大學地政研究所碩士論文。

謝明傑（2002）《以知識管理觀點探討國有土地管理之研究》，國立臺北大學地政學系碩士論文。

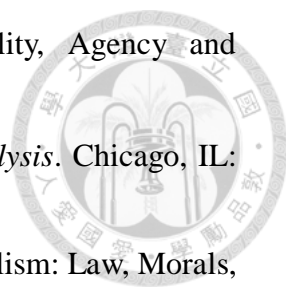
瞿宛文、安士敦（2003）《超越後進發展》，台北市：聯經。

羅士翔（2010）《反 AIDS 歧視與法律動員：以台灣 AIDS 防治法制為中心（1981-2009）》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文。

蘇永欽（1998）《司法改革的再改革》，台北：月旦。

- Althusser, Louis (2002) 〈意識形態與意識形態國家機器〉, Slavoj Žižek 編《圖繪意識形態》(方杰譯), 頁 133-83, 南京: 南京大學出版社。
- Anselm, Strauss and Corbin, Juliet (1997) 《質性研究概論》(*Basics of Qualitative Research: Grounded Theory of Procedures and Techniques*)(徐宗國譯), 台北: 巨流。
- Benford, Robert D. (1992) “Dramaturgy and Social Movements: The Social Construction and Communication of Power,” *Sociological Inquiry* 62: 36-55.
- Bolton, Richard (1995) 〈公共之虛構: 建築與債務〉, 王志弘編《空間與社會理論譯文選》(王志弘譯), 頁 45-54, 台北: 自印。
- Botsman, Daniel V. (2005) *Punishment and Power in the Making of Modern Japan*. Princeton: Princeton University Press.
- Bourdieu, Pierre (1989) “Social Space and Symbolic Power”, *Sociological Theory* 7 (1): 14-25.
- Brenner, N. and Theodor, N. (2002) Cities and the Geographies of “Actually Existingneoliberalism”. *Antipode* 34(1): 349-379.
- Eagleton, Terry (2002) 〈西方馬克思主義中的意識形態及其興衰〉, Slavoj Žižek 編《圖繪意識形態》(方杰譯), 頁 234-97, 南京: 南京大學出版社。
- Ewick, Patricia and Susan Silbey (1998) *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*. Chicago: The University of Chicago.
- Ewick, Patricia and Susan Silbey (2005) 《法律的公共空間——日常生活中的故事》, 北京: 商務印書館。
- Ginsberg, Tom (2008) “Judicialization of Administrative Governance: Cause, Consequences and Limits.” *National Taiwan University Law Review* 3(2): 1-29.
- Graber, Mark A. (1993) “The Nonmajoritarian Difficulty: Legislative Deference to the Judiciary.” *Studies in American Political Development* 7: 35-73.
- Gramsci, Antonio (1988) 《獄中札記》(Yü chung cha chi 譯), 台北縣: 谷風。
- Gray, John (2002) 《自由主義的兩種面貌》(蔡英文譯), 台北市: 巨流。
- Harvey, David (1989) 〈《資本的空間——批判地理學芻議》(王志弘、王玥民譯), 台北: 群學。
- Hirschl, Ran. (2002) “Resituating the Judicialization of Politics: Bush v. Gore as a Global Trend.” *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 15(2): 191-218.
- Hirschl, Ran. (2004a) *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Hirschl, Ran. (2004b) "Juristocracy--Political, not Judicial." *The Good Society* 13(3): 6-11.
- Hirschl, Ran. (2006) "The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide." *Fordham Law Review* 75: 721-753.
- Hirschl, Ran. (2008) "The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Politic Court." *Annual Review of Political Science* 11: 93-118.
- Jou, Sue-Ching, Anders Lund Hanson and Hsin-Ling Wu (2012) "Accumulation by dispossession and neoliberal urban planning: "landing" the mega-projects in Taipei," pp. 151-171, in: Gyu Baeten and Tuna Taşan-Kon (eds) *Contradictions of Neoliberalizing Planning: Cities, policies and politics*. Berlin: Springer.
- Lovell, George T. (2003) *Legislative Deferrals: Statutory Ambiguity, Judicial Power, and American Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Locke, John (2004) 《政府論下篇》(葉啓芳、瞿菊農譯), 北京: 商務印書館。
- McCarthy, James and Scott Prudham (2003) 'Neoliberal Nature and Nature of Neoliberalism', *Geoforum* 35: 275-283.
- Maravall, Jose Maria. (2003) "The Rule of Law as a Political Weapon." In *Democracy and the Rule of Law*, eds. Jose Maria Maravall and Adam Przeworski. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Mark Graber, 1993
- McAdam Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald (1996) "Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Process: Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements," pp. 1-20, in *Comparative Perspectives on Social Movements*, eds. By Doug McAdam, John D. McCarthy and Mayer N. Zald. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCann, Michael M (1991) "Legal Mobilization and Social Reform Movements: Notes on Theory and its Application," pp. 225-54, in Austin Sarat and Susan S. Silbey eds, *Studies in Law, Politics and Society*, Vol. 11.
- Park, B., R. Hill, and A. Saito (2012) *Locating neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing spaces in developmental states*. West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Poulantzas, Nicos (1974) *Political Power and Social Classes*. London: Cambridge University Press.
- Posner, A. Richard (1998) *Law and Literature*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Scott, James (2007) 《弱者的武器》(鄭慶懷、張敏、何江穗譯), 南京: 鳳凰。

- 
- Sewell, William H. Jr. (1992) A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation. *American Journal of Sociology* 98(1): 1-29.
- Shapiro, Martin. (1981) *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Shklar, N. Judith (2005)《守法主義：法、道德和政治審判》(Legalism: Law, Morals, and Political Trials) (彭亞楠譯)，北京：中國政法大學出版社。
- Silbey, Susan S. (2005) "After Legal Consciousness," *Annu. Rev. Law Soc. Sci.* 2005(1): 323-68.
- Tate, C. Neal. (1995) "Why the Expansion of Judicial Power?" In *The Global Expansion of Judicial Power. edited by C. Neal Tate and Torbjorn. Vallinder. New York, NY: New York University.*
- Tickell, A and Peck, J. (2003) Making Global Rules: Globalisation or Neoliberalisation?". Peck, J. and Yeung, H (eds.) *Remaking the Global Economy.*
- Tsai, Ming-Chang (2001) "Dependency, the state and class in the neoliberal transition of Taiwan". *Third World Quarterly.* 22: 359–379.
- Unger, Roberto Mangabeira (2000)《現代社會的法律：社會理論的批判》(王佳煌譯)，台北：商周。
- Whittington, Keith E. (2005) "'Interpose Your Friendly Hand': Political Supports for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court." *American Political Science Review* 99(4): 583-96.
- William L. Pereira Associates (1972) "*Yin-Bien Project: Comprehensive Master Plan (Final Report)*".
- Yosaburo Takekoshi (1907) *Japanese Rule in Formosa*. London: Longman.

附件一：各階段部門角色、管理能力、占用處理機制、占用處理論述

1982 年以前：仰賴「納入合法管理」的占用處理	
部門角色	<ul style="list-style-type: none"> ● 國產局成立，國產主責機關出現。 ● 區分非公用與公用土地，分歸不同機關管理。
管理能力	<ul style="list-style-type: none"> ● 多數占用狀況都為國家管理能力所不及。
占用處理機制	<ul style="list-style-type: none"> ● 占用處理的雙元機制成形，並以「納入合法管理」為主，「非法化排除」為輔。 ● 官方法規以「建築改良物所有人」或「使用人」稱「占用人」。
占用處理論述	<ul style="list-style-type: none"> ● 尚未出現系統性論述，但已出現著眼「開闢財源」、「財政收入」，以及視占用為破壞都市景觀與發展的說法，並同時存在同理占用的觀點。
1982-1989：積極處理占用的開端	
部門角色	<ul style="list-style-type: none"> ● 不斷推出清查及處理計畫，占用處理成為國產局業務重點。
管理能力	<ul style="list-style-type: none"> ● 積極處理占用的開端，持續推出清查計畫，也依據市場交換價值將占用處理對象排序，並開始增聘、培訓訴訟業務人員。 ● 國有非公用土地尚未完成清查，能具體掌握的對象僅已申請租用者，同時因人力與經費限制，仍仰賴「納入合法管理」方式處理。
占用處理機制	<ul style="list-style-type: none"> ● 持續仰賴「納入合法管理」，但開始強調「非法化排除」，1985 年後的處理計畫都特別聚焦於此。 ● 以行政權力挪移出合法與非法之間的緩衝區，允許《國產法》施行後到 1985 年 4 月之間發生的占用，可報部辦理現狀標售。
占用處理論述	<ul style="list-style-type: none"> ● 「促進國產經濟與社會效益」、利用公有土地以創造經濟成長等長期收益等論述出現，合理化加速清理地籍與清查占用。 ● 開始以「未充分利用、缺乏效益」的負面表述對「占用」加以評價，官方也開始以「抑制投機不法」說明處理占用之目的。 ● 訴訟等「非法化排除」之處理方式的社會觀感不佳、易引發抗爭，被認為是較不適當的處理方式。
1990-2001：「非法化排除」的擴張與合法管理場域的緻密化	
部門角色	<ul style="list-style-type: none"> ● 公有土地因財政危機而成為行政部門、立法院與監察院的共同焦

	<p>點，國產局開始強調土地的處分，並伴隨加速處理占用。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 政府管理公有財產如「地主護產」，此一私有產權理解框架，提高政府對占用狀態進行非法化排除的正當性。 ● 國產局的管理觸角開始伸向各機關，試圖將管理對象從非公用擴展至公用。
管理能力	<ul style="list-style-type: none"> ● 清查仍未完成，但半數以上的占用狀況已為國產局掌握，基礎行政能力隨調查資料完備而逐漸擴張。 ● 國產局推出各種處分土地的財政工具，並推展加速處理占用工作。 ● 國產局開始要求各機關繳交占用狀況，並首度計畫接管各機關經管的閒置土地，集中管理。
占用處理機制	<ul style="list-style-type: none"> ● 將「納入合法管理」及「非法化排除」作法，加上懲罰面向。 ● 「非法化排除」作法開始受到重視，但實務上仍繼續仰賴「納入合法管理」，並開始進行「合法管理場域的緻密化」。
占用處理論述	<ul style="list-style-type: none"> ● 懲罰不法 VS. 化非法為合法、該擴大「非法」或「合法」場域的爭辯出現，「納入合法管理」的作法開始被視為政府公權力不彰、鼓勵占用，甚至暗示不採訴訟處理是公權力怠惰。 ● 在「政府財政困難卻有土地閒置」、「國有土地未妥善運用」的批評中，展開占用處理工作。占用被等同於「資源浪費」，因此強調「提升土地資源利用效率」、「在公平正義原則下照顧大眾利益」。 ● 對占用戶的負面再現開始出現，強化「占用」與「不法」間的連結，認為其利用不當方式，意圖將公有地據為己用，是存有僥倖心理，更是少數人的不法侵害多數人的權益，需要「殺雞儆猴」。
2002 迄今：擴大「非法化排除」	
部門角色	<ul style="list-style-type: none"> ● 財政部與國產局由於在國資會及國土督導小組擔任執行秘書及幕僚，因而穩固國家資產管理的中央主管機關角色。
管理能力	<ul style="list-style-type: none"> ● 財政部與國產局藉由國資會及國土督導小組賦予的權能，對其他國有土地經管機關漸能實行監督、管考，並要求其提出處理計畫，透過行政院對機關施以獎懲。
占用處理機制	<ul style="list-style-type: none"> ● 以活化資產為目標的加速處理，增加「非法化排除」的正當性。
占用處理論述	<ul style="list-style-type: none"> ● 輿論高度支持國家資產集中管理、活化等目標，從社會公平正義、生活環境等角度出發，對占用採負面觀點更為普遍。 ● 監察院對政府機關施加壓力，要求加速處理占用，並透過媒體傳

	達，增加正當性。
--	----------

(研究者整理)



附件二：「華光細部計畫」³⁶⁸民間版方案 VS. 市府 3 月公展版 VS. 市府 12 月送審版



	民間版規劃與設計方案	台北市細部計畫變更案 (2014.3.21 公展版)	台北市細部計畫變更案 (2014.12.8 送審版) ³⁶⁹
計畫目標	<ul style="list-style-type: none"> ● 妥善利用公有土地，回應高房價問題，兼顧都市發展與居住正義。 ● 銜接周邊居住功能及觀光文化機能，提升本區各年齡層生活環境品質，打造生活群落，促進樂齡社會。 ● 保存活化原臺北刑務所文化資產及再現歷史場域精神。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 結合中正紀念堂觀光文化機能，提供觀光服務設施。 ● 促進土地有效利用，帶動地區整體發展。 ● 配置地區性開放空間，提升地區生活環境品質。 ● 妥善保存活化原臺北刑務所文化資產及再現歷史場域精神。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 結合中正紀念堂觀光文化機能，提供觀光服務設施。 ● 促進土地有效利用，帶動地區整體發展。 ● 配置地區性開放空間，提升地區生活環境品質。 ● 妥善保存活化原臺北刑務所文化資產及再現歷史場域精神。
可建築土地的使用規劃	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央權屬土地（特一到三）透過都市設計，結合紋理規劃開放空間，維持公共性，並適度限制開發使用，特別限制此區土地不得作為住宅使用，但公有供出租之社會住宅除外。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央權屬土地（特一到三）將採設定地上權招標方式開發，鼓勵得標廠商開發為觀光旅館、購物中心等消費地景，打造「台北六本木」。 ● 回饋北市府之土地（特四、特五）可 	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央權屬土地（特一到三）將採設定地上權招標方式開發，但不得作住宅使用，且開發時必須遵守都市設計準則之規範，並於演武場、口字型宿舍、副典獄長官舍、杭州南路二段 51 巷等重要歷史及生態位置留設適

³⁶⁸ 官方正式名稱為「擬定臺北市華光社區暨周邊地區（不含中華電信及中華郵政部分）特定專用區細部計畫案」。

³⁶⁹ 此版本為在台北市都市計畫委員會之華光細部計畫案專案小組建議下，經華光民間版規劃與設計方案研究小組與台北市都發局召開 4 次工作會議，並經 3 次專案小組會議，針對規劃爭議點逐一討論後產出之版本，於 2014 年 12 月 8 日提都委會第 666 次大會審議，但當天並未實際針對此案進行審議。

	<ul style="list-style-type: none"> ● 回饋北市府之土地（特四、特五）興建不同規模之出租住宅單位，提供至少 360 戶至 750 戶之社會住宅，並研議「分級收費」、彈性租期等規定，協助長者高齡、弱勢者及不同租屋需求者安居，以華光為新型態社會住宅實驗基地。 ● 出售特一到三之增額容積價金全數全數歸北市府政府所有，用以興建本區社會住宅、公共設施、開闢公園及設置樂齡服務、創新創業、社區活動等設施。 	<p>作為台北市政府公務機關、市政建設或公營住宅籌備基地使用，亦得視實際政策需求，籌措市政建設經費。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 出售特一到三之增額容積價金由財政部與臺北市政府各百分之五十均分，市府分回價金用於挹注本市住宅基金及都市更新基金。 	<p>當面積之廣場式開放空間。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 回饋北市府之土地（特四、特五）除保存文化資產外，應依序考量作為社會住宅、本府公務機關或市政建設等使用。 ● 出售特一到三之增額容積價金係作為中央及地方籌措重大公共建設財源，由財政部與臺北市政府各百分之五十均分，臺北市政府分回價金優先挹注本市住宅基金及都市更新基金，用於本計畫區內公共設施開闢、古蹟及歷史建築修復、社會住宅及其他都市建設之興建經費。
安置	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分社會住宅單元提供原居民優先入住，延續社區網絡。 	無。	<ul style="list-style-type: none"> ● 回饋北市府之土地（特四、特五）作社會住宅使用部分，華光社區原住戶符合本市社會住宅出租辦法規定之入住資格，得優先申請入住，其租金、租期等應依前開出租辦法相關規定辦理。
基地紋理	<ul style="list-style-type: none"> ● 保留原愛國東路 170 巷、杭州南路二段 55 巷及 59 巷，留下巷弄記憶。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 未劃定區域內之巷道範圍（全權由未來開發者進行規劃）。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 保留原愛國東路 170 巷、杭州南路二段 55 巷及 59 巷，結合原台北刑務所地下水道之試掘結果，進行保留。
開放	<ul style="list-style-type: none"> ● 原金山公園向南延伸至金華街，納 	<ul style="list-style-type: none"> ● 保留原金山公園。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 原金山公園向南延伸至金華街，納入

<p>空間</p>	<p>入原紅磚浴場，並利用原刑務所工場紋理進行空間設計，改造為歷史公園。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 愛國東路南側規劃「演武場及教習場遺址開放廣場」。 ● 金華街北側街廓依原口字型單身武警宿舍中庭輪廓劃設開放空間。 ● 愛國東路北側規劃「副典獄長官舍、台北刑務所水道及桃花巷生活廊道」。 ● 杭州南路二段 51 巷，結合受保護樹木，留設休憩空間。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 愛國東路及杭州南路交叉兩側街角各畫設 500 平方公尺開放空間。 ● 金華街及杭州南路交叉街角畫設 1000 平方公尺開放空間。 	<p>原紅磚浴場，原刑務所工場位置並需留設適當面積之廣場式開放空間。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 演武場及教習場留設適當面積之廣場式開放空間。 ● 口字型宿舍以留設開放空間或地面層挑空搭配景觀等都市設計手法呈現其歷史場域精神。 ● 副典獄長官舍及周邊留設適當面積之廣場式開放空間。 ● 杭州南路二段 51 巷留設適當面積之廣場式開放空間。
<p>樹木保護</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 全區受保護樹木及一般樹木應以現地保留為原則，如遇計畫道路開闢或與建築規劃衝突之情事，應以就近移植至同一街廓內之開放空間植生帶為原則。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 區內受保護樹木及非受保護樹木應依台北市樹木保護自治條例及相關規定辦理。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 樹木以現地保留為原則，如遇計畫道路開闢或與建築規劃衝突之情事，應以移植至同一街廓內鄰近之退縮空間植生帶為原則，並於基地開發時，與公共開放空間整體規劃。
<p>古蹟及歷史建築活化再</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 盤點基地歷史遺跡與紋理，結合歷史意涵，打造社區菜圃、紀念監獄農場、北區「監獄古蹟公園」等多元綠色地景，並保留再利用歷史建築，提供社會住宅及生活群落服務。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 尚未提出對南面官舍歷史建築群的具體構想。南段圍牆周邊應留設緩衝空間，俾與鄰近建築物區隔，並蒐集相關文獻史料及設置告示牌呈現歷史記憶。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 市定古蹟「臺北監獄圍牆遺址」圍牆周邊應留設適當寬度之緩衝空間。本計畫經指定為市定古蹟、歷史建築應依文化資產保存法相關規定辦理。 ● 臨金華街側配合南面官舍歷史建築

<p>利用</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 南面官舍歷史建築群保留再利用，並於原監獄南段圍牆古蹟兩側以人行步道、空橋連結至社區花園平台，打造刑務所南圍牆古蹟時光走廊。 ● 副典獄長官舍歷史建築結合桃花巷生活廊道及原刑務所地下水道，規劃為開放空間。 ● 原監獄北段圍牆古蹟北側興闢以監獄文學為主題的監獄史蹟公園，與北圍牆共構刑務所氛圍。 ● 口字型宿舍、演武場等歷史場域皆劃為開放空間，結合原建築元素及空間紋理進行規劃及景觀設計。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 副典獄長官舍歷史建築所在位置畫設 500 平方公尺開放空間。 ● 北段圍牆周邊應留設緩衝空間，俾與鄰近建築物區隔，並蒐集相關文獻史料及設置告示牌呈現歷史記憶。 ● 基地開發時應蒐集口字型宿舍、演武場等歷史場域相關文獻史料，並於建築設計時於建築物內部或開放空間以多元方式呈現該歷史脈絡紋理及場域精神。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 群及樹木實際位置，留設適當寬度之帶狀式開放空間，形塑金華街北側第一進較舒適之都市紋理及尺度。 ● 南側臨愛國東路側結合歷史建築(副典獄長宿舍)及配合受保護樹木留設適當之廣場式開放空間。 ● 中華電信北側之公園用地與市定古蹟(臺北監獄圍牆)及原臺北刑務所北側官舍意象等整體規劃。 ● 演武場原址附近地區以留設開放空間，並配合附近開放空間系統整體規劃，以呈現其歷史場域精神；口字型宿舍則以留設開放空間或地面層挑空搭配景觀等都市設計手法呈現其歷史場域精神。
<p>鄰里互動及社區服務</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 「刑務所」公共空間營運機構：住民自主經營，創造「活的地景」。 ● 發展社區企業工作室、小型社區商業空間，協助創新創業及工作團隊經營。 ● 設置社區活動中心及「樂齡服務創新中心」，提供高齡化的創新服務， 	<p>無。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 回饋北市府之土地(特四、特五)內建築物之第一、二層應以零售業、服務業、餐飲業及公共使用為主。

	並增加進駐之創新團隊與社區的交流。		
--	-------------------	--	--

(楊宜靜製表，取用網址：<http://ppt.cc/T6Cs>)

