



國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

國家大規模興訟與政策爭議：

以全國關廠工人案與華光社區案為例

The State Against Citizens: Blame-shifting Litigation and the  
Judicialization of Politics in Taiwan

傅鈺如

Yuru Fu

指導教授：黃長玲 博士

Advisor: Chang-Ling Huang, Ph.D.

中華民國 106 年 6 月

June, 2017



本論文獲贈慈林教育基金會

2015 年慈河獎學金

謹此致謝

# 序言



我感謝論文口試委員黃長玲老師、黃丞儀老師、杜文苓老師對論文提供的寶貴建議，尤其感謝長玲老師在論文寫作過程中，對論文表現形式及論點擴展的細心推敲與討論。我很幸運地在論文口委中囊括了政治學、法學及行政學背景的老師，而且老師們也參與了不同類型的社會運動，使我同時在理論關懷及社運實務參與上都獲得不少收穫及反思。此外我也非常感謝林繼文老師在我論文寫作中不時的討論與釐清論點，這些年擔任他的研究助理，無論是論文方法論或研究問題、甚至是我在生涯規劃上的茫然，繼文老師都耐心以對、一一解惑。他可以說是我另一個指導教授。

而在學習路上，中正大學政治學系求學過程遇見的老師們，一定程度上扭轉了我的生涯想像。在大一下學期就讓我當小助理的陳光輝老師，啟蒙我對研究的興趣。如果沒有遇到光輝老師，我應該不會想繼續研究政治學。陳尚志老師則是啟發我對社會參與的熱情，也經常提點我拖延症的可怕。而司法政治的啟蒙，則是來自王金壽老師，有幸在大三下學期能和金壽老師討論研究思考及個人規劃，也讓我對司法政治更有興趣，決定在大四修完法律系的輔系學分。

本文部分內容曾以研討會論文形式發表（詳見下頁），感謝與會者提供的建議。在論文上感謝宏儒、守達、冠吾、宜靜在論文概念與推演上的討論。慈林教育基金會提供的慈河獎學金，讓我對完成論文產生更多動力。我也對在寫作過程中提供幫助，但因為匆忙走筆不慎遺漏的人致上歉意。

在運動參與及論文寫作過程，感謝華光社區訪調小組、台大工會、台大研究生協會，以及台大社科院 104/621 研究室、中研院政治所 621 研究室。想念那些並肩同行、共同努力的時刻，也感謝在這些猶疑瑣碎的論文擺盪過程中，不吝扶我一把、接住我的朋友們，尤其是楷立、志舜、飛帆、立欣、玉珍、圓媛、韋杰、柔翡、安琪、姮均、奕君、孟君、鼎豪、靖國、婷方、怡文。

感謝裕民。感謝我溫柔寬容的父母親。

\*\*\*

論文部分章節曾以研討會論文形式發表。第二章關於臺灣信念律師的世代變化部分，我曾在 2014 年底以三一八佔領國會運動為個案主軸，在台灣政治學會年會 (TPSA)發表〈義務律師的興起：法律動員與三一八佔領國會運動〉，這篇文章主要關注的是在國會佔領運動中義務律師團為何可以迅速動員，透過編碼參與律師成員的相關背景，我發現這批參與的信念律師相較以往世代，更早地開始參與信念訴訟。而關於第三章及第四章的個案討論，我曾於 2015 年的台灣公共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA)上發表〈國家大規模興訟與政策爭議：以全國關廠工人與華光社區案為例〉一文，奠定本論文對司法化與課責機制失靈的原初構想；而 2015 年年底的台灣政治學會年會 (TPSA)中，我將重點放在華光社區與政府的互動及訴訟造成的影響，發表〈從華光社區案的訴訟策略看國家大規模興訟與政策爭議〉一文。感謝相關場次的評論人及參與人的建議與指教。

以“*The State Against Citizen*”為名的論文英文摘要，也獲得 2017 年的「法社會學年會」(The Annual Meeting of Law and Society Association)，及「美國政治學會年會」(The Annual Meeting of American Political Science Association)接受稿件，分別會在六月中及九月初的年會上發表。

# 摘要



關於國家與人民在政治、法律及社會運動的關係，現有文獻在理論與實證資料上的討論皆已初具規模。無論是從社會運動的法律動員，看社會運動組織者為何及如何採取法律手段作為社會運動的策略；或是國家在民主化後，更傾向使用司法機關與程序規範的政治司法化方式來處理治理問題，都可以看到司法權在民主國家的地位愈加重要。然而台灣近年的「國家興訟」現象，可以看出國家似乎找到一套結合政治司法化與反制法律動員的方式，這比政治司法化強調的程序中立更具有政策上的偏好，且在權益立論上甚至很接近法律動員的邏輯，國家透過提起大量民事訴訟，來因應可能產生的社會運動浪潮。本文研究核心正是在處理這個新興現象：國家為何、及如何因政策爭議而對人民提起大量的民事訴訟。

相對於勞工與環境運動從走上街頭到進入法院，採取包含立法遊說、提起訴訟等體制內法律動員方式來主張人權，國家官僚也逐漸採取訴訟或更細緻的行政法規，來排除政策障礙與被課責的可能。而在關廠勞工案件與反迫遷案件中，甚至產生了一套標準作業程序：公務機關對政策相關個案以戶籍、當初貸款等未經清查或詳查名單提起大量民事訴訟；且公務員在訴訟進行時，不斷強調萬不得已「依法行政」，且不採取行動就有被監察院糾正，或有違法、圖利之虞。這類型的國家大規模興訟，帶來民主課責與司法卸責的治理困境。

透過訴訟書整理、立法院公報、監察院報告、田野筆記、新聞等資料，本文嘗試指出兼具司法化及法律動員的國家大規模興訟具有責難趨避的特性。國家在受到監察、審計機關監督後，透過大規模對人民提起民事訴訟，透過司法訴訟處理、定性政策爭議，此舉不僅讓行政機關得以面對課責機制，也大幅影響社會運動的資源配置與策略選擇。

**關鍵字：**司法化、民主課責、司法獨立、民主治理、法律動員



# Abstract



A large body of literature on judicialization and legal mobilization has demonstrated that courts have played an increasing role in social change and policy-making over the past decades. Yet, little attention has been paid to the judicialization of policy issues, especially to how the state interacts with the society with judicial tactics. Departing from the literature of legal mobilization, which is mainly society-centered, I propose a novel state-centered story that administrative agencies in Taiwan tend to use the litigation to control and curb the momentum of social movements. I argue that the rationale for why a democratic government preemptively files the massive lawsuits against citizens with contract law lies in a quite self-interested “accountability-avoidance” mechanism. By doing so, bureaucrats could thus shift political accountability to which they have had to respond onto the judicial branch. To illustrate this argument, I draw on two case studies- the closed factories labor movement and anti-eviction movement— with up to 700 lawsuits totally in Taiwan from 1996 to 2015.

In both cases, state-initiated plaintiff-driven litigation shaped strategies available to social movement organizers greatly, ultimately giving rise to different outcomes: Closed factories labor movement failed; anti-eviction movement won. Utilizing archives and government documents, I show that to the bureaucrats, what does matter was not the costs and benefits of the process of litigation but how the process could enable them to evade accountability. In the anti-eviction movements, the government even viewed “filing the lawsuits against citizens” as the “Standard Operating Procedure” for executive departments to cope with similar controversies in national land and property issues. This study has broad implications for judicial politics and state-society relationship.

**Keywords:** Judicialization; Democratic Accountability; Judicial Independence; Governance; Legal Mobilization

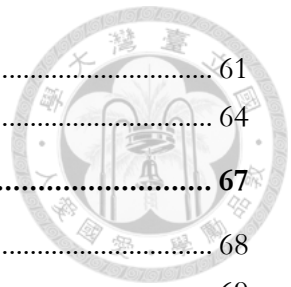


# 目錄



序言.....	I
摘要.....	III
ABSTRACT .....	V
目錄.....	VII
圖表目次.....	IX
<b>第一章、緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節、以訟逼民到依法告民.....	1
第二節、司法化與社會運動 .....	4
壹、 民主課責與司法化 .....	5
貳、 社會運動的法律動員.....	9
第三節、本文論點與研究方法.....	13
壹、 分析框架與個案選擇.....	13
貳、 資料來源 .....	16
第四節、章節安排 .....	18
<b>第二章、臺灣社會運動與訴訟策略 .....</b>	<b>19</b>
第一節、司法獨立與釋憲之路.....	19
壹、 司法改革與司法獨立.....	20
貳、 釋憲之路 .....	23
第二節、社會運動的司法策略.....	25
壹、 運動策略：環運、工運與婦運的法律動員.....	26
貳、 法律資源：信念律師世代與社會運動組織.....	33
參、 資本家的反撲：嚇阻公共參與的策略性訴訟 .....	40
第三節、國家對社會運動的處理： 從社運流氓到大規模興訟.....	42
壹、 檢肅社會運動流氓 .....	44
貳、 妨害公務與集會遊行.....	45
參、 國家提起大量民事訴訟：民主社會下的新現象.....	47
<b>第三章、討債拚經濟： 勞委會訴全國關廠工人連線案.....</b>	<b>49</b>
第一節、惡性關廠風潮與「貸款」 .....	50
第二節、國家如何採取訴訟行動？ .....	52
壹、 2005 年國家興訟階段一：十人支付命令.....	52
貳、 2012 年國家興訟階段二：全面提告.....	57
第三節、從民事訴訟到行政訴訟 .....	60

壹、	2013 年移轉訴訟至行政法庭 .....	61
貳、	2014 年國家全面撤告還款 .....	64
<b>第四章、</b>	<b>金磚上的遺民： 法務部訴華光社區案 .....</b>	<b>67</b>
第一節、	國有土地占用處理機制 .....	68
壹、	訴訟做為清理選項 .....	69
貳、	中央與地方政府差別 .....	71
第二節、	國家如何採取訴訟行動？ .....	74
壹、	2007 年國家興訟階段一：調解、提告、未強制執行 .....	76
貳、	2011 年國家興訟階段二：強制執行 .....	78
第三節、	從民事訴訟到行政訴訟 .....	84
<b>第五章、</b>	<b>結論 .....</b>	<b>87</b>
第一節、	責難趨避的訴訟策略 .....	88
第二節、	不對等的資源競逐 .....	92
第三節、	為權利而爭戰 .....	95
<b>參考文獻</b> .....		<b>97</b>
壹、	中文部分 .....	97
貳、	西文部分 .....	103
<b>附錄、</b>	<b>法務部處理報告：〈法務部處理 臺北市華光社區國有土地占用案情形〉</b>	
.....		<b>111</b>



# 圖表目次



圖表 1 本文論點與理論意涵.....	14
圖表 2 司法院大法官解釋案件終結情形：1993~2015 年.....	24
表格 1 關廠工人與華光社區案簡述與比較.....	15
表格 2 勞工運動與環境運動的法律動員形式比較.....	27
表格 3 環境運動的相關司法互動.....	29
表格 4 婦女運動的司法策略.....	32
表格 5 就業安定基金貸出款明細表： 關廠歇業失業勞工促進就業貸款（87~101 年度）.....	55
表格 6 勞委會就業安定基金歷年預算案編列「關廠歇業失業勞工 促進就業貸款銀行代辦費等」之銀行代辦及律師訴訟費用.....	58
表格 7 關廠案勞工還款及法案審理情形一覽表（勞動部新聞稿）.....	64
表格 8 法務部對華光社區戶數及調解狀態統計（2007~2011）.....	77
表格 9 違占戶遭政府提起民事訴訟後的選項.....	79
表格 10 政府機關在 2013 年上半年對華光社區 非正式住區居民的拆遷補償討論時程.....	82
表格 11 國有土地清理活化督導小組會議.....	83
表格 12 關廠工人與華光社區案的時序比較.....	90
表格 13 全國關廠工人連線自救會及法律支援體系.....	93



# 第一章、緒論



近幾年走上街頭的社會運動，除了爭取權利、要求變革、或是因自身權益受損組成的自救會外，還有因為「被國家告了」因而走上街頭的一群人。他們選在即將開庭的法院門口開記者會，他們喊的不是爭平等、要權益，而是更急迫的要求政府「撤告」。已經進入民主鞏固時期，且相較其他新興民主國家更算是高度司法獨立的台灣，為什麼國家以大規模提起民事訴訟的方式來處理與人民之間的政策爭議？

關於國家與人民在政治、法律及社會運動的關係，現有文獻在理論與實證資料上的討論皆已初具規模。無論從社會運動的法律動員，看社會運動組織者為何及如何採取法律手段作為社會運動的策略；或是國家在民主化後，更傾向使用司法機關與程序規範的政治司法化方式來處理治理問題，都可以看到司法權在民主國家的角色愈加重要。然而台灣近年的「國家興訟」現象可以看出：國家似乎找到一套結合政治司法化與反制法律動員的方式來處理政策爭議問題。這種處理方式，比起政治司法化強調的程序中立，更具有政策上的偏好，且在權益立論上甚至很接近法律動員宣稱並發展權利的邏輯。國家透過提起大量民事訴訟，來因應可能產生的社會運動浪潮。本文研究核心正是在處理這個新興現象：國家為何、及如何因政策爭議而對人民提起大量的民事訴訟。

## 第一節、以訟逼民到依法告民

全國關廠工人連線在 2013 年底的抗爭行動中，有首抗爭歌曲《巧門》是這麼唱的：「老闆的鈔票這樣多 關廠就落跑／16 年前就告訴你 你沒改變過／2056 萬這樣多 花錢來告我／80 個律師湊一起 討債拚經濟」<sup>1</sup>，不同過去社會運動抗爭

---

<sup>1</sup> 全國關廠工人連線抗爭歌曲《巧門》，2013。改編自鳳飛飛《巧合》一曲，宣傳九二九行動的歌曲。全國關廠工人連線，2013，全國關廠工人連線抗爭歌曲《巧門》，影音網址：<https://youtu.be/VnYcdDOVLJ4>。檢閱日期：2015/9/4。

歌曲強調的自身處境與團結精神<sup>2</sup>，歌詞中點出了資方惡意關廠，政府多年後反而對勞方大量提起訴訟的矛盾。

像這種「被國家告了」、「國家要我還錢／拆屋還地」、「對這些人提告是依法行政」等話語，近年來不斷在記者會與政府官員回應中出現。不同於社會運動以訴訟做為運動策略之一，國家也積極採取司法訴訟來處理爭議，這種國家大規模興訟下「無上限的被告名單」<sup>3</sup>，不僅出現在九〇年代惡性關廠風潮的關廠工人案，也出現在華光社區、紹興社區等非正式住區 (informal settlement)<sup>4</sup> 中，政府機關分頭對國有地上的非正式住區住戶們提告，要求拆除搭建的房屋，同時得賠償過去居住時間的不當得利。

近年來社會運動組織者，尤其是勞工運動與環境運動的自力救濟想像，已從以往的走上街頭，逐漸轉向走入法院。社會運動組織者使用司法管道，不單因為司法更趨獨立，或是政經結構產生重大改變，還因為司法在政策爭議中的角色，在政治司法化與專家治理思維下越來越吃重。這種盼望著司法體系進行社會改革的殷切，不僅影響社會運動的議題走向與議程，也左右了倡議的策略選擇順序。以臺灣為例，甚至可以發現做為法律訴訟資源的信念律師，在社會運動中走向主導地位 (王金壽，2014：37)。

對照社會運動逐漸採取司法途徑，國家在過去雖然也會採取司法手段壓制抗爭參與者，但幾乎沒有對人民大規模提起民事訴訟的狀況。但近年的國家大規模興訟，這種主張土地所有權、國有債權等「權利」及採取訴訟的方式，和社會運動組織者尋求法律動員類似，不同之處在於，社會運動者是以憲法基本權利做為論述主軸，對照個案並主張具有權利，國家則是以當時政策相關的行政命令或函令為依據，認為自己是在法律規定下萬不得已「不得不提告」。

而從國家聲稱因監督者而提起訴訟來看，當政府分權制衡 (check and balance) 設計下的橫向課責機制 (horizontal accountability mechanism)，例如監察院或審計部，去函給行政機關，或是提出案件相關調查報告時，行政權擔心若不按照報告

---

<sup>2</sup> 例如一樣是全國關廠工人連線抗爭歌曲的《抗爭這條路》的歌詞：「因為政府沒甲阮照顧／逼咱走到抗爭這一條路／不願承認打拼認真做頭路／換來悽慘 身軀沒半元」，強調的是當事人的處境與萬不得已走上抗爭。

<sup>3</sup> 「無上限的被告名單」是公共電視《獨立特派員》節目第 276 集節目名稱，討論當時關廠工人案進入勞委會暫停訴訟階段，但卻繼續在 2013 年繼續編列訴訟預算。影音網址：<https://youtu.be/XP4RWaiEZ8w>。檢閱日期：2015/9/4。

<sup>4</sup> 非正式住區多因經濟快速發展與都市化而產生，從拉丁美洲到亞洲四小龍皆有此類村落，此類特殊歷史脈絡下的建築，一般通稱「違章建築社區」、「違建聚落」 (illegal structure)，學界則多以「非正式部門」 (informal sector) 或「非正式住區」 (informal settlement) 稱呼。



內容採取因應措施，就可能被監察院糾正，或被視為有違法、圖利之虞，於是採取興訟方式處理。在此之下，橫向課責不見得產生民主課責 (democratic accountability)效果，反倒是將政策爭議由立法權轉移到行政權，甚至最後落在司法權手上。

不同於既有研究大多以社會運動為主，本文將討論焦點放在國家行為，原因除了很難理解國家居然會被法律逼得「不得不提告」人民，討論國家做為興訟者的司法效果，還包含理論與實務上的雙重困惑。理論上的困惑在於，國家大規模興訟的現象，和既有文獻討論的政治司法化與法律動員論點有相似也有相異處，關於這部分的理論討論，在下一節會有更仔細的說明。

另一方面，在實務上則和社會運動的資源競爭有關，相近主題的社會運動參與者們，經常同時參與好幾個社運個案，並在個案中扮演組織者或中介者角色。這種高度同質狀態下，若國家也採取司法手段，在與社會運動組織多採取訴訟或釋憲等法律策略對照下，社會運動組織所能使用的法律資源就會大量減少，且會迫於時效處理緊急個案，反而無力也無法處理社會運動的長期法律策略，例如信念律師們同時參與多起相關案件，而且社會運動參與者在集會遊行等抗爭活動中，也可能遭到逮捕甚至遭起訴。對於國家而言，傳統「以訟逼民」的批評已被「依法告民」（依法提告民事訴訟）取代，使用司法訴訟的成本是預算編列問題，這和人民在專業上需尋找法律諮詢資源<sup>5</sup>，或是得符合法律扶助標準聘請律師相比，法律資源掌握與使用的程度都有落差。

總結上述，本文將以「國家為何、及如何因政策爭議而對人民提起大量民事訴訟」這個新興現象為主軸，透過關廠工人及華光社區等兩個重要個案，進一步處理幾個研究問題：

- (一) 國家為什麼採取司法手段？司法如何成為政策爭議的處理方式？
- (二) 在個案中，為什麼國家同樣採取司法手段，卻出現不同結果？
- (三) 訴訟結果會對社會運動發展產生什麼意義？

---

<sup>5</sup> 這邊的資源是指例如各縣市法院的聯合服務中心「訴訟輔導」櫃台、各縣市檢察署的服務中心、各縣市政府或公所的法律諮詢時段、大學法律服務社等。

## 第二節、司法化與社會運動



即便立法與行政機關的理論與實證互動，在政治學文獻討論得非常熱烈<sup>6</sup>，仍較少看到將司法機關從國家治理的討論中獨立處理，如同《聯邦論》第 78 篇 (*Federalist*) 所說：「司法部門既無強制力 (force)、又無意志 (will)，而只有判斷；而且為實施其判斷亦需藉助行政部門的力量」<sup>7</sup>，這可能和司法機關屬於非多數機關也非執行角色的被動地位有關。

然而，近年來卻可發現民主國家逐漸以法院判決，或是司法機關介入政治爭議的方式，進行國家公共政策管制或是加強相關司法程序規定，「成為強而有力的制度行為者或政策制定者」 (Shapiro & Stone Sweet 1994: 401)，這種狀態被概括稱為「司法化」 (judicialization) 或稱「政治司法化」 (judicialization of politics)。關於司法話，Tate 與 Vaillinder (1995: 28) 提出目前最廣為使用的定義，他們認為所謂的司法化，一是透過司法權介入與主導公共政策的形成與執行，二是制定相關法令明確規範協調與管制程序。

之所以出現司法化，或者依 Hirschl (2004) 的說法，產生「司法擴權」 (judicial empowerment)、甚至司法統治 (juristocracy) 的現象，是因為憲法明文保障權利 (constitutionalization of rights)、建立司法違憲審查機制 (establishment of judicial review) 所致。在此之下政策管制或解決相關政治爭議的權力，逐漸從立法部門轉移到司法部門，司法機關由此擁有更多的政治介入空間，在司法化的類型上，又可分成三種程度：程序正義 (procedural justice) 上的正當法律程序 (due process)、基本人權的擴張解釋、以及透過司法機關來處理政治問題等 (Hirschl 2008: 98-99)，在政治問題上，修復式正義、政權正當性、國族認同等皆屬於這類司法化的次類型。整體而言，司法化使得立法及行政機關必須考量司法機關的政策態度 (Ferejohn 2002)。

但這也形成一種治理弔詭，立法及行政機關為什麼願意讓司法機關擁有更多權力，而這些權力在司法獨立的框架下，可能無法依循執政者政治偏好，為什麼

---

<sup>6</sup> 關於立法機關與行政機關在政治學的理論與實證研究，可參考：Kiewiet & McCubbins (1991); Epstein & O'halloran (1999); McCubbins, Noll & Weingast [McNollGast] (1987; 1989); McCubbins & Schwartz (1984); Tsebelis (2002).

<sup>7</sup> 更為完整的原文如下：“The judiciary, on the contrary, has no influence over either the sword or the purse; no direction either of the strength or of the wealth of the society; and can take no active resolution whatever. It may truly be said to have neither FORCE nor WILL, but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments.”，譯文版本，來自劉靜怡等譯 (2005)。

政治人物還是願意授權給司法處理政治或政策爭議？解答這個問題，也會有助於處理接下來本文核心討論的民主現象：國家選擇大規模向人民提起民事訴訟的政治邏輯。

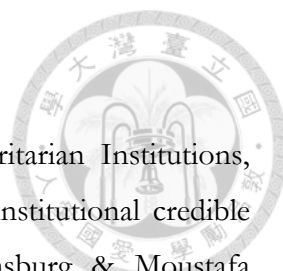


## 壹、 民主課責與司法化

討論政治司法化的文獻中 (Ginsburg 2003; Hirschl 2008; Stone Sweet 2000; Ferejohn 2002)，多認為政治司法化需要相對獨立的司法機關。一方面司法獨立 (judicial independence) 在民主政治上一直被視為政體穩定，與保障重要人權價值不受政治侵害的重要指標 (Ferejohn 2002)，實證資料顯示，像是民主體制的監督制衡、人權保障、以及經濟成長皆和司法獨立成正相關，例如 Chilton & Versteeg (2015) 就檢驗政黨、集會結社、罷工、宗教、意見表達與自由遷徙等憲法保障的人權項目，都和司法獨立成正相關。另一方面，司法獨立帶來交易的可信承諾 (credible commitment)，也能促進經濟發展 (Landes & Posner 1975)，這也使得司法獨立不單只是民主體制的選項，威權體制也能透過司法獨立建立社會控制及利用司法機構進行爭議改革 (Ginsburg & Moustafa 2008)、強化國家治理正當性、促進貿易投資等 (Feld & Voigt 2003; Hayo & Voigt 2010)。

對政治人物來說，司法擴權，或說將權力授權給法院面臨了一些長期風險，第一，法院因此會成為準政策制定單位；其次，反對陣營將會使用法院來和政府對抗，例如國會中的反對黨若是處在小黨地位，可以運用訴訟來阻礙執政黨的行動 (Stone Sweet 2000; Aydın-Çakır 2014)，甚至是改變選舉競爭的結果 (Maravall 2001)；第三，在授權過程中，無法確保法院會遵循授權者，也就是政治人物自身在意識形態或政策偏好的意志 (Hirschl 2004: 15)。

但即便如此，政治人物仍傾向授權給法院處理 (Engel, 2011)，政治人物如果無法控管司法獨立之下的這些法官，為什麼還願意冒險讓司法來下政策判斷或處理政治問題？換句話說，為何政治人物願意將權力交給獨立、可能不受控制的法院？既有文獻對於政治人物為何授權司法的討論大約分成三類：一是司法獨立下產生的可信承諾 (credible commitment)；二是政權輪替顧慮下的保險理論 (political insurance theory)；三是政治責任的責難趨避 (blame shifting; shifting responsibility) 傾向。



## (一) 司法獨立下的可信承諾

民選政治人物會透過授權給法院等非多數機關<sup>8</sup> (Non-Majoritarian Institutions, NMIs)，透過機關獨立與專家特性，來達到制度上的可信承諾 (institutional credible commitment) 需求，同時也可強化執政者的政策正當性 (Ginsburg & Moustafa 2008)。這類專家治理思維下的非多數機關，為了處理管制需求及增強機關獨立運作，一開始就設置成不受選民影響、也不隸屬政治人物，只依照自身專業判斷運作。Graber (1993)從抗多數決困境 (Non-majoritarian Difficulty)來看，認為法官大多具有終身職保障，基於政權輪替可能與政治不確定性，「在民主國家中，權力是短暫的 (ephemeral)」，相較政治人物而言，受司法獨立保障的法官較沒有下台風險。

對照之下，民選政治人物往往在選民投票、獲得執政位子後，又有誘因改變他們的承諾，例如鼓勵投資後想收稅 (Bendor *et al.* 2001: 260)；或是透過司法來解決政治人物的時間不一致性問題 (time inconsistency problem)，例如立法的最小獲勝聯盟組成的政黨比例不一定、或是出現政黨輪替，都會讓選民不信任先前執政者提出的政策會按照原本方向施行，司法等非多數機關可讓選民相信政策支票不會受政治影響、而能趨向穩定一致 (Landes & Posner 1975)。

## (二) 輸掉執政地位的政治保險

對於執政者而言，最大的目標就是極大化留在執政位子上的可能。執政者若要確保自身權力，自然不希望司法機關有權，即便有權，也是為了克服集體行動問題、鞏固執政正當性下，依照執政者偏好來施展執政者給予的權力 (Carrubba 2009)。但當選舉競爭性強，反對勢力讓執政者有倒台風險時，Ginsburg (2003)認為，在風險趨避 (risk aversion)及選舉不確定性 (electoral uncertainty)的考量下，執政者可能會採取買司法獨立做為政治保險機制 (political insurance mechanism)。透過獨立的司法機構及違憲審查機制，一方面可以保護既定政策偏好不因輸掉選舉而受到影響，二是避免失去政權後，反對勢力運用司法手段來報復 (reprisal)或打壓、清算過去的執政者 (Ramseyer 1994; Hanssen 2004; Rebolledo & Rosenbluth 2009; 王金壽，

---

<sup>8</sup> 法院，與中央銀行、通訊傳播委員會等獨立管制機關 (Independent Regulatory Agency, IRAs) 等皆屬於非多數機關。在制度定位上，這類機關具有三個特點：1. 機關在法律下享有專屬的權利與責任；2. 組織上和政府部門分離；3. 不直接民選也不被民選政治人物所管 (Thatcher, 2005: 352; Thatcher & Stone Sweet 2002: 2)。Braun & Gilardi (2006: 3)指出這類非多數機關和一般官僚體系不同的地方，在於獨立機關具有更大的行政裁量權 (discretion)。

2007)。政治保險理論的論點建立在法院有能力保護弱勢、自外於政治人物偏好且保持中立，以此提供誘因給擔心失去位子的執政者買保險 (Finkel 2005, 2008; Ginsburg 2003)。

相似的論述還包含 Hirschl (2004)的「霸權維持理論」(hegemonic preservation theory)。之所以會有基本權利入憲及出現違憲審查權的司法擴權現象，Hirschl (2004: 12)認為應該理解成政治、經濟與司法菁英的策略選擇，這三方菁英分別追求維持既有政治、經濟及文化上的霸權 (hegemony)，在此之下選擇賦予司法部門更多權力，不光是在買選舉可能失利的政治保險，而是考慮整個既得利益的菁英與統治階級，在社經地位與政治席次上的多重霸權，得以不因失去執政權而喪失。<sup>9</sup>

### (三) 政治人物的責難趨避傾向

民選政治人物在政策制定與執行上具有責難趨避 (blame shifting; shifting responsibility)傾向，尤其是處理具有賭博色彩、不定性政策產出的「管制樂透」(regulatory lottery)政策時 (Thatcher & Stone Sweet 2000: 4; Epstein & O'Halloran 1999: 23)。民選政治人物可透過將案件交給法院判決來分擔原本應負的政治責任 (Graber 2008: 371; Ferejohn 2002: 54)，選舉出身的政府官員會鼓勵或策略性支持司法部門進行決策，以避免困難決策的政治責任，也可以追求爭議的政策目標 (Graber 1993: 37)。非多數機關即便出狀況，民選政治人物不必一起被罵，還可以因處理問題在選民前面有所表現 (Fiorina 1977: 48)。除此之外，當政黨內部對特定政策意見紛歧時，也會丟給司法做決定 (Graber 1993)。

除了避免責難，政治分裂 (political fragmentation; political diffusion)時，非多數機關的權力也會更大。當分裂政府 (divided government)下，行政、立法間的政策衝突越高，民選政治人物就越不會授權給行政機關，這種分裂政府下，帶來立法者較多自行立法、較少授權，身為代理人的行政機關會出現裁量權限縮、較無餘裕 (leeway)制定政策的程序僵局 (procedural gridlock)情況，而立法機關授權給獨立機關與非行政部門也會更加頻繁<sup>10</sup> (Epstein & O'Halloran 1999: 77-81)。

<sup>9</sup> 黃丞儀，2013，〈在舊世界崩壞前——新憲政主義與賀修的霸權維持理論〉，《臺灣民主季刊》，10(4): 185-93。

<sup>10</sup> 這裡的機關授權上，Epstein & O'Halloran (1999: 79-80)提的是，包含總統行政辦公室 (executive office of the president, EOP)、內閣層級機關、獨立機關、獨立管制委員會與政府法人等有五大機關類型，越往後越遠離總統的政治控制，例如人事任命與預算程序。離總統越遠的機關，平均而言在政策偏好上也較接近立法權，因為機關越獨立，總統越難控制機關政策偏好，政策產出上就可能分歧。

不過以上這些對民主課責與授權法院的討論，首先大多認為法院具備主動回應政治爭議的意願 (Ferejohn 2002)，此外也不能避免策略性反叛 (strategic defection) 的可能，從法官的角度來看，當執政黨快要失去權力、或是政治權利高度分裂時，法官當然也更有意願去違背政府命令 (Helmke 2005)，而在責難趨避的考量上，法院也可能察覺這個意圖而將燙手山芋丟回去。

雖然在內容、方向上，政治人物很難控管法院，不過立法和行政機關仍可以用一些事前 (*ex ante*)及事後 (*ex post*)的代理人控管方式，來懲罰「不聽話的」法院。Rosenberg (1992: 377)列出美國國會和總統可以對聯邦最高法院採取的一些手段，包含：1. 法官的人事任命權，包含總統的任命與參議院的批准；2. 透過修憲扭轉法院判決，或修憲以更動司法的組織結構；3. 改變或精簡法院規模；4. 刪減司法預算；5. 提出法官彈劾案，或是變更法官的任命及免職程序；6. 取消法院特定案件或事務的管轄權；7. 提高違憲判決的門檻，或甚至取消司法違憲審查權。<sup>11</sup>

Engel (2011: 34-39)則進一步將這些控管法院的手段歸納成兩大類：削弱司法正當性 (undermine the judicial legitimacy)及管控司法權 (harness the judicial power)<sup>12</sup>。削弱司法正當性包含司法彈劾、降低法院預算、拒絕增加法官薪水、忽略法院判決；管控司法權部分，則包含改變任命或去職程序、增加法院或法官、費力拖延 (filibuster) 司法任命等。而近年來立法機關提出與抑制法院相關的一般法案 (court-curbing legislation)比例越來越高<sup>13</sup>，而且司法機關也不全是法律策略的唯一行為者，Farhang (2010: 21)就指出，國會近年擅長運用行政程序去控制私人行動者 (private enforcer)的動員與資源，以控制機關政策制訂方向。

---

<sup>11</sup> Ely (1980)在民主與不信任 (*Democracy and Distrust*)一書中，舉出幾項牽制司法的手段：1. 削減或控制司法預算；2. 彈劾；3. 撤銷案件管轄權；4. 精簡或改變最高法院的規模；5. 修憲；6. 行政部門不配合執行判決；及 7. 以人事任命權來汰換不聽話的法官。對照 Rosenberg (1992: 377)的討論，第六點討論「行政部門不配合執行判決」是最大的不同，在民主與不信任一書中，認為「縱使百般不願，政治部門的官員卻普遍都會合作：畢竟這被認為是他們法律上的義務」(劉靜怡等譯，Ely 著，2005：71)。

<sup>12</sup> 對付法院手段的詳細類型可見 Engel (2011: 34)的表格 1.1。

<sup>13</sup> Engel (2011)的資料編碼與分析範圍為 1801 年至 1982 年，這是依循 Nagel (1965: 925)及 Rosenberg (1992: 379)的資料範圍進行重新編碼，詳細資料編碼與差別可見 Engel (2011: 36)的註 68。Clark (2012)的資料編碼與分析範圍則是 1877 年至 2008 年。



## 貳、 社會運動的法律動員

法院能否改變社會，以社會運動視角的討論已有一定累積<sup>14</sup>，但這些討論多著重在法院與社會運動的互動關係，尤其是以美國最高法院 (SCOTUS) 的判決為主，討論最高法院的判決會如何形塑社會大眾的權利認知，是否可能因判決結果、或是司法審查過程中促進社會變遷。而從社會運動角度來看運動者如何宣稱自己具有權利，就牽涉到「法律動員」(legal mobilization) 概念。

所謂法律動員，最經典的定義來自 Zemans (1983: 700)，他認為要動員法律就要「將欲求轉譯為具有權利的主張」<sup>15</sup>；既有以美國為主的研究，多半聚焦在訴訟層面上的法律動員 (Zald 1977)，像是研究社會改革如何成為「權利革命」的 Epp (1998)，就把概念限縮在法院訴訟範圍，認為法律動員是指「個人宣稱具合法權利，並透過訴訟 (lawsuits) 捍衛或發展這些權利的過程」(Epp 1998: 18)，像是法律場域內的司法訴訟、行政遊說與救濟，還有法律場域外的立法遊說，更間接的投書、出版等，都屬於廣義的法律動員<sup>16</sup> (陳昭如，2014：286-88)。

Burstein (1991: 5) 認為，成功的社會運動通常會並用抗議、示威等體制外策略 (outsider tactics)，以及選舉、立法遊說、司法訴訟、行政遊說與救濟等體制內的適當管道 (proper channels)。法律動員的增加，一方面跟民主化進程有關，社會運動組織者選擇進入體制內進行改革，或是社會運動產生議題上的週期抗爭，在社會運動制度化下，使得法律動員更常成為社會運動採取的策略。

### (一) 訴訟做為運動策略的象徵與迷思

訴訟做為社會運動策略，在使用上略有象徵 (Symbolic) 與權利迷思 (Myth-of-rights) 兩種正反評價。對於支持訴訟做為社會運動策略的人而言，在權利主張上具備主動效果：「當一個問題被帶到法院以後，它會被重新界定為一個案件。當然，它之所以被呈遞到法院來，是因為原告已經將該問題解釋為一個法律問題。」<sup>17</sup>，透過將問題界定解釋成「法律」問題、「案件」，問題就緊緊扣連著

<sup>14</sup> E.g. Epp, 1998; Rosenberg, 1991/2008; Scheingold, 1974; McCann, 1994; Tele 2008.

<sup>15</sup> 原文：“The law is... mobilized when a desire or want is translated into a demand as an assertion of one's rights.” (Zemans 1983: 700)

<sup>16</sup> 陳昭如 (2012: 46-47) 註解 3 界定了法律動員在概念上的廣義與狹義範圍。McCann (2008: 523-525) 則是列出法律動員的四項核心概念，

<sup>17</sup> 郭星華、王曉蓓、王平譯，薩利·安格爾·梅麗 (Sally Engle Merry) 著，2007，《訴訟的話語——生活在美國社會底層人的法律意識》，北京大學出版社。頁 134。原書 99。

法律條文，解決也被迫使用法律處理，而非透過更直觀的價值偏好或是討論，所以社會上較少數或是弱勢的群體，就會比較傾向訴訟做為一種運動策略。

而且從「象徵」角度來思考，即便進到法院但輸了訴訟，對於運動本身的價值傷害也並不那麼嚴重，還是可以穩固 (bolster)與動員社會運動，強調不公平、凝聚共識，且證明在所有救濟管道都使用下，法院也無法達到救濟效果，以此結果來要求民選政治人物們推動修法就更有力道 (NeJaime 2011: 991-93)。

但另一方面，訴訟策略也可能是一種「迷思」，在權利主張上難進易退，因為法律容易維持現狀 (state quo)，訴訟結果很可能反過來正當化現狀；此外，使用訴訟策略會耗費時間、金錢等許多成本(Albiston 2011)。從團結抗爭的角度來看，除非是集體訴訟 (class action lawsuits)，訴訟多半會阻撓集體行動的可能。而且訴訟帶來的對抗效果，會更有效動員反動方，Barkan (1984)就認為，比起警察暴力，對抗爭的守法主義式 (legalistic)回應，更能有效削弱抗爭力道與降低正當性。

McCann(1994)、Handler(1978)等認為「訴訟有用論」(動力法庭論, dynamic court view)的學者，對法律策略的看法就樂觀許多。支持採取司法策略的學者，認為訴訟策略本身就是一種宣傳手段，而訴訟帶來的社會運動劇碼也可以催化運動進行與串連動員，例如 McCann (1994) 以薪資平等運動說明法律論述與訴訟都可能改變現狀。而以法意識/權利意識 (legal consciousness/ right consciousness)為主的討論，則會強調人們怎麼認知、進而使用法律 (Silbey 2005; Ewick & Silbey 1998: 56)，像是 McCann (2004: 511)認為權利意識的崛起，有助法律動員與社會運動發展，黃丞儀 (2011) 則指出，法律意識與法律實踐的交互循環關係，可以促進民主課責的參與過程與界定合法性範疇。在實證上，Grossmann & Swedlow (2015)討論法院判決會如何改變國家政策方向，認為既有研究太過低估法院在政策制訂 (policy-making)上的直接效果，且法院在權利意識、政策內涵，與緩解政治衝突上都有貢獻。

但持悲觀看法的 Rosenberg (1991)，就覺得社會運動者太過期待訴訟結果可以促進社會變遷，但結果往往不盡人意。這類持「訴訟無用論」(有限法庭論)觀點的學者，大概都會同意 Scheingold (1977: 145)所說：「法律幾乎無法超越做為其發展基礎的政治體制內之衝突」<sup>18</sup>。最有名的討論就是美國 1954 年的布朗訴教育局案<sup>19</sup>，Rosenberg (1991: 70-71) 認為法院在布朗案做出的進步判決，對於終止來自教育、選舉投票、交通接駁及住居上的種族歧視其實沒有效果，法院實際上無力 (impotent)產出重大的社會改革。Klarman (2004)也指出布朗案在種族歧視上沒有直

<sup>18</sup> 譯文取自：《落空的期望》，頁 508。

<sup>19</sup> *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954)

接影響，政治、社會乃至法律情境都使得布朗案判決窒礙難行，因民權運動帶來的輿論轉向，才是國會與總統願意支持判決的主因 (Klarman 2004: 224-25)。

Rosenberg (1991: 338)指出：「美國法院幾乎從不是社會改革的有效促進者」<sup>20</sup>，他認為社會運動基本上不該期待法院可以改變現狀，改革的可能必須搭配實際上執行的行政機關同意判決觀點且配合行動，才会有社會變革效果。這種觀察在量化實證資料中也獲得佐證。Howard & Steigerwalt (2012: 178)針對七個議題列出判決，發現法院會有影響力大多是在判決不逾越行政與立法核心共識的時候。<sup>21</sup> NeJaime (2011: 943)的這句 “One might win in court and still lose in life.” 傳神地表達訴訟的兩難：即便贏了訴訟也多是象徵性的勝利，且反倒會因為表面上的勝訴，而影響改革推進狀況。

對於社會運動是否該採取司法策略的對立討論固然存在，但其實更多時候政治與法律策略是相輔相成、多線並進 (McCann 2006: 22-3)，在運動過程中並不那麼截然二分。例如 Tam (2013)就認為威權統治下，香港法律動員得以崛起，與結構、制度上的配合有關，香港的後殖民特色，以及轉移主權的關鍵時刻 (critical juncture)，在法律上的基本法設計創造新的法律機會結構 (legal opportunity structure, LOS)，而法院有權進行司法審查、也具備接受權利主張 (right-receptive judiciary)的特質，讓信念律師更有論述與框架權利意識的空間，這亦有助法律動員的延續。

## (二) 法律動員與支援體系

Epp (1998)認為社會運動的抗爭與權利倡議要具有成效，進而達到「權利革命」(rights revolution)，一個國家首先必須具備憲法結構與權利保障，包含結構上的司法獨立，以及權利法案在憲法中明文規定；其次是司法界，尤其是法官對權利主張的友善態度；第三則是文化上普遍的權利意識(rights consciousness)。

而權利革命除了具備前面三個先決條件外，要讓權利革命得以延續火力，透過司法判決結果而能真的改變既有權利認知，就得靠社會運動團體 (social movement organization; SMOs)、信念律師(cause lawyers)，與主要來自政府的資金與資源等，共同組成法律動員的支援體系 (support structure)。Jennifer Widner (2001)也認為單憑權利意識無法產生制度性變革，必須在結構上有具體政策及社會運動團體來支撐才行。

<sup>20</sup> 原文為“US courts can almost never be effective producers of social reform.”

<sup>21</sup> Hall (2011; 2014)也有類似觀察。

除了社會運動團體積極組織、運作議題外，資源也是其中一個重要考量。尤其對於法律動員策略來說，沒有資源、沒有信念律師協助，訴訟策略就很容易因為法律門檻及所費不貲，很難成為運動選項。Galanter (1974)在 *Why the "HAVES" Come out Ahead?* 一文中，指出富者多因資源較多、技巧及訴訟過程嫻熟，成為重複賽局者 (repeated players) 而容易獲得訴訟上的勝利。策略選擇是有成本的，訴訟策略意味著要將原先就稀缺的社會運動資源，花一大部分在訴訟上，這種資源配置方式可能是給社會運動組織強加無法忍受的艱困負擔，因為這些被耗損的資源，本來可能得以更有效地運用在其他運動策略上。

除了資金及資源到位外，要能使社會運動組織具有法律動員火力，還必須仰賴信念律師們。信念律師的信念辯護 (Cause Lawyering)，跟一般的律師辯護最大差別在於，信念辯護大多具有政治或社會原因，目的多是為了重新配置既有國家或社會權利關係 (NeJaime 2011: 943; Sarat & Scheingold 1998: 3-4)，所以爭取的往往是高於委託人希望實現的利益，而非以委託人為核心的利益 (Hilbink 2004)。信念律師的法律專業，在社會運動組織策略選擇上扮演重要角色。

在信念律師的類型上，Hilbink (2006)將信念律師分為：程序、領袖菁英、與草根三種類型。程序類型的倡議律師，多半強調的是程序正義問題，辯護與訴訟策略多會找尋程序破口，並按照既有條文主張，認為法律是公平、穩定的，也強調法律的去政治與中立性。領袖菁英倡議律師與草根倡議律師，則注重在實體正義上，但領袖菁英類型強調合法與精英性質，有時陳義過高；而草根倡議律師則將自己定位為群體中的資源角色，透過參與權利倡議組織、或相關事件，提供法律協助做為運動參考。

從這三種類型的信念律師，也可以對照出不同的社會運動組織型態，以及信念律師在運動策略的影響力。對信念律師影響力的擔憂，還包含信念律師可能會影響社會運動的主張，尤其是在考慮當事人利益以及「法律構框」<sup>22</sup> (legal framing) 的限制下，選擇去基進化(de-radicalize)、溫和的司法策略(Jones, 2006: 183-86。不過 Sarat & Scheingold (2006: 3)倒是認為，若是社會運動會感到受信念律師掣肘，多半是因應特殊事件或案件而集結的社會運動；如果是發展健全的社會運動組織，應該會期望有長期的信念律師共同擬定運動策略。

---

<sup>22</sup> 構框(framing)包含現狀定義的命名(naming)、對特定對象的民怨(grievance)與責難(blaming)，與要求其彌補、進行後續處理的宣稱(claiming)等 (Jones 2006: 183)。

### 第三節、本文論點與研究方法



從第二節的文獻回顧討論，我們可以知道在司法化與法律動員討論中，從質化或量化方法都一定程度處理了：為什麼司法在民主政治中，不管是政策制定、管制，或是爭取權益等都扮演了重要角色。但將視角拉回到本文打算處理的「國家大規模興訟」，就會發現既有文獻並沒有辦法完整解釋國家的行為，一方面國家興訟和司法化邏輯相通，都是運用司法機關的判決來確認一套準司法 (quasi-judicial) 的規範與流程，甚至透過訴訟進一步「依法行政」，做為後續類似案件的參考依據；但和司法化不同的地方在於，這套興訟邏輯是來自私人間的「私法」關係，將原先在公法領域的政策爭議討論，轉化為主張國家具有債權或是財產上的請求權，這反而更接近法律動員的宣稱與轉化權利的討論。

國家因政策爭議對人民提起大量民事訴訟，可說是臺灣的新現象，而這種情況出現在遭到方惡性關廠的勞工案件，與近幾年的永春街、華光社區、紹興社區與蟾蜍山等非正式住區反迫遷案件中，在這些案件中，不乏聽到相關公務機關<sup>23</sup>以「迫於無奈」、「依法提起訴訟」的說法來對人民提起訴訟，國家興訟可以歸納出兩個特點：

(一) 國家**主動**提起訴訟：

原告為公務機關、被告多半為勞工或較為弱勢的非正式住區居民；

(二) 國家採取**大規模**民事訴訟：

國家提告名單包含在當地曾設過戶籍、當初貸款簽約人與連帶保證人等。公務機關透過訂定契約或行政法令，把原本行政事務變成只有雙方債權、債務的權利關係。政策問題轉變為國家的財產權與債權問題，透過法令規範及要求法院核發支付命令、存證信函等形式，進入普通法院民事庭審理。

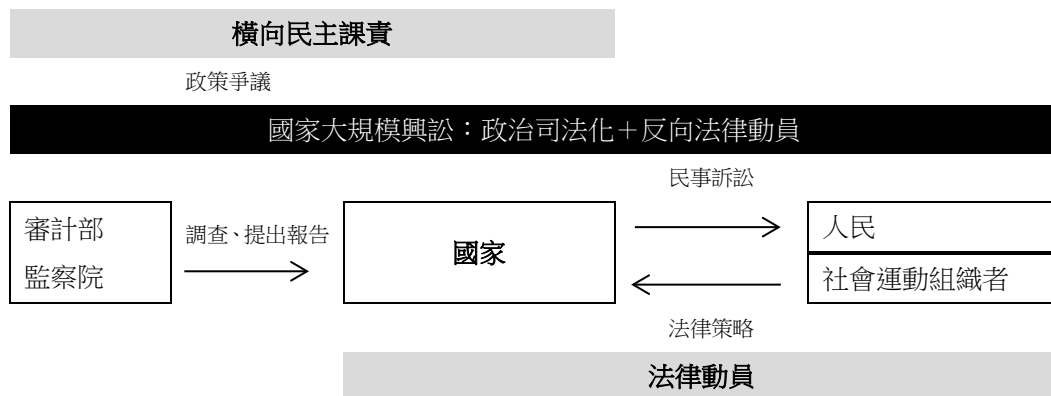
#### 壹、 分析框架與個案選擇

本文論點及理論意涵以下方圖表 1 表示。在既有文獻無法完整回答為什麼國家興訟的情況下，本文透過加入橫向民主課責機制、以及思考反向的法律動員，來理解國家的行為模式。既有文獻在司法化與民主課責中的連結已如前一節所述，但對於整個橫向民主課責機制而言，最關鍵的其實是責難趨避，此時的責難

<sup>23</sup> 例如行政院勞工委員會、法務部矯正署臺北看守所、臺灣大學、臺灣科技大學等。

趨避並不只是單純的避免被罵而已，而是透過司法化的方式來處理原本的民主課責壓力，這種處理方式，甚至很接近社會運動以法律動員方式來定性與主張自己具有的權利。在此之下我們會看到民主體制下的奇怪變形，國家在受到監督課責機制下，在面對需處理政策爭議時，反倒是以大量提起私人之間的民事訴訟來處理。

「橫向民主課責」機制包含的是國家大規模興訟的前半部分，也就是來自審計部及監察院對政策爭議的調查或相關報告；而「法律動員」部分，則是由社會運動組織者，在法律做為一種資源 (law as a resource) (Schiengold 1974: 132, 219) 的思考下，透過各式法律策略試圖主張及捍衛權利。而這些行為與司法化匯聚帶來的結果，卻出現由政治司法化加上反向法律動員的另一條管道：「國家大規模興訟」，亦即監督者因政策爭議調查、糾正國家後，國家卻用對人民採取民事訴訟的方式來因應課責壓力。這種以課責為由的國家大規模興訟，帶來「民主課責」與「司法卸責」的治理弔詭：公務機關主張受政府監督制衡，不得對相關事務卸責偷懶，只好使用司法途徑來面對與回應監督控制，雖然橫向民主課責是來自人民對政府的授權，然而授權與課責的最後壓力卻回到處境弱勢的人民身上。



圖表 1 本文論點與理論意涵

本文選擇國家大規模提起司法訴訟的兩個典型民事案件：有關國家債權追討的勞委會訴全國關廠工人連線案，以及國土清理活化績效的法務部訴華光社區案，做為個案研究的主軸。這兩件個案有相似之處卻結果不同。首先這兩個個案皆橫跨國民黨與民進黨執政時期；國家不僅針對零星幾人提告，而是大規模興訟；

在國家提告之後，社會運動組織才介入與聲援，在之前多以自力救濟方式為主。這兩個個案分屬國家貸款與國有土地，但有截然不同的訴訟結果。

有關勞退舊制與大量解僱的關廠工人案，部分案件移轉行政庭，臺北高等行政法院針對移轉案中的五個案子做出一審判決<sup>24</sup>，強調行政法院具有管轄權，以「罹於時效」<sup>25</sup>判決原告（勞委會）敗訴。勞動部隨後即撤回其他民事訴訟，並返還款項給關廠工人們，包含之前已向部分關廠工人追繳的部分。

華光案在國家現行處理國有地清理活化政策上扮演相當重要的角色，即便有極少數案件進入最高法院都已敗訴定讞。而拆屋還地也在 2013 年 8 月底全數強制執行完畢。後續的行政訴訟亦被駁回，在社區全數拆除後，財政部將法務部處理臺北市華光社區國有土地占用案的報告書，發函給包含國中小等全台灣所有經管國有財產機關，提供各機關參考處理相關爭議。這兩件案子皆為國家大規模興訟，但後續的訴訟成敗與政治效果相差極大。關廠工人與華光社區案初步比較可見下方表 1。

表格 1 關廠工人與華光社區案簡述與比較

關廠工人案		華光社區案
《關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點》	法源依據	《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》
行政院勞工委員會職業訓練局	原告機關	法務部矯正署臺北看守所
國家貸款/代位求償	性質	國有土地
清償債務	裁判案由	拆屋還地、不當得利
2004 年對 10 人聲請核發支付命令 2012 年全面核發支付命令後提告並強制執行	時間	2006 年開始提告、訴訟結果確認 2011 年啟動強制執行
依收入給予不同比例的還款補貼 暫停訴訟 <sup>26</sup>	協商方案	減免不當得利 暫停計息 暫停訴訟

<sup>24</sup> 臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1635 號判決。但對於這筆款項是否為需償還的債務則沒有說明。

<sup>25</sup> 「罹於時效」意思接近於債權者的請求權，已經超過了規定的時效期間，因此債務人可以抗辯拒絕給付債務，在關廠工人案中，因為公法的請求權為五年（民法的時效為十五年），認為無論這筆款項是否為須償還的債務，勞工都不需要「給錢」，考量訴訟經濟，直接判決勞委會敗訴。

<sup>26</sup> 「暫停訴訟」是指民事訴訟法第 189 條第 1 項規定的「合意停止訴訟」，根據民事訴訟法第 190 條規定，時間以四個月為限；繼續進行訴訟而又再以合意停止訴訟程序，以一次為限。因此暫停訴訟最多只能兩次、共計八個月。

關廠工人案		華光社區案
法律扶助基金會專案處理	法律扶助	部分 社會運動方選擇符合補助資格者 提行政訴訟
民事訴訟：勞委會大部分勝訴 行政訴訟：民事移轉行政庭， 關廠工人勝訴 →勞委會全面撤告	訴訟結果	民事訴訟：法務部皆勝訴 行政訴訟：由居民提起，皆遭駁回

資料來源：作者整理自相關新聞稿、訴訟及判決文件

## 貳、 資料來源

本文要處理的問題是：國家如何使用司法手段來處理與公民間的衝突？不同政黨執政的差別？這之間造成勝、敗訴不同結果的原因為何？而國家大規模興訟會怎麼影響社會運動發展？本文透過訴訟書整理、立法院公報、監察院報告、新聞資料、田野筆記<sup>27</sup>與相關訪談來試著回答。

本文使用的相關文本資料與處理如下：

- (一) 政府公報<sup>28</sup>：1. 立法院公報：透過「立法院議事暨公報管理系統」、  
「立法院質詢系統」看各個會期的議事錄與公報，觀察勞委會官員的  
答詢、以及立法委員的提案內容，由此歸納出行政與立法的立場變化；  
2. 年度預算審查書，社會運動團體有時會與立法委員合作刪除或凍結  
預算，以此要求相關政府部門加緊處理相關政策議題、或是針對個案  
開協調會。
- (二) 政府預算、決算資料與相關報告：1. 行政院主計總處政府預算<sup>29</sup>；2. 立  
法院預決算資料庫<sup>30</sup>；3. 立法院預算中心評估報告<sup>31</sup>；4. 審計部審計  
報告<sup>32</sup>，包含總決算審核報告、半年結算查核報告等。

<sup>27</sup> 在田野筆記部分，我在 2012 至 2013 年參與華光社區以學生社群為主的組織活動，主要負責處理國會相關討論，例如刪除、凍結預算或要求舉行協調會等。因此我也會使用我在這段期間紀錄的一些田野筆記。

<sup>28</sup> 國家圖書館，政府公報資訊網，<http://gaz.ncl.edu.tw/>。

<sup>29</sup> 行政院主計總處，政府預算，<https://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=41>。

<sup>30</sup> 立法院全球資訊網，立法院預決算資料庫，<http://lis.ly.gov.tw/budgetc/budgetkm>。

<sup>31</sup> 立法院全球資訊網，預算中心研究成果，[http://www.ly.gov.tw/06\\_lyacc/search/acclList.action?id=1](http://www.ly.gov.tw/06_lyacc/search/acclList.action?id=1)。

<sup>32</sup> 審計部全球資訊網，審計報告，<http://www.audit.gov.tw/files/11-1000-90.php>。



- (三) 監察院調查報告<sup>33</sup>與糾正文<sup>34</sup>。
- (四) 相關訴訟文件：以「司法院法學資料檢索系統」搭配關鍵字搜尋，法院判決書、行政訴訟答辯狀等。
- (五) 政府部門相關管理督導小組會議紀錄：1. 勞動部「就業安定基金管理會」<sup>35</sup>；2. 財政部國有財產署「國有土地清理活化督導小組」<sup>36</sup>。
- (六) 個案相關座談會、研討會：1. 環境法律人協會，「拒絕行政機關成為太上司法法院」連署座談會<sup>37</sup>；2. 臺灣法實證研究資料庫，「為權利而抗爭」座談會<sup>38</sup>。
- (七) 相關文本及數據資料庫：1. 慈林教育基金會典藏臺灣社運史料資料庫<sup>39</sup>；2. 臺灣法實證研究資料庫<sup>40</sup>：法律文件資料庫；3. 法實證研究數據資料庫<sup>41</sup>；4. 婦女新知基金會運動史料資料庫<sup>42</sup>；5. 司法改革基金會數位典藏檢索系統<sup>43</sup>。
- (八) 其他：包含 1. 平面及網路的報章媒體報導；2. 個案的 Facebook 粉絲專頁資料；3. 法務部律師資格資料查詢<sup>44</sup>；4. 臺灣採購公報網<sup>45</sup>等。

<sup>33</sup> 監察院全球資訊網，〈監察成果：調查報告〉，  
<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdurl=./CyBsBox/CyBsR1.asp&ctNode=910>。

<sup>34</sup> 監察院全球資訊網，〈監察成果：糾正文〉，  
<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdurl=./CyBsBox/CyBsR2.asp&mp=1&ctNode=911>。

<sup>35</sup> 勞動力發展署全球資訊網，〈政府資訊公開：就業安定基金〉，  
<https://www.wda.gov.tw/home.jsp?pageno=201112080001>。

<sup>36</sup> 財政部國有財產署，〈國有土地清理活化督導小組歷次會議議程及紀錄〉，  
<http://www.fnp.gov.tw/Web/Data/InfoPublish/19/index.htm>。

<sup>37</sup> 中華民國律師公會全國聯合會、台北律師公會環境法委員會、高雄律師公會環境法委員會，2012/11/07，「拒絕行政機關成為太上司法法院連署座談會」，臺北：台北律師公會。  
<http://en.eja.org.tw/2/post/2012/11/november-02nd-2012.html>。

<sup>38</sup> 建置台灣法實證研究資料庫第四期實施計畫，2014/04/13，「為權利而抗爭—關廠工人案的法律與社會意義座談會」，臺北：臺灣大學。

<sup>39</sup> 慈林教育基金會、臺灣大學圖書館，〈慈林教育基金會典藏臺灣社運史料資料庫〉，  
<http://chilin.lib.ntu.edu.tw/RetrieveDocs.php>。

<sup>40</sup> 國立臺灣大學法律學院，〈臺灣法實證研究資料庫〉，<http://itdels.digital.ntu.edu.tw/index.php>。

<sup>41</sup> 中央研究院法律學研究所，〈法實證研究數據資料中心〉，<http://www.els.iias.sinica.edu.tw/iias/>。

<sup>42</sup> 婦女新知基金會，〈婦女新知基金會運動史料資料庫〉，  
<http://www.record.awakening.org.tw/intro.aspx>。

<sup>43</sup> 司法改革基金會，〈司法改革基金會數位典藏系統〉，<https://digital.jrf.org.tw/>。

<sup>44</sup> 法務部，〈律師資格資料查詢〉，<http://service.moj.gov.tw/lawer/baseSearch.aspx>。

<sup>45</sup> 環通資訊，〈臺灣採購公報網〉，<https://www.taiwanbuying.com.tw/default.asp>。

## 第四節、章節安排



本文的關懷核心在於司法在民主國家及社會運動間分別扮演什麼角色。為什麼會說國家大規模提告人民是臺灣政府治理的新興現象，就必須回到民主化以來司法手段如何被看待及使用。因此在進入具體的個案前，第二章概述臺灣的司法政治與社會運動發展做為全文的背景脈絡：一個新興民主國家在民主化過程中，有哪些養分促使法律動員深化，也讓國家由此改變使用司法的方式。

威權後民主轉型的臺灣，在司法手段使用上是分階段的，先是國家以強制罪等刑事罪名來壓制社會運動，再來是社會運動組織也慢慢採取司法訴訟做為社會運動策略，然後國家又模仿社會運動的司法策略，以不同於過去的司法使用方式來解決政策爭議：大規模對人民提起民事訴訟。首先，國家在民主轉型過程中，仍習慣以司法來做為控制阻礙與壓制社會風潮的角色，這個時候的人民與社會運動組織，大多不會採取司法手段做為社會運動策略，原因很簡單，當法院與執政黨有密切關係時，很難期待會出現有利社會運動方的判決。然而這個現象隨著民主深化、政黨輪替及司法更趨獨立下有了轉變，法律資源、信念律師等法律動員的支援體系茁壯，也使得訴訟逐漸被引入成為一種運動策略。與此同時，集會遊行的起訴與判刑情況減少，卻出現國家因政策爭議對人民採取民事訴訟，司法做為治理工具的新型使用方式。

國家主動興訟的結果，一方面讓國家不再處於社會議題上的被動或是呼應民意的地位，而是進一步挑起民意、「依法行政」，透過主動對人民大量興訟方式爭奪、搶走相關權利的詮釋權。這種不同於既有理論的司法化方式，在全國關廠工人連線案及華光社區案最為明顯。本文在接下來的第三章及第四章，就試圖對「國家主動大規模興訟」這個現象提供更深入的討論，透過全國關廠工人連線案及華光社區案，我以這兩個典型個案，著重處理國家角色、政策轉變與法律動員三個部分，包含國家如何採取大規模對人民興訟的行動，被告的人們又有什麼對應的相關行動，個案相關的政策或法規等相關規定又有什麼變化與更動。

在最後，本文嘗試歸納一套既具有司法化又模仿法律動員的國家行為，國家在受到監察、審計機關監督後，透過大規模對人民提起民事訴訟，透過司法來處理、「定性」原先的政策爭議問題。此舉不僅讓行政機關得以面對課責機制，也大幅影響社會運動的資源配置與策略選擇。

## 第二章、臺灣社會運動與訴訟策略

臺灣從威權走向民主的過程中，司法曾扮演阻礙與壓制角色，但隨著民主深化、司法越趨獨立，無論社會運動團體或是國家，都對採取司法途徑有了不同想像。由於本文所要歸結討論的，是國家不同以往對於政策議題的處理方式，所以在進入本文打算處理的個案前，有必要先敘述過往的態樣做為背景理解；也就是說，在臺灣走向自由民主的過程中，司法機關扮演什麼角色？對於國家治理或是社會運動策略是否、及如何影響？

本章概述臺灣的司法政治與社會運動。透過司法獨立及改革、社會運動的司法傾向、及國家在九〇年代初期的檢肅社會運動流氓方式，簡要說明司法在國家與社會關係中，是伴隨著自由化及民主化進程而變得更加重要。

本文首先從司法獨立與釋憲出發，討論司法改革進程，說明整體司法環境由過去被黨國機器掌握，到逐漸獨立甚至是過度獨立難被監督的狀況，然後討論臺灣司法院大法官釋憲狀況，何以讓人無法期待透過釋憲方式來進行法律動員。接著從社會運動方面討論法律策略的運用，本文簡述環境運動、勞工運動及婦女運動等三種採取司法策略的社會運動概況，並著重呈現訴訟如何被引入到運動策略中，而在民主化過程中，法律資源、信念律師等法律動員的支援體系又有什麼變化。

接下來則是從國家角度來看，司法做為治理工具，在臺灣解嚴初期如何對社會運動仍然有強烈的整肅作用，而且國家也往往和資方分進合擊，但在相關法律沒有大幅度變動下，因為司法獨立讓原先壓制社會運動的方式慢慢轉變，集會遊行的起訴與判刑狀況降低，集會遊行的控制力道也不再那麼強勁。但這種因應社會運動的壓制行為，在國家因政策爭議對人民採取民事訴訟後有了轉變。

### 第一節、司法獨立與釋憲之路

東亞國家在全球化及民主轉型下，越來越趨向司法化 (Ginsburg 2009: 3-4)，其中臺灣和韓國在法院都具有積極 (activism) 的政治司法化特色，也以司法機關做為處理政治紛爭的方式，另一方面司法權也介入政策領域，不管是政策本身「尋求法院加以解決」，或是管制過程「使得私部門或公部門為了避免進入司法程序或順利推展政策，而必須仰賴類似審判的程序來正當化其行為」（葉俊榮，2014：

24-25)。而法院涉入社會管制時，就需要透過政治支持來維持法院的正當性(Shapiro 1981: 1-5)。

臺灣司法在政治議題上的表態，吳親恩(2008)的研究關注民主化後司法起訴選舉貪汙的金權政治影響，而在選舉領域上另外也有例如 2004 年總統大選的當選無效之訴、選舉無效之訴<sup>46</sup>等案件，王金壽(2012)指出，從查察賄選、貪汙、選區重劃等，都可發現「司法主動或被動地介入許多政治糾紛」。民主改革進程中，也不乏以憲法訴訟或違憲審查等司法程序代行民主程序，以避免特別是與選制、競選經費等有關的改革項目受到阻礙(蘇彥圖，2017：143-47)。而近期案件也可以看出司法在政治事件中扮演重要角色，例如臺南市議長李全教選舉無效案<sup>47</sup>、國民黨立法委員廖國棟、林德福等三十五人<sup>48</sup>聲請黨產條例釋憲，大法官以人數未達聲請釋憲門檻不受理等；而司法也有可能會阻礙改革進行，例如選制改革上，政黨比例代表及門檻案就得到合憲結果<sup>49</sup>。

## 壹、 司法改革與司法獨立

王金壽(2012；2007)的作品聚焦在律師、法官再到檢察官的幾波司法改革演進，可說是研究司法改革的重要討論。王金壽(2006：145)指出侍從主義下，司法是國民黨這個恩主所使用的一種暴力手段，用保護選舉作票、買票、及賄選訴訟等手段，讓許多非國民黨，以及國民黨內部不服從的人吃盡苦頭。

以司法改革的進程來看，1986 年的律師改革最早，要求自主性與主導權的改革派律師，開始主導台北律師公會並進行改革。關於律師改革部分，在下一節的信念律師部分會進一步說明這個世代的變化。這裡則先著重在司法體系裡，法官及檢察官的司法改革部分。

一直以來，司法人員在司法院訓練所的前後期期別代表牢不可破的前後輩關係，而鄉村往城市、地方往中央、一審往上爬的「升遷圖」脈絡，則是用來評估

---

<sup>46</sup> 當選無效之訴相關判決見：臺灣高等法院 93 年度選字第 2 號民事判決、最高法院 94 年度台上字第 1117 號民事判決。選舉無效之訴相關判決見：臺灣高等法院 93 年度選字第 4 號民事判決、最高法院 94 年度台上字第 1720 號民事判決。但張升星(2005：12-14)指出最高法院在選舉無效之訴中，迴避回答防禦性公投與總統大選合辦是否違法。

<sup>47</sup> 司法院大法官第 1446 次會議議決不受理案件(2016/10/21)，會台字第 13135 號。

<sup>48</sup> 司法院大法官第 1446 次會議議決不受理案件(2016/10/21)，會台字第 13153 號。

<sup>49</sup> 司法院大法官釋字第 721 號解釋(2014/06/06)，解釋爭點為：「立委選舉採單一選區兩票並立制及所設政黨比例席次與 5%政黨門檻之規定，違憲？」。

這個司法人員地位的重要依據（劉恆奴，2002；王金壽，2008），臺灣的司法改革，是從 1993 年突破判決書送審、挑戰司法體制的一群基層法官<sup>50</sup> 開始，台中地方法院 303 室的九位年輕法官透過連署串連，開始展開一系列的「法官自治運動」<sup>51</sup>，包含事務分配回歸法官會議（1993/12/29）、廢除送閱制度<sup>52</sup> 等，企圖打破既有傳統的嚴格內部階層控制關係。在這之前的案子，例如 1989 年的「吳蘇案」（1989/01/11），當時擔任新竹地檢署檢察官的高新武，就在越區拘提涉嫌關說施壓的司法院第四廳廳長吳天惠及律師妻子蘇岡的三個月後被迫辭職<sup>53</sup>。

除了事務分配，1994 年改革派法官參選「司法院人事審議委員會」（簡稱人審會）改選，黃瑞華、康樹正、林輝煌等地院法官成為代表，在人審會中抵制不當的人事升遷調動與人事案透明化。隨後八月也展開地院法官評鑑地院院長行動（1994/08/20），超過半數的地方法院院長被評鑑為不及格。而 1995 年的「箱子還您，獨立還我」拒絕送閱審判書行動（1995/09/26），進一步促使司法院在隔年一月廢除

<sup>50</sup> 徐子婷，1997，〈小鬼當道又何妨--台中地方法院法官〉，《遠見雜誌》127 期：

[https://store.gvm.com.tw/article\\_content\\_6438.html](https://store.gvm.com.tw/article_content_6438.html)。檢閱日期：2017/03/24。

<sup>51</sup> 王金壽（2003/10/15）指出媒體的支持及轉譯為易懂的語言是法官改革達到成效的其中一個原因，例如中國時報記者陳志成將這一系列改革行動稱為「法官自治運動」，有助輿論更輕鬆地瞭解這波改革的重要性。

王金壽，2003/10/15，台灣司法獨立的發源地：台中地方法院 303 室，財團法人民間司法改革基金會：[https://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform\\_detail.asp?id=1318](https://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_detail.asp?id=1318)。檢閱日期：2015/04/11。

<sup>52</sup> 以裁判書送閱制度的演進與廢除為例，1987 年先是廢除合議制審判的事前送閱，改為事後送閱裁判書，1989 年進一步廢除獨任制實任法官的事前送閱制；而試署及候補法官，則是到 1991 年 2 月爆發台南地方法院院長向法官關說施壓的「謝說容案」（1991/02/22）後，司法院才全面廢除裁判書類的事前送閱制度（1991/04/01），統一改為事後送閱。

關於裁判書送閱制度的「事前送閱」為何啟動廢除，林意淳（2009：89-91）認為動力來源可能是美國國務院當年提出的 1988 年《世界各國人權報告》批評事前送閱影響司法獨立；不過按照司法院對林洋港做的法界耆宿口述歷史訪談，也有另外一部分的影響是來自上任後「……有一些年紀較輕的法官，即對我的改革做法不大認同，像當時新竹地方法院以謝啟大為首的四位法官（林敏澤、袁從禎、孫天騏）即跑來司法院要求面見我」，這「……希望我能夠更大刀闊斧地來改革司法弊端，並且提出幾點建議，例如：廢除送閱制度，至少除候補推事外，試署推事不用送閱、法院院長須經由法官們來投票選舉、減輕法官工作份量，以專心調查案情，建議由各級法院指派臨時人員處理雜卷等等。他們的建議，除了「法院院長須經由法官們來投票選舉」一項我至目前為止仍不贊同外，餘者我皆欣然同意他們的看法」（頁 234-35）

司法院，2006，林洋港先生訪談紀錄，台灣法界耆宿口述歷史—第二輯，台北市：司法院，頁 243-45。

關於謝說容案，可見：王金壽，--，〈廢除送閱制度相關文獻說明〉，《王金壽個人學術網站》：

<http://myweb.ncku.edu.tw/~wangc/data/document.pdf>。檢閱日期：2016/05/22。

瞿海源，1991/03/06，〈評司法院廢除裁判書類送閱制度兼駁對臺南法院相關人員懲處之理由〉，《自立報系》。內容取自《瞿海源學術資源網》：

<http://www.ios.sinica.edu.tw/hyc/index.php?p=columnID&id=980>。檢閱日期：2017/5/21。

<sup>53</sup> 黃盈嘉，2016/03/21，〈【說法】「不相信有司法官不收錢！」〉，《PNN 公視新聞議題中心》：

<http://pnn.pts.org.tw/main/2016/03/21/【說法】「不相信有司法官不收錢！」/>。檢閱日期：

2017/03/24。

廢除試署、候補法官裁判書類事後送閱制度<sup>54</sup>。這些「法官自治」成果，確立司法上的審判獨立，也大幅削弱行政權對司法判決的控制<sup>55</sup>（王金壽，2008）。

而在律師改革、法官改革後，到 1998 年才出現檢察官的內部改革聲浪。處在司法官與行政官灰色地帶<sup>56</sup>的檢察官，一直要到 1998 年，因應民間司法改革基金會提出的〈法官法〉進入立法院後，陳瑞仁、劉惟宗等 14 位檢察官宣布成立「檢察官改革協會」（下稱檢改會）後，檢察改革才有明顯的突破<sup>57</sup>。而檢改會雖然在 2000 年陳定南擔任法務部長開始第一次檢察首長人事調整時有諮詢影響，但在查賄、掃黑效果很好之際，陳定南也遇到政治壓力，沒隔幾個月又在成大 MP3 事件（2001/04/10）這根稻草下，進行大規模檢察首長人事調整（2001/04/19），共有 21 位一、二審檢察首長異動<sup>58</sup>。

司法改革從關鍵的法官運動開始，就極力避開政治力的干涉，尋向相對單純的按規定走，屏除干涉獨立的外力；改革順序也可說是對國民黨政權傷害淺深的排序，最被國民黨控制的司法部分，正是最晚開始改革反動的檢察體系（王金壽，2006：113）。去政治的司法改革的確達到相當程度的獨立，但司法過於獨立也產生隱憂：臺灣民主政治欠缺監督司法的有效機制（王金壽，2007），而去政治的改革，也限縮了司法在改革進路上的政治發展可能。

---

<sup>54</sup> 法院辦案書類及文卷審查實施要點則是在 2005/10/18 廢除。

司法院院臺廳民一字第 0940022659 號函（2005/10/18）停止適用

<sup>55</sup> 在這些改革過程中也有持經驗傳承或是倫理的不同意見，認為廢除送閱制度和審判獨立掛在一起太過強硬，彷彿「上級干涉審判」是必然的，而且「衝撞這麼嚴重，造成倫理瓦解，看到新進法官寫錯、做錯，也沒人願意教；單純的經驗分享與交流，從此跟『審判獨立』扯上關係，成為不可承受之重；專業能力的培養？看個人造化」。但這種強調傳統與傳承的論點，並不稀奇。

林偉瀾，2004/12/15，〈司法奈何不了金融犯罪？〉，《司法改革雜誌》54 期：

<https://digital.jrf.org.tw/articles/1353>。檢閱日期：2017/03/18。

<sup>56</sup> 檢察官處在司法官與行政官二者之間，難下定位之論的原因紛紜，多半以主動訴追，與檢察一體、審檢分隸為論點。按照大法官會議釋字 392 號，檢察官「代表國家從事『偵查』、『訴追』、『執行』」，屬於憲法第八條的廣義司法機關；但其所隸屬的行政院法務部，依憲法第 77 條來看，不轄屬於司法院這個最高司法機關，自非司法官（鍾鳳玲，2008：289）；但大法官會議釋字 530 號，卻又認為「檢察官依刑事訴訟法執行職務，係受檢察總長或其所屬檢察長之指揮監督，與法官之審判獨立尚屬有間」，認為兩者不能等而視之。

<sup>57</sup> 但檢察官改革協會也是司法改革中最不穩定的一環。其網站多次關閉。檢改會在 2016 年中宣布復出。

項程鎮，2016/07/18，〈檢改會復出反壟斷 誓言翻遍污泥〉，《自由時報電子報》：

<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1766532>。檢閱日期：2017/01/16。

<sup>58</sup> 陳定南在上任一年餘進行大規模檢察首長人事調動，被認為是來自前一年立委選舉「掃除黑金行動方案」後的政治壓力。（王文玲、蕭白雪，2007：180-82）

王文玲、蕭白雪，2007，〈掃除黑金的政治功過〉，《為官的品格——陳定南留給我們的未完成事業》。臺北市：商周出版。頁 174-83。

賴仁中，2001/04/20，21 位檢察首長異動 規模空前，自由電子新聞網：

<http://old.ltn.com.tw/2001/new/apl/20/today-t2.htm>。檢閱日期：2017/01/17。



## 貳、 釋憲之路

司法獨立的結果，令司法不再是打壓社會運動的工具。人民由此更有機會、也更願意透過司法訴訟途徑來與行政權對抗。近幾年司法化與法律動員的現象增多，不同社會運動議題應該怎麼判斷「司法期望」及配合採取相對應的運動策略，大法官釋憲時程與內容拿捏的「釋憲時刻」（蘇彥圖，2014）就成了重點。相對於既有文獻對違憲審查 (judicial review) 及最高法院的期待，釋憲在台灣並不是所有社會運動都會傾向採取的主要司法策略。

本文簡單以鍾德樹案，來說明死刑議題的釋憲之路<sup>59</sup>何等波折。桃園安親班縱火案的鍾德樹<sup>60</sup>在 2003 年八月死刑判決定讞，雖然當時的法務部長施茂林已批准執行令 (2006/11/30)，但因法務部同意調卷進行釋憲暫停執行<sup>61</sup> (2006/12/06)。當時王寶蒞律師協助鍾德樹以死刑、三審沒有律師強制辯護違憲為由聲請釋憲，大法官會議旋即認為聲請理由未說明違憲關連性，決議不受理 (2006/12/08)。鍾德樹的律師再以死刑是否為法定刑提起第二次釋憲 (12/13)、大法官會議仍決議不受理 (12/29)。

鍾德樹在 2010 年 3 月 15 日，因槍決又以牴觸兩公約、終審律師強制辯護等理由提第三次釋憲，但因廢除死刑推動聯盟遞交的是 2007 年舊版的釋憲聲請書，大法官會議三度決議不受理並駁回暫停槍決的緊急處分<sup>62</sup> (2010/03/26)，後續其他死刑犯共同提出的釋憲案也遭決議不受理<sup>63</sup> (2010/05/28) (高焯輝，2014<sup>64</sup>)。

依照《司法院大法官審理案件法》規定，民眾、政黨、法人團體和政府機關都有權聲請大法官釋憲。若是大法官不受理聲請釋憲案，之後仍可再度聲請釋憲，

<sup>59</sup> 與死刑相關的司法院大法官解釋文，包含司法院大法官釋字第 263、329、476、512 號等解釋。

<sup>60</sup> 2011/03/04 鍾遭槍決伏法

<sup>61</sup> 依「審核死刑案件執行實施要點」(2005/01/12)規定，釋憲、再審、非常上訴鍾德樹當初被槍下留人的原因，主要是執行死刑消息曝光後，反對死刑團體積極奔走，鍾德樹的經法務部同意，到最高檢察署調卷三天，並，迄今未槍決。

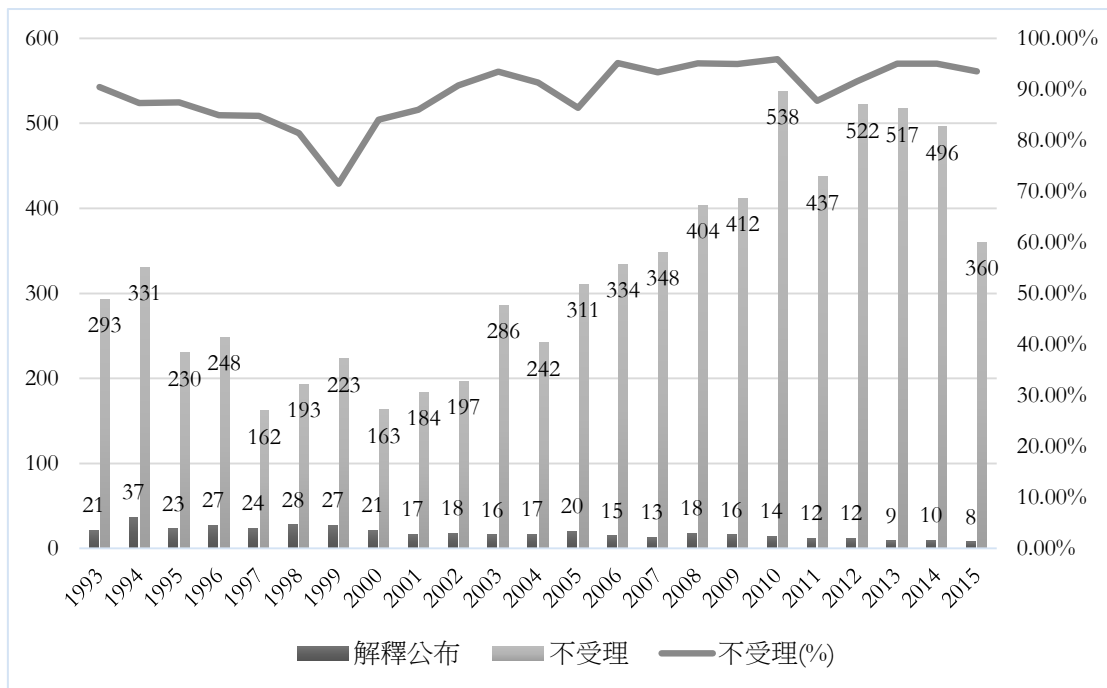
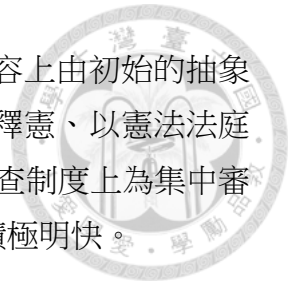
<sup>62</sup> 司法院大法官會議第 1353 次會議議決不受理案件 (2010/03/26)，會台字第 9718 號。此次釋憲嘗試快速遭到駁回，廢除死刑推動聯盟在聲明稿指出是因為遞出 2007 年的舊版釋憲聲請書，未及補正就決議不受理案件。

廢除死刑推動聯盟，2010/03/26，〈大法官第 1353 號會議，不受理鍾德樹釋憲聲請，廢除死刑推動聯盟不表意外〉，廢除死刑推動聯盟，<http://www.taedp.org.tw/story/1711>。檢閱日期：2016/12/20。

<sup>63</sup> 司法院大法官會議第 1358 次會議議決不受理案件 (2010/05/28)，[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p10\\_02.asp?id=46126](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p10_02.asp?id=46126)。檢閱日期：2016/12/27。

<sup>64</sup> 高焯輝，2014，〈以國際公約挑戰台灣死刑規定的合憲性〉，發表於「鬼島」生與死：2014 台灣國際廢死研討會，12/6-12/7，台北：台灣大學霖澤館。

但很多時候會直接駁回。大法官憲法解釋的權限逐步擴張，內容上由初始的抽象規範審查，增加了具體規範審查（法官聲請釋憲）、人民聲請釋憲、以憲法法庭審理政黨違憲解散等（張嘉尹，2014：146-48），其中在違憲審查制度上為集中審理制<sup>65</sup>。在此案中我們可以看到大法官的不受理態度實際上很積極明快。



圖表 2 司法院大法官解釋案件終結情形：1993~2015 年

註：《司法統計年報》2011 年在案件數彙整中新增「併案」類別，將 2002 年後的「其他」類別重新整理，基本上「其他」皆是併案，只剩下 2003 年還有 2 件被歸在「其他」類別的案件。

資料來源：本文整理自歷年司法統計年報<sup>66</sup>

在此之下要如何評估台灣是否具有釋憲時刻呢？也許我們可以先從簡單的大法官收案數據來看，1993 年到 2015 年的大法官終結案件平均為 357 件，不受理案件平均為 323 件 (89.44%)，有趣的是，我們從歷年大法官收案數（見上方圖表 2）可發現，大法官釋憲文隨著時間越做越少，不受理案件比例卻從原本起伏到接近九成的穩定狀態。錢建榮法官也曾投書提及大法官的不受理決議中，「常見大法

<sup>65</sup> 司法院大法官釋字第 371 號解釋 張嘉尹，2014：166-67。

<sup>66</sup> 2016 年目前資料只到 11 月，尚無整年資訊。2015 年資料整理自司法院統計處，2016，〈大法官解釋案件收結情形〉，司法院全球資訊網，<http://www.judicial.gov.tw/juds/report/sa-2.htm>。檢閱日期：2016/12/08。其他年份則來自歷年的《司法統計年報》。司法院統計處，1993-2014，《司法統計年報》，臺北：司法院統計處。

官『空泛指摘』聲請人的聲請理由是『空泛之指摘』，卻不敢一併公開聲請書及承辦大法官以供外界檢驗」<sup>67</sup>。而從延遲處理案件來看，該年度未結案件數（也就是隔年的舊受案件）平均為 200 件（33.25%），從 2011 年開始逐漸攀高，2014 年已經達到四成。從歷年未結案數來看，2000 年的未結案數比例是歷年最高，將近五成（47.26%）。而即便我們把結案狀況與選舉、政黨輪替連結，假設大法官會因為選舉可能翻盤而延遲做出解釋或是結案，但從案件收結數字來看並不清楚，甚至 2000 年之後，總統選舉前一年的未結案數的比例都較選舉年低<sup>68</sup>。而從案件解釋量來看，2008 年後就再也沒有接近平均值 18 件（6.08%）了，平均只剩 12 件（2.34%）。

## 第二節、社會運動的司法策略

何明修（2010）指出，臺灣的社會運動在 1993 至 1999 年間<sup>69</sup>，因為政治空間的開展，社會運動常態化，進入「制度化」階段。在此，所謂制度化是指「社會運動已經常態化成為民主生活中的規律性元素，成為一種獨立而自足的利益代表模式」（何明修，2006：157）也就是說，社會運動已越來越能為政府及公眾所接受，因此具有正當性並加速組織化的發展。而在後續社會運動的吸納與復甦時期，也可看到社會運動除了進入影響決策管道、建立委員會等參與機制外，還更趨向使用司法做為運動策略。

制度化下，社會運動團體成為政治決策的「局內人」<sup>70</sup>，民間團體在國會委員會參與的比例變高，民間團體影響決策的管道更為開放，政府甚至會主動延攬具社會運動背景的專家學者入府、入閣，或是參與政府委員會提供意見<sup>71</sup>（杜文苓、彭滄雯，2008；黃長玲，2007）。這種參與機制的建立，使得社會運動者有可能直

<sup>67</sup> 錢建榮，2012/07/26，〈大法官的不受理決議應受公議〉，《蘋果日報論壇》，

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120726/34395203/>。檢閱日期：2013/02/16。

<sup>68</sup> 從總統選舉年與選前一年的未結案率來看：1999 年 41.11%、2000 年 47.26%；2003 年 26.8%、2004 年 32.9%；2007 年 27.14%、2008 年 28.21%；2011 年 28.5%、2012 年 32.31%。

<sup>69</sup> 何明修（2010）將台灣的社會運動分為五個時期：萌芽（1980-1986 年）、大眾抗爭（1987-1992 年）、制度化（1993-1999 年）、吸納（2000-2007 年）、復甦（2008-2010 年）。

<sup>70</sup> 杜文苓、彭滄雯（2008：125）對此觀點持不同意見，她們認為何明修（2006）的判斷僅是基於 2004 年前的環境運動，而非通則。

<sup>71</sup> 例如台北市婦女權益促進委員會（1994）、行政院婦女權益促進委員會（1997/05）、環境影響評估審查委員會（1994/2005）等。

接參與國家體制。除此之外，近年民進黨在不分區立法委員名單上，也更積極將社會議題相關專家放入安全名單內。<sup>72</sup>

在此之下，制度化對社會運動而言，也帶來法律動員的運動策略選擇可能。在臺灣自由化時期，以自力救濟或是順法抗爭為主的勞工、環境等社會運動，多因為訴訟耗時、所費不貲，弱勢方難以想像勝訴可能，及抗爭路上有過郝柏村嚴辦社運流氓的經驗，讓社運者認為「訴訟多淪為資方與國家修理勞工的法律工具」（宋昱嫻，2013），於是寧可走上街頭，不願走進法院。然而，近年相關社會運動，例如環境爭議或勞資衝突的行為者，則開始把戰場轉向法院。

這種社運戰場轉向的動力來自為何？如果以 Epp(1998)的支援體系來看，無論是 2009 年的兩公約施行法、台灣的司法獨立、以及近幾年社會運動帶來的權利意識，都滿足權利革命的先決條件。然而支援體系中包含的權利倡議組織、信念律師與法律資源中，又以來自政府的資金最為重要，Epp(1998)即提到，物質上的資金支撐，佔了支援體系相當大的比重。臺灣在 2004 年一月通過《法律扶助法》，同年七月「法律扶助基金會」（下稱法扶會）成立。不過政府扶助法律協助失靈，例如曾待過法扶會秘書處的受訪者 C 就提到，近年強制辯護量增多的情況下，法扶會得吃下公設辯護人案件，也被要求應減少民事訴訟案件量，這對於法律動員的支援體系相當不利。不過近年在信念律師們的有意識集結，及增加訴訟外裁決機制、「勞工訴訟立即扶助專案」等訴訟補助下，整體支援體系仍是具有一定動能。

## 壹、 運動策略：環運、工運與婦運的法律動員

所謂社會運動，發動自一群彼此團結的人民，他們進行著持續性的集體挑戰，共同目的在於改變現狀（Tarrow, 1994: 3-4）。在政黨輪替後，法律策略逐漸成為社會運動抗爭的共同環節，勞工與環境運動從以往走上街頭到現在走進法院，採取立法遊說、提起訴訟等法律動員方式，積極爭取權益，試圖透過司法訴訟尋求社會認可與形塑運動正當性。王金壽（2014）以中科三期、永揚與美麗灣等三個環境運動為例，討論近年來臺灣環境運動如何試圖以訴訟達成權利訴求，江可捷（2012）

---

<sup>72</sup> 從台灣民主化發展進程來看，社會運動與民主進步黨的互動，也帶來社會運動被收編、保守化的「克勞塞維茨魔咒」（吳介民，2005），爭取選票與席次變成重點，而公民社會相關議題的討論空間仍然不夠。

細緻處理中科三期的法律動員過程。英國的環境運動綜觀來看也逐漸採取訴訟策略 (Vanhala 2012: 524)。

在這一節的討論中，我將焦點放在環境、勞工與婦女三類社會運動，環境由石化產業的污染開始，勞工由籌組工會的領袖被打壓展開，婦女權的爭取，更使得過去被國家把持的立法權逐步流失。之所以會選擇這三類運動，是因為婦女運動最早也最快透過法律動員及大法官釋憲方式爭取權益 (陳昭如，2012)，而勞工與環境運動，則是在近年越來越傾向在抗爭中，也同時採取訴願、行政訴訟等司法策略 (宋昱嫻，2013)。

本文先從工運與環運的法律動員比較開始。宋昱嫻 (2013) 的論文討論台灣社會運動與司法策略使用，比較了勞工運動與環境運動的法律動員形式，她認為社會運動之所以逐漸採取訴訟方式，一方面是在經濟資源上訴訟費有補助措施、立法制度上的保障、以及司法獨立可以期待公正判決等。但她也指出法律資源分配上的不足，包含法扶律師的專業可能不符、訴訟本身仍具有一定成本門檻，以及司法可親近性上，無論是法官態度、或是法律專業能力，都還是有需要改進的空間。

表格 2 勞工運動與環境運動的法律動員形式比較

勞工運動		環境運動
單獨訴訟 (75%)	訴訟形式	集體訴訟 反公民參與訴訟
勞資爭議 最低年限條款	案由性質	
順法抗爭 勞動檢查、爭議調解機制 不當勞動行為裁決	訴訟策略前	檢舉
一般法院民事庭、勞動庭	法院	台北高等行政法院為主
法律扶助基金會 勞動部勞工權益扶助計畫	資金	法律扶助基金會
法律扶助基金會	信念律師	民間律師為主的團體 蠻野心足協會 (2003) 環境法律人協會 (2008)

資料來源：作者整理自宋昱嫻 (2013)



## 一、環境運動

八〇年代初期臺灣的環境議題即開始受到重視，議題圍繞在反污染與自然保育，例如：工廠廢水排放、空氣汙染，與淡水紅樹林、關渡濕地等自然生態的保育。社會上開始注意到環境本身的議題性，要求維護環境正義，這使得開發的經濟向與環境保護間出現緊張關係。早期反污染的環境運動策略，通常選擇以圍廠、破壞、擋路、組織自衛隊等體制外的草根群眾路線，其主要目標在於對國家或資方施壓，要求停止汙染，多半屬於自力救濟行為（蕭新煌，1988；張茂桂等，1992；李丁讚、林文源，2000），像是新竹李長榮化工案（1982）有長達 425 天的圍廠行動，而林園事件（1988）則引發了 32 個抗議事件（吳介民，1990：144 註 50）。

以自力救濟為主的行為，直到八〇年代中期以後，因為專家學者與黨外人士的加入，才開始出現脫離單純抗爭形式的環境運動，例如反對核四興建得以從地方拓展開來，主要就是因為學者、環保團體和民進黨的宣導與動員（張茂桂，1989a、1989b）；同時環境抗爭也出現遊行、簽名連署等新的方式，像是鹿港反杜邦運動（丘昌泰、陳欽春，2001），草根環境抗爭轉為專家論述與去暴力（李丁讚、林文源，2003）。

循這種體制外的途徑做為主要的運動策略，除了因為臺灣人民對於法律文化<sup>73</sup>與情感上不好興訟外（陳聰富，2000：436），還因為當時環境保護的相關法制尚未完善，政府既有制度設計無法吸納環境保護運動與抗爭參與爆炸的現象。不過近十年的環境運動中，組織化、制度化的環保團體的角色越來越重要（湯京平、邱崇原，2007），且 1994 年《環境影響評估法》（下稱環評法）正式通過後，舉凡重要的開發案都須進行環評程序，讓環保團體與公民可以參與這樣體制內的管道（湯京平、邱崇原，2010）。而在環評法與 2000 年修正的行政訴訟法搭配下，也產生「從大量環境立法到大量環境訴訟」的轉向（黃丞儀，2011：329-30）<sup>74</sup>。行政法院對環評及環境議題更具影響，這在中部科學工業園區第三期發展區開發計畫案（中科三期）、中部科學工業園區第四期發展區開發計畫案（中科四期）、

---

<sup>73</sup> 依照 Friedman（1969：29）的定義，所謂法律文化，是指：「共同制約法律制度，並且決定法律制度在整個社會文化中地位的價值與觀念。」而在社會一般民眾面向，乃指「民眾對於法律的想法如何？社群或個人是否願意訴諸於法院？人民向法律人求助的目的何在？當他們求助於其他官員或仲裁者時又懷著怎樣的的目的？人民是否尊重法律、政府以及傳統？有哪些非正式的法律作為社會管理手段？哪些人喜歡怎樣的方式，為何？」。

<sup>74</sup> 黃丞儀，2011，〈環境決策、司法審查與行政合理性—試析台灣與美國環境影響評估訴訟中行政判斷之合法性控制〉，黃丞儀主編，《2010 行政管制與行政爭訟》，臺北：中央研究院法律學研究所。頁 321-432。



美麗灣度假村 BOT 案（美麗灣）、永揚環保事業有限公司第一類乙級廢棄物處理廠案（永揚案）等，都可以看到環境與開發/鄰避案中，行政訴訟帶來的影響。

表格 3 環境運動的相關司法互動

訴求	年份	判決
空污收費	1997/05/09	釋憲：大法官釋字第 426 號解釋 「空污防制收費辦法之法源及徵收項目違憲？」
林內焚化爐	2005/05/31	裁定駁回：環評審查結論非行政處分，不能撤銷 <sup>75</sup> 廢棄發回更審：環評結論為行政處分 <sup>76</sup> 【更一審】駁回但諭知訴願決定與環評審查違法 <sup>77</sup> <sup>78</sup>
	2007/09/06	廢棄發回更審：公益大於私益 <sup>79</sup> 【更二審】撤銷原處分與訴願決定 <sup>80</sup> 上訴駁回：雲林縣政府敗訴 <sup>81</sup>
永揚案	2005/04/30	訴願：已過時效駁回
	2006/08	行政訴訟：高雄高等行政法院駁回
	2007/05	行政訴訟：抗告，臺灣最高行政法院裁定發回重審
	2008/03	行政訴訟：高雄高等行政法院更審駁回
	2008/08	行政訴訟：再抗告，最高行裁定駁回定讞
	2011/04/13	台南市政府撤銷永揚有條件環評通過結論 <sup>82</sup>
	2011/08/12	反訴願：永揚訴願遭駁回
中科三期 <sup>83</sup>	2007/03/28	撤銷環評訴訟、停止開發行為 <sup>84</sup> 、撤銷影響 <sup>85</sup>
	2008/01/31	撤銷原處分：台北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號
	2010/01/21	維持原判、環保署敗訴：最高行政法院 99 年度判字第 30 號

<sup>75</sup> 高雄高等行政法院 90 年度訴字第 1869、1904 號裁定。

<sup>76</sup> 最高行政法院 92 年度裁字第 519 號裁定。

<sup>77</sup> 高雄高等法院 92 年度訴更字第 35 號判決。

<sup>78</sup> 判斷餘地之六項審查基準（黃丞儀，2010：339）。

<sup>79</sup> 最高行政法院 96 年度判字第 1601 號判決。

<sup>80</sup> 高雄高等行政法院 96 年度訴更二字第 32 號判決。

<sup>81</sup> 最高行政法院 99 年度判字第 709 號判決。

<sup>82</sup> 台南市政府府環企字第 1000225150 號公告，依據行政程序法第 117 條撤銷原臺南縣政府府環教字第 140564 號公告「有條件通過環境影響評估審查」結論。

<sup>83</sup> 中科三期詳細法律動員整理，可見江可捷，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。

<sup>84</sup> 要求停止開發行為的相關判決：A. 假處分：臺北高等行政法院 99 年度全字第 43 號 (2010/06/04) (990730)、臺灣最高行政法院 100 年度判字第 2029 號 (2010/09/02)；B. 停止執行：國科會 - 臺北高等行政法院 99 年度停字第 54 號 (2010/07/30)

、假處分停止最高行 99 裁聲 85 (990902)、假處分最高行 99 裁 2029 (990902)、假處分最高行 99 裁 10 (990902)。

<sup>85</sup> 關於中科三期「確認開發許可無效訴訟」，詳細判決見：臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號 (2011/02/24)、臺灣最高行政法院 100 年度判字第 2263 號 (2011/12/30)。

訴求	年份	判決
美麗灣環評		環評結論撤銷
	2008/01/23	開發面積及開發許可效力：高雄高等行政法院 96 訴 647 環說書未納入相關事項：高雄高等行政法院 98 訴 47
	2009/08/10	最高行政法院 99 判 403 高雄高等行政法院 99 訴更一 8

資料來源：作者整理自環境運動相關判決、朱淑娟（2014）。

## 二、勞工運動

臺灣的勞工運動沿著歷史脈絡來檢視，乃是一段從「體制外」的街頭抗爭，邁向「體制內」的立法遊說之路的發展。1984 年勞動基準法實施使勞工在基本工資、工時的規範上有所保障；同年臺灣勞工法律支援會成立，由知識份子提供法律諮詢協助勞工處理勞資糾紛。在法規制度的支持與知識份子的參與下，讓之後的勞工運動在抗爭上有所憑藉，以及對自身權益的保障有所了解，並能在面對不合理的勞資待遇時起而抗爭。

在臺灣自由化時期，1988、1989 年起則開始出現罷工、依法休假、請願、靜坐抗議為主，像是桃園客運司機罷工案、高雄縣大連化工公司抗爭案等罷工潮，其抗爭訴求為要求加班費、合理年終獎金以及提昇勞工條件等（何明修，2008）。其中，桃園客運年終獎金抗爭（1988/2）可說是「公用運輸事業的員工，首次通過工會會員大會的決議，以罷工形式與資方對抗」（吳介民，1：148 註 58），自此罷工手段開始被廣泛運用。但在這段時期，「勞工在選擇抗爭手段上，仍有許多法律的限制」，且多以順法抗爭為主。

邱毓斌（2010：101）指出：「這些在臺灣經濟中被視為關鍵產業的背後，原來存在一個壓制勞工利益的雇傭體制」，尤其這種壓制是來自國家與資本聯手的「系統性的打壓」。勞工運動是 1990 年郝柏村擔任行政院長後打壓最積極也最嚴重的社會運動<sup>86</sup>，政府動員警力鎮壓，並利用司法手段，以重判的方式整肅異議份子，資方則巧立名目調動身為工會幹部的職員，或者以藉機開除的方式進行打壓（邱毓斌，2010）。政商聯手的反擊，對於當時勞工運動產生相當的抑制效果。關

<sup>86</sup> 邱毓斌（2010：105）指出：「在 1989 到 1993 年期間，有兩百餘名工會幹部被解雇，超過二十位的幹部或是組織者遭到起訴判刑。」

於國家在解嚴後對社會運動，尤其是對勞工運動的回應與壓制，會在下一節的「檢肅社會運動流氓」中進一步討論。

進入九〇年代之後，整體勞工運動邁向體制內發展。追溯其背景脈絡，1990年政府開始進行法令的修正，勞資爭議處理法、工會法、勞動基準法三法皆分別有修正案的提出：勞資爭議處理法之修正，對勞工罷工程序採更嚴格之規範；工會法修正案，則將強制入會原則改為自由入會制；勞基法對於退休金、加班費、工時等規定修正偏向有利於資方（何明修，2008）。政府在法令上修改對勞工權益的限制，也使後續勞工運動策略從街頭抗爭轉向參與立法與修法行動。此外，1992年立法委員改選後，立法途徑的敞開，以及政黨競爭局勢，都使得工運獲得政治舞台，可以參與立法和表達訴求。

在這個時期，以法律策略做「體制內抗爭」的主要案件是反高爾夫球場運動、反對關西工業區運動、及大同工會前理事長白正憲遭解雇案（何明修、蕭新煌，2006：156-57）。但最後要不是因為政治因素解決，就是拖了很長一段時間，例如大同工會前理事長白正憲遭解雇案，從1990年七月地方法院判決勝訴，但卻一直回不了工作崗位，拖了將近八年（1998年）才確認判決<sup>87</sup>。

### 三、婦女運動：婦女憲章與修憲

九〇年代中期開始，婦女運動組織掌握了民主化後的法律機會結構，透過廢除國大代表、親屬法修法、性別平等立法及提起相關個案釋憲等方式進行組織動員，以法律改革為主要手段。例如1994年與子女監護權有關的司法院大法官釋字第365號解釋，即是一直幫忙梁秋蓉的羅瑩雪律師聲請釋憲，謝啟大立委隨後也提出聲請。這號解釋在沒有任何不同意見書下，很快宣告民法第1059條的父權優先條款違憲。1995年尤美女律師則以「女人的血汗，男人的家產？」<sup>88</sup>，協助提起夫妻財

<sup>87</sup> 確認僱傭關係存在（廢棄發回）原判決廢棄，除確定部分（即白正憲請求大同股份有限公司不得拒絕其進入公司執行業務部分）外，發回台灣高等法院。司法院公報，第37卷11期，頁50-53；最高法院民事裁判書彙編，第19期，頁558-566。

最高法院84年台上字第673號民事判決（1995/03/23）。

楊書璋，2012，〈工運最長的一役—大同工會白正憲〉，《搞工會—工會正義與不當勞動行為裁決機制對臺灣工會發展的意義》，臺灣勞工陣線協會，頁3-20。

<sup>88</sup> 新知工作室，1995，〈釋憲行動 還我財產權—女人釋憲行動 II〉，《婦女新知通訊》，154：13-14。婦女新知基金會運動史料資料庫，

[http://www.record.awakening.org.tw/Default2\\_individ.aspx?serial=a2240](http://www.record.awakening.org.tw/Default2_individ.aspx?serial=a2240)。檢閱日期：2016/12/31。

產制不溯及既往違憲<sup>89</sup>；王如玄律師以夫妻互負同居義務的「從夫居」提出釋憲<sup>90</sup>；尤美女律師與郭慧雯律師提出退輔會禁止出嫁女兒繼承繼續耕種權利違憲<sup>91</sup>等。

透過個案逐步聲請釋憲進而有效「改寫男人的憲法」（陳昭如，2012；1999），一方面也跟婦女運動的性質有關：在面對強烈父權框架的法律前、在性別法案出現前，婦女運動可以掌握及援用的法條相當有限：大多時候都是援引憲法第七條的平等原則進行闡述。透過宣告違反性別平等的法律違憲，來催促立法院修訂法律。婦女運動的釋憲嘗試，獲得一定程度的成功<sup>92</sup>。

但關於釋憲所帶來的效果，陳昭如（2014a：330-32）就以子女姓氏修法改革的過程為例，指出雖然九〇年代末期，司法院大法官願意積極處理性別上的物質分配正義問題，例如夫之親權行使優先、從夫居、出嫁女兒繼承權等議題，但要更動父權宗法的象徵秩序卻困難許多。即便標的是以憲法保障的平等權出發，但是「從母姓」的討論，無論是修法版本或是行政法院法官的聲請釋憲原因，都以「無兄弟」、「傳遞香火」為主要論述—這「不一定能夠反映當事人所希望採取的法律構框」。

表格 4 婦女運動的司法策略

訴求	年份	行動	相關人
子女姓氏 I	1972	陳情、修法：未成提案	吳延環立委 瞿良佑、吳幹勳
	1973-74	請願、修法：未成提案	
子女姓氏 II	1985	修法	
	1987	釋憲：程序不受理 <sup>93</sup>	
婦女憲章	1992	修憲：婦女平等權條款	陳秀惠國代

<sup>89</sup> 司法院大法官釋字第 410 號解釋 (1996/07/19)，爭點為「親屬編施行法未因聯合財產制修正另設規定違憲？」。

<sup>90</sup> 王如玄，1998，〈嫁雞隨雞飛，婚後一定要住夫家嗎？—夫妻住所釋憲聲請紀要〉，《婦女新知通訊》，25-27。資料來源：《婦女新知基金會運動史料資料庫》，[http://www.record.awakening.org.tw/Default2\\_individ.aspx?serial=a2610](http://www.record.awakening.org.tw/Default2_individ.aspx?serial=a2610)。檢閱日期：2016/12/31。

司法院大法官釋字第 452 號解釋。

<sup>91</sup> 新知工作室，1995，〈女人釋憲運動 還她一個公道—農地開發繼耕權的性別歧視立法院公聽會〉，159：1。資料來源：《婦女新知基金會運動史料資料庫》，[http://www.record.awakening.org.tw/Default2\\_individ.aspx?serial=a2318](http://www.record.awakening.org.tw/Default2_individ.aspx?serial=a2318)。檢閱日期：2016/12/31。

司法院大法官釋字第 457 號解釋。

<sup>92</sup> 更完整的婦女運動回顧可見彭滄雯（2012）。

<sup>93</sup> 司法院大法官會議第 748 次會議議決不受理案件、司法院大法官會議第 798 次會議議決不受理案件。程序上未經終局判決不受理，司法院大法官會議第 813 次會議議決不受理案件 (1987/01/16)。陳昭如（2014a：329-30）。

訴求	年份	行動	相關人
親權行使 - 梁秋蓉	1994	釋憲：釋字第 365 號解釋	羅瑩雪律師 謝啟大立委
夫妻財產制 I	1995	釋憲：釋字第 410 號解釋	尤美女律師
親屬編修法	1993	遊說倡議：民法親屬篇修法小組 <sup>94</sup>	葉菊蘭立委
	1995	修法：新晴版民法親屬編修正草案 <sup>95</sup>	
夫妻住所	1996	釋憲：釋字第 452 號解釋	
子女繼承	1996	釋憲：釋字第 457 號解釋	尤美女律師 郭慧雯律師
夫妻財產制 II	2001	修法	
子女姓氏	2003	修法：離婚後從監護權方姓	
子女姓氏 III - 馮賢賢	2001	訴願 <sup>96</sup>	尤美女律師 黃顯凱律師 許秀雯律師
	2003	行政訴訟：法官停止審判提出釋憲聲請 <sup>97</sup>	法官聲請
	2006-07	立法：修改姓名條例 <sup>98</sup>	
	2007	釋憲：法律修改無解釋必要 <sup>99</sup>	

資料來源：本文整理自陳昭如（2012；2014a；2014b）等

## 貳、法律資源：信念律師世代與社會運動組織

依循 Epp (1998)的權利革命條件，我們依序對照臺灣司法獨立進程、以及社會運動團體的司法策略運用，但這些並不足以支撐甚至改變既有的權利認知，在這一節我們將焦點放在法律動員的「支援體系」，來看信念律師與社會運動組織在民主化過程的變化。

<sup>94</sup> 婦女新知基金會、晚情協會、台北律師公會婦女問題研究委員會

<sup>95</sup> 立法院議案關係文書院總字第 1150 號委員提案 1178 號。

<sup>96</sup> 臺北市政府 90 年度府訴字第 9007445600 號訴願決定書。

<sup>97</sup> 臺北高等行政法院第五庭法官張瓊文、帥嘉寶、劉介中，以此次戶政事件相關之民法 1059 條第一項但書與憲法第七條平等原則抵觸聲請釋憲。

臺北高等行政法院 90 年度訴字第 5564 號裁定 (2003/04/03)，裁定主文：「本件於司法院大法官就本院九十二年四月三日（九二）北高行百文字第 07254 號（發文號）聲請釋憲案作成解釋公布前，停止訴訟程序」。

<sup>98</sup> 民法第 1059 條修正公布 (2007/05/23)，業已增訂第五項之規定，允許已成年子女之父母離婚者，該子女得請求法院宣告變更其姓氏為母姓，而姓名條例第六條第一項第五款復有概括條款之規定。本條文後續在 2010 年再次修正為「成年人可自主選擇從母姓」。

<sup>99</sup> 司法院大法官會議第 1303 次不受理案件 (2007/06/01)，會台字第 7069 號。相同理由不受理改從母姓釋憲案，司法院大法官會議第 1311 次不受理案件 (2007/09/14)，會台字第 8086 號。

臺灣的法律扶助資源起自 1972 年姚嘉文等人創立的法律服務中心，隨後各個大學的法律服務社、重大案件指派的公設辯護人，以及義務協助的辯護律師們也都成為重要的法律資源。公設辯護人機制在 2004 年後，逐漸被法律扶助基金會取代<sup>100</sup>，除了法律扶助基金會提供的訴訟資源外，自願投身信念辯護的信念律師也越來越多。

王泰升（2011b：9）認為律師具有雙重角色，一是依法對抗國家統治權的「鬥士」，另一種則是配合客戶需求及利益的「生意人」。開始有台灣人到日本讀法律專業是台灣到 1910 年代末期左右，而直到 1919 年才出現第一位在台執業的台灣律師葉清耀，改變台灣辯護士皆為日本人的情況，而葉清耀也參與了 1924 年「治警事件」的審判（王泰升、劉恆奴，2006：762；王泰升，2011b：9-10）。但 1950 年代國民黨政府實施動員戡亂戒嚴體制，台灣在黨國威權統治下，律師的低度錄取率、高度來自軍法官轉任，且律師團體與公會都受到國民黨的控制下，很難期待律師的鬥士性格可以發揮。<sup>101</sup>

法律扶助 (legal aid)的發展，略早於美麗島事件。1970 年姚嘉文、張德銘等人共同組成「中國比較法學會」（現台灣法學會），聚集的學者與律師們大多具有改革意識，也多是台北律師公會的會員<sup>102</sup>。而在美國亞洲基金會贊助下，姚嘉文 1972 年赴美研習法律扶助，隔年回台即以中國比較法學會為名義成立台北「法律服務中心」（1973/11/12），地址就在中國比較法學會的辦公室。法服中心的維持，主要靠著陳繼盛、張德銘、張政雄、賴浩敏、張子源、林義雄和姚嘉文等人捐款。法服中心提供經濟弱勢者，包含一、二級貧戶、無力聘請律師之人司法相關協助，在台北法服中心擔任專職律師的廖健男，可說是台灣第一位全職的法律扶助律師。除了專職律師外，包含李伸一、蘇貞昌、廖正豪、邱錦添、高瑞錚等義務律師，會輪班提供免費法律服務（張炎憲，2008b：331-332、363；陳民峰等，2005：12-19）。

不過法律服務中心第一年承接的案件裡，訴訟案僅佔 3%<sup>103</sup>，大多仍是諮詢法律問題（陳民峰等，2005：12-19），且大學法律服務社紛紛成立，也分散了志願協助的學生數量。不過 1974 年在台南、1975 年在台中、1982 年在高雄的法律服務中心都仍陸續順利成立，尤其台南的法律服務中心，是由台南高分院無償提供辦

<sup>100</sup> 關於公設辯護人機制的變化，詳見林意淳（2009）。

<sup>101</sup> 對於律師這種「擁護人權」、「鬥士信念」在威權時代受壓制的討論，例如林意淳（2009：24-25）就認為張復鈞（2007）的政府壓制說法有待商榷。

<sup>102</sup> 林意淳（2009：78-79）將中國比較法學會的人際網絡關係介紹得更清楚些，可以參考。

<sup>103</sup> 法律服務中心第一年的接案數量 1006 件中，僅 31 件為訴訟案。



公室，主委則是台南律師公會常務理事的謝碧連。礙於當時政治情勢，下鄉服務多與政治有關。礙於人力及經費受限，各地的法律服務中心營運狀況並不相同，像是台中法服中心在 1980 年就因捐款不足停止運作、1988 年台北法服中心也停止運作，但台南法服中心則仍繼續經營。

律師人力不足的部份原因，也來自當時的政治情勢發展。1975 年郭雨新在宜蘭參選增額立法委員選舉，得到八萬多張票，但也「虎落平陽」開出高達八萬張的廢票。原本致力推動法律服務的姚嘉文，和林義雄一起幫郭雨新打選舉官司<sup>104</sup>，之後也往政治路發展。不過姚嘉文一手推動的各地法律服務中心卻未轉向，而是長期維持著法律諮詢及協助辯護等法律服務。

綜觀臺灣解嚴前後以來，信念律師與法律支援團體的類型變化，約略可以做幾個時期：美麗島事件與勞支會、文聯團與民間司改會、非營利組織參與深耕、以及以案件為集結目的的義務律師團等。如果把是否曾參與法律扶助做為變數，觀察姚嘉文、謝碧連、尤美女、林永頌、楊志航、陳為祥、詹順貴等曾參與法扶工作的信念律師，也可以發現在生涯選擇上展現不同世代的特性。以下分類主要是依照信念律師的生涯選擇來區分不同世代。美麗島世代的律師可稱為政治律師，民間司改會世代的律師是改革律師，他們轉往體制內的改革為主，也較少直接參與政治。近年推動進行環境訴訟、公民訴訟的律師可稱為信念律師，他們轉向法院企圖透過司法訴訟，維護與爭取集體的公眾利益。

### （一）美麗島世代

律師依法對抗國家的鬥士信念，是到美麗島事件後才開啟了新面貌（王泰升，2011b）。1979 年 12 月的美麗島事件，當時參與其中的律師及為事件辯護的律師團，無論就當時時空環境、參與事件的認知，甚至是訴訟策略的選擇，在特質上都具有濃厚的政治意味，在美麗島事件的這群律師世代，或許可以用「政治律師」來概括稱呼。

---

<sup>104</sup> 姚嘉文和林義雄一起幫郭雨新打選舉無效及當選無效官司，但後來檢察官對於「香皂買票」賄選一事職權不起訴。姚嘉文和林義雄後來合寫並自費出版《虎落平陽？—選戰！官司！郭雨新》一書紀錄選戰及訴訟過程。郭雨新虎落平陽因作票敗選，可說是國民黨作票告別作。接下來 1977 年的省議員與縣市長選舉，因作票引爆的「中壢事件」，使得各投開票所都規矩地亮票唱票，讓脫離國民黨參選桃園縣長的許信良順利以多對手將近一倍的 23 萬張選票當選；在這次選舉林義雄也投身參選宜蘭省議員，承接郭雨新的地方經營且高票當選。而因為作票而遭到檢察體系起訴的第一個案件，是 1992 年花蓮立委選舉集體作票事件，但當時盡力偵辦的檢察官「洪政和與賴慶祥並沒有因為偵辦此重大案件得到檢察體系的肯定；相反地，他們卻因為偵辦此案而累積太多其他案件，反而被法務部懲處」（王金壽，2015）。

因美麗島事件涉案被判刑的律師有姚嘉文、林義雄，而由陳繼盛律師組成的辯護律師團中，如陳水扁、謝長廷、蘇貞昌、尤清、張俊雄、江鵬堅、呂傳勝等人都在後來邁向從政之路，其中包含原先以法律扶助為志向的姚嘉文，都前仆後繼地選擇投入政治、不走法律戰場。姚嘉文的妻子周清玉曾在訪談中提到：「姚嘉文認為法律服務就可以幫忙很多人，他辦很多案件，可是最後發現辦的案件每件都輸，沒有一件贏」、「所以他才說要參與政治的改革」（張炎憲，2008a：194）。而原先應該做為律師後盾之一的律師公會，在信念律師的政治參與過程中卻是扮演負面角色，台北律師公會在美麗島事件發生沒多久，就主動將涉案的律師姚嘉文、林義雄暫時退會：「台北律師公會卻在美麗島事件甫發生、尚未經審判時，即將涉案會員姚嘉文、林義雄移付懲戒並通知其暫時退會」（王泰升，2011a：8），台中律師公會則未立刻表示懲處意見，甚至在1980年6月以美麗島事件被告多受疲勞訊問為由，向政府請願被告們應有選任辯護人權利，在隔年才以欠繳會費為由將所屬會員姚嘉文退會（張復均，2007：93）。

美麗島事件以後，以政治犯救援行動為主，關心人權的政治菁英成立「台灣人權促進會」（張炎憲，2008b：245）。在同年（1984年）五月，台灣勞工法律支援會<sup>105</sup>（現勞工陣線，下稱勞支會）也宣布成立，執行委員包含邱義仁、洪奇昌、郭吉仁、吳乃仁、陳菊等人，成員社會背景主要是政治運動者、律師、工會運動者、工運領袖（吳介民，1990：139）。勞支會主要處理工殤、工會自主化等議題，1988年七月改組為「台灣勞工運動支援會」。

對於勞支會的政治意圖，當時一直沒有參加政治活動，「想要關心政治，但我不想選舉」的郭吉仁律師，就在訪談中表示「勞支會大概只是在做勞工運動，沒有什麼政治企圖，所以國民黨會去注意它，但並沒有要積極去取締」（張炎憲，2008b：139）。陳民峰等（2005：32-33）亦寫到「勞支會一直是協助各地勞工動員的主要團體，社會上的罷工、抗爭事件，大概都跟我們脫不了關係」，像是大同公司白正憲案即為一例。

## （二）民間司改會世代

若要問律師的改革意識與自主風潮是從什麼時候開始，學者意見並不一致。王泰升（2011a：8）認為1992年律師法的修法是主要關鍵，修法內容「肯認律師

---

<sup>105</sup> 關於勞工法律支援會在勞工運動與黨外運動中所扮演的角色，早期（1984~1989年）的演變發展可見賴建寰（2012）。

的人權擁護使命」，也因此有效提升律師自主意識；這個切法跟王金壽（2008）的看法不同。王金壽（2008）認為律師的改革意識，要追溯到 1989 年文聯團的有意識組成與行動。

美麗島事件之後，具有戰後台灣經驗與法學教育的新一代律師，主要來自於一般大學法律系畢業的高考派律師，例如周弘憲、黃瑞明、顧立雄等這些年輕律師。這群律師對當時律師界的批判聲音越來越大，也有意凝聚一股對抗力量，像是陳傳岳律師，就邀請當時已有名氣的林敏生律師號召組成對應「軍聯團」的「文聯團」（胡蕙寧，1994：207-213）。這些具有改革意識的新生代律師，逐漸取得了各個律師公會的主導權。其中最有名的是做為律師公會灘頭堡的台北律師公會理監事選舉翻盤，在 1989 年台北律師工會的理監事選舉中，新生代律師組成的「文聯團」，戰勝了過去主導公會，由軍法官律師、具「中國經驗」的外省籍資深律師所組成的舊領導勢力。

但這種新舊勢力的競爭，以及對政治參與的不同意見，也讓律師公會在主張監督政府、進行司法改革同時，也充滿內部衝突與矛盾。在九〇年代初期，不乏有軍法派律師投書抗議公會發表政治意見，或是控告理監事涉嫌叛亂（林意淳，2009：82-84）。而林敏生在 1993 年卸下台北律師公會理事長一職後，旋即參選中華民國律師公會全國聯合會（簡稱全聯會）理事長，在理監事選舉中一票險勝。不光是律師公會內部衝突，司法院和律師團體也在改革議程上產生對立，林敏生和當時司法院長林洋港因改革主張勢如水火，林洋港在一次司法院晚會中，甚至直接批評「律師公會都在替司法院找麻煩」（胡蕙寧，1994：236）。

1994 年司法院院長施啟揚倡議成立「司法改革委員會」後，這群以文聯團為主的改革派律師們，認為司法改革「必須是由下而上，勢必要經由民間的推力」<sup>106</sup>，開始籌備民間司法改革基金會，經歷兩年的籌備處時期，「財團法人民間司法改革基金會」（下稱民間司改會）在 1997 年五月正式成立，主要的行動仍是以體制內倡議、遊說為主，與美麗島世代的律師們不同的是，這群改革派律師在當時比較不傾向參與選舉。

---

<sup>106</sup> 財團法人民間司法改革基金會，2016，〈關於我們〉，《財團法人民間司法改革基金會》：<https://www.jrf.org.tw/about>。檢閱日期：2017/04/18。



### (三) 參與組織的信念律師們：以環境運動為例

信念律師的社會參與雖然一直都有，但系統、集體的組織參與，卻並非一開始就發展，而是以個人為主，例如處理婦女權益的尤美女律師，後來前進立法院；詹順貴律師主要關心的是環保運動、智能障礙者相關權益，也長期擔任心路社會福利基金會、智障者家長總會義務律師。然而他們的鬥士信念與行動，無論是個人或是組成律師團都幾乎令人無法忽視，例如詹順貴、文魯彬、林三加、陸詩薇等律師、與中科三期環評撤銷訴訟義務律師團、2010 年「環境法律人協會」成立等。

這一代的律師最重要的特色在於利用司法訴訟管道，進行集體性的權益爭取。例如早在核四停建事件時，林義雄提出以公投決定，詹順貴則提出透過司法裁判來解決的另一種可能：使用行政訴訟，而非透過大法官解釋。<sup>107</sup> 主張採取司法途徑與訴求權益，為此代公益律師展現鬥士信念的基本行動模式。若以環境訴訟為例，此世代公益律師的背景因素，在於有許多具有環境保護意識的法律人，開始投身環境運動工作，協助各地環境案件展開法律的諮詢，環境運動開始借重法律的專業，兩者間逐漸合流成一股新的力量。

其中 1977 年來台的美國律師文魯彬，他於 2003 年成立的「台灣蠻野心足生態協會」，主旨即在於「以法律行動作為促進改變的媒介」，致力於相關的法律行動與草根運動支援，以期保護、保育和修復自然環境。<sup>108</sup> 而詹順貴律師亦長期為環境案件奔走，他主張捍衛環境「法律是最好的武器」，法律把環境訴求從「正當性」提升到「合法性」。<sup>109</sup> 而詹順貴在台東美麗灣 BOT 開發案、中科三期及四期案都是義務辯護，雖然自嘲是同輩律師裡最不會賺錢的，但詹順貴也堅持接案的原則：

「有一家上市公司因為廢棄物處理的問題來找我，開出來的律師費是百萬元。還有在台北一個規模很大的 BOT 案，環保團體都反對，而這家公司曾經開高價要我當他們的顧問，只需開記者會時出來為他們背書即可，但這些案子我都不會接，因為理念上我已經選邊站了。」<sup>110</sup>

<sup>107</sup> 詹順貴，2003，〈司法—反核四的另一條路〉，《司法改革雜誌》，44 期，頁 5。

<sup>108</sup> 參閱「財團法人台灣蠻野心足生態協會」網站，網址：

<http://zh.wildatheart.org.tw/archives/cececcae.html>，檢閱日期：2012/01/18。

<sup>109</sup> 劉力仁，2010，〈詹順貴捍衛環境 法律是最好的武器〉，《自由時報》，8 月 8 日，A14 版。

<sup>110</sup> 房慧真，2017，〈俠客行—詹順貴〉，《像我這樣的一個記者：房慧真的人物採訪與記者私語》，台北市：時報文化。Facebook，〈俠客行—詹順貴律師專訪〉，<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=517436221622747&set=a.515021531864216.117217.100000691218881&type=3>。

而林三加律師在 2006 年投入中科三期的訴訟案，尤其是中科三期事件，更是廣為大眾所知，不但報章媒體大肆報導，更有諸多學術研討與文章討論，在後來他也承接樂生療養院及松山菸廠巨蛋不當環評案等公益訴訟。這些皆顯示出這一代律師又不同於上一個改革律師世代，他們以法律為武器，以司法訴訟維護與爭取公共利益。這些從事公益的活動，他們其實賺不到什麼錢，相較於民間司改會的律師群多為理律法律事務所、萬國法律事務所等大律師事務所出身，法律扶助基金會的專職律師林三加與其相較，資源雖少仍展現其鬥士精神與信念。但像林三加這樣一個長期承擔大量公益訴訟案件的法律扶助專案律師，法扶會在 2012 年中卻以「承辦會內案件數不足」、「自行承接會外案件」等理由不續聘<sup>111</sup>。

#### （四）優秀公益律師團與社運線上義務律師團

若從案件來看信念律師團的整編，像是由林永頌為主要號召人的 RCA 勞工工作傷害損失賠償律師團；林三加、詹順貴、施淑貞、蔡雅滢、陸詩薇、許嘉容、邱瑛琦等九位律師組成的中科三期環評撤銷訴訟義務律師團<sup>112</sup>；獲得 2014 年全國公益律師獎的全國關廠工人案義務律師團五十七位律師<sup>113</sup>；獲得 2016 年全國公益律師講的苑裡反瘋車義務律師團<sup>114</sup>等，在成員組成上可以看到負擔不少公益案件的熟悉面孔，但也一直都有新人進入義務律師團共同辯護。

近年具規模的義務律師集結，則可追溯至 2013 年夏末。當時政治大學地政系徐世榮教授與盧其宏在衛福部抗議遭到警方逮捕，余宗鳴律師與周宇修律師在

<sup>111</sup> 張為峻，2012/07/11，〈【人物】公益律師林三加掉下英雄淚〉，《新新聞》：

<http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TEXT201207111557530N4>。檢閱日期：2014/05/22。

詳細的事件狀況及雙方聲明稿，可見法律事件工作室，2012/09/01，〈法律現場透視 焦點事件：法律扶助基金會不續聘林三加律師案〉，《臺灣法學雜誌》207：1-34。

<sup>112</sup> 律師名單見：中科三期環評撤銷訴訟義務律師團，2014/03/6，〈中科三期環評撤銷訴訟義務律師團之聯合聲明〉，《台灣蠻野心足生態協會協會動態》：<http://zh.wildatheart.org.tw/story/134/7523>。檢閱日期：2014/05/21。

<sup>113</sup> 按照中華民國律師公會全國聯合會「2014 優秀公益律師」表揚狀所載，包含下列 57 位律師：王世宏、王怡今、王龍寬、江昱勳、吳君婷、吳俊達、呂清雄、宋國鼎、李艾倫、李宣毅、李珮琴、李荃和、周宇修、周家年、林弦璋、邱顯智、侯冠全、施泓成、范綱祥、高煒輝、高榮志、張必昇、張孟茹、張桂芳、張靖雅、郭德田、陳君沛、陳孟秀、陳怡成、陳映青、陳昱嵐、陳柏舟、陳誌泓、陳慧如、曾威凱、曾翊翔、黃昱中、黃國城、楊淑玲、楊進銘、葉民文、葉恕宏、董子祺、詹淳淇、趙立偉、劉冠廷、劉秋明、劉繼蔚、蔡宗恩、鄭三川、鄭啟儒、蕭宇軒、駱憶慈、謝翔揚、簡翊璇、簡凱倫、顏于嘉等律師。

<sup>114</sup> 按照中華民國律師公會全國聯合會「2016 優秀公益律師」表揚狀所載，包含下列 21 位律師：左逸軒、宋國鼎、李明芝、李宣毅、林三加、林士維、林子琳、林昶燁、邱顯智、柯劭臻、洪明儒、高涌誠、陳品安、陳柏舟、曾威凱、黃國城、葉恕宏、熊依翎、劉繼蔚、蔣昕佑、謝英吉等律師。

2013年7月集結「社運線上義務律師團」，在社群網站 Facebook 開設社團（周宇修，2014：9-11；余宗鳴，2014：37）開始。社運線上義務律師團大多倚賴既有人際網絡，隨著年底運動力下降，這批聯絡資訊也就擺著未有積極聯絡與維護（受訪者 Y）。然而這批資料卻替 318 佔領國會運動運動得以這麼快招募並整頓人力打下基礎。

318 佔領國會運動義務律師團的招募，主要是由民間司法改革基金會來負責處理與整合資源<sup>115</sup>。其中對外發言的掛名，主要是尤伯祥、高涌誠、劉志鵬、羅秉成、顧立雄等律師組成「318 公民覺醒運動律師團」。而由當時參與 318 佔領國會及 324 佔領行政院後續辯護的律師組成來看，這群律師團年紀平均 36 歲，中壯年世代的參與普遍，而從經驗差異來看，本文依照律師證號年份判斷執業年資，這群律師的執業年資平均為 7 年<sup>116</sup>。信念律師參與上在年紀和執業年資的年輕化，招募管道更趨多元，都讓法律動員成為更被優先選擇的運動策略。

## 參、資本家的反撲：嚇阻公共參與的策略性訴訟

法律框架逐漸完善、法律資源管道增多，都可以降低社會運動法律動員的成本；不過在我們把焦點放到國家對社會運動的反應前，資本家其實也有一套運用司法訴訟反制公共參與的訴訟方式。

對資本家而言，採取訴訟的主要目的是如何盡可能有效降低對經營事業的干擾與抗議。依循這種思考邏輯，資本家選擇採取「嚇阻公共參與的策略性訴訟」（Strategic Lawsuits against Public Participation, SLAPP），即便言論被認定是「可受公評之事的適當評論」<sup>117</sup>，輸了訴訟案也沒關係，因為 SLAPP 的目的並不在於贏

---

<sup>115</sup> 主要號召的顧立雄律師，一開始在 Facebook 社群網站上號召律師時，除了民間司改會外，提到萬國法律事務所的蘇孝倫律師為對口。但後續的資訊整合上，則皆是以民間司改會為主。

<sup>116</sup> 時間限制下，此資料並未處理補證的真實執業年資問題。僅登錄台北地院的有 267 位律師，僅登錄台北律師公會的有 113 位律師。在「法務部律師查詢系統」中，437 位義務律師裡有 4 位（3 男、1 女）無法找到出生年資料。律師出生年及相關資料，檢閱自「法務部律師查詢系統」，網址：<http://service.moj.gov.tw/lawer/basesearch.asp>。

司改會後來也訪談了這批參與運動的義務律師們。

司法改革基金會，2014/08/01，〈318 反服貿黑箱義務律師團訪談〉，民間司法改革基金會，<https://www.jrf.org.tw/articles/74>；《318 義務律師團訪談錄》Gitbook：<https://www.gitbook.com/book/jrf-tw/318-lawyers/details>。檢閱日期：2017/3/26。

<sup>117</sup> 這種關於是否屬於「可受公評之事的適當評論」引起的訴訟，經常處在言論自由、學術自由與新聞自由的爭論之中，其他像是口述歷史、鑑定結果或是新聞報導等，也都可能帶來訴訟或是行政處罰。口述歷史可能因當事人描述的視角而產生問題，例如蔣孝章夫婦訴溫哈熊案（2002/04/12）中，雙方對於當時結婚情境、及個人人格特質判斷，皆有大幅差異；而法醫投書不同的鑑定結果判

得訴訟，而是希望用訴訟過程耗費的時間、金錢甚至是心理壓力，讓被告噤聲、停止參與或組織行動 (Pring, 1989: 5-6)。這種「閉嘴，否則就挨告」<sup>118</sup>的 SLAPP，訴訟類型主要是誹謗、商業侵權行為、違反程序等。近年有名的案子，例如文林苑都更案中，樂揚建設委任許獻進律師、鄭藝懷律師以「妨害名譽」為名提告聲援者黃慧瑜<sup>119</sup>；而台塑石化則是以侵權行為、加重誹謗等，對中興大學環工系莊秉潔教授提告。

台塑石化告莊秉潔教授一案，可說是近年 SLAPP 的典型。台塑認為莊秉潔在一些與國光石化開發案相關的發言，足以毀損台塑六輕的名譽，決定對莊秉潔分別提起民事訴訟與刑事訴訟。2012 年 4 月對莊秉潔提起侵權行為損害賠償的民事訴訟，求償 4 千萬元，並要求在四大報頭版刊登道歉啟事，此外也依刑法 310 條控告莊秉潔加重誹謗罪。

民事訴訟在經過六次準備庭 (2012/05/03~2013/02/01)，一年半後的九月四日，台北地方法院判決台塑敗訴<sup>120</sup>。而刑事訴訟部分，台北地檢署以莊秉潔言論非屬司法院大法官釋字第 509 號解釋意旨，及美國聯邦最高法院的「真實惡意原則」範圍，以「犯罪嫌疑不足」、「非真實惡意言論」不起訴 (2012/06/06)。台塑不服結果聲請再議，經高院檢察署發回後，再度不起訴處分 (2012/11/30)；台塑又再次聲請再議，最終第三度不起訴處分 (2013/09/04)。

雖然莊秉潔勝訴，且任教學校、學術界及 NGO 在訴訟過程中都聲援莊秉潔的學術言論自由<sup>121</sup>，但從 SLAPP 的提告目的來看，莊秉潔受訪時就表示學者們不再

---

斷，也可能會被鑑定單位或鑑定人員提告，例如江國慶案精液鑑定案中，時任法務部法醫研究所所長的李俊億，在 2012 年前後投書江國慶案的科學證據分析，被法務部調查局發公文指責「嚴重傷害法務部團結一體形象與本局聲譽、士氣」，要求道歉澄清否則提告；商業週刊亦曾因報導市售牛奶含禁藥的《牛奶駭人》新聞，被衛生福利部依《食品衛生管理法》第 40 條發出執行命令，要求商業週刊雜誌在隔天下午四點前提供市售乳品之檢驗方法及檢驗單位，否則依《行政執行法》第 30 條第一項處怠金處分。

<sup>118</sup> 主導許多消費者運動的公設辯護人 Ralph Nader，他和 Wesley Smith 合寫的《打不起的官司》一書的「閉嘴，否則就挨告」章節，就深入描述在資本家提出 SLAPP 下，個人不只會面臨精神壓力，也容易喪失對司法正義的信任。Ralph Nader & Wesley J. Smith 著，曾文亮譯，2000，《打不起的官司：商務律師與司法的敗壞》，台北市：商周出版。

<sup>119</sup> 此舉引起輿論反彈，也出現妨害名譽自首活動，後來建商選擇撤告。「樂揚建設『妨害名譽』萬人自首團！」：<https://www.facebook.com/events/263173113773267/>。檢閱日期：2015/06/13。

<sup>120</sup> 臺北地方法院 101 年度重訴字第 291 號民事判決 (2013/09/04)。詹順貴、陳彥君，2012/05/03，〈臺灣臺北地方法院 101 年度重訴字第 291 號民事答辯狀〉，民事答辯狀全文見：詹順貴，2012/05/04，〈台塑集團告莊秉潔教授侵權行為損害賠償案，替莊教授撰寫之答辯狀〉，《獨立蒼茫部落格》，<http://thomas0126.blogspot.tw/2012/05/101-291-1.html>。檢閱日期：2014/02/11。

<sup>121</sup> 中興大學及 NGO 對台塑訴莊秉潔案的聲援稿如下所列：



對敏感議題發表意見、「學生擔心被告，甚至對已被起訴短報空污排放量之工廠，皆不敢在論文中撰寫其工廠名稱」<sup>122</sup>。而訴訟過程對當事人家庭也造成壓力，莊秉潔妻子就曾表示，「家中客廳的窗簾一度不敢打開，媽媽急著從高雄打電話來：『會不會被抓去關，會不會沒有頭路』」<sup>123</sup>。

### 第三節、國家對社會運動的處理： 從社運流氓到大規模興訟

前一節我們回顧了臺灣司法獨立與社會運動支援體系的發展，可以發現的是，台灣自由化與民主化過程中，在訴訟資源、信念律師自發集結及社會運動採取司法策略都是逐漸增加的，司法逐漸成為社會運動可信且可供運用的策略之一。扣回本文研究核心的國家行為，我們接下來要把視角由社會運動組織轉到國家，來看國家如何看待及使用司法來處理社會運動或爭議。

八〇年代開始，社會運動走上街頭的次數逐年增加（吳介民，1990：45），包含政治反對運動、反核、環境運動及消費者運動等，這些社會運動的抗議對象幾

---

國立中興大學，2012/04/30，〈中興大學捍衛學術自由聲明稿〉，《國立中興大學》。網址：<http://www.nchu.edu.tw/news-detail.php?id=18551>。檢閱日期：2017/04/25。

國立中興大學，2013/09/04，〈莊秉潔教授案件中興大學聲明稿〉，《國立中興大學》。網址：<http://www.nchu.edu.tw/news-detail.php?id=25002>。檢閱日期：2017/04/25。

台灣蠻野心足生態協會，2013/09/04，〈NGO 共同聲明新聞稿：台塑恫嚇學界之訴駁回！捍衛學術自由 奪回環境知情權〉，《台灣蠻野心足生態協會》。網址：<http://zh.wildatheart.org.tw/story/10/7386>。檢閱日期：2017/04/25。聲明的 NGO 團體包含：台灣西海岸保育聯盟、台灣蠻野心足生態協會、台灣媽祖魚保育聯盟、看守台灣協會、地球公民基金會、彰化縣環境保護聯盟、桃園在地聯盟、台灣永續聯盟、雲林縣生態保育聯盟、台灣生態學會雲林工作站、台灣水資源保育聯盟、台南市環境保護聯盟、台南市水資源保育聯盟、台灣環境資訊協會等。

<sup>122</sup> 國立中興大學，2013/09/04，〈莊秉潔教授聲明稿〉，《國立中興大學》。網址：<http://www.nchu.edu.tw/news-detail.php?id=25002>。檢閱日期：2017/04/25。

陳靜萍，2013/09/04，〈告學者莊秉潔 台塑一審敗訴〉，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201309040043-2.aspx>。檢閱日期：2014/05/04。

<sup>123</sup> 莊秉潔教授在和律師的電子郵件往來中，即便已經身陷訴訟，仍是強調「民眾知的權利」（陸詩薇，2012：8-9）。

朱淑娟，2013/01/02，〈公開評論六輕，竟引來官司和天價求償：台塑為何緊掐一位學者告到底？〉，《商業週刊》，1131 期，<http://archive.businessweekly.com.tw/Article/Index?StrId=49004>。朱淑娟，2013/01/03，《環境報導部落格》，<http://shuchuan7.blogspot.tw/2013/01/blog-post.html>。檢閱日期：2014/05/04。

朱淑娟，2013/09/04，〈台塑告莊秉潔 敗訴〉，《環境報導部落格》，<http://shuchuan7.blogspot.tw/2013/09/blog-post.html>。檢閱日期：2014/05/04。

蘇孟娟、劉力仁、湯佳玲、張慧雯，2013/09/04，〈台塑告莊秉潔案 國際學術期刊關注〉，《自由時報電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/710751>。檢閱日期：2014/05/04。

乎都以國家為主要的抗議對象，要求國家積極處理權益、或是改變政策方向；尤其解嚴前的政治反對運動，常會與社會運動相互支援（張茂桂，1990），因此國民黨政府對美麗島事件、新興社會運動等社會挑戰，採取的大多是壓制、反擊手段，透過地方派系、經濟政策及提升軍方勢力的「退縮的正當性」方式處理（王振寰，1989：97-104），而不是回應社會的改革要求。

但在八〇年代末期，社會運動對國民黨政府的要求與挑戰越趨強烈，本土資本不滿投資環境的「投資罷工」下，國民黨出現嚴重黨內鬥爭、「迷惑的」政治轉型狀態<sup>124</sup>（王振寰，1993：77-86）。國民黨政府為了維繫治理正當性，對社會運動的壓制態度轉為強烈，除了與資本案聯手進行系統性的打壓，例如資方解雇、調職參與工會的勞工，政府甚至動員警力鎮壓抗爭，或利用司法重判整肅異議份子，像是解嚴前後的檢肅社會運動流氓，從強制罪、妨害公務到集會遊行首謀，都可以看到國家試圖以刑法來壓制社會運動的企圖。當時不獨立的司法，不單無法發揮對行政權的監督制衡功能，甚至成為國民黨打壓社會運動的工具之一（何明修、蕭新煌，2006：108-118）。

這種壓制手段的展現，從打壓最嚴重的勞工運動來看就更為清楚。解嚴之前的勞工運動案件，大多仍是勞方與資方的對抗，工會因籌組工會或擔任幹部而被解雇或調職<sup>125</sup>，例如1988年3月的華夏玻璃案中，勞方試圖籌組工會，幹部在領表後四天以「故意侵權行為，破壞生產品，侮辱恐嚇主管」等理由開除，且甚至以工會傳單中提到「險惡的資本家」、「醜陋面目」再告工會幹部妨害名譽（吳乃德、廖錦桂，1991：8-13）。耐人玩味的是，勞資對抗的訴訟案中，「……法官似乎有偏好弱者勞工的傾向，尤其當牽涉到金錢給付的時候」、「勞工法律師的印象是，較年輕的一審法官有較為自由派的傾向。而二審的年老法官，在意識形態上則較為保守」（吳乃德、廖錦桂，1991：13），勞資糾紛案的承審法官，並不完全以資方為主，而不同審級的法官在審判的意識形態上也有所不同。

1988年8月的苗栗客運事件，則可說是「臺灣工運的分水嶺」（何明修，2008：49-54）。當時曾茂興、張俊明與汪立峽因召開苗栗客運臨時會員大會，遭檢察官

---

<sup>124</sup> 關於政治轉型與社會運動的關係，李丁讚、林文源（2000：137-141）指出張茂桂（1990）與王振寰（1989）討論政治轉型與社會運動的因果方向相反：張茂桂認為是因為政治權力鬆動，國民黨無力壓制政治反對力量，才讓社會運動越趨蓬勃；王振寰的主張是認為政治反對運動與社會運動等，共同迫使國民黨開始政治自由化。

<sup>125</sup> 吳乃德、廖錦桂（1991：11，表二）列出解嚴初期工會幹部受不利待遇（解雇或調職）的原因有以下幾類：1. 籌組工會、要求工會改選（30%）；2. 擔任工會幹部（34%）；3. 追討積欠工資、加班費（18%）；4. 爭取調薪或年終獎金（14%）；5. 其他例如聲援被解雇工會幹部或是發起工會支持二法一案。

以在會議中發表「爭取權益要繼續抗爭到底」等「煽惑罷工言論」，違反《勞資爭議處理法》第 8 條「調解期間勞工不得罷工」、《刑法》第 153 條第 2 款公然煽惑他人違背法令罪，及阻止發車、要求乘客下車觸犯《刑法》第 304 條強制罪等起訴。<sup>126</sup> 1989 年 7 月 27 日新竹地方法院做出判決，張俊銘、曾茂興及汪立峽等三人，因「以演說公然煽惑他人違背法令」被判三個月有期徒刑、緩刑兩年。<sup>127</sup> 而這也是國內第一宗對勞工罷工合法性所做的判決（台灣人權促進會，1990：149、174）。

苗栗客運事件讓國家意識到要積極處理勞工抗爭問題。所以包含 1989 年三月，桃園愛生勞工中心的馬赫俊神父無法延長簽證，遭強制驅逐；新埔遠東化纖在同年五月解雇調職三位工會幹部，甚至是在當時正在草擬的《危害治安防治條例》草案中，列出「非法聚眾、圍堵工廠生產或毀其生產設備，致妨害生產者，首謀處死刑、無期徒刑或十年以上有期徒刑」等壓制勞工運動抗爭的條文（台灣人權促進會，1990：148-49）。接續資方在 1987 年至 1989 年對工會參與者的不當解雇等處置<sup>128</sup>，國家逐漸加強對工運的壓制力道。

而從環境運動來看，1988 年 12 月行政院在林園事件後，核可了經濟部所提報的〈處理聚眾圍廠事件的三原則〉：「公害糾紛處理原則，絕不以賠償個人為對象，也絕不容許再度發生以暴力或強制包圍事件」，自此對環境運動相關抗爭態度更為強硬（吳介民，1990：170）。

## 壹、 檢肅社會運動流氓

1990 年李登輝提名軍事強人郝柏村組織的「治安內閣」，以經濟發展與穩定為目標，除了積極安撫資本家，也對社會運動採取更強硬的處理態度。此舉也引發五月反軍人干政運動（王振寰，1993：83-89；邱毓斌，2010；何明修，2006：131-135）。郝柏村上任行政院長後，隨即在八月底的行政院治安會報中，指示相關單位依照〈動員戡亂時期檢肅流氓條例〉，加強列管環保、工運、農運等三類

---

<sup>126</sup> 〈臺灣新竹地方法院檢查處檢察官起訴書（77 年度偵字第 4118 號）〉，[A\_0009\_0001\_001]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>127</sup> 〈臺灣新竹地方法院刑事判決（78 年度易字第 37 號）〉，[A\_0009\_0001\_002]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。〈臺灣高等法院刑事判決（78 年度上易字第 5189 號）〉，[A\_0009\_0001\_003]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。（1989/11/06）

<sup>128</sup> 1987 年至 1991 年前後資方的「不當勞動行為」詳細名單，可見吳乃德、廖錦桂（1991：19-24，附錄一）。

「社會運動流氓」<sup>129</sup>。對於加強列管農工運流氓，郝柏村解釋是要取締那些藉機敲詐勒索、利用社運牟取不正當報酬的流氓，是要「維護合法集會遊行權利」<sup>130</sup>。

此時國家把自力救濟視為違常活動，將治安事件包含群眾騷亂、暴徒劫持、非法請願集會、各類槍械肇事或查獲發現武器械彈、重大勞資糾紛、以及廠庫生產機構發生重大事故「將罷工與匪軍降落以及勞資糾紛與流氓械鬥，分別視為同一範疇來處理」（吳介民，1990：172-73）。像是 1989 年 2 月法務部長蕭天讚在受訪時，就表現出社會運動具有雜質、外人「製造問題」的回應態度：

「現在尤其令人擔心的是，已經有不是純粹的勞工在從事罷工的行動，而且各種情報和證據顯示，已經有不是勞工的人來製造勞工的問題，然後製造罷工，停工等等。」<sup>131</sup>

更精確來說，如同何明修、蕭新煌（2006：108）提到：「有限度開放的集會遊行法體制被認為過於寬鬆，溫和的抗議處理模式被視為軟弱的表現，動員戡亂時期檢肅流氓條例成為主要的參考方向」，回應抗議或是集會遊行舉牌被國家認為太過溫和，在解嚴初期的九〇年代，國家較偏向使用「流氓列管」手段來控管、壓制環境、勞工、農民等社會運動，例如 1990 年 5 月，基隆客運工會常務理事、自主工聯執行委員的基隆客運駕駛王耀梓，就被北區警備司令部以兩、三年前曾「連續無故毆打他人成傷」為由提報列管丙級流氓<sup>132</sup>。

## 貳、 妨害公務與集會遊行

在集會遊行法運用的空窗期前，大多還是以妨害秩序、妨害自由、妨害公務等強制罪起訴，勞工運動中，例如前面提到的 1990 年五月苗栗客運事件，曾茂興

---

<sup>129</sup> 在郝柏村指示後沒幾天，各縣市警察局即被要求在下一波「迅雷專案」的掃黑行動中，鎖定相關農運、工運及環運人士進行蒐證與掌握行蹤。

蘇晏毅、羅細綸、陳娟娟，1990/08/29，〈政府要以檢肅流氓法令列管 農工運人士不滿 指違民主潮流〉，《聯合報》，04 版。聯合知識庫。檢閱日期：2016/05/31。地方新聞中心，1990/09/02，〈下一波掃黑 鎖定目標 蒐證、逮捕「社運流氓」 展開「迅雷行動」 有關單位強調，此一取締行動，不考量政黨因素〉，《聯合報》，01 版。聯合知識庫。檢閱日期：2016/05/31。

<sup>130</sup> 謝英士，1990/09/06，〈合法集會 郝揆強調不會打擊 指出社運流氓一詞並不恰當 解釋取締不法用心〉，《聯合晚報》，03 版。聯合知識庫。檢閱日期：2016/05/31。

<sup>131</sup> 轉引自王振寰（1993：113）。

<sup>132</sup> 林浚南、楊迪文，1990/05/11，〈參加工運被認定為流氓列管？基客兩司機今開記者會〉，《聯合晚報》，04 版。聯合知識庫。檢閱日期：2016/05/31。

被判刑二個月，他放棄上訴，在聲援者「無法無天，毫無悔意」<sup>133</sup> 的聲音中，成為台灣工運史上第一位入獄者（何明修，2008：64-66）。

1988 年的「五二〇農民事件」中，六月偵查終結 (06/16) 依違反集遊法、聚眾妨害公務、妨害自由等被提起公訴的共有 92 人。九月地方法院宣判有罪的人共 79 人。隔年一月底高等法院分三批宣判，五月最高法院上訴駁回 (1989/05/09)。（台灣人權促進會，1990：100-103、163-65）

在農民運動中，臺灣農民聯盟主席林豐喜就參與「三一六」、「四二六」、「五一六」等三大農運案件並擔任運動總指揮，而被以違反集會遊行法、聚眾妨害公務等罪名起訴（台灣人權促進會，1990：96、98、100；何明修、蕭新煌，2006：112），台灣人權促進會也為此提出聲明稿，抗議當局迫害農運<sup>134</sup>。1989 年 5 月 15 日台北地院依「共同連續首謀公然聚眾」等罪判處有期徒刑 18 個月、褫奪公權一年，二審 (09/09) 減為有期徒刑 14 個月、褫奪公權一年（台灣人權促進會，1990：169-179）。而 1989 年五月的遠東紡織勞資衝突事件，勞動黨主席羅美文等八人有罪（台灣人權促進會，1990：273）。

整體來看，社會運動參與者被檢警移送與起訴的法源、罪名上隨民主化進程而有不同。在解嚴初期、審議《動員戡亂時期集會遊行法》的 1987 年，有許多人是因侮辱公署、妨害公務、等罪名遭到起訴（許仁碩，2011：8；台灣人權促進會，1990：40-42）。隨著動員戡亂時期終止、陸續幾次修法，以及可能在憲法意識抬頭下，法官逐漸不採集會遊行法第 29 條<sup>135</sup> 為有罪理由（劉人豪，2012），起訴方向雖然仍有集會遊行法，但卻多了許多刑法罪名，回到最開始沒有集會遊行法框架下的處理方式。

---

<sup>133</sup> 〈送曾茂興光榮入獄採訪通知〉，[C\_0006\_0016\_0024\_0005]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。（2000/09/22）

<sup>134</sup> 當時林豐喜擔任了 12/08、03/16、04/26、05/16 等數次農民運動總指揮。台灣人權促進會（1989-06-30）。[為當局迫害農運，逮捕主導人士發表抗議聲明]。《數位典藏與數位學習聯合目錄》。<http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/5e/25/35.html>（2016/08/03 瀏覽）。

<sup>135</sup> 《集會遊行法》第二十九條：「集會、遊行經該管主管機關命令解散而不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從，首謀者處二年以下有期徒刑或拘役。」



### 參、 國家提起大量民事訴訟：民主社會下的新現象

本文在前面兩節討論司法獨立及司法改革進程，接著分別從社會運動團體及國家角度，來談國家與社會運動組織/行動者，雙方的司法策略選擇，及做為支援體系的信念律師角色，整體而言，司法角色越來越吃重。

不同於九〇年代初期，郝柏村提報社運流氓(邱毓斌, 2010)，用依法統治(rule by law)作為政治工具來控制社會 (Maravall 2003; Ginsberg & Moustafa 2008)；也不同於國民黨在解嚴前後，以司法院大法官解釋來迴避中央民意代表過去未定期改選的政治責任<sup>136</sup>，近年來國家主動使用司法手段有了新的處理方式：國家因為政策爭議，對人民提起大量民事訴訟。這種情況廣泛出現在關廠工人案，與近幾年的永春街、華光社區、紹興社區與蟾蜍山等非正式住區反迫遷案件中。這種現象，表面上是來自於國家債權或是國有土地等在民事上的債權債務關係，但實際上將政策執行與處理方式，由行政行為轉向提起民事訴訟的，卻是來自國家被要求回應監督機制的的需求，因而在民主課責壓力下，政策爭議不再是行政機關的處理而已，而是產生類似司法化、卻具有模仿法律動員「為權利定性」的國家主動、且提起大量民事訴訟的狀況。

而從相關政府或公務機關與人民的互動方式，可以歸納出國家提訟的兩個特點：國家主動且大量提起訴訟。在國家主動提告部分，原告為公務機關、被告多半為勞工或較為弱勢的非正式住區居民；而在國家採取大規模民事訴訟部分，國家提告名單包含在當地曾設過戶籍、當初貸款簽約人與連帶保證人等，公務機關透過訂定契約或行政法令，把原本行政事務變成只有雙方債權、債務的權利關係。國家財產權問題透過法令規範及要求法院核發支付命令、存證信函等形式，進入普通法院民事庭。接下來本文將透過國家大規模興訟的兩個典型個案：全國關廠工人連線、與華光社區案，來討論國家的因應與使用司法來處理的原因。

---

<sup>136</sup> 王金壽(2012: 71)以司法院大法官釋字第261號解釋為例，討論國民黨如何以司法迴避政治責任：「即使國民黨內部已經準備了『兩年三階段』的退職方法，但最好的政治計算和策略還是交由司法部門來解決此問題，以迴避任何的政治責任」



### 第三章、討債拚經濟： 勞委會訴全國關廠工人連線案



1996 年開始，在全球化及廉價勞動力的吸引下，資方外移廠房設備，也陸續發生多起資方無預警的惡性關廠歇業。這波惡性關廠歇業潮，包含臺北樹林的東菱電子 (1996/02)、桃園龜山的福昌紡織 (1996/08)、桃園八德的聯福製衣 (1996/08)、臺南新市的東洋針織 (1996/11)，再加上後續加入抗爭，桃園大園的耀元電子 (1998/05)、苗栗竹南的興利紙業，以及擎揚、華億等工廠。

惡性關廠風潮使得工廠的許多員工沒了工作，還遭到資方積欠薪資、資遣費或退休金。當時關廠工人們的串連抗爭，包含聯福勞工臥軌抗議(1996/12/20)、高速公路撿垃圾 (1997/02/02)，甚至是在勞委會樓下「埋鍋造飯」等行動，促使行政院勞工委員會（現已改制升格為勞動部，下稱「勞委會」<sup>137</sup>）動用就業安定基金，在 1997 年 7 月 10 日訂頒《關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點》（下稱「關廠促業貸款要點」<sup>138</sup>），委託華南銀行承作相關放貸業務，爭議才平息下來。

多起重大關廠案件，也引起大眾對惡性關廠勞工權益的關注，原先空白的勞工保護相關修法與行政規則也逐步展開。為了保障勞工因雇主歇業、清算或宣告破產被積欠工資，在《勞動基準法》（下稱勞基法）中訂定「積欠工資墊償基金制度」<sup>139</sup>，規定雇主每個月按勞基法規定的薪資比例繳納至墊償基金，如此若事業單位因歇業、清算或宣告破產，積欠薪資未能清償下，勞工就可以向勞工保險局申請最多六個月的墊償基金給付，薪資給付請求權由此債權移轉給勞保局。

而勞委會在 2000 年後，也陸續訂定關廠歇業或大量解雇的相關行政規則，例如「事業單位大量解僱勞工保護措施」、「事業單位關廠歇業預警通報實施要點」

<sup>137</sup> 行政院勞工委員會現已改制升格為勞動部。從民國 39 年的內政部勞工司，到解嚴的 1987 年第一個成立的中央部會層級機關，勞工司改制升格為行政院勞工委員會，就業輔導、職業訓練、技能檢定與社會司的勞工保險等業務皆整編進勞委會；而 2014 年再改制升格為行政院勞動部（行政院勞工委員會，2011：270-73）。從改制升格與業務承攬多元化等都可看出這些名稱具有勞工地位逐步提升的時代意義，因此若非行文必要，我將盡量使用「勞委會」與「職訓局」等舊稱。

<sup>138</sup> 行政院勞工委員會 87 年度勞資三字第 010361 號函 (1998/03/16)。

<sup>139</sup> 《積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法》

勞動部勞工保險局，--，〈墊償工資相關行政解釋〉，《勞動部勞工保險局》：

<http://www.bli.gov.tw/print.aspx?a=nEPRlhbcAdk%3D>。檢閱日期：2017/1/24。

相關判決可參考：台北高等行政法院 102 訴字 1366 號判決、台北高等行政法院 99 簡字 714 號判決、最高行政法院 100 判字 1132 號判決等。

等。關廠勞工的處境，也催生了被稱為「關廠法」的《大量解僱勞工保護法》（下稱「大解法」），2003年1月由立法院三讀通過的大解法<sup>140</sup>，明訂大量解僱的勞工規模、關廠歇業的預警通報機制、對勞工需負勞雇協商義務，在60天前提出解雇計畫書並告知勞工解雇消息，甚至是禁止負責人出國等規定，在一定程度上試圖處理九〇年代末期關廠風潮時，政府對事業單位力有未逮的環節。在2003年6月關廠歇業的近輪汽車，隨即成為第一件適用大解法的案件。<sup>141</sup>

然而對照著這些因應惡性關廠風潮<sup>142</sup>而逐步健全的關廠勞工保障，在九〇年代末期抗爭的這群「全國關廠工人連線」工人們，卻在2012年被勞委會以清償債務為由告上法院，要求清償當初「向政府借的貸款」。

## 第一節、惡性關廠風潮與「貸款」

1996年後，包含福昌紡織、東菱電子、東洋針織、聯福紡織等陸續出現的惡性關廠案件，甚至是在訂頒關廠促業貸款要點後，1998年耀元電子仍因遭資方積欠近七千五百萬的資遣費，而展開攔截考生的抗爭行動——在在都「顯示勞基法實施十餘年來，政府的執法能力有相當缺失」<sup>143</sup>。

關廠風潮時任勞委會主委的謝深山，一直面臨關廠工人的施壓，例如聯福自救會夜宿勞委會（1996/10/17），而他也做出以勞退基金購入聯福土地的政治承諾，但評估過後，11月底宣布因收支落差過大放棄，這也逼使聯福女工在隔月20日臥軌抗議（何明修，2008：114-18）；而在1997年3月，謝深山雖然在立法院列席報告「由福昌、東菱、聯福等公司勞資糾紛事件探討勞工權益保障問題」案，但質詢與討論內容多圍繞在謝深山登記參選台北縣長一事。<sup>144</sup>關廠工人的問題處理，是到1997年四月底，新的勞委會主委許介圭上台後，才開始進行一系列的放款討論。許介圭上任的第一天，就有關廠勞工們就在勞委會門口絕食抗議。

<sup>140</sup> 關於大解法的政策分析面向，可見林佳和，2014，〈自由、管制與協商的辯證——大量解僱勞工保護法的法政策選擇分析〉，《勞動與法論文集 III：國家與勞動市場管制、勞動契約》，臺北市：元照出版。

<sup>141</sup> 當時勞委會遲遲不認定進輪汽車案是否適用大解法，在面對負責人王中仁可能出境的壓力下，進輪汽車勞工到桃園機場出境大廳抗議，也使得勞委會隨後做出適用大解法的判斷（何明修，2008：124-25）。

<sup>142</sup> 關於這波惡性關廠的策略討論，可參考吳育仁，2002，〈臺灣的大量裁員、關廠與惡性關廠：勞資雙方的策略選擇〉，《香港社會科學學報》，23：61-101。

<sup>143</sup> 徐國淦，1998/07/06，〈莫讓勞基法成惡化勞雇關係導火線 未納入適用的服務業可能藉此裁員政府執法能力也有缺失...〉，《聯合報》08版。

<sup>144</sup> 1997/03/05，《立法院公報》，86(7)：69-124。



關於當時的關廠勞工規模，謝深山 1997 年三月面對質詢的回答，是 1996 年就有一百件關廠案，近五千人受影響。而按照勞委會在新聞稿及訴訟書中的說法，關廠促業貸款的申貸戶總數為一千一百零五戶，貸出四億四千四百九十九萬元，平均約四十萬。<sup>145</sup>

從《關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點》(1998/03/16)的貸款金額來看，第六點規定：「貸款金額最高為新台幣一百萬元整，惟每人貸款金額不得超過雇主積欠之法定資遣費或退休金之金額」<sup>146</sup>。而當時的貸款默契，是以薪資與退休金總額計算放款額度，所以許多關廠勞工拿到的金額皆非整數，且由於此筆促進就業貸款是比照過去勞委會的貸款規定，在每個人的貸款不得超過一百萬之下，即便資方積欠薪資與退休金多於一百萬，仍是以一百萬計。

華南銀行在放貸時，一開始一樣是要求關廠工人們必須簽署「關廠歇業失業勞工促進就業貸款契約及貸款本息攤還表」<sup>147</sup> 並找連帶保證人做對保，但在曾茂興帶領聯福勞工進行小額現金提存款行動後<sup>148</sup>（何明修，2008：122-23），華南銀行的放款速度加快，對保程序簡單帶過，「為協助失業勞工儘速取得貸款資金，在接獲職訓局核准公文及名冊後，隨即優先增派人員負責通知辦理相關貸放手續，由於申請人的充分配合，已於昨天全數核貸畢，前後不超過一周，過程相當順利。」<sup>149</sup>。

對於是否能動用「就業安定基金」來處理，1997 年 5 月 31 日的職訓局第三次臨時會議上即有爭論，在會中陳繼盛委員即指出動用就業安定基金來墊償是「依法無據」：「細琢『關廠歇業失業勞工就業貸款實施要點草案』，均以積欠資遣費及退休金之償還為實質目標，顯有假就業貸款之名，行資遣費或退休金墊償之

---

<sup>145</sup> 黃德北，2013/06/30，〈從歷史結構面看關廠失業工人抗爭事件〉，《司法改革雜誌》，96：40-43。法律扶助基金會，2015/03/26，《烈日秋霜～關廠工人法律扶助紀錄片》，<https://youtu.be/gWqZ-vmBcjk>。檢閱日期：2016/06/24。

<sup>146</sup> 畫線為本文所加。

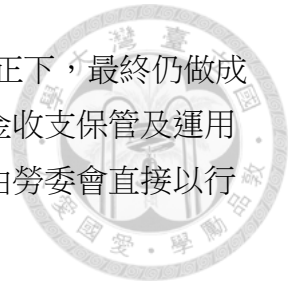
<sup>147</sup> 〈關廠歇業失業勞工促進就業貸款契約及貸款本息攤還表〉，[A\_0009\_0004\_0002\_0004]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>148</sup> 有一說是除了勞工的小額現金提存款行動外，當時為求連任的桃園縣長呂秀蓮，也向華南銀行施壓，要求加速放款給關廠工人們。

<sup>149</sup> 甚至華南銀行在開辦貸款三個月後，仍不斷鼓勵勞工前來申貸：「……華南銀行昨(18)日表示行政院勞委會職訓局所提供給該行的新台幣 7 億元安定金，目前僅核貸出 2.7 億元，有需要者可多加利用。」

姜維君，1998/08/19，〈關廠失業勞工 安啦 華銀促進就業貸款尚有額度 歡迎利用〉，《經濟日報》07 版。

實……」<sup>150</sup>，但在大部分委員表示贊同或是略做要點的細節修正下，最終仍做成決議，同意依照《就業服務法》第二十四條，及《就業安定基金收支保管及運用辦法》第六條第二款規定辦理，而貸款及就業獎助實施要點，由勞委會直接以行政命令發布實施。



## 第二節、國家如何採取訴訟行動？

處理勞委會為何大量對關廠工人們提起民事訴訟的其中一個關鍵，就必須釐清勞委會行動的時間點，從訴訟策略來看，2005 年與 2012 年為兩個主要階段，所以接下來我依時間順序處理這兩個國家興訟階段，試圖釐清幾個問題：（一）在關廠促業貸款放款後，勞委會對這筆貸款的態度為何？何時展開催收行動？（二）第一次訴訟行動，也就是勞委會主委陳菊寄發支付命令與提起訴訟的確切時間點及原因為何？（三）第一次與第二次訴訟行動之間，政府有什麼對應行動？

### 壹、 2005 年國家興訟階段一：十人支付命令

按照《關廠歇業失業勞工創業就業貸款實施要點》第九條，還款期限為「自領取貸款起第二年開始，按月分五年（六十期）攤還本息」。陳昱嵐（2015：5）指出，在這期間，勞委會曾打電話或寄發催繳利息通知，但並非所有人都收到通知。華南銀行在 2003 年 6 月向申貸戶統一催收本息<sup>151</sup>，東菱電子四十餘名自救會成員隨即前往華南銀行板橋分行陳情抗議，認為「欠債的人應該是東菱電子負責人詹俊森」，而當時擔任勞委會副主委的郭吉仁，在面對這些抗爭的回應是：

---

<sup>150</sup> 此場會議由時任勞委會主委的許介圭主持，會議相關人包含石素梅（主計處）、陳繼盛（勞工法）、吳思鍾（全國工業總會理事）、鐘昱男、吳忠吉、林江風、郭吉仁、林渭濱、劉玉蘭（代表行政院經建會）等。

原始文件提供來源：行政院勞工委員會勞資關係處依台灣桃園地方法院晴民仁 101 年度訴字第 1707 號函之回覆（勞職業字第 1020000666 號函）。

〈「關廠歇業失業勞工促進就業貸款草案」職訓局會議記錄〉，[A\_0009\_0004\_0003\_0139]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>151</sup> 例如在臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1635 號判決中，即列出華南銀行曾在 2003 年 6 月 18 日寄出催告信函。關於是「行文催討所有貸款本息」或僅是催討本金，未加入利息及違約金都有說法，按新聞的說法是華南銀行以「未繳付貸款利息」為由行文催討。而關廠工人律師第七次會議紀錄（頁 3）提到 2003 年「催收後東菱有到華南銀行抗議，後來就停了」。

〈全國關廠工人連線律師團第 7 次定期會議紀錄〉，[A\_0009\_0004\_0007\_0007]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

逾期未繳的貸款依法本應催討，任何的借貸勞委會都有申貸紀錄。當年東菱電子員工以彼此對保方式向勞委會申辦貸款，應清楚自己是債務人，勞委會會要求資方履行義務。<sup>152</sup>

時任勞委會主委的陳菊，也在同年年底向曾茂興、毛振飛等抗爭參與者表示不會追討貸款（周伯峰，2010、律師會議紀錄 7：3），且曾茂興與陳菊的交情很好，接了國策顧問的位子後，曾茂興也更有機會公開表示勞工訴求（何明修，2008：194-97）。但為什麼勞委會後來會對關廠工人寄支付命令甚至提告？勞委會前主委陳菊後來解釋提告的原因是來自：「審計部於 2004 至 2005 年間抽查『就業安定基金』糾正勞委會，要求勞委會依法催討，否則相關人員將涉圖利等法律責任」<sup>153</sup>。

關於審計部的抽查，一些討論關廠工人案的論文、回應或新聞評論，會認為原因是來自於 2003 年的中央總決算審核報告中，審計部要求「就業安定基金」必須改進經費使用狀況，但改進部分跟關廠工人案並沒有直接相關，且對照 90 年度至 98 年度的中央總決算審核報告，甚至是最接近的 95 年度報告，都未看到對關廠工人案放貸檢討的相關討論。對於勞委會職訓局的檢討與要求，仍是以職業訓練及推廣的成效為主。另一方面也有文章以「貸款時效屆滿」做為審計部抽查的原因，但按照貸款規定，貸款時效應該是在前一年（2004）年便全部到期。

經過寫信至審計部「審計建言」信箱後<sup>154</sup>（審計部「審計建言」回函，2016），得到的回應，是因為勞委會職訓局的財務收支抽查狀況。就業安定基金最終實際動支的貸款總額為 4.3 億。而審計部發函前，在 2004 年仍有 684 件、約莫 2.62 億的未還款項；而審計部在 2005 年抽查勞委會職訓局財務收支，發現這筆貸款業務的逾期追償款項過多，所以行函要求勞委會需加強追討貸款：

本部（審計部）審核前行政院勞工委員會職業訓練局（含就業安定基金）民國 94 年度 1 至 9 月份財務收支，發現該局委託華南銀行辦理關廠歇業失業勞工促進就業貸款業務，截至民國 94 年 10 月底止，逾期戶 670 戶，逾期本金 2 億 5,891 萬餘元，逾期應收利息 3,912 萬餘元，惟未積極督促華南銀行依「關廠歇業失業勞工促進就業貸款逾期戶追償作業原則」規定辦理逾期戶追

<sup>152</sup> 許聲胤、林詩茵，2003/07/10，〈貸款被催繳 東菱 40 多員工抗議 工廠惡性倒閉 薪水退休金泡湯 勞委會協助貸款 他們要雇主認帳〉，《聯合報》B4 版。

<sup>153</sup> 周昭平，2015/11/18，〈回應王如玄 菊營：提告 10 關廠工人情非得已〉，《蘋果日報》：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20151118/735495/>。檢閱日期：2015/11/19。

<sup>154</sup> 在審計公職同學的建議下，我寫信至審計部「審計建言」詢問當時相關公文，詢問時間為 2016/05/24。回函時間為 2016/06/16。

償事宜，經函請加強督導辦理，嗣經該局查復業多次行文華南銀行依契約規定辦理催收及訴追事宜，暨訂定逾期戶催收及呆帳處理程序要點等在案。



而勞委會主委陳菊在審計部來函後，除了行文給華南銀行外，也在諮詢後選擇找十位關廠工人寄出支付命令。選擇支付命令支付的對象，勞委會新聞稿的說法是以關廠工人中，有工作且平均月薪最高的 10 件申貸戶提出貸款償還支付命令<sup>155</sup>；這和吳永毅在訪談表示陳菊「請幕僚找這批勞工的投保薪資來看，從 600 多人裡找了 10 個投保薪資最高的做為催討對象」、「這 10 人都是非自救會成員」的說法大致相符<sup>156</sup>。

勞委會向普通法院聲請核發支付命令後，其中有兩位關廠工人，及一位連帶保證人對支付命令提出異議，但經法院判決敗訴<sup>157</sup>。雖然訴訟結果在勞委會的預期之中，但勞委會也並未強制執行還款<sup>158</sup>。

---

<sup>155</sup> 勞委會在後來全面撤告的新聞稿 (2014/03/10)曾指出「(申請核發支付命令的)公文於 94 年 4 月 22 日批核，95 年 5 月正式提交法院執行」，但相關的判決文書及證據中，並未提示這份公文。勞動部新聞稿，2014/03/10，〈為促進社會和諧，保障弱勢勞工權益，勞動部撤回「關廠案」告訴，終結爭議！〉。

<sup>156</sup> 許家峻，2013/06/06，〈人間異語：難道任由工人淒涼老死(上)〉，《蘋果日報》，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20130606/35067296/>。檢閱日期：2014/06/08。

<sup>157</sup> 相關判決案號如下：板橋地院 95 年度訴字第 1584 號判決、板橋地院 95 年度訴字第 1652 號判決，及台北地院 95 年度訴字第 8372 號判決 (2006/10/13)。

<sup>158</sup> 沒有要求強制還款的說法，在 2015/11/18 陳菊對王如玄的回應中也是如此：「陳菊任內也未對他們強制執行還款」。

許家峻，2013/06/06，〈人間異語：難道任由工人淒涼老死(上)〉，《蘋果日報》，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20130606/35067296/>。檢閱日期：2014/06/08。

周昭平，2015/11/18，〈回應王如玄 菊營：提告 10 關廠工人情非得已〉，《蘋果日報》：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20151118/735495/>。檢閱日期：2015/11/19。



表格 5 就業安定基金貸出款明細表：關廠歇業失業勞工促進就業貸款（87~101 年度）

年度	上年度 貸出餘額	本年度增加金額		本年度減少金額		本年度終了 貸出餘額	備註
		預算數	決算數	預算數	決算數		
101	238,760,221	-	-	-	16,536,880	222,223,341	-
100	238,760,221	-	-	-	-	238,760,221	-
99	238,760,221	-	-	-	-	238,760,221	-
98	239,558,794	-	-	3,000,000	798,593	238,760,221	收回未如預期， 主要係因逾期戶 多，均未能依約 正常繳還本息所 致
97	239,950,683	-	-	88,000	391,889	239,558,794	收回超出預期， 主要係仍有繳納 本息之貸款戶
96	243,177,734	-	-	18,670,000	3,227,051	239,950,683	收回未如預期， 主要係因逾期戶 均未能依約正常 繳還本息所致
95	258,947,343	-	-	14,000,000	15,769,609	243,177,734	-
94	262,939,902	-	-	12,000,000	3,992,559	258,947,343	-
93	276,510,032	-	-	21,756,000	13,570,130	262,939,902	-
92	312,560,418	-	-	32,129,000	36,050,386	276,510,032	-
91	350,833,234	-	-	32,400,000	38,272,816	312,560,418	-
90	390,769,429	-	-	48,000,000	39,936,195	350,833,234	-
88/7~89	437,720,214	-	-	52,483,000	46,950,785	390,769,429	159
87/7~88/6		-	218,461,309	180,000,000	6,174,281	437,720,214	160
86/7~87/6	-	-	700,000,000	-	-	700,000,000	

資料來源：臺灣桃園地方法院職特字第 1020028023 號函。

<sup>159</sup> 備註內容：「本業務 87 年度依合約於華南銀行開立帳戶並撥存專款七億元，即認列貸款七億元，故本年度未再編列預算。」

<sup>160</sup> 備註內容：「1. 本業務 87 年度依合約於華南銀行開立帳戶並撥存專款七億元，即認列貸款七億元，故本年度未再編列預算。惟本年度依審計部更正以實際貸出金額列帳，致貸出金額預決算數差異。2. 收回金額因原預估屋主申貸 3 億，勞工申貸 4 億，惟至 87 年 6 月底止，實際僅貸出 2 億餘元，且貸款人依合約分五年還本。另聯福申貸人奉核示延至 88 年 9 月底開始償還，故決算數較低。」

從上表〈關廠歇業失業勞工促進就業貸款貸出款明細表〉中，也可看到「收回未如預期，主要係因逾期戶多，均未能依約正常繳還本息所致」的備註。但有趣的是，備註主要是在 96、97、98 三個年度中，預決算數額落差在前面幾年亦有類似狀況，即使用貸款契約中訂的六年還款期限來看，也無法說明 94、95 年度為什麼沒有備註。直到將 2005 年的十人支付命令放進來看，對於貸款的追償態度轉為積極就清楚得多。雖然說是積極，也就是比起過去幾年要多些備註，在官方所謂「追回貸出款」中，除了 2007 年（96 年度）有三百萬，可以和貸款前幾年的「還款」相比擬，其他年度都低於一百五十萬，而到 2012 年全面提告後，「還款」才暴增至一千六百萬。

而 2009 年監察院調查就業安定基金<sup>161</sup>，主要仍是因為就業安定基金併決算的比率過高（乙 119、120），而非來自放貸收回成效不彰。在立法院預算中心的預算評估報告中，98 年<sup>162</sup>、99 年<sup>163</sup>及 100 年的評估報告中，皆提及「關廠歇業失業勞工促進就業貸款逾期貸款及利息清償緩慢，職訓局應積極依合約督促華南銀行催收」；其中 100 年的預算評估報告中，針對就業安定基金的第四點及第八點指出：「四、行政部門濫用併決算彈性，就安基金管理會審議功能有待提昇」；「八、關廠歇業失業勞工促進就業貸款逾期貸款及利息清償緩慢，允應積極依合約督促銀行催收」<sup>164</sup>。但這些監督的時間，似乎都與 2012 年勞委會主委王如玄以「維護國民利益、保障國家債權」、「15 年消滅時效將屆」提告仍有落差。

<sup>161</sup> 監察院 98 年度財調 0024 號調查報告 (2009/04/08)：「黃委員煌雄調查：據審計部函報：稽察行政院勞工委員會主管就業安定基金財務收支，核有基金帳務處理及內部審核人員涉有財務上不忠於職務之行為，報院核辦乙案」。

《立法院公報》，96 卷 8 期，頁 184。

<sup>162</sup> 預算評估報告第四點：「四、關廠歇業失業勞工促進就業貸款逾期貸款及利息清償緩慢，職訓局應積極依合約督促華南銀行催收」。

立法院預算研究中心，2009，《就業安定基金、勞工退休基金（舊制）、勞工退休基金（新制）、積欠工資墊償基金 98 年度預算評估報告》，

[http://www.ly.gov.tw/06\\_lyacc/search/accOutlineList.action?id=9784](http://www.ly.gov.tw/06_lyacc/search/accOutlineList.action?id=9784)。檢閱日期：2015/11/06。

<sup>163</sup> 預算評估報告關於就業安定基金第六點：「六、關廠歇業失業勞工促進就業貸款逾期貸款及利息清償緩慢，應積極依合約督促銀行催收」。

立法院預算研究中心，2010，《就業安定基金、勞工退休基金（舊制）、勞工退休基金（新制）、積欠工資墊償基金 99 年度預算評估報告》，

[http://www.ly.gov.tw/06\\_lyacc/search/accOutlineList.action?id=11857](http://www.ly.gov.tw/06_lyacc/search/accOutlineList.action?id=11857)。檢閱日期：2015/11/06。

<sup>164</sup> 預算評估報告關於就業安定基金第四點及第八點。立法院預算研究中心，2011，《就業安定基金、勞工退休基金（舊制）、勞工退休基金（新制）、積欠工資墊償基金 100 年度預算評估報告》，

[http://www.ly.gov.tw/06\\_lyacc/search/accOutlineList.action?id=15069](http://www.ly.gov.tw/06_lyacc/search/accOutlineList.action?id=15069)。檢閱日期：2015/11/06。



## 貳、 2012 年國家興訟階段二：全面提告

勞委會在十人支付命令後也未有進一步動作，而是直到 15 年的還款年限將近，2012 年勞委會主委王如玄以「提告情非得已」（2012/08/06）、「維護國民利益、保障國家債權」（2012/08/17）、「15 年消滅時效將屆」等由，編列 1600 萬訴訟費預算（詳如下表 7），請當時承辦貸款業務的華南銀行委請律師聲請支付命令，追討剩下 625 戶逾期未繳本金與利息的關廠工人。在新聞稿中也可以看到勞委會對貸款的態度相當強硬。

…… 此協助方案是貸款性質而非社會救助，且失業勞工與華南銀行簽訂契約，依照契約取得貸款款項，自應依照契約規定按期還款。

…… 為維護國民利益、保障國家債權，勞委會必須依規定執行公務，故委託華南商業銀行委請律師依民事訴訟程序進行逾期欠款追討。<sup>165</sup>

然而如何評估「債權將罹於時效」的實際影響，以及監督機制何時發揮作用並迫使勞委會行動，本文認為必須更確定公部門具體展開支付命令與訴訟行動的時間點。於是本文查找「臺灣採購公報網」的採購資訊後，發現華南銀行在 2011 年 4 月 1 日時，公開招標名為「委託辦理關廠歇業失業勞工促進就業貸款逾期戶之聲請支付命令與後續訴訟及強制執行」的勞務案，預估採購金額為兩千零五十萬元<sup>166</sup>。

面對這個採購金額，值得探問的是，2012 年貸出款回收的決算數是一千六百萬，然而為了追回款項，勞務採購案扣掉回收款項的差距仍有四百萬，而這四百萬甚至是歷年來幾乎很少達到的回收數字，為什麼國家願意投入甚至比興訟成本來得高的金額來向工人追回款項？而 2012、2013 年勞委會陸續提出的還款補助方案，也不是以收回貸款總額為主，而是折衷讓關廠工人們「還款」。

王如玄表示，「基於維護國民利益、保障國家債權的立場，必須依民事訴訟督促程序」、「只是形式上要走完程序而已」，而擔任勞委會職訓局的就業服務組組長黃孟儒表示：「現在已經過了法律的時效 15 年，所以我們必須要去執行國

<sup>165</sup> 勞委會新聞稿，2012/06/18，〈勞委會籲請「關廠歇業失業勞工促進就業貸款」逾期戶依規定償還貸款〉：<https://www.mol.gov.tw/announcement/27179/16653/>。

<sup>166</sup> 這筆勞務採購金額為 20,540,000 元，開標時間為 2011 年 5 月 10 日。採購案編號為：「TBN No.: 2045659」，台灣採購公報網，2011/05/10，〈委託辦理關廠歇業失業勞工促進就業貸款逾期戶之聲請支付命令與後續訴訟及強制執行〉，<http://www.TaiwanBuying.com.tw/>。檢閱日期：2016/12/12。

家的債權。另外一點，貸款的 1105 戶裡頭，有 480 戶他們已經分期償還完畢了。」<sup>167</sup> 訴訟團隊陣容包含立詳、格法理通、玉山國際等法律事務所。其中格法理通法律事務所的侯水深、張沐芝與潘鄉，即是先前陳菊擔任勞委會主委時期的「十人支付命令」三案的原告律師。在關廠工人案的政策演變上，甚至看不出政黨輪替前後的明顯變化。

表格 6 勞委會就業安定基金歷年預算案編列「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」之銀行代辦及律師訴訟費用

行政院勞工委員會主管就業安定基金附屬單位預算案(非營業部分)			
年度	項目	預算數	說明
103	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」	9,379,000	委託華南商業銀行依委託契約辦理關廠歇業失業勞工促進就業貸款之利息收取及按月償還本金，並辦理逾期戶之追償訴訟事宜，以及依據「關廠歇業經濟困難勞工紓困補貼實施要點」，辦理與勞工訴訟外和解公證及相關債權處理等事宜，以協助勞工順利取得申請紓困補貼所需文件 <sup>168</sup> ，編列 律師訴訟費 7,723,000 元 銀行代辦費 1,812,000 元
102	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」	20,562,000	委託華南商業銀行依委託契約及政府採購法，委請律師辦理貸款案逾期戶之追償事宜，期順利回收所貸出之款項 <sup>169</sup> 。預算編列內容： 律師訴訟費 18,750,000 元 銀行代辦費 1,812,000 元
101	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」	20,562,000	委託華南商業銀行依委託契約及政府採購法，委請律師辦理貸款案逾期戶之追償事宜，期順利回收所貸出之款項 <sup>170</sup> 。預算編列內容： 律師訴訟費 18,750,000 元 銀行代辦費 1,812,000 元
100	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」	5,562,000	委託華南商業銀行依委託契約及政府採購法，委請律師辦理貸款案逾期戶之追償事宜，期順利回收所

<sup>167</sup> 原句可見：討債變欠債 失業勞工夜宿勞委會抗議，2012/07/05，新唐人亞太電視台 NTDAPTV，<https://youtu.be/W6XsxGotsLI>，檢閱日期：2016/06/24。

陳文信、許俊偉，2012/06/20，勞委會：並非「代位求償」 依法得還，中時電子報，檢閱日期：2016/06/24。

<sup>168</sup> 行政院勞委會 103 年度就業安定基金單位(或計畫)成本分析表，就業服務業務第 5 項，頁 54。

<sup>169</sup> 行政院勞委會 102 年度就業安定基金單位(或計畫)成本分析表，就業服務業務第 5 項，頁 45。

<sup>170</sup> 行政院勞委會 101 年度就業安定基金單位(或計畫)成本分析表，就業服務業務第 5 項，頁 40。



行政院勞工委員會主管就業安定基金附屬單位預算案(非營業部分)

年度	項目	預算數	說明
			貸出之款項 <sup>171</sup> 。預算編列內容： 律師訴訟費 3,750,000 元 銀行代辦費 1,812,000 元
99	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」	5,562,000	委託華南商業銀行依委託契約辦理，期順利回收所貸出之款項 <sup>172</sup>
98	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」	5,562,000	委託華南商業銀行依委託契約辦理，期順利回收所貸出之款項 <sup>173</sup>
97	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」	5,562,000	委託華南商業銀行依委託契約辦理，期順利回收所貸出之款項 <sup>174</sup>
96	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」 <sup>175</sup>	5,562,000	--
95	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」 <sup>176</sup>	5,594,000	--
94	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」 <sup>177</sup>	5,670,000	--
93	辦理「關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等」 <sup>178</sup>	6,000,000	--
92	辦理關廠歇業失業勞工促進就業貸款實施要點 <sup>179</sup>	16,290,000	--

資料來源：作者整理自立法院預決算資料庫，<http://lis.ly.gov.tw/budgetc/budgetkm>。

事實上從預算編列中也可以看出政府對於這筆「貸款案」應該如何處置並不清楚。在關廠工人案的抗爭中，其中一個討論是根據 102 年度勞委會預算中編列「辦理『關廠歇業失業勞工促進就業貸款銀行代辦費等』」項目，認為政府編了兩千多萬預算聘請律師來告人民，可是如果對照歷年的預算編列習慣（上方的預算案表格），就可以發現其實勞動部從 100 年度就開始編列相關訴訟費用，而這筆訴訟款項，和前面 96 年度到 99 年度的款項一致，皆是五百多萬，而 102 年度只是照著

<sup>171</sup> 行政院勞委會 100 年度就業安定基金單位(或計畫)成本分析表，就業服務業務第 9 項，頁 38。

<sup>172</sup> 行政院勞委會 99 年度就業安定基金單位(或計畫)成本分析表，就業服務業務第 9 項，頁 32。

<sup>173</sup> 行政院勞委會 98 年度就業安定基金單位(或計畫)成本分析表，就業服務業務第 5 項，頁 27。

<sup>174</sup> 行政院勞委會 97 年度就業安定基金單位(或計畫)成本分析表，就業服務業務第 5 項，頁 30。

<sup>175</sup> 行政院勞委會 96 年度就業安定基金基金用途明細表，就業輔導組第 12 項，頁 36。

<sup>176</sup> 行政院勞委會 95 年度就業安定基金基金用途明細表，就業輔導組第 18 項，頁 32。

<sup>177</sup> 行政院勞委會 94 年度就業安定基金基金用途明細表，身心障礙者就業訓練組第 8 點，頁 30。

<sup>178</sup> 行政院勞委會 93 年度就業安定基金基金用途明細表，身心障礙者就業訓練組第 17 點，頁 27。

<sup>179</sup> 行政院勞委會 92 年度就業安定基金基金用途明細表，促進國民就業計畫第 43 點，頁 73。



去年（101 年度）的預算案繼續編列而已。但也正是這樣制式的編列預算作風讓人疑惑：勞委會真的如勞委會勞資關係處副處長王厚偉所說「理解人民上法院的痛苦」嗎？<sup>180</sup>

而即便是後來勞委會不爭執抗告，讓關廠工人可以聲請移轉至行政庭，勞動部在 103 年預算中，還是編列了九百多萬的處理關廠工人貸款案的費用。除了銀行代辦費外，七百七十多萬的律師訴訟費裡，「包括一百多萬的強制執行費用、十五萬的訴訟規費，以及六百一十多萬的律師酬金」<sup>181</sup>，打算繼續追討剩餘 558 戶的債權。

### 第三節、從民事訴訟到行政訴訟

在 2012 年 12 月 18 日的就業安定基金管理委員會中，面對關廠勞工們的抗爭，會議的兩個臨時動議皆是與關廠勞工有關：職訓局就業服務組希望討論是否有更適當的處理方式，全國產業總工會理事的李秋萍提出臨時動議，建議停止「關廠歇業失業勞工」及其保證人和前兩者之繼承人進行之追償與訴訟程序。最後僅換來兩行建議：「本案經多數委員建議，請擬具協助聯福等公司關廠歇業失業勞工貸款之解決方案，再送本管理會審議。」<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> 鐘聖雄，2012/08/10，〈關廠工人癱瘓台鐵 勞委會暫停訴訟〉，《PNN 公視新聞議題中心》：<http://pnn.pts.org.tw/main/2012/08/10/%E9%97%9C%E5%BB%A0%E5%B7%A5%E4%BA%BA%E6%8F%9A%E8%A8%80%E8%87%A5%E8%BB%8C-%E7%B5%82%E8%BF%AB%E5%8B%9E%E5%A7%94%E6%9C%83%E5%81%9C%E8%A8%9F/>。檢閱日期：2013/05/22。

<sup>181</sup> 吳東牧，2013/09/16，〈【關廠工人案】這廂不抗告那廂債照要 勞委會一會兩制？〉，《PNN 公視新聞議題中心》：<http://pnn.pts.org.tw/main/2013/09/16/%E3%80%90%E9%97%9C%E5%BB%A0%E5%B7%A5%E4%BA%BA%E6%A1%88%E3%80%91%E9%80%99%E5%BB%82%E4%B8%8D%E6%8A%97%E5%91%8A%E9%82%A3%E5%BB%82%E5%82%B5%E7%85%A7%E8%A6%81-%E5%8B%9E%E5%A7%94%E6%9C%83%E4%B8%80%E6%9C%83/>。檢閱日期：2015/06/08。

<sup>182</sup> 行政院勞委會綜合規劃組，2013/01/15，就業安定基金管理會第 67 次會議紀錄，就業安定基金管理委員會。<https://www.wda.gov.tw/home.jsp?pageno=201112080001&acttype=view&dataserno=201304130001>。檢閱日期：2015/11/21。



## 壹、 2013 年移轉訴訟至行政法庭

即便是 2013 年 8 月，桃園地院溫宗玲法官（睿股）移轉訴訟<sup>183</sup>，隨後桃園地院法官林涵雯（格股）、溫宗玲再度裁定 69 件案移轉至行政法院或行政訴訟庭<sup>184</sup>，勞委會也並沒有一開始就打算放棄，而是繼續固守民事訴訟戰場，認為這些移轉行政法庭的案件僅是個案，另一方面則不抗告關廠勞工申請移轉至行政法院的案件。

勞委會主委潘世偉 2013 年九月第四會期的「政府對維護關廠工人權益之政策、法令、預算及措施等具體作為」專案報告及預算答詢<sup>186</sup>中，對比 2012 年 8 月勞委會新聞稿的「依法追繳國家債權，情非得已」，尤其明顯：

提起訴訟之目的，主要是希望能由法院來釐清債權關係，日前逾期戶勞工亦委請律師進行訴訟，雙方即可透過法律途徑確認債權。由於目前移轉行政法庭審理之案件是個案，並非通例，因此本會仍將依循民事訴訟程序辦理，並尊重法院所為個案判決之決定。<sup>187</sup>

在訴訟後期，勞委會對關廠工人的態度，不再是「依法追繳」、「情非得已」的無奈依法行政，轉變為請法院「定性」、「確認債權」，甚至是「尊重法院所為個案判決」，但仍是強調目前案件進展仍是個案。另一方面，地方法院也有駁回移轉管轄的要求，例如苗栗地院駁回移轉管轄聲請裁定之抗告<sup>188</sup>。

<sup>183</sup> 桃園地方法院 101 年度桃檢字第 947、1056、1420 號民事裁定。

<sup>184</sup> 黃翊哲（仁股）、毛松庭（堯股）、台中地院李婉玉（勝股）1、苗栗地院潘進順（義股）4〈全國關廠工人連線律師團第 10 次會議紀錄(未確認)〉，[A\_0009\_0004\_0007\_0009]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>185</sup> 新北地方法院 101 年度訴字第 1864、1966、2161、2724 號裁定；苗栗地方法院 102 年度簡抗字第 10、12、21 號裁定；苗栗地方法院 101 年度苗簡字第 447、620 號裁定；苗栗地方法院 101 年度訴字第 318、352 號裁定等。（蔡宗恩，：30）

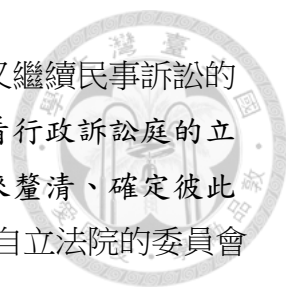
<sup>186</sup> 行政院勞工委員會主任委員潘世偉，2013/09/25，〈「政府對維護關廠工人權益之政策、法令、預算及措施等具體作為」專案報告〉，《立法智庫整合檢索系統》：<http://lis.ly.gov.tw/lydbc/lydbkmout?c7f201C420000200000000A00000100000~010000000010001001004072>。檢閱日期：2016/05/25。

立法院公報處，2013，〈立法院第 8 屆第 4 會期衛生環境及社會福利委員會第 2 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》102 卷 49 期，頁 119-190。

<sup>187</sup> 畫線部分為本文所加。

行政院勞工委員會主任委員潘世偉，2013/09/25，〈「政府對維護關廠工人權益之政策、法令、預算及措施等具體作為」專案報告〉，《立法智庫整合檢索系統》：<http://lis.ly.gov.tw/lydbc/lydbkmout?c7f201C420000200000000A00000100000~010000000010001001004072>。檢閱日期：2016/05/25。頁 4-5。

<sup>188</sup> 台中高分院 102 年度抗字第 315 號裁定。



對這種兼有民事訴訟與行政訴訟，既不抗告移轉行政庭，又繼續民事訴訟的狀態，勞委會職業訓練局林三貴局長表示：「勞委會也想聽聽看行政訴訟庭的立場」、「這個案子勞委會提出訴訟的目的，其實是要透過法院來釐清、確定彼此間的債權債務關係」<sup>189</sup> 勞委會對行政訴訟的態度，一部份也來自立法院的委員會決議：勞委會應該同意關廠勞工聲請移轉案件至行政庭。

本院委員林淑芬等 30 人擬具「就業服務法第二十四條條文修正草案」案，本委員會作決議如下：

「勞委會於關廠歇業勞工向普通法院聲請移轉行政法院審理時，勞委會應予同意，並由審理法官依個案審酌獨立判斷。

因該案所涉時日已達 15 年以上，業務之複雜非例行公務行為可處置，建議審計單位就該案以專案處理，全案應不予究責。」<sup>190</sup>

勞委會也隨即發函給承辦的華南銀行，若是「被告向法院聲請移轉行政法院，遇有法院詢問原告意見情形時，表示同意被告向普通法院聲請移轉行政法院審理之聲請行為」<sup>191</sup>

不論是「透過民事訴訟或行政訴訟，希望可以確定這個關係」，但同時卻又解除委任原案律師們<sup>192</sup>，改由勞委會職訓局法務室主任陳毓雯單獨代理。對於為什麼律師在開庭前紛紛解除委任，陳毓雯在準備程序筆錄中表示：「主要是之前委任律師的費用是以預算支付，而這筆預算目前在立法院審核保留，立法院也希望我們不要再委任律師，所以我們才決定自行處理」<sup>193</sup>

<sup>189</sup> 吳東牧，2013/09/16，〈【關廠工人案】這廂不抗告那廂債照要 勞委會一會兩制？〉，《PNN 公視新聞議題中心》：

<http://pnn.pts.org.tw/main/2013/09/16/%E3%80%90%E9%97%9C%E5%BB%A0%E5%B7%A5%E4%BA%BA%E6%A1%88%E3%80%91%E9%80%99%E5%BB%82%E4%B8%8D%E6%8A%97%E5%91%8A%E9%82%A3%E5%BB%82%E5%82%B5%E7%85%A7%E8%A6%81-%E5%8B%9E%E5%A7%94%E6%9C%83%E4%B8%80%E6%9C%83/>。檢閱日期：2015/06/08。

<sup>190</sup> 這份協商結論的提案人為趙天麟、江惠貞、吳育仁、陳節如、王育敏、蘇清泉、鄭汝芬等人，林淑芬並沒有簽署，她認為在協商討論過程中「看不出勞委會有任何的善意」，而且「請這些勞工自己聲請移轉，屆時他們會表示同意，這樣的強度跟由勞委會自己主動聲請移轉的強度怎麼會是一樣呢？」（頁 82-83）。

立法院公報處，2013/11/06，〈立法院第 8 屆第 4 會期社會福利及衛生環境委員會第 16 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》102 卷 70 期，頁 74-84。

<sup>191</sup> 行政院勞工委員會職業訓練局職業字第 1023500674 號函，說明二。

<sup>192</sup> 例如臺北高等行政法院 102 訴字第 1647 號行政訴訟聲明終止委任狀 (2013/11/13)。

〈北高行 102 訴字 1647 號行政訴訟聲明終止委任狀〉，[A\_0009\_0004\_0003\_0039]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>193</sup> 桃園地院行政訴訟庭 102 簡字 121、132、127、142、143 及 147 號清償債務事件準備程序筆錄 (2013/11/28)，頁 1。

〈桃園地院行政訴訟庭 102 簡字 121.132.127.142.143.147 號準備程序筆錄(102 年)〉，[A\_0009\_0004\_0003\_0113]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。



而從律師團的會議中，也可看到關於陳毓雯法務在關廠案中的角色。在會議中討論對法務的施壓狀況，蕭逸民表示：

當初這種事，應該真的是陳主任主導，當時勞委會分兩派，一個是勞工所出身的人，像羅科長，根本不贊成告勞工，一種是法律出身的，就是陳主任，當時勞委會主委是王如玄，所以法律派佔上風，後來就決定要告勞工，當時陳主任確實來司改會，有很詳細的描述當時怎麼發包給律師來告。<sup>194</sup>

而從潘世偉主委在關廠案全面撤告後的立法院專案報告回應：「本會認為移轉審判權之裁定係屬民事訴訟庭與行政訴訟庭之間對於審判權之判斷，應交由司法機關依其職權做成決定，本會尊重所有法律程序，不提起抗告」<sup>195</sup>，回覆論調跟先前陳毓雯法務在準備程序的說法一致：「原告本件未提抗告不能等於本件原告對本案審判權歸屬不爭執」<sup>196</sup>。

在法律策略上，行政部門甚至積極打算採取釋憲行動，勞委會職訓局法務室主任陳毓雯在 2013 年 11 月 28 日，台北高等行政法院的準備庭中表示：「因原告為公務部門，裁定非屬終局判決，不希望拖延訴訟的流程爭議，導致勞工之間的心理負擔，因此希望如果可以透過行政訴訟程序中停止訴訟程序聲請大法官解釋，早日釐清法律爭議。」<sup>197</sup>

<sup>194</sup> 〈全國關廠工人連線律師團第 12 次會議紀錄（稿）〉，頁 4。

〈全國關廠工人連線律師團第 12 次會議紀錄（稿）〉，[A\_0009\_0004\_0007\_0012]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>195</sup> 立法院公報處，2014，〈書面回覆〉，《立法院公報》103 卷 37 期，頁 339-40。行政院院臺專字第 1030024235 號函（2014/04/25）。

〈行政院函送羅委員淑蕾就「國內首例高等行政法院判決關廠工人勝訴，勞動部即宣布撤告，但卻表示對於已依約還清款項的勞工無須退還款項，對於那些積欠這關廠工人勞退金、資遣費的惡意倒閉雇主，並無追討及任何懲罰」問題所提質詢之書面答復，請查照案。〉

行政院院臺專字第 1030024235 號函（2014/04/25）。

0 (立法院函 編號:8-5-6-115)

<sup>196</sup> 桃園地院行政訴訟庭 102 簡字 121、132、127、142、143 及 147 號清償債務事件準備程序筆錄（2013/11/28），頁 4。

〈桃園地院行政訴訟庭 102 簡字 121.132.127.142.143.147 號準備程序筆錄(102 年)〉，[A\_0009\_0004\_0003\_0113]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

<sup>197</sup> 畫線部分為本文所加。見〈桃園地院行政訴訟庭 102 簡字 121、132、127、142、143 及 147 號清償債務事件準備程序筆錄〉（2013/11/28），頁 4。

〈桃園地院行政訴訟庭 102 簡字 121.132.127.142.143.147 號準備程序筆錄(102 年)〉，[A\_0009\_0004\_0003\_0113]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。



## 貳、 2014 年國家全面撤告還款

即便是這樣的積極態度，卻在 2014 年 3 月 7 日臺北高等行政法院第四庭宣判駁回原告（行政院勞工委員會職業訓練局）之訴<sup>198</sup> 後，勞委會立刻在三天後 (2014/3/10) 全面撤回訴訟中案件及返還先前款項，不管當時其實還有 124 件民法案件被認定為單純的債權糾紛。甚至是 3 月 14 日由行政院長江宜樺宣布將「全數還款」。但其實按照勞動部「全面撤回案件」的新聞稿附件，很難理解為什麼突然願意全面撤回，甚至是盡數還款。立法院也曾為此去函詢問<sup>199</sup>。

表格 7 關廠案勞工還款及法案審理情形一覽表（勞動部新聞稿）

狀態		案件數			
依約還款者		480		557	
依法請求後主動還款者		77			
向本部申請補貼後和解而撤告者		215			
民事法院	審理中	第一審	72	124	548
		第二審	25		
	判決確定本部勝訴	26			
	判決確定本部敗訴	1*			
行政法院	審理中	204**	209		1,105
	判決本部敗訴	5			

註 1：因貸款人死亡時，該貸款債務未列入遺產範圍內所致

註 2：行政法院（庭）對本案有無審判權尚於審酌中：臺中高等行政法院對該審判權之爭議已向司法院聲請大法官解釋，計有 5 案已裁定停止訴訟

突然轉變的態度當然非常突兀，勞動部在行政法院判決敗訴、主動全面撤回訴訟的同個月月底，很快就舉行就業安定基金管理會 103 年第 2 次臨時會議 (2014/03/25)，針對關廠工人還款方式提案討論：「為辦理關廠歇業失業勞工促進就業貸款追償案，返還關廠歇業貸款戶貸款清償款項，本金及利息退款計約新臺幣 6,500 萬元，擬由就業安定基金退還；違約金計約 280 萬元之退款，擬由就業安

<sup>198</sup> 相關的訴訟案號包含臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1635、1574、1575、1647 及 1985 號判決。

<sup>199</sup> 行政院函送羅委員淑蕾就「國內首例高等行政法院判決關廠工人勝訴，勞動部即宣布撤告，但卻表示對於已依約還清款項的勞工無須退還款項，對於那些積欠這關廠工人勞退金、資遣費的惡意倒閉雇主，並無追討及任何懲罰」問題所提質詢之書面答復，請查照案。(行政院函 中華民國 103 年 4 月 25 日院臺專字第 1030024235 號) (立法院函 編號:8-5-6-115)

定基金促進國民就業計畫預算總額內調整容納，如有不足再以併決算方式辦理，提請討論」，全案照案通過<sup>200</sup>。旋即四月初就公布了《勞動部退還關廠歇業失業勞工促進就業貸款清償款補助要點》(2014/04/03)<sup>201</sup>。勞動部將逐步還款給關廠工人，預算處理上，第一年先以併決算方式處理<sup>202</sup>，105 及 106 年則增加預算項目「關廠歇業勞工退還貸款補助計畫」每一年編列三百萬<sup>203</sup>處理。

在 2014 年三月中確認將全面還款時，主張釐清責任與定性的國家，仍然未就責任或是訴訟過程提出任何除了尊重外的說法。而在三月初行政訴訟折衷未進一步定性當時契約的「償還」必要，而是以「原告主張之請求權因罹於時效而消滅」、「基於訴訟經濟、節省勞費之考量，暫以原告有返還請求權存在而為論述」，而更完整釐清國家責任的判決，則是等到四月，桃園地院行政庭錢建榮法官的判決才更明確指出國家在福利國原則下，既然當時時空環境是在緊急且臨時的惡性關廠，對這群工人應具有給付行政的補償責任<sup>204</sup>。

---

<sup>200</sup> 勞動部，就業安定基金管理會 103 年第 2 次臨時會議紀錄 (2014/03/25)，提案二。

<sup>201</sup> 勞動部勞動關 3 字第 1030125848 號令 (2014/04/03)。

<sup>202</sup> 併決算的說明文件：立法院議案關係文書院總第 887 號政府提案第 14717 號之 2685 (2015/10/28)，勞動部勞動發綜字第 1040512206 號函 (2015/09/25)。

<sup>203</sup> 勞動部 106 年度就業安定基金單位(或計畫)成本分析表，提升勞工福祉計畫，(三) 勞動關係業務第 6 點，頁 43。勞動部 105 年度就業安定基金單位(或計畫)成本分析表，提升勞工福祉計畫，(三) 勞動關係業務第 6 點，頁 45。

資料來源：立法院預決算資料庫，<http://lis.ly.gov.tw/budgetc/budgetkm>。

<sup>204</sup> 桃園地方法院行政訴訟庭 102 年度簡字第 116、121、127、132、142、143、147、177 號判決。



## 第四章、金磚上的遺民： 法務部訴華光社區案



華光社區位於中正紀念堂附近，鄰近金華街、愛國東路、金山南路以及杭州南路，地處於台北市中正區與大安區交界的精華地段。華光社區最早是日治時期臺北刑務所員工宿舍，所以也可以看到演武場、口字型宿舍等日式建築。華光社區的「監獄口」性質，除了宿舍吸納了工作所需的司法類公務人員，另外就是未被分配到宿舍的公務人員或城鄉移民，他們在公務宿舍周遭自行搭建房屋，所以在華光社區除了法務部宿舍區，也有不少低矮的自建平房。八〇年代後，區域開發計畫與都市更新計畫頻仍，以華光社區相關的開發計畫，就包含 2007 年四大金磚計畫、「台北華爾街」，到後面 2012 年「台北六本木」等開發構想。而全面拆除後的 2013 年 10 月，行政院「經濟動能推升方案」的行動計畫中，華光社區開發案也是其中之一：「在經濟效益的部分，（華光社區開發案）預估引進新台幣 37 億元以上的民間投資，創造 332 億元的總收益」<sup>205</sup>

在這些視土地為金雞母各種計劃間，居民陸續被土地所屬機關法務部台北看守所（現法務部矯正署臺北看守所）提告，且依照居民性質區分成合法眷戶、非法眷戶及「違建戶」，要求居民必須拆屋還地，並繳交依照土地面積與現值計算的不當得利，這筆不當得利金額從數十萬到上看千萬皆有。拆除完成後，行政院 2014 年 2 月 10 日國有土地清理活化督導小組第 16 次會議結論中，要求各個機關「他山之石可以攻錯」學習效仿華光社區清理處理過程<sup>206</sup>。

華光社區義務律師團及訪調小組曾在 2013-14 年，協助居民以兩公約的居住權保障為基礎提出行政訴訟，狀告臺北市政府、財政部國產署、內政部及法務部<sup>207</sup>，但皆被駁回。

<sup>205</sup> 括號部分為本文補充。

王韋婷，2013/10/09，〈華光社區開發案 總收益估 332 億〉，《Yahoo!奇摩新聞》：  
<https://tw.news.yahoo.com/%E8%8F%AF%E5%85%89%E7%A4%BE%E5%8D%80%E9%96%8B%E7%99%BC%E6%A1%88-%E7%B8%BD%E6%94%B6%E7%9B%8A%E4%BC%B0332%E5%84%84-043700645.html>。檢閱日期：2017/05/17。

<sup>206</sup> 財政部 103 年 3 月 6 日台財產公字第 10335003660 號函。

<sup>207</sup> 臺北市政府是細部都市計畫擬定者及社福主管機關，財政部是國有土地主管機關及標售地上權主責機關，內政部是主要都市計畫擬定者及住宅主管機關，法務部則是國有土地經管機關及對居民提告、迫遷者。

本章接下來將從以八〇年代末的國有土地占用處理機制著手，說明臺灣的國有土地處理並不是一開始就傾向以訴訟方式處理。接下來我們以時間為軸，說明國家大規模提起民事訴訟的幾個時間點，以及擱置不進行強制執行後，最後則是以運動組織抗爭的角度來看，在當時法律資源是如何競逐，社會運動組織又如何尋求其他方式試圖達到訴求。

## 第一節、國有土地占用處理機制

財政部國有財產局在 1985 年訂定《國有非公用財產民事訴訟案件處理要點》(1985/01/08)、及《國有非公用不動產被占用處理要點》(1985/06/17)，但關於清查計畫，則是到 1989 年七月，財政部國有財產局啟動國有土地全面清查計畫，積極處理佔用問題，而在隔年的 1990 年全國土地問題會議結論中，亦指出處理久被佔用公地應「非不得以盡量避免循訴訟途徑解決」。

而台灣國有土地上被稱為「違建戶」的這群居民，多是因無力負擔城鄉搬遷後的高昂房價與當時缺乏積極的住宅安置政策下，而居住於像是康樂里、寶藏巖、十四張、雞南山等非正式地區。一般來說，非正式住區的出現，多和經濟快速發展與都市化有關，從拉丁美洲到亞洲四小龍皆有此類村落，此類特殊歷史脈絡下的建築俗稱「違章建築社區」、「違建聚落」(illegal structure)，但學界則多以「非正式部門」(informal sector)，或「非正式住區」、「非正式住宅」稱之。而政府對於非正式住區居民的處理方式，有公共住宅安置（例如香港、韓國），或是就地合法（例如哥倫比亞）。台灣公有土地的處理方式，地方政府部分是以各個地方自治條例各自處理，國有土地則適用《國有財產法》<sup>208</sup>。楊宜靜（2015）就指出，「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」。而這些管理處分又會因為土地性質而有管轄差異，例如華光及紹興社區因其國有土地性質，無法適用地方政府對於舊有違建的拆遷補償或安置法令<sup>209</sup>。

<sup>208</sup> 依據國有財產法第四條，國有財產可分「公用」與「非公用」兩種。公用分為三種：「公務用」、「公共用」與「事業用」。

<sup>209</sup> 例如台北市處理 1988 年前非正式住宅的法源為：《臺北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例》、《臺北市舊有違章建築處理辦法》。



## 壹、 訴訟做為清理選項

九〇年代，國有土地占用處理機制出現改變。1990年3月1日財政部國有財產局訂定《國有公用土地全面清查作業要點》<sup>210</sup> (1990/07/01 ~ 1992/06/30)，計劃在兩年中清查國有公用土地，但清查工作未能如期完成。1993年初新上任的財政部長林振國要求縮短清查國有財產時間<sup>211</sup>，對被佔用的國有公用土地<sup>212</sup>積極訂下「在八十三年(1994)年底前提起訴訟以排除侵害」的時程表(陳東升，2003:115)。積極處理國有土地的態度，在1996年財政部對立法院的工作報告<sup>213</sup>中還是看得出來，依據「國有及公有被占用土地清理及處理方案」，被占用的國有土地「均應依法辦理撥用、承租、承購、騰空交還或訴訟排除占用，並追溯收取使用補償金」(財政部，1996:74)。

而1994年9月9日，根據立法院在五月的決議，訂頒「國有及公用被占用土地清理及處理方案」<sup>214</sup>：國有宿舍房地部分，1994年二月底前收回；否則應於同年五月底前提起訴訟；而其他國有公用土地及國有非公用土地：占用機關需依法於1994年10月底前申請撥用、租、購或是騰空交還；否則應於同年12月底提起訴訟。與清理方案搭配的「國有公用土地管理情形檢核計畫」，則在隔月22日訂定實施。在1995年中，行政院修正核定《國有非公用土地設定地上權實施要點》(2009/12/31停止適用)，原本名為《國有非公用財產民事訴訟案件處理要點》的法規，更名修正為《國有非公用財產訴訟案件處理要點》<sup>215</sup> (1995/06/19)，將「民事」二字拿掉。

<sup>210</sup> 〈財政部國有財產局臺財產一字第79002194號函〉(1990/03/01)訂定發布全文19點。

<sup>211</sup> 林振國在訪談中提到：「最近國有財產局的同仁向我簡報，有一萬多筆國有財產被佔用，這還得了！我告訴管財產的同仁這樣的觀念：管公家財產，要像管自家財產一樣仔細，如果你有三十坪土地，我不相信你會讓人家佔用二、三坪。當然，過去留下來的問題，不是一下可以解決，但希望能改善。現在國有財產局正在進行清查，原來預計要民國八十六年才完成，我希望能夠縮短時間。有了「帳」以後，被佔用的財產，該循法令途徑追回來的要追回來，該出租的出租，該出售的出售，特別是小面積的畸零土地，比較大面積的、有經濟效益的，要留下來配合未來政策利用。」(畫線部分為本文所加)

天下雜誌，1993/04/01，〈財經時事：財政問題，易放難收〉，《天下雜誌》，143期：

<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5036988>。檢閱日期：2017/05/08。

<sup>212</sup> 國有土地分為公用與非公用兩種，非公用土地包含委託各縣市政府代管、委託經營及國有財產局直接管理等。

<sup>213</sup> 財政部，1996/04，《財政部工作報告》，立法院第三屆第一會期財政委員會。

<sup>214</sup> 〈財政部台財產二字第83019326號函〉、〈行政院台83財字第37602號函〉(1994/10/03)准予備查。

<sup>215</sup> 原名為《國有非公用財產民事訴訟案件處理要點》，財政部國有財產局臺財產專字第00356號函(1985/01/08)公布國有非公用財產民事訴訟案件處理要點

中華民國84年6月19日財政部國有財產局臺財產局會字第84015224號函修正發布名稱及全文8點(原名稱:國有非公用財產民事訴訟案件處理要點)

訴訟在這些報告及處理方案中，雖然被列出做為選項，但實際上因為陳抗壓力很少使用，在顏愛靜等人（1997：2-3）於 1997 年的行政院研考會評估報告中，就指出國有土地被佔用的處理方式為「原則上協調收回」，具有較高處理價值的土地，才優先選擇採取訴訟方式。而即便運用，也會有配套的補償金及安置措施。

對於訴訟做為「最後手段」，到 2003 年九月，監察院糾正財政部等機關在處理國有宿舍及土地占用情況績效不彰<sup>216</sup>，財政部在糾正案的檢討報告中，對處理方式不當的解釋也還是可以看到：

有關國有土地被占用，不論占用人為何，管理機關均得依民法第 767 條規定，行使物上請求權，返還所有物；在社會之通常觀念，訴訟為最後手段。訂定處理方案，基於係為國有土地之占用建立處理平台，故對於可達到目的之途徑均予以納入。<sup>217</sup>

而且由於占用國有土地的多為機關，在報告中也指出「……各機關或有其預算上之困難、辦理都市計畫變更等複雜問題存在，致無法處理；又基於辦理訴訟之經費極少……」<sup>218</sup>認為訴訟做為選項的可行性較低，仍多以協調、讓購為主。

2000 年後，民進黨政府時期，財政部設置「國有財產管理小組」執行「提昇國有土地管理績效方案」<sup>219</sup>（2000/10/14），2002 年四月行政院則以任務編組方式成立「國家資產經營管理委員會」（下稱國資會），並在同年八月訂定《國家資產經營管理原則》<sup>220</sup>。國資會規劃分期分區執行「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」（2003/05/01～2004/06/30）及進行「國有宿舍及眷舍房地

---

<sup>216</sup> 監察院，2004，〈一〇二、財政部暨所屬國有財產局及人事行政局對於國有宿舍及土地被占用情形嚴重，督導及協調不力，處理績效不彰等情案〉，《監察院 92 年度糾正案彙編（三）》，頁 1718-45。而在十一月，監察院在處理國有土地議題再次糾正國營事業機構未能有效處理土地遭占用的事情，見：監察院 92 年度院台財字第 0922200743 號糾正文（2003/11/11）。

監察院，2003/12/3，〈公告糾正行政院有關部會暨所屬國營事業機構，未能善盡監督及管理之責，至所有之土地及建物遭占用之情形，甚為普遍；又未能督促及規劃妥善利用其所有土地及建物，閒置情形嚴重，浪費國家資源，均有違失案〉，《監察院公報》，頁 35-49。

<sup>217</sup> 劃線部分為本文所加。

見：行政院院臺財字第 0920065072 號函（2003/12/10）。監察院，2004，〈一〇二、財政部暨所屬國有財產局及人事行政局對於國有宿舍及土地被占用情形嚴重，督導及協調不力，處理績效不彰等情案〉，《監察院 92 年度糾正案彙編（三）》，頁 1733-45。

<sup>218</sup> 劃線部分為本文所加。

見：行政院院臺財字第 0920065072 號函（2003/12/10）。監察院，2004，〈一〇二、財政部暨所屬國有財產局及人事行政局對於國有宿舍及土地被占用情形嚴重，督導及協調不力，處理績效不彰等情案〉，《監察院 92 年度糾正案彙編（三）》，頁 1733-45。

<sup>219</sup> 按照《國有財產管理小組設置要點》，2000/11/30 訂定發布、2003/02/18 廢止設置要點。

<sup>220</sup> 《國家資產經營管理原則》在 2009 年 5 月 22 日停止適用。

加強處理方案」。而這些設置在政黨輪替後，2009 年一月行政院同意財政部建請停止國資會運作的提議<sup>221</sup>。代而出現的是財政部「國有土地清理活化督導小組」。但整體而言，2002 年迄今的國有土地處理方式，無論是設立國家資產經營管理委員會、國有土地清理活化督導小組等機構專責處理，目的都是以「活化」為主。

## 貳、中央與地方政府差別

國有土地佔用處理機制的排除「違建」，中央和地方的處理方式不同。舉例來說，臺北市政府有〈臺北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償暨違章建築處理辦法〉（下稱臺北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例）<sup>222</sup>。關於土地清理部分，在 1995 年三月，臺北市政府訂立〈臺北市市有被佔用土地清理及處理方案〉，而 2001 年訂立的〈臺北市市有財產管理自治條例〉，針對是有被佔用土地，訂定向無權佔有者追討無權佔有補償金

以當時政策下令及執行最快速的康樂里來看，三板橋十四、十五號公園，最原先是包含明石總督之墓在內的日人公墓區，臺北市政府在 1987 年六月就有計劃興建公園，但一方面市議會對公園預定地的規劃意見不同，一方面拆遷補償原住戶未有完善計畫，於是擱置。1992 年八月至 1995 年二月期間，雖然已成立公園籌建小組，但仍未能處理原住戶安置問題，再次擱置（湯熙勇、周玉慧，1999：23）到 1995 年陳水扁擔任市長時再次成立籌建小組、1997 年 1 月台北市議會通過編列的拆遷補償費等預算，而在同年 4 月 12 日進行全面拆除。

對於臺北市重大工程拆遷及安置，張金鶚、林秋瑾（1998：62-64）在討論違章建築拆遷戶時，依照建築時間將違章建築分成民國五十二年前既存的「舊有違章建築」（下稱舊有違建）、民國五十二年至七十七年的「新增違章建築」（下稱新增違建），以及在民國七十七年後新建之違章建築（下稱新新違建）。按照這些違建區分給予不同的補助程度。

<sup>221</sup> 財政部，2016，〈國家資產統合運用相關史料〉，《財政史料陳列室》：

<http://www.mof.gov.tw/webarchive/20150420/www.mof.gov.tw/museum/fpc7e0.html?xItem=3757&ctNo=40&mp=1>。檢閱日期：2017/05/01。

<sup>222</sup> 臺北市政府府法三字第 09931821800 號令 (2010/06/28)：修正「臺北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償暨違章建築處理辦法」為「臺北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例」。  
<http://www.rootlaw.com.tw/LawContent.aspx?LawID=B010060020000100-0990628>。



而從違建戶的安置及補助方面，「特別行政救濟金」主要發給佔用公有土地的違建戶，因為他們按照法令所獲得的補償有限，張金鶚、林秋瑾（1998：37-38）的《台北市重大工程拆遷戶安置模式之研究》<sup>223</sup> 研考會研究報告中指出，此舉可「彌補法令規定的僵化」，也有助拆遷戶遷移與工程進行。

在這邊要回顧一點的是，即便提供了安置或是補償計畫，也不代表過程就是正義，或不需要進一步討論社會福利、社會救助體系配置。例如八、九〇年代台北市的都市公園計畫，包含七號公園（大安森林公園，1989年）、十二號公園（艋舺公園，1993年）及中山十四、十五號公園（康樂里，1997年），雖然安置計畫原則大多都說「從優補償、妥善安置」（張金鶚、林秋瑾，1998：40-41），但基本上都不理會拆遷戶的「就地安置」、「先建後拆」提議，而是要求拆遷戶等待國宅機會（黃孫權，2012：11-15）。這種拆遷、安置計畫，雖然給予地上物補償與拆遷費用，但國宅配售的「優先權」名單中，已經等了好些時日的包含前面七號公園、十二號公園、基隆河截彎取直的住戶（楊長苓，2004：1-2）。

而大直雞南山的聚落拆遷<sup>224</sup>，主責機關臺北市政府的處理空間，其實可以從當時的市政會議看得出來。在1997年年底的市政會議<sup>225</sup>中，時任台北市長的陳水扁，在市政會議的決議中就提到：

雞南山不屬公共設施用地，沒有急需開發的迫切壓力，市府也沒有拆遷的計畫及時間表，從今年、下一年度乃至下二年度，都沒有編列拆除工程費用的預算可以證明，但為遵循行政院清理公地的政策，積極清理市產，在多年追索無效並未能確定市有土地權屬的前提下，本府乃提出訴訟。亦即訴訟的目的乃在確保市有土地屬於市民全體的考慮下提出，這是市府不能迴避的基本原則；如果依部份議員所言連訴訟都需撤回，那就是自失立場、沒有原則，也有虧職守。因為市有財產被占用都不能由訴訟來確定產權屬於市民，那將置市民的財產及權益於何處？而占住戶如果有經濟上的困難，也應該比照其他中、低收入戶家庭一樣，享用相

<sup>223</sup> 張金鶚、林秋瑾，1998，《台北市重大工程拆遷戶安置模式之研究》，台北市政府研究發展考核委員會。

<sup>224</sup> 臺北市政府，1997/12/24，〈雞南山違建戶處理專案報告〉，《臺北市議會第七屆第五次定期大會第二十二次至二十八次臨時大會議事錄（五）》，頁14-16。網址：<http://taipeiinthemaking.tcc.gov.tw/cgi-bin/gs32/gswweb.cgi?o=djournal&s=id=%22JN0000032310%22.&searchmode=basic>。檢閱日期：2017/04/30。

<sup>225</sup> 臺北市政府，1997/12/30，〈臺北市政府第939次市政會議〉，<http://www.gov.taipei/fp.asp?fpage=cp&xItem=11475735&cctNode=50671&mp=100001>。檢閱日期：2017/04/29。

同的補助及照顧，而不應將此與公共工程拆遷，乃至於法無據的補償混為一談。

即便是這種強硬的訴訟保衛財產權態度，關於不當得利的部分，在隔年四月的市政會議<sup>226</sup>上，建設局提出的「雞南山占建戶訴訟案處理原則」中，則增列在期限前騰空遷出者，「免給付不當得利」；而訴訟費用也減半收取<sup>227</sup>。這與中央的訴訟前和解可獲減免不當得利的邏輯一樣：不當得利並不是非得收取不可，反倒可以說是政府在處理政策的一種籌碼。

而在寶藏巖歷史聚落/中正 297 號公園（1998 年）個案中，住戶有安置房屋津貼，且臺北市政府進行都市計劃變更，臺北市工務局也另設「其他公共設施補償」，到 2001 年臺北市決算報告中，還可以看到條列 3,495 萬應付保留款為補償款：

中正 297 號公園新建工程因違建戶補償費經專案小組研商：由原公園用地變更都市計畫為保存區，俟都市計畫變更完成後再行辦理拆遷事宜，致相關補償費仍需辦理保留。<sup>228</sup>

雖然仍有 12 年後是否仍是「活聚落」、及以修繕為由進行軟性驅離的疑慮，但以 1980 年被指定為中正 297 號公園預定地的寶藏巖來說，搬出去的行政救濟金 72 萬、兩年後搬回的行政救濟金 36 萬，以及住進中繼住宅等選項，都比後續的違建聚落清除手段要來得溫柔。

<sup>226</sup> 臺北市政府，1998/04/28，〈臺北市政府第 956 次市政會議〉，

<http://www.gov.taipei/fp.asp?fpage=cp&xItem=11475716&ctNode=50671&mp=100001>。檢閱日期：2017/04/29。

<sup>227</sup> 台北市建設局提出「雞南山占建戶訴訟案處理原則」，在市政會議中修正事項如下：

「(一) 本案說明二 | (二) | 二增列「但被告書面切結且依臺北市市有財產管理規則第十七條、第一百十四條規定於民國八十七年十二月三十一日前拆除地上物或騰空遷出返還土地者，免給付不當得利。」。

(二) 本案說明二 | (二) | 四「訴訟費用，其屬主管機關列管有案之低收入戶、榮民或原住民，同意免收。其他一般占建戶照本府總支出數減半繳交。」修正為「訴訟費用，其屬主管機關列管有案之低收入戶、榮民或原住民，由本府負擔。其他一般占建戶由被告負擔一半。」。

(三) 本案說明二增列 (四)「一審已判決部分，比照前列和解條件辦理。」。

(四) 附件二和解條件 (草案) 四「...，或由乙方請求法院強制執行拆除占用前開土地之地上物，被告並應返還新台幣\_\_\_\_整正及自和解翌日起至地上物拆除日止，按月給付原告新臺幣\_\_\_\_元整之不當得利，...」修正為「...，或由乙方訴請法院拆除占用前開土地之地上物，甲方並應返還新台幣\_\_\_\_元正及自和解翌日起至地上物拆除日止，按月給付，乙方新台幣\_\_\_\_元正之不當得利，...」

臺北市政府，1998/04/28，〈臺北市政府第 956 次市政會議〉，

<http://www.gov.taipei/fp.asp?fpage=cp&xItem=11475716&ctNode=50671&mp=100001>。檢閱日期：2017/04/29。

<sup>228</sup> 審計部，2001，《中華民國九十年度臺北市地方總決算審核報告》，丙 15 表二。

審計部，2001，《中華民國九十年度臺北市地方總決算審核報告》，丙 50-51。



## 第二節、國家如何採取訴訟行動？

國有土地清理與處理一直都是內政重要議題。既有關於國有土地處理與迫遷，可能是和政府打算進行活化開發或是都市更新有關，但這之間都牽涉到龐大的利益關係。華光社區依照地理位置是屬於高價值、應優先處理的土地區塊，不過對於開發建商或是進駐廠商而言，早一點養好地並進行建設開發才重要，對於政府而言，土地活化開發也可帶來政策及滿意度的正向關係。由此思考，國家採取訴訟行動來處理極有可能面臨抗爭的聚落，很難是以開發主義出發，以訴訟來協助處理被佔用土地。從系列的「臺北市華光社區都市更新旗艦計畫」<sup>229</sup>或是臺北六本木、金磚計畫的評估中，都可看到華光社區這塊土地的開發價值達到三百五十億，那麼對國家而言，不以安置為主，而是採取訴訟的動能為何？

最早與華光社區相關的國有土地清理與監督，是從 2000 年開始。當時總共盤點台北市 12 處類似公有土地聚落群，而監察院、審計部也有組成「華光社區宿舍清查小組」來確定國有宿舍及土地使用狀況。監察院在 2003 年九月對財政部、財政部國有財產局、行政院人事行政局提出糾正案，認為「國有宿舍及土地被占用情形嚴重」<sup>230</sup> (2003/09/09)，而在十一月，監察院再度對行政院、經濟部、財政部、交通部等單位提出糾正案，認為「行政院有關部會暨所屬國營事業機構土地及建物遭占用情形甚為普遍」<sup>231</sup> (2003/11/11)，審計部在 2004 年 4 月 1 日提出的《九十二年審計報告》中也指出：「國有土地房舍未善加利用，徒耗鉅資租用辦公廳舍」<sup>232</sup>，這時候的關注焦點仍都以國有宿舍或是國有土地活用不佳為主，同年九月立法院也質詢國有土地處理問題<sup>233</sup> (2004/09/24)。

<sup>229</sup> 行政院內政部營建署，〈政府都更 - 臺北市華光社區都市更新旗艦計畫〉，《行政院內政部營建署都市更新網》：<http://twur.cpami.gov.tw/urquery/g-b-1-1.aspx?CASEID=Mg>。檢閱日期：2017/05/17。

<sup>230</sup> 監察院 92 年度院台財字第 0922200889 號函。

監察院，2004，〈一〇二、財政部暨所屬國有財產局及人事行政局對於國有宿舍及土地被占用情形嚴重，督導及協調不力，處理績效不彰等情案〉，《監察院 92 年度糾正案彙編（三）》，頁 1718-45。

<sup>231</sup> 主要糾正對象為：台糖公司、台電公司、臺灣鐵路管理局、臺灣銀行等，認為這些國營事業機構處理國有土地遭占用的成效不彰，且行政院有關部會未能有效督促使用。見：監察院 92 年度院台財字第 0922200743 號函 (2003/11/11)。

監察院，2003/12/3，〈公告糾正行政院有關部會暨所屬國營事業機構，未能善盡監督及管理之責，至所有之土地及建物遭占用之情形，甚為普遍；又未能督促及規劃妥善利用其所有土地及建物，開置情形嚴重，浪費國家資源，均有違失案〉，《監察院公報》，頁 35-49。

<sup>232</sup> 國有土地房舍未善加利用，徒耗鉅資租用辦公廳舍一節中，審計部認為：「中央政府各公務機關近三年度租用辦公廳舍之租金支出 高達三十九億餘元，其中位於臺北市辦公廳舍之租金支出即占二十六億餘元，依民國八十五、八十六年間完工之中央政府聯合辦公大樓南、北棟之造價計算，



在 96 年度(2007/06/15) 的中央政府總預算審核總報告中，立法院將國有財產局預算減列一千萬，並通過決議：

國有財產局經管的國有非公用不動產閒置比例逐年攀高，至民國 95 年 6 月底，閒置土地高達近 11 萬筆，閒置土地面積為 2 萬 2,488 公頃，閒置土地價值計 584 億元，而在非公用房舍方面，閒置棟數 1,479 筆，閒置房舍面積有 35 公頃，閒置房舍價值計有 17.2 億元，兩者合計超過 600 億元。為確保國有財產得到最佳使用，特提案要求國有財產局每年至少收回 10% 以上的被佔用國有非公用土地與房舍。(頁 136-37)<sup>234</sup>

但在 2005 年，審計部多次去函要求法務部積極處理國有宿舍及土地被占用的問題，從時間來看審計部第一次函請督促處理 (2005/06/08)、第二次函請督促處理 (2005/07/15)、第三次函請督促處理 (2005/10/17)，時間都僅在一兩個月間。這也促使法務部趕緊在 2005 年 11 月 28 日函請高等法院檢察署成立「華光社區清理計畫執行專案小組」，並從北檢、士檢及板檢中找三位具有律師資格的檢察事務官協助加速處理<sup>235</sup>。

法務部在 2006 年五月成立華光社區清理計畫執行小組 (2006/05/01)，而開發部分則是到同年十月，行政院在行政院會議裁示「騰空標售」(2006/10/19)時，華光土地及居民安置的處理方式才有初步結論：「為配合中正紀念堂附近地區(華光社區)都市更新案之推動，有關現住戶之安置處理方式照經濟建設委員會研商結論採『騰空標售』方式辦理，原住戶將由中央依法處理」。不過開發的實際內容，則到隔年(2007 年)七月的行政院第 3048 次決議 (2007/07/04)，才提到打算將華光社區打造為「金融管理及數位中心」，包含行政院金管會、證交所及期貨交易所等金融相關單位，以及數位科技產業、商務觀光旅館都在其中。

---

約四至五年之租金支出，即可再建二棟同等規模之辦公大樓；另查迄未處理之國有非公用土地、房屋及閒置、低度利用、被占用之國有公用房屋，量、值均極龐大，允應積極清理，加強管理運用」。審計部，2004/04/01，〈民國 92 年審計報告書〉，頁 115。

<https://www.audit.gov.tw/files/15-1000-922.c105-1.php>。檢閱日期：2016/06/15。

<sup>233</sup> 見立法院第五屆第六會期第三次會議紀錄。

立法院議案關係文書，專案質詢，5-6-03-0812，第五屆第六會期第三次會議議案關係文書，「本院邱委員創良，針對國有財產局及所屬九十二年度清理及處理被占用國有非公用土地，實際處理結案二萬四千餘筆，面積三千餘公頃，截至民國九十二年十二月底止尚有二十七萬五千餘筆，面積六萬四千餘公頃被占用土地待清理，約占國有非公用土地總筆數一百二十四萬餘筆，總面積二十六萬餘公頃之三〇·一一%及二三·八六%，被占用情形仍極嚴重，有待積極加強清理；且被占用土地清理作業之電腦處理系統彙整功能欠佳、產籍未適時釐正、資料建置人員訓練不足，本席要求財政部儘速檢討改進，特此向行政院提出質詢。」(2004/09/22)，質 97。

<sup>234</sup> 畫線部分為本文所加。

<sup>235</sup> 也有說法是清理小組是 2006 年 5 月才成立。但 2005 年 11 月的說法來自監察院調查報告，本文仍是以 2005 年的說法為主。



## 壹、 2007 年國家興訟階段一：調解、提告、未強制執行

法務部台北看守所提起訴訟前，在 2005 年先是對居民發出存證信函<sup>236</sup>，要求兩個月內限期拆屋還地，並賠償不當得利。但對在地居民而言，即便是眷戶也有被告的紀錄<sup>237</sup>，而且每次的都市更新案中，總是會有類似的存證信函寄來。眷戶及居民在 2001 年 1 月 10 日，就有請立委舉辦公聽會、要求妥善安置的行動<sup>238</sup>，所以對於收到拆屋還地通知並不覺得意外，一方面不懂，也不覺得那麼嚴重，所以沒有積極處理存證信函或是參與相關的調解會。

對居民而言，存證信函要求的拆屋還地、賠償不當得利甚至是目前繼續使用的土地補償金，和過去他們所聽說同樣處境的違建戶經驗不同。像是同樣也在中正國中的鄰居「新隆社區」，在 1980 年都市更新改建新隆國宅，公開抽籤配售；在基隆河整治工程區段徵收中，違章建築設有戶籍者可按門牌配售專案國宅或專案住宅一戶，房屋承租戶也有人口搬遷費<sup>239</sup>（張金鶚、林秋瑾，1998：41-43、表 3-2-1）。所以對於拆遷這件事，居民普遍心態認為會有配售專案國宅/住宅的「配購權」或是其他補償，居民 H 就曾表示：「大部分居民都希望可以像過去臺北市違建處理政策一樣，可以分配買屋，即便沒現金的居民也可以因為有配購權得以買賣『配購權』，有了這個權利，那麼即便有不當得利也可以攤平，也許還有賺頭」。

按照法務部的說法，是將華光社區住戶類型簡化為三類：（一）合法眷戶：於法務部仍有公務配給宿舍者，可獲百餘萬拆遷補償。總戶數約 192 戶；（二）非法眷戶：已無眷戶資格但仍住在宿舍者，若有訴訟會依照房屋殘餘價值計算不當得利。總戶數約 304 戶；（三）違建戶：大多是不具公務員身份的城鄉移民，或是早期公務員眷屬自行加蓋居住者。違建戶敗訴需自行拆屋還地並返還不當得利。

<sup>236</sup> 法務部 2005 年第 999 次部務會報 (2005/03/24) 的報告：「台北看守所為催討非法被占用之房舍，已對華光社區非法占住居民發出存證信函，未來如有法律諮商問題，可商請北區檢察署具有律師資格的檢察事務官協助催討適宜之處理」。

<sup>237</sup> 例如臺北地方法院 90 年度訴字第 1841 號民事判決。

<sup>238</sup> 「台北市大安區愛國東路兩側的華光社區為法務部五六十年的老舊宿舍，最近因為更新案面臨搬遷的命運，引來五百六十多戶居民的反彈，掛白布條抗議與四處陳情，立法委員賴士葆等人昨天為他們舉辦公聽會，要求妥善安置原住戶……」牛慶福，2001/01/10，〈老窩搬遷 華光社區居民要求安置〉，《聯合報》18 版，《聯合知識庫》。

<sup>239</sup> 不過張金鶚、林秋瑾（1998：46-48）在討論重大工程拆遷安置的個案比較後，也提到基隆河整治工程的補償標準比起其他個案要來得寬鬆，但基本上拆遷安置方式大概都是「列入國宅等候名單」。



總戶數約 174 戶。而華光社區被法務部提告的時間，約莫是從 2007 年後開始，也有零星幾戶因土地歸屬原因，同時被國有財產局提告。法務部在 2007 年二月調解完成。

但從法務部歷屆《法務行政一年》、及台北市都發局簡報的資料（整理如下表 x）可以看出，法務部對於華光社區的總戶數及違占建戶的數量並不清楚。舉例來說，一直到 2011 年，違占建戶的數量才確定為 174 戶，在這之前的年度先是沒有列入，或是列出 165 戶，跟新聞的 169 戶有落差<sup>240</sup>，甚至在 2013 年二月台北看守所副所長葉碧仁說明時，提及清理小組對「157 戶居民提出告訴，其中包含 126 戶違建戶、28 戶非法眷戶及 3 戶不願搬遷的合法眷戶」<sup>241</sup>，數字兜不起來。而一般住戶數量的統計狀況也並不穩定，從 2007 年的 95 戶，到 2011 年的 156 戶，甚至這個數字跟最後法務部提出檢討報告的總戶數也不相符。或許這也是為什麼到 2012 年，在討論強制執行時程的同時，仍有新訴訟進行中的原因之一：法務部無法準確掌握在華光社區土地上的居民戶數及狀況。

表格 8 法務部對華光社區戶數及調解狀態統計（2007~2011）

年度	戶數	調解中	起訴及訴訟中	點交狀況
96	95 違占建戶：165	調解中：44 調解成立：12 調解不成立：95	遞起訴狀：50 訴訟和解：2	
97	139 違占建戶：165	調解成立：12 調解不成立：139	遞起訴狀：136 訴訟和解：18	
98	139	調解成立：17	遞起訴狀：136 判決確定、訴訟中和解：83	
99	139	調解成立：17	遞起訴狀：130	點交收回：8
99	156		訴訟中：1 取得強制執行名義：155	拆除：10 騰空搬遷：1
100	156 違占建戶：174		訴訟中：6 取得強制執行名義：125	拆除：24 騰空搬遷：6 待拆：43

<sup>240</sup> 王彩鸞、姜穎，2007/12/23，〈華光還地案：連四個月嬰兒都挨告 居民嘆：一個台北 兩個政府〉，《聯合晚報》一版。

<sup>241</sup> 林玲瑩，2013/02/07，〈【華光褪盡】法務部：訴訟是唯一手段〉，《PNN-公視新聞議題中心》：<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=53025>。檢閱日期：2013/03/15。



年度	戶數	調解中	起訴及訴訟中	點交狀況
----	----	-----	--------	------

資料來源：作者整理自法務部歷屆《法務行政一年》<sup>242</sup>、台北市都發局簡報<sup>243</sup>、PNN<sup>244</sup>

## 貳、 2011 年國家興訟階段二：強制執行

居民遭政府提起民事訴訟後，選項其實不多（見下表）。不管是和解或是敗訴都必須限期拆屋還地及返還不當得利，對於和解的誘惑，來自有機會減免不當得利等罰款，「……得依個案情形酌予減收使用補償金，並撤回訴訟或和解。」<sup>245</sup>但仍必須跟官員打交道商量。且和解必須半年內就要立刻離開。

不當得利的部分，按照規定會比照民法：「應依民法不當得利規定，向占用人請求給付占用期間之使用補償金，…（略）…自通知日前一月起往前追收最長五年及往後收取至騰空遷讓日。……（一）房地、基地或庭院使用者，土地每年以當期土地申報地價總額乘以百分之五，房屋每年以當期房屋課稅現值乘以百分之十計收。……」<sup>246</sup>，且還得加上判決後到拆遷日為止的土地使用補償金，並加計年利息 5%。以此計算居民背負的債務約莫數十萬到數百萬間。凍結帳戶、戶籍有薪人口扣薪三分之一。限期拆屋還地部分，拆除房屋須自行拆除，不過也可以由法院代為估價並代為執行拆除。若是由政府代為拆除，拆除費用的十幾萬元也遠較一般民間公司要高<sup>247</sup>。

<sup>242</sup> 《法務行政一年》每年都會提到「華光社區」的處理狀況，但數字並不一致。

有三戶選擇撤銷和解狀。法務部，2008，法務行政一年（96 年度），頁 66。

法務部，2009，法務行政一年（97 年度），頁 60。法務部，2010，法務行政一年（98 年度），頁 74。

法務部，2011，法務行政一年（99 年度），頁 77。法務部，2012，法務行政一年（100 年度），頁 83。

法務部，2013，法務行政一年（99 年度），頁 80-81。前後說法兜不攏。違占建戶 174 戶，頁 84。

<sup>243</sup> 台北市政府都市發展局，2007/08/29，華光社區暨附近地區都市計畫檢討案，

<sup>244</sup> 林玲瑩，2013/02/07，【華光褪盡】法務部：訴訟是唯一手段，〈PNN-公視新聞議題中心〉：  
<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=53025>。檢閱日期：2013/03/15。

<sup>245</sup> 「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」修正規定第四點。

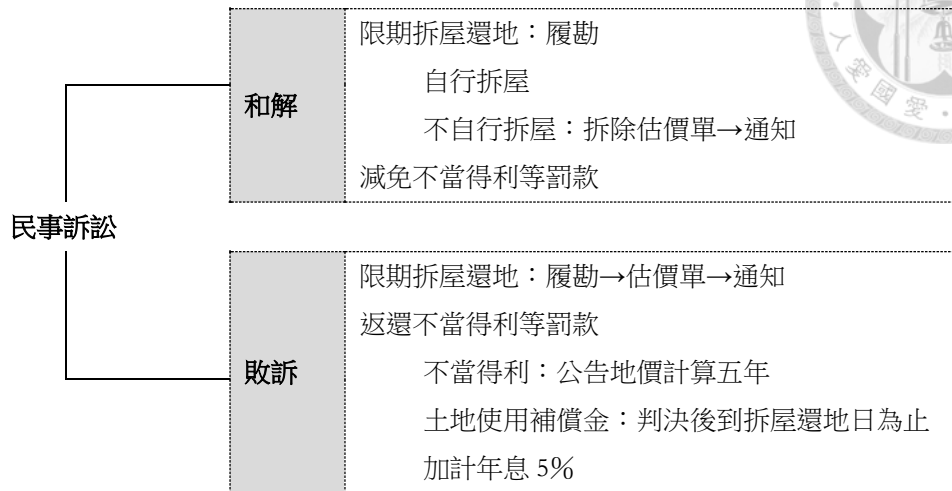
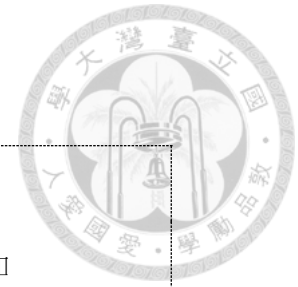
財政部台財產接字第 10130001781 號令（2012/04/11）：修正「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」，並自即日生效。

<sup>246</sup> 「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」修正規定第四點。

財政部台財產接字第 10130001781 號令（2012/04/11）：修正「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」，並自即日生效。

<sup>247</sup> 關於拆屋價格，社區居民曾提到，由於搭建的房子多半都有用到鐵皮，若是請民間業者來拆屋，有時鐵皮價格甚至會高於拆除房屋的施工費用，如此一來還可以從民間業者那拿到鐵皮折抵工錢後的餘款，做為自行拆屋的「補貼」。

表格 9 違占戶遭政府提起民事訴訟後的選項



## 一、 2011 年：啟動擱置的強制執行方式

對被占用國有土地宣告要積極處理並不少見，但相較過去多由行政院財政部長宣示政策執行，在 2010 年年底的政策宣告層級又更往上一級。2010 年行政院長吳敦義在十一月的行政院會上就說到：

有某位民意代表說全國被占用的國有土地有多大大，這與事實不符，財政部就應立即拿出具體事實，正面予以澄清。... (略) ...面對此類言論，政府首長沒有退讓的空間，應該拿出道德勇氣，提出正確的資訊，理直氣壯的立予駁斥，以免以訛傳訛積非成是。澄清後接著政府就應該拿出行動來有效加以處理，例如土地被占用當然就要討回來，有時候採取霹靂手段是必要的。<sup>248</sup>

原先法務部在執行「華光社區眷屬宿舍、職務宿舍及違章占用戶等地上物清理」過程的態度很不明確，在確認已獲得強制執行名義後，並沒有立刻採取行動，而是好幾次與行政院公文往返討論華光社區「是否必定要採取強制執行手段」(2008 年)、「清空期程是否可以延長」(2009 年)等等。雖然法務部在當時已經回函

<sup>248</sup> 畫線部分為本文所加。見：行政院第 3221 次會議院長提示暨院會決定決議事項 (2010/11/11)。行政院，2010/11/19，〈行政院第 3221 次會議院長提示暨院會決定決議事項〉，《行政院公報》，16(223)。

將清理期程訂在 2010 年 12 月底，但在十二月中旬，監察院的調查意見就指出法務部的執行效率不彰。

審計部及監察院對華光社區的調查意見，在十二月中出爐 (2010/12/15)，雖然還未到清理的期限，但監察院調查意見中，對於法務部未能如期清理華光社區違占建戶的態度非常嚴厲，認為既然已經有執行名義，那清理違占建戶就必須按照法規進行，不然會「俾圖特定人不法或不當之利益」，而且「政策不能凌駕法律」等：

是則，本案法務部既然對業訂為 99 年 12 月底，……；又經管被占用之不動產，若以進行排除侵害訴訟程序取得執行名義者，應續行強制執行處理至結案，俾免訴訟成果落空，徒增爭議致利益團體介入，侵害全體國民之權益，合先敘明。

……該部（法務部）身為行政院法務主管機關並掌理相關刑事政策與執行，對侵占或竊占國有財產者，自應本於主管機關權責儘速執行，不得以拖延或怠忽職守之方式，俾圖特定人不法或不當之利益，以違依法原則與平等原則。……

次按政策不能凌駕法律，本案若依…（略）…相關法令，善盡主管機關之職責，確實依強制執行法相關規定續辦，當可使既存違法現象得到糾正，並對將來意圖射倖之徒產生警惕之效，國家法治亦得以維護，否則首揭各項法令不僅聊備一格，更將使利智之輩徒增猖狂，守法之士蒙遭損失，置法令如糞土，人民如何安措其手足，復予敘明。<sup>249</sup>

## 二、 2013 年 4 月：爭執、擱置拆遷補償方案

拆屋還地訴訟持續約五到六年，最後一件案件在 2012 年確定<sup>250</sup>，但大多數案件宣判集中在 2007 年至 2010 年。在敗訴之下，居民身上背負的是從二十萬到一千

<sup>249</sup> 括號為本文所補充。審計部及監察院調查意見 20101215

<sup>250</sup> 臺北地方法院 101 年度重訴字第 222 號民事判決。

林萬福：北院 101 訴 1140、高院 102 上 93、最高 102 台上 2294

朱姐：北院 97 訴 1754、高院 99 上 610

楊姐：北院、高院 97 上 849、最高 100 台抗 232

李哥，台北地方法院 101 年度訴字第 847 號民事判決

六百萬不等的不當得利，以及還得償還從判決確定到拆屋還地前的土地使用補償金，且台北看守所又已早在 2012 年六月起陸續向法院申請強制執行還款，以直接扣除薪資帳戶 1/3，或是凍結社會救助金帳戶的方式追討不當得利。法務部政務次長吳陳鐸在 2013 年一月回應華光社區能否暫緩強制執行時，表示：「監察院過去對本案已進行監督調查與列管，倘不依法執行，管理機關即有行政怠惰之嫌」<sup>251</sup>。

2013 年一月初，行政院召開「台北市華光社區國有土地開發案後續開發範圍相關事宜」會議 (2013/01/08)，會議其中一個結論是請法務部「研判違占建戶占用之使用補償金是否免於全額追討，以減少執法抗阻，期使地上物清理能平順如期完成」，而在此時法務部非常快的在四天後提供回覆意見：「1. 依公有財產相關法令規定，無免除義務之依據；2. 審計部曾因此提出報告，監察院據此做出調查報告指出無暫緩事由；3. 宜由國有財產相關機關研議後配合執行」<sup>252</sup>。相較 2010 年監察院調查意見前，法務部數次上公文詢問的猶疑態度，這次討論「是否可免於追討使用補償金」時，法務部的態度就堅定許多。

2013 年 2 月，「訴訟做為唯一手段」的說法更加重複。在華光社區拆遷過程最常與自救會、訪調小組互動的法務部秘書處科長盧哲科，對於強硬執行態度的回應是，法務部曾釋出和解方案包含「不收不當得利」的最大善意，但現在判決都已確定，「國家處理違建戶標準應該一致，若開先例會引發許多不必要的紛爭」<sup>253</sup>。但對居民而言，和解方案是要求居民必須在半年內拆屋還地，生活已是艱難，半年間從哪找到負擔得起的房子？即便是符合申請資格的居民，也都是在 2013 年下半年，在記者會及立委協助刪凍預算下，才得以排隊社會住宅及平宅。

到四月底間，包含法務部、台北市政府、財政部、內政部等政府相關單位公文往返，討論華光社區違占建戶的拆遷補償可行性時，同一時間卻也持續進行清空拆除等強制執行。法務部在二月底發出新聞稿表示：「在無理由暫緩進行強制執行等收回土地作業之情況下，法務部及所屬機關仍將依既定之作業期程，持續

<sup>251</sup> 法務部秘書處，2013/01/18，〈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〉新聞稿：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=294415&ctNode=27518>，檢閱日期：2015/04/22。

<sup>252</sup> 法務部法秘字第 10200014310 號函。

<sup>253</sup> 林玲瑩，2013/02/07，〈【華光褪盡】法務部：訴訟是唯一手段〉，《PNN-公視新聞議題中心》：<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=53025>。檢閱日期：2013/03/15。

規劃辦理地上物之拆除作業」<sup>254</sup> 繼續進行拆除作業，無論是 3 月 23 日清晨開始著手拆除社區內的兩戶，或是 4 月 24 日提前封街，拆除多是店家的金華街整排家戶。

同年四月，國有土地主責機關的財政部，在經過一輪詢問後，確立華光社區非正式住區居民們不給予拆遷補償及維持強制執行手段，並提到「占用戶對國有財產管理機關尚無法律上權利可主張，且法務部已取得本社區大多數占用戶之拆屋還地執行名義，不強制執行，有行政怠惰及瀆職之虞」<sup>255</sup>。從政府公函中也可看出政府機關對「倘不依法執行，管理機關即有行政怠惰之嫌」的擔憂，但卻又顯得荒唐：

表格 10 政府機關在 2013 年上半年對華光社區非正式住區居民的拆遷補償討論時程

時間	相關單位	行動
2013/01/08	行政院	召開「台北市華光社區國有土地開發案後續開發範圍相關事宜」會議，會議結論（二）：「研判違占建戶占用之使用補償金是否免於全額追討，以減少執法抗阻，期使地上物清理能平順如期完成」
2013/01/16	行政院	依 01/08 會議結論指示法務部配合辦理事項 <sup>256</sup>
2013/01/22	法務部	意見： 1. 依公有財產相關法令規定，無免除義務之依據 2. 審計部曾因此提出報告，監察院據此做出調查報告指出無暫緩事由 3. 宜由國有財產相關機關研議後配合執行 <sup>257</sup>
2013/02/23	法務部	新聞稿：「在無理由暫緩進行強制執行等收回土地作業之情況下，法務部及所屬機關仍將依既定之作業期程，持續規劃辦理地上物之拆除作業」 <sup>258</sup>
2013/03/15	臺北市政府	法務部矯正署於 01/28 提供相關住戶名單給北市社會局請求協助 <sup>259</sup> ，市府回函同意提供平價住宅及中繼國宅 <sup>260</sup>

<sup>254</sup> 法務部，2013/02/23，〈法務部針對所屬機關處理華光社區土地遭佔用問題之原則與過程，提出說明如下〉，《法務部》：<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=297826&ctNode=79&mp=001>。檢閱日期：2016/12/29。

<sup>255</sup> 見財政部台財產改字第 10250002660 號函 (2013/04/25)說明第五點。

<sup>256</sup> 行政院依 01/08 會議結論指示法務部配合辦理事項。

行政院秘書長院臺財字第 1020121352 號函。

<sup>257</sup> 法務部法秘字第 10200014310 號函。

<sup>258</sup> 法務部，2013/02/23，法務部針對所屬機關處理華光社區土地遭佔用問題之原則與過程，提出說明如下。網址：<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=297826&ctNode=79&mp=001>。檢閱日期：2016/12/29。

<sup>259</sup> 引自法務部法秘字第 10200056250 號函。

<sup>260</sup> 臺北市政府府授都企字第 10230955600 號函。

時間	相關單位	行動
2013/03/20	財政部	詢問華光社區非眷舍地上物拆遷補償及安置問題 <sup>261</sup>
2013/03/21	法務部	邀請臺北市政府相關機關及華光社區民眾進行意見交換 <sup>262</sup>
2013/03/27	法務部	回覆拆遷補償安置問題，認為由財政部權衡 <sup>263</sup>
2013/04/01	內政部	回覆拆遷補償安置問題，建議維持訴訟排除占用 <sup>264</sup>
2013/04/25	財政部	確立維持訴訟及強制執行手段 <sup>265</sup>

資料來源：作者整理自政府機關公文，各別公文案號如附註

在 2013 年 10 月 7 日的「國有土地清理活化督導小組」第 15 次會議中，在會議臨時動議，「請法務部針對華光社區排除占用之處理經驗提本小組下次會議報告，俾供各機關未來執行類似案件之參考」。在 2010 年被監察院認為行政怠惰的法務部，2013 年十月搖身成為國土清理的模範生，而法務部提報的這份占用處理經驗（參見附錄一），也被財政部發函給所有使用或與國有土地相關的公家機關，包含各地方公立中小學，提醒大家「他山之石可以攻錯」可以參考比較辦理。

表格 11 國有土地清理活化督導小組會議

時間	會議	結論
2010/01/06	第 2 次會議	財政部提出「華山中央行政專區及華光金融特區國有土地規劃案」
2010/04/23	第 4 次會議	財政部提報「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」
2011/03/29	第 9 次會議 <sup>266</sup>	財政部提報「台北市華光社區國有土地地上物處理方案」
2013/10/07	第 15 次會議 <sup>267</sup>	在臨時動議中，要求法務部提供華光社區處理經驗： 「臨時動議：請法務部針對華光社區排除占用之處理經驗提本小組下次會議報告，俾供各機關未來執行類似案件之參考。」
2014/02/10	第 16 次會議	「他山之石可以攻錯」法務部提交處理經驗

資料來源：作者整理自國有土地清理活化督導小組歷次會議記錄

<sup>261</sup> 財政部同時發函給法務部及內政部詢問。發文給法務部的函號為財政部台財產改字第 10230955600 號函；發文給內政部的函號為財政部台財產改字第 10200077950 號函

<sup>262</sup> 引自法務部法秘字第 10200056250 號函。

<sup>263</sup> 法務部法秘字第 10200056250 號函。

<sup>264</sup> 內政部內授營都字第 1020140016 號函。

<sup>265</sup> 財政部台財產改字第 10250002660 號函。

<sup>266</sup> 此次會議為臨時加開，「台北市華光社區國有土地地上物處理方案（草案）」在第八次會議（2011/03/18）中尚未討論，因此臨時在該月底再召開會議討論（結論第五點）。

<sup>267</sup> 行政院院授財產公字第 10235019710 號函。



### 第三節、從民事訴訟到行政訴訟

相較同一時期類似的反迫遷案件，華光社區居民們的民事案件，在學生訪調小組進入華光社區（2012年11月）時，基本上都已經確認或是進入尾聲（楊宜靜，2015）。且在判決資訊上，學生訪調小組一直沒有具體數字，像是在過年後的一次開會中，對照法務部當時聲稱「尚在訴訟中的有十多戶」，訪調小組僅掌握到兩戶<sup>268</sup>。但也是在這個時候，訪調小組已經意識到行政訴訟的重要性，打算以兩公約的居住權為論述方式，集體提出行政訴訟（2013/2/24）。

不過對於華光社區居民而言，法律資訊與判斷都是紛亂的，像是可以用「時效取得地上權」及財產查詢清單跟法務部談，或者有其他入脈管道可以抗議。這也帶來運動抗爭上的阻礙，例如在2013年5月20日時，華光社區訪調小組貼了公告：「目前由何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」（2013/05/20）。

而到擋拆未果、社區全面拆除後的2013年11月後，正式展開行政訴訟。由於華光社區土地原屬法務部台北看守所經管之國有公用土地，地上物清除騰空後，法務部陸續將土地轉交財政部國有財產署，變更為國有非公用土地，由國產署全權負責華光土地之管理處分工作，所以行政訴訟的對象鎖定是法務部、國產署、內政部與台北市政府等四個政府機關。

第一次開會地點是在法律扶助基金會的會議室（2013/11/11），在這場會議中，討論方向也分成兩種，一是不考慮訴訟成敗，所以不迂迴思考釋憲標的，以此為目標。最後定調主要論述是「公權力自始不應提起民事訴訟」，在裁判費與期日的考量下，選擇了符合法律扶助資格的居民做為原告。

但透過訴願要求安置與補償不當得利的方式，僅僅獲得「訴願不受理」、「觀念通知非行政處分」、「駁回上訴」等字樣，在程序部分就予以駁回。

<sup>268</sup> 華光社區學生訪調小組大桌會議，開會時間為2013/2/24。



表格 1 華光社區行政訴訟狀況

被告	主文	判決案號
財政部 國有財產署	訴願不受理 事實說明非行政處分、 孫爭議屬民事訴訟範圍	財政部台財訴字第 10313916780 號訴願決定書 (2014/04/14)
	原告之訴駁回	北高行 103 訴 639 (2014/11/19)
法務部矯正署 臺北看守所	訴願不受理 事實說明非行政處分	法務部法訴字第 10313501640 號訴願決定書 (2014/05/06)
	原告之訴駁回	北高行 103 訴 1020 (2014/12/31)
	上訴駁回	最高行 104 判 447 (2015/08/06)
臺北市政府	訴願不受理 觀念通知非行政處分	衛生福利部衛部法字第 1030002759 號訴願決定書 (2014/02/27)
	訴願不受理 觀念通知非行政處分	內政部台內訴字第 1030086717 號訴願決定 (2014/04/25)
	原告之訴駁回	北高行 103 訴 640 (2015/02/25)
	上訴駁回	最高行 104 判 543 (2015/09/18)

資料來源：作者自行整理自相關訴願決定書及判決<sup>269</sup>

<sup>269</sup> 相關判決案號：臺北地院 97 年度訴字第 3007 號民事判決、臺北地院 101 年度訴字第 847 號民事判決、臺北地院 97 年度訴字第 1201 號民事判決、臺灣高等法院 98 年度上字第 59 號民事判決。臺北高等行政法院 103 年度訴字第 639 號行政判決、臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1020 號行政判決、最高行政法院 104 年度判字第 447 號行政判決、最高行政法院 104 年判字第 543 號行政判決。



## 第五章、結論




在本文中，我嘗試回顧既有對於政治司法化、法律動員的理論論點，並透過耙梳全國關廠工人案及華光社區案，提出民主國家仍然有可能採取一種接近威權國家的司法治理模式，也就是透過對人民提起大量民事訴訟來處理政策爭議。這種處理方式既是仰賴司法處理問題的政治司法化，政府官員也在「依法行政」、「依法提告」的口號中進行權利宣稱。本文整理並選擇了關鍵個案來處理「國家為何、及如何因政策爭議而對人民提起大量民事訴訟」的新興現象，試圖回答這個現象的形成及意涵。

國家使用司法體制來處理政策爭議，會有什麼問題？本文研究的對象是在民主體制下的「司法化」變形，這種變形一方面類似司法化，也就是國家越來越仰賴司法為政策背書，另一方面卻也和法律動員相似，都是採取訴訟方式來進行體制內的「權利」論述對抗。

既有相關研究指出社會運動越來越有意願採取訴訟做為運動策略，也談到國家在治理過程越來越需要明確程序與司法機關的判準。以社會運動的立場來看近年的司法化，和過去相比的好處主要是可以讓資訊更加公開、要求政府必須解釋或是說明，而在訴訟過程也可以更透明監督，如果公民參與的民主課責治理形式，首重公開與透明課責（陳敦源，2008），那麼進入民事法的司法訴訟手段，不免讓人有以大凌弱之感，而訴訟過程的資訊揭露，也可能影響國家治理的外在正當性；如果司法化被社會運動組織者視為解方，何以國家也嘗試透過司法化來達到治理效果？當社會運動者離開街頭、走進法院，是為了體制內的資訊揭露與主張權利，而且期盼自己有勝訴可能，那國家為何不改採其他較為隱晦的方式來處理相關爭議？<sup>270</sup>

---

<sup>270</sup> 之所以不談國家大規模興訟的「效率」考量，是因為民事訴訟曠日廢時，無法掌握時程快速進行地上物清理與開發，例如開發主義掛帥的拆遷案，對於資方或政府而言，最直接而有效率的方式，應該會是直接拆掉房子或是強制執行，再來視情況進入訴訟程序或賠償，這些例子層出不窮，例如2016年五月新北三重的「吃早餐家被拆」案，最終建商與屋主達成和解、毀損罪緩刑。蘋果日報綜合報導，2016/05/30，〈吃個早餐回來 家被偷拆了〉，《蘋果日報》，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20160530/37243197/>。檢閱日期：2016/11/21。王定傳，2016/10/31，〈吃個早餐家沒了 三重惡意拆屋建商獲緩刑〉，《自由時報電子報》，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1872433>。檢閱日期：2016/11/21。新北地方法院 105 年度審訴字第 1406 號刑事判決 (2016/10/31)。



在規範面向上，民主國家仍然有可能採取一種接近威權國家的司法治理模式，這個命題對應的是司法獨立帶來的治理正當性 (legitimacy)，在此之下運用大規模民事興訟，某種程度上也模糊了法治 (rule of law) 與依法統治 (rule by law) 的界線。即便民主國家有更加明確的人權保障意念與價值觀，但如同 Epp (2008: 42) 所說，現代國家談的權利，是在政策擬定、實行後才被賦予生命，若是國家採取民事訴訟方式來處理，就不只是法律程序規則在保障上的完備與否而已，而是權利內容的再詮釋、誰賦予這個權利、以及定性之間的權利關係。對民主國家來說，這種從權力施展轉為權利宣稱的過程，「國家大規模提起民事訴訟」會是國家處理政策爭議適當的處理方式嗎？

國家大規模興訟不同於個人或企業的私人訴訟 (private enforcement)、或是共同針對特定對象的團體訴訟 (class action suit)，而是國家大規模地對各別人民的民事訴訟。無論是效率或是法規限制，都不足以支撐國家興訟的原因。本文在整理國家興訟階段後發現，無論是全國關廠工人案、華光社區案，之所以會有大規模民事訴訟，都是來自民主課責壓力下，國家因應監督課責機制選擇做出的責難趨避回應。而甚至國家在面對政策爭議的處理方式時，是在調解、行政處分等其他選項存在的同時，選擇一併提起民事訴訟。

接下來我將比較兩個個案的時序與結果，嘗試回答本文一開始對國家大規模興訟的前兩個研究問題：國家為什麼及如何採取大規模興訟手段來處理政策爭議？為什麼同樣是國家大規模興訟，但兩個個案的結果不同？接著從法律資源競逐來討論兩個個案無論成敗，在尋求法律資源的過程中，面臨了不同於過去抗爭的壓力，資源及論述狀況也影響社會運動的訴求與發展。

## 第一節、責難趨避的訴訟策略

國家與社會運動過去皆不傾向以司法做為社會運動主要的爭議處理方式或策略，社會運動早期普遍認為司法曠日廢時、所費不貲，大多希望待在街頭、不走上法院，而不光是人民，政府也傾向不採取司法手段來處理問題，因為容易造成治理上的反彈；社會運動的法律動員，是到信念律師、法規納入司法及準司法程序、法律扶助資源等支援體系茁壯後，才越來越具有能量；而國家也跟上全球性的政治司法化傾向，政策執行上更加仰賴司法判決或準司法性質的協調決策。



但從地方的特殊性來看，臺灣在政策爭議與面臨民主課責壓力時，所採取的對應策略又不同於既有司法化的處理方式；國家在威權轉型前後，即便使用司法手段，也多以刑事訴訟等方式處理，近年的政策爭議處理方式，則多是來自民主課責壓力下提起民事訴訟。

在第一個問題上，從訴訟的啟動都來自監察院、尤其是審計部的函文要求改進，我們可以發現：國家之所以大規模提起民事訴訟，是來自課責機制的要求，它並不特別，不管是華光社區或是關廠工人，對於審計部而言都是在國有財產的相關運用出現問題，在這樣的認知去函監督，而對應的政府部門在擔心自己可能會因為這個監督機制而遭受貪瀆、失職等處分的情況，反應是尋找一套標準或既有的處理方式，而除了司法外的其他方式，都會涉及到時間，也就是為什麼在政策實行與操作上沒有辦法達到要求。

所以一方面國家興訟和司法化邏輯相通，都是運用司法來確認一套準司法的規範與流程，甚至透過訴訟進一步「依法行政」，做為後續類似案件的參考依據；但和司法化不同的地方在於，這套興訟邏輯本應該是來自私人間的「私法」關係，但國家將原先在公法領域的政策爭議討論，轉化為主張國家具有債權或是財產上的請求權，這反而更接近法律動員的宣稱與轉化權利的討論。

透過債權、財產權的宣稱，就不再只是行政行為的瑕疵或待改進，而是涉及到私法行為、必須進一步以民事訴訟處理的民事關係。在這樣的情況下，就不難理解為什麼不同的政黨執政，用大規模提起訴訟方式處理政策爭議的基調卻沒有改變，因為這甚至是一種對民主國家而言相對方便的治理方式：當國家勝訴時，就能以此類推要求其他類似案件比照辦理，就像華光社區強拆不但對公務機關形成「他山之石可以攻錯」的效果，法務部歷任相關官員也不需要為中間的耽擱與矛盾負上責任；而當國家敗訴時，並沒有官員為此道歉下台，而仍能一貫抱持「依法告民」不得已要用民事訴訟告人民的態度。

表格 12 關廠工人與華光社區案的時序比較

關廠工人案		華光社區案
2003 年催繳貸款	就個案進行協商、調解	2003 年拆除風聲鶴唳
2005 年審計部去函	行政機關面臨來自審計部及監察院的監督課責	2005 年審計部多次去函要求處理華光社區國有土地
2005 年象徵性十人支付命令	<b>國家興訟階段一：部分提告</b>	2006 年開始對居民提起民事訴訟
2006 年提告三人未強制執行	在訴訟後未進行強制執行	2008 年訴訟後未強制執行
2010 年遭到監察院糾正	行政機關再次面臨來自審計部及監察院的監督課責壓力	2009 年遭到監察院糾正
2012 年全面核發支付命令後，提告並強制執行	<b>國家興訟階段二：全面提告</b>	2011 年啟動訴訟強制執行、並追加提告遺漏戶
2012 年至 2013 年 依收入給予不同比例的還款補貼、暫停訴訟	就個案再次進行協商、調解	2011 年至 2013 年 減免不當得利、暫停計息、暫停訴訟
2013 年部分案件移轉行政庭 2014 年部分案件宣判勞委會敗訴後，國家全面撤告、還款	<b>國家興訟階段三：</b> 從民事訴訟到行政訴訟 訴訟中移轉   執行後提起行政訴訟	2013 年訴訟定讞，取得所有戶數的強制執行名義 2014 年居民提起行政訴訟遭駁回
民事訴訟：勞委會大部分勝訴 行政訴訟：民事移轉行政庭，關廠工人勝訴 →勞委會全面撤告	<b>訴訟結果</b> 國家全面撤告   國家勝訴 還款   土地強制執行	民事訴訟：法務部皆勝訴 行政訴訟：由居民提起，皆遭駁回

資料來源：作者整理自相關新聞稿、訴訟及判決文件。

在華光社區與關廠工人案中，我們可以看到軸線其實非常一致：在 2005-2008 年期間經歷訴訟，而在 2011 年後面臨第二次訴訟或是開始強制執行，而這兩個時間點的啟動都來自監察院的監督與糾正。政黨輪替在這其中沒有明顯影響，在全國關廠工人案中，2005 年支付命令提告和 2012 年提告的政府方律師，都是同一群律師。

而司法勝、敗訴的差別，一方面是來自社會運動介入的時間點，另一方面則是公法上的論述問題。全國關廠工人案的社運介入時間點，分別是 1996 年惡性關廠風潮的時候，以及 2012 年勞委會提告後，這群關廠工人又再集結共同抗議，在這期間則是以各個廠房自救會為單位，在銀行債權優先下，各自埋鍋造飯對付當時惡性關廠的雇主；而華光社區案的狀況則是以居民自救會和法務部周旋為主，

雖然也有進行抗爭與組成自救會，但華光社區內的居民類型影響補償內容，尤其非正式住區居民和金華街商家必須付出高額不當得利，但眷戶則可以拿到部分補償，居民之間實際上無法有共通基礎，實際開始有明確的基本居住權論述，要到 2012 年年底學生訪調小組進入社區，但當時大多判決已經定讞，討論方向多以緩拆、暫停強制執行為主。

而在公法論述上，這兩個個案也具有差異，雖然這些無上限追加的被告名單，對國家而言，都和國家有債權、債務關係，但在權利論述上，全國關廠工人案的論述是以福利國原則，認為貸款是來自於國家的給付責任，而華光社區案除了社會運動介入時間較晚，在 2013 年雖然多次主張兩公約的居住權及反迫遷意涵<sup>271</sup>，但例如時任行政院長的江宜樺，就曾明確表示居住權不包括違法占用戶(2013/03/14)。這種居住權的論述困境，一直要到 2016 年八月，桃園地方法院孫健智法官在國防部政治作戰局的判決中<sup>272</sup>，才有明確運用人權兩公約居住權論述，認為居民受居住權保障的判決。

在社會運動主題上，本文之所以會選擇勞工運動與反迫遷運動，我認為在政策演進上，其實具有共通的敘事主軸與政策方向。對於這兩個個案以及涉及的勞工運動與反迫遷運動能否共同評價，在意見上其實並不統一，支持全國關廠工人案的人不見得會對這些迫遷戶抱持同情。受迫遷、尤其是違建戶，是否具有處分與爭取居住的權利？

而在社會運動中，我們會看到權利意識的形成、發展，類似權利的宣稱與框架出現卻不見得一體適用。當我們往上探問「為什麼國家要採取訴訟行動」時，掩蓋在「依法行政」口號下的，是官僚過於簡化政策爭議處理方式，不優先選擇其他行政作為或回應，而是在監督課責壓力下，選擇多線並進或優先以訴訟方式處理。

---

<sup>271</sup> 「人權兩公約」包含《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》(簡稱《公政公約》、《經社文公約》)，而所謂「適足住房權」(the right to adequate housing)，依照《經社文公約》第十一條第一項，是指「人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境」，而詳細的內容也可見於第四號一般性意見及第七號一般性意見中。

<sup>272</sup> 桃園地方法院 104 年度重訴字第 393 號民事判決 (2016/08/15)。

## 第二節、不對等的資源競逐



民主課責的核心意義是避免政府濫權，侵害人民權益。然而，國家大規模提起民事訴訟來處理政策爭議，反而成為民主的弔詭，也影響法律資源的競逐：因為當戰場是被國家主動拉到司法領域時，當事人乃至社會運動組織都必須耗費力氣尋找對應的法律資源，但這種追逐法律資源的狀態，推演到極致，很可能會帶來一種逆向效果：製造法律扶助資源。亦即，在國家興訟的情形下，為了製造法扶資源，於是社會運動選擇弱勢戶，弱勢戶又在國家主動提起訴訟下變成一種感性、不理性的、賣弄同情的象徵，反而進一步傷害社會運動權利主張及論述。

誠如黃孫權（2012：148）認為康樂里（中山十四、十五號公園）的「許多社福資源都是後來市府面臨社會壓力時，才吐出的」，或者洪伯勳（2015：16）在《製造低收入戶》開頭所說：

所謂「低收入戶」是人文建構出來的一種特殊類別，必須要經過主管機關審核認定，一個窮困的家庭才能「變成」低收入戶。換句話說，低收入戶是製造出來的，而不是一種自然狀態。

在本文前兩章個案討論法律資源的競逐部分，事實上也可以看到這種「製造」傾向——「製造」符合法律扶助資格的受扶助戶。首先運動組織者必須過濾、篩選符合資格的居民，詢問、拜託他。而在這種情況下，運動策略與敘事邏輯，自然而然就變成是一種弱勢、亟需幫助的苦情攻勢，但這個運動策略並不是完全由社會運動方決定的。也就是說，在製造法律資源對抗國家民事興訟的同時，在裁判費及律師扶助的考量下，不得不選擇成為符合法律扶助資格的人，也不得不在這樣的框架下繼續論述。而這種感性、無力，對照國家興訟所說的「依法行政」、「不得不然」的理性邏輯，就變成是「法理不外乎人情」的乞求，與反迫遷運動希望提高到「居住權保障」的權利論述有所違背。

### 一、關廠工人案法律動員的資源競逐

在關廠工人案的法律動員資源上，一開始信念律師的人力嚴重不足，在 2013 年 5 月 1 日時，關廠勞工們因訴訟無進展開始絕食時，信念律師們在勞委會前進行帳棚開講時，信念律師共計才二十位，一直到集結法扶會專案資源、司改會、及臉書與媒體傳播，才從二十位拉到近五十位。

桃園律師公會與法律扶助基金會桃園分會，在 2013 年 8 月 4 日早上舉辦了「關廠工人貸款案爭議之法律觀點」研討會<sup>273</sup>。這個研討會也被當時許多社會運動組織認為是改變論述的關鍵研討會。因為在當時的情況是，找不到由私法回到公法的有力論述，在這次研討會中，包含許宗力、林佳和等老師都提出公法與勞動法上的補充見解，也幫助國家補償責任的公法關係建立：「我覺得這個問題跟公法很有關係、跟民法也很有關係，那剛剛前面的人都講過了，有趣的是，明明應該是勞動法的問題，但採取的法律形式都跟勞動法沒有關連。」<sup>274</sup>。

而在支援體系的評估上，參與訴訟的陳昱嵐律師（2015：22-24）指出關廠工人案在資源上，有 NGO 團體（法律扶助基金會）、訴訟支援體系（靜宜大學、中原大學法律扶助社）、律師、專家、及地方草根性組織（TIWA、桃產總及自救會），而法律系所開設的法律實務專題，也一定程度上幫助了案件的整理與勞工訪談，包含台大法研所、中原法研所及靜宜法律服務社等都有不少學生參與。

表格 13 全國關廠工人連線自救會及法律支援體系

地院分布	自救會	案件	團體	律師	經費來源	
桃園地院	耀元電子	33+股	86	桃產總	曾威凱	桃縣府權益基金
	聯福製衣	300 人	200	桃產總	邱顯智	桃縣府權益基金
					蔡宗恩*	法扶專案支出
	福昌製衣		8	TIWA	楊逸民**	桃縣府權益基金
新北地院	太中	26+股	10	TIWA	劉秋明	法扶分案
	東菱電子	49 人	35	非典工作坊、 TIWA	李艾倫*	法扶專案
苗栗地院	興利紙業	9+股 41 人	43	桃產總	劉繼蔚*	法扶分案

註：\*律師為區域組長、\*\*楊逸民後轉任顧問

資料來源：作者整理自〈全國關廠工人連線律師團第 1 次定期會議會議紀錄〉及附件一<sup>275</sup>

<sup>273</sup> 相關影音資訊：20130804，關廠工人貸款案爭議之法律觀點研討會（一）許宗力憲法，<https://youtu.be/I9SpK4vkdIY>。檢閱日期：2013/08/05。

<sup>274</sup> 相關影音資訊：20130804，關廠工人貸款案爭議之法律觀點研討會（四）林佳和法社會學，<https://youtu.be/zRq4Uc6sjig>。檢閱日期：2013/08/05。

<sup>275</sup> 〈全國關廠工人連線律師團第 1 次會議會議紀錄〉，[A\_0009\_0004\_0007\_0001]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。



## 二、華光社區案法律動員的資源競逐

對照同一時期的關廠工人抗爭，華光社區訪調小組在過程中也討論是否要採取類似的研討會方式，或是主張「歷史共業共同承擔」。雖然後來的確也舉辦類似的法律研討會，但還是很難突破既定的居住財產權框架。

華光社區的運動訴求大概分為幾個目標：（一）修法：修改占用處理原則，包含占用開始時間及居住事實，調整年限；（二）執行：減免不當得利及相關強制執行手段；（三）安置：先安置再拆除；（四）民間參與：國有土地規劃納入民間參與。但華光社區訪調小組對於行動訴求的先後順序，意見並不一致。這一方面跟當時擋拆行動的節節敗退有關，在 2013 年過年後，相關擋拆行動幾近無法阻止，在最強烈的「先安置後拆遷」訴求已經不可能下，運動論述發生改變，而八月底擋拆行動宣告全面失敗，居民各自分散後，集體行動困難、居民自顧不暇下，聚集和貫徹運動目標就更為困難，居民 W 在後續幾次的討論會中，就會說到：「從來居民就沒有真的參與大桌」（10/27）、「早期當居民時，覺得那些訪調者是來要資源的，不太爽。」（11/24）。<sup>276</sup>

而在八月底社區建物全數拆除後，華光社區運動除了也開始採取文資保存論述（2013 年 2 月至 2014 年 11 月），希望透過「指定歷史建物」方式來延緩社區拆除進度。（黃舒楣，2016）<sup>277</sup> 但這種運動上的挫敗及無力感，也影響了運動內部組織者及居民的互動。在接下來的 9 月 15 日，華光訪調小組聚集的「大桌總檢討會」中，其中一個討論的主軸即是：大桌無法回應居民關切的「拆遷補償」、「取消或減免不當得利」、「急難救助金」議題（2013/9/15）<sup>278</sup>。而這種關於居民的互動、參與與合作關係，在後來的 10/13、10/27 大桌會議中也不斷討論。財產權與居住權的論述很難打破，法務部劃分的眷戶、非眷戶、違建戶類型，讓居民之間因為政策補償及訴訟差異，而不信任彼此；再加上資源有限下的分配對立與衝突，都讓華光社區產生法律動員的動能弱化不少。

<sup>276</sup> 田野筆記，華光大桌開會記錄。2013/11/24。

<sup>277</sup> 黃舒楣，2016，〈不只是文化資產保存：由華光社區文化資產保存運動探討如何「賦形」規劃理論〉，《都市與計劃》，43(3)：229-260。

<sup>278</sup> 田野筆記，華光大桌總檢討會，2013/9/15。

### 第三節、為權利而爭戰



司法化與法律動員，在台灣結合進而呈現出一種無法招架的變形：國家因政策爭議，對公民提起大量民事訴訟。訴訟作為一種運動策略，不僅展現在勞工、環境運動者體制內的抗爭過程（社會運動體制內的主動面向），同時也被更能嫻熟使用的國家，拿來治理市民社會以及框架住異議空間（運動被動面向）。

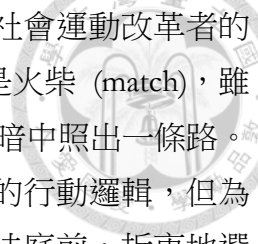
民主授權鏈的課責與獎懲機制，被政府用司法體系與獨立機關等民主政治中的非民意機構（non-majoritarian institution），以「無法介入運作」、「尊重專業判斷」等說詞隱匿與逸脫民主課責，相對於處理政策課責的獨立機關，司法體系更被賦予依法、甚至造法的期待，政府透過將施政爭議個案性地丟給司法處理，使人民以為能夠透過公正第三方的司法專業性來實現公益與權利（這可能也與解嚴後的威權遺緒與民主進程有關），實際操作卻與期待相反：人民的權利從原本合憲性上的主動主張，轉換成受到法律拘束的被動價值，政府治理正當性既衡量又框限了權利意識(rights consciousness; legal consciousness)。

如此一來訴訟等類型的司法運動策略，在不同領域以不同層次或不同角度出現，而且可能如雙面刃般帶來截然相反的結果。若是如此，我們應該如何看待「司法做為一種社會運動策略」，或是更具體來說，我們應如何思考法院在社會變革中的角色？若是按照國家大規模興訟的邏輯，法院的存在僅是工具形式，無論訴訟成敗皆不會產生官僚的課責壓力，但這種認為法院沒有自主性的論調，似乎又對法院太過一概而論，無論是全國關廠工人案的勝訴，或是華光社區案後逐漸出現的居住權討論、甚至是去年年中開始著手修正國有公有土地的相關法規，似乎又可以期待法院可以在不只是訴訟中有所影響。

「為權利而爭戰」(Der Kampf ums Recht)一詞出自德國法學家耶林 (Rudolf von Jhering)，鍾芳樺老師在分享全國關廠工人案的法理學思考時，就提到為權利而爭戰的必要：

我們不要誤認為，只要合乎法律就合乎正義，反而是我們應該要知道，合乎法律不見得就合乎正義。我們只看合不合法，反而會把某些其實是不正義的事情加以肯定。權利的爭戰其實重點擺在重新認定這些不正義現象的存在。<sup>279</sup>

<sup>279</sup> 編輯部，2014/07/18，〈台灣法實證研究資料庫座談會記錄〉，《基礎法學與人權通訊》，12：16-19。



對照 Rosenberg (1991)用補蠅紙 (fly-paper)比喻訴訟策略對社會運動改革者的誘惑及結果，Andersen(2005: 218)覺得比較適合拿來比喻訴訟的是火柴 (match)，雖然危險、難以預測也有熄滅可能，但若擺到適合情境，也會在黑暗中照出一條路。本文正文討論的是一套國家如何因應課責壓力而產生大量訴訟的行動邏輯，但為權利而爭戰的邏輯依然存在，如果全國關廠工人案在移轉行政法庭前，折衷地選擇補貼方案還款，那麼社會福利國原則下，政府應該負起給付行政責任的論述就不會這麼深刻；同樣的，在華光社區案乃至非正式住區居民的議題中，正是因為這些居民努力喊著居住權與反迫遷，身背不當得利與土地使用補償金也要堅持家園，才可能讓國有公有土地相關辦法增加協商與補償方案。權利的爭戰是從「重新認定這些不正義現象的存在」開始，「依法行政」的合法口號，並不意味合乎正義。

# 參考文獻



## 壹、 中文部分


### 一、 期刊論文與專書

- 王志弘，2010，〈都市社會運動的顯性文化轉向？1990 年代迄今的臺北經驗〉，  
《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》，16：39-64。
- 王金壽，2007，〈獨立的司法、不獨立的法官？民主化後的司法獨立與民主監督〉，  
《臺灣社會研究季刊》，67：1-38。
- 王金壽，2008a，〈司法獨立與民主可問責性：論台灣的司法人事權〉，《台灣政  
治學刊》，12(2)：115-164。
- 王金壽，2008b，〈台灣司法改革二十年：邁向獨立之路〉，《思與言》，46(2)：  
137-174。
- 王金壽，2012，〈台灣司法政治的興起〉，《台灣政治學刊》，16(1)：59-117。
- 王金壽，2014，〈台灣環境運動的法律動員：從三件環境相關判決談起〉，《台灣  
政治學刊》，18(1)：1-72。
- 王金壽，2015，〈走在時代前端的理想實踐者：懷念賴慶祥檢察官〉，《民間司法  
改革基金會》，<https://www.jrf.org.tw/articles/681>。檢閱日期：2016/01/02。
- 王泰升，2011，〈台灣社會中律師的角色：鬥士乎、生意人乎？〉，《台灣法學雜  
誌》，186：6-16。
- 王振寰，1989，〈台灣的政治轉型與反對運動〉，《台灣社會研究季刊》，2(1)：  
71-116。
- 王振寰，1993，《資本、勞工、與國家機器：台灣政治與社會轉型》，台北：台社  
季刊。
- 台灣人權促進會，1990，《1987-1990 台灣人權報告：威權體制崩解期之台灣人權  
狀況》，台北：台灣人權促進會。
- 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。
- 徐國滄，2011，《工運春秋：工會法制 80 年》，臺北市：行政院勞工委員會。



- 汪慶華，2011，《政治中的司法：中國行政訴訟的法律社會學考察》，清華大學出版社。
- 行政院勞工委員會，2011，《建國百年勞動史》，台北：行政院勞工委員會。
- 何明修，2002，〈為何民進黨政府的廢核政策失敗？社會動員、改革機會與政治策略的分析〉，《台灣政治學刊》，6：86-137。
- 何明修，2003，〈民間社會與民主轉型：環境運動在台灣的興起與持續〉，張茂桂、鄭永年主編，《兩岸社會運動分析》：29-67，台北：新自然主義。
- 何明修，2006，《綠色民主：臺灣環境運動的研究》，台北：群學出版。
- 何明修，2008，《四海仗義：曾茂興的工運傳奇》，台北：臺灣勞工陣線。
- 何明修，2016，《支離破碎的團結：戰後臺灣煉油廠與糖廠的勞工》，新北市：左岸文化。
- 何明修、蕭新煌，2006，《臺灣全志·卷九 社會志·社會運動篇》，南投市：臺灣文獻館。
- 柯志明，2005，〈歷史的轉向：社會科學與歷史敘事的結合〉，《台灣社會學》，10：149-170。
- 余宗鳴，2014，〈我能是個社運義務律師嗎？〉，《全國律師》，7月號，頁37-39。
- 吳乃德、廖錦桂，1991，〈帝國大反擊：解雇工運幹部、勞資關係法和階級衝突〉，「勞動市場與勞資關係研討會」，論文來自中研院人文社會聯圖。
- 吳介民，1989，《政體轉型的社會抗議：臺灣 1980 年代》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 吳親恩，2008，〈地方議會金權政治的變化：司法判決書的分析〉，《台灣政治學刊》，12(2)：165-212
- 宋昱嫻，2013，《台灣環境運動與勞工運動的司法化：法律策略的使用》，國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 李丁讚、林文源，2000，〈社會力的文化根源：論環境權感受在臺灣的歷史形成：1970-86〉，《臺灣社會研究季刊》，38：133-206。
- 李建良，2014，《行政法基本十講》，台北：元照出版。
- 林宗弘，2000，《打拚為尊嚴：大同工會奮鬥史》，台北：臺灣勞工陣線。

- 周宇修，2014，〈公益律師在臺灣：理想與挑戰〉，《全國律師》，7月號，頁7-13。
- 周伯峰，2010，〈關廠工人案：不誠信的國家機關?!〉，《法扶會訊》，41:22。
- 林明鏘，2013，〈「關廠歇業貸款契約」之契約定性—評板橋地院95年度訴字第1584號、第1652號及台北地院95年度訴字第8372號判決〉，《月旦裁判時報》，22:28-35。
- 邱毓斌，2010，〈當工運的制度惰性遭遇全球化〉。收錄於吳介民、范雲、顧爾德主編，《秩序繽紛的年代：走向下一輪民主盛世》，頁99-115。台北：左岸出版。
- 邱毓斌，2011，〈自主工運組織策略的歷史侷限：對工會領導階層的分析〉。收錄於何明修、林秀幸編《社會運動的年代——晚近二十年的行動主義》，頁83-127。臺北：群學出版。
- 洪伯勳，2015，《製造低收入戶》，新北市：群學出版。
- 莊雅仲，2014，《民主台灣：後威權時代的社會運動與文化政治》。香港：中文大學出版社。
- 許仁碩，2011，〈後釋字445號時代——台灣反集遊惡法運動的司法法律動員〉，《基礎法學與人權研究通訊》，8:22-37。
- 陳昭如，2012，〈改寫男人的憲法〉，《政治科學論叢》，52:43-88。
- 陳昭如，2014a，〈父姓的常規，母姓的權利：子女姓氏修法改革的法社會學改革〉，《臺大法學論壇》，43(2):271-380。
- 陳昭如，2014b，〈打造墮胎權——解嚴前墮胎合法化的婦運法律動員與權利構框〉，《中研院法學期刊》，15:1-76。
- 陳民峰、梁欣怡、施豐坤、張信宏等，2005，《推倒訴訟高牆：台灣法律扶助紀實》，台北市：法律扶助基金會。
- 陳昱嵐，2015，〈以「違法抗爭」動能挑戰「依法行政」假象——關廠工人義務律師的親臨與觀察〉，文章發表於《CSA文化研究年會》，真理大學，3/15。
- 黃茂榮、張志銘、蔡宗珍，2000，《行政機關介入私權爭議之研究》，台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 黃丞儀，2011，〈環境決策、司法審查與行政合理性——試析台灣與美國環境影響評估訴訟中行政判斷之合法性控制〉，黃丞儀主編，《2010行政管制與行政訴訟》，臺北：中央研究院法律學研究所。頁321-432。

- 
- 黃丞儀，2013，〈在舊世界崩壞前：新憲政主義與賀修的霸權維持理論〉，《臺灣民主季刊》，10(4)：185-93。
- 黃長玲，2007，〈彼此鑲嵌，互相形構：轉變中的國家與社會關係〉，《自由主義與新世紀台灣》，臺北市：允晨文化。
- 黃長玲，2016，〈民主深化的挑戰：社會運動與權力重新配置的國家〉，收錄於王業立主編，《臺灣民主之反思與前瞻》，頁 255-286。台北市：臺灣民主基金會。網址：  
<http://www.taiwandemocracy.org.tw/export/sites/tfd/files/download/book20160830.pdf>
- 黃麗玲，2015，〈「違章建築社區」的再思考〉，《全國律師》，19(1)：18-27。
- 曾文亮譯，拉夫·奈德 (Ralph Nader)、衛斯理·史密斯 (Wesley J. Smith)著，2000，《打不起的官司：商務律師與司法的敗壞》，台北市：商周出版。
- 張升星，2005，〈民間司改會十年的回顧與檢討〉，《司改十年：回顧與展望》，臺北：五南。
- 張金鶚、林秋瑾，1998，《台北市重大工程拆遷戶安置模式之研究》，台北市：台北市政府研究發展考核委員會。
- 張晉芬、蔡瑞明，2006，《臺灣全志·卷九 社會志·勞動力與勞動市場篇》，南投市：臺灣文獻館。
- 湯熙勇、周玉慧，1999，《臺北市十四、十五號公園口述歷史專輯》，台北市：臺北市文獻委員會。
- 彭滄雯，2012，〈解嚴後臺灣婦女運動回顧與展望〉，《第三部門學刊》，18：15-31。
- 新光關廠抗爭戰友團、勞工教育資訊發展協會，2003，《那年冬天，我們埋鍋造飯：新光士林廠關廠勞工生命故事及抗爭實錄》，台北：台北市政府勞工局勞工教育中心。
- 葉俊榮，2014，〈東亞法院形貌初探〉，收錄於葉俊榮編，《轉型中的東亞法院：基本形貌、紛爭解決與行政治理》，頁 13-61。台北：國立臺灣大學出版中心。
- 謝國雄，2007，《以身為度、如是我做：田野工作的教與學》，台北：群學。
- 劉人豪，2012，《集會有理？遊行無罪！——集會遊行管制的歷史形塑與法律實踐》，台灣大學法律研究所碩士論文。
- 劉恆姩，2002，〈戰後台灣司法人之研究——以司法官訓練所文化為主的觀察〉，《思與言》，40(1)：125-82。

劉恆奴，2010，〈戰後初期臺灣司法接收（1945-1949）：人事、語言與文化的轉換〉，《臺灣史研究》，17(4)：33-80。

劉靜怡、蘇彥圖、楊雅雯、孫千蕙、郭思岑譯，約翰·哈特·伊利 (John Hart Ely) 著，2005，民主與不信任，臺北市：商周出版。

楊書瑋，2012，〈工運最長的一役——大同工會白正憲〉，《搞工會——工會正義與不當勞動行為裁決機制對臺灣工會發展的意義》，臺灣勞工陣線協會，頁 3-20。

劉厚連，2002，〈國家資產經營管理體制問題之探討—兼評「國家資產經營管理委員會」之功能〉，《土地問題研究季刊》，1(3)：112-125。

蘇彥圖，2014，〈釋憲時刻——初探司法院大法官的議程設定及其憲政效應〉，《憲政時代季刊》，39(4)：25-69。

蘇彥圖，2017，〈民主改革的政治：困難與策略〉，《政治與社會哲學評論》，60：105-84。

郭星華、王曉蓓、王平譯，薩利·安格爾·梅麗 (Sally Engle Merry) 著，2007，《訴訟的話語——生活在美國社會底層人的法律意識》，北京大學出版社。頁 134。原書 99。

陸詩薇，2012/06/01，〈感謝台塑那一記耳光〉，《台灣法學雜誌》，201：53-63。

林鈺雄，2004/04，〈口述歷史與誹謗刑責——演講與座談記錄〉，《口述歷史》12：412。

## 二、公報、新聞稿與資料庫

立法院公報處，2013，〈立法院第 8 屆第 4 會期衛生環境及社會福利委員會第 2 次聯席會議紀錄〉，《立法院公報》，102(49)：119-190。

立法院公報處，2013，〈書面回覆：「政府對維護關廠工人權益之政策、法令、預算及措施等具體作為」專案報告〉，《立法院公報》，103(37)：339-40。

法務部秘書處，2013/01/18，〈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〉新聞稿：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=294415&ctNode=27518>，檢閱日期：2015/04/22。

行政院院臺財字第 0920065072 號函 (2003/12/10)

監察院，2004，〈一〇二、財政部暨所屬國有財產局及人事行政局對於國有宿

舍及土地被占用情形嚴重，督導及協調不力，處理績效不彰等情案》，《監察院 92 年度糾正案彙編（三）》，頁 1733-45。

監察院 92 年度院台財字第 0922200743 號糾正文 (2003/11/11)

監察院，2003/12/3，〈公告糾正行政院有關部會暨所屬國營事業機構，未能善盡監督及管理之責，至所有之土地及建物遭占用之情形，甚為普遍；又未能督促及規劃妥善利用其所有土地及建物，閒置情形嚴重，浪費國家資源，均有違失案〉，《監察院公報》，頁 35-49。

監察院 92 年度院台財字第 0922200889 號糾正文 (2003/12/10)

監察院，2004，〈一〇二、財政部暨所屬國有財產局及人事行政局對於國有宿舍及土地被占用情形嚴重，督導及協調不力，處理績效不彰等情案〉，《監察院 92 年度糾正案彙編（三）》，台北市：監察院。頁 1718-45。

臺灣法實證研究資料庫，2010/9/28，〈臺灣新竹地方法院檢查處檢察官起訴書（77 年度偵字第 4118 號）〉，[A\_0009\_0001\_001]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

臺灣法實證研究資料庫，2010/9/28，〈臺灣新竹地方法院刑事判決（78 年度易字第 37 號）〉，[A\_0009\_0001\_002]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

臺灣法實證研究資料庫，2010/9/28，〈臺灣高等法院刑事判決（78 年度上易字第 5189 號）〉，[A\_0009\_0001\_003]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

臺灣法實證研究資料庫，2016/02/16，〈勞動者雜誌 27 期〉，[C\_0006\_0018\_0027]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

### 三、報章新聞及其他

編輯部，2014/07/18，〈台灣法實證研究資料庫座談會記錄〉，《基礎法學與人權通訊》，12：3-24。

林浚南，1990/08/31，〈勞資爭議處理法修正案最後討論 工會權利、義務擬擴大 抗爭時將被賦予相當大自由權及安全賠償責任〉，《聯合晚報》，04 版。

蔡明傑，2014/09/09，〈回顧早期台灣勞工運動—從劉格正捐贈文物談起〉，《高雄市勞工月刊電子報》，

<http://labor.kcg.gov.tw/FileDownload/EpaperFiles/20140901114948323204.pdf>。

檢閱日期：2016/05/30。

全國關廠工人連線，2013，〈《全國關廠工人連線抗爭歌曲：巧門》〉，影音網址：<https://youtu.be/VnYcdDOVLJ4>。檢閱日期：2015/9/4。

獨立特派員，2013，〈無上限的被告名單〉，《公共電視》第 276 集，影音網址：<https://youtu.be/XP4RWaiEZ8w>。檢閱日期：2015/9/4。

華光社區訪調小組、華光社區居民自救會，〈華光不散：華光近況懶人包 3.0〉。

臺北市建築管理工程局，2010/05/14，〈違建查報認定、拆除件數及舊有違建處理概況等統計資料〉，《臺北市建築管理工程處統計月報表》：<http://dba.gov.taipei/lp.asp?ctNode=32419&CtUnit=4822&BaseDSD=7&mp=118021>。檢閱日期：2014/02/18。




## 貳、西文部分


- Andersen, Ellen A. 2005. *Out of Closets and into the Courts: Legal Opportunity Structure and Gay Rights Litigation*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Albiston, Catherine. 2011. "The Dark Side of Litigation as a Social Movement Strategy." *Iowa Law Review*. 96: 61-77.
- Aydın-Çakır, Aylin. 2014. Judicialization of Politics by Elected Politicians: The Theory of Strategic Litigation. *Political Research Quarterly* 67(3): 489-503.
- Barnes, Jeb. 2008. "Courts and the Puzzle of Institutional Stability and Change: Administrative Drift and Judicial Innovation in the Case of Asbestos." *Political Research Quarterly* 61(4): 636-48.
- Brinks, Daniel M. & Varun Gauri. 2008. "A New Policy Landscape: Legalizing Social and Economic Rights in the Developing World." In *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economics Rights in the Developing World*. Eds. Daniel M. Brinks & Varun Gauri. New York, NY: Cambridge University Press..
- Chavez, Rebecca, B. 2008. "The Rule of Law and Courts in Democratizing Regimes." In *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Eds. Gregory A. Caldeira, R. Daniel Kelemen, and Keith E. Whittington. Oxford: Oxford University Press. Pp. 63-80.
- Chavez, R. (2009-09-02). The Rule of Law and Courts in Democratizing Regimes. Oxford Handbooks Online. Retrieved 11 Apr. 2017, from <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199208425.001.0001/oxfordhb-9780199208425-e-5>.

- 
- Davenport, Christian. 2015. *How Social Movements Die: Repression and Demobilization of the Republic of New Africa*. New York, NY: Cambridge University Press.
- De Fazio, Gianluca. 2012. "Legal Opportunity Structure and Social Movement Strategy in Northern Ireland and southern United States." *International Journal of Comparative Sociology* 53(1): 3-22.
- Epp, Charles R. 1998. *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Epp, Charles R. 2008. "Implementing the Rights Revolution: Repeat Players and the Interpretation of Diffuse Legal Messages." *Law & Contemporary Problems*. 71: 41-52.
- Epp, Charles R. 2009. *Making Rights Real: Activists, Bureaucrats, and the Creation of the Legalistic State*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Epp, Charles R. 2010. "Law's Allure and the Power of Path-dependent Legal Ideas." *Law & Social Inquiry* 35(4): 1041-51.
- Epstein, D., & O'halloran, S. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Ferejohn, John. 2002. "Judicializing Politics, Politicizing Law." *Law and Contemporary Problems* 65: 41-68.
- Fox, Jonathan A. 2015. "Social Accountability: What Does Evidence Really Say?" *World Development* 72: 346-361.
- Gardner, Paul J. 2014/09/15. "Appointing Private Enforcers: Can the Government Create Litigation?" Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2015. Link: <http://pauligardner.com/research/>.
- Ginsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Ginsburg, Tom & Tamir Moustafa. Eds. 2008. *Rules by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gloppen, Siri. 2006. "Courts and Social Transformation: An Analytical Framework." In *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor*. Eds. R. Gargarella, P. Domingo and T. Roux. Hampshire, England: Ashgate.
- Gloppen, Siri. 2013/02/04. "Social Movement Activism and the Courts." *Mobilizing Ideas*.

- 
- Graber, Mark A. 2008. "The Countermajoritarian Difficulty: From Courts to Congress to Constitutional Order." *Annual Review of Law and Social Science* 4: 361-84.
- Grossmann Matt & Brendon Swedlow. 2015. "Judicial Contributions to US National Policy Change since 1945." *Journal of Law and Courts* 3(1): 1-35.
- Hadden, Jennifer. 2015. *Networks in Contention: The Divisive Politics of Climate Change*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Handler, Joel F. 1978. *Social Movements and the Legal System: A Theory of Law Reform and Social Change*. New York, NY: Academic Press.
- Helmke, Gretchen. 2002. "The Logic of strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy." *American Political Science Review* 96(2): 291-303.
- Helmke, Gretchen & Frances Rosenbluth. 2009. "Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science* 12: 345-66.
- Helmke, Gretchen & Jeffery K. Staton. 2011. "The Puzzling Judicial Politics of Latin America." In *Courts in Latin America*. Eds. Helmke, G., & Ríos-Figueroa, J. New York, NY: Cambridge University Press. Pp. 306-31.
- Hilbink, Thomas M. 2004. "You Know the Type... Categories of Cause Lawyering." *Law and Social Inquiry* 29: 657-698.
- Hirschl, Ran. 2004. *Toward Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirschl, Ran. 2006. "The New Constitutionalism and the Judicialization of Pure Politics Worldwide." *Fordham Law Review* 75: 721-53.
- Hirschl, Ran. 2011[2013]. "The Judicialization of Politics." Ed. by Robert E. Goodin. *The Oxford Handbook of Political Science*. London: Oxford University Press. Pp. 253-75.
- Horowitz, Donald. 1977. *The Courts and Social Policy*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Johnson, Jesse C., Dale Smith, and Mark Souva. 2013. "Market Protecting Institutions and the WTO's Ability to Promote Trade." *International Studies Quarterly* 57 (2): 410-417.
- Jones, Lynn. C. 2006. "The Haves Come out Ahead: How Cause Lawyers Frame the Legal System for Movements." In *Cause Lawyers and Social Movements*. Eds. Austin Sarat & Stuart Scheingold. Stanford, CA: Stanford Law and Politics. Pp. 182-196.

- 
- Kagan, Robert. 2001. *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kiewiet, D. R., & McCubbins, M. D. 1991. *The Logic of Delegation*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Linzer, Drew A. and Jeffrey K. Staton. 2015. "A Global Measure of Judicial Independence, 1948-2012." *Journal of Law and Courts* 3 (2): 223-256.
- Mahoney James. 2004. "Comparative Historical Methodology." *Annual Review of Sociology* 30: 81-101.
- Maravall, Jose Maria. 2003. "The Rule of Law as a Political Weapon." In *Democracy and the Rule of Law*. Eds. Jose Maria Maravall & Adam Przeworski. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Pp. 261-301.
- McCann, Michael W. 1994. *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- McCann, Michael, W. 2004. "Law and Movements" In *The Blackwell Companion to Law and Society*. Ed. Austin Sarat. Malden, MA: Blackwell Publishing. Pp. 506-522.
- McCann, Michael, W. 2006. "Law and Social Movements" *Annual Review of Social Science* 2: 17-38.
- McCann, Michael, W. 2008. "Litigation and Legal Mobilization." In *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Eds. Gregory A. Caldeira, R. Daniel Kelemen, and Keith E. Whittington. Oxford: Oxford University Press. Pp. 522-40.
- Meyer, David S. & Sidney Tarrow. 1998. *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 28(1): 165-179.
- McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2), 243-277.
- McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review* 75(2): 431-482.
- NeJaime, Douglas. 2011. "Winning Through Losing." *Iowa Law Review* 96: 941-1012.

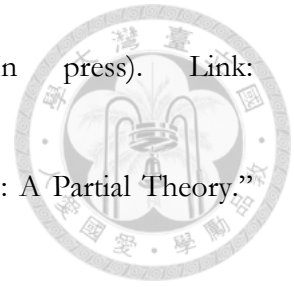
- 
- Nejaime, Douglas. 2012. "The Legal Mobilization Dilemma" *Emory Law Journal* 61: 663-736.
- Pring, George W. 1989. "SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation." *Pace Environmental Law Review* 7(1): 3-21.
- Pring, George W. & Penelope Canan. 1996. *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Rosenberg, Gerald N. 1991[2008]. *The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?* Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rosenberg, Gerald N. 1992 "Judicial Independence and the Reality of Political Power." *The Review of Politics* 54(3): 369-398.
- Ryan, Daniel. 2010. "Democratic Governance and the Judicialization of Public Policy: A Qualitative Comparative Analysis of Policy Conflicts in Argentina." Paper presented 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2-5, 2010, Washington DC.
- Randazzo, Kirk A., Douglas M. Gibler, and Rebecca Reid. 2016. "Examining the Development of Judicial Independence." *Political Research Quarterly* 69(3): 1-11.
- Salehyan, Idean and Brandon Stewart. 2017. "Political Mobilization and Government Targeting: When Do Dissidents Challenge the State?" *Comparative Political Studies* 50(7): 1-29.
- Sarat, Austin & Stuart A. Scheingold. 2006. *Cause Lawyering and Social Movements*. Stanford, CA: Stanford Law and Politics.
- Scheingold, Stuart A. 1974[2004]. *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Scheingold Stuart A. & Austin Sarat. 2004. *Something to Believe in: Politics, Professionalism, and Cause Lawyering*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Sieder, Rachel. 2010. "Legal Cultures in the (Un)Rule of Law: Indigenous Rights and Juridification in Guatemala." In *Cultures of legality. Judicialization and political activism in Latin America*. Eds. Javier A. Couso, Alexandra Huneus and Rachel Sieder. New York, NY: Cambridge University Press. Pp. 161-181.
- Silverstein, Gordon. 2009. *Law's Allure: How Law Shapes, Constrains, Saves, and Kills Politics*. New York, NY: Cambridge University Press.

- 
- Solomon, Peter H. 2007. "Courts and Judges in Authoritarian Regimes." *World Politics* 60(1): 122-145.
- Staszak, Sarah. 2011. "Private Power and Public Policy: Rights Enforcement in the Modern Litigation State." *Tulsa Law Review* 47: 77-85.
- Staszak, Sarah. 2013. "Realizing the Rights Revolution: Litigation and the American State." *Law & Society Review* 38(1): 222-245.
- Staszak, Sarah. 2015. *No Day in Court: Access to Justice and the Politics of Judicial Retrenchment*. New York, NY: Oxford University Press.
- Tate, C. Neal & Torbjorn Vaillinder. 1995. "The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics." In *The Global Expansion of Judicial Power*. Eds. C. Neal Tate & Torbjorn Vaillinder. NY: New York University.
- Tate, Kathryn W. 2000. "California's Anti-SLAPP Legislation: A Summary of and Commentary on Its Operation and Scope." *Loyola of Los Angeles Law Review* 33(3): 801-886.
- Tam, Waikeung. 2013. *Legal Mobilization under Authoritarianism: The Case of Post-Colonial Hong Kong*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Tele, Steven M. 2008. *The Rise of the Conservative Legal Movement*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thatcher, Mark & Alec Stone Sweet. 2002. "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions." *West European Politics* 25(1): 1-22.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wu, Chung-li & Xiaochen Su. 2014. "Taming the Tongue: Political Resource Inequalities and Court Decisions in Defamation Litigation in Taiwan." *Issues & Studies* 50(4): 157-189.
- Vanhala, Lisa. 2012. "Legal Opportunity Structures and the Paradox of Legal Mobilization by the Environmental Movement in the UK." *Law & Society Review* 46(3): 523-556.
- Vanhala, Lisa. 2016. "Legal Mobilization under Neo-corporatist Governance: Environmental NGOs before the Conseil d'Etat in France, 1975–2010." *Journal of Law & Courts*. 4(1): 103-130.
- Vanhala, Lisa. 2017. "Is Legal Mobilization for the Birds? Legal Opportunity Structures and Environmental Nongovernmental Organizations in the United Kingdom, France,

Finland, and Italy.” *Comparative Political Studies* (In press). Link:  
<http://discovery.ucl.ac.uk/1532117/>.

Zald, Mayer N. 1977. “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory.”  
*American Journal of Sociology* 82: 1212-1241.

Zemans, Frances Kahn. 1983. “Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the  
Political System.” *American Political Science Review* 77: 690-703.





# 附錄、法務部處理報告：〈法務部處理 臺北市華光社區國有土地占用案情形〉



## 〈法務部處理臺北市華光社區國有土地占用案情形〉

103/02/10

### 一、說明

報告內容以違占戶之處理情形為範圍，不包括國有眷、職舍之處理。

### 二、背景沿革

- (一) 華光社區係日治時期臺北刑務所員工宿舍使用之區域，34年臺灣光復後由臺北監獄接管，54年間移撥臺北看守所接管，該所接管者除宿舍外尚包含其上宿舍及違章建築占用戶，其中違占戶排除事宜係由該所概括承受處理。
- (二) 90年本部會同臺灣高等法院檢察署等所屬機關成立「華光社區宿舍清查小組」，針對全區房地進行實地訪查工作，除釐清宿舍配住情形外，並由所屬各經管機關針對宿舍及土地被占用者，依規定積極辦理排除占用作業；94年間本部函請臺灣高等法院檢察署訂定清理計畫，並於95年5月1日成立專案小組，指定臺北地區三所檢察署各指派1名具律師資格之檢察事務官擔任訴訟代理人，專責協助臺北看守所辦理排除占用業務。100年矯正署成立後專案小組改隸該署，接續督導協助臺北看守所辦理該項業務迄今。

### 三、執行情形

- (一) 為積極處理違章建築戶之占用問題，臺北看守所初期曾多次函請臺北市政府協助處理，惟臺北市政府以該等地上物為84年以前之舊有違章建築物，非優先處理對象，致無法以行政手段強制拆除。



## (二) 各階段執行情形

### 1、 準備階段

臺北看守所為清理地上物使用情形，先洽戶政機關進行住戶戶籍之清查，建立了 8 百餘戶戶長名冊，同時，亦洽請地政機關進行地籍調查及測量工作，確定土地位置、界址及建物占用情形；嗣後依據戶長名冊及土地測量資料，聯合區內各建物經管機關展開逐戶比對，確認違法占用之標的，共計調閱 2 百餘戶戶內人口之全戶戶籍謄本建檔列管。

### 2、 清查階段

為進一步掌握違占戶之占用情形，臺灣高等法院檢察署專案小組自 95 年 5 月至 10 月 31 日止，逐戶進行訪問調查作業，同時並勸諭占用人自行拆除返還土地。本階段累計進行 316 戶次，清查結果排除結案計 31 戶。

### 3、 調解階段

為免逕行訴訟予人以訟逼民之觀感，並免受冗長審理程序所累，臺北看守所係先依規定向法院聲請調解，以期減少訟案節省司法資源；另依財政部所頒布「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」之規定，以免收或酌予減收使用補償金，作為與占用人協調騰空返還之誘因。累計本階段聲請法院調解計 162 戶，調解成立者計 19 戶，調解不成立計 140 戶，另 3 戶於撤銷門牌後撤回調解結案。

### 4、 訴訟階段

為積極辦理排除占用作業，對於經勸導仍不願拆屋還地、或聲請法院調解未能成立之違占戶，臺北看守所本於權責，向法院提起拆屋還地或遷讓房屋之訴訟。累計本階段提起訴訟計 140 戶，訴訟中法官移付調解成立者計 12 戶，訴訟中和解成立計 69 戶，判決確定計 58 戶，另 1 戶占用人拋棄繼承撤回起訴收回。



## 5、 強制執行作業

- (1) 為辦理宿舍占用戶訴請返還房屋與違占戶訴請拆屋還地之強制執行作業，本部矯正署研擬「華光社區聲請強制執行專案處理原則」，原則採全部個案整體送執行，由法院規劃以分區或分階段執行方式辦理。
- (2) 考量聲請法院強制執行拆屋還地（或遷讓房屋）及返還不當得利等行為對違占戶影響甚大，為免占用人措手不及並減少抗爭，臺北看守所於遞狀聲請法院強制執行前，於101年4月間全面寄發存證信函催告，明訂相當期限之履行期間，勸導違占戶依調（和）解協議或法院判決配合辦理自動拆遷。
- (3) 對經催告仍未履行之違占戶計131戶，臺北看守所自101年9月起，分3批陸續遞狀聲請法院強制執行。其後自行拆除或點交收回者計有89戶，由法院辦理強制拆除者則有42戶。

## 6、 針對弱勢協助進行安置作業

- (1) 監察院於99年12月間之調查意見中，明示「對華光社區違占戶，應兼顧公權力及弱勢之扶助」，為主動發掘及關懷華光社區之弱勢扶助，實踐庶民政治、親民司法，保障弱勢人權，本部矯正署於相關清理計畫中增訂協調內政部、縣市政府及行政院國軍退除役官兵輔導委員會等機關依法協助安養或安置之規定，以落實監察院調查意見之意旨。
- (2) 本部臺北看守所於處理過程中透過訪查或相關訊息之蒐集，即依據個案進行查處，將有弱勢之虞之住戶通報臺北市政府、行政院退除役官兵輔導委員會等社福機關協處，惟多數因資格欠合而未能即時獲得救助。
- (3) 由於強制執行作業即將全面展開，本部矯正署乃於102年1月間將當時尚未收回之違占戶清冊完整提供臺北市政府，請該府協助針對其中屬於弱勢者提供安置或相關協助，嗣據臺北市政府於102年3月間，針對華光社區住戶釋出平價住宅（社會局主管）與中繼國宅（都市發展局主辦）之資源，經本部所屬機關配合作業後，計有6戶由社

會局安排入住平價住宅(其中1戶拒絕接受安置);另有42戶表達入住中繼國宅之意願,但僅22戶提出申請,其中20戶合格、2戶不合規定,嗣後於都市發展局所定之期限內,亦僅有4戶完成簽約入住作業。

- (4) 102年7月間,由於法院預定於102年8月底進行大規模之強制執行作業,為期最後階段之執行作業避免抗爭發生而順利完成,行政院乃指派政務委員協調中央及地方社福機關提供華光社區弱勢住戶之安置協助,歷經5次專案會議,在行政院明確之指示及臺北市政府社會局、都市發展局及衛生福利部之協助下,另又安排部分住戶入住平價住宅、中繼國宅及榮民之家(行政院退除役官兵輔導委員會)等,部分住戶尚獲得急難救助金(衛生福利部)之援助。
- (5) 透過行政院之協調及臺北市政府相關機關之協助,本部及所屬機關處理本案迄今,並無住戶因配合拆遷而致流離失所之情形。另外於拆遷完成後,臺北看守所對住戶尚持續進行關懷訪視,並針對提出相關請求者,函請臺北市社會局、勞動局提供協助。

### (三) 目前處理情形

臺北看守所實際列管處理之違占戶計有175戶,至103年1月底止,已完成收回174戶,目前僅餘1戶宮廟(臨水宮)占用案件,原已進行強制執行程序中,惟當事人提出抗告及再抗告(目前繫屬最高法院)及另有第三人(即臨水宮)提起異議之訴等訴訟,尚由法院審理中,處理程序尚無法確定。

## 四、問題與檢討

問題一：宿舍增建或使用情況未能及時掌握處理,增加日後處理難度及複雜度。

檢討：應加強平日對於宿舍使用人及使用情形之掌握,屬宿舍增建部分應即時要求使用人回復,新違建則可通報地方政府以行政拆除方式處理,避免訟爭。



問題二：違占戶數眾多，土地管理機關人力與經費短絀，影響處理效率。

檢討：各機關遇有占用即應本於權責積極處理，若被久占且戶數眾多時，將使處理難度增加；於處理較大規模之占用案件時，更應寬列經費，成立專案小組，即時專責處理。

問題三：民眾及聲援團體陳抗活動之進行及民意代表之關切協調，影響案件之執行與社會秩序

檢討：透過管道（如臉書、社區巡查、住戶聯繫）事先掌握陳抗活動之情資，即時通報相關機關因應，並依據民眾之主要訴求，積極協調相關機關，分工合作，盡力解決，以降低執行時之阻抗。

問題四：管理機關並無應給予占用人安置及補償之法令依據；社福機關基於公平性，亦未便專案處理

檢討：對於確實亟需救助之弱勢對象，建議社福機關從寬認定資格或協助取得資格，並結合民間社福資源適時給予協助。

問題五：如何減低強制執行時衝突場面，造成社會負面觀感

檢討：就關鍵議題適時發布新聞稿，闡明立場導正視聽，爭取平衡報導及輿論支持，並於事前邀集警察、社福及陳抗團體意見領袖等進行協調及因應。

問題六：對於兩公約「居住權」之質疑

檢討：違占戶無權占有國有財產，違反民法對財產權之保障，機關依據國產管理法令規定，本於對國產之維護、公益之促進，並有協商及救濟管道且踐行法定程序收回土地，符合兩公約相關規範及意見。

問題七：拆除地上物及開發興建時涉及文資保存或樹木保護疑義時，將因審議程序影響作業進展

檢討：關於文資保存及樹木保護之問題，宜事先對現場狀況詳為了解，與相關主管機關保持密切聯繫及協調，預為因應。



## 五、結語

自 95 年本部成立專案小組，開始積極進行華光社區違占戶之處理作業，迄今已逾 7 年，目前除僅 1 戶因尚涉及訴訟程序之進行未能結案外，絕大多數之違占戶均已順利完成拆屋還地作業。

華光社區違占戶之處理，除本部及所屬機關直接執行外，關涉之機關尚包括院級之行政院、立法院、監察院及司法院，中央機關涵括內政部、衛福部、退輔會等部會，地方機關則有市議會、市政府、社會局、都發局、警察、戶政及地政機關參與其中，另外亦有包括自來水及電力公司等其他機關(構)配合作業。當中行政院對弱勢戶安置之指示與協調，為順利拆除違占戶之關鍵因素，其他工作在各相關機關同仁充分溝通協調，精誠合作，始克有功。

鑑往知來，謹將本部及所屬機關於作業過程中所遭遇之狀況及處理經驗，提供作各相關財產管理機關處理類似個案之參考。