

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

農民的公民實踐—

灣寶反徵收抗爭的經驗

Peasants as Citizens: Struggles against Land Expropriation

in Wanbao

江俊儒

Jiun-Ru Chiang

指導教授：黃長玲 博士

Advisor: Chang-Ling Huang, Ph.D.

中華民國 102 年 6 月

June, 2013



謝辭



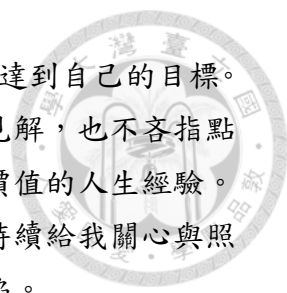
花費三年時間，完成一篇貧弱的論文，在畢業之際，心中不免懷抱著自我責備的心情。即便如此，這個學術寫作練習的機會，對我實有莫大進益，也很高興能夠以此作為研究所學習歷程的註腳。然而，在這段過程中若非有許多人的支持與協助，我也必然沒有獨力完成這篇習作的可能。

首先，要謝謝陳大哥鼓勵我進政治系，因緣際會之下，我才逐步開始了知識道路上的求索，即便公務繁重，他對晚輩的關心與照顧仍然不減，希望未來在職場上，我能持續以陳大哥為榜樣。而大學期間，林鶴玲老師和林俊宏老師幫助我許多，他們不但是治學嚴謹的學者，也是熱心關懷學生的師長，大四那一年，兩位老師協助我分析自身狀況，並給我許多建議，我才決定報考研究所，也才有之後三年寶貴的學習時光。

在這三年裡，受黃長玲老師非常多的指導與照顧，老師無論學養或品格，都足以作為學生的最佳表率，在論文寫作的過程中，我反覆閱讀老師〈關於民主社會的幾點想法〉這篇文章，也期待能在論文中彰顯該文對民主的反思與期待，非常謝謝老師的種種提醒與建議，如果這篇不成熟的作品有任何知識上的意義，都是老師辛苦指導的成果。此外，也在此向口試委員李丁讚老師和蔡培慧老師深深致謝，他們兩位都是學界積極關心圈地問題的運動者，丁讚老師給我許多論文結構安排上的建議，培慧老師更在我的論文發想階段便慷慨地分享她的運動參與經驗與第一手的田野觀察。

除了教授的指導外，還要感謝台灣農村陣線的夥伴們，他們同時有遠大理想與充沛的行動力，熱情且堅定的投入各種農業議題。很高興在研究所期間，有機會和大家一起參與農陣的活動，農陣是我在課堂之外最重要的學習場域，也是這本論文的重要推手。尤其要特別感謝小八，她的訪談內容，成為論文的其中一條重要軸線，另一方面，我也仰賴農陣建立的社會網絡，才能順利進行田野訪問，在此謝謝所有受訪者：箱姨、木村叔、波哥、里長、陳會長、秀春姐、秀桃姐、博任，以及本全老師，老師豐富的實務經驗讓我對體制內的審議過程有進一步的理解，也開啟後續與土地徵收和農地抗爭相關、值得深入探討的各項議題。

求學過程中，很幸運能認識幾位志同道合的朋友，與阿逼、敏怡從大學時代相識至今，無論一起出遊、聚餐或是學術討論，都讓我成長很多，當年的性別政治讀書會是前所未有的學習經驗。在研究所認識瑋豪、家瑜則是意外的收穫，很



高興在這樣的環境還能認識理念契合的朋友，希望大家未來都能達到自己的目標。謝謝小菇學姐與育和學長，他們學識淵博且對公共事務有獨到見解，也不吝指點學弟妹，不但幫助我解決課業上的疑難，也與我分享許多極具價值的人生經驗。謝謝同梯瑞欽，無論在步校、下部隊，直到退伍後的今日，都持續給我關心與照顧，他的生命經歷給我許多啟發，也讓我正視自己性格上的缺陷。

此外，要特別謝謝喬薇長年的陪伴，我們總是彼此激勵與挑戰，也促使我們朝著更好的方向共同前進，如果沒有你的支持，我不會轉到政論組，不可能考研究所、也沒有機會請長玲老師指導，更無緣認識農陣的朋友，這篇謝辭所感謝的對象超過半數將是陌生人。換言之，若不曾遇見你，我不會是現在的我。此外，這篇論文經過與你的多次討論而再三修改，因此並非我一個人的作品，這似乎也反映了我們所共有的七年的人生。

最後，感謝爸、媽和姊姊，不但給我經濟上的支持，也很關心我的研究興趣，每當親朋問起我的研究方向，爸爸還會解釋我在寫「土地正義」的論文，家人在物質與精神上的雙重支持，是我研究所求學過程中最大的動力，謝謝你們給我寬廣的揮灑空間，希望未來我也能很快有所回饋。

寫論文的同時，我不斷思考自己能做出什麼貢獻，今年一月，在木村叔的靈前，我發願要用心完成論文作為一種追思與紀念，在論文完成之際，又發生縣府欲強拆大埔四戶的事件，我的研究動機因大埔毀田而起，在論文完成後的今日，大埔事件仍未解決，因此，我想把這本論文獻給所有在自己的土地上流離失所的人們，希望你們的生命故事都能如灣寶一樣有個圓滿的結局。

2013/7/15 於大埔張藥房

摘要



台灣在經濟發展的過程中，產生許多農地徵收問題，大量農地遭政府釋出供工商業開發。自 2008 年開始，農民發起的農地抗爭在各地陸續發生，學者也呼應農民立場，批評政府諸多開發計畫實為以發展之名行炒作之實的「新圈地運動」，使小農失去土地而無以為繼。2010 年 7 月 17 日，農民上凱道抗議苗栗縣府怪手毀田的惡行，要求停止各項影響農業發展甚鉅的開發計畫，並全面修改土地徵收條例。政商共謀造成的農地徵收問題，不僅在台灣密集發生，也是全球性土地掠奪的一種重要類型。

在這波徵收風潮下，苗栗灣寶農民於 2008 年開始抵抗後龍科技園區開發案，至 2011 年區委會駁回後科案為止，歷時兩年半的灣寶抗爭經驗，是當代台灣反徵收抗爭的成功首例。本文以灣寶經驗作為研究對象，從抗爭政治的視角說明農民在抗爭過程中實踐公民身分，並透過組織串連獲得外部團體支持，隨著抗爭論述提升，抗爭規模與正當性也持續擴大。此外，本文探討徵收法規與程序對公民權造成的限制，以及農民如何回應此一挑戰。

本文強調，農民不僅是抗爭主要行為者，且在行動中逐步形塑公民意識，透過長期持續的抗爭，將農地徵收問題轉化為社會關注的公共議題，因此爭取到更多社會支持，顯示反徵收不只是社會抗爭，更是政治抗爭。

關鍵字：抗爭政治、土地徵收、農民抗爭、公民權利、灣寶

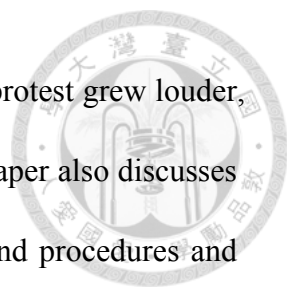


Abstract



A large number of agricultural land expropriation problems occurred during the economic development of Taiwan. The government has been releasing many agricultural lands for industrial and commercial development. Since 2008, agricultural land protests staged by farmers happened one after another all over the country. Scholars support farmers and have been criticizing the government of its “new enclosure movement” in which many development plans are land speculation activities done in the name of development that render small farmers landless. On 17th July 2010 farmers marched the Ketagalan Boulevard to protest against Miaoli County Government’s evil deed of destroying farmlands with excavators. They requested the government to stop all development plans that have great impact on agricultural development and have a comprehensive amendment on the Land Expropriation Act. Land expropriation problems caused by business-government collusion do not only frequently occur in Taiwan but it is also an important type of global land grab.

In this wave of expropriation, Miaoli Wanbao farmers began opposing the Houlong Technology Industrial Park Development Project in 2008 until the Regional Planning Committee overruled the Development Project in 2011. The Wanbao fight which lasted two and a half years is the first success in Taiwan’s protest against expropriation. The Wanbao experience will be the research object of this paper to illustrate how farmers fulfilled their citizenship in the process of their protest from the point of view of contentious politics and how they gained support from external



organizations through organization concatenation. As voices of the protest grew louder, the protest expanded and its legitimacy increased. In addition, this paper also discusses the limitations imposed on civil rights by land expropriation law and procedures and how farmers respond to this challenge.

This paper emphasizes that farmers are not only the main actors of the protest. Through long-term and continuous protests, they also gradually shaped civic awareness by turning agricultural land expropriation problems into a public issue that society concerns. This led to more social support which reflects that the fight against land expropriation is not only a social protest but also a political protest.

KEY WORD: contentious politics, land expropriation, peasants protest, civil right, Wanbao

目錄



謝辭.....	i
摘要.....	iii
Abstract	v
第一章：緒論	1
第一節：研究動機與問題意識.....	1
第二節：文獻回顧與理論對話.....	5
壹、「政治」與「抗爭」.....	6
貳、組織力量：抗爭的重要基礎.....	10
參、既有文獻對新圈地運動與灣寶農地抗爭的討論.....	13
第三節：研究方法與研究限制.....	16
壹、研究方法.....	16
貳、研究限制.....	18
參、受訪者背景介紹.....	18
第四節：論文架構安排.....	20
第二章：農地徵收與浮濫圈地	23
第一節：台灣當代的浮濫圈地問題.....	24
壹、農地抗爭的歷史與今貌.....	24
貳、工爭農地與經濟發展.....	29
參、發展主義與新圈地運動.....	32
第二節：全球性的土地掠奪現象.....	39



壹、土地掠奪：新型態的帝國主義.....	40
貳、印度經濟特區法案與計畫：以發展為名的土地掠奪.....	43
第三節：小結.....	47
第三章：灣寶經驗與抗爭政治.....	49
第一節：灣寶抗爭過程.....	50
壹、1995 年新竹科學工業園區四期擴建案.....	50
貳、2008 年後龍科技園區開發案.....	54
第二節：灣寶組織動員與抗爭社群的形成.....	64
壹、在地組織強化：初次抗爭帶來的正面影響.....	65
貳、尋求外援：聯絡、合作與共同抗爭.....	67
第三節：農民能動性、自救會串連，與抗爭規模的提升.....	71
壹、大埔毀田事件後續行動及其影響.....	72
貳、農地抗爭中的農民能動性.....	76
參、抗爭正當性的建立與逐步提升.....	81
第四節：小結.....	87
第四章：抗爭能動性與體制限制.....	89
第一節：土地徵收條例的兩大問題：「公益性」和「補償」.....	90
壹、缺乏協議的公益性.....	90
貳、補償的侷限與爭議.....	94
第二節：徵收方式對農地抗爭的影響.....	99
壹、不同徵收方式造成的差異.....	100
貳、灣寶與大埔案例比較.....	104

參、樹立界線：行動者的形成與消散.....	108
第三節：農地抗爭本質：突破體制限制、落實公民權益.....	110
壹、新圈地運動：上對下的支配.....	111
貳、公民或人口？具公民身分卻無公民權利的台灣農民.....	114
第四節：小結.....	116
第五章：結論	119
第一節：新圈地運動等於土地掠奪.....	119
第二節：農民角色與能動性.....	121
第三節：農地抗爭的戰場：法規、體制、意識型態.....	124
第四節：未來研究建議.....	126
參考文獻	129
附錄一：新竹縣政府公告.....	145
附錄二：訪談記錄.....	147





表目次



表一：受訪者資料背景	19
表二：各徵收點面積與簡介	26
表三：工業區開發與農地變更政策	30
表四：各科學工業園區民國 99 及 100 年度營運結果餘絀情形	36
表五：民國 99 年底工業區及科學園區土地開發利用情形	38
表六：都市計畫區人口與密度	38
表七：外資計畫執行狀況（2008/10/1-2009/8/31）	43
表八：印度經濟特區設置與投資情形	45
表九：工業局所轄工業區土地租售概況表	61
表十：後龍科技園區開發計畫審議歷程	63



第一章：緒論



第一節：研究動機與問題意識


苗栗縣竹南鎮大埔里的一處農村，居民在遭遇土地徵收問題後屢次陳情、抗議，但縣府卻始終未加以關心或積極協調。2010年6月8日，大埔農村數條聯外道路因道路拓寬工程之故封鎖，車輛無法出入，造成居民不便（彭健禮，2010a）。不料，封路並非為了工程施作需要，而是縣府強力執行徵收程序的前奏，翌日清晨，縣政府派遣二十輛怪手，在百名警力的護衛之下強行開入稻田毀壞農作（曾韋禎、鍾麗華，2010），藉此催逼不服徵收之地主。「怪手毀田」不僅引起地方強烈反彈，相關照片與影片也在網路上迅速散播，甚至登上國際媒體。¹

「大埔農地事件」發生之後，農地徵收問題浮上檯面，成為社會關注焦點。2010年7月17日，農民自主發起「台灣人民挺農村」抗議行動，吸引來自全各地超過千名農民與20個農民團體齊聚凱道抗議（彭宣雅，2010），²其訴求內容除了要求政府對毀田事件道歉、回復農民受損權益之外，更包括對台灣農業政策及相關法規的檢討及批評，並希望藉此行動開創政府與農民之間的對話平台（鍾麗華、謝文華，2010）。

在凱道上，農民高喊「糧食主權」及「土地正義」，使國內的反徵收議題開始與近年來屢次出現之國際糧食危機相互連結。農民對於公民權益及公共利益的

¹ 台灣公民記者剪輯怪手毀田的影片，並加上英文字幕，連同其撰寫的英文介紹“*When the Excavators Came to the Rice Fields*”（當怪手開進稻田）上傳至 CNN iReport 網站（<http://ireport.cnn.com/docs/DOC-466651>）。該網站為一公民新聞平台，使用者可自行上傳影像、照片或文字，CNN 在刊登前不會對內容進行審查或確認。

² 「717 凱道抗爭」是由苗栗大埔、灣寶及新竹璞玉、二重埔等地共四個自救會發起，但當天到場聲援的 20 個農民團體，大多是來自全台各地的自救會，代表農地徵收問題並非少數個案，也不侷限於特定地區，而是台灣農村普遍面對的困境之一。



要求，不但獲得外界公民團體的支持，也迫使當權者不得不回應農民的抗爭訴求。若將大埔農地事件視為一個關鍵的轉折點，會發現 2010 年 7 月，各地農民、學生、專家學者與社會大眾，經毀田事件催化而集結凱道抗爭後，中央政府便快速地就苗栗大埔與彰化相思寮兩個徵收案進行滅火式的妥協。³凱道抗議未滿一週，苗栗縣長劉政鴻即於 7 月 22 日公開道歉，行政院長吳敦義也表示願意透過「劃地還農」措施解決大埔農地爭議（范正祥等，2010）；8 月 13 日，行政院拍板定案，承諾彰化相思寮聚落部分保留（范正祥，2010）。

然而，政府雖然作出「劃地還農」或「原屋保留」的承諾，卻不代表大埔或相思寮的農民的抗爭行動有圓滿的結果。事實上，早在大規模的農民凱道抗爭發起之前，有關單位皆不顧徵收爭議未解，在缺乏與居民充分協調、溝通的情況下強行動工，連怪手毀壞稻田的暴力行為，苗栗縣府也試圖以「依法執行整地工程」自我辯護（呂苡榕，2010）。而政府施加在農民之上的暴力手段亦在土地徵收的過程中不斷發生，許多農民因不堪地方政府、開發公司、房屋仲介等各方勢力長期以來的威脅利誘而簽下同意書、交出權狀並退出自救會。⁴因此，在 717 凱道抗爭後，政府雖願意提供徵收之外的替代方案給堅拒徵收的農戶，實際上僅有少數地主得到補償，過往農村地景更無法恢復：開發計畫略為變更後，大埔、相思寮兩地大規模的農田仍然遭到填平，成為黃沙漫漫的建設基地。

雖然大埔與相思寮成為政府粗殘徵收下的犧牲者，但凱道抗議之後，成功抵

³ 相思寮聚落居民因中科四期基地工程而遭政府迫遷，與大埔有類似遭遇。而之所以將政府對大埔與相思寮的補救措施稱為「滅火式的妥協」，是因為中央與地方政府皆未先與地主充分溝通便直接草擬保留方案，要求自救會同意、認可，由於缺乏討論過程，許多爭議細節也沒有具體處理，致使政府與當事人雙方意見分歧，無法在政府提出替代方案後迅速達成共識，許多爭議甚至持續存在，直到 2013 年仍未完全解決。

⁴ 雖然無法否認可能有地主因價格提升而改變心意，同意徵收，但確實也有地主雖拒絕徵收，最後卻為政府話術欺脅而不情願地接受徵收條件，這個部分在第四章有進一步的討論。



擋開發案的農地抗爭案例也因此產生：2011年4月14日，與大埔農民共同組織凱道抗爭的苗栗灣寶農民，於內政部營建署前見證區委會⁵駁回後龍科技園區開發案，被劃入徵收範圍的大面積特定農業區全數保留（許純鳳，2011）；2012年6月28日，區委會再度以「污染特定農業區、在地居民強烈反對、縣府未與民眾充分溝通」等理由駁回位於苗栗縣銅鑼鄉的中平工業區開發計畫（李信宏，2012）。農民抗議影響所及並不止於上述兩案，在大埔事件之後，與農地徵收有關、仍在審議中的工業區、科學園區開發案幾近全面延宕（蘇秀慧，2011）。換言之，儘管竹南大埔未能阻擋竹科四期開發案，但在大埔事件與凱道抗爭後，農地的價值更為社會大眾所知，農業的重要性與戰略地位也有所突顯，使政府不敢在農地徵收的推動上過於躁進，而灣寶的例證更顯示農民能夠落實公民權益、對抗政府徵收並成功捍衛自身財產。

當代農地抗爭事件的發展過程有許多值得進一步探討與釐清之處，台灣自光復後之所以能夠有大幅度的經濟成長，其中一項不可或缺的重要因素便是榨取小農階層之生產剩餘，轉而投入工業發展（劉進慶等，2012：334-356），相關產業政策皆徹底體現「以農業培養工業」的經濟建設方針。在這樣的背景之下，無論農業發展或農民權益，皆不在國家的優先考量之列，因此，農業部門的抗爭，往往無法造成深刻的影響或改變（簡慧樺，1998：105-106），台灣農民抗爭在解嚴後兩年間達到最高峰，之後卻迅速分裂而趨於沉寂，以致於90年代僅偶有地方零星抗爭，在農地議題上也缺乏足夠動能推展大規模的農民抗議行動（簡慧樺，1998：117-118）。

但如前文所述，2010年農民發動的凱道抗議行動，不但引起政治關注，也開

⁵ 全名為「內政部營建署區域計畫委員會」。

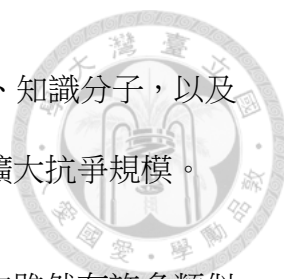


啟了社會輿論對「新圈地運動」此一政商合謀、奪產迫遷的公共討論（蔡培慧，2010：320-321），甚至對當下的若干徵收個案帶來正面影響。農民藉由抗爭強化公民權益，並非單由一時一地的偶發事件促成，而是長期累積、沈澱的結果，理解這一點，令人好奇的便不止是 717 凱道抗議造成的巨大影響，還包括背後蘊藏已久的抗爭能量。換句話說，在台灣長期以來重視經濟發展、忽視農業需要的環境下，農民對於政府徵收農地的反對行動如何開展、持續，並成功達成農民訴求？另一方面，抗爭的主要戰場為何？過程中又會遭遇哪些阻礙與挑戰？

為了回答上述問題，本論文希望針對抵抗新圈地運動的當代農村抗爭個案進行研究與討論，近年的農村抗爭事件中，苗栗後龍灣寶農民為抵抗後龍科技園區開發案所組織長達兩年餘的抗爭行動，相當適合作為研究案例。最主要的考量在於，許多無論是新近發生，或是已開展多年的農地抗爭事件，目前都仍在持續進行中，無法得知抗爭結果為何，但是灣寶的抗爭已經因開發案遭駁回而隨之結束，也有豐富的文獻與資料，因此能藉此回顧整起抗爭過程。

另一方面，灣寶也是新圈地運動下第一起抗爭成功的案例，後龍科技園區開發案推行之初，縣府勢在必行，就連在地農民也沒有把握能抵抗政府徵收，但是堅持抗爭超過兩年後，灣寶成功阻止苗栗縣府大力推動的後科開發案，使此一個案更具研究價值。雖然除了灣寶之外，不乏有許多農村為對抗土地徵收而成立自救會，但最後仍無法扭轉徵收命運，而在文獻記載之外，必然也有農民雖不願徵收，卻因無法凝聚基本的抗爭力量而不得不從的情形。因此若由農民在抗爭中的能動性觀之，灣寶獨特之處便在於農民的抗爭最終逆轉了政府開發案的進行。

因此，透過對灣寶的個案研究，本論文希望具體呈現出農民在抗爭中扮演的角色，並分析抗爭過程，釐清哪些因素造就了灣寶的成功經驗。除了拒絕作為噤



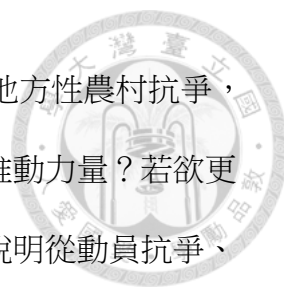
聲的「人口」，要求實踐公民權利之外，農民也積極與政府官員、知識分子，以及其他參與協助的外部團體互動，持續強化抗爭合理性，並共同擴大抗爭規模。

另一方面，農民抗爭的外在環境也是本文討論的重點，國內雖然有許多類似的抗爭行動，但絕大多數無法完全達成目標，由此可知相關的法規、體制，以及意識型態對農地抗爭並不友善，抗爭者經常遭遇各種阻礙與反動員勢力，除了具體討論上述挑戰之外，也透過灣寶的案例觀察農民如何運用抗爭策略，嘗試克服外在阻力。

本文首先綜合既有報導文獻和期刊論文，呈現當代農地抗爭的發生背景，再藉由訪談參與抗爭的灣寶農民，瞭解灣寶組織動員的方式及詳細抗爭經過，另一方面，也詢問長期協助農民抗爭的社會運動者及知識分子，從他們的參與經驗中探討當代農地抗爭遭遇何種體制框限，又該如何因應、突破。透過上述努力，希望清楚說明灣寶抗爭的前因後果，也呈現在農地抗爭之中，抗爭參與者與國家之間的不對等關係，並討論此種不對等是否可能透過農民對公民權的持續強調與要求而有所改變。

第二節：文獻回顧與理論對話

由於本論文的主軸為灣寶農民反對土地徵收的抗爭過程，除了說明灣寶反徵收的具體歷程之外，也希望瞭解農民身為抗爭發起者，他們的能動性如何透過與外部團體的網絡串連而具體展現。然而，即使整個抗爭群體亟欲扭轉現今農村困境，卻也不免遭遇體制限制而影響抗爭成果，因此，行為者與體制的抗爭互動必須加以釐清。




另一方面，第二個要討論的問題是，包含灣寶在內的台灣地方性農村抗爭，以及介入抗爭的外部團體，如何匯流成為一股農村社會運動的推動力量？若欲更進一步理解灣寶抗爭與「反圈地運動」之間的關連，必須完整說明從動員抗爭、發展橫向網絡、累積組織實力，逐步提高抗爭規模，進而發展出社會運動的雛形的一系列過程。

為了解答這兩個問題，本文援引抗爭政治（contentious politics）理論作為主要的分析工具，本節透過兩個部分針對抗爭政治進行文獻回顧，第一部分解釋抗爭政治如何超越傳統社會運動理論的侷限，開創一個獨特的分析框架，而得以將各種類型的抗爭納入討論。從抗爭政治的理論框架出發，第二部分說明組織實力作為抗爭的基礎，如何凝聚並轉化成為社會運動的動員能力。介紹抗爭政治理論的重要觀點之後，再對國內以灣寶為研究對象的論文進行扼要的回顧。

壹、「政治」與「抗爭」

Doug McAdam、Sidney Tarrow，及 Charles Tilly 三位社會運動理論家，透過他們的共同作品《Dynamics of Contention》系統性地提出抗爭政治的概念與定義，抗爭政治指的是提出訴求者（makers of claims）與其訴求對象（objects）之間偶然發生的相互作用，且雙方的互動是公開且集體的。除此之外，還必須符合兩個要件，第一：政府必然屬於提出訴求者、訴求之客體，或是訴求內容相關對象之一；第二，訴求內容至少與部分提出訴求者的利益直接相關（McAdam et al., 2001：5）。

以上述定義為基礎，Tilly & Tarrow 進一步指出抗爭政治是由「抗爭」、「集體行動」及「政治」三者交集所形構（2007：4-5），抗爭指的是提出對某方利益有



所影響的訴求，而集體行動則是眾人協力合作，共同執行計畫，更重要的是，這樣的行為必須同時與國家、社會兩者發生關連，才屬於抗爭政治的範疇。換句話說，若眾人聯合提出訴求完全發生在政治場域之內，應屬公共管理的研究領域；若抗爭發生在政治之外，最終也不與任何政府代理人產生互動，則是與抗爭政治無關的社會衝突。

抗爭政治理論座落在三個概念的重疊領域，彰顯出與其他社會運動理論不同之處，首先，抗爭政治突顯出國家與社會之間的權力關係，其次，在定義「抗爭」之後，使此一理論得以運用在小規模抗議行動的研究上，也適合用來解釋社會運動、內戰或革命的發展，除了寬廣的適用性外，也對抗爭和社會運動之間的因果關連有清楚的呈現。關於這兩點，以下分別自「政治」與「抗爭」兩方面加以陳述。

一、政府的支配角色

集體行動為何發生？這是數十年來各種集體行動理論首要探討的問題之一，傳統理論認為集體行動應歸類為社會中的病態行為（趙鼎新，2007：214），有學者將此一傳統理論稱為「社會怨恨理論」，並以 Ted Robert Gurr 的著作《Why Men Rebel》為例說明，Gurr（1970，轉引自謝岳、曹開雄，2009）認為人們的相對剝奪感促成集體行動發生，如果相對剝奪感越高，加入集體行動的可能性越大。

1960年代發展出的新一代集體行動理論，無論是理性選擇途徑、資源動員論，或是政治過程論，都對過度著重行為者心理因素的傳統理論提出批評，其中，Tilly 所奠基的政治過程論，強調人們發起集體行動的主因，是向政治體制提出挑戰。Tilly（1978：52-55）認為不應忽略政治因素對集體行動造成的影響，因此，他建



立政體模型 (polity model)，將行為者區分為政體內成員與政體外成員，只有前者能透過各種管道，以低成本的方式向政府提出訴求，因此政體外成員必須發起行動，要求進入或改變政體，甚至予以推翻。

學者將 Tilly 政體模型的概念延續到抗爭政治中，抗爭參與者與體制的關係，會形塑完全不同的集體行動方式，主要差異在於，位在政體之內的行為者發起的抗爭是有節制的 (contained)，但在政體之外的挑戰者，由於缺乏與政府代理人溝通的管道，必須透過更激烈的抗爭行動表達訴求，而容易引起體制的緊張

(McAdam et al., 2001: 7-11)。面對這樣的區分，Tilly 偏重討論屬於後者的案例，因為許多短期形成且具實質意涵的社會變革往往來自體制外的越界抗爭 (transgressive contention)。

本論文討論的灣寶農地抗爭雖然是在體制內進行有節制的抗爭，但實際上也具有越界抗爭的色彩，灣寶農民申請集會遊行、參與環保署與營建署的審查會議，這些行動雖然是在體制規範之內，但上述抗爭機會卻也是農民積極爭取之下才得以開創。換句話說，雖然法律上似有保障土地所有人參與徵收審議，陳述意見、共同討論的規定，但實務上，土地徵收一向是上對下的支配，被徵收人僅能被動配合。

由於政府有較高的支配能力，因此學者強調與政府相關連的抗爭有其不可忽視的特殊性，在政體外提出訴求的抗爭者自始便處於劣勢，他們的抗爭也必然挑戰政府具備的優勢，正因如此，政府也會使用各種反制手段，例如制定法規限制抗爭行動，也影響行動者的訴求內涵與結果。除此之外，政府也握有大量強制手段，包括軍隊、警察、法院、監獄等等，使針對政府的各種抗爭可能付出巨大的成本 (Tilly & Tarrow, 2007: 5-6)。

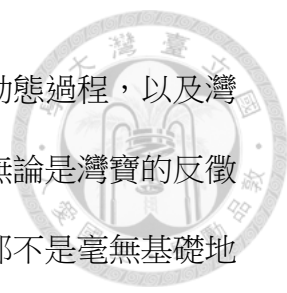


二、抗爭的定義

前面的敘述提及抗爭政治的定義是「集體性的政治抗爭」，學者使用「抗爭」而不採取過往理論家普遍使用的「社會運動」，主要原因是避免自我設限（Tilly & Tarrow，2007：8），他們認為若將「社會運動」此一語彙擴展到抗爭政治，會阻礙不同類型的抗爭之間的比較，抗爭固然包含社會運動，卻也涵蓋許多當代社會運動研究不曾到達的範圍（McAdam et al.，2001：73-79），包括戰爭、革命、罷工或任何形式的工人衝突，以及往往被分析者視為自成一類（*sui generis*）的互動形式。

抗爭政治對「抗爭」的區分，除了有助於不同案例間的比較之外，也同時彰顯了抗爭行動的動態性與特定事件發展過程之間的因果關係，學者提出此一理論嘗試，目的不僅僅是理解人們為何加入抗爭行動，而是探討抗爭如何隨著互動發展而日趨複雜，並吸納新的行為者，開展更多樣的抗爭形式，進而改變抗爭規模（McAdam et al.，2001：37）。所有社會運動都不是一夕之間發生的，而是長期持續累積的過程，如果將社會運動等同於集體抗爭，便難以探討其發展過程的演變（Tilly & Tarrow，2007：8）。

透過抗爭政治的定義，我們發現學者企圖建立一個比較研究框架，並加以應用在不同的政權類型內發生的規模不一的抗爭，以彌補現有集體行動理論的不足，許多集體行動理論是根據西方社會經驗發展而成，因此，在西方國家之外，理論的適用性便容易遭受懷疑。抗爭政治著重抗爭中關鍵的因果機制，再以此原則進行動態分析，希望能夠讓理論有更普遍的解釋性，這樣的普遍性不僅有助於研究文化傳統各有差異的現代世界中的各種抗爭事件，也能夠跨越時代，將刻正發生的集體行動與幾世紀前的歷史事件相對比（McAdam et al.，2001：33-36）。




本文希望以抗爭政治作為理論進路，探討灣寶抗爭行動的動態過程，以及灣寶作為一個地方性的抗爭，如何為後來的社會運動提供支持。無論是灣寶的反徵收抗爭，或是 717 凱道之後逐漸形塑的反圈地社會運動論述，都不是毫無基礎地突然興起，也不是單憑外部資源進入便得以發展茁壯，而是仰賴長期的累積。以灣寶農地抗爭而言，厚實的地方組織實力是當地農民迅速發動抗爭的有利條件，而其中村里層次的網絡樣態，與灣寶過去曾經歷反徵收抗爭有高度相關。另一方面，反圈地行動強調的糧食主權、土地正義，也是各方行動者匯聚之後共同形塑的結果。透過抗爭政治的理論視角，除了理解抗爭發生原因，及其行動成果之外，也得以更細緻的討論抗爭運動如何開展，過程中又存在哪些抗爭互動。

貳、組織力量：抗爭的重要基礎

在分析灣寶抗爭歷程的同時，本論文的關懷焦點在於農民的抗爭主體性，灣寶農民願意出來抗爭，不是因為外部團體或知識分子希望他們有所行動，而是農民本身達成反對徵收的共識所致，在抗爭過程中，灣寶反徵收的意志也不曾動搖。不僅灣寶的抗爭是農民自主發起，717 凱道抗爭也是因為農民對於毀田行為同感憤慨，強烈表達抗爭意願方才快速促成。

農民主體性如何透過理論框架呈現？本文認為農地抗爭的組織過程分析是個適合的切入點，不但可以藉由抗爭組織的發展理解農地抗爭與社會運動之間的因果關連，也可以從農民盡力嘗試壯大抗爭組織的各種行動——包括努力將訊息傳遞到外界、持續尋找非政府組織聲援、不斷請求政府行政人員釋出相關審議資料——理解整體抗爭網絡。

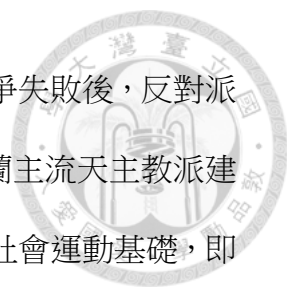
Tilly 在政治過程論的奠基性著作《From Mobilization to Revolution》即呈現



對組織性的重視，他舉出集體行動的四大研究傳統：馬克思傳統（Marxian tradition）、涂爾幹傳統（Durkheimian tradition）、約翰·密爾傳統（John Stuart Mill's tradition），及韋伯傳統（Weberian tradition），並自承「堅決贊成馬克思傳統」（Charles Tilly，1978：48-49），而馬克思傳統即高度重視人民的集體處境與集體性，但是人們的集體性，必須透過組織才能達到，因此，除了政體模型之外，Tilly（1978：56-63）另提出動員模型（mobilization model）說明集體行動得以開展的重要關鍵在於組織，若有完善的組織，可以迅速且有效率的動員，相對的，如果組織實力不足，即使集體行動可增進群體利益也難以動員。群體組織程度的測量，主要依據類別特徵（CATNESS）與人際網絡（NETNESS）兩者，類別特徵指群體內客觀的共同特徵或主觀認同，人際網絡則是群體內部的人際關係連結。

組織的重要性，在抗爭政治理論再度受到肯定，學者認為群體的組織越厚實，訴求被接納的可能性越高（McAdam et al.，2001：40），另一方面，Tilly 和 Tarrow 將組織的動態發展納入研究，在抗爭事件中，行動者並非固定不變，而會隨著界線的消除與建立變化，群體間的界線若得以消除，認同便得以擴大，更多行為者因此加入抗爭群體，倘若界線過於僵固，無法移易，則抗爭組織力量容易受到侷限（Tilly & Tarrow，2007：74-81）。

除了群體內部的組織實力會隨著界線的改變而增減之外，組織與組織之間的聯繫網絡也是集體行動發展的關鍵，有學者認為組織網絡是重要的社會運動基礎，並援引案例予以佐證：1956年波蘭工人發起抗爭，隨即遭到軍隊無情的鎮壓而宣告失敗，1980年，位於波蘭的列寧造船廠因為經濟問題而發動罷工，與過去抗爭行動不同的是，這次罷工迅速擴及全國，甚至引起國內農民的響應，政府當局對罷工的鎮壓與1956年的事件相比顯得節制許多，甚至採取諸多妥協作法。兩起類



似的事件，結果卻有巨大的差異，學者認為主因在於 1956 年抗爭失敗後，反對派開始進行組織網絡的串連，結合部分工人與農民團體，並與波蘭主流天主教派建立聯繫，到了 1980 年，組織之間的相互連結使反對派有深厚的社會運動基礎，即使政府鎮壓後，反對行動不得不轉入地下，組織的相互聯繫仍然緊密且頻繁，甚至持續擴大反對派勢力，直至 1989 年，反對勢力不但掀起新的一波罷工浪潮，甚至在全國性選舉擊敗執政黨，拿下多數席次（Tilly & Tarrow，2007：114-118）。

波蘭二次工人抗爭帶來的啟發是，集體行動的成果可能與過去的抗爭歷史有關，若運用此概念檢視灣寶抗爭經驗，會發現灣寶在 1995 年反新竹科學園區四期建設案的抗爭形成的組織，對 2008 年的抗爭有正面的幫助，既存的在地村里網絡，讓灣寶農民得知土地再次面臨徵收危機時，可以迅速動員，快速成立自救會因應。

6

波蘭的抗爭案例也呈現出組織串連引起抗爭規模提升（upward scale shift）的現象，學者認為大多數的抗爭最初都是地方性的事件，如果抗爭動能不足以持續推動抗爭往更高的層次發展，便不會有全國性、甚至國際性的抗爭浪潮出現（Tilly & Tarrow，2007：94）。規模提升不僅跨越地理空間，也可能形塑不同社會部門的支持，由此觀之，717 凱道抗爭即是許多地方性的農村自救會及促進會團結串連的結果，農村抗爭組織的連結網絡，在凱道抗爭之後也以捍衛農鄉聯盟的形式持續發展，此外，農盟在 2013 年 2 月加入國際南方小農組織聯盟「農民之路」（La Via Campesina），可望藉由國際參與獲得更多經驗與資源。

⁶ 1995 年反竹科四期抗爭帶來的貢獻不止於此，除了能夠迅速動員、組織抗爭之外，灣寶農民對於具體的抗爭應如何開展也有賴先前的操演經驗。

參、既有文獻對新圈地運動與灣寶農地抗爭的討論



一、台灣新圈地運動的成因與發展

大埔事件過後，許多學者開始反思政府強徵良田的行為背後存在的國家與資本合謀本質，這些學者大多曾直接參與並協助農民抗爭，並在與國家互動的過程中逐步累積對現今台灣浮濫圈地現象的認識。蔡培慧和許博任（2011）認為土地徵收已經脫離理性國家資源配置，而成為「土地投機資本的尋租行為」。政府的都市計畫與工業區開發，早已不符合產業的現實需要，而淪為地方政府擴大財源，與財團共同炒作的金錢遊戲（徐世榮，2013b：44；蔡培慧、許博任，2011：466-468）。

不過，目前對新圈地運動的討論，大多側重台灣的經驗探討與現狀分析，而土地徵收對農業的傷害，並非台灣獨有之問題，徐世榮（2013a：10）指出，土地徵收造成的迫遷與難民議題，已是國際社會的共同關注焦點與重要課題。可見造成台灣浮濫圈地現象的發展脈絡，與外國經驗有共通之處，因此，本文除試圖呈現台灣的圈地問題，也分析因糧食危機與能源危機而產生的土地掠奪（land grab）問題，亦即政府為了強行奪佔大範圍的土地（許多是農地或原住民賴以維生的、生態豐富的低度開發地區）轉租給企業、財團，除了造成嚴重的迫遷問題，對國家產業發展更是一大傷害。由於土地掠奪形式繁多，若將台灣的新圈地運動納入土地掠奪的分類中，可歸類為「因經濟發展而產生的掠奪」，對此，英語世界中，印度有大量文獻探討經濟特區開發導致的土地掠奪問題，政府為發展經濟特區掠奪農民土地，卻因政策規劃不善，不僅產生相當有限的經濟效益，更造成大量土地閒置。台灣與印度相似的圈地問題，正好印證了新圈地運動與國際間頻繁發生的土地掠奪現象，其實源自相同的發展邏輯。




二、土地政策與法規檢討

澄清了國家的「嗜土性」之後，學者認為縱容官商聯合剝削人民財產的政策應該加以檢討，將民主與人權的機制納入台灣土地政策，進而根絕圈地問題（徐世榮、廖麗敏，2011）。除此之外，帶有國家威權遺緒、形成要件極其寬鬆的土地徵收條例，更是改革的首要之務。現行土徵條例缺失之中最嚴重的問題在於「公益性」不夠具體，由於公益性是土地徵收的重要前提，又是一不確定法律概念，唯有透過集體討論才能形成對公益性的共識，因此，必須改善審議程序，確保土地開發確有其公益性，方能進一步思考如何取得用地（詹順貴、李明芝，2011；陳立夫，2010）。

知識分子提出的法規建議，主要是透過土徵條例的立法意涵批評法規制定之後產生的偏差，並提出應然面的建議，然則土地徵收對人民的具體傷害，值得更細緻的討論，除了人民遭侵奪的財產權難以回復之外，從抗爭政治的視角觀之，土地徵收的若干機制對於抗爭組織的發展有重大阻礙，而區段徵收的嚴重性又甚於一般徵收，由於徵收阻力低、預算門檻也不如一般徵收，使得政府大量使用區段徵收作為取得土地，甚至改善地方財政的手段。

三、灣寶個案研究：社區發展觀點

由於灣寶是近年來新圈地運動下第一起抗爭成功的案例，且在抗爭的過程中，除了知識分子外，也有許多學生志願協助，而目前已完成的、以灣寶作為研究主題的論文，大部分都是這些具有實地參與經驗的學生的參與式觀察作品。此類論文的共同之處在於從在地組織的形成與發展切入，例如吳貞儀（2010）審視灣寶在地居民的永續農業社區協作規劃，在不對等的權力關係下，如何對抗政府發展



主義式的後科開發案，李郁璇（2011）則探討灣寶內部組織如何形成，又如何與外部組織互動，共同對抗土地徵收。相似的研究還包括賴思妤（2011）和葉菁凰（2012），分別以行動者網絡理論以及社基保育實踐的觀點研究農地抗爭如何開展。

上述以地方組織發展為基調的研究論文，清楚呈現灣寶的社區發展脈絡，並以灣寶社區組織成功抵擋政府開發的案例說明永續社區經營的成果，以及農業價值受到的社會重視。不過，若與台灣其他農地抗爭經驗相比，大部分的農地抗爭皆未能抵抗政府支配，因此衍生的一個疑問便是為何社基保育思潮與社區營造無法在其他個案中發酵，而成為地方抗爭組織堅實的基礎？

另一方面，賴思妤（2011：141-142）認為大埔事件與 717 凱道夜宿行動是灣寶抗爭中的關鍵，由於凱道抗爭使農民凝聚力提高，使灣寶抗爭得以成功。本文同意大埔事件是灣寶抗爭過程中的重要變數，但是關鍵因素並不在於農民組織更加凝聚，而是在人民抗爭之後，政府才感受到相關作為的正當性受到質疑與挑戰，且五都選舉在即，為避免農地抗爭持續擴大，不得不迫於形勢，在抗爭個案的處理上退讓。如該論文所進行的訪談中，有學者認為「大埔事件是讓中央定調的關鍵」（賴思妤，2011：143），本文亦支持此一看法，換句話說，抗爭的成敗，固然與內部社區組織有關，但亦不可忽視抗爭過程中的外部影響，這些影響不只是如大埔毀田般的偶發事件，也包括既存的體制限制。

與上述「從地方案例出發，討論社區力量如何動員」的論述有所不同的是，本文首先從新圈地運動的發展與影響談起，呈現台灣以及國際社會共同的发展主義思維如何對全球農業造成巨大的戕害。在上對下的威權支配模式下，許多農民只能仰視政府肆意對私有財產進行侵奪，大多數的抗爭以失敗告終，而有更多的



案例連反對力量都難以組織，但灣寶抗爭卻獲得空前的成功。

灣寶的抗爭經驗呈現出的特色是，在地農民與政經力量彼此拉扯的過程中，農民的訴求其實是公民身分的實踐，政府認為農民只是「人口」(population)，而忽視其土地所有權並欲透過開發案任意支配，但是灣寶農民拒絕作為無自主性的人口，而不斷強調自身的工作權、財產權等公民權利。以此為基礎，農民也持續與外部組織連結，強化農地抗爭的公益論述，農地議題因此成為引人注意的公共事務，也因此吸引更多公民團體的聲援與支持，換句話說，農民集結並不是單純的社會抗爭，而是公民身分的宣稱與實踐，農民對政府徵收行為的反對，其實便是公民要求落實自身權利的直接行動，此即為本文探討灣寶抗爭的主要研究視角。

第三節：研究方法與研究限制

壹、研究方法

本文以灣寶為例，討論當代新圈地運動下之農地抗爭中，農民扮演的角色與能動性，及其遭遇的體制限制，故可區分為以下三個部分。

第一部分分析農地抗爭的發生背景，包括台灣新圈地運動，目前發展的嚴重程度，以及受其影響、遍佈全台各地的大面積農業用地。另一方面，也藉由全球性的土地掠奪情形說明台灣土地問題其實是鑲嵌在國際的政經結構之下。

第二部分著重在灣寶當地的抗爭經驗，除特別指出灣寶於 1995 年曾經歷徵收抗爭，並且成功保留農地外，也強調農村的在地組織基礎於第一次抗爭後變得



更加堅實，並且以社區發展協會的形式持續至第二次農地徵收抗爭。在農民本身的努力下，無論是內部組織發展，或是與外部組織串連，於抗爭過程中都有大幅度的進展，因此得以在大埔事件之後一舉擴大抗爭規模。

第三部分說明能動性與體制的關係，現行的發展主義思維以及帶有威權性格的徵收制度，容易成為農地抗爭的巨大障礙，農民在抗爭的過程中，不斷衝撞既存體制，希望修改土地徵收條例，落實民主精神，並且得到政府修法作為回應。然而，若仔細檢驗修改內容，會發現體制限制並未破除，有賴農村社會運動持續提出訴求、爭取改善空間。

本論文研究方法為文獻分析與深度訪談。文獻分析包括相關期刊論文、學術著作、報紙雜誌，藉此了解新圈地運動與土地掠奪之發展脈絡、土地徵收條例有關徵收程序的規範問題，以及後科開發案的詳細審議過程，以便釐清灣寶抗爭個案的發生背景、抗爭發展過程及體制阻礙。

深度訪談對象可分三類，第一類是參與抗爭之灣寶農民，訪問對象都是當時抗爭的帶領人物，對於整體事件發展過程有清楚的掌握，除了抗爭經過之外，也試圖理解過去抗爭經驗對灣寶的影響，以及農民對台灣整體農地抗爭發展的看法。第二類是大埔農民，由於大埔農地事件是灣寶抗爭過程中的關鍵因素，且在大埔事件前，兩地自救會即有來往，毀田之後，兩者合作更加頻繁，且共同發起 717 凱道抗爭，若能探究大埔事件之後農民的反應與行動，便能瞭解 717 凱道抗議的詳細發生過程。第三類是曾協助各地反徵收抗爭的社會運動者與學者專家，除了透過另一個角度理解灣寶的抗爭經過以及 717 凱道抗爭之外，也藉訪談拼湊台灣農地抗爭運動的整體圖像，此外，社會運動者與學者專家對於農民抗爭所面對的各種挑戰也有更深一層的理解。



貳、研究限制

由於受訪者數量不多，且受訪農民大多是組織抗爭的帶頭者，故無法蒐集到一般農民參與抗爭的經驗與想法，因此本論文在灣寶進行的深度訪談，大多與如何組織抗爭以及引入外部資源有關，為了避免受訪談影響而過度推論，也盡量徵詢曾實地參與灣寶抗爭的社會運動者的看法，並藉由第三者的報導或訪談佐證。

至於大埔案例的訪談，其不足之處與灣寶的訪談情況類似，且因大埔抗爭並非本論文處理的主軸，因此訪談人數更少，主要目的是對於既有的文獻進行確證，並試圖瞭解農民凱道抗爭的發展經過。雖然本文希望從灣寶成功經驗說明農民能動性能夠產生很大的影響，但並不表示大埔僅獲以地易地等補償，是因當地農民能動性不足，相反地，正是因著灣寶與大埔的合作抗爭，方能使政府對農地徵收抗爭讓步。換言之，每個農地徵收的案例皆有其特殊的條件，也各自遭遇不同的課題，雖然灣寶抗爭有其獨特性，但是其抗爭經驗仍可作為後來者的參考。

除了灣寶的案例以外，本論文也提及農村社會運動的開展，由於這股「返農」的趨勢仍在起步階段，觸及面向亦廣，無法預測未來成果，因此對於此一正在發生的農村社會運動，僅止於簡單的介紹與說明，未有深入的分析討論。

參、受訪者背景介紹

本論文訪問對象共 10 位，包含灣寶、大埔兩地參與抗爭的農民，以及持續協助農地抗爭的社會運動者與學者，其資料與背景如表一所示，訪談時間最短半小時，最長則將近四小時，有些訪談對象受訪不只一次。受訪者的尋找，是透過台灣農村陣線的組織網絡，在近年來的農地抗爭過程中，農陣逐漸建立並厚實組

織力量，並在大埔事件之後至今皆與灣寶和大埔兩地有緊密的聯繫與合作，因此方能透過此一管道訪問當時參與抗爭的農民，而社會運動者與學者皆為台灣農村陣線的核心成員。



表一：受訪者資料背景

類別	受訪者	性別	訪談時間	背景
灣寶農民	張木村	男	2012/08/19	抗爭領導者
			2012/10/29	
	洪箱	女	2012/08/19	抗爭領導者
			2012/10/29	
	洪江波	男	2012/10/29	畫家、生態紀錄者
謝修鎰	男	2012/10/29	灣寶里長	
陳幸雄	男	2012/10/29	灣寶愛鄉自救會長	
大埔農民	彭秀春	女	2012/10/30	大埔自救會成員
	葉秀桃	女	2013/01/06	大埔自救會成員
社會運動者	林樂昕	女	2012/12/04	台灣農村陣線研究員
	許博任	男	2013/04/30	台灣農村陣線研究員
學者	廖本全	男	2013/05/02	台北大學不動產與城鄉環境學系副教授

資料來源：本研究整理。

第四節：論文架構安排




本論文架構安排，以灣寶農地抗爭為主要討論對象，首先說明農地抗爭的背景，即台灣政商共謀所導致的新圈地運動，以及國際上更大的政經框架。接著討論後龍科技園區開發案的審議過程，由於後科開發案缺乏公益性、必要性，為台灣典型的浮濫徵收案例，故可歸類於新圈地運動的脈絡之下，而農民組織抗爭，不但顯示出其充沛的能動性，也因自救會努力與其他組織串連、合作，並堅持公民權的實踐，使灣寶抗爭最後得以成功。不過，農地抗爭也會受限於體制阻礙，抗爭成果不僅與行為者的組織實力有關，也必須視體制對抗爭本身的框限而定。

第一章緒論首先說明大埔毀田事件為本論文的研究動機，接著回顧抗爭政治的兩本奠基性著作《Dynamics of Contention》和《Contentious Politics》以及相關的理論專書，並討論國內有關新圈地運動的文獻與目前已完成的灣寶研究論文，最後說明研究方法及限制。

第二章呈現台灣農地抗爭的背景，並聚焦於「因開發工業區而徵收農地」的情形，再說明現今許多開發案在公益性與必要性皆存疑的狀況下浮濫徵收人民土地，形成台灣當代的圈地問題。除了台灣的土地問題外，也提及國際的土地掠奪，並以印度的經濟特區案例與台灣圈地問題進行簡單的比較。

第三章討論灣寶的反徵收抗爭，首先說明灣寶分別於 1995 年與 2008 年遭到政府徵收農地，兩次都引起地方農民強烈的抗議，且抗爭皆獲成功。政府開發之所以造成地方強烈反彈，最主要的原因在於當權者忽視人民意見，在未經民主討論的情況下，即決定推動開發，使其中的公益性與必要性不斷受到質疑。另一方面，此章也詳細說明灣寶在地組織如何動員抗爭，並持續尋求外界支持與協助，



在不斷的串連之下累積社會運動基礎，最後利用苗栗縣府毀田此一議題，號召各地農民於凱道集結，引起社會關注，並提升抗爭語彙，影響政府政策，使區委會駁回後科開發案。

除了個人意願以外，能動性的強度實與體制限制有關，第四章指出灣寶抗爭所遭遇的各種挑戰，包括土地徵收條例的各種缺陷，以及不同徵收方式對農地抗爭的影響，接著以大埔的抗爭經驗為例，說明區段徵收的抗爭較一般徵收困難，因為區段徵收抵價地的問題使土地被徵收人不易形塑認同，抗爭目標較模糊。與既有的灣寶研究論文的差異在於，本文從公民權利的觀點出發，提出台灣農地抗爭遭遇的種種限制，其實指向農民被弱化的公民權，農民徒具公民身分，卻較一般人民更難實現公民權益，意識到這一點，農民在抗爭過程中不斷與外部團體結合、宣稱公民權並要求政府予以肯認與落實，農地抗爭的論述也從保護私有財產進化成為要求土地正義。

第五章的結論，除了回顧農地抗爭的背景環境、農民在抗爭中扮演的角色與能動性、農地抗爭的體制限制等三個主要議題之外，也提出未來值得進一步研究的方向。



第二章：農地徵收與浮濫圈地



除了第一章提及的大埔、灣寶以及相思寮等地面臨農地徵收的命運之外，與此同時，有更多類似案例出現在全台各地的農村，由此可知，近年來的大規模農地徵收之所以如火如荼開展，絕非少數決策者或地方政府的個別行為所致，而有其結構性的因素。正因如此，在剖析灣寶此一農地抗爭個案之前，必須先瞭解台灣各地農地徵收案背後共同脈絡。

近年來政府進行農地徵收的目的各有不同：包括新建都市計畫、公共建設、增設大專院校校地，或變更為工業區，甚至規劃風景特定區等。大埔與灣寶農地遭到徵收，即是因政府欲興建科學園區及科技園區，⁷並聲稱能藉此促進地方發展。然而，近年來政府大力推動的工業區、科學園區計畫，其公益性與必要性卻屢遭質疑，為此，在本章第一節，希望討論台灣農地抗爭的現況，並整理學者對於政府徵收農地轉作工業區，卻又無法發揮經濟效益的現象所提出的看法。

綜觀全世界當代農業發展情形，會發現農地徵收問題並非台灣所獨有，而是全球性的共同現況：大量的小農耕地被政府強制徵收，或遭大型企業收購，許多農民失去生計，甚至流離失所，這樣的現象被稱之為「土地掠奪」(land grab)。第二節將說明土地掠奪的成因、發展至今的嚴重程度，及其造成的負面影響。

回顧全世界的農地徵收脈絡及隱藏其後的政經框架後，第三節的結論將重新審視灣寶的例子。若全球大量農村都面臨有權者的強制徵收、購買而無力抵抗，使無數農地淪為政府與財團所有，在台灣，農地抗爭也鮮有成功往例。身處這樣

⁷ 大埔因新竹科學園區竹南基地而遭徵收，灣寶則是曾因新竹科學園區四期及後龍科技園區兩案，分別於 1995 年與 2007 年先後面臨徵收。

惡劣的環境下，灣寶卻得以持續抗爭，最後阻擋開發案，免於徵收命運，其抗爭經驗的獨特性便因此彰顯。



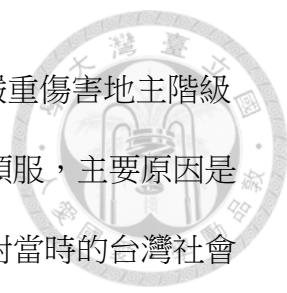
第一節：台灣當代的浮濫圈地問題

台灣的農業用地面積廣袤，且價格相對低廉，因此，政府進行國家建設或各項計畫而有用地需求時，農地便容易成為收購的目標。政府對農地的支配，若引起地主不滿，又無法獲得妥善解決，就有可能演變為抗爭事件。本節首先介紹農地抗爭的歷史，並強調造成農地問題的其中一個重要因素，是政府為了經濟發展而允許工業部門以寬鬆的條件取得農地之故。但今日徵收農地發展工業的政策不斷遭受質疑，使得圍繞著農地利用的爭議從「農工發展不均」轉變為「浮濫圈地」的問題。

壹、農地抗爭的歷史與今貌

「農地問題」一直都是農民抗爭的重要原因之一，關於農地問題的抗爭紀錄最早可回溯至日本殖民統治時期，殖民政府於 1904 年完成土地調查之後，土地的買賣交易行為漸趨頻繁，因此衍生許多所有權問題，以及退職官員放領土地爭議。然而，農民的不滿遭到警察制度壓抑，使得日本殖民期間，土地收購即便受到台灣人民極大的不滿與反抗，總督府仍可藉由警察的協助強制執行（簡慧樺，1998：24-28）。

光復之後，中華民國政府於 1949 年至 1953 年進行包含「三七五減租」、「耕地放領」、「耕者有其田」等一系列「由上而下」的農地改革（劉進慶等，2012：



83)，⁸這段時期進行的農地改革具有所有權重分配的性質，也嚴重傷害地主階級的利益，但農村面對如此劇烈且牽連甚廣的變化卻顯得平靜且順服，主要原因是日本統治的餘威仍存在廣大農民的內心；再者，二二八事件也對當時的台灣社會產生巨大的影響，使農民不敢反對農地改革；再加上政府當局不斷威脅利誘，並透過治安措施強化其權威性，令人民更加順從（李承嘉，1998：76-81）。以上三點原因，不但讓農地改革順利實行，也使台灣農村直至 1980 年代中期為止，皆無出現值得關注的農地爭議問題。⁹

度過相對平靜的一段時期之後，較劇烈的農地抗爭於解嚴前夕再度發生，其中最具代表性的例子為「嘉義新港鄉中洋子農地徵收案」。1979 年政府規劃中洋子工業區，於嘉義新港鄉徵收 180 公頃的農地，該徵收案因為民間強烈反對而延宕，1986 年 5 月，因農民對政府強制整地的行動不滿，導致激烈衝突爆發，中洋子農民開始長達一年半的抗爭，直至 1987 年 7 月宣告失敗，多位農民遭依妨害公務罪移送法辦，判處 7 個月至 1 年不等的徒刑（吳旻倉，1991：40）。

解嚴之後，農地徵收相關爭議時有所聞，雖然因缺乏完整的記錄而僅能從報紙零星的報導中瞭解個案爭議情形，¹⁰且多半為局部、小規模、短時間的陳情與抗議，卻也呈現農地徵收問題層出不窮，不限於一時一地，另一方面，更突顯相關制度以及補償辦法的缺失，是一長期存在而始終沒有得到妥善解決的問題。儘

⁸ 光復之初推行的農地改革，實為政府面對中共的威脅，以及島內政經局勢紊亂，內憂外患交逼之下而不得不進行的改革，正如劉進慶所指出：「台灣的農地改革是由上而下，由外加壓而來的典型事例。」

⁹ 即便如此，並不代表光復後至 1980 年代這段期間沒有農地問題，只是政府高壓統治策略有效壓抑了農民的抗爭。

¹⁰ 根據聯合報全文報紙資料庫，以「農地」以及「抗爭」為關鍵字查詢 1987 年至 2012 年底的農地爭議，若不考慮同一起抗爭重複報導的情況，共有 768 筆資料。根據報導標題，可初步歸納出大部分抗爭原因與反對徵收有關，而徵收農地的目的包括公共建設興建（如道路、鐵路、捷運）、都市計畫、農地改列林地或水利地，以及興建科學園區或工業區等等。而若以 2000 年 1 月 1 日為界，將 768 筆資料分成兩部分，1987 年至 1999 年僅 189 筆，2000 年至 2012 年則達 579 筆，大致可看出在 2000 年之後農地問題變得更加嚴重。

管目前尚未有記錄土地抗爭的完整統計資料或是歷時性的經驗研究，但是我們可以透過表二所列出的當代農地徵收爭議點，瞭解現今農村困境。



從表二可知，大規模的農地徵收自 2008 年開始密集出現，且有相當比例與工業區開發相關，包括科學園區、科技園區以及知識旗艦園區等等。此外，伴隨園區的開發，也出現許多「特定計畫區」或「新訂都市計畫區」，透過都市計畫徵收更多農地。簡而言之，政府徵收大量農地，其中一個重要目的是發展工業，培養經濟實力，而這樣的作法在台灣早已行之有年。

表二：各徵收點面積與簡介

各反徵收區	開始抗爭時間	地點	開發案	土地徵收面積	備註
竹南大埔自救會	2008 年 8 月	苗栗竹南大埔	變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（擴大部分）	154.13 公頃	個案保留爭議未決。
灣寶愛鄉自救會	2008 年 11 月	苗栗後龍灣寶	後龍科技園區	334.83 公頃	已遭內政部區委會駁回。
竹北璞玉自救會	2000 年 5 月	新竹竹北、芎林	台灣知識經濟旗艦園區（前身為「璞玉計畫」）	447 公頃	
竹東二重里	1981 年	新竹竹東頭	變更新竹科學	453.94 公頃	

三重里地主 權益自救會		重里、二重 里、三重 里、柯湖里	工業園區特定 區主要計畫(第 二次通盤檢討)	頃	
芎林都市計 畫徵收案自 救會	2011年	新竹芎林	芎林都市計畫 案	447公頃	芎林鄉人 口呈現負 成長，無 辦理都市 計畫之必 要性。
后里鄉環境 與農業保護 協會	2010年	台中后里	台中科學園區 三期	0.6公頃	對當地農 業嚴重的 環境污 染。
彰化二林相 思寮自救會	2009年	彰化二林	台中科學園區 四期二林基地	631.0961 公頃(其 中80公頃 為私有民 地，其餘 為台糖 地)	個案保留 爭議未 決。
彰化田中高 鐵自救會	2010年	彰化田中	台灣高鐵彰化 站	183.26公 頃	
看守土城愛	2007年	台北土城	擴大土城都市	128公頃	總開發面

綠聯盟			計畫案		積 139 公頃。
桃園縣地鐵促進協會	2009 年	桃園、中壢、平鎮、龜山、八德	變更龜山、桃園市、縱貫公路桃園內壢間及中壢平鎮都市擴大都市計畫案	500 公頃 (其中農地 322 公頃，拆除建物 2.7 多公頃)	
烏日溪南農鄉聯盟	2010 年	台中烏日	烏日溪南產業特定區計畫案	498.8067 公頃	
中科大雅自救會	2009 年	台中大雅	中部科學工業園區台中基地附近特定區計畫	範圍共約 2969.74 公頃	
新北市貢寮區	2010 年	貢寮區 11 個整體開發區 (龍洞、和美、文秀坑、澳底、福隆 1~4、桂安 1~2、卯澳)	變更東北角海岸(含大溪海岸及頭城海岸)風景特定區計畫	177.94 公頃	

資料來源：增補自台灣農村陣線 (2012: 58-59)。



貳、工爭農地與經濟發展

1990 年代初期，甫解嚴的台灣正逢國際經濟不景氣，國內也陷入發展困境，另一方面，政治自由化後，國民黨政府的正當性逐漸動搖。面對一連串的政經問題，政府希望透過重振經濟一併解決，而當時應運而生的經濟方案中，土地便成為重要的工具。在這樣的情況下，政府索性拋棄原有的國土利用規劃，釋出大量土地給予地方派系與大型財團供其開發（王振寰，1996）。

對於政府而言，釋出土地可以用低廉的成本換取大量經濟利益，因此在 1980 年代晚期開始，政府解除管制，使國有土地得以出售，過去「農地農有」以及「農地農用」的政策也遭 1992 年提出的「農地釋出」方案破壞殆盡（李承嘉，1998：168-169）。另一方面，受到加入關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）的影響，農產品進口數量增加，本地農地耕作面積因而縮小，大量農地閒置，約有十六萬公頃的休耕農地可釋出轉作他用。但政府未制定明確政策指導農地釋出與運用方向，更無設立統籌單位，致使大量閒置農地淪為財團炒作、謀取暴利的工具（陳東升，1995：77-78）。

由於農地釋出的條件大幅放寬，政府又決意加速開發工業區，自然導致許多農地成為工業區或工業用地。¹¹回顧 1990 年代的土地政策，正是企業、財團以強硬姿態從國家攫取大量土地的經濟發展導向政策。¹²忽視農業需要，專注工業發展的結果，使法規限制一再放寬，工業區設置條件更具彈性，農地徵收情形日趨嚴重。舉例來說，最初釋出供工業開發的應為「不適農業用地」，但 1996 年農地

¹¹ 「工業區」指「都市計畫工業區」，而「工業用地」為「非都市土地編定開發工業區外之丁種建築用地」的簡稱，主管機關皆為內政部營建署。此外，尚有依獎勵投資條例或促進產業升級條例等特別法所編定開發之工業區，中央主管機關為經濟部工業局。

¹² 除了農地以外，大量國有土地也低價提供給財團開發。



釋出方案實施之後，本應受政策保護限制開發的優良農地成為開發商覬覦的對象，並迫使農委會鬆綁法令，釋出優良農地（季良玉，1996）。¹³

1990年代紊亂且缺乏整合的土地政策，成為現今土地問題的根源，¹⁴此一時期的經濟發展，相當程度是建立在犧牲農村的基礎上達成的。表三說明早在解嚴之前，工商企業界便一再要求政府提供便宜土地，自此，農業在土地移轉的過程中不斷讓步，直至今日，而「工爭農地」的現象也成為農地抗爭之所以爆發的關鍵因素。

表三：工業區開發與農地變更政策

時間	土地政策主題	主導者	土地政策內容與說明
1981/05/27	工商企業建廠用地取得困難	全國工業總會 理事長高清愿	政府應儘速遏止地價哄抬現象，並檢討土地政策，解決業界土地取得問題。
1993/03/18	完成「加速提供工業用地對策」方案	經濟部	不適農業用地將建請改為工業用地。
1994/07/07	協助工商界取得用地	總統李登輝	1. 經建會將成立專案小組，使業界得以透過專案申請方式取得土地。 2. 修訂都市計畫等法令。 3. 推動農地釋出。

¹³ 報導中指出：「農委會希望釋出的農地，原以生產力低農地、受汙染農地、地層下陷區農地和毗鄰都市農地為主，和工商業界希望取得的農地區位並不相符，經協調後，優良農地現也在釋出之列。」

¹⁴ 根據李承嘉（1998:167）的訪談資料，曾任全國地政主管業務機關首長，以及曾任全國營建事務主管，皆不約而同表示「近年來，台灣根本沒有什麼土地政策。」土地法學者陳立夫（2007a：27）也認為：「今日，我國土地政策之執行上，土地法所能發揮之作用實為有限。進一步而言，土地法固然仍為一有效之法律，卻僅徒具形式，實質上係問題重重，毫無尊嚴地存在於整體法制中。」

1994/07/20	工商綜合區申請	內政部	營建署提出工商綜合區土地變更與開發審議規範，除重要水庫集水區、森林區、優良農地、工業區外，面積 10 公頃以上非都市土地皆可向經濟部提出申請。
1994/09/21	加速民間取得工業用地	總統李登輝	全國工業總會理事長高清愿表示農地釋出作業程序過慢。檢討土地變更程序及農地釋出作業。
1996/05/04	農地釋出方案實施	行政院農委會	<ol style="list-style-type: none"> 1. 實施不到半年已釋出農地 900 公頃。 2. 農委會依據農業發展政策和農業生產結構調整，認為農地可釋出 16 萬公頃。 3. 農委會希望釋出之農地與工商商業界不符，經協調後優良農田亦在釋出之列。
1996/05/06	農地變更為工商綜合區鬆綁	內政部	修正「非都市土地管制規則」，工商綜合區土地歸為「特定目的事業用地」，建蔽率和容積率不受限制。
1996/08/26	放寬工商綜合區開發限制	經濟部	偏遠地區以農地開發可免繳捐獻金。

資料來源：修改自《台灣戰後（1949-1997）土地政策分析》（李承嘉，1998：188-196）。



參、發展主義與新圈地運動

工業向農業搶地的現象，從 1990 年代初期持續至今，不但沒有趨緩，反而日益惡化，並造成許多農地抗爭事件。政府開發工業區、科學園區的作法遭批為「新圈地運動」，受批評的主要原因，已不再是「政府重視工業而忽視農業」，而是工業已經沒有實際用地需求，政府卻執意徵收大量農地興建科學園區。結果許多農村因此消失，工業區、科學園區又無廠商進駐而閒置甚至荒廢。換言之，現今的農地徵收問題，並非政府偏好工業發展而造成農業損失，而是政府藉由缺乏效益的開發計畫浮濫徵收，使農業與工業皆蒙受其害。

新圈地運動的主要成因源自經濟因素。中央政府亟欲尋求經濟問題的解決之道，而地方政府普遍面臨嚴重的財政困境，因此不約而同地將目標轉向徵收農地，並覬覦其附帶的發展可能性，以及土地變更使用所產生的巨大利益。這種看法得到多數學者的支持與認同（徐世榮，2010b；蔡培慧、許博任，2011：470-471；詹順貴、李明芝，2011）。

必須強調的是，新圈地運動並非特定地方政府施政錯誤造成的偶然問題，也不是中央政府為求經濟發展而不得不經歷的副作用，而是中央政府與地方政府共謀的尋租行為，中央致力於創造增進全民利益的大型建設案，地方則圍繞該案進行開發，透過炒作土地，使雙方各得其利。¹⁵具體的作法，是由中央政府各目的事業主管機關提出「興辦事業計畫」，¹⁶此外，為了進一步獲得各種投資優惠或排除法令限制，會要求行政院核定為「國家重大建設」，代表此計畫案有助公共利益

¹⁵ 即俗稱的「蛋黃」、「蛋白」比喻，蛋黃為核心建設案如大專院校、科學園區、機場、港區等，而蛋白則是圍繞著核心所規劃的各種都市計畫或產業專區。

¹⁶ 「中央政府各目的事業主管機關」為一統稱，依各種語境而有不同所指，政府各單位依其業務性質而有不同的目的事業主管機關，如經濟部、內政部、交通部、國科會、教育部等。目的事業主管機關可能不只一個，而有兩個或更多。




之提昇。另一方面，地方政府在中央所提之國家重大建設外圍擬定各種都市計畫及區域計畫開發案，藉以徵收大量土地並變更為建築用地，由於徵收的多半為農地或低價土地，因此透過地目變更而增值之後，地方政府便可獲得大量利益。¹⁷

興辦事業計畫的制定並未有公開、透明的審議過程，而行政院對於國家重大建設的核定，也缺乏一套明確且可依循的審查標準與辦法，但是長久以來，各項建設計劃迅速通過，並在全台各地如火如荼的動土興建。深究其背景，皆是由於台灣社會仍陷於後威權時代的發展主義迷思使然。

雖然台灣早在廿餘年前便已解嚴而邁向民主化，但民主的思維並未向下落實到台灣社會，許多威權時代遺緒也持續存在於政府部門中。過去，對公共利益的詮釋，及以此為目的而制定、施行的各項計畫皆由政府一手包辦，缺乏一般人民參與的空間。此一問題持續至今，而使政府在制定各項計畫時因一味追求效率而便宜行事，隨意制定（徐世榮，2013a：12）。

除了各項計畫制定缺乏民主討論而深具威權色彩之外，政府本身以及台灣社會的發展主義迷思也是根本問題之一。1980年代，新竹科學園區獲得巨大的成功，促使地方政府希望複製竹科經驗，帶動地方經濟發展，卻往往未能再現竹科的榮景。蔡培慧與許博任檢討現存科學園區政策，認為1980年代的科學園區及工業區

¹⁷ 除了炒作土地之外，地方政府更可以區段徵收作業為由向銀行申請貸款，再充作週轉資金。有地方自救會農民至新竹縣政府參加會議時，意外發現相關資料，此資料並非會議中發放，而是張貼於苗栗縣政府公布欄供民眾參考。縣府表示2006年因區域徵收計畫之徵收補償費與工程款之需，向銀行陸續借款，陸續於2011年與2012年到期，共應償還112億元。但因發放老人年金與老農津貼，使新竹縣財政「陷於水深火熱當中」，且「因為每年收支差短金額實在太大，實無法用公債借款方式來支應彌平，只有轉向各區段徵收計畫專戶調借週轉一途。如此每年愈借愈多，審計單位也年年提出糾正，而縣庫沒有能力償還，導致調借額度從90年度的22億元，逐年攀升到98年度的162億餘元。形成一個接一個的區段徵收計畫，變相成為縣庫刷卡用的提款機。正如信用卡之卡債、卡奴的翻版，最終造成本縣目前面臨龐大債務無法到期償還的困境。」由此可知，脫離理性的徵地往往不會產生具體的經濟效益，反而使地方財政落入惡性循環，又藉由更多的徵收計畫提昇借款額度，如是反覆。關於此一財政困境，若能得到更多具體資料，值得學者進一步研究與討論。此註腳所引之新竹縣府文件，可見於附錄一。



設置，由國家基於整體國土規劃與區域發展而主導，具有發展型國家配置資源的自主理性。如今台灣工業已無龐大用地需求，各縣市的開發計畫卻持續進行，顯見新設科學園區無法發揮應有功能，徒然成為地方首長的短線政績（蔡培慧、許博任，2011）。這也突顯了一個事實：發展主義政策雖已顯過時不符台灣社會實際需要，但對於一般民眾而言，「設置科學園區、創造地方繁榮」的政見仍有相當說服力，因此地方政府也才能挾民意自重，持續推動開發案。¹⁸

新圈地運動透過土地徵收快速發展，而台灣現行有諸多瑕疵的徵收法制則給予政府極大的操作空間。按土地徵收的立法意旨，是國家為了促進公共利益，依法以公權力強制取得私有土地，另行支配使用的行為（尤重道，2001：5）。由於土地徵收關係到人民財產權的保障，因此，有學者認為土地徵收必須受到嚴格的限制，並具備以下主要條件：第一，徵收目的必須有明確公共利益存在；第二，徵收之行使必須完全遵循正當法律程序；第三，對於被徵收人所喪失的財產權，應按市場價格完全補償（陳立夫，2007b：215）。然而，現行的土地徵收條例卻無法充分滿足上述條件，以致於政府得以頻繁地使用土地徵收作為取得土地的手段。

土地法學者陳立夫（2008）指出，雖然土地徵收為憲法所容許，但由於其涉及私人財產權遭公權力強制剝奪，因此按照憲法第十五條與第廿三條的規定，¹⁹土地徵收並非優先手段，更非唯一手段。儘管如此，政府長期習慣以徵收方式取得所需用地，主因正是《土地徵收條例》不夠完善，而使政府能夠便宜行事，透過

¹⁸ 2009年苗栗縣長選舉，尋求連任的劉政鴻便以竹南科學園區、銅鑼科技園區、後龍科技園區與中平工業區等開發案作為提振經濟的產業政策。

¹⁹ 憲法第十五條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」；第廿三條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」



徵收快速得到土地。

雖然《土地徵收條例》明文規定必須以公共利益為前提，但卻未針對公共利益建立具體評估方式，以致於政府能夠僅以書面宣稱該建設計畫有助公共利益之提昇，便以此作為徵收依據。根據詹順貴、李明芝（2011）轉引哈伯瑪斯（Jürgen Habermas）提出的公共利益理論，公共利益的必須透過「開放、互動的程序，讓社會大眾及決策者共同來界定」。可見公共利益沒有恆常標準，而是因事各異，正因如此，才需要透過充分的討論與溝通。

《土地徵收條例》雖要求徵收計畫許可之前須先舉辦公聽會，²⁰但根據學者的實務經驗，徵收程序中缺乏被徵收人與利害關係人意見陳述的空間，公聽會往往流於形式，而無法形成討論與溝通的場域（徐世榮，2010a；陳立夫，2008：8-15）。至於徵收補償方面，按照土地徵收條例規定，補償以公告地價為標準，必要時得加成補償。但反觀土地徵收的實務經驗，土地所有人得到的補償，往往遠不及市價，其財產權受到嚴重侵奪（尤重道，2001：136-138）。²¹

浮濫興建科學園區和工業區，並在周邊進行都市計畫案，藉此強徵農地，不但無法有效提昇工業產值，且對農業造成巨大傷害，更產生許多須由整體台灣社會共同負擔的外部成本，從政府相關統計與審核報告的各項數據中可一窺問題的嚴重程度。

根據《中華民國 100 年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計

²⁰ 土地徵收條例第十條第二項：「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」

²¹ 由於地方政府可以輕易發動土地徵收，使土地問題變得更複雜。按照程序，地方政府必須先提出開發計劃，提交內政部營建署區域計劃委員會審查，通過之後才能進入土地徵收委員會，開始徵收作業，但是由於地方政府「球員兼裁判」，自恃開發計劃能夠順利通過，不待審查即先行啟動徵收程序，例如中科四期與後龍科技園區開發案，皆有類似問題。

表)》，全台 11 個科學工業園區，再加上中興新村高等研究園區，雖然整體營運結果有賸餘，但若觀察園區個別營運狀況，發現僅新竹、竹南以及龍潭園區有盈餘，其餘 9 個園區皆虧損。除此之外，在虧損的園區中，有 8 個園區短絀金額較 99 年度擴大（審計部，2012：乙-314），顯見營運問題已存在多時，且有日趨惡化的傾向（詳表四）。

表四：各科學工業園區民國 99 及 100 年度營運結果餘絀情形

單位：新台幣萬元

管理局別	園區別	99 年度餘（短） 絀金額	100 年度餘（短） 絀金額	差異
科學工業園區管理局作業基金合計		- 73,470	40,630	114,100
科學工業 園區管理 局	小計	135,365	270,186	134,821
	新竹園區	258,762	276,789	18,027
	竹南園區	- 27	1,022	1,049
	銅鑼園區	- 6,337	- 8,004	- 1,667
	龍潭園區	- 112,952	4,926	117,878
	宜蘭園區	- 4,082	- 4,547	- 465
中部科學 工業園區 管理局	小計	- 122,104	- 122,239	- 135
	台中園區	- 93,476	- 61,619	31,857
	虎尾園區	- 12,457	- 26,426	- 13,969
	后里園區	- 15,290	- 25,939	- 10,649
	二林園區	- 881	- 7,467	- 6586

	高等研究 園區	-	- 788	- 788
南部科學	小計	- 86,730	- 107,317	- 20,587
工業園區	台南園區	- 1,725	- 12,072	- 10,347
管理局	高雄園區	- 85,005	- 95,245	- 10,240

資料來源：中華民國 100 年度中央政府總決算審核報告（審計部，2012：乙-315）。

科學園區的虧損，實因土地、廠房閒置率過高所致，各園區已興建的標準廠房於 100 年度的平均出租率僅達 83.11%，且超過半數未達八成。審核報告中檢討科學園區廠房管理情形，指出標準廠房在興建前「未依規定辦理先期規劃構想或可行性評估」、「事前規劃未臻周延，亦未辦理生技廠商需求調查，致啟用後廠房出租率不高」（審計部，2012：乙-319）。可見園區廠房規劃失當導致營運不佳，額外支出的成本必須由全民共同負擔。

若欲全盤了解新圈地運動對農業造成的傷害，則必須瞭解科學園區的廠房閒置僅為問題的一部分，許多科學園區及工業區的土地甚至尚未興建廠房而形同荒廢。另一方面，地方政府圍繞園區所推動都市計畫也不斷蠶食鯨吞農村與農地。面對政府圈地惡習，農委會保護農業應責無旁貸，但實際上卻未能掌握政府所釋出的農地將對農業造成何種影響，亦無力說服用地機關優先使用既有閒置廠房，暫緩新設開發工程，以致於全台工業區、科學園區合計尚有約 20% 的土地未使用，卻還是有大量農地因開發案被強制徵收（詳表五）。

表五：民國 99 年底工業區及科學園區土地開發利用情形

園區別	規劃開發面積（公頃）	未完成開發、出租土地面積（公頃）	未使用比率%
合計	18,573	3,426	18.45
工業區	17,022	3,101	18.22
科學園區	1,551	325	20.95

資料來源：中華民國 100 年度中央政府總決算審核報告（審計部，2012：乙-332）。

除了工業用地大量閒置，全台都市計畫區亦早已供過於求，甚至超過全台人口數，有學者檢討台灣都市計畫現況，認為政府透過新設或變更都市計畫取得農地，目的是為了允許土地投機，未必符合實際需求（蔡培慧、許博任，2011：471）。從表六可以觀察到，即便自 2007 年以來，計畫人口數有逐年降低的趨勢，但這是由於內政部營建署將「計畫人口密度」調降之故，若觀察都市計畫面積，整體而言仍是持續成長。

表六：都市計畫區人口與密度

年底別	都市計畫區人口數（人）		都市計畫區人口密度（人/平方公里）		都市計畫土地面積（平方公里）
	計畫人口數	現況人口數	計畫人口密度	現況人口密度	
2001	24,882,859	17,535,604	5,351	3,771	4,649.97
2002	24,914,459	17,661,073	5,317	3,769	4,685.59
2003	24,726,992	17,641,680	5,278	3,766	4,684.96

2004	25,266,820	17,746,845	5,380	3,779	4,696.21
2005	25,345,203	17,954,490	5,391	3,819	4,701.24
2006	25,410,064	17,965,977	5,405	3,822	4,701.13
2007	25,427,744	18,293,219	5,406	3,889	4,703.55
2008	25,397,294	18,301,313	5,396	3,888	4,706.67
2009	25,256,210	18,598,123	5,316	3,914	4,751.12
2010	25,183,307	18,400,456	5,301	3,874	4,750.26
2011	25,115,087	18,729,545	5,277	3,935	4,759.14

資料來源：內政部營建署（2012）。

綜上所述，新圈地運動巧妙的以「經濟成長」與「地方發展」為藉口，未經審慎規劃，便強徵農地開發工業區、科學園區以及都市計畫區。政府與開發商從中賺取大量利益，卻對台灣社會造成嚴重傷害，農村因開發而消失，許多百姓被迫離開家園。農地變更為工業區與科學園區之後，因使用率偏低，不僅無法帶來經濟利益，甚至產生虧損，無法負擔的營運成本便轉嫁全民。

第二節：全球性的土地掠奪現象

第一節提及的台灣農村困境，對其他國家的農民而言並不陌生，甚至可能訝異彼此面臨的命運竟如此類似。這是因為在現代世界，無論政府或企業，都為了各種不同目的而無所不用其極的尋找便宜土地，由於農地市場價值不高，便自然而然成為其虎視眈眈的目標，土地掠奪（Land Grab）的問題於焉產生。隨著全球化的發展，許多農地不僅為本地資本所汲取，政府更扮演捐客，協助資本家大規模租借或收購土地，職是之故，土地掠奪成為國際性的重要議題。



本節透過土地掠奪現象的分析，呈現農地問題背後的國際政經脈絡。首先說明土地掠奪的意涵與成因，及其對全球農業造成的損害情形，接著討論土地掠奪的不同形式，並著重於國際上開發農地、興建工業園區的案例，再與台灣的情況相對比。

壹、土地掠奪：新型態的帝國主義

農業用地的市場價值通常不高，尤其在開發中國家更是如此，長久以來，農地並非炙手可熱的商品，但近年來農地所有權的移轉越趨頻繁，且規模甚鉅，不僅牽涉到面積龐大的土地，造成的影響更遍及全球。這樣的現象並非當代所獨有，殖民主義盛行時期即有眾多類似案例，殖民結束後，佔地的情況依然存在，只是在形式上有所不同。1960年代，大農企業趁著許多非洲新興國家出現，及部分拉丁美洲國家進行土地改革之際，與各國簽訂契約，開闢大規模莊園農場（ILC，2011：3）。

現代土地掠奪的目的與形式更加多樣，由於近年來全世界陸續經歷糧食危機、能源危機，以及金融風暴，許多國家與大型私人企業為了確保將來危機發生時，能擁有足夠的資源因應，便在外國取得土地，進行糧食生產或能源開發（Borras Jr. et al., 2011：209），取得土地的名目繁多，其內涵卻不外乎以「投資」為名義，和當地政府簽訂長期的土地契約，²²雖然投資計畫中宣稱能夠創造就業，實際情形卻是地方政府強制驅離在地住民，供資家開發，不但破壞地方經濟，殘暴的迫遷行為亦嚴重侵害人權。除了跨國企業（transnational corporations）或外國資本透過投資方式佔有大面積土地之外，土地掠奪的形式也包括了本國政府與資本聯

²² 租約通常為 30 年至 99 年。

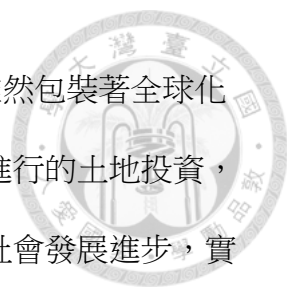


合圈地的情形 (Borras Jr. et al., 2011: 210)。但因大多數相關研究皆著眼於外資造成的影響，故以下以此為例呈現全球土地掠奪困境。

土地掠奪問題根植於全球化的經濟結構，根據統計，有超過 60 個國家成為數以百計的政府、企業的目標，其中以非洲、中南美洲、東南亞以及前蘇聯地區的情況最為嚴重 (LVC, 2012: 3)。雖然至今尚未出現與土地掠奪有關，較全面且翔實的統計資料，但我們仍可從部分數據一窺問題的嚴重性。國際糧食政策研究協會 (International Food Policy Research Institute, IFPRI) 估計，自 2006 至 2009 年，遭掠奪的土地面積達 1500-2000 萬公頃之譜 (The Economist, 2009)。此外，花費於農地之上的投資金額並不高，平均為農地總值的百分之一，但根據國際環境保護團體 Sustainalytics 的報告，如今每年約有 50 至 150 億美金投入開發中國家的農地開發，由此可知土地掠奪的問題持續惡化，尚未有緩和的趨勢。該團體並引用長期追蹤土地掠奪事件的非政府組織 GRAIN 的估計數據指出，到 2009 年為止，已有約 120 個組織、團體，投入 1000 億美金於土地掠奪工作之中 (Sheila Oviedo, 2011: 4)。

雖然土地掠奪的問題是世界性的，但我們可以清楚看見其中「北方」與「南方」的二元區分，跨國資本大部分的來源為北美洲、歐洲、東亞、東北亞，以及波斯灣地區 (LVC, 2012: 4)，其掠奪對象則以貧困的南方國家為主，根據世界銀行 (World Bank) 彙整 2008 至 2009 年的統計調查，以漠南非洲 (Sub-Saharan Africa) 最為嚴重，該年遭掠奪的土地有三分之二位於此 (Deininger & Byerlee, 2011: 51-52)。²³

²³ 若依土地遭掠奪的面積排序，最嚴重為漠南非洲，其次依序為東亞和東南亞、歐洲和中亞，及中美洲和拉丁美洲。



北方國家以取得土地的方式對南方國家進行經濟侵略，²⁴雖然包裝著全球化與跨國合作的外衣，內在卻藏著帝國主義的本質。在開發中國家進行的土地投資，時常伴隨著冠冕堂皇的宣傳，例如協助推動農業現代化、帶動社會發展進步，實際上不僅造成嚴重環境污染，也對當地帶來強烈衝擊。

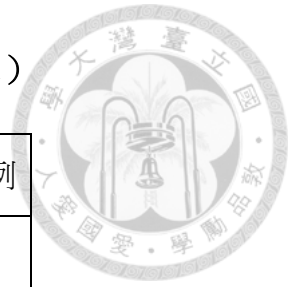
許多開發中國家缺乏先進的產權觀念，尤其在都市之外的地區，地籍制度不明確，也並未妥切實行，因此許多人對賴以為生的土地並無所有權。為了吸引資本，在政府的協助與配合下，提供優惠稅率與水電、土地。因此，企業輕易取得大範圍的土地與其中的自然資源，當地人民卻失去耕地、面臨迫遷，河川、湖泊嚴重污染，森林也劃為私有而禁止進入，大量飢餓人口因此產生（LVC，2012：4-5）。

政府取得土地之後，可能有以下幾種用途，包括引進工業化農業（*industrialized agriculture*），²⁵大量生產糧食作物、種植工業原料作物與現金作物、發展生質燃油（*biofuel*），或開闢觀光區、科學園區及住宅區（Annelies Zoomers，2010）。但也有大量土地閒置，企業透過地方政府驅逐原有住民之後，並未進行任何開發、利用，只是先取得土地，等待未來出現新一波全球性危機（Borras Jr. et al.，2011）。世界銀行的報告也指出，外資積極取得土地，開發速度卻不成比例，已使用土地僅佔約 22%，如表七所示（Deininger & Byerlee，2011：53）。

²⁴ 有學者指出，具有經濟實力的南方國家如巴西、卡達，也開始參與土地掠奪的行列，除了土地之外，他們也趁地利之便從弱小的鄰國取得廉價自然資源與勞動力（Borras Jr. et al.，2011：209）。

²⁵ 即大規模單一作物種植，透過大量化學肥料、農業以及大型農機具的輔助，盡可能提高單位面積產量。

表七：外資計畫執行狀況（2008/10/1-2009/8/31）



計畫生產類別	已使用比例	未使用比例
糧食作物	6%	31%
生質燃油	4%	17%
畜牧業、農場、森林	5%	16%
原料作物、現金作物	7%	14%
合計	22%	78%

資料來源：世界銀行（World Bank）。

綜上所述，土地掠奪的形式不一而足，即便可依開發目的區分為幾個主要的類型，但每個國家遭遇的問題皆不盡相同，其造成的影響也互有差異。世界銀行的報告，聚焦在全球性的農業發展現象，因此其中探討的問題是關於農業形式的改變——尤其是工業化農業取代傳統小農結構——對社會、文化與環境造成的影響，並未將農地轉作其他產業發展用途的類型納入討論。然而，如 Zoomers(2010)指出，為了經濟發展而在農地興建工業廠房，也是土地掠奪的一種類型。此一現象與台灣的新圈地運動有許多相似之處，值得進一步討論，以下便援引印度的例子加以說明。

貳、印度經濟特區法案與計畫：以發展為名的土地掠奪

近年來，印度經濟特區（Special Economic Zones, SEZs）的發展引起學界的檢討與批評，然而，經濟特區作為一種發展模式，已有數十年的歷史，且並非印度所獨有。根據統計，2006 年全世界有超過 3,500 個經濟特區，分佈於 130 個國



家 (Jean-Pierre Singa Boyenge, 2007: 1)。²⁶值得注意的是，印度早在 1960 年代便設置經濟特區，對經濟特區發展情形的擔憂卻在 2005 年才開始密集地提出。

學者開始對經濟特區提出批評，是因為自 2000 以降，印度經濟政策產生轉變，由於 2005 年通過的經濟特區法案 (SEZ Act)，印度經濟特區的設置有飛躍性的進展，也連帶造成許多問題。換句話說，經濟特區作為一種發展模式已行之有年，且在全世界相當普及，但並非所有經濟特區的建設過程都有土地掠奪的問題。因此，以下無意討論全球經濟特區發展模式的優缺利弊，而是聚焦於印度近年來的經濟特區政策與法案，對當地社會帶來的衝擊，最後與台灣新圈地運動相對比。

27

印度經濟特區發展可區分為兩個時期，以 2005 年經濟特區法實施為分界。第一時期自 1965 年第一個特區成立開始，長達 40 年，第二時期則是 2005 迄今。在第一段時期中，儘管印度政府於 1948 年即開始籌備經濟特區相關計畫，但整體社會擔心此一發展模式會影響本國業者的利益，且對經濟幫助有限，因此抱持不信任的態度，政策上也對經濟特區有許多管制，以致效果不彰 (Aradhna Aggarwal, 2012: 883)。

由於經濟特區在亞洲許多國家成效卓著，印度當局吸收他國經驗，於 2000 年重新檢討經濟特區政策，並放寬許多限制，但因未有明確法制規範可供依循，各界反應並不熱烈，直到 2005 年經濟特區法案通過之後，才出現迅速且蓬勃的發

²⁶ 此為國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 的最新統計資料。

²⁷ 台灣也在 1960 年代通過經濟特區的發展政策，儘管如此，由於發展脈絡不同，印度經濟特區所衍生的問題，並不存在於台灣的經濟特區中，卻與台灣中央與地方政府大力推動的科學園區、科技園區造成的新圈地運動有類似的負面後果。因此，必須強調本文無意比較印度與台灣的經濟特區政策，而是試圖呈現印度經濟特區與台灣新圈地運動，有類似的發展模式，也都有侵害人權的疑慮。

展，詳表八。



表八：印度經濟特區設置與投資情形

	2006/2	2010/9/30
投資總額（億美元）	8.877	285
員工總數	134,704	489,831
經濟特區總數	19	374


資料來源：(Aradhna Aggarwal, 2012: 894)。

由此可知，印度經濟特區兩段發展時期有顯著的差異，2005 年之後，大量的經濟特區計畫案影響印度國土使用分配，至 2012 年止，已核定的經濟特區面積共達 118,692 公頃 (GOI, 2012)。印度政府為了追求特區設置效率，土地取得方式備受爭議，學者 Pranab Kanti Basu (2007) 指出，在開發過程中，一再出現政府低價徵收農地並驅離農民的情形。

若進一步了解印度經濟特區發展模式，會發現其邏輯與台灣新圈地運動不謀而合。首先，有關當局先描繪出美好願景，宣稱經濟特區可促成經濟快速成長、替鄉村帶來富裕並減緩人口外移、製造大量就業機會、引進外國先進技術，並使公共設施更加完善（如道路等），讓印度產業更有競爭力。但另一方面，為了吸引資本，政府提供各種補貼與優惠措施，即使未來出口總額有所提昇，對財政幫助也有限。換句話說，現今提供給企業的利多，實際上會造成未來印度國庫鉅額的稅收損失 (Swapna Banerjee-Guha, 2008: 54-55)。²⁸

其次，經濟特區的區位選擇亦缺乏妥善評估。根據規定，設置綜合產業區

²⁸ 以下列舉眾多優惠措施中影響甚鉅的項目：經濟特區為免稅商業區 (duty free zone)、前 5 年 100%免稅（包括營業稅、所得稅等），之後 5 年僅須繳 50%，以及特區設置不須環境評估等。

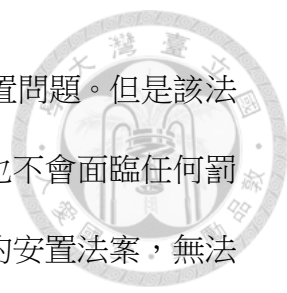


(Multi Sector SEZ)用地面積下限為 1,000 公頃;單一產業區(Sector Specific SEZ)則至少需達 100 公頃 (GOI, 2009)。縱使特區的建設有相當大的用地需求,選址過程卻未經社會或環境影響評估調查,事實上,特區位址是經外資指定之後,交由地方政府設法「取得」土地,再進行開發 (Pranab Kanti Basu, 2007: 1281)。由此可見,在經濟特區的開發上,印度當局並未規劃相關土地政策,而是扮演土地掮客的角色協助財團開發。

經濟特區近年來迅速發展,並不代表在開發過程中沒有遭遇社會阻力,之所以在短時間內成立多個經濟特區,是因人民無力反對開發,即使地主希望保有自己的土地,印度政府仍可依土地徵收法 (The Land Acquisition Act, LAA) 強制執行,粗糙且便宜行事的法案內容引起眾多爭議。土地徵收法制定於 1894 年,當時印度仍為英國的殖民地,雖然最初即規定土地徵收必須以公共利益 (public purposes) 為前提,但「公共利益」缺乏明確且一致的判定標準,該法在執行上便出現模糊的空間 (Swapna Banerjee-Guha, 2008: 51)。

2009 年,政府提出土地徵收法的修訂案,但 Michael Levien (2011) 認為,若修訂案通過,不但無法解決固有問題,反而更加偏離民主價值。主因在於新法增加一條「70:30 條款」,若私人企業欲進行的建設經評定為符合公共利益 (評定過程缺乏一定程序與標準),並取得 70%的用地,政府必須透過徵收方式協助企業取得另外 30%的土地。該條款可能造成巨大的社會衝擊,因為土地產權掌握在少部分地主手裡,沒有土地所有權的一般人民對於家園的存續毫無表示意見的空間。此外,由於徵收補償金較低,地主寧願以較高的價錢賣地給財團,也不願意被政府強制徵收。

除了土徵法修訂案,印度政府也同時提出安置與安頓法案 (Resettlement and



Rehabilitation Bill) 作為配套，藉此解決因土地徵收而出現的安置問題。但是該法草案不僅未規定地方政府需在一定期限內完成安置，若未安置也不會面臨任何罰則，表面上讓土地徵收更具正當性，卻空有外殼而無實質內涵的安置法案，無法實際提昇人民權益，而只是讓資本家可以更輕易地得到土地(Michael Levien, 2011 : 69-70)。

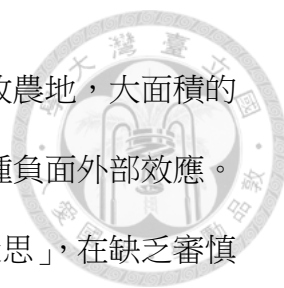
自 2005 年以來，印度政府致力於經濟特區的開發，但印度整體發展至今所呈現的結果並未如當初宣傳的樂觀。根據統計，本應吸引大量外資的經濟特區，超過 85% 的投資來自國內；此外，在 2012 年 7 月時，政府核准的經濟特區共 589 個，其中只有 158 個有實際生產力 (Aradhna Aggarwal, 2012 : 895)。²⁹除了現況不如預期之外，未來前景也不看好，印度當地報紙「經濟時報」(The Economic Times) (2011) 報導，自 2008 年 12 月迄 2011 年 7 月止，已有 33 個經濟特區計畫取消，主要原因為經濟衰退、市場反應不佳，以及缺乏產業需求。

第三節：小結

本章說明台灣近年來的浮濫圈地問題，不僅悖離民主精神，也難產生實質的經濟成長。政商合謀的「新圈地運動」使各地一再出現農地抗爭，許多農村組成自救會，拒絕政府徵收農田，進行各項口惠而實不至的開發計畫。此外，若將視野擴展到國際層次，會發現強制農地徵收、人民遭迫遷的情況並非台灣所獨有，而是全球性的現象，「土地掠奪」使南方國家大規模的土地落入外國資本把持，進行各項農業與能源計畫，原本生活在土地上的人們卻流離失所、無家可歸。

國際間土地掠奪的各種類型中，印度的經濟特區發展問題與台灣新圈地運動

²⁹ 生產能力以有無出口為準，無出口代表經濟特區尚未營運，或是廠房閒置。



有許多雷同之處。皆是為了經濟發展，透過侵害人權的法律徵收農地，大面積的農田消失以後，人們才發現不但經濟成長遠不如預期，還帶來各種負面外部效應。從印度與台灣的案例中可以看出，農地問題的成因是「發展的迷思」，在缺乏審慎整體規劃的情況下，為了加速發展而犧牲人權，最後卻兩頭落空，造成難以彌補的傷害。

第二節說明世界性的土地掠奪問題，雖然許多研究聚焦在外國資本或跨國資本對開發中國家的土地掠奪，但土地掠奪並非一種單一形式，而是從各種不同層面侵入小農經濟體制，迫使農民離開土地，因此，台灣的新圈地運動無疑是一種本地官商共謀進行的土地掠奪。而台灣的農地抗爭，也與全球各地農民的抗爭運動遙相呼應，雖然目前農民的努力尚不足以逆轉當代的發展邏輯，但許多區域性的運動已經收到初步的成果，由於印度對於經濟特區的爭議逐漸擴散，農民反對徵收的聲浪也持續不斷，如今有些地區已經成功迫使當局撤銷已核准通過的經濟特區（Michael Levien，2011：67）。

面對全球性的土地掠奪，各地農民發起積極抵抗，在新圈地運動的浪潮下，許多台灣農村成立自救會，對抗政府的徵收行為。這些農地抗爭案例，有的陷入僵局，也有因政府執意開發以致抗爭失敗的情形，而苗栗灣寶對抗後龍科技園區開發案，經過長期抗爭之後成功保留所有土地，成為新圈地運動中，抗爭成功的第一例。國內外許多農民面對政府強徵土地，能夠發展出抗爭力量已屬難得，最後達到到訴求的案例更為罕見。因此，第三章希望探究灣寶的抗爭經驗，試圖理解其成功之因。

第三章：灣寶經驗與抗爭政治



「我們可以如歷史學者般按部就班的重述整起事件，或是將其簡化成行為者透過理性計算得失後採取的行動，我們也可以從文化方向分析人們對土地所有權的渴望。儘管這些途徑都能用來說明農民的抵抗行動，卻無法呈現他們的抗爭能量，而探索那些推動抗爭的機制與過程則能幫助我們做到這點。」

(Tilly & Tarrow, 2007: 29)

灣寶農民的抗爭自 2008 年 10 月 25 日收到地上物查估通知時開始，³⁰至 2011 年 4 月 14 日內政部區委會第 288 次會議，決議「苗栗縣後龍科技園區開發計畫」不同意開發為止，歷時約兩年半。本章除說明灣寶抗爭歷程之外，也運用抗爭政治的觀點分析，以期突顯在地抗爭者本身的能動性。除此之外，本章雖主要聚焦於灣寶的案例，但不同的農地抗爭個案之間時有串連，而抗爭的外在環境也會因發生於其他抗爭案的重大事件而改變。對於灣寶而言，同樣位於苗栗的大埔農地抗爭即為一重要的影響變數，因此除了灣寶之外，也會提及與之相關的農地抗爭個案。

本章第一節將扼要說明灣寶抗爭過程；第二節強調灣寶於組織動員工作上的努力，並指出灣寶此一抗爭社群並非自然而然形成，而是反竹科四期的經驗厚實了灣寶的抗爭基礎，在這樣的基礎下，二次抗爭使居民了解到自身公民權益嚴重受損，於是在抗爭過程中，同時提出落實公民權的訴求，使影響力逐漸增加；最

³⁰ 由於灣寶被劃入後龍科技園區的開發範圍內，因此苗栗縣政府欲徵收灣寶土地，為日後徵收補償評議需要，必須在徵收前完成地上物查估作業，而灣寶居民直到收到查估通知後才知道土地即將被徵收。



後在第三節總結灣寶的成功，是當地農民與各地自救會及各界團體互相合作、凝聚抗爭力量所致的結果，也因為各自救會的串連，加上知識分子的參與、協助，讓抗爭規模出現向上提昇的契機，迫使政府重新估算情勢。

第一節：灣寶抗爭過程

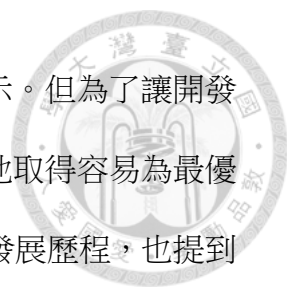
苗栗後龍灣寶里的居民，於 1995 年即因竹科四期擴建案而發動長達兩年的抗爭，使國科會放棄在後龍設址。事隔多年後，苗栗縣政府因後龍科技園區開發案再度選定後龍灣寶為開發基地，因此 2008 年，灣寶居民再次抗爭，至 2011 年 4 月宣告成功，以下分別說明灣寶兩次抗爭過程。

壹、1995 年新竹科學工業園區四期擴建案

1990 年代，新竹科學工業園區因用地逐漸供不應求，而有擴展計畫出現，但因土地徵收困難，園區擴建並不順利。1994 年，竹科三期計畫持續延宕，為了因應廠商用地需求，行政院核定新竹科學園區四期計畫，苗栗縣政府則提出竹南、後龍、銅鑼三地供國科會評選（李彥甫，1995a），評選結果後龍基地為第一名，其次為竹南基地，而銅鑼基地居末（李彥甫，1995b）。

雖然國科會評定後龍基地為擴建首選，但灣寶地區的居民拒絕土地徵收，因而成立「苦苓腳地段權益保護委員會」，向政府抗爭，在居民、地主的反對下，苗栗縣政府遲遲無法取得足夠數量的地主同意書。³¹當時國科會正是因為三期擴建計畫因居民抗爭而受阻，退而求其次至苗栗尋求四期用地，自然不希望四期的開發重蹈覆轍。故時任科學園區管理局局長薛香川即一再強調：「地點的選擇，管理

³¹ 據科學工業園區管理局組成的「園區四期擴建用地評審委員會」決議，須取得 90% 以上地主同意書。

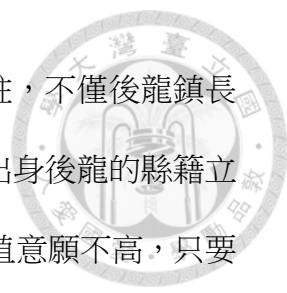


局並無腹案，將會客觀的評估，最後並由審核小組做最後的裁示。但為了讓開發案儘速完成，所以土地取得最重要，因此地點的選擇也將以土地取得容易為最優先考量（陳愛珠，1994）。」日後薛香川（2010）談起科學園區發展歷程，也提到竹科四期的擴建計畫「鑒於新竹縣地的教訓，我們要求土地一定要保證三個月內順利取得。」³²

灣寶的抗爭令國科會對後龍基地產生疑慮，其實早在評選結果出爐之前，國科會便要求苗栗縣府補足三個候選用地的開發承諾書，其中後龍須補之要件為「至少逾九成以上土地業主同意徵收、以及同意的價格承諾書。」且必須在評選會議當天提出，或是繳交「三個月內可配合補足」的書面承諾書（中國時報，1994a）。然而在後龍基地雀屏中選之後，由於灣寶居民的反對，縣府卻無法在要求的期限內完成土地徵收與其他相關工作，最後導致國科會必須重新評選四期用地。而再度評選的過程中，考量到當地民意，後龍基地便排除於候選名單之外，「國科會後來以地主同意的結果來決定，後來不同意七成，同意的三成，國科會就不要（訪談記錄，張木村，2012/08/19）。」直到1997年6月，國科會才拍板決定竹南與銅鑼並列為竹科四期基地（李彥甫，1997），苦苓腳地段權益保護委員會的抗爭方正式告一段落。

竹科四期擴建案的評選過程中，透漏出一個引人注意的訊息：即開發基地的審核與計劃的實施之間存在錯誤代表（misrepresent）問題。四期園區候選基地實勘之初，平面媒體的報導所呈現的當時社會氣氛，無論是後龍、竹南或銅鑼，地方上皆積極爭取、不遺餘力，如「新竹科學園區擴大範圍，苗縣三地力爭」（陳愛珠，1994）、「國科會踏勘科學園區四期用地，三方較勁」（楊憲州，1994）。後龍

³² 薛香川所言之「新竹縣地的教訓」，即為竹科三期擴建案，其土地徵收引起地方強烈反彈。



地方民代、首長，也不約而同表示在地鄉親皆歡迎科學園區進駐，不僅後龍鎮長認為「鎮民勢必舉雙手贊成」（楊憲州、陳慶居，1993），當時出身後龍的縣籍立委劉政鴻更大力「推銷」，稱後龍苦苓腳「土地產值低，農民種植意願不高，只要設置高發展性的科學園區，地方絕對樂見其成」（中國時報，1994b）。³³

但在後龍基地成為第一順位，四期園區預備動工之際，國科會才發現地方抗爭的噩夢重演，當初認為滿心期待科學園區帶動地方發展的苦苓腳居民，統計之後同意徵收者卻不足三成。對於地方建設發展，民意莫衷一是，有各種不同看法，尚在常理之內，但為何贊成與反對的聲音並非在評選決定之前並陳，而是在後龍基地成為定案之後，灣寶居民才籌組自救會？主要原因在於，地方民代與首長因為個人偏好與利益，向媒體及中央政府宣稱後龍百姓非常希望竹科四期落成於此，在地居民的權益因此遭到犧牲。

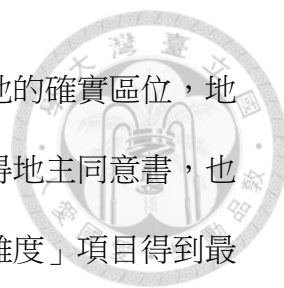
科學園區的設置為地方少見之大型建設案，必然引起各界關心。儘管國科會對選址無特定立場，但苗縣政治人物對三個候選基地各有其偏好，例如當時的苗縣立委劉政鴻在媒體前一再強調後龍基地的優點，而縣長何智輝亦在各種場合「暗示」竹南基地的發展條件較佳（中國時報，1994b）。³⁴在地方人士的推波助瀾下，成功塑造了「期待園區開發」的氣氛，對於國科會最關切的居民觀感與態度，鎮長、民代事前皆一再保證苗栗鄉親有很高的配合意願。³⁵

然而，政治人物與百姓之間，資訊不對等的情况相當嚴重，最顯著的例證是

³³ 灣寶里為後龍苦苓腳地段之一部分。

³⁴ 據報載，在說明會時「縣長何智輝則表示，雖然他不宜表達預設立場，但不諱言縣府爭取在苗栗設置科學園區，有很多資料都是以竹南提出的說明書作為依據」。

³⁵ 台灣的開發案，背後出現各種勢力競逐的情形並不罕見，竹科四期在苗栗，也不斷出現炒作土地的傳聞（李彥甫，1995a），也不禁令人懷疑，政治人物對於基地區位選擇的偏好，其中是否有私人利益的影響。例如，何智輝即因竹科四期開發過程中，涉嫌先後利用本身之立委與縣長職權貪汙與背信，纏訟多年後遭台灣高等法院更二審判決有罪（蕭白雪，2011）。



後龍居民直到評定結果出爐一個月後，尚無從得知四期後龍基地的確實區位，地方政治人物事前從未徵詢該地區住民意願，卻不斷宣稱能夠取得地主同意書，也因此影響國科會的審查與評選，後龍基地甚至在「土地取得困難度」項目得到最高分，意即後龍為苗縣三地中土地取得最易者（何高祿，1995）。³⁶因此，灣寶之所以遲在四期園區定案之後才發動抗爭，主因實為相關單位的有意隱瞞，讓當地居民不知家園將被徵收，另一方面又假借民意取信於國科會，以致於在審查的過程中，完全無法考量在地人民的真實意向，評選公布後，亦無意就徵收方式、補償金額等問題與居民討論取得共識，而導致此結果。³⁷


雖然因著灣寶的抗爭，竹科四期改至竹南與銅鑼興建，但參與抗爭的居民也遭批評為「後龍的罪人」，因當時社會普遍認為科學園區可以帶動地方發展，讓後龍「鹹魚翻身」，³⁸孰料本為首選，卻受到抗爭影響而又變卦，這場抗爭實背負著沈重的外界壓力，抗爭的主導者之一，時任後龍鎮民代表的洪箱，曾因反映里民心聲遭黑函攻擊與電話騷擾。³⁹張木村回憶當年的抗爭，不僅整個後龍地區皆表現不滿，連鄰里親戚也不贊成：「附近的宗族、堂兄弟這一些，他們都不諒解。有些人在我面前有意無意的說：『地方發展還是要有工商業啦』（訪談記錄，

³⁶ 有立委因此提出質疑，認為竹南基地多為台糖土地，與科學園區共同開發，土地取得項目的得分卻最低，並不合理。

³⁷ 灣寶居民的陳情書便披露：「我們贊成經濟發展，贊成促成經濟發展的各項有利條件，但我們反對假借民意，反對一廂情願以己意為民意之行騙行為，就以後龍鎮苦苓腳地段這一塊用地來說，於爭取過程中，地方政府從未徵詢地區住民之意願，其地段之選定、處理過程、爭取方式、住民權益之保障、未來安置、均採黑箱作業。直至評定公布之後，至今尚對用地範圍、界限劃定，均推諉宣稱尚不知道，使住民終日惶恐，不知所措，藉以遂其個人政治利益之目的（張天寶，2007）。」

³⁸ 張木村表示：「在發展的過程中，犧牲的是少數人，而政治人物會畫一個大餅給周遭的人：創造就業機會、後龍的子孫不用到外面去就業、增加地方產值、如果科學園區的開發案成功，周遭的地價至少連翻五倍。一個里犧牲，其他二十二個里等著發財（訪談記錄，2012/08/19）。」

³⁹ 當時的事件亦見報導：「部分地方人士不以為然，認為洪箱是反對科學園區在後龍設置，阻礙地方的繁榮與發展，而以「後龍發展會」的署名，廿三日先在鎮內街道上張貼出大字報，廿六日再張貼標語。大字報內容有影射洪阻礙科學園區之事，標語的內容則更列出洪箱的電話號碼，請鎮民每人打一通電話給她，請她應為後龍的發展設想，該『會』並且也願意提供一百萬元做為罷免洪箱的經費（楊憲州，1995）。」




2012/08/19)。」換句話說，灣寶抗爭遭遇強大的社會阻力，人民對開發的高度期待，促成反抗爭的力量出現，雖然最後抗爭成功，參與者卻也傷痕累累，孰料十餘年後，灣寶土地徵收噩夢重演，而主事者便是現任縣長，也是 1995 年立委任內極力推薦後龍基地的劉政鴻。

貳、2008 年後龍科技園區開發案

劉政鴻自 2005 年 12 月底接任縣長之後，積極推動縣內的園區開發，而銅鑼國防科技園區、後龍科技園區、竹南生化科技園區更是其競選時提出的三大建設案（林玉文、許俊傑，2006）。其中後龍科技園區的預定地，便是 1995 年竹科四期擴建案所規劃的後龍基地，根據評估，後龍科技園區每年產值約 300 億元，並增加 35,000 個就業機會（苗栗縣政府，2007b）。即便如此，縣府的規劃與願景並不明確且顯有矛盾，劉政鴻曾表示希望後科「成為新竹科學園區飽和後，增闢新園區的最適宜基地，帶動地方工商及相關產業發展」（聯合報，2006），然則園區規劃目的與性質卻依一般工業區辦理（苗栗縣政府，2007b）。換言之，所謂「科技園區」並非科學園區，僅僅是擁有響亮名稱的工業區而已。

後龍科技園區審議時間長，經過多次的補件與會議討論，但整體而言皆涉及兩個主要問題：第一，縣府並未積極與當地居民溝通協調；第二、後龍科技園區在灣寶的開發不具正當性與必要。以下除了分述後科案的問題之外，也呈現開發單位（苗栗縣政府）、審議單位（內政部區委會）以及灣寶自救會的立場與互動，最後再以表格呈現開發案的審議過程。

一、縣府欠缺溝通誠意，忽視居民權益



後龍科技園區的規劃早在 2006 年 7 月便已開始（彭健禮，2010b），翌年 10 月，送內政部區委會審查（內政部營建署，2007）。相較於園區建案的積極推動，縣府卻從未與地主溝通、協調開發事宜，灣寶居民遲至 2008 年 11 月收到地上物查估的公文方知政府要徵收土地，⁴⁰因著此一契機，居民才開始組織抗爭。

（土地徵收）連里長都不知道，地上物查估時大家才知道，每一個地主都用雙掛號通知，某年某月某日幾點要田裡去等查估作業，否則若有損失縣政府不負擔。大家接到查估通知都抓狂，全庄才知道連說明會都沒開，就要徵收我們的土地，哪有這麼簡單的事？我們就跟里長商量，開了一個臨時里民大會，有接到通知的地主都參加，來了一百多人，大家都抓狂，但還是要想一個對策，那時大家茫茫渺渺，完全不曉得該怎麼跟政府抗爭，里民大會中有人說，要對外發言必須先有一個組織，不如就成立一個自救會。


（訪談記錄，陳幸雄，2012/10/29）

縣政府對灣寶居民隱瞞工業區開發案與土地徵收，是抗爭發生的癥結點，縣府推動建設案的手法，與 1995 年竹科四期擴建案實無二致。此外，苗栗縣府為爭取開發效率，不但未主動通知地主儘早開始協商，反而捏造民意，謊稱多數居民支持後龍科技園區開發，此一態度在專案小組會議及環評會議中表露無遺。

2008 年 12 月 23 日，區委會就後龍科技園區開發計畫召開專案小組會議，甫知土地將被徵收的地主亦至會場抗議，並派代表出席會議，海寶里里長許焜⁴¹提出縣政府所發新聞稿，質疑縣府聲稱土地將在 2009 年 4 月前徵收完畢，為何至今

⁴⁰ 關於查估作業時程為 10 月或 11 月，相關報導各有出入，根據灣寶社區發展協會所發之陳情書（2008），居民在 11 月初收到公文，內容為縣府於 2008 年 10 月 30 日所發，通知 11 月間辦理土地改良物查估作業。

⁴¹ 與灣寶里相鄰的海寶里也有部分土地劃入後龍科技園區預定地。



未曾向民眾召開說明會。苗栗縣政府代表則坦承疏失（內政部區域計畫委員會，2008）。⁴²至於後科環評審查的部分，2008年即已開過三次專案小組初審會議，開會日期分別為2008年1月8日、2008年8月19日及2008年12月16日。即使三次會議審查時間前後長達一年，但居民仍不知有環評會議以致未能參與，最後專案小組決議有條件通過，並送環評大會審查。⁴³儘管小組會議中沒有民眾參加，郭鴻裕委員仍一再關切居民權益問題，要求開發單位邀請當地民眾參加環評，並對老農所受影響與當地農民輔導就業規劃詳細說明，縣府卻未遵照委員指示辦理，顯有刻意隱瞞之嫌。⁴⁴

經過地上物查估之後，灣寶居民開始追蹤開發案進度，才知道環評已送大會審議，因此環評大會⁴⁵於2009年3月9日舉行時，自救會也到場陳情、抗爭，環評委員才發現原來民間對開發案非常反對，但在小組會議初審時無法顯現出來。

我們兩台遊覽車去環保署，但只有三個人能進去發言……那時看到縣長在那，大家都大罵「為什麼黑箱作業、不擇手段？」環評委員覺得奇怪，根據縣政府的資料有百分之八十的地主同意，怎麼現在會這個樣子。……我們強調這都是假資料，縣府完全沒跟地主協調，主席於是宣布清場討論半小時。

⁴² 根據會議記錄，苗栗縣政府代表稱「本案申請開發至今，確實未辦理相關說明會，僅向所有民眾致歉，後續將積極協調辦理相關說明會，保障民眾權益。」

⁴³ 環境影響評估審查的作業流程為環保署受理案件後，組成專案小組初審，同一個案召開初審會議次數以不超過三次為原則。若初審通過便提報至環評大會討論，最後做成決議，如有疑問需補正便退回專案小組重審。

⁴⁴ 郭委員於第一次初審會議要求「針對居民之權益及轉業問題，特別是中老年農人之影響，應有更詳盡之意見調查及規劃作業（行政院環境保護署，2008a）。」第二次初審會議再度提出意見：「對於當地的農民生計影響與輔導就業規劃，以及地方人士的反應與處理措施的認可，請在本環說書詳細記載。」並表示「本人曾至現場問當地農民多人，似乎仍不清楚整個開發計畫內容與影響，開發單位應負責的邀請當地民眾參與，畢竟沒有多少個農民會看報紙（行政院環境保護署，2008b）。」兩次會議皆要求開發單位回報當地居民的意見與反應，可見縣府遲遲未與民眾說明、溝通，亦未尊重委員意見，提供環評會議訊息給居民。可合理推測此非大意疏忽，而是在環評委員再三申說之下仍故意不作為之惡劣行徑。

⁴⁵ 環評大會正式名稱為「行政院環境保護署環境影響評估委員會」，居民參與的是第175次會議。

(訪談記錄，陳幸雄，2012/10/29)

最終大會決議退回專案小組重審，⁴⁶原因之一即是「當地 300 位地主之反對未見處理」(行政院環境保護署，2009)。⁴⁷而後科環評報告遭大會退回之後，便沒有再開過專案小組環評會議，換言之，後龍科技園區開發案並未通過環評。雖然環境評估部分沒有進展，但內政部區委會仍持續審議，因此區委會召開之會議便成為灣寶居民抗爭的重要場合。而居民持續提出反對的訴求，也使地主權益與意見成為討論的重點項目。2009 年 6 月 18 日的區委會大會⁴⁸便要求苗栗縣府三個月內補件後於專案小組續審，其中一項爭議點為「開發區位是否適宜」，便與地主多次陳情有關係(內政部區域計畫委員會，2009：128-129)，⁴⁹而此一問題縣府始終沒有妥善解決。

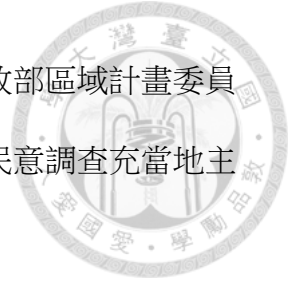
正因如此，在區委會後續會議中，民意問題一再被提出，而縣府則一直無法清楚說明調查對象、調查方式及結果，更無佐證資料。在後科開發案第三次專案小組會議，審查委員更批評縣府違反程序：「依據非都市土地審議作業規範……要求要取得土地所有權人的同意書，請問苗栗縣政府說明七成或八成同意，同意書

⁴⁶ 除了未與地主溝通外，退回專案小組重審的原因還包括保安林解編、海水污染、「貝塚」等文化資產保留等問題。

⁴⁷ 許多居民接受訪談時皆提及縣政府捏造民意，對環評委員稱有八成地主同意。雖然環評會議中並未記錄縣政府的相關發言，也無法取得縣府製作的環評說明書，因此無從得知縣府民意報告之內容。但可以確定的是縣府所提之民調報告與地主反對連署書有相當大的落差，如郭鴻裕委員在環評大會所提意見：「200 人次訪問資料(苗栗縣居民及往來旅客(6-75 頁)對 300 位地方地主之連署反對，其衡量比重恐有問題。)另一方面，根據苗栗縣府回覆區委會之補正資料中，稱「同意比例達 80%，係對後龍地區採不記名方式所做之民意調查」(2009)，或可視為居民批評「縣政府捏造有八成地主同意」之緣由。

⁴⁸ 全名為「區域計畫委員會第 256 次審查會議」。無論是環境評估或是區委會審查會議，案件都是由專案小組審查之後，再送大會討論，因此若是「環境影響評估審查委員會會議」或「區域計畫委員會審查會議」(即環評大會或區委會大會)，皆是一次討論多案，個案若有問題即退回專案小組重審，否則便通過。

⁴⁹ 本次會議中，將後龍科技園區開發案之疑慮整理為三個要點：農業用地變更、工業區開發必要性，以及開發區位適宜性。其中區委會就開發區位問題重申專案小組之審查意見：「另地方民眾陳情不同意私有農地徵收作為工業區發展及應重視地主權益等意見，並請苗栗縣政府納入考量。」並依地主陳情之要點，要求苗栗縣政府再次評估開發區位是否適宜。



在何處？應該要取得全部的同意書，這是審查程序的要件（內政部區域計畫委員會，2011a：6-7）。」更可以證明縣府未取得地主同意書，且以民意調查充當地主同意書，便將開發案送件，嚴重侵害地主權益。⁵⁰

二、後龍科技園區預定地超過半數面積為特定農業區

另一項開發爭議在於對農業用地的影響，根據規劃報告，362 公頃的園區中，有 203 公頃為特定農業區，⁵¹佔總面積 56.11%（苗栗縣政府，2007b）。第一次區域計畫專案小組會議中，不僅農民到場抗議，農委會代表亦表示該區為「稻米及其他作物之高適宜地區」、若興建工業區，需「變更特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地規模達 150 公頃以上」，而縣政府所提區位選擇理由，乃是因本基地曾列為新竹科學園區四期擴建候選基地，據此變更農地的正當性不足，因此農委會表達反對立場（內政部區域計畫委員會，2008）。

農委會的意見反映出灣寶農民心聲，自救會會長陳幸雄在訪談時便提到，居民在此開墾付出多次心血，早在民國 60 年代，灣寶就辦理過農地重劃：「我們當時是甲級重劃，農水路面積比較多，一甲地就扣掉一成八，地主剩下八成二。」⁵²農地重劃之後，農民進一步改良當地的砂質土壤，「當時一甲地才五萬多，土地改良的成本比買地還貴。」第三次則是 91 開始施做的農水路改善，「政府要求我們獻地，才要出工程費，以前農路 3 米，現在灣寶的農路是 6 米到 8 米（訪談記錄，2012/10/29）。」由於居民的積極開墾，並配合相關農業政策，農委會才劃定為特

⁵⁰ 此外，縣府在審查過程中所補之地主同意資料有偽造嫌疑，審查會議中（內政部區域計畫委員會，2011a：10-11）曾有居民代表抗議：「苗栗縣政府 100（2011）年 1 月 13 日發函內政部審查資料……同意及有條件同意地主分布圖，先不要說其他人，光我的名字，縣政府就給我標示為同意，我這裡很多地主都有簽署反對書，也是被標示為同意，可見苗栗縣政府欺騙委員，請委員們明察秋毫。」

⁵¹ 係指優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。

⁵² 陳幸雄表示雖然做農水路讓農地面積變小，但沒有農路很不方便，因此大家都贊成甲級重劃。



定農業區，若開闢為工業區，則過去為農地改善而投入的成本盡皆損失，因此，必須釐清開發案區位選擇的問題。

對於居民及農委會提出的質疑，苗栗縣政府（2009）僅能提出交通便利、且鄰近科學園區可形成產業群聚效應等說法，並強調本開發基地為竹科四期擴建候選基地評估第一名，「經重新評估後，考量農業發展並無進步……經過一次可行性評估後，確定本案開發可行」，⁵³另一方面，縣府也研擬縮減開發面積，原報編開發 362 公頃，2010 年 6 月 4 日區委會第二次專案小組會議修改為 334.83 公頃，2011 年 3 月 29 日第三次專案小組會議再度縮減為 235.51 公頃。

然而，縮減面積的作法無法有效解決區位問題，因為開發基地便位於農村聚落，因此無論面積如何縮小，仍有相當比例的農地受影響，且破壞原有特定農業區的完整性。⁵⁴所以當開發單位將基地面積縮減為原訂的三分之二後，農委會（2011）仍表示縣府無法提出必須開發之理由，故站在維護優良農地立場，不同意農業用地變更。⁵⁵換句話說，在農委會將灣寶劃為特定農業區，且當地居民有耕作意願的情況下，縣府於此地開闢工業區便產生區位選擇上的爭議，灣寶里長謝修鎰便質疑縣府「為什麼不去找比較荒涼的農地？後龍有很多比這裡更爛的，但是他就是要挑一個最省錢的地方、交通方便的地方來蓋（訪談記錄，2012/10/29）。」由於面積減少之後，仍有 103 公頃為特定農業區（內政部區域計

⁵³ 苗栗縣府稱：「依據多項指標評估苗栗縣適宜開發為工業區之區位，包括：A. 距高速公路或高鐵車站 5 公里範圍內；B. 非為既成都市發展地區；C. 非為苗栗縣綜合發展計畫所評估之限制發展地；D. 位於西部高科技廊帶，與科技園區形成產業群聚，經評估結果，仍以本案區位為相對適宜地區。」

⁵⁴ 縣府說明書宣稱開發目的之一是將苗栗縣內違法佔用農地的工廠集中移入工業區，重塑優質農業環境，卻遭委員質疑為何「先破壞既有之優質生產環境，再去重新塑造別處的優質生產環境（內政部區域計畫委員會，2010：153）。」更遑論二級產業用地要恢復成為一級產業用地，於實務上幾乎不可能達成。

⁵⁵ 農委會指苗栗縣政府未提出「無可避免使用農地重劃土地之理由，以及影響與衝擊減至最低程度等之補正資料，故本會秉持維護優良農地立場，原則不同意本案之農業用地變更。」

畫委員會，2011b)，縣府又無法回應居民及審查委員的質疑，因此區位問題也成為不同意開發的理由之一。



三、工業區開發欠缺必要性

苗栗縣政府（2007a：貳-3-17）一再強調後龍科技園區可以帶動地方發展，規劃報告也分析苗栗縣綜合工業區概況，顯示「已無新的綜合工業區可供目前及未來苗栗縣之工業發展使用」。⁵⁶但是與會民眾認為並不符合事實，區委會審查委員也提出開發必要性的疑問，要求進一步提出相關佐證資料（內政部區域計畫委員會，2009）。

苗栗縣政府（2009）引用都市及區域發展統計彙編資料，表示工業區用地已不敷使用。⁵⁷但審查委員提出不同看法，認為縣府資料未考慮「已編定供零星工廠使用工業用地」以及其他已核定尚未開發或申請中的工業區（內政部區域計畫委員會，2010：7）。⁵⁸縣府則解釋零星用地大部分都是小面積且不足一公頃，無法集中利用，「苗栗境內確定沒有完整適宜的工業區，要超過 5 公頃、10 公頃的工業用地，讓廠商得以進駐（苗栗縣政府，2011）。」

北大不動產學系的廖本全教授在區委會第三次專案小組會議引用當初縣府招商資料反駁，強調苗栗工業區大量閒置，其中不乏有許多土地皆超過 10 公頃（內政部區域計畫委員會，2011b）。⁵⁹開發單位與審查委員就工業區開發的必要性各

⁵⁶ 縣府進行廠商投資意向需求調查，顯示需求總面積約為 136 公頃（苗栗縣政府，2007a：貳-3-37）。

⁵⁷ 「依據 97（2008）年都市及區域發展統計彙編資料，中部地區政府開發完成之工業區出售率及使用率幾乎達九成以上，而本案周邊地區工業區出售率和使用率亦呈現高度飽和現象（公營 97%、民營 87%以上），顯示目前中部區域及苗栗縣工業用地供給有限。」

⁵⁸ 按審查委員提出的數據，已編定供零星工廠使用工業用地中部區域有 313 公頃，使用率 38%；苗栗縣尚有 145 公頃，使用率 60%。

⁵⁹ 廖本全教授發言稿中記錄：「依苗栗縣工商發展投資策進會閒置工業用地資料（已在第二次專



執一詞，主因在於土地「使用率」的定義不同，如工業局與經濟部強調沒有閒置土地，其實是將出售率等同於使用率（內政部區域計畫委員會，2011b：11-12）。

⁶⁰但是光透過出售率，無法瞭解工業區使用的真實情形，根據監察院的調查報告，國內工業區租售率確實皆達九成以上（詳表九），卻仍有嚴重的閒置問題。⁶¹

表九：工業局所轄工業區土地租售概況表

單位：公頃

類別	已公告租售			尚未公告	合計
	已租售	待租售	小計		
設廠用地	9,072.86 (84.54%)	502.12 (4.68%)	9,574.98 (89.23%)	1,156.15 (10.77%)	10,731.13 (100%)
社區用地	593.15 (93.28%)	33.78 (5.31%)	626.93 (98.59%)	8.96 (1.41%)	635.89 (100%)
公設用地	3,018.14				
已開發完成 面積	14,385.16				

資料來源：(監察院，2012：5)。

即便租售率高，使用情形卻不理想，以致於監察院自 2000 年來屢次對工業

案小組確認為縣府招商使用資料)，苗栗縣不僅已編定之工業用地大量閒置，且竹南鎮、頭份鎮、苗栗市之閒置工業用地，超過 10 公頃之土地編號皆超過 50 筆。」

⁶⁰ 工業局表示：「苗栗縣境內政府開發的工業區.....都已出售私人所有，都沒有閒置的土地。」經濟部也強調「苗栗縣政府沒有閒置的工業用地，因為開發的工業區，已經全部出售完畢.....其實去年簽訂兩岸經濟架構協議，全台灣閒置工業區幾乎也都沒有了。」

⁶¹ 工業區土地租售率高但使用率低的原因在於，廠商以低廉的價格取得土地後，能獲得相關優惠，以利其在他處發展、投資。「很多廠商都是租了但沒有用.....因為閒置率很高所以租金非常低，但可藉此獲得貸款甚至稅賦的優惠（訪談記錄，廖本全，2013/05/02）。」工業局為了解決閒置率過高的問題，也推出優惠方案如土地市價化優惠專案、006688 專案，及 767 專案等等，希望分別促進工業區的標售、出租與出售。



區閒置滯銷、浮濫開發的情形向工業局提出糾正，卻始終無法改善（2012：7-9）。

⁶²由此可知，工業區閒置問題由來已久且病灶甚深，但工業區總是引用高出售率數據粉飾太平，⁶³工業局的觀點有兩個主要問題：首先，仍有工業區土地滯銷而未出售，例如雲林離島新興區，租售率甚至為 0%（監察院，2012：11）；⁶⁴其次，許多已售出的土地並未開發使用，由於無法獲得統計資料觀察工業區售出土地開發狀況，只能藉由個案報導一窺問題嚴重性：如中國時報曾專題報導彰濱工業區，指出閒置情況較官方統計嚴重，因為廠商買地之後不一定會進駐，廠房興建後也未必使用（謝錦芳，2010）。⁶⁵

區委會審查委員也不同意開發單位與工業區將「租售」等同於「使用」的作法，從第一次專案小組會議便要求苗栗縣府釐清售出的工業區土地是否有開發事實，一直到後科案最後一次審議的區委會第 288 次會議，縣府仍然無法提出相關答覆，故審查結果認定後科案開發必要性不足。⁶⁶

綜上所述，將後龍科技園區開發計畫審議歷程整理如表十。

⁶² 報告中指出，工業局轄下中部工業區如彰化濱海工業區、雲林科技工業區與斗六擴大工業區，經監院 2000 年調查發現土地滯銷問題嚴重之後，工業區數次推動租金優惠、出售優惠等方案，歷經十餘年，仍有大量用地乏人問津。

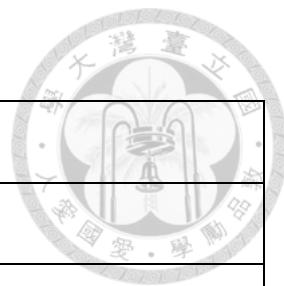
⁶³ 例如自由時報的報導中，工業局亦以出售率代替使用率：「工業局表示，由該局所主管的已開發工業區，事實上土地閒置的問題都不大，像是雲林豐田和高雄大發的土地均已 100% 出售完罄。目前部分園區閒置率稍高的原因多半是有單一大型廠商歇業所致（林毅璋，2010）。」

⁶⁴ 此為 2011 年 8 月的資料，工業局附註「目前暫緩公告，俟潛在需求者出現後再公告出售」。

⁶⁵ 工業局局長杜紫軍受媒體採訪時坦承：「各地方爭相開發工業區，的確有過多的問題。但工業局十年來已停止開發新的工業區，目前是在消化先前開發的工業區。」其時後龍科技園區仍在抗爭中，而工業局代表亦始終堅持工業區供不應求，開發為不得不然。顯見工業局兩種說法相互矛盾。

⁶⁶ 除此之外，審查委員也提出若干質疑包括：若有用地需求，苗栗縣府為何主動報編東明工業區後又主動解編，以及縣政府招商的官網還有將近三千公頃的土地尚未租售，皆與其所主張的開發必要性衝突（內政部區域計畫委員會，2011b：14-15）。

表十：後龍科技園區開發計畫審議歷程



日期	審議進度	備註
2007年10月25日	內政部營建署受理開發計畫	
2008年1月8日	環評專案小組第一次初審	
2008年2月4日	第一次行政程序審查專案小組會議	
2008年8月19日	環評專案小組第二次初審	
2008年9月16日	第二次行政程序審查專案小組會議	
2008年12月16日	環評專案小組第三次初審	有條件通過，提環評委員會討論。
2008年12月23日	區委會專案小組第一次會議	農委會原則上不同意開發。 灣寶居民第一次北上抗爭。 逕提區域計畫委員會討論。
2009年3月9日	環評第175次委員會	退回專案小組再審（但後續未再召開）。
2009年6月18日	區委會第256次審查會議	請苗栗縣政府於三個月內將修正資料送專案小組續審。
2009年10月5日	苗栗縣政府送補正文件	未在規定時限內完成補正。 ⁶⁷
2009年12月18日	苗栗縣政府函請暫緩審議	擬以一個多月時間與民眾溝通協調，區委會同意2010年3

⁶⁷ 區域計畫法施行細則第16條之2第2項：「區域計畫擬定機關辦理許可審議時，如有須補正事項者，應通知申請人限期補正，屆期未補正者，應為駁回之處分。」

		月 18 日前補件續辦。
2010 年 4 月 2 日	苗栗縣政府函請暫緩審議	縣府於期限內補件後，又要求續辦說明會溝通，請區委會專案小組會議延至 5 月中旬後。
2010 年 6 月 4 日	區委會專案小組第二次會議	6 月 25 日送達會議記錄至苗栗縣政府，並起算 6 個月之補正期限。
2010 年 12 月 17 日	苗栗縣政府函請展延補正期限三個月 ⁶⁸	營建署不同意展延。
2011 年 3 月 10 日	區委會專案小組第三次會議	不再續審，逕提委員會決議。
2011 年 4 月 14 日	區委會第 288 次審查會議	決議不同意開發。

資料來源：整理、增補自內政部營建署（2007）及行政院環境保護署（2007）。

第二節：灣寶組織動員與抗爭社群的形成

第一節說明後龍科技園區的審議過程，灣寶居民的抗爭則伴隨審議過程開展，灣寶的農地抗爭經驗，包括抗爭方式，以及在抗爭中逐漸發展出的劇目相當具有研究價值，然而，對於這起持續長達兩年半的抗爭行動，此節更希望聚焦討論灣寶在地力量組織與動員的過程，以及他們在政治場域的互動對整起抗爭造成的影響。

⁶⁸ 後龍科技園區開發案之所以審議長達兩年餘，必須歸咎於縣府的故意拖延，再三要求展延期限而影響審議程序，尤其在第二次專案小組會議之後，縣府大幅修改計畫內容，還要求補正期限由 6 個月增加至 9 個月。由此案可以看出台灣環評審查及區委會、都委會審查的通病，亦即開發單位幾乎可以不限次數的補做報告直到通過為止，而罔顧審議程序規定。在區委會 288 次會議(2011b: 16)上便有委員提出此一實務上的缺失：「我要提醒營建署，什麼叫做可補正，什麼叫做不可補正，行政機關所做的行政處分……是限於程序、形式及格式上才可以補正，這就跟考試一樣，送上來的考卷如果不行，如果請學生補正，就等於是保送學生通過考試，這種實質補正，照道理來說，合法性有相關疑慮。」

壹、在地組織強化：初次抗爭帶來的正面影響



面對土地徵收，灣寶居民能夠口徑一致地表達反對的立場，與灣寶為傳統農村密切相關。居民祖先大部分自明末清初時於閩、泉一帶移居至此，因此擁有同樣的語言、習慣與宗教信仰，且宗族觀念強，移入、移出人口不多(張天寶，2007)，加上自 1970 年代開始，村民經歷農地重劃、土壤改良等共同開墾經驗，⁶⁹使灣寶成為人際網絡緊密、凝聚力高的農村。⁷⁰

灣寶是一個里，長期以來皆以里為生活區，婚喪喜慶皆以本庄為主，例如我嫁女兒送餅，請別人拿去發，他問要怎麼發？我說沿著灣寶里繞一圈，有煙囪的就要給，灣寶里以外的，就只有比較親近的親戚有發。里內若有事情，需要別人幫忙，其他可以推辭，但婚喪喜慶需要幫忙絕對不能推辭。

(訪談記錄，張木村，2012/10/29)

由於居民移入、移出不頻繁，且有宗族世居於此，居民彼此之間的情感聯繫，使其較易傾向反對徵收，里長謝修鎰便表示：「我在這邊出生長大，長輩我都認識，親戚、鄰居大家都很熟。如果有一天被徵收，大家要離開這個地方，我們要去新的環境，要融入那個社區，要花很長的時間才有辦法(訪談記錄，2012/10/29)。」然而，在地居民對土地的情感，固然是反對徵收、發起抗爭的出發點，卻無法直接轉化為抗爭的動能。換言之，居民的愛鄉意識是抗爭基礎，但要形塑出穩定的

⁶⁹ 許多里民在接受訪談時，會提及開墾經驗的影響使人對土地的感情更加深厚：「灣寶在台灣光復前後才開始開墾，更早以前都是荒地。沿海是沙地不利耕作，一開始以捕魚為主，後來才慢慢開墾過來，現在 70 歲以上的農民都有經歷過開墾階段……從無到有，付出心力、勞力，對土地的感情沒有人比他還深刻(訪談記錄，張木村，2012/08/19)。」也因此再高的價格也不賣土地，更遑論給政府徵收，此一立場亦可自苗栗縣政府(2010)所開之居民協調會記錄中印證。

⁷⁰ 2012 年 8 月 19 日至灣寶訪談，午餐後張木村外出說要抓賊，原來是庄內近來有盜採龍柏的情事發生，而當天中午真的因此發現可疑車輛而報警逮獲兩人。張木村稱開車繞灣寶里一圈，哪些車子是本地的，哪些車子是外來的都一清二楚。灣寶鄰里關係由此可見一斑。



抗爭力量，仍須依靠組織。灣寶的特殊性便在於，1995 年的首次抗爭，是一次先期的組織抗爭操演，此一經驗也影響了十餘年後的反後科抗爭。

為了反對竹科四期於後龍基地興建，灣寶居民成立苦苓腳地段權益保護委員會。必須注意的是，1995 年灣寶抗爭組織的成立並非從無到有、憑空出現，而是透過農村既有的組織網絡串連。許博任在與灣寶農民聊天的過程中偶然得知，1995 年反竹科四期抗爭時，地方組織網絡便已存在，且在地方的抗爭系統內持續運作：「我聽林大哥（化名）講過，他在描述第一次抗爭的經驗，他們用本來他們操盤選舉的名冊……用以前選舉固樁的方式去蓋反對的意向書，所以很明顯他們本來是用地方上……選舉網絡來做（訪談記錄，2013/04/30）。」⁷¹

在地組織並非灣寶所獨有，而是台灣農村的共同發展現象。長期參與農地抗爭的社會運動者也提及農村的組織可能以幾個不同的形式運作，「一般村里層次的勢力就是這三個：宮廟、村里長、發展協會（訪談記錄，許博任，2013/4/30）。」⁷²因此灣寶的反竹科四期抗爭過程，並非自「無組織」轉變為「有組織」，而是他們成功凝聚既有組織網絡，促成自救會，而這場抗爭也成為組織發展茁壯的契機。簡單的說，在第一次抗爭時，灣寶運用既有的組織操演反抗，而這個反抗也幫助組織成長。

隨著反竹科四期抗爭落幕，苦苓腳地段權益保護委員會轉變為灣寶社區發展協會，申請社區總體營造，且在主婦聯盟的輔導下推行有機農業並合作至今（賴思好，2011：66-69）。根據分析灣寶社區發展的研究，灣寶開始社區發展工作十餘年來，各項計畫推行順利，里長與社區發展協會的關係融洽，合作成果豐碩（李

⁷¹ 由於當時地方上贊成開發派聲勢很強，因此反對者無法公開連署反對，而必須暗地秘密進行。

⁷² 除此之外，許多農村的地方事務都有組織性，包括農會、水利會、產銷班、碾米廠等等。

郁璇，2011：102-103)。由此可推論其在地組織經歷了社區總體營造之後，關係更加緊密，地方上對公共事務嫻熟的領導者彼此之間也有高度共識。會有這樣的局面產生，除了前述居民對土地的情感之外，仍須歸因於當年自救會運作的結果：

「84（1995）年那一次的里長是贊成的，後來（1998年）里長選舉……我們就拱現在這個里長出來跟他選，等於是當時權益促進會（苦苓腳地段權益保護委員會）的成員出錢出力把它支持出來的（訪談記錄，張木村，2012/08/19）。」

根據李郁璇（2011：101-102）的訪談資料，受訪者表示：「我們社區的里長跟理事長關係良好，不會分什麼派系，……常常聽到一些社造員說，他們里長跟理事長是不合，那很幸運的是我們社區沒有這樣的問題……。」其實灣寶現今沒有派系問題，並非機緣巧合，而是在第一次抗爭成功之後，反對開發派成為社區事務的推動者，當時自救會的意見領袖也陸續成為發展協會、宮廟與村里地方上的頭人，由此可見，灣寶首次抗爭確實促成社會資本的累積。

由於灣寶在地組織凝聚力高，2008年得知縣政府要徵收土地，很快可以透過既有組織網絡集結鄉親，成立灣寶愛鄉自救會，因為「這一次組織班底還是以那一次的班底為主（訪談記錄，張木村，2012/08/19）。」自救會成立之後，灣寶開始積極向外求助，不僅吸引許多民間團體關注，也對日後的抗爭動員有所裨益。

貳、尋求外援：聯絡、合作與共同抗爭

灣寶反抗工作的開展，始自尋求外援，由於在地的力量有限，自救會除了向政治人物陳情，也希望能夠盡量找人來幫忙、關心，便透過網路將灣寶的抗爭訊息宣傳出去。因居民多不諳電腦，相關事務便由灣寶青年張書銘與洪江波負責。灣寶自救會的幾位核心人物提及這一次抗爭，都提到網路的重要性，洪箱即表示



「這次抗爭成功最大的原因是網路，因為媒體都不敢報（訪談記錄，2012/08/19）。」

此外，網路也大幅降低了各個團體串連、溝通的成本，「現在我們要做什麼事就用網路通知大家，討論策略……分配工作，都很快速。如果是在以前寫信打電話，效率都沒那麼快（訪談記錄，洪江波，2012/10/29）。」


洪江波自 2005 年開始記錄灣寶的生態，並經營部落格「灣寶人文藝術工作室」，便以此為媒介，引起環保人士注意：「之前蠻長一段時間有在記錄灣寶的生態……所以跟一些生態方面的人比較有交流，那時遇到土地徵收也不知道要找誰，因為認識的就這一些，就從生態、環保那邊去走（訪談記錄，2012/10/29）。」除了自己的部落格外，「很多其他地方都有去散播訊息，例如公民記者的部落格，或是其他與生態環境有關的網站、臉書，讓大家知道（訪談記錄，2012/10/29）。」

透過網路訊息傳遞，灣寶的抗爭得到許多支持，「台灣生態協會的鍾丁茂老師與張豐年醫生看到網路的訊息就來灣寶，發現這麼好的土地要被徵收成為工業區，於是他們也自告奮勇來加入抗爭……共同討論很多資料、法令跟資訊（訪談記錄，陳幸雄，2012/10/29）。」2009 年的環評大會，許多環保團體到場聲援，⁷³也有學者專家在會議中列席發言，建請環評委員駁回此開發案，而環保團體所提之書面意見亦獲委員參考。⁷⁴

生態、環保團體的參與，不但增加抗爭的能見度，也提出不同於當地居民訴

⁷³ 根據行政院環保署（2009）會議記錄，當次環評大會列席團體包括台灣蠻野心足生態學會、台灣生態協會、台灣生態協會台北工作站，以及台中市新環境促進會。除此之外，「綠黨溫炳原也去那邊主持抗爭，後來每一場抗爭綠黨潘翰聲都會到場主持（訪談記錄，洪江波，2012/10/29）。」之後區委會的審議過程，也持續有民間團體加入聲援如彰化環保聯盟、主婦聯盟與荒野保護協會等，各種團體加入抗爭，使抗爭規模產生向上提昇的契機。關於這一點，在第三節有更詳細的說明。

⁷⁴ 如台灣蠻野心足生態協會抗議「中港溪口的紅樹林生態、河口附近的漁業生態、中華白海豚的保育問題，在在都不在本計畫的衝擊影響中獲得評估……。」環評委員同意此一看法，指示水域生態的傷害應予以評估（行政院環保署，2009）。



求的抗爭論述，增強反開發案的正當性與說服力，對環評的影響很大，而這些貢獻是民代、立委無法提供的：「立法委員也無法要求審查委員不要通過啊，因為這是去裡面審查，你也沒辦法影響他……這種審查沒有很多人幫你進去講話，就講不贏，尤其是要講贏他要有很多不同的論述才可以（訪談記錄，洪江波，2012/10/29）。」⁷⁵


向外發展、串連的社會網絡，在動員與提出抗爭論述上起了關鍵作用。事實上，許多社會運動研究者已經提過社會網絡在集體行動中的重要性，若網絡愈緊密、範圍愈廣，對當權者造成的威脅便愈大（Tilly & Tarrow，2007：116-117）。然而，抗爭者尋求外援與串連的對象，並不限於政治人物或民間團體，還包括政府單位。底層研究學者 Partha Chatterjee(1998:281)曾援引印度加爾各答(Calcutta)鐵路土地佔居者為了爭取生活與居住權的抗爭案例，說明與社群外的力量相互連結的重要性，其中包括在社會上較具影響力的團體，或者是與政府單位合作。

雖然灣寶的抗爭對象是政府本身，但抗爭者在與政府人員互動的過程中也逐漸理解到政府內部的異質性，以及各個部門橫向聯繫薄弱的情形。即使開發案是縣府推動，灣寶里長與縣府基層官員也並未因此交惡，反而從縣府基層的口中肯認此開發案缺乏正當性的事實。

他們也常常過來這邊，了解地方狀況，我也常常跟他們講，現在不要分你是縣政府官員，我是里長，因為大家都很熟，⁷⁶我們就以朋友的立場來講，憑

⁷⁵ 後龍科技園區開發案涉及許多生態問題，其一是開發基地的東北側有大面積的保安林，若要開發勢必辦理解編，對當地環境影響甚鉅。而縣長劉政鴻在環評會議及發放給民眾的宣傳單上毫無根據地承諾「不影響週邊農業生產環境」、「污水以目前國內最嚴格標準處理後以專管排放，絕不污染環境」（苗栗縣政府，2010）。引起環保團體批評，卻無法自圓其說。

⁷⁶ 謝修鑑自1998年當選里長，至2008年抗爭時擔任里長已逾10年，因此與縣府人員已有長期的互動經驗。



良心講，你認為說這個案子的推動，以目前你們的想法與作法，對老百姓是公平的嗎？他們說：「我也知道，但我也沒辦法。」我說那這樣下次說明會你來跟我們鄉親說明一下。他們說：「你這樣會害死我，我若一講就沒頭路了。」我們也是會體諒他們的立場。


（訪談記錄，謝修鎰，2012/10/29）

雖然縣府基層官僚對灣寶抗爭表示同情與理解，但在縣長亟欲推動後科開發案的情況下，基層公務員能給予的幫助有限。不過，開發案在中央審議的過程中，抗爭者感受到中央對此案沒有偏好，由於後科開發案自始便是地方政府提出的建設案，並不涉及中央政府的利益，因此中央與地方之間對於開發案的態度便產生落差，雖然苗栗縣府透過行政手段希望開發案儘速通過，但中央的心態則較持平，因此灣寶農民在中央的審議中能夠得到部分行政人員在不同面向之上的協助。

最讓居民印象深刻的是區委會第一次專案小組會議上，農委會代表林永嚴即表示「原則上不同意開發」，給農民很大的鼓舞。⁷⁷另一方面，參加抗爭的農民與中央文官體系互動之後，也認為行政人員在程序的處理上不失公平：「營建署的會議我們有去關心過，他們就知道我們有在注意這個，之後開會就會通知……不會刻意隱瞞（訪談記錄，洪江波，2012/10/29）。」向營建署索取會議資料，他們也非常配合。

抗爭就像打仗一樣，情報很重要，內政部大概半年開一次會，開完會給縣政府時間補資料，時間快到的時候我們就打電話去內政部問：「補了沒有？如果補了要趕快跟我講。」他們跟我講之後我就說：「拜託啦，你們就趕快公

⁷⁷ 但林永嚴在會議上發表了不利開發案的意見之後，便不曾在後科的後續會議上擔任農委會代表。



告上網。」縣政府的資料到他們手上就公告出來，我看其他案子大概沒有像我們上網的資料這麼詳細。⁷⁸如果他們要開會時，把資料附在開會通知單上，也沒有違反規定，但是我們拜託他，請他縣政府的資料一到就上網出來，他們蠻配合的。……縣政府的資料……關鍵是在哪裡哪裡，這幾點都會跟我提醒，等於讓我們知道怎麼打，又會讓我們覺得這樣（抗爭）是對的。

（訪談資料，張木村，2012/08/19）

上述資料顯示出灣寶的抗爭並非一味反對政府、控訴國家機器的暴行，而是積極地爭取體制內部的運作空間。灣寶居民張木村與官僚互動的結果，認為「台灣中下階層的公務人員有良心」，從營建署取得相關資料，除了讓抗爭策略更加明確外，也更強化反抗的正當性與信心。在這樣的基礎下，灣寶持續抗爭，並與各地自救會串連，擴大抗爭規模，迫使政府讓步，灣寶農田也全數保留。這段抗爭詳細過程於下節說明。

第三節：農民能動性、自救會串連，與抗爭規模的提升

第二章整理了當代台灣各地農村土地徵收的抗爭，而灣寶持續抗爭的這段期間，同時也有其他類似的案例。在抗爭初期，大部分自救會還是專注在自己的抗爭事務，除非有地緣關係，否則彼此之間互通消息的機會不多。不過，大埔事件發生之後，全台各地的反圈地運動出現重大轉折，因為農村民怨高漲，幾個自救會決定共同上凱道抗爭，且得到許多團體響應，給當權者帶來許多壓力，迫使政

⁷⁸ 雖然無法得知營建署公告上網的會議檔案中，與後龍開發案有關的資料是否較其他案子完整，但至少灣寶抗爭者對於所得資訊、以及獲得資訊的時間點，符合灣寶農民抗爭需要。



府對農民讓步。


如果我們深入理解農民組織抗爭、互相串連，並且一起在凱道上將地方性的抗議轉化、提升為具有倡議性質的社會運動的這段過程，會發現是因為當事人——也就是農民本身——積極的推動之下，才有這樣的成果產生。為了清楚說明，本節首先說明大埔事件如何成為包括灣寶在內的幾個抗爭個案的重要變數，以及在大埔事件之後，農地抗爭運動的發展；接著透過農民集結上凱道的過程強調農民在抗爭中展現出的能動性；最後回歸灣寶的例子，呈現出抗爭各個階段的組織串連使抗爭框架不斷提升，農民的反抗行為也愈來愈具正當性。

壹、大埔毀田事件後續行動及其影響

大埔位於苗栗竹南，與灣寶相距十餘公里，由於地理上距離不遠，也同樣面臨農地徵收問題，彼此之間偶有聯絡，但在初期沒有密切的合作，直到大埔事件發生之後，聯繫才日益頻繁。大埔自救會在毀田之後持續抗爭，卻沒有得到太多關注，「大埔居民其實到台北好幾次，總統府、監察院等等，後來發現總統府的回應就是那樣，什麼知悉、轉交辦理（訪談記錄，林樂昕，2012/12/04）。」大埔北上陳情不但無法得到具體回應，怪手也在農田持續開挖（胡蓬生，2010），種種事情累積起來，讓農民內心非常煎熬。

6月23日總統府的人承諾一個禮拜內答覆我們，我們說你要跟總統講，我們人都住在這裡，不能把我們房子拆掉。結果6月28日有二十幾台怪手又來挖一次。……他們都一直哭，好像真的沒希望了，非常難過。

（訪談記錄，葉秀桃，2013/01/06）



由於北上陳情、抗議遲遲沒有進展，大埔自救會與其他地區自救會討論後，「決定四個自救會一起抗爭：大埔、灣寶，還有新竹兩個。⁷⁹」就這樣決定了七月的凱道抗議。這次的凱道串連抗爭並非外部的團體發想促成，而是農民積極推動形成的結果，因為他們覺得不能再一直處於被動，必須要給政府更多的壓力。

後來葉秀桃、劉慶昌⁸⁰覺得這樣不行，一定要大規模的上街頭。……這次行動其實是農民覺得不行，就是現在，我們一定要上街，……原本我們還想說要不要再等一個月之類的，有更好的準備，但他們覺得沒辦法，於是就這樣倉促成軍，所以就帶出後面的一波活動。

（訪談記錄，林樂昕，2012/12/04）

因為農民覺得非上凱道抗議不可，便在很短的時間內，與外部團體聯絡、協調，決定在 2010 年 7 月 17 日到凱道集結抗爭，意料之外的是抗議的規模與迴響遠遠超出預期，「(本來預計)500 人看有沒有，……沒想到當天有 20 個團體加入，因為被徵收的團體看到『徵收』眼睛都會很亮，共 3000 人，這真是當初沒有想到的事情（訪談記錄，葉秀桃，2013/01/06）。」除了許多團體到現場參與、聲援之外，農地抗爭的議題與訴求在社會上也有成功的宣傳，⁸¹更重要的是，農地徵收的問題首次獲媒體大篇幅的報導關注。

許多反徵收自救會所面臨的共同困境，就是缺乏媒體關注，「抗爭的消息媒體都不會報導（訪談記錄，洪江波，2012/10/29）。」儘管隨著徵收程序的持續進

⁷⁹ 為二重埔與璞玉兩個自救會。

⁸⁰ 劉慶昌為新竹竹東二重埔自救會核心成員。

⁸¹ 新聞報導指出「活動前短短兩天，上網的紀錄片就有上百萬人次點閱」（單厚之等，2010b）。雖然報導中提及的點閱次數似乎過於誇大，不符事實，但也顯現出在凱道抗爭前夕，農地問題已引起社會關注。



行，使農村中抗爭情事節節升高，而政府手段也越見粗殘，社會關注程度在缺乏媒體曝光率的情況下一直難有顯著提昇。甚至是大埔毀田事件發生之後，也未在第一時間成為報紙重要版面，「6月19日以後就有媒體來了，可是版面很小，電視台的新聞也一下子而已，6月29日我們到台北抗爭，媒體也沒什麼報，簡單報一下有什麼團體來抗爭了這樣（訪談記錄，葉秀桃，2013/01/06）。」農民想要讓社會大眾知道農村面臨的處境，這也是促成717凱道抗爭的主因之一。

而凱道抗爭的確獲得媒體的大篇幅報導，⁸²針對農業困境與土地徵收議題的討論也有顯著增加，根據「台灣新聞智慧網」的初步搜尋，以「農」和「徵收」為關鍵字交集搜尋2010年度的新聞資料，717凱道抗爭前共118筆，而抗爭後的新聞達273筆。⁸³而農地議題因農民集結大規模的抗議而持續發酵，不但成功引起社會輿論關切，更造成政治層面的震盪。

農民在凱道集結抗議，引起中央政府高度重視，當晚漏夜開會，為了避免此議題持續延燒，波及當年底的五都選舉，行政院決定介入處理。因此，在社會壓力下，行政院長吳敦義檢討地方政府「在處理時確實欠周延，應更傾聽民意」（單厚之等，2010a）。院方也緊急接洽農民代表，約定時間會面協商，劉政鴻原訂至中國參訪行程也因此取消（范榮達，2010）。717凱道抗爭未滿一週，行政院便定調「以地易地」方式處理大埔及相思寮爭議，而吳敦義除了數度表示苗栗縣府徵收大埔農地的方式不夠周延、缺乏柔性，也與劉政鴻共同召開記者會道歉（陳洛

⁸² 2010年7月18日，凱道抗爭的隔天，中國時報與聯合晚報都將相關報導放在頭版，其他如自由時報、蘋果日報與聯合報等主流報紙也有大篇幅報導。

⁸³ 之所以選擇台灣新聞智慧網，是因為它有包括自由時報、蘋果日報、中國時報與聯合報在內的數十種台灣報紙新聞標題索引摘要，因此可以藉此約略了解特定事件的媒體曝光率，以「農」與「徵收」兩關鍵字搜尋2010/1/1-2010/7/16以及2010/7/17-2010/12/31兩段時期的報紙報導，在不考慮重複事件與非相關新聞的情況下，分別可得118筆與273筆資料，因此可推論在凱道抗爭之後，農地徵收的議題確實得到較多的關注與討論。



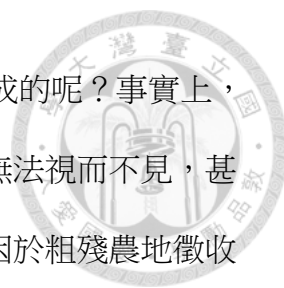
薇，2010)。更重要的是，在抗爭之後，農委會主委陳武雄便公開宣示重大建設應避開特定農業區：「未來國家核定的重大公共建設，應先針對非特定農業區找地，除非沒有適合用地，否則不該徵收優良特定農業區（曾懿晴，2010）。」

由上可知，中央與地方的利益差距在凱道抗爭之後更形擴大，由於社會輿論對政府土地徵收方式表達強烈不滿，中央擔心衝擊年底的五都選舉，故沒有在土地徵收的議題上支持地方政府，且願意對農民退讓，⁸⁴讓當時幾個懸而未決的農地徵收個案出現轉圜空間，若回到後龍科技園區開發案的審議，可以看到在凱道抗爭之後，農委會去函營建署，表示不同意本案之農業用地變更，而在區委會的審議中，無論是後科開發案第三次專案小組會議，或是區委會第 288 次會議，審查委員的意見相當一致，認為開發單位無法說明為何非徵用農地不可，而主管機關又不同意農地變更，加上「吳院長建議 30 公頃以下應先行開發，本案已超過 30 公頃」（內政部營建署，2011a：7），後龍科技園區的開發計畫，已然牴觸行政院及農委會新近做出的政策宣示，因此駁回不再審議。

回顧 717 抗爭之後，到後科開發案被駁回這段期間，中央政府受制於農地抗爭「土地正義」的論述，無法在爭議個案上堅持開發，迫使地方政府無法在農地問題上持續其強硬的姿態。因此，審議程序已經結束的大埔和相思寮，得到事後的彌補；⁸⁵仍在審議階段中的灣寶和中平案，最終皆未通過，對於這樣的結果，有學者認為是政治力退出專業審查後的結果：「民間壓力夠，迫使上面的政治決定改變了，所以……灣寶的審議過程，委員會是可以發揮他的職責跟功能的（訪談記錄，廖本全，2013/05/02）。」

⁸⁴ 雖然政府因為選舉考量而退讓，但根本原因還是因為在地農民的抗爭，一定要有抗爭出現，政府才有讓步的可能，否則政府不會因選舉將屆而主動退讓。

⁸⁵ 但是這樣的事後彌補不代表其方式合理、恰當，也不代表政府體現了對人民的尊重，我們可以視為是當政者的退讓，但對權益已受損的農民而言是否公平，仍有許多討論空間。



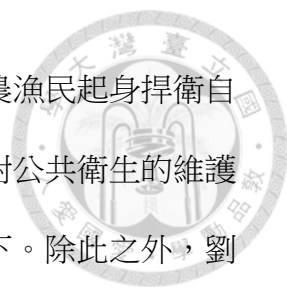
政治的立場因為民間壓力而轉變，那麼民間壓力是如何形成的呢？事實上，社會輿論從對土地徵收議題的忽視與陌生，逐漸長成讓執政者無法視而不見，甚至擔心對日後選舉造成衝擊的巨大的社會力，追根究柢必須歸因於粗殘農地徵收的受害者，也就是農民本身的堅持與努力。以下便針對農民在抗爭中所扮演的角色及其造成的影響加以論述。

貳、農地抗爭中的農民能動性

在具體說明灣寶農民在抗爭中扮演的角色之前，必須先對灣寶居民的社會身分加以定義，如前所述，灣寶里為台灣典型農莊，從數十年來當地經歷的農地重劃、土質改良，以及農水路全面拓寬、翻新，可以看出農業在灣寶的重要性，實在地影響當地經濟生活。因此，雖然沒有詳細資料說明灣寶抗爭行動參與者的職業類別，但是我們仍可透過以下幾點觀察，推論農民實為灣寶在地的抗爭主體。第一，許多抗爭者均具地主身分，且以農業用地為大宗；其次，帶領抗爭的幾個核心人物皆為農民，且從自救會在陳情或抗議中發表的論述，可以看到對農業價值的強調與重視，以及持續農業生產的高度意願。⁸⁶有鑑於此，雖然無法將參與抗爭的在地居民皆歸類為「農民」，但被徵收的為農地，抗爭的關鍵人物為農民，所抱持的反對論述也充分表現出對農業生產環境的關懷。藉由以上幾點，我們有理由將灣寶反後科的行動定調為一場在地的農民抗爭。

劉華真（2011）整理了台灣 1971 年至 1983 年的環境抗爭資料，發現農漁民在環境抗爭中扮演相當重要的角色，但在相關的報導與研究當中，作為行動主體

⁸⁶ 例如在內政部區域計畫委員會（2011b：8）第 288 次大會中，有農民陳情表示：「我們農民的專長已經不是只有種田了，這些農民的第二專長是抗爭，因為只有抗爭才可以保留他們的土地，才可以保護好他們的財產，才可以安心的耕作。」



的農漁民卻沒有被突顯出來。許多環境抗爭的個案的本質都是農漁民起身捍衛自我利益，卻因為種種原因，被記錄者與研究者形塑成智識階級對公共衛生的維護行動，使弱勢階級的經濟利益被隱藏在環境議題等普世利益之下。除此之外，劉也察覺到近年來的抗爭過程中，農漁民的主體已較過去更為清晰：

當年蘆竹、大社農民找不到妥當的言詞為自身立場辯護，一面遭受「自私自利，無視國家總體需求」的奚落，一面只能用拳頭、棍棒和挖土機對抗；將近 40 年過去了，在大埔與國光石化案中，資源分配正義已然浮上檯面，土地安全、捍衛糧倉的口號也喊得響亮，更重要的是，環保團體、知識分子和學生也站在農漁民的背後，摸索著環境與階級議題的結合（2011:35-36）。

劉華真的研究提示了一個在進行農地抗爭的個案分析時值得發展的方向：也就是進一步探討農民扮演的具體角色為何？他們與其他外部團體的關係是什麼？雖然劉華真清楚指出階級議題不再隱而不彰，農漁民的利益與普世利益在現今抗爭運動中也開始架接，但仍須進一步透過實證案例研究，才能了解農民、環保團體，及知識分子各自扮演的角色與彼此之間的互動。因此，以下便嘗試以灣寶的抗爭經驗為例，探討農民在抗爭運動中的主體性，及其如何在抗爭過程中不斷與外部組織連結、合作。⁸⁷

一、灣寶農民為抗爭主要推動者

灣寶愛鄉自救會的成立，是在收到地上物查估公函後，居民開會達成的共識，

⁸⁷ 由於灣寶的案例在今日而言，仍是少見的成功經驗，因此深入分析組織連結過程有其意義，除了解抗爭成功之因外，或也可供後來的抗爭運動借鏡。當然，每個抗爭個案皆有其不同脈絡，灣寶的例子不能代表所有農地抗爭的情形，因此，本論文並非試圖證明當代農地抗爭中，農民都有很高的自主性與能動性，而是希望說明灣寶農民的作為是抗爭成敗的關鍵，這樣的例子或許能對後來的各種抗爭有所幫助。



因此，主動要求向政府抗議的是權益受損的農民自身。雖然要求回復損害之權益，乍看之下似乎名正言順、理所當然，但其實「決定抗爭」這件事，為灣寶農民帶來很大的精神壓力。儘管灣寶在 1995 年有過抗爭成功的經驗，2008 年再度遇到徵收，居民也無法樂觀看待，由於縣長作風強勢，發起抗爭後也不知何時才有結果，自救會長陳幸雄回憶當時雖然大家有共識要組自救會，對於能否保住土地實無把握，「擔心如果擔不起來對大家難交代，自己土地也損失，……如果被徵收怎麼對祖先交代？」張木村回憶當時情形，「一接到縣府公文說要地上物查估，7 天 7 夜沒辦法睡覺，看內政部審查土地徵收沒有一件是被駁回的，我們又是五星級縣長，大家長期抗爭消耗戰力，能撐多久？99%的人不抱希望（陳玉梅，2012）。」⁸⁸除了心理壓力之外，「剛開始抗爭的時候，附近也有很多人不諒解」，更遑論因抗爭付出的金錢與時間成本。

即使面對眾多阻力，在地居民仍希望保留土地而願意共同抗爭，而他們也盡可能把握住任何可以陳情、抗議的機會，兩年餘來北上抗議 12 次。也如前文所述，積極尋求各界團體的協助，才導致外在資源進入，在越來越多人的連結下，逐漸營造出反對開發的壓力，⁸⁹抗爭中期開始介入、協助的地政學者廖本全當初即是透過綠黨認識灣寶，「我覺得灣寶很有意思，他跟別的地方自救會不一樣就是他廣結善緣，我了解灣寶的時候才知道，喔，原來它跟主婦聯盟有連結，跟荒野協會有連結，跟很多環保團體有連結（訪談記錄，2013/05/02）。」

⁸⁸ 張木村當時因後科案爆發憂鬱症，「在極端絕望中，每 3 分鐘腦中就出現挖土機開進田裡，厝被拆，一大堆警察抓走我們的畫面。朋友來家裡，我無法應對，每天躺著像活死人，晚上睡一下就醒。老婆、村民都去抗爭了，我很關心，卻只敢在旁邊看。我心想如果真的強制徵收，我就從三樓跳下」（陳玉梅，2012）。面對強勢國家機器的無力感，給農民帶來極大的心理壓力，甚至飽受憂鬱症所苦，如大埔事件後，72 歲的朱阿嬤即鬱鬱寡歡，最後喝除草劑自殺。

⁸⁹ 雖然本文強調農民在抗爭中具有主體性，但農民的能動性其實是透過整體抗爭網絡而呈現出來，關於灣寶抗爭的行動者網絡，可參考賴思好（2011：117-119）的研究。



二、灣寶與台灣農村陣線的互動

張木村認為灣寶的抗爭是先自助而後人助，決定要抗爭之後，「外圍好多人都來幫忙」，除各種團體聲援之外，灣寶居民在 717 凱道抗爭時，才知道台灣農村陣線這個團體，而農陣學者的論述又能有效地對政府施加壓力，令人士氣大振，灣寶反後科抗議行動也在農陣的協助之下取得很大的進展，並直接影響到最後的成敗，「否則單憑自救會沒有那個能耐啦，拿鋤頭的哪有辦法？」

農陣團體的出現，是自 2008 年 12 月反對農村再生條例的參與者組織而成，並透過 2009 年的農村訪調營隊「夏耘」逐漸擴大，最初的參與者並未事先達成共識，決定共同協助農民，而是在各自關切的議題上努力，2010 年開始，大埔、相思寮的案子越來越緊急，這些重視農業問題的學者與青年們雖然曾有幾次聚會，但尚未出現共同行動，直到大埔事件爆發後，隨著各種行動的串連，農陣的網絡才逐漸形成，並且開始蓬勃且緊密的發展，其特殊之處在於學者專家與知識分子能夠提供農民專業意見，讓農民對整體抗爭的進程與局勢有所了解。雖然雙方互動頻繁，卻又不越俎代庖、下指導棋，「蠻多時候是他們主動有一個想法，來跟我們討論，問我們說這樣好不好，然後我們一起來弄這個東西（訪談記錄，林樂昕，2012/12/04）。」在農陣的幫助下，農民與政府之間資訊不對稱的劣勢有所改變，也更能做出有利的決策，或對整體抗爭行動產生新的想法。

我們很清楚我們的定位是外部的網絡，我們這裡有一些資源，有老師、律師，甚至可以認識一些區委會或都委會的委員，認識哪個比較友善的立委，誰可以幫得上忙，……我們要做的就是怎麼把這些資源跟他們農民接通，也讓他們知道我們有這些資源，什麼時候可以用這些資源來協助他們。另外不管是對媒體或對內部組織，我們都有在溝通，也讓這些自救會知道，外面有人來

幫忙，對他們來說也有心理上的幫助。

(訪談記錄，林樂昕，2012/12/04)



三、自救會之間的相互串連

另外一個重要的連結是自救會彼此之間的網絡，例如灣寶與大埔曾互相聲援，「農陣跟自救會可能一個在北，一個在南，但自救會彼此之間可能才十分鐘、二十分鐘的車程（訪談記錄，林樂昕，2012/12/04）。」遇到抗爭時，彼此動員相挺，若遇到問題，因為雙方都在同一個地方網絡之內，對於在地情況非常了解，也可以提出適切的建議。

自救會相互關懷、相互支援的精神，在 717 凱道抗爭集結之後更加擴大。因為毀田事件引起全國關注，農民尤其感同身受，在凱道上共同喊出「一方有難、八方來援」的宣言，717 之後，共同參與的 14 個自救會有感於串連的重要性，組成「捍衛農鄉聯盟」（鍾麗華，2012），⁹⁰ 希望以行動體現團結的力量，共同維護農民權益。透過自救會之間的連結，農民更懂得如何向政府提出訴求，論述高度也更加提昇。

Tilly & Tarrow（2007：8）分析抗爭與社會運動的差異，在於社會運動有更高的議題性，以及透過持續不斷的行動宣傳其訴求。他們進一步研究為何抗爭雖能對政府造成一時的威脅，卻也很容易在短期的行動後失去力量，而具有社會運動基礎的抗爭，卻能持續產生影響，或因此成功達成訴求，而最重要的社會運動基礎便是廣泛的組織網絡（2007：113-116）。不過，組織不會自然而然產生，必

⁹⁰ 捍衛農鄉聯盟內部的各自救會橫向交流非常綿密，雖然本文著重在灣寶自救會的組織串連，但農盟的組織過程亦不容忽視，雖非本文處理的範圍，但值得未來進一步追索。



須經過特定事件的催化或關鍵人物促成才能建立，我們可以理解，大埔事件及隨之發生的凱道抗爭，是自救會之間得以相互接觸，並且進一步結盟的重要契機，農盟的成立更鞏固了既有網絡基礎，並得以藉由新的結盟不斷擴大抗爭組織。


直至今日，農民本身的串連仍在持續進行中，更與國際網絡相連結，2013年2月，捍衛農鄉聯盟加入國際小農組織「農民之路」(La Via Campesina)(許純鳳，2013)，若能利用這個機會，讓農民在國際交流中拓展視野，並透過國際聲援對政府施加壓力，對台灣農地抗爭或許能有正面的影響。⁹¹

參、抗爭正當性的建立與逐步提升

在灣寶持續組織串連的過程中，抗爭論述也不斷轉化、提升，這樣的現象固然是因場合而採取不同抗爭策略調整所致，卻也代表農民在抗議的同時，與學者、外部團體，或是其他自救會交流、學習後，逐漸從對私有財產的主張，進化成為對土地正義、糧食自主的關懷，新的論述框架不僅讓農民的權益成為公共議題，吸引更多的社會關注，也迫使政府無法再以偶發性的地方抗爭模式處理，甚至必須透過修法才能回應農民的主張。以下逐步說明農民抗爭論述的改變過程。

一、地方發展的阻礙對比私有產權的維護

⁹¹ 台灣農民與國際組織連結，造成的影響不盡然是顯而易見的政策上的改變，也有可能體現在細微的日常生活中，例如作家吳音寧(2013)曾記載彰化溪州反中科四期搶水過程中，當地居民「雪仔」的故事：「(2012年)五月下旬國際農民組織「農民之路」的韓國夥伴海淑(Haesook)與印尼夥伴亞庫(Yakub).....到村庄廟口「開講」，海淑用英語簡報糧食主權的重要、化肥農藥的傷害、小農耕作的價值與意義.....那夜之後，她(雪仔)騎摩托車去衛生所看病，.....路過一小吃攤，見一桌大約四、五個人圍坐，正在談論水事。其中一個男人大聲而不屑的說到：『反什麼搶水？給人家抽一些是會死喔？』繼而貶抑起護水運動，說不外乎是政治盤算，說不定是利益『喬』不攏等等。雪仔在旁聽了，據她自己描述，一時之間，也不知道怎麼了，『好像有一個力量叫我講，我平常時哪有可能這樣，我哪有可能和人講啥，整桌都是查埔人，我一個查某人.....親像乎人附身，還是吃到『好膽藥仔』？我就和伊講啊！我講我沒黨沒派，也沒參與，但是.....田沒水甘有法度種？濁水溪的水若乎人抽抽去，也不可能有地下水.....我想起那晚，我有聽那些外國人在講，咱濁水溪的濁度是世界有名的.....越講越順，還補一句：你沒喝水，甘會放尿？』」



1995年灣寶反竹科四期抗爭後，灣寶成為後龍的罪人，2008年灣寶農民再次組織抗爭，附近鄰里仍認為應該為地方發展犧牲退讓。面對政府發展主義式宣傳，及外人的不諒解，當地居民只能堅持財產自主權，「那是我的財產，我有自主權，我很喜歡錢因為過去窮怕了，但是我的錢都是自己努力賺來的，外面的流言流語我不會在意（訪談記錄，洪箱，2012/08/19）。」然而，對於私有產權的主張，往往敵不過促進經濟發展與地方繁榮的「公益性」論述，⁹²農民無力戳破政府虛幻的發展謊言，只能透過抗爭自我救濟。

農民的私益論述，除了強調地主對土地有完全的支配權益之外，也批評土地徵收補償不成比例，但是農民指出現行土地徵收條例中的瑕疵與不合時宜之處，卻容易遭他人解讀為「是因為徵收補償無法取得共識而抗爭」，而難吸引社會大眾關心，政府也得以藉承諾補償「從優從寬」而迅速通過開發案審議。⁹³廖本全曾向灣寶自救會告誡「在委員會審查的時候，千萬不能提到『價格』兩個字」，若審查委員認定農民所爭的是更高的補償金，可能會因此通過開發案，讓補償爭議由內政部地政司土地徵收小組協調解決。

即便農民所強調的財產權、工作權本為憲法所保障的公民權利，為此挺身而出，維護自我權益實為理所當然，但是政府與贊成開發的民眾卻張著公益的旗號質疑農民的私利動機，而開發案的必要性與合理性卻不容質疑，甚至無法訴諸公眾討論。當權者長年來皆視土地徵收為必要之惡，為求行政效率而不願與當事人充分協調出公益與私利兼顧的方案。因此農民若僅以憲法為武器，主張私有財產

⁹² 即使這類公益性僅是開發單位曖昧模糊的一方之詞，仍能吸引許多民意支持。

⁹³ 類似的案例如大埔的抗爭，不但被媒體片面解讀為「地主要求以公告地價加七成辦理補償」，縣府回應更是千篇一律強調「程序合法」、「可大幅提升地方產值」（黃瑞典，2009）。在毀田後，苗栗縣府仍以「已展現最大誠意維護地主權益」、「徵收補償條件全台最優惠」強化自身合理性（林政忠、黃瑞典，2010）。

權，不但容易陷入孤立主義的危機，也無法與政府口頭上的公益性相抗衡。



二、農村優良生態與環境保護議題

然而，灣寶並未停留在財產權的主張，而在抗爭初期就透過網路與生態保育團體相連結，將反後科開發案塑造成「反工業污染」、「維護優良環境」的抗爭。在反污染方面，由於近年來社會大眾更能體會工業污染對環境的戕害，鮮有人樂意與工業區為鄰，因此自救會對後龍周遭贊同開發的勢力公開表示「灣寶不要，其他地方想要的話請趕快去申請。」抗爭初期發生的環安事件，更強化了自救會的論述：

另外一個影響很大的部份是，舊有的工業區造成的公害，讓社會重新思考：

「工業區、工廠的危害我們應該無條件接受嗎？還是我們應該要拒絕？」⁹⁸（2009）年1月剛好爆發潮寮國小毒氣事件，……大家看到越高科技越高污染，讓人民思考，我們應該盡量開發嗎？如果工業區設在我家附近，我怎麼辦？所以到中段的時候我們也感受到外面很多人支持、聲援，回來告訴我們科技園區就是工業區，就是高污染。

（訪談記錄，張木村，2012/08/19）

另一方面，開發單位製作的規劃報告書，對環境影響輕描淡寫，甚至錯誤百出，無法自圓其說，在環保團體的介入參與之下，於環評會議中遭一一指正。⁹⁴工業區產生的公害，恰與農村豐富生態環境形成強烈對比，⁹⁵且灣寶長期經營有機

⁹⁴ 例如每日用水量破壞區域用水平衡、廢污水排放問題說詞矛盾，以及工業區位在上風處，廢氣污染將影響下風處廣大農田等（行政院環保署，2009）。

⁹⁵ 灣寶鳥類生態豐富，甚至曾發現台灣罕見的候鳥小白額雁過境逗留（陳界良，2010），台灣生態學會理事長鍾丁茂也曾於環評大會（行政院環保署，2009）細數後科可能對生態造成的嚴重危害：「本案通過後，對於當地 62 種生物（含彩鵲、小燕鷗、蜻蜓及蝶類）、近海白海豚及斯氏紫斑



生態藝術村，又因為社區營造計畫之故，與主婦聯盟有長達十年的產銷合作關係，提供有機西瓜、地瓜給主婦聯盟社員。與主婦聯盟的連結不僅有助社會資本形成，也使灣寶具有生態農業發展優勢，因此在抗爭初期灣寶農民便將反後科定調為「農地保衛戰」，每次北上抗爭一定帶灣寶在地的有機農產品在現場展示，「我們會這樣做也是劉政鴻說我們這邊沒有三吋土，所以我們是要反駁他的謊話（訪談記錄，洪箱，2012/08/19）。」⁹⁶


三、反圈地與糧食安全

當各地農民抗爭力量在凱道集結之後，灣寶便正式從地方性的抗議事件進入對中央整體政策的檢討與反對，抗爭框架因而擴張，灣寶農民對此轉變也印象深刻，並認為凱道抗爭使反後科有新的進展：「自救會如果缺了農陣這一塊，只會說這是我的財產，好像是以自身的立場、自私的心去抗爭，心會虛。可是上了凱道之後，才發現這是土地正義，政府雖然合法，但是不合情不合理，法律也有缺陷，上凱道之後自救會精神大振，看到曙光（訪談記錄，張木村，2012/08/19）。」農民對反圈地觀點的理解與內化，並非單方面的從知識分子的論說中學習，同時也是與各地抗議農民經驗交流，視野放大之後產生的結果。

這些農民在經歷了北上抗爭、一起上凱道、一起到行政院，這個過程等於也是他們從地方政治的泥淖裡面拉出來，有新的突破。另外我們常常在講一些

蝶（正好在北遷蝶道）之生態影響甚鉅，不得不慎。」

⁹⁶ 劉政鴻在 1994 年任立委時便公開表示灣寶土地產值低（中國時報，1994c），縣政府代表在專案小組會議更報告灣寶特定農業區「每公頃平均產值僅 2.7 萬」（內政部營建署，2010），經在場農民質疑後，所補資料改口為「每公頃平均產值約 4.5 萬元」且「相較一般水稻產區每公頃年產值 21 萬元明顯偏低」（苗栗縣政府，2011：6）。無論 2.7 萬或 4.5 萬，都是將休耕地與廢耕地納入分母後計算的結果，若按實際耕種面積計算，平均每公頃產值應為 26.6 萬，且大面積的休耕，並非農民不願耕作，而是地方政府因水資源不足而輔導農民休耕所致（內政部區域委員會，2011a：11）。另一方面，灣寶當地自 2002 年起每年舉辦西瓜節活動，皆獲縣府補助，自地方抗爭後，縣府便再無提供經費（祁容玉，2009）。



結構性的事情，例如我們知道土地徵收其實各地都有，是圈地、政商壟斷的結構性問題，不是某個地方政府某個縣長特別壞，但是這個東西你很難跟農民說這是結構性的問題，他們還是會覺得就是劉政鴻鴨霸，就是卓伯源怎樣怎樣，但是他們其實透過農民之間的連結，他們才知道原來彰化桃園也發生這種事，他們就比較能夠理解這個結構性因素是什麼，在論述的高度也會提昇一個層次。

（訪談記錄，林樂昕，2012/12/04）

反圈地是反對政府各種名目的浮濫開發，而糧食主權的訴求，強調我國在糧食自給率不到 35% 的情況下，⁹⁷ 應維護優良農地、保障糧食安全，尤其國際間屢有大規模歉收等糧食危機發生，造成糧價劇烈浮動，台灣在戰略地位的考量下，應努力提高自給自足的能力。無論是反圈地或是糧食安全，根本訴求其實與灣寶農民於抗爭初期欲表達的「經濟景氣低迷，是否有必要新設工業區」、「優良農田保存不易，應避免開發」並無二致，但在論述框架擴大後，不但得以反過來質疑政府開發必要性的合理與否，更提出一個位階更高的、涉及國家安全的議題迫使政府回應。

717 凱道抗爭之後，捍衛農鄉聯盟持續推動相關議題，使政府的回應不能僅止於個案的補償或駁回開發案，而必須透過修法做出全面的檢討與改革。「2011 年 2 月我們在新竹辦了一個兩天一夜的共識營，參加對象是各地自救會，……經過這次共識營之後大家也是蠻確定要喊出糧食自主這個主張。其實大家在抗爭的東西已經不是『我要我的田』，在串連之後他們看到更大的結構性因素，他們也覺

⁹⁷ 自 2003 年起，台灣糧食自給率（以熱量計算）便不曾高於 35%，2005 年與 2007 年更分別低至 30.2% 及 30.3%，按目前最新統計資料，2011 年台灣糧食自給率為 33.49%（行政院農業委員會，2012：192-193）。




得要用更大的東西來回應（訪談記錄，林樂昕，2012/12/04）。」修法的目的，是針對現行土地徵收條例有疑義或不合理處進行修改，而初步成果會在第四章有較完整的討論。

四、抗爭論述合理性的確證與規模轉變

灣寶在抗爭過程中，藉由與各類組織連結，以及外部資源的協助之下，逐步發展各種不同的論述，農民從這樣的改變中體會到，對政府的抗議行動不但是「阻礙發展的罪人」，而是戳破政府謊言的正義表現，更增添其抗爭信心，透過集體行動，農民的公民認同逐漸形塑而成。這樣的心態變化與抗爭政治討論的合理性確證（certification）高度相關。雖然農民對捍衛私產挺身抗爭問心無愧，但也無可避免地激起「反抗爭」——亦即支持開發——的勢力，其中固然與政府、建商的動員有關，但也不乏有對抗議無法認同的親族、朋友。意見相左所造成的矛盾，長期以來困擾著參與抗爭的農民，「以前我們都不敢講（抗爭的事），要解釋也無從解釋，人家是恨在心裡，他當然不敢當面講，但是大家就尷尬（訪談記錄，張木村，2012/08/19）。」因此，農民在抗爭的過程當中，非常需要外力的支持，除了物質上的資源協助外，外在力量對抗爭合理性的確證亦是關鍵。

Tilly & Tarrow (2007: 34) 對「確證」的定義為「外在權威對抗爭者的支持」，例如以色列建國時得到美蘇兩強承認。但是，固然有權者的確證行為能對抗爭局勢造成大幅影響，並不代表其他外部團體無法產生類似影響。從灣寶的抗爭經驗可以看到各類組織或政府文官都在合理性的確證上扮演特殊角色，⁹⁸而在地抗

⁹⁸ 例如區委會第一次專案小組會議，農委會代表林永嚴指出優良農地原則上不同意開發，雖然從後續會議的紀錄中林永嚴不曾再出席，農委會的意見也越來越模稜兩可，但這一次主張，已經釋放出許多空間供抗爭者詮釋與運用。或是文官體系在溝通與聯絡的過程中對農民表現出的善意，使農民感到很大的心理安慰。這些作為對抗爭本身並非關鍵，但是在過程中仍造成深刻的影響。



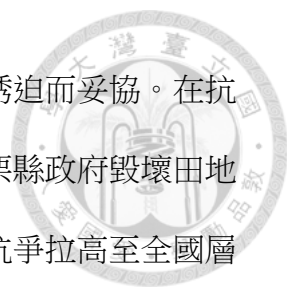
爭論述也在合理性逐漸堆積之後，把握住大埔事件後社會譁然、一鼓作氣在凱道上爭取到社會大眾的認同，使地方性農地抗爭規模轉變（scale shift），成為全國性的反圈地串連，並因著這個契機，組成農盟長期關心並協助全台各地的農地徵收受害者。

第四節：小結

新圈地運動挾發展主義的論述，在全國各地開展，而灣寶對後科開發案的抵抗，樹立了農地抗爭運動的典範。本章第一節說明灣寶農民於 1995 年反竹科四期及 2008 年反後龍科技園區的抗爭經過，竹科四期因為農民強烈反對，最終於他處設廠，但農民千辛萬苦保留的農田，又在 2008 年因「此基地為當年竹科四期預定地評選第一名」為由，再度面臨徵收命運。後龍科技園區在未取得地主同意、開發必要性與區位合理性也不明確的情況下，仍持續審議超過兩年，2011 年 4 月才被區委會駁回。

在漫長的審議過程中，灣寶農民善用在地組織，並努力透過網路尋找外部資源。第二節呈現灣寶組織、動員的經過，顯示在地農民使用的並非向內短視的抗爭策略，而是努力尋找外界支持及認同。此外，民眾在抗議或陳情時，往往會尋找政治人物聲援、背書，灣寶在抗爭過程中，同樣得益於幾位中央民意代表的協助，但是灣寶尋找政治支持的方式尚不止於此，還包括在政府機關中與各級文官的斡旋和溝通，這也讓農民對開發案的本質有更深入的理解，並可藉這些資訊擬定更進一步的抗議計畫。

無論是組織、動員、求助，或者溝通，灣寶農民都是扮演積極的角色，而非被動的、空有怨恨但無法自行發起集體行動的行為者。灣寶自救會之所以成立，



正是因為農民希望捍衛自己的家園，並且堅守立場，不因外力誘迫而妥協。在抗爭者的努力之下，不斷將各類團體拉進抗爭網絡，並把握住苗栗縣政府毀壞田地這個非預期的事件，串連全台各地自救會上凱道抗議，將地方抗爭拉高至全國層次。隨著組織串連的擴張，整個抗爭社群的修辭也有所改變，從私有財的維護到強調農業的戰略性質，以及點出當今土地徵收的虛假公益性，農地抗爭不僅得到社會大眾認同，也迫使政府做出政策上的回應。

在這一章我們看到行為者的能動性，爭取到許多抗爭的空間，並且從地方性的抗議事件，逐漸累積社會運動基礎，使已發展出來的，具有國家政策高度的抗爭論述，有持續推動的可能。儘管如此，在農地抗爭中，抗爭者的作為產生的效果並非毫無限制，行為者的能動性有多大，其實受限於外在結構。下一章的主要內容便是通過農地徵收案例，具體瞭解農地抗爭所遭遇的體制限制為何。

第四章：抗爭能動性與體制限制



灣寶在對抗政府徵收之初，農民感受到社會氛圍對己不利，普遍希望被徵收戶「要犧牲小我完成大我」，而政府動用公權力徵收乃是合情、合理、合法。但在大埔毀田事件及 717 凱道抗爭之後，農村價值浮上檯面，社會輿論開始轉向，共同批評政府浮濫徵收農地的圈地行為。然而，開發的正當性雖已不復存在，但對農村戕害甚深的新圈地運動，仍然是在法律保障範圍之內，無論中央或地方，政治人物皆異口同聲強調「徵收過程一切合法」、「只是缺乏那麼一點柔性」。由此可知，對於農民的抗爭，政府只肯對個案妥協，卻不願全面檢討現行制度的缺失。

由於無論是在規範上或是實務操作上，土地徵收的問題一直沒有獲得圓滿的解決，農民在認識到相關法律缺陷的負面影響後，為了維護自身的公民權益出面抗爭，並聯合知識份子，在凱道上連袂要求政府儘速修改土地徵收條例。換言之，在抗爭的過程當中，農民清楚感受到既存體制阻礙了土地正義的實現。若回過頭來檢討體制對行為者能動性的框限，會發現農民反圈地自救會是否能夠順利組織並持續抗爭力量，除了農民內心的委屈（grievance）及可動員資源多寡之外，還需要考慮結構造成的困境，許多農地徵收案未招致地方強烈抗議，實因農民受限於體制或規定而無力組織抗爭。

為了詳細說明上述論點，本章首先討論兩個對反圈地運動影響甚鉅的土地徵收規範問題，包括土地徵收條例中難以充分落實的公益性與補償原則，以及不同的徵收方式對農村自救會組織造成的影響。在釐清了體制限制之後，進一步說明灣寶及其他反圈地運動的抗爭者，雖然具有公民身分，卻必須透過抗爭才可能獲得實質的公民權利，而台灣現行體制規範即使在經過檢討與修訂之後，仍無法提

供公民一個參與國家主權運作的管道。



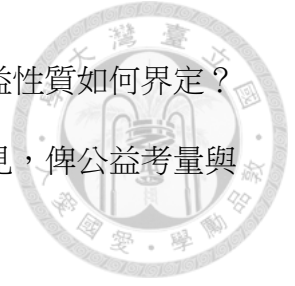
第一節：土地徵收條例的兩大問題：「公益性」 和「補償」

717 凱道抗爭，農民團體與台灣農村陣線除了呼籲政府妥善處理土地徵收個案之外，還提出修改土地徵收條例的訴求，主要原因在於土徵條例中對公益性的界定過度模糊，且徵收補償價碼不符合比例原則，無法確實彌補地主受損的財產權。在民間力量的推動之下，政府開始研擬土地徵收條例修正案，並於 2011 年 12 月 13 日通過三讀。但是新版本的土徵條例，無論是在公益性或補償制度上，所做修訂及實質影響皆不如預期。

如第二章所述，土地徵收條例制定之後，因為法條規定疏漏且概念模糊，多年來的實務應用上，已淪為圈地工具，無法落實對人民財產權的保障。雖然灣寶反後科抗爭已在 2011 年 4 月落幕，但是為了避免未來有更多農村遭政府浮濫徵收，灣寶自救會仍透過農盟的平台持續主張修法，並獲政府回應。不料修訂後的土徵條例不如社會預期，且亦無法有效遏止圈地亂象，有學者批評新版土徵條例為「形式上是有修正，但實質上其內容仍是與未修正並無太大之差異」（陳立夫，2013：102），此節據此分述土徵條例修改之後，公益性的程序問題以及補償制度的缺失。

壹、缺乏協議的公益性

在土地徵收條例制定之前，司法院（1996）即以釋字第 409 解釋強調國家發動土地徵收須以公益性之存在為前提：「有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵



收事件及司法機關為適法性審查有所依據。」而土地徵收之公益性質如何界定？解釋文中亦明白表示「應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧」。

土地徵收條例制定之後，回應了釋字第 409 解釋中，土地徵收的公益性前提，⁹⁹也在第十一條清楚表明徵收不但非取得土地的唯一方式，而且應為最後採取的手段：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，……應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」探究其立法意旨，即表明土地取得有各種方式，若非有必要，應盡可能避免強制徵收（內政部，2003：76-77）。

綜上所述而觀之土地徵收條例內涵，所規範的是有明顯公共利益存在，且無法仰賴其他方式達成的土地強制取得的手段，而公共利益的界定，必須要透過具體的衡量方式，確認「因徵收所得之公益」大於「所失之利益」（陳立夫，2010：4）。公益的存在與否，並非由政府或學者專家片面決定，而是在土地所有權人及利害關係人陳述意見之後，彼此討論、研擬出來的結果。換言之，確證公共利益最重要的前提，是「各方協議」的精神。

但是這樣的核心精神在土徵條例的實務運作上從未出現，根本問題便是肇因於土徵條例在公共性的審議上未有明確的程序規範，有學者坦言「土地徵收自需用土地人提出徵收計畫書，開始徵收程序起，以迄內政部作成徵收處分為止之過程中，土地徵收條例完全未設有關於得由土地所有權人及利害關係人等表達意見之機制規定（徐世榮、廖麗敏，2011：423）。」陳立夫更援引史尚寬於 1951 年對

⁹⁹ 如土地徵收條例第一條「為……增進公共利益」與第三條「國家因公益需要，……得徵收私有土地」。

我國土地徵收程序過於簡略之批評，¹⁰⁰指出今日徵收法制「簡陋程度依舊」，因而導致大埔、相思寮的抗爭，「實不足為奇」（陳立夫，2010：5）。¹⁰¹



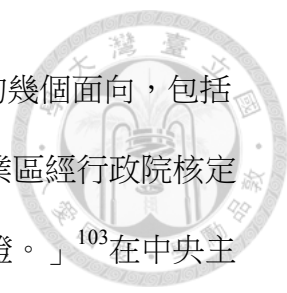
無論從灣寶、大埔、相思寮、璞玉，或是任何一個當代反圈地的抗爭運動，都會發現在徵收進行之前，土徵條例所規定的「舉辦公聽會、聽取各方意見」，或是「先以協議價購等其他方式取得土地」悉數流於形式而不具實質功能，政府更以欺瞞、利誘，或是如怪手毀田般的強制手段企圖加快開發速度，而這些手段，泰半落在土徵條例的模糊空間內，顯見土徵條例於實務上的侷限。

現行法律無法保障土地徵收案之中的地主權益，可以藉由政府在抗爭之後的言行與應對措施證明。第三章提到，717 凱道抗爭之後政府被迫妥協，大埔採取以地易地方式在計畫案內另行劃設農業區，相思寮聚落部分保留，部分循大埔以地易地模式。從政府的迅速決斷，可看出計畫案的變更不但容易，且對原有開發規劃影響輕微，既然如此，是否代表最初計畫徵收的土地並非全然必要？對於以地易地和部分保留的處理，行政院長吳敦義稱「不差那兩公頃多面積的相思寮」（張淑珠，2010），工業局官員也表示「相思寮面積不大，對友達投資應無影響」（蘋果日報，2010），不僅突顯政府單位在規劃時沒有經過詳細的評估與考慮，也代表農民的抗爭迫使當權者面對這些個案，不得不開始進行公益性的衡量。

2012 年底的修法，貌似對於公益性的評斷規範有所補充與加強，如第 3-1 條規定：「對於經依都市計畫法、區域計畫法或國家公園法劃設或變更後，依法得予徵收或區段徵收之農業用地，於劃設或變更時，應經目的事業主管機關考量徵收

¹⁰⁰ 史尚寬於《土地法原論》中提到：「核准徵收程序之簡略如我土地法者，立法上尚罕見其例。」

¹⁰¹ 土地徵收條例的制定，是為了解決土地徵收程序散見於土地法施行法、促進產業升級條例、平均地權條例、國民住宅條例，以及其他特別法的情形，透過土地徵收條例，方能統合各法律中與土地徵收相關之規定。但是，如陳立夫所言，土地徵收條例並未解決土地徵收長久以來存在的問題，以致於 60 年前學者對徵收程序的批評，跨越半世紀之後依然適用。



之公益性及必要性。」並於第 3-2 條規定公益性、必要性評估的幾個面向，包括社會因素、經濟因素及文化、生態因素等等。¹⁰²且若「特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。」¹⁰³在中央主管機關的徵收審查中，也由第 13 條規定須審查「是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。」綜上所述，新版法條在公益性的評估部分，有四點主要改進：一、開發前須先進行公益性評估；二、公益性評估須涵蓋特定面向；三、若徵收面臨特定農業區的爭議，應舉行聽證；四、中央主管機關必須對需用土地人提出的公益性評估進行審查。


對特定農業區的徵收規範，似乎可有效遏止毀壞農村的新圈地運動，但是意義相同的法條早就見於土地法施行法（陳立夫，2010：5），¹⁰⁴政府徵收大量農地，並非無法律可限制，而是實務上政府長期忽視法律對農業用地的保障，才導致此結果。既有法條尚且無法落實，新修條例自然也形同虛設。土徵條例修改之後，基地面積 447 公頃，且 99%為特定農業區的「新訂台灣知識經濟旗艦園區特定區計畫案」（即璞玉計畫）仍在內政部持續審議（內政部都市計畫委員會，2011c：83）；此外，桃園航空城最初規劃開發 4791 公頃，有一半為現行農業區（內政部，2013：3-13）。¹⁰⁵

¹⁰² 土地徵收條例第 3-2 條：需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。

¹⁰³ 土地徵收條例第 10 條第 3 項。

¹⁰⁴ 土地法施行法第 49 條：徵收土地，於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地。

¹⁰⁵ 其中特定農業區佔 1,487 公頃，佔總面積比例 31.04%；一般農業區佔 1,031 公頃，佔總面積比例 21.52%，共影響 2518 公頃之農業用地。且計畫面積經審議後更加擴大，於 2013 年 5 月 16 日



陳立夫（2013：93-95）評析土徵條例與公益性相關的修訂，指出第 3-1 條、第 3-2 條，以及第 10 條第 3 項規定，都是徵收程序開始前，針對開發單位計畫書圖製作的規範與要求，與公益性的審議程序全然無涉，反而透露政府視土地徵收為唯一手段的立法思維。¹⁰⁶另一方面，前文提及公益性須透過充分的討論方能證成，新版法條雖於字面上要求土地徵收須有公益性及必要性，但卻未進一步要求公益性應透過公聽會或說明會等程序，俟充分的民眾參與之後再行決定，僅規定公聽會與說明會「應檢附會議紀錄及出席紀錄」，本質上與舊版相關規定無異，徒然使說明會淪於形式，失去廣納民眾意見的功能，至於開發單位提出的公益性，其標準為何？中央主管機關如何評估？因現行土徵條例缺乏相關規範，實無法予以客觀衡量，無怪乎學者批評土地徵收程序可謂「繼續處於不盡周全，甚至仍屬簡陋狀態」（陳立夫，2013：97）。¹⁰⁷

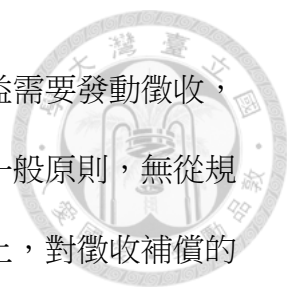
貳、補償的侷限與爭議

除了程序問題之外，土地徵收的補償多年來亦為學者專家所詬病：「只要稍稍觀察我國之相關法律與學說、判例，即不難發現，損失補償之問題於現行法制及理論上，可謂相當紊亂、缺乏體系，且有關漏不足之處（尤重道，2001：112）。」儘管徵收補償問題重重、專家學者莫衷一是，但本論文並不嘗試整理土地徵收補償的理論與實務中所出現的各種問題，而是希望說明過於模糊且不符比例原則的徵收補償措施，如何讓新圈地運動得以在農村全面開展。

查詢航空城計畫網站（桃園縣政府，2013a），所規劃之計畫範圍達 6859 公頃，範圍內影響的農業區面積尚不得而知，但可合理推測至少不小於 2518 公頃。

¹⁰⁶ 由於土徵條例第 3-1 條、第 3-2 條規範興辦事業人的徵收計畫書內容，代表政府在事業計畫尚未完成時，即預備藉徵收取得土地，而不考量其他方式。

¹⁰⁷ 雖然學界土地徵收條例修訂結果不滿，但法規訂正仍有些微貢獻，例如徵收特定農業區前應舉行聽證，在實務上確實對農地的存續開啟討論的空間，惟此一改變的實質影響需要更多的後續觀察。



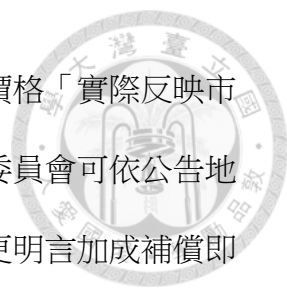
基於憲法第 15 條對人民財產權的保障，¹⁰⁸國家因為公共利益需要發動徵收，消滅土地所有人之財產權後，自然應補償損失，但是憲法作為一般原則，無從規定如何補償才能達到財產權的保障，因此無論在學理上或實務上，對徵收補償的見解各有不同，而各種不同的補償學說，以及徵收補償在實施上的混亂，亦顯示了補償的模糊性，也使其成為土地徵收的爭議焦點之一，這樣的爭議體現在兩個層次，第一：土地的價格如何訂定；第二：徵收補償的限度為何。以下先介紹學界對徵收補償的各種見解，再說明實務上如何決定補償之程度。

徵收補償的學說見解，有完全補償說、相當補償說，及折衷說三類（陳立夫，2007c：276-279），而在實務上，大法官解釋中屢次提及徵收私有財產，應給予「相當補償」或「合理補償」，¹⁰⁹有學者認為由此可知我國徵收補償並非採取完全補償，而是合理適當之補償（李建良，2006：685-687）。然而，陳立夫認為大法官解釋中所謂「相當之補償」或「合理之補償」意涵並不明確，無法斷言大法官所指即為學理上的相當補償說（陳立夫，2007c：281），但是釋字第 579 號解釋（司法院，2004）清楚提到「國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當。」陳立夫認為此解釋文即帶有完全補償之精神。而大法官葉百修於釋字第 652 號協同意見書敘明「徵收補償實具有彌補因公用徵收所生之財產變動，藉使被徵收關係人能夠在獲得與被徵收標的物同種類或等值之物，以回復其未被徵收前之財產狀況之功能。」更可視為對完全補償的肯認。

雖然學界對於應當採取完全補償或相當補償仍無一致意見，但可以肯定的是徵收補償必須合理補償當事人之財產損失。為了達到合理補償，土徵條例制定之

¹⁰⁸ 憲法第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」

¹⁰⁹ 包括大法官會議釋字第 400 號、第 409 號、第 425 號，和第 440 號。



後採取「依公告地價加成補償」的辦法，¹¹⁰目的便在於令補償價格「實際反映市場交易情況」(內政部，2003：624)。由於地方政府之地價評議委員會可依公告地價與市價間的差距合理評定所加成數，時任內政部次長林中森更明言加成補償即是「公正補償」、¹¹¹「與市場公平交易價格是相同的」，甚至因免繳土地增值稅而「比一般買賣更優厚」(立法院公報處，2001：259-262)。

儘管林中森再三強調加成補償不但公正，且優於市價買賣，但是土徵條例的徵收補償施行結果，卻與其立法理念背道而馳。根據統計研究，2000年至2009年間，將近半數縣市的徵收補償價格低於一般正常交易價格，且徵收補償較低的縣市，發動徵收的頻率高於徵收補償較高的縣市，此一情況中，超過98.6%獲得的補償比率介於正常交易價格的七成到九成之間，但也有少數個案徵收補償比率不到五成(張永健，2011：39-42)。¹¹²若觀察苗栗縣府號稱「徵收補償全台最優惠」¹¹³的竹南大埔徵收案，實際的地價補償僅為一般正常交易價格的三分之一而已(陳立夫，2010：6)。

另一方面，地方縣市所訂定的正常交易價格，又往往因為地方派系的政治壓力而打折或凍漲，使該價格與市價間又有落差，如此一來，徵收補償價格低於市價的情形極可能超過半數。低廉的徵收價格，無疑有助於地皮炒作，縣市政府更可以藉由地目變更獲得龐大經濟效益(陳東升，1995：147-148)，蕭家淇任台中市副市長時，就曾在報紙專訪中稱「九年來台中市稅收成長約一倍，從原來約一

¹¹⁰ 土地徵收條例第三十條：「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。……必要時得加成補償；其加成補償成數，由直轄市或縣(市)主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。」

¹¹¹ 林中森於立法院土徵條例第二次聯席會議中表示：「公正補償，是土地徵收中，最基礎也最重要之概念。所謂公正補償即被徵收的土地後所受領的補償費，可以在同一地段買回相同性質及面積的土地(立法院公報處，2001：259)。」

¹¹² 張永健蒐集台灣2000年至2009年共250,451筆徵收補償資料，有130,226筆補償未達正常交易價格，其中的1232個補償案例所得補償低於正常交易價格的50%。

¹¹³ 詳見2010/06/10聯合報的報導(林政忠、黃瑞典)。



百億元攀升到近兩百億，這主要是透過市地重劃、區段徵收等手段，原本不用繳地價稅的農地變成建地，加上房地產景氣轉好及招商成功，許多業者進駐台中，需要廠房、店面，使房屋稅、地價稅及增值稅收入大增(柯永輝、張明慧，2010)。」農地價格本就低廉，政府徵收代價小，卻有相當大的增值空間，以桃園航空城區域範圍內的農地價格為例，在航空城議題開始炒作、發酵前，農地每坪約 1 萬元(江碩涵，2012)，至 2012 年 10 月初便漲到每坪 5.5 萬元(連珠君，2012)，2013 年初，農地喊價甚至「一個月一個價，部分熱門區域更是一個星期一個價」(林美芬，2013)。

新圈地運動中的農地徵收，無論徵收方式是採取區段徵收或是一般徵收，都可能出現「低價徵收、高價轉手」的情形，例如後龍科技園區擬以一般徵收取得土地，縣府也不願調高公告地價，以免影響招商。

縣長跟我講：「要推動科學工業園區，請你多幫忙。」我說你要推可以啊，但是你要讓我有東西去說服老百姓，我們這塊農地這麼久，十幾年來公告地價都沒有調，現在要推這個東西，公告地價總要調吧？他跟我怎樣回答你知道嗎？他說：「不能調喔，調了之後開發成本會增加，財團不願意來。」

(訪談記錄，謝修鑑，2012/10/29)

為了真正落實「公正補償」，台灣農村陣線聯合地政學者，要求土地徵收落實完全補償原則，改採市價徵收，需用土地人必須「委託三位以上之不動產估價師，綜合評估一切影響土地交易價格之因素，並以鄰近及類似土地之交易價格作為參考，決定補償價額(法農小組、台灣農村陣線，2013：261)。」必須強調的是，完全補償的訴求應建立在正當徵收的前提之下，修法的重心仍在公共性審議



程序的建立與落實，經此程序確認有公共性存在，且除了徵收之外沒有其他方式可取得所需用地後，再透過市價徵收保障地主財產權。

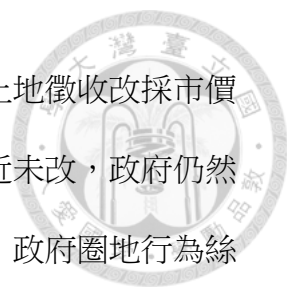
土地徵收條例就徵收補償的部份做出的修訂，大抵規定在第 30 條之中，包括徵收改採市價補償，而「市價」的定義，是指地價評議委員會評議後決定的交易價格，地方政府應於每六個月更新一次土地市價評定。¹¹⁴儘管政府宣稱改採市價徵收是土地正義的展現（錢震宇，2011），但早在草案公布之初，就有學者撰文批評，政府未強化徵收的公益性要件，只在補償金額做文章，不但無法阻止浮濫圈地的情形，且是慷納稅全民之慨，不是土地正義的展現（廖本全，2011；詹順貴，2011）。

另一方面，在前揭有關正常交易價格因為政治壓力而致使其無法符應市價的情形尚未改善之前，徵收補償由「公告地價加成」更改為「地方縣市地價評議委員會所定之正常交易價格」實無太大意義，因為兩者查估評定地價的方法與程序「幾無差異」（陳立夫，2013：98）。¹¹⁵土地徵收條例中原訂補償精神，便是市價補償，可見徵收補償過低並非法律問題，而是實務問題，若以公告地價加成的方式無法達到逼近市價的結果，何以能夠期待由地方政府所評議之地價能與市價合致？¹¹⁶

¹¹⁴ 土地徵收條例第 30 條第 1 項：被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。第 2 項：前項市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之。第 3 項：各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查轄區地價動態，每六個月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅度，作為調整徵收補償地價之依據。第 4 項：前三項查估市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法，由中央主管機關定之。

¹¹⁵ 陳立夫（2013：98-99）認為徵收補償制度無論新舊，都免不了政府球員兼裁判的問題：「目前徵收實務上，需用土地人即為直轄市、縣（市）政府之情形，不在少數。若是如此，則當需用土地人即為直轄市或縣（市）時，所查估之徵收補償地價，仍由同一直轄市或縣（市）政府核定。亦即，實質上是同一行政主體。……其妥適性與合理性實有進一步商榷之必要。」

¹¹⁶ 替行政院草擬土徵條例草案的學者林英彥亦曾公開表示，人民沒有犧牲自我以成就公益的義務，因此政府徵收人民財產必須保障其生活之重建。在起草土徵條例時，他建議市價補償應委託估價



因為需用土地人與地價評議機關往往都是同一行政主體，土地徵收改採市價補償的結果，仍替政府留下寬廣的操作空間，因為徵收程序幾近未改，政府仍然可以藉由不合理的程序，浮濫徵收最便宜的土地，¹¹⁷換句話說，政府圈地行為絲毫不受新版土徵條例影響。人民財產遭政府徵收、支配，不但無法進行合理性的辯論，也不能透過公正第三方完整彌補人民所失財產，更危險的是，「徵收價格」仍舊是政府對人民威逼利誘的工具，並藉此阻擋民間社會的集結和反抗，相關論述於下一節呈現。

第二節：徵收方式對農地抗爭的影響

政府透過土地徵收支配人民財產，實為國家發展、建設中所不可避免，但若國家輕易且頻繁的發動徵收，便對人民財產權造成嚴重傷害。如上一節的敘述，我國土地徵收法制有許多闕漏之處，導致社會出現許多不滿徵收而起身抗爭的情事，然而，並非所有對徵收感到不滿的人們都能夠成功組織抗爭，更遑論持續抗爭長達數年，因此，在台灣反抗徵收且最後成功維護自身財產的例子寥寥可數。

不過，反對徵收的集體行動是否能順利開展，其實與徵收方式有很大的關係，對於一般徵收或區段徵收，開發單位都有一套對應的方式，以期徵收能夠快速完成，對人民而言，組織抗爭對抗政府徵收本就不易，若資訊不對稱的情況愈嚴重，抗爭難度愈高，而徵收方式便是相當重要的變數，本節即針對此情形討論，首先說明一般徵收與區段徵收的差異，再藉著灣寶與大埔的案例論證徵收方式對農地

師評估認定，但最後行政院所提版本並未納入，而他認為「公部門估價絕對是不可靠的」（民眾日報，2011）。

¹¹⁷ 據國會助理陳秉亨在台灣農村陣線（2011）的網路文章所留訊息，2011年12月12日，土徵條例修正案在立法院進行黨團協商，立法院長王金平問內政部長江宜樺何謂「市價」，江宜樺未直接回答，僅表示應該要以合理價格徵收人民土地，又稱有地方首長表示如果實價徵收，縣政府許多計畫都沒有錢。雖然此次黨團協商沒有留下具體文字記錄，但若確實有如上對話，則政府對人民財產權的態度由此可見一斑。



抗爭造成的影響，最後總結不同徵收方式對農村自救會的根本影響，若由抗爭政治的視角觀之，在於抗爭參與者之間形成並維繫共識的難易程度，也就是行為者是否會被外在界線所宥而難以形塑認同。


壹、不同徵收方式造成的差異

我國土地徵收方式，最常見的有一般徵收與區段徵收兩類，而徵收方式的不同，與舉辦事業性質有關，土地徵收條例第 3 條規定一般徵收、第 4 條規定區段徵收，大抵而言，與都市計畫有關的建設如新設都市計畫案或擴大都市計畫案，多以區段徵收的方式取得土地，原因詳後述。對人民而言，徵收方式最大的差異在於徵收補償，面對一般徵收，其得失相當清楚；若是區段徵收，利益分合較模糊。

一般徵收的補償相對之下較為單純，國家徵收私有土地，發給所有權人一定金額的補償費用後，取得土地所有權，徵收之後必須按照原初核准徵收之計畫使用，否則應依土地徵收條例第 9 條辦理撤銷徵收。按照一般徵收的規則，地主在事前便清楚知道多少財產將被徵收，確切補償金額為何。

相較之下，區段徵收便顯得複雜許多，究其原因，必須先從區段徵收的定義談起。根據土地法第 92 條第 1 項規定：「新設之都市，得由政府依都市計畫法，將市區土地之全部或一部依法徵收，整理重劃，再照徵收原價分宗放領。但得加收整理土地所需之費用。」此即為區段徵收的主要內涵，而區段徵收的實施方式如下：

政府就一定區域內私有土地全部予以徵收並重新加以規劃開發，開發完成後，



由政府支配使用公共設施用地，其他可供建築使用土地，一部分由土地所有權人按一定比例領回，部分作為開發目的或撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用，剩餘土地則辦理公開標售、標租或設定地上權，並以處分土地所得收入償還開發成本。

（藍瀛芳等，2012：126）

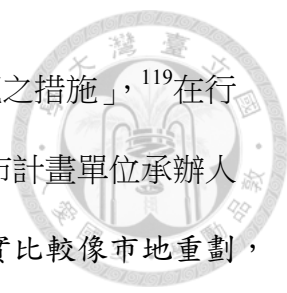
按此意旨，區段徵收實有「政府與民眾共同開發」之精神，地主所領取的徵收補償，除了定額之金錢外尚有其他選擇，即領取區段徵收範圍內重劃之配地，謂之「抵價地」，¹¹⁸若區段徵收後，土地價值提升，鄰近又有都市計畫新建公共設施，地主便得以共享開發後產生的利益，因此，政府視區段徵收為公私互蒙其利的開發事業。但是，區段徵收的結果使地主成為得利者，故基於土地使用變更回饋原則，須捐地作為回饋（徐世榮，2013c）。換句話說，地主雖可領取抵價地，但因「捐地」之故，抵價地面積勢必小於地主被徵收的土地面積。

和一般徵收相比，區段徵收對於土地所有權人造成的影響，大抵可分成兩個主要部份，第一：表面上是公私合作，實質內容仍是強制徵收；第二：因為補償辦法除了領取補償金外，亦可選擇以抵價地代替補償金，但在抵價地權值換算的過程中，開發單位可運用各種遊說方式誤導地主對土地面積補償的認知，或透過行政手段影響實質補償。

一、以合作開發為名行強制徵收之實

區段徵收一直被政府定位為合作開發手段，政府許多說帖都標榜區段徵收

¹¹⁸ 抵價地的相關規定見土地徵收條例第 39 與第 40 條。



「是一種自償性開發事業，也是公私互蒙其利，政府與民眾雙贏之措施」，¹¹⁹在行政院研考會委託的質性研究訪談報告中，中央及地方地政及都市計畫單位承辦人員在訪談中普遍表示區段徵收就是一種開發手段：「區段徵收其實比較像市地重劃，是土地開發的手段，……也有些縣市提出建議說區段徵收跟市地重劃應該獨立立法，不應該稱作『徵收』，放在土地徵收條例裡面（藍瀛芳等，2012：226）。」

但是地政學者的觀點與政府地政單位人員大相逕庭，徐世榮（2013）認為政府所謂的「公私互蒙其利」事實上是「強制性合作開發事業」，土地所有權人沒有拒絕的權利，只能被迫參加，研考會委託調查中參與訪談的學者也批評政府過度美化區段徵收，卻忽略強迫性的徵收行為對人民財產權的侵奪（藍瀛芳等，2012：227-229）。

將區段徵收等同於開發手段，容易忽略「徵收」行為應符合的公益性要件，或直接將「開發」等同為公共利益，使徵收流於浮濫（鍾麗娜，2011b：47-48）。除此之外，區段徵收的自償性特質也讓財政長期吃緊的地方縣市傾向於運用區段徵收紓緩財務壓力，因為扣除區段徵收範圍內之抵價地以及公共建設用地，剩餘的土地乃是「政府取得之剩餘可建地」，可透過標售、標租，或設定地上權等方式籌措辦理徵收所支出之相關費用，換言之，政府形同無償取得公共建設用地（黃坤省、王慈徽，2002：65）。¹²⁰面對財政誘因，¹²¹地方政府舉著開發的大旗，以「官

¹¹⁹ 地方政府相關地政單位的網頁，幾乎都以同樣的說詞解釋區段徵收的內涵，如桃園縣政府（2013b）在地政問答中提到：「區段徵收是一種自償性開發事業，也是公私互蒙其利，政府與民眾雙贏之措施。辦理區段徵收，就社會整體層面而言，可以促進土地整體開發利用，帶動地方均衡發展，節省政府龐大公共設施用地徵收及公共工程建設經費支出；就土地所有權人而言，土地所有權人可享有土地價值增漲，完善的公共設施及居家環境品質提昇等多重效益。」此一一系列的制式問答皆可見於各政府網站。

¹²⁰ 行政院研考會的委託研究訪談（藍瀛芳等，2012：232）也支持這項說法，某政府地政相關人員表示「徵收……隨便一個機關用地都要上億，如果不採整體開發某些住宅區去標售來無償取得這些土地，……區段徵收最主要的好處就是這些公共設施用地是由這個區內的人共同去負擔的，政府當然是可以無償取得這個用地。」



民雙贏」的論述強迫性地支配土地所有權人財產，使人民抵抗區段徵收更形困難。

二、被徵收人難以估計區段徵收利益分合

抵價地式區段徵收，雖然在領取定額補償外提供一條新的途徑，但是在實務上反而使被徵收人難以評斷利益得失，區段徵收主辦機關也藉此機會，一方面為了更高的財務收入而調整抵價地比例，另一方面威逼利誘，希望地主儘速同意徵收並繳交權狀。土地徵收條例雖明文規定抵價地比例以徵收總面積 50% 為原則，¹²²但行政院卻以行政命令方式規定抵價地領回比例一律 40%，經監察院糾正後，各地方政府仍以此比例為準，行政院對此亦無異議（鍾麗娜，2011c：104）。之所以未依法律規定給予 50%，實因地方政府為提高土地使用價值，於區內規劃之公共設施面積常大於徵收總面積之 40% 以上，又須保留剩餘可建地標租、標售以自籌區段徵收費用，勢必壓縮抵價地比例（黃坤省、王慈徽，2002：66）。

即便抵價地僅 40%，地方政府仍向地主表示補償從優從寬辦理，已盡可能優惠，或以「四六分」為說詞試圖動之以利，但是四六分，並不代表地主可以領回佔徵收面積四成的抵價地，因為 40% 並非指面積，而是權值，換句話說，「個別

¹²¹ 區段徵收與政府財務之間的關連，雖然不在本論文討論範圍之內，卻是一個值得探討的議題，雖然許多研究顯示區段徵收的自償性對政府而言是很大的誘因，也早已成為公部門取得公共設施用地的主要方式之一，根據內政部 2009 年之統計，全國區段徵收完成之區域達 86 區，節省政府建設費用共約 2,639 億元（鍾麗娜，2011a：89）。但是區段徵收真的能讓政府增加財政收入嗎？或是供過於求的新訂、擴大都市計畫反而造成財務上的沈痾？除了註 17 中提到新竹縣政府將區段徵收專款挪用至年金發放，以致於借款到期無法清償而自比為「卡奴」外，也有研究提出區段徵收對政府而言並非穩賺不賠，必須正視其虧損風險，原因除了不動產價格可能因外在環境影響而波動之外，未經周延規劃即盲目推行的都市計畫，可能反使土地供給過剩而使地價低落、乏人問津，政府投入的徵收資金無法回收，結果反形成巨大虧損（黃坤省、王慈徽，2002：68-69）。這並非杞人憂天式的擔憂，而是已經發生的事實，如新北市三峽台北大學特定區，以及淡海新市鎮一期都有閒置率過高的問題存在。在其他研究中，也有縣市政府地政處人員受訪表示：「也是如此造成現在很多開發區都造成很多欠債...。其實這樣是不好，地主本來務農的沒辦法務農，縣府承擔了沈重的財務負擔（借款來辦理區段徵收），徵收來的土地又荒廢著，講起來也可能是政策的錯誤（藍瀛芳等，2012：252）。」

¹²² 土地徵收條例第 39 條第 2 項：「抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。曾經農地重劃者，該重劃地區部分不得少於百分之四十五。」



地主所能領回的抵價地面積，必須以個別地主所擁有的『權利價值』與區段徵收後抵價地的『評定地價』兩相折算後決定」，¹²³實際所領面積往往低於 40%（陳平軒，2013：267）；¹²⁴另一方面，政府也以「幾月幾號前沒有簽同意書就領不到抵價地」威嚇並分化地主，¹²⁵面對區段徵收補償的各種變數，地主實無法權衡利害，更遑論在有限的資訊中判斷利益是否受損，因此，區段徵收的案例中，地主不易形成一致的抗爭目標。

縱使地主確切了解徵收補償的計算方式，也難以衡量得失，主因在於都市計畫、開發成本、土地公告現值、評定地價等諸多關鍵因素皆掌握在政府手裡，以致土地權值估計困難，縱使地主計算之後認為應領取補償金（或抵價地）較有利，也可能在政府操作之下使所得不如預期（鍾麗娜，2010：25-26）。

貳、灣寶與大埔案例比較

灣寶與大埔兩個例子，有若干相似的變數：此二地區皆在苗栗縣內、於劉政鴻縣長任內面臨徵收，徵收範圍涵蓋大面積的特定農業區，也都有當地居民自發

¹²³ 例如徵收土地 100 坪，公告地價每坪 10,000 元，按照公告地價加 4 成，則權值為 100 坪 $\times 10,000 \times 1.4$ 加成 = 1,400,000；若政府評定徵收後地價為每坪 50,000 元，且抵價地領回比例為 40%，則實際領回的土地面積為 1,400,000（權值） $\times 40\% \div 50,000$ （新評定地價）= 11.2 坪，與地主認知的「領回四成土地」相距甚遠。必須注意的是，區段徵收抵配地核發有最小面積限制，以前例而言，若核發門檻為 40 坪，則地主分配 11.2 坪外，尚須以每坪 50,000 的價格向政府購買額外的 28.8 坪土地，也就是地主應備妥 1,440,000，否則喪失領取抵價地資格。

¹²⁴ 新竹芎林都市計畫區的地主，即是在同意開發後，發現政府開出條件與地主認知有巨大落差，因此決意抗爭：「當初都市計畫區的地主只約略被告知農地部份是 4-6 分，即 100 坪農地可折回建地 40 坪，建地部份將以 100% 配地，大家信任政府，覺得條件尚可接受，才應允政府執行此一計畫。沒想到，開過幾次說明會，詢及縣府官員有關抵地權利金及街廓評定地價等問題，均一問三不知，推說日後會公告。隨即要求地主交出土地權狀，並發給房屋拆除補助金。直至今（2011）年 2 月 12 日，縣府公布了抵地權利金及街廓評定地價，大家才知農地以平均評定地價計算，只能換取約 31% 的建地，建地也只能換取 93% 左右的配地，而且還需補繳 93-250 萬元高額價差，與原先政府的承諾相去甚遠，地主才驚覺被騙，一步一步走入政府設計的圈套，因此當場引起地主的強烈反彈，要求全面停止徵收（芎林自救會，2011）。」

¹²⁵ 政府此項權力規定於土地徵收條例第 40 條，而政府對人民的威逼當然不僅於此，還透過許多非正式的途徑對地主施加壓力。



性地組織抗爭。然而，兩者抗爭過程中遭遇的阻力卻有所不同，關鍵原因之一便是灣寶後科案是一般徵收，而大埔竹科四期案為區段徵收，如林樂昕所言：「區段徵收非常非常難打」，¹²⁶在抗爭過程中，由於誘因結構不同，使得區段徵收不利地主合作、組織，即便組織成立，也很難持續團結抗爭不被外力分化，以下透過灣寶與大埔兩例具體說明徵收方式產生的差異。


一、抗爭初期組織

第三章討論灣寶抗爭情形，提到地主接到地上物查估公函才知道縣府要徵收灣寶土地，臨時召開里民大會，當下便決定要組織自救會與當權者對抗。但是大埔在得知土地徵收後，自救會組織一波三折，最初兩次嘗試都失敗，一直到第三次才真正形成具有抗爭力量的自救會，葉秀桃回憶當時「跟著我們的一堆人其實是很無奈的，因為之前已經跟過兩個自救會，都零零落落，不了了之（訪談記錄，2013/01/06）。」

成立地方自救會的難易程度，地方上人口組成等整體環境固然是其中一部分影響因素，例如灣寶在地有氏族大姓，親屬網絡關係緊密，但大埔原有的農村社群也有既存之人際網絡，若地方社群網絡對自救會成立有所影響，也不至於讓大埔居民直到第三次嘗試才形成抗爭組織。若觀察新圈地運動中的區段徵收案例，更可知大埔並非特例。

以我的經驗來講，一般徵收的 case（情形），居民大概比較容易組織，如果是區段徵收的話，在地居民的組織沒有那麼簡單，因為居民會想說我還可以換建地，不像一般徵收什麼都沒有，所以像是相思寮、或是灣寶，組織比較容

¹²⁶ 「難打」亦即跟政府對抗非常困難。



易，但是如果是區段徵收的話，居民會比較搖擺，因為這個先天條件的不同，地方組織會有非常非常大的差異。……其實大埔以區段徵收，他們其實非常非常不容易，因為大部分區段徵收是組不起自救會的，包括竹東二重埔、竹北璞玉，都是非常少的特例，¹²⁷……其他地方，像是台北八里港，像是 A7，¹²⁸其實都沒有那麼容易組起來。

（訪談記錄，林樂昕，2012/12/04）

從訪談記錄中可看到區段徵收範圍內的地主，各自有不同的利益考量，有些人認為申領抵價地可享受政府開發成果，不願意加入抗爭，此類影響不僅讓地方自救會或權益促進會的組成更加困難，在持續抗爭的過程中，同樣是一個不穩定的變數，使抗爭力量不易凝聚。¹²⁹

二、抗爭參與者不斷面臨外力分化


無論何種徵收方式，開發單位必然會運用各種方法削弱抗爭力量，在灣寶的案例中，縣府代表、建設公司代表不斷嘗試與帶領抗爭的核心人物溝通、磋商，希望提出優渥條件讓他們中途退出抗爭。

其實政治人物當權派、贊成開發那一邊的抹黑、造謠、分化，各種手段都使出來，像這一次剛抗爭沒多久，要到台北去，有一些人就講：「……財團那邊的錢已經送到位了，再過一段時間，這些頭頭一人幾千萬分一分，他們就

¹²⁷ 二重埔與璞玉，能夠組成自救會，其實也仰賴其特殊條件，二重埔過去曾經有過徵收抗爭，璞玉居民更是經歷過縣治一期、縣治二期、高鐵等開發案，很多人被反覆徵收之下，才決心抗爭。

¹²⁸ 指林口機場捷運 A7 站台宜住宅案。

¹²⁹ 由於區段徵收的利益不一致，因此許多地主不願加入自救會抗爭，必須強調的是，無論是否參加抗爭，都是個人理性計算之下的選擇，並不代表未參與抗爭、或是中途退出抗爭的居民應該受到道德性的譴責。



安靜了，就被買收了。底下你們這些小嘍囉跟著去抗爭，你們是『康仔』，¹³⁰只是當走狗、被利用，等到頭頭拿到錢以後他們就走了。」⁸⁴（1995）年那一次也是傳言說我們是跟何智輝、翁大銘拿了五千萬，所以我們才會反對。

（訪談記錄，張木村，2012/08/19）

但是灣寶抗爭領導者皆有強烈共識，不因個人利益犧牲全體權利，自救會長陳幸雄說：「後來有顧問公司來找我，問我要開什麼條件，要探看我要什麼條件。其實我們對土地是好幾代的感情，你們也達不到我們要的目標，我們就是不答應來開發這裡的土地（訪談記錄，2012/10/29）。」即使最後縣府將灣寶抗爭最力的幾位居民土地悉數劃至徵收範圍外，他們也仍持續反對開發案。¹³¹

類似的情形也在大埔發生，使得參與人數本就不多的自救會，隨著成員陸續放棄而更加力薄，中途退出的人，部分是因為無計可施，莫可奈何之下繳交權狀，與政府妥協，另一方面，區段徵收中各方力量介入議價過程，也可能使某些地主在衡量之後接受徵收。

本來自救會人數接近一百人，很多人抗爭到最後就覺得沒辦法，就交了權狀，事實上你說那些人甘願嗎？其實不甘願，是很無奈的，而且在過程中有威逼利誘：「你不交（權狀）你就只能領四成補償費」。……他們會利用一些仲介的人頭來跟你講價錢：「賣啦，賣給我啊，你這個價錢很好啊。」威逼、利誘、拐騙、分化，這些都是他們的手腕，熬不過這些步驟的人，慢慢就退出

¹³⁰ 傻子之意。

¹³¹ 後科開發案的範圍經過多次變更，從 362 公頃逐步縮減為 235.51 公頃，許多抗爭領導者的土地最後皆排除在開發基地外。「幾個反對最激烈的人他們的土地都被做記號，最後全部都避開（徵收範圍）（訪談記錄，張木村，2012/08/19）。」

了，80%以上的人到最後都退出。……我們那時候有選會長、副會長，可是副會長後來就退出了，中途退出，也不敢跟我們講。



(訪談記錄，葉秀桃，2013/01/06)

灣寶與大埔的經驗，清楚呈現出體制對能動性的框限。土地徵收的強制性，不但讓人民難以抵抗政府支配，縱使在地具有潛在的反抗力量，也有遭外力削弱的可能，而區段徵收的方式雖然美其名是「公私互蒙其利」的合作事業，但究其內涵不但是強制合作，且令身為合作者之一的土地所有權人無法估計得失，又面對外界各種誘迫，使抗爭變得更為困難。

參、樹立界線：行動者的形成與消散

大埔事件發生後，灣寶、大埔，及來自全國各地的農民共同走上凱道，升高農地抗爭規模，迫使中央當局回應，在此之後，地區性的徵收抗議不再侷限於在地的框架中，而可以透過捍衛農鄉聯盟的平台彼此支援、協助。但若聚焦觀察 717 凱道抗爭之前，灣寶與大埔兩地自救會的抗爭過程，會發現組織發展情形相當不同，灣寶憑藉在地組織的堅固基礎，持續向外發聲、尋找認同；大埔卻身陷區段徵收中外力的誘迫分化，使抗爭力量不斷削減。

兩地的抗爭經驗的差異，可解讀為體制對抗爭認同 (identity) 的框限，透過認同產生的界線區分，又直接影響行為者參與抗爭與否，最後關係著抗爭運動的成果。Tilly & Tarrow (2007: 78-81) 指出界線與認同對社會抗爭運動中的重要性，如果抗爭者能夠藉由抗爭過程削減原有的社會界線，便可以將更多行動者納入抗



爭的群體之中，當越多人被動員參與抗爭，其訴求就越有可能達成；¹³²相反地，如果界線持續存在，或甚至在運動中產生新的界線，則行動者彼此之間可能面臨更多的矛盾與衝突。

灣寶的農民面對一般徵收，利害較一致，過去又有過抗爭經驗，反對開發立場堅決，有這樣的條件作為基礎，不斷在體制內外提出訴求，努力擴大認同、消弭界線，例如洪江波在灣寶發現罕見候鳥小白額雁，也透過網路「利用一下這個鳥，藉機讓大家來關心、知道一下這個地方」，¹³³也確實吸引許多鳥類攝影愛好者，「那陣子大概一個多禮拜，很多人陸續來灣寶（攝影）」。¹³⁴隨著反後科抗爭進展，保存農田避免徵收的訴求與理由也從生態環保逐步擴大為農業在台灣的戰略價值，使外在界線得以消除，更廣泛的認同因而建立。

相較之下，大埔受到區段徵收的體制限制，居民之間較不易形成穩定的基底，抗爭力量也隨著許多地主中途退出而弱化，「自救會抗爭一開始 100 多人，但被建商分化，半年後只剩 20 幾個人（訪談記錄，彭秀春，2012/10/30）。」除了體制先天的限制，使大埔居民不易組織之外，政府還更進一步簡化、扭曲大埔農民抗爭訴求，再透過媒體表示「補償已最優惠」，¹³⁴致使外界容易誤解農民之所以發起抗爭，目的僅在於追求更高的補償金，甚至在毀田之後，劉政鴻面對農民抗議，仍表示「縣府已經努力提高補償但須合乎法令規定，他忍辱負重一定要執行」（彭

¹³² 多次參與土地使用審查的廖本全教授也提出同樣的觀點，如果社會力量能夠展現，對相關政府單位都是很大的壓力。他以 2013 年 4 月 25 日內政部區委會通過桃園航空城計畫為例說明：「其實你可以想像那天我們外面有一場記者會，而且人很多，不只是我們，還有當地的農民，然後一票立法委員，那天不可能過，保證不可能過。」社會力量對於農地抗爭的正面影響，之後會有更完整的說明。

¹³³ 許多地方性的農村抗爭，無法得到媒體的關注和報導，甚至可能直到抗爭失敗後，都無法成功將訊息傳遞出去，更不用說尋求外部資源與協助。例如灣寶與大埔，在毀田之前皆不曾受到社會輿論關切，相思寮的議題也是社會運動者在偶然的情況下發現，林樂昕回憶當時「本來是要去二林做葡萄農的 WTO 小農轉型議題，……去彰化二林的途中經過相思寮，看到外面有拉布條，就覺得有點好奇，才進去看，本來也不知道有這個議題。」

¹³⁴ 廖本全告誡灣寶農民不能在審查會議中提到「價格」，也是顧慮政府藉機扭曲農民抗爭意圖。

健禮、傅潮標，2010)。¹³⁵

當開發案程序完成，阻力也因居民退出自救會而降低，苗栗縣府便敢於使用暴力手段毀壞農田與農作，在毀田之後，無論中央或地方，政府態度仍相當強硬，¹³⁶但是當權者沒有預料到大埔毀田事件不但使大埔居民心生怨憤，其他農村、甚至全國社會都為「怪手開進稻田」的畫面激怒，這個非預期的事件，使大埔的抗爭有再次動員的契機。

雖然自救會僅剩 20 餘名在地居民，不易發起大規模的抗議行動，徵收程序也接近尾聲，抗爭即將以失敗告終。但是面對毀田事件，大埔農民認為「一定要出來抗爭」，並且與灣寶、二重埔、璞玉自救會，以及各地農民串連，成功引起輿論關注與討論，「農」的價值浮上檯面，社會對於農地抗爭開始有更多的同情與理解。¹³⁷

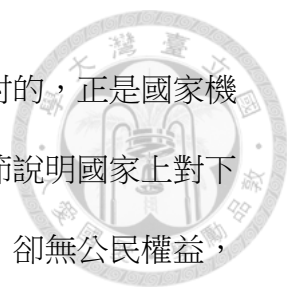
第三節：農地抗爭本質：突破體制限制、落實公民權益

上一節說明了參與農地徵收抗爭的行為者，其能動性容易受到體制框限，土地徵收條例中的公益性審查，以及區段徵收補償金與抵價地權衡問題，都可能令組織抗爭面臨更大阻力。然而，土地徵收條例中各項缺失並非農地徵收問題的全貌，農地抗爭從地方性、甚至個人性的反對開發、保護私有財產，逐漸形成一

¹³⁵ 總統馬英九宣示土地徵收改採市價補償是土地正義的展現，也隱含農民強調土地正義，所指僅是優厚的補償，而忽略徵收公益性、必要性等議題。

¹³⁶ 例如苗栗縣府起初稱是「依法整地」，縣長劉政鴻與總統馬英九也指被毀壞的農作是「再生稻」（陳洛薇等，2010），亦即一期稻作收割後留下來的稻頭任其粗放生長，以期再次結穗。但大埔一期稻作當時尚未收割，自然不可能有再生稻。

¹³⁷ 如註 83 所呈現，農地徵收相關議題於 717 凱道抗爭之後見報頻率增加，即可見一斑。



股穩定的社會運動力量，這起仍在發展中的農運所欲對抗與聲討的，正是國家機器的後威權主義式思維，而這正是新圈地運動的發生主因。本節說明國家上對下的支配思維，如何滲透到政策與法規中，使人民徒具公民身分，卻無公民權益，而自當代農地抗爭以來，逐漸胚胎的農村社會運動，核心訴求便是希望政府正視土地價值，並將應有的權利還給農民。

壹、新圈地運動：上對下的支配

政府的後威權主義心態體現在諸多層面，農地議題亦是其中一例，政府原有嚴格的農地農有及農地農用政策，卻於1992年改弦易轍，推行農地釋出方案以來，農業發展便受到劇烈影響，由於我國缺乏推行土地政策所仰賴之具有統攝性的基本大法（陳立夫，2007a：27），既有土地政策，又受政經結構限制而窒礙難行（李承嘉，1998：222-224），¹³⁸導致土地規劃受制於政治決定，不但人民不得參與，專業的審議機關也無發揮餘地。

回顧後龍科技園區開發案，可以看到新圈地運動中的「重大建設計畫」其實問題重重，開發必要性往往經不起外界檢視。苗栗縣政府一再將設立科技園區視為地方上的重要政策，但是無論在對縣民的宣傳文件中，或是交付中央審查的規劃書圖，都未具體說明科技園區的效益何在，所能僅見的只有天馬行空的願景。若退一步言，假設苗栗產業發展確實需要新設工業區，為何眾所皆知會產生高污染的工業區，需設址於特定農業區之上，開發單位也無法提出合理說法，卻在幾經質疑後依然執意興建。這類脫離理性的建設案，並不只有灣寶一例，而是今日台灣土地規劃和使用的通病（李丁讚，2010），從科學園區、工業區、都市計畫大

¹³⁸ 如註 104 強調，土地徵收應盡量避免耕地於法早有規定，但始終未能落實，可見某些法令規範實務上不具實質意義。



量閒置，便知由上而下的、片面決定的土地開發，對國土規劃造成劇烈且難以彌補的傷害。


不僅開發案的規劃過於草率，案件交付相關單位審議時，審議單位也無法發揮專業，克盡把關職責。李承嘉（1998：197-206）曾指出台灣的環境影響評估不斷受到政治干預而失去實質功能，直至今日，環評程序仍有可能受政治操作而無法避免開發所造成的嚴重環境破壞，廖本全表示：「包括公部門也好、私部門的開發也好，大家都會去躲環評，像美麗灣一樣，它就會切割像第一期、第二期，讓它小於環評的門檻，大家都是這樣玩（訪談記錄，2013/05/02）。」¹³⁹

除了環境影響評估之外，土地徵收審議制度在中央單位還包括區委會審查、都委會審查，¹⁴⁰最後經土地徵收審議委員會的審議，全數通過後才能執行徵收，但是土地徵收審議制度的缺陷，卻使相關審議單位成為橡皮圖章，廖本全批評徵審會在實務上流於跑程序的單位：「它一次審查可能審好幾個案子，每個案子十分鐘、十五分鐘就結束，就念完，有沒有問題？沒有，就結束了，就通過了。通過了之後地方政府就可以開始進行徵收的作業（訪談記錄，2013/05/02）。」相關研究（藍瀛芳等，2012：239）也指出現行制度根本沒有徵審會的發揮空間：「以現況程序來看，都委會審議後，徵審會表示反對讓都市計畫重新檢討，重新公展，整個制度就會亂掉。」

環境影響評估無法貫徹事前審查效力，而徵收審議程序最末端的徵審會又只

¹³⁹ 即使無法規避環評，許多案件即便無法符合環保規範，仍可一再補件、一再審查，或是以「有條件通過」的方式完成環評。即使環評未通過，仍可在政治護航下強行興建甚至營運，例如台東美麗灣度假村建成後補作環評獲「有條件通過」（汪智博等，2012），無獨有偶，屏東墾丁悠活麗緻度假村亦規避環評，在國家公園內開業長達十四年（劉力仁等，2013）。

¹⁴⁰ 地方政府層級也設有都委會，地方所推動的都市計畫案先交由地方層級的都委會通過之後，再送中央審議，但因地方都委會人事主控權在縣市政府手上，因此在實務上僅是一個替政府開發案背書的單位，故在此先將開發與徵收審議的討論聚焦於中央層級。



能同意區委會或都委會的決議，可見區委會與都委會實為開發案評估審查之關鍵，既然如此，此二委員會能夠秉持超然立場，回歸專業審查嗎？雖然這個問題不是本論文所能處理，但是通過初步訪談以及相關研究文獻所附之焦點座談記錄，顯示區委會與都委會未必能發揮職能，嚴格把關，這並非是因為審查委員本身學養不足、無力評估，而是政治力從上對下的支配干預專業審查。若觀察委員名單的決定方式與過程，便知委員會自始便受政治力的介入與影響。

委員的聘任……主導權還是在內政部長，所以從這裡就可以看出來，誰能夠進去當委員當然很關鍵，但是主導權還是在內政部自己掌握。……不管都委會或區委會，有一部分的委員是政府各部門的機關代表，所以他只要再掌握幾票專家委員，他就可以主導整個儀式，就這麼簡單。

（訪談記錄，廖本全，2013/05/02）

當權者自行提出開發案、自行肯認公益性與必要性，計畫書圖送營建署相關委員會審查，會議過程也難脫「球員兼裁判」的嫌疑，¹⁴¹另一方面，在審議的過程中，人民應有的參與權利也遭到限縮，最後使粗糙的徵收嚴重侵擾人民生活，意識到這一點，農地抗爭也從一開始要求私有財產的保障，逐漸轉變為公民權利的落實。

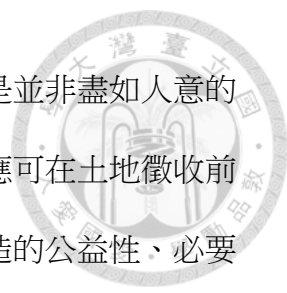
¹⁴¹ 政治力是否介入專家會議？介入的情形有多嚴重？在論斷之前都必須經過更深入的研究，取得證據方能有所本。本論文認為，從既有的資料而言，土地規劃呈現出上對下的指導關係，而這樣的問題可能滲透至本應不具立場、專業超然的審議場合，如藍瀛芳等（2012：240）舉行之焦點座談中，某位曾任審查委員之專家學者明白表示：「我記得我們那時候幾乎不討論公共利益，因為徵收，特別是區段徵收，大概都是比較高層級的決定，譬如說高鐵的場站、大學開發，那大概都是高層決定，什麼是公共利益，高層就是公共利益。」

貳、公民或人口？具公民身分卻無公民權利的台灣農民

Chatterjee (1998) 以加爾各答鐵路旁土地的非法佔居者向政府抗爭以爭取居住權的例子，說明此群體在國家視角下僅是弱勢族群「人口」(population)，卻透過不斷的自我培力、外部結盟，進而向國家爭取到屬於「公民」的權利。與之相比，台灣當代農地抗爭實為異曲同工，差別在於印度鐵路土地佔居者並不在國家法律的保障之內，但是台灣農民卻是實在的公民，即便如此，具有公民身分的台灣農民對土地徵收審議卻不得其門而入，也無從與決策者討論、協商。在這樣的情況下，如同夏曉鵬 (2000: 66) 所言：「所謂的公民不過是被國家與資本穿透的『人口』罷了。」除非通過長期的鬥爭，才可能爭取到屬於公民的實質權利。

公民權益乍看之下人人平等，但在公民身分的實踐上卻有差異，對於不同身分的人而言，公民身分的可實踐程度各有不同，其中便透露出階級性的等差。在發展主義式的論述下，農業、農村與農民不斷被主流社會排除，其重要性也無從彰顯 (李丁讚, 2011: 434-437)，務農者的弱勢清楚體現在開發政策及相關規定、程序之上。許多學者都認為新圈地運動的糾正應該從「民主參與」做起，才能有效治本，根除浮濫徵收問題 (徐世榮、廖麗敏, 2011: 420-422; 詹順貴、李明芝, 2011: 6-7)。


第三章揭載的灣寶的抗爭暨參與審議經驗，說明政府無論是在計劃書圖規劃階段、公聽會或說明會溝通階段，或是內政部區委會會議上，皆無意與農民溝通、協商，民眾參與嚴重不足，導致農民必須藉著不斷抗爭表達立場與陳述意見，直至大埔毀田事件發生，農民齊聚凱道使局勢更加緊張，政府才願意正視農民的權益，緊急用以地易地或聚落原地保留方式解決大埔、相思寮爭議，隨後也駁回後



科開發案。但是這些農民長達數年抗爭才得到的成果——而且是並非盡如人意的成果——本來就是農民應有的權益，以地易地、聚落保留，本應可在土地徵收前的開發規劃階段溝通解決，後科開發案若經公開討論，政府捏造的公益性、必要性也必不攻自破，但在新圈地運動的各類案件中，政府都不願意開放人民參與的空間。以都市計畫審議為例，研考會委託研究中的焦點座談，好幾位地政局處官員與徵審會委員都提到民眾參與對計畫案的正面幫助，包括提出不適宜之處讓都市計畫的細部更完善，「如果本來會拆到房子，可以微調讓房子不要拆到。」「報告公益性、必要性的時候，應該區段徵收範圍內的地主也應該一起來，而不是球員兼裁判（藍瀛芳等，2012：242-244）。」此外，也曾有營建署的官員表示樂見於民眾參與審議，因為社會力量進到審議單位中，才能避免政治綁架專業：「他覺得有民眾站出來，有這些團體給政府施加壓力，他們也比較好做事，所以社會力介入是有助於專業審議的（訪談記錄，廖本全，2013/05/02）。」

農民要求修法，主要原因也是希望能確實將公民權益在法規中落實，透過公共參與界定公共利益，並進一步討論實踐方式。雖然在 717 凱道抗爭後，當時幾個具有重大爭議的土地徵收案件，如今已逐漸平息，但是已經點燃的農運火炬依然持續，2011 年，農民分別於 7 月與 12 月重返凱道，提出糧食主權、土地正義，要求立即協商、修法，並反對行政院提出的「著重補償、忽視審查程序」的土徵條例修正草案。這些抗爭修辭顯示出農民的集體行動從個別抗爭事件發展，已出現轉化為長期社會運動的可能。

根據 Tilly & Tarrow 的論述（2007：8），抗爭與社會運動有明顯的不同，並非所有抗爭事件都能構成社會運動，社會運動必須能夠持續性地透過諸如集會、遊行、請願等各種方式提出訴求，並且具有組織實力，不會因為外在的壓制力量



而輕易解散。而社會運動的基礎經常是因為抗爭事件累積之下形成（2007：113-115），時至今日，各地農民偕同學者專家仍持續地拓展組織連結，並協助同樣面臨徵收困境的農村，對抗政府圈地，是否能發展成強而有力的社會運動，又能獲致什麼樣的成果，有待後續的觀察與研究。

第四節：小結

農民與其他行為者通過抗爭呈現出的能動性，必然會受限於體制影響，而不會無限制的持續發展，第四章即聚焦在體制如何框限農地抗爭。第一節說明土地徵收條例關於程序與補償的兩大問題，在程序方面，公益性與必要性往往由開發單位片面提出，至區委會或都委會審議時，則以其為不確定法律概念而未有充分審查，甚至是不知如何審查，綜觀公益性、必要性之證成，皆未有容納人民意見的空間；在土地徵收補償方面，長期以來皆存在補償過低，無法保障被徵收人財產權的情形，然而究其立法意旨，土徵條例創設之初，按公告地價加成補償的目的就是為了實現市價補償，政府官員並認為此一「接近市價補償，卻免實價課稅」的規定，對徵收人而言較市價徵收更為優厚，然而在實務上，公告地價加成補償不但沒有較市價補償優厚，甚至遠遠低於市價。尤其在農村發生的新圈地運動，政府付出低額成本徵收大量農地，開發之後卻盡享土地增值之利益，因為成本低且效益高，長期以來成為政府拓展財源、宣示政績的工具。

其次，一般徵收與區段徵收的方式差異，會對抗爭運動產生不同的影響，對於被徵收人而言，一般徵收的得失明顯，政府一律給予土地損失的定額補償，且因徵收補償往往過低，地主皆面臨利益損失，容易共同組織抗爭。但區段徵收除了領取補償金外，還可選擇改領抵價地，雖然政府聲稱此舉是為了實現公私互蒙



其利，但實際上是強制性共同開發，只是其強制性被包裝成與民興利的合作事業，使地主容易忽略其徵收本質。而補償金與抵價地的權衡難以釐清，更令地主彼此之間不易聯合起來共同抗爭，補償的變數也讓地主容易被分化，故從過去的經驗觀之，反對區段徵收的抗爭非常困難。

透過灣寶與大埔兩個案例徵收方式差異的簡單比較，發現上述體制限制確實對農地抗爭造成影響，和大埔相比，灣寶面對一般徵收，讓灣寶農民在組織上較不易遭外力分化，加上抗爭領導者反對徵收意志堅定，才能持續抗爭超過兩年；另一方面，大埔則陷入區段徵收的困境，使抗爭力量隨著自救會成員的退出而逐漸衰弱。灣寶、大埔的情形符應了抗爭政治中提及的認同與界線對集體行動的影響，因為區段徵收有複雜的利益分合，居民彼此之間無法形塑認同，政府又發表聲明，使外界容易誤解參與抗爭的是「貪心的農民」，也讓大埔難以獲得外部關心與協助。不過，大埔自救會並未因此放棄，反而在遭逢毀田的巨大打擊後，把握契機發起抗爭，終獲輿論的同情、理解與支持，讓政府不得不火速出面彌補。¹⁴²

最後，本章於第三節說明農地抗爭最大的限制，不是特定法律條例，而是其背後指導的後威權主義思維，這也是新圈地運動發生的根本原因，農民只能被迫接受政府徵收，在開發案規劃與審議的各個環節皆未能充分參與。因此，農地抗爭訴求也從財產權的保障擴大為公民權益的落實，以地方性的抗爭組織為本，串連成為農村社會運動的雛型，並不斷堅實組織實力，介入政策制定，同時也繼續支持反圈地的個案抗爭。

¹⁴² 雖然部分農戶得到劃地還農的補償，但仍有四戶仍處於拆遷爭議中，為何大埔四戶爭議沒有在 2010 年的協議獲得解決，以及自救會對這四戶人家的立場與處理方式，或可由有興趣的研究者予以釐清，以呈現出抗爭團體內部的界線與矛盾。



第五章：結論

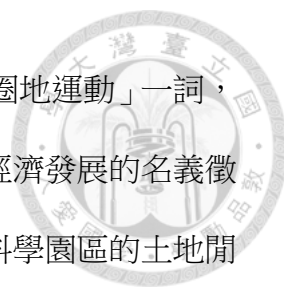


本論文希望釐清三個主要問題，第一：今日台灣農村遭遇嚴重的土地徵收問題，原因為何？第二：因徵收而引起的農地抗爭過程中，農民如何強調自身的公民角色，將農地問題提至公共事務的層次，引起社會關心，並要求國家釋放本屬於農民的公民權利；第三：抗爭者的能動性如何受限於既存體制？這三個問題，分別透過二、三、四章加以釐清，並以抗爭政治的取徑切入，希望可以呈現抗爭中的動態性，包括灣寶在地組織的整合、自救會與外部團體之間、自救會與自救會之間的水平聯繫、組織網絡的建立與延伸、抗爭論述與抗爭框架的提升，以及抗爭如何轉化成為未來社會運動的基礎。本章依序分別說明對上述三個問題的研究與發現，並提出未來可能延伸的研究方向。

第一節：新圈地運動等於土地掠奪

台灣農業長期以來受到政府與社會的忽視，卻在經濟發展中扮演重要角色，過往的產業政策壓抑農業發展，汲取農業剩餘並投入工商業，遵循「以農業培養工業」的經濟計畫，卻忽略「以工業發展農業」的政策指導。隨著科學園區帶領台灣創造新一波的經濟發展高潮，農業的犧牲更有增無減，除了長期受到壓抑的糧食價格仍然未有顯著提升之外，還必須釋出農地供廠房興建、農業用水亦時常受到管制，優先供給製造業使用。

過去的時空背景，使農地抗爭不易出現，也不易受到社會關切，而早年政策的對農業的傷害，學界已有許多文章討論、反省。然而，時至今日，因經濟發展需要而徵收農地的情形，仍然以各種不同形式在各地發生，為了突顯當代台灣，



政府與財團聯手搶奪人民土地的「嗜土性」本質，學者採取「新圈地運動」一詞，作為現代農業困境的註腳。政府在缺乏實際需求的情況下，以經濟發展的名義徵收農地，不僅農業發展受創，經濟也無顯著改善，本論文提出科學園區的土地閒置與盈虧情形，以及都市計畫可容納人口遠遠超越台灣總人口為例，強調政府透過發展謊言奪取農地，導致台灣產業停滯，本已極度稀少的國土更因此大量浪費、閒置。

土地徵收為人詬病的，除難以達成「發展」目的外，還包括粗糙的審議與執行手段，政府作為開發單位提出計畫案，但在計畫書圖製作過程以及委員會審議會中，人民幾無參與空間，政府也無意開放公共討論，在執行的公務人員缺乏法治（rule of law）觀念，未能於審議過程中捍衛並保障人民權益，以致開發的公益性與必要性不受整體社會肯認，而淪為政府片面宣稱的、真偽莫辨的開發宣傳。一旦審議通過，徵收即強制執行，更難有轉圜餘地。綜而言之，新圈地運動，是透過開發主義的發展邏輯，以及上對下的後威權主義兩種分別涉及經濟與政治的意識型態互相交織而共同開展所致。

類似的土地問題，不只出現在台灣，國際上因糧食危機與能源危機而逐漸於興起的土地掠奪事件，與新圈地運動有相同的邏輯，尤其是因經濟特區開發而發生的土地掠奪，其過程與結果幾與新圈地運動如出一轍，不同之處在於，許多開發中國家缺乏完善的地籍制度，政府得以片面宣稱土地所有權，但台灣經歷完整的土地測量，所有權歸屬明確，因此土地問題多半源自於政府徵收。為了進一步理解國際土地掠奪與台灣徵收爭議之間共同點，第二章以印度經濟特區計畫為例說明，印度政府先以發展經濟、創造就業為由，開發大量經濟特區，並試圖透過法律的修訂降低徵收門檻，但是經過學者的研究，經濟特區不但未能吸引大量

外資，且許多早已核准的特區因故遲遲未動土興建，預定之興建基地也無法利用而造成閒置。



比較台灣與印度的案例，政府的開發思維與過度徵收造成的結果並無二致，由此可知，台灣的新圈地運動便是土地掠奪的其中一種形式，不但破壞環境生態、傷害農業發展，也嚴重侵害人民基本權利。

第二節：農民角色與能動性

第一節提到台灣農業困境，因為發展主義的論述影響，農業不受重視，人們價值觀認為務農辛苦、沒有前途，在經濟發展的前提下，農業應該讓步。因此，價格低廉的農地一再釋出供作它用，許多農村的發展史，實際上便是土地徵收歷史，竹北璞玉、竹東二重埔、三重埔，皆不只一次面臨徵收，本論文研究的苗栗灣寶，在 2008 年的徵收之前也曾有過抗爭成功經驗。兩次抗爭的共同點，在於土地所有權人成為政府開發計畫最後考慮的對象，國科會歷經竹科三期的抗爭風波後，四期基地的首要條件便是居民同意，豈料地方立委極力宣傳、於「土地取得」評比為困難度最低的後龍基地，仍因政府罔顧民意而出現激烈抗爭。竹科四期另覓建設基地後，苗栗縣府又於 2007 年在未告知當地居民的情況下進行徵收前的估價程序。

政府的作法，透露出上對下的權力支配，在 Chatterjee 所舉的案例中，加爾各答的人民不具公民身分，因此在印度政府眼中而是毫無能動性的「人口」，然而，灣寶農民雖具有合法公民身分，政府卻依然不願將其作為公民對待，而視為受政府統治支配的人口。面對政府的強勢作為，以及社會大眾對「發展」的盲目企盼，農民如何抵抗？透過田野訪談，得知帶領抗爭的灣寶農民，最初也對自救會的未




來感到悲觀，但是為了守護祖產，還是堅決抗爭到底。

抗爭者的能動性，其實正是從農民願意成立自救會聯合抵抗國家支配此一行動開展，農民不甘作為人口，而自認應享有公民權益，因此，灣寶的反徵收行動不僅是社會抗爭，同時也是政治抗爭。以此為基礎，灣寶在地居民積極透過既有網絡向環境保育團體、綠黨與主婦聯盟等團體求援，成功引起熱心人士的關心與協助，並在環評大會得到初步的成果，使開發案退回專案小組重審。雖然因反對徵收而與國家對抗，但灣寶農民也認識到政府內部的異質性，積極求助於行政單位人員，另一方面，也與鄰近的大埔自救會互通消息，相互支援。換句話說，自農民挺身而出，決心抗爭開始，抗爭群體便逐漸以農民為主體凝聚而成，抗爭能量也是因著群體間的串連、合作才得以顯現。

透過組織串連強化抗爭實力，是農民得以與強勢地方政府抗衡的關鍵，各類團體加入之後，網絡得以整合，使抗爭論述多元開展，農民本身往往是以財產權與工作權的角度提出訴求，拒絕徵收，但在發展主義將開發等同公益的國家政策與社會價值影響之下，必須在保障私益的訴求之外，另行提出公益論述與之抗衡，並持續增加抗爭正當性，從個人生存權利、環境保育論述，直到提出「政府圈地」的控訴與「糧食主權」、「土地正義」的主張，可以看到農民得到外部資源後，抗爭修辭漸趨多元，且皆朝向「公益化」的方向發展，因而使整體框架更形擴大，農地抗爭的發展，最後成為農業戰略地位及環境生態價值對抗工業區與科學園區創造產值、增加地方就業機會的經濟發展論述。

除了抗爭論述改變之外，農民的意識型態也隨著抗爭產生變化，其心態轉變主要體現在公民身分的實踐以及土地價值的認知兩個層面。在抗爭初期，灣寶居民對於自身財產權無端損失感到困惑且無法接受，於是以財產權為訴求向政府陳



情。但是經過長期對統治者的挑戰與抗爭之後，才發現土地開發與徵收帶有威權指導性格，人民不但無從參與，還被迫為開發犧牲。在運動的過程中，農民認識到自身權益未受政府法規積極保障，因此除了財產權與工作權的訴求外，在區委會宣布灣寶農地全數保留後，農民仍主張修改土地徵收條例，藉此保障公民權利，換言之，在行動的過程中，農民也確立了自身的公民認同。

此外，農民與環保團體、學者專家連結之後，也逐漸認識到土地的不同價值，對農民而言，土地最重要的意涵在於生產，也是家戶的經濟重心，但在抗爭網絡延伸之後，參與抗爭的農民發現外部團體對土地價值有各種詮釋，例如環境生態保育、糧食安全的戰略地位等等，也透過團體之間彼此交流學習認識到國際石油危機與糧食危機交迫之下，台灣糧食自給率低落的危險性，而決定強調「糧食自主」的重要。灣寶農民洪箱在營建署抗爭時，一手拿地瓜、一手拿銅板，質疑政府「地瓜沾醬油可以吃，錢沾醬油可以吃嗎？」，農民的觀念隨著抗爭改變，也使整體抗爭框架更形擴大。

正因如此，農民抗議行動受到大眾認同，農地抗爭普遍獲得社會輿論的同理與支持，苗栗縣政府最初自認徵收土地符合情、理、法，但大埔事件不但於情不合，717 凱道抗爭與社會輿論對農民的支持，更顯示出土地徵收的合理性已經受到質疑。農民以土地正義的論述批評政府的發展主義與威權心態，這股長期存在且持續發展的社會力量讓政府重新評估 2010 年底的五都選情，而決定在當時的抗爭個案上讓步。因此，抗爭群體成功使政府暫緩開發主義式的農地爭奪，灣寶地方性的抗爭亦隨之結束。但是，政府扭曲的發展邏輯並未改變，新圈地運動仍然變換一種形式持續進行，正因如此，強調農業價值的社會運動持續推展，以挑戰體制與意識型態上的阻礙。

第三節：農地抗爭的戰場：法規、體制、意識型態



農民參與抗爭遭遇的阻力，可分為法規、體制，與意識型態三種層次。主要的法規限制為土地徵收條例，因徵收的發動要件非常寬鬆，且長期為政府用作取得土地的主要工具。許多學者檢討土徵條例，皆提到公益性的認定機制付之闕如，核定權力又完全掌握在政府手裡，而許多建設案往往即是政府自己提出，也就是說，政府作為開發單位，同時自我證成開發公益性與必要性，如此球員兼裁判的作法，在無法可管的情況下縱容政府大量徵收土地。人民受到土地徵收影響，不但無從得知開發與徵收資訊，也缺乏意見表達的管道，土徵條例作為威權體制的延續，持續受到社會批評，隨著農地爭議，要求修正的呼聲也日益升高。

雖然 2011 年底土地徵收條例完成修正，為專家學者所詬病的公益性問題不但未獲改善，甚至對開發單位計畫書圖予以規範，透露出政府思維並未把土地徵收當做最後手段，而是「只要開發，就須徵收」，將土地徵收視為必要且唯一手段，然而，政府卻對徵收改採市價補償大書特書，視之為土地正義的實踐。不過，雖然土徵條例修訂結果令學界失望，與舊法相比，於程序上仍有微幅進展，如第 10 條規範「特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議應舉行聽證」即為一例，但此程序規範的具體影響，仍有待後續觀察。

除法令規範外，區段徵收透過抵價地制度強迫人民與政府合作開發，又難以明確計算利益得失，地主對區段徵收造成的影響無法形成一致意見，不但不易形成抗爭組織，在抗爭過程中，自救會成員也容易因遊說而離開，使組織力量分化。因此，在實務經驗上，可初步歸納出對抗區段徵收較一般徵收難度更高，從灣寶



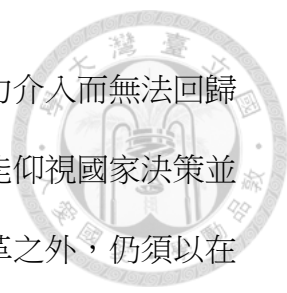
與大埔的組織動員比較，也發現大埔自救會組織面臨更多不確定因素。

雖然經過農民與其他團體長期的抗爭，農業價值與過去相比已得到社會初步的肯定，相關法規也因此修訂，但是否代表政府開始跳脫發展主義思維？則除了觀察法律與程序規範的變化之外，還須觀察改變之後的實質結果。雖然政府在大埔事件之後迫於情勢而退讓，但從桃園航空城的計畫審理，以及大埔四戶強制拆遷爭議，可以看出中央政府在 2010 年農地抗爭達到高潮時，其發展主義意識型態確實有所鬆動，但是抗爭強度隨著時間下降之後，很快地回到舊有的發展道路上，拒絕與人民妥協。

桃園航空城開發計畫審理至今，尚未有在地抗爭力量出現，各項評估會議也順利過關，然而，其中牽涉到超過 2,500 公頃的農地變更，其中超過半數為特定農業區。此一規模巨大的開發案，卻不見任何審議委員對大量農地變更表示關切，中央與地方政府更口徑一致，認為此案有利無弊，既可帶動地方發展，又能紓緩大台北地區過於密集的居住人口，而對地方上刻正發生的農地炒作視若無睹。

另一方面，大埔事件雖於 2010 年以劃地還農、原屋保留方式解決，政府卻在 2012 年內政部都委會第 784 次會議以「都市計畫需要」理由推翻前議，欲拆除大埔公義路上四戶人家，卻無法對其援引的交通安全理由自圓其說。苗栗縣長劉政鴻強調大埔四戶「一定拆除」，內政部營建署則表示「尊重地方權限」，在農陣、農盟與其他公民團體的強烈抗議下，苗栗縣府於 2013 年 7 月 18 日動員大批警力強制拆除大埔四戶，但相關爭議仍持續引發討論，全案至 2013 年 8 月仍未解決。

桃園航空城與大埔四戶爭議，雖然尚未有明確結果，但從此二個案目前發展而言，呈現出發展主義依然持續影響台灣的產業政策，政治權力由上而下支配土



地利用，不但人民參與空間因此受限，審議單位也可能受政治力介入而無法回歸專業審查，由此可知，在公民權益無法落實的情況下，人民只能仰視國家決策並被動接受。如欲改變統治者開發至上的意識型態，除了法令改革之外，仍須以在地抗爭為主，串連形成更大的社會力量持續抗爭並對政府施壓，如灣寶抗爭案例顯示，雖然政府最後在政治考量之下退讓，但此種政策改變不會主動發生，必須仰賴在地持續抗爭，才有機會達成。

第四節：未來研究建議

本文以灣寶為主要研究對象，分析台灣農地抗爭，並討論國家與社會彼此之間的抗爭互動，在研究過程中，觸碰到許多極具研究價值，但本論文未進一步處理的議題，在此整理並論述如下。

首先，本論文主要援引抗爭政治理論，說明抗爭組織的發展與串連，對抗爭結果有深刻的影響，但 Tilly & Tarrow (2007: 16-23) 在研究抗爭時，為呈現抗爭的動態變化，相當重視抗爭劇目 (repertoires of contention)，也就是行為者長期以來的關心議題、抗爭論述，以及使用何種展演形式向政府提出要求，抗爭劇目會隨著參與者、時間及地點的不同而有所變化，劇目的變化可能反映了政治局勢的變動，也可能代表抗爭群體的內部認同產生差異。雖然本文沒有處理與反圈地的抗爭劇目相關的議題，然而，透過訪談可以發現農民的抗議行動常以富創意且帶有農村特色的形式展現。雖然農民本身可能沒有意識到，但從他們的抗議行動中，處處可見現今社會逐漸淡忘的農的價值，例如灣寶居民張書銘提出鑽石與水的悖論，認為農地正如水一般，價格雖低，卻是生命中不可或缺，農民也以草根的比喻表達同樣的道理：「政府官員是食屎大漢嗎？攏免食米嗎？」為了打擊灣



寶的抗爭，苗栗縣政府多次公開表示灣寶土壤貧瘠，農業產值低落，因此農民每次北上抗議，必定備齊有機農產品在現場陳列展示，洪箱說：「我們會這樣做也是劉政鴻說我們這邊沒有三吋土，所以我們是要反駁他的謊話（訪談記錄，2012/08/19）。」仔細觀察農民的抗爭展演，其實充滿務農者的活力與其對土地的感情，而社會大眾若因著農民抗爭，逐漸對農業價值產生同理，或許也能藉此累積抵抗發展主義的能量。¹⁴³

其次，中央與地方對於開發案的態度可能有各自的偏好而未必站在相同立場，如後龍科技園區，即是地方政府提出，但中央不一定會為其背書，而必須透過多次協調達成共識。灣寶抗爭過程中的一場關鍵戰役，就是農民北上與聲援的學生、知識分子及各界團體齊聚行政院，圍堵劉政鴻，不讓地方與中央在後科開發案產生默契，抗爭團體高喊「中央地方聯手出賣灣寶」，主持當次抗爭的廖本全教授表示，當時的主要訴求就是「我們不希望中央配合地方出賣這個地區」，並且在媒體的全程記錄下產生很好的效果。由此可知，在農地抗爭的過程中，應該仔細觀察不同層級政府各自對開發案抱持的態度為何，並善用中央與地方的矛盾，強化抗爭論述。另一方面，也可以檢討政府對開發的態度，究竟是持續證明開發主義仍是台灣優勢論述，或是已經出現鬆動的可能？中央對於地方的開發案抱著觀望的態度，是否代表其亦不贊成盲目且無效的開發？或是我們可以從中央持續積極推動的、影響環境生態與農業發展更加深遠的大型開發案，理解到中央與地方政府終究皆仍無法放棄土地炒作的巨大誘因？

從上述灣寶抗議一例延伸出的第三個議題，是政治如何介入專業審查，而社

¹⁴³ 或者也可以換個方式提問：在從農人口逐漸高齡化，務農者佔勞動比例持續降低的現代台灣，抗爭劇目如何將農業議題帶入社會大眾的日常生活中，並引起社會的重視與支持？農地抗爭採行的劇目是否能夠持續有效，又應該如何變化，方能持續對抗國家發展主義，這些問題皆有賴後續觀察、研究。



會民主力量的展現又如何令開發案審議回歸專業考量，免於政治影響。台灣的土地開發經常是由政府直接提出，既然政府身兼開發單位，則必然對開發有所偏好，若政治力介入環境影響評估，或是營建署的專業審查，本應層層把關的制度必定門戶大開，令專業審議屈服於政治決定之下，第四章第三節提到有審查委員指出「高層就是公共利益」，可為政治介入審查的明證，若能對區委會或都委會審查委員進行深度訪談，必可呈現出專家會議中政治力量介入的情況與實際影響。

政府主導開發，又掌握案件審查，人民力量是否可阻止政治壓力對專業審議品質的傷害？雖然政府與個人之間的權力差異極度懸殊，但從灣寶的抗爭例子可以看出，群體所呈現的力量可以影響政治決定：「我當時的想法是說，在行政院院長面對劉政鴻之前，他要收到這個訊息，原來台灣社會包括苗栗、包括整個社會都對這件事情很關注，而且認為不該如此（訪談記錄，廖本全，2013/05/02）。」若能成功動員抗爭群體，發揮社會力量，人民的參與可以改善開發案的審議品質，廖本全以2013年4月25日，區委會通過桃園航空城開發計畫為例，指出當時的政治形勢很明顯：「航空城我看到農委會放、水利署放，就打電話去營建署問：會不會過，答案直接告訴我：會（訪談記錄，2013/05/02）。」即便如此，社會力量若能展現，還是能夠產生具體影響：「其實你可以想像那天我們外面有一場記者會，而且人很多，不只是我們，還有當地的農民，然後一票立法委員，那天不可能過，保證不可能過（訪談記錄，2013/05/02）。」雖然這只是事後的猜想，但若從這段訪談記錄出發，透過個案研究釐清抗爭力量與專業審議之間的關聯，必能對抗爭群體的能動性有進一步的認識與發現。

參考文獻



壹、中文部分

中國時報，1994a，〈因應竹苗共榮圈發展 竹南最理想：第四期科學園區宜設何地
立委柯建銘提出看法〉，中國時報，11/08，16。

中國時報，1994b，〈立委劉政鴻大力推銷後龍：指苦苓腳用地尚可增加 地點適中〉，
中國時報，11/08，16。

中國時報，1994c，〈科學園區管理局 重點要求：促苗縣府速提三鄉鎮用地取得開
發承諾書〉，中國時報，12/23，16。

內政部，2003，《土地徵收條例制定實錄》，台北：內政部。

內政部，2013，《新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫案政策評估說明書》，
行政院環保署網站，
<http://eiareport.epa.gov.tw/EIAWEB/GoMain.ashx?main=Main3&func=11&hcode=1020110A>，2013/06/20。

內政部區域計畫委員會，2008，〈苗栗縣後龍科技園區開發計畫可行性規劃報告專
案小組審查會議紀錄〉，內政部營建署網站，[http://
gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/1110/971231__0970810543-檢送97年
12月23日本部區域計畫委員會審議苗栗縣後龍鎮「苗栗縣後龍科技園區
開發計畫可行性規劃報告」專案小組審查會議紀錄一份.pdf](http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/1110/971231__0970810543-檢送97年12月23日本部區域計畫委員會審議苗栗縣後龍鎮「苗栗縣後龍科技園區開發計畫可行性規劃報告」專案小組審查會議紀錄一份.pdf)，2013/06/20。

內政部區域計畫委員會，2009，〈內政部區域計畫委員會第256次審查會議紀錄〉，
內政部營建署網站，
http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/1406/980612__0980805578-召開



內政部區域計畫委員會第 256 次審查會議.pdf，2013/06/20。

內政部區域計畫委員會，2010，〈苗栗縣後龍科技園區開發計畫可行性規劃報告第

二次專案小組審查會議紀錄〉，內政部營建署網站，

http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/2331/990625__09908048671-檢

送 99 年 6 月 4 日召開本部區域計畫委員會審議苗栗縣後龍鎮「苗栗縣後龍

科技園區開發計畫可行性規劃報告」第 2 次專案小組會議紀錄乙份.pdf，

2013/06/20。

內政部區域計畫委員會，2011a，〈苗栗縣後龍科技園區開發計畫可行性規劃報告

第三次專案小組審查會議紀錄〉，內政部營建署網站，

http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/2864/1000329__1000802398-檢

送 100 年 3 月 10 日召開本部區域計畫委員會審議苗栗縣後龍鎮「苗栗縣後

龍科技園區開發計畫可行性規劃報告」第 3 次專案小組會議紀錄乙份.pdf，

2013/06/20。

內政部區域計畫委員會，2011b，〈內政部區域計畫委員會第 288 次審查會議紀錄〉，

內政部營建署網站，

http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/318E/1000408__1000802945-召

開內政部區域計畫委員會第 288 次審查會議.pdf，2013/06/20。

內政部都市計畫委員會，2011c，〈內政部都市計畫委員會第 769 次會議紀錄〉，內

政部營建署網站，

<http://www.cpami.gov.tw/chinese//filesys/file/chinese/committee/cpc/record/76>

9record.pdf，2013/06/20。

內政部營建署，2007，〈苗栗縣後龍科技園區開發計畫 案件基本資料檢視〉，內政

部營建署網站，



<http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncpublic/PlanView.aspx?PlanID=337>，

2013/06/20。

尤重道，2001，《土地徵收補償實務》，台北：永然文化。

王振寰，1996，《誰統治臺灣？轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。

司法院，1996，〈釋字第 409 號解釋〉，司法院大法官網站，

http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=409，

2013/06/20。

司法院，2004，〈釋字第 579 號解釋〉，司法院大法官網站，

http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=579，

2013/06/20。

台灣農村陣線，2011，〈【拒絕密室黑箱、土地正義、不容妥協】記者會〉，苦勞網，

<http://www.cooloud.org.tw/node/65417>，2013/06/20。

民眾日報，2011，〈土地正義 農民將再上凱道〉，民眾日報，12/08，A03。

立法院公報處，2001，《法律案專輯第二百八十三輯：土地徵收條例法案》，台北，立法院。

江碩涵，2012，〈航空城定案 桃園農地單月漲 5%〉，聯合報，09/20，AA2。

行政院農業委員會，2011，〈1000128-農委會來函意見〉，內政部營建署網站，

<http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/2756/1000128-農委會來函意見.pdf>，2013/06/20。

行政院農業委員會，2012，《糧食供需年報》，台北：行政院農業委員會。

行政院環境保護署，2007，〈苗栗縣後龍科技園區環境影響說明書〉，行政院環境保護署環境影響評估書件查詢系統網頁，

<http://eiareport.epa.gov.tw/EIAWEB/Main3.aspx?func=10&hcode=0961351A>



&address=&radius=，2013/06/20。

行政院環境保護署，2008a，〈苗栗縣後龍科技園區環境影響說明書第一次初審會議記錄〉，行政院環境保護署環境影響評估書件查詢系統網頁，

<http://eiareport.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=0961351A>

&sFileName=20080108.pdf&sDir=eiaetc&sType=b，2013/06/20。

行政院環境保護署，2008b，〈苗栗縣後龍科技園區環境影響說明書第二次初審會議記錄〉，行政院環境保護署環境影響評估書件查詢系統網頁，

<http://eiareport.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=0961351A>

&sFileName=20080819.pdf&sDir=eiaetc&sType=b，2013/06/20。

行政院環境保護署，2009，〈行政院環境保護署環境影響評估審查委員會第175次會議記錄〉，行政院環境保護署環境影響評估書件查詢系統網頁，

<http://eiareport.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=0961351A>

&sFileName=A0175.pdf&sDir=eiaetc&sType=e，2013/06/20。

何高祿，1995，〈後龍中選 新竹籍立委不服：抨擊國科會閉門造車式審核有失公道 要求重勘〉，中國時報，01/20，13。

吳旻倉，1991，《台灣農民運動的形成與發展（1945-1990）》，台北：國立台灣大學農業推廣學研究所碩士論文。

吳貞儀，2010，《權力與協作規劃：灣寶永續社區及公民環境主義的觀察與反思》，台北：國立政治大學地政研究所碩士論文。

吳音寧，2013，〈凱道上的人民開講：關於「雪仔」的故事〉，天下雜誌網站，<http://http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/74/article/108>，2013/06/20。

呂苡榕，2010，〈不顧農民抗議 怪手三劃大埔里〉，台灣立報，06/29，05，2013/06/20。



- 李丁讚，2010，〈財團圈地，農業崩解〉，《司法改革雜誌》，(79): 76。
- 李丁讚，2011，〈公民農業與社會重建〉，《臺灣社會研究》，(84): 431-464。
- 李承嘉，1998，《台灣戰後(1949-1997)土地政策分析：「平均地權」下的土地改革與土地稅制變遷》，台北：正揚。
- 李信宏，2012，〈中平工業區開發案 中央駁回〉，自由時報，06/29，A14N。
- 李建良，2006，〈第二十一章：損失補償〉，翁岳生（編），《行政法（下）》，台北：元照，645-737。
- 李彥甫，1995a，〈新竹園區四期用地 明天評選：後龍.竹南.銅鑼三地競逐 評選小組留意財團炒作傳言〉，聯合報，01/17，06。
- 李彥甫，1995b，〈新竹科學園區四期擴建用地 苗栗後龍 獲評第一：政院核定後三個月內 若未取得土地 將重新評選〉，聯合報，01/19，06。
- 李彥甫，1997，〈竹南、銅鑼並列竹科園區第四期基地：分別在明、後年動工 可提供 380 公頃土地 地方政府須在三個月內提具體合作計畫〉，聯合報，06/05，23。
- 李郁璇，2011，《農業多功能論下農村永續社區之研究—以苗栗縣後龍鎮灣寶社區為例》：國立台北大學都市計劃研究所碩士論文。
- 汪智博等，2012，〈「違法環評」VS.「我要餬口」千人對嗆 美麗灣有條件通過〉，台灣蘋果日報，12/23，A4。
- 芎林自救會，2011，〈芎林都市計畫徵收案自救會〉，芎林自救會網頁，<http://http://blog.xuite.net/a19760706/Protest/43822720>，2013/06/20。
- 季良玉，1996，〈農地釋出 已近九百公頃〉，聯合報，05/04，B19。
- 林玉文、許俊傑，2006，〈規劃便捷路網 引進科技大廠 縣長：「鄉鎮要自己開發財源」〉，聯合報，01/11，C2。



林政忠、黃瑞典，2010，〈竹南科園徵收 警戒備半夜挖田 楊長鎮：從優從寬補償
未兌現，應立刻停工 苗縣府：說明會近 20 場，抵價地發還全台最優惠〉，
聯合報，06/10，B2。

林美芬，2013，〈航空城炒農地 桃縣建投公會理事長鍾吉昌批太超過〉，自由時報，
01/14，C06。

林毅璋，2010，〈超冷門工業區／雲林離島新興區 閒置率 100%〉，自由時報，08/08，
A10。

法農小組、台灣農村陣線，2013，〈還我「土地正義」：民間版土地爭條例修正草
案說明〉，台灣農村陣線（編），《土地正義的覺醒與實踐：抵抗圈地文集》，
台北：國立政治大學第三部門研究中心，260-263。

祁容玉，2009，〈西瓜節沒補助 灣寶里怨苗縣府〉，聯合報，06/11，B2。

柯永輝、張明慧，2010，〈台中怎麼辦到的？自己當招財貓〉，聯合報，12/05，A4。

胡蓬生，2010，〈竹南科園 地主抗爭：「強制整地鴨霸」 噴肥料抗議〉，聯合報，
06/29，B1。

范正祥，2010，〈會吳揆達共識 相思寮聚落可保存〉，自由時報，08/14，A8。

范正祥等，2010，〈政院拍板／大埔劃地還農 農民堅持原地〉，自由時報，07/23，
A1。

范榮達，2010，〈劉政鴻緊急取消大陸行〉，聯合晚報，07/19，A5。

苗栗縣後龍鎮灣寶社區發展協會，2008，〈反對設立苗栗縣後龍科技園區陳情書〉，
灣寶人文藝術工作室網站，

[http://artistic.org.tw/wan/modules/newbb/dl_attachment.php?attachid=1231226
959&post_id=186](http://artistic.org.tw/wan/modules/newbb/dl_attachment.php?attachid=1231226959&post_id=186)，2013/06/20。

苗栗縣政府，2007a，〈苗栗縣後龍科技園區開發計畫可行性規劃報告 第三章：產



- 業引進分析〉，內政部營建署網站，
<http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/515/CH3.pdf>，2013/06/20。
- 苗栗縣政府，2007b，〈苗栗縣後龍科技園區開發計畫可行性規劃報告 第四章：實質發展計畫〉，內政部營建署網站，
<http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/515/CH4.pdf>，2013/06/20。
- 苗栗縣政府，2009，〈981005-苗栗縣政府補正資料〉，內政部營建署網站，
<http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/1469/981005-苗栗縣政府補正資料.pdf>，2013/06/20。
- 苗栗縣政府，2010，〈「苗栗縣後龍科技園區開發案」說明會溝通協調記錄〉，內政部營建署網站，<http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/2182/990513-苗栗縣政府補充溝通協調結果等相關文件.pdf>，2013/06/20。
- 苗栗縣政府，2011，〈後龍科第二次專案小組發言摘要回覆〉，內政部營建署網站，
http://gisapsrv02.cpami.gov.tw/ncland/upfile/2734/後龍科第2次專案小組_發言摘要回覆.doc，2013/06/20。
- 夏曉鵬，2000，〈美濃反水庫運動的社區抗爭〉，陳光興（編），《發現政治社會：現代性、國家暴力與後殖民民主》，台北：巨流，64-66。
- 徐世榮，2010a，〈土地徵收 遠離正義了〉，中國時報，06/29，A14。
- 徐世榮，2010b，〈違背土地正義的濫權徵收—土地淪為政府發展經濟的金雞母〉，《當代雜誌》，(242): 102-105。
- 徐世榮，2013a，〈破除徵收迷思，回歸問題本質！〉，台灣農村陣線（編），《土地正義的覺醒與實踐：抵抗圈地文集》，台北：國立政治大學第三部門研究中心，6-13。
- 徐世榮，2013b，〈揭開浮濫徵收之謎〉，台灣農村陣線（編），《土地正義的覺醒與



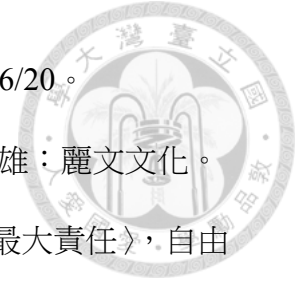
- 實踐：抵抗圈地文集》，台北：國立政治大學第三部門研究中心，43-45。
- 徐世榮，2013c，〈誤入歧途的區段徵收〉，台灣蘋果日報，04/27，A22。
- 徐世榮、廖麗敏，2011，〈建構民主人權的土地政策〉，《台灣社會研究》，(86): 403-429。
- 桃園縣政府，2013a，〈地政 Q&A〉，桃園縣政府地政局網頁，
<http://www.land.tycg.gov.tw/qa.aspx?&mid=197&page=9&>，2013/06/20。
- 桃園縣政府，2013b，〈桃園航空城計畫開發範圍〉，桃園縣政府網站，
<http://www.tycg.gov.tw/aerotropolis/home.jsp?id=16&parentpath=0>，
2013/06/20。
- 張天寶，2007，〈灣寶里紀實〉，灣寶人文藝術工作室網站，
<http://artistic.org.tw/wan1/b1.htm>，2013/06/20。
- 張永健，2011，〈土地徵收補償之規範標準與實證評估〉，《東吳法律學報》，22(4): 27-64。
- 張淑珠，2010，〈相思寮可不劃入中科園區 吳揆：還要做完整思考請相關單位重新檢討〉，台灣新生報，08.01，02。
- 許純鳳，2011，〈後科園區止步 灣寶農民歡呼〉，台灣立報，04/15，01。
- 許純鳳，2013，〈捍衛糧食主權 農民凱道開講〉，台灣立報，02/04，01。
- 連珠君，2012，〈大園鄉農地成金 2 周漲 3 成〉，台灣蘋果日報，10/20，P4。
- 陳平軒，2013，〈反圈地惡法：淺談民間版土地徵收條例修正草案之理念〉，台灣農村陣線（編），《土地正義的覺醒與實踐：抵抗圈地文集》，台北：國立政治大學第三部門研究中心，264-268。
- 陳玉梅，2012，〈人間異語：眾人見錢眼開 獨我看見真價值〉，台灣蘋果日報，02/03，A24。



- 陳立夫，2007a，〈土地法總點檢〉，《土地法研究》，台北：新學林，1-29。
- 陳立夫，2007b，〈我國土地徵收制度上若干爭議問題之探討〉，《土地法研究》，台北：新學林，213-243。
- 陳立夫，2007c，〈土地徵收與損失補償〉，《土地法研究》，台北：新學林，245-290。
- 陳立夫，2008，〈析論我國土地徵收法制上之爭議問題〉，《臺灣土地研究》，11(1): 1-35。
- 陳立夫，2010，〈大埔·相思寮土地徵收事件雜感〉，《台灣法學雜誌》，158: 4-7。
- 陳立夫，2013，〈評二〇一二年土地徵收條例修正條文——以徵收程序與補償之規定為中心〉，《月旦法學雜誌》，212: 82-102。
- 陳東升，1995，《金權城市 地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》，台北：巨流。
- 陳洛薇，2010，〈大埔爭議解套 畫地還農 以地易地 另畫五公頃地供耕作 吳揆宣示未來不輕易動用特定農地 劉政鴻三度道歉〉，聯合報，07/23，A1。
- 陳洛薇等，2010，〈大埔案 馬表態：設法保留農地：「不應多徵」 吳揆強硬批劉政鴻 政院：5公頃爭議農地不徵收 協商選項之一〉，聯合報，07/22，A4。
- 陳界良，2010，〈鳶飛雁來 灣寶社區生態驚豔〉，自由時報，06/01，B05P。
- 陳愛珠，1994，〈新竹科學園區擴大範圍 苗縣三地力爭：竹南、後龍、銅鑼均表達強烈意願 用地取得容易否是出線要件〉，中國時報，11/08，16。
- 單厚之等，2010a，〈農民反圈地 吳揆：地方處理不周〉，中國時報，07/18，A1。
- 單厚之等，2010b，〈宿凱道挺農村 網獲 800 萬人次〉，中國時報，07/18，A4。
- 彭宣雅，2010，〈農民怒：良田毀 誰懂農民的痛〉，聯合晚報，07/17，A5。
- 彭健禮，2010a，〈竹南科封路施工 南北向須繞道〉，自由時報，06/09，B05P。
- 彭健禮，2010b，〈後龍科 竹科 4 期候選基地〉，自由時報，09/01，B05P。



- 彭健禮、傅潮標，2010，〈大埔農民再抗爭 警強勢驅離〉，自由時報，07/08，A12。
- 曾韋禎、鍾麗華，2010，〈竹南科「徵」議 大埔農民上總統府 控縣府毀田〉，自由時報，06/24，B05P。
- 曾懿晴，2010，〈農委會表態 公共建設 不該徵良田 主委陳武雄談大埔事件 要動到特別農業區 須經環評 開怪手輾平稻子 苗縣府「應該精緻點」〉，聯合報，07/21，A4。
- 黃坤省、王慈徽，2002，〈台灣區段徵收實務之優缺點探討〉，《土地問題研究季刊》，1(1): 64-70。
- 黃瑞典，2009，〈還我土地！竹南科特區地主陳情：質疑黑箱作業、圖利財團 赴行政院、監察院抗議 縣府出面溝通 強調徵地合法〉，聯合報，12/19，B1。
- 楊憲州，1994，〈國科會踏勘科學園區四期用地 三方較勁 竹南：具開發遠景 後龍：交通最佳 銅鑼：用地易取得〉，中國時報，12/23，16。
- 楊憲州，1995，〈鎮代洪箱遭攻訐報警：「發展會」指阻礙科學園區設置 應罷免〉，中國時報，02/28，16。
- 楊憲州、陳慶居，1993，〈爭取科學園區苗栗地方人士強力推銷：劉政鴻籲地主在選定地點後配合土地取得創造繁榮〉，中國時報，07/24，15。
- 葉菁凰，2012，《社基保育的鄉村實踐：灣寶社區保衛戰》：國立台北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 詹順貴，2011，〈市價徵收 不是土地正義〉，台灣蘋果日報，08/29，A17。
- 詹順貴、李明芝，2011，〈台灣土地徵收浮濫的原因探討〉，《生態臺灣》，(33): 4-9。
- 廖本全，2011，〈市價徵收不是土地正義〉，台灣蘋果日報，09/14，A19。
- 監察院，2012，〈調查報告-工業區閒置〉，監察院人權保障主題網站，
http://humanrights.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/調查報告



- /101/101000123 調查報告_工業區閒置(對外).pdf，2013/06/20。
- 趙鼎新，2007，《社會運動與革命：理論更新和中國經驗》，高雄：麗文文化。
- 劉力仁等，2013，〈國家公園內開發惹爭議//學者：墾管處要負最大責任〉，自由時報，05/04，A04。
- 劉華真，2011，〈消失的農漁民：重探台灣早期環境抗爭〉，《台灣社會學》，21: 1-49。
- 劉進慶等，2012，《台灣戰後經濟分析：修訂版》，台北：人間。
- 審計部，2012，〈中華民國 100 年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計表）〉，審計部網站，<http://www.audit.gov.tw/files/15-1000-398,c90-1.php>，2013/06/20。
- 蔡培慧，2010，〈真實是一場社會行動：反思台灣農村陣線的行動與組織〉，《臺灣社會研究》，(79): 319-339。
- 蔡培慧、許博任，2011，〈重識、介入與結伴前行的反圈地路途〉，《台灣社會研究》，(84): 465-479。
- 蕭白雪，2011，〈行賄換無罪：何智輝 更二審改判 14 年〉，聯合報，09/02，A12。
- 賴思妤，2011，《徵收(變更)農地供做工業區之權力與行動分析：治理性與行動者網絡理論觀點之比較》：國立台北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。
- 錢震宇，2011，〈打造公義社會 馬宣示土地改市價徵收〉，聯合報，08/25，A1。
- 營建署，2012，〈內政統計年報〉，內政部內政統計年報網頁，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>，2013/06/20。
- 聯合報，2006，〈後科昭凌優先議價〉，聯合報，07/22，C2。
- 薛香川，2010，〈新竹科學工業園區:二十週年紀念專刊〉，科學工業園區管理局網站，<http://www.sipa.gov.tw/home.jsp?serno=201001210118&mserno=20100>



1210113&menudata=ChineseMenu&contlink=content/20years_2.jsp&level3=Y&serno3=201002250017, 2013/06/20。

謝岳、曹開雄，2009，〈集體行動理論化系譜：從社會運動理論到抗爭政治理論〉，《上海交通大學學報（哲學社會科學版）》，17(3): 13-20。

謝錦芳，2010，〈解開工業區閒置謎團 夢想變泡沫 台灣工業區養蚊子〉，中國時報，09/19，A4。

鍾麗娜，2010，〈區段徵收制度與抵價地課題之分析〉，《土地問題研究季刊》，9(3): 12-28。

鍾麗娜，2011a，〈區段徵收開發後土地之處理從專案讓售到預先標售之省思〉，《土地問題研究季刊》，10(2): 89-104。

鍾麗娜，2011b，〈區段徵收制度之政經分析〉，《土地問題研究季刊》，10(3): 32-53。

鍾麗娜，2011c，〈區段徵收—主要行為者汲取土地開發利得的天堂？〉，《土地問題研究季刊》，10(4): 101-106。

鍾麗華，2012，〈在竹科與華廈間求生 劉慶昌捍衛祖田種好米〉，自由時報，10/07，A14。

鍾麗華、謝文華，2010，〈千農夜宿凱道 高呼還我土地〉，自由時報，07/18，A2。

簡慧樺，1998，《國家權力與農民抗爭—以1895年至1980年代台灣農民運動為例》，台北市：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

藍瀛芳等，2012，《我國土地徵收制度之評估》，台北：行政院研究發展考核委員會。

蘋果日報，2010，〈尊重農民意願 政院鬆口 中科剔除相思寮〉，台灣蘋果日報，08/01，A16。

蘇秀慧，2011，〈農地徵收困難...全台四大工業區、科學園區開發案卡住 選址不

當後龍科技園區打回票》，經濟日報，07/08，A4。



貳、西文部分

- Aggarwal, Aradhna. 2012. "SEZ-led Growth in Taiwan, Korea, and India." *Asian Survey* 52(5): 872-899.
- Banerjee-Guha, Swapna. 2008. "Space Relations of Capital and Significance of New Economic Enclaves: SEZs in India." *Economic and Political weekly* 43(47): 51-59.
- Basu, Pranab Kanti. 2007. "Political Economy of Land Grab." *Economic and Political Weekly* 42(14): 1281-1287.
- Boyenge, Jean-Pierre Singa. 2007. "ILO database on export processing zones." International Labour Organization.
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/epz.htm>. Latest update 19 June 2013.
- Chatterjee, Partha. 1998. "Community in the East." *Economic and Political Weekly* 33(6): 277-282.
- Deininger, Klaus and Byerlee, Derek. 2011. "Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?" World Bank.
http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf. Latest update 19 June 2013.
- Economist. 2009. "Buying farmland abroad: outsourcing's third wave." *The Economist*.
<http://www.economist.com/node/13692889>. Latest update 19 June 2013.



GOI. 2009. "Develop SEZ: How to Apply." Government of India.

<http://sezindia.nic.in/develop-sez-happly.asp>. Latest update 19 June 2013.

GOI. 2012. "Fact Sheet on Special Economic Zones." Government of India.

<http://sezindia.nic.in/writereaddata/updates/NEW%20FACT%20sheet.pdf>.

Latest update 19 June 2013.

ILC. 2011. "The outlook on farmland acquisitions. International Land Coalition.

http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/899/IIED_fatmland_web_11.03.11.pdf. Latest update 19 June 2013.

Jr., Saturnino M. Borras, Hall, Ruth, Scoones, Ian, White, Ben, & Wolford, Wendy.

2011. "Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction." *The Journal of Peasant Studies* 38(2): 209-216.

Levien, Michael. 2011. "Rationalising Dispossession: The Land Acquisition and

Resettlement Bills." *Economic and Political Weekly* 46(11): 66-71.

LVC. 2012. "International Conference of Peasants and farmers: Srop land grabbing!"

La Via Campesina.

<http://viacampesina.org/downloads/pdf/en/mali-report-2012-en1.pdf>. Latest update 19 June 2013.

McAdam, Doug, Tarrow, Sidney G., & Tilly, Charles. 2001. *Dynamics of contention*.

New York: Cambridge University Press.

Oviedo, Sheila. 2011. "Avoiding the Land Grab: Responsible Farmland Investing in

Developing Nations. Sustainalytics

http://www.sustainalytics.com/sites/default/files/avoiding-the-land-grab-responsible-farmland-investing-in-developingnations_final.pdf. Latest update 19 June



2013.

PTI. 2011. "33 SEZs denotified between Dec 2008 and July 2011: Government" The

Economic Times ,

http://articles.economictimes.indiatimes.com/2011-08-17/news/29896652_1_ta

x-free-enclaves-cent-income-tax-exemption-sez-act. Latest update 19 June

2013.

Tilly, Charles. 1978. *From mobilization to revolution*. Reading. Mass.

Addison-Wesley Pub. Co.

Tilly, Charles, and Tarrow, Sidney G. 2007. *Contentious politics* Boulder, Colo.

Paradigm Publishers.

Zoomers, Annelies. 2010. "Globalisation and the foreignisation of space: seven

processes driving the current global land grab." *The Journal of Peasant Studies*

37(2): 429-447.



附錄一：新竹縣政府公告



問題：縣府公務預算以外的區段徵收基金負債，據說在民國 100 年及 101 年面臨還債的高峰期，究竟實際情形如何？請詳細說明，好讓每位議員及全體縣民有所了解。

說明：

- 一、 本縣 100 年度區段徵收基金需要償還的銀行借款為 40 億 5,500 萬元，至於 101 年應還借款則為 71 億 5,500 萬元，兩年內總共應償還借款高達 112 億 1,000 萬元。本（100）年度截至 4 月底勉力償還 9 億 8,000 萬元，尚有 102 億 3,000 萬元借款應到期償還，壓力非常沉重。
- 二、 本縣各項區段徵收計畫，包括臺科大（校地）、縣治三期（也就是台大二期校地）、華興社區（竹北高中校地）以及湖口王爺壟等，為了支付各項徵收補償費及工程款需要，在 95 年度借款 76 億元、96 年度借款 70 億元。其中臺科大 20 億元及湖口王爺壟 51 億元，分別在 100 年、101 年五年到期一次還款。
- 三、 由於長久以來，本縣因為發放老人年金每人每月 6,000 元及老農津貼補發差額每人每年 42,000 元，雖然樂了本縣的老人家，可是卻苦了本縣的財政及縣庫，從此身陷水深火熱當中，並導致縣庫每年差短金額平均高達 30 多億餘元。
- 四、 因為每年收支差短金額實在太大，實無法用公債借款方式來支應彌平，只有轉向各區段徵收計畫專戶調借週轉一途。如此每年愈借愈多，審計單位也年年提出糾正，而縣庫沒有能力償還，導致調借額度從 90 年度的 22 億元，逐年攀升到 98 年度的 162 億餘元。形成一個接一個的區段徵收計畫，變相成為縣庫刷卡用的提款機。正如信用卡之卡債、卡奴的翻版，最終造成本縣目前面臨龐大債務無法到期償還的困境。
- 五、 本縣自從邱縣長上任以後，非常努力執行各項開源節流政策，已展現了相當的成效。但是面對 100 年及 101 年區段徵收基金龐大的債務，還款財源究竟在哪裡？可以說是難以承受之重。「路是人走出來的，沒有過不去的坎」，這是危機，也是轉機。邱縣長有能力也有信心帶領縣府團隊，在縣議會陳議長及全體議員協助下，持續積極開源節流，共同為降低縣庫負債打拼，避免債留子孫，共創新竹縣財政新風貌。



附錄二：訪談記錄



2013/05/02 訪談記錄：廖本全（台北大學不動產與城鄉環境學系副教授）

我常常跟他們強調主要的戰場就是在我們的行政體制，否則我們就只能在外面抗議、開記者會，不然就是走法律途徑。

台灣的土地大致上可以分成三種，一種是國家公園用地，除開國家公園以外的，我們就把它區分為兩類，一類是都市用地，另外一類是非都市用地。非都市用地的計畫審查歸區委會，都市計畫的審查歸都委會，而都委會又分兩個層級，地方政府有都市計畫委員會，中央政府在內政部營建署也有都市計畫委員會，也就是說都市計畫要經過兩個層級的審議。

所以說如果是非都市土地的開發許可，像後龍科技園區，它就是非都市土地的開發許可的申請，簡單的說叫土地變更啦，所以說他只要經過區域計畫委員會的審議就可以了。可是如果是新訂都市計畫，它的程序就比較特別，因為它本來是非都市土地呀，所以要由區域計畫委員會先開會同意你的都市計畫我願意把這個土地釋出到都市計畫的領域去。所以區域計畫要先審，航空城上個禮拜就審過了，就釋出了。

釋出之後緊接著，因為航空城是中央主辦的，所以只要在內政部的都市計畫委員會審查就好了。那如果是地方政府主辦的新訂都市計畫，例如說大埔，它就會進入苗栗縣都市計畫委員會審議，通過之後緊接著才會進入內政部都市計畫委員會審議。所以大埔從這裡來看，三個行政程序都走完了，而且這三個行政程序走完之後，緊接著是土地徵收。

當然土地徵收的作業，可能在作土地變更的時候，就會開始做地上物查估，相關的工作就會開始。所以有一些民眾比較幸運的是在做地上物查估的時候，還在進行這些變更的程序，所以他們可以立即去參與，可是大部分的人是不知道的。

當然除此之外有可能要進行環境影響評估，那就要回到環評法看它的規模、面積，申請事項。像後龍科技園區就要進行環評，新訂都市計畫可能他的面積超過多少就要進行環評。可是遇到環評這種事，包括公部門也好、私部門的開發也

好，大家都會去躲環評，像美麗灣一樣，它就會切割像第一期、第二期，讓它小於環評的門檻，大家都是這樣玩。

大致是如此，所以程序是環評（可能），再來區委會、都委會（兩個層級），再來土地徵收，大概是這樣的行政程序。但是這四個行政程序我覺得，你看土地徵收是最末端的，你就會發現走到最末端大家就是聊勝於無，應付應付，反正最後一個程序一定要走完，前面都放手了嘛！我們就可以看到土地徵收，內政部地政司的這個土地徵收小組，我覺得都是在跑程序，它一次審查可能審好幾個案子，每個案子十分鐘、十五分鐘就結束，就念完，有沒有問題？沒有，就結束了，就通過了。通過了之後地方政府就可以開始進行徵收的作業。

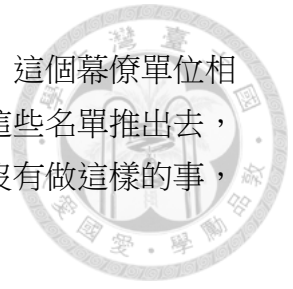
所以你說這幾個委員會最不友善的，我覺得是土地徵收啦。但是不是委員不友善，是制度不友善，跟文官體制不友善，所以它從來不會請地主去參加，沒有。這個委員會非常封閉，所以我說他非常不友善，他資訊沒有公開，議事沒有公開，通通沒有，然後很快速就通過了。

再來往前推，你說都委會跟區委會，地方層級的都委會，他的人選主控權都在地方政府手上，所以他當然找跟自己關係非常好的，所以我們先不談這一層級，直接談中央內政部營建署的區委會跟都委會。委員的聘任也是一樣，問題一樣，主導權還是在內政部長，所以從這裡就可以看出來，誰能夠進去當委員當然很關鍵，但是主導權還是在內政部自己掌握。的確，長期看來我認為都市計畫聘任的委員跟區域計畫委員會聘任的委員，相對而言比較有理想，比較有價值實踐的學者，在區域計畫委員會裡頭，的確看到的是比較多。都委會的委員，不是沒有，但是比較少。

問；為什麼會有這樣的差異？

只有兩個原因，第一個原因就是作業單位，作業單位要提推薦名單，如果是都市計畫就是都市計畫組，就看營建署署長跟都市計畫組組長怎麼提出這個名單，這是關鍵，他們一定都是找友好的學者。我們可以看得出來，如果一個委員到委員會提出很多問題，每一次會議都提出很多問題很多意見，他可能就只作這一任，一任就一年離開。其實一任是可以連任三次，所以等於可以任四年，四年之後就要停下來。所以如果你回去看內政部區委會、都委會，你就看到永遠都是那些委員，他可能當四年，休息一年，然後就繼續再當了，永遠都是這一些啦。當然區

委會，我認為區委會的幕僚單位，內政部營建署的綜合計畫組，這個幕僚單位相對而言是有理想性的，所以說他才會推薦出那樣的名單。當然這些名單推出去，部長會勾選嘛，那除此之外部長也會用它自己的人，如果部長沒有做這樣的事，就直接從推薦名單去勾選。



問：所以內政部如果想要有效率，可以從很多地方去操作。

是啊，你可以看出來，不管都委會或區委會，有一部分的委員是政府各部門的機關代表，所以他只要再掌握幾票專家委員，他就可以主導整個儀式，就這麼簡單。所以我覺得這個政治決定還是比較強，這些委員會政治決定還是勝過一切。那灣寶為什麼最後會駁回？政治決定改變了。民間壓力夠，迫使上面的政治決定改變了，所以迫使政治決定改變，你就可以看到灣寶的審議過程，委員會是可以發揮他的職責跟功能的。

問：從後科案審議記錄來看，每個委員到最後其實都提出很多反對的意見。

每個委員都可以說很多話，那為什麼在航空城每個委員都不講那些話？一樣嘛，上禮拜的航空城就是很明顯嘛。我會去參加就是因為我看政策環評過了，開兩次會就過了，政策環評耶！開兩次就過了！再來用水計畫，水利署也通過了，然後使用農業用地，農委會也同意，然後公益性、必要性，地政司也說沒問題。那我一看就知道區委會一定會過，因為我看到的是大家都在放手了，沒有人要負責任，因為他是來自上面的壓力，所以大家都放，沒有人要負責。放了之後航空城最大的問題就到都委會了，那我認為都委會也會放手，就這麼簡單。所以那天我去，我覺得委員也都沒講什麼話啊。當然我們不能苛責他們啦，就是那幾位長期努力的委員，像航空城這樣的案子真的不能苛責他們，因為他們反對也沒有用，這是第一個，而且他反對，他等於是破壞了委員會的遊戲規則，包括文官體制的遊戲規則，而且委員會裡頭還有一大票是站在政府那一方的，所以他很快就會下來了，甚至連未來有一些案子他必須要把關，他也沒有機會了。那是形勢啦，我覺得上禮拜的航空城形勢太強了。

問：中科四期跟國光石化這種中央大力在推的案子，最後也是妥協，為什麼？

其實相思寮跟大埔的情況很像，就是他們程序都已經走完了，走完了之後當時就是因為運動，717 凱道，社會關注，當然當時吳敦義院長也願意退讓，才有後來的妥協。不過我覺得他們的退讓，他們會去算計，就是他們要如何在政治上加分。所以其實中科四期我自己並不贊同再把這些居民放在科學園區裡頭，這不適合他們在裡頭生活、耕種，不過我還是尊重他們自己的決定。雖然中科四期相思寮的案子有退讓，但是他們營建署已經通通考慮過可以怎麼做了，所以退讓這件事情是林中森（時任行政院秘書長）跟營建署考慮過了，認為可以保留，而且是部分而已，不是全部。

國光石化當時正在環評跟區委會審查，所以它不用經過都委會，他只要經過非都市的變更就可以了，那其時區委會我有去參與，我去參與都會仔細觀察，政治壓力來了沒有，我覺得那是關鍵。

問：要怎麼觀察？

你看承辦單位，比如說我們提出問題，或者委員提出問題，主席就會請承辦單位回答，你可以看承辦單位的回答，我覺得那很準，這是一個。再來就是看委員態度，或是委員哪一些人出席。我記得有一次營建署作業單位綜合計畫組的回答，我就覺得不妙，國光石化快過了，那時候社會的力量沒那麼大，可是後來就不斷集結。所以像國光石化這樣的案子，我常常說一句話，這個委員會他能不能扮演專業的功能，不在於他，而是在於政治。所以政治力量跟經濟力量主導一切，如果這個力量來，那委員會就完全失去他的價值，就沒有意義。我們看到國光石化透過外在民間力量對政治施壓，讓政治鬆手，這是很重要的。所以你看後龍科技園區在 2008 當時環評，好像 5 月的時候，本來環評專案小組已經決定讓它通過，那天是大會，我們能夠把它從大會裡拉出來，又回到專案小組，你就可以知道，沒有政治壓力，或者說有壓力，可是那個壓力不夠大。

當天我就跟去參加的 NGO 還有後龍鄉親說，我覺得關鍵在農委會。為什麼呢？因為除了環評還有區委會，區委會會不會過有一個關鍵就是農委會的農地要不要放手這件事，所以我們當天下午就透過田秋瑾委員安排，到立法院跟農委會的人談，他們的回答很明顯是在觀望，他回答得模稜兩可，因為上面還沒有表態啊。上面沒有表態他也不敢說可或不可，所以可以看到我們文官體制真的很悲哀，他不能夠回到他自己的主管機關的立場來談，他只能看上面的眼色，上面沒有眼色，他就回答得很含糊。可是從這裡你就知道，喔，那我們的力量要更大，這是

第一件事，而且力量不是針對農委會，是針對行政院。第二件是你從這裡可以看到苗栗縣政府一定會到行政院施壓，所以我們要斷絕苗栗縣政府到行政院施壓這件事。

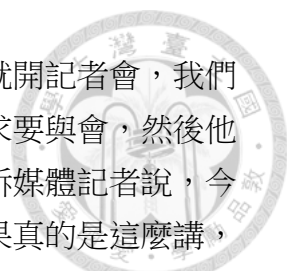


所以我們做了很多事情，第一就是到行政院陳情，我們到行政院陳情很多次，行政院來接受陳情函的也都是模稜兩可，因為上面沒有決定啊，沒有人講話啊，我覺得這很悲哀啦。可是我們就是透過不斷的陳情，當然文官體制裡頭也有很好的文官啦，那我們就會跟他們交換名片，有問題請教他們，有訊息他們也會告訴我們。

劉政鴻當然也是有去行政院，我先收到訊息說劉政鴻要去，行政院長要接見劉政鴻，談後龍科技園區，那個行政院的公函寫得清清楚楚，誰會到？營建署署長要到，關鍵的、委員會的、負責的，環保署署長通通要到，我當時看到這個訊息我就打電話給洪箱，還有陳會長，我跟他們說現在有這個訊息，你們看要怎麼樣。一開始他們是跟我說他們實在是疲於奔命，因為來很多次了，所以他們想不要來，可是我覺得這很重要，我們一定要想辦法斷掉那條路才可以，所以我就說你們不來沒關係，我就開始寫信給很多 NGO 組織，請他們幫我散發一個訊息就是那天要開會了，但後龍那些鄉親實在太勞累了，所以他們不來，那我覺得我們該為他們做一些事，我當時的想法就是，我們在前一天晚上一人一信灌爆行政院信箱，他們就散出去，其實那個還蠻有效果的。

我當時的想法是說，在行政院院長面對劉政鴻之前，他要收到這個訊息，原來台灣社會包括苗栗、包括整個社會都對這件事情很關注，而且認為不該如此。可是到了前一天一早，洪箱打電話來跟我說，大家討論後覺得放不下心，所以還是要來。我想來最好啊！所以我就問他們要來幹嘛？他們說不知道，然後就說交給我，我就說好，交給我。我就趕快發信給大家說，他們要來，所以我們要聲援他們，後來我就想我們來開記者會，而且記者會要有賣點，賣點就是中央地方黑箱出賣灣寶。我們的訴求就是我們要進場，而且至少要有兩個人表達意見，我當時還跟他們沙盤推演，假設真的進去（當然可能性很低），我幫他們準備一份陳情書，他們要講什麼都可以，但是陳情書最後幾個訴求一定要唸給吳敦義聽，最後拿給他。

隔天我們就叫所有的團體，我覺得灣寶很有意思，他跟別的地方自救會不一樣就是他廣結善緣，我了解灣寶的時候才知道，喔，原來它跟主婦聯盟有連結，



跟荒野協會有連結，跟很多環保團體有連結。所以那一天我們就開記者會，我們沙盤推演行政院有一個人一定會出來接受我們的陳情，我們要求要與會，然後他應該會呼攏我們，這個是政府一直在做的事情，他們可能會告訴媒體記者說，今天不是要談後龍科技園區，所以我就把我拿到的公函帶著，結果真的是這麼講，我就把公函拿出來給大家看，所以那個很有效果啦。當然他們還是沒有讓我們進去，但那天效果非常好，當時行政院兩個門我們都有人在堵劉政鴻，媒體也一直跟，雖然沒有堵到，但是媒體的效果就出來了。所以我覺得那個指控是有效的，我們不希望中央配合地方出賣這個地區，你不能做這樣的事，當然那段時間我們也進去行政院幾次，就聽得出來吳敦義鬆口，而且很準，吳敦義鬆口農委會就出來講話，說特定農業區要怎麼樣要怎麼樣，講得很大聲，然後農委會就發函給內政部，表示不同意變更。

問：不過這個事件已經是在後期，但在初期，第一次專案小組會議，農委會代表林永嚴就說特定農業區原則上不同意變更，若沒收到指示它怎麼敢作主。

我就說我們的文官體制有盡責、有理想、盡本分，但是又很天真的人。我不只遇到林永嚴，中科三期的時候環評委員質疑，沒有水啊，所以下一次的專案小組請水利署來，問他說用水有沒有問題，那個先生站起來說，報告委員，現在都有問題了！未來怎麼可能沒有問題呢？可是你看到這樣的文官很可愛，可是他就只會來這一次，林永嚴也一樣啊，就只來這一次。其實他們這樣的發言都是回歸到自己的職責啦，自己主管機關該有的職守。但劉政鴻他是明星縣長，真正能夠壓得住他只有行政院啦，農委會他都不看在眼裡，所以他一開始覺得不需要去行政院施壓，他可以搞定一切。所以林永嚴只去這一次，農委會後面的發言也越來越模糊。

問：地方政府權力大到能影響中央主管機關？

其實應該要看，當然他跟顏色也有關，你可以看得出來就是說看誰執政嘛，科學園區的設置很多都是在執政黨的縣市，中科四期為什麼在二林其實很簡單，因為它是藍色的。而且縣長的民調、評比劉政鴻當時如日中天，台灣就是劉政鴻加傅崑祺，他現在聲勢還是很好，所以他不會買中央的帳。



環評也一樣，所以你看後科後來大家意見很多，就是因為沒有壓力，這時候可以發揮專業，可是這都是小案子。今天公視記者寫說花蓮有個礦場，環評決議不通過，那個記者很高興說他很想現場轉圈圈，可是那個都是小案子，雖然也是值得高興。

我覺得那時候行政院秘書長林中森是高手，他就是我們的學長，他就是從基層的公務人員一直做，都是做土地行政，所以他對土地行政、土地徵收非常嫻熟，所以他能夠幫吳敦義盤算得失，盤算該不該放，要放多少，而且我覺得他盤算得太厲害、太精準了，真的。所以大埔、相思寮聚落保留、房屋保留，農地以地易地，這是精準的盤算，後龍特定農業區要保留都是精準的盤算。農委會講了這句話（重大建設案應該避免徵收特定農業區），可是航空城將近兩千公頃啊，為什麼可以放？

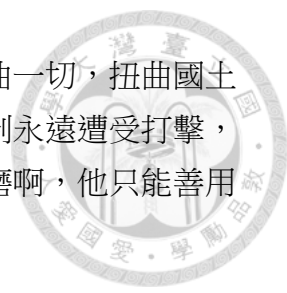
包括土地徵收條例的修法也太精準了，他知道什麼放給你什麼不放，農陣一直在講土地徵收修法有兩個關鍵，一個是前提的條件，他要有正當的程序，要強調必要性、合理性、公益性，透過這個程序釐清，這是正當的程序，如果透過正當程序釐清確實有必要性有公益性的話，才可以進一步思考第二個就是怎麼徵收，才有合理的補償。可是兩年前的修法通通在談合理的補償，市價補償。

問：最重要的前提完全不碰，好像有改變，但實質影響有限。

對，這些人實在太厲害了，然後就說土地正義，用你們的話。

可是這樣回過頭來看我發現，苗栗縣政府很清楚知道，作為一個地方政府，雖然他強勢，可是他仍然是地方政府，作為地方政府要拿特定農業區，似乎已經不可能了。所以我自己認為他在中平案才會退回去，可是從這邊你可以看到苗栗縣政府很厲害啊，他立刻盤點農業區之外還有什麼地方我可以拿的，所以才有後龍殯葬園區立刻出現，還有崎頂，他現在看的是什麼，他看到的是私有的土地我不能拿，那我拿國有土地啊，而且我用產業創新條例，只要設一個園區，國有財產局一定要撥用土地，這些人非常厲害。

問：所以 717 凱道迫使農委會出來說避免徵收農業區，其實確實有實質上的影響。



對，有影響。但是最重要還是政治壓力，政治壓力可以扭曲一切，扭曲國土規劃、扭曲環境影響評估、扭曲文官體制。我常常覺得文官體制永遠遭受打擊，所以你可以理解這些人當到一定的位置就在等退休。那是在消磨啊，他只能善用專業為政治服務。

航空城我看到農委會放、水利署放，就打電話去營建署問：會不會過，答案直接告訴我：會。

其實裡面很多文官都站在我這邊啊，只是他們無能為力、無可奈何，他必須要有源頭的改變啦，比如說公民社會的力量，比如說民間的民主的選舉也必須要有所改變，我們選出來的立法委員都不能代表我們啊，他們獲得權力之後就進去立法院裡頭追逐自己的利益。

其實你可以想像那天（桃園航空城審議當天）我們外面有一場記者會，而且人很多，不只是我們，還有當地的農民，然後一票立法委員，那天不可能過，保證不可能過。

問：所以社會力的影響還是很大，而且這個社會力不是民粹，告訴政府一定要如何，只是逼政府放手，讓案件回歸專業的審議而已。

沒錯，有個營建署的官員也曾經當面跟我說過一樣的話，他覺得有民眾站出來，有這些團體給政府施加壓力，他們也比較好做事，所以社會力介入是有助於專業審議的。