

《土地政策》

一、近年來政府的公共建設屢屢使用區段徵收制度，卻也因此引發了龐大的社會爭議，請問，政府為何偏愛使用區段徵收制度？區段徵收制度本身的問題為何？（25分）

考點命中 《土地政策》，第十七版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁6-26、6-27、6-28。

答：

(一)政府偏愛使用區段徵收制度的原因：

- 1.「以地易地」的權利變換，避免土地投機，使開發後之自然增值歸公，地主也可享受完善公共設施或土地變更使用之利，可調和公、私經濟與利益。
- 2.由地主選擇按金錢或抵價地補償，賦予地主參與感，具與地主合作開發之精神，可減少地主之抗爭，便利公共建設用地之取得。
- 3.抵價地補償屬自償性及成本回收原則之投資開發計畫，可減少政府財源不足之困窘。
- 4.政府雖仍需籌措財源，以應發價，惟取得土地後，政府可統籌運用，回收部分資金。

(二)區段徵收制度的問題：

- 1.抵價地式區段徵收，土地所有權人雖得領回區段徵收開發後部分可建築土地，同享開發利得，而形同土地所有權人與政府合作開發。但該合作開發型態，土地所有權人與政府並未處於對等地位，本質上仍是政府以公權力強制取得私人土地之徵收性質，是對人民財產權、生存權、居住權及工作權的剝奪。故是否符合公益性、必要性、比例性、最後手段，有極大疑義。
- 2.區段徵收得引進民間參與，以籌措開發建設基金，開發後之土地並得採「專案讓售」或「預標售」方式辦理，已演變為政府與民間企業合夥掠奪土地資源之不正義現象，且將區段徵收窄化為補償問題，只重視土地的交換價值，而忽視其使用價值及情感認同，完全偏離公益性的軌道。
- 3.區段徵收範圍大多位於農業用地，造成農地大量流失。而規劃配設農業專用區，供原土地所有權人申請折算配售土地，作為農業耕作使用，涉及意願調查、都市計畫變更、農水路規劃，以及意願調查與實際申請配售面積不一致如何處理之問題等，除將造成執行之困擾外，所配售之農地，其農業生產環境亦將遭受破壞。
- 4.現行區段徵收往往淪為因應國家財政困難，達到財務自償率的手段，導致區段徵收範圍浮濫，嚴重侵蝕徵收必要性的要求，其正當性殊值檢討。
- 5.區段徵收對原住戶之安置計畫，僅限縮在所有權人，且以中、低收入戶為對象，對居住在區段徵收範圍內之非所有權人造成強迫搬遷，又得不到安置之情形，嚴重侵害其居住權。

二、都市計畫與地方政治嚴密不可分，在地方政治的研究中，有所謂的成長機器理論（Growth Machine Theory）及都市政權理論（Urban Regime Theory），請問其分別的意涵為何？這些理論又是如何來看待土地？（25分）

考點命中 《土地政策》，第十七版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁1-24、1-25、1-26。

答：

(一)都市成長機器理論：

- 1.意涵：美國學者莫洛奇（Molotch）於一九七六年提出都市成長機器論，此理論強調都市的發展是源於都市地區的人口不斷增加，人口增加提高勞動力的供給，使基本工業擴張，增加了零售業、批發業與商業活動機能，帶來更多土地的開發及金融活動。為了達到成長，在都市中因此產生成長聯盟，運用他們掌握的資源與政治力量，以達成都市成長的目標，都市就在政治經濟力量的塑造及成長聯盟的主導下，被視為是一個巨大的成長機器。
- 2.都市成長機器理論對土地的態度：成長機器理論強調都市發展的基礎是源自於土地，而由於土地的不可移動性，故土地使用政策、土地使用計畫的地位相形重要，成為政治角力的焦點，都市內部因此產生成長聯盟，即地主、地方政客、房地產業者、資本家、媒體與金融人士等聯盟成為「成長機器」，將土地

視為一種商品，企圖透過土地使用計畫之施行，創造土地使用價值與交易價值之間的價差，以促進成長。他們一方面灌輸市民經濟發展重要性之意識型態，另一方面大量介入都市計畫或都市更新，將交換價值的成長正當化為全體市民的共識，以「價值中立的發展計畫」合理化其經濟利益，同時排除一般民眾參與都市決策，以避免社區居民以資源公平分配的理由，阻礙都市成長政策。

(二)都市政權理論：

- 1.意涵：都市政權理論是史東（Stone）於一九八九年所提出，該理論認為都市權力研究的重點並非在權力控制，而是在權力與社會的生產關係。因此史東定義都市政權是一個非正式安排，透過非正式安排，使公部門與私人利益在功能上整合在一起，以便做出決策並執行政府決策。這種基於信任和合作的聯盟，減少了談判和協商成本，使其比正式制度更為有效。換言之，公私部門非正式的、長期的合作關係，對治理能力的獲取，具有重大的決定力。
- 2.都市政權理論對土地的態度：都市政權理論強調治理聯盟為政權中操盤運作的核心，政府具有相對的自主權，當政治與選舉掛勾，治理聯盟便侷限在地方政府與都市菁英間的接合。因此在土地開發策略上強調都市菁英間的聯盟關係，在土地變更過程中，又是政府與非政府部門間的合作聯盟。相對地，一般民眾並沒有政治參與的足夠實力，也欠缺對都市空間或土地的認識，而只能忍受剝削，任由國家機器藉著建構都市空間之未來願景，協助資本家汲取土地暴利。

三、近年來不論是針對都市計畫、區域計畫、土地徵收或是其他土地政策，民眾皆要求參與決策過程，例如希望政府能夠舉辦「聽證會」，請問在公共政策的研究中，其理論基礎為何？而這與目前所執行的「委員會」決策機制，差異又何在？（25分）

考點命中 《土地政策》，第十七版，高點文化出版，許文昌、林玉祥編著，頁1-28、1-29、2-37。

答：

(一)聽證會的理論基礎：聽證類似法院開庭之辯論程序，係一種將司法審判模式導入行政、立法程序的制度，提供當事人及其他利害關係人，就個案陳述意見、提出證據，並進行言詞辯論。至最後做成的聽證會紀錄，政府機關在最終決策時，必須將民眾在聽證會陳述的意見納入考量。舉辦聽證會的理論基礎在於：

- 1.真理愈辯愈明：當事人或利害關係人有發問及辯論權，有充分機會就事實或法律見解提出攻擊或防禦方法，以維護自身權益。
- 2.在自由民主社會，政府存在的目的本為民服務，因此做成關係人民權益的重大決策時，行政機關應多聽取人民意見，尤其是所做的決定會影響特定人憲法所保障的基本人權時，更應透過更嚴謹的機制，確保決策的正當性、合理性、正確性及公益性。

(二)聽證會與委員會決策機制之差異：

- 1.目前公共政策的走向通常係透過「委員會決策機制」來決定，這種委員會的審議機制是建構在專家主義（professionalism）的理論基礎下，其主張由專家來取代政治的理由，係著眼於專家擁有專業知識，能客觀超然中立的來決定最符合社會公益的政策。但實際運作的結果是專家主義仍脫離不了政治的干預，且許多社會問題包含權力、利益、價值觀及不同意識型態等衝突，並無法完全以科學理性的手段來化解。因此，在公共政策的制定過程中，應積極鼓勵民眾參與，以聽證會的形式，經由公平、公開的溝通、對話建立共識，共同形塑真正符合民眾期待的公共利益。換言之，專家應只提供客觀的利弊分析，而由人民選擇對策。
- 2.公共政策的目的主要在建構或增進公共利益，以土地徵收為例，徵收的啟動必須以公共利益為前提，而公共利益則需要藉由嚴謹的行政程序及地方住民的充分參與，來尋求彼此最大的共識。土地徵收條例中雖有公聽會、被徵收人陳述意見、協議價購，以及中央主管機關遴聘（派）代表審議，惟皆流於形式，「公共利益」一詞反而淪為權力擁有者剝奪私人財產權、工作權及生存權的藉口。惟有透過聽證，在理性、反思、論辯的過程中，始能找到共同的價值與利益。
- 3.委員會的決策機制，依目前的做法會開放當事人及利害關係人陳述意見，惟重點只在「聽」與「說」而已，當委員會要做實質討論決議時，當事人及利害關係人並不在場，其意見陳述的功能可想而知。另委員會召開時，亦常淪為民意代表、地方領袖、喜愛放言高論者等的表演舞台，而喪失民眾參與的基本精神。

四、何謂「權力的三個面向」？對於民眾沒有參與土地政策的決策過程，不同權力面向的各自解釋為何？（25分）

答：

(一)權力的三個面向：權力在政策形成過程中扮演關鍵性的角色，易言之，政策形成其實就是權力運作與互動的過程，有關權力的意義與運作，可由以下三個面向分析：

1.權力的第一面向——決策制定：權力的第一面向，可稱之為多元主義（pluralism），多元主義權力觀點對於權力的定義為「A有能力促使B去做一件B本來不願意做的事情，A的權力勝過於B。」根據美國政治學家道爾（Robert Dahl）的理論界說，權力係指一種人際關係，並具有下列屬性：

(1)權力運作者A的行為在時序上先於權力反應者B的反應，如此才能斷定A對B具有權力。

(2)權力運作者A的行為與權力反應者B的反應之間，必須具有某種關連，否則談不上任何權力關係。

(3)權力主體A具有影響權力客體B的成功企圖，顯示A、B兩者間「衝突」的性質。

道爾認為在社區的研究裡，最容易觀察到「A能夠促使B去做一件B原本不願意做的事」的情境，是「何人參與」和「勝負誰屬」的決策制定情境。綜言之，多元論者對於權力的定義著重於可見之行為——做（doing）及參與（participating），即政治權力的運作係針對主要政策議題，各方權力衝突的折衝結果，而凡是能影響政府決策的行動者，即為有權者。

2.權力的第二面向——非決策制定：巴拉克與巴拉茲（Bachrach & Baratz）指出，權力除了多元主義提出的「決策制定」面向外，尚有「非決策制定」面向。他們認為權力並不僅是出現於參與者在決策過程中的行動，更表現於將某些特定參與者及事件排除於決策過程之中。這就是政治組織的「偏見的動員（mobilization of bias）」，這種偏見僅利於某種衝突的呈現，而壓抑其他衝突的表面化，因此某些議題可以被允許進入政治的範圍，而其他則被排除在外。綜言之，凡是能壓抑他人表達意見或價值的行動者，即為有權者，有權者可以將實際的決策範圍限制在「安全」的議題範圍內，將所有形成衝突的可能性排除在議程之外。

3.權力的第三面向——意識型態掌控：路克（Steven Lukes）指出，權力的運作深植於制度、結構與意識型態的範疇裡，他將權力的關係定義為：「A對B擁有權力，因為A可以影響B，而這個影響其實是與B利益衝突的。」亦即A與B的利益原本是互相衝突的，但透過意識型態的形塑，B的利益被犧牲了，而且這種利益的衝突也被隱藏起來。綜言之，凡是能藉意識型態調控他人價值或立場者，即為有權者，有權者藉由意識型態的調控，將所有衝突發生的可能性化為無形，也因此無權力者對於政府決策的影響相當有限。

(二)不同權力面向對民眾參與土地政策決策過程的解讀：民眾對公共領域充滿冷漠感，不參與土地政策的決策過程，就上述三個權力面向解釋如下：

1.在權力的第一個面向裡，假設人民是：(1)處於一個公開的政治體系；(2)當他們內心有所不滿，可以起而行動；(3)他們可以透過一些意見領袖來表達他們的意見。因此在多元論者的假設下，人民的不參與或不行動可以被解釋為人民對現行政治運作狀況表示認同或表示現行體制是良好的。也可以解釋為不參與或不行動之民眾是因其教育、文化或社會化程度不夠，使得他們與主流社會脫節，而無法參與社會活動。

2.在權力的第二個面向裡，擁有權力的團體能夠透過事先對議題的設定，以排除權力弱者參與決策的制定。因此權力的弱者不僅可能被排除於議程之外，當他們決定要行動時，更必須與統治菁英所掌控的結構與制度奪戰，在在凸顯出他們參與公共政策決策的困難度。

3.在權力的第三個面向裡，掌權者可能利用意識型態的霸權，建構有利於統治的社會意義，正當化及合理化他們擁有權力的地位，進而形塑民眾的價值觀，使得權力的弱者在不知不覺中接受掌權者的主張，並聽從其指使。這種情形由於民眾缺乏權力的感知，自然無法產生參與的動力。

【版權所有，重製必究！】