

東海大學  
社會學系研究所  
碩士論文

不自辦的「自辦市地重劃」？  
市地重劃制度的「自辦轉向」與地方土地產權體制轉化

"Urban land re-adjustment implemented by the private sector"  
without the land owners' involvement?  
The "private-turn" of the urban land re-adjustment and the  
transformation of the local land property rights regime

指導教授：楊友仁 博士

研究生：顏誌君

2019 年 5 月



碩士論文題目

不自辦的「自辦市地重劃」？市地重劃的「自辦轉向」  
與地方土地產權體制轉化

研究生：顏誌君

論文考試委員：

熊瑞梅

熊 瑞 梅

何彥陞

何 彥 陞

黃崇憲

黃 崇 憲

楊友仁

楊 友 仁

( 論文指導教授 )

系主任：

鄭志誠

口試日期：中華民國 108 年 5 月 31 日

## 謝誌

五年一貫主打一年完成碩士論文，  
我卻足足用了五年的時間做完這份研究。

社會學不僅需要耕耘，我認為豐富的想像力與洞察力同等重要，於是我只能從社會叢結中看見火亮的光暈。

為何我會說自己用五年完成碩士論文？剛進大學，社會學之於我是陌生的世界，不明白為何會有一個科系專門研究「社會」，但我對每一則社會事件充滿疑惑，無論是湯英伸事件，還是大埔徵收，其所挾帶的震懾，足以打破過去我認識世界所動用過的知識。從一張白紙過渡到有自己色彩的一幅畫，異常的久，但這是生命必經的等待與期盼，我也願意期盼。唯有東海社會系的異質與美麗，我才有契機找到自己對學術的認同，對都市研究與文學社會學的興趣，以及對人的關懷。

我想，我沒有後悔過留在東海讀碩士班，雖然錯過台大社會所蘊藏一一發亮的學術殿堂與積澱的傳統，但在東海養成我成為社會學者的基底。東海社會系的老師們，每位老師的本領是不同的武林秘笈，我從中獲益良多，既攀向歷史深層的文明化石層，也不忘對文學與藝術的追求。

謝謝高老師、崇憲老師、正慧老師、儀真老師、志成老師、斐文老師、瑞明老師、甘霖老師、趙剛老師、松嶽老師、介玄老師，在我茫然墜入迷惘時，願意給我啟發與指引，她／他們是學術的山峰，也是歷練人情、走探巡園的說書者。令人欣喜的是，幾位老師一直鼓勵我以更開闊的視野去思考社會。

接觸市地重劃，亦是接觸這座城市成長的重要機制。市地重劃鮮少為社會學者所察，卻植根於各地方政府的思維行動之中。成長機器的行動者藉著市地重劃，靈活變匯各式各樣的權力變形、利益交換與日常生活的結構轉型。這本碩士論文，我要謝謝幼兒園的林園長、張園長、陳老師與單元一巫大哥、巫大嫂、單元二的地主們及所有的訪談對象。若非我親自參與觀察自辦重劃區的生

活日常，包括目睹開發、抵抗與協商，我很難相信真實存在不自辦的自辦市地重劃。

謝謝三位口試委員：熊老師、崇憲老師與彥陞老師。這是我心目中的豪華戰隊，三位專家校準我的研究，避免我的思路走偏，也是企圖讓我這位舵手走回知識的航道，航向博士生涯。

回溯都市研究的經典，我一直想致敬熊老師。熊老師闖入最難駕馭的都市政治，藉著制度論與網絡分析，從深層駁雜的都市政治中，寫出台中都市化的故事。口試當天，從熊老師的口中，我領受到老東海的風範，細膩的道出我的論文故事，穿針引線般的呵護我的研究觀察，裁縫成邏輯一貫的田野分析。我有這個機會致敬熊老師，是修來的緣分吧。

崇憲是我的鄉愁，是文學的園地，也是知識萃取的花園。每每看見他專注的神情，我就不敢喊累。自〈島嶼寫作〉到〈社會學理論〉，崇憲向來尊重我的所有觀點，且務實的指引我成為一名可供檢驗的博士生。

彥陞老師，在運動的那幾年，他從不吝嗇的告訴我們重劃的專業知識。每次邀請，何老師絕對義氣相挺。我想這些都是因緣際會，很感謝何老師願意跨領域的評一個尖銳的社會學題目。

友仁老師，是我的指導老師，也是運動夥伴，更是能夠相互關心的朋友。很難得遇見一段有機又有趣的指導關係。有一回在車上，友仁老師有感而發，他自我定位是一名 *adviser*，而不是 *supervisor*。是的，我很幸運能跟著友仁一起跑田野、一起大吃一頓、一起發表學術研究、一起打一場艱辛的運動、一起認識新興的都市問題。我很喜歡這種跟著師父到處破關的成就感。與此同時，友仁亦細膩地指出我犯的錯誤，並提供幾扇知識視窗，讓我擦亮與組裝。

謝謝美智學姊、介英老師、鴻智老師、梅英老師，謝謝妳／你們在研討會及 *proposal* 發表所給予的珍貴評論。

謝謝妙姿姐、鈞鈴與常斌，沒有妳／你們，我就真的是日常生活的遲緩者。我受到太多的照顧與鼓勵，每當我計畫卡關、文書當機都是妳／你們幫我想方設法地解決。此外，與常斌一起聊新出版的散文或小說，或是萬芳、郭子的音樂，是難得的緣分吧。

知識的空間，亦是生活的空間。若不是這群學長姊們的鼓勵與交流，我很難完成這份論文。這間研究室很神奇，具有生活感又迸發知識激盪，幾乎從早到晚都有人接力延續這間研究室的魔法，每每提及總羨煞其他學校的同學。我要謝謝研究室的學長姐們：守禮、儒晟（拔刺）、蘭姐、學哥、阿寬、鈺偉、哲森、樾琪、冠甫、稔育與千慧。特別感謝守禮從不吝嗇的帶著我跑田野，亦創造許多機會讓我能發表感興趣的課題。

謝謝經典讀書會的心越學姊、宇竺、緯宸、子頤、華琛、皓閔與信叡。尤其，宇竺對世界的好奇與叩問，如板塊運動，造出新的思考，也淹沒破碎的紋理，數波的震盪刺激我的知識觀與生活節奏。觀看生活，若能恆溫乃至升溫一份關懷，是一件美事。

謝謝楊門黑手黨的 Jessica、宇銓、樾琪、黑人。

謝謝瑞員總是慷慨地分享他對重劃區的認識與知識。

謝謝我在社會學理論課程帶的助教生們。

謝謝馨云與培誠的畢業祝福，研究的路還很長，唯有熱情才能走得更遠。

謝謝仍在研究路上努力的豪哥。

謝謝緯宸開著他的愛車幫我搬了無數趟的行李。

最後，我要感謝我的家人，感謝阿公與阿嬤，爸爸與媽媽！她／他們從未受過高等教育，亦不曉得我從大學到碩士做了什麼、想了什麼，更別說為何闖進市地重劃這個艱鉅課題。但是家人對我的充分信任與經濟支持，使我能夠放膽地、任性地做新穎的嘗試。

顏誌君

2019 年 7 月

台中大度山

## 摘要

台中在 1986 年《平均地權條例》修法以來，推動多期公辦市地重劃，並在 2004 年解禁後期發展區之後，開始以自辦重劃開發單元模式吸引資本投資。至今台中的自辦市地重劃數量快速增加，並成為近年來台中都市擴張的主要機制。然而，大規模自辦市地重劃的開發主體—重劃會，並非如《獎勵重劃辦法》所規範的由私人地主組成，而是具政商背景的開發公司主導。本研究關切在自辦市地重劃制度下，開發商與地主扮演的角色，嘗試運用制度論的取徑，探討何以市地重劃在近 10 年從公辦主導轉向自辦主導？開發商又如何得以背離地主意志並掌握龐大的權力？並在開發過程中引發許多分配土地產權的爭議。

本研究認為修法，並不是市地重劃發生自辦轉向的主要原因。在地方層級的後期發展區的解禁過程中，採用大面積自辦重劃的開發方式，扮演更重要的制度變遷角色。開發商藉由控制自辦重劃理事會，掌握了自辦重劃的重大權力，主導的土地產權的重分配，地方政府退居後位，迴避其監督的權責，權利受到侵害的地主之維權管道被抑制，使得自辦市地重劃不僅延續公辦市地重劃的大面積開發模式，更加劇市地重劃的爭議。

關鍵詞：自辦市地重劃、重劃會、制度論、制度變遷、地方土地產權體制

Keywords: Urban Land Readjustment Implementation by the Private Sector, readjustment association, institutionalism, institutional transformation, Local Land property right transformation regime

## Abstract

Since the revision of the "Equalization of Land Rights Act" in 1986, Taichung has promoted a large number of urban land readjustments(ULR, 市地重劃). After the de-regulation of the post-development zone in 2004, Urban land re-adjustment implemented by the private sector" (URP, 自辦市地重劃)has grown fastly, and has become the main mechanism for Taichung's urban expansion.

However, the development subject of large-scale URP : land readjustment association, is not composed of private landlords as specified by the law. The land readjustment association is dominated by development companies with a political and business background. Moreover, the urban readjustment project implemented by the private sector has caused many disputes over the distribution of land property rights during the development process.

This study attempts to adopt the institutionalist approach to explain this private turn of ULR. Our research question one, what role does the developer and landlord play in URP? How does the developer deviate from the will of the landlord and concentrate the power by the means of land readjustment association?

We find the mechanism of land readjustment association endues re-define the developer with immense power of land. We also find that the including the redistribution of the land property rights of the landlords. local government has escaped its responsibilities of regulation. Accordingly, the deprived landlord's voice was suppressed.

Keywords: Urban Land Readjustment Implementation by the Private Sector, readjustment association, institutionalism, institutional transformation, Local Land property right transformation regime



## 目錄

謝誌.....	
摘要.....	
Abstract.....	
第一章、緒論.....	1
一、一個私有產權民主制的悖論.....	1
二、文獻回顧.....	5
(一) 市地重劃與都市成長機器.....	5
(二) 制度論與路徑依賴.....	8
(三) 產權與地方土地產權理論.....	10
三、研究設計與章節安排.....	13
第二章、重劃制度史：公辦市地重劃的形成與轉化.....	16
一、從《計畫令》到《平均地權條例》.....	16
二、省府大舉推行重劃：1964 年的《平均地權條例》修法.....	19
三、自辦市地重劃的萌芽：1977 年《平均地權條例》全文修法.....	21
第三章、地主如何參與重劃？自辦市地重劃的制度分析.....	26
一、1970 年代：來自學界的聲音.....	26
二、1980 年代：內政部的總盤點.....	30
三、一路以來：1979 年以降《獎勵重劃辦法》的變化與實作.....	31
四、1990 年代：精省前後的自辦市地重劃.....	37
五、2000 年代：地主抗爭催化大法官釋字 739 號.....	39
第四章、都市計畫與自辦重劃的交互作用：2004 年台中解禁後期發展區.....	42
一、解禁的脈絡與論述.....	42

二、台中生活圈計畫道路.....	46
三、新的空間治理策略：重劃單元的提出.....	47
第五章、自辦市地重劃的實作政治：地主權利與角色的轉變〉.....	50
一、籌備會的灌人頭與會員大會選舉.....	50
二、籌備會的結盟與差別待遇.....	54
三、重劃會理事會選舉.....	56
第六章 結論.....	60
附錄 1. 台中市市地重劃歷程.....	63
附錄 2. 深度訪談名冊.....	65
參考文獻.....	66

## 圖目錄

圖 1、自辦市地重劃制度現行關係圖 .....	2
圖 2、1986 年台中市第一次都市計畫通盤檢討 .....	43
圖 3、2004 年台中市第三次都市計畫通盤檢討解禁後期發展區（改為整體開發地區） .....	44
圖 4、開闢環中路 .....	45
圖 5、自辦市地重劃台中地方實作模型 .....	61

## 表目錄

表 1、六都市地重劃總面積 .....	2
表 2、整體開發單元區的抗爭與司法衝突 .....	3
表 3、自辦市地重劃修法比較：林英彥版本與 1979 年《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》 .....	28
表 4、1979 年到 1984 年全台自辦重劃個案 .....	29
表 5、自辦市地重劃修法比較 .....	34
表 6、重劃單元與退休省府官員的關係 .....	38
表 7、大法官釋憲前後《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》之比較 .....	40
表 8、台中市整體開發單元區各籌備會 .....	51
表 9、單元二黎明重劃區理、監事關係網絡 .....	56

# 第一章、緒論

## 一.一個私有產權民主制的悖論

市地重劃<sup>1</sup>，在台灣是政府進行都市計畫之土地開發的工具，例如台中便採公辦市地重劃大規模開發市地。戰後初期並未建立完整的重劃辦法，而是陸續被制度化，尤其在 1986 年《平均地權條例》修法以來，制度化重劃會、共同負擔、最小分配面積等機制。在台中，1986 年後地方政府主導推動多期公辦市地重劃。此外，當時威權國家控制力逐漸減弱，市場力與地方市民力量崛起，重塑中央與地方的權力關係，並且介入空間形塑的過程（邱瑜瑾 1996）。

80 年代，當台中市大量採用「公辦市地重劃」時，自辦市地重劃的開發數量亦在增加<sup>2</sup>，但絕大多數是小面積開發，約莫 3 至 5 公頃的市地面積，並未成為台中市都市擴張的主要機制。

然而，在 2000 年《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》大幅修法及 2004 年台中市解禁後期發展區之後，使得由國家主導的公辦市地重劃，轉向大規模自辦市地重劃開發模式（圖 1）。自辦市地重劃在台中開啟以「開發單元」模式吸引資本投資，共 14 個整體開發單元區（附錄一），至今總計在台中自辦市地重劃的數量已遠高過公辦市地重劃，且重劃面積占全台自辦市地重劃總面積的 1/4（表 1）。據內政部統計處（2017）統計，截至目前台中逾 20 件自辦市地重劃案正在進行或早已完工，自辦市地重劃儼然成為台中都市擴張最常使用的政策工具。

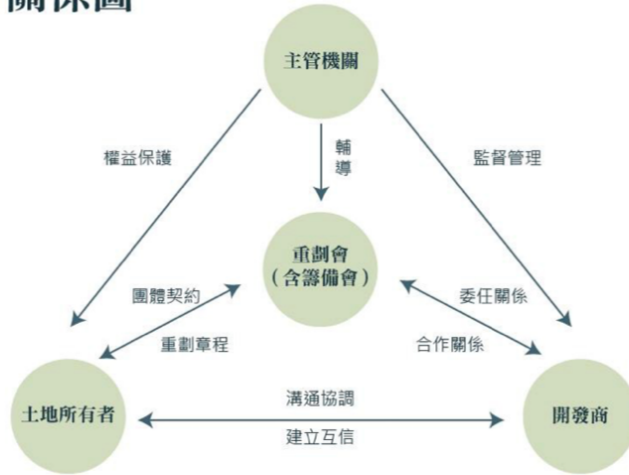
---

<sup>1</sup> 市地重劃，依照內政部地政司（2018）的定義為：「依照都市計畫規劃內容，將一定區域內，畸零細碎不整之土地，加以重新整理、交換分合，並興建公共設施，使成為大小適宜、形狀方整，各宗土地均直接臨路且立即可供建築使用，然後按原有位次分配予原土地所有權人。而重劃範圍內之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等公共設施及工程費用，則由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，故是一種有效促進土地經濟使用與健全都市發展的綜合性土地改良事業」。

從內政部對市地重劃的定義，可知在台灣慣行的市地重劃，並非是區段徵收（如大埔事件）那種僅由政府執行公權力逕自開發新市鎮的機制，而是依循都市計畫，為了形成井然有序的都市，其經費由土地所有權人負擔之一種市地改良利用方式（林英彥 1977：1）。市地重劃並非只有國家可以開發，開發模式可以區分成「公辦市地重劃」與「自辦市地重劃」。公辦市地重劃以國家為開發主體，區分成由「政府主動辦理」與「人民申請政府優先辦理」；自辦市地重劃則是以私有產權地主為開發主體，獎勵人民自行辦理重劃。

<sup>2</sup> 1982 年到 1990 年，台中市共 21 件自辦市地重劃，面積大小分佈在 0.6 公頃到 9 公頃；1991 年到 2000 年，台中市共 11 件自辦市地重劃，面積大小分佈在 0.3 公頃到 7 公頃，多是小面積開發。

## 現行關係圖



資料來源：許松，慶祝建國百年全國土地政策規劃及展望系列研討會

圖 1、自辦市地重劃制度現行關係圖

資料來源：許松，《慶祝百年全國土地政策規劃及展望系列研討會》

表 1、六都市地重劃總面積

資料來源：自製表格，內政部統計處。

	公辦市地重劃 (1960年至今) 單位：公頃	自辦市地重劃 (1977年至今) 單位：公頃
台北市	927.71	92.42
新北市	1384.33	299.14
桃園市	1094.62	356.70
台中市	2385.20	<b>867.57</b>
台南市	1788.52	510.41
高雄市	<b>3374.81</b>	546.44
總計	13223.63	3391.19

市地重劃的「自辦轉向」指涉著雙重意義，其一指的是地方政府主導的公辦市地重劃中，衍生出一套由「土地所有權人」主導的自辦市地重劃；其二所指的是自辦市地重劃的開發規模從小面積市地開發轉向大面積。這個明顯的都市現象是本研究的關注所在。

但是，自辦市地重劃的開發主體－重劃會，絕大多數並未依《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》所規範的由重劃範圍內私人地主或其代表所組成，而是具政商背景的開發公司所主導，在開發過程中引發許多爭議。例如長億集團在 2008 年重劃的黎明重劃區中，不少農地變建地，有些地主在產權轉移與配地過程，未獲得合理配置，引發多起抗爭與司法衝突（表 2），乃至於兩千餘位地主參加重劃後，僅一位原私有產權地主能夠原地居住；抑或是多數地主的意志無法反映在重劃實作上，台中許多自辦市地重劃工程竣工後，發現公共設施不足、施工品質粗糙，反而增加重劃區與近鄰社區競爭公共資源的壓力。

表 2、整體開發單元區的抗爭與司法衝突

年份	抗爭事件
2008 年	單元八成立自救會
2010 年	單元二老樹迫遷危機
2011 年	單元五瑞成堂古蹟拆除
2012 年	單元三南屯天主堂
2012 年	單元五涉造假，解散重劃會
2012 年	單元二黎明路開路抗爭
2015 年	單元二黎明溝改道抗爭
2015 年	單元一安和重劃區判決重劃無效
2016 年	單元二賴家突襲拆除
2016 年	單元二長億集團楊文欣弊案
2016 年	單元二黎明幼兒園強制拆除危機

資料來源：本研究整理

這儼然是一個私有產權民主制的悖論，是怎樣的制度與社會結構使得自辦市地重劃下的地主無法主張自身權利，反而由政商聯盟主導土地開發？又是什

麼機制導致自辦市地重劃在台中以相當大的規模進行開發，乃至於發生大量產權爭議？

回顧 90 年代的研究，王振寰與熊瑞梅觀察到台中的都市成長反映出中央政權與地方政府的角力。王振寰（1996）在《誰統治台灣？轉型中國家機器與權力結構》一書中，關心轉型中的國家機器與權力結構，其中王以台中市都市政權的崛起為例，認為台中市的地方政治、重劃運作及都市計畫，造就台中市的快速成長，背後反映台灣新國家建立後，地方政府及社會仍奠基在既有的權力結構之上。熊瑞梅（1993：VII）分析台中都市計畫史，發現中央與地方政府在都市規劃的權責變遷，及台中市自曾文坡市長開啟市地重劃後，猶如一個成長機器，除了中央政府的區域計畫，地方政府的都市建設也使都市內部結構快速變遷。

本研究認同王振寰與熊瑞梅所指出，在都市發展過程中，台中都市成長機器所引發的政治經濟變遷，以及將重劃制度視為各方行動者運作的工具。但本研究初步認為若將重劃制度置放到一個長時段的觀點，探索市地重劃如何衍生出「自辦轉向」，進而影響台中市的都市化進程，能豐富王振寰與熊瑞梅的討論。因此，本研究借用制度論（institutionalism）的取徑，探討什麼樣的歷史脈絡和社會過程，使得公辦市地重劃轉向自辦市地重劃？並採用地方土地產權體制（local land property right）的視角，在地方層次（local）上就台中大規模自辦市地重劃的實作經驗，又探析在自辦市地重劃的制度之下，開發主體和地主扮演什麼角色？開發主體如何背離地主意志，將權力集中於重劃會理事會？

## 二、文獻回顧

### (一) 市地重劃與都市成長機器

過去研究針對市地重劃有過許多討論，一部份討論來自地政、行政與法律學界，它們主要關懷是重劃後地價影響的因素或產權調整的實務操作（林子欽、許明芳 2003；曾菁敏 2008；鄭景耘 2014）。

另一部分研究，則從政治經濟觀點分析市地重劃，所謂政治經濟觀點的分析路徑，側重市地重劃在都市成長所扮演的角色與效應，以下三位學者均觀察到台中特殊的都市成長模式。

熊瑞梅（1993）意識到以往台灣學界對都市發展與空間轉化研究，較少從政府的都市政策或國家－地方政府的角度來探討。因此，從政治、經濟與社會的多重視角，思考中央政府、地方政府、地方菁英的政策與行動是如何影響台中市的都市發展。熊瑞梅（1993：1）認為在都市發展過程中，都市利益團體或精英普遍對土地使用及土地的交換價值有興趣，透過利益衝突，結合與地方政府交涉的過程，重新配置都市的空間資源。在台中，利益協調的過程呈現了以市長及市政府行政部門為核心的網絡結構，而學者專家在都市發展的意識型態與網絡中的位置與市府相對立，且自 1986 年起，都市菁英開始強調地方分權與接受民眾參與，傾向公私合作協調模式，台中市的都市政權在解嚴後愈來愈走向多元化與複雜化的治理機制（王光旭、熊瑞梅 2014：28）。

邱瑜瑾（1996）的關懷與熊瑞梅相同，解釋解嚴後的台中市都市發展何以朝向成長機器（growth machine）發展模式？邱瑜瑾會選擇分析台中，是因為台中市政府以開發重劃區作為都市成長的主要策略，並花費大量的道路建設經費，聯絡市中心與新興重劃區，以吸引房地產開發商投資。

重劃區的開發規模佔全市的七分之一面積，吸引地方政府、地方派系及市場部門參與這場空間建構。邱瑜瑾發現從曾文坡、林柏榕、張子源三位市長以來，他們的空間政策制度化重劃區的開發，導引台中市都市空間的發展策略；這種發展模式，並非都市社會運動路線，也不是建立在鄰里網絡社區照顧的社會福利模式，而是尋求「成長」的模式（邱瑜瑾 1996：208）。所以，台中市在強烈尋求都市成長的地方政治生態下，市地重劃這種土地利益的累積機制，創造都市財富作為誘因策略，成為地方政權建立正當性的基礎。



同時王振寰（1996）將台中都市成長置放在舊政權瓦解與新國家興起的脈絡，提問解嚴後台灣的社會基礎為何？權力結構如何形成？王振寰指出台中市的都市變遷巨大，都市計畫大量地改變了台中市的地景，由市政府、地方菁英、房地產業者聯盟的成長機器都市政權，透過介入都市計畫與市地重劃，一方面創造地方繁榮、豐裕市政資源；另一方面創造了大量共榮的利益。在大幅介入都市計畫與重劃後，反映出台灣新國家的建立，在地方政府層次並未造成多大影響，地方菁英仍舊是影響都市社會的主要力量。

上述研究探討的時間點是 90 年代，然而 2000 年之後，台中市都市計畫及市地重劃有了不同的開發轉向。2004 年，台中市第三次都市計畫通盤檢討，解禁自 1986 年早已劃設的「後期發展區」，經內政部都委會決議後，修改成「整體開發單元區」，劃分成 14 個開發單元，優先採用自辦市地重劃做大規模市地開發，開啟台中市至今以自辦市地重劃為主的開發模式。

自辦市地重劃制度並未完善，重劃過程出現不少爭議。在台中市整體開發單元區的開發中，由於自辦市地重劃的同意重劃門檻不高、土地分配不當、地價評估等爭議的影響下，使得弱勢的土地所有權人遷移他地，且遭遇雙重剝削，即重劃前都市想像的破滅與重劃後土地掠奪的處境（黃子倫 2013）。

在自辦市地重劃充滿制度缺失下，自辦重劃區內的異議者該如何發聲，並形成反徵地運動的策略？許瑞員（2014）以台中市自辦市地重劃為研究對象，認為市場擴張改變了既有政府與社區的關係，並形塑反徵地運動的發展。財團為爭取開發主導權，必須在地方建立一套利益分享機制，反對團體難以動員既有的社區網絡，僅能依憑運動領導者的個人網絡與組織能力。

由於自辦市地重劃將重劃會與財團的關係建立在契約上，使得反徵地運動的策略導向體制外抗爭及司法訴訟。抗爭過程中，地方政府常將地主間的糾紛推給地主與重劃會，導向私有產權的紛爭（施慈航 2012）。

回顧市地重劃的研究軌跡，我們發現地方政府率先使用公辦市地重劃大規模開發市地。到了 2004 年後，台中市政府不再優先考慮公辦市地重劃，反而是自辦市地重劃。這個轉折意味著什麼？

在自辦市地重劃本身的制度／機制的運作下，我們發現都市政治的實況，並非是一般意義下的政商聯盟、都市成長機器所能概括，自辦市地重劃在台中

所反映出來的都市成長，可能既存台灣地方政治的制度慣性，也可能更加複雜。

Logan and Molotch (1987/2015) 提出都市成長機器 (growth machine)，置放在美國的聯邦政府與州政府的政治架構下，關注政府如何影響都市財富，透過正式與非正式的法規，或是將規劃權分散到不同的轄區裡。政府透過都市更新手段清除貧民窟，結合市中心機構擴張、商業區繁榮的信念，創造房地產投資與白人政治家的事業的工具 (Logan and Molotch 1987/2015: 160)。途經 1960 年代的住房法改革，對人們遷居的限制愈來愈多，儘管都市菁英仍是受益者，但對窮人的影響變少了，這反映出地方政府的決策並非一味服務於資本成長，也可能受居民組織、社會所牽制制定某些都市政策規制成長。但總體而言，這些從土地取得的利益，大部分分配到少數都市菁英的手中。

首先，地方政府的角色有很大轉變。過去，地方政府主辦市地重劃，現今自辦市地重劃在台中的實作下，浮現在檯面的是開發商，地方政府實際上僅掌握核定、促成協商的能力，成為幕後的人，不必成為開發主體，亦不積極協調看似是地主與地主之間、地主與重劃會之間的糾紛。重劃完成後，地方政府接收開發商施作的公共設施。

此外，看似僅在地方實作的自辦市地重劃，中央政府亦推動自辦市地重劃的修法，究竟中央政府如何影響台中的都市成長？這個面向是成長機器理論較為不足的地方。實際上，過去省府地政處仍在運作時，每年訂定市地重劃在各縣市的開發計畫；內政部訂定《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》，以及自辦市地重劃的施行架構—都市計劃均需內政部都委會審議通過。我認為中央政府實際上也是推動台中都市成長的一環，甚至重新思索在西方社會未有的地方派系，是否也滲透進中央與地方的決策機制裡，決策過程包覆多少地方政治的利益。

既有的自辦市地重劃研究，多著重在經驗面向，揭露自辦市地重劃的制度缺陷、空間改變與居民面對重劃形塑的運動現況，卻未觸及市地重劃制度的歷史脈絡與社會過程。因此無法從既有研究得知市地重劃制度的長時段輪廓。

## （二）制度論與路徑依賴

在制度論的理論系譜中，歷史制度論（Historical Institutionalism）考察政治經濟的脈絡如何影響制度變遷。其中，歷史社會學第二波「歷史轉向」的取徑，強調時序、事件、敘事與機遇的方法論趨勢，這是一種「過程論」的歷史研究取向（林國明 2015：174）。這套方法論把「過程」視為解釋何以產出結果的樞紐，企圖掌握時間脈絡與鑲嵌在社會過程中的事件，並試圖敘事出事件的先後次序，呈現從過程起點到終點的完整故事。在過程論的基礎下，歷史制度論使用宏觀背景來分析歷史過程開展的中層或微觀組織與制度構造，同時追溯這些歷史進程來提出解釋（Hall and Taylor 1996）。

歷史制度論關注制度結構如何與時變遷，資本主義經濟之歷史動力如何作用在制度結構上。制度對歷史制度論者而言，並非是規範性的作用，而是不同社會經濟行動者在特定歷史脈絡下互動、衝突、折衝的結果。綜合以上，歷史制度論的關懷主要可以區分成三個層面，分別是解釋重要或有疑惑的事件與安排、關注宏觀的社會脈絡以及回溯歷史過程（Pierson and Skocpol 2002：695-696）。

Robert Alford（2011：111）認為歷史社會學關心的是描述和分析時間性和事件；但它也試圖解釋社會結構、社會過程及偶然、無法預料的事件之間互動產生的結果。不同於敘事歷史，歷史社會學嘗試替長期人類歷史裡發現的時間模式、連續性及斷裂，提供有意義的理論性解釋。從 Robert Alford 對歷史社會學過程論轉向的看法，可以歸納出三個基本重點，分別是過程、事件與敘事。其中過程會處理制度結構與行動的問題。Philip Abrams（1982：2）認為社會學關心社會世界的雙重性，整個時間的過程裡，正上演著人們的行動，建構了制度結構；制度結構回過頭來限制和促成了人們的行動，也可能被行動所改變。

路徑依賴（Path dependency）是過程論所使用的重要概念之一。它指的是主要的行動者在重大關鍵時刻的選擇，導致了具有再製特質的制度之形成。這些制度對後來的……發展非常重要，因為他們的頑固性引發一連串的反應和逆反應，而導致某種重大結果的出現（Mahoney 2001:111-112）。因此，關鍵他人的作用會影響後續制度的發展，這便牽涉到再製制度的特性是依循原制度的特徵，抑是其它的制度演化？而制度的反應與逆反應，具體指的是什麼，如何導引出重大結果？

路徑依賴的概念有助於我們理解，現今充滿爭議的自辦市地重劃，其制度創新並非一步到位。自公辦市地重劃陸續在《平均地權條例》修法以來，持續新增的重劃門檻、抵費地、公共設施共同負擔等特徵，陸續影響後來修法的方向，乃至於衍生出自辦市地重劃這套規範，反映初期的決策可能影響修法的意向。

Pierson (2000) 提出「自我增強序列」(self-reinforcing sequences) 的概念，說明行動者於初期做出的方案選擇，致使後續的發展路徑將會依循相同方向增強既有模式。除了自我增強序列之外，Mahoney (2000: 527) 提出另一種解釋路徑，便是「反應序列」(reactive sequences)，指的是時序相連、因果相關的事件形成的序列鎖鏈。在反應序列的因果鎖鏈，序列中的每一個事件，同時是對先前事件的反應，也是對後續事件的原因。

相較於 Mahoney 將自我增強序列與反應序列視為兩種獨立的路徑依賴模式，林國明 (2003: 14) 則認為反應序列和自我增強序列，可能是同時發生的過程，意指既有的制度安排，引發特定的行動反應，但反應的行動條件，是受限於既存的制度結構。本研究基本上同意林國明的看法，制度所涉及的制度安排繁雜，並非任一社會政策或外力可以立即調整制度走向。

事件是社會所建構的，並非是純粹的存在。事件在過程中扮演了分析性與詮釋的位置，如 Griffin (1993) 所言，在建構事件時，研究者將一些看似分隔的、相異的行動或事情，編排成具有時間順序和內在關聯的整體，而賦予其意義。可見，事件編排的順序與選擇，及事件與事件間的因果作用扮演重要的角色。

此外，歷史研究中須援引敘事，是因為事件的開展展現一種根植於時間過程的因果邏輯，而敘事恰好具有一種以行動的時序關聯為基礎的內在邏輯 (林國明 2015)，敘事這種分析結構，能將過去或同時發生的一些行為和事件統一起來，過去這些事件可能被視為是不相關的，現在把它形成一貫有關係的整體，給每個要件提供解釋 (Griffin 1992)。

而且，敘事可以借用傅柯式的知識—論述 (Knowledge—discourse) 的分析視角。論述市地重劃史，分析出設計自辦市地重劃的專業者，其認識論及其認識史，如何作用在市地重劃的自辦轉向上。

自辦市地重劃制度本身具有相當的特殊性質，本研究並不過分仰賴歷史制度論的分析取徑，而是擷取其對於制度變遷之宏觀歷史視角，鋪澱制度的長期轉化，作為本研究的背景。自辦市地重劃異於其他制度的部分是，它的立法層級不高，並非是立法院三讀通過的法案，而是由內政部內部自行訂定的制度，具有高度的隱蔽性，無法像例如林國明（2003）所分析的全民健保制度，具有普遍性且經過三讀通過的立法權衡過程，使得可以藉由歷史制度論的分析架構可以溯源動態爭論的立法過程。

再者，市地重劃本身的法源分散，未有完整的法律系統，但自辦市地重劃卻影響台中市一千多公頃的市地開發與伴隨而來的地主產權爭議。我國並未有一套完整的《市地重劃法》，自辦市地重劃既適用於層級較低的《獎勵重劃辦法》，亦受限於市地開發的母法《平均地權條例》。

總結以上，市地重劃「自辦轉向」的機制中，關鍵的並非是制度安排的修法軌跡，可能是實作自辦市地重劃中的非正式規則與執行面。透過歷史制度論並不容易掌握市地重劃的自辦轉向。就此而言，「地方土地產權體制」理論能夠補充歷史制度論尚未處理的地方一空間面向。

### （三）產權與地方土地產權理論

既有的西方產權理論置放在新古典經濟學的框架下發展，把產權視為一種權利產權，強調經濟人的主體性、獨立性，把產權看作三個部分所組成，其一是資產使用的剩餘決定權，即產權所有者對其資產有著除合同規定的他人租用的權利之外的全部決定權；其二是資產所得收入的支配權，即產權所有者對其資產所得收入有著全部支配權；最後是資產的轉移權，即產權所有者有將其資產轉讓給他人的決定權（周雪光 2005：2-6）。

尤其探討產權的新制度經濟學，它的誕生立基在批評傳統經濟學對人的行動存有「利潤最大化」的假設。新制度經濟學站在「效用最大化」的立場，視理性為人能根據自己所面對的約束，來做出反映一系列慾望、期望與偏好的選擇（劉守英 2002）。在效用最大化的立場之下，必須考量交易成本

（transaction cost）與訊息成本（information cost）。畢竟在實際完成的交易裡，都須議定合約、監督合約的執行以及了解有關生產者和消費者的生產與需

求的信息。若是交易成本過高，出現瓶頸，可能使交易無法達成，於是出現試圖降低交易成本的各種制度安排。

那私有產權如何放在新制度經濟學的脈絡下理解？產權是一個社會所實施的選擇一種經濟品的使用權（Alchian 1989），產權的內涵包括行動團體對資源的使用權與轉讓權，以及收入的享用權。產權是否完整，可以從所有者對他具有的排他性和可轉讓性來衡量（Cheung 1970）。因此，私有產權指的是將資源的使用轉讓以及收入的享用權界定給了一個特定的人（Coase, Alchian and North 2002）。

然而西方產權理論移植到其他國家實際運行時，都與經濟學的權利理論模式相去甚遠（周雪光 2005）。好比說吳介民（1998）為了理解中國農村工業非正式私有化的過程，提出「地方產權體制」的分析架構。他認為在真實世界，沒有純粹的僅由法律保障的財產體系，不純粹的財產體系會稀釋產權配置，透過公權力諸如政商之間的利益交換、政治僵化以及改變現實秩序的固定成本非常高昂等因素，來介入產權。

自辦市地重劃運作下的產權轉讓，是一個特殊的經驗現象。在台中，大規模的重劃區內並存無數的私有產權及共有產權，已然複雜的產權狀況，經由過低的地主同意門檻，授權權力集中的「重劃會理事會」－為重劃而設，在制度內應由地主自組的暫時型組織－裁判重劃區內的土地分配、權利轉讓。重劃會能分配地主的產權乃至於提高重劃費用，造成地主過度的財務負擔。在壟斷產權分配之下，形成地主自由意志的悖論，地主的產權無法憑藉自己的意志與參與，而是由重劃會設定產權分配的劇本。因此，自辦市地重劃在台中的實作，所立基在的制度環境、制度安排，乃至於制度化的過程，會對既有的產權理論提供新的理論反饋。

制度論的另一個脈絡關注區域差異的轉向（Regional variation approach），把制度作為理解不同地方經濟生活的方法論，成為理解經濟發展過程中「空間差異」如何產生、如何被呈現的一種方式（楊友仁 2004）

楊友仁、王鴻楷、郭健倫（2004）在分析蘇州地方政府積極開發工業區以招商引資的脈絡下，轉化吳介民提出的地方產權體制，提出「地方土地產權體制」（local land property regime）這組概念，從產權體制轉化的角度探索蘇州這

一波 90 年代圈地運動背後的作用機制、地方政府在體制內運作的矛盾，以及如何協調土地變更使用引發的利益分配。

楊友仁進一步深化「地方土地產權體制」的定義是「在特定地區關乎土地在使用權轉移以及使用性質轉變的一組由正式的制度環境、制度安排以及非正式的規則所組成的動態系統」（楊友仁等 2004：117）。其中，制度環境是指用以建立生產、交換與分配基礎的政治、社會和法律規則；而制度安排的概念接近於「制度」，指的是特定領域內約束人們行為的一組行為規則，或指特定的組織形式，例如市場、廠商、工會、國家等（Davis and Douglass 1971；Martin 2000）。制度環境及制度安排在特定地域會組成的體制（institutional regime），以及這兩者之間的互動，有助於理解不同地方經濟的本質。

這組概念的理論性企圖是指出特定地區中的制度安排如何轉移地主的土地使用權，應用到經驗層次上才能解答蘇州工業區何以擴張並吸引資本競爭。楊友仁、王鴻楷（2006）研究東莞地區時，欲理解東莞以集體所有制為主體的地方土地產權體制的形成脈絡與相關支持的制度基礎，其演化是否會與蘇州地區的國有土地產權體制「趨同化」？而這些制度性動力的背後又牽動著怎樣的社會過程？Yang and Wang（2008）則研究蘇州地區在開發區瘟疫下的地方治理困境，探索農地產權如何快速的變遷，其中是怎樣的空間機制在作用著？

這樣的研究取徑同樣強調制度機制對土地產權轉化的重要性，並用來解釋區域空間變遷；然而它更指出制度與產權的關係，必須置放到「地方」的尺度下，才能理解制度如何被地方的力量形構，並作用在產權。例如中國大陸存在著有別於私有產權體制的土地產權模式，東莞地區是以集體所有制為主體的土地產權體制，普遍存在著以村委會和村民小組為開發主體的土地使用形式；而蘇州市是採國有土地產權形式（楊友仁、王鴻楷 2006:3；Yang and Wang 2008）。

地方土地產權體制的框架，有助於理解自辦市地重劃在台中實作的特殊性與突破，進而解釋自辦轉向何以成功轉成，並在台中造成多數地主的產權爭議。同時，亦可觀察是否有一套「台中模式」，能夠完整落實於地方，並反饋到自辦市地重劃制度自身的修繕。

### 三、研究設計與章節安排

本研究的研究對象為市地重劃的自辦轉向（the land owners' involvement turn）。我們欲從中央制度與地方實作的分析，充分掌握自辦轉向的脈絡。但是，因為自辦市地重劃在立法過程具有高度的隱蔽性，促使本研究不過分仰賴歷史制度論的分析取徑，而是策略性地擷取其歷史的宏觀面向，鋪澱制度的長期轉化。因此，本研究主要採取地方土地產權體制去理解在台中要如何「自辦」出市地重劃。

首先，為了瞭解市地重劃的修法軌跡及其脈絡，亦即修法期間，修了哪些制度？制度影響了什麼？推動重劃轉軸的機制為何？本研究將分析《平均地權條例》及《獎勵重劃辦法》修法的紀錄、官方專著輔以新聞報導還原修法思維與脈絡。

其次，分析重劃制度史，亦是重建重劃知識史，究竟在不同的歷史階段，學界、官方如何討論重劃制度？不同時期的自辦市地重劃制度代表不同的開發意識形態，這部分反映重劃實作後學界與官方對制度的檢討與反思。我將選擇討論幾份關於市地重劃的文本，包括學術專著與官方出版品，如林英彥《市地重劃》、《全國土地問題實錄》、《內政部十年叢刊》等，這些討論能釐清重劃制度的變化。

此外，本研究關注一制度安排是 2004 年台中市都市計畫第三次通盤檢討。這個部分可以解答自辦市地重劃何以從小規模轉變為大規模開發，也影響其後在都市計畫通盤檢討的架構下，開發商如何運用正式與非正式制度開發大規模的單元重劃區。都市計畫解禁後，開發商的實作技術與在地網絡嵌合，這一連串歷程，使得原地主離開重劃區，抑或走入私權爭議的司法訴訟。我將分析與 1986 年與 2004 年台中市都市計畫通檢相關的重要文件，包括都市計畫書、都市計畫委員會會議記錄、聯合報等。由於都市計畫通盤檢討的背後是更綿密的權力運作，以上文件僅顯示表層的線索，我會加以訪問相關都市計畫與地政學者，勾勒初步自辦市地重劃何以變成大規模的軌跡。

最後，本研究分析開發商如何在台中重劃區實作，包含從成立籌備會、蒐集地主同意書、競逐重劃領導權、違反法令灌人頭到實際分配土地的歷程，研究者從 2017 年 3 月至 2018 年 12 月之間，深蹲單元重劃區，並實際參與地主的司法訴訟與生活，留下文字紀錄與訪談，應能反映重劃實作的面向，掌握第一



手司法訴訟文件、議事紀錄、官方檔案、新聞報導，並訪談單元一及單元二的地主，整理出私權爭議的癥結。我會抽樣出單元一及單元二這兩個個案，原因在於單元二是整體開發單園區中的自辦開發面積最大的單元，另外選擇單元一是因為緊鄰單元二，研究者較容易接觸與觀察，且兩個單元的自救會較頻繁地參與抗爭。

綜合以上，本研究的研究方法包括二手資料蒐集、案例檔案整理，以及一手的參與觀察、法庭旁聽、焦點團體、深度訪談與行動研究，訪調進行時間至2019年4月止。

章節安排方面，第一章提出本研究的問題意識：什麼樣的歷史脈絡和社會過程，使得公辦市地重劃轉向自辦市地重劃？而在這當中地方作用者和專業論述扮演什麼角色？在地方層次（local），開發主體和地主扮演什麼角色？又開發主體如何背離地主意志，將權力集中於重劃會理事會？我們從文獻中抽絲剝繭，運用幾組分析工具，包括地方土地產權體制、路徑依賴、制度安排與非正式規則。本章最後描述研究方法、資料來源與章節安排。

第二章〈重劃制度史：公辦市地重劃的形成與轉化〉，鳥瞰公辦市地重劃的歷史脈絡及修法轉折。

第三章〈地主如何參與重劃？自辦市地重劃的制度分析〉。這個部分，本研究會釐清何以從公辦市地重劃之外，分離出一套「自辦市地重劃」？國家、地方與學界針對自辦市地重劃有過怎樣的討論與折衝？2000年，修法底定利於開發公司主導的模式，重劃會理事會壟斷權力進而成為主導重劃過程的聲音。

第四章〈都市計畫與自辦市地重劃的交互作用：2004年台中解禁後期發展區〉，說明台中市第三次都市計畫通盤解禁後期發展區的始末，何以形成整體開發單元區，並以自辦市地重劃為開發手段。台中市都委會規劃出大規模自辦市地重劃的「單元開發模式」，直到今日仍舊對地主產權造成偌大影響，以至於走入時日漫長的司法訴訟。

第五章〈自辦市地重劃的實作政治：地主權利與角色的轉變〉，本研究將分別以單元一及單元二兩個自辦重劃區，說明整體開發單元區內的自辦市地重劃是如何辦出來的，重劃制度與重劃實作有哪些落差。本研究將指出自辦市地重劃，從成立籌備會、蒐集地主同意書、競逐重劃領導權、違反法令灌人頭到

實際分配土地的歷程。直到今日，開發公司與地方派系為核心的網絡仍主導著重劃會的運作，地主沒有發聲的管道。

第六章是結論。

## 第二章、重劃制度史：公辦市地重劃的形成與轉化

民政廳翁廳長說，台灣既有「福爾摩沙」（美麗的寶島）的美譽，不能有計劃地加以重劃建設，非常可惜。土地重劃是建設上的根本大業，希望人民和政府合作推展（聯合報 1967 年 4 月 20 日）

台中地檢署檢察官連續兩天前往信用合作社調閱有關八期市地重劃地主的資金往來資料。據了解，目的在了解聯手購買八期重劃區或樂業自辦重劃區土地的地主如何籌劃情形，與信合社的貸款業務並無關係。至於外傳有三大特定對象介入八期重劃案，聯手壟斷重劃利益，檢方說，尚有待調查（黃寅 聯合報 1996 年 10 月 19 日）

從以上引文，我們看見市地重劃的意象是，省政府相當重視市地重劃，認為市地重劃是土地建設的基礎，極希望人民與政府能持續合作完成市地重劃。然而，經過不到 30 年的時間，市地重劃已然與弊案掛鉤，成為政商連結的方法。這兩段報導，顯示的是公辦市地重劃草創的面貌與它的質變。

本文所要處理的自辦市地重劃，是從公辦市地重劃所區分出來的。自辦市地重劃有自己的母法《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》，但也受制於公辦市地重劃的母法《平均地權條例》。因此，談清楚公辦市地重劃史的演進與轉化，也有助於釐清自辦市地重劃的若干特質。

### 一、從《計畫令》到《平均地權條例》

這裡要簡述市地重劃的制度起源與發展。台灣的市地重劃有獨特的性格，有傳承自日治時期的法制系統，也有國民黨自德國學習的重劃觀念。一開始有土地重劃的概念是在民國 19 年制定的《土地法》，學習德國施作土地重劃的邏輯，《土地法》規範的重劃基本上寫的很單薄，原因是德國擅長農地重劃，並非市地重劃。到了民國 35 年 4 月全盤修正《土地法》，於〈土地使用〉編設有土地重劃（林英彥 1980：99）。

其後，國民黨政權來台，《土地法》中的市地重劃所適用的地理尺度已非既有的中國，便面臨重新架構市地重劃的課題。這才往回溯源，早在日本殖民

時期，台灣就有市地重劃，只是當初不以重劃稱呼，而稱為「土地區劃整理」，辦理方式有任意及強制兩種，又任意之土地區劃整理是由土地所有權人個別或共同實施，而強制之土地區劃整理，是屬都市計畫事業，僅由政府機關實行（劉瑞煌 2003：45）。台灣現行的市地重劃法制多沿襲日本時期的市地重劃法制而來，引渡到戰後訂定的《實施都市平均地權條例》，而日本於民國 25 年 8 月公布「計畫令」，並於同年 10 月公布該令的實行細則，計畫令當中的土地區劃整理，即市地重劃（陳湘琴 2005：261）。

市地重劃似乎有了起步，但戰後初期的國民黨政權並非把重心注目在市地改革，而是農地改革。直至 1953 年 1 月，耕者有其田完成立法並正式大規模實施之後，國民黨似乎才把土地政策上的重心放在市地上（李承嘉 2012：77）。

當時台灣的市地作何用途？張景森的研究指出，1949 年後，大陸難民大量湧入都市，加上實施耕者有其田後，地主所獲得的補償地價，僅有三成直接移轉為工業基金，其餘七成土地沒有出路，使不少地主將土地資金向都市土地作投機活動（張景森 1992：185）。為了抑止都市土地價格上漲過快，並避免農地改革中原地主的七成補償地價轉移到都市土地過分炒作（李承嘉 2012：78）。因此政府全力進行市地改革，先是在 1951 年 9 月 6 日公布《臺灣省都市土地改革辦法》<sup>3</sup>，為試辦性質。在 1954 年 8 月頒布《實施都市平均地權條例》。

市地重劃本身的法源分散，但耐人尋味的是：當初立法為何將土地重劃的規範多安排在《實施都市平均地權條例》？我們知道平均地權是國民黨核心民生主義的基本要素，也就是國民黨的基本政綱，市地重劃列入《平均地權條例》意味著市地重劃是平均地權的方法。

---

<sup>3</sup>依張景森（1992）於〈虛擬的革命：國民黨土地改革政策的形成與轉化〉之整理，《臺灣省都市土地改革辦法》內容主要有六點：

- 1.完成規定地價之區域應即開徵地價稅，並已歸戶結果依法累進徵收。
- 2.自 1952 年度起，土地所有權移轉時，或雖無移轉而屆滿十年時，或者工程設施完成屆滿五年時，一律依法開徵土地增值稅，其率依土地法第 180 條之規定。
- 3.土地所有權移轉時，如有匿報或短報地價者，得照價收買
- 4.私有空地及不在都市地主之土地，依土地法規定加重徵稅
- 5.新建都市或舊都市之更新，為配合都市計畫，得舉辦區段徵收
- 6.嚴格限制私有市地面積之最高額，其超出部分，縣市政府得限期令其分割出賣，或依法徵收。

《實施都市平均地權條例》草創階段的討論重心在於稅制改革。直至 1958 年，推動《實施都市平均地權條例》第一次修法。行政院（1958）積極推動都市建設，但表示政府部門修築都市道路、溝渠、廣場，需先行支付修築價款，以從事徵收或收購民地，然後向民眾課徵「工程受益費<sup>4</sup>」，過程手續繁複加上政府每需付出巨額墊款，不利興辦都市建設。因此，採用日本法例使政府無償取得工程基地並同時舉辦土地重劃，並援引《土地法》第 139 條規定：「土地重劃後，土地所有權人供道路或其他公共使用所用土地之地價，應由政府補償」，但在政府財政困乏之下，不易辦理。因此，行政院在擬定草案時，新增第 36 條，關於土地重劃之規定：「直轄市及縣（市）政府得視都市發展之需要，選擇適當地區舉辦土地重劃，土地重劃地區供公共使用之道路溝渠廣場等用地，由重劃區內土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，補償於土地重劃後無償歸於公有其餘土地，按原規定地價數額比例分配與各原所有權人」（逗號與標楷體為作者自行加註）。依草案第 36 條之規定，政府既無需補償公用地價，將來徵收工程受益費時對於地價部分亦不再收取藉以減少行政手續／地主既無損失且可便利執行（第一屆立法院議案關係文書院總第 248 號／政府提案第 405 號）。

然而，草案送進立法院二讀程序，立法院大幅度修正。因為立法院（1958）認為土地重劃的規定，雖有減少行政手續、便利執行的用意，且參照現行《市縣工程受益費徵收條例》第 3 條規定，「工程受益費之總額，以不超過各該工程實際所需之費用為限」，並不包括「供公共使用之道路溝渠，廣場等用地」之地價在內。且依《土地法》第 139 條規定，「供道路或其他公共使用所用土地之地價，應由政府補償之」。行政院不該因為政府財政困乏，竟不經相關土地所有權人同意而硬性規定公有土地由重劃區內土地所有權人「共同負擔補償」，揆以法理，似有未合（立法院 1958）。

為加強促進都市建設並兼顧人民法定權益，立法院將該條文修正為第 35 條，明訂各都市之土地重劃，需「選擇無建築物地區」，並須徵得「該地區私

---

<sup>4</sup> 依《市縣工程受益費徵收條例》1944 年訂定之版本，第 2 條規定：「市縣政府於該管區域內因改良土地而建築道路、堤防、溝渠、或其他水陸工程，得向直接受益之土地不論公有私有，一律征收工程受益費。」

有土地全體所有權人 2/3，而其土地面積亦超過重劃區內，土地總面積 2/3 以上者同意」使得舉辦。其重劃區內供公共使用之道路、溝渠、廣場等所需土地，由該地區土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，其餘土地依各宗土地原定地價數額比例分配與原所有權人。

此次修法，歷經行政部門與立法部門的折衝，設計出公辦市地重劃的雛形。地方政府為公辦重劃的開發主體，為避免過度課徵工程受益費，選擇無遮蔽物地區為公辦重劃區，並制定具民意基礎之開發同意權，劃設公辦重劃區需經過雙 2/3 的同意門檻，但地方政府仍有強制重劃的權力；至於針對興建公辦重劃區內公共設施（道路、溝渠、廣場等所需土地）之費用，則由私有產權地主依土地受益比例共同負擔。

## 二、省府大舉推行重劃：1964 年的《平均地權條例》修法

經過八年，1964 年《實施都市平均地權條例》再次修法。1964 年修法前，全台土地重劃開發數量僅 152.2 公頃，且只在高雄市試辦，保持小規模開發。此次修法的主要焦點是將同意土地重劃的門檻從「雙 2/3 門檻」，修改成「雙 1/2 門檻」，且圈定重劃範圍的條件由「無建築物之地區」，修改成「適當地區」，大幅放寬既有的重劃同意門檻及選址條件，為何立法院會設計利於政府推行重劃的版本？

主要因素恐是重劃制度尚未完備。1960 年代，都市土地地價愈趨上漲，房租昂貴、物價上漲、房屋恐慌、違章蔓延，企業者尋求設廠基地不可得，使政府獎勵僑資外資來臺興辦工業的努力，遭遇阻礙（張景森 1992）。台灣省政府向行政院積極反映，因此啟動 1964 年修法的序幕。立委質詢時亦曾對修法的必要性加以強調：

市地漲風亟待遏止，年來都市土地漲價之速，頗為驚人。自從政府公佈實施都市平均地權條例及兩度修正該法公佈之後，距今不過年餘，市地地價飛漲，自一倍至三、四倍不等，社會游資紛向土地投機，愈哄抬地價愈高漲，此中原因，固屬不一，而新條例地價稅之低，以及評議地價以政府公佈之物價指數為計算標準，均有助漲地價之作用。

新修正條例規定地價稅基本稅率為千分之七，較修正前之千分十五削減一倍有餘，不特影響國家稅收，而且和郊區農地稅負相形之下，亦有「厚市薄農」之嫌。至於物價指數，據政府公佈在四十五年至四十八年底，僅漲百分二五，顯然較土地現值漲數倍者為少，如今按物價指數作為評議地價之標準，亦顯然與土地所有權人有利，此項條例如不迅速修正，則市地地價之上漲，無法遏止，所謂漲價歸公，地利共享，亦將無法達成。<sup>5</sup>

既然是為了地利共享，那為何土地重劃朝向放寬的趨勢？行政院（1964）在修法草案中指出：

因為臺灣人口稠密，都市近郊村莊散落，很難尋覓一個面積稍廣且無建築物的地區，若因少數建築物使大部分土地無法以重劃增加利用價值，誠屬失計，又原條文規定舉辦土地重劃須獲得所有權人三分之二之同意，亦有困難（行政院修法草案 1964）。

因此，參照《土地法》第 135 與 141 條的規範修正《實施都市平均地權條例》第 41 條。除此之外，本次修法的另一焦點是土地經重劃後，逾期不申請登記的地主，得由縣（市）政府逕為登記，換發權利書狀，宣告原權利書狀無效。這是因為土地重劃後重行分配於土地所有權人之土地，依照《土地重劃辦法》第二十條第一項規定，自分配決定之日起視為其原有之土地，又我國土地登記制度以申請登記為要式行為，必須由權利人及義務人共同以書面申請，政府始得據以辦理登記，茲查臺灣省高雄市辦理都市土地重劃完成後；迄以部份所有人行蹤不明，或遠在海外或因共有人簽章不全種種原因，始終無法辦理登記，致舊有登記無法塗銷，重行分配之土地權利，亦因相互牽連無法辦理新登記。

省政府是市地重劃的推手，企劃市地重劃開發的時程表與規模，並提供預算分配給各縣市。1960 年代，省政府陸續推動多期重劃實施地區。時任台灣省主席黃杰於全省行政座談會表示：農地重劃已見其功，將來都市土地重劃，必

---

<sup>5</sup> 資料來源：1960 年 4 月 28 日／聯合報／第二版。立法委員楊一峰。

須妥加策進<sup>6</sup>，於是台灣省地政局長沈時可，慎重研訂市地十年重劃方案，台灣省各大都市土地，將予大規模有計劃的重劃<sup>7</sup>。普遍在各縣市推行市地重劃，是為了使都市土地切實依都市計畫使用（中興新村 1967），但在實務操作上，都市計畫仍舊與市地重劃脫鉤。

省政府亦挹注市地重劃的財源，計劃籌款十億元，在全省執行土地重劃工作<sup>8</sup>，台中也開啟第一期的公辦市地重劃：大智重劃區，面積十四公頃餘。大智重劃區重劃過後，台中市政府標售重劃區抵費地，共得價款一千五百餘萬元，撥出約七、八百萬元經費，作為第二期市地重劃工程費，等待二期市地重劃完成並出售抵費地後，再歸墊市庫（經濟日報 1969）。

台中第一、二、三期市地重劃，實質上是屬於舊市區的都市更新性質，原初即有大規模的聚集人口，但街道狹小，市容較為凌亂，重劃之後，土地利用價值提高（熊瑞梅 1993 :50）。

### 三、自辦市地重劃的萌芽：1977 年《平均地權條例》全文修法

1970 年代，台灣產業轉型進入重工業社會，開展各項基礎建設，工業化與都市化的史無前例發展，連帶地激勵台灣都市在數量與規模上的擴充（周志龍 2004：197）。由於經濟的迅速發展與逐漸形成新的人口集結中心，使都市外土地地價，急速上漲，但因尚未舉辦規定地價，使得漲價全部歸私（立法院議案關係文書 1976：3）。再加上，無論都市外土地的使用情況如何，仍課徵田賦，負擔甚輕，使投機者夾帶鉅資在都市外大量收購土地，閒置不用，坐待漲價以謀取暴利。1977 年立法院將《實施都市平均地權條例》，修改成《平均地權條例》，該條例大幅度擴充市地重劃規範，奠立現行市地重劃制度的基礎（行政院 1977；莊仲甫 2009）。

---

<sup>6</sup>資料來源：1965 年 4 月 11 日，聯合報，第二版：「政府繼農地重劃後/將辦都市土地重劃/黃杰在行政座談會宣稱」

<sup>7</sup>資料來源：1965 年 9 月 18 日，聯合報，第二版：「台省各大都市土地/將大規模重劃/地政局擬十年重劃方案 預期今年完成明年實施」

<sup>8</sup>資料來源：1967 年 4 月 20 日，經濟日報，第七版：「省府籌款十億 實施土地重劃/台中市地首期重劃破土」



1977 年修法之所以建立完整的市地重劃制度，行政院認為修法前的《實施都市平均地權條例》僅作原則性規範，及修法前的「雙 1/2 門檻」重劃同意門檻下，除高雄市以外，其他市鎮因土地所有權人習於守舊，難以大量辦理。因此，參照《都市計畫法》第 58 條，予以加強辦理重劃之條文（行政院 1977）。

行政機關的修法緣由指向法規不健全，以及地主的保守心態，修法該如何調整？此次修法，辦理市地重劃的管道變得多元。其一是公辦市地重劃，由地方政府作為開發主體，擬定計畫書，向中央政府申請辦理，抑或是地主通過雙 1/2 門檻，向直轄市及縣（市）主管機關優先申請市地重劃；其二是自辦市地重劃，政府也訂定辦法獎勵土地所有權人自行組織團體辦理重劃，就此自辦市地重劃開始進入《平均地權條例》中（內政部 1984：29）。

1977 年《平均地權條例》的全文修法，不僅助長台中市大量的公辦市地重劃，也竄起一個在數十年後才蓬勃的自辦市地重劃制度。為什麼在公辦市地重劃之外，還需要自辦市地重劃？據內政部（1984）的說法，自辦市地重劃是為了促進土地利用，並且擴大辦理土地重劃的規模；而參與立法的林英彥教授認為，獎勵私人辦理重劃的目的是擴大重劃面積，當初制定法規認為如果能由土地所有人自己組織團體辦理重劃，政府給予技術上、行政上之支援，及政府有限之人力財力下，也能普遍展開重劃事業（林英彥 1977：26）。所以可以推論自辦市地重劃是為了幫公辦市地重劃的忙，加速並擴大土地重劃面積。

然而，從當時的政治經濟脈絡來看，曾從事市地重劃修法的學者認為，不僅是因為地主守舊或是人力資源缺乏的問題，也包括地方派系已深深介入公辦市地重劃

政府的人力資源不足，所以太辛苦了，我們要開放，所以民國 66 年平均地權條例修法的時候，加入了自辦重劃，其實不是人力資源不足啦，我覺得是那時候的黑金政治，政治跟地方勢力已經結合了，40 年還沒有，50 年，經過這十年的翻轉之後，地方的勢力和土地的制度已經做了一些勾稽，做掛勾了，到了 60 年代開始很大辣辣的開始出現了(深度訪談 1)

此次所新增的若干規範，成為日後自辦市地重劃制度的概念來源。首先是制度化了共同負擔，《平均地權條例》第 60 條規定：

（公共設施用地負擔）依本條例規定實施土地重劃時，重劃區供公共使用之道路、溝渠、廣場鄰里公園、市場等公共設施所需土地，除以原公有道路、溝渠、河川等土地抵充外，（抵費地）其不足土地及工程費用、重劃費用暨貸款利息，由該地區土地所有權人按其土地受益比例共同負擔。工程費用、重劃費用與貸款利息，並應以其未建築土地折價抵付，如無未建築土地者，改以現金繳納。其餘土地仍依各宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人。

共同負擔是指公共設施用地負擔與抵費地。抵費地是重劃用來標售變現以抵付相關費用的土地，這些費用包括重劃中的工程費用、重劃費用與貸款利息，它是依土地所有權人受益比例來負擔。意味著只要是參與市地重劃的土地所有權人，都必須負擔重劃過程所需的工程費用、重劃費用以及貸款利息。土地所有權人所需投入共同負擔的土地，已不超過參加重劃土地總面積的百分之四十五為限。立法院之所以加入公共設施用地負擔的立法理由是：

「又公共設施用地、工程費用及重劃費用等共同負擔之給付方式，本草案規定，應以參加重劃之土地劃出部分抵付之。此一方式，土地所有權人只需分出部份土地，而無需另籌現金，政府亦可免除另行購買公共設施用地之困擾。就政策而言，復可以其抵付工程費用、重劃費用之土地，售予需用土地人，建築使用，兼收地權平均之效。因而本草案規定，其共同負擔之費用，應以未建築之土地抵付，但已無未建築土地者，則規定得改繳現金。以適應實際需求。」

由此可知，公共設施共同負擔的基本精神是地主與政府共同協作，地主讓出自己部份的土地，不必額外籌錢來支持市地重劃，且政府也能將地主土地來抵償重劃過程所需的費用。其後，將此一規則運用在自辦市地重劃時，將會因重劃會理事會擁有擬定重劃計畫書的權力，透過文書作業虛增工程款，讓地主承受額外不必要之負擔，讓共同負擔的基本精神褪色。

自 1964 年到 1976 年，台灣整體土地重劃的面積增加 1078.82 公頃。1977 年修法通過後，1976 到 1977 年公辦市地重劃面積在一年間增加幅度為 573.43

公頃。甚至 1977 年修法至 1986 年下次修法期間，公辦市地重劃所增加的總面積高達 5345.86 公頃，大約是前次修法的 5 倍開發面積，至於自辦市地重劃仍在緩慢成長，大約開發 156.09 公頃。

公辦市地重劃的面積之所以大幅成長，受到抵費地與法院強制執行繳交的影響。抵費地使得參與重劃的地主拿出私人土地來負擔公共設施，不需要為了參加重劃額外籌款開發經費。法院強制執行更是有效開發市地與取得抵費地的助力，早已握有開發權的地方政府，多了執行拆除不同意戶房舍的強制權力，意味著地主一旦參加重劃，在限期內務必要重劃，否則會面臨強制拆除建物。一旦地方政府順利取得抵費地，便可出售以豐富地方財政。

此外，1986 年《平均地權條例》修訂一項規範為重劃土地面積分配的原則，《平均地權條例》第 60 條之 1 規定：

重劃區內之土地扣除前條規定折價抵付共同負擔之土地後，其餘土地仍依各宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人。但應分配土地之一部或全部因未達最小分配面積標準，不能分配土地者，得以現金補償之。

依前項規定分配結果，實際分配之土地面積多於應分配之面積者，應繳納差額地價；實際分配面積少於應分配之面積者，應發給差額地價。

第二項應繳納之差額地價經限期繳納逾期未繳納者，得移送法院強制執行。未繳納差額地價之土地，不得移轉。但因繼承而移轉者，不在此限。

配地的「最小分配面積」原則區隔出兩個群體，其一是分配面積達最小分配面積者，重劃會配地給地主，意味著地主可以留在重劃區內；另一則是未達最小分配面積者，地主領補償金走人，這是造成日後重劃區鮮少地主留在重劃區內的主因之一。

綜合以上，在內戰失敗與履行平均地權的歷史機緣下，公辦市地重劃具有獨特的性格，有傳承自日治時期的法制系統，也有國民黨自德國學習的重劃觀念，其中由於德國重劃的經驗多實作在農地重劃，最後淡出市地重劃的立法規範。國民黨建立市地重劃來抑制市地價格飛漲，希冀重劃能達到漲價歸公。但

是回顧修法軌跡，1977 年前的歷次修法均無法產出完整的市地重劃制度，制度結構沒有太大調整。

於是，這個在奠基之初富象徵意義的市地重劃，需仰賴省政府規劃開發議程並提供挹注部分開發經費，地方政府則實際執行。直到 1977 年，市地重劃走出另一條路是藉由地主自籌開發的自辦市地重劃。

另一方面，中央層級立法院所訂定的制度安排，如公共設施用地負擔、抵費地、「配地的最小分配面積原則」，推動 1970 年代數量陡增的公辦市地重劃。同時，這些制度安排共享於自辦市地重劃，亦在日後成為開發商辦理自辦市地重劃的利器，這將在後續章節說明。

### 第三章、地主如何參與重劃？自辦市地重劃的制度分析

雖然 1977 年《平均地權條例》已經出現自辦市地重劃，但實際上行政部門全然無法執行，肇因於沒有詳細的施行細則。這便讓我們思考自辦市地重劃最初的面貌為何？經過修法的轉化，產生何種變異的自辦市地重劃制度？自辦市地重劃制度的不足與制度縫隙可能是甚麼？

如果自辦市地重劃最初與現今的版本之間有著偌大的差距，這會令人追問自辦市地重劃依舊是自辦市地重劃嗎？

#### 一、1970 年代：來自學界的聲音

誰設計了這套自辦市地重劃的制度？1977 年內政部委託政治大學地政學系林英彥教授起草《市地重劃實施辦法》及《獎勵民間辦理重劃辦法》，以回應市地重劃的母法《平均地權條例》新設計的參與途徑—自辦市地重劃。

林英彥教授（1977）採取數種策略蒐集自辦市地重劃立法的素材。首先，內政部訂出三項修法主題，分別是私人辦理市地重劃所應具備之條件、政府對私人辦理重劃之監督方法及權限、私人辦理重劃地區糾紛事件之處理方法（林英彥 1977：27）。再者，邀及當時地政學者、都市計畫學者、內政部官員、台灣省地政處官員及施作重劃的基層人員，採研討會形式蒐集及探討對自辦市地重劃的想像；第三，實地踏勘既已完工的重劃區，並拜訪地方層級的重劃人員，已吻合實際施作重劃可能遇見之狀況；最後是閱讀數十冊日文的市地重劃參考書（林英彥 1977：II）。從以上策略，我們可以看見此次修法是周延的，林英彥教授結合地方實作重劃的經驗與日本重劃法規，試著替懸宕及模糊不清的《平均地權條例》第 58 條第 1 款—獎勵民間自辦重劃—訂立明確、可供依循的規則。

這裡便啟動 1970 年代台灣首次對自辦市地重劃的想像，為何我們要參考日本的市地重劃經驗？其一，可能源自於公辦市地重劃制度模仿日本殖民時期的重劃令，公辦重劃的思維在既有的路徑上創生，使自辦市地重劃在草創期間模仿與借鑑日本經驗；其二，當時日本辦理市地重劃已相當熟練，且規模甚大。據資料顯示，日本至 1974 年完成重劃地區的總面積約是 24 萬公頃，其中由個

人與合作社（民間團體）辦理者達 48%，乃至於林英彥表示若未來能獨立出來制定〈市地重劃法〉，日本重劃法制是重要的參照組（林英彥 1977：21-26）。

林英彥教授的《獎勵民間辦理重劃辦法草案》（1977）確立日後自辦市地重劃的基本架構。這個版本呈現的重劃過程是：地主選擇的重劃範圍，必須是都市計畫範圍內的土地，且市地畸零或缺公共設施者才得以自行申辦市地重劃（第 3 條）。然既然要辦自辦市地重劃必須有一個由土地所有權人作為開發主體的組織，於是需 7 位土地所有權人發起「重劃籌備委員會」（第 6 條）籌備會作為過渡型的組織，採不嚴苛的發起重劃條件，它的任務是做權利調查、向縣市政府申請技術指導、對當地居民做市地重劃之一般性說明與勸導，並做成事業計畫<sup>9</sup>概要向縣市政府申請核定重劃範圍。

當縣、市政府核定重劃範圍後，籌備會需準備轉型為「重劃協會」，這個階段要確定重劃的施作議程及地主間協商重劃過程的細節，籌備會必須徵求重劃區內三分之二地主及其三分之二土地面積的同意門檻，且草擬重劃協會章程、舉辦土地重劃說明書及選舉重劃協會的理監事<sup>10</sup>（第 11 條）。理事會與縣市政府公開標售抵費地，且籌撥墊支，待重劃開發完成，以出售抵費地及差額地價之收入，收回償還墊款，若期間地主間有糾紛，糾紛當事人可自行請求法院解決。

日本自辦市地重劃的作法並無法再製到台灣，台灣生產出自己的版本。日本的自辦市地重劃有兩種管道，分別是個人或數人共同辦理，以及組織合作社。然當時台灣尚缺乏自辦市地重劃經驗，加上個人或數人共同辦理過分零細，因此台灣自辦重劃傾向僅團體辦理這一途徑。尤其，以團體自辦重劃，規模較大，重劃效果可以提高，否則僅零細數人辦理重劃而政府仍須加以指導監督，有浪費人力之嫌（林英彥 1977：27）。

在林英彥的思維裡，自辦市地重劃作為獎勵地主重劃的方法，必須防範自辦市地重劃成為少數人謀私利的工具，以免利用重劃會這個組織兜售私人土

---

<sup>9</sup> 事業計畫應記載重劃地區名稱、擬實施重劃之原因、重劃地區之總面積與土地所有權人數、預期收益、經濟概算、預定重劃時期、事務所所在地與電話號碼及聯絡員姓名、添附重劃區位置圖。

<sup>10</sup> 理事會應聘請對市地重劃有學識經驗者一人為顧問，顧問不得參與理事會之投票。理事長召開理事會時，應請顧問及該管縣市主管市地重劃機關派員出席。

地。於是，重劃會辦理重劃必須安置在都市計畫範圍內，以符合都市發展的一致性，並設定多數決的雙三分之二地主同意門檻，以杜絕由少數人裁決多數人利益的處境。

然而，1979 年頒布的《獎勵都市土地所有權人辦理重劃辦法》與林英彥版本有些落差，如表 3 所示：

兩個版本的相同處在於都制定出 7 個人就能發起籌備會，自 1979 年到 2017 年修法期間，所有自辦市地重劃個案都適用這個輕易通過的發起門檻。

相異的第一點是地主同意重劃的門檻，林英彥教授採人數與土地面積雙過半的高門檻，但正式法令卻僅採納人數做為通過條件，同時人數的條件也模稜兩可，究竟是全體人數通過或是半數人數通過即可；第二點是處分抵費地，林英彥教授主張由縣市政府與理事會出售抵費地，而正式法令要求必須通過會員大會的審議，顯見欲納入地主把關的機制。

令人驚訝的是，籌備會的七人同意門檻、重劃會的組織型態、法院解決私權爭議，這些在大規模自辦市地重劃引發爭論的制度安排，早已存在於自辦市地重劃最初的版本，而非某個利益團體或地方勢力影響陸續制度化所造成。

表 3、自辦市地重劃修法比較：林英彥版本與 1979 年《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》

	籌備會 發起門檻	地主同意 重劃門檻	處分抵費地	重劃負擔 及配地異議
林英彥 版本	7 位地主	2/3 地主， 及其 2/3 面積	縣市政府及 理事會公開 標售	所有糾紛由 理事會協 調，若不成 由縣市重劃 委員會，若 不成當事人 自行請求法 院處理
1979 年 版本	7 人地主； 若地主未滿 7 人，則由 過半數土地 所有權人發 起	全體地主同 意，或過 1/2 地主同 意	理事會訂定 底價，提報 會員大會通 過	理事會 重劃機關 法院

1979 年誕生首部《獎勵都市土地所有權人辦理市地重劃辦法》，地方派系的力量尚未觸及到制定自辦市地重劃的過程。反之，觀看公辦市地重劃的演進，以台中的都市發展為例，1962 年到 1977 年地方派系熟悉利用土地操作和營造建設獲取利益的過程之後，自 1977 到 1988 年地方派系開始掠奪接連舉辦的公辦市地重劃（湯國榮 1995：129）。

誕生第一部自辦市地重劃法規後，必須追問自辦市地重劃實際運作的狀況，包含最核心的問題：地主有沒有可能自己辦自辦市地重劃？

從 1979 年到 1984 年，全台自辦市地重劃的數量不多且規模不大，全國共計五個自辦重劃區（表 4），台中僅宏台重劃區與勤美重劃區。早期推動自辦市地重劃，以建設公司開發社區為典型，主要為便於地籍整理，促進土地使用，及達到節稅之目的（內政部 1984：70）。當時一般家庭沒有土地開發的知識、能力與方向，建設公司可能添置土地採小面積開發，或是代為開發。以台中宏台重劃區<sup>11</sup>為例，是因為有一名曾於台中市地政科服務的科長轉職自籌重劃業務公司，並與宏台建設公司合作，才開辦這期自辦市地重劃。

唯有建設公司負擔得起經費與技術，並且因為當時省政府力推自辦市地重劃，指定台灣土地銀行辦理自辦市地重劃融資，鼓勵民眾辦理市地重劃（中興新村 1984），使得辦理自辦市地重劃擁有開發經費上的支援。

表 4、1979 年到 1984 年全台自辦重劃個案

	重劃區 總面積 (公頃)	土地所有權 人總數	土地所有權 人負擔比率 (%)	無償提供公 共設施用地 面積(公頃)
岡山 協和重劃區	16.3247	275	17 (費用另計)	3.7977
台中 宏台重劃區	6.4358	3	34.52 (費用另計)	2.2874
台中 勤美重劃區	1.7351	17	27.28	0.4594
埔里 五十甲重劃區	10.1919	175	30.27	2.7018
竹山 內厝重劃區	0.9652	75	18.84	0.1985

<sup>11</sup> 開辦的起始點是曾辦理過台中市四期重劃區之地政科承辦人鍾堯明先生，因辭職自組籌備辦理重劃業務公司，與宏台建設公司洽商才促成開發（內政部，1984，〈實施市地重劃〉。台北：內政部。）



## 二、1980 年代：內政部的總盤點

內政部在 1984 年檢討已推行五年的自辦市地重劃。內政部出版《地政十年叢書——實施市地重劃》，列舉戰後台灣實施市地重劃的成果與檢討，其中內政部（1984）認為自辦市地重劃成效不彰的原因，包括徵求全體同意、獎勵措施不足、土地重劃會地位界定與工程費用及工程進度管治問題。

在分析這些內政部列舉的原因之前，檢討報告提出：「內政部在推動公辦重劃時，人力與財力不夠，但又需於 1980 年 9 月 6 日以前取得之公共設施保留地面積高達 21.13 公頃，所需用地徵購費用七千餘億元，因此需仰賴自辦重劃這條途徑，取得這些土地。」從以上敘述，可以推論到了 1980 年代初期的台灣的土地實作規劃是不完整的、分散的，國家並未優先重視市地重劃開發，否則怎麼會讓重劃的人力財力短缺。再者，提出另一個訊息是自辦市地重劃起初用來取得公共設施保留地。於是內政部認為要放寬全體同意的門檻，讓 1977 年從《平均地權條例》研發的新途徑——自辦市地重劃，試著分攤公辦重劃的開發能力。

另檢討報告欲修正徵求全體地主同意重劃的門檻，政府的理由是：

「部分地主死亡絕戶或因遷徙致住址不詳行蹤未明，難以徵詢其意見；部分土地已建房屋，或其土地位置原已面臨既成道路無需舉辦重劃亦可建築，若參加重劃則需負擔重劃費用，因而缺乏興趣所有面積過小地主，因自辦重劃對其本身受益有限，或恐重劃後喪失土地僅能得到地價補償。或重劃範圍內，地主間互有恩怨，唯恐對方因而受益，故為反對而反對，採取不合作態度，甚難獲得妥協。」

認為徵求全體同意是妨礙開發，並指出推動土地開發必然面臨地主之間爭執的事實。地主同意重劃的門檻，從 1979 年《獎勵重劃辦法》的全體同意到 1986 年《平均地權條例》規定放寬到雙 1/2 人數及土地面積。經過不少爭論。內政部十年專書檢討報告指出 1979 年立法之初，多數人認為須比照日韓等國的自辦重劃規定，不必全體同意即能自辦。然政府為保障私有產權，因此需徵得全體同意。

但事後參考《土地法》第 34 條第 1 項的規定：「共有土地的處分僅以過半數及其應有部分合計過半數之同意即可行之，且其應有部分合計逾三分之二

時，人數尚可不予計算」，並認為：「市地重劃係基於『共享利益、共同負擔』之前提下施行。國家社會及個人均蒙其利，且不涉及對他人財產權之代位處分，重劃後仍可依規定配回土地，故在損益均沾與公益為先之公平原則下，若仍限制民間自辦重劃仍須徵得全體地主同意，顯不合理。」

報告另指出：

「民間自辦重劃之實施，依規定須召開會員大會並選舉理監事會執行業務，且有關業務之執行均由當地主管重劃機關審核督導，應無糾紛之虞。……故未徹底解決當今民間自辦重劃之最大阻礙，對徵詢全體之限制實需修正。」

由此可知，內政部修法認為主管機關（縣市地政機關）的監督、審核的角色能夠調解自辦重劃區內地主間的糾紛。然而，我們認為這個修法思維尚未考慮到重劃實務中開發主體與權利主體的糾紛，也就是開發主體與權利主體多不是同一群人，開發商是開發主體，地主是權利主體，實際上理監事會的組成人員便不是充分展現地主意志的那群人，這個修法思維也未指出市地重劃可能面臨的其他挑戰與風險。

### 三、一路以來：1979 年以降《獎勵重劃辦法》的變化與實作

《獎勵都市土地所有權人辦理市地重劃辦法》的修法時而放寬限制，時而修得嚴謹，其中會員大會與理事會之間的權責變化（表 5），可以用來檢測自辦市地重劃多大程度上可以稱為自辦。

1979 年，《獎勵重劃辦法》設計出會員大會，想像著民眾能充分參與，反映以土地所有權人為主的開發議程，以避免捐客或特定利益團體介入。會員大會主要的權責為通過修改章程、選舉理監事、審定重劃計畫書、處分抵費地以及審議預算決算，反映出重劃過程的關鍵決策須通過地主的同意與把關。其後，也在 1988 年訂定會員大會決議事項的同意門檻需「應有會員 3/4 以上之席，出席會員 3/4 以上同意」，維持通過門檻高的多數決門檻。

然而，自 1992 年起，會員大會的權力開始鬆動，逐漸移轉到原先只負責施工過程的理事會。1992 年，會員大會不一定得由地主本人親自出席，可以書面委託他人代理，這項設計容易突破決議會員大會事項的「全體 3/4 地主」的門

檻；且同年規定理事會可雇用「各種專業人員辦理或委託法人、學術團體辦理」，相較過去「專業人員」的模糊稱呼，現在指向自辦市地重劃走向專業導向，聘雇更懂得地方都市計畫跟政策的單位或人介入重劃，這也埋下了往後顧問公司、地方派系得以介入自辦市地重劃事業的機會。

到了 2000 年，會員大會被架空，重大決策權轉移到理事會。2000 年修法，賦予理事會若干新的權力，包括認可重劃分配結果、處分抵費地、審議預算及決算，表示不必經由多數地主意志的會員大會通過，而是由少數人掌握的理事會擬定與表決即可決定全體地主的產權及其他權利，這亦意味著理事會的權力過度集中化。

內政部修正理事會權責的修法理由是：

會員大會之權責，一般應可授權理事會執行，惟第二項第一款至第四款（分別為通過 / 修改章程、選任或解任理監事、監督理監事職務之執行、追認或修正重劃計畫書）之事項為會員大會之專屬權責或較重大之事項，仍應經會員大會決議後處理，另第八款（為理、監事提請審議事項）理事會與監事會於執行重劃作業過程中認為事關重大，於會議中決議須提會員大會審議者，仍由會員大會處理為宜，爰明定第二項除第一款至第四款及第八款事項不得授權外，其餘事項得授權理監事辦理。

且會員大會決策門檻從「應有會員 3/4 以上之出席，出席會員 3/4 以上同意」修正為「應有全體 1/2 地主以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積 1/2 者之同意」。關於會員大會決策門檻的變更，據聯合報（2000）指出新法頒布前，財團遊說行政院高層，以致於新的辦法頒佈後又立即撤除，經過八個月後再頒布。重新頒布的版本中，過半地主與過半土地面積的門檻並未更動。

2000 年，將會員大會決策門檻由會員出席人數改為採取土地面積把關，是為了避免有心人藉著土地移轉共有，增加人頭，以掌控重劃會員大會的情況。

但是即便改採土地面積，實際出席會員大會的人數從全體 3/4 人數明顯下降到全體 1/2 人數，加上在 1992 年新增的會員大會代理地主出席的條款下，地主可以委託出席，導致通過會員大會決議的人數門檻變得相對簡單。

對照 2004 年在台中陸續開發的 14 個單元開發區，開發商與重劃會依舊透過灌人頭與低價收購地主同意書等非正式規則，以達到人數及土地面積的門檻，使得修法修得再完善，無礙台中開辦單元開發區。

除此之外，我們亦可從處分抵費地的演進，找出端倪。在法理上，標售的抵費地應支付於重劃費用，且不應有過多抵費地掌握在重劃會手中，但自辦市地重劃演變成抵費地標售導向。什麼是抵費地呢？抵費地是重劃中用來標售變現的以抵付相關費用的土地，這些相關費用包括：重劃中的工程費用、重劃費用與貸款利息。它是由參加重劃土地所有權人，依其土地受益比例，按評定重劃後的地價來折價抵付（反迫遷手冊 2017：42）。在 1979 年，抵費地由理事會訂定底價提報會員大會通過後出售，而出售所得價款優先償還重劃費用、工程費用及其利息，作為自辦市地重劃開發經費的來源之一。1992 年更細緻明定是理事會處分的是抵費地的出售方式、對象、價款及盈餘款，並提報會員大會通過後。

從以上演進，可以看見理事會這個私人的開發主體能夠主導抵費地買賣的過程。然而，現今標售抵費地的觀念與立法之初有顯著差異，現今抵費地讓理事會背後的開發商拿走，參與自辦市地重劃修法的學者表示：

抵費地就是去變成公共設施啊，所以抵費地不多啦。他就成本分攤完就沒了。他不會多呀。他不會有暴利啊。所以這個制度跟日本差異，而且問題最大就是這一塊。所以現在變成是反客為主。是為了那個抵費地，才去為開發而開發(深度訪談 1)

1970 年代的台灣，地方派系已跟公辦市地重劃緊密結合了，但自辦市地重劃尚相對單純（湯國榮 1995）。我認為 1979 之後自辦市地重劃不斷修法，創造出讓地方派系、地方掮客或部分有意透過重劃致富者，能透過 7 個人不高的籌備會發起門檻與雙 1/2 的會員大會決議門檻，開始開發商自辦市地重劃的歷程。

表 5、自辦市地重劃修法比較

	籌備會門檻	同意書門檻	籌備會	會員大會 決議門檻	會員大會
1979 年	7 位地主； 若地主未滿 7 人，則由 過半數土地 所有權人發 起	全體同意	舉辦座談會； 申請核定重劃範 圍；徵求土地所有 權人同意；擬定重 劃計畫書申請核 定；擬定重劃會章 程草案；召開第一 次會員大會	沒有門檻	通過修改章程 選舉理監事 審定重劃計畫 書 處分抵費地 審議預算決算
1988 年	同上	雙 1/2 門 檻	重劃計畫書核定後 的兩個月內通知土 地所有權人要召開 會員大會； 籌備會一年內應進 行重劃，否則解 散；其餘同上	應有會員 3/4 以 上之席，出席會 員 3/4 以上同意	增設「理監事 會提請審議事 項」
1992 年	1/2 地主或 7 人	雙 1/2 門 檻	同上	同上	會員大會舉辦 時，如不能親 自出席者，得 以書面委託他 人代理
2000 年	1/2 地主或 7 人	雙 1/2 門 檻	同上	應有全體二分之 一以上，及其所 有土地面積超過 重劃區總面積二 分之一者之同意	新增在第一次 會員大會就要 審議重劃計畫 書。
2006 年	1/2 地主或 7 人	雙 1/2 門 檻	同上	同上	

本研究整理

(續上頁表格)

	理事會	處分抵費地	配地權 【平均地權條例】	共同負擔 【平均地權條例】
1979年	召開會員大會，執行其決議； 執行重劃業務工程設計施工及檢驗 申請貸款 協調糾紛 編造重劃報告書 其他	理事會訂定底價提報會員大會通過後出售之。所得價款優先償還重劃費用、工程費用及其利息		自辦不在此限（1977年第60條）
1988年	同上	同上	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 應分配土地之一部或全部因未達最小分配面積標準，不能分配土地者，得以現金補償之。</li> <li>2. 依前項規定分配結果，實際分配之土地面積多於應分配之面積者，應繳納差額地價；實際分配面積少於應分配之面積者，應發給差額地價。</li> <li>3. 重劃後土地分配之位置，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線為準。</li> </ol>	其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。 不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。
1992年	視實際需要雇用各種專業人員辦理或委託法人、學術團體辦理  強制拆遷條款，走司法解決途徑	理事會訂定 <u>抵費地之出售方式、對象、價款及盈餘款</u> 並提報會員大會通過後。  共同負擔及抵充之公共設施用地，登記為直轄市或縣市有；	同上	同上

2000年	新增可執行若干原會員大會之權責： 重劃分配結果之認可、處分抵費地、審議預算及決算、其他重大事項	同上	同上	如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行 其餘同上
2006年	同上	自辦市地重劃區內抵費地之出售，應於重劃工程竣工驗收，並報經主管機關同意後為之。但重劃工程未竣工驗收係因不可歸責於重劃會之事由，並經主管機關同意者，不在此限。 其餘同上	同上	同上

資料來源：本研究自行整理。內政部編印，2012年，《內政部獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法條文及歷次條文修正對照表》。

#### 四、1990 年代：精省前後的自辦市地重劃

省政府是推動市地重劃的政府部門，不僅大力推動公辦市地重劃，也包括了自辦市地重劃。在 1979 年訂定《獎勵重劃辦法》後，省府便積極研擬自辦市地重劃的實作細則。由於公辦市地重劃所耗費的人力財力過鉅，因此，省政府將自辦市地重劃視為紓解縣市政府辦理重劃人力不足的方法（中興新村 1982）。

但開辦之初，開發效果並不良好。據統計 1979 到 1982 年三年間僅自辦重劃 20 公頃。導致 1988 年《獎勵重劃辦法》修法前年，省政府表示支持自辦市地重劃，一方面規定凡屬主管機關核定範圍內的公有土地，除已有具體利用或處分計畫者外，應一律參加重劃；另一方面，修法條文亦訂定稅捐減免獎勵措施（聯合報 1987）。

精省後，取消省的層級，乍看是行政體系內部的層級距離變短，卻也面臨接續變成誰去推動自辦市地重劃？僅剩地方政府主動或被動推行自辦市地重劃，業主自發籌組籌備會。

在台中自辦重劃單元開發模式的實作下，出現不同的重劃劇本。過去負責制定重劃辦法、嫻熟地政法令的省府官員，退休後，他們挾帶重劃知識及其在地政界、政府部門的社會網絡，成為開發商辦理自辦市地重劃的樞紐，他們成為普遍台中自辦單元區的顧問、開發頭人（表 6）。

以單元二黎明重劃區組織籌備會的歷程為例，2005 年 10 月 13 日省府地政處退休林姓官員及其同居人出資成立富有開發公司，林姓官員以其母之名義擔任股東，林姓官員獲悉 2004 年都市計畫通盤檢討的重劃開發計畫後，欲取得單元二重劃的資格，但因單元二的面積過大，富有公司資金、人力難以負荷。便於 2006 年與楊天生、楊文欣共同商議，引進長億公司之資金、人力，再推由林姓官員尋求單元二廖姓地主協助，以廖姓地主等人名義發起成立台中市黎明重劃籌備會，並由廖姓地主擔任該籌備會代表人。

2006 年 3 月 3 日，經台中市政府核定，成立黎明重劃籌備會。從單元二的例子得知省府退休官員扮演關鍵角色，他們主動出資成立開發公司，且尋求大企業財團合作，以降低開發的外部成本，以期日後的重劃投資能穩定開發。



表 6、重劃單元與退休省府官員的關係

重劃單元	開發商	退休省府官員
單元一	寶慶 (倍利開發轉投資)	顧問：趙博煌 (省府地政處)
單元二	富有	總顧問：林世民 (省府地政處) 董事長：傅宗道 (省府住都局) 經理：廖寧添 (省府地政處)
單元三	惠豐順	總顧問：許松 (省府地政處) 總經理：林富田 (省府地政處) 經理：蕭家進 (省府地政處)
單元四	惠豐順	
單元五	安居	
單元八	金字城	總經理：胡博信 (省府地政處)
單元十二	馬上發	
單元十三	經驥	
單元十四	堅城	理事長：湯明厚 (台中市府前測量課長)
單元 6、7 區位因關係著捷運綠線興建，單元 9、10、11 區位因關係著環中路 延長興建，台中市府以關係重大工程開發為由，以公辦 13、14 期重劃。		

資料來源：本研究自行整理，資料來自深度訪談及司法訴訟文件。

## 五、2000 年代：地主抗爭催化大法官釋字 739 號

2016 年大法官會議判定《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》部分違憲。台中市單元八中科經貿自辦重劃案的胡姓地主與桃園地方法院仁股法官，分別於 100 年度和 103 年度，針對《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》當中有關籌備會濫權的問題，聲請大法官釋憲案。

單元八中科經貿自辦重劃區在規劃之初，開發面積達 90 公頃，緊鄰台中水湳經貿園區，由金字城發展機構籌劃，並請德昌營造負責開發工程（聯合報 2011）。

為什麼單元八胡姓地主主要聲請大法官釋憲？胡姓地主繼承位於「台中市鑫新平自辦市地重劃區」（後更名為台中市中科經貿自辦市地重劃區）重劃範圍內的土地。他主張台中市政府核定重劃籌備會成立及核定籌備會所擬重劃計畫書的程序違法，途經行政訴願、台中高等行政法院<sup>12</sup>，最後上訴到最高行政法院<sup>13</sup>，法院依舊認為台中市政府核定重劃會的程序合法。

若我們釐清台中市單元八發現成立籌備會的過程，確實有其爭議，於法理上合理，但在實務操作及經驗判定上是具爭議的瑕疵。單元八範圍內地主總人數為 1807 人，重劃會送市府的同意書有 967 份，經查發現其中兩個地號共 350 坪土地竟有 600 人持分，每人不到一坪。台中市地政處表示，這 600 人的產權於前年重劃籌備會成立前即設定，並無違法。地政處重劃科長認為，此事卻有異常，但因 600 名地主產權早在前年重劃籌備會成立前即登記，無違法之處。

大法官認為與憲法似有衝突的分別有四項：其一，發起人申請核定成立籌備會之要件；其二，籌備會申請核定擬辦重劃範圍、籌備會為重劃計畫書之申請核定及公告，並通知土地所有權人等規定；其三，主管機關核定擬辦重劃範圍及核准實施重劃計畫之程序；最後是地主同意重劃與否的門檻。

2016 年 7 月，大法官會議釋字 739 號釋憲案宣告《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》部分條文違憲，要求內政部修改辦法。釋字 739 號（2016）認為在通過地主同意門檻後，其餘地主被迫參與自辦市地重劃；地主的生活處境

---

<sup>12</sup> 最後以 99 年度訴字第 125 號判決原告之訴駁回

<sup>13</sup> 以 100 年度判字第 1790 號判決上訴駁回而告確定。

變得艱困，因為重劃期間內限建，加上具有重劃共同負擔且超過最小分配面積的地主才能分配土地。

針對四項爭議，大法官會議的認定如下：首先是發起人申請核定成立籌備會之要件違反正當行政程序原則，因為不問土地面積，僅就人數考量，可能使多數地主或擁有更多面積之地主，面臨財產權和居住自由的侵犯；其二：籌備會越權從事重劃會應盡之權責，包括籌備會不應負責申請核定擬辦重劃範圍、重劃計畫書之申請核定及公告，並通知土地所有權人等，違反法律保留原則；其三：主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議、於核定前予利害關係人陳述意見之機會，以及分別送達核定處分於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人，違反正當行政程序原則。

2017年《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》修法，修法的主軸包括成立重劃會後才得以申請核定重劃範圍、發起籌備會的門檻改為雙3/10、籌備會只負責過渡型任務等。基本上，2017年修法的成果並無太多進展，仍舊無法讓地主有充分發聲的管道，重劃會的理監事資格依舊成問題，灌人頭的事件仍舊發生，分配土地能斡旋的空間仍掌握在重劃會理事會手上。

表7、大法官釋憲前後《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》之比較

	籌備會門檻	同意書門檻	籌備會	會員大會決議 門檻	會員大會
2012年	1/2 地主或 7人	雙 1/2 門檻	同上	同上	同上
2017年	3/10 人及 3/10 面積	雙 1/2 門檻	同上	同上	增加「審議 擬辦重劃範圍。」 認可重劃分 配結果。

(續)

	理事會	抵費地	配地權	共同負擔
2012年			同上	同上
2017年	審議禁止或限制事項。 審議拆遷補償數額。		同上	同上

	審議預算及決算。 審議重劃前後地價。 追認理事會對重劃分配結果異議之協調處理結果。 審議抵費地之處分。			
--	--------------------------------------------------------------	--	--	--

資料來源：本研究自行整理。內政部編印，2012年，《內政部獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法條文及歷次條文修正對照表》。

1979年《獎勵重劃辦法》這套新制度出現，率先產生作用的是學者的聲音。林英彥教授汲取日本重劃法制與台灣公辦實作經驗，再經過內政部內部調整，設計一套全新的《獎勵重劃辦法》。新法上路後的五年實作期間，內政部發現新興自辦重劃區的規模與成效與當初所設想的相去甚遠，並無法藉著政府的人力與技術能力，分攤開發市地的任務。

80年代，修法的主體與能動性回歸到內政部，做了修法的總盤點。內政部放寬地主同意重劃的門檻，將全體地主同意下降到「1/2地主及1/2土地面積」同意。

自辦市地重劃之所以能實作，是因為誕生《獎勵重劃辦法》，提高辦理自辦市地重劃的可能性。立法之初，就已制度化若干引發自辦市地重劃產權爭議的制度，像是七人發起籌備會、重劃會的組織型態、法院強致執行等。內政部本身立法的隱蔽性，較難清楚指認什麼力量影響《獎勵重劃辦法》修法。但可以看出重大決策權漸漸地從會員大會轉移到重劃會理事會。

2004之後，台中大量開發十四個自辦重劃單元，面積動輒數十公頃，每個單元區都引發重劃區內部分地主的反彈，尤其是產權轉移的爭議。自辦重劃單元區引發的若干抗爭與司法衝突，也無法阻擋或推動重劃修法，只有台中市單元八地主的抗爭，啟動大法官釋憲，但是釋憲的爭議點並未充分被檢討。

自辦市地重劃單元區持續不斷的抗爭，《獎勵重劃辦法》停滯不前。但是，2017年台中市政府頒布內規《受理申請成立自辦市地重劃籌備會及核定重劃範圍審查基準》指定10公頃以上大面積的重劃一律以公辦方式開發，不得採用自辦市地重劃，舒緩自辦重劃大面積轉向的趨勢。

#### 第四章、都市計畫與自辦重劃的交互作用：2004 年台中解禁後期發展區

民眾認為，目前第十一期市地重劃，才開始辦理重劃後土地分配，第十二期市地重劃尚未辦理，後期發展區開發，仍遙遙無期，後期發展地區原有建築，經過數十年風已老舊不堪，需要重建、改建，但受到法令限制難以解決（曾蘭淑 聯合報 2000 年 4 月 1 日）

經過十多年爭取，內政部終於同意讓台中市後期發展區解禁，由民間開發，加上十二期重劃區和「體二」用地，預計可釋出一千五百公頃土地，其中八百五十公頃是住宅區用地，市長胡志強認為這是對台中市發展的大利多（柯永輝 聯合報 2004 年 4 月 17 日）

2004 年台中第三次都市計畫通盤檢討解禁後期發展區，建立這個制度環境的過程，引發各界熱烈的討論。畢竟自從 1986 年起，長達 18 年的禁建期，林柏榕及張溫鷹兩位前台中市長試圖解禁後期發展區，但都未能成功，於是能否解禁成為未竟之謎。

遲遲未解禁的後期發展區，部分地主再也無法隱忍蓄積的埋怨，包括他們居住的老舊房舍無法改建，土地無法開發活用；對建商而言，若能開發這一大片郊區農地，勢必有高利潤可圖。這幾種聲音持續作用著。直到 2004 年，令各界意外的結果：內政部都市計畫委員會核准解禁後期發展區。

解禁後期發展區是一個轉轍器，解禁之後該如何開發？開發成什麼樣子？攸關這群後期發展區地主的權益，以及台中市都市擴張的面貌。同時，這也是理解小規模自辦市地重劃轉向大規模開發的關鍵。

##### 一、解禁的脈絡與論述

首先我們爬梳後期發展區在台中都市計畫的脈絡。1986 年 2 月 22 日內政部都委會有條件通過台中市第一次都市計畫通盤檢討（圖 2），這次通檢為了配合尚未計畫的地區全面檢視台中都市政策，以綜合環境發展為方向，檢討各式土地適切問題（簡培如 2005）。一通雖然通過，但內政部認為台中市都市計畫的面積過大，因此又附加全省各縣市都市計畫絕無僅有的一條但書，將台中市的都市發展分為「優先發展區」和「後期發展區」（湯國榮 1995：105），這條但書明確規範在什麼條件下才能開發後期發展區：

農業區變更為住宅區部分，應依各該變更範圍，依序擬定細部計畫；其餘劃為後期發展地區部分，俟優先發展地區各變更部分開發完成以及**實際建築使用達百分之六十以上**時，使得依將來訂定之分期分區發展計畫，劃定本部分之分期分區發展順序，次第擬定細部計畫；上開各部分於將來應配合居住密度與容納人口，訂定土地使用分區管制要點，以市地重劃實施整體開發，否則不得發照建築（內政部都市計畫委員會 1986）。

這條但書影響台中市新市鎮的開發一定要採市地重劃，不料原本為限制零星、散漫的開發方式，日後卻造成台中市以重劃區作為財富創造之源；優先／後期發展區之分，這項中央的限令最讓地方業主、後期發展區居民反對，因其限制了地方發展（熊瑞梅 1993：69）。

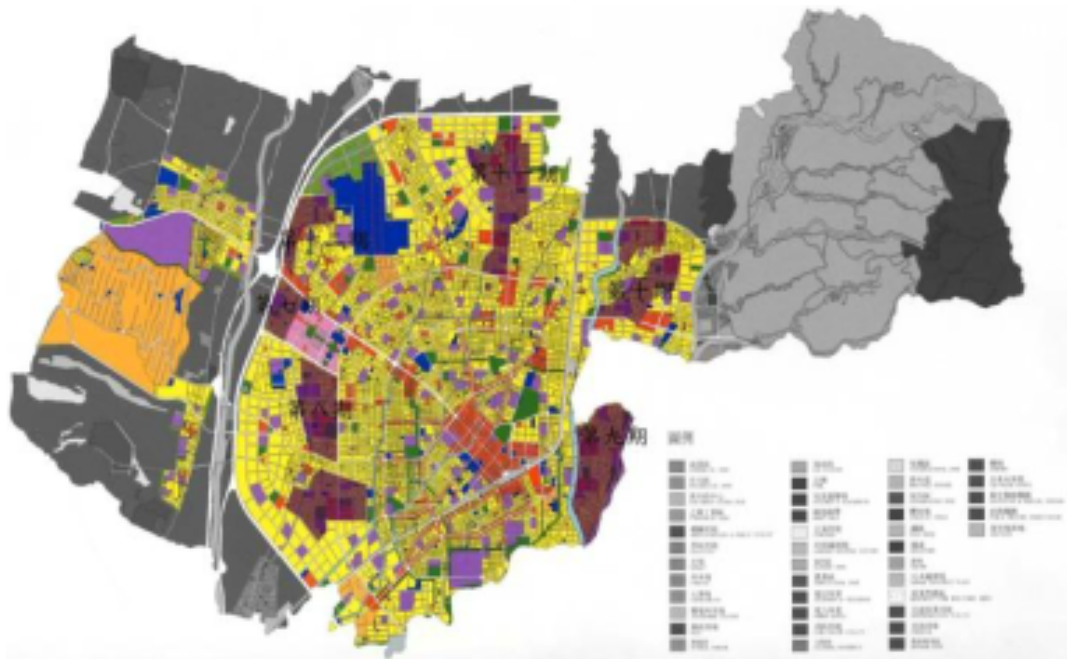


圖 2、1986 年台中市第一次都市計畫通盤檢討  
資料來源：本研究自行整理。

直到 2004 年，台中市都市計畫第三次通盤檢討解禁後期發展區，並且改採整體開發「單元模式」，規劃出大規模的自辦重劃區（圖 3）。2002 年，台中市都市計畫委員會提出「第三次都市計畫通盤檢討」的主要計畫，交付內政部都市計畫委員會審查。內政部都委會於第 572 次會議同意台中市政府的提案將原「後期發展區」劃分為「十四處分區開發單元」範圍，並將「後期發展區」

修正為「整體開發地區」（內政部都市計畫委員會 2003；台中市新聞局 2004）。

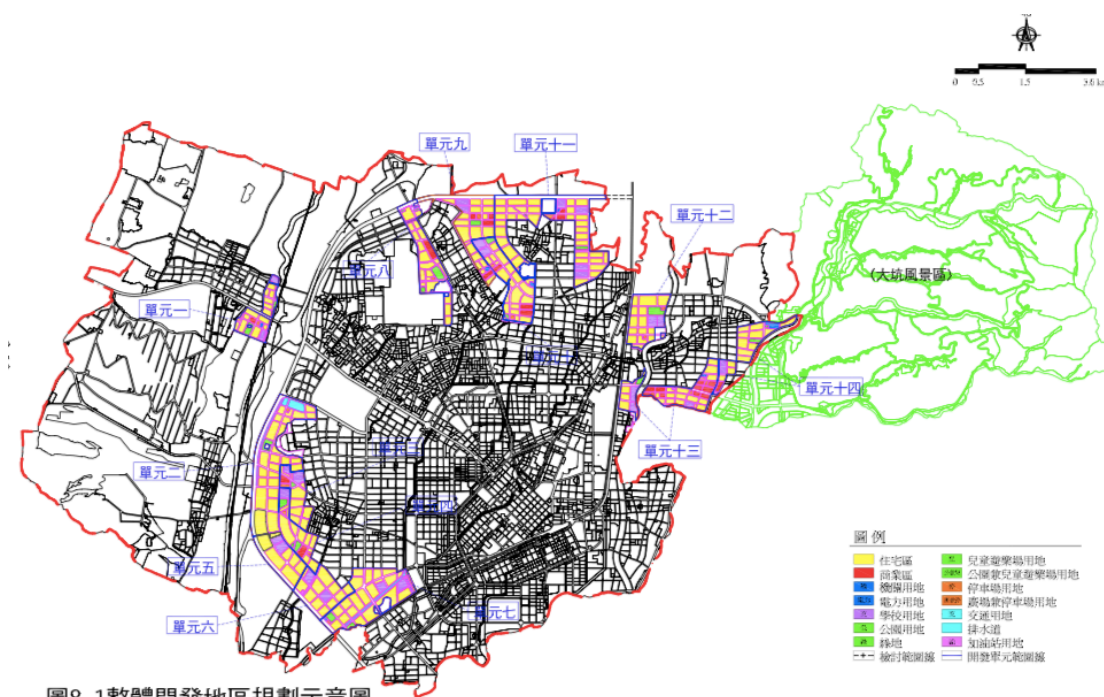


圖8-1 整體開發地區規劃示意圖

圖 3、2004 年台中市第三次都市計畫通盤檢討解禁後期發展區（改為整體開發地區）

資料來源：台中市政府，2004 年 5 月，《變更台中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第三次通盤檢討）（有關計劃圖、第十二期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分）書》。

台中市政府急欲解禁後期發展區所論述的理由是什麼？首先台中市政府引大法官釋字 406 號，認為 1986 年內政部都委會決議「以市地重劃方式實施整體開發，否則不得發照建築」違反憲法對人民財產權的保障，應修正 1986 年的附帶條件。

其次是 2000 年《農業發展條例》修正通過後，使得農地的切割、轉讓與移轉變得容易，如果沒能儘速將後期發展區做成市地開發，將不利於未來建設學校、加油站、停車場及相關產業的投資（台中市政府 2004）。

台中市政府也指出地主對於解禁後期發展區的強烈期待，一方面是市政府舉辦里民大會時，民眾頻頻陳情；另一方面，部分地主已先行配合後期發展區的重大公共建設，簽下土地使用同意書，政府解釋如下：



「近來各年度後期發展區配合重大建設，已先行提出土地使用同意書的用地面積約達 80 公頃以上，台中市政府有義務盡快提出補償措施或配地，由於該土地座落在不同的後期發展區範圍，在分期分區的開發原則下，將來配地時程不一，恐引發地主對公平原則之疑慮。」

台中市政府做此發言，具體原因來自北屯區有 54 位地主於 1992 年配合台中市政府開闢環中路（圖 4），簽下土地使用同意書，但遲遲未能解禁後期發展區，這些地主變得沒有農地可耕，也無土地可以配回給地主，以至於生活陷入困頓（鄭文正 2000）。

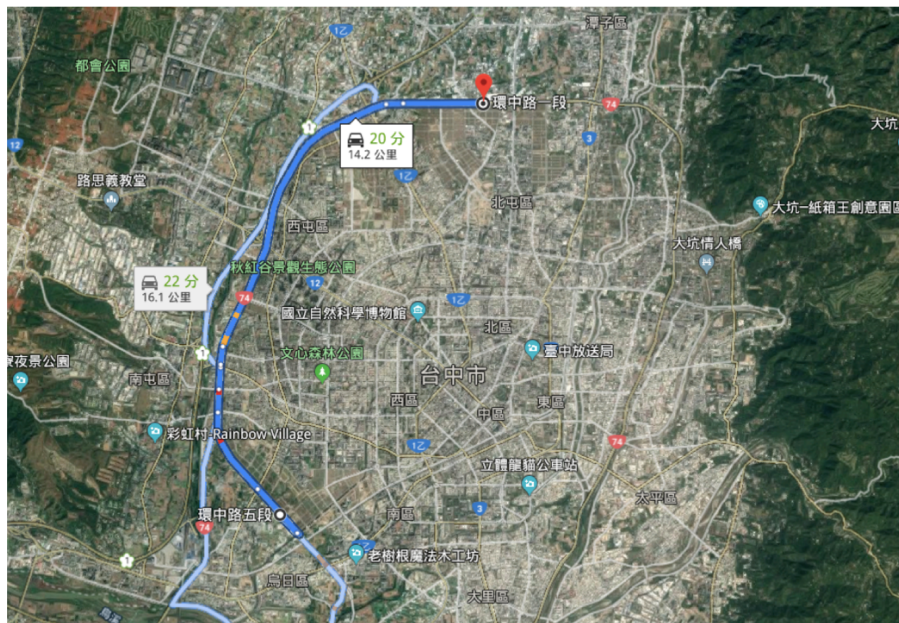


圖 4、開闢環中路

資料來源：本研究自行整理。

具體的說，台中市政府積極在後期發展區開闢道路，做法是地主出具土地使用同意書，讓市府先徵收道路用地，因開路而遭到拆除的合法建築物，可就地整建，互蒙其利。但徵收土地之後，市政府並未立即補償地主的損失，反倒是採取其他補償方案，即地主出具土地使用同意書，保留未來市府以市地重劃方式開發土地時的土地分配權，而且合法建築物可就地整建（楊冬青 2001）。

「環中路模式」是一套別具心裁的台中市府開發制度，通常一般徵收的補償會以金錢補償，具體做法是公告土地現值加成補償，鮮少會採用市地重劃配地



的方式補償地主。若市政府堅定執行重劃區配地的補償方案，意味著地主在檯面上僅剩一種補償的選擇，進而產生地主積極要求解禁後期發展區的局勢。

台中市政府敘事出以上的理由，以鞏固其解禁後期發展區的正當性，但這些理由多大程度上能驅使內政部都委會走向解禁之路？

## 二、台中生活圈計畫道路

若要解謎 2004 年解禁後期發展區是一偶然的解禁，抑或有其他政治利益的折衝，勢必要理解內政部都委會審議及研討都市計畫通盤檢討的過程。本文尚無法透析內政部都委會那端的實務運作。

但可以明確指出的是，不只台中市政府及地主的聲音漸熾，中央政府也擬訂一些政策方案提供機會以解套後期發展區，像是台中生活圈及快速公路 74 號，曾參與台中都市計畫事務的學者回憶起：

因為在 2000 年前，那個是二通吧，二通的時候就說可以配合重大建設，就開一個小後窗嘛……921 之後就真的開了小後窗，也成功了，所以地方上馬上就集結起來，那時候營建署有一個生活圈計畫道路的申請，所以他們就拿生活圈計畫道路去談，談一個概念說什麼，台中生活圈，北到哪裡，南到哪裡，所以整個串連起來，就把他到彰化整個串連起來，所以就把 74 號很快就把他接了起來(深度訪談 3)

……對，74 號基本上沿著被凍結的後期開發區的邊緣，意圖很明顯，它就是 stand by，幫後期開發區解禁，所以那時候也 run 出來一套模式，這個模式就是跟地主先簽使用同意書，就是要弄出一個我地主都是很注重公共利益的，你政府的任何作為我都願意配合……然後當這些規劃差不多成熟，營建署的經費也下來的時候，股東地主就去抗議說：他們土地被凍結，他們的利益被忽略。……所以只要你地主前面的形象是正面的，是注重公共利益的，那後面他(地主)又跳出來講他(地主)的利益被傷害的時候，應該就有正當性。顯然是有人沙盤推演，幫他們去弄出了這一套的想法(深度訪談 3)

都市計畫學者點出中央政府祭出連結後期發展區的交通建設（台中生活圈、74 號快速道路），用以創造出人造環境，形成一種態勢，只要台中市提出都市計畫通檢計畫，再經過市級及中央層級都委會通過，便能開發後期發展區的土地或商業。

90 年代的「環中路模式」，成為政府加速解禁的策略，即地主全力配合開發「公共建設」，出讓自身權利，若屆時中央及地方資源到位仍無法解禁後期發展區，地主便出來集結抗爭，形成「受害」的一方，便會形成市府為了公共建設，不顧地主產權受損的劇碼。

除此之外，市議員也展示對解禁後期發展區的焦急感：

市議員謝明源、朱蕙蘭，紛紛為後期發展區解禁建言，認為後期發展區居民已變成三等公民，連議長張廖貴專也走下主席台，站在議員席發言，要求市府一定要利用都市計劃第三次通盤檢討，為後期發展區禁限建解套。謝明源說，如果市長真的想不出辦法，也可以聲請大法官解釋。

工務局長楊瑞昌走到議場後面，以中市都市計劃圖向市議員解釋，市府目前除了從修法管道外，希望讓已出具使用同意書的公設地主，選址變更農業區為住宅社區，優先規劃開發，先行分配土地，逐步解禁（曾蘭淑 2000）

### 三、新的空間治理策略：重劃單元的提出

經由深度訪談，我們發現到台中市之所以有單元開發的構想，是因為負責規劃台中市都市計畫通盤檢討計畫書的龍邑工程顧問公司，以其作為都市規劃受委託單位的角色，將 2001 年台南縣政府在台南科學工業園區特定區開發時所操作的單元開發模式，移植到台中更為大型的都市計畫通盤檢討（訪談學者 3）。台南工業科學園區首創「浮動分區」，將第一期用地劃分為 A 到 O 等 15 個開發區塊之優先發展區，總面積共 882.62 公頃，不設定開發順序，導入財團資金來進行招投標整體開發（楊友仁、蘇一志 2005）。

解禁後期發展區是圈地政治的實務運作，內政部都市計劃委員會第 572 次會議記錄明確指出，內政部收到台中市研議整體開發地區的開發方式，內政部建議修正為：

「應依本計畫整體開發地區發展優先次序原則，次第擬定細部計畫，以市地重劃方式整體開發。……前項市地重劃開發，優先由土地所有權人依「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」規定自行辦理（內政部都市計畫委員會 2003）」

優先次序原則指的是：

- (1) 優先獎勵土地所有權人彙整開發意願，經雙 1/2 地主同意重劃門檻，得向台中市政府申請由台中市政府代為擬定細部計畫，以自辦市地重劃方式開發；定細部計畫所需費用得列入重劃共同負擔。
- (2) 為配合國家重大建設計畫或地方都市發展之需要，得由台中市政府就需配合之開發單元範圍擬定細部計畫，辦理市地重劃開發。
- (3) 為解決原後期發展區內公共設施用地先行出具土地使用同意書之土地分配問題，得由台中市政府主動勘定開發單元範圍擬定細部計畫辦理市地重劃開發。

優先次序原則透露開發單元區優先自辦以及重大建設歸為公辦的訊號。一方面單元開發區優先獎勵自辦重劃；另一方面也分流的指出單元開發區的範圍若涉及台中市的重大市政建設，像是捷運、道路大幅拓寬、地方大型場館，由市政府主動辦理公辦市地重劃。最後一點，尚屬劃設重劃單元的標準之一，即為考量先行出具土地使用同意書地主的配地權益，台中市政府主動決定單元重劃區的大小，以配地給地主。

關心台中第三次都市計畫通檢的地政學者談及台中市政府面對該採用公辦還是自辦時，她依當初的經驗指出「台中市政府起先的規劃是慢慢開發，畢竟每辦一期重劃，地方政府所耗的預算太多，財政困難。然而，當時『民間』強烈要求開放自辦，迫不及待想開發」。

這指出民間力量要求釋出市地開發權，並且超前地方政府辦理重劃的進度。此外，早在內政部都委會給予通盤檢討計畫書修正意見之前，台中市政府早已表態因財政窘困釋出開發權給予民間投資集團，只是釋出的規則日後有所差異。時任台中市工務局長楊瑞昌說：解套方案最近大致確定，市府受限於財政困難，以後凡屬後期發展區的開發案，一律交由民間主導，投資集團只要提

出整個街廓的開發計劃，並規劃公共設施比率達百分之四十五，就可申請辦理市地重劃，將區塊內的土地整體開發（楊冬青 2001）。

因此，台中市之所以使用自辦市地重劃開發整體開發單元地區，一方面是財政因素，無法負擔更大規模的開發，只能優先獎勵自辦；另一方面是後期發展區禁建太久，以至於民間欲求解禁的聲浪漸熾，乃至於開發商欲求整塊大面積開發所挾帶農地變建地的商機。

地政學者回顧台中第三次都市計畫通盤檢討歷程，論述道：

在那個事件之後呢，這其實也是有鬼的，93 年通盤檢討完之後，我們其他地區全部變成後期發展地區，全部翻轉了，一翻轉之後呢，兩年內細部計畫就寫好了。而且是自辦寫的。然後三年內重劃計劃都寫好了。還不是寫好了，是全部都核過了！93 年通盤檢討喔，兩年內細部計畫全部都完成，95 年細部計畫全部都通過了。96 年重劃計畫書就通過了(深度訪談 2)。

第三次都市計畫通盤檢討的圈地政治，並非依照地方政府的開發能力，而是地方政治、開發商介入，導致日後這些自辦重劃單元，成為地方派系與大型開發商進場競逐地盤。

綜上所述，單元開發結合自辦市地重劃，成為台中新的空間治理策略，地方政府握有都市計畫的權力，其所委辦的都市計畫規劃團隊提出解套策略建議，內政部都委會則是畫龍點睛地替市政府訂出開發條件，或是無異議地依循地方政府的見解。

本研究尚無法具體的推論開發商及其代理人如何影響都市計畫走向單元開發，包括開發商勢力是否進入都市計畫審議的程序。但能確認的是開發商作為部分的「民間聲音」，成為台中市政府採單元開發與內政部建議優先使用自辦市地重劃的助力。

這個章節處理完都市計畫通盤檢討的過程之後，下個章節要探討的是在自辦市地重劃的實務操作中，自辦市地重劃的籌備會、重劃會運用哪些既有的制度安排，抑或是創造新的非正式規則，使得地主的聲音愈不能主張自身權利。

## 第五章、自辦市地重劃的實作政治：地主權利與角色的轉變

從七八年前弄到現在，把我資產凍起來。因為我借的錢要趕緊還啊，我現在沒有能力借啊，我這塊土地不能動啊。(巫大嫂：我們的事業都停了。)我本來在做外銷生意的，你剛才看的都是我的產品。那邊一台攀岩機。……因為我知道我告下去，我沒有辦法做生意，(巫大嫂：民國一百年就停，我們夫妻都停了。我們的告訴不知道要告到八十歲、幾歲)。他(重劃會)沒有誠意跟我協調，即使我勝訴，那他開會都是只要變動一下內容，我一定不接受。(巫大嫂：那耽誤了我們的一生，下半輩子全部耽誤。我這段時間連出國都要很考慮……)(深度訪談 4)

全台最大、重劃利益最高的台中市黎明自辦市地重劃傳弊案。前立委楊○○被控於擔任富○土地開發公司董事長期間，與決策會成員涉嫌以人頭地主及虛增補償費、工程費等手法，不法取得抵費地一萬兩千多坪，市價約六十一億多元，台中地檢署昨天依背信、偽造文書及違反商業會計法等罪嫌起訴楊等十四人（白錫鏗、陳秋雲 聯合報 2019）。

民眾並不熟悉自辦重劃是什麼，許多土地位處台中後期發展區的地主，他們的身份多數是農民，抑或是有合法建地的住民，他們剛好居住在「郊區」。重劃離他們的生活世界太遠，他們最多的制度知識僅是自己的土地、家或農地從 1986 年一口氣禁建到 2004 年，歷時 18 年之久。

自辦市地重劃進入單元開發區內如何實作，就從籌備會開始說起，誰組成籌備會？籌備會如何與地主溝通、洽談重劃這件事？籌備會如何取得地主的同意書？以下我們以單元一、單元二這兩個案例，來進一步分析。

### 一、籌備會的灌人頭與會員大會選舉

通常一個自辦重劃區內不只一個籌備會，而是多個籌備會在競爭重劃區的壟斷開發權（表 8）。《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》規範必須是地主才能成立籌備會，但實務上需要商榷地主的身份，包括成立籌備會的「地主」到會員大會的「會員」，他們有的是早已定居在這塊地的地主，有的地主是嗅到商機前來購置土地的開發商。

表 8、台中市整體開發單元區各籌備會

	籌備會	重劃會	開發商
單元一	安和 中科 普華 順安 (東興、普民、 惠豐順)	安和	寶慶 (倍利開發轉投資) 寶成集團
單元二	黎明 群園 市政 龍門	黎明	富有開發 長億集團
單元三	永春 新生	永春	惠豐順 (張健鈞的惠宇、劉樹居的豐 邑建設、柯興樹的順天建設)
單元四	東欣 新八	新八	惠豐順
單元五	高鐵新市鎮 鎮平 鎮安	高鐵 新市鎮	安居
單元六 單元七	第 13 期公辦		台中市政府
單元八	鑫新平 廣明 新平	中科經貿	金字城
單元九 單元十 單元十一	第 14 期公辦		台中市政府
單元十二	長春	長春	馬上發
單元十三	青雲 東山	新興	經驥
單元十四	新都	新都	堅城

資料來源：台中市議會議事紀錄

以單元一安和重劃區為例，原先有 600 餘位地主，根據我的田野調查與深度訪談，發現籌備會期間，東興開發、普民開發與惠豐順這三家公司總共灌了 315 個人頭，這些人頭地主持有相同大小的土地面積，均為 0.01 平方公尺面積，且在同一天到地政局登記過戶。

巫大哥認為灌人頭屬於非法的手段，因此走上訴訟。法院判決 315 位人頭地主中有 60 位地主有罪，為什麼法院只有起訴 60 人？巫大哥說：「前面審訊的 60 個人頭就說，他（開發公司）就叫我把身份證拿給他，印章拿給他，他

給我兩千塊。那後面（255 個人頭地主）為什麼沒事，因為後面就知道怎麼問怎麼答。就說：『我沒有拿錢，我就只是要買這塊地。』」

然而，原初籌備會施展灌人頭的技術，是為了使開發公司在會員大會選舉投票時能通過過半地主的同意門檻，灌人頭卻可能意外地使開發公司過不了地主過半的同意門檻。以單元一灌人頭實作為例：

單元一原本的地主有 640 位。640 位地主過半數需要 320 位。但是籌備會拿不到 320 位原地主的同意，反而倒過來算籌備會需要灌多少人頭，才能通過過半地主同意門檻。

於是 640 位原地主加上 315 位人頭，總計是 955 位地主。乍看在既有 640 位地主之外，再灌 315 位，意味著提高地主的過半同意門檻。但是問題出在新灌的 315 位人頭地主是同意參加重劃的，表示  $955 \text{ 位} / 2 = 477.5$ ，477 位 - 315 位 = 162 位，籌備會從頭到尾僅需收編 162 位地主就保證能通過門檻。

「結局是籌備會自己踢到鐵板，因為我們《獎勵重劃辦法》有規定小面積的不能計入，啊你有事沒事把分母增加，是不是提高門檻，分母變高，但是你分子<sup>14</sup>不能拿去算，原本門檻 320 位就過關，現在變成要 477 位。」

再以鄰近的單元二黎明重劃區為例，富有開發公司為讓自己在會員大會取得選舉理監事的資格，於是在成立黎明籌備會後，富有開發公司總經理出資購得重劃區小面積土地（鄭姓里長在臺中市西屯區龍門段 351、352 地號之部分土地），並向富有開發旗下員工宣布每人出資約 2000 餘元，購買單元二內之小面積土地，富有公司即發放獎金 5000 元予邀集投資之員工（實際上富有發放予邀集之員工 3500 元，其餘 1500 元則發予內勤人員）<sup>15</sup>。富有土地開發將鄭姓里長的土地過戶到旗下 400 餘名員工身上。這些員工成為制度規範下的「地主」，也成為日後會員大會選舉的表決部隊。

以下，我將以司法訴訟的爭論，指出灌人頭這個非正式規則的嚴重所在。具黎明重劃區地主身份的黎明幼兒園，在台中高等法院二審時指出：

---

<sup>14</sup>（315 位人頭地主）

<sup>15</sup> 資料來源於高等法院起訴書

被上訴人於民國九十七年三月十二日召開第一次會員大會（下稱系爭大會），出席及表決均有虛增人頭地主，扣除後參與表決者僅一千零二十一人，未達法定人數即全體會員二千六百十九人之半數，其選舉理、監事既不合法，依修正前獎勵重劃辦法第十一條第四項規定，被上訴人即不成立。<sup>16</sup>

原本灌人頭是為了通過會員大會表決的門檻，殊不知在剔除人頭地主後，表決人數未過全體地主的過半人數，表示選舉理監事無效。

2016年6月台中高等法院二審判黎明幼兒園敗訴，理由是：

依修正前《市地重劃實施辦法》第十五條規定：計算重劃人數及面積時，以土地登記簿記載者為準，縱認確有人頭會員，在未塗銷所有權登記前，該會員依所有權人之地位行使其會員表決之權能，當屬合法。

修正前《獎勵重劃辦法》第十三條第三項，關於會員大會決議事項表決人數及面積如何計算，並無如同辦法第二十五條第二項所定限制，被上訴人依土地登記簿所載計算人數及面積以各超過二分之一之比例通過理事、監事選舉辦法，再依該選舉辦法選舉理、監事，自無違法之處。

台中高等法院敘事出黎明重劃會會員大會選舉具合法性，認為黎明重劃會可以依照自行擬定的章程，再依章程規範訂定一套選舉辦法，這套選舉辦法可以違背母法《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》對選任理監事的規範，亦即台中高等法院主張灌人頭是合法的，理由是未塗銷土地登記簿上的人頭地主，人頭地主就能主張他的投票權。

《台中市黎明自辦市地重劃區重劃會章程》第9條規定：

本會設理事十三人，候補理事五人，均為無給職，由會員就有行為能力及重劃前土地面積合計達35平方公尺（含）以上者選任之，任期至本重劃會解散終止。理事因故出缺，由候補理事依序遞補，並報請台中市政府備查。

又《台中市黎明自辦市地重劃區重劃會理事、監事選舉辦法》的提名方式中寫道：「本籌備會為使重劃各項工作提早完成，於大會開會前徵詢一些較積

---

<sup>16</sup> 台中高等法院司法訴訟文件。



極、熱心且有意願擔任，且資格符合前項規定者，得建議推舉為當然候選理事及候選監事。」且選舉過程採無記名連記法。

重劃會自訂的選舉辦法，違背《獎勵重劃辦法》第 13 條第 3 款：

會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員 1 / 2 以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積 1 / 2 以上之同意。但重劃前已協議價購或徵收取得之公共設施用地並按本辦法規定原位置原面積分配及依法應抵充之土地，其人數、面積不列入計算。

綜上所述，灌人頭一事是普遍各單元區的非正式慣習，用在日後召開第一次會員大會選舉投票之時，但這並不合法。高等法院與最高法院在裁判灌人頭一事的立場完全相反，尤其高等法院援引其他法條以正當化籌備會執行買地灌人頭。這個瑕疵不僅是單位地主土地過小，而是開發公司確知重劃區要採「自辦市地重劃」後，旋即以這種方法購置土地，並無深耕定居的用意。

對身為地主的黎明幼兒園林園長而言，這些添購小面積土地的買家就是人頭地主。林園長一家世居在黎明重劃區所為處的老村莊新庄子，經營黎明幼兒園長達四十個年頭，甚至比緊鄰旁側的黎明新村還要來得早。林園長為釐清何以黎明幼兒園劃入重劃區中，他說到「我們花了兩個多禮拜看資料，好奇怪，每個地主只佔 0.00038 平方公尺。一點點的土地，他就是一個地主？」且這其中「2000 多位地主裡面一堆死人，死人也算一票嗎？死人哪有辦法主動去塗銷土地登記簿。」

## 二、籌備會的結盟與差別待遇

籌備會競爭開發主導權，籌備會與大地主之間如何互動？籌備會如何取得地主的土地使用同意書，以取得重劃區內過半土地面積同意，申請成立重劃會？

單元一安和重劃區的籌備會競爭過程，東興開發公司以收購及轉讓手法取得最多的土地使用同意書，並與財力雄厚的寶成集團結盟開發。安和籌備會與重劃會內大地主結盟，最後單元一重劃會理事會中，13 位理事有 8 位是寶成集團系統的人，另外 5 位是重劃區的大地主。

取得重劃區開發權的籌備會，除了與大地主結盟之外，由於重劃會理事會握有細部計畫規劃權，得以擬定重劃計畫書，優先保障理監事內的大地主、代書、在地頭人，這些具有地政知識或高政治聲量的頭人，他們的既成合法建物原位置保留或分配到原位次地段中較好的位置。規劃權亦可使公共設施、馬路避開這些結盟成員的土地或建物。這些優惠結盟成員的規劃安排，顯然偏袒且不利於小地主的配地，但並未違反《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》及《市地重劃實施辦法》規範自辦市地重劃配地的原則。

若籌備會一直無法與地主談妥條件，籌備會便提出更差的條件迫使地主同意，像是單元二某地主就生氣地提到：「重劃會說要把我家配到很遠的地方」。

關於配地的最小分配面積原則，法律明定：「但應分配土地之一部或全部因未達最小分配面積標準，不能分配土地者，得以現金補償之。」

重劃會掌握配地權且有《平均地權條例》指定的配地原則，重劃會應當先跟地主協調如何配地？配地配到哪裡？若未達最小分配面積能取得多少現金的補償？補償的指標與原則為何？

然自辦市地重劃實際上配地，偏袒結盟成員，不顧小地主的權利。單元二黎明重劃會專斷地將新開的龍富路開過黎明幼兒園的教室，而未事先與黎明幼兒園的地主協調是否將馬路往其他方向，抑或是縮短馬路。屆時重劃會便已開馬路作為公共利益的這套論述，形塑成黎明幼兒園不願協調配地，阻礙重劃區公共建設發展的局勢。

理事會將與自己友好與合作的地主的地，配到較佳的區位（深度訪談 4；深度訪談 5），至於其餘地主或不配合之地主，將他們的土地配在一起，衍生出私有產權的糾紛。重劃區內的土地分配也包括把抵費地配到較好地段，以利日後出售能有較好的價格。

對安和重劃區巫大哥或黎明重劃區林大哥這群小地主而言：「重劃會理當先跟地主協調，才不會導致後來應道路穿過地主土地，這樣公共利益的訴求法」

再者，可能有很多個籌備會與地主談過條件，希望爭取支持，但最後只會有一個籌備會出線。因此，當初跟你談條件的籌備會，未必是最後出現的重劃

會，等於當初 A 籌備會與地主談妥的條件，在 B 籌備會出線組成重劃會時，使得當初談妥的安置或補償條件，成為空頭支票。

### 三、重劃會理事會選舉

成立重劃會之後，重劃會理事會便可掌握開發權，操作著一套交易成本較低、利於開發商模式的自辦市地重劃，那麼重劃會理事會是怎麼產生的呢？

首先我們要了解重劃會的理監事會是什麼樣的人。整體開發單元區的重劃會理監事，普遍是以重劃開發公司為中心所相關的管理階層、營造、母公司及其親眷，成為封閉型的決策組織。開發公司掌握重劃開發領導權，即便地主進入理監事會，往往席次太少，也無法牽動理事會的決策。

以單元二黎明重劃區為例，理監事的關係網絡（表 9）是以富有開發公司為中心所相關的公司。理事會在自行訂定之〈黎明重劃會章程〉第 17 條規定：「執行重劃業務及籌措開發總費用委由富有開發股份有限公司，或該公司指定特定人士辦理，並授與理事會與富有公司或該公司指定特定人士簽訂委辦合約書。」等於重劃會理事會一方面安排富有公司進入理事會，另一方面授權富有開發具實質辦理重劃業務的權力，掌握與黎明重劃區地主談判的籌碼，理事會與富有開發公司高度重疊。富有開發公司佔了超過 2/3 的理事席次，等於自己人可以決策理事會的重劃事項，其餘理監事席次分派給友善的營造公司、大地主。

表 9、單元二黎明重劃區理、監事關係網絡

單元二理事		
姓名	身份	加入重劃脈絡
傅○○	富有董事長 (2007 年 11 月 19 日起 至 2016 年 7 月 14 日)  黎明重劃會理事長 (2008 年 3 月 12 日起)	曾任台灣省政府住宅及都市發展局規劃師，因當時結識台灣省議員楊文欣，應楊文欣之邀投資富有公司。為富有公司經營決策成員之一。
吳○○	富有公司經理、執行長等職 (2006 年自 2013 年)	曾任楊文欣之立法委員助理。
栗○○	朝陽人壽公司前董事長	
允○營造	允○營造	2008 年 4 月 1 日放棄理事

紀〇〇	允久營造股份有限公司 前董事長及現任總經理 富有董事長 (2016年7月14日)	
蔡〇〇	富有公司及長億公司之法務工 作 (自2007年起)	於2016年6月自富有公 司離職
連〇〇	曾為富有開發處處長 林〇民(富有總經理)同居人	
張〇〇	民進黨市議員何〇〇的妻子	
吳〇〇	麗〇營造董事長	
賴〇〇	疑似某建築師	
鄭〇〇	單元二地主	他不知情出售土地予富 有
張〇〇		
張〇〇		
陳〇〇		遞補
單元二監事		
姓名	身份	加入重劃脈絡
黃〇〇	長億公司現任董事長兼總經 理，亦負責富有公司之財務管 理。	
蔡〇〇	前於長億公司會計部擔任副 理、協理，亦曾擔任長億集團 旗下月眉國際開發公司會計部 協理，朝陽人壽財務副總經 理。	
張〇〇	富有公司會計 (自2007年起)	

資料來源：臺灣臺中地方檢察署檢察官起訴書

依照《獎勵重劃辦法》，理事會可以決定重劃預算、標售抵費地、分配土地、委託開發公司施作公共設施。而其他如「重劃前後地價評議、重劃計畫書需再經會員大會決議。」由於重劃會理事會的組成由開發公司主導，且會員大會多數地主為開發公司的人頭，實際參與會員大會的地主少之又少，這項防弊措施形同失效。

重劃會的「會員大會」是賦予重劃會及理事會權力正當性的常態組織，應充分展現重劃區地主的意志。然而會員大會選舉理監事出現選舉弊端。許多台中自辦重劃區，以灌人頭技術達到會員大會決議事項的雙 1/2 門檻。

其中更嚴重者，乃是單元二黎明重劃區。單元二於 2008 年召開第一次會員大會，當日富有開發公司董事長、總經理、總顧問（楊文欣、傅宗道、林世民、紀玉枝等人）透過富有開發公司之業務人員向多數地主取得委託書，以多人委託 1 人出席方式，掌握多數地主之投票權，企圖達到會員大會決議事項的雙 1/2 門檻（過半數地主及其過半土地面積）。

但單元二黎明重劃會召開會員大會時，並無實際選舉理監事，卻選出 13 名理事與 3 名監事，這個充滿矛盾的選舉政治，最高法院在單元二某言詞辯論庭即指出：

「認定會員大會冠人頭數十，有其爭議，且當日並未記載有多少地主及其持有多少土地面積，因此無法計算會員大會的投票比例。」

且黎明重劃會委任律師於高等法院言詞辯論庭中坦承：「會員大會沒有選舉行為」，這意味著時至今日單元二黎明重劃區未產生合法的重劃會及理監事會，他們在這十餘年辦理的重劃業務均屬違法。以上證據顯示，這場會員大會存在很多灌人頭與偽造委託書現象。根據業已由法院判決偽造文書確定的地主提報至地檢署的刑事告發狀，經比對當天簽到名冊，這場會員大會，有 461 個人頭灌票（楊友仁 2018）。

經過進一步追查，當初主管機關台中市政府地政局接受單元二黎明重劃區召開完會員大會的資料，並未實質審查「核准」成立重劃會，而是改以「備查」，使黎明重劃會取得成立資格。採備查而非實質審查的行政處分，表示原本作為監督自辦市地重劃的最後一道防線—台中市政府，放任重劃會宰制重劃區內地主的權利轉換。這並非單元二黎明重劃區與臺中市政府的單一個案，而是台中市單元開發的普遍現象。

綜述以上，在自辦市地重劃的實務操作上，台中市政府、重劃會與地主分別採取不同的立論基礎。台中市政府地政局主張，地方政府只能依法行政，因此依有利於自辦重劃的遊戲規則，認定自辦市地重劃是私權糾紛，重劃自籌組、實施與竣工，均是地主的責任。因此，地政局將問題視為地主之間的產權紛爭，地方政府只能扮演協調或溝通，例如創造平台讓地主與重劃會談判。除扮演協調的角色之外，針對法院作出的任何判決，地政局僅能「予以尊重」。

對地主而言，台中市政府的說詞是不依法行政，並逃避政治責任。以單元二為例，2017年6月，黎明幼兒園司法案件中最高法院拆屋一案，最高法院裁示黎明重劃會於2008年會員大會選舉理監事時有瑕疵，經高等法院搜閱當年會員大會選舉相關文件，發現選舉過程採無記名投票，並未依照《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》的13條第3項規定，即選舉理監事應滿足「全體土地所有權人二分之一且土地面積過二分之一的門檻」。地政局可以依《獎勵重劃辦法》第18條依法解散違法重劃會。既然黎明重劃會沒有選舉過程，不應繼續後續重劃作業或土地分配的處分。

## 第六章 結論

首先回應本研究最核心的叩問，是否存在不自辦的自辦市地重劃？本研究認為確實是存在，並解釋自辦市地重劃為何不自辦，從制度論的視角切入，分析市地重劃「自辦轉向」的社會過程。

本研究指出，目前自辦市地重劃的制度精神與運作邏輯，逐步背離最初的制度。自辦市地重劃設計之初所設想的是小規模市地開發，作為次要方案，讓地方政府不必負擔過量的開發壓力。但其後，自辦市地重劃卻走向相反的發展軌跡。

透過爬梳長時間的制度轉化與修法歷程，我們理解了「不自辦的自辦市地重劃」這個爭議背後，乃是長時間疊加起來的制度路徑，是中央立法層級與地方角逐下的產物。最早可以回溯到 1977 年。那一年《平均地權條例》全文修法，研發出一套有別於國家主導市地開發的策略，就是自辦市地重劃。

最初，我們假設是某次關鍵性的修法促使市地重劃自辦轉向。但是，在爬梳過長期的制度演化後，本研究發現許多今天引發爭議的制度安排早在立法之初便已到位，像是七位地主成立籌備會、重劃會的組織型態、法院解決重劃會與地主間爭議等。這也意味著即便學者、內政部與地主抗爭在不同階段成為《獎勵重劃辦法》修法的作用力，中央層級的制度修法並非是實踐自辦轉向的主要機制。

本研究強調台中的開發商之所以能毫無阻力的開辦大規模自辦重劃，是因為 2004 年台中市第三次都市計畫通盤檢討，架構出「開發單元」這套新的空間治理策略，優先指定以自辦市地重劃開發大規模市地。我們也發現台中的開發商經常運用非正式規則與都市成長機器的慣性來辦重劃。具體案例像是灌人頭地主以符合會員大會選舉的投票門檻，又或是籌備會之間非法出售同意書，更有甚者，重劃會直接授權自己開設的開發公司負責該單元區的重劃事務。在開發商熟稔的開發規則之下，小地主並不具備協商的空間。

總結以上，在《獎勵重劃辦法》與都市計畫通盤檢討這兩個制度溫床俱足之下，自辦市地重劃在台中形成一套特有的運作模式（圖 5）。台中的開發商策略性選擇有利於自己的制度安排，且靈活運用非正式規則與執行慣性，形塑

一套台中版本的地方土地產權體制，使得台中成為全台自辦市地重劃最多且規模最大的城市。

最後，台中市整體開發單元區的開發模式，可能意味著未來台灣其他縣市的開發型態。台中市的例子顯示的是台中市都委會掌握初步決定地景空間的能力，以及執行規劃的能力，地方勢力則以間接、遊說、匯聚民意憤怒的手法滲透進地方層級都委會的審議過程。台灣各縣市已陸續採用自辦市地重劃，且進入重劃會階段，未來是否會依循台中的路徑，值得觀察研究。

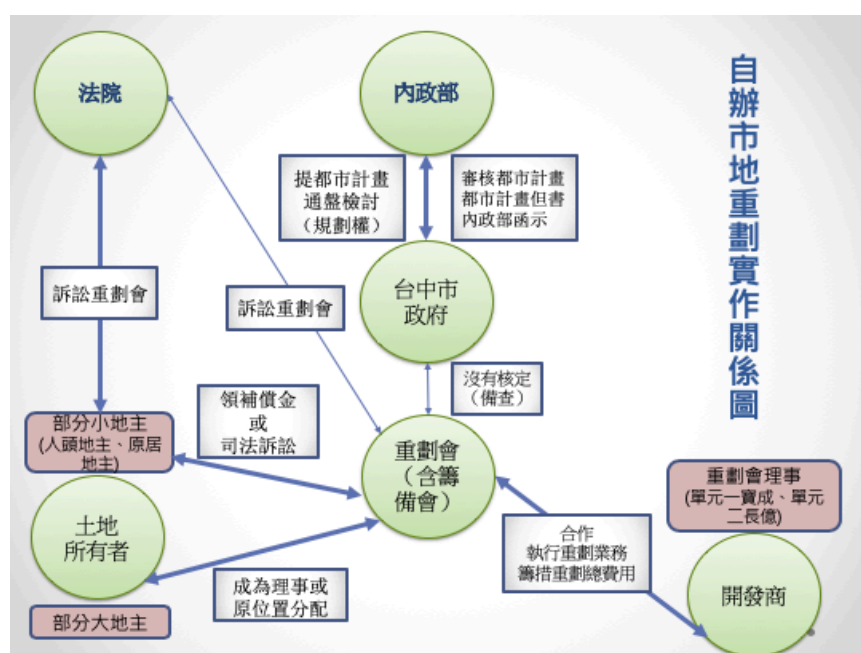


圖 5、自辦市地重劃台中地方實作模型

資料來源：本研究整理。

在研究限制方面，本研究尚未掌握內政部都市計畫委員會以及台中市都市計畫委員會內部審議的過程，也就是中央與地方層級的都委會如何討論後期發展區的解禁，這過程之中，地方政府的意見、都市計畫委員的想法與地方的聲音為何？若能補足這部分的訪談並且取得機密文書，更能清楚掌握是誰主導解禁後期發展區？為何後期發展區要優先指定自辦市地重劃？以及十四個自辦重劃單元的區域劃分的標準為何？本研究也尚缺乏自辦市地重劃立法者的第一手訪談，抑或是當時與《獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法》相關行動者的訪談。因此，本研究目前僅得知內政部對外一致的修法見解，較難進一步推論修



法可能受到哪些政治經濟過程的影響，以及修法可能是哪些中央與地方行動者之間基於何種利益磨合出來的版本，他們背後的政治利益盤算為何。

在後續研究部分，2004年，台中市都市計畫通盤檢討將「後期發展區」轉化為「整體開發單元區」的脈絡裡，內政部與地方政治的實務運作一直是未解之謎，值得進一步探究。究竟1400餘公頃的整體開發單元區中，如何劃出十四個重劃單元？劃設的標準為何？劃界的標準並非止於理性的劃設，若僅止於理性劃設，該如何解釋單元二黎明重劃區面積多達186公頃或者單元一安和重劃區56公頃？圈地並非是靜態的紙本作業，這牽涉到在地不同利益集團之間的競合關係。

此外，從地方派系的歷史重組切入，依據初步的觀察，如今台中市的地方派系，已不再固著於傳統的張派與賴派，參與重劃的政商聯盟具有雄厚資本、專業知識插旗金融資本轉進的單元重劃開發。

這些開發公司，如長億、惠宇、金宇城的開發投資不僅限於台中市，也到各縣市尋找投資的地方。成長聯盟的運作邏輯似乎已有所不同。其派系生態如何轉變，也是值得進一步探究的課題。地方派系已然重新配置，紮根於地方的政治規則也有所改變

附錄 1. 台中市市地重劃歷程

	重劃區名稱		辦理時間	土地面積 (公頃)	可建築用地 面積 (公頃)	重劃費用
1965- 1977	第一期	大智	1965.12- 1967.8	14.5	11.1	0.04
	第二期	麻園頭	1970.6- 1971.2	24.3	11.6	0.10
	第三期	忠明	1975.3- 1975.11	18.7	10.9	0.36
	小計			57.5	33.6	0.50
1977- 1986	第四期	中正、 東山	1979.2- 1980.8	440.7	311.7	21.0
	第五期	大墩	1983.6- 1985.1	228.3	156.7	15.5
	小計			669.0	468.4	36.5
1986- 2004	第六期	千城	1987.2- 1990.1	19.4	13.2	4.4
	第八期	豐樂	1988.7- 1991.12	148.8	86.5	23.6
	第七期	惠來	1990.2- 1992.11	353.4	202.6	55.4
	第九期	旱溪	1990.4- 1994.4	120.4	72.6	20.2
	第十一 期	四張犁	1993.2- 1997.8	141.0	78.3	24.4
	第十期	軍功、 水景	1993.9- 2000.2	221.2	118.0	36.2
	第十二 期	福星	2004.11- 2008.6	81.1	40.3	21.8
	小計			1085.3	611.3	186.0

2004	單元十四	新都	2004.7- 2010.3	65.7	38.6	41.7
	單元三	永春	2004.11- 2012.8	53.8	29.9	17.7
	單元六、 七（公辦 第十三 期）	大慶	2007.8-	229.6	120.0	87.0
	單元九、 十、十一 （公辦第 十四期）	美和庄	2007.8-	403.4	219.9	146.0
	單元一	安和	2007.12- 2012.2	56.0	31.4	16.2
	單元二	黎明	2008.2- 2012.8	186.5	107.2	69.8
	單元五	高鐵新市 鎮	2008.2- 2012.8	70.2	38.4	25.1
	單元八	中科經貿	2008.6- 2013	90.1	52.0	34.1
	單元十三	新興	2009.11- 2014	102.5	59.6	31.0
	單元十二	長春	2010.2- 2013	76.9	44.3	19.4
	單元四	新八	2012.7	62.8	34.8	25.0
	小計			1397.0	776.1	513.0
	1965-2013 台中市區重劃範圍總計				3209.1	1889.4

## 附錄 2. 深度訪談名冊

編號	名稱	性別	備註
1	何老師	男	市地重劃修法草案擬定小組
2	張老師	女	曾任台中市都市計畫委員、台中市區域發展委員
3	郭老師	男	曾任台中市都市計畫委員
4	巫先生	男	單元一地主
5	林先生	男	單元二地主
6	廖先生	男	單元二地主

## 參考文獻

- 中興新村，1967，〈省府計劃在各縣市普遍推行市地重劃 今後決加強地價稅稽徵 研究調整地價稅土地增值稅率〉。聯合報，第 2 版，2 月 26 日。
- 中興新村，1984，〈民眾自辦市地重劃 土銀提供貸款〉。聯合報，第 2 版，4 月 9 日。
- 內政部，1984，〈實施市地重劃〉。台北：內政部。
- 內政部地政司，2018，市地重劃重劃業務。  
<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content.asp?cid=993>，取用日期：2018 年 11 月 28 日。
- 內政部都市計畫委員會，2003，《第五七二次會議記錄》。
- 王光旭、熊瑞梅，2014，〈解嚴前後台灣都市政治的再檢視（1986—1992）：網絡觀點下的台中市都市發展〉。《都市與計畫》41(1): 1-41。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。臺北：巨流。
- 台中市政府，2004，《變更台中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第三次通盤檢討）（有關計劃圖、第十二期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分）書》。
- 台中市新聞局，2001，〈後期發展區未能開發 市府研究處理利用〉。  
<https://www.taichung.gov.tw/917290/post>。取用自 2019 年 3 月 19 日。
- 台灣人權促進會、台灣反迫遷連線主編，2017，《反迫遷手冊》。台北市：新學林。
- 司法院大法官會議，2016，《大法官釋字 739 號解釋》。
- 司法院大法官解釋，2016，〈釋字第 739 號【自辦市地重劃審查案】〉。
- 白錫鏗、陳秋雲，2019，〈黎明重劃案 楊文欣等 14 人被訴 全台最大自辦重劃案 被告藉 468 人頭 持有 A4 大小土地 取得重劃會主導權 獲取不法利益 61 億元〉。聯合報，A10 版，3 月 5 日。
- 行政院，1958，《第一屆立法院議案關係文書 院總第二四八號 政府提案第四零五號》。
- 行政院，1964，《實施都市平均地權條例修正草案》。

- 立法院，1958，《第一屆立法院議案關係文書 院總第二四八號 政府提案第四零五號之一》。
- 行政院，1977，《立法院議案關係文書 院總第二四八號 政府提案第一五五六號》。行政院函請審議「實施都市平均地權條例草案」。
- 吳介民，1998，〈中國鄉村快速工業化的制度動力：地方產權體制與非正式私有化〉。《台灣政治學刊》(3)：3-63。
- 宋健生，2011，〈接軌水滴經貿園區 中科重劃區 商機百億〉。經濟日報，C8版，4月25日。
- 李承嘉，2012，《台灣土地政策析論—從改革到投機的福爾摩沙》。台北：五南。
- 周志龍，2004，〈台灣新都市主義與都市規劃的挑戰〉。《都市與計畫》31(3)：195-213。
- 周雪光，2005，〈“關係產權”：產權制度的一個社會學解釋〉。《社會學研究》(2)。
- 簡培如，2005，《二戰後台中市都市空間發展模式的探討》。台南：成功大學建築學系碩士論文。
- 林子欽、許明芳，〈個別土地開發前的產權調整—市地重劃區個案觀察〉。《臺灣土地研究》6(2)：1-16。
- 林英彥，1977，《市地重劃》。臺北：文笙書局。
- 林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉。《台灣社會學》(5)：1-71。
- 林國明，2015，〈歷史研究法〉。頁 173-218，收錄於瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞編，《社會及行為科學研究法：質性研究法》。臺北：東華。
- 邱瑜瑾，1996，《解嚴後臺中市都市發展形塑的社會機制》。台中：東海大學社會學系博士論文。
- 施慈航，2010，〈自辦市地重劃的主要問題與對策〉。《台灣國家政策學刊》(4)：20-29。
- 柯永輝，2004，〈爭取十多年 後期發展區解禁 由民間自辦重劃 連同十二期重劃區和「體二」 釋出八百五十公頃住宅用地 有建商認為可抑制飛漲地價〉。聯合報，B4版，4月17日。

- 洪敬宏，2012，〈南屯 天主堂教室將拆 教友：文林苑翻版 劃入市地重劃範圍 教堂憂園區變小 將於復活節發動連署 市府：會溝通不採強制手段〉。聯合報，B1 版，4 月 7 日。
- 張景森，1992，〈虛構的革命：國民黨土地改革政策的形成與轉化（1905-1989）〉。《台灣社會研究季刊》(13): 161-194。
- 莊仲甫，2009，〈台灣光復後市地重劃制度之演變〉。《土地問題研究季刊》8(4): 108-126。
- 莊翰華、蔡國士、曾宇良、李建平，2012，〈資本主義都市的空間生產考察－台中市豐樂重劃區為例〉。《華岡地理學報》(29): 41-52。
- 許瑞員，2014，〈對抗政府、財團還是社區：台中自辦重劃下的反徵地運動〉。臺中：東海大學社會學系碩士論文。
- 陳湘琴，2005，〈日治至戰後時期台灣都市細部規劃法制的功能與特性之變遷歷程（1895-1976）〉。《都市與計畫》32(3): 253-275。
- 曾菁敏，2008，〈空間外部性、交易成本與市地重劃對住宅土地價格影響之研究－台南市的實證分析〉。《住宅學報》17(1): 23-50。
- 曾蘭淑，2000，〈後期發展區禁建 市府求解套 工局都計課：正多方蒐集資料積極研議〉。聯合報，4 月 1 日。
- 湯國榮，1995，〈臺中市空間發展政治經濟史考察〉。台中：逢甲大學建築與都市計畫研究所碩士論文。
- 黃子倫，2013，〈市地重劃制度對區域影響：以臺中市整體開發地區自辦重劃為例〉。《中國地理學會會刊》(51): 35-51。
- 黃寅，1996，〈傳三集團聯合壟斷 檢方追查〉。聯合報，第 7 版，10 月 19 日。
- 鄭文正，2000，〈路闢好了 補償無著 八年前的帳 他們想討回〉。聯合報，第 7 版，7 月 8 日。
- 楊友仁，2004，〈經濟地理學的制度轉向：一個理論性回顧與研究取向的建議〉。《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》(12): 69-80。
- 楊友仁，2018，〈重劃瘟疫、壟斷地租與共識製造：台中自辦市地重劃的案例〉。論文發表於「台灣社會研究學會《你解殖／資了嗎？全盤解析新自

- 由主義國家》」，新竹：交通大學客家學院，民國 107 年 10 月 13 日至 14 日。
- 楊友仁、王鴻楷，2006，〈中國大陸地方土地產權體制的形構與演化：東莞地區案例〉。《台灣社會研究季刊》(63): 1-41。
- 楊友仁、王鴻楷、郭健倫，2004，〈快速工業化下的中國大陸區域治理: 以蘇州地區土地產權體制轉化為例〉。《中國大陸研究》47(3): 111-142。
- 楊友仁、蘇一志，2005，〈地方成長聯盟轉化與空間治理策略：以台南科學城為例〉。《都市與計畫》32(1)：1-23。
- 楊冬青，2001，〈後期發展區開發 民間主導 解套方案大致確定 市府不介入〉。聯合報，17 版，10 月 22 日。
- 經濟日報，1969，〈台中二期市地 加緊細部規劃〉。經濟日報，第 7 版，1 月 21 日。
- 熊瑞梅，1993，《台中都市變遷：區位、政府及地方菁英影響力結構》。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 劉守英，2002，〈譯者的話〉。頁 1-20，收錄於 Coase, R., Alchain, A. 與 North 編，《財產權利與制度變遷—產權學派與新制度論學派譯文集》。上海：上海人民出版社。
- 劉瑞煌，2003，〈臺灣之市地重劃〉。《土地問題研究季刊》。2(1): 41-49。
- 鄭景耘，2014，〈市地重劃中抵押物之物上代位〉。《法令月刊》65(8): 67-84。
- 聯合報，1967，〈民政廳長昨天在台中說 省府決定籌資十億 執行土地重劃工作〉。聯合報，第 4 版，4 月 20 日。
- 聯合報，1987，〈民間自辦市地重劃 獎勵措施將予加強 一般公有土地一律參與重劃〉。第 2 版，8 月 24 日。
- Abbott, Andrew, 1992, From causes to events: Notes on narrative positivism. *Sociology Methods and Research* 20:456-80.
- Abrams, Philip, 1982, *Historical Sociology*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Alford, Robert R. 著、王志弘譯，2011，《好研究怎麼做—從理論、方法、鄭巨構思研究問題》。（Alford, Robert R., 1998, *The craft of Inquiry: Theories, Methods, Evidence*. UK: Oxford）



- Armen Albert Alchian Property Rights 232-238 *The Invisible Hand* John Eatwell, Murray Milgate Peter Newman 編輯
- Coase, R., Alchian, A. and North, D. 著、劉守英等譯，2002，〈財產權利與制度變遷：產權學派與新制度學派譯文集〉。
- Cheung, Steven N. S., 1970, “The Structure of a contract and the Theory of a Non-Exclusive Resource.” *The journal of Laws and Economics* 13:1 49-70.
- Giffirin, Larry J., 1992, “Temporality, Events, and Explanation in Historical Sociology: An Introduction”. *Sociological Research and Methods* 20:403-427。
- Giffirin, Larry J., 1993, “Narrative, event-structure analysis and casual interpretation in historical.” *The American Journal of sociology* 98: 1094-1131.
- Hall, Peter A and Taylor, Rosemary C.R, 1996, “Political science and the three new institutionalisms.” *Political Studies* XLIV: 936-957。
- Lance E. Davis and Douglass North, 1971, *Institutional change and American economic growth*. Cambridge.
- Logan, John R. and Molotch, Harvey L. 著、陳那波譯，2015，〈都市財富：空間的政治經濟學〉。（Logan, John R. and Molotch, Harvey L., 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. US: University of California Press）
- Mahoney, James and Thelen, Kathleen., 2010, “A Theory of Gradual Institutional Change.” Pp. 1-37 in *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen. Cambridge
- Mahoney, James, 2000, “Path dependence in historical sociology.” *Theory and Society* 29: 507-548.
- Mahoney, James, 2001, “Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. ” *Comparative International Development* 36(1): 111-141.
- Pierson, P. and Skocpol , T., 2002, “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science.” Pp. in *Political Science: State of the Discipline*, edited by Katznelson, I. And Milner, H.V. New York: W.W.Norton and Company.
- Pierson, Paul , 2000, Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science review* 94(2): 251-267.
- R. Martin, 2000, “Institutional Approaches in Economic Geography .” Pp. 77-94 in *A Companion to Economic Geography*, edited by E. Sheppard and T.J. Barneseds. Oxford : Blackwel

Yang, Daniel You-Ren and Wang, Hung-Kai, 2008, "Dilemmas of Local Governance under the Development Zone Fever in China: A Case Study of the Suzhou Region " *Urban Studies* 45(5&6): 1037-1054.