

東海大學社會學研究所

碩士班碩士論文

對抗政府、財團還是社區：台中自辦重劃下的反  
徵地運動

Urban Land Readjustment Implementation by the  
Private Sector and Anti-expropriation Movement in  
Taichung

研究生：許瑞員

指導教授：劉正 博士

中華民國 104 年 2 月

February, 2015

碩士論文題目

對抗政府、財團還是社區？臺中自辦重劃下的反徵地運動

研究生：許瑞員

論文考試委員：

熊瑞梅

熊 瑞 梅

陳美智

陳 美 智

劉正

劉 正

( 論文指導教授 )

系主任：

劉正

口試日期：中華民國 103 年 12 月 29 日

## 謝辭

謹將這篇論文獻給願意分享際遇與我的受訪者們。若有疏漏、誤解的地方，文責概由作者自負。

感謝所有這段時間遇見的人、事、物。我想人生或許就像統計所說的散佈圖，如果中間沒有什麼樣的法則，不管在什麼地方相遇，只會擦肩而過，不會佇足停留，更不會有所交集，彼此交談了，就像是散佈圖中那些離群的點，沒有相關。

最為感謝也最為愧對的是我的指導教授劉正老師。2013 年底我幾乎放棄學業，在書局瀏覽各種求職、考試用書時，意外地收到老師電話，希望與我談談，願意指導我。我非常拙於寫作與思考，兩個禮拜一次的 **Meeting**，老師總是給我希望、鼓勵。在我退縮到自己的世界時，躲著不出時，老師也不吝於斥責，強將我拉回現實世界。謝謝老師容忍我、容許我這段期間的諸多過失，給老師太多麻煩了。

論文的初稿曾發表於 2014 年清華大學舉辦的「台灣社會學年會」。感謝評論人蔡培慧老師的指正及會議後的鼓勵。

口試委員熊瑞梅老師與陳美智老師遠道東海，除了指正我論文缺點，並且分享了兩位老師在 90 年代的台中市發展研究的種種觀察。真實的故事比小說還讓人驚奇，收穫良多。

感謝所有修課期間的授課老師，特別謝謝王維邦老師常在課後與我分享 **MLB** 與 **NBA** 心得，偶爾還塞了一點社會學。老師當時給予的建議：書不要讀太多！多年後我回想，老師的意思應是要專精，小心迷失在學問大海。回想我這段研究所生活，反證了這句話。感謝高承恕老師在課堂的教導，原來社會學可以如此有趣！謝謝陳正慧老師在論文寫作課時，逐字逐字地修改我那胡思亂想個人心得與慘不忍睹文字，抱歉啦。謝謝，許甘霖老師抽煙聊天時的鼓勵，期待老師的抱負能實現。感謝前指導教授楊友仁老師的血汗社會學、左派組織社會學與搖滾

樂社會學。課後我不再相信搖滾樂能改變世界，但我喜歡自己這樣的心境轉變。

特別謝謝系辦妙姿姐推動我做了重要人生決定。感謝秀金姐、萬能的常斌學長與鍬鈴學姐在行政、助理事務上的協助。

謝謝在研究所期間非常照顧我的學長姐們：聖文學長的讀書會與酒攤、書芳學姐的助理經驗分享、盛柏學長課後的問候與鼓勵、昱珽學長總是有求必應；與我一起工作、討論論文三年多的志維學長；將各種學問、觀察轉化成自己逗趣言語的冠群學長，謝謝學長分享給我的各式“Touching”戲劇、音樂。最讓我感動的日劇「長假」與 Cagnet 的神曲“Close to You”。

感謝那幾年一起修課、討論的同學們：徐魁甲、施嵩淵、呂欣潔。

學弟黃柏翰、學妹陳玟蓁是我研究所期間的心靈捕手。沒有你們，我那暴投的球，大概會掉入無窮深淵。謝謝你們陪我走過那段人生低谷。

應數所的書齊與物理所的世楸，多得有你們一起度過漫長的研究生活，分享種種研究所的心路。

謝謝研究室的夥伴們每日的喜怒哀樂：葉守禮、戴俊傑、楊儒晟、紀懿芷、邱彥璋、柯威丞、蔡宜軒、王譽叡。

重回研究所後，感謝洛書、柚子在日常生活上的照應，以及謝謝中山社會所郭書緯來自南方社會學的问候。

我從小到大的死黨：苙捷、泊沅，很幸運能有你們這樣的至交好友，謝謝你，兄弟。

謝謝大學時代認識的好友們：王子貴與何明澤時不時地問候與打氣。邀約打籃球場上揮灑汗水，分享考試的心得，以及對各種音樂、藝術的心得。

感謝大學樂團的好友，在美國攻讀比較文學博士的漢堡兄在尋找文獻上的協助，並且幫忙修改英文摘要。

房東黎爸爸、黎媽媽，始終關心我的論文狀況，提供我良好的居住環境外，還常常給我新鮮的水果及自己做的好吃料理，謝謝你們為我向上帝祈福。

最後，懷著永遠的歉意與愛意，謝謝我的家人們。謝謝父親縱容我唸書這麼

久，讓您辛苦了，是我不夠長進，讓您背負過多的負擔。特別謝謝哥哥，長年以來在求學、感情、健康上的關心與鼓勵。已經過了十三年，仍無法適應沒有母親的生活，我想您一定以您的方式持續關心著我。原諒我的不肖，這些年來浮浮沉沉，想到要返去故鄉，雙腳就發軟。一直沒有勇氣給您上炷香，今年春天，我會帶著您最愛的花前去。

這些年來，受大家關愛，內心總想回應這些期待，反而讓自己顧慮太多，害怕失敗而躊躇不前，錯估自己的能力，去做不可能的事，造成了別人困擾。今後，會更加注意這點，僅以完成這份論文，勉勵自己，作為人生新的開始。

## 摘要

近年來，台中市政府大規模地推動自辦市地重劃，可視為都市企業化進程。開發過程中，財團主導重劃會，侵犯到居民的財產權，於是抗爭、訴願事件不斷。

本文將探問在自辦重劃過程中，市場力量擴大如何改變政府與社區關係，以及影響反徵地運動的策略、動員的因素。因此本文第一個研究問題是：誰主導自辦重劃開發？如何主導？第二個問題是面對自辦重劃，異議者如何抵抗？

本文主要援引都市企業化的觀點與社會運動理論，來考察影響反徵地運動的成因及影響其動員結構的因素。

研究以台中的三個代表性的自辦重劃案為個案，透過相關檔案紀錄整理與深度訪談對問題進行探討。

本研究論點是，市場的擴張改變了既有的政府、社區關係，並且型塑反徵地運動的發展。

研究發現，首先，財團為獲取開發主導權，必須在社區動員，繼而在地方建立了一套利益分享機制，促成新利益團體產生。反對團體的動員因而難以透過既有社區組織與網絡動員。

其次，反對團體面對鄰里環境快速變化，動員難以藉由空間動員，而仰仗於運動領導者的個人網絡與組織能力。

第三，由於制度設計，重劃會與財團的關係建立在契約上，使得自辦重劃下的反徵地抗爭，除了體制外的抗爭手段，訴訟即成為最常用的運動策略。頻繁的訴訟使法院成為反對者彼此認識，建立關係之處。

**關鍵詞：**市地重劃、雙向運動、徵地、動員結構、都市企業化

## Abstract

In recent years, urban land readjustment as implemented by the private sector has experienced rapid growth in Taichung. This policy can be regarded as a process of urban entrepreneurialism. However, since corporations control much of urban land readjustment implementation, the properties of residents have been harmed under the development process. Protests sprung up to remedy this unequal situation.

Employing studies about urban entrepreneurialism and social movement theory, in this study, I aim to discuss two questions: first, who leads the urban land readjustment implementation process, and second, how do dissidents resist such a process.

I chose three representative cases in Taichung as my samples. And then I organized related files, records, and data collected through in-depth interviews to answer my queries.

I argue that the expansion of the market has not only altered the relationships between the government and the immediate communities subject to urban reform, but it has also shaped the anti-expropriation movement.

My study shows that first, in order to obtain the rights to development, corporations must first mobilize themselves in the communities. They aim to build interest-sharing mechanisms for the aim of promoting new interest groups. Oppositional groups are thus cut off from using pre-existing community organizations and networks for mobilization purposes.

Second, since oppositional groups face a rapidly changing built environment, mobilization cannot proceed through space; they rely on the movement leaders' personal networking and organizational abilities.

Third, due to institutional design, the relationships between the urban land readjustment committee and corporations are built on contracts, making extra-systemic methods and legal proceedings the most common methods of resistance. Frequent filling of legal proceedings have made the court a locale for activists to network and make connections.

**Keywords: urban land readjustment in private sector, double movement, urban entrepreneurialism, expropriation, mobilization structure**

# 目錄

第一章 導論.....	1
一、研究緣起與研究問題.....	1
二、背景說明.....	5
三、研究目的.....	6
四、章節安排.....	9
第二章 文獻回顧.....	12
一、規劃與抗爭既有文獻.....	12
(一) 規劃制度與爭議.....	12
(二) 都市社會運動.....	14
(三) 社區資源、網絡與抗爭.....	16
二、既有研究觀點與現象差異.....	16
三、都市企業化.....	18
四、社會運動理論與命題.....	20
(一) 社會運動定義.....	20
(二) 制度與抗爭目標.....	22
(三) 政治環境與抗爭.....	24
(四) 動員結構：既有組織、網絡、空間環境.....	26
第三章 研究方法.....	28
一、個案研究法.....	28
二、資料來源及收集的方法.....	30
三、田野歷程與研究倫理說明.....	33
四、個案簡介.....	34
第四章 個案人口、經濟、區位變遷.....	36
一、人口變遷.....	37



二、經濟變遷.....	37
三、區位變遷.....	39
四、開發意識與民眾訴願.....	41
第五章 政府、市場、社區關係變化.....	44
一、台灣重劃制度歷史建構.....	44
二、台中市市地重劃實施狀況.....	46
三、開發商如何主導？.....	48
四、小結.....	54
第六章 異議者如何抵抗？.....	56
一、運動領導者特質、組織與資源狀況.....	56
二、運動的困境.....	59
(一) 自辦重劃制度影響.....	59
(二) 開發商動員影響.....	61
(三) 社區政治影響.....	62
(四) 開發造就的建築環境影響.....	64
三、小結：異議者動員與策略.....	67
第七章 結論與討論.....	69
(一) 總結.....	69
(二) 研究限制與未來研究建議.....	72
參考文獻.....	74
附錄 A.....	82
附錄 B.....	83
附錄 C.....	85

## 圖目錄

圖 2-1 規劃制度與抗爭觀點 .....	14
圖 2-2 都市社會運動觀點 .....	15
圖 2-3 社區資源、網絡觀點 .....	16
圖 3-1 個案位置圖 .....	29
圖 5-1 元成與重劃開發關係圖 .....	54
圖 6-1 單元 A 空照圖 2010/05/01 .....	66
圖 6-2 單元 A 空照圖 2012/11/19 .....	66
圖 6-3 自辦重劃下的反徵地運動結構 .....	68
圖 7-1 徵地類型的國家－市場－社會變化示意圖 .....	72

## 表目錄

表 3-1 個案選擇與資料蒐集來源表 .....	31
表 3-2 訪談紀錄表 .....	32
表 4-1 重劃地區、西屯區、南屯區人口數及成長率 .....	37
表 4-2 台中市各區工商及服務場所單位統計表 .....	38
表 4-3 各單元重劃前土地使用概況 .....	41
表 5-1 台中市市地重劃發展歷史階段 .....	48
表 5-2 台中各自辦重劃單元官商關係表 .....	52
表 5-3 元成集團與洪興重劃公司在單元 A 自辦重劃會理監事名單 .....	53
表 6-1 台中市議會市地調查小組議員組成 .....	64

# 第一章 緒論

## 一、 研究緣起與研究問題

胡志強於 2001 年就任臺中市市長，推動以「文化、經濟、國際城」為口號的都市競爭發展策略。表現在古根漢、國家歌劇院、臺灣塔等國際競圖建設案；爭取各式國際活動在臺中舉行，例如 2013 年的「世界不動產年會」、2018 年「國際花卉博覽會」主辦權，以及爭取各大棒球賽事在臺中洲際棒球場舉行；劃設推動區域發展的計劃案，如臺中國際經貿園區等。

推動這些大型市政建設的資金從哪來？臺中地政局局長曾國鈞在高雄市地政處辦理的市地重劃 50 年研討會，曾有這一番談話：

重劃已成為市政建設的主軸，但也不是每一期都會賺錢，仍需以平均地權基金貼補，俟其他重劃區盈餘回補；以目前臺中市的市政中心、市議會、大都會歌劇院、圓滿劇場共需 80 幾億，完全用重劃基金辦理，可見能辦理市地重劃的地區越多，市府的經費就會充裕。臺中縣、市研擬合併，惟臺中縣負債高達 600 多億，將來還是要靠辦理重劃來平衡，可見重劃能解決不少財政問題<sup>1</sup>。

2012 年 6 月 4 日，時任副市長的蕭家淇在第 66 次市政會議中，特別感謝地政局長對於臺中市政建設的貢獻：

今年給了 23 億，所以應該特別謝謝地政局局長，去年給了 20 億，都是從基金裡面把它撥到我們市庫，市庫再來建設其他相關的大臺中地區，所以地政局創造了很多的這個文化建設，那當然也創造了些財政上的收入<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 資料來源：高雄市政府地政處〈2009〉

<sup>2</sup> 資料來源：鑫傳視訊廣告〈2012〉

從主政官員的談話，足見臺中市的都市競爭發展策略仰賴土地重劃變更，帶來的增值稅收。

然而，臺中市的土地重劃在 2004 年有了重大改變。內政部改變了過去對臺中的開發限制，解禁「臺中市後期發展區」，更名為「臺中市整體開發區」。整體開發地區面積廣達 1,437 公頃，臺中市政府並沒有足夠的人力與資源來辦理，因此援引了《獎勵都市土地所有權人重劃辦法》規定，優先讓整體開發區的土地，採取由民間團體向政府申請辦理規劃的自辦市地重劃方式進行。

臺中市的都市競爭策略其實跟隨世界主要城市模仿、採納的都市企業化(urban entrepreneurship) 浪潮。都市企業化特徵包括：公私合營、企業主導開發議程、都市政權推動超出其政治範圍的旗艦計畫案，爭取國際活動以促進地方就業與發展等。不只臺中市採取了這樣的都市治理，臺北、高雄都市治理也能見到這樣的趨勢，可以說臺灣漸從政府主導的管理規劃轉向都市企業化。然而，都市企業化並非沒有缺點，它同時也帶來許多的負面影響，例如開發利益為少數人壟斷，並未如其計畫所宣稱的帶給社區大眾實質上的公共利益，反而是市民共同承擔開發帶來的風險損失(楊友仁 2013; 藍逸之、李承嘉 2009; Harvey 2010; 徐志維 2013)。

臺中市政府力圖發展以解決 90 年代末的都市發展危機<sup>3</sup>，但自身治理能力又難以進行大規模的重劃，於是將重劃事務交由民間團體來辦理，似乎是各取所需、兩全其美。然而實際上，最後往往由開發商主導自辦重劃開發事宜，這與法令以土地所有權人自主組成團體來開發的立法意旨顯然不同。開發商主導辦理產生許多壓迫爭議事件，近年來即有許多這樣的衝突、糾紛在臺中市上演。

2009 年 7 月上旬，臺中市永定厝地區發生了一起爭議事件。開發公司希望當地農民以及居民能賣地搬離，然而，當地老農因為重劃會召開的會員大會，只允許贊成提案的人進場投票，而將反對的人阻擋在外面等不愉快經驗。老農們質疑

---

<sup>3</sup> 由於遭遇 1998 年的亞洲金融風暴，以及國家實施容積管制，引發搶建風潮，造成大量餘屋。1998 年起臺中許多知名建商紛紛爆發財務危機(彭杏珠 1998)，隔年 921 地震重創臺中，房地產業災情慘重，不景氣多年。

開發公司公信力，不願加入自辦重劃案，只想繼續原來的農業使用。幾次協調不成，老農、居民們以為事情就此平息。

然而，不久之後，反對重劃的老農們發現自家農地遭傾倒廢土。時值收割季節，田地卻陸續遭到惡意傾倒廢土，甚至堵塞在當地農田的灌溉水源口，老農因而難以耕作，老農們認為這是開發商的警告，憤而指控開發公司以此強逼地主簽字同意加入自辦市地重劃。反對重劃的老農與居民們多次市政府投訴，然而情況遲遲未有改善。直到其中一位老農民的外孫女不忍阿公遭遇，撰文發表於網路後，短短三天引起網友熱烈聲援，底下援引部分新聞稿：

受害的農民受訪表示：「開發公司從未與我們溝通，我們很擔心自辦重劃後，要是開發公司落跑會求償無門，才拒絕簽字，若臺中市政府肯擔保，我們當然可以簽！但沒想到開發公司竟然用各種手段來強逼老百姓，臺中市政府怎麼都不管呢？」

開發公司的開發部主任事後表示：「該案是合法進行，工程中包商不慎將石塊掉落在農地上，已盡速協助搬運，未來也將與地主溝通，希望達成共識。

地政處長曾國鈞表示：「民眾所言若屬實，開發公司作為不適當。」<sup>4</sup>

事隔不久，2012年5月26日，臺中市政府廣場前聚集大量抗爭群眾，這是一場在臺灣相當罕見的大規模宗教團體遊行，發起的組織是南屯天主堂，天主堂因為當地主導重劃案的重劃會將天主堂土地劃入重劃範圍，成為未來的道路預定地，若要繼續保持完整的使用，必須繳交上千萬元的差額地價。天主堂多次不願加入重劃意願，仍被劃入重劃範圍。在多次向政府、議會陳情，訴求卻始終難以達成。在大埔、文林苑抗爭事件陸續地成為全國報章頭條後，天主堂人士決定趁此時機在臺中市政府廣場前動員一場大規模的遊行。

兩起爭議事件具有一些新的特質，首先，兩起事件都是民間團體辦理開發引

---

<sup>4</sup> 資料來源：修改自鄭敏玲〈2009〉。

起的爭議事件。第二，開發公司在社區主導開發，與過去由中央、市政府直接介入當地的管理規劃方式不同。第三，居民並非抱怨政府強制開發，而是抱怨政府不作為，放任開發商胡作非為。第四，市政府認為這是人民與開發商之間的民事契約事宜，宜由雙方自行協調。第五，雖然兩起事件一度成為焦點新聞，但停留在地方層次的抗爭，並在不久後進入協調階段。臺中永定厝事件爆發後，地方社會運動者與文史工作者曾勸說老農組織自救團體抵抗，卻無法組織起來，最後僅留下記錄這段過程的二部紀錄片《永定厝老農的心聲》<sup>5</sup>、《土地正義》<sup>6</sup>。天主堂雖然成功動員教眾與部份地方居民及專家學者加入抗爭行列，但抗爭過程少見對相關自辦重劃法令的修法訴求。在市府出面協調後，允諾保留為宗教保留區後，抗議活動就此消沉，轉向教會人士與開發商的法律訴訟與私下協調，

誠如蕭新煌（1988）所說，人民在威權體制鬆綁後，政府若同以往一樣，直接以上對下的姿態來強制改變人民的財產權、居住權，將面對人民的抗爭。然而，永定厝與天主堂事件顯示了開發政策多樣性以及抗爭過程的差異。因此，我認為，理解都市企業化過程下之的抗爭運動是重要的。民間團體辦理規劃，引起的抗爭不同於過往由政府主導開發，引發的抗爭嗎？為何開發商在自辦市地重劃過程中，成為了強勢主導者？為何居民難以利用社區資源、社區組織持續抗爭下去？

回應上述難題，我從都市政治的傳統問題「誰統治？」與社會運動研究的傳統問題「抗爭如何可能？」開始，探索都市企業化過程中，民間團體開發制度及抗爭之間的關係。

綜合上述討論，這篇文章以都市企業化過程為背景探討底下兩個問題：

1. 誰主導自辦重劃開發？如何主導？
2. 面對不同開發者，異議者如何抵抗？

本文試圖對這兩個問題做出初步解答。

---

<sup>5</sup> 資料來源：PTS 台灣公共電視〈2010〉

<sup>6</sup> 資料來源：Lewis Chen〈2013〉

## 二、 背景說明

本節簡略介紹本篇研究相關都市計畫背景，以及建立規劃與徵地的分類，方變後文的討論。

根據法令《都市計畫法》對市地重劃的定義，市地重劃是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給原土地所有權人。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，是一種旨在提昇土地經濟使用效率與健全都市發展的綜合性土地改良事業。

就臺灣的土地相關法規，因政府推動建設所需，或為促進公共利益，而必須犧牲少數利益的整體開發行為，大概有區段徵收、都市更新以及本篇要探討的市地重劃。這些開發行為各有其法令依據，區段徵收主要依據是《土地徵收條例》，引法的知名爭議事件為苗栗大埔事件；都市更新依據是《都市更新條例》，最近知名爭議案例是臺北士林文林苑；市地重劃依據為《平均地權條例》，爭議案例有天主堂及永定厝事件。

上述是法律依據分類，然而本文主要以實務進行時，開發主導者與行動者關係的差異，來區分臺灣現行以整體開發為目的的徵地制度。依此可將現行制度區分為兩種類型，第一類，可稱之為**政府主導**。是政府在社區主導整個開發辦理過程，以經濟發展或事業發展之名，徵收居民土地提供產業發展用地。需要用地的利益團體或公司，只要向政府申請許可，於都市計畫通過，或者利益團體透過影響政府的規劃部門（通常是地政部門、都發部門以及中央的產業部門），通過對自己有利的規劃，使土地計畫做出變更（王光旭 2005）。當計畫通過於社區執行時，政府以其合法性強制居民搬遷，若這合法性無法獲居民認同，往往引起激烈的衝



突，常見的是徵收以及區段徵收引起的抗爭，例如苗栗大埔、桃園航空城。

第二類可稱之為**企業主導**。政府以財政、行政能力不足或其他緣由，引進民間的力量來辦理土地開發，由政府授權民間團體自行在社區辦理。由社區的地主發起計畫，成立重劃籌辦會或更新會的組織（此時，這些組織尚未取得法律上的地位，稱為籌辦會），以多數決的方式，獲得法定同意的門檻比例後，再統合社區的意見向政府申請辦理。待申請獲准後，組織即獲正式地位，以正式的某某社區重劃會、自辦團體的名稱行進規劃活動。規劃範圍的劃設、權利變換的進行（可將之視為分配地主土地的權力），都是由這些組織來決定。然而，最後往往由財團（開發商）把持。常見的做法是購買當地的房產，獲得所有權後，即有發起人的資格，再分割土地賣出給自己人，成為所謂的「人頭地主」。在自辦的民間組織舉辦會員大會後，由這些人頭地主財團來當投票部隊，財團有專業團隊，資源豐富，加上掌握了重劃會、更新會組織，組織做出的意見經多數決形式與政府審核後即具有合法性，這種地位的不平等與過程的操作，使許多決定侵犯到居民的財產權，也引起了不少的抗爭運動，案例有臺北士林文林苑以及臺中天主堂事件。

### 三、 研究目的

本篇主題是**都市企業化過程，企業主導的市地重劃開發及其抗爭之間的關係**。出於本節接下來的內容，我認為探討這個主題是重要的。

首先是出於解決實際難題。徵地引起頻繁爭議，已成為近年的關注焦點，其中一個議題是誰主導辦理整體開發計畫才能兼具效率與公平正義，開發該由政府執行還是委由民間辦理？台北市的文林苑屬於委由民間辦理的自辦都市更新案，在台北市政府依法執行法院判決，拆除王家住宅，引發社會運動、多起訴訟案及廣大的輿論後，內政部與台北市政府開始檢討都市更新條例的問題，容積獎勵以及降低同意門檻設定確實吸引了開發商進場，但也衍生開發商主導開發侵犯居民權益的問題。針對更新該由政府公辦還是民間自辦也成為 2014 年台北市長選舉熱

門議題<sup>7</sup>。

2013年3月22日，台中市議會召開臨時會。市地重劃應該交由民間自辦還是政府公辦，當日議會議員熱烈討論。多名議員質疑台中在2004年大規模地採用自辦市地重劃政策，引起相當多的爭議，幾年來他們收到許多地主陳情案件。地政局長回應質疑，坦承這幾年來開放的自辦市地重劃，確實異議、訴訟案不斷，市府多次衡量，今後大面積的整體開發會朝向公辦重劃處理（黃志政，2013）。

我認為探討企業主導型的開發以及其反對團體間的關係，對於解決市政實際難題將是重要的。

再來，我們簡要回顧既有的文獻以突顯本文的研究重要性。首先，搜尋台灣既有研究土地規劃衍生爭議事件的文章，大多數都是針對政府主導型的案件。例如紀金山（1996）探討的台中工業區第一、二期開發案與科技工業園區規劃案引發的抗爭事件，皆是政府主導的徵收、區段徵收。蕭名宏（1996）研究台中縣的大學城設置案與大肚山的鄉街計畫案，皆是政府主導的徵收、區段徵收案。陳維展（2013）探討的紅毛港抗爭事件則是一場始於戒嚴前的政府主導徵收案件。為何既有研究大多探討政府主導型的開發案？這可能跟過去臺灣規劃主導權掌控在國家有關（黃樹仁 2002），大規模引進民間團體開發是近年來的新興現象。

另外，既有的文獻，較少探索規劃引起的反抗運動過程。臺灣有關規劃與抗爭的研究大部份僅於篇章論及反抗運動產生的背景，不論其立場是開放市場進入規劃或者認為應該增加政府管制。例如邊泰明（2003）從經濟學的財產權角度檢視現有重劃制度，發現有著制度失靈問題，使得原本可以雙方共享好處的開發案，無法達成資源最有效配置。徐世榮（2013）則從政府必須從保障人民財產立場出發，修改既有的民眾參與制度，據此他認為政府部門沿用了威權體制下的土地開發模式，習慣以徵收方式取得開發用地，來達到增加財政收入的目的。然而，因為直接剝奪到民眾財產權，容易產生衝突。若將些觀點放置在社會運動研究裡，

---

<sup>7</sup> 柯p競選團隊〈2014〉。

這類文章可以說是探討了運動產生的機制。

另外，有持都市運動觀點，來解釋為何徵地抗爭如此普遍於臺灣。研究強調宏觀的社會、經濟變遷導致了抗爭，並且抗爭是作為一種反動力量，企圖將失序的社會拉回到社會、國家可控制範圍（楊友仁 2013）。同樣地，因為關懷於整體社會、經濟的轉變如何導致運動產生，較少著墨於運動的動態如何受限於這樣的整體社會、經濟變遷。

最後，目前的都市企業化研究貢獻，大多探討近年來世界城市治理有著從管理主義到都市主義的趨勢，並試圖證明都市內在的競爭機制型塑怎樣的結果，並且產生怎樣的宏觀經濟後果（Harvey 2010）。並未特別探討都市企業化對於社會運動（social movement）或者都市社會運動（urban social movement）的影響，此概念的奠基者 Harvey 亦只在其文章提及，都市居民的意識將受到經驗環境的影響，社會運動也可能加入地方振興主義，與都市成長政治結盟，成為都市企業主義的基礎。

應用都市企業化概念於臺灣的經驗研究，則多探討都市企業化在臺灣的適用性。廖石（2001），認為都市企業化成為地方城市在全球「城際競爭」下的治理典範，然而追求發展會造成城鄉均衡的破壞，資源濫用，與鄉村經濟的持續惡化。因此，他呼籲引入都市企業化治理，必須注意區域、城鄉特性。

李永展、藍逸之、莊翰華（2005）認為臺灣規劃在引用都市企業化時，忽略了臺灣過去發展型國家的背景，這與都市企業化主要是西方先進資本主義國家的都市經驗有所差別，作者認為臺灣發展型國家意識形態結合全球經濟脈絡，造成空間極化的不平等環境，繼而使城鄉發展有危機可能。

楊友仁（2013）的研究採用了 Polanyi（1989）的雙元運動理論，修補地理學者 David Harvey 的都市企業化，較少探討與之伴隨的社會抗爭的問題。根據許甘霖（2008）對 Polanyi 雙向運動理論的整理，Polanyi 指出一近代社會發展的趨勢是，自我規律市場擴張要求勞動與自然以及貨幣虛擬商品化，藉由國家鎮壓的親市場

政策執行，造成的後果是市場脫離社會掌握的去鑲嵌化（dis-embedding），與這個過程相應的是企圖使失去控制的市場重回社會控制的（re-embedding）社會自我保護運動。

楊友仁（2013）認為都市企業化政策，導致的惡果之一就是國家機器將土地抽象金融化，特別表現在引入企業主導開發以及容積獎勵政策，這將與居民對土地的情感衝突，導致人民採用社會運動的方式把政府的政策拉回人民可接受範圍之內。因為研究焦點於臺北市都市更新的特殊金融化過程，楊友仁並未繼續探討運動在這樣的企業主導開發下，如何結合起來，進行抗爭，而僅以一股反抗力量形容。

本篇研究的企圖即在於延續楊友仁將都市企業化視為一種市場擴大壓迫到社會的過程，探討相應的反對運動過程如何受此影響。

#### 四、 章節安排

本研究主要議題圍繞在大規模應用自辦市地重劃制度的臺中整體開發區（位於北屯區、西屯區、南屯區一帶），誰在社區主導了自辦重劃案，以及相關抗爭運動過程之始末。以下分別針對後續各個章節進行簡短的探討與說明：

第二章是針對既有的相關文獻進行整理，說明既有的都市研究大致上可分為三種不同的觀點。第一種觀點主要質疑臺灣都市發展之下，政府行政作業與程序流程的合理性，其關注的有過去威權體制土地開發模式對在地民眾所造成的威脅，如對財產權的強制剝奪；第二種理論視野是以都市政治經濟學、激進地理學的角度來探究都市發展計劃底下的相關爭議與正義問題。其試圖強調空間與資本之間的密切關連，並且為相關的組織抗爭運動賦予正當性。第三種理論則是關注的在地居民所處社區的資源、鄰里網絡如何為抗爭與組織所動員的問題。針對上述研究取徑，往往較少深刻地探究抗爭爭議過程中，制度與政治環境的關係，像是制度變遷如何造就利益團體（interest group），於社區實際的運作為何、其中又扮演

著怎樣的角色，而又對相關的抗爭運動產生怎樣實質的影響。透過對文獻的整理，本研究試圖從三個層次進行探究：重劃制度的改變反應怎樣的國家、市場、社會關係；開發過程中利益團體的權力發展與位置的過程為何；對少數抗爭者與組織動員所造成的實際影響等。

第三章則是研究方法，本研究以臺中西屯、南屯區一帶都市重劃區域進行資料上的蒐集。主要的研究對象為自救會的核心幹部與領導人，並且以相關報導人（如地方記者、在地的文史工作者）所提供的相關資料為輔，以及臺中市議會所提供的資料庫系統、會議紀錄、判決書、文字與影像紀錄等為背景資料的呈現，以試圖理解企業主導的都市徵地過程之權力發展與反徵地抗爭事件過程之始末。

第四章為個案人口、區位與經濟變遷，我們發現個案的人口與經濟逐漸發展，但仍為舊有的都市制度所限制，造成地方的發展需求與土地實際的利用情況產生落差，而這樣的情況同時導致周遭的開發商對於後期開發區的覬覦；以及部分的居民、地主因為限建政策無法有效的進行資源的行使與運用，不斷向政府、議會陳情。在此一時期，在地居民與地主仍然未意識到自辦重劃所隱含危機與不公平性。

第五章首先從重劃制度的歷史考察出發，自辦重劃的門檻逐漸降低。臺中市的市地重劃辦理朝向自辦的方式，這都擴張市場對社區的影響力。接著說明個案所處區位的社會變遷過程。接著呈現在地居民、地主受到自辦制度與相應利益團體所壓迫的實際情況，並且進一步理解利益團體的宰制究竟是如何可能。而這時期所對應的權力關係，並不如同過去由國家、地方政府或政策般由上而下的權力策略；相對地，利益團體藉由各種社區資源、非正式管道的方式進行組織。

第六章則是呈現在地民眾受到利益團體的壓迫之後，其所進行的抗爭過程與因應措施。儘管地主意識到權益受損的狀況而進一步組織反徵地抗爭運動，但是礙於既有社區網絡的消逝，以及組織動員往往受到社區、重劃會、以及利益團體的限制；導致採取訴訟成為唯一可行的抗爭策略；但是當訴願定案或有成果時，

抗爭運動就會呈現暫緩或消沉的情況。

結論我進一步比對政府徵收引起的抗爭，突顯我研究案例的特質，與檢驗研究限制做日後研究參考。

## 第二章 文獻回顧

### 一、 規劃與抗爭既有文獻

現有探討臺灣民間辦理制度與自救運動關連的文獻並不多，因此我們在回顧既有文獻時，將搜尋範圍擴展到國內外規劃制度下發生的徵地爭議事件、抗爭運動的文獻，再將找到的文獻與我在田野過程中發現的特殊現象進行比較，如此方能較深入的分析類似事件的意義，也才能探究現有理論的適用性等問題。目前關於整體規劃與徵地爭議關係的研究來自各樣的學科領域，彼此有彼此的學術關懷，引用理論龐雜，所以我在回顧既有文獻時，只關注於這些文章探討徵地與相關的爭議、抗爭時採用的觀點，既有研究大致可分為三類。

#### （一） 規劃制度與爭議

首先，是關於整體開發計畫制定或規劃行政作業程序議題的相關研究，從這方面著手的研究者眾多，累積了相當的成果。邊泰明（2003）從經濟學的財產權角度檢討現有規劃制度有著經濟學上的制度失靈問題，使得整個開發案無法使資源達到最有效配置。覃瓊瑤（2012）從代理理論的觀點，認為自辦重劃的糾紛頻繁是因為相關法律並沒有規範到開發商，而地主組成的重劃會難有經驗、資金來進行重劃開發，所以實際常是委由開發商代理重劃會辦理，開發商有其利益考量，而地主則有另外的利益考量，雙方在目標不一致的情況下導致糾紛頻繁。另外有從制度面來探討重劃與爭議，從重劃開始到結束過程，調查地主意見與行政人員辦理經驗等，以了解各環節的爭議現象為何，並在文後給予他們的實務建議，所以這類文獻大部分是規劃的倡議研究（advocacy research）與應用研究，而少有對於現象做深入理論分析，但這些文獻整理相當多的重劃爭議現象，提供研究參考（邱品方 2005；林英彥 2003；曹輝成 2008；施慈航 2010；莊仲甫 2007、2011）。

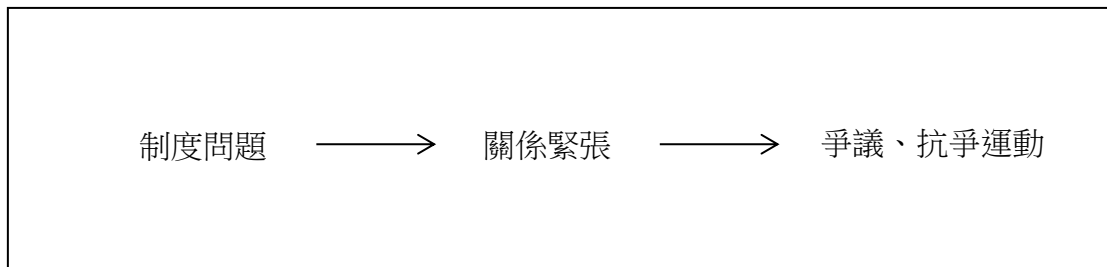
少數的文章從政治經濟學的角度檢討規劃歷史，在他們筆下，徵收的氾濫可稱之路徑依賴（path dependence）。過去政府往往以土地開發來解決經濟危機與政府財政問題，此舉亦可以籠絡地方勢力，現今各級政府部門沿用過去威權政體下的土地開發模式，習慣以徵收的方式取得開發事業用地，近年政府財政拮据，更是以各種名義來進行徵地，這類徵地制度設計過去即不注重民眾參與，且直接剝奪到民眾的財產權，容易激發衝突。因此研究者建議採取了民眾參與機制，或者修改造成民眾損失的惡法條例(依照研究者用語，這些惡法往往是威權政體的遺毒)後，才能解決衝突（徐世榮 2013；鍾麗娜 2011）。施正鋒與吳珮瑛（2013: 39）的文章援用美國的案例說明，徵收民地引發的抗爭事件會引起輿論撻伐，主要是因為徵收過程對人民財產權的侵犯是違憲的，讓一般老百姓人人自危，不知何時建商的怪手會拆到我家。他們認為目前政府的徵收衝突在於正當性的問題。不管徵收執行的同意的門檻設定為何？都沒辦法去面對一個真理，就是人民的基本權利不能以政治的多數決程序來加以剝奪。

另外值得一提的是黃子倫（2014）的批判行動研究，以土地正義的立場，探討自辦重劃區這樣的地景如何是由地方政府、開發商、投資者聯合打造出進步意象，矇騙大眾而剝削了在地居民，他還特別提及了自辦重劃制度對於弱勢地主行動的影響，以及自救集體行動在自辦重劃制度下的限制。然而，因為研究關懷限制，他並沒有再深入探究運動動員機制與背後的制度的關聯

儘管這類文章的立場互異，有擁護市場者亦有支持國家管制者。但大抵這類的文章是偏向於倡議式論文，他們的研究發現了整體開發計劃的制定，即正式制度規範，存在著諸多的缺點，實際於地方運作，進而促成了非正式制度的形成。雖然觀點龐雜，但若將目光放在這類文章探討徵地的爭議、抗爭的章節，仍能發現一致性，基本上他們認為規劃制度設計有所問題，人民因而在徵地過程中，心生憤怒而為捍衛自己的權益而發動抗爭。這類觀點對於爭議、抗爭的看法，以圖 2-1 表示：



圖 2-1：規劃制度與抗爭觀點



資料來源：筆者自行繪製

## （二）都市社會運動

第二部分是從都市社會運動（urban social movements）的角度來思考規劃制度與抗爭關係。根據 Pickvance（2003）對都市社會運動的整理，都市社會運動的概念是 Castells 在 1970 年代初期針對當時的都市研究理論提出，他認為芝加哥學派人文生態學預設空間是自然結果，使得他們往往從功能、社會秩序（social order）的角度來分析都市的社會問題，諸如生活方式、鄰里關係等與都市結構的關係，而排除了政治科學領域所關懷的權力與衝突議題。

Castells 賦予都市社會運動兩個重要意義，一是宏觀的變遷會造成社會結構變化（他強調的是都市結構的緊張關係），因而促進都市社會運動產生，二是他認為都市社會運動具有改變這種社會結構的潛能。在這樣的觀點反轉下，應用在經驗研究就是一地的地景是如何經由都市政治、地方政府與壓力團體共同打造。這開啟了屬於都市政治經濟學或激進地理學的範疇，也有學者認為這屬於政治經濟學的空間批判觀點，在這種不同觀點的導引下，開展了對國家與資本主義生產模式的批判分析。

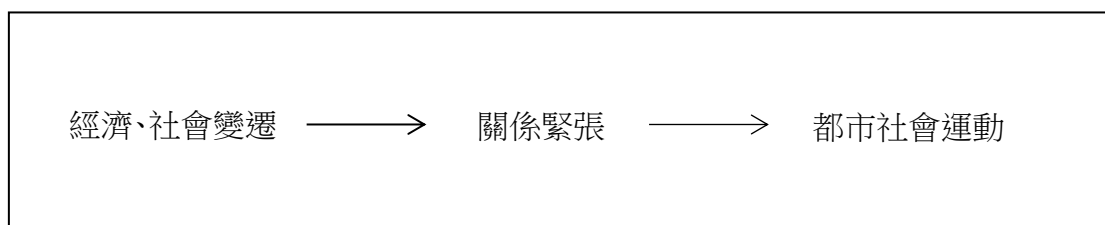
Castells（1972）自己運用此都市社會運動概念的經驗研究，即從宏觀的集體消費（collective consumption）變遷論起，體現在法國巴黎市政府的都市更新政策上，巴黎市政府因為必須積極的回應民眾對於集體消費所需要的公共建設需求，而大量的以都市更新的方式進行開發，進而促使都市運動的產生。

Castells 的都市社會運動概念由其弟子夏鑄九引入臺灣，在九零年代末成為臺

灣都市研究的顯學，許多關注於抗爭的研究或多或少都採用了這個理論，值得我們特別來回顧。夏鑄九（1991）引用 Castells 的觀點解釋臺灣的都市結構是發展中國家經濟發展與威權政府聯合打造的結構，過程中國家綁架了社會，進行有利其統治的規劃，進而增加了緊張關係。

都市社會運動觀點的經驗研究，則有夏鑄九、成露茜、楊友仁（1999）以當時的亞太金融危機為重大的經濟變遷，影響了臺灣當時的都市政策，促成了無住屋者運動等的都市社會運動。後來的都市社會運動也引入了都市政治經濟學或激進地理學的研究，楊友仁（2013）採用了 Polanyi 的雙元運動理論、金融化、以及地理學者 David Harvey 的都市企業化的觀點，認為臺灣近幾年的經濟不景氣，中央與地方政府深陷財政危機，土地開發成為了他們的救命丹，透過土地變更使用，希冀產業投資，再抽取變更後的稅額來挹注枯竭的市庫。但這樣的都市企業化政策，將導致許多負面結果。最主要是國家機器把土地予與抽象金融化，而與居民對土地的情感關懷衝突，這也是土地交換價值與使用價值間的衝突，將導致人民採用社會運動的方式把政府的政策拉回人民可接受範圍之內。簡言之，宏觀的經濟、社會變遷產生困境，在楊的筆下是資本主義積累危機，國家機器採用新自由主義的制度，民眾感受危機起而反抗。但我們仍能看出都市社會運動概念體現在研究裡，著重於都市社會運動的潛能、效果，以及強調宏觀社會變遷對都市政策的影響，導致都市政策明顯偏向於資本方，促進了運動產生，企圖扭轉既有結構造成的不平等關係。都市社會運動觀點的解釋邏輯大致可以表示如圖 2-2。

圖 2-2：都市社會運動觀點

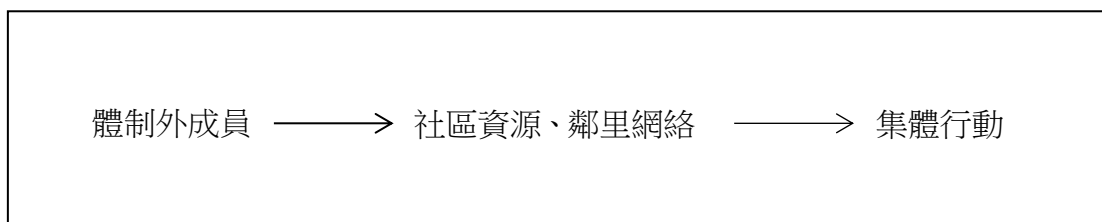


資料來源：筆者自行繪製

### (三) 社區資源、網絡與抗爭

第三種觀點是從社區資源與既有組織與鄰里網絡來解釋徵地引起的抗爭運動，為何抗爭運動能成為社區的反抗力量等等。相關文獻包括了紀金山（1996）、蕭名宏（1997）、陳維展（2011）、張文娟（2007）、與熊瑞梅（1997）。這些文獻同樣也關注經濟、社會結構對居民的壓迫，以及宏觀的經濟社會變遷對運動的影響。宏觀的經濟社會變遷帶來的變化，他們將之視為容易導致社會運動發生的背景結構。此外，相較於前兩類觀點，他們另外焦點於描述抗爭運動在社區裡透過什麼樣的機制而動員起來，這包括既有的社區政治網絡、鄰里網絡、宗教祭祀網絡、社區內既有組織等。相對於都市社會運動觀點的宏大敘事，他們採取分析視角的是美國社會學界盛行的機制解釋，其中熊瑞梅的文章更特別提及辦理社區更新的建築商，同樣能利用這些社區既有組織、團體與政治網絡來達到他推行的目的，成功達到社區營造的目的。大致這類觀點以圖 2-3 表示。

圖 2-3：社區資源、網絡觀點



資料來源：筆者自行繪製

## 二、 既有研究觀點與現象差異

然而我在臺中的自辦重劃區，發現與上述研究觀點未能全然解釋的現象。首先，既有研究的個案多是政府主導的類型，而過度忽略了近年來政府僅審核許可，交由私部門在社區辦理的類型。這種類型能使財團介入社區公共事務，也形成不同的權力結構。規劃制度問題與衝突觀點認為改善現有制度的缺陷，增加民眾參與機制、透明化程序，就能預估衝突的減少。不過，在威權轉型民主化後，徵收制度雖隨政治體制的轉變而變化，但在臺中的自辦重劃區各個單元，都能發現

數起的抗爭行動，也有抗爭者組成自救會的組織。

都市社會運動觀點，從宏觀角度的政治、經濟變化開始，一步到位的解釋社會運動的發起與正義。每個社區抗爭運動的背後都能連結到某一宏觀的政治、社會、經濟結構變化，大家都同樣經歷了經濟起飛、政治民主化、與經濟不景氣與集體消費成長，但為何各地反對徵地的抗爭運動時間、型態、以及大眾的回響存有那麼大的差異。另外，從地方政府採用不同的徵地政策，我們可以知道國家機器在政策的施行上是有一定的自主性，或許受限於過去的經驗，侷限其作法，而有路徑依賴情形，例如臺北都會區以都更為主（周素卿 1999），臺中則以重劃為主（湯國榮 1996）。在都市社會運動觀點，我們看到國家機器只是順應重大的社會變遷，制定促進衝突的政策，對於實際社區的政治環境與制度的關係缺少探討，這都有待我們深入分析。

至於社區資源、鄰里網絡觀點，各運動的差別當可從其在社區裡是透過什麼樣的機制而動員，包括既有的社區政治網絡、親屬網絡等。但我們在臺中自辦重劃區的訪查卻發現，自救會都有動員的困難，若要採取體制內（這裡指的是能為一般社會所能容忍者，而不只是合不合法）的政治管道，在社區爭取同情支持往往非常困難，親屬網絡更可能不是一種資源助力，反而成為了限制。換言之，親屬與社區網絡並不是同質性的，還得看規劃制度在社區形成什麼樣的結構限制，導致社區網絡無法發生作用。

基於以上的整理與說明，現有理論與文獻都還有調整與補充的必要。針對徵地方式的改變、不同制度下的反徵地運動的差異、民眾對政府正當性的怨懟、以及反對運動的形成和資源的動員等問題，我們都將透過尋找進一步的資料與談關鍵人物來尋找答案。

相關的都市與運動研究對於抗爭與規劃制度的討論也有相當程度的省思（Short and Fleming and Witt. 1986）。王振寰（1996：178）曾指出，地方政府與運動之間的關係以及政治制度與都市運動之成敗間的關聯，還未被深入探討。至於

以都市研究的觀點，對整體開發案引起的爭議事件研究方面，主要論述則集中於經濟、社會發展與變遷下，政府與地方企業的共構關係與權力運作的揭露，或進一步地質疑都市更新與發展的合理性，同時也賦予抗爭運動的正面價值。然而，為何抗爭的主體總是少數，抗爭為何無法有效的進行動員與組織，這仍然是相當重要的問題。儘管有不少的都市研究，皆肯定社會抗爭的正面價值，但是卻鮮少關注到群眾與在地居民的抗爭處境與實際脈絡，如民間自辦制度的完善、社區資源的權力作用；而其中又是哪些因素增強或削弱了組織抗爭的力量等。

關於這個研究缺口，陳東升（2003）的都市與社區研究回顧文章，曾提及社會運動理論的資源動員論和政治過程論可以幫助理解都市社區的形成。過去都市學者並沒有系統性地研究這塊領域，都市計畫學者很可惜的只提出“很初步”的討論。陳東升認為外部資源多寡會影響社區的形成，所以可借用資源動員論的觀點來討論。另外，他也認為可以從政治過程論的政治機會觀點來看影響社區形成與發展的結構因素，最後將兩者合併為同樣的資源理論，認為政治機會也是資源。左右社區集體意識等等的形成。

基於此，我們針對臺中都市重劃之爭議展開研究，企圖從中理解抗爭運動過程之始末，並釐清地方政府、重劃會、自辦制度、開發商與社區等多重關係，是否形塑出一種新的利益團體與權力關係，又對都市重劃之區域與在地居民產生了怎樣的影響，以及民眾的抗爭策略與組織在其中能否有效動員等重要議題。因此本篇文章在理論觀點上採用能更好掌握這些因素的社會運動理論。

### 三、 都市企業化

本文試圖將反徵地運動放置在都市企業化脈絡裡討論，本節回顧都市企業化相關文獻。Harvey（2010）提出三個關於都市企業化性質。首先，這種新企業主義的核心是「公私合營」（public-private partnership）的觀念，表現在傳統的地方振興主義整合了地方政府權力的運用，嘗試吸引外部資金來源、創造新的直接投資

或新的就業機會。

其次，公私合夥活動之所以具有企業精神，乃因為它在執行和設計上是投機的，因此會遭受各種投機性發展的危險（相對於合理計畫且協調的發展）。第三，專注於以投機性的地方建造來從事投資和經濟發展，而非以改善特定領域的條件作為立即的政治和經濟目標。

承第一章的內容，確實臺中市近年來的自辦重劃開發具都市企業化性質。首先，自辦重劃在制度設計上是由民間來組成重劃團體，政府核准其開發，日後雙方共同分享開發利益，屬於公私合營。

臺中整體開發區過去也有近似於傳統的地方振興主義，當地地主不滿於自己因為中央限建政策，使得過去較落後的鄰近地區都已快速發展，當地卻只能為農業使用，多次地發起解禁訴願（見本文第四章）。

再者，臺中市整體開發區雖然開發之初，是以提供都市所需的優質生活環境為名，願景是低容積的郊區小豪宅。但幾年下來，臺中市政府在形容整體開發區時，已換成創造價值、邁向國際城市。顯見其投機性的地方建造事實（黃子倫 2014）。

雖然都市企業主義，可抓住臺中市都市治理發展的大趨勢，然而都市企業主義一詞在 Harvey (2010: 512) 自己文章的使用上，在於指出都市治理的趨勢，僅小段文字說明社會運動也可能加入都市的結盟政治，成為都市企業主義的基礎。

筆者整理 Harvey 的都市企業主義一詞，在都市企業主義一詞中，早期的都市管理主義治理其實是國家壓抑市場一種表態，因此 Harvey 所說的從管理主義到都市企業化，確實也掌握到如 Polanyi (1989) 在《鉅變》所說的市場力擴大壓制國家與社會兩範疇的過程。為了連結我想探討的反徵地運動，我將都市企業化轉為社會運動研究常用的三個範疇：市場、國家、社會表示 (Williams 2001)，將其限縮在市場、政府、社區，藉以將都市企業化的變化過程，放置在背景，方便接下來的社會運動理論與命題討論。

## 四、 社會運動理論與命題

### (一) 社會運動定義

為了要更了解徵地制度對於政治環境的影響，以及徵地制度與政治環境對於運動的影響層面。在眾多的社會運動概念定應中，我選擇抗爭政治（contentious politics）作為本篇研究的「反徵地運動」一詞的概念意涵。

根據 McAdam et al. (2001:5)，抗爭政治一詞是指：

發生於主張的提出者與其目標對象之間的一種間歇性的、公共性、集體性的互動過程，政府可能為主張的提出者，或者是主張所涉及的對象，或者是主張涉及的一方；這些主張一旦實現，將影響至少一方主張者的利益。

根據這個定義，抗爭政治不包涵那些按日程規則進行的政治活動，比如選舉、市議會質詢、社團聚會等。自辦重劃下的反徵地運動並非這樣的常規活動，雖然抗爭民眾會以自救會之名聚會討論，但運動往往因為特殊的事件或政府的回應而突然沈寂或躁動，從體制內走向體制外管道。

公共性是不包括在組織內部發生的不具公共性的利益衝突。反徵地運動訴求的是改變徵地制度下利益集團對於居民的剝奪情形，爭取居民應有權益，顯然他是對外而不只是在組織內的糾紛，我們說他是具公共性的。

集體性表示這不是個人與個人之間，而是群體與群體的紛爭。反徵地運動是運動團體與利益集團的因為徵地開發的糾紛。

政治性表示政府必定捲入這場糾紛，不是主張的提出者或對象，也必是雙方矛盾的調解人或制裁者。在政府主導的徵地，抗爭團體的對象是國家，國家可能中止或強制進行；民間辦理的徵地，抗爭團體要求政府出面保證、協調、懲處不法的開發商，顯然反徵地運動的深具政治特質。

抗爭政治的另一個特質是，若一方的主張實現必定會影響另一方的利益。反徵地運動團體的主張若實現，結果是中斷開發，保持原樣，這必定衝擊利益團體的開發利益，原本期待開發、但未遭剝奪事實的同意戶的地價增值夢想必定也付諸流水，可以說它具抗爭政治特質。

當初 McAdam 等人合創抗爭政治概念企圖取代當時社會運動一詞，是因為當時的社會運動一詞受限於研究者的時空背景，它指的是美國本地發生的中小型改良性運動，像是女權運動、學生運動、環境運動、反墮胎運動與民權運動等（趙鼎新 2007），因此忽視了規模較小的社會衝突事件與規模大上許多的革命與中小型改良性運動的關聯。較小的社會衝突事件往往能衍生成更大的社會抗爭，社會抗爭可能演變成大規模的革命，反之亦然，而這三者有共同的運作機制在裡面，研究者即是去找出這些運作機制。

另外則是當初為了反駁集體行為論認為運動都是非理性的行為，而在中小型改良性運動發展起來的資源動員論與政治過程論，強調了運動是在常規政治下無法獲得改善，而使得抗爭者理性地運用制度、規範以外的手段來解決問題，因此社會運動可稱之為另途政治，這樣的科學分類方法突顯了運動的特質，促成了後來的運動研究發展，但也忽略了常規政治與社會運動並非是涇渭分明（馮仕政 2013），我們經常於現實的運動事件看到，運動可能是抗爭者在嘗試常規政治失敗後的手段，也見到抗爭者一方面以運動的手段爭取權益，一方面積極於常規政治，希望獲得政黨人物的協助、法院的判決以獲得正當性等等。

為了探討自辦重劃制度對反徵地運動的影響，我把反徵地運動視為是一個過程，抗爭者在社區曾經嘗試各樣的常規政治手段，例如尋找地方頭人、議員、法律訴訟，常規政治手段可能未起作用，因此抗爭運動成為常規政治手段後的作法、延伸與輔助。而這樣的選擇過程影響到運動者日後的動員與策略，換句話說，我在這裡指出的是制度的設計會影響到行動者採取行動，從個別抗爭到整個集體抗爭運動，乃至於革命，都是一個連續的選擇過程而非斷裂（趙鼎新 2007）。相較



於將抗爭視為具有突破結構、改善社會潛力的都市社會運動概念，可能會犯下只關注檯面上大型的抗爭，而忽略小型的集體行動、集體行為，強調運動過程的抗爭政治概念，更能掌握整個運動的動態。

## （二）制度與抗爭目標

關於制度設計會否影響到行動者採取行動，導致接下來的運動發展與進一步促成制度改變，近年已有制度學者開始關注該議題。Schneiberg 與 Lounsbury(2008) 論及制度理論未來的發展時，認為既有制度研究在解釋制度浮現與制度轉變上仍有困難，現有的制度理論有過度制度決定論的問題，因此他認為制度研究應該借鑒注重能動性的社會運動理論。關於制度與社會運動的關聯，在社會運動的研究中，其實多少都會談論到，只在於是否獨立特別探討，例如，McAdam（1982）探究美國從 1930 到 1970 年間的黑人民權運動的研究時，強調政治環境對於運動發展的影響，但他還是論及到相關民權法案的變化給予黑人運動資源可能。

本文並不打算就社會運動與制度的關聯做一個回顧式文章，在這裡我僅就運動與制度的關聯，以運動作為自變項，與運動作為應變項分別，並指出為何在這篇研究，我採取將運動視為應變項的理由。

回顧現有經驗研究，運動作為自變項影響制度發展的研究較有系統的討論，熊瑞梅、紀金山（2002：206）即認為雖然國家制度與政體主導政策制定，但弱勢的社會運動者也可以利用政黨團體競爭激烈等等所謂政治機會結構，透過常規政治管道，遊說與結盟等，弱勢運動者也可以達到其目標，成功修法達到其訴求。在他們的個案研究中，師資培育政策的發展，即可見民間社運組織採取體制內手段，影響培育政策的制定。吳介民（1990）亦曾就國家與社會關係，探討 1980 年代的風起雲湧的自力救濟運動，加速了國民黨的政策自由化。陳中寧（2013）則透過相關文獻分析 2000 年到 2013 年幾個重大的抗爭事件與立法院修法的關聯，概述出內部因素、外部因素、媒體效果與政治時機是抗爭運動能成功達到修法目

的的關鍵。相比上述以運動為自變項的研究，從他們採用的方法與資料來源，多為歷史資料分析，或者訪談相關人物回憶過去的關鍵事件，所以他們研究的是已經抗爭告一段落的社會運動，即運動的結果，而我的個案目前仍在進行抗爭，無法從現在狀況去推論其對未來制度的可能影響。因此，我的關懷是比較現有的徵地制度，是否開發主導者不同的徵地制度對於反徵地運動的形成是否有影響？

目前將社會運動視為應變項受制度影響的研究散見於各種社會運動研究中<sup>8</sup>，其中有研究將制度變化放置於背景，探討制度變化如何改變了既有的國家與社會關係，繼而影響運動的發展，我的研究旨趣較近於此。Zhou（1993）探索中國的國家社會主義制度結構如何系統性地轉變個人行為為集體行動，將市場經濟與國家社會主義視為兩種理念型，他的理論解釋建立在這兩者的比較框架上。當國家與市場並存時（也就是一般的資本主義民主國家），市場可以組織化國家所實現不了的利益，而且是合法的，因此大量的利益可以透過市場上的交易實現，不用每件事都由國家來解決，因此國家成為集體行動的目標機率就較小。Zhou 清楚地提出了不同的國家制度會導致抗爭者的策略與抗爭目標轉換，但若比較我的研究問題與 Zhou 的研究問題，會發現在分析單位的尺度上有差異，Zhou 比較不同國家制度造就的國家社會關係差異對於集體行動的影響，而我則關注於地方政府採行不同制度，塑造的國家、市場與社區關係改變，會否對運動造成影響。

關於這樣的適用性，徐進與趙鼎新（2007：5）探討明朝萬曆礦稅政策造成的抗爭為何會在蘇州與武昌地區有著規模上的差異，即引用 Steinmetz（1993）的研究說明以地方政府作為國家，並以此來進行各種社會學研究的合理性，徐進與趙鼎新更進而以中國自古就有的強國家傳統與天命觀的合理性基礎決定了於國家與社會關係在農民起義的重要性為由，論證國家與社會關係亦可是用在古代的中國社會運動(徐進、趙鼎新 2007: 6)。張磊（2005）則研究開放後中國的物權制度轉

---

<sup>8</sup> 趙彥寧（2006）論及在臺大陸配偶的社會運動經驗，明確指出〈兩岸條例〉禁止大陸人士擔任臺灣地區法人、團體或其他機構的成員或職務。使得陸配社會運動組織成員是由陸配的法律伴侶擔任，可能複製既有關係，難以達到運動解放理想。

變如何改變了國家對於物權的控制轉變，繼而出現了一批利益集團左右了中國的物權，業主為了維權發起的運動面對利益集團而有著不同以往的策略與動員方式。另外，Walker、Martin 和 McCarthy（2008）整理美國當地不同制度下，以國家、企業與教育機構為各自抗爭目標的改良型運動，這些運動的抗爭策略、劇目是否因為抗爭目標不同而有所差異？他們結論是抗爭的制度性目標的弱點與回應運動的能力會塑造一個運動的抗爭策略與劇目。

綜此，我在這些前人的貢獻下，提出我的待檢驗的第一個命題：

命題一：自辦重劃制度具有導向抗爭目標效果，促使抗爭的目標不侷限於地方政府，這影響了運動的發展與策略。

### （三）政治環境與抗爭

本文試圖提出重劃制度在社區促成的政治環境會影響當地日後的運動發展。

關於政治環境與社會運動關係，最有研究成果的就是目前在社會運動研究仍佔有主導地位的政治過程論（趙鼎新 2007a）。政治過程論的出現一開始是為了反駁過往的集體行動理論將社會運動視為病態的行為。集體行動研究特別著眼於情緒、心理方面的因素對於運動的影響，早期的政治過程理論學者即旨在幫助我們理解，社會運動的發展，除了情緒（心理方面）、資源、還受到更大的政治環境制約。Tilly（1978）發展的社會運動動員模型，將政治環境以政治機會或威脅表示，他認為組織或政權的內部外部條件發生變化時，若對於運動團體來說，這個變化是有助於他們實現其運動目標時，他就可視為是一種政治機會；而當這個變化是威脅他們實現運動目標時，這就是一種政治威脅。另外一個政治過程論的奠基者 McAdam（1982）的黑人民權運動經驗研究，駁斥一般資源動員論的論點強調外部資源對於一個運動的影響，他認為弱小的運動團體，若能成功掌握政治機會，他們也有機會完成其運動目標，因此，在他的社會運動產生的政治過程模型，安置了政治機會擴張這個重要因素。

另一位早期的城市政治學者 **Eisinger** 則以政治機會結構來探究政治環境與運動關係，**Eisinger** (1973) 以 1968 年美國的 43 個城市在六個月內的抗爭事件新聞為資料來源，探討抗爭發生率與城市的政治環境的相關性，他發現抗爭的發生率與民眾對城市政府的影響力之間有一個鐘型曲線關係，民眾影響政府力量越大，抗議活動就很少；反之，民眾影響能力很小時，抗議活動也很少，抗議活動最多的是在民眾影響力處於中等的強況下，**Eisinger** 稱此為運動的政治機會結構。政治機會結構後來成為一個風尚的概念，用來解釋各式的運動產生的條件（王金壽 2012），它也因此受到學者們重新檢視。

誠如 **Amenta, Edwin et al.** (2002) 對於政治過程論的批評，政治過程論將太多的政治因素都歸因於一個模糊、龐大的政治機會結構概念，因此，他們呼籲重新將過去政治社會學的學術成果應用到政治過程論，例如國家、利益團體、遊說、選舉規則、民主化等等，這些是比政治機會結構一詞更好操作與可反證性<sup>9</sup>。

在臺灣的相關經驗研究方面，**王振寰** (1996)、**陳東升** (1999) 的研究就未用政治過程論的概念，而是以地方政治的反應，略為探討地方政治與抗爭的關係。對於地方政治、與利益團體影響運動探討，**何明修** (2008) 探究解嚴後的工業與地方社會對抗爭運動的影響，指出政府與市場與地方頭人在地方政治形成一利益集團關係，工業污染廠商可以透過回饋機制將這些頭人網羅旗下，使他們能動員其關係壓抑運動。**Broadbent** (2003) 對日本幾個城市的環境運動研究發現，運動的網絡深受地方政治影響，地方頭人 (**Boss**) 因為過去的侍從關係，與中央機關關係良好，若開發議題並不會衝擊他們的利益，他們就能動員其在地方的網絡，壓抑運動的發展，若是議題可能衝及其利益，他們可能就轉而與運動者合作，運動者即可應用其有的網絡來動員。

我並不會特別關注於政治過程論所強調的政治機會結構對運動者來說是開放的還是相對封閉的，而是僅保留於運動的成功與否必須視對方的行動而論這點，

---

<sup>9</sup> 對於政治機會結構一詞不具科學研究的可反證性問題，可見**趙鼎新** (2012:199) 討論。

在本文中，重劃的利益集團在社區的行動結果即是我所說的政治環境。因此本文第二個待驗證命題是：

命題二：重劃制度變化在地方促成了利益團體，他們的結盟關係與在社區的動員限制反徵地運動發展。

#### （四）動員結構：組織、網絡、空間環境

根據 McAdam, McCarthy and Zald (1996:3) 的定義，促成集體行動參與的正式或非正式管道即是動員結構。目前社會運動理論對於動員結構的討論主要在三個方面，組織、既有人際網絡、空間對運動動員的影響(何明修 2005;趙鼎新 2012)。

既有組織對於運動動員的影響，可分為兩種的看法，一種以 Kornhauser(1959) 為始，Kornhauser 的觀點是社會的既有中層組織獨立於國家菁英與一般民眾之外，中層組織提供一個交流平臺，能對菁英組織化與民主化控制，避免其直接地操控人民而有獨裁政體可能，另外民眾透過中層組織則能獲得對現實的認知與抒發意見，中層組織在一個社會若發展良好，那這是一個趨於多元政治的社會，革命與大規模抗爭因而較難發生，因此中層組織對於運動具有抑制效果。另一觀點則認為組織促進運動進一步發展，這點體現在資源動員論與政治過程論，對於這樣的爭議，在我的這篇研究是將組織視為一個抗爭者與抗爭目標都可以爭奪支持的對象，反徵地抗爭者可以就社區意識爭取地方發展協會的支持，同樣地，開發商也可以對針對地方發展協會遊說開發的好處。

另外的動員結構觀點則是 Snow, Zucher and Ekland-Olson (1980) 開啟的網絡觀點，Snow 等人透過直接訪談與既有資料，發現人們第一次參與社會運動往往是透過親朋好友推薦，因此他們肯定了組織與既有人際網絡在運動動員的重要性。與 Snow 等人不同，我認為網絡作用並不是同質性的，同組織的效果一樣，在日常生活中我們有這樣的經驗，親朋好友勸說不要加入某某宗教團體或是工會等等，因此社會網絡也可能對於動員有壓抑的效果，我認為在網絡對運動的作用，我們

還必須提出比較式的問題，即在哪種狀況下，網絡可能是有助動員，而哪些條件下，它是限制。

綜合上述兩者看法，我的第三個待檢驗命題是：

命題三：自辦重劃制度下既有的組織與人際網絡對於運動動員有抵制／增進的效果。

最後一種動員結構是空間對於網絡形成與動員具有增進的效果，這點來自 Gould（1995）的研究成果，Gould 透過比較 1848 年的法蘭西內戰與 1871 年的巴黎公社革命兩者的動員機制，它發現在 1871 年後，由於巴黎市政府對於市區的更新改造工程，使得原來的老市區被破壞了，因此在法蘭西內戰時，抗爭者的認同是階級認同，但到了 1871 年的巴黎公社，群眾的動員基礎則是來自於鄰里關係的認同感。

重劃也是一大規模的城市改造工程，因此我採用 Gould 的空間動員概念，檢視重劃過程中，比較不同時段發起的抗爭運動，會否因為開發時程造成的空間破壞差異，而有動員基礎上的不同？

因此本文待檢驗命題四：重劃制度對於建築空間的破壞影響反徵地運動的動員網絡形成。

### 第三章 研究方法、資料蒐集與個案簡介

#### 一、 個案研究法

為了探究自辦重劃制度下的反徵地運動，本文研究方法採用個案研究法。Yin (2009) 指出個案研究是經驗為主的調查方法，這種調查方法以深入當前現象與真實生活為主，特別是現象與社會脈絡不亦區分的狀態下。我的研究主旨是調查企業都市化脈絡對於運動的影響，在目前既有經驗研究缺乏的情況下，針對現象與脈絡關係的個案研究法是較好的選擇。

Snow 與 Trom (2002) 整理個案研究法應用在社會運動研究上的貢獻，即指出大部分的社會運動研究的資料取得都是針對一個運動在一段時間的歷程。幾乎可說社運研究就是個案研究。而個案研究法特別適用分析一個案子或一些社會現象的轉化，可以產生豐富細節與厚實描述的研究。

在資料分析上，個案研究法並不侷限於質性方法使用，可配合使用交叉檢證方法與程序。針對個案研究法是否能建立律則式的理論，Snow 與 Trom 認為個案研究並不妨礙概念建構與理論概括。反而社會運動個案研究有助擴展理論應用範圍。在社運研究，以個案研究為研究策略比概括假定策略來得多變與具深遠潛力。

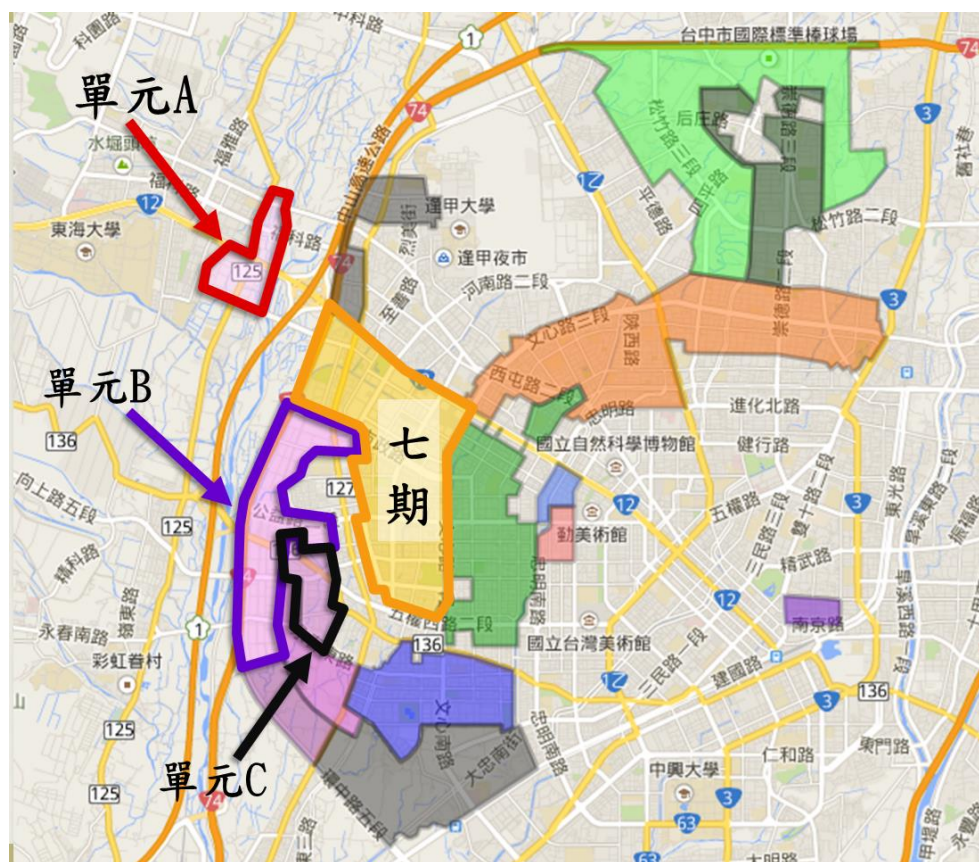
個案研究法處理特殊脈絡下的事件，事件可能受到脈絡之下許多變數影響，個案研究法因此需要多元的證據。如果資料結果呈現一致性，就可嘗試建立理論雛型，引導之後資料搜集與分析。為探討反徵地運動如何受限於政府、開發者跟社區的關係轉化過程，且目前缺少探討私部門主導開發引起的抗爭案例，本研究選定臺中市的整體開發區的自辦重劃單元作為研究個案。除了作者就居住於台中，便利田野進行，另外就是臺中市整體開發區是近來臺灣少數大規模應用自辦方式開發的地區。我的目標及在於調查研究個案是否具有某種政府開發沒有的特質。

研究民辦與政府主導的規劃對於反徵地運動影響差異，我認為臺中市整體開



發區的自辦重劃單元是一個代表案例。過去臺中市的重劃、徵收的研究的個案都是中央、地方政府辦理者，累積了相當的文獻。但 2004 年原本限制的後期發展區解禁為整體開發區，釋放了 1,400 公頃的土地，分為十四個重劃單元，其中有九個重劃單元是採取民眾自辦的方式，吸引了許多私人企業進入規劃。這些由私人企業主導，政府監督的規劃單元在規模上，都是橫跨數里、社區，不再是過去小規模鄰里合作開發，而是達到一地公共事務的程度，與過去政府主導的重劃、徵收規模相當，相似的規模提供研究可比性。本研究將觀察與討論臺中整體開發區其中的單元 A、B、C，這三個個案因為緊鄰現在臺中市市中心，是這波開發浪潮中，最為利益集團所覬覦者，且在開發過程中確實曾經發生過數起集體行動、抗爭，因此成為我們研究主要個案，個案相對位置見圖 3-1。

圖 3-1：個案位置圖



資料來源：修改 google 臺中重劃區地圖。作者：YCChang，擷取日期：2014 年 4 月 16 日<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 資料來源：YCChang (2014)



## 二、 資料來源及收集的方法

在一個現代國家裡，人民的願望、利益與情感遲早來到政府、法院、媒體面前，因此我們進行這項研究的過程中，資料的蒐集與整理，主要是透過三個資料庫來蒐集，分別是臺中市議會的多目標議事資訊管理系統 (<http://163.29.76.43/>)，在議事資訊系統，我主要蒐尋的是 2000-2013 年的民眾對自辦重劃的陳情紀錄。第二個是司法院的法學資料檢索系統 (<http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>)，主要蒐尋臺中地方法院在 2000 年到 2013 年關於自辦重劃糾紛的判決書紀錄。最後則是以聯合知識庫 (<http://udndata.com/>) 搜尋臺中市後期發展區與整體開發區的相關抗爭新聞報導。另外，在訪談過程中，自救會的成員也提供不少招募單、會議紀錄、判決書、訴願書、紀錄片等資料。分析這些資料，更能清楚掌握反徵地運動的實際運作狀況。

再來，就是開始針對關鍵人物進行訪談。訪談內容採用半結構式問卷，其好處是介於結構問卷與非結構問卷，適訪談互動狀況彈性調整訪談內容，確保訪談順利進行，由於我訪談的是爭議性的問題，遇到尖銳問題，受訪者可能逃避回答，必須調整策略，因此非常適用半結構式問卷，訪談過程主要包括簡單的自我介紹、說明來意、告知可否錄音，若不能全程錄音，我於訪談後，迅速做田野筆記，以清晰記下整個訪談過程即內容。

為了解重劃利益集團在社區的運作過程，我們首先訪談了一位曾深度報導重劃案件並實際對重劃會幹部與財團接觸的記者，以了解重劃會與財團的實質運作，並確認重劃過程中，有哪些重要的行動者。之後訪問了一位了解地方事務的文史工作者，(這位文史工作者本身曾參與過多起反對重劃的集體行動)，訪談的內容著重在開發前後社區的變化，藉以了解重劃會在地方社區的實質運作，以及重劃前後社區的轉變。

另外，訪談兩位「市地開發監督專案小組」成員，該小組是臺中市議會為了

處理頻繁的土地陳情案件，特為成立的組織，了解小組的概況，有助於了解地方政治對於自辦重劃的態度。

隨後，我們再尋找自救會領導人進行深度訪談。在研究過程中，我們共深度訪談了五位自救會的領導人與核心幹部<sup>11</sup>，訪談的內容主要為調查他們對開發的態度、過去陳情、訴願經驗、以及動員組織起來的過程、自救會的組織狀況、採取的策略等面向。此外，也有多次的非正式訪談的田野紀錄，包括電訪自救會成員、在社區進行田野時遇到的同意戶以及發展協會成員、里長等。我們談話的內容包括受訪者的基本資料、參與社團、社運的經驗、對當地解禁開發的看法、對原本社區的看法、運動的參與經驗、運動策略的採用的等部份。研究個案選擇以及資料蒐集來源整理如表 3-1。詳細訪談名單請見表 3-2，訪談大綱內容請見附錄 A、B、C。

表 3-1 個案選擇與資料蒐集來源表

個案選擇	臺中市整體開發單元 1、2、3
資料庫	臺中市議會多目標議事資訊管理系統（議事紀錄） 司法院法學資料檢索系統（訴訟案） 聯合知識庫（新聞）
受訪者提供資料	自救會招募單、重劃會會議紀錄、判決書、陳情書、紀錄片等
深度訪談	里長、地方記者、文史工作者、市議會市地開發監督小組成員、自救會幹部
非正式訪談	自救會成員、同意戶、社區發展協會幹部

資料來源：筆者自行彙整

<sup>11</sup> 我也訪談了兩位市政府主導徵收案的自救會會長，其中一位除了擔任單元 B 的自救會會長外，另身兼臺中文山工業區區段徵收案自救會會長。從他們的經驗，可做進一步地比較不同主導者，反徵地運動的發展過程、動員結構、自救會的組織狀況、策略會有何不同。

表 3-2 訪談紀錄表

編號	身分	訪談日期
自救會成員		
O1	單元 B 自救汪會長	2013.8.26
O2	單元 B 自救幹部李先生	2013.8.26 2014.3.20
O3	單元 B 自救會會員賴先生	2013.9.19 (電訪)
O4	單元 A 自聯會吳會長	2013.8.28 2014.2.21
O5	單元 A 自聯會吳女士	2013.8.28 2014.2.21
O6	單元 A 自聯會員 A	2014/4/25(田野筆記)
O7	單元 A 自聯會員 B	2014/4/25(田野筆記)
O8	水滴反徵收自救會趙會長	2013.9.3
個別抗爭戶(曾加入自救會)		
N1	單元 C 抗爭戶蕭大姐	2013.8.16
N2	單元 C 抗爭戶梁大哥	2013.8.16
熟悉地方事務者		
C1	文史工作者：江先生	2013.7.15
C2	臺中地方記者：陳先生	2013.7.29
C3	臺中地方記者：李先生	2013.9.6 (電訪、問卷回信)
政府體制內成員		
G1	議會市地監督小組議員助理李先生	2013.9.23 (田野筆記)
G2	議會市地監督小組議員助理趙先生	2013.9.23 (田野筆記)
G3	西屯區張里長	2014.11.30 (田野筆記)
重劃同意戶		
R1	單元 C 同意保留戶王小姐	2013.6.21 (田野筆記)
R2	單元 4 同意戶 A	2013.6.24 (田野筆記)
R3	單元 C 同意戶 B	2013.6.26(田野筆記)
R4	單元 C 同意戶 C	2013.6.26(田野筆記)

資料來源：筆者自行整理

### 三、 田野歷程與研究倫理說明

爭議事件尋找確切的受訪者並不容易，我進入田野的主要時間是在 2013 年的 6 月~9 月，之後偶爾回訪當地。進入田野時，因為各個自救會在抗爭動態上的差異，使得他們接受研究者涉入的程度有別。

單元 A 自救會相較於其他兩個單元的自救組織，缺乏人力資源，在訴訟屢次敗給市政府與重劃會。因此自救會領導人在目睹當時如火如荼的大埔、文林苑運動，非常希望能有學生來幫忙。因此在進行單元 A 的田野時，能有幾次參與活動與抗爭的經驗，並且跟隨著受訪者，接觸相關運動團體。

單元 B 自救會，因為重劃爭議事件涉及相當多地主，且訴訟正有成果，較無對外在資源需求，因此在進入田野時，我僅能作到深度訪談，而難有參與活動機會。

單元 C，因為天主堂事件以進入協調階段。態度轉為低調，已不如運動初期願意接受訪談，因此天主堂的運動描述主要來自文獻以及其他受訪者對其描述，以及訪談幾位曾經與之合作的成員。

因為這樣的田野限制，在編碼田野訪談紀錄時，我儘量使用個案與個案之間同質性高的特質，配合蒐集的文獻來鋪排後續的論證。

因為涉及爭議問題，在研究倫理處理上。我在訪談受訪者前已告知內容將作學術使用，取得同意。另外，本研究出現的人物、團體與事件皆為真人實事，絕無捏造或虛構。但基於保護個人隱私、機構名稱與遵守學術規定，遵守《臺灣社會學會研究倫理守則》，避免公開內容對研究對象造成可能的傷害，另參照陳東升（1999）對水返鎮爭議的派系利益描述處理，將研究出現的部份人物與組織團體概以匿名處理。

#### 四、 個案簡介

本研究所稱的單元 A 的地理範圍主要是東至旱溪及大里溪與太平市為界（不包括大坑風景區），西鄰臺中縣之沙鹿鎮、龍井鄉、大肚鄉，南毗臺中縣烏日鄉、大里市，北接臺中縣潭子鄉、大雅鄉，全區面積約為 55.8213 公頃。行政範圍包含西屯區的福中里、福安里、福和里及協和里等四里之部分地區（臺中市政府 2007a）。

單元 A 發生過數起砍伐老樹以及古蹟毀壞等強拆事件，其中最知名的事件是甫為登錄為歷史建築的張慶興堂，隔日即遭到具所有權的元成集團拆除<sup>12</sup>。

成立的自救組織有 2008 年由地方居民王先生號召成立的第一個自救會，該自救會爭取的訴求是，重劃會應該遵照重劃辦法規定給予他們應發回的土地持有比例，而不是由重劃會自行分配的比例。在重劃區整地工程初始階段，迅速地整合街坊鄰居，拜託議員、立法委員協商，與重劃公司對談，最終成功達到訴求。

單元 A 第二個自救會由吳先生在 2012 年左右成立。在單元 A 第一個自救會成立時，吳先生因為公司設在別處，不住在重劃區，因而錯失了加入抗爭的機會。吳先生亦是因為與重劃會在分配比例認知上衝突，且自己與家人都反對加入重劃，卻仍因半數通過即可開發的規定，被劃入重劃範圍。在多次的向內政部、臺中市政府與地方政治人物陳情不成後，他開始蒐集重劃會的違法事項，以此控告市政府與重劃會，並與其他受害地主組織起來。

單元 B 的地理範圍主要是西起環中路、東至黎明社區、南以 20m-113 計劃道路與第 5 單元相鄰、北至市政路中心線，全區面積約為 186.3273 公頃。行政範圍包括臺中市西屯區的龍潭里、潮洋里及南屯區的三義里、黎明里、三和里、新生里、永定里、三厝里、鎮平里等部分範圍（臺中市政府 2007b）。

砍樹與古蹟毀壞等暴力強拆事件同樣可見於單元 B。自救會成立主要是為了與

---

<sup>12</sup> 訪談紀錄 C2

單元 B 的德華自辦市地重劃會對抗。單元 B 因為重劃會透過資訊不對等的手段使地主簽定同意書後搬離交六用地（黃子倫 2014），而交六用地是未來政府計畫作為公車轉運站的精華地段，事涉多名地主權益，迅速地招募成員組織起來，目前自救會的進行主要透過收集重劃會的不法之處，假人頭與重劃會理監事違法之處等，透過法律訴訟、向內政部、監察院與重劃區外的立委、議員等陳情，與臺中市其他的開發抗爭團體合作，主要是與單元 A 吳會長的自救會合作，一起在議會與市政府前抗爭多次，目前單元 B 的自救會在訴訟上已有重大成果。

單元 C 的地理範圍，西起環中路、東至黎明社區等、南以 20m-113 道路與第 5 單元相鄰、北至市政路中心線，面積約為 53.7908 公頃。行政範圍包含臺中市南屯區三厝里、新生里及永定里部分範圍（臺中市政府 2006）。

單元 C 同樣有多起暴力強拆事件，例如 2009 年上旬見報的永定厝毀田事件。當地農民因為質疑開發公司公信力，不願加入自辦重劃，結果農地遭到開發商傾倒廢土，堵塞灌溉水源，老農們憤而指控開發公司以此強逼地主簽字同意加入自辦市地重劃，其中一位老農民的外孫女不忍阿公遭遇，撰文發表於網路後，短短三天引起網友熱烈聲援。

單元 C 曾經有不滿重劃會分配結果的人士組織起自救會，但因為部份成員與重劃會私下達成協議、成員不常參與，不久即解散。

該地成功組織起來的案例即是南屯天主堂，天主堂因重劃工程將其土地範圍劃入重劃範圍，成為未來的道路預定地，若要繼續保持完整的使用，則必須繳交上千萬元的差額地價。天主堂多次表示其不願加入重劃，仍被劃入重劃範圍，並舉證重劃會為財團主導，有諸多不法事實，多次向政府、議會陳情變更為宗教保留區。在大埔、文林苑事件成為報章頭條後，天主堂人士趁此時機在 2012 年 5 月 26 日在臺中市政府廣場前動員一場大規模的遊行。

## 第四章 個案人口、區位、經濟變遷

本章探討個案的人口狀況與經濟實質發展、區位變遷與開發歷史。資料顯示個案所處的地區是臺中市人口、工商業快速發展之處，有強烈的土地使用需求，但是因為過去的限建發展，該地在使用地目多為農地。在臺中市都市中心轉移到七期之後，這樣的土地使用與需求落差，使得研究個案成為了開發商窺覷的開發標的，多年前即相準該地開發潛力，進來購地。當年的禁建政策使該地的建築無法改建，造成地主極大不便，同時臺灣農業的角色邊緣化，使得社區裡具有強烈的開發意識。雖然因為限建政策保有較為完整的農村聚落，但整理新聞資料與訪談地方文史工作者，發現這裡逐步地為開發意識主導，表現在農田非法為違建工廠以及地方長年的陳情解禁行動。

### 一、 人口變遷

整理個案近年人口變化，由於缺乏重劃單元裡的人口數資料，這裡參考市政府擬定重劃單元細部計畫書的做法，以重劃單元所涵蓋的行政區的人數估算。因為 2002 年中旬臺中市曾進行里的行政範圍調整<sup>13</sup>，2005 年則因為後期發展區解禁為整體開發區，皆影響範圍的人口，分析目的在於凸顯三個區域發展與臺中市的發展對比，因次我只選定 2002 年至民國 2004 年的人口資料。

將單元 A、B、C 與西屯區、南屯區、臺中市相比，表 4-1 顯示，單元 1、2、3 的人口成長率皆為正成長，位於西屯區的單元 A 在 2003、2004 年的成長率各為 1.93%、2.48%，高於西屯區的成長率 1.88%。單元 B 位於西屯區的部分在 2003、2004 年的成長率各為 5.61%和 4.46%皆高於當年西屯區的成長率 1.88%、2.02%。單元 3 位於南屯區的部分在 2003、2004 年的成長率各為 3.41%、2.40%，皆高於當年南屯區的 2.95%、2.04%。位於南屯區的單元 C 在 2003 年、2004 年的人口成長

<sup>13</sup> 這個調整可見民國 92 年起的《臺中市統計要覽》。

率為 4.08%、2.86% 皆高於當年南屯區的人口成長率 2.95%、2.04%。

西屯區、南屯區的人口成長率皆高於臺中市的成長率，是臺中市人口主要的成長區域，位於其中的單元 A、B、C 的人口成長又顯然高於這兩區的成長率。足見這三個單元的發展潛力。

表 4-1 重劃地區、西屯區、南屯區人口數及成長率

年度	2002	2003		2004	
地區	人口數	人口數	成長率	人口數	成長率
單元 A (西屯)	15,970	16,279	1.93%	16,682	2.48%
單元 B (西屯)	4,293	4,534	5.61%	4,736	4.46%
(南屯)	32,944	34,069	3.41%	34,886	2.40%
單元 C (南屯)	12,641	13,157	4.08%	13,533	2.86%
西屯區	181,513	184,926	1.88%	188,656	2.02%
南屯區	132,001	135,899	2.95%	138,674	2.04%
臺中市	996,706	1,009,387	1.27%	1,021,292	1.18%

資料來源：擬定臺中市都市計畫（整體開發地區單元 1、2、3）細部計畫書、西屯區、南屯區戶政事務所

## 二、 經濟變遷

重劃地區的經濟變遷我以經濟活動的變化來衡量，經濟活動是人口以外，衡量一地都市發展狀況的指標，一地若經濟活動越頻繁，工作機會越多，人口自然也往該地集中，都市土地開發的需求隨之增加，那在後期發展區解禁前後，該地區的經濟活動狀況為何？後期發展區解禁是在 2004 年，我以臺中市在 2001 年底到 2006 年底，五年的工商及服務業場所來估計這段時間經濟活動的變化。

由表 4-2 可知，在 2001 年底，臺中市的工商及服務業場所在各區是平均發展的，並未有太大差異，西屯區在此時已經是臺中市工商服務業的集中地帶，以 18.15% 居首位，南屯區則為 11.45%，還低於北屯區與北區、西區。但到了 2006 年後，五年間的成長率，南屯區為最，51.43%，西屯區為 37.69%，是臺中市各區工商及服務業場所成長前二名，表格也透露了臺中市經濟活動由火車站一帶的舊



市區轉移到外圍屯區的事實，舊市區的成長低於外圍的屯區，配合上節的臺中市人口成長，顯示西屯區、南屯區已經明顯具都市發展的事實。換個角度來看，該表也可以如此解釋，工商及服務業即二、三級產業，如此大的成長率，足見西屯、南屯地區二、三級產業用地的需求。

表 4-2 臺中市各區工商及服務業場所單位統計表

行政區別	2001 年底	百分比	2006 年底	百分比	5 年增加家數	5 年成長率
中區	2,590	4.70%	2,935	4.11%	345	13.32%
東區	5,704	10.35%	6,171	8.65%	467	8.19%
南區	5,530	10.04%	6,799	9.53%	1,269	22.95%
西區	8,078	14.66%	9,705	13.61%	1,627	20.14%
北區	8,017	14.55%	10,341	14.50%	2,324	28.99%
<b>西屯區</b>	<b>10,002</b>	<b>18.15%</b>	<b>13,772</b>	<b>19.31%</b>	<b>3,770</b>	<b>37.69%</b>
<b>南屯區</b>	<b>6,310</b>	<b>11.45%</b>	<b>9,555</b>	<b>13.40%</b>	<b>3,245</b>	<b>51.43%</b>
<b>北屯區</b>	<b>8,862</b>	<b>16.09%</b>	<b>12,050</b>	<b>16.89%</b>	<b>3,188</b>	<b>35.97%</b>
總計	55,093	100.00%	71,328	100.00%	16,235	29.47%

資料來源：臺中市主計處統計通報第 97-004 號

綜合上節，若看重劃地區與鄰近地區在 2002 年到 2004 年的人口成長事實，2001 年與 2006 年的產業成長狀況，會以為重劃地區在這段時間是臺中市蓬勃發展的區域，人口相較其他地區明顯成長，2、3 級產業比例增加。但筆者訪談地方文史工作者、地方居民，他們描述重劃地區在 90 年代卻是農村生活，充滿田野風光，農村的緊密人際關係，到 2013 年筆者進入田野的時間，則是已經是柵欄圍籬，經人為整地，待開發的四方荒地，幾座建築零散於荒地之中。底下是一位受訪者對鄰里快速變化的感慨。

我 2008 年回到臺中，感到十分訝異，印象中臺中的南屯、西屯、北屯本來是一片綠油油的稻田，怎麼忽然間變成這些鐵片、鐵塊圍籬，稻田都不見了。以前臺中的景象非常清楚。就是說中、西區、北區其實是一個延伸市區。但是你到南屯的永定厝、豬哥村還是再過去的西屯區的馬龍

潭，你會覺得說這裡是農村，那時農村樣貌還是非常豐富。<sup>14</sup>

### 三、 區位變遷

這樣實質發展與地景的落差必須從重劃地區的規劃歷史尋找解釋，因此我尋找影響本地都市政策的重大事件。這是因為區位條件往往受限於地方跟中央精英的決策過程，導至都市利益為菁英所壟斷，其決策決定了一地的未來發展（王光旭、熊瑞梅 2012）。透過對重劃地區的規劃歷史的整理我們發現影響本地的重大都市政策事件是 1986 年時，臺中市進行都市計畫第一次通盤檢討，臺中市都市計畫委員會依照地主要求，大膽地提出將 2,200 多公頃的農業區土地劃入臺中市都市計畫，將其變更為可建築用地。但該案送到內政部時，中央的都市計畫審議委員會有意見，認為臺中市一下子增加二千多公頃建地，人力、物力都難以進行這麼龐大的案子，懷疑有圖利可能，無節制地開發之嫌，將之檔下。

被中央退案後，臺中市政府於是提出了將八百公頃劃為優先發展區，其餘一千四百公頃劃為後期發展區的方案。此計畫通過後，市府並提出以附帶條件限制，必須在優先發展區土地開發實質利用達到 60%，後期發展區才可發給建照，大量臺中市週遭的農地劃設為未來都市發展的腹地。這個都市計畫通盤檢討前後處理了七、八年，在林柏榕任市長時提出，張子源任市長時才通過公告實施。1986 年至 2004 年，該地區以後期發展區之名施行限建，直到游錫堃當行政院長的時候，經過幾次的評估會議，認為地方民眾的訴願是有理的，決定同意開發，解除這個禁令<sup>15</sup>。

底下我們探討研究個案過去的土地使用與需求落差以及社區裡的開發意識，一地的產業用地供給是與一地區的土地使用概況相關的，下表是單元 A、B、C 的土地使用概況統計表。該表顯示，在解禁前，該地區土地做農業使用的比例偏高，單元 A 因為細部計畫書將農業及其他使用合併，我們無法確切知道農業使用的比

---

<sup>14</sup> 訪談紀錄 C2

<sup>15</sup> 訪談紀錄 C2

例為多少，其與其他用地的總和佔 77.86%，但我在 2013 年實地探訪，臺中環中路以外確實仍有相當大面積的農地仍在使用，可以推估這裡過去農地相當比例。單元 B、C 的農業使用都在 50% 以上。三地的住宅使用與工商使用的比例大都在 10% 以內，住宅使用最高是單元 B 的 10.58%，工業使用最高是單元 C 的 13.21%，商業最高是單元 C 的 6.27%。

比較重劃地區週遭的發展，重劃地區位於西屯、南屯區，是臺中市人口集中成長的地區，是臺中市的二、三級產業中心，這裡有相當的二、三級產業用地需求，但重劃地區的土地使用卻是以農業為主。臺灣土地分區管制的意義是為了不讓都市人口無限制的膨脹，確保都市有秩序的發展，依據都市計畫的目標與內容，將都市計畫範圍內的土地，依照使用目的與需要，劃定各種不同的用途分區，用地別就是一地土地使用的限制，發現重劃區在開發前，呈現土地使用供給與都市實質發展的落差。

表 4-3 各單元重劃前土地使用概況

單元 A			單元 B			單元 C		
項目	面積	百分比	項目	面積	百分比	項目	面積	百分比
住宅使用	3.3348	5.97%	住宅使用	19.7095	10.58%	住宅使用	4.7376	8.81%
商業使用	2.6787	4.80%	商業使用	4.3349	2.33%	商業使用	3.3702	6.27%
工業使用	2.044	3.66%	工業使用	19.1936	10.3%	工業使用	7.1071	13.21%
道 路	4.3013	7.71%	道 路	33.5239	17.99%	道 路	5.3124	9.88%
<b>農業及其他 使用</b>	<b>43.4625</b>	<b>77.86%</b>	<b>農業使用</b>	<b>98.3953</b>	<b>52.8%</b>	<b>農業使用</b>	<b>27.8446</b>	<b>51.76%</b>
			宗教使用	2.0777	1.12%	宗教使用	0.559	1.04%
			社教使用	0.6424	0.34%	河川溝渠	1.2598	2.34%
			漁塭使用	0.1967	0.11%	空地或雜草 地	3.2378	6.02%
			資源回收 場使用	0.3428	0.18%	墓地	0.0175	0.03%
			溝渠使用	7.9105	4.25%	倉庫使用	0.3355	0.62%
						活動中心	0.0093	0.02%
合計	55.8213	100.00%	合計	186.3273	100%	合計	53.7908	100%

資料來源：擬定臺中市都市計畫（整體開發地區單元 1、2、3）細部計畫書

#### 四、 開發意識與民眾訴願

後期發展區至 1986 年劃設到 2004 年解禁為整體開發區，一共限建了 18 年，蒐集這段時期的新聞，從新聞的字句看來，這段時間的限制發展對本地是有影響的，並不是就依照政府管制靜靜地等待發展機會而已，這段期間，該地區除了有大量的違規使用，亦有長期的要求解禁的民眾訴願以及集體抗爭行動。

後期發展區雖然被禁建使用，但依照我們第一節的分析，這裡近年來是人口、工商服務業集中發展的地區，有龐大的土地開發需求，再來，農地與建地有相當的價差，地區的土地富含潛力價值卻依法無法開發使用，在無法走法律，體制內的管道下，該地區出現大規模的非正式土地使用，這包含一般的違建使用，不按照限建的規定，逕行的在已有的建物上進行加蓋，另外最怵目驚心的是，有土地

癌症之稱的，農地違規做工廠用地使用。筆者拜訪該地的文史工作者，他描述了當年的地景樣貌。重劃區在開發前就有一些非法蓋在農地的工廠或者家庭式的工廠，受訪者描述如下：

他農業區原本就是土地農用嘛，結果他們用一些工程廢土填平後，就是種鐵皮廠房，現在市郊的一些農業區全在種鐵皮廠房。哪些都是非法的，都是心頭卡定的，卡大膽的，因為是非法的農民，可是你看對守法的農民而言，這些非法工廠汙染空氣、排放廢水，反而附近守法的農民遭殃。

16

面對這樣的態勢，如同臺灣的違建現象，地方政府的態度就是不積極處理。你見證到這是一個自動失能的市政府，因為依法你可以開罰他，重罰嘛，但他們就睜一眼閉一隻眼，完完全全沒有行政作為。<sup>17</sup>

除了這種非正式經濟，18年來，地方不堪限建的居民們，眼見著附近七期重劃區做為臺中市新都心發展，重劃區的土地有如點土成金一般，被劃設為重劃區等同於價格飆漲的事實（莊翰華、蔡國士、曾宇良、李建平 2012），後期發展區的地主，難掩怨懟，透過向市政府訴願、市議員陳情，利用行政訴訟、集體行動等程序，多方地要求臺中市政府解除後期發展區的禁限建。但是，後期發展區是一個中央與地方的政治角力問題，因為已經劃設了後期與優先發展趨，當市政府投資的公辦重劃區開發效率仍低的時候，如果這時開放後期發展區的禁限建，就是等於突然有了大量的開發用地，在供需法則下，原本的優先發展區的房地產市場勢必受到衝擊（劉曜華、周宜強 2002）。

是否解禁成為臺中市政府與議會的衝突議題，議會紀錄與新聞報導紀錄了這時的請願活動，議員們在市議會紛紛為後期發展區解禁建言，認為長期下來，這裡的地主已經如同三等公民，無法如同週遭的市民般自由，當時的臺中市議會議長張廖貴專在會議時，走下主席臺，站在議員區發言，要求市政府一定要利用第

---

<sup>16</sup> 訪談紀錄 C1

<sup>17</sup> 訪談紀錄 C1

三次通盤檢討的機會，為後期發展區解套（曾蘭淑 2000）。

後期發展區亦曾經成為地方市長選舉的政治話題，陳水扁於 2001 年期間照訪臺中，議員們趁此機會向總統陳情，希望中央能夠解禁開發，現場亦有支持的地主到場聲援，陳水扁亦口頭允諾中央將以行政命令解禁限建（劉秀英 2001）。日後筆者訪問自救會參與者以及該地區的地主，幾乎每一位都是支持這個臺中市後期發展區解禁政策的。事隔多年，當我們訪談他們時，他們對當初的限建，仍有微詞。

支持是所有後期發展區的地主都希望做這樣的解套，因為限建太久了。<sup>18</sup>

我建地你為何不讓我蓋合法的建物，這就真的對我影響很大。導致現在去說，我這是違建，要來拆我的房子，竟然這樣講，我當然真的火大。<sup>19</sup>把我限建，這就像限制人的自由，你本來就該趕緊去計劃，如果你打算幾年後要幹嘛？計畫圖你早該劃好了，你們市政府的人都在閒著喝茶看報紙，怎麼不趕快去把那些粗略的圖給畫一畫。政府吃錢就是這樣<sup>20</sup>

多年的財產權限制，造成的土地使用不便，加之鄰近地區快速發展，地主感慨這裡甚至發展還比更外圍的龍井區、沙鹿區落後（紀金山 1996），這樣引起的相對剝奪感，促成了這段期間陸續的請願、抗議集體行動。當限制終獲解除，主導機關又以民辦之名，說這裡將要開發，地方居民的欣喜可想而知，筆者搜尋 2004 年解禁到 2008 年之間的臺中地方新聞，並沒有看到如往日般的大規模請願、抗議集體行動，只有非常零星的幾起保護老樹的環境運動在重劃單元發生，並沒有基於維護財產權的反徵地運動，或可說明地方的開發意識。

限建造成地方與鄰近的土地使用項目差異，反映在地租差異，早在解禁之前，即傳出有財團如長億、寶成等大舉在此購地，養地以待未來開發<sup>21</sup>。

---

<sup>18</sup> 訪談紀錄 O1

<sup>19</sup> 訪談紀錄 O4

<sup>20</sup> 訪談紀錄 O4

<sup>21</sup> 訪談紀錄 C1、C2、G3

## 第五章 政府、市場、社區關係變化

本章的目的是探究重劃制度轉變過程中，政府、市場、社區關係出現怎樣的變化？首先，考察臺灣重劃制度演變，臺灣的重劃制度趨勢是從中央主導轉向地方政府辦理，再到地方辦理與自辦重劃並行，近年來，自辦重劃漸有凌駕地方辦理的趨勢。檢視主要法規的修法過程，都是正逢景氣不佳之時，逐步朝開放市場進入重劃領域，表現在放寬同意門檻與各種獎勵規定制定上。接著的我探討現行自辦重劃在社區的實際運行。

### 一、 臺灣重劃制度歷史建構

首先我從臺灣重劃制度的歷史建構開始，重劃制度是如何從國家主導漸漸轉向民間自辦制度，我就幾個重要的修法事件與臺灣的房地產景氣循環，整理相關的重劃法規修法資料，我發現確實重劃制度的歷史建構的特質是政府以放寬重劃的管制因應景氣危機，這突顯政府將土地開發視為促進經濟成長的工具，符應過去都市政治與都市社會運動的相關經驗研究表明的，不管他們是以地方派系統治臺灣，還是臺灣的城市發展是一個“金權城市”建構過程，或是都市更新制度的土地金融化的歷史建構過程（王振寰 1996；陳東升 1999；楊友仁 2013）。重劃的制度設計因而漸漸朝向開放民間辦理，我們見到幾次重大修法事件，都是為了放寬國家限制以利民間資本投入重劃開發。

臺灣市地重劃最早始於日據時期，1937年在臺中的豐原辦理，目的是對舊市區重整，之後陸續於臺灣各地辦理，至1943年因二戰中止，總共完成了20處，總面積4,397公頃（邱品方2005）。

國民政府遷臺前，雖然曾在1946年土地法（非現在的土地法，地政稱其為舊土地法）修正時，曾有土地重劃辦法專章，並在1946年10月有了土地重劃辦法（不久後廢止）。1958年實施都市平均地權條例時增訂了第35條關於市地重劃的

條文，此為政府對市地重劃重視的開始。1958年高雄市政府頒訂高雄市土地重劃施行規則做為重劃工作依據，並在不久進行第一期的開發，是最早由地方政府施行辦理重劃的案例。之後臺灣省、臺北市陸續於1964年、1968年在其平均地權條例施行細則增訂相關的市地重劃條文，但這些條文均屬地方法令，不能適用全國（邱品方 2005；莊仲甫 2009）。

1973年至民國1975年臺灣房地產第一次景氣高峰，後因為第一次能源危機而衰退，第二次的景氣高峰為1978年到1980年。在這段期間，市地重劃制度始有今日制度之形。首先，民國1977年平均地權條例公布，中央政府為積極開發新市鎮及都市土地，紓解都會人口壓力及加速取得公共設施保留地，在縣市政府成立重劃的專責機構，增加辦理的人員，在1979年公布都市土地重劃實施辦法後，市地重劃業務蓬勃發展（邱品方 2005）。民國1977年制定平均地權條例時，確定了市地重劃方式包括有主管機關主動辦理，即公部門來辦理，土地所有權人申請政府優先辦理、獎勵土地所有權人自行組織團體辦理。

1979年訂頒「獎勵土地所有權人辦理市地重劃實施辦法」，確定私部門可參與辦理重劃事務，但附帶有限制條款，獎勵辦法初定時，自辦重劃必須經過全體土地所有權人的同意才能辦理，全體土地所有權人同意，重劃會始能成立。這個高門檻設定使臺灣這時期的自辦市地重劃案件有限。

因為第二次能源危機與空地限建政策，臺灣的房地產景氣衰頹，隨後因經濟成長帶動新臺幣升值加上社會游資充斥，1987年到1989年間迎來第三次的房地產景氣高峰，後因泡沫破滅，房地產持續10多年的不景氣。1986年為促進自辦重劃進行，在修正平均地權條例時，降低土地所有權人申請自辦重劃的核准同意門檻，僅需要重劃區域的全體私有土地所有人同意過半數，以及土地面積需要總面積一半以上。

除了增加民間資本進場的誘因，仍須考量憲法保障「個人居住自由」及「私人財產權之保護」之問題在2002年5月29日第二次修正平均地權條例58條，明



列授權獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法之訂定內容，使授權訂定該辦法之目的、內容及範圍具體明確，以保障人民權益（莊仲甫 2009），這個修法奠定了後來自辦重劃辦理，本篇探討的案例即在這個制度背景之下。

這波不景氣直到 2003 年起開始有復甦現象。在 2012 年年底，全國自辦重劃案件已經高達 661 件，比公辦重劃 357 處還多（莊仲甫 2013）。

綜合以上，概可將臺灣的重劃發展區分為四大階段：第一時期是 1968 年以前的時期，這時期的市地重劃是由國家政策制定，中央負責來推動。第二時期是 1968 年到 1975 年的時期，這時期由於重劃相關適用法規的確立，縣市政府亦成立主責機關，地方政府在加速取得公共設施用地以及獲取地方建設經費的誘惑下，積極辦理公辦市地重劃，縣市政府在地方實行，重劃區從劃定到公共設施維護，整個的重劃過程都是由縣市政府的地政單位來說明、維護和管理。第三時期是 1975 年到 2003 年，此時因為自辦重劃的門檻降低，自辦重劃案件數蓬勃成長，是地方政府公辦市地重劃與民間自辦市地重劃並行發展的時期，這個時期亦開始有民間地主想要自辦而地方政府卻要公辦，相互競爭產生衝突事件（邱品方 2005）。第四期為 2003 年後迄今，地方以財政及人力不足為由，積極以民間自辦重劃方式辦理的時期。配合下圖，可以發現重劃的幾次修法都是在景氣不佳之時，政府試圖以建設來帶動景氣，修法過程，使得原為中央掌握的重劃工作，轉由地方政府，再轉由民間辦理，同意門檻也在過程中，逐步降低。市地重劃開發從為都市人口提供用地，轉為促進經濟、地方建設資金來源。

## 二、 臺中市市地重劃實施狀況

探討制度的轉變後，接著探討制度於臺中的施行情形，臺中的市地重劃是否符應這樣的趨勢變化，我整理臺中市實際辦理重劃的數量大小規模，發現臺中的重劃規模與臺灣重劃制度確實存在關聯。

1965 年至 1967 年間當時臺中市市長張啟仲辦理了第一期大智路市地重劃區，

後來的兩任市長在 1970 到 1975 年間陸續辦理了第二期重劃與第三期重劃，共三期的重劃，這三期的特色是面積都不大，僅有 10 到 20 公頃左右，總面積約 57 公頃。(王振寰 1996；徐志維 2013)

1977 年無黨籍的曾文坡上臺後，隨即在 1979 年辦理第四期重劃，一改過去缺乏整合性，全觀式的都市空間規劃藍圖，辦理面積跳升來到 440 多公頃，研究臺中市重劃的文獻，多定義此為臺中整體規劃政策與市地重劃熱潮的開始(邱瑜瑾 1996)。另外，1977 年至 1986 年間，臺中總共只辦理了宏台與勤美等 6 起自辦市地重劃案件，這些案例的面積多在 2 公頃內。這時臺中市政府辦理了第四期與第五期重劃區。

1987 年到 1997 年，臺中辦理了第、七、八、九、十、十一期的公辦重劃區，這段時間同樣以大面積的整體開發案為主，其中尤以七期的面積為最，面積達 353 公頃。另外這段期間臺中市辦理了五美、東峰等 22 起自辦重劃案，相較於前段時期，推動多數決制確實讓自辦重劃案數顯著有成長，惟這時期的自辦重劃仍以小面積街廓開發為主，尚不見大規模自辦重劃開發。

2004 年臺中後期發展區解禁，進入大批土地以自辦重劃辦理，劃分了 14 個開發單元，其中僅有 5 個單元以公辦重劃方式辦理。最大的單元 1 面積有 186.52 公頃，最小的單元 3 面積也有 53.79 公頃，都與過往公辦重劃的規模相當。我整理臺中市重劃的發展階段為表 5-1。

表 5-1 臺中市市地重劃發展歷史階段

時期	期間	特性
中央政府主導	1946 年至 1965 年	重劃事務由中央掌握，並未在臺中執行任何重劃
地方政府主導	1965 年至 1975 年	配合市區人口增長，消極辦理
	1975 年至 1987 年	開始大規模的公辦重劃，積極辦理
地方政府主導與民間自辦並行	1987 年至 2004 年	因為修法，自辦重劃案件成長，同時有大規模的公辦重劃
民間辦理主導	2004 至今	公辦仍有辦理，但自辦重劃因為後期發展區的解禁使得開發公辦仍有辦理，但自辦重劃因為後期發展區的解禁使得開發規模超過公辦重劃規模超過公辦重劃

資料來源：筆者自行整理

### 三、 開發商如何主導

過去探究重劃由中央轉移至地方辦理的文獻，主要研究是否出現利益集團控制重劃過程，那當重劃由地方辦理轉移為民間團體辦理時，是否也出現利益集團？底下我們透過自辦重劃實際的運作與人事組成，發現一個具分利性質的開發利益集團已經形成，並且不同於過去的利益集團，他們深植於社區。

自辦重劃與公辦重劃過程最大的不同之處在於籌備階段，自辦重劃制度在籌備階段，規定了民間辦理的申請程序，7 個地主就可以成立重劃籌備會，籌備會前階段工作是徵求地主同意，人數一半以及土地總面積一半以上同意。然而相關法規並沒有規定自辦重劃籌備會的數量限制，但當某一籌備會送交地方政府的重劃計劃書報核後，主管機關將同時撤銷其他的籌備會。如果是小社區的自辦重劃開發，由於利益有限，競爭不算激烈。但臺中市的自辦重劃區規模龐大，且緊鄰現

有市中心，過去的限建使得這裡保留相當原貌的農村與違建工廠<sup>22</sup>，地方因為壓抑發展多年，多數居民嚮往臺中過往重劃開發造就的田僑仔傳奇，目睹一街之隔的重劃區的快速成長（臺中市屯區在 2001 年到 2006 年之間是臺中市人口與工商服務業場所成長最快速的地區）<sup>23</sup>，自己無法開發，加之限建多年確實的不便，多年來這裡有多次的陳情、抗爭紀錄<sup>24</sup>。

地方強烈的發展意識與龐大的開發潛在利益，使各方競相來爭取開發，目標在於獲得唯一的重劃主導權，以進行有利於己的規劃。這樣的競逐過程，加快了利益集團的形成以及在社區的動員。

2007 年，距後期發展區解禁不久，臺中市解禁的 14 個單元，總共申請 26 個自辦市地重劃籌備會<sup>25</sup>，平均 1 個單元都有近兩個籌辦會在競爭，緊鄰現在臺中市中心七期重劃區的熱門開發單元，更多達有四個籌辦會申請。在我們分析的三個單元，單元 A 在 2004 年與 2006 年之間個別成立泰平與中科自辦市地重劃籌備會，單元 B 則在 2006 年間就成立有德華、群園、市政、龍門四家籌辦會，單元 C 在民國 2004 年間成立了精武、新生籌辦會。這些籌辦會的發起人性質，有的就是開發商本身在重劃單元就有土地，自己以地主身份發起，或者開發商尋找當地地主或者地方意見領袖，我在田調期間即發現單元 C 的發起人是地方的前里長，現任社區發展協會的會長，擔任地方香火鼎盛土地公廟的廟主任，與地方宗廟關係良好。也有一些大地主們肥水不落外人田，乾脆集資自組重劃籌備會，甚至還有地方官員得知消息後，辭去職務，聯合地方幾間小建設公司來開發。

為了爭取唯一的開發主導權，這些籌辦會與背後的開發公司無不使出渾身解數，一方面在社區挨家挨戶拜訪，希望獲得地主同意書。開發商動員公關人員在社區裡活動，公關人員個別負責重劃區內的某一小地段，公關人員平時與居民交好，寄望建立交情來獲得同意書，對居民們描繪重劃的願景，像是重劃會是在為

---

<sup>22</sup> 訪談紀錄 C1

<sup>23</sup> 臺中市主計處 <http://www.dbas.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=52257&ctNode=2841&mp=113010>

<sup>24</sup> 訪談紀錄 C2

<sup>25</sup> 資料來源：政風新聞電子報 [http://www.99ch.com.tw/info-detail.asp?doc\\_id=7569](http://www.99ch.com.tw/info-detail.asp?doc_id=7569)

大家的土地創造價值<sup>26</sup>，拜託這些居民一同加入。甚至有時候會對居民威脅利誘，勸說其不早点加入，未來的土地就會分配比較少，或者只能換到偏遠地方的土地。我在社區訪談的地主們即曾吃驚的表示，在社區裡面一位熱心於重劃事務，教導居民該怎麼填寫同意書的住戶，居然會是重劃公司安排的人馬，專門負責他們那一帶的同意書蒐集，而他們也因而簽下於他們不利的同意書<sup>27</sup>。

公關人員也會在社區走動，以籌辦會、重劃會之名贊助一些地方廟會、社區發展協會、里民活動等，這些里民活動經費都不多，開發商一出手就是贊助一、兩萬塊，對這些團體來說不啻是筆大收入，一位社區發展協會的前幹部因而感慨：

過年過節就會來套交情嘛，然後去拜訪社區發展協會，或者社區的頭人，到了年底就是辦流水席，讓你吃免驚的，已經辦好幾次了，就是這樣網羅啊，就是跟你交陪啊。<sup>28</sup>

不然就是常來我們社區發協會說：恭喜你們大家，這裡要重劃了，你們都要發大財啦。<sup>29</sup>

開發商宗教祭祀公業等在社區往往能動員相當多人，公關人員亦會拜訪，公開擲筊祈求未來開發順利等等活動，以表示其對地方宗教的尊敬。劃定重劃範圍時將他們劃入宗教用地等，因此大部分開發範圍內的宗教團體沒有被徵地，繳交差額地價的問題，但也有協商不成，造成的衝突，宗教圈動員的力量驚人，往往令這些開發商頭痛不已，因而在籌備期，他們儘量疏通社區的宗教勢力。

除了公關社區團體、組織，籌劃會、開發商等也和社區的意見領袖、地方頭人、仲介等人士積極合作，希望藉由他們的人際網絡作用來解決重劃同意比例問題，開發商會與地方政治菁英建立合作關係，當開發商進入社區預備以籌辦會之名來推動重劃事務時，就會開始連絡社區的地方政治菁英來幫忙取得社區居民的

---

<sup>26</sup> 制式的說法可見《土地正義》紀錄片，擷取其中一段重劃會幹部的說詞：「這個所以我一來的時候，我都有一個要來上班之前，我都對自己有一個信心喊話說，我是來幫地主產生價值、權利的。」

<sup>27</sup> 訪談紀錄 O6、O7

<sup>28</sup> 訪談紀錄 C1

<sup>29</sup> 訪談紀錄 C1

同意書，這些地方菁英有市議員、里長、鄰長、發展協會幹部，與他們協議，他們知道這裡地主的狀況，需要多少人同意，他們才可以成立重劃會，跟地方菁英等約定事成後可分得多少比例，寄望地方政治菁英的人際網絡來招募，這種地方人士的動員是非常有效的，我們訪談同意戶當初為何同意，他們即表示就是跟著地方上較懂重劃的代書業者或者有影響力的地方精英<sup>30</sup>。當開發商跟地主協調破裂，開發商也會找這些地方菁英出面協調。雖然重劃會核心幹部以開發商為主，但開發商亦會找地方的政治菁英擔任重劃會理監事，希望借助這些地方菁英的人脈與居民對他們的信任，增加重劃會的公信力，在單元 A、B、C 裡，都能找到地方菁英擔任重劃會重要職務，理事長、理監事等等。

除了與地方菁英聯手，籌劃會要面對市政府的審核作業，為了加快審核作業進行，避免自己在社區的辛苦成果，最後是輸在政府審核階段，因此，籌劃會、開發商拉攏地方地政、規劃官員擔任其主要幹部，希望藉由他們在地政界、規劃界的人脈關係，加快審核作業進行，另一方面也是寄望他們深厚的辦理重劃經驗，有助解決重劃遇到的難關。檢視最後成立的重劃會人事，我們發現幾個自辦重劃會的開發公司都是臺中的大企業，退休的地政、規劃官員加入了開發商，擔任高級顧問等職務，甚至也有官員籌組公司進行開發。

在我們研究個案可以清楚地發現，自辦重劃制度確實能吸引民間資本投入，但它的民主參與部份與實質運作有著巨大落差，利益集團把持、主導整個重劃事務。

元成集團轉投資成立的元慶開發與洪興重劃公司，為早日獲得社區同意比例，避免輸給競爭的可能第三者，決定共同合作開發單元 A<sup>31</sup>，由元成的重要幹部吳有財、陳志朋各任理事長與總經理，並且聘任前省地政處官員趙山河為顧問。主導單元 B 的麗奇開發背後金主為臺中知名楊姓家族所有的長城集團，原本理事長因

---

<sup>30</sup> 訪談紀錄 R1、R2、R3、R4

<sup>31</sup> 我在田野聽過另外的說法是重劃公司的某高層幹部帶著地主同意書跳槽，使得另一方不得不低頭合作，減少損失。

為家父涉及弊案，於是改任重劃會的總顧問，但實際掌握公司業務的仍為這位前理事長，重劃會的理事長傅天仇與總經理林益世、協理劉子宣三位主要幹部，之前任職省政府住都局與地政處，都是該前理事長擔任省議員時所結識，退休或中途拋棄公職與楊家合作土地開發。單元 C 主導重劃會的開發公司，由臺中市三間知名建商集資合作，取名為「金三角」，由其中一間建商的老董出任開發公司董事長，總經理林明達是省地政處退休官員，另外請來前地政處處長陳真擔任總顧問，經理蕭士杰亦曾任省地政處官員，單元 C 理事長則由南屯區某臺中市議員出任。我們整理臺中自辦重劃單元官商關係為表 4-5。

表 5-2 臺中各自辦重劃單元官商關係表

重劃區	重劃會或土地開發公司	退休前單位、姓名	現任職務
單元 A	泰平重劃會 元慶開發公司(元成)	省府地政處趙山河	顧問
單元 B	德華重劃會 麗奇開發公司(臺中楊姓家族)	省府住都局傅天仇 省府地政處林益世	富有董事長 總顧問
單元 C	金三角開發公司	省府地政處劉子宣 省府地政處林明達 省府地政處陳真 省府地政處蕭士杰	經理 惠豐順總經理 總顧問 經理

資料來源：筆者修改自市政組（2013）

當籌備會獲得市政府核定後，即成立為重劃會，受財團主導的重劃會往往在負責運作、監督事務的理監事安排為自己人馬，在社區遊說同意書簽訂時，即希望其他地主未來能在重劃會成立時召開的第一次會員大會選他們推選的人馬違理監事，並且在擬定的重劃會章程內，寫著重劃事務授權理事會辦理，地主後來收不到會員大會通知，質問重劃會時，重劃會往往以重劃事務已在會員大會全部授權給理監事會，完全授權他們辦理為由駁斥地主。以表 5-3 說明單元 A 重劃會的人事組成，可以清楚看到理監事多為開發財團相關子公司的高級幹部。

表 5-3 元成集團與洪興重劃公司在單元 A 自辦重劃會理監事名單

職稱	姓名	公司
理事長	巫有財	元成集團執行協理
理事	雙金開發公司	元成集團子公司代表人：陸銘順（ 元成集團管理部總經理）
理事	何明澤	元成集團元祥健康事業董事
理事	柯震東	元成工業股份有限公司法務部協理
理事	劉名賢	元成集團幹部
理事	陳志朋	元成集團精銳東亞建設開發總經理
理事	馬國畢	洪興土地重劃有限公司董事長
理事	許淑華	洪興土地重劃有限公司秘書
監事	蔡宜軒	元成法人股東・永定廠信託人
監事	宋國賓	元成集團元祥健康事業董事
監事	陳宜君	元成集團協理兼財務主管

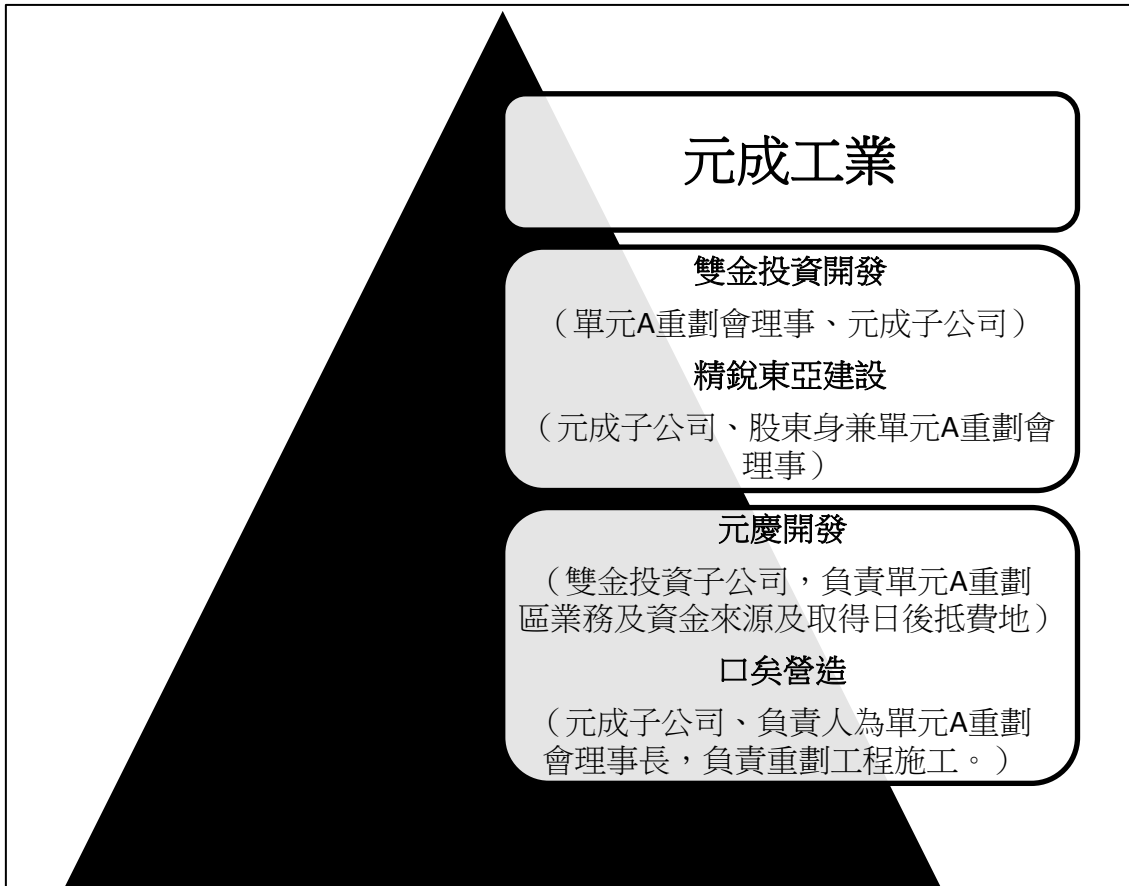
資料來源：修改受訪者提供資料

當整個重劃開發事務都由承辦的開發商的相關公司包辦，訊息不公開，居民難以得知承包商的品質、報價是否合理等等。訪談對象會發現工程有弊案，是因為剛好有一個小包商並非元成工業旗下，提供他合理的土方費應該是多少，這才爆出弊案。元成相關公司包辦重劃業務請見圖 4-3。開發商主導理監事選舉與工程由相關子公司包辦的情形，同樣可見於臺中各自辦重劃單元，單元 B 重劃會爆發過這樣的弊案，重劃會理事長逕自與長城集團底下的興東人壽簽訂共同投資契約書，事後在於重劃會的理監事會議中追認契約，使得重劃區的地主可能承擔不必要的契約債務（市政組 2014）。同樣單元 C 的重劃會亦為三間股權佔 90% 以上的建設公司所主導，股東與員工身兼地主，未來分配的土地預估超過兩萬坪，開發的利益與公司本身息息相關<sup>32</sup>。

<sup>32</sup> 訪談紀錄 C2



圖 5-1 元成與重劃開發關係圖



資料來源：修改受訪者提供資料

#### 四、 小結

都市發展與規劃的落差，除了引起地方民眾的不滿以外，限建造成的農地與週遭建地的價差，亦引來利益集團對這裡的覬覦。

筆者回顧臺灣重劃制度的發展，確認了四大時期，並以此主辦者差異，回顧臺灣重劃利益集團的樣貌，藉以提出 2004 年後，重劃利益集團已經與過去有很大差異，它的特質是在社區進行動員，與地方政治分享、回饋重劃利益。

在臺中進行後期發展區解禁前，臺中的重劃主要是由市政府主導整個辦理，利益集團要左右、獲利是在都市計畫審議制度裡，過去的研究因此也集中在都市精英、利益集團的互動對都市政策決議的影響，特別是在都市計畫審議制度上（王振寰 1996；陳東升 1995；邱瑜瑾 1996；陳美智 1997；王光旭 2005），但在自辦

市地重劃已成為市政府整體開發的主要策略後，可以看到，利益集團透過在社區成立的中層組織：重劃籌辦會，在社區進行競逐，爭取成為第一個達到同意門檻條件者，再由市政府來審議核可，成為未來主導社區重劃事務的重劃會，因此利益集團相較之前，他必須在社區進行動員的動作，這勢必衝擊地方社區政治，這是過去研究探討案例所沒有的。這是市場在社區擴大影響力的過程，這將對反對運動的策略、動員結構產生結構限制。

## 第六章 異議者如何抵抗？

### 一、 運動領導者特質、組織與資源狀況

筆者接觸單元 A 與單元 B 自救會的會長及核心幹部共三人，訪談前三位幹部前，我蒐集了報章雜誌的報導與詢問熟悉地方事務的記者，皆表明這三人是目前臺中自辦重劃自救運動的活躍者，從頭到尾參與了我們目前能蒐集到的反徵地運動重大事件，訪談這三人，了解他們的個人特質，有助於掌握自辦重劃下的社會運動特質。

受訪的自救會幹部具有幾個特質，年紀集中在 50 到 65 歲間，在臺中居住二十多年以上，目前都在臺中生活，但三人現在都不是住在重劃區裡。教育程度在高中以上。他們都是中小企業的老闆，地方關係良好，這表現在他們皆曾參加過地方的公共事務，單元 B 的汪會長曾經是社區守望相助會的隊長，單元 B 的主要幹部李先生則曾擔任過八期重劃區的重劃委員，單元 A 的吳會長曾經擔任過社區發展協會的顧問，資助協會的活動。

他們是因為家族在這裡有土地，或者自己也共同持分重劃區裡的土地，代表自己的家人來對抗重劃利益集團。目前三人都與重劃會有法律訴訟進行中。

過去的社團經驗與對抗政府、帶領社運的經驗使他們特別能感受到不公與問題所在。單元 B 汪會長在此之前曾有幾次的社運組織經驗，家族的農地位在臺中另一側的土地，曾面臨文山工業區徵收案，他是反文山工業區設置的自救會會長，組織當地反對工業區設置的居民，成功使臺中市政府停止在該地徵收農地以進行工業區的開發。反文山工業區設置運動曾經與臺灣幾個主要的農地保護團體合作，像是臺灣農村陣線，曾經參與這些農地保護團體號召，在凱達格蘭大道遊行的全國反農地徵運動，過程中汪會長自然也認識了目前幾位能見度高的社運組織、運

動知識份子等，日後也就重劃的問題諮詢過他們<sup>33</sup>。因為這樣的經驗及人脈，在當初單元 B 的幾位地主綢繆組織自救會以強化對抗重劃利益集團力量，汪先生被眾人推舉為會長，希冀借重他的運動經驗達成抗爭目標。

單元 B 的另一位主要幹部李先生，過去擔任過八期重劃區的重劃委員，曾經為當地居民調解重劃區的糾紛，熟習地方重劃事務與法律，特別清楚重劃過程中哪個環節出了問題，在整個反重劃運動中，他扮演的是單元 B 的重劃法律顧問，倚靠他的經驗，單元 B 自救會因而能提出多項不法事實，包括虛增抵費地、虛增重劃費用圖利開發財團，重劃會將未列於共同負擔、臺中市建設局的公有土地，分配到住宅區，違反平均地權條例等等難以被人察覺者，向重劃會、市府提出告訴。<sup>34</sup>

單元 A 的吳會長則曾參加地方的企業社團，地方企業社團成員多是地方的中小企業，看似這是個跟運動無關的組織，卻是讓吳會長感知權益受損的關鍵。因為這些中小企業社團的組織架構與重劃會類似，也有理監事組織，公司法規定組織章程、理監事、會員大會等等皆應為事項，雖然重劃會並非法律上認為的法人組織，但同樣有成員，組織章程、理監事，會長等。吳會長類比兩者，認為重劃會也應該適用公司法，不能因為沒有法律明文規定，就說法律不適用，把重劃事務視作重劃會與地主之間的私人契約問題。一般地主認為重劃會是地方政府的代理人，具強制性，巫會長則以其企業社團參與經驗認為這是錯誤的，地主應該是股東，重劃會必須對地主們詳細報告每個過程，獲得地主同意才是。<sup>35</sup>

單元 C 主要的反重劃抗爭案件由南屯天主堂所發起，目前進入協商狀況，態度轉低調，筆者並未訪談，但就報章、雜誌的報導，我們亦能知道，他們的領導人本身亦深具宗教團體經驗，深植社區多年，與地方關係良好，加上教會組織的支持，使他們是目前臺中市反重劃運動，動員能力最好者，曾經發起過一次的萬

---

<sup>33</sup> 訪談紀錄 O1

<sup>34</sup> 訪談紀錄 O2

<sup>35</sup> 訪談紀錄 O4

人遊街活動，過程中透過教友的力量，吸引了重劃專業的學者參與，提供他們如何以法律捍衛自己，如何向市政府施壓，吸引地方社會運動人士支持。<sup>36</sup>

單元 C 另外曾有一受害地主自救會組成的自救會，根據訪談，該自救會的會長具有土地仲介背景，因此得知重劃會侵犯其權益，號召附近街坊，群起反抗，但不久後，由於部份自救會成員私下與重劃會達成協議，加上成員出席率不佳，即解散。

從自救會的招募單來看，單元 A、B 自救會成員以重劃單元的受害地主為主。而天主堂的群眾基礎為教眾加上部份重劃受害戶，以及發起運動後，陸續號招來的學生、建築規劃專家等。

單元 B 自救會的核心人物就是汪會長與李先生，目前固定每個禮拜進行一次會議討論，與會者是他們二人以外幾位的積極地主，主要討論怎麼針對重劃會不法事實進行訴訟等。單元 A 的自救會組織主要就是巫會長個人，大部分的成員都是在領導人連絡後，或者他自己需要幫助時，聯絡領導人討論相關事宜，發起抗爭動員，以電話聯絡自救會的成員，或者當法律訴訟有所突破，轉告成員成果。運動組織平常是鬆散的，平日運作主要在領導人及其家屬。

資源方面，單元 A 的資源主要來自巫會長個人，因為本身是中小企業，尚不需要收取會費，單元 B 的資源來自於與會地主的樂捐，不足的部分，經常是由核心的黃會長、呂先生出錢出力。這顯示了這裡的運動組織資源依賴於組織核心人物，資源的花費最多是在法律的訴訟，聘請律師，就筆者訪談，光是一個案行情價是七萬以上，訪談時筆者曾見過寫在自救會白板上的自救會行程，記載著該月就有一場民事訴訟與一場刑事訴訟要開庭，筆者追問得知，他們核心的成員，一人大多身兼數筆訴訟案，由此推估，其實運動組織的核心人物，財務狀況是不錯的，對比筆者訪問的二位沒有加入重劃會的個別抗爭戶，訴訟策略對他們來說非常不可行，若不是有一些熱心於公益的律師幫忙，一場七、八萬的訴訟律師費，

---

<sup>36</sup> 臺灣國際紀錄片雙年展-土地正義 <http://www.youtube.com/watch?v=olNEjK3qxtk>

對他們弱勢小民來說是龐大的負擔<sup>37</sup>。因為自救會幹部是具備資源的中小企業主，才能跟龐大的財團進行法律訴訟戰。但跟財團相比，他們的資源還是遜色許多，像是在法院現場，自救會聘請律師一名，而財團的辯護律師人數就多達三人。

## 二、 運動的困境

### （一）自辦重劃制度影響

引進民間團體進行的自辦重劃，最主要的特點即在於，重劃過程中，增加了重劃會以及與之簽約的開發商。與過去由政府主導開發，明顯地多了新的團體，而新的衝突往往就發生在居民與重劃會、開發商之間，我們發現因為這樣的關係轉變，使得抗爭目標不同，影響自救會的策略、抗爭方式。

首先，制度設計給予財團優勢地位。自辦重劃設計一半地主同意；一半面積的土地同意門檻，重劃利益集團透過組織力量在社區動員爭取同意，利用資訊、組織的差異，脅迫、利誘地主加入，地主若要拒絕，往往得衡量自己被利益集團造成的損失，假如不同意，土地日後遭利益集團安排到較差的地方，打訴訟案需要雇用律師，花費不小，失敗了不但土地權益拿不回來，更付出訴訟的花費與時間，得不償失。

我參與單元 A 自救會的招募地主活動時，即見到地主衡量得失的情形。當天，兩名地主因為聽聞單元 A 的抗爭活動，於是在活動後前往自救會總部，試圖諮詢單元 A 吳會長，他們的土地是否在重劃過程受損。在聽聞吳會長與重劃會之間的法律訴訟，多年來花費的法律費用後，他們旋即衡量自身是否有能力稱得起法律訴訟龐雜的費用與時間成本，擔心透過法律訴訟，自己的權益萬一拿不回來，不僅賠上法律費用，連帶遭到重劃會報復，將土地分配到偏遠的地方去，因此他們希望能夠跟巫會長一起訴訟，在吳會長告知他們加入自救會，不須繳交相關的訴

---

<sup>37</sup> 訪談資料 N1、N2

訟費用，他們才願意加入自救會<sup>38</sup>。

另一方面就我在第四章的回顧，開發區過去被限制發展十幾年，地方開發意識是非常強烈的，包括自救會成員本身，這也影響了他們的行動有所顧忌，避免給人他們的行動是妨礙開發的，有害大家的利益，因此自救會在訴求、聲明、招募書表明，他們是支持重劃的，另一方面，自救會的幹部承認，並不想讓地方的居民們以為他們是為了要權力，暴民為了自身利益要害死大家，為了不想落人口實，他們認為自己做的其實是公益，是事關整個重劃區地主的權益，他們做的是有意義的事<sup>39</sup>。

自救會若能達成目標，其帶來的又是全體地主能獲益的，例如單元 A 自救會招募書上寫的訴求，解散目前的重劃會，爭取全體地主拿回應有權益：支付給重劃公司的差額地價（5%）全數退回。原本土地為農地的地主，支付給重劃公司的土地，每坪可以拿回 1 萬，若地主再重劃區原本有農地 200 坪，重劃後可分回建地 100 坪，他即可拿回 100 萬。單元 B 向市議會的陳情，若能達成，則現在的重劃會需退還 100 多億的預期抵費地給地主。許多地主即衡量、觀望自救運動。單元 A 的吳會長即經常在抗議動員時找不到人手幫忙。同樣地單元 B 也具有一定程度的人力不足情形，在一場與台中其他社運團體合作前往開發商總部抗議的活動，當日單元 B 自救會也僅能動員 15 人到場聲援抗議。

單元 C 的天主堂在抗爭時，組成絕大多數為自己的教友，資源來自於教會本身以及教友募款，其中能連結到幾位專業的建築規劃人士。天主堂增取的是自己教堂應該被劃設出來，達不達成，對其他的地主並沒有什麼回饋可取，而他自己可以動員教會的教友發起街頭抗爭，他的抗爭動員並不需要仰賴單元裡的其他地主，所以他並沒有像前兩個單元的動員困境問題。

自辦重劃制度，並沒有明確的規定開發商的法定地位，通常都是重劃會與開發商簽訂契約，因此當地方民眾發覺權益受損時，向地方政府陳情，地方政府往

---

<sup>38</sup> 訪談紀錄 O6、O7

<sup>39</sup> 訪談紀錄 O1、O2

往以這是開發商與重劃會之間的民事契約問題，他們自己私下協商或者至法院訴訟。然而市政府仍必須核准相關申請文件，例如開發商的灌人頭作為，自救會即認為這是政府核准，自應也該負起責任。於是自救會狀告市政府、相關地政人員包庇不法，另一方面則狀告重劃會不法。整理三個個案的自救團體，我們發現自救會是多方交戰的，因為捲入重劃糾紛的角色繁多，官商、民意代表、法官都有，自救會同時與政府、開發商、參與重劃的民意代表、甚至辦理法官都有法律訴訟，並且至市政府、市議會、開發商總部、議員競選總部前搖旗抗爭。

然而不同於向政府抗爭的單純，公共場所可以申請，當自救會向私人單位抗議時則有限制的。例如，單元 B 自救會到某地方市議員服務處前抗議。該議員旋即報警處理，警方對到場的抗議民眾警告，第三次警告就會嚴格處理。在這裡可以見到當制度設計引進開發團體進來後，因為抗爭對象複雜後，帶來的運動限制。

## （二）開發商動員影響

開發商與重劃會可以利用其資源優勢壓抑運動者。例如控告自救會的成員與個別抗爭戶，本研究訪談的抗爭戶幾乎都有與重劃會訴訟的經驗，單元 B 的重劃會更曾買下四大報的頭版，控訴單元 B 的自救會毀謗名譽、妨礙重劃事務，是所謂的重劃流氓（市政組 2013）。除此之外，臺中整體開發區經常有暴力威脅事件的新聞，黑衣人站崗不同意戶家門、農田遭傾倒廢土等。這都是政府主導的徵地案件少有現象。

我們訪談同時參與反政府徵收與與自辦重劃反對運動的汪會長，以及反政府區段徵收的水滴自救會趙會長，他們即表示，對抗政府徵收，只要成功設定議題，獲得地方人士的支持較為容易，因為政府不可能編列預算來特別壓抑反抗民眾，若此也容易受輿論譴責，財團與開發商資源應用靈活，運用多種手法壓抑、分化抗爭戶。

開發商對於社區組織、團體的動員，造成自救團體難以藉由社區組織、團體



動員起來。我訪談單元 A 與單元 B 自救會的領導人<sup>40</sup>，他們都表示自己曾想找過社區組織、團體來幫忙。然而，往往不久，對方就表示種種理由而難以幫忙，退出活動，或者自救會成員得知，原來該社區組織、團體與重劃會交情匪淺。因而有所顧忌，不再試圖拉攏他們幫忙。單元 A 的吳會長分享了他當初想找社區的發展協會的成員，一起來反對重劃，吳會長與地方社區發展協會關係良好，參與過幾次的捐款活動，原本想藉此關係，動員社區發展協會的人員，但在得知重劃會贊助了社區發展協會活動後，並且與發展協會會長往來密切後，他即放棄了動員發展協會的念頭。

除了應用自有資源，開發商亦能利用社區內的資源。重劃會畢竟握有一半民意的合法性基礎，他們同樣能聯絡同意地主以及公司成員發起運動抗爭。單元 B 曾發生過這樣的事件，重劃會號召同意地主及公司人員至市議會前，抗議單元 B 自救會拖延開發進度，不實指控重劃會，損害同意地主的權益。單元 B 自救會成員得知消息，趕緊號召人馬前往市議會抗議，形成重劃會、自救會互相指責對方不是的情形<sup>41</sup>。

### （三）社區政治影響

開發商與地方意見領袖間的利益回饋與開發商在社區的諸多動員，確實影響了反徵地運動，使他們無法透過社區內的政治網絡與社區既有組織來促進動員。

我們訪談解散的自救會成員以及目前仍在抗爭的自救會成員，他們過去在面臨徵地問題時，首先尋求的幫助就是市政府，但政府往往以不便干預自辦重劃，民眾與重劃會之間的糾紛，應該自行協調處理回應<sup>42</sup>。求助政府無門的居民只好轉而尋求社區內的政治網絡，拜託里長、轄區議員、地方有力人士等幫忙，但社區的這些政治人物可能顧及社區內的重劃民意，即重劃至少有社區一半以上的人同

---

<sup>40</sup> 訪談紀錄 O1、O4

<sup>41</sup> 訪談紀錄 O1、O2

<sup>42</sup> 訪談紀錄 N1、N2

意<sup>43</sup>，以及前文說的開發商的回饋利益。雖然地方政治人物不至於完全忽視居民的訴願，但往往都是協調一陣之後，回過頭來以重劃會給的條件，詢問異議居民是否接受，「有總比沒有好」的回應<sup>44</sup>。這樣的經驗使自救會成員對於社區裡的政治網絡是極不信任的，單元 B 的自救會甚至發現了社區的某位議員的親屬擔任重劃會的理事，並且入股，質疑其涉入弊案，憤怒地發起了集體行動，前往該議員的服務處前抗爭<sup>45</sup>。因此，社區內的政治網絡對於運動的動員而言，並非促進的動員機制，同樣的社區內的社團、組織亦未加入抗爭行列<sup>46</sup>。

自救會與抗爭戶尋求社區內政治不成，他們即透過社區外的體制內政治管道，希望能透過原臺中縣籍的議員在議會發言，這樣的策略確實成功了，透過這些議員的奔走，2012 年臺中市議會為調查重劃產生的許補償糾紛而成立專案小組。目前小組的組成以七位市議員以及議事組的人員為主，楊永昌議員為召集人，張廖萬堅副召集人。在張清堂議長指定下成立。成立後有幾位議員退出，理由是重劃事務黑白複雜，不敢接。<sup>47</sup>截至 2014 年 3 月，專案小組目前進行過 6 次會議，會議進行上述組員出席，外加上邀請陳情人以及相關部門如地政局、建設局等，採取類似質詢的方式進行。處理的土地問題，公辦、自辦都有。

市地開發監督小組的成立確實表示議會等地方政治並不是全然成長導向議會的質詢，它確實也帶給臺中市政府壓力，胡志強即多次在專案小組的舉證下，在議會表示會徹查重劃區開發的問題，地方議會就重劃議題對行政官僚仍能一定控制，民眾仍能透過議員訴願。

但若整理市議會市地開發監督專案小組的組成，會發現其以舊臺中縣區的議員為主，只有一位是在屯區，整理為下表顯示。這些小組成員受到市府以及民間的壓力，紛紛退出，小組找尋新的成員，截至 2014 年 3 月，市議會專案小組任成

---

<sup>43</sup> 訪談紀錄 C1

<sup>44</sup> 訪談紀錄 O1、N1

<sup>45</sup> 訪談紀錄 O1、O2、O4、O5、Z1、Z2

<sup>46</sup> 在田調過程中，我曾進入一位發展協會會長家中，客廳牆上掛著臺中的重劃區地圖，上面寫滿了細節。

<sup>47</sup> 訪談紀錄 G1

員見表，除了張廖萬堅為西屯區的市議員，其他小組成員皆是在臺中縣市合併前的縣區議員。小組的助理認為目前監督小組效果不彰，市府、重劃會仍照做不誤，舉一個原因，小組對爭議處理，也是送至內政部地政司中部辦公室，但這個單位的前身其實是省政府地政處，目前這些重劃會的顧問大都是前省政府地政處的官僚，把這些爭議送至這些單位，現任單位的長官過去多是這些人的下屬或同事，其實想也知道效果很有限，再來真的要有效力，大概就是要像預算控制這樣，但重劃事務在議會是不能進行預算限制的。<sup>48</sup>。

市地開發監督小組的人事組成間接證明，重劃利益集團在地方的動員非常成功。

表 6-1：臺中市議會市地調查小組議員組成

選區	人數
原臺中縣籍	8 人（後來 2 人退出）
原臺中市	1 人

資料來源：筆者根據訪談資料整理

#### （四）開發造就的建築環境影響

開發造成的建築環境破壞是另一個影響動員的要素。將發生在自辦單元的抗爭運動，做出時間序列的比較，會發現運動的動員結構隨著開發日程而改變，這並不是說隨著時間越長，居民同意比例增加，於是更少有異議、抗爭者投入反徵地運動。相反的，我們反而發現潛在異議者是因為議題設定浮現，例如單元 B 自救會當初會成立是因為重劃會私下將交六用地的地主分配到偏遠的地方，以及私下簽訂有害地主利益的契約，事情遭幾位積極地主調查得知，因為受牽連的地主多達兩千多名，使得他們認為這是一個成立組織動員的機會，在 2012 年成立自救會，這時候已經離重劃會成立有一段時間了。雖然事涉多位地主權益，但動員過程並未如當初自救會成員預想。我認為這必須從開發造成的建築環境破壞尋求解釋。

<sup>48</sup> 訪談紀錄 G2

比較前後開發階段成立的自救會動員過程，早期的自救會因為社區的建築環境尚未遭到重劃公司的破壞，因而往往可以在社區裡透過呼朋引伴的方式，訊息傳遞容易，迅速就能動員到上百名居民前往抗議。例如，單元 A 最早的自救會成立在 2008 年，當初的自救會人數即多達百來人，且在發起抗爭後，成功地達成訴求，而單元 A 現有的自救會則成立於 2012 年，現有的自救會成員雖然也有近百人，但實際上自救會能動員的只有十幾位成員<sup>49</sup>，我們透過比對 Google 空照圖，2010 年單元 A 第一個自救會抗爭時，單元 A 的開發尚未完全，就圖 6-1 紅色圈內範圍來看，仍保留相當的村莊、鄰里。然而到了 2012 年，吳會長的自救會面對的是不同的建築環境，地主大多已因建物拆除而搬離至外地，圖 6-2 可見村莊、鄰里都已因整地破壞，單元 A 的吳會長因而無法透過在社區登高一呼的方式來動員，而只能透過電話聯繫不在地主，但這樣的電話聯繫使得動員仰賴於自救會成員的溝通協調，非面對面的聯繫亦缺乏強制效果，且自救會的目標是有利於全體的，例如，解散非法重劃會，組織裡搭便車的現象十分嚴重。鄰里未被破壞前，抗爭能透過空間動員，鄰里破壞後，抗爭動員藉由組織動員，兩者動員基礎並不一樣。同樣的情形在單元 B、C 發現，單元 B 的自救會為了招募不在地主加入自救會，必須透過宣傳車在台中市繞行，以達到宣傳宣傳效果。在單元 C 則有許多反對戶因為鄰居接二連三搬離，而感到自己在社區的孤單，不久即同意重劃。

---

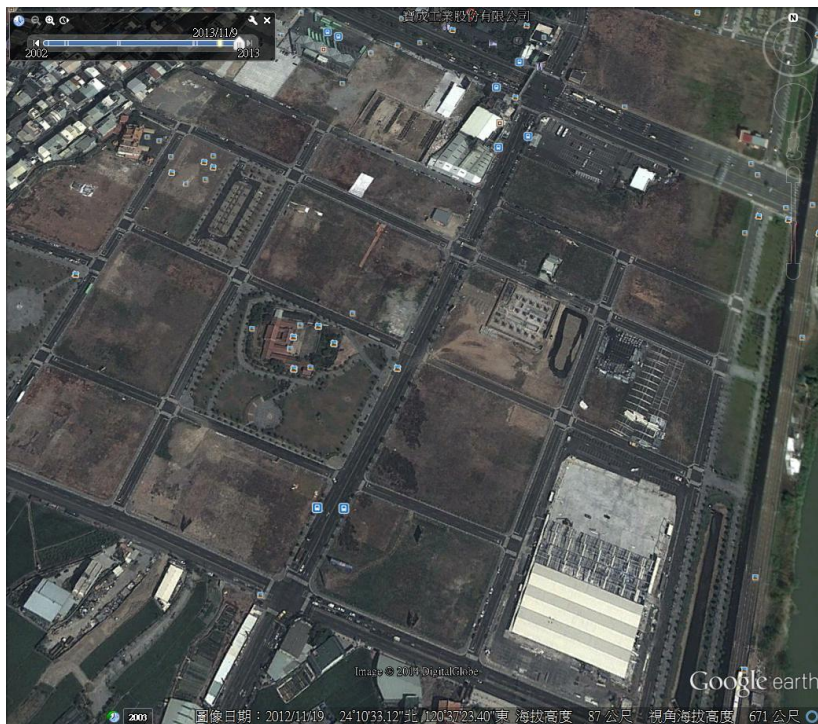
<sup>49</sup> 訪談紀錄 O4

圖 6-1：單元 A 空照圖 2010/05/01



資料來源：截取至 Google Earth，取用時間 2014 年 5 月 26 日

圖 6-2：單元 A 空照圖 2012/11/19



資料來源：截取至 Google Earth，取用時間 2014 年 5 月 26 日

### 三、 小結：異議者動員與策略

既然社區內的資源難以為運動動員所用，那目前的運動又是如何動員呢？目前三個單元的自救會組織資源主要為領導成員個人的資源與關係網絡，訪談結果顯示，自救會的領導人本身都具社團經驗，多為中小企業主，參與過社團的經驗使他們較具財產權保護以及社會運動意識，發現重劃的諸多不法，同時他們也因為能連結到社區外的政治網絡，有效動員到原臺中縣區的議員。因為經濟富裕，使他們能夠長年與重劃會、市政府、地方官員打官司，核心的自救會成員大多身兼數筆訴訟案。對於個別的抗爭戶而言，一場七、八萬的訴訟律師費，對他們來是龐大的負擔，這樣的訴訟策略對於他們來說是不可行的。另外，運動前的訴訟經驗，使得他們在運動策略上，依循了之前的訴訟策略，自救會的抗爭除了前往政府、議會抗議陳情外，另外的主要策略就是藉由自救會成員輪番的訴訟，暫緩重劃進度。另一方面，長年的訴訟經驗，也使得法院成為受害地主網絡連結的地點，因為法院將相似的重劃爭議案例安排為前後庭序，使得原本因為搬遷，難以聯絡的不在地主，在法院中有了相遇的可能，在訪調過程中，我即見到重劃的受害地主向自救會成員請教，彼此結識的過程，單元 A、B 的自救會領導人亦是在法院彼此認識<sup>50</sup>，繼而成立抗爭聯盟，因此在缺乏社區內資源、網絡挹注的情形下，部份抗爭地主仍能透過弱聯繫的方式連結到社區外網絡與政治資源，使抗爭動員可能。圖 6-3 呈現的是目前的自救會動員結構，開發商可以透過連結社區內的中層組織與地方政治網絡，運用地方頭人、社區發展協會會員的關係動員，達到重劃目的與壓抑抗爭運動。自救會組織以領導人個人網絡為主，領導人發起行動時，聯繫幾位積極的地主，但自救會成員與成員之間不一定聯繫<sup>51</sup>，動員與運動策略由自救會的領導人與核心幹部決定，自救會領導者聯繫其他自救會的領導者，透過個人網絡連結社區外的運動組織。

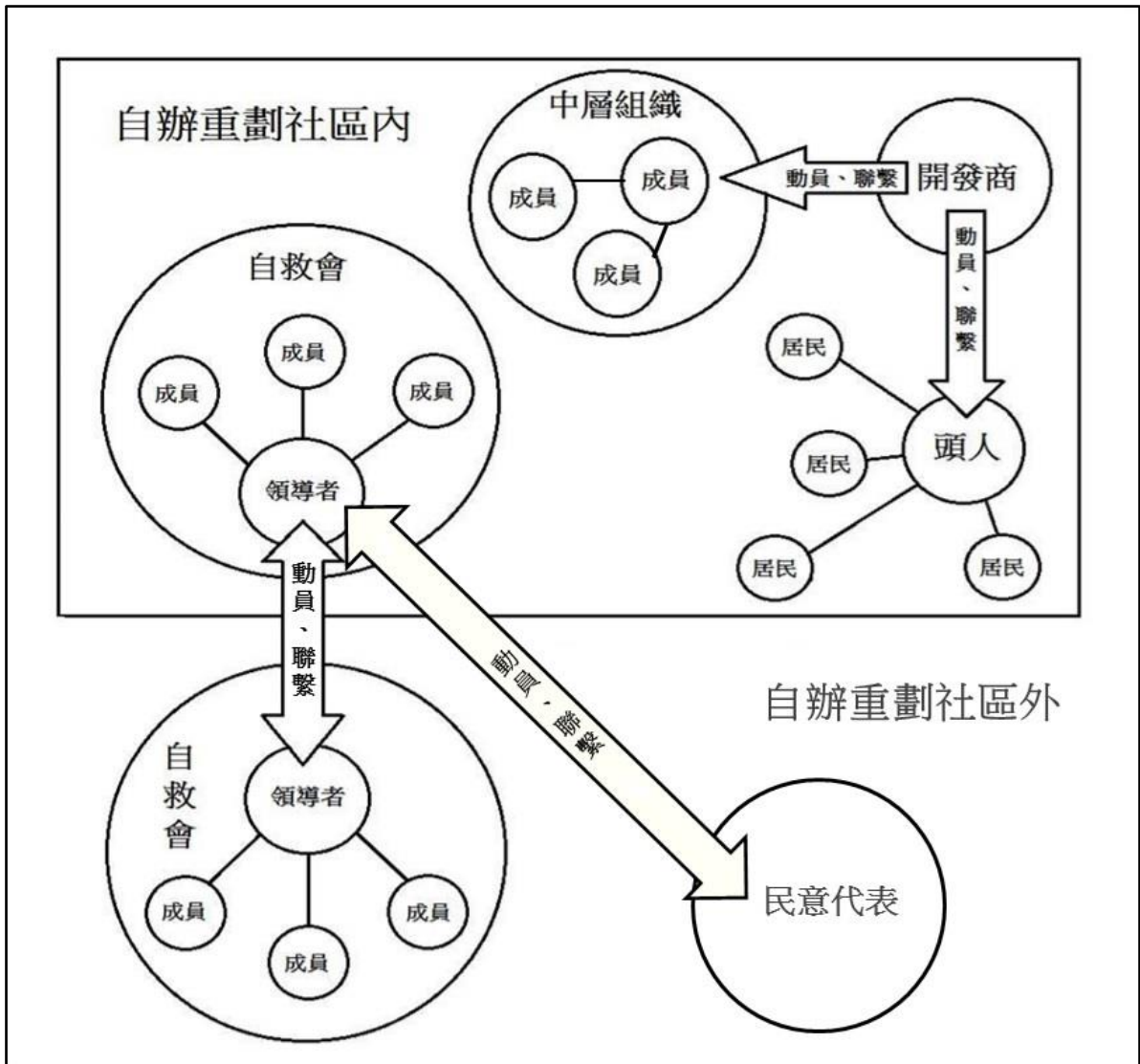
---

<sup>50</sup> 訪談紀錄 O4

<sup>51</sup> 訪談紀錄 O3



圖 6-3：自辦重劃下的反徵地運動動員結構



資料來源：筆者自行整理

## 第七章 結論與討論

### 一、 總結

本文透過結合宏觀的都市企業化觀點與社會運動的動員結構等觀點，試圖從一地規劃制度改變，探究都市治理與社會運動的關聯。在都市治理面向，本文考察問題是，當地方政府把重劃事務委由私部門辦理時，地方政府、財團、地方社會形成怎樣的關係結構？這與政府辦理形成的結構相較有何不同？

本文從重劃制度開始，發現重劃制度設計的變遷是一個都市企業化過程，重劃辦理由中央主導轉向開發商主導，臺中市的市地重劃實施配合著制度的變化，過去的重劃學術研究成果集中在中央主導轉變到地方政府主導時，衍生的利益集團政治（王振寰 1996；陳東升 1999）。但自辦制度逐漸完備，建制開發商與地主關係、同意門檻等法律規定後，臺中的重劃開發由地方辦理轉向民間辦理。這是新的變化，需要探究其中利益團體的運作是否與以前不同。

經考察臺灣都市重劃制度的演變，我們發現重劃的門檻逐漸降低，從中央主導到地方政府主導，再到社區多數決（一半以上地主人數、一半土地面積以上同意）後委由民間團體辦理，這樣的制度轉變過程，提供有利於利益團體在影響社區公共事務的條件。不同過往由國家、地方政府主導的由上而下的治理，過去利益團體只須在都市審議過程中獲得主導權（王光旭 2005；湯國榮 1996），就能從開發過程中獲致想要的利益。

然而民間辦理制度因為唯一開發主導權的設計，使得開發團體不能只是在都市審議過程中主導而已，它還得面臨其他開發團體的競爭，以及社區居民的同意，才能獲得唯一的開發權，因此開發團體在社區進行競逐，加速了利益團體在社區的結合與深植，現行的民間辦理制度將使得利益團體在重劃過程中可藉由自身的資源優勢，結合各種社區資源、與非正式管道的方式進行動員，我們認為這是地



方政府—財團—地方社會的政治治理，這樣發現也符應了都市企業主義研究的發現。

研究的案例在地理區位變遷、人口結構變遷，以及區位經濟的發展下，仍為舊有的都市制度所限制，產生了緊張關係，地方的發展需求與土地實際的利用情況產生落差，而這樣的情況導致地方的建商、開發商覬覦地方開發潛力，多年來在社區鼓吹開發；在地居民、地主因為長年的限建無法有效使用土地，社區要求開發的意識強烈，多次向地方政府、民代訴願解禁。地方政府以民眾的訴求為由向中央政府提案，最終促成了解禁。該階段因為尚未分配土地，以及開發過程中資訊的不對稱，在地居民與地主仍然未意識到自辦重劃所隱含危機與不公平性，支持地方政府的解禁政策且認為自辦重劃就是由人民掌握開發主導，於己有利，錯失了在完整社區下抗爭的時機點。

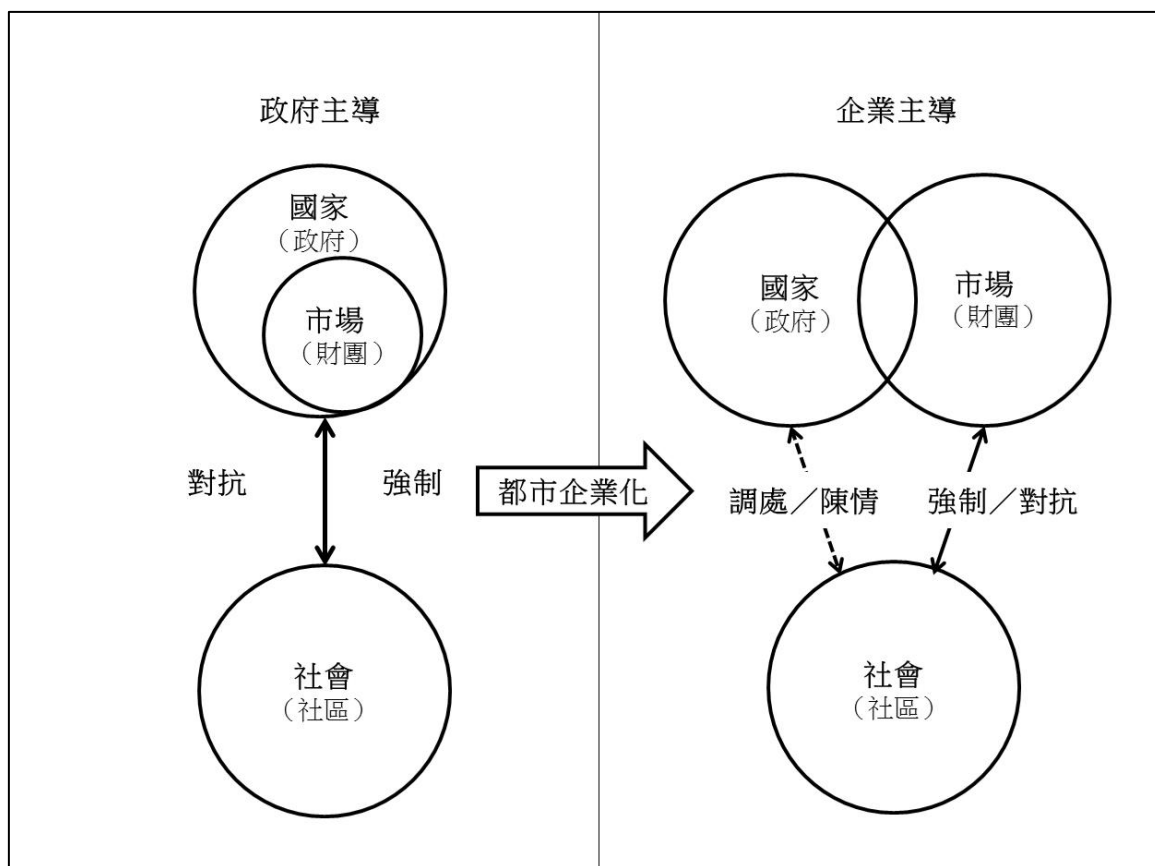
接著本研究整理自辦重劃實際於社區運作時，在地居民、地主如何受到自辦制度與利益團體所壓迫，感受利益受損，繼而萌發抗爭意識。社會運動方面我們主要關注在動員結構及其特殊性。我們發現儘管有地主意識到權益受損，進一步組織反徵地抗爭運動，但他們面臨的是社區既有組織與政治網絡都為利益集團所動員的政治環境，並且既有的社區鄰里網絡已因開發破壞而不緊密，動員結構無法透過空間進行，而是建立在自救會領導者的聯絡上，而不是鄰里網絡，社區重劃會以及相關利益團體亦可結合其他地主發起抵制運動，在無法獲得社區內資源、鄰里網絡支持下，自救會的資源仰賴積極領導者的個人資源與人際網絡，運動動員結構則集中於幾位自救會積極者的個人網絡聯繫，自救會多數的地主甚至彼此互不認識，發起抗爭時由領導人電話聯繫地主前往。這樣的動員結構與過往政府主導的反徵地集體行動可以透過社區既有組織與網絡來達到運動訴求，有很大不同（紀金山 1996；邱瑜瑾 1996；蕭名宏 1997）。

另外，我們也發現抗爭對象轉變為開發商，因為開發商與地主的關係是契約關係，政府迴避管理職責，使得地主在異議過程經常與開發商有訴訟，在組成自

救團體後，仍然延續這樣的策略，訴訟成為自辦重劃下的反徵地運動主要運動策略，緊密的訴訟過程，也使得法院成為受害地主建立關係之處。但當訴訟有成果，抗爭運動就會呈現暫緩或消沉的情況。

總結以上討論，這篇文章的發現是都市企業化過程是市場力量擴大，結合國家（政府）部份，壓迫社會，而運動者要發起運動，將深受這個脈絡限制。這個脈絡變化可概以圖 7-1 表示，在政府主導的開發，政府出面為市場（財團）在社區徵收土地，財團可能在審議過程中干預政府行政，但總的而言，財團與社區並沒有直接的對抗關係，而是由政府來面對地方社區的反抗。由於政府面對財政困境，以及直接對人民徵地，承擔的反抗壓力。城市政府引進都市企業化治理，採用公私合營的方式開發。市場（財團）而得以進入社區，結合了部份政府重劃專業者，以及社區的政治人物、既有組織團體，直接干涉了社區的重劃事務，國家（政府）只負責審核開發以及調處相關糾紛。社區居民要反抗，得同時向雙方施壓，因而我們發現自辦重劃下的運動者在無法應用社區資源下，只得動用自己的資源來動員。相應地，增加運動持續的難度，目前的反徵地運動主要仰賴領導者個人的網絡與資源，而弱勢地主目前在運動中是處於缺席或觀望的狀況，這是受制於開發商運用資源壓抑，以及訴訟抗爭高成本的結果。田野過程，經常聽到地方居民難以組成自救會，或者因為自救會成員與開發商妥協而退出，種種跡象顯示運動的難度。

圖 7-1 徵地類型的國家—市場—社會變化示意圖



資料來源：筆者自行繪製

## 二、 研究限制與未來研究建議

首先，本研究的田野訪談和資料蒐集都在去年以前便已完成。當時，專業的社會運動團體尚未進入，所以本研究也未探討專業的社會運動團體的作用，不過這讓本研究能專注於制度對於當地草根的社會運動直接影響，目前的反徵地運動主要仰賴領導者個人的網絡與資源，而弱勢地主目前在運動中是處於缺席的狀況，這是受制於開發商運用資源壓抑，以及訴訟抗爭高成本的結果，因此如何讓民辦制度下的弱勢地主運動起來，會是專業社會運動者進來該領域的重要課題，或許這份研究能為專業社運團體未來的動員策畫提供一點參考。

另外，本文因為受限於進入田野的難度，在個別的自救會的活動參與有異，並且難以訪談開發商，因而難以針對三個個案的開發商類型與反對運動的動員結構，細緻探討。但在這裡我可以指出的是，三個個案的開發商確實在類型上不同，

一是臺中地方最大的跨國企業；二是深具政治背景的臺中知名的建設公司；三則是由三間中型建商組成的開發公司。這三者開發速度上略有差異，總的來說在跨國企業轉投資接手了重劃案後，單元 A 的重劃整合速度是最快的。在訪談過程也聽聞三個單元的重劃會態度亦有差異，單元 A 與單元 B 對於抗爭較為直接強硬，有較多的法律、及動員同意地主來反制抗爭者，而單元 C 較為低調，然而卻爆發了規模最大的天主堂事件。開發商類型與抗爭運動間的關係為何？需要更多研究探討。

另外，本文最開始的構想，是比較臺中市自辦重劃與公辦重劃引起的抗爭運動會否有差異？然而臺中近期的公辦重劃抗爭卻遠比自辦重劃少，並且缺乏寄有的抗爭團體，只能找到零星的爭議事件。為何公辦重劃難以有運動產生？是否與過去臺中的重劃致富傳奇有關？或許這可進一步調查。

目前已有地方人士與社會運動份子進入臺中爭議開發案社區，開始有一些運動出現，未來有可能進行以臺中為背景，比較政府主導、企業指導的徵地及其相應運動關係的比較研究。

最後，在整理臺灣的重劃制度變遷，因為缺乏實際進行這些法案審議的會議資料，我只能藉由既有文獻以及相關法令的修改時間點，配合臺灣的景氣變化，提出重劃制度的轉變趨勢。到底是什麼樣的團體鼓吹解禁，放寬門檻，這都有待未來資料提供與研究進行。

## 參考文獻

- Amenta, Edwin et al., 2002, "Challengers and States: Toward a Political Sociology of Social Movements." *Research in Political Sociology* 10: 47-83.
- Broadbent, Jeffrey, 2003, "Movement in Context: Thick Networks and Japanese Environmental Protest." Pp. 204-229, in *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, edited by Mario Diani and Doug McAdam. New York: Oxford University Press.
- Castells Manuel, 1972, "Urban renewal and social conflict in Paris." *Social science information* 11(2): 93-124.
- Eisinger, Peter K., 1973, "The Condition of Protest Behavior in American Cities." *American Political Science Review* 67:11-28.
- Gould, Roger V., 1995, *Insurgent Identities: Class, Community, and Protest in Paris, from 1848 to the Commune*. Chicago: Chicago University Press.
- Harvey, David 著、王志弘、王玥民譯，2010，〈從管理主義到企業主義：晚期資本主義都市治理的轉變〉，頁 503-536，收錄於 Harvey 著，王志弘、王玥民譯，《資本的空間：批判地理學芻論》。臺北：群學。
- Kornhauser, William, 1959, *The Politics of Mass Society*. New York: Free Press.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald, 1996, "Introduction: Opportunity, Mobilizing Structures and Framing Process: Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements." Pp. 1-20, in *Comparative Perspectives on Social Movements*, edited by Doug McAdam, John D. McCarthy and Mayer N. Zald. New York: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow and Charles Tilly, 2001, *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

- McAdam, Doug., 1982, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago.
- Pickvance, Chris , 2003, "From Urban Social Movements to Urban Movements: A Review and Introduction to A Symposium on Urban Movements." *International Journal of Urban and Regional Research* 27(1):102-10.
- Schneiberg, Marc and Michael Lounsbury. 2008. "Social Movements and Institutional Analysis." Pp. 650-72 in *The Handbook of Organizational Institutionalism*, edited by Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin-Andersson and Roy Suddaby. London: Sage Publications.
- Short, J., Fleming, S. and Witt. S.J.G., 1986, *Housebuilding Planning and Community Action: The Production and Negotiation of the Built Environment*. London: Routledge Kegan & Paul.
- Snow, David A. and Danny Trom, 2002, "The Case Study and The Study of Social Movements". Pp. 146-172 in *Methods of Social Movement Research*, edited by Bert Klandermans and Suzanne Straggenborg. London: University of Minnesota Press.
- Snow, David, Louis A. Zurcher Jr. and Sheldon Ekalnd-Olson, 1980, "Social Networks and Social Movements: A Microstructural Approach to Differential Recruitment." *American Sociological Review* 45: 787-801.
- Steinmetz, George, 1993, *Regulating the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial. Germany*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles , 1978, *From Mobilization to Revolution*. MA: Addison-Wesley.
- Walker, Edward T., Andrew W. Martin, and John D. McCarthy., 2008, "Confronting the State, the Corporation, and the Academy: The Influence of Institutional Targets on Social Movement Repertoires." *American Journal of Sociology* 114: 35-76.

Zhou, Xueguang, 1993, "Unorganized Interests and Collective Action in Communist China." *American Sociological Review* 58:54-73.

王光旭，2005，〈都市計畫審議機制之制度分析：以臺中市為例〉，《行政暨政策學報》41:35-80。

王金壽，2012，〈解釋臺灣法院改革和檢察改革之差異：一個政治機會結構的觀點〉，《臺灣民主季刊》9(4): 97-139。

王振寰，1996，《誰統治臺灣：轉型中的國家機器與權力結構》。臺北：巨流。

市政組，2013，〈掀開臺中市土地開發的黑幕〉。《盯住大臺中》5:14-23。

市政組，2014，〈法官：單元 2 市地重劃是白領智慧犯罪〉。《盯住大臺中》8:12-23。

何明修，2008，〈開發獨裁之後：近二十年來的工業與地方社會〉。頁 329-353，收錄於王宏仁、龔宜君主編，《臺灣的社會學想像》，臺北：巨流。

吳介民，1990，《政體轉型期的社會抗議：臺灣 1980 年代》。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

李永展、藍逸之、莊翰華，〈全球經濟變遷、發展型國家與臺灣城鄉規劃之重探：都市企業主義適用性的地理探查及其治理危機〉。《地理學報》40:69-97。

林英彥，2003，〈臺灣之市地重劃問題與對策〉。《土地問題研究季刊》2(1): 50-54。

邱品芳，2005，《市地重劃實施過程中衝突化解之研究》。國立政治大學地政學系碩士在職專班碩士論文。

邱瑜瑾，1996，《解嚴後臺中市都市發展型塑的社會機制》。東海大學社會學研究所博士論文。

施正鋒、吳珮瑛，2013，〈政府徵收民地的政治與經濟分析〉。頁 9-55，收錄於施正鋒、徐世榮編，《土地與政治》。臺北：社團法人李登輝民主協會。

施慈航，2007，〈自辦市地重劃的主要問題與對策〉。《土地問題研究季刊》6(1):

53-64。

紀金山，1996，《社區爭議事件集體行動體系之結構分析：以臺中科技工業區土地徵收案為例》。東海大學社會學研究所碩士論文。

夏鑄九，1991，〈一個都市實踐的假說：都市與區域過程中之臺灣地方政府與社會〉。《建築與城鄉研究學報》6: 31-41。

夏鑄九、成露茜、楊友仁，1999，〈經濟危機、國家與都市運動：臺灣對亞洲經濟危機之都市回應〉。《城市與設計學報》9/10: 1-56。

夏鑄九、張景森，1996，〈都市危機、地方政府與都市：地域實踐之提綱〉。《建築與城鄉學報》8:35-43。

徐世榮，2013，〈悲慘的臺灣農民：由土地改革到土地徵收〉，頁 57-86，收錄於施正鋒、徐世榮編，《土地與政治》。臺北：社團法人李登輝民主協會。

徐志維，2013，《全球化與都市治理：臺中市的城市戰略與發展轉型》。東海大學社會學系碩士論文。

徐進、趙鼎新，2007，《政府能力和萬曆年間的民變發展》。《社會學研究》1: 1-18。

張文娟，2007，《由下而上社會運動的發生與社會機制：以新莊老街為例》。東吳社會學研究所碩士論文。

張磊，2005，〈業主維權運動：產生原因及動員機制〉。《社會學研究》6: 1-39。

曹輝成，2008，《臺灣現行自辦市地重劃制度之研究》。中山大學中山學術研究所碩士論文。

莊仲甫，2007，〈自辦市地重劃土地分配之困境〉。《土地問題研究季刊》6(24):116-123。

莊仲甫，2009，〈市地重劃之性質〉。頁 184-211，收錄於《高雄論重劃：市地重劃 50 週年研討會論文集》。高雄：高市地政處。



- 莊仲甫，2011，〈市地重劃計畫書公告之異議處理－兼評內政部 99 年臺內訴字第 0980218919 號訴願決定〉。《土地問題研究季刊》10(1): 35-45。
- 莊仲甫，2014，〈從大法官 709 號解釋看自辦市地重劃問題〉。《土地問題研究季刊》13(1):78-87。
- 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--臺中市豐樂重劃區為例〉。《華岡地理學報》29:41-52。
- 許甘霖，2008，〈重劃發現或重新發明？「第十屆國際 Karl Polanyi 研討會後記」〉。《臺灣社會研究季刊》69:323-335。
- 陳中寧，2013，〈社會運動如何改變制度：抗爭事件對立法過程之影響〉。《臺灣人權學刊》2(1): 203-220。
- 陳東升，1999，《金權城市：地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》。臺北：巨流。
- 陳東升，2003，〈臺灣的都市與社區研究〉，頁 311-344。收錄於王振寰主編《臺灣社會》。臺北：巨流。
- 陳美智，1994，《地方財政之國家與地方菁英影響力的運作機制-臺中市個案研究》。臺中：東海大學社會學系碩士論文。
- 陳維展，2011，《國家開發計劃與社區抵抗：以紅毛港遷村案為例》。國立中山大學社會學系碩士論文。
- 彭杏珠，1998，〈十年一覺臺中夢 贏得股市投機名〉。《商業週刊》48:48-52。
- 湯國榮，1996，《臺中市空間發展政治經濟史考察（1945-1995）》。逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 覃瓊瑤，2012，《以代理理論分析重劃會與開發商之關係》。逢甲大學土地管理學系碩士論文

- 馮仕政，2013，《西方社會運動理論研究》。北京：中國人民大學。
- 黃子倫，2014，《追尋正義城市：臺中市整體開發地區為例》。彰化師範大學地理學系碩士論文。
- 楊友仁，2013，〈金融化、城市規劃與雙向運動：臺北版都市更新的衝突探析〉，《國際城市規劃》4:27-36。
- 熊瑞梅，1997，〈中上層社區的形成：建商都市更新之策略及結果〉。頁 351-390，收錄於蔡勇美、章英華主編，《臺灣的都市社會》。臺北：巨流。
- 熊瑞梅、王光旭，2012，〈政策網絡中的對偶互動及其解釋因素：以台中市都市發展政策的菁英網絡為例 1986-1992〉。《政治科學論叢》51:1-50。
- 熊瑞梅、紀金山，2002，〈師資培育法形成的政策範疇影響力機制〉。《臺灣社會學》4: 199-246。
- 趙彥寧，2006，〈情感政治與另類正義：在臺大陸配偶的社會運動經驗〉。《政治與社會哲學評論》16: 87-152。
- 趙鼎新，2007，《社會運動與革命—理論更新和中國研究》。臺北：巨流。
- 趙鼎新，2012，《社會與政治運動講義(第二版)》。北京：社會科學文獻出版社。
- 劉曜華、周宜強，2002，〈臺中市都市計畫後期發展區建築解禁爭議研究〉。第六屆國土規劃論壇研討會論文。臺南：成功大學。
- 蕭名宏，1997，《草根動員：大學城與大肚山反規劃運動之分析》。東海大學社會學研究所碩士論文。
- 蕭新煌，1988，《70年代反污染自力救濟的結構與過程分析》。臺北：行政院環保署。
- 鍾麗娜，2011，〈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、徐世榮，2011，〈省悟－土地徵收問題之根源所在〉。《土地問題研究季刊》10(3):22-31。

藍逸之、李承嘉，2009，〈臺北市企業型都市治理在空間政治角力過程中的制度危機－一個尺度的政治經濟分析〉。《建築與規劃學報》10(2):123-146。

邊泰明，2003，《土地使用規劃與財產權：理論與實務》。臺北：詹氏書局。

### 政府出版品與公開資訊

臺中市政府，2007a，《擬定臺中市都市計畫（整體開發地區單元1）細部計畫書》。

臺中市政府，2007b，《擬定臺中市都市計畫（整體開發地區單元2）細部計畫書》。

臺中市政府，2006，《擬定臺中市都市計畫（整體開發地區單元3）細部計畫書》。

臺中市政府地政局，2013，《風華展現：臺中市市地重劃成果簡介》。

### 新聞報導

劉秀英，2001年11月7日，〈阿扁允後期發展區解禁 沒的事？〉。《聯合晚報》。

曾蘭淑，2000年5月5日，〈議員紛建言：居民不應是三等公民〉。《聯合報》。

### 網路資源

<http://www.youtube.com/watch?v=3lhpHtVtJcI>

PTS 台灣公共電視，2010，〈永定祖厝老農的心聲 哪裡可以再有永定厝〉。2013年11月10日取自

Lewis Chen，2013，〈2012 臺灣國際紀錄片雙年展-土地正義〉。2013年12月29日取自，<http://www.youtube.com/watch?v=olNEjK3qxtk>

YCChang，2014，〈臺中重劃區地圖〉。2014年4月16日取自，

<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=z6npNL7HTRwc.kq-wHuPFZfPM&msa=>

鄭敏玲，2009，〈老農拒絕徵地，田遭傾倒廢土〉。2014年5月22日取自蘋果日報

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20090720/31797460/>

柯 p 競選團隊，2014，〈柯 p 新政〉。2014年12月30日，取自 <http://www.kptaipei.tw/>

鑫傳視訊廣告，2012，〈大臺中新聞-中市地政局專案報告 0604〉，2014年12月31

日取自，<https://www.youtube.com/watch?v=GT9vZlrFQrQ>

黃志政，2013，〈議會檢討重劃問題 地政局承認自辦的問題實在太多〉。2015年1

月20日取自，<http://ppt.cc/jXmV>

臺中市主計處，2008，〈臺中市主計處統計通報第 97-004 號〉。2014年6月1日取

自，

<http://www.dbas.taichung.gov.tw/lp.asp?CtNode=2828&CtUnit=1092&BaseDSD=>

[7&mp=113010&xq\\_xCat=097](http://www.dbas.taichung.gov.tw/lp.asp?CtNode=2828&CtUnit=1092&BaseDSD=7&mp=113010&xq_xCat=097)

## 附錄 A 地方人士訪談大綱

一、可否說說您自己對臺中近年重劃的看法與立場？

二、重劃制度與地方政商關係

- 臺中近年的重劃有公/私辦兩種，之前主要都是公辦，現在則以自辦為主，這是如何轉變的呢？
- 是哪些人在臺中推動自辦重劃大規模的實施？議會、地方首長、規劃官僚、派系還是解禁後進場的臺中財團？若是，他們是如何推動？
- 臺中市因龐大的公辦重劃，有過投機城市的別稱，換成自辦重劃為主，政商運作、關係跟以前有所不同嗎？

三、自辦重劃在社區/單元的運作過程：

- 重劃/籌備會發起人的背景大多是如何呢？
- 重劃會是怎麼在社區/單元裡跟地主爭取同意書？
- 重劃業者與地方行政基層、規劃官僚、地方派系、民代互動情形如何？爭取同意比例時會透過這層關係嗎？
- 單元裡有多個重劃籌辦會申請的情形是怎樣呢？
- 重劃會的人事是如何組成的？為何後來總被詬病為外來的開發商所主導？

四、自辦重劃與爭議事件：

- 重劃也在社區造成許多的爭議事件，當主導者為重劃會，相較於政府主導在異議處理上不同嗎？
- 自辦的不同意戶們會否因為多數決在社區的運行，而難以找地方行政基層與民代訴願？
- 目前市政府、市議會對重劃的態度，有因為爭議事件而變化嗎？您覺得主要的變化是？

五、可否建議其他可以訪問的對象？

## 附錄 B 自救會幹部訪談大綱

### 一、基本資料：

- 您住在臺中哪裡？住了多久時間？
- 今年貴庚？
- 您的教育程度？
- 您現在的工作？
- 過去有參與過社區的活動嗎？或者擔任過社區的工作？
- 是否參加過政黨？或屬於哪個派系？
- 在重劃單元範圍內有房子、土地嗎？單元範圍外還有嗎？
- 重劃前，您在單元裡的土地、建物使用狀況為何？

### 二、自救行動歷程、參與動機：

- 當初參與、創辦自救會前曾透過那些管道表達意見？
- 當初是如何成立這個自救會的？何時成立？
- 當初加入自救會的理由？
- 是誰帶您進入自救會的？他的身分？和您的關係？
- 過去是否也參加過類似的自救活動？或者有過抗爭經驗？
- 自救會運作、組成

### 三、可否請您簡述自救會的目的？

- 目前自救會的組成大致是那些人呢？
- 目前自救會的組織架構？
- 目前進行過的活動有哪些，或者哪些活動居多？
- 目前自救會的經費來源？
- 尋求過那些外界幫助？例如專業人士、社運團體、政商界人士等…

#### 四、關係網絡、動員

- 地方上除了你們外，還有其他反對不當重劃的有力人士、團體嗎？
- 之前進行抗爭活動都是找那些人來？怎麼聯繫他們？
- 會注意臺中其他的土地自救會嗎？與他們的關係如何？
- 文林苑、大埔、天主堂這些事件會否讓您或貴會改變想法、方針？
- 與地方行政基層、民代、社區關係如何？會尋求他們的協助、支持嗎？
- 覺得重劃開始後，您與社區的關係有怎樣的改變？或者您覺得社區有什麼變化？

#### 五、覺得目前自救會最大的困難是？

#### 六、能否請您介紹成員訪談呢？

## 附錄 C 專案小組訪談大綱

### 一、監督專案小組

- 想請教您當初臺中市議會市地開發監督專案小組是如何成立的？
- 目前的小組的組成大概是如何呢？人事、組織架構方面。
- 專案小組的資源來自於？
- 會議的進行大概是怎樣？除了小組的組員還會找哪些人來？
- 目前處理的大多是怎樣案子？哪些居多？
- 監督專案小組做成的決議能對重劃會、市政府效力如何？

### 二、可否說說您自己對臺中近年重劃的看法與立場？

- 臺中的重劃有公/私辦兩種，之前主要都是公辦，現在則以自辦為主，這是如何轉變的呢？
- 是哪些人推動了自辦重劃大規模的實施？中央、臺中市長、規劃官僚、派系、還是開放後進場的臺中財團？若是，他們是如何推動？
- 重劃也在社區造成許多的爭議事件，當主導者為重劃會，相較於政府主導在異議處理上不同嗎？
- 目前市政府、市議會對重劃的態度，有因為爭議事件而變化嗎？您覺得主要的變化是？

### 三、可否建議其他可以訪問的對象？