

臺中市政府 104 年度市政發展研究論文獎助計畫

論文節錄重點

對抗政府、財團還是社區？臺中自辦重劃下的  
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

學 校：東海大學

系 所：社會學系

中華民國 104 年 2 月

## 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**

## 目錄

壹、前言與緣起.....	1
貳、研究目的與重點.....	3
參、文獻探討.....	4
肆、研究設計、研究架構及分析方法.....	7
伍、分析結果及研究發現.....	9
陸、結論及政策建議.....	13
柒、參考文獻.....	18

## 壹、前言與緣起

過去三十年來,市地重劃成為台中市發展的發動機制(王振寰 1996)。80年代到90年代期間,建築營造業在台中蓬勃發展,並培育出長億、廣三等企業集團。然而由於1998年的亞洲金融風暴,以及國家實施容積管制的影響,引發搶建風潮造成大量餘屋,緊隨而來的921大地震更進一步重創中部各縣市的地價,造成房地產的災情慘重,不復當年榮景。

2001年底當選第18任台中市長並隨後連任三屆的台中市長胡志強,看準高鐵台中烏日站的成立以及兩岸開放的契機,並結合其過去外交官的形象,推動以「文化、經濟、國際城」為口號的都市競爭發展策略,各項都市地景的建造,期待帶動台中市土地利用的價值。持續運作兩年,然而胎死腹中的古根漢美術館計畫(2003-2004),並未阻礙胡志強市長的決心,隨後持續推動台中歌劇院(2005-2014)、台灣塔(2010-?)、台灣大道(2011),以及中台灣電影推廣園區(2013-?)等等旗艦式計畫,以及劃設推動區域發展的計畫案,如臺中國際經貿園區等。這些都市地景的建設除昭示成為全球城市的積極意圖外,也直接加溫了台中的房地產市場及經濟成長(徐志維 2013)。

另一方面,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。更進一步地,土地重劃也為台中市帶來盈餘,充沛市府財政來源,時任副市長的蕭家淇在第66次市政會議中,即曾特別提及重劃事業對於臺中市政建設的貢獻<sup>1</sup>。在胡志強擔任市長末期,台中市成為全國經濟發展最為迅速的區域,進而直逼高雄、儼然有取而代之的氣勢。

相當弔詭地,強勢的經濟成長,並未讓胡志強領導的台中市政府,獲得更多市民的支持。反而從2000年代的末期開始,越來越多市民開始對台中市政府表達不滿。《天下雜誌》自2004年起每年舉辦「台灣幸福城市排行榜」專題調查,便呈現此一充滿戲劇性的變化。胡志強市長的排名,在

---

<sup>1</sup> 資料來源:高雄市政府地政處〈2009〉

2007 年至 2009 年間一直名列前茅（第 3 名、第 3 名、第 5 名），可是 2010 年胡志強排名暴跌至第 18 名，未來 4 年再也沒高過此一名次。

胡志強市長聲望的重挫，市地重劃引起的紛爭可能是重要因素之一。2009 年 7 月上旬，台中市永定厝地區發生了一起爭議事件。當地老農質疑開發公司公信力，不願加入自辦重劃案。不久之後，反對重劃的老農們發現時值收割季節的自家農地遭到惡意傾倒廢土。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，但情況遲遲未有改善。其中一位老農民的外孫女撰文將該事件披露於網路後，引發熱烈迴響。台中市土地重劃的抗爭事件，自此開始熱絡起來。2012 年 5 月南屯天主堂發起大規模宗教團體遊行，抗議被劃入重劃範圍成為道路預定地，將台中市土地重劃的爭議，推向更為受人矚目的高峰。

檢視這些因土地重劃而引起的抗爭事件後，我們發現這些事件具有一些新的特質。第一，由於台中市政府從 2004 年起盡可能地交由民間團體辦理開發，這些抗爭事件因而不全然是地方社會與國家機器的相互對抗。第二，民間辦理的模式也導致不同的動員形式，開發商雖然與市政府有緊密的聯繫管道，但他們更積極介入社區，爭奪社區內對開發的話語及程序之主導權。第三，市政府更傾向於扮演消極的角色，將紛爭定義為人民與開發商之間的民事契約事宜，應交由兩造雙方自行處理。這導致抗爭者不再批判國家機器的暴力介入，轉而控訴政府單位的「不作為」。

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）。

綜合以上討論，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，探索台中市在都市企業化過程中，民間團體開發制度及抗爭之間的關係。

這篇文章以都市企業化過程為背景探討底下兩個問題，並試圖對這兩個問題做出初步解答。

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？

## 貳、研究目的與重點

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>2</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）。

因此，我認為探討自辦重劃制度以及其反對群眾的關係，對於解決市政實際難題是重要的。

---

<sup>2</sup> 柯 P 競選團隊〈2014〉。

## 參、文獻探討

既有且直接探討臺灣自辦市地重劃制度與自救運動關連的文獻並不多，在回顧既有文獻時，我們將擴大搜尋範圍，尋找關於國內規劃制度下發生的徵地爭議事件與抗爭運動的文獻，同時集中在社會學及城市規劃學科的討論。經由整理後發現，這些文獻聚焦在兩個主要的研究議題上：首先，研究者探討特定徵地抗爭事件及運動的產生，分析在怎麼樣的制度環境與社會結構變遷之下，爆發出該次抗爭事件；其次，研究者嘗試回答抗爭運動如何能成為社區的反抗力量的問題，並檢視抗爭在不同階段與脈絡下，採取相異的結盟策略與抗爭手段的問題，希望能夠瞭解抗爭運動的發展。簡而言之，前者以「抗爭運動為何發生？」為主要的研究議題，後者以「如何抗爭？是否能夠持續？」為研究的關懷焦點。下面將簡述這兩類文獻的主要貢獻。

### 一、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。

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（見本論文第四章討論）。

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，放置在本研究的宏觀背景，以利探討重劃過程中各式行動者（特別是在抗爭行動者上）的模式分析。

## 二、詮釋徵地抗爭事件

社會學者傾向從政治經濟學的角度檢討規劃歷史，分析抗爭爆發的成因。他們認為過去政府往往以土地開發的策略，來解決經濟危機與政府財政問題，並透過利益的分配來籠絡地方勢力。作為過去威權政體土地開發的內在邏輯，即使民主化之後仍為各級政府部門所沿用，以徵收的方式取得開發事業用地，具有「路徑依賴」的特質 (path dependence)。近年來中央與縣市政府財政拮据窘迫，土地重劃因此成為受到賦予重望的手段。

許多研究都批判了這種由國家機器所主導的土地開發模式。研究者認為這樣的做法延續威權體制「自上而下」的操作模式，在許多層面上違反了民主政治的原則。施正鋒與吳珮瑛 (2013: 39) 援用美國的案例來說明，徵收民地引發的抗爭事件，關鍵在於徵收過程內存在著對人民財產權侵犯的違憲爭議。徐世榮 (2013)、鍾麗娜 (2011) 等人進一步指出，在台灣威權體制遺留的「惡法」，制訂出不注重民眾參與便直接剝奪民眾財產權的徵地制度，是激發衝突的根源。黃子倫 (2014) 的行動研究更進一步指



出，即使採用自辦重劃區的模式，仍然無法滿足土地正義的要求。現實中地方政府、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、危害弱勢地主的利益。換言之，由於土地重劃與徵收的法令制度承繼了過去威權體制拒絕人民參與、並未保障財產權的缺陷，自辦重劃區的模式也無法真正滿足民主與正義的基本要求。

除路徑依賴的制度論之外，社會學者也援引了 Karl Polanyi 的觀點來理解台灣社會層出不窮的土地抗爭事件。Polanyi 指出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。依此楊友仁（2013）認為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；新自由主義的制度讓民眾感受危機起而反抗，人民因此以社會運動做為武器，企圖扭轉既有結構傾向於資本家的不平等現實，把政府的政策拉回人民可接受範圍之內。

綜上所述，對土地徵收、自辦重劃的各項抗爭事件，不僅是對程序不正義的批判、對財產權侵犯而激起的民眾反抗，它更涉及在地居民對土地的認同、對理想生活的期盼。為一錯綜複雜的現象。在探討抗爭事件成因除需注意徵地與分配過程中所引發的各項利益衝突之外，也要能夠理解在地民眾對社區的認同，思考他們所身處的各项社會關係脈絡。

### 三、 在地社區的組織及抗爭

相較於前述探討徵地抗爭運動的發展，另外一個研究焦點，則是探討抗爭運動在社區裡經由哪些機制進行動員。研究者分析特定的抗爭個案，發掘既有的社區政治網絡、鄰里網絡、宗教祭祀網絡以及社區組織等，在運動的發展及維持過程中如何發揮影響力、相互進行串連，共同促成抗爭的形成（紀金山 1996；蕭名宏 1997；張文娟 2007；陳維展 2011）。

從這些研究我們發現，在地的網絡與組織，對抗爭運動的推動與維持，扮演相當的重要性。過去徵地抗爭事件的個案中，地方政府與開發企業間的相互結盟，透過國家機器出面進行強制徵收。為與擁有龐大資源與手段的開發力量相互對抗，在地居民必須相互團結、緊密聯繫，且積極尋求外部的支持。「社區」是在地居民所組織的核心單位，抗爭過程滋生凝聚在地居民的社區意識，維持運動的整體能量。反徵地運動的組織動員曠費時

日，也使得抗爭運動有機會成為社區居民重新建構自我認同、再造社區的契機。

然而也有研究發現，辦理社區更新的建築商，其實同樣能利用這些社區既有組織、團體與政治網絡來推動計畫，也能夠成功達到社區營造的目的（熊瑞梅 1997）。這意味著前述社區政治網絡、鄰里網絡、宗教祭祀網絡以及社區組織等等，儘管經常作為抗爭的動員機制，但他們其實並不必然拒斥土地重劃及徵收，也能與開發商共同合作，在土地開發的過程中共同獲利同時凝聚社區共識。

以上文獻回顧我們簡要回顧了關於台灣徵地抗爭的相關文獻，第一類文獻聚焦在「抗爭運動為何發生？」的議題上，指出承襲威權時代制度，以國家「自上而下」進行土地徵收、重劃、開發的模式，不僅危及人民的財產權、違反民主的程序，也將傷害到在地居民的土地認同與情感。違背土地正義的傳統土地開發方式，今日已經無法為民眾所接受，相當容易爆發出反徵收的抗爭運動。第二類的文獻則探討「如何抗爭？是否能夠持續？」的議題，指出在地居民利用既有的組織、團體與政治網絡來推動抗爭運動，凝聚社區共識增進動員的能量；在這意義上反徵地的抗爭同時具有重建社區認同、進行社區營造的積極功能。但這類文獻也注意到，社區的組織能量並非僅能做為抗爭運動的工具，營造商同樣能夠與社區進行聯繫，建立自己的運作管道。亦即存在這樣的可能：營造商在土地開發的同時，同時協助社區的發展。底下我們即將在都市企業化的宏觀背景預設下，以台中市三個自辦重劃引起的抗爭事件為例，探討自辦重劃過程中，政府、財團、社區三者變化的關係，而抗爭者是怎麼面對這樣的關係而採取行動，特別是在他們如何動員的部分。

## 肆、研究設計、研究架構與分析方法

### 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。

## 二、資料來源及收集的方法

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，

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，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。

## 伍、分析結果與研究發現

### 一、單元 A 抗爭事件

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），西鄰台中縣之沙鹿鎮、龍井鄉、大肚鄉，南毗台中縣烏日鄉、大里市，北接台中縣潭子鄉、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(台中市政府 2007a)。在市政府解除限建的 2004 年時，單元 A 的人口增加率達到 1.93%，高於所在西屯區的 1.88%，屬西屯區較為熱絡繁榮的地區，吸引到企業集團的注目，開發商開始進駐單元 A。2004 年與 2006 年間，單元 A 個別成立了泰平與中科兩個自辦市地重劃籌備會，爭奪該地開發的主導權。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。從單元 A 重劃會的人事組成上，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（見本論文表 5-3）

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。此外，單元 A 內發生過數起砍伐老樹以及古蹟毀壞等強拆事件，其中最為著名引發爭議的事件為張慶興堂事件。在當地文史工作者與反徵地人士的奔走下，面積達 3,000 多坪的張慶興堂於 2009 年 8 月 6 日受到台中市文化局指定為歷史建築，然而在五日之內，疑似遭到具所有權的開發商所拆除。

在單元 A 的土地抗爭過程中，先後出現兩個不同的自救會組織，主要的訴求也各有不同。2008 年在重劃區整地工程初始階段，在地方居民王先生的號召下，成立了第一個自救會，抗爭的核心訴求是土地分配的模式。（第一）自救會反對重劃會自行分配土地持有比例，認為在開發公司壟斷下的重劃會，土地分配模式將會不利於原持有土地的地主；他們因此要求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，而不作任何變動。該自救會迅速地整合街坊鄰居，並拜託議員與立法委員出面協商，與重劃公司進行對談，最終成功達到其訴求。

單元 A 的第二個自救會，則成立於 2012 年前後，由反對被劃入重劃區的吳先生號召成立。吳先生在第一個自救會成立時期，因為公司設在別處，不住在重劃區，錯過加入抗爭的機會。吳先生本人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，他最初透過向內政部、台中市政府與地方政治人物陳情的方式表達反對的意願，但都未收到正面的答覆，亦沒有任何有效的行動。因此他轉而蒐集重劃會的違法

事項，控告重劃會違法、市政府放縱，同時與其他受害地主組織起來，組織自救會進行抗爭。

與第一個自救會不同，吳先生領導的自救會並未能夠達到訴求。內政部認為重劃會程序上並未違法，而台中市政府則將爭議定義為在地居民與開發商間的民事糾紛；換言之，國家機器皆採取不干涉的旁觀立場。自救會因而在訴訟時屢次敗給市政府與重劃會。領導人在目睹當時如火如荼的大埔、文林苑運動後，考量到缺乏人力資源的限制，因而非常希望能有學生來幫忙，將抗爭轉向為社會運動的形式。

## 二、單元 B 抗爭事件

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 計劃道路與第五單元相鄰、北至市政路中心線，全區面積約為 186.3273 公頃。行政範圍包括台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（台中市政府 2007）。

與同在西屯區的單元 A 相較，單元 B 的發展更為開闊，2003 年與 2004 年的成長率各為 5.61% 和 4.46%，遠高於西屯區平均值 1.88%、2.02%。因此市地重劃的推動更顯積極，在 2006 年間同時有德華、群園、市政、龍門四家籌備會成立，激烈競爭主導土地重劃的主控權，最後由德華籌備會獲得在地過半地主的簽名，成立德華自辦市地重劃會，抗爭活動也隨之圍繞在市地重劃會的各项手段上。

單元 A 的自救會相較，單元 B 的自救會有更多的社會運動經驗與關係網絡。自救會汪會長曾經是社區守望相助會的隊長，曾擔任反台中某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，成功使市政府停止在該地徵收農地以進行工業區的開發。汪會長在反工業區設置的抗爭過程中與臺灣幾個主要的農地保護團體合作，也參與在凱達格蘭大道遊行的全國反農地徵運動。汪會長認識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。

另外一位主要幹部李先生則曾擔任過八期重劃區的重劃委員，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，因此有校地在自救會中擔任重劃法律顧問的角色。他

協助自救會蒐集重劃會多項不法事實，包括假人頭與重劃會理監事違法之處、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、台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。其中重劃會透過資訊不對等的手段使地主簽定同意書，搬離未來政府計畫作為公車轉運站的精華地段的交六用地，更是嚴重侵害多名地主權益（黃子倫 2014）。

蒐集到重劃會這些不法之處，單元 B 自救會與單元 A（第二）吳會長合作，經由法律訴訟的手段，向重劃會、市府提出告訴，並對內政部、監察院與重劃區外的立委、議員等提出陳情。目前單元 B 的自救會在訴訟上，已經獲得重大成果。但也由於取得訴訟上的實質成果，目前單元 B 自救會的策略開始轉趨保守，並不像單元 A 自救會那般，積極尋找外面的資源、擴大抗爭的規模。

### 三、單元 C 抗爭事件

與前兩個案例位於西屯區不同，單元 C 位處於台中市南屯區。單元 C 的地理範圍，西起環中路、東至黎明社區等、南以 20m-113 道路與第五單元相鄰、北至市政路中心線，面積約為 53.7908 公頃。行政範圍包含台中市南屯區三厝里、新生里及永定里部分範圍（台中市政府 2006）。和前兩個單元相同，單元 C 的發展，在 2004 年開放限建時，屬於高過南屯區平均人口與經濟增長的地區，快速成為開發商物色的重劃標的。2004 年間單元 C 內即成立了精武、新生籌備會，爭奪主導開發的權力。

最後取得單元 C 主導權的重劃會，可說是本研究三個研究案例中最為堅實的開發公司集團，股權佔 90% 以上。此一重劃會由台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台中市議員出任，可謂政商結盟相當穩固。

單元 C 內發生數起重大的抗爭事件，包括 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。然而，此時單元 C 的抗爭運動，其組織發展並不順利。雖然數名反對人士曾組成自救會，該自救會的會長也具有土地仲介的相關背景及知識，然而因部份成員與重劃會私下達成協議、部分成員不常參與活動，該自救會不久旋即解散。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，不久也轉向同意重劃。

最後讓單元 C 的反對力量成功組織起來，則是基於南屯天主堂與其宗教網絡。南屯天主堂因重劃工程將其土地劃入重劃範圍，成為未來的道路預定地，若要繼續保持完整的使用，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；接著天主堂轉向政府、議會陳情，嘗試變更為宗教保留區，仍未獲得正面的回應。因此在大埔、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 日在市政府廣場前，發起一場大規模的遊行，為本研究三個單元自救會所發起的最大規模抗爭運動，也將單元 C 的土地抗爭，轉化為全國性的重要議題。

## 陸、結論及政策建議

### 一、結論

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(見第五章),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。

研究的三個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。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，種種跡象顯示抗爭運動難以透過社區內資源進行動員，然而三個案例也顯示社區的開發異義者仍能透過法律動員以及藉由社區外網絡與資源，來達成抗爭目的。

## 二、政策建議

目前關於重劃的研究大多可見於地政、規劃學門，一份社會學科的研究，還是關於行動者抗爭的過程的研究，能對政策有怎樣的建議？

筆者認為從抗爭行動者的觀點來看自辦重劃有幾個好處。首先，過去規劃給予民眾的印象就是由上而下的管理方式，並且目的在於展向明日的都市願景，特別反映了規劃師以及都市精英的觀感。從抗爭行動者的角度，我們可以從衝突面去發掘社區民眾期許的社區開發究竟為何。再者，關於社會運動、社會抗爭在現代民主社會中已成為都市治理的一個重大課題。諸如大埔事件、士林文林苑事件，如何減少這些衝突，創造真正的民眾參與，一個了解策略與民溝通的管道即是去了解抗爭的發生機制，做市政的檢討。

由民間團體辦理市地重劃的模式，儘管有相當的理由是為了樽節市府預算的開銷，但也可以理解為是對過去與行政單位抗爭的社會運動的一個回應。過去社會運動對徵地的抗爭，將焦點聚集在國家機器延續威權主義的作法，無視人民意見、「自上而下」恣意地侵害人民財產(徐世榮 2013)。讓民間能夠自主發起(數個)籌備會，爭取在地居民過半數支持、並在隨後成立的重辦會上共同分配土地持有比例，整個「由下而上」的審議過程，應是比起過去的模式更加「民主」、更能顧及在地居民的利益才是，不過審視前述三個台中市自辦重劃的案例之後，我們注意到整個重劃過程中，普遍存在許多權力不平等與程序不正義的現象，造成自辦重劃的理想與現實之間，存在著不小的落差。

在我們訪談過程中，發現資訊及權力的不平等即是自辦重劃的重要問題。在本文三個單元自救會與的重辦會抗爭過程中，都能夠觀察到雙方的資訊不對等現象。這不僅是因為主導重辦會的開發商本身具有相關專業與知識，也因為開發商能夠透過與行政單位的關係管道，獲得重要的資訊、快速瞭解市政府的立場。

整個自辦市地重劃案的推動過程中，受到政府法令的層層限制，市政府也會加以審核確保程序上一切合法。因此當開發商自組織籌劃會的階段開始，為求避免不能通過市政府的審核階段，籌劃會、開發商傾向拉攏地方地政、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事務經驗，有助解決重劃過程中遇到的難關。檢視最後成立的重劃會人事，我們發現幾個自辦重劃會中，退休的地政、規劃官員加入了開發商，擔任高級顧問等職務，甚至也有退休官員自行籌組公司進行開發。讓退休的地政、規劃官

員進入開發商的團隊中，擔任執行者或顧問一職，持平而言並不代表內部必然存在弊端，甚至官商勾結的情事；這些退休官員熟悉市政府的行政程序，同時仍在相關部門有充足的人脈。這已為開發團隊節省下許多行政的成本，確保審核作業的快速進行。相較之下自救會並不具備如此充足的知識，在抗爭策略上雖然也會嘗試以法律、法規等作為武器來對抗重劃會，卻很容易因為無法掌握要點、抓不到「竅門」而不被受理，徒然消耗運動初期的能量。單元 A 的（第二）自救會，便碰上這類的困境。自救會雖向內政部、台中市政府與地方政治人物陳情，但是都未能得到正面的回應；因而單元 A（第二）自救會更加考慮運動抗爭的方式，彰顯反對重劃會的訴求。相較下有著較多相關知識及資源的單元 B，抗爭的過程則順利許多；擔任過八期重劃區重劃委員的自救會幹部李先生，提供了自救會所需要的關鍵知識，讓訴訟的過程顯得順利而有所斬獲。然而，我們必須承認自救會的成員中有重劃委員更像是一個「巧合」，在絕大多數的抗爭個案中，自救會並不會有這樣背景的成員在其中；相反的，建商組織的開發團隊有地政與規劃的退休官員，則可說是「必然」的一件事。雙方一開始便處於相當不對等的地位上。

目前的重劃會理監事制度顯是有所問題，筆者曾照訪當地的重劃會址，發現會址已荒廢多時，對照我們的訪談成果，顯見在獲得開發主導權的會員大會後，重劃會即少與社區居民進行溝通、宣導，面對面的接觸減少，是增加彼此隔閡，必須建立在社區互動的民間團體開發制度。

參考國內外的案例，建立一個更為透明的開發審議作業，真正的實施參與式的規劃，讓開發區的居民能有更多的管道得以了解開發的進度、工程、預算狀況，而不是全由理監事來代理。從我們探討的案例，亦可看到居民在法律訴訟上的不平等，或許可透過雇用協助居民解決社區開發法律諮詢的律師、地政人員，以及建立草根團體等方式解決權力不平等困境。

其次，在於開發論述壓倒各種論述的問題，從我們這篇研究，可以知道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。是否除了創造金錢價值外，有否其他可能？日前，黎明溝的爭議事件即反應市民渴求優質環境。

最後，是關於開發成本的問題，一直以來，都市成長的探討關注在描繪成長藍圖，卻鮮少有衡量開發成本的機制，開發過程中對環境、文化資產的破壞，重劃區規劃後，對週遭社區的影響如何？例如重劃區與週遭社區的排水問題即成為重劃區居民與附近居民的衝突點，這樣的外部成本，都不在當初的重劃規劃設計考量。

為開發過程中的協商成本等等的都可以採納進來。當初，市政團隊以為採納民間團體來開發的自辦重劃制度可以大舉加快重劃作業，然而，到目前為止，重劃仍因諸多衝突爭議，而導致作業緩慢，過程中龐大閒置成本、協商成本都是當初規劃設計者為衡量到的。望未來規劃能將這些意見考量在內，打造真正的民主參與規劃，合力建構明日城市。

### 柒、參考文獻

- 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。
- 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.
- Yin, Robert K. 著、周海濤、李永賢、張蘅譯，2009，《個案研究：設計與方法》。臺北：五南。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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>
- 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。

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，2007，《擬定臺中市都市計畫（整體開發地區單元 2）細部計畫書》。

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。

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。