

浮濫圈地之成因及其抵抗

許博任

台灣農村陣線研究員

摘要

本文指出政府與資本家為解決國家財政與資本積累危機，以土地去管制化與自由化政策，引導資本流入土地部門進行土地投機，為近年台灣浮濫圈地之主因。同時呈現在土地投機風氣盛行下，反圈地行動者的困難處境與力量，以及反圈地運動所開展的多元實踐與論述。

關鍵字

土地徵收、土地投機、反圈地運動

一、失控的土地開發

2010 年大埔事件發生後，各地農村反徵收運動蜂起。2010 與 2011 年夏天全台上千受政府圈地所苦的農民兩度夜宿凱道，促使 2011 年底土地徵收條例小幅修正，¹ 但仍無法從制度上遏止政府浮濫發動徵收，諸如淡海新市鎮二期、桃園航空城等動輒上千公頃的徵收案，仍然不斷地啟動。至 2013 年 7 月苗栗縣府在居民申請撤銷徵收訴訟尚未判決確定前，強行拆除大埔張藥房等四戶居民的房舍，引發輿論譁然及人民奮起抗爭，終而發生張藥房老闆張森文先生死諫的憾事。遲至今年春節前，台中高等行政法院判決出爐，確認大埔案徵收不合程序要件，徵收違法，還給徵收受災戶基本的正義。回顧這波從 2010 年開始受到重視的農村反圈地運動中，行動者屢屢面對政府以及贊成徵收者的攻訐，主張土地徵收是公私互利，是推動建設與經濟發展的必要工具，把反對徵收的居民扣上阻礙發展的大帽子。但土地開發就帶來發展？反對土地開發就是

1 請參閱〈土徵條例關鍵條文民間版、官方版、通過版超級比一比！〉，台灣農村陣線，<http://www.taiwanruralfont.org/node/271>，2011/12/08。

發展的絆腳石？在真實情境下觀之，這兩組假說恐怕都不成立。

中科四期案是經典的案例。中科四期面積達 600 公頃，2009 年以前是一片年產值達兩億的甘蔗園，是台糖少數仍在種植甘蔗的土地。四年過去了，偌大的園區仍只有一間面積不到兩公頃的製襪工廠進駐，原先聲稱將投資 4000 億興建 11 代面板廠的友達，早已宣布放棄投資。中科四期宣稱要引進的產業內容，一度從光電面板產業改為精密機械業，近日又宣稱要再轉型為電子科技園區，但仍無廠商實際進駐，已然成為蚊子園區，而當初受影響的聚落已然殘破。² 在二林中科的環境影響評估及開發許可的審議過程當中，區位偏遠、面板產業已走下坡、無實質用地需求等質疑即不斷被提出，為何政府仍執意在二林小鎮開發此巨型園區？地方盛傳是要為 20 年前胎死腹中的大學城計畫解套，據聞當時許多投資客進場炒作土地，最終計畫未成而被套牢。鄉里傳言雖無從證實，但後來彰化縣政府確實配合中科四期的設置，而在周邊地區規劃了 1400 公頃的中科特定區都市計畫。所幸計畫在研擬階段，就被中央打了回票。

二林中科的徵地鬧劇，正是當今台灣浮濫圈地最鮮明的例子。依審計部 2009 年統計，全台待租售的工業區與科學園區面積，荒廢閒置的產業用地高達 14,276 公頃。行政院主計處 2010 年住宅普查數據顯示，全台空屋率高達 19.4%；而內政部營建署統計的都市計畫人口數已超出現況人口數 700 萬人以上。但政府仍持續以開發科學園區、都市計畫區等名義廣徵民地，在都市及產業發展早已飽和的情況下，土地開發宣稱可帶來的產值與發展，已無法兌現，導致科學園區沒有廠商進駐，形成蚊子園區，新市鎮沒有實際的人口成長，形成鬼城一片。唯一改變的只有居民被迫離開土地，原本從事糧食生產的農地，變成荒蕪的住商或產業用地。為何此類只有土地開發而無產業成長的發展策略會成為主流，以下將從政府財政危機及資本主義發展危機角度分析之。

二、圈地拼還債——土地開發作為政府平衡財政手段

「九年來台中市稅收成長約一倍…攀升到近兩百億，這主要是透過市地重

2 中科四期區內有相思寮、農場巷、萬合農場等三個聚落，共 20 餘農戶。原先中科管理局計畫全數徵收，但在居民與協力團體力爭下，行政院出面協調房舍原地保留、農地集中劃設，以地易地方式處理。但聚落內仍有許多居民在徵收壓力下，拆房離去。

劃、區段徵收等手段，原本不用繳地價稅的農地變成建地…房屋稅、地價稅及增值稅收入大增。」³—行政院秘書長蕭家淇（時任台中市副市長）

由於長期的浮濫支出以及減稅政策，近年台灣政府財政赤字問題愈趨嚴重，中央政府公債餘額，20年內竟從5000多億暴增為5兆餘元，⁴中央政府與地方政府潛藏負債高達15兆元，⁵尤其地方政府在財政劃分上缺乏自主財源，財政更為窘迫。面對財政危機，政府理當開源節流，但礙於選舉考量，往往不敢輕言擴大稅基，又須持續擴大支出創造政績，由於財政困窘，各級政府已無法透過一般徵收取得公共設施用地。在此扭曲的財政結構下，透過市地重劃或區段徵收的手段來進行土地開發，就成為各級政府平衡財政收支的萬靈丹。以「區段徵收」而言，是一種具有公私共同開發色彩，但仍然有強制性的徵收方式。政府取得的土地中，其中至少有30%將作為公共設施用地，其中45%-55%不等的土地是分配給原所有權人的「抵價地」，另有15%-25%的「配餘地」，可供政府租售。政府一手透過分配抵價地給地主，省去大筆的徵收補償費支出，另一手則租售配餘地賺取利潤。

區段徵收制度本身即容易造成浮濫徵收，因為要有足夠面積的土地，才得以進行土地分配與租售，因此就打著公共設施周邊（如高鐵站、捷運站）預期會有都市發展之名擴大徵收範圍；同時配餘地可租售籌資的誘因，也易使政府大量發動區段徵收。另外，對地方政府而言，由於農地無法課稅，因此透過市地重劃、區段徵收等手段擴大都市計畫範圍，讓農地變為建築用地，地方政府即可增加地價稅、土地增值稅等稅收。土地開發已然成為各級政府解決財務短絀問題的最佳手段。但土地畢竟屬非再生資源，土地開發也仍須以擴大公共支出進行開發，加之土地標售高度受制於景氣循環，因此以土地開發平衡財政收支並非長久之計。以台中市為例，90年代曾因房地產市場大好，加上市府大量執行市地重劃，因而市庫充裕；但90年代末經濟景氣漸差、房地產蕭條，

3 〈財政模範生台中自己當「招財貓」〉，《聯合報》，2010/12/05。

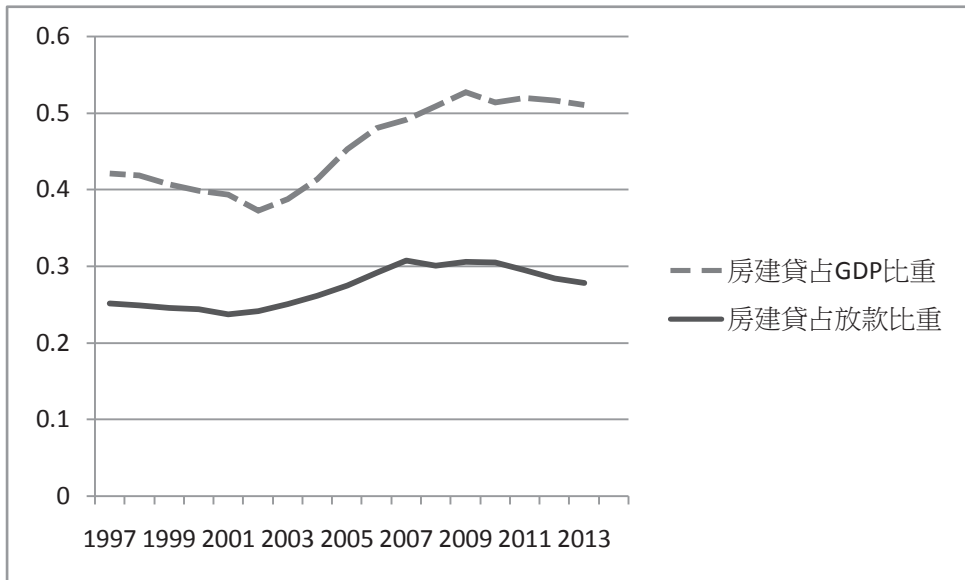
4 〈「債留子孫」的中央政府總預算〉，《工商時報》，<http://news.chinatimes.com/forum/11051403/122013081500291.html>，2013/08/15。

5 〈主計總處就報載「政府潛藏債務年暴增近2兆」之說明〉，行政院主計處，www.dgbas.gov.tw/public/Data/258961171.doc，2012/05/07。

台中市也因此屢傳財政危機。⁶ 可見政府財政過於倚靠土地開發，也有坐吃山空之危。

三、飲鳩止渴？房地產投機與資本主義發展危機

不僅政府倚靠土地開發解決財政問題，資本也倚賴土地炒作來舒緩資本積累的危機。台灣的產業發展在九零年代開始經歷全球生產過剩及全球低利競爭，以致利潤率下降的發展危機。資本於本國製造業部門的獲利率降低，資本家為維持獲利率，開始向其他具獲利潛力的地方移動。就如關廠工人的爭議，即為 90 年代末台灣紡織業、電子業南進西移的過程中，老闆以惡性倒閉的方式，捲款至其他國家繼續設廠投資而產生的後遺症。除了資本外移，亦有大量資本移向國內的土地部門，使得土地投機的風氣盛行。1997 年至 2013 年間，房屋及建築相關貸款餘額不斷成長，已占銀行總放款比重的三成，占 GDP 比重更成長近一成，已占 GDP 比重的五成以上，顯示 90 年代末至今，資本流入土地部門的比率大增。（圖一）



圖一：房建貸占 GDP、總放款比重

6 陳美智，1998，〈地方菁英影響力與財政赤字—以台中市為例〉，《國策專刊》6：2。

資料來源：

1. 中央銀行：全體貨幣機構放款及對象別。
2. 中華民國統計資訊網：消費者貸款及建築貸款餘額。

產業資本投入房地產部門的趨勢相當明顯，例如筆者的家鄉台中市，近年推動大規模的自辦與公辦市地重劃案，其中就有製鞋代工大廠寶成，以及冷凍肉品切割大廠裕國等傳統產業資本投入。投入工運的朋友亦曾轉述某工會幹部的實證，許多老闆已不再更新設備，補足人事，而把資金挪去炒房。桃園某食品大廠甚至有廠長遇缺不補的情事發生。資本流向土地炒作，對整體經濟的負面影響是全面性的。資金不投入技術、設備更新將導致生產力無法提升，產業成長停滯不前。對於受薪階級而言，資本家無心本業，壓低人事成本的結果，將導致受薪階級的薪資水準停滯甚且倒退，或是人力緊縮以致勞動條件惡化；同時資本流入土地部門，墊高地價與房價，又使受薪階級面對高房價，居住成本提高的惡劣處境，形同受到勞動與居住的「雙重剝削」。而薪資倒退、房價高漲，又使得消費緊縮、需求減少，整體經濟陷入長期衰退的惡性循環。

除了資本追逐利潤的驅力外，政府土地政策的自由化傾向，在土地投機熱潮上也扮演推波助瀾的角色。台灣的土地政策，原本偏向嚴格的土地使用規劃管制。但九零年代起土地政策開始自由化與去管制化，以協助排除資本進入土地部門的障礙，土地政策進入所謂的「解放期」。大抵是透過：一、調低土地稅率。如土地增值稅減半，降低土地持有與移轉的成本。二、放寬土地使用管制。都市地區最明顯的手段為提高容積獎勵、降低都市更新門檻與簡化流程條件等，來提高都市土地的潛在地租（獲利空間），以及降低資本流動的門檻。鄉村地區則是農地解禁，首先開放農地自由買賣，其後開放農地興建農舍，藉以完全解除資本進入農地的門檻，以及提高農地的交易價值。三、金融手段。透過提供大量低利的優惠貸款，吸引一般大眾的小額資本進入土地部門，加速土地部門的資本流通，使炒房炒地成為全民遊戲。⁷

四、反圈地行動者的艱難與力量

7 李承嘉，2011，〈百年土地政策再檢驗——土地、資本與危機〉，《建國百年土地論壇文集》，政治大學地政系。

「有一位農民地主告訴我，他認為土地是祖先世代打拼下來的累積；土地留下來，他才能對祖先有所交代，因此說甚麼也不願將土地所有權交出。不過，令人扼腕的是，最後家裡的孩子在與該農民多次爭執未果後，偷偷將農地所有權狀交出，使該農民氣憤又無奈不已。」⁸

在土地投機的熱潮下，台灣的反圈地行動者往往面臨諸多困難。台灣土地制度屬私有制，且沒有單一繼承的限制，土地所有權往往相當零碎。土地所有權人眾多，社經條件、生活方式各異，對於土地的價值觀自是分殊。在一般情況下，處理土地移轉、分割通常就已是鄰里親族間的敏感議題。遇上政府徵收的強制力，以及土地增值因素的介入，往往使社區鄰里因對於是否支持政府開發的立場差異而分化，形成反圈地行動者莫大的壓力。在政府宣布要進行土地開發的區域，土地仲介、地產商早就蜂擁而至，地價應聲飆漲。以淡海新市鎮二期及竹北璞玉計畫為例，農地交易價格皆從一坪幾千元，狂飆至一坪 8、9 萬不等的高價，換言之出賣一公頃土地，即可有上億元的暴利。政府也大力鼓吹，開發後農地變建地價值提高，地主分配回一定比例的建地，共蒙其利。

對持有土地炒作入場券的地主而言，不管是出賣土地或參與開發，一夕致富的美夢是最真實的誘惑。因此抵抗圈地的行動者，不僅自己要面對土地暴利的引誘，也要面對宗族鄰人想望獲利的壓力，加上強制徵收的巨大陰影，以及地產商與土地營建官僚的明槍暗箭，能堅守「土地正義」及「家，不賣也不拆」立場，且能有效整合鄰里親族，展開集體行動者，實屬不易，他們也承受內外交夾的極大壓力。灣寶自救會洪箱女士就曾說，她時常半夜獨自一人到田埂上大哭，以宣洩緊繃的身心情緒。

但在艱困的抵抗過程中，可見草根蓬勃堅韌的組織實力。抗爭資歷長達 30 年的竹東二、三重埔自救會劉慶昌會長，就分享他們的組織經驗：自救會進行分工，有人每天負責閱讀報紙、有人專責上網鎖定議會開會資訊。他則負責專攻公文內容、計畫法規。每每召開會議時，都會要求自救會成員簽到，沒

8 傅偉哲，2012，〈竹南大埔土地微觀察筆記〉，收錄於台灣農村陣線等著，《土地正義的覺醒與實踐—抵抗圈地文集》，第110頁。台北：台灣農村陣線。

有簽到下次就會詢問，還在會議室裡放置三台攝影機攝影，誰沒喊口號，一目了然。有時候，開會不全然是為了交換訊息。劉慶昌開心表示，有時大家會準備好各家招牌菜、收成的稻米互相享用，有時他忙著寫公文、寄存證信函時，鄰居就來幫忙插秧收割，形成一個互助結構。北上開會、上凱道抗爭的經費，也都來自自救會。他舉例，以面積計算，一分地繳交二千元，參加會議者可繳交較少的金額，沒參加的繳比較多，每次收款都是不同人收，若盈餘過多就不會收款。⁹ 團體內部有分工互助與課責制度，基層草根自治儼然成形。

五、反圈地異托邦—超越私有產權的多元論述與實踐

「我退休後說要回家作田，我爸罵我憨，農地租人蓋工廠，一個月隨便都有十幾萬，我卻拿來種菜。」

—土城輝要農場主人輝哥。

輝要農場位於捷運土城站附近的土城彈藥庫社區，這裡過往因為比鄰軍方的彈藥庫，而禁限建長達五十年，因此沒跟上數十年來土城地區的都市成長，仍維持原本農村社區的樣貌。近年彈藥庫遷離後，新北市政府將在當地做新都市計畫，設置司法園區與住宅區，社區內土地將全數進行區段徵收。儘管區段徵收地主有權配回土地，但輝哥與一些鄰居親戚仍組織土城愛綠聯盟，堅持要留住自己的土地，並且保持原貌，作為土城地區の後花園。

在台灣綠黨、台灣蠻野心足協會等環境團體的協助下，彈藥庫居民利用土地環境長出不同於土地開發的發展計畫。輝哥的農場轉型為有機耕作，並且以社區支持型農業的方式經營，如今已是穩定營運的有機農園，甚至連輝哥的小兒子退伍後也加入農場運作，跟著爸爸一起種田。輝哥的鄰居崇賢，則把土地發展成有機市民農園，讓鄰近居民承租耕作，承租者許多是附近的普羅階級。而社區的靈魂人物劉老師，則致力把土地經營成環境教室，平時總有許多人來參與生態與農事體驗，目前已是環保署指定的環境教育地點。居民的努力在反圈地戰場上也得到階段性成果，新北市政府將愛綠聯盟所在區域，劃為農

9 郭琇真，2013，〈種下希望菜園劉慶昌續抗爭路〉，《台灣立報》，<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-132583>。2013/08/21。

業保留區，不列入此次開發範圍。

反圈地運動過程中，諸多反徵收區如同土城彈藥庫，通過另類的實踐行動，打造出土地投機熱潮外的異托邦，體現土地所具有的環境、文化與生產、生態、生活等多元價值。論述上也超越單純的私產權維護，提高至具有公共性的糧食主權與農民權主張。如竹東二、三重埔自救會，受 2008 年全球糧食危機後糧食安全論述高漲的影響，邀集會員集體簽署「永續務農意志書」，宣示自救會成員將永續維持土地做農業使用，守護國家糧食安全，來對抗縣府的土地開發論述。之後由全台各農村反徵地自救會聯合組成的「捍衛農鄉聯盟」，也連結上跨國農民運動—「農民之路」提出的「糧食主權」與「農民權」主張，將台灣農村反徵地運動接連上全球小農奪回生產資源、生產方式自主的鬥爭。

屢有論者認為反圈地運動是守護私有財產，缺乏公共性與進步性。但反圈地行動者在國家強制力、土地增值，以及鄰里親族矛盾的壓力下，勉力抵抗土地投機遊戲，行動本身即在反制極端追求產值成長的盲目發展主義，開展土地在生產、居住、文化傳承與生態維護等多功能另立實踐與論述。介入修法尋求體制改變，把土地多元價值能納入公共決策的考量當中。儘管成果仍然有限，但如魯迅名言：「其實地上本沒有路，走的人多了，也變成了路。」反圈地行動者將持續行動，爭取體制的持續改變。

Opposition to Encroaching Land Enclosure in Taiwan

Po-jen Hsu

Research Fellow, Taiwan Rural Front

Abstract

This note argues that, through its policies of land de-regulation and liberalization, and to resolve crises arising in financial sector and the aggregation of capital, government officials and capitalists lead the capital to land sector for investment in land which is the main cause of encroaching land enclosure movement in Taiwan. The note also describes the difficulties which the anti-enclosure protests face and the multi-dimensions practice and discourse developed by the activists.

Keywords

land requisition, opportunistic land investment, anti-enclosure movement