

【大學用書】

都市政治與土地政策 之政經結構分析

—以台南科學工業園區特定區開發案為例

鍾麗娜◎著



國立政治大學

第三部門研究中心 叢書

文笙書局



都市政治與土地政策 之政經結構分析

—以台南科學工業園區特定區開發案為例



國立政治大學

第三部門研究中心 叢書

ISBN 978-986-297-022-5

00380



9 789862 970225



F213.21
20131

都市政治與土地政策 之政經結構分析

—以台南科學工業園區特定區開發案為例

鍾麗娜 著

文笙書局

都市政治與土地政策之政經結構分析：以台南科學
工業園區特定區開發案為例 / 鍾麗娜 著

初版. — 臺北市：文笙，民 101.07

面；公分

ISBN 978-986-297-022-5 (平裝)

1. 都市政治 2. 土地政策 3. 南科特定區

575.1

101001660

都市政治與土地政策之政經結構分析

— 以台南科學工業園區特定區開發案為例

版權所有

翻印必究

著 者：鍾麗娜

發行人：陳昇一

出版者：文笙書局股份有限公司

地 址：台北市忠孝西路一段 233 號

電 話：(02)2381-4280 (代表號)

傳 真：(02)2314-6035

網 址：<http://www.winsoon.com.tw>

E-mail: winsoon@winsoon.com.tw

登 記 證：局版台業字第 1263 號

定 價：新台幣 380 元

中 華 民 國 101 年 7 月初版

徐序

本人很榮幸能夠為本書寫序。本書源自於作者的博士論文，由於本人擔任作者博士論文的指導教授，因此，對於本書寫作過程的艱辛及其優良品質有一定程度的瞭解；自然的，義不容辭的要為大家推薦這一本好書。

長久以來，麗娜對於土地問題即非常感興趣，也很願意投入心力予以研究，過去她尚未進入本系碩士班就讀之前，就時常有佳作發表於「人與地」雜誌，其見解相當深入，文章具高度可讀性，頗受學術界的重視。還記得那時我剛從國外留學回來，系上指定我教授「土地行政」課程，我就曾要求學生閱讀她的文章，如假農民事件、公有土地處分與管理等議題，同學們閱讀之後都很有收穫。

麗娜後來進入本系碩士班就讀，以優異的成績取得碩士學位，她後來更鋌而不舍，繼續往博士的路途前進。由於她在高雄上班，每週必須勞累北上修課、參加學術活動、並與我討論論文，對於她是否有毅力完成學業，說實在的，我的內心原本是有疑問的。但後來她的求學精神卻是深深感動了我與本系的多位老師，例如，每星期五早上八點鐘，當我進入辦公室時，她其實已經搭夜車抵達研究室，系上也有多位老師告訴我，他們在買早點時，時常會遇見麗娜。本系每星期五下午的碩博士班導師課，她也一定是積極參與，並給予學弟妹論文許多寶貴的意見。

她的博士論文主要是論述台灣的土地政策，並以南科特定區為例，內容不僅精闢詳實，也非常吻合時代的需要。土地政策原本是國家社會重要的公共政策，嚴重關係著公共利益與人民的福祉；但

非常遺憾的，由於偏差的政治經濟結構及不對等的權力關係，使得重要的土地政策被邊緣化，並淪為權力擁有者累積財富的工具，社會大眾反成為被剝削的對象。例如，近年來，台灣社會因土地徵收而產生了許多激烈的抗爭，眾多農民夜宿凱道，爭取他們所應享有的權利，土地正義成為一個重要的詞彙。而許多人不解，原本總是逆來順受、與世無爭的農民，為何會拋頭露面，在總統府前聲淚俱下？本書提供了答案。

政府長期以來往往是以拼經濟及依法行政的名義，輕易的剝奪人民的財產權及基本人權。我國的都市計畫與土地徵收其實都是問題重重，在人民沒有充分參與的情況下，皆是由少數人來予以掌控，弱勢者的心聲根本無法進入目前的行政程序，這致使公共利益的詮釋相當的狹隘與偏差。尤其是目前政府財政窘困，其充裕財庫的方式竟然是不斷的進行土地開發，而且是採取強硬的土地徵收手段來予以實現。更甚者，竟然還採取所謂「預標售」的方式來進行區段徵收，也就是說，人民雖仍然擁有土地所有權，但是卻已經被政府標售給建商及財團，人民竟然是在自己的土地上流離失所，這實在是嚴重違背了財產權保障及人權的維護，也是民主憲政的恥辱。而目前所謂的「預標售」制度，其實是與南科特定區的開發有著緊密的關係，讀者藉由南科特定區的開發方式，可以得知我國土地政策的嚴重偏差，而這也絕非是主政者所宣稱的『三贏』策略。

本書具有相當重要的時代意義，對我國土地政策未來的走向也勾勒出重要的方向，本人不僅予以鄭重推薦，並深切冀望經由本書的出版，能夠讓國人瞭解我國土地政策的嚴重問題，並希望社會大眾在瞭解問題之後，能夠共同努力，撥亂反正，讓我國土地政策能

夠真正成為福國利民的公共政策。

國立政治大學地政學系教授

兼第三部門研究中心主任

徐世榮

謹誌

2012 年 3 月 8 日

於政大第三部門研究中心

謝 誌

2011年12月13日立法院內朝野正挑燈夜戰，對「土地徵收條例修正草案」展開攻防，而立法院外農民們與台灣農民陣線等則在寒風細雨中，與鎮暴警察對峙，透過電視新聞畫面，當我看到人群當中一位一向溫文儒雅的老師，頭綁「土地正義」黃絲帶，口中高喊「土地正義」，正遭鎮暴警察推擠時，內心的悸動除了痛心外，更愧疚自己未能及時和他站在一起捍衛土地正義，而他就是我最敬重的指導教授徐世榮老師。世榮老師以行動來捍衛他對土地的愛，儼然是土地正義的導師，啟發我作為一知識份子應有的良知良能，不僅在論文的寫作上得以深入問題的核心外，更重要的是藉由這樣的薰陶磨練，懂得「放下」，不計得失進而發現自我。而老師他言行合一的態度則更是麗娜為人處事學習的榜樣，師恩浩瀚，無以為報，此謹致上麗娜最高謝意。

本論文的完成，應歸功於幕後無數的功臣。首先，感謝指導教授世榮老師無私無悔身體力行的指導，繼而感謝口試委員一地政界退而不休一直為土地發聲的祖師爺林老師英彥；敦敦教誨奠定研究所求學基礎的碩論指導教授楊老師松齡；勇於批判且正義凌人的李老師承嘉；不畏權勢捨棄台糖董座的吳老師容明；宛如政大土地公的總務長邊老師泰明；以及一再鼓勵我這地政門外漢進入政大地研所的顏老師愛靜，感謝有老師您們剴切的指導，讓本論文得以更嚴謹，謝謝。除此之外，感謝政大提供一個讓我安頓身心的場域，更感謝地政系老師們的春風化雨，感謝及時以「再回來報考博班」激勵的賴老師宗裕；對論文嚴格批判指正的陳主任立夫；總稱呼我們

這些學生為學長姐客氣的張老師鈺光；非法制組卻在期初與期末報告中給予寶貴意見的孫老師振義；碰頭總是一句「加油」的林老師老生；見面就喊「鍾博士」給予精神鼓勵，讓人不得不加緊努力的林老師左裕；以及一直秉持著豁達的人生觀，妙語如珠輕鬆幫忙化解沮喪失意的吳老師家昌，尤其那一句經典——「唸到博班了，偶爾可以翹課一下！」，讓每週高雄台北兩地奔波的我，雖沒翹課也倍感窩心。此等種種，感謝有老師您們的鼓勵與關愛，讓麗娜在學習的過程中，更加豐碩順心。

公務生涯 25 載是人生的磨練，而從一地政門外漢，在知天命之年完成地政博士學位更是人生的精采。感謝啟蒙師楠梓地政事務所主任現崑山科技大學的鄭老師明安，從一張稿紙的塗鴉，啟發寫作的樂趣，進而提攜與學子們分享讀書的喜悅，以至於鼓勵報考政大地研所，實現人生過往從沒想過的夢想，感恩在心。而在學習過程中，感謝崑山科技大學商管學院陳院長淑美、不動產經營系胡主任學彥、黃老師幹忠等，以及長榮大學李副校長泳龍、土地管理與開發學系曾主任志民、吳老師彩珠、周老師士雄等多位老師們的鼓勵及磨練；另感謝義守大學吳老師文彥及鄭老師安廷的不吝賜教；文笙書局春蘭大姐的義氣相助；英文造詣高的簡專門委員茂松之熱心幫忙；電腦專家凱緯大哥在電腦操作上的協助；此外劉籐與稚堤學長百忙中撥空評論；志文學長的互勉；昱諄學姐義不容辭的協助；曉彤的熱心幫忙；文斌助教、憲棋學長、育生學弟、亞叡、李庭學妹與所有法制組學弟妹們等等的鼓勵與幫忙，謝謝；另讓我在台北有家的感覺，儼如慈父的二伯潘福林先生，寒冬的夜晚「麗娜，地板已擦乾淨了，放心睡覺吧！」溫馨的令人難忘，是萬分感激。除此之外，由衷感謝本論文資料的提供者與受訪者，沒有您們無私、

真實的協助，本論文無法揭開事實的真相；而基於尊重及為避免增加您的困擾，致未能一一致謝，尚請見諒。而本論文之撰寫雖已力求周延，校勘力求精確，務使其更臻完備，但因麗娜個人所學之侷限，仍恐有疏漏之處，尚祈先進前輩不吝賜教指正，是所感幸。

行筆至此，秉持著感恩的心，感謝老天的厚愛，賜給我一個溫馨的避風港。在那窮困的年代，家境清寒，雙親雖目不識丁，不僅毅然拒絕鄰人收養我的念頭，節衣縮食更是為我們五個兄弟姐妹籌學費，感恩雙親辛勤教養，父親他一生不屈不撓的毅力，母親樂觀豁達、嚴以待己寬以待人，「甘願做、歡喜受」的風範，一直是我們兄弟姐妹為人處世的楷模。而在成長過程中，感謝雙親及家人的支持呵護，刻苦耐勞不計得失，大姐對家奉獻的愛心；苦讀以榜首高中校長甄試，刻在高師大攻讀博士學位，莉娜姐努力向上的激勵；以及樂觀積極進取從五專、碩班而直升博班，甫於高醫取得博士學位，麗玉妹的好榜樣，感謝姐妹們對我的關心、寬容與鼓勵。此刻完成博士學位，是人生另一階段的開始，感謝所有關愛鼓勵麗娜的師長、長輩、學長姐、學弟妹、朋友以及親愛的家人們，感謝您們充實麗娜的人生。最後，謹以本論文獻上感恩，感恩在極樂世界阿爸、阿母雙親們的庇佑，由衷感恩您們所賜給予的勇氣、智慧與毅力，不僅讓我們姐妹在人生的旅途中平安順心，更得以喜悅、感恩的心，展望現在，迎接未來。麗娜銘記在心。

鍾麗娜 敬上

2012年農曆大年初一凌晨

於紀念雙親的「足月夢園」

摘要

國家是在一定的領域內所有權力集中的中心。長久以來，都市政治所關心的核心議題為國家機器等行動主體之權力結構為何、結盟的誘因及權力運用的機制與結果又為何等等，此皆攸關都市發展，而都市的發展則脫離不了土地政策的制定與實施，以土地的管理分配與土地利益的炒作，是透過政治運作而成，而政治的本質在於利益的追求，則都市政治與土地政策之政經關係為何，是值關切。本研究以都市政治的理論基礎為主軸，輔以權力三面向作為理論分析的架構，並以南科特定區開發案為例，論述都市政治與土地政策之政經結構，探究國家機器等行動主體之權力結構，並剖析我國土地政策之結構性問題及作進一步的反省。

研究發現，隨著政治民主化，地方與中央的權力關係面臨了轉變與調節，中央雖仍居關鍵地位，惟地方與中央已建構起「地方挑戰中央，中央仰賴地方」的巧妙關係。在南科特定區開發案中，誘發成長下土地利益為都市成長機器背後成長的基礎，地方、中央政府與資本利益團體之間已鏈結為利益共生的妥協性結盟，過程中雖然在地農民從被迫呈現「親開發」的無奈，到反成長聯盟為國家機器意識形態操弄下制度性的排除與嚇阻，惟卻點燃了對抗成長聯盟的火苗。而個案「三贏」的真相，不僅是地方與中央權力的較勁，更是政客與官僚自利心作祟下，挾持公共利益，游走法律邊緣，操弄文字為資本利益團體「圈地」、「養地」的野蠻遊戲。此不僅呼應成長機器論者所論述「Local Politics = Land Politics」的鐵律，更驗證都市政權理論者所強調「power to」的權力關係，另地方的主要

本質雖為成長機器，惟關鍵卻是「成長」的結果，所創造的利益並非為全民所共享。在土地政策為選票保證的關鍵舞台，政客選舉至上的習性，視民意為糞土，其經濟發展掛帥的結果，官僚不僅在名利束縛下盲目的迎合上意，邊陲部門更是自我矮化淪為附庸。以土地作為空間規劃的平台，位居關鍵地位，土地應承擔更多的使命，則土地政策結構性問題的解決應回歸制度面，以跳脫「金權城市」的枷鎖。而民意的覺醒，對抗成長的共識已凝聚成一股巨大的力量，反成長聯盟的聖戰終將迫使政經合流國家機器這異形巨獸無所遁形，且這股力量亦將促使大地的守護者——人民成為國家機器權力巨獸的領航者，帶領國家駛向康莊大道，共創社會福祉。

關鍵字：都市政治、都市政權、成長機器、權力、南科特定區

The political-economic structural analysis of urban politics and land policies

- Case study of the Tainan Science-based Industrial Park Special District

Abstract

In certain areas, a country is the concentrated center of all powers. Over the past few years, urban politics concern for the following core issues; what is the political structure of the state machinery and the other political actors? What are the incentives for alliances? And what is the functioning mechanism for using powers and what are their results etc.? These are euphemistically vital to urban development. In addition, urban development is inseparable from land policy formulation and its implementation. Land management, land allocation and land profit speculations are all made through a political operation. But the essence of politics is to pursue interests. Therefore, it is worthy of concerning and discussing the political relationship between urban politics and land policies. In this case study, the theoretical basis of urban politics is a main element for discussion, supported by a theoretical analysis framework of the power's three dimensions, also taking Tainan Science-based Industrial Park Special District as an example to elaborate the political and economic structure of urban politics and land policies, to explore the power structure of state apparatus and other emergent political actors, to explore the structural problem of Taiwan's land policies and other further

reflections.

According to the case study, accompanying Taiwan's political democratization, local and central governments were facing a shift and adjustment in their power relationship. In this case study's period, the central government still led a key position. However, local and central governments had constructed a clever relationship as "local government challenging the central government", and "central government relying on local government." In the case of Tainan Science-based Industrial Park Special District, the induced growth of interests behind the land profits are laying the background growing foundation of the urban development. Between capital interest groups and local (including central) governments, both have links to a compromise alliance for their symbiotic interests. During the developmental process, local farmers were forced to show their helpless "pro-development" attitude. Under the institutional exclusion and deterrence, farmers were forced to join anti-growth coalition by the ideological manipulation of the state apparatus, but it also fired the flames against the growing alliances.

The in-depth truth under the case "three win," is not only describing the competition between local and central authorities, but also describing their self-serving hearts of politicians and bureaucrats to held hostage in terms of public interests, to walk a legal edge, and to manipulate the text for capital interest groups' excuses of "land enclosure" and "land raised," in a brutal game of earning profits. The case study is echoed growth machine commentators' discussing the iron law of "Local Politics"

equals “Land Politics.” It also verifies the urban regime theorists’ emphasizing “power to,” the relationship of power. The other main area is discussing the push for local growth, “although the nature of the growth machine.” However, the key is “growth results,” of which were not shared by all the people. It holds a key position to use spatial planning as a platform, among which the land policies should shoulder more of the mission. The land policies should return back to the systemic way and be institutionalized to escape the yoke of “money power rooted in the city.” The awakening of the public opinion against growth has been a consensus and condensed into a strong force. The anti-growth coalition jihad will eventually force the state apparatus, with political and economic convergence like a twisted-shaped monster, from the escape of detection. And this force will eventually be promoted as a guardian of the earth – therefore, the people will become the leader of the state machinery (power monster) to guide the country towards a broader road and create more social well-being.

Keywords : Urban Politics 、 Urban Regimes 、 Growth Machine 、 Power 、
Tainan Science-based Industrial Park Special District