



如沐春風

## 大學通識教育應培養能檢視政府公權力運作正當性的現代公民：以土地徵收所引發的激烈抗爭為例

● 方中士\*

2010年起，媒體接連著報導一連串農民抵抗政府以「土地徵收條例」為依據的強徵農地事件。綜合各種媒體的報導，不禁令人懷疑政府是否假公益之名行圖利少數人利益之實。激烈的看，政府簡直是「合法的土匪」，高喊依法行政和為民謀福祉的官員成了騙子、小偷、強盜。

據報導，臺灣國土是日本的十分之一而土地徵收面積卻是其十倍，也就是說以公權力奪取人民土地的政府行為日本的百倍。

徵收人民私有土地本該是國家權力的最後手段，施行的前提是必要性和正當性；而據媒體報導台灣當前閒置工業區土地面積近三千公頃，劃入都市計畫區段面積人口容量為 2 千 5 百萬人，遠超過當前人口總量與未來人口預估增加率所需，所以，地方政府強行徵收農地完全沒有必要性與急迫性。何況為了增闢新的工業區甚至是為了配合某些特定企業廠房而徵收農業用地不但違反農地農作的土地多樣性價值，不符永續經營的綠色倫理，與未來因應糧荒的趨勢相悖讓人不禁質疑起政府存在的目的來。

為甚麼台灣政府老是愛強行徵收農民土地呢？

\* 方中士，南台科技大學通識教育中心人文藝術組講師。



就中央政府而言，不斷推出國家級重大建設是執政當局在「朕即天下」的皇權思想下維繫政權正當性的手段。在此觀念與政策形成過程中，少數服從多數，為國家建設犧牲少數人權亦成了良民被洗腦後內化的美德，即使世世守護的農地被廉價徵收甚至是無價強取，善良的農民只能暗夜低泣咬牙接受，倘有大聲抗義或挺身抗爭的話，就得鼓起極大勇氣，面對冷血的國家機器，以其如螻蛄般的孱弱血肉身軀冒犯如壓路機般的軍警暴力，在盾牌和警棍侍候下，被爭取維護個人財產權的行為冠上違法亂紀罪名和不團結不合群的「釘子戶」刁民形象。而政府在略施小惠，略調徵收價值的退讓後，創造了元首、總統、部長等等「大人」開工到揭幕、竣工、啟用等典禮既隆重又風光的曝光留影機會，而一塊塊良田美地就在全憑政府單位自行定義「公眾利益」下被徵用了。

不論是封建皇權或獨裁或一黨專政，凡不受制衡的行政權獨大的政府，很容易犯「大有為」政府的開發建設癮，在封鎖媒體管制新聞的操控年代，只能看到民眾沿路搖旗歡迎的宣傳政府政績的報導畫面，可看不到土地徵收條例下的百姓血淚。

中央政府除了透過土地徵收以推動國家經濟建設，也可因土地徵收過程的規劃、量測、補償與施工的發包與轉包過程，培植順服的地方政治勢力，達到在民主化過程中的單一政黨由地方到中央長久執政的目的。因此，在中央政府的示範下，地方政治勢力角逐者也很快的學會這政治操作。於是，從道路的開闢到名目繁多的地方建設到都市計劃重劃到有名無實或大而無當的各種工業區紛紛出籠。

因台灣是農業移民社會，在歷史發展過程中，許多良田沃土本來就是位居最佳的地理條件區域，也就成了土地徵收條例這惡法最先下刀的對象。於是，一塊塊良田美地被徵收，人民世居的土地被廉價轉換，綠地和水光映天的田畦被覆蓋上堅硬水泥或不透水的黑色瀝青；有人富了，成了被欣羨的「田僑仔」，但可也有人飲藥或上吊，有人痛惜如生命般的土地被奪走，有人給再多的金錢也不想改變老傳統舊生活，更有人開始質疑政府的存在究竟是要幫小老百姓抑或是圖利財團創造黑金結構？在經濟掛帥的思維邏輯與被操控的媒體封鎖下，被土地徵收條例惡法欺凌的人噤了聲失了話語權，一旦站出來多喊抗議反對，一慣的被聚焦顯影為討糖吃的貪婪刁民形象。





這官民權力嚴重不對稱關係是台灣解除對執政者絕對有利的軍事戒嚴體制後才逐漸改變，人民有基本憲法人權意識是隨著真正的政黨輪替、社會運動的勃興、多元媒體的競爭等條件具足後被激發出來。接著，2010年在苗栗縣政府強行以挖土機剷平不願配合土地徵收的農民的待收稻穀事件後，由北到南，透過大眾與各小眾媒體的報導，我們才驚覺台灣當前抗爭土地被強行徵收的案件竟有數十起呢。民眾除了痛心苗栗大埔事件中被糟踏的土地和自殺的老農婦外，突然察覺到原來我們的經濟開發成果曾付出怎樣的血淚代價。在沒有國土整體規劃的前提下，民眾實在不明白我們倒底還需要犧牲多少的私有的土地與農田？哪些區域的土地可被徵收？經歷2010、2011連續二年農民總統府前的悲情抗爭後，我們大約能把握到民間版的「土地徵收條例修正案」的主要精神是：

- 1.土地徵收必須是國家權力的最後的不得已手段。土地所有權是憲法保障的基本人權，絕不容政府以經濟開發與少數服從多數等價值凌駕其上。
- 2.人民私有土地的被徵收必須符合必要性與正當性，其必要性與正當性（公益）的定義與範圍不能由官方片面決定，必須建立在官方與被徵收當事人之外的第三者審義與仲裁。
- 3.現行的徵收過程由公告到完成徵收程序必須調整為具公共政策中具法律強制性的溝通聽證會，把由幾位官方代表向知訊不足民眾宣示性質的說明會改為官民雙方平等的聽證會。

在這幾個基本原則下，徵收土地的補償價格可以不再是聚焦的重點，「市價」本來就該是官民雙方溝通的起點，而值得關心台灣民主政治發展人士留意的，除了「土地徵收條例」修訂時官方版與民間版之間的落差及其結果外，衝突背後所展現的權力關係也正是大學通識教育要深化學生公民素養的極佳教材，其中可發展的論題，如：

- 1.效益論與義務論道德判斷在此議題上的作用。
- 2.民主政治基礎之社會契約論在此議題上的作用。
- 3.政府為何成了合法的暴力施行者？政府存在的目的是甚麼？
- 4.憲法的目的是甚麼？人民如何保護其基本人權？
- 5.人民合法的抗爭權是甚麼？非法的抗爭權是甚麼？





以上是台灣社會一連串土地徵收所引發的抗爭事件的紀錄與心得。如何引為大學通識教育裡的公民素養的教材，值得從事通識教育課程教師們探討的極佳「正義」議題。

