

從大埔事件省思我國空間 計畫體系發展侷限*

黃信勳** 徐世榮***

壹、前言

貳、環境正義

參、國土計畫體系與科學工業園區開發

肆、討論

伍、代結論：為何而發展？

2010年苗栗大埔事件係肇因於開發科學工業園區及其附隨區所致的農民抗爭，甚而引發全國迴響的「土地正義運動」。此一結果與科學工業園區及國土空間計畫高揭之永續發展目標，大相徑庭。就規劃而論，各級空間計畫是國家空間干預政策的制度性表現，旨在促進公共利益。然而在大埔事件中，相關空間（政

* 感謝二位匿名審查委員以及東吳政治學報編輯委員之建設性意見，使本文臻於完善，惟如仍有疏漏錯誤，文責自應由作者自負。本文為科技部計畫《從國土計畫探討科學園區設置與鄉村發展的政策衝突與整合——以中科四期與竹科紅柴林基地為例》（102-2621-M-004 -007 -MY3）之部分成果。

** 法鼓文理學院環境與發展碩士學位學程助理教授兼心靈環保研究中心主任。

E-mail: rousseau1975@dila.edu.tw

*** 國立政治大學地政學系教授兼第三部門研究中心主任。E-mail: srshiu@nccu.edu.tw

投稿日期：2017年7月17日；接受刊登日期：2017年12月7日。

東吳政治學報/2017/第三十五卷第三期/頁121-178。

策) 規劃之善為預謀，詳為規劃，增進國民福祉之積極作用並未有效發揮，反倒是引發當地農／住民受壓迫的不平之鳴，甚而發展成大規模的社會抗爭行動。爰此，本研究借鏡「環境正義」的理論視角來理解大埔事件與土地正義，探究何以架構在整體土地規劃與管制體系內的大埔開發案，會從擴大科學工業園區的開發案演變成各界譁然的爭議事件。研究發現指出，前揭體系對此事事件之發生有著關鍵性的作用，因其運作未能涵容土地的多重意義以及人與土地之間的複合關係，致令農／住民在承認、程序、分配以及能力面向上承受不公對待。

關鍵詞：環境正義、土地正義、空間計畫、科學工業園區、大埔事件

壹、前言

大埔事件係苗栗縣竹南鎮大埔地區的農民抗爭事件，肇因於苗栗縣政府辦理「擴大新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區計畫」區段徵收所衍生的爭議，後因該府於 2010 年 6 月 9 日動用警力封路，剷田毀稻之粗暴行徑而引爆，經媒體披露，舉國譁然，後乃有「土地正義運動」的開展。啓人疑竇的是，科學工業園區發展政策之目標在於創造一個「研發、生產、生活和生態並重，環保、經濟、e 化兼顧的理想園區……符合永續發展與在地需求」（科學工業園區管理局，2013：8），而「國土綜合開發計畫」與「國土空間發展策略計畫」等上位國土空間計畫亦均以永續發展為規劃鵠的（經濟建設委員會，1996、2010）；就此，何以運作在土地規劃與管制體系內的科學工業園區（以下簡稱科工區）及其附隨區之開發，似逸脫了該體系追求公共利益與永續發展之目標？例如，在氣候變遷威脅下，保護農地呼聲高漲之際，該開發案卻大量變更特定農業區，其正當性與合理性不無疑義。誠如廖本全（2013：142）所指出的，大埔事件是「全台各地農地面臨徵收的共同顯影，凸顯了國土計畫如何被開門以及土地徵收如何被濫用」，問題之嚴峻不容小覷，值得深入。

大抵上，臺灣各界多以「浮濫徵收」（鍾麗娜、徐世榮，2013）或「圈地」（台灣農村陣線，2012）定性大埔事件。該等研究多聚焦於徵收的政經結構與制度性成因之剖析，較少由國土規劃的視角切入，分梳空間計畫（如都市計畫與區域計畫）在土地掠奪引發的社會不公義事件中所扮演的角色。這樣的分析視角主要是基於：首

先，土地徵收係框架在整體土地規劃與管制體系之內，位處一列相互銜接之行政計畫（興辦事業計畫、空間計畫與土地徵收計畫）的最末端，其問題性須由較整全的體系觀點來理解，方能有效掌握；其次，在土地徵收審議實務上，往往以空間計畫作為土地徵收之公益性擔保（陳立夫，2011），惟就大埔事件、中科三、四期、新竹縣璞玉計畫與芎林都市計畫以及桃園航空城計畫等諸多開發爭議來看，以「全盤理性規劃」（comprehensive rational planning）為典範的臺灣（各級）空間計畫，其綜合審度之「規劃理性」亦被多所質疑，從而強化了體系觀點之必要性。

再就監察院之糾正案以觀，所指謫者係「未善盡管理土地之責，致遭占用耕種」，以及「未考量農作物採收期，……強制執行地上物清除作業，造成社會負面觀感」，並在行政部門口徑一致的「依法行政」復文裡，終以「結案存查」作收（監察院，2011），似顯示行政部門於大埔事件並無違失。然而，苗栗縣政府依《土地徵收條例》提出區段徵收申請，並經內政部核准，從而依法清除地上物之現實透露出，由土地利用、產業發展、土地徵收等相關法規構築成的現行體制，與深化民主、保障人權、追求永續的時代價值之間存有偌大的落差，正是這樣的落差，使得大埔事件被廣泛地詮釋為不正義，激起全民公憤。究其實，大埔事件直指公共政策的核心議題之一：價值衝突（魯炳炎，2016）。公共政策係以價值為基礎，在涉及多元利益與價值觀之空間計畫政策過程中，大埔開發案凸顯了「何人之價值被國家強制力所認可支持」（Smith and Larimer, 2016: 69），得以「公共利益」之名進行權威性分配的問題。作者基於長期參與土地抗爭行動，深刻體認諸多抗爭係由農／住民的受壓迫感催逼出，壓迫源主要來自「制度」而非僅是特定主事者所致，是以

本研究聚焦于土地規劃與管制體系規範之探討。爰此，前揭有關空間計畫引發不公義問題之發問，本質上是對於如何制度性地調和功利導向的管理價值觀與倫理導向的民主價值觀之探討，尋求融合多元價值主張以應多元民主社會需要的公共政策，避免產生側重優勢群體而犧牲弱勢者或少數人利益之偏頗，體現公共政策倫理（丘昌泰，2013），落實民主治理（陳敦源，2012；魯炳炎，2016）。

本研究係作者從 2010 年 1 月「農地保護與土地徵收社區經驗交流座談會」與大埔農／住民開始接觸，後以行動者之角色參與該案且持續關心迄今的反思。本研究以個案研究設計，透過新聞報導、各種公文書等次級資料的分析，以及長期的田野參與觀察，並採借緣於環境因素（包含土地使用）而引發社會不正義之「環境正義」（environmental justice）研究，以其多面向（multidimensional）正義觀點之理論建構，具體化「（不）正義」的概念內涵，理解民憤及壓迫之所在，從而掌握架構在土地規劃與管制體系內的科工區開發爭議紛呈之現象，以及相關制度規範的問題，未能擴展至個案比較則為本研究之限制。在行文安排上，第二節將先說明環境正義與土地使用之間的關係，繼而闡釋環境正義概念的多面向內涵，抽繹出制度規範應觀照的面向，第三、四節則是深入大埔案及其涉及的制度規範，並在第二節的分析架構上進行個案分析與討論，透過環境正義的理論光炬照顯出現行土地規劃與管制體系的問題關鍵，並詮釋土地正義之意涵，最後以本於「生活」之規劃關懷與制度建議作結論。

貳、環境正義

當代對於「環境正義」一詞之使用源自抵抗運動，該等運動旨在揭露環境風險以及工業化成果分配不均之社會現象，進而反制健康與乾淨之環境的可及性越來越依權力、階級與種族而分配的不公情況。環境正義運動因此可視為對每日生活條件惡化的政治回應。以理論建構而言，環境正義研究根植於社會與政治權力以及社會運動之理論，將環境破壞的解釋重點放在種族、性別及文化之上，不囿於傳統的階級因素（Byrne et al., 2002; Pellow and Brulle, 2005）。易言之，其理論關懷更多地置放於「環境問題中人與人之間社會關係失調的一面」（朱力、龍永紅，2012：724），指出不公平與不平等在環境衝突中的關鍵性角色：不單是環境問題及其影響不均地分布在不同群體間，不平等本身即深嵌於環境問題的肇因當中。儘管環境正義運動及其相關研究所涵蓋的議題迭有擴展，但「不公平的土地使用」（*inequitable land uses*）始終是環境正義論辯中的關鍵主題（Bullard, 2007: 376），足見土地使用是引發環境不正義問題的重要制度，反面而論，其理論成果亦對相關規範提出深刻的洞見與批判。

一、土地使用與環境正義

環境不正義在現象上係指，階級或族群的差異而造成的環境風險不均分配或環境權侵害，惟其本質則係權力的不平等（Harvey, 1996: 399）。因此環境正義運動試圖透過草根層次的直接行動以及大規模的聯合行動，將「誰得到什麼、為何得到以及如何得到」之

類的政治問題提升到檯面上來，讓社會共同反省，進而挑戰肇致諸般不正義或不公平情事的體制(Adeola, 2011; Bullard, 2005; Cole and Foster, 2001; Faber, 2008; Pellow and Brulle, 2005)。雖然學者間對於環境正義運動的歷史起源缺乏共識，但多視 1982 年發生於北卡羅萊納州的華倫郡事件(Warren County)為初始事件，而其成因則係有毒廢棄物掩埋場不當地設置於非裔美國人社區(Newton, 2009)。亦即，環境正義運動發軔於毒物與廢棄物之議題，關注對象集中在弱勢族群或有色人種社區。此等關懷焦點可從當時的重要調查報告與學術研究名稱窺見，例如《有毒廢棄物棄置場選址與其周遭社區種族及經濟狀態相關性》(US GAO, 1983)、《有毒廢棄物與種族》(UCC, 1987)、以及《棄置在南方州：種族、階級與環境品質》(Bullard, 1990)。簡言之，環境正義運動係針對不可欲土地使用(locally unwanted land uses, LULUs)或鄰避設施之不當甚或歧視性安排而起。

諸如污染性工業區、有毒廢棄物處理廠之類的不可欲土地使用或鄰避設施，其於空間上的編派是透過土地使用規劃與管制機制來進行，例如土地使用分區管制(zoning)即扮演著，決定具環境與健康風險或威脅之有害性土地使用，得以在何處合法設置的「守門人」角色(Maantay, 2002: 572)。當這樣的機制運作在一個種族隔離或社會分化的脈絡裡，依種族或階級而劃分的住宅區隔便會出現在地理空間上，此等空間區隔為歧視性對待或環境負擔與利益分配不公創造了重要條件。例如 1930 年代前的「種族隔離性分區管制」(racial zoning)，以及後續發展出較精巧的「驅逐性分區管制」(expulsive zoning)與「種族性綜合規劃」(racially informed comprehensive planning)，即為形塑美國都市種族分化之社會地景的重要機制

(Dubin, 1993; Rabin, 1989; Silver, 1997: 38)。

於是乎，低收入與有色人種居民等弱勢群體往往被政府計畫（如興闢高速公路）迫遷到他處，聚居於空間有限的高密度地區，未遭迫遷者則發現其社區多緊鄰掩埋場、焚化爐、工廠或卡車站等非居住使用，暴露在較高的穿越性交通、噪音、污染等潛藏環境或健康風險之地，遑論歧視性規劃與驅逐性分區管制導致的不平等發展（*inequitable development*），及其內含的公共設施與服務不足或低下之差異對待。易言之，土地使用規劃與分區管制係形塑不平等發展、鄰里健康與環境不正義的關鍵制度。美國國家公共行政學院所提之《滿足社區關懷：環境正義與土地使用規劃與分區管制之關聯》因此指出，土地使用規劃與分區管制的歷史說明了「環境負擔的不公分配是如何發生，以及該等模式何以成為今日有色人種或低收入社區遭遇環境正義問題之源」（NAPA, 2003: 25）。

除開土地使用衍生的環境負荷（*environmental burden*）分配不公問題，環境正義同樣要求均享環境法規的執行、環境改善措施的推動、公共服務的提供、環境資源的取用之類的環境利益（Schlosberg, 2013）。其中與土地使用密切相關的晚近發展課題係，反郊區蔓延開發模式而發展中的「智慧成長」（*smart growth*），¹ 要求公平分享該發展模式所帶來的新學校、經濟機會與健康改善等益處，特別是負擔得起的住宅提供（Bullard, 2007）。在實踐上，智慧成長將焦點由郊區轉向不需開發新基礎設施的地區（如城中鄰里），優先維護與更新既存鄰里和商業中心；然而，未納入社會公平與正義原則

1. 「智慧成長」此一概念尚未發展出一個嚴謹而共享的定義，其基本主張在於強調混合式土地使用、發展交通替代方案以降低汽車倚賴度、增加開發密度以保留開放空間之開發模式，藉以創造宜居空間（Bullard, 2007: 3）。

的都市再生或復甦計畫，往往導致或加劇縉紳化（gentrification）與迫遷式發展（displacement by development）的問題（Wilson et al., 2008; Penz et al., 2011）。換言之，蔓延式成長使內城居民（多為弱勢者）承擔劣質生活環境的不利益，而對治蔓延問題的智慧成長則可能引發驅逐既有居民（因負擔不起新房價）的問題，兩者同為環境正義所關切。

綜上所述，環境正義的涵蓋面已經由對抗制度性種族主義，延伸至對社會正義的追求。這樣的發展趨勢同樣體現在「正義的永續性」（just sustainability）此一新興概念中，² 主張較高程度的社會與經濟平等是確保較永續之世界此一長期目標的前提（Agyeman et al., 2003）。此等走向反映了環境正義運動所揭櫫的新環境觀：「我們每日生活、工作、遊戲與學習的地方」（Lee, 1996; Novotny, 1995）。亦即，環境係一整全之體，所指涉的除了綠地、自然與人造環境之外，亦及於社會文化、經濟與政治環境（Steady, 2009: 2）。要之，正義本身乃「繫於一組穩定而可預期的環境條件」，環境與自然創造了社會正義得以實現的重要條件（Schlosberg, 2013: 48）。土地使用規劃與分區管制故而被視為環境正義運動與研究應開拓的前沿領域，並為對治環境不正義提供了一個主動而預防性的途徑（Arnold, 1998: 6; 2000: 10397）。

2. 「正義的永續性」係聯合永續性與環境正義此二行動主義之議題而成，強調永續性必須「以公正和平等的方式，並在生態系統的支持限度內，確保所有人（當代與未來世代）較佳的生活品質」，被視為世界性環境正義運動發展的下一個階段（Agyeman et al., 2003: 2, 12）。

二、多重性 (plurality) 的概念內涵

「正義」是一個本質性爭議概念，而環境正義涵蓋的空間範圍橫跨國際、國家與地方等不同層級，所界定的「環境」概念內涵寬廣，且關注兼及公共健康、資源保育及勞工安全等等不同類型的環境相關議題 (Kuehn, 2000: 10681)，是以並不存在一個各家學者都同意的環境正義定義。基於環境正義在用辭選取、政策與運動方向上皆以破除環境不正義現象為尚之認識 (Pellow, 2000: 582; Kuehn, 2000: 10682; Bryant, 1995: 5-6)，本研究循此解決問題之關懷，以「社會不正義機器」 (the machinery of social injustice) 之思考理路 (Donnison, 1998: 134)，整合環境正義之「分配、程序、承認」等多重面向內涵 (Agyeman, 2013; Schlosberg, 2007; Walker, 2012)，強調不同面向將引發不同態樣的不正義，且彼此互動連結，裂割式地處理個別面向或態樣均不足以成就環境正義，須得同時觀照此三者方能窺見問題全貌，進而破除之。

(一) 分配 (distributive)

儘管存有歧異，草根行動者與學者多同意，環境正義是圍繞著「弱勢族群不應不成比例地暴露在環境風險或危害之中」此核心關懷而展開 (Cory and Rahman, 2012: 1)，此即傳統正義論述中的分配正義。根植於平等哲學的分配正義強調平等的對待，關注財貨、資源與機會之分配是否公平的問題 (Elvers et al., 2008: 838)。在環境脈絡中，分配正義聚焦於環境污染之成本以及環境保護之利益的分配問題，而非僅著眼於環境惡物集中特定地方之現象，要求對所有人的平等對待，不因貧富、膚色、教育程度、源生國族之差異而有所不同 (US EPA, 2010: 3)。除了留意在一個時間橫切面上，環

境利益與不利益的分布情形外，也不能忽略歷時性的變化比率（如環境品質指標）狀況（Gelobter, 1992: 68）。透過「誰獲得了什麼」的發問，得以辨識出過往的不正義及其目前的遺緒或沈積，並尋求矯正之方，因此分配正義在實踐上往往帶有再分配之意，藉以祛除令人喪失自我決定之平等機會或能力的不應得不平等（undeserved inequalities）（Harrison, 2014: 3）。惟須強調的是，分配正義所尋求的不是轉移現存環境惡物或風險的再分配，而是對所有人的均等保護以及環境惡物與有害活動的消弭或極小化。

（二）程序（procedural）

分配正義在實現環境正義上係必要但不充分的要件，因為分配不公之結果在相當大的程度上是循「阻力最小」（least resistance）之渠道而生；亦即，受環境侵害之衝擊最深者往往就是那些被排除在相關決策過程的弱勢群體。即便是以歧視為底蘊的環境種族主義，其發生的可能性也是繫於擁有個人或制度性權力去採行反映偏見的政策與行動，而不只是因為偏見、刻板印象、或歧視性態度存在之故（Adeola, 2011: 168）。爰此，環境正義不僅反對環境惡物或風險的不當分配，也質疑未經受衝擊者同意的決定，以及缺乏讓彼等表達意見的制度建構（Jamieson, 2007: 91）。David Schlosberg（2007: 32, 25）便強調人類是「具能動性之主體」（agents），而非僅係「財貨的受領者」（recipients of goods），故以「公平與公正的制度過程」來定義程序正義。要之，程序正義聚焦「在如何分配的政治決定中得到平等的關注與尊重，強調決策過程的公平性」（Kuehn, 2000: 10688）。「民主參與決策」之程序因此係實踐關鍵，務使（潛在）受影響者或利害關係人，得以「有意義」的參與相關環境決策過程，或被他人有效代表進入該過程，不受其種族、階級、年齡、性別或

任何其他可能使之被排除或忽略的因素影響，讓他／她們所代表的多元利益與觀點可以被納入分析與考量（Bonorris, 2010: viii），衡平既存的權力不平等現象，增加導向不公平分配行動的阻力，提升公平分配之結果的可能性。所謂「有意義」係指行政機關、專家、受影響群體間的實質對話，且後者或廣義的公眾意見可以影響決策（US EPA, 2010: 3）。

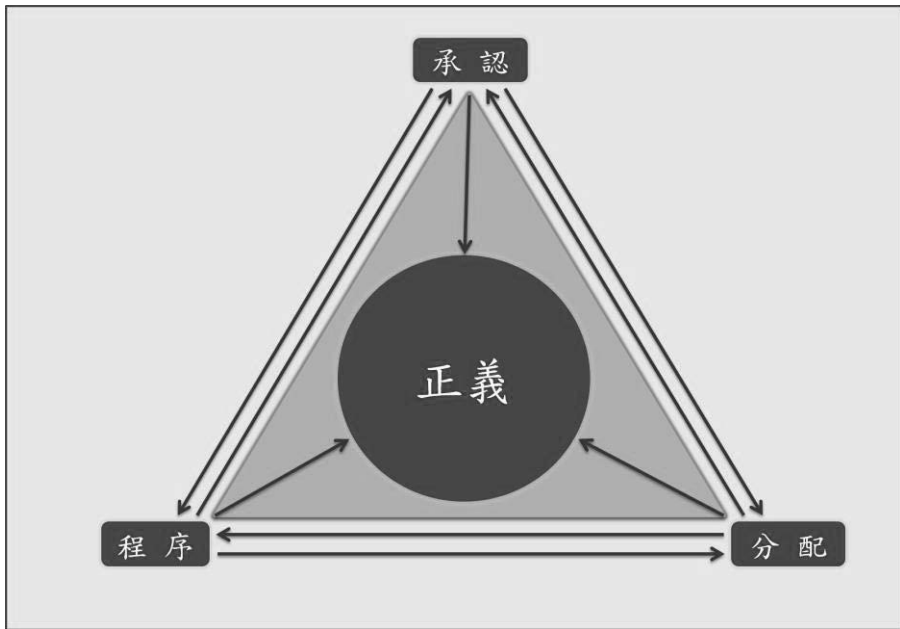
（三）承認（recognition）

程序正義在實踐上係以「承認」為前提，因為程序正義構築於政治平等（political parity）之上，政治平等又繫於對社會集體之差異（differences among social collectivities）的承認，有了該等承認方才不致發生拒斥特定群體成為我群成員之情事（Schlosberg, 2007: 157; Figueroa, 2003: 29）。誤識（misrecognition）故而被視為分配不公之源（Walker, 2012: 50）。循此，可以串起「承認—我群—平等對待（含參與）」的關係線，解釋何以缺乏對個人或文化認同的承認往往導致無效參與或否定權利之問題，反映出「認同承認、自決與民主參與」等原則之間的緊密連結。在一個存有群體差異與優劣勢之別的社會中，往往存在「文化宰制、不承認與不尊重」之類的結構與制度壓迫，而破除壓迫的關鍵便在於「承認並關注該等差異」（Fraser, 1998: 7; Young, 1990: 3）。在諸認同來源中，與環境正義最有關的便是地方或環境認同（environmental identity），無論其人地關係是經濟性（如農耕）、社會性（如社區生活、鄉土情）或文化傳統（如原住民的祖靈聖地）所生皆然（Clayton and Opotow, 2003; Hummon, 1992）。環境認同不僅是形構個人自我認知的一部份，也發揮著群體聯結的功能（Clayton, 2003: 45-6）。爰此，對構成認同或認同所附麗之環境的破壞、不尊重或否定，即屬不承認之壓迫問

題。唯有在承認特定群體為適格且對等的權利主體、承認特定文化價值觀、乃至於承認特定人地關係或環境倫理的前提下，一個能夠實踐環境正義的內包性平等民主體制才得以建立（Dryzek, 2000）。質言之，正義的承認觀點引領我們去檢視誰被制度所承認以及何等事物被納入考量。

前揭「成就環境正義」的三面向分析，是以流程性的方式進行分梳，但實際上該等面向之間是以彼此連動的關係鏈結在一起，不能孤立看待與應對（詳圖一）。此外，環境正義是糾結於社會、政治、經濟與環境議題之間的社會關懷（Anand, 2004: 10-11），其不同面向之間容或有所重疊，但無法彼此化約（irreducible）。此一不可化約的觀點強調，環境不正義可能以不同的形式發生，因此不能單從目前的（分配）結果來判斷問題是否存在，同時也否定物質性再分配能夠弭平所有環境不正義的主張。整體而言，分配不均、缺乏承認以及參與不足或程序排除不僅各自形成某種不正義的樣態，更會共同導致、擴大或延長不正義的問題。圖一之箭頭圖例，係指「欠缺」各該面向要素將肇致「較少或較不公」的狀態。詳言之，缺乏承認將形成具壓迫性的（制度）環境而造成以歧視為本質的分配不公、面臨拒斥於參與等相關程序之外；參與不足或排除將因在決策場域的缺席而導致利益被犧牲、減少群體間溝通對話的機會而不利於彼此認識；分配不公引發的發展低落狀態為誤識創造社會條件、並且降低參與意願。換言之，承認、參與及分配等面向在不同的案例與脈絡中呈現出的，其實是一種相互組構的連動關係（Walker, 2012: 65），反映了不正義問題的「壓迫的共時性」（simultaneity of oppression）特性（Taylor, 2000: 523）。例如一方面政治制度與文化習慣創造了阻礙公平與承認的條件，他方面亦是分配不公與誤識束

縛了政治制度中的實質參與以及生活文化中的平等互動(Schlosberg, 2007: 28) 。



圖一 環境正義內涵面向連動關係圖

資料來源：本研究繪製

三、能力取徑 (capacity approach)：從生活檢驗環境正義之實質

不同於承認、程序與分配的面向之論，正義的能力取徑整合了三者，採取一種本於成就(accomplishment-based)的實質觀點(Walker, 2012: 52)，從生活以及個人所能行使之自由來理解正義(Nussbaum and Sen, 1993)。能力是一組選擇和行動的機會(Sen, 2009: 228)，

能力的積極實現被稱為運作或發展（functioning），而能力的推進就是要擴展自由的領域（Nussbaum, 2011: 25）。此取徑將重點放在前者，強調每個人應被作為目的來對待，當某能力低於閾值（threshold）時，前揭發展即無可能，無異於機會遭實質剝奪，違背人類自為目的之原則（Fainstein, 2014: 13）。確保個人得以「做所重視之事、成為想望之人」的能力，以成就「人性尊嚴之生活」或「美好生活」，因此係能力取徑對正義的關鍵檢驗（Nussbaum, 2011: 18, 29; Sen, 2009: 232, 234）。就此，政策選擇應體現尊重多元化人生／生活觀之價值，政府推動「發展」（development）之目的在於增進自由，讓人民有能力追求有尊嚴或美好的生活。

在環境脈絡裡，能力取徑凸出一個重要事實：人類依靠環境而生，所有的人都需要一個乾淨、安全、公義、健康、永續的環境來保障其發展。環境因此是構成「成就有價值之人類發展組合之機會」的基本要素（Sen, 2005: 153）；環境不正義則被視為一個「以不健康、破壞生計與環境威脅等形式剝奪個人及其社區完全發展之能力的過程」（Schlosberg, 2007: 80）。倘若環境不正義之情事危及住民追求所珍視之生活的可能，自非一個正義社會所允。例如，工業污染農業生產環境致使小農生活模式無以存續，政府便有責任排除之而非能以賠償代之。質言之，能力取徑將我們的考察視域超越環境決策的產出（outputs）或表面的分配結果（outcomes），而擴展至效果（consequences），避免成本效益分析的功利化判斷，僅重累計總數或所謂的多數人利益，卻忽略分配的個別實質影響（impacts）。爰此，一個具正義關懷的政策方案，其評估即應以是否有益於提升弱勢者的能力，或至少不對其造成損害為念，而非聚焦在效率（Fainstein, 2010）。正因為弱勢群體在能力面向上的特別脆弱性，

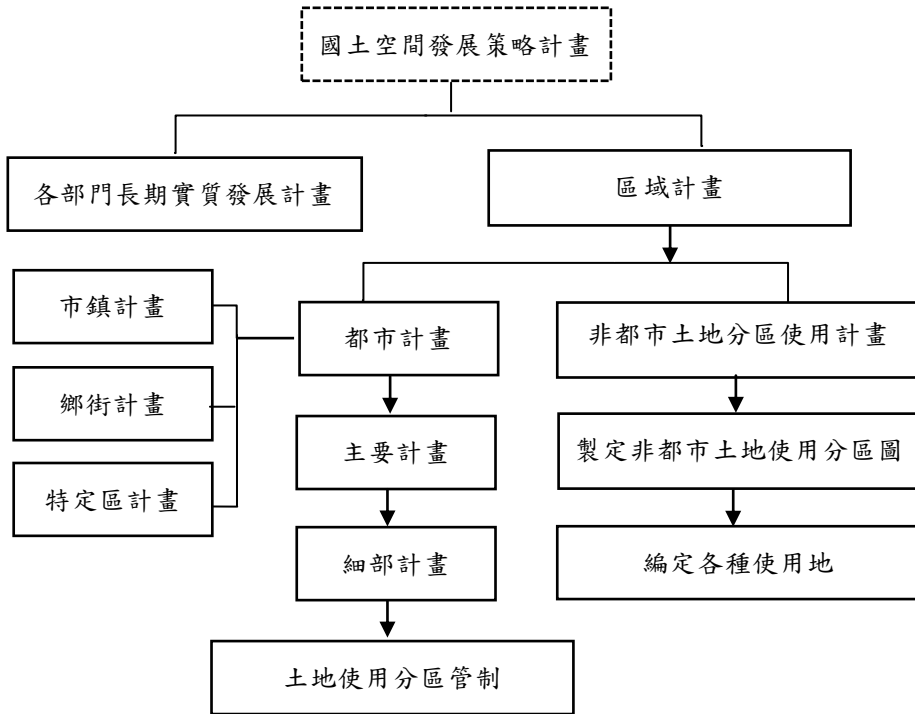
環境正義主張在消除不正義的次序上該等群體具優先性。

參、國土計畫體系與科學工業園區開發

目前我國之土地使用規劃與管制體系大抵可由圖二來予以呈現，最上位者為 2010 年核定之「國土空間發展策略計畫」，由「區域計畫」與「各部門實質發展計畫」承接，區域計畫依照非都市土地分區使用計畫製定土地使用分區書圖，針對都市計畫區外之「非都市土地」進行管制，並指導「都市計畫」，而都市計畫範圍內的土地便由都市計畫規範之，按其內容與性質可進一步區分為主要計畫與細部計畫，以及市鎮計畫、鄉街計畫與特定區計畫等類型。科工區開發係屬各部門長期實質發展計畫，由其主管機關國家科學委員會（以下稱國科會）依據《科學工業園區設置管理條例》進行規劃設置。³ 科工區之開發過程可概分成：國科會提出「興辦事業計畫」，報請行政院核定後，直轄市、縣市主管機關依據都市計畫法、區域計畫法及其子法等相關規定，進行「空間計畫」之變更以擬定特定區計畫，若涉及私人土地之取得，則由園區管理局為需用土地人，提出「土地徵收計畫」以取得用地。⁴

3. 國家科學委員會已於 2014 年 3 月改制為「科技部」，惟本研究探討之時間區段皆在國科會時期，相關文書亦以國科會為主管機關，未免混淆，本研究仍以國科會行文。

4. 請參《科學工業園區設置管理條例》第 1、14、12 條。



圖二 土地使用規劃與管制體系架構圖

資料來源：修改自經濟建設委員會（2006：8）

就土地使用規劃與管制體系而言，大埔案係指附麗於「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區計畫」之區段徵收案，該特定區計畫性質上屬於擴大都市計畫案，而所擴大之計畫則是新竹科學工業園區竹南基地之特定區計畫，其正式名稱為「變更高速公路頭份交流道附近特定區主要計畫（部分台糖公司畜產研究所專用地、變電所用地及農業區為工業區、研究專用區、道路用地、公園用地、污水處理廠用地、變電所用地、垃圾處理場用地及綠地）」，以及「擬定高速公路頭份交流道附近特定區計畫（新竹科學工業園

區第四期擴建用地竹南基地)細部計畫」。質言之，大埔案是以竹南基地特定區計畫之存在為前提，因應其「未來用地需求及周邊地區發展」所進行的整體規劃（苗栗縣政府，2009：1-1）。為釐清大埔案的制度面問題，以下將簡述竹南基地與大埔案之開發經過，作為接續討論之基礎。

一、竹南基地

開發竹南基地係因竹科三期土地徵收不順、竹科廠商用地需求殷切、以及配合「國家建設六年計畫」之擴建科工區政策等因素，並在苗栗縣政府積極爭取的情況下，被國科會納入竹科第四期擴建基地評選，⁵ 後於 1997 年 8 月 26 日獲行政院「原則同意」之核定。接續之空間計畫作業，由內政部依《都市計畫法》第 27 條及《配合國家建設六年計畫辦理逕為變更都市計畫作業要點》之規定，進行「高速公路頭份交流道附近特定區主要計畫」之個案逕為變更，規劃面積 117.95 公頃，計畫引進生物科技、光電及通訊等產業，預期提供 15,000 個就業機會，並創造 312 億元之年產值（內政部，1999：1-1~2、6-1、8-2）。該案於 1998 年 12 月通過環境影響評估、完成舉辦說明會和公開展覽等法定程序，復於 1999 年 2 月 23 日經內政部都市計畫委員會（以下簡稱內政部都委會）審議通過，由苗栗縣政府於同年 3 月 24 日發布實施。竹科管理局在辦竣國有地有償撥用（逾 97% 為臺糖地）與土地徵收作業後，於 1999 年 6 月 30 日完成土地取得，並於 7 月 25 日動土開工，苗栗縣政府亦配合辦理聯外道

5. 苗栗縣政府共提出竹南、銅鑼及後龍等三地供評選，但評選第一名的後龍因抗爭不斷，最後由竹南與銅鑼出線，兩地皆被提報為竹科四期擴建基地（薛香川，2000）。

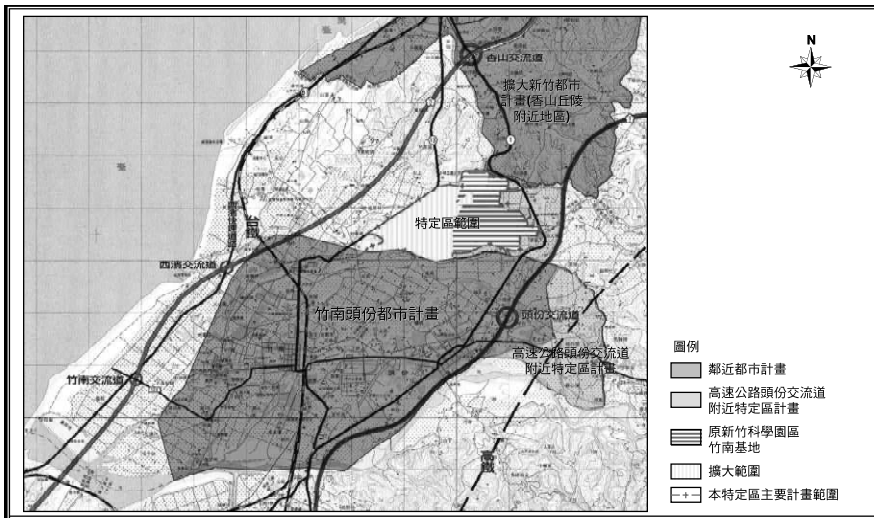
路建設工程，而「擬定高速公路頭份交流道附近特定區計畫（新竹科學工業園區第四期擴建用地竹南基地）細部計畫」在 2001 年 5 月公告實施後，開放廠商進駐設廠（內政部，1999：3-4、8-1；顏宗明，2010：109；苗栗縣政府，2001）。嗣後，本計畫區又三度個案變更，迄苗栗縣政府於 2004 年辦理「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」時，竹南基地已增至 139.42 公頃。

二、新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區計畫：大埔案

苗栗縣政府對於竹南基地周邊地區之開發構想，可以回溯到 1998 年該府所提出的「竹南科學園區周圍土地配合整體規劃開發合作計畫書」，其間即有研擬「竹南科學園區特定區計畫」之章節（苗栗縣政府，2001：附件二）。隨著竹南基地的開發，苗栗縣政府爰依《都市計畫法》第 12 條以及《非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點》第 2 點之規定，以「配合工業發展之需求」為名，向內政部提出「新訂竹南科學園區周邊地區特定區計畫」之申請（苗栗縣政府，2009：8-3）。該案於 2003 年 9 月 10 日獲內政部區域計畫委員會之審議通過，苗栗縣政府並依其決議將計畫區範圍納入竹南基地，以及修正名稱為「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」（內政部，2003）。惟前揭特定區計畫草案自 2004 年 10 月 28 日公開展覽以來，民眾陳情建議不斷，⁶ 為考量民眾意見及財政負擔能力等因素，且經苗栗縣都市計畫委員會（以下簡稱縣都委

6. 陳情意見可概分兩類：其一為「根本反對」，訴求撤銷本案，主張應先開發竹南國有土地、銅鑼園區，不應強佔民地；其二為「擔憂吃虧」，雖同意本案，但要求原地原配、建物現況保留、提高徵收價格與配地比例、以及維持農保（苗栗縣政府，2006b：10-12）。

會)第 179、186 次會議決議，刪除逾半屬非都市土地之原定擴大部分，以及納入竹南基地新增約 18 公頃園區用地，計畫範圍因而由 509.79 公頃縮減至 311.22 公頃(詳圖三)(苗栗縣政府，2009：1-2~3)。也由於該計畫範圍有重大調整，乃於 2006 年 6、7 月間重新辦理公開展覽及說明會，「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區主要計畫」，以及「擬定新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區(不含原新竹科學園區竹南基地)細部計畫」，後分別於 2006 年 12 月 25 日與 2009 年 8 月 13 日之縣都委會第 186 和 216 次會議審議通過。



圖三 擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫位置示意圖

資料來源：苗栗縣政府（2009：1-5）

該特定區主要計畫在完成縣級審議後，於 2007 年 1 月報請內政部核定，但因案情複雜，內政部都委會乃另組專案小組，經同年 3、6、8 月間三度專案小組會議審查，提出含修正案名為「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區計畫（主要計畫）」在內之諸多審查意見，後於同年 12 月 11 日獲內政部都委會第 672 次會議審議通過，其決議指示該案計畫內容已有重大改變，應再次辦理公開展覽及說明會（內政部，2007：27、9-11）。然於 2008 年 1、2 月間之再次公開展覽期間，苗栗縣政府接獲群創光電股份有限公司（以下稱群創）陳情書略以，該公司已於 2007 年 12 月 10 日提出投資意向書，表達「未來若有新建或擴建計畫」，將以案內之園區事業專用區作為建廠之「優先設置基地」，基地面積約需達 30 公頃為佳，遂請調整前揭專用區之規劃配置。該府應群創所需，集中配置專用區，並擴大原規劃之 23.14 公頃至 27.98 公頃，於同年 3 月 25 日將其陳情意見與調整後方案送內政部都委會審議，是案於 4 月 1 日內政部都委會第 679 次會議再獲審定，惟要求另案辦理公開展覽與說明會（內政部，2008a：39-46）。

苗栗縣政府在 2008 年 5、6 月辦理第 2 次再次公開展覽期間，接獲 12 件公民及團體陳情案件，⁷ 表達對於都市計畫法定程序、地主權益保障及區段徵收疑義等諸多質疑，該府乃於 8 月 6 日召開協調會議後，再提內政部都委會第 689 次會議審議，案經縣長劉政鴻承諾「以從優從寬方式補償相關土地所有權人」，以及「繼續向相

7. 陳情者多表達堅決反對此案之意見，並指謫縣府徵收作業不公、公開展覽與說明會未依法通知地主以及虛應處理協調會，要求保障居住權利與生存空間，維持 672 次會議之規劃，不願拆遷；另有少部分建請殘餘地一併徵收以及原地原配之要求（內政部，2008b：69-72）。

關陳情人溝通協調」，內政部都委會同意依該府處理意見辦理，並請該府依《土地徵收條例》第 4 條規定先行辦理區段徵收（內政部，2008b：67-72）。儘管爭議未平，該特定區主要計畫終於 2009 年 11 月 10 日內政部都委會第 718 次會議，獲維持第 689 次會議審決通過之計畫內容的決議（內政部，2009a：21）；前此，苗栗縣政府已依前揭決議辦理區段徵收，經 2009 年 4 月 8 日內政部土地徵收審議委員會（以下簡稱徵審會）第 210 次會議審議通過，⁸ 於同年 4 月 21 日公告徵收，賡續辦理補償費發放等事宜，並於 9 月 11 日將逾期未領者之補償費存入保管專戶後，囑託竹南和頭份地政事務所辦理土地所有權移轉登記（監察院，2010a）。但苗栗縣政府因未善盡管理土地之責，致遭占用耕種，事後又未考量農作物採收期，貿然於 2010 年 6 月 9 日動用警力封路，強制執行地上物清除作業，剷田毀稻之粗暴行徑引發輿論撻伐，造成社會負面觀感，戕害政府形象，而遭監察院糾正（監察院，2010b）。整體計畫過程請參閱附件一。至於後續的土地正義運動、司法救濟、行政院長介入調處、乃至於「變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（配合行政院『劃地還農』專案讓售政策）主要計畫」之提出等發展，因與本研究之探討主旨無直接關係，故不再贅述。

肆、討論

揆繫大埔案之發展過程，自「新訂竹南科學園區周邊地區特定區計畫」草案始，迄「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定

8. 隨 2011 年《土地徵收條例》第 15 條之修正，現制為「內政部土地徵收審議小組」，惟本研究探討之時間屬舊制時期，未免混淆，本研究仍以徵審會行文。

區計畫」審決止，經過多次的公開展覽與說明會程序，每每接獲眾多陳情案件，而應內政部都委會第 679 次會議之要求所辦理的第 2 次再公開展覽，是讓爭議白熱化的關鍵時點，原因則係苗栗縣政府配合群創，調整經內政部都委會第 672 次會議通過的土地使用計畫配置方案，引發民眾質疑，復經五次提會討論，仍難平息爭論，終以「區段徵收或都市計畫執行之意見，非屬本會審議權責，請陳情人將陳情意見逕送苗栗縣政府處理」，免再提會討論，由內政部逕予核定作結（內政部，2009a：21）。本節以此作為討論的起點，循環境正義之多重面向架構，採「時序」分析，透過計畫過程之逆推，分梳一系列的制度問題及其隱含的壓迫性，說明每個階段或計畫層次皆同時呈顯各種不正義面向，差異僅在於主從之別，並以能力取徑揭櫫之生活視角檢視空間計畫的核心價值：公共利益。

一、僅「承認」錢的區段徵收土地使用計畫

該案係屬擴大都市計畫，苗栗縣政府以區段徵收方式辦理用地取得及整體開發，並經內政部都委會第 679 次會議審議通過（苗栗縣政府，2008：1）。儘管當地居民自該案首次公開展覽始，即對該區段徵收案之必要性、範圍劃定、補償費額、發還比例等問題多有陳情，然在舉辦的前提下，不納入「既有建築密集及已編定為可建築用地之地區」，以及「原地原配」作為協調後的處理原則，⁹ 降低對原有生活紋理的衝擊程度（苗栗縣政府，2008：5；李福隆，2012：51）。苗栗縣政府在未與權利關係人充份溝通協調的狀況下（詳後

9. 苗栗縣政府訂有「苗栗縣竹科竹南基地周邊地區區段徵收申請既成建築物基地原位置保留分配土地審查作業規定」，作為執行依據（97 年 12 月 22 日府地權字第 0970197104 號函）。

述)，更改原定之土地使用計畫配置方案，部分地主之新成屋即因被改劃成園區事業專用區而面臨拆除之遭遇，形同前揭協議原則被片面取消；正因如此，之後的陳情意見無從調和。¹⁰ 內政部都委會乃基於地政司認定該府已有「從優從寬」之處理措施，以及「第 672 次與第 689 次決議之區段徵收範圍一致，僅係部分園區事業專用區與住宅區規劃內容互為些許異動，徵收實體未受影響，故無影響徵收效力之疑慮」，作出由內政部逕予核定之決定（內政部，2009a：25-6）。

就苗栗縣政府迅行配合調整配置方案，內政部都委會旋即通過變更，以及地政司認定範圍一致即無礙徵收效力等情事以觀，一方面顯示了地政司著眼於「如何完成徵收」和「徵收的問題就是地價補償的問題」之官方認知立場（鍾麗娜、徐世榮，2013：13），他方面也透露出，規劃者與審議者皆未能區別「不動產市場中的房地」與「安身立命的家園」之差異的謬誤。正因為抹除了家園所隱含的人與地之間的情感連結、甚或認同之關係與意義，前揭調整方才顯得無關宏旨，畢竟在貨幣價格的折算下，只要價格相同，配回甲地或乙地並無不同。因此當陳情「說明會沒有通知地主，多數地主未能了解說明會內容，以致權益受損」時，縣府方能答以「未來辦理區段徵收作業時，將續由本府地政局依土地徵收條例相關規定，逐一通知範圍內土地所有權人，進行領取補償金或抵價地分配作業，以維其權益」（內政部，2008b：70、69），將地主權益窄化成補償金或抵價地之價格計算，無視參與所代表的「程序正義」及民主價

10. 陳情訴求略以，「暫停徵收作業、維持本會第 672 次會議決議計畫內容、區段徵收財務計畫評估不實、領回抵價地應向農民說明、提高補償費、合法建築物面臨拆除問題、與民眾繼續溝通後再定案」（內政部，2009a：18）。

值，同時也未能「承認」地方依附對於居／農民之意義。類似思考同樣見諸行政部門於《土地徵收條例》修法前的宣示，即未來土地徵收將改按「市價」徵收，民眾「將可獲得更合理、更符合實情的補償，落實土地正義原則」（彭顯鈞、李欣芳，2011），錯將正義之概念化約成僅及於「分配」面向的價格。

二、「分配」不公且公益不明的區段徵收

按苗栗縣政府「區段徵收評估報告書」所示，其法令依據係《土地徵收條例》第 4 條第 1 項第 1 款，惟該條規定乃「得」為區段徵收之情形，是以採行區段徵收應更與「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」之行政院規定，¹¹ 以及區段徵收可幫縣府無償取得公共設施用地，並以標售配餘地挹注縣府財政之考量有關。雖然「抵價地式區段徵收」在形式上是政府強制民間參與的「土地合作開發事業」（鍾麗娜，2014：104），其本質仍是政府以公權力強制取得土地之徵收（藍瀛芳等，2012：264），因此應恪遵合法性、公益性、必要性、比例性、最後不得已手段及公正補償等要件。雖然上文分析指出，行政部門將爭議窄化為補償問題，但單就區段徵收所涉之「分配」問題而論，該案以「公告土地現值加成補償」計算，¹² 固為當時《土地徵收條例》第 39 條之規定，卻也不符公正補償最低限之「重置原則」要求，修法後的「市價」規定即反證被徵收者所受之不合理待遇。徵收制

11. 行政院 78 年 9 月 19 日臺（78）內地字第 23088 號函。

12. 按地政司統計之「歷年公告土地現值占一般正常交易價格百分比」所示，2009 年苗栗縣之公告現值僅及市價的 74.92%。詳參「地價業務」網站：<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content.asp?cid=14&mcid=194>。檢索日期：2014 年 7 月 1 日。

度造成的補償不足問題或有其普遍性，但類似結果卻可能因為社會弱勢之農民的「脆弱性」較高，以及對體現財產權與工作權之農地的「需要」較強，導致彼等承受較大的實質衝擊，形成更高程度的不公問題（Walker, 2012: 46）。

以徵收首重之公益性為例，該特定區計畫之擴大範圍部分，其原土地使用別計有，位於高速公路頭份交流道附近特定區計畫內農業區 6.04 公頃，以及非都市土地部分之特定農業區 131.34 公頃、一般農業區 9.58 公頃、暫未編定者 7.17 公頃（苗栗縣政府，2009: 2-4），而納入區段徵收範圍之農牧用地與都市計畫農業區則有近 120 公頃，占全區段徵收範圍（136.55 公頃）之 87.9%（苗栗縣政府，2008: 9）。換言之，該計畫係以毀棄大量農業用地為代價。在面對全球氣候變遷與糧食安全挑戰的現下，兼具生態、景觀、文化、生產等價值功能的農業（地）多功能性備受肯認，但徵收制度僅「承認」有市場價格的土地及土地改良物，¹³ 顯示於利益衡量上存有不夠周全之疑。此外，土地徵收原應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾兼顧公益考量與私益維護，惟本案係屬擴大都市計畫，已依《都市計畫法》舉辦公開展覽與說明會，故可排除適用，¹⁴ 徵審會因此缺乏由「程序」管道獲取的徵收個案意見。爰此，所謂的私益（含農業／地多功能性之公益）在此區段徵收案是如何被評價即無從得知，因為徵審會第 210 次會議會議紀錄，對該案僅載「通過」二字（內政部，2009b: 12），且該會在 150 分鐘內審結 35 案，致有「4 分鐘審查一件土地徵收案」之譏（洪瑞山，2013）。最高行政法院 101 年度判字第 953 號判決即因徵審會未核實審議相關

13. 請參《土地徵收條例》第 5 條。

14. 請參《土地徵收條例》第 10 條以及《土地徵收條例施行細則》第 11 條。

要件，指謫該案為「徒具審議形式…難謂適法」。徵審會究竟是據何以審？

依臺中高等行政法院 99 年度訴字第 315 號判決之見，區段徵收為實現都市計畫整體土地利用之一種開發方式，係依都市計畫規劃內容辦理，該案業經內政部都委會及苗栗縣都委會審議通過，已具備徵收之公平、合理及公共利益。內政部在監察院調查報告亦稱，區段徵收係「依都市計畫審定範圍及內容辦理」（監察院，2010a：14），足見「區段徵收是執行都市計畫，都市計畫怎麼規劃，區段徵收就怎麼辦」之實務見解（藍瀛芳等，2012：239）。儘管徵審會在制度上係為獨立判斷，不受都市計畫書或都委會決議之拘束（劉如慧，2012：229），但實務上，區段徵收的公益性與必要性似乎是繫於都市計畫。如是，在內政部都委會第 689 次會議時，該特定區計畫案仍未完全確定，亦即公共利益未明之狀況下，何以即可進行區段徵收？循此，《土地徵收條例》第 4 條第 2 項之規定，¹⁵ 不無以造成既成事實來推動區段徵收或開發之疑義！

三、擴大都市計畫之正當性與「程序」正義問題

按「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫書」所載，該計畫係為「因應原新竹科學園區竹南基地未來之用地需求及周邊地區發展」而擬定（苗栗縣政府，2009：1-2）。惟細究該計畫申請過程可知，其正當性實在於提供竹南基地未來用地需求。例如，2003 年內政部區委會專案小組之審查結論即謂，該案係「為補

15. 《土地徵收條例》第 4 條第 2 項規定，新設都市地區之全部或一部，實施開發建設，其「開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收。」

足…竹南基地工業用地之不足」(苗栗縣政府, 2009: 附 2-3);¹⁶ 又如, 苗栗縣政府於回覆內政部都委會 2007 年專案小組審查意見時表示, 本特定區「主要為提供原新竹科學園區竹南園區發展用地不足而劃設, 規劃定位應著眼於整體擴大科學園區之發展」(內政部, 2007: 17); 再者, 於主要計畫書之都市功能定位更明言, 本特定區「主要為提供原新竹科學園區竹南園區發展用地不足而劃設…與周邊都市既有都市計畫發展應無直接關係」(苗栗縣政府, 2009: 7-5)。姑且不論開發科工區本身是否足堪作為公共利益之擔保, 但至少是該案得以成立的基礎要件; 惟查其實際規劃內容卻又不然!

苗栗縣政府在答覆前揭都委會之人口及產業發展審查意見時提及, 「相關產業公司未來十年仍有擴廠需求, 且需求面積達 50 公頃以上」(內政部, 2007: 17), 竟僅規劃 23.14 公頃之園區事業專用區, 甚至不及其預估需求之半數, 佔該次擴大範圍之 15.01%, 但住商用地卻有 72.67 公頃, 佔比高達 47.15% (內政部, 2008a: 44)。即便在應群創要求而變更配置方案時, 強調配合廠商需求的重要性, 但調整後之面積亦未及群創所需。要之, 規劃內容未能支撐規劃目的。事實上, 類似的質疑在內政部區委會審議階段即有: 「工業區劃設比例是否太低」(內政部, 2003)。就此, 所謂配合竹南基地擴張之「政策需要」似乎自始即未受到應有的重視, 使人懷疑該擴大都市計畫案之實際意圖與正當性! 問題是, 何以都市計畫程序未能排除此等明顯重大瑕疵?

依《都市計畫法》之規定, 我國都市計畫程序可以區分為擬定、公開、審議、核定及實施等五個階段; 其中都委會之審議為確保規劃內容之合理性與增進公共利益之目的的關鍵機制。然就都委會於

16. 引文之斜體字為作者所加, 下文皆同。

該案未能辨明「標舉之政策需要」與「實際規劃內容」之差異而言，其角色實難調稱職。復就擴大竹南基地之「政策需要」而論，內政部區委會、縣都委會及內政部都委會皆未能深究其必要性，卻只關心「區位是否適宜，所取得工業用地是否可依相關規定申請納入竹科工業用地管理」、「從業員工數及其屬性、目前廠商進駐情形、員工住宿需求與狀況，以及對周邊土地使用產生之影響」之類的操作面問題（苗栗縣，2009：附 2-3；內政部，2007：16），無視同屬竹科四期擴建計畫且亦位處苗栗縣之銅鑼基地，仍有近 350 公頃待使用之事實。此外，立法院預算中心早於 2003 年即已提出「科學園區閒置土地問題已發生」之警告，¹⁷ 此後更年年檢討此一問題，如 2005 年「廣設科學園區，未充分考量科學園區用地供需平衡問題，似有未妥」之語，已有批評之意，2007 年「科學園區規模擴建快速，…致有閒置情形，宜檢討改進」，則是明白的指謫（立法院預算中心，2003：1；2005：3；2007：1）。若將都委會無／未能辨明「政策需要」之真偽或必要性的狀況，與當地住民財產權被侵害（房產被徵收）、工作權被剝奪（務農之需要）、以及地方情感依附和社區紋理被抹除之遭遇並列時，不禁令人懷疑當地住／農民的利益是否被妥適考量？這樣的懷疑可以由都委會的制度設計得到部分解釋。

《各級都市計畫委員會組織規程》第 4 條規定，主任委員由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別兼任，委員則由各級政府首長分別就「主管業務機關首長或單位主管、有關業務機關首長或單位主管或代表、具有專門學術經驗之專家、熱心公益人士」派聘之。另，政府機關之委員數不得超過委員總人數二分之一，

17. 2003 年之版本係作者所能取得之最早資料，或許立法院預算中心于更早即有相關提醒，特此說明。

但內政部都委會不在此限。以內政部都委會為例，委員共 27 位，¹⁸其中機關代表 13 位，學者專家及公益人士 14 位，表面上機關代表並非多數。然該規程第 7 條規定，機關代表不能出席時，「得指派代表出席」並「參與會議發言及表決」，其他委員則必須「親自出席會議」。由於學者專家未必每次開會都到，因此機關代表為實質多數，足以掌控都委會；遑論學者專家由首長聘任所可能存在的立場偏差，畢竟他們不會想聘任「難逗陣」的學者專家來找自己的麻煩。於是乎，由中央或地方政府（即擬定機關）提出的都市計畫案，卻是政府官員自己來審查，漠視最基本的利益迴避原則！行政部門藉制度設計以操控都委會，專斷公共利益定義權之意圖，實已臻洞如觀火之程度。

退百步言，縱令學者專家與公益人士真能持平看待所審之案，且每會必與，前揭制度亦未能通過程序正義內之「代表性正義」（representative justice）的檢視，亦即透過代表的多樣性來確保多元利益觀點的納入與衡酌（Widawsky, 2008: 584），因為從權力觀點來看，缺乏代表往往導致缺席者利益被排除或忽略之結果。這個問題在臺灣此一發展掛帥國家（developmental state）尤為明顯，其親成長意識形態反映在重工輕農的政策偏好上，於是乎，會被納入考量或「承認」者往往是廠商的要求而非農／住民的需要，並具體展現在對群創與農／住民之陳情意見的處理差異。前者僅憑一紙投資意向書即獲配置變更之回應，後者身為受憲法保護的財產權人，彼等守護家園之訴求卻始終不被採納，而此變更直接造成了 24 戶農／住民房屋拆除之「分配」結果。無怪乎，美國國家公共行政學院指

18. 根據《各級都市計劃委員會組織規程》第 3 條，內政部都委會為二十人至三十人，縣市都委會為十二人至二十人。

出，造成環境不正義大宗的不可欲土地使用問題，多與規劃委員會之組成偏差有關，因此建議委員會代表應考慮種族、性別、收入、住屋擁有者與承租者、年齡等面向，反應「全體當地居民之多樣性」（NAPA, 2003: 51）。倘若大埔案係運作於體現代表性正義之制度中，或許應群創之請所做的配置變更，根本就不會被通過，或被要求另謀共識，也就沒有後續的諸多爭議。追根結底，問題之關鍵在於這整套制度體系欠缺形成公共利益的機制來引導空間發展。

四、從「能力」取徑的生活視角檢視大埔案的公共利益

公共利益並非去脈絡化的實存之物，等待發掘與確認，而是「社會建構」（social construction）的產物，既無法由個人利益的簡單加總與比較而得，更非政府機關片面宣稱即是，而係根植於公共參與過程所形塑之共識，都市計畫或科工區本身之公益性因此不是先驗地存在。這也就是主張「規劃作為溝通過程」之「協作式規劃」（collaborative planning）的核心論點（Allmendinger, 2009: 209）。因為體認到現代社會的多元與異質性，規劃從過往強調實質規劃轉變成重視溝通過程，並被重新定義為交互主觀、互相學習的論辯過程（Healey, 1996）。經此過程，溝通理性有助於打破科學客觀主義的支配性，重塑人們的利益認知或立場，從而形成可被接受的公共利益或利益共識。要之，空間「發展」的根本意義或目的在於增進自由，使人們得以過著所珍視的美好生活（Sen, 1999），美好生活的實質則依個人與社會脈絡而定，所以「公眾的想望」是建構公共利益的關鍵要素（Meck, 2002: xlvii）；至於經濟能力或機會僅係美好生活的工具，兩者不能等量齊觀。

大抵上，「公眾的想望」多透過規劃之初的「願景模塑」（visioning），由住民們共同具體化「未來的想像」而來，並以之節制後續的規劃過程與內容（NAPA, 2003: 39）。但臺灣卻是由計畫擬定機關壟斷了對於「未來的想像」的權力／利，國科會擬定的事業計畫（含選址）一經行政院核定，在相當大程度上便決定了竹南基地所在地的未來發展，而苗栗縣政府擬定的擴大特定區計畫則進一步決定了周遭地區的生活樣態，兩案皆在無住民參與的狀況下完成規劃。此等制度設計無異於剝奪住民選擇所珍視之生活（即在地生活）的機會，且造成計畫推動不易。因為住民的意見必須以「陳情」或抗爭的形式呈現，加上知情權始於計畫擬定機關完成草案後的公開展覽與說明會，迫於時間壓力與權力不平等的制度設計，¹⁹ 權利關係人往往只能就保障既有權益（如財產權）的角度來思考規劃案，鮮有仍能慮及未來的不同發展可能性者。爰此，爭端難解實屬必然，因為沒有共享的願景作為溝通協調的參考坐標，有的只剩赤裸裸的利益衝突，難以協調。

尤為可議的是，苗栗縣政府對僅有的民眾參與，以「跑流程」的心態完成所謂法定程序。例如在第二次再次公展期間，地主提出程序性質疑，縣府表示該案已「依都市計畫法…辦理公開展覽相關作業，並透過登報、電視走馬燈、上網、公告等途徑充分讓民眾有參與之機會」（內政部，2008b：69），錯將周知等同參與，清楚地展現該府「依（都市計畫）法而治」（rule by law）的保守統治心態（李福隆，2012：55）。至於該等規定是否符合《憲法》之正當程序要

19. 例如，各級都委會皆以「陳情」來看待人民之意見，並由計畫擬定機關處理之，反映了「上對下」的制度建制心態；說明會則是單向式的「告知」，而非對等協商的溝通；至於人民（陳情）意見乃供都委會審議之參考，如何處理並無明文規定，難杜恣意之慮。

求，體現民主精神、保障人民權利與防杜政府濫權等現代治理理念，則在所不論，遑論都市計畫應有增進公共利益之目的性的達致與否。究其實，前此所揭之程序面問題的底層是「不承認」，即該制度僅承認學者專家與技術官僚而拒斥常民，惟此「信託專家模式」於大埔案的實踐結果（周桂田，2014：64），既不符住民需要，也未合於規劃理性，更多的是服務「高層政策」或「地方首長與政績」，甚至有「高層就是公共利益」的意味（藍瀛芳等，2012：233、234）。

更深一層的來看，此現象其實是臺灣空間計畫體系過於「親成長」所致，側重引進投資、提供就業、創造產值之價值論述，錯誤地將區段徵收定位成「分配」土地增值且「公私互蒙其利」的政策工具（藍瀛芳等，2012：106），透過成本效益評估，在排除非市場價格能涵蓋之其他因素的前提下，認定大埔案可以帶動地方發展，具有公共利益。然此總體性且均質化的判斷，忽略了分配的公平性（如房屋拆或不拆、能否領抵價地、政府無償取得土地、公告現值與市價之別）、個別衝擊之異（如沒了農地喪失農保、缺乏務農以外的營生技能、是否為當地住民），以及徵收之強制性無法顧及自由意志之問題，遑論造成生命殞落之悲劇。

倘若我們可以肯認土地撐持著人民的生活，而生活之內涵不僅止于物質經濟面向的觀點，民眾參與之於空間計畫的重要性將是不可或缺的（vital）。畢竟若無妥適的參與機制，多元的人與地關係及其所含意義要如何被納入考量？生活者的想望又該如何被知悉？技術官僚、專家與學者真的天真或傲慢到，自以為比生活者更清楚他們的需要？以大埔案為例，規劃者與權力高位者能理解，農地之於農民所代表的「家、傳承、在地農產、情感故事及成就感」等「無可取代的價值」，以及換成建地還是要種田的「農民與農地的相互

依存」關係嗎（王本利，2013：52、44）？正因為不能，所以該案自始即不斷受到質疑與反對，為求順利推動，權責機關（擬定與審議）乃採取剔除「困難區域」之因應策略。例如縣都委會因陳情而於第 179 與 186 次會議分別建議刪減約 204 與 11 公頃之區域，以及將聚落和房舍密集區排除在區段徵收範圍等決定（苗栗縣政府，2006a、2006b、2009：附 4-3），都是避免爭議過大的修補之計，卻不思正本清源地尋求共識之正途。此種政府以公權力強銷而人民不能拒絕買單的開發模式，係限縮人民自由，剝奪彼等過所珍視之生活的機會，與正義的能力取徑強調增益生活品質、實現美好生活的判準背道而馳。

五、小結：土地正義

綜觀大埔案可知，一系列計畫／政策過程「產出」了一個特定區計畫案，該計畫之「效／後果」係將一個完整的特定農業區變更為支援工商需求的都市發展區，完全改變當地原有生活紋理（社會性與物理性），衝擊之鉅不言可喻。復以臺灣空間規劃實務及其法制規範輕忽程序之慣習，苗栗縣政府以「依法而治」與「信託專家」之模式推動該案，由規劃公司（長豐工程顧問公司）按擬定機關（苗栗縣政府）之發展構想研擬計畫內容，規劃者與住民間缺乏願景模塑的溝通、互動過程，住民的想望與意見無從納入，而委員會的組織與審議方式亦未能妥適反應彼等之利益，甚至不利國家整體科工區之發展（園區閒置、作業基金負債）。在此等「不承認」民眾之主體價值而排除實質參與的「程序不正義」過程中，住民被迫改變其生活形態，無異於限縮彼等「選擇和行動的機會」（即能力之謂），再加上區段徵收之「分配」結果未能合理填補地主等權利關係人之

原權益，致令他們感到／承受不公對待，因此反對與異議之聲不絕。

在這樣的脈絡裡，儘管反對聲浪未曾平息，但剔除「困難區域」等策略發揮一定程度的緩和作用，使計畫案仍能賡續進行，直至縣府率斷變更土地使用計畫，致使維持該案仍在可忍受（tolerable）範圍內的原地原配底線（或言守住家園），亦告失守，因為配置方案已是決定未來具體生活樣態的最後關鍵，影響所及便是住家拆或不拆之別，又或者比鄰用地別為何、配回地是否臨近之異。至此，內政部都委會對於農／住民因該特定區計畫致使未來生活受嚴重衝擊，還得承擔利益損失的狀況，其實是無能排解，因為苗栗縣政府與受衝擊者之間原即無共識或相近的未來想像存在，是以決議將該等爭議視為「都市計畫之執行問題」而不再審議。這樣的結局進而強化彼等未能參與又不被承認之不滿，體現「不被承認即無從參與，未能參與便係不被承認」之論（Schlosberg, 2007: 26）。就此以觀，農／住民走上抗爭之途實可預見，因為他們所遭遇的多重壓迫是真實而明顯。

從環境正義的承認、程序、分配以及能力等不同觀點，我們得以看清激起大埔事件之不公不義的深度與廣度，絕非補償價格不合理可以涵括。當我們僅將眼光集中在結果之不公，非但輕忽了當事人所遭遇的其他面向的不平，也不易掌握整體制度性的問題全貌。後續引發的土地正義運動固在聲援大埔農／住民對抗公權力的壓迫，更意在促使社會反思與制度變革，防杜任何地方、群體或個人被迫落入「犧牲區」（sacrifice zones）（Bullard, 2005: 42），不論該犧牲是以剝奪財產權、侵害生存權或工作權、蔑視社區紋理與個人認同、妨礙自我決定、破壞生態永續性之形式存在，都在土地不正義之列。

從功能論而言，土地之於人類至少有資源或生產投入、存立之棲息地、以及情感依附等不同功能，分別體現了交換價值、使用價值與非物質性連結等迥異的人地關係。此等功能對人類福祉或健全生活（wholesome life）各有其重要性，缺一不可，而不同關係之間也不能相互化約。爰此，土地正義所訴求的是一種衡平或整合（integrated）的看待土地之觀點，肯認土地的多重意義以及人與土地之間的複合關係，所欲對治者因此不限於經濟、工作或財產面向上的不公平對待，亦及於無視當地住民之主觀認同、剝奪彼等決定土地未來發展方向之權利而衍生的民主赤字問題。為回應土地正義對人地連結之關懷，如何有效納入各種人地關係以及共同決定原則之制度化，避免拒斥與壓迫，實現公眾想望，裨益生活品質之提升，係我國空間計畫體系改革的嚴正課題。

伍、代結論：為何而發展？

環境正義研究之洞見指出，各種不正義形態衍生自社會、經濟與政治等權力之差異，以及依此而建構的文化與制度結構，因為該等權力差異與結構所形塑之社會互動關係往往是壓迫性的。這樣的壓迫性可由大埔案的空間計畫發展過程清楚得見，亦即拒斥地方鄰里「選擇、自決與自我定義」，卻由權力高位者「家父長式地斷言單一正確目標」，專斷公共利益之界定（Arnold, 2000: 10427）。易言之，大埔案暴露我國空間計畫體系，並無足堪確保公共利益之有效建制，層層節制之法定程序在「依法而治」的實務中，往往成為形式性的「跑流程」，至於「為誰規劃」、「為何發展」等根本問題卻被旁落。之所以如此，乃因現制係建構於 1960、1970 年代的都

市計畫理念與法體系，類屬主張「專家政治」(technocracy)的菁英規劃範型，奉「發展至上」為圭臬。是以臺灣鮮少有從「生活」觀點出發的規劃，往往都是由產業經濟角度來定位(各級)空間計畫，缺乏全面而批判性的評估，忽略了計畫區並非無人野地，經濟活動僅是生活之一環，以及不是所有的社會衝擊皆能以金錢量化折算之現實，致使住民未受到對等尊嚴主體之對待，從而衍生諸多爭端、弊病。

然而，前揭範型與當前追求民主人權的治理觀已有偌大落差，復以大埔事件等土地抗爭層出不窮，釋字第七〇九號解釋宣告《都市更新條例》部分條文違背《憲法》正當行政程序要求，以及《國土計畫法》通過後刻正研訂相關子法之際，重新建構一個能夠有效涵容人與地之多重關係，達臻裨益生活、人權保障、民主深化與生態永續之實質目標的空間計畫體系，此其時也！翻轉的思考起點或可由目的、主體與程序等三端切入。首先，確認空間規劃與發展旨在「創造一個賦能的環境(enabling environment)，使人民得享長久、健康且有創造性的生活」(UNDP, 1990: 9)，美好生活與經濟開發之間的主從或目的—手段關係不可錯置。其次，既然美好生活是核心目的，而社區住民是美好生活的定義者，彼等在空間計畫發展過程自應居於尊嚴主體之地位，不能淪為結果的受者。最後，一旦為美好生活而發展，以及為社區住民而規劃之前提確立後，實踐之道便繫於完備的民眾參與程序規範，以促進決策的正確性與正當性，並體現人性尊嚴價值。透過此等變革，假公共利益之名而強推的開發便不易通過，不正義發生的可能性自然大減。有鑑於空間計畫是國家機器規制空間秩序的政策工具，發動權主要掌握在行政部門，惟主事者觀念殊異，難以預期，如欲確保為美好生活而發展及

為社區住民而規劃之目的性，應從程序面切入，並以「實質民眾參與」為制度改革的核心理念，具體建議有三：

第一，《都市計畫法》之民眾參與程序，主要在於第 19 條規定的公開展覽 30 天及舉行說明會，其時間點係主要計畫擬定後，都委會審議前。亦即，在完成規劃後民眾方才知情，無從透過協作規劃落實願景模塑，回應住民對於未來想像之需要，亦有違「儘早參與原則」。故，應將公開時點提早至規劃作業肇始，以利廣徵民意，縱使意見不為規劃者所採，至少也能增加住民對該案的反應時間。第二，現行的公開展覽或說明會，多為消極被動參與方式，淪為行政部門的單方宣說，缺乏實質的溝通對話及討論，且對民眾所提意見也僅規定供審議參考，為免行政部門輕忽恣意，令民眾參與成為跑流程之具文，應依照《行政程序法》改辦聽證會，或至少課予行政部門答覆民眾意見之責，留下程序審查之司法救濟可能，俾使行政部門對相關程序嚴肅以待。第三，目前的都委會組成與運作模式難逃球員兼裁判之譏，無法形成公正合理的審議機制，或可調降機關代表比例至三分之一，專家學者及公益人士改由相關學術機構與公益團體提出推薦名單供遴選，並齊一化委員權利，不得代理出席與表決，減少行政部門操控之疑慮。

空間計畫是不同利益與價值觀點折衝與揉和的產物，規劃開發與徵收則為重要的政策工具，同為增進公共利益而設。惟公共利益並非既存之物，而係在特定的社會情境中，由規劃者、住民、開發者等利害關係人共同建構而成。在邁向多元民主的臺灣社會裡，透過更全觀及包容的政策制定過程，彼此溝通互動以尋求相互理解，讓各方意見與需求得以鑄成支撐政策之公共性，實係臺灣空間計畫體系與社會集體應有的基本認識。

參考文獻

- Adeola, Francis. 2011. *Hazardous Wastes, Industrial Disasters, and Environmental Health Risks: Local and Global Environmental Struggles*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Agyeman, Julian et al. 2003. eds. *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Agyeman, Julian. 2013. *Introducing Just Sustainabilities: Policy, Planning and Practice*. London, UK: Zed Books.
- Allmendinger, Philip. 2009. *Planning Theory*. 2nd ed. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Anand, Ruchi. 2004. *International Environmental Justice: A North-South Dimension (Ethics and Global Politics)*. Burlington, VT: Ashgate.
- Arnold, Craig Anthony. 1998. "Planning Milagros: Environmental Justice and Land Use Regulation." *Denver University Law Review* 76, 1: 1-155.
- Arnold, Craig Anthony. 2000. "Land Use Regulation and Environmental Justice." *Environmental Law Reporter* 30, 6: 10395-10433.
- Bonorris, Steven. 2010. eds. *Environmental Justice for All: A Fifty State Survey of Legislation, Policies and Cases*. 4th ed. in <http://gov.uchastings.edu/public-law/env-policy/env-justice/ej-reports/index.php>. Latest update 15 June 2014.

- Bryant, Bunyan. 1995. ed. *Environmental Justice: Issues, Policies, and Solutions*. Covelo, CA: Island Press.
- Bullard, Robert. 1990. *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. Boulder, CO: Westview Press.
- Bullard, Robert. 2005. "Environmental Justice in the Twenty-First Century." in Robert Bullard. ed. *The Quest for Environmental Justice: Human Right and the Politics of Pollution*: 19-42. San Francisco, CA: Sierra Club Books.
- Bullard, Robert. 2007. ed. *Growing Smarter: Achieving Livable Communities, Environmental Justice, and Regional Equity*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Byrne, John et al. 2002. "A Brief on Environmental Justice." in John Byrne et al. eds. *Environmental Justice: Discussion in International Political Economy*: 1-17. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Clayton, Susan and Susan Opatow. 2003. eds. *Identity and the Natural Environment: the Psychological Significance of Nature*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Clayton, Susan. 2003. "Environmental Identity: a Conceptual and an Operational Definition." in Susan Clayton and Susan Opatow. eds. *Identity and the Natural Environment: the Psychological Significance of Nature*: 45-65. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cole, Luke W. and Sheila R. Foster. 2001. *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*. New York, NY: New York University Press.

- Cory, Dennis C. and Tauhidur Rahman. 2012. *Environmental Justice and Federalism*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Donnison, David. 1998. "Act Local: Social Justice from the Bottom Up." in Jane Franklin. ed. *Social Policy and Social Justice: an IPPR Reader*: 134-53. Cambridge, UK: Polity.
- Dryzek, John. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. New York, NY: Oxford University Press.
- Dubin, Jon. 1993. "From Junkyards to Gentrification: Explicating a Right to Protective Zoning in Low-income Communities of Color." *Minnesota Law Review* 77, 4: 739-801.
- Elvers, Horst-Dietrich et al. 2008. "The Diversity of Environmental Justice: towards a European Approach." *European Societies* 10, 5: 835-856.
- Faber, Daniel. 2008. *Capitalizing on Environmental Injustice: the Polluter-Industrial Complex in the Age of Globalization*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.
- Fainstein, Susan S. 2010. *The Just City*. New York, NY: Cornell University Press.
- Fainstein, Susan S. 2014. "The Just City." *International Journal of Urban Sciences* 18, 1: 1-18.
- Figuroa, Robert M. 2003. "Bivalent Environmental Justice and the Culture of Poverty." *Rutgers University Journal of Law and Urban Policy* 1, 1: 27-42.
- Fraser, Nancy. 1998. "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation." in Grethe B.

- Peterson. ed. *The Tanner Lectures on Human Values*. Vol. 19: 1-67. Salt Lake City, UT: University of Utah Press.
- Gelobter, Michel. 1992. "Toward a Model of Environmental Discrimination." in Bunyan Bryant and Paul Mohai. eds. *Race and the Incidence of Environmental Hazards: A Time for Discourse*: 64-81. Boulder, CO: Westview Press.
- Harrison, Jill Lindsey. 2014. "Neoliberal Environmental Justice: Mainstream Ideas of Justice in Political Conflict over Agricultural Pesticides in the United States." *Environmental Politics* 23, 4: 650-669.
- Harvey, David. 1996. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Healey, Patsy. 1996. "The Communicative Turn in Planning Theory and Its Implications for Spatial Strategy Formation." *Environment and Planning B: Planning and Design* 23, 2: 217-234.
- Hummon, David. 1992. "Community Attachment: Local Sentiment and Sense of Place." in Irwin Altman and Setha M. Low. eds. *Place Attachment*: 253-278. New York, NY: Plenum Press.
- Jamieson, Dale. 2007. "Justice: the Heart of Environmentalism." in Ronald Sandler and Phaedra C. Pezzullo. eds. *Environmental Justice and Environmentalism: the Social Justice Challenge to the Environmental Movement*: 85-101. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kuehn, Robert R. 2000. "A Taxonomy of Environmental Justice." *Environmental Law Reporter* 30, 9: 10681-10703.

- Lee, Charles. 1996. "Environment: Where We Live, Work, Play and Learn." *Race, Poverty and the Environment* 6, 2: 6-7.
- Maantay, Juliana. 2002. "Zoning Law, Health, and Environmental Justice: What's The Connection?" *Journal of Law, Medicine and Ethics* 30, 4: 572-593.
- Meck, Stuart. 2002. ed. *Growing Smart Legislative Guidebook*. Chicago, IL: American Planning Association.
- NAPA (National Academy of Public Administration). 2003. *Addressing Community Concerns: How Environmental Justice Relates to Land Use Planning and Zoning*. Washington, DC: The Office of Environmental Justice of the U.S. Environmental Protection Agency.
- Newton, David E. 2009. *Environmental Justice: a Reference Handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Novotny, Patrick. 1995. "Where We Live, Work and Play: Reframing the Cultural Landscape of Environmentalism in the Environmental Justice Movement." *New Political Science* 17, 2: 61-79.
- Nussbaum, Martha C. 2011. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Nussbaum, Martha C. and Amartya Sen. 1993. *The Quality of Life*. New York, NY: Oxford University Press.
- Pellow, David and Robert Brulle. 2005. eds. *Power, Justice, and the Environment: A Critical Appraisal of the Environmental Justice Movement*. Cambridge, MA: The MIT Press.

- Pellow, David N. 2000. "Environmental Inequality Formation: toward a Theory of Environmental Injustice." *American Behavioral Scientist* 43, 4: 581-601.
- Penz, Peter et al. 2011. *Displacement by Development: Ethics, Rights and Responsibilities*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rabin, Yale. 1989. "Expulsive Zoning: the Inequitable Legacy of Euclid." in Charles M. Haar and Jerold S. Kayden. eds. *Zoning and the American Dream: Promises Still to Keep*: 101-121. Chicago, IL: American Planning Association.
- Schlosberg, David. 2007. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. New York, NY: Oxford University Press.
- Schlosberg, David. 2013. "Theorising Environmental Justice: the Expanding Sphere of a Discourse." *Environmental Politics* 22, 1: 37-55.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Sen, Amartya. 2005. "Human Rights and Capabilities." *Journal of Human Development* 6, 2: 151-66.
- Sen, Amartya. 2009. *The Idea of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Silver, Christopher. 1997. "The Racial Origins of Zoning in American Cities." in Manning Thomas et al. eds. *Urban Planning and the African American Community: In the Shadows*: 23-42. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Smith, Kevin B. and Christopher W. Larimer. 2016. *The Public Policy Theory Primer*. 3rd ed. Boulder, Co: Westview Press.
- Steady, Filomina Chioma. 2009. ed. *Environmental Justice in the New Millennium: Global Perspectives on Race, Ethnicity, and Human Rights*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Taylor, Dorceta E. 2000. "The Rise of Environmental Justice Paradigm: Injustice Framing and the Social Construction of Environmental Discourses." *American Behavioral Scientist* 43, 4: 508-80.
- UCC (United Church of Christ Commission for Racial Justice). 1987. *Toxic Wastes and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socio-Economic Characteristics of Communities Surrounding Hazardous Waste Sites*. New York, NY: United Church of Christ.
- UNDP. 1990. *Human Development Report 1990*. New York, NY: Oxford University Press.
- US EPA. 2010. "EPA's Action Development Process: Interim Guidance on Considering Environmental Justice During the Development of an Action." in <http://www.epa.gov/compliance/ej/resources/policy/considering-ej-in-rulemaking-guide-07-2010.pdf>. Latest update 28 May 2014.
- US GAO (US General Accounting Office). 1983. *Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*. Washington, DC: General Accounting Office.

Walker, Gordon. 2012. *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Widawsky, Lisa. 2008. "In My Backyard: How Enabling Hazardous Waste Trade to Developing Nations Can Improve the Basel Convention's Ability to Achieve Environmental Justice." *Environmental Law* 38, 2: 577-625.

Wilson, Sacoby et al. 2008. "How Planning and Zoning Contribute to Inequitable Development, Neighborhood Health, and Environmental Injustice." *Environmental Justice* 1, 4: 211-216.

Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

內政部。1999。〈變更高速公路頭份交流道附近特定區主要計畫（部分台糖公司畜產研究所專用區、變電所用地及農業區為工業區、研究專用區、道路用地、公園用地、污水處理場用地、變電所用地、垃圾處理廠用地及綠地）書〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。2014/5/26。(Ministry of the Interior. 1999. "The Master-plan Specification for the Modification of Toufen Interchange Special District Plan." in <http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>. Latest update 26 May 2014.)

內政部。2003。〈內政部區域計畫委員會第 127 次審查會議記錄〉。<http://www.cpami.gov.tw/chinese//filesys/file/chinese/committee/apc/apc127.pdf>。2014/7/1。(Ministry of the Interior. 2003. "Minutes of No. 127 Meeting of the Urban Planning Committee of Ministry

- of the Interior.” in <http://www.cpami.gov.tw/chinese//filesys/file/chinese/committee/apc/apc127.pdf> . Latest update 1 July 2014.)
- 內政部。2007。〈內政部都市計畫委員會第 672 次會議會議記錄〉。
<http://www.cpami.gov.tw/chinese//filesys/file/chinese/committee/cpc/record/672.pdf> 。 2014/7/1 。 (Ministry of the Interior. 2007. “Minutes of No. 672 Meeting of the Urban Planning Committee of Ministry of the Interior.” in <http://www.cpami.gov.tw/chinese//filesys/file/chinese/committee/cpc/record/672.pdf>. Latest update 1 July 2014.)
- 內政部。2008a。〈內政部都市計畫委員會第 679 次會議會議記錄〉。
<http://www.cpami.gov.tw/chinese//filesys/file/chinese/committee/cpc/record/679.pdf> 。 2014/7/1 。 (Ministry of the Interior. 2008a. “Minutes of No. 679 Meeting of the Urban Planning Committee of Ministry of the Interior.” in <http://www.cpami.gov.tw/chinese//filesys/file/chinese/committee/cpc/record/679.pdf>. Latest update 1 July 2014.)
- 內政部。2008b。〈內政部都市計畫委員會第 689 次會議會議記錄〉。
<http://www.cpami.gov.tw/chinese//filesys/file/chinese/committee/cpc/record/689record.pdf> 。 2014/7/1 。 (Ministry of the Interior. 2008b. “Minutes of No. 689 Meeting of the Urban Planning Committee of Ministry of the Interior.” in <http://www.cpami.gov.tw/chinese//filesys/file/chinese/committee/cpc/record/689record.pdf>. Latest update 1 July 2014.)
- 內政部。2009a。〈內政部都市計畫委員會第 718 次會議會議記錄〉。
<http://www.cpami.gov.tw/chinese//filesys/file/chinese/committee/>

cpc/record/718.pdf。2014/7/1。(Ministry of the Interior. 2009a. “Minutes of No. 718 Meeting of the Urban Planning Committee of Ministry of the Interior.” in http://www.cpami.gov.tw/chinese//file_sys/file/chinese/committee/cpc/record/718.pdf. Latest update 1 July 2014.)

內政部。2009b。〈內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議記錄〉。<https://www.land.moi.gov.tw/content/5578-U.pdf>。2014/7/1。(Ministry of the Interior. 2009b. “Minutes of No. 210 Meeting of the Land Expropriation Review Committee of Ministry of the Interior.” in <https://www.land.moi.gov.tw/content/5578-U.pdf>. Latest update 1 July 2014.)

王本利。2013。〈公共利益下的犧牲者之生命意義探討：以苗栗縣政府強制徵收農地之大埔事件農民為例〉。南華大學生死學系碩士論文。(Wang, P. I. 2013. “Life Meanings of Victims under Public Interest: the Case Study of the Farmers of the Dapu Incident, the Farmland Expropriation by Miaoli County Government.” Master Thesis Department of Life and Death, Nanhua University.)

丘昌泰。2013。〈公共政策倫理〉。《公共政策基礎篇》：97-115。高雄：巨流。(Chiou, C. T. 2013. “Public Policy Ethics.” in *Public Policy*: 97-115. Kaohsiung: Chuliu.)

台灣農村陣線編。2012。《土地正義的覺醒與實踐：抵抗圈地文集》。臺北：台灣農村陣線和國立政治大學第三部門研究中心。(Taiwan Rural Front. 2012. ed. *The Awareness and Practice of*

Land Justice. Taipei: Taiwan Rural Front & Center for the Third Sector of NCCU.)

立法院預算中心。2003。《科學工業園區管理局作業基金九十二年
度預算評估報告》。臺北：立法院。(Budget Center of Legislative
Yuan. 2003. *The Budget Assessment Report to the Science-based
Industrial Park Administration Operation Fund 2003*. Taipei:
Legislative Yuan.)

立法院預算中心。2005。《科學工業園區管理局作業基金九十四年
度預算評估報告》。臺北：立法院。(Budget Center of Legislative
Yuan. 2005. *The Budget Assessment Report to the Science-based
Industrial Park Administration Operation Fund 2005*. Taipei:
Legislative Yuan).

立法院預算中心。2007。《科學工業園區管理局作業基金九十六年
度預算評估報告》。臺北：立法院。(Budget Center of Legislative
Yuan. 2007. *The Budget Assessment Report to the Science-based
Industrial Park Administration Operation Fund 2007*. Taipei:
Legislative Yuan.)

朱力、龍永紅。2012。〈中國環境正義問題的突現與調節〉。楊祖漢、
楊自平編《綠色啟動：重探自然與人文的關係(3)》：723-736。
臺北：遠流。(Zhu, Li and Y. H. Long. 2012. “Environmental
Justice Issues’ Emergence and Regulation in China” in C. H. Yang
and T. P. Yang eds. *Green Initiative: 723-736*. Taipei: Yuan-Liou
Publishing.)

李福隆。2012。〈由都市計畫新典範及治理觀點評析土地使用分區
管制法律—以苗栗大埔事件為例〉。《城市學學刊》3, 1: 41-73。

(Lee, F. L. 2012. "The Comment on Zoning Laws in the View of New Paradigm and Urban Governance of Urban Planning: Take the Miao-li Da-pue Event as an Example." *Journal of Urbanology* 3, 1: 41-73.)

周桂田。2014。《風險社會—公共治理與公民參與》。臺北：五南。
(Chou, K. T. 2014. *Risk Society – Public Governance and Citizen Participation*. Taipei: Wu-Nan.)

洪瑞山。2013。〈4 分鐘審查一件土地徵收案〉。《自由電子報》
2013/7/31。http://talk.ltn.com.tw/article/paper/701173。2014/8/9。
(Hung, R. S. 2013. "Reviewing One Case of Land Expropriation Takes 4 Minutes." *Liberty Times* 31 July 2013. in http://talk.ltn.com.tw/article/paper/701173。Latest update 9 August 2014.)

科學工業園區管理局。2013。《新竹科學工業園區中華民國一〇一年年報》。新竹：科學工業園區管理局。(Science Park Administration. 2013. *2012 Annual Report of the Hsinchu Science Park*. Hsinchu: Science Park Administration.)

苗栗縣政府。2001。《擬定高速公路頭份交流道附近特定區計畫（新竹科學工業園區第四期擴建用地竹南基地）細部計畫書》。苗栗：苗栗縣政府。(Miaoli County Government. 2001. *The Detail-plan Specification for the Formulation of Toufen Interchange Special District Plan*. Miaoli: Miaoli County Government.)

苗栗縣政府。2006a。〈苗栗縣都市計畫委員會第 179 次會議會議記錄〉。http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx。2014/5/23。(Miaoli County Government. 2006a. "Minutes

of No. 179 Meeting of the Urban Planning Committee of Miaoli County.” in <http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>. Latest update 23 May 2014.)

苗栗縣政府。2006b。〈苗栗縣都市計畫委員會第 186 次會議會議記錄〉。
<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。
2014/5/23。(Miaoli County Government. 2006b. “Minutes of No. 186 Meeting of the Urban Planning Committee of Miaoli County.” in <http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>. Latest update 23 May 2014.)

苗栗縣政府。2008。《「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（不含原新竹科學園區竹南基地）細部計畫」區段徵收評估報告書》。苗栗：苗栗縣政府。(Miaoli County Government. 2008. *The Assessment Report of Zone Expropriation for the Detail Plan of the Special District of Chunan Base of Hsinchu Science Park and its Adjacent Area*. Miaoli: Miaoli County Government.)

苗栗縣政府。2009。《擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫書》。苗栗：苗栗縣政府。(Miaoli County Government. 2009. *The Master-plan Specification for the Formulation of Chunan Base of Hsinchu Science Park and its Adjacent Area Special District Plan*. Miaoli: Miaoli County Government.)

陳立夫。2011。〈土地徵收、都市計畫與徵收前之協議程序——簡評最高行政法院九六年判字第一四四二號判決〉。《土地法研究（二）》：243-256。臺北：新學林。(Chen, L. F. 2011. “Land Expropriation, Urban Planning and the Negotiation Procedure

before Expropriation,” in *Land Act Studies* Vol. 2: 243-256. Taipei: New Sharing)

陳敦源。2012。《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。臺北：五南。(Chen, D. Y. 2012. *Democratic Governance: An Institutional Reconciliation of Public Administration and Democracy*. Taipei: Wu-Nan.)

彭顯鈞、李欣芳。2011。〈馬宣示推市價徵地、落實空地稅〉。《自由電子報》2011/8/25。http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/.519114。2014/8/2。(Peng, H. C. and H. F. Lee. 2011. “Ma Said Land-taking Compensation by Market Value and Enforcing Vacant Land Tax.” *Liberty Times* 25 August 2011. in http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/.519114。Latest update 25 August 2014.)

經濟建設委員會。1996。《國土綜合開發計畫（簡介）》。臺北：行政院經濟建設委員會。(Council for Economic Planning and Development. 1996. *A Brief Introduction to National Spatial Comprehensive Development Plan*. Taipei: Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan.)

經濟建設委員會。2006。《土地使用變更作業手冊》。臺北：行政院經濟建設委員會。(Council for Economic Planning and Development. 2006. *Handbook of Modification of Land Uses*. Taipei: Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan.)

經濟建設委員會。2010。《國土空間發展策略計畫》。臺北市：行政院經濟建設委員會。(Council for Economic Planning and Development. 2010. *Strategic Plan for National Spatial Development*. Taipei:

Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan.)

廖本全。2013。〈制度的規範，還是國家暴力？環境正義觀點檢視大埔案〉。施正鋒、徐世榮編《土地與政治》：141-171。臺北：社團法人李登輝民主協會。(Liao, P. C. 2013. “Regulation or the State’s Violence? An Environmental Justice Perspective to the Dapu Incident.” in C. F. Shih and S. J. Hsu. eds. *Land and Politics*: 141-171. Taipei: Lee Teng-hui Association for Democracy.)

監察院。2010a。〈099 內調 0115 字號調查報告〉。http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=971。2014/5/23。(Control Yuan. 2010a. “N0 0115 Report of 099 Interior Investigation.” in http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=971. Latest update 23 May 2014.)

監察院。2010b。〈099 內正 0044 字號糾正案文〉。http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=3299。2014/5/23。(Control Yuan. 2010b. “No. 0044 Statement of 099 Interior Correction.” in http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=3299. Latest update 23 May 2014.)

監察院。2011。〈099 內正 0044 字號糾正案文機關復文〉。http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/edoc/db2.asp&edoc_no=2&ctNode=911。2014/5/23。(Control Yuan. 2011. “Authorities’ Replies to No. 0044 Statement of 099 Interior Correction.” in

http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/edoc/db2.asp&edoc_no=2&ctNode=911. Latest update 23 May 2014.)

劉如慧。2012。〈都市計畫之附屬徵收—最高行政法院 96 年度判字第 01442 號判決評析〉。《月旦法學雜誌》201：225-238。
(Liu, R. H. 2012. “The Accessory Expropriation of Urban Planning.” *Taiwan Law Review* 201: 225-238.)

魯炳炎。2016。《公共政策與民主治理：苗栗大埔徵地案的多元流分析》。臺北：五南。(Lu, B. Y. 2016. *Public Policy and Democratic Governance: Multiple Streams Analysis for Taiwan's Land Expropriation Case Study*. Taipei: Wu-Nan.)

薛香川。2000。〈十年歲月逝匆匆〉。《新竹科學工業園區二十週年專刊》。http://www.sipa.gov.tw/home.jsp?serno=201001210118&mserno=201001210113&menudata=ChineseMenu&contlink=content/20years_2.jsp&level3=Y&serno3=201002250017。2014/6/28。
(Hsueh, H. T. 2000. “The Elapsing of Ten Years.” in *Special Issue on the Twentieth Anniversary of Hsinchu Science-based Industrial Park*. in http://www.sipa.gov.tw/home.jsp?serno=201001210118&mserno=201001210113&menudata=ChineseMenu&contlink=content/20years_2.jsp&level3=Y&serno3=201002250017. Latest update 28 June 2014.)

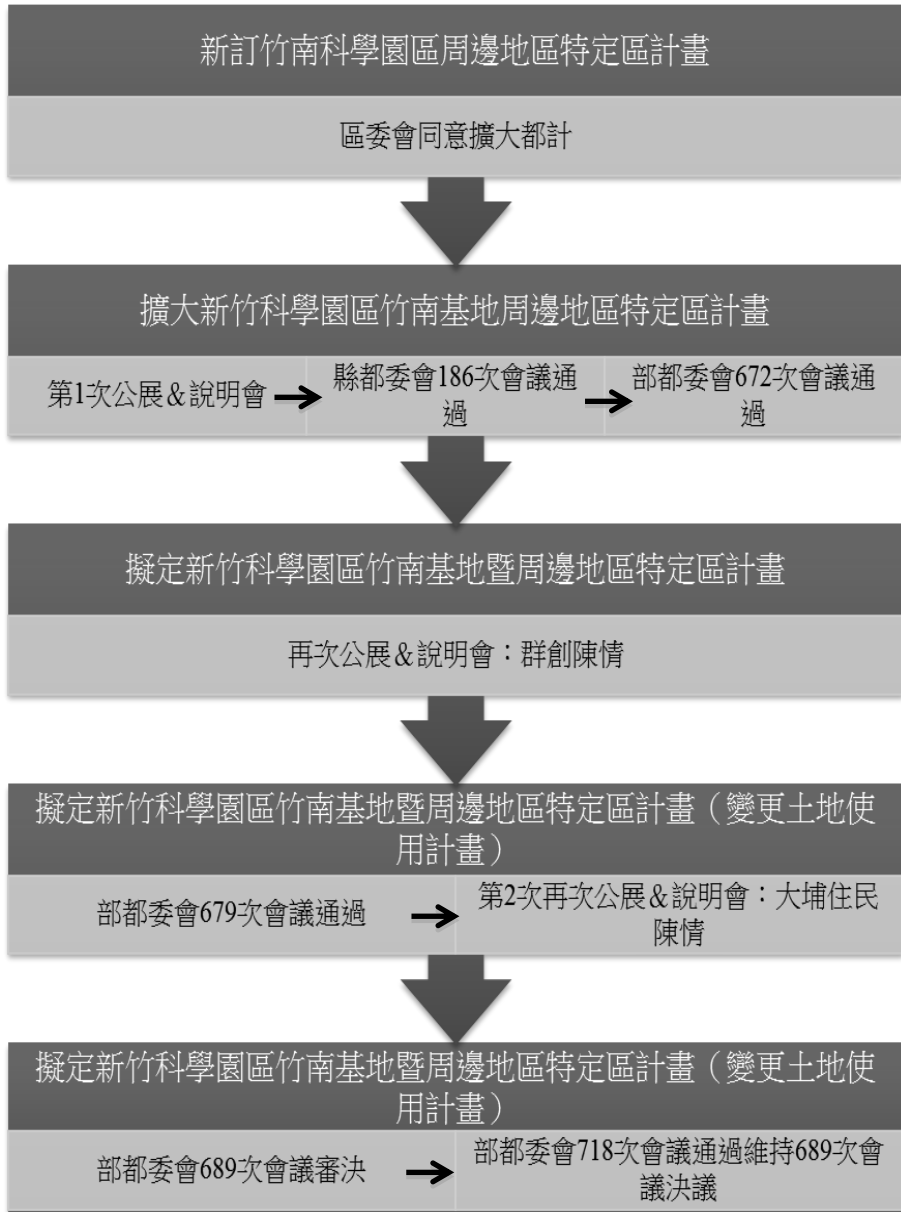
鍾麗娜、徐世榮。2013。〈大埔毀稻事件的忌日與重生—再探土地徵收之結構性問題〉。《土地問題研究季刊》12，3：2-20。(Chung, L. N. and Hsu S. J. 2013. “The Death Anniversary and Regeneration of the Dapu Incident.” *Land Issues Research Quarterly* 12, 3: 2-20.)

鍾麗娜。2014。《區段徵收論》。臺北：中國地政研究所。(Chung, L. N. 2014. Thesis on *Zone Expropriation*. Taipei: China Research Institute of Land Economics.)

藍瀛芳等。2012。《我國土地徵收制度之評估》。臺北：行政院研究發展考核委員會。(Lan, I. F. et al. 2012. *An Assessment of Taiwan's Expropriation System*. Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.)

顏宗明。2010。《新竹科學工業園區三十週年紀念專刊》。新竹：科學工業園區管理局。(Yan, Z. M. 2010. *Special Issue on the Thirtieth Anniversary of Hsinchu Science Park*. Hsinchu: Science Park Administration.)

附件一 大埔事件相關計畫過程一覽圖



資料來源：本研究繪製。

A Reflection on Limitations of Taiwan's Spatial Planning System through the Dapu Incident

Hsin-Hsun Huang* Shih-Jung Hsu**

The 2010 Dapu incident was a peasants' protest against developing a science-based industrial park and its adjacent areas, which resulted in the Land Justice Movement, nationwide. Such a consequence is a notable conflict with the very goal of science-based industrial parks policy and national spatial planning, that is, sustainable development. Spatial planning at all levels is the state's spatial intervention actions aiming at improving public interests. In the Dapu incident, however, the very goal of spatial planning had not been attained but caused local people's resistance to oppressions, which then became a large-scale social movement. This study takes the point of view from Environmental Justice to understand the Incident and the meanings of Land Justice, as well as to investigate into the development case. This article finds that the spatial planning system is the key to the Incident. This is because the system's practices do not take the multiple meanings of land and the multiple relations between humans and land into account so that

* Assistant Professor of Environment and Development MA Program, Graduate School of Humanities and Social Sciences, Dharma Drum Institute of Liberal Arts.

** Professor of Department of Land Economics, National Chengchi University.

peasants/residents have been treated unfairly in terms of recognition, procedure, distribution and capacity.

Keywords: environmental justice, land justice, spatial planning, science-based industrial park, Dapu incident