

徐世榮《土地正義》書評導言

——開啟土改「產權體制」的反省與對話

洪偉傑* | 2018年1月8日

本系列兩篇關於徐世榮教授《土地正義》（2016）的書評，緣起於廖彥豪受邀評論此書，廖再邀請詹竣傑跟我一同貢獻評論，希望從不同的視角，對這本受台灣學界與社運圈矚目——特別是土地與空間相關社群——但卻不無爭議的大眾書寫，檢視其內容及對相關議題的影響。三人協議分工後，由廖評論徐書上篇的土地改革再檢討，並提出徐書內容之勘誤表，詹評論下篇關於當前土地徵收爭議的反省，我則為兩篇評論撰寫導言，簡介兩篇書評作為閱讀指南，並提出整合兩篇文章的觀點。

這兩篇書評看似分工清楚地將《土地正義》一書拆成上篇與下篇進行評論，但是不管是《土地正義》本身，或是這兩篇書評，都不是分割清楚的「歷史」與「當下」兩部。徐將「國家－社會」關係的過去與現在相連，指出一個具高度宰制力的政權，從戰後延續至今，恣意剝奪弱勢人民的土地。廖與詹的書評同意台灣的土地議題具有歷史的延續性，但是不同意「威權體制」是貫穿其中的邏輯。兩人分別從制度改革史的文獻考據以及運動改革的參與經驗指出，儘管土改的歷史確實型塑了台灣當前的土地問題，但是不論是從權力關係的分析，或是從人與土地的關係，都不是徐所主張的（威權）國家宰制（弱勢）人民、人民對土地／家園的情感被貪婪的政權所傷害、轉化為少數菁英壟斷的土地資本。

針對簡化的「黨國一體」與「威權國家」，廖拆解土改推動過程中，「黨」與「政」、「中央」與「地方（省、縣市）」、「行政」與「立法」等不同行動者的角色，並指出人民——徐所稱可憐的地主——如何參與到政策的形構過程中。廖並未否定「弱勢人民」的存在，但是關於誰是弱勢人民、誰讓弱勢人民成為不同政策行動者協商後的犧牲對象，廖藉由分析共有地徵收的決策過程，描繪出一個更清楚的圖像，並指出徐的「最小抵抗原則」說，不能只追究政府與技術官僚的責任，而忽視本省地主菁英的共謀角色（2017）。而詹則從過去數年來參與住宅與都市計劃改革運動的經驗，試圖描繪社會運動、改革倡議實際遭遇的困境與背後的權力僵局。為什麼高房價、都更與徵收迫遷、容積獎勵與移轉浮濫、工業宅／農舍／農地工廠等土地住宅問題層出不窮？為什麼儘管人民對此深惡痛絕已久，但是問題卻沒有好轉的跡象？詹認為，原因不是因為我們罵國家罵的不夠兇，所以霸佔國家機器的政商聯盟可以繼續胡作非為，而是人民也顧慮改革是否會讓他們產權夢、都更夢破滅，因而消極保留，或是積極反對。廖與詹對權力關係的分析，共同回應了當前社會運動與制度改革的困境：持續複製「譴責國家暴力、有權有勢者貪污勾結炒地」的這套論述，以及這種手指他人的邏輯，究竟在什麼意義上對結構性的改革有效，或者只是不願意承認土地產權共犯集團你我都參了一腳的幌子？

其次，本系列書評也對訴諸「基於產權」的家園情感提出直接的質疑。廖質疑徐所主張的「家園情感」存在的普遍性。廖引用既有研究中地主對土改的評價

（包括徐過去的研究），主張增值獲利不均造成的相對剝奪感，恐怕比起家園情感更能解釋多數地主對土改的不滿。廖更進一步針對徐「解除三七五租約」的主張，質疑徐所捍衛的土地情感，弔詭地建基於所有權體制之上，既非土地使用者（佃農）與土地相依存的情感，更不是土地之於社會的政策意涵（如糧食政策與農業發展）。廖認為，徐所批判的土地掠奪，正是建立在產權優先性之上，透過土地利益歸私的分配體制與政治參與機制，鞏固了當下的產權體制，並且轉化了人與土地的關係。詹則是舉近期反對社會住宅的鄰避（Not in my back yard, NIMBY）運動為例，指出產權至上論與家園情感的結合，使得公共政策難以被討論。詹認為，這個「產權一家園」論述的核心問題在於，以家園情感動員社會中的個體對於失去家園的恐懼，一方面強化了以所有權為邊界的土地社會關係（有產權才有人權），使人們退縮到當下產權體制中的位置，拒絕正視土地不正義的根源與改革的必要性。另一方面也使個體更加分散化，甚至我們可以在都更與徵收議題中，看到家族成員產生糾紛，即使「家」的情感都被分化。對此，廖與詹的書評都對徐落入產權至上的陷阱有相當大的批評，即使國家在很多意義上並沒有反應社會性的需求，而需要被挑戰與批判，但是在什麼意義上，透過標靶國家以鞏固「產權一家園」論述，是一個真正進步的改革方向？

廖與詹的文章，雖然並未提供一個按部就班就可達成的改革／運動教戰守則，但是這兩篇對於徐書的反響，應可開啟我們對當下困境的重新理解。具體來說，了解土改推動過程中，黨政體系推動土改的目的與政治意志、地主菁英如何透過民意代表體系影響省府與行政院草案擬定、真正弱勢的共有地小地主如何在協商過程中被犧牲，是否有可能幫助我們思考如何突破當下制度改革的困境？不管是關於都市更新與容積管制、農地管制與農舍問題、閒置房地釋出（農地、工業區、以及城市空餘屋）、違章建築、房產稅制的改革等各種土地／空間議題，其中的關係人、利益團體、政府角色為何？面對潛在的改革方案，各方的顧慮與考量是什麼？誰是最弱勢、最可能被邊緣化、被犧牲的群體？當下的土地產權結構固然可以被批判地理解為一個共謀得利的體系，但另一方面，當一般大眾問為什麼房價如此高、換屋多麼不容易、公共設施不足、環境污染與空間使用不均時，這個土地產權體系確實也使生活在其中的人們共同受害。除了家園論述，運動者是否有其他的動員策略鼓勵人們走出產權框架、探索異質群體中建構共同想像的可能？

最後，關於徐提出土地議題也需要「轉型正義」的看法，個人認為是具啟發性的提議。然而，從其他國家的經驗中，轉型正義最困難的部份，往往不是對顯而易見的戰犯判刑。¹最難的，是發現那些長久以來與我們一同生活的最親近的家人、朋友，其實是加害者的共犯。²在這種情況下，當人們揭露真相之後，要如何回到真實生活中與那些最親密的共犯相處、渡過每一天？如果台灣的土地議題也需要納入轉型正義，不管是土地歷史資料的清理與公開、追究體制或個人責任、針對受害

¹在一些國家的經驗中，針對個人的刑事判決已經不再是追究責任的主要目標，特別是南非的經驗將赦免加害人視為揭露事實的渠道，即使其中的爭議或差異觀點依然存在，最後的修法確實提供了赦免的選項並且在許多案件中被執行。

²這情況在二戰後的東歐又特別常見，秘密警察以各種方式威迫利誘人們互相舉報，以揪出「顛覆份子」或「麻煩製造者」。

者的象徵與實質賠償、以及最重要的——改革不正義的制度，終止不正義的再次發生，這些都需要更多的社會溝通，以及不同個人、群體對自身在不義體制中的獲利與共謀進行反省，探討如何修正當下的體制，辯論、探討社群的未來。將責任完全推給「威權國家」或「少數政策制定者、有權者」，也許是個輕快無負擔的做法，但也無法面對體制問題，進而生產更多不正義的緣由。

《土地正義》一書反映的是台灣社會對當前土地問題及其歷史成因的典型理解，詹與廖的書評所提出的批判也許尖銳，但是我們希望這是開啟對話與具建設性辯論的起點，目的是反省、改革當下的產權體制，而非對歷史的拍板定案。

*羅格斯大學地理學博士生

E-mail: weichieh.hung@rutgers.edu