

“土地正义”视域下的广东乌坎及 台湾大埔事件制度分析

陈琮渊 钟静文

内容摘要: 土地是人类生存发展的基础, 但“发展主义”独尊经济增长, 却扭曲了人与土地的关系, 两岸法律及政策虽有所差异, 却也都出现滥权征地的争议。本文由发展社会学视角出发, 反思当代中国的重要议题——土地开发及居住正义如何平衡? 本研究以广东乌坎及台湾大埔为个案, 进行比较制度分析。我们指出, 强化程序合理性及透明度是解决及避免土地征收争议的关键所在, 如何在制度设计上, 适度纳入人地关系及多元价值观点, 进而落实“土地正义”, 是未来可以努力的方向。

关键词: 土地正义; 制度分析; 可持续发展; 乌坎; 大埔

作者简介: 陈琮渊, 华侨大学华侨华人研究院 / 国际关系学院助理教授, 研究方向: 婆罗洲华人社会、发展社会学、中马关系。邮箱: kurtchen1979@yahoo.com.tw; 钟静文, 华侨大学哲学与社会发展学院社会学系学士。邮箱: zhong-jingwen@hotmail.com

Title: An Analysis of the Wukan and Dabu Incident from the Perspective 'Land Justice'.

Abstract: Land is a basic essential for human existence and development. But 'developmentalism' narrow focus on economic growth has seriously affected the relationship between human and land. Though there are differences in law and policy, there are also cross-straits contentions over expropriation process. From the perspective of developmental sociology, this paper examines a key concern of modern China: how to harmonize the need for land development and human settlement? This study will look at the Wukan and Dapu cases, compare and contrast how they deal with the

issue of land acquisition. We will argue that the best way to practice "land justice" is to strengthen the openness and transparency of land administrative system.

Keywords: land justice; institutional analysis; sustainable development; Wukan, Dapu

Authors: Chen, Tsung-Yuan, Assistant Professor of Institute of Overseas Chinese/College of International Relations at the Huaqiao University. Major area of research: Borneo Chinese societies, Sociology of development, Sino-Malaysia relationship. Email: <kurtchen1979@yahoo.com.tw>; Zhong, Jing-Wen, Bachelor of Department of Sociology/College of Philosophy and Social development at the Huaqiao University. Email: <zhong-jingwen@hotmail.com>

一、研究问题

土地一直是人类赖以生存和发展的物质基础，然而以经济增长为社会进步的先决条件的“发展主义”（developmentalism）^①盛行，使得近三十年来海峡两岸土地发展陷入手段与目标倒置的“发展迷思”^②，借“发展”之名，以“合法”却未必合理的方式开发土地，不仅伤害公理正义及生活环境，更制造诸多社会矛盾。^③在城镇，空房处处林立，但建案仍拔地而起的现象时有所见；在农村，侵占土地及拆迁赔偿问题成为不和谐的主要根源。其中，“广东乌坎事件”延烧多年，令人正视土地征收程序漏洞使得村民生活、环境生态遭到破坏的问题；“台湾大埔事件”更是引起检讨土地征收、地方治理制度的声浪。两岸土地征收事件虽引发许多关注，但多集中在法律及司法层面，^④综合性的理论分析并不多见。

① 许宝强：《前言 - 发展、知识、权力》，许宝强、汪晖编：《发展的迷思》，香港：牛津大学，1999年，第1页。

② 何明修：《谁的家园、哪一种愿景？—发展主义阴影下的社区运动》，《台湾民主季刊》，2010年第1期，第1-30页。

③ 黄国富、张淑芬：《导论—翻转被遮蔽的“发展”迷思》，《发展的怪兽—经济成长幻梦下的反思与反抗》，吉隆坡：众意媒体，2015年，第1页。

④ 张埕：《土地征收基本问题研究》，北京：知识产权，2013年；刘守英：《直面中国土地问题》，北京：中国发展出版社，2014年。

本研究从社会学角度出发，在文献基础上，结合实地观察及制度分析，选取因征地产生社会抗争、引起国际瞩目的广东乌坎与台湾大埔事件进行比较研究。我们由“土地正义”（land justice）^①思维，审视两岸土地征用及其所涉及之发展议题，探讨台湾大埔事件、广东乌坎事件的问题症结及相互借鉴。

二、“发展主义”下的两岸土地征收

海峡两岸土地征收都以“因公征收”为前提，但实际情况却是经济挂帅，先“发展”了再说，并衍生种种矛盾纠结。中国大陆将“公共利益”从公共设施、公益事业等狭义概念扩大到所有的经济建设，赋予国家以“公共利益”为名，征收任何土地用于任何建设的权力；而“公有”概念深入人心，农民在土地被征收时只能服从，所有权模糊的集体土地更成为灰色地带。在台湾，威权体制时期，民众“牺牲小我完成大我”消极服从；但“私有”制使得农民珍视土地、重视长远利用，民主化以来，土地维权意识更全面抬头。徐世荣指出：“全台湾各地的征收案件……通通都是以‘公共利益之名’进行，却不见任何公共利益，只有不公不义。你们今天站出来……捍卫的绝对不是自己的财产权、生命权、工作权，你们捍卫的，是全台湾社会所有人的温饱、更是台湾社会未来可长久的真正未来！”^②

土地争议事件让人反思制度及滥权之弊，“台湾大埔事件”，我们看到地方政府以开发科技园区促进地方繁荣为借口，强拆民宅及损毁农田。“广东乌坎事件”反映了中国大陆存在的“差序政府信任”问题，即认为：中央政府是“善”的，是人民的保护者，而

① “土地正义”乃指“土地作为不可再制的资源，是耕种所在、土地生活的地方，是人们在此交会、生活的社会关系总合，也是人们在此移动，在此落户，在此经验，在此形成乡民意识的连结之所，所以土地的使用必须符合长远的公共利益，这要求政府与人民权力对等的决策程序。”见蔡培慧：《土地正义的理由》，《生态台湾》，2011年第33期，第10-13页。

② 胡慕情：《粘土：湾宝，一段人与土地的简史》，新北：卫城，2015年，第251页。另见徐世荣：《土地正义：从土地改革到土地征收，一段被掩盖、一再上演的历史》，台北：远足文化，2016年。

地方政府却是“恶”的化身。^①在台湾，征收被认为是最后的、不得已的手段，即便是合法推动公益目的政府行为亦必须反复考量。在中国大陆，人民维权与政府维稳的如何折冲，则决定了“土地正义”实践的深浅。

我们应正视土地所蕴含的记忆和社会价值。人们创造历史和文明，正是在土地之上。在土地上扩展亲属关系、形成礼治秩序，当中含有人们的记忆。^②土地被征收挪用，人们失去的不仅仅是居住地，还有生活的记忆；割裂了人与土地的情感，传统文化及民俗习惯也有遗失的危险。^③“原有的环境一旦被打破，往往使其感到无所适从，对新的生存环境、生活方式和未来的人际关系网的重建心存疑虑，对前途缺乏信心和勇气”。^④而心理承受能力急剧下降，最容易发生群体事件，危及社会稳定。人权与环境是互为因果的互生关系，土地的掠夺与环境的破坏将导致人权的侵害，也进一步致使环境的损害与恶化。^⑤就此言之，土地保护是环境正义与人权的基础，发展经济不应牺牲自然生态、舍弃人与土地的互动。

人们对土地利用的选择，除了法律保障，更应该通过制度设计，赋予个人追求、实现其选择的能力。也就是都可享土地及环境资源，免于危害健康生活的恶劣环境，对自己生活周边的变化和未来发展有话语权、决定权。即使是为了让大多数人享有较大的利益，也不能因此正当化少数人基本权利的牺牲。^⑥

① 林佳桦：《还我土地正义：从乌坎事件观察农民维权运动》，《当代中国研究通讯》，2013年第19期，第31-33页。

② 费孝通：《乡土中国》北京：北京人民，2011(1947)年，第1-3页。

③ 徐伟、赵素梅：《“民俗”在土地整治中的保护与继承》，《中国土地》，2013年第7期，第62页。

④ 陈绍军、施国庆：《中国非自愿移民的贫困分析》，《甘肃社会科学》2003年第3期，第115-116页。

⑤ 纪骏杰：《环境时代的新社会福利课题：环境人权的理念与实践》，《国家政策季刊》，2003年第2卷第4期，第206页。

⑥ 纪骏杰：《环境正义：环境社会学的规范性关怀》，《环境价值观与环境教育学术研讨会论文集（第一辑）》，台南：成功大学台湾文化研究中心，1997年，第76页。

三、两岸土地征收制度沿革

孙中山思想可视为当代“土地正义”的先声。“耕者有其田”主张在“量”方面集约利用耕地、控制建地，确保粮食安全和农村稳定，在“质”方面加大国家对农业投入，提高土地质量和科技水平，增加农民收入。“平均地权”则主张通过征地补偿制度和涨价归公制度来抑制投机炒作。毛泽东推行“合作”、“集约”管理农村土地的做法，为新中国土地制度的形成提供基础。^① 蒋经国 1941 年在赣南进行的土地改革，以人口分配土地，减税扶持自耕农、建设灌溉设施，赣南经验让他在台湾帮助蒋介石实现耕者有其田的理想。^②

中国在 1949 年以前便确立了土地征收“基于公共利益”的前提，并提出具体征收程序、补偿标准等；台湾日治时期的土地征收沿用清朝捐献、收购之“旧惯”为主，征收为辅的整治征收政策。^③ 1949 年以后，两岸政治分断，土地征收制度出现不同发展，分述如下：

（一）二战后中国大陆土地征收制度发展

集体经营时期（1949 年 -1982 年）：土地由私有转为集体经营，土地征收正式纳入宪法，应特殊情况需要，征收采用协商补偿。

现代化时期（1982 年 -2007 年）：应建设、发展社会主义社会需要，土地所有权和使用权两权分离；集体土地不外流，集体土地集体流转；采用登记公告保护民权，占补平衡保护耕地，但前期采用上有封顶下有封底的“鸟笼式”补偿，后因弊端改为按法定标准补偿。

深化改革时期（2007 年至今）：土地征收进入审慎开发阶段，严格界定公益性和经营性建设用地、农地入市；征收农村集体

① 戴迎华：《论孙中山、毛泽东、邓小平的土地思想》，《江苏大学学报（社会科学版）》，2003 年第 5 卷第 4 期，第 13-15 页。

② 《你所不知道的蒋经国“赣南新政”》，腾讯历史网，http://view.news.qq.com/zt2012/gnxz/index.htm?pgv_ref=aio2012&ptlang=2052

③ 张乃文：《日本时代台湾的土地征收》，台北：台湾师范大学硕士论文，2014 年。

土地，按同价同地原则给予补偿；土地改革走向市场化，吸引社会资本投资现代农业，提高土地经营效益。

(二) 二战后台湾土地征收制度发展

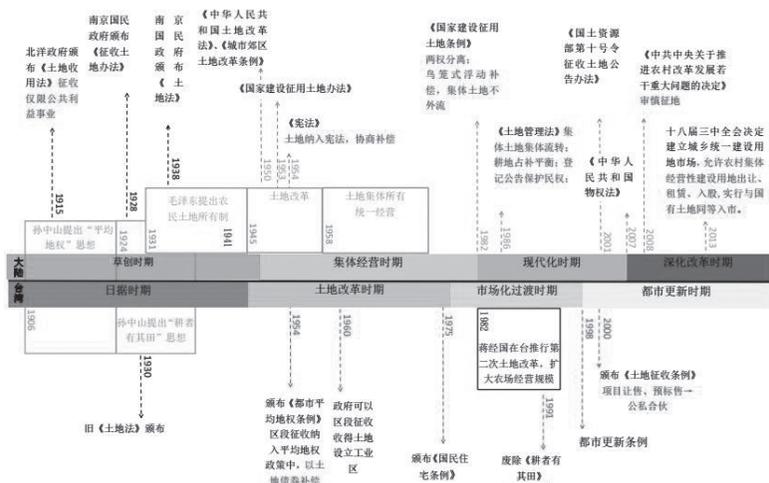
土地改革时期（1949年-1977年）：土地征收补偿由按市价补偿转为以公告价格补偿，而后又转变为表面全额补偿的土地债券补偿；地方政府将区段征收视为取得土地发展工业区的主要方式。

市场化过渡时期（1977年-1998年）：蒋经国推行第二次土地改革，允许农地进行非农流转；征收补偿加入“抵价地补偿”形式。

都市更新时期（1998年至今）：《都市更新条例》允许地方政府重新规划土地后，标售抵费地以补偿土地开发费用；征地项目从原来的项目让售、预标售方式转变为公私合伙。

总体而言，台湾法规、政策革新起步较早，机制健全，但中国大陆近年改革幅度较大，日趋完善（参见图一）。

图一 两岸土地征收制度沿革



资料来源：本研究绘制

台湾土地征收最早的依据是《土地法》，相关法律包括《平均地权条例》、《国民住宅条例》、《加工出口区设置管理条例》等，但时常出现相互抵触的情况；2000年制订《土地征收条例》统一

标准，并于2012年再次修订，原“项目让售、预标售”征地方式转变为“公私合伙”开发，土地征收在扩大经济发展的主张下走向市场化。中国大陆早年并没有专门的土地征收法令，概以《宪法》相关内容施行，征收以协商补偿方式进行；在集体所有主张影响下，1982年颁布的《国家建设征用土地条例》实行土地所有权和使用权两权分离、规定补偿范围；1986年颁布的《土地管理法》（2004年修订）是最早的专门法，以土地用途为审核核心审批征地，强调耕地保护，实行“两公告一登记”保护农民知情权；加之2001年颁布的《国土资源部第十号令征收土地公告办法》、《关于切实维护被征地农民合法权益之通知》、《中华人民共和国物权法》等，成为现行作业施行的主要规范；十八届三中全会后大陆推进土地改革，建立城乡统一建设用地市场，让农地入市流通。^①

四、广东乌坎事件的制度分析

“乌坎村事件”是一宗在2011年广东省汕尾市陆丰乌坎村村委会成员私下变卖集体土地问题引起的群体事件，被视为是中国大陆近年最具标志性土地事件。

从2009年开始，乌坎村民就因为“违法选举”、“非法卖地”、“账目问题”等原因多次上访，但不得其果。直至2011年9月21日，乌坎村村民聚集在陆丰市政府大楼与派出所打砸示威，“乌坎事件”爆发，由集会、游行演变至警民对峙，而后村民自发组成“乌坎村村民临时代表理事会”取代村委会与政府对谈。12月9日，村民薛锦波等五人被刑事拘留，薛锦波在被关押三天后在狱中意外死亡使得事态升级，警方的镇压和村民自守严备的紧张局面持续了三个月。12月20日，事件和平发展的转机出现，政府官员先派代表进村内与村民代表临时理事会谈判，同时由中共广东省委副书记朱明国牵头成立专门工作组，以求平息事件。2012年2月1日，乌坎村举行推选村民委会大会；2月16日，汕尾市官方正式把薛锦波遗体交还并发放90万人民币抚恤和殓葬费，事后工作组将初步认定的被转卖的9000多亩土地中3396亩归还给

^① 王坤、李志强：《新中国土地征收制度研究》，北京：社会科学文献，2009年，第70-169页。

乌坎村。2013年1月15日，广东省纪委公布汕尾市市委常委、政法委书记陈增新被双开，至此乌坎事件似乎有一个“不错”的结局，媒体和舆论关注逐渐淡化。然而，2014年，乌坎事件“领袖人物”庄烈宏携妻赴美寻政治庇护，组织乌坎村抗议活动的人士，纷纷在新一届村委选举前以受贿的名目被捕，显示暗潮涌动；2016年，朱明国因贪污到庭受审，乌坎村委会主任林祖銓也被捕并在电视上公开认罪，乌坎再次成为媒体焦点，这反映了5年过去，与基层治理制度紧密关连的土地征收问题形同无解。^①同年5月笔者到乌坎调研时，了解到2012年归还的土地并未还到原村民手中，村民不能使用土地，导致大面积土地闲置荒废（相片一），原规划在乌坎建设的碧桂园房产项目因政府重新划地，现迁于邻村并正在建设中（相片二）。

（一）制度层面

人民代表原是为了确保依法治理、程序民主与手段正当的制度设计，^②由选举产生的人民代表理应反映当地民众利益。然而，本应成为第一道防线的乌坎村委会（相片三、相片四）却利用“代表”身份和权力签字转售集体土地，成为维护集体利益的最大漏洞，也是土地征收程序、公共资源监管的误区。在事件爆发后，事态不断升级影响，考虑到政府考核机制中“信访工作一票否决”制和舆论压力，县级政府、市级政府对乌坎村民让步，多次与村民自组的乌坎村村民临时代表理事会谈判。省、市级政府则扮演着“协调者”的角色，省级领导牵头组成工作小组介入到博弈过程，协调利益差异，以期“多赢”，尽快平息事件。^③

在征地用地程序上，乌坎地方政府未能按照法律规定的进行。征地事前申请和立项申请阶段缺乏民众参与；听证会只能部分保障农村集体经济组织和农户，又常常流于形式；反映出大陆征地监督未能真正及于补偿款使用监督，然而，即使集体土地日常监管和征

① 李永峰：《乌坎模式瓦解折射广东基层悲剧》，《亚洲周刊》，2016年第26期，第18-19页。

② 张千帆：《“公正补偿”与征收权的宪法限制》，《法学研究》，2005年第2期，第30-36页。

③ 汪晖、陶然：《中国土地制度改革：难点、突破与政策组合》，北京：商务印书馆，2013年，第76-77页。



相片一

原被征土地大面积闲置，村民无法使用



相片二

迁至邻村建设中的碧桂园房产项目

资料来源：本研究拍摄



相片三

乌坎村委会旧址



相片四

新乌坎居委会设于乌坎文化公园

资料来源：本研究拍摄

地用地遭受质疑、村民多次上访后，也没有给出回应和答复，这是程序上的不正义，侵犯了农民的知情权、参与权，总体而言监督机制设计并不完善，程序也缺少广泛参与。

（二）组织层面

中国大陆特有的基层组织——“村两委”为组织层面的主要行为者。村两委指的是村党支部委员会、村民委员会，掌握村集体的组织管理权。《中华人民共和国村民委员会组织法》（1998）明确规定村委会有“依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境”的职责，且必须“尊重村集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础，充分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法的财产权和其他合法的权利和利益”，还有“向村民会议或者村民代表会议报告工作并接受评议，执行村民会议或者村民代表会议的决议、议定”的义务。

本应反映农户需求、维护农户权益的乌坎村委会，在事件中非但未能履行职责，反而成为乌坎事件爆发的罪魁祸首。原村干部的自我膨胀和获利冲动，在当地居民不知情的情况下将农村集体所有土地使用权转售给土地开发商，卖地款项达七亿多元人民币，而补助款寥寥无几，其余全部被私吞。

从村民自组“乌坎村村民临时代表理事会”到乌坎事件后村民重新选举村委会，反映出村委会在职责与权力使用存在问题：本应代表村民利益的官员，受利益驱使操纵权力，使得群众“不知也不能作为”。在乌坎事件爆发前，在未按规定程序运作、村民参与意识淡薄、贿选现象、宗族意识等因素影响下，乌坎村原村委干部连任41年之久。在重新选举村委会后，乌坎村的日常执行机构是村委、党委，而决策机构是村民代表大会，在2012年成立村监督委员会弥补监管不足问题，并由上级镇政府做第二层监察。^① 据报导，缺乏村级管理经验的新村委急功近利、又因宗族矛盾等因素，

^① 《独家：乌坎自治一周年观察》，凤凰网，http://news.ifeng.com/exclusive/fangtan/special/linzu/shouji/detail_2013_02/27/22556407_0.shtml。

遭到“行政效率不彰”的质疑。^① 2014年乌坎新村委贿选风波又起，一系列围绕着“村委会”的问题再次出现。

(三) 个人层面

乌坎村民处于直接维权的一方，维护自己的合法权益。当发现实质财产侵害发生、补偿得不到满足之后，农民的财产意识明显上升，先后多次上访反应诉求，当村委会“村民自治”功能失效时，组成“乌坎村村民临时代表理事会”形成在地人的自治组织，表达出追回耕地的强烈诉求。在产权意识觉醒后，除关注土地问题外，村民还关心财务审计问题、村委会选举问题、扶贫助学与丰田畜产有限公司污染等问题，关心自己生存生活的政策、自然环境。村民吴先生思考着村子的长远未来：

“耕地没了，我们靠什么所养，我们村民都需要生有所养，老有所倚。你政府把我们的耕地全部卖掉了，假如我老了，我们要靠什么过生活？现在刚出生的和年轻的人又靠什么来养活？”^②

在所有权的问题上，中国大陆法律规定集体土地所有权主体是农民集体，但并没有明确规定农民集体的组织形式，造成了农村集体土地所有权产权不明确的问题。此外，村民对自己关于集体土地应享有的权利不清楚，集体土地所有权被“内部人”所控制，导致在土地征用时、在征地利益博弈过程中，农民集体和个人始终处于被动、弱势地位，对所有权等相关利益，缺乏必要的知情权、参与权、选择权。

经历过激烈冲突对峙的村民，也许身心疲惫，在2012年2月薛锦波遗体归还、家属获90万元赔偿后，不再提到查明真相、追究责任等问题；在重新选村委会、土地陆续被回归，村民并未对长远发展、利用村集体土地进行规划；面对新村委收回土地的时间太久、效率低问题，乌坎村民李叔说，乌坎人其实容易满足，但他们

^① 《乌坎：民主道路必然崎岖》，纽约时报中文网，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese_news/2011/12/111221_wukan_wed.shtml。

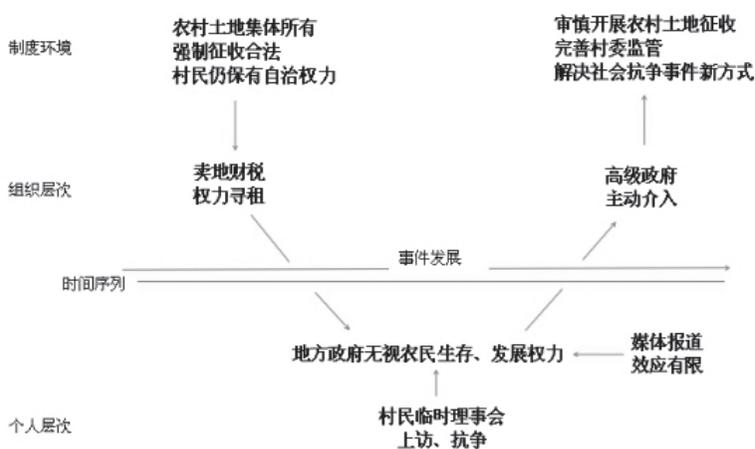
^② 《乌坎村记事：乌坎村民访谈录》，独立媒体，<http://dyczdy.blogchina.com/1236401.html>。

看不到美好蓝图，所以想要眼前利益，希望土地能尽快抓在自己的手里。

综上所述，乌坎事件的发展，可以归纳为（图二）的分析：

图二 广东乌坎事件的多层次制度分析

图 8：广东乌坎事件的发展模型



资料来源：本研究绘制

五、台湾大埔事件的制度分析

大埔事件是台湾苗栗县竹南镇大埔里居民反对政府区段征收与强制拆迁房屋的抗争事件。事件起源于新竹科学工业园区管理局规划 157.09 公顷用地作为第四期竹南基地，该计划于 2001 年 5 月 18 日完成细部计划，由苗栗县政府以区段征收方式进行征收。2010 年 6 月 9 日，苗栗县政府尚未经农户同意，为完成征收用挖土机铲平即将收成的稻田引发争议，经媒体报导，引发公民团体的抗争与全国性声援。事后内政部和苗栗县政府依照行政院院长吴敦义指示，和自救会达成共识，划定专区农地给自救会。2013 年则因都市计划变更，发生计划道路上建筑拆除事件。4 户被拆迁户控告内政部区段征收违法，2014 年 1 月 3 日台中高等行政法院更一审宣判，判决张药房、朱树、黄福记及柯成福 4 拆迁户胜诉。2014 年 1 月 28 日，内政部决定不上诉。2016 年 4 月 22 日，台湾行政法院

做出更二审判决，驳回大埔 4 户拆迁居民提出请求返还土地并回复原状之诉，原地重建遥遥无期。

在整个事件里，苗栗县府以园区饱和及科技公司投资为由，扩大科技园区土地面积。苗栗县长刘政鸿以高压手法，透过各种手段压低征地补偿，以整片出让获得较高的商住用地，并借开发科技园区招商引资。

（一）制度层面

公益性和必要性是大埔事件的争议点。被强征 4 户的宅建远离原竹科竹南园区及园区扩充部分，被强拆令人不解。大埔 4 户得到行政院院长承诺和行政院决策“原屋保留”后，苗栗县竟以存在道路安全隐患为由进行车辆转弯实验后推翻上级决定，决定继续征收、拆迁 4 户。大埔村民彭女士向笔者表示，这是因为：“整片土地征收下来能高价转让给建商（相片五）。”征地的必要性以“不得已而为之”为前提，应该是各种解决方法行不通后的“最后手段”，大埔事件本可通过建商与户主协商议价进入收购程序的土地，苗栗县政府却通过强制征收获得，这就有违征收“必要性”，是县府以征收为手段，侵害个人财产、致使户主家破人亡的滥权行为。



相片五
彭女士在张药房
原址讲述案发过程

2010年7月12日群创与奇美电合并，不再需要竹科竹南基地土地，更突显大埔征地案件之无必要及适当性。原科技园区的厂房闲置率高达42%，在此情况下进行的28公顷科技园区扩建征地案，却有一个包含61.67公顷住宅区的周边建设案，且当地住宅区空屋率为16.2%。2015年在大埔，笔者亲眼看到大量空置的房屋，但建地还在忙碌动工的景象，虽然工程夜以继日的进行，但苗栗县长承诺的繁荣始终没有出现。

大埔征地案在未实际进行听证会的情况下完成征收程序，在公告阶段，苗栗县府仅以张贴征地公告告知户主，使得听证会和说明会成为“过场”，在村民提出异议时，征收未进入“异议复核”程序，仍将执行区段征收工程。在征地补偿程序上，贱价低估土地，甚至用墓地、不适合耕种的土地抵换农地，此为补偿不合理；2010年苗栗县府更利用区段征收之“便利”将私有土地改为县所有，剥夺户主物产所有权，随后损毁农地和灌溉设施，在2013年又不顾上级原屋保留承诺，趁村民北上陈情的“天赐良机”强拆4户，实乃征地执行阶段的不正义。

（二）组织层次

土地征收审议委员会是台湾大埔事件中关键的组织，它承担征收审议工作又肩负监督职责。按照台湾《土地征收条例》第15条规定：中央主管机关为审议征收案件，应遴选（派）专家学者、民间团体及相关机关代表，以合议制的方式办理征地案件。其中专家学者应由地政、环境影响评估、都市计划、城乡规划等专业领域学者组成，其中专家学者及民间团体代表不得少于二分之一。

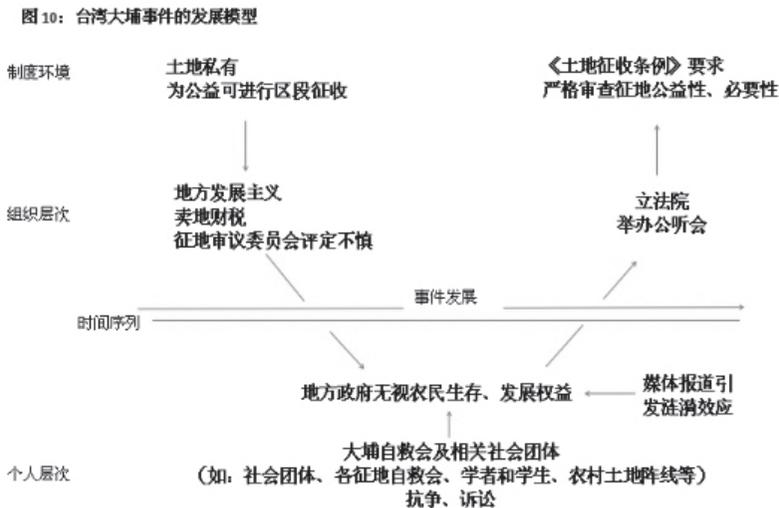
然而，从2012年11月台湾最高行政法院判决来看，土地征收审议委员会第210次会议初审意见表及会议纪录之缺失包括：未落实征收案件之具体情形；未能核实审议需用土地人于申请征收前已否确实行协议价购之程序；未能确定该土地征收案件之征收范围是否为其事业所必、是否是损失最少的方案；未能确认为兴办事业所造成之损害与欲达成目的之利益有无显失均衡，由此言之，大埔征地案件审议程序难谓适法。值得注意的是，台湾虽在第三方审议、监督机制加入民间意见和学界专业见解，在形式上更为健全，但面对大埔案中行政机构的滥权仍不能起到实务上制衡防弊作用。

(三) 个人层次

大埔 4 户及其他 20 户，处于直接维权的一方，维护自己的合法权益，自发组成“大埔自救会”连同其他自救会及“农村土地阵线”一起多次北上陈情，通过法律手段与苗栗县政府进行拉锯。受土地私有制及民主、法律意识影响，台湾民众对利益、个人财产有强烈的保护意识，土地强征发生后，大埔户主自发组成自救会连同第三方支援力量以示威、上诉、举办音乐会等方式，坚持不懈地维护家园，要求苗栗县长道歉并实行原地重建，自救会成员共同探讨家园重建和未来发展。当居住多年的房屋遭到强拆倒塌，大埔户主的生活破碎；当即将收割的农地被怪手损毁，台湾农地价值被否定；当发展被数字牵动，土地正义受遮蔽。大埔事件过后，台湾社会激起维护土地、反都更的热潮，人们意识到“土地正义”的重要性。

综上所述，大埔事件的发展，可以归纳为（图三）的分析：

图三 台湾大埔事件的多层次制度分析



资料来源：本研究绘制

六、乌坎与大埔事件的比较

土地征收不仅仅是“卖地盖房子”，而是一个跨部门、跨领域的过程，既要考量发展经济，又要有对土地意涵、环境人权、后续发展等方面进行考虑。基于前述个案讨论，本文对于乌坎及大埔事件进行政治、经济、社会三个方面的比较。

（一）政治层面

在两个征地案件中，地方官员都利用职权及征收程序，将民众参与排挤在外。乌坎村民抗争维权得到耕地追回和重选村委会的结果，乌坎建立村监督委员会，使其与村两委形成三方约束、合作的关系，加强外部监督力。大埔案件使得台湾内政部决议：都市计划若拟定以区段征收开发案件、特定兴办事业计划以及30公顷以上大面积征收案，将于内政部征地审议委员会内另组成专案小组进行审查，以专案小组审慎土地案件、加大监督力度，多向衡量征地案件的效益，平衡各方利益。

在抗争事件的处理上两者存在明显差异：乌坎事件同时包含了压制与民主解决的方式，前期地方行政为掩盖其不法行为，对外宣称乌坎事件系村民与国外不良势力勾结，而以警力镇压抗议村民。在广东省政府直接介入成立专项工作组后，乌坎事件的解决转变到对话、协商的方向，一度成为土地征收争议及群体事件处理典范，但后续风波不断，至今仍陷于僵局。台湾苗栗政府始则宣扬发展科技园区能带来地方繁荣，多数住户已同意仅4户抗争有违较大利益，而后又宣称4户有违交通安全必须进行拆除。行政院介入事件给出“原屋保留”的承诺也被地方打破，以强拆强挖的暴力手段强征，引发更严重的民意反弹及政治效应，最后因法院判决出炉使事件告一段落。

两案中，上级政府都扮演“介入协调”的角色，而不同的应对方式，所体现的社会效果不言而喻。正如《人民时评》评价乌坎事件所说：“群众固然不能‘有诉求就过激，一过激就违法’，再合理的诉求也要在法律框架下解决，基层政府也不能把本属正常的诉

求表达，用‘堵’和‘压’使之演变成过激对抗”。^①

（二）经济层面

从事件爆发的原因来看，两案都导源于少数官员或商业集团的经济利益所造成。乌坎事件的利益纠纷集中在征地流程的后阶段——征收补偿款项，也就是村委联合用地单位进行转售土地，为的是私吞补偿款项，以此谋求私人利益，是寻租贪污行为；而大埔事件的征地实为卖地财政，以地谋政绩、财税收入，其中还参杂这政商勾结及地方势力假公权力敛财。

从征地用途来比较，乌坎村土地将被利用来建设碧桂园房产，但事实上，乌坎村内建有乌坎假日酒店配有村民可经营的商业街，但商业街未发展起来，生意看来并不景气（相片六），而陆丰政府却计划在乌坎进行大规模房产建设，此一不合理的规划实为利益驱动，在乌坎议题敏感化后，相关建案则向邻近村落转移。而大埔土地则被用于扩建科技园区，本研究调查后认为，厂房空置率较高的新竹科技园区并无扩建必要（相片七），官员配合建商炒高地价、楼价以牟利，才是背后不能说的理由。乌坎村虽收回部分土地，但4年来土地大面积闲置，村民未拿到原本属于自己的田地，且不能使用闲置的土地。大埔的农地在被征收后，村民仍可在抵价地上耕种。



相片六

空荡无人的乌坎假日酒店配套商业街

^① 《“乌坎转机”提示我们什么》，人民网，<http://opinion.people.com.cn/GB/16677909.html>。



相片七

周边建案多于厂房，空旷的竹科竹南基地

（三）社会层面

人们维护利益、家园、人地关系意识的觉醒，从而跳出设定好的形式民主，看清权力运作，改变无知、盲从所造成的劣势，才能推动规章制度的改变。对比广东乌坎事件与台湾大埔事件中村民身后的支持者，可以看出台湾争取土地正义的民间力量更强大，土地维护的行为更有组织性。由于在大埔征地案之前，台湾已有类似征地案件发生，大埔村民得以借鉴如何应对土地征收纠纷，行动更为成熟。而经历过土地纠纷的农地自救会、支持土地正义的学者和学生、社会人士在第一时间给予帮助，举办系列活动甚至在法院判决前到场支持，少了这些力量结果或许不同。台湾经验表明，更多民间力量参与有助于可持续发展、保育自然和社区生活空间营建，为发展土地正义带来生机。

乌坎事件和大埔事件中还有一类正义传声筒者——媒体。同为得到各大国际媒体报道的两个案件，在媒体介入后得到社会各界广泛关注，舆论的聚焦为案件解决带来更多的可能。仔细比较之后可以发现，媒体在事件中重要性程度不同，影响有别。在乌坎事件爆发

时，中国大陆报道较少，村民的采访及事件后续发展多由境外媒体、国际媒体为之；与之不同的是，网络社交媒体在大埔事件中起到较大的宣传作用，它掀起一波波舆论热潮，推动更多社会人士参与，提升民众维护土地正义的意识。但不论是哪种形式，都体现出媒体发挥出的重要力量，平心而论，这股力量在解决群体性事件中不可或缺。第三方力量的参与并不断壮大，能对行政机关提出的征地案件起到监督、问责作用，其不可替代的作用在于：它可以补助农民缺乏的、被剥夺的力量，为其脑，为其眼，为其口，扭转官民资讯不对称的局面。

（四）总结与讨论

总结上述观察，强化程序合理性及透明度是解决及避免土地征收争议的关键所在。要落实“土地正义”，制度设计上必须适度纳入人地关系及多元价值观点，而本文对于乌坎及大埔事件的比较分析的主要发现，可以归整为表一。除此之外，本文也想进一步探讨若干制度设计及实践的议题。

首先，两岸有必要在公共政策决策机制中，纳入对经济生产、资源利用和空间价值考虑，保护土地多元价值。^①台湾政府鼓励青年通过自主经营土地或加入、创办社会企业的方式“进乡”；鼓励农民进行多样作物、轮番种植保持土地的肥力；发展生态农业为农民添加收入的作法值得借鉴。要言之，发展土地正义，需要的不只是形式上的公平和流程的完整化，而是从制度的高度兼顾各种发展需求，达到“动态平衡”。

其次，两岸现行土地征收制度仍偏向行政管理，且征地补偿、建设款项也给寻租提供诱因。这就需要加强人民民主监督，重视网络舆情监督作用。^②中国大陆缺乏第三方力量的介入和监督，台湾缺少固定的基层民意反映组织，两岸地方政府形象也都在征地过程中与居民产生摩擦受损。填补这些缺陷，大陆需要发挥既有组织监督协调、推进反腐，^③强化其在土地征收过程中的义务与职责，防

① 徐世荣讲述、郑齐德整理：《浮滥征收与土地正义》，引用来源 www.taiwanwatch.org.tw/magazine/v13n4/4-13.pdf。

② 张国献：《乡村协商民主的地方实践——广东乌坎“村委卖地”议题的政策倡议》，《中国农村观察》，2014年第1期，第11页。

③ 潘则福：《重访乌坎——乌坎困局》，《廉政了望》，2013年第6期，第

表一 乌坎事件与大埔事件比较

		乌坎事件	大埔事件
制度背景	土地制度	公有、集体所有	私有制
	征地制度	土地征收	区段征收
征地程序	申请环节	无听证，直接咨询、申请	先听证、协商议价，后申请
	审议、监督环节	行政机关评定、审批，并与村委会监督补偿款项使用	由专家学者、民间团体、相关机关代表组成的征地审议委员会评定，全程监督
	执行环节	听证告知补偿款项，但流于形式	各阶段都有公示、听证，有异议则复核
政治运作	处理方式	传统的压制模式与民主解决并存	强拆、法律诉讼
	高层政府态度	主动，由上而下介入解决	被动，政令不能下行
权力运作	组织运作	围绕村委会	围绕征地审议委员会
	抗争方式	上访、示威抗争	抗议、法律上诉
主权意识		薄弱	强烈
社会反应		较平淡	热烈
社会力量	第三方介入	少数学者及境外媒体报导	社会团体、各征地自救会、学者和学生、农村土地阵线
	媒体	境外媒体宣传比重大	境内外媒体、网络社交平台

资料来源：本研究绘制

止流血事件再次发生，^① 台湾也可从中国大陆基层组织发展中吸取经验教训，也就是行政部门多尝试构建平等的协商环境、健全诉求机制，改善基层政府与村民之间的信任危机、减少政府和村民的摩擦，减轻乡村治理难度。必须指出的是，土地正义强调人地关系，

36-38 页。

① 殷慧乔、段银：《土地征收：村民委员会的职责何在？——对广东“乌坎事件”的理性思考》，《经营管理者》，2014年第16期，第76页。

但绝不是保护有“拆迁致富”心态的“钉子户”利用媒体渲染和社会同情，索取巨额补偿款项。因此，居民对于土地的诉求也要符合社会合理的价值标准。

第三，提升农民个人意识及社区主体性。若权力拥有者通过宣传掩护或隐瞒使得村庄利益受损，那么村民就需要学习相关法律规定，知法用法。积极参加村委会代表的选举，珍惜善待选票，争取能够进入权力运作的制度中，保护自决权。^① 这也就引申出健全民意表达管道的必要，即在更高的政府机关和基层民众中建立直接沟通桥梁促进官民互动。居民需要在计划的初期就参与进入，而整个规划过程需要透明化。^② 正如乌坎民众善用媒体作为民意上传的通道，揭发社会不公现象。相应的，台湾农民也要辨清“外来和尚会念经”的专业迷思，避免一味听从外来社运人士意见，将自我排除在决策之外；同时还要正确把握公共利益，加强对周边环境乃至整个人类生存环境的责任感。

七、结论

经过对土地制度沿革及个案比较分析可知，乌坎与大埔事件不只是少数人维权的行为，也关乎整个社会的明天。若制度不健全，谁都可能成为家园被毁的“少数人”。“土地正义”不仅关注现在，还关注将来；不仅重视单向经济物质利益，还重视多元多向价值；不仅关心“多数的赞同”，还关怀“少数的反对”；不仅讨论个案的解决方法，还要从制度去减少、杜绝问题的出现。最后，土地正义有赖于民众意识的觉醒和素质的提高，从而顺应新形势，兼顾社会公平地推动土地征收制度的完善。

① 骆正言：《从乌坎事件看村民自决权的保护》，《特区经济》，2012年第10期，第229-231页。

② 陈允中：《土地正义与规划民主化：香港的经验》，《发展的怪兽——经济成长幻梦下的反思与反抗》，吉隆坡：众意媒体，2015年，第155页。

参考文献

1. 《独家：乌坎自治一周年观察》，凤凰网，http://news.ifeng.com/exclusive/fangtan/special/linzu/shouji/detail_2013_02/27/22556407_0.shtml
2. 《你所不知道的蒋经国“赣南新政”》，腾讯历史网，http://view.news.qq.com/zt2012/gnxz/index.htm?pgv_ref=aio2012&ptlang=2052
3. 《“乌坎转机”提示我们什么》，人民网，<http://opinion.people.com.cn/GB/16677909.html>
4. 《乌坎：民主道路必然崎岖》，纽约时报中文网，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese_news/2011/12/111221_wukan_wed.shtml
5. 《乌坎村纪事：乌坎村民访谈录》，独立媒体，<http://dyczyd.blogchina.com/1236401.html>
6. 蔡培慧：《土地正义的理由》，《生态台湾》，2011年第33期。
7. 陈绍军、施国庆：《中国非自愿移民的贫困分析》，《甘肃社会科学》2003年第3期。
8. 陈允中：《土地正义与规划民主化：香港的经验》，《发展的怪兽 - 经济成长幻梦下的反思与反抗》，吉隆坡：众意媒体，2015年。
9. 戴迎华：《论孙中山、毛泽东、邓小平的土地思想》，《江苏大学学报（社会科学版）》，2003年第5卷。
10. 费孝通：《乡土中国》北京：北京人民，2011(1947)年。
11. 何明修：《谁的家園、哪一种愿景？—发展主义阴影下的社区运动》，《台湾民主季刊》，2010年第1期。
12. 胡慕情：《粘土：湾宝，一段人与土地的简史》，新北：卫城，2015年。
13. 黄国富、张激紛：《导论 - 翻转被遮蔽的“发展”迷思》，《发展的怪兽 - 经济成长幻梦下的反思与反抗》，吉隆坡：众意媒体，2015年。
14. 纪骏杰：《环境正义：环境社会学的规范性关怀》，《环境价值观与环境教育学术研讨会论文集（第一辑）》，台南：成功大学台湾文化研究中心，1997年。
15. 纪骏杰：《环境时代的新社会福利课题：环境人权的理念与实践》，《国家政策季刊》，2003年第2卷第4期。
16. 李永峰：《乌坎模式瓦解折射广东基层悲剧》，《亚洲周刊》，2016年第26期。
17. 林佳桦：《还我土地正义：从乌坎事件观察农民维权运动》，《当代中国研究通讯》，2013年第19期。
18. 刘守英：《直面中国土地问题》，北京：中国发展出版社，2014年。

19. 骆正言：《从乌坎事件看村民自决权的保护》，《特区经济》，2012年第10期。
20. 潘则福：《重访乌坎——乌坎困局》，《廉政了望》，2013年第6期。
21. 汪晖、陶然：《中国土地制度改革：难点、突破与政策组合》，北京：商务印书馆，2013年。
22. 王坤、李志强：《新中国土地征收制度研究》，北京：社会科学文献，2009年。
23. 许宝强：《前言 - 发展、知识、权力》，许宝强、汪晖编：《发展的迷思》，香港：牛津大学，1999年。
24. 徐世荣：《土地正义：从土地改革到土地征收，一段被掩盖、一再上演的历史》，台北：远足文化，2016年。
25. 徐世荣讲述、郑齐德整理：《浮滥征收与土地正义》，引用来源 www.taiwanwatch.org.tw/magazine/v13n4/4-13.pdf
26. 徐伟、赵素梅：《“民俗”在土地整治中的保护与继承》，《中国土地》，2013年第7期。
27. 殷慧乔、段锐：《土地征收：村民委员会的职责何在？——对广东“乌坎事件”的理性思考》，《经营管理者》，2014年第16期。
28. 张埕：《土地征收基本问题研究》，北京：知识产权，2013年。
29. 张国献：《乡村协商民主的地方实践——广东乌坎“村委卖地”议题的政策倡议》，《中国农村观察》，2014第1期。
30. 张乃文：《日本时代台湾的土地征收》，台北：台湾师范大学硕士论文，2014年。
31. 张千帆：《“公正补偿”与征收权的宪法限制》，《法学研究》，2005年第2期。