擴大公民運動為台灣社會改革注入活水

●蔡培慧／世新大學社會發展研究所助理教授、台灣農村陣線秘書長

●蘇芳誼記錄整理

任何公民運動的開展，絕不會是恍惚之間或短期之間議題的擴展，都需要經過長時間的醞釀與推進。

個體案件反應的結構問題：從浮濫土地徵收談起

台灣農村陣線關注的焦點，始終鎖定在農業的議題，在此所謂的農業議題，並不是單指立法院議事運作的部分，而應觸及草根組織與社會對話。2008年12月立法院經濟委員會推出「農村再生條例」一讀，基本上我們對「農村再生條例」並不陌生，它是馬英九競選總統的主要政見之一。原本我們天真以為是馬英九政府透過法案嘉惠地方群眾的手段，經過我們的一番討論之後發現，「農村再生條例」的內容並不單純，在第三章內特殊規範如何進行土地的活化，這個土地活化的方向並不是協助農民經營或合作連結，而是放手讓地方政府可以任意進行農地的開發與規劃，這對台灣農村的發展勢必造成致命性的傷害。

由於「農村再生條例」深深影響台灣農村的發展，我們隨即展開「農村再生條例」民間版的討論，在參與立法院公聽會的過程中，我們又發現「農村再生條例」的立法與討論僅及立委之間，並不會擴及到全台各地的農村。很明顯的，這不僅牽涉到立法程序、公民參與的問題，也出現「資訊不對稱」的問題，我們看到在「資訊不對稱」問題的背後，存在著行政部門不受人民監督的權力控制的手段；簡單來說，就是掌握行政資源、立法權力的一群人，只要獲得立法院的通過，即可搞定一切。

過去許多NGO團體習慣在立法院外頭召開記者會，即可達到監督立法院運作的功效，實際上卻不是如此，我們有必要將法案的核心、不公的審議過程與荒謬土地活化的黑手伸向農村的事實公諸於世、進行農民、草根的廣泛討論。

台灣農村陣線的成員，在「農村再生條例」的審議與討論階段，我們除了積極爭取參與立法院公聽會與推動修法之外，也在全台各地舉辦十七場「農村再生條例說明

會」，想要擴展更多人對此議題的認識。

在此，我們發現到一般立法過程都會遭遇── 資訊不對稱的問題；其次，我們也會面臨到誰是我們對話的對象？我們認為應該積極跟農民對話，有助於顛覆社會對於農民的刻板印象，過去大多數人認為農民欠缺足夠的法律知識，也無法深入瞭解核心問題之所在。事實上，任何一個公民行動的對象，絕對不是客觀遙遠的存在，我們應該探究的是如何提升對議題的深化認識？如何培養具有行動力的公民？如何召喚公民的動能性？這是台灣農村陣線一開始所關注的環節。

在我們舉辦十七場的說明會當中，當時農村再生條例積極討論之外，我們另從農民的反應中得知，不少農民的農地即將被政府強行徵收，其中有我們非常熟悉的苗栗大埔、還有新竹的灣寶、彰化二林相思寮以及桃園航空城開發案等農村。根據統計，台灣各地政府過去一年所徵收的土地面積，大約是六百到八百公頃之多，但是各位難以想像，光是桃園航空城所欲徵收的土地竟然高達三千多公頃，其中有兩千六百多公頃還是可作為耕種作物地的優良農地。

對此，我們意識到關心農村發展的議題，必須將提高農村基層民眾對問題意識的認知，視為優先推動的目標，我們開始在各地協助自救會，並將他們團結在一起，成立捍衛農鄉聯盟，慢慢協助提升基層農民的行動力。

一、土地浮濫徵收

土地徵收的基本要件，不外乎── 公共利益、必要性、最小損害與聽證程序。所謂的「土地徵收」的問題，絕對不是單一的地方政府想要將土地移作他用，或開發科學園區那麼簡單，其實大部分是作為建商財團炒作房價興建住宅之用。地方政府浮濫徵收的惡習，潛藏著台灣社會發展的線性危機，一般人錯誤以為經濟發展是有助於社會全體的。卻未面對台灣單向線性化的發展，在經濟發展中反而擴大貧富差距，這是國家進步發展的必經謹慎面對的過程。

二、線性發展的迷思

台灣社會朝向線性單向的發展過程中，我們大多數總是以為GDP成長＝經濟發展＝人民幸福，實際上卻不是如此，這種發展模式並未能真正帶來人民的幸福。過去六〇、七〇年代到八〇年代的台灣人民，總是期盼台灣得到好的經濟發展，提高人民的所得，失業率降低，人民的幸福感會愈來愈高。但是，現在我們眼前所見到的事實又如何？

（1） 當GDP愈來愈高＝人民薪資愈倒退（再分配的議題）

（2） 當GDP愈來愈高＝環境負荷愈來愈高（環境永續議題）

（3） 再分配的議題＋環境永續議題＝世代正義的議題

根據統計，台灣過去十來年的經濟成長在3%至5%之間，大多數台灣人的薪水卻沒

有同步提升，台灣的失業率並沒有降低；換句話說，如果我們繼續放任這種資本主義繼續擴大，當GDP愈來愈高，人民的薪資卻反面倒退，出現所得再分配問題。

另外，我們的政府也是一味追求GDP的成長，卻不在乎任何開發方案對台灣自然環境的可能影響，讓台灣的環境負荷愈來愈重。台灣環境負荷的壓力究竟多大？2009年的莫拉克颱風來襲，所造成的災害來看，台灣南部地區經過颱風兩三天的肆虐，總雨量與過去一整年總雨量接近，屏東、高雄與台東等地受害慘重，不少人被迫遷居，離開自己的家園。此外還有二氧化碳的排放，台灣的土地面積相較於其他國家而言並不算大，但是台灣二氧化碳的排放量卻是排名世界第二十名，凸顯台灣嚴重的環境負荷。

不論是再分配的議題或是環境負荷的問題，都會直接反映在年輕人身上，兩者總和起來等同於世代正義的問題，已經成為當前影響台灣發展的最大變數。對此，我們必須要花一些時間來釐清，並針對單一個案背後的結構進行剖析。如果我們能夠進行結構整體性、系統性的分析，就能夠召喚除了受害者（例如農民）之外的其他公民（例如都市中產階級）的加入，一起來面對問題，共同思考並尋找台灣未來該走的方向。

二十一世紀台灣的新圈地運動

或許一般人會以為大埔事件僅是一個地方性的個案，假使我們拉高視野來看，就會改變對於大埔事件的看法，並將其視為二十一世紀台灣新圈地運動的代表。在這運動的背後，存在著兩種現象：一是資本的浮濫，二是地方政治與金權政治。

一、資本浮濫

在此所指「資本浮濫」的問題，也包括國際資本流入的問題。國際資本雖然大量流入中國，使中國成為世界工廠，但是我們也發現部分投入中國市場的資本，由於並未具備壟斷性資本的優勢或無力解決土地運用的問題，造成產業利潤快速萎縮，迫使這些原本停滯在中國的資本回流台灣。馬英九政府一再告訴台灣人民，歡迎在中國的台商鮭魚返鄉，帶動台灣的經濟發展，但是我們看到的卻是「鯊魚返鄉」。馬英九政府一方面給予這些台商諸多包括：營利事業所得稅減到17.5%的優惠；另一方面，為配合台商的發展需要為由，擴大農地的徵收。並且放任有心人士，肆意炒作土地將工業用地轉為住宅用地，帶動地產霸權的興起。

二、地方政治—金權政治

苗栗縣劉政鴻縣長曾經在議會備詢時，毫不掩飾表明，一旦縣政府出售大埔的農地，可為縣府帶來二十億的收入。劉縣長所在意的不是苗栗縣民的權益，而是出售土地的利益，這是馬英九政府上台以來，放任地方派系的表現。事實上，地方派系存在台灣社會已不是一天兩天的事，大家都很清楚這是過去中國國民黨籠絡地方派系的手段，縱容他們為所欲為的結果。地方派系至今仍舊存在，其特色包括：（1）派系利益：中央政

府利用主導地方重大開發案的機會，進行利益的分配，決定誰可以來參與開發；（2）侍從主義：只要在地方選舉時，願意配合派系運作進行選舉綁樁者，可以取得地方開發的利益；（3）開發導向：透過土地使用變更的手段，將公告地價較低的農地變更為工業區使用，再將工業區變更為住宅區出售給建設公司進行開發。完全不從地方開發導向著眼，只在意籠絡對象的需求；（4）開發利益：地方派系的開發利益眾多，從房地產的開發利益，到政府發包的建設工程利益、土（砂土）的買賣，以及道路開發的利益等，皆成為地方派系保護他們地方勢力、鞏固經濟利益的基礎。

土地正義／圈地惡法立即停止

2010年台灣農村陣線陣開始與各地反徵收自救會、農民團體、台權會共同發起追求「土地正義／圈地惡法立即停止」，並採取凱道守夜行動，堅定與農民站在一起，反對浮濫土地徵收；其次，2008年台灣農村陣線除積極投入「農村再生條例」的介入與修正，提出民間的版本，以「反圈地 討公義」為主軸，強調土地正義不容妥協；第三、積極向社會傳達一個理念，強調每一個違法開發農地的背後，皆是以「圈地」為目的，這是政商合謀剝奪基層人民生存權的表現。

除了召喚更多公民對於重要議題的重視之外，也希望藉由揭開議題背後所存在的黑箱結構脈絡，凝聚更多公民實際參與的力量。2010年11月14日，我們在美濃進行「凱稻」收割，「凱稻」在田間收割呈現土地正義四個大字，其最大意義在於團結全台農民串聯、彰顯土地正義。

今日拆大埔 明日拆政府 把國家還給人民

2013年苗栗縣大埔爭議尚未停止，劉政鴻趁著農民北上請願之際，竟派出怪手強拆民宅，引起社會更大的反彈。這件事帶給我們很大的震撼，台灣是一個民主自由的國家，我們的政府怎麼允許一個豺狼虎豹的縣長胡作非為，因此我們提出「今日拆大埔，明日拆政府」的口號。

我們認為政府是一個委託的制度，我們透過投票選出國家領導人，委託他四年的時間幫我們掌理政務、治理國家。政府的體制是一個選舉的結果，我們選出的政府只要是為服務人民。反觀現階段的政府，卻是為資本家與財團而服務。因此我們在「今日拆大埔，明日拆政府」之下，更彰顯「把國家還給人民」的主張，凸顯國家存在的目的是為了服務人民。

台灣農村陣線的行動

台灣農村陣線2008年12月成立以來，深刻體會到「小農耕作、在地經濟、永續台灣」是台灣農業發展的重要核心。為此，我們擬定四項努力目標：

一、草根組織

我們非常清楚，公民行動的拓展絕對不是單一的行動，因此建立草根組織非常重要。目前我們針對農民土地被不當徵收問題，在全台各地成立十二個自救會，進而成立「捍衛農鄉聯盟」，這是大家比較熟悉的草根組織。

我們也努力想要延續台灣家庭農業的傳統文化，除了維持土地自有之外，還有促進傳統農業耕作的方法與環境的連結；換句話說，我們強調生態農法的多元性，這在許多台灣老農的身上還可以發現，透過這些老農的經驗分享，在「小農復耕工作坊」實踐，使生態農法與台灣永續發展的理念有效結合，具體落實在台灣的農村之中。另外，我們也成立不少農青組織，在苗栗地區、大南埔、美濃、宜蘭、彰化溪州等地也都有農青組織的連結，日後希望這些農青組織發展成熟之後，可作為一個建立農村與消費者連結的平台。

台灣農村陣線也很重視國際參與，台灣農村陣線以及台灣農民組織與世界性有五百多萬會員的農民組織── 農民之路（La Via Campesina），展開密切的交流。此外，我們也與巴西的無地農民組織（MST）有過的接觸。值得一提的是，農民之路組織首先提出「糧食主權」的概念，所謂「糧食主權」包括：自決權、基本人權、合理持有生產資源與多樣化的生態權利，他們主張人民有權透過民主的方式決定自己的糧食與農業系統，而不危害其他人或環境。該組織長期在聯合國推動議題，在LVC及各國政府的努力下，聯合國大會將2014年訂為「國際家庭農業年」（International Year of Family Farming）。

聯合國訂定「國際家庭農業年」的主要用意，即是希望藉此向各國農業政策制訂者遊說，制訂以小農為核心的永續農業政策，並將此進步的理念積極向全國人民推廣。台灣的公民組織可以透過國際連結的管道，形成更大的集體壓力，我們非常期待馬英九政府能夠對此提出一項具體政策，呼應聯合國將2014年訂為家庭農業年的安排。

二、運動深耕

在運動深耕方面，台灣農村陣線積極推動推動「夏耘」，進行地方紮根的工作，同時也非常鼓勵我們的青年學子進入鄉村，推動鄉村發展、地產地銷的具體行動。

三、立法遊說

台灣農村陣線投入相當多的時間，落實「從土地出發，向農民學習」的理念，除了針對年輕人的需求進行教育訓練之外，也到全台各地召開說明會，並聽取農民真正的聲音後，作為後續農業相關條例修正重點。

此外，我們積極展開跨黨派的遊說或法案的介入，不管是先前的「農村再生條例」、「土地徵收條例」以及「產業創新條例」，還有大家都非常關心的「自由經濟示範區條例」等，我們都會提出大多數農民與群眾接認可的民間版本，爭取多數立法委員的支持。

四、社會宣傳

我們必須承認，民間版的條文要獲得社會的認同，必須進行遊說與法案的介入，此外，也要提供一個大家共同參與的平台，透過對議題的討論與認定，妥善利用多元化的媒介，解決資訊不對稱的問題。在此過程當中，我們也不可忽略群眾的能動性，進一步認識事情背後的結構體系，共同思考如何進行有效的闡述，進而達成擴大公民參與的目標，強化公民的力量。

人民力量的奮起—集體的行動

台灣農村陣線於2013年8月18日對內政部發起和平佔領的行動，當人民不再畏懼警察所設置的蛇籠，當人民大聲唱起「你敢有聽到咱唱歌？」，已經為公民不服從堅持非暴力運動踏出前所未有的第一步。

我們一再強調政府的權力來自人民的授權，在面對侵害人民基本生活權益的背信政府，人民有不服從、直接採取行動的權利。內政部作為土地徵收條例、區域計畫法、都市計畫法及住宅政策的主管機關，理應站在土地正義、居住正義與環境正義的立場，妥善把關土地徵收與國土開發的計畫。然而內政部卻淪為土地的屠宰場，一方面放任地方政府早已浮濫的土地開發計畫，為所欲為胡亂徵收人民土地，另一方面又配合建商推動住宅與新市鎮的開發計畫，進行土地的炒作。

人民是國家的主人，對於內政部無視土地浮濫徵收與土地炒作對台灣的發展與人民的生存帶來影響，人民有權選擇以和平非暴力的行動佔領內政部，象徵性收回人民給予內政部的授權。

公民行動的推展

如果我們意識到公民力量必須深刻的集結，必須對台灣現存的社會現象提出好的提案並達成改變的目的。以下四項是未來努力的目標：

一、學習—深化認識、敏於分析：針對單一社會議題的發展，我們不能僅是著眼於個人受害的一面，而忽略思考社會結構性的問題。

二、勞動—勞動、耐得住煩、能動性：我們必須深入探究群眾的能動性，注意群眾可能會在運動的過程當中，透過學習慢慢展現他們的行動力。

三、脈絡—相對主體性與地方再認識：在公民運動進行當中，連帶會展現群眾的行動力，同時也會逐步建構起社會的網絡與社會脈絡。

四、承擔—人們在具體行動中琢磨：在公民運動的具體行動中，群眾會在運動中一再自我琢磨與團體的琢磨，走向更好的道路。

不管如何，我們必需體認到人民站出來、台灣有未來。你我及更多人採取行動是台灣改變的起點，讓我們一起好好努力！◆