

徐世榮證詞

「元利建設企業股份有限公司取得原社團法人中國國民黨名下革命實踐研究院
（國家發展研究院）前中興山莊院區土地」第三次聽證會

109 年 4 月 8 日

本人為國立政治大學地政學系教授兼第三部門研究中心主任，學術研究領域及所開設的課程分別為：土地政策、都市計畫、土地制度史、及土地與人權等，本人很感謝「不當黨產處理委員會」的邀請，讓本人得以參與此次聽證會，本人的證詞主要分成二個部分，一為系爭土地所有權取得部分，另一則為都市計畫變更部分，本人以為本案之研析應該由歷史及黨國威權壓迫體制的視角來予以審視，如此才得以有清晰的理解。

（一）系爭土地所有權取得部分---中國國民黨並不是一個懂得守法、及願意守法的政黨

本人研究民國 30 及 40 年代的土地改革政策（三七五減租、公地放領、及耕者有其田），深知這些政策之所以得以執行，其根本的原因乃是因為國民政府來台之後的威權統治及肅殺氛圍才得以實現。而本人也經由土地改革的研究，非常深刻的察覺，中國國民黨並不是一個懂得守法、及願意守法的政黨，因為土地改革的實施，其實是充滿著違法的紀錄，它是一個連自己所訂定的法律都不願意遵守的政黨，而非常悲哀的，臺灣人民的權益也因此受到嚴重的侵害，底下將以三七五減租及耕者有其田政策來予以闡述。

1. 三七五減租政策---回歸權威氣氛下的歷史視野

首先，若以三七五減租政策為例，本人曾撰寫學術論文，並正式發表於中央研究院臺灣史研究所發行的《臺灣史研究》期刊，僅節錄部分內容如下（徐世榮、蕭新煌 2001）：

臺灣省政府在民國 38 年上半年制訂了許多與三七五減租相關的行政命令，例如，「臺灣省私有耕地租用辦法」、「臺灣省私有耕地租用辦法施行細則」、「臺灣省辦理私有耕地租約登記注意事項」、「臺灣省推行『三七五』地租督導委員會組織規程」、及「臺灣省各縣市推行『三七五』地租委員會組織規程」等。除了減租的規定之外，省政府要求地主與佃農必須簽訂書面契約，而且這個契約也必須在各鄉鎮公所登記。為便利三七五減租之實施，於省成立推行「三七五」地租督導委員會，各縣市分別成立推行「三七五」地租委員會，這些委員會不僅要決定每年主要作物的正產量數額，也要嘗試解決地主與佃農之間的糾紛。

值得注意的是，上述的行政命令依法是必須經過當時臺灣省最高民意機關一

臺灣省參議會討論通過，但是臺灣省參議會在民國 37 年 12 月與 38 年 6 月之間是處於休會的狀況，也就是臺灣省參議會根本就沒有討論及通過這些行政命令，及賦予其法律的效力，但是三七五減租的各項相關行政命令卻大抵都是在這個時期被制訂及付諸實行¹。另外，也值得注意的是，「三七五減租條例」是於民國 40 年制訂，也就是說，在三七五減租政策是執行了三年之後才有正式的法律規定，這背後隱含的意義為三七五減租的開始執行是缺乏法律的依據。根據當時實際參與三七五減租工作的張勤可表示：

「臺灣省私有耕地租用辦法」是行政院單行法規，未經正式的立法。有一次和陳副總統聚餐的時候，我們說：「陳副總統你很了不起，奠定臺灣安定的經濟基礎。」陳副總統說：「你不要講這個話，當時這是一個革命性的工作，老實說並不是一個合法的工作，我們是根據行政院賦予臺灣省人民的權利與義務而執行的。」（張勤可與張維一等 1999，177）（劃線為本人所加）

另外，在那次座談會中，殷章甫也表示：「實施三七五減租只有行政命令，並不是法律，三七五減租的法律是民國四十年才通過，民國 38 年實施三七五減租是犯法的（張勤可與張維一等 1999，188）。」除了缺乏實施的法律依據外，另外一個頗值得注意的現象為，即實施三七五減租的速度非常的快，尤其是地主與佃農之間的簽約工作竟然費時不及一個月（從民國 38 年 5 月到 6 月），幾乎所有在臺灣出租的私有耕地在短短一個月之內就完成了耕地租賃書面契約，並且於鄉鎮公所登記有案，這種效率實在是令人嘖嘖稱奇²！據報導，一些地主甚且是非常積極的拜訪他們的佃農，要求佃農們趕緊與他們簽訂契約。令人好奇的是，為何地主、及各省市縣參議會的參議員們皆會有如此之舉動？他們為何願意犧牲他們的利益？

李筱峰教授對於上述問題的回答為，這是因為「權威氣氛」使然，壓迫他們不得不接受三七五減租的政策。他指出當陳誠與省參議會議員溝通時，特別指出：「我一切事都聽從民意，唯有這『三七五』減租案及聯帶的法案，務必請大家幫忙通過。」蔣夢麟評論陳誠這句話，說「當然，握軍政大權的主席，說那些話，到底含有幾分『先禮後兵』的意義（引自李筱峰 1993，252）。」值得注意的是，陳誠當時不僅擔任臺灣省的省主席，也是臺灣省警備司令部的總司令，因此軍政大權皆掌握在他的手裡。根據文獻記載，省政府分別於民國 38 及 39 年發出兩份

¹ 「臺灣省私有耕地租用辦法」先後提經民國 38 年 2 月 11 日及 3 月 25 日之省府會議通過，並於同年 4 月 10 日公佈施行。

² 「全省計完成訂約農戶為三十萬二千戶，訂立租約為三十九萬六千件，訂約之耕地為八十四萬一千筆，訂約耕地面積為二十五萬六千甲（劉寧顏主編 1989，8）」。

命令予地方縣市政府³，其主要之意旨為倘有地主嚴重違背三七五減租政策，可以將其逮捕並且送至警備司令部。與這些命令相同的，當時也有一些新聞特稿報導這種權威之氣氛：

據說，正當地方工作人員，因地主不來蓋章的問題而感到困難的時候，陳主席出巡了臺中，召集地方首長和士紳談話，主席很剴切的說：「三七五減租工作一定要確實施行，我相信困難是有的，刁皮搗蛋不要臉皮的人也許有，但是，我相信，不要命的人總不會有！」就這句話，解決了地主蓋章的問題。據傳有一位很有聲望的大地主，聽了主席這句話後，立刻刻了二十個私章，請了二十位人，趕赴各處主動的找到他的佃農們，在契約上蓋章。後來主席又下了一個命令，違抗或阻擾減租工作的送警備部，這一來地主們不敢再觀望，換訂契約的工作，便因此很順利的展開，並且各縣都如期完成了。（引自李筱峰 1993，252-3）（劃線為本人所加）

另外一段新聞報導如下：

有一些地主，對三七五減租工作並不擁護，他們因自己的收入減少了三分之一，感到很痛心，最初他們對減租工作還抱著觀望態度，以為政府這次高呼實行減租，也許是雷聲大雨點小，不見得真能確實推行，但後來看見認真推行起來，而且對於不換約的要抓送警備司令部，這一來他們怕了，尤其正在那個時候，當局在臺北槍斃了一個肇禍的司機，地主們心裡更恐惶，於是紛紛遵照規定換約。屏東市的議長曾經向記者說：「人都是好利的，地主當然也不例外，最初，的確有一些人抱觀望態度，想取點兒巧，但後來怕了，違法司機能殺，違法地主也危險。因為地主有這個念頭，工作的推動便加倍順利。」（引自李筱峰 1993，253）（劃線為本人所加）

由上所述，陳誠打算用軍法來審判不服從命令的地主們，應該是三七五減租能夠順利推行的一個主要原因。另外，二二八事件確實是發揮了寒蟬效應。因為

³ 民國 38 年有一「臺灣省政府代電（參捌已支府綱地丙字第八〇二號）」，其內容為：

各縣市政府：查本省推行「三七五」地租應予嚴格實施，如有不肖地主違反本省私有耕地租用辦法暨有關法令之規定，強迫或恐嚇撤佃或藉勢強取超過法定之地租者，應由各該管所在地縣（市）政府查實後，擇其情節重大者，逕送警備司令部懲辦。（「臺灣省推行三七五減租手冊」 1950，124-5。標點符號為作者所加。）

民國 39 年 1 月 17 日，臺灣省政府又有一公告，重申「三七五」地租政策必須貫徹到底，對於非法情事，情節重大者，「仍應依照本府參捌已支府綱地丙字第八〇二號代電解送保安司令部從嚴懲辦以儆刁頑（「臺灣省推行三七五減租手冊」 1950，125-7）。」

二二八事件的發生，省參議會議員有死亡、被捕、及被通緝者⁴，使得參議員之議事熱誠及態度有了很大的轉變，省參議會於民國 35 年 5 月第一次集會時，由於委員發言踴躍，不僅使得會議時間必須延長五天，並且必須限制委員發言之時間，但是到了民國 36 年 12 月召開的第四次大會裡，委員們的提案卻是明顯的銳減，黃朝琴議長於閉幕典禮時就表示「本次大會議決案合計只有九十餘件，就是說：比過去三次，少得很多（「臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯」⁵ 民 36 年 12 月，31）。」而委員為何發言次數減少？當時國民黨臺灣省黨部主任委員丘念台於參議會開幕典禮上，就表示：

各位參議員先生，是本省六百五十萬人民的代表，應當充分發揮民主精神，為人民講話，可是近來參議員先生多不敢講話，固然，在二、二八事變中，參議員偶有傷害，但不可因此而不敢講話，民意機關，的代表是人民選出的因此我們有言責政府有壞處就要講，不要害怕，這就是總理所說的大無畏精神。（「臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯」⁶ 民 36 年 12 月，29。標點符號未修改。）（劃線為本人所加）

由此可知，二二八事件的陰影深深籠罩了臺灣省參議會。然而，於討論三七五減租的同時，我們也要注意當時的政治緊張情況。民國 38 年對於中國大陸及臺灣而言都是一個政治相當緊張及混亂的年代，國民政府於中國大陸節節敗退，共產黨則是不斷的進逼。雖然國民政府是於民國 38 年 12 月才正式遷臺，但是在這段期間國民政府於大陸戰敗的消息不斷的傳入臺灣，人員也陸續撤退，臺灣當時也處於一個相當緊張的狀況。當年 5 月 1 日，為了避免共產黨黨徒混入臺灣，全省舉行戶口總檢查，被拘留者達一千五百餘人；5 月 5 日政府命令全省黑市外匯買賣者在一個月內停止營業；更重要的是，全省於 5 月 20 日進入緊張的戒嚴時期，擾亂治安者將受軍法審判，最高有可能被處予死刑；4 天以後，政府公佈新的出境登記辦法；同月 27 日，警備總部根據戒嚴令制訂了「防止非法的集會、結社、遊行、請願、罷課、罷工、罷市、罷業等規定實施辦法」和「新聞、雜誌、圖書的管理辦法」。而這段緊張的時刻正是實施三七五減租的時候，因此李筱峰指出，「這些治安上的措施，或許依基於大陸局勢逆轉的考慮，然這些治安措施的開始實施，正逢三七五減租進行換約階段，不論事出巧合，或刻意安排，總之，這些『權威氣氛』是絕對有助於減租政策的推行的（民 82，254）。」

⁴ 根據李筱峰之整理（1993，216-9），省參議員中因二二八事件而死亡者有林連宗及王添燈二位，被逮捕或被通緝者有五位，分別為：郭國基、林日高、洪約白、馬有岳、及顏欽賢。

⁵ 此書書名似被誤植為「臺灣省行政長官公署施政報告」。

⁶ 此書書名似被誤植為「臺灣省行政長官公署施政報告」。

2. 耕者有其田政策---立法院認為是命令變更法律

再者，若以實施於民國四〇年代的耕者有其田政策為例，「實施耕者有其田條例」於民國 42 年 1 月 26 日總統令公布同日實施，同年 1 月 29 日行政院令指定臺灣省為施行區域。此外，「實施耕者有其田條例臺灣省施行細則」則於同年(1943 年) 4 月 23 日公布實施。若從該法律及施行細則公布實施之時程來看，關於臺灣省各種耕地之徵收工作，理應在「實施耕者有其田條例臺灣省施行細則」公布實施後，也就是民國 42 年 4 月 23 日之後方有展開之可能性。但從耕者有其田之若干文獻中可得知，事實上，有關耕者有其田實際徵收作業早已於民國 42 年 1 月 1 日開始展開，其中包含：1、草擬各項實施辦法(1 月 1 日至 2 月 28 日)；2、工作人員講習(2 月 1 日至 3 月 31 日)；3、宣傳(2 月 1 日至 12 月 31 日)；4、複查(2 月 1 日至 4 月 30 日)；5、編造耕地徵收保留及放領等清冊(4 月 16 日至 4 月 30 日)；6、審定(4 月 20 日至 4 月 30 日)等重要徵收準備工作⁷。換言之，在「實施耕者有其田條例臺灣省施行細則」於民國 42 年 4 月 23 日公布實施之前，耕地徵收之前置作業已大抵上皆已完成。

從上述之時間序列觀之，其實不難發現一個相當嚴重之問題，亦即，「實施耕者有其田條例臺灣省施行細則」中明文規範各種耕地應否被徵收之細部規定(姑且不深究該施行細則之規定是否有違反「實施耕者有其田條例」之處)，但在該施行細則公布實施(42 年 4 月 23 日)之前，也就是在判定何種耕地應當被徵收之細部規定尚未公布實施之前，臺灣省政府究竟如何來進行各項有關耕地徵收之重要前置工作(諸如：複查、編造清冊或審定)呢？這實在令人百思不得其解。原來，臺灣省政府為求時效，係依據自行頒佈之「計算征收保留耕地須知」來進行共有出租耕地之徵收，而非依據「實施耕者有其田條例」或是「實施耕者有其田條例臺灣省施行細則」⁸。

簡而言之，本人發現「計算征收保留耕地須知」中許多規定內容與「實施耕者有其田條例」之本條文多所不符，不但限縮了相關條文之適用範圍，更扭取了本條例中許多法條之立法原意，使得法律性質為「行政規則」之「計算征收保留耕地須知」直接且明顯抵觸了法律性質為「法律」之「實施耕者有其田條例」，更是違反了「法律優位原則」，故依據中華民國憲法第一百七十二條規定：「命令與憲法或法律抵觸者無效。」以及中央法規標準法第十一條規定：「命令不得抵觸憲法或法律。」由此引伸，「計算征收保留耕地須知」係屬於一違法無效之行政規則。本人也因此主張，臺灣省政府此種僅依據自行頒佈之「須知」，而非依據「條例」及「施行細則」，就逕行來實施共有出租耕地徵收之行政措施，若從

⁷ 參閱湯惠蓀，臺灣之土地改革，中國農村復興聯合委員會，1954 年特刊第九號，頁 77 - 78；

劉寧顏主編，臺灣土地改革紀實，臺灣省文獻委員會，1989 年，頁 126。

⁸ 參閱鄧文儀，臺灣實施耕者有其田紀實，中央文物供應社，1955 年，頁 362 - 363。

法律觀點而言，將會導致因抵觸法律而無效，甚至因抵觸憲法而無效之結果，而這也充分顯示當時執政的中國國民黨並沒有遵守法律規定。

再者，在耕者有其田政策施行之後，立法院內政委員會組成了一個內政考察團，參與的立法委員分成多組進行全島的考察，之後並提出重要的考察報告，⁹在此報告中就指出各地民眾對於共有出租耕地的征收有非常強烈的反對意見：

依共有耕地現有資料統計，其持分面積，以在一甲以下者為最多。比乃本省人多地少之自然分配現象。是項共有耕地，因未辦理地籍總歸戶，缺乏基本步驟，實為比次實施征收之先天缺陷；又因急於消滅此項共有制度，一切不願考慮。遽爾處理，問題叢生。各地對此，無不激烈反對。紛紛請願無論已；曾親聞：有到地政事務所，到縣政府跪哭哀求保留者，如彰化縣長陳錫卿面述此項事實，言之慨然！又曾親見：多有公開表示「不平」者。如彰化農民議員李火，於七月二十一日該縣座談會，曾鄭重指出：「無論單有地與共有地，或者一律准其保留；抑一律不准其保留。理應同一處理」。竹南鎮自耕農兼佃農與地主三者身份之萬青山，宜蘭羅東鎮地主羅許阿隆，分別於七月二十六日及十日各該鎮座談會，亦一致強調此點。而高雄縣路竹鄉租佃委員會佃農委員王水河，屏東縣恆春鎮租佃委員會佃農委員林堅土，亦分別於七月三十一日及八月一日該鎮座談會上，為老弱孤寡殘廢者，大聲呼籲，尤饒有同胞愛與經濟一致性。...本條例第八條第二項對於老弱孤寡殘廢及繼承共有之適用保留條款，特加明定。原期對此有所補救。如果依此立法精神，善為施行，使人民各得其所。則目前美中不足之現象，并非不可避免。乃本條例施行細則，對於此項，盡力附以限制；又另定各種工作「須知」，對此限制益加繁苛。所謂「第八條第二項」，實際已等於具文。各地執行工作，完全以是項「須知」為依據。試查閱高雄縣陳吳金案之省縣批文，足資證明。再查各縣市共有耕地保留之比數，有低於千分之一者，如彰化花蓮等。此更足證明對於共有保留之限制，確已達到最高峰。¹⁰（劃線為本人所加）

也就是因為共有出租耕地在進行征收時出現了強大的反對聲浪，使得立法院

⁹ 此考察報告似是以密件方式提出，因為在其報告封面加印了「密」字。參與考察的立法委員共計三十人，其名單如下：楊一峰、嚴廷颺、劉錫五、余富庠、安輔廷、陳鐵夫、吳望伋、梁棟、項潤崑、包一民、張季春、周慕文、韓玉符、吉佑民、朱啟明、劉贊周、王子蘭、周南、龐壽峰、楊寶琳、牛踐初、李文齋、張明經、張興周、賈維矩、戰慶輝、苗啟平、張廷鏞、牟尚齋、程福剛等人。此考察報告之重要內容也同時出現於下列書籍：鄧文儀，1955，《臺灣實施耕者有其田紀實》，頁 362-399，臺北：中央文物供應社；徐實圃，《臺灣實施耕者有其田經緯》，頁 296-329。

¹⁰ 立法院內政委員會，1953，《內政考察團考察報告》，頁 20-22。

內政考察團發現土地征收之執行並非是來自於條例的規定，而是以行政機關自己所訂定的行政規章為依歸，這使得立法院內政考察團發現事態嚴重，因此，在其考察報告檢討部份的第一點，即提出耕者有其田政策的「執行」依據問題，渠等指出：

- (一) 基層執行幹部之訓練，均在細則公布前訓練完畢：查所謂基層幹部訓練，實包括各縣市地政科及地政事務所選送幹部由省主辦之訓練，及由縣市主辦之執行幹部鄉鎮區人員輔助人員村里人員等各項業務講習。其訓練或講習內容，自非側重理論，而係以實施耕者有其田各項法令及「工作須知」等（據臺東縣報告）如「計算征收放領須知」，「附帶征收須知」等（據苗栗新竹等縣報告）為主。其訓練時間，又均在細則公布以前。按細則為依法規定施程序及詳細辦法之主要法令，細則既尚未公布，則其基層幹部訓練之內容，自己失卻正確之依據。
- (二) 設定耕地征收保留工作，亦在細則公布前辦理完畢：各縣市計算耕地征收保留分別予以處理設定之工作，均在細則公佈前提早完成，已如前述。按是項計算設定工作，為經過實地複查後編造征收保留等項清冊之張本，實具有決定性之認定效力。非特關係人民權益，抑且影響政府威信及政策之推行。是項設定工作，在實際執行時，細則既未公布，則所謂「設定征收保留法令」自未包括本條例臺灣省施行細則在內。而有關耕地征收及保留之實際標準，何所依據，自亦發生問題。此一問題之發生，其性質已超出事務性或技術性之業務範圍，應在政策性之基本原則上，予以重視。
- (三) 老弱孤寡殘廢保留耕地之申請及核定，亦在細則公布前辦理完畢：關於各縣市規定老弱孤寡殘廢保留耕地之申請期間，已如前述。其核定工作，各縣市均係於受理申請後，隨時辦理，故申請案件均於細則公布前處理完畢。依本條例第八條第二項，對老弱孤寡殘廢之保留耕地，除規定以「藉土地維持生活」為唯一要件外，並無任何限制。但各縣市對於是項工作之執行，既未依據條例，而當時細則又未經公布，則其實際執行之依據，自亦頗有問題。

以上所述，皆為實施耕者有其田之根本問題，其影響所及，關係政策之推行，殊非淺鮮。以行政觀點而論，此種不當措施，將導致嚴重之後果；以法律觀點而論，則將發生責任問題。¹¹（劃線為本人所加）

這是一段非常重要的文字記載，立法院內政考察團將其放置於考察報告檢討部份的第一項，可見渠等對於這個問題的重視，倘若耕者有其田政策的施行是立

¹¹ 立法院內政委員會，《內政考察團考察報告》，頁 17-19。

基於「工作須知」、「計算征收放領須知」、「附帶征收須知」等行政規章，¹²而不是條例及施行細則，那麼其隱含的意思則是耕者有其田政策的施行是欠缺了法律的基礎，也就是行政機關所做出的眾多行政處分可能皆面臨了無效的命運，此事倘若為真，自然是非同小可，因此，必須相當謹慎的求證。據當時擔任內政部秘書一職的徐實圃也指出：

實施耕者有其田政策，為一劃時代的重大措施，因最高決策機關，策勵之綦嚴，矚望之殷切，計日課工，分程責效，故各級經辦機關，莫不兢兢業業，勉力以赴。以此臺灣省政府預定於四十二年五月一日開始公告，在公告之前，因時間迫促，所有一切應行準備事項，不得不先行刊印有關辦理手續及專業技術等「工作須知」，彙編而為手冊，以供各工作人員執行時之用，祇以事屬創舉，對於法律之認定，究應從寬從嚴，頗費斟酌，即就「實施耕者有其田條例臺灣省施行細則」與「臺灣省實施耕者有其田工作手冊」所載各種「須知」而言，與「實施耕者有其田條例」精神，難免不無出入...¹³（劃線為本人所加）

這裡所稱的「難免不無出入」，道出了問題之關鍵，即工作手冊之內容是與條例及施行細則的規定不相吻合的，也就是工作手冊內行政規章的效力竟然是高過於施行細則，這無疑是讓人非常訝異的一件事情，徐實圃也進一步的敘述：

施行細則，正在各區雷厲風行，從業人員為爭取工作成果，又格外認真，因之引起執行人員的法律觀點與立法原意是否符合問題。嗣經部份地主的反映，並向立法院請願，以此，在立法院內一時成為最熱門的議案，大會小會，不知開了多少次，答覆一連串的質詢，無疑的又是落在內政部長黃季陸先生的身上了，行政院看見這個問題，立法院認為是命令變更法律—越來越嚴重，遂責成內政部長黃季陸先生，臺灣省主席俞鴻鈞先生，農復會主任委員蔣夢麟先生會同審查省府擬呈之細則修正案文案，並另行研議補救辦法。¹⁴（劃線為本人所加）

「立法院認為是命令變更法律」，這是何等嚴厲之指控！命令之法律效力竟然是高過於法律，這無疑是違背了憲法及中央法規制定標準法的規定，也抵觸了行政

¹² 「臺灣省實施耕者有其田工作手冊」內之各項須知內容可參見吳生賢編撰，1992，《臺灣光復初期土地改革實錄專集》，臺北：內政部。

¹³ 徐實圃，《臺灣實施耕者有其田經緯》，頁 224。

¹⁴ 徐實圃，《臺灣實施耕者有其田經緯》，頁 236。

法學及土地法的相關重要規定與理念。而上述所述，皆清楚的指出一點，即中國國民黨並沒有依據法律之規定來推動耕者有其田政策。

3. 本案

回到本案，本人以為葉中川先生（或葉家）當時應該也是受到上述「權威氣氛」的壓迫，系爭土地所有權移轉恐無買賣契約自由平等簽訂的可能性，根據葉家的陳述，如「葉張○○證述伊目睹有 4 人開吉普車至其住處，請葉姓地主同出，看見旁邊 1 人腰間有槍」、「因國民黨挾黨國一體之恐怖統治手段強迫原地主出售系爭土地」、「葉○川與中委會郭○就系爭土地簽訂買賣契約書……無所逃於中國國民黨之魔掌」等，在當時的恐怖氛圍底下，系爭土地表面上雖簽訂買賣契約，但實質上恐是受到脅迫而不得不簽訂契約。再輔以前述研究得知，中國國民黨並非是一個懂得守法及願意守法的政黨，本人認為葉家的陳述是很有可能。

另外，我們也可以經由其他的證據來予以推論。據資料顯示，葉家與革命實踐研究院乃是於民國 43 年 1 月 14 日訂定耕地租約，這一點大家皆無爭議。依據當時《耕地三七五減租條例》第 1 條的規定，「耕地之租佃，依本條例之規定，本條例未規定者，依土地法及其他法律之規定。」即葉家與革命實踐研究院所簽訂的耕地租佃契約應該受到《耕地三七五減租條例》的規範。

但是革命實踐研究院於民國 45 年 1 月 14 日片面將葉家土地轉租予中國國民黨中央委員會，也未繼續繳納租金，亦不與葉家另訂租約。據此，依據《耕地三七五減租條例》第 16 條第 1 項規定，「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。」因此，革命實踐研究院將該系爭耕地轉租予中國國民黨中央委員會應屬違法，若依《耕地三七五減租條例》第 16 條第 2 項規定，「承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。」另外，《耕地三七五減租條例》第 17 條第 1 項第 3 款「地租積欠達兩年之總額時」，葉家自然是可以終止租約。但是現實的狀況是，葉家的土地仍然為中國國民黨中央委員會違法強占，葉家根本無法取回，這若不是前述「權威氣氛」壓迫使然，是絕不可能的！因此，當中國國民黨根本就不遵守法律，而法律也無法幫助葉家主持公道時，我們又如何能夠期待及肯認兩年之後，中國國民黨中央委員會會在遵守法律的情況下與葉家平等的簽訂「杜賣證書」（買賣契約）呢？本人以為這恐是緣木求魚。

雖然後來在民國 90 年代，葉家曾提起民事訴訟而敗訴，然本人卻以為，本案絕不能夠單純由契約內容來予以評斷，應當擴大及回歸歷史的視野，務必要包括當時中國國民黨統治的「權威氣氛」及不守法的本性來一併考量，尤其是當中國國民黨中央委員會可以絲毫不以為意的違法占用耕地在先、並在該耕地上任意的興建房舍，試問，我們又要如何期待中國國民黨中央委員會會尊重土地所有

權人，並公平的與其簽訂買賣契約呢？也由於「權威氣氛」及不守法的本性，竟然可以針對該系爭耕地先簽訂缺乏法律效力的買賣契約（承買人並非為自耕農），然後於短期之內再完成地目變更，將耕地變更為建地，設若這無政治力介入，誰能相信呢？

（二）都市計畫變更部分---都市計畫乃是政治權力與經濟利益緊密連結的場域

本案都市計畫經過多次的變更，而觀其變更的最為關鍵時刻乃是伴隨著國民黨出售中興山莊土地予元利建設、馬英九先生（兼國民黨副主席）擔任台北市長、及馬英九先生就任中國民國總統。為什麼要特別強調政治的面向？這是因為在中國國民黨過往黨國威權體制的操弄之下，臺灣的都市計畫乃是與政治權力及經濟利益緊密結合，它長期以來已成為政商合謀共利的聚寶盤，也是政商利益交換的工具，而不是一個實踐公共利益的場域。

這樣的論述其實是有其學術理論的基礎：一為「成長機器理論（growth machine theory）」，另一則為「都市政權理論（urban regime theory）」。前者主張土地所有權人、政客、開發主及媒體，形成成長聯盟以攫取交換價值的機會，他們操縱輿論，藏身於「價值中立」的自由市場論者背後指點政策，並結合成為機器，而土地就是彼等累積財富的關鍵要素（Logan & Molotch, 1987:4-33）。後者則是進一步著重於「一個非正式的安排（informal arrangement），公共機構與私人利益在功能上整合在一起，以便作出決策和執行政府決策」，即都市政權理論強調的是政府與少數非政府菁英團體的非正式、長期的合作關係（Stone, 1989:6; 1993），而根據王振寰教授（1996）及陳東升教授（1995）之研究，對於臺灣而言，土地及都市計畫乃是彼等合作共利的重要機制，而這卻也帶來了許多的社會問題。

舉例而言，本人 10 多年以來參與了許多民間所發起的自力救濟（或抗爭）運動，這些運動看似是針對土地徵收、都市更新、或市地重劃，但是，其實都是源自於現行偏頗的都市計畫。都市計畫的發布實施會產生強大的法律效果，它會影響人民的財產權、生存權及工作權，也會改變了人民的生活環境與方式。都市計畫委員會（後簡稱都委會）在審議時，往往會作出「附帶決議」，例如，規定後續採用一般徵收、區段徵收或自辦市地重劃的方式來進行土地開發，成為行政指導，後續的各式計畫皆必須遵循，但這卻使得基本人權遭致了嚴重的侵害（徐世榮，2001, 2016）。

源自於過往黨國威權體制，本人以為我國都市計畫的主要問題大致有三：

第一、我國都市計畫非常欠缺實質民眾參與的機制，權力完全掌握在政府。都市計畫是公共事務，涉及重要的公共利益，其關鍵乃是在於人民（尤其是利害相關人）的抉擇，而不僅是在於專業工程技術或是經濟成本效益，因此應該要很

重視民眾參與，但是我國都市計畫卻非如此，它完全是由政府及少數掌權者所掌控。例如，我國《都市計畫法》第 19 條規定，主要計畫擬定後，送該管政府都委會審議前，應公開展覽 30 天及舉行說明會。須注意的是，它是在「主要計畫擬定後」才讓民眾參與，也就是在政府內部已經定案之後，才對外公開，並徵求民意，這是否牴觸了儘早參與的原則？另外，現行不論是公開展覽或說明會，多為形式及消極被動參與方式，缺乏實質的溝通對話及討論，往往會出現僅是行禮如儀、或是「雞同鴨講」的現象。另外，都市計畫變更的程序到底是要循通盤檢討（都市計畫法第 26 條）？或是個案迅行變更（都市計畫法第 27 條）？這也是由主政者來獨斷。

第二、我國都市計畫非常缺乏公正合理的審議機制，權力完全掌握在政府。政府故意把都市計畫形塑成非常「專業」的事務，致使都市計畫僅能由極少數的行政官僚及專家學者所組成的都委會來進行審議。然而，都委會成員中，政府行政官僚幾乎佔了半數（請參照「各級都市計畫委員會組織規程」），其實只要再多一位即為多數。而其他委員的遴聘也完全是由首長決定，這使得都委會的審議如同是球員兼裁判，結論總是偏向政府這一方，犧牲人民的權益。而政府所遴聘的學者專家有許多位皆是熟面孔，他們不僅游走於中央的都委會、區域計畫委員會（區委會）、環境影響評估委員會（環評會），身兼數職；也穿梭於中央與地方政府，如內政部、環保署、台北市及新北市，如同是「萬年委員」，而這已是學術界、行政界、及業界公開的秘密，我們根本無法仰賴他們及都委會來捍衛公共利益。

第三、我國都市計畫以往非常欠缺行政救濟保障，權力也是完全掌握在政府。當人民的權益因都市計畫而遭致剝奪時，卻不能依法提出訴願或行政訴訟，這影響人民權益甚鉅。都市計畫的法律性質到底為法規命令？還是行政處分？過往學說上見解分歧，在司法院作成釋字第 156 號解釋之後，行政部門與行政法院判決多認為都市計畫之擬定或定期通盤檢討，不為行政處分；而僅肯認都市計畫個案迅行變更，尚具行政處分之性質，這樣的區分使得人民在許多都市計畫變更時無權提起行政救濟，而縱是提出訴訟，由於法院大抵都是尊重行政機關的「判斷餘地」，在此情況下人民的權利幾乎都是不獲保障的。然而，在學界嚴厲的批評下，司法院大法官終在 105 年 12 月 9 日做出《釋字第 742 解釋》予以改變，而《行政訴訟法》於 109 年 1 月 15 日修正公布增訂「都市計畫審查程序」專章，並將於今年 109 年 7 月 1 日才要開始施行。透過這樣的歷史，告訴我們臺灣的都市計畫長期以來乃是非常的專制，並沒有因為臺灣解除戒嚴及實施民主政治而有立即的改變。

承上，欠缺實質民眾參與、欠缺公平合理審議、及欠缺行政救濟保障，權力完全掌握在首長及與其合作聯盟者的手中，這可謂我國都市計畫的嚴重問題，而

這也違背了美國都市計畫學界及實務界所強調的「規劃的道德倫理守則 (Ethical Principles in Planning)」。

很遺憾地，時至今日，我國依舊在施行非常專制保守的都市計畫體制，將其稱之為威權戒嚴體制遺緒應該是不為過，而這也是人民會屢屢走上街頭抗爭的主因。本人要強調，臺灣的都市計畫本身就是充斥了政治、權力與利益，因此當本人看到台北市政府都發局於 108 年 2 月 21 日進行本案都市設計及土地使用開發審議程序時，主張「本案行政及刑事調查屬政治事件為由」，而做出「修正後通過」決議時，不禁為之嘆息，因為，台北市政府都發局及都市設計及土地使用開發許可審議委員會所做出的決議即是屬於政治事務，這是無法切割的。

(三) 結論——祛除黨國威權幽靈、回復受害者權益及歷史正義

本人以為對於該系爭土地買賣之審視，絕對不能夠僅是侷限於「杜賣證書」(買賣契約)是否合法的狹隘觀點，而是應該要擴大視野，回復至當初「權威氣氛」的壓迫歷史情境當下，及中國國民黨的不守法威權性格，共同來予以考量，由此來檢視其合理性及正當性，或許這才可以理解該系爭土地，在實質上極有可能是遭到中國國民黨脅迫及強占，而非形式上的買賣，也因此該系爭土地乃是屬中國國民黨不當取得財產。

至於都市計畫變更部分，本人也建議不應侷限於「都市計畫委員會」與「都市設計及土地使用開發許可審議委員會」的專業審議觀點，而是應該要提升至政治權力與經濟利益的都市政權結盟關係上來予以理解，如此一來，或許才可以掌握其精髓之所在。若再依《行政程序法》第 32 條規定，當時身兼中國國民黨副主席的馬英九前市長理應自行迴避，但是卻未迴避，這也致使本案都市計畫的變更出現嚴重瑕疵，其變更的效力自然也應予以質疑。本案所呈現的是，我國都市計畫已變成是政治權貴菁英及財團建商相互牟利的工具，無法真正體現都市計畫原本所欲追求的公共利益，本人因此也主張本案都市計畫變更欠缺合理性及正當性。

基於以上所述，本人以為本案非常有必要再予以檢討，並努力回復葉家及其他相關利害關係人的權益與歷史正義，而本人也深切期待經由過往重要個案的檢視與反省，扭轉臺灣人民在歷史上所遭受到統治者的不公不義對待，或許這才可以逐漸的祛除中國國民黨所遺留下來的黨國威權幽靈，並讓臺灣邁向一個正常及公義的國度。

參考文獻

- 立法院內政委員會，1953《內政考察團考察報告》。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，臺北市：巨流。
- 李筱峰，1993，《臺灣戰後初期的民意代表》，臺北市：自立。
- 吳生賢編撰，1992，《臺灣光復初期土地改革實錄專集》，臺北：內政部。
- 徐世榮，2001，《土地政策之政治經濟分析》，臺北市：正揚。
- 徐世榮，2016，《土地正義：從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋、一再上演的歷史》，新北市：遠足文化。
- 徐世榮、周有為，2008，〈立法院認為是命令變更法律—耕者有其田政策法律效力之探討〉，《戰後檔案與歷史研究：第九屆中華民國史專題論文集》，253-288，台北縣：國史館。
- 徐世榮、蕭新煌，2003，〈戰後初期臺灣業佃關係之探討—兼論耕者有其田政策〉，《臺灣史研究》，10（2）：35-66。
- 徐世榮、蕭新煌，2001，〈臺灣土地改革再審視---一個「內因說」的嘗試〉，《臺灣史研究》，8(1):89-124。
- 徐實圃，1964《臺灣實施耕者有其田經緯》。出版地不詳，作者發行。
- 陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，台北市：巨流。
- 張勤可、張維一等，1999，〈臺灣實施土地改革五十週年口述歷史座談會紀錄〉，《近代中國》131：175-209。
- 湯惠蓀，1954，《臺灣之土地改革》，中國農村復興聯合委員會特刊第九號。臺北：中國農村復興聯合委員會。
- 鄧文儀，1955，《臺灣實施耕者有其田紀實》，臺北：中央文物供應社。
- 劉寧顏主編，1989，《臺灣土地改革紀實》，臺灣省文獻委員會。
- American Planning Association, Ethical Principles in Planning (<https://www.planning.org/ethics/ethicalprinciples/>), 擷取時間 2020/4/5.
- Logan, J.R. & Molotch, H.L. 1987. *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*. California: University of California Press.
- Stone, C.N., 1989, *Regimes Politics: Governing Atlanta 1946—1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. 1993. Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*. 15(1): 1-28.