

國立暨南國際大學 一〇二學年度 第一學期
行政學一學期報告

誰的土地誰的家？

—論台南鐵路地下化政策利與弊

第三組

國比系 98102026 王湘琳

國比系 100402032 林宛秋

歷史系 100105007 李怡臻

歷史系 100105009 劉于君

歷史系 100105030 魏如意

歷史系 100105048 陳榆璋

指導老師：江大樹 老師

指導助教：郭源芬

中華民國一〇二年十月

誰的土地誰的家？—論台南鐵路地下化政策利與弊

摘要

台南鐵路地下化對整體市民而言，是一個好政策，但對土地將面臨被徵收的市民而言是一場災害嗎？他們要訴求的是什麼？這些問題的產生，成為我們研究此議題的原因，第一章的緒論就是在說明我們小組為何要研究此議題，其背景、動機和目的何在，以及我們要怎麼去研究它。

要了解這些問題之前，當然要對此事件的來龍去脈有個基本的了解，包括政策形成的背景、何時生成、為何有人反對以及對政府的方案與安置被徵收戶的方案、自救會的方案做分析和比較；再者，我們將進一步了解這政策中利害關係人的看法，包括中央主管單位、台南市政府、被徵收人、自救會、市民、專家學者等。

接著我們將更進一步分析該議題的爭點，到底有沒有社會性不正義還是程序不正義或是地理性不正義亦或是其他的不正義？從社會性不正義面看，政府最被詬病的乃是缺乏溝通、讓人民參與的少；從程序不正義面看，主要圍繞在土地徵收程序以及行政程序的爭議；從地理性不正義面看，我們這組則看不出有沒有不正義的問題；最後則涉及文化和感情的探討。

由於此案和大埔案一樣，都是徵收土地的問題而引發爭議，所以很多人常喜歡拿兩者相比，我們也不例外，但經我們深入了解、比較兩案後，實在是不宜相提並論，破除人們對南鐵案貼上和大埔案一樣的標籤。

最後我們整合出本組對該議題的看法，即我們贊成台南鐵路東移地下化的政策，並提出我們的看法和意見。

目 錄

摘 要	i
目 錄	ii
第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機	1
第三節 研究目的	2
第四節 研究方法	2
第二章 正文	3
第一節 台南鐵路地下化政策起源與發展	3
壹、事件概述（含年代事件表與衝突剪影）	3
貳、相關計畫方案簡介	5
參、政策利害關係人分析	10
第二節 爭點剖析	14
壹、社會性不正義	14
貳、程序不正義	15
參、地理性不正義	17
肆、其他（文化保存、生活情感等面相）	18
第三節 台南鐵路地下化與苗栗大埔案事件之比較	20
第三章 本組觀點與反思	23
第四章 結論	25
參考文獻	26
小組分工	29

第一章 緒論

第一節 研究背景

為因應台鐵轉型及車站、捷運站地區都市更新發展、消除鐵路對市區之阻隔、疏解日益嚴重的都市交通、整合都會區運輸系統，各地方政府(如高雄、台南……)皆研議辦理「鐵路地下化計畫」。預期將路段鐵路地下化，以增進行車安全、交通順暢及均衡都市發展；並同時改善鐵路行車所產生之噪音、振動等環境公害問題。台南，也不例外！

台南雖非臺灣首要大都市，但台南市區於尖峰時段亦是車水馬龍，台鐵火車站附近有著縱橫交錯的雙軌鐵道，西側毗鄰熱鬧的北門路，東側則為幾十年的社區及近年逐漸發展的成大商圈。

然而，於 2012 年 8 月，一封掛號信函擾亂了原本寄往在台南鐵路沿線東側的居民，長達 8 公里的狹長民宅地帶將被實施徵收，沿線將近有 407 戶的家庭的境遇隨之轉變……迄今，「反對鐵路東移」、「還我居住權」等白布條仍高高掛著，居民、自救會（反台南鐵路東移自救會）與臺南市政府的抗爭正持續上演中……

第二節 研究動機

當政府在執行某一政策時，必定會涉及某些「利害關係人」，對於特定某些人而言，「鐵路地下化」該項政策是『利』，然而；對另外一群人而言，卻是『害』！為求整體都市發展，因「鐵路地下化」能充分有效利用土地空間，亦能減少地面噪音、減少等待火車通行時間，使交通更加便捷。除此之外，完善的大眾運輸系統，亦有助於都市更新發展，提升附近居民環境品質，同時也能帶動精華區段房價。但，我們往往忽略了：對於那些住在工程實施附近的民眾而言，卻是一場夢魘！就短期現況來說，對於周遭居民影響甚大，不僅僅嚴重危害其居住品質，長期的施工噪音更使他們不堪其擾。

究竟「鐵路地下化」該項政策會對市民帶來什麼影響和衝擊？為何地方政府需要執行「鐵路地下化」工程？該工程的優點和缺點各為何？再者，今年台南「鐵路地下化」工程鬧得沸沸揚揚？爭點何在？其乃為公共利益，亦或權威人士之土地炒作？實有待我們進一步深入了解。

自古以來，交通網絡對一個城市而言，都具有不容小覷的影響力！為求整體都市之發展，目前台灣許多城市紛紛著手研議、效仿台北鐵路地下化之政策。而便捷的交通運輸網乃是城市發展的重要關鍵，但這項政策的推動有所帶來之效益，但仍有不少政府官員未提及的潛在弊害！這些不僅僅是實施工程附近居民需要關注，對於生活在同一片土地下的所有民眾，皆息息相關！而當我們在面對這個持續在台灣發酵的諸如此類議題（如苗栗大埔事件……等），事實是，必須從許多不同的角度來看待，舉凡專業性的工程、徵收程序、土地規劃……等，甚至與居民息息相關的文化、生活、情感、權益……等面相，都值得我們做更進一步

的探討。

第三節 研究目的

基於上述之研究動機，確立本研究之目的如下：

- (一) 了解台南鐵路地下化具體政策方案如何規劃、執行。
- (二) 了解該事件不同面相（程序正義、社會性正義……等）之爭點所在。
- (三) 透過文獻探討來分析事件爭議之前因後果，尋得當前面臨的困境與地方政府治理問題之所在，並提出本組之見解。

第四節 研究方法

壹、研究方法

一、文件與文獻分析法

文件分析法，為指研究者透過挖掘一些歷史文件或日常生活的紀錄、筆記圖片、印刷品、報紙、雜誌等，勾勒及傳遞研究者內心圖像與文件本身所賦予的深層意義（陳麗華，2003）。如同顏佩如（2008）於《全球教育課程實踐：國小課程發展與課程融入》一書中提及，心靈是主要的研究工具，其研究者的認定、覺知和主觀都會影響研究過程，故藉由文件分析之研究方法，以避免研究者過度的主觀；文獻分析法則是以「系統而客觀的界定、評鑑並綜合證明的方法，其主要目的在於了解過去、洞察現在、預測將來。」（葉至誠、葉立程，1999）。

故在文件分析方面，本研究將參考台南市政府官方與台南鐵路地下化相關計畫書與報告書，以及近期舉行相關座談之記錄；就文獻分析方面，則蒐集國內與台南鐵路地下化政策相關之新聞、社論以及相關文獻。本研究將藉此方法之所得的資料，作進一步的整理、歸納與分析，以作為本研究的結論推斷之參考。

貳、研究步驟

一、確定研究主題，並擬定研究計畫

對欲研究的主題方向進行廣泛地資料蒐集與閱讀，以確定研究的主題，且進一步地確定研究目的、研究範圍與研究方法，以擬定研究計畫。

二、文件與文獻蒐集、整理與分析

蒐集與研究主題相關的文件及文獻資料，並進行研讀、彙整、分析與探討，以進一步建立本研究主要的內容架構與討論基礎。

三、依組內共識提出具體政策建議

參考整合與歸納出來的資料，且透過小組共商，以研擬出具體的政策建議，並加以反思。

四、撰寫研究結論

最後，將由本組共同討論作最具代表本研究之結論。

第二章 正文

第一節 台南鐵路地下化政策起源與發展

壹、事件概述

行政院交通部為因應台鐵轉型及台南車站地區都市更新發展、消除鐵路對市區阻隔，而欲實行台南市鐵路地下化。前行政院長劉兆玄於民國 98 年核定，總經費 293 億，由交通部負責 87.5%，台南市配合款 12.5%，土地則採取一般性徵收，計畫將於現行鐵路東側採取「明挖覆蓋法」，開挖實行永久軌，並取消原有的 9 個平交道、8 個地下道、2 處鐵路橋涵與 3 處陸橋，並由軌道一次切換，將現行全長 8.23 公里之鐵路地下化。

本是中央與地方政府為了建設地方、促進都市整體發展，並藉此解決鐵路與道路立體交叉所產生的交通危險，並提高鐵、公路的行車安全所制定的政策，然事情的一體兩面，有利有弊，對於提升台南市都市整體發展、提升交通安全而言是利；對於實行工程附近的居民卻是一大缺點，不僅是因為進行鐵路地下化工程時對於附近居民的生活產生嚴重的噪音、空氣汙染等影響，最大的因素是土地徵收、居住權、安置與補償等問題。因此，由部分台南市區鐵路地下化計畫拆遷戶、學生團體及其他聲援組織組成的反台南鐵路地下化東移自救會，決定透過街頭示威、鐵路沿線懸掛抗議白布條及大型看板與在 Facebook 成立的「反台南鐵路地下化東移」粉絲頁進行宣傳等方法，為鐵路東側之拆遷戶爭取利益。一場政府與非政府組織的自救會正展開交通建設與居住正義¹的互相拉扯，甚至爆發激烈衝突。

一、年代事件表

1991/6	6 月中旬前臺灣省政府與台南市政府開始辦理台南市區鐵路立體（郊區化）可行性研究
2007	第三次修訂計畫，及針對中央及地方經費分攤方式進行協商
2009/09/09	經行政院院臺交字第 0980054496 號函核定辦理
2012	交通部經台南市政府同意，緩辦本案變更
2012/08	自救會成立
2012/08/27	東區都市計畫公開展覽說明會
2012/10/16	自救會與抗議民眾北上至交通部抗議
2012/10/26	台南市長賴清德親上火線，在市政府舉辦座談會傾聽民眾心聲
2013/03	市府於施政報告中表示本案續採行政院核定版推動

¹ 居住正義：至少合乎居住公平與居住正義兩個原則。居住公平：每一個人不論其所得、身心機能、性別、年齡、家戶特性、族群文化如何，都應該獲得平等對待，而能住得有尊嚴；居住正義：當所得較低的族群獲得居住環境的改善後，社會上才容許有「富人住豪宅」的現象。

2013/08/27	自救會到永華市政中心「佔領」市長室，要求台南市府舉辦聽證會
2013/09/23	台南市政府於開元國小召開首場座談會協調，民眾怒嗆賴市長跪下，現場爆發激烈衝突
2013/09/24	在東區德光里活動中心舉行的第二場座談會，場外抗議聲不斷
2013/09/27	台南市政府今天進行第三場座談會，反台南鐵路東移自救會與聲援學生改採取「靜坐」方式取代「強力抗爭」模式。
2013/09/29	市府取消第四場座談會，改以家戶拜訪方式持續溝通

（表格來源：研究者自製）

二、事件衝突剪影



反南鐵東移自救會 11 日再度佔領南市府，要求賴清德回應舉辦聽證會的訴求。

（圖片來源：苦勞網，陳逸婷）



自救會成員蔡佳玲（中）泣訴想到家要被拆就難過，幾乎天天「吃飯配眼淚」。

（圖片來源：苦勞網，陳逸婷）



高齡 85 歲的台南市民張聰明說，交通部在程序上有很大的問題，為捍衛自己權益，將對交通部提起行政訴訟。

（圖片來源：公視議題新聞中心）



一名年輕女子參加抗議活動，發言時激動落淚，希望外婆家與兒時記憶不要被強行帶走。

(圖片來源：公視議題新聞中心)



成大同學痛批成大校長黃煌輝引警入校園，在推擠中，有同學一度因為呼吸不過來身體不適倒地，但警方仍不願退後。

(圖片來源：苦勞網，孫窮理)



九月二十三日第一場座談會，抗議民眾與警方爆發激烈衝突

(圖片來源：中央社)

貳、相關計畫方案簡介

一、台南市區鐵路地下化計畫

(一) 計畫名稱：台南市區鐵路地下化計畫

(二) 計畫緣起：

1. 因應台鐵轉型及台南車站地區都市更新發展、消除鐵路對市區之阻隔、疏解日益嚴重的都市交通、整合都會區運輸系統，研議辦理「台南市區鐵路地下化計畫」(簡稱：台南計畫)。

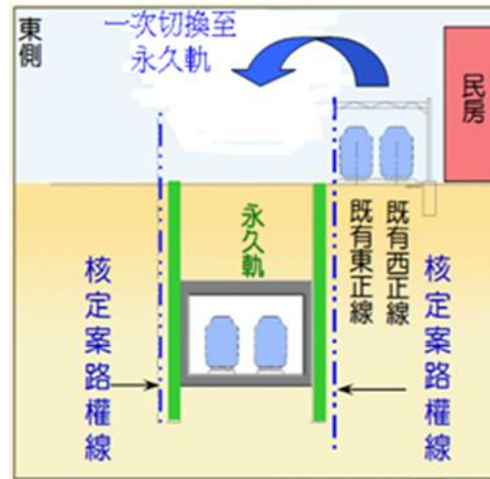
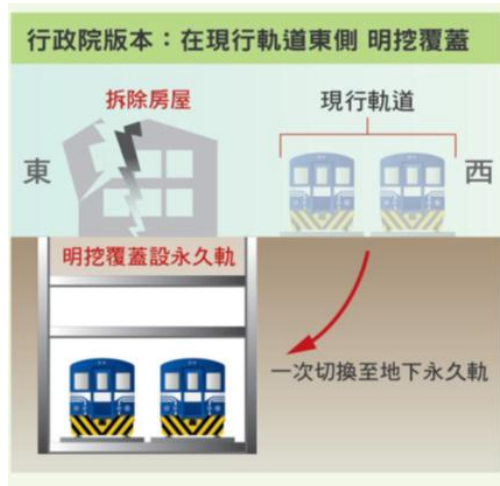
2. 行政院於 98 年 9 月 9 日核定。

(三) 計畫概要：

1. 計畫期程：98 年 9 月至 106 年 5 月。
2. 計畫範圍：北起台南縣永康站南端之永康橋以南約 0.17 公里處，南至生產路以南約 1.91 公里，全長 8.23 公里。
3. 工程內容：
 - (1) 隧道工程：明挖覆蓋鋼筋混凝土箱型結構。
 - (2) 台南車站：配置 2 座島式月臺及 4 股道。
 - (3) 台南舊站列為古蹟原地保留，站區闢建為廣場、停車場、交通轉運站、綠地等公共設施使用。
 - (4) 增設 2 座通勤車站：林森站與南台南站。
 - (5) 周邊工程：周邊站場設施、貨運業務之遷移及配合改善。
 - (6) 機電工程：電車線、號誌、電訊、車站之水電、消防、空調、電梯、電扶梯等系統。
4. 計畫經費：總經費 293.6 億元。
5. 計畫所在縣市：台南市
6. 計畫示意圖：



(圖片來源：交通部鐵路改建工程局)



(圖片來源：臺南市政府)

(四) 預期效益：

1. 提供都會區快鐵之便捷交通。
2. 消除鐵路沿線兩側地區發展之阻礙，均衡都市發展。
3. 消除鐵路沿線 9 處平交道、4 處地下道及 3 處陸橋，改善橫交道路所衍生之交通問題，增進行車安全。
4. 改善鐵路行車所產生之噪音、振動等環境公害問題。
5. 改善市容景觀、提昇都會區環境生活品質。
6. 提昇都市土地利用價值，增加經濟活動力。

二、自救會提出的台南鐵路地下化版本

- (一) 工法：逆工打法
 - 1. 上方通行火車、下方同步開挖
 - 2. 需設 65 座工作井
- (二) 軌道設計寬度：4.11 公尺
- (三) 地下結構體側牆厚度：1.20~1.5 公尺
- (四) 連續壁到用地範圍邊界線：0.6 公尺
- (五) 工程期間軌道切換：3 次
- (六) 維持火車通駛：增加 3 處臨時平交道
- (七) 拆除範圍：增加部分地區（約 2 公里長）增設 6 公尺寬平行巷道
- (八) 用地取得：徵用民地，完工後還地
- (九) 地面騰空路廊寬度：16.3 公尺，兩旁私有地緊鄰通風口。車道約 11 公尺。

逆打工法示意圖



(圖片來源：台南市政府)

三、台南市鐵路地下化專案照顧住宅方案

台南市政府為「補償台南市鐵路地下化」而拆遷的 400 多名拆遷戶，推出專案照顧住宅方案，期望能盡最大的力氣補償拆遷戶。

市府在南台南副都心基地興建一處照顧住宅，提供拆遷戶以低於市價的成本價購買，但是此方案非法律規定的，是市府基於居住照顧額外提供的，並且是本次鐵路地下化專案提出的，不適用於其他公共工程。另外，市府沒有強制，協議價購或徵收補償一樣領取。領取補償後，拆遷戶可以以最優惠價格購買新屋。

(一) 區位：照顧住宅位於台南市東區之生產路與鐵路交會處、生產路南側之住宅區，面積：1.9 公頃，建蔽率：60%，容積率：210%。



專案照顧住宅基地區位圖



(二) 房型：

1. 住宅：3 樓以上為純住宅產品，約 43-50 坪（含公設）
2. 1+2 樓店面產品，約 60-65 坪（含公設）

(三) 申請照顧住宅資格：

1. 於台南市鐵路地下化工程用地範圍內，合法建築物遭拆除，並於 102.03.12 前設籍於遭拆之建築物內之所有權人，可申請購買照顧住宅。
 - (1) 僅土地協議價購或被徵收，房子沒拆到，不具資格；
 - (2) 違章建築不具資格；
 - (3) 合法建築不管拆幾坪，拆多拆少都有資格。
2. 申購照顧住宅，一筆建號以申購一戶為限。如屬未保存登記之合法建築，一個門牌號碼以申購一戶為限。
3. 如單一房地有多個所有權人，拆遷戶請自行協議推派代表辦理申購登記作業，如有同一建號或門牌重複登記申購情形，該申購即均不予受理。

四、相關方案比較（行政院 V.S.自救會）

(一) 方案比較

	行政院核定版	自救會版
工法	明挖覆蓋、一次施作地下永久軌	逆打工法，上方通行火車、下方同步開挖
軌道設計寬度	4.5 公尺	4.11 公尺
地下結構體側牆厚度	1.9 公尺	1.20~1.5 公尺
連續壁到用地範圍邊界線	1 公尺	0.6 公尺
工程期間軌道切換	1 次	3 次
維持火車通駛	既有 9 處平交道管控	增加 3 處臨時平交道
拆除範圍	約 307 棟	增加部分地區（約 2 公里

		長)增設 6 公尺寬平行巷道
用地取得	一般徵收補償、低收安置、專案照顧住宅	徵用民地，完工後還地
地面騰空路廊寬度	20~40 公尺，規劃公園綠道	16.3 公尺，兩旁私有地緊鄰通風口。 車道約 11 公尺

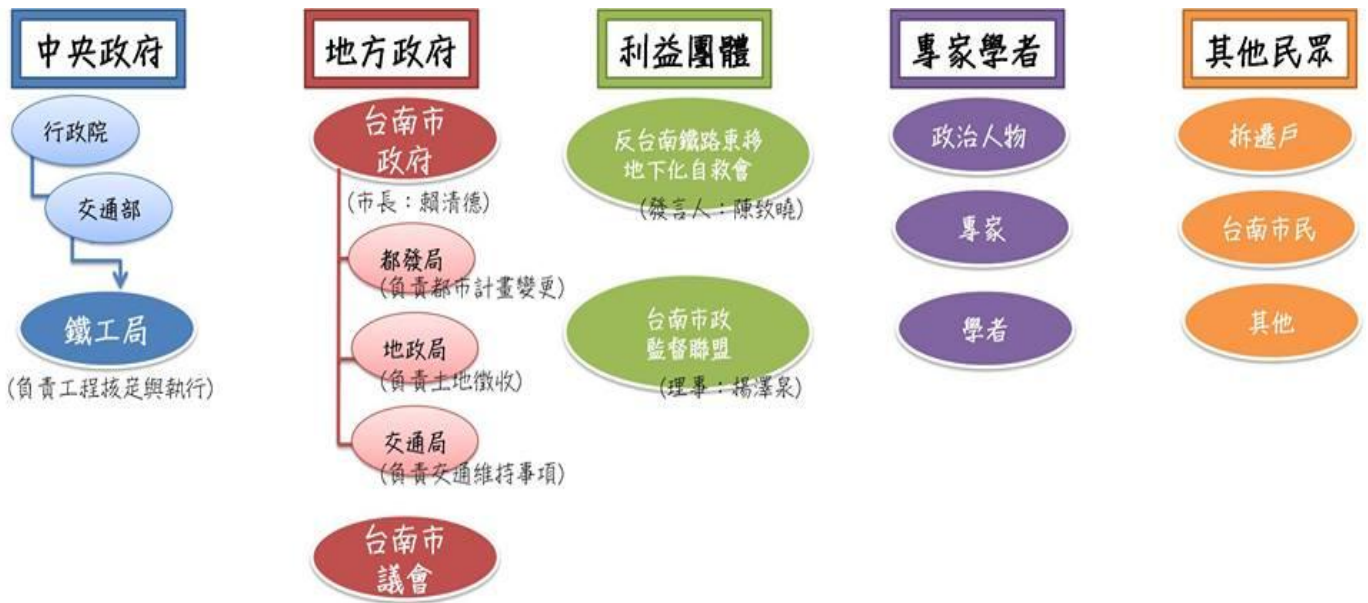
(二) 優缺點比較

	行政院核定版	自救會版
施工方式	一次施作地下永久軌，無上方通行火車、下方同步開挖的安全疑慮	逆工打法，土地可能無法承受重量
拆遷戶數	拆除戶數較少	設置臨時軌，其旁須留車道 拆遷戶數勢必增加
總工期	較短（7 年 8 個月）	時程、總經費難以估算
地下結構厚度	兩道牆壁厚度 1.9 公尺	一道牆（1.2~1.5 公尺） 恐導致土層崩落，地下水滲漏
安全性	符合計畫施工規範及標準	每日 225 班車次通過 施工風險大，安全性較低
交通影響	無工作井 不需增加平交道、臨時火車站	每 100 公尺設 1 個工作井，共約增加 65 座工作井，嚴重影響交通 增加 3 平交道、1 臨時火車站

（資料來源：維基百科；表格：研究者自製）

參、政策利害關係人分析

在台南鐵路地下化東移的議題中，主要的利害關係人分別為：在政府單位方面有中央的鐵工局（隸屬於交通部）、地方的台南市政府以及台南市議會，前兩者是策劃、執行該建設的主要單位，其立場多為向政策辯護、說服民眾；民間方面則有拆遷戶、台南市民、利益團體（反台南鐵路東移地下化自救會、台南市政監督聯盟）以及專家學者，他們對該政策立場意見不一，有人雙手贊成，有人贊成地下化但反對東移，有人希望政府能多溝通、多採納意見，有人則質疑程序的正義性；最後是無法分在這兩類的其他人物（例：政治人物、投書者），詳見下圖。



(圖片來源：研究者自製)

以下將列舉各個利害關係人對此政策的看法以及他們的想法，即應如何去解決或其他相關之建議。

一、中央政府

(一) **交通部鐵工局**：為政策的策劃者，主要是為其制定的政策辯護和對於有疑問的民眾進行回覆。

1. 周永暉(局長)：鐵路地下化後，土地無法打地基，所以徵用辦法不可行；西側施工將破壞台南車站，所以東側施工成為唯一的選擇，且須徵收的民房少於西側。

二、地方政府

(一) **台南市政府**：為政策的執行者，在徵收土地爭執上，扮演一個溝通與協調的角色，說服拆遷戶支持地下化東移的政策，並對民眾疑慮提出回應。

1. 市府回應：南鐵地下化徵收土地，沒有違反土地正義原則，是民主國家正當的法律程序，且徵收是基於建設而非出於開發，有其正當性與必要性，而所要拆遷的屋、民地是最少的，符合比例原則。

(二) **台南市議會**：是監督市政的角色又是市民與政府溝通的一種重要管道，他們不分黨派，皆支持鐵路地下化，但希望市府多與拆遷戶多溝通。

1. 曾順良(無)：這是台南市民的期待，再不做台南市就會成為次等城市，但對拆遷戶要做溝通和適當的補償。

2. 林燕祝、林美燕(國)：皆認為市府態度是關鍵，期以智慧解決。

3. 盧崑福(國)：其實拆遷戶並不反對地下化，只是安置地點他們不滿意。

4. 林宜瑾(民)：要求市府應向社會大眾說明更清楚。

5. 邱莉莉、唐碧娥(民)：認為市府應該與民眾多溝通。

6.李文正（民）：市府要多與拆遷戶多溝通，並重視人權。

7.王定宇（民）：市府的態度要拿出來，且要講明白。

三、利益團體

（一）反台南鐵路東移地下化自救會：由拆遷戶所組成的團體，主要利用網路的力量（Facebook）尋求聲援，它們表示不反對鐵路地下化，但反對東移，認為這規劃涉及土地炒作、缺乏正當性，並要求市府舉辦公聽會、多與市民溝通。

1.陳致曉（自救會發言人）：居民反對的不是地下化，而是東移後土地被浮濫的徵收，並要求市府應該把資訊透明化，讓被徵收戶能充分表達意見，市府也應召開公聽會，多與民眾溝通並與民眾站在同一線。

2.黃隆正（自救會成員）：市長說拆屋是為了公共利益，並在市郊安置住屋，讓拆遷戶以成本價購入，卻不思考徵收的不合理，自救會不反對地下化，但反對東移，且有不用徵收土地的方案，卻偏偏不用。

（二）台南市政監督聯盟

1.楊澤泉（理事）：認為有無舉辦公聽會並非癥結所在，他提醒賴市長是民選直轄市長，要考慮地方長期發展而非全盤接受中央的規劃，不要總是單方面自己說的算，應該要多與民眾溝通。

四、專家學者／其他政治人物

（一）專家學者：有些學者認為南鐵東移土地徵收本質和大埔相同，他們注重程序正義，呼籲市府應該舉辦公聽會並要求內政部修改土徵法；有的學者則支持市府的做法，但希望市府能多與民眾溝通。

1.廖本全（北大教授）：注重程序正義，認為市府應該舉行公聽會，進而釐清各方案以及其必要性與公益性；並呼籲內政部要修土徵條例。

2.徐世榮（政大教授）：南鐵徵收與大埔徵收本質相同，都是違反土地正義，可用徵用卻用徵收的手段，希望市長好好處理，不要因此導致政治前途受挫。

3.李克聰（逢大教授）：鐵路地下化是必要的，但受大埔案負面新聞影響，導致類似的徵收案件執行難做，賴市長如能有耐心且與市民做深入溝通，有機會樹立土地徵收的典範。

（二）政治人物：

1.蘇煥智（前台南縣長）：認為應以高架化取代地下化，因為同樣的經費，高架化可以作的比地下化長，但此說遭鐵工局反駁。

2.陳亭妃（立委民）：大埔案的出發點是工業，而南鐵地下化是市民所共同期待的，且市府對拆遷戶也有相關配套（照顧住宅方案），兩案不能混為一談。

3.李昆澤（立委民）：南鐵地下化後的土地利用是公園綠地、抽水機等是居民可供同享受的設施，不是拿來謀利的，相信市長有智慧能創造雙贏局面。

五、其他民眾

(一) 拆遷戶：因鐵路東移地下化而被迫拆遷的市民是整個事件的核心，其態度也是該件事的關鍵，有的支持政府政策但希望政府能趕快公布補償方案；有的人不捨住了那麼多年的房子要被拆掉，且認為政府對他們的後續安置方法覺得不妥。

1. 溫先生：他支持政院版，雖然自己的房子將被拆掉約 80 坪，只期望政府快點公布補償方案，好讓他們方便去找新房子。

2. 不具名：老屋住的好好的要面臨被拆的命運，他抱怨雖然有照顧住宅的方案（成本價購入），但沒錢的人還是一樣買不起，這政策只是說好聽的而已。

(二) 台南市民

1. 廖偉翔（南市東區）：建議市府舉辦聽證會，屆時在這場合下，任何事都可以一次說清楚講明白，並為此樹立土地正義的典範。

(三) 其他

1. 徐先生（投書）：認為市府應先暫緩鐵路地下化，他質疑說難道地下化是必要手段嗎？希望政府能研議看看是否有地下化外更好的其他方式？

2. 南鐵居住正義青年小組、成大生張皓鈞：應舉辦公聽會解決爭議，呼籲政府與民眾實質召開協商，在達成共識前，停止土地徵收與都委會的一切程序。

※補充

內政部地政司長王銘正：未來特定農業區的農牧用地，經行政院核定為重大建設、須辦理徵收者，只要徵收範圍內所有權人有異議，先由中央目的事業主管機關，先就事業計畫舉行聽證；若土地徵審小組認為仍有必要時，再由內政部依《行政程序法》舉行聽證。

第二節 爭點剖析

壹、社會性不正義

一、何謂「社會不正義」？

臺灣，是個講求功利主義的社會。我們從小被教導「服從多數，尊重少數」是民主政治一項很重要的精神，但，追求多數人的最大幸福即是最客觀、最正義的判斷準則嗎？「政治服從與義務」是自古以來人們不斷討論、爭辯的課題。值得我們思考的是：究竟，憑什麼我們必須服從呢？是對國家領袖還是法律、政策或制度服從？服從的程度呢？是絕對亦或相對？是否有例外產生之餘地？

然而，關於何謂『正義』？根據當代知名哲學家 John Rawls 在其《正義論》一書指出，正義的兩個原則：其一、每個人所擁有的最大基本自由權利均等；其次，機會均等。並強調『差異原則』：即處境最不利的成員能夠獲得最大的利益。而若將焦點著重於『環境正義』而言，我國學者彭國棟於《淺談環境正義》中將其定義為：「人類不分世代、種族、文化、性別或經濟、社會地位均同等享有安全、健康以及永續性環境之權利。」其基本主張則包涵了：少數及弱勢團體有免於遭受環境迫害的自由，社會資源的平均分配，資源的永續利用以提升人民的生活素質，及每個人、每個社會群體對乾淨的土地、空氣、水，和其他自然環境有平等享用權的權利。

只是，『環境不正義』的現象在我們日常生活中仍層出不窮、俯拾皆是。其中的「社會性不正義 (Social inequity)」，即某一政策在制定過程中，各方利害關係人會因為不同的社會階級、經濟地位而產生決策權力不對等之情況，以至於弱勢群眾無法有效參與決策的進行，甚至社經地位較高者握有「議題設定 (agenda setting)」之大權，中下階級民眾根本不知道有哪些議題存在，又談何能充分表達己之意見呢？政府的各項決策往往受較大族群之影響力而牽制，有錢有閒者去影響決策、法令及施政；偏遠及少數族群則沒有發言權利。

二、台南鐵路地下化政策「社會不正義」之探究

回歸至本研究之主題上來探討，以台南鐵路地下化（東移）一案為例，究竟是否存在著「社會性不正義 (Social inequity)」？各界依舊紛紛擾擾、眾說紛紜。台南市政府幾度宣示「絕不允許『徵用』的土地用在計畫的財務上」，並承諾徵收土地僅會作為公共建設之公園綠地或道路，並不會作為商業用地或有任何官商勾結的現象產生；此外，台南市政府亦釋出最高之善意，提出「專案照顧住宅方案」，期望能盡最大的力氣補償拆遷戶；市長賴清德亦取消原先舉辦座談會之辦法，將改用走入各住戶的方式溝通，希望讓每一戶都了解實際狀況，期待能解開誤會。

然而，民眾的聲音卻呈現兩極之狀態：自救會認為全案目前的規劃涉及土地炒作、缺乏正當性；專家學者（政大地政系教授徐世榮）亦言及：台南市府與鐵

工局徵收民地，實則著眼土地開發的利益，其以徵收取得公共建設所需私有土地，卻不優先利用政府公用土地的做法，不但不符合徵收做為最後手段的原則，也違反了比例原則；反台南鐵路東移自救會會長蘇俊文更表示：不反對台南鐵路地下化，只是市府必須公開而透明地說明「鐵路東移的必要性」，再者，土地徵收與迫遷是人權議題「怎可多數決方式決定少數人的居住權利？」。

當南鐵案持續延燒之際，民間另一股聲音再起，於網路成立Facebook粉絲團「我挺台南鐵路地下化」，反駁拆遷戶自救會的說法，經查證拆遷戶自救會抗議言論的真實性，結果認為包括「政府為搶民地刻意鐵路東移」、「騰空土地圖利財團」等多項說法皆與事實不符，而且自救會提出的「民間版本施工圖」漏洞百出，難以服眾。因此，其嚴正強調：「能同理被拆戶之心情，亦不反對當地居民爭取權益，但強烈反對有人以不實指控、抹黑手法博取大眾支持，阻擋台南公共建設進行。」

雖說「台南鐵路地下化政策」並無如「苗栗大埔案」一般，都市計劃顯著地以開發主義與財團利益為中心，特定人士對該政策所發揮的影響力凌駕於一般民眾之上，但一窺整體政策溝通討論的過程，實際上並不如市長賴清德所言之「**審議式民主的範例**」，迄今所舉辦的場場論壇及座談會，皆仍僅定位於『技術』層次，其邀請的對象主要為學者或專家，其餘民眾皆被拒之在外。而在論壇中討論的內容，亦只定位於專業技術性問題之討論，而代表民間自救會的聲音（王偉民等人）有就徵收的公共利益、人權、文化等問題提出許多看法，皆未得到政府正面的回應。

總的來說，其一、市府雖對外召開座談會，但卻不許居民以學生支援的方式進行對話，顯有利用資訊能力不對等之優勢取政策之主導權，並不符合憲法所要求政府機關應遵守之正當行政程序；其次，市府承諾願與居民完整溝通，實則對居民意見避重就輕，溝通誠意欠缺；最後，多數台南市議員雖認同鐵路地下化是城市進步指標，但對於市府溝通的態度與內容大有意見，建議議會應組跨黨派小組，邀市府和拆遷戶溝通協調。

種種現象與因素的觀察與分析，「台南鐵路地下化政策」一案中的社會性不正義面向也儼然形成：政府漠視一般民眾之參與權，居民的聲音往往在政策規劃中缺席，甚至有些居民根本不知道有機會參與；政府在過程中的無效溝通，政府的資訊傳遞與溝通誠意仍有待加強；政府未公開回應民間之提問，在資訊不對等之情況下，僅加重民眾不安與憤怒之心情。一般民眾（自救會）在各種政策管道上的發言權力與機會相對有限，從中也能深刻體會到其所衍生的社會性不正義就此浮現。

貳、程序不正義

一、何謂「程序不正義」？

近年來，『環境正義』愈來愈受到重視，『環境不正義』的現象也引起討論。『環境不正義』的現象中，包括所謂「程序不正義（Procedure inequity）」的問題產生，指的是政府或者是企業在開發某一些地方時，忽略了在地居民在這些開發過程中的參與，剝奪了這些民眾知的權利，進而影響他們的財產、生活等等。像是委員會不具有代表性，其組織成員中排除在地居民參與或者是組織成員偏向政府、企業。此外，還有在不當地區、不當時間舉辦公聽會，使民眾參與的機會減少，或以民眾不熟悉的語言傳達相關資訊給民眾，或者沒有在公共地點公告訊息，未依法行政提供民眾參與的管道、提供充分的信息，使民眾不能獲取相關訊息並且剝奪他們參與的權利，讓民眾無法為自己發聲、爭取自身的利益，無法影響相關政策的決策等等，都是程序不正義的例子。

二、台南鐵路地下化政策「程序不正義」之探究

關於台南鐵路地下化的政策過程中是否有「程序不正義」的現象存在，政府、人民、學者等等，似乎有不同的意見與看法。在土地徵收方面，即引起眾多討論。國立政治大學地政學系教授徐世榮批評台灣土地徵收與土地掠奪對人權造成了非常嚴重之侵害，說明真正的公共利益，並非是由政府、行政官僚、或是學者專家單方面就可以決定，並且認為徵收民地，卻不優先利用政府公用土地的做法，並不符合土地徵收做為最後手段的原則，也違反了比例原則；台北大學不動產與城鄉環境學系副教授廖本全也認為這次的土地徵收並不符合土地正義，不應拆民宅，卻拿南鐵土地當金雞母，並且說明以現代的科學技術，也可以用「徵用」等方式來減緩人民的生命財產衝擊，但市府卻堅持使用「徵收」，只為了方便行事。王偉民工程師也提出了「徵用民地設置臨時軌」的方案。但是在台南市政府方面，卻認為這次的土地徵收是絕對符合公益性、必要性、適當性、合法性與比例原則，且認定其所採用行政院 98 年核定的方案為最優方案，王偉民提出的自救會方案有安全疑慮，且在鐵路地下化完工後，上方土地除車站車體、通風口、逃生口、抽水機房等公共設備外，已無法開發建築，因此王偉民所提出的方案並不優於原來方案。

另外，政府與居民之間的溝通似乎有些問題。首先，居民在 101 年 8 月收到掛號信通知時，才知道自己的土地要被徵收了。雖然政府回應之前就曾舉行公聽會，但因為之前方案路線未確立，才僅以公告方式通知。但是以這種方式，是否使民眾錯過參與的機會，影響他們的權利。其次，在市府、鐵路改建工程局等機關舉辦的論壇與多次的公聽會中，可以發現同樣的問題重複被提出，而得到的回覆也相同。從中得知，是否市府、鐵路改建工程局等機關的回覆並不夠清楚，或者是言語太專業，使民眾無法理解，問題沒有被解決。再者，市府發表聲明，表示不歡迎非拆遷戶參與座談會。雖然是因為學生等人使座談會無法進行，因此市府才會發表聲明，甚至取消一場座談會，但是市府應想出辦法維持秩序，或做出相關配套措施，好好與民眾溝通，而非片面取消座談會，這種做法不僅引起反彈，也剝奪人民知的權利。此外，市府之前舉辦的工程論壇、都委會，排除了大多民

眾的參與，是否也忽略人民參與的權利。最後，對於自救會要求舉辦的聽證會，市府卻以沒有法律依據、辦了也沒有法律效力回覆，引起各界譁然與反彈。大多認為，即使沒法律依據，也可以舉辦聽證會，使政府、學者、民眾等人之間多一個溝通管道。

綜上所述，從土地徵收是否符合公益、必要性等，再到政府與人民之間的溝通，可以發現各方都有不同的立場與意見，但是若市府等機關認為土地徵收是真的必要的，那是否提出更清楚易懂的說明、更充實的資料來說服民眾，而非只是一味的說其他方案不夠安全、不夠好。若是市府等機關不好好與民眾溝通，只認定自己的方案最好、單方面取消座談會等等，忽略了民眾參與的機會，這些作法只會引起民眾反彈，發生更多問題，並且也會有「程序不正義」之虞。

參、地理性不正義

一、何謂地理不正義

在台灣，企業為了使自己公司能賺進最大利益，對於行政區進行開發建設，而在建設過程結束後，當然對於當地的發展有一定的影響，也會有利益地方的層面，可是企業在設廠投資之後，獲利之後留下了「附帶產品」，例如廢棄物、廢水、空氣汙染等等，而這些附帶品基本上都是對當地環境有一定程度的傷害及破壞，由當地人民承擔環境汙染，企業則繼續擁有自己的經濟利益，這就是所謂的地理不正義(Geographical inequity)。而政府看到企業所留下的這些「附帶品」會不會以法律或規範要求企業善盡責任，企業願不願意善盡其責呢？這是我們可以討論的議題。

二、台南鐵路地下化政策「地理不正義」之探究

回到台南鐵路地下化這個案件中，「地理不正義」的爭議是否存在，各界一直在討論。首先的問題是為何鐵路要東移？這裡先解釋一下「東移」，正確來說，「東移」是在原先的鐵道之東邊興建地下化工程，政府在民國 98 年 9 月就已經核定要在原鐵軌之東方進行地下化工程，考慮到施工期間台鐵的正常運行，而且現有鐵道路寬沒辦法提供台鐵正常運作及進行施工兩方面足夠的空間，加上台南車站古蹟在現有鐵路之西側，裁定要在現有軌道東側動工。因為上述提到現有鐵道路寬沒有空間可以提供列車運行及施工兩方面，所以政府才決定要徵收鐵道東側的民有地。很多人會疑惑為何不要直接在現有鐵路下方興建？這點就和自救會的版本很像，事實上，雖然地下化在台北市很成功，不代表台南市也一樣適用。不直接在鐵軌下方地下化最主要的原因是這個方法會多好幾道程序，也要花比較多經費和時間，因此政府不改初衷，堅持在現行軌道東側施工。

其次，就鐵路東移是否帶給地方或財團直接利益做一個探討，自救會認為政府做鐵路東移工程是為了填補台鐵連年的虧損，而徵收民地則是為了獲得土地，並且圖利財團。但是政府方面澄清說不會有這種情況發生，並表示這個案件屬於

一般徵收，徵收之後會直接作為公共建設，所以雖然是依法強制徵收人民土地，但是地下化之後僅僅會改建成公共建設等公園、道路使用，根本不會有開發的動作。就目前的情勢來看，東移工程還在進行中，對於自救會所提出的種種反對地下化的言論，有一個支持地下化的「我挺台南鐵路地下化」Facebook 社團根據這些說法一一查證，結果並沒有找出所謂的財團介入、填補台鐵虧損的證據，可見與事實不符。

最後，對於地下化工程完工後到底對環境有何影響做個論述。台南市政府在計畫中寫道：地下化以後，原來鐵路地區沿線的土地將會作為公園道(公園和道路)的形式，希望對台南市交通壅塞的情況會有改善。雖然政府這樣的構想很好，也要有完工之後的一些環境問題做一些防範措施，這裡舉兩個台北市鐵路地下化之後所引發的問題，作為未來台南市可能發生的情況：地下化前交通繁雜、事故發生頻繁，而這些在地下化以後興建道路及高架橋雖有改善擁擠的問題，但由於車流量大且超過路口負荷量，以致嚴重阻塞，加上路口號誌轉向複雜，使主線與轉向車流互相干擾，不僅影響人車的行進，還有空氣及噪音的汙染。另一方面，鐵路阻擋了台北市南、北兩區的發展，地下化以後由於未徹底整合運輸網絡，使南、北兩區無法有效「縫合」，目前還是失衡的狀態。單從以上兩點可以發現，其實在地下化之後，環境問題還是會出現的，要如何因應，就有待政府擬定更好的配套措施。

總體來說，鐵路東移、有無圖利財團及完工後是否引發環境問題這三點中，台南市政府在「地理不正義」這點上目前是還沒有符合，也就是說，沒有事證可證明台南市政府有「地理不正義」的嫌疑。但是它也不能因此而自豪，因為「地理不正義」的意義是要等到完工之後的一段時間才會表現出來，由於目前地下化工程尚未完工，因此還無法判定出到底這個工程對於環境會有什麼影響，但是，如果政府無視於完工後仍未改善工程所帶來的外部成本，「地理不正義」的現象就會慢慢浮現出來，連帶引發更嚴重的問題。

肆、其他面相（文化保存、生活情感等）

一、台南鐵路地下化政策「文化保存面」之探究

撇開土地徵收、程序正義、居住權益……等問題之考量，回過頭切入整體事件的最深層面－「文化保存」。台南，儼然是一座充滿文化氣息的古都，古早小吃、歷史悠久的古蹟……這小小的城市有很多「歷史性」的東西存在，這是台南的價值。就整體層面窺之，台南鐵路地下化之「必要性」究竟為何？拆除鐵路、都市縫合……對這座古都來說，真有如此龐大之利益嗎？

如就文化的觀點而言，鐵路地下化硬生生地破壞了台南在地的鐵路文化！台南市身為文化古都，但那些滿載人們回憶的鐵道將要被拆除，周遭熟悉的景象亦將被重新洗牌、汰換，或許能夠將整座城市變得更加「都市化」，但過去那些台北、高雄那些大都市所沒有的傳統風氣也將蕩然無存……在「現代都市發展」與

「傳統文化保存」之間的取捨與兩難，相信是所有都市人皆須面臨的課題。

二、台南鐵路地下化政策「生活情感面」之探究

鐵路埋地下，記憶葬古都？

「噹—噹——噹噹——」

「嘟—嘟——嘟嘟——」

隨著平交道聲音響起，火車鳴笛聲越來越近……

火車，對某些人而言，是一輩子的記憶。

當鐵路地下化之後，或許我們再也不能夠與至親攜手去看火車了！搭乘火車時，也不能夠愜意地欣賞外頭不斷地從身旁擦肩而過的美麗風景，旅行的樂趣亦大幅減少。故，當我們在面對這個正在發酵的議題，實則可以從許多不同的層面來看待，凡專業性的工程、徵收程序、土地規劃……等，甚至與居民息息相關的文化、生活、情感、權益……等面相，都值得我們靜下心、理性的思考，在迫遷戶、政府與台南市民的三者間應該如何互動、溝通、協調？方能達到最適之權衡點？這些皆有賴更細膩、細緻的政策溝通與執行。究竟，台南鐵路地下化的必要性為何？台南市民對於台南的想像是什麼？或許，那熟悉「嘟—嘟——」的火車鳴笛聲響，哪天聽不見了才開始懷念熟悉的美好。

第三節 臺南鐵路地下化與苗栗大埔案事件之比較

近年來政府興辦多起建設，許多民地被政府規劃重設為建案用地，在增進公共利益與捍衛私有財產間，官民爭地紛爭不斷，較有名的案例有台北文林苑案、苗栗大埔案、台南鐵路東移案等，其中苗栗大埔案與南鐵東移案更常被取來互相對照，特別內政部長李鴻源公開拿南鐵案比喻大埔案，並以兩件事件批評民進黨雙重標準看待土地徵收案，引起台南市長賴清德不滿，指責李鴻源是圍魏救趙²，為苗栗縣長劉政鴻開脫，引發藍綠鬥爭，不少學者也拿兩件徵收案來比較，可看出兩方在行政手段上的衡量。

賴清德認為兩者在本質就不同，台南市鐵路地下化市民盼了 20 多年，屬於台南重大工程，促成交通便捷、減少交通對台南市的衝擊，其「公益性」毋庸置疑。他說，因為自救會所提出的工法版本，從各角度看，無論拆遷戶數、軌道鋪設及切換次數、施工方式、總工期、地下結構厚度、連續壁至用地範圍邊界、安全性、交通影響，未優於行政院版本，因此賴清德繼續推動行政院核定的版本。市府基於對拆遷戶的照顧，除依法給予徵地補償外，市府額外提出「專案照顧住宅方案」，選定南台南副都心火車站前，生產路對面的精華地段，蓋住宅照顧方案，讓拆遷戶以成本價選購。賴清德認為，在公益性、必要性、對居民的照顧，都沒有問題之餘，卻發生外縣市民眾不明事由，而產生誤解，若導致整個重大建設的延宕或停滯，對於台南市民是非常不公平的。對於自救會抗爭，是否影響工程延宕一事。賴清德表示，工程核定與執行，交通部是主政單位，市府主要是配合土地徵收，市府將依照既定期程推動，並要求交通部如期如質完成。在執行上，賴清德不會放棄任何一絲與市民溝通的機會，也不輕言強拆民宅。

而「反台南鐵路東移自救會」會長蘇俊文受訪時則說，「市府著眼的還是土地利益，而且還是剝奪民眾財產而來，強拆民宅的動作與大埔案是一模一樣！」政大地政系教授兼台灣農村陣線理事長徐世榮也認為，兩者徵地案所使用土地徵收條例條文不同，兩者的本質卻是相同的，土地徵收要符合必要性，必須是用盡任何法律手段均不可得的最後辦法，如今卻成為最優先、唯一的方法。從大埔案到台南鐵路東移案的土地徵收，都涉及政府對民眾財產的剝奪與強制搬遷。台北大學不動產與城鄉系教授廖本全認為東移方案可以用「徵用」土地，市政府卻堅持「徵收」土地，賴清德若是要強拆民舍，則成為南部版的大埔事件翻版。

² 圍魏救趙是兵法「三十六計」的第二計。原文為：「共敵不如分敵，敵陽不如敵陰。」此計的意思是：攻打正面強大集中的敵人，不如退到敵人虛弱的後方；然後利用敵人的精銳正在攻打別的國家，並且兩軍相持不下時，趁機攻佔敵方的本土，迫使敵人退兵或分兵；然後尋找機會，消滅敵人。

李鴻源再次受訪時則表示，無論是南鐵案一般徵收或大埔案的區段徵收，都是政府進行重大公共工程的必要手段，不能輕言廢除。內政部會把大埔當案例和徵詢全國地政專家學者專業意見，並邀集相關部會和地方政府討論，通盤檢討。

無論是不是國民黨版的南鐵案或是民進黨版的大埔事件，兩起事件都證明都市建設、更新所使用的土地來源，是各地都市發展都會遇到的問題，政府在做重大決策時都不能少了民眾的參與，需與民眾做充分的溝通、協調，給予民眾充足的資訊，才不至於造成悲劇。

苗栗大埔案與南鐵東移案比較表格		
事件名稱	苗栗大埔案 2009~	南鐵東移案 2010~
在任首長	劉政鴻	賴清德
需地機關	苗栗縣政府	交通部鐵工局
設計者	苗栗縣政府(2001)	台南市政府、台灣省政府(1993)
徵收目的	開發工業區	台南鐵路地下化工程
經費	45 億	293.6 億
經費來源	土地變更後的土地增值價值	市政府與交通部
面積	136 公頃	13.4149 公頃
反對原因	部分拒遷戶認為可保留房屋	土地不可被財團圖利
拆遷戶數	945	407 (無論哪種工法都必須拆遷)
拒遷戶數	4	407
徵收辦法	區段徵收 ³ 還給重劃區內的地主 46%建地、未經農地重劃區的地主則還給 41%	一般徵收 依照當其市價補償其市價
徵收後用途	設廠、規劃住宅、商業區	鐵軌地下化，上方為公園道
徵收後	未來所創造的商機與地方繁	政府給錢，地主必須要離開

³ 區段徵收是政府基於都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發目的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新加以規劃整理後，由政府取得開發目的所需土地及公共設施用地，其餘可供建築土地，部分供作原土地所有權人領回抵價地之用，部分讓售或撥供需地機關使用，剩餘土地，則辦理公開標售、標租或設定地上權，以處分土地之收入償還開發總費用。辦理區段徵收，政府可無償取得公共設施用地及節省龐大建設經費支出，土地所有權人亦可領回抵價地，享有土地利用價值提高、公共設施完善、生活品質提昇等多重開發利益，是公私互蒙其利之措施。資料來源：內政部地政司（2013）。區段徵收。2013 年 10 月 14 日。取自：<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content.asp?cid=86>

	榮，都將回饋給當地農民	
徵地必要性	可選擇其他土地做工業區開發	配合現行鐵路，徵地為唯一選項
照顧拆遷戶	法定內抵價地或補償費	法定內協議價購或徵收補償，提供法定外照顧住宅以成本價購買
抗議者性質	多外地人	多在地人
抗爭情形	自救會喊出拆政府口後，8/18 上凱達格蘭大道抗議	自救會拉布條抗議，街頭示威

(表格來源：研究者自製)

第三章 本組觀點與反思

綜觀各方訴求及相關資訊，並比較其利弊後，大體上，本組支持「台南鐵路地下化」，前提是：必須建立在「必要性」、「適切性」、「公益性」三個重要原則之下，並輔以積極的政策溝通與符合公正原則的合理補償，以下將針對四個面相加以闡述本組論點。

一、符合適切性

在釐清「台南鐵路地下化」一案的過程中，我們得以看出各政策利害關係人於此案中皆持有截然不同之見解，正因為不同觀點而引發了種種爭議。本組認為：公共政策的擬定與執行，其效果及影響如同「刀刃的兩面」，沒有所謂『完全雙贏』之政策，在政策利害關係人之中，只要對一方有所『利』，對另一方或少部分而言必有所『害』！無論地下化或高架化、東移或是不東移……因此我們真正應當關切的核心價值是「適切性」的問題！對整體台南市民而言，如何適切地權衡「利」與「害」兩者的關係，並適時給予損及利益之一方合理的補償，才是本案問題之根本。

除此之外，一個政策乃是為了解決問題而存在，但執行該項政策後往往會衍生了更多的問題待解決，誠如本案：政府希望透過台南鐵路地下化縫合台南市百年來的城市裂痕，改善交通問題，並帶動整體都市向上發展，但當鐵路真正地下化之後，想必會浮現許多環境（地理上）問題，則需加以因應、防範，如交通號誌的規劃必須更加嚴謹，否則將使路口交通更為複雜而本末倒置，造成嚴重的交通阻塞，因此政府必須提前擬定相關配套措施，以避免後續更多的弊害產生。

二、符合必要性

雖然有些人認為鐵路地下化是不必要的，但是在改善都市環境、生活、交通等方面，鐵路地下化還是有其必要性的。台南鐵路地下化可以改善交通問題，減少交通阻塞，解決鐵路與道路立體交叉所產生的交通危險，增進行車安全；改善火車經過時所產生之噪音、振動等問題，提升附近的居民生活品質；改善都市容貌與景觀；促進都市整體發展等等。此外，雖然最近台南鐵路地下化引起很大的爭議，但是其實當地的居民大多並不反對台南鐵路地下化，反而期待著台南鐵路地下化能改善他們的生活或增進土地價值等。即便是自救會方面，也曾表示他們是支持台南市鐵路地下化的。台南鐵路地下化之所以會引起爭議，在於居民對於土地徵收仍有疑慮，他們很關心自己未來的生活，煩惱當補償不夠買新的房屋時，他們該何去何從，此外，好不容易鐵路地下化能改善生活品質，他們卻享受不到這些成果等等。在這些方面就得靠政府持續與當地居民溝通，並且提出更好的安置方式，讓居民能夠信任政府，這樣台南鐵路地下化才能夠繼續進行下去。

三、合理之補償

台南市政府為安置鐵路地下化拆遷戶設計「專案照顧住宅方案」，在南台南副都心基地興建一處照顧住宅，提供拆遷戶以市價甚至低於市價的成本價購買，以維繫社區情感。不少居民則對此方案提出各種疑慮，部分居民認為照顧住宅方案基地區位偏遠、生活機能不佳，寧願自己蓋；也有部分居民認為即使是以市府所開的成本價購買新住宅，對經濟不寬裕的拆遷戶來說，要在專案照顧住宅方案中買安置住宅還是非常吃力，且就算有補償費補貼，整體經濟實力還是非常不足以購買安置住宅。

根據市府專案照顧住宅方案乙案內容，照顧住宅位於台南市東區之生產路與鐵路交會處、生產路南側之住宅區，基地鄰近文化中心、巴克禮公園、台南都會公園及小巨蛋預定地，且基地就在未來南台南車站對面，應不至於有居民所擔心的偏遠、生活機能不佳的問題。

區段徵收委員會業已評定以9萬500元/坪專案讓售給都市更新基金作為照顧住宅之土地成本，拆遷戶除了法定補償費外，還可依成本價購置安置住宅，雖然如此，對於經濟不寬裕的拆遷戶而言，經濟壓力實為不小，本組認為政府可以再更精密的計算法定補償費以符合公平正義及盡力與廠商議價以壓低價錢，另外，還可以將此公式透明化，向拆遷戶說明是如何將補償費及安置住宅價格計算出來。

另外，本組認為政府或許可以開放低利率或是由政府補貼利息的房屋貸款，讓拆遷戶能購買安置住宅，於一定年限後或經濟、生活較穩定的時候(如年收入達一定金額)，再慢慢償還。

「專案照顧住宅方案」原為市府為補償及照顧拆遷戶所立的美意，但市府或許可以提出對於拆遷戶更有利的方案，讓計畫的目的更加彰顯及有效。

四、持續的溝通

在「台南鐵路地下化」推動的過程之中，衍伸出了涉及不同層面的問題，以及遭致許多專家學者、利益團體、拆遷戶與學生的批判和質疑，回歸至問題的根本，主要的原因在於政府與民眾的資訊地位不對等，民眾僅是一味接受媒體傳遞片面的、不足的，甚至是錯誤的資訊，以致於對事情的全貌無法全面性之理解。一項公共政策的規劃或實施皆須使民眾「有感」，當民眾對於政府的作為或不作為有足夠的了解時，此時政府較能夠推行，民眾配合度亦高；若當地居民對該政策「無感」，執政官員疏於溝通，在政策推行上將會面臨至重重阻礙。故在本案最缺乏的莫過於「政策溝通」。

一窺整體政策溝通討論的過程，迄今所舉辦的場場論壇及座談會，皆仍僅定位於『技術』層次，其邀請的對象主要為學者或專家，其餘民眾皆被拒之在外。而在論壇中討論的內容，亦只定位於專業技術性問題之討論，而代表民間自救會的聲音有就徵收的公共利益、人權、文化等問題提出許多看法，皆未得到政府正面的回應。

學者Follett亦於動態管理學說明確指出：「『**協調**』是管理的核心，應遵循四原則：直接交涉、早期原則、互惠原則、連續原則。」政府必須與直接利害關係人做進一步的溝通、交涉；協調必須早於開始階段即做好；亦必須以互惠為原則，適切予以合理補償；且必須持續不斷地溝通。是故，於本案的政策推動上，如政府能先釋出溝通善意，不避重就輕地逃避民眾的問題、將資訊透明化，且積極宣導相關訊息，即能確保與民眾間能有多一分的溝通理解，相信於政策推動上便能夠少些阻力。

第四章 結論

究竟台南鐵路地下化是利多於弊，還是弊多於利呢，為何會引發社會爭議？在以上的分析、比較下，利處在於提升都市發展，弊處在於居民的土地被徵收，面臨居住權、補償安置的問題，於是他們成立自救會自保，本組在比較了行政院方案與自救會方案之後，發現明顯是行政院方案優於自救會方案，且台南市政府還提出史無前例的照顧補償方案，因此認為台南鐵路地下化整體的政策面上是符合正當性、必要性。但並未全面考慮到所有的問題，居民存在對土地炒作的疑慮、對未來是否有房屋居住很不安，這些是資訊不對等所造成的弊病，利害關係人分析中，幾乎都有市府增加與民溝通的訴求。在整個市府輸出資訊、與民眾協調過程中，存在著「環境不正義」中的「社會不正義」與「程序不正義」，至於「地理不正義」，現階段還未出現，其它鐵路文化保存也是值得考慮衡量的問題。此外，在相近的時間內，同樣面對土地徵收問題的大埔案也在進行中，兩案在本質上都是土地徵收問題，但在目的、程序、手段上卻是大不相同的，政治的問題必須放到其次去考慮。

本組支持台南鐵路地下化政策，也認同行政院版本的方案，但是在一切必須符合適切性、必要性、公益性的前提之下，如給與居民合理的補償，解決資訊不對等的問題，市府方面絕不能放棄溝通，持續與居民協調，消除居民的不安、疑慮，將少數人的犧牲減到最低，以達到實質的公共利益，取得都市發展與人民居住權力的平衡。

參考文獻

1. 王俊忠、洪瑞琴（西元2013年10月01日）。南鐵、大埔案 賴清德：完全不一樣。自由時報，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/oct/1/today-south14-2.htm>
2. 王顥中（西元2013年09月12日）。公共利益或土地炒作？台南鐵路地下化東移惹議。苦勞網，取自：<http://www.cooloud.org.tw/node/71103>
3. 未具名（2013/3/16）。臺南市鐵路地下化專案照顧住宅方案－照顧拆遷戶居住問題。台南社區報，取自：<http://www.comnews.org.tw/?Page=BulletinDetail&Guid=78f6d9a0-fdb9-6e1d-4d48-050e8e9b14b4>
4. 未具名（2013/8/14）。南市：鐵路東移徵收合土地正義。2013年10月14日。蘋果日報，取自：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/南市：鐵路東移徵收合土地正義-20130814003888-260407>
5. 未具名（2013/8/22）。李鴻源拿南鐵比大埔 賴清德罵拖人下水。2013年10月14日。蘋果日報。
6. 台南市政府（2013）。台南市鐵路地下化建設說明手冊。2013年10月06日，取自：<http://www.rrb.gov.tw/04100.aspx?id=8&lan=ch>
7. 永華市政中心（2013）。台南市政府與鐵路地下化拆遷戶溝通互動座談會辦理情形 賴清德市長提出「五點澄清，兩點主動」未來持續與拆遷戶溝通。2013年10月06日，取自：<http://www.rrb.gov.tw/04100.aspx?id=8&lan=ch>
8. 交通部鐵路改建工程局（2013）。臺南市區鐵路地下化計畫。2013年10月06日，取自：<http://www.rrb.gov.tw/04100.aspx?id=8&lan=ch>
9. 吳孟珉（2013/8/14）。專案照顧住宅 拆遷戶不領情。中華日報，取自：<http://www.cdns.com.tw/20130815/news/ncxw/T90016002013081419033821.htm>
10. 政治中心（2013/8/20）。拆民宅迎商機 「大埔案」到「南鐵東移」只是藍綠差別。2013年10月14日。ETtoday東森新聞雲，取自：<http://www.ettoday.net/news/20130820/259221.htm>
11. 洪瑞琴（2013/8/23）。照顧住宅方案 市長將下鄉溝通。2013年10月14日自由時報，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/aug/23/today-south17-2.htm>
12. 洪瑞琴、王俊忠（2013/3/14）。《告別鐵枝路》照顧住宅方案 台南市府：專案特例。自由時報，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/mar/14/today-south17.htm>
13. 徐伯瑜（西元2013年8月29日）。台南鐵路地下化迷思。自由時報，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/aug/29/today-o2.htm>
14. 莊宗勳（西元2013年09月05日）。鐵路地下化 台南市府拒辦聽證會。聯合報，取自：<http://udn.com/NEWS/DOMESTIC/DOM5/8143430.shtml#ixzz2g61M5yGj>

- 15.莊漢昌（西元2013年09月17日）。解決鐵路地下化 監督聯盟建議賴清德召開共識會議。好房News，取自：
<http://news.housefun.com.tw/news/article/88867941894.html>
- 16.陳逸婷（西元2013年09月12日）。反台南鐵路東移 二度佔領市府賴清德仍未現身自救會徹夜守候。苦勞網，取自：<http://www.cooloud.org.tw/node/75597>
- 17.陳致曉（西元2013年08月27日）。如果我是台南市長。自由時報，取自：
<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/oct/1/today-south14-2.htm>
- 18.黃亦（2013/8/19）。南鐵東移惹議 恐成綠版「大埔事件」？。2013年10月14日。新頭殼，取自：<http://newtalk.tw/news/2013/08/19/39322.html>
- 19.曾懿晴（2013/8/24）。廖本全：土地徵收浮濫 縣市府炒地皮利器。2013年10月14日。中國時報，取自：[廖本全：土地徵收浮濫 縣市府炒地皮利器](http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/oct/1/today-south14-2.htm)
- 20.葉至誠、葉立程（1999）。研究方法與論文寫作（138-156）。台北市：商鼎文化。
- 21.楊毅、舒子榕（2013/8/24）。大埔案 回饋當地農民 南鐵案 地主領錢走人。2013年10月14日。中時電子報新聞，取自：<http://tw.news.yahoo.com/大埔案-回饋當地農民-南鐵案-地主領錢走人-213000625.html>
- 22.劉建邦（2013/8/22）。李鴻源：未評論大埔或南鐵案。2013年10月14日。大紀元新聞網，取自：<http://tw.news.yahoo.com/李鴻源-未評論大埔或南鐵案-045031402.html>
- 23.劉彥甫（2012）。從環境不正義觀點探究環境治理-以苗栗縣竹南鎮大埔農地徵收事件為例(國科會專題研究計畫成果報告編號: NSC 101-2815-C-134-001-H)。台北：中華民國行政院國家科學委員會。
- 24.廖偉翔（2013/8/27）。盼南鐵樹立土地正義標竿。2013年10月14日。大紀元新聞網，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/aug/27/today-o5.htm>
- 25.蔡文居（西元2013年10月02日）。鐵路地下化 南市議員皆支持。自由時報，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/oct/2/today-south14.htm>
- 26.賴友容（西元2013年08月21日）。大埔案紛擾 南市鐵路地下化如期推動。大紀元，取自：<http://www.epochtimes.com.tw/n68586/大埔案紛擾-南市鐵路地下化如期推動.html>
- 27.鍾麗華（西元2013年08月22日）。可徵用卻徵收 徐世榮：與大埔本質相同。自由報，取自：<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/aug/22/today-life3.htm>

小組分工

第一章 緒論(小組共同完成)

- 第一節 研究背景..... (小組共同完成)
- 第二節 研究動機..... (小組共同完成)
- 第三節 研究目的..... (小組共同完成)
- 第四節 研究方法..... (小組共同完成)

第二章 正文(小組共同完成)

- 第一節 台南鐵路地下化政策起源與發展..... (林宛秋、陳榆璋)
 - 壹、事件概述(含年代事件表與衝突剪影).....(林宛秋)
 - 貳、相關計畫方案簡介..... (林宛秋)
 - 參、事件行為者(政策利害關係人)分析..... (陳榆璋)
- 第二節 爭點剖析..... (魏如意、李怡臻、王湘琳)
 - 壹、社會性不正義..... (王湘琳)
 - 貳、程序性不正義..... (魏如意)
 - 參、地理性不正義..... (李怡臻)
 - 肆、其他(文化保存、生活情感等面相)..... (王湘琳)
- 第三節 台南鐵路地下化與苗栗大埔案事件之比較..... (劉于君)

第三章 本組觀點與反思(魏、林、王、李)

第四章 結論(含摘要)(陳、劉)

統整：王湘琳

校對：李怡臻