

# 政府徵收民地的政治與經濟分析

東華大學民族發展暨社工學系教授 施正鋒

台灣大學農業經濟學系教授 吳珮瑛

## 摘要

「文林苑事件」發生後，內政部長李鴻源認為這是「居住不正義」、誓言半年內完成『都市更新條例』修法，讓原本認為「依法行政」而態度強硬的郝龍斌市長，組成專案小組提供修法的建議。然而，更多潛在的類似爭議卻等著大家的關懷，譬如台中市南屯區天主教堂也面對一半土地面積即將被徵收的危機。另外，先前因為「苗栗大埔農地事件」而引起全國注目的『土地徵收條例』，仍然是各地人民抗議的惡法。

到目前為止，大家的焦點主要放在法律程序是否完備的部份，也就是王家是否熟悉都更法規、以及法條是否有利於建商的推案。然而，即使資訊及知識不對稱的情況可以因為相關法規的調整而獲得十足改進，卻沒有辦法處理人民的居住權、以及財產權遭到政府侵犯的實質問題，也就是說，在何種情況下，政府可以逕自進行強制徵收、強迫遷離。緊接而來的課題，是如何針對上述的侵權作為著手合理的補償。

儘管就法律層次而言，文林苑事件應該是屬於「都市更新」的範疇，然而，整體來看，卻牽涉到王家土地權被政府轉移的作為，因此，我們或許可以採用較宏觀的「政府徵收」來考察，把位階拉到憲法的人權保障關懷。在這裡，我先將解析徵收的過程，接下來探討土地徵收的正當性，再來整理防止政府濫用徵收的機制，緊接著要了解公共利益的涵義，其次要嘗試對程序正義作釋義，最後，在對現有的措施做簡單的檢討之前，我們將說明補償的意義。

**關鍵字：**都市更新、政府徵收、公共利益、公平補償

# 政府徵收民地的政治與經濟分析\*

施正鋒

東華大學民族發展暨社會工作學系教授

吳珮瑛\*\*

台灣大學農業經濟學系教授

不可貪你近人的房舍。不可貪戀你近人的妻子、僕人、婢女、牛驢及你近人的一切。

《聖經》〈出谷紀〉(20:17)

We shall not, we shall not be moved

We shall not, we shall not be moved

Just like a tree that's standing by the water

We shall not be moved

The Seekers (n.d.)

Today the Court abandons this long held, basic limitation on governmental power. Under the banner of economic development, all private property is now vulnerable to being taken and transferred to another private owner, so long as it might be upgraded – i.e. given to an owner who will use it in a way that the legislature deems more beneficial to the public – in the process.

.....

Indeed, it could not so claim without adopting the absurd argument that any single-family home that might be razed to make way for an apartment building, or any church that might be replaced with a retail store, or any small business that might be more lucrative if it were instead part of a national franchise, is inherently harmful to society and thus within the government's power to condemn.

.....

The specter of condemnation hangs over all property. Nothing is to prevent the State from replacing any Motel 6 with a Ritz-Carlton, any home with a shopping mall, or any farm with a factory.

Sandra Day O'Connor (*Kelo v. City of New London*, 2005)

---

\*發表於台灣大學國家發展研究所主辦「第四屆發展研究年會」，台北，霖澤館，2012/10/20-21。

\*\* 通信作者，piwu@ntu.edu.tw。

## 前言

位於台北市士林區文林路王家，在三月底因都市更新案被強制拆除，由於市政府出動千名警察驅離徹夜守護的師生，引起媒體注意、輿論撻伐、以及社會焦慮，表示民間對於「今天是王家、明天是我家」有相當的共鳴，一般又稱為「文林苑事件」。事件發生後，內政部長李鴻源認為這是「居住不正義」、誓言在半年內完成『都市更新條例』（2010）修法，讓原本認為「依法行政」而態度強硬的郝龍斌市長，不得不低調表示願意聲請釋憲、並組成專案小組提供修法的建議。

當媒體的報導因為新聞價值遞減而逐漸轉到地方版之際，激情過後，剩下來能做的似乎就是等待修法、或是釋憲工作的完成。然而，更多潛在的類似爭議卻等著大家的關懷，譬如台中市南屯區天主教堂也面對一半土地面積即將被徵收的危機，老百姓不知何時會禍從天降<sup>1</sup>。另外，先前因為「苗栗大埔農地事件」而引起全國注目的『土地徵收條例』（2012），仍然是各地人民抗議的惡法，民怨儼然有越演越烈之勢，抗爭不會因為媒體的關注暫時退熱而消逝。

到目前為止，如果不去計較不可知的官商勾結可能，大家的焦點主要放在法律程序是否完備的部份，也就是王家是否熟悉都更法規、以及法條是否有利於建商推案的效率。然而，即使資訊及知識不對稱的情況可以因為相關法規的調整而獲得十足改進，卻沒有辦法處理人民的「居住權<sup>2</sup>」（right to housing）、以及「財產權<sup>3</sup>」（property rights）遭到政府侵犯的實質問題，也就是說，在何種情況之下，政府可以逕自進行強制徵收、強迫遷離。緊接而來的課題，是如何針對上述的侵權作為著手合理的補償。

儘管就法律層次而言，文林苑事件應該是屬於「都市更新」（urban renewal）

---

<sup>1</sup> 這種不確性，也是為甚麼在美國聯邦最高法院作出 *Kelo v. City of New London* (2005) 判例後，民間的反政府徵收運動會在全國迅速蔓延（Serkin, 2007: 894; Mikkelsen, 2007: 18）。

<sup>2</sup> 見 CESCR 對於「充足居住權」（right to adequate housing）（1991）。

<sup>3</sup> 基本上，財產權理論包含財產的取得、使用、轉移、以及補償（Paul: 1987: p. 195, 237）；Epstein（1985: vii）將財產的取得（財產權）、保護（侵權）、以及轉移（契約）稱為三位一體的法律關係。有關於財產權的基本論述，見 Dietze（1971）、Macpherson（1978）、Munzer（1990）、以及 Tully（1980, 1993）；對於憲法的保障，見 Ackerman（1977）、Epstein（2008）、以及 Nedelsky（1990），特別是針對土地的使用，見 Siegan（1997）。

的範疇，然而，整體來看，卻牽涉到王家「土地權」(land rights)被政府轉移的作為，因此，我們或許可以採用較宏觀的「政府徵收<sup>4</sup>」(eminent domain, takings, power to take)來考察，把位階拉到憲法的人權保障關懷。所謂的政府徵收是指政府機構基於「公共利益」(public interests)，強制取得老百姓的財產，特別是土地的使用，因此，這是一種政府可以動用的權力。由於財產權是基本權利，人民自然會希望能保有自由處理的能力，因此，在議價買賣的市場機制無法取得私產之際，或是物主因為感情因素不願意出讓，這時候，政府只好行使徵收權。

我們根據 Blais (2007)、Malloy 與 Smith (2008)、以及 Power (n.d.)，把徵收的過程解析為三個步驟(圖 1)：首先是政府在實施徵收前的準備工作，必須審慎考量徵收民地的正當性、或是必要性何在，具體而言，就是有沒有符合公共利益；接著是政府徵收的過程是否合乎「程序正義」(procedural justice)；再來是政府如何對地主作「公平補償」(fair compensation)。

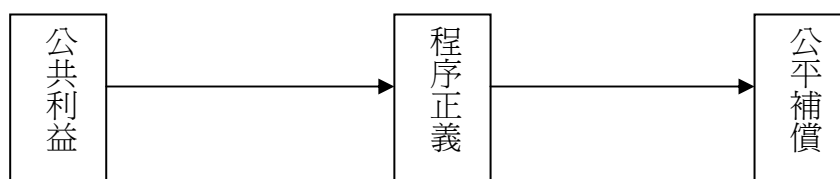


圖 1：徵收過程的概念架構

政府權力 vs. 人民權利、公共福祉 vs. 私人財產、以及經濟效率 vs. 社會公益要如何取得平衡？對於公共利益的討論，應該是屬於政治哲學的範圍；有關於程序正義，則是行政學、行政法／行政程序法、以及憲法學者的研究主題；至於公平補償，公平涉及政治哲學的規範、而補償則是經濟學者的專業。由於徵收不是只有經濟效率的計算，還有更基本的人民權利保障的考量，因此，不能脫離國際人權法的框架。綜合來看，如果要通盤理解，除了地政學者，還必須有政治學者（政治哲學、行政學）、法律學者（國際法、憲法、行政法）、以及經濟學者（價

<sup>4</sup> 有關於政府徵收權的發展，尤其是徵收的理由見 Bell (2009)、以及 Heller 與 Hills (2008)；至於，批判見 Somin (2005)。

值評估、財產權)的參與。

在下面的討論，我們主要根據美國的經驗及文獻<sup>5</sup>，先將了解土地徵收的正當性，接著，我們歸納防止政府濫用徵收權的各種機制，隨後，我們將嘗試著解釋程序正義的意義，再來，我們要探究徵收補償所面對的課題，最後，將評論政府近日的修法芻議。

## 土地徵收的正當性

根據「自然法」(natural law)學派的看法<sup>6</sup>，生命、自由、以及財產是根據自然法則(law of nature)而來的「自然權利」(natural rights)，而非由國家主權而來；由於政府是為了保障這些權利而設立的，因此，當政府不能保護上述權利，老百姓有抗拒的正當性(Epstein, 1985: 10; Paul, 1987: 248; López, 2006: 251)。John Lock 甚至於認為，財產的取得、保有、以及享受是最基本的人權利，也就是人們享有生命權、以及自由權所必須<sup>7</sup>(Paul, 1987: 3)。

相對上，持「效用主義<sup>8</sup>」(utilitarianism)者主張財產的價值在於其效益，特別是財富的最大化(Paul, 1987: 212-24)。因此，財產權的保障並非無限上綱的道德規範<sup>9</sup>，問題在甚麼樣的情況下，人民有必要犧牲本身的利益來成全社會上更大的利益，也就政府是有沒有符合公共利益。

Paul (1987: 255) 折衷上述兩派的看法，認為政府在原則上不可以侵犯人民的財產，除非是在戰爭的情況下，為了保障更多人的生命及財產，不得以才徵用民產；因此，如果在非戰爭時期，為了設置公家機關或是軍營而徵收人民的財產，

---

<sup>5</sup> 台灣部份，見林昕蓉(2007)。

<sup>6</sup> 包括 John Lock、Hugo Grotius、以及 Samuel Pufendorf(Paul, 1987)，特別是 Lock(pp. 201-12)。有關於自然權，見 Strauss(1953)、以及 Tuck(1979)。

<sup>7</sup> 不過，包括 John Dewey 在內的現代自由主義者認為，財產權在相對上比較次要，而民權(civil rights)是可以跟財產權切割的，也就是說，民主社會可以不觸及財產權、卻仍然可以保障民權(Paul, 1987: 190)。

<sup>8</sup> 代表人物包含 Jeremy Bentham、以及 John Stuart Mill。

<sup>9</sup> William Blackstone 採取絕對的(absolutist)觀點，問題是，他無法解決一個法律上的困擾，也就一個人在享有自己的財產之際，也可能會干擾到他人享用其財產，因此，國家才會運用公權力來介入(Paul, 1987: 185)。

應該像一般民間買賣的方式加以補償。<sup>10</sup>

基本上，政府對於人民財產的限制有三種方式，包括徵稅、管制<sup>11</sup> (regulatory takings)、以及徵收 (Paul, 1987: 3)。大體而言，政府徵用老百姓土地的時機有三種情況 (圖 2)，包括進行公共安全、以及振興經濟／經濟發展。

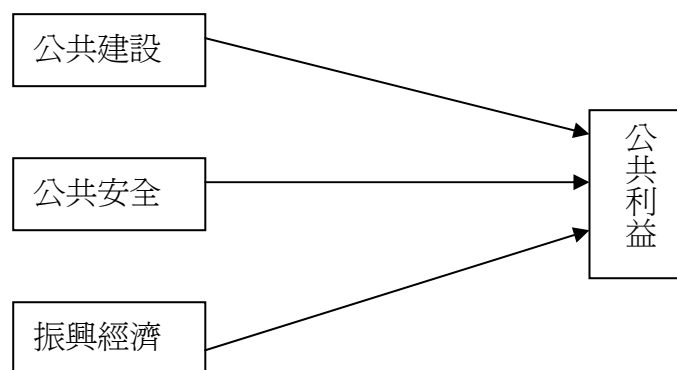


圖 2：政府徵收民地的正當性

一般而言，人民對政府基於公共建設所進行的土地徵收，譬如道路／鐵路、水庫／發電廠等基礎設施 (infrastructures)、或是軍事基地，大家比較沒有反對的道理，畢竟，這是有利於社會大眾福祉的事，所有人都可以有機會直接享受到好處。事實上，強制徵收之所以出現，是因為國家為了提供「公共財」(public goods) 所必須，由於老百姓多半不會自願獻出私有的土地，政府只好採取強制的手段，特別是用來對付那些所謂的「釘子戶<sup>12</sup>」(holdout)。

再來，政府會進一步以安全有虞為由，強制拆除在消防、或是衛生上立即造成公共危險的民宅，尤其是建物殘破的貧民窟，被視為不僅對住戶有潛在的生命威脅，也是社會問題的溫床，堂皇以都市更新之名展開民宅徵收。在十九世紀初，

<sup>10</sup> 基本上，上述政治哲學立場所提供的是規範性的建議。請參考 Merrill (1986) 以經濟學的三種模型觀點來解釋政府的徵收行為，包括成本效益分析、公共財、以及財產原則 (property rule)／歸責原則 (liability rule)。見 Saginor 與 McDonald (2009: 21)，比較法學家與經濟學家對於徵收的理論。就經濟效率而言，Heller 與 Hills (2008: 1468) 認為徵收是要處理供給過少的問題，不過，卻可能出現過度開發的問題，Chaeye (2006: 870) 分別稱之為「型一錯誤」(type I error)、以及「型二錯誤」(type II error)；白話來說，就是公徵民用的制度會誘引建商做沒有必要的併吞。

<sup>11</sup> 台灣學者譯為「管制準徵收」(蔡懷卿，2004；吳珮瑛、陳瑞主，2004)。譬如為了環境保護，使用公權力 (police power) 限制土地的使用；見 Paul (1987: chap. 2)、以及 Epstein (1985, 2008)。

<sup>12</sup> 所謂的釘子戶有兩種，一種是真的不想賣，另一種是策略性考量，希望能抬高價錢；問題是，外人無從區別 (Cohen, 2006: 568; D. Kelly, 2006: 19)。

美國開始擔心都會區貧民窟的擴散，而真正著手「貧民窟清除」(slum clearance)的是在十九世紀末的紐約市 (Prichett, 2003: 7)。由 1930 年代經濟大恐慌開始到 1950-60 年代，美國政府爲了推動大規模的都市計劃、及市容整建，不惜以巨鎚摧毀整棟建築、以推土機夷平整個街廓，取之以代的是整齊的街道、以及劃一的住宅。由於被更新的老舊區段往往是少數族群、或是新移民聚居的貧困社區，這些社會經濟上的弱勢者通常無力承購新蓋的公寓，只好認命領了補償金、搬到其他邊陲地帶<sup>13</sup>，都更成爲劫貧濟富、逐貧迎富的搖錢樹。由於整個地區的居民膚色一夕丕變，原本立意良好的都更成爲惡意逼迫有色人種退出市區的手段，而「都市更新」(urban renewal)更是被譏爲「趕走黑鬼」(Negro removal)的同義詞 (Alavi, 2011: 319; Baxter, 2007: 45-51; Blackman, 2009: 4-5; Hartman, 1974; Jackson, 2010: 99-101; Mahoney, 2005: 113-14; Prichett, 2003: 20; Squires, 1989)。

在冷戰結束後，都更被政府賦予新的任務，也就是促進國家的經濟發展，因此，只要是認爲老舊的社區，即使是生活機能良好的建物，不管是住宅、商店、甚至於百貨公司，都難逃都更的命運，也就是說，連中產階級的住宅區都可能面對都市更新而必須讓步給豪宅，因而引起相當強烈的民怨 (Baxter, 2007; Corace, 2008; Greenhut, 2004; Mahoney, 2005: 104)。爲了避免老百姓有「政府專門對付貧民窟」的印象，政府官員創造出聽起來相當中性的新名詞「枯萎」(blight)，認爲這些「醜陋／見不得人的地區」(undesirable area) 是犯罪及疾病的溫床，大力宣傳如何把消滅枯萎的疾病、以及有效利用市地 (Burger, 1978: 215-16; Jackson, 2010: 103-104; Kruckeberg, 2002: 546-47; Prichett, 2003: 16-18)。都更官員四處尋覓「合適的枯萎」(bright that is right)，也就是房子剛好符合可以拆除的最低標準、而地點又可以吸引建商的地區 (Garnett, 2003: 946)；其實，被看中的房子雖然可能老舊，整個區段未必是低迷，更不用說是危樓 (Jackson, 2010: 105)。儘管然將醜小鴨變成灰姑娘的比喻相當吸引人，不過，由於對於枯萎的定義過於含糊，因而讓執法者有太大的裁量空間，爭議不斷。

---

<sup>13</sup> 不管是政府還是建商，大概算好小老百姓沒有疲於奔命打官司的本錢 (Kanner, 2006: 374)。

由於政府寄望想像中的稅收、以及就業機會，建商適時以救世主之姿降臨，地方首長積極成立半官方的開發單位、甚至於授權非政府／非營利法人執行都更<sup>14</sup>，難免讓人有「以振興經濟之名、行強徵民地／強佔民產之實」的印象，尋常老百姓擔心在一夕之間被掃地出門，當然會強烈反彈。政府原本應該捍衛社會正義（social justice）、或是至少扮演中立裁判的角色，現在，爲了方便建商收購土地，有意無意將公共利益作最低標準的解釋，藝高人膽大濫用行政裁量權，曲意奉承，自甘開發商的白手套（捐客）、或是打手（拆除大隊），實質上自我矮化爲具有公權力的房屋仲介公司<sup>15</sup>；當政府的「權力」與建商的「利益」上下相交賊，肆無忌憚聯手打壓人民的「權利」，貪得無厭的開發商<sup>16</sup>與被擄獲的政府結合成「不神聖的同盟<sup>17</sup>」（unholy alliance）（圖3）（Jackson, 2010; D. Kelly, 2006: 34; Kotlyarevskaya, 2005: 198; Lehavi, 2007: 1719; López & Totah, 2007: 404; Scott, 2003: 470, 479; Sharp & Haider-Markel, 2008: 558, 568-69）。

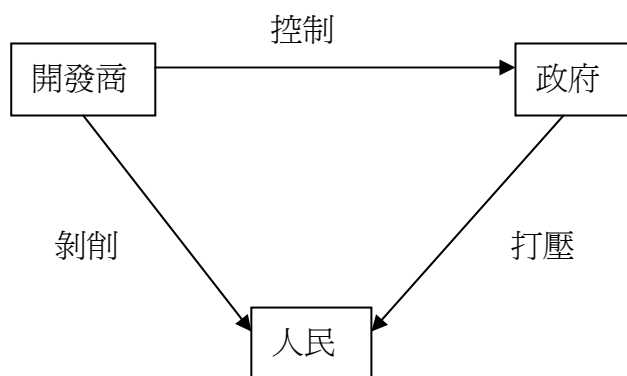


圖3：政府與開發商聯手對付人民

<sup>14</sup> Johnson (2007) 稱之爲「政府徵收權的民營化」(privatizing eminent domain)。拋開缺乏通盤規劃、即興式、孤島式等弊病（文林苑最明顯），這些單位的基本問題是球員兼裁判，也就是利益衝突；更嚴重的是，由於三權集於一身，缺乏民主課責（accountability）的機制，很難抑制濫權（Cramer, 2004: 418; Johnson, 2007: 457-58; Kanner, 2006: 336; Pollot, 1993: xxvi）。

<sup>15</sup> 這是 Cramer (2004: 419)、以及 Kruckeberg (2002: 543) 的用字，Bell (2009: 520) 也說，政府只不過是中間人。然而，讓建商可以不費吹灰之力取得土地，不要說地主，連政府可能連抽頭都沒有（D. Kelly, 2006: 37）。在 *Kelo v. City of New London* (2005) 中，市政府成立的開發公司 NLDC，董事長 Claire Gaudiani 的太太在法庭被揭露任職於受益的 Pfizer（輝瑞）大藥廠（Somin, 2011: 32）；當然，政治人物與建商之間是否有對價關係，外人無從得知。

<sup>16</sup> D. Kelly (2006: 34) 指出，由於成本降低、利益分配集中、以及實力的不對稱，讓開發商有吃象難看的誘因，甚至於過度開發。

<sup>17</sup> 又被學者稱爲「成長聯盟」(growth coalition) (Prichett, 2003: 4)。當然，政治人物也有可能只是因爲好大喜功而大興土木，未必有官商勾結。見林敬殷與張爲峻（2012）有官學者的角色。



這裡的所謂政府不限於行政，還包括議會、以及及司法單位，譬如說，地方議會爲了配合達到快速拆屋的目標，往往草率通過都市更新法規，特別是所謂的「快徵速取」(quick taking)，或是將徵收權授權給住都局，把「枯萎」的條件作最寬鬆的定義；儘管出發點也許是善意的，不過，由於指標過於主觀，很難防止稽查人員濫權，因此，建築物很容易被記點而判定不適人居 (Kruckeberg, 2002: 547-48)。而美國法院也多同意政治人物「不擇手段」的看法，也就是在服膺國家積極作爲 (activist state) 的框架下<sup>18</sup>，除非行政部門的舉止明顯過於惡意囂張，否則，在原則上會尊重議會的立法權、傾向於採取不干涉的立場<sup>19</sup>；由於司法部門的懦弱，加上立法部門的曲意護航下<sup>20</sup>，讓行政部門可以爲所欲爲，沒有任何外部的制衡力量 (Blais, 2007: 662-63; Koltyarevskaya, 2005: 204-205; Lang, 2006: 454; Merrill, 1986: 66-72)。Jackson (2010: 113) 甚至於沉痛地指控，法官不應該違背他們的社會責任。三權如此沉瀝一氣，印證「國家是有權有勢者控制弱者的工具」的說法。政府高舉公共利益的大旗，卻把民宅當作擋人財路的石頭，這不只是道德的淪喪，更只會斷喪國家存在的正當性。

根據 Sharp 與 Haider-Markel (2008: 562) 的觀察，影響美國州政府都更徵收立法的因素有四大類，依序是：首先是問題的迫切性，譬如人口壓力、百姓是否習以爲常、以及現行法規；再來是利益團體的遊說；接著是政治因素，包括朝野之間的競爭或對抗、以及立法的專業性；最後民意、輿論、以及意識形態。他們特別注意到，朝小野大對於議會的放水有嚇阻作用；另外，經過草根運動者的努力，激起的民氣可用之際，這是一股超越政黨、及意識形態的力量，即使污名化爲理盲、或是民粹也抵擋不住 (p. 567, 570)。

---

<sup>18</sup> 在二十世紀，美國的主流思想是賦予行政單位較大的決策權、以及限制司法部門對於前者的審查 (Claeye, 2006: 867)。

<sup>19</sup> 少數的特例是密西根州最高法院的 *County of Wayne v. Hathcock* (2004) 判例、以及伊利諾州最高法院的 *Southwestern Illinois Development Authority v. National City Environmental L.L.C.* (2002)，見 Lang (2006)、以及 Somin (2004)。

<sup>20</sup> Cramer (2004: 418) 毫不客氣地指出，如果要立法部門來決定自己行爲的合法性，無異要一個人判自己是否有罪，因此，主張司法單位應該要有作爲。

## 防止政府濫用徵收權的機制

徵收民地的原意是爲了促進公共利益，然而，當政府把公共利益作無限上綱的解釋，動輒以振興經濟、或是增加稅收來合理化進行徵收，實際上是把民產轉移到另一批人手上，也就是假公共利益之名、行圖利廠商之實，那麼，國家存在的基本功能，也就是保障人民的生命、自由、及財產，就蕩然無遺。試想，當獨棟的透天厝逐漸被城堡般的豪宅取代、傳統的柑仔店的店面紛紛轉變爲連鎖便利店／大賣場、以及阡陌良田頓時毀於工商業區之時，政府眼中只有建商、開發商、或是財團的利益，人民要擔心財產隨時可以被有錢有勢者攫走，大家惶恐不安，要國家幹甚麼用？在這樣的脈絡下，不論是學者、民代、或是社運者，當然要思考如何不讓政府濫用徵收權。

在美國，由於聯邦最高法院無視財團的蠶食鯨吞，在 *Kelo v. City of New London* (2005) 判例中明顯屈就於行政部門的專權，終於引起社會大眾的公憤 (Jackson, 2010: 105-106)，逼使各州的政客必須對於現行法規改弦更張，尤其是有民意壓力的州議會。Mahoney (2005: 128) 歸納各種可能的改革途徑，包括修憲／釋憲、修法、訴訟、以及行政改良(程序正義、及補償調整)。她(2005: 130-32) 採取新制度主意的觀點，主張既然法院自甘墮落向政商勢力繳械而形同去勢，司法途徑恐怕難有突破，因此不如透過立法來建構多重的否決機制，一方面可以嚇阻大家不想看到的社會惡行，讓投機客卻步，另一方面，也可以誘導真正有心的建商願意花多一點心思在地主的身上。

Hudson (2010) 將防止濫用徵收權的改革方案分爲三大類<sup>21</sup>：(一) 提高透明度，讓老百姓知道政府決定使用徵收權的過程；(二) 督促地方政府調整相關法令措施，使其更加周延，讓徵收的程序能審慎進行，避免便宜行事；以及(三) 從正當程序著手，希望以司法權來制衡立法部門所賦予行政單位的徵收權。整體

---

<sup>21</sup> 另外，Blais (2007: 670) 分爲實質禁止(公共利益的定義)、以及程序限制(正當程序)；Mihaly 與 Smith (2011) 綜合各州的徵收改革措施，以光譜的方式分爲四類：高度限制、中度限制、微弱限制、以及現狀稍微調整。請參考 Serkin (2007: 922) 所提出更複雜的改革選項(11x3)。參見 Berliner (2003)、以及 Robinson & Cole (2007)。

來看，除了禁止開發式的徵收、以及加強程序正義，徵收權的改革有兩大目標，一為對公共利益、或是所謂的「枯萎」作比較嚴格的定義<sup>22</sup>，二為儘量讓地主覺得補償合理，特別是高於市價（Alavi, 2011; Blais, 2007; Sharp & Haider-Markel, 2008）（圖 4）。

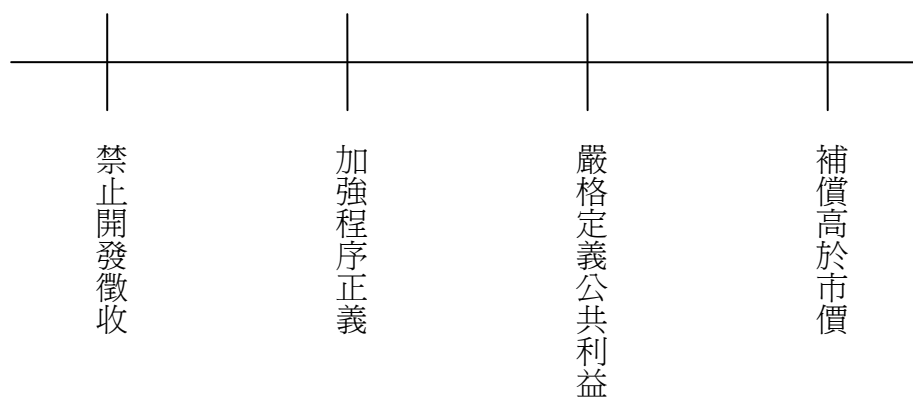


圖 4：土地徵收改革的光譜

根據 Alavi (2011: 312-13) 的觀察，美國各州議會近年來所通過的改革方案，大體還是未能禁止開發式徵收，只不過，爲了舒緩沸騰的民意，頂多限制以「枯萎」之名來進行徵收。他把各州對於「枯萎」的規定分爲寬鬆定義、嚴格定義、以及禁止用來徵收。首先，有些雖然對於公共利益的定義變嚴，也就是禁止以經濟發展進行民地徵收，不過，卻讓官員對於「枯萎」仍然保有相當大的認定權力，因此，實際上還是讓窮人面對最大的壓力，譬如加州 (pp. 322-24)。第二種是嚴格定義，不讓地方官員有任何徵收的藉口，譬如印第安納州 (pp. 325)。第三種則完全禁止將私人的財產徵收轉交給開發商，譬如佛羅里達州禁止以消除「枯萎」的名義徵收民地，此外，還規定政府在徵收民地之後，經過十年，才可以將產權轉移開發商；而喬治亞洲乾脆規定，經濟發展不能拿來當作公共利益的正當理由 (pp. 326-28)。

Parent (2008) 進一步把限制政府徵收權的機制，分爲明確性 (categorical)、以及補償性兩大類：首先，明確性限制是指禁止政府在某些情況下進行徵收，下

<sup>22</sup> 各州對於「枯萎」的定義，主要著眼於結構性的完整、健康的風險、以及適合人居與否 (Blais, 2007: 675)。

面又分爲徵收目的（purpose）、以及徵收對象（subject）兩種限制；再來，補償性限制主要針對主觀性額外費用（譬如搬遷、商譽、或是感情上的價值）、以及失去原本可能獲利的機會來從事賠償（圖 5）。我們分述如下。

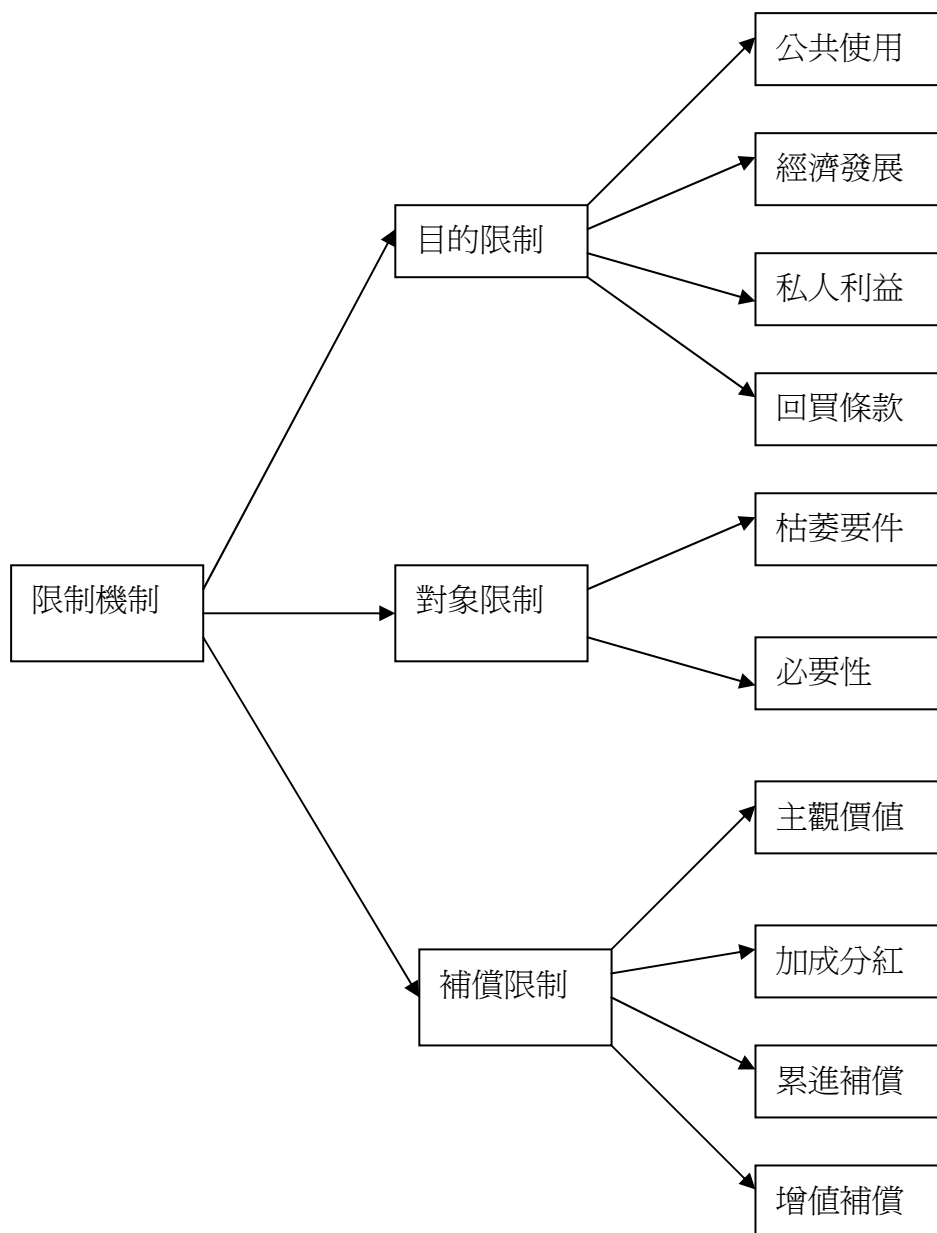


圖 5：防止政府濫用徵收權的限制性機制

### 目的限制

（一）公共使用：嚴格定義甚麼叫做公共使用、或是公共利益，要求在某種公共用途下，政府才可以進行徵收。有些州的作法是規範要件，有些則採取正面

列舉的方式，以便在法院有必要介入時，可以有更具體的判決依據。

（二）經濟發展：許多州禁止以振興經濟作徵收，尤其是將民產轉移給私人企業，以避免有人打著公共利益的旗幟圖謀私利、把政府當作徵收的工具。當然，這樣的規定並不反對民間進行公共建設所必須的徵收，譬如民營的公用事業。

（三）私人利益：有些州乾脆做負面列舉，言明哪種徵收會構成私利，因此暫時、或是永久禁止，特別是所有權最後會由甲落到乙手上者。有些州則訂定一些檢定的標準，用來判定徵收是否假公濟私；有些則乾脆反對有圖利嫌疑的徵收。

（四）回買條款：規定要是最後決定要將徵收土地開放私人用途，那麼，原來的所有者有權利購回；這是一種事後的作為，讓物主可以廢止徵收，優點是可以嚇阻政府草率進行徵收。當然，土地經過「改良」後可能面目全非，已經沒有辦法恢復原貌、或是無法依原本的方式利用。

## 對象限制

（一）枯萎要件：爲了要避免拆除還堪居住的房舍，將枯萎限定在沒有市場價值的地段、或是會對社區產生負面外部效應的住屋，也就是有害他人、或是不堪居住的建築物。如此一來，老房子就不會動不動就被視爲危樓，而人民的祖居也可以安心獲得保留。

（二）必要性：有些州特別規定，徵收必須限於跟政府的政策目標有關，以免一方面造成擾民、另一方面又看不到邊際公共效益。儘管法規未必可以明確列出要件，不過，即使是原則性的規定，至少可以讓法院有出面裁判的空間。

## 補償性限制<sup>23</sup>

（一）主觀價值<sup>24</sup>：有些抽象的因素往往在評估的過程中被忽略掉，譬如老

---

<sup>23</sup> 另外，Parent (2008: 21-22, 46-48) 也提及程序性的保障補償，也就是明文規定以何種方式來進行補償，譬如說，物主可以選擇由陪審團決定財產的價值，譬如說，由官民雙方都提出估價的依據，而非片面由公務人員來決定，畢竟，官方所聘的估價員難免有低估的傾向。不過，他也承認，很難劃爲目的、或是對限限制，因此，將其置於補償性限制。在這裡，主要是列舉補償的公式，比較通盤的討論在下一節。

店的商譽、或是遷往其他地方開店所必須付出的經濟代價，這些價值在某種程度其實是可以客觀計算出來的。至於對於老屋的感情，一般直覺上是無法或不能使用金錢的方式來表達、評估出價值，然科學上也是有一些可行的方法將這種主觀的情感因素轉換成價值大小衡量出來。

(二) 加成分紅：爲了要避免徵收價值過低、讓物主可以分享原本可能獲得的利潤，特別是將自有住宅、或是農地轉移給開發商之際，政府可以補充現有的市價，再根據一些標準來做比例性的加碼，譬如說，以市價的 150%徵收。當然，如果以物主的主觀價值來看，就是不想賣，那麼，固定比例加價還是枉然。

(三) 累進補償：由於補償通常會遠低於真正的價值，而弱勢者往往所遭受的損失較大，因此主張給他們較多的補償，同時也可以賦予他們較大的權力，來抗衡跟官方比較有管道的強勢者。

(四) 爲了防止政府與建商勾結，避免讓徵收變成騙局，也就是公共利益成爲附帶、公共用途流於形式，可以將補償的基礎訂在開發後的預期增值、而非徵收之際的市場價值。同樣地，重點不在補償損失，而是在嚇阻競租的投機行爲，讓可能過度樂觀的政府深思熟慮。

## 公共利益的涵義

基本上，能否滿足公共利益，也就是所謂的「公共性」(publicness) (Garnett, 2003: 939)，這是徵收的必要條件；如果不服公共利益的要件，就不用進一步談補償；相對地，即使國家出再高的價碼，也不能合理化任何恣意徵收的行爲。在公共利益的大前提下，老百姓儘管未必心甘情願，不過，大體可以接受政府徵收人民的財產。問題在於所謂「公共利益／公益」的內涵爲何？超越公共建設、或是公共安全的考量，特別是爲了振興經濟所做的徵收，如果獲利的只是少數的廠商、建商、或是投資客，社會大眾並沒有獲得涓滴 (trickle down)、或是外溢 (spill

---

<sup>24</sup> D. Kelly (2006: 25-26) 稱爲「真正價值」(actual value)，言下之議，市場價值是被當作客觀價值。

over) 而來的福利，大家不會有相當的共識。如果只問程序、不問實質上的必要性，就是聽任形式主義吃定老百姓 (Saginor & McDonald, 2009: 4)。

由於美國是一個典型的墾殖國家社會 (settlers' society)，本身沒有強烈的歷史意識，對於都更比其他歐陸國家有更積極的作為。尤其是在戰後，城市湧進大量外來人口，面對高人口密度的壓力，拆除老舊社區、改建新興住宅成為最便捷的作法。另外，地方政府為了增加財源、提高就業率，也紛紛徵收民地進行土地重劃，推動工商業者進駐，紛爭不斷，只好訴諸司法途徑，官司往往由地方法院、州高院、一路打到聯邦最高法院。

根據美國憲法第五修正案：「除非公平補償，私有財產不得徵為公共使用」(nor shall private property be taken for public use, without just compensation)。這個條款的意思是說，如果政府需要徵收人民的財產，必須予以公平的補償；然而，這並不意味著只要政府願意花錢，就可以恣意徵收私有財產，關鍵在於「公共使用」(public use)要如何來詮釋。同樣地，台灣『大法官釋字第 579 號解釋』(2004)援用憲法第 15 條對財產權的保障，也清楚提出「補償與損失相當」之原則。

從行政作為、以及司法判例來看，美國政府對於公共使用的解釋，大致有狹義、以及廣義兩種看法<sup>25</sup> (Berger, 1978; Cohen, 2006; Goho: 2008; D. Kelly, 2006; Kolyarevskaya, 2005; Lang, 2006; Sales, 1999; Scott, 2003)：前者堅持以最嚴謹的方式來定義何為公共使用，也就是從字面來看，主張當年開國元勳的原意應該是「被大眾使用」(use by the public)、或者是具有「公共用途」(public purpose)；後者則認為可以採取較為寬鬆的作法，只要具有「公共益處」就好，不管是「對大眾有好處」(public benefit)、或是「對大眾有利」(public advantage)，沒有必要過於拘泥文字。我們可以看到，隨著利益團體與大眾輿論之間的拉鋸，這兩種

---

<sup>25</sup> 就政治哲學來看，兩者分別源自現代自由主義、以及古典共和主義。對於自由主義者來說，個人的權利不能透過政治過程來決定，否則，任何人很可能都會被當作河神來犧牲；對於共和主義擁護者來說，就是鼓勵大眾發揮「公德」(public virtue)，犧牲自己的利益來成全共同體的財富，也就是所謂的「我為人人、人人為我」(Gpho, 2008: 52-54; López, 2006: 243-54; Sales, 1999: 350-51)。Kolyarevskaya (2005: 225)認為，對於公共利益的擴張性解釋有其時代背景，也就是工業革命的必要，不過，既然我們已經進入後工業革命時代，這種定義未免過時而沒有必要。

觀點呈循環倚伏的方式在發展<sup>26</sup>，政治勢力也會隨之調整(Sharp & Haider-Markel, 2008: 560)。進入二十一世紀，政府的作法先緊後鬆，尤其是在戰後，一直被政府作擴張性的解釋<sup>27</sup>；經過充滿爭議性的聯邦最高法院的 *Kelo v. City of New London* (2005) 判例，由於民怨沸騰，又回到原先的戒慎小心。

其實，這兩大類還可以再各自細分為兩小類，我們可以使用光譜的方式來呈現(圖6)。首先，公共用途基本上是在指公共建設(public works, public project)、公共設施(public facility)、或是公共事業(public utility)的使用，大體又可以分為「公家使用／公家佔用」(use by the public authority, public occupancy)、以及「大眾使用」。公家使用是指限於公家機構的人員才可以使用，譬如政府機關的建築物(public buildings)、或是禁止民眾入內的公共設施(public services)，特別是發電廠、或是軍事基地，也就是「真正的」(actual)公共使用；大眾使用則是指可以開放給大家近用／使用(access to the public, use by the public)的設施，也就是大家都有使用權(right to use)<sup>28</sup>，譬如鐵公路、道路、公園、體育場、或是醫院，不分公營、還是民營。

再來，就公共益處來看，最常見的是站在公共安全、衛生、甚至於美學<sup>29</sup>的角度，以防止衰退為由進行通盤而大規模的毀屋造市，美其名為都市發展、都市更新、都市「振興」(revitalization)、或是都市「再發展<sup>30</sup>」(redevelopment)。反

<sup>26</sup> 往正面看是具有彈性、與時俱進，反面則視為前後搖擺、不一致、甚至於相互矛盾。有關於美國聯邦最高法院對於徵收看法的遞嬗，見 Koltyarevskaya (2005: 201)、López (2006: 239-42)、以及 Prichett (2003: 9-13)。

<sup>27</sup> 譬如在美國聯邦最高法院 *Berman v. Parker* (1954) 案，原告在華府擁有一家百貨公司，營運正常，並沒有給街坊帶來危險的威脅，看不出徵收的必要性。由於聯邦最高法院支持行政部門，此後有相當長的時候，民間處於被支配的立場 (Prichett, 2003: 2)。同樣地，在 *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* (1981) 案，底特律政府把整個波蘭裔社區民宅徵收，交給通用汽車建廠，見 Wylie (1989)。一直要到 *Kelo v. City of New London* (2005)，地方政府徵收包括透天厝在內的民地給有名的 Pfizer 藥廠，終於引發全國性的反徵地草根運動，見 Benedict (2009)、Mahoney (2005)；見大法官 Sandra Day O'Connor 的不同意見，而比較不同情的角度，看 Mihaly (2007)。至於 *Hawaii Housing Authority v. Midkiff* (1984) 算是財富重分配，性質稍有不同 (Mikkelsen, 2007: 16)。

<sup>28</sup> Scott (2003: 473) 認為最簡單的標準，就是老百姓是否有權利進入使用，不用看人的臉色。

<sup>29</sup> 不過，如果以美化市容為理由，通常是進行管制而非徵收，譬如招牌、風景區、或是高速公路的限制性使用規定 (Burger, 1978: 221-22)。

<sup>30</sup> Mihaly (2007: 7-8) 認為傳統的「發展」只不過是創造私人財富，相對上，「再發展」代表現代國家為了矯正市場經濟的失敗、打算把長久衰敗的地方起死回生。其實，不管是著手「貧民窟



正，不管是去除對百姓的安全威脅、還是市容的改善，只要被認為對整體社會的公共福祉（public welfare）是有貢獻就可以。

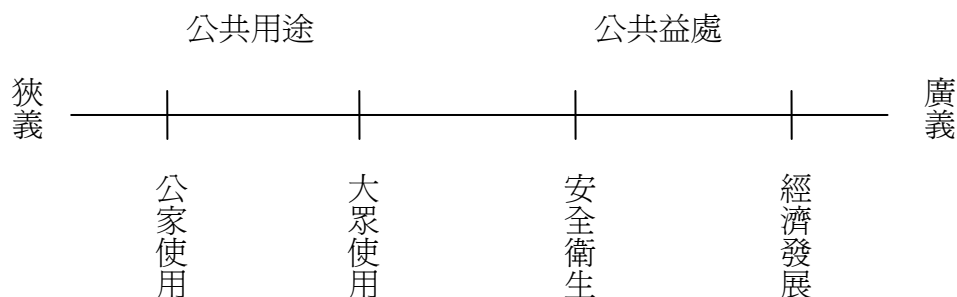


圖 6：公共利益的光譜

最後一種是以經濟發展為由，從事工商業區的設置、工廠或是公司的擴建、大賣場移入、或是單純的增值投資式改建，又稱為「公徵私用」（public-private takings<sup>31</sup>）（Scott, 2003）。當然，對於地方政府而言，為了增加稅收／就業的外溢效應而招商，土地重劃與開發是必要的手段，那麼，徵收民地似乎是無可避免的代價。因此，政府不用假藉民宅老舊，只要認為可以提高土地的利用、創造無限的商機，就可以強制挪用百姓的土地，進行私有財產權的轉移，而老百姓即使提出訴訟，法院也多望風披靡<sup>32</sup>。

Epstein（1985: 162-64）認為，最直接的作法就是看看到底誰得到好處，也就是如何確保剩餘價值（surplus value）作公平的分配；他進一步指出，當政府把整個餅做大的情況下，也就是可以創造新的價值，那麼政府的管制是可以接受的，不過，前提是原先的相對比例不應該改變（圖 7）（p. 4）。經過政府介入後，以得來速的方式徵收可以降低協商的成本，讓業者可以使用較低的價格來收購，不過，所節省下來交易成本全部由原來的土地所有者承擔，顯然不公。此外，只

---

的清除」（slum clearance）、或是從事「枯萎的消除」（blight elimination），徵收的目的不外是為了賺錢（Kanner, 2006: 335）。

<sup>31</sup> 或是 government-mediated private takings，簡稱 private takings（Bell, 2009）。其實，演變至今，已經成為如假包換的「私徵私用」，也就是公私不分。

<sup>32</sup> 以 *Kelo v. City of New London*（2005）案為例，法院對於公共利益採取「明確劃分規則」（bright line rule）、或是「合理確認規則」（reasonable certainty rule），認為以大眾使用當作標準是有困難的，因為無法判斷到底哪些人應該可以使用、以及應該付出多少（Koltyarevskaya, 2005: 209）。

要是政府徵收土地後的使用者是私人，那麼，即使經過合理的補償，將來的好處全部都歸向新的土地所有者，那就違反美國憲法對於徵收的公共使用精神。原本是應該透過市場機制的討價還價方式來買賣，卻因為市場的供給面失靈，最後選擇以政治手段來處理，即使是透過立法來加以正當化，政治上的合縱連橫絕對是不利一般的老百姓（Cramer, 2004: 418; Epstein, 1985: 165）。

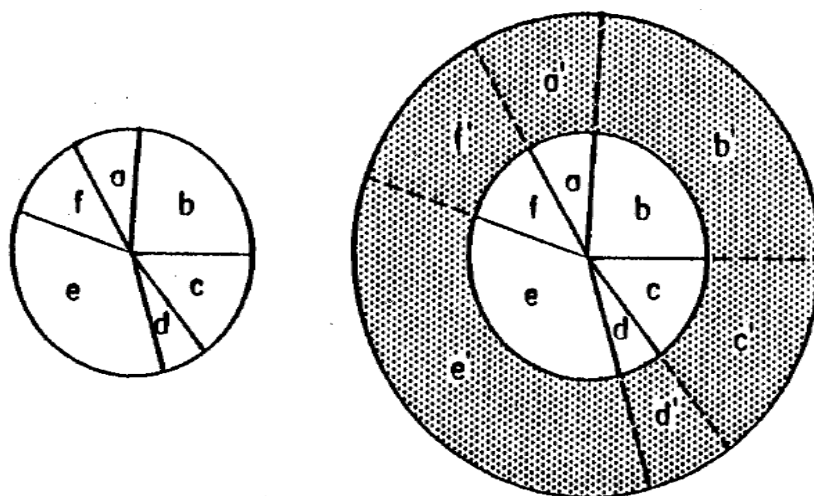


圖 7：Epstein 的兩個餅

### 程序正義的釋義

一般所謂的「程序正義」，也就是法學上所謂的「正當程序」(due process)，又稱為「合理的法律程序」(due process of law)，意思是說政府在行使憲法所賦予權力 (powers) 之際，必須尊重憲法所保障的人民權利 (rights)。也就說，即使政府的徵收是爲了的正當的目的，也要確保手段是正當的(Epstein, 1985: 140)。

正當程序的思維起源於英國『大憲章』(*Magna Carta, 1215*)第 39 條的規定：「除非經過合法審判、或是根據本國法律所訂，不得捕捉、囚禁、或放逐任何自由人，也不可剝奪其權利或財產」(No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any other way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so,

except by the lawful judgement of his equals or by the law of the land.)。在這樣的的精神下，美國除了在憲法第五修正案對於徵收私有財產有明文規定，另外，在憲法第十四修正案也規範：「非經法律的正當程序，不得剝奪任何人的生命、自由、或是財產」(nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law)，也就是財產所有者應該享有「正當程序的權利」(due process rights)。

美國聯邦最高法院在 *Mullane v. Central Hanover Bank & Trust Co.* (1950) 中詮釋，關於憲法第十四修正案不得恣意剝奪人民財產的規定，不可以因為有形式上的公告就算了事，譬如登報的通告方式未必可靠，必須經過合理的考量後，事先給予當事人妥適的告知 (proper notice)，否則，憲法對於人民享有正當程序權的保障將形同具文。聯邦最高法院進一步在 *Goldberg v. Kelly* (1970) 中裁決，政府如果要剝奪人民的權利，(一) 必須事先透過司法判決、或是行政聽證會的方式來進行，(二) 必須事先作及時而充分的通知 (adequate notice)，以便讓財產所有者可以有機會作有效的辯護、或是對質，以及 (三) 最後的裁定者必須大公無私 (impartial)，不可以是先前決定徵收案者，以迴避瓜田李下。

最後，到底「要有多少程序才算正當」(amount of process due)，也就是程序應該嚴謹到何種程度才夠？美國聯邦最高法院在『馬修斯判例』(*Mathews v. Eldridge*, 1976) 提出三項必須斟酌的指標，又稱為「權衡原則」(balancing test)：(一) 就財產所有者而言，因為政府的作為而可能遭受的損害究竟有多嚴重、以及當事人想要保有自己財產的意願有多強；(二) 到底政府作為可能犯錯而侵害人民權利的機會有多大，以及新增／採取全新程序的保障可能帶來的好處有多少；以及 (三) 新增程序可能給政府帶來的額外成本、及行政負擔，以及相對有效司法判決對於政府可能產生的益處。

由上述判例來看，程序正義實際上包含程序權、以及實質權<sup>33</sup> (圖 8)。最起

---

<sup>33</sup> 一般而言，法院傾向於尊重政治人物的實質看法 (substantive deference)，譬如經濟發展之於人權保障、或是再發展之於財產權何重，相對之下，程序尊重 (procedural deference) 比較有置

碼的要求是政府在進行徵收之前，必須在技術上有充分而恰當的告知，讓財產所有者有機會替自己好好辯護；再來是要求司法出面裁決是否有徵收的必要，以免行政部門與立法機關與建商互為一體，以國家機器強行奪取老百姓的財產；最後是衡量人民保有私產的意願、以及喪失土地可能造成的損害，並權衡調整行政程序給政府帶來的效益、及可能額外增加的成本。



圖 8：程序正義的光譜

我們知道，不管是資訊的透明化、還是行政措施改弦更張，都必須經過立法部門來賦予正當性，因此難免受到利益團體左右，進而可能引發立法與行政相互勾結的現象。為了保障人民權利，幫助百姓對抗來自政府的威脅，不用擔心自己的財產隨時可能會被政府恣意徵收，由司法部門來充當捍衛人民基本權利的最後一道防線，乾脆讓法官來定義甚麼叫做公平、正義、以及自由，裁決行政部門的徵收是否具有正當性，(Wikipedia, 2012a)。然而，美國法院一向尊重政治部門(行政、立法)的實質看法 (substantive deference)，譬如經濟發展之於人權保障、或是再發展之於財產權何重，相對之下，程序尊重 (procedural deference) 比較有置喙的空間，因此，程序正義是徵收改革的重心 (Claeye, 2006: 868)。

Kruckeberg (2002: 565-76) 強調，法院不應該繼續屈服於議會，而是應該主動對於徵收案嚴格審查，特別是對於所謂的「枯萎」採取嚴謹的標準。Lang (2006: 472-78) 更建議法官在審查徵收案之際，應該進行三項分析：(一) 目標是否正當、以及是否別無其他途徑來達成這個目標，(二) 徵收單位必須證明，在合理的期間內可以合理達成目標，以及 (三) 徵收案所創造出來的剩餘價值不應歸土喙的空間 (Claeye, 2006: 868)。

地取得者。同樣地，Alavi (2011: 239) 主張為了防止政府徵收民地給私人使用，在針對再開發案進行司法審查之際，該考量（一）徵收案是否對於大眾真的有重的直接好處，（二）土地的徵收是否真的有必要，以及（三）土地徵收者是否有機會被納入開發案。

## 徵收的補償

對於建商來說，政府代為徵收之所以吸引人，是因為收購／補償的價格往往低於市價 (Lang, 2006: 467)。補償的用意，主要是避免把眾人的快樂建立在少數人的痛苦上，也就是不願意看到土地被征收者補貼大多數人 (Cohen, 2006; Cramer, 2004: 410; Jackson, 2010: 97-98)。我們在前面已經提及，要獲得公平補償<sup>34</sup>的前提，除了要符合程序正義之外，還必須滿足公共利益，也就是應該同時滿足公共利益、及公平補償，才符合徵收的要件 (Burdal, 2005; Lee, 2011; Talley, 2006; Victor Landowners Association, c.2007)；此外，前面也闡述了防止政府濫用徵收的各種補償性限制。由此可知，對於被徵收之地主來說，實質上應獲得多少補償，不僅攸關地主是否願意放棄其所擁有的土地財產權，亦關切到徵收所隱含的財富重分配的合理性及公平性。因此，當考量徵收所可能帶來的公共利益，及納入各種可能低估土地財產價值以致不為地主所接受的補償金額之作爲後，被徵收的土地財產所獲得之公平補償價值包括什麼內涵才算合理？又一些看似抽象的限制性補償價值成分的大小該如何估算？

談及公平補償，自然要對應於被徵收者所認定的損失 (damage, harm)、以及政府所預期獲得的好處 (gain)；由於對於損失的認定往往排除衍生性的<sup>35</sup> (consequential) 傷害、以及主觀上的損失／無形的價值，因此，被徵收者所認定的損失未必能完全反映在市場價格，也就是說，就一般人的直覺而言，後者的

---

<sup>34</sup> 公平補償亦稱爲「公正補償」(just compensation)。

<sup>35</sup> 譬如搬遷費、或是商譽 (goodwill) (Serkin, 2007: 911)。一般將損失分爲真正、以及間接／特別損失兩種，而間接損失包含衍生性／特別損失、以及附帶性 (incidental) 損失 (Wikipedia, 2012a; 2012b)。

賠償價格雖然不好估計，應該是比較高的<sup>36</sup>（Merrill, 1986: 82-85; Serkin, 2005: 687-89）。根據 Nadler 與 Diamond（2008）的實證顯示，即便是政府出面提供讓地主表示有否出售土地之意願，土地的新用途及地主住在該地時間的長短，都會影響被徵收地主願意出售的金額（willingness to sell）。如此乃顯示市場價格除了無法完全反應受訪者的損失之外，土地或房子此種財貨基本上是獨一無二的，沒有兩個是完全相同的土地或（與）房子。房屋市場通常都是單一賣方面對多個買主，於是使得房子的估價基本上都著重在買方這一邊，賣方不論以任何的方式估算出的市價，此一價格一旦提供到市場上後，一般所看的情形是經過一段時間後，土地或（與房子）必會賣出，而買主就是出價最高者；此種方式則忽略了賣方原本願意出售的金額，要解決買賣雙方對於成交價格的不對稱影響，就必須正確掌握賣方願意出售之意願及金額（Burdal, 2005）。而房子本身的特質，比如房子的大小、或類型，如原本為透天厝、公寓或是大樓及區位等等，也會影響地主潛在願意出售的金額（Chang, 2010）。

另一個評估賠償的方向是未來的收益，坦承而言，就是如何拆帳的課題，特別是主觀期待的溢價（premium），總不能讓地主覺得開發商是贏者全拿（Lehavi, 2007: 1718, 1722）。根據實證研究所顯示，被徵收土地的不同用途也會影響地主是否要求應比市價及搬遷費更高的補償金額，當土地的新用途用於蓋醫院比建商圈，一般將得到較多的支持，且地主有較高的比例認為願意出售的金額只要涵蓋市價及搬遷費即可，而不需要額外的補償金；然而，住在該地較久的地主比起居住時間短者，有較高的比例認為他們搬離該地對社區之發展與影響不大，也就是說，住越久的地主認為，沒有該項公共利益該社區也已存在如此久了，即便他們搬離而使土地有新的使用方式對社區實質上並沒有太大助益，因此，他們願意出售的金額不僅涵蓋市價、搬遷費用，尚須一筆額外的補償費。由此可知，政府如

---

<sup>36</sup> 建商在說服政府支持開發案之際，往往會低估土地或是建物的價值（也就是徵收的成本）、誇大未來的收益；然而，在進行補償的時候，可能獲得的好處卻不願意分享（D. Kelly, 2006: 28-29）。以 *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*（1981）為例，拆毀 1,400 民宅、造成 4,000 人流離失所，結果，通用汽車的新廠只不過聘僱 2,500 人（Cohen, 2006: 544-46）。

果只願意考慮市價，基本上仍難以取得所擬徵收的全部土地；反之，如果徵收是先由開發業者與地主協商，而後政府以公權力介入協助業者促成徵收的完成，此時，地主所願意出售的金額除了土地的市價及搬遷費之外，所要求的額外補償金額比起純由政府與地主協商高出四倍之多；同時，地主對於徵收的態度也大為不同，此時認為徵收有利於社區發展的比例大幅降低；在此種情況下，有更高比例的地主則認定徵收者存有不良的動機，意願當然不高(Nadler & Diamond, 2008)。

文林苑及台灣所有各地的都更案，至今雖都沒有系統性的調查，然由社會當時對文林苑一案普遍的反應，與前述的實證結果似有不謀而合之處。雖然文林苑及台灣所有都更基本上是以為原住戶興建新住宅為出發點，然政府與開發商也都強調新住宅賦予都市整體的新容貌所衍生出來的公共利益。亦即徵收後的土地雖不是移作他用，而是讓地主有舊屋換新屋的機會，然而都市容貌公共利益的改變既然是政府與開發商強調需要都更的理由，因此，在都市易容公共利益的達成是以地主財產之犧牲來成就的情況下，地主不願意接受開發商或（與）政府所開出只涵蓋市價與搬遷費用，應屬正常的反應。

由此可知，如果地主願意出售（交換）的金額，高於原土地房子財產的市場價格和遷移費之總和，其間的差異所代表的可能是原地主利潤上的損失、原土地未來可能獲取的暴利、未給予額外補償帶給地主心理上的不滿、對土地或是房子的情感、或者是少了該土地使得原預定之公共利益無法兌現所產生的剩餘價值（Burdsal, 2005; MacDougall, 1964），也有人認為補償應該涵蓋可能降低土地作為各種經濟用途之不確定性及風險（Arrensen, 1988）。又地主如果認為該土地一旦開發後也可能會有不可回覆（irreversible）的情形，只以市場價格同樣不足以作為補償的依據。在市場價格不能代表完整補償的前提下，必然也表示市場價格並不能彌補地主犧牲小我所成就之公共利益應獲得的報償（Lee, 2011; Turnbull, 2003a; 2003b）。更不用說，當地主與房子所有人主觀上認為「家是我們的堡壘」、一個居住多代的堡壘，因此由開發商或（與）政府所制訂的程序與條件交換這個

世居的堡壘，對他們將造成無法彌補的傷害<sup>37</sup> (J. Kelly, 2006)。

綜合前述可知，如果土地（及房子）的市場價格和搬遷費不足以反應地主所認定的損失，因此徵收給予地主的補償就不僅限於市價及搬遷費，尚應包括因補償不足使得地主產生心理上的不滿、地主對原本土地及財產的情感、對未來不確定性及風險所應有的彌補、及土地一旦開發後的不可回覆等等沒有在現有市場價格上反應出來的內涵，而這些成分除了是地主的主觀認定外，尚涉及對於未來的預期。既然是地主主觀的認定，就需要採用能呈現地主的主觀價值的方法，「條件評估法」(contingent valuation method) 是一個適宜可用的方法。而涉及不確定的未來，則需要納入考量土地未來長時間的折現值 (present value) (Penrose, *et al.* 1992)。因此，綜合這些主客觀因素所評估出來之價值才是賣方完整的願意出售金額，此也是應給予被徵收土地及（或）房子的總補償金額 (Singh, 2012)。

總之，美國憲法規定的補償底線是公平的市長價格，而目前的市場價值評估方式排除地主的主觀價值，也就是補償依據開發前的公平市價、否定預期開發後的價值，這是土地徵收最大的爭議所在 (Epstein, 1985: 183; Lehavi, 2007: 1718; Serkin, 2005: 678-80)。台灣目前針對徵收尚沒有任何涵蓋市價之外其他主觀因素在內的完整評估，因此，未來在發展並實際評估徵收補償金額大小之際，除了要顧及公共利益外，尚須顧及到被徵收者損害的本質，而非以相當可能低於被徵收者願意出售金額的市場價格（即便包含搬遷費），做為放諸四海皆準的補償標準。

## 政府的回應

文林苑事件之所以會引起輿論的撻伐，主要是因為無視憲法第十五條「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」的規定，讓一般老百姓人人自危，不知何時建商的怪手會拆到我家。針對人民財產一再被豪奪巧取，台北市政府日前透過國民黨籍立委提案修訂『都市更新條例』(2010)，重點在於提高住戶同意門檻、

---

<sup>37</sup> 譬如說 *Kelo v. City of New London* (2005) 案中的原告 Susette Kelo，不管開發公司提出多優渥的價格，就是不為所動，沒有人懷疑她是打算漫天要價 (Lehavi, 2007: 1716)。



以及由法院執行強制拆屋；但相對地，內政部長李鴻源在立法院接受質詢時表示：「都更條例是執行的問題，不是法律面的問題」，顯然看法不同。儘管如此，中央與地方政府隱約有都更條例並未違憲的共識。

其實，類似不可思議的「都更霸凌」案例層出不窮。譬如台中南屯天主教堂多年向教友募款改建，不料，竟然被建商強行納入「民間自辦」重劃，完整的一千三百多坪堂區被硬生生劃掉一半，不要說沒有分配到半間房子，連想要取回局部的建地，竟然還要拿兩千八百萬現金贖地。同樣的是木柵中華基督教便以利教會，台北市政府的土地重劃案已經完成，才接到拆除執行的掛號通知，一百坪的土地只能拿回半數，被政府評為優等的幼兒園因而面臨停辦（李容珍，2012）。

我們必須質疑，這些修法能避免「毀民屋、建豪宅」的王家第二次再度發生嗎？如果改弦更張把拆屋的工作交給司法單位，除了說地方政府可以避免淪為建商打手的污名，更重要的是突顯人民對於立法、以及行政部門的不信任。因此，除了確保人民的程序正義權（建照取得、預售時機），修法的重點應該是增加事先司法審查的機制，一旦地主、或是住戶表達反對的立場，就讓民事法庭來裁決徵收民地是否有其必要性，而非被動地向政治部門臣服，以至於在最後階段介入時已經無法亡羊補牢。

基本上，內政部的修法原則是「分類分級」，也就是針對都更的對象採取不同的門檻。譬如說，所謂「民間主導」的建商都更，應該採取最嚴格的標準；住戶自力都更，只要大家歡喜甘願，政府樂觀其成，門檻可以降低；至於具有危險性、或是妨礙公共利益者，應該由政府主導，門檻應該更低才對（圖 9）。乍看之下，如此因事制宜的作法，當然比現有的一體適用規定合理一點。不過，我們認為這應該是零或一的判斷，而不是漸近式的光譜。如果真的有立即的危險，還需要住戶同意嗎？相對地，不管是建商（民間）、還是自力（住戶），與公共利益沒有立即的關聯，那麼，如果有人反對，不是協商收購、或是補償金價格，就只能加以排除，黑白分明（表 1），沒有門檻的問題。

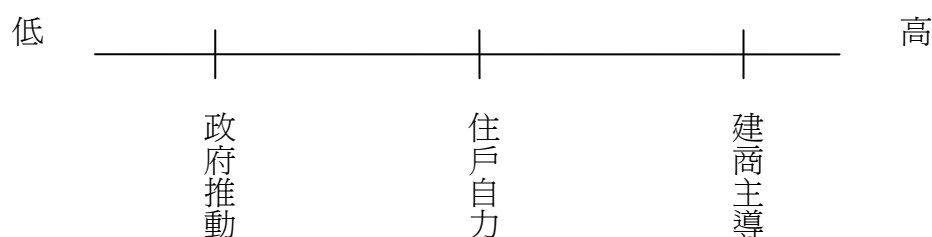


圖 9：內政部的都更同意門檻

表 1：公益徵收與私利協商的比較

受益對象	公共大眾	建商住戶
處理方式	強制徵收	協商議價
同意門檻	不用	100%

其實，不管是提高啟動、或是同意的門檻，都沒有辦法面對一個顛簸不破的道理，就是人民的基本權利不能以政治的多數決程序來加以剝奪，包括我們一般所理解的代議式民主下的多數決。因此，如果我們無法接受郝龍斌市長「拆與不拆是 95%比 5%權益評量」，即使按照目前專家學者的建議，把門檻由 80%拉高到 90%，王家還是無法逃避拆屋的命運，更不用說建商可以使用臨時跑出來的人頭戶；以南屯天主教堂的例子來看，就難逃螞蟻雄兵的魔掌。

我們猜想，台灣學界有些人或是受到美國學者（Heller & Hills, 2008; Hochleutner, 2003）所推動的「商業促進區」(business improvement district, BID)、或是「土地集合區」(land assembly district, LAD) 概念<sup>38</sup>，所以才會有多數決的主張。根據 Heller 與 Hills (2008)，就土地的合併、或是畸零地的補足而言，雖然民間自願協商所得的補償價格較高，但是，要眾人達成共識比較困難，特別是釘子戶的獨占優勢；相對之下，政府的強制徵收比較方便，不過，最高的補償價格也不過就是所謂的客觀市價，因而可能出現過度整併而導致經濟上的無效率。他們所提出來的 LAD，基本上是一種改良式的徵收，也就是允許地主以土地的

<sup>38</sup> 譬如見華宜昌 (2012)，不過，還是可以比較陳志民 (2007)。

多少擁有權重的投票權；假如終究還是沒有辦法達成價格的協商，還是回到徵收的老路子（圖 10）。不過，Heller 與 Hills（2008: 1499）也承認，LAD 沒有辦法處理多數暴力的難題。多數決這種民主程序是否適用於權利的剝奪？答案是否定的，因為這就是赤裸裸的多數暴力，姑且稱為「現代河神」現象（孫振義，2012）。

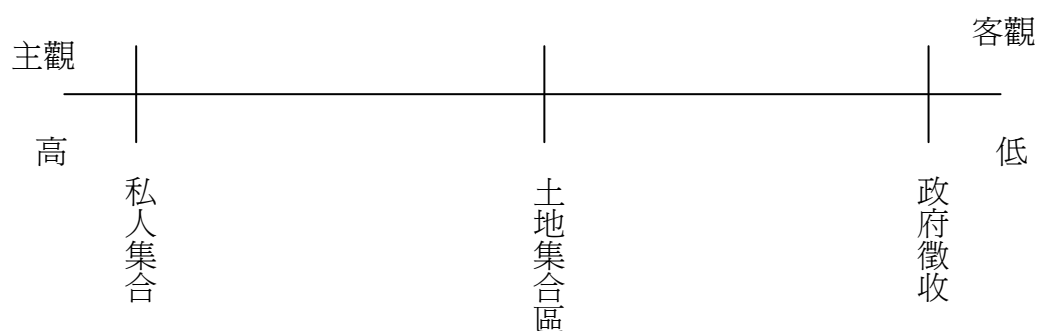


圖 10：Heller 與 Hills 的土地集合區

回到最基本的問題：都更是否具有公共利益？如果是為了立即的公共安全的考量，譬如有倒塌威脅的危樓、或是消防疑慮的窄巷，那麼，政府的徵收改建才師出有名，再頑強的抗爭也不會獲得大眾的同情。相對地，如果只是含糊地以改進市容來推動都更，實際上覬覦的是增值潛力高的土地，那麼，即使 99%的門檻，也沒有任何正當性可言。郝市長說的沒錯，「不能讓少數人的堅持犧牲多數人權益」，問題是，36 戶與建商的利益不能代表公共利益，既然如此，即使是再高的補償金，也不能強迫沒有意願的 2 戶交出土地。

令人擔心的是，在華陰街發生火災悲劇以後，立委順勢以房屋老舊為由督促政府加速都更，而營建署也表示全國有三百萬三十年的老屋，附和了一些媒體的危言聳聽，以無法抵擋地震為由來推銷都更。不過，老舊公寓未必就是危樓，如果要以屋齡作為標準，那麼，總統府應該是列為優先拆除的對象。政府真的關心迫切需要老舊社區的改建，應該主導通盤的規劃，而不是柿子撿軟的吃，假藉都市更新之名、行建商圈地之實。

總之，不管是王家、天主教堂、還是基督教會，對於社會並不構成任何威脅，

因此，我們看不到都更的正當性何在，政治人物不應該只看選票的多少、不顧社會正義。如果立委關心人民的權利，應該在『都更條例』明文禁止以改建來強徵民宅；要是有為難之處，那就採取釋憲方式，交給大法官會議處理吧！

## 引用憲法、發規、判例

- 《聖經》〈出谷紀〉(<http://www.catholic.org.tw/bible/OT/Exod-1.htm>) (2012/10/6)。
- 『大法官解釋釋字第 579 號』(2004) ([http://www.judicial.gov.tw/constitutional-court/p03\\_01.asp?expno=579](http://www.judicial.gov.tw/constitutional-court/p03_01.asp?expno=579)) (2012/10/3)。
- 『都市更新條例』(2010) (<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0070008>) (2012/10/3)。
- 『土地徵收條例』(2012) (<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0060058>) (2012/10/3)。
- Magna Carta, 1215* (<http://www.fordham.edu/halsall/source/magnacarta.asp>) (2012/10/3)
- U.S. Constitution, Fourteenth Amendment* ([http://www.law.cornell.edu/anncon/html/amdt14a\\_user.html#amdt14a\\_hd1](http://www.law.cornell.edu/anncon/html/amdt14a_user.html#amdt14a_hd1)) (2012/10/3)
- U.S. Constitution, Fifth Amendment* ([http://www.law.cornell.edu/anncon/html/amdt5afrag1\\_user.html#amdt5a\\_hd4](http://www.law.cornell.edu/anncon/html/amdt5afrag1_user.html#amdt5a_hd4)) (2012/10/3)
- Mullane v. Central Hanover Bank & Trust Co., 1950* (<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=339&invol=306>) (2012/10/3)
- Berman v. Parker, 1954* (<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&invol=26&vol=348>) (2012/10/3)
- Goldberg v. Kelly, 1970* (<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/397/254/case.html>) (2012/10/3)
- Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit, 1981* (<https://www.michbar.org/programs/milestone/PDF/poletown.pdf>) (2012/10/3)
- Hawaii Housing Authority v. Midkiff, 1984* (<http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=463&invol=1323>) (2012/10/3)
- CESCR General Comment 4: The Right to Adequate Housing, 1991* (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a7079a1.html>) (2012/10/7)
- Southwestern Illinois Development Authority v. National City Environmental L.L.C., 2002* (<http://www.state.il.us/court/opinions/supremecourt/2002/april/opinions/html/87809.htm>) (2012/10/5)
- County of Wayne v. Hathcock, 2004* ([http://www.law.uh.edu/faculty/mburke/Classes/Envtl\\_Land\\_Use\\_Spring\\_2005/county\\_of\\_wayne\\_v\\_hathcock\\_684nw2e765.pdf](http://www.law.uh.edu/faculty/mburke/Classes/Envtl_Land_Use_Spring_2005/county_of_wayne_v_hathcock_684nw2e765.pdf)) (2012/10/5)
- Kelo v. City of New London, 2005* (<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=000&invol=04-108>) (2012/10/3)

## 參考文獻

- 吳珮瑛、陳瑞主，2004。〈農地管制下對農地財產權之保障與侵害〉《經社法制論叢》33期，頁225-67。
- 李容珍，2012。〈木柵便以利教會：都更程序有瑕疵〉《基督教論壇報》4月12日 (<http://www.ct.org.tw/news/detail/2012-01134>) (2012/4/30)。
- 林昕蓉，2007。《運用徵收方式實施都市更新之研究——以私人興辦之都市更新事業為中心》碩士論文。政治大學地政學系。
- 林敬殷、張為峻，2012。〈都更檢討、郝龍斌繼續製造危機？〉《新新聞》1311期，4月19日。
- 孫振義，2012。〈文林苑：現代版「河神娶妻」〉《自由時報》4月2日 (<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/apr/2/today-o10.htm>) (2012/10/6)。
- 張永健，2000。〈土地徵收補償之規範標準與實證評估〉《東吳法律學報》22卷4期，頁27-64。
- 陳志民，2007。〈當強制徵收成為政府補貼？美國聯邦最高法院 Kelo v. City of New London 案〉《中原財經法學》19期，頁1-57。
- 華宜昌，2012。〈土地強制轉用理念及實踐之回顧與見解〉 ([http://www.ur.org.tw/news\\_detail.asp?n\\_sn=3636](http://www.ur.org.tw/news_detail.asp?n_sn=3636)) (2012/10/7)
- 蔡懷卿，2004。〈美國之土地使用法管制以及其憲法許可界線〉《玄丈法律學報》2期，頁1-83。
- Ackerman, Bruce A. 1977. *Private Property and the Constitution*. New Haven: Yale University Press.
- Alavi, Asher. 2011. “Kelo Six Year Later: State Responses, Ramifications. And Solutions for the Future.” *Boston College Third World Law Journal*, Vol. 31, No. 2, pp. 311-42.
- Arrensen, David A. 1988. “Compensation for Regulatory Takings: Finality of Local Decisionmaking and the Measure of Compensation.” *Indiana Law Journal*, Vol. 63, pp. 649-68.
- Baxter, Ken. 2007. *A Dream Turned Nightmare: Eminent Domain—The Taking of Private Property and Livable Community Alternatives*. Dubuque, Ia.: Kendall/Hunt Publishing Co.
- Bell, Abraham. 2009. “Private Takings.” *University of Chicago Law Review*, Vol. 76, No. 2, pp. 517-85.
- Benedict, Jeff. 2009. *Little Pink House: A True Story of defiance and Courage*. New York: Grand Central Publishing.
- Berger, Lawrence. 1978. “The Public Use Requirement in Eminent Domain.” *Oregon Law Review*, Vol. 57, No. 203-46.
- Berliner, Dana. 2003. *Public Power, Private Gain: A Five-Year, State-by-State*

- Report, Examining the Abuse of Eminent Domain.* Arlington, Va.: Castle Coalition, Institute for Justice.
- Blackman, Josh. 2009. "Taking the Home of a Class of One and the Path of Least Resistance: How the Equal Protection Clause and *Village of Willowbrook v. Olech* Can Protect Homeowners from Eminent Domain." ([http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=josh\\_blackman](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=josh_blackman)) (2012/10/6)
- Blais, Lynn E. 2007. "Urban Revitalization in the Post-*Kelo* Era." *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 34, pp. 657-87.
- Burdsal, Nathan. 2005. "Just Compensation and the Seller's Paradox." *Brigham Young University Journal of Public Law*, Vol. 20, pp. 79-102.
- Chang, Yun-chien. 2010. "An Empirical Study of Compensation Paid in Eminent Domain Settlements: New York City 1990-2002." *Journal of Legal Studies*, Vol. 39, No.1, pp. 201-44.
- Claeys, Eric R. 2006. "That '70s Show: Eminent Domain Reform and the Administrative Law Revolution." *Santa Clara Law Review*, Vol. 46, No. 4, pp. 867-88.
- Cohen, Charles E. 2006. "Eminent Domain after *Kelo v. City of New London*: An Argument for Banning Economic Development." *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 29, pp. 491-568.
- Corace, Don. 2008. *Government Pirates: The Assault on Private Property Rights and How We Can Fight It.* New York: Harper.
- Cramer, Benjamin D. 2004. "Eminent Domain for Private Development: An Irrational Basis for the Erosion of Property Rights." *Case Western Reserve Law Review*, Vol. 55, No. 2, pp. 409-41.
- Dietze, Gottfred. 1971 (1963). *In Defense of Property.* Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Epstein, Richard A. 1985. *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Epstein, Richard A. 2008. *Supreme Neglect: How to Revive Constitutional Protection for Private Property.* New York: Oxford University Press.
- Garnett, Nicole Stelle. 2003. "The Public-Use Question as a Takings Problem." *George Washington Law Review*, Vol. 71, No. 6, pp. 934-82.
- Goho, Shaun A. 2008. "Process-oriented Review and the Original Understanding of the Public Use Requirement." *Southwestern Law Review*, Vol. 38, pp. 37-87.
- Greenhut, Steven. 2004. *Abuse of Power: How the Government Misuses Eminent Domain.* Santa Nana, Calif.: Seven Locks Press.
- Hartman, Chester. 1974. *Yerba Buena: Land Grab and Community Resistance in San Francisco.* San Francisco: Glide Publications.

- Heller, Michael, Rick Hills. 2008. "Land Assembly Districts." *Harvard Law Review*, Vol. 121, No. 6, pp. 1465-1527.
- Hochleutner, Brian R. 2003. "BID Fare Well: The Democratic Accountability of Business Improvement Districts." *New York University Law Review*, Vol. 78, pp. 374-404.
- Jackson, Janet Thompson. 2010. "What Is Property" Property Is Theft: The Lack of Social Justice in U.S. Eminent Domain Law." *St. John's Law Review*, Vol. 84, pp. 63-116.
- Johnson, Asmara Tekle. 2007. "Privatizing Eminent Domain: The Delegation of a Very Public Power to Private, Non-profit and Charitable Corporations." *American University Law Review*, Vol. 56, No. 3, pp. 455-514.
- Kanner, Gideon. 2006. "The Public Use Clause: Constitutional Mandate or 'Hortatory Fluff'." *Pepperdine Law Review*, Vol. 33, No. 2, pp. 335-84.
- Kelly, Daniel B. 2006. "The 'Public Use' Requirement in Eminent Domain Law: A Rationale Based on Secret Purchases and Private Influence." *Cornell Law Review*, Vol. 92, pp. 1-66.
- Kelly, Daniel B. 2008. "The Limitations of Majoritarian Land Assembly." *Harvard Law Review*, Vol. 122, No. 7, pp. 7-17.
- Kelly, James J., Jr. 2006. "'We Shall Not Be Moved': Urban Communities, Eminent Domain and the Socioeconomics of Just Compensation." *St. John's Law Review*, Vol. 80, No. 3, pp. 923-90.
- Kruckeberg, Jennifer J. 2002. "Can Government Buy Everything?" The Takings Clause and the Erosion of the 'Public Use' Requirement." *Minnesota Law Review*, Vol. 87, pp. 543-82.
- Lang, Michael A. 2006. "Taking Back Eminent Domain: Using Heightened Scrutiny to Stop Eminent Domain Abuse." *Indiana Law Review*, Vol. 29, pp. 449-81.
- Lee, Brian A. 2011. "The Idiosyncratic Premium in Eminent Domain." Private Law Workshop, Harvard Law School. (<http://www.law.harvard.edu/programs/about/privatelaw/idiosyncratic-premium.lee.pdf>) (2012/08/25).
- Lehavi, Ammon. 2007. "Eminent Domain, INC." *Columbia Law Review*, Vol. 107, pp. 1704-48.
- Lopez, Alberto B. 2006. "Weighting and Reweighting Eminent Domain's Political Philosophies Post-Kelo." *Wake Forest Law Review*, Vol. 41, No. 1, pp. 237-301.
- López, Edward J., and Sasha M. Totah. 2007. "Kelo and Its Discontents: The Worst (or Best?) Thing to Happen to Property Rights." *Independent Review*, Vol. 11, No. 3, pp. 397-416.
- MacDougall, David J. 1964. "Eminent Domain: Compensation for Leasehold



- Interest Where no Provision in Lease.” *Marquette Law Review*, Vol. 48. pp. 90-101.
- Macpherson, C. M., ed. 1978. *Property: Mainstream and Critical Positions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Mahoney, Julia D. 2005. “Kelo’s Legacy: Eminent Domain and the Future of Property Rights.” *Supreme Court Review*, pp. 103-33.
- Malloy, Robin Paul, and James Charles Smith. 2008. “Private Property, Community Development, and Eminent Domain.” in Robin Paul Malloy, ed. *Private Property, Community Development, and Eminent Domain*, pp. 1-14. Farnham, Surrey, UK: Ashgate.
- Merrill, Thomas W. 1986. “The Economics of Public Use.” *Cornell Law Review*, Vol. 72, pp. 61-116.
- Mihaly, Marc B. 2007. “Living in the Past: *Te Kelo* Court and Public-Private Economic Development.” *Ecological Law Quarterly*, Vol. 34, No. 1, pp. 1-60.
- Mihaly, Marc, and Turner Smith. 2011. “Kelo’s Trail: A Survey of State and Federal Legislative and Judicial Activity Five Years Later.” *Ecological Law Quarterly*, Vol. 38, No. 3, pp. 703-29.
- Mikkelsen, Scott D. 2007. “Eminent Domain after *Kelo v. City of New London*: Compensating for the Supreme Court’s Refusal to Enforce the Fifth Amendment.” *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy Sidebar*, Vol. 2, pp. 11-23.
- Munzer, Stephen R. 1990. *A Theory of Property*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nadler Janice, and Shari Seidman Diamond. 2008. “Eminent Domain and the Psychology of Property Rights: Proposed Use, Subjective Attachment, and Taker Identity.” *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 5, No. 4, pp. 713-49.
- Nedelsky, Jennifer. 1990. *Private Property and the Limits of American Constitutionalism: The Madisonian Framework and Its Legacy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Parent, Colin. 2008. “Takings Constraints: Mechanisms to Minimize the Uncompensated Increment and Limit the Government’s Power to Take Property.” ([http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1131795](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1131795)) (2012/10/6)
- Paul, Ellen Frankel. 1987. *Property Rights and Eminent Domain*. New Brunswick: Transaction Books.
- Penrose, Edith, George Joffe, and Paul Stevens. 1992. “Nationalisation of Foreign-owned Property for a Public Purpose: An Economic Perspective on Appropriate Compensation.” *Modern Law Review*, Vol. 55, No. 3, pp. 351-67.

- Pollot, Mark L. 1993. *Grand Theft and Petit Larceny: Property Rights in America*. San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy.
- Power, R. Warren. n.d. "Taking of Property by Eminent Domain." ([http://www.pjf-lawfirm.com/CM/Custom/Taking\\_of\\_Property\\_By\\_Eminent\\_Domain%5B1%5D.pdf](http://www.pjf-lawfirm.com/CM/Custom/Taking_of_Property_By_Eminent_Domain%5B1%5D.pdf)) (2012/10/4)
- Pritchett, Wendell E. 2003. "The 'Public Menace' of Blight: Urban Renewal and the Private Uses of Eminent Domain." *Yale Law and Policy Review*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-52.
- Robinson & Cole. 2007. "Urban Blight: An Analysis of State Blight Statutes and Their Implications for Eminent Domain Reform." Prepared for National Association of REALTORS (<http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/ordredirect.html?open&id=NARBlight.html>) (2012/10/6)
- Saginer, Jesse, and John F. McDonald. 2009. "Eminent Domain: A Review of the Issues." *Journal of Real Estate Literature*, Vol. 17, No. 1, pp. 3-43.
- Sales, Nathan Alexander. 1999. "Classical Republicanism and the Fifth Amendment's 'Public Use' Requirement." *Duke Law Journal*, Vol. 49, pp. 339-82.
- Scott, Jeffrey W. 2003. "Public Use and Private Profit: When Should Heightened Scrutiny Be Applied to 'Public-Private' Takings?" *Journal of Affordable Housing*, Vol. 12, No. 4, pp. 466-90.
- The Seekers. n.d. "We Shall Not Be Moved." (<http://www.lyricstime.com/the-seekers-we-shall-not-be-moved-lyrics.html>) (2012/10/6)
- Serkin, Christopher. 2005. "The Meaning of Value: Assessing Just Compensation for Regulatory Takings." *Northwestern University Law Review*, Vol. 99, pp. 677-742.
- Serkin, Christopher. 2007. "Local Property Law: adjusting the Scale of Property Protection." *Columbia Law Review*, Vol. 107, pp. 883-948.
- Sharp, Elaine B., and Donald Haider-Markel. 2008. "At the Invitation of the Court: Eminent Domain Reform in State Legislatures in the Wake of the *Kelo* Decision." *Publius*, Vol. 38, No. 3, pp. 556-75.
- Siegan, Bernard H. 1997. *Property and Freedom: The Constitution, the Courts, and land-use Regulation*. New Brunswick: Transaction Books.
- Singh, Ram. 2012. "Bargaining and Litigation over Compensation under Eminent Domain." (<http://www.econ.uconn.edu/seminars/20112012/papers/Ram%20Singh.pdf>) (2012/08/18).
- Somin, Ilya. 2004. "Overcoming Poletown: County of Wayne v. Hathcock Economic Development Takings, and the Future of Public Use." *Michigan State Law Review*, Vol. 2004, No. 4, pp. 1006-39.

- Somin, Ilya. 2005. "The Case against Economic Development Takings." *NYU Journal of Law and Liberty*. Vol. 1, No. 3, pp. 949-57.
- Somin, Ilya. 2011. "What If *Kelo v. City of New London* Had Gone the Other Way?" *Indiana Law Review*, Vol. 45, pp. 21-39.
- Squires, Gregory D., ed. 1989. *Unequal Partnerships: The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Strauss, Leo. 1953. *Natural Rights and History*. Chicago: Chicago University Press.
- Talley, Brett. 2006. "Restraining Eminent Domain through Just Compensation: *Kelo v. City of New London*, 125 S. Ct. 2655 (2005)." *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 29, No. 2, pp. 759-68.
- Tuck, Richard. 1979. *Natural Rights Theories: Their Origin and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tully, James. 1980. *A Discourse on Property: John Lock and His Adversaries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tully, James. 1993. *An Approach to Political Philosophy: Lock in Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Turnbull, Geoffrey K. 2003a. "Irreversible Development and Eminent Domain: An Option Value Approach to Compensation." Working Paper No.03-01. Urban and Regional Analysis Group, School of Policy Studies, Georgia State University (<http://aysps.gsu.edu/sites/default/files/documents/urag0301.pdf>) (2012/10/1).
- Turnbull, Geoffrey K. 2003b. "Efficient Compensation Rules for Eminent Domain: Efficient Compensation and Eminent Domain," *URAG Research Notes*, 1, August (<http://aysps.gsu.edu/urag/>) (2012/08/12).
- Victor Landowners Association. c. 2007. "Why Do We Need a Victor Landowners Association? To Defend Our Property Rights, Preserve Our Land Values and Guarantee 'Just Compensation'!" ([http://www.victorlandowners.org/Documents/Eminent\\_Domain.pdf](http://www.victorlandowners.org/Documents/Eminent_Domain.pdf)) (2012/07/20)
- Wikipedia. 2012a. "Damages." (<http://en.wikipedia.org/wiki/Damages>) (2012/10/4)
- Wikipedia. 2012b. "Consequential Damages." ([http://en.wikipedia.org/wiki/Consequential\\_damages](http://en.wikipedia.org/wiki/Consequential_damages)) (2012/10/4).
- Wylie, Jeanie. 1989. *Poletown: Community Betrayed*. Urbana: University of Illinois Press.
- Yarevskaya, Olga V. 2005. "'Public Use' Requirement in Eminent Domain Cases Based on Slum Clearance, Elimination of Urban Blight, and Economic Development." *Connecticut Public Interest Law Journal*, Vol. 5, No. 2, pp.

197-231.