

「誰的公平？誰的正義？」

從土地增值稅爭議談公平與權力之關係*

關秉寅**

從社會學的角度來看，一般在分配東西時所用之公平規範至少有六大類。這些規範之公平性及適用性是受分配目標，社會階級，社會發展及文化等多種因素的影響。因土地使用的目標是多元的，故現行土地增值稅制即包含了多種分配公平的規範。目前稅制改革引起爭議原因之一，即為各社羣對政府要如何改變這些公平規範所維持的複雜均衡點有不同的意見。此外，現行土地增值稅制與平均地權，漲價歸公的道德目標有差距存在。土地價格狂飆突顯這個差距，而造成道德秩序上的危機感也是引起爭議的原因。

爭議過程中，各社羣所用之公平主張，不僅代表不同之利益，也顯示出各社羣對政府權力與公平間的關係有不同看法。由於公平的規範及意義是多重的，因此在判斷什麼是公平時，須問是誰定義公平及定義之程序為何。本文的假設是當受公平定義影響者有平等權力參與定義，並依哈伯瑪斯之理想說話情境定義時，則權力與公平是相輔相成的。離此假設狀態愈遠，則權力與公平呈現對立，乃至於主從之關係而使公平成爲一種意識型態。

- 一、前言
- 二、社會學對分配公平的一些看法
- 三、土地增值稅制與分配公平規範
- 四、土地增值稅制改革公平性爭議之分析
- 五、權力與公平關係初探
- 六、結論

一、前言

在土地增值稅制改革的過程中，如何改革才是公平合理的，是爭議的重

* 本文承蒙戴華先生，陳德光先生，以及兩位匿名評審提出寶貴意見，在此一併致謝。

** 輔仁大學社會系副教授

點。這個爭議到去年(1992)大選前，已經到了所謂「泛政治化，泛道德化」的地步。事實上，任何牽涉到社會公平的爭議，都可能泛道德化及泛政治化，因為公平不僅是一種維繫人際關係的價值規範，也和權力之運作有著極複雜的關係。

兩千多年前，希臘哲人柏拉圖在其理想國(Plato, 1982)一書中討論正義及公平的意義時，就涉及了公平之所以為一重要社會規範之源由，以及公平正義與權力之關係。根據理想國的記載，蘇格拉底在和一羣朋友閒聊時，對公平的意義展開了一場熱烈的辯論。在討論中，蘇格拉底和司拉西麻查斯(Thrasymachus)間的對話最為尖銳。司拉西麻查斯一開始就指出：每個城邦都制定符合其政體利益的法律。民主政體制定民主法律，專制政體制定專制的法律。由此可推，所謂公平不過是利於統治者或強者的權益罷了。事實上，遵照公平行事者，往往是吃虧的人。蘇格拉底對此一主張頗不以為然。經反覆辯詰後，其中一人葛勞孔(Glaucon)則主張人羣之所以有公平，是因每個人都希望能在對別人使壞後，不受懲罰，但又不希望別人對他使壞而不被報復，所以他們彼此間就立下了法律和契約，在上述兩種情形下找出一折中點。這就是公平的起源與本質。¹

這段兩千多年前的對話，就今日看來，可謂歷久而彌新，極具啟發性。這段對話不僅說明了公平之起源，也道出了公平與權力間極複雜的關係。對某些人來說，公平只是有權力者訂下的規則，也就是「強者即正義」(might is right)。但另一些人則認為公平是一種普遍性的規範，可以用來約束有權力者的行為，亦即公平與權力是相對的。當然，要使公平的主張得以實現，常須藉如政府之類的權力機構來執行這些主張。因此，在某些情況下，權力是追求公平之手段與後盾。最理想的情況是權力本身即建立在公平正義之基礎上，而使權力與公平相輔相成。柏拉圖的理想國可說就是這樣的狀態，因為理想國內羣體和個人皆奉公平正義為最高德行。

如果說社會是由多數相互重疊並交錯的權力關係網絡所組成的(Mann, 1986: 1)，而公平之規範又是支持或對抗這種權力組合之重要依據，那麼任

何爭議涉及這個社會中成員之權力或其他重要社會資源的分配公平性時，此爭議必然是一道德性及政治性的爭議。這次土地增值稅制改革爭議之「泛政治化，泛道德化」即可作如是觀。

本文探討土地增值稅制改革爭議之方向，就是針對土地增值稅制所根據的分配公平規範作分析，並從改革爭議之現象來看公平與權力之關係。由於租稅是國家依權力強制課徵，其目的是為了滿足國家的需要(葉錦霞，1986)，因此，稅制之公平性，就公平與權力間關係的研究而言是一極佳的課題。

嚴格說來，社會學界目前所討論種種分配公平(distributive justice)的問題中，尚未觸及稅制公平性的問題。社會學界討論分配公平之重點是在正面性報酬如薪水(Jasso and Rossi, 1977; Alves and Rossi, 1978)，或社會聲望(如Nock and Rossi, 1978)等之分配。至於說，負面性報酬之分配公平上的研究，則著重在非經濟性之社會貨物(social goods)方面，如刑罰(Hamilton and Rytina, 1980)等。對於像各種租稅，規費或罰款這種負面性經濟貨物的分配公平，則尚無系統性的研究。雖然社會學在分配公平研究上的範圍有其侷限，但社會學在分配公平理論上的發展及實證研究之成果，對了解如稅負或規費等負面性經濟貨物分配公平上的問題，仍然有所幫助。

二、社會學對分配公平的一些看法

目前社會學界仍無任何一個為大多數研究者所接受之全面普遍性的分配公平理論，²但綜合言之，大家對於一般人如何做公平判斷(fairness judgments)則有一些共識。首先，根據身份價值理論(status-value theory)的看法，一般人在判斷什麼情況是公平的或是不公平的，必須要有一衆人共同認定的參考架構。這個參考架構基本上是告訴我們什麼樣身份的人應該得到什麼樣的待遇(Berger et al., 1972, 1977)。這種參考架構並應具有一致性，區分性及平衡性等原則。所謂一致性即某一種身份的人應得的待遇只有一種。如果說一種身份的人有兩種不同待遇的話，一般人就無法做公平比較了。參考架構的

區分性是指一個參考架構應區分不同身份之人，以及不同的待遇。至於應如何區分受分配者的身份，則牽涉到參考架構的種類，下面會進一步討論。參考架構的平衡性是說如果身份已區分成高低，則身份高者應得到較高或較好的待遇，身份低者則得較低或較差之待遇(Berger et al., 1972: 134)。參考架構要具有這三性質，才能成爲一有規範性之公平比較的標準。

在參考架構中所區分之不同身份的人，並非指特定個人，而是指廣泛具有某種特性的一羣人 (generalized individuals who possess given states of given characteristics) (Berger et al., 1972: 128)。因爲有這種參考架構的存在，一般人才能用它來區分特定的人或團體是否依其身份得到了公平的待遇。

社會中到底有幾種這類的參考架構作爲一般人公平判斷的規範，社會學界至今仍莫衷一是(參見關秉寅，1993)。談到參考架構之種類就涉及了如何區分受分配者的問題。這也是自亞里士多德提出「相等者要以相等對待之，不相等者要不相等待之」(equals should be treated equally and unequals unequally) (Aristotle, 1980)的分配公平原則後，任何認真研究分配公平者，都必須回答的問題。大家對這抽象的原則雖有共識，但應該如何具體的區別人之等別，則有不同的意見。

目前社會學界的討論中，最常提到的區分標準，也就是分配公平的規範有三種：絕對平等(strict equality)、需要，及貢獻(deserts)(Deutsch, 1975; Cohen, 1989)。不過，這三樣規範仍不足涵蓋一般人做公平判斷時所用之規範。諸如受分配者之能力或身份等亦常是人們所用之分配標準。因此有些學者認爲若以受分配者之某些特徵來區分的話，公平的規範應有六大類。此六大類爲絕對平等，需要，貢獻，能力，身份，以及分配程序等(Hochschild, 1981)。前五大類基本上是對所有受分配者作不同程度之區別(differentiation)。區別最少的自是絕對平等。依此標準分配時，受分配者間並無任何區別。而區別程度最大的，是依身份來分。特別是以受分配者與生俱來的先賦身份(ascribed status)如性別來做分配標準時，區分的程度最大。至於說分配程序，主要指

的是先來先給，抽籤或平均機會等標準。這些標準涉及受分配者得到東西的機會，其區別程度需視分配程序之方法而定。通常這種分配程序之規範是用在所分配的東西數量有限，並且不太考慮受分配者任何特徵的情況下。

有些學者認為上述六類分配公平規範中的絕對平等和需要兩種規範在本質上和其它的規範有所不同。如布里克曼(Philip Brickman)等人即視絕對平等和需要是一種總體公平(macrojustice)，而不是如貢獻或身份等規範所考慮之受分配者個人是否得到公平待遇。後者是屬於所謂個體公平(microjustice)之範疇(Brickman et al., 1981; 另見Folger, 1984)。這兩種範疇之公平考慮經常是不能兼顧的。譬如說，若依個人貢獻來分配，其分配結果可能會使某些人之需要無法獲得滿足。一般人所謂的社會正義主要是指絕對平等或需要這種總體公平之規範，因依這兩種規範分配時是將社會每一個成員都考慮到了。

除了上述六大類分配公平規範外，另一種常為人所關心的是達成分配決策過程與方法的公平性。此即一般人所說的「程序正義」(procedural justice)。程序正義著重的是分配之手段而非目的(Tyler, 1987)。程序正義與上述六類分配公平規範的關係是，程序正義常涉及在實現或執行以上六類規範分配時所用之方法及程序是否有一致性。譬如說，分配標準之決策過程是否公開化，以及作成決定後是否依一定程序公正的實施等，都是程序正義所關心的。

社會學家將分配公平規範予以分類的目的是要了解一般人在什麼情況下，會用什麼樣的規範，並有多少共識。目前社會學界在這方面的討論基本上是著重在分配正面性報酬時，上述分配公平規範會受到那些因素的影響。³這些因素在分配負面性報酬時是否仍有影響力，則仍是未知之數。因此，在此僅討論幾項應與本文主題有關的因素。

首先要提到的因素是分配之目標為何。德衣區(Deutsh, 1975, 1985)認為如果一樣東西的分配是為了達到羣體團結或成員福利之目的，則適用之分配公平規範是平分或需要。如果目的是為了鼓勵生產或效率，則依貢獻來分配的適用性及公平性較高。雖然德衣區的討論是針對正面性報酬之分配情況，

但其基本觀點和前述布里克曼等人之觀點一致。因此，即使是在負面性報酬如租稅之分配的情形下，爲了社會整體的團結或福利時，則稅率之公平性以考慮如何滿足社會成員之基本需求爲主。但要提高社會資源之生產或使用效率時，則稅率之公平性是以減少高生產者或高效率者之負擔爲考量之標準。

分配之目的事實上經常關係到與所分配之社會貨物(social goods)或資源爲何。渥爾哲(Walzer, 1983)認爲每一種社會貨物都是社會成員所建構及生產的，因此任何社會貨物之分配是依社會所賦與此貨物之意義而定。亦即每一種社會貨物都有其適用之公平規範，而構成一特定的公平領域(a sphere of justice)。要是任何公平領域的界限被破壞了，則不公平感會油然而生。例如在政治權力之領域內，如果政治人物不以其說服力來爭取選民，而是以金錢收買，則此一領域的界限即被破壞。人們對金權政治之反感，即因金錢和政治權力兩種不同公平領域之界限被違反了。

實際研究的結果顯示，在臺灣社會中，一般人對於不同種類之社會貨物該怎麼分，也有相當一致的看法(Kuan, 1993)。譬如說，一般人認爲社會福利或服務性的貨物如教育補助等，應以需要爲主要分配標準，而經濟性貨物如工作獎金，則應以功績爲主要分配標準。但和權力有關的資源如高級主管的職位該如何分配，一般人則無共識。由此可推論的是，任何社會貨物的分配要是影響到被分配者原有的權力或控制力量時，必然也是爭議性較高的。

此外，在分配任何一種社會貨物時，大家所爭論的也常常不是那些有共識的主要分配規範，而是其它和對個人有利之次要分配規範。也就是說，引起爭議的，經常是在考慮應以那些較無共識之規範來配合主要規範，以分配一些稀少的資源時。這點也關係到社會共識程度的問題。過去研究中，曾發現教育程度較高者，可能受到啓蒙主義理念的影響，較傾向平等主義(qalitarianism)(Robinson and Bell, 1978)。但在臺灣社會中，則教育程度較高者，普遍有注重貢獻或成就這類規範的傾向(Kuan, 1993)。另外，一般社經地位較低者，也有較高之平等主義的傾向。相對的，社經地位較高的，則較注重貢獻或成就等分配標準。綜合言之，社會成員在分配公平規範的選擇

上，常會受到他們在社會階層之位置的影響。

最後要提到的是，社會整體的發展和文化因素，也會影響到公平規範之選擇。一項比較社會的實證研究結果顯示，在社會階級關係較不明顯或結構分化較單純的社會裡，因成員會較注重社會團結，所以有較強烈之平等主義的傾向(Tallman and Ihinger- Tallman, 1979)。此一研究也發現在物質資源較充裕的社會裡，人們比較注重人際關係，而非消費性財貨。若根據前述德衣區之觀點推論，則在此種社會之成員會較注重平等或需要之分配規範。在文化因素方面，一些研究結果顯示中國人因較注重人際關係，故較傾向平等主義(Bong et al., 1982; Leung and Bond, 1984)。從這些研究結果來看，臺灣的社會應是較傾向平等主義的社會。這是因為臺灣社會目前可說是物資充裕的社會，但社會階級的分化尚不明顯，再加上重視人際關係之文化因素影響，臺灣社會整體來說應是較傾向注重平等或需要這類分配公平規範。當然，這種整體之傾向，仍會因成員之社經地位及其它如城鄉之社會經濟結構的差異而在個人間或區域間有程度上的差異。

綜合以上所述，另可做成以下三個推論：(1)當一種社會資源或負擔的分配目標是多元的時候，因需同時考慮不同甚至相對立之公平規範，故較可能產生分配公平性之爭議。(2)當提供公平判斷之參考架構內容改變時，因其一致性與平衡性與先前之架構不同，故亦會引起分配公平性的爭議。自然，改變的程度愈大，因受影響者愈多，爭議也會愈大。(3)當社會結構分化逐漸複雜，但整體社會物資也逐漸富裕時，究竟何種公平規範應為社會公平之基礎，或各種公平規範應如何在比重上做搭配，必然會引起較大之爭議。這三個推論顯示出分配公平規範的一個特性，也就是分配公平規範是多元的。當我們提到公平時，公平的意義是多重的。因此，分配公平之規範不僅是有約束人際互動之作用，也可被策略性的運用來達到某些目的。這些規範是一種社會成員共享的知識，也是一種文化表達(cultural expression)，就如同語言一般。由於公平有多重的意義，在分配情境中，如何確定其中某一意義，和權力有相當大的關係。如何綜合各種公平規範來達到某些目的，也常涉及

權力的運作。這些都將在下面作進一步的討論。

三、土地增值稅制與分配公平規範

上節所述之各種分配公平規範是人們在日常生活世界互動時所依據之規則，是屬於社會整合(social integration)層面的。政府在制定稅制時，所考慮之問題，雖然主要是在各制度及羣體間關係的系統整合(system integration)的層次上，但其目的之一是在維持社會整合所依恃之規範架構及集體認同的意識(Habermas, 1979)。⁴因此，政府行事之合法性來源之一是在維持日常生活世界中，包括公平在內的各種規範。此外，現代社會一個明顯的特徵是在同一政府下有著不同集體意識的社羣，因此政府在維持社會整合時，如何讓各社羣透過合理安排之程序來達成共識，成為政府行事最重要的原則(Habermas, 1979: 184)。由此推論，當共識整合之合理的安排並不存在時，政府行事的正當性就會出現危機，進而影響到社會整合。這種情形下所發生之爭議，自會因規範架構受到威脅而呈現道德化的現象。

土地增值稅制(事實上任何稅制)和分配公平之規範有直接明顯的關係，而此次土地增值稅制改革爭議之泛道德化的原因之一，即根源於達成社會共識之合理安排程序有根本的問題。本節之目的是分析土地增值稅制內所含之分配公平規範，下節則討論土地增值稅制改革所帶來之公平性爭議的一些現象。

我國土地增值稅是依照國父遺教之平均地權，漲價歸公，地利共享等主張而來。漲價歸公之主張明文規定於憲法第143條之「土地增值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之」的條文中。很明顯的是，漲價歸公之精神和「貢獻」此一公平規範有關。土地之增值，依憲法條文認定是因兩種貢獻而來。一是土地擁有者或以勞力，或以資本之投入而得。另一增值來源則為其它社會成員之直接或間接的貢獻。因此在扣除因土地所有人之貢獻而得之增值後，其餘之增值要歸國民共享方為公平。此外漲價歸公本身也是一個手段，其目的是在土地私有制下達成及維持地權之

平均，防止土地之壟斷及投機。所以漲價歸公與其它分配公平規範，特別是平分與需要這類平等主義之規範有關。

漲價歸公之公平理念需要制定更詳細的，如現行之「平均地權條例」以及其它相關之法規來落實，因此就像所有的道德規則(moral codes)的結構一樣，漲價歸公之理念和實際執行理念之法律間有一種道德目標(moral objects)與實際計畫(real programs)之間的關係(Wuthnow, 1987)。道德目標常是一種理想，如「行上帝之旨意」，而實際計畫則是企圖達到此一理想的實際行動，像上教堂，讀聖經等。

也正如一般道德規則中之實際計畫一般，土地增值稅制之各項條文並未能完全實現道德目標。在實踐漲價歸公之道德目標時，最重要的部分，應是畫定土地所有人之貢獻與自然增值間的界限為何。但就以「平均地權條例」來看，土地增值部分基本上是按倍數累進課徵(第46條)。⁵此雖可解釋成漲價倍數愈多者，則自然增值部分或社會貢獻愈大，但就其它相關條例一併觀之，如一定土地面積適用優惠稅率，與各項減免土增稅之條例等，皆指出「平均地權條例」中漲價歸公之部分，並非著重在畫定私人貢獻與自然增值間之界限，而是著重在節制私人之土地與財富之累積。換言之，法律是著重在平等主義之原則與私人土地所有權之間找一均衡點。事實上，私人之土地所有權，是因私人自己努力合法獲得，或是繼承而來，因此可看成是一種私人因貢獻所得之身份，或是一種應該享有的權利(entitlement)。所以實際之解釋是趨向在總體公平及個體公平之間找一均衡點。

各項法條形成這種實際解釋之原因，基本上是接受了私人與社會間之貢獻難以清楚界定，或即使能界定，但如全部漲價歸公，地主可能因毫無利益可圖而不予出售，導致資源不能有效運用，或其它制度如土地公買公賣無法建立等看法(李金桐，1983：290 - 291)。而這些看法及這種實際解釋之根本原因是和土地此一社會貨物之性質與使用目標有關。土地之數量是有限的，其使用目標則是多元的，牽涉到了全部民生活動。我們要用土地來蓋房子，種農作物，興建各種公共設施，以及工商業發展所需之設施等。爲了要達到

這多重目標，自需考慮各種不同之分配公平規範。

以「平均地權條例」爲例，條例中考慮到了依需要、使用能力，以及身份等各種分配公平規範，來作爲稅負制定及土地使用規定之基礎。以需要爲考慮標準而制定之條文包括如自用住宅用地之地價稅較低(第20條)、私人捐贈供社會福利事業使用之土地免徵土地增值稅(第35條之一)、自用住宅用地出售後另行重購者可依法取回已徵之土地增值稅(第44條)，以及依法作農業使用地移轉與自耕農時免徵土地增值稅(第45條)等。這些減免稅率之法條，皆可解釋爲因社會整體或個人之需要而制定的。

依照使用能力爲考慮標準之條文包括了如私有土地未在限期內使用者，加徵空地稅或照價收買(第26條)、私有空地限期使用(第74條)等。至於說條例中牽涉到身份規範的考慮者，基本上可分成兩類：一類是因上述幾項規範之考慮而產生的法定身份，如自耕農，自用住宅或自營工廠用地所有人等。事實上不將百分之百自然增值歸公，即在某種程度上，對土地所有權人此一身份予以尊重；另一種身份則關係到土地所有權人是否有意違背漲價歸公，平均地權等道德目標，這可說是一種道德身份(moral status)。現行「平均地權條例」中規定違背土地法律，從事壟斷或投機買賣者，得處以刑罰(如第83條)。如將「平均地權條例」當成是實踐道德目標的實際計畫之一，則此種罰則不僅是在違法行爲及責任上的認定，也是一種對道德責任之認定。違反土地法律者，不僅違法，也是在道德身份上有缺陷。

「平均地權條例」中公告土地現值之制度，可說是一種以法定方式設定上述各種公平規範下所產生之各種身份的人與稅負間的關係。因此從前述之身份價值論的觀點來看，這是提供公平判斷之參考架構中非常重要的部分。「平均地權條例」中有關地價評議委員會，規定地價程序等則自是關乎合理安排之程序及程序正義。這些程序皆與系統整合與社會整合(或日常生活世界)間之溝通及政府之合法性有關。

依上述之分析，現行土地增值稅制之制定，牽涉到多種分配公平規範。雖然整體觀之，此制度之設計傾向於總體公平之考慮，但因土地使用目標並

非單一，以及土地數量之限制，因而加入了不少在個體公平層次上之考慮。依上節所作之推論(1)來看，要兼顧這兩種不同層次之公平性是極困難之事，加上不同之公平規範的考慮，並非對不同社羣有同樣之公平性。在今日之政治環境來看，現行土地增值稅制之得以制定，簡直就是奇蹟。而其之所以能被制定，一言以蔽之，是當時政府在掌握極大之行政權力運作下所制定完成的。

在此以兩個例子來進一步突顯這種政府以權力運作來確定「平均地權，漲價歸公」道德目標之實際意義的作法。首先，就是否能明確界定私人投資貢獻與自然增值部分，以及是否應將自然增值部分做百分之百的徵收而言，歷來財稅專家即有相對立的意見(蘇志超，1974；李金桐；1983；楊大博，1992)。目前以累進倍數課徵部份增值之制度，僅是採行其中一方之觀點。其次，民國61年以前，土地增值課稅基本上是一種依人民申報實際交易價格為課徵基礎。但因經常有申報現值過低，且稅捐與地政等稽查單位時有地價調查困難，審查意見相左的情形，故於61年後，改以公告現值為課稅的基礎(楊大博，1992：293 - 308)。

以上兩例說明了在各種主張間，政府以權力確定漲價歸公的實際作法，以及稅收制度的公平標準，而此意義及標準並不一定和日常生活世界中所依循的完全一致。不過在這裡要強調的是，在制定土地增值稅制度時，即使在戒嚴時期，政府的權力也不是絕對的，而只能說是主導性的。如民國43年公布實施之「都市平均地權條例」，即因輿論認為稅負過重，而於47年做了修正而降低稅負(楊大博，1992：172)。事實上，只要政府權力之合法性的來源之一，是對人民土地私有權之保護，則政府不可能在土地增值稅制上有絕對的權力。也就是說，土地所有人在某種程度上擁有對抗土地增值稅的權力和資源。

四、土地增值稅制改革公平性爭議之分析

雖然土地增值稅制是以政府權力為後盾而形成的，但這並非說此制度

即是不公平的。如上節所分析，土地增值稅制內所含之公平規範並不是單一的。因此，此制度是否公平，要看是依那一個公平規範或那一層次的公平規範來判斷。如以社會整體之住的需要來看，自民國65年起到民國81年，住屋擁有率已從67.36%增至80.9%，而平均每戶建坪亦由23坪增至35坪。⁶此外，若以家庭財富集中程度比較，我國前20%最富有家庭之資產，占全體家庭資產的49.7%，遠較英國之85%，美國或法國之81%為低，也較澳洲之66%及瑞典之65%為低(行政院主計處，1992a：7)。這些統計顯示出，包括土地增值稅在內之整體土地政策，在平均地權與平均社會財富分配上都有直接或間接的貢獻。

但是另一些統計資料顯示出，這個制度在近幾年來，似已逐漸不能達到平均地權，漲價歸公之目標。首先以民國77年和民國80年兩次臺灣地區國富調查的資料來看，全部戶數中20%最富有家庭之資產毛額(包括住宅在內)和最窮的20%家庭之資產毛額的倍數差距，已由77年的6.91倍增至80年的8.23倍。都市與鄉村間每戶家庭資產毛額倍數差距則由1.16倍略增至1.22倍。⁷最富與最窮家庭間以及城鄉間家庭財富差距擴大的主因，是受房地產價格飛漲的影響。民國80年平均每坪房地產現值較民國77年上漲了60%，且遠較同時期之家庭可支配所得增加(43%)為大(行政院主計處，1992a：14)。

上述統計顯示，目前土地增值稅制在抑制土地價格狂飆，特別是都市之房地產價格上，並非十分有效。這些統計加上如都市自有住宅百分比為74.10%，鄉村為93.23%(行政院主計處，1992b：106)等資料來看，城市與鄉村間有相當明顯的差距存在。此外，以臺北市居民要儲蓄約31.01年才能買到卅坪的房子，其它地區不到20年；全臺灣地區最富有的20%家庭中有42.1%是住在臺北市(行政院主計處，1992a)，以及臺北市住宅自有率只有約70%(行政院主計處，1992b：95)等資料顯示，臺北市居民所感受的財富差距以及居住需求之差距很大。這種城鄉客觀條件上的差距，自然會影響城市與鄉村居民在土地增值稅制公平性判斷上的差距。對都市不少居民而言，住的需求是較重要的公平判斷標準。對鄉村居民而言，則如何保有土地及土地

增值，才是其利益所在。

土地價格飆漲，不僅影響財富分配，城鄉差距，也影響了工商發展，農地利用，及公共設施建設等。這對政府而言，自是在社會系統整合上的重要問題。自民國76年下半年起都市及鄉村土地價格飛漲的原因很多，例如經濟快速成長，國民所得遽增，人民置產保值心理等。而土地增值稅制有漏洞及炒作農地等只是其中一部分因素(楊大博，1992：335 - 341)。而政府及希望穩定土地價格者，只針對土地增值稅制提出主張，是因為這些因素是可以透過政府權力立即加以改變的。另外，土地價格飛漲，也突顯出土地增值稅制此一實際計畫和漲價歸公之理想目標間的差距。至於其它因素如人口向都市集中，經濟快速成長，或人民保值心態等，則非政府所能或願意改變之因素。

由於土地增值稅制是以政府權力為基礎所確定之制度，當政府要重新定位此制度及確定公平性時，必然影響到和此制度有利害關係之各社羣。如都市與鄉村居民間，在客觀條件下對此制度公平性的共識程度已降低。加上土地增值稅制法律條文複雜，政府決策單位態度因受各種壓力搖擺不定，使社會各方對政府改革案處在一種一知半解的狀態。在此狀態下，各社羣所表達之意見應是相當直接反應其利益所在。而這些不同利益之表達方式之一顯現在認為稅制應該如何改革才是公平的意見上。利益之表達是要透過文化所許可或賦與的方式，而公平規範之主張即為其中一種。

對政府來說，土地增值稅制改革的利益是多重的，而其中之一是回到原來土地增值稅制中各種公平規範考慮下所達到的一種整合的狀態。這種狀態之被破壞是土地增值稅制上的一些缺失，無法有效抑制地價飛漲所造成的。這些缺失包括如有些地區公告現值與實際價格相差太遠；財團利用有自耕農身份者收買有發展潛力的農地；財團在兩次公告現值期間買賣土地規避稅負，來達到利益輸送的目的等。此外土地炒作者亦常設法影響地方政府負責地政的單位，改變土地使用計畫或影響公告現值之設定。簡言之，對政府來說，現行土地增值稅制最大的問題是無法有效課徵合法或非法規避之增值，

其中又以財團所規避之增值最爲可觀，因而造成貧富差距擴大，都市中產階級望屋興嘆之情形，破壞了原有之利益均衡點。由於都市中產階級之利益受到之威脅最大，因此政府之社會公平主張主要是在滿足都市住之需求。

在這種可說是回到原來複雜的總體公平和個體公平之均衡點的目標下，政府土地增值稅制改革之著眼點在於局部修改相關法律，而非做根本制度之改變。這是爲何去年(1992)土地增值稅制改革爭議激化後，李總統所說土地增值稅爭議在於實際稅率高低，以及政府一再強調無所謂二次土改名詞的理由。⁸從政府主管土地增值稅制改革的單位看，土地增值稅制改革主要是杜絕一些法律漏洞，以防大量稅負之規避。因此土地增值稅公平性的問題也就化約成立法技術，以及執行權力的技術問題。

若以法國學者傅柯(Michel Foucault)的觀點來看，如何透過執行技術來監控(surveillance)及評估個人，正是政府權力或任何型式權力之核心問題。所以財政及內政兩部將土地增值稅制改革之重點放在依土地實際交易價格做爲土地增值稅課徵基礎在技術上是否可行，幾乎是不可避免的。民國61年以前依實價課稅失敗的原因，就是政府在組織和資源上並沒有執行查緝的能力。而這次財政部提出以實價課稅之方案，即一再強調現在在查核技術層面上不是問題。⁹但是反對此方案者如內政部，則認爲實價課徵在各項配合制度未建立前，技術上是不可行的。如只針對部份交易查核，或查核不到極有技巧之規避行爲時，則會引起程序正義的問題，也達不到實質公平之目的。因此內政部主張調整公告現值接近市價，以及避開地價評議委員會之權力干預等方法。

兩部在課稅方法上產生的爭議原因之一，在於對一般人民抵抗或規避政府執行監控技術的程度與能力上有不同的假設。財政部認爲實價課稅可行性很高的理由爲誠實守法者占多數，因此只要針對少數，特別是大地主或財團，低報成交價格者加強查緝即可。此外買賣雙方彼此利害關係是相對立的，故買方基本上不會願意配合賣方低報成交價格，以免未來出售時之利益受損(見註9)。換言之，財政部的假設是社會大多數人是遵守道德規範，甚

至對平均地權，漲價歸公之道德目標，以及土地增值稅制之公平性有相當高的共識。此外，大部分人在市場交易時是自私且獨立不相屬的，買賣雙方的利益是對立的，因此在透過各種管道查核下，一般人抵抗或規避執行監控的程度及能力都不大，故實價課稅不是困難之事。持反對意見者，則基本上認為一般人是自私自利的，且會因種種原因，運用各種手段聯合他人，一起規避政府之監控，以達到自利之目標(陸潤康，1992)。

從社會學之觀點來說，後者之觀點可能是較接近社會現實的。畢竟人不僅是依市場之交換法則從事經濟活動。其它社會關係，如親情，友情，乃至於經常性之經濟互動所建立之互信關係等，都會影響到經濟行為。也就是說，經濟行為是包嵌在整體社會關係的網絡中(Granovetter, 1985)。即以報紙所報導的一些財團利用各種政經關係或親友關係輸送利益的手法看，¹⁰這些逃漏稅的方法，只有在重視人情及互信的基礎上才可能發生。這種社會關係，自然不只是財團才有。因此一般人對抗政府監控之方法，不僅是在物資資源的掌握上，也在人際關係之組織資源的掌握上。

如前已言，兩部雖在徵稅手段上有爭議，但在維護原來稅制之各方利益的複雜均衡點的目標則相當一致。也因如此，才有兩部之各種折衷方法，來避免因手段可能引起對此複雜均衡之破壞。但在此兩部目的相同，手段不同的情形下，為何會引起一場泛政治性、泛道德性的社會爭議？這可從土地增值稅制之複雜的公平均衡點，以及土地增值稅與漲價歸公之道德目標的差距兩方面來談。

在政府稅制改革政策不定及不詳的情況下，社會各方對於不同課稅方法可能帶來利益上的影響，有不同的理解。各方也因利益不同，而對土地增值稅制及改革方案之公平性有不同的意見。基本上這與先前所提，當提供公平判斷之參考架構的內容改變時，會引起分配公平性的爭議之推論(2)相符合，無論是以提高公告現值或實價課稅，都改變了參考架構內容。而改革之不同方案，也突顯出提供公平判斷之參考架構並不是只有一種，這也是引起爭議的另一個原因。

在對實價課稅實施範圍有誤解的情況下，長期擁有土地的地主或農民認為依實價課徵土地增值會造成一些不公平的情形。其中之一是政府會在徵收土地時，依較低之公告現值徵收。但在地主賣土地時或農地變更地目時，政府會依實際交易價格徵收增值。地主或農民因長期持有土地之故，土地增值極大，因此稅負極高。在此種情形下，有兩種不公平的現象。第一、政府所用之公平判斷之參考架構不一致，政府將永遠是贏家。這也是政府權力之不當使用。第二、稅負太高，很可能使地主或農民無法保有他們長期持有的土地。這種情形，等於是剝奪了他們應有的權利，也違反了原來土地增值稅中考慮依貢獻及某些如農民身份為課稅基礎之公平規範。

由於財政部提出實價課稅是針對財團或大地主，自然這也是一種針對某種身份來分配稅負之作法。對於財團或大地主來說，他們所作所為是在法律允許範圍之內的，因此針對他們的身份來增加稅負是不公平的，因而認為政府及社會有所謂的「反商」情結。爭議過程中，有人提出依實價課稅是外省人爭奪本省地主土地之說法，基本上也可看成是一種訴求於依身份為課稅基礎是不公平之主張。換言之，這樣的公平訴求是認為一般人對於依某些身份如省籍等來分配權利或義務是不會贊成的。

對於都市中無住屋者，乃至於一般中產階級希望未來子女有房子，以及無法取得土地之中小型企業來說，需要是主要的公平判斷依據。在認定實價課稅較能達到抑制土地價格飛漲及土地炒作壟斷之前提下，自較贊成依實價課稅，而對反應市價較慢之公告現值則採反對態度。

這些不同社羣因利益不同而提出不同之公平主張，就是否採用實價課稅之爭議來說，似無交集可言。但這些不同主張中並沒有任何一個否定漲價歸公之理念。也沒有人主張百分之百漲價歸公。換言之，在這看似無交集的爭議中，仍然有些共識存在。大多數人所爭議的是「漲價歸私」的程度而已。在了解了這一點後，這次土地增值稅制改革爭議可從另外一個角度來看。

這另一角度是將這個爭議放在過去幾年來整個社會快速變遷的架構來看。這次爭議可說是與當前因社會急速轉變所產生之道德秩序的危機感息息

相關。在過去幾年內，長期為多數人視為當然的道德秩序已經起了大變化。在政治領域上，過去視為死對頭的「共匪」，現已成為可謀共同經濟利益的中共當局；過去視為叛國的台獨主張，現已成為公開的政黨主張，不少台獨人士也成為民意代表。在經濟領域內，經濟快速成長，台幣升值等因素，促成股市狂飆，大家樂、六合彩風行；追求金錢與身份成為社會風氣。這種種政治經濟上的變化，使不少過去道德秩序所定下之界限變成模糊不清。在這種情形下，社會成員往往會有道德秩序上的危機感，而需要重新肯定或重行定義社會關係，社會規則及道德界限(Douglas, 1966)。重新肯定道德秩序常有的方法之一，是找出違反規則或界限者。這裡所謂之界限或規則，可廣泛包含集體之價值觀、社會關係，特別是權威關係，以及集體對事物之定義等。

先前已提及，土地增值稅制與平均地權、漲價歸公之理念間是具有一種道德規則之結構的性質。做為實際計畫之土地增值稅制與漲價歸公的道德目標間的差距，在土地價格飛漲時會特別突顯出來。一般人開始關心原有之社會期望或價值觀如「有土斯有財」等是否能夠實現，也開始對貧富差距有更敏銳之感受。這種情形再加上整個社會道德秩序發生變化的大環境，正提供了一個重新肯定道德秩序的時機。

這次爭議發展過程中，學術界幾乎是一面倒向支持財政部實價課稅的主張。這種傾向不僅和學界大多數人是都市中產階級之社經地位有關，也和學界在定義及肯定道德秩序上扮演相當重要之角色有關。這種傾向和先前所提，高教育者因受啓蒙思想影響，有較強烈之平等主義傾向，以及另一方面也有較強烈之重視貢獻此種公平規範的傾向相符合。畢竟在平均地權和漲價歸公之道德理念上，平等主義和貢獻兩規範是相容的。平均地權是人人能有地，人人能有屋；而漲價歸公部分，則是社會對地利之貢獻歸社會所共有。

爭議過程中，前財政部長王建煊的表現，也是學界支持財部的原因之一。王部長所表現的，正是一種為追求道德目標而義無反顧之行爲與態度。這種表現也正是道德秩序需要加以肯定時所需要的。相形之下，內政部長吳

伯雄改變立場，支持提高公告現值的行爲，則被視爲是一種放棄道德目標之舉。吳部長的行爲，也被認爲是受到財團或與財團掛鉤之各種勢力的影響。這種影響違反道德秩序所界定之金錢與政治權力的界限。

在爭議中，財團是被視爲違反道德秩序之罪魁禍首。財團輸送利益或規避重稅之行爲或許都是在法律允許之範圍內，但是其所做所爲無論以平等主義或貢獻之公平規範來衡量，都被認定是違背了道德秩序所允許的範圍。此外，財團被認定爲與政治權力掛鉤，或企圖不當影響政治決策，也破壞了政治權力領域內應有之分配公平的規範。

不過，在定義道德秩序之界限時，被畫在界限外面的財團或地主，自然不願被認定爲是違反道德秩序的人。長期擁有土地者，就會認爲他們擁有價值高昂的土地，並不是他們的錯。土地價格暴漲也不是他們所造成的，而是加諸在他們身上的。因此當以實際交易價格爲基礎而增加他們稅負時，違反了道德秩序中，道德上無責任者應不受懲罰之規則。所以，這場土地增值稅制改革爭議，在現在這種道德秩序之情況下，幾乎是無可避免的會成爲一場泛道德性的爭議。

五、權力與公平關係初探

這次土地增值稅制改革爭議呈現出一種多元社會勢力爭相企圖影響政府決策之現象。這些不同勢力對於各種改革方案之公平性有不同，乃至於相對立之主張。不同的公平主張中也呈現對政府的權力有不同的看法。對於地主或農民而言，政府不當之稅制改革會侵犯到他們私有財產之權益，因此他們的公平主張如以單一參考架構徵收及課稅等，是希望能節制政府的權力。而對於需要住屋或土地者來說，他們的公平主張如以實價課稅以抑制土地價格等，則是期盼透過政府的權力來達到某種社會公平的理念。而這次爭議中，無人對目前土地增值稅制中允許部份漲價歸私提出反對意見，或對私有財產制本身提出質疑，若以馬克思(Karl Marx)所說「在每個時代，統治階級的觀念就是主導觀念」的觀點(Marx and Eagels, 1976: 67)來看，或許會認爲漲價

歸公的作法，根本上是資本主義社會之統治階級在掌握生產知識之工具後，所製造出來的公平觀念。換言之，馬克斯或許會同意司拉西麻查斯之「強者即正義」的主張。因此，這次土地增值稅制改革爭議過程中，不僅呈現了公平之多元意義，也表達了對於權力的特性，以及權力與公平間關係的各種不同看法。本文的結尾也就希望透過此爭議所呈現的現象，對公平與權力的關係做一個初步的探討。探討的目的是想指出在什麼情況下，權力和公平可以是相輔相成的，什麼情況下則是相對立的，或是呈現主從之關係，而使公平成爲一種意識型態。

在進一步討論兩者關係前，要先簡單的討論一下權力的性質。從蘇格拉底諸人所談之公平規範的起源中，已指出一項最爲人所注意之權力的性質，那就是權力的壓制性。有權力者往往能占人便宜而不被報復。這也是權力經常被看成是和公平敵對的原因。權力的壓制性往往被視爲是權力之本質。如韋伯(Max Weber)對權力所下之定義即爲「在一社會關係內的行動者是否能不顧反對而執行其意願之可能性，不論這種可能性所依據之基礎爲何」(“the probability that an actor within a social relationship will be in a position to carry out his own will despite resistance, regardless of the basis on which this probability rests”) (Weber, 1947: 152)。當權力被認爲具有壓制性時，權力是一種零和式的，也常被視爲是一種稀有的資源。

可是如果權力是零和式的，則在社會關係中的行動者會爲了自己的利益而不斷衝突，在這種情形下如何能有某種程度的社會秩序及整合性的社會制度呢？對帕深思(Talcott Parsons)來說，社會生活中有明顯的合作行爲，因此權力不一定是零和式的，而是有促進性、建設性的。當權力就如其它社會行動般是在一種規範的情境下運作時，可以用來追尋社會的集體目標及秩序(Parsons, 1967)。換言之，權力一方面是受規範之約束，一方面也促成社會秩序之形成。帕深思認爲權力就像是貨幣一樣，是一種具循環性的社會資源。在民主社會的政治體系中，權力這種資源可暫時集中在某些政治職位上，讓這些在職者，藉這些權力來達成集體目標，甚至是創造出更大的權力。這種

權力的觀念也就是一般所謂的權威。

正如克雷格(Stewart Clegg)所指出，帕深思這種權力的觀念基本上是運用在目標導向(goal-oriented)的組織情境中(Clegg, 1989: 137)，這點是很重要的。因為組織是可以在共識下產生的，且將權力的運作限制在共同形成的規範中。在這種志願參與並有共識目標的組織，其權力對組織成員而言是具建設性的。這種組織型式的規模可小至志願服務團體，大至全民充分參與的民主國家。若是組織內成員大都不是自願參與或無參與組織目標形成之過程及影響決策之管道，則權力對這些成員而言，自屬於壓制性的。

帕深思的權力觀念很明顯的是假設權力是多元的或分散在多數人手中，而非集在少數人的手中。通常認為社會之權力是集中在少數權力精英論者(Mills, 1956; Domhoff, 1978)的看法是，這些精英通常是來自相同家庭或教育背景，而且控制著社會上重要政治及經濟組織。這些精英經常會以操縱民意或政治機器的方式，來保持自己的利益，而不顧大眾的正利益。因此精英論者基本上是視權力為零和式及壓制性的。但此一觀點更重要的觀察是，這種壓制性並不一定是明顯透過力量來宰制，或有明顯的可以被觀察到的企圖。也就是說，權力的運作可以透過諸如控制傳播媒體、教育系統、及決策核心位置等，化為無形之合乎權力精英或統治階級利益的意識型態(Lukes, 1974)。這個權力的性質，可說是透過組織之運作來影響一般人在日常生活世界中行動之規範，以確定社會規則之意義及成員間之關係(Clegg, 1989: 201 - 211)。

在此要特別指出的是，權力多元論者並不一定採取和帕深思一樣的看法，認為權力不是零和式的。事實上，一些多元論者如達爾(Dahl, 1957)即視權力為零和式的，而多元的權力中心是在爭取社會上某些議題之主導權，因此多元的權力中心是導向社會衝突而非社會整合的。此外，多元論者如傅柯(Foucault, 1980, 1983)認為權力是與社會體(social body)的範圍相同，但權力之運作常是透過知識之生產。因此，權力多元論者中也有權力運作可以是無形的看法。但傅柯也與一般認為權力之無形運作是透過某種主流意識型

態(the dominant ideology)的看法有所不同。他認為知識是無所不在的，也不是只替某一特定階級服務。

由上面對權力之討論來看，可知權力至少有三種二元對立的性質。權力可以是壓制性的，也可以是建設性的；權力或是集中在少數人手中，或是分散到一般人身上；權力之運作有時是明顯易見的，有時則是不易觀察到或意識到的。至於說，這三種性質間之關係為何，往往視論者之觀點而定。但可以想像的是，這些性質之不同面向，可以做不同的組合而形成權力之不同型態。此外，某一型態在一定的條件下，也可能轉變成另一型態。但本文對此不做進一步討論，僅針對權力這些性質和公平之關係做進一步的探討。

如先前提過，公平之規範和意義是多元的。在一個分配情境中或制定一個制度時，要用那些公平規範並使抽象的規範有實際意義，往往是經由權力之運作來確定。但另一方面，由於權力本身要如何分配，就是一個分配公平的問題。在這種權力和公平兩者相互影響的情形下，對於兩者關係之討論，無可避免的要有一預設的起點。這個預設起點要回到蘇格拉底諸人對於公平之起源的看法。這個看法事實上已預設公平必須是要社會互動的成員間有平等權力的基礎上才有可能。只有在平等的權力下，才不會發生某個人使壞而不被報復或某個人被使壞而不能報復的情形。自然為何具有平等權力的人要在一起互動乃至於分配東西，是要先有社會已經形成的根本預設。事實上，權力和公平都是要在社會成員間已有關係才有意義。從這個起點出發來談公平時，首先要問的問題是「是誰在定義和決定什麼是公平的？這定義和決定的過程為何？」

根據前述之預設，這個「誰」的範圍自是應以受到此一公平定義影響的成員為最大之範圍。而定義之過程則可依哈伯瑪斯(1970)之「理想說話情境」(ideal speech situation)為標準。

在哈伯瑪斯之理想說話情境中，參與論辯者要依循下列之規則(楊深坑，1991：215)：

1. 任何具有說話和行動能力之主體均可參與辯論；

2. a. 任何人物可對任何論點質疑；
b. 任何人物可將任何論點引進論辯中；
c. 任何人物可表達態度，慾望與需要；
3. 任何人均不可因內在或外在於論辯之拘束力而受阻前述一、二項權力之享有。

依此程序所形成之公平定義應是共識性最高的。對於上述之陳述，需作幾點說明：

1. 就權力之性質來說，上述預設基本上是考慮到權力具有壓制性，且權力之運作可以化爲無意識之行爲。故若權力是平均分散在參與公平討論的成員，則此壓制性相互抵消，且使定義過程透明化。哈伯瑪斯之理想說話情境，基本上也已含有參與者平等之意。

2. 此預設與羅爾斯討論公平之「最初地位」不同 (Rawls, 1971; 戴華, 1991)。羅爾斯的公平判斷者是在「無知之幕」(a veil of ignorance)之後，並不知自己在社會中的位置。而哈伯瑪斯的理想說話情境，則肯定參與者在生活世界中，已有不同之利益及慾望，以及在社會化過程中已獲得對於社會規範之了解。

3. 這個達到共識的過程，也適用在權力分配上。也就是說參與者暫時放棄權力，使其集中在某職位上來達成某些共識之集體目標。在這種情形下，權力是基於公平之原則，且具有促進性及建設性。由於權力一旦集中，會具有壓制性，進而形成宰制(domination)之情形。因此，參與者應保有重新開議之權力，以重行定義集體目標及評估權力集中後是否達成目標。

4. 在理想狀況下，參與者也應有退出決定之權力。

上述預設之理想狀態，正如哈伯瑪斯(1970: 144)所言，並不是說在現在現實社會中可以實現。但此理想狀態是可以作為在現實社會中，判斷某種制度或某種分配之公平性之標準。而提出這個標準的目的，是要指出現實社會中愈接近此理想標準，則權力和公平就愈是有相輔相成的關係。¹¹ 而這裡所說的權力是包含各種形式之權力，特別是影響社會成員至鉅之政治與經濟形

式之權力。若是現實社會之情況離理想愈遠，則公平之定義會愈無共識，而成爲不同社羣爭取集體認同，組織成員爭取利益及權力之策略，乃至於成爲一種意識型態。在此要強調的是，一個接近理想標準之公平社會或制度，並不是一個沒有問題的社會。譬如說，要是成員對市場經濟及私有財產制形成共識，則這些制度本身自有其特殊之問題，如經濟景氣循環，以及種種稅制的問題等。

由上述預設之理想標準來看，社會成員應至少有選舉，罷免，創制，複決及移民之權利。透過這些權利，成員可以公平分配權力，並參與制度之設計。在現代社會中如瑞典此種將上述公民權觀念，由政治領域擴展到經濟領域的社會，應是屬於比較接近理想標準之社會(Held, 1987; Clegg, 1990)。就以稅制來說，像瑞典這種社會民主國家能採取重稅政策並非偶然的。¹²

相較之下，美國社會則離此理想較遠。其公民之參政權主要是在政治領域內。這種以私有財產制及大型私人企業組織爲基礎的民主社會，則因一般人之權力在經濟領域內相當有限，對於經濟資源之整體分配的參與較小。在此情形下，政治權力雖爲多元的，但有錢者較有組織及資源影響政治決策，形成一般人對政治參與不熱衷，且共識程度有階級差異的現象(Held, 1987: 186 - 220)。這種社會在公平理念上亦難有共識。不同社羣會強調不同的社會公平規範，並將這些規範作策略性的運用，來爭取定義社會公平意義的權力，及作爲對抗政府或其它團體之主張。

我們社會的成員在政治參與權及管道都較美國有更多限制，以及社羣間對於其它需有共識之理念如國家認同等有強烈爭議的情形下，自是更無理想中在共識基礎下產生之公平理念。而且以公平規範作爲權力及利益鬥爭之情形也更明顯。如果社會有某些共識，其共識可能較接近馬克思學派所稱之意識型態。即以稅率來說，相對於北歐諸國，我國與美國都是傾向於輕稅政策(同註12)。這應與重視中產階級及資本家之利益有關。

可想見的是，在典型極權國家，公平之理念只是權力之附從。社會共識更是權力精英透過對各種組織及制度之掌握所形成的。一般人民在組織

能力上有限制，抵抗能力自亦受限。更可能的情况是，主導之公平理念可能在凝聚統治階級之集體意識，比在要求社會對此種理念有認同上更重要 (Abercrombie et al., 1980)。這可使統治階級成員不願被統治者之權利及利益，但在以平等主義為主導意識型態之極權國家中，因社會現實與理想之脫節極為明顯，所以「以子之矛，攻子之盾」的情形仍有可能。在此要特別指出的是，並非有精英政治的社會一定會有強者即正義的現象。從社會發展的角度來看，一個接近涂爾幹 (Durkheim, 1964) 所說具有機械連帶性 (mechanic solidarity)，以集體意識來結合各羣體的社會，其精英與一般百姓都受同樣意識之限制。這種社會之權力與公平也可說是接近相輔相成的，因為社會整合與系統整合可說是一致的 (Giddens, 1979)，故在日常生活世界中的公平規範，也是維繫羣體間關係的公平規範。

六、結論

在這次土地增值稅制改革爭議過程中，政府與輿論界莫不希望社會各界以理性的態度來討論問題。但由上節公平與權力之關係的分析來看，在我們目前的社會情況下，必須要問美國哲學家麥肯泰爾 (MacIntyre, 1988) 所問「誰的公平？何種理性？」這樣的問題。在社會各羣體對於土地增值稅制之公平性的討論，並無接近上述理想之途徑來加以整合的情形下，政府所定下的稅制，將永遠會有引起另一場泛政治化，泛道德化爭議的可能。

(收稿日期：1993年7月21日；接受刊登日期：1994年1月13日)

註釋

- 1 見 The Republic 書中之 Book I 及 Book II。柏拉圖之理想國所討論之 “dikaisune” 英文翻譯成 “justice” 而中文則通常譯成「正義」。一般認為柏拉圖所討論之 dikaisune 比較接近 righteousness 或是 right conduct (對的

行爲)之意思(Solomon and Murphy, 1990: 23-4)。這自是根據理想國中所說正義即爲人人各司其職，各守本分而得之看法。但在理想國之個人正義如何與羣體正義相契合之討論中，隱含了正義即爲權利及義務做適當分配的意義。後來亞里斯多德即是依此含意而指出distributive justice(分配正義或分配公平)爲justice觀念中之一重要範疇(Aristotle, 1980)。當代哲學家John Rawls(1971)所說“justice as fairness”亦是有同樣之含意。因此本文基本上將一般認爲較廣義之正義與較狹義之公平視爲同義。亦即以下之討論著重正義觀念中分配公平之意義，並將公平視爲一種社會關係之規範，爲個人或社會做爲評判資源分配之依據。

- 2 對於社會學與社會心理學在分配公平方面之理論及研究，近年來有不少回顧性的評論，如Cook and Hegtvedt(1983); Furby(1986); Rytina (1986); 及Cook(1987)。
- 3 請參見Mikula(1980)及關秉寅(1993)。
- 4 請另參見Habermas(1975)及Giddens(1979)對於社會整合與系統整合之觀念與兩者間的關係之討論。
- 5 本文中所引述之法律條文皆參考陶百川等編纂(1992)最新綜合六法全書。
- 6 民國65年之資料參考行政院主計處(1990)之中華民國統計年鑑。民國81年資料見民國82年3月20日聯合報第5版之報導。
- 7 請參見行政院主計處編印之中華民國77年臺灣地區國富調查報告家庭部門(1991)與中華民國80年臺灣地區國富調查家庭部門資產報告(1992a)之各項相關統計。77年報告中之「家庭資產毛額」一詞在80年報告中是「家庭生活設備毛額」。
- 8 請見如民國81年9月27日工商時報第3版與民國81年10月7日聯合報第1版之報導。
- 9 民國81年10月6日聯合報第3版之報導。
- 10 見如民國81年7月6日聯合報第3版的報導。

- 11 根據 Habermas(1981) 對於溝通行動(communicative action)的分析，人類是透過言談行為(speech acts)及大家在日常生活世界中一些心照不宣的共同背景知識，來達到互相瞭解之目的。因此溝通行動是社會整合最根本之基礎。無可否認的是，這種透過直接溝通行動，來協調及整合人際間之活動的方法，有其侷限性。這是因為在以言談來溝通協調時，必然要有先後次序，不可能大家同時說話。因此在言談過程中，常有衝突之可能，或存在於緊張狀態中。此外，靠言談來溝通來達成整合也是相當耗時的(Luhmann, 1982)。Habermas之理想溝通情境可說是在於避免溝通行動中這些問題或限制。顯而易見的是要達到這種情境，有其後果及代價。所謂「理想」(ideal)在此應視為「理想型」(ideal type)之意，而非「完美」。此外，在複雜的現代社會中，社會系統各方面之協調整合是依賴如金錢或權力等具普及性之媒介(generalized media)。這種媒介是一種去除語言性之機制(delinguistified steering mechanisms)。此種媒介會支配並侵犯到日常生活世界中之溝通行為，也就是權力化身為意識型態來支配人們行為之問題。因此理想說話情境可以說是用來對照檢視此種問題之工具或標準。
- 12 見民國81年7月17日聯合報第12版之報導。

參考資料

工商時報

- 1992 「李總統：並無二次土改，強調目前的爭議是土增稅課徵方式」，
9月27日，版3。臺北：工商時報。

行政院主計處

- 1990 中華民國統計年鑑。臺北：行政院主計處。
1991 中華民國七十七年臺灣地區國富調查報告家庭部門。臺北：
行政院主計處。

1992a 中華民國八十年臺灣地區國富調查報告家庭部門資產報告。

臺北：行政院主計處。

1992b 中華民國統計年鑑。臺北：行政院主計處。

李金桐

1983 租稅各論。臺北：五南圖書出版社。

陶百川、王澤鑑、劉宗榮、葛克昌(編)

1992 最新綜合六法全書。臺北：三民書局。

陸潤康

1992 「土增稅實價課徵後遺症大，供需問題難解決，稽徵實務困難，無法杜絕投機」，聯合報，8月28日，版4，臺北。

楊大博

1992 平均地權之研究。臺北：楊大博。

楊深坑

1991 「哈伯瑪斯的溝通性及其正義概念」，見戴華、鄭曉時(編)，正義及其相關問題，頁205 - 220。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

葉錦霞

1986 「賦稅公平原則」，見于宗先(編)，經濟學百科全書第四編：財政學，頁267 - 275。

聯合報

1992a 「財團炒作土地，政商關係開道，掠奪社會共同資源無所不其極，人頭購地變更改用途看不見的黑手」，7月6日，版3。臺北：聯合報。

1992b 「賦稅署長：相對歐美，我稅負偏低」，7月17日，版11。臺北：聯合報。

1992c 「實價查核技術層面不困難，五點說明財部上月已提出」，10月6日，版3。臺北：聯合報。

1992d 「李總統：增值稅爭議在於實際稅率高低，強調方案選擇是行政效率問題，道德化、情緒化、泛政治化使理性決策更困難」，10月7日，版1。臺北：聯合報。

1993 「『數字會說話？』經建會統計：臺灣住宅自有率破八成」，3月20日，版5。臺北：聯合報。

戴 華

1991 「個人與社會正義：探討羅爾斯正義理論中的『道德人』」，見戴華、鄭曉時(編)，*正義及其相關問題*，頁257-280。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

關秉寅

1993 "Choosing Rules of Distributive Justice," *輔仁學誌：法、管理學院之部* 25: 317-90。新莊：輔仁大學。

蘇志超

1974 *地價與地稅*。臺北：文笙書局。

Abercrombie, Nicholas, Stephen Hill, and Bryan S. Turner

1980 *The Dominant Ideology Thesis*. London: George Allen and Unwin.

Alves, Wayne M. and Peter H. Rossi

1978 "Who Should Get What? Fairness Judgments of the Distribution of Earnings," *American Journal of Sociology* 84: 541-564.

Aristotle

1980 *Nicomachean Ethics*. Translated with an Introduction by D. Ross. Oxford: Oxford University Press.

Berger, Joseph, Morris Zelditch, Jr., Bo Anderson, and Bernard P. Cohen

1972 "Structural Aspects of Distributive Justice: A Status Value Formation," in J. Berger, M. Zelditch, Jr., and B. Anderson (eds.), *Sociological Theories in Progress*, Vol.2. Boston: Houghton Mifflin.

- Berger, Joseph, M. Hamit Fisek, Robert Z. Norman, and Morris Zelditch
1977 *Status Characteristics and Social Interaction*. New York: Elsevier.
- Bond, Michael H., Kwok Leung, and Kwok Choi Wan
1982 "How Does Cultural Collectivism Operate? The Impact of Task and Maintenance Contributions on Reward Distribution," *Journal of Cross-Cultural Psychology* 13: 186-200.
- Brickman, Philip, Robert Folger, Erica Goode, and Yaacov Schul
1981 "Microjustice and Macrojustice," M. J. Lerner and S. C. Lerner(eds.), *The Justice Motive in Social Behavior*. New York: Plenum Press.
- Clegg, Stewart R.
1989 *Frameworks of Power*. London: Sage Publications.
1990 *Modern Organizations*. London: Sage Publications.
- Cohen, Ronald L.
1987 "Distributive Justice," *Social Justice Research* 1: 19-40.
- Cook, Karen S.
1987 "Toward a More Interdisciplinary Research Agenda: The Potential Contributions of Sociology," *Social Justice Research* 1: 5-18.
- Cook, Karen S. and Karen A. Hegtvedt
1983 "Distributive Justice, Equity, and Equality," *Annual Review of Sociology* 9: 217-241.
- Deutsch, Morton
1975 "Equity, Equality and Need: What Determines Which Value Will be Used as a Basis of Distributive Justice," *Journal of Social Issues* 31: 137-149.
1985 *Distributive Justice: A Social-Psychological Perspective*. New Haven: Yale University Press.

Domhoff, G. Williams

1978 *Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined*. Santa Monica: Goodyear.

Douglas, Mary

1966 *Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. London: Penguin.

Foucault, Michel

1977 *Discipline and Punish: The Birth of Prison*. New York: Pantheon Books.

1980 *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. New York: Pantheon Books.

Furby, Lita

1986 "Psychology and Justice," in R. L. Cohen (ed.), *Justice: Views from the Social Sciences*. New York: Plenum Press.

Giddens, Anthony

1983 *Central Problems in Social Theory*. Berkeley: University of California Press.

Granovetter, Mark

1985 "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology* 91: 481-510.

Habermas, Jurgen

1970 "Toward a Theory of Communicative Competence," in H. P. Dreytzel(ed.), *Recent Sociology*, No.2. New York: Macmillan.

1975 *Legitimation Crisis*. Translated by Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.

1979 *Communication and the Evolution of Society*. Translated by Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.

1981 *The Theory of Communicative Action*. Vol.2. Translated by Thomas McCarty. Boston: Beacon Press.

Hamilton, V. Lee and Steve Rytina

1980 "Social Consensus on Norms of Justice," *American Journal of Sociology* 85: 1117-1144.

Held, David

1987 *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Hochschild, Jennifer L.

1981 *What's Fair: American Beliefs about Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Jasso, Guillermina and Peter H. Rossi

1977 "Distributive Justice and Earned Income," *American Sociological Review* 42: 639-651.

Kuan, Ping-Yin

1993 Fairness Judgments in Taiwan. Ph. D. Dissertation, University of Virginia (Unpublished).

Leung, Kwok and Michael H. Bond

1984 "The Impact of Cultural Collectivism on Reward Allocation," *Journal of Personality and Social Psychology* 47: 793-804.

Luhmann, Niklas

1982 *The Differentiation of Society*. Translated by S. Holmes and C. Larmore. New York: Columbia University Press.

Lukes, Steven

1974 *Power: A Radical View*. New York: Macmillan.

MacIntyre, Alasdair

1988 *Whose Justice? Which Rationality?* Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Mann, Michael

1986 *The Sources of Social Power*. Vol. 1: *A History of Power from the Beginning to A. D. 1760*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, Karl and Frederick Engels

1976 *The German Ideology*. Moscow: Progress Publishers.

Mills, C. Wright

1956 *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

Nock, Steven L. and Peter H. Rossi

1978 "Ascription Versus Achievement in the Attribution of Social Status," *American Journal of Sociology* 84: 541-564.

Parsons, Talcott

1967 *Sociological Theory and Modern Society*. New York: Free Press.

Plato

1982 *The Republic*. Translated by G. M. A. Grube. Indianapolis: Hackett.

Rawls, John

1971 *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Robinson, Robert V. and Wendell Bell.

1978 "Equity, Success, and Social Justice in England and the United States," *American Sociological Review* 43: 125-43.

Rytina, Steve

1986 "Sociology and Justice," in R. L. Cohen(ed.), *Justice: Views from the Social Sciences*. New York: Plenum Press.

Solomon, Robert C. and Mark C. Murphy(eds.)

1990 *What Is Justice?* New York: Oxford University Press.

Tallman, Irving and Marilyn Ihinger-Tallman

1979 "Value, Distributive Justice and Social Change," *American Sociological Review* 44: 216-35.

Tyler, Tom R.

1987 "Procedural Justice Research," *Social Justice Research* 1: 41-65.

Walzer, Michael

1983 *Spheres of Justice*. New York: Basic Books.

Weber, Max

1947 *The Theory of Social and Economic Organization*. London: Routledge and Kegan Paul.

Wuthnow, Robert

1987 *Meaning and Moral Order*. Berkeley: University of California Press.

“Whose Fairness? Whose Justice?”
An Exploration of the Relationship between
Fairness and Power Based on the Controversy
of the Reform of Land Value Increment Tax

Ping-yin Kuan

Abstract

In general people use six general distributive rules to allocate various things. Factors such as the goals of distribution, social classes, levels of societal development, and culture would influence the fairness and relevance of these rules. Since the goals of land utilization are manifold, the current land value increment tax system is based on many distributive rules. One of the reasons why the proposed reform of this tax system aroused such a bitter controversy is that various social groups have different ideas as to how the government should maintain the complex balance of distributive rules implied in the tax system. Another cause of controversy is that the rapid rise of land value in the last few years accentuates the discrepancy between the present land value increment tax system and its intended moral objects of “the equalization of land ownership and the public appropriation of all increases in land value,” which in turn creates a sense of moral crisis.

During the period of controversy, various social groups had advocated different claims of fairness which represented not only different interests but

also different views about the relationship between the governmental power and fairness. Because of the plurality of norms and meanings of fairness, it is important to ask who define what is fair and how this definition is achieved. The key argument of this essay is that power and fairness would be in harmony if those affected by the definition of what is fair have equal right to participate the defining process and the defining process is concordant with Habermas's "ideal speech situation." The further the defining process is away from the ideal situation, the more possible that the claims of fairness would be advocated to against those with power. The opposite of the ideal situation is that power turns the claims of fairness into ideology.