

戰後台灣都市研究的主流範型

：一個初步的回顧

張景森

1. 戰後都市研究的政治經濟脈絡

直到 80 年代初期，戰後台灣的國家一直都近於所謂的“發展掛帥國家”（developmentalist state）^❶。這種國家有兩個重要特徵，第一，這種國家的政府使用國家權力及國家財政來增進物質生產，它一方面協助私人資本積累，一方面又建立以謀利（profit-making）為原則的國營企業；第二，政府宣稱它代表全體國民的共同利益，清楚地表明它將致力於國家發展，並用這些主張與聲明來權威化它的統治合法性（Gore, 1984:244; Cardoso and Falletto, 1979）。

台灣這個發展掛帥國家的特殊歷史表現是：在積累方面，從 1960 年納入國際分工以來，國家以追求經濟成長為政策的主導目標，因此，國家透過政策大量吸取農工剩餘，投資在交通、能源、以及國營企業上，並對民間資本採取近乎放任的勞動政策和環境政策，以降低生產成本，促進外銷導向工業化的發展。

❶ “發展掛帥國家”是卡多索和佛列多（Cardoso and Falletto）提出來的概念，指的是拉丁美洲的一種國家類型，如 1930 年代的墨西哥和智利，在這些國家裡，國內資本部門十分弱小，在工人、官僚及新生的布爾喬亞聯盟的支持下，國家的政策極力導向促進工業化（Cardoso and Falletto, 1979）。但此處，本文引用葛爾（Gore）較廣泛的定義，見 Gore, 1984:244。

因為大部分工業投資和公共投資均集中在南北兩端，形成台北高雄兩頭大的發展，1960年代台北都會區開始急速成長，1970年代往外圍地帶擴張；高雄都會區也於1965年以後開始成長。整個戰後的台灣都市化過程其實就是這兩個積累中心對其它地區進行襲捲作用(backwash effects)的過程：它們吸收了農村的資金和人力，因而瓦解了農村和農業，並且透過區域分工的過程，給邊陲地區帶來勞力剝削嚴重而污染密集的產業（夏鑄九、張景森，1987）。而都會地帶本身也因集體消費投資不足而產生住宅缺乏、交通擁擠、公共設施欠缺、生活環境惡化的種種問題。

在這種發展掛帥的積累模型下，無可避免地會產生嚴重的都市及區域問題。但重點不在發生了什麼問題，而是國家如何界定問題、處理問題，以及它有沒有能力解決問題。

由於歷史性的因素，國民黨為主體的國家具有十分強大的壓迫性機器和意識形態機器，足以粉碎任何內部的挑戰，加上當時社會階級分化尚未明顯，反對勢力的政治動員被有效地壓制下來。因此，並不需要靠解決社會矛盾的行動或更精緻的歷史計畫(historical project)來鞏固統治的合法性，只要經濟能夠持續成長，“進步”、“成長”、“現代化”、“安定繁榮”等一般粗糙的宣傳語言，就足以交待政權統治的合法性。因此，都市研究如同大部分服務於細緻地統治所需的社會科學一樣，在台灣粗糙的發展掛帥國家中並沒有任何現實的角色可演，能得到的資源很少，以致多屬營養不良的“低度發展”狀態。1980年代以後，隨著經濟積累而產生之階級力量重新組合變化，威權政體受到社會力的滲透，原先被壓制的社會問題逐漸爆發為對國家合法性的有力挑戰。這時候，都市問題——正如環保問題、勞工問題、農民問題——也才撲面而來，逼使國家要面對現實，這時候，更為精巧的技術性控制和人羣關係管理技術也才逐漸被列入國家政策的議程上。這一方面意味著都市研究者的機會來臨，但更重要的是，這意味著他們所攻擊的不再的一座不動的風車，而是一頭生猛的巨獸。

基於這樣的瞭解，本文回顧的目的，不是要超出過去的生產條件所能達到的成果做苛責，而是想藉此機會來檢討一下現存都市研究的各種理論裝備，看看做為一種知識生產活動，它們有什麼樣的結構性缺陷，以便預卜它們未來披掛上陣以後的吉凶禍福。

2. 都市及區域計畫

台灣地區的經建計畫從 1953 年開始。第一、二期四年經建計劃（1953-60）其實只是爲了申請美援而彙集的投資方案，其主要目標放在農工生產的投資，根本沒有提到區域及都市問題。到了第三個四年計畫（1961-64），都市建設被當成社會建設的一部分而列入計畫，它的主要內容是都市道路、自來水及下水道工程。都市建設與技術人才培養、公共衛生、國民住宅同爲經濟發展的基本設施（infrastructures）之一（李國鼎，1971）。由於當時外銷導向工業化相關政策開始執行，在獎勵投資的政策下，工廠不斷新設與擴充，引發了都市地價上漲及侵佔優良農田的事。爲了便利工廠取得工業用地，美援會於 1962 年著手協助修改《都市計畫法》，並於 1964 年 9 月公布實施^②（美援會，1962：1-4），從這裡即可看出都市計畫在經濟發展過程中協助資本積累的基本角色。

1965 年，在聯合國技術專家的建議與協助下，當局向聯合國發展方案（UNDP）申請經費支助和技術協助，1966 年得到聯合國發展方案特別基金董事會通過。在聯合國的要求下，當局提出相對配合款，在經合會下設立“都市建設及住宅計畫小組”以配合聯合國專家工作。

^② 1939 年，國民政府曾經公布《都市計畫法》，但歷經 25 年未曾修訂。事實上台灣地區在法令上一直沿用 1936 年殖民地時代台灣總督府所頒布的《台灣都市計畫令》以及《台灣都市計畫令施行規則》，並且在實務上沿用日本人所制定的七十多處都市計畫。1962 年，“……政府爲發展工業建設，促進經濟繁榮，實施獎勵投資政策後，深覺現行都市計畫措施，對於興辦工業多所妨礙，更認爲都市計畫法之修訂工作已迫不及待。本會（美援會）爲配合獎勵投資發展工業政策之推進，曾呈請行政院促使有關當局從速修訂，經行政院令內政部辦理，並限於三個月內擬具都市計畫法修正草案。”（美援運用委員會，1962：1-2）

從 1966 年 8 月到 1971 年 6 月，在聯合國專家的協助下，該小組對台灣地區的都市及區域建設（包括住宅）的法令、計畫及方案擬定，機構組織，人才訓練等等完成報告或建議達到 248 種，聯合國顧問提出的重要備忘錄或建議更達 495 種（行政院經合會，1971），這就奠下了台灣都市及區域計畫的基本框架。

我們如果追問這些聯合國專家們的規劃與發展理念如何，很容易發現：他們的發展意識形態是聯合國第一個十年發展計畫(The First Development Decade)的產物，亦即在經濟上鼓吹促進“資本化”(capitalization)，追求按每人國民所得(GNP/capita)計算的成長率。用另一種角度來看，他們都是羅斯托“經濟成長階段論”的信徒，認為“起飛”(take-off)最重要的條件是增加儲蓄與投資，使得資本能夠積累(Rostow, 1960; Henriot, 1976)，為此在政策上要壓抑消費傾向，獎勵投資，因此，它隱含了親資本與親成長的政策偏見。更重要的是，做為一種認識第三世界的社會與城鄉的方式，這種單線演化主義的歷史假設合法化了以盎格魯撒克遜社會意象為模本的“現代化神話”，他們並按此描繪了未來台灣的都市與區域的現代形象。即使退出聯合國，專家撤走了，這種現代化都市發展的意識形態透過留學生的媒介，在 70 年代仍然是台灣規劃界的主流。

其實，正當這些聯合國專家在台灣協助的時候，歐美的都市理論和實務早就面臨了危機。60 年代核心國家的社會運動揭露了福利國家的兩難與危機，而第三世界矮化發展(development of under-development)的現實也粉碎了現代化論者宣揚的福音。這種種現實的衝突在 60 年代末期達到戲劇性的高潮，造成西方社會科學各領域主流範型(paradigm)的危機。都市研究的相關領域也起了激烈的變革。

實質規劃最先起了革命。由於 50 年代以來的都市更新引發了社會動員，組織起來的社區對抗著技術官僚的安排，使得執迷於經濟主義和技術理性的都市及區域規劃“科學”面臨瓦解。相對應的人道主義規劃論述，如“辯護式規劃”(advocacy planning)、“市民參與”

(citizen participation)、“分權式決策”(decentralized decision-making)、“社區設計”(community design)等紛紛誕生(Scott, 1982)。

在第三世界發展問題上，從 1960 年代開始，面對第三世界的貧窮與不均，一些所謂的發展專家已經開始質疑“成長”的意義，他們懷疑應否透過經濟成長來追求西方的消費標準，而認為應該透過就業及所得重分配政策來改善貧窮(Seers, 1969; HI Haq, 1971)，許多人更認為“發展”必須包括從文化、政治及經濟的壓迫中獲得解放(Misra and Honjo, 1981)。於是許多專家從第三世界的現實出發，重新提出了若干新的方向，1970 年代就有“既成長又要重分配”(redistribution with growth)、“全球就業”(world employment)、“基本需要策略”(basic needs strategies)、“自力更生”(self-reliance)、“整合式發展”(integrated development)、“農域發展”(agropolitan development)、“生態式發展”(ecodevelopment)，甚至於“新國際經濟秩序”(NIEO)等策略的提出(Friedmann and Weaver, 1979: 163-185)。

這些帶有人道與社會關懷的都市及區域規劃新論述，在台灣沒有足夠的政治和社會土壤可以依附（只有“參與”的觀念最後被巧妙地用來提供新生的地方權力精英參與官僚都市計畫運作的理論基礎^③）。這個發展掛帥的邊陲國家毫無批判地從當時的核心國家進口一套以福利國家為條件的都市計畫系統，因此埋下了今日台灣都市計劃的結構性危機之根源^④。

③ 對當時實質規劃界有比較多一點反省的學者有盧偉民和漢寶德兩位先生。盧偉民，在美國受都市計畫訓練而且熟悉 60 年代美國都市計畫實務過程，他在 1969 年 12 月至 1970 年返台擔任行政院經合會顧問時就曾經提出警告：“(都市)計畫過程仍嫌過於草率、不公開，以致造成官商勾結、炒地皮之機會，都市計畫乃成害民之物，而非造福民衆之工具”盧偉民，1970：1973：79)。漢寶德從人文主義的角度來看都市環境問題，他討論到地方自治、公眾參與、發展意義、地方文化和社會福利與都市計畫的關係(漢寶德，1969，1971，1972)。他介紹了自治與參與的觀念，並批評正忙於生產都市

整個 70 年代，都市計畫在方法上沒有受到上述的範型轉移之影響，相反的，這時候原本只是按法令來規劃 (by-law planing) 的規劃實務界透過留學生和出國進修官員的媒介，引進了 60 年代中期英美興起的系統規劃 (systematic planning) 做為都市及區域規劃的理論基礎 (倪世槐譯，1972；王章清、倪世槐等，1978)，至今系統規劃理論仍然是學官兩界規劃過程的主要教義。同時，由於學院與官方的密切關係，為政策建議服務而使用系統語言的都市分析亦成為學院內的顯學。

系統規劃本身不能視為僅是一種規劃過程的觀點。因為毫無疑問的，它本身暗含了一種存有論 (ontology) 的觀點：它將規劃活動視為一個整體，掩蓋了規劃過程內在的社會衝突與政治衝突，暗示它應該

劃圖的規劃師們“把美國中產階級以汽車為運動工具的雷德朋模式拿來，把囊底道拿來，把購物中心拿來……這些都市計畫專家與委員們實在是越俎代庖，為他們痛癢不相干的人，以一些莫須有的理由下了重大的決定。這樣的計畫，在我個人看來，既無法達到它的目的，應該是不必制定的。” (漢寶德，1971)。由於反對官僚的計畫過程，漢先生推薦當時美國紐海文 (New Haven) 的模式，建議由地方“有力人士”來領導支持都市建設，他對著台中扶輪社社員說：“我認為台中地區適當的健康發展是今天在會場中各位的責任。各位是地方上有名譽、有地位、有領導潛力的的仕紳，如果把各位的影響力組織起來，不但可以立刻產生工作的計畫，而且毫無疑問地會影響政府的決策，輔助政府工作的不足。” (漢寶德，1969)。另外，受到新發展策略若干影響的著作遲至 1987 年才出現 (蔡明哲，1987)。

- ④ 1945 年英國大選，工黨明確地標舉社會主義的旗幟而獲得了 1200 萬選民的支持，取得了政權。工黨政府在戰後一連串通過了具有社會主義理想色彩的都市法令，如 1945 年的《工業分佈法》(Distribution of Industry Acts)，1946 年的《新鎮法》(New Towns Act)，1947 年的《市鄉計畫法》(Town and Country Planning Acts) 及 1949 年的《國家公園及鄉區通路法》(National Parks and Access to the Countryside Act)。這些法令的意義是，它們企圖將放任式資本主義時代無力對抗現實的烏托邦夢想 [如霍華德 (Ebenezer Howard) 的田園城市 (Garden City)]，透過福利國家的強大規劃系統運作而變成現實 (Hall, 1974:99-124; Hall et al., 1975)。美國的都市計劃則是戰後美國資本主義積累過程中，國家透過福利政策來組織社會化消費以及重新建立社會秩序的歷史產物之一。表現在空間上則是聯邦住宅政策及公路興建計劃所推動的郊區化，以及市區中心的更新計劃 (Castells, 1980:200-214)。在這兩個例子中，國家所負責的福利功能與台灣的發展掛帥國家協助積累的角色毫無相同之處。因此，過去政府並沒有積極推動都市計劃的執行。今天被迫要執行的時候，也就是開始要暴露它的結構性危機 (如財政危機與合法性危機) 的時候了。

是一個合理的過程。這種過程恰恰吻合了一個威權官僚體制想要用非政治的“合理”意識形態來壓制衝突與矛盾的要求。換言之，由於威權官僚與系統規劃有近親相擇(selective affinity)的關係，加上這種系統方法支持的是由上而下之中央控制的計畫(Friedmann, 1987: 156)，頗能合乎台灣中央集權的強勢國家作為，所以系統規劃的地位一直屹立不搖。直到最近，當衝突無法壓制時，這種系統規劃過程就開始行不通了。這時候規劃的危機反映的不只是規劃專業理論的危機，其實也是國家的危機。

將都市本身視為一個系統也同樣遭遇上述問題。而且，如何將這個系統模型化牽涉到有關都市的實體理論(substantial theories)，這些理論的來源大部分建立在區域科學的研究上，可是，當台灣的規劃界正興奮地為區域科學慶生時，卻很少人發覺它的奶媽——核心國家的區域政策——已經死了，區域科學也陷入了岌岌可危，四面楚歌的處境當中。

3. 區域科學

威伯(C. Weaver)在1984這一個有趣而怪異的年份出版了一本書，記載了當時英、美、法等中心國家紛紛從1960年代及1970年代早期的區域政策中撤退的事實(Weaver, 1984:91-111)，並且說明，建立在區域科學之上的區域規劃根本無法找到解決區域不平等的方法。威伯寫道：規劃者終於第一次認清，區域政策不是一種理性官僚事業，而是一種政治，規劃策略不是一種合理安排，而是一種鬥爭(ibid., p.137-138)。妙的是，這個骨子裡隱藏着歐威爾(G. Orwell)“一九八四”社會模型——系統、理性、技術控制、電腦、由一個無所不在的老大哥操縱——的區域科學，在歐美宣告死亡的同時卻在台灣宣告誕生——1984年4月，“中華民國區域科學學會”成立。

區域科學在核心國家的產生、壯大及衰落要從它的社會條件變遷來看。首先，它是傳統規劃師尋求專業地位權威的重要依據之一，其

次，它是全球普遍存在的不平等發展問題所製造的學術市場。它的衰亡與它無法滿足這兩個功能相關。

依米茲拉的分析(Misra, 1981:26)，區域科學的產生是二次大戰後傳統的實質規劃沒落的結果之一。在這以前，所謂規劃師是指實質規劃師(physical planner)，他們懂得一些土木工程、建築和基本設施工程的規劃，懂一點點經濟學和政府學，懂很少社會學和政治科學，至於對他們所規劃的人民則懂得更少。他們的腦袋或口袋裡有一套無視於地方風土人情(locale and people)差異，放諸四海而皆準的公式或圖樣。事實上，他們的主要工作就是按照那些他們認為“進步”和“現代化”的形象去規定(to prescribe)人們應該在都市中如何生活。如果違反了他們的規定，即使不受到取締處罰，也會令他們感到不快。正因為他們所知只有一點點，專業權威很容易受到挑戰，所以特別沒有安全感。因此，在意識形態上要鞏固“規劃是一種科技整合”、“規劃是一種專業”的論調，在政治上則要求立法給予執照保護。他們成立了許多“規劃師協會”、“都市計畫師學會”、“環境規劃師協會”，這些組織的重要功能之一就是提供一個排外的俱樂部。比如說，在加拿大或印度，如果你拿的不是實質規劃學位，你根本不能自稱或被稱為是一個“規劃師”。

這種實質規劃師的權威在二次大戰後受到很大的挑戰，地位大不如前。原因有二：第一，二次大戰後福利國家興起，經濟計畫取代實質規劃而成為國家發展之主要工具。尤其在蘇聯中央計畫和戰後各個國家復建的過程中，經濟學家扮演了重要的角色，這大大提高了經濟學家的地位。由經濟學家掛帥來做計畫意味著：在政策形成及整體計畫方面，實質規劃師失去領導地位，他們的領域（如住宅及基本設施等）只是整個大的規劃系統中之一部分。第二，另一方面，規劃也受到開發行政人員(development administrator)的挑戰。這些行政官員不只有權去執行國家、區域和地方計畫，而且，他們變成了一些建設部門的頭頭，如都市開發、貧民窟改善、給水、供電、道路建設、

下水道等等，這些領域過去原本是實質規劃師之領域，但由於過去規劃師沒有受政策及管理科學的訓練，根本不堪此任，因而受到冷落。

這兩方面的危機意識表現在規劃的學術上就是區域科學的產生 (Misra, 1981)，它要求空間研究的學術“科學”如經濟學，準確如“管理學”。它吸收了一些受數理經濟學、地理學和統計學訓練的學者參與研究工作，這就給這門實踐的學科掛上了嚴肅的學術招牌，滿足了專業權威的要求。

其次，區域科學的學術市場與區域不平等問題有很大的關係，這種不平等發展 (unequal development) 指的是核心國家衰退地區的問題和第三世界的區域發展問題。事實上，在英國，區域發展的教義大部分是針對現實問題的反映 (Hall, 1975)，在美國，教義的演變與實務無關 (實務是國家官僚的事，教義則是學院派的事)，這種實務與理論之間在美國本來就有脫節的現象 (1960 年代，幾乎沒有一個區域計畫是由區域規劃師所做的)，但正如早期的殖民地一樣，邊陲國家總是最方便的實驗室，這些規劃師的最大市場是力求發展但卻不投資於研究發展的第三世界 (Friedmann and Weaver, 1979:130)，於是結合了經濟成長理論、新古典主義經濟學、傳統區位理論，並把它們放入一個系統分析框架的區域科學，變成一個提供空間發展計畫理論基礎的“科學”，由興致勃勃的外國專家、官員與學者進口到第三世界。

1960 年代以前的區域科學主要在發展區域活動 (尤其是經濟活動) 的描述性及分析性工具，它採用一般均衡分析來建立區域和區域間 (interregional) 的模式，1960 年代，受到系統分析和作業研究的影響，大量發展個體和總體區域決策模式，以靜態或動態之直線或非線性規劃技術研究區域所得、就業與投資等“最適”水準和“最適”發展。受到 1960 年代的衝擊，70 年代興起的“新區域科學” (New Regional Science) 開始重視區域政策與區域計畫目標系統，包括價值、權數、準則等的建立，並進一步分析這些目標系統如何產生，如何決定與如何執行的問題 (Funck et al., 1975)。

雖然 70 年代轉向，但仍無力回應它所受到的批評，尤其在它所賴以建立的理論基礎（如發展理論、新古典經濟學、區位理論等）及它所運用的工具（如系統分析，量化模型等）都已經受到動搖的時候。

對發展理論、系統分析及量化模型的批評已經汗牛充棟，本文不再重覆。此處只針對空間分析的新古典主義略作評述。

新古典主義傳統係指應用新古典經濟學(Neo-classical Economics)於都市土地市場之傳統，它對台灣的土地經濟學、住宅經濟學及都市經濟學的論述有很大的影響。他們認為經濟學之問題乃是稀少性資源分派的問題，其分派係由市場來組織，而市場之價格乃由供需函數（按消費者偏好及邊際生產力決定）的平衡點來決定。為什麼可用經濟理論於土地市場上呢？這是因為他們相信土地價值及土地使用可以用普遍的經濟學法則或規則來加以解釋，而土地市場的運作可以用這些法則來加以預測。由於尋找的是一般性的法則，他們喜歡用數學模式來表達。一如阿隆索(Alonso)所承認的，它的主要限制，是其模型“是個經濟模型——談的是經濟人，不討論人們的需要、情緒與欲望”，其行為模型假設了消費者主權，以及效用（利潤）極大化。艾沙德利用新古典主義的教義在空間經濟上，認為市場機制會以最適的、利潤極大化的方式來安排經濟活動的空間區位，因而創造一個建立在以運輸成本取代其它生產成本的具有階層性的經濟地景(Isard, 1956; Lake, 1983)。這種自由市場的烏托邦〔烈圖最適(Pareto optimality)〕根本不存在，所以他們就將任何一種不同的市場稱為“失敗”(market failure)，用這個理由來為規劃干預提供理由。這種分析相當缺乏分析力，因為它只有指出——例如，在外部性和公共財——市場會失敗（不失敗才怪），它本身並無法告訴我們失敗的理由是什麼，然而干預者最需要知道的是這些理由，而分析這些理由卻需要其它更深層的社會理論。其次，它假設偏好是既定的，這不符事實，因為偏好可以改變。這就給福利經濟學出了一個難題：假如偏好是內生的(endogenous)，某種柏烈圖最適狀況又有什麼可欲的呢？(Web-

ber, 1984:152-3)。

建立在這種不具分析力又不符現實的假設之上的區域科學，除非是歪打正着，又如何能有效的指導具體的政策呢？儘管這一領域在教主艾沙德的大力推動下⁵，仍然無法在一些開發中國家生根(Misra, 1981)，打敗它的其實不是那些煩瑣的理論爭議，而是第三世界的現實。一些人道主義者認為區域科學的計量偏見使他們有能力處理的事情遠少於必須處理的課題，並使他們變成知覺遲頓，對人類發展的課題極不敏感(sensitive)，所以他們雖然生產了無數論文專書，卻很少能幫助我們瞭解重要的發展問題。他們雖然強調應該注意區域所得不均的問題，引起規劃者對所得分配的注意，但是他們對於造成所得不均的問題分析還不夠徹底。而他們所製造出來的規劃師常常是一些自我中心的專業者——他們的論文關乎自己的專業飯碗比關乎人民多了太多(Misra, 1981)。

台灣的區域科學是以賓大畢業的一批學者為主力，他們的影響目前仍難以評估，主要是因為台灣的區域規劃根本只是一張擴大的都市計畫，空間部門與經濟發展絲毫沒有什麼緊密相干之處，所以區域科學研究在政策上也就無用武之地，個別研究者的研究成果也就零星片斷，不成體系。不過他們的方法（如上述的系統分析、計量模型）對台灣70年代後期以來淺碟子的區域與都市研究有了重大的影響。這種情形和都市地理學的情形相同，這個領域裡的重要理論支柱之一——區位理論(location theory)根本就是地理學家發展出來的。

4. 都市地理學

美國學院內的地理學與政治一直關係十分密切，19世紀及20世

⁵ 1954年艾沙德(Walter Isard)成立“區域科學會”(Regional Science Association)，並成為國際組織，並且在大學及研究所開班授徒，其中較有名者為賓州大學和康乃爾大學。70年代以後，台灣都市及區域研究方面獲有高學位的學者中最多的是來自賓大及康大，如唐富藏、楊重信、謝潮儀、范允安等幾位先生。

紀早期，地理學作為一種資源探勘及記錄的科學，對帝國主義國家擴張而言是一支十分重要的科學。但隨著兩次世界大戰結束，帝國主義瓦解，資本主義內部體制重整，美國國內福利國家擴張所需要的是心理與社會科學來提供細緻的人性及人類關係管理，地理學於是江河日下，處於退潮的狀況。但是時來運轉，1950年代末期，在大公司對空間效率的需求，以及區域計畫的需求下，一種結合空間理論與“科學方法”的新地理學(New Geography)又“像個老兵回歸久違的行伍”一樣，再度披掛上陣，變成一門“有用”的科學了(Peet, 1977: 10)，這個新地理學之目標及方法論是建立在黑格特(Haggett)、科累(Chorley)、貝利(Berry)、龐吉(Bunge)、戈列特(Goulet)等人的著作之上，強調模型建立和計量分析。

他們研究些什麼呢？不外乎區位問題，如韋伯(Weber) (1909)的個別廠商的區位決策，赫鐵林(Hotelling) (1929)的一群廠商的區位行爲，賽爾特與馬奇(Cyert and March) (1963)的行爲地理，洛許(Losch) (1954)一般均衡理論的空間化等等問題，以及跟第三世界開發有關的都市體系、區位、大小分佈、成長、功能、階層、影響圈、人口密度類型、社會空間、移動等等(Massey, 1973; Berry and Horton 1970)。

經歷了60年代的事件後，部分具有社會覺醒的青年人，深感這種地理學與現實社會政治脫節，不甘再爲這種“只是用來分析購物行爲及設施位置這類問題的精密的新方法”賣命，於是引發了地理學思潮的各種革命。1969年 *Antipode* 出版，在發刊詞上面就表明要：“質問地理學裡面的價值問題，質疑現存制度的改善速度與品質，質疑個人的獻身與承諾”(Antipode, 1969: p.iii)。

史拉特更指出主流地理學的七大罪狀，尤其是他們的方法熟目的盲、注重表象而不重深層過程，無法抓住空間結構與政治經濟的關連等等(Slater, 1975)。最有攻擊力的一點莫過於：在實證主義者的手下，人文地理(Human Geography)竟然變成是“無人”的地理學，

以致 60 年代的社會運動後，整個人文地理學對人與自然的認識論基礎受到現象學派及馬克思主義派嚴厲的質疑而根本動搖(Peet, 1977, Sayer, 1979)。

整個來說，戰後台灣地理學的區域傳統沒落，人地傳統及空間傳統因為具有應用上的價值（環境評估、環境災害、及區域計畫）而興起（施添福，1987:287-8）。

在都市地理學方面，戰前台灣地理學界，只有富田芳郎和西村睦男對台灣的鄉街和聚落做過研究^⑥，在都市地理學方面，一直都是延續著戰前的德國景觀地理學派的聚落地理學研究，或者間接模仿日本都市地理學研究而進行的零星研究，一直到 1983 年才看得到一本都市地理學的教科書（陳伯中，1983）^⑦，嚴格說來，戰後地理學界對台灣都市研究影響甚小，假如想從地理學界獲得一點都市與聚落方面的資料，不是要到戰前的富田芳郎那兒去找，至少也要回到 1965 年以前的陳正祥那兒去找。

由於傳統的地理學界一向“嚴重缺乏理論基礎”（施添福，1987：281），1960 年代美國的實證主義地理學(Positivist Geography)（即前述的“新地理學”之主流）在 70 年代初期傳入台灣之後，師大及文化地研所的研究生紛紛開始模仿其研究方式，進行空間分析的研究，取代了“區域研究”和“人地傳統”的研究。按施添福的觀察：“儘管大部分地理學家及地理系學生對空間傳統的一些基本名詞，如空間結構、空間類型、空間過程、空間組織等耳熟能詳，但對此一傳統的理論基礎和概念體系仍舊缺乏有系統的論述，更不必說對其做全盤的批判與檢討。”（同上，p.278）。

既然他們連空間傳統的理論基礎的概念體系都缺乏完整的理解，此處似無須多費唇舌加以批評。也許要提醒都市地理學者，如果他們

^⑥詳細的研究文獻可參考陳正祥，1954。

^⑦陳伯中的《都市地理學》雖然是 1983 年才出版，但是其中引用的 75 篇文獻之中，只有 7 篇是 1970 年後的文獻，資料相當老舊。

沒有伸展向人的向度，他們便不可能自稱有一個人文地理學。因為，如果他們不能真正掌握人類社會的空間過程，那麼，他們所謂的人文地理學不過是另一種形式的白描地理學(Ideographic Geography)罷了。正如另一支都市研究——都市社會學——缺乏一個空間的向度一般，他們就無法充分解析人文地景。

5. 都市社會學

龍冠海先生的《都市社會學理論與應用》(龍冠海,1972)是70年代的都市社會學的一個總結與樣本。他在檢討當時台灣都市社會學的研究時,坦白地承認,當時台灣的都市社會學的知識“甚至於等於零”(同上,p.154),不要說不及英美,連日本和印度也趕不上(同上,p.153)。與都市社會關係密切的區域結構和社會組織研究,可以說是“鳳毛麟角”;就都市動態而言,“除了晚近有人注意研討人口都市化外,對其它的社會過程幾乎無人留意研究,對於台灣都市動態及相關問題“莫不茫然”,(同上,p.156);就都市心理方面來說,“這類問題目前在我國注意研究的人還很少,因此也不易找到可靠的答案”(同上,p.157);又社會問題及社會改良方面,“我們很少作過廣泛而深入,以及有系統的探究”(同上,p.157)。龍先生感嘆地說:“我國政府當局對這種研究的功用尚沒有深切的認識”(p.156),“縱使有若干研究,但其結果也未能得到市政府當局的注意與採用”。政府當局似乎特別注意的是都市計畫的制定與實施問題,“但奇異而可惜的是,它們多半仍舊偏重於傳統的觀念,即注重物質方面的設計……忽視了都市社會學的提供的知識。……有的都市計畫研究所連這門學科都未予設置”。不過龍先生末了還是相當樂觀地說,台灣“必然向工業化和都市化大道邁進”,“對國家社會及國民生活影響也一定日形重要”,他希望我們“懂得應用都市社會學的概念、理論、觀點與方法,來對我國都市作廣泛而深入的探究,必能發現許多寶貴的事實與新知。這類事實和新知一方面可以用來證實、修正、或推翻外國或本國學者的都市

理論，或建立我們自己的（理論）；另一方面也可以用來做為我國都市改良和建設的參考或依據”（pp.158-159），總之，他認為都市社會學“用途廣大”、“前途光明”（p.158）。

1978年出現了蔡勇美與郭文雄兩位先生合編的《都市社會發展研究》，這本書在五年內再版三次，連編著者都覺得“受寵若驚”（蔡勇美、郭文雄，1984：91），於是根據該書幾篇論文的基本框架，於1984年又合寫了《都市社會學》。書中，作者強調“社會秩序與人際關係將仍然為未來都市社會學之中心論題”，又認為“都市社會學家有參與都市政策與都市計畫之研究趨向與責任”。

基本上，龍冠海與蔡、郭二位先生的著作都是北美都市社會學的產物。不過龍先生的著作更趨近於早期芝加哥學派都市調查與人文生態學的理论觀點，而蔡、郭的著作則吸收了70年代北美都市社會學的一些成果，用一個很形式化的框架，把它架起來，詳細研究一下他們提出的所謂“社會學三角形”的元素（蔡與郭，1984：4-8），其實暗含了被簡化的派深思（T. Parsons）社會體系（social system）理論。換句話說，他們在形式上使用派深思的社會體系代替了龍冠海的人文生態觀點，不過，在具體的資料解釋上，人文生態學的POET範型（人口、組織、環境和科技）又常常透過他們所引用的經驗研究資料而不知不覺地偷渡進來，成為他們的社會學解釋的理論根據（同上，256-63）。

這一類的都市社會學從70年代法國馬克思派以及英國激進的韋伯派傳入北美之後，即受到很大的攻擊。暫且不論它們天生的保守主義傾向，即使單從理論實踐（theoretical practice）的層面來看，為社會學的一支，這類都市社會學的社會理論究竟是什麼？是不是有別於其它社會學？假如沒有，為什麼我們看不到它們和社會學的一般理論有特殊與一般的辯證關係？假如有，那麼它的理論對象（theoretical objects）是什麼？他的真實對象（real objects）又是什麼？卡斯提爾（M. Castells）認為，任何學科必須擁有下列兩項判準之一，才算是真

正的科學：它必須具有特定的“理論對象”或特定的“真實對象”。如果沒有擁有這兩項判準之一，那麼它不是科學，而是意識形態。他認為現存都市社會學不是科學的，因為，第一，由於它對“都市”一詞缺乏清晰的界說，所以它缺乏一個特定的真實對象。其次，都市社會學過去一直想要用來將自己建構成科學的主題，如都市主義(urbanism)、都市化(urbanization)及生態系統(ecological system)等，並不具有理論上的明辨性特徵，所以它也缺乏一特定的理論對象。因此，都市社會學根本是個意識形態(Castells, 1968, 1969, 1970a, 1970b)。

他對路易士·瓦茲(Louis Wirth)等人的都市主義及郊區主義(suburbanism)的批評是，他們在都市居民的文化和都市地區的空間特徵(大小、密度、異質性)之間製造了一個“偽關聯”(spurious correlation)(Castells, 1976b:69)，因為，這兩者都同時為生產方式所決定。他又批評像柏傑士(Burgess)這類芝加哥學派的都市化及都市成長的模型，說他們把“在某一定條件才會產生的社會過程當成一種普遍的過程”(1976a:40)，這種方式在對待處理第三世界城市時尤其不當，因為它沒有區別出第三世界在世界體系下往往與先進資本主義國家背道而馳的歷史發展。也就是說，都市化過程不應脫離它所發生的生產方式來討論。這種批評同樣適用於那些將都市地區處理成與他們所在社會無關的自主的實體性都市研究(Castells, 1970:1156)。這一點也許最適合拿來批評台灣一般的都市社會學研究——尤其是當他們又是所謂“社會學中國化”的倡議者或渴求“參與都市政策與都市計畫”時，他們所擁有的理論與他們的目的實在有巨大的衝突^⑧。

^⑧從蔡、郭兩位先生的著作(1978, 1984, 1986)中可以看出，與許多具有危機感的知識份子一樣，他們熱誠地希望都市社會學能夠中國化，但是此處必須指出，他們所暗藏的理論架構(派深思社會體系與人文生態學範型)是非歷史(a-historical)的社會理論，假如有一點點歷史性的話，那又是具有相當西方中心色彩的演化論[最明顯的證據可以從他們討論“未來都市社會”(蔡與郭, 1984: 253-274)看出來]。從蔡先生的大文《都市社會學的中國化》可以看出，作為一個社會學家，他對台灣的都市社會學存在的社會

6. 結論：為何研究？如何研究？為誰研究？

最近有兩大冊的都市及區域研究文獻目錄出版了（中華民國都市計畫學會，1987；中華民國區域科學學會，1988），一萬多筆的資料，令人眼花撩亂。但就跟台灣的社會經濟一樣，都市研究（尤其是都市及區域計畫的相關研究）呈現著虛胖的現象。肥胖而貧血的人坐著很好看，站起來就容易昏倒。

總而觀之，這種不實的虛胖係因為戰後台灣的都市研究存在著三個結構性的問題：

(一)問題設定(problematics)的依賴

台灣的學術也是國際分工過程中依賴結構的一環，表現在都市研究上就是都市研究的問題設定並不具有自主性。台灣的學者或官員以篩析進口的方式來消費核心國家所生產的都市論述。一方面受到核心國家原有論述的問題設定所限制，夾帶了隱藏的意識形態與危機，另一方面，又剔除了某些問題設定的輸入。大略說來，核心國家都市及區域主流論述的問題設定是晚期資本主義福利國家技術官僚廣泛干預都市事務的產物，是為了解決空間所造成的積累困難而進行都市管理所需發問的問題。它的知識構成旨趣(knowledge-constitutive interests)完全是基於技術性操縱都市的旨趣。台灣的發展掛帥國家又剔除了其中的較為精緻的技術控制和人性管理技術，這使得相應的區域科學、都市社會學、都市地理學中人道主義的支派無法充分成長。更不

條件卻不十分清楚，認為台灣可以從邊陲地位取得中心地位；作為中國化的期盼者，他卻非常不中國的認為“都市社會學的中國化是以西方都市理論及概念為出發點，對中國都市研究加工……以能對世界都市社會學的回饋與對都市社會學的拯救為最終目的”、“都市社會學應該是一門沒有地域性的科學”（蔡勇美，1986）。其實整個都市社會學從一誕生就是針對都市問題而具有強烈社會控制意圖的矯正社會學(corrective sociology)，因此，它的存在條件與形式必須回到那個社會的衝突過程中去尋找。蔡先生可能不知道，台灣官方第一個想到要邀請“都市社會學家”參與解決的社會問題是“如何遏止大家樂與瘋車”——一個不以回饋世界都市社會學為目的問題，而且非常地域性的問題。如果它們不具有“地域性”與“矯正性”，要如何“參與都市政策與都市計畫”呢？

消說，那些對於意義溝通以及社會解放有渴望的人們，用這些問法根本得不到有用的答案。

(二)知識生產的過程抽離社會實踐

如果上述進口的問題設定能夠在研究過程中放入現實世界，一旦真正投諸實踐，它內部暗藏的意識形態與危機立刻會暴露出來，問題的邊界也會變動，也許反而會得到逐步修正的機會。可是，過去即使是直接做為國家政策一部分的都市及區域計畫，也只是作為規劃學者與官員腦中活動著的觀念而存在，並沒有機會放在現實的過程中實踐，沒有任何指導實踐（例如政策執行）的論綱，沒有機會與社會現實對話，所以也一直沒有真正的成長。所謂都市研究，其實只是一些舶來的概念和意識形態在各種報告裡以各種形式翻來覆去的自我繁殖而已。

(三)方法論上的抽象與片面性

過去的研究者一直沒有自覺地、意識地釐清他們的都市研究的方法論。他們戰戰兢兢的謹守著被制度地分派的社會立場和學術分工。不過，這並不意味他們沒有使用一些特定的方法論立場來處理“空間”與“社會”的問題。例如都市地理學和區域科學將社會片面地處理成個體化的經濟人之聚合，看不到空間的社會過程，而都市社會學家又看不到社會的空間向度，亦即看不到空間在社會生產與再生產過程中的特殊性。這些解析方法的片面性使得都市研究學術只有分工而無整合。在知識生產的層面上也就一直無法看到台灣社會的特殊性，因而，這些抽象的學科一直呈現著嚴重的非歷史的性格。這種片面的研究也容易掩蓋價值觀，使學者無法認清這些“知識”的社會立場，逃避了韋伯所謂的“責任倫理”的問題，終生不知為誰而戰，使得研究者做為一個知識生產者和做為一個社會人之間產生緊張的裂痕。

論述是社會的一部分，它既是社會的矛盾的產物，又是改變社會的一分力量。當 80 年代後期，台灣面臨一個劇烈的轉變時，不只原有的論述將會調整，新的論述也將會隨著新生的社會勢力產生而產生。

但是，讓我們記住：都市研究是都市問題的產物，這些問題的造成有更深的社會根源。反對這個矛盾產生的根源同時也就是反對吾人做為一個都市研究者而存在的社會條件，所以，不可能有一個“成功的都市學者”——因為，能成功地消滅了那些矛盾存在的社會條件便會同時消滅了都市學者。

參考書目

- 王章清、倪世槐（編著）（1978） 《都市及區域規劃》 中國工程師手冊
土木類第十七篇，中國土木水利工程學會
- 李國鼎（1971） 〈一個參加經濟設計老兵的回顧與前瞻〉，《台灣經濟發展
總論》，台北：聯經，1975：31-49
- 施添福（1987） 〈三十多年來台灣地區地理學的發展與變遷〉，收於賴澤
涵（編）（1987），243-290
- 倪世槐（譯）（1972） 《都市及區域之系統規劃原理》，譯自 McLoughlin
（1969）
- 陳正祥（1954） 《台灣經濟地理文獻索引》，台北：台灣銀行
- 陳伯中（1983） 《都市地理學》，台北：三民
- 漢寶德（1969） 〈都市建設的地方領導〉，台中扶輪社講稿，收於漢寶德
（1975 b）
- （1971） 〈國內都市計畫事業的基本難題〉，台大社會系講稿，收於漢寶
德（1975 b：11-23）
- （1975 a） 〈西德工業化社會問題討論之觀感〉，收於漢寶德（1975 b）
- （1975 b） 《建築、社會與文化》，台北：境與象
- 蔡明哲（1987） 《社會發展理論：人性與鄉村發展取向》，台北：巨流
- 蔡勇美、郭文雄（編）（1978） 《都市社會發展研究》，台北：巨流
- 蔡勇美、郭文雄（1984） 《都市社會學》，台北：巨流
- 蔡勇美（1986） 〈都市社會學的中國化〉，收於蔡勇美、蕭新煌（編）《社

- 會學中國化》，台北：巨流
- 賴澤涵（編）（1987） 《三十年來我國人文及社會科學之回顧與展望》，台北：東大
- 盧偉民（1973） 《都市計畫學》，台灣學生書局
- （1970） 《台灣都市之危機與希望》，經合會報告
- 夏鑄九、張景森（1987） 〈依賴發展的空間向度：彰化平原的區域變遷〉，The Third Annual International Symposium on Taiwan Studies, The University of Chicago.
- 龍冠海（1972） 《都市社會學理論與應用》，台北：三民
- 中華民國區域科學學會（1988） 《台灣地區區域科學資料文獻目錄》
- 中華民國都市計畫學會（1987） 《台灣地區都市計畫歷程資料文獻目錄》
- 行政院經合會（1971） 《都市建設及住宅計畫工作報告》
- 美援運用委員會（1962） 《各國都市計畫法令概要》，美援運用委員會法律修編籌劃組編譯叢書之五
- Berry, Brian J. L. and Horton, Frank. E.(ed.) (1970) *Geographic Perspectives on Urban System: With Integrated Readings* New Tersey: Prentice-Hall, Inc.
- Cardoso, F. H., and Falletto, E., (1979) *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley University of California Press (Originally Published in Spanish, 1971)
- Castells, M., (1970) "Social Structure and Process of Urbanization: Intersocietal Comparative Analysis", *Annales*, August 1153-99.
- (1976a) "Is There an Urban Sociology?", in C. Pickvance (ed.) (1976)
- (1976b) "Theory and Ideology in Urban Sociology", in Pickvance (ed.) (1976)
- (1980) *The Economic Crisis and American Society*, Princeton University Press

- Chadwick, George, (1971) *A Systems View of Planning*, Pergamon
- Cyert, R. M., and March, J. G.(1963) *A Behavioural Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Friedmann J., and Weaver, Clyde,(1979) *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, London: Edward Arnold
- Friedmann, John,(1987) *Planning the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press
- Funck, R. et al,(1975) "Frontiers of Regional Science: Theory, Problems and Planning", *Papers of the Regional Science Association*, Vol(34)
- Gore, Charles,(1984) *Regions in Question: Space, Development Theory and Regional Policy*, London: Methuen
- Hall, Peter,(1974) *Urban and Regional Planning*, Penguin Books
- Hall, Peter et al.,(1973) *The Containment of Urban England*, Allen & Unwin
- Henriot,Peter J.(1976) "Development Alternatives: Problems, Strategies, Values", in Charles K. Wilber (ed.) (1979):5-7
- Hi Haq, M.,(1971) "Employment in the 1970s: A New Perspective",*International Development Review* 9-13 December
- Hotelling, H.(1929) "Stability in Competition" in *Economic Journal* 39(March):41-57
- Isard, W., (1956) *Location and Space Economy*, N. Y.: John Wiley
- Lake, Robert W. (ed.),(1983) *Readings in Urban Analysis: Perspectives on Urban Form and Structure*,SUNJ, Center for Urban Policy Research
- Losch, A. (1954) *The Economics of Location*, New Haven: Yale University Press
- Marshall, R. J., & Masser, I.(1981) "British Planning Methodol-

- ogy: Three Historical Perspectives”, *Built Environment*, 7 (2): 121-129
- Massey, D.,(1973) “Towards A Critique of Industrial Location Theory”, in Peet (ed.) (1977):181-197
- McLoughlin, J. B.,(1969) *Urban and Regional Planning: A Systems Approach*, London: Faker
- Misra, R. P., and M. Honjo (eds.) (1981) *The Changing Perception of Development Problems*, Maruzen Asia Hong Kong
- Peet, R.,(1977) “The Development of Radical Geography in the United States”, in Peet (ed.) (1979)
- Peet, R., (ed) (1979) *Radical Geography: Alternatives Viewpoints on Contemporary Social issues*, Chicago: Maaroufa Press
- Pickvance, C.(ed.) (1976) *Urban Sociology: Critical Essays*, London: St. Martin's Press
- Rostow, W. W.,(1960) *The Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto*, Cambridge University Press.
- Sayer, A.,(1979) “Epistemology and Conceptions of People and Nature in Geography”, *Geoforum*, 10:19-43
- Slater, David(1975) “The Poverty of Modern Geographical Enquiry”,in Peet (ed.) (1979)
- Scott, Allen J.,(1982) “The Meaning and Social Origins of Discourse on the Spatial Foundations of Society”, in Gould, Peter and Gunnar Olsson(eds.), *A Search for Common Ground*, London: Pion Limited, 1982:141-156
- Seers, D.,(1969) “The Meaning of Development”, Paper presented at the 11th World Conference of Society for International Development, New Delhi, 14-17 November, *International Development Review*, 3-6, December

- Weaver, C.,(1984) *Regional Development and the Local Community: Planning, Politics and Social Context*, John Wiley & Sons
- Webber, M. J.,(1984) *Explanation, Prediction and Planning: the Lowry Model*, London: Pion Limited
- Weber, A.(1909) *Über den Standort der Industrien*, translated as *Theory of the Location of Industries*. Chicago, 1929
- Wilber, Charles K.,(1979) *The Political Economy of Development and Underdevelopment*, New York: Random House

台灣的區域空間政策

孫義崇

摘 要

本研究由社會生產之角度，針對空間結構與區域政策，進行初步的分析。其目的主要在探討今日台灣地區區域空間結構形成之內在與外在動力，區域政策之本質，以及台灣今日所面對之區域的特性，並期對未來之規劃取向提出一分析性的架構。在研究方法上，主要是利用歷次住宅及戶口普查、工商普查及相關官方統計資料為分析資料來源。視國家為經濟與社會關係的中介，分析國家如何透過區域政策來塑造台灣之區域空間結構。

本研究之主要結論如下：一、台灣之經濟成長乃奠基於積極納入新國際分工體系之依賴發展。其空間結構的特性，乃藉生產方式連結的地理差異，不同勞動過程的空間分工，和都市及區域意義、功能的一再重新界定，以創造經濟成長的地理基礎。二、台灣地區空間的不均衡發展，乃差異化與均等化二種辯證過程的地理表現。其癥結不在設施、人口、產業空間分布不均，而是社會生產關係的不均衡。三、國家對空間結構之形成與發展，乃透過二種行動：1. 區域發展政

策，2.區域空間規劃。區域發展政策經由經貿措施、農工政策及基礎建設投資，推動勞動市場及生產空間再結構過程之進行。區域空間規劃在論述之層面，為國家行動提供技術形式上的合法性；在實施層面上則為經濟發展後遺症之補救措施。

前 言

“城鄉差距”、“區域差距”、“過大都會”，一直是區域研究及區域政策規劃所強調之課題。一般多將之視為“空間”問題：認為由經濟成長、工業化促成都市集中，進一步形成過度都市化而產生都會過密發展及區域差距等問題。不過，空間性之差距到底代表何義？其形成之機制為何？區域政策所欲解決之問題又是如何被界定？這些問題在目前研究所採審視現實及問題的角度下，一直未被正視。連帶地，規劃部門對政策推行之成效與遭遇困難時所做之檢討，亦多停留於表面現象。

本文之目的即試圖探討今日台灣地區區域空間結構形成之外在與內在動力，區域政策制定之本質，以及今日所面對之區域問題的性質，並期對未來之規劃取向提出一分析性之架構。

1. 理論回顧與分析架構

目前探討區域發展的理論有許多形式，但沒有一種可自稱為純科學的、技術性的和非政治性的。因任何理論角度均在提出對區域危機肇因之假設，及對區域政策之建議。它們實際上即反應了對社會變遷之方向、手段及期求的價值立場。以下我們試圖對主要，尤其在台灣常被引用的區域發展理論做一簡短的回顧及分析，其次針對批判性的理論學派作一探討，以期對區域不均發展的各種看法有一全面之了

解，並提供對台灣經驗分析的初步架構。

1.1. 區域發展理論

在此主要探討三組理論：1. 區域平衡理論；2. 出口基礎成長理論；3. 區域不平衡發展理論。三者均集中於解釋區域發展之區位的形成，更確切的說，即工業區位模式。雖然各組解釋不同，但均認為工業發展乃是區域變遷的關鍵因素。

1.1.1. 區域平衡理論

區域平衡理論乃試圖將空間向度加於一般經濟的普遍平衡 (general equilibrium) 之上。普遍平衡的概念，乃指在既定生產因素及財貨的條件下，經由個人追求自利的行為，形成唯一的產出及價格。亦即在一定資源限制下達到集體最大的滿足。普遍平衡在空間上的展現，即為 Lösch (1954) 所提之理論模式。

Lösch 首先界定一“理想”經濟區域。在其中原料、人口及可及性均勻分布，並存在一完全競爭狀態（包括技術、知識、市場進入機會），以及每一區域均獨立於其他區域但具自足的資源供應。其次 Lösch 試圖分析為追求利潤極大化的市場競爭所造成的影響。每一生產者為求利潤，首先追求地區銷售數目的極大，而在理想區域與完全競爭條件下，其市場成圓形擴張且相互間不能重疊，最後乃形成近似六邊形的市場分佈形態。此六邊形一方面使生產位置間之總距離最小，銷售最大，另一方面亦達到 Lösch 界定的均衡狀態：1. 區位之分佈對每個人均是最有利之狀況，亦即廠商於獲利最大處生產，而消費者獲得最大之服務效用；2. 所有之人口均受生產服務；3. 無不正常利潤之獲取；4. 生產、供應、銷售之區域儘可能最小；5. 在市場交接區域；無產品供應及價格差別。

Lösch 之理論邏輯中有幾點令人質疑之處：1. 其空間平衡乃立基於二基本條件——利潤極大化乃因生產區位而達成，而競爭行為不能產生額外利潤。如此其空間平衡將導致利潤率下降而使各地之利潤率趨於一致，即零積累的狀態。此在資本主義的社會關係中將面臨過

度積累而致貶值之危機(Harvey, 1982: 390-395)；2. 在完全競爭之假設下，市場區域將維持小規模，此意味很快達到平衡而迫使生產者立刻決定停止貿易，重新設廠，或犧牲現有分享之市場予新進入者，故其理論上的平衡乃需奠基在一永不平衡的狀態上；3. Lösch 的空間平衡形成乃由不同規模生產中組成的中心地階層體系。亦暗示受僱人口的不均分佈，此正與人口均勻分佈的基本假設相衝突。

以上問題乃源自 Lösch 將空間導入一非空間性的理論架構。在其中一切行為均被化約為對效用極大化的理性追求，對內在於經濟運作過程而形於空間上的限制並未顧及。Isard 雖嘗試將社會及政治向度納入考慮（如運輸、勞動成本差異、壟斷競爭、產業組成及行政干預），以呈現結構關係的複雜，但最後亦僅止於提出一多向度的理想體系。區域平衡理論似乎不在以理論解釋現實，反而傾向提出一理想系統以使現實能順利地與之一致，故凡是區域中或區域間的差距，均視為由市場機制的暫時缺陷所造成，因此區域問題在理論界定與政策建議上均限於工廠區位及人口遷移，以求達到自我平衡狀態——即個人平均所得在空間分布上之一致。實際上，此乃掩蓋社會上實存的衝突而歸咎於自然偶發的瑕疵，實為一意識形態的論述。

1.1.2. 出口基礎成長理論

區域成長的出口基礎模式(North, 1955; Perloff and Wingo, 1961)認為一個區域之成長乃決定於其他區域對出口產業的外在需求。經由出口產業的成長及地方乘數效果可帶動區域所得與就業水準的提升。在長期持續的出口需求之下，將進一步的吸引資本與勞動力流入本區域而持續成長過程，最後並將區域之經濟結構轉為以出口產業形態為主。在此模型下，雖有人引入其他刺激區域成長之因子，如國家支出、非經濟因素的勞動力移入、技術組織效率之提升、本地產業的進口替代策略等，但出口產業仍被視為形塑二、三級產業發展、聚落發展與都市化形態的關鍵因子。基礎成長模式強烈傾向於假設區域體系之最終目的在達成平衡，但系統本身卻難以達成，故出口基礎

理論在比較利益與等價交換的市場經濟假設上，主張藉工業分散策略以激勵低度發展區域的出口表現而帶動成長。

出口基礎成長理論之主要缺點在其過度強調出口或貿易收入為成長主因，並認為資本與勞動力乃追逐地方收入而在區域間自由流動。事實上，邊陲地區隨出口發展往往同時將乘數效果及利益輸出，而未必吸引資本直接投資於當地(Hadjimichalis, 1987: 19-22)。此外，將國家干預的目的建立在追求平衡的要求上，亦偏離了真正之機制——亦即社會羣體及階級追求更多物質利益(Cooke, 1983: 131)。

1.1.3. 極化成長理論

極化成長模式乃源自 Myrdal 的累加因果論(theory of cumulative causation)及 Perroux 之成長極理論。在空間乃處於永久不平衡的論證下，主張藉政府強力的干預以促進區域成長。

Myrdal 之累加因果論認為發展並非同時於全區域進行，而是由一些天賦較優的地區開始。這些中心一旦發展，即經由累加因果之過程取得成長衡量，因此一個區域的發展常伴同著區域間經濟差距的加大。在此差距下因低度發展區域為發展中心的商品所支配，造成青壯人口及企業的流失，而中心則取得內在與外在經濟之利益，並經銀行系統吸取貧窮區域之資金投於基礎設施與福利服務上，此種效果 Myrdal 稱為回洗作用(backwash effect)。

除回洗作用外隨著中心之經濟擴張，可能發生另一相對之效果。因中心對其他區域之農業或基礎部門產品需求的擴張，將帶動經濟成長或相關工業，如食品加工、採礦的建立，此 Myrdal 稱為“擴散效果”。不過此整個累加因果之趨勢，乃是一個區域的持續成長實以其他區域的遲滯為代價。

Myrdal 理論並未指出推動發展過程的主要機制為何，而僅就某區域天賦的優勢加以推行。也由於未指明成長過程的源頭，故對其後演變的因果關係仍存留於剝削、支配等概念上的層次。

Perroux 之成長極理論原本在界定推進性產業單元的特性及其

帶動成長的機制，其後在區域理論上，成長極被轉化為相關產業的空間聚集。它認為成長之原因乃其特定成長產業具持續及高度需求潛力，並帶動形成內在與外在經濟利益。接著成長中心如同磁極般吸引生產因素及擴充貿易範圍，而使成長效果向鄰近地區擴散。最後成長概念由單純的描述擴展為政策意圖，即藉規劃干預建立反磁極來對抗早先形成的成長極，以降低區域間所得及其他差距。如 Friedmann (1966) 即主張藉國家政策干預以打破中心—邊陲結構。一方面藉公共投資政策建立新的核心區域以佈澤成長效果；另一方面則進行鄉村人口再安置及大規模土地開墾，防止過速都市化而威脅到新核心區之成長。

成長極理論之主要問題似乎是它混淆了成長極的地理和部門意義。因為大部分成長中心所吸引的產業往往並非帶動成長的部門。所以成長僅限於利用當地低廉勞動成本之企業，此利益當然為公司所吸引而未俾益於移入之區域。此外，此理論對成長性產業何以能夠超群卓越的機制亦未做仔細分析，如國家的角色被認為僅限於建立一反磁極，而未指出其對成長產業發展的關鍵影響(Cooke 1983, 122: 124)。但最大的問題在於它將不平衡抽象的界定為一個區域剝削其他區域，或大公司剝削小公司。它未指出區域之差距常為跨國或跨區域之資本有意塑成，以進行對區域空間與部門差異之利用，每為社會階級或羣體間不平等關係的呈現。

1.1.4. 分散化發展理論

1970 年代早期，區域發展理論關懷之重心由增加國家經濟成長率及結構之改變轉為對鄉村發展之促進。它強調面對鄉村地區所得分配與就業問題，提供一自立的途徑，主張創造直接與立即的福利而非藉助長期的下漏過程。如世界銀行提倡的“成長再分配”(redistribution with growth) 策略，國際勞工組織推動的世界就業計劃(world employment programme) 這些發展策略均強調小規模、分散化、勞力密集的適當技術、能源及生態保育等“軟性自助方針”，以去除以往

著重大都市、大規模工業及集中化組織形式的偏差。

不幸地，在現存之資本主義生產關係下，這種策略並未分配成長，反而提供資本主義發展一個新的園地，一方面它控制大量湧入大城市或散佈鄉村的失業人口，另一方面它提供了一個架構以吸納在正式市場外運作之中小規模生產單元。如此不但未形成自立成長，反而更加深了城鄉間生產關係的不平等(Hadjimichalis, 1987: 24)。

1970年代晚期一個新的典範被提出，主張建立“選擇性地域封閉”(selective territorial closure)以朝向更公平的空間發展，亦即經由賦與地方及區域權力，使其不僅可依自身的需要決定資源的利用，更可控制對外關係以過濾回洗效果而保存佈澤效果。其中主要者有Friedmann和Weaver(1979)提出由功能取向轉而以地域取向的區域規劃，及Stöhr和Taylor(1981)主張以“由下發展”取代“由上發展”。

Friedmann和Weaver提出“農村圈域發展”(Agropolitan development)取向。要求提升大多數人對基本需要的滿足及公平，主張在自主之區域整合、生產財富社會化、和對社會權力積累基礎之平等掌握的條件下，經由重建了的地方和區域社區一併解決生產與分配之問題，它對生產的擴張乃要求多樣化的地域經濟，在保育需求限制下的實質開發，擴充區域及國內市場，追求財經自足，並推動社會學習(Friedmann and Weaver 1979, 186: 207)。Stöhr和Taylor之“由下發展”則主張發展應是為個人、社羣、社區開拓機會，並動員所有能力資源以增進全體在社會、經濟、政治上共同利益的整體過程。主要目標即在追求區域能自主決定其發展途徑，以獲得自主不受支配之能力。

在上述的理論中，均將地域社區理想化為一個和諧具明確共識的地域團體，而忽視了或過分簡化了資本、階級對抗及資本主義國家的角色。此缺點使之陷入一個動機良好但無法達成願望的迷途中。

以上所討論的區域理論，呈現對發展的地理形態各種不同解釋及規劃干預的建議。但由前面所做的分析中，可歸結出幾項共同之缺陷：

1. 他們將區域簡化爲人類活動的空間分佈。空間元素被視爲發展過程進行的容器以及發展的指標，而對空間分佈的解釋則暗示空間環境本身對其內發生的事物施加了某些影響（如：距離阻抗、運輸時間、資源蓄藏），因此存在著一種內在的空間邏輯。這種將空間與經濟和社會過程分離的概念架構，Gore 稱爲“空間分離主義”（spatial seperatism），乃迴避對真實機制的探討，僅以一種實證與工具主義的方式去做邏輯推演與預測。所以最後所提的解釋似乎僅爲一種描述。

2. 區域發展理論具強烈之政策導向，嘗試去改變成長之形態。但由於它所持空間分離之概念，使其著重於透過空間性手段達成經明顯界定的“空間效果”。此外它在政策擬定時傾向於假設社經狀況維持不變。故其空間政策充其量僅能達成發展的空間再分配，對決定社會與經濟改變的因子並無絲毫影響。所以對集中或分散，由下發展或由上發展，自由市場或政策干預的辯論，並無實際之意義，

3. 在區域發展理論中對國家本身並無任何分析。國家被視爲僅具行政功能，並獨立於發展過程外以維持公共利益。國家權力與階級結構之關係，以及制度機構間和階級利益間的衝突均被忽略不加討論，或不實地詮釋(Hadjimichalis 1987：29-30)。

1.2. 區域不均衡發展理論

1960 及 1970 年代，馬克思學派對區域的不均衡發展提出了有別於新古典、自由派傳統的分析架構，起初之理論主要借自國際發展理論和資本積累理論。它大致可分爲生產取向和交換流通取向兩種。

生產取向之理論認爲不同地區之成長所以不同，乃因其資本主義生產過程的差異。發展與否乃決定於其利潤積累的條件（主要透過出口）。因而生產部門的組成與動力成爲差異形成的主要因子。同時此理論暗示某一部門之發展與其他部門無關，而是一自律的過程。因此不均衡的產生，乃是剩餘價值的持續擴張及生產力提升固著於同一地方

所致。由於它對發展的解釋，強調生產領域中“空間特性”或“地點特性”，忽略交換流通領域之效用，因此它對空間形式的討論即不甚顯著(Hadjimichalis, 1987: 40-42)。

交換流通取向之理論則包括 Emmanuel 和 Amin 所提出之不等價交換理論，Wallerstein 之世界體系理論，及 Frank, Cardoso, Faletto 主張之依賴理論。其論點主要認為區域不均衡的形成乃由於中心與邊陲間剩餘價值的移轉，此一方面由於資本有機組成與工資的地區差異，形成交換時不等價之情形；另一方面則因低度發展地區被鎖入一不對稱的經濟關係中而妨礙本地的資本形成。

David Slater(1974)應用 Frank 之矮化發展觀念，以解釋低度發展國家之空間形態，他主張空間不均衡的形成乃因資本主義穿透下造成對內分離與對外整合的矛盾性整合(Gore, 1984: 129-134)，他以非洲殖民地為例說明殖民地經濟乃在外國都會資本之控制下，形成一種“單線經濟”(one-line economy)，以港口城市為基礎，透過交通線傳輸進出口貨物在區域內造成某些地區(如城市)專門生產出口貨物，周圍地區則提供出口加工區之食品與其他服務，至於其餘之邊陲地區則提供移民勞工或與主要出口區域成為隔離之狀況。如此一區域內如同肺與動靜脈系統般進行氧氣的交換，但其心臟卻遠處於海外之母國。

Santos(1979)由 Cardoso 之依賴發展觀念提出低度發展國家之都市經濟具有二迴路：一為上層迴路(upper circuit)，如銀行、外貿及出口工業，現代都市工業、貿易服務、批發、運輸等；另一則為下層迴路(lower circuit)，即小商品生產及分配活動。上層迴路活動多為跨國公司獨佔並以追求利潤為目標，下層迴路活動則起自都市人口存活之需，而上下層間之連結並非上層帶動下層，反而是下層補貼上層產業之運作。就空間關係言，Santos 指出上層迴路之影響範圍是不連續的，且在都市階層間具有一垂直關係的特徵。此種關係之形成，一方面因上層迴路的內向工業集中於大都會（因具有規模經濟與全國

性或區域性基礎服務設施)，另一方面，出口工業雖在區位上較具彈性，且在政府補貼下進入中小型城市，但這類投資具有一種封閉性格，其投入與產出均為對外導向，對地方產業極少帶動效果。加上工業化與交通改善，在都市系統上產生短路——低層級之聚落不再需要與其階層上相近之城市互動，而直接與首要城市往來。此造成中小城市的停滯，而都市經濟動力之缺乏乃造成周圍區域的萎縮，反過來又影響中小城市之活動，如此區域間之差距乃更形拉大(Gore, 1984: 143)。

由上面的分析，可以看出不論生產取向或交換取向理論均有以下的缺點：

1. 過於強調生產領域或交換領域，而忽視了資本循環的完整性。我們若要了解資本積累的過程，應該強調生產、分配和交換的統一性(unity)，以及徹底掌握生產力與生產關係的辯證關係。尤其在今日之資本主義運作下，資本循環中之生產、交換，消費常被分派於不同之空間地域。簡單地抽取單一面向，將導致錯誤之推論。

2. 並未分析發展過程下特定的社會關係，而將區域不均衡視為出自中心資本家的需求或資本主義生產的副產品。對當地之社會關係、階級衝突及國家角色與政治行動，仍未能深入探討。

3. 在這些理論中，常將空間視為生產力的容器或生產場所的地理配布，而忽略了空間在社會分工過程中所起的積極作用。事實上，地理的差異攸關著一個社會與其支配性社會關係的再生產。

1970年代後期及1980年代初期，對區域不均衡發展之研究，逐漸集中於資本積累的空間過程及對國家與地方社會階級關係間的探討。一方面分析生產與交換流通領域如何連結，最後於特定地點形成積累；另一方面則強調經濟關係並非導源於運動的內在邏輯，而是社會代理人在政治與意識形態上折衝干預之結果。

1.2.1. 資本積累的空間過程

此類理論主要將區域不均衡發展視為生產與交換過程中，資本積

累條件的地理分佈，而在積累擴大的追求中，不斷地對此過程進行部門與地理上的重新組織。

Neil Smith (1984) 提出了空間之社會生產的概念，認為在資本主義發展下，空間的生產不再受物理條件的支配，而是以生產過程為中心的統合體 (social unity)。經由空間整合，亦即經由交換將不同區位之商品生產連結，抽象的勞動力方得以實現成為價值。但在積累過程中，使用價值的固着性 (fixation) 與交換價值的流動性 (fluidity) 則被轉化為兩種矛盾的趨勢：差別化與均等化。前者為了固着與積累產業資本而在部類 (department)、部門 (sector) 與個別生產單元間形成分化；後者則促動各地生產條件及生產力的發展，以便將更多之勞動力資源納入生產體系中。接著 Smith 引用 Harvey (1982) 之觀念來解釋資本積累之韻律。隨著資本在社會與空間上的集中 (concentration) 及中心化 (centralization)，造成了固定資本增加，獲利率下降，最後並面臨過度積累危機。此時資本家乃採貶值策略，如：企業併吞、倒閉破產，以及普遍性貶值 (商品、勞動力、機器、貨幣)，以再結構經濟來提供再擴張的新局面。由於貶值的地點特定 (place-specific) 性質，資本家在彼此的競爭中常試圖藉犧牲小企業或邊陲地區以使危機不致擴大，如此則促成了資本更進一步中心化 (Smith, 1984: 119-130)。Smith 進一步指出，國家內部空間的分化乃是敏感地相應於隨部門起落而生的韻律。快速擴張及貶值在區域尺度上，乃傳譯為空間的發達與衰微。同時國內與國際經濟中的不同部門最後集中於不同區域，此形成了所謂地域分工，事實上此即為勞資關係的社會分化。它提供了地理上相對固着的僱用勞動，而經由國家對工人階級之政治控制，更提供國際勞動力市場一個穩定的基礎。故不均衡發展實為資本矛盾的地理表現 (Smith, 1984: 135-154)。

Smith 的理論雖然掌握了生產與交換區域的連結，但他對資本積累過程的解釋乃訴諸於積累→過度積累危機→貶值→差異化的循環過程，如此則有陷於本質論與功能論的危險。下面回顧之理論則試圖進

一步探討地理差別化的形態是如何經由一更廣大的政治與社會涵構而被生產與再生產。尤其在彰顯出一個不對稱社會關係的存在——一切生產工具均為資本家所控制，而勞工只能以資本家所設定之方式賣出其勞動力。

Massey (1984) 主張區域不均衡發展乃是資本家為保持積累與控制生產所採取再結構社會關係的空間組織的結果，她認為資本主義發展具備了經濟決策權與所有權分離，以及形成複雜功能層級兩種特色，她進一步分析了三種不同的生產空間結構 (spatial structure of production)：地點集中型 (locationally-concentrated)，分殖工廠型 (cloning branch-plant) 和零組件加工型 (part-process)，以代表資本家結合部門分化及勞動過程分化層面，所形成時空特定的空間不均。空間不均衡實即為社會關係的歷史承繼，它提供勞動市場的差異如：失業程度、性別及種族分工、自雇式家庭企業，分包契約等以利資本家達成對勞動力的地區獨佔。所以空間的分工並非單純的經濟事物，而是一種政治與社會的戰鬥，並為支配性社會關係再生產的一部分 (Massey, 1984)。

Hadjimichalis (1987) 指出區域不均衡發展所以持續之原因，在於 1. 積累的差異固着 (differentially localized accumulation)，2. 價值的地理移轉 (geographical transfer of value)。差異固着積累表示資本擴張與剩餘價值實現能力在空間上的差異。此種差異的形成乃決定於三因子：1. 區域整合入國內或國際分工的歷史方式，亦即資本主義生產方式穿透此區域之過程；2. 現今區域經濟結構的表現，如生產技術進步之程度，資本有機組成等；3. 在流通領域的剩餘價值的實現，如國家與地方公共部門對社會化消費的擴張行動與私部門將利潤於當地再投資。

價值的地理移轉代表在現存差異積累的情形下，邊陲地區未實現之剩餘價值被移轉至中心地區資本家手中。Hadjimichalis 認為此乃經由空間分工而將部門間之差距轉化為區域間之不均，並強調國家與

其他社會代理人的實踐所產生之影響。在直接的移轉行為上包括：國家的財稅政策、公共財源移轉、跨國公司的利潤匯出及價格轉嫁 (transfer-prising)、區域內利潤的境外投資、工人儲蓄經由金融網路移轉至都市地區，以及限價或貿易操縱手段。在間接移轉方面則大多是經由資本主義市場之運作，如：不等價交換、資本與勞動之移動、不平等貿易，以及對勞工報酬的不等價支付。不過價值的轉移不僅以剩餘價值呈現，亦可由剩餘勞動的形式出現。此常在前資本主義生產方式與資本主義生產方式連結的情況下出現，如農業與其他部門的小商品生產以及家庭論件生產的形式。在這些例子中，國家及民間社會在控制勞動力價格及再生產的成本上均擔當重要角色 (Hadjimichalis, 1987 : 56-86)。

由以上的討論中，我們可歸結出區域不均衡發展實為一空間分化的積累過程的結果。雖然經濟關係在其中佔了重要地位，但絕非一自主的邏輯，而是要看國家與地方政府的角色以及各社會間抗爭的形式、過程，方能呈現最終之結果。

1.2.2 國家與區域政策

由前面的回顧中可以發現資本積累的存在，並非一致或互相切合的，而是一衝突的過程。其中存在著資本家與勞工階級間之對立、資本家間的衝突以及其他非階級性團體間的競爭。此可做為我們對國家分析的參考點與解釋的原則。國家並非創造了區域不均衡發展的情形，而是參與其中以維持有利資本積累條件的再生產。在此過程中，我們不能將之化約為經濟邏輯來思考，而應強調政治與意識形態之因子。

基本上我們視國家權力是在一既定脈絡下之複雜的社會關係，反映了各社會力量間變動的平衡 (Jessop, 1982 : 221)。國家對今日區域不均發展的作用，不僅有賴於他所掌握經濟方面的獨佔性力量，以形塑流通與再生產上空間差別化之元素；另一方面它亦需要藉著政治一法律以意識形態上的實踐來掩飾資本積累過程中直接的階級性支

配。它設法取得受支配階級之主動同意(active consent),表現為代表共同利益(general interest)以確保權力集團之統合與霸權。一方面國家將生產的施為者解釋為個人或地方,而非對立階級的成員。如此區域不均不再被視為由於階級關係的運作,反而成為孤立個人或地域間相互競爭的結果。除了孤立效果(isolation effect)外,資本主義國家另外存在一統合效果(unifying effect),將人民—國家視為形式上自由與平等之抽象總合,並藉賦與憲法權力,投票選舉及自治權來創造一均質的政治空間。如此國家藉著使經濟與政治領域間保持一相對之自主,乃提供了社會及空間分化的基礎以建立更精緻的社會與空間剝削的網路,但同時卻維持著個體間的凝聚與統合,但當核心-邊陲區域結構進一步發展時,各種區域性危機將一一浮現:各種不同的資本希望建立特定的空間安排;而在民間與工人力量方面,各種社會運動亦興起,以尋求區域層次的社會均等。此時國家的合法性乃成為區域不均問題的核心。不均發展不再被大眾接受為發展過程中不可避免的結果,不再成為特定區域與居民本身不適性所衍生的結果,此即 Gramsci 所界定之意識形態霸權的危機。而此種危機常常是更廣泛之國家危機的重要部分(Hadjimichalis, 1987: 103-104)。

因此,在危機之下,國家為維持國民之同意,乃需採行種種干預。Gore 主張對國家干預的分析可用實際行動與論述二方面進行。在實際行動上,區域政策通常包含直接干預實質基礎設施、人口、會活動空間分佈的區位決策,如集中、分散、局限,半邊陲化及再發展等(Cooke, 1983: 238-248),以用來動員政治支持或化解政治反對壓力。這些行動可被理解為各種相互衝突之有力利益集團折衝妥協,並經制度性國家機構中介的結果。這些妥協只需取得權力集團中各組成分子的同意,而不需獲得所有人之同意。但在論述之層面上,政府常宣稱區域政策代表“國家利益”,而其追求之目標如:區域平衡、成長極、擴散效果,本身即具本質上永恆的善。進一步並將問題分離片段化為事業/安全/回復,工作機會/生活品質/休閒提供等課題。如

此使這些政策能以科學知識、技術中性、理性之面貌出現。一方面使區域危機非政治化，並成為少數專家的知識；另一方面更經由大眾媒介教育系統來形塑“公眾意見”，以使之成為國家最佳境界的常識，而徹底掌握意識形態上的同意(Gore, 1984: 241-248; Hadjimichalis, 1987: 104)。

1.3、分析架構

以下我們主要在研究國家做為經濟與社會關係的中介，如何透過區域政策來塑造區域空間結構（見圖 1）。在研究方法上，主要利用次級資料及歷年相關研究，做為分析之材料。

首先，針對台灣發展之模式與新國際分工的關係，做一剖析。以釐清台灣在世界分工整合過程中，如何被納入和擔當何種角色與功能，並分析國家在此過程中，起著何種作用。

其次，試圖對台灣區域空間的發展歷程做一分析。本研究認為空間發展的作用，非僅做為生產力的容器，而是積極地與支配性社會關係的再生產連結，以追求對區域勞動力市場與社會生產關係差異的利用。故我們對空間結構的社會分析，乃包括：農工部門在生產方式連結改變的過程中，其轉化的性質與機制；生產體系如何進行空間分工；以及試圖對都市與區域空間結構的形成，進行一初步的分析。

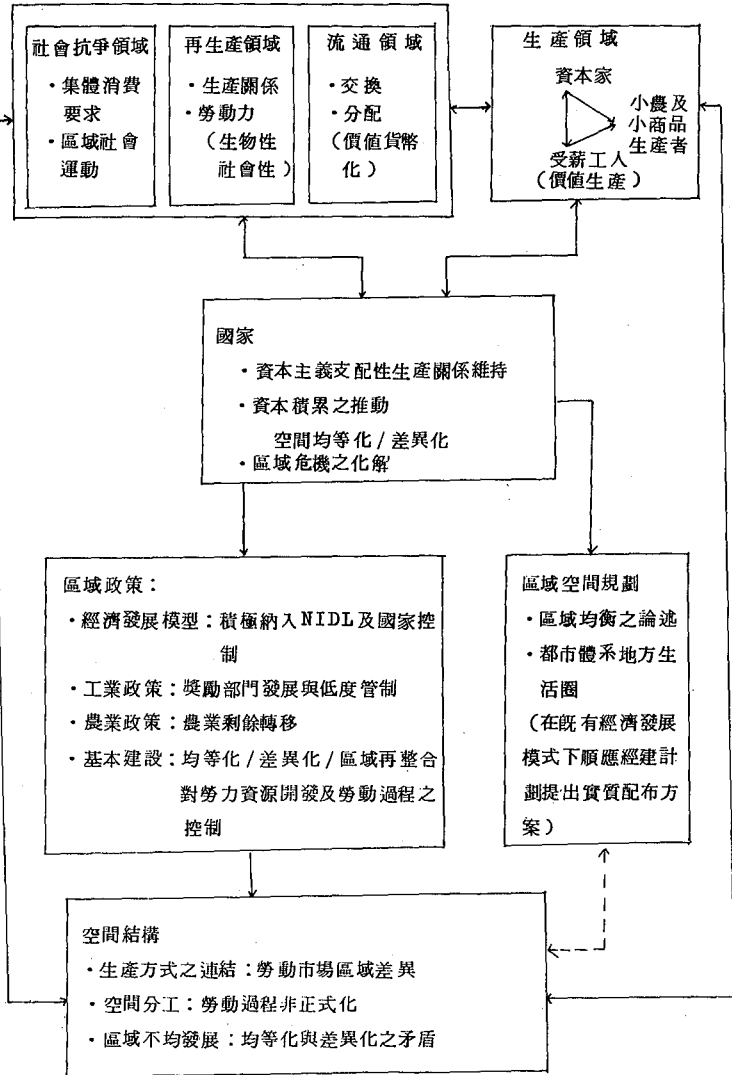
最後針對國家在社會變化的過程中，如何透過各種政策以形塑台灣之空間結構，做一解析，並對目前區域規劃的理念與方案，做進一步的澄清與檢討。

2. 台灣地區區域空間結構

2.1. 生產方式的連結

我們在本節中將嘗試分析在資本主義生產方式的穿透下，如何形成的勞動市場及生產關係的地域性差異。此種差異提供台灣發展之基礎。

圖 1 研究架構



2.1.1 產業組成之變遷

台灣自 1952 年至 1985 年，經濟結構有著劇烈之變動。農業產值比重由 1952 年之 35.9% 降至 1985 年之 6%，工業則由 18.0% 升至 50%，服務業則保持穩定。此現象說明台灣生產結構漸由農業轉為以工業為重心。

A. 勞動人口之變化

由圖 2 我們可以觀察各產業部門就業人口的變化。農業就業人口在 1969 年達到最高點以後即遞減，而工業及服務部門則增大，其中工業部門的伸展尤其顯著。在 1965~1986 之 21 年間，工業部門的就業人口增加 240 萬人，服務業部門則增加了 202 萬人，這些勞動力的供給來源，都市內部成長固是其因之一，但由農村流出的大量人口應為主要原因。

由圖 3 中我們試圖分析勞動些人口在空間的轉移歷程。就農業部門言，其就業人口所佔比例逐年下降，但其中彰化、南投、雲、嘉、台南、屏東尚保持 1/3 以上之比例，尤其雲林、台東仍具將近一半之農業就業比例。在工業方面，台北市維持 1/3 之固定水準，台北縣則持續上升保持最高之工業就業人口比例，達 40%—48%，南部都會中心（高雄市—台南市）在原本工業基楚上穩定成長，其餘各地區之工業就業人口比例則在 1970~1980 間呈現急速上升，尤其南北都會周圍之桃園、新竹、台南、高雄更以每五年 10% 的比例增加。

B. 受僱比例之變化

自 1950 年代台灣迅速自原先藉家庭組織運作之農業生產跨入現代工業經濟，隨著大部分之勞動力由農業部門移入非農業部門，其從業身分亦由自雇者和無酬家屬身分納入勞力市場的受雇用身分。在 1956 年時受雇身分僅佔 37%，而婦女中一半以上為無酬家屬，男性 40% 為自營作者。但到 1981 年時受薪受雇者在工業與服務業中超過 80%（劉克智，1975；劉進慶，1983），此說明了資本主義化的進展。

但在農業和商業部門中，自營形態仍具支配性，不過資本主義對農業部門的滲透卻採取另一方式，即利用商品經濟的滲透而擴大農業商品化和農戶兼業化，並使農家經濟分化，此詳細情形將在下文討論。

如對受雇比例在各地區之變化歷程做進一步之分析（如圖 4 所示），可發現農業部門受雇比例，除基隆市、高雄市因漁業發達而致比例較高外，其餘各地區之受雇比例均在 10% 左右，且在 1970 年達到高峯後即持續下降，尤其在 1980 年多數地區均在 5% 左右。此現象反應台灣之農業部門與以往已開發國家經驗中，農業走上資本化大規模生產的方式截然不同。

在工業方面，台北市、台中市、台南市、高雄市等都會區中心，其受雇比例自 1966 年或 1970 年即逐次下降，且除高雄市為傳統重化工業中心，乃高度資本化生產外，其餘三市之受雇比例在目前台灣全區而言均為最低之區域。都會周圍之地區，如台北、桃園、台中、彰化、高雄則在 1975 年達到頂峯後回降，至於早期工業受雇比例最低之

圖 2 各產業部門就業人口數

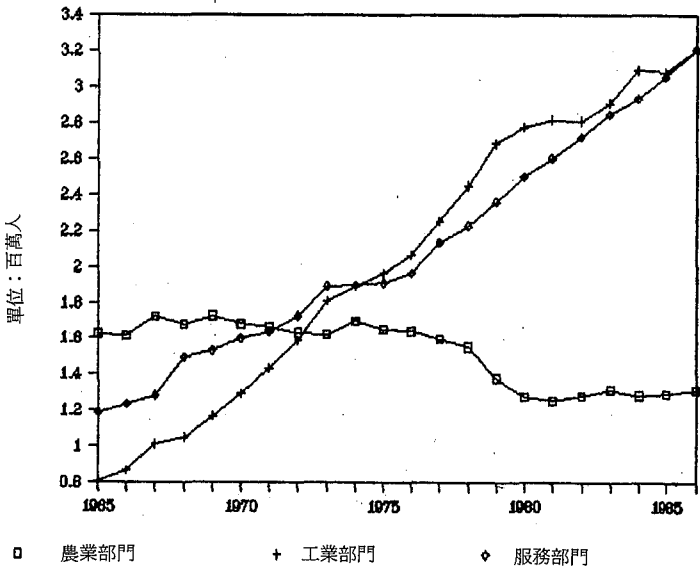
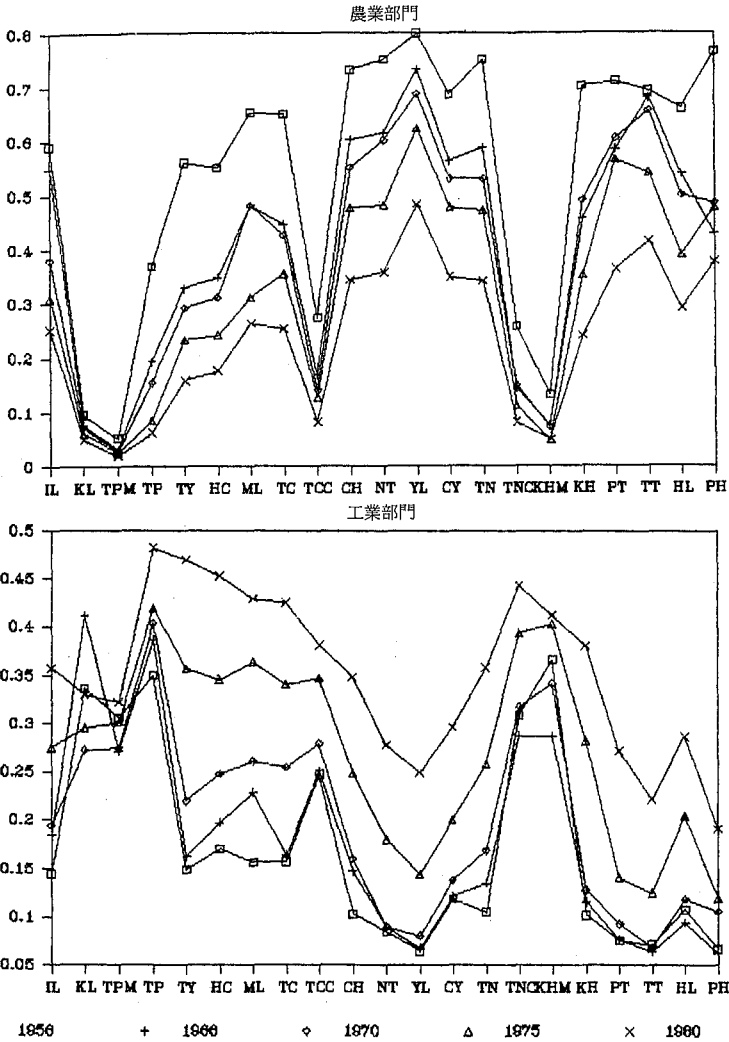
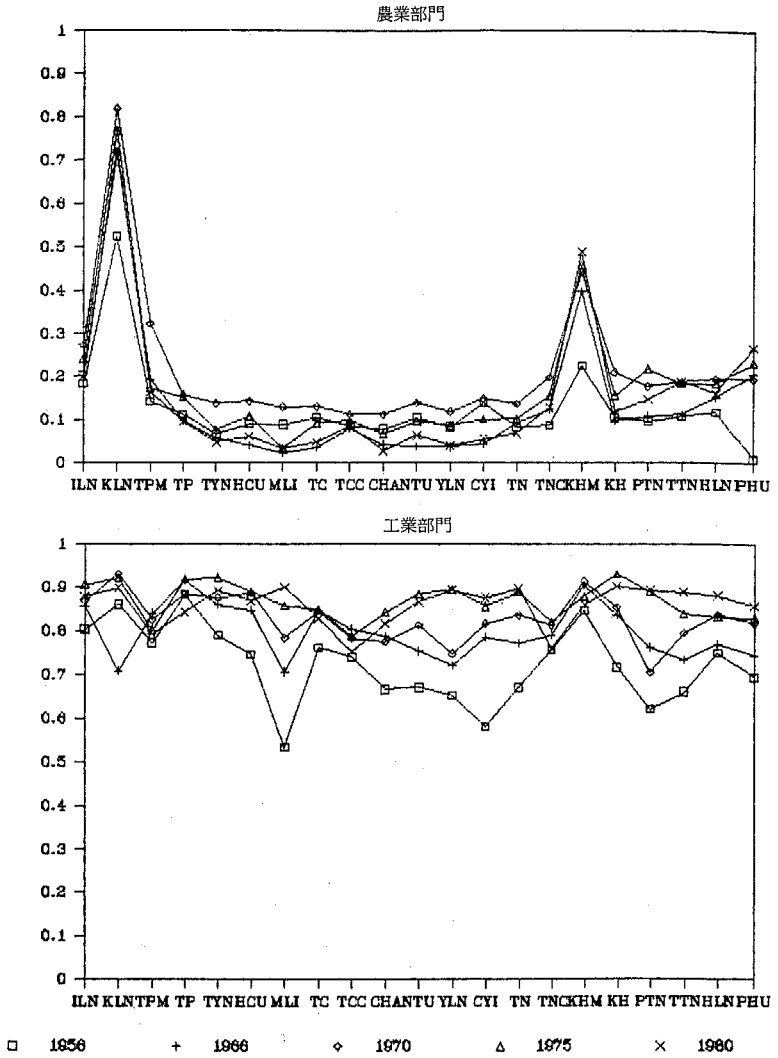


圖 3 各縣市農、工部門所佔就業人口比例



資料來源：歷年台閩地區戶口及住宅普查 (1956、1966、1970、1976、1980)

圖 4 各產業部門之受雇比例



資料來源：同圖 3

區域(且目前農業之產業比重較高),卻直線上升達到 90%之受薪勞動比率。此乃因早期工業集聚中心,自 1970 年大工業向外擴展後,餘下者多為依賴都市市場區位條件的中小廠商,其受僱率乃因自營比例的提升而下降。而都會區周圍之地區,當大型工業進入一段期間後,逐漸發展出中心-衛星協力生產網路,自營性生產單位以及非正式化的代工單元的擴張,乃使受僱率回減。至於農業區域在 1975 年後,由於大生產單位的再次分散化進入鄉村地區,而當地原本無既存之生產單位,故生產資本化之程度相當突出。

由上述對受僱比例在時空上變化的分析,可知台灣在資本主義生產方式的浸透下,其連結的方式有其特殊性而非西方模式的單向資本化模式。

C. 就業人口的年齡構成

台灣各產業在年齡構成上有著巨大的差異,尤其製造業與農業間最為顯著。在農業方面,各地區男性就業人口呈持續老化的趨勢。女性就業人口則呈較大之地區差異。宜蘭、基隆、台中市、台南市、高雄市及台北縣、市、桃園地區之女性農業人口比例極微;而其他地區(除澎湖因漁業為主而不同)之女性農業人口,則在 1970~1975 年間大幅上升,尤其 30~45 歲之間進入人口最多,此代表因男性青狀人口未進入農業部門,乃以留鄉之婦女替代其工作。但至 1980 年後,女性農業人口均大幅下降。此一方面因農業萎縮,另一方面因農村兼業加強並走向代耕方式操作,使女性農業人口轉出。但值得注意的是 35~45 歲之婦女並未進入工、商、服務業,此現象對今日鄉村中普遍出現之家庭代工及非正式工廠的情形,或可相互解釋。

在工業方面:各地區均偏於年輕勞動力之使用,台北市、台北縣、桃園、新竹、基隆、台中市其男性就業人口在 1975~1980 年間,25~29 歲之人口形成一明顯之高峯,而 20 歲以下之男女就業人口則相對減少。高雄市其高峯則較均勻分布在 25~34 歲間,年齡層分布亦較均勻,上述地區多為台灣工業較早發展之地區。另外台中、苗栗、彰化、

高雄、台南地區，其男性就業人口集中在 15~29 歲間，而女性就業人口在 1970~1975 年間，15~24 歲的女工大幅的成長，而其他宜蘭、嘉義、雲林、南投、台東、花蓮、澎湖等地區，15~24 歲的男女年青工人佔極大之比例。此現象顯示，在台灣經濟成長及工業急速空間擴散的過程中，年青不熟練工人乃大量累積增長，此對理解資本累積形態的特質時，是極為重要的一點。

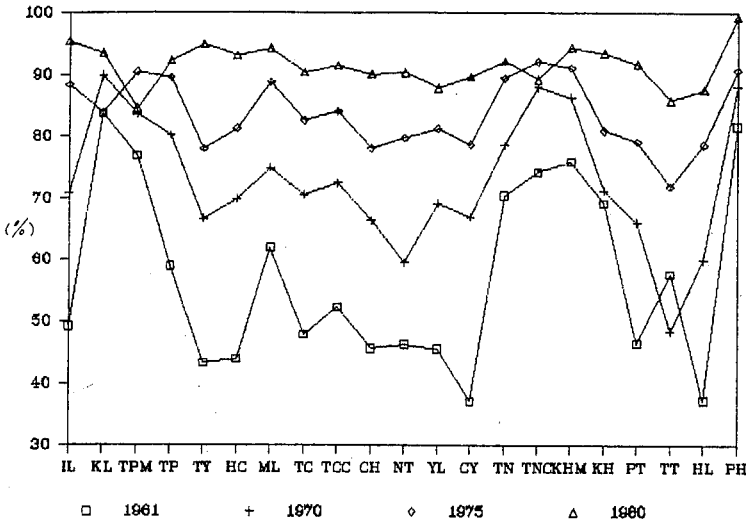
2.1.2 農業與非農部門之勞力移轉

台灣之農業人口自 1960 年代後期即不斷減退，但小農並不因此分解，兼業戶逐年大增（見圖 5），1985 年普遍達到 90%，且受僱率急速下降，表示有相當數量的農村勞工參與工業勞力市場以爭取工資收入。而這些移出之勞工又以年輕者為主，故同時造成農業勞動力的快速老化（圖 6）。

此勞力移轉的形成即決定於傳統農業生產方式與現代工業資本主義生產方式間的連結。此連結的機制大致可分為三類：(A)農業商品化；(B)逼使農村勞力外移及從事農外就業；(C)推動區域差異形成的過程。除(C)擬在下節中探討外，以下就(A)、(B)分別討論。

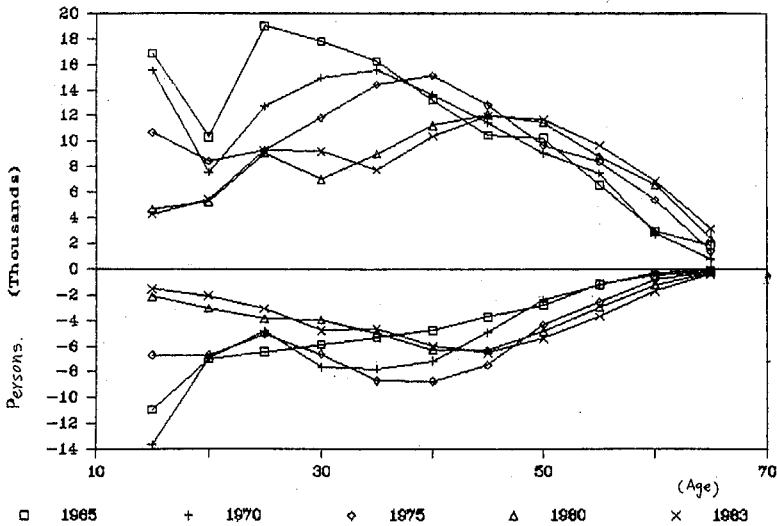
(A)農業商品化：台灣之農業生產方式，在日據殖民國間經由土地林野調查，土地制度改革（取消大租權）及日本商業資本對米、糖農產交換的獨占，奠下資本主義化之基礎（矢內原忠雄，1929）。但其時在生產組織上仍維持租佃間類似封建的關係，利用村落家族做為集體生產及消費之單元。光復後台灣結束了對日本的殖民依賴關係，50 年代要求農產外銷獲得外匯以償付進口工業生產物質，乃促成貨幣經濟（cash economy）的萌發。同時土改亦為經濟作物創造一有利的條件，使大多數農民成為小商品生產者。尤其 1970 年代以後，現金作物栽植更成為稻米生產必需的補貼工作，而非僅為副業。此種商品化的過程有二影響：1. 使生產與消費形成分離，此意味商業性農產的外流及市場消費機制的形成；2. 受薪雇用勞動體系的興起且漸漸地脫離傳統藉親屬、社羣義務為基礎之組織形式。此二種轉變均直接為勞力移出奠

圖 5 農業兼業戶所佔比例



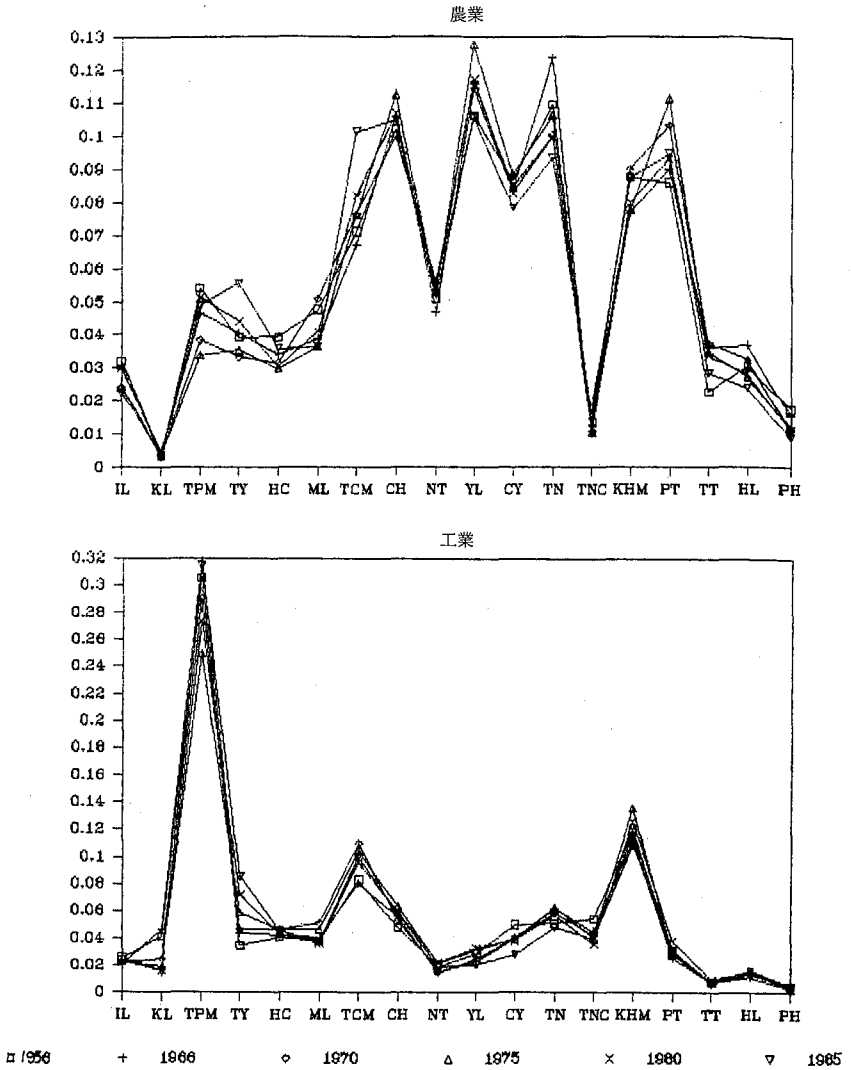
資料來源：台閩地區農漁業普查 (1961、1970、1975、1980)

圖 6 農業從業人口之年齡分佈

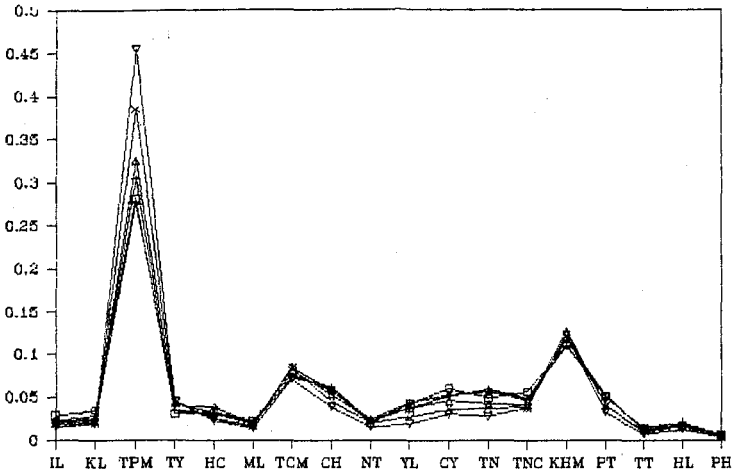


資料來源：廖正宏 (1986: 192-193)

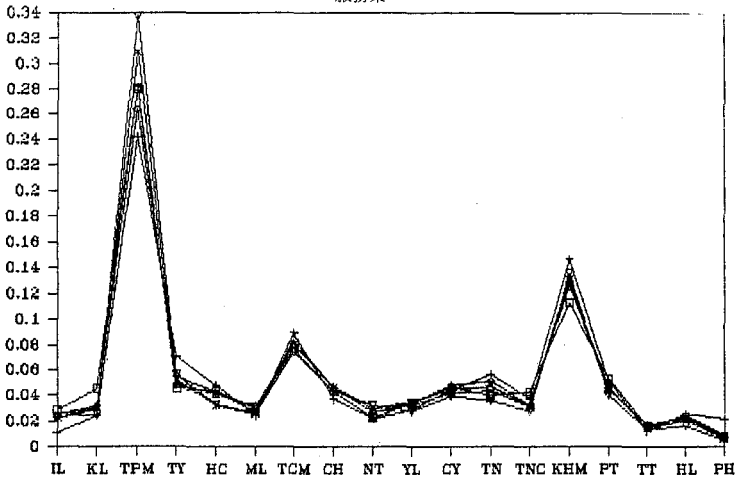
圖 7 各產業部門就業人口之縣市分佈比例



商業



服務業



□ 1956 + 1960 ◇ 1970 Δ 1975 × 1980 ▽ 1985

資料來源：同圖 3；1985 年人口統計報告

下基礎(Ross 1981: 329)。

(B)勞力外移及農外就業：擴張的工業部門早期雖集中於都市地區，但亟須自鄉間獲取所需的勞力。1950年代利用農村人口壓力及隱藏失業的狀況，只需提供就業機會即可輕易將勞工吸出。而1960年代後半則需控制農村於一不利之狀況，以利勞動力的持續供給。過去許多研究均指出農民所得的偏低。若不考慮農外所得，則農業每人所得約僅及非農業的30%（張漢裕，1973）。陳玉璽更認為官方發布之農民所得，被有意地將成本計成收入因而誇大。據其利用實際調查資料計算顯示僅及國民平均所得10%（Chen, 1981: 236）。在此狀況下農家家計主要藉工資收入維持。農業淨收入由1966年之66%直降至1980年之26.4%，而薪資收入比例則由20.1%升達52.2%。但農家所得與非農業所得相較，仍僅及60%~70%。若比較儲蓄水準，則農家較非農家低得甚多，甚或為負債（鄭詩華1982: 209）。故台灣有相當大部分的人乃固著於小商品生產，以偏低生產力工作及賺取微薄的利潤。而對資本家言，這些正代表豐沛的工業後備軍，亦為非熟練工及半技術工工資低廉之主因。同時對農業價格的壓抑，亦有助都市勞動成本之減低，尤其1950年代以後，政府針對物質缺乏、物價暴漲，乃對稻米採嚴格管制措施，使糧價僅及工業品及一般物價水準之70%左右（李登輝，1969: 6）。

2.2. 空間分工

以下我們將針對台灣製造業發展之特殊性——勞力密集加工形態，嘗試做一空間特性上之解釋。包括：1. 產業部門的空間分佈變化；2. 勞動過程的空間轉移；及3. 生產組織及社會關係的轉變。

2.2.1 產業部門的空間分佈變化

由產業部門在各地區的就業人口絕對分布之變化，我們試圖分析各地區在經濟結構上之角色地位的不同。（參見圖7）

在農業部門方面，由歷年各地所佔絕對數的百分比，可發現傳統之農業區域如彰化、雲林、嘉義、台南、屏東等地，其所佔比例在

1956~1975 年間逐年上升，但其後即逐漸遞減，反之都會區域之台北市、台北縣、桃園、台中縣、台中市、高雄市、台南市在 1980，1985 年之之農業人口所佔比例均有顯著之增加。依毛育剛(1976)之研究，一般農民留守農場，保全財產之意義多重於農業生產之意義，這在都市附近土地利用發展預期高的地方尤然，故都會地區之農業比重反呈上升趨勢。

在工業部門方面，台北市工業比重下降頗大，但台北縣之成長更快，故整個台北都會所佔工業就業人口比重自 1975 年後仍持續成長，達台灣全體 $1/3$ 左右。而外圍之桃園成長更為全台灣成長最快者。另一方面台南—高雄、台中兩都會區在 1975 年之前均有都會擴散成長趨勢，但之後卻呈衰退傾向，而一般工業比重較低之區域，如基隆、苗栗、雲林、嘉義，其比重反有減低之勢。

在商業比重分佈上，可發現台北縣及台北市急速成長，桃園縣及高雄市稍見成長，其餘各地區之商業比重均普遍下降，且原本距台北、高雄二大中心稍遠而商業較具規模的地區，如彰化、嘉義、台南，其降幅猶大，此反映在商業機能上，有明顯朝少數中心集中的發展傾向。在服務部門，其勢更為劇烈。除台中市、高雄市尚維持一定地位外，餘皆往台北地區集中，尤其台北縣在 1956~1985 年間其比重躍升 2 倍，使台北都會佔台灣全區服務部門 45% 以上。

由上述各產業部門在空間上變化的過程，可看出台灣經濟功能的空間分佈型態，尤其在消費、交換以及金融、指揮功能上呈現強烈集聚、首要化(primacy)之特性。

2.2.2 勞動過程的空間轉移

基本上，一國家的產業地理形態是決定於勞動過程需要與歷史累積承繼而來的地理特性（勞動力市場、社會生產組織、傳統生產技術等）間的互動，尤其台灣經濟成長的動力，主要在人力的利用，所以我們試圖針對生產中分工之本質與程度，各階段成品間的生產組織形式，以及工作者所需技術等特質，分析其對產業空間移轉之影響。

李薰楓(1983)及賴光政(1986)之研究指出1961~1966年間製造業之分佈由光復初期分散於農村地區轉為集中於台北市,1966年以後則由集中轉為相對分散。1966~1971年間,台北都會區製造業向外圍移動,而高雄市仍向中心集中。1971~1976年間,北部之台北縣及桃園縣仍是北部製造業主要移入區,台中縣則漸成爲中部製造業之主要成長地區。而高雄都會開始向外分散。1976~1981年間因逢兩次能源危機,除台北市、台南縣及嘉義有正移動外,其餘均下降。

如進一步比較表1各欄之移動值,可歸結1966~1976年間除台北市外,其餘各縣市製造業之變遷應與產業混合效果有關,而與區位競爭效果較不明顯。1976-1981年間,則製造業之變遷顯受競爭效果影響,而非產業混合效果(賴光政1986:201)。此與唐富藏(1983)之研究,指出各地區間逐漸偏向少數產業,走向區域間分工及地區內之專業化的結論相一致。

上述現象實即反應因資本與勞動力間衝突所引起之勞動過程與區位關係之改變,亦與國際分工之生產特定化、片斷化之邏輯相符。針對員工數較多,產品居出口主力及最近巨幅成長的製造業別,進一步分析其區域分工及空間轉移之特性。一般而言各業別均有自台北市、高雄市二工業中心向外分散之趨勢,但其轉移之方式可分爲二類:一爲僅向都會外圍轉移,如服飾、電機、機械、運輸,此類在生產過程中需投入大量勞力,但仍維持工廠生產線之操作,因此需集中大量勞工於一定之地點運作,故多依附於人口衆多之大都市鄰近地區,以獲取充分之勞動力供應及較低之土地成本。此外有些業別所需勞工技術層面較高,需依賴技術環境,故台北、台中縣成爲主要分散之區。二爲具普遍分散區位傾向之產業,如食品、紡織、木材、家具、皮革、橡膠、化學、金屬、雜項等業。尤其化學業中之塑膠製品製造,及金屬製品製造和橡膠業分散趨勢最強。這類產業偏向簡單加工需用大量人工,而產品的完成卻需大量不同生產單位之配合,不利生產線式集中化生產。故在生產組織上,形成小型工廠分包或家戶代工之網路,

表 1 台灣地區製造業就業員工移轉與分配分析表

區域別	民國 55 ~ 60 年				民國 60 ~ 65 年				民國 65 ~ 70 年			
	T S 總移動	P S 比例移動	D S 差異移動	T S 總移動	P S 比例移動	D S 差異移動	T S 總移動	P S 比例移動	D S 差異移動	T S 總移動	P S 比例移動	D S 差異移動
台灣地區	317,399	317,399	0	565,202	565,202	0	172,425	172,425	0	172,425	172,425	0
北部區域	171,415	195,022	-23,607	240,370	306,758	-66,388	-79,869	-68,440	-11,080	-68,440	-11,080	-11,429
台北市	-	59,686	71,948	37,269	67,628	-30,359	37,090	11,108	-	11,108	-	48,198
基隆市	1,244	8,161	6,917	1,022	15,132	-14,110	-	8,998	-	6,218	-	2,780
台中市	91,136	91,900	-764	85,474	135,152	-49,678	55,771	21,636	-	21,636	-	34,135
桃園縣	67,896	16,867	51,029	75,664	53,453	22,211	32,443	20,021	-	20,021	-	12,422
新竹縣	21,360	16,304	5,056	32,272	30,339	1,933	22,753	6,255	-	6,255	-	16,498
宜蘭縣	2,041	2,104	-63	8,669	5,054	3,615	3,006	3,202	-	3,202	-	6,208
中部區域	60,501	56,012	4,489	185,253	111,555	73,698	61,358	58,618	-	58,618	-	2,740
苗栗縣	5,282	7,903	-2,621	19,327	11,800	7,527	1,248	1,630	-	1,630	-	2,878
台中縣	25,693	18,894	6,799	64,987	38,549	26,438	19,172	15,985	-	15,985	-	3,187
台中市	7,576	16,578	-9,002	36,592	22,662	13,930	32,724	16,539	-	16,539	-	16,185
彰化縣	20,194	10,667	9,527	46,139	30,895	15,244	3,690	16,269	-	16,269	-	12,579
南投縣	-	248	45	11,623	3,064	8,559	780	3,158	-	3,158	-	2,378
雲林縣	1,959	2,218	-259	6,585	4,585	2,000	6,240	5,037	-	5,037	-	1,203
南部區域	84,935	67,056	17,879	139,963	145,043	-5,080	28,253	42,930	-	42,930	-	14,677
嘉義縣	1,280	3,325	-2,045	9,121	7,278	1,843	13,893	3,756	-	3,756	-	10,137
台南縣	18,204	1,003	17,201	42,231	22,626	19,605	22,531	17,065	-	17,065	-	39,596
台南市	1,801	33,765	-31,964	14,925	26,506	-11,581	1,579	2,713	-	2,713	-	1,134
高雄市	53,759	31,210	22,549	12,729	73,975	-61,246	43,922	4,661	-	4,661	-	39,261
高雄縣	11,718	-	1,339	43,055	11,254	31,801	14,939	11,000	-	11,000	-	3,932
屏東縣	-	928	672	15,635	3,102	12,533	1,300	8,774	-	8,774	-	7,474
澎湖縣	227	20	247	2,267	302	1,965	2,937	2,466	-	2,466	-	471
東部區域	548	691	-143	384	1,846	-1,462	2,945	2,437	-	2,437	-	508
花蓮縣	1,112	151	961	589	1,498	-909	1,630	1,434	-	1,434	-	196
台東縣	564	540	24	973	348	625	1,315	1,003	-	1,003	-	312

註：依 55 年、60 年及 70 年工商普查報告編算
 TS = Total Shift, PS = Proportional Shift, DS = Differential Shift. 引自賴光政 (1986: 109)

以配合產品市場變動之需要，及有效開發各地潛在勞力。上面之分析顯示，因勞動過程之需求不同，空間分散的型態乃隨不同地理特性做調適。

2.2.3 生產組織及社會關係之因應

台灣支持低薪勞動的結構因素有三：1. 小農廣泛的停滯使農村剩餘勞力為補貼家計而外出就業，此特性提供一社會經濟條件而使薪資水準得以收斂至“平均勞動力的再生產費用以下，或僅個人勞動力的再生產費用”；2. 長期戒嚴體制下對勞動市場的限制；3. 年輕不熟練工，尤其是 15~24 歲間未婚女性的大量雇用（劉進慶 1984：53-55）。在上述條件下，配合 1960~1970 年間國際市場景氣，達成台灣經濟的快速成長。不過，1970 年以後，一方面因面臨國際性停滯膨脹與都市工資上漲壓力，另一方面因農業剩餘和年青勞力供給之短缺，使原本之優勢喪失。

資本家面對積累的停滯危機時，通常採取二種策略：一為技術上的革新，但此須獲致技術獨占與市場壟斷之能力方能成功；二為從事組織的革新。此在國際尺度上即呈現新國際分工之形式，在國內則進行區域再分工，亦即前述之分散化與地區內專業化。區域再分工對資本家之利在於：

1. 利用工資之地域差距：工資的水準主要受當地再生產之要求（如：日常生活費用、家庭組織對撫育之負擔、社會性工資條件）及勞動市場（如：就業機會競爭、勞工組織力量）所決定，而非勞動過程之貢獻。在台灣製造業員工薪資收入的縣市間差異相當大，變異係數達 28%（黃際鍊，1974）。此情形提供資本家一空間策略運用上的彈性，利用資本的流動性與勞力的相對固著性所形成之地理差異，來加強對勞動力之利用。

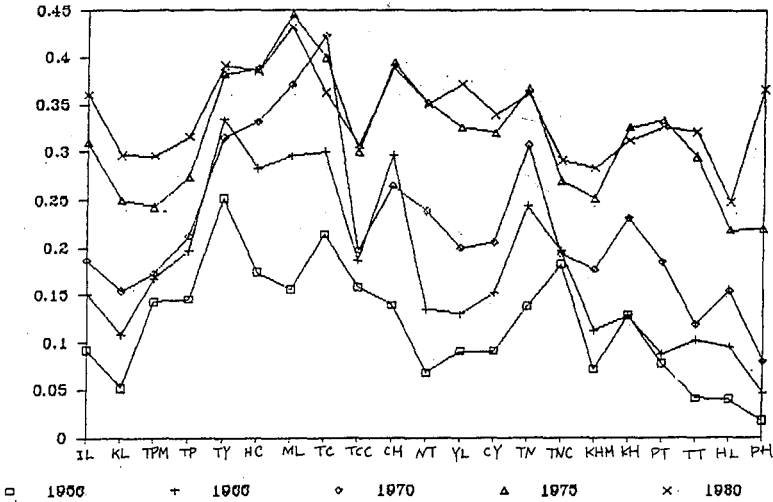
2. 開發潛在之勞動力蓄積：台灣都市地區之製造業在 1973 年面臨結構性勞動力缺乏，主要乃年輕、未婚、低教育程度婦女勞動力短缺。此時區域分散之策略，將生產場所深入鄉村，使原本留鄉之婦女勞動

力，藉通勤及代工方式進工作領域。由此圖 8 所示，在產業分散進入之區域，女性所佔勞工比率的快速提升可得支持，而此尚不含家庭兼業的婦女。

3. 增強對勞動過程的控制：區域分工利用各地區之技術狀況，家庭人力動員條件，勞力市場的差異，將生產線分解散布至各不同地區的小生產單元內。一方面充分利用各地勞力的特性，增強生產專門化之效率；另一方面藉分解生產過程中各勞動成員間之聯結，達到對其完全控制及取得工資議訂之獨佔權。

4. 生產網路的重組：由 Gallin (1982)——彰化埔塩新興村，胡台麗 (1979, 1986)——台中市南屯, Stites, R (1982)——台北鶯歌，何東波

圖 8 女性就業人口所佔總就業人口比例



資料來源：同圖 3

(1985)——台南新營等研究，以及對彰化的實地調查中，可知在生產分散同時，進行一顯著的生產網路重組。生產組織離開了正式組織的僱傭勞動力市場，趨向利用中小獨立企業的分包契約與家庭代工式的分工生產。台北之外貿商（或產銷部門）自國外接獲訂單後，經各地大工廠（或中心工廠）購買原料，而後交與協力關係的代工工廠，或透過地方之中間掮人進一步送到家庭中從事加工，然後循線收回大工廠直接銷往國外。此種方式對資本家具有下列有利之處：

- a. 減輕固定資產負擔，避免生產力的虛置及可分擔投資風險。
- b. 藉由契約的非僱傭關係，使勞工成為論件計酬之自營作業者。一方面免負對勞動力再生產的責任，只計算投入生產的勞力，並利用小型工廠數量的增加及彼此競爭，壓低工資；另一方面利用小資產階級自我剝削之特性(Gates, 1979)，在必要時可以極高的工時，及所有可用之人力（包括太年輕的、太老的、太弱的和必需留家照料家事之婦女）投入趕工，減少了產能的限制與提供最大之彈性。
- c. 藉著將最具污染性的生產步驟與工作環境惡劣之工作分包出去，（如電鍍、翻沙、沖床、塑膠壓模）得以逃避環境污染及工業安全之責任。

此外，生產組織的變革所以進入農村地區，有其他地理上之條件。一般小工廠設立之資金多由打會（錢會、谷會），親朋借款或入股，變賣田產，以及兩代間農家資本移出和遠期支票信用支應。這些資金來源均賴農村當地的儲蓄及社會關係網絡的支持。而在土地方面，則多由自家生活空間取得或由他人以土地入股，如此進一步減低初始固定投資之負擔。在勞力取得上，協力契約廠之建立，多因至都市就業之青年回鄉或當地較大工廠內之技工，利用舊設備自組生產單位與母廠合作，進一步吸引親友鄰人加入，並傳授技術形成當地生產的專門化。而透過個人社會關係動員之鄰近勞工，即多為原本未就業或不充分就業的未成年或年長婦女，如此形成勞力的最大來源。此亦唯有在鄉村地區之勞力狀況及社會關係中方得形成。

上述生產組織之改變，實即生產非正式化(informalization)之過程。非正式化一方面將受薪勞動轉化為論件計酬之貨品關係，以減低正式部門的資本風險，降低工資結構，增加應付市場變動之彈性；另一方面藉提供農村兼業機會與農外得所來源，緩和農村危機；但在此生產組織改變之同時，卻擴大了城鄉間就業條件之差距，加速環境污染的擴散，更嚴重的是加深社會階級間生產關係的不平等，強化了對勞動力的剝削。

2.3. 都市及區域空間之意義與功能

都市空間之形成，意味著在空間中反映的一種人類組織模式。Castells 指出都市意義實為：一種結構性的操作(performance)，它經特定社會中，不同歷史角色間的衝突過程，而被指定為都市的目標。因之都市意義之界定，同時因不同生產方式，和在同一生產方式中不同歷史條件而變化。進一步界定此都市意義的歷史過程決定了都市功能的特性(Castells, 1983: 302-303)。以下我們將就生產過程、生產關係來分析台灣都市和區域的改變。

台灣之經濟體系，自明末清初漢人建立，即以米、糖農產與大陸之手工製品對渡通商。此與大陸維持區域分工的貿易特性，自 1850 年以後開放通商口岸，進一步被納入國際經濟體系。但此種往來並非透過特定的港口，而是由兩岸各地之河、海港。同時各地區之政治文教中心在清末開始建立，但仍以閩省省城為依歸，故傾向形成數個副地區，而以地方行政中心兼擔任經濟功能。如較大之台北、台南，及較次之鹿港、嘉義、基隆、新竹、宜蘭等(章英華, 1986: 233-242)。

此時期的生產主要以社羣或村落為基礎而組織，而貨物之生產主要在提供社羣自我的消費。清政府之要求僅為社會簡單再生產的持續，而非擴大再生產的資本積累，它主要靠田賦稅課的徵收以滿足官僚體制之開銷(Chen, 1987)。此時生產關係的維繫，主要乃借助“普天之下莫非王土”這一以國家神學為基礎之意識形態所界定的土地所有權，與社會控制(如保甲制，里甲課稅)等手段來達成。此時之都

市即藉著官署、寺廟、書院、文廟之設置，發揮空間做為意識形態日常實踐之特殊功能(Chen, 1987)，以獲取政治與對農產剩餘榨取之合法性。

日據後，台灣都市發展之特色在：1.最大都市優勢加強；2.地區性大都市的平衡發展。台北地區因成為首治及基隆第一大港存在而遙領各地區。台中、高雄、新竹、台南等地區性大城主要功能，則仍在商業及政治中心上(章英華 1986：243-256)。

此期所以未如典型殖民社會出現單一獨大都市，在於日人經濟發展策略側重農業資源的開發和農產加工品的輸出。在農業生產上，保存原有生產者之社會關係，利用舊時之社會組織在資本主義的邏輯下繼續運作(如取消大租權，但維持小租權之生產組織)。這種垂直的生產模式連結下，其區域空間在土地使用，聚落形態上縱稍有改變，但城鄉關係未有大更動，不若西方殖民之大農莊種植，迫使農村勞力移出。另一方面日人大規模進行交通建設，並結合原料採集區之劃設，促成了小型鄉村都市的形成，以進行農產集散及加工之功能，但尚不足以吸收大量勞工集中而成大城。故此期之都市功能主要在集結政治與經濟控制之機構，支配都市周圍腹地之生產過程，用以榨取農產剩餘回輸日本，達到資本積累之目的。

光復初期，農產加工與食品製造業為主要製造業生產和輸出品。由於這些產業多屬產地取向，配合普遍之電力及運輸網之興築，各地之中小都市在製造生產、交換與服務業上多見成長。隨著先後的“內向取代”、“出口導向”經建政策的推行，紡織、服飾及後來之電子、電機產業陸續建立。此類產業一方面因國內之市場集中於都市消費，外則因原料、機械進口，產品出口傾向鄰近港口；另一方面，因均著重勞力密集加工，需要龐大密集的勞力供應，故集中於台北、高雄二地。自1965年以後，都會周圍地區大幅成長而都會以外則呈萎縮現象。1971~1976五年間台灣地區共有121個鄉、鎮、市、區(佔34%的行政單位)呈現人口絕對負成長。尤其嘉義、雲林、南投、台東、

屏東、新竹、苗栗等地區最爲嚴重。1977年後，此種人口負成長之區域進一步擴大。相反地，台北縣在此期間以高於全國平均3倍以上之成長率快速成長，而桃園縣、台中縣亦達2倍左右。其中三重、桃園、中壢、中和、板橋等縣轄市之成長速度更爲顯著，甚至達到9倍以上。總計自1959至1968年，台北縣市佔全部遷入移民之62.3%，高雄佔22.2%，1969~1973則台北佔60.2%，高雄佔21.6% (Hong-chin Tsai 1987: 31)，而1973~1980年間台中都會亦逐漸成爲移民之目標。

由上面之變化中，我們可以形容光復之初的都市及區域組織爲一組交換空間的拼組，由中心及腹地建構成一市場體系。但當台灣進一步納入世界資本主義生產分工中時，空間的重要性即被突顯，首先因生產方式之改變，使勞動力從屬於資本，爲資本積累而生產。此時城市乃因資本與商品流通之需要而發展成爲生產與需求因子集中之地 (Lamarch, 1976: 85)，以使生產過程的距離阻抗降低，並促進商品交換和資本流通之效率，此即1960年代台北、高雄呈現產業集中之現象。隨著產業集中，都市擴張，使勞動力取得及基礎設施投資之需求增加，乃致資本利潤率下降。此時產業乃配合組織革新，進行空間分散，使各地之生產條件及生產力的發展均等化，以將更多之勞力資源納入生產體系之中。此種空間上的整合提供一價值形式抽象勞動的普遍化基礎，透過對地區性工資差異之利用，滿足交換價值流動性之要求；另一方面，將空間依不同特定之社會活動差異化，以維繫固著的使用價值和提供進一步流通與擴張的地理基礎，亦是必須的。因此呈現出各地在生產功能上的片段化、專門化，以及台北都會集聚全國60%以上金融保險不動產和工商服務就業人口之首要化現象。

上述空間結構之形成，主要由資本積累的邏輯與生產過程對空間之運用來分析，多著重經濟實踐之層面。但除生產領域外，在流通與再生產領域內亦呈現各種衝突，此時乃要求國家介入不同歷史角色的衝突中，以推動都市及區域意義與功能界定的歷史過程。國家在此之角色乃在：(1)資本主義支配性生產關係的維持；(2)資本積累的推動。

亦即提供空間均等化／差異化過程的客觀條件；(3)對區域危機的化解。例如對環境公害、公共工程計劃的自力救濟行動。此種運動多具地域性及多重階級之基礎，代表對現有制度上支配性的社會邏輯的抗爭（如：威權國家主義下之公信力，不受約制的資本家）以及對區域不均發展狀況的質疑。國家對上述各種要求的回應，基本上可分為二種行動：區域發展政策與區域空間規劃。以下將分別述之。

3. 區域發展政策

在資本主義發展至壟斷階段時，國家已不只單純保障資本積累的一般條件（如：穩定的貨幣系統、良好之運輸通信），更直接的對勞動力的生產與再生產進行干預。而區域發展政策就是國家干預的具體呈現，本節將經由對我國經濟發展模型、農工政策，以及基礎建設投資政策分析中，理解區域發展政策對空間結構之影響。

3.1 經濟發展模型

台灣之經濟，自 1960 年代以後，主要採取出口導向策略，積極整合進入世界市場體系。其主要之運作方式包括：

1. 鼓勵出口。在外匯及貿易改革上，藉滙率簡化、進口管制放寬，以及其他獎勵出口辦法（如：出口所得外滙優惠待遇、外銷品沖退稅等）以強化出口。此外並藉創造輸出品生產的自由貿易環境及對中間產品輸入不加限制，以使廉價勞動力充分利用於加工層面。自 1957 年 7 月更以低利輸出借貸和信用貸款，給予出口商低於一般私人企業 2 ~ 3 倍利率的優惠待遇（林景源，1973：62）。1960 年 10 月新台幣貶值 50%，藉改變價格關係，更有利於製造商輸出（許嘉猷，1982）。

2. 創造有利投資環境。除了出口的促進外，在國內亦進行數項措施，以強化廉價勞動力的供給，並吸引國內私人投資。

(1)依動員法及台灣省動員條例禁止罷工，故台灣並無有效的集體議價之條件，工資大多取決於僱主，國家雖定有最低工資標準，但此標準卻常低於勞動力市場上之價格，實形同虛設。

- (2)維持低的實質交換率及控制國內通貨膨脹，以確保低廉勞力。
- (3)提供高利率以鼓勵儲蓄及阻礙資本密集生產方式之引進，使得以勞動力取代機械生產更為有利(Myint, 1981: 18-20)。
- (4)投資獎勵。1960年9月實施獎勵投資條例，包括：租稅減免、獎勵儲蓄、投資與出口及簡化取得工業用地之行政手續、推動公營事業移轉民營，並以所得之款項設立開發基金。

3. 國家強力的干預：在國家、本地資本與外國資本的三邊聯合中，國家佔了主導地位，將台灣由原僅地緣政治中的戰略地位，帶入世界經濟體系。雖然台灣私人資本的積累，賺得大部份之利得，但其發展並非依賴本地私人資本，而是依賴國家由上往下的階層關係(Go-Id, 1981: 313)。國營企業控制了石化、電力、重工業，加上對銀行金融的公營壟斷，使國家透過原材料供給與政經控制能夠掌握跨國公司及其與本地資本家連結的方式與契機。一方面在適當時機，引入外商與本地上游原料供應者與下游加工者，形成一平順的生產過程，俾益於國際競爭；另一方面有效控制跨國資本對國家權力的威脅。

3.2 農業政策

農業對台灣經濟成長之貢獻，一般將之歸納為勞動之貢獻、資本之貢獻及市場之貢獻。在勞動力的供應上，1952~1970年間農業部門共移出824,000人，佔非農業所增加總勞動力數的47%。在資本之貢獻上，1950~1969年間，自農業部門外流之資本達43億之多(Liang and Lee, 1975: 302-307)。而在市場貢獻上，1952~1969年間，農業所得之80%左右均投入非農業產品的消費，可見其貢獻之大(邊裕淵, 1972: 39)。

自光復至1972年間之農業政策大致可分：

- 1. 農業土地改革：**台灣自1949年至1953年實施耕地三七五減租、公地放領及耕者有其田一連串之農地改革政策，其產生之作用為：(1)提供農民自有生產工具，促其積極投入生產，配合以提高土地生產力為主之政策，吸收“人口革命”所形成之大量人口，提供經濟轉化過

程中一緩衝作用。其後由於農業生產之獲益，使有能力在非農業就業成爲可能之前保留住過多之勞動力，並供給適當之教育與訓練（劉克智，1975：33）。(2)土地改革去除地主勢力可能之抵抗，形成政府直接掌握對農業剩餘榨取的社會條件（Sheu, 1984：67）。(3)提供台灣分散工業化之基礎。耕者有其田政策中雖以四公營公司股份搭配地主，但在少數工業資本家配合政治、股市運作及政府高估公營資產而使98%之大地主在無獲利之預期下均售出股權（Gold, 1981：85）。此現金有部分投入鄉村地區之小商業及商品生產，奠立中小企業發展之基礎。(4)土地改革政策中對土地移轉之限制，在某一程度上防止農地兼併，形成小農的停滯，而使農村地區擔任工業勞動力的維生部門。另外阻斷土地成爲資本積累之管道，導引農戶將家戶儲蓄配合自身土地，投入中小工廠生產。

2. 農業生產政策：台灣農業發展之重點在勞力集約技術的引進及推廣，其主要目的在增加單位面積土地上勞動的投入，提高土地利用的集約程度。由1946年每公頃工作172天提高至1966年的344天，每人之工作亦由111天／人提升至200天／人，均將近2倍。此種勞力集約取向，一方面保持農業工作者在初期停留鄉村地區不急速放出而造成都市人口壓力；另外亦提升農業生產剩餘量，以支持非農部門發展所需。

3. 糧食管理政策：政府掌握糧食主要利用下列方法：(1)田賦征實，(2)隨賦征購，(3)公地放領及耕者有其田之地價谷，(4)肥料換谷，(5)米谷生產貸款之償還稻谷及(6)按“市價收購”。在征實、還實及收購上由於谷價議定較市價約低20~40%（Chen, 1981：227），構成一種稻穀的隱藏稅。而在肥料換谷上，農民負擔較肥料進口價格二倍以上之代價。加上政府對農產外銷（如：砂糖、香蕉、洋菇……）的多重匯率價差與獨佔出口賺款，均擴大了農業對非農部門的資本貢獻。此外政府並利用掌握1/3以上糧源的實力壓低糧價，而征實換谷規定，亦形成非生產稻谷不可之壓力以減低供給彈性。另配合市場區分，進口控

制等途徑來壓抑糧價，優惠工業產品價格，以提供有利工業資本積累的環境及促使農業部門人口移向工業部門。

1972年9月27日行政院頒佈“加速農村建設重要措施”，其中最具有政策轉變意義的，要推肥料換谷制度的廢除與田賦征收教育捐的取消，此象徵“擠壓”政策的中止。其後一連串新的農業政策接連提出，但若分析其具體實施之策略，可分為三方面：

1. 農業經營方式及土地制度之改革。如推行農業機械化，擴大經營規模及推動“第二次土地改革”——農地重劃，禁止農地變小，倡導合併經營，鼓勵“大佃農、小地主”的代耕操作方式。此類政策的目標雖在求農業工業化、商業化、機械化，不過擴大農場耕作面積及機械化，可提高農家婦女在非農就業之勞動參與率，加上農產市場上日益嚴重的價格偏低及進口競爭，則可看出其大量減少農民俾提供更多工業勞動人口的政策意圖。

2. 農業地區鼓勵設立工廠，並鼓吹“家庭即工廠”。此雖有利農家所得之提升，但實乃配合製造業分散化及非正式化組織變革的進行，以強化台灣在國際市場上之競爭。

3. 農村建設及基層建設方案之推動。此類方案雖言改善農民生活品質，但大多集中於偏遠地區實質基礎設施之投資。因此乃促成生產空間條件的均等化，而有利於農村中小型工業的普遍發展。

由以上對農業政策的分析中，我們可以發現城鄉的移民，並非全是不均發展模式的自然結果，而是有政府精心策略的介入影響，以配合整體經濟發展策略所要求的人力資源調配。不僅著眼於農產剩餘之榨取，更推動部門間勞動力的移轉，此可稱為“雙重動員策略”(dual mobilization) (Chen, 1981: 225)

3.3 工業政策

台灣之經建計劃多以促進工業生產，尋求國內資本積累為主要著眼。其政策大致可分三方面：

3.3.1 引導產業發展方向

我國工業發展策略大致可分四階段，(1) 1950 年代乃“發展勞力密集的進口替代民生必需品工業”；(2) 1960 年代“獎勵投資，發展出口工業，拓展國外市場”；(3) 1970 年代則“發展重化工業，推動第二次的進口替代及出口擴充”；(4) 1979 年之後則強調“經濟升級，積極發展策略性工業”。基本上，乃密切配合世界經濟再結構過程之發展。其對民間工業之扶植大致分(1)一般性扶植，如財政上採保護關稅及獎勵投資減免稅規定；金融上利用美援、台銀低利貸款補貼，設立輸出入銀行協助機械及資本財輸出，改組成立開發銀行對策略性工業融資或參與投資。(2)個別扶植，如由政府擔任推動人協助設廠、資金籌集、生產技術取得；政府供應原料並收購成品(代紡代織)以培植資本家；擔任代管人，最大風險貸款人，資源探勘，技術開發工作；以及紡織、鋼鐵之內銷補貼外銷等。(3)對生產過程的低度管制，如對工業公害環境污染的放縱；勞工保護執行寬鬆，及對一般所稱“地下工廠”不加取締，此對台灣生產組織之非正式化，有極大之促進效果。

3.3.2 加工出口區之設置

政府於 1965 年 1 月公布“加工出口區設置管理條例”，先後設置了高雄、楠梓及台中三加工出口區。其特性在結合自由貿易區、工業區及保稅區之功能，以引導外資流入做為本地工業發展之主流，走向出口導向之經濟。出口加工區之主要影響為改善國際貿易平衡，及提供就業量。1967~1979 年間，加工出口區約佔外貿盈餘 70%，尤其 1974，1975 之石油危機中，其對外貿赤字之補救作用尤大。另在就業提供上，加工出口區在 1980 年提供 81,147 人之就業機會，佔工業勞動力比例達 2.91%，如加上衛星工廠就業則更多(Fitting, 1982)。但加工出口區與區外之製造業比較，其平均規模較一般廠商大出數倍，但其薪資不及 3/4，而勞工/資本比則不及 1/4。此種情形之所以形成在於加工出口區僱用大量年輕女工從事非技術性工作，其女性比例

達 80%，而 16 歲至 19 歲佔將近 60% (Wu, 1985 : 19-21)。顯見其對低廉勞工條件之偏重。

3.3.3 工業區之提供

1960 年政府指定美援會投資小組負責投資環境的改善工作。它指出首要工作之一在工業用地之自由化。在 1960 年 9 月 10 日頒行之“獎勵投資條例”中，包括七條有關工業用地取得之規定，其後雖經十四次修正，主要仍為：1. 工業用地編定，2. 工業區的設立。

A. 工業用地編定

“獎勵投資條例”第廿五條規定(1960.9.10)：“行政院應主動將公有土地或私有農地編定為工業用地，以供興辦工業人投資設廠用”。行政院於 1962 年 8 月 18 日核定編為工業用地者共 59 處。經 1969、73、77、80、83 五次檢討後，經編定之工業用地現狀共 59 處，2453 公頃 (許松根，1986 : 228-229)。

另外為了方便興辦工業人擇地設廠，在初頒行條例之第 29 條規定，“得將編定為工業用地區域外之私有農地，因創辦工業或擴展原有工業，經經濟部證明確有需要後，變更為工業用”。自 1963 至 83 年止自行申請變更農地使用之分佈及趨勢見 (圖 9)。

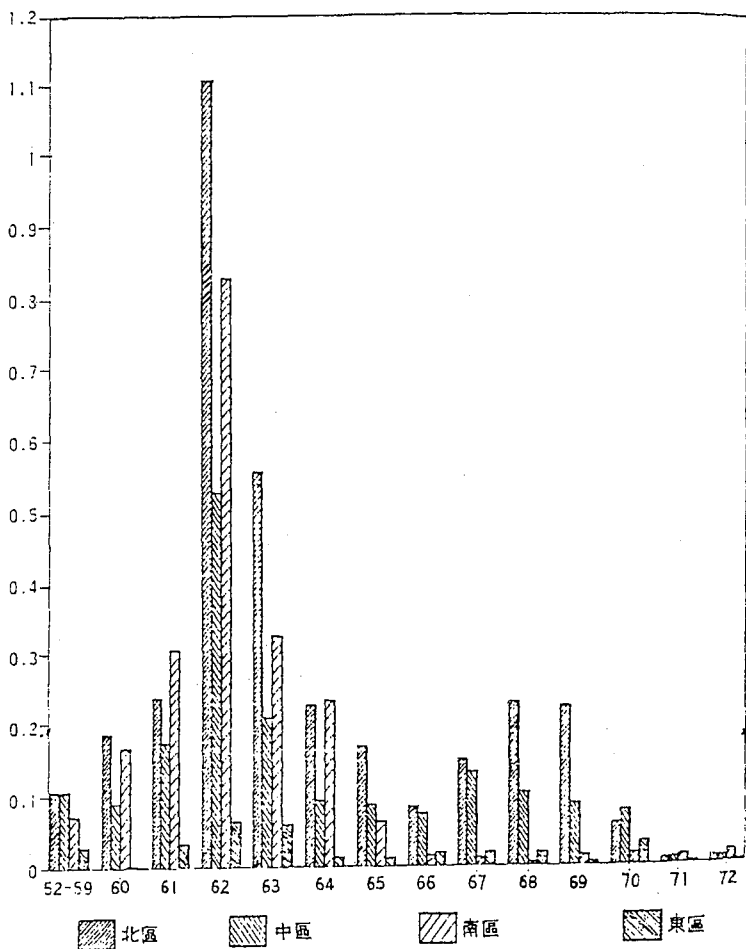
1962 年公佈之 59 處編定工業用地，遍布各縣市，在當時對工業發展似隱含政策性均布分散之意義。但衡諸現狀，僅 7 處約 250 公頃開發使用，而私人申請變更之工業用地高達 9600 餘公頃，且一半集中北部區域，東部微乎其微，可見實際上仍以便利私人工業用地之取得為主要考量。

B. 工業區興建

依 1960 年頒行之“獎勵投資條例施行細則”第六十八條規定，政府可施行區段徵收土地，設立示範工業區，俾益工業區設立之普及。20 年來工業區之開發，大約可歸納為三個時期：

1. 以經濟目標為主之時期(1960~1972) 主要在改善台北、高雄之工業投資環境及提供設廠用地，此外配合重大經建計劃，如苗栗、頭

圖 9 台灣地區興辦工業人自行申請變更農地設廠趨勢圖



引自許松根 (1986 : 215)

份石化工業區(配合天然氣開發,發展人纖工業),高雄臨海工業區(配合擴港,發展外銷工業及重化工業),以及大社工業區(配合第二座輕油裂解計劃,發展中游石化工業)。此一階段,由於集中台北及高雄地區,不僅造成南北都會過密發展之問題,抑且加速農村人口與產業外流之趨勢。

2. 配合加強農村建設時期：(1972~1973) 1972年公布之“加強農村建設重要措施”中,第九項“鼓勵農村地區設立工廠”,欲藉農村地區之工業發展,創造就業機會以穩定人口。包括偏遠地區開闢竹山、元長、埤頭、義竹四處小型農村工業區及橋頭,豐田、福興、嘉太等人口密集縣分之中型工業區。但此階段以農村發展為重點之工業分散策略,因缺乏有利區位條件及有力引進工業配合措施,成效並不理想,尤以小型農村工業區為最。

3. 配合地區發展時期：(1973~1979) 此時台北、高雄都會因過密發展,勞動力顯現不足,且聚集不經濟之缺點日益顯明。而其他地區因交通條件之改善及地區勞動力來源充足,遂顯現投資人移往都會邊緣或其他地區之現象。政府乃在各縣市較大之市鎮附近及交通便捷地區普遍設置工業區,一方面因應石油危機前之工業用地壓力,一方面欲藉地區性工業發展,帶動附近農村之繁榮。

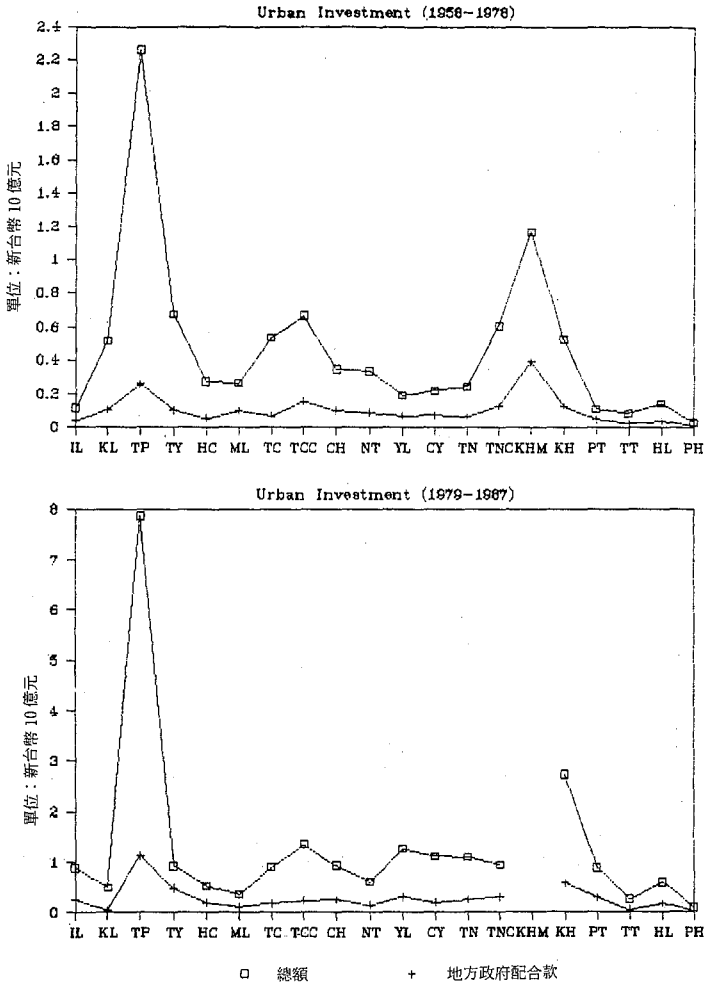
由上所述,台灣之工業區位政策,多著重於工業部門發展之需要,而無明顯之區域政策和區位策略。工業區多集中於大都市與主要交通幹線附近,此對台灣地區都市與區域發展之空間型態有極大之影響。

3.4 基本建設

基本建設對台灣區域發展之意義,除了減低距離阻抗,更在於對勞力資源之開發及對生產過程之控制。1951~1965年間政府在各地拓建及改善鐵路系統,並銜接高雄、基隆二主要港口,加以農村電氣化推動,使早期農產加工得以分散到接近農村勞力及原料產地。1965年之後在強化出口產業體系之政策取向下,工業活動高度集中於台北及高雄。此時基本建設乃多著重於建立主要中心之運輸網路,以提供

便利的通勤系統。一方面藉通勤而使工人們分散住居地點，有效化解社區性集體意識形成而得以降低勞工組織之力量；另一方面藉通勤結合都市及鄉村共同擔負家庭再生產之工作，壓低工資要求，並提供非

圖 10 都市公共投資之地區分佈



資料來源：台灣省住宅及都市發展業務統計

農所得回流鄉村，減低區域內城鄉之差距。

1970 年後，台灣之工業生產因都市密集發展，在港口裝卸，鐵、公路南北貨運，電力供應等基本設施上亦呈現瓶頸現象。故 1974 年實施之十項經濟建設中有七項屬交通與能源之基本建設，以進一步整合台灣區域空間，配合生產區域再分工之要求。1980 年之十二項重要建設計劃，除進一步發展全面運輸網路以利出口貨物輸送，及加強電力、鋼鐵、石化原料基礎的建立外，開始提出農業機械化、都市發展、文化中心建設等屬社會基本建設之項目，1984 年提出之十四項基本建設重點計劃中則進一步強調都會捷運、區域防洪排水、垃圾處理、衛生醫療及觀光旅遊等項目。以上顯示基本建設主要在配合產業策略，以促進區域生產環境均等化及滿足對集體消費之要求。但總計 1967~1981 年間都市公共投資有 90% 以上集中於四都會區(台北、高雄、台南、台中)，其中台北都會即佔了近 60% (Chang, 1984: 569)。如進一步比較台灣省各縣市之都市公共投資額，則可發現在縮短都會區核心與邊緣區域間之差距的政策考慮下，南北兩大都會周圍區域的台北、高雄兩縣吸收省方最多之補助資源(見圖 10)，如此反更強化了流通與消費領域之地理差距。故我們可總結基本建設政策對台灣區域空間結構之影響，一方面促使距離阻抗因素減低，而提供生產過程重組與區域分工之基礎，造成污染性產業自都市外移，和利用鄉村隱藏的家庭勞動力，可說是對非都市地區的雙重榨取(環境及勞動力)。另一方面由於對都會中心投資之偏重，形成中心支配的擴大，使得台灣地區在商業及服務的機能上呈現高度空間整合，亦使經濟決策權高度集中於台北都會。

4. 區域發展之論述：區域規劃

由前面有關台灣區域空間結構及區域發展的討論中，我們可以了解台灣的空間差距之形成，與國家積極配合新國際分工及進一步區域分工要求，所採行之區域發展政策密切相連。這些政策多以促進國家

經濟成長為著眼點，因此資源分配並非以空間為主體，而是針對生產部門之需要，以直接有利資本積累者為先。但此政策之取向，至 1970 年之後，其背後之社會衝突逐漸浮現。如面對過密與過疏地區的社會成本壓力、區域間差距引致之公共福祉問題、土地資源不當利用、環境污染，以及公共投資時序與經濟發展未能適切配合等問題。這些問題乃迫使空間規劃部門必須出面化解。這些問題基本上可分為：

1. 面對因都會集聚與產業非正式化所產生之集體消費要求：如都市公用設備、服務供給、環境公害糾紛，住宅生產供應、交通運輸等。

2. 進一步空間整合壓力：在 1980 年以後，台灣面臨貿易保護、關稅、新興對手競爭等壓力，而在產品升級與技術革新方面，亦面臨市場取代可能與技術獨占可能的限制，因此，要求對空間進一步分工與整合，以對勞力資源與勞動過程做更進一步的掌握與控制。

3. 滿足社會統合 (unitary) 之要求：在生產片段化及非正式化的趨勢下，地方的社會關係產生不連續與微弱價值內化的現象。面對此社會及地域解組的壓力，規劃界常思以“改變環境來改變社會關係” (Castells, 1977: 223)。期望藉創造一可見具整合性的標竿 (如中心市鎮設施、文教服務)，提供地區認同之對象及統一的意象來統合社會各群體。

4. 提供發展政策的合法性：區域發展政策對空間結構的形塑，基本上乃是一衝突的社會過程。但當衝突劇烈至危及社會主動同意之維持時，官員們常常訴諸客觀、科學的空間性理論，以支持政策的合理性。

4.1 區域規劃之發展及規劃目標之分析

台灣自 1953 年開始陸續實施四年經建計劃，不過，第一期主要為申請美援之計劃，第二期則着重增加農工生產，擴展出口貿易，以解決所得及就業問題。至第三期，都市建設始被列為社會建設一部分，但僅著重都市道路、自來水及下水道三類工程計劃。到了第四期、第五期中，列有“都市及郊區發展計劃”一章，並推行新市鎮、新社區計劃。此乃因當時人口及產業向南北大都市集中，形成過密發展，出

現跨越行政界域之都會性問題，如交通運輸系統、水源供應、防洪計劃、公害防治等。1958年配合高雄港擴建區域計劃首開區域計劃之例。1960年，台北基隆都會區域計劃之擬訂，為第一個都會區域計劃，但偏重實質計劃，以空間結構配置、道路和運輸系統、土地使用計劃為主，旨在補救工業發展造成的弊病。其後政府相繼擬訂七個區域計劃，主要以都市區域為主，著重都市發展模式及都市體系，以合理分配新增之都市人口，並提供各種公共設施。這些計劃在策略上均依成長中心理論，試圖透過大都會外圍據點的發展，以吸納農村移出人口及大都市溢出口，而完成成長與均衡之目標。在本質上僅是以實質建設為主，超越都市計劃範圍之計劃，且多未經法令程序公佈執行。

1960年代後期，台灣地區各地之人口成長及分布極不平均，產業及所得之區域差距益形擴大。這在都市地區，一方面形成公共設施不足，單位成本增加，如都市房荒（尤以都會區內5萬至25萬之中型都市最為嚴重），交通擁擠等，另一方面形成自然資源不足（自來水源），環境公害及邊際性土地超限利用等問題。在鄉村則呈現農村老化及婦孺化之危機。此時原來之都會性區域計劃實無以奏效，故1970年起參照日本“二全綜”之構想，進行台灣綜合開發計劃之研擬，而於1979年完成三稿報院核定。此期計劃的方式乃趨向多部門之綜合計劃。而1974“年區域計劃法”式公布，對區域計劃之內容作了明確規定。同時配合綜開計劃之核訂，將區域範圍重新擴大成四個區域計劃範圍，如此即為今日區域規劃之主要架構。

歸納綜開計劃及北、中、南、東四區域計劃之目標大致為：

指導區域內社會經濟等各層面的發展，從而促使區域內資源有效合理之運用，達到區域間人口、產業和資源之合理分配，以防止人口和經濟活動之過度集中。但因綜開計劃與區域計劃目前均界定為實質發展計劃，對“均衡發展”之界定即轉化為對“空間均衡”的追求，包括區域均衡，及城鄉均衡。

區域不均衡成爲一政策性問題，乃源自均衡發展理論之觀點。區

域經濟之差距，被視為一種空間形態上的不平衡(disequilibrium)，破壞社會之和諧、穩定及平等，有損國家整體利益。此理論之缺點在前文已有分析，在此僅對空間均衡模式於區域規劃的操作中，所面臨的問題做一探討：

(一) “區域”之劃分：

綜開計劃中對台灣區域之劃分，原為七區，乃以都市區域為主，同質區域為輔。1977年報核行政院時，奉指示“分區越小，區域間之配合問題愈多，原有七區宜改為北、中、東、南部四區域，以利執行”，故七區重分為四區。其原則偏重“分區面積資源不宜相差過分懸殊”，“各區域宜各有港口或機場等交通重心”，即規劃形式上及實質設施供應之均衡。此顯示區域之劃分似主要以現存行政區域及官僚系統運作的便利為考量。

(二) 均衡指標之界定

一般對區域或城鄉均衡之量度，多以平均所得、就業機會、社會服務或基礎設施之分布為均衡指標(Chang, 1984: 533)。但無論以何者為準，基本上乃認為某種空間分布形態即為社會或經濟問題，此產生二項問題：

1. 在空間的解釋上，將“區域間之均衡”等同於“區域內之均衡”。事實上因區域劃分之任意性，常造成表面上各區域趨向平衡，然各區域之次區域反形成更顯著之差距。而此弊病常因區域界限之安排為人所忽視。

2. 其更大之缺點在將“空間上之均等”視為“社會均等”(social equity)。它假設降低區域間指標的差距，即達到個人間不平等情形的減除。此意含一生態學上之謬誤，乃以一區域之平均狀況，沿用於所有個體之間。事實上，區域政策做為政府對資源分配有意的一種干預行動，“對某些以空間界定的羣體，乃明顯地(explicitly)不利；但常對某些社會羣體私地裏(implicitly)有所偏向”(Gore, 1984: 263-264)。故以空間上之平均狀態代表各不同社羣的實際資源分配，確有

不妥。

我國區域規劃中，對均衡理論之採取，實在是將空間形態與經濟社會過程分離。其以空間關係取代對社會關係之檢查，混淆“地方的福利”(welfare of place)與“民衆的福利”(welfare of people)二者之不同，實妨害其對區域發展正確理念之建立。下面對其如何將此種理論取向轉用於區域發展策略，做進一步之探討。

4.2 空間發展策略

地方生活圈與都市體系之建立，為目前區域規劃中，用以促進“區域均衡”目標的主要方式。以下我們將對此二種發展理念及在台灣應用之方式，分別探討。

4.2.1 都市體系

所謂都市體系，是指“一個地區內，各個都市受到經濟刺激的傳達，技術革新的擴張，人口移動等因素，交互影響下，所產生的一種統合的體系”(經建會，1984：3)。規劃者認為都市的規模、間隔、機能與公共設施，在空間分佈上常形成一種階層關係(hierarchical relationship)，同時各大小都市之間，每多形成一種主從的服務關係。所以一個合理完善之都市階層體系常成為政策規劃的目標，以滿足都市人口活動的要求，提升生活水準，甚且提高政府與民間的投資效益，達成“發展”之目標。目前之區域規劃中一方面將台灣地區之都市分為五個階層(即政治經濟文化中心、區域中心、地方中心、一般市鎮及農村集居)，然後按各階層分派公共設施，以建全各級都市機能；另一方面則欲藉新市鎮或衛星市鎮之建設，促進都會之合理發展(綜開計劃，1978：113-120)。

我們可以由三方面來分析都市體系概念做為空間發展策略的適宜性：

1. **由服務設施提供言**：此觀點乃將區域視為經濟地景，依距離或旅運成本來衡量區域內活動之效率。而階層性服務設施之構想，乃認為空間如同自然生態系統，可由高層級區域性商業及就業中心，至低層

級日常服務和居住中心，演化出自足的活動中心層級分佈。在此觀念下一個地方如同孤立於平坦世界，形成自足經濟組織的空間形態，而與周遭社會脈絡無甚關連(Gottdiener, 1985: 265)。此種簡化、封閉性的概念模型，實忽視了在社會中，各團體基於不同利益對空間發展有力之作用。

2. 由健全都市機能言：此觀點認為第三世界大型都會之現象乃是一種過度都市化的病態。它由實證研究方式，導出都市人口到達某一程度時，其公共設施之負荷即生問題，而多出之人口，亦無益於都市之生產功能提昇。故主張限制都會規模於一最適規模(optimal size)。此一觀點可說沿用羅斯托(Rostow)之單一線形的發展模式，視已開發國家之過去經驗即為開發中國家最好的發展方式。一方面忽視技術在各時代所產生之演進，如實質基礎設施之服務容量，因技術革新擴大甚多；另一方面忽視各國家在世界經濟體系中相對應位置之不同，如非正式部門之盛行，在開發中國家經濟極具關鍵性地位，而此理論視之為毫無生產力，未深究其生產方式之特殊性。

3. 由促進整體發展言：都市階層發展之邏輯，乃假設台灣之生產及消費形態發生在一自主的國內交換市場體系上，當生產活動及人口分佈成階層性散布時，可達到最佳資源利用效率。因此中型城市之建立可引入就業機會及達成所得均布的效果。但台灣在今日國際分工體系中，其生產過程及產業人口之分布，實乃決定於國際市場因素。如彰化各鄉鎮幾乎成為單一部門之生產場所（如：和美——紡織、洋傘，社頭——針織襪，田尾——花卉），而其產品乃直接經台北、高雄出口與美日各大都會建立交換網路。如果昧於此空間結構之依賴性，執著於自足之發展理論，勢必造成區域發展策略之無力感。且當人口產業未如預期成階層性分佈時，其公共設施之階層性配布，亦失去原本預期之服務功能。

4.2.2 地方生活圈

生活圈之概念乃引自都市圈。所謂都市圈乃指一個都市其腹地之

影響範圍。生活圈即以人為劃定一以都市為中心的居民日常生活範圍，來做為規劃建設之空間單元。地方生活圈做為發展策略，乃希望藉對城鄉區域的併同規劃，結合彼此生產與消費機能，消泯城鄉之差距，達成人口配布之計劃理想。現階段區域規劃中，一方面著重地方中心都市之建設，和建立區域中心間社會服務遞送系統(social service delivery system)以滿足地方需求；另一方面強調中心都市與其他地區之關連，以往對大型工業引進轉為當地小型製造業及非正式部門之注重，透過地方資源型或勞力型工業發展及農業投入，擴張生產而強化城鄉關係，減少人口外流。

針對地方生活圈之構想，我們試圖由三方面檢討其理念：

1. 地方生活圈之界定：地方生活圈基本上乃崇尚一種社區性的生活，希望結合日常生活、社會行為及生產活動於一定住場所，並由居民共同管理營運，形成一自治體。此與 Friedmann 所主張之“地域性規劃”(territory planning)極為相似。目前台灣地區之生活圈劃定，雖言依“自然完整性，共同文化性，經濟同質性，社會共同意識等”在綜開計劃修訂中劃為 18 區（營建署地方生活圈建設計劃中仍為 35 區），但各區之特性並未能形成，且偏向以行政界域來劃分界域。此一方面為顧及行政業務之推動，另一方面反應了區域規劃上一基本之限制。其著重空間實質配布，故將空間視之為活動的容器，僅掌握活動分佈之現象，而未進一步探求經濟及社會運作之機制。如此界定的空間單元與本意追求之社區性生活，存在相當之差距。

2. 地方生活圈規劃之策略：地方生活圈除追求社區性生活外，亦反對都會化擴張，主張建立區域自足性發展。故其規劃採取服務設施改善及公共投資方式，期能引進地方產業，配合生活水準提高，挽住農村人口外流。但事實上，移民之主要動力不在服務設施之水準，而是對生產關係、就業機會、社會前途、發展潛力之追求。而產業之吸引，主要在勞動市場之特性與提供對生產剩餘榨取之可能。台灣主要產業之興盛，常在於廉價未受良好法律保障之勞力蓄積，以及社會環境成

本外部化的條件，是故公共設施及社會服務系統之供給，對產業區位之選擇並非關鍵因素。因此欲藉政府投資基礎建設來吸引產業，並非直接有效之途，即或引入產業，往往偏重於單一部門勞力之利用，如年青工廠作業員或家庭代工，實即為勞動之非正式化和著眼環境管制較為寬鬆之利益，故與追求良好而安全之生活環境的理想，具有莫大衝突。且因工作機會之提供，大部分乃針對農村現存未外移之剩餘勞動力，所以對挽回青壯人口外移，疏解都會壓力之目標亦無直接之功效。至於社會服務遞送系統之概念，實際上為基於福利觀點之政策性補貼策略。基本上即承認產業分佈政策之無力，已造成鄉村地區經濟力之不足，無以支應健全之消費市場供需，而形成較高級之消費服務機能向高層級中心都會集中。所以藉補貼性公共設施系統的建立（如：鄉鎮圖書館，羣體醫療中心）及便利之地方連絡運輸網，以照顧農村剩留之人口。但觀之目前提出之方案，卻偏於依行政區做設施的均布投設。這在象徵層面上，經由一縣一文化中心、行政中心或每鄉鎮一圖書館，提供地方居民認同之對象，或能傳輸“社會均衡”之意象，但對鄉村地區因生產方式改變，走向非正式生產形態時，其對社會服務要求的多樣差異，卻非簡單概念化之遞送系統所能滿足。

3. 地方生活圈之執行：地方生活圈之用意，原本希望用來做為策訂實施城鄉發展策略的規劃單元，而作為區域或綜開計劃由下而上之規劃基礎，且期能擴大公私團體參與地方建設之管道。理想上各生活圈內之團體應能形成自治體，善用地方發展特性及居民的創意有效爭取地方發展之利益，並抗衡過度集中之趨勢。但現行台灣之行政體制乃是中央集權，財源統一分配，加上產業直接受制國際市場，欲期地方政府有足夠能力掌握地方發展，實與現實情況相去甚遠。連一般之鄉鎮首長，官員均不自認為“政府”人員，又如何期許自治體之形成。所以地方生活圈發展雖說是由下而上發展策略之應用，毋寧稱之為區域政策中，由上而下分配資源之規劃工具。

4.3 區域規劃之執行

4.3.1 計劃形式

綜開計劃，主要為先提出總體開發構想，而後透過經建計劃之配合，訂定發展方向，生產供需，人口推計，用地及開發標的量之推計，最後提出部門開發計劃。各區域計劃則進一步指定區域內開發區位，並推動各項實質發展方案。故大致上可視為“國家計劃之分區規劃”、“區域發展計劃”、“區域土地使用規劃”之混合體。此種形式在實際規劃的執行上，面臨三項問題：

1. 綜開計劃由於自居於實質配置計劃，對國家發展模式及發展政策未作深入之掌握，故對區域發展之規劃指導不夠明確。而區域計劃之目標亦多直接參考綜開計劃所訂目標，未再引伸較具體之標的，僅在規劃項目方面形式上取得一致（蕭家興 1985：10；都市計劃學會 1983：8）。

2. 缺乏具體建設項目、建設時序及財務籌措之規劃，在執行之可行性上多未確定。此外對計劃達成之評估，亦未提出明確之標準，故對政策執行之成效，無從掌握。

3. 目前區域計劃之分項計劃，多各有主管單位分別制定個別部門之年度或中長程計劃。主管單位與規劃單位平行，甚或超越，加上其人力及技術邏輯強於規劃單位，造成規劃單位往往未再經分析修正即將主管單位之部門計劃採納併入區域計劃中，使之成為分項計劃之彙總報告。

4.3.2 規劃程序

此部份我們試以綜開計劃為例，其可劃分為三階段：第一階段為規劃之準備，進行資料收集與提出綜合開發目標及基本開發政策；第二階段為綜合開發背景以及各開發部門未來趨向之分析與預測，並進一步與有關機構討論、評估、修正；第三階段則根據前二階段研擬空間配置模式之構想。

1. **目標及開發政策** 綜開計劃之目標訂定為：1.人口與經濟活動之合理分布；2.生活與工作環境之改善；3.資源之保育與開發。一般而言，仍偏於“均衡發展”、“有效配合、改進”、“適當供應”、“保育、開發”等原則性之陳述。而基本開發策略多僅如：尋求最佳資源利用，對過密地區限制，據點發展及重點開發策略等描述，到底如何去影響國家及區域發展，以何種管道或機制去推動，均無具體提示。

2. **部門未來趨向之分析預測** 由於開發政策未能有效提供對未來之可能作用，所以對未來趨向之分析（如台灣地區平均所得，區域平均所得，區域人口分布推計，就業結構……等）多假設現狀涵構無大變化，運用系統模式或回歸趨勢類推。此種方式，對著眼於長期性政策和面對重大改變壓力（世界市場變動，成長-均衡衝突）的區域發展計劃，實有不足。

3. **空間配置模式** 綜開計劃對實質空間配置模式之提出，基本上以“理性綜合”（rational comprehensive）之概念，運用系統規劃將各類因素形成相互關係。當投入各種條件時，即可一步一步推得計劃構想。其方式大致如圖 11 所示（參考張祖璿 1982，ch.2）。

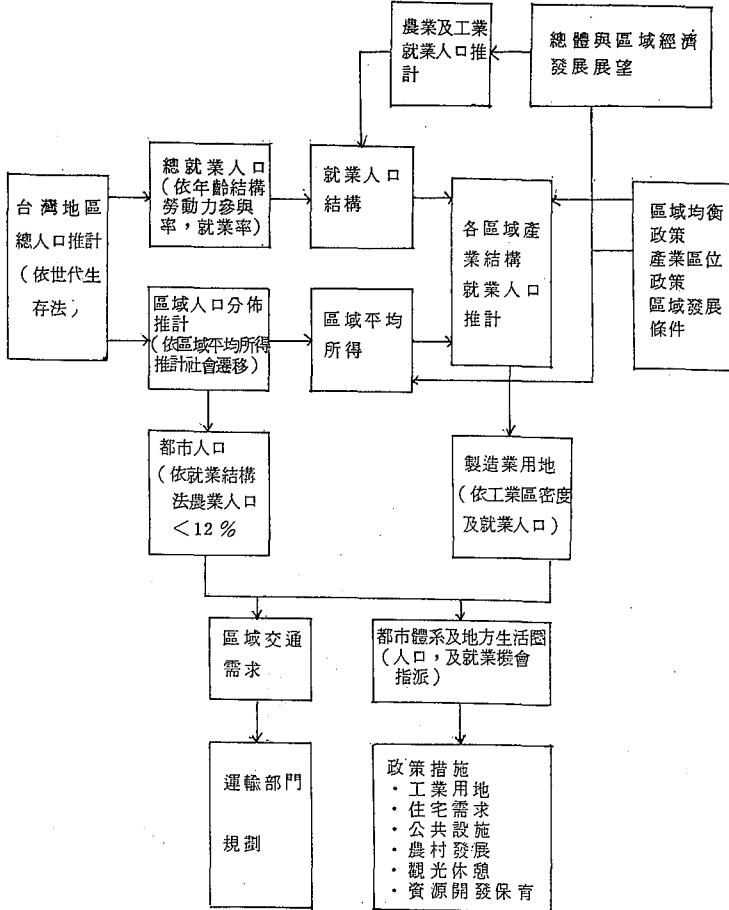
由以上之規劃過程看，它隱含了幾項假設：

(1) 規劃者假設藉著形成一些有關都市及區域發展之社會科學法則，即可掌握都市區域系統所可能產生的一切變化。但事實上，藉著對統計趨勢的分析，實無法預知對人羣、活動或全地區可能之衝擊（Hall, 1979：5~6）。

(2) 規劃者認為自己是價值中立。雖然他由政治人物或規劃對象處得到某些目標和標的之賦與，但他認為本身之訓練，可保證達成無懈可擊之社會目標。因為他主要是順著發展趨勢，只要模式建立完成，規劃者即可預期必然發生之事物。如在以往高度成長的時代，此模式確具極大吸引力，但今日規劃者對發展趨勢之質疑，必需放在規劃的過程之內，才能掌握真正的課題。

(3) 規劃者將社會及經濟看作一種均質的聚合，如區域內之人口數、

圖 11 綜合計劃規劃模式示意圖



就業機會、房屋需求等。對所得分配之效果，並不能具體反應。

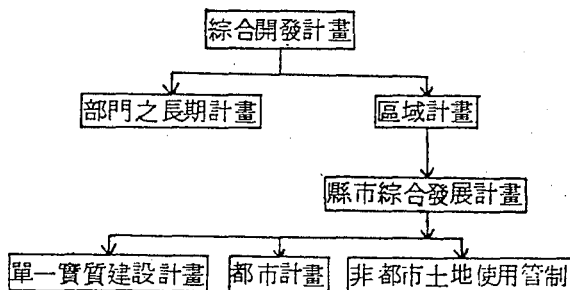
(4)由於對都市及區域採取實證觀察方式來掌握，對改變何以發生，有何意義，並不作深入剖析。所以當提出策略及配置模式時，到底對區域內，區域間有何種作用，對目標的達成到何程度，均無法做確切陳述，對往後實行之追蹤評估，亦無法建立可操作之分析架構。

4.3.3 計劃之實施

我國區域之實施構想，乃寄望於一完善的計劃體系(見圖 12)。

首先由綜開計劃提出目標性、指導性及政策性之長期發展構想，一方面指導各部門制定長期發展計劃，納入經建計劃中，再擬訂年度或單項實質建設計劃；另一方面指導區域計劃，再經都市計劃，非都市土地使用及單一實質計劃具體推動區內各實質發展計劃。而在實施過程中，下層計劃可回饋上層各計劃。如此上下連鎖，經機制的理性運作，期完成圓滿的目標。在此概念下，有二主要之預設：1. 全盤理性的模式具實可行；2. 配合完美的政府機構。但實際上，不同層級之計劃和主管部門，彼此之關係並非平順的指導和回饋，基於本身內部利益(如上層級對下層級要求對資源運用的支配，以達均衡目標之追

圖 12 綜合開發計劃之計劃體系



求；下層級則要求充分的自主權，以求自身最大之發展）或運作邏輯（如公路部門基於路網之最大運作效率，與土地使用之發展或邊遠地區之開發常有衝突）常呈現抗爭情形。故現行計劃體系實如圖 13 所示。

由以上的討論，我們對台灣的區域規劃可做以下之歸結：

1. 在計劃性質方面：台灣的區域規劃並非實際的政策計劃，而只是分列部門試圖做各執行主管單位間的“協調”。它有意地避開發展過程的政治性本質，而訴諸“空間上”功能性的考慮，最後並成爲一“理性”的論述，以形塑一個有秩序的及整體的社會形貌。

2. 在計劃理性基礎方面：台灣的區域規劃主要以地方生活圈之概念做爲分析工具與執行策略。

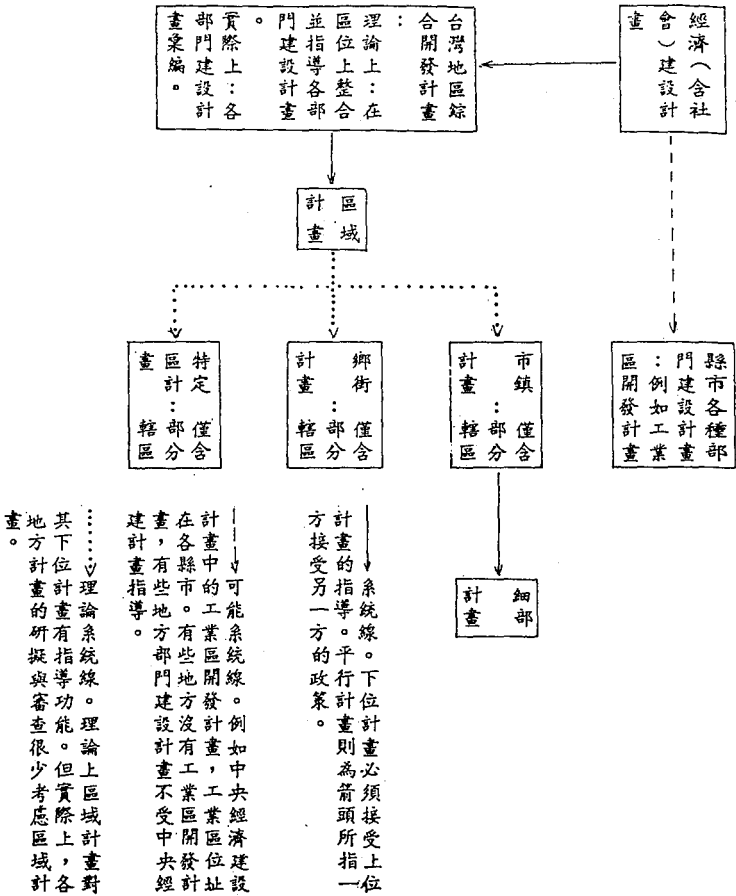
(1) 在分析上：它以生活狀況——實即爲消費空間之分佈，做爲社會分析之依據，反映了規劃者心中的假想模型。在生產、消費、分配領域合一的假設下，空間距離與旅運時間成爲規劃者考量的唯一準則。他們試圖將公共設施的階層性配布制度化，以在運輸向度上達成服務水準的一致（但不考慮對服務需求之差異）。此種一致性亦正爲他們宣稱達成“區域均衡”之基礎。在其模型中，社會乃是一無階級、無衝突的人羣聚集，故分析乃強調社會系統的調和與秩序。這種規畫之內在深植一保持現狀之傾向。

(2) 在實際運作上，地方生活圈之策略原爲日本福利國家模型之一部分，它試圖藉設施與地方組織建立自主的地域單元。但在台灣例子中，實際上並無真實對應的社會羣體，亦無制度化的資源分配。反而在政治層面上，它將社會羣體以地域的分劃區隔爲一個個小單元，以使生產社會關係上的衝突轉化爲地域空間的不均問題，而非整體社會階級之問題。此即爲 Castells 所稱“整合—壓制”，“支配—調節”的策略運用 (Castells, 1972; 209)。

3. 意識形態功能方面：

(1) 台灣區域規劃中所用之區域發展理論侷限於物質生產效率的衡

圖 13 我國現有計劃體系



量，對在分工中所形成之階層性的城鄉不均關係與政治權力之威權化避而不談。且在移植理論範型之過程中，極明顯地迴避自治、分權、參與的論點，而訴諸中央集權式照顧、指派的模式。此適足以對抗目前地方對財源與權力爭取的壓力，繼行現有資源箝制之策略，並提供規劃論述上的合法性與理性基礎。

(2)在區域問題的提出上，區域規劃強調生產空間的分散，所得分佈及都市化的控制，而不觸及生產關係的不均。它藉否定社會差距而將對問題認知的疑旨轉為實質的差異，然後於大眾媒體、教育系統、教科書上強調政府投資之決心。此種策略一方面乃對民間抗爭的暫時妥協，另一方面却想建立意識形態霸權，使民衆接受其論述而影響其抗爭的行動與訴求對象，最終之目的則在繼續現存生產方式與強化空間分工利益，並更進一步鞏固權力集團之霸權。

(3)目前實際執行的區域建設中，最顯著者多為文化中心、體育場、圖書館、大型醫院等區域中心級以上之公共設施。這些對區域集體消費的滿足效用如何，至今仍令人存疑，但它用以誘導區域自明性的建立及做為區域均衡政策績效，以轉移民衆對社會階級認同的目的則甚明顯。

結 語

由本文的分析，我們可理解到台灣地區區域空間之差距乃是一個空間差別積累過程所造成之結果。這並非某地區或某些人的不適性所造成或資本化發展過程的暫時現象，而是一個形塑發展過程的積極性因子。除了結構性邏輯外，我們更強調社會代理人在塑造與再生產此種結構時的重要角色。區域發展政策、區域規劃及其他國家干預實應被視為社會抗爭的目標與競技場。尤其在今日各地域性社會運動萌現之時（如反杜邦、五輕、六輕及其他環保自力救濟運動；農民抗議行動），區域不均發展實應由區域化(regionalization)——“由國家或資本從上設計的過程，企圖應積累變動需求來結構空間分工”，與地方分

權主義間之關係來重新詮釋(Hadjimichalis, 1987: 2)。欲解決區域問題而又不挑戰生產關係的本質，最後將僅止於緩和少許表面的徵狀。規劃者不應再沈溺於技術的社會與政治中立假設，而逃避自身之社會責任與挑戰。

參考書目

- 中國都市計劃學會 (1983) 《我國現行區域計劃規劃建設制度之檢討》，台北
- 毛育剛 (197) 〈台灣農業發展之方向與區位〉，《台灣經濟發展方向與策略會議》台北：中央研究院經濟研究所
- 行政院經建會住宅都市發展處 (1984) 《台灣地區生活圈與都市體系之研究》，台北：行政院經建會
- 李登輝 (1969) 〈台灣現階段的農家所得〉，《台灣土地金融季刊》6 (4) 1-9，台北：台灣土地銀銀行研究室。
- 李薰楓 (1983) 《台灣地區製造業區位變遷的計量研究》，台灣研究叢刊 118，台北：台灣銀行經濟研究室。
- 矢內原忠雄 (1985) 《日本帝國主義下之台灣》(1929)；周憲文譯，台北：帕米爾書店。
- 林景源 (1981) 《台灣工業化之研究》，台灣研究叢刊 117，台北：台灣銀行經濟研究室。
- 胡台麗 (1979) 〈消逝中的農業社區——一個市郊社區的農工業發展與類型劃分〉，《中央研究院民族所集刊》(46) 79-111，台北：中研院民族研究所
- 唐富藏 (1981) 〈台灣地區的都市發展〉，《台灣經濟》(54)，1-35，南投：台灣省經濟建設動員委員會。
- 章英華 (1986) 〈清末以來台灣都市體系之變遷〉，《台灣社會與文化變遷》233-73，台北：中研院民族所

- 許松根 (1986) 〈工業用地取得自由化〉,《行政院經革會報告書》經濟行政篇,台北:行政院經革會
- 黃際鍊 (1974) 〈台灣製造業員工薪資之研究〉,《台銀季刊》25 (4), 70-109, 台北
- 張祖璿 (1982) 《綜合開發計劃》,台北:行政院經建會
- 張漢裕 (1973) 〈台灣農業所得的變化與食品加工業之發展〉,《台銀季刊》24 (4), 1-41
- 鄭詩華 (1982) 〈台灣農家與非農家生活水準之比較研究〉,《台銀季刊》33 (3), 187-211
- 劉克智 (1975) 〈台灣人力資源的成長與運用〉,李誠主編《台灣人力資源論文集》47-91,台北:聯經出版社
- 劉進慶 (1984) 〈戰後台灣經濟的發展過程〉,張正修譯《台灣風物》33 (4), 27-62。
- 賴光政 (1986) 〈工業區位政策〉,《區域均衡發展之策略》,台北:內政部營建署
- 邊裕淵 (1972) 〈台灣農業在經濟發展過程中之貢獻及地位〉,《台銀季刊》23 (2), 26-49
- Castells, Manuel (1977) *The Urban Question*. Cambridge, Mass. : MIT Press.
- (1983) *The City and the Grassroots*. Berkeley and Los Angeles, California : University of California Press.
- Chang, Lung-Sheng (1984) "Regional Disparities and Regional Development Policies in Taiwan, "in *Conference on Urban Growth and Economic Development in the Pacific Region* . 545-71. Taipei : The Institute of Economics, Academia Sincia.
- Chen, Chih-Wu (1987) "A Political Economic Analysis of the Social Historical Transformation of Space : A Case Study of Da-Chou, I-Lan, Taiwan," (Unprinted Manuscript).

- Chen, Yu-hsi (1981) *Dependent Development and Its Socio-political Consequences : A Case Study of Taiwan. Ph. D. Dissertation of Political Science.* University of Hawaii.
- Cooke, Philip (1983) *Theories of Planning and Spatial Development.* London : Hutchinson.
- Fitting, George (1982) "Export Processing Zones in Taiwan and the People's Republic of China, " *Asia Survey*, 22 (8).
- Friedmann, John and Alonso, W (1975) *Regional Policy : Reading in Theory and Applications.* Cambridge, Mass : MIT Press.
- Friedmann, John and Weaver, C. (1979) *Territory and Function : The Evolution of Regional Planning.* London : Edward Arnold Ltd.
- Gallin, Bernard and Rita S. Gallin (1982) "Socioeconomic Life in Rural Taiwan : Twenty Years of Development and Change, " *Modern China*, 8 (2).
- Gates, Hill (1979) "Dependency and the Part-time Proletariat in Taiwan, " *Modern China*, 5 (3).
- Gold, Thomas (1981) "Dependent Development in Taiwan, " *Ph. D. Dissertation of Sociology.* Harvard University.
- Gore, Charles (1984) *Regions in Question : Space, Development Theory and Regional Policy.* London : Methuen.
- Gottdiener, M. (1985) *The Social Production of Urban Space.* Austin : University of Texas Press.
- Hadjimicalis, Costis (1987) *Uneven Development and Regionalism : State, Territory and Class in Southern Europe.* London : Croom Helm.
- Hall, Peter (1979) "Planning : A Geographer View, "in "Goodall, B. & Kirby, A. *Resources and Planning.* Oxford : Pergamon

Press.

- Harvey, David (1982) *The Limits to Capital*. Oxford : Basil Blackwell.
- Jessop, B. (1982) *The Capitalist State*. Oxford : Martin Robertson.
- Lamarche, Francois (1976) "Property Development and the Economic Foundations of the Urban Question," in Pickvance, C. G. in *Urban Sociology : Critical Essays*. 85-118. New York : St. Martin's Press.
- Liang, K. S. and T. H. Lee (1975) "Taiwan : Economic Development," in Shinich, I *The Economic Development of East and Southeast Asia*. 269-346. East-West Center Publishing for Kyoto Monograph Series.
- Liu, K. C. (1975) "The Relationship Between Urbanization and Socio-Economic Development in Taiwan," *Conference on Population and Economic Development in Taiwan*. 617-646. Taipei : The Institute of Economics, Academia Sinica.
- Lösch A. (1954) *The Economics of Location*. New Haven : Yale University Press.
- Massey, Doreen (1984) *Spatial Divisions of Labor : Social Structures and the Geography of Production*. New York : Methuen.
- Myint, H. (1981) "Comparative Analysis of Taiwan's Economic Development with Other Countries," in Conference on Experiences and Lessons of Economic Development in Taiwan. Taipei : The Institute of Economics, Academia Sinica.
- North, D. C. (1955) "Location Theory and Regional Economic Growth," *Journal of Political Economy*, 63 (3). 243-8. (In Friedmann, J. and Alonso, W. (1975))
- Perloff, H. and Wingo, L. (1961) "Natural Resource Endowment

- and Economic Growth. " (In Friedmann, J. and Alonso, W. (1975).
- Ross, Jonathan (1981) "Commoditization in A Taiwanese Village." Ph. D. Dissertation of Anthropology. The University of Michigan.
- Sheu, Jia-You (1984) "Agricultural Surplus Extraction and Export Oriented Industrialization in South Korea, Taiwan, Hong Kong : A World-System Perspective, " *Journal of Sociology*, 16. 56-79. Taipei : NTU.
- Smith, Neil (1984) *Uneven Development : Nature, Capital and the Production of Space*. New York : Basil Blackswell.
- Tsai, Hong-chin (1984) "Rural Industrialization in Taiwan, " *Industry of Free China*, 61 (5) : 15-28, 61 (6) : 21-31.
- Williamson, J. G. (1965) "Regional Inequality and the Process of National Development. " *Economic Development and Cultural Change*, 13 (2). 3-45. (In Friedmann, J. and Alonso, W. (1975).).
- Wu, Rong-I (1975) "Taiwan Success in Industrialization, " *Industry of Free China*, 64 (5). 7-23.

台灣的公共住宅政策

米復國

摘 要

本研究以“國民住宅計劃”為主要對象，一般討論這個計劃經常被當作政府解決中低收入者的住宅問題，在宣傳上則被當做政府的德政。它無法達成原訂目標，是因為一些技術問題，如：土地取得困難、規劃設計不當、資金不足……等，或是道德問題，如官僚辦事能力不足、施工過程不當……等，似乎只要解決這些問題就可以順利達成目標。

本研究即在指出這種看法的疏漏，上面的看法是將“住宅政策”獨立於社會之外來看，它隱藏着技術理性、中性的國家角色與現代化必然歷程等意識形態，忽略了台灣經濟發展的依賴特性與國家合法性的特性。因此，本研究將重新回答“國民住宅計劃”的性質究竟是如何的？將台灣的住宅政策放回社會脈絡之中，回答為何形成這樣一個住宅政策？它又如何被執行？以及它的空間與社會經濟影響又如何？

本研究實際考察了在台灣依賴的經濟發展下，有關台灣的住宅政策的演變與住宅危機。在這裡，“國民住宅計劃”在當時的特殊時勢下，是在對抗房地產投機來塑造國家的形

象，做爲國家合法性的號召。進一步則經由經濟、政治與意識形態等層次的分析，指出其失敗在於(1)國民住宅計劃不是做爲經濟發展的基礎；(2)在特殊的政治脈絡下的土地制度的矛盾；(3)有關專業虛幻的高標準的意識形態。同時，國家的國民住宅計劃所塑造的都市的空間結構，與國家的其他都市與區域空間有關的政策相矛盾。它也對社會經濟產生影響，直接打擊了民間房地產市場。最後，加上國宅滯銷所產生的財務危機，台灣的公共住宅政策不得不被迫結束。

導 言

1979年一棟新的國民住宅社區：國光社區（台北市南機場）被興建起來，一種新的象徵開始在都市中浮現，依續包括了西寧國宅（舊中央市場）、莒光新城、國盛國宅、國興國宅、中正國宅、忠駝國宅、萬芳社區、成功新村、影劇五村、興建新村、大安新村、興安國宅、正義新村……等。這種國宅社區與台灣過去的居住空間形式完全不同，它採用高層大街廊的空間形式，集中公共空間、人車分離、戶戶通風採光、公平、私密性高……。而且管理相對較爲嚴格，限制屋頂加建、陽台擴建、空地增建，也嚴禁任意設置鐵窗或必須採用統一規格與形式。被官方的宣傳品形容爲宏偉的、巍峨的、壯觀的，似乎象徵著一個全新的國宅政策真正的來臨，也代表著國家新的形象和國家的承諾被建立起來。

基本上，台灣在1975年之前並沒有重視住宅問題，這是典型的第三世界的現象。可是却於1975年制定《國民住宅條例》，並在1976年起推出了一個與歷史迥異的“國民住宅計劃”，企圖由國家直接興建大量的廉價國民住宅，供應中低收入者的住宅需求。首先推出“國民住宅六年興建計劃”（以下簡稱“六年國宅計劃”），於1976至1981年

間興建 106,931 戶，這個數目約略等於 1976 年之前的 18 年在《興建國民住宅貸款條例》之下支助貸款的國民住宅數量 (125,534 戶)。而且，更為積極的是，在“六年國宅計劃”尚未完成之前，決定將國民住宅納入“十二項經建計劃”之一，自 1980 年起推出“十年計劃”(1980-1989 年) ①，預計興建 60 萬戶。

這個計劃的初期，在價格上確實照顧到了中低收入者，但是數量並不多，造成了搶購的風潮。但是由於土地不易取得，進度嚴重落後，在中期的時候爲了趕進度，以許多區位不佳的廉價土地與都市中精華昂貴的土地來興建，却適逢 70 年代末期的世界經濟的不景氣，連同民間市場的住宅，皆面臨了滯銷。因此自 1982 年起修正了整個國民住宅政策，放慢了公共住宅的營建速度。同時國家爲了擺脫滯銷的形象與財政壓力，完全開放了國宅承購對象的限制與增加承購的優待條件，以都市中精華的土地所興建的國宅，在後期反而成爲炙手可熱的商品，爲中上收入者所享用。

台灣從這種原來無政策的政策，轉爲由國家扮演一個積極的角色，企圖供應大量的廉價國民住宅。經常被宣傳爲國家的恩惠，在經濟發展之餘，主動地採取福利政策，執行民生主義的住宅理想：住者有其屋，來照顧中低收入者。但是，這個“國民住宅計劃”在執行的過程中却無法達成它的預定目標，進度落後、滯銷，甚至營建了高品質的住宅，價格昂貴，而爲中上收入者所享受，最後則改變了整個方向。它被這樣執行的檢討相當多，但一般都看成是技術的問題，如：土地取得不易、經費不足、政策不明確，或是道德的問題，如：技術官僚執行不力、效率不足、施工不當……。但是這些問題一再的被提出與檢討，却從來沒有被改善過，終而無法繼續執行，減慢了整個“國民住宅計劃”。

① 1980-1981 年原爲“六年國宅計劃”的一部份，爲配合“十年經建計劃”，另外自 1982-1989 年另外新訂兩個“四年計劃”(1982-1985 年及 1986-1989 年)，合計爲“十年計劃”(1980-1989)。

1. 國家與住宅政策

一般的看法認為第三世界國家根本沒有能力來解決他們的住宅問題。由於私人部門所營造的住宅經常昂貴，而且數量不足，加上大部的人民收入少，大多無法進入住宅市場。第三世界國家本身的財力也不足，在經濟發展與住宅投資的兩難之下，多選擇經濟發展，而沒有多餘的能力來協助人民進入住宅市場。即使有些令人振奮的現象，由國家直接供應公共住宅，但是數量却有限，價格也不便宜，因此多為少數的中上收入者所享用（香港與新加坡例外），而且這些公共住宅常被批評為對他們原來的歷史與文化考慮不夠周到。有些國家甚至企圖採用已開發國家的方法（例如：屋房工業化）來解決住宅問題，但結果多已證實失敗（Abrams, 1972）。事實上，大多數的第三世界國家在人口極度成長的情況下，多無法控制他們的都市蔓延，而必須忍受相當不理想的居住環境，諸如：違章建築、過度擁擠、缺乏公共設施，即使是合法的住宅，其品質也非常差。

對於第三世界國家這種現象的解釋，艾倫·吉伯特（Alan Gilbert）與彼得·沃德（Peter Ward）（1982）指出大致上有三種不同的理論觀點。最普遍的一個觀點是自由派的理論（liberal approach），認為這種現象是快速都市化下一種失衡的現象，是可以改善的，國家則是負擔起這個責任的主要人選，它主要以住宅政策與其他相關的政策介入市場，企圖重新分配資源。在這裏國家是被當作一種政治制度，代表社會中所有的羣體，它相對於社會有高度的自主性，可以斡旋在不同的羣體的利益之間。因此，國家被當作中性的官僚制度，做為最後的仲裁者，其介入的方式則是依據技術官僚的知識論述來作決定，提出計劃，對住宅問題提出援手，維持市場運作。這與波爾（R. E. Paul）的“都市經理人”（urban managers）的觀點一致，潛藏著韋伯主義的立場，假設了一個理性、中立的官僚體制。因此，當國家願意為中低收入者的住宅問題採取行動時，意味著國家的恩惠與大有為的能力。

而住宅問題無法解決就被看成是技術官僚的能力與效率有問題。但是這樣並沒有解釋國家行動經常無法持續及從來沒有解決這些技術問題。事實上是國家提供做為住宅的資源經費有限，技術官僚只能在這些有限的預算中來做決定。也就是說，技術官僚的決定早就被決定了。雖然官僚制度確實存在，而且對國家行動也有影響力，但却忽略了資源非自然的現象，其分配經常是政治與經濟的過程。

邊緣性理論(marginal approach)則採完全相反的看法，都市中的窮人是社會中的殘渣，自成一種文化。雖然國家試圖採用各種社會政策希望將他們納入主流，但大部份清除違章的行動卻是徒勞無功的，反而有利於土地的開發，破壞了他們的文化。但是以台灣而言，他們並非孤立於主流之外，尤其在快速的經濟發展中，他們確實也分享了一些成果。

批判理論則認為這種現象並非偶然，反而是依賴發展的必然特徵。廉價的住宅可以滿足中低收入者的住宅需求，也減低了國家的負擔。但是同時也壓低了勞動力再生產的支出，提供資本積累的主要條件。事實上是國家依賴這種機制維持了社會的穩定與資本主義生產方式的持續，相對地也繼續延續了社會的不均，也沒有根本解決住宅問題。在這裏，國家已經不是完全中性的，而是有利於資產階級的利益。但是這樣來看，國家何需改變這種狀況，而提出新的住宅政策呢？有兩個觀點對“國家”這個主題提出了辯論。以密里龐(R. Miliband)為代表的工具主義，指出國家介入是直接或間接做為支配地位的資產階級的工具，來保護其利益，國家也同時以符合支配階級的價值觀點與社會規範，經由其制度、大眾傳播、宗教、教育系統來穩定這種次序。以波蘭札斯(N. Poulantzas)為代表的結構主義則認為國家具有相對自主性，獨立行動，反應階級衝突的情形，但是目標則是在維持資本主義結構的再生產。因此，國家的住宅政策雖然有利於資產階級，事實上它也經常反映了受支配階級的利益。巴塞德(K. Bassett)與修特(J. R. Short)對英國住宅政策的演變，就指出了國家的干預經常反

映：(1)協調不同部門資本間的利益；(2)勞動階級的利益；(3)維持社會體制的穩定。在這裏國家相對於社會結構基本上具有相對自主性，在政治經濟之間斡旋，提出不同的住宅政策。

但是還有一個疑點必須指出，國家在執行這樣的政策是否必然有利於資產階級？台灣的國民住宅政策在執行上數量少，而且昂貴，不像香港的公共住宅政策支持了經濟的發展(Castells, 1986)。上述的分析止於經濟的層次，忽略了政治層次與意識形態層次的自主性。同時也將國家看成一個內在一致的整體，事實上更要指出的是，國家的制度不只是在做什麼而已，而更重要的是如何做？這直接關乎國家機器的組織，包括中央政府、地方政府以及它所有的制度，尤其地方政府

表一 住宅興建狀況

興建單位 興建年期	民 間	政 府	合 計
1945年以前	434,361(100.0%)		434,361(13.7%)
1946~1960	415,497(93.8%)	27,303(6.2%)	442,800(14.0%)
1961~1975	1,239,182(92.5%)	100,929(7.5%)	1,340,111(42.4%)
1976~1977	404,221(98.1%)	7,795(1.9%)	412,016(13.0%)
1978~1979	404,002(97.2%)	11,434(2.8%)	415,436(13.1%)
1980	112,428(95.7%)	5,097(4.3%)	117,525(3.7%)
合 計	3,009,691(95.7%)	152,558(4.8%)	3,162,249(100.0%)
1981	124,432(92.8%)	9,656(7.2%)	134,088(100.0%)
1982	79,746(85.4%)	13,625(14.6%)	93,381(100.0%)
1983	72,751(73.4%)	26,329(26.6%)	99,080(100.0%)
總 計	3,286,620(94.2%)	202,178(5.8%)	3,488,798(100.0%)

資料來源：①1980年住宅普查。

②1981-1983最近統計。

引自(張隆盛, 1986: 25) 修正

表二 台灣地區集中興建國民住宅執行進度(1976-1985)

年度	台灣		省		台北		高雄		雄		市		台		計	
	開	完	工	開	工	完	工	開	工	完	工	開	工	完	工	完
1976	1,080	40	573	453	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,653	493	
1977	5,786	1,152	2,707	140	3,642	-	-	-	-	-	-	-	-	12,135	1,292	
1978	4,202	5,128	1,747	170	40	1,259	-	-	-	-	-	-	-	5,989	6,557	
1979	2,963	2,407	761	1,971	-	2,423	-	-	-	-	-	-	-	3,697	6,801	
1980	6,306	4,894	1,227	1,283	2,507	-	-	-	-	-	-	-	-	10,040	6,182	
1981	11,052	6,124	6,173	901	753	709	-	-	-	-	-	-	-	17,978	7,734	
1982	15,082	5,082	11,229	3,952	1,800	1,910	-	-	-	-	-	-	-	28,111	10,944	
1983	3,518	12,253	4,040	6,277	2,468	1,345	-	-	-	-	-	-	-	10,026	19,875	
1984	548	10,796	3,032	12,784	438	1,096	-	-	-	-	-	-	-	4,018	24,676	
1985	248	1,778	266	661	-	-	-	-	-	-	-	-	-	514	2,439	
合計	50,758	49,654	31,755	28,597	11,648	8,742	-	-	-	-	-	-	-	94,161	85,993	

資料來源：引自(張隆盛，1986：27)

在制度上的角色是以執行為主，直接面對社會階級的衝突，因此，有關住宅政策的國家行動必須進一步分析。

我們可以看到台灣的住宅的一般概況。台灣的經濟成長快速，歷年的平均成長率都在 9.0%。而有關住宅的投資，自 1951 年至 1983 年則增加了 41.86 倍（以 1983 年的幣值而言），其占國內生產毛額也由 0.99% 提昇至 3.08%。整體而言，戰後的住宅供應，公共住宅只占了 5.8%（表 1），而且集中於 1981 年至 1984 年之間（表 2），台灣的住宅 94.2% 是由民間市場所提供，民間才是住宅興建的主力。大抵而言，建築業在 1971 年之後開始熱絡，在 70 年代末期達到高峯，但在 1982 年之後有下降趨勢（表 1）。

根據 1966 年、1970 年、1975 年、1980 年的住宅普查與抽查，家庭戶數由 2,272,161 戶增至 3,733,522 戶，成長 64.3%；而住宅單位則由 2,270,362 增至 3,196,826，成長 40.8%；每人居住平均面積也由 7.16 平方公尺提昇至 18.22 平方公尺；住宅自有率從 66.3% 成長到 79.1%；一般住宅水準普遍來說也逐年提昇。

在依賴發展的都市下，可以歸納出住宅的一般問題：

1. 都市住宅供給不足：1979 年經建會估計，每年適應新增人口應新建九萬戶，若加上改善居住空間標準、舊住宅重建、配合違建及災害所需戶數，合計每年約需十五萬戶以上，而實際每年增加數不足九萬戶，因此都市住宅短缺（行政院經建會都住處，1979：12）。1980 年的住宅及戶口普查雖然有 45 萬戶空屋，但是都市地區的住宅仍然不足十二萬餘戶（張隆盛，1982：9）。

2. 住宅價格偏高：台灣地區住宅價格普遍偏高，以台北市較為廉價的景美區興隆路二段為例，1973 年至 1981 年間，24 坪的房價為台北市平均每戶年所得的 3.0 至 4.0 倍，較為普遍的 30 坪的房價則為 3.7 至 5.4 倍（表 3）。而核心國家經常維持在 2 至 3 倍。換句話說，台灣居民要擁有一棟房子，必須比核心國家辛苦一倍的時間。

3. 居住環境品質普遍不佳：由於人口密度高，住宅興建也多未能配

表三 台北市家庭年平均所得與房價（台北市興隆路二段為例）之關係

年次	①台北市家庭月平均所得(元)	②台北市家庭年平均所得=①×12(元)	③興隆路二段房屋每坪市價(元/坪)	④24坪房價=③×24(元)	⑤=④÷② 倍數	⑥30坪房價=③×30(元)	⑦=⑥÷② 倍數
1973	7,150.6	85,807.2	13,000	312,000	3.6	390,000	4.5
1974	9,455.9	113,470.8	17,000	408,000	3.6	510,000	4.5
1975	10,541.7	126,500.4	18,000	432,000	3.4	540,000	4.3
1976	122,354.6	148,255.2	18,420	442,080	3.0	552,600	3.7
1977	13,186.5	158,238.0	23,000	552,000	3.5	690,000	4.4
1978	14,977.2	179,726.4	27,600	662,400	3.7	828,000	4.6
1979	19,252.7	231,032.4	31,000	744,000	3.2	930,000	4.0
1980	23,185.0	278,227.2	50,500	1,212,000	4.4	1,515,000	5.4
1981	27,275.8	327,309.6	56,000	1,344,000	4.1	1,680,000	5.1

註：①，③資料來源：（曾文龍，1982：95）

合整體之計劃，土地使用混雜；加上建築管理不嚴格，建築商追求利潤，鄰棟間隔經常不夠寬、私密性不佳、違章增建普遍；同時也缺乏遊戲與活動空間，形成擁擠、噪音吵雜的不良居住環境；也沒有良好的衛生下水道，化糞池也多因陋就簡；再加上到處普設鐵窗、空間單調、都市景觀不良。這種“非正式化”的現象一直是台灣居住環境的普遍現象。

對於上述問題，一般均認為是市場的供需失調，而要求國家出面解決，應該大量興建廉價而品質良好的國宅來制衡。在這裏，國家被看成是最好的仲裁者，站在中立超然的、道德的立場介入住宅市場。因此，我們可以看到台灣的住宅政策主要是以“國民住宅”為主。由國家有關之立法，可以區分出三個階段：(1) 1957年至1975年的《興建國民住宅貸款條例》（以下簡稱《國宅貸款條例》）時期，其重點為人民貸款自建；(2) 1976年至1982年的《國民住宅條例》（以下簡稱《國宅條例》）時期，其計劃重點改由政府直接興建；(3) 1982年以後則修正了《國民住宅條例》（以下簡稱《國宅修正條例》），擴大為政府直接興建、人民貸款自建和獎勵民間投資興建三種。

如果我們接受前述討論的論點，那麼這樣的疑旨忽略了台灣依賴發展的特性與“非正式部門住宅”在這種結構的過程中的作用；同時，它也無法指出為何在70年代提出了一個龐大的國民住宅計劃，並且對建築業採取壓抑的態度，然後在80年代中期又完全轉向。

本文主要就在指出為什麼台灣的住宅政策會有這樣的改變？尤其是要探討“國民住宅計劃”是如何形成的？為什麼台灣選擇了由國家來興建的“國民住宅計劃”，而不是其他方式？這個計劃被執行的問題的結構特性何在？以及這個計劃的社會經濟與空間的影響是什麼？本文主要將它放回台灣的歷史—社會脈絡中來考察。其實也就是在台灣的“特殊性”下來討論“國民住宅計劃”的特性是什麼？這將是本文主要的興趣所在。

2. “國民住宅計劃”的形成

2.1 1975 年之前的住宅政策

大抵而言,1975 年之前雖然有一個《國宅貸款條例》,但是有關的住宅建設並不積極。1957 年所制定的《國宅貸款條例》係以“長期低利貸款,興建國民住宅爲主”(第一條)。但是這個條例並沒有形成強而有力的政策,它只是一個臨時措施而已。正如該條件注意事項第一項所言:“爲促進社會安全措施,全面實施房屋政策,原應制定國民住宅法,但在該法未制定以前,因運用美援貸款推廣興建國民住宅時先制定本條例,一俟國民住宅法頒行後本條例即當廢止。”事實上,此一條例的建立是在“我國對此一制度尚無充份的認識與經驗,幾經周折,並在美籍顧問蒲路加先生(Hugo V. Bmeha)的堅持下,始克建立。”(行政院經合會都住處,1970:12)。

因爲 50 年代初期在國際冷戰形成的國際關係下,台灣被納入了美國反共圍堵政策的一環,美國協防台灣,保障了台灣的安全與國家的合法性,並且透過美援,將台灣納入以美國爲中心所支配的新世界經濟體系,成爲台灣經濟安定的主要支配力量。有關住宅問題的解決當然直接關乎社會安定與經濟的發展。但是台灣在 50 年代根本沒有能力解決住宅問題,85%的政府總預算必須用在國防上面(Gold, 1986:69),它只能注意到中央民意代表的少數住宅^②。對台灣一般的住宅問題,反而是美國關切其資本主義利益的擴張,由美國的住宅顧問,透過美援的壓力來推動,它主要是以貸款的方式來立法。這種解決方法事實上是反映了美國戰後解決他們的住宅問題的意識形態,企圖由國家提供貸款的方式,透過住宅市場的機制,來帶動經濟發展。但是這

^② 1955 年中央設立行政院國民住宅興建委員會,其任務之一即在協助解決中央民意代表及中央機構職員的住宅問題,在 1955 至 1957 年間貸建 8500 戶,其中 1723 戶即爲中央民意代表及機構職員“代爲興建”與“貸款自建”。

個方法事實上忽略了台灣經濟發展的特性，是應美國資本主義的擴張的要求。同時台灣根本沒有能力以貸款的方式來解決住宅問題，中央政府在 50 年代初期照顧到中央民意代表的住宅之後，就將責任推給省政府。因此《國宅貸款條例》這個臨時措施是以美援為主要基金，配合地方政府有關都市土地漲價歸公的稅收來執行。在機構方面於 1959 年由省政府成立了“台灣省國民住宅興建計劃委員會”負責有關計劃之研議與審定，而興建業務則採分工合作由各有關廳處配合辦理，並於縣設立“國民住宅興建委員會”實際推行業務。但這些負責機構均屬臨時性機構，根本無法有效推動住宅政策（行政院經合會，1970：046）。

這個條例總共執行了 18 年，至 1975 年止共興建了 125,534 戶（佔全部住宅供應的 7.2%），主要乃配合年度計劃，由政府貸款給人民自建或代為興建。這其中包括了數種對象的住宅：(1)災難重建住宅（26.5%）；(2)整建住宅（10.2%）；(3)平價住宅（8.4%）；(4)公教住宅（6.2%）；(5)一般住宅（44.7%）；(6)投資住宅（4.0%）（黃政賢，1976:66）。

其中災難重建住宅，多以鄉村地區為主，在 50 年代與 60 年代發揮了穩定的作用。而都市中的整建住宅是 1964 年以後除了一般住宅之外最主要的工作，這是因為國家開始要配合都市建設，控制違建^③。尤其對台北市而言，整建住宅佔國民住宅的數量最多，約佔 40%。這些整建住宅為達到容納較多戶數，以 8 坪、10 坪、12 坪為主，以中央走廊式之四至五層居多，也有一些單邊走廊或四單元組合方式，除了道路就是房屋，無所謂“空地”。

依據 1975 年《國民住宅設計之選樣調查報告》之調查研究，這些國宅的各居住單元人口由 4.98 至 5.88 人，平均每人所佔面積約在 4.53

^③ 台北市於 1966-1969 年執行了一個拆除違建的“四年實施計劃”。在計劃之前，於 1963 年曾普查違章建築，計有 52,887 間，72,056 戶約有 292,894 人，佔當時台北市人口的三分之一。該拆除計劃係以妨害交通、市容、環境衛生、公共安全為優先，並由國家計劃，先建後拆，集中興建整建住宅來安置（蔡添壁，1969：24）。其中最著名的包括：南機場一期、二期、三期，蘭州國宅、信維國宅、劍潭國宅一期、二期、三期……。

平方公尺至 7.76 平方公尺，與國民住宅的最低標準 13.2 平方公尺／人差距太大（行政院經建會都住處，1975）。這樣狹小的居住空間，在許多研究中被批評為空間設計的不當，也沒有解決社會問題（唐學斌等，1975；林子森，1977；黃健敏，1976；范國俊，1976），而且更進一步形成新的貧民窟。

事實上，整建住宅並未增加住宅的供應量，它只是取代了舊的違章建築。但是真正的行動却是都市建設，台北作為一個政治、經濟、文化的中心，在 60 年代經濟的發展上，必須達成有利的都市流通的條件，因此以都市計劃來執行交通建設，造就都市在經濟發展中資本積累的基礎。

依據《國宅貸款條例》，真正提供作為一般對象的住宅只有 56,171 戶，在整個住宅市場中只佔了 3.2%，並沒有辦法發揮積極的力量。尤其是《國宅貸款條例》在 60 年代的後半期已經無法扮演積極的角色了。國家本身並未看重住宅投資，完全以經建建設為主要優先的投資對象，此外並沒有編列任何預算來支援國宅基金。再加上各種特定對象的住宅的照顧，以致於基金不斷減少。自 1969 年以後，依據《國宅貸款條例》所執行的一般國宅大為減少，在住宅市場中已不足以發揮任何功效。

大體而言，這個時期的住宅建設趕不上人口的增加，自 1957 年至 1968 年間住宅增加量約 27.5 萬戶，但人口增加 396 萬（以當時每戶約 5.8 人計算，則約有 68.3 萬戶）；而且居住面積狹小，住宅面積在 10 坪以下者佔 41%，每房間居住三人以上者佔 68%，每人平均面積約 2.5 坪；都市違建則有增無減，以台北市為例，1963 年約有三分之一的人口住在違建之中，以高雄市為例，1968 年約有 20% 住在違章建築中（行政院經合會都住組，1971：58-59）。由行政院經合會推計 1969 年至 1988 年間的住宅需求量約需 260 萬戶，平均每年需要 13 萬戶，以現有每年興建 2.5 萬戶的速度是永遠趕不上的。

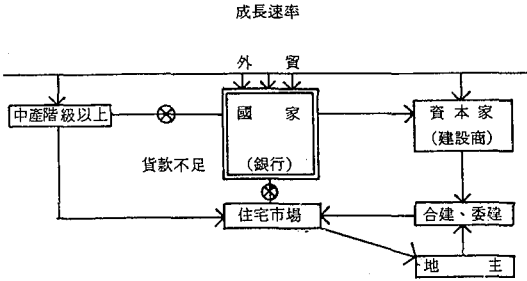
雖然住宅供應不足，大部份的居民還是有房子住（不論是自有或

租押)真正緩和了住宅危機的是非正式部門的住宅。依據陳益宜(1978)的研究,台北市低所得階層(所得在最低的40%的家庭)為了解決自身住的問題,約可分成七種方式來獲得住宅或解決他們的住宅問題。這些包括了:(1)由居民佔地違建或向他們承租的非法的廉價低品質住宅;(2)年久失修的老舊建築及日式住宅;(3)由國家興建的各種廉價的低品質的公共住宅(整建住宅及平價住宅);(4)國家所提供的低利貸款;無法取得住宅的,則(5)向他人分租房間、共同合租、向親友借住,而共用客廳、廚房、餐廳、浴室;(6)由僱主提供,包括了住在個人僱主的家中,私人企業及公司所供應的宿舍或房間,有的甚至住在工作地點(如:臨時工寮);這其中最多的還是由公家所貼補的各種免費宿舍(軍公教的宿舍);(7)依賴通勤支付較多的交通成本而住在城市邊緣地區的便宜房子。除此之外,還有更多陳益宜沒有提到的是:利用合法的房子向陽台擴建、向屋頂加建、向法定空地增建,以取得更大的室內空間面積。雖然這些沒有精確的調查數字,但大致上可以說明這些方式實際緩和了對住宅需求的壓力。

能夠這樣進行,事實上是國家有意或無意地以容忍的態度,並未採行嚴格標準的規定(例如:最小面積、密度……),因此在機關、學校、工廠附近常有許多隔成鴿籠般的小房間出租;對於非法違建則是妨礙都市建設有關的交通建設才優先考慮進行拆除;而對於許多合法住宅中的實質違建也沒有嚴格取締;甚至國家自身所興建的整建住宅與平價住宅也在規避《台灣省國民住宅地區設施規劃準則》(1963),以小坪數、中央走廊、無公共設施、高密度的方式,要求容納最多的戶數及減低平均成本,這種公共住宅在居民進住後也缺乏管理,而成為另一種貧民窟。

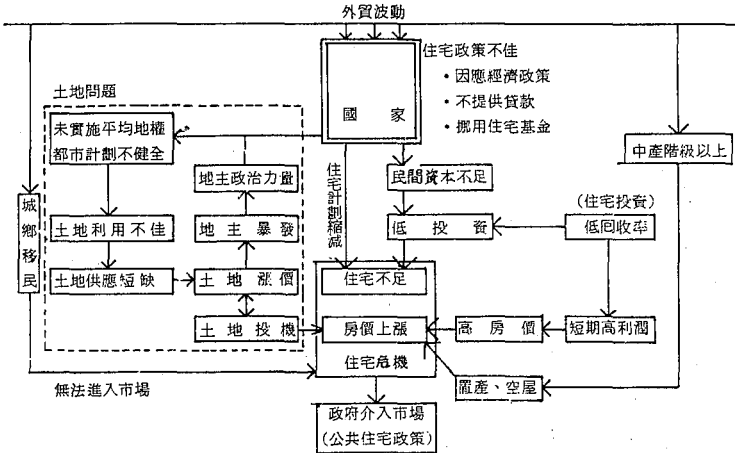
經由這樣的社會機制,使許多非法的與低品質的住宅可以維持、減緩了較低收入者的住宅需求,降低了60年代依賴發展所帶來的都市化的集體消費危機,但是却造就了一個低品質的居住環境。這種低品質的居住環境,一再被專家學者批評,要求國家解決違章建築及其衍

圖 1 依賴經濟發展解決住宅問題之模型



- 本模型基本假設
- 保證持續成長國民所得增加才有可能進入住宅市場成長愈高，國民所得愈增加進入市場的人才會多
 - 正常時，解決了部分住宅問題，並由國家提供貸款給資本家與個人
 - 地主獲得利潤資本家獲得利潤
 - 台灣的特色：土地資源稀少，無法控制

圖 2 七〇年代初期住宅危機產生的過程



生的社會問題，嚴厲地指責國家所興建的低坪數的整建住宅及平價住宅沒有解決問題反而形成新的貧民窟，也要求國家應該採取嚴格的管制標準及取締工作等等。這些形成了一個主要的輿論方向——國家應該保障國民能生活在一個良好的居住環境之中。

2.2 七〇年代住宅危機的形成

另一方面，國家對於私人住宅市場並沒有任何協助，它不像美國，由國家以貸款及抵押的制度直接介入住宅市場來刺激營造業並帶動經濟發展。它試圖在經濟發展之下，自然地解決住宅問題，圖 1 說明了這個關係。

但是，已經有許多研究指出台灣經濟發展的依賴特性(Ho,1978;劉進慶, 1975; Gold, 1981; Chen, 1981)。60年代的台灣成功地被納入了世界體系的國際分工之中，國家的經濟發展主要以外貿為基礎，分享了60年代世界經濟繁榮的果實，直接造就了國民所得提高，形成了中小企業及在公共部門就業的中產階級。他們成為房地產中主要的需求者。所以，試圖在經濟發展下自然地解決住宅問題的假設必須建立在世界經濟穩定之上，如此，台灣的經濟也才得以繼續成長，國民所得增加，透過下濾作用，能夠進入住宅市場的人才能增加，自然解決住宅問題。在這種沒有政策的政策之下，在70年代初期，隨著世界經濟不景氣與石油危機，國內物價上漲，威脅到台灣的經濟發展，這個解決住宅問題的模型就發生問題了。中上收入者的收入也趕不上房價的上漲(表3)，而形成住宅危機。

這個住宅危機的形成可以用圖2來說明。

依賴的經濟發展是由都市化來實現的，它帶動人口向都市集中，直接構成房地產有利的條件。國家面對人口集中的都市問題，主要依據都市計劃來興建道路與基本設施，這同時提供了經濟發展的基礎及形成都市土地的資本積累的條件。但是這種非地主投資的利益，却因都市平均地權政策的不完全，在社會的構造中成為有利可圖的主要項目。以1952年為基期至1975年為止，物價只上漲了4.2倍，但地價則

上漲了 184.7 倍（唐富藏，1980：117）。

同時，國家也沒有明確的住宅政策，《國宅貸款條例》在 60 年代後半早已沒有作用。而民間投資也傾向於回收快的高價住宅，住宅供應根本趕不上人口集中的速度。但是 60 年代的經濟發展已經造就了不少有能力進入住宅市場的中上收入者。因此，70 年代的國際物價波動與石油危機就成為房地產被炒作的導火線。中上收入者為了置產保值與轉手圖利，紛紛搶購房地產，使一向平穩的房價產生劇烈變動，從 1972 年開始節節上漲，1973 年底達到高峯。以台北市敦化南路為例，從每坪一萬七、八一直漲到四萬。這種房價上漲的速度已非大部份中低收入者所能負擔的，以台北市 1974 年家計調查報告，年平均收入在 14.5 萬元以下的中低收入家庭約佔 67.8%，根本就沒有購屋的能力（以敦化南路 24 坪的房價約為 96 萬元，是年平均收入的 6.6 倍，另外可參見表 3）。雖然國家分別以高樓限建（1973 年）及穩定經濟措施禁止對建築業融資（1974 年）來壓制房地產。但是這時房地產價格已經居高不下，很難滑落了。這造成中低收入者普遍的想法：購屋置產勢必益形困難，而形成住宅需求主要的壓力來源，透過輿論，要求國家解決這種住宅不足及昂貴的問題。

2.3 政治的壓力與國家的合法性

但這尚不足以說明國家何以採取國民住宅政策來制衡住宅市場的偏差、提昇住宅的品質及解決中低收入者的住宅問題。而更關鍵的是這個住宅危機在 70 年代特殊的時勢下，形成了政治上的壓力。

60 年代末期，由於美國防衛計劃的改變，調整了對台灣的關係，台灣的國際地位開始改變，1971 年美國與中共的共同聲明及台灣被迫退出聯合國，1972 年與日本斷交，嚴重地打擊了台灣的國際地位，更進一步產生了台灣內部的信心危機。知識分子隨著這種外交處境的惡化，要求推動政治改革的聲浪也隨之升高（李筱峯，1983：72）。同時在經濟發展方面，由於 60 年代急速的成長，有關交通運輸及能源供給體系大幅度落後，石化與鋼鐵素材原料需求大增，在 70 年代初期形成

經濟發展的瓶頸。在這種雙重的壓力之下，國家必須對內部的穩定性提出保證，致力於加強國家能力之形象，以加強島內人民的信心，“大有為政府”成爲這個時期的口號。國家在各方面採取步驟，在政治方面，1969年開放部份中央民意代表的補選，1972及1975年更進一步局部增選，強調政治開明的形象。同時，以經濟的改革做爲主要策略，追求經濟穩定和實質成長的目標。1972年5月，蔣經國擔任行政院長，以十大建設（1973年）爲主要手段，希望促使工業升級。

但是這些措施在隨之而來的石油危機中（1973年）面臨了考驗，物價及房價的上漲不只是減低產業的出口競爭力，更帶來一直沒有驅散的40年代大陸的惡性通貨膨脹的夢魘。國家在50年代以後的物價政策向來採取“穩定中求發展”做爲經濟發展原則，而以各種措施（包括財政、金融、貿易、管理）來直接干預及管制物價，在60年代經濟高度成長時，也維持了長期物價之穩定（黃智輝，1981）。因此在第一次石油危機中，它以抑制需求的措施（大幅提高利率及其他措施）爲主，包括了1973年6月的“十一項穩定物價措施”及1974年2月的“穩定當前經濟措施方案”，以平穩物價爲首，而犧牲了成長（1974年經濟成長率只有0.6%，而物價上漲約40%，1975年經濟成長也只有2.4%，而物價則下降了約6%）（黃智輝，1981：52-53）。而對於物價上漲的佼佼者：房地產，更是國家主要的壓制對象，在穩定物價及經濟的措施方案中，同時配合對高樓（五樓以上）限建與建材限價（1973）以及對建築業（除自用住宅在一定金額以下者外）暫停融資（1974年）。但是這些措施並沒有完全解決問題，它只是壓制了物價，房地產的價格仍然高居不下。這種房地價格的壓力逐漸滙聚成輿論的方向，並且透過選舉來展現，構成1975年開放的中央民代增選的主要政見④。事實上，國家在開放中央民代選舉之前就已經藉著大眾傳播的力

④以台北市爲例，七位增額立委候選人中，有六位都在政見之中主張大量興建國民住宅，實現住者有其屋的政策。並認爲應該把興建國宅做爲第十一項建設，給予中低收入者長期低利貸款，俾能以租金相同的金額分期購置住宅（聯合報，1975：12月15日）。

量，宣傳將興建大量的廉價住宅，解決中低收入者的住宅問題（如：中國時報，1974：1月2日；民族晚報，1974：3月9日；聯合報：12月15日）。尤其在投票選舉日之前更形成密集的見報率。^⑤

經由前述的分析，大致可以看出，面對60年代依賴發展所產生的都市住宅問題，國家主要以容忍的方式解決了大部份的住宅問題。但是70年代初期所發生的住宅危機，主要是供應中上收入者的住宅市場的不平衡，它在特定的時勢下構成了政治上的壓力，因此，我們可以看到一個具有使命感的“國民住宅政策”才得以在70年代中期被提出來，以民生主義的理想：“住著有其屋”為主要目標，它主要用來對抗房地產的投機事業，企圖由國家興建大量的廉價國民住宅，照顧中低收入者。它被技術官僚提出來的時候，也希望做為“示範住宅”，掃除過去國民住宅低品質的形象，並且帶動民間的住宅市場來提高整個居住的環境品質。這個行動在意識形態上直接在安撫人心；在政治上則在塑造國家的能力與形象，做為國家合法性的號召；在經濟上則似乎企圖壓制房地產，減低住宅的成本，以支持經濟發展。

這個行動迅速地被納入第七期重新修訂的六年經建計劃之中，提出“六年國民住宅興建計劃”，預計在1976年至1981年興建10萬戶，並且自1979年納入十二大建設，擴大為“十年計劃”，預計在1980年至1989年興建60萬戶。

3. “國宅計劃”實踐的分析

為了執行這樣一個令人驚奇的計劃，既有的機構已不足以承擔重任，依《國宅條例》規定為三級制，中央負責法令研討，政策推動及督導，省市及縣則負責實際興建。除台北市已於1974年再將國民住宅

^⑤在投票選舉增額日之前，以聯合報12月1日至20日二十天有關國民住宅政策、計劃、興建、業務推動之報導計有十一則。其中以12月15日正式宣佈“六年計劃”為最主要，計劃運用新台幣三百億元，於六年內興建國民住宅十二萬戶（聯合報，1975：12月15日）。

興建委員會（1976 成立）與公共工程局合併為住宅及都市發展局，高雄市配合升格於 1979 年也成立國宅處，其他各縣市也於 1980 年分別成立國宅局或國宅課，中央之內政部也於 1981 年將營建司國民住宅科擴編為營建署國民住宅組，成為中央主管機關之負責單位。

有關基金的來源也與先前不同，中央的國民住宅基金由國家正式開始編列年度預算每年五億元，省市的國民住宅基金則由土地增值稅提撥（1978 之前為 15%，1979 之後為 20%），也包括了先前的美援處贈款（至 1981 年累計為二億二千萬元），不足時得向銀行融資。它的興建標準較前提高，《國宅出售出租辦法》（1978）的規定，乃依據家庭人口數來承購（租）不同的住宅面積。興建方式則由政府統籌規劃，辦理集中興建為原則，其標準依據《國民住宅規劃及住宅設計規範》

（以下簡稱《國宅規範》）（1977），較之一般都市計畫法及建築法之標準為高（柯鄉黨，1982：23）。同時規定國宅社區在興建完工前一個月應設置社區管理站（《國民住宅管理規則》（1970））。

至於規劃方面，主要為配合新社區開發及舊市區更新，在鄉鎮地區以興建二層連棟住宅為主，一般市鎮以興建四、五層公寓住宅，都市地區則傾向於中、高層之電梯建築物，進一步，在高雄市及台北市也突破了十八、九層之超高建築（如成功國宅、興安國宅）。

“六年國宅計劃”於計劃初期由於機構組織未健全，人力及資金未能配合，加上土地難以取得，以至進度緩慢，至 1979 年 6 月僅執行了 36,886 戶（34.5%），後兩年則又為了進度，加速興建，只要有土地就興建。執行了 35,646 戶（33.3%），因此至計劃期限（1981 年 6 月）止，總共執行了 72,532 戶，占計劃戶數的 67.83%，其中完工者只有 29.31%，正在施工者佔 38.52%。這個計劃在 1982 年 12 月興建完工配售計有 390,949 戶，但是這些大多未經由公開配售程序來配售，公益拆遷戶經常列為優先配售對象，他們佔有 20.48%；委託承辦單位興建者也不一定合於《國宅條例》期望照顧的對象，這些佔了 30.59%；利用軍眷村改建者又須分配給軍眷戶，在這時只佔了 3.79%；貸款自建者則

佔 7.33%，因此真正分配給一般民衆來公開承購的只有 38%（內政部營建署，1982：201）。

由國家所興建的國民住宅雖然售價較民間市場為低，但中低收入家庭償還的能力及自籌配合款的能力却更薄弱。國民住宅的貸款依據規定 1976 年及 1977 年為 20 萬，1978 年為 21 萬，1979 年至 1981 年分別為 22 萬、24 萬、26 萬，1982 年再增為 30 萬，以後則預計每年增加 10%，這與民間住宅市場貸款額約 80~100 萬不能相比。若以 20 萬元之貸款金額來計算償還能力，可以發現就 1974 年的收入水準而言，台灣省只有 40% 具有償還能力，而台北市也只有 60%^⑥。貸款額調整的速度根本趕不上物價上漲的速度，國民住宅的成本也逐年上升，1976 年及 1977 年售價約 35~50 萬元，貸款額約佔售價 60%，但 1980 年及 1981 年國宅售價約 70~80 萬元，都市地區事實上已超過百萬元以上，貸款額僅約為總額的 30%。但這還只是貸款額而已，承購人必須自籌配合款 50 萬元以上（內政部營建署，1982：216），這樣高的自備款也不是中低收入的承購戶在短期內可以籌措的。依經建會的調查，1978 和 1979 年之國宅平均售價約 66 萬元，為家庭平均年收入 2.6 倍，1982 和 1983 年售價 95 萬元為收入 3.3 倍，1985 年售價 120 萬為收入 3.5 倍。而平均貸款月付 7192 元，佔家庭收入的 35.6%，已大於一般 25% 的住宅消費支出（經建會都住處，1986：120-121）。

“六年國宅計劃”執行的結果明顯地與計劃的目標相差甚遠。但更甚者，在 1982 年 6 月尚只完工 43,996 戶（佔計劃目標的 41.4%）的時候，於 1982 年初就開始發現明顯滯銷的現象，在三月底止已辦理公告配售而未售出者有 2334 戶，但至 11 月底，加上新推出者，有 4100 戶未賣出，積壓資金約 38 億餘元，約佔 1982 年基金 394.8 億元的十分

^⑥ 20 萬元貸買款金額，以十五年期，9% 之年息計算，每月須攤還本息 2030 元，若假設中低收入家庭居住費用支出佔收入之 25%（1978 年事實上為 16.98%），則每月收入應為 $2030 \div 25\% = 8120$ 元，由台灣省及台北市 1974 年之家庭調查報告，求得台灣省月收入 8100 元以下者約佔 60%，台北市月收入 8100 元以下者約佔 40%。

之一（內政部營建署，1982：223），而且這時已完工但尚未推出配售者有 5752 戶，陸續要完工者更接踵而來，並沒有把握可以完全售出，國宅基金之積壓已經相當嚴重而無法正常運作。

由於建得少、建得慢、建得不便宜，在“六年國宅計劃”執行的末期（1979 年開始），就已經開始在檢討《國宅條例》，計劃將民間資本也納入國民住宅的“四年計劃”，預計興建 24 萬戶（由國家興建 10 萬戶，民間興建 14 萬戶），所須資金約須 2400 億元，而中央國宅基金必須籌措 163.68 億元，平均每年需列 40 億元才能充份支應（邱創煥，1981：21-22）。這與過去每年（1977 年至 1982 年）中央只編列 5 億元（1983 年更減為 4 億元）簡直不能相比。這明顯地顯示了國家以過去的方式行事，已無法支應這項龐大的支出。因此 1982 年 7 月修正了《國民住宅條例》，將國民住宅興建的方式增列貸款人民自建及獎勵民間興建，仍然力求大量興建國民住宅，以量制價，達成住著有其屋的目標。這個修正條例只是小的轉向，事實上仍然承繼《國宅條例》的工作，但却希望將民間資本納入以減輕國家之負擔。因此它企圖開始劃分責任，由國家直接興建中低收入者之住宅，甚至低收入者之出租住宅，而獎勵民間投資興建中所得之國民住宅，但國家僅提供間接協助，而不給予直接補貼，至於中高收入以上之住宅則由民間自行興建，而另定辦法核定銀行來辦理建築業貸款與購置自用住宅（林益厚，1982：19）。因此，雖然“六年國宅計劃”進度落後，仍繼續辦理之外，在 1982 年更進一步推出第一期“四年國宅計劃”，預計興建 24 萬戶，其中由國家興建 10 萬戶，民間興建 14 萬戶。配合獎勵投資民間國宅，由省、市分別公佈了《獎勵投資興建國民住宅作業要點》。

事實上，這項擴大辦理的第一期“四年國宅計劃”是在“六年國宅計劃”執行中期擬定的，但是當“六年國宅計劃”執行到期的時候，整個經濟情況已完全改變了。房地產受到第二次石油危機及經濟不景氣，加上 1980 年的住宅普查發現有 47.9 萬戶的空屋，在 1980 年下半年也開始走下坡。同時國宅本身也開始出現滯銷的現象及積壓國

宅資金，還有國家本身根本無法籌措大量的資金。因此，第一期“四年國宅計劃”一直延遲至1983年才以興建15萬戶至19.35萬戶的彈性方式定案，其中國家興建69,600至100,000戶，獎勵民間投資興建80,900~93,500戶。1984年又緊急剎車，以60,600戶之下限做為國家興建的目標（1982及1983年業已核定32,220戶）（內政部營建署，1983）。這個時候，由於滯銷的壓力，興建的速度開始減慢，而以促銷為主，權宜降價，並且放寬了承購戶的資格限制，開放給一般民衆，並給予優惠待遇。這個“四年計劃”至計劃截止時總共執行了42,129戶（興建完工者33,233戶，施工中有8896戶）（張隆盛，1986：27），其中1985年只開工了約500戶左右而已。

因此，第二期“四年國宅計劃”（1986至1989年）計劃目標更為降低，1986年減為19,000戶（國家興建2000戶，獎勵民間興建11,000戶，貸款自建5000戶），而1987年至1989年則每年興建30,000戶（國家興建5000戶，獎勵民進20,000戶，貸款自建5000戶），但事實上的執行比這個目標還要低，1986年台灣省興建了460戶，高雄市蓋了488戶，台北市只蓋了105戶，獎勵民間投資0戶，最主要的反而是台灣省貸款自建3287戶，總共執行了3852戶（內政部營建署，1986）。事實上，這個時候國家已經考慮重新調整國宅機構組織，國家儘可能少蓋國宅，由國民以貸款的方式自由選購合乎規定的新舊住宅。

整體而言，這個強而有力的住宅計劃並沒有達成它的目標，不但興建緩慢，而且昂貴。雖然這個計劃的初期，在價格上確實照顧到了中低收入者，但在中期時爲了趕進度，却以許多區位不佳的土地興建國宅，而產生了滯銷，而在後期更採用了都市中的精華土地營建高價位的高品質國宅，以致中低收入者無法負擔。甚至爲了促銷，國家逐步開放國宅承購對象的限制，沒有完全照顧到中低收入者。

對於這個計劃的失效，已經有許多批評與檢討（內政部營建署，1983；伍澤元，1981）。但對問題的成因卻都指向一般技術的問題：土地取得困難、經費不足、政策不明確、國宅的規劃設計施工有問題

……，或認為是國宅機構的組織、權責、人員、法令等在推行上的人為缺失。這完全以技術理性與中立的官僚體制來看問題，而忽略了資源分配的政治經濟過程。因此，在這裏試圖將這些問題放在更廣泛的社會脈絡之中，試圖經由經濟、政治及意識形態三個層次來分析，何以國民住宅政策沒有達成它原來所預擬的目標。

3.1 經濟的層次

作為集體消費之國民住宅的興建，直接關係到資本累積，因此，在這裏首先對經濟的層次作一分析。也即在台灣的依賴發展的過程中，分析國民住宅在台灣經濟結構中的地位。

3.1.1 勞動力再生產的投資不足

房屋工業經常被認為有產業關連效果，一般在已開發國家（如：美國）常在經濟不景氣的時候，以房屋工業做為火車頭工業來帶動經濟發展。但是在台灣的經驗中却不是如此，房屋工業反而成為房地產的投機事業，坐收經濟發展的成果，而且國家為了穩定物價，在租稅政策上始終壓抑著建築業。在台灣，被“設計”為帶動經濟發展的火車頭工業，其實是跟出口有關的勞力密集的製造業。

面對 70 年代的經濟危機，台灣選擇有關生產工具的再生產，以大規模的公共投資及基础性石化工業（即十大建設）做為資本積累的主要條件，來協助生產力的提高，帶動國內的經濟發展。

但是，主導產業的中心仍然是附加價值低的勞力密集加工業。據孫義崇的考察，這個時候的資本積累乃利用勞動力市場的地理差異，進行勞動過程的分散化與空間再分工，以強化對勞動過程的控制與剩餘價值的榨取（孫義崇，1987：109）。

另外，有關勞動力的投資也非常不足，國家相對地不重視人力資源的投資，甚至犧牲勞工的權益來壓低勞動力的工資成本。雖然台灣有工會，但是在長期的戒嚴之下，並無法為勞工階級爭取應有的福利。1968 年修正的《勞工保險條例》，將失業保險列入，但仍未執行；社會保險也非常有限，至 1982 年只有近四百萬人納入社會保險體系，而勞

工保險只有 293.4 萬人，約佔就業人口的 39%；而《勞動基準法》遲到 1984 年 8 月才完成立法，國家有關社會福利的支出非常有限，1963 年社會福利經費佔政府支出的 4.99%，只佔國民生產毛額的 0.95%，1982 年時則佔政府支出的 13.38%，佔國民生產毛額的 3.71%（彭懷真，1984：69-70）。但是這種社會福利支出大部份是用在維持國家機器有關的軍公教人員退休撫卹及保險，以 1983 年中央政府之社會福利支出為例，其中社會及救濟支出佔 26.8%，衛生支出只佔 1.6%，其餘 71.6% 均為軍公教退休撫卹及保險之支出（彭懷真，1984：65）。而在社會及救濟這個項目中，真正用在社政或勞工業務的又只佔其中的 18%，而用在中國大陸災胞救濟則佔其中的 60%（彭懷真，1984：144）。因此，真正做為勞工業務的支出比例極低。

有關集體消費方面，國家仍以消極放任的方式來應付，雖然國家提出了“國民住宅計劃”，但也沒有提出連續的承諾，國家所供應的國民住宅數量不多，在市場中只佔了供應量的 5%，且價格也不便宜。

雖然自 1965 年起的第四期經建計劃開始重視住宅問題，將住宅建設列入計劃中，但在資金的籌措上並未配合。做為新的住宅政策所推出的“六年國宅計劃”（1976~1981 年），在基金的籌措上仍然不夠，中央自 1977 年至 1981 年止，每年只編列五億元預算，只佔省市資金總來源 1981 億元的 12.9%，1984 年起在連續的不景氣下，財政收入縮減，原編列 8 億元更減為 4 億元（內政部營建署，1982：266）。

在省市國宅基金方面，其來源為土地市場的膨脹，在 1978 年以前法令規定應提撥土地增值稅 15% 做為基金，1979 年以後則規定為 20%，但事實上地方政府所提撥的又少於此比例，台灣省差 8.7 億元，台北市差 5.8 億元，高雄市差 1.4 億元（內政部營建署，1982：266）。因為土地增值稅是地方政府的主要稅源，在 1970 年佔 29.7%，1984 年則增至 42.3%，是地方政府可以自行運用的經費，自然不願意如數提撥。因此有一部份的國宅基金則轉向銀行融資，在 1981 年 6 月，佔資金來源比例 26%，但在繼續施工的一年後（1982 年 9 月）則擴增為

38%，這種比例的結構，使國宅基金必須負擔利息的差額（銀行利率自由化後，1981年8月之年息為16.5%，手續費0.96%，而承購戶依據《國宅條例》及《國宅貸款辦法》僅付9%，兩者差額8.46%則由國宅基金貼補），直接降低了國宅基金的運用能力（伍澤元，1981：98）。而且國宅大量滯銷後，進一步積壓了基金。

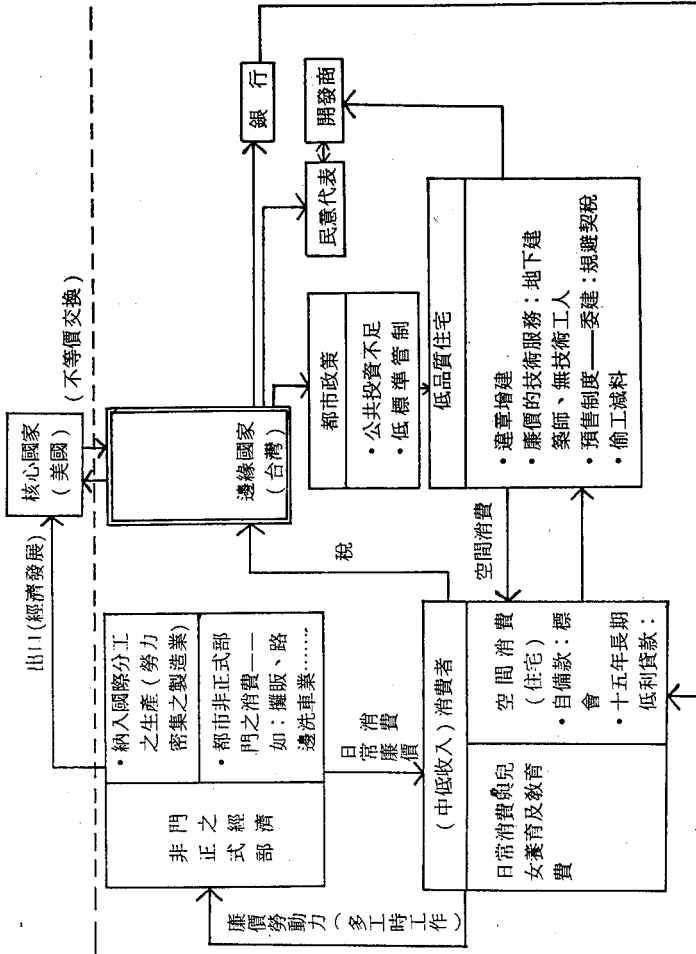
這樣蓋得少、蓋得不便宜，根本無法解決中低收入者的住宅問題。事實上，“國民住宅計劃”在整個觀念上雖然做為社會福利的政策而提出，但是台灣根本就不是福利國家。不像先進資本主義國家的福利經濟，由國家介入市場支持經濟發展。也不像香港，由國家執行福利政策，興建大量廉價的公共住宅，直接減低了工資的壓力，支持香港經濟的競爭能力。台灣的國民住宅政策在經濟發展的過程中根本沒有產生集體消費的作用，而經濟發展也沒有回饋到國民住宅，國家的策略主要是直接投資在與資本積累有關的事業上（十大建設、十二大建設、十四大建設）。因此沒有提供適時而足額的預算來配合國民住宅之興建，興建國民住宅反而成為國宅基金負擔的無底洞。

3.1.2 非正式部門住宅支持經濟發展

解決這個時期之住宅危機的却是民間的住宅市場。70年代民間市場最為蓬勃，它供應了95%的數量（見表1），提昇了整個住宅的水準。但是民間的住宅市場在70年代却是一個狂飆的時期，在兩次石油危機中，房價大起大落。在第一次石油危機之後，國家對於民間的市場採取壓抑的態度，以建材限價（1973年6月28日）及五樓以上限建（1974年1月27日）來壓制；第二次石油危機時，則以追查購屋資金（1979年）、空地限期建築使用（1980年2月29日）、調整土地增值稅課征標準及稅率結構來防止土地投機（1981年10月1日）（曾文龍，1982：114-153）。

雖然如此，建築商投入住宅市場仍然非常踴躍，消費者也一直在搶購住宅，住宅自有率一直在提高。這個熱絡的市場反而在經濟發展的過程中發生了作用。這個作用可由圖3進一步來說明。

圖 3 非正式部門住宅與經濟脈絡組織的關係



許坤榮的研究指出了台北都會邊緣地區住宅市場的非正式化現象。較低收入者需求廉價的住宅，建築商也透過各種方式供應較為廉價的住宅。他們經常與地方的權力集團結合，較易取得地主的信任而與地主合建，可以分攤土地增值稅及免徵所得稅；進一步則透過地下建築師，營造標準設計的販厝來壓低設計費；也採用分包的方式賺取差額的利潤，避免嚴格的監工要求，偷工減料，以獲得較低成本的住宅，這樣可以增加競爭力及本身的利潤，但是却降低了住宅的品質。他們直接提供給消費者的好處是，較容易幫助消費者取得貸款，採用預售的分期付款方式減緩自備款的壓力，也因為事先預售而可以變更為消費者委建的名義來規避房屋買賣的7.5%的契稅以及1%的監證費與0.4%的印花稅（台灣省另外還有2.5%的教育稅）。建築商也同時透過預售的方式獲得所需的資金，他們也可以透過特殊的管道盡量方便消費者來變更設計及搭蓋違建，逃避營建技術規則的限制。這種依附在合法市場下之非正式化的住宅，普遍發生在台北都會區的附廓地區，供應了都會區大部份需要住宅的中低收入者（許坤榮，1987）。

更重要的，在這些運作中最為關鍵的是有關國家的行動，它仍然以容忍的態度，採取較低的標準及較寬鬆的管制，例如：在都市方面沒有嚴格的土地使用分區管制，住商或住工混合非常普遍；都市建設也沒有衛生下水道，因此有關環境衛生及居住品質的建築設備（如：化糞池）經常“因陋就簡”；建築管理方面也採用較低標準的停車空間，相對地使住宅成本可以減低。這都降低了住宅的品質，但也使消費者可以獲得較為廉價的住宅。

但是，中低收入的消費者要買得起一棟房子也不是簡單的事，消費者除了可以抵押住宅以及取得銀行的長期貸款之外，尚有三分之一左右的頭期款必須支付，其來源主要以民間標會方式為主（張隆盛，1986：28），而其償還方式則必須增加加工時，增加工作份量或兼業，家庭婦女也必須加入工作或從事家庭副業才能支付（許坤榮，1987）。這正形成了廉價勞動力的主要來源。

尤其 70 年代經濟不景氣時，都市失業率增加，更有利於非正式部門發展的勞動力供應局面。依據錢鈞燈（1983）之估計，1974 年石油危機以後，造成地下經濟數額在 GNP 中沒有被列入的比例大增，1982 年時則更上升至 31.3%（錢鈞燈，1977），這種非正式部門的經濟提供了都市的廉價服務⁷，降低了日常消費水準，減低了來自勞動力提高薪資所得的壓力。也使台灣的製造業活躍，在國際貿易中仍然能夠具有競爭力。

整體而言，台灣並非福利國家，對於勞動力的投資不足，國家企圖以投入經建的建設來創造投資的環境，以提供就業機會來穩定社會。因此，台灣的經驗並非由國家完全介入住宅這個集體消費的危機來支持經濟發展，而是放任住宅市場的非正式化來解決住宅問題，減低消費的成本與工資的壓力，同時也造就非正式部門經濟的發展。國家對於國民住宅並沒有提出連續承諾，“國民住宅計劃”的目標根本就沒有達成，當國宅滯銷而積壓資金及財政收入不足時，就開始逃避住宅供應的責任。在 80 年代經濟不景氣時，修正《國宅條例》，企圖轉移責任給民間，第一期“四年國宅計劃”也相繼草草收場。

3.2 政治的層次

住宅之生產與土地有密切的關係，興建國民住宅最大的障礙也就是土地取得有問題，但是這不只是技術上如何克服的問題，事實上這與台灣特殊的政治脈絡有直接的關係。因此在這裏進一步就政治的層次來加以分析。

3.2.1 私有土地制度的基本矛盾

土地私有制度視土地為一種商品，且是稀有商品，不可避免會造成土地投機。彼德·迪肯等 (Peter Dickens, etc.) 分析有關住宅生產的剝削有三：(1) 基地本身有關的營建過程的剩餘價值：包括基地改良（整地、排水、地景……）、住宅營造（包括了設計與營建）與設施服

⁷ 以攤販為例，依據 1984 年的調查，光是台北市登記有案的攤販就有兩萬一千多處，而未登記的流動攤販估計則有四萬多處（中國時報，1987：12 月 23 日）。

務；(2)土地發展有關的建設的剩餘價值：最主要的方式是國家透過都市計劃這個制度的行動，長期累積了先前勞動力的剩餘價值；(3)資本化的地租形式：如租稅(Dickens, etc. 1985：64-66)。其中第二項是土地本身最主要的利益來源，是社會大眾長期的土地投資，其利益原本應由大眾來分享，在私有的土地制度中，却為地主所獨佔。

平均地權則是被設計來防止這種土地投機的方法，但是現行的都市平均地權的方式等於鼓勵地價上漲及土地投機。因為地主的政治壓力及傳統上尋求政治的穩定，國家沒有完全採行百分之百的土地漲價歸公和照價收買的方式來控制土地和防止土地投機，再加上做為土地增值稅徵收基礎的公告現值與市價相差太大(1979年之前約為市價四成)，使土地有巨利可圖，形成市地昂貴的結果，直接成為國民住宅興建最關鍵的障礙。

欲取得私有土地來興建國民住宅有其根本上的困難，由於國家本身的編列預算不足，無能力購買市地來興建國民住宅。即使願意購買，這種昂貴的土地反而增加國民住宅的成本，影響中低收入者的購買能力。事實上，國家也不願意以市價來購買土地，造成土地價格上升的事實，而帶動物價的上漲。

同時，民間也不願意出售土地給國家，因為公告地價與市價相差極大，民間買賣雖以市價成交，却以公告地價來申報，規避累進的土地增值稅，如果以市價賣給國家，則須以實際價格來繳納土地增值稅，相對地減低了地主的利潤。在這種過程中，可說是國家在容忍這種“兩套地價”制度的機制的存在。同時藉著壓制或延緩調整公告地價與公告現值，其實也是減低市場上有關土地賦稅所負擔的成本，間接穩固住因為土地稀有而造成價格昂貴下會形成物價上漲的壓力。

同樣地，國家也不敢完全強行使用區段徵收的方式來辦理國民住宅(“六年國宅計劃”以此種方式辦理者佔12.5%)，因為土地所有人在徵收目的之餘可以優先買回的土地太少，例如：基隆市安樂社區原土地所有人買回可供建築的面積只有5.6%，台北市140高地萬芳社區

也只有 19.94% (營建署, 1982: 146)。對地主而言, 失去了土地有利可圖的機會, 因此極力反對, 國家為尋找政治上的穩定, 多不願採取這種方式來取得土地。

都市計劃這個利器也無法有效控制土地的開發。漢寶德 (1987) 指出都市計劃機能不健全主要來自地主的意外財富與投機者所得暴利, 合起來形成一種政治力量, 影響地方自治, 支配了土地使用的計劃, 進一步形成地價繼續上漲的惡性循環。據曾秋木的考察, 新發展地區或都市邊緣地區是地價漲幅最大的所在, 在地主/權力集團運作下的都市計劃成為他們開發的工具, 使原來廉價的土地可以經由轉手獲利 (由農地變為非農用地, 其價格就有 25~50 倍的差距) (曾秋木, 1975: 12-50)。

這種政治上的顧慮和土地市場的無法控制, 使土地成為私人市場投機的對象。國家在執行國民住宅計劃時, 無法取得充份的土地, 它最後只能以兩條途徑來取得土地: 其一, 變更都市計劃地區之外的廉價土地, 但是拿這種土地蓋國民住宅, 根本就不合於資本主義生產方式的邏輯, 滯銷是必然的事。其二, 它只能寄望為數有限的公地來興建國民住宅, 但是公地也不見得容易取得, 它仍然是資本主義社會中的一部份, 必須進一步分析。

3.2.2 被市場所結構的公地

依據《國宅條例》第五條規定, 公有土地適於興建國民住宅應優先撥用, 並以公告地價為準。如果能以公告地價來取得土地興建國民住宅, 其成本一定比民間住宅市場為低 (在 1979 年之前, 公告地價約為市價的四成)。

但是國家也無法完全控制公地。因為公地並非獨立於市場之外, 它也是資本主義社會中的一部份, 事實上它也被市場所結構了。

這樣看來, 公地並不全適合興建國民住宅。偏遠地區的土地原本就不適合資本主義的市場邏輯。但有價值的公地就不一樣了, 握有公地的管理單位或公營事業機構也視其土地為其本身的重要資產, 可以

以標售的方式，獲得比公告地價為高的價格來彌補各種行政支出及增加收入，當然不願意以公告地價來讓售。因此要以公告地價取得公地興建國民住宅也是困難重重（內政部營建署，1983：134-135）。

但將公地標售給民間時，却反而帶動土地市價的上漲，依據《國有財產計價方式》標售公地時，雖以公告現值為基礎，但必須依據區段加成，同時考慮同地段近期民間銷售情形來製定底價，這種底價常在公告現值的一倍以上（工商時報，1980：7月18日），而競價之後的土地必然又比底價高許多，財團經常以此手法來造成土地官方的交易價格，因而附近的土地，民間也可以跟著此幅度來討價還價，而形成市價，更成為次年土地公告現值的參考值，帶動土地異常上漲。

這種認定以較低的公告地價來取得公地以營建較便宜的國民住宅在70年代末期，也碰到結構性失衡的狀況。70年代台灣追求經濟的再結構，國家支出增加，其資金要求助於國際的資金，其償還的條件，必須在財政制度裏來提供，因而要求加強稅收及強調各種公營事業的投資報酬率以反應成本，而與過去以物價為優先考慮的一貫政策背道而馳，在第二次石油危機時矛盾地帶動物價的上漲（蔡憲崇，1981）。以公告地價為基礎的有關土地稅收也成為調整對象之一，1980年調整公告地價至市價的80%，1981年調整至市價的90%^⑧。這種調整使要求營建廉價的國民住宅最有利的條件：廉價的公地也喪失了，拉近了國民住宅與一般住宅的差距，降低國民住宅的競爭能力。

另外，公地並不一定優先用於興建國民住宅，《獎勵投資條例》第三十六條就規定：為適應經濟發展之需要，應先就公有土地編為工業用地，以供發展工業。這說明國家經常是以資本投資為優先，創造就業機會重於勞動力的投資。

因此，國家對於公地的控制也不是一蹴可即的事。以至於整個土地的來源就成為國民住宅計劃執行的瓶頸，無法達成“國民住宅計劃”

⑧ 1982年因為經濟不景氣，而暫停了這種調整工作。

興建的目標。

在這種狀況下，都市中長期凍結在低度使用的眷村就成為國宅單位尋求用地的對象。由於國防部沒有足夠的經費來改建日益破敗的眷村。前者有錢無地，後者有地無錢，兩者一拍即合，因此自 1978 年起眷村改建就成為台北市興建國民住宅的主要方式。但是這種長期凍結的土地却因區位的不同而產生了矛盾，以鄉村或郊區的眷村來興建的國宅有些也不合於勞動階級的區位需求。

在市中心的眷村土地，其地價（或公告地價）遠高於都市邊緣地區，以市中心地區的土地來興建的國民住宅，其成本因而增高，與中上收入者的住宅的成本相仿，甚至高於都市邊緣地區民間住宅的市場，這已不是一般中低收入者所可以購買的。但是這種以眷村改建的國宅，根據協調，必須提供一半給原有眷戶，並以 70% 的土地貸款做為眷戶的補助金，在這裏更進一步形成結構性的衝突。鄉村地區的土地的地價却很低，造成原有眷戶必須自籌自備款才可以買到國民住宅，原本兩者的地位相同，却因為區位的不同而形成“都市眷戶”與“鄉村眷戶”的待遇不同（內政部營建署，1983：100）。這是在都市計劃下所進行的都市建設，它形成了不同的都市資本積累條件而造成的結構性衝突。在 1984 年的 3 月 28 日，原有影劇五村的眷戶對這種不公平提出了抗議，宣佈強行進佔影劇五村的新建國宅，拒絕繳納各種所需費用（聯合報，1984：3 月 28 日），因此以眷村來興建國民住宅的方式也開始放棄了。

3.2.3 國家的合法性與土地制度

這種無法控制的土地私有制度，其實是反映了第三世界國家，為求政治安定，避免與民間發生直接衝突所採取的一種安撫手段，因此相當地容忍了地主獲得暴利的現象，坐收社會發展的財富。查理斯·阿布朗(Charles Abrams) 直接指出了第三世界國家這種政治上的困局(Abrams, 1972)。

新加坡是這方面的例外，公共住宅政策是它政治行動的主要象

徵，可以容易地徵收土地，反回來再用在公共住宅上面，國家更進而穩固它合法性的地位。相反的，台灣雖然也以公共住宅政策做為號召，但卻無法取得土地，這涉及台灣的國家合法性問題的特性。雖然有選舉，但集中在地方層次，這種小規模的地方選舉，使國家的合法性一直被認為缺乏本土的民意基礎，因此如何使社會得以穩定，安撫的手段向來是一個簡單而有效的辦法。除了政治上的課題與工會的罷工之外，大部份的立法雖嚴，但是執法却寬鬆，使政治上受到的壓制，可以得到局部的宣洩。因此，土地無法控制乃成為必然，也無法執行真正的平均地權，使土地成為有利可圖的投機事業。依據王乃文的考察（1983），大多數的地方壟斷勢力與地方的土地買賣、房屋建設、各種營造等行業有關。與地方建設有關的“都市計劃委員會”、“地價評議委員會”、“不動產評議委員會”等組織均由縣市長召集，由民意代表、地方士紳組成。這些委員會可以建議地方自治興建計劃，質詢成果；民意代表還可以審查預算。因此這些地方勢力可以藉機影響決策或者掌握重要情報而有利於自己。同時這種土地競爭在地方政治上也是激烈的鬥爭，中央也可以在這種地方的權力和利益做適當的分配、協調和政治聯盟，而建立其霸權(hegemony)，奠定它的威信，維持地方上穩固的統治（王乃文，1983：22-29）。在這種中央與地方的權力集團所形成的政治聯盟利益分享的特殊政治脈絡中，國家的土地政策無法控制土地，也就無法執行它的公共住宅政策。

3.3 意識形態的層次

正如前述，“國民住宅計劃”被推出來主要是對抗房地產投機，做為國家合法性的號召。並且企圖做為“示範”作用，經由它所散發出來的價值，為社會大眾所接受，希望經由新國宅的興建，也能帶動民間住宅市場，提高整個居住環境品質。同時也擺脫國家的舊形象，以塑造“大有為”政府的能力。

新的國民住宅果然被塑造成全新的面貌；宏偉、壯觀、巍峨的高樓大社區，象徵著一個全新的國宅政策的來臨，也代表國家新形象被

建立起來，做為國家意識形態機器的宣傳品。這與過去低品質的居住環境完全不同，傳統舊市街一直很難以都市計劃的手段來提高公共設施的標準；違章建築在環境衛生、營建標準上根本就不合於國家標準；國家早期營建的整建國宅早已淪為貧民窟的形象；而民間市場在社會的機制下也在造就大部份的低品質住宅與居住環境。何以新的國民住宅却可以達成全新的面貌？這必須在意識形態的層次來分析。

3.3.1 技術官僚的高標準的意識形態

國民住宅的設計與規劃主要是依據《國民住宅社區規劃及設計規範》(以下簡稱《國宅規範》)，與民間市場所依據的《建築技術規則》相比較，《國宅規範》的標準較高，它嚴格規定了樓地板面積與公共設施的數量，相對地減少了興建的戶數，降低了土地利用的經濟效益(柯鄉黨，1982：23)。同時，在管理維護方面也比一般住宅採用較嚴格的行動。一般住宅的加建、改建，甚至違建，雖然於法不合，但是國家並沒有嚴格的取締；另外為了防盜所加的鐵窗，也是非常方便的事；住宅的出租與轉售也沒有任何限制。但是《國民住宅社區管理維護辦法》(1980)却嚴格限制這些普遍的社會行爲。⁹

這種較高標準的空間的意識形態，並非來自社會大眾的要求，也與社會的現實完全不同。一般民間標準是依據較低標準的《建築技術規則》來建造住宅，它主要是以市場最大利潤的邏輯來營建，要求容納最多的戶數、最合乎消費者的品味和付得起的價格，爭取最大的商業利潤。台灣的民間市場提供給中低收入者最典型的住宅商品，是一種南北座向排列配置的五層公寓。

但是有關專業的空間設計的論述並不滿意這種排排座的單調、乏味的空間形式，專業的意識形態是追求一種有空間變化、具有創意的

⁹ 這個管理辦法難以執行是意料中的事，經建會住都處 1981 年的調查，在庭院或陽台增建有 8.2%，加裝鐵窗有 43.5%，轉售者有 2.6%，轉租或租借有 10.5% (經建會住都處，1981)；1986 年的調查，在庭院或陽台增建有 7%，加裝鐵窗有 82.5%，轉售者有 4.5%，轉租或轉售者有 8.2% (行政院經建會住都處，1986)。

概念。由國家所興建的國民住宅，理論上應該建造最低成本的住宅，但是《國宅規範》既已規定了樓地板面積的上限，國民住宅社區也就不再考慮最大的商業利潤。它反而成爲那些剛從學校畢業任職於國宅機構的技術官僚，或以競圖方式比圖的建築師賣弄空間變化的主要對象，它澈底發揮了源自鄰里單元的思想與勒·柯比意(Le Corbusier)有關大街廓的空間形式的理念：集中公共空間、人車分離、私密性、戶戶通風採光……等等。這種新的空間形式與台灣過去的空間形式完全不同，而成爲新的標記。這種新的標記在意識形態上達成了象徵的意義，擺脫了 60 年代所興建的整建住宅的廉價貧民窟的形象，但也塑造了一個與歷史文化迥異的空間形式和都市紋理。

事實上這種來自核心國家的專業烏托邦思想在 60 年代早已是專業者改善居住環境最主要的追求目標。1963 年制定的《台灣省國民住宅地區設施規劃準則》與《台灣省國民住宅地區規劃準則》就是鄰里單元思想與大街廓概念這種專業的知識論述的具體化，60 年代末期更化身爲林口新鎮計劃。前者在整個社會脈絡中根本沒有執行，後者則爲土地轉手的暴利所摧毀。這些雖然都沒有實現，但却是專業的理想，長期地在大學的專業訓練中被再生產，並在各種意識形態的機器中鼓吹。這個“理想”終於在 70 年代初期，合於國家塑造“大有爲”政府的政治新形象的時勢中所接受，依附在新的國宅政策下，於 1977 年正式化身爲《國宅規範》(1984 年再度修正爲中央法令《國民住宅社區規劃及住宅設計規則》)，成爲國民住宅規劃設計的主要依據。

3.3.2 對先進技術的反應

另一方面，60 年代聯合國在台灣的住宅顧問也在鼓吹房屋工業化，企圖大量生產來降低生產成本，解決住宅問題，並且相信可以帶動經濟的發展。但是這個方案並沒有被接納，國家技術官僚中的發展派戰勝了福利派，直接投資於生產工具的再生產重於勞動力再生產有關的集體消費。但是這個方案終於在 70 年代末期“六年國宅計劃”進度嚴重落後之時，爲了達成政治目標，而成爲事實。技術官僚爲了加

速興建，降低營造成本與提高工程品質，只能期望引進在國內沒有使用過的先進國家的新技術，解決國宅興建緩慢的問題。

但是引進何種新技術呢？國內並沒有經驗，只能受制於推銷技術的跨國公司。而國內的廠商也被鼓勵獲得國宅營建的業務而嚐試引進新技術。形成了跨國公司、國家和國內資本家三邊聯合壟斷的方式^⑩。但是各單位各自表現，也沒有單位可以負起統籌的責任，而引進許多不同的新工法與預鑄方法，使國民住宅的興建成為各種新技術的試驗品。同時這些興建住宅的設備、原料等均需要由外國進口，投資的資本大，在短期中國宅反而必須負擔較高的造價成本，而有關這類生產方法，需要高水準的施工技術，不是國內傳統技術的工人可以勝任的。他們不僅造成施工品質差，而且延誤工期，增加利息成本，直接影響國民住宅的造價成本^⑪。以 1982 年底台北的台肥公司委託台北市政府興建的同一批國民住宅為例，以舊工法興建的的成本只要 106 萬元，而以新工法興建的却需要 170 萬元，就是涉及了新工法的專利及使用問題了（聯合報，1982）。1984 年 10 月台北市國宅處終於正式放棄預鑄方式來興建國宅。

其實，這也就是專業的技術官僚思考解決住宅問題的方法，長久以來是受支配於日本、歐美工業化生產住宅解決他們戰後的住宅問題，帶動經濟復甦的一種夢想。因為專業有關解決住宅問題的知識論述通常來自這些核心國家，他們透過留學與考察，經驗到核心國家“現代化”下高品質的居住環境，拒絕國內“落後的”現象。因此期望透過模仿核心國家的方法，以及新技術的轉移，來解決長期未能解決的

^⑩自 1974 年開始，約有十餘家廠商引進了有關預鑄的技術，以中藤預鑄公司引進日本之技術及模框設備、大亞引進法國 Camuo 大型牆板全預鑄技術、榮工處引進瑞士 Prefabtech 式牆板物全預鑄工法三家較大，其餘多與日本合作或學習日本技術（柯鄉黨，1982：24）。

^⑪自 1974 年開始引進預鑄手法，至 1981 年止，所興建的住宅共計 5000 多戶，而且以國宅為主（包括了台北華江、劍潭、基隆安樂，新竹孟竹，高雄民族），但結果皆工程技術欠佳，而且售價偏高（柯鄉黨，1982：24；內政部營建署，1982：72）。

舊問題就是專業的技術官僚有關技術主義的主要意識形態。

同時學院中有關專業的人道主義的研究也指出國宅的問題，最嚴重的包括區位不佳、內部空間不足與施工不當。經由這樣的研究，更進一步支持了修正《國宅規範》，提高居住單位的面積標準，並且引進工業化的技術，企圖提高施工品質，同時在 80 年代初期繼續執行未完成的計劃時，更以市場為導向，利用都市中良好區位的眷村土地，營造更高標準與更高價位的國民住宅，但這些高品質國宅的價位已遠超過都市邊緣地區的住宅價格，而直接迎合了中上收入者的需求。

這樣原本“應該”照顧中低收入者的國民住宅，經由這樣迂迴的途徑，反而為中上收入者所享用。

4. “國民住宅計劃”的社會經濟與空間影響

4.1 “國民住宅計劃”的社會經濟影響

4.1.1 打擊房地產事業

雖然國宅只佔了光復以後整個住宅興建存量的 5%，但是由國家直接興建國宅的行動使國家成為住宅市場中的“超級建設公司”，“它有無可比擬的公信力、天文數字的資金來源，方便取得土地的雄厚背景、超乎想像的法令和金融貸款之優惠條件等”（賴勝理，1984：36），一般的建設公司根本無法與它相比。當它開始利用都市中長期被凍結使用的精華土地的時候，直接就對房地產有關的事業構成威脅。尤其國家自 70 年代以來就一直壓抑著房地產事業，採取了一連串的措施，在 80 年代不景氣的時候，成功地壓制了房地產，而國民住宅則加強了推波助瀾的作用。

前述有關都市邊緣地區非正式部門的住宅雖然較為便宜，但是居住環境的品質差，中上收入者並不滿意。國家興建的國宅，在初期雖然量少，但確實廉價，而造福了中低收入者。

但是當隨著第二次石油危機而來，國宅成本也開始結構性地上漲，中低收入者開始無力負擔。尤其利用都市中精華土地來興建的國

宅，如：台北市的興安國宅、大安國宅、成功國宅、正義新邨，由於公告地價本身就非常昂貴，再加上高品質的設計，形成了高價位的國民住宅，售價都已經在兩佰萬元以上，與民間興建的住宅相去無幾，更高於都市邊緣地區的住宅價格，中低收入者更買不起。進一步言，國宅原本爲了照顧中低收入者，因此由國家補貼，企圖減低國宅成本。它既無需人事行政費用，不必營利，只以公告地價現值來核價，甚至利息差額也由國家來貼補，也不需要支付廣告費用，所以它會比同地段的民間住宅市場來得便宜，以 1985 年所推出的大安國宅爲例，平均每坪 7 萬元，較附近工地平坪便宜 3.6 萬元，而且附近房價漲幅驚人，以儒林大廈爲例，1986 年底推出時，每坪 8.4 萬元，1987 年 4 月就已漲至每坪 10.6 萬元（林仁宗，1987：24）。而國宅無需營利，一直維持推出價格，因此自 1976 年推出後，一直比民間住宅居於有利的地位。

而且，當國宅開始滯銷時，國家爲了擺脫滯銷的形象，挾其雄厚的超級財力，除了給予國宅更優越的條件，增加貸款額，減低利率、免繳契稅、減輕籌款負擔，更進一步尋求降價打折，1984 年開始醞釀，1985 年底核准降價。也開始以廣告來促銷。以市場爲導向，同時也在滯銷的壓力下，開始逐步放寬承購的資格，高收入者對這種國民住宅沒有興趣，但是這種區位與價位的國民住宅却符合了中上收入者的條件。這些國民住宅的規劃、設計與管理的品質較高，也符合中產階級意識形態。因此，由國家提供各種優惠條件所興建的國民住宅，逐步地由中上收入者所享用，而與原來國民住宅的目標背道而馳。

依據營建署統計，民間住宅市場自 1979 年起積壓資金約有一千億元，1979 年銷售率 52%，1980 年是 48%，1981 年則跌至 20%，許多建設公司倒閉，尤其像“白宮”、“華美”這些有名的大公司也垮了，形成許多市場糾紛。1984 年民間市場的銷售率回到 50%，但投資率減少；而國宅這時的銷售率約 75%，但是仍然積壓資金約 90 億元（民生報，1984）。而台灣每年約有 13 萬小家庭成立，以中低收入者最需要房子，1980 至 1984 年之間，國宅平均每年約蓋二萬戶以上，在有限的

市場下，國宅與民間住宅相互競爭，相互滯銷。

因此在國宅降價的風潮中，更進一步打擊了自 1980 年以來一直低迷的民間住宅市場，1986 年初（1 月至 3 月）推出 8743 戶國宅，成功地銷售了 5700 戶，約佔 65%，尤其幾個區位佳的高價位社區，如：台北市的嘉禾、仁鄰、興安、新隆、基隆市的中正，銷售率都在 90%（中國時報，1986），1987 年 8 月台北市國宅更全部銷售完畢（中國時報，1987：12 月 31 日），在市場不景氣的狀況下，更延緩了民間住宅市場的復甦。

這種國民住宅沒有被當作廉價的集體消費來支持經濟發展，反而在土地取得成爲瓶頸時，利用都市中精華的土地來興建國宅，爲中上收入者所享用，成爲壓制房地產的利器。

4.1.2 沒有成形的集體意識行動

從 80 年代開始，台灣的社會運動風起雲湧，向既有的秩序與規範挑戰，這些運動不見得涉及階級結構的改變，但也呈現了“支配——反支配”的運動主軸。展現最清楚的是環境保護運動、不服從運動、都市社會運動（如：台北市基隆路高架之抗議）、學生運動、宗教運動、消費者保護運動（南方朔，1986：36-39）。

而有關住宅這個集體消費的保護運動大部份仍然侷限在一些零散的私人部門，以“消費者文教基金會”做爲中介，進行民間的自力救濟運動。這是因爲傳統上有關住宅問題的解決是由個人來負擔，分別面對各個建設公司來交涉，因此面對低品質的居住環境與施工水準，從來沒有被動員起來。

被做爲福利政策補償制度的國宅政策則被牽引出新的契機，國家成爲集體被訴求的對象。這主要展現在兩個方面：

1. 國家有關國宅生產、交換與管理的能力不足，導致的技術缺失：國宅被住戶指責最主要的缺失是有關工程的品質不良與管理維護的缺失（經建會都住處，1986：68-73），居民經常控訴品質不佳，拒繳國宅

貸款本息¹²及管理維護費用¹³。1987年4月“消費者文教基金會”為國宅貸款之利率調整舉辦聽證會，與會的各國宅互助會與居民代表對國宅施工品質與管理維護不滿反而替代了主題（吳燦煌，1987：32-34）。並且要求“消費者文教基金會”出面診斷國宅。

2. “鄉村眷戶”與“都市眷戶”的結構性失衡，導致原有眷戶強行進佔國宅的“影劇五村（湖光新城）事件”拒繳自備款。

雖然這些癥結使居民意識到向代表公權力的公署訴求，但是他們仍然被區隔在各社區沒有被動員起來，居民沒有任何組織來動員是根本的事，但是國宅居民本身被安撫才是更重要的原因：

1. 國宅也被納入市場之中，轉租轉售，這些居民大多沒有“合法”權益，他們是面對個別轉租轉售者。而國家對這種轉租轉售的事，也沒有強烈的行動。

2. 高價位的國宅（尤其是市區中的高價位國宅如正義國宅），成為既得利益者炙手可熱的投資對象（陳隆昌，1987：28）。

3. 大部份的居民對國宅除了管理維護之外，仍表現滿意（經建會都住處，1986），尤其1980年之後所興建的國宅是以市場為導向，大多提高了實質水準，更迎合了中產階級的意識形態與購買能力。

4. 更重要的，國宅居民也模仿民間市場住宅，經由“消費者文教基金會”做為中介，由議會來制衡行政單位，在體制內爭取權益，改善國宅工程瑕疵及管理缺失（吳燦煌，1987：34），而被納入體制之中。

5. 國宅中的“眷戶”本就是既得利益者，而影劇五村的眷戶在進占之後，國家並沒有採取行動，而以容忍的方式，安撫了這些眷戶。

4.1.3 轉向市場導向的住宅政策

1982年國家修訂了《國宅條例》，企圖將國民住宅之供應也推給民

¹²例如：台北縣丹鳳國宅因建造成本超過預售價格，承購戶拒絕再補繳（內政部營建署，1982：254）。

¹³例如，台北市國光社區在1981年欠繳管理維護費三個月以上者佔15%，六個月以上者6%；國盛社區欠繳三個月以上者9%，六個月以上者0.7%（內政部營建署，1982：254）。

間來擔任，但是迄今並沒有任何廠商申請，這不只是《獎勵投資興建國民住宅作業要點》（1984）無利可圖，而且是因爲一般住宅貸款條件已與國宅貸款條件差別不大（1986 年民間貸款只要 7.5%，而國宅仍爲 9.25%），而且較之還更爲方便。這是由於經濟不景氣，有關企業的投資在這個時候意願低落，銀行資金過多，其利率自 1981 年起開始降低，並且在 1985 年更積極開始拉攏房屋貸款，其利率 1985 年底大部份已降至 10%，行政院並於該年底核定降低至 8.5%。

但更重要的是，80 年代初期台灣經濟發展的遲緩，是受到歐美資本主義國家內部的福利經濟模型發生危機的影響。美國的雷根主義強硬地對外要求自由貿易。因此台灣從 1985 年關稅減讓開始，在政治上要解除戒嚴，在經濟上則被迫朝向“自由化”與“國際化”。利率連續大幅降低，只是這個行動中的一環。

在這種中心國家所支配的意識形態之下，國家面對 80 年代初期國宅滯銷的財政（國宅基金）危機，與來自被打擊的房地產事業的壓力，有關的住宅政策就已經開始悄悄轉向。國家不只是減緩興建國宅的速度，也企圖將興建國宅的責任轉到民間。另一方面也開始透過金融政策來平穩住宅市場，改善建築業當前困境（1981 年 10 月 18 日公佈《紓解當前之工商困難，辦理建築專案融資》），鼓勵銀行提高辦理建築融資及購屋貸款。同時在行政措施方面開始推動“建築經理公司”制度（1986 年），扮演投資、購屋與融資三者之間的中介角色，企圖消除過去有關民間業者自行辦理的預售制度的交易糾紛，以保障購屋者的安全與信心。也配合開放銀行貸款住宅，支持有能力進入市場的個別需求者。國家在 80 年代中期也幾乎停頓了有關國宅的業務，不再以公共住宅政策介入住宅市場，它將責任推離而由民間來負責。

這種作用主要在穩住有能力償還的消費者，由金融系統來支持，將國家的公信力轉變爲個別契約的方式，住宅的消費再度成爲消費者、金融機構之間個別的關係，來安撫中上收入者。而中低收入者的住宅問題仍然被放在一邊，他們依然仰賴非正式部門住宅來解決住宅

問題。國家這種一再地以“容忍”的態度雖然緩和了住宅問題，但是這種做法却直接構成國家自身合法性的危機的潛在來源。

4.2 “國民住宅計劃”的空間影響

由於國家的政治的特殊性，國家並沒有辦法完全控制土地，但是當土地來源有限的時候，爲了達成“國民住宅計劃”的政治目標，國家不可避免地也開始投入土地炒作的過程，想盡辦法來取得土地。它本身就是制度的操縱者，有權力來變更地目或使用的方式，來取得建地，興建國民住宅。例如：（公民營）企業單位以爲員工興建住宅爲名，提供非都市計劃範圍內的土地，透過權力集團的運作，使其變更爲建築用地，從土地變更地目中獲得暴利，但是也造成都市的散漫發展（內政部營建署，1982：114；經建會都住處，1980 a），而國家只需提供資金就可以達到興建數量的目標。又如：台北市萬芳社區是變更保護區爲住宅用地，與台北市都市計劃本身的目標也完全不合（內政部營建署，1982：171）。取得這種都市集結地區之外較爲廉價的土地，却常不合於資本主義生產方式的邏輯，當大眾運輸無法配合時，勞動力的就業將非常不方便，當公共設施配合不佳時，也必須忍受較低居住品質。但是，更重要的是這種散漫的發展，與技術官僚企圖藉著都市計劃來建設公共設施，以健全都市發展的目標相違。它與民間住宅市場蛙跳發展其實殊無二致。

這種國民住宅計劃是爲了解決住宅問題爲主要目標，必須投入缺乏住宅的都市之中。技術官僚爲了公平，不可避免地開始以需求量這種專業知識的論述來估計國宅興建計劃分配量。各縣市的國宅計劃分配數量是依據各縣的需求數量來估計的。其中以都市化程度較高的縣市，如：台北市、台北縣、桃園縣、台中縣、台南市、高雄市分配量較多（經建會都住處，1980 b：15）。這種方式可以看見都市股求住宅量多，當投入更多的國宅時，的確可以紓解都市中住宅的壓力。而且，當它利用都市中的精華土地來興建國宅時，這些國宅雖然昂貴，但相對於市區中私人部門的豪華公寓，仍然非常便宜，而且居住的環境品

質更佳，吸引了中上收入者的購宅與置產，更造成需求量大增的現象，而必須再投入國宅。但是當它紓解了住宅壓力，更形成遷移進入都市之中更為方便的假象，吸引更多的人口進入都市。可是這種以解決住宅問題為主要目標的公共住宅政策却與空間政策的目標不同，區域與都市發展的空間政策是以平衡都市發展為主要目標，更期望藉生產與公共福祉的投資來抑制中心都市的發展。明顯地，公共住宅政策與空間有關的政策形成了基本的矛盾。

更進一步言，在區域與都市的空間結構上，國家也扮演了一個社會經濟的中介角色。正如前述，由於台灣的政治經濟社會的特殊性，它最後主要以兩條途徑來取得土地。其一，是變更都市計劃地區之外的廉價土地，或是都市計劃地區中低度使用的土地；其二，則是取得眷村的土地，它不惜以都市中的精華土地的眷村來興建房地產商眼中所謂低利用價值的國民住宅。因此國家行動在這裏不自覺地以“容易取得”的土地來興建國民住宅，打破了一個完美的“模型”，都市的空間結構不再是一個生態理論的“同心圓”，或是新古典經濟理論“競標地租模型”，它也不同於批判理論所言，空間結構沒有被定位在勞動階級日常旅次的交換結構之中，同時也與國家行動中，由技術官僚或專家學者考慮“合理的區位”來興建國宅的專業知識的論述不同。在這裏，國家在政治經濟社會的脈絡下，由住宅政策做為中介，以“國民住宅計劃”扭曲了都市與區域的空間結構。

5. 結 論

本文主要考查了台灣有關“國民住宅計劃”的形成、執行，以及社會經濟與空間影響。70年代之前並沒有明顯的住宅政策，只是寄望經濟發展能夠自動地解決住宅問題，這種無政策的政策，事實上是國家以容忍的態度來化解住宅問題，造就了一個低品質的住宅環境。但是在快速的依賴發展的都市化下，直接形成了70年代的住宅危機，危及了經濟的發展。國家看來是以公共住宅政策直接介入住宅市場。事

實上它被提出來是在當時的特殊時勢，被當作國家合法性的號召，名爲解決中低收入者的住宅問題，實則作爲意識形態上的安撫作用，對抗了有關房地產的投機事業，展示國家“大有爲”的形象。由於台灣的國家的性質並非福利國家，有關勞動力再生產的投資並未被重視，它主要是投資在與資本積累有關的基礎性公共建設與國營企業，企圖經濟再結構，帶動經濟的發展，但是其效果却是迂迴而緩慢，真正帶動成長的仍然是勞力密集的製造業。但是國家興建的國民住宅量少而昂貴，並沒有發揮集體消費的作用，解決住宅問題的仍然是仰賴非正式部門的住宅，其機制則進一步反回來活絡了經濟的發展。因此，70年代有關台灣的住宅政策的性質包括了兩個部份：其一，明顯地以租稅政策來壓抑民間市場的運作，並且提出公共住宅政策，前者同時也突顯了後者的政治意義；其二，國家也採取了容忍的態度，在市場中形成了非正式部門住宅，解決大部份的住宅問題，同時有利於住宅生產者。這兩種看似矛盾的立場，却共同結構了住宅的供應，解決70年代住宅問題與住宅危機。但是80年代，公共住宅政策却造成國家本身有關住宅財政的危機（滯銷），但它却成功地打擊了房地產市場，在經濟不景氣下，許多建設公司相繼倒閉，造成住宅市場的紊亂，形成新的住宅問題與壓力的來源。因此國家有關公共住宅政策開始轉向，企圖將民間也納入國宅建設，推卸了原有的責任。事實上則是推動“建築經理公司”來規範新的次序，以個別契約的方式，將有償還能力的個人連結到金融系統，國家則以公信力的方式退居幕後。

經由前面的考察，可以提出下列的結論：

1. 國家合法性的議題帶來住宅政策改變的機會

台灣的國家介入住宅市場並不必然完全服務於資產階級，其介入的形式與層次（程度）並非一成不變，國家仍然具有相對自主性。我們不能簡單地以工具主義或結構主義來看待台灣住宅政策的改變，更重要的因素是權威性的國家合法性的議題。

台灣有關住宅的供應大部份時期均有賴於私人部門之運作，國家

對住宅市場的干預是在 70 年代的特殊時勢下做為國家“大有為”形象的表徵，來維繫其合法性。台灣的公共住宅政策的性質與香港的公共住宅政策、福利國家的福利政策不同，後二者主要提供了資本積累的作用，並且取得了國家的合法性。而台灣有關住宅市場的國家干預則是政治上的理由重於經濟上的理由，更非道德上的呼籲。“國民住宅計劃”的執行，並沒有被編入經濟發展的過程中，資本積累反而主要來自於“非正式部門住宅”這種“去合法化”的容忍態度所形成。在這裏國家機器保有它的相對自主性，在合法性產生危機之時，選擇了有關房地產的部門做為打擊的對象，以“國民住宅計劃”在意識形態上做為安撫的作用，在政治上做為合法性的號召。

但這種住宅政策的改變並沒有帶來住宅供應的根本改變，國家的住宅政策向來以中上收入者為主要對象，而中低收入者的住宅問題則一直是容忍與放任的方式，由他們自己來解決。台灣有關住宅政策的本質一直沒有改變。這種做法將是未來住宅危機的潛在來源。

2. “國民住宅計劃”沒有編入經濟發展的過程

台灣的公共住宅政策也像一般第三世界國家一樣，興建少、價格昂貴，為中上收入者所享用，其空間形式和都市紋理也與它的社會歷史文化迥異。它與經濟的發展無關，國家主要是投資於經濟再結構所需的生產工具的再生產，而非勞動力的再生產，在第二次石油危機下反而矛盾地帶動國內物價與房地價；在政治上由於國家合法性基礎的矛盾，土地與都市計劃乃成為獲利的主要工具，國家也無法取得大量而廉價的土地來興建國宅；同時在意識形態的作用下更塑造了高標準的空間形式，成為國家形象的表徵，却沒有營造出廉價的國民住宅。國宅計劃在這裏更無法做為經濟發展的元素，經濟發展也沒有回饋到國宅計劃上，它被提出來是當做國家合法性的號召，以補償性質的社會政策來執行，形成了財政上的無底洞。國家的權力沒有被用來再生產勞動力、降低勞動力的成本與規制生產的社會關係，在國民住宅計劃的後期反而以市場為導向，成功地壓制了有關房地產的資本，形成

新的壓力，更進而埋葬了它自身（國民住宅計劃）。因此國家必須設計新的制度來調節不同資本與不同階級的利益與衝突。

3. “國民住宅計劃”在中央與地方政府之間形成矛盾

台灣是一個權威性的國家，所有政策的推動，向來由上而下，由中央制定，地方來執行。公共住宅政策被提出來是作為意識形態的安撫作用。它是在特殊的時勢下，以“住者有其屋”做為國家合法性的號召。在執行上，中央政府是以擬定政策與計劃為主，它是以照顧中低收入者這種社會福利的觀點為目標，作為意識形態的安撫作用，雖然訂定興建數量的方式不清楚，但它却是以技術官僚的知識論述來分配國民住宅在空間上的數量，企圖解決都市住宅問題；同時它也以改善居住環境為目標，事實上則是反應了中心國家的意識形態，而擬定高標準的規範，形成“兩套標準”，因此在國宅的興建上相對於民間市場，塑造了一個新的形象，符合了國家的象徵。

但是在地方政府的執行上，由於土地私有制度與特殊的政治脈絡，使土地成為暴利與不同利益衝突之所在，而無法輕易取得土地來興建國宅，因此執行緩慢；同時為了中央的計劃與數量，反而變更都市計劃外不合區位的土地來興建國宅形成滯銷，或取得都市中精華的眷村營建高價位的國宅而為中上收入者所享用。

公共住宅政策在這裏成為中央與地方政府之間微妙的對抗，中央政府是以公共住宅政策做為國家合法性的號召，大量興建國宅來照顧中低收入者。但是地方政府在執行公共住宅政策上却是被地方的政治與社會所結構，而無法完全執行中央政府原訂的目標。

4. 公共住宅政策作為經濟社會脈絡下國家的中介，扭曲了區域與都市空間的結構

在台灣的特殊的政治脈絡組織下，土地成為社會主要的利益來源，國家根本無法取得土地。為了達成加速興建國宅的政治目標，容易取得的土地（如：眷村、公營企業的土地、變更都市計劃地區之外的廉價土地）就成為國家興建國民住宅的主要途徑，直接塑造了區域

與空間的結構。它與生態理論的同心圓模型或新古典經濟理論的競標模型不同，它也與技術官僚有關區域與都市的空間論述相矛盾，它也不完全合於批判理論有關居住空間結構（勞動力的日常工作旅次將住宅定位在交換的結構中）。在這裏國家有關住宅的行動“反映”了社會體制，而“扭曲”了區域與都市的空間結構。

參考文獻

- 王乃文 (1983) 〈台北縣地方壟斷勢力的分析〉，《夏朝論壇》1 (1)：22-29。
- 內政部營建署 (1982) 《國民住宅六年興建計畫執行成果評估報告》
- (1983) 〈國民住宅政策檢討報告書〉
- 行政院經建會都住處 (1980 a) 《公民營企業機構參與興建國民住宅辦法之研究》
- (1980 b) 《國民住宅需求與分配之研究》
- (1981) 《國民住宅住戶居住狀況調查分析報告》
- (1986) 《國民住宅住戶居住狀況 (第二次) 調查分析報告》
- 行政院經合會都住組 (1970) 《國民住宅資料》
- 行政院戶口普查處 (1967) 《中華民國 55 年台閩地區戶口普查調查報告》
- (1971) 《中華民國 59 年台閩地區戶口抽查調查報告》
- (1976) 《中華民國 64 年台閩地區戶口抽查調查報告》
- (1981) 《中華民國 69 年台閩地區戶口普查調查報告》
- 伍澤元 (1981) 《現階級國民住宅政策之研究》，台北：內政部營建署。
- 李筱峯 (1983) 〈知識份子與政治革新運動〉，《中國論壇》265：68-92。
- 吳燦煌 (1987) 〈把脈會診看國宅久年病沈〉，《台灣房屋市場月刊》七月號：32-34。
- 林仁宗 (1987) 〈大安國宅〉，《大台北租售報導月刊》75：24。
- 林益厚 (1982) 〈目前台灣住宅政策之現況〉，《建築師》8(11)：18-20。
- 林景源 (1976) 〈台灣之工業化：1946-1972〉，杜文田編《台灣工業發展論文集》137-212。

- 邱創煥 (1981) 《加速興建國民住宅簡報》，台北：內政部。
- 南方朔 (1986) 〈台灣的新社會運動〉，《中國論壇》269：36-40。
- 柯鄉黨 (1982) 〈台灣省國民住宅計劃之檢討〉，《土地改革》32 (4)：19-26。
- 唐富藏 (1980) 《台灣地區都市發展政策之研究》，台北：中央研究院經濟研究所。
- 孫義崇 (1987) 〈台灣地區區域空間結構與國家之區域政策——一個初步的社會學分析〉，台大土木研究所碩士論文。
- 夏鑄九 張景森 (1987) 〈依賴發展的空間向度：彰化平原的區域變遷〉，《環境規劃與設計導論讀本》，台北：台大都計室。
- 陳益宜 (1978) 〈台北市低所得階層住宅系統之研究〉，《都市與計劃》4：117-130。
- 陳隆昌 (1987) 〈台北最後的國宅？——正義國宅公開追蹤報導〉，《台灣房屋市場月刊》七月號：28-31。
- 陳俊勳 (1983) 〈台灣經濟發展的轉捩點〉，《台銀季刊》34 (2)：1-27。
- 許坤榮 (1987) 〈台北邊緣地區住宅市場之社會學分析〉，台大土木研究所碩士論文。
- 張隆盛 (1982) 〈國民住宅政策之探討〉，《土地改革》32 (4)：7-13。
- (1986) 〈中華民國台灣住宅建設之回顧與展望〉，《台灣房屋市場月刊》七月號：18-35。
- 黃智輝 (1981) 〈台灣物價管理政策之研究〉，《台灣銀行季刊》32 (3)：35-66。
- 曾文龍 (1982) 《房地產乾坤》，自印。
- 曾秋木 (1975) 〈新發展地區土地投機問題之研究〉，政大地政研究所碩士論文。
- 彭懷真 (1984) 《台灣經驗的難題：工業化、新興問題與福利需求》，台北：洞察出版社。
- 溫豐文 (1985) 〈政府遷台後土地立法之回顧與檢討〉，《東海社會學報》

- 4 : 127-136 。
- 漢寶德 (1979) 〈我國當前的民居問題〉, 楊國樞與葉啓政主編《當前台灣社會問題》, 台北: 巨流圖書公司。
- 劉進慶 (1984) 〈戰後台灣經濟的發展過程〉, 張正修譯, 《台灣風物》 34 (4): 27-62 。
- 蔡添壁 (1969) 〈違章建築處理與整建住宅計劃問題〉, 《建築與計畫》 七月號: 29-31 。
- 蔡憲崇 (1981) 〈台灣經濟的回顧與展望〉, 《亞洲人》 1 (5) : 54-70 。
- 賴勝源 (1984) 〈國宅政策向? 看齊!〉, 《台灣房屋市場月刊》 111 : 36-37 。
- 錢釗燈 (1983) 〈地下經濟之估計〉, 《台北市銀月刊》 14 (5) : 56-70 。
- Abrams, Charles (1972) *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World* . 丁寒譯, 《人人都要房子住》, 香港: 今日世界出版社。
- Bassett, Keith and Short, John R. (1980) *Housing and Residential Structure: Alternative approaches*. London, Boston and Henley: Redwood Burn Ltd.
- Castells, Manuel (1986) *The Shek- Kip- Mei Syndrome: Public Housing, Economic Development and Urban Structure in Hong Kong*. Hong Kong: University of Hong Kong.
- Chen, Yu-Hsi (1981) "Dependent Development and Its Sociopolitical Consequences: A Case Study of Taiwan." Ph.D. Dissertation, Dept. of Political Science, University of Hawaii.
- Dickens, Peter, etc. (1985) *Housing, States and Localities*. London & New York: Methuen & Co. Ltd.
- Gilbert, Alan and Ward, Peter (1982) "Low Income Housing and The State," A. Grillert With J E. Hardoy and R. Ramirez ed. *Urbanization in Contemporary Latin America: Critical Approaches to The Analysis of Urban Issues*. Chichester: John

Wiley and Sons Ltd.

Gold, Thomas (1981) "Dependent Development in Taiwan". Ph. D. Dissertation, Dept. of Sociology, Harvard University.

Ho, Samuel P.S. (1978) *Economic Development of Taiwan:1860-1970*, New Haven :Yale University Press.

Pahl, R. E. (1975) *Whose City?* 2 nd. ed, Harmondsworth: Penguin.

Portes, Alejandro (1983) "The Informal Sector: Definition, Controversy and Relation to National Development," *Review*, 7 (1): 151-174. 吳永毅譯, 1987 〈非正式部門：界定、爭議和其與國家發展的關係〉, 《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》3 (1): 185-194。

台北邊緣地區住宅市場之社會學分析

許坤榮

摘要

50年代，由於政治因素帶來了台北地區的人口劇增。60年代，台灣在高度依賴發展的模式上，分享了世界經濟繁榮的果實。然而，由於國家經濟政策所導引而帶動的大量鄉城移民，迅速形成了人口過度集中的都市住宅問題。

人們需要住宅，政府並沒有提供大量的住宅，一般人又難以進入住宅的市場，可是人們還是有地方住了下來，那麼，住宅在那兒呢？它是如何在台北地區特殊的社會、經濟脈絡中被生產、交換及消費？而其生產方式及生產網路、交換方式及交換網路如何運作？如何被組織起來呢？其住宅問題被緩和的運作機制是什麼呢？

本研究先從台灣經濟社會發展的脈絡來檢視歷年住宅生產的總體資料，並經由70年代台北地區住宅生產大量劇增、居住空間水準的提高來說明其居住狀況。其次，透過國家公共住宅政策的意圖及成效，來檢討國家在住宅市場中的角色和功能；進而突顯台北地區一個以民間市場為主的，被放任發展的住宅市場問題：昂貴的土地市場、熱絡地房地產投

資、以及未被國家適當規定而縱容了的住宅生產、交換及消費方式。進而指出台北邊緣地區合法住宅市場中非正式部門運作之重要機制。

70年代台北都會區，由於，非正式部門以其強韌而具有活力的特質，以粗糙的生產技術、透過特殊的地方社會網絡參與了現存的生產秩序，並生產出品質粗糙而卻又龐大的住宅量，緩和了該地區中階層的住宅服務的危機。但是，這並不意謂著住宅問題的消失。相反地，由於住宅生產、交換、消費的非正式部門化，使得都市環境品質、住宅品質趨於失控。而且隱含了龐大非正式部門勞工的社會問題，以及環境品質不良土地投機、社會財富分配不均的問題。

1. 導 論

1.1 研究動機、目的與範疇

50年代政治因素帶來了人口劇增及60年代經濟發展所帶動的鄉城移民形成了台北地區由於人口集居所帶來的都市住宅問題。相對的，60年代經濟高速成長刺激了70年代的民間住宅投資。提供、並緩和了都市住宅問題。70年代也正值經濟、政治最不穩定的時期。由於民間房地產以營利為目標，在本質上是和提供空間集體消費的理念相背馳的；最後終由國家以大有為政府的姿態，企圖以直接興建國宅的方式解決中低收入的住宅問題。然而，由於土地取得困難、經營不良導致進度落後，加上經濟不景氣的壓力形成了國宅滯銷、基金耗罄的危機。最後，採用取消承購資格限制的途徑來解決暫時性的危機；不但扭曲了國宅政策的原始意含，而且打擊了原已低迷的民間住宅市場（米復國，1988）。

從1980年住宅普查歷年竣工的住宅單位來看，卻又在70年代的

住宅市場呈顯了熱絡的活力——一個以民間爲主的住宅生產，使平均住宅水準有所提高。然而，一旦把住宅生產劇增的資料和經濟波動的情形相互對照，卻又看到了“地產投機”在此一階段如影隨形的關係。上述種種是如何在台灣地區特殊的社會經濟脈絡被生產、交換及消費呢？而其生產方式及生產網絡、交換方式及交換網絡如何運作？如何被組織起來呢？住宅問題被緩和的運作機制是什麼呢？

本研究首先以次級資料之分析來建構大致的詮釋架構——以把握住研究方向。然後，在可供研判的資料逐漸增加之後，將研究焦點具體化凝聚爲特定的課題——台北邊緣地區住宅市場的生產、交換、消費的方式和網絡。並針對這些特定的課題決定深入訪談(focused interview)的特定社會角色，以做爲市場運作機制的分析基礎。

1.2 理論回顧與分析架構

都市住宅問題向來是實質環境規劃及都市社會學關心的主題。就住宅做爲一個都市空間元素而言，來自美國影響的生態的研究方法(ecological approach)和新古典經濟學的研究方法(neo-classical approach)爲台灣居住空間結構研究的主流。前者著重於描述都市空間結構的社會組織此一結果的現象，而後者則提出住宅市場來做爲空間結構的解釋模型。此二者爲主宰台灣住宅市場研究的主要觀點(米復國, 1988: 7-21)。但是，由於新古典經濟學的研究方法假設了一個不存在的完全自由市場；強調住宅市場的需求面向——一個由個別消費者所組成的社會。因此，都市住宅的空間結構成爲需求偏好下，市場價格機制的結果。供應面向的社會關係與國家的干預被排除在外(Ball, 1979; 1986)。因此，也無法討論政策。

源於歐洲的制度的研究方法(institutional approach)和批判的研究方法(critical approach)，對台灣的住宅研究而言，仍缺乏基本的認識。前者之分析對象主要以住宅市場中各種具自主性的經理人爲主，依其動機與價值各取所需，視都市住宅空間爲一自然的動態過程。國家在這裏被視爲理性官僚制度的結構，並提出“理性的計劃”。然

而，它只孤立的討論住宅市場的經理人，而沒有把社會做為一個整體來看待；並忽略了國家與社會的結構關係（米復國，1988：20；Bassett and Short, 1980），而批判的研究方法基本上將住宅視為勞動力再生產，社會組織再生產的元素，成為資本主義經濟不可或缺的一個重要元素（Castells, 1977：125-233; Bassett and Short, 1980; Ball, 1986）。

由於資本投資的利益為市場代理人的主要收入來源，在追求高利潤率的邏輯下，絕大多數國家的住宅成本經常是非常昂貴。而且供應經常不足。因此，勞動力要完成這種特殊空間消費（也是勞動力再生產的必要條件）時，卻又受限於他所僅能賺取的工資。住宅的不足、昂貴及收入不足的消費者使得私人部門常由於利益不足而沒興趣投資。最後危及一般性的生產的社會關係，對勞動力再生產造成不利。因此，Castells (1977) 提出了集體消費的觀點：集體消費的供應對資本的投資而言常沒什麼利益。但是對資本主義而言，卻是一種不能不提供的元素。因此，國家的角色成為都市問題的主要解決者與集體消費的供應者，並經由都市政策進行干預。

台灣國宅政策所意圖扮演的角色即是如此。然而，台灣的住宅政策卻又不完全適用於前述對福利資本主義社會的分析模型。因此，對台北都會區住宅問題的經驗研究，實不宜套用前述特定社經條件、特定歷史時勢下由經驗研究所建構的理論模型。

對第三世界國家而言，由於經濟的發展更具優先性，因此，經常提供基本的設施、補助，使有助於生產方式之再生產；而無能也無意來解決住宅問題（米復國，1988：22）。因此，要釐清台北地區都市住宅問題所關聯的種種前因後果，最好的方法便是回到現實中，重新去檢視它和社會經濟脈絡的關係；以及台灣經濟脈絡的特殊性和住宅生產、交換、消費之間的關係。

經由前述的檢討，我們將經由次級資料的收集和分析來回饋整個研究的導向。並把台北地區的住宅市場關聯到更細緻的社經脈絡分

析，使有助於了解 70 年代的台北都市住宅問題是如何形成的？國家政策如何投入？而邊緣地區的民間住宅又如何以其特殊的機制緩和了住宅危機？然後，再進一步將分析架構引導到民間住宅市場的生產、消費、交換的方式和網絡。在其中我們將進一步檢視該住宅市場中各種代理人的社會角色。然而，此一分析並不純然把這些角色視為制度上的中立者，而把他們放在一個社會經濟的整體中來看其間的關係；指出其中正式部門、非正式部門之運作機制。然後，再把此一空間的過程放在資本積累的過程中來討論；進而檢視各個住宅生產過程的條件、限制與居住環境之間的邏輯關係。

2. 台北地區住宅問題之形成與 邊緣地區住宅市場

本章主要使用總體資料來分析台北地區的住宅狀況，住宅問題的形成和社會經濟發展脈絡之關係。其次，引用住宅供給部門及交換部門之相關資料，來檢視台北邊緣地區住宅市場與台北地區問題之關係，進而指出其非正式部門之運作機制。

2.1 住宅政策與台北地區住宅問題之形成

一般的看法認為：大多數第三世界在鄉城移民，首要都市人口極度成長的情況下，多無法控制他們的都市蔓延，而必須忍受不理想的居住環境。由於都市人口極速成長，私人部門所生產的住宅昂貴，中低收入的勞動者由於收入少而無法進入市場。而國家由於以經濟發展做為第一要務，在財力不足的情況下，常無多餘的能力來協助人民進入住宅市場（米復國，1988）。而台灣的情形是什麼樣呢？以下我們將從台灣經濟發展的脈絡去檢視台北地區都市變遷和住宅市場的關係。

台灣自戰後土地改革和幣值改革以後積極發展經濟。歷經摸索調整期（1953-1963）、高度成長期（1964-1973）、不安定成長期（1974-1979）以至 1980 以後的低度成長期（劉進慶，1984：31），展現了一個高度工業成長的依賴發展過程（Ho, 1978；劉進慶，1975；

表 1 台灣地區歷年住宅投資 (1952-1985)

單位：新臺幣百萬元

年	項 目	住宅投資 (A)	國內生產毛額 (C)	住宅投資佔 國內生產毛 額之百分比 $\frac{A}{C} \times 100 (\%)$
1952		178	17,166	1.04
1953		251	22,863	1.10
1954		439	25,087	1.75
1955		430	29,838	1.44
1956		500	34,219	1.46
1957		617	39,936	1.54
1958		685	44,683	1.53
1959		1,003	51,525	1.95
1960		1,414	62,170	2.27
1961		1,269	69,677	1.82
1962		1,250	76,762	1.63
1963		1,887	86,823	2.17
1964		1,424	101,476	1.40
1965		1,861	112,089	1.66
1966		2,313	125,440	1.84
1967		3,319	145,162	2.29
1968		4,570	169,153	2.70
1969		4,826	195,940	2.46
1970		4,544	225,695	2.01
1971		7,647	262,247	2.92
1972		8,186	314,301	2.60
1973		12,499	407,535	3.07
1974		14,983	545,024	2.75
1975		18,676	584,494	3.20
1976		23,087	701,117	3.29
1977		28,783	820,473	3.51
1978		40,908	980,318	4.17
1979		52,231	1,180,552	4.42
1980		64,694	1,470,175	4.40
1981		72,817	1,749,447	4.12
1982		67,464	1,859,665	3.63
1983		62,794	2,041,370	3.08
1984		68,584	2,255,111	3.04
1985		65,426	2,356,734	2.78

資料來源：經建會住都處，1986，都市及區域發展統計彙編。

Gold,1981；chen,1981；孫義崇,1987)。這種透過國家經濟政策將台灣納入世界資本主義生產分工的歷程，配合經建計劃“進口替代”、“出口導向”的推行，紡織、服飾及後來之電子、電機產業陸續建立。這些產業“由於著重勞力密集加工，需龐大密集的勞動力供應而集中

表 2 1975~1985 台北地區住宅支出佔家庭支出之比較

單位：(%)

年	地區別	台灣地區	北區區域	台北市	台北縣
1975				21.7	17.4
1976		15.2	18.3	20.9	15.8
1977		16.2	18.4	21.1	18.8
1978		16.4	19.1	21.2	20.0
1979		16.5	18.4	21.6	17.5
1980		16.3	18.1	21.7	16.7
1981		16.4	18.2	21.4	17.1
1982		16.3	18.7	21.9	18.0
1983		16.1	18.3	21.5	17.4
1984		15.5	17.5	20.8	17.2
1985		15.6	17.5	21.0	17.0

資料來源：經建會住都處，歷年都市及區域發展統計彙編。(本研究整理)

註：住宅支出包括房地租(含實付及發算)與住宅裝修費。

表 3 1976~1980 有人居住家宅之竣工單位數佔 1980 住宅普查有人居住家宅之比例——台北縣、台北市

單位：1000 家宅單位

	(A) 1976~1980 竣工之家宅總數	(B) 1980 有人 居住家宅總數	$\frac{A}{B} \times 100\%$
台北市	132.8	426.1	31.1
台北縣	183.0	437.0	41.9

資料來源：1980 台閩地區戶口及住宅普查報告。(本研究整理)

於台北、高雄二地”（孫義崇，1987：53）。並於 1965 後開始向都會周圍地區擴散（劉克智，1975；孫義榮，1987）。這種持續性的鄉城移民，尤以台北地區最為嚴重。1959-1968 遷入台北之移民佔全部移民之 62.3%，1969-1973 佔 60.2%（Hong-Chin Tsai, 1978；孫義崇，1987）

（圖 1）。根據台北縣歷年統計要覽資料顯示：非台北縣籍人口於 1950 年僅佔全縣人口的 7%（計 35 萬人）。到了 1985 年，非本籍人口（增加至 173 萬人）佔該年全縣人口（266 萬人）之比例劇增至 65%。三十五年之間（1950-1985）增加人口（216 萬人）中約 79% 為外縣市之移民。

60 年代台灣經濟雖然分享了世界經濟繁榮的果實。然而，經濟的發展和轉型擠壓農村人口流向都市，使成為廉價勞動力的主要來源——也擠壓了空間有限的台北盆地；形成了都市住宅供應不足（經建會住都處，1979；張隆盛，1982；米復國，1988）、居住環境品質普遍不佳（經建會住都處，1985；米復國）等問題。

根據台灣地區 1952-1985 住宅投資資料顯示（表 1）：1975-1984 住宅投資佔國內生產毛額的比例高達 3.0-4.4%，遠超過早期（如 1952 僅佔 1.04%）。從各地區住宅支出佔家庭支出的比例來說（表 2），北區區域歷年來皆居台灣地區各區域之首（17.5-19.1%），且遠大於台灣地區（15.2-16.5%）。而其中，台北市、台北縣分居全區之一、二位。大幅增加的住宅投資形成了大量的住宅生產。根據 1980 年住宅普查資料顯示（圖 2）：台北市 1976-1979 平均每年約竣工三萬個“有人居住之家宅單位”；而台北縣更高達四萬個住宅單位。二者皆約為 1962-1976 每年竣工住宅（台北市約 1.5 萬、台北縣約 1.4 萬）的 2-3 倍。計 1976-1980 五年間生產之有人居住家宅單位，台北縣、市分別佔歷年竣工總量之 31% 及 42%（表 3）。

大量的住宅投資奇蹟式的改善了台北地區的平均住宅水準。根據 1966 年及 1980 年住宅普查資料顯示（表 4）：雖然，台北縣 1980 年每人居住面積低於絕對標準（16 m²/人）之住宅單位量仍稍超過 1960 年

(19.6 萬 > 17.9 萬)；然該數量佔總住宅單位之比例，卻已從 1966 年 87.1% 降至 1980 年的 44.8%。台北市每人居住面積低於絕對標準之住宅單位量，1980 年亦遠低於 1966 年；並由 1966 年 84.39% (20.7 萬) 降低至 1980 年的 39.9% (170 萬)。住宅之居住水準 (按每人居住面積及居住人數評估) 亦有所改善 (表 5)。

然而，國家住宅政策在總住宅市場中扮演什麼角色呢？50 年代光復初期的台灣由於國府政治大撤退，使島上的人口劇增 $\frac{1}{3}$ 。國家由於全力從事政經重建的工作，根本無法解決住宅問題。而只能讓大部分的政治難民以租賃的方式或容忍他們在都市中違建來使社會安定。根據米復國 (1988) 的研究指出：1957 年運用美援為主要基金、配合都市土地漲價歸公的收入而制定的《興建國民住宅貸款條例》，由於負責機構係屬臨時性質而沒有形成有力的政策。

由表 6 可看出：1946-1975 由國家所協助貸款興建的住宅約佔當時住宅供應的 7.2%；若扣除災害重建及配合違建拆除而興建的住宅則實際只有 3.2% (米復國，1988：61)。私人住宅市場才是住宅供應的主要來源。為了穩定 70 年代國際政治上接二連三的動盪，以及 60 年代依賴發展都市化所形成的都市住宅供應不足，中低收入者一屋難求的問題，在 1975 年中央民意代表增額選舉之中，這些問題被反應、傳遞出來。為了強化國家的正當性並成為政治上的號召，於是“一種具有使命感的公共住宅政策被提了出來” (米復國，1988：92-94)。1975 年訂頒《國民住宅條例》後，國家住宅政策的主要目標，開始將前期放任的住宅政策改為由國家直接負責的公共住宅政策。並將六年國宅計劃納入經建計劃之內。

然而，由於土地取得的困難直接導致了進度的落後。至計劃期限 (1981 年 6 月) 止僅執行 72,532 戶 (為計劃戶數的 67.83%)。其中完工者只有 29.31% (內政部營建署，1982；米復國，1988) 而在台北市真正分配給一般民衆的僅佔北市國宅總量的 22.39%，拆遷戶等優先分配的特定對象則佔了 64.85%。(米復國，1988：75) 由表 6 可看出：

表 4 台北地區住宅狀況低於標準值之評估(1966、1980)

單位：住宅、單位：%

住宅狀況標準評估項目	普查年	1966		1980	
		(000)	(%) ¹	(000)	(%) ¹
每人居住面積低於平均標準 ² 者					
台北縣		120	58.8	196	44.8
台北市		145	57.8	204	47.9
每人居住面積低於絕對標準 ³ 者 (16 m ² /人)					
台北縣		179	87.1	196	44.8
台北市		207	84.3	170	39.9

資料來源：1966、1980 台閩地區戶口及住宅普查報告。(本研究整理)

註：(1)低於標準之單位數／該縣(市)總單位數所得之百分比。

台北市 1966 年家宅總數計 246,190 住宅單位。1980 年家宅總數計 426,107 住宅單位。台北縣 1966 年家宅總數計 205,893 住宅單位。1980 年家宅總數計 436,967 住宅單位。

(2) 1966 年住宅普查台北縣之每人居住面積平均標準為 7.28 m²/人，台北市為 7.65 m²/人。1980 年住宅普查，台北縣提高為 16.6 m²/人，台北市提高為 18.0 m²/人。

(3) 此標準係參考 Hsing Hsai (1979: 180)、經建會住都處 (1985: 232)、營建署 (1987: 16-23) 之研究，並配合戶口及住宅普查、報告分類而定。

1971-1981 六年國宅計劃期間，由國家協助興建的住宅僅佔住宅總供應量的 3.1%。真正提供住宅消費的，主要還是民間的住宅市場。而當 1982 年受景氣影響，民間住宅市場萎縮時(1982-1983 為 1980-1981 興建量之 64.38%)，政府的住宅興建量卻又反倒增加(1982-1983 政府興建量佔總市場量之比例提高至 20.89%)。並於 1982 年一開始便發現明顯的滯銷現象，滯銷、國宅資金積壓以及國家本身根本無法籌納大量的資金，導致了國家採取“以促銷為主，權宜降價、放寬承購戶資格限制，開放給一般民衆並給優惠待遇”的種種策略(中國時報，

表 5 台北地區住宅狀況平均水準 (1966、1980)

住宅狀況平均水準		普查年	1966	1980
每人居住面積 (m ²)	台北縣		7.28	16.6
	台北市		7.65	18.0
每間居室居住人數 (人)	台北縣		1.88	1.5
	台北市		1.77	1.5

資料來源：1966、1980 台閩地區戶口及住宅普查報告。(本研究整理)

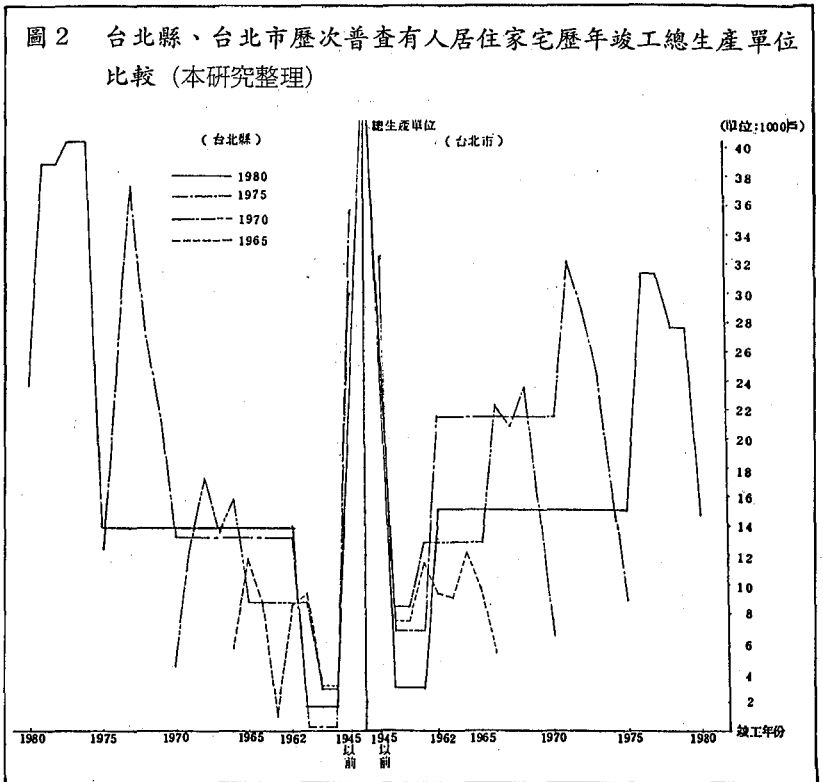


表 6 住宅興建狀況

興建單位 興建年間	民 間	政 府	合 計
1945年以前	434,361 (100.0%)		434,361(100%)
1946~1960	415,497(93.8%)	27,303(6.2%)	442,800(100%)
1961~1975	1,239,182(92.5%)	100,929(7.5%)	1,340,111(100%)
●1975以前	2,089,040(94.2%)	128,232(5.8%)	2,217,272(100%)
1976~1977	404,221(98.1%)	2,795(1.9%)	412,016(100%)
1978~1979	404,002(97.2%)	11,434(2.8%)	415,436(100%)
1980	112,428(95.7%)	5,097(4.3%)	117,525(100%)
1981	124,432(92.8%)	9,656(7.2%)	134,088(100%)
●1976~1981	1,045,083(96.9%)	33,982(3.1%)	1,079,065(100%)
1982	79,746(85.4%)	13,625(14.6%)	93,381(100%)
1983	72,751(73.4%)	26,329(26.6%)	99,080(100.0%)
●1982-1983	152,497(79.2%)	39,954(20.89%)	192,451(100%)
總 計	3,286,620(94.2%)	202,178(5.8%)	3,488,798(100.0%)

資料來源：①1980年住宅普查

②1981-1983最近統計。

引自（張隆盛，1986：25）（本研究修正整理）

1985；米復國，1988)。不但扭曲了國宅政策協助中低收入解決居住問題的原始意含，並且打擊了原已低迷的民間住宅市場。台北地區的民間住宅市場在國際政治經濟的波動下反而成了都市住宅問題的調節器，使都市住宅問題在特殊的情境下被緩和了下來。

2.2 台北邊緣地區住宅市場

我們關心大量鄉城移民而帶來的都市住宅問題。因此，從都市住宅問題的層次來檢討台北地區住宅市場運作機制，本研究係以台北市中心地區以外，房價稍低及中下階層爲主的外圍地區——台北邊緣地區——爲主要研究對象。這樣的界定，主要目的在避免有關都市中（高樹仁，1987）的特殊議題（如形成中心區的歷史，政治經濟的分析與不動產投機等問題），俾使研究的焦點指向台北邊緣地區住宅與台北地區住宅問題之間的關係。換句話說，我們首須澄清台北地區最大多數的住宅是公部門或私部門？是那一種建築類型？……而後進一步問：這些住宅是在何種市場涵構（土地、勞力、建材、金融的條件）下被生產出來？是如何生產出來？

從前一節的分析，我們知道：台北地區大多數的住宅主要係由民間市場所提供。然而，所謂民間住宅市場包括合法民間房地產及非正式部門的違建。因此，理論上在進入合法民間住宅市場分析之前，我們首須檢視：非正式部門違建在台北地區住宅問題中所扮演的角色。然由於歷年來住宅普查調查時所謂“自有住宅”係“不論其所附著之基地，是否爲其所有”（歷年戶口及住宅普查報告）；因此，該普查資料無法清楚界分違建及合法建築。此外，其所謂的家戶亦不包括台北地區大量流動人口的居住狀況^①。因此，台北地區非正式部門違建之分佈無法從住宅普查的總體資料來加以檢視。相對的，普查的各項統計數字可能皆內含了正式部門違建。

根據 1963 年台北市全面違建普查顯示，當時的違建戶量約佔全市

^①根據 1979-1985 行政院主計處國內遷徙專業調查顯示：台北縣外流人口約計佔台灣地區外流人口的 45~47%（許坤榮，1987:113，該研究整理）。

總戶量的 31.5% (表 18)。然而，這項調查僅包括北市舊市區的公地違建；當時的台北縣（包括後來併入台北市的六個新市區）以及市合法房屋內的附屬違建則不在調查範圍之內。除了和當時首都建設息息相關的舊有違建調查外，1963 年以後各類違反管制之違建及 1983 年為國家所開放而“合法化”了的暫緩拆除違建至今仍缺乏詳實的統計。因此，違建在台北地區民間住宅市場的精確位置，在本研究尚無法予以評估，我們僅按照其歷史發展的脈絡，以類型分析的方式於第四章中加以剖析。

由於非正式部門違建不能被準確的定位；因此對民間房地產在 70 年代住宅市場所扮演的角色，只能從有限的地產雜誌訊息及住宅普查歷年竣工住宅資料的比例，來加以推敲。根據葉條輝（1978）指出：1976 前後建築業紛紛成立。1976 增加 741 家、1977 又增加 200 家。就推出的總銷售金額言，1976 年計 366 億、28,700 戶（其中公寓 25,199 戶）、銷售率 44.4%。而 1976-1977 也正是住宅普查中台北地區歷年竣工住宅單位最高度成長的年代（圖 3）。而其中北市以五層以下公寓最多，其次為六層以上公寓或大廈，二者合為總量之 90.09%。北縣亦以五層以下公寓最多，其次則為連棟式販厝，二者合為總量之 93.96%。1978-1980 和前述二年住宅生產的情形類似（表 7）。又合計台北市 1976-1980 期間竣工的住宅單位中低於 21 坪者佔其住宅總量之 16.23%^②，21-36 坪者佔 62.97%。而台北縣低於 21 坪者佔 19.31%，21-36 坪者佔 71.31%（表 8）。然而，根據北市國稅局報告顯示：1979 年有 11,187 人擁有 48,000 幢房屋，即 0.56% 的人口擁有 10% 的房屋（唐富藏，1980：144）。1979、1980 台北市房屋稅籍所有人歸戶統計中，1980 年較 1979 年新增加的房屋中有 76.4%，係由二屋以上者所擁有（表 9）。

從前列民間房地產發展的趨勢和住宅普查的資料比較，我們可以

② 1975 年國宅條例規定：自宅面積小於丁種國宅「12 坪」者得申請之，而每戶貸款最高額度按 20 坪計，本研究係參考此一水準作為住宅單位之坪數劃分界線。

表7 台北地區有人居住家宅單位數竣工年份按建築類型分
1976-1980)

單位：住宅單位

竣工年份	建築類型 總計 (000)	農村式 (000)	獨院 雙併式 (000)	連棟式 (000)	(%) ⁽¹⁾	五層以下 公寓 (000)	(%) ⁽¹⁾	六層以上 大廈 (000)	(%) ⁽¹⁾	其他 (000)
北 縣										
1976-1977	81.8	1.4	2.4	10.6	13.0	66.3	81.0	0.8	—	0.2
1978-1979	77.6	0.8	1.9	8.3	10.7	64.8	83.5	1.6	—	0.2
1980	23.6	1.8	0.6	1.9	8.1	20.6	87.3	0.2	—	0.07
北 市										
1976-1977	62.7	0.5	1.3	4.1	6.5	44.5	70.9	12.0	19.2	0.3
1978-1979	55.4	0.2	0.6	2.2	4.0	35.8	64.6	16.3	29.4	0.2
1980	14.7	0.06	0.2	0.5	3.4	9.0	61.2	5.0	34.0	0.07

資料來源：1980 台閩地區戶口及住宅普查報告（本研究整理）

註：(1) $\frac{\text{該地區該年竣工之該建築類型住宅單位}}{\text{該地區該年竣工之總住宅單位}} = \%$

表8 台北地區有人居住家宅單位數 1976-1980 竣工按家宅總面積分
單位：住宅單位 %

地區	家宅總面積 總計 (000)	70 m ² 以下(21 坪) (000)	(%)	70-120 m ² (21-36 坪) (000)	(%)	120 m ² (36 坪)以上 (000)	(%)
台北縣	183.0	35.4	19.3	130.5	71.3	17.2	9.4
台北市	132.8	21.6	16.23	83.6	63.0	27.6	20.8

資料來源：1980 台閩地區戶口及住宅普查報告（本研究整理）

表 9 1979、1980 台北市房屋稅籍所有人歸戶統計

擁有房屋數	年 度	歸戶後之房屋數		
		1979 (A)	1980 (B)	(A) - (B)
1		271,482	2 93,961	
2		34,807	78,440	
3		7,497	8,292	
4		3,809	3,980	
5		1,531	1,593	
6		784	761	
7		382	369	
8		300	274	
9		193	165	
10 以上		789	518	
總戶數		321,574	348,353	
房 屋 總 數		397,152	501,624	104,472 ¹
擁有 2 屋以上之總棟數		127,817	207,672	79,855 ²
$\frac{\text{擁有 2 屋以上之棟數}}{\text{房屋總數}} = \%$		32.18%	41.4%	76.4%

資料來源：財政部財稅資料處理及考核中心年報。(本研究整理)

註：(1)=1980 年之房屋總數-1979 年之房屋總數=1980 年增加之房屋總數

(2)=1980 年擁有 2 屋者之房屋總數-1979 年之房屋總數=1980 年擁有 2 屋者之總增加房屋數

表 10 台北地區空閒住宅按建築類型分

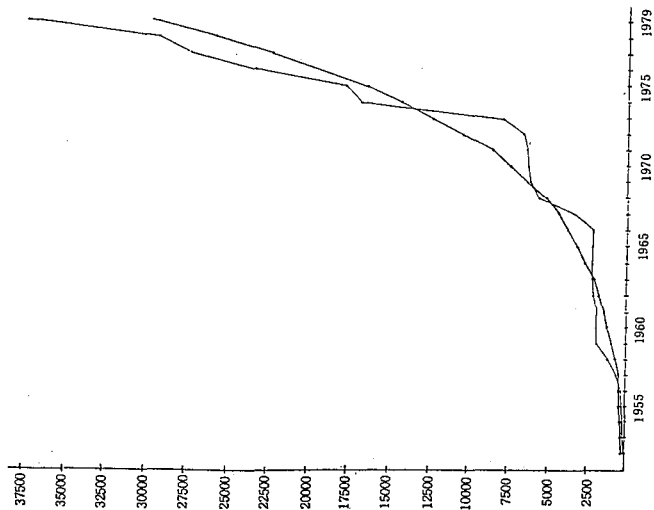
單位：住宅單位 %

	總計	連棟式		五層以下公寓	六層以上大廈	其他		
(000)	(000)	(%)	(000)	(%)	(000)	(%)	(000)	
台北縣	88.6	16.2	18.3	64.1	72.4	1.6	1.8	6.1
台北市	54.9	8.1	14.8	32.0	58.4	11.4	20.4	3.4

資料來源：1980 台灣地區戶口及住宅普查報告 (本研究整理)

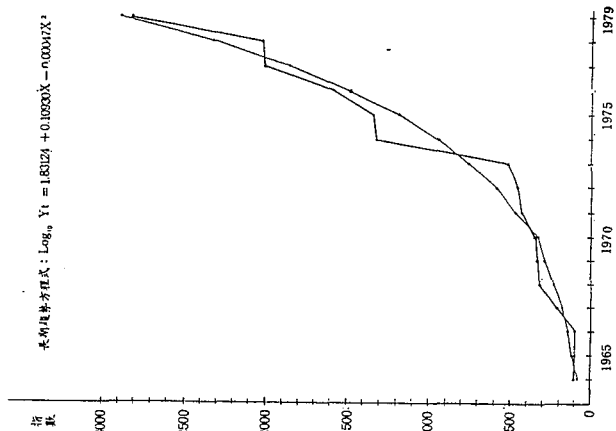
註：「其他」項包括傳統農村式、獨院式或雙併式、以及普查分類中之其他。

圖 4 台北市地價總指數長期趨勢



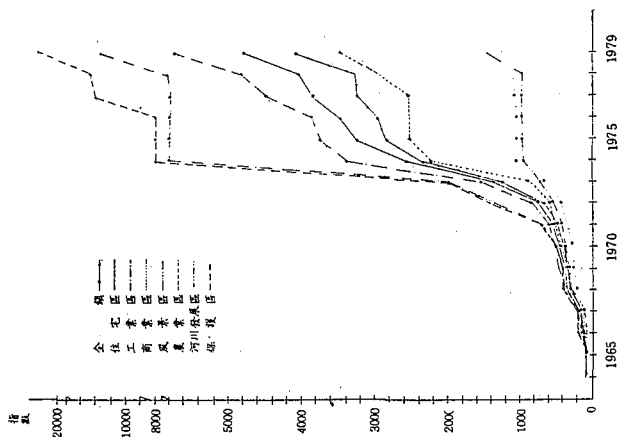
(轉引自顏愛靜, 1980)

圖 5 台北市松山區地價指數長期趨勢



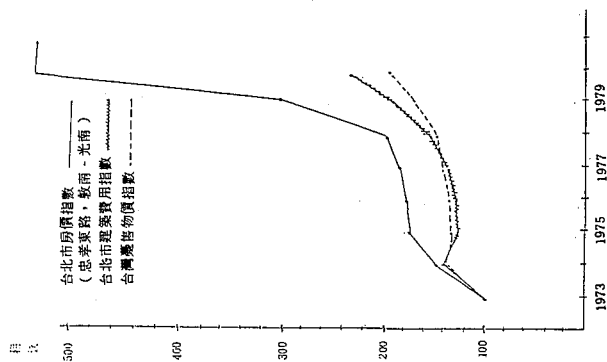
(轉引自顏愛靜, 1980)

圖 6 新店鎮地價總指數暨各使用區指數



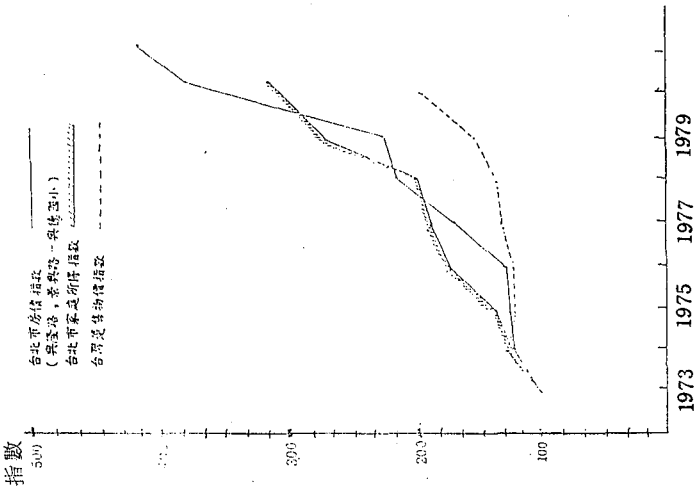
(轉引自顏愛靜, 1980)

圖 7 台北市房價指數暨台北市建築費用，台灣地區躉售物價之比較



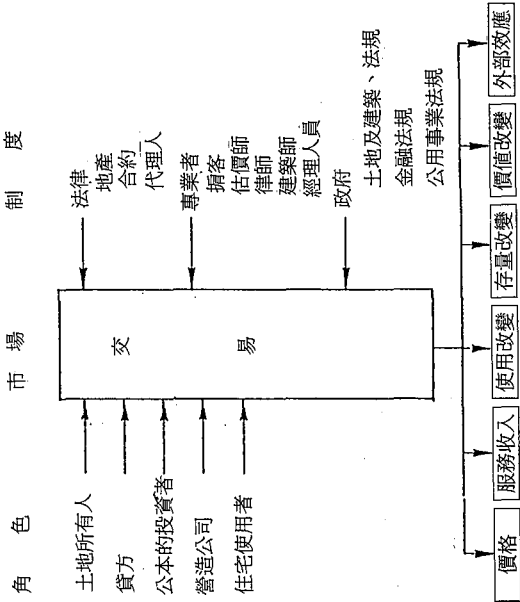
(轉引自袁樂智, 1979)

圖 8 台北市房價指數暨家庭所得、物價之比較



(轉引自袁樂智, 1979).

圖 9 住宅部門——一個微觀的角度



(轉引自 Wallace F. Smith, 1971: 42)

確證的是：70年代的民間房地產在台北地區住宅市場中確實扮演了重要的角色。而且成爲中高收入階層置產保值的對象。亦即，70年代國際政治經濟波動的過程中民間房地產一方面調節並緩和了都市住宅問題；另一方面卻也形成了地產投機。

然而由於盲目的投機，1980年住宅普查時發現台北縣、市的空屋多達88,551及54,873住宅單位，二者合計約全省空屋存量的30%。而這些空屋的建築類型在台北縣主要以五層以下公寓爲主（佔北縣總空屋存量之72.4%），而台北市則以五層以下公寓（佔北市總空屋存量58.4%）及六層以上大廈（佔20.4%）爲主；與前述1976-1980年住宅大量生產的類型分佈相類似（表10）。

然而，這些現象是如何發生的呢？是民間房地市場的經理人開始承擔起國家福利事業的角色嗎？民間房地產可能如此運作嗎？以下我們將依照房地產經營所息息相關的住宅成本、國家融資條件、以及和住宅生產相關的法規來加以進一步的檢視（David,1980：173-183）。

一般來說，住宅成本先天上便受到土地、營建材料、機具、技術、勞力及各參與生產的經理人對利潤要求的限制。其中土地成本尤爲主要。然一旦檢閱70年代台北地區土地市場發展的軌跡，卻又顯示其成爲投機性事業樂園的種種異常現象。1952~1979廿七年間台北市的地價總指數上漲了370倍（以1952年爲基期），而其中300倍是在1973年石油危機之後形成的（圖4）。這種隨經濟波動而垂直爬昇的不正常現象，更由於區位差異、不等的社會成本投入，而有不同的地價漲幅。台北市松山區從1964~1979十五年間上漲28倍（以1964年爲基期）約是全市總指數（上漲14.8倍），漲勢的2倍（圖5）^③。而同一時間內新店鎮保護區在十五年間更上漲了200多倍（圖6）。

③如1970~1976（以1970爲基期）七年間由於行政轄區之不同，台北市地價指數上漲趨勢由2.88倍至7.57倍不等（林元興，1966）。而不同地區之不同分區使用（如住宅區、商業區、工商住宅混合區、路線地段等）亦形成不同之果。如1962~1968，各分區之地價上漲由0.2~14.7倍各異（辛曉教，1969）。

地價波動轉價到房價上，形成了住宅市場房價高居不下的問題。根據袁樂智（1979）的研究指出：1973~1981 台北市建築費用指數漲至 2.4 倍，台灣躉售物價指數漲至 2 倍時，忠孝東路、敦化南路~光復南路一帶的房價上漲 5 倍多。在同樣的時間內興隆路、景平路~興德國小一帶之房價約上漲 4 倍多、地價上漲 30 幾倍，而家庭所得指數却只提高 3.1 倍。（圖 7、圖 8）

中上收入者爲了置產保值與轉手圖利，紛紛搶購房地產，使一向平穩的房價產生劇烈變動，從 1972 年開始節節上升，1973 年底達到高峯。以台北市敦化南路爲例，從每坪一萬七、八一直漲到四萬元。這種房價上漲的速度已非大部分中低收入者所能負擔，以台北市 1974 年家計調查報告，年平均收入在 14.5 萬以下的中及低收入家庭約佔 67.8%，根本就沒有購屋的能力（曾文龍 1982：95；米復國，1988：87）。對台北地區一般中收入及中低收入的家庭來說，節衣縮食以購屋成爲普遍的現象”（經建會住都處，1981：138），而且是在預期通貨膨脹的心理壓力下，以高比例於收入的貸款支付進入邊緣地區的住宅市場^④。綜合言之，在 70 年代台北地區的住宅生產過程中，房地產投機扮演著催化的功能；然而在住宅生產成本中則扮演著負面的角色。在建築費用指數稍較物價指數爲高的情境下，台北邊緣地區的住宅生產方式及生產網絡如何被組織而成爲商品？如何被消費者接受而完成消費，便成爲台北都市住宅問題被緩和的機制所在（表 13）。

由於住宅是昂貴的商品，因此住宅很難像其他消費品一次交易就付清，而往往必須在很長的一段時間內付款。因此，做爲社會再生產所必須的住宅消費常須仰賴各種金融體制（包括正式與非正式部門），在生產與消費之間中介；或者由第三者（私人、機構或國家）購買之後長期租給消費者。此外，由於住宅生產屬於長期低回收的一種投資，開發者必需將大量的資金投資在土地以及長期的營建行爲中。因此維

^④根據住商不動產 1983-1984 報告書顯示：北市的房價平均約 6.85~7.15 萬/坪，遠超過北縣的 4.23~4.13 萬/坪。

持良好的住宅市場運作，不但需要良好的貸款銀行(Mortgage Bank)提供長期貸款；而且需有商業銀行(Commerical Bank)提供短期的營建貸款(Smith, 1971； David,1980； Bassett and Short, 1980)。然而在台灣地區完成住宅消費所必須配合的國家金融體制卻極不健全(許嘉棟, 1985；莊玉雯, 1982；蘇玉珠, 1983)；它不但沒有良好的長期貸款制度，亦缺乏正常運作的，提供營建工程所需的短期貸款。相反的，非正式部門的民間標會及預售制度反成為購屋或營建資金的來源(經建會住都處, 1981；119-124)。總之，一般所謂的正常運作的住宅市場模型實難以清楚解釋70年代台北地區的住宅是如何被生產、交換，並完成勞力再生產所需的空間消費。

從住宅生產所依據的法規來說，70年代台北地區的住宅生產主要以“技術規則”做為生產的技術性規定。因此，真正控制住宅品質及建築容積的，除了和現實土地使用發展不符的分區管制規定之外，最具影響力的便是技術規則中和高度限制有關的規定，以及比國宅標準更低的技術性規範了(米復國, 1988；柯鄉黨, 1982)。經由這種較低標準所建造出來的邊緣地區住宅，一般說來都以能夠容納最多戶數，最合乎消費者需求(包括未來如何加蓋違建)及“可被接受的價位”來創造最大的利潤。甚至透過長久以來被“自然化”了的高密度使用，土地使用混合、低標準的公共衛生條件，乃至於廣為消費大眾所接受(1983年以後部分被半合法化)的法定陽台加建($\frac{1}{8}$ 法定總樓地板面積)、屋頂、空地、騎樓加建……等等違建形式，反而成為住宅市場經營、定價的重要因子。在這種情境下，一般五層以下公寓(此為普查中佔最大量的住宅類型。六層以上者技術規則規定須設電梯，將提高成本)多以直接排列的配置為民間典型的住宅商品；來減低住宅的成本負擔，也間接緩和了都市住宅不足的壓力。

此外，開發商一方面透過標準販厝設計來壓低設計費(以利大量生產)，並經由自行分包營建(借牌蓋章)以避免嚴格的監工要求、逃避營建技術規則、偷工減料……等等途徑來營建低成本的住宅。另一

表 11 台北地區有人居住家宅合獨住居住狀況

單位：戶 %

合獨住 地區	總數 (000)	獨住戶		合住 (戶)	
		(000)	(%)	(000)	(%)
台北縣	514	2376	73.2	138	26.8
台北市	531	349	65.7	128	34.1

資料來源：1980 台閩地區戶口及住宅普查報告 (本研究整理)

表 12 台北地區有人居住家庭權屬別按合獨住分

單位：戶 %

權屬 地區	總計 (000)	獨住自有		合住自有		租 (000)	押 (%)	配 (000)	住 (%)	其他 (%)
		(000)	(%)	(000)	(%)					
台北縣	514	289	56.2	92	17.9	92	17.9	23	4.4	3.6
台北市	531	237	44.7	105	19.8	111	20.8	49	9.2	5.4

資料來源：1980 台閩地區戶口及住宅普查報告 (本研究整理)

表 13 台北地區住宅問題與台北邊緣地區住宅市場中生產因子間關係

評估項目	住宅 價格	住宅成本			非正式部門生產 方式及生產網絡	金融 體制
		地價	建材、機具	勞力		
●價位變化或現實條件	高	太高	些微波動	些微波動	旺盛	不良
1. 對住宅生產效率之影響	△↑	—	—	—	○	×
2. 對住宅消費成本之影響	△↓	×	△↓	△↓	○	×
3. 對政府稅收之影響	—	△↑	—	—	×	—
4. 對開發者或地主利潤之影響及投資意願之強弱	○	○	△↓	△↓	○	×
總評/從勞力再生產之觀點	×	×	△↓	△	○	×

註：×有負面影響

— 不予評估或無意義於評估

○有正面貢獻

△↑有些微的正(↑)、負(↓)的影響

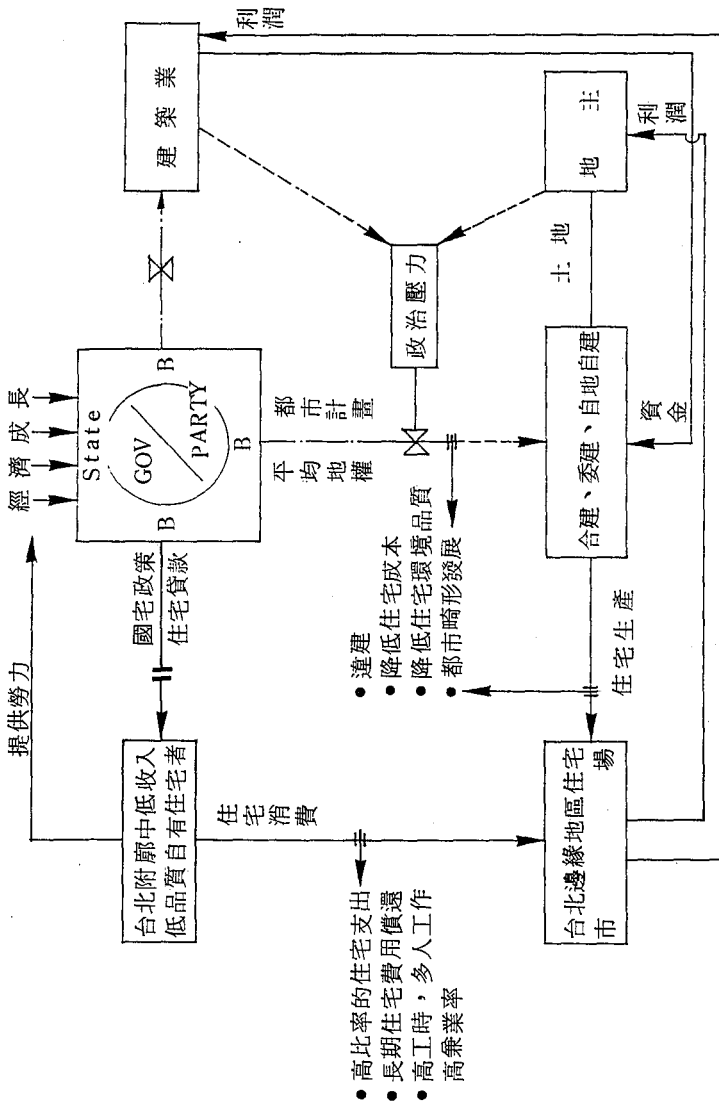


圖 10 台北邊緣地區住宅市場和經濟脈絡的關係

方面則透過合建、委建、預售制度來減低消費者的付款壓力及增加本身的利潤。這些台北邊緣區依賴著長期以來國家低標準營建法規、不力的管制體制及依附在合法住宅市場下非正式部門所生產的半合法或不合法的、品質粗糙的住宅，長久以來提供了大部分的住宅需求，但也形成了居住環境問題的根源之一，而為一般專業技術者所一再非難。除此之外，這些一般市場所常見的住宅更往往結合非正式部門的住宅消費形式（如佔地違建、合法土地上的違建），或透過高合住率（表 11）及租屋（表 12）等形式來分攤由於都市人口快速集中所帶來的都市住宅問題。

從前面實質或非實質環境問題的檢視，我們可以用表 13 及圖 10 來總結各種可能解釋台北地區都市住宅問題及台北邊緣地區住宅市場之間的運作關係。我們認為，要釐清台北地區都市住宅問題的運作機制及特質，一個正常的、合理的市場運作模型是不能解釋清楚的。相對的，它涉及台北邊緣地區住宅的生產方式，以及其勞動力如何被組織起來的過程和市場內部結構的特質。也涉及到開發商的經營特質、交換的過程、資金如何被消費者籌措……等等問題。

3. 台北邊緣地區住宅市場之內部結構

本章主要使用台北地區住宅市場各相關部門之統計資料來分析其內部結構之特質。並針對台北邊緣地區住宅市場特殊社會角色之深入訪談來驗證，並連繫各部門間之運作關係；以建構市場內部結構之運作模型。並進而解釋台北邊緣地區住宅生產、交換結構和住宅品質、住宅消費間之關係。

3.1 生產方式及生產網絡

在台灣蓋房子銷售沒有任何資格限制，任何建築公司、營造廠、信託公司及不具任何法人資格的個人都可以參與這個行業（中華徵信所，1980 a）。然而，由於不同定義的“開發主體”有着不同的租稅標準；因此，地產開發者往往就其所擁有之特定條件來決定其經營形態

之名目，以降低（或迴避）其必要繳交之租稅。根據 1979 年中華徵信所的調查顯示：台北地區 2,300 家建築業當中向主管機關登記者約 1500 家（佔總調查家數之 66.22%）。當時加入北市建築商投資公會之會員計 401 家，約佔該調查總數之 17.43%（表 14）。1982 年北縣建築商投資公會成立之後，1982-1985 年的會員分別為 27 家、54 家、63 家，

表 14 台北市建築商同業公會會員統計表

年	公會會員數 ¹	建設局登記家數 ²
1969	38	
1970	38	625
1971	49	643
1972	61	658
1973	89	664
1974	98	677
1975	80	668
1976	147	621
1977	159	599
1978	291	595
1979	361	589
1980	434	588
1981	457	586
1982	392	589
1983	308	591
1984	339	591
1985	353	591
1986	347	

資料來源：1. 台北市建築商同業公會會員名錄（1969～1986）

2. 台北市政府統計要纜（1969～1985）

（本研究整理）

表 15 台北縣建築商業同業公會會員統計表

年	公會會員數	建設局登記家數
1982	27	405
1984	54	403
1985	63	403

資料來源：1. 台北縣建築商業同業公會會員名錄 (1982~1985)
 2. 台北縣政府統計要覽 (1982~1985)
 (本研究整理)

表 16 建築業實收資本額分配表

實收資本額	佔建築業之比例(%)	
500 萬以下	68.4	84.8
500~1,000 萬	16.4	
1,000~5,000 萬	12.5	
5,000 萬以上	2.7	

資料來源：台北市建築投資商業同業公會，1980 (本研究整理)

表 17 台灣地區建築業經營型態 (有向主管機關登記者)

單位：家數

		佔業者之 比例(%)	
公司經營型態者	股份有限公司	27.4	
	有限公司	12.6	
非公司經營型態者		60.0	計 72.6

資料來源：台北市建築投資商業同業公會，1980
 (本研究整理)

更遠低於台北市（表 15）。若依未加入者皆違反商業法中對“商業團體”之規定，而計入非正式部門；則正式部門之開發商在台北縣真可以“鳳毛麟角”形容之。

即使是設立公司，大部分 70 年代的建築業者亦以小資本額經營的方式而存在。根據 1979 年中華徵信所調查顯示：向主管機關登記者，以非公司經營型態者及不受最低資本額限制的有限公司二者佔全部業者之 72.6%（表 17）。其中資本額在 500 萬以下者計 68.4%。若依照 1983 年經濟部對建築國民住宅之建築資本額要求（2000 萬以上），則 1979 有 85% 以上皆不合乎官方興建住宅的標準（表 16）。

根據本研究所訪問之開發業者表示：爲了降低住宅生產成本、提高經營利潤，台北邊緣地區的開發商常以“一屋公司”或“虛設行號”的方式來經營。前者可能隨時撤銷以規避營利事業所得稅；而後者由於未向主管機關登記（可能仍以××建設公司之名作爲交易過程之名義對象），因此，適當地配合預售制度常可假委建之名而免除購屋者所需繳交之契稅及營業過程之租稅負擔。

一旦經營主體非正式化，在利潤追逐過程中，無論是生產過程中的設計部門、營造部門、專業技師、代銷公司，都被要求以最低價碼的非正式部門標準來提供服務（圖 11），此外，由於開發商對個案投資，利潤立即回收之要求，台北邊緣地區的社區開發，從購地、企劃、設計、請照至銷售完畢，往往被要求以最高的“效率”來完成（約只要 2-3 個月）。在快速的作業過程中，建築主管單位固然不可能仔細逐一審閱；負責設計、施工圖的技術部門亦難以細心照顧，而採排排座的配置方式，以標準剖面圖套繪而成“送照圖”。在倉促的作業過程中，往往難以兼顧法律上所賦予的“專業職責”。每當業務急迫，設計生產部門往往透過外包的方式轉給地下建築師，或雇用臨時人員熬夜加班。在這種狀況下，對建築長遠而完善的設計往往難以細緻的處理而導致施工中、完工後的種種問題。事實上，大部分的地產開發商也不要求高成本的高品質，而只要求作業快、要求好賣。

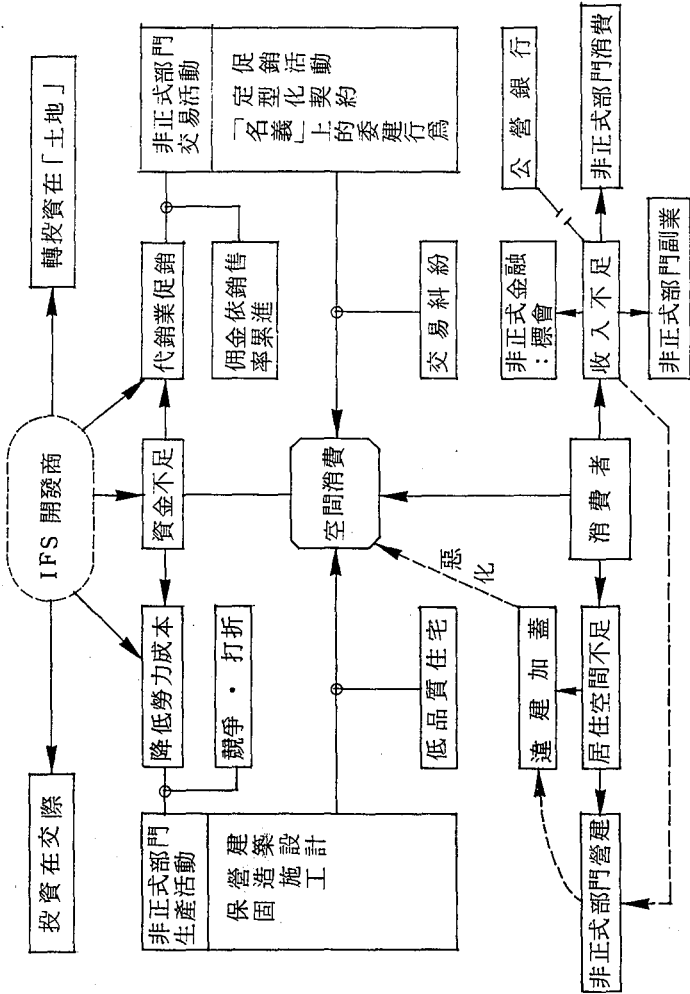


圖 11 台北邊緣地區合法住宅市場非正式部門運作機制圖

上述情形在台北邊緣地區尚屬較佳的狀況。一般來說，開發者爲了能使設計成本再降低，再縮短取得執照時間，往往透過地下建築師，以標準公寓平面、販厝平面達成樣板設計的目的。而地下建築師則透過借牌、蓋章抽成的方式，並以量多而回頭壓低蓋章所需的“法律承擔費”。根據本研究受訪者表示：一般來說，台北地區的蓋章費多按省市府規定之“建築執照工程造價”之1.0~1.2%計算。有的甚至降到0.8~0.9%。而內政部核定建築酬金標準中，四層以下集合住宅爲3.5~9.0%，而公有建築物委託建築師設計監造酬金，若按五層以下國宅，則爲2.5~4.0%；且按實作造價計算（建築執照中之工程造價約爲實作造價之60~70%）。據受訪者非正式統計，台北地區這種專門替地下建築師掩護的合法建築師至少60%；地下建築師經由地方社會網絡，與地方政府代理人良好的社會關係取得業務；使得大約有一半的合法建築師幾乎處於無業務或以建築師爲兼業的情境。^⑤

地下建築師的發展，固然有部分源於建築從業人員的轉業。然而，最主要是因爲“設計業務的償金”可以爲地產開發商及地方建築業務主管人員，搭起良好的關係橋樑（中國時報，1986，11月21日；聯合報，1986，11月22日；1986，本研究角色訪談）。亦即開發商請主管官員介紹“優良人選”來設計，以利執照通過。而建管官員有的利用閒餘親自操刀設計，有的則找自己熟悉的地下建築師辦理。此外，更有部分地方民意代表以其良好的地方社會關係專營此業。

在營建過程方面，除了有“營造廠”執照的開發商，可用合法的名義轉包給非正式部門小包之外；大多數的開發商，多以租執照施工的方式來節約固定的公司開支^⑥。而工地管理有時雇用剛畢業的專科或大學生；有時工地主任兼管理員的角色以節約人事開支。由於投資

⑤ 1987年4月本研究訪問建築師公會內關心此類問題的某資深建築師。

⑥ 謝德成，1987。業主與營造廠爲同一企業爲16.1%，業主租借營造廠執照自己發包爲71.0%；業主發包給營造廠爲12.9%。1987，本研究角色訪談。

者兼營造者的雙重身份，加上節約成本的觀念，使得營建品質往往難以控制。而法律上上任“監造”職責的建築師即使是自己承攬業務，敬業於職，由於受雇於開發商，亦往往難以執行法律上所賦予的專業、中立、而公正的角色。就現行的營建體制來說，前述監造責任亦無法依賴營造廠常年虛設的“技師”制度來保證住宅的施工品質。根據康德泰（1982：7~8）在《現行營造業管理制度與其改革之道》一書中指出：“營造業的良莠實決定了工程品質的好壞，但作為營造業靈魂人物的主（專）任技師，我們却讓他們睡着了，主（專）任技師幾乎形同虛設，其功能根本沒有使出來。……專任技師好像是法定的閒人，只徒然用來增加廠商人事開銷罷了。”而黃模春等建築師則在1984當前我國建築問題座談會中表示：“目前營造業管理規則中規定營造廠應設主任技師，但對主任技師的職責並未明言，因此建築工程施工中發生問題時，往往沒有人追究主任技師的責任”。“營造廠借牌風氣無法遏止、主任技師形同虛設，施工單位未負起按圖施工、確保品質、指導施工方法等技術責任。”（建築師，1984，8月號：26-28）

此外，在進入“現代化”的途徑中，台灣的建築勞動力便一直存在著技藝養成困難。生產力相對低落，勞動力流動率高（11~19%）、非正式就業（臨時員工約佔就業人口 $\frac{2}{3}$ ）、建築業正式部門與非正式部門之間的剝削關係^⑦……等種種問題（林博容，1976；中華徵信所，1980 a、1980 b）。加上1974年以來，高居首位的職業災害率^⑧，形同虛設的建築勞工保險（林博容，1976），更使得建築業的勞力問題益形嚴重。在上述種種情境下，70年代民間建築業務的快速膨脹，更直接影響了住宅生產的品質。

^⑦謝德成，1987，前引文，「建築業之正式部門（地主、建設公司、營造公司），利用轉包的關係剝削非正式部門（包商、工頭、工人），同時常以控制市場的手段，使非正式部門成為附屬。」

^⑧台灣建築徵信，1987年4月6日；台北市勞工檢查所表示：自1974年以來，本市營造職業災害件數，一直高居各業之首。

誠如前面的討論，台北邊緣地區的開發商雖然努力透過各種途徑來節約住宅生產的設計成本、營建成本。然卻仍須備妥一筆不低於設計費的廣告代銷支出。根據張世永的研究指出：1974、1977、1990 各類商品的報紙廣告金額統計中，皆以“房地產廣告”高居首位。由於住宅被定義為商品，因此，如何透過“意識形態”為其中介，使固定資本可以更有效地轉換為流動資本，避免資金積壓，便成為地產經營“學問”中的重要課題。此外，由於台北邊緣地區住宅市場的對象主要為中、中下或勞工階級；加上特殊的地緣社會影響，往往使當地的代銷業發展了其特有的經營方式：“由於受單價低、總銷售金不高、年預售案平均不到五成的情況下，能給予代銷公司之利潤相當有限”

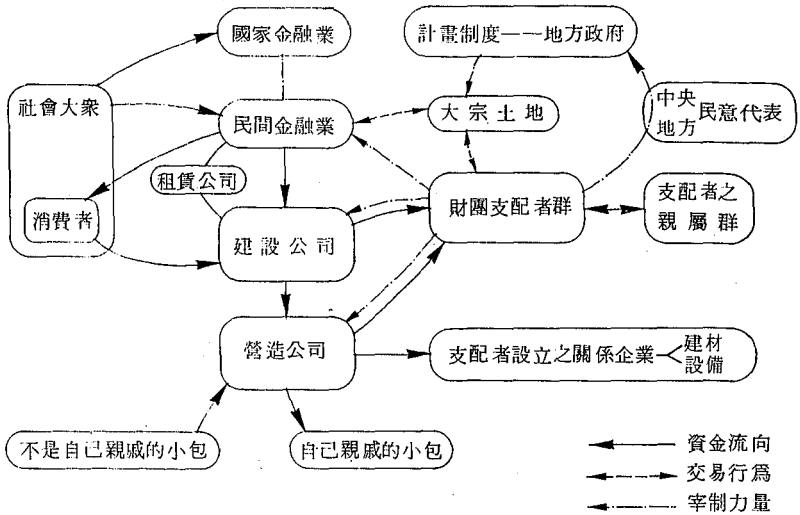


圖 12 財團型地產開發集團運作圖

(陳隆昌, 1986 a)。爲了創造更高的工作效率, 付最少的代銷費用, “……代銷業的老闆必須要有獨當一面、身兼數職的勇氣, 以單兵作戰的方式來經營”, 或者“演變成一些小公司或臨時性組合去接純企劃……” (陳隆昌, 1986 a)。

前述非正式部門的生產方式及生產網絡的論述, 並不表非正式部門與正式部門的社會角色爲一絕然被劃分開來的兩個部門; 相反的, 即使是正式部門的開發商, 除支應法律上所明文規定的行爲之外, 往往是正式部門與非正式部門併存於同一公司或以轉包的方式與非正式部門連成一張緊密的生產網絡。一方面, 壓低住宅生產成本; 另一方面, 則透過其社會關係網絡中有利的條件來開發其業務。以下依開發主體

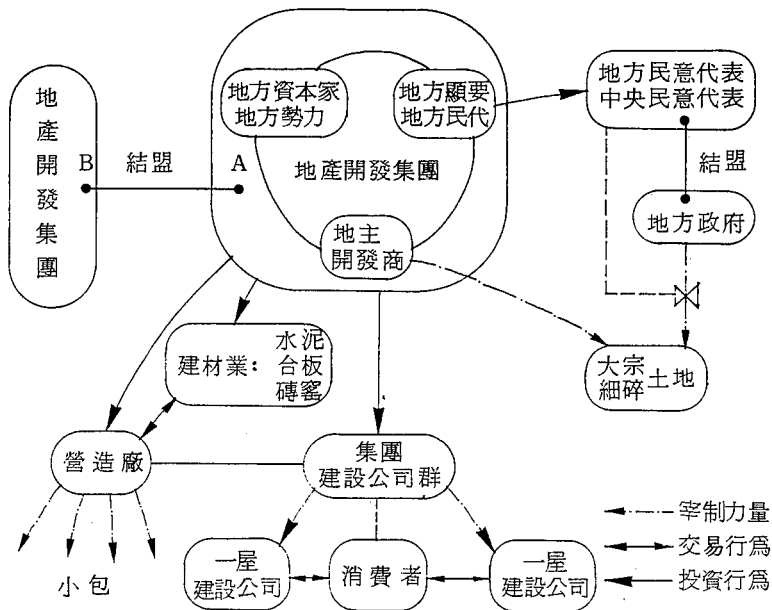


圖 13 地方型地產開發集團運作圖

行為主體	正常經營之稅負	非正式經營之稅負								
開發商	<p>1. 以公司名義辦理房屋轉登記時應繳營業稅、印花稅。然因公司名義不同稅率亦不一樣。</p> <table border="1"> <tr> <td>營業稅</td> <td>教育稅</td> </tr> <tr> <td>自地自建 6%</td> <td>1.5%</td> </tr> <tr> <td>委(合)建 7%</td> <td>1.75%</td> </tr> <tr> <td>銷售公司 4%</td> <td>—</td> </tr> </table> <p>2. 辦理申報查帳時，應繳營利事業所得稅。</p>	營業稅	教育稅	自地自建 6%	1.5%	委(合)建 7%	1.75%	銷售公司 4%	—	<p>1. 設立非正式部門之建設公司，有「公司」之名，以利交易，但不向主管機關登記，可省左列之所有稅負。</p> <p>2. 設立「一屋公司」，營業時需繳營業稅、印花稅，但售後解組公司，可規避營利事業所得稅。</p> <p>3. 由房屋銷售公司經營可降低稅負比例。</p>
營業稅	教育稅									
自地自建 6%	1.5%									
委(合)建 7%	1.75%									
銷售公司 4%	—									
消費者	<p>1. 應繳 7.5% 契稅。</p>	<p>1. 消費者和開發商之間訂「委建契約」，然其實是買賣行為。「委建」之名義，只是用來規避 7.5% 的契稅。</p>								
地主	<p>1. 土地交易時應繳增值稅。</p> <p>2. 合建時，土地增值稅由雙方按所得分之比例繳付。</p>	<p>1. 個人出售土地時，交易所得免徵所得稅（包括營利事業所得稅及綜合所得稅）。</p> <p>2. 透過合建，可出建設公司分攤土地增值稅。</p>								

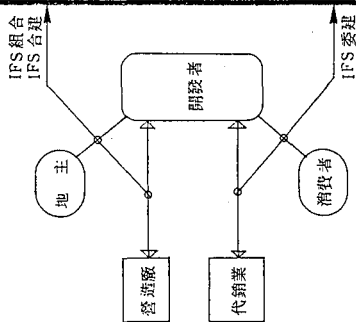


圖 14 住宅市場交易過程之非正式運作與稅負

與其連結的社會關係網絡，經營型態及規模分類描述如下：

中央型地產開發集團由於有龐大資金做後盾，因此，常可透過“自己能支配的各地產開發據點”相互連盟，使有利於資本積累（工商時報，1985 (A)；1985 (B)；1986；中央選舉委員會，1984；許坤榮，1987）。其運作如下：（圖 12）

(1)透過強大的資本後盾，地產開發集團在土地市場競爭時，可以用現金支付取得優勢地位，取得較廉價的土地。再以高價把土地轉賣給自己所支配的建設公司。或以合建方式規避增值稅。或透過可靠家屬間之轉換縮短漲價倍數，規避高額增值稅（曾秋木，1975；黃春生，1983；王克敬，1983；莊玉雯，1982；中國時報，1986，9月7日；本研究角色訪談）。

(2)透過建設公司工程發包，可將大部分利潤轉移至自己所開設的營造公司，再分配到相關親屬所經營的工程小包、建材、設備公司；或轉包給不屬於自己親屬的非正式部門，以收取回扣（本研究角色訪談）。

(3)此外，透過自己設立的民間金融業，有助於相關企業的融資，並提供客戶有利的貸款條件，或由金融業投資租賃公司，再由自己的企業來承租。或投資民意代表和地方政府代理人結盟；整合其他集團利益之後，影響、或支配計劃過程，使有利於土地開發條件（王青昱，1976: 64-67；王世貞，1984；工商時報，1985 (A)；1985 (B)：1986；中央選舉委員會，1984；許坤榮，1987）。

而地方型地產開發集團由於參與成員的個體資源有限，因此，往往需透過組合的方式來連盟為共同利益的集團。由於地方型地產開發集團透過地方社會網絡來組織其開發據點。因此多與地方勢力之形成有密切的關係。有些透過選舉和地方（或中央）政治連盟，以建構其更有利的開發條件（圖 13）。部分則採彈性組合的方式，藉插花式資金組合來滙集民間的游資。或以地方角頭為中介，透過和地方政治的關係以獲得地主及當地居住者的信任。在順暢的過程中由自己借牌發營

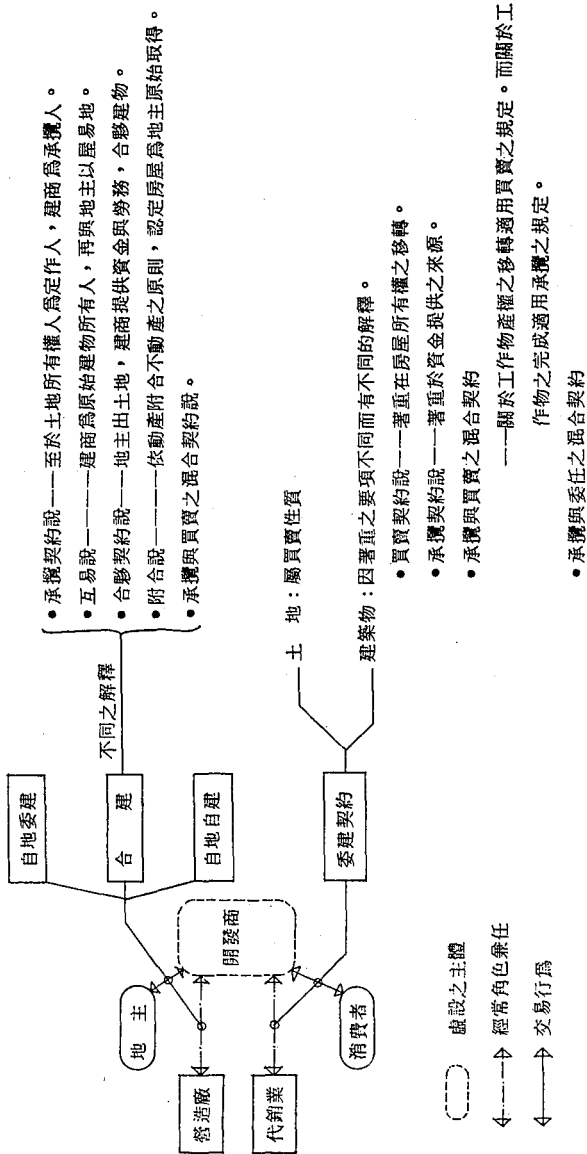


圖 15 住宅市場交易非正式運作及其法律關係

參考資料：莊玉嬰，1982：5～11；彭南元，1977：11～15；汪偉成，1975。

造小包，以“地主自地自建”的方式，調節了部分地方性住宅市場的供給與需求。

此外，為面對廣大的中低階層住民，在不危害集團聲名之情境下，部分地方型地產開發集團往往更能充分掌握非正式部門的資源來降低住宅生產成本。並於地方性廣告中以“××集團”、“××企業”、“××民意代表”、“××議員”投資，來號召消費者（許坤榮，1987）。

3.2 交換

在台北地區住宅市場的交換過程中，開發商往往以“非正式的委建”的方式來降低購買者的部分稅負——如契稅。而開發者則透過“一屋公司”或“虛設公司”來規避營利稅、營利事業所得稅、綜合所得稅，或透過合建的方式或經過名目轉換來規避土地增值稅或所得稅（圖 14）。而這些市場非正式交易行為都和預售制度之推行緊密連結在一起。

所謂非正式委建，係指交易過程中實為購屋者向建設公司購買其所完成之房屋；而開發者在預售或建造過程中（凡工程進度達完工比例 80% 以下者仍為現行法令承認為委建。王寶輝，1977：31）却可經由起造人變更（有時候不辦理，只是口頭上承諾）的方式，將起造人變更為購買者之名義。形成開發商只是以“承攬工程”的名義接受交易行為，而節約了買賣契稅（7.5%）的交易方式。而建設公司則以虛設行號的方式做為臨時設立的非正式交易主體。除非購買者要求收據或發票，否則不向主管機關登記⁹。據官方統計，北縣將近八成的業主打着自地自建的名義¹⁰，規避了營業過程所需的相關稅負。即使為了開發票而向主管機關登記，亦於個案結束之後紛紛關閉一屋公司，以

⁹ 1987 年 4 月 7 日，本研究訪問某開發商之負責人。

¹⁰ 陳隆昌，1986 a，“據了解，北縣有將近八成的業主，係屬自地自建性質，真正以公司名義在北縣運作，直可謂鳳毛麟角，平常自組成一個 Group，遇到有案子時，則採‘插花’方式投資，案子結束後，則各自‘修身養息’，直到下一個案子推出時，再予重新組合。”

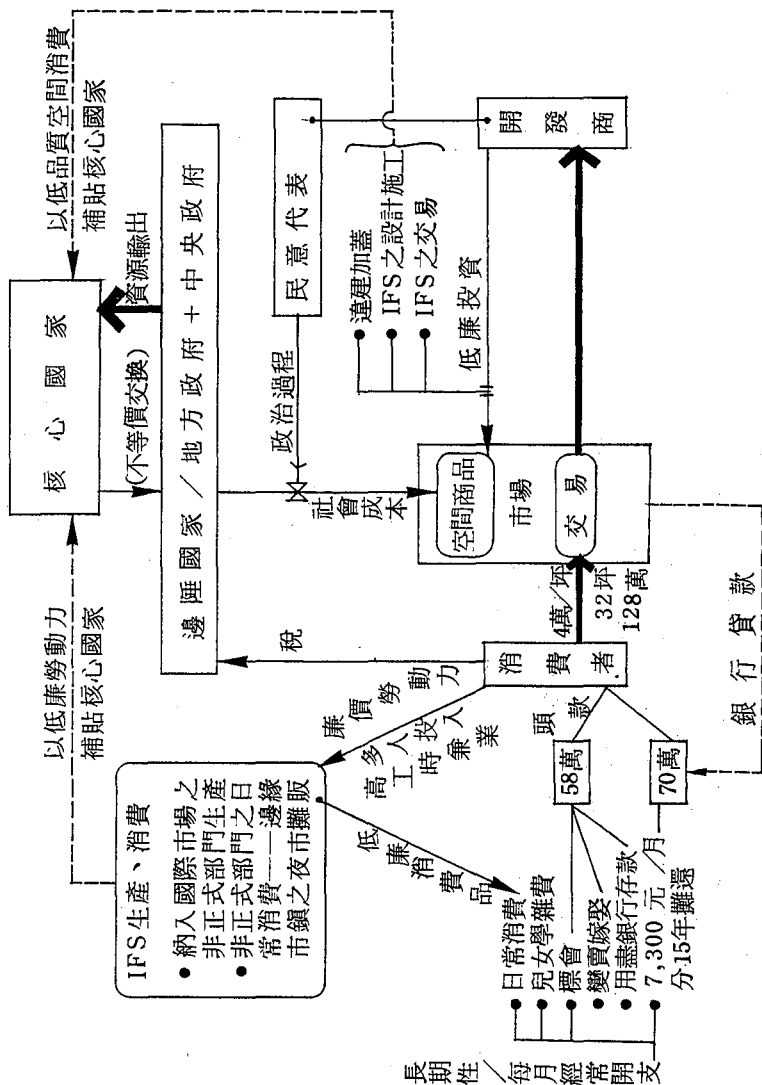


圖 16 台北邊緣地區中低階層之空間消費與都市非正式部門

規避營利事業所得稅或股東之綜合所得稅。上述情形稅務人員不但難以追查^①，而且形成了交易後責任之追究問題。

由於委建過程的非正式化、委建契約的各種歧異的解釋（莊玉雯，1982；彭南元，1977），加上合建行為的複雜法律關係，預售制度在不健康的促銷手段及定型化契約的宰制下，形成了各式各樣的地產交易糾紛（莊玉雯，1982；聯合報，3月7日；1987，3月15日；1987，3月26日；1987，4月4日及中國時報75，12月15日）（圖15）。

以常見的面積糾紛為例，在地產開發實務運作中，房地產面積就有三種不同的算法：建管處根據建築技術規則建築設計施工篇，採牆心計算，但不含露台、陽台、騎樓。地政事務所，則根據牆外緣計算，並據以課稅。建設公司則常採牆心計算，加入陽台、公共設施面積（李重耀，1987；本研究角色訪談）。而且常在定型化契約內言明：預售面積與交屋面積誤差在2%以內者，不予理賠（聯合報，1987，3月26日）。由於民間習慣以“坪”計算面積，而土地及房屋權狀上又均以“平方公尺”來登記，導致購買者更不易掌握二者間之換算。

此外，如公共設施於預約時之虛假承諾、一屋數賣、遲延交屋、第三債權人之執行查封、解除契約、加價及貸款……等問題更是時有所聞，據統計：民事糾紛中約60%和房屋糾紛有關。

由於業者以其商場上之經驗宰制交易行為，購屋者在交易過程中，往往成為購屋糾紛的犧牲品，承擔了最大的風險，形成了市場交易風險不正常的分配。

綜合言之，70年代台北邊緣地區的住宅市場在特定的時勢——台北盆地稀有的土地、都市建設所形塑的土地資本積累條件下，特殊的

^①聯合報76年3月21日，財稅官員表示：此一手法於房地產界相當盛行。亦即建築公司在“關係企業”、“關係機構”等名義下設立子公司。但在房屋興建、銷售完畢之後，子公司宣告倒閉，逃避營利事業所得稅，其營利事業所得稅全歸“關係企業”或“關係機構”所有。依所得稅法規定，營利事業宣告破產者，應依限向稽征機關提出營利事業所得決算申報；未依限申報者，稽征機關應依查得的資料，核定其所得額及應納之稅額。但是，實際作業上，母公司主體已消滅，稽征機關很難對其課稅。

政治經濟波動助長了房地產投機；在國家金融體制不健全的條件下，吸引了廣大的中小企業資本；形成了大量小型、非正式部門經營形態為主的開發商。由於邊緣地區的住宅市場需面對廣大的中產階級和中下階級的購屋者，在中小企業有限游資要求立即回收的情境下，民間住宅市場發展了各種擴大其利潤或有助於其存在的經營方式：如開發商虛設行號、一屋公司、廣告公司或運用自地自建自售之虛假名目。此外，並發展了預售制度、非正式化了的委建及交易過程、結合了既有的非正式部門的生產方式及網絡提供了大量的住宅生產。它雖遺留下不少生產、交換所衍生的社會問題，然卻為都市住宅研究中少有的特例，而值得予以正視。

根據 David (1980:168) 對都市住宅問題的研究指出：

至今，私人部門由於利潤的關係常有效地出現在商店、辦公室、工廠、或高級住宅，對都市貧民住宅的貢獻而言，反被假設為不值得考慮。

David 並對私人部門參與都市住宅生產的方式劃分為下列幾類：

1. 在政府補助下建造的低價位住宅計劃。
2. 商業或工業公司建造給其僱員的低價位住宅。
3. 自助式 (self-built) 住宅。
4. 接受邊際低利潤的小公司所生產的住宅，然其總生產量有限。
5. 大型開發商所建造數量較龐大的住宅，然往往難為都市貧民所企及。

而且，“由於小公司所佔總建造量的比例很小，因此，他們在住宅市場中所具有的潛在角色往往被認為微不足道。而且由於這些小公司在操作時所能供給之資訊的低信賴度，前面的假說因而越被強化。” (David, 1980:171) 然而，我們對台北邊緣地區住宅市場的檢視卻清楚地否定了這種因“小公司的不合法性，缺乏記錄活動”而遽下的結論。

3.3 住宅——做爲勞力再生產的空間消費

在非正式部門運作的市場營運中，我們看到了台北地區大多數的住宅生產爲了降低買賣雙方的成本負擔，往往形成了各類非正式部門的運作。然而，相對於中心地區高房價的邊緣地區“低房價”，並不表示中低收入階層可以輕易的獲得。對大部分的中低收入者來說，獲取基本空間消費（住宅）仍然很不容易。根據本研究的訪問並參考經建會（1981）的調查顯示：一般家戶經過十多年奮鬥，儲存了一筆微薄的積蓄、父母的補貼、再從親朋好友的標會、變賣家產、籌足購買邊緣住宅所需的自備款^⑫。此外，仍需將所購之房屋等設定抵押，以貸款金額償清購屋之尾款。然後，再以每月 7,000 元~10,000 元的分期付款 10~15 年逐年償清。當然，這仍只是一個“辛勤工作十年”、“沒有出過什麼差錯”的勞工階級的寫照；而且，要在地產炒作過程中必須

表 18 台北市舊有違建統計

調查年度	違建人口(戶量)	該年人口(戶量)	$\frac{\text{違建人口(戶量)}}{\text{該年人口(戶量)}}(\%)$
1963	292,894 ¹	1,027,648	28.5
1963	(72,056) ²	(228,631)	(31.5)
1966	352,000 ³	1,300,000	25

資料來源：1. 轉引自台北市政府研考會，1977。

2. 轉引自林元興，1976。

3. 轉引自Mannel Castells, 1980。

^⑫根據經建會（1981：119~124）指出：台北都會區自有住宅者，其自備款的主要籌措方式，爲標會（35.02%），其次爲存放於金融機構（34.95%）、變賣家產（13.99%）。籌措時間平均 8.2 年。其中超過 10 年（含）以上者佔 37.87%。若按從業者身分看，受私人僱用者，平均籌措時間爲 10.63 年。

趕快投入。一旦，這個家庭中的某一成員出了什麼問題（如生了大病、經商失敗、失業）或對住宅市場節節高昇的趨勢有了任何遲疑的行動，則上述一切便成爲空幻。

以下，我們將中低收入而“有能力”購屋的家戶，透過深入訪談個案的追蹤，結合其賴以維生的地方生產方式、地方消費方式，來描述他們如何獲得空間消費。並借以闡明何以微薄的收入，仍使其購屋行爲成爲可能。（圖 16）

在整個市場的投機過程中，國家提供游刃的空間給地產開發集團（地方顯要、地方勢力、地方首長或民意代表、地主、建築業等之聯盟）在地方政治的運作過程中斡旋。而龐大的社會資本與地產投機後的可觀利潤，刺激了地產開發集團更積極的投入地產開發的行列。

而面對勞工匯集的都市邊緣居民，地產開發者一方面透過非正式運作的經營策略壓低空間消費的設計品質、營建品質及其他消費服務的品質，以降低商品成本；並虛設“正式交易的經營主體”（一般多會有××建設公司之名目以利交易，但不向主管機關登記、或登記後隨著個案之結束而結束營業）以加厚其資本積累。另一方面，則透過不正常的意識形態工具——促銷媒體——來強化“自有住宅”的慾望，並設計了種種預售制度、委建免稅等種種巧妙的手法，使消費者得以順利進入市場。

對消費者而言，在決定購買之後，除了提清十餘年銀行存款、父母的支助、變賣嫁娶的金銀首飾，還必須標個會，才能籌足五十八萬的自備款^⑬。並於施工期間逐期繳款；房屋完成之後，委託建商辦理房屋貸款（根據受訪者表示：建商辦理較方便）^⑭以還清購屋尾款。

⑬ 1986年11月，本研究訪問之一。據受訪者表示，他有許多朋友與他的情形類似。本研究訪問之其他個案中，有的較差（如由於能力有限，買的房子更小），有的較好，但情況仍很類似。

⑭ (1)聯合報，1986年10月10日指出“建築公司壟斷房屋貸款，幫助銀行吃消費者”，而“據瞭解，建設公司貸出與銀行間，在房貸利率決定循環鍊上有特殊關係，尤其建設

此後，這一位擁有 30 坪住宅（含公共設施、陽台面積）產權的住戶，必須每個月攤還的項目有：每月 7,300 元的銀行本息期付、標會以及常年累月的子女學雜費、日常維生的生活支出……。類此情形，丈夫一個月一萬多的正常薪資，怎麼可能負擔得了呢？爲了避免日後房價炒得更高，以及媒體所形成的風氣，這個家庭終於決定購買該房屋。於是，賢惠的太太買了一台裁縫機在家中接附近工廠發出來的成衣小包（非正式部門，或納入附近非正式部門工廠之生產行列）；有時候連未成年的子女都必需停止正常的學業參與生產（提供了廉價的勞力、促進社會經濟成長）。如此，每月之收入支出中，標會、貸款大約佔了一半以上。此外，家庭日常生活開銷之外，尚需積蓄以備急用！還好，邊緣地區提供了低廉的生活必需品——非正式部門生產出來的外銷存貨（廉價拍賣品）或非正式部門之商品買賣（如攤販）——以維持其勞力再生產所必須的基本消費。

上述情形，係指辛勤工作十餘年，沒出什麼差錯，敢投入地產風險的中低收入階層。若力有未逮，則往往只能在邊緣地區租個房子；在擁擠的窄屋中，全家投入生產行列。如在某夜市邊從鄉下搬來的某 40 多歲夫婦，扶養二個孩子，以 10,000 元／月租金租住在 5 坪不到（包括騎樓、及隔做浴廁的防火巷）的小店舖中。再把 4 m 高的一樓隔出夾層做爲睡覺的空間。談到買房子，他說：“房子這麼貴，談何容易？”爲什麼來台北？“謀生比較容易。”

公司爲企求企業融資方便，常會以一兩億元的房貸大案，換取企業與銀行在其他往來業務上的關係。”……“但是，消費者卻付出比一般銀行稍高的利率。”

- (2)聯合報，1986 年 3 月 14 日民意調查指出“大台北地區 65.8% 的民衆同意‘和銀行打交道要看交情’。”
- (3)聯合報，1986 年 10 月 10 日指出“國內各金融機構所使用的定型化約定書，遍存各種不合理，甚至不合法的條款。”
- (4)聯合報，1987 年 4 月 13 日指出“住宅貸款業務成爲銀行的搖錢樹……以住宅貸款爲主力業務的台灣土地銀行，主要靠住宅貸款賺大錢，其盈餘達成率多半居省屬行庫之冠。”

4. 台北地區非正式住宅市場中的另一個元素： 違建住宅

除了前述合法住宅市場非正式部門生產、交換的機制緩和了台北都會區的住宅危機之外，台北邊緣地區被制度所界定並被排除於正式部門住宅市場之外的違章建築，亦擔負了住宅問題及都市空間的調節功能，服務了住民及城市；而為台北地區非正式住宅市場中的另一個元素。

4.1 違建發展之歷史、社會脈絡

1958年2月10日台北市政府航空測量既有違建，並於1963年10月21日進行全面性的違建普查¹⁵，建立了當時最完整的違建檔案，以做為新舊違建處理的依據。但此項調查僅限於未擴大行政區時之台北市，而且未包括合法房屋內之附屬違建。（台北市政府，研考會，1977：174）即使如此，台北市違建的居住戶量約佔總戶量的31.5%（表18）。此後，便從未有過全面性的普查工作。1963年未普查的台北縣地區及1963年以後的台北市違建發展仍缺乏正式的統計資料。¹⁶

凡不屬上述台北市舊有違建而違法建築者，本文統稱之為“違反管制之違建”。它至少包括佔（公、私）地違建、合法房地內的違建（如法定空地、陽台、屋頂或騎樓用地）、其他違反法令管制的違建（如禁限建區之違建、計劃實施前之搶建或違反都市計劃分區管制者）。違反管制之佔地違建雖缺乏詳實的統計，然而每當台北地區重大公共工程擬將實施之前，則便湧出成千上萬的違建，如社子島一萬五千多戶、違建居民、板橋堤外長江路一帶二萬多戶、漢洲社區七萬多人因為

¹⁵ 根據總統指示，動員了台灣警備總部。由警備總部保安處會同台北市政府有關單位、台北憲兵隊，成立專案小組辦理（台北市政府研考會，1977：192）。

¹⁶ 1975年，台北市政府委託文化學院所做的舊有違建複查僅根據舊有違建之資料進行，而未擴及全市。因此，1968年併入台北市之新市區——內湖、南港、木柵、景美、士林、北投及1963年普查後全市之發展仍缺乏完整資料。

沒有防洪線而居住於尚未實施都市計畫之區、大陳新村上千戶違建以及隨著環河路的開闢而帶來了上千公地違建的“違建大道”……。

此外，合法房屋內日益普遍的附屬違建發展，迫使國家於1983年7月1日採取順應民情的放寬政策。亦即透過法定的申請程序，在地方政府所訂定的認可基準內，得搭蓋違建。雖然，此類違建不為建照辦理人員所認可；但却以“暫緩拆除違建”之名，表示其暫時容忍之意，而為違建查報人員所承認。不同單位採取不同認定標準，多重的解釋，加上煩雜的判斷過程，使得所謂“合法”、“非法”即使是一般的建管官員都不易指出其間的分野。

4.2 違建類型

4.2.1 台北市舊有違建

在都市建設的推動下，原來妨礙都市計劃、公共交通為主的舊有違建（佔違建總數之72.46%）在有計劃的控制中逐漸消失（拆除後之剩餘戶數，約為原調查總戶數之38%。參考王惠斌，1984）。然而，由於拆除過程所面對的是變動的住戶，而其救濟與安置却仍以“1963年建卡有案、1969年以前設有戶籍、住於現址”、“以原卡片而不問住數，一卡配售整宅一戶，以違建原面積大小分配整宅”的辦法，形成“常有數戶共同共有分配一戶整宅，亦有人口多的配小面積整宅，人口少的反而分配大面積的整宅……等情形。”（台北市研考會，1977：193）這種種制度上的問題，不但使執行計劃受到種種阻礙，而且使得拆除工作常需以暴力的方式來完成。¹⁷

為了對抗外來力量的破壞，部分違建區內的居民有時反而形成強烈的內聚力及良好的鄰里關係，守望相助；以避免被“人”放火或嚴禁兒童放火等。這類地區一旦面臨都市建設開關，為了爭取受有利的

¹⁷ 據本研究訪問地方政府之執行人員指出：“拆除工作有時，在半夜裏動員憲警上千人，全面包圍該區，外面人不准進去，裏面人拖出來，強制拆除。因為在夜間執行，有時會有婦女脫去衣服躺在房間或備妥棍子、糞便等以圖反抗。有時，更掛起國旗、國父像、總統像來對抗執行工作者……。”

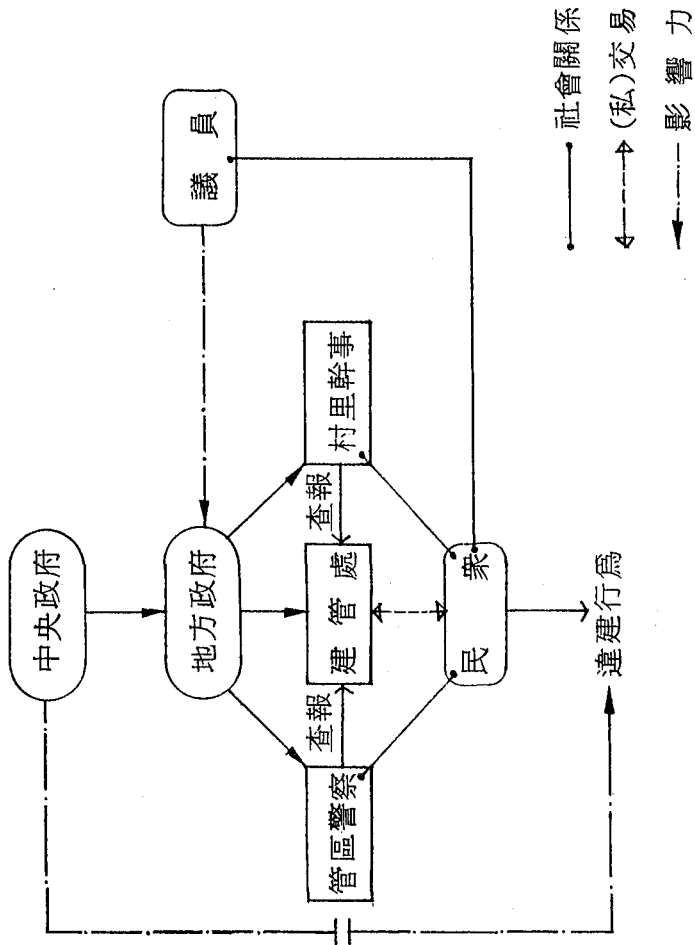


圖 17 非正式住宅運作機制圖

安置，違建住民往往集體抗議、請願、或經由議員關說。透過政治途徑，爭取一個容身之處（或更多利益）（1987，本研究角色訪談）。

4.2.2 違反管制之違建

從違建物的規模及其形成條件的差異性，違反法令管制之違建可以分成“集中發展型”及“零星發展型”二種。前者，往往在某一特定的相關計劃（都市計劃或區域計劃或洪水平原管制計劃）公告前搶建；而後在都市成長過程中蔓延。如台北市的防洪堤外社子島 11,000 多戶、板橋防洪堤外長江路及江子翠一帶 20,000 多戶及未實施都市計劃、未做堤防的浮洲 70,000 多人（經濟部水資會，1980；1967；經濟部，1976；台灣省政府建設廳，1984；許坤榮，1987）。或者由於地方政府政策性的特殊措施，在缺乏控制的情形下惡化，如板橋大陳新村上千戶的集體違建或台北市的大安區“通化街”及松山區“五分埔”的遷建基地（1987，本研究角色訪談）。

而普遍存在的“零星發展”則在合法的土地上或其鄰近公地上，加蓋違反建築或都市計劃等相關法令之建物或填加物：如防火巷違建、空地違建、陽台違建、屋頂違建、騎樓違建或不按圖施工、擅自變更用途之違建。然而，不管那一種違建，其存在皆是歷經一番辛苦的折衝。

此外，在都市建設過程中，地方政府代理人有時會透過正式管道，允許道路擴建兩側地主就地整建。亦即地主不用到縣政府申請建照，而由鄉鎮轄市發給“合法的完工證明書”，避免了嚴格的法令審核。有時候，由地方政府首長私下首肯，“不必留置都市計劃所要求的騎樓、人行道……”或者相互諒解了的“100%的建蔽率”¹⁸。

4.2.3 暫緩拆除違建

“內政部鑑於沒有能力拆除已存在的違章建築，積壓數量越來越大，加上警察 1983 年 7 月以後不管違建查報工作，各地方在人手不足

¹⁸ 1986 年 8 月及 1987 年 2 月，本研究訪問某邊緣地區之居民。

情況下要負起查報違建的責任，可想而知違建問題會越加嚴重，所以乾脆放寬違建認定標準。”（李南，1984）放寬之認定基準制定之後，新建住宅市場上，得以加建暫緩拆除違建的部位（如頂層），在昔日屬低價位且無人問津，瞬間提高一至二成（以本研究1987年調查之個案為例，130萬之五層公寓，頂層約較昔日多出10~15萬元）。由於凡欲加建“暫緩拆除違建”者，必需辦理一定的手續，並“經由建築師鑑定安全及無妨礙屋頂平台之防火逃生避難”。自此，專為“暫緩拆除違建”承辦手續的中介行業隨之出現。亦即由“違建公司”負責找建築師蓋章、找工人施工、並負責打通地方主管機關以便順利獲得許可。根據本研究受訪者表示，前述情形在以往的市場上便曾存在過；只是1983年暫緩拆除違建被合法化之後，工作形態被更加表面化¹⁹。然而，由於市場競爭，此種“半合法”的非正式市場彼此殺價，最後連法律上所賦予建築師“安全鑑定”的職責，都演變成形式上“蓋章／法律責任承擔費”的作業流程。

台北邊緣地區的違章建築雖然在法意上被國家所禁止，但其發展却無法被充分控制。然而，由於違建緩和了正式部門的住宅需求壓力，以及國家1983年以後適度的放寬取締，使得居住問題有了暫時舒緩的管道。從社會或經濟的層面來說，違建緩和了勞動力再生產所必需的空間消費負擔、緩和了都會住宅問題的尖銳化。它以一種“非正式的態度”被官方承認。雖然執行單位一再強調違建物隨報隨拆；但另一個單位卻又承諾給予水電設施的服務²⁰。而且，地方稅捐稽征處亦逐戶丈量，以利稅收²¹。此外，地方政府都會留出一定的空間，來緩和

¹⁹ 1986年10月，本研究訪問地方政府承辦人員。1987年，3月本研究訪問某些專業違建之從業人員。

²⁰ 中國時報，1980年6月1日報導：“解決違建住戶接水問題，水處充分發揮便民精神”，並要求違建住戶與水處合作，理解政府“放寬條件辦理，完全是基於關懷市民的德意。”

²¹ 1987年3~4月本研究電話訪問地方稅捐稽征處，某承辦人員表示：此一資料登記於各鄉鎮的稅籍冊之中，惟由於“隱私權”，外界不得翻印。

府會之間的經常性張力。這種地方政府與違建戶之間，透過民意代表的權力中介的模型，形成類似父權關係下的“守護神——子民”（patron-client）的關係，而有助於政治的穩定及人民的支持（圖17）。

5. 結 論

從前面的分析，我們看到了一個屬於 70 年代，被台北邊緣地區特定社會所界定的特殊住宅生產方式及生產網絡。它和一般都市住宅研究中所定論的：“私人部門所生產的住宅不值得考慮”或“小開發商所佔總建造量的比例很小，因此，……其所佔的角色往往被認為微不足道”（David, 1980:168-173）有很大的不同。在都市土地價格日益盤昇的台北邊緣地區住宅市場中，地主及開發商為了利潤追逐，以非正式的經營方式介入住宅生產行列。使有利於固定資本轉為可流通資本，使住宅市場成為資本積累的工具。由於資本要求利潤的本質，台北邊緣地區的住宅生產（包括設計、施工或銷售）在特定的社會歷史情境下，被要求以較廉價的方式（節約成本），達到最有效的運作（被當時社會所界定）。在這裏台北邊緣地區住宅生產網絡中的非正式部門(IFS)擔負了這個功能。

在大多數邊緣地區居民無法擔負起昂貴住宅消費的情境下；不論是買方或賣方都儘可能用各種名目來規避稅負。而國家的縱容：在行政作業上面臨技術上的障礙及不易深入追查的困境；原來是制度上的缺失（漏掉的稅反成為“福利”住宅政策——對購屋者、開發商的住宅津貼，只是津貼的對象受限於“有能力進入市場的買賣雙方”），在此特殊情境下，反而催化了民間住宅市場的運作。此外，台北邊緣地區中低階層的住宅消費過程，使消費者在不自覺中更自主的再投入更多勞動力於非正式部門，而有助於提供國家經濟發展不可或缺的資源。

換句話說，除了少數住宅可以擔負昂貴的正式部門生產網絡之

外。70年代所生產的大多數住宅，是仰賴非正式部門而被生產出來的。也正由於非正式部門以其強韌而具有活力的特質、以粗糙的生產技術、透過特殊的地方社會網絡參與了現存的生產秩序；因此，才能生產出品質雖然粗糙，然而卻有如許龐大的住宅量——五年間生產了歷年來住宅生產量的31%（台北市）及42%（台北縣）——緩和了該地區中階層及中下階層的住宅服務危機。

6. 檢 討

本論文雖引用國家發展研究上，被廣泛討論的“非正式部門”（Informal Sector, IFS）來描述台北邊緣地區住宅市場的各類行爲。但是，本文有意的不從定義下手。事實上，從論文的描述和分析中，吾人不難發現“非正式部門”爲一相當複雜的問題：一旦界定的標準有所變動，將被括出的“非正式部門”群落也就不一樣。而“標準”卻常因社會的情境、國家政策意圖的轉向而有不同。

從企業單位來說，是以向政府部門登記爲區分標準呢？或是以向公會登記爲標準？或是以其經營方式爲標準（如一屋公司皆爲IFS）？或是從違法爲判斷標準（事實上，一屋公司或自地自建自售的地產開發集團可能大部分行政手續上都合法）？我們認爲：與其用僵硬的公式主義的定義來界定正式部門／非正式部門（FS／IFS），不如把它當成是一個動態的過程。亦即，某社會活動在特定的情境下，由於特定的目的而被制度化，因而有正式部門，而不被正式規定或有意規避規定的活動，就是非正式部門。然而，這些活動憑什麼被制度化呢？被制度化之後有什麼保障（或好處）呢？如果沒有有利的條件，何以要加入這制度化的行業呢？從台北邊緣地區住宅生產的方式及生產網絡來看，廣泛地非正式部門活動促使吾人追問：到底是非正式部門爲新興現象或合約勞工爲新興現象，台北邊緣地區住宅市場的經驗顯然偏向後者。若是如此，這和Portes（1983）指出的，歷經勞工運動而由國家介入，建立一有完善合約和法律規範之勞動力市場以後，目前歐

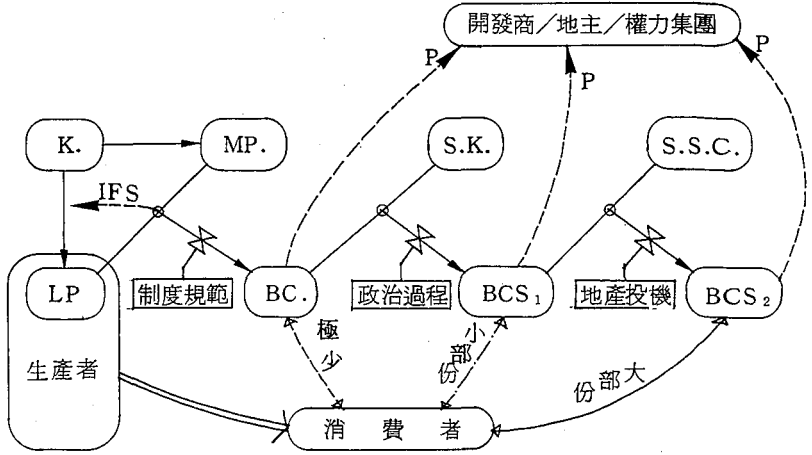
美“非正式部門的過程是爲了反對建立一個法律與合約完善的勞動力市場的趨勢，而重組落伍的經濟形式”的觀念，是有所不同的。即，台灣的非正式部門是一直存在，並爲賴以支持經濟發展的重要支柱，而歐美中心國家雖也一直存在着非正式部門，但歷經勞工運動後，曾有正式部門的新興事物，而目前重組非正式部門則是近年來經濟再結構過程中的新興現象。

其次，從台北邊緣地區住宅市場的經驗研究，更進一步指出：IFS 以充滿活力的勞動力，長期地參與了現存的生產秩序之中。也因爲如此，所以台北地區才可能在 1976~1980 每年生產約七萬個住宅單位。在現實的住宅生產網絡中，FS/IFS 的結合，揭示了“二者都只是一個經濟體系下的一部分而已” (Portes, 1983: 152)。

從正式部門與非正式部門間的運作關係來說，台北邊緣地區的住宅生產雖有轉包的現象；但不同的社會角色（或企業單位）之間，FS 和 IFS 的關係卻不是簡單地“絕對支配關係”。在現實世界中，FS 在企業單位代表了對國家法權體制的表面承諾。而由於 IFS 的形成，往往和地方社會組織緊密的結合在一起，因此 IFS 實際上的抵制力量却仍是相當可觀的。這從正式部門的建築師、營造廠（或其主任技師）在生產過程中（設計、施工）往往受制於非正式部門開發商、地下建築師，可以得到證明。在此一特殊的情境下，IFS 爲社會大眾所接受，因爲主導住宅生產（或社會再生產）的是制度的縱容與資本運作的邏輯。

在圖 18 中，我們把資本(capital)、勞動生產(labor production)、資源、原料、工具(material production)、社會成本(social capital)之分配及空間商品之投機的機制關係剝開，俾能更清楚地區分住宅成爲一般商品與投機商品之間的階段性差異。

在住宅剛被生產出來時，營造物(BC_1)雖然也受限於法令制度，但仍只是一個很粗糙的商品。然而，透過政治的運作，某些地區優先獲得了社會成本的投入，形成了“附加社會成本的空間消費”，於是地價、房價高漲。其次，由於土地的稀有性，透過計劃的掌握土地（土



- | | | | |
|-----|------------|--------------------|-------------|
| K. | 資本 | BC. | 營造物商品 |
| LP. | 勞動生產 | SK. | 社會成本 |
| MP. | 土地資源、原料、工具 | BCS ₁ . | 附加社會成本之空間商品 |
| P | 利潤 | SSC ₁ | 空間商品之特殊性 |
| | | BCS ₂ | 地產投機後之空間商品 |

圖 18 地產開發之成本組合、利潤來源及流向

地投機)；只要土地被炒熱，必然附着在土地之上的住宅商品亦水漲船高；擁有者不必再投入資本或勞動力，便可獲得高額的利潤。由於都市平均地權並未完全實施，土地增值只有部分歸公，而稅制所依賴的、由政府制定的公告現值却又遠低於市價，因此無論暫時囤積土地，或作為房地產投資，均成為最有利可圖的途徑。這也就是為什麼 1987 年 2～5 月間國有地標售過程中，各財團皆以高於底價 2～4 倍的價格搶標的理由所在。

由於土地及其上所附着的住宅商品化，迫使空間消費者必須付出高昂的費用；因而成為特定階層競逐的疆域。空間的社會分化問題帶來了社會財富分配不均的問題。然而，國家居於所謂“照顧全民利益”的合法性立場，應採取何種態度介入市場呢？我們認為這將是一個會被爭議，而且必須不斷被爭議的課題。這個爭議將直接涉入社會的構造、國家(states)的性質和角色，以及在特定脈絡中所呈現的社會公平。

參考文獻

- Ball, M (1979) “A critique of the Alonso model of urban rent and residential structure.” in *The Production of the Built Environment*, Vol. 1, London :the Proceedings of the Bartlett Summer School.
- (1986) “Housing Analysis: Time for a Theoretical Refocus?” in *Housing Studies* ,Vol.1, No.3.
- Bassett, Keith and John R. Shore (1980) *Housing and residential structure: Alternative approaches*. London, Boston and Henley: Rontledge & Kegan Paul.
- Bratt, Rachel G. and Chester Hartmen and Ann Meyerson (ed). (1986) *Critical Perspectives on Housing*. Philadelphia Temple University press.

- Castells, Manuel (1977) *The Urban Question: A Marxist Approach*. Massachusetts: The M.I.T. press.
- (1978) *City, Class and Power*, N. Y. : St. Martin's Press.
- (1980) "Multinational Capital, National States, and Local Communities" Working paper No. 334, California: U.C. Berkeley.
- (1981) "Housing Policy and Urban Trade Unionism: The Grands Ensembles of Paris" Working paper No. 363, California: U.C. Berkeley.
- (1986) *The Shek Kip Mei Syndrome: Public Housing and Economic Development in Hong Kong*. Hong Kong: University of Hong Kong.
- Chen, Yu-hsi (1981) "Dependent Development and Its Sociopolitical Consequences: A Case Study of Taiwan" , Ph.D. Dissertation, Dept. of Political Science, University of Hawaii.
- Dickens, Peter, Simon Duncan, Mark Goodwin and Fred Gray.
- (1985) *Housing, States and Localities*. London and New York: Methuen
- Drakakis Smith, David (1980) *Urbanisation, Housing and the Development Process*. New York: St. Martins Press.
- Gilbert, Alan (1982) *Urbanization in Contemporary Latin America: Critical Approaches to the Analysis of Urban Issues*. New York: John Wiley & Sons.
- (1982) *Cities, Poverty, and Development: Urbanization in the Third World*. London: Oxford University Press.
- Gold, Thomas (1981) "Dependent Development in Taiwan," Ph.D. Dissertation of Sociology, Harvard University.
- (1985) *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York:

- M.E. Sharpe, Inc.
- Liu, Paul K.C. (1986) "Urbanization Employment Growth in the Taipei Metropolitan Area", *Industry of Free China*, 65(5): 1-7, 65(6): 15-24.
- Marris, Peter (1979) "The meaning of slums and Patterns of change", *International Journal of Urban and Regional Research* vol. 3-3.
- Perlman, Janice E. (1976) *The Myth of Marginality: Urban Poverty and politics in Riode Janeiro*. U.C. Press.
- Portes, Alejandro (1985) "The Informal sector and the world-Economy: Notes on the structure of subsidized Labor", in *Urbanization in the World-Economy*. Timberlake, Michael(ed.) (1983) "The Informal Sector: Definition, Controversy, and Relation to National Deuelopment", *Review*, 7(1) pp.151-174
- Portes, Alejandro and John Wolton (1981) *Labor, Class and the International System*. New York: Academic Press
- Safa, Heleni (1982) *Towards a Political Economy of Urbanization in Third World Countries*. Oxford Universtty Press
- Smith, Wallace F. (1971) *Housing: The Social and Economic Elements*. University of California press.
- Tsai, Hsung-Hsiung (1979) "Housing Investment and National policy: Expanding the private Market to meet sociol needs of Taiwan." Ph. D. Dissertation Architecture and Urban Planning. U. Princeton.
- Tsai, Hong-Chin (1978) "Develpment Policy and Internal Migration in Taiwan", *Journal of Population Studies* : 27-59, N.T.U.
- 大華晚報 (1981) 〈社論：嚴懲炒地皮〉。
- (1986) 〈環島行、看選舉〉。

- 工商時報 (1985 a) 〈地方產業與選舉專題報導〉, 1~13。
(1985 b) 探索地方主導勢力專題報導, 1~5。
(1986) 〈工商勢力與選舉系列報導〉, 1~15。
- 中央選舉委員會 (1984) 〈中華民國選舉概況〉。
王寶輝 (1977) 〈杜絕房屋建築糾紛——房屋預售制度問題探討專輯〉, 《房屋市場月刊》。
- 王量昱 (1976) 《臺灣壽險資金來源及應用》, 交大管研碩士論文。
王克敬 (1985) 〈焦點報導：鄭周敏的袖裏乾坤〉, 《工商時代》1月號。
(1986) 〈購屋之節稅技巧〉, 《工商時代》5月號。
- 王世貞 (1984) 〈信託公司與房地產〉, 《臺灣房屋市場月刊》83月號。
王惠斌 (1984) 《台北市舊有違建戶居住環境之研究》, 淡大碩士論文。
行政院主計處 (1980~1986) 《國內遷徙調查報告》, 中華徵信所。
(1980a) 《臺灣地區房屋建築業研究調校查報告》, 台北市建築業投資商業公會委託。
(1980b) 《臺灣地區營造業現況調查報告》, 臺灣區營造公會委託。
- 中興大學法商學院都市計劃研究所 (1987) 《臺灣地區居住空間水準及住宅需求之研究》內政部營建署委託。
- 台北市政府研考會 (1977) 《研究發展選集》。
- 臺灣省政府建設廳 (1984) 《台北地區防洪初期實施計畫二重疏洪道工程執行簡報》。
- 行政院經建會住都處 (1981) 《台北都會區住宅狀況抽樣調查分析報告》
(1985) 《台灣地區住宅存量與住宅狀況研究》
行政院戶口普查處,
(1967/1971/1976/1981) 《中華民國台閩地區戶口及住宅普查調查報告》。
- 米復國 (1988) 〈台灣的住宅政策：“國民住宅計劃”之社會學分析〉, 台大土木研究所博士論文。
- 李永然 (1985) 〈談購買預售房屋的應注意事項〉, 《臺灣房屋市場月刊》

9(10)。

- 李 南 (1984) 〈違建問題何時了〉,《聯合月刊》4月號。
- 李重耀 (1985) 〈探討房地產面積的計算〉,《臺灣建築徵信月刊》6月號。
- 辛晚教 (1969) 〈台北市空地地價問題之研究〉(上、下),《臺灣銀行季刊》6卷2、3期。
- 吳永毅 (1987) 〈臺灣關於“非正式部門”研究的一些誤解〉,《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》,3(1),台大土木工程研究所。
- 林淑蓉等 (1984 a) 〈國泰蔡家的天龍八步〉,《工商時代》第31期。
(1984 b) 〈笑傲江湖的新光吳家〉,《工商時代》第32期。
(1985 a) 〈走出古堡的台南幫〉,《工商時代》第41期。
(1985 b) 〈小茶商到大富翁的台塑王家〉,《工商時代》第38期。
- 林 凌 (1974) 〈違章建築五花八門〉,《展望》2月號。
- 林中森 (1972) 〈台北市地價問題之研究〉,《臺灣土地金融季刊》9:2。
- 林元興 (1976) 〈台北市住宅問題之初步研究〉,《臺灣土地金融季刊》13卷3期。
- 卓 鐸 (1984) 〈都市違建的再檢討〉,《聯合月刊》12月號。
- 政 新 (1973) 〈臺灣違章建築的處理〉,《中興評論》1:12~13。
- 范德榮 (1987) 〈飛漲的地價,沈重的心情〉,《臺灣房屋市場月刊》4月。
- 袁智樂 (1979) 〈台北市不動產市場之研究〉,政大碩士論文。
(1981) 〈台北房屋市場供給分析〉,《臺灣銀行季刊》32卷2期。
- 莊玉雯 (1982) 〈房屋預售問題之研究〉,政大地研所碩士論文。
- 唐學斌 (1975) 〈大都市的蛙洞——違章建築〉。
- 張德周 (1986) 〈台北縣的未來展望〉,《臺灣房屋市場月刊》11月號。
- 康文雅 (1982 a) 〈板橋市長選戰觀後記〉,《亞洲人》2卷3期。
(1982 b) 〈林榮三“稱霸”台北縣〉,《八十年代》4卷2期。
- 康光華 (1987) 〈土地在那裏?〉,《臺灣房屋市場》,4月號
- 康德泰 (1982) 〈現行營造業制度與其改革之道〉。
- 孫義崇 (1987) 〈臺灣地區區域空間結構與國家之區域政策——一個初步的

- 社會學分析》，台大土木研究所碩士論文。
- 許坤榮（1987）〈台勝邊緣地區住宅市場之社會學分析〉，台大土木研究所碩士論文。
- 許嘉棟等（1985）〈臺灣金融體制之研究〉，台北，中華經濟研究所。
- 陳隆昌（1986a）〈論交情、講關係——側寫台北代銷業〉，《臺灣房屋市場》，10月號。
- （1986b）〈另一個戰場——台北縣市場大勢〉，《臺灣房屋市場》，11月號。
- （1986c）〈眼光往前看——訪理事長趙長江〉，《臺灣房屋市場》，11月號。
- （1987）〈沸騰的心——國有財產局開標目擊記〉，《臺灣房屋市場》4月號。
- 陳錫勳（1980）《臺灣地區銀行業徵信調查之研究》，碩士論文。
- 陳諸浩（1986）〈人不親、土親——盤根錯結的台北縣建築業〉，《臺灣房屋市場》，11月號。
- 黃大洲、廖敏琚（1982）〈台北市地價分佈模式與變遷〉，《臺灣銀行季刊》，11月號。
- 張龍憲（1979）《營建業稅務法令彙編》，大業出版社。
- 黃政民（1985a）〈焦點報導：神秘保守的華僑信託〉，《工商時代》39期。
- （1985b）〈焦點報導：異軍突起的東帝士集團〉，《工商時代》40期。
- 黃振國（1984）〈土地增值稅解析——適用自用住宅用地優惠稅率之法令依據及實務〉，《臺灣房屋市場》9月號。
- 曾秋木（1975）〈新發展地區土地投機問題之研究〉，碩士論文，政大地政研究所。
- 曾文龍（1982）〈北市房地產價格變動之研究〉，碩士論文，政大地政研究所。
- 彭南元（1977）〈房屋委建及合建法律關係之研究〉，碩士論文。
- 喬正龍等（1984）〈焦點報導：充充滿神秘色彩的鹿港專家〉，《工商時代》，第33期。

- 葉條輝(1978)〈房地產突破不景氣經營管理心得〉，《台北房屋通訊》第54期。
- 賈宜鳳(1984)〈台北都會區住宅需求函數之估測〉，《臺灣銀行季刊》，35卷1期。
- 詹哲見(1979)〈產物保險公司資金管理之研究〉，碩士論文，文化企管研究所。
- 詹昭聰(1977)〈台北市購屋者情報索求研究〉，碩士論文，淡江企管研究所。
- 楊艾莉(1986)〈企業與選擇——立法委員的背後〉，《天下雜誌》12月號。
- 經濟部水資會(1970)《台北地區防洪檢討報告》。(1969)《經濟部水資會工作年報》。
- 經濟部(1976)《台北地區防洪計畫初期實施方案》。
- 蔡添壁(1969)〈違章建築處理與整建住宅計畫問題〉《建築與計劃》，7月份。
- 謝吉欽(1976)〈不動產稅務制度之研究〉，碩士論文，政治大學。
- 謝德成(1987)〈台北市非正式部門中建築工人之研究〉，碩士論文，中興都市計畫研究所。
- 劉泰英(1986)〈經濟走勢——我國建築業與經濟發展之關係〉，《臺灣房屋市場》七月號。
- 劉進慶(1975)《戰後台灣經濟分析》，日本東京大學出版社。
(1984)〈戰後台灣經濟的發展過程〉1983；法正修譯，《台灣風物》34(4)，27-62，台北，台灣風物雜誌社。
- 劉克智(1975)《都市人口定義之研究》，經濟設計委員會都計處。
(1975)《台灣人力資源的成長與應用》，望誠主編《台灣人力資源論文集》47-91。台北：聯經出版社。
- 憲政論壇編輯部(1985)〈監察院發佈十信調查案小組對該案處理之說明〉，《憲政論壇》，33卷3期。
- 台灣房屋市場月刊編輯部(1986a)〈FIABCI特輯——內政部營建署張隆盛：中華民國臺灣住宅建設之回顧與展望〉，《臺灣房屋市場月刊》七月號。

(1986b) 〈FIABCI 特輯——行政院政務委員李國鼎：人口結構變遷對不動產發展之影響〉，《臺灣房屋市場月刊》七月號。

(1986c) 〈林豐正縣長談：開創台北縣新面貌〉，《臺灣房屋市場月刊》11月號。

蘇玉珠(1985) 〈細數國泰金字招牌下的營建世界〉，《臺灣房屋市場月刊》，4月號。

(1983) 〈購屋貸款面面觀〉，《臺灣房屋市場月刊》，9月號。

論營造業中的國家—資本—勞動的關係 ——由非正式部門的個案研究所作的推論

吳永毅

摘 要

台灣營造環境的生產、流通和消費的過程，至今仍是個謎。本文的目的是想藉著拆解出的一個零件（小包個案），來推測整個營造黑箱的結構。

換言之，本文將利用兩種素材：(1)一個無照土木小包的個案記錄；(2)對台灣營造業活動的少量文獻，來加以比較，試圖藉此推論出營造活動中，國家—資本—勞動這組複合的關係。

全文主要分兩部分，前段試圖說明國家—資本的關係，後半則將“勞動”這一變數納入前項關係來論證。

1. 營造業之“正式部門”的形成

根據 Alejandro Portes 的意見，我們無法以活動、生產組織、或產品來定義“正式／非正式部門”，而必須從歷史的動態發展去考察，

特別是國家機器與階級鬥爭之間的動態聯繫，是界定“正式／非正式”的主要機制。^①

台灣營造業正式部門的形成源自日本殖民時期。爲了帝國主義發展上的需要，台灣在日本殖民政權的支配下，進行了依賴的都市化過程。此過程的一部分是建立資本主義化營造組織的支配性，壓抑原有的工匠營造系統；並由殖民的國家機器透過都市計劃化來管制營造活動。日據後，國民黨的國家機器基本上是接收了原來日本殖民政權的權力結構，此外並加上了新移植進來的大陸大民營資本所經營的營造系統；和美援之後介入的美式現代部門的營造方式。由這三種元素構成所謂的“正式部門”，但 1945 年至今的都市化過程中，其作用和日本的殖民政權的企圖並無根本上的不同；只是進一步地深化了：(1)國家機器對營造活動的管制和壟斷；(2)資本主義的生產方式；(3)專業的權威。^②

雖然前述的“正式部門”已取得支配性的地位，然而這並不表示整個營造活動被正式化了。相反的，這種支配性常常恰恰是正式化的障礙。如果“支配性”是指：(1)在法權上有強制性；(2)在獲取剩餘的能力上有獨佔性；(3)在意識形態上具霸權性。

2. “個案小包”的結構位置

爲了使正式部門的支配性格裸裎相見，作者在 1987 年記錄了一個“非正式”土木小包個案（以下簡稱個案），將被用來與正式部門的情況做一比較。“個案”處於前述廣大的灰色地帶，並包含了“資本—勞動”曲折關係中的各種變數。目前我們暫時地稱“個案”爲“非正式”，是按一般的意識形態，把違法、無照的營造過程視爲體制外的非

① Alejandro Portes, “The Informal Sector: Definition, Controversy and Relation to National Development”, *Review*, 7 (1): 151-174, 1983, 中譯見吳永毅譯, <非正式部門：界定、爭議和其與國家發展的關係>, <國立臺灣大學建築與城鄉研究學報>, 3 (1): 185-194, 1987,

② 參見 Kuo (1987)。

正式活動。記錄集中於“個案”承包的三件案子，都是典型的“違建活動”，不但設計／監造人和承造人沒有合法執照；承造單位沒有登記，建造的產品未申請建照，使用時也沒有請領使用執照。它們包括(1)五層公寓樓頂加蓋違建；(2)眷村平房新增建為二樓住宅；(3)五層公寓地下室及一樓改為餐廳。

然而這並不是說“個案”總是一個“非正式”的小包，事實上它承包了許多法律規範外的案子，例如室內設計裝潢，國家根本沒有法律規範此一生產領域，故無違法或合法之區分。我們選擇了三個完全違法的案子，並暫時稱呼“個案”為“非正式小包”，是爲了能夠在分析正式部門時有一明確的對比。事實上，本文一開始引用了Portes的界定，強調正式與非正式的區分必須是多重和動態的，不是只以生產單位和產品的法律地位來區分。

3. 國家制定建築法規的目的和其社會意義

國家機器的代理人，如政策制定者、立法者、忠貞的執法者、守法的消費者和專業人士，總有一個意識形態，認爲都市“秩序的混亂”和“品質的低落”，都是因爲執法不嚴而引起的，所以他們以爲訂定完善的法規並嚴格執行，就可解決大部分的都市問題（例如違建）。這正是“法律幻象”（legal fiction）的最佳示範，他們以爲法律塑造了社會的外貌。然而事實上剛好相反，法律必須以社會爲基礎，它必須反映社會共同（而非個人）的利益和需求，而此利益及需求由社會的生產方式所決定。也就是說，應該是社會的生產方式塑造了法規的面貌。

相對的，違法的生產者、非正式產品的消費者，和受賄的執法者，有另一種“法權的幻象”，他們以爲法規就是國家機器干擾和限制個別消費者的統治工具。他們也覺得法規是統治的暴力，它塑造了都市扭曲的面貌。

這一組看來相當矛盾的意識形態，恰好呈現台灣的國家機器是個超越社會的統治者的本質。台灣有關空間的生產及消費的法令，幾乎

全部是移植和接收日本、美國和中國大陸（1949年以前）的法規，這些法規在其起源地是由當地的社會生產方式所決定的（而1949年以前中國的法規又大部分是移植歐洲和日本系統的，在此意義下，台灣是個次殖民地）。也就是說，台灣營造法規的面貌已被其他社會的生產方式所決定了。而替國家執行這套法規的人看到美日的法規能夠管制它們的社會，就以爲台灣的不能管制是因爲執法不嚴或立法不週。其實，在歐美法規之所以符合現實是因爲市民、地主、開發商、國家之間不斷的鬥爭，並將鬥爭充分的反映在法規上，才可能有一套較“實際”的法規；台灣却是國家要去強制執行一套國家訂立的標準。

在長期（包括日據時期）強制執行異體移植的法規之後，被法規約束的市民、生產者或開發商，以爲法規就必然是不合實際的統治標準。然而國家機器之所以直接介入營造商品的管制，有著統治之外的理由。第一，營造的商品不像一般的商品，它的使用價值在市場交換時沒有自明性。如果我們買電視機、衣服或麵包，它們的品質（使用價值）可以從試用或是消費時檢證出來，並判斷這些品質合不合它的價格（交換價值在市場上的貨幣形式），但是營造空間的使用價值只有極小部分是隨時能檢證的，例如油漆粉光的平整度、水龍頭是否有水、和門窗能否開關等；而營造商品最關鍵的使用價值，如耐震、耐火、耐風、防水和管線的負荷量，甚至空間在文化習慣上的使用等都是無法隨意檢驗的。^③

第二，營造的商品不僅是被個人消費，也涉及了集體消費^④。一個營造商品（例如一棟房子）的使用價值可分爲兩部分；一部分是純

^③目前內政部又提出標示房屋製造規格的建議，是企圖把商品一部份的使用價值向消費者標示出來。

^④此處定義與M. Castells略有不同。Castells的定義請見*The Urban Question*, pp.459-462。他指出凡不經由市場而經由國家機器來生產的產商品，被稱爲“集體消費”的商品，這些商品要透過國家來生產是因爲資本必須壟斷一些服務來保障資本的利益，例如學校、警察和一部分的住宅等。這些服務的利潤率遠低於市場的平均利潤率，但對勞動力和社會關係的再生產是必要的。

由使用的個人消費的，另一部分是集體和個人共同消費的。由集體共同消費的部分包括：房子結構的公共安全性（防火、耐震等）、房子和物理環境的關係（日照和通風對鄰棟或公共空間的影響）、房子造成社會關係的改變（使用性質變更、居民特性的變化等）、房子對景觀的影響，以及密度、車位、污水、垃圾等，全都非使用者個人的問題而已。然而，開發商爲了短期利潤和與其他開發商競爭，不可能降低利潤去支付集體消費的成本。或者，當市場對較可見的集體消費有需求時（例如高收入的消費者要求品質較高的公共設施），資本會向利潤率高的部門（高級住宅）集中，使低收入的部門供給不足或品質下降。國家爲了保障集體消費的品質，所以在無政府狀態的市場之外，另訂法規來管制商品的最低規格。

綜上所述，因爲營造商品之使用價值無法在交換和消費時檢驗，而且商品裏集體消費的部分無法透過市場機制來實現，所以國家才用法規強行介入解決問題。然而，這種介入當然不如一般官僚及專業者所製造的神話，說國家是爲了“公衆利益”才採取行動的。資本主義的國家機器都是因爲營造生產的無政府狀態已破壞了都市的功能，使勞動力和生產關係無法再生產（繼續發展）了，才訂立法規並試圖執行。在西歐，都是因爲火災、瘟疫在沒有管制的社區中蔓延，使勞動力供給發生了嚴重的問題，才設立都市和建築法規的。而日本殖民政府在台灣實施都市計畫，更相當明確的呈現了它的目的：爲了維護殖民統治的再生產。^⑤

4. 法規和生產關係

對於營造商品最具體的管制，就是《建築技術規則》中直接對營造產品的使用價值作明確規定。

^⑤ 參見黃世孟、張景森(1986)，當日軍進駐台灣後，連續發生流行瘟疫，使日本官兵死亡衆多，爲了改善都市的秩序和衛生條件，日據總督府於是於1898年在台北市實施市區改正。

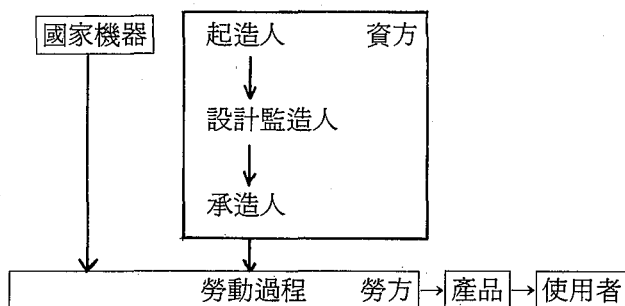
在台灣的政治結構下，立法的過程並不是由社會的各種勢力鬥爭產生的，統治的官僚和被統治的人民都有前述的“法權的幻象”，以為有《建築技術規則》的標準，建築師、結構師和執法者只要確定生產者按此標準施工就會生產出法定品質的商品。其實這只見到了法權的表象，沒有了解它真正的內涵。《建築技術規則》其實和管理藥物或食品的規定並無根本的差異，它們都是訂定商品使用價值的具體標準而已。營造業法規最大的特性是國家不但訂定使用價值的標準，而且更進一步地介入整個生產的勞動過程。

《建築法》的整個內容，就是在用國家機器的強制力，使一組生產關係合法化。就該法規的內容及結構來分析，它認為在這組生產關係被固定之後，產品的使用價值才可能有保障。然而生產關係必須根植於社會的物質條件，不能用法規塑造的。為了檢視一個依賴性格的國家法規如何與當地的各個階級互動，以下將就營造生產的主體法《建築法》來作詳細論證。

《建築法》試圖規定的一組生產關係中，主要涉及的四個作用者（agent），分別是（括號內為其俗稱）：

1. 起造人 （地主、開發商、居住者）
2. 設計及監造人 （建築師、結構技師）
3. 承造人 （營造廠）
4. 國家 （政府主管機關）

也就是說，為了使產品合於規格，資方必須完全控制勞動過程，為了使控制的權責明確可查，資方內部必須先進行分工。營造業的特點就是這個內部分工是由國家來規定的。擁有資本的起造人不得逕行生產房屋，必須透過國家核發執照的設計／監造人（第 13 條），先製造出產品的施工圖樣，經國家審核符於規格後（第 25、34 條），起造人才能找國家核發執照的營造廠在設計人監督下承造（第 14 條）。國家不但規定了分工的職權，並且可隨時勘查營造情況（第 25、56、58 條），並且可控制該職權的人選。這個生產關係可由下圖說明：



然而《建築法》只是呈現了國家的意圖而已，社會現實並未按照法規的意志來發展。以下分別以非正式部門和正式部門的實例，來解釋法規和實質生產關係之間的巨大差距。

5. 非正式部門中的“國家—資本”的關係

在“個案”1984年（田野調查的期間）所接的十六件案件中，除兩件只作設計未負責施工外，共有十三件都是“個案”自行負責設計、監造和承造的。唯一未監造的一件，是因為僱主（起造人）自己是建築專業人士，所以有能力在工地監工。這十三件案件中，原來應該負責監督的設計／監造人和承造人的分工位置合為同一位置，因此不可能有任何監督的效果，國家不但無法審核圖說，國家強制規定的資方的分工也未被遵守，因此國家在審核設計、規定生產組織上，已盡失其功能。但是當工程開始施工時，主管機關有權進入工地勘察建物是否違法，若違法可勒令停工或強制拆除（第25、86條），也就是國家仍有最後的禁制權力。“個案”承包的屋頂加蓋及公寓底層改為餐廳的案例中，管區警察都試圖阻止工程的進行，最後以賄賂解決。建管人員接受賄賂是相當普遍的現象，使《建築法》這一超越本地階級利益（因為是移植而來的）之**形式上**的國家機器，不再具有法權上的支配性（不能貫徹法令）；但卻形成**實質的**國家機器在經濟領域中的

支配性（建管是肥缺）。這是一個有趣的過程：一個原本超越現實的法律，正因為它的不符現實，反而成了現實（物質利益）的基礎。因為不合現實的法規，使資本家必須直接支付金錢給國家機器（賄賂），賄賂遂成爲生產成本的一部分，和稅收的成本不同。稅收是社會成本，但賄賂是剩餘被國家機器中的個人所佔有。這並不是一個官僚機構和資本聯合的狀況，而是官僚機構中的個別官員和個別的資本家勾結的狀況。雖然勾結的兩造一方爲機構一方爲資本，皆有遠超出個人利益的共同利益，但此共同利益卻難以整合。

因此對於資本主義體制下的個別消費者而言，賄賂造成的傷害並不下於僵化官僚機構的傷害。消費者原先必須支付給官僚機構的稅金、執照、申請手續費用，只是轉移到個別官僚的口袋裡去了而已。國家機構原先應保護孤立的消費者的集體利益，也轉變成個別官僚和個別資本家聯合掠奪消費者的狀況。

在“個案”既監造又承造的十三件案件中，“個案”是唯一能直接控制勞動過程的活動者。勞動過程最終的產品又無法當場檢驗其使用價值；如果消費者不具營造知識，且未監督勞動過程，產品的品質是沒有任何保障的。

6. 正式部門中的“國家—資本”的關係。

現在我們借用謝德成的研究（謝德成，1987），來考察所謂正式部門中的國家與資本的關係。

謝德成自台北市建管處 1986 年 12 月至 1987 年 1 月間核發之 302 處有照工地中，抽樣出 31 處工地進行詳細調查。他發現業主與營造廠的關係（即起造人和承造人的關係）如表一所示。可見在所謂正式部門中，主要的生產組織的形式是前兩種（即，業主與營造廠爲同一企業和業主租借營造執照自己發包），那麼原先《建築法》企圖規定的資方的分工就完全錯亂了。承造人和起造人是同一個活動者，所以起造人僱用建築師來監督它自己。這些建築師是否按規定發揮了他

的監造責任，去監督他的僱主呢？目前沒有任何數據可考，但按許坤榮估計，約 60% 的建築師出借執照供人使用，那麼至少可假定有不少的建築師根本沒有執行它的職能。而且法規的罰則^⑥，對於承造人的處分遠比對監造人的處分更嚴厲，所以當實證的數據指出承造人已盡失其法定職能時，我們推論監造人情況相似應不算離譜。

由此可見領有合法證照的建築物，也沒有按國家規定的分工來控制生產，整個勞動過程是由資方或資方的代理人監控的。國家原先為保障營造產品的品質，所設下的法定分工，在所謂“正式部門”亦未發生作用。當然市場機制仍然可能管制資方，使商品有一定的使用價值，但是國家規定在此就成為製造經濟特權的工具了。

表一 業主與營造廠之關係表

關係	業主與營造廠 為同一企業	業主租借營造 執照自己發包	業主發包 給營造廠	總計
工數 地	5	22	4	31
百分 比(%)	16.1	71.0	12.9	100.0

資料來源：謝德成 1987，p.88

7. 國家行動和“國家—資本”的動態關係

先前討論的皆為靜態的“國家—資本”關係，現在特以 1972 年〈營造業管理規則〉修定的歷史過程，來解析“國家—資本”的動態關係。

按《1979 年中華民國經濟年鑑》中所述：

政府為了加強管理營造業，以提高技術水準，促進此一行業的責

⑥ 營建規則只是行政命令，沒有法律罰則，必須另以民事、刑事司法管制。

任感，確保公共安全起見，曾於民國 62 年 10 月 17 日由內政部依據行政院之命令，重新訂定公佈〈營造業管理規則〉，該規則中規定，所有營造業者均應於兩年內（64 年 10 月 16 日以前）申請換發營造業登記證書，否則將取消原頒之登記證書。

新公佈的〈營造業管理規則〉中，把申請營造業登記應具備的條件大

表二

〈營造業管理規則〉修定前後，營造廠數目和營建面積的比例

年 代	合法營造廠數目 ⁽¹⁾	指 數 1974=100	請頒建照的新建房 屋面積(千米平方) ⁽²⁾	指 數 1974=100
1974	4,520	100	10,730 ⁽³⁾	100
1975	975	22	12,391 ⁽³⁾	115
1976	1,325	29	15,870	148
1977	1,556	34	16,695	156
1978	1,716	38	23,631	220
1979	1,839	41	27,953	260
1980	2,036	45	35,640	332

資料來源：①《中華民國台灣地區營建及都市計劃指標》，1985。

②《中華民國都市及區域發展統計彙編》，1986。

③《中華民國統計年鑑》，1976。

幅提高，包括：

(1)資本額：丙等最低 120 萬元（原為 15 萬元），乙等最低 300 萬元（原為 30 萬元），甲等最低 900 萬元（原為 60 萬元）；若逕行申請甲等，則至少應有 2400 萬元。

(2)專任技師：營造業必須聘用專任的主任技師三人以上，各有最低年資限制。但當時具有規定資格的工業技師僅千餘名，扣除公務人員和已出國者，實際可供聘用人數更少，這項主要的限制，使營造業家數由 1974 年的 4520 家，銳減為 1975 年的 975 家。

(3)工程承攬額：營造業欲升等，必須累計一定金額的連續承攬工程。到了 1975 年換照截止日期時，原來 4520 家營造業中，僅 975 家獲准換證，“其餘在換證不得，停業不成的情況下，多半以分包的方式，向這 975 家營造業承包部分工程，當然工程多次轉包的結果，利潤加成是免不了的”（《1977 年中華民國經濟年鑑》）。

由表二可知，在建制化規定的緊縮過程中，國家的行動為營造業“合法的”資本部門，創造了大量的利潤。國家在 1973 年企圖將資方的分工進一步正式化，只是更強化了合法營造廠及專業人士的經濟特權。按《1986 年中華民國經濟年鑑》的數據，1984 年底台灣地區營造廠至少有一萬六千家（不含土木小包業者），但合法登記者僅 2,687 家，可見約有一萬二千家營造業者，必須向合法廠商轉包或借牌，或者直接改為承包違建，商品品質和公共安全，並未因正式化得到保障，反而受到威脅。

8. “國家—資本—勞動”的關係

上節所述為國家規定和資本之間的關係，本節將就國家、資本和勞動三者之間的關係，對營造的生產活動作進一步的分析。

從上節可以看到，國家的法規企圖將資方先作一內部的分工，使國家、資方和代理國家監督生產的專業人士，能夠控制勞動過程，然而現實的運作並非如此，大部份的勞動過程是由資方直接控制的，國

家官僚和專業人士變成國家法規製造出的經濟特權，也就是她（他）們在剝削勞動剩餘上擁有特權。下面我們將討論國家及資本如何在勞動過程中，對創造剩餘的勞動者及其勞動條件直接的控制。

非正式部門個案的勞動狀況：“個案”所涉及的生產關係相當複雜，細節請參考作者的碩士論文第三章，在此僅錄其要者：

(1)·幾乎全部由“個案”僱用的，在工地的體力勞動者，都不是長期僱用的勞工。這些體力勞動者和僱主的生產關係包括：(1)轉包：大部份的工作轉包給工頭或獨立工人。轉包的形式又包括包工和包工帶料，前者由“個案”和工頭訂立合約，某項工程在一定的金額內必須完成；材料費不計入此金額；後者同前者，但材料計入。(2)臨時僱用：除轉包外，另一重要的形式就是臨時僱工，僱主按工作天數（工數）發給工資，工程完後僱用關係終止。(3)家庭勞動力：在各工作隊中，常有工頭的妻子或晚輩被工頭“僱用”的情形出現。(4)學徒制：較大的工作隊皆有學徒在現場工作，工頭按“小工”（資淺技術工）的價格向“個案”請領薪資，但以較低的價格發給學徒。

(2)·在詳細記錄的三個工程中，共出現二十二個或大或小的工作單位，而“僱主—受僱”是最主要的生產關係。但由於轉包，工作隊的工頭成爲兼具僱主和受僱者的雙重身份（臨時僱用的工作隊亦相同，“個案”將薪資發給工頭，再由工頭去分發給工人），這種間接的僱用關係，加上工作隊常只有二、三個人，使“僱主—受僱”的資本主義生產關係被隱藏起來。

(3)·上述三個工程中，涉及七個不在現場的勞工（也就是所謂“坐辦公桌”的，偏向“勞心”者的員工），其中四個具有長期的僱用關係（其中兩個是“個案”的摯友），兩個是支薪的家庭勞動力（“個案”的同居人和妹妹），另外一個是兼職的商職女學生。

(4)·在記錄時期，“個案”及工頭皆未爲工人支付勞保費用，勞工亦未自行參加勞保。直至1985年底，“個案”才爲長期僱用的員工購買勞保。但是至今沒有任何退休的保障。

綜上所述，“個案”以非正式的勞動契約（轉包、臨時工、家庭勞動力和學徒）來僱用作為生產主力的體力勞動者，使維持人事組織的費用減到最低，並使勞動力的供給維持一彈性狀態。對於“勞心”的勞動力，“個案”僱用家庭勞動力，使生產關係內化，而降低勞動成本。

（雖然這些內化的生產關係，如妹妹、弟弟或摯友等，時常因為無法管理而成為低效率的勞動力，但就“資本”本身來看未必是損失，因為內化的關係已成僱主剝削剩餘的共同體；即，“個案”變成一個集體（家族）僱主。當然資本內部的分配是按封建的層級，例如輩分、血緣及男女來支配的。）或者，“個案”僱用現有工資制度中受歧視的勞動力，如兼職的夜校女學生，來降低成本。

以上是非正式部門中的勞動狀況。

9. 正式部門中的勞動狀況

謝德成 1987 年的碩士論文，是目前唯一對建築工人生產關係較詳細的研究案，很可惜他未能調查在合法申請的營造工地上，有固定僱用關係的工人究竟佔多大比例。他僅在多處提及“大多數營造廠有少數長期工作於營造廠的工人來負責少部份工程”（謝德成，1987，pp. 82, 89）。另外，根據前文引用過的表一，謝德成指出 71% 的合法工程，是由業主向營造廠租用執照後再自行發包的，這種情況下工人不可能和業主有任何長期的僱用關係。超大型的特權營造廠，如榮工處和中華工程，其臨時工至少佔總實際勞動力的一半以上（《第三次工商普查總報告》，1968；1988 年初，作者訪問兩家公司人事負責人）。

根據李得璋引用技術學院的資料（請見表三），在各有照工地被調查的小包（包頭）中，33% 沒有任何固定的工人，65% 的包頭其長期僱用工人不足該工作隊人力的二分之一。可見包商主要依賴臨時組成的勞動力來生產。

那麼工人和工作隊的工頭（自己必須勞動者，包商通常不欲從事體力勞動）之間，是否有固定的僱用關係呢？

表三 小包擁有固定工人的情形

固定工人在小包受僱者中所佔比例	受調查小包中固定工人比例爲此數的小包的數量=A	$(A/B) \times 100 =$ 該固定工人比之小包佔全部受調查小包的比率
0	94	33.1
1—10	6	2.1
11—20	9	3.2
21—30	22	7.7
31—40	23	8.1
41—50	31	10.9
51—60	14	4.9
61—70	18	6.3
71—80	20	7.0
81—90	9	3.3
91—100	38	13.4
	共計 284 個小包=B	100.0

資料來源：李得璋（1986）

據謝德成的調查結果，87%的工頭有固定的工作團體。但是這些工人和工頭並沒有法定的僱傭關係，而是靠半封建的關係（親友、同鄉、學徒等）來維持的，工頭除了在工人過多時，將一部分工人介紹到別的工地去之外（68%如此，32%的工人必須自行設法營生，見謝德成，1987，pp.98-99），並不負擔任何其他僱主應負的義務。

另外，營造業技術性工人的工資相當高（900元/天，1985年資料），遠超過製造業平均工資（484元/天，同年資料）；但轉包的系統，使營造工人經常處於失業的狀態，約有64%的轉包工人每月工作少於26天，有24%的工人每月工作少於20天（謝德成，1987）。

至於勞保的狀況，因為佔大多數的承包工人都只能參加職業工會，所以必須由入保的工人自行支付60%的保費，另外40%由政府支

付，而佔少數的長期受僱者只須付 20% 保費，另外 80% 由僱主支付。按 1985 年資料推算，僅約 44% 的營造業工人（包括正式和非正式兩部門）加入勞保，如果扣除正式僱用工人，非正式部門工人入保比例將更低。

總而言之，正式部門（合法營建工程）中的勞動狀況和非正式部門幾乎是完全一樣的。兩者主要的工作都是發包給包頭，再轉包給工作隊執行的。事實上，“個案”所僱用的工頭和工人，在被錄用期間、之前和之後，也都在正式部門中承包工程，木工、泥水工和磁磚工，曾分別在“東王漢宮”和“環亞大飯店”這種巨型的工程裡工作。而兩者的工資水平及勞動條件完全一樣，可見不論是正式工程或是非正式工程，都只有一個勞動力市場，那就是非正式的勞動力市場。

10. 國家行動與“國家—資本—勞動”的動態關係

在 1984 年 8 月 1 日，〈勞動基準法〉生效之前，台灣的受僱勞動者根本沒有“正式部門”的存在。較早實施的〈工廠法〉和〈工會法〉等法令，幾乎沒有被執行，或因戒嚴狀態而形同虛設。雖然，當時勞動條件在部門間仍有差異，例如部分外資和國營企業的受僱待遇優於中小企業；但這只是勞動力有不同的市場，並非國家規定造成的區隔。直到勞基法生效，並且部分被執行後，才使台灣有了勞動力的正式部門。

關於勞基法產生的歷史過程，如行政機關的擬訂、立法機關的審查，到後來附屬法規的訂定，與國家、政黨和社會階級、甚至世界體系之間的關係，目前仍未見學術性的研究，本文僅能以與營造業相關的條文試著分析，國家法規和各階級間的互動關係。

很明顯的，勞基法並非因為勞動者團結起來，共同向國家及資方爭取權益而產生的法令；換句話說，它不是一個因階級性的政治要求而訂的勞動法令；相反的，它是一個國家自發，由上而下的經濟性的政策。這個特性，可由當時國民黨主席蔣經國，在立法院三讀通過本

法後的講話中，表露得相當清楚，他說：

尤其重要的，就是勞基法的施行細則，和有關法規，要迅即制定實施，而且必須注意其前瞻性和周延性。也就是要更進一步，依據當前國家發展的需要，使勞動基準法確能因應當前的情勢，提昇經濟發展的層次，產生推動進步功能。（張鼎鈺，1985）

自 70 年代中期，研擬經濟政策的決策者已發現所謂“投資意願低落”現象的嚴重性，而提出“工業昇級”的要求；勞基法就是在“工業昇級”呼聲最高的時期，也就是 80 年代初，加速通過審查的，這表示國家意識到了台灣經濟的資本積累出現了重大的危機（資方不願投資於生產資料），而試圖以提高勞動力成本來迫使資方轉投資生產設備。而且當時的勞工流動率有劇昇的情況，為使國內及跨國資本能夠有一明確的、固定的計算勞動成本的標準，所以國家為此經濟的理由，必須加速通過勞基法。

當然此法令是針對和世界市場緊密掛勾的製造業而設的，所以許多和營造業相關的條文，對營造勞動力的主體，即轉包勞工，並未納入國家規定範圍，但在法案審查時，仍受到資方的反撲。直接影響營造業者，包括第 3 條適用範圍，第 9 條勞動契約定義；和第 62、63 條承攬人之責任問題。

營造業資方及其支持的立法委員（以國民黨籍為主），首先試圖將營造業排除於勞基法適用範圍之外，但未獲成功。在審查第 9 條時，黨外立委許榮淑提出增列：“凡為勞動從屬關係之勞動契約不得列入承攬契約。”試圖將轉包、承攬的僱傭關係，納入勞基法的保障，但在表決時，以 154：5 遭否決。不但如此，第 9 條規定中有“定期契約（指臨時性、短期性、季節性、及特定性工作）屆滿後”，“雖經另訂新約，惟其前後勞動契約之工作期間超過九十日，前後契約間斷期間未超過三十日者”，得視為不定期契約（長期僱用）的規定。但是又加了一條但書：“特定性或季節性之定期工作不適用之”。由於施行細則中對“特定性工作”定義相當曖昧，它說：“係指可在特定期間完

成之非繼續性工作”，因此勞基法實行後，營造廠仍可和工人以一工期爲單位簽訂勞動契約，當此工程做完時，立即移到下一工地，另訂新約，使長期受僱於同一僱主的工人，亦無法受勞基法保障，目前較大的營造廠皆以此方式，僱用現場體力勞動的工人。至於第 62、63 條，在審查中亦引起激辯，資方代表欲將職業災害的責任全部推給最後承攬人（例如包工頭），以致通過了一妥協的方案，責任由各級承攬人分擔，是全部勞基法中，唯一保障承攬工人的條文（立法院，1985）。

綜上所述，營造業資方原試圖將整個營造業排除在正式部門之外，失敗後，改爲全力將轉包及承攬的僱傭關係剔除。最後除了承擔小部份災害責任外，資方可說大獲全勝。營造業勞工在勞基法實行前，處境和中小型製造業工人並無太大的區別；製造業工人有少量的福利和工作的保障、穩定的收入；營造業有較高但不穩定的工資，却沒有福利和工作的保障。但是當製造業被納入正式部門後，營造業的工人因爲沒有退休、資遣、年資等權益，遂成爲次級的勞動力。

國家爲了促使資本積累加速，所以用勞基法來提高勞動成本，但是各別部門的資方却頑強地抗拒，除了營造業成功地將轉包關係排除於法定範圍外，製造業也大量地將工作改爲轉包，使非正式部門擴大。

結 論

在分析過生產組織的分工和勞動狀況之後，我們發現，先前按一般意識形態去區分正式／非正式（有照／無照）營造活動，是沒有意義的。因爲不論就組織分工，或是勞動狀況而言，有照和無照的營造行爲，沒有實質上的差異。而且，區別何種活動屬於正式部門，何種屬於非正式部門，並不是本文的興趣；本文的主旨在於透過正式部門的形成，來了解國家和階級結構之間的關係。因此，以下再就“國家—資本—勞動”三者分別申論之。

(1)·就國家而言，它必須提供足以支持資本積累所需的營建產品，然而資本主義體系中的國家（特別是邊緣國家），它的發展並非由

計劃控制。管制過嚴的營造產品的供應，往往跟不上資本積累所造成的都市化脚步。因此國家除了最基本之軀殼(結構體)之外，其他的使用價值皆不規定，例如“室內設計”就根本沒有正式部門存在；又如1983年放寬違建認定標準，將屋頂加建合法化；使空間能夠較容易地被生產出來。而被規定的部分，國家又因為個別官僚接受賄賂，而容許借牌、偷工減料和侵佔公共空間的行為，使營造資方有足夠的誘因(佔有足夠的剩餘)，來供應營造產品。

至於國家實行勞基法，其主要目的是想提高勞動成本，使投資轉向生產設備，加速資本積累；因為營造業並非直接與國際市場掛勾，它是否昇級並不緊要；甚至維持營造業的低勞動成本，對降低製造業工資水平及生產成本反而有益；所以國家在此對轉包工人，排除於正式部門之外。

(2)·對於資方，合法的營造廠因為變相出售其法權資格(以牌照承包後再轉包，或是出租牌照)，可獲得超額的(非市場競爭的)利潤；而非正式的包商，為了獲取一定的剩餘，必須依賴轉包系統。

因為營造市場起伏相當的大，轉包系統一方面可使勞動力成為彈性商品，在市場上昇時雇用較多的工人；在市場下跌時立即解雇。另一方面資方可規避一切的福利、津貼、退休、年資、加班等成本。同時因為技術性營造業工人的工資高於製造業的一般工資，所以資方用轉包系統來使單價較高的營造業工人，持續的處於就業不足的狀態，以避免支付過高的工資。

不但如此，因為資方規避了勞動力再生產之支付(福利、教育、房租津貼、職訓、工作安全等)，使勞動者必須自己負擔，或外化給其他的生產方式(例如學徒制、家庭勞動力，和以少數民族或退伍軍人作為墊底的勞動力後備軍)(余建宏，1988)。

(3)·對於勞動者而言，非正式部門既是一種受剝削的形式，也是一抗爭的形式。勞動者受剝削的情形前文都已提及，但是大家經常忽略了，非正式部門是勞動者抗拒被徹底資本主義化的一種形式。

首先，在營建活動資本主義化的過程下，有兩個並行的趨勢，即：勞動者的無產化趨勢，和資本集中的趨勢。營造業本質上是一種加工裝配的行業，是其他生產線末端的一個總集合，它把各種建材在特定的空間裡加工並裝配成“房子”或“結構體”。它和一般加工裝配產業的不同點，在於它進行生產的空間就是產品的最終被使用（被消費）地點，是特定及分離的，無法像生產線式的產業，能以機械化（資本集中）來剝奪勞工的技術。而國家在強行設立專業制度時，已完成了剝奪勞工技術的部分工作，使原本掌握全部生產過程的工匠，失去了設計和規劃（勞心部分）的能力。然而勞工仍保留了相當多的技術，所以不必然成爲一個出賣體力的無產工人，而仍可保留部分自主性。

其次，非正式部門勞工較“自由”，是因爲正式部門的保障過度脆弱，使勞工情願捨棄保障而選擇“自由”。這種“自由”是因爲生產關係改變而帶來的（例如從受僱轉爲“自僱”），但是當經濟蕭條，年老、疾病或傷殘時，勞工自己要承擔全部的代價。

綜上所述，在國家推動正式化過程中，使特定的階級受益或受害，引起生產關係的改變，而有了正式部門和非正式部門的區別。但正式化和非正式化其實是一平行的過程，兩者甚至可能同時擴張，而非相互消長的關係；因爲它們都對國家和資本有利，所以又能緊密地結合在一起。

由於本文僅就個案情形論述，全文可說是提供研究假說，而非結論，今後我們期待有更完整的資訊，能將營造業的結構更全面的剖析出來；透過正式／非正式部門關係的研究，來了解國家行動的本質；及各階級間的關係，和階級內的矛盾，使台灣社會結構的黑盒子能進一步的被拆卸開來。

參考文獻

- 余建宏 (1988) <承包制下台灣營造業的臨時工>，《新經濟周刊》，1988年3月11日，第24期，pp.35-40

- 立法院秘書處 (1985) 《立法院公報，法律案專輯，第七十三輯，勞動基準法案》(上下冊)
- 張鼎鈺 (1985) 《台灣地區勞動基準法適用有關問題之探討》，《台灣銀行季刊》，36：3, pp.52-78
- 李得璋 (1986) 《當前營建學理研究方向之探討》，《營造天下》第 2 期 11 月 16 日，pp.38-48
- 《建管對建築的影響》，《建築師》，1984 年 1 月號，pp.49-56
- 謝德成 (1987) 《台北市非正式部門中建築工人之研究》，中興大學都市計劃研究所，碩士論文。
- 許坤榮 (1987) 《台北市邊緣地區住宅之社會學分析》，台大土木研究所碩士論文。
- Kuo, Wen-liang (1987) "The Production of Architecture in Contemporary Taiwan: A Preliminary Inquiry," Master Thesis, Dept. of Architecture, U. C. Berkeley
- Wuo, Young-Ie, (1987) "The Informal Sector in the Construction Industry in Taiwan: A Case Study of an Informal Contractor." Master Thesis, Dept. of Architecture, U.C. Berkeley
- 吳永毅 (1987) 《台灣關於“非正式部門”研究的一些誤解》，《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》，第 3 卷第 1 期。
- 黃世孟，張景森 (1986) 《日據時期台灣都市規劃型之研究》，中華民國區域科學學會。

台灣社會研究季刊

第一卷第二、三期 1988 夏／秋季號

日本帝國主義下宜蘭城的空間轉化

陳志梧

摘要

本文是一篇關於城市空間形式變遷的研究。作者從城市空間乃社會生產的角度具體地分析了宜蘭城從清朝的亞細亞帝國統治邊疆平原的教化據點，轉成日本帝國主義者控制殖民地的一個地區性中介的過程間的空間變遷。從歷史材料的分析中，作者指出了城市空間的形式，從城市選定、朝向配佈到城市功能所潛藏的社會意義，以及城市空間變遷與不同歷史階段中國家(state)的社會統治之政治、經濟與意識形態實踐間的關係。

本文指出宜蘭城作為清政權統治噶瑪蘭平原的中介，乃建立在意識形態的教化與空間—統治合法化的想像關係之上；而其在日本殖民國間的轉化乃以台灣總督府為中心的社會改造過程，根本上是帝國統治者統治殖民地，並使其為日本資本主義發展（與再生產）服務的空間手段與結果。台灣總督府在鎮壓平原（與台灣）社會抵抗的同時，也透過對城市空間的改造，使其成為鎮壓鄉村以及殖民資本主義伸入平原的基地。換句話說，這個變遷除了是一個殖民地“依賴都

市化”(dependent unbanization)的過程外，帝國主義國家機器與殖民地社會間對抗關係的辯證發展也歷史地、社會地決定了宜蘭城的空間生產。

城市空間的生產與特定社會過程中之政治、經濟與意識形態的實踐不可或分。因此，本論文嚐試著從這三個社會實踐層面來解析宜蘭城市空間形式、功能與意義，在清朝與日本殖民國間的變遷。這個變遷從社會經濟的發展過程來看，是宜蘭市街從一個農民自然經濟的小商品交換中心，轉成舊中國控制宜蘭平原的據點，再轉成日本帝國主義對平原的殖民統制與資本進出的門道。這一連串的城市功能轉化，以致於城市形式的變遷，當然是不同性質的國家(state)對平原社會實施特定統治的變化，與統治、被統治間的對抗有關，在這個歷史過程中社會被重構，空間被改造。因此，本研究將探討作為文化形式的空間，在特定社會中的表徵(representation)作用。但在歷史材料的侷限下，研究者只能特別側重於城市空間生產過程中的國家干預行動對城市的塑造，以及空間在階級對抗中的意識形態統治功能。

1. 宜蘭城作為亞細亞國家①的教化中心

宜蘭城(24°46'—121°45')為宜蘭平原最大的市街，在前清時期稱為“噶瑪蘭城”，其前身為名叫“五圍”的一個小鄉村聚落(陳正祥, 1960: 164)。五圍是1802年時來自前山淡水地區的漢人從平埔族先住民手中奪取土地後所建立的一個武裝移墾據點(姚瑩, 1957: 163-4)。由於位居“西勢”②平原中央，有地利之便，到1812年前後

①在此所謂的亞細亞國家，基本上是以社會學的角度看待傳統中國社會中的國家組織的性質，它與現代的國家、西方的城鎮、古羅馬帝國的性質都不同，是一種獨特的社會類型。筆者雖知此詞在歷史學界中尚有爭議，但為了將之與後面即將分析的日本殖民國家作一個性質上的區分，故姑且暫時以此稱之。

②“西勢”乃沿用當時平原中先住民之名，指的是宜蘭濁水溪北側之平原。

已發展成當時平原北部的一個小小的鄉街。

1810年宜蘭平原被收入清帝國版圖後，為執行對平原的統治，便由噶瑪蘭廳通判楊廷理“相度築城建署地基”（陳淑均，1957：172）著手建城。由於當時平原上漢人聚落大多仍只分佈於溪北地區，故選中當時西勢平原中央的“五圍適中之地”（陳淑均，1957：32）作為廳治所在。這種不以當時已有相當人口聚集且位於通往前山水陸兩道咽喉的頭圍作為廳治，而重新築城的舉動，除了基於五圍地處西勢中央有統治便利外，尚因為在當時泉漳粵的械鬥中，重築新城才能使三籍移民相互往來（Lamley，1977：181）。總之，在本區被納入清廷管轄之後立即構築新城，不管有意無意，此舉具體化亞細亞國家勢力向新領土的伸張！

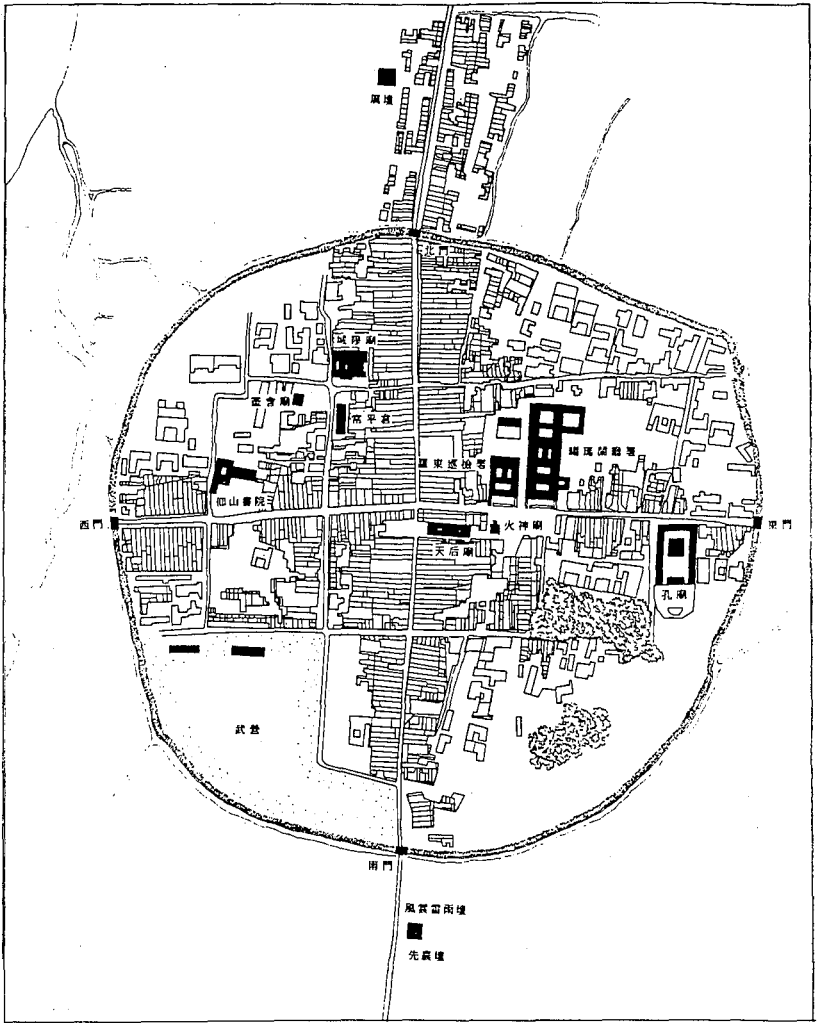
根據《噶瑪蘭廳誌》的記載，當時五圍地方“有民居兩列皆東向，餘皆新墾田”（陳淑均，1957：32），為“建造城垣衙署，取用民人田園”而換給奇武荖地區的埔地（陳淑均，1957：150）。從換地的記載來看，未建城前五圍地區應已有些店舖存在了，而且居民也應有相當數目。

在選定城址之後，1812年12月初即糾集三籍結首分段施工，築土圍高六尺，並挖掘濠溝以為防禦，再環之以九芎樹林，城設四門，並建吊橋。1813年再補植刺竹數週，“以為天然藩籬，炮火不能入”。1819年由城中之店家出資，興築門樓（陳淑均，1957：32-3），於是一座直徑180丈的圓形城池便屹立在西勢平原的中央。

總之，到了1850年左右，噶瑪蘭城已市商雋集、衙署廟祀遍佈（陳淑均，1957：33，71，80，92，113），儼然成為平原之經濟、統治與教化的中心。從《噶瑪蘭廳誌》中的記載、地籍資料、日據初期所測得的地圖-哈雷·廉理（Harry Lamley）的推測（Lamley，1977：165）與實地調查，我們得以重建當時城市的空間配置（參見陳志梧，1988：附錄），如圖1所示。

由當時平原的發展來看，北門、西門分別為通往當時漢人較密集的头城、圓山一帶的交通孔道，這應是清領時期噶瑪蘭城市街發展偏

圖 1 清代噶瑪蘭城市街復原推想圖



在城池西、北側之故吧！

城中原有的兩列房屋，為建城前既存的店舖街，建城後成為新廳治最主要的南北軸大街，組織了城市空間。從社會層面來看，除了反應當時宜蘭城在社會物質交換的功能^③外，不也反映了城市內商人階級在歷史舞台中的新生勢力嗎？

為了符合城基坐北朝南的風水要求（陳淑均，1957：32），築城後，將廳署、衙門、祠祀、營舍，依“左尊右卑”的禮制配佈在本為田地的東西大街上，形成新的軸向，與南北走向的商店共同成為組構這個新城市的十字大街。此外，尚有一些祭祀漳、閩地區鄉土神的寺廟座落在後街孔道上，形成節點。並在城之南、北門外分設社稷壇與厲壇，以祭天地鬼神。這些衙署、廟祠比起城市中之民宅店舖壯大華麗，座落在交通紛繁的路口廣場上，以一個“封建”等級形式的鷲尾翦影，配合著儀式祭典與“國家神學”，在隱晦的方式下細數著統治的意識形態教化（Lamley，1977：195）。

噶瑪蘭城作為一個亞細亞國家意識形態教化與對農民生產剩餘占有之合法化的空間象徵，在城市基地的選定上表達得最完全。

當時辦理設治事宜的通判楊廷理本欲依舊有民舍朝向將城市建為坐西朝東。這個建議經由台灣總兵武隆阿到現場勘察後轉報在案，然而最後並沒有得到採行。其原因在於當時淡水同知朱潮為了慎重其事，請了一位堪輿家梁章讀來到宜蘭勘察，他事後建議：

按此地乃台灣山後極東之區。其西南諸峰，環繞朝護；北起雞籠尖峰，從遙暗拱；東面海岸，復有沙堤百里為關欄。且海水汪洋中，特起龜山，蔚然青秀，居於寅位。龍氣從乾轉辛而發，落脈平陽，突起員山，居於申方。從庚而轉，拓開平原數十里，真大

^③當時的宜蘭作為平原中的主要交易地功能，亦可從1830年城中所發生的挑夫分類械鬥得到一個側面的證明，根據《噶瑪廳志》中的記載，我們知道當時城內至少有和興及福興兩家夫行，招攬各種商品之挑負工作（陳淑均，1957），這種行業的興起即說明了城市蓬勃的交易功能。

有爲之地也。其水源支分兩派，從坤申方來。一由艮方出烏石港；一由己方出濁水溪。若坐西向東，則山頭打碎，賓主無情。坤申之水血汗淋頭，上無分而下無合，前案低微，龍虎反背。前水過旺，寅申暗貴，兩峰反爲劫地。大局水分八字出口，誠恐將來俗悍民刁，有不虞之患也。必須坐坎向離，爲四正四極之位，水倒青龍方去，兼寅申二位，暗貴得宜。倉庫在寅申之方，後主端照，前賓朝顧。雖青龍水分，但龍嶼合法，交度有情，微砂暗護。背依元武，高聳一峰。面向朱雀，微隱秀案。青龍水既旺盛，白虎子山兼寅申。星峰自坎離者，水宮旺地，是官祿帝旺。長生居申最喜，白虎近盛高聳，而西方金旺生水，扶主身強。青龍一方水去從金，會佳期。己方劫位乃金母，是金初生之位，更得天官照臨。就此建造城廓，土鎮中央，四星四壁。水在東方旺盛於城，官祿顯耀，文武和衷，物阜民安，文運中興，化行俗美。仁讓之風，計日可待。（陳淑均，1957：32，研究者重新標點，加重號）

梁章讀這個建議一下子便把噶瑪蘭城的座向垂直地由東西向轉成坐北朝南，以符合當時支配著封建中國的空間意識形態——風水——的要求。在這種空間的意象意識形態(imaged ideology)中，營造形式與基地的關係是一個有意的象徵賦予行動。從上面梁章讀《圖說》中，我們看到噶瑪蘭城作爲一個清朝統治宜蘭平原子民空間象徵的要求：若坐西朝東，“山頭打碎”則“俗悍民刁”；若坐北朝南，背依雞籠山則“天官照臨”、“物阜民安，文運中興，化行俗美”矣。豈不是生動地說明了城市的集體形式作爲一個亞細亞國家權力的物質表徵嗎？

以雞籠山作爲噶瑪蘭城的元武是一個隱喻，表達了清廷對宜蘭平原統治“內地化”的意圖。高拱乾編纂的《台灣府志》卷一〈封域志·山川〉條中有如下之記載：

台灣山形勢，自福省之五虎門蜿蜒渡海，東至大洋中，二山曰關同，曰白叻者，是台灣諸山腦龍處也。隱伏波濤，穿海渡洋，至台之雞籠山，始結一腦，扶輿磅礴，或山谷，或平地，繚繞二千

餘里，諸山屹峙，不可紀極。(高拱乾，1696：13-14)

這種對自然的意識形態界定，最根本的理由是假藉地理上想像的“連續性”，以拱托統治權力的正當性。就如同1807年謝金鑾與郭兼才在《台灣縣志》〈山川〉條中所謂的：

豈地理之所存，顧有不忘其本歟？今居斯土者，官受國恩，銜王命而至。君門萬里，臣心凜凜，視同咫尺。民則農商富庶，必念食毛踐土之惠，以毋忘首邱之仁。反是則不詳。〔……〕地理即天理，亦即人道也。(謝金鑾、鄭兼才，1958：29-30)

相對於清朝早先的棄台之議，在將台灣收入版圖後，反以台灣山形為中國內地蜿蜒渡海之說，來鞏固其對台地子民的統轄，這是一個有趣的轉向。在這個“地理即天理，亦即人道”的假想下，雞籠山被認定為台灣的龍脈凝聚之處，當時統治者為了保護這個神聖地點，尚頒佈了一則《全台紳民公約》，如下：

台北淡水、雞籠山一帶為合境來龍，靈秀所鍾，風脈攸關。近聞有沿海奸民，誑言山根有煤炭，難保無偷挖之徒；一經傷損，於全台人民不利。合亟公立禁約：如遇刨挖者，即行圍捕送官；倘敢抗拒，格殺勿論。或內地各處商販前來，大家協力阻止；若強行開鑿，富者出資、貧者出力，億萬人合為一心，為全台保護山脈。有不遵者，公議懲罰。此約。(丁曰健，1959：375)

這個公約懲罰的嚴厲足見雞籠山的“神聖性”與清廷政權對風水的重視。噶瑪蘭城的建城也巧妙地利用這一個空間的意識形態界定，以賦予新廳治在社會實踐上的新象徵意義，把城池背靠著由中國大陸“穿洋渡海而來”的“龍脈之腦”，而實際上在噶瑪蘭城根本就看不到此山，卻藉著一個想像的關係把新城市與唐山內地隱隱相接，是不是意謂著統治的“內地化”要求，並將古老帝國的“國家神學”統治用一個空間的隱喻具體表達出來，以合法化它對當時宜蘭平原農民生產剩餘的剝削呢？

古老中國空間意識形態中的“形相”與“生氣”，賦予了亞細亞

國家“君權神授”以一個具體的形貌。換句話說，即用一個空間神話具體化了統治神話的意識形態日常實踐。

2. 宜蘭城作為日本帝國鎮壓鄉村的基地

甲午戰役後，1895年清政權將台灣、澎湖割讓給日本。從此，台灣便更直接地被捲入十九世紀世界殖民主義的歷史洪流中，開始它作為日本帝國殖民地的生涯。這個激烈的轉變扭轉了台灣的歷史命運與社會運作，從而也將改造宜蘭城的空間功能、意義、以及形式。

1895年，隨著台灣的割據，與5月29日日本近衛師團在澳底登陸，日本帝國的武力也經由水陸從基隆出發，由蘇澳登陸，進逼平原一帶。6月22日，日軍攻佔宜蘭城（宜蘭縣文獻會，1970卷首中：15）設立宜蘭支廳，實施新的統治。6月28日隨著台灣總督府《地方官假官制》的發佈，宜蘭支廳隸屬台灣總督府台北縣下，執行警察與監獄的工作（藤井志津枝，1987：6）。

但是，此時平原（以至於島嶼）內反異族統治的抗爭此起彼落，日本帝國主義者雖執行全面鎮壓，並實施一連串恩威並施之計，却仍效果不彰。因此，便一再改變統治組織（藤井志津枝，1987），力圖伸張殖民國家的統治權力，最後終於在警察與保甲制度的運作下，巧妙地利用了地主—佃農間的階級關係，而建立了對平原的統治（陳志梧，1988：54-57）。

不論如何，1895—1900年這段期間正是帝國主義國家機器伸入平原的時刻。在這個過程中，殖民統治的權力逐漸由台北（都會）伸入平原（鄉村），它的統治隨著軍事武力的進駐，警察衙署的建立而伸展，他們首先控制了平原中的市鎮（宜蘭城），再以其為據點肅清平原地區的反抗。因此，在這個特殊的歷史時刻中，城市便成了帝國主義者對鎮壓鄉村的基地。

1895年12月30日平原地區抗日事發時，即以圍攻城鎮為目標，他們先後“收復”頭圍、礁溪及羅東等地，並於其後圍困宜蘭城的行

動（宜蘭縣文獻會，1970 卷九革命志抗日篇：5-6），就可充分地說明宜蘭城作為殖民統治據點的意義。

同時，我們也可從檢視殖民國家機器在平原內建立的過程看到這點。1895 年日軍進入平原時，便逕自把宜蘭城當成宜蘭支廳所在，他們把城內前清時期之噶瑪蘭廳（後為宜蘭縣）衙署改成支廳的官舍（宜蘭文獻會，1970 卷首三第一篇：14），成為殖民統治軍事層級的指揮中心，並將部隊駐紮在城市西南隅之前清的武營中。隨後並在宜蘭城內設置野戰郵便局、診療所、以及借用民宅作為國（日）語傳習所教室訓練翻譯人員（宜蘭文獻會，1970 卷首中：15，卷五下：19）。這些舉動在在改變了宜蘭城的功能，並賦予其特定的歷史意義，使其由一個前清時代亞細亞教化的中心，轉化成現代帝國主義者對平原統治的積極武力鎮壓據點。而後隨著殖民權力的擴張，殖民者的勢力才逐漸滲透到其他市街，1897 年在頭圍、宜蘭、羅東、以及利澤簡設立了辦務署，後來又擴大為頭圍、宜蘭、礁溪、羅東、叭哩沙、利澤簡、蘇澳等八個出張所又是一個例證。最後隨著警察官吏派出所與保甲制度的建立，才完全控制了平原的鄉村地區。

上述殖民政權的伸張，基本上或是透過對空間的功能性運作的改變（如：噶瑪蘭廳衙門改為宜蘭支廳；把民宅改成教室）；或是透過空間的權力運作關係（如：城市對鄉村之鎮壓，保甲連坐及其層級監視）所達成的，但尚且有一部份統治是透過空間的改造而實現。

這個空間改造是以基隆—宜蘭間軍事道路的修築（陳志梧，1988：59-60）以及對宜蘭城的空間改造行動編織而成的。軍事道路的修築乃為便利部隊調度，以對抗日活動實施武力鎮壓；而對宜蘭城的空間改造，則為了實現一般性的統治，使之可以執行新的城市功能。

前面提及，帝國主義者對台灣及宜蘭平原的統治是以城市為孔道深入鄉村地區。也就賦予城市一個新的功能，即：潛藏在日本、台北與農村間之社會（政治）運作的中介空間。因此，在此結構下，地方行政城市的任務為轉播殖民統治者的號令指揮，並在必要時對廣大被

統治者實施鎮壓。是故，這個功能在先存之城鄉間的地主—佃農生產關係之外，賦予宜蘭城一個新的社會實踐角色。

由於這個新的功能角色，使得宜蘭城，作為帝國國家機器對平原統治的中介，不再像前清時期般地，只是一個消極的、獨立於廣大農村之外的封閉性堡壘，相反的，是一個現代意義下積極的、充滿擴張性的統治基地。

從這個角度來看，殖民統治者在進入宜蘭城不久後，即以衛生之名，剷除了原本界定城市邊界的土圍與刺竹林，並將原基地改為環城道路，遽然地褪下了宜蘭城先前退縮封閉的形象，而改易為對平原侵略性姿態的公然展露，是否亦為統治者尋求著對農村腹地深入擴張之主動性的形象表徵？

同時，帝國主義者也順應著新社會制度（機構）的引入，生產了新的權力空間。這種統治空間化的最主要例子便是在 1896 年建築於舊城南門外的監獄（宜蘭文獻會，1970 卷三第十篇：39）。

宜蘭監獄作為帝國主義者在宜蘭平原營造的第一棟建築，為這個統治揭開了序幕。它既是國家壓迫機器空間化的直接表現，同時也作為一個“差異地點”（heterotopia）運作了統治的權力。它宣告了這個統治再也不是前清時期般地以社會規範（social norms）為基礎，而却是代之以國家對社會秩序馴訓的積極介入，以身體的空間性懲罰（拘禁）為“主要”手段來維護社會秩序的再生產。宜蘭平原在這段時期內的空間轉化，表現在軍事道路的構築、監獄的建造、與保甲制度的空間區隔，不正好反應了此一時期殖民統治的武力壓迫性質？

3. 宜蘭街作為日本帝國統治殖民地的地區性中介

日據時期，殖民統治者雖把大部份的精力花在應付此起彼落的民族抗爭，並一時掌握不住統治台灣的具體策略，而有出讓之意^④。但

^④後藤新平：《日本殖民論》頁 17。原書未見，引自高靜嘉 1960：30。

是把島嶼當成資源與勞動剩餘榨取的對象，以促進日本資本主義化，並作為進侵中國與南洋的基地，却一直是這個“最後帝國”的堅定目標^⑥。在這一殖民關係的結構條件下，對島嶼先生產條件的（經濟的與社會的）改造便勢在必行了。

為了進一步將殖民地經濟納入日本資本主義的市場體系中，早自1897年起，台灣總督府便著手一連串的整編工作，其中在經濟方面最主要者，如：1897—1905年間的貨幣統一；1898—1904年間的調查及租稅改革；1900年開始的度量衡統一；及後來在1910—1914年間的林野調查等（張漢裕，1974）。這些行動都是為統一殖民地的經濟條件，以便利日本資本的進出，繼而控制島嶼的生產，完成殖民資本的原始積累做準備，作用於全島，當然也作用於宜蘭平原。

同時，在生產層面上，也在全島性的“公共埤圳”認定與農會組織的設立之下，把平原的灌溉設施及農業生產納入殖民國家的監控中（宜蘭廳第一公共埤圳組合，1908：1；宜蘭廳庶務課，1920：95-96）。此舉不僅是經濟性的改造，同時也是殖民國家對平原既存之社會生產制度的干預，促成了新生產關係的到來。

然而，這些經濟的、社會的改造得以實現，乃立基於一個更根本的社會改造，亦即，建立在1901年台灣總督府控制體系的變革，實施中央集權、確立警察統治體系（藤井志津枝，1987：31-32），並強化前述之保甲制度作為統治末梢（Chen，1975：394）之故。

總之，帝國主義者經過許多試誤，終於巧妙地利用台灣社會中原有的階級關係，把殖民統治深深地紮入島嶼之中。這些經濟與社會的整編改造了台灣社會的生產關係，而形成了帝國主義國家機器與先存之地主—佃農階級的特殊接合，此乃殖民地時期台灣的特殊社會構造。

^⑥參見鶴見祐輔：1937卷二：413-7；張漢裕、馬若孟1979：197。

爲了執行殖民地即將到來的新任務，台灣總督府除了積極進行上述的整編外，並對平原的空間進行一連串的改造，如：1897年起指定的環島航線（周憲文，1958：286）與1900—1916年間所構築的頭城—蘇澳、羅東—叭哩沙間的台車軌道，藉著蘇澳港將平原與台灣其他地區連成一個整體，以便納入台灣—日本市場的統一性中；同時，1905—1908年間的宜蘭廳第一公共埤圳改修工事（宜蘭廳第一公共埤圳組合，1908）也啓開了殖民政府對平原生產空間改造的初端。

就是在這個意義下，宜蘭平原作爲一個農業生產的基地，被逐步地納入帝國主義統治層級中的一環，它的社會生產，以至於空間營造，也將更進一步地扣入殖民地的依賴發展中。

前面提過，殖民者對平原的統治透過城市而伸展，因此，使得城市有一個新的中介的功能。爲了讓這個功能得以運作，台灣總督府早在將台灣社會生產納入日本資本主義體系的整編行動之前，就對城市空間採取了一連串的国家干預。其初發的行動是以衛生之名，在1899年頒佈《台灣下水道規則》以及施行細則，以統一市街地內的下水道；另外，又在同年頒佈《都市計畫之公用官用地預告地區土地建物事項》；1900年再頒佈了《台灣家屋建築規則》（內務課土木局，1939：4-5），成爲帝國主義者對城市空間干預的法令基礎，以便塑造一個能遂行政治、經濟統治的新空間。

隨後在宜蘭地區，這種空間干預也發生在街道空間的使用上。1903年12月5日宜蘭廳所發佈的《街路約束章程》（宜蘭廳報第142號）就規定了市街道路的使用規則，舉凡街路修理、使用、廢止、保安、通行權、清潔維護，甚至上街穿著都有詳細規定。這個法令適用於宜蘭城與頭圍、羅東三市街，1918年更擴大其他六個小市街（宜蘭廳報第166號）。用米修·福寇（Michel Foucault）的話來說，這個法令是一個“在空間中進行馴訓的機制”，試圖經由空間的紀律，把“封建”農民轉化成新“人種”，同時，也把城市轉化成一個新空間。

當然，上述的空間干涉都仍只是消極性的干涉，爲了把宜蘭城納

入殖民統治的體系中執行新任務，但這些干涉仍不足應付此刻之殖民國家機構在民族間統治上的特定要求。因此，帝國主義者當然也就不會放過對這個地區性統治中介的空間改造了。

這個空間改造的行動隨著殖民國家統治機器的建立而展開。由於缺乏文獻記錄，我們仍不能確定這個計劃性干涉的起始日期。但是若把台灣總督府臨時土地調查局於 1904 年調查、1921 年訂正的《二萬分之一堡圖原圖一覽圖》中的宜蘭城，與土木局在 1911 年測製的《宜蘭廳管內圖》中〈宜蘭街及附近平面圖〉比照，則我們至少可以確定這個城市改造的行動在 1904 年前後就已著手了⁶。其中最主要的建築物，宜蘭廳署，就是在 1904 年開始構築，而於 1906 年完成的（台灣總督府，1908：278）。

在這個改造行動中，殖民統治者把宜蘭廳廳署由前清時期的噶瑪蘭衙署搬到舊城南門外的新市地上。在大約 6.5 公頃的基地中央配佈了廳署衙門，衙門的西側為宿舍區，建有十四戶日本式宿舍，基地以岩石砌成的圍牆環繞，與東側之 1896 年建的監獄、及北側由前清武營改成的分屯部隊營區構成一個整體。殖民統治者又把介於新舊市區間的舊城基址改成一條寬約 20 米的道路，路中央流著整治過的太山口圳，沿圳邊種植柳樹，並在這條道路與舊城南門路相交處設立一個三角公園，以形成空間的轉折，而與通往羅東道上的 1900 年為日本人建築的小學校（宜蘭縣文獻會，1970 卷五教育設施篇：19），及其西南側新建的法院出張所共同形成一個以殖民者為主的新市區（圖 2）。

前面提過，宜蘭城的改造計劃在 1904 年以前就已著手。迄 1904 年，台灣總督府的財政仍仰賴著日本國庫補助，並以發行事業公債來籌措基礎建設費用（江丙坤，1972：54；張漢裕、馬若孟，1979：206），

⁶ 在 1904 測製之《堡圖原圖》中，在宜蘭舊城南門外，新市區已然出現，但是此圖附註曾在 1921 年修訂過，故我們不能確知，此區是否在修正時加上去。不過若與 1911 年測製之〈宜蘭城及附近平面圖〉比照，則可由後圖知此市區在 1911 年時就已存在，因後圖中之舊城市街已然經過“市區改正”，而前圖則仍為前清市街原狀，故可確定前圖為 1904 年測者，由此可確定此新市區在當時就已存在。

1898年後藤新平與祝辰己尙爲了向母國請求“台灣統治救急案”的經費補助而遠赴東京遊說(江丙坤,1972:53)。在這種財務的窘況下,居然對宜蘭城這個地方城市作如此巨大的改造,實在是一個有趣的現象,但一點也不令人驚訝。

因爲地方官廳正是台灣總督府對殖民地統治的一環,帝國主義國家機器只有藉著地方官廳,與其統轄的支廳及派出所,才得以伸入台灣社會中,執行統治並抽取島嶼的生產剩餘,難怪矢內原忠雄會稱官廳爲殖民地資本原始累積的“助產婦”(矢內原忠雄,1985:46)。總之,後藤新平試著以各種方式激勵他們的士氣,以實現殖民的任務。

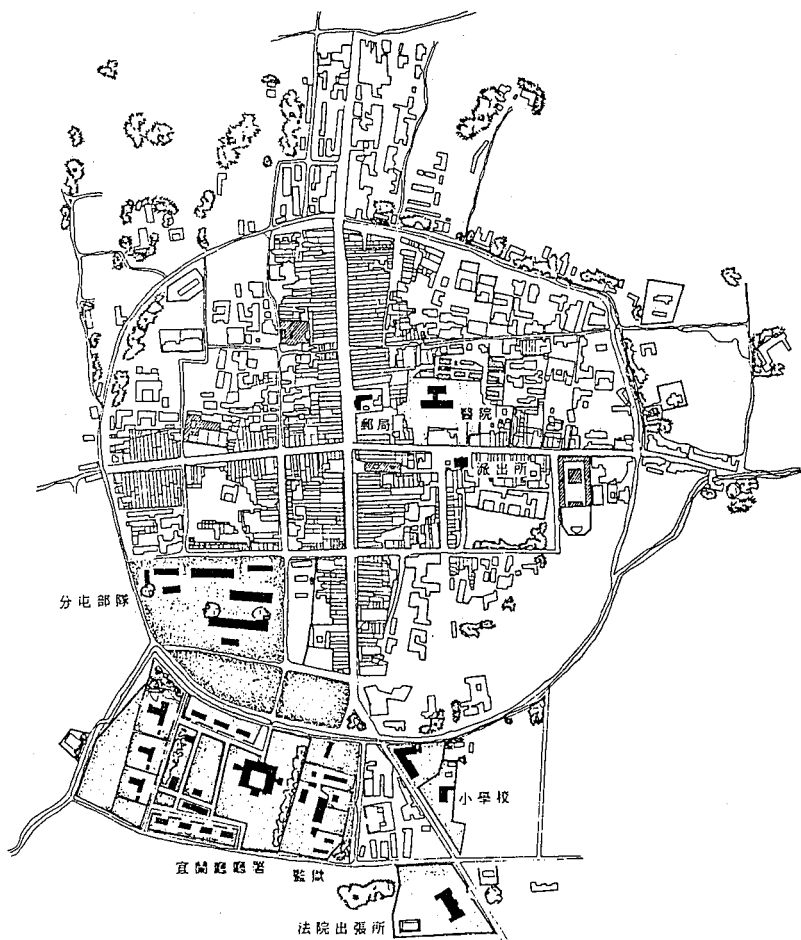
尤其是建造宏壯的建築物,建設完整的都市設備,足可安定內地〔日本〕人,絕對是〔統治〕必要的條件。這點他知之甚詳。〔……〕要把這些人安頓於新領土,使其能全神貫注於他們的任務,看來好似多餘的物質設施也是必需的。(鶴見祐輔,1937:46)

是故,兒玉與後藤“上對總督官邸,下至官廳、宿舍,甚至於都市計劃的完備都全力以赴”(鶴見祐輔,1937:46)。在平原,他們改造了宜蘭城,建築了一個新市區,提供完善的設備,使地方官員集中在一起辦公、居住,並爲他們的小孩蓋了一個小學,創造一個隔離的社區,獨立於古老的舊城之外,以保持日本官員的“優雅”、閑靜與安全。

但是,帝國主義者對官廳、宿舍建築及都市計劃的熱衷尚不止於激勵日本官員的士氣而已。這些空間性的行動尚有些意象意識形態的鞏固作用。

前面提過,殖民統治者在進入台灣之後,遭到許多武力反抗,他們早期的反應是直接予以武力鎮壓,但效果不彰,反而有越演越烈之勢。在檢討了這些經驗之後,後藤新平向兒玉建議了三個策略,即:前面提過的改組統治組織;採用“生物學的政治”策略;與用說服方式使台灣人信服。所謂說服也者,就是封閉民間報館,創辦政府機關報(即後來之《台灣日日新報》);政策待執行成功後再宣佈,以免失敗影響統治的威信;文官應穿著制服,並集中居住在特別規劃的社區

圖 2 1910 年代宜蘭市街



資料來源：根據土木局 1914 年復原

內以提升其身份權威；同時，在台北建築一個宏偉的總督官廳（即後來之總督府），並配合著林蔭道及公園，以作為統治殖民地決心的表徵（張漢裕、馬若孟，1979：198-99）。

這些說服對策，從社會實踐的角度來看，都與意識形態的灌輸有關。尤其是最後兩項更是試圖把文官制服、種族隔離、以及城市的空間形式當成一個統治的“形象表徵”（figurative representation），以具體化殖民統治的權威與決心。

帝國主義者對宜蘭城的改造緊接在這個說服對策之後啓開序幕。因此，我們實在很難拒絕它帶有對平原社會實施意識形態鎮壓企圖的看法。

從空間的正文(text)來看：隔離的日本人社區，以一種低密度的配置把日式的獨棟住宅深鎖在層層的圍牆中。這些住宅配備著完善的設備，寬敞而安靜地佇立在庭院內，北面臨接著拆除城牆後所建的出入道路。這條道路是當時城市中最寬濶的大道，中央有一條名叫“八千代川”的小河（太山口圳在此段之名）緩緩地沿街流過，河岸邊遍植柳樹，極富於大和風緻。新建的宜蘭廳署巍峨屹立在其傍高大的石牆中。相對於舊城中台灣人高密度的街區與低矮的店舖住宅，這個新的日本人區域寬濶的空間性，與廳署衙門建築的量體、以及準確的細部，似乎隱然地細數著殖民統治者的權威。

更有甚者，這棟由總督府營繕課技師小野木孝治設計之新官署的正面，站在哥德式細部的圍牆柱背後，展示一個明治時期(1868—1910)帝國主義者所偏愛的“帕拉底歐文藝復興”再生(Palladio-Renaissance revival)的建築風格，這種形式既非純粹的“第二共和”式樣，更不是日本舊有的建築式樣，而是一個被修正過帶和風的歐西折衷主義建築；就好似殖民政體的東方武士封建與西方資本主義的接合一般，象徵著殖民者的普遍理性與國家絕對權力對平原子民的新統治。

再從空間配置的關係來看，把新行政區放在舊城之外是一件令人吟味的事，表達了殖民統治與被統治間的矛盾關係。尤其是新的廳署

衙門（象徵著殖民國家），東側緊靠著監獄（對身體的拘禁壓迫），而以西北側隔街相對的守備隊基地（軍事暴力）為中介，以它的中央高塔（統治者的權威）凝視著舊城（台灣人），至於警察派出所則伸入舊城的中心，座落在前清時期噶瑪蘭廳署（此時已改建為宜蘭醫院）前廣場上的配佈方式，應該具有深刻的政治意涵才是。

以新廳署為中心的新行政區與舊城的關係，在社會意義上，是統治與被統治者間的對峙（confrontation）。而在當時的對峙中，殖民統治的運作乃仰賴著軍隊、警察與刑罰等“壓迫性國家機器”為後盾執行的。這個民族間壓迫與階級間對峙的本質，在空間上被轉譯為新廳署面朝著舊城，屹立在日本統治者專用的“差異地點”中，以派出所為前哨、守備隊為中介、監獄為依靠，而與舊城建立了一定的空間（統治）關係。

帝國主義統治者對宜蘭城市空間的大力干涉，不管是有意或無意的，在空間形式上似乎直接地反應了後藤新平的看法，他認為：

台灣人是屬於物質的人種，黃金與儀禮、華廈與宏園是他們所尊崇的對象。唐代的詩歌亦云“不睹皇居壯、安知天子尊”。要統治此類人種，宏偉的官衙亦有收服民心之便。（鶴見祐輔，1937：45）尤其是後來貫穿平原的那條輕便車軌道，沿著今天的舊城西路進入本區時，新的廳署建築與日本人的市區，作為一種“意象意識形態”的表徵，似乎試圖在隱晦之間向平原的被統治者遊說著民族與階級間“永恆”統治的必然性。

殖民統治者這個空間改造行動，不僅帶有意識形態日常實踐的功能，而且也造成了城市空間取向（spatial orientation）的轉化：新的噶瑪蘭城（如今改稱宜蘭街）中，前清時期所留下來的十字大街，從此變成殖民地社會中物質交換與先存意識形態再生產的空間；而一個新的政治軸向在舊城市區之間悄然地升起。再加上 1915 年以來一連串的“市區改正”行動，一個新的宜蘭街便因此產生。其後隨著平原與台北間統一性的提高，日本資本的代理店也逐漸來到了平原之中（宜

蘭廳庶務課，1914：238），使得宜蘭街在平原殖民統治中心與地主經濟的商品交換及手工業作坊中心之外，也成為設在東京、京都、神戶等地殖民保險金融資本伸入平原的基地。

4. 宜蘭街作為殖民地經濟榨取的地區性中介

1910—1937 年間，隨著台灣總督府殖產政策的展開，宜蘭平原的農業生產也逐漸被納入日本資本主義的市場體系。由於農村商品化的現象日益加深，因而便形成了一個新的城鄉關係、新的城市功能。

在這段期間，台灣總督府的殖產政策，乃因應日本母國的需要，以蔗糖與蓬萊米的增產為主軸展開。當時，殖民者為減輕其國內進口糖的負擔，並促進產業升級，便先向台灣及英美資本控制較弱而加工附加價值高的糖業伸展（涂照彥，1975：60-2）。在台灣總督府 1902 年的《糖業獎勵規則》與 1905 年的《製糖場取締規則》之扶持下，日本資本逐漸控制了島嶼的蔗糖生產。但是由於生態條件的限制，這個殖民產業，遲至 1910 年代後半，才在歐戰期間世界蔗糖的需求下，進入了平原，成為殖民化農業生產的先聲。

1917 年進入平原的台南製糖株式會社，在併吞了宜蘭製糖所之後，壟斷了平原的蔗糖生產（澤全雄，1917：149）。這個日本資本為主的新式糖場，在“原料採集區”的保護下，成為平原的現代“大租戶”，控制了地區內絕大部份的甘蔗種植⁷。1925 年台南製糖會社雖在世界經濟危機的波及下倒閉，但是其債權人很快地在 1927 年又設立了昭和製糖株式會社以取代之（田邊利可，1937）。直到 1939 年被大日本製糖株式會社合併，而遷往海南島為止，這個糖業資本對平原內幾

⁷ 1916 年這個會社在平原中所控制的原料採集區達 20,970 甲（台灣新聞社，1917：118），涵蓋了平原漢北的全部地區，至於漢南平原二結堡的範圍，則隸屬於宜蘭製糖的控制下。到了 1918 年平原中的“原料採集區”劃定範圍已高達 22,470 甲，佔當時平原總耕地面積的 83.1% 左右。其中台南製糖株式會社所控制者為 21,022 甲（台灣總督府殖產局糖務課，1918：56），佔全部採集區的 93.56%，而其餘的 6.44% 也由其他糖場分占，這時“原料採集區”的範圍已然遍佈了整個平原。

近三分之一的農戶或擁有田地所有權、或債務權、或甘蔗購買權，無異於一個經濟霸主。

同時，爲了供應母國食米的需求，台灣總督府一方面以國家之力干涉在來米的品種改良，另一方面也積極於日本米種在島嶼的馴化，1922年蓬萊米試種成功，而在1926年確立耕作方法，並在政策上獎勵推廣（川野重任，1969：6-7，29-31，46-51）。因此，平原中的蓬萊米種植面積便節節高昇，到了1935年已有16,186.04甲田地（台北州知事官房，1937：156-63）種植著這種爲輸往日本市場的新米種。

這樣一個農業商品化的歷史過程，除了造成農業生產脫離過去自足的色彩之外，更在生產與交換的過程中形成一個殖民資本主義與地主經濟的接合。交換的一端是控制著蔗糖產銷、稻米交易與肥料產銷的日本資本；而另一端則是以農民家庭勞動爲主的地主經濟。因此，更與前述之異民族統治共同形成了殖民地台灣特有的社會“二重構造”（涂照彥，1975：205）。

而從空間分工(spatial division of labour)來看，城市在這個殖民地社會的“二重構造”中扮演著關鍵的角色，除了是這個特定生產關係中財貨流通的中介空間^⑧，滙集來自鄉村中的生產以轉送母國、促成母國的工業產品（肥料等）流入農村、和鄉村自然產品加工轉化成商品的空間^⑨之外，也是金融資本集中的空間，以及前面提及的殖民國家機器的所在地。1920年代以後又在殖民地新勞動力需要（何義麟，1976：49）與國家資本的介入下，更成爲意識形態、勞動力馴訓與國家資本積累的基地（圖3）。

但是，這個“二重構造”的接合，從社會階級的對抗關係來看，也是殖民地社會矛盾滋生之處，特別是日本資本以國家之力爲後盾驅逐本地資本時。因此，在1920年代當日本資本形成獨占以後，島嶼產

^⑧ 有關平原城市在此中扮演的角色可參見陳志梧，1988：142-48，178-80。

^⑨：如1920年代末、30年代初的碾米業及其他手工業加工等。

生了一股蓬勃的布爾喬亞領導的民族運動，甚至於 1930 年代以後，更因農村日益貧困化（陳志梧 1988：148-54），而發展成階級運動，而以文化協會、台灣民眾黨、台灣共產黨的活躍以及一連串的農民、工人運動表現出來。

1920 年代及 30 年代的城鄉關係轉化、階級運動與國家介入當然也改造了宜蘭市街。下面我們將循著官鐵的完成、農村的商品化、國家資本的入侵、與國家神學的介入等主軸加以考察。

1917 年台灣總督府爲了將平原的物質生產運往母國，著手興建蘇澳—基隆間的鐵路（曾汪洋，1955：54-5），這條鐵路切過宜蘭舊城的東側時，在今天的光復路口設立了火車站。這個火車站後來就成爲宜蘭街對外聯絡的出入口，並成爲市街後來發展的空間條件，這點我們將在下面討論。

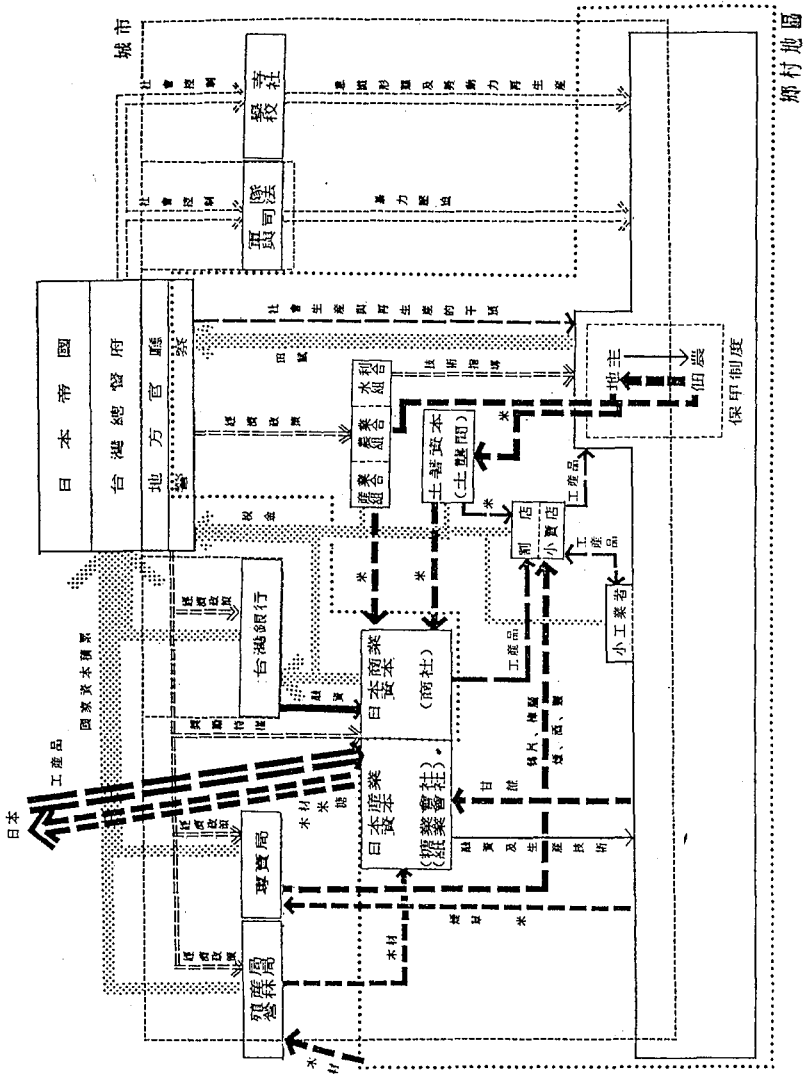
1922 年，酒類產銷被納入殖民國家專賣壟斷之後，台灣總督府在宜蘭街設立了一個製酒廠及專賣支局，以製造米酒，紅（露）酒，並執行平原內各種專賣業務。

這個國家壟斷資本的生產空間被安置在舊城西南側、行政區的西北邊，成爲新市區的一部份。爲此而構築的宜蘭專賣支局新建築就座落在宜蘭廳署（如今已改爲宜蘭郡役所）前大道的西端，舊城西路、南路與通員山地區道路的交會口上，形成這條“政治”性道路的端景。

1928 年另一個殖民國家金融資本，台灣銀行，在平原的出張所被昇格爲台灣銀行宜蘭支店，擴大經營業務（宜蘭縣文獻會，1970 年卷四金融篇：51），並在舊城南端，宜蘭郡役所前大道與通往羅東那條城市最主要南北軸道路的交會口上，構築了一棟新的建築物，作爲國家金融在平原的運作中心。

從空間的社會意義來看，專賣支局與台灣銀行分別出現在殖民行政區中作爲端景，不管有意、還是無意，這個配置展現了一定的空間作爲意象意識形態宣告的作用。

圖 3 1930 年代宜蘭平原社會運作機制與空間分佈



專賣局與台灣銀行作為殖民國家資本積累機器，在日本帝國主義把台灣納入其市場的殖民化過程中有它們特定的歷史地位。專賣局是台灣總督府為驅逐外國商人在台灣樟腦及鴉片買賣上的先存勢力在1899年設立，它以直接經營方式壟斷樟腦及鴉片的生產，而將販賣權歸之日本商業資本手中（矢內原忠雄，1985：34-5），而且隨後在煙草、鹽相繼被納入國家獨佔官業之後，專賣局在台灣總督府的財政獨立過程中扮演了最主要角色。比如，1905年專賣收入的一千零六十萬元，佔該年度台灣總督府總歲入的48%；1910年的收入為一千五百零三萬四千元，佔該年歲入的36%；1916年為二千零十六萬七千元，佔該年歲入的43.6%（矢內原忠雄，1985：81），根本是殖民國家最主要的收入。

至於台灣銀行則是根據1897年公佈之《台灣銀行法》設立的獨佔“金融機關〔，〕其目的為對商工業及公共事業融通資金，開發台灣富源，並進而擴展營業範圍至華南及南洋群島”（矢內原忠雄，1985：10）。所謂“對商工業及公共事業融通資金”即是後來對糖業等日本資本與台灣總督府政策下的鐵路、水利等基礎建設基金實施融資（矢內原忠雄，1985：40，44，48，58；涂照彥，1975：272-79，286-88），以便利日本資本的進出。但是台灣銀行在島嶼經濟殖民化過程所扮演的角色絕不止於此，它同時是帝國主義者統一台灣幣制、驅逐外國資本的行動者（矢內原忠雄，1985：29-31，38），並執行“日本對外貿易發展援助的使命”（矢內原忠雄，1985：62-65），完全是“半官方的國策機關”（涂照彥，1975：288）。

台灣銀行對平原經濟生產的支配只要舉一例便可說明：我們在前面提到，台南製糖因經營困難宣告倒閉之後，由昭和製糖株式會社取而代之，此昭和製糖實際上就是前者的債權人——台灣銀行——所籌組的，當時雖有日本內閣大藏省反對，但台灣銀行仍以“悲壯的決心斷然而行”（田邊利可，1937：7）。1928年是台南製糖倒閉的第二年，也是台灣銀行自行籌組的昭和製糖出現在平原經濟舞台的後一年，台

灣銀行宜蘭出張所就昇格為支局，並建造新的建築物，應不只個巧合而已吧！

總之，專賣局與台灣銀行的新建築分別在 1920 年代初期與末期出現在宜蘭街上，乃是在空間上具體表現了殖民國家對平原社會生產的進一步介入。從這個角度，再回過頭來考察這兩個空間與其他殖民國家機構的配置關係，則就可有如下的政治性閱讀。

就如我們在前面指出的，前一階段，宜蘭街的機構空間組織呈顯出：宜蘭廳署（今之郡役所）象徵著殖民國家以警察為前哨、守備隊為中介、監獄為依靠，與舊城（台灣人）建立一定的空間（統治）關係。如今，在 1920 年代平原社會生產更進一步地殖民化下，這個統治與空間的對峙在新階段中並沒有本質上的改變，但却以一個新形式表現出來。亦即，專賣支局與台灣銀行支店，分別座落在地方官廳正前方環形大道的兩端，形成進出行政區及市街的端景，並設兩個三角公園作為空間的轉折，以造成郡役所前空間幾近於對稱的主體性（圖 4）。巧妙的是這個配置，在空間上，恰如其份地體現了殖民統治之國家資本積累機器與暴力機器間互為羽翼的關係。尤其是台灣銀行支店建於舊城南門口上，在原有城市商業市街（經濟活動）與行政區（國家權力）的銜接處，不正好呈顯了這個半官方金融機構，作為國家壟斷資本的執行者，遂行台灣總督府經濟及政策以榨取殖民地生產剩餘的中介性格麼？若我們將這個配置對照當時殖民地統治中心台北市的台灣總督府、台灣銀行總部與豐町（今之重慶南路一段）間的相對關係就可以發現此兩空間所潛藏的一致性。

再從空間圖像 (iconography) 上來看，新殖民銀行支局的建築被賦予一個“文藝復興再生” (Renaissance revival) 的影像，以厚重的量體、誇大的正門山牆飾，與狹小的入口、開窗及抬高的地面層突顯出它作為官營金融資本在經濟領域上的恣意與跋扈。它相對於其他建築物的獨立與嚴肅，標幟著平原社會生產更進一步資本化的到來。

除了國家資本的介入外，農村地區進一步的商品化也造成了城市

的新功能。這個新功能，從表面的層次來看，是“土壟間”與商店的興起（這點留待後面討論）。根據殖民者的統計，1927年，平原內共有66家糙米碾米場和43家精米碾米場（台北州知事官房文書課1929：184-85）；到了1934年更增加為170家和43家。其中前者設在宜蘭和羅東兩市街內者有45家，而後者有52家，雖然場數看起來不高，但是所研碾的糙米數量佔該年平原總數的59.88%（台北州知事官房文書課1936：338-41），由此可知城市在農村稻米商品化所扮演的支配性角色。

同時從更深的一層來看，我們知道，“土壟間”更具備了本地商業資本的角色，在“青田買賣”等諸關係的條件下，對鄉村農民的生產具有箝制的性能，在當時稻米生產、交換與消費的過程中，作為日本資本與台灣農民的中間者，推動著農村的商品化。因之“土壟間”的興起，正意謂著農村對城市更深一層的臣屬關係。在這個關係下，宜蘭城完全成為社會經濟“二重構造”的中介空間。

宜蘭街作為平原最主要的商品經濟運作空間，並未因1920年地方官制改制與後來羅東街的興起而稍有減低。根據1927年的《台灣工商名錄》記載，當時宜蘭的市街有328家年繳營業稅額二十圓以上的工商業者。佔當時平原之絕大多數。其中食品類商店有119家、衣物類有24家、日用百貨有66家、藥房11家、建材4家、土木業11家、當舖4家、碾米場10家、其他製造業6家、運搬業8家、肥料店4家、日本料理店10家、飲食店5家、銀行支店兩家、以及其他商店工場，甚至還出現了一家“貨座敷”（酒家）（台灣物產協會，1927）。在1936年出版的《台灣總職員錄》上，宜蘭街除了原來的台灣銀行支店及商工銀行支店外，又設了三和銀行出張所。並有《台灣日日新報》等9家新聞業者在此設立分局，以及台灣電力公司株式會社、國際通運株式會社、台灣運輸株式會社、台灣勸業無盡株式會社、日本航空運輸會社等設立營業所，此外尚有本地株式會社6家、合資會社8家、同業組合及支部12個、以及宜蘭第一、第二水利組合、宜蘭商工會、宜

蘭實業協會等團體，其他方面，則有土木建築服務業 20 家、醫院 11 家、印刷業 4 家、大食品店 29 家、以及許許多多包括腳踏車、西服店在內的各式商店。至於我們前面提及的與農業生產商品化攸關的碾米場及肥料店，在當時雖已不如 30 年代初期的盛況，但也有 41 家之多（《台灣總職員》1936 年版：357-71）。宜蘭街作為平原最主要商品交換空間的功能由此可見一斑。

這些空間的分佈為：舊城南門外的大部份地區都是殖民國家機構所佔據的空間；而商店則主要分佈在南北軸大街上；傳統製造業的小作坊則集中在乾門地區；新的商店（如文具店、料理店、西藥店）與會社除了分佈在前述的大街外，則有集中在巽門地區的傾向。同時，就如前面指出的，台灣銀行的位置正巧介於城市的商業地區與行政區間的轉介點上。

宜蘭市街空間在這個階段呈顯出這樣的分佈形態，當然是與城市的歷史功能及殖民國家干涉有關。舊城中的十字大街自前清時代起就是通往城外廣大鄉村地區的道路，雖然後來官鐵的構築堵住了東門與民壯圍地區的連通，不過北門路、南門路與西門路都一直維持著與鄉村地區商品及人口流通的功能，尤其是其中的南北軸街道，總是貫穿平原交通必經的路徑。因此，商店的分佈以這幾條街為主是理所當然的。傳統製造業分佈在乾門一帶與這個區域因直接通往員山地區，自前清起就一直是最主要的人口（台灣人）集中區有關。殖民機關的空間分佈不用說當然直接受台灣總督府的節制，這點我們已在前面一再解析。至於市場的位置也是殖民者分別在 1911 年及 1916 年選定的（台北州知事官房，1929：240，242）。

1919 年建立的官鐵宜蘭火車站造成城市使用一個新的分歧。表現在空間形式上的是：新火車站前大道的出現，並連到南北軸大街上，這條道路雖然一直沒有什麼商業性活動，但却被拓成市街中最寬濶的道路，以塑造城市入口的影像。此外，並有郡役所前的環城南路連到這條站前的大道上。後者介於舊城與新機構區之間連結著火車站（通

往台北、基隆之出入口)與郡役所(平原北部的統治中心)。

就如我們在先前指出的，這條道路中央有一條小河流過，川邊遍植楊柳，極富大和風情，是城市中唯一的植樹街道，但是它無關乎一般台灣人的城市空間使用與進出，而却是一條“政治”性的軸線，把新近擴建的公學校、小學校、公園、街役所、台灣銀行支店、郡役所、守備隊、以至於專賣支局連成一個行進的系列。這樣轉化後的新市街中，台灣人使用空間和日本行政區的區分，與道路的設計，完全體現了殖民地政治構造的“二重性”嵌合，與對母國的依賴。

最後值得一提的是圓山神社，它與日本帝國主義國家神學的再生產有關，乃這個最後帝國向平原宣告它的起源與持續性的意識形態再生產空間。

明治維新對日本帝國而言是由一個東方封建幕府朝向近代國家邁進的轉向。這個變革之所以得以實現一方面由於當時其社會內部以土地策封為基礎的等級制度因農村疲弊而逐漸解體；另一方面，更因在十九世紀世界殖民主義俄國、英國、荷蘭、美國等頻頻叩關的武力及經濟壓迫下，才產生了由封建階級所帶領的資產階級革命(陳水逢，1968：1-39)。就是在這“尊王攘夷”的排外情境下，這個將日本帶入現代資本主義甚而帝國主義的變革，極為吊詭地以一個“王政復古”的形式表現出來。

明治維新後的日本統治階級，除了致力於資本的積累外，也積極於宣揚天皇乃奉神命統治日本的“神武創業精神”，恢復過去的神道教為國教、實現“祭政一致”的古訓(陳水逢，1968：575-78)，以起源的神話保證政權的神聖性，並強化統治的合法性。雖然後來神道教作為教導機關的政策並沒有成功，但是神道教作為“國家神學”的體制則完全確立，並成為與政治層級組織相互平行的“國家機構”，由內務省監督。其神官、祭式與神社都由國家維持，以宣揚“神代以降的日本歷史，以及對『萬世一系之統治者』天皇的崇拜”(潘乃德，1986：78-79)，作為統治權力連續性的象徵。

因此，殖民統治者在穩定了平原統治後，即於 1906 年在宜蘭公園內建築了一座神社，以供日人崇拜之用，但是不久之後這棟建築物即因蟻害場圯。1918 年再重新構築於宜蘭市街外西南方的圓山上。這座新神社在 1927 年被升格為縣級神社（青田幸綠，1927：27-28）。

這個神社在 20 年代末日本資本進一步伸入平原，同時也是台灣民族運動及農民運動最激昂的時刻重建與昇格，實在是令人吟味的事。尤其是 20 年代後，殖民者為了壓抑島嶼的民族運動，開始他們新的殖民地教育政策，積極推動所謂“內地延長主義”，神社作為日本國家起源與歷史連續性意識形態再生產的空間，已不像過去般只消極地為鞏固殖民者自己的意識形態而設，它同時也作為公學校生及一般團體參神禮拜與遊賞之用。這個功用在 1934 年 3 月“台灣社會教化協議會”開辦，以各地神社為教化中心，推動“奉齋神宮大麻”的普及，以使本地人“內地化”（涂照彥，1975：143）後，更為加強。特別是到下一階段的“皇民化”運動時甚至成為決定性的空間。

總之，神社作為日本歷史連續性與統治神話的實踐空間，在平原社會生產更進一步殖民地化，與台灣人民族運動高昂的時刻出現與制度化，是有特殊意涵的。尤其是宜蘭神社，作為一個意識形態再生的“國家機構”，屹立在圓山頂上，以一個俯視的角度凝視著平原與宜蘭城（青田幸綠，1927：28），好似在平原經濟與日本市場連結之外，也期盼在意識形態上將日本法統的神話投照到平原中。

圓山，在前清時代噶瑪蘭城建立時，被視為由北邊雞籠山轉入平原龍氣凝聚之處，而今，在殖民統治下，它却變成了日本國家權力合法性的表徵，山頂的神社與山下的溫泉，都為殖民者提供了社會再生產的服務。

5. 宜蘭街作為殖民經濟與意識形態統治空間

1920 年代以後，日本國內的資本主義受到世界性經濟危機波及，勞農人民在生活煎迫下奮起鬥爭，因而工運農運頻頻；同時對資產階

級而言，也因生產過剩、輸出減退、通貨膨脹，而面臨著再生產的危機。當此暗潮洶湧之際，屢加改組的內閣不但未能解決社會經濟問題，反因益加保護資本階級，致使民不聊生，日思改革。這些危機內使日本由法西斯主義的少壯軍人掌權，轉入軍國主義之途；對外則在 1931 年發動“九一八事變”揭開侵華行動的初端，最後在 1937 年以及 1941 年正式發動中日戰爭與太平洋戰爭（陳水逢，1968：141-399；涂照彥，1975：127-28），以尋求日本資本主義的出路。

就在這樣的歷史條件下，台灣在日本帝國主義體制中所佔的角色有一個嶄新的變化：同時扮演著母國農業生產基地、軍需品生產基地與向南洋侵略的基地。台灣總督府爲了執行這個新任務，便以“國土計畫”爲名，以進行新的殖民地社會、經濟改造。這個朝向軍需工業化轉向所需的勞動力及資本的創出，即是以“皇民化”運動、義務教育、與其後各種“經濟統制”實施。這些新的法西斯統治雖然並未直接改造宜蘭城的空間形式，但是却完全改變空間的功能與意義。在此僅概略的提示之。

首先，透過 1937 年以後一再強化的“米穀統制措施”，殖民國家因而在 1941 年完全壟斷了稻米的交易（林佛樹，1943：1-11）。甚至於在台灣總督府的收購行動下，平原中僅存的碾米場也全部由殖民國家直營（林佛樹，1943：59-63）。因此，這個過程不但驅逐了本地資本在稻米商品中的傳統勢力，同時也造成宜蘭街轉化爲殖民國家操控平原北部米穀流通的中介空間的角色。在總督府控制的碾米場、米穀統制組合以及農業組合的運作下，稻米被強制地送往母國。特別是建在鐵路旁的米穀統制倉庫，在這個歷史時勢下全然地成爲殖民統治巧搶豪奪的表徵。

此外，宜蘭市街空間使用也因“皇民化”的精神再造行動而有所變化。除了在“國（日）語普及”下推動所謂“國（日）語部落”與“大麻奉齋”普及計畫下要求台灣人祭祀日本神龕外¹⁰，更在市街中

¹⁰參見《台北州報》第 1572 號〈部落振興運動實施要綱〉中有關精神改造各項。

實施巡迴電影“教育”，以及自1937年8月9日起台灣總督府以收音機向全島實施“廣播早操會”（台灣省文獻會，1950卷首下：2），而將殖民國家意識形態教化，以至於國家統制權力，深入城市中。而“皇民化”運動則是以神社、學校、公會堂為中心推動“崇皇尊神”的偶像崇拜，因此，這些空間的馴訓功能也就格外的凸顯出來。

總之，在如“國旗揭揚式”等馴訓的技術下，公學校的操場、神社、與公園（公會堂所在）完全變成了殖民國家支配性權力的運作空間，於其中進行紀律、勞動力、與意識形態的再造(re-creation)。

6. 結 論

從前面的歷史分析，我們已指出宜蘭街由前清時期平原統治教化中心的圓形竹城，變成了一個新殖民統治區與舊城對峙的空間，最後又在專賣局及台灣銀行建立後，成為日本殖民資本主義深入平原的基地。尤其是台灣銀行的建立，形成了進出城市的端景，而為平原新殖民生產方式的到來作了一個空間的註腳。最後在太平洋戰爭的法西斯時期，空間更在殖民資本積累之外，被賦予一個軍國主義意識形態的統治功能，以神社、學校、公園為中心進行國家主義的精神改造。

因此，這個空間轉化的歷史，一方面是平原社會生產殖民地化的歷史，同時也是殖民國家操控領土以促進日本資本主義再生產的歷史。從歷史材料的分析上，我們已然清晰地看到平原空間轉化受制於台灣—日本間殖民結構關係的一面，用曼紐·卡斯提爾(Manuel Castells)的話來說是：平原的空間轉化完全處在“依賴都市化”規制下。但是我們很難把這個特定的轉化歸納在他所提出的殖民支配、資本主義—商業支配、帝國主義工業和金融支配(Castells, 1980: 44)的任一類型中。以台灣作為殖民地既為母國提供資源，又消費其工業產品的歷史（涂照彥，1975；周憲文，1958）來看，應是殖民支配與資本主義—商業支配的結合才對。

總之，在此我們可再一度地指出城市空間的歷史與特定社會過程

中統治與被統治關係的變化發展有關，這個關係當然是分別發生在經濟的、政治的、與意識形態等層面上。宜蘭城在清朝與日本殖民時期的空間變遷爲此作了一個具體的說明。

參考文獻

- …… (1927) 《台灣工商名錄》
- …… (1926) 《台灣總職員錄》15版。
- 丁曰健 (1959) 《治台必告錄》第三冊 (重刊本)，台北：台灣銀行經濟研究室。
- 土木局 (1914) 《宜蘭市區改正圖》。
- 川野重任 (1969) 《日據時代台灣米穀經濟論》，林英彥 (譯)，台北：台灣銀行經濟研究室 (原爲日文，1940年出版)。
- 內務局土木課 (1939) 《台灣に於ける市區計畫》。
- 台北州知事官房文書課 (1929) 《昭和二年台北州統計書》。
- (1937) 《昭和十年台北州統計書》。
- 台灣省文獻委員會編 (1950) 《台灣省通志稿卷首下大事記》第一冊。
- 台灣總督府官房文書課 (1908) 《台灣統治綜覽》。
- 田邊利可 (1937) 《昭和製糖株式會社十年誌》，羅東：昭和製糖株式會社。
- 矢內原忠雄 (1985) 《日本帝國主義下之台灣》，周憲文譯，台北：帕糖爾書店。(原爲日文出版於1925)
- 江丙坤 (1972) 《台灣田賦改革事業之研究》，台北：台灣銀行經濟研究室。
- 宜蘭縣文獻委員會 (編纂) (1970) 《宜蘭縣志》重刊合訂本 (四冊)，宜蘭：宜蘭縣政府。
- 周憲文 (1958) 〈日據時代台灣之運輸事業〉，《台灣銀行季刊》10 (1)：57-77。
- 宜蘭廳 (……) 《宜蘭廳報》，明治三十三年至大正九年。

- 宜蘭廳第一公共埤圳組合 (1908) 《宜蘭廳第一公共埤圳修改工事報告書》，台北：台灣日日新報社。
- 林佛樹 (1943) 《台灣米穀管理と集荷機構》，台北：台灣經濟出版社。
- 青田幸緣 (1927) 《蘭陽》。
- 姚瑩 (1957) 〈噶瑪蘭原始〉，收於陳淑均《台灣府噶瑪蘭廳志》卷七〈紀略〉(重刊本)：163-164，台北：台灣銀行經濟研究室。
- 涂照彥 (1975) 《日本帝國主義下の台灣》，東京：東京大學出版會。
- 高拱乾 (1696) 《台灣府志》。
- 張漢裕 (1974) 〈日據時代台灣經濟之演變〉，《台灣農家及農民經濟論集》：177-232，台北：台灣銀行經濟研究室。
- 張漢裕、馬若孟 (1979) 〈日據時期台灣殖民地開發政策——公職人員事業精神與活動史例研究〉，中譯文收於馬若孟《台灣農村經濟發展》：195-209，台北：牧童出版社。(原為英文，發表於1963年)
- 陳水逢 (1968) 《日本近代史》，台北：中華學術院日本研究所
- 陳正祥 (1960) 《台灣地名詞典》，台北：敷明產業地理研究所。
- 陳志梧 (1988) 《空間變遷的社會歷史分析：以日本殖民時期的宜蘭地景為個案》，國立台灣大學土木研究所博士論文(未出版)。
- 曾汪洋 (1955) 《台灣交通史》，台北：台灣銀話經濟研究室。
- 黃靜嘉 (1960) 《日據時期之台灣殖民法制與殖民地統治》，私人出版。
- 勝山寫真館 (1931) 《台灣紹介》
- 潘乃德(Ruth Benediet) (1986) 《菊花與劍》(*The Chrysanthemum and the Sword*)，黃道琳(譯)，台北：桂冠圖書公司(修訂10版)。(原為英文，發表於1946年)
- 澤全雄 (1917) 《製糖會社要鑑》，台北：台灣銀行調查課。
- 謝金鑾、鄭兼才 (1958) 《台灣縣志》(重刊本)，台北：台灣銀行經濟研究室。
- 藤井志津枝 (1987) 〈從台灣總督府官制的變遷論抗日運動的鎮壓1985—1902〉，《台灣文獻》38(2)：1-41。

- 鶴見祐輔（編）（1937） 《後藤新平》（第二冊），東京：後藤新平白傳記
編纂會。
- Castells, Manuel (1980) *The Urban Question: A Marxist Approach*,
Second edition. Cambridge, Mass. : The MIT Press. (Original-
ly published in French 1972)
- Chen, Ching-Chih (1975) "The Japanese Adaptation of Po-Chia
System in Taiwan, 1895-1945," *Journal of Asian Studies*,
XXXIV(2). pp. 391-416.
- Lamley, Harry (1977) "The Formation of Cities: Initiative and
Motivation in Building Three Walled Cities in Taiwan," Wil-
lam Skinner(ed.) *The City in Late Imperial China*. Stanford:
Stanford University Press. pp. 155-209.

空間形式演變中之依賴與發展

——台灣彰化平原的個案*

夏鑄九

摘 要

本文主要以台灣彰化平原的空間形式之變遷來探討台灣的經濟發展過程中，社會力量變動所形成的特殊性如何表現在空間結構本身之中。我們關心在特定社會與經濟脈絡中之國家，如何透過政策的中介，來對待經濟發展的過程，以及來塑造空間。

首先，我們由第三世界空間形式的七點一般性傾向開始，做為著手分析的臨時架構：經濟發展與都市集中之間的不適當性、首要城市、移民升級、都市非正式部門、城鄉差距、國家無法控制之區域不均衡發展、規劃專業機構不能面對現實等。其次，我們經由清代（殖民前）與日據（殖民）階段的空間結構，提供我們一個對歷史脈絡的認識。然後，經由新國際分工，將 50 年代與 60 年代的經濟發展模型與彰

* 本文之完成需感謝嚴勝雄教授提供了部分資料，國立台灣大學土木工程學研究所都市計劃室參與彰化縣綜合發展計劃的研究助理與研究生的調查工作，以及住都局林旺根、王鴻裕、莊德樑幾位先生的先後支持。

化平原的空間結構與國家的都市與區域政策做一分析，從而提出六點結構性的危機：技術依賴、農業危機、勞工問題、環境危機、地方政府危機、文化經驗的脫落等。最後，將彰化平原放回到台灣整體的空間結構之中，提出空間依賴與發展之結果的五個特性，以深化原有的理論提綱：城鄉移民確是都市化的主因，而後納入世界市場又造成農業的不穩定、都市首要化確已經存在、無所不在的非正式部門、不能由現實出發也未受國家重視的空間規劃、壟斷資本再結構過程中的邊陲等等。

1. 導 言

1.1 研究的課題

本文主要之目標在於探討最近二十餘年來台灣之彰化平原空間的變遷。我們以彰化平原做為個案研究的對象時，最主要的理由與其說是以地方政府之制度與歷史的原因所形成的行政轄區，來做為研究的空間領域，還不如說是彰化縣原為一農業縣，在近二十餘年來台灣經濟發展的過程中，其空間形式演變中的特殊性，值得做為台灣之區域發展與經濟發展中的空間典型之一來探討這個社會變遷的過程。

本文所採取之研究方法部分借用了個案研究方法。我們針對特殊的情況（台灣彰化）來討論十分一般的課題。我們打算檢視彰化平原之經濟發展與空間的關係。它涉及國家之主要政策、空間規劃之政策等。我們關心空間被結構的方式、政策被決定的方式。也就是說，我們要知道國家如何對待經濟發展的過程，經濟發展過程中的社會力量變動所形成的特殊性如何表現在空間結構之中。^①

這裡有必要對本文之敘述方式提出說明。雖然以下在分析“開發

① 在認識論的層次上，對抗有形式主義傾向的技術主義，認為空間是社會表現的提法確實

中國家”(developing country)空間結構的特殊性時，我們會提及都市化(urbanization)與依賴性(dependency)的關係^②，但這並不意謂著要先交待所有有關依賴性的性質之後，才能繼續研究空間結構的特性。在敘述方法上，我們並非一定要先敘述世界經濟，它決定了依賴關係；然後，依賴關係又決定了空間結構。因為，依賴性與世界經濟是歷史地與政治地孕育在空間結構之中。我們得充分掌握空間形式本身，並非是先了解了世界經濟之後，然後再進入了解區域發展。我們要知道的是：這些國家如何反映依賴發展的過程；在台灣的特殊國家體制中，空間結構被安排的方式是什麼。我們將要看所謂“依賴社會”在台灣的特殊性是如何表現在台灣的空間結構本身之中。換句話說，

是對實證主義的意識形態提出令人鼓舞的歷史反應。然而，在理論的層次上，這種提法却過於粗糙，將空間——社會關係間的中介元素處理得有欠細緻，對問題的形成過於化約，有欠掌握。因此，我們不如進一步地說：空間不僅是社會的反映(reflection)，這是反映論式的化約，我們要能由社會與歷史的角度來掌握空間本身。“空間就是社會，是社會的基本物質向度之一。所以，空間形式就像其他東西一樣，是人類的行動所產生的”(Castells 1983:4)。另可參考：

1. Giddens, Anthony, 1981A *Contemporary Critique of Historical Materialism: Vol. 1 Power, Property and the State*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
2. Gregory, Derek, and John Urry, ed. 1985 *Social Relations and Spatial Structures*, New York: St. Martin's Press.

②在認論的層次上這裡需作一點補充，以避免常識性的誤解。本文並不因為運用了“依賴性”與“世界體系”的某部分概念而是屬於所謂“依賴理論”學派或“世界體系”學派。就本研究的理論與方法論層次而言，後面提及的臨時性的、分析性提綱的建構是一認識論批判的過程。關於認識論批判的觀點，可以參考：

1. Castells, Manuel and Emilio de Ipola, 1976, "Epistemological Practice and the Social Science," *Economy and Society*, Vol. 5, No, 2, May, pp.111-240. (French original 1972)
2. Teymur, Necdet 1982, *Environmental Discourse*, London: Estion Press.
3. Hsia, Chu- Joe, 1987, "An Epistemological Critique of Contemporary Aesthetic Theories on Architecture: Toward a Social Theory on the Cultural Form of Space", Ph. D dissertation, University of California, Berkeley.

我們經由經濟、政治、文化問題各方面來對空間提出一個解釋性的分析，為的是能同時掌握空間與社會。社會總是存在於時間與空間之中，所以，空間形式表現了與反映了這個物質化了的社會、經濟、政治過程。目前我們所要對付的是一特殊的命題，即空間結構，而我們解釋空間發展的元素，却是經濟的、政治的、與文化的。

這裡提及的依賴過程是指：所謂的“開發中國家”或“第三世界國家”等邊陲國家與中心國家之間，兩個社會間的關係是：前者的社會組織是以達成後者之社會利益的方式所組織起來的。這不是一種相互依賴，而是一種不對稱的關係。譬如說，日據時期台灣之生產是為日本的社會而來組織台灣的工作、社會組織與社會結構。台灣依賴於日本社會的基本利益。

進一步，我們可以由依賴的不同形式來了解：第三世界國家中之不同類型的依賴在不同歷史與不同區域中所強調的特性亦有所不同。譬如說，殖民依賴(colonial dependency)、商業依賴(commercial dependency)、工業依賴(industrial dependency)、金融依賴(financial dependency)、技術依賴(technological dependency)與地緣政治依賴(geo-political dependency)等(Castells,1975;1972/1976/1977:44)。這些依賴的類型之間不見得有線性的階段關係，它們可能並存。同時，依賴關係也並非單方面的中心——邊陲關係，而是被政府、人民、革命或經濟的對策來進行抵制。它們之間的關係，其實比中心國家單方面決定的提法更複雜。

那麼，第三世界國家的空間結構表現了這種依賴性，即，我們要研究的空間結構，它的邏輯關係著不同社會之間不對稱關係的過程。簡言之，不同類型的依賴性往往就有不同的空間結構的表現。不同種類的支配之間並無好壞差別的問題，它是不同的依賴力量，也是不同的歷史與社會之產物。

1.2 一個分析性的提綱

依賴的不同變化，造成了空間形式的不同變化，它很難一般化為

“依賴城市”或“依賴空間結構”。我們不能接受任何先驗理論之形式化的套用，然而，對過去已經描述過的依賴社會的一些空間，仍然有一些一般性的傾向存在。有些傾向在第三世界的社會中經常出現，而且代表了城市與區域規劃核心問題之所在。我們可以把它當做一個暫時的提綱，然後，放在彰化平原的經驗研究中去顛覆它、去豐富它。以下提出七點簡化了的主要空間趨勢，初步提供我們一個著手分析的臨時架構，來檢驗依賴社會之空間結構的特性。^③

1.2.1 經濟發展與都市集中之間的不適當性——都市化 不是經濟上集中人口與活動的需要所造成的結果

有些人口學家與社會學家如金萊·戴維斯(Kingley Davis)等曾經提出“過度都市化”(over-urbanization)的觀點來解釋第三世界的空間與都市不平衡的現象。他們雖然指出了第三世界空間形式的重要現象，可是過度都市化的觀點却因其預設而受到眾多的質疑(Gilbert and Gugler, 1982:163-164)。

所謂“過度都市化”的意思是：第三世界國家有了比它們所應該有的更多的都市人口。這關乎已發展國家的歷史經驗。它們的都市化與經濟發展，特別是都市化與工業化是在一平行的方式下發生的。一個常見的錯誤觀點是：認為第三世界之都市問題為經濟成長之機械結果，能由工業化提供就業機會而解決(Castells, 1972/1975/1977)。然

^③此處借用曼紐·卡斯提爾(Manuel Castells)所建立之提綱，做為一暫時性的分析架構(Castells, 1985)。這些提綱的建構過程是一認識論批判的過程，以下的提綱中僅能簡略一提。這是不同理論傳統的戰鬥，需要將空間論述放回其形成的社會根源與歷史脈絡中加以考察其制度的再生產(Scott, 1982)。譬如說，與現代化理論平行的，戰後先進資本主義國家福利社會中所產生的，對區域發展問題的觀點，如區域科學〔以華特·艾沙德(Walter Isard)為代表的賓州大學學派〕結構功能主義的規劃理論〔以馬文·韋伯(Malvin Webber)為代表的柏克萊學派〕等，以及與70年代的社會運動與第三世界反抗平行，而以前者的相對體的角色而崛起的，如聯合國專家對發展觀點的轉向〔像米茲拉(R. P. Misra)〕、現代雙元論〔像以麻省理工學院的羅伊德·羅溫(Lloyd Rowin)為代表〕、邊緣性理論，以及現象學取向〔像愛德華·拉夫(Edward Relph)的著作〕，以至於進一步以批判角度重新抬頭的新韋伯主義與馬克斯主義等。

而，拉丁美洲有了高比率與高水平的都市化，却沒有同樣高的經濟發展與工業化。非洲國家與印度則是有了高比率的都市化（却沒有高水平的都市化），也沒有同樣高的經濟發展與工業化。換言之，都市化造成空間人口集中，却未伴隨著經濟發展，這稱為過度都市化。

過度都市化的現象是重要的，但是這個用詞却並不適當。因為它暗示了（也建議了）一條歷史的發展，即，西歐與美國在十九世紀的歷史是人類的歷史，是空間形式的自然歷史。至於不同於此的另一條歷史發展，則是偏差的，逸出正軌的變異情況(*deviat case*)，是有矛盾的。其實，問題的根源並不在於“過度”或“正常”與否，譬如說，家庭計劃與降低出生率係出於經濟發展的要求，而不是孤立存在的。簡言之，我們拒絕了過度都市化這個用詞，因為它缺乏對問題的分析，需將其重新建構為：人口的集中不見得是經濟活動活力的資源。這也就是說，城市不見得是經濟成長的地方。

我們已經見到，尤其在過去十年中，至少在新工業化的邊陲地帶，第三世界某種程度的工業化與發展過程是在進行，經濟生產力確實提高了，然而，這工業化與發展的過程却使都市問題更加惡化，製造了更多的都市問題而非減少。所以，將都市問題當作失業與貧窮的簡單結果之觀念是錯誤的。這並非說失業與貧窮問題不是第三世界的問題，而是說，並非如西方先進資本主義國家之經驗，在經濟發展之後，都市問題會自動做某種程度之解決。第三世界之事實為：發展過程增加了生產力，然而同時也加深了都市的問題。這部分我們將在批判所謂“都市邊緣性”概念時作進一步之闡明。總而言之，就像下述的其他元素一般，都市化不見得能符合經濟的過程，它們共同構成了依賴社會空間結構的特性。

1.2.2 所謂首要城市的存在——即在國家領土中，不同城市之間有一種不平衡的都市網路。

一般說來，一個國家在一相對上比較平衡的方式下發展，在不同的區域會有許多的城市成為都市中心，它們彼此是相互連結的。例如，

一個主要城市，三個中等規模的城市，二十個小城市，將整個領土之都市層級分配得均衡。這也就是說，空間組織被建構為一平衡的網絡。然而，現在大部分的第三世界國家，完全扭曲了城市的網絡：一到兩個巨大的首要城市，有次級城市的二到五倍大。某一個地區集中了大量的人口，另一個地區則人煙稀少，人口嚴重外流。在整個國土之中，缺乏一個平衡分布在整個國土之中的均衡結構。整個都市化過程造成在都會區周圍集中了大部分的服務。這種都市人口分布的不平衡空間模式被稱為“都市首要化”(urban primacy)(Castells,1972/1975/1977; Gilbert and Gugler,1982)。

1.2.3 城鄉移民的升級過程——農業危機導致城鄉移民成為都市化的主要原因

一般而言，都市化過程伴隨著城鄉移民(urban-rural migration)的模式，這是都市成長的主要原因。所以，在大部分的都市成長中，其本身人口的成長比人們由鄉村地區來到城市裡的人口少得多。一直到過去五年左右，城鄉移民的一般趨勢佔了第三世界都市成長的50%到75%之間。

城鄉移民基本上源於傳統農業的破壞。人們遷移並不是因為它們如此樂於住在城市之中，也不是信服電視及廣告。在經驗研究中顯示，這些只是很小的因子。人們大量離開農村，是因為他們活不下去，飢餓、子女無職業、得不到健康服務等。因為農業被納入了世界市場的商業網絡，原有的生產體系遭到了破壞。人們移往城市是為了謀生、求生存，並非是因為城市有了工業發展，而有了就業機會，以致人們由農業轉移到工業與服務業來討生活。換言之，大部分第三世界的都市化並不是由於城市之工業發展，而是由於鄉村地區的農業危機，破壞了傳統的農業。這些過程在有工業化伴同發生的地區，就吸引了更多由鄉村地區去的移民。但是，都市化在數量上與性質上最主要的原因是農業危機。

1.2.4 由都市非正式部門提供大多數人口的都市服務

過去，大部分第三世界城市的特性被稱為都市邊緣性(urban marginality)。都市邊緣性並非僅指涉都市貧窮，也並非單指人們是處於邊緣。邊緣性是一種意識形態(Castells, 1972/1975/1977:48, 1983:179-190; Perlman,1976)，是指城市移民所造成的社會結構間的張力情況所形成的城市條件。它錯誤地認為大部分都市的社會問題由於許多人在空間上與社會上處於系統之邊緣，因此，如何整合為社會之主流成為政府主要之政策。它認為居住於違建區與貧民區之居民，不但在空間上居於城市之外緣，而且在經濟上貧困，在文化上無從知曉現代社會之運作，無能置身於社會之主流，在政治上無能參與政治決策系統之內，在個人與心理上受挫折，於是犯罪與暴力頻生……這就是古典邊緣性理論之核心，它使得政府產生對違建區的神秘與危險的意象。

實際上，根本不是這麼一回事，邊緣性之間各個角度可在經驗研究上發現它們並非伴同發生。局住於違建區的人經常是就業者，同時在社會與政治上亦能一如他人一般被組織起來。真實的情形是：的確有極多比率之工作是屬於地下經濟，並非為政府之計劃範疇所納入。然而地下經濟却與地上經濟息息相關，直接服務於國際市場。所以，這些人並非處於經濟之邊緣，亦並非處於社會之邊緣、與政治之邊緣。他們其實是在經濟上被剝削，政治上被壓迫，社會上疏於被考慮。都市邊緣性並非一個字眼，而實為一分析工具，所以強力影響了政策之應用；人們處於邊緣，所以必須整合他們。然而，假如人們其實是被壓迫與剝削，那麼就必須解放他們！

都市邊緣性也另有特殊的含意，它指涉城市不能經由市場或公共制度之住宅與服務的正常機制來提供大多數人的都市服務。這點在第三世界十分清楚，這就是為何新加坡與香港是僅有的例外，所以，百分之九十的第三世界之都市人口無法經由市場或公共制度來提供都市

之服務。

然而，人們究竟還是要有地方住與服務，所以整個第三世界的都市問題就是去看這個不能連繫上正常市場機制，或聯繫上制度之公共管理的根源，這也造成了世界上各地不同的情況。例如，違建聚落(squatter settlement)發展出所謂的簡陋小屋形成的市鎮(shanty town)多與該國政府的土地政策有關，它與都市服務的自行準備(self-provision)有關(像自行解決接水供電是大部分違建區的辦法)。另一方面，這些人也會運用一些並行的辦法來得到服務，聯繫上城市中的公私兩部門的系統。針對這些特性，拒絕了都市邊緣性以及傳統雙元論的提法，近年來所謂的“都市非正式部門”(urban informal sector)的爭論提供了一個更有解釋力的理論發展。這也就是說，將國家的干預與縱容置入正式化與非正式化的過程之中去分析非正式經濟存在與擴大的歷史原因(Portes and Walton, 1986; Portes, 1983; Castells and Portes, 1986)。

1.2.5 在經濟發展過程中，城市與鄉村間的差距日增

第三世界的城鄉差距不像在已開發國家那般，反而在經濟發展過程中差距日大。鄉村變得越來越附屬於城市與都市化的地區，變得為各種目的的觀光旅遊活動所用。它們之間有許多矛盾，也為都市地區非直接地控制著。所以，第三世界的農業地區不再是傳統求生存的自己給自足系統，與都市地區部分相連結，部分不相連結。這是指社會——文化組織方面，社會日漸變成：一個社會聯繫著世界與由全世界的層次來提供所有的訊息與意象，而另一個社會則是地方的社會，關乎他們所見、所聞與言談。有趣的是，在經濟的層次上，情況完全不同，經由經濟交換，他們也聯繫著世界體系。但是，在文化上、制度上與政治上，他們却在不同的世界裡。

1.2.6 區域的不均衡發展——依世界性之經濟運動，空間組織之模式連續改變，而每一個國家均無法控制

區域不均衡發展是指有些區域發展了，而有些區域却未發展。同

一個國家之不同區域，按照它們在國家經濟中所扮演的角色，以不同的速度發展。這種不均衡的區域發展在各個國家都會發生，然而，在第三世界所發生的則是：這個不均衡發展的過程是連續的轉移，是完全依賴於世界市場的。不僅是這區域起起伏伏，而且有的時候區域的命運竟然單純地為世界市場中金融資本的股票交換所決定，或者，按照世界市場的需求，或關乎跨國公司的經濟而被決定。例如，馬來西亞與印尼的一部分發展橡膠種植園，是1940-1950年代工業的中心。當第二次世界大戰時，許多化學研究發展了人工合成產品代替了天然橡膠，所有這些區域的中心都進入了大蕭條，完全不能控制，也無法由國家來控制。它關乎區域發展的變動，只是它更殘酷、更突然、更為這些國家本身所不能控制。

1.2.7 第三世界的都市與區域計劃機構基本上完全不能面對社會與政治的現實

這裡不是指第三世界沒有都市與區域計劃的制度與機構，它們經由某種方式在計劃著，可以當做是一種指標。然而，你越看到機構成長，它也就越無效果。你需要大量的人與機構來從事計劃，然而却沒有什麼事被做得好。它們只是增加更多的人與更多的權力。當然，我們是有堆積如山的，關於第三世界的都市與區域計劃理論、關於如何做計劃的書籍。而此處所說的缺乏都市與區域計劃是指公共制度（機構）只有很小的容量與能力來指導空間發展的過程。為何如此？假如你加上前述六點趨勢，你就會了解，你必需在世界的層次上對付這麼多不確定的事物。這些不確定的事物來自它處身的邊陲的情況，來自它是一個被國際權力所壓迫屈服下的公共機構，來自需與地方精英團體的折衝……這些都是重大的問題，然而可資運用的資源卻又極為有限。最後，掃除了傳統農業文化之後，每年有百萬人擠入城市……在考慮了所有的這些問題之後，你就會看到，即使有了計劃，也全無效果可言。因為你對實際上在社會與城市中所發生的事物，只有微弱的控制能力。

面對這樣的困境，我們希望它並不是無能為力的絕境，我們只是要說，傳統的都市與區域計劃完全行不通！它們假設了開發中國家的一些情況，然而，第三世界國家與他們過去書上所說的每一件事都不相同。沒有第三世界的都市與區域計劃可以用目前的辦法來執行。都市與區域計劃的角色在目前，是一個完全與現實不相干的過程，所以，需要針對第三世界現實的社會與經濟的過程再加認識。我們期望，能針對第三世界現實的研究與實踐的工作，可以逐步為第三世界的規劃，提供一些適當的選擇與出路。

第三世界城市空間結構的問題是如此地一般，而每一個國家的例子都不見得能吻合任何既定的理論架構。然而，前述七條趨勢提供了一個開放的、暫時性的、鬆散性的理論提綱來檢視特殊的個案，來看看第三世界都市與區域空間生產的特殊機制。以下的分析就是針對台灣彰化平原的特殊個案，來看看在台灣所特有的依賴過程中，人們的行動是如何產生空間的結構與推動其變遷。

2. 歷史脈絡

由於我們主要的目標在於探討如何將聯繫於世界體系的依賴過程（被扭曲的發展）傳譯為空間用語，所以，這裡先將在台灣所特有的依賴過程中的彰化的空間結構變遷的歷史脈絡做一簡略交待。我們之所以將區域空間形式的變遷加以抽象，其目的在於說明日後彰化的經驗是疊壓在歷史之上的結果。也就是說，殖民後彰化的空間結構是在殖民前與殖民時期的基礎上形成的。

2.1 清代（殖民前）的階段：

2.1.1 清代彰化平原的歷史發展^④

彰化平原位於台灣本島中部，北隔大肚溪為台中海岸平原，南與雲林平原以濁水溪為界，東倚八卦山台地，面臨台灣海峽，與大陸的

^④ 此處描述部分由《彰化縣綜合發展計劃——調查分析報告（初稿）》中所整理的“彰化縣的歷史發展”清代部分摘要改寫。

泉州（晉江）相距約 300 公里。南北長約 44 公里，北部東西寬約 12 公里，南部寬約 40 公里。彰化縣全面積 1,074.40 平方公里，佔全省土地面積之 2.99%（圖一）。

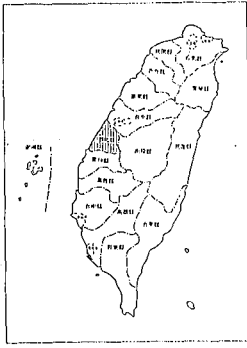
彰化平原在明末即有漢人進入，當時僅集中於海港、河港附近，應屬海盜貿易集團。離海岸稍遠，則是原住民的世界（台大土研所，1987：註 13）。

荷蘭人據台之時（1624 年左右），彰化平原的漢人開發，只侷限在鹿港往北的一段狹長海岸地帶。主要的原因是當時整個環境的主要控制權仍在原住民諸長老手中（中村孝志，1954：15-18）。1641 年以後，半線社（今彰化市）在荷人武力脅迫下的傳教活動還扮演相當重要的角色（盛清沂等，1977：64-93）。

降至明鄭，1666 年（永曆 19 年）設北路安撫司於半線社（今彰化市），劉國軒由北斗北上率兵進駐，鎮壓北路原住民諸族，實施屯田之時，可說是漢人勢力鞏固的開端（賴熾昌等，1960）。這時，彰化平原有了點狀的墾拓，如二水、田中、員林、彰化等山麓與河岸易取水之地，沿海則有鹿港、海西村等港口附近。

清初由於海禁，明鄭的屯田招佃一時趨於停頓。十八世紀初，由於禁令鬆弛，漢人才再度由兩路進入彰化平原。當時移墾的路線，大抵一由鹿港登陸，二由台南、嘉義北進而擴大。藉著墾首制與豪族巨室在官方授權下修築的水利系統，如八堡圳，彰化平原的移墾在清代逐漸完成了。今日的秀水、花壇、埔鹽、埔心、舊社、二水等為沿渠發展的聚落，而二林、萬興等則為沿河所成的聚落。簡言之，當時的彰化平原，以鹿港為門戶，彰化為腹地中心，向山區發展。

1721 年（康熙 60 年），因官僚腐敗，台政廢弛，朱一貴因而起兵，全台震動。亂平後清廷立即劃界遷民，不准漢人入墾蕃地，開拓暫緩。到了 1723 年（雍正元年），設彰化縣治，寓“彰顯皇化”之意，另設縣署、孔廟、縣儒學宮，強化政治控制與教化工作。由於軍事、政治、與交通上的位置重要，所謂“自府治至淡水八里坌，此為居中扼要之



彰化縣位圖

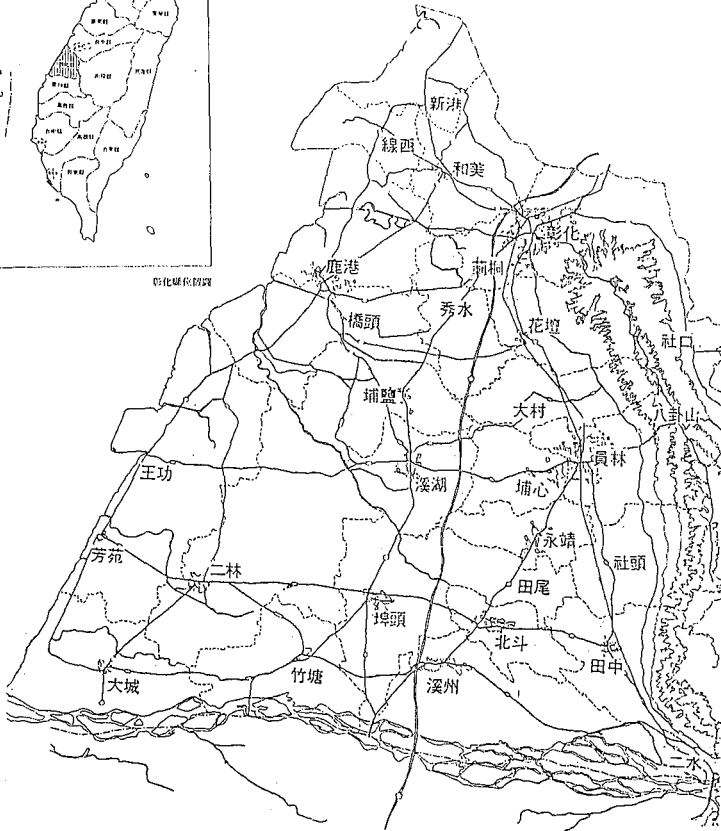
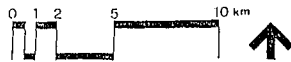


圖1 彰化縣地形圖



地，貓霧揀、岸里山、南北投、水沙連諸番上下往來必由之路”（周鍾珣等，1717：卷7），所以彰化直到二十世紀以前，都是中部地區的軍事、行政、文教的中心，以及中部地區農產品的集散中心。由此，再到鹿港，銷往大陸。歷次民變之中，如1786年（乾隆51年）林爽文與1795年（乾隆60年）陳周全起兵等，彰化都是首被攻佔的目標。於是，1811年（嘉慶16年）遂有紳商籌資築建磚城之舉。

彰化平原的墾殖在雍正以後逐漸完成。由山麓路北上的路線已在燕霧堡一帶形成聚落；平原中部的開發則由鹿港、員林兩方向漸及於溪湖、埔鹽；平原南部的開發則以北斗為中心漸及於竹塘、埤頭、芳苑等地。

鹿港於1784年（乾隆49年）正式開港，與泉州蚶江對渡。由此，中部之米、糖、艸油雜貨運往蚶江廈門，然後載運大陸的手工業產品回台，形成與台南、淡水鼎足而三的大商港。鹿港之崛起雖早至明末，然由開港到道光末，可說是鹿港的黃金時代，故有“一府二鹿三艋舺”之稱。及至清末以後，港口淤積，才逐漸衰退^⑤。到了1860年（咸豐10年）淡水與安平開港之後，鹿港就更加不振。譬如說，分布在鹿港、彰化內山（集集、埔里、林圯里一帶）的樟腦，則視季風決定運淡水或安平，通常冬由安平出口，夏季則由淡水出口。至於鹿港、彰化所消費的鴉片，大部分也是由淡水進口的（林滿紅，1978：61，69）。

2.1.2 清代（殖民前）彰化平原的空間結構

現在，我們可以在前述的基礎上，將彰化平原放回到當時台灣的空间結構中做一初步的分析。清代（殖民前）的彰化平原的空间結構似乎可以由以下的變化來加以審視：由(a)清代台灣經濟由區域分工的對渡貿易發展至清末納入國際分工後的雙重貿易結構，以及由其所產生的清代河港城市與行政中心的分庭抗禮關係，到(b)清末開港之後過

^⑤道光以後，鹿港已無法使用，然其繁華並未立刻消失。日據初（1899）之人口統計仍有一萬八千多人，僅次於台南（四萬二），大稻埕（三萬一）、艋舺（二萬）。當時台中、打狗才三千人許（莊萬壽，1986：15）。

去的空間形式雖未立即有大變化，但是在結構上港口使用的模式已有兩極化，或者說，南北重心轉移與淡水之重要性增強的結構性趨勢。以下是這個變化過程的簡要交待：

一般而言，自明末清初漢人移民台灣開始，台灣經濟的主要特色即在於以米、糖等農產品與大陸的手工業產品相互以商品的形式對渡貿易。這種區域分工的商品生產與交換方式結構了台灣的區域空間形式。一方面，由於對岸貿易與區域分工並未由特定的單一港口進行，從而塑造了兩岸河港、海港城市的崛起，在十九世紀中葉與台灣個別地區政治城市分庭抗禮。例如：東港之於鳳山、鹿港之於彰化，艋舺與大稻埕之於竹塹。另一方面，清代也在這種發展中，強化地方政治、文化中心的經濟功能，使他們成為鄉村腹地的中心城市，鞏固合法性的控制。如台北、彰化、嘉義、台南、鳳山，以及新竹與宜蘭等（章英華，1986）。與騷動的台灣移民社會相對照，城市除了築城的軍事與政治功能外，其教化功能則藉官署、寺廟、文廟等設置，發揮空間作為意識形態日常實踐之作用，以獲取政治控制與農產品剩餘榨取之合法性（孫義崇，1987：52；陳志梧，1988）。

自1858年（咸豐8年）與1860年（咸豐10年）的天津條約與北京條約簽定後，清政府被列強所迫開放安平、淡水為通商口岸，前述這種與大陸維持區域分工的貿易特性，就被納入了國際經濟體系之中，也推動了茶、糖、樟腦等多樣化的農產商品的生產（林滿紅，1978）。當時，頻繁的商品交換，以雙重貿易的結構進行。這也就是說，對外貿易與傳統的對岸貿易兩者同時進行，相互影響。對外貿易仍然主要由淡水、台南、打狗，透過大陸對岸（例如茶往廈門轉口）與香港轉口輸出到國際市場。只是資本主義的貿易終究後來居上，逐漸壓倒了傳統的貿易（劉進慶，1986：21）。這種在對岸貿易與區域分工的基礎上進行對外貿易與國際分工的商品生產與交換的特性，在某個程度上，也反映在台灣的空間形式上。它因此也確定了：即使納入了國際分工，台灣清代全島性的大城市仍不易形成，個別區域的大城市分散

各地的模式仍是最主要的（莊英華，1986：238-239）。只是，到了後期，淡水的發展趨勢逐漸增強罷了。

這時我們值得再強調清代台灣空間結構中的據點往來模式的特色。在台灣的這種前殖民階段的空間結構之特色中，資源所在之腹地的中心政治城市與河港城市之間，往往有商業交換活動。但是，由於清政府的國家要求僅為社會簡單再生產的持續，而非擴大再生產的資本累積，其空間模式仍是以社群或村落為基礎的自給自足方式。（孫義崇，1987：51~52），台灣島內內陸之間也因山溪分斷不易有連繫，〔反而在島內西部各港口，如東港、旗後（高雄）、北港、鹿港、滬尾（淡水）、雞籠（基隆）間的貿易，有港郊的存在〕，彼此之間的往來並非是主要的。反而，大陸對岸與台灣河港城市之間的據點式往來才是主要的模式，例如，泉郊、廈郊、南郊、北郊等的存在（章英華，1986：239；劉進慶，1986：16-17）。同時，這些地方行政中心往往形成數個副地區，以福建省城為依歸，如台北、台南，以及鹿港、嘉義、彰化、基隆、新竹、宜蘭等（章英華，1986:239；142）。章英華的研究中特別指出，由於經濟作物的多樣化，淡水的興起尚未立即造成安平與打狗的沒落。單就人口規模所顯示的都市層級而言，台北地區人口集中的情形雖然已經略為領先台灣其他各地，但是台南地區與台北地區的差距並不太大。這點確實符合當時台灣空間形式上的現實，然而，另一方面，林滿紅的研究中也指出當時已經隱然存在的一個結構上兩極化趨勢。即清末開港之後受到不平等條約的影響，以及安平、鹿港又已經淤淺，在港口使用所顯示出來的商品交換與流通模式已經在結構上造成台灣區域空間的兩極化現象。即貨物的出口已經日漸集中於淡水、打狗兩港，新竹、鹿港、東港等都逐漸隸屬淡水、打狗（林滿紅，1978：64）。1868年以後由於納入國際市場的因素，北部貿易淨值漸增。到了1880年左右，北部以茶及樟腦為主的貿易額已超過了南部以糖為主的貿易額。1885-95年間北部貿易總額已為南部之兩倍，造成清末台灣經濟重心已由南向北移，淡水取代打狗，成為台灣最重要的貨

品輸出港。它終究也推動了台北建城、置省會的結果。總而言之，這種台灣區域空間兩極化的趨勢，加上前述清政府基於政治之考慮強化原有副地區行政中心本身的經濟功能，因而產生了：原有河港城市之空間功能被迫改變，各副地區政治、經濟中心因清政府干預而強化，與淡水的結構性優勢逐漸增強的趨勢。

清代台灣發展的南北重心轉移過程中，當時在彰化平原的具體情況是：散布於平原上的墾拓農業聚落的中心地區——彰化、鹿港軸線也有了變化。在台灣南北貿易重心轉移的條件之下，加上港口的淤積，使得鹿港做為對岸貿易與據點式往來的商品交換與流通的轉運空間功能已經逐漸喪失。彰化做為中部地區的政治控制、文化教化與經濟上的農產與手工業商品的集散中心之空間意義，原來是由清政府的干預而被賦與強化的，所以，它以福建省城為依歸。然而，鹿港的衰頹也開始實質影響了彰化的功能。到了1887年台灣建省，劉銘傳出任巡撫，1889年在東大墩（台中市）築省城。以東大墩為省城的行動雖然因1890年劉銘傳的去職而停頓（改移台北為省城），然而，彰化已不再被賦予中部區域中心的意義之歷史趨勢，至此已十分清楚了。整個空間形式的特性要到了1895年以後，才為另外一個新的制度與邏輯，在一個充滿了新的衝突經驗的社會過程中被加以改造。

2.2 日據（殖民）的階段

2.2.1 日據彰化平原的歷史發展^⑥

1895年馬關條約之後，台灣成為日本的殖民地。日據時期的殖民地專制是透過總督府界定了台灣與日本間的殖民依賴關係。總督府兼有行政、立法、司法與軍事的絕對權力，有計劃地隔離了台灣過去以中國大陸為取向的關係。一般而言，在1918年以前，日本是以武力鎮壓的方式統治台灣；1918年之後，採行的是同化政策；到了1937年以後，因中日戰爭之需，進一步採取皇民化的政策。

^⑥此處描述部分由《彰化縣綜合發展計劃——調查分析報告（初稿）》中所整理的彰化縣的歷史發展）一章日據部分摘要改寫。

十九世紀後半葉的帝國主義活動的結構性目標在於殖民地當做宗主國本身的資源（產品資料供應）與市場（市場產品輸出）的提供對象。因此，日本對台灣的經濟政策就在於“工業日本，農業台灣”。台灣一方面提供農業原料與加工，另一方面成爲日本工業產品的市場。總督府爲了農業市場的獨佔，積極發展交通、清理土地與林野，統一幣制，驅逐外國商業資本、獎勵日本來台企業，特別是有關水利資源的開發與經濟作物的壟斷。到了1931年九一八事變後，經濟發展的目標才有所改變。到了1937年，對華戰爭開始後，在“皇民化、工業化、南進”三大政策下，改採“工業台灣、農業南洋”的方針，置重點於工礦業生產、國防軍需的擴充、開發高雄、台中港，將工業集中海港附近，以利戰時之軍經統制。

日據的殖民依賴社會相對於清代的傳統農民社會言，最主要的特點有二：一是以補償金辦法取消了大租戶，它既有助於土地買賣與剩餘占有，也有助於維持根深柢固的傳統社會關係，減低來自小租戶的阻力；二是以總督府中介，以日本大商社掌握米、糖生產，套購土地，全面取代了台灣民間資本所經營的舊式糖廠，如彰化二林的源成農場即屬之。會社則經由警察力量，與農民簽約生產蔗糖，買賣却完全由會社控制，農民根本沒有自主權（如彰化溪湖明治糖廠——由辜顯榮族系與日方資本合併、溪州林本源製糖會社皆屬之）。

在前述的殖民依賴關係下，台灣的農業生產遂在土地清理與林野調查、水利建設（像彰化的荊子埤圳與八堡圳的修改、濁水溪分水協定等）、農業作物區域分別（像舊濁水溪以南，即源成農場，明治糖廠、林本源製糖會社的地方，及彰化以北、以西，即新高製糖會社的地方，全種甘蔗，八卦山以西的平原地區，即舊濁水溪、八堡一圳、二圳的灌溉，全爲稻米，八卦山麓及丘陵都是水菓栽植，主要是鳳梨、芭蕉、龍眼）、農作經營方式變成由資本主義的大企業經營，開始了台灣日據時期的依賴性發展：即，米糖生產相尅的經營發展，由四家糖業會社切割整個彰化平原的糖業發展，與鳳梨罐頭公司分組的共同販買株式

會社，帶動了彰化員林一帶的鳳梨生產。

在日本殖民政策下，台灣的工業完全由日本資方所掌握。在 1937 年以前，基本上是以農產加工業為中心。工業的生產大多為粗製品、半製成品、零件製造與機器修理，其中絕大多數為與傳統農耕機具有關的工業。在彰化地區，除了傳統農業機具製造的延伸之外，就是伴隨著製糖用的各種機械和較晚的鳳梨製造工業。譬如說，1926 年左右彰化的綿打直工業在彰化、和美、鹿港一帶的傳統家庭手工打棉被，以及抽棉做腳白布的基礎上出現了。譬如說金屬機械製造業在彰化方面，1921 年前後，在彰化、員林、田中一帶的傳統手工為佛具裝身的金銀細工基礎之上，以及在 1922 年田中一帶的建築用五金機械零件製造的基礎之上，與 1920 年代末，以彰化為中心（還有鹿港、北斗）的金屬鑄造工廠，傳統農業機具的牛車車軸、深耕機，以及牛車製造的基礎上出現了。1925 年以後，以彰化員林為中心開始出現一些機械零件製造；鹿港一帶也有木工具配屬五金的加工工場。1928 年，員林有了粗殼機的製造。1929 年彰化南郭莊一帶首次出現簡單的電鍍工業。1931 年以後彰化南郭莊開始有專門製造鳳梨罐頭罐子工廠（台灣總督府殖產局，1931：1933）。

到了“工業台灣，農業南洋”的政策出現時，由於日月潭水力發電工程的完成，使得台灣西部電力輸送的能源供應無虞，以及 1939 年以來計劃開闢新高港（台中港），使得這項以台中為中心的工業發展計劃開始刺激整個中部區域的工業發展。彰化則是在紡織工業、食品相關工業、與金屬、機械製造工業方面有一些發展。紡織工業是由傳統手工開發出來的織布（將腳白布原有尺碼放寬做為衣物），在以和美為中心的鹿港、和美、彰化一帶出現。日人曾在 1942 年於彰化設立南方纖維株式會社，從事毛紡生產，1945 年遭盟機轟炸，損毀殆盡。食品相關工業在彰化有製冰廠，在員林有以鳳梨罐頭製造工廠為核心所發展出來的馬口鐵製造工業。金屬、機械製造方面，彰化、鹿港、埤頭發展了農業及土木建築用機械器具製造，像碾米機、牛馬車犁、農具

修理等。汽車製造則以台中為中心，提供彰化、員林兩地有關汽車零件、車圈等製造。工作母機則為提供紡織、製罐等工作機具，以彰化為中心開始發展出針車腳、針車殼、織襪機、車床、土壟機等工作機具製造。員林則有了抽水機、製罐機、酒精爐的生產。

日據以後的台灣殖民依賴使得對日貿易取代了原來與大陸的對岸貿易。加上淡水、安平淤淺、在 1901 年以後，它們就陸續為新的南北兩個港口城市基隆與高雄所取代。內陸交通則由公營鐵路與公路南北貫穿。整個山線鐵路在 1908 年完成，1922 年則完成了海線，兩線分於竹南，合於彰化，彰化平原上的花壇、員林、社頭、田中、二水也因縱貫鐵路經過而發達起來（曾汪洋，1955：55）。縱貫公路與鐵路平行，所以營運上影響鐵路極大。而彰化平原本身的區域性交通路網則以彰化市、鹿港、北斗、員林、二水、溪州與溪湖等六個節點組織起來。由 1906 年開始，在彰化平原上抽取農業生產的管道是糖廠鐵路。1909 年以後，糖業專業鐵路還兼營客貨運輸。整個彰化平原可以說都為新高（和美中寮）、明治（溪湖）、林本源（溪洲）、與源成（二林礪礪）四家製糖會社的糖廠鐵路所涵蓋，總之，深入蔗糖田野中的糖廠鐵路可以說是結構日據彰化平原區域地景經驗的主要元素之一。

雖然到了 1912 年時，彰化市的人口有一萬五千人左右，鹿港人口還超過了五萬九千人，而東大墩在 1899 年仍僅不到三百戶，連一千五百人都不足。然而，自 1900 年之後，日人初步調查台中市街，1909 年擴大台中市區之後，人口即增加到一萬人。準備議定都市計劃之後，台中市的公共設施就得到有計劃的投設，如台中公園、電燈、自來水、下水道等（陳正祥，1960：826），它的發展就已與彰化市不相上下。而其市庄街計劃的經營規模也是中部地區之最，譬如就都市計劃的面積言，台中市就有 1038 公頃，而彰化市只有 84 公頃，即使新興的員林也只有 137 公頃而已（青島勝三，1937）。日據初期的彰化市，也有公共設施的投入，像八卦山公園的關建（1902）（1909 年及 1919 年一再擴建）、慈惠醫院籌設（1904）、市場興建（1909）、支廳新廈落成

(1912)、以及自 1905 年以後有了便利的鐵路交通，然而與台中市相較，彰化市仍然失去了過去主導中部區域的地位，成爲一個地區性的城市。因爲台中市得到國家刻意的支持，經由都市計劃而被賦予整個中部地區中心的意義。這個趨勢到了日據後期更進一步得到國家的確認。

在 1930 年代，整個中部地區的都市規模仍數台中市、彰化市與鹿港街最大。其他就要數員林與北斗街了。但到了日據末（1939 年）新高港（梧棲）動土，以及日月潭電廠建成（1931-34）與大甲溪發電計劃擬定（1940）之後，總督府遂在 1941 年計劃以新高港工業都市建設來賦與台中爲中部工業發展的中心。於是，彰化從此就成爲台中的衛星城市，鹿港則對開新高港大失所望，而其發展就更進一步萎縮了。

至於彰化平原上的其他地區，如員林，在 1910 年以後由於鳳梨罐頭事業的擴張而發展。縱貫鐵路接通後，員林就由水菓、蔬菜集散中心進一步發展爲鳳梨罐頭事業和馬口鐵製造的食品加工工業中心，助長了輕工業的發展。所以，員林人口一直以 30% 的成長率成長，終於在日據末年超過鹿港而成爲彰化平原的第二大城。北斗的古街肆雖然由於舊官道經此而染坊、舊式糖廊林立（洪敏麟，1984；417），然而，自縱貫鐵路未經北斗，它就逐漸衰退了。至於平原上的二林、溪湖則由於是糖業的中心（糖業會社所在的城市），和美則由於是紡織業的中心，它們都先後由“庄”升格爲“街”了。

2.2.2 日據（殖民）彰化平原的空間結構

日據時期（殖民時期）台灣空間結構所表現的特性可以說在於它傳譯了日本對台灣的殖民依賴關係之特殊性，即，殖民依賴的軍事政治支配，以及二重構造的經濟榨取過程所造成的：最大都市優勢被加強，然而其首要程度却不高，以及集結政治與經濟控制之交通路線與地區性次級城市的穩定發展。日本對台灣的殖民依賴關係在於：一方面，因殖民依賴所特有的軍事與政治支配，是以台灣總督府做直接的政治干預，創建制度與機構，將台灣納入新的情況之中，直接產生了

政治中心的大城市優勢；另一方面，則經由系統的支配，將前資本主義與資本主義的榨取過程，以一種“二重構造”的方式做了特殊的結合（涂照彥，1975：205）。也就是說，日據時期殖民經濟發展的策略在於農業資源的開發與農產加工品的輸出。在農業生產上，殖民者有意保有原有生產者之社會關係，利用前資本主義的社會組織在資本主義的邏輯下繼續作用（例如，取消了大租權，却維持了小租權之生產關係）。因此，雖然區域空間形式在土地使用與聚落形態上稍有改變，然而基本上的城鄉關係却未有大更動。同時，配合原料採集區之劃設與交通、水利建設，促成了小型鄉村城鎮的形成，扮演農產集散及加工之功能（孫義崇，1987：52）。整體而言，在整個歷史變遷的過程中，日據時期台灣空間結構可以說是由一個傳統自然經濟的農業生產空間，轉化為殖民資本主義生產方式的輕工業與小農經濟之商品生產地。這個空間改造過程，在當時的資本主義世界市場中，是以日本這個殖民國家為中介，以現代工程“理性”為基礎的交通與水利設施統一行動，“理性”的規劃過程，與表徵帝國權力的空間象徵，共同賦予了支配性的空間意義（陳志梧，1988）。再者，我們可以說，日據殖民時期的台灣城市與拉丁美洲、非洲的殖民地城市相較，雖然有其類似的歷史過程，然而，又在台灣所獨特的社會基礎上，發展出其獨特的空間形貌。一方面，我們可以經驗到台北在清代府城的基礎上發展成為殖民地人口與財富集中的大城市。由於台北集中了殖民地社會的新上層階級，台北也集中了政治的權力。在經濟、政治與文化的因素結合之下，成為當時台灣的最大城市。然而，由於致力於農業加工的目的，日本殖民者亦未過度集中於台北，因此，台北的首要程度並不算高（章英華，1986：253, 269）。另一方面，由於殖民依賴的經濟榨取，創造了外部世界（例如，日本）與台灣海岸線之間的強大聯繫，超過了區域內部的聯繫。我們可以經驗到基隆（以輸入為主）與高雄（以出口為主）兩個港口城市的快速發展，其任務又為運輸路線所強化。然後，沿縱貫線鐵公路兩側發展起來的各地方農業加工與農林業集散

城市，如羅東、豐原、員林、虎尾、新營等。至於區域性的次級城市，相對地也得以穩定發展、台中、台南、高雄、新竹、嘉義之間的差距也較接近，都市升級也較不明顯（章英華，1986：252-253）。

在台中做為中部的次級城市之下，我們再看看彰化平原在日據時期的空間結構。彰化市是彰化平原的政治與文教支配的地方性城市。整個彰化平原為國家全面的干預，以二重構造方式，進行殖民資本主義剩餘之榨取，以蔗糖會社與蔗農分攤在市場價格上米糖的相剋的風險，整個平原以一個城市等級均衡的形式表達出其賦與的農業生產與農產加工的意義。員林為農產集散與農產加工工業的中心，溪湖、二林則為蔗糖加工的中心，和美則是紡織工業的中心。至於鹿港與北斗則為衰退的城市。穿過南北的縱貫公鐵路，與密布平原的糖廠鐵路所形成的交通路網，則進一步強化了上述的區域空間形式與功能。

3. 發展的模型與空間分工

3.1 新國際分工

3.1.1 五〇年代的台灣經濟發展與彰化平原

戰後的世界大致上是以前美國為首的資本主義及共產主義體系之對抗。美國是兩次世界大戰中唯一獲利的國家，在戰爭的需求刺激下，生產力得到極大的擴張。杜魯門主義開啓了冷戰與圍堵的年代。這個策略有兩面的意義，即對體系外抵抗共產主義的擴張，對體系內完成資本主義世界的重建與再編成，而她的手段便是軍事與經濟“援助”。除了歐洲的“馬歇爾計畫”以外，東亞的日韓台港星等圍堵共黨的前哨等則更是美國援助政策的重點(Goulet and Hudson,1976:80)。1948年4月通過“援華法案”，然因中國大陸內戰局勢惡化，美國一度放棄國民政府（Chiu, 1973:221-222），直到1956年戰事爆發，美國基於防共策略，才又再度恢復美援(Chiu, 1973: 228; Ballantine,1952: 146-7)，從1956年至1965年間總共提供15億的美援。美援的重要影響是在財政上支持龐大的國家支出，穩定及控制通貨膨脹，疏解外匯

短缺，遂行國家資本（電力、肥料）的發展（Ho,1978:11-120; Jacoby, 1966）。更重要的是，經由美援，美國取得對台灣政治系統政策上極大的影響力（Ho,1987:116），如早期要求台灣自立，60年代以後則要求台灣“自由化”。這種國際關係，說明了台灣社會所特有的一種地緣政治依賴的根源。

對當時的台灣經濟而言，有了美國的軍援就比較無外憂，可是最主要的問題是如何透過一連串的措施先求自存。1949年以前國家已經接收了日人的生產設施與社會基礎設施，直接掌握工業生產的工具。1949~53年間完成農間土地改革之後，台灣農村地主的社會領導權即完全被去除，而由國家直接領導農村（Gallin,1966:117）。所以，1950年代是國家權力鞏固起來的年代，建立後來國家能夠強力主導經濟發展的基礎。在此一階段，農業是以“稻作為中心的糧食生產”及“以外匯獲取為主的砂糖生產”的小農生產為重點，工業生產則以紡織、食品、水泥、肥料為主導部門（劉進慶，1984），對國內弱小的民間工業部門，如水泥、玻璃、塑膠原料、人造纖維、合板、橡膠製品、腳踏車、縫紉機、家用電器、化學及製藥等產業也加以刻意保護（林景源，1981）。在國際貿易上基本維持一種商業依賴，以低價的農產品交換國外高價的工業產品為主要的模式。國家以關稅保護進口配額、津貼及自製率的規定，減少進口，實施進口取代的政策（李榮武，1987）。在這個進口取代的模型下，農業一方面因勞力、技術的投入而增加生產力與生產量，然而另一方面又透過對農民不利的擠壓政策（如肥料換谷、隨賦征購、田賦征實、低糧價政策），將大量的資金、勞力、與剩餘擠出農村（李登輝，1976; Chen,181:224-57; 林景源,1981:30），這種政策一直維持到1972年。

對彰化地方經濟而言，當時農業人口佔經濟活動人口的70%以上（彰化縣統計要覽1957-62），農業生產主要仍是戰前的糖與米為大宗。工業上則經由國家的中介，以受保護的紡織和賺取外匯的食品工業為主，前者是以彰化和美一帶手工發展而來，後者則分布在員林附

近，以及溪湖、溪州等糖廠所在地。

50年代的彰化平原，在內向取代的閉鎖環境中，是一個小農、鄉紳、官僚為主體的社會。疊壓在前述清代與日據時期大體聚落層級均衡的空間結構之上，國家以地方中地體系為核心，組織了具有層級性的區域交換活動網路。鄉村是農民的消費及生產工具市場，以及初級的行政中心，市鎮則是產地批發與集散運轉中心，以及中級行政管理中心，其中彰化市及員林是本縣對外聯結的節點，有特殊的重要性（Crissman,1972）。相對於世俗的城市裡的商業、加工活動與蔗田、稻田裡的農業生產言，支配區域地景的文化象徵就是在八卦山台地尖端凸出的水泥大佛了。它取代了日據時期八卦山上神社的地位，成為中部區域旅遊的重點。

3.1.2 六〇到七〇年代早期的台灣經濟發展與彰化平原

1950年代末期，國際政治經濟已經起了變化。在政治方面，1953年3月史大林去世之後，美蘇關係有了改變。1955年美英法蘇四國的高峯會議在日內瓦召開，高唱和平共存，國際政治由冷戰年代的圍堵政策而趨於緩和。而在經濟方面，自1956年以來，美國國內總需求無法持續成長，勞動生產力無法提高，工資暴漲，利潤下跌，尤其是1957、58年經濟不景氣，私人資本開始企求海外投資機會。經由美國、世界銀行、國際貨幣基金會(IMF)，以及其它國際組織之管道，造成1960及1970年代全世界所謂的“開發年代”(Arndt, 1978:55-56)。台灣繼續以美國為中心維持著前階段的地緣政治依賴，然後，隨著這個強大的美國政治影響而開始以一個與以往不同的角色，搭上發展的列車，納入國際市場之中（蕭全政，1987：33-4）。

日本在50年代的復興工作大致完成，資本國際化的趨向漸明。它所採取的策略乃是要建立在新國際分工中的支配性地位，亦即一方面輔導一些失去利潤的工業品開始將生產基地移往鄰近的台灣、香港及韓國，另一方面透過貿易上農產、農產加工品與工業產品之間不等價交換的條件佔有近鄰國家的剩餘。

以上這兩個傾向是戰後全球資本主義體系內新的世界分工 (new international division of labor) 之一部分 (Walton, 1985: 3-19; Jenkins, 1984), 這種新國際分工是強勢的中心國家之資本, 以世界規模之積累擴張的結果。中心國家之資本藉著空間的再佈署策略, 例如: 將資本移至低因素成本 (尤其是低工資與廉價原料)、無勞動與生態環境立法管制地區, 以創造新的利潤; 將產業部門 (一、二、三、四級產業) 與生產過程 (決策、計劃、研究發展、重複性生產動作) 在空間上打散, 由不同的區域來擔任不同的產業部門與生產過程。在這樣的空間分工中, 一個新的世界經濟秩序建立起來了。由於中心國家掌握的是龐大的資本、壟斷性的技術、行銷的管道、以及研究發展的可能性, 所以他們取得了大部分生產的成果, 而邊陲國家負擔的是技術性低、勞力剝削嚴重、資源耗竭、社會成本高、風險負擔大、沒有發展性的產業或製程 (Stohr, 1985), 台灣便是在這種邊陲性的結構性位置上納入世界分工體系的。

1950 年代末期, 小農、民間企業及國營企業都發生了生產過剩的危機 (林景源, 1981: 41-41; 陳俊勳, 1983), 這個時候也恰逢上述的資本國際分工時期, 衡諸當時的政治經濟情勢, 對國家而言, 採用三邊聯合 (triple alliance) (Evans, 1979; Gold, 1981) 的方式, 進行出口導向的邊陲性資本主義的發展似乎是一條可能的出路。1958~60 年間的外匯改革、放寬進口、鼓勵出口以及獎勵投資條例便是國家經濟政策改變的明確宣告。換句話說, 對台灣的社會言, 這是國家的歷史性計劃 (project), 它改變了台灣的經濟發展模型, 也徹底改變了台灣的區域空間結構。

本土資本與跨國資本結合的地點是在加工出口區以及都會區, 這乃是基於對外運輸與聯繫的需要, 至於勞動力的來源, 有一小部分是由資本沿著省公路南下尋找勞力, 大部分却是由於國家有意地對農業部門擠壓而產生。國家繼續使用所掌握的控制糧源的工具, 使它變成具有發展工業目的的工具。亦即一方面提高農業產出, 另一方面則壓

低糧價，擠壓出剩餘補貼工業部門，使得農家所得水準相對低於非農家，以便農業勞動力轉向工業。相對的，由於農業勞力不足，有利於國家推行大規模的機械化耕作，進行所謂的“現代化農業”。

整個 1960~70 年代早期的彰化平原的農業人口被擠出，農業人口從總就業人口的 73.8% (1956) 變成 61.3% (1970)，人數維持在 13 萬人左右。每年社會增加率均為負值，尤以 1966~68 年每年均達 1.4%。在不同地區移出率也不同，彰化平原的西南角二林、大城、芳苑一帶因土地貧瘠且農外就業機會較少，謀生不易，外流嚴重。而省公路沿線以及彰化市、和美一帶，因有傳統的食品加工、紡織、木材品、非金屬製造及金屬製造等工業外，又有新興的橡膠、塑膠、化學製品、機械製造修配等業之興起，農外就業機會多些，所以外流情形相對而言較為緩和。這種地區間的差異到了後來越來越明顯。

簡而言之，這個時期的新生勞動力幾乎全部轉向工業方面就業，因而不同地區在地就業的機會不同而有不同的外移現象。這些外移的勞動力大多移往台北及高雄兩大都會，少部分在現地取得非農就業機會。他們與原有的農村家庭尚存有親屬關係，會從他們原本就被壓低的工資中拿出一部分補貼農家收入。這使得農家的農業淨收入的比例從 1966 年的 66.0% 降到 1972 年的 42.3%，薪支收入由 20.1% (1966) 升到 42.3% (1972) (中華民國農業統計要覽 1971: 69-70)。

在經濟上雖然可以藉由小農與都市工人的相互補助勞動力的再生產，但是却產生了農村社會與農業生產的結構性扭曲，例如(a)減少勞力需求高的作物生產，土地利用由集約轉為粗放，廢耕棄收的情形時有所聞，這等於浪費土地資源；(b)以大量化肥和農藥取代勞力的投入，因而破壞了生態環境；(c)農村勞力老化與劣化，妨礙了自由派經濟學家“現代化農業”的美夢 (經建會, 1982)；(d)傳統的農村社會組織逐漸改變，文化與社會秩序也開始瓦解了。在某個程度上，我們可以說，台灣在 1960 年代之後所採取的經濟發展模型直接關係著台灣的農業危機，最後，我們會看到這個發展在下個十年於空間結構上的結

果。這就是下面要談的國內區域再分工。

3.2 國內區域再分工

3.2.1 七〇到八〇年代早期的台灣經濟發展與彰化平原

1968年歐洲美元發生擠兌，象徵著美國經濟霸權的衰退跡象，美國與日本基於國際政治與經濟的驅力，開始要打“中共牌”，1971年7月季辛吉訪問大陸，1972年2月尼克森發表“上海公報”，同年10月中日斷交。在這種地緣政治依賴的國際關係劇烈變化之下，國內的穩定就更加重要。所以，1972年5月，蔣經國任行政院長以後，就以“十大建設”和“加速農村建設重要措施”開始了70年代的一些努力。前者著重在重化工業發展與交通基礎設施的建設，可以說是壟斷資本主義體制的鞏固，使出口導向的經濟模型得以擴大再生產，加速進行（李榮武，1987：69）。後者則是修正農業的明顯擠壓政策，改採新的農業政策。可是重化工業與新農業政策因種種原因^⑦，都沒有成功地轉換台灣的農工生產結構。工業方面主要成長來源仍然是依靠紡織、電子等勞力密集產業（劉進慶，1984）。農業方面則除了保證價格的措施對農民有些微的助益之外，其它的“農業現代化”工作仍然停滯不前。所以大致上說來，這個階段與前一階段的產業性質並沒有太大的不同，但是，因為上個階段造成了都會與農村的雙重危機，所以在國家的一些措施下，資本在空間上產生了劇烈的再布署，工業大量地向農村地區侵入。

對台灣，原來的台北、高雄兩大都會因為上述的依賴發展帶來的都市化而產生都市危機，例如住宅不足、交通擁擠、公共設施欠缺、環境惡化，而地價及工資上揚，也對都市工業資本十分不利。同時，原本就屬結構性的低薪資勞動的勞工，因物價上漲而感受到壓力^⑧。

⑦ 石化工業上游的部門由國營事業緊抓不放，鋼鐵及造船等重工部門則民營化未成。石化重工業在台灣的國營事業中效率差、成本高，加重下游工業成本，減低對外競爭能力，而民營部門則在當局的保護下獲利，放鬆技術革新與經營改善的努力。

⑧ 這種結構性的低薪資勞動（如沒有福利、保險、退休保障、傷殘與失業救濟等等）與許

而在另一方面，農村危機的嚴重程度在 70 年代初期已經是一個重要的政治議題（廖正宏等，1986：93145），農村的勞動力已不易再以同樣的方法擠壓到都會來。這幾個因素使得國家在 70 年代致力於交通建設、農村基層建設、農村地區工業區開發，提供工業生產空間再布署的基本條件，並且鼓吹“客廳即工廠”來動員邊際勞動力（如婦女、老人、兒童），以便同時緩和這些矛盾。

對彰化平原言，1971 年高速公路開工，1973 年台中港開工，到 1976 年 10 月台中港開始通航，1978 年 10 月高速公路全線通車，整個台中市都會區開始主要以中部區域的消費中心角色而發展起來（從 1971~81 年間，它的人口增加了 42%，較中部地區的 15% 高出甚多）（台大土研所，1987：7.3）。彰化平原則以其便宜的地價和農村的邊際勞力進一步投入此一區域再分工之中。除了原有的彰化、和美與縱貫公路沿線的工廠繼續增多以外，沿著縣內主要交通幹線可及性高的地方，都散布著各類小工廠。這些工廠依 1985 年的工商登記統計來看，約有 1/3 的工廠其員工數在 5 人以下，有 1/4 的工廠其員工數在 5~9 人，員工數在 300 人以上者僅 59 家，佔全部工廠數的 1%（經濟部，1986）。這些小廠在 1974 年的經濟危機以後，又加速地以轉包、代工等非正式化的方式澈底地侵入農村〔依 1976 年及 1981 年工商普查的統計，彰化、和美、伸港、線西、芬園、埔心、花壇、員林、社頭、北斗等工業集中地帶的常僱工比例有明顯的下降趨勢（台大土研所，1987：7.28-7.29）可為這種工業生產部門非正式化的佐證之一〕。

這種資本的國內區域再分工的方式，在某種程度上，體現了資本的國際分工關係，亦即將勞力剝削嚴重、污染程度高、技術性低、競爭激烈、風險性大、沒有發展性的產業或製程分派到邊陲地帶。這些邊陲區產業只能以惡劣的勞動條件、有害健康與安全的勞動環境、不

多結構性因素有關，例如壓制性的勞工政策、年輕勞工的過渡性格，以及存在一個互補勞動力再生產費用的小農階級（Gates, 1979:395; Kung, 1981）。

計外部成本（如污染、噪音、公共危險、阻礙交通、違反土地使用規定）等方式來競取生存（台大土研所，1987：4.30,4.141-154；胡台麗，1975，1979）。

工業生產部門的非正式化與農業生產部門的危機有密切的關係。允許指派這種分工的內在基礎是前一階段瀕臨破產的小農經濟。小農一方面動員了無法移動到都會去的邊際勞力，參加代工生產勞動，以補充再生產費用。一方面又有部分的小農結合了從正式部門退出的技術工人，利用原有農地及小額資金加入了下游的分包工作，以謀取利潤與工資。這種新的農工結合一體的現象產生了一種現有範疇所難以描述的生產方式，它暫時地以舊有的社會關係（親屬、鄰里）來進行新的生產活動，因而得以延緩了這些邊陲產業所可能帶來的社會衝突（如工廠普遍地污染了水源與土壤，逃避了它所應負擔的社會成本，以及經濟上嚴重的勞動剝削）。在社會的層次上，對於農業而言，它也緩和了農民的危機感。

這時期彰化縣農業人口佔就業人口的比例由 61.9%（1971）降到 40.9%（1985）（內政部，歷年人口統計要覽），其中專業農戶由 33.66%（1970）降為 10.04%（1980），也就是說兼業農戶的比例從 66.34%（1970）升高到 89.96%（1980），其中以非農業為主的“農戶”佔全部農戶的 48.59%（1980）（農委會，1970 及 1980 年農漁普查報告書）。也就是說，將近半數左右的“農戶”們並不是以農業活動為主，雖然他們身份登記仍為自耕農^①，但是他們的主要活動不在農業。這種兼業農民多採取粗放的耕作方式，尤其是稻作農家，幾乎全部都委託私人農機隊代耕，形成“小地主／大佃農”的生產關係。在這種生產關係之下，農業勞動只是小農階級部分的勞動而已，所以很難在農場經營、技術、行銷方面求積極性的進步。

另一方面，農村的勞力結構也不利於“現代化農業”的進行。由

^①主要原因仍在於保有農地買賣的權利。

於工業部門所吸收的勞動力均為年輕的勞動力，因此，農業部門的勞動力結構老化。從 1970 年到 1980 年十年之間，65 歲以上的農戶人口增加了 62.5%，45~64 歲的農戶人口增加了 31.1%，其中，女性農民因為新加入者很少，所以平均年齡偏高，有 53% 的年齡在 45 歲以上（農委會，歷年農漁普查）。這批老農民的教育程度偏低，文盲比例高達 23.51%。以這樣的農業勞動力素質，顯然無法適應資本主義化的農業生產方式，即無法完成“八萬農業大軍”的核心農戶的任務。

然而，農作物却早就完全商品化，相當程度地納入了國際市場。至此，過去台灣賴以生存所寄的農業生產已逐漸改為出口導向的農業。除了傳統的水稻外，葡萄、番石榴、洋菇、蘆筍、花生、花卉等經濟作物被大量推廣。這些作物的價格隨著國內市場的波動而暴起暴跌。可是由於上述扭曲的農業生產，農民對這些市場波動束手無策，根本無法自主，只能根據前期利潤的高低來決定生產的內容。

3.2.2 彰化平原的空間結構

在上述產業變遷描述的基礎之上，我們可以試著進行彰化平原空間結構的分析¹⁰。我們先由生產、流通及消費三個領域的經濟層次著手，最後再觸及地方政治與文化經驗的層次。由生產與空間的關係我們可以認識到產業區位的形成；由消費與空間的關係我們可以認識到空間在勞動力再生產過程中的作用；由流通元素的探討，則可以了解彰化平原生產與交換、消費領域間之流動，以及生產的利潤的形成與分配的過程。

首先，我們可以發現彰化平原的產業分布大致可以以其特性區分為工業生產為主的東北地區，以及農業生產為主的西南地區。兩個地區之間又可依製造業或是農業類型與密度再進一步做區分，以幫助我們掌握彰化平原勞動力運用的模式及空間形式上的特徵（圖 2）。

I-1 地區：包括和美、彰化、花壇、大村、員林、社頭、埔心的

¹⁰ 參考台大土研所《彰化縣綜合發展計劃——調查分析報告（初稿）》中的第七章彰化縣的空間發展。

大部分以及伸港、線西、鹿港、秀水的部分。這一地區工廠分布為全縣最密集者，農業人口在 30% 以內，且專業農極少（圖 3），其農作物的類型已趨向省工的作物為主，例如：全面機械化且為代耕形態的水稻，複作指數降低，土地利用由集約轉為粗放，無論是在都市的郊區或農村的主要幹道沿綫，均分布著密度極高的家庭小工廠，且多數是屬於非正式部門，以接小包的形式進行著生產工作，其生產活動與居住活動同時在住宅中進行，傳統的三合院正廳及晒穀場也被一些需要較大空間堆放原料或成品的小工廠改裝成工作場所。沿著台一省道南行，可發現此地區產業形式依不同鄉鎮而有不同特色，例如：伸港、和美、彰化境內以紡織業及製傘業為多，到處可見大廠附近發展出針織、成衣、染整、機械修配等關聯產業，以及與製傘有關的電鍍、包裝等小工廠。沿路的灌溉渠無一不受廢污水嚴重污染。除了耐污染的水稻外，蔬菜往往難以成活。從和美南邊下行，經彰化、花壇、大村、員林以迄社頭，沿綫則以塑膠及橡膠業為多。以花壇為例，其境內台一道上除了磚瓦業沖天的煙囪外，道路邊觸目盡是五彩繽紛待加工打模的泡沫塑膠板。除了橡膠外，彰化、員林並以食品加工業著名，沿著山脚路邊，空氣中充滿曝曬著蜜餞的香味，洗鹽的廢水則逕自流入附近農田中，造成作物生長受阻。從員林一入社頭，又開始變成了織襪業世界，整個鄉內彷彿一個大工廠，在各村里巷弄間進行著紡紗、染織、紡整、剪裁、車綫、定型等各步驟工作。

在上述幾個鄉鎮中，沿路盡是機器轉動的聲音，空氣中瀰漫著廢料、加工產品的氣味，滿眼所見是忙碌的大人小孩與滿載疾駛的卡車，傳統意象中優閒的農村地景或生活方式已不復再見。

而在這樣一個大小工廠分佈密集的地區，彰化與員林顯然是區內兩個性質不盡相同的中心。彰化市在這幾年產業仍有不斷上升的趨勢，但均以小型工廠為主，95% 的製造業員工規模在 29 人以下（《1981 年台閩地區工商普查報告》）。少數較大的工廠如台化則以交通車來往於鄰近幾個鄉鎮間，如鹿港、線西、伸港甚至福興等較偏遠地區。大

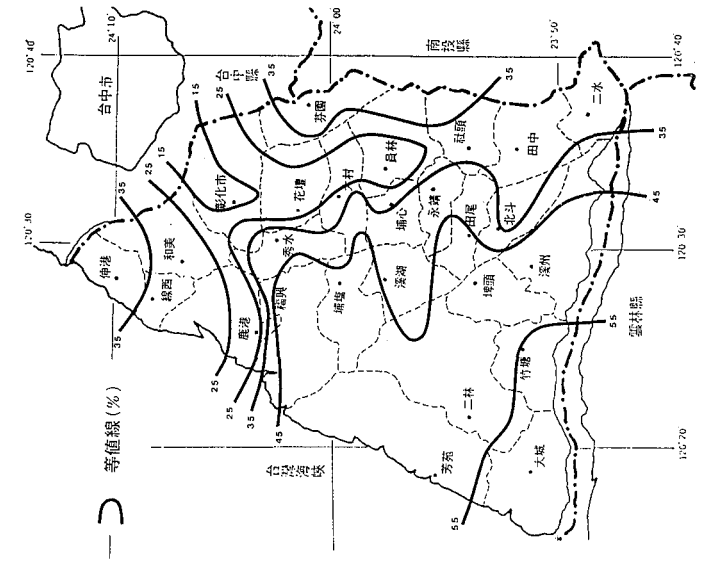


圖3 彰化地區專業農戶與以農為主農戶佔總農戶比重的空間變化

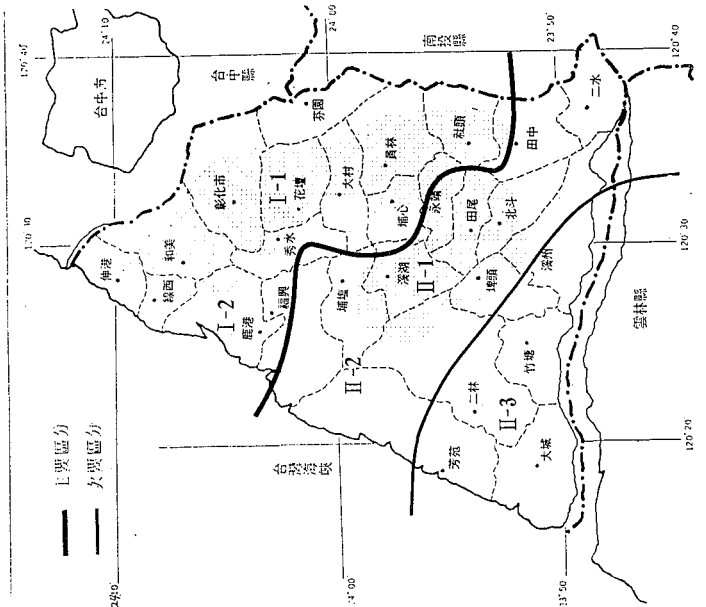


圖2 彰化縣之生產空間結構圖示意圖



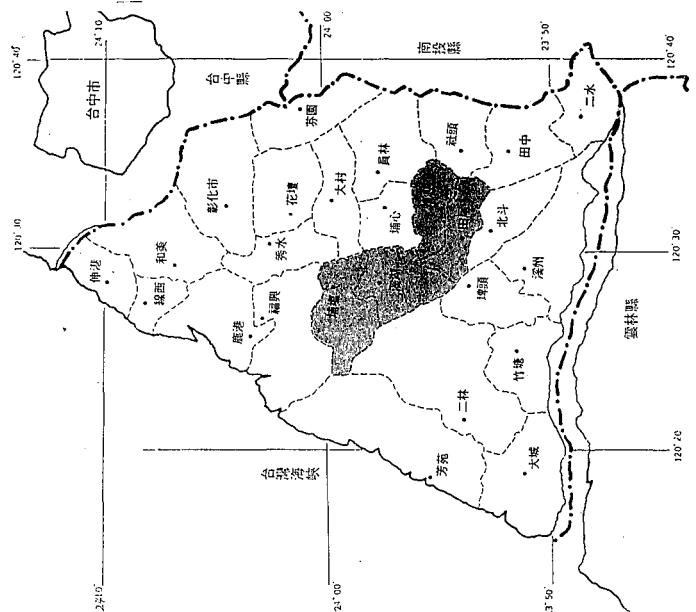


圖5 彰化縣50—60年代農工經濟作物主要栽培地區

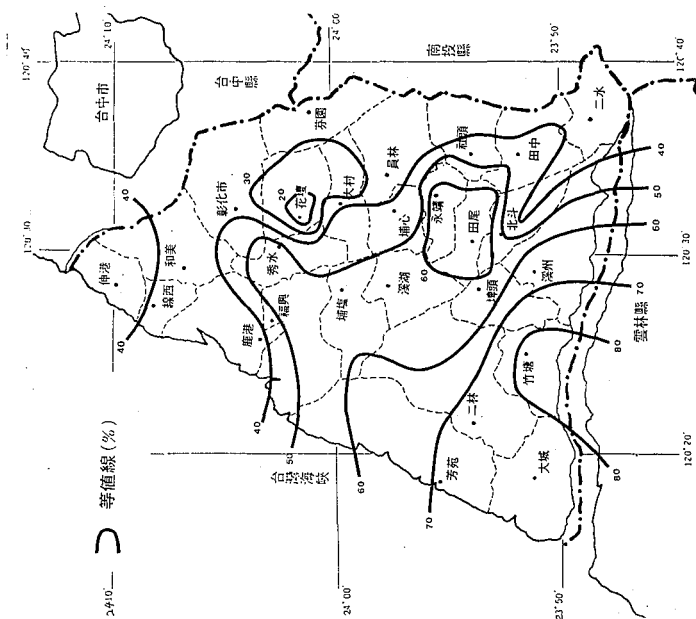


圖4 彰化地區一級產業就業人口佔總就業人口比重的空間變化

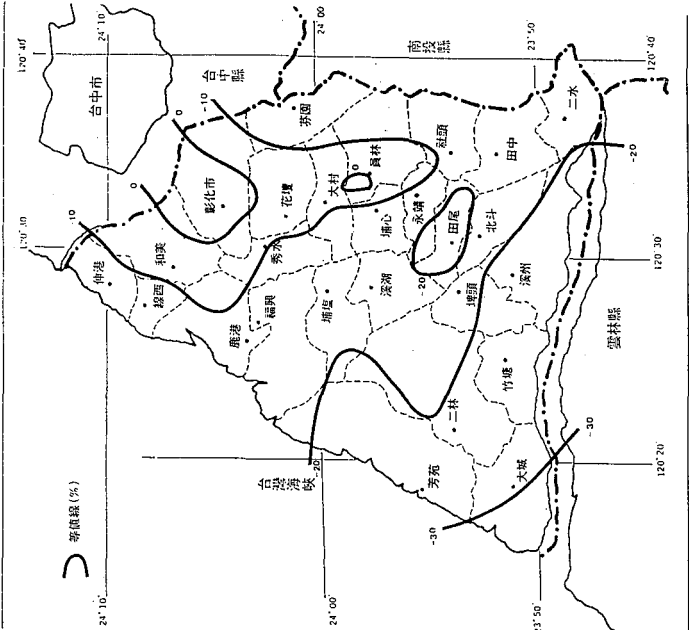


圖7 1972—81年彰化地區年平均人口增加率的空間變化

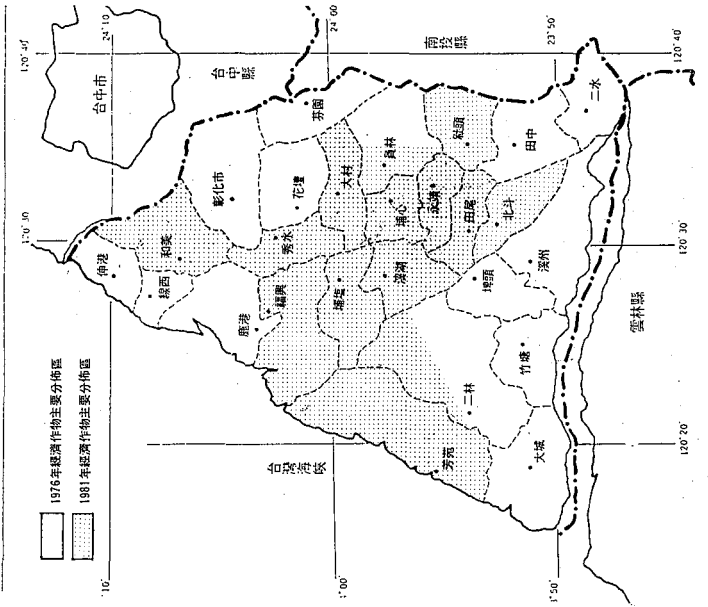


圖6 彰化縣70—80年代費工經濟作物主要栽培地區

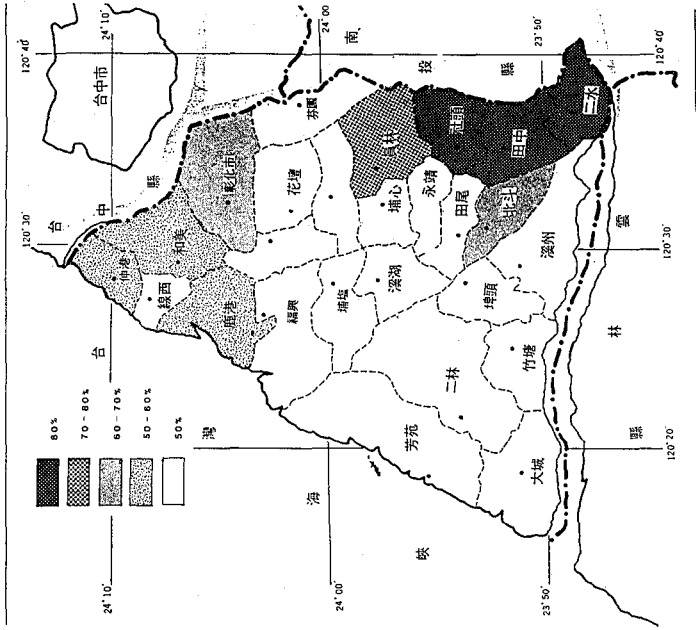


圖 9 彰化縣各鄉鎮自來水普及率

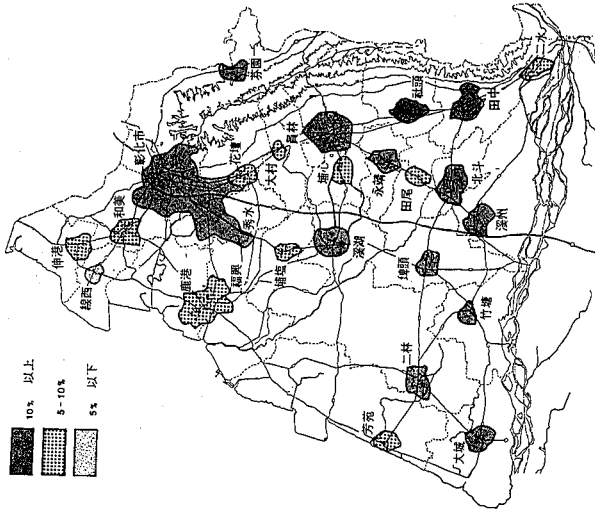


圖 8 彰化縣各鄉鎮都市計畫區內住商混用的比率



圖12 彰化縣零售與餐旅服務業分佈圖

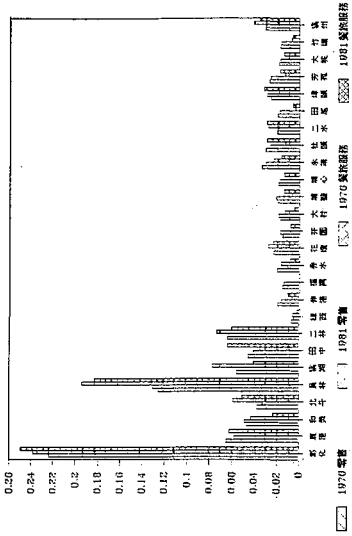


圖13 彰化縣日常服務業分佈圖

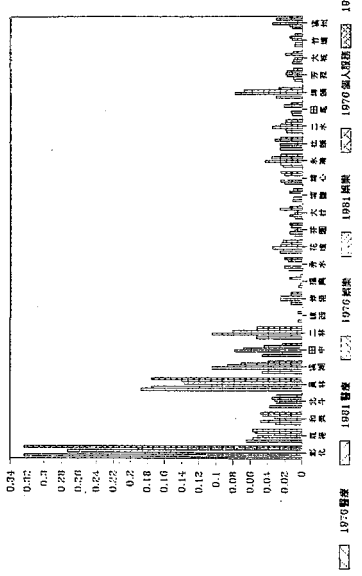


圖10 彰化縣商業從業人口分佈比例變化圖

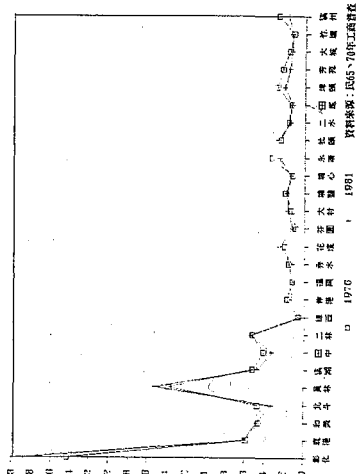
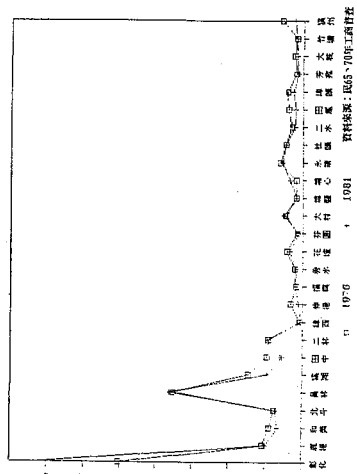


圖11 彰化縣服務業從業人口分佈比例變化圖



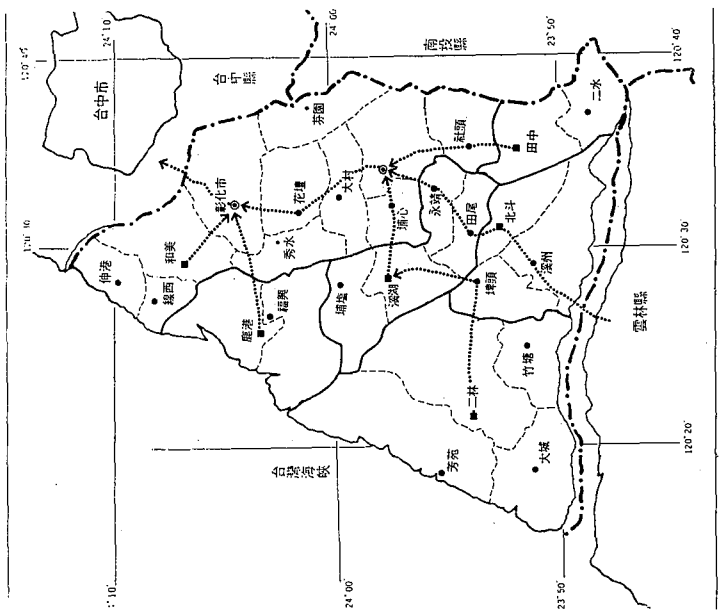


圖16 彰化地區交換網路圖

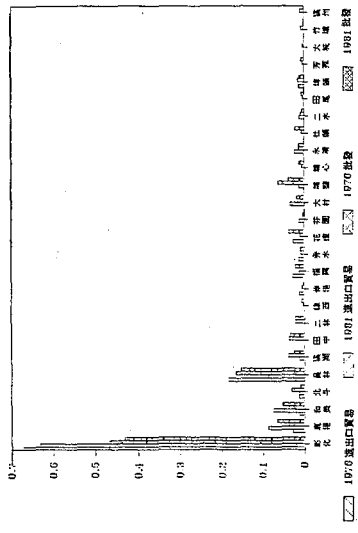


圖14 彰化縣進出口及批發業分佈圖

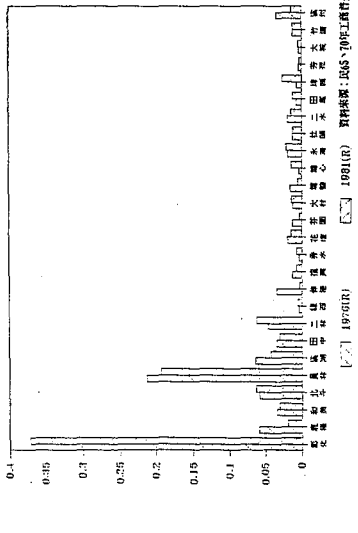


圖15 彰化縣金融、工商服務分佈圖

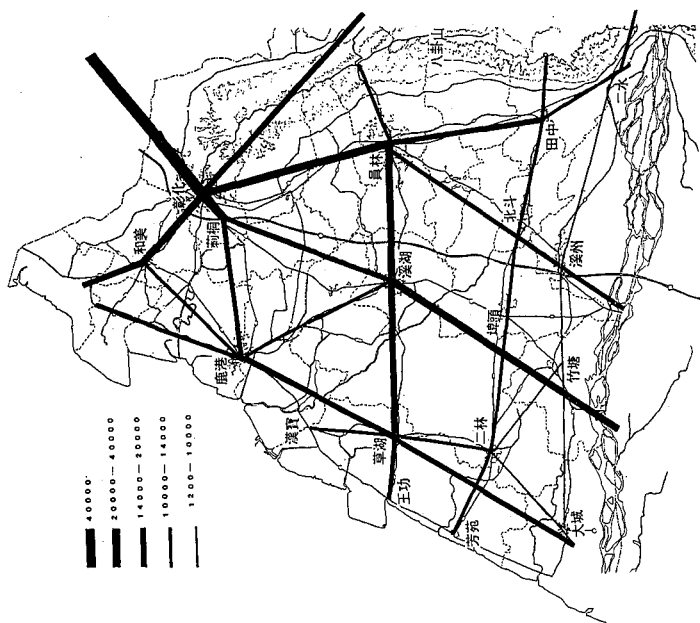


圖17 1984彰化縣主要道路交通量

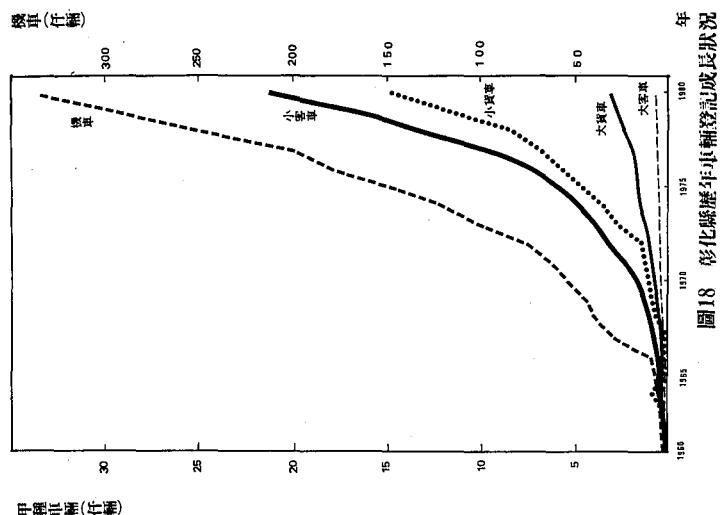


圖18 彰化縣歷年車輛登記成長狀況

體而言，彰化平原之產業形式對勞動力開發的貢獻有限，對勞動力之區位要求顯然更大，其勞動仍以自家勞動力為主，這些依附大型產業而生之小企業的蓬勃發展，使得常僱工比率逐年下降，非固定支付的臨時工及隱藏性勞工則增多，總員工數也因此降低。

從 1976-87 年的資料來看，員林鎮的產業成長有限。少數工廠及批發中心開始向埔心等地擴散或移動，原廠址則變更為住宅用地，而員林本身因而變成附近幾個鄉鎮的主要消費中心，其商業及消費服務機能較彰化市要完整，而金融機構及服務設施僅次於彰化市。其中心聚落的消費功能反應在土地上的的是節節上揚的地價與房地產投資。

除了彰化與員林呈現強烈的地區中心功能外，和美、埔心、花壇、社頭均是本區近年來發展最迅速的鄉鎮，是受彰化員林產業擴展的影響的典型例子。

I-2 地區：本地區的特色在於農業人口較高、經濟作物生產多，如和美、秀水、福興的荷蘭豆，大村、溪湖的巨峰葡萄，埔心、社頭的番石榴等，均是需工較多，經濟價值較高的作物（1981 年彰化縣統計要覽），因此得以留住相當比例的農業人口。至於其製造業的發展亦不如前區盛，屬於輕度人口外移區（圖 7）。

II-1 地區：本區包括溪湖、永靖、田尾及部分的埔鹽、北斗、埤頭、是彰化縣經濟作物最盛的地區。土地利用仍屬集約形式，專業農或以農為主的農戶比率最高（達 50%）（見圖 3，圖 4），為最重要的蔬菜花卉生產地。永靖、溪湖並為集散中心¹¹。我們由圖 5、圖 6 費工經濟作物主要栽培地區圖中，一方面可以發現前述彰化平原農業生產已經完全地商品化，著重於經濟作物之上。另一方面可以發現本地區之農業生產早在 50 到 60 年代就已經開始轉向（圖 5，圖 6）。因此本地區工廠分佈很少，主要為食品製造、非金屬礦物、金屬製造、塑膠、木竹製品等低技術、勞力密集的產業。溪湖並以自行車製造業最多（僅

¹¹ 早期永靖曾是彰化最大的蔬菜集散中心，1970 年代轉移到員林，等到高速公路興建之後遂轉往溪湖。

次於彰化市)。人口外移呈中度(圖7)。

II-2 地區：包括福興、田中、二水及部分芳苑、二林、埤頭、溪州、北斗：本區以農爲主人口比率比前區高，以蘆筍、洋菇、金香葡萄(二林)等作物生產爲主，完全依賴國際市場，人口外流亦頗嚴重。在製造業方面，其特性與前區雷同(外加紡織業)，由於與幾個都市的距離尚在通勤可以忍受的範圍內，加上近年一些污染性或低技術勞力密集的製造業下鄉以及專業區之開發，總員工數仍普遍有升高情形。

II-3 地區：包括大城、竹塘及部分芳苑、二林、溪州，是全縣農業人口比率最高，而人口外流最嚴重的地區。由於地處偏遠，製造業亦以低技術勞力密集者爲主，如食品加工業、木竹製品、塑膠製品及金屬製品爲多，規模均有限，近年已有大廠因著眼本區地價低及環保產生之社會壓力小的原因有遷入之跡象，然整體而言，仍是全縣產業發展最落後的邊陲地區。

在彰化平原空間結構的消費層次上，我們審視住宅與公共服務設施等消費性的空間元素的情況。這方面也是國家透過計劃的干預，以提高人民生活所需的都市服務系統派送的領域。

在住宅方面，整個彰化平原之住宅生產，政府部門興建的極少，絕大部分是由民間之住宅市場來提供。在建築物和類型上，仍以傳統農宅最多(53%)，其次是連棟住宅(即俗稱透天厝的店舖住宅)(32.8%)，再來是獨院與雙併式(10.9%)，其他合計只佔2.7%。彰化平原的傳統農宅比率僅低於雲林縣，居全省第二位(表1)。尤其在鄉村地區約佔77.5%，居全省第一，可看出農宅改建比率甚低。至於住宅權屬方面，彰化平原的都市計劃地區住宅自有率甚高(84.43%)，佔全省第四位。在非都市計劃地區則更高達96.7%，僅次於雲林縣。這兩方面皆高出全省平均甚多，加上彰化縣人口多外流向台北，由住宅權屬和人口遷徙兩方面來看，彰化平原的住宅供求穩定。加上高比率的農宅存在，說明了彰化平原在傳統方式提供的居住空間基礎下，尙未形成住宅短缺的問題。這與彰化平原交通便捷，小工廠普遍散布，居民

不需因就業向彰化平原本身境內的大城市集中有關。

但是，在居住環境的品質上，工廠大量入侵也造成了破壞。例如和美鎮月眉里因紡織工廠帶來的噪音，震耳欲聾；在花壇鄉因塑膠鞋廢料大量堆積造成的垃圾，均無法在現在的官方統計資料中發現，然而它們却是不容忽視的問題。這個問題在彰化平原中，尤其因為工、住、商混合使用的比率甚多，問題就更顯得嚴重了（圖8）。

在公共服務設施上，目前政府部門都市計劃規定的公共服務設施類別有市場、文教設施、遊憩及運動設施、教育設施、醫療設施、公共設備及公共安全機構與其他等。在公共市場方面，除線西、福興、大村、埤頭、埔心、社頭外，各鄉鎮中心都有一個以上的零售市場。都市計劃中的市場均有半數未開闢。不過目前彰化平原以小貨車載運菓蔬之販賣形態極普遍，尤以偏遠地區為主，它在某種程度上緩和了對零售市場關建的需求。當前彰化平原的菓蔬園藝作物生產，由於運輸系統的便捷，乃促成批發集散場直接設於產地中心。至於員林則已變成消費性批發市場的性質。

在文教設施方面，包括了文化中心、社教館、鄉鎮圖書館、社區活動中心和集會堂以及學校。

鄉鎮圖書館是省政府加強文化建設的重要措施之一，預計在1986~1988 三個年度內完成“鄉鄉有圖書館”的目標。在經費方面，土地以鄉鎮自籌解決者為優先。目前進行的狀況，進度較快、藏書較多者，多集中在東南部的鄉鎮，這與地方財力或也有關係。

至於文化中心為中央政府的十二項建設之一項，每一縣一文化中心（包含圖書館、博物館、音樂廳及附文物陳列室）。計劃是彰化市設中心，北斗、鹿港設分館。彰化市與北斗已建成，鹿港則尚未完成。

遊憩及運動設施方面，大型的綜合運動場、體育館和游泳池都集中在彰化市。而小型公園與兒童遊憩場等，按都市計劃開闢的比率非常低。

總體而言，姑不論都市計劃投置之公共設施與彰化社會現實的差

距，圖書館、文化中心與遊憩及運動設施方面，目前的計劃大多偏重工程硬體的建設，然而對建築物實體之外的使用、管理有關的系統却鮮能一併考慮，因此其實際在地方社會之日常休閒與文化活動中能發揮的功能就更加有限了，更遑論要求其能反應當前彰化平原地區民衆的文化經驗的現實問題。

至於在教育設施方面，在數量上與前項各文化設施的比較，彰化平原各鄉鎮至少都擁有一所以上的中小學，普及率高。高中高職方面，則以職校爲多，而且農業學校已日爲商業及工業學校所取代。至於不設職業科目的高中，僅彰化三所，員林、田中一所而已。就 50 年代的學校水準而言，當時台灣各區域皆至少有一所有一定水準的中學，全省各區域間的差距不大，各校也自有其特色。在彼時，彰化中學是彰化平原的升學搖籃。除了某些人事原因之外，自 70 年代初期至中期，或者說，自國中改制前後起，彰化中學的升學率就明顯的開始不如往昔，我們可以說台灣區域差距已顯示在當前激烈的大專聯考競爭之中。目前彰化各中學的升學比率皆不高，有心升學的學子，至台中、台北求學者甚多。

在醫療設施方面，彰化平原的彰化基督教醫院被賦與整體醫療網路體系中的區域醫院角色，扮演了重要的任務。至於地區醫院，彰化平原分爲四個地區，將一些私人醫院納入服務的體系。至於其屬醫療單位的群體醫療中心，現有線西（彰化秀傳醫院負責）、竹塘（彰化基督教醫院負責），與埔鹽三處。整體而言，醫療設施的區域差距依然存在，所以密醫的問題在偏遠地區十分嚴重，根本無法顯示在官方的統計之中（如醫生數與病床數等表面的數字）。不過，因民間的彰化基督教醫院提供的巡迴醫療服務，緩和了彰化平原醫療設施不足的問題。根據台大土研所的實地調查顯示：芳苑與竹塘地區的診所，不但大多設施老舊，而且部分醫師竟然實際執行醫療工作者與開業醫師兩不相符（有照醫師已年過七〇，僅僅掛名而已）。至於護理人員的缺乏就更是明顯的事實。這些診所與二林地區的醫院也有聯線作業，提供重病

表 1 台灣地區建築物類型統計

單位：%

	傳統農宅	獨院或雙併式	連棟住宅	五層以下公寓	六層以上公寓	其他	合計
台北市 北縣	6.5	7.2	25.4	59.4	0.8	0.7	100.0
	66.1	17.4	12.4	2.5	0.0	1.7	100.0
	8.1	7.5	25.1	57.8	0.8	0.7	100.0
宜蘭縣	24.7	11.3	60.3	2.9	0.1	0.7	100.0
	57.5	16.5	24.4	0.7	0.0	0.9	100.0
	32.2	12.5	52.1	2.4	0.1	0.7	100.0
桃園縣	13.9	10.4	66.2	8.6	0.1	0.7	100.0
	65.7	10.9	20.4	2.1	0.0	0.9	100.0
	20.6	19.4	60.3	7.8	0.1	0.8	100.0
新竹縣	20.1	15.1	58.7	4.6	0.2	1.3	100.0
	63.7	18.0	16.6	1.0	0.0	0.7	100.0
	26.5	15.5	52.5	4.1	0.1	1.2	100.0
苗栗縣	31.1	17.4	48.1	2.5	0.1	0.8	100.0
	70.3	14.5	12.8	1.7	0.0	0.7	100.0
	43.5	16.5	37.0	2.2	0.1	0.7	100.0
台中縣	25.4	14.9	54.9	3.5	0.1	1.2	100.0
	66.8	14.3	16.5	1.3	0.0	1.1	100.0
	35.1	14.8	45.9	3.0	0.1	1.2	100.0
彰化縣	35.2	11.9	49.4	2.5	0.0	1.0	100.0
	77.5	9.5	11.2	1.3	0.0	0.4	100.0
	53.5	10.9	32.8	2.0	0.0	0.7	100.0
南投縣	30.2	13.7	53.2	2.0	0.0	0.8	100.0
	69.2	13.3	15.0	1.3	0.0	1.2	100.0
	46.7	13.6	37.0	1.7	0.0	1.0	100.0
雲林縣	37.1	16.4	43.3	2.0	0.1	1.1	100.0
	76.5	11.1	10.0	1.8	0.0	0.5	100.0
	60.9	13.2	23.2	1.9	0.0	0.8	100.0
嘉義縣	26.3	17.2	53.2	1.9	0.1	1.3	100.0
	75.7	13.1	9.7	0.8	0.0	0.0	100.0
	46.9	15.5	35.0	1.4	0.1	1.0	100.0
台南縣	40.6	19.0	37.0	2.3	0.0	1.0	100.0
	76.4	13.8	7.7	1.1	0.0	0.9	100.0
	52.2	17.3	27.6	1.9	0.0	1.0	100.0
高雄縣	24.2	16.4	53.4	4.6	0.1	1.3	100.0
	64.6	20.1	13.6	0.8	0.0	0.9	100.0
	30.1	16.9	47.6	4.1	0.1	1.3	100.0

資料來源：台灣地區住宅存量及住宅注況研究

轉診。但是爲了利潤的原因，他們轉診的對象却竟然不是聲譽卓著的彰基二林分院。

在公用設備的層次上，彰化平原的電力、瓦斯等的普及率均高，惟有自來水的普及率却十分低。自來水普及率在 50% 以下的地區竟佔了十七個鄉（圖 9）。彰化平原有些自來水的問題因河川污染而擴大了其嚴重性，譬如說，貓羅溪爲上游的南投南岡工業區污染，影響彰化市自來水的改善卽爲一例。

其他的集體消費項目，問題比較突出的是停車場的問題，許多鄉鎮強烈反應市區停車問題。但在目前鄉鎮財源限制下，無力開闢停車場，這部分我們會在交通部分再提到。

在空間的流通元素方面，我們先談商業交換及服務中心。除了前面提過的市場之外，這裡是貨物轉化爲貨幣以實現生產利潤的地方，其空間組織關乎資本流通之效率與利益之分配。

目前彰化平原各鄉鎮之日常消費服務，在各聚落多能滿足。惟西南沿岸鄉鎮，因嚴重人口外移有向中心集中，以擴大範圍達成需求門檻趨向。農業交換上，原均集中於員林鎮，目前因專業生產化之下分散至溪湖，在永靖、北斗、田中等地爲農產批發中心，而員林轉爲消費性批發市場。若由 1976 年與 1981 年二次工商普查資料，追溯商業及服務分佈之變化。以從業人口在鄉鎮分佈比例而言（見圖 10，圖 11），彰化呈現明顯的集中現象，其商業由 24% 升至 28%，服務業更由 25% 升至 37%；和美鎮則在商業從業人口有些微上升，其餘各地則多停滯或減少，尤其北斗、溪湖、田中三鎮，及西南沿海各鄉下降程度較爲嚴重。若進一步分析場所單位之分佈，在零售業分佈上（見圖 12），彰化市增加極大，員林和美增加少許，而其他各鎮分佈所佔比例則均下降。在日常服務方面（娛樂、個人服務）（見圖 13），彰化市、員林呈現明顯之上升，尤其彰化市之增加極大，而其他地區普遍衰退，尤其西南沿海地區變化尤烈。至於與生產領域直接有關之進出口貿易及批發業（見圖 14），則自彰化市、員林向鹿港、和美部分轉移，但有

關金融、保險、不動產及工商服務（見圖 15）等業却更集中於彰化市，顯示主要城鎮在工商經理交換上有進一步分工的傾向。此種傾向，配合彰化大多數產業的運銷形態，多為直接透過台北貿商（或行銷部門）直接出口銷往國外，足以證明彰化並非自足之交換系統。其市場交換及高級消費服務乃朝主要交通線集中，往上即直通台中市，甚至直接連通台北（見圖 16）。我們在後面會再提到此現象已非地方生活圈所預設之都市階層體系的服務範圍假設，所能涵蓋得了的。

其次，在交通運輸設施上，公路的聯外交通以對台灣中、北部地區為主。其中又以高速公路最為關鍵。高速公路通車之後，1979 至 1982 年台一省道交通量遂頓減，同一時期，高速公路的交通量則迅速增加，由彰化及員林兩交流道上下的交通量亦快速增加（聯亞，1984：20-23）。總之，彰化平原與台灣中、北部區域活動有越來越密切的關係了。與台灣南部地區，其關係則略遜；至於對草屯、南投地區，交通量仍低。由於彰化平原在台灣整個區域中的分工角色，所生產的產品多屬外銷產品（如前述之紡織品、洋傘、輪胎等），必需由貨運流通至全省流通、管理的中心台北市，透過台北來進行流通領域所需的工作，因此貨運大都向主要聯外幹道集中，而經由聯外幹道輸往台北與基隆。例如在 1984 年，彰化縣的台 1 及台 19 省道全線，以及連接高速公路的縣道 134, 142 及 148，每日大小貨車數都超過 3000 車次，尤其是連接高速公路的諸路段，每日大小貨車數更超過 5000 車次（圖 17）。

在區域內的路段交通與服務水準言，彰化平原可說是四通八達，有一個相當完整的網路系統¹²。迄今，彰化市仍然是彰化平原生產、消費、管理所需的流通活動頻繁的中心，其次為員林。

至於公路客運包括區域內短程公共運輸與聯外長途客運兩種。其中聯外之長途客運主要由台汽客運公司提供服務，台西客運及南投客運次之（以中程客運為主）：區域內的短程公共運輸則以彰化客運及員

¹²本縣境內之公路里程共有 1380 公里，平均密度為每平方公里 1.29 公里，居中部地區之冠。尤其在 1980 年以後“基層建設”以及“農地重劃”之下建設不少的農村道路。

表 2 彰化縣都市體系表

都市體系區域中心	市台	鄉中	鎮市	設施
地方中心	彰化	員林	二林	除一般市鎮設施外，需有 (1)煤氣供應系統、公衆運輸系統。 (2)專科學校、地方傳播設備、社教館。 (3)綜合運動場、體育館。 (4)綜合醫院。 (5)專門性批發市場、農產品運銷中心、地方商業中心。 二林屬第三級地方中心，可視實際需要酌予增或減設施項目。
一般市鎮	和美 鹿港	田中 北斗 溪湖		除農村集居設施外，需有 (1)市鎮公園、體育場、游泳池。 (2)殯儀館、火葬場、污水處理場。 (3)高中(職)校。 (4)圖書館、社會活動場所、醫院。 (5)批發市場、市鎮商業中心。
農林集居	伸港 福興 秀水 芬園 埔鹽 花壇	二水 溪州 社頭 田尾 永靖 埔心	芳苑 竹塘 大城 埤頭	(1)自來水系統、下對漚系統、電力、道路系統及停車場。 (2)小型公園、下型運動場、兒童遊樂場。 (3)托兒所、幼稚園、國民小學、國民中學。 (4)衛生站(所)集會堂、郵政電信服務設施、警察派出所(局)消防站(隊)、垃圾處理場。 (5)市場、農村集居商業中心。
生活圈	彰化生活圈	員林生活圈	二林生活圈	

資料來源：台灣中部區域計畫1981年6月。

林客運為主。其中彰化客運服務東西及東北面的人口，員林客運服務南面及西南面的人口。從 1979 至 1983 年的客運營運統計，除了聯絡主要中心聚落的路線，大部分的路線都呈停頓或下降的現象（許多路線甚至停駛）。可見客運流通有向幾個主要聚落（例如台中、彰化、員林、溪湖、鹿港、二林、二水，尤其是台中、彰化及員林三個主要中心聚落）集中，而偏遠地區的客運有越來越不便的現象。

隨著經濟發展模型的轉變，生產、消費形態隨之改變，交換流通的需求日漸增高，加上所得的提高、道路的闢建，促使公路車輛快速增加（尤其是小汽車及機車）。根據彰化縣歷年來車輛登記數統計資料顯示，在 1970 年以前彰化縣主要仍以農業生產為主，除了機車有較大幅度成長外，大小型客貨車略有增加。

到了 1970 年代之後，彰化縣工業部門快速成長，大部分的小農階級變成通勤兼業的勞工，工業部門的中小企業、工廠快速增加，到 1980 年代（因 1970 年代歷經兩次世界性經濟危機），隨着非正式部門的擴張，流通的需求（包括人、物）快速增加，加上所得增高，公路建設日增，促使機車及小型客貨車（屬個人運輸或小規模人與物運送的交通工具）快速增加，大型貨車也隨着增加，唯大型客運車增加幅度卻很小（圖 18）。

到了 1980 年之後，由於客運的衰退，周圍地區與中心城市的連繫就只有仰賴機車了。目前，機車及小型客貨車已成為彰化縣民衆主要的交通工具，且正在快速成長之中，勢將日益增加對於縣內道路系統及主要聚落（如彰化、員林、和美、鹿港、溪湖等）停車空間需求，交通安全等問題的壓力，同時，道路使用模式的特性也充分反應了彰化平原中小工廠散佈的特色。貨車往來並非僅係集中於少數重要幹道之上，它們造成了安全問題與對聚落空間品質的破壞，而且，其非集中的使用模式，使得交通建設的成本也變得無法節約。

整體而言，1960 年代，台灣被捲入國際分工的體系之中，彰化這個早期的農業地區也同時被納入了台灣外銷導向經濟發展的體系之

中。彰化之生產空間結構乃明顯的片斷化 (segmentation)，除石化工業之外，彼此間關聯性不大，而是直接透過個別行銷管道經台北或高雄直接連通國際市場。故實際上僅為各個不同分工生產單元的集合，本身並不構成一生產的整體，其生產空間乃因新國際分工而發展，非因本身整合再進入國際市場。由於生產的改變與生產網絡的重新分佈，導致彰化地區內部的空間再結構，並改變了原有聚落的意義及功能。其中一個明顯的變遷例子為高速公路的興建，台灣縱向聯繫路線益形縮短，使彰化縣的各鄉鎮皆得以經由高速公路便利且快速地與全省支配中心“台北”直接往來，而在消費上則經由高速公路直趨台中。這個現象使彰化與員林的發展速度減緩，重要性亦降低，各鄉鎮的製造業生產與農產運銷均直接與台北掛鉤，個別鄉鎮間之聯繫反而減少。在這種產業空間的再結構過程中，農村聚落也同樣面臨了重大的變遷。早期以農業為主，集生產、消費於一體的農村聚落今已多不存在，代之以經濟作物與工業產品的生產，並與消費同時高度依賴著中心都市。從以上的分析可知城鄉的分野已不能只由人口的多寡與二、三級產業的密度來分，而是表現在生產與消費的支配關係之上，這也正是我們試圖透過空間結構來凸顯過去被隱而不彰的社會關係！

所以，在經濟的層次上，彰化平原的地方社會其實是澈底地被編入了國際市場之中。透過台北市（大部分集中於所謂泛指的廣大東區）的貿易公司總部之管理，納入了世界分工的體系。這是按照資本的邏輯將彰化平原編納 (articulate) 入經濟系統的部分。然而，在政治與文化的層次上，彰化平原所呈現却是另一種面貌，它們並不會只是資本邏輯直接的反映與支配而已，也不是邊緣性理論可以解釋的。彰化的地方政治與文化經驗反而更形與中心的世界脫落 (disarticulation) 了。地方政府呈現的地方政治之權力邏輯，並非單純地在調整空間結構以銜接區域分工與國際分工的資本要求。就彰化的個案而言，台灣的地方政府實際上也未能有足夠的政治資源來調整空間的結構。由特定的台灣社會與歷史中的國家機器權力邏輯的中介，在制度上，由於

地方自治未能落實，地方政府的縣與鄉鎮之財源、人力和權力普遍不足，也說明了中央政府的權力控制。另一方面，地方選舉則經常為地方派系所把持，所謂“黨外”及其他反對力量也只有在這個歷史所界定的國家機器之權力集團形成的政治聯盟有了裂縫的時候，才有可能主持地方政府。都市計劃則是地方的土地資本因應都市化所形成的房地產市場，在流通領域中聚積財富的工具。譬如說，員林的房地產市場即因為周圍的大工廠高級職員、教師與小商人的住宅需求而一再有擴大都市計劃的意圖或變更農業用地之行動。

在文化經驗上，為國家所強化的、傳統的、支配性的意識形態（如家庭關係、學校體系等）面對全新的情況，便顯得過於形式化。它們在面對邊陲資本主義社會的無自主性的不確定感、追逐短期利益、以及感官放縱的逸樂時無能做完整的整合，以致我們見到大家樂、飆車、色情表演、出殯行列中的電子花車等成為地方社會日常生活中文化消費活動的代表。這些活動其實是由支持迷信、賭博、發財、男性支配關係等傳統的意識形態元素，在地方的社會關係上（傳統禮教束縛迅速解體，然而國家對休閒設施又普遍不足）與主要透過大眾媒體所傳播的資本主義社會之支配性意識形態結合成一種奇怪的形式，這是一種以新的文化消費形式來宣洩日常生活壓力的過程。另一方面，我們又可以見到為遠在台北市核心地區的中央政府所代表的支配性意識形態認為這些邊陲文化現象是無法理解的狂亂脫序，以及可以見到地方首長以清流自許的傳統的道德譴責，“道德縣”成為地方政府的主要施政方針（黃石城，1986）。這對於一個在歷史上曾經做為中部區域彰顯皇化的教化中心的“彰化”言，真是一個歷史的嘲弄。

至於專業者的意識形態所表達的文化經驗，無論是建築的，或是都市計劃的論述，在過去的發展階段中，由先進資本主義所引入的範型基本上都是制度的、與外來的產品。它不但在移入的過程中有制度上的選擇，而且與地方的文化經驗格格不入，難以根植在地方社會的價值觀之中，塑造空間的文化形式。以致於在邊陲資本主義化過程中，

建築師的觀點竟直接淪為房地產市場空間商品生產的元素。在整個中部區域，與彰化地區比較，台中市的房地產市場中推出的商品形式是這方面的極度代表。規劃師的角色則由國家性質的歷史與社會結構性限制，造成在實際上連支持國家合法性的集體消費投置都力有未逮，遂直接淪為支持國家控制的支配性元素。

整體而言，經過上述經濟、政治與文化層次的分析，我們才得以初步掌握到彰化平原的空間結構，它也就是隱藏著的社會關係，即，納入新國際分工網路之下的一個國內的空間分工。然後，我們要看看這個空間又是如何為國家明確有形的空間政策所塑造？它是如何因應隱而不顯的國際分工的結構性關係？

3.2.3 國家的都市與區域政策

最後，我們檢視彰化平原空間形式被塑造的方式，它關乎國家如何對待其經濟發展的過程，與此過程中的社會根源。這也就是說，國家經由都市與區域政策的中介，塑造空間。於是，我們審視台灣地區綜合開發計劃、中部區域計劃、以及都市計劃與建設投資方案。

台灣綜開計劃在 1978 年擬定，係國家針對人口、產業、實質設施、自然資源等擬具之空間計劃。它藉著土地之使用、協調經濟建設與社會建設、國防建設與文化建設等，謀求有關實質設施之配合發展，綜開計劃為目標性、指導性之長期計劃。其基本開發策略在於採取各種政策，使各區域有均等發展機會，使向南北集中之人口改向中部移動，達成空間之均衡發展。它藉助人口、產業、實質設施來試圖賦與中部區域意義，界定其功能。

然後，銜接台灣地區綜合開發計劃，中部區域計劃則係配合有關政策之指導、考慮區域環境、發展現況及潛力，以 1996 年為計劃目標年，對未來區域之人口分佈、產業活動、土地使用、都市發展模式、工業區位、自然資源之開發保育、交通運輸系統、公共設施及觀光遊憩設施等，在空間上加以配置。

整體而言，台灣之區域政策，強調“區域均衡”之目標達成。惟

其對均衡之評量著眼於區域平均所得，或一些區域社會設施分佈指標。此取向之背後意含以“空間平衡”等同“社會均衡”，以“地方之福利”(welfare of place)等同“人民之福利”(welfare of people)，其缺點在於未反應地方真正需照顧群體之現實需要。在認識論之層次上，它將空間與社會當做相互分離的因子，因此，在此一空間分離之取向下，其對發展之達成乃提出“健全都市階層體系”及“形成地方生活圈，建立社會服務設施遞送系統(social service delivery system)”之構想，是典型的技術官僚意識形態的規劃論述，也是平行於現代化理論，以技術理性為信念的資本主義福利國家產物。在此方向階層分劃上依區域中心——台中都會區，地方中心——台中港市、彰化、員林、溪湖、南投、草屯、埔里。然後再按階層分派公共設施。其後因人口流入大都市及縣府所在，地方對中型都市依賴增加（嚴勝雄，1986），遂調整都市層級，以台中為區域中心，彰化——員林合併視為成長中心（即地方中心），並以二林為重點發展之一般市鎮。

在區域開發之執行上策略上，則藉公共投資及基礎設施之開發，如台中港開闢、台中港特定區開發、彰濱工業區發展等，期望引導台灣經濟發展之重心轉移至中部，帶動區域成長，另藉地方中心都市建設方案，針對交通設施、工業用地開發，重要實質設施投置來提升地方發展。此外最近提出經濟落後鄉鎮發展計劃，來平衡城鄉差距。

與實際發展比較，可發現中部之區域空間政策建立在預期國際市場持續成長的假設之上。期望經出口導向產業的成長，達成區域均衡之目標。故台中港、彰濱及台中港新鎮之開發策略，成為未來開發之區位引導政策。換句話說，即先成長方能均衡。但是，當面臨石油危機、景氣衰退、貿易保護之衝擊時，其策略立刻失敗，因而對原本之人口外移，過密過疏地區之調節問題束手無策。

中部區域空間政策之實質設施及公共服務之空間策略，乃假設台灣為一完整自足之生產消費體系，故對集體消費需求之空間元素，應似中地理論之層級分佈。所以採用都市階層體系和地方生活圈做服務

範圍界定，按階層配置不同性質及規模之設施。但事實上，台灣在國際分工及高度整合於世界市場體系的情況下，生產空間呈現片斷及單一部門化，而消費則朝都會中心集中，呈兩極化趨勢。故階層性之概念，實已失現實實踐之意義，只是規劃者意識形態的論述罷了。

至於彰化平原之都市計畫，其規劃理念依其規劃時間而有不同。光復前之計畫僅說明道路系統、公園、學校，而無使用分區，光復後之計劃則大致有一套既定操作公式，其計劃書內容不外自然地理環境，社會經濟背景、現有發展模式，然後即根據此從事實質計畫。待中部區域計畫公布後，即將區域計畫之指導原則納入了中部的諸都市計畫之中。一般而言，都市計畫之地區性的資料分析均與實質的計畫沒有內在的聯連。對計畫之人口預測多屬空泛，無理論與現實之依據可言。同時，實質計劃說明書只是描述性的說明，少有分析性的解釋。大部分之計畫也未重視地方的特性，僅以法規為標準，以一般化之內容，套用鄰里單元、超大街廓、囊底路等同一標準、同種類公共設施。因此，都市計畫往往變成空洞、生硬、死板的法令條文，與地方生產空間所需的品質改善殊少關係。它也是一靜態的藍圖式規劃，而未注意到規劃過程的現實政治意涵，呈現的是技術官僚技術理性意識形態的空間控制之權力工具。最後，在台灣都市化所形成的土地投機市場中，遂淪為土地資本與官僚控制競逐的競武場。

至於中部區域計畫發布實施後所擬之計畫，係依照都市體系之觀念來投設公共設施，認為參照人口規模，都市機能、服務範圍、地理環境及社會、經濟、文化等都市活動會建立起都市體系。各都市依其階層高低，服務範圍不同，具有中心腹地之關係，彰化各都市之階層及其應具有之設施見表 2 所示。彰化縣於區域發展發佈後擬定之計畫為線西及埔鹽，其餘修訂計畫後因變更計畫即牽涉人們權益關係，故遵循區域計劃的十分有限，僅在計畫書中提及，實際之實質計畫並無更改。因此，區域計畫之執行在都市計畫之層次上遂被架空。

由於彰化平原之都市計畫係典型藍圖式之計畫，並未考慮本身所

處之社會現實發展潛力或限制，以及與其他鄉鎮發展之關係，只以粗略推估與一般性法令標準，套繪出土地使用管制圖。此外，公共設施計畫亦係狹義之設施，連最基本之上、下水道系統之計畫皆無。至於未來如何建設亦無財務計畫配合，以致都市計畫本身遂淪為空洞之計畫。

彰化平原的都市計劃在執行上，明顯地無力反應都市化土地的商品投機。各市鎮為抒解穿越性的交通開闢了外環道，可是却未能對兩旁土地管制，跟著而來的是市區的擴張，外環道在台灣的社會脈絡下竟有了不同的意涵。再者，地方政府為了解決財務困窘，自地自建，賣出在市中心土地與房舍，而在外圍另建新的公共建築，造成小型市鎮去中心的趨勢。於是台灣現有之城市失去了原有權力與象徵的中心，取而代之的是商業活動的擴散。

至於公共建設投資方案，交通建設是最主要的部分，它一則是政府對流通領域積極介入的表現，二則是由於交通建設是第三世界國家政績的最佳也最易有成效之表現所在。彰化平原在公路建設方面是台灣公路建設第二高的地方。道路開闢後，除了流通生產之外，直接又帶動了兩側土地的交換價值，提高了地方的稅源。至於在資源開發、觀光設施、衛生醫療服務、公共建築物、路溝水電垃圾方面的零星建設方面，在目前地方財政窘迫的情況下，與省及中央的財源控制有密切的關係。然而由於上級政府對地方沒有具體的瞭解，所能推出的建設項目只能是一般化、抽象化、標準化的陳述，這些內容經常限制了地方民衆的參與程度與想像力，遏止了地方民衆的積極性與多樣性，使得一般公共投資建設經常變成對大多數人沒有太多意義的形式主義產物。而對公共設施保留地的地主言，都市計畫本身却是一個不公平的產物。

這些空間的計劃則與建設可以說是國家以明確有形的政策反應依賴發展的過程，也是國家體制中空間結構被按政策安排的方式。當然，它的形成過程絕不是簡單的，而是充滿衝突的過程。譬如說，公共設

施保留地到期在中央政府、地方政府與土地資本間的衝突，而這個衝突的升高則是當前的歷史時勢所造成的。這時勢在表面層次上是政治解嚴的結果，然而，更深刻的層次上，它却是一個經濟再結構過程中第三世界工業化國家所面臨的新階段（夏鑄九，1988）。

4. 結構性的矛盾與危機

1974年以來，全世界經歷兩次石油危機，南北問題情勢惡化，歐美資本主義中心國家內部的福利經濟模型造成了財務赤字危機，美國為貿易赤字所苦，雷根與柴契爾等新保守政權崛起。雷根政府對內採取親資本的經濟政策，又藉著軍事科技的研究而試圖緊抓高科技的產業（Castells, 1984），對外則以強硬的態度要求自由貿易。這些意味著過去依賴發展的邊陲國家所能運用於國內的政治權威必須更符合中心資本的要求，否則便會有立即而明顯的中心國家之政治壓力。在這個壓力下邊陲國家的自主性將相對變小。

從1985年10月美國要求關稅減讓、煙酒進口開始，台灣在美國的壓力下，在貿易談判上節節退讓，如取消外銷比例規定，工具機和鋼鐵輸美自動設限，大幅降低關稅，開放進口管制，開放銀行、內陸運輸，新台幣升值等等¹⁵。在政治也要求解除戒嚴，容忍反對黨存在，以及注意勞工權利。這使得在80年代中期，國家不得不認真考慮朝向“自由化”“國際化”的方向，將原有的發展模型再結構。

然而，1960年以來所發展的這種邊陲資本主義之結構性矛盾在這時候遭嚴重的考驗。面臨第三世界龐大的廉價勞動力競爭，台灣的產業已經或即將失去廉價工作的優勢，因此，儘管產業升級是國家一再鼓吹的政策，然而過去的依賴發展是建立在簡單加工的國際分工之上，研究發展與技術轉移的成果相當有限（Simon, 1986），產業科技升

¹⁵ 詳細報導詳見《時報新聞周刊》1987年3月24~30日，pp.14-23，〈華盛頓一個口令，台北一個動作？〉

級相當困難，這正是台灣被納入國際分工所造成的技術依賴。所以從都會區大資本的立場來看，他們要求的毋寧是資本與勞動力的自由化與國際化。外匯管制的開放，對外投資，以及外籍勞工的引進都符合他們的利益。

對彰化平原這個邊陲社會的邊陲來說，這並不是好消息。對它的小資本家、農民、龐大的正式與非正部門勞工，以及他們所賴以生存的環境而言，在這個時候都遭遇到一些結構性的危機，這些危機不僅是經濟性的，而且可能是未來政治與社會衝突的重要議題：

4.1 工業發展瓶頸與技術依賴的危機：對小資本家而言，資本外移有許多困難，他們沒有辦法像大資本家那樣沒有國籍，可是正因如此，他們遭遇很大的危機。以彰化平原最有歷史的紡織業而言，無法生產高級品，如果一定要生產高級品，則必須與工業先進國家爭奪市場，這可是更不利¹⁴。同時這也是陷入世界市場之技術依賴的永無休止的爭戰。因為是為世界市場而生產，所以才更需要技術。技術成為競爭的關鍵。這就是技術依賴關係的陷阱。另一方面台灣的中下級品無法與大陸、菲、泰、印尼等低工資的其他第三世界國家競爭，洋傘、食品、橡膠（輪胎）、塑膠（鞋）、電鍍、羽毛、衛材五金等亦無一不遭受到同樣困難。未來若有遭受集體淘汰的狀況亦不足奇。如果無法在技術上升級，那麼在生存競爭下，也不無可能更加轉入地下，即國家基於經濟層次的考慮，而有意縱容非正式化。

4.2 納入世界市場的農業危機：由於外商、進口商、以及工業部門的政治聯盟勢力強大，開放農產品進口已經成為事實¹⁵，這對原

¹⁴ 以彰化縣頂蕃厝一帶的衛材五金為例，原本可以用鍛鑄法生產，而不用翻砂法製胚，但因鍛製技術無法與義大利和日本競爭，所以還是採用噪音、銅煙污染十分嚴重的翻砂法。這些工作大部分外包給地下工廠來承製，且其中有很高比例的原住民和外籍工人。

¹⁵ 1986年洋煙開放進口，引發國內煙農與葡萄農的危機後，當局又陸續解除了175項農產品進口管制，1987年春中美貿易談判中，又對66項農產品讓步。第二機波動調低關稅案中又有近二百種農漁產品將降低關稅。

本就無利可圖的農民更是雪上加霜。不要說現有這批兼業老農民無法進行“現代化農業”的發展，即使是因應國際分工需求而想加入的新的農業資本，也要考慮能否和高生產力的國外農產品競爭。過去進口雜糧打擊稻農、進口奶品打擊了乳農、進口蘋果與桔子打擊了果農，使得新的農業投資者失去信心。除非國家強力保護或補貼（如農業技術研究發展、農品商情提供），否則農業在無利可圖的狀況下，很可能乏人投資。更何況要達成企業化大農制，則現有的老農民的退休之後的安養問題以及轉業問題都必須加以解決，而這些問題都是集體性的大問題，也是台灣農業問題所面臨的結構性危機。

4.3 國際分工末端的勞工問題：工業發展與勞工階級的形成是同一過程的產物。一般而言，台灣的經濟發展是建立在國家對勞工的壓抑之上，彰化平原目前的勞工行政根本淪為僅辦勞工運動會之類的上級交辦業務之上，至於總工會也只是負責消彌勞資衝突的工具，並不能真正代表勞工的利益，看來短期內彰化勞工的問題仍在於爭取自主性工會的組成。但是長遠看來，彰化的勞工問題仍有其獨特的問題所在。因為台灣的工業化過程中，彰化平原的主要生產活動是低技術性的產業，所以大部分的工人均屬於非技術性工人，他們處於生產網絡的最末端，不但競爭激烈，還要承擔所有市場的風險，景氣蕭條時便將面臨大量失業的危機。而他們又面臨其他第三世界勞動後備軍的壓力，可能在資本外移後失去工作而失業。尤其是非正式部門的工人，因為生產組織分散，無法形成團結組織，因而可能是受剝削最嚴重的社會群體。但是它們做為外包廠、代工廠存在却又處處扮演著勞動後備軍的角色，牽制著工會，使它們不能壯大。這正是國家因經濟原因縱容非正式部門的癥結所在。這種特性也是未來台灣社會運動，尤其是工運的最大挑戰。至於未來產業發展方向如果真的像政府所宣稱的“高科技”策略工業發展，正式部門的產業勞工，便要面臨失業與轉業的問題，結果，社會兩極化的現象也必然日趨嚴重，非正式部門所佔的比重也相對會更高。更何況要達成農業生產所需的大農制，

則現有的老年農民的退休安養問題以及轉業問題都必須解決。這些問題將加重未來勞工、農民、老人福利方面的負擔，如果國家未能妥善處理，就是未來工農民社會運動的火種。

4.4 經濟發展過程中所埋藏的環境危機：工業化過程中落後生產技術所造成的環境問題已經威脅到農民與漁民的生計問題。夙有中部“穀倉”之譽，產業量佔全省六分之一的彰化平原，其土壤內重金屬污染已居全台之冠，其中鉻、鉛、鋅、銅、鎳均超過標準。環保單位對受污染地區的稻穀進行檢測，發現砷、汞、鎳、鉛均已超過日本食米安全量（台大土研所，1987：7-249），沿海養殖業也已遭受全面的水污染而告危急。另一方面，因納入國際市場而急速發展的養殖業，本身超抽地下水，也引起地層下陷的問題。彰化沿海的養殖主要以鰻魚與草蝦為主，外銷日本。前者之產值佔全省之32%，它又佔了外銷的40%，每年約十餘億元（黃宗煌，1987）。它們的利潤極高，因此不易轉引至其他類型的海水養殖。同時，這些養殖場因陋就簡，靠抽取地下水而競取生存，也無法適應高價位的海水養殖對場地的要求。然而，日本的市場無法取決於台灣，一旦市場失去，這些養殖場要變回為過去的稻田，却需要極長的時間與投資。這就正如同農業納入世界市場之後，本身原有的農業次系統消失的道理一般。至於未來假設有所謂“新農民”出現，在環境問題的衝突上必然十分嚴重，因為所謂的“精緻農業”對環境污染的敏感程度更是大為提高。彰化中部田尾、永靖一帶，經濟作物的生產，未來對生態環境保育與環境污染的要求是值得特別留心的。在垃圾方面，彰化縣目前每日生產垃圾約700噸，然而各工廠事業單位的廢棄物却高達3300噸。目前各鄉鎮現有的掩埋場使用年限約1～5年左右，且多數在3年以下，過去因處理方式不當，常造成居民抗議。因此垃圾問題的解決也是另一有關環境方面的迫切事務（台大土研所，1988：72）。

4.5 地方自治與地方財政方面的地方政府危機：在台灣社會歷史所造成的國家體制下，地方自治一直未能落實至縣。財政收支劃分

辦法有利於中央政府集中財政資源，不利於地方政府財政之充實，因此地方政府的人力與權力也受到極大的限制。一般而言，地方政府要負擔大部分的生產基礎建設（路、溝、水、電）、集體消費方面的建設（城鄉住宅、公園、綠地、遊憩設施等）、生產性及消費性廢污處理、社會福利及文教建設等負擔，然而主要的稅源，公營事業收入、財產收入都集中在省與中央手裡，所以造成地方政府財政拮据，建設投資落後，永遠無法滿足地方的需要。在這樣的時勢之下，彰化縣的鄉鎮長有籌組“聯誼會”的行動，以及大村鄉公所因財務拮据為法院查封等，就不是什麼意外事件了。

4.6 文化經驗方面的脫落問題：彰化平原雖然在經濟上被納入國際分工，然而在文化的層次上却並未因應資本邏輯的要求，而有對應的發展，反而有脫落的問題。過去彰化平原的鹿港與彰化市俱為政治、教化的重地，文風鼎盛，人才輩出，有極出色的地方文化傳統。如今不僅文盲率高居中部地區之冠（14.2%），國家所推動的制式形式主義教育也未能反應新的社會變遷，然而國家所強化的某些意識形態却透過大眾媒體而傳播。核心的支配價值觀與傳統的意識形態混合為一種扭曲的文化與消費的形式，以電子花車、色情表演、大家樂、飆車的形式所表現出來的文化經驗，對於中心地區日趨精緻的文化經驗言，是一種脫落，未能為體制所接受的粗蠻。這種未能為支配性主流文化所整合的經驗，固然宣洩了某種日常生活的壓力，然而，却也欠缺反省與批判的力量與文化上自主發展的能力。這種文化脫落問題，是台灣經濟發展過程的產物，只是說，它為文化經驗的中介。相對於台北市某些中心地區的文化言，彰化平原文化經驗是脫落的。前者之價值觀納入世界之體系，號稱與紐約、巴黎、米蘭的流行同步，其文化經驗誠然日趨精緻，然而却極度商品化。這種納入國際流行的，異化了的趣味不是本文之重點但值得進一步分析，以洞識其價值體系所鞏固的社會性區分性質(Bourdieu,1984)。此外，若就感覺經驗的特殊性言，這種被編納的文化經驗可利用感覺結構 (Structure of feeling)

(Williams,1977; Pred,1983)的概念另行探討其無法與地方社會的文化經驗相溝通，以致無法生根的原因。或許，即使對文化經驗特徵的了解值得我們另行詳加闡述，本文的嚐試仍然暗示了另一種對當前台灣文化經驗解釋的可能性。它要求我們進一步思考，伴隨著在中心國資本主義工業化過程中為工業資本主義凝聚經驗與表現意志的關“現代性”(modernity)的意義。現代性是如何穿透並成為台灣的支配性意識形態霸權的一部份，成為普遍、却不見得能成為在文化中生根的經驗方式，而又如何威脅著萬台灣地方社會的一切而遭遇到鄉土意識抵制與對抗的？這種空間層次的“現代性”為大衛·哈維(David Harvey)稱之為一種地景的隱喻——創造性的摧毀——這種為熊彼德視為企業家的英雄主義意象，其實是受積累的飢渴所催逼，在歷史的某一時刻按照自己的形象所創造的一個地景，而後又將其摧毀，以便為進一步的積累開路。哈維認為這種為波特萊爾稱為“無常的制度化”正是班傑明(Walter Benjamin)所謂的商品交換時的“過渡性”霸權，馬歇爾·伯曼(Marshall Berman)所謂的“應允我們冒險、歡樂、成長、轉變自己及世界——但同時又威脅著要摧毀我們所有的一切，所知的一切，所在的一切”(Harvey,1986:16-17)。在台灣，這種現代性經驗的穿透過程中，一方面生產了經過七折八扣的、粗糙的商品形象，另一方面，又添加了國家控制所需要的支配性的父權色彩、傳統文化色彩。這種現代性的文化變體摧毀與創造了彰化平原的地景，成為人造的第二自然。至於對抗的鄉土意識，它或者被支配性商品關係與國家控制關係所整合，在後現代主義對現代主義的解除教條過程中，空間形式直接地成為商品化符號所需要的表皮包裝。至於另一部分，彰化平原本身未能為主流高勢文化所整合的脫落經驗，粗蠻有餘，却缺乏對抗台中市所轉播的消費文化之力量。在非正式部門所仰賴的社會關係上，更不易提供不同於支配文化的意識和價值觀做為孕育社會實踐所不可或缺的文化土壤。

整體而言，當前國際資本中心國家已經經歷了一個資本主義的深

刻的轉化——這不是說資本主義轉化至不同的非資本主義的社會形式，而是說，在同樣的資本主義中轉化，但卻沿著不同的線索前進。凱恩斯經濟模型在 1930 年代大蕭條之後，實質地改變了當時在作用著的資本主義，這個模型目前被稱為“福利國家社會”(welfare state society)。這個經濟與社會的組織在 1970 年代有了嚴重的危機。在 60 年代末開始高漲的社會與政治衝突的過程中，資本主義系統之老的結構並未被改造，而一個新的資本主義浮現了。在 80 年代我們已經看到，一些基本的戰鬥是由保存資本主義社會特性而獲有利益的一些團體獲勝了，即國際壟斷資本獲勝了，戰爭已離開了危機。新的規劃進入系統之中，使資本主義得以繼續運行下去。這也就是說，資本主義完成了它自己的再結構。在這個再結構的歷史實體中，在這個矛盾的社會系統過程中，或者說，在 80 年代資本主義系統的“技術—經濟再結構”的經濟與社會中，第三世界也面臨了新的歷史階段(Castells, 1984)。經歷了在世界市場分工下的國內空間再分工之後的彰化平原，上述的結構性矛盾以一種歷史課題的面貌迎接著我們。

5. 結論：空間結構為一種依賴發展的結果

在本文之最後，我們再度回到導言中的分析性提綱加以討論，通過台灣彰化平原的具體現實來凸顯理論的涵意。前二節，針對有關台灣經濟發展模型與彰化平原之空間分工，以及對發展模型所造成的結構性矛盾有了一初步了解之後，最後我們重新將彰化平原放回到台灣整體空間結構之中，對應起來幫助我們理解台灣空間結構扭曲模式的特性。換句話說，彰化平原的空間結構，正是做為台灣發展模型中之依賴與發展結果的一種典型而存在的。

放在一個十分一般的層次上考慮，台灣是第三世界中比較特殊的例子。它的經濟表現一般與香港、新加坡、南韓等並列，被認為是新興的工業化國家之一。它的 GNP 表現，收入分配之 GINI 指數表現，以及其他的發展指標被稱為是“台灣奇蹟”。然而，台灣的例子可以說

明，許多第三世界都市問題的結構性矛盾並未能簡單地由經濟成長的過程而被解決、被代替掉，雖然，在表面上，它的城鄉關係的問題並未如此地能在統計上戲劇性的表現出來。

過去有些研究傾向於理解第三世界國家經濟不能發展、工業不得發展、以致有所謂“過度都市化”的問題。這種過度都市化會造成第三世界的困擾很容易了解。然而，像台灣的依賴發展之情況却是：經濟雖是發展了，工業也有了發展（尤其在1960年以後），但是都市與區域的結構性問題却仍然未獲解決。所以，我們並非說第三世界沒有發展，沒有工業化，這樣的第三世界國家即使有其實也是少數。第三世界的問題是發展的扭曲模式。經濟發展的社會過程之歷史，製造了嚴重的都市與區域空間問題。現存的工業化過程中的特殊方式是第三世界眾多都市問題之根源，它們並不會因經濟發展而獲得解決，因為這兩者是一併發生的。再者，經濟發展扭曲的模式之特點將傳譯為空間用語，也就是說，它們將表現在其空間結構之中。那麼，我們就以彰化平原做為一個案來呈現台灣的都市與區域空間問題的特性，並且用它們來深化、顛覆我們原有的分析性提綱。

5.1 城鄉移民確實是都市化的主因，而後納入世界市場又造成農業的不穩定

台灣在60年代以來的發展模型先是擠出農民，提供工業發展所需的勞動力，它們在空間上的結果就是鄉村往都市的移民，這也是台灣都市化的主因。然後，經濟發展的模型又進一步逐漸改變了傳統農業的穩定性。農業生產大多已轉向經濟價值高、資本勞力密集的作物，甚至進一步納入國際市場，所擔負的市場風險也越來越大。但是在生產組織上，却仍然是小農制，以自家勞動力之“自我剝削”，用低成本，來持續小農耕作。為了改變農業生產的出口導向農業，會使得傳統取向的農業被放棄。每次世界市場的價格有改變，人們就越不依賴農業生產。不依賴已有的農業，它終究就會完全消失。目前的台灣與彰化平原，即使是為出口而生產的部門，某個程度上仍然是混合的部門，

有部分是次系統的方式提供，其薪資是由家庭取向的村落提供的食物生產來補足。目前的趨勢如果持續下去，一旦台灣將全部的農業納入世界市場，任何世界市場的危機都必定有巨大的影響，特別是當以後進口糧食來保證日常生活之生存的部分之時候。這也就是災難來臨的時刻。目前，台灣的傳統取向的農業為出口取向的農業所穿透所造成的不穩定性格，在空間結構上更加鞏固了已經形成的鄉村往都市的移民模式，城鄉移民過去曾是台灣都市化的主因，現在的農業危機却使得農業危機埋下了社會運動的火種。在彰化平原上產生的例子就有1987年二林地區的葡萄農抗議事件¹⁶，今年一月大村及八卦山菓農北上抗議的事件等等。

在這裡，我們可以就彰化平原的經驗來修正原有的理論提綱。過去，台灣並不完全是因為農業危機造成了城鄉移民的升級。然而，因工業擠出的城鄉移民確實是都市化之主因。然後納入世界市場的經濟活動却造成了農業的危機。進一步說，對做為所謂新興工業化國家之一的台灣言，都市化在某個程度上確實是經濟上集中人口與活動的需要所造成的結果。人口的集中是經濟活動活力的資源，然而，台灣的經濟是由非正式部門與正式部門在國家的中介關係下的表現。下面我們由都市首要化與都市非正式部門兩個層次來討論台灣空間結構的特殊性。

5.2 都市首要化確實已經存在——不平衡的都市網絡與區域發展已經形成

1981年台灣人口有19,455,000人，其中都市人口已經相當高。若以都市計劃區人口計算¹⁷，在1981年已占台灣總人口的74.3%。換句話說，有四分之三台灣人口為都市計劃地區之內的人口。其成長率

¹⁶ 1986年在美方貿易談判的壓力下，政府決定開放洋菸酒進口。一向靠壟斷專賣的菸酒專賣局自知會損失若干市場，因此擬取消或減少與葡萄農、菸農的契約面積，引起葡萄農的恐慌，醞釀抗議陳情的事件。

¹⁷ 都市計劃區內人口在某個程度上可做為都市人口之參考。它以戶籍人口為準，這在台灣

不算穩定（1977年為64.2%）（經建會住宅與都市發展處，1987）。

在台灣的資料中，首要城市的趨勢已經存在。城市控制了與集中了大部分的人口與活動，發展模型造成了區域間的差距。雖然我們可以將首要城市的趨勢向歷史上追溯，但是在日據殖民化的過程與50年代內向取代的經濟發展的過程中，其空間結構大致上仍可算是均衡的。目前城鄉移民的升級，極度集中於主要都會（Hong-chin Tsai, 1987:31; 孫義崇, 1987:53）。鄉村—都市移民是都市成長的主因，即使在1986年，全台灣的社會增加率也只有台北市、台北縣、桃園縣，以及中部的台中市、縣¹⁰與南部的高雄市為正成長而已。其餘各縣市，人口成長的社會增加率全都是負值。我們可以說，台北與高雄兩頭大的集中過程為1960年代後的經濟發展政策吸引了勞動力的過程中所加強（而且有繼續向北部集中的趨勢）。此處，國家的農業政策只是其中的補救性措施，避免問題急劇變化與擴大而已。然而，發展的政策仍然在一些地區集中了人口與資源，造成了都市間的不平衡發展。

在區域空間上一個不平衡的都市網絡已經形成。台北與高雄的兩極化，形成了兩個首要城市。台北都會區的人口，以台北市與台北縣都市計劃區內的人口計算的話，已經佔了全台灣人口的26%。這當然還低估了台北都會的實際影響力，若我們仔細地估量基隆市、桃園縣、新竹境內的地區，台北都會區所集中的人口當更超過了全台灣人口的1/3，而且台北都會區的影響在未來將更因北區第二高速公路的完成而更加穿透於北區區域。尤其是目前仍低度開發的丘陵山麓地帶，其改變將更劇烈。至於高雄都會區的人口，我們若以高雄市與高雄縣都市計劃區人口計算，它們佔了全台灣人口的10%，影響的範圍主要是南部區域。然後，我們在下一層級就只看到台中市與台南市，這兩個次級城市的人口僅佔全省人口的3.3~3.5%左右。與台北都會區相差

是較實際情況為低的。都市計劃區的面積占台灣總面積的比例由1977年的6.6%持續上升至1986年的11.8%（行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處，1987）。

¹⁰ 1973~1980年間台中都會區亦逐漸成為移民的目標。（孫義崇，1987：53）。

了七~八倍。若更進一步與高雄、台北兩都會區的總和人口相比，竟然相差了十餘倍之多（表3）。然而，這不僅僅是人口分布的問題。當我們進一步比較台北市與台灣其他縣市社會文化資源的差距猶勝於人口分佈的差距，這就是文化經驗脫落問題形成的原因所在。當我們看到60年代以後發展的模型，結構地扭曲台灣的區域空間結構，製造了不平衡的都市網絡與首要性城市。但是，在這些描述性觀點的背後，我們需要更進一步追問其形成的結構性原因，而它們正是社會關係的反映（孫義崇,1987）。首要城市是財富、權力與服務集中的地方，或許，我們可以進一步地說，在台灣特定的歷史與政治條件下，在60年代之後的經濟發展過程中，空間結構終究成爲一種依賴發展的結果。它除了前述的農業不穩定、不平衡的城市規模與網絡逐漸在70年末與80年代浮現出來之外，非正式經濟的泛濫可以說是最突出的特徵，這就是我們在下面要談的問題。

表3 首要都市人口比較表

地區	1986年底 人口數(千人)	都市計劃區內 人口占總人口%	都市計劃區內 人口數(千人)	首要都市人口 (千人)	佔總人口比率
台北市	2,575	100,0	2,575	5,065	26%
台北縣	2,728	91,3	2,490		
高雄市	1,321	97,6	1,289	1,951	10%
高雄縣	1,080	70,6	762		
台中市	696	100,0	696		3.5%
台南市	646	100,0	646		3.3%

5.3 都市非正式部門的泛濫——都市生活環境品質的惡化，都市服務的集中，以及無所不在的都市非正式部門

在前述的首要都市的周圍集中了大部分的服務，形成了所謂的財

政預算上的省市差距，也說明了城鄉間的差距。這不僅僅是經濟發展過程的結果，也是台灣特殊的政治權力結構之中央集權特性的呈現。譬如說，台北市在 1985 年全年總預算為新台幣 600 億，然而台灣省全省在同樣年度的預算才不過 900 億，而其中台北縣就佔了 180 億。所以台北市的預算超過了台北縣預算的三倍有餘，而兩地人口數却是台北縣還稍多一點，人口增加趨勢也更快些。台北縣相較之下是如此¹⁹，那麼台灣省的其他縣市的財務處境就更可想而知了。這方面的統計資料，我們由行政院經建會都市及住宅發展處統計的各縣市政府歲入歲出決算數中亦可以發現接近的比例。台北市政府在 1986 年歲出為 490 億元左右，而台北縣為 118 億，相差約五倍。至於台灣其他縣市大約都在 10 億到 50 餘億左右，其中彰化縣是 57 億，算是比上不足，比下有餘（經建會都住處，1986：106~107）。由此，我們可以發現首要城市集中了都市服務，它說明了都市的差距。然而，前述經濟發展模型所造成的國內區域再分工，最後竟又加上財政收支辦法暴露地方財源的困窘，却縱容資本逃避社會的成本（如環保、勞工福利等方面），則是更進一步地擴大了邊陲都市生活環境品質的急劇惡化。²⁰

其次，首要城市也仍然有都市服務之危機。因為在服務方面，城市並不能吸收這麼快的都市成長。這個問題在台北縣，也就是台北都會區邊緣的附廓地帶尤其突顯。它一方面增加了省市的緊張關係，因為這事實上是增加了社會的隔離。僅能在中產階級與上層階級的地區

¹⁹ 我們由台灣省政府住宅及都市發展局在 1987 年的“單位預算”中，在歲出計畫說明提要中即明白表示台北縣與高雄縣之“加速基層建設”乃係配合台北與高雄都會區發展需要而設定近郊公共工程建設計畫。它們旨在緩和台北縣市、高雄縣市之間的結構性差距。

²⁰ 此處所提非正式部門造成環境品質惡化，著眼於國家為了經濟理由縱容非正式部門逃避政府規定，使環境品質降低。但是這並非指非正式部門在營造環境生產技術上必然會造成環境品質降低。根據第三世界的經驗，它常常相反。關於非正式營造系統的特性請參考：夏鑄九，〈對模式語言與非正式營造系統的一個認識論上之批判：克里斯多夫·亞歷山大及其合作者〉，《國立台灣大學建築與城鄉學報》，第四卷第一期（即將出版）。這些都市社會運動所訴諸的課題勢必給予關於經濟發展的、關乎以階級為基礎的社會運動在整編社會力量時歷史的挑戰。

集中了城市稀少的資源，這使得大部分的一般鄰里成爲自理式的鄰里，這就是台灣都市非正式部門的泛濫（許坤榮，1987；Wu，1987）。

資源的容量關乎經濟的發展。同時，缺乏政府之反應却使得都市問題惡化。在同一過程中，人們集中於某些地區，然而公共資源與都市服務却未能跟上工業與經濟的發展。這是爲何當工業發展的時候，生活環境的品質與條件却居然急劇惡化的原因。

像台灣這類第三世界國家，在經濟發展過程中，伴隨着很嚴重的都市問題。這些都市問題其實是經濟成長過程中所付出去的代價，爲大多數人來承擔。它關乎特殊的領域、像住宅、交通、基本都市基礎設施、基本都市服務設施等等。問題形成的主要原因在於這些都市服務與住宅等系統對私營領域沒有真正的利潤，它們往往需要長期的津貼，以及人民對政府所構成的社會壓力，然後，政府對社會壓力有所反應。在某個程度上，台灣的住宅政策正是：一般市民對因都市化而形成的土地投機與住宅危機所衍生的不滿與經由選舉給予政府的壓力，以及政府反應以國家對民間住宅市場的干預過程（米復國，1988）。由於這個過程中都市中低收入的声音並沒有被特別地動員與突顯出來，因此，當日後因財務危機而造成國宅計劃下馬時，政府出售國宅就輕易地解除了承購資格的限制，使國宅更直接地成爲爲都市中高收入所提供的服務了。大部分的第三世界國家，政府並不能反應社會的壓力，因爲他們不要反應或者是無能反應。他們將資源集中於軍事武器、工業發展或是在這樣的條件下，缺乏充分的社會壓力來迫使政府之政策變發展爲服務。結果，這就構成了第三世界城市生活狀況之危機，第三世界都市生活環境品質的低落，並埋下第三世界城市之都市社會運動的種子。這些都市社會運動所訴諸的課題勢必給予關於經濟發展的、關乎以階級爲基礎的社會運動在整編社會力量時歷史的挑戰。

5.4 不能由現實出發，也未受到國家重視的空間規劃

——規劃過程是個政治的過程，因此必需面對第三世界國家的政治特殊性

我們審視與彰化平原有關之空間政策、都市計劃與公共建設方案時，可以發現相對於國家的經濟發展而言，政府的空間有關部門之都市與區域政策是一個官僚體系中權力較弱的部份。以致於公共建設的投資除了配合經濟政策集中在流通領域中進一步擴大壟斷資本的積累外，一般公共設施方面只能形式化地針對經濟發展而帶來的都市與區域問題做一些緩和矛盾作用，然而其能投入的資源却又不足。譬如說，台灣的住宅政策既未能充分與經濟政策相結合，執行時又背有不合現實的專業意識形態，終於導致了失敗（米復國，1988）。其次，在規劃的論述（planning discourse）本身，大部分的問題設定（problematic）、主要觀點與預設，均由先進國家引進，與台灣社會的現實殊不相符。因此，在規劃論述的層次上，它們的專業技能既無法真正有效地支持壟斷資本之積累，更鮮能在政治與論述的層次上反應民衆的需要。規劃的神話確實是植基於技術官僚的意識形態之上。它們視計劃為理性誕生的自然歷史。但是關於中心國家之計劃的論述是如何經由制度與論述而引入第三世界，以及如何細緻地區別規劃者所寫的與規劃的專業實踐的區別，分析經濟利益、政治權力與論述的象徵實踐之間經常非直接與曖昧的關係，值得我們專門進行研究。因為規劃不僅是資本與國家所預先支配的論述。論述也同樣是在衝突中產生，承載了它們矛盾的符號。規劃是一意識形態與專業的戰場，它的主題與形式不僅僅隨著支配團體的壓力而改變，而且也反應了底層民衆的壓力，或者說，社會運動的角色不能被低估。畢竟，規劃不是一封閉的、支配性的意識形態機器而已。

規劃最主要的性質就是政治。規劃在不同的利益與衝突之間的社會與政治協議被傳譯為空間的形式。這個過程代表了衝突的社會利益之權力遊戲，其所需的折衝能力基本上就是一政治過程。這個過程的

核心就是在一特別的脈絡組織之中執行實施計畫與構想的磋商能力。簡言之，脈絡組織決定了計畫的性質。所以，對第三世界的規劃師言，對第三世界的政治特性之了解是接納不同規劃技術工具之基礎。因此，對台灣，以致於彰化平原，規劃師認識到其納入世界市場後不自主的發展過程是面對社會與歷史現實的第一步。然後，這樣的社會與歷史中所界定的國家，如何因應社會利益的矛盾而提出的都市與區域過程，空間結構被制度地安排的方式，是認識專業實踐與該國家之政治特殊性的核心部分。

5.5 空間歷史意義的變遷過程——壟斷資本再結構過程中的邊陲

最後，我們將台灣彰化平原空間形式演變的個案在一個更高的結構層次做一個總結。我們經由對彰化平原空間結構中孕育的依賴與發展的研究，看到了它實際上深深關係著經濟上的剝削、政治上的壓迫與文化經驗上的支配。然而國家的政策也反應了被支配者的抗議與抵制、妥協與順從；它是在 50 年代所建立之國家對農民的合法性歷史上繼續發展的(如農業政策)；也反應了國家所採行的規劃體制與專業理念之規劃論述(空間政策與都市計劃)。都市計劃致力於效能不高的補救措施，而放任的房地產市場造成的是都市形式的混亂與原有都市中心混淆與消失的結果。在充滿了衝突的社會過程之中，不同的經濟模型一再地被建構與替代，城鄉的關係被一再地改變，空間也結構性地被賦與了歷史的新意義。

我們看了 50 年代的彰化平原，它是內向取代模型中的農業生產基地。我們也看到了 60 年代以後的彰化平原，它主要是在外銷導向模型中被納入世界市場的非正式勞動的加工廠。到了 80 年代，這時候，台灣的都市與區域問題，一如環境的污染問題、勞工問題、農業問題……等，共同構成了台灣經濟發展模型下的隱藏代價。對台灣言，空間不是一既定的經驗知覺上的已知元素，它是一社會與歷史的苦果。在當前台灣被迫再結構的過程是：壟斷資本再鞏固過程中種種利益的矛盾

與技術依賴的困境，政治的衝突與國家合法性的動搖，以及文化經驗的異化與脫節。彰化平原正是一個邊陲中的邊陲。當我們揭開台灣社會混亂與繁忙、污染與發展、波動與暴利、控制與抗議、貪婪與狂野的背後，迎面而來的正是現實世界中冰冷的社會關係。

參考書目

一、中日文部分

- 台大土木研究所 (1987) 《彰化縣綜合發展計畫調查分析報告 (初稿)》，台北：台大土研所都市計劃研究室
- 台大土木研究所 (1988) 《彰化縣綜合發展計畫基本策略與主要構想 (初稿)》，台北：台大土研所都市計劃研究室
- 中村孝志 (1954) 《台灣史概說近代史》
- 石再添 (1977) 〈濁大流域的聚落分析與地形之相關研究〉，《台灣文獻》
- 米復國 (1988) 〈台灣的住宅政策：“國民住宅計劃”之社會學分析〉，國立台灣大學土木工程學研究所博士論文
- 李登輝 (1976) 《台灣農工部門間之資本流通》，台灣研究叢刊，台北：台銀經濟研究室
- 李榮武 (1987) 〈剖析台灣的民營壟斷資本——一個初步考察 (上) (下)〉，《海峽》，1：59-71，2：66-77
- 青島勝三 (1937) 〈台灣都市計畫概況及一般調查〉，《台灣都市計畫講習錄》
- 林景源 (1981) 《台灣工業化之研究》，台銀研究叢刊 117，台北：台銀經濟研究室
- 林滿紅 (1978) 《茶、糖、樟腦業與晚清台灣》，台銀研究叢刊 115，台北：台銀經濟研究室
- 周鐘珏等 (1977) 《諸羅縣志》，1958，台北：台灣銀行經濟研究室重印
- 周璽等 (1988) 《彰化縣志》，1957，台北：台灣銀行經濟研究室重印
- 胡台麗 (1975) 〈消逝中的農業社區〉，《中研院民族所集刊》46：79-111

- (1986) 〈台灣農村小型工業發展的特質及其經濟文化基礎〉，《中央研究院民族所專刊》乙(16)：209-32
- 洪敏麟(1984) 《台灣舊地名之沿革》(二)下
- 夏鑄九(1988) 〈台灣都市戰場中的火藥庫——公共設施保留地〉，《自立晚報》，4月17日。
- 夏鑄九、張景森(1987) 〈依賴發展的空間向度：彰化平原的區域變遷〉，The Third Annual International Symposium on Taiwan Studies, The University. of Chicago.
- 夏黎明(1985) 〈大城鄉四股與尤厝的生活方式〉，《台灣風物》，35(4)：125-142
- 孫義崇(1987) 〈台灣地區區域空間結構與國家之區域政策——一個初步的社會分析〉，國立台灣大學土木工程學研究所碩士論文。
- 涂照彥(1975) 《日本帝國主義下之台灣》，東京：東京大學出版會
- 亞聯工程顧問公司(1984) 《彰化縣綜合運輸發展計畫》
- 莊萬春(1986) 〈鹿港鄉土文化的回顧與展望〉，《鹿港風物》1：14~18
- 許坤榮(1987) 〈台北市邊緣地區住宅市場之社會學分析〉，國立台灣大學土木工程學研究所碩士論文
- 陳正祥(1960) 《台灣地誌》，敷明產業地理研究所研究報告第九十四號，台北：敷明產業地理研究所
- 陳志梧(1988) 〈空間變遷的社會歷史分析：以日本殖民時期的宜蘭地景為個案〉，國立台灣大學土木工程研究所博士論文
- 黃石城(1986) 〈彰化縣未來發展上的課題〉，台灣大學研究生圖書館演講廳，10月14日下午2：00-3：30
- 黃宗煌(1987) 《台灣蝦類養殖業之外部效果及受水污染之影響的經濟評估》，新竹：清華大學經濟學系
- 章英華(1986) 〈清末以來台灣都市體系之變遷〉，《台灣社會與文化變遷》，中央研究院民族學研究所專刊乙種16：233-73
- 陳俊勳(1983) 〈台灣的輸出導向工業化過程與經濟發展〉，《台銀季刊》

34 (4). 1

- 張慕林 〈台灣之鳳梨罐頭工業〉，《台銀季刊》，6 (4)
- 曾汪洋 (1985) 《台灣交通史》，台灣研究叢刊第 37 種，台北：台灣銀行
- 盛清沂 (1977) 《台灣史》，台北：台灣省文獻委員會
- 楊選堂 (1949) 〈台灣之鳳梨〉，《台銀季刊》2 (3)
- 經建會 (1982) 《人力規劃研究報告》第 II 輯
- 經濟部 (1986) 《中小企業統計》
- 劉進慶 (1974) 《戰後台灣經濟分析》，東京：東京大學出版會
- (1984) 《戰後台灣經濟的發展過程》，張正修譯，《台灣風物》34 (4)：27-62
- (1986) 〈清末台灣對外貿易的發展與其特點〉，《台灣學術研究會誌》No. 1, pp. 5 ~23
- 蕭全政 (1987) 《台灣地區稻米政策之結構性分析》
- 賴熾昌 (1960) 《彰化縣志稿》，彰化：彰化文獻委員會
- 嚴勝雄 (1986) 〈地方生活圈之規劃與實施〉，國建會區域發展組“區域均衡發展之策略”研究資料

二、英文部分

- Amin, Samin (1976) *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, N. Y.: Monthly Review Press.
- Arndt, H. W. (1978) *The Rise and Fall of Economic Growth: A Study in Contemporary Thought*, Australia: Lolgman Cheshire.
- Ballantine, J. W. (1952) *Formosa: A Problem for United States Foreign Policy*, Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Bourdieu, Pierre (1984) *A Social Critique of the Judgement of Taste*, Cambridge: Harvard University.
- Castells, Manuel (1972/1975/1977) *Urban Question*, Cambridge, Mass: MIT Press
- (1975) “The New Structure of Dependence and the Political

- Process of Social Change in Latin America ", Los Angeles, Calif.: Urban Planning Program, UCLA.
- (1983) "Crisis, Planning, and the Quality of Life: Managing the New Historical Relationships between Space and Society," *Environment and planning D: Society and Space*, Vol. 1, No. 1, pp.3-21.
- (1984) *Towards the Informational City?* Berkeley, Calif.: IURD, University of California, Berkeley.
- (1985) "The Specificity of Spatial Structure of Developing Countries", *Urbanization in Developing Countries*, Dept. of City & Regional Planning, U. C., Berkeley, Spring.
- Castells, Manuel and Alejandro Portes (1987) "World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy" <draft> , paper for presentation at the conference on the comparative study of the informal sector, Harper's Forry, West Virginia, Oct. 26, 1986
- Chen, Yu-Hsi (1981) "Dedendent Development and Its Sociopolitical Consequences: A Case Study of Taiwan", Ph. D. Dissertation, University of Hawaii.
- Chiu, Hungdah (ed.) (1973) *China and the Question of Taiwan: Documents and Analysis*, N. Y.:Praeger. Crissman
- Crissman (1972) "Marketing on the Changhua Plain, Taiwan", in W. E. Willmott (ed.) *Economic Organization in Chinese Society*, Stanford University Press.
- Evans, Peter B. (1979) *Dependent Development*, Princeton University Press.
- Gallin, Bernard (1966) *Hsin Hsing, Taiwan: A Chinese Village in Change*, Berkeley: Univ. of California Press.

- Gates, Hill (1979) "Dependency and the Part-time Proletariat in Taiwan", *Modern China*, Vol.5. No.3, July.
- Gilbert, Alan and Josef Gugler (1982) *Cities, Poverty, and Development: Urbanization in the Third World*, Oxford: Oxford University Press
- Gold, Thomas B. (1981) "Dependent Development on Taiwan", Ph. D. Dissertation, Harvard University.
- Goulet, Denis and Hudson, Michael, (ed.) (1971) *The Myth of Aid*, N. Y: The Center for the Study of Development and Social Change.
- Harvey, David, (1985) "The Geography of Capitalist Accumulation", in *The Urbanization of Capital*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- (1986) "The Essential and Vernacular Landscape", *Design Book Review*, No.10, Fall, pp.13-17.
- Ho, Samuel P. S. (1978) *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*, New Haven: Yale University Press.
- Jacoby, Neil H. (1966) *U.S. Aid to Taiwan*, N.Y.: Praeger.
- Jenkins, Rhys (1984) "Divisions over the International Division of Labor", *Capital and Class*, 22:29-57.
- Kung, Lydia (1981) "Perceptions of Work Among Factory Women", in Emily Ahern and Hill Gates (eds.), *The Anthropology of Taiwanese Society*, University of Stanford Press.
- Perlman, Janice E., (1976) *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*, U. of California Press.
- Portes, Alejandro (1983) "The Informal Sector: Definition, Controversy and Relation to National Development," *Review* 7(1):15-174.

- Portes, Alejandro and John Walton (1981) *Labor, Class and the International System*, New York: Academic Press.
- Pred, Allan, (1983) "Stricturation and Place: On the Becoming of Sense of Place and Structure of Feeling," *Journal for the Theory of Social-Behavior*, Vol. 13, No.1, March, pp.45-68.
- Scott, Allen J., (1982) "The Meaning and Social Origins of Discourse on the Spatial Foundations of Society", in Peter Gould and Gunnar Olsson, ed., *A Search for Common Ground*, London: Pion Limited, pp.141-156.
- Simon, D. F. (1980) "Taiwan, Technology Transfer and Transnationalism: The Political Management of Dependency," Ph. D. Dissertation, U. C. Berkeley.
- Stohr, W., (1985) "The Spatial Division of Labor and Entrepreneurial Strategies, in International Economic Restructuring and the Territorial Community, UNIDO.
- Tsai, Hong- Chin (1987,) "Development Policy and Internal Migration in Taiwan", *Journal of Population Studies*, 2:27-59
- Walton, John, (ed.) (1985) *Capital and Labor in the Urbanized World*, Beverly Hill, California: Sage.
- Williams, Raymond (1977) *Marxism and Literature*, Oxford University Press.
- Wuo, Young- Ie (1987) "The Informal Sector in the Construction Industry in Taiwan; A Case Study of an Informal Contractor," Master Thesis, Dept. of Architecture, U. C., Berkeley.

訪問曼紐·卡斯提爾

時間：1988年3月2日

地點：美國柏克萊加州大學城市與區域規劃系

訪問者：謝國雄、邢幼田

錄音中譯與整理：夏鑄九

曼紐·卡斯提爾 (Manuel Castells) 現為美國柏克萊加州大學城市與規劃系教授。卡斯提爾 1942 年 2 月 9 日生於西班牙，為巴黎大學法學碩士，社會學碩士，1967 年獲社會學博士。論文為〈巴黎都會地區工業區位的社會學模式〉。曾擔任巴黎大學社會學助理教授 (1966-1970)，巴黎大學社會科學高等研究所社會學教授 (1970-1979)。卡斯提爾的研究除了針對歐美工業化國家的都市問題之外，對第三世界國家的都市問題也有廣泛的涉獵。因此他會有計劃地任教於世界各地不同的學校，如加拿大蒙特婁大學的客座教授 (1969)，智利法拉蘇歐拉丁美洲社會科學學院 (1970)，智利天主教大學 (1971-1972)，美國陌地生威斯康辛大學 (1975-1977)，波士頓 (1976)，墨西哥 (1976)，丹麥哥本哈根 (1976)，維內瑞拉 (1979)，UNAM-墨西哥 (1982)，香港 (1983)，馬德里 (1984) 等的客座教授。以及 1982 年的古根罕研究員，在墨西哥、西班牙、巴西、法國、香港與義大利工作。1978-1982 卡氏擔任國際社會學學會都市研究委員會主席。

卡斯提爾之國際性名望係建立於其早年對傳統都市社會學的批判 (見 C. G. Pickuance, ed., *Urban Sociology: Critical Essays*, 1976) 和理論重建工作，以及對美國經濟危機的社會學分析，和對 60、70 年代之都市社

會運動的理論與經驗研究等。整體而言，卡氏之研究興趣與研究之地區均甚廣。在方法論的層次上，卡斯提爾的研究可以說是 1968 年五月運動之後法國社會學反省後的成果。其早期著作對英語世界的影響也是伴隨著阿圖塞主義對英國思想界對理論重建與對理論要求之水平的影響而開始的。然而，自 1970 年代中期之後，卡氏之研究方法却有了明顯的轉變，具體表現在《都市問題》(*The Urban Question*) 1977 年英譯版的後記之中。此後，經驗研究與理論研究工作同時成爲卡氏致力之所在。1983 年《城市與民衆》(*The City and the Grassroots*) 一書獲 1983 年 C.Wright Mills 獎。在當前的歷史時勢之下，卡斯提爾之研究主要集中在以下三方面：1. 經濟再結構與高科技的都市一區域影响，2. 開發中國家之都市化的新階段，3. 新科技之社會與經濟影響等方面，因此對東亞的經濟發展過程中社會力量的變動也十分關注。

卡斯提爾是位多產的研究者。其著作多以西、法、英等文字發表，或經翻譯爲他國文字。譬如《都市問題》(*La Question Urbaine*, 1972) 一書已譯爲七種不同文字，《都市鬥爭》(*Luttes Urbaines*, 1973) 已譯爲四種文字，《經濟危機與美國社會》(*The Economic Crisis and American Society*, 1980) 也已譯爲三種文字，《城市與民衆》(*The City and the Grassroots*) 兩種文字。在台灣，有關卡斯提爾之書籍，可在唐山書局買到部分。部分論文中譯則可在《空間的文化形式與社會理論讀本》(夏鑄九編譯，明文出版社，1988) 中找到一些參改。以下將卡斯提爾出版著作的英文部分和近年之編著研究報告與論文簡列於後，以供讀者參改。

英文著作

(1977) *The Urban Question*, London: Edward Arnold Press, and Cambridge, Mass: The M.I.T. Press, 500 pages (translated from French)

(1978) *City, Class, and Power*, London: MacMillan, and New York: St. Martin's Press, 200 pages (translated from French)

(1980) *The Economic Crisis and American Society*, Princeton:

Princeton University Press, and Oxford: Blackwell, 300 pages
(Original English)

(1983) *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, London: Edward Arnold Press, and Berkeley: University of California Press, 450 pages (Original English)

編者與合著

(1985) *High Technology, Space, and Society*, Beverly Hills, Ca: Sage Publication (editor and co-author) .

(1987) *Global Restructuring and Territorial Development*, London: Sage Publications (co-editor and co-author with Jeffrey Henderson)

(1986) *Nuevas Tecnologias, Economia y Sociedad en Espana*, Madrid: Alianza Editorial (main author; co-authored with A. Barrrera, P. Casal C. Castano, J. Nadal, and P. Escario) .

近年之主要研究報告與工作報告 (以逆時序排列)

(1986) *High Technology, World Development, and Structural Transformation*, Tokyo: The United Nations University; New York: World Policy Institute.

(1986) *High Technology, Economic Policies and World Development*, Berkeley, University of California, BRIE Working Paper.

(1985) *The Shek-kip Mei Syndrome: Public Housing and Economic Development in Hong Kong*, Hong Kong: University of Hong Kong, Centre of Urban Studies and Planning.

(1984) *Towards the Informational City? High Technology, Economic Change, and Spatial Structure*, Berkeley: University of California, Institute of Urban and Regional Development.

(1981) *Community Participation, Planning and the State in the*

Metropolitan Areas of Developing Countries, Berkeley: University of California, Institute of Urban and Regional Development.

(1981) *Housing Policy and Urban Trade-Unionism: The Grands Ensembles of Paris*, Berkeley: University of California, Institute of Urban and Regional Development.

(1980) *Multinational Capital, National Studies, and Local Communities*, Berkeley: University of California, Institute of Urban and Regional Development.

近年之論文 (以逆時序排列)

(1987) Castells, M., and J. Henderson, "Techno-economic Restructuring, Socio-political Processes and Transformation: A Global Perspective", in *Global Restructuring and Territorial Development*, London: Sage

(1984) Castells, M., and M. Carnoy, "After the Crisis?", in *World Policy*, Journal, May

(1986) Castells, M. and A. Portes, "World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy", paper for presentation at the Conference on the Comparative Study of the Informal Sector, Harper's Ferry, West Virginia, Oct., 2-6

(1986) Castells, M., "High Technology, the New Economy, and the Changing Dynamics of Giant Cities in the United States", in *Giant Cities of the World*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.

(1986) Castells, M., "Technological Change, Economic Restructuring, and the Urban Regional Process," in Walter Stohr, ed., *Regional Development and the New International Division of Labor*, Chichester: John Wiley and Sons.

(以下訪問中曼紐·卡斯提爾簡稱“卡”，謝國雄簡稱“謝”，邢幼田簡稱“邢”。)

謝：我們的第一個問題是什麼是第三世界之非正式經濟的一般特性以及在這些國家中非正式部門所扮演的社會、政治與經濟的角色？

卡：事實上，大部份的文獻都指出，非正式經濟並非是第三世界所特有的，它是一種一般性的、結構性的資本主義經濟的特性，甚至我願意說在國家計劃經濟中也存在著。譬如蘇聯，就有為數龐大的非正式經濟；為數少但也存在著的，如中國。所以，非正式經濟並不是第三世界的特殊事物。其次，過去二十多年，在大部分的情況裡非正式經濟都擴張了。只有少數的情況未如此，如瑞典。但是一般而言，全世界大部分的國家，不論是最先進的資本主義國家、國家計劃經濟為主體的國家或是低度發展國家，非正式經濟都有迅速之擴張。基於此，非正式經濟不單單只是一系列活動的情況，而是一過程。我們可以見到非正式經濟的一些形式十分古老，如過度剝削、工人在勞動榨取制度下工作之工廠(sweatshop)等等。然而我的論點是：古老的形式發生在新的脈絡組織之中就是新生事物。換言之，1840年曼徹斯特之工人在勞動榨取制度下工作之工廠與1980年台灣或紐約之工人在勞動榨取制度下工作之工廠是不同的事物。

非正式經濟令人混淆的主要元素之一是人們試圖以某種“邊緣性活動”(marginal activities)來刻畫非正式經濟。就這個方面來說，我需要更準確地界定非正式經濟。我所使用的定義是某些獲取所得的活動為國家之規定所管制，然而，這些活動存在於有些類似活動却未被管制的脈絡組織之中。就這個方面來說，你就有了“非正式化與正式化過程”(the process of informalization and formalization)的概念。許多活動是處於兩者之邊界，某些元素是正式的，某些元素却是非正式的。這可以使我們能夠了解非正式化的過程是一種國家與生產關係間之關係的一種特殊類

型。換言之，你不可能由公司之類型或產品之類型的角度來界定非正式經濟。你必需由試圖建立國家與生產組織間的關係之方式這種角度來界定非正式經濟。

謝：在你提到的在新脈絡組織中的古老形式與老脈絡組織中的古老形式之間到底有何不同？

卡：我由經濟與政治的層次上舉例說明。假如一家在非正式經濟中經營的公司與其他正式化了的公司競爭，這家非正式公司就有許多別人難以匹敵的優勢。它不需要提供一系列國家規定的事項。所以就這個方面來說，每一家公司都在無國家規定與節制之下運作。以古典的話來講，就是公司之間沒有區別，公司處於自由競爭的狀態。若你經由一歷史的過程之後，對經濟活動加以諸多規定與節制，你就有了正式部門。公司若不在正式的網路之中經營，在競爭能力的層次上自然不同。

另一個層次是政治方面的關係。各國工業化過程中，非正式經濟正式化的主要理由之一就是勞工運動的成長。所以在企業、勞工運動與國家之間建立了社會契約，提供了薪資所得制度化提升的基礎。大部分的經濟正式化事實上給予了有組織的勞工實質的控制權力。假如按古典的說法，沒有勞工運動的經濟，非正式經濟對有組織的勞工影響較小，所以整體而言對社會的組織之影響也較少。然而，近代的情況是由一高度制度化了工業關係與有組織的勞動之情況中走向另一種情況——許多公司沒有非正式化的勞動關係就不能運作。事實上，這是在政治上攪亂了社會契約與有權力的勞工組織。從這個方面來說，這是勞工的“去組織化”。一旦勞工組織的制度化過程已經發生了，非正式經濟就不是在組織勞工，而是在瓦解勞工。

謝：那麼在有些第三世界國家，無勞工運動，沒有有組織的勞工，就這個方面來看，正式部門並沒有受到有組織的工會的壓力呢…？

卡：就這個方面來說，我想你是指台灣這個特殊的個案。因為在第三

世界的許多國家實質上都有相當分量的、有組織的勞工，實質上有相當力量的社會契約存在。例如，幾乎所有拉丁美洲國家在1930年到1940年，有實質分量的社會契約在勞工的組織下爭取到了。由制度的角度來看，有些最重要的勞工運動在拉丁美洲發生了，如阿根廷與智利的例子。即使在亞洲的工業化過程中，實質上的勞工運動也是存在的。如南韓，雖然勞工運動受到了鎮壓，以致難以鞏固其權力，難以在制度上受到認定，但它確實存在，就這樣的方面來看，有了工業化的過程就會有勞工組織起來的過程。新加坡、香港在這方面都不例外。所以在這情形下，台灣確實是很少有的例子。在新加坡，勞工運動為政府所鎮壓、解散、在政府的控制之下重組。這是1965年以前的事，這是事實。在香港，勞工運動不是非常強悍，但它確實是存在。工會化的比例可以與美國相比。它與中國有密切的關係。在這個層次上看，工會並非是所謂“公司所控制的工會”。所以在亞洲國家的工業化過程中也有勞工運動。然而，你仍然可能是對的，我們要把它弄清楚。國家與在某些國家中的資本不僅僅是由國家本身的經驗之中學習，而且是由更廣大的國際經驗中學習。所以，你可以這樣看，工業化末期的過程使資本與政府由工業化的歷史經驗中學習。所以，某些機制能加以設置來防止自主性工會的產生。廣泛的工業化並不必然需要等待勞工運動的發生就能預先設定某些機制。換言之，一個國家中的公司涉身工業化過程之中，但卻沒有工會的壓力隨之而來。假如你組織大工廠，安排各項規定等等，在十到十五年之後你就會有勞工運動。所以，創造小公司的網絡事實上是一種防止工會化的機制。當然我並不是說這是小公司組織的僅有的，與主要的動機，但事實上，它有此效果，為政府及資本所預見，預見此效果。

謝：那麼你能否談談在工業革命時的非正式經濟之形式與70年代的非正式經濟形式有何相似之處呢？

卡：唯一的相似之處爲人所承受的苦難。由工作條件的角度看，它沒有管制，也沒有薪資管制，在勞資之間只是一種個體的關係。這種個體化的關係甚至是以一種父權的形式呈現，其結果是絕對的暴力，由這個方面說，勞工是無防衛的。家長制在這樣的條件下作用：我會照顧你的，但是也可以要你的命。所以在非正式部門中，相似的形式是勞工無防衛的狀況。

然而，我要說，主要的差別是在今日的非正式部門是處在一高度正式化的經濟（今日的經濟）之中，它在正式經濟的網絡之中作用。工業革命開始的時候，大部分的非正式經濟事實上都是未經節制的，它們就是正式經濟。今天我們有的是一部分正式與一部分非正式的經濟系統。所以，它是一個在新情況中的網絡。換言之，我們有一個雙層的經濟。歷史上所有的非正式經濟都在兩個過程中被正式化：社會的需要，勞工運動的動員，一般人都普遍地給國家壓力來調節、規定工作條件；以及經濟的需要使得國家來調節經濟，極端的投機會陷入混亂。所以，你有一歷史性的正式化的過程。這個正式化不能全部不做。爲了各種理由，你仍然需要在經濟的某些主要部分有某個層次的正式化，像稅收、最低標準等等，他們需要某些社會契約，需要某些社會力量。經濟中某些有意義的部分是不能全然回復到非正式化的。所以，過去二十年中非正式經濟發生的過程必須聯繫上這個正式的經濟。由歷史的角度視之，雙層的經濟是不正常的。

謝：我們碰到一個概念性的課題，你由國家的關係來界定非正式經濟，然而我們能夠由生產關係的層次，像僱傭關係之有無來界定非正式經濟嗎？

卡：不，正式經濟與非正式經濟兩者都有僱傭關係存在。另一方面，兩者都有家庭企業。換言之，你會有經由僱傭關係的工廠，它却是完全非正式化的經濟，因爲薪資未受規定，也未以預支方式領取，工作條件也是不符合規定的，無契約、不合制度要求的水平，

但它却可能是僱用的關係。以及，工人在勞動動榨取制下工作之工廠却是以僱用為基礎的非正式生產關係，它是有薪資的。你也可以有貿易活動、交換活動存在。街上的小販經常是關乎非正式經濟的活動，但是你仍然有貿易活動，其價值之交換是正式的經濟。所以其區別並不在於是否有僱用關係為區分，其界定不是以生產關係本身來界定的，而是由這個生產關係與國家的關係來界定的。我們沒有理由稱呼小的家庭企業——它不涉及僱用關係，但是付稅，是乾淨的企業，尊重法律與環境方面的規定等等，——為非正式。我們有傳統的稱呼，叫“家庭企業”、“小企業”，而不是“非正式”企業。

這裡有一個值得討論的元素，就是彈性生產、分散式的生產。彈性生產事實上並非是非正式經濟，並非是正式經濟中的小企業。它關乎公司與市場間關係的特徵。這個關係可以是正式的，也可以是非正式的。所以彈性生產並未暗示非正式性。彈性生產有賴於你對市場的反應。有時非正式是比較有彈性的，有時却非如此。為了反應市場，你需要一些政府的支持，但若是非正式的，就得不到政府的支持了。所以彈性是非正式經濟發展的一個關鍵元素，但決不是唯一的，因為你留在正式經濟之中仍然也能夠有彈性。彈性是工業部門如何關係著市場的一個特性，例如現在的大公司多分散為許多小公司，變得更有彈性，建立網絡。工業結構的網絡元素是與彈性有關係的。非正式經濟可能是彈性的元素之一，但不是唯一的。

我想，非正式經濟發展的主要元素之一就是降低生產成本，經由薪資、工作條件的降低，以及僱用未經國家保護的勞工。過去一百年歷史性的工業化過程是資本利用與勉強勞工，迫得勞工要求國家來控制資本。這個三角形關係就是正式化了經濟。但是目前的非正式經濟則存在於國家對資本與勞工關係的節制與規定的脈絡組織之中。

謝：能否談談第三世界國家與工業化國家在正式與非正式經濟所涉及之生產網絡的異同？

卡：由實際的組織安排的角度而言它是不同的。看來相似的網絡安排實際上是不相同的。有兩點可以一提，其一是國家不干預生產關係的能力。在中心國家之經濟中，因為有比較強的力量，像公民組織、勞工組織等，仍然會有一些社會壓力給國家，不使非正式經濟擴展。所以在某個程度上，非正式經濟擴張有較多的障礙，雖然在過去這些年不顧這些阻礙，非正式經濟仍然有了迅速的擴張。這是最主要的差別所在。其次，另外一個不同在於，大部分的第三世界，工業化的過程始於晚近，因此我們所觀察到的大部分情形中，工業構造有所不同，正式部門代表的網絡僅僅代表了經濟的一小部分。大部分的工業化過程發生於未有正式化的狀態之中。是有正式部門，是有網絡，但是大部分的工業均產生於未有調節與管制的情況之中。而在美國與歐洲的例子中，所觀察到的却是“去正式化”的情況。所以，關鍵的問題在於有多少這種工業化的過程在沒有一個勞方與國家間關係的正式化過程之情形下，能夠被覺察到？例如，在亞洲的情形，南韓新的政治情況若不針對勞動關係的正式化有某些作為是令人很難想像的，因為，南韓政府現在需要更高的生產力，這是為了保持民主發展的步伐。你已不可能再回到單純地鎮壓工運的情況，保持非正式部門，使勞工處於無防衛的狀況了。這就是為什麼關鍵的問題在於思考“正式與非正式”有一種國家、資本與勞動間關係的過程，而不只是一種經濟活動。

謝：我們能夠辨認在某些歷史的模式或某些歷史的情況中，它們非正式化的程度會比其他情況高嗎？

卡：在此時此刻，在世界上大部分地區非正式經濟情況擴張的比率都肯定是高的。像拉丁美洲的國家，在往後十年大部分的都市經濟都會變成非正式。據我與阿里罕卓·波提斯（Alejandro Portes）

的計算，目前拉丁美洲全部勞動力的六成是以薪資付給的非正式經濟。這就是為何我要說，僱用的概念也要擴充了。舉例而言，在許多第三世界的國家，街上賣成衣的攤販並非是個體攤販。他們的成衣是向大百貨公司批的，他們為大百貨公司銷售。這些商販，或某種薪資勞工，與在家工作的婦女，接紡織原料做成衣，然後再批到街上去賣，但却仍舊為大百貨公司所控制的情形，其實並沒有什麼不同。對我而言，他們仍是大百貨公司的受僱者，除了它不是固定的正式的，而是非正式的新情況。事實上，它有稅收與法律處置方面的種種問題。在印尼，食品加工業與街上小販間的連繫，就是第三世界典型的例子。它並非是個人的、求生存的办法。這些食品加工業在全市的層次上組織起來，它們還有經銷批售的工廠。另一個例子是東南亞典型的攤販，在新加坡，人們在街上吃東西是典型的食物攤販活動，但這些東西是工廠製造的，它們分送到整個新加坡每一個地方。換言之，非正式經濟分散銷售點的模式並未意謂著非正式經濟也具備了跨國性的分散結構，我們在此有非正式經濟與正式經濟兩者之結合。關鍵的元素在於網絡。僱用關係被整合到某些非正式經濟中，事實上，資方的控制者，對勞動的支付是由生產資料的形式來提供的，它提供材料，提供機器，提供工作地方。所以在這個層次上，我們必須以更結構性的方式去重新思考薪資關係，而不是單純地有個印象，單純地認為是工人去工廠工作獲得薪資這麼簡單。

邢：我來問一些比較不同的問題。你可以談談第三世界都市化問題之特徵的一般性看法，以及指出所謂的“新興工業國”的特殊性嗎？假如你同意用這個字的話，甚至，在你已經有的資料上，你能針對台灣的情況提供一些評論嗎？

卡：即使我有了許多台灣的資料，我也能與台灣的留學生一起工作，他們告訴我許多台灣的東西，但在我未去台灣之前，我不會對台灣的情況提出評論。我想，我還需要知道更多，認識更多的人

……。在目前，在我還未到台灣去之前，即使我明年初的訪問只是一個很短的訪問(譯者按：卡斯提爾將於1989年1月3日至15日來台訪問，並就開發中國家都市化之新階段，在台灣大學作系列演講)，我暫且按下不表示意見。

然而，在所謂的“新興工業國”的一般情況，有些情況是特殊的，有些則在第三世界仍是一般的。讓我先談第三世界，然後再談新興工業國。第三世界都市化過程的主要特徵是它並未跟隨著古典都市化的模式發展，在這方面來說，它並非是發生在由農業人口向工業、服務業做巨大轉移的條件之上。

與之平行發生的是鄉城移民。換言之，更多的人由鄉村移往城市，而這些人事實上要由工業與服務業結構的正常工作所吸收。然而，在第三世界的城市中人們確實有賺取所得之活動存在。在這個方面，你的問題關乎我們已提過的非正式經濟。這種非正式經濟是最大不同的所在。所以大部分第三世界的都市化的發生與第三世界城市空間結構的模式都越來越依賴於非正式的工作。這與美國、日本與歐洲工業化的傳統模式已有全然不同的經驗。同時有了工業化、都市化、非正式化與鄉城移民。在這三世界有了巨大的鄉城移民，但是在某個程度上，却沒有工業化，所以非正式經濟補足這差別，但這是都市非正式經濟。另外一件事情要談的就是確實有了經濟成長的過程。在這個意義上，我想依賴理論基本上是錯了，它們爭論第三世界發展與資本主義的可能性。在過去三十年，大部分的國家，除了危機外，實質的經濟成長確實普遍存在著。問題是那一種的經濟成長，以及經濟成長的分配問題。經濟成長的一個主要矛盾之一就是住宅與都市服務的問題。大部分第三世界國家的大多數人口並未能經由市場或政府來提供住宅與都市服務，換言之，都市危機比經濟危機與社會危機還要來得既深且大。這就是得到工作的人比得到住宅的人多。舉例而言，典型的指標之一就是在大部分的第三世界的都會區，經濟成長的

同時，也有了日益增加的違建比例。但是傳統理論在這方面的解釋有問題。我們在現代化理論與依賴理論兩方面都見到了矛盾。依賴理論過去常說不可能有經濟成長，讓我們改變資本主義吧。沒有資本主義才會有經濟成長。現代化理論會說，經濟成長會克服所有的社會問題，以及最終人們在得到工業化、工作之後，他就會解決收入的問題，並且就會解決住宅與都市服務的問題。但是你却看到不同的事情。舉例來說，聖保羅是拉丁美洲最工業化的城市，有了工業化的過程，它是世界的主要工業中心之一，同時，自建住宅的違建比例却日增，都市服務却日益低落。在這個意義上，都市危機變成第三世界整體社會危機的關鍵元素了。

那：你能解釋它爲麼什麼發生在第三世界嗎？

卡：基本的理由不是經濟的而是政治的。爲什麼？住宅與都市服務，在我的書裡已經解釋過，對資本主義的經濟結構而言，有許多理由不能提供住宅與都市服務，除非有國家的系統干預。西歐如此，美國也如此。西歐主要經由公共住宅與不同種的住宅貸款。在美國則主要經由住宅抵押，在家庭所有權的基礎上創造貸款抵押。它們在市郊化的過程中建立起來，由此而創造了一有效的私人住宅市場，而後在聯邦政府支持住宅政策的基礎上運作，擴展住宅市場，我就此打住不再繼續談它。由這點開始，你需要國家結構性的干預。在工業化過程與在所有國家內所發生的都市化過程之間，做適當的判斷。在第三世界的大部分情形中，兩者都不會發生。國家並未在公私兩部門干預住宅領域，而是容忍非正式部門，操縱違建聚落。爲何如此？它是兩種元素的結合。要求國家提供住宅與一般福利的社會壓力一直比較低是原因之一。因爲社會的低下層社會組織，以及特別是勞工運動，它們是使迫使核心國家改變住宅政策的主要元素。在美國的情形可算是比較困難的。第二個國家不像美國這樣，不干預的理由是：住宅在核心國家也代表了經由國內市場刺激經濟，刺激需求的主要機制。第三世界的

大部分國家却並未將國內市場當做經濟的刺激元素。它們不是僅僅依靠關乎中產階級方面的萎縮的國內市場，就是應付國外市場——出口經濟。它們不需要將住宅部門視為一刺激市場的部門。所以政治壓力越低，對國家干預經濟的經濟需要也就越低。所以國家要麼就是不干預，單純地讓人們去組織違建聚落以及在國家與違建聚落之間建立父權的機制即可。住宅服務僅是為了中產階級而提供，特別是官僚中產階級。大部分第三世界國家的公共住宅一般而言，只是為了中產階級與公務員而提供，而並非是為了中下階級。

“新興工業國”有著不同的方式與情況。一方面，是香港與新加坡，另一方面則是南韓與台灣。香港與新加坡，就這個方面言，是非常不第三世界，而是十分接近福利社會之公共住宅的英國模型。以這種規模而言，它們是世界上兩個最大的公共住宅計畫。就這方面看，有意思的是，它們都是有效率的大規模的公共住宅計畫，支持與刺激了經濟發展。而在大部分第三世界國家跟隨的政策却似乎都在事實上帶來了政治失敗與經濟失敗。住宅可以在發展上扮演著策略性的角色，這是一般性的想法。香港與新加坡的例子十分接近這想法。

在南韓情況則十分不同。事實上，在韓戰之後的原始積累過程中，勞工階級所創造的情況是勞工被迫要去承受住宅政策的代價——在南韓，住宅政策不是再分配的機制。所以南韓就有了違建聚落，有了大面積的出租的共同住宅。所以南韓就有巨大的都市危機存在。去年，它經由都市再發展的過程而升級。去年抗議與逮捕的主要原因之一，準確的說就是住宅政策與住宅問題。在這個方面，不論南韓的工業化水平十分高，而在住宅方面十分接近第三世界的情況，因為缺乏政府的干預。至於台灣的情況，以後我會再告訴你們。

邢、謝：哈哈……。

邢：你能就都市首要性 (urban primacy) 與依賴都市化 (dependent urbanization) 的觀點，說明一點你的看法嗎？

卡：都市首要性是十分傳統的地理學概念，它是一十分描述性的觀念 (notion)，我不會稱其為概念 (concept)。它是一描述性的用語，單純地經由整體都市網絡 (即國土中其他城市的規模) 說明國土中城市分布的過度規模。所以在這個方面，它是第三世界都市化的主要特徵，它一般地連繫上一特定地區其依賴性形式過度的空間集中。這就是殖民依賴經常為控制內陸，在同一地方建立首都與貿易城市，以及隨之而形成的商業依賴過程與其貿易功能。工業依賴則在這樣的城市集中了工業資源與市場也集中於這城市。然後，世界經濟的不均衡整合模式不能整合農村結構，不能整合區域結構，以及引起所有生產方面不能整合的形式，集中於城市。因為經濟與政治的權力集中於斯，城市也因此提供了大部分的機會。由這個方面來說，都市首要性的用詞並未解釋為什麼都市首要性存在，它關乎你提到的第二個用詞——依賴都市化。依賴都市化是一有用的字，因為它將在特定國家中的都市化過程連結上世界層次之經濟與政治系統的變動。所以，它將能夠將國家之間的不對稱關係，傳譯為特殊的空間結構而顯示出來。在這個意義上，我認為依賴都市化是一概念，它扮演了一角色，提醒吾人對經濟與政治結構分析和對空間結構的分析必需連結起來。然而，它曾經被像一般依賴理論一樣誇大了，試圖由依賴理論的觀點來解釋所有的事物，以及單純地套用依賴都市化的概念而使得它消耗殆盡，捉襟見拙。其它的社會與空間兩方面的過程，像歷史過程的因素就未聯繫上依賴關係。例如，國家特定的歷史與文化考慮，例如，地方社會特定的變動，它存在而且反擊依賴性。更有甚者，依賴理論的問題之一為依賴形式的特殊性等同於所有的依賴性。所有的依賴性形式均忽略了國家所涉入的依賴性。所以它是如此的形式化，不能針對歷史的特殊性，以致在任

何的具體分析中都變得無用。由這方面來看，依賴性的定義為兩社會結構間不對稱的關係，因此，依賴社會結構的變動基本上為支配性的社會結構的變動所塑造。它遠比像法蘭克（Andre Gunder Frank）的依賴理論之單純傳統複雜得多。

另一點我必需在此一提的是對依類過程的實際的歷史分析。對西班牙王室之依賴與對荷蘭、英國的貿易取向殖民主義的依賴不是相同的事情。用現代用的詞來說，我們也試圖指出，依賴性的不同向度。殖民依賴——基於軍事權力或政治支配，商業依賴——基於債務與資金投資，以及技術依賴、地緣政治依賴等等。我們立即可以就這些依賴性對社會與空間的結構產生不同的影響。所以依賴理論是社會理論中的重要成分，但是必需將其特別限定，必需將其本身連繫上其他解釋性的架構，僅僅使用依賴理論，事實上是一分析上的教條主義工具。

邢：國家在第三世界的空間結構形成過程中的一般性的角色如何？

卡：第三世界的國家是社會與空間組織過程中的關鍵，這也是大部分依賴理論的另一問題所在，以及，我也會說資本積累理論——認為資本是第三世界社會與經濟組織的主要元素——的問題所在。實際的情形是國家中介於所有關係之中，所以，分析的主要元素是去了解國家（state）。這就是為什麼即使是非正式經濟，你都必需注意國家。對空間組織而言也是一樣，國家的住宅政策將告訴你此地有違建聚落與否？或是公共住宅？或是相反的，私人城郊住宅向城郊蔓延等？公共運輸，還是都市高速公路？所有這些都是政策的決定，雖然為資本所限制與影響，但是為國家所中介與決定。對社會與空間兩者的分析而言，國家都是分析的核心。一般而言，這是對的。雖然對第三世界而言，它特別是如此。為何如此？因為在殖民情況下，國家是支配社會的直接工具。所以整個依賴社會為此過程所決定，以及為支配性國家，以實質的殖民用語所建立。所以，大部分的歷史，大部分的第三世界為殖民國

家的產物。它在所有的空間與社會上留下了戲劇性的痕跡。不了解日本殖民國家的結構與國民黨做爲一特殊性的中國式國家的結構，你如何能解釋台灣？

你若只試着由資本，由國際資本的流通來了解台灣，你只能了解一部分，國家的結構給予台灣整個社會最主要的影響。對南韓也是一樣。你必須涉及日本殖民國家，到韓戰，到超級強權構造的變動與在韓國的對抗。我對香港與新加坡的論點也說明即使是在像香港這樣的自由市場經濟中，你也必須處理這方面的問題。香港政府的結構與角色是絕對舉足輕重的。準確地說，現在管理階層 398 人，控制了所有的香港權力結構，推薦與指派所有公務員。它遠比誰都重要。所以，在這方面，我想我們對第三世界與新興工業國的社會分析必需針對國家做巨大的調整。這並不是說資本不重要了，或是社會力量的變動不重要了，而是說，社會組織的中心是國家，而非資本。資本經由國家而作用，以一種十分精確的方式作用。國家組織着資本之支配，而非資本直接加諸在社會上。

那麼，這些要如何傳譯爲特殊的空間結構呢？它經由明確有形的與含蓄不明的政策。明確有形的方面，國家採用某些主要的基礎結構計劃，採用某種住宅政策、金融財務政策、它們聯繫上住宅，決定了都市服務等分配的供應面。國家的大部分空間影響都關乎其含蓄不明的政策，特別是財政金融、稅收的政策和技術發展與工業區位的政策。國土的區域結構相當程度地爲國家之所作所爲而決定，它關乎國際與國內資本的流通與投資，按國家所指示之勞動力的提供所在而行事。它也決定了區域差距、都市人口之集中，國家資本投資的程度也精確地決定了空間結構之組織。所以，在許多第三世界國家，政治與軍事的策略性考慮對空間的發展有絕對性的影響。整個含蓄不明的國家政策是塑造空間結構最重要的模式，而它正是沒有都市與區域規劃師所處理的部分。

邢：那麼我們能宣稱，即使是有外部的影響，像世界市場的經濟，假如國家不願資本由世界市場中流入該國境，避免其影響的話，世界經濟也無法奈何得了它嗎？

卡：不，因為這裡最大的課題，就是相互關聯的國際經濟課題，我們還未討論。即使一些國家並未十分緊密地與國際經濟相連，或不願進入，中國就是最主要的例子，但是即使是越南、緬甸這些孤立的國家，在目前，經濟不是限於一國的。你不能以一國家來考量經濟，因為經濟的過程是國際性的。由這個方面來看，你不能把國家當做是一處於國際經濟和地方與一國的社會之間的緩衝，以為它能實際上終止影響，終止非對稱的關係。所以，經濟是在世界的層次上穿透的。所以，在這方面，資本準確地經由國際到一國之內，塑造社會與空間的結構！然而，這個國際經濟，在特殊的國土之中，經由國家之中介而作用著。所以，在同樣的國際連結之下，按照國家的取向、特徵與政策，在社會與空間兩方面都會有十分不同的結果出現。所以，我的論點是：要知道國家做了些什麼，是比國際經濟所做的更為重要。但是，完全的分析必需顯示國家政策、在一國之社會中社會力量與階級、與國際經濟的相互關係。這三角關係就是我的一本書的書名《國際資本、民族國家、與地方社區》。

邢：那麼都市化就是這三個元素相互關係的結果了？

卡：是的。

謝：台灣現在有了社會運動。能簡單談談對第三世界社會運動一般模式性的看法嗎？其他國家的經驗或許可作為台灣的參考。

卡：第三世界社會運動的特徵幾乎經常結合了三種十分不同的向度，使得分析變得複雜。

本來，在中心國家的社會，社會運動經常是階級運動、政治運動，現在有了更多的變化，像以性別為基礎的運動、以種族為基礎的運動等等不同的種類。在某個程度上，由於它們發展的不同而有

其特殊的地方。在第三世界，依賴性情況的代價就是工業化發生的過程事實上是在依賴性的條件下進行的，在相同的運動之中就有了不同向度的結合，即，它們結合了階級的向度。傳統的第三世界是民族解放運動。在殖民的情況下，或是新殖民的情況下，對來自中心國家的壓迫之反應是關鍵所在。譬如說，反殖民地運動一般而言是民族解放運動，也能伴隨一些其他的元素，像種族的元素。所以，民族解放是第三世界主要的運動。然而，只要運動也連上了民族是為了什麼而追求解放的想法時，以及，進一步追問到底什麼是發展？什麼是發展一個國家的能力？技術上、經濟上、社會上、文化上應如何？問題就不是那麼簡單了。所以，第三世界國家並非簡單的民族解放了就自由了，而是為了什麼自由。所以，民族發展與國際經濟的整體關係，以及如何克服經濟依賴，以及如何不淪為單純的政治依賴，都變成第三世界運動中的關鍵層面。民族解放與發展的目標都包涵在內了。

謝：一般而言，它們的目標有這樣的順序嗎？

卡：不，這正是我的論點。它們幾乎同時彼此相連。所以，它們同時是民族解放運動，也是求發展的運動。這就是第三世界運動在組合上遠為複雜的原因，因為它們同時在這兩個向度上作戰。此外，在許多情形下，特別是在拉丁美洲，許多運動是由以階級為基礎的運動所形成，很快的連結上工業化的過程。所以在階級、民族認同與發展之間有了一混合的看法。保衛自己的階級，同時又為了自己的民族而動員，同時，又追求整個社會的發展目標。這是幾次主要的革命之典型，像中國的革命、古巴的革命、尼加拉瓜的革命、莫三鼻克的革命…等。也就是因為階級、民族、與發展的結合，使得第三世界的運動與中心國家社會的運動十分不同。然而，你也有越來越多的第三世界的情况涉及工業化的過程、巨大的都市化、相對較複雜的社會，以及，在這些之上，有了都市運動，它們是典型的、更成熟的情况。它們更複雜，因為，你有

根植在第三世界中的運動，以及又加上了發生於成熟的工業化條件中的，中心國家社會中典型的，都市運動或環境運動。但是要把這些運動整編在一起十分困難，因為你如何能同時爲了你的民族作戰，又同時又爲了要改善你的衛生下水道系統呢？所以，在核心問題的運動（即爲了主要的課題）與部門問題的運動（即，基本上是保衛性運動，處理依賴都市化發生的條件）之間，社會運動有了越來越豐富的變化。

謝：在以後，這些元素有可能不再糾纏在一塊嗎？譬如說，在獨立之後，或者說工業化之後，再集中於都市化的課題，可能嗎？

卡：可能。這關乎一個社會的性質。然而我們在討論開發中的國家。對我來說，“發展”是一個社會的、邏輯的定義，而不像純粹計量經濟所說的。當階級的向度、發展的向度、與民族的向度能夠分別開來，這就意謂着此時此刻，如都市運動與生態運動發生的時刻，這個社會於世界之層次已有了足夠的民族認同感；有了足夠的發展水平，所以發展的目標並不需要經由階級關係的解決而再被追求；有了足夠的階級構造與階級意識之存在，以及社會有了足夠的發展，給予都市社會運動權力，結果，這樣的社會就不再是依賴社會了。依賴性並非單是國際經濟中的地位。依賴性是一社會無能力使其社會運動朝向他們的目標動員，却無須將所有的事務都緊急得露頭出現，經由世界的體系，來界定其反對者。我並不是在說什麼各國大家“互相依賴”而擠在一塊，它經過抽象，關乎一基本的社會，邏輯的論戰。依賴性並非單純僅是世界權力體系中的地位。依賴性是社會本身的特徵。這個社會爲了發展，任何社會動員的過程都必須將所有的事情湊到一塊，集中到一起來改變所有的事情，爲的是解決很小的問題。這才是依賴的社會。因爲國際經濟之外國力量的壓倒性支配優勢，使得你即使要改變你的衛生下水道的系統，你都必須改變整個體系。這才是依賴社會。所以，你無法將社會動員的過程相互分離。

邢：最後，你能給從事第三世界都市研究之第三世界的學術工作者一點建議嗎？

卡：我想至少有兩件重要的事情。第一，它必須結合已經為第一世界的主要大學所累積的知識與技術，和針對第三世界問題與第三世界的特定地區的直接知識與經驗。那麼，對任何有幫助的分析工具基本上都應來者不拒。民粹主義者（populist）會說，我們不需要這些世界主要大學的東西，我們知道我們的問題。這是錯的。即使就世界尺度的技術與知識的累積而言，它們是累積的中心。技術轉移是需要的。另一方面，若只是學習處理問題的模型而不是學習分析工具的話，模型是行不通的，因為我們在這裡的大學裡所能教你的都是依靠着與你所要工作的地方並不相同的經驗。所以，關鍵之處，在於良好的一般性的理論的與技術的訓練，和深深地紮根於第三世界之特定情況之中，兩者的結合。這種結合產生了良好的專業訓練。第二，診斷問題的理論能力是關鍵所在，它已經被專業訓練與學術訓練的劃分而失去了。它也是主要的錯誤所在。因為專業訓練是一單純的操作技巧，它很快就會過時作廢。但是情況的改變却是如此迅速，所以你需要理論的基礎來分析新的情況，以及找尋新的分析工具。它像一沒有好的數學基礎却想成為物理學家一般，反之亦然。為了在專業層次執行理論的分析，學術訓練仍然是不足夠的，你需要特殊的技能與分析工具來傳譯分析的內容。所以它需要在一般知識與特定經驗之間，在學術的理論訓練與專業的操作訓練之間，求取平衡。有了這種結合就是第三世界所需要的好的專業者。

邢：那麼如何將在中心國家產生的理論轉譯到第三世界呢？

卡：目前，大部分的理論、分析與研究是第一世界的主要大學所累積的。它也是仰賴於第三世界的經驗。即使是在知識積累的過程之中，在這些大學之中關於東南亞、東亞的資料比亞洲自己所有的資料還要多。我不是指專家，而是指資訊。有些關於亞洲情況的

最好的分析與最好的知識元素，是歐洲與美國的大學所生產的。就這方面言，即使是在世界尺度的知識積累過程也是一依賴的元素。所以爲了轉移知識，就必須處理這個問題。

但是，關於理論能力的掌握還有一件事要注意，我所說的社會性的理論，在一般的層次上，它是理論，理論並沒有什麼台灣的理論、美國的理論，它就是理論。分析的模型是一般性的。否則一些最有名的理論，像新古典主義的範型或是馬克斯主義的理論，都因爲它們是在英國與德國生產的，而就都不能應用在亞洲了。在這個方面，是有共通的理論，問題是在於：如何能在你必須展開工作的地方由理論到達特定的情況。這也是在美國的問題，像試圖使用新古典主義的理性範型去分析舊金山灣區的社區所碰到的困難與過程等等。我們需要的是：在情況與理論知識之上的具體知識。而它正是在研究的過程之中發生與浮現的事物。這也就是爲何研究是重要的。你不能避免調查研究。調查研究伴隨在任何分析與行動的過程之中。即使你不做明確有形的調查研究，你仍然在做含蓄不明的調查研究。以隱而不見的方式，你思考情況以及分析情況。對任何情況之診斷，都少不了分析。你最好要知道你到底在做些什麼，針對你的直覺與意識形態做進一步的理論認識！

間介

《台灣的民間宗教與國家傳統》

林美容

一九八五年德國出版了一本有關台灣民間宗教研究的書，列為慕尼黑東南亞研究第三十八冊，作者 Hubert Seiwert，原書德文標題是：*Volksreligion und Nationale Tradition in Taiwan: Studien zur Regionalen Religions Geschichte einer Chinesischen Provinz*，英文譯名是：*Folk Religion and National Tradition in Taiwan: Studies of the Regional Religious History of a Chinese Province*。筆者已見有三篇書評出現，第一篇是 Gary Seaman 發表在 *Asian Folklore Studies*，第 66 卷第 2 號，頁 304-305 (1987)；第二篇是 Julian Fo, Pas 發表在 *Journal of Chinese Religion*，第 15 卷，頁 101-104 (1987)；第三篇是 J. Kuepers, SVD 發表在 *Monumenta Serica* (華裔學志)，第 36 卷，頁 640-642 (1987)。要等國內懂得德文的學者用中文來介紹或評論這本書，恐怕是不容易的事。而筆者最近對台灣民間信仰所思考的問題的方向，與該書有些論點有不謀而合之處，遂決定綜合譯述以上三篇書評，間接介紹這本德文書，供有興趣者參考。

這是一本以人類學觀點，參考了豐富的文獻，尤其是中文與西文的文獻資料，而寫成的有關台灣之宗教組織與體制傳統的書。作者意圖說明，有關中國宗教研究的問題是一個有社會學及民族學意義的問

題，他的目的並非要分析合乎經典的宗教傳統所表現出來的觀念的歷史 (history of ideas)，而是要追究宗教觀念、宗教活動及宗教組織在某一特定的社會脈絡下之意義，換言之，此書中所呈現的宗教史不能僅視之為觀念的歷史，且應視之為社會史^①。

此書共分五章：一、導言 (pp.13-16)，二、台灣的民間宗教 (pp. 17-144)，三、台灣的佛教傳統 (pp.145-198)，四、台灣的國家祭祀 (pp. 199-239)，五、結論 (pp.240-248)；最後有中文詞彙對照表及書目 (pp. 258-273)，並有索引，全書共 284 頁。

第一章導言，討論研究途徑與方法。一開始它提出社會學與人類學研究東亞社會的一個常見的觀點，那就是大傳統與小傳統的差別，即秀異份子的傳統與鄉民的傳統之差別，也就是此書中所說的正統與地方傳統的對比。Seiwert 並沒有參考社會學經典性的傳統如 Toenies、Durkheim、Redfield 及其他人之學術上的見解，但他給民間宗教下了一個定義，此定義隱含著“城鄉連續體”的概念，對 Seiwert 而言，民間宗教是指以文字為基礎的儒、道、佛的傳統之外的部份。

第二章寫台灣的民間宗教。Seiwert 首先描述台灣廟宇和神明的發展歷史，此為作者用以說明民間宗教與文字傳統相抗衡的資料之所在。Seiwert 把這些資料放在家庭與社區的組織形式之社會脈絡下，以討論廟宇與神明的社會功能及社會變遷的問題。他再描述具體的宗教活動如社區慶典、節日性慶典、神明千秋慶典、建醮以及家庭取向和個人性的宗教儀式 (如家祭、喪祭及祖先祭祀等)，以加深其脈絡性。Seiwert 在這章的最後，分析宗教專家 (specialists) 及民間對神、鬼之合法性與非法性的概念。他歸結說，台灣的民間宗教是獨立的宗教傳

①：根據 Kuepers 的書評，(頁 640，第 2-4 行)，該書所謂的宗教史，並非指宗教觀念的歷史發展，而應當作清朝時期的某種社會現象來了解。但是根據 Seaman 的翻譯 (頁 304，第 10-12 行)，宗教史不能僅視之為觀念史，且應視之為社會史；Pas (頁 102，第 4 段，第 1-3 行) 也提到作者在方法上是要把觀念史和社會史合併起來，以了解宗教觀念、組織與活動。顯然 Kuepers 與後面兩位評論者對該書之意旨的了解有差距。

統，有其實用性。此一通俗宗教的實用性取向使之能持續得比官方的國家宗教要久，後者隨著清朝的滅亡就消失了，而前者却甚至能在日據時期的壓迫下堅久不衰。

第三章寫台灣的佛教傳統。由於出家人的團體在空間上較隔離，顯示某種社會邊際性，而在家的齋教較為盛行，且較具社會意義，兩者的情況頗不相同，因此，此章用較多的篇幅來討論民間佛教，而較少涉及寺院佛教的討論。作者指出在知識份子的佛教出現不久，佛教即有一股民間化的趨勢，因此佛教能融入社區的生活，也因此大部分的佛教僧眾須要迎合一般人的需求，而不能孤立於寺院之中。然而 Pas 指出這並非一個新發現，H. Welch 在 *The Practice of Chinese Buddhism 1900-1950* (1973, Harvard University Press 出版) 一書中，已指出中國大陸的佛教即是如此發展。

第四章用地方史的資料來概述台灣的官方祭典儀式的制度化形式。作者認為官方祭典與民間宗教之間關係的展開顯示相較之下民間信仰具有更大的活力，因為國家祭典的規範與地方官之實際的執行之間總有一些差距，令人不得不懷疑是否有一個全中國適用的官方祭典；從另一個角度看，這也顯示官方宗教已逐漸解體，僅留下一些死文字，而失去其活力。此章最末指出，台灣士紳扮演調適民間習俗的一個主要角色，然而台灣民間宗教在某些層面仍可見士紳化的特質，例如扶鸞可能對士紳更具吸引力，因為大部分是文字活動（頁 238-239）。

此書最後一章探討應如何視台灣的宗教史為地方傳統與國家傳統之互動的歷史，Seiwert 的結論是台灣民間宗教並不代表任何文字傳統的通俗形式，而是一個獨立的地區性宗教傳統（頁 244）。如 Seiwert 所言，現在政府怎樣成功地鼓勵正統的佛教與道教團體以取代民間宗教的組織，仍然是一個可見的事實，但是台灣民間宗教仍然成功地克服了清朝官方對其影響力的抑制，反抗了日據時代皇民化的壓力，一直到 1949 年國民政府來台，仍然維持其特色，現今並且更加蓬勃興

盛。

三位評論者對此書大致上頗有好評。Seaman 說它長短適中，讀者能一口氣專注地讀完，但仍很清楚地含蓋有關的大部份文獻。此外，它把資料組織得很好，可讀性甚高，有關地方體制與上層體制之概念化亦陳述得相當清楚。詞彙表、書目、索引也非常清楚，便於檢索。Pas 則引用 Larry Thompson 的讀書筆記（見 *Journal of Chinese Religion*, 同期, 頁 86）說，此書是“第一本用西文寫的有關台灣歷史上宗教的全面探討……它是目前對台灣宗教及其背景的研究之現況的一個很好的總和”。Pas 也認為，整體而言 Seiwert 的書令人印象深刻，充分顯示出台灣多元性宗教的複雜性，也提供了台灣民間宗教傳統一個很好的綜攝，雖然範圍僅限於近代台灣的宗教，但他的分析當可激發對整體中國宗教傳統的更多類似的研究。Kuepers 認為此書的優點在於其表達非常清楚而系統化，且其研究的結果，特別是關於民間宗教的部分，也很可觀。

不過三位評論人對此書亦有批評和質疑。Seaman 認為此書的弱點是較少引用日本文獻，重要的期刊像《民俗台灣》或《台灣慣習記事》都沒有引用或參考，Seiwert 雖然承認日本文獻在台灣研究上的重要性，但他只引用了五本日文著作。雖然清代及戰後的資料描述得很詳細，但日據時期比較上就含蓋得不夠周全。不過另外兩位評論者 Pas 與 Kuepers 指出，此書只是要研究清代台灣的宗教，而不及於日據時期及戰後。顯然 Seaman 對此書之含蓋範圍的了解與其他兩位評論者有異。

Seaman 批評書中有關風水的宗教活動只是輕描淡寫地帶過，他認為要了解靈的觀念及廟宇與社區的關係，風水實是非常相關的課題。此書最後結論的部份，Seiwert 沒有引用 Ahern (1981 a) 或 Gates (1981) 的文章，而兩者對民間宗教的多元性有直接的相關。特別還有 Ahern 的另外一本書 (1981 b) 對 Seiwert 在討論台灣的祭典組織和宗教儀式的社會功能時，應當會有很大的幫助，作者亦沒有引

用，Seaman 頗引以為憾。

Pas 首先對 Seiwert 的方法論提出質疑，他認為 Seiwert 想把觀念史及社會史兩種探究方式加以合併，以了解在具體脈絡下的宗教觀念、活動與組織（頁 14）。而他主要有關台灣宗教史的資料是清朝以來的地方方志，而以民族誌資料為輔助，這當然很好，但 Pas 懷疑方志是否就是研究台灣宗教史的“主要”資料^②，Pas 認為方志只是作者用來說明其討論的架構，而他的論點其實有不同的來源，有些可能是源於有關中國宗教早期的研究，有些可能只是作者先驗性的想法。Kuepers 亦認為作者只用方志及一些官方記錄，而這些史料有偏差，他認為為要了解清代的宗教，則 1900 年以後日本人收集的社會學與民族學的資料，以及近年來有關宗教的田野研究，是不可或缺的背景資料。

作者在第二章論及研究民間宗教的困難之一是缺乏經典，這也是民間宗教的一個基本特色，研究其他宗教則有經典為其依據。Pas 則懷疑此一論點，他認為以沒有經典為基本特色是一個反面的標準，更何況，民間宗教也有一些經典，只不過數量較少，而且沒有集結成像道藏或大藏經一樣，而只能口頭留傳。況且，大部份偉大的宗教開始時也沒有經典，是否因此就說它們不是宗教呢？任何宗教（包括民間宗教）最重要的是其世界觀與儀式活動，如果有田野調查研究的資料配合文獻的資料，一定可以發現台灣民間宗教也有其世界觀與儀式活動。Pas 認為世界宗教的研究一個不均衡的現象就是太過強調經典的研究，學者常常忘却宗教儀式及宗教經驗的重要性。中國民間宗教的研究幸好沒有這種危險，因此學者多能注意構成宗教本質的儀式與經驗的研究，而不只限於文字與歷史的分析。

Pas 認為此書最大的成就即作者認為台灣民間宗教而其自我認同與自主性。它並非三教的融合，不過作者承認，因為缺乏文字傳

^②然而劉枝萬在〈清代台灣之寺廟〉中，曾指出就清代有關寺廟的基本資料而言，仍以方志之記錄為主。

統，故很難用歷史資料來證明民間宗教的自我認同，即使有歷史文獻，多半對民間信仰也是批判性的陳述。

台灣民間宗教之所以是一個獨立自主的宗教傳統有一些指標，Seiwert 提到的是(1)自有一套儀式與行為的規範，(2)有其獨立的世界觀與生命觀，(3)有它自己的儀式組織與宗教專家。書中說明台灣民間宗教的儀式活動及世界觀在具體的社會脈絡下是獨立於其他宗教傳統，特別是道教及佛教。民間宗教有它自己的宗教專家，包括紅頭、童乩、巫師等，與佛教的和尚及道教的道士不同（頁 122-131）。一般以為紅頭司公是道士的一種（即使是非正統的），但 Pas 認為正確的說紅頭司公其實應該是古代巫師的延續，也就是說，他同意 Seiwert 所說紅頭是民間宗教專家的一種。

Pas 認為 Seiwert 未能在書中評細地討論世界觀，實為一大缺失，他只零星論及人們對神與鬼的看法，但對民間宗教而言，還有更多必須討論的，例如對宇宙的看法及陰陽兩極等；只從社會組織及一些儀式來說明民間宗教的自主性，是不夠充分的。

對於 Seiwert 所說的世界觀與生命觀，Kuepers 亦有所批駁。Kuepers 認為民間宗教從佛教吸收了再生、地獄等概念，也從儒家吸收了家庭倫理的概念，却未能將這些概念融入民間宗教的義理中，至少此書並未顯示民間宗教有一個可供分析的明顯世界觀，他認為這是 Seiwert 之社會學研究途徑的限制。此外 Seiwert 比較了儒、釋、道與民間信仰對神的不同看法，以媽祖為例，儒家視之為道德秩序的代理人，道教則視之為宇宙秩序的展現，佛教則把她當作解脫之路的一個助緣，民間信仰則視之為權力者，可以影響人們日常生活的好壞。Seiwert 強調“權力”，並以之為民間宗教之獨立的世界觀的一個要素，Kuepers 認為這個看法是要告訴我們民間宗教只有實用性，沒有理想，沒有洞察力，事實上，Kuepers 認為民間宗教具有很多觀點和虔信，而且也可能找到與知識的、感覺的經驗相對立的一種“對整體

的空間洞察力”。

第三章部分，Pas 認為 Seiwert 對台灣民間佛教（即清朝的齋教，民國以後的龍華派、金幢派、先天派等）之討論頗有新意，而 Pas 覺得最有意思的是作者討論佛教的宗教活動及教義（頁 189-194）與佛教的社會意義（頁 194-198）的部份。此章中前面的部份比較偏向歷史的探討，問題是篇幅太長了，而且包括很多民國以後的資料，而作者說他只要探討清代的問題。

此外第三章中作者有一段論述 Pas 認為太過理想化了。作者說：“事實上，儒家的社會倫理是中國國家與社會的理念基礎，道教的宇宙觀是中國自然哲學的基礎，佛教之救度的義理自唐以來即是中國死後世界的基礎，三者整合為一體，彼此互補，而實際上也沒有一點衝突”（頁 192）。Pas 以為三者之間在理論上有衝突，而一般老百姓並不深切了解這一點，不僅如此，三者之間在儀式上也有不同（例如在祖先崇拜的儀式上）；何況，如果接受上述的論點，則民間宗教將被化約為儒、釋、道三者的融合，而這是作者所要極力反對的觀點。

閱讀這三篇書評後，筆者有兩點小小的感想。

(1)一般人因為台灣人拜孔子、拜觀世音菩薩、拜玉皇大帝等，廟宇裏面什麼神都有，就以為台灣民間信仰是儒、釋、道三者的融合，從 Seiwert 的研究我們可以知道台灣民間信仰有其獨立的傳統，與儒、釋、道之文字傳統是不一樣的。前者代表老百姓的宗教傳統，後者代表上層階級的宗教傳統，尤其儒教更代表統治階段為教化順民而建立的觀念與道德體系。民間信仰雖曾吸收佛教或道教的某些成份，來豐富民間信仰的內涵，但其吸收的成份往往具有改革性與實用性，與上層的知識份子所接受的正統的佛教或道教的義理之間，有很大的鴻溝。筆者想要進一步說明的是，台灣民間信仰不只和正統的儒、釋、道不一樣，它跟民間化了的儒教、佛教、道教，也是不同的信仰體係。民間化的儒、釋、道可以一貫道為綜合的代表，它標榜五教合一，以中國本土發生的無生老母之信仰為基礎，而採取扶鸞之文字的方式來

宣揚教理，可見它仍不脫文字的傳統。儘管一貫道現在已經合法化，台灣民間信仰的信徒對一貫道仍有很深的排斥。因為台灣民間信仰基本上是公眾性的、地域性的、與地方社區和人群之地域性結合有密切的關係，而一貫道是個體性的，甚至是秘密性的；從社會組織的觀點來看，台灣民間信仰可以祭祀圈和信仰圈的概念來含蓋（參見林美容，1988），一貫道則須以秘密社會的觀點來了解。

(二)本地研究台灣民間信仰的學者，過去雖也注意民間信仰與地方開發史及地方社區之間的關係，却極少談論宗教與政治或國家體制之間的關係，然而這一課題對很多外國學者來講，早已是一個熟悉的研究題目。例如 Ahern(1981 a)對剖豬公的解釋，她認為這個儀式象徵在國民政府統治下台灣本地的族群結合 (ethnic unity)，以與外省的新移民群有所區分。Feuchtwang (1977)曾討論清朝以官方宗教來控制老百姓，以及官方宗教與大眾宗教 (popular religion) 之間的重疊與形變的關係。Sangren(1985)也有一文闡述在調和地方宗教與官方宗教之間的緊張和衝突時，歷史所扮演的角色，他認為地方宗教與官方宗教之間有一種共生關係，而歷史是用來使國家合法化。何以台灣學者殊少探討台灣民間宗教與政治之間的關係？此是否為在本地的政治氣氛下，學者對研究題材之“自由”控制與選擇的結果？也許我們該呼籲，政治解嚴了，學術也該解嚴。

參考書目

林美容

- 1988 〈由祭祀圈到信仰圈——台灣民間社會的構成與發展〉，中央研究院三民主義研究所第三屆中國海洋發展史研討會發表論文（出版中）。

劉枝萬

- 1963 〈清代台灣之寺廟(-)〉，《台北文獻》 4：101-120。

Ahern, Emily Martin

1981 a "The Thai Ti Kong Festival", in *The Anthropology of Taiwanese Society*, Emily Martin Ahern and Hill Gates eds., pp.397-425. Stanford: Stanford University Press.

1981 b *Chinese Ritual and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Feuchtwang, Stephan

1977 "School Temple and City God," in *The City in Late Imperial China*, G. William Skinner ed. pp.581-608. Stanford: Stanford University Press.

Gates, Hiel

1981 "Ethnicity and Social Class", in *The Anthropology of Taiwanese Society*, Ahern, Emily M. and Hill Gates, eds. pp. 241-281. Stanford: Stanford University Press.

Sangren, Paul Steven

1985 "Ma Tsu, History, and the Rhtoric of Legitimacy", paper presented at the International Conference on Anthropological Studies of the Taiwan Area: Accomplishments and Prospects, Dec., 25-31, National Taiwan University °

評金觀濤·劉青峰《問題與方法集》及 劉青峰《讓科技的光芒照亮自己——近代 科技爲甚麼沒有在中國產生》^①

傅大爲

金觀濤、劉青峰等人近來在大陸新思潮、新運動的風潮之下，很積極地將一些現代科學新發展出來的理論（如系統論、訊息論、控制論等）使用在一些比較傳統上已被高度討論過的人文領域上，如中國社會史、中西科技史、科學哲學史等領域上。國內乃至海外也有少數學者非常熱情地在爲金、劉等人的思想路數鼓吹不已；在金、劉這一群知識分子中，金觀濤據說是最近中國的“四大思想領袖”之一^②。另一方面，隨著大陸出版之書籍在臺灣越來越容易買到，臺灣許多讀

① 金觀濤·劉青峰等著《問題與方法集》（以下簡稱《方法》），上海人民出版社，1986年7月第一版，劉青峰《讓科技的光芒照亮自己——近代科技爲甚麼沒有在中國產生》（以下簡稱《爲甚麼》）一書基本上是將《方法》中〈文化背景與科學技術結構的演變〉一長文發展而來的（頁155-240），四川人民出版社，1984年。金觀濤曾在台灣有一文〈科學：文化研究中被忽略的主題〉，刊登於《文星》107期，1987，5月號。本文在後面也會提到這篇文章。近來另有一文則在《文星》117期。

② 請參考傅偉勳〈『走向未來』的金觀濤與劉青峰——大陸學術界的前衛象徵〉《文星》103期，1987，1月號，頁52-64。還有傅偉勳〈理想與現實之間——新凡〈公開的情書〉解說〉，《文星》107期，頁127-130。

者在半好奇、半崇敬的心情之下，也受到了各式各樣盜版宣傳的影響^③，開始興奮地接受、吞嚥大陸新思想運動中的各種成品。在這些運動成品之中，金、劉新著的《興盛與危機》一書，一般說來是引起比較多的興趣^④；限於篇幅與時間，筆者並不想跟大家也談那一本書，筆者倒想討論金、劉在研究取向上另一個重要的領域：中西科技史、科學哲學方面的想法。這也算是我們對大陸“思考的一代”知識分子中的佼佼者一比較公平而全面的評價態度。

在看過金、劉這兩本書的主要相關部份之後^⑤，筆者的感覺是驚訝與失望，但在失望之後也有一種相當的了解與反省。在驚訝方面特別是對金、劉等人處理西方科學史的方式與態度，並以他們所認為的西方科學之發展方式返回來輕率地討論中國科技的發展。在失望方面則是指金、劉等人以光耀的“尖端科技”（如系統、控制諸論）來討論許多歷史哲學問題，但是並沒有談出甚麼特別重要與一新耳目之論，反而是在“尖端”表面之下，留下了許多比較陳舊、粗糙的“科學觀點”之遺跡。我們絕非先驗地反對任何以尖端科技之手法來治史、治思想的企圖，但是如果“治”的結果並無那方面特別的效果，那麼反而就只令人留下耀眼的科技曲線圖形與冗長的數學式子的印象了。當然，金、劉在這方面的成就在近來大陸思想界的脈絡之下是可了解的。況且，金、劉等人討論到中西科技史這麼大的問題也一定會受到幾年前大陸文獻上的限制、研究管道上的阻礙等等。另一方面，我們也該

③如：“李澤厚大震撼：大陸的余英時”，又如“中國人的良心，中國的沙卡洛夫”，“中國的沙特與波娃”等等，不一而足。

④請參考如胡昌智〈過去的迷惘——評《興盛與危機》〉一文，《文星》117期，頁75-80，或參考管東貴等〈會評《興盛與危機》〉，《台北評論》4期，頁146-163。不少人認為人文學與自然科學有其根本上之不同。故以此理由來排斥金觀濤等以“三論”使用至史學。筆者倒並不覺得這種“援引”之本身先驗上有何大不妥。堅持如此反而讓人覺得本位主義味極濃。

⑤金、劉的《問題與方法集》的前三篇文章：〈歷史的沈思〉一文是《興衰與危機》一書的初稿，第二文是取自《興》書的第八章，第三文則是取自《興》書的第十章，故在本文中均不加以討論。

反省的是大陸“新思潮”流傳進臺灣時我們所可能有的態度問題，我們的態度、方法也會反映出臺灣學術文化界的問題，以及臺灣學術文化界將來與大陸思潮彼此二者相關位置問題。本文最後（第四節）還會再討論這個問題。我們先討論這兩本書本身。

二

金、劉等人談比較中西科技史的策略是這樣的：他們先在西方近代科學革命的歷史中找出幾組重要的發展機制（如科學與技術的循環加速、理論與實驗的循環加速、西方近代科技的“構造性自然觀”等等）；以這些機制來說明西方近代科學的驚人快速成長，並配合之以西方科技史中科學與技術發現的統計宏觀資料，然後，金、劉認為中國歷史中的科技並沒有形成他們在西方所發現的那幾組機制，也配合之以中國科技史中的科技發現之統計性資料，如此便說明了中國歷史中科技不發達的原因，即使中國歷史中有些特別好的技術，如四大發明等，是中國大一統帝國形成之後的“大一統”技術；但這類的技術因為受到中國在社會及思想上的各種限制，使其無法與中國的科學產生所謂的“科學與技術的循環加速機制”。故中國科技雖有其特色（但也缺乏西方的“構造性自然觀”），但却無法有西方近代科技的驚人成長。^⑥

對於這樣的一種討論策略，金、劉似乎並沒有警覺與意識到“近代科學為甚麼沒有在中國產生”這個問題的合法性之問題，如果真的要問這個問題，起碼該有一些條件上的限制與規定^⑦。其次，即使金、

⑥ 以上的概要陳述主要是來自《方法》一書中的〈文化背景與科學技術的結構演變〉一文（後簡稱〈結構演變〉一文），是由金觀濤、樊洪業、劉青峰三人執筆。原文曾發表在《科學傳統與文化——中國近代科學落後的原因》論文集，後〈結構演變〉一文被劉青峰發展成《為甚麼》一書，也是本文要評論的對象。

⑦ 做一簡單的比喻，究竟“為甚麼中國沒有”這種問題是類似於（i）為甚麼媽媽沒生下一架鋼琴，或（ii）為甚麼沒生下一狀元兒子，或（iii）為甚麼沒生下一兒子，這三種問題中的那一種？如果是第一種問題，關於進一步的討論，請參考N. Sivin, “Why

劉等人認為的西方近代科學之發展機制在中國並不存在，為甚麼在中國就不能發展出另外一套“科學”呢？在《方法》一書中，華國凡與金觀濤所討論的“祖國醫學”其實就是一例（頁403-433）。難道科學一定需要照他們所討論的機制才能快速發展嗎？有沒有別於西方近代科學的其他“科學”？還是如果有別於西方，則一概名之為“迷信”？對於這些根本性的問題，金、劉等人並沒有提到或提出。在他們的“科學”觀中，這些大概根本不是問題。不過，筆者現在需要問一更具體的問題：金、劉等人心目中西方科學發展的“機制”，是不是真有其事？其重要性如何？

我們很驚訝的發現，對西方科學史發展機制這麼重要的一個問題（尤其在他們的討論策略中），金、劉等人所引用的資料首先就非常的貧乏（均是一些比較過時的大“通史”之類的材料：如伽莫夫的《物理學發展史》，康拉德《科技史話》，貝爾納《歷史上的科學》，丹皮爾《科學史》，梅森《自然科學史》等等）。對於許多西方近代科學史上的重要論題，金、劉都很少討論到——特別是跟他們所討論的機制相關的。⁸

首先，金、劉談到西方十七世紀以來的科學與技術二者“循環刺激加速”的重要機制。是不是真有這個機制呢？對於這個問題，《方法》（頁165-7）與《為甚麼》（頁26-33）二書中大致均舉了瓦特的蒸汽機的例子便算是“證明”了這重要機制的存在。其實，一直到十九世紀下半葉之前，西方的科學與技術二者之間的關係一直是西方近

the Scientific Revolution Did Not Take Place in China—or Didn't It?”, *Chinese Science*, no.5(1982), pp.45-66。以及金永植, “Natural Knowledge in a Traditional Culture, Problems in the Study of the History of Chinese Science,” *Minerva*, Vol.25, nos. 1-2, pp.83-104, (1982)

⁸其中一個例外是在《為甚麼》一書中（頁58-63）討論到伽利略的理論與其實驗二者之關係，這是一個高度爭議性的問題。但問題也並非書中說的那麼簡單，伽利略做的“沖淡重力”的斜面實驗就能完全支持金、劉的理論與實驗的“加速循環”機制嗎？在這裡，他們把伽利略與中世紀運動研究之關係完全忽略掉了。還有，為甚麼他們不想討論“比薩斜塔”的爭議？

代科學史上的大問題。大致上的說法是科學與技術二者之間的歷史關係非常微弱、偶有接觸而已，且西方的工業革命基本上和西方科技的發展二者關係也非常微弱。⁹

即使就金、劉的範例：蒸汽機而言，情況也遠不是他們畫的示範圖（說明早期蒸汽機的技術與熱真空理論互相循環刺激的流程圖）那麼簡單。真空熱學研究對紐康門大氣機有何特別刺激是非常值得懷疑的，布萊克潛熱理論對瓦特蒸汽機的成功二者之間的關係其實很小。蒸汽機的確影響了卡諾的思想，但卡諾等的思想進一步對一般熱機提供的修正建議而言，不是技術家早已經修改過了就是卡諾的建議窒礙難行¹⁰。對於這裡提到的一些基本論題，筆者並不認為金、劉等人完全不清楚。孔恩·拉克圖(Lakatos)的英文著作在大陸早已有翻譯，且在中國對他們所舉行的大型討論會也討論過，金、劉等人也偶爾使用了一點孔恩的“示範”性想法（雖然用得十分奇特）；但是，令人驚訝的是，當金、劉等人在討論這個重要機制時，看起來似乎是完全不理（獨斷地）這方面西方科技史中的重要討論。

其次，我們再看金、劉等人所提的西方科學史中的第二個重要機制：「理論——實驗——理論」的反覆循環加速機制。他們的意思大致上是西方近代科學從十七世紀起，許多依“構造形自然觀”的理論便不斷地與實驗二者之間互相循環刺激，驗證與否證，如此產生加速

⁹ 參考T. Kuhn, “The Relations between History and the History of Science”, 收入*Essential Tension*一書，福建人民出版社於1981便已譯成中文，金等且曾明白引用過該書，見《方法》，頁379。也參考D. Price, “The Parallel Structures of Science and Technology”, 收在*Science in Context*, ed. by Barnes & Edge. (1982) pp.164-176。甚至J. D. Bernal的*Science in History*一書第二冊對這個問題也說得很清楚(Ch.8)。重要的技術史期刊*Technology & Culture*對這個問題也一直有關發。關於科學社群與技術社群在西方近代史中的隔離與衝突，還可參考Ben-David, *The Scientist's Role in Society* (1971), Ch.5-6, 以及R. Hahn, *The Anatomy of a Scientific Institution*, 特別關於法國大革命前後的討論。

¹⁰ 參考Bernal, op.cit. Vol. II, pp.579-80, 587, 及一些在Dickinson之後對Watt蒸汽機技術史之研究。也可參考T. Kuhn, *Essential Tension*一書中“Energy Conservation”文以及pp.144-5。

作用，推進了西方科學的發展。這樣一個“單純”機制，看起來真像早期實證論或早期波普否證論(falsificationism)的想法，竟然是80年代金、劉所提出來討論西方近代科學發展的重要機制！50、60年代以來如 Honson, Kuhn, 及波普的學生們在科學哲學上所提出的「後實證」時代的科學哲學與科學史的觀點對他們好似全無影響，他們也完全不理（或起碼批評）這方面的新發展。

關於這個機制，《方法》一書中只提了十九世紀電磁學的發展來“支持”（頁162-6），《為甚麼》一書中則再增加了拉瓦錫以天平做氣體燃燒的實驗來支持（頁33-37）。就拉瓦錫的實驗及其化學革命而言，他的實驗遠不足以「單純地」推翻了燃素說，只是擴大了燃素說的危機，普里斯利的不斷堅持燃素說也是有名的。其實，化學革命正是支持孔恩科學哲學史觀的一主要例子，而劉青峰對這個問題則完全保持沈默。至於十九世紀電磁學史，倒勉強比較符合這個機制，不過其中的情況也遠比單純的刺激循環來得複雜。如在強調奧斯特(Oersted)發現「磁針被電流偏轉」這個“實驗”中，在《方法》一書（頁156）中提到是受到康德「基本力」的“科學理論”之影響，如此可以符合其理論與實驗循環加速的模型。在後來的《為甚麼》一書中（頁19-21），康德的“理論”不再被認為是科學的，而是哲學的、形上學的猜想，於是康德的想法無法配合進原有的加速機制中，而被悄悄地拋掉。劉青峰（頁21）只是一筆帶過奧斯特所可能受到的“哲學”影響。其實，當時不只是奧斯特受到德國 Naturphilosophie 的影響；十九世紀大約一打左右的科學家同時不約而同地發現了“能量守恒”律，而這其中超過一半的科學家都深刻地受到 Naturphilosophie 之影響，使他們強烈地相信在物理、化學各學科之間事實有一非常基本的“力”存在，且可互相轉換^①。這邊金、劉的問題，不只是一個「不夠複雜與詳細」的問題，而是涉及到一更根本的問題：此即近代科學

^① 參考“Energy Conservation”一文，T. Kuhn, op.cit. 即使是法拉第的電磁學，一樣深受Naturphilosophie之影響，見P. Williams: *Michael Faraday* (1963) pp.60-89.

的“形上學”之基礎，或近代科學受各種形上學、哲學之影響的問題。這方面的討論也是近來西方近代科學史的一主要論題。却完全塞不進金、劉這個加速機制中去。似乎金、劉比較傳統實證論的觀點根本不易看到這方面的問題。¹²

總之，在沒有深入西方近代科學、科學哲學的各種討論與爭辯之下，金、劉等人對西方科學史的討論就不只是問題重重，其實在許多基本的大論題上還沒有進入狀況。

金、劉等人既然在上述討論的兩種機制上顯得那麼沒有說服力；那麼，那幾幅談東西方科學史中“科技發現”數量的統計圖作為證據的說服力又如何呢？（如《方法》中的圖 2, 3, 4 A, B, C, D, 表 1, 表 2 等等）？金、劉等人既然以現代科技的新觀點企圖來了解人文歷史與思想，統計圖表當然是他們的主要論據之一。我們可以暫時拋掉一個歷史學家、哲學家對粗略統計的偏見，進一步考察一下他們是如何地“建構”這種統計，以及如何“使用”它們。首先，我們很驚訝地看到，他們竟然沒有仔細地說明如何建構東西科技史中理論、實驗、技術發現的數量方法、或出處。我們怎麼樣來分別甚麼是一個理論、一個實驗、一個技術？我們又怎麼在分別之後給予他們一定的“積分”？這些典型的問題他們都沒有討論，只是用一個註（《方法》頁 157，《為甚麼》中則根本不提）一筆帶過。在註中他們說：“計分標準難免帶有

¹² 哥白尼，刻卜勒等人受新柏拉圖主義的深刻影響，牛頓受 16 世紀鍊金家的影響，波義耳、洛克均對鍊金術深感興趣，弟谷、刻卜勒也深入進行占星學的研究，十九世紀德國哲學，如 Naturphilosophie，則深刻地影響到當時歐洲的物理、化學、生物、數學等等方面。這些方面的問題均是西方近代科學史中討論極多的領域，金、劉等人似乎很少顧及到。在〈結構演變〉一文中，金、劉等談到西方宗教的地方似乎只在第十節“否定性放大”之中（頁 217-222），他們只把宗教改革後的教派彼此對立當作是個社會環境，說不少人（新教徒）只是因為天主教反對新科學便接受新科學。當然我們不能否認這個對立的社會效果之因素，但其重要性則不會有金、劉所認為的那麼大（他們的證據是甚麼？）。說新教徒容易接受科學是韋伯氏的論證，這也是十七世紀科學史的大問題，見 Merton, *Science, Technology, and Society in 17th century England* 及 Ben-David, op. cit. 等人之討論，金、劉等人也完全沒有討論這個問題。總之，說“十七世紀大部份新科學家是新教徒”這個問題不能單純只從“否定性放大”這個觀點去看。

主觀性，但它不會妨礙宏觀分析與統計規律的展示。”為甚麼不會妨礙呢？沒有理由。在計分標準中，劉、金等透露了一個計分的例子：牛頓《數學原理》，這算是理論，另外瓦特蒸汽機與活字版印刷都算技術，而這三項都算是一千分，是最高點；而哈維血液循環與拉瓦錫化學理論各只有500分，最後林奈的《自然體系》理論只有100分！筆者不曉得這背後是蘊涵了甚麼樣的科學史理論才能給出這麼奇特的判分標準。金、劉等人雖然沒有說出他們的判分理論，但是，就我們前面討論過的他們對西方科技史發展的反省水平而言，我們並不對他們的隱藏的判分理論抱太高的期望。進一步，雖然他們所建構的這幾個統計圖表本身已十分不可信，但在〈結構演變〉一文以及《為甚麼》一書之中他們却大量地“使用”這幾個圖表。這是因為他們所用的「技術與科學」、「理論與實驗」兩個加速循環機制可以使用這幾個圖表來說明、支持的緣故。所以他們“使用”這幾個圖表非常頻繁。我們並不是說不可以使用宏觀統計圖表，如Ben- David在討論西方近代科學中心轉移問題時也使用宏觀圖表，他一方面用好幾種統計的方式來說明當時歐洲科學中心在那一個國家（而非只用“科學發明”之數量一種統計法），另一方面他對幾種統計表的使用也只有一種「使用」法而已；定出科學中心國所在；然後他再強調，這些中心轉移的結論已早為大部份的科學史家承認¹³。總之，他運用好幾種統計方式，並彼此參照比較，而使用處却很少，劉、金等人的處理特則剛好反其道而行。

¹³ 參考Ben- David, *Scientist's Role in Society*, 2nd ed (1984), Ch.6, 註1 (p.88) 及 appendix (pp.186-99)。即使是如此地審慎，Ben- David 關於科學中心的轉移問題仍然被攻擊。Ben-David也被如英國愛丁堡學派的新科學社會學派攻擊得很厲害。Ben-David第一版書中實證論的傾向的確很濃，後來他在第二版的序言中訂正了不少這方面的問題。至於像Price, Garfield等人大量地使用citation Index分析法，巨觀、微觀均可行，他們倒避開了許多傳統單純只算“發現數量”粗糙統計法的弱點，又如像湯淺光朝所寫的《科學文化史》(1971年增補版)中，雖然也用了大量的“年表”來表示某一年的科學與技術成就，但他並沒有強求對每一項科學與技術“評分”。問題比較不是那麼大，可是，湯淺“選擇”每一年的科學與技術的法則則幾乎是以現代科學之標準為標準，死去的、被淘汰掉的科學幾乎不列，這也顯示出湯淺科學史觀點之貧乏。

三

經過比較多的篇幅討論過金、劉等人討論中、西科學史及科學哲學的基本根據與論點之後，我們就可以用比較少的篇幅評論一些較細節的問題，尤其在涉及一些科學史發展上的關鍵點。金、劉等人在發展出他們討論科技史的基本模型與論據之後，可以預見的是他們就企圖把整個中、西方科技史的發展過程、轉折等全部塞進他們所預設好的基本模型之中，也可以預見的是漏洞百出、新奇但無據的論點十分之多，限於篇幅，我們當然無法一一點出，只希望能提出幾點特別值得注意之處。

首先，在談及西方古代科學史已形成了“構造型理論體系”的種子之時，金、劉等人非常強調歐幾里得的幾何學體系的關鍵性角色。這種談法可能是受到早期實證論之影響所致，強調一個抽象的演繹系統在科學發展中的重要性（不知道他們給歐氏幾何著作幾分？）。但是就今天筆者所知的談西方科學史中一些關鍵的重要論著而言，不要說其他科學的歷史，就如談數學史、微積分史的著作中，歐氏幾何著作的重要性遠不如一般所想像的情況。其實，西方數學史中許多重要的發展與突破往往是在避開歐氏嚴格的演繹系統之外而達成的（典型的例子是十七世紀微積分之發展）（〈結構演變〉，頁 198-9）。

金、劉等人既然預設了歐氏幾何是西方“構造型理論體系”之種子，於是進一步把西方科學的許多發展都說成是這種子進一步成長、發芽之結果。如提到托勒密系統、哥白尼系統均源自歐氏幾何的示範作用等，這些都非常有問題，就筆者知道的一些西方天文學史的討論，歐氏幾何對這些系統的示範可說是極少的。另外，如提到伽里略等人受阿基米德等人之影響固然不錯，但阿基米德的許多研究幾乎完全是來自他對“實際技術”的熟悉與靈感而來，只是在最後寫成歐氏幾何的“樣子”（公設形式化）而已。（〈結構演變〉，pp.197-199）¹⁴。

¹⁴ 又如牛頓的《數學原理》與《光學》在表面上也都是以類似公設化的形式“陳述”出來，

同樣的問題，當金、劉談到中國科學史之發展時，他們強調：類似西方“構造型理論體系”之種子¹⁵在東方沒有，或即使有也沒有真正地發芽（〈結構演變〉，頁199-210）。戰國以後，金、劉等人認為實際上主導了中國科學發展的示範品是《周髀算經》，但因《周髀》是“落後”的學說，且它的主導使得中國「幾何學之知識被納了到更為實用的天文學體系裡與測量技術中去了」，所以，雖然中國古數學家已經推算出一些幾何定理成就來，但是並沒有建立一“原始的科學結構”出來！（〈結構演變〉，頁195）。

在這個重要的論點上，金、劉等人對「科學」發展所能想的空間似乎只有西方古代科學史那一套而已（且是他們“想像”的那一套）。就人類的知性活動而言，幾千年來的科學史發展絕不必然是西方的那一套而已。《周髀》的研究傳統本來很有可能發展出另外一些不同的取向，它的發展一直到唐以前其實並不輸給渾天說的發展，而是各有勝場。表面上看起來頗為低微的“測量技術”其實對中國數學史的發展提供了非常重要的動力¹⁶。其次，就金、劉等人不斷強調的托勒密

但這並不表示牛頓的研究“靈感”與“策略”是用這種方式來進行。牛頓談及類似的問題時，也注意區分synthesis與analysis兩種進路之不同。而孔恩所強調的「範例」的示範作用當然是該指“研究例子”的“潛移默化”與靈感，而非指公設化形式的“構造型邏輯體系”的示範作用。金、劉在這裡硬把孔恩的想法塞進實證主義科學觀的框框之中。希臘幾何學往往以嚴格的邏輯形式寫出，是因為受到Zeno詭論挑戰的結果，但就如阿基米德所言，大部份的幾何學家私下作研究時均以“直覺、經驗類比”等方式來導引研究方向。公設化本身對研究過程的幫助當然是不大的；另外，將一種科學公設化與形式化的努力在哥德爾(Gödel)之後也愈來愈少人去嘗試了。

¹⁵ 金、劉等人在這部份藉機比較了托勒密與張衡的天文學（參考《為甚麼》，頁119-124）。他們的“比較”方式可以說近乎荒唐、粗糙而肆意想像地把這兩個系統的比較硬塞入他們原先設定好的架構之中。筆者並不是反對作一些比較科學史式的宏觀研究，但我們總不能隨意地忽略西方汗牛充棟對托勒密之歷史研究吧！比較科學史的比較對象也應該是兩個「研究傳統」，而非兩個科學家所說過的一些話。一個簡單的托勒密入門，可參考T. Kuhn, *Copernican Revolution* (1957)。

¹⁶ 參考傅大為，〈論《周髀》研究傳統的歷史發展與轉折〉一文，即將發表於《清華學報》新18卷第1期（1988年）。另外參考吳文俊〈我國古代測望之學重差理論評價〉，《科技史文集》第八輯（1982）。

學說而言，所謂邏輯的科學結構只是其體系中的一小部份而已，相對於他們不喜歡的“實用技術”（因為“阻礙”了原始結構的成型），托勒密體系的一個主要作用是準確地為西方古代占星學——對金、劉等人是一更“落後”的技術——而服務的。托勒密的 *Tetrabiblos* 是西方古代、中古世界占星學的聖經，而托勒密 *Almagest* 之所以強調行星預測的精密性，部份也正是為與占星學這種“落後的迷信技術”彼此配合。總之，西方科技史的發展脈絡中含有大量“不好”（對金、劉他們單純的科學實證觀點而言）的成份在內。這些也都是金、劉等人在談比較中西科學史時必然會碰到的重大難題。

在《方法》一書中，除了〈結構演變〉這篇主要的文章之外，也還有幾篇其中涉及科學史與科學哲學的文章。我們現在大略討論一下。〈從造紙術的發明看古代重大技術發明的一般模式〉一文（後簡稱〈造紙術〉）可能是金、劉談中國科學史中比較令人滿意的一篇。它是學術會議的論文，文中引用了不少目前中國研究造紙術的重要文獻，他們所強調的「中介物」以及「技術轉移」的問題有它一定的說服力（《方法》，頁 263-270）。但是，有趣的是〈造紙術〉一文可能是《方法》諸篇中使用“三論”使用得最少的一篇；他們主要的論點並不依賴於“三論”的甚麼特殊犀利的觀點，反而是該文某些脆弱之處，本可以預期用類似系統論觀點來說明，金、劉則一筆帶過。¹⁷

至於被譽為“足以取代毛澤東早年那篇馬列主義〈實踐論〉”的〈認識論中的信息與反饋〉一文，我們實在看不出該文有何特別犀利之處。金、華（華國凡）二人處處以三論“反饋調節”的一些想法很粗糙地來談科學發展中“逼進真理”的問題。“逼進真理”這個啓蒙以來的問題被金、華二人很簡單地以技術問題中“如何逼進一技術目

¹⁷如頁 255，金、劉的一主要論點是秦漢以後統一大帝國會使得各種行政公文、圖繪等需求“大量增加”。但這並不是一很明顯的推論；難道在戰國時代諸強各繪其本國與鄰國之地圖、行政公文等需求總量就一定比較少？在這裡我們預期“系統論”會給一個“數學式”的論證。但是並沒有。

標”的方式來套用，完全忽略了啓蒙以來西方汗牛充棟的各種哲學知識論的討論與懷疑。對於科學理論的討論，金、華則很單純地弓|用科學實證主義中的一些老觀念，如「清晰性」、「可被檢驗」、「信息量」等等來解釋，而沒有任何進一步地反省（《方法》，頁363以下）。在科學史的引用支持方面，他們的態度完全是引用一些他們“想像”或普通科學教科書上的“宣傳”來支持他們的論點¹⁸。最有趣的是在最後部份他們竟也夾雜引用了一點近來對哥白尼系統之科學史方面的研究，但却把它塞進了像“哥白尼在科學上是進步的……而托勒密學說在當時却為愚昧反動的教會所雇用”這類的陳腔濫調之中（《方法》，頁377-378）。之後他們再提到孔恩“範式”（paradigm）之類的概念，但把它硬塞在傳統科學實證主義的觀念架構之中，形成了一個奇異的“圖三”（頁378），絲毫沒有感覺到孔恩的思想與傳統科學實證主義之間的巨大衝突，更不用說做到反省式的批評。

此篇之外，據說在《走向未來》雜誌創刊號中金觀濤尚有一篇〈發展之哲學——論『矛盾』、『悖論』和『不確定性』〉的文章，據說“隱隱在取代著毛澤東那篇〈矛盾論〉的地位”可惜我們目前沒有看到這篇文章。不過，我們的預期也不會很高。說一篇文章可以取代毛的“某某論”，其意義就當不止於在學術上的提攜後進而已；毛的各種“論”，其意義豈又僅止於“學術”？

在《方法》中，尚有一篇涉及科學史與科學哲學的有趣文章，即是華國凡、金觀濤二人合寫的〈中醫奇迹與黑箱方法〉一文¹⁹。這篇文章和其他諸篇類似，也是以控制論等所發展的一些黑箱方法直接套用上來討論中醫理論體系。我們知道，以黑箱方法來了解中醫理論體

¹⁸如談到“反饋過度”這個問題的時候，他們提到十七至十九世紀以來西方科學史不斷地在波動與粒子二說中“擺動”的情形（《方法》，頁370-373）來說明“反饋過度”。但這是完全站在今天的科學理論的“真理”觀點來談歷史的態度。如果到了二十一世紀科學家又重新提出一更新的波動說，他們又怎麼自圓其說呢？這種以單純的“科學真理”觀點來看歷史的態度令我們啼笑皆非。科學史不是這樣討論的。

¹⁹筆者很感謝賈明德醫師對華、金這篇文章向筆者提供了許多寶貴的意見。

系在近年來中、日等地均有人在進行，一般說來可能是一個還不錯的了解方式。另外可貴的地方則在於它並沒有以一般西醫的“觀點”直接粗暴地對中醫攻擊為“不科學”；所以，以黑箱詮釋中醫理論體系可能是使中西醫二者可以彼此溝通的一橋樑。但是，華、金這篇文章原則上只是對中醫的部份主要體系作了一個說明與詮釋，甚至是一種“翻譯”（從中醫語言譯至黑箱語言）²⁰。除了有助於溝通之外，真正的問題該是：黑箱理論本身是否有助於中醫理論本身的「發展」？是否能在中醫的領域中提出一些新看法？並突破一些中醫體系中的限制問題（如黑箱中一部份“壞掉”之後怎麼辦）？華、金〈奇跡〉一文並沒有在這方面提出甚麼新的看法來。即使就中醫本身的實行（practice）而言，黑箱理論能取代中醫在思考問題時的那些傳統中醫觀念嗎？²¹如果只是一種可能的翻譯法則，則可翻譯，也可不翻譯。

最後（頁428-432），他們談到中西醫“結合”與“現代化”的問題。“必須而且只有用不打開黑箱和打開黑箱相結合的方法”云云，不過我們並不清楚這“如何可能”？目前的進展情形如何？〈奇跡〉一文好像把中西醫“結合”之路當作是“祖國醫學”發展的一當然之路。而沒有考慮到以西醫觀點來吸收中醫之長，或以中醫觀點來吸收西醫之長等等這些其他的可能發展路數²²。他們似乎把這些發展都一概稱之為“滙通派”而認為沒甚麼希望，但這需要歷史本身才能提供答案吧！

²⁰ 〈奇跡〉一文尚沒有用黑箱語言來了解中醫裡另外一些方面的理論，如經脈絡系統之問題，又如各種導引吐納術；從表面看來，它們似乎沒有input。另外，我們暫且不管將理論體系從一語言翻譯至另一語言之哲學問題。

²¹ 華、金他們把一些原本很容易了解的中醫觀念硬是轉變成黑箱語言；如「嚐百草」換成“隨機調節”，“對症治療”則換成“有記憶的調節”等等（《方法》，頁409-413）。可是黑箱語言並不一定比傳統語言更容易了解溝通吧？況且除了黑箱語言之外，一般科學哲學中原來也蘊有極豐富的觀念與語言可以來了解中醫理論體系。黑箱語言會更好嗎？

²² 關於筆者對許多熱衷“結合”的想法（或說“結合意識”）之一點討論，請參考〈科學哲學發展史中的孔恩〉一文，第六節，收於新橋譯叢《科學革命的結構》一書之導言，（1985）。

四

評論金、劉等人的著作，像《方法》或《為甚麼》，可能有幾種基調方式。首先，我們可以把他們的著作放在中國（大陸）當代思想的脈絡中來討論；其次，我們可以把他們放在當代世界對科學史與科學哲學研究的水平面角度來評價；最後，我們可以把他們的想法放在臺灣當代思想的脈絡中來看。在本文前幾節中，我們基本上是採取第二種基調，這一節我們則嚐試從第三種基調來討論；至於第一種，我們也許會涉及，但那不是我們所熟悉的，也不是我們主要關心之處。

金、劉在《方法》引言中提到（頁4）：“數學史上最具有才華的青年數學家伽羅瓦臨死前曾說過：『我一生不只一次敢於提出我沒有把握的命題』…伽羅瓦的精神對我們是一種鼓舞。”另外，劉青峰《為甚麼》序中說（頁3）：“西方科學家對未來悲觀，中國科學家為如何使我國科學技術飛速發展而苦惱，這兩種觀念都具有時代性。它們都出於同一根源。這就是人們都迫切感到，我們對於科學是什麼，是這樣的無知……。”是不是金、劉他們想以伽羅瓦的精神，對“科學是甚麼”作一大膽的嚐與探究呢？劉青峰說西方科學家對未來悲觀，但中國科學家則為科學不能起飛而苦惱，她不曉得有否感覺到這二者之間可能的矛盾？劉一方面感覺到“環境污染和核武器已動搖了人們對於科學一定會給自身謀福利的信仰”，但另一方面，金、劉等似乎仍然希望置身在科學的童年之中，相信“科學”已經是一種不證自明的方法……，陶醉於它過去的成功與無可估量的遠景”（頁2）。²³

但是，就前面幾節我們的討論而言，金、劉以伽羅瓦的精神來了解“科學是甚麼”的企圖基本上是失敗的。金、劉心目中的科學，或

²³對於這一句話最澈底而全面的挑戰，請參考 Paul Feyerabend, *Science in a Free Society* 第二部份。這可能也是在一後實證、後啟蒙的時代中最澈底的宣言。有興趣的讀者也可參考李平，〈向科學理性的權威挑戰〉一文，《當代》10，頁12-19，對費若本的初步評價。

他們的“三論”，並沒有照亮自己。

在這樣的一種情況之下，為甚麼金、劉的說法與思想會在近來臺灣引起頗為不少的注意？這也許可以從下面幾個角度去考察。

在臺灣的思想脈絡中，不少人直覺感到馬列毛等的教條是值得厭惡，但又是具威脅性的思想型態。在這樣的背景下，配合著近年來大陸年青人對既有體系作浪漫式的反抗風潮，金、劉等年青知識分子勇於反抗過去的教條，並以啓蒙以來的“科學精神”為依歸，以最新奇的科學三論為利器，以不斷出書的方式大談古今中外、羅馬、埃及等等老問題（或說過去熟悉的問題情結）²⁴，這樣的格式自然會合於臺灣思想脈絡中的一些口味與優越感。反過來說，金、劉的思想在臺灣引起不少共鳴的也正表示了臺灣思想脈絡的一些面相並沒有超越金劉等所尋求到的水平。金、劉等知識分子苦遭文革之痛，在反省中以伽羅瓦的精神、作浪漫式的思想運動（一連串“走向未來”的叢書系列），一方面固然是配合了四人幫倒台之後的新思想情勢，亟需要許多材料來填補其思想上的權力真空狀態；另一方面，金、劉等人所暫時尋求到的思想路數（所謂“科學神殿中的平凡科學家”²⁵）却令我們很容易想起民國初年的許多思想與人物。用一句金、劉自己的術語“反饋過度”來說，他們所尋得的新神殿並沒有脫離民初以來大部份知識分子看問題的基本論述結構(discourse)。他們的反動只是在同一論述結構中作反振盪。而臺灣思想脈絡中的許多共鳴也正是顯示了我們本身論述結構的限制性。退一步說，如果我們真是站在民國以來中國“東方式啓蒙”的論述結構中來看金、劉的話，一些臺灣知識分子連金、劉的伽羅瓦精神和他們的浪漫情懷都沒有。我們並沒有優越感的資格：如評道“金、劉等人的努力在大陸近年來的發展已經是不錯了，不必苛責”云云。中國、臺灣、世界這幾方面的知識探討與評價不應該有雙重、或三重的標準。

²⁴ 《方法》一書中的序只有十個字：“問題是舊的，方法是新的”。

²⁵ 參考金觀濤〈我的哲學探索〉，《文星》117期，頁56-74。

當金、劉等人在思想困境的情況中，尋得了一“科學神殿中的平凡科學家”這一優勢地位，便以浪漫的血淚熱忱、承續了啓蒙的精神權威發號施令、綜論古今中外²⁶。但是，問題當然沒有這麼簡單，啓蒙的科學神殿往往是虛幻而高度權威性的。在這“神殿”中做一“平凡”的科學家（既有神性的支持，又有在神性之下謙卑平淡的美譽）並不自動地會使得金、劉等人的思想運動在「毛思想」之後取得優勢地位。究竟科學是甚麼？究竟啓蒙科學理性（以當時的 *philosophie* 爲代表）在西方、在東方的歷史發展脈絡中之意義爲何？這是一個深沉的問題。我們如果把劉青峰的傳統性問題的提法（如西方對科學“悲觀”、“核能、核武”等問題）以一個落後啓蒙（post-enlightenment）的觀點來看又是一種甚麼樣的意義？總之，金、劉等人思想路數的問題更應促使我們對啓蒙以來的科學理性作反省性的批評，並對啓蒙在歷史中的辯證發展發重新去認識。²⁷

最近臺灣知識文化界對金、劉所著的《興盛與危機》已有了一些初步的評論（參考²與⁴）。可能因爲是該書比較集中在討論歷史與人文之類的大問題，故不少評論者似乎把關心集中在自然科學與社會、人文學的“區別”這個老問題上來。所以我們看到的常是“失掉主體性”、“物化”、“自然因果律與人文秩序之混淆”、“精神關懷、目的性與自然科學不同層次……”等等之類似乎是比較傳統性的評論。這種評論架構的一個共通的形式是：給予自然科學一個位置、敬而遠之，但是絕不讓其勢力進佔社會人文學方面。這其實是如史諾（Snow）所提的“兩種文化”的基本論述架構之下的老策略。就像金觀濤自己的

²⁶ 胡昌智在〈過去的迷惘〉一文（《文星》17期，頁75-80）對金觀濤的“科學優勢”地位的思路與策略有相當不錯的討論（見頁78）。但胡在其中（頁77）又說到：“說中國史裡‘沒有甚麼’……沒有任何一類歷史問題，比這樣的問題更邪惡。”我們倒並不覺得這樣的問題必然“邪惡”。當今中國史學本身需要接受挑戰，以“邪惡”之指責作爲回應則十分脆弱；另外，可能更重要的，我們需要先考察像“中國爲甚麼沒有”這類的問題在當代臺灣知識社會學中所扮演的角色與處身的位置。

²⁷ 或許可以參考Horkheimer, Adorno所著*The Dialectic of Enlightenment*; Paul Feyerabend, *Science in a Free Society*; M. Foucault, *Power/Knowledge* 諸書。

一篇文章題目：〈科學：文化研究中被忽略的主題〉²⁰所顯示，這也是上述那種老策略的自然結果所致。但是，我們覺得，這些問題的基本核心的確是在“科學”本身，而不是自然科學與人文精神科學間的差異問題。這也是為甚麼我們希望對金、劉等人在科學史、科學哲學之研究上（很容易被誤為因為是自然科學，故“沒問題”）做一個比較深入而認真的評論之主因。推而廣之，啓蒙時代興起的科學實證主義的問題也絕非侷限在自然科學之中而已，舉凡社會科學、人文學、歷史、文學批評等等領域均可以看到一些類似相關的問題。它超越了學科、超越了自然科學與社會人文學等等這些比較低層次的知識分子歷史群體圈子，而形成的是一論述結構的問題。而這論述結構形成的歷史帶頭者從十七世紀以來則大致是自然科學，在這一點上，它有特殊的歷史與社會意義。

《補記》

一位評審者建議筆者考慮是否可用“時機未到”的說法來評論金、劉等人的思想仍侷限在實證主義格局中的情況；況且，金、劉等人一方面掌握了實證主義之想法，而且能“活學活用”，建立了一大套暗合實證觀的大理論，其努力與苦心較之臺灣 50、60 年代的情況要超過許多。

關於“時機未到”的想法，需要先有一套理由解釋為甚麼時機尚未來到。其實，在中國左翼的思想傳統之中，本該有更多的機會與理由來質疑與挑戰“實證主義”的格局。其次，我們感覺到金、劉的思路其實有“返回”民國初年思想人物風貌的情況；如果真的如此，那麼過去中國左翼思想的歷史辯證發展又有甚麼意義呢？我們本期待的是一種批評式的“超越”，而非一種少經批評的“返回”；所以，如果這個情形是對的，則很難找出“時機未到”的理由。

關於“活學活用”，也許是吧；不過他們在科學史、科學哲學上的“活用”是

²⁰刊登於《文星》107期，頁47-56。此文的基本觀點與《方法》中諸篇之看法並無甚麼不同。但當時金劉等人似乎在美研究，應可接觸到更多方面的刺激。關於Snow的討論可參考C. P. Snow, *The Two Cultures and A Second Look*, Cambridge Press. (1969)

非常有問題的。在本文中我們曾提到金、劉等人的“思想運動”，我們的感覺是金、劉思想的“運動性”要超過其“學術性”，故而他們往往顯示出我們批評的“特性”出來。中國目前並不是沒有好的科學史研究，中國科學院自然科學史研究所的成果便是一例。我們也非說今天就一定不可以持“實證主義”的某說，而是要“批評性”的提出自己的論點；今天中國也有許多挑戰實證主義的說法存在，故若要支持“實證主義”，就必然需要處理與回應那些挑戰，若都沒有，則是再一次地顯示出他們“浪漫運動”之特質。

最後，是否金、劉等人的活學活用超過了臺灣 50、60 代的實證主義的發展？在 50、60 代臺灣的“實證主義”發展也多少與政治思想上反對運動相關聯（如殷海光、《文星》等）。將實證主義、邏輯、語意學等等運用在反對政治的思維中也不是沒有，以“邏輯謬誤”、“語意謬誤”為攻擊利器的“活學活用”也有許多。不過，金、劉等人目前“思想運動”的強度與廣度是否有超過當年《自由中國》、《文星》集團的強度呢？這是一個比較思想史值得再深入的問題，且已超過了原書所能涵蓋的範圍。

評余英時 《中國近世宗教倫理與商人精神》^①

杭 之

儒家倫理與東亞經濟發展之間的關係，是這幾年來海外部份人士及此地學術文化界的熱門話題。仔細檢閱這題課中的相關文獻，我們可以發現，在這討論中，許多論者都誤解了韋伯(M. Weber)關於基督新教倫理與資本主義精神這一論題的意旨，因而以比附的方式提出了許多形式主義的命題和論斷，使得儒家的倫理、東亞經濟發展、韋伯理論三者之間的關係糾纏不清，亟待釐清。^②

在這熱門話題中，余英時教授的《中國近代宗教倫理與商人精神》一書很獨特。余教授自承，此書之作的兩個外緣之一是“近年來西方社會學家企圖用韋伯關於新教倫理的說法解釋東亞經濟現代化的

①《中國近世宗教倫理與商人精神》(台北，聯經出版公司出版，1987.1)，以下簡稱《商人精神》。本文承兩位評審先生就初稿提供寶貴意見，並據以修改，謹此致謝。

②參見陳其南，〈儒家文化與傳統商人的職業倫理〉，《當代》第10期(1982. 2)，pp. 54—61 (按，該文刊出時漏排一大段，有影響全文意旨之虞，應一併參看同作者〈再論儒家文化與傳統商人的職業倫理〉一文之後的補正，《當代》第11期(1987. 3)，pp. (82—3)；杭之，〈走出形式主義的迷霧——韋伯理論與東亞經濟發展的解析〉，收入《一葦集續篇》(台北，允晨文化實業公司出版，1987)及〈韋伯理論、儒家理論與經濟發展的糾纏——黃進興〈迷思與事實？〉讀後〉，《當代》第23期(1988. 3)，pp. 112—21。

突出現象”，這引發了他對中國近世宗教倫理對經濟行為之影響這一問題的新興趣，因而想去探討“明清商人的主觀世界，包括他們的階級自覺和價值意識，特別是儒家的倫理和教義對他們的商業活動的影響”。換言之，〈商人精神〉跟這話題相關，但並不直接討論儒家倫理與東亞經濟發展的關係，而把這話題“在時間的面向(dimension)更向上延伸了，問題不再僅止於儒家倫理對東亞經濟現代化的影響，而是儒家倫理可能在西方資本主義出現的同時或之前，已經對中國社會的經濟活動，產生了類似新教倫理的影響”。^③

余教授對許多論者套用韋伯理論來討論儒家倫理與東亞經濟發展之關係的作法不以爲然，強調“我們決不能機械地套用韋伯的理論，貿然提出儒家倫理與東亞近幾十年來資本主義的興起有什麼關係這樣的問題”。余教授指出：“嚴格地說，這個問題的存在尙有待證實。”而且，“即使我們能證實這兩者之間的因果關係，我們仍不足以推翻韋伯原有的理論，因爲無論是日本、台灣、香港、南韓或新加坡的經濟發展，其資本主義的經營方式都是從西方移植過來的，而非發源於本土”。他認爲，我們真正需要追問的是下面這一系列的問題：“西方資本主義在東亞移植的成功，除了一般經濟的和制度的背景之外，還有沒有文化的因素？如答案是肯定的，那麼這個文化因素是不是即可歸結到儒家倫理？……”，在這一連串的問題沒有獲得確定的答案以前，“我們不能輕率地對儒家倫理與東亞經濟發展之間的關係下任何斷語”。^④

基於這種觀點，余教授另闢蹊徑，追尋一個他稱之爲“最原始，也是最基本的問題”：

三十多年來東亞的華人社會究竟憑藉著那些精神傳統才能成功地
把資本主義移植了過來？……從歷史角度來看，在我們對三十多
年來東亞經濟發展的文化基礎進行系統的研究之前，我們最好能

③ 陳其南，〈儒家文化與傳統商人的職業倫理〉，p. 56。

④ 〈商人精神〉，pp.172—3 及 p. 8。以下文中逕以中文數字標出頁數者即指此書頁數。

先對中國傳統的商業發展和商人倫理有一個大體的認識。換言之，我們必須先弄清楚本土的商業傳統，然後才能進一步的討論西方影響下的現代轉化。（頁一七三）

如果筆者的了解沒有錯，這應該可以說就是《商人精神》這部史學專題研究之所以作的“問題意識”。

—

在這一問題意識之下，余教授企圖根據中國獨特的歷史經驗來重新建構、設計一個韋伯式的(Weberian)的問題。

余教授認為，韋伯在《基督新教倫理與資本主義的精神》（以下簡稱《新教倫理》）一書中所討論的課題是特殊的歷史經驗，因此不能樣械地套用在其他社會的歷史過程之上；但另一方面，他又認為宗教信仰和經濟行為之間的關係是具有普遍意義的關係，因此我們可以就其他社會之經驗事實提出韋伯式的問題來探討該社會之宗教倫理對其經濟行為之影響。換句話說，他假定韋伯的中心理論涵有某些普遍性的成份，但認為不必拘執於韋伯關於新教倫理所提出的種種具體的問題，略其枝節、“觀其大略”、“識其大體”，根據中國的獨特歷史經驗而另行設計，此即余教授所說的“重新建構問題”（頁一六九）。

在這一方法論觀點下，余教授認為，“如果我們要運用韋伯的觀點研究中國史，我們最多祇能追問：在中國的宗教道德傳統中有沒有一種思想或觀念，其作用與‘前定論’有相當的地方，然而又有根本的差異？這是韋伯觀點的啓示性之所在”。（頁九）

在韋伯觀點之啓示光照下，余教授所重新建構之韋伯式的問題，也就是《商人精神》一書的中心問題是：“中國儒、釋、道三教的倫理觀念對明清的商業發展是否曾發生過推動的作用？”

在針對這一中心問題所作的探討過程中，余教授雖然強調他無意把中國新禪宗以下的宗教發展比附於西方的新教革命，但韋伯《新教倫理》一書中所提供的範例仍然是其研究的重要參考對照面，在全書

的論證過程中，“不但隨處以新教倫理，特別是喀爾文派的倫理，與中國的宗教倫理相比照，而且還着重地批判了韋伯關於中國宗教的看法”（〈自序〉頁六十）。

根據余教授自己的說明，之所以必須這樣作的一個重要理由是，韋伯關於中國宗教的錯誤論點必須予以徹底的澄清，所以不得不廣引新教倫理與中國宗教相比較。

余教授認為，從思想根源着眼，韋伯認定中國不可能出現“資本主義的精神”這一最後結論也許是正確的，但是他獲得這一結論的理由則是站不住的。

余教授這個看法是本書的一重要論旨，除在全書相關部份提出來討論之外，更在〈自序〉中補論一個關鍵性的問題，可見余教授對此論旨的重視。余教授說：

我認為整個問題的關鍵發生在韋伯關於新教倫理的研究所建立的“理想型”。他用“入世苦行”（inner-worldly asceticism）來概括新教諸派的倫理，……他的最後結論則是這種“入世苦行”的宗教倫理是西方所獨有的，而在喀爾文諸派的教義中發展到最高峯。專就思想而言，這是資本主義的主要來源。為了進一步證明這一精神確為西方所獨有，而不見於任何其他的宗教傳統，他不但研究了猶太教，而且也研究了中國和印度的宗教。……我所特別感到興趣的則是下面這個問題：中國近世的宗教倫理（尤其是儒家倫理）是否如韋伯所說的，和新教倫理形成了明顯的對照，因而不能為中國資本主義的出現提供精神的基礎？……我的答案恰好與韋伯相反。依照韋伯本人對問題的建構方式，我們必須說，中國的宗教倫理大體上恰好符合“入世苦行”的型態。……我當然不是說中國倫理與新教倫理基本相同。……我只是要強調，以“理想型”而言，韋伯所刻劃的“入世苦行”也同樣可以把中國宗教包括進去。我們只能說二者之間確有程度的不同，即新教所表現的入世苦行的精神比中國更強烈、更鮮明、因而也更有典型性。（頁

六七～六九)

根據余教授這個說法，似乎中國近世的宗教倫理（特別是儒家倫理）和新教倫理有其類似性。這就產生了一個問題：既然如此，那麼中國近世的宗教倫理是否可能為中國資本主義的出現提供精神的基礎？

顯然，余教授的論旨在這裡碰到了理論上的兩難。余教授在這裡指出有兩種可能的方式“足以解除韋伯理論所面臨的困難”，但正如陳其南教授已指出的，這兩種可能的方式應該說是余教授對其自身所面臨的困難所提出來的兩種可能的解決方式較妥當。⁵

第一種方式是重構韋伯原有的“理想型”，使新教倫理中有利於資本主義的精神因素更為突出、更為集中，而確為西方所獨有而為中國所絕無；第二種方式是減低思想方面的論證力量，承認“入世苦行”的倫理必須在其他客觀條件的適當配合之下才能推動資本主義的發展。從余教授的論證來看，他顯然是想以第二種方式來解除他自己所面對的理論困難（雖然他說是“為韋伯的理論尋求開脫之道”）。他認為“韋伯從來便沒有認為新教倫理是使資本主義興起的唯一力量，因此只要稍加調整，他的基本理論仍然是經得起考驗和檢證的”。根據這種想法，余教授所做的調整是：

中國雖然有“入世苦行”的宗教理論，也有“理性主義”；然而“苦行”和“理性”都未能深入政治和法律的領域之中。……所以我們如果必須答覆韋伯關於中國為什麼沒有出現資本主義的問題，我們也許可以說：其原因並不在中國缺乏“入世苦行”的倫理，而是由於中國的政治和法律還沒有經過“理性化的過程”（the process of rationalization）。這仍然是一個“韋伯式的”答案。（〈自序〉，頁七〇～七一）

余教授對中國近世宗教倫理與新教倫理的比照，以及他對自身論點與韋伯論點間之矛盾所造成的理論困境所尋求的解除之道，大抵如上。

⁵同³，p. 57。

余教授雖然聲稱本書“不是韋伯的歷史社會學在中國史研究上的應用”，但從以上的摘要引述中可以看到，本書的中心問題其實是應用韋伯之觀點於中國歷史的材料而提出的（頁九），而全書的論證也幾乎是在韋伯的理論架構下，“通過韋伯的某些相關的觀點來清理中國近世宗教轉向和商人階層興起之間的歷史關聯與脈絡”（〈自序〉，頁七十一），因此，從方法論角度來看，韋伯的觀點對本書的研究不只是啓示性的觀點，而且是主導性的觀點。我們可以不誇張地說，如果把韋伯的觀點和理論架構抽掉，本書將只剩下一些中國歷史文獻的整理爬梳。

鑒於韋伯之觀點對本書具有關鍵性的重要地位，本篇書評以下將針對本書中有關中國近世宗教倫理與新教倫理之比照，以及余教授對韋伯關於中國宗教之看法的批判等問題為範圍，就余教授所討論到的幾個關鍵問題提出商榷：(1)有關“理想型”的認識與運用；(2)韋伯論旨中“天職”(calling)、“俗世內的制慾”(inner-worldly asceticism，余教授譯成“入世苦行”，以下除引用余教授文外，仍從一般譯法)等觀念的意涵；(3)上帝預選說的意涵及這意涵下的“俗世內的制慾”；(4)這種意涵下的“俗世內的制慾”與儒家倫理的比較。余教授此書中關於韋伯論旨部份可商榷者當然不止以上四個問題，限於篇幅，無法一一提出討論。至於本書中有關中國思想史和社會史部份的論旨，非筆者所敢置一詞，敬以留待高明。

二

如上所述，余教授此書企圖重新建構、設計一個韋伯式的問題，即中國近世宗教倫理對十六世紀以來商業的重大發展究竟有沒有起過推動的作用。在進行這一工作時，余教授似乎欲圖在韋伯觀點之啓示下，透過略其枝節、“觀其大略”、“識其大體”的途徑來進行，而這一途徑，余教授認為“即所謂 ideal type”（頁一六八），換句話說，余教

授似乎是要運用韋伯之理想型分析這一方法論工具來進行此一重構的工作。其次，余教授對其重構之韋伯式問題的答案跟韋伯對中國宗教之看法是有矛盾的，在調和這矛盾時，余教授明確的指出，“整個問題的關鍵發生在韋伯關於新教倫理的研究所建立的理想型”。最後，余教授在構想“解除韋伯理論所面臨的困難”的可能方式之一是重構韋伯原有之理想型。從以上三點可以看到，韋伯的理想型分析這一方法論工具在本書中具有重要地位。

在仔細閱讀過本書之後，筆者認為余教授對理想型分析的運用跟韋伯原意有些根本的出入。在本書中，有四個地方提到“理想型”，在這些地方，余教授說：

後代所指的“宋代士風”不是研究了每一個“士”的個人生命史之後所獲得之綜合斷案，而是“觀其大略”的結果。在方法論上，這正是所謂“整體研究法”（holistic approach），也就是韋伯的理想型。

（頁七十六）

韋伯對文化的比較研究乃採用“觀其大略”、“識其大體”的途徑（此即所謂“ideal type”）。（頁一六八）

在〈自序〉中，余教授對“理想型”有比較詳細的說明：

所謂“理想型”，最簡單地說，即是通過想像力把歷史上的事象及其相互關係連結為一整體。這樣建立起來的“理想型”，其本身乃是一個烏托邦，在真實世界中是找不到的。……我們必須先建構“理想型”，以與實際的歷史經驗相比較，然後才能看出一組歷史事象中的某些構成部份是特別有意義的。所以“理想型”的建構一方面是以特殊的歷史經驗為對象，另一方面又以具有普遍意義的問題為核心。……由於“理想型”中的普遍性永遠離不開特殊的歷史經驗，史學家在研究過程中便不得不根據特殊的經驗對象而不斷地創造新的“理想型”；同時，一切已經建構的“理想型”也不能不隨著新的研究成果的出現而不斷地受到修正。（〈自序〉，頁六二～六三）

從這些引述中，我們可以看到余教授所說的“理想型”和韋伯的原義有著根本的出入。對余教授而言，“理想型”似乎是指歷史事象及其相互關係等經驗現象的平均(average)，或是就特殊之歷史經驗現象“觀其大略”、“識其大體”而建構的共相，所以他認為一切已建構的“理想型”都要隨着新的研究成果的出現而不斷修正。這一點可以從本書頁三十三得到旁證。在頁三十三中，余教授認為韋伯的理想型研究方式本身實涵有極大的危險性，“無論多麼圓熟的理論家或多麼精巧的方法論者，如果他缺乏足夠的經驗知識終不免是會犯嚴重錯誤的”。換句話說，他認為在沒有足夠經驗知識之基礎上而建立的“理想型”是會錯誤的，當經驗知識增多了，就原有之經驗知識所建立的“理想型”便不得不修正。

余教授即在這種視“理想型”為歷史經驗現象之平均或共相的認識下，認為韋伯對中國歷史經驗現象所知不多，所以其理想型應受到修正。本書所進行的即是這項工作。

然而，韋伯之理想型分析的原意並不是如此。理想型分析在韋伯之方法論中有着中心地位，並關聯著他對人文社會科學之認識論觀點。對韋伯而言，“理想型”這一方法論工具的建構是為了解決一個極難處理的問題，即如何在價值關聯之光照下解釋社會、歷史現象，但同時避免主觀的價值判斷，所以他在1904年給李克特(H. Ricker-t)的信中清楚的指出，“為了能區別價值判斷與經由價值關聯而建立的判斷，我認為這樣一個範疇（理想型）實在是必要的”⁶。

在同年發表之〈社會科學與社會政策中之“客觀性”〉一文中，韋伯清楚地指出，理想型是一人為建構的、非真實的純粹思維圖像，它不是真實(reality)的描述，不是觀察所有實際存在之經驗現象以後所得之平均，所以它不能僅僅描述為一種普遍化的概念；理想型是在價值關聯的光照下，對社會、文化現象之某些獨特之要素加以特別強調

⁶ 轉引W. J. Mommsen, *The Age of Bureaucracy* (Oxford, 1974), p. 8。

所建構起來的、有內在一致性的純粹思維圖像。韋伯寫道：

這種思維圖像將歷史生活中諸般特定的關係與過程，統合到一個由在思想上建構出來的網絡所構成之內一致的秩序世界中去。實質上，這一建構物本身就像一烏托邦，是由於我們在思想上強調了真實世界某些特定要素而來的。……一個理想型是由單面地強調(one-sided accentuation)一個或若干個觀點，並將許多雜然分散、或多見或少見且有時不見之具體的個別現象，根據那單面的強調觀點加以整理而構造成一個統一的分析性建構物。……^⑦

從這裡可以看到，韋伯理想型的一個要點是單面地強調一個或若干個觀點，其建構的目的並不是要凸顯文化現象之類特徵或平均特徵(class or average character)，而是要凸顯文化現象之獨特的個別特徵。^⑧

韋伯之理想型的這一要點正好是余教授所說之“理想型”所無的。其實，就是在韋伯夫人(Marianne Weber)所寫的《韋伯傳》一書的第十章(余教授在上引自序中論理想型的地方，曾說明參用此章相關部分)，雖言明是想把韋伯的思想世界呈現給非學者，但也明確地指出像“資本主義”“中世紀城市經濟”等理想型都是真實世界之特定要素被“知性地誇大”的構造物^⑨。但余教授在參用該處時却遺漏了此一要點。因此，我們看到韋伯的理想型是在一定之價值關聯下強調社會、文化現象的獨特個別特徵，而余教授的“理想型”則是在強調“觀其大略”、“識其大體”或普遍性。這一根本性的出入非常重要，它影響了余教授在此書中如何去重構韋伯式問題的方向，影響了余教授不去強調韋伯所建構之新教倫理這一理想型的獨特個別特徵，而“觀其大略”地去強調新教倫理與其他文明中共通存在的普遍性。

^⑦ M. Weber, *The Methodology of the Social Sciences*, tr. and ed. by E. Shils and H. A. Finch (The Free Press, N. Y. 1949), p. 90.

^⑧ *ibid.*, p. 101.

^⑨ Marianne Weber, *Max Weber: A Biography*, tr. and ed. by H. Zohn (John Wiley Sons, N.Y. 1975), p. 314.

此外，對韋伯而言，理想型既然是在價值關聯的光照下，對真實之某些有意義的獨特要素加以選擇和單面地強調，那麼，這便蘊含著一種可能性，即針對同一具體經驗現象，可以有許多不同之理想型被建構出來，即不同的價值關聯、不同的選擇和觀點可以建構不同的理想型，這也就是韋伯所說的，就資本主義而言：

我們可能——實際上我們必須認為確實可以——勾勒出好些（實際上是相當多的）這種烏托邦，其中沒有一個會和另外一個類似，更沒有一個在經驗真實中表現為實際運作的社會制度；然而，它們每一個皆聲稱表現了資本主義文明的“理念”：它們每一個都可以做這種聲稱，只要它們確實從我們文化的經驗性真實中，取出了若干就其本身而言有意義的性質，整合到一個統一的思維圖像中去。^⑩

這種通過不同的價值關聯而有不同的事實揀選，而建構不同之理想型的觀點，正是韋伯認識論觀點中的中心點，由此，任何一個理想型都不能宣稱具有普遍的妥當性。

在韋伯這種觀點下，人面對無窮盡之繁複的歷史、文化現象，永遠前進的文化之流使人永遠從不同的價值關聯在無窮盡之繁複的歷史、文化現象中揀選具有意義和重要性的不同事實，而建構不同的、新的理想型，或從不同的價值關聯對同一現象建構不同於既存之理想型的新理想型。換句話說，這就是新問題的提出。

從這裡我們可以看出，韋伯並不認為他所謂的理想型具有普遍的妥當性，對韋伯而言，新的理想型之創造與既存之理想型受到修正，也並不是像余教授所說的，是由於特殊的經驗現象或新的研究成果的出現，而是新的、不同的價值關聯的提出，也就是新的問題的提出^⑪。

^⑩ 同^⑦，p. 91。譯文引自錢永祥編譯《韋伯選集·學術與政治》（台北·允晨，1985），pp. 74—5。

^⑪ 韋伯之所以特別重視作為現代西方志業文明(vocational civilization)之基礎的俗世內制慾精神，有很深的價值關懷。正如韋伯夫人所說的，《新教倫理》一書與韋伯人格之

從余教授在這一觀點與韋伯原意的出入，我們可以反證回去：余教授所說的“理想型”似乎不是韋伯所說的理想型，而是有如“經驗假設”一般，即視之為經驗現象之平均或共相，所以當新的研究成果出現或對經驗現象知道得更多，即必須對原有之“理想型”（其實是一種“經驗假設”）加以修正。

以上的分析是要指出，在誤解韋伯之理想型的意義這一前提下，余教授所謂根據中國歷史經驗來修正韋伯所建構之理想型、來重構韋伯式問題，恐怕是和韋伯理論不相干的。此外，由於余教授把韋伯那種單面地強調在某種價值關聯下揀選有意義的、重要的獨特經驗事實而建構的理想型，理解成“經驗假設”式的、對特殊的歷史經驗識其大體、觀其大略而建構之具普遍性的“理想型”，因此，在全書中有關中國歷史宗教倫理與新教倫理之相比照的論證過程中，出現了許多值得商榷的問題，這是下一節所要討論的。

三

余教授關於中國近世宗教與新教倫理之異同這一問題的論點已在上面引述過。簡言之，他雖然不是說中國近世宗教倫理和新教倫理基本相同，但他明確地強調，以“理想型”而言，韋伯所刻劃的“入世苦行”也同樣可以把中國宗教包括進去。但韋伯却認為中國的宗教倫

最深的根基有關。他之所以構作“俗世內的制慾精神”等理想型，是要提出一個與他人格相關的重要新問題，即，在強烈的道德激力下，他要藉此解明俗世內的制慾精神所帶來之現代性(modernity)為何，並關懷以之為根本特徵之現代西方志業文明中人的命運為何？在這裡，自命為近代西歐文明之子的韋伯以全生命承擔了這文明的重荷，總括了這文明的價值，守護着這價值，並以批判的態度企圖在一個支撐這價值的意識形態基礎已經逐漸瓦解，支撐這價值的社會基礎已經進一步發展為另一種型態的時代裡，重新解釋這價值，並賦予新的生命。從這個角度來看，余教授所謂重構或修正韋伯的理想型，對韋伯而言，恐怕是無意義的、不相干的。相對於韋伯構作理想型所關聯的那種深度的歷史自覺，當前許許多多談論儒家倫理之論者那種無價值關心、無歷史自覺、無批判的態度，是一個很可深思的文化現象。（筆者要感謝一位評審者建議就此進一步討論的建議，但限於篇幅及書評體例，此地未能就此再加討論，唯有俟之他日）。

理與新教倫理形成明顯的對照，余教授認為這論旨是錯的，爲了“徹底澄清韋伯的錯誤論點”，所以他廣引新教倫理與中國宗教相比較。

筆者以爲，韋伯關於新教倫理與現代資本主義的論旨當然不是不可批評的“絕對真理”，而其有關中國宗教的看法就更不用說了。但是，在批評之先，我們有必要把他的論旨（特別是他一些獨特的理想型建構的脈絡意義）弄清楚。以此爲前提，筆者覺得余教授此書有關新教倫理與中國近宗教倫理的比照，以及他對韋伯之批評的一些論點是很值得商榷的。

從上一節的分析可以看到，余教授對理想型這一方法論工具的應用是與韋伯原意有出入的，這自然影響了他對韋伯所建構之“新教倫理”這一理想型之涵義的了解。對余教授而言，新教倫理就是入世苦行（頁七，又〈自序〉頁六十七），但他沒有詳細說明何謂“入世苦行”，因此我們只好在他討論新禪宗、新道教、新儒家等各宗倫理與新教倫理的比照中去了解他所指“入世苦行”的意涵。

余教授指出，新禪宗在中國佛教從出世轉爲入世這一發展上具革命性成就，這與西方宗教改革的基本方向相符，而修行不必在寺加上“識自心內善知識即得解脫”的不必外求，也使它與新教“惟特信仰，可以得救”的立場相近。此外，新禪宗提倡節儉、勤勞、肯定世間活動的價值並賦予宗教的意義，這便是新教所謂天職(calling)的涵義，“如果我們再聯想到喀爾文特別引用聖徒保羅的‘不作不食’之語，則禪宗‘入世苦行’的革命意義便更無可疑了”（頁二五～二六）。

新道教各派也都肯定此世、日常人生“塵勞”的價值，並賦予入世事業以宗教的意義，且崇尚動作儉食，忌因循度日、空過時光，戒色、慾、殺、酒、葷等，且有天上神仙要下凡歷劫，在人間完成事業後才能成正果、歸仙位的思想。“這種思想正是要人重視人世的事業，使俗世的工作具有宗教的意義。人在世間盡其本分成爲超越解脫的唯一保證。如果說這種思想和基督新教的天職觀念至少在社會功能上有相通之處，大概不算誇張吧！”（頁四〇）

新儒家與基督新教的比照是本書一大重點，這可從本書中篇開篇的一句話看出余教授對此的重視：“如果我們想要在中國史上尋找一個相當於韋伯說的‘新教倫理’的運動，則從新禪宗到新儒家的整個發展庶幾近之。”

余教授首先指出，儒家從來便是入世之教，但唐代儒學已與日常生活脫節，韓愈的努力使儒學成為名符其實的“世教”，這一轉向是受新禪宗的啓示而來的。新儒家因新禪宗的啓示、挑戰而發展自己的心性論，即自己的天理世界，這是儒家的彼世，與此世既相反又相成。其次，新儒家“執事敬”的精神在入世活動中實為一種全神貫注的心理狀態，這是儒家倫理中的天職觀念，頗有可與喀爾文教相比觀之處。在這一精神下，新禪宗與新道教之入世苦行所強調的勤勞、不虛過時光、不作不食等也都出現在新儒家的倫理之中，並通過鄉約、小學、勸農、義莊、族規等努力儘量想將之推廣到全社會去。總之，“我們只要把‘上帝’換成‘天理’，便可發現新儒家的社會倫理有很多都和清教若合符節。……其最大不同之處僅在超越的根據上面”（頁七一）。

余教授此處所說的“超越的根據”，就是上述的“彼世”、“天理世界”。余教授認為，新儒家並不是沒有彼世、超越的觀念，“不過由於中國文化是屬於‘內在超越’的一型，因此這兩個世界（按：即此世與彼世）之間的關係是不即不離的，其緊張也是內在的，在外面看不出劍拔弩張的樣子”。韋伯由於幾乎沒有這方面的知識，所以犯了全面判斷的基本錯誤。（頁五七～五八）

從以上不厭其煩的引述中，我們可以看到，余教授所指“入世苦行”的意涵是指天職觀念及一些俗世倫理要素，前者是指肯定塵勞等世間活動的價值並賦予宗教意義，或是在入世活動中全神貫注之執事敬的精神，余教授認為新禪宗、新道教、新儒家中的這些觀念都跟新教的天職觀念相近；後者則指不可浪費光陰，不說閑話、問閑事，不可懶惰，要夙興夜寐，節儉，不作不食等倫理要項。

在上一節中，筆者曾指出，余教授所運用的“理想型”是一種對歷

史經驗現象觀其大略、識其大體而建構之經驗現象的共相或平均，在這裡再次得到證實。余教授把許許多多曾出現在《新教倫理》一書中的新教各派共有的倫理要素集在一起，認為這就是韋伯所建構之“俗世內的制慾”這一理想型的內容，然後在中國近世宗教倫理中發現也有這些倫理要素，所以他說“中國的宗教倫理大體上恰好符合‘入世苦行’的型態”。

然則，正如上一節所指出的，韋伯理想型的要點是，在特定之價值關聯下，單面的強調社會、文化現象的獨特個別特徵，而不是列出一些新教倫理要素的共相，所以，他清楚地指出：

我們不關心那個時代的倫理綱領在理論上和形式上教了些什麼，儘管這透過教規、牧師工作以及宣道等的影響而產生了實際的意義；我們感到興趣的是毋寧是完全不同的一回事：起源於宗教信仰和宗教實踐，為實際行為指明方向並令人堅守這個方向的那些心理約束的影響。這些約束在很大程度上源自其背後之宗教觀念的特性。¹²

韋伯接下去說這些宗教觀念只能以理想型之人為單一形式來呈現。換句話說，韋伯所建構的理想型著重的是基督新教（特別是喀爾文教）之宗教觀念及因之而產生之心理約束這一類文化現象的特殊性，而不是如余教授所著重的那些倫理綱領、倫理要素。因此，我們在《新教倫理》一書中看到韋伯的論辯是建立在幾組理想型建構——喀爾文教對上帝的觀念和上帝與其創造物之關係，俗世內制慾的新教倫理，資本主義精神——之間的有意義對應之上。¹³

余教授因為著重對各宗教、各宗派之倫理綱領、要素等共相，因

¹² M. Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, tr. by T. Parsons (Charles Scribner's Sons, N. Y. 1958), p. 97。以下文中逕以阿拉伯數字標出頁數者即指此書頁數。

¹³ 參見 G. Poggi, *Calvinism and the Capitalist Spirit* (The Macmillan Press, London, 1983), p. 80。

此幾乎很少去注意各宗派之宗教觀念的特殊性。譬如說，他在新教各派都看到有天職觀念，將俗世內職業勞動的道德與宗教價值提高，而中國近世宗教也肯定世間活動的價值，就從共相的一面說兩者在型態上大體相符。實則，作為新教各派中心教理的天職觀念有一個極重要的特殊面，即它連繫着“使上帝喜悅”這一宗教觀念，因此，由天職觀念發展而來之俗世內的制慾精神是作為實現上帝意志之忠實的、積極的工具而出現的。如果說儒家倫理的“入世苦行”大體符合新教倫理的俗世內的制慾精神，那麼，儒家倫理也有這樣的宗教觀念嗎？余教授當然知道中國近世宗教沒有“上帝”這個觀念，但他並不重視這種中西宗教各自的特殊性，而識其大體地說我們只要把“上帝”換成“天理”，那麼新儒家的社會倫理很多與新教若合符節，“最大不同之處僅在超越的根據上面”。然則，對韋伯而言，這根本不是重點。

對韋伯而言，將有組織的俗世內職業勞動之道德上的重視與宗教上的獎勵大大提高這一“天職”的觀念雖然表明了新教所有教派的中心教理，而有別於天主教，但是，“這思想如何再進一步發展，全憑以後不同之新教教會裡所展開之信仰的進一步特徵而定”（p. 83）。換句話說，並不是所有新教教派的天職思想都會造成他所討論之資本主義精神的出現這一效果的。韋伯清楚地指出，雖然不能說路德派那種宗教生活的改革對他所要討論的資本主義精神不具任何實際上的意義，但很明顯的，這種意義不能直接從路德與路德派教會對世俗活動之態度得出。他更進一步指出，“若無路德個人宗教的發展，宗教改革是不可想像的，而且他的人格也在精神上長期影響着這改革，但若沒有喀爾文教，路德的事業也就不能有永久的具體成就。……純粹表面的觀察就可以看到，喀爾文教中的宗教生活與世俗活動之間的關係是完全異於天主教與路德教的”（pp. 86—7）。韋伯認為後兩者都是傳統主義的，在日常行為習慣和信仰上重視傳統的神聖性，固執於祖先傳下來的規範；而前者則是突破了傳統主義，打開了理性化之道，最後完全否認傳統之神聖性。

韋伯指出，路德的天職觀念來自聖經，但聖經的思想一般而言是有利於傳統主義的，特別是舊約聖經構成一個完全是傳統主義的思想。路德在 1518—30 年間這一段發展過程中，其思想不僅仍然是傳統主義的，而且變得愈發傳統主義，且由於後來愈來愈加強的天意信仰，使得絕對順從上帝的意志與無條件的接受現狀變成完全一回事，“從這一背景，路德不可能在世俗活動與宗教原理之間建立起新的或任何根本的聯結” (p. 85)，所以，“在路德的思想領域中，改革現世的倫理原理是找不到的” (p. 160)。換句話說，路德的天職觀念雖然也強調俗世內的勞動，但對路德而言，職業是人應當視為上帝之旨意而忍受順從的事物，這使得世俗的義務不再從屬於制慾義務，而是宣揚順從權威與接受既成事物，因此，路德的天職觀念仍是傳統主義的 (p. 85)。而在韋伯看來，傳統主義的倫理風格是資本主義精神出現的最大內在障礙，而必須與之鬥爭者 (pp. 58—9)，而這只有透過制慾新教所完成之倫理態度的內在重新導向才得到決定性的克服。對韋伯而言，新教之俗世內制慾精神之所以能作為現代志業文明之基礎，正是由於它決定性的克服了傳統主義。由於路德教和喀爾文教等有着這樣的根本差異（這個差異正是韋伯在構作其新教倫理這一理想型時所要單面地加以強調者），所以韋伯在探討新教倫理與資本主義精神之關係時，是以喀爾文、喀爾文教派及其他清教派（虔信教、美美以美派、浸禮派）之工作為起點，而不及於路德派。(p. 89, p. 95)

以上的分析是要指出，對韋伯而言，所謂內在超越、外在超越的超越根據並不是重點。套用余教授的分類法，天主教、路德教、喀爾文教應該都是以“上帝”為超越根據的外在超越型態，但從韋伯之理想型的分析來看，不但天主教與後兩者有根本的差異，就是同樣有天職觀念的路德教與喀爾文教也有着根本的差異。在韋伯單面地強調某一個或某幾個觀點的理想型分析觀點下，有天職觀念的路德教反而與沒有天職觀念的天主教一樣是屬於傳統主義的，而不是與同樣有天職觀念的喀爾文教有較親和的關係。所以我們在比觀儒家倫理與新教倫理

時，並不能以為觀其大略、識其大體地說把“上帝”換成“天理”，其餘就大多若合符節了。因為如果差異只是“上帝”與“天理”這一超越根據，那麼，把“上帝”換成“天理”以後，儒家的社會倫理是不是就與天主教的社會倫理若合符節呢？就算不談天主教，儒家的社會倫理是和路德教若合符節呢？還是跟喀爾文教等若合符節呢？在本書中，我們看不到余教授對這類具體的特殊性加以分辨，只看到他識其大體、觀其大略地劃分“內在超越”與“外在超越”、“天理”與“上帝”，其他就大多若合符節了。

余教授這種“觀其大略、識其大體”的方法，使他不注重韋伯所建構之“俗世內制慾的新教倫理”這一理想型的具體特殊性，因而斷言儒家倫理與之若合符節。但如果我們再進一步仔細去讀《新教倫理》一書中韋伯所探討分析的這些特殊性，恐怕就很難像余教授一樣說把上帝換成天理之後，儒家倫理就跟新教倫理若合符節了。這是下一節所要討論的。

四

韋伯的《新教倫理》開宗明義指出，宗教改革並不意謂廢除教會對日常生活的控制，而是以一種新的、史無前例的、令人難以忍受的控制方式來取代以前的控制方式，即以一項對於公私生活都浸透得無微不至而又最受熱誠遵循的生活規律，來替代一種非常鬆散、當時實際生活上已經不感覺到而幾乎完全流於形式的控制。韋伯認為，當時的清教徒不但接受這一史無前例之專制，而且為保衛此種專制發揮一種英雄行爲，凝聚、塑造出一種特別性好，去打破傳統主義，發展經濟理性主義、以至於社會生活之所有領域中的理性主義生活態度。他認為造成這種特殊之倫理風格的原因應向他們宗教信仰上之持續的內在特性去尋求(pp. 36—40)。

韋伯構作“俗世內制慾”這一理想型來表達清教徒這種宗教信仰上之持續的內在特性。俗世內制慾是從路德教的天職觀念及喀爾文的

獨特教義發展出來的。如上一節所述，路德派的天職觀念與喀爾文教的天職觀念有着根本的差異，前者就好像一既與的，等待忠實演出之獨立自足的、明確的劇本；而後者對喀爾文教徒而言則是一開放的挑戰。¹⁴

這一根本的差異使得路德的天職觀念不可能在世俗活動與宗教原理之間建立起新的連結，因而超脫不了傳統主義的限制，而喀爾文教的天職觀念則成爲激勵其教徒衝破傳統主義的限制、去發展其理性主義之倫理態度的心理動力。這其間的關鍵性差異是喀爾文教的一個獨特的、非理性的、不近人情的教義——上帝預選說（predestination，余教授在本書中用“前定論”這一譯法）。

上帝預選說的大意是說，上帝是一絕對的超越存在者，祂是自由的，而且祇有祂是自由的，也就是不受任何規範之約束；祂的旨意超越人類所能理解的範圍之外，祇有在祂樂於透露時，我們才能知道或瞭解，我們想去探究它既是不可能的又是僭越的。這樣的絕對的超越存在者“用祂極不可思議的旨命，從永遠的過去決定了個人是否被救贖的命運，並且支配了宇宙間最細微的末節，由於上帝的旨命是不能變更的，因此，正如凡祂所拒絕賜予恩典的人不能獲得恩典一樣，那些祂所賜予恩典的人也不可能失去恩典”（pp. 103—104）。

上帝預選說之獨特處在於“上帝奧秘的旨意”這一點。依照韋伯的意見，路德在寫《基督徒的自由》時，“上帝奧秘的旨意”仍是他宗教恩典狀態之唯一而終極的根源，他後來雖然沒有正式拋棄這見解，但這思想不僅未在他的思想中獲得中心地位，而且愈來愈退居於陪襯地位；而喀爾文則正相反，這教義的重要性隨著喀爾文宗教思想在邏輯上之一致性的增加而增加。

這一差異的後果很大、很重要。首先，路德教派由於並不重視上帝奧秘的旨意不可變、不可知這一點，因此，其教理相信，恩典是可

¹⁴ ibid., p. 67.

能喪失的，也能藉謙卑的懺悔與忠誠的信賴聖言聖禮來重獲恩典，因此，路德派信徒力求獲致與上帝神秘聯結這種神實際進入信徒靈魂內的感覺，他感到他是上帝之旨意的容器(vessel)，能藉著“每天悔改”而一窺上帝的旨意，結果，在路德教派中，憑教會與聖禮以獲得救贖這一帶有巫術性質的救贖手段仍未徹底揚棄。相反的，在喀爾文教中，由於上帝奧秘旨意不可變、不可知這一點居於中心位置，因此，雖然獲有恩典的人不可能失去恩典，而被拒絕賜予恩典的人也不可能重獲恩典，但由於上帝的旨意是不可知、不可探的，因此，人們根本不可能獲知自己是否獲得恩典，因而任何聽恕教徒懺悔以重獲恩典的制度遂完全消失，這使信徒內心產生一種空前的孤獨感與恒久的焦慮，而這是激勵喀爾文教徒發展其倫理態度的心理動力。

這種孤獨與恒久的焦慮所產生的心理動力逼使喀爾文教徒自己“創造”拯救的確信，而且這個確信的創造不是靠個別的道德行為逐漸累積起來的，而是要靠持續的、有系統的克己來達成的。換句話說，基督徒在現世的生活，必須根據上帝的誠律，每一時刻、每一行動裡整個生活意識都要爲了上帝的目的而被組織起來，徹底理性化、規律化，克服自然狀態，擺脫不合理的衝動，服從於有計劃之意志的支配下，並慎重地反省自己行為的倫理意義，而把自己的行為置於持續不斷之內在自我節制之下，以形成一種人格的有系統的控制。這便是韋伯所稱的“俗世內的制慾”。

我們在這裡看到，這種俗世內制慾的出現，有一個很重要的要素，即喀爾文教中，上帝奧秘之旨意不可變、不可知，以及信徒必須在俗世生活中創造自己被拯救之確信。這種人跟上帝之間無法跨越的鴻溝使信徒內心產生極大的緊張(tension)。對這一極根本的要素所產生的後果，韋伯這樣說：

與路德派相反，喀爾文教所要求之倫理生活的這種系統化，其結就是整個生活的徹底基督教化。爲了正確瞭解喀爾文派的影響，這種系統化對於生活上有決定性的影響這一點必須永遠記住。

…… (pp. 124—125)

韋伯接着指出這跟路德派在道德上的相對無力形成最強烈的對照，路德派的“可能喪失的恩典”總是可以通過痛悔前非而隨時恢復這一教義，顯然無力促進制慾新教最重要的結果，即整個倫理生活之有系統的、理性的安排，換句話說，路德教派所缺乏的，正是其恩寵教義之特性無法產生迫使生活有系統地理性化、規律化的心理刺激。(pp. 126—128)

以上這個根本差異是《新教倫理》一書第四章 A 段討論喀爾文教時隨處點出的，但余教授幾乎不討論這個根本差異是否也存在於儒家倫理與喀爾文教之間。余教授在本書中有四個地方提出上帝預選說。兩處在〈序論〉中（頁三～四，頁九），一處在附錄（頁一六九），另一處在中篇（頁七二～七三）。第一處與此地的討論不相干，第二處是指出我們決不可能在其他文化中找到跟“前定論”一樣的東西，第三處則是說：

如果我們把韋伯的原始理論看作一套絕對的教條，因而認定其中每一個構成的環結——如上帝選民的前定論及由此而產生的心理緊張之類——都是資本主義所不可或缺的精神因子，那麼這個問題便根本不可能和中國史研究發生任何關係。事實上我們都知道，喀爾文派的上帝觀和社會觀都是獨一無二並且自成一系的。所以祇有略其枝節，韋伯的理論才可能在中國思想史和社會史的研究上發生某種程度的關聯。（頁一七〇～一）

這兩個地方都是在指出上帝預選說的獨特性，但余教授基於觀其大略的研究取徑，不願正視這些獨特性。

韋伯的理論當然不是一套絕對性的教條，但自有其立論的重點和理路，韋伯在其方法論中對其理想型分析的性格已有清楚的交待，任何一個人如果要從別的角度來探究、分析同一歷史經驗現象，儘可自行構作不同的理想型去探究、分析問題，這自與韋伯理論不相干。反之，如果我們硬要在韋伯的理論框架中想問題，却又要略其枝節、觀

其大略，那麼，有一個問題便產生了，如果這裡所謂的“枝節”正好就是韋伯理論之具體的關鍵處，那麼這種略其枝節不就變成“略其關鍵”了嗎？事實上，本書的情形正是這樣。本書先略去新教理論中很關鍵性的部份（這部份正是韋伯構作“俗世內制慾”這一理想型所極力強調者）不論，再宣稱儒家倫理與新教倫理“大體若合符節”，並且宣稱韋伯站在那些關鍵性部份之立場來看儒家倫理的論點為錯誤的，這種比觀的方式恐怕只是歪曲、只是比附。以下選本書中二個論點為例來討論。

五

在本書中篇提到上帝預選說之處，余教授對新儒家與喀爾文教作了這樣的比觀：

新儒家並沒有“選民”的觀念，……但是從另一角度看，新儒家也未嘗沒有與喀爾文教徒共同之處，這便是他們對社會的使命感。新儒家不是“替上帝行道”而是“替天行道”；……他們不是“選民”，而是“天民之先覺”……“將以此道覺此民”，“足以治天下國家”。這和喀爾文教對“選民”的看法極為相近。“選民”的小我也是全心全意而永無息止地沈浸於塑造世界和社會的任務之中。不過在這一方面新儒家又與喀爾文教徒有一大不同的地方。後者相信上帝的“恩寵”(grace)一得即不再失，因此不必戰戰兢兢地從事性情修養。新儒家則反而接近路德教派的立場，因為路德派強調性情必須不斷修養才能長保“恩寵”不致得而復失。(頁七四～四)

換句話說，照余教授看來，新儒家與喀爾文教有同有異，同者如對社會的使命感，異者如恩寵之是否會再失。就前者而言，一是“替天行道”一是“替上帝行道”，都同樣是行道，只要把“上帝”換成“天”就可以了。

然而，在喀爾文教中，由於上帝之絕對超越性及其奧秘旨意之不

可變、不可知，信徒力求獲致的不是像路德派那樣在靈魂深處與上帝合一，不是作為承受聖靈的容器；而是力求以有系統的克己來克服自然狀態，並透過俗世生活之系統化、規律化來實現上帝之意志，因此，人是作為上帝之意志的工具而存在的。喀爾文這種上帝觀跟余教授所指恩寵一得即不再失在邏輯上是一貫的。但新儒家的“天”、“天理”等超越實體，都不存在天意（或天理）不可變、不可知這類意思，人心力求獲致的是與道心合一，即天人合一，在儒家中，人性內涵永恆與超越的天道，因此“替天行道”也者並不是像喀爾文教一般，人作為上帝（或天道）之意志的工具而存在；相反的，人是要弘此天道，讓此天道充塞於天地之間。這樣的天道觀在邏輯上當然無法導出恩寵（或天道）一得即不再失的結論。不僅此也，人心力求與道心合一，要弘此天道，在歷史現實的曲折中，常常下墜而為遵從聖統、弘此聖統，而大大加強了儒家傳統主義的傾向。

喀爾文教恩寵一得即不再失的意義並不是如余教授所說的“因此不必戰戰兢兢地從事性情修養”。恩寵一得即不再失的另一面的意思是被拒絕恩寵的也不可能獲得恩寵，因為上帝的旨意是不可變更的，這使得恩寵不能像路德派那樣藉修養而恢復、保持，但由於上帝旨意絕對無法窺探，因此就產生迫使制慾性格出現的心理刺激，而且由於喀爾文教中上帝及其旨意不可知之絕對性，這心理刺激不僅極為徹底，而且格外有力。此外，正如特爾慈（E. Troeltsch）指出的，“喀爾文教徒沒有喪失恩典的恐懼，……他們感到持續的關注個人的心情與感覺是全然不必要的，他們確信自己之蒙召與被揀選，因而能夠集中意志，按照上帝的意旨去模塑世界與社會”¹⁵。換句話說，正是這種沒有喪失恩典的恐懼使他徹底地作為上帝之意志的工具。正如韋伯所指出的，這是使俗世內制慾出現的獨特要素。

新儒家在這一點上與喀爾文教有着根本的不同，而這個不同又關

¹⁵Ernst Troeltsch, *The Social Teaching of the Christian Churches*, tr. by O. Wyon (U. of Chicago Pr. Phoenix edition, 1981), p. 589。

聯着韋伯論斷儒家倫理不能激成俗世內制慾這一點。由於余教授不重視這一不同，也就是不重視韋伯所強調之喀爾文教中上帝奧秘旨意不可變、不可知這一獨特教義，所以他在批評韋伯站在這特殊教義去看儒家時所作的論斷，便出現很大的錯誤。下面便是一個例子。

余教授在本書下篇討論中國商人倫理的地方說：

韋伯在《中國宗教》一書中特別強調中國商人的不誠實 (dishonest) 和彼此之間毫不信任 (distrust)。他認為這和清教徒的誠實和互信形成了尖銳的對照。……韋伯的說法大有商榷的餘地。……最不可解者則是他在《新教倫理》中明明強調清教徒有一種特殊的上帝觀，即人除了完全信任上帝之外，對任何人（包括最親密的朋友）都絕對不能信任。他在兩部著作中竟對清教徒的倫理觀作了完全相反的解釋，這便不能不說是一個相當嚴重的問題了。（頁一四〇～一）

其實，韋伯在兩個地方的解釋並不是相反的，這是余教授的誤解。我們從後者看起。韋伯在《新教倫理》第四章討論上帝預選說的地方強調：“特別是英國清教徒的文獻一再告誡人們不能信任別人友好的援助，就是那溫和的 Baxter 也勸告人們不要信任最親密的朋友，Bailey 則更直截了當地訓誡人們不要相信任何人，對任何人也不要說妥協的話，只有上帝才應該是你的信友。” (p.106) 從這段話的上下文來看，這段話的意思是只有上帝才能告訴你，你是否被救贖了，其他人告訴你可以幫助你被揀選的都不要相信，所以韋伯緊接着指出，與這種人生態度相關聯的是，在喀爾文教充分發展的地區，聽恕教徒懺悔的制度完全消失。對韋伯來說，這是喀爾文教最獨特的地方，也是激勵教徒發展其倫理態度的心理動力。在人與上帝這種獨特的關係下，憐人愛才取得一種特別為事不為人的性格，亦即取得了為我們社會環境之理性組織而服務的性質，人與人在這種為事不為人的客觀性格下相互信賴。

其次，韋伯在《中國宗教》中指出中國商人對外人的不誠實與不

信任和清教徒對外人也一樣信任構成尖銳的對比（見 *The Religion of China*, p. 232）。這裡余教授漏掉了韋伯一個重要的論旨，即儒家倫理對內道德與外道德的兩元性很明顯。韋伯這個論點對不對是另一回事，但韋伯這論點是有一定之脈絡意義的，余教授誤解了韋伯的意思並將之抽離其脈絡意義，當然覺得韋伯的錯誤很嚴重。

爲了節省篇幅，容筆者抄錄日本第一代韋伯學者金子榮一的一段話來說明韋伯這個意思：

就最重要的靈魂救贖而言，“有機的”人際關係是毫無依靠的。結果，遂產生了極 impersonal 性格的社會道德。如果中國的社會道德，因己知之對人際關係如何而異，則清教徒的社會道德乃與他人關係無關而成立是其特色。……這種社會道德的普遍主義成爲社會結合之理性化的主要基礎。如果道德因對人關係而有不同，即難以透過事來創製人的結合；反之，道德具有與對人關係無關之一樣性時，則易。……在對人關係理性化的程度上，儒教不及清教徒。¹⁶

韋伯認爲，這種在社會生活各領域中，不再根據具體的對人關係而有不同之非個人性的、客觀性的普遍主義，促進了現代資本主義理性組織和組織官僚制的發展，是現代西方志業文明之倫理風格及其根源——清教徒的俗世內制慾精神——的根本特徵。韋伯認爲這種由俗世內制慾精神所激成之人格的內在理性化所刺激的社會生活的外在理性化，是儒家倫理所缺乏的，所以儒家倫理的對內道德與對外道德的兩元性很明顯。韋伯說中國商人對外人不誠實、不信任是在這個脈絡意義下說的。從這個角度來看，余教授認爲韋伯自我矛盾的那兩個地方在邏輯上其實是完全一致的。

¹⁶ 金子榮一，《韋伯的比較社會學》，李永熾譯（台北，水牛出版社，1969），p.114。又楊慶堃教授爲《中國宗教》英譯本寫的導論中也有類似的說明。cf. C. K. Yang, “Introduction”, in M. Weber, *The Religion of China* (tr. by Hans H. Gerth), p. xxxi。

余教授這種誤解，歸根究柢是他那種略其枝節、觀其大略的比較方法使他不願去正視各不同文化現象之獨特性，或韋伯所構作之理想型所強調的獨特面，當他略去這些深具關鍵之獨特面時，他便得出一些儒家倫理與新教倫理大體若合符節之類的結論。而在深入分析這些獨特面的意涵之後，便顯得他“大體若合符節”的結論不但值得商榷，而且難脫比附之嫌。這種現象在本書中還有很多，限於篇幅，無法一一討論。

六

如前所述，余教授自述此書隨處以新教倫理（特別是喀爾文派的倫理），與中國的近世宗教倫理相比照，並着重地批判了韋伯關於中國宗教的看法，希望徹底澄清韋伯關於中國宗教的錯誤論點。

如同以上所分析的，筆者認為余教授的比照與批評是很值得商榷的。就前者而言，從上帝及祂與人之關係，天及天與人之關係，以及因之而來之救贖論架構、倫理風格等根本特徵來看，新教倫理（特別是喀爾文教的倫理）跟中國的宗教倫理（特別是儒家倫理）是有顯著不同的，而不是像余教授所說的大體若合符節，或是程度的不同。余教授這種見解是其“獨特”之略其枝節、觀其大略的研究取徑（余教授說這是韋伯的理想型分析則是誤解韋伯之意）有以致之。就後者而言，不管韋伯對中國宗教之論點是否值得商榷，余教授對其批評往往是站在誤解韋伯之脈絡意義而下的，因此恐怕是和韋伯的論點不相干，更不用說是“徹底澄清”了！

余教授由於不從根本之具體的獨特特徵來比照新教倫理與儒家倫理，所以在得出“兩者大體若合符節”這一值得商榷的結論後便面臨一些理論的困難，雖然余教授提出了可能的方式企圖解除這困難（見前面第一節），但他所提出的可能解決方式（即認為中國有入世苦行的宗教倫理，也有理性主義，但苦行和理性却未能深入政治和法律的領域之中），陳其南教授已含蓄地指出其不恰當之處。¹⁷

這裡要稍加補充的是，余教授所提“解除韋伯理論所面臨的困難”這一可能的解決方式，其根本的錯誤是他誤解了韋伯論旨的意涵。首先，從前面幾節的分析可以看到，中國近世宗教倫理（特別是儒家倫理）中，並沒有韋伯所討論的那種意義的俗世內制慾精神（余教授所謂的“入世苦行”與此有範疇上的差異），因而也沒有由此激成之人格的內在理性化，和這所刺激之社會生活的外在理性化，也即沒有突破了傳統主義限制之非個人性的、客觀性的普遍主義意義下的理性主義。換言之，余教授認為中國也有的“入世苦行”、“理性主義”，跟韋伯所討論的俗世內制慾精神、近代西方理性主義是大異其趣的。¹⁸

其次，在韋伯的論旨中，俗世內制慾精神對西方近代文明生活各領域之理性化所起的作用是全面的、綱舉目張的，是從人格之內在理性化貫徹到社會生活各領域都理性化，從而形成一種獨特的近代西方志業文明之倫理風格的。韋伯要追問的問題其實是近代西方理性主義何以出現？理性化何以貫徹、浸透到生活的每一個領域？假如余教授對中國何以沒有出現資本主義這一問題的“韋伯式”答案是，其原因不在於中國缺乏“入世苦行”的倫理，而在於中國的政治和法律還沒有經歷過理性化的過程。那麼，我們便要問（余教授也應該回答），何以理性化過程未能貫徹到政治和法律？這正是韋伯所要問的問題。換句話說，韋伯真正要追問的是，何以儒家倫理不能突破傳統主義的限制，使生活各領域都浸透在理性化過程中，而新教倫理却能？韋伯對這問題提出了他的答案。余教授卻沒有。從這個角度來看，韋伯的理論並沒有碰到什麼困難，而余教授欲圖為韋伯開脫的“解決”，也不能算是一個解決，而只是他在一連串誤解韋伯之論旨而形成的另一個誤解。

¹⁷ 同③，p. 57。

¹⁸ 金子榮一正確地指出，儒家的理性主義成分以獨特的方式與傳統主義結合，而不與突破傳統主義之現世生活本身的積極理性化結合，這與制慾新教的理性主義大異奇趣。參見金子榮一，前引書，p.110。

事實上，余教授在本書最後也明白提到明清商人的限制，他說：“我們也決不能誇張明清商人的歷史作用，他們雖已走近傳統的邊緣，但畢竟未曾突破傳統。”（頁一六四）這裡一個重要的問題是：他們何以未能突破傳統？余教授對此沒有全面討論，而只作了一點提示：君主專制下官僚體系的**政治結構**有時也可以對經濟形態發生決定性的作用，而構成發展的終極限制（頁一六四）。韋伯對中國宗教的論點其實也可以看成是要問上述這問題，而他的答案其實是包容了余教授上述提示，即中國的法政結構並沒有突破傳統主義的限制而浸透在理性化過程中，而這是由於儒家倫理缺乏像新教的俗世內制慾精神之故。從這裡我們可以看到，韋伯對中國宗教的論點正確與否是另一回事，但余教授對韋伯之“錯誤論點”的澄清似乎還沒有碰到韋伯論旨之中心脈絡。

韋伯對中國宗教之論點當然是值得檢討的，但這種檢討恐怕必須要站在韋伯之脈絡意義下了解韋伯的原意後才有意義。然而，很遺憾的是，本書有關韋伯部份的論旨大多是在誤解韋伯之脈絡意義的情形下所作的比附。因此，筆者不揣淺陋，就書中關鍵處提出一些商榷，敬以就教於讀者與余教授。