

國立臺灣大學工學院建築與城鄉研究所



碩士論文

Graduate Institute of Building and Planning

College of Engineering

National Taiwan University

Master Thesis

鐵路地下化之政策形成過程與都市政權運作的分析

—以臺南市區鐵路地下化計畫為例

A case study of Tainan Railway Underground project:

Decision-making processes of urban regime

吳昀慶

YUN-CHING WU

指導老師：黃麗玲 博士

Advisor: Li-ling Huang , Ph.D.

中華民國 108 年 1 月

January 2019

謝誌



「大家已經明白，薛西弗斯是荒誕英雄。既出於他的激情，也出於他的痛苦。他對諸神的蔑視、對死亡的憎恨、對生命的熱愛，使他吃盡苦頭。苦得無法形容，因此竭盡渾身解數卻一事無成。這是熱戀此岸鄉土必須付出的代價。」

卡繆《薛西弗斯的神話》

這篇論文，謹獻給我的母親—姚美滿女士。她是一位富有同理心與愛的鄉村女子、慈愛的母親與敬虔的基督徒。筆者就讀研究所的期間，她不幸罹癌辭世。本論文得以完成，除了基於對土地、家鄉臺南的熱愛；更是期望能對她含辛茹苦的養育之恩，有些淺薄回報。我相當感謝母親，給予我對於「人」的懇切關懷。沒有她的身教，我不會走上都市規劃、社會科學研究的道路。我也要謝謝我所有的親人：爸爸 吳光堂、姊姊 吳昀庭、妹妹 吳昀穎，以及阿姨們、表兄弟姐妹、教會弟兄姊妹的支持鼓勵，你們是我心靈上最大的奧援。

在建城所學習三年半的日子裡，可能是此生最具理想性的一段時光。我的指導教授—黃麗玲老師對於規劃的思考與實踐，著實令我備受鼓舞。也感謝張勝雄老師、周素卿老師、陳良治老師，願意撥空參與我的論文審查，提供了許多寶貴的意見。在社會運動上，必須感謝徐世榮老師、陳致曉老師的辛勞與堅持，做了晚輩最好的榜樣。此外，懷念與麒愷、柏澍、聖綜討論規劃理論與社會發展的每吋光陰。你們都比我更有才學，但總是不吝在我落寞、自我懷疑的時刻給予我鼓勵與自信。同時要感謝我的室友彥柏，總是比我更加關心我的生活狀態。這篇論文，也感謝自救會蘇俊文會長、蔡佳玲女士與南鐵青年們的協助。雖然自救會成員受到國家機器、都市政權的壓迫，卻始終比我更加惜福。我也感謝受訪者們在地方的深根，讓古都臺南還有一股清新的力量。最後，我感謝簡心理師的陪伴，在我遇到寫作瓶頸的最後時光，陪我跑完這段長路。

做為一個規劃者，縱然可能正如薛西弗斯般地徒勞。但我仍由衷地盼望，在未來的日子裡，臺灣的青年不再需要遠走他方，才能獲得有尊嚴的生活。有一天，在臺灣工作、生活、定居，能成為人人稱羨的事情。人民並非因為別無選擇而留下，而是因為這裡充滿著可能，這裡就是最好的選擇。

摘要



本文以回顧鐵路立體化政策（地下化）的緣起，探討鐵路改建政策之利弊得失，並以臺南市區鐵路地下化一案作為案例研究標的。透過都市政權理論（Urban Regime Theory）作為分析方法與主要的理論對話對象，主要聚焦在地方都市政權中行動者的描繪。

傳統鐵路縱貫各城市之舊市區之核心區域，於 1989 年臺北市區鐵路地下化第一期工程完竣後，諸多城市的鐵路立體化計畫相繼推出，並成為政策之口號。唯其高昂的工程經費，多遇及計畫之延宕與更改，且傾向以周邊的土地再開發手段作為工程自償率的回饋機制，實務上造成了諸多爭議。本研究透過質性訪談法及次級資料的分析，佐證鐵路立體化對於市區交通改善、平衡區域發展的侷限性，與之帶給交通事業機構臺鐵局的負面衝擊。其中，臺南市鐵路地下化的工程設計變更、擴大徵收範圍的爭議，便是最佳的研究案例。透過戰後臺南市的歷史發展分析，本研究主張臺南都市問題的成因，在於都市計畫面對開發壓力的挫敗與放任都市持續擴張造成之舊市區的衰退、以私人運具優先的交通環境所造成。鐵路地下化並非解決臺南市城市問題的最佳政策，卻在都市政權的強勢運作之下，排除了政策討論的機會。

本研究的第二部分將結合都市政權理論與派系政治的觀點，描繪臺南市的都市政權如何被形塑，原應互斥的各方利益團體與派系，如何在本案中形成統理的聯盟。本研究在田野資料研究中，補充都市政權理論對應於臺灣的特質與現象：以政黨內的特定派系作為主導，對內貫穿黨中央與地方派系，運用產、官、學、媒的統理技術，鞏固了都市的政權。特定派系得以此為基礎，更進一步得以上脅中央，並逐步掌握國家的行政機器。仰賴著龐大的都市政權體系作為支持，臺南市鐵路地下化一案在爭議中通過、並開始執行相關工程與沿線土地開發。然而，這個現象卻對國家的財政負擔、社會的正義，帶來了不可抹滅的負面效果。

關鍵字：臺灣鐵路、鐵路地下化、都市政權、派系政治、臺南市

Abstract



This thesis aims to use the “Urban Regime Theory” to analyze Tainan’s Railway Underground projects, with a focus on the decision-making process of the above controversial plan.

Traditional railway route cut through every city center in Taiwan. Since 1989, the first Underground Project has been done in Taipei city. This infrastructure reconstruction policy has claimed to improve traffic issues, encourage urban renewal, and make development balanced nearby the railway area. However, the significant financial burden of building and maintaining the cost of the railway. In addition, some researchers pointed out that the railway may influence the operation of the TRA system because of the financial problem.

The railway underground project tends to increase the “Self-Liquidating Ratio” by developing land and privatization of public spaces nearby the railway area. However, the financial plans are rarely accurate, furthermore, they have forced eviction.

Despite these problems, this project is still being widely promoted by local politicians. In the case of Tainan, the local urban regime is led by specific party faction governance with complex power and interest. By cooperating with bureaucracies, interest groups, media, professional communities, the specific party faction executed the project boldly. I conclude that this urban regime governance model would be averse to Tainan’s social justice and damaged the government's finance.

Keywords: Taiwan Railway System, Railway Underground Project, Urban Regime, Factionalism, Tainan

目錄



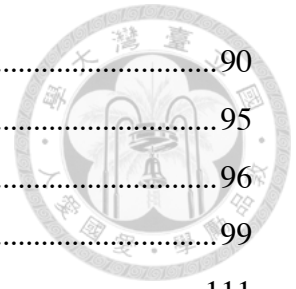
第一章 緒論	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究現象與發問	4
第三節 文獻探討.....	10
第四節 分析架構.....	17
第五節 研究方法與章節安排.....	18
第二章 鐵路地下化的政策起源	21
第一節 前車之鑑：臺北鐵路地下化	21
第二節 對於國營運輸機構臺鐵局的影響	42
第三章 臺南市的都市計畫與鐵路地下化	48
第一節 都市發展背景	48
第二節 臺南市鐵路地下化的政策過程	54
第四章 臺南都市政權的形塑	61
第一節 中央與地方政府	61
第二節 地方政府及議會	63
第三節 開發商與地主的分化.....	71
第四節 媒體關係.....	81
第五節 學界的裙帶關係與專業的困境	91
第六節 鐵路地下化案中都市政權的統理綜論：行動者的分析	99
第五章 結論	106
第一節 章節回顧.....	106
第二節 研究發現.....	108
第三節 政策建議.....	113
第四節 後續研究建議	114
參考文獻	116

圖目錄



圖一、臺南市現代都市計畫的起源：市區改正（現中西區）.....	6
圖二、臺南市城市擴張情形.....	6
圖三、臺南市合併升格後重大開發案分布示意圖.....	8
圖四、研究分析架構圖.....	18
圖五、時任行政院院長孫運璿為臺北市區鐵路地下化完工題字.....	22
圖六、政務委員高玉樹上呈中央之報告案（局部）.....	23
圖七、高玉樹暫緩臺北鐵路地下化的建議綜表.....	25
圖八、高玉樹、李國鼎、俞國華等提出之臺北鐵路局部改道案.....	26
圖九、臺北鐵路地下化工程興辦時的黨外雜誌評論.....	27
圖一〇、西區門戶計畫（2015）.....	32
圖一一、鐵路地下化後車站特定區原始規劃圖.....	33
圖一二、特定專用區 C1、D1（雙子星）開發案.....	36
圖一三、臺北雙子星大樓開發使用構想圖.....	36
圖一四、周邊主要道路之路段與路口服務水準（平日晨峰）.....	40
圖一五、周邊主要道路之路段與路口服務水準（平日昏峰）.....	40
圖一六、鐵路立體化專案「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」適用規定.....	42
圖一七、臺灣鐵路管理局累計資產負債折線圖（萬元）.....	44
圖一八、臺鐵歷年員工總數變化趨勢圖.....	45
圖一九、原臺南市各區居住人口數趨勢圖.....	51
圖二〇、臺南市主要計畫圖.....	52
圖二一、82年可行性評估之地下、高架、郊區化路線草案.....	56
圖二二、82年可行性評估案財務受益表.....	57
圖二三、82年可行性評估案地下化後站區土地使用草案.....	57
圖二四、大臺南市立委及議員派系分佈圖.....	69
圖二五、都市政權的行政及立法權統理作用圖.....	70
圖二六、臺南市升格後不動產公司成長家數圖.....	71
圖二七、都市政權的成長機器的個案運作.....	78
圖二八、南臺南站副都心計畫.....	79
圖二九、臺南榮家遷建市地重劃案.....	80
圖三〇、臺南市東區榮家（原機35用地）遷建案交通系統計畫圖.....	81

圖三一、	都市政權的媒體統理模型.....	90
圖三二、	國際工作坊站區規劃成果平面圖.....	95
圖三三、	國際工作坊站區規劃剖面圖.....	96
圖三四、	當前配合鐵路地下化工程之都市計畫機能示意圖.....	99
圖三五、	國家與地方都市政權的互動關係變化.....	111



表目錄

表一、臺南市歷年重大開發案內容.....	7
表二、臺北市鐵路地下化（第一期）決策過程之行動者分析.....	29
表三、臺北都會區鐵路立體化專案評估期間成本（新臺幣億元）.....	32
表四、鐵路地下化前後站區交通服務水準.....	39
表五、原臺南市歷次都市計畫人口及面積.....	50
表六、臺南市舊城區（中西區）區位商數表.....	51
表七、鐵路地下化路線改道前後隧道剖面差異.....	59
表八、臺南市地方選舉概況.....	65
表九、自由時報對於南鐵一案報導案例.....	83
表十、遠見天下文化事業群得標臺南市政府委託案件概況（局部）.....	88
表十一、臺南市委託城市行銷案件節錄.....	88
表十二、財團法人成大基金會歷年執行公部門採購案件數.....	94
表十三、2010年以降臺南市都委會委員背景組成表.....	94
表十四、鐵路地下化案關鍵行動者的行動與結果.....	102





第一章 緒論

「讓我們陷入困境的，不是無知，而是看似正確的謬誤判斷。」

—馬克 吐溫

第一節 研究動機

壹、城市與鐵路

臺南鐵路沿線，一直以來是筆者從小到大記憶中的移動路徑和眼見的地景，鐵路沿線東側那條無名巷也一直是筆者前去學校的道路。同時，筆者也不時穿梭在平交道的東西側，讓筆者更加地認識這座古老之城。從小到大聽著大人們嘮叨著：「鐵路地下化工程遙遙無期，政府沒路用（bô-lōo-īng）！」鐵路的立體化建設，無論是地下化或是高架化，這項工程好似早已是臺南人長年來的渴望。

來到臺北念書之後，由於時常透過公共運輸系統進行移動，第一個遇到的議題就是南港鐵路地下化落成後，由於周邊土地配合工程規劃出現的南港瓶蓋工廠文資保存爭議。當時，筆者看到巍立在旁的新車站感到相當震撼。相關的文化資產論述、替代方案終也抵擋不住開發的力量而遭開腸剖肚。有時前往高架化的汐科車站時，也很難忽略一旁聳立的百貨商場。近年臺鐵站體與商業緊密掛鉤，筆者仍發現積極尋求轉型的臺灣鐵路系統，相較高鐵、捷運的新潮似乎有些落寞，且不時皆有虧損的消息出現。作為臺灣面對新自由主義國家制度轉型下，少數仍未民營化的國營單位，它所面臨到的問題在哪？2018年，震驚社會的普悠瑪號出軌事故，終於讓社會意識到臺鐵營運的嚴肅問題。這條自日治時代開始營運的傳統鐵路，近年不斷經歷「捷運化」、「立體化」的工程改建，究竟是否有益於臺鐵的營運？相較來說，更為重要的路線（曲度）改善、基層營運人員的工作情況卻未被重視。此外，由於筆者遊歷各個國外城市的經驗，發現包含東京、京都、阿姆斯特丹等多數城市幾乎沒有進行傳統城際鐵路的地下化工程。鐵路地下化之必要性為何？令人質疑。

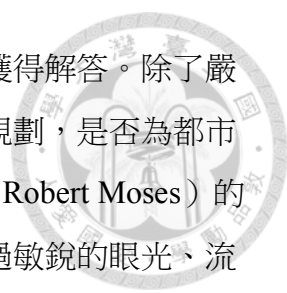
本研究中所討論之「臺南市鐵路地下化東移案」，便是為臺南鐵路立體化計畫衍生出的土地徵收爭議。臺南鐵路地下化東移案不僅牽涉工程設計變更下的程序問題、侵害私產權，更具備著公共投資是否真正能落實城市的公共性問題。在其中，筆者發現中央與地方政府推動工程的強勢意志展現，與抗爭團體的主張似乎形成了僵局。但在這其中，難道沒有其他的解套方案嗎？

2017年，「前瞻基礎建設計畫」公聽會中，便有交通管理學者指出鐵路立體化對於鐵路營運的傷害，嚴正建請相關中央主管機關不應繼續施作浪費公帑的鐵路立體化計畫，尤其是地下化方案。事實上，市區鐵路問題一直以來都有許多不同的工程方法可以解答，因應市區持續成長之交通流量與位處市中心的傳統鐵路之間的衝突，亦可透過公路系統的調整、平交道改善來解決城市的鐵道問題。簡言之，要解決市區內鐵道所造成的都市影響，不僅一種可能性。只是鐵路地下化是目前普遍為各地方政府（尤為直轄市）最為偏好的方式。

在臺南市民對於本案的討論中，除了反對擴大徵收所出現的聲音之外，亦不乏其他的觀點。不過，市府總是斷定其他方案不可行。然而，卻始終不願承認在當前的工程版本之前，回顧直至2009年核定以前的工程規劃版本，都沒有進行路線之變更與擴大之徵收。幾乎可見地方政府並無採納民間意見的想法，也亟欲促成本案儘速完成。只是不論是過去的工程評估版本成果，或是公民團體所提出的替代方案，都沒有受到官方的重視或討論，不甚合理。

貳、規劃與政治

在筆者過往進入大學修讀都市計畫的課程經驗之中，深受歷代空間及都市規劃者諸如霍華德（Ebenezer Howard）、蓋第斯（Patrick Geddes）、包浩斯學派，甚至是柯比意（Le Corbusier）所持之社會主義精神所感動。空間規劃者的存在，在於介入資本主義社會中的空間發展進行調節，使都市環境改善、公共設施服務合理配置，以及落實社會正義。然而，回到實際面的操作上，筆者發現自己無從談論或回應這些規劃的精神，或者可以說是非常遙遠。我們依靠數據模型、規劃法規為繩墨所繪製五顏六色的計畫書中，真能建構出理想的都市嗎？倘若真是如此，那麼為何我們的建成環境看似充滿危機？城鄉差距、投機炒作、貧富不均、



社會衝突、環境破壞等課題似乎無法在狹義的「都市計畫」中獲得解答。除了嚴重的挫敗感油然而生之外，我開始懷疑過去所學習的程序理性規劃，是否為都市規劃的全貌？我經常省思，在珍雅各（Jane Jacobs）與摩爾斯（Robert Moses）的辯論中，為何一個原本被視為非規劃專業者的珍，居然可以透過敏銳的眼光、流利真誠的健筆與勇敢提出異議的倡議精神，擊倒了規劃專業的高牆，甚至為規劃理念上帶來了撼動般的成就？於此，我認為規劃者必須從既有之框架中跳脫出來，好好地審視專業與真實社會面貌的距離。且規劃者必須常保虛懷若谷、容納多元意見的空間，也不放棄任何政策對話的機會，畢竟正如珍雅各所述：「你不可能了解一個城市，當一個城市被完全了解，它將會死亡。」城市帶給我們的驚喜與美好、與我們進行規劃的熱忱與挑戰，正存在於其複雜的脈絡（Context）之中。既使熟稔專業之「理性」工具，也不當將其視為城市規劃方法的全貌。同樣地，Sandercock Leoni（1998）也在《規劃師之養成：為二十一世紀儲備規劃師》一文當中，提及面對全球資本主義經濟體制與多元文化之市民社會崛起的衝突、政府力量支持進步式規劃干預主義的退縮，致使城市面對的挑戰愈加矛盾且衝突——規劃，需要有典範之轉移（paradigm shift）；進而，規劃應是一種倫理探詢。

筆者是學習規劃專業的學生、是協助本案反對團體的學生，但我同時也是一位臺南市民，關心這座城市的發展。臺南在經歷民主化之後，長年的政治立場廣為人知。作為民主化重要成果的政治團體—民主進步黨，在臺南縣與臺南市展開了長達二十至三十年不等的執政，然而進步政權的長年施政是否仍維持著社會公平正義的初衷？需要受到檢驗。面對充滿爭議的工程計畫，筆者在陪伴受迫遷居民無數次於公聽會、都委會的對壘與衝突後，發現單純從落實法規上爭取權利救濟的聽證制度固然重要。但由於當今法律的未臻完備，終究取決於議題所造就的政治氛圍是否對於主政者構成威脅，才有機會帶來改變。那麼，臺南市的政治如何影響到規劃的實務運作？規畫面對政治還有什麼突破的可能性？這是筆者的核心關懷。城市的發展與再生與公共運輸的服務與建設，不應是政治人物追求個人前途的政治籌碼。為了更好的公共建設可能性與都市環境，希冀這樣的研究可以對於政策上的擬定、以及增益倡議團體的論述厚度，有所幫助。

第二節 研究現象與發問



壹、臺南市鐵路地下化計畫與爭議

一、計畫起源與爭議

臺南市鐵路地下化的緣起，與全臺各地的鐵路立體化工程有關。其中，又以臺北市地下化作為代表案例，在 1989 年完工通車後，開啟了 1990 年代包含高雄、臺中、臺南等重要都市處理市區鐵路問題的範型。當年主責機關「交通部臺北市區地下鐵路工程處」（後更名為鐵路改建工程局；現交通部鐵道局）因運而生，並持續進行鐵路改建工程的相關業務。本案工程範圍涵蓋臺南市北區、東區、仁德區三區，全長 8.23 公里。本計劃可追溯至 1991 年由臺南市政府、臺灣省政府共同進行之《臺南鐵路立體化（郊區化）可行性之評估研究》、1995 年《臺南市區鐵地下化工程綜合規劃報告》，以及 2009 年變更工程方法後預計進行徵收的行政院核定本《臺南市區鐵路地下化計畫綜合規劃報告》，第三者即現存之爭議計畫。工程計畫在變更設計後，原本「徵用」的民間土地從 1.06 公頃，轉為「徵收」民地達 5 公頃，預計拆除 323 戶（另說 407 戶）民宅，並開闢為「公園道」使用。

反對臺南鐵路東移徵收的抗爭始於 2012 年 8 月，沿線居民收到都市計畫公展說明會通知書後，得知擴大徵收面積，東區成立自救會。2013 年 2 月，臺南市政府於成功大學召開「工程技術論壇」，會集交通部鐵工局、臺南市政府、自救會代表學者，以及諸多相關學界人士前往參與，然而會議並無做成決議。同年 3 月 14 日，市府宣布按照原核定版進行工程，雙方談判破局。在此之後，抗爭行動逐次激烈。本案最為人詬病之處，是市府於 2015 年 5 月臺南市都委會審議時，將自救會代表徐世榮、陳致曉等人強行驅離會議現場的行為，一度引起地方譁然。此外，對於自救會所訴求召開之聽證會訴求，無論是中央或地方政府，皆以依法無據之理由，不予理會。但在對於這些受迫遷的補償上面，卻像是「法外開恩」一般於 2013 年提出「專案照顧住宅方案」，雖說是「照顧」，但實際上卻以「認購」房地產為照顧方法，甚至沒有協助暫時居住的中繼住宅；諸多受影響戶之拆遷補償費無法負擔新建大樓的購置費用，且其開發區域更為可議。



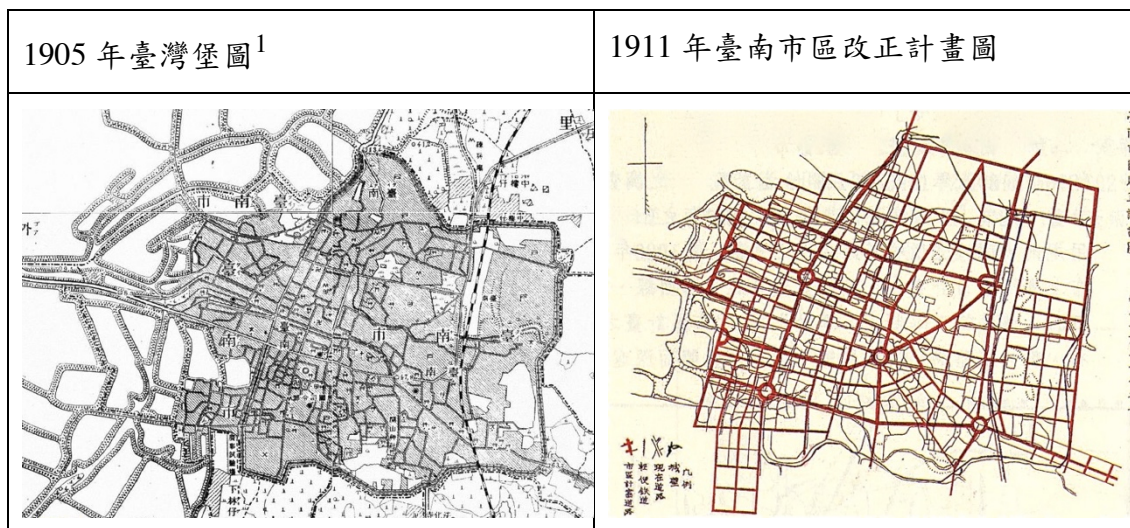
二、對於爭議的回應

為了「安置」這些原居住於沿線受影響的家戶，臺南市政府透過「區段徵收」、「都市更新」的土地取得模式取得大量原屬臺灣糖業公司的農地，完成「南臺南副都心計畫」的開發進行「照顧住宅」之興建並「提供申購」，於 2015 年動工，工程亦即將完竣；但很明顯地，這種做法並沒有受到受影響戶的認同。縱然爭議持續存在，但市長的意志卻相當堅決，並多次表示：「為了促進『公共利益』與『都市縫合』，我願意承擔罵名。」此外，都發局宣稱，鐵路地下化的「都市縫合」可以達成諸多效益，包含可以塑造：1.都市新軸線、新風貌；2.提供市區南北向主要幹道；3.紓解交通；4.並提供綠化及休憩空間；5.滿足綠色交通運輸之需求（臺南市政府，2012）；並希望透過「都市縫合」的手法，騰空鐵路用地作為「公園道」搭配都市更新的手法作為臺南火車站區域的再發展策略。自此開始，民間反對聲浪不斷、不同的都市發展想像也不斷被提出。民間展開了與政府主管機關、交通部鐵路改建工程局（現鐵道局）、臺南市政府抗爭的過程。

貳、臺南市的發展概述：戰後擴張與舊市區衰退

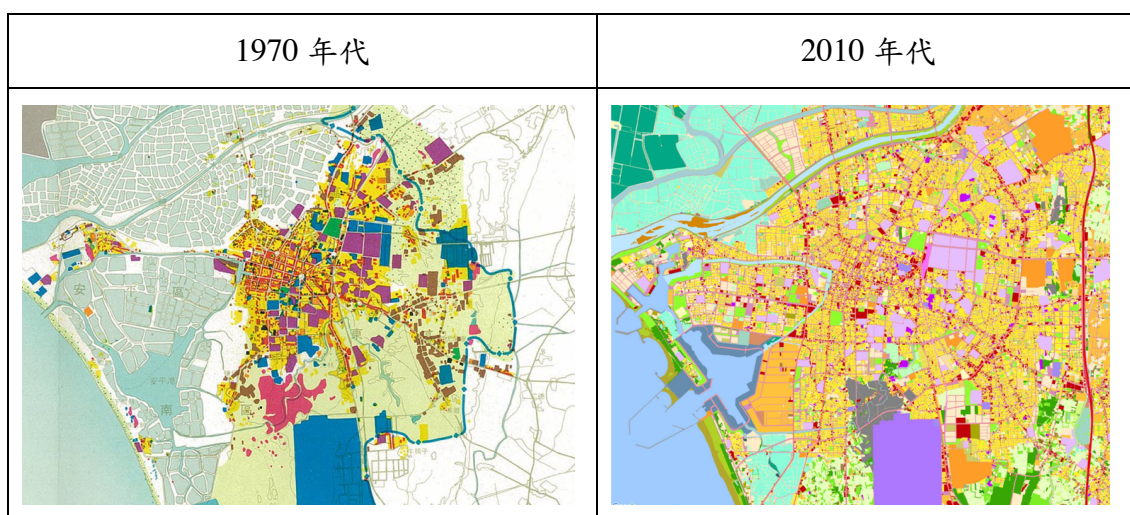
臺南市在 20 世紀初由於西部縱貫鐵路的開通，火車成為了重要的城際運輸工具。鐵路路線被安排在舊市區的邊緣，車站如同城市的「出入口」，也作為殖民政府便於運送物資甚至是武裝部隊的據點。同時，在日本殖民政府的擘劃下，陸續規劃完成了臺灣現代化都市的基本骨架（黃世孟，1985）。1911 年，臺南出現了現代的都市計畫（市區改正）。如透過新闢道路大正町（現臺南市中山路），連結政治中心臺南州廳（現湯德章紀念公園）與臺南驛（現臺南車站）；鐵路的東側也開始其道路之規劃。基本上奠定了目前臺南舊市區（鐵道西側，中西區為主）的都市及道路格局。戰後初期臺南工商發展之核心仍集中於舊城區為主。直至 1990 年代以降，臺南市政府致力於成就現代化之都市，以 1993 年「海安路地下街工程」、1995 年「延平街拓寬」為代表案例，抹除諸如沙卡里巴（盛場）或延平老街等有機且自然發展出的庶民空間。希望以現代化的管理進行城市之改造。這樣的舉措卻使得效果適得其反；原臺南市區舊市區（中西區）因海安路地下化工程之故衰退，加上先前新定擴大都市計畫區範圍的引導下（民國 68 年後），建成區向東、西側區域（安平區、東區）擴張，舊城區開始沒落。1997

年，臺南市政府與議會及諸多政府機關（如法院）陸續遷移至大面積整平原魚塢地所開發完成的「五期重劃區」將政治及行政中心移出原市區（中西區）；此外，臺南市東區包含虎尾寮、後甲、竹篙厝區域的開發，都使得都市規模不斷擴大。



圖一、臺南市現代都市計畫的起源：市區改正（現中西區）

資料來源：臺灣百年歷史地圖網站



圖二、臺南市城市擴張情形

資料來源：臺灣百年歷史地圖、本研究整理

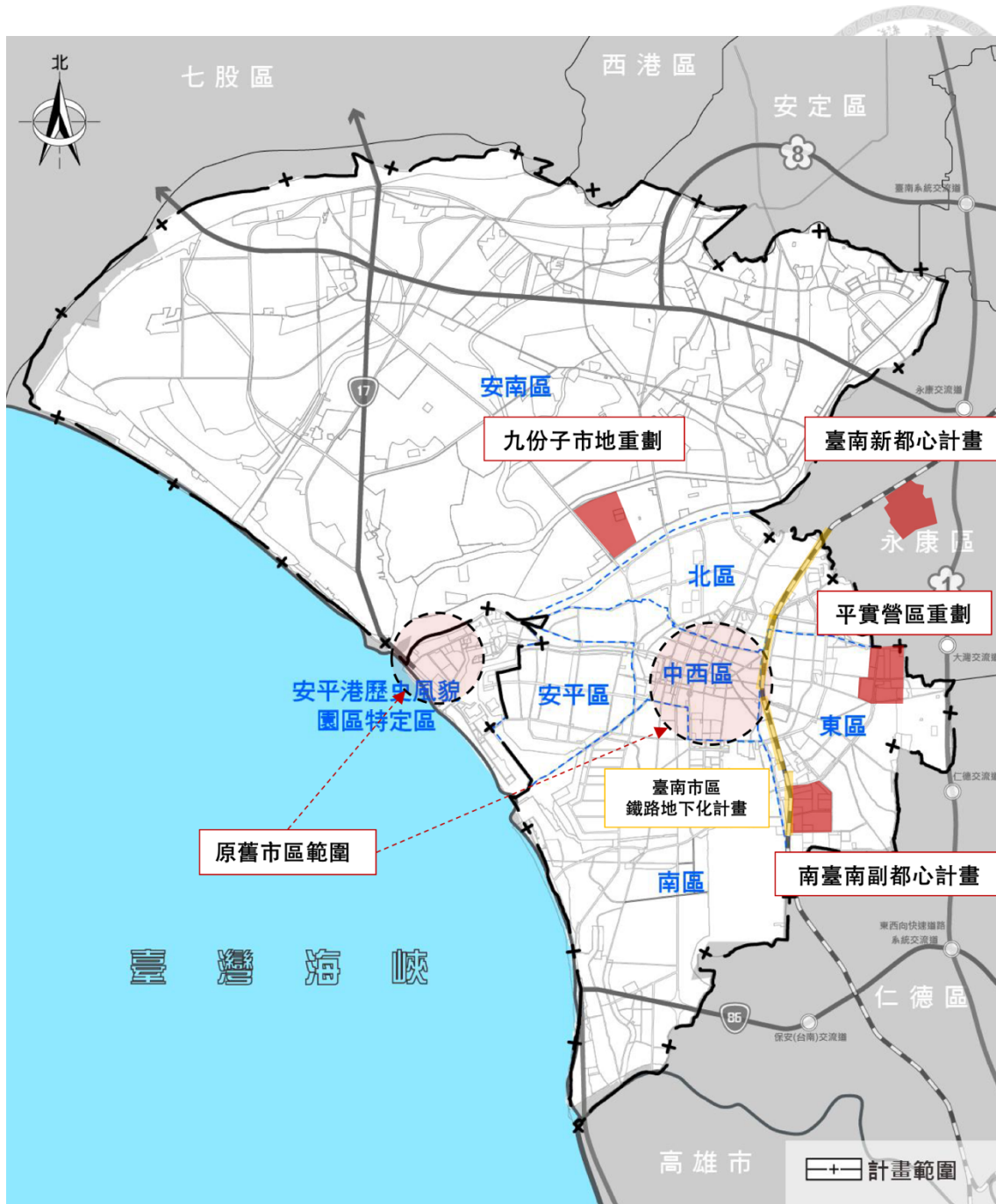
¹ 1905 年的臺灣堡圖仍存留著清代所築之城牆，是時鐵道已經出現。惟目前臺南市舊市區之道路系統，係由 1911 年臺南市區改正計畫後方奠定，特色是透過圓環連接各個主要道路（如現火車站前圓環、民生綠園、西門圓環、東門圓環等）。

《臺南市區域計畫》（2014）中，因應人口成長減緩，企圖將「緊密城市」與 TOD 概念作為規劃的核心理念。本計畫理應作為目前國土計畫尚未擬定完成前，最優位的上位指導計畫，其中重要的核心精神便是研擬都市整體發展策略、引導土地有秩序發展；並且要具備總量分析與控管，健全土地利用之效率。其中，似乎以這樣的規劃概念呼應臺南鐵路地下化的工程—將公共建設資源透過基礎建設之提升、吸引都市更新，使得舊城區再生。然而，鐵路地下化的投資，乍看之下係將資源投注在舊市區進行的都市「再結構」策略，卻自 2010 年合併升格以來，原臺南市區的土地開發仍依舊持續向安南區、安平區、南區、東區乃至於原臺南縣之永康區等地擴張。都市郊區的開發，諸如「南臺南站副都心計畫」、「臺南市新都心計畫（永康砲校遷建案）」、「平實營區與精忠三村副都心計畫」等計畫仍持續推展，也是近年臺南市區房地產界火紅的話題。不禁令人好奇，原初規劃精神—緊密、效率的土地使用，為何與實際情形悖離？

表一、臺南市歷年重大開發案內容

行政區	案名	開發規模 (公頃)	年代
臺南縣市合併升格前			
東區	竹篙厝 (第四期重劃)	304.142	1976-1977
安平區	臺南新市區 (第五期重劃)	604.783	1982-1984
東區	虎尾寮 (第九期重劃)	150.293	1993-1996
北區	鄭子寮 (第十三期重劃)	122.94	1993-1997
臺南縣市合併升格後			
安南區	九份子 (合併後第一期重劃)	101.76	2007-2018
東區	南台南副都心第一期區段徵收案	70.23	2010-2016
東區	平實營區重劃區 (合併後第二期)	42.4	2011-2018
永康區	永康砲校遷建暨創意設計園區開發區段徵收案 (臺南市新都心計畫)	83.491	2011 至今

資料來源：本研究整理

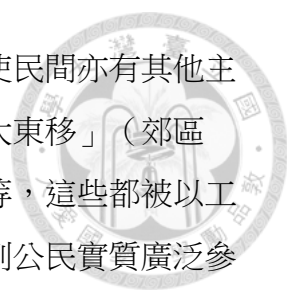


圖三、臺南市合併升格後重大開發案分布示意圖

資料來源：《變更臺南市主要計畫（第五次通盤檢討案）說明書》。p.3-10、本研究再製

參、推動建設的魄力成為政治前途的捷徑？

臺南市在縣市合併升格與新市長上任之後，二十餘年前規劃的臺南市區鐵路地下化，被市府積極推動作為改善舊市區交通與都市「問題」的方法。然而，第



一、由於工程設計變更之故，造成了徵收、拆遷上的爭議。即使民間亦有其他主張：包含自救會提出的原軌施作地下化、臺南公民智庫「鐵路大東移」（郊區化）版本；甚有地下水文上的疑慮，地方環團認為應重做環評等，這些都被以工程評估之由被排除在決策之外。再者，這些所費不貲、未能受到公民實質廣泛參與討論的大型公共工程及開發計畫，都先於臺南市其他上位計畫的指導（臺南市區域計畫，2014；變更臺南市主要計畫（第五次通盤檢討）案，2016），成為都市及區域計畫重要的執行指標，如同「工程建設」引導「都市計畫」一般。第三，正如前述指出，大量於郊區展開的都市計畫，卻又未與在市區內的重大公共工程投資合拍，難免有計畫精神與執行之貌合神離處。

2016年蔡英文政府提出《前瞻基礎建設計畫》，也不乏其他城市鐵路立體化工程計畫，在臺南更企圖將地下化工程向北延伸至善化區。不過，在立法院審議預算條例的公聽會中，便有交通學者指出鐵路立體化的弊病。主要的論點指出了鐵路立體化很有可能損害鐵路局的營運，包含：一、運輸效能（運量、車速）的降低；二、財政上的極大負荷；三、甚至也影響到平面車行道路的交通服務水準（張勝雄，2017）。即使具備這樣的疑慮，卻也未見受到實質的採納，仍在政策的包裹之中陸續受到核定。接續的「嘉義高架化」、「彰化高架化」計畫陸續受到推動，時任交通部長賀陳旦更是號稱「兩小時內就蓋章」通過彰化計畫的可行性評估報告。然而，鐵路立體化所影響的不只是城市發展的課題，更影響了既有臺灣鐵路縱貫線國營運輸部門之運作狀態；但無論是前、後問題的討論，皆未有更廣泛且具體的公民參與機制和空間。交通學者提出對於城市立體化建設工程的疑慮，除改善交通問題效益不明、對於政府財政將有所影響之外，重要的是對於臺鐵局本身營運、管理增加負荷。就以上的現象來說，在「計畫理性」與「民眾參與」上，本計畫皆似乎有所瑕疵。

2017下半年，賴清德市長以其臺南經驗「榮升」至行政院長的層級，並取代了蔡英文政府首任以「財經官僚」著稱的林全內閣。一時之間，臺南的政務官經驗成為了行政院人事佈局的重要角色。包含國發會主委兼政務委員陳美伶（原臺南市政府秘書長）、國發會副主委曾旭正（原臺南市委副书记）、吳欣修任營建署署長（原臺南市都發局長）、張政源任交通部政次（原臺南市委副书记）、陳宗彥任內政部政次（原臺南市民政局長）。輿論普遍將處理臺南鐵路地下化爭議的經

驗作為重要的勝任關鍵。工程確實開始執行，但爭議卻始終未被解開。究竟臺南市政府的行政團隊，如何將此案爭議與疑慮削減並正當化此案？其政治正當性的來源基於臺南市民在選舉上的高支持度，這樣的現象如何透過鐵路立體化案的推動形成？

綜上所述，希望透過本研究，更加深入地剖析此案的癥結所在，我初步的研究問題面向有三：

一、鐵路地下化政策決策過程為何？除了官方的歷史資料以外，有無其他未被討論的史料？應如何重新詮釋、評析本項計畫？國際各大都市將傳統幹線鐵路進行地下化工程的情形並不常見，云何在臺灣各大都市受到積極之推動？

二、臺南市鐵路地下化計畫背後的政策形成脈絡為何？如何受到政治人物透過正式或非正式的統理手段推動本項案件？在財政負擔高昂的情形之下，規劃與官僚機構如何透過空間規劃的手段滿足政治的需求？市民、社群與利害關係人如何在其中受到整合或排除？

三、最後，討論將回到決策過程之中，以成長聯盟、都市政權等理論分析其他作用者，如中央及地方政府之民選首長、工程技術官僚體系（交通管理、工程；都市計畫等）、地方開發商與市民如何透過結盟鞏固其都市政權？甚至成為地方與中央關係重組的重要關鍵？

第三節 文獻探討

壹、臺南市區鐵路地下化計畫相關研究

臺南市鐵路地下化案歷年不乏論文進行討論，然多以量化研究為主，且主要聚焦於政府溝通成效之研究（曾一航、陳建州，2015；許昱薇，2016）。如此的分析或許能體現普遍市民對於該工程計畫反應的現象、或者執政當局的行政績效，卻沒有對政權的本質進行分析。例如公部門內部的結構、政治關係為何？民

選首長、議會、中央及地方官僚機構與國營運輸部門的立場，如何在本案經歷爭論和結盟？這些研究並沒有進行回答。

另一部分的研究指向都市計畫民眾參與的制度問題，諸如在林宜均（2015）的研究中指出，依照現行法規對於土地徵收僅只有為事業計畫舉辦之公聽會與說明會。民眾表達之意見，經常被忽略亦無法定的強制力，要求主責行政機關進行計畫之修正；且即便是號稱為審議式民主的會議中，也容易受到權力的滲透。然而，權力從誰而來？如何運作？產生怎樣的結果？並沒有清楚的說明。此外，這些研究幾乎也都預先假設了「鐵路地下化」是一個能夠達成建成環境之「公共利益」的事業計畫，卻忽略了背後可能隱藏的成本，例如對於國家財政的負擔以及其有限的效益，無法全盤檢視鐵路立體化工程的問題。

面對當前對個案研究文獻之不足之處，本研究將透過政治經濟學的分析，透過質性研究進行訪談描繪臺南市在地的成長聯盟狀態，如何透過公私部門之間的政策結盟進而形成了都市政權。這樣的都市政權，怎麼組成？又如何產生了地方與中央的權力互動關係？這樣的過程如何導致了當前的局面？同時，我也希望對於鐵路立體化工程進行檢討。

為求更加有系統性地理解事件本質與現象進行理論的分析，我的研究必須先找尋在以下面向的相關研究：一、鐵路立體化的相關研究。二、成長聯盟與都市政權的討論。

貳、鐵路立體化相關研究

一、鐵路立體化作為城市再結構策略與其危機

在周素卿、吳幸玲、江尚書（2009）對於臺北鐵路地下化後，臺北車站特定區的研究中，指出了東亞的全球城市面臨了 1980 年代後期後工業轉型的「大規模都市（再）開發計畫」引領城市的再結構：「國家機器創造了全國性的都市更新政策與公私合夥制度，迎接私人資本加入公部門所主導的都市更新，在實際的開發過程中依賴房地產市場的開發模式，進一步穩固國家機器與房地產資本之間的合夥關係。」而發展型國家的遺緒，在轉型的同時亦被銘刻於新的權力關係之中。文末暫以「發展型國家的企業主義」概念化了臺北市在新自由主義底下所發

展出的都市政治特徵；在這份文獻之中清楚地描繪了臺北鐵路地下化和周邊站區的大型開發計畫從「土地的取得及其開發利用」到「土地開發的模式」（含公營、公辦民營、BOT）的揭露，如何影響了臺北車站特定區的發展。

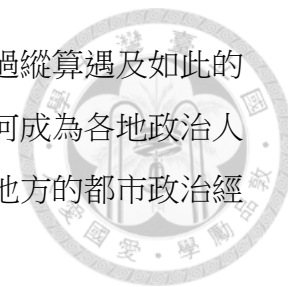
這些資料對於回顧、分析、評論臺北市區鐵路地下化後的周邊土地使用會有所幫助，且可成為研究臺南地下化未來站區開發可能依循的樣本。在其中所描繪之中央與地方政府互動關係、階層也值得我們作為參照。例如，中央如何退居政策擬定、建立制度配合（去管制化、私有化）資本開發，作為穩固政權、振興經濟的方法；又，地方政府如何運用私人資本力量獲得更大的自主性。不過這樣的研究並無討論工程計畫本身的規劃與直接的影響，本研究將於後續透過歷史文獻的回顧，加以回顧鐵路立體化工程後站區的規劃與發展策略差異。

二、鐵路立體化工程的財政危機

在曾偉豪（2007）之《鐵路地下化預算規劃之交易成本政治學分析》中，提及地下化工程作為一種政治決策，內含著政治協商與資訊不對稱的問題。其中明確指出，作為代理人之執行立體化工程的鐵工局，在機會主義（opportunism）作祟下為了鞏固自身行政地位，掌握預算規劃的制度力量，隱藏預算資訊：「（鐵工局）使得自償率浮報問題受到隱瞞，致使惡化了預算執行與配置的失能無效化，致使交易成本增加。」其中提及，臺北車站地下化計畫，除原訂民國一百年達成之財務自償目標除未達到之外，更是累積超過 67 億的資金缺口。後續建議應重擬各地鐵路立體化工程的自償率預測與分析，尤其是其他都會區（新竹、臺中、臺南等）應重新進行可行性評估作業，建議暫緩執行。主因有三：「1.運輸市場、規模完全無法與首都圈相比，將惡化臺鐵財政；2.無法與捷運車站、高鐵等其他交通運輸產生共構條件；3.地方政府配合出資比例負擔費用有限。」；杜微（2012:p.67）在《臺鐵局營運的政治經濟分析》中亦提及：「（政府）建設完成後設施之養護並未繼續編列預算，臺鐵局每年約需自行負擔 30 億元的路線、號誌、電車線等基礎設施維護費。」；「以松山至板橋間地下化工程為例，2010 年維護費用及增虧 7,400 萬元」；「專區內土地等開發收益，亦付出自償經費……經過折現後報酬率下降，無法帶來立即的財務淨收益。」

此二份文件提供了重要的經驗研究並指出了隱憂，指向官僚體系所圖謀（鐵

政局)或面對(臺鐵局)的困境,且聚焦於鐵路營運問題。不過縱算遇及如此的隱憂,目前在各地仍作為重要推行政策的鐵路立體化工程,為何成為各地政治人物所圖謀的「政績」?本工程計畫的政治決策過程,必須納入地方的都市政治經濟狀態進行討論。



參、都市政權理論

一、成長機器、都市政權與統理聯盟

在西方理論脈絡中,關於都市內的權力研究,最早可追溯至 Hunter 的《社區權力結構》一書(1953)。透過聲望調查法的研究方法,分析城市的權力結構。H. Molotch 於 1976 年形容城市如同成長機器(growth machine),土地是都市發展的基礎和經濟發展與社會政策的基礎。Mollenkopf(1989)則提出親成長聯盟(pro-growth coalition),認為「政治企業家」所主導的城市,傾向透過整合具有權勢的利益集團,以強化其公權力。政治與經濟的相互支持,進而鞏固都市內的權力結構,是長年以來受到廣泛關注的規劃議題,因為這些「成長」所產生的利益往往掌握在少數政商菁英手上、排除了部分甚至是多數市民的權益。然而,為何都市(或地方)仍渴求發展?Mark Boyle 等人指出,「成長」作為一種意識形態,充斥在日常生活的論述(discourse)之中(引自王佳煌,2005),市民在追求成長的城市價值之中,作為「市民推進器」(Civic Boosterism),亦參與在成長機器的運作裡頭。也因此,不僅僅是政商菁英一由諸如銀行、公會、學校、報社(媒體)等團體直接、間接地影響著決策之過程。

都市政權理論(urban regime theory)接續在成長機器論題之後,於 1980 年代中期開始發展,發軔於諸多對於美國城市的經驗研究(底特律、亞特蘭大等)。作為分析都市內權力運作的重要理論,都市政權更加聚焦於權力體系的運作如何發生與維持。Clarence Stone 將都市政權定義為「一組非正式的安排(informal arrangement),公部門與私部門藉以形成合作,以制定及實現統理(governance;或譯治理)的決策。」(Stone,1989:6,引自黃麗玲,2002:15)。主要的關懷包含:一、都市政權如何形成與延續;二、延續的條件與環境為何?;三、都市政權的成員有哪些,如何透過「非正式」的夥伴關係形成公私部門的統理聯盟?;四、權力的不同類型與差異的原因;五、都市政權所形成的統

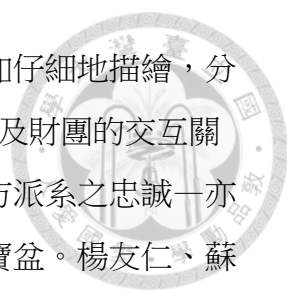
理聯盟，如何運用權力達成其目的（權力的鞏固、增強與維繫）。這些關注是本研究後續再經驗研究中將回答的論題。

異於古典社會學家韋伯對於權力運作模式傾向於描繪「命令與順從」的指揮權力（**command power**）與雙方談判對抗的「結盟權力」（**coalition power**）；都市政權理論透過提出「先發權力」（**pre-emptive power**），描繪在美國不同城市中的地方政治情形。如此的基礎根於以保障私有財產權的代議民主政治，和其政府組織結構的特性。美國的聯邦制度底下，致使地方政府必須扮演積極招商、穩定經濟的角色，政府必須與商業菁英、不同的利益團體謀求非正式的夥伴關係，形成統理聯盟（**governance coalition**）。接續，掌握權力的統理聯盟透過其領導地位，動用資源、人脈，優先設定政策的互動條件，優先塑造政治參與的議程。致使不需特別壓制反對團體（反成長團體），便能取得在議程上極大之優勢。再者，都市政權理論關注於「體系權力」（**systemic power**），探究在政治強權、經濟掌握者與弱勢團體三者間的互動關係，如何使得不平等的結構得以維繫。這樣的立基點修正了 Hunter 等人在《社群權力研究》中所提出的「社會控制模型」，並以「社會生產模型」取代之。亦即，權力係為社會中各個團體透過聯盟互動與運作所生產，稱為「行動的權力」（**power to**）；而非傳統上所提及之「凌駕的權力」（**power over**）。都市政權理論的代表人物 Stone 等人，透過與 Hunter 同樣在亞特蘭大所做的分析研究，卻呈現不同的經驗現象進行探討。尤為明顯的變化，在於黑人族群歷經 1960 年代的族群運動之後，其中的中產階級逐漸能與白人菁英階層合作，形成城市的統理聯盟，而非過往受到支配性的權力所凌駕。只是雖然族群的矛盾看似漸緩，卻在統理上逐漸遇到危機—貧窮的階層的市民權益受到剝奪、公共福利在新的統理模式之下，甚而成為私相授受的領域。當城市所能汲取的利益不足以滿足統理聯盟的需求時，更是向上（州政府、聯邦政府）謀求更加上位的權力與利益。

二、 都市政權理論的臺灣經驗討論

1. 空間生產依舊作為統理基礎

都市政權理論早在 1993 年，王振寰已揭櫫臺灣政商關係在政治解嚴之後的變遷情形，從過往威權統治底下的「父子關係」，轉變為「大小夥伴」的關係。



如此的現象進一步在陳東升《金權城市》（1995）一書中被更加仔細地描繪，分析了臺灣都會政治與土地政策在 1990 年代國家機器、地方派系及財團的交互關係，及其與空間發展、房地產的關聯。透過地租的掌控換取地方派系之忠誠—亦如張景森（1996）已提到的，都市計畫早已成為地方政客的聚寶盆。楊友仁、蘇一志也同樣認為：「空間的社會生產過程，是都市政權中公私部門合作關係之所以能夠鞏固的重要因素」（2005:21）。時至如今，空間的角色並未如部分美國都市政權理論經驗的對象，號稱已經逐步邁向反成長論述。反而在全球化與發展不均的情況下，透過積極的制度、非制度性介入，地方的空間生產扮演著重要的號召。

2. 都市政權內部的要角：地方派系

1996 年，王振寰在《誰統治臺灣—轉型中的國家機器與權力結構》一書之中，探討國民黨與地方政治菁英、派系、房地產商與地主的成長機器的結盟情形作為案例；而在反對黨（民進黨）的執政之後，並未改變地方派系對地方政府的掌握狀況。由「舊政權」過渡到「新國家」的民主化進程中，地方派系之力量逐漸成為無法忽視，參與在統理決策過程中的重要角色。對於都市空間的形塑，有著不容忽視的影響力，並造成了國家機器的重組。因此，誰統治臺灣？在當年，答案可能會是「地方侍從於中央」到「地方包圍中央」—臺灣從解嚴前，由中央政府控管地方派系作為統治的代理；到解嚴後的 1990 年代，變為中央黨部菁英與地方派系的共治。問題是，此後歷經了二十餘年的民主政治發展，這樣的情形有所改變嗎？或可在臺灣經驗中，國家與地方的行政體制多次變遷後，予以討論。

三、臺灣都市政權的未解現象：跨尺度的派系政治

臺灣學界在運用都市政權理論之時，多數聚焦於地方派系與政府的政商關係合謀。本研究在進行田野研究期間，發現臺灣之地方政治狀態在歷經 2010 年後，直轄市增為六都；2014、2016 年政黨輪替以後（地方大選、民進黨二次執政），各地的都市政權逐漸受到重視，地方派系的角色更顯重要。同時，作為統理直轄市內各個利益團體、政商關係、地方派系的行政首長與官僚體系，具備了更多籌碼與中央政府進行談判、斡旋的能力。甚至正如前述，都市政權的影響範

圍，早已不局限於城市本身。更能夠跨過空間尺度的限制，向更高層級的政府部門謀求更大的政治權力。正如楊友仁、蘇一志（2005）在臺南科學園區開發的經驗便曾指出：「爭取外來大型經建計畫以及實踐其地方化利益的過程，牽動了不同尺度下之行動者之間的結盟、折衝、整合與權力運作」。

然而，其中有個重要的角色未被仔細討論。作為臺灣民主化後最重要的在野黨之一，民主進步黨，其黨中央從始自今紛雜的派系（faction）。黨內派系經常扮演著決策擬定、政治交換、資源爭奪協商的重要角色。對應到我們所要討論的臺南市個案之中，自 1996 年至今行政權皆掌握在民主進步黨的情形下，確實在經驗上應值得深入探討。在取得政治權力後，政黨派系運用其「正式」與「非正式」的統理手段，以維持其權力之鞏固，或有類於都市政權理論的關懷。鄭明德（2003）在《民進黨派系政治之研究》的論文中，完整地將民進黨內部的派系發展脈絡、各派系之特質、相互競合的狀態進行統整與分析。結論中曾對「中央派系地方化」、「收編地方派系」的現象發展埋下伏筆與提問；楊友仁與蘇一志的研究（2005）之中，曾經提及政黨內不同派系，聯合各自之成長聯盟夥伴進行空間生產的過程。執政黨民進黨不同的黨內派系，如何與地方派系、同黨或跨黨派的議員，及其裙帶關聯之開發商，進行策略的聯盟圈地開發。可惜並未對派系的特性進行分析，在此兩篇論文中可說是各有缺憾，卻提供了本研究可以繼續發展的線索。本研究將引介特定派系在推動鐵路地下化及沿線土地開發的運作模式。

肆、納入 Peter Hall 的決策行動者模型

當然，只進行對於狹義政治派系的分析，不能滿足於我們對於政策決策過程中，行動者的角色。最終，本研究希望引用 Peter Hall 在《大型規畫災難》（great planning disasters, 1980）中的分析模型，加以分析個案。本書透過諸多大型計畫案例的分析，指出規劃如何形成「災難」。其中，Peter Hall 指出規劃的兩種的災難類型：已完成的規畫災難（positive disasters）和未落實的規畫災難（negative disasters），他認為在戰後這兩種形式的「規劃災難」大量存在於各個國家。已完成的規畫災難（positive disasters）意指某些規劃案雖被落實、完成。卻在完工後、或是建造期間，飽受不同的批評一如協和式客機計畫、雪梨歌劇院、舊金山灣區捷運系統等計畫案；未落實的規畫災難（negative disasters）則是

指稱規劃期間耗費大量公共資源、討論卻遭到廢棄或半廢棄的計畫，諸如倫敦第三機場、曼徹斯特捷運系統倫敦柯芬園（Covent Garden）再發展計畫等。而這些問題來自於規劃的三種不確定性：1.錯誤的需求預測；2.計畫預算的錯估（平均誤差值為正負 1.55 倍）；以及，3.不同的價值與主張如何影響規劃。

Peter Hall 初步將政治決策過程的行動要角分為三組參與的團體：社區及利害關係人（the communities）、官僚與專業人士（bureaucracy）、政治人物（politician）身上。指出政府決策是在諸多不同個體行為的衝突、妥協所造成的，每個人都在為提高他對國家、組織、群體或者是個人利益的看法而爭鬥，甚至不惜與同僚競爭，以保護自己本位之利益。

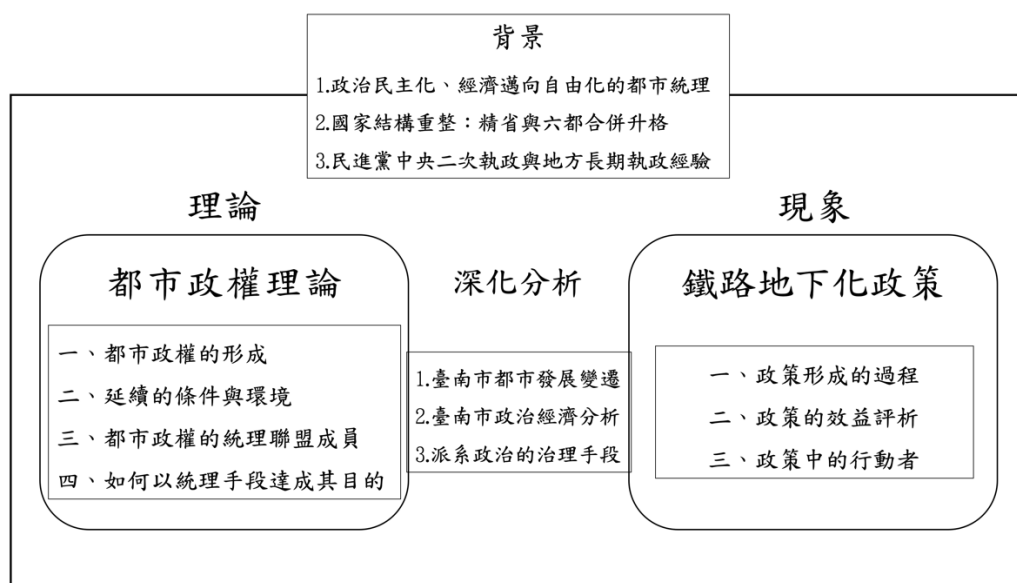
Peter Hall 主張規劃決策是由上述三組參與者之間複雜的互動產生的，他們的權力產生於各種社會性的來源，包括法律和制度上的權威、聲譽、談判的技巧與政治的敏感度。這次三種類型的行動團體內部，也會有內部的子團體在其中運作，且通常並不同質。本研究將在對於都市政權理論進行分析之時，援用此三種群體作為行動者的初步分類，進而再加以整理行動的原因及目的，及其造成在政策上形成的效果。

第四節 分析架構

源自美國經驗研究的都市政權理論，自然在過去受到諸多批評。特別在不同政治體系下的國家與城市（如英國）的研究底下不斷地受到挑戰。不過，本研究採用此觀點進行分析的原因有以下幾點原因：

1. 1990 年代以降，臺灣政府面對政治解嚴與經濟新自由主義化，政府公權力（如都市計畫）所能動用的資源有限，逐漸仰賴與私部門、私人資本的合作，才能完成其統理的目標。於此作為援引都市政權理論作為驗證的對象，也是多年來在臺灣學界重要的討論範圍之一。對應到上述的文獻，鐵路地下化（立體化）工程與周邊土地開發經驗，作為一項前後歷經 30 年的系列計畫，正好是國家、城市權力自「凌駕的權力」轉換自「行動的權力」很好的政策研究對象。

2. 對於諸多批評都市政權理論在政治經濟討論深度不足、容易淪為「權力類型」劃分的弊病。筆者希望透過對於工程計畫本身的歷史發展與執行困境（如引發之財務問題），進行更加細節的探究補齊不足；並繞過權力分類的膠著，聚焦於行動者的本身與結盟進行統理的手段。係因筆者在田野進行訪談研究之時，發現在本階段經驗對象（臺南市）的權力結構中，行動者的角色尤為重要。因此必須聚焦於行動者的分析（政治人物、社群、官僚體系）以探討政策形成的過程中，如何結盟或被排除的權力關係與手段。



圖四、研究分析架構圖

資料來源：本研究繪製

第五節 研究方法與章節安排

一、研究方法

1. 本研究將以都市政權理論作為分析與經驗現象對話之主軸。

2. 本研究將以將採取個案研究法（case study）對於「臺南市鐵路地下化計畫」進行經驗分析。個案研究法的特性在於，在自然的情境下深入地探究問題，並重視個案的發展脈絡：筆者本身作為臺南市民、地方倡議組織的成員、社會運動參與者、都市計畫領域學生等多重角色，在各個場域中穿梭、接觸利害關係人中，進行參與式的觀察。又由於在現實場域裡，興辦事業計畫與都市計畫的擬定



過程中，充滿著政治角力與協商過程，這些存在於幕後發生的事件與結構，本研究希冀透過多方立場、角色之深度訪談，進行不同關係人對於事件的理解，作為論證之依據一進而勾勒出本案的個案特質。

3.文獻分析部分，將搜集各型有關於本案之次級資料（secondary qualitative）作為分析及驗證的材料；如鐵路地下化歷年之可行性研究報告案、工程計畫報告、環境影響評估報告；配合此工程之都市計畫及更新事業計畫報告書、交通統計資料……等官方文獻，作為理解並評論鐵路地下化工程正當性的材料。此外，為了進行對於都市政的理解，包含市議會對本案的討論、新聞採訪報導、公部門之新聞稿，皆會作為研究採用、分析的材料。

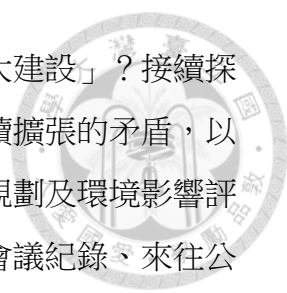
二、研究限制

本研究第四章對於地方都市政權的研究，以訪談與公部門政策相左的意見領袖為主。由於被研究者（特定政黨派系）的派系資訊較為隱晦、政治特質亦相當特殊，筆者在進行深度訪談的邀請中，或多受忽略與排斥，相關資訊甚少。僅能就反對方之意見對於研究對象進行勾勒。然，筆者所接觸之反對方背景與身份多元（參附錄），已盡可能補足研究的平衡性。此外，筆者亦有交往該派系的同輩友人，多次對於他們行止的觀察與受訪的成果確有吻合之處。雖在篇幅上，有所限制無法將訪談全盤列出、且聚焦於鐵路地下化的政治影響，但筆者仍認為目前的經驗研究成果具備一定的參考價值。

三、章節安排

第二章「鐵路立體化的政策起源」主要透過回顧鐵路地下化的工程計畫推動歷史，並以臺北市鐵路地下化第一期之工程作為首要研究對象。由於官方文件對於工程歷史的論述，偏向局部、片面的政策效益詮釋。正如前述，目前業已有學者專家與相關研究進行批評。在研究過程中，亦有發掘諸多未被忽視、發掘的史料。本研究相信，透過分析歷史的政策形成過程，將有助於提出與官方論述不同的政策見解。此外，透過政策施行後所反應出的現象，本研究將對本工程計畫加以進行評析，並指出相關的隱憂。

第三章則回到臺南市戰後的發展，理解城市擴張的背景與問題。進而理解在



空間規劃上，鐵路地下化工程為何成為根深於市民心中的「重大建設」？接續探討工程計畫作為引領都市再結構、舊城區復甦之策略與城市持續擴張的矛盾，以及臺南鐵路地下化計畫的政策形成過程。透過研究不同版本的規劃及環境影響評估報告書等，加以剖析工程變更的真實原因。其中援引事件的會議紀錄、來往公文、報導與政治局勢的變化，加以分析衝突的根源。

第四章仔細描繪分析臺南市都市政權近二十年來的形塑。由過去代表進步勢力的在野黨—民進黨，如何在長期執政下的城市中，形成自身的統理聯盟？而又透過些統理手段，使掌握行政權的優勢派系，得以在關鍵議題上排除異己並達成都市政權的鞏固？致使鐵路地下化工程計畫在臺南成為既有爭議之規劃受到擁戴、未被檢驗？

第五章將綜整、再論研究發現。包含鐵路立體化工程的政策形成過程、臺南市都市發展困境、政權的運作情形。最後希望將討論帶回都市政權理論的對話：跨越中央與地方的派系政治如何在治統理聯盟中扮演主導的角色？這樣的現象在國家結構重組之後，對於國家與城市發展的意義與影響為何？

第二章 鐵路地下化的政策起源

倘若要了解臺南鐵路地下化的政策形成過程，筆者認為不能忽視工程計畫本身的歷史脈絡。唯距離臺北鐵路地下化第一期開工時間已逾三十年，相關決策者多已逝世。在有限的紀錄資料之中，重新調閱國家檔案資料進行史料多探討與解讀，重建與政府主流論述對話的歷史論述是有必要的。如此主張之故，第一，在於國際各大城市執行傳統鐵路地下化的案例並不甚多，臺灣案例有其特殊性；其二，因臺灣戰後作為土建導向之發展型國家，背後的工程官僚體系、制度及機構的形成與變換，甚至內部的權力與決策過程，係為理解本案結構性成因的重點；其三，鐵路地下化工程的起始與臺灣民主化、經濟自由化的時程重疊。後續的土地使用建設規劃也見證了國家新自由主義轉向的歷程，包含《促參法》、《都市更新條例》等法規的頒布與修訂，都與地下化後舊城區車站之再開發策略有關。然而，即使透過制度的鬆綁、配合開發，也未必能實現規劃藍圖；最末，鐵路地下化作為工程規劃實踐的成效，在官方主流論述背後未被提及的隱憂，將在本章進行現象整理與討論。

第一節 前車之鑑：臺北鐵路地下化

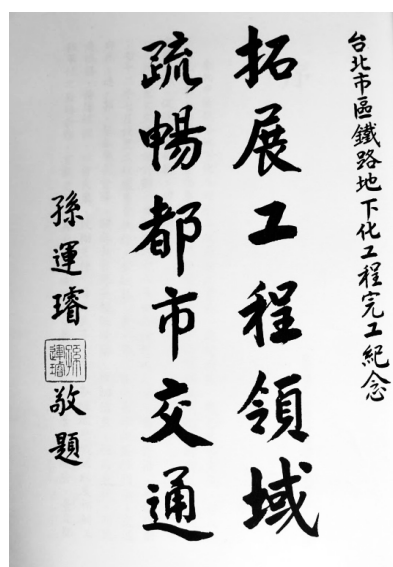
壹、鐵路地下化的歷史論述重建

一、交通問題？或是國防因素的意外決策？

根據官方文件所述，針對臺北鐵路立體化的改建，早在 1960 年代末期，就能查詢到相關資料進行討論。早年，交通部運輸計畫委員會（交通部運研所前身）針對市區鐵路議題，先後曾提出 47 個方案，包括維持原狀、遷移郊外、改線、高架等方案（鐵改局，2016）。當時管轄鐵路的省政府並不認為有地下化之必要（主要由於財務因素，或有一說認為是土地分配問題），最終決議經費由中央及臺北市政府均攤。根據「臺灣省府委員會議檔案」中，自 1969 年到 1970 年代的會議記錄，都可發現當時政府組織（包含中華民國行政院、臺灣省政府交通處、臺北市政府）大多傾向於進行「高架化」，認為足夠解決都市內交通問題，

且大多時間皆專注於財務上分配與協調。

但在 1979 年，中華人民共和國與美國建交，一時之間，蔣氏政權風雨飄搖。時任中華民國總統蔣經國下令，由於國防因素考量之故，1979 年七月由行政院核定將臺北鐵路改作鐵路地下化，並聘請德國鐵路顧問公司進行規劃緊急展開工程作業（鐵改局，2013）。臺北車站地下化第一期工程便在 1984 年開工，並於 1989 年 9 月完工啟用。執行工程規劃的主要政府單位—交通部「鐵路改建工程局」之前身「交通部臺北市區地下鐵路工程處」，執政當局直接會同省府及北市府，跳過了當時尚屬「省」營機構的臺灣鐵路管理局，直接成立下轄於行政院交通部的組織。簡言之，現在的「鐵路工程改建局」（2002 年奉核定更名），正是因應臺北鐵路地下化工程之任務執行而成立，為派用機關。第一任「地鐵處長」董萍，出身於軍事單位（隸屬兵工系統）、擔任臺鐵局長後，在時任總統的指示下與中華顧問工程司、榮工處共同奉命展開臺北市鐵路地下化的工程。據董萍回憶，臺北地鐵開工時，經費和預算都還沒有到位。係透過時任行政院長孫運璿與交通部長連戰的積極協助，動用了預備金先行開工，才編列出預算執行。根據 1984 年的文件：《中華民國與沙烏地阿拉伯王國沙烏地開發基金臺北市區地下鐵路工程計畫貸款合約》中，發現當年甚至還必須與外國借款完成地下化工程，整筆預算更是直到 2003 年才還款完成。

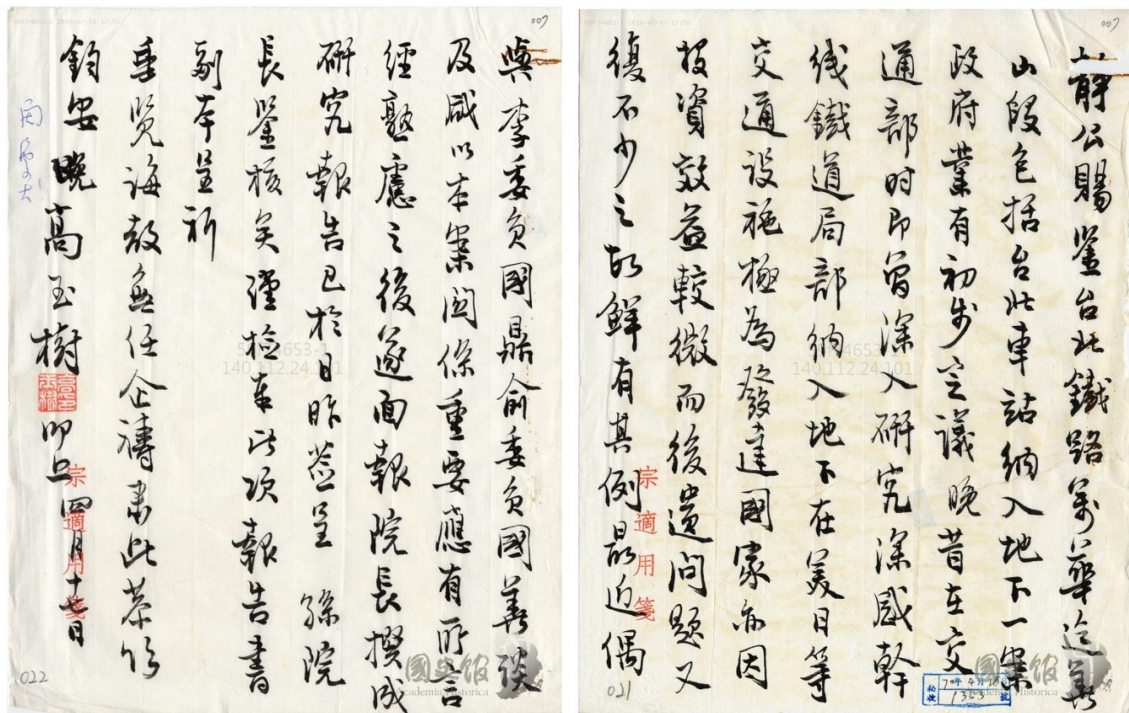


圖五、時任行政院院長孫運璿為臺北市區鐵路地下化完工題字

資料來源：前交通部臺北市區地下鐵路工程處（1989）

二、官僚體系的內部矛盾：替代方案的消逝

曾以黨外身份當選臺北市長，又受到蔣經國邀請入閣擔任交通部長的高玉樹，曾在 1981 年以政務委員的身份，向時任副總統嚴家淦、行政院長孫運璿分別提出兩份研究報告案。據報告所述，早於 1972 年，高玉樹轉任交通部長期間，便已對地下化方案抱持保留態度：「臺北車站納入地下一案政府業有初步之議，晚（高玉樹）昔在交通部時即曾深入研究，深感幹線鐵道局部納入地下，在美日等交通設施極為發達國家，亦因投資效益較微而後遺問題，又復石（擔）多之故，鮮有其例。最近偶與李委員國鼎、俞委員國華談及咸以本案關係重要，應有所言。經熟慮之後，遂面報院長撰成研究報告…」（高玉樹，1981）



圖六、政務委員高玉樹上呈中央之報告案（局部）

資料來源：國史館檔案

高玉樹主張鐵路運輸系統的改善，透過鐵路局部改道至沿河岸的方向處理鐵道問題。並建議鐵道投資之未來方向，應進行全線雙軌電氣化、逐步實施高架，或改善平交道為立體化、改善路線彎度提高速度及增加班次，藉此串連臺北、臺中、高雄都會區與東部的經濟聯絡功能。並在其中舉證，日本地下鐵道以短程通勤電車為主，國營長距幹線鐵路未有因駛過市區而納入地下：「以如此龐大預算與市民生活長時期煎熬之代價，所獲不過換取十三處平交道交通不便之情況消除

…將來桃園、新竹、臺中、彰化、嘉義、臺南、高雄等地區…斷斷續續局部解決，弊害痛苦將遍及於全省。」且切實在交通規劃面提出若干專業性的質疑，包含施工期的環境影響與工程經費追加的影響，並早一步提及後續養護、鐵路營運的顧慮：「臺北地下車站…不能作為始發站或終站，而必須在南港建調車場站…浪費能源，增加營運成本。」、「地下鐵路及地下車站，所需空氣調節、照明、消防及緊急避難安全設施如須投資設置及維護，將來必增加鐵路營運成本。」；同時也指出當時官僚機構、技術單位普遍的弊病：「有感於我國政府技術單位…推諉於學者或外國技術顧問…將簡單易解決之問題，故意搞複雜，以誇示其學術專長，而往往鑄成不切實際…浪費不賢明投資。」（高玉樹，1981）

只是，當時的鐵路改建方案討論，在於是否受到時任掌權者（蔣經國）的信任，方為意見是否獲得採納的關鍵。我們可以看出替代方案的提出，並非僅此一次提出建議：「九年前…臺北鐵路地下化計畫…我認為臺北此段鐵路地下化並不是很理想之解決辦法。故…簽呈…蔣總統經國先生，恭陳意見，並附以建議研究其他辦法，不稔何故迄未蒙 核示，亦未蒙 院長垂詢。」（高玉樹，1981）；「世界的通例，鐵路多採高架，捷運多採地下，兩者建設經費相差三到五倍，所以日本東京到大阪的新幹線全線都採高架…基於經濟的考量，我在臺北市長任內就主張高架…突然，上面命令，一切暫停，後來才知道那時共產黨在北京完成一條地下鐵路…『共產黨做得到，我們也做得到。』指示要改為地下…殊不知北京的地下鐵是捷運系統，而我們是幹線鐵路…」（高玉樹，2007：183）由此可見，鐵路地下化工程，在當年其實是在特殊歷史背景與誤判所造成的決策。

再從高玉樹個人的回憶可見，1970 年代末期的技術官僚體系，其實存在著官僚派系內部的張力：「我當交通部長，立刻寫一個報告書給蔣經國…結果這封信石沈大海…想是被費驊吃掉了…因為他的兒子借美國公司招牌，接下這個工程的設計工作，大賺一筆…中國國民黨也是一樣有太子黨的啊！」（高玉樹，2007：183）；再者，以李國鼎為首的 KT 派、或由黨外崛起的高玉樹等人，受到蔣經國顧忌：「蔣最不放心的是我（高玉樹）與財政部長李國鼎，李比我大四歲，與孫運璿互不聽對方，李一向愛才…形成堅實的科技團隊，被稱為『KT 派』，創造經濟奇蹟的動力，卻引起蔣經國的不安。孫好相處，能講俄語，與蔣經國親近…」（高玉樹，2007：199）；「蔣經國也知道我這個姓高的，不是這麼壞，也能做

事，但他底下的人卻會吃醋，說我專在高速公路、拓寬道路兩旁炒地皮，開路賺錢…未調查就停編給交通部預算…我被調職，改當政務委員。」（高玉樹，2007：196-197）；這個現象亦見於他者之觀察：「當是時，李國鼎先生功高震主，凡李先生的主要／得力幹部皆分布於國內各財經要津，形成KT派，使李先生失去再上一層的機會，旋調為政務委員。」（盧善棟，2003）；「李國鼎從經濟部長調財政部長，再調政務委員…樹大已經該砍，何況還要招風…都是經國先生所極端不喜的。」（王作榮，2002：142）

台北鐵路地下化案	局部改道第(三)案
<p>一、台北鐵路地下化，尚須同時另闢貨運鐵道從板橋繞道連接南港、依過去我國主管及施工單位之工作效率以觀，恐最少需十年工時。</p> <p>二、華山站起，開始下降，故林森北路地下道必廢，另建高橋，以利地面交通，同時中山北路復興橋受局部影響，必須施工加強。</p> <p>三、萬華至華山段地下鐵路，中華商場勢必拆除，施工期間，地面交通大受影響，而我國現有施工技术恐需十年工期，一旦興工，此一中心地帶日常生活情緒，必大受影響。</p> <p>四、台灣鐵路幹線之最大車站台北站，同時需納入地下，施工時牽涉之問題至多，除每天近二十萬人乘客進出須忍耐長時期困擾外，所有車站調車軌道，及火車保養調頭設施等必須同時遷移至南港，工程更加艱鉅，所須工時，恐有超過十年之虞。</p> <p>五、地下鐵路及地下車站，所需空氣調節、照明、消防及緊急避難安全設施如須投資設置及維護，將來必增加鐵路營運成本。</p> <p>六、施工期間必須忍耐十年之艱苦歲月，整個工程投資金額，預估將超過二〇〇億元以上，（繞道用地之購地拆房等補償，尚無詳細估算資料）。</p>	<p>一、不需要另闢貨運專用鐵道，施工兩年至三年就可完成。</p> <p>二、完全維持現狀。</p> <p>三、施工時，除延平北路至環河北路一段之地下隧道對地面交通稍有影響以外，其餘工程完全在淡水河邊施工，對市民生活情緒，毫無影響。</p> <p>四、除現有車站月台須加調整改建，以配合改道路線外，北門高橋延平北路部份拆除改建地下道及塔城街新建高橋以利地面交通暢通外其餘不受影響。</p> <p>五、除三〇〇公尺距離隧道部份須維護外，無增加營運成本因素。</p> <p>六、本案可在三年內完成改道工程，如趕工時，可縮短至二年，所需經費三十一—四十億即足。（所用鐵路局土地未計補償）。</p>

圖七、高玉樹暫緩臺北鐵路地下化的建議綜表

資料來源：國史館檔案



圖八、高玉樹、李國鼎、俞國華等提出之臺北鐵路局部改道案

資料來源：國史館檔案

三、地鐵處（鐵改局）的地位鞏固

臺北鐵路地下化開工之後，是時風起雲湧的黨外及社會運動，自然並未因此缺席對於本案的討論。包含地鐵處長的任命問題、倉促定案的計畫，致使工程一邊執行、一邊設計、一邊發包，運作混亂。再如工程發包獨厚榮工處、中華工程公司等問題，致使民間營建公司無法參與、進行改建技術之學習等緣故之外，執行工程期間所造成的環境公害亦是受到當時黨外輿論的嚴格檢視：「地鐵處內定，將臺北車站以西交給榮工處承包；以東交給中華工程公司承包…以潛盾法價格承包，卻以明挖法施工…短短二點八公里，卻想白賺三十七億以上的差額。」；「每日的工程進度平均為一公尺餘…短短一段路程卻因施工而把路搞得彎彎曲曲，崎嶇不平…任雙方來車爭先恐後。汽車、機車、行人相互爭道…路經

此處，短短路程，就發生了兩起車禍…」（自由鐘，1983；自由時代週刊，1984；領先新聞週刊，1986）



不過這些質疑並未提升至關注整體城市發展、或者鐵路營運的層級進行討論，未見之後續影響。加上第一期臺北市鐵路地下化工程，在國家龐大的資源動員能力之下如期完成：「各級政府機關以及相關工程單位之襄協合作…臺灣鐵路局、臺北市政府、臺灣省政府、臺北縣政府…鼎力尤甚，實地參與工作人員多達數千餘人。」雖然至終確實工程計畫超過原定計劃百億餘元，但確實是在當時「十四項重大建設」中少數落實的工程，因此在通車之後便不再受到具有系統性、公開的政策檢討。



圖九、臺北鐵路地下化工程興辦時的黨外雜誌評論

資料來源：慈林文教基金會

這項工程自然是百般艱辛，正如中華顧問工程司的人員描述：「本工程每一項細部施工步驟及進度時程，均沒有往例典範模式可依循掌握…業主強烈壓力等等諸多惡劣的情況。」；且遇及多次施工的問題與挑戰：「擋土體壁滲漏出大量地下水與砂湧…驚心動魄而轟動一時的『北門漏水事件』…『開封街住家側漏水事件』…金谷飯店基礎開挖後大樓傾斜…國華人壽大樓危樓…正風公司危樓…在多次失敗的嘗試後再重新振奮站起來…執行搶救計畫。」（地鐵處，1989：81-85）；我們也可看見土木工程官僚對於自我價值的定位：「本於強烈的使命感…對於國家重大建設，都抱有投入其中、參與工作的興趣與熱忱…五大基本目標『品質』、『時程』、『成本』、『配合』、『安全』…這是全國第一條地下鐵路，這是

東亞第一大車站。」（地鐵處，1989：146-149）配合國家政策與遇及工程技術困境的克服能力，是工程技術官僚最重要的目標和增強組織專業性的方法；不過，從文獻中卻也可以同時看見，工程技術官僚將社會的反對聲音看作是阻礙的特性：「政府也一直本著『唯才是用』的原則來用人…這是天經地義永不改變的良好人事制度。…少數媒體或居心不正者，對軍方以致軍人或退除役官兵的惡意攻訐、誣蔑，那祇不過是他們分化軍民情感，破壞國人團結建設安和樂利社會，置國家生死存亡不顧，一心一意搞『臺獨』的伎倆…信任大有為的政府，又何懼於這些極少數破壞份子的存在呢？」（地鐵處，1989：145）

面對民主化的過程與監督，工程官僚將反對的聲音視為國家安定的威脅，卻未見服膺在威權國家下政策制定的過程，本質上便充滿著高度的政治性。由此可見，以鐵路地下化的個案視之，當時的政策決策權，掌握在蔣經國—孫運璿的府院權力體系之下。受到顧忌的技術官僚，已逐漸被調派至有職無權的政委位置，逐步被排擠出決策圈。相對的，受到蔣氏所信任的官僚，便負擔起執行地下化工程的權責，且透過其工程實作所掌握之經驗與代表性，逐漸擴大、鞏固其官僚組織之地位。

例如地鐵處（鐵工局）所掌握的核心技術「明挖覆蓋工法」而非「潛盾工法」，當時便是考量到營造成本低、施工期較短的狀態下採用的工程技術。唯其施工土地面積較大，施工多需拆除鐵路沿線周邊建物，只是在民眾抗爭較少的時空環境下，得以順利施行。即使到了臺北捷運工程已嫻熟潛盾工法施行地下隧道與軌道之技術以後，地鐵處（鐵改局）仍舊延續同樣的「明挖覆蓋工法」於各地施作鐵路地下化工程。



表二、臺北市鐵路地下化（第一期）決策過程之行動者分析

	行動者	行動之原因	結果
政治決策者	蔣經國	國防因素考量、政治意志	1.動員大量人、物力資源克服工程技術挑戰，在時效內完成工程。 2.政策之正當性得到強化並推展至各地，進行可行性評估報告。埋下日後處理鐵道問題的工程習慣。 3.地鐵處在精省後改組為交通部鐵政局，逐步正式化。 4.原訂總工程經費177億元，最終經費總額為395億元。
官僚機構 (執行者)	行政院長孫運璿、交通部長連戰等	完成政治任務之指派，藉以增強組織及官僚之影響力。	
	臺北市地下鐵路工程籌備處	中華顧問工程司、榮工處	
官僚機構 (反對者)	政務委員高玉樹、李國鼎等人	基於對政策的研究與不同見解，提出替代方案。	不獲執政者信任，被排除在決策之外。
社群	黨外勢力與雜誌	監督威權國家官僚機構之運作，欲以質疑國民黨政府之統治正當性。	因未對城市發展提出嶄新政策想像，僅游擊式監督，未見之影響。

資料來源：本研究整理

依循這個潮流，諸多城市皆透過委外或內部規畫，著手相關鐵路立體化的規劃與「可行性研究」報告。尤其在當時推動臺北鐵路地下化成功的交通部長連戰，轉任臺灣省政府主席之後，便把這項工程推動在各個省轄市進行推行：如臺南（1991）、臺中（1991）、桃園（1998）等城市皆曾做著與臺北同樣的發展大夢，且幾乎都建議以「地下化」作為工程的版本。臺北市區地下鐵路工程處繼續著手後續的萬板專案計畫、延長松山計畫、南港專案。總共耗費28年（1984—2012）方才完工、耗費3013億元（高鐵全線為4800億元），並持續主掌鐵路改建工程的業務，埋下了日後鐵路立體化的政策延續原因。但由於地下化經費高

昂，大多由於地方與中央之工程經費與財政問題（如工程配合款之分配）以及精省之故，導致多數計畫執行之延宕或變更。約莫於 2000 年以後，相關計畫才又一一地被重新進行討論。例如臺中變更為高架化於 2006 年動工、高雄遲至 2009 年才進行鐵路改建工程。



有趣的是，臺北鐵路地下化完工後所騰出 99,000 平方公尺的土地（調車場遷移至樹林、七堵），當年一時之間竟沒有完善周邊的土地使用規劃，僅有初步的幾個初步研究案。正式的都市計畫直至 1990 年才擬訂車站特定專用區之細部計畫案，並於 1993 年方審訂完成。

鐵路地下化無疑是工程先於都市計畫的明證，在仰賴土木工程作為形塑政權統治正當性的發展型國家，都市改善的重點並非透過計畫完成。而是藉由大型基礎建設的施作、大量的工程官僚機構與裙帶組織的動員，加強工程的正當性與政府的權威。即使如此，為了「擴大鐵路地下化之功效」後來的松山專案（1994 完工）、萬板專案（1999 完工）接續進行。

貳、工程促進都市更新的迷思

雖然最早的鐵路地下化方案是一場意外的決定，政策上的討論，除國防因素的考量外，開始也僅聚焦於平面公路交通之改善。但由於鐵路系統與都市的緊密關係，鐵路立體化工程終於在完工後才逐漸被認知到並非單純改善交通而進行的工程計畫，而是作為車站周遭引導舊市區更新與土地再開發的策略。以臺北市為例，包含馬英九、郝龍斌、柯文哲市長任內，都將臺北車站特定區鄰近之區域作為政策及都市計畫的著力點。包含馬、郝時代的「翻轉軸線、發展西區」與柯文哲時代的「西區門戶計畫」，基本上仍都站區周遭的都市再開發有關。鐵路地下化工程也在論述上，逐步從改善都市交通變為都市舊區再造的策略。然而，如此的論述及策略想像背後發生了怎樣的問題？接續，本研究將回顧臺北鐵路地下化第一期工程完工後，周邊土地規劃及開發所遇及的諸多困境。

一、土地開發作為財務紓困的萬靈丹？

2002 年，陳星昭、鍾志成（2002：15-32）不諱言地指出鐵路立體化計畫的政治性：「鐵路立體化計畫的另一個角色是政治工具…臺北市的鐵路可以地下

化，一水之隔的臺北縣也有需求…居於南臺灣的第一大都會區（高雄）自然不願做次等國民…只是中央政府的財政拮据…政治凌駕專業是一種無法抹滅的現象…」（2002：20）同時，工程及規劃界終於開始逐步發覺鐵路地下化政策的成本負擔。一方面在稅收上，地方政府不願向周邊受益民眾徵收「工程受益費」，致使中央政府（臺鐵局）作為資源贊助者之外；經費分擔便經常讓臺鐵局編列預算支應、更同時必須無償提供土地給予各地政府使用。在票箱收入沒有明顯增加的狀況下，新增的養護、折舊、重置成本都為數可觀。而另一方面，周邊土地的開發狀態更是長年遲緩。

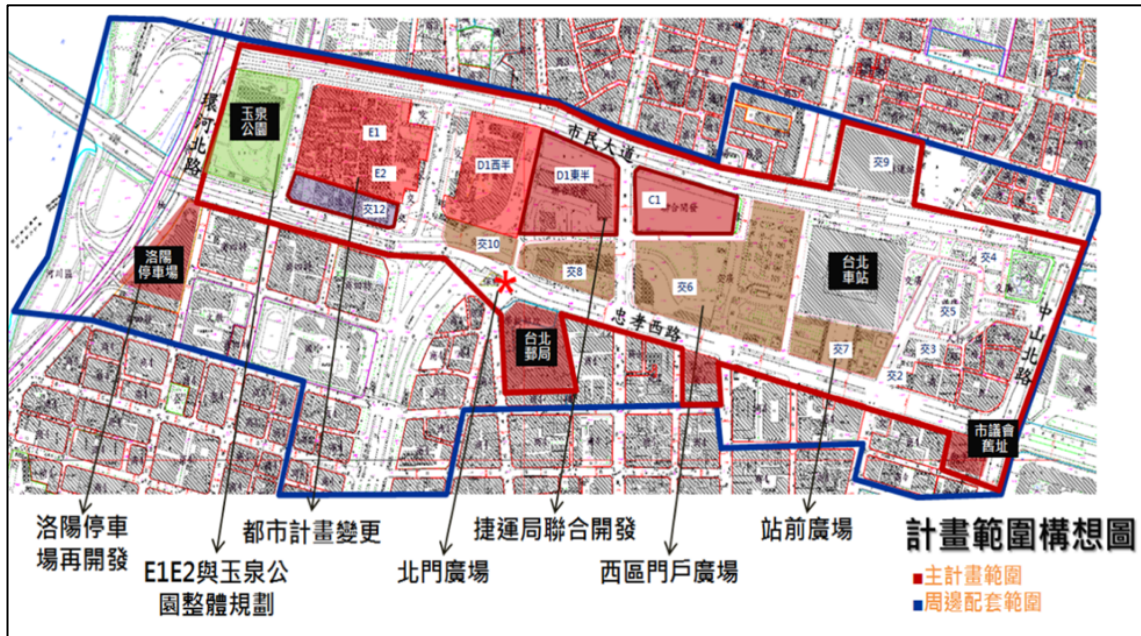
據表顯示，光是臺北鐵路地下化的興建及營運維修成本，三十年來已至少已投資超過三千億的財政經費投入。為了補貼、回應這些工程計畫所造成的虧損，工程及規劃界將解套方法，指向都市更新與站區周邊的土地開發作為紓困策略：「（鐵路立體化）許多效益無法量化以及龐大的工程成本支出…交通運輸績效提升的效益均不超過可量化效益的30%…反觀騰空土地層面，土地的增值效益卻高達整個經濟效益的70%以上。」（陳星昭、鍾志成，2002：25）許多研究亦認為在臺北車站完工超過十年後，週遭騰空土地的開發極其緩慢：「中央、省及臺北市政府卻仍為新生土地的分配爭論未定…放任新生土地荒蕪不用，對國計民生的機會成本及都市景觀影響…涉及臺北市政府遲遲未能辦理捷運聯合開發…政府的威信大為受損。」（都市更新研究發展基金會，1999：6）；「臺北車站宛如孤島…車站特區…倘若鄰近開發又配合得宜，不知增加多少的營收。」（陳星昭、鍾志成，2002：29）。

確實，倘若比對在臺北鐵路地下化執行時所委託的規劃設計報告，可以發現當年對於周邊土地利用的規劃與發展強度想像，與三十年後今日的站區發展狀況，可說是完全地南轅北轍（參圖一一）。形成這樣結果的緣由，普遍被歸咎於法律制度上的限制。其中，更是多數認為應放寬國有土地的開發與使用限制，並且應「引進民間資金參與建設為未來努力的方向、加速推動臺鐵公司化進程、放寬臺鐵的營業範圍，使其可利用騰空土地的開發來增加收入。」（陳星昭、鍾志成，2002：31-32）卻無人根本性地質疑工程執行的正當性。

此外，站區發展的困境原因真為民間參與建設空間太小之故嗎？配合工程計



畫的站區土地開發與都市更新，云何在國有土地去管制化的制度逐漸成熟的今日，原本規劃朝向高密度開發的臺北車站特定區計畫仍舊推行緩慢？本研究接續將透過引介案例解釋之。



圖一〇、西區門戶計畫（2015）

資料來源：臺北市政府交通局

表三、臺北都會區鐵路立體化專案評估期間成本（新臺幣億元）

	臺北鐵路地下化	松山專案	萬板專案	南港專案
評估期間	民國 73-102 年	民國 79-108 年	民國 80-109 年	民國 84-113 年
建設成本	392.52	425.54	713.81	831.70
營運維修成本	78.18	105.41	328.43	138.17
評估期間總成本	470.71	530.95	1042.24	969.87

資料來源：《臺北都會區鐵路地下化建設效益評估報告》p.2-4，日商野村總合研究所

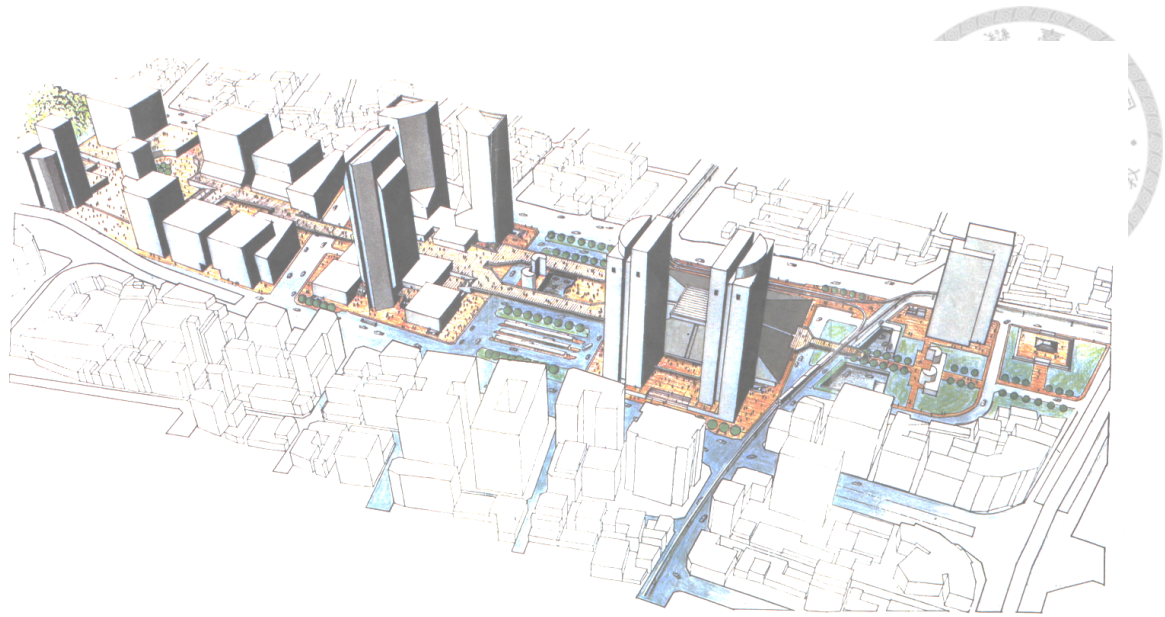


圖 一一、鐵路地下化後車站特定區原始規劃圖

資料來源：《市區鐵路地下化後臺北車站特定專用區規劃研究》，p.71

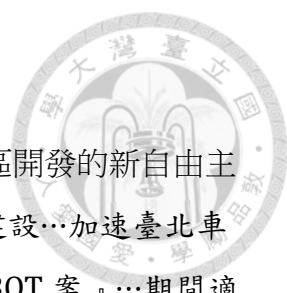
二、地下化後站區土地規劃的新自由主義轉向

根據周素卿、吳幸玲、江尚書（2010）對於臺北車站特定區的研究，描繪了臺北鐵路地下化（第一期工程）後，公部門（地方政府為主導）如何透過去管制化策略，引入私人資本進行車站特定區之開發與其政治經濟脈絡。在臺北市東區開發逐漸飽和之後，都市更新與大眾運輸導向的開發（TOD）成為西區（臺北市舊城區）發展的課題，亦成為鐵路地下化後站區周邊土地計畫的策略。雖然在1993年，「臺北車站特定專用區都市計畫」已發布實施，國家機器也在制度上通過都市更新條例等制度進行引導、並有經建會編列該地區為都市更新示範地區²。只是由於民主化後政局的不穩定，致使無論誰掌控了國家機器，試圖成立公私合夥、半官方的都市更新機構皆以失敗告終³。唯在精省以降、國家結構改變後，才透過地方政府轄下之熟稔公私合夥開發模式之捷運工程局，方得完成特定區內延

2 同樣於1997年受到經建會指定為都市更新方案示範區的區域，除臺北車站之外，以各地鐵路預備執行立體化之車站區域為最多，包含：萬華車站特定專用區、板橋火車站及附近地區、臺中火車站特定專用區。可見傳統鐵路車站鄰近區域長年皆為都市更新政策所關注的對象，然而皆遇及執行層面的困難。

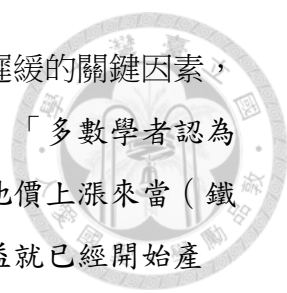
3 周素卿、吳幸玲、江尚書（2010）的研究指出，1998年國民黨政府所成立之「巨眾都市更新公司」與2007年民進黨政府成立之「都市更新公司」都因相互之杯葛與輿論的質疑而胎死腹中。

宕多年之「交九轉運站」的開發。



從交九轉運站開發案的經驗中，我們可以看見地下化後站區開發的新自由主義轉向：「為健全臺北都會區…轉運功能，鼓勵民間參與公共建設…加速臺北車站特定專用區都市更新計畫…邀請民間機構參加『交九轉運站 BOT 案』…期間適逢國內經濟低迷，民間機構參與投資更加謹慎，歷經二次流標，採「開源節流」策略，降低應付政府價金、增加附屬事業使用項目、參照聯合開發興建期協助融資機制等手段，調整招商條件、增加投資誘因。」（臺北市捷運工程局，2005：1）本案的問題在於，交九轉運站（京站）的開發案（土地所有權人為臺鐵局及臺北市政府）在數次流標之後，臺北市政府遲遲無法推動案件。在困境之下，終究放寬諸多開發條件，引導日勝生公司願意注資開發，包含容積率自 400% 增至 560%。使用內容包含旅館、商場、住宅等設施，實際作為公共使用的轉運站樓地板面積僅佔總開發樓地板面積之 9.4%。其中，甚至沒有規劃駐放客運車輛的空間，一度被譏為京站商場的附屬轉運站。且在土地租金上，因為推動計畫完成，透過中央法規之修改，使得租金不需以公告之地價為標準向開發者收取，處處讓利予私人公司，以儘速推展招商流程。周（2010）在研究中指出，臺灣新自由主義化的都市再結構特殊之處，在於國家機器已非執行都市更新的最重要角色。國營企業（臺鐵）更無開發工具及能力進行開發，這導致車站區域發展受限；相對的，地方政府與其關係良好的開發商日勝生公司，獲得了中央政府的制度配合，得以執行特定專用區內轉運站（交九）之開發案。本研究再對此觀點進行補充，推進統理機制新自由主義轉向的關鍵，除了制度與國家結構的轉換之外，還有大型公共工程投資所造成的財政虧損。無獨有偶，特定專用區中 C1、D1 區域的土地開發案（俗稱臺北雙子星計畫）更是早在 2006 年已有設計開工的情形，卻直至 2018 年尚未尋得廠商投標。期間歷經五次流標之外，更是遇及招商弊案之問題。2018 年該案重啟招商作業，同樣由地方政府中熟稔民間參與開發的捷運局所主導。但倘若我們審視開發項目，便可以發現同一套的私有化策略如假包換地再次被運用於其上，除 15.4 萬坪的總開發樓地板面積，將分配 1/3 以上之樓地板面積給予投資者外；相關的商辦、旅館使用，公共性基礎為何？後續是否又將遇及非制度性的協議問題？值得持續觀察與追蹤。

這證明了站區開發的遲緩，不在於法制或官僚機器不夠「彈性」，其實地方



政府早已能透過公私合夥的開發經驗著手土地開發。造成開發遲緩的關鍵因素，恐怕正如世曦顧問股份有限公司在交通部內部會議中曾指出的：「多數學者認為土地增值部分是在交易過程（地價稅或增值稅）中產生，若以地價上漲來當（鐵路地下化之）效益項目恐生爭議。且開發計畫尚在成型中，效益就已經開始產生。計畫核定時土地增值達到最高點，開始興建增值幅度比較持平，營運期間則已回歸市場價格。」（交通部會議，2011：13-7）

同樣的現象也出現在其他研究之上：「定線後有利整體地價上漲，營運後逐漸趨向負指數地價曲線的型態…」（吳濟華等，2007）亦即，縱算鐵路地下化工程改善了城市的景觀，希望藉以吸引民間注資進行開發，然而地價、房地產的價格係早在工程計畫核定時即抬升達到高點。換句話說，造成土地增值的原因並非都市環境或景觀改善、工程所造成的效果。土地的增值根本上源自於工程開發計畫「預期心理」所引發的房地產「話題」，而非真正改善了環境。工程先行的狀態下，周邊土地早已在工程完竣前達到價格之高點，計畫後完竣所產生之土地開發利潤，早已不多。但在財務壓力下，中央機構（臺鐵局）最終就需窮盡方法配合地方政府的主導，引入私有資本取代公部門的角色興建、經營公共設施。

在上述經驗中可見，鐵路地下化後的臺北車站特定區在工程完竣後所遭遇的計畫狀態，這僅是其二土地開發單位所遇及的情形。可見即使鐵路地下化工程完工後，周邊既有建成區的都市更新與土地開發，即便是引入私人資本進行開發，也從來就沒那麼簡單。且必須透過個案化處理、非正式的議約讓利與私有化的策略、國家機器透過制度配合、地方政府積極透過政治手段為私人資本「開路」才有機會完成鄰近區域的都市更新與開發計畫。很明顯地，地方政府與關係良好的私人開發商取代了國家機器的功能，透過 BOT 制度的配合，在其中分配到土地開發持分後的收益。由規劃的立場審視之，鐵路地下化計畫作為中央政府所注資的工程計劃，在耗費大量公共資源以後，工程未必得以成為都市更新的誘因。在將本求利以私辦都市更新為主導的政經制度環境下，地價早已在工程完成以前水漲船高。國家機器也在財務虧損的狀態之下，仰賴地方政府及私人資本的進場處理個案，失去主導都市更新的主控權與談判能力。後續必須透過非正式的政商協議才得以完成開發，卻已使公共性備受質疑、原應作為公共空間亦大幅縮水。



圖 一二、特定專用區 C1、D1 (雙子星) 開發案

資料來源：臺北市政府交通局



圖 一三、臺北雙子星大樓開發使用構想圖

資料來源：臺北市交通局簡報 (2018)



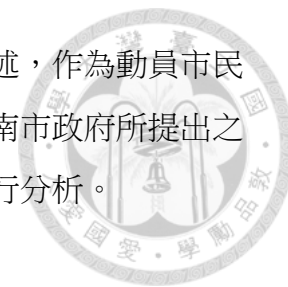
三、土地開發為何無法解決財務問題？

事實上，交通部曾於 2011 年委託顧問公司，執行《臺北都會區鐵路地下化建設效益評估報告》與《鐵路立體化建設基金可行性評估報告》。其中，對於鐵路地下化建設的「可量化效益」指標，幾乎都著重在周邊土地開發、稅收增長的財務回饋。

但從審查委員會會議記錄的觀察，也可以發現臺鐵局的回覆對於研究報告的成果並不買單：「（鐵路立體化工程）臺鐵局不全然如簡報資料所述僅為受益者，例如事故理賠金額實際並無減少；鐵路管理設施維修成本應為增加而非節省……因管有空間變大，反而會增加管理維護人力；土地資產價值應算增值部分而不宜將所有財產皆納入計算。此外臺鐵幾乎沒有因廊帶騰空土地而增值效益，廊帶變為公用設施用地，皆已回饋地方政府；至於設施設備更新，老舊設備報銷及新增設施營運等均造成維護、營運成本增加。」（交通部會議，2011：13-9）。即便是交通部內部檢討之報告書都委婉地指出：「正本溯源，鐵路建設為國家百年大計，建設資金之籌措實不宜植基於風險相當高的土地開發，而應回歸交通本業，否則受影響的不僅是鐵路建設本身，而將連帶影響鐵路建設帶動之經濟活動與各相關產業。」（交通部，2011：11-4）唯，端詳該計畫原為鐵改局所委辦，如此異議自然也就不了了之。鐵路立體化的建設基金機制，自然也因財務不可行之故而草草結案。

面對工程造成的虧損，實不宜以土地開發作為解決問題的方法。透過工程建設引導都市更新，藉由土地的增值與開發誘因回饋工程的預算，想法過分天真、簡單化。只是，透過「鐵路改建工程促進都市更新與周邊土地開發」的這套論述策略卻成為鐵改局作為繼續推動工程計畫的重要概念。正如鐵改局（2014）所云：「從都市發展的角度來看，鐵路立體化並非單純解決交通瓶頸的問題，舊市中心的再發展亦是考量重點。藉由劃設車站特定區、進行車站及附近土地的都市更新乃至變更都市計畫，將鐵路車站及其沿線的土地使用轉變為更高價值的土地利用，不但可令都市有全新風貌，亦可從土地增值獲取相當的經濟效益。」可以看見主責工程發包、管理的工程官僚機構，透過工程作為舊市區再開發策略的論述說帖，藉以增強其主責工程案件之正當性、擴大其組織的影響力，亦是工程

機構尾大不掉的組織延續條件。各個地方政府也透過這樣的論述，作為動員市民支持政策、向中央政府索討政策資源的說帖。其中，以後續臺南市政府所提出之「都市縫合」的論述包裝之影響力最大，筆者將於下個章節進行分析。



參、解決交通問題的迷思

倘若再重新審視鐵路地下化後的交通情形，可以發現鐵路地下化工程對於交通的改善，恐怕有限。參考下表所整理之鐵路立體化前後，站區周遭的交通服務水準比較，東西向的忠孝西路以及鐵路地下化後所騰空出的市民大道的交通改善情形。確實，忠孝西路諸多相交路段的尖峰小時流量有明顯之改善。但觀察市民大道的交通服務水準，全數路段皆介於 D~F 之間、各個路口旅行速度及路口延滯 (LOS) 的狀態也偏高，市區的交通擁堵狀態依舊。縱然，可以聲稱距離完工迄今近 30 年的交通狀況可能有所改變，也可以號稱都市人口、汽機車輛有所增長。但在近三十年間，包含臺北捷運的通車 (1997 中山—北車；1999 市政府—龍山寺) 相繼通車，吸納了多數的平面交通量。很明顯地，鐵路立體化工程倘若要稱之為百年大計、透過工程解決交通問題，恐怕與作為引導舊市區再發展的策略一樣言過其實。更何況臺北鐵路地下化每公里造價已高達 45 億，甚至高於臺北捷運平均每公里 34.69 億的造價 (張志榮，1999)。且鐵路立體化後並未使得公共運輸的服務範圍有所成長，票箱收入無法增加，唯一的獲利手法僅有土地開發。相對地，預先進行都市土地的有效規劃、大眾運輸的提供、增加交通的管理恐怕才是更加具備效能的解方。



表四、鐵路地下化前後站區交通服務水準

	位置 (介於)		流向	尖峰小時流量 (PCU)		交通服務水準			
						V/C (前)	等級	V/C(後)	等級
				前	後				
忠孝西路	博愛路	重慶南路	東	2,698	1,855	0.84	D	0.82	D
			西	3,008	996	0.94	E	0.32	B
	重慶南路	館前路	東	3,492	3,005	0.67	B	0.79	C
			西	2,574	2,389	0.78	C	0.63	C
	館前路	公園路	東	3,129	2,796	0.82	D	0.74	C
			西	3,036	2,472	0.80	D	0.65	C
	公園路	中山南路	東	3,850	1,614	1.010	F	0.58	B
			西	3,906	1,891	1.030	F	0.68	C
市民大道 * 原鐵路	西寧北路	塔城街	東		2,323			0.99	E
			西		2,101			0.89	D
	塔城街	延平北路	東		2,301			0.98	E
			西		2,039			0.87	D
	延平北路	重慶北路	東		3,380			0.98	E
			西		2,708			1.15	F
	重慶北路	承德路	東		2,411			1.44	F
			西		2,110			0.80	D
	承德路	中山北路	東		3,454			1.47	F
			西		2,328			0.99	E

資料來源：《配合臺北市區鐵路地下化道路系統發展規劃之研究》，1983：8；

《西區門戶計畫》，2015。本研究整理



肆、後續之影響

臺北市鐵路地下化的經驗，正如前述於連戰轉任臺灣省主席以後，便在各地展開可行性評估報告。然而由於預算過高、實際效益不佳的狀態之下，直至 2018 年為止，六都內也僅只雙北市施作地下化工程完工、臺中市施作高架完工。不過各地除了高雄、臺南、桃園、嘉義、彰化之外，亦有諸多縣市競相爭取相關建設。正如臺鐵局曾在交通部內部的會議中提出質疑：「由案例比較可發現需求導向的不同，國外是為了需求而進行立體化建設，而國內是地方政府去爭取。應該要脫離這樣的架構，先由地方政府提出立體化建設的需求與相對應的效益，然後由一套標準的評估方法來判斷是否可行。」（交通部會議，2011：13-56）但意見卻未見受到重視，檢討案亦不了了之。

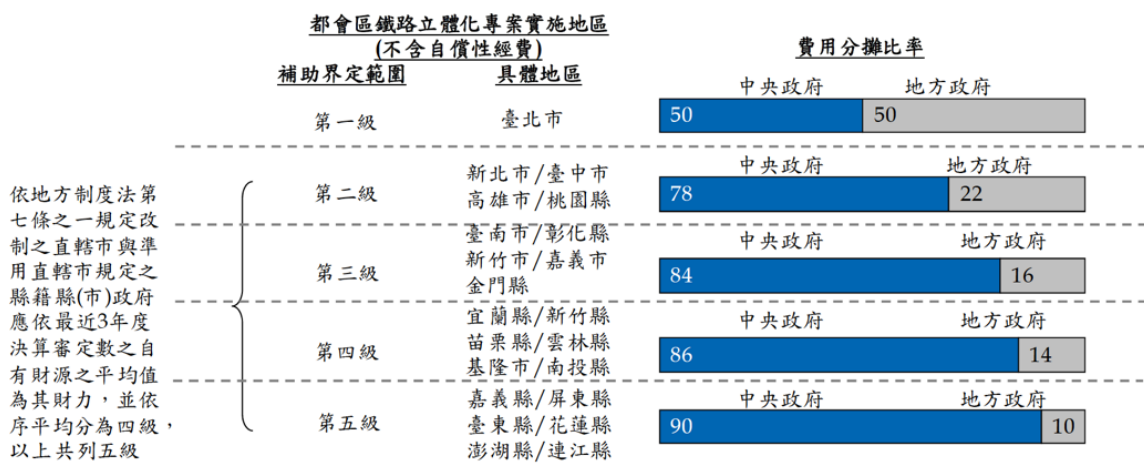
地方政府持續得以向中央爭取鐵路立體化工程之建設。且困於「平衡發展」的輿論之下，鐵路立體化工程經費補助的比率高低與使用人口正好呈現反比。後續即便學者提出工程計畫之可行性與財務上的質疑，便受到地方首長乃至於官僚的批評：「臺中市交通局長王義川說，臺中海線地區居民長期對現有鐵路平交道的恐懼及隔離感受，不是學者可以理解的…臺南市交通局長林炎成表示，平面鐵路造成臺南市區東西分隔、交通瓶頸、平交道事故，鐵路地下化是市區發展最重要的建設。彰化市長邱建富說，鐵路長期把彰化市分隔成東西區，阻礙都市均衡發展…『不能喊停』。嘉義縣政府建設處長林永福說……縣議會通過負擔款，顯見民意重視。」（聯合報，2018）鐵路立體化工程遂依舊成為各個縣市政府重要的政策方向。

2018 年二月二十一日，交通部修正原 2012 年訂立之《鐵路立體化建設及周邊土地開發計畫申請及審查作業要點》為《鐵路平交道與環境改善建設及周邊土地開發計畫審查作業要點》（交路字 10700026871 號）。其內容之變更主要調高了各個地方政府向交通部申請鐵路立體化建設經費申請之門檻，如：一、交通規劃上，增加條目規定各地方政府應優先考量設置智慧型平交道安全控制系統、車輛改道、公路立體化及鐵路跨站式站房等可能措施；二、審議程序上，將原訂會集交通部、內政部及財政部等相關單位的規定，新增在計畫可行性評估階段召開公開說明會，與民間溝通的程序。三、規定地方政府應成立基金與專戶，延遲增



加之經費應由地方政府自行負擔。

唯本次修正案並沒有訂立相關落日條款。目前不論是計畫是否核定的各個鐵路立體化專案，即使是具備爭議，地方政府亦可挾帶著民意向中央施壓進行「爭取」。此外，補助之「費用分攤比率」並非以服務人口規模（效率）作為補貼的標準，反而縣市規模的層級愈小、補助款的比例愈高。當未來遇到財務、技術及其他問題（如民眾抗爭）致使工程停擺產生困難之時，並沒有相關法規依據使之退場。且仍僅只考慮到地方政府必須自行負擔增益之財務部分，自償方法亦仍圍繞在「土地開發」作為標準，並未顧及私產權之侵害問題。如在第十條表示：「若因地方政府可行性研究階段評估用地範圍不實或未對民眾正確揭露，致用地取得困擾，得由主辦機關以行政契約委託地方政府辦理用地取得相關作業。」幾乎可見開發的矛盾和衝突，只會持續增加。



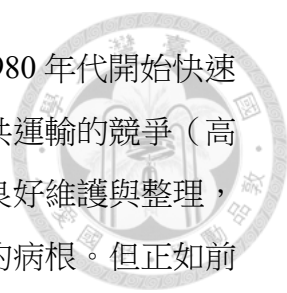
圖一六、鐵路立體化專案「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」適用規定

資料來源：《臺北都會區鐵路地下化建設效益評估報告》p.2-41，日商野村總合研究所

第二節 對於國營運輸機構臺鐵局的影響

壹、作為政策工具的臺鐵局

時到如今，臺灣鐵路管理局所營運、管理的傳統鐵路之於城市的角色依舊不可或缺，其運輸服務係無庸置疑。但隨著公路設施的持續發展與私人運具（汽、機車）之普及，致使過往日治時期以車站為城市中心的地位開始移轉，城市持續



向原郊區進行擴張（如臺北 1990 年代著重東區開發、臺南市 1980 年代開始快速發展的五期重劃區、虎尾寮重劃區等）。加上近年新增設之公共運輸的競爭（高鐵）之下，傳統鐵路角色進退失據且亟待轉型，鐵路沿線欠缺良好維護與整理，快速移動的火車穿越市區，也被視為危險和造成市區交通問題的病根。但正如前述，處理切穿市區的鐵道與都市間的關係並非只有一種方法。以臺南市為例，在目前市區之主要道路幾乎皆進行立體化（高架橋、地下道）工程與之呼應、調整，平交道所剩無幾（9 處；鬧區僅 3 處），道路服務水準更算不上壅塞。只是鐵路地下化的「公共利益」，一直以來都被建立在提升交通服務及安全的考量上，但倘若攤開資料一看，能夠解決的問題確實有限。

貳、臺鐵局的營運負擔

「臺鐵局管有之土地權益仍歸屬在臺鐵局之下，則預估公共設施用地讓售及參與站區土地開發所獲得之收益，預估將近 33.6 億元，惟鐵路地下化後，預估將新增營運維修成本，按原方案評估鐵路地下化後新增車站營運維修成本估計在完工後 35 年新增加成本為 183.58 億元。」

—《臺南市區鐵路地下化行政院核定版》，2009

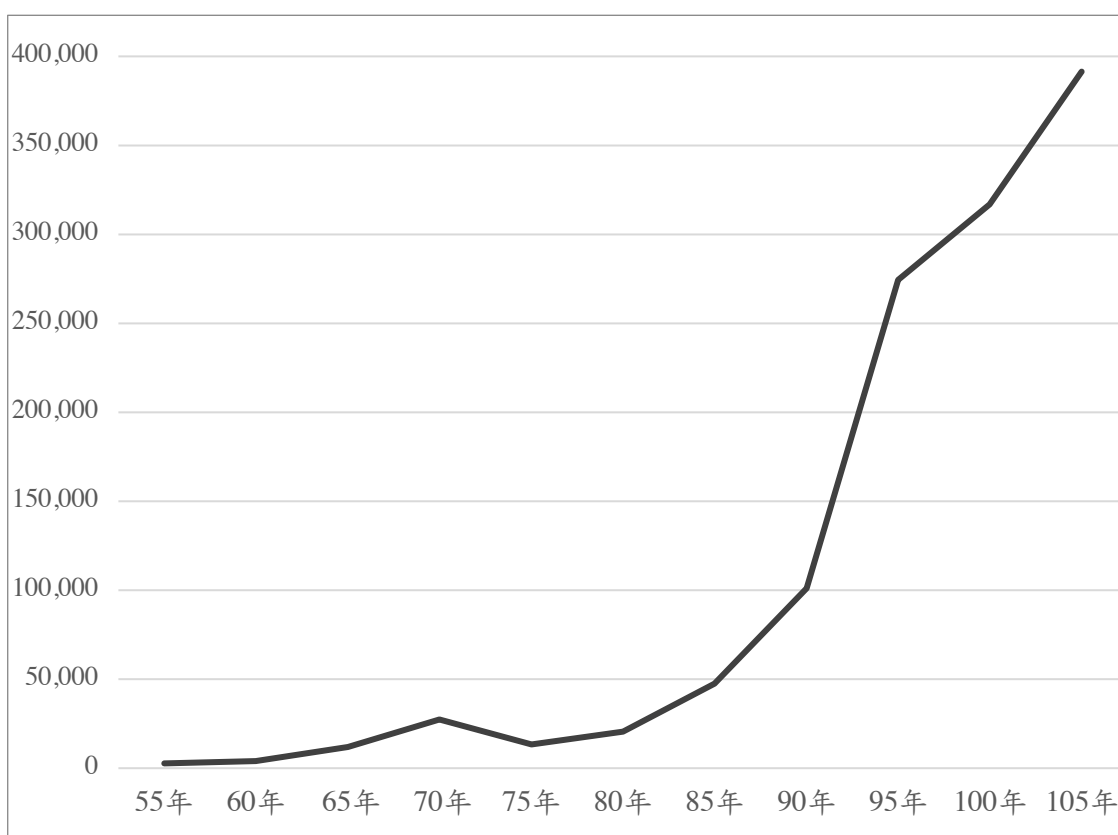
目前的鐵路立體化工程，除了助長了市中心的地價翻升（土地稅收回饋地方政府），並未能回饋予臺鐵之營運管理，甚至將造成財務負擔。本研究將接續審視臺鐵局近年的經營狀況，以摸索鐵路立體化對於臺鐵的影響。我們可以從臺灣鐵路管理局歷年負債積累的狀態，窺見臺鐵的營運遇及了困境。除了主管機關交通部、執行單位鐵路改建工程局本身，我們也同時必須檢視接手管理、營運鐵路改建工程建物（含隧道、站體等）臺灣鐵路管理局的營運是否受到影響。在分析過臺灣鐵路管理局歷年的財務狀況之後，可以發現臺鐵局的負債狀況相當嚴重，並且有逐年上升的趨勢。

臺鐵局亦開始對於鐵路地下化工程有所保留：「（鐵路地下化）波及效益的量是很可觀的，但如何讓人信服計算的方式，並確定衍生的波及效益是受益者為何並從中分配，應先釐清。」（臺鐵局，2011：13-51）作為精省後改轄至行政院交通部的國營交通事業機構，其多年來的虧損常受到質疑，主流的意見常傾向將

該組織改造，進行民營化、公司化；並多將虧損問題指向退休從業人員的撫卹制度所造成。然而，事實是否全然如此？近年來，我們可見鐵路相關從業人員亦組成工會進行抗爭，主要針對人力大幅縮減、從業人員過勞問題進行論述之主張。我們卻也同時發現，即使面對臺鐵局長年的虧損，在既有鐵路總長度減縮、服務範圍未增加的情形之下，交通部仍持續投資大興土木的工程進行鐵路相關設施的改建（含車站、立體化等）。這是否直接、間接成為臺鐵局虧損的因素？值得深入探究：「實地走訪臺鐵兩次夜間工程，觀察電、工務人員工作情形及環境。『工程人員只在夜間作業，工時壓縮、人手不夠，有時真的太操。』一名在臺鐵20多年的工務老師傅說明工作條件…興建潮州機廠及臺中高架化，都導致養護設備增加，同樣缺人。」

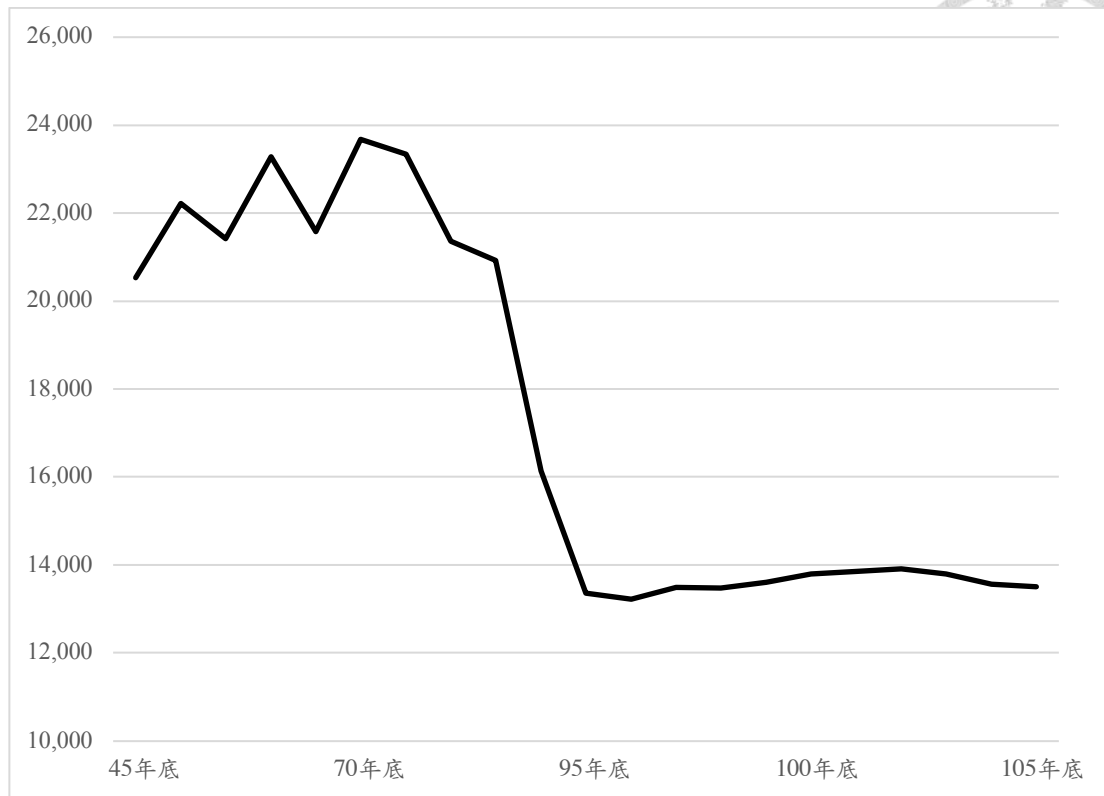
《工務人員 10 年銳減 3 成 臺鐵恐進入「大故障」時代》

—中時電子報，2017



圖一七、臺灣鐵路管理局累計資產負債折線圖（萬元）

資料來源：臺灣鐵路管理局統計年報；本研究繪製



圖一八、臺鐵歷年員工總數變化趨勢圖

資料來源：交通部臺灣鐵路管理局

臺灣自日治時期西部鐵路全線通車之後，歷經諸多線路的營建與延伸，終於使得國家軌道運輸的骨架漸趨完整。1978年，十大建設中的「鐵路電氣化」完工，號稱著臺灣新鐵路時代的來臨。然而，自同年開始，由於中山高速公路的完工通車，臺鐵局的營收由於公路運輸競爭之故亦開始走下坡，呈現連年虧損的狀態（參圖一七）。近年來，公共運輸的思考「似乎」重新成為主流，政府亦規劃靠著傳統鐵路一系列的營運模式調整進行呼應（如臺鐵捷運化、鐵路立體化）。傳統鐵路以其低廉的通勤費用，成為諸多受薪階級依賴的交通工具，每日通勤人次逐年持續增長。只是隨著臺鐵人力精簡，我們可以看見自民國85年後，實際從業人員大幅縮減，卻要擔負大量退休人員的退撫金，目前的臺鐵局企業工會就曾表示：「等於全臺鐵1萬3,000多名員工，要養5萬多人。」（李修慧，2017）。必須同時擔負起軌道養護、工務、機務、電務的臺鐵，當局人力尤其困窘，且平均年齡偏高為45.0歲（2017，交通部資料）：

「臺鐵也很無奈啊，例如剛完工的高雄鐵路地下化。基層營運人員原本在高雄後火車站就可以上下班，現在你把它（列車機場）搬到屏東潮州去，每天就多

了一小時多的上下班時間。但又能怎麼辦？高層忙著剪綵，或許他們每天也都在想辦法，把空間發包出去經營。但這個科層組織就是這樣，事情繁瑣、層層疊疊，大家腦袋都停滯，沒時間在想怎麼處理問題。」



—地方公務人員 L

正如上述，站體開發的回收與營建維護成本根本不成比例，至此，我們應再次思考鐵路立體化工程後所需要維管人力和成本問題。

參、小結：鐵路立體化的政策迷思

於此，我的研究粗略回顧鐵路立體化工程的政策變遷與所造成的結果。臺北鐵路地下化工程是政治決策，最初為威權政府的偏好，動員國內外資源執行工程。內蘊著官僚體系內部的矛盾，是時的方案決定權，掌握在執政者及其侍從官僚的手中。地下化工程完竣後，執行的官僚機構與政治人物鞏固了自身的地位、擴大了組織與個人的行政、政治影響力，並將相關方案推廣至臺灣各地。只是，臺北鐵路地下化完成後四年，站區周遭土地方審訂都市計畫完成。卻因為巨額的財務負擔、土地分配問題，與原定計劃想法有巨大落差、開發情形未如預期。隨著政治民主化與經濟自由化的腳步，地方政府逐漸取代了中央政府的地位，接手站區土地的私有化開發，並使得站區土地發展產生新自由主義轉向。本章補充了周素卿等人的研究成果，認為臺灣之土地開發的新自由主義轉向，不僅來源自制度和政治問題——大型土建工程所造成的財政壓力，亦是促成此現象的重要關鍵，國家角色也因此逐漸弱化。

接續，由於工程所造成的財政負擔，開始仰賴土地開發作為回饋機制。卻又與舊城再發展的策略混淆，並受到鐵改局的沿用，以此鐵路立體化工程計畫促進都市更新，是過份天真的想法。因為房地產的增值，係在工程核定時達到最高點。工程完竣後早已回到市場價格，在私辦都更為主、將本求利、開發者資本額有限的房地產市場中，即便是環境改善，開發誘因依舊不足。公有土地之開發更是需要透過地方政府為首，讓利給私部門合夥開發，卻使得公共性受到虧損。且對於交通是否真能有所改善？根據本研究索比對之資料，認為恐怕有限。本研究認為，問題的關鍵在於都市計畫、大眾運輸及交通管理的手段是否得當、是否具

備適地性。寄望以工程手段解決都市問題，不僅改善效益有限，不當的投資更可能使得後續追加之預算（興建、管理、養護）成本上升至不可承受之重的地步。

最後，原地鐵處逐漸被正式化，改組為鐵改局，隸屬中央；如今（2018）再整併為鐵道局，持續執行該項計畫。在臺北、高雄、臺中鐵路立體化工程執行後，各地方政府爭相爭取相關建設。而國家補助相關工程建設的制度與補助規則，非以需求、效率為導向，而由地方政府提案爭取。地方政府申請門檻低、且無此工程計畫並無退場機制，成為了財政之不可承受之重。即使是專家對此工程計畫已提出疑慮、經營鐵路之單位臺鐵局亦逐漸不支持該項計畫，卻仍被個地方政府及官僚所迴護。臺鐵局的虧損，不僅在財政上、更在養護隧道的人力上充滿缺口。運輸的本業依舊不被重視，將造成公共運輸單位經營的危機。鐵路立體化是否真能實踐公共之利益？從都計、國家財政、交通管理等多面向的觀點來看，恐怕僅是一種迷思。

第三章 臺南市的都市計畫與鐵路地下化

本章將開始著手討論臺南市鐵路地下（立體）化一案的政策決策過程。為求論述之完整與闡述臺南市城市發展的特殊性，首先將回顧戰後臺南市人口、社會、經濟發展情形，以及歷屆都市計畫概況。接續，將探討臺南市鐵路地下（立體）化歷年的計畫方案與內容、環評報告及沿線都市更新（都市縫合）計畫書。藉以窺見規劃機構與市府對於鐵路地下化一案的發展想像。此外，作為推動本案進行的關鍵時間點及變更工程設計的相關決策會議、公文內容，也將進行詮釋與闡述。就本研究所能掌握到之資料，認為目前鐵路地下化版本的改變係為財務考量，卻也引發了一定的社會衝突。

第一節 都市發展背景

「一個新的重劃區，需要一套新的公共設施：市場、學校、道路、基盤設施。人口規模沒到那裡，何必呢？最明顯的狀況就是在舊城區的學校，例如成功國小⁴，我在唸書的時候全校有 7,000 多個學生，現在不到 700 人，現在還要廢校。」

—地方人士 W

壹、原臺南市的都市擴張

一、戰後都市計畫與擴張情形

原臺南市之都市計畫範圍，沿用日治時代於 1941 年頒定之「總督府告示 579 號」之計畫（面積 5,950 公頃），並於 1949 年、1956 年重新公告實施道路系統、土地使用分區計畫。直到 1979 年，發布實施之《變更暨擴大臺南市主要計畫案》中，將都市計畫區擴增為 17,564.56 公頃；亦於 1983 年、1996 年、2003 年、2016 年陸續再完成四次主要計畫通盤檢討作業。

臺南市都市計畫最重要的變革係於民國 68 年《變更及擴大臺南市主要計畫案》。是時，適逢戰後經濟發展與人口的快速成長，該次都市計畫擴大都市計畫

4 中西區，鄰近赤崁樓，府城最早發展的區域。

區近三倍面積。預估在民國 90 年時將達到 102.6 萬人口的規模，計畫人口更是達到 112 萬人。

爾後，臺南市政府發布多期的重劃區規劃，其中最為著名的是為四期重劃區（竹篙厝第四期市地重劃區）與五期重劃區（擬定臺南市安平新市區細部計畫案）的開闢。前者位於舊城區、鐵路之東側，由於相較舊市區低廉的房價及基礎設施、文教機構新穎、完備，吸引了大量的人口前往居住；後者則位於舊城區西側，填平大量原魚塭地，將市政府、市議會、法院等公家機關移至該處。觀察臺南市自 1970 年代以後（參表五），都市擴張的情形便能窺見，諸如 1980 年代安平工業區的闢建、臺南市東區（第四期重劃區）、安平區（第五期重劃區）的劃設，都讓城市朝向擴張、建成區郊區化的狀態發展。

然而，實際的人口統計顯示，臺南市區的人口成長已在 1990 年以後逐漸趨緩，約停留在 75 萬的人口規模。自 2002 年後至今，原臺南市總人口數僅成長三萬餘人（參表五）。歷經多次都市計畫檢討，實際人口與計劃人口之落差近 40 萬人，卻皆未因應進行修正。相較新區的開發，臺南市舊市區（中西區）的發展相較沒落。中西區人口佔全市比例自 1990 年代開始的 15.7% 下降至 9.9%，二十五年來減少近三成人口⁵。近年，雖由於舊城區再生的政策開展，2012 年也開啟全國先例訂定《臺南市歷史街區振興自治條例》、文化資源也作為臺南市升格直轄市的重要條件，但此緣於近年由民間所帶領之舊城區再生風氣漸起之故。臺南市中西區以「親水及文化古蹟⁶」發展的策略進行規劃⁷。然而，由於都市更新法規未見健全且執行不易，舊城區中諸多民間老舊房舍仍等待整建修復，卻尚無政策引導。即使透過民間再生力量，亦多作為營利、商業使用而非實際提升住民生活水平，人口成長狀態仍呈現至少連 15 年的負值。即使作為升格後的直轄市，亦無法迴避面對人口的流失、與周邊城市（如高雄）的競合問題。相較於舊市區快速的人口萎縮及高齡化，臺南市內自 1990 年代開拓之新開發區域諸如安平、

5 民國 105 年之中西區人口數較民國 80 年減少 31,468 人。

6 「親水」係指《臺南中國城公辦都更暨周邊運河新鑽計畫》，本案雖透過公辦都市更新作為事業開發手段，但仍產生了不少爭議。

7 《變更臺南市主要計畫（第五次通盤檢討）案說明書》頁 3-3，2016

安南、東區，持續吸引著舊市區內的民眾遷移至其他區域居住。

然而，由於中西區公共設施的開闢健全程度較佳且集中且土地分區使用以商業區為主（參圖二〇）：服務業諸如金融、教育等產業亦多集中於該處（參表六），有其重要、且無法取代之地使用功能區位。臺南市中西區與其他區域之聯繫仍舊頻繁、密集。也因此，在其他公共運輸服務不夠健全的情形下，私人運具所產生的通勤、交通旅次仍不斷增加，作為縱隔商業區（中西區）、住宅區（東區）的地面鐵路逐漸被視為交通瓶頸。

表五、原臺南市歷次都市計畫人口及面積

臺南市歷次主要計畫及通盤檢討案 (民國年)	計畫面積 (公頃)	計畫人口 (萬人)	實際人口 (萬人)
臺南市區改正計畫(民前1年)	493		
臺南市區計畫擴張及市區改正計畫 (民國18年)	1,010		7.96(1930)
臺南都市計畫區域及都市計畫變更 (總督府告示579號)(民30年)	5,950	15	9.09(1935)
變更及擴大臺南市主要計劃案說明書 (民68年)	17,013.77	102.6	57.25
變更臺南市主要計畫(第二、三、四次通盤檢討案)說明書(民72、85、91年)	17,564.56	112.6	62.2(1983)
			74.51 (2002)
變更臺南市主要計畫(第五次通盤檢討案)說明書(民105年)	17,524.94 ^{註8}		

資料來源：本研究整理

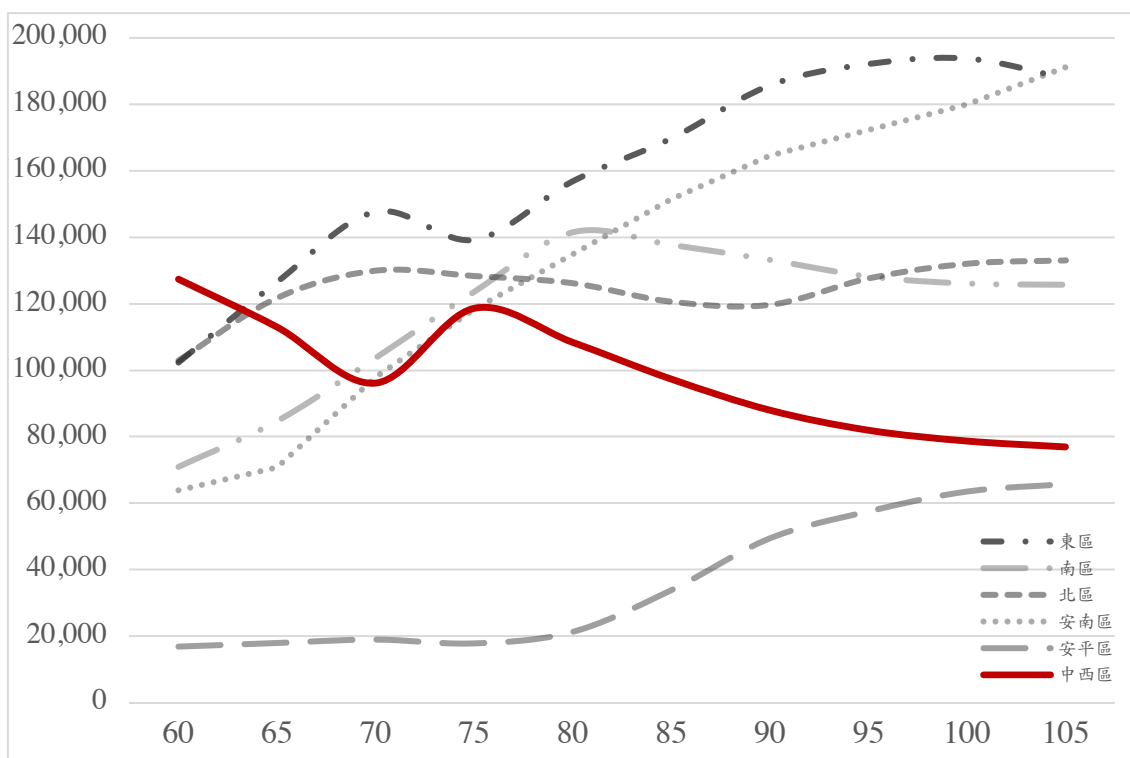
8 為扣除「臺南市安平港歷史風貌園區特定區」後計畫面積。



表六、臺南市舊城區（中西區）區位商數表

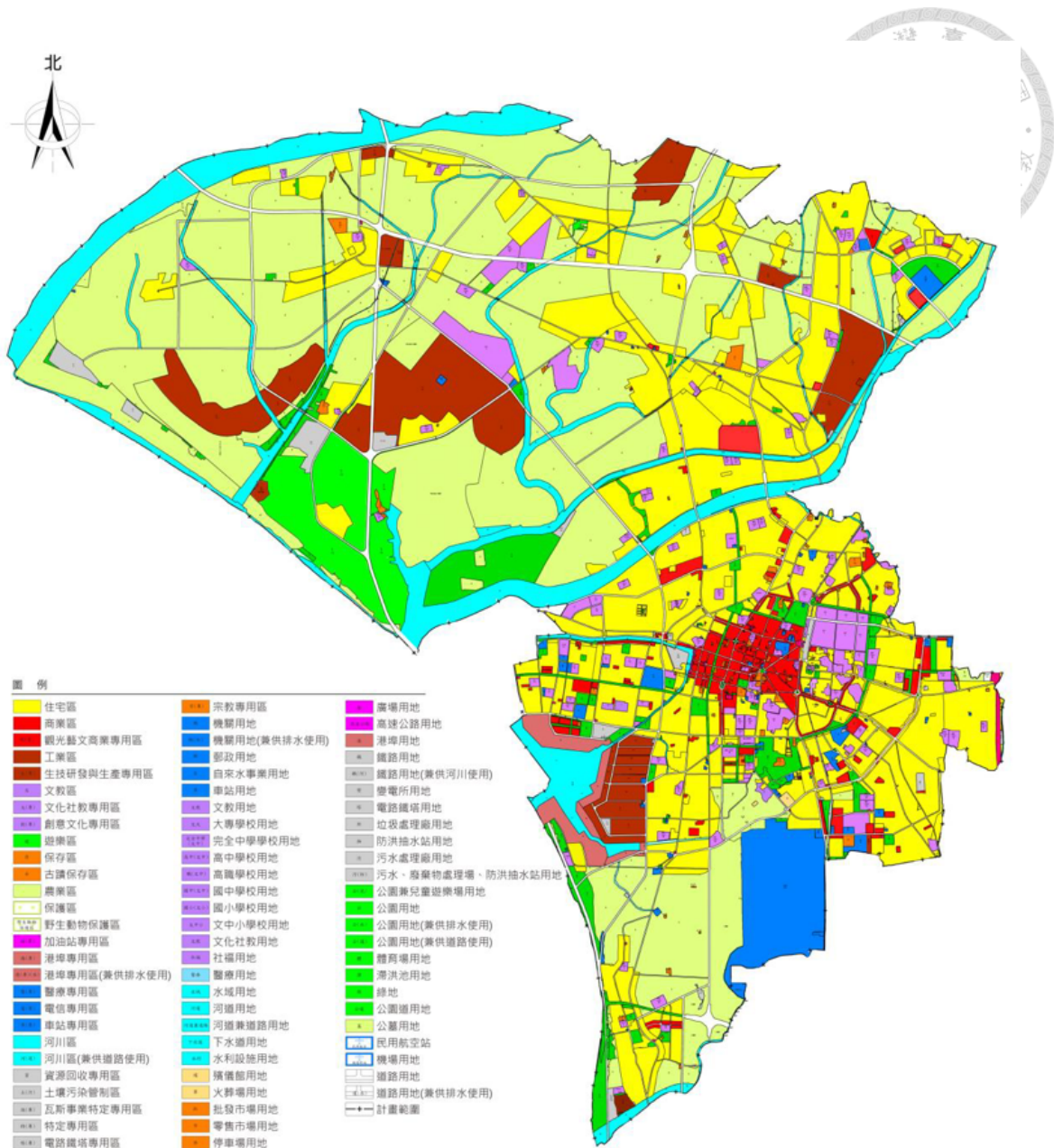
行業別	中西區	東區	南區	北區	安南區	安平區
金融及保險業	4.14	0.77	0.30	1.19	0.12	0.55
資訊及資訊傳播業	1.92	1.50	0.83	0.70	0.15	0.79
教育服務業	1.70	1.84	0.42	1.57	0.31	1.11
藝術、娛樂及休閒服務業	1.73	1.23	1.00	0.91	0.34	2.32
住宿及餐飲業	1.92	1.50	0.82	1.09	0.21	1.87
營建業	0.42	1.75	0.81	1.18	0.63	2.40
不動產業	0.62	1.96	0.47	1.77	0.28	2.94

資料來源：變更臺南市中西區細部計畫（第二次通盤檢討）案計畫書（2016）。P.3-9



圖一九、原臺南市各區居住人口數趨勢圖

資料來源：本研究繪製




圖二〇、臺南市主要計畫圖。

資料來源：《變更臺南市主要計畫（第五次通盤檢討）》，p.9-14

二、都市蔓延尚未止息

周志龍（2004）曾指出臺灣在 1960—1980 年代的都市計畫，在計畫上的土地使用規劃以人口的增長為導向，但在地方成長機器的影響下，計畫人口遠遠受

9 透過主要計畫圖可以看見，原臺南市仍為單核心發展之城市。紅色的土地使用分區為商業區，依舊集中於舊城區（中西區），並以東側的縱貫鐵路作為分隔。1970 年代後的重劃區開發，使得住宅區分佈於周圍。每日往返商業區與東側住宅區之交通旅次頻繁，致使鐵路被視為交通屏障。



到高估，造成了土地過度消耗及都市蔓延等問題。從 1970 至今的臺南市都市土地使用現況之擴張，就可窺見此現象。直到如今，雖然「緊密城市」(compact city)的規劃策略，透過包含以 TOD (大眾運輸導向開發)；透過土地高密度、集約性地使用，以減少開發區的擴張、公共投資耗費等概念逐漸成形，這套說帖也受到規劃單位的援用。但是從近年新聞媒體的報導中，我們可以窺見，釋放公有土地作為開發用地仍然是為地方政府在經濟表現上的重要關鍵，也是政權獲得地方商界與選民支持的號召。臺南市的都市土地仍持續進行開發，且被視為政治人物重要的政治表現。這些開發行為包含透過區段徵收與市地重劃等土地開發模式：

「賴清德提出八項投資招商案，藉此促進民間參與公共建設…透過引進民間活水，為市府創造財政收入，並創造公私雙贏。他同時規劃十大土地開發案，包含有中國城運河星鑽跨區區段徵收、九份子重劃…南臺南副都心…鹽行國中重劃…平實營區重劃、永康砲校遷移…估計將為臺南市帶進 200 多億元收入。」

— 六都新亮點／南市賴清德 8 大招商 10 大開發
(經濟日報 2014.11.29)

上述包含平實營區重劃、永康砲校遷移等案件，其土地權屬原皆屬於國有之土地；鹽行國中重劃案則是過往的公共設施保留地。而與臺南市鐵路地下化息息相關的南臺南副都心案，則是透過向臺糖公司進行區段徵收的開發。且意圖興辦「照顧住宅」提供給被徵收戶進行申購，將居民自市中心引導至郊區居住。如此的發展現象也可以在地方的開發商口中得知：

「目前我負責集合住宅，位置在東區。其實以臺南市開發商的角度來看，市區的地非常的少。每天走在路上一個選舉看板、還有醫美看板、一個建案看板。很多看板上面一半以上，都是郊區化。往安南、仁德、永康、南區水交社，都是往郊區走。」

—地方建築從業人員 W

然而，由於都市計畫的擴張、「郊區化」的發展，也因此使得的公共投資，包含道路、公園、學校必須往非市中心進行佈設。矛盾的是，在人口成長趨緩的城市中，為何還必須新開闢土地作為城市的發展要件？其根本原因在於，已劃設

作為都市計畫發展區之土地，幾乎難以減弱其開發強度。於是，市區只剩下「待開發」的土地，縱然未必具有這麼大的居住需求。2016年，內政部統計低度使用（用電）住宅，也就是俗稱的空餘屋，在五都之中臺南為排名第二的10.01%，僅次於高雄市的10.72%。這背後顯示的資訊，其實正是土地金融化、房地產商品化的問題。土地開發依舊是地方政商界所仰賴的發展模式。

綜上所述，本研究認為臺南市的都市擴張與建成區的擴大，在都市計畫上無法進行使用減縮調整的狀態下，造成了市區內旅行距離的增加。這是由於人口雖不斷向新開發區移出，但由於發展歷史之故，舊城區仍保有其重要之經濟區位。於是，作為新舊市區邊界的鐵路，面對來往於新開發區與舊城區間的交通旅次，在公共運輸使用普及率不高的狀態下，成為了私人運具使用上的交通屏障。有趣的是，臺南市與其他城市不同的地方在於，座落鐵路車站後站的重點大學與文教區，致使臺南市其實並無「前後站發展差距」問題。加上國道一號路經臺南之區域亦於鐵路後站之東側，在仰賴公路運輸的臺灣交通系統之中，鐵路前後站的發展只是新舊上的差異。因此，要處理的都市問題恐怕應該是如何提升市區的公共運輸使用率、加強既有市中心土地使用的效率，減少通勤旅次。尤其在較早開發的中西區，雖道路路幅有限，卻正適合透過道路設計的方法，提升行人、腳踏車使用的空間，甚至必要時必須限制私人運具的使用。然而，縱算鐵路地下化工程作為近年來臺南市首要的建設工程，這些城市願景的討論根本上從未被討論。也是埋下日後爭議不斷的主因、更可能惡化國家的財政。

第二節 臺南市鐵路地下化的政策過程

規劃的政策論述生成與版本演化

一、未改道之計畫（1992～2007）

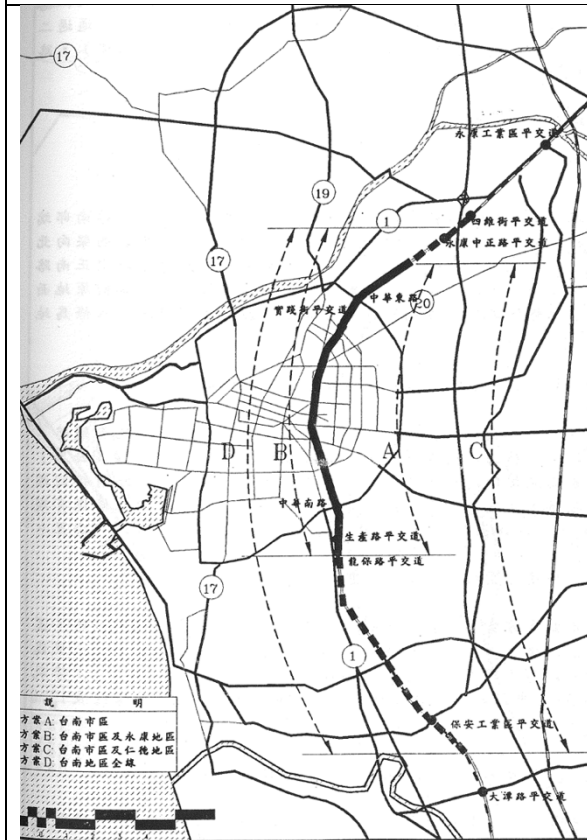
臺南市區鐵路地下化計畫，最早可追溯至民國82年（1993）臺灣省政府交通處委託美商美聯科技股份有限公司辦理《臺南地區鐵路立體化（郊區化）可行性研究暨規劃》案。這份報告評估了三種不同型式的鐵路改善工程方法（地下化、高架化、郊區化），並共有11條路線以及「無方案」的選擇。透過量化分

析之層級分析法 (A.H.P.) 作為評估依據，其評估變因包含「均衡都市發展」、「改善都市交通」、「建立高效率大眾運輸路網」、「改善環境品質」、「改善鐵路營運」、「財務可行性」、「工程可行性」等面向，作為評估規制定案的建議。基本上地下化案 (A~D 案) 與高架化案 (E~H 案)¹⁰ 在對於整體都市規劃上和鐵路路線的調整中，並沒有顯著的差別，僅只是施工路線長度之不同與施工方法之差異。

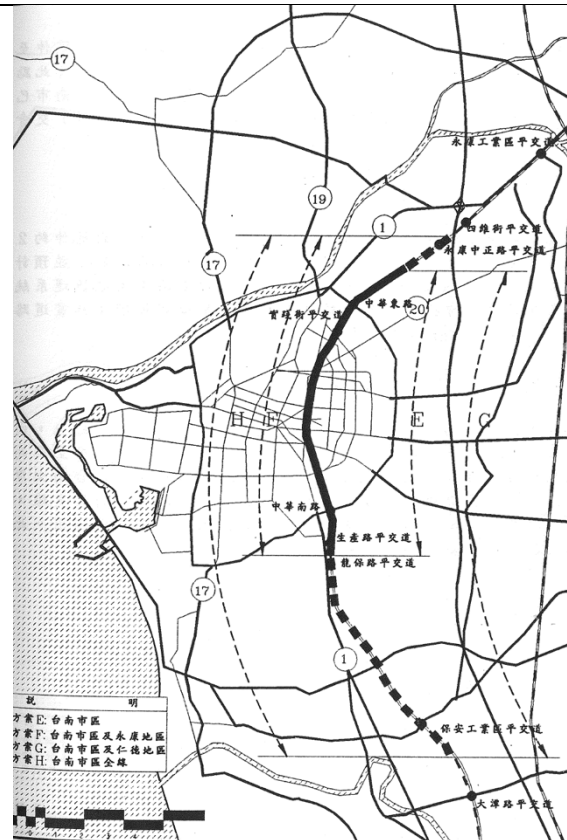
當時，鐵路立體化工程所宣稱的主要效益，仍聚焦於地面公路交通的改善為主：「鐵路地下化或高架化後，原先受鐵路阻隔無法直接穿越之交通，將暢通並可避免繞道行駛，因而節省旅行成本…包括行車成本之節省…人、車與鐵路列車之衝突機會可望完全消除…」(《可行性研究暨規劃案》，1993。p.10-5)；對於周邊都市土地規劃的想法亦相當有限；不過，當時確實已將周邊土地的開發作為效益的評估標準之一：「鐵路地下化後，現有車站用地則可以聯合開發方式建築多目標綜合大樓…空出之空間則可發展成高報酬率之商業區，而可用來出售或出租。」(《可行性研究暨規劃案》，1993。p.8) 只是，當年鐵路的路線與騰空的路幅僅 28 米 (17 米做為道路用地；11 米作為建築用地)，報告書提及：「11 米之寬度就發展而言，實有所限制。中低層之住商混合式建物則有可能在此路廊中發展…就全部約 7.35 公里之路廊…將有足夠空間做各種不同的建築發展。」(《可行性研究暨規劃案》，1993。p.9)

¹⁰參《臺南地區鐵路立體化 (郊區化) 可行性研究暨規劃》第七章：A 案為市區地下化 8.1 公里；B 案為市區地下化往東北延伸 10.1 公里；C 案為市區地下化往南延伸，長度為 13.6 公里；D 案為 B、C 案的結合，總長 15.6 公里。

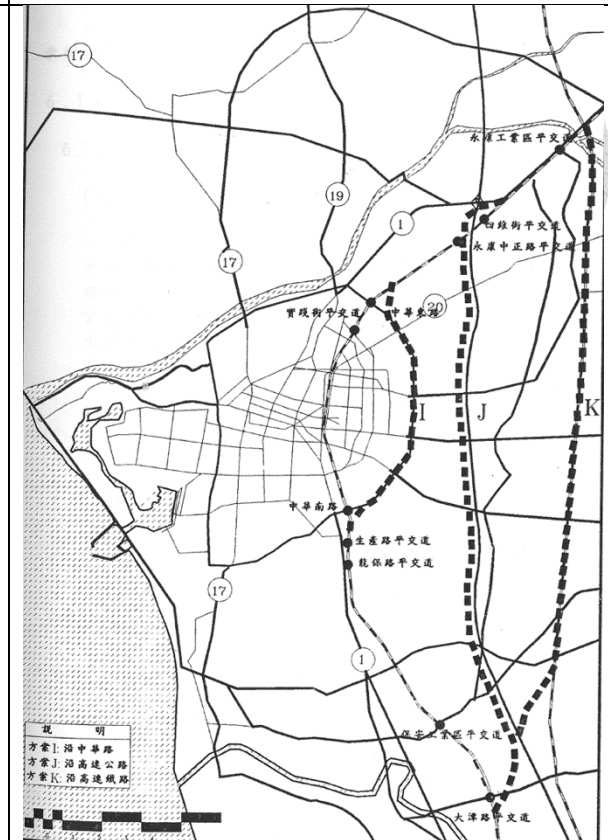
原線地下化 (A~D方案)



原線高架化 (E~H方案)



鐵路郊區化 (I~K)



圖二一、82年可行性評估之地下、高架、郊區化路線草案

資料來源：《臺南地區鐵路立體化（郊區化）可行性研究暨規劃》（1992）

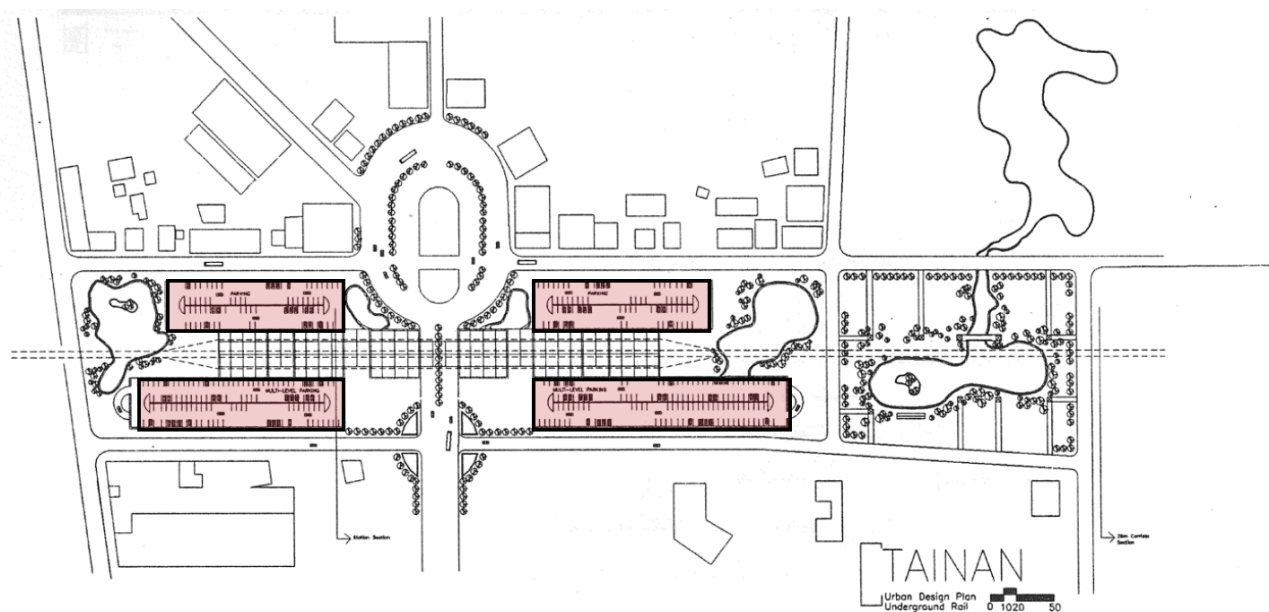
表11.1 各級政府受益比例—地下方案1

單位：百萬元

單位	受益項目	受益額(80年折現值)	受益比例
1. 中央政府	(1) 所得稅增加	1,071.0	9.87%
2. 台灣省政府	(2) 營業稅收增加	629.2	86.73%
	(3) 平交道維修成本之節省	23.3	
	(4) 站場大樓租金收益	13,170.2	
	(5) 台鐵營運及維修成本之增加(負效益)	(4,414.3)	
	合計：	9,408.4	
3. 台南市政府	(6) 地價稅收增加	122.9	3.40%
	(7) 房屋稅收增加	245.8	
		合計：	368.7

圖二二、82年可行性評估案財務受益表

資料來源：《臺南地區鐵路立體化(郊區化)可行性研究暨規劃》p.11-4



圖二三、82年可行性評估案地下化後站區土地使用草案

資料來源：《臺南地區鐵路立體化(郊區化)可行性研究暨規劃》p.12



二、改道與爭議

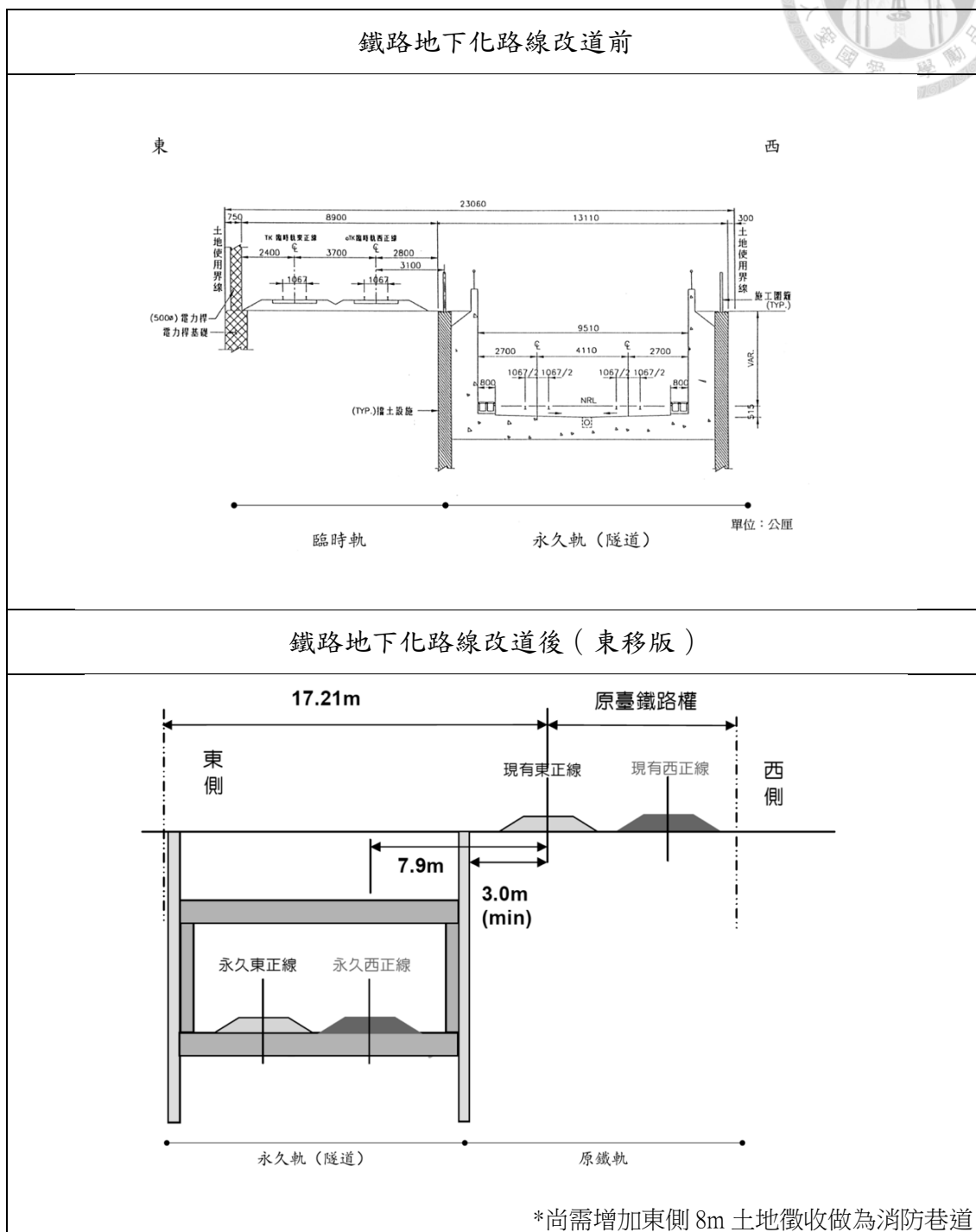
此後，根據該可行性評估定案之原線地下化方案，歷經了 1996 年之環評（《臺南市區鐵路地下化工程環境影響說明書》）；後因財政困窘又提出 2001 年縮短隧道及高架化案，但受到反對、擱置。後續由臺南市政府分別於 2002 年與 2005 年（《都市計畫縫合計畫規劃草案》，由成大研究發展基金會提出）進行地下化周邊土地使用之規劃。然而，在 2004~2006 年間包含行政院經建會、鐵工局與南市府之間多次的經費協調會議，都在財務爭議上周旋，關鍵在於地方政府無法撥出足額之工程經費。加上在臺北鐵路地下化營運後，工程最大的受益者亦未如過往工程計畫財務所評估的臺鐵局為最大工程受益者，臺鐵局本身配合意願不高。直到 2007 年，臺南市鐵路地下化一案，經時任行政院長蘇貞昌視察臺南，同意臺南市政府按本計畫總經費 12.5% 比例分攤，中央負擔 87.5% 後決議協調完成經費分攤之爭議。於此，臺南市政府將減少近 35 億的工程自籌款負擔。

在當時有個關鍵的政治節點在於，是時中央主政的陳水扁總統陷入龐大的司法、貪污疑雲，民主進步黨之政權搖搖欲墜。欲爭取 2008 年代表該黨參選之蘇貞昌，受到時任臺南市地方首長許添財的政治宣言之壓力：「臺南市鐵路地下化經費談不攏，無法成案推動，讓許添財撂下狠話，不支持反對臺南市鐵路地下化的總統候選人…立委唐碧娥（臺南市）也揚言，不排除支持許添財的態度。」

（中央社，2007）作為民進黨最重要支持的中南部縣市，自地方首長到民意代表皆極力爭取的情形下，自然必須盡力滿足地方的要求。但確實在工程的成本上，對於中央政府畢竟是不可承受之重。於是，如何增加鐵路地下化後的「效益」，便相當關鍵。

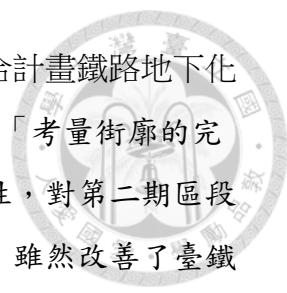


表七、鐵路地下化路線改道前後隧道剖面差異



資料來源：《臺南地區鐵路立體化（郊區化）可行性研究暨規劃》p.；

《前瞻基礎建設—軌道建設臺南市區鐵路地下化計畫核定本》p.3-5



爾後，臺南市政府內部會集市府各單位與鐵改局進行《縫合計畫鐵路地下化沿線都市規劃與設計案》（2007）討論¹¹之時，地政局便表示：「考量街廓的完整性還有財務方面…本局贊成鐵路東移方案，保留街廓的完整性，對第二期區段徵收之辦理較為可行。」；鐵改局接續回應：「鐵路地下化後，雖然改善了臺鐵之行車安全，但票箱收入不一定增加，惟營運維護成本相對鉅額增長，因此站區開發方式、沿線都市計畫調整、土地回饋機制等作業時，請市府能夠配合協助維護臺鐵權益。」更在會議後加碼表示：「如果市府希望朝鐵路東移的方向決策，希望規劃單位能馬上提供街廓的座標圖。看是否可以套圖進去。」；行政院經濟建設委員會二個月後爰此會議結果去函予行政院秘書長¹²詢問：「本案土地更新後所增土地效益是否可能直接挹注工程開發？」；行政院回文表示¹³：「為順利推動本案……本建設工程與鄰近區域一併辦理都市更新計畫，以土地開發效益挹注本案工程經費之可行性。」在當前的工程版本中，認為站區開發後 55 年期間，房地產價值可達 512 億元（預估開發總成本為 190 億元）。於是，將原騰空寬度 28 米之鐵路廊道，透過永久軌隧道改設於原鐵軌東側、增加至後續東移版本（2009 年）之 36 米（多增加 8 米作為消防通道）路寬。大幅增加徵收、購地面積，且在鐵路隧道上因須設置地下抽風機等機電設備，無法於原地重建民宅，此為官民爭議之起因。但即便如此，工程單位也坦承：「由於開發後公有土地開發權益歸土地原管單位，以及新增加之成本，土地開發挹注效果有限。」（鐵改局，2009）於此，即使調整了工程設計，擴大徵收面積以提升土地開發誘因、效益，亦未能在財務紀律的範疇中捍衛工程自償率。於此，可說本政策在財務考量與社會公平間產生了相當大的弔詭，更關鍵的還是在於政治局勢、決策上的機運。

11 《臺南市都市縫合計畫鐵路地下化沿線都市規劃與設計案》第二次座談會會議記錄。2007 年 5 月 15 日。

12 發文日期：中華民國 96 年 7 月 27 日；發文字號：都字 0960003444 號

13 發文日期：中華民國 96 年 10 月 25 日；發文字號：都字 0960004851 號

第四章 臺南都市政權的形塑

第一節 中央與地方政府



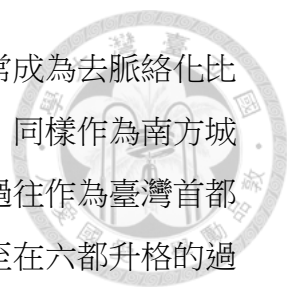
壹、政治債務與計畫債務的清償

人類學領域的研究者李安如（2013）曾運用高雄捷運的政策執行過程，如何透過捷運建設的符號，回應市民對於中央長年以來對於北高雙城的資源分配落差、環境剝削下的發展不滿；藉以鑄造市民的城市認同、乃至於國族之想像。縱然這樣的工程建設隱藏著巨大的財政負擔，卻仍被市民集體普遍支持、迴護。當然，類似的經驗亦同樣出現在高雄鐵路地下化的政策過程之中¹⁴。本研究認為，過往發展型國家的空間策略佈局所造成的區域發展差異，與其積陳已久的矛盾，被輕易簡易化約為發展不均的課題，成為地方選舉政治之動員論述策略。平衡發展不均的唯一條件，在沒有革新的發展願景與策略討論下，必須仰賴大型工程計畫的推動作為符碼與手段。造成此現象的制度性因素，在於臺灣的地方政府長期依靠中央政府的補助款為進行空間再生產的資本來源——國家機器的角色仍舊相當重要¹⁵。然而，在精省之後，地方之發展與都市計畫下放各縣市政府所主導，國家機器實質掌握發展之管理與控制能力有限，卻經常必須成為資源之贊助者。建設計畫更經常淪為政治利益交換之籌碼，作為回應被簡化之發展不均論述的「政治債務」的清償方法以獲取市民對於政權之支持。臺南鐵路地下化一案，便同時是國民黨馬英九（中央政府）的愛臺十二大建設計畫與民進黨賴清德（地方政府）的重大施政計畫。

中央與地方首長重啟這些「計畫債務」以償還「政治債務」的態度，不會因為不同黨派、派系而相互杯葛，而是人人可以透過這樣的清償進行政策買票，汲

14 「高雄市副市長許立明…強調，即使市府團隊面對財政資源匱乏、南北分配不均的困境，但仍持續推動市政建設…推動建設不能等，高雄舉債進行鐵路地下化、興建輕軌等重大建設，城市才有翻轉機會。」（今日新聞，2018）

15 2017年臺灣租稅收入只佔GDP之12.9%。又，中央政府的稅收約佔整體稅收的83.1%；地方政府的稅收僅佔16.9%。以土地、房屋相關稅收作為稅收主要財源的地方政府，又多有民間反彈之意見，刪減不動產相關稅收，亦常被地方政治作為炒作之話題。



取政績名望。致使各地開發計畫並無符合各地發展特質，反倒常成為去脈絡化比較、資源要脅的說帖。臺南市民對於發展的焦慮更不下於高雄。同樣作為南方城市，臺南、高雄之間有互相依存和相似的社會文化背景。臺南過往作為臺灣首都的歷史地位，卻在戰後的發展上，逐步被其他城市所超越；甚至在六都升格的過程中，一度也被排除在外。這包含著諸多基礎設施的功能衰退，使得發展焦慮的解方被投注在大型建設的符碼上¹⁶。自 1990 年代就被延宕至今的鐵路地下化工程，在沒有被公部門正式檢討利弊的情形下、甚至在鐵工局自我增強組織延續正當性的政策宣傳中的「好政策」，成為市民亟待國家機器「償還」的計畫債務。政策也由此幾無經由專業單位再檢討、修正甚至推翻的機會：「政府大力推動前瞻基礎建設計畫，6 日上午內政部長葉俊榮到臺南市與市長賴清德及市府團隊就前瞻基礎建設計畫內容交換意見……市府各局處將盡力協調整合，提出最好、最具競爭力的計畫參與徵選……爭取最大的支持及經費補助。」（風傳媒，2017）可見地方首長便必須積極扮演向中央部會爭取建設的角色，而非城市自主尋求永續發展的擘畫者。倘若我們觀察市議會的質詢內容，也可看見議員的質詢經常將發展的責任，視為「地方」向「中央」索討落實開發財源的任務：「只要是中央補助臺南市的預算，我們不能沒有爭取回來，執行率一定要 100%，否則……中央會認為當初編了 20 億補助臺南市，臺南市卻只花 10 億，那下一次中央會覺得只要編 5 億就好，這責任相信市長要自己負責。」（臺南市議會，2015）；地方首長為爭取建設的形象積極演出，但真正都市環境的改善成本，幾乎全盤交回中央政府負擔。地方的開發計畫，即使中央部會有所質疑，也容易受到地方政府的反彈。例如，李鴻源（時任內政部長）於 2013 年曾形容臺南鐵路地下化一案如同苗栗大埔事件的翻版，臺南市政府便透過新聞稿予以駁斥：「把二案相提並論，將造成臺南市鐵路地下化推動的困難，如果因此導致工程延宕、停擺，李部長對不起臺南市民。」（臺南市政府，2013）。由此可見，地方政府確實挾帶著民意，作為與中央政府談判的籌碼。開發計畫是否具備專業的辯論與政策評估，並非最重要的決策依據；替代的方案提出的空間更是極為有限。

16 2000 年以降臺南市的重大建設投資，雖然為人所知的包含高鐵特定區、臺南科學園區的開發，但皆位於原縣區的土地。原市中心的基礎建設投資，除升格直轄市後的文化、觀光建設之外，較無明顯、具代表性的基礎設施改善計劃。

倘若我們回顧成長機器論題或是都市政權理論，對應到臺灣經驗可以發現：一般的市民是其中重要的行動者，或者被「塑造」成重要的行動者。透過輿論或地方政府的詮釋，可以取得一定的影響力，進而取得中央政府的資源進行交換。然而，中央政權（掌控國家機器）同樣也將興辦公共建設作為安撫地方政治人物與民意的工具。存在於交通部轄下的鐵路改建工程局，正是作為居中穿針引線的特殊機構。透過組織業務的擴張與推廣，維繫原任務性編組之官僚機構的延續正當性。不過，仍要持續追問的是，立基於這個市民支持下的政權樣貌為何？有著怎樣的特殊性？將於以下節次持續說明。

第二節 地方政府及議會

壹、派系政治

一、長期執政下的古都作為派系政治沃壤

臺南市長年特殊的政治氛圍與忠誠的黨派立場廣為人所熟知。自解嚴以降，民進黨透過「地方包圍中央」的策略，便早在 1993 年原臺南縣的首長選舉中，由陳唐山前縣長率先代表民主進步黨取得執政權；1997 年以後，民進黨也在臺南市展開了超過二十年的執政，穩固了長年在臺南的統理基礎。且在縣市合併升格及近年的選舉表現中，無論是在市長選舉、或是在議會選舉上的勢力愈趨穩固。原屬於地方派系（如無黨籍）的民意代表更不乏「帶槍投靠」的案例產生；加上透過執政優勢的資源挹注，民進黨在臺南市的執政權也逐漸穩固。然而，一個過往進步政權如何強化其權力結構，走向政治上的保守化，必須要有更細緻的分析。

二、黨內派系鬥爭：收編地方派系的蘿蔔與棍子

「你知道民進黨早期在地方是怎麼選舉的嗎？以前施明德要在臺南選立委，前面是競選總部，後面就是（黨內）美麗島系和 N 系在後臺拿椅子相削！這個黨的性格怎麼樣，你就很清楚了，很草根啦！N 派系最早在臺南，是從工運系統出身。永康的 K 議員在勞陣、南關線 F 君在南紡工會、C（前）立委是長老教

會 URM 系統（城鄉宣教運動）的牧師。這些人搞社運還行，但轉進當政治人物之後，不知道該怎麼講，就做得怪怪的。」



—M 君 訪談

「民進黨 N 派系的特色，以 L（總幹事）的方法，簡單來說，你可以把它看做一個經紀公司，把資源做一個統合、把人放在對的地方。年輕人讓他到各個位置去磨練當助理——比較帥的叫他出來選；比較會念書的、拿到博士的，之後就安排政務官的位置。他們會給金主做足面子，比如說一場飯局，金主坐這裡，C 市長、賴清德市長就排排坐在旁邊。」

—CS 君 訪談

「我在臺南市捅自己民進黨的人，市民一樣投我啊。以賴市長來說為何可以做出壓迫人民或者是很多政策悖離人民的需求？就是四個字『軟土深掘』。政治操作、盤算什麼都可以有，但就是 Over 了。」

—地方政治工作者 LW 君 訪談

長期的單一政黨執政下，傳統想像中的地方派系，尤其以國民黨侍從體系的統治模型，已無法完全解釋臺南地方政治的全貌。派系結構與體系更加複雜，也產生了新的依存體系與利益結構。由於歷經長年同黨執政，日趨鞏固的地方政局中，政黨間的實質競爭逐漸消亡，且中央政府對於地方的掌控程度亦大不如前。根據下表九，2014 的市長及議員選舉，雖然議員席次部分，在野黨和無黨籍地方派系仍佔有一定的席次（29 席），但在市長的選舉表現上，臺南地方政局的政黨偏好嚴重傾斜。雖然作為執政黨，但黨內的派系鬥爭在有限且縮減的選舉公職席次（立委、議員）上也日益白熱化。如何透過整合不同選舉公職人員（議員、里長）背後的支持群眾與金主資源、利益進行結盟，在民進黨內的初選中獲得出線參選的機會，是各方人馬角逐競選公職的戰場。於此，日益激烈的內部矛盾並未因對手為同黨同志而消緩。不過這並非代表著黨內存在著理念（左、右；主張環保或開發）的路線之爭，政策的辯論、價值也非選戰重點，而是回歸派系的利益及領地爭奪戰。



表八、臺南市地方選舉概況

	首長選舉支持率 (得票數)	議會席次比 ¹⁷ (民進黨席次／總席次)
張燦鎣市長 (1997—2001)	35.75% (116,145)	16.48% (15 / 91)
許添財市長 (2001—2005)	43.23% (141,841)	23.07% (21 / 91)
許添財市長 (2005—2010)	46.65% (148,000)	26.37% (24 / 91)
賴清德市長 (2010—2014)	60.41% (619,897) *	47.36% (27 / 57) *
賴清德市長 (2014—2018)	72.9% (711,557)	49.12% (28 / 57)

*為縣市合併後資料

資料來源：中華民國中選會資料，本研究整理。

作為一個解嚴前由派系所組成的政黨，民進黨不僅在黨中央有派系之爭，中央派系之間的恩仇更被帶入、延伸至地方政治之中。黨內派系的利益爭鬥，由立委與市長層級之政客作為中央派系領頭，透過對於地方派系的收服，在地方政治經濟上，掀起競爭或合謀的角力：「臺灣就兩黨，一黨上去之後位置就那些。像是一捆肉粽，你上面是那個人，整捆才能合進去。民進黨現在就是 N 系跟非 N 系，大線頭就是要顧著。無法像外國那像小黨互相牽制。」

—地方政治工作者 LW 君 訪談

在 2010 年臺南縣市整併後的新任市長賴清德，本身就為過往民進黨中央知名的 N 派系一員，也曾在民進黨於中央執政時期擔任 N 派系總召。N 派系自民進黨成立以來，從早期「社會民主路線」與群眾運動抗爭路線，逐漸轉為積極介入公職選舉（尤其為議會）的重要派系。該派系具備嚴明的組織紀律、共同決策圈、厚實的政治論述基礎長年聞名於黨內外，根據研究者長期之參與觀察，不少同黨人士更常以「鬥性」來描述該派系之特質；在地方的公職選舉上，更是願意有系統性地提掖諸多非血親的後進進行「換血」。縱然 2006 年陳水扁總統時

¹⁷ 包含合併前縣、市議員席次。

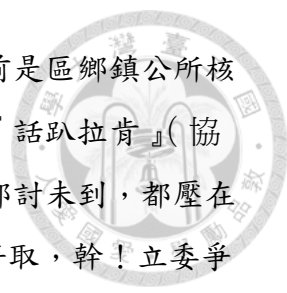
代，民進黨全代會提出黨內派系解散的決議¹⁸，但 N 派系的運作卻曾未間斷，僅是名義上轉化為**智庫**形式持續運轉。2010 年，除了賴清德市長以外，包含民進黨長年執政的 K 市市長 C，也是派系的重要成員。2014 年的九合一大選，N 派系更是一舉斬獲六都內三個直轄市首長，以及各縣市中議員的席次；2016 年的立委選舉、民進黨黨內全代會選舉中，在長期紀律嚴明的資源管控、配置與佈局下，同樣成為了黨內最有勢力的派系集團。

2010 年直轄市升格後，第一屆的市長選舉中，原本執政八年自成體系的許添財市長在黨內初選中失利。由 N 派系的賴清德市長獲得在地方長年執政之民進黨的初選門票，更不意外地在直轄市長選舉中獲得六成（60.41%）的高支持率而當選；歷經四年執政的成果，在 2014 年的地方大選中更獲得超過七成（72.9%）的支持度鞏固執政優勢。在市議員的選舉中，除了原有的 N 系班底之外；在地的 N 派系，透過對於部分地方派系的收編、年輕新秀的推舉，積極培養個人的班底及人馬。取得政權後，原作為 N 系議員的政治人物，也被延攬進入市府擔任政務官的角色：如包含蕭博仁議員轉任秘書處長、法制處長；陳宗彥議員轉任新聞處長、民政局長等，且皆轉任中央政務官之職務。這是 N 系給予地方政治人物的「蘿蔔」一由民意代表搖身一變，快速取得政務官的職位。

不過，在這期間市府與議會之間的關係也有所變化：原 2010~2014 年間臺南市議會議長由 L 市長所屬意的班底賴美惠議長所擔任，加上多數議員為同黨籍的從政者所擔任¹⁹，一度被地方人士譏為「臺南市政府議事科」；此外，由於賴清德市長任內強硬的作風，諸如將區公所虛級化、刪除地方議員工程配合款等作為，雖然獲得媒體上的滿堂彩，但同時也踩到傳統地方派系的痛處，也成為縣市合併後城鄉資源分配的矛盾。賴清德市長長年獨斷的作風，即使是同黨地方政治工作者亦頗有微詞：

18 解散派系：禁止以派系名義設立辦公室、招募會員、召開會員大會、收受會費、對外募款；禁止派系邀請政務官至派系報告政策及決策；黨中央及地方黨部黨職人員、中央及地方公職人員任職期間，應聲明退出派系。

19 2010 年直轄市市議會選舉結果：民進黨籍議員：27 席；國民黨籍議員 13 席；無黨籍議員 17 席；2014 年直轄市市議會選舉結果：民進黨籍議員 28 席；國民黨籍議員：16 席；無黨籍議員：12 席。



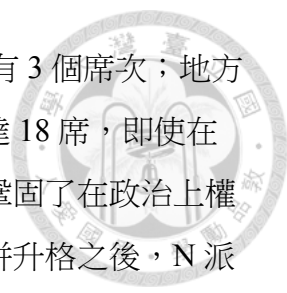
「資源被全部收回市政府，例如說地方農路損毀問題，以前是區鄉鎮公所核定就可以做了。過往（縣市）民意代表可以跟區、鄉、鎮公所『話趺拉肯』（協商），或者自己討『料仔包』（瀝青）自己來鋪。現在連料仔包都討未到，都壓在工務局，這對地方議員來說等於是斷奶…現在都還要靠立委來爭取，幹！立委爭取地方建設？因為中央的預算掌握在立委手上，加減會來會勘啊。整個行政格局都亂了套…我（派系）主政我就不做你那邊啊，我再安插其他職位去越權處理你的問題，讓你做得四不像，讓你地方派系被堵死。」

—地方政治工作者 LW 君 訪談

除了運用市政資源上分配的手段之外，如何在統理狀況遇到危機時使用「棍子」打擊非同派系的勢力，也值得觀察。2014 年，直轄市及議會選舉後臺南市議會議長進行改選，在民進黨黨議員擁有過半席次（28／57）的狀況下，卻意外地選出了地方在野黨—國民黨的李全教擔任議長。而非賴清德市長所屬意的賴美惠擔任議長，於此之後便展開了長達 234 天的府會僵局。賴清德市長透過拒絕進入議會備詢的決定，一度也遭到監察院的彈劾。不少學者針對不進議會備詢的行為，在民主憲政及法律上存在著極大的問題；然而，這股勢力穩健不搖的原因，便是對於同黨、不同派系的議員進行的打擊。不滿於派系指使的議員，在沒有調查的情形下，便受到黨紀的處分。地方人士指出，N 派系在 2014 年議會之爭時，整肅黨內屬地方派系的議員共 5 名，開除黨籍並直指有收賄嫌疑。其他非 N 系議員幾乎皆敢怒而不敢言。派系的恩仇持續延燒至 2018 年之市長選舉：

「再如（2018 市長選舉中）七百多位里長有超過五百位站出來支持 C 委員，市議員五十七席超過一半是挺 C 委員（屬 Y 系），但把這些資源收回就是讓你難做事。第二點，為何要在本次選舉推動里鄰合併和選區重劃？就是要在這次市長初選讓你里長頭殼抱著燒，沒時間給你里長幫 C 委員跑初選。防堵 C 委員這些地方派系的反撲，讓最接地氣的地方派系人選被幹掉之後，N 派系就能安插自己屬意的人打贏初選……中西區、北區更不用說，敵人的地盤（地方派系）就是沒有資源。」

—地方政治工作者 LW 君 訪談



根據下表九，在區域立委席次中，泛 N 系立委在 5 席中佔有 3 個席次；地方議會民進黨 28 席議員中，親 N 系及由 N 派系收編的議員至少達 18 席，即使在黨內的議員席次比亦有過半之優勢。透過蘿蔔與棍子的使用，鞏固了在政治上權力行駛的基礎。依據上述訪談資料之說明，可見在臺南縣市合併升格之後，N 派系透過地方政府資源的集中化與政治工具（如修改自治條例、選區重劃、黨紀處分）的使用，即使是遇及統理的危機（拒入議會事件），也可在堅實的派系基礎下取得正當性。甚至毋須理會中央部會對其的裁決，正如地方政治工作者所言：

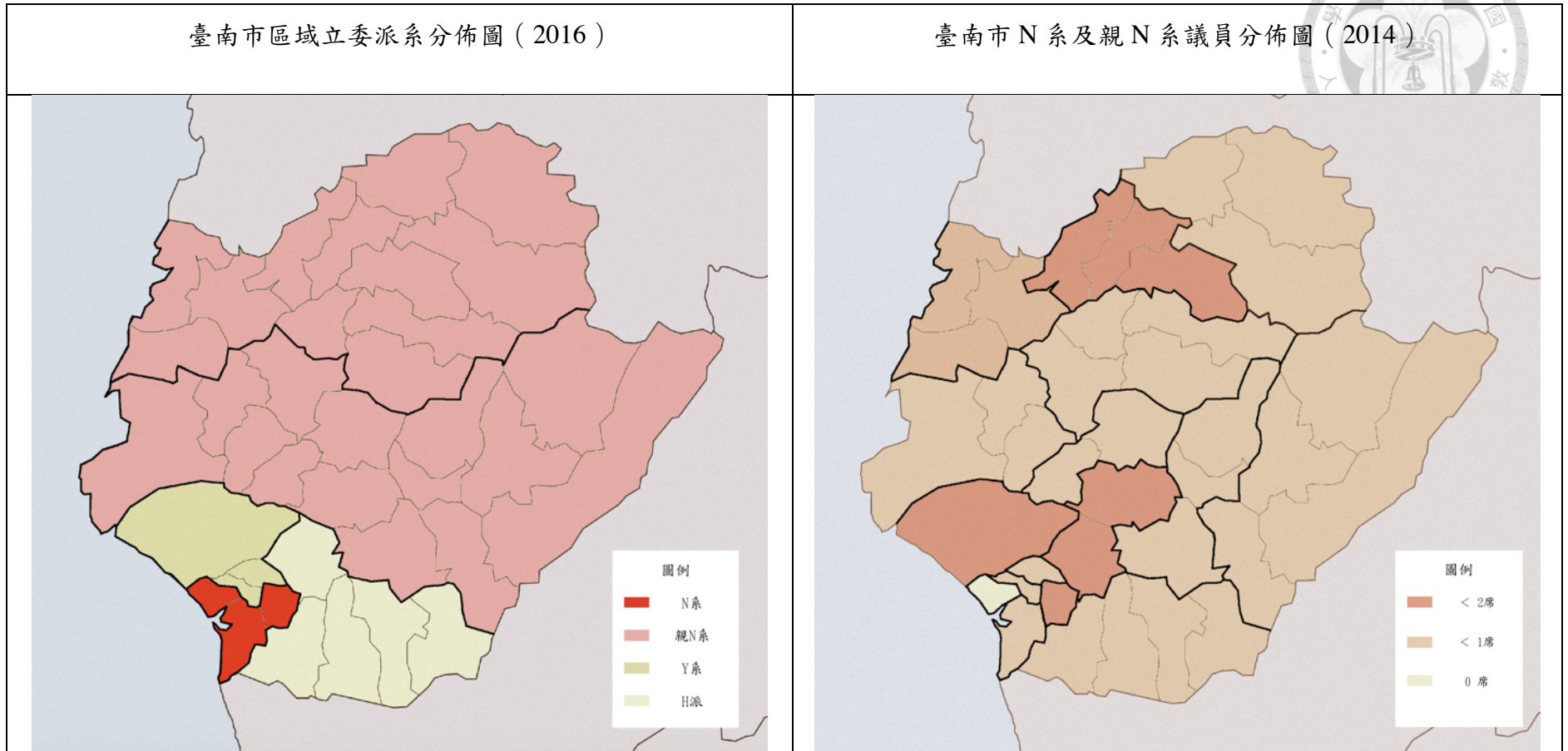
「不是說 N 派系真的爛到什麼地步，而是說當你沒有一個可敬的對手的時候，大家都做壞事啊。如果沒有我們這些人在那邊喇（攪），你民進黨會做好事嗎？國民黨會乖乖來嗎？當我 N 派系看不到對手的時候，想幹什麼就幹什麼。金主要我做什麼就做什麼啊，Happy 咧。」

—地方政治工作者 LW 君 訪談

臺南市在政治上所遇及的問題，已經脫離了傳統黨國時代「凌駕性權力」（power over）的框架；其「行動的權力」（power to）在政治上，跨域的派系透過多重手段的相互傾軋以整肅異己。而在南鐵東移案的爭議當中，雖不乏有地方執政黨與在野黨議員的質詢與抗議，亦曾在關注地方的報刊《臺南都會報》中刊載替代性的方案，但當特定派系成為統理聯盟的領袖之時，在政治上所遇到的阻力便減輕許多。正如受訪者所述：「要認清楚，現在是他們人還不夠出來插位置，要不然再給個 10 年、20 年…可能（議員）做一屆就給你上來選立委了。我議員給你幾席沒差啊，立委都是我的人之後，你議員都要跪著來跟我要資源。齊頭式跟你切起來，就沒有人可以來跟你選市長。」

—地方政治工作者 LW 君 訪談

持反對意見的同黨議員，多數受到邊緣化，或者因為害怕受到市民的反彈而噤默無聲；而作為反對黨的民意代表雖在本案中找到足以大張旗鼓發揮的題材，卻仍囿於眼界，僅能對侵害土地所有權的徵收問題提出質疑。並無對於臺南城市發展、中央財政問題、公共運輸系統的健全性具備宏觀遠見與更加具備說服力的政策說帖及規劃。



圖二四、大臺南市立委及議員派系分佈圖

資料來源：田野調查成果，本研究製圖

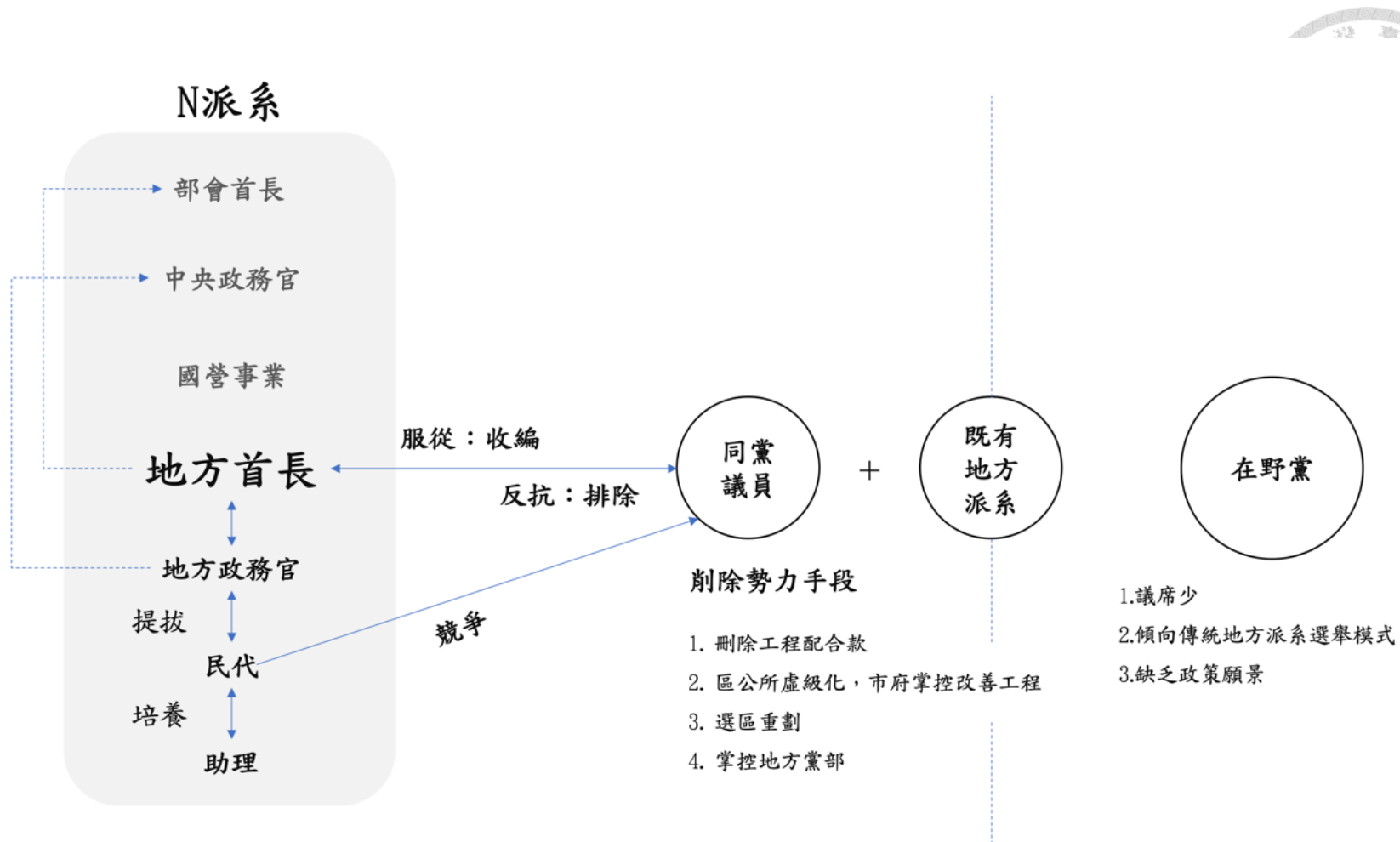


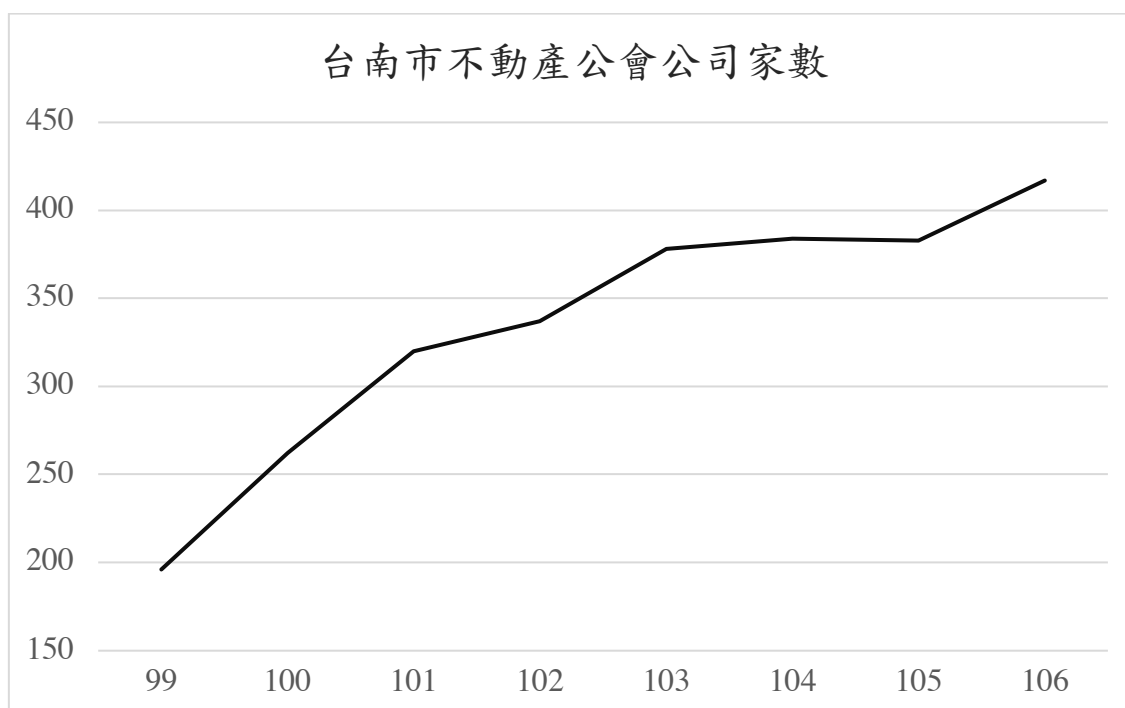
圖 二五、都市政權的行政及立法權統理作用圖

資料來源：田野調查成果，本研究製圖

第三節 開發商與地主的分化



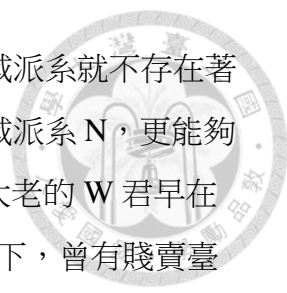
臺南歷史發展悠久，產業的發展更可謂之相當長遠，地方更是有聞名全臺的「臺南幫」企業聯盟，產業業別橫跨食品工業、批發零售、化工業、紡織業、房地產業…等。諸如統一集團、臺南紡織、太子建設、環球水泥的合作與聯盟體系，都早已在商界稱雄，經營之業務早已遍及全臺，尤其在土地開發上近年都有其經營及投資之策略。根據臺南市不動產開發同業公會的數據觀察，大臺南市在整併升格後的公司家數不斷向上增加，八年內投入不動產行業的公司自民國 99 年的 197 家增加至 106 年的 417 家。可見地方對於土地開發、不動產的產業仰賴程度，恐怕是有增無減。



圖二六、臺南市升格後不動產公司成長家數圖

資料來源：臺南市大臺南不動產開發商業同業公會，本研究繪製

2016 年總統大選由民進黨執政之後，N 派系的佈局佔據各大國營事業機關或官股主導公司取得各個董事長要職，包含臺灣自來水公司、臺鹽公司、臺灣中油公司、臺船、中鋼、華航等董事長等職位（中國時報，2016）。地方派系固然有其政商間的裙帶關係，尤其如受訪者所描述的，被切斷各類統包工程金援的「斷



奶」，直接影響到了地方派系的利益。不過，這並不是代表跨域派系就不存在著金權政治的模型；相對的，作為佈局於民進黨中央與地方的跨域派系 N，更能夠動員更大的、全國性的資源進行地方的開發。比如，N 派系內大老的 W 君早在 2002 年接下臺灣糖業公司董事長後，透過當時立委 H 君的引介下，曾有賤賣臺糖土地的紀錄，也在 2014 年判決有罪；賴清德市長則是曾以政治生命作為擔保 W 君無罪（風傳媒，2014）。2010 年至 2018 年間，掌握臺南地方行政權的 N 派系，更是大量透過諸如公有設施保留地解編等土地活化開發等模式，持續釋出臺南市區內的可開發用地：

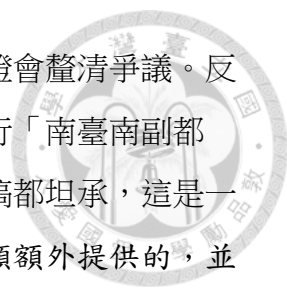
「市府積極落實都市計畫通盤檢討作業…不論是解編公共設施保留地、檢討工業區或增加開放空間，都讓土地使用更加活化，多項重大市政建設得以推動，為臺南未來發展奠下基礎…透過全市通盤檢討，增加 573.7 公頃可發展用地，以每坪 15 萬元估算，創造約 2603 億元市場價值……目前也持續檢討 161 處公保地，將可增加 108.38 公頃用地…期望透過修法，讓政策更『接地氣』。因地制宜，符合實務需求。」

—臺南市政府市政新聞（2018.04.25）

土地開發業者與政治間的關係，過往的研究已經有許多的文獻資料以供參酌。不過臺南市政府仰賴釋出新生土地給予開發商圖求發展的現象，直至如今仍是獲得民間開發商支持的重要力量，誠所謂之「促進土地效益」、「減輕財政負擔」、「還地於民」的目標。地方政府在資源有限的狀態下，都市的環境基本上仍仰賴民間開發商所進行形構，且持續尋找更佳、更新的開發區域，造成了都市的持續擴張、市區內公共預定地的逐步解編；地方政府係作為土地資源直接、間接的提供者，思索如何透過市場的力量增強都市土地的開發強度，或許正是回應前述不動產開發蓬勃的趨勢。

壹、派系與開發商

本小節將針對市府宣稱給予鐵路地下化工程受迫遷戶的「照顧住宅」一案作為案例，描繪都市政權中，成長機器的發展模式。面對鐵路地下化徵收的問題與



抗爭，市府採取回應民間團體的方式並非召開公聽會或者是聽證會釐清爭議。反而是透過變更七十餘公頃的臺糖農地，透過區段徵收的方式進行「南臺南副都心」的土地開發建設「專案照顧住宅」。就連市府對外的新聞稿都坦承，這是一個非正式性的照顧方案：「非法律規定的，是市府基於居住照顧額外提供的，並且是本次鐵路地下化專案提出的，不適用於其他公共工程。」（臺南市政府，2013）

隨著以「照顧住宅」開發案打頭陣的副都心開發案通過以後，地方的土地價格確實開始攀升：「（臺南市東區）…因公共設施完竣、生活機能完善及交通便利，促使地價上漲。加上南臺南站副都心區段徵收開發、平實營區市地重劃案動土及推動鐵路地下化建設等因素影響，地價上漲。」（內政部，2016）有趣的是，本標案由與市府關係相當密切的富立建設公司所得標。其中，「專案照顧住宅」的土地標售與興建，得標價格僅高於底標價格五百四十六萬元。總基地面積約為2公頃，並以五億2530萬元售出，回歸市府所有，換算每坪土地不到10萬元。除了預定興建336戶作為「照顧住宅」售予受迫遷戶之外，另外仍許可166戶給予該開發商進行自由銷售。根據地方建築從業人員的描述可知地方成長聯盟的局部樣貌：

「府都、富立就是跟臺南市政府比較有關係的…府都和富立他們算是有相關的，富立的老闆原本是做裝潢的、府都原來是做水電的…富立背後的資金，他的金主去跟他做合作。就是陳老闆，他後面是什麼？萬國通路。就是賣行李箱的，只是所以他（陳）掛名，但最大的股東是萬國通路去投資他的。」

—地方建築從業人員 W 君

富立建設背後的資金，是號稱「鮭魚返鄉」之傳統產業臺商萬國通路公司所投資。同時，我們也能在該公司的股份網站上看到，富立建設之董事長同時也擁有該公司的股份，名列重要的十大股東之一。這是老牌傳統產業轉投資土地開發的典型案列，也是古都臺南特殊的現象。2013年，臺南市政府通過了該公司於臺南一宗十公頃餘之「萬國通路產業園區」的非都市土地開發案，也成為地方政客所引以為傲的招商成績：

「賴清德指出，當市長的責任就是要幫市民顧飯碗，因此時任副市長林欽榮提出『投資大臺南』計畫，把目標鎖定在臺南出身的臺商。招商成立單一窗口、加速審查都是基本功，賴清德更率領所有市府團隊，親自主持招商會報，一一解決廠商在土地、水資源、法令、環保、員工招募的問題。以箱包大王萬國通路為例，從董事長謝明振點頭、回臺南落腳、上線投產花不到七個月『我們積極與廠商溝通，不同局處同步審查，動作才能快』賴清德分析。」

—《財訊雙週刊 第 435 期》

僅具高中學歷、富立建設的董事長 C 君也在 N 派系主政期間，以不動產開發公會理事長的頭銜，擔任過市政府 102 年、105 年、106 年度都市更新及爭議處理審議會、都市設計的審議委員。雖然曾有反對黨議員多次質疑政商關係，但多數不了了之。除了若干市區公有地標售的爭議案件之外，最為人詬病的仍舊是專案照顧住宅案的推動過程。該個案透過「都市更新」的手段進行開發，並於 103 年 6 月送件、103 年 8 月市府便召開公聽會、同一天舉辦聽證會。目前更新事業計畫早已啟動、建物亦上市販售；相較於同樣屬於臺南市區都市更新案件、確實有建物改良需求的「國賓大樓」都更案，於 102 年送件申請，截至目前為止尚未執行開發計畫。可見，一個開發案的成敗或快慢，地方政府是否挹注行政資源進行支持有關。賴清德市長也不乏在公開場合宣傳該公司的建築品質，除了降低輿論對於迫遷的壓力之外，更為其具備夥伴關係之廠商提升形象：「我們蓋一個照顧住宅，照顧住宅我們用成本價賣他…現在得標的廠商，我們臺南市的富立建設…他認為他可以幫忙。那富立建設是臺南市好品牌的公司，比方說王建民就跟它買房子，它的定價差不多，在這個地方差不多 20 萬到 30 萬中間，那我們蓋一戶至少 50 坪。我不是蓋國民住宅 20~30 坪給他，所以每一戶的差價大概可以拿到 500 萬左右。」（賴清德，2014：摘自三立電視臺專訪）

派系與開發商間非正式與正式的合作關係的斧鑿痕跡明晰可見；終究回到成長機器的論述，地方政府與商人的合作，除了共同謀取政治上與經濟上的利益之外，在遇到爭議之時—都市政權中的統理聯盟，產生了互助、共惠的關係。對外宣傳上，除了強調非正式性的「照顧」百姓之外，依舊無法脫離房地產價格的思維處理社會之爭議，未免狹隘。



貳、新開發案分化私地主


本案之中，一般較為人所知曉的私地主似乎皆是日前受迫遷將居無定所的抗爭群眾。然而，在這個計畫之中亦有同意被徵收的私地主，甚至在會議中大肆批評反對方的情形。云何私地主之立場有此分歧？這並非單純接受政府安置方案、徵收補償金與否的問題。透過搜集到的資料，本研究指出另一種私地主的形象：以 N 姓地主為董事的 J 公司（不動產投資開發、興建及租售為所營事業之一），曾一度對徵收同樣持反對意見。由於其所持有之土地面積較大（2 公頃餘），且原作為公共設施用地（文教用地）後透過自辦市地重劃（重劃會成立於民國 100 年）變更為住宅用地。然而，由於地下化後新增之林森站約將徵收 0.2 公頃土地造成該公司權益受損，一度站在自救會方發言：

「臺南市鐵路地下化目前都市計畫尚未發佈實施，建議市長所領導市府團隊，把林森站往南移至臺南大學榮譽校區之國產局土地，此規劃有利於市府財政規劃可省下約二億元的支出，如此可不必浪費公帑徵收民間土地。看見未來的市長當有看見未來的思惟與作法，而非一昧的聽從鐵政局坐在辦公室劃（勘誤：畫）圖，讓市府與百姓對抗，進而有涉違法風險，如此非市長所願見，也非市民所樂見。」（私地主 N 君，2013）

不過，在 2016 年的內政部都市計畫委員會中，J 公司代表的發言，無一不支持開發，甚至完全變更了立場：

「我們是沈默的大多數，我們很單純的相信政府在做事一定依法行政。我們公司是日據時期到現在的公司，我們是第三代，我們公司八九十歲的老人要出來是一臺遊覽車坐不下，但我們沒有動員。不要讓我們公司的資產變老人的遺產。我們懇請地下化趕快動工，讓我們這些年來的犧牲可以經由地下化的利益來彌補。」（私地主 N 君，2016）

地方甚囂塵上的傳言，即是市政府與該私地主達成協議，預計透過土地分合交換的方式以解決權益受損的紛爭。仔細調閱周邊近年土地變更的情形，果真發現鐵路沿線配合的都市計畫已然著手進行。2018 年 7 月，位於市中心區域，原作為機關用地 35 號的臺南市東區榮民之家 5.47 公頃的土地。由行政院退輔會授



權、在臺南市政府主導的市地重劃下，配合著鐵路地下化新設通勤車站的計畫變換出 3.95 公頃的住、商使用土地：「鄰近臺南鐵路地下化新設林森通勤車站之區位優勢，配合未來空間發展結構改變，本次併同機關用地周邊地區整體規劃，除建構完善道路系統、配置適當之公共設施用地，其餘變更為商業區及住宅區，以重塑都市發展機能。」（臺南市政府，2018。p.2-7）並將原居住在該榮家的榮民，預計遷往 4~5 公里外的網寮北、平實營區。將周邊國有土地的釋出與民間自辦重劃的問題一併處置，滿足沿線持有較大面積土地地主的開發權益問題，進而削弱了全案中反對群眾的力量。

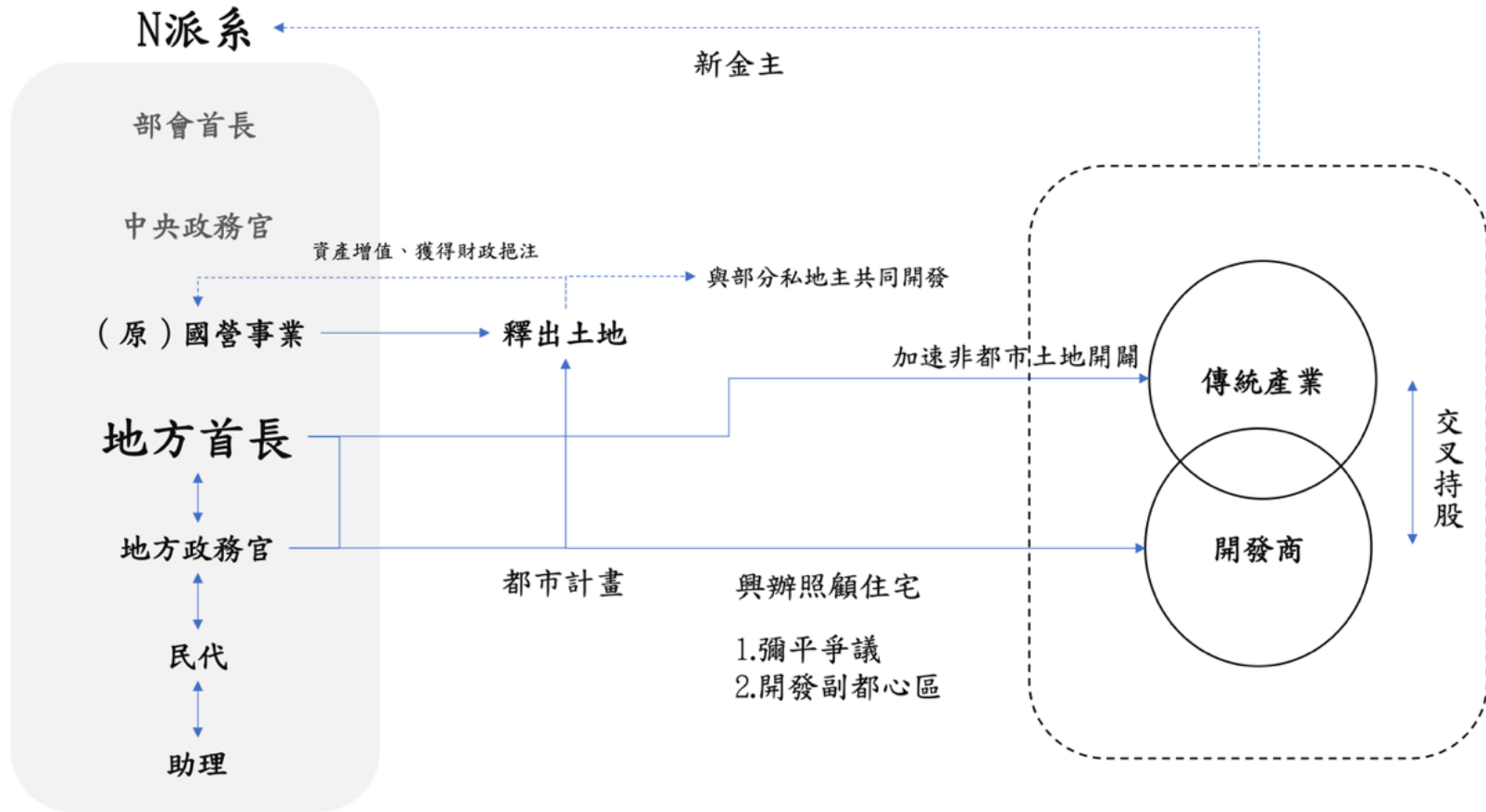
因此，在臺南市都市政權的統理聯盟之中，特定派系與財團的緊密的合作關係之外；透過都市計畫的變更協助中央政府處理閒置或過剩之土地，與受影響地主（中小型企業）進行偶發性合作（contingent cooperation）。透過協議式的權力（bargaining power）運作尋求暫時性的結盟（coalition），並共同形成了地方親成長的聯盟。這樣的經驗給予反對團體的啟示在於，著眼於土地權益的守護，事實上有其在議題倡議上的侷限性。地方的都市政權在掌握了空間計畫和工具的情形下，擁有分化地主的權力。在鐵路沿線更為弱勢的單一家戶及未具備產權者（如榮家居民、未具備土地所有權者）的力量，便容易受到分化、逐一擊破。釋放出市中心鐵路沿線的土地，在可見的未來，可以預言的是將受到地方開發商的歡迎，正如受訪者指出：「基本上都是市政府會放出一些風聲，（土地）什麼時候要來標了，那大概會有個時間，也會有邀標的情形…尤其在在地，經驗法則很重要。最在乎的成本，其實就是土地取得。土地取得其實是非常重的負擔…尤其是市區的地就是非常少。如果假設有個變更地目、學校或機關要改變、少子化，變更地目，誰要來標？其實那個考慮的時間可能不會超過半小時。你一標，可能已經有人打電話進去了，多你一億，那你要不要跟？就是這樣…你地點好，在銷售的速度就快、真的非常驚人…即便是邊邊一點都非常好賣。」

—地方建築從業人員 W 君

不過，我們參圖二九、三〇亦可見，回到了鐵路地下化所宣稱的「縫合」效益—鐵路兩側的交通（馬路）系統連貫，並沒有因此受到處理。原為鐵路新生的「綠園道」空間（左側紅線處），依舊作為聯外之道路，供予私人汽機車使用。

周邊的鄰里、社區道路的東西側連貫（出入道路）並無因此解決。都市的「縫合」，是否能真因鐵路地下化工程的執行而受到落實，恐怕有其言過其實之處。

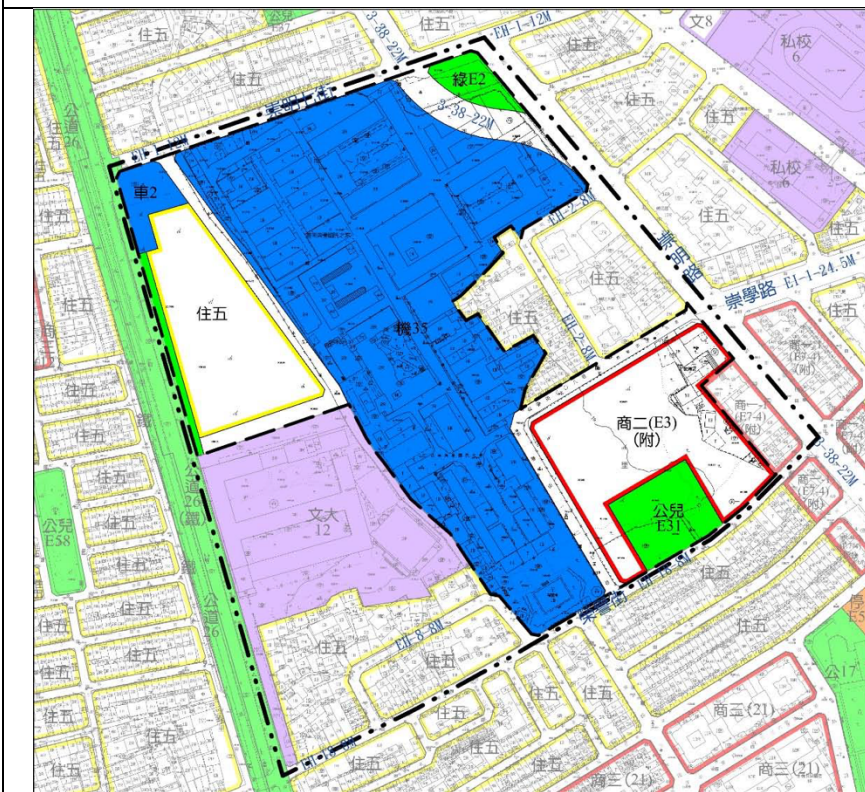




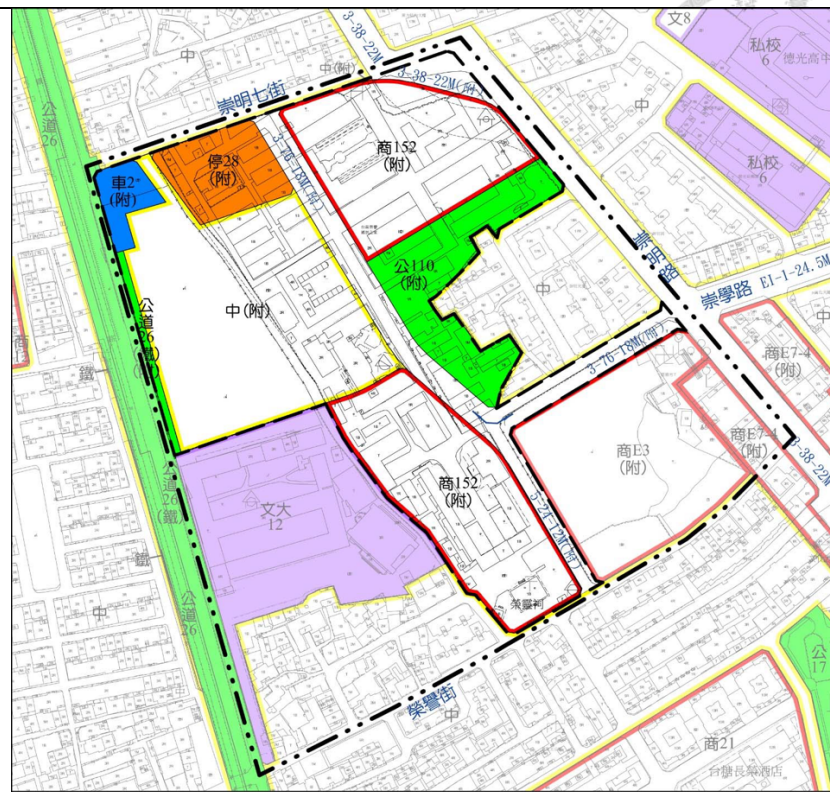
圖二七、都市政權的成長機器的個案運作

資料來源：本研究整理

臺南市東區榮家(原機35用地)遷建案市地重劃前



臺南市東區榮家(原機35用地)遷建案市地重劃後



圖二九、臺南榮家遷建市地重劃案

資料來源：變更臺南市東區細部計畫(「機35」機關用地及周邊地區)(配合臺南榮譽國民之家遷建計畫)書；p.1-4



圖三〇、臺南市東區榮家(原機35用地)遷建案交通系統計畫圖

資料來源：變更臺南市東區細部計畫(「機35」機關用地及周邊地區)

(配合臺南榮譽國民之家遷建計畫)書；p.6-9

第四節 媒體關係

媒體在地方建設與都市計畫爭議中的角色中如何重要？羅真（2015）在其研究中，回顧了成長聯盟理論研究者 Molotch 對於媒體在城市中的角色與關注：

「伴隨大城市的發展衍生出更多報紙發行點能出售更多廣告版面，因此作為企業、本質上也以經濟積累為目的的新聞媒體，亦共同追求城市的經濟發展。」；此外，透過分析媒體對於個案（士林文林苑都市更新案）的報導策略，指出「主流／商業性新聞媒體傾向複製權力精英之論述……使得權力菁英在新聞媒體的中介下成為城市發展議題的主要界定者。」其中提及，雖然新聞媒體不會拒斥其他反對團體之立場與意見，然而這些多元的觀點，卻在發展意識形態下的作用下，沒有積極受到釐清，常常淪於各自表述與討論的無效化。議題的界定權，在看似多元價值的表述乍現以後，又重新回到權力菁英的手中。由此，本節希望分析媒體在臺南的都市政權中，如何被結構進統理聯盟之中，進而其對於南鐵地下化一案的輿論影響。

壹、衰弱的第四權：依附政權的地方媒體

「臺南這裡的派系，追溯到最早，可以從媒體來區分。臺獨聯盟來到臺南之前，N派系就已經在臺南搞臺獨了。所以就互相競爭，最激烈是在電臺。電臺最大的獲利是從賣產品（非法藥品、保健食品）來。不同派系上任，就互相查緝、鬥得刀刀見骨。此外，電臺也有很強的募款功能。每到選舉要募款，大部分的中小企業都會聽電臺的話，工廠放著收音機，（電臺）還在播的時候，政治獻金就開始進來了。F電臺的K君就是賴清德市長最得力的募款人。」

—媒體從業者 M 君

「我們其實自己在市府工作，有個工作群組定時在追蹤（各個議題）粉絲團的動態。看到截圖我們就要在前一天把新聞稿都早一步給記者，（記者）他們就不會去對方的記者會…為何要極力開發案？主要可能是因為這個案子也躺很久了吧。因為二十年前就說要地下化了，可能市長也覺得時機成熟了。因為市長也覺得自己說的話有人聽。主要還是宣傳，因為一直宣傳，民眾就會接受。」

—地方公務人員 C2

地方的反對意見、另外提案為什麼不被重視，或苦無發聲管道？根據與地方媒體從業人員的訪談中表示，目前各報常駐在地方的記者並不多，地方的資訊容



易受到特定的幾個記者所壟斷。例如自由時報駐地的記者便常被地方人士批評為「御用記者」，透過資料比對，在賴清德市長任內（2010~2017）年之間，該時報同位記者 H 便寫了兩千餘則與賴清德市長有關的電子新聞，幾乎平均每日都有一則與賴市長相關之新聞：

「H 記者是誰？H 記者是現在臺南市研考會主委趙卿惠在自由時報的得力助手。當年，大概十幾年前，趙卿惠像你一樣背著一個背包過來找我，當時還是個自由時報的小記者。我在電臺講，她在收音機前面抄。後來作為媒體，對民進黨在地方的執政有功，就被提拔去當官了。」

「兩年前我曾在電臺評過市長冷漠無情，對臺南沒感情。喔！那三天（賴清德）就去電視、四處撥（pué：澄清）一個月欸。我講伊對臺南沒感情，伊就四界（到處）去辦會（pué-huē：澄清）講他怎樣怎樣愛臺南。經常我在電臺上罵他，他明天就在自由時報寫一篇回應我，就叫那個 H 記者寫一篇。」

—媒體從業者 M 君

自由時報對於南鐵一案的報導有其特定的立場與廣大的閱讀、反響聲量，其著重採取市府說辭的現象顯而易見。經常直接將市府新聞稿貼上，反方意見卻未獲報導，多次未落實平衡報導之媒體基本原則，在此統整附表加以佐證：

表九、自由時報對於南鐵一案報導案例

標題	內容節錄
出席南鐵專案照顧住宅完工典禮 賴揆：勇於承擔責任	南鐵專案照顧住宅今天舉行完工典禮……L 市長到場參加……面對各種攻擊及抹黑，首長必須承擔……照顧住宅品質如同豪華宅等級，不是一般住宅……市府表示，以東區透天厝全拆而言，補償金甚至高達千萬以上。
南鐵都計審議上緊發條 14 日攻防「戰」	

	<p>……市府重申，事實上依行政程序法規定，非法律強制要求辦理的聽證，其結果僅供機關參考，並沒有法律效力……</p>
<p>南市都計陳情 442 案 「史上最強」南鐵 案變數難料</p>	<p>市府表示，至 104 年 4 月底，共計 442 案陳情意見彙整……絕無委員未獲得充分資訊、草草審查完畢的事情。</p> <p>……市府表示……4 人共發言 39 分鐘……不應受少數人而影響會議進行。市府表示，當天都市計劃委員會大會係依法召開，所作成決議已具法定效力，都委會為土地使用分區變更與土地取得審議單位，針對民眾所提工程設計問題，非屬都市計畫範疇、亦非都市計畫委員會審議的權責範圍。</p> <p>市府強調，市都委會審議內容係配合鐵路地下化工程的都市計畫變更，並非徵收程序亦非工法評估審查，換句話說，是鐵軌下地後上方土地及現有軌道撤除後土地全數變更為道路使用的都市計畫審議。</p> <p>市府表示，配合臺南市區鐵路地下化計畫辦理的相關都市計畫變更案……已儘最大努力通知鐵路沿線居民及權益關係人，並已舉辦 6 場說明會，每場說明會均有數百位民眾及當地民意代表到場表達意見。</p> <p>市府表示……逐一拜訪住戶，溝通及說明，讓住戶更清楚瞭解自身權益，同時逐戶收集民眾意見，真正達到民眾參與，……也積極爭取更多補償與優惠……</p> <p>市府重申……市府並非辦理有法律拘束力聽證的適格機關，市府依行政裁量舉行的「聽證結果」僅供機關參考，並無拘束機關決策效力，舉行沒有拘束力的聽證反而流於形式，不但沒有必要，也不符拆遷戶期待，還不及市府就地下化草案及照顧住宅方案等相關規劃進行逐戶拜訪面對面說明。</p>

<p>長榮新城大樓恐塌陷？鐵工局：安全無虞</p>	<p>市府說，長榮新城並非受拆戶……市府說……兩大樓地下連續壁僅距 50 至 60 公分，建築施工期間至完成使用均無問題……鐵工局說，明挖覆蓋隧道工法已是成熟及安全施工法……</p>
---------------------------	---

資料來源：自由時報

而原本長年作為地方在野黨 K 黨黨報的 C 日報，在 2007 年立法院通過「黨政軍退出媒體」決議後開始自負盈虧。由於該報社之新聞以臺南地方報導為主，也在政權更替的過程中，成為 K 黨的棄子；並如同地方派系的恩主轉換般靠行：

「之前有個很不好聽的說法就是『市府報』或是『清德報』。有這麼糟糕的說法，你看這對媒體是多大的污辱！報社長年要錢、近期也不斷裁員，主要的經費來源來自於廣告。全面的不景氣，全面的媒體業績下滑，不堪承受。相當大的比例需要仰賴市政府的廣告收入，不得不這樣子。年輕的記者一來是訓練不夠，大多只能當市府的『貼稿記者』，不跑、不會跑、也不會挖。」

—媒體從業者 W

除了地方平面媒體受到一定的封鎖、依賴政權之外，N 派系對於地方電臺的友好與裙帶關係也是臺南地方民眾廣為周知的事情。地方 F 電臺的主持人 K 君，便經常被市民稱作「地下市長」透過廣播節目與基層民眾互動，頗受歡迎。

「它（N 派系）不是控制媒體，它是直接收買，全臺南的電臺大概就我們沒被收買。F 電臺的淵源是這樣，它是臺獨聯盟所屬的一個廣播電臺。賺錢喔！但因為 L 立委當臺長，他把它賣給 K 君，他當臺長賣的，三千萬賣的。這中間多少所謂利益，現在交給誰了？L 立委和 K 君，兩者有互惠關係。」

—地方政治工作者 M 君


該節目也多次邀請賴市長前往電臺宣達政策、進行專訪，同時其作為市政顧問的身分也常受到地方人士所質疑，亦曾因誇大電臺業配之藥物療效受到起訴。不過，透過平面媒體與電臺的影響，確實鞏固了地方在支持工程建設輿論上的正當性。

貳、全國媒體的包裝：社會公器或是公關公司？

2015年，賴清德市長的側錄傳記《看見未來》一書，由全國佔有廣泛閱讀量且具有一定代表性的出版社天下出版發行。並由天下雜誌的總編輯主筆、總監蕭富元採訪撰稿，可見出版社對於該傳記的重視，該編輯也在序文中描述到貼身跟隨南市府新聞局專員深厚的私交。該傳記中，也不乏對於南鐵案的紀錄，甚至特立專章描述將地方的爭議與衝突事件詮釋為市長面臨挑戰的勇氣與氣度：「前幾任市長推動不了，『我要承擔，不能再推給下一任。』」（賴清德，2015）並在行文中再三強調市府進行「家戶拜訪」的溝通過程，卻沒有對於議題的複雜面向進行爭點之釐清，此現象與本節前述提及之媒體—都市開發爭議關係研究成果不謀而合，主流媒體對於都市爭議的界定權與詮釋權，始終落於都市權力菁英的掌握之中。

不過，這個現象除了主流媒體在意識形態上與權力菁英的思考相符之外，有無更為深切的夥伴關係呢？根據研究者的追蹤調查，發現2016年Q4的媒體調查報告中，該報社體系的天下週刊、遠見月刊都有相當大的影響力，皆躋身閱讀量之前二名。天下雜誌在創辦伊始原為財經雜誌，政治立場原並不明顯，過往只被視為在聯合報系發展出的商業媒體，應與K黨關係較為密切。然而，多角化的經營模式使得該雜誌公司逐漸轉型為文化事業體，異於傳統平面媒體死守閱報率的困境，目前天下遠見文化事業群的相關子公司已涵括媒體業、出版業、公司行號訓練及教育基金會、民調及研究調查公司、影音製作公司等重要領域；可謂具備一定的輿情調查與操作能力。根據臺灣採購公報網的資料顯示²⁰，自2000年開始該事業體亦擴張其事業經營內容至公部門之採購案，內容包含各縣市政府之城市行銷、縣市政府專刊等相關案件。在2010年至2018年間，該公司得標12件共三千六百餘萬元於臺南市政府所委託之勞務採購案。且該事業體內的研究及民調部門自2003年開始進行城市排名的系列專欄，並在每年度進行排名，雖其量化及質性調查的成果及公正性經常備受質疑，唯縣市政府經常以此作為指標。臺南

²⁰ 2000~2013年資料：goo.gl/jukdw6；2014~2018資料：goo.gl/ToRGfQ



市政府亦不例外，多次以限制性招標²¹方式使得天下雜誌得以承攬數件臺南市政府的行銷委託案，內容包含旅遊觀光行銷案、「全國性市政廣告宣導」、局處專書印製等。賴清德市長更在 2011 年～2015 年間在該排名調查中，連續五年蟬聯六都首長之冠。雖然該雜誌社宣稱一切程序合法，但倘若參考下表十二，實難否認媒體與市政府之間的鏈結關係。本研究持續審視該出版社對於賴清德市長及 N 派系政治人物的其他公開報導（參表十一），雖然在報導中皆有註明「贊助」或「廣告」在報導之前。但不少篇章之報導係直接由市政府作為撰稿者，且幾乎都將賴清德市長或局處首長的觀點納入、且一定有賴清德市長的照片收錄於報導之中，凸顯了推動市政的首長政績。並無法完全如同市府所述：「市政府的限制性招標…主要是做市政宣導，無關個人。」此現象在 2013 年，早已引起地方司法界人士於私人網路平臺的指正與批評，然卻因市府與雜誌社發出新聞稿予以駁斥，並使得該司法人員所發布之相關內容受到下架，並要求當事人出面道歉²²。

此外，在本研究進行的同時，作為 N 派系的另外兩位直轄市長陳菊與鄭文燦，皆由天下出版著手個人之傳記。可見，N 派系的政治人物，相當仰重於該媒體公司的形象包裝。本研究認為，這些城市行銷與媒體置入的行為，確實在假設媒體作為社會公器的預設中，有不可忽視的負面效果。主流媒體透過其廣泛的閱讀量、民調及研究報導所衍生出的社會公信力與影響力指標，取得公部門對外的城市行銷採購標案，卻始終脫離不了對於政治人物個人形象之塑造。媒體增強了政治人物的道德、政治光環，並使得都市政權的統理結構更加完整而鞏固，進而間接削弱了地方反對聲音的輿論聲量。

21 限制性招標：《政府採購法》第 18 條第 1 項，政府機關對外採購，規定有公開、選擇性及限制性招標等三種方式。其中，限制性招標模式長期受到爭議，得不經過公開評選或徵求得標。

22 [民調信度可疑？《天下》、臺南市府發聲明駁斥黃說法](#)。2013.09.04。EToday 東森新聞。



表十、遠見天下文化事業群得標臺南市政府委託案件概況(局部)

年度	標案名稱	金額(元)	招標方式
2011	「大臺南永續未來工程」平面行銷案	420,000	限制性招標
	美麗臺灣 文藝臺南	540,000	限制性招標
2013	臺南市政府「打造幸福競爭力 迎接樂活大臺南」平面雜誌宣導案	925,000	限制性招標
	「幸福市民 宜居大臺南」平面媒體宣傳案	950,000	限制性招標
2014	2014 臺南市全國性雜誌市政廣告宣導案	2,000,000	公開招標
2016	2016 臺南市全國性雜誌市政廣告宣導	3,000,000	公開招標

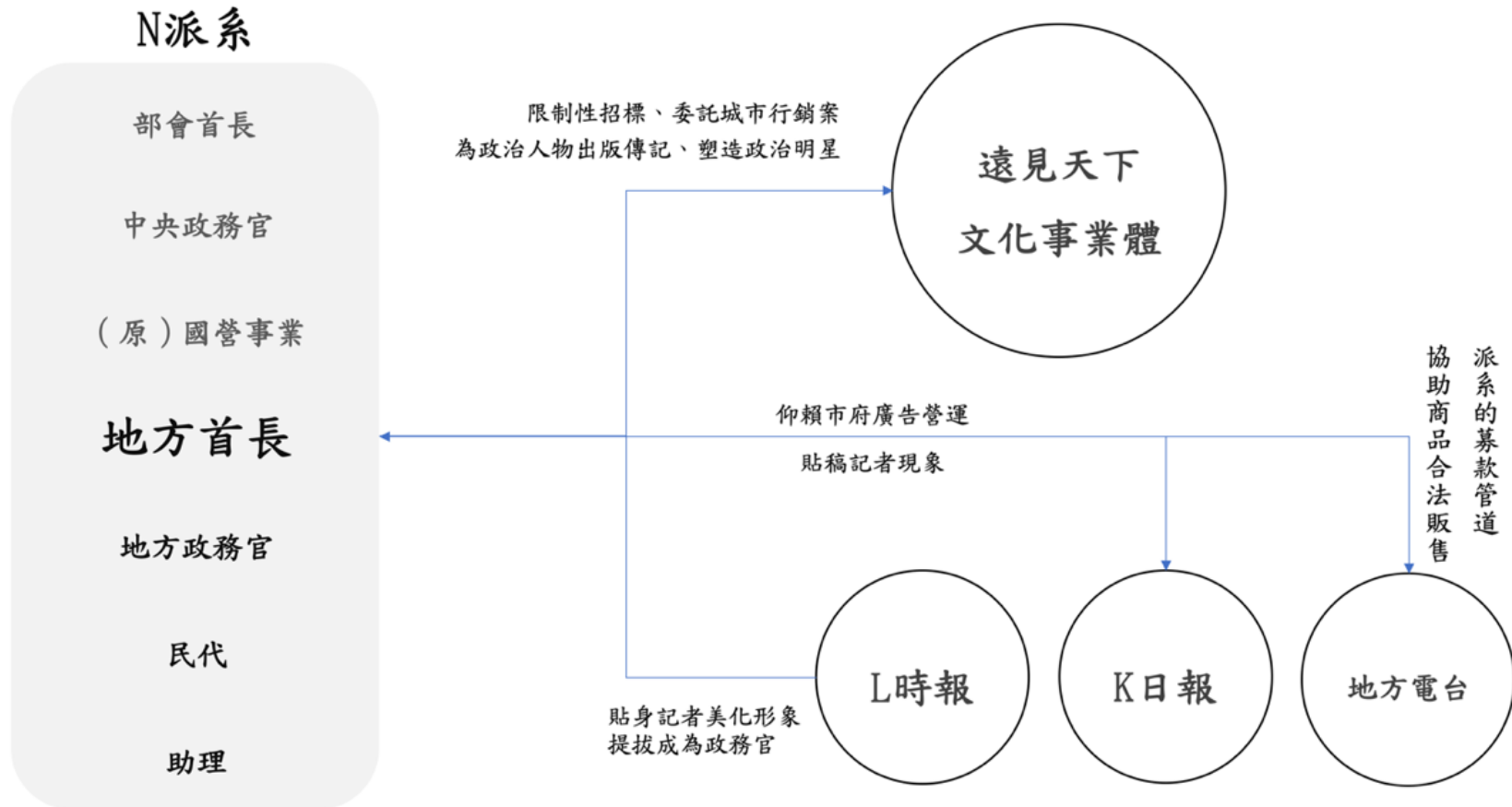
資料來源：臺灣採購公報網，本研究整理。

表十一、臺南市委託城市行銷案件節錄

報導日期	標題	內容節錄
2014-08-20	臺南市用智慧交通 為百年古都寫新頁	賴市長強調，臺南是一個富有歷史文化的古城……讓臺南交通運輸能達到「智慧、便捷、人本運輸」的目標，成為一個進步現代化的直轄市。
2014-11-20	打造臺南 親水、活水宜居環境	……臺南市長賴清德便強調，「治水就像治病一樣」……進而打造宜居城市。
2014-08-20	點農為金 為臺南農業再創新局	……為了拓展農產外銷，賴市長更率團親赴日本、香港等地行銷……
2016-12-07	T-Bike 雙輪輕旅行，愛上臺南慢活情調	「臺南常讓人聯想到文化、古老，藉由 T-Bike 車聯網，希望讓大家也能看到臺南的科技與創新。」C 局長自信地說。

2016-09-30	<u>以讀者為中心思考 臺南市圖書館 全面優質化</u>	……正如臺南市長賴清德所說，優質的圖書館應兼具美化、人性化、科技化、公共化、安全化等五項功能，為市民帶來最佳的閱讀環境及品質……
------------	--	--

資料來源：天下雜誌，本研究整理。



圖三一、都市政權的媒體統理模型

資料來源：本研究整理

第五節 學界的裙帶關係與專業的困境



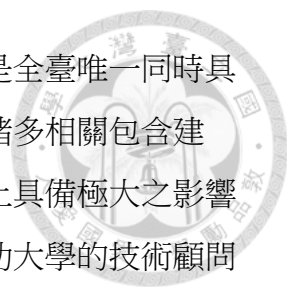
倘若鐵路地下化工程在財政與效益上的問題如同前述所描繪充滿問題，除了政治上與民意上的壓力致使導致不理性的決策之外，專業者與學界的態度為何？將在此節進行討論。

壹、與地方政府緊密合作的大學

「X 老師我最近都沒去找他…比如說鐵路地下化，他是支持東移的。鐵路地下化那個是胡搞，很少人像我從頭關心到現在。你看我那張照片拿出來，我把以前規劃的圖都拿出來跟這些人對，讓他們啞口無言…明明可以不要那麼做（鐵路東移），你為什麼要這麼做？現在變成賭氣了啦！（受訪者強調）以後會變怎樣我不曉得，如果硬拆一定會死人。這個是喪盡天良，我對他相當不諒解。我跟 X 很好，表面上很好。但他自視很高，愛吊書袋。我把名字講出來，很多人都是要拿錢的。X 老師，他在臺南、高雄都有一些案子，負責審查，他跟林欽榮很好，H 教授、S 教授都是，這些人跟市政府的關係，都很好。拿安平港自由貿易港區、輕軌案，拿案子五百萬做、兩百萬也做、五十萬也做，很多教授就是太肥了。為了拿案子，難免出賣人格。這些教授我是覺得，幫凶，或是主導啦。」

—地方人士 W

上述地方人士對於官、學之間緊密鏈結的觀察並非沒有道理。本研究比對臺灣採購公報網的資料分析發現，成功大學成立之「財團法人成大研究發展基金會」自 2000 年以來，在臺灣採購公報網中的得標資料，總共執行超過七十億元以上的標案；平均每年得到全國 100 件標案（含研究、規劃、工程）、每年平均執行超過一千七百萬的公共預算。在其基金會二十週年的紀念專刊中，U 系的教授便如此記述：「貴會…已經成為成功大學最重要且不可或缺的產學合作窗口…是我們爭取校外產學研究計畫或舉辦相關學術活動最關鍵性的後盾。」（林峰田，2012）。賴清德市長也在他的自傳中，也不隱諱地指出成功大學是他相當倚重的政策智囊（賴清德，2015）。包含市長、副市長、交通局長、都發局長、水利局局長、工務局長等幾乎皆為成功大學出身之局處首長。



成功大學具有南部首屈一指、成立最早的規劃系所，甚至是全臺唯一同時具備大學部、碩士班與博士班體系的規劃院系。同時成大包含著諸多相關包含建築、水利、測量、土木等空間規劃相關科系，在空間規劃實務上具備極大之影響力。因此，公部門在執行各種公共工程的同時，皆相當仰賴成功大學的技術顧問服務與研究、學術資源。關鍵的是，在 2005 年，該基金會陸續執行了「臺南車站特定專用區都市更新推動計畫」²³、「臺南市都市縫合計畫—鐵路地下化沿線都市規劃與設計案」（決標金額達五百餘萬元），且 X 教授也在 2011 年執行建教合作案《成功大學配合鐵路地下化先其可行性規劃》。臺南市區鐵路地下化後週邊的土地利用規劃與成大的規劃科系緊密相關，並長年都將鐵路地下化工程視為重要的規劃課題及課程操作內容。

此外，以培育理性規劃技術人才為導向的教學目標的學風，仍以技術取向的規劃分析方法作為教研重點。正如該系對於自身教研發展策略的宣稱：「對於都市及城鄉發展議題之客觀務實分析、規劃分析方法之紮實研究為本系發展特色。」、「我們已經在空間規劃設計領域…擁有豐富卓著的成果，系所發展已達成國內一流空間規劃設計系所的階段性目標，畢業生也一直是國內企業界與政府機關的最愛，並持續處在供不應求的狀況。」、「透過國科會研究計畫、產學合作規劃案等多種方式，額外提供學生學習與增加規劃設計研究經驗的機會。」（成大都市計劃學系，2018），其教學發展重點在於培育「客觀務實」的規劃分析與「企業界與政府機關」的規劃人才，並以產學合作案充實學生之規劃能力。也因此，成大空間規劃與設計其中許多畢業之學生多投入公部門服務不論是事務官系統或是擔任政務官角色，扮演極度吃重的角色。正如在臺南市成立都發局以來，歷任的都發局長更皆與成大有緊密的關係。但問題之處在於，長年去政治化的規劃教育，致使規劃實務從業者多成為了政治的附庸、或進入依存於政府規劃服務委託案件的顧問公司執業，對於政策上的建言鮮有主張、僅作為生產評估報告及配合工程政策開發的技術服務提供者。雖然在此或可宣稱公共工程、規劃透過學界的技術技術支援，可保有更佳的专业性與規劃的理想性。然而，當雙方自規劃到審查上緊密鏈結的合作關係，能夠主張質疑工程與規劃之必要性的空間變

23 委託單位：臺南市政府都市發展局；簡報時間：2006 年 11 月 27 日。

有所縮限。

倘若在宏觀視角上審視個案時，可以發現在侷限的專業中，對於交通事業的營運、國家財政的思考都有所欠缺。更遑論面對於社會的衝突，皆傾向於視反對開發之觀點為「不理性、非專業」的意見，而非應重新審視計畫公益性、必要性的契機。正如成大的教授便曾於報章中投書：「鐵路地下化計劃對臺南市是非常重要的重大建設。一旦完成即會產生必然而明顯的立即效應，包括減少平交道的交通事故及鐵道沿線東西兩側的發展縫合，同時也能夠讓鄰近周遭的土地使用，產生波及的連動改變…坐下來，理性對話，充分溝通，並服從會議審議機制，才是正確的態度…在都市計劃實施過程中…強調的則是全體市民的公共利益…只要經議會程序，相信可獲得合宜的補償結果…本案最重要的是政府執行的決心…面對爭議，必須要理性，不理性甚至是用焦土式的抗爭方式，只會擴大對立並延長審議時效，對整個都市的建設是不利的。」（蘋果日報，2016）。事實上，按照投書的內容中，自詡為「專家」所論述的效益評估的觀點仍過分直觀，亦無論證之根據。面臨社會衝突之時，身為專業者僅能退回到公部門所訂立的審議規則之中，扮演為案件背書、或者不對此進行表態的角色。但，委員會的委員組成，本身就充滿領域的局限性——本研究檢視自 2010 年後，臺南市歷屆都市計畫委員的名單，更可以發現多數的委員除了官派與業界（建築師公會、不動產開發公會）的代表之外，成功大學的學者佔了大多數的名額，每年約佔專家委員人數 4~6 成人數。民間組織委員的人數更是長期掛零。

不論是在委員會、或者是公聽會的過程中，都能看到民間，甚至是專業者參與議題討論空間的侷限。正如同樣在地方做為空間規劃專業者的民間組織者所述：「掌權的人，他覺得他的權力是，在他所任用的人身上的專業，才是專業…其實應該是專業跟專業要坐下來一起談，而不是我的專業勝過你的專業…但其實他們表現出來的方式就是，我沒有要跟你對話…那個時候我們對連續壁有疑問，我們有自己找技師…在公聽會就有提出來…你公聽會的問題他們會做會議記錄回給你，但就是依照什麼什麼法辦理，沒有要解決問題的意思。只是試著想說要怎麼跑程序。他沒有要開門的意思，你就是沒有辦法進那扇門。」

—地方專業者與 NGO 組織者 C



表十二、財團法人成大基金會歷年執行公部門採購案件數

決標年度	得標件數	得標總金額(元)
2000-2004	263	959,590,494
2005-2009	544	1,877,247,430
2010-2014	712	2,775,380,216
2015-2018	378	1,426,852,583

*註：2018年統計至4月止。

資料來源：臺灣採購公報網，本研究整理

表十三、2010年以降臺南市都委會委員背景組成表

年度	官方委員	專家委員／成大委員	業界委員	NGO 委員
101 年度	13	13 / 6	0	0
102 年度	9	11 / 7	3	
103 年度	9	10 / 6	5	
104 年度	9	11 / 5	4	1
105 年度	9	11 / 5	3	
106 年度	9	11 / 6	4	
107 年度	9	10 / 5	4	

註：業界委員包含不動產開發公會、建築師公會背景之委員；單位：人數

資料來源：臺南市政府，本研究整理

貳、被選擇的專業

接續前一節的課題，本節將持續討論非官方專業者之意見無法被納入的困境。事實上，在 2011 年，成大曾透過臺南市政府的委託，籌備臺南市區鐵路地

下化的規劃國際工作坊。當時邀請到英國建築聯盟住宅與都市設計研究所 AA (Housing and Urbanism Graduate School of the Architectural) 與交通大學共同商討鐵路地下化後的周邊土地開發策略與規劃。



根據《臺南車站站區國際都市設計工作坊》成果集的內容可以發現，在其中的規劃方案，不乏有對於鐵路地下化的工程開發的質疑：「面對鐵路地下化釋出的八公里長的土地…檢視目前臺南市政府研擬的方案，是欠缺對社會、經濟和都市發展的整合性思維…目前的設計方案，是屬於大規模的獨立建物開發…這種缺乏經濟與都市驅動力的投資方式，將帶來高成本與高風險的問題。本方案認為臺南市不應枯等前景未明、又將耗時長達六年的地下化工程完工，反之，臺南市應從現在開始啟動轉型。」(吳秉聲等，2011；p.65-66)。該規劃方案強調的是應透過都市計畫的開發策略、產業之佈局以及提供公共運輸交通之改善進行都市之縫合，而非將鐵路地下化的工程手段。例如在站區的建築設計上，透過跨站平臺的設計與住宅的複合開發，增強臺南車站之使用強度，強調長短期住宅與產業的佈局以縫合都市、增強城市的永續發展契機。

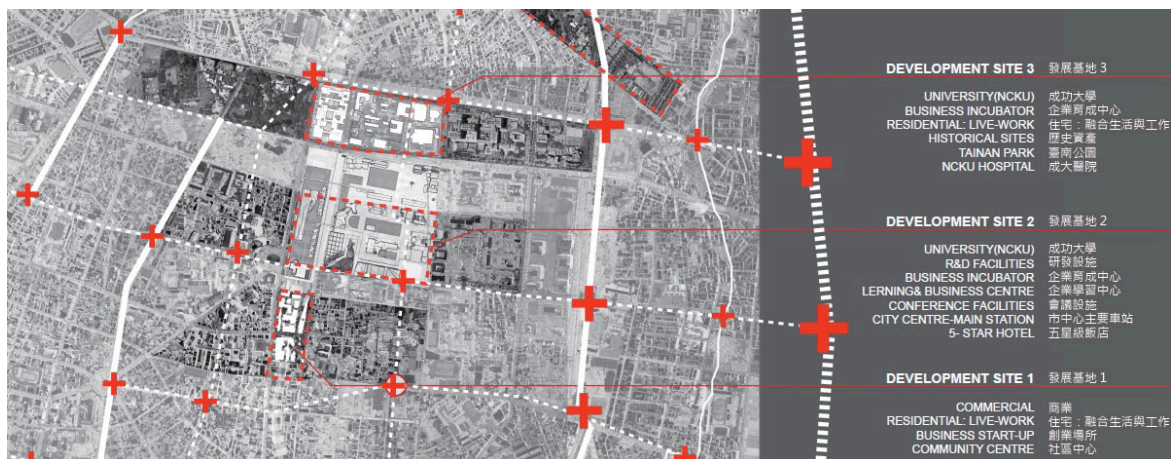


圖 三二、國際工作坊站區規劃成果平面圖

資料來源：《臺南車站站區國際都市設計工作坊》成果集；p.103-104

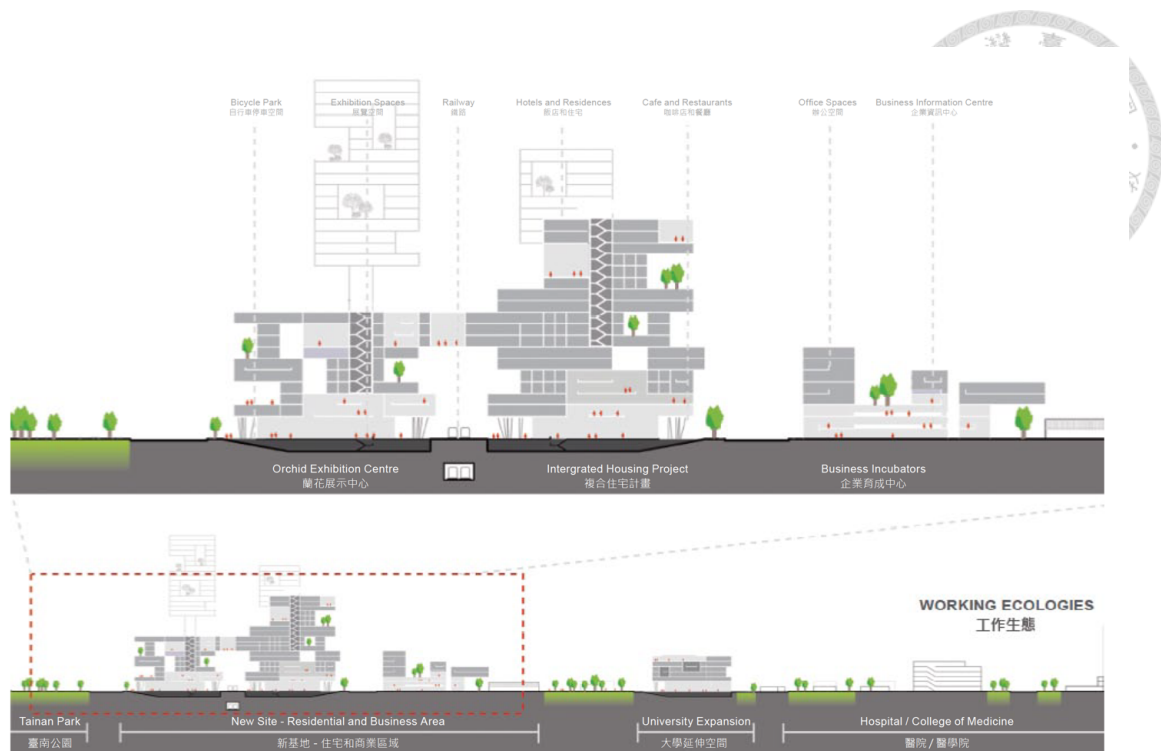
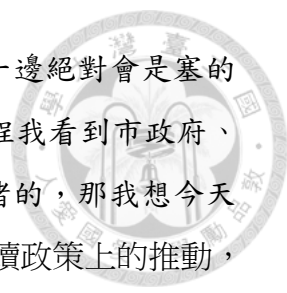


圖 三三、國際工作坊站區規劃剖面圖

資料來源：《臺南車站站區國際都市設計工作坊》成果集，2011：p.95

在場另一位委員也提出看法：「最後一點我想要跟副座講的就是，過去我們的慣例之所以會造成今天這個問題，就是鐵路地下化工程處，在他們的立場就覺得：政府你給我的任務是鐵路地下化，所以我把鐵路從地面搬到地下，這個責任就了了，所以從來就不會幫大家考慮整個都市的問題…以後臺灣有任何建設，不要以工程取向，它連帶會包括整個都市發展的問題。」（翁金山，2011；p.129）。

然而，是時政府方的回應則試圖將學術與實務切割：「特別是對這次的計畫，也是我想問各位的問題。這樣的發問很多是屬於學術的討論，但真實的世界並不是學術世界。」（林欽榮，2011；p.131）、「我在這邊提出兩個建議。第一，對於副市長剛剛提到新的使用，我問了我旁邊兩個開發商，他們對這三個計畫所給予的評價並不是絕對正面，主要是因為這三個計畫缺乏足夠誘因。」（陳彥仲，2011；p.133）；在場的開發商代表、鐵工局面對專業空間規劃討論的回應更是雞同鴨講，無法回應規劃的願景與策略：「我想對於地下化大家都有很高的期待…以前的城市現在的臺南一般人都會迷路，為什麼它不像是高雄市棋盤式的那種？我想這樣是不是能夠把車站稍微北移一下，因為大概成大的小東路很怕塞



車如果又把大灣那邊的交流道開好再走進來，我想成大醫院那一邊絕對會是塞的…」（陳聰徒，2011；p.135）、「首先我想就來參加的整個過程我看到市政府、賴市長跟林市長這邊對整個的用心相當重視，我想這是有目共睹的，那我想今天的這個會也非常成功。」（鐵改局，2011；p.138）。只是，後續政策上的推動，政府方與開發方（鐵工局、開發商）的角色終究主導了整個鐵路地下化工程的推動。最後的討論不了了之，這個工作坊的成果也只成為市政府對外宣傳鐵路地下化可以促成都市縫合的規劃：「行政院已定案的臺南鐵路地下化，不只將縫合分裂的發展區塊，也帶動都市更新，所以市府希望藉由學術實作和引入國外學者專家的觀點，以帶入更多的思考元素…」（臺南市政府，2011）討論的過程與內容被選擇性呈現、忽視。倘若尋找出當前配合鐵路地下化工程的都市計畫圖、以及沿線目前預定的都市計畫開發案件，究竟如何「縫合」都市？僅剩下模糊的規劃分區示意圖與配合工程徵收範圍的都市土地使用變更作業（參圖三四）。在專業受到侷限與選擇性使用的情形下，由少部分決策者限縮的參與空間與議程，導致受影響的住戶持續抗爭，社會的衝突仍懸而未解、公共利益不甚明朗，甚至有害的狀況下，強行推動相關工程，此誠為政策推動上的弔詭之處。但爭取推動工程建設，對於地方的都市政權的鞏固，卻無比地有效。

2018年，交通管理背景的學者、同時擔任行政院政務顧問的張勝雄，曾發動運輸專業者的連署，呼籲行政院應重新對於各縣市之鐵路立體化政策再進行影響評估，並暫停計畫審議作業。其中的理由包含：一、制度設計權責不符（主要係為地方政府所獲利益過多、財政負擔太輕，成為被濫用的地方建設政策）；二、財務計畫編列不合理（伴隨工程的車站開發計畫必要性有疑慮，且並不需要立體化工程即可改善環境）；三、計畫效益已土地開發效益為主（開發效益的預期失準，且牽涉周邊土地所有權人的權益）；四、臺鐵財務的虧損（增加車站營運成本、調車場遷移後新增的運轉成本、路線容量的降低）。甚至上承行政院長賴清德公開信，懇請深化評估各地之鐵路立體化工程計畫之必要性，且應著手進行個城市的適地性交通改善策略。（張勝雄，2018）不過，交通部對此的回應猶然僵化、虛應故事，終究迴避專家之質疑與建言。只是將行政流程覆述、審議責任再次分化予不同部門進行評估（內政部進行土開效益評估、鐵路局進行路線容量等衝擊之審查）：「…基於鐵路立體化之目的係為都市整體更新及再發展…交通部

將落實審查機制…」(交通部, 2018)而時任交通部長吳宏謀(原為長年服務於地方政府之政務官, 曾任高雄市副市長、工務局長)的回應表示:「立體化是地方殷切的期盼, 也能讓城市整體發展更完整, 是很重要的工程; 對於是否開放報告與紀錄, 吳宏謀認為可以檢討, 只要資訊成熟, 會朝透明化、公開方向努力。」(聯合報, 2018)可以看見, 面對同樣作為專業者的質疑, 從地方升任至中央的技術官僚與文官體系出身的政務官, 並非聚焦於專業的討論, 而是訴諸於地方民意的動員。會造成這個現象的原因, 恐怕是行政首長的偏好所形成的結果。正如在本研究田野訪談的過程中的發現:

「因為L局長跟賴清德關係太好了, 就是各個局處講話的份量跟首長的喜好, 就是關聯性很大…比如說治水, 賴清德就是治水。水利局當然啊…L局長又會很常包工作回來。我明明是景觀背景的, 我怎麼會到水利局? 你有想過水利局, 我們要做自行車道的規劃。然後再來, 還是在什麼科? 是在污養工程科, 你自己想, 就是硬攬回來, 然後硬要丟在一個科裡。因為他想要表現。大家想要表現, 市長比較喜歡誰。」

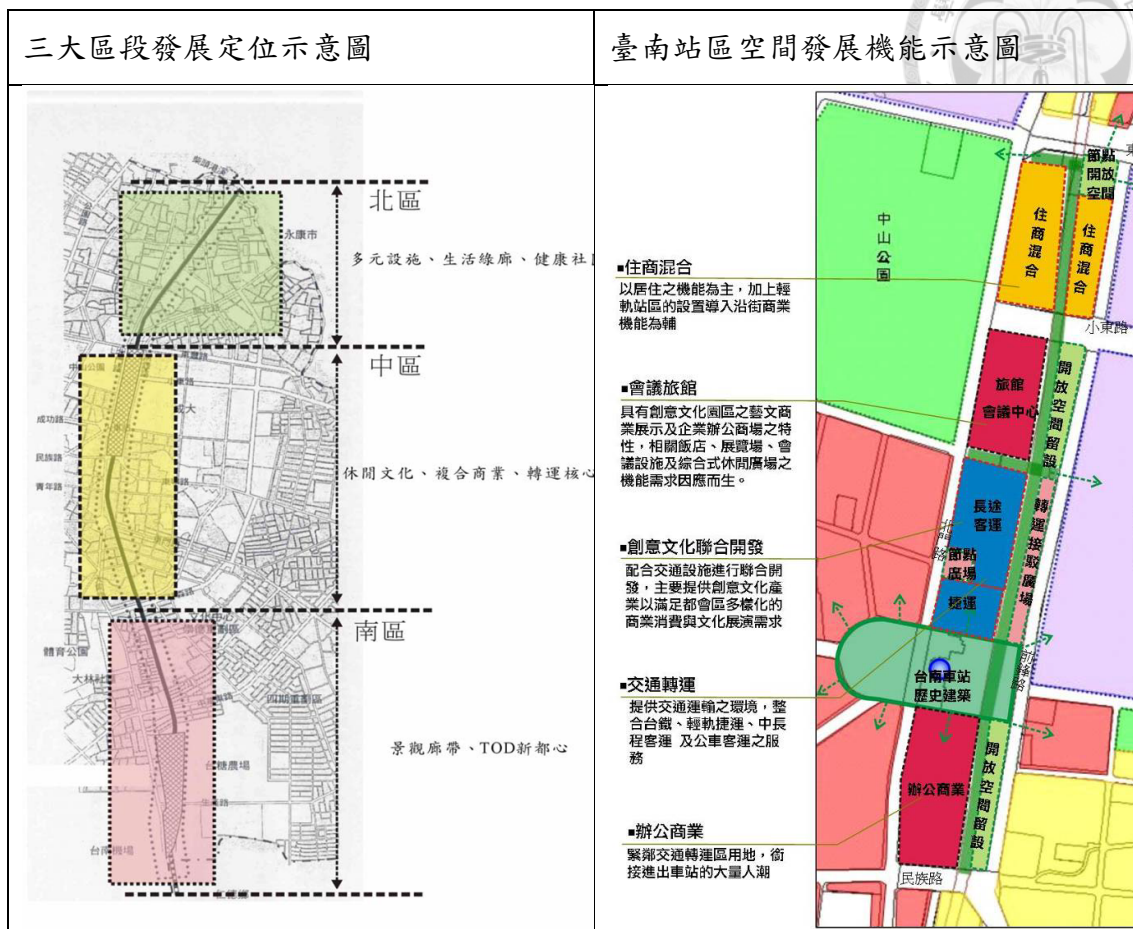
—地方公務人員 C1

「聽說要當一個單位的首長要有工程背景。像我們的秘書, 很有經驗, 但他一直升不上來當處長。聽說就是因為他不是工程背景的。其實我也覺得滿奇怪的, 你一個文化資產管理處, 你為什麼要找一個水利背景的來? …不是說他會做不好, 但我認為在專業上就會有差。」

—地方公務人員 C2

而首長的偏好, 似乎也決定了文官體系的走向:「大家都說政府不是鐵板一塊, 這確實。但到了最後決策通常就是鐵板一塊。你只能應著他(首長)的要求, 做出那些東西。那這個政治判斷, 是市長或局處首長要去處理的…最後有點會變成對『人』不對『事』, 也訴諸輿論的風向。」

—地方公務人員 C2



圖三四、當前配合鐵路地下化工程之都市計畫機能示意圖

資料來源：《前瞻基礎建設—軌道建設臺南市區鐵路地下化計畫核定本》p.8-4、8-8

第六節 鐵路地下化案中都市政權的統理綜論：

行動者的分析

本研究再次回顧 Peter Hall (1980) 的著作，區分在大型計畫中的三類型決策行動者角色的特質（綜整於表十四）：第一，社群是複雜的群體，充斥著衝突的因素與社會層級。一項大型計畫，尤其是配合工程的都市計畫，牽涉到不同利害關係人的意見，而在臺灣歷經民主化之後，社群的力量相較於第一期臺北市鐵路地下化時代的行動者更為紛陳。例如在第四章，我們便指出在個案中作為社群的行動者，便包含著「市民」、「開發商」、中央與地方「媒體」、「私地主」與

「專業者」。這些行動者多受到掌控行政權之政治人物與派系的影響，大多與團體之本體利益有所關聯。不過，個案上紛雜的意見與利益，受到統理的行動影響，化約成為「開發」與「反開發」的對立聯盟。其他的工程、規劃可能性便未見發生。

第二，指出官僚機構存在著自我強化的傾向，且存在著保守主義、抗拒面對改變的惰性問題：「這些官僚組織，是因為他們執行的事務得以存在…他們具備既定的議程 (agenda) …試圖將資訊規條化 (code) 以符合他們特定的目的。」 (p.222-223) 此外，官僚組織的擴張 (aggrandizement) 將力量花費在組織的自我保護之上。尤其是透過預算的擴編，維護原有之政策，藉以增強機構存在的合理性。這個問題在中央層級的鐵路改建工程局 (前臺北市區鐵路地下化工程處、現鐵道局) 尤其明顯。回顧第二章，對於鐵改局地位鞏固的描述，在政府組織上的變革，除了組織逐步正式化之外、透過推行各個城市之鐵路改建工程，得以使之預算不斷擴張。也由於承辦相關業務之因，得以使得組織存續。此外，時任交通部長連戰也透過升任臺灣省省長期間，推動各地之鐵路地下化計畫，將大型工程計畫作為累積自身政治實力與地方勢力的籌碼，是 Peter Hall 描繪在第三種行動者 (政治人物) 職權爬梯現象 (ladder climbing)。這個現象對應在臺灣經驗當中，有其特殊之處，在威權政權過渡至民主體制的進程中，政治人物與官僚的角色較難以清楚區分。在本研究訪談的資料顯示，職權爬梯現象不僅存在於政治人物的職權擴張、附屬文官的連帶升任；同時也存在於派系內信任之民代、媒體從業人員轉任機關首長的現象。在第四章訪談的資料中顯示，地方層級的市府局處，存在著互相競爭的關係，這造成了局處之間工作混雜、欠缺整合的問題。為使所執行之業務受到行政首長之重視，不在意與其他局處業務之重疊、市政會議中整合的效果更是有限。最終，官僚體系成為討好行政首長的機構，投其所好而獲取升遷之機會。

第三，關於政治人物的特質，Peter Hall 透過政治科學的研究統整、描述政客傾向於爭取最大的選票支持與縮小得利的聯盟數量 (winning coalitions)：「政治人物需要對政策有所承諾，倘若不知如何評價政策，政治人物在邏輯上會尋找並延續支持者利益的核心意識形態。」 (p.234-235) 在臺南市鐵路地下化一案中，由於賴清德市長接手了前任市長與行政院長所遺留下來的「政績」，縱算其

中存在著財務窘境與土地徵收之爭議，在未具備廣泛徵詢意見的狀況下，對於工程計畫的變更與問題所知有限。但運用其對於都市政權的掌控模式，穩固的民意支持（源自政黨政治）、聲望（源自媒體）以及合作（中央）、服從（地方）的官僚體系配合、再加上其他社會力量介入的排除，將議程形塑為「開發」與「反開發」的兩造。剷除了其他工程、計畫方案提出的機會，卻穩固、執行了支持者長年以來的期許，達到其政治目的。



表十四、鐵路地下化案關鍵行動者的行動與結果

	行動者	目的與傾向	行動	結果
政治 人物	N 派系	1.扶植得以入主中央政權的政治明星，增加派系影響力與資源。 2.維持地方政權穩定，顧及整體派系及支持者之利益。 3.在規劃與工程專業上的知識缺乏，以政治力的運作為主要策略。	1.透過多重的統理技術，運用正式與非正式的手段，對不同的行動者收編或打擊。 2.穩固的都市政權，推行鐵路地下化計畫。 3.縮小、統合得利之聯盟數量。同時也分散異議者與其他方案的提出。	1.透過鐵路地下化的推展，回應長期受到市民期待的計畫，獲得市民更大的支持。 2.鐵路沿線的都市空間新自由主義化，成為成長聯盟的重要政治經濟基礎。 3.穩固的都市政權領銜者，得以問鼎中央部會，獲得更高之派系權力。
	非 N 系 議員	受到 N 派系的競爭，致使問政日趨保守化。	1.曾試圖整合地方公民組織之論述，提出替代方案。 2.受到 N 派系之媒體系統打擊，功敗垂成。	1.選擇穩固既有人脈、利益團體之支持，消極不作為。 2.長年執政後，地方派系化，政策及理念性質日益澆薄。
	地方 派系 在野黨	1.與 N 派系的都市政權或有利益的扞格。 2.針對與首長之個人恩怨而行動。	1.與行政首長、派系有私人恩怨或競爭關係，但對於開發行為並不反對。 2.積極推進開發；在大型建設案件中圖謀政治與經濟上的利益（工程發包、土地利益）。	消極不作為或圖謀成為成長聯盟之一環



		3.欠缺政策願景與更佳之規劃方案。	3.部分代議士協助受影響之住戶進行抗爭，但對於案件的實質幫助有限。	
官僚 機構	中央	鐵工局（鐵道局）原作為派用工程技術單位的官僚體系，尋求組織之延續、業務之擴張。	1.因應中央政府的預算變更，變更工程設計，增加開發之土地面積、產生土地徵收的爭議。 2.透過鐵路立體化計畫的推展，作為組織存續的正當理由，並逐步正式化。	1.鐵工局成為地方都市政權重要的政策、工程技術背書工具。 2.組織正式化成為交通部鐵道局，獲得繼續推展在各地工程業務的空間。 3.與地方政府合作，獲得國家更大的預算支持。
		臺鐵局作為使用及資產維管單位，雖曾於政府內部會議中，提出對於鐵路立體化的異議（尤其是財務評估）。但並未見更加積極的反抗，概括承受並改變經營模式。	1.長期作為國家交通系統運營之政策工具，僅能配合工程計畫的實施。 2.面臨虧損與營運危機，將營運業務之重點分散向空間資產活化、仰賴私人資本的開發與營運（如車站 BOT 開發模式、站場經營外包）。	1.營運成本增加（如調車場遷離市區）。 2.站體與立體化軌道之養護需求增加、人力資源調配更加吃緊。 3.組織內部之基層與管理階層之矛盾增加。 4.運輸本業之重視程度降低。 5.空間資產朝向私有化方向營運。 6.負債持續增加。
	地方	地方官僚（政務官） 1.爭取行政首長之信任與倚重。		1.獲得升遷、或入主中央政務官體系之機會。

		<p>2.行政上的保守主義，欠缺回應異議的能力。</p> <p>3.仰賴行政首長的形象作為掩護。</p>		<p>2.並無根本解決都市之問題；相對地，將公共的土地資產不斷釋放作為開發用途。造成都市計畫根本上的無效化。</p>
社群	媒體	<p>地方：營利或損益兩平導向。部分地方媒體是派系的延伸，也有明確政黨偏好。</p>	<p>1.平面媒體為特定政黨服務，原不同陣營之報社仰賴公部門廣告維繫本業，地方的第四權淪為政令宣達工具。</p> <p>2.地方電臺作為地方意見領袖，直接與派系互惠、合作關係。協助政治人物募款、公部門為電臺生意掩護。</p>	<p>1.貼稿、貼身記者的氾濫。</p> <p>2.受信任記者進入市府任政務官。</p> <p>3.地方媒體尺度得以觸及不同社會階層（中小企業、勞動階層）。</p>
		<p>全國：具有廣泛閱聽率、營利導向。</p>	<p>多角化經營的事業體，透過承攬城市行銷標案開啟與派系的合作門路。</p>	<p>1.透過承攬城市行銷案作為向全國宣傳政績的工具。</p> <p>2.透過民調單位縣市首長評比，增加特定政治人物之形象。</p> <p>3.透過出版單位為特定派系政治明星出版自傳、增強政治人物之媒體光環。</p> <p>4.觸及全國中產階級與企業。</p>
	專業者	<p>1.專業界的自我定位，作為公部門之技術官僚之訓練場所。</p>	<p>1.成立財源彈性之基金會，獲得標案資源，執行政府之研究及計畫。包含鐵路地下化周邊土地之規劃。</p>	<p>1.長期合作之夥伴關係，使得學界無法成為反對、提出替代方案之意見領袖。</p>

	<p>2.學界因地利之故，與地方政府有長期合作關係。</p> <p>3.學界或有其他異議或替代方案，受到忽略。</p>	<p>2.多數專業人員進入文官體系服務（事務官、政務官）</p> <p>3.多數教授輪任都市計畫委員。</p>	<p>2.工程先行、規劃與管理在後之邏輯。都市規劃回到狹義的土地規劃業務，無法通盤擘劃、改善根本城市課題。</p> <p>3.單一的學派逐漸成為地方之學閥。即使替代性方案提出，也受到忽略、利用為妝點輿論的工具。</p>
市民	<p>1.長年累積南北發展不均的心理焦慮。</p> <p>2.資訊受到掩蓋下的判斷。</p> <p>3.冀望強人政治與成長機器統理模式的意識形態。</p> <p>4.公民意識的欠缺。</p> <p>5.對於城市發展想像願景的困乏。</p>	<p>默許社會不公之發生，或者在輿論上責難受害群體。</p>	<p>1. 索討「計畫債務」與「政治債務」的社會氛圍。</p> <p>2. 民意促使行政首長爭取、推動建設。</p>

資料來源：本研究整理

第五章 結論

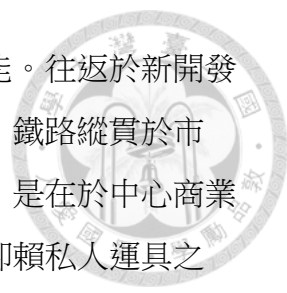
第一節 章節回顧



本研究自第二章正文開始透過歷史資料的回顧、整理與爬梳，提出了對於臺北鐵路地下化與臺鐵立體化政策形成過程的另一種詮釋。首先，在威權時代定案的臺北鐵路地下化第一期工程中，其實便已是依照權力掌有者的政治意志所決定，且具備著國際情勢變化之因素。縱然有其他替代方案，甚至是更為合理的規劃手法被提出，仍難以撼動已定案之決策。掌握政權的行政首長選擇在決策上找尋迎合其偏好的政務官領導官僚體系達成政策。

此般現象在民主化以後，文官體系與專業者的角色，在第四章的分析中仍可以看見，官僚體系的侷限性與侍從於行政首長偏好的問題，仍未產生明顯的變化。就鐵路立體化政策的案例觀之，在臺北鐵路地下化工程完工之後，主事官僚（時任交通部長連戰）將工程方案視為德政，在升任臺灣省政府主席後廣泛推行。鐵路立體化工程，因此成為了散佈於全臺各級城市的計畫及政治債務。在精省後，這些工程方案並未消逝、受到方案上的檢討；反而在中央財政困窘的情形下，近年持續受到核定、通過審議。雖有專業者提出異議，卻被有意地忽略。整體決策也傾向工程先行、規劃在後的現象。具備地方政治經驗的中央決策者與政務官，傾向以回應地方民間訴求、輿論作為政策決策的依據。此外，針對鐵路立體化後沿線都市開發的情形，可以發現距離臺北市鐵路地下化完工近 30 年的今日，站區周邊土地的使用強度與當年規劃的藍圖仍有所差距、交通改善狀況亦有侷限。本研究認為，目前普遍聲稱透過鐵路立體化以解決交通與都市發展課題，在規劃層面上是為迷思。且造成了臺鐵局營運的負擔，在國家事業單位的財政上，成為日益龐大的負荷。

第三章的開始，本研究對於臺南市土地使用、都市規劃、交通與鐵路的關係提出新的見解。本研究指出，鐵路成為城市交通的阻礙並非源自於鐵路本身，而是戰後都市計畫擴張在計畫人口預估失準、且未能在通盤檢討作業上進行校正的情形下的計畫問題。在人口成長減緩，但都市開發持續向郊區擴展的情形下，舊



市區（鐵路西側）卻仍保有著最為重要的政治、商業、服務機能。往返於新開發區與舊市區的交通旅次，在舊市區人口移出、郊區化的情形下，鐵路縱貫於市區，方被視為交通問題。亦即，臺南市區目前的交通根本問題，是在於中心商業區的居住人口流失，造成交通的旅行距離日益增加、與交通上仰賴私人運具之故。相對地，應該思考如何透過舊市區的再生，增加舊市區的實質居住人口、搭配著大眾運輸工具的提升，方為處理都市交通問題的解答。然而，地方政府並未對此在計畫上進行回應，反而仰賴中央的大型計畫作為都市環境改善的策略。本研究認為，鐵路的地下化僅是在公路導向的交通政策中，被誤認為是大眾運輸系統建置的迷思。接續，透過臺南市區鐵路地下化各版本的工程計畫、加上相關會議記錄及公文，論證當前工程版本的政策決策過程，牽涉到中央與地方政治籌碼交換的問題、也成為了最終工程設計方案變更的主因。臺南市鐵路地下化工程推動的過程，於是必須透過郊區公、私有土地的開發配合，在工程的變更上，影響到了市區鐵路沿線居民的權益，也造成了社會的衝突。

第四章透過田野的調查，談論跨尺度的政黨派系在都市政權的運作中，扮演著重要的統理角色。以 N 派系為首的都市政權，透過統理的技术解除了政策上推行的阻礙。首先，在長年優勢的政黨政治環境中，透過掌握地方政府的公職，取得派系優先的領導權。在行政資源掌握的奧援之下，除了積極培養、推舉同派系的成員取得議席，也積極收編或打擊非同派系的同黨議員。這些手段包含刪除工程配合款、區公所虛位化、選區重劃、鄰里整併、運用黨紀開除異議之議員等，在議會中取得削減監督之力量。第二，透過土地的釋放（非都土加速審查、協助低價取得市區原國有土地進行開發），與地方的企業（傳產、建商）建立緊密的、雙向的合作關係，形成地方之成長機器聯盟。這個成長機器的目的不僅是經濟上的合作、更有其政治上的功能存在。再透過與部分私地主的合作，透過市地重劃的模式削減反彈的力量。第三，與地方媒體的互惠、依存關係，掌控了地方資訊的傳播與事件詮釋的優勢地位。並在全國的媒體上，塑造政治明星、美化城市統理的經驗，取得公眾之知名度。第四，與地方的學界建立關係。將專業者納入文官體系、亦透過標案的合作，取得專業的背書。但對於其他的規劃方案與意見，則可以選擇性忽略。後兩者是過往都市政權理論較少探討之處，不可忽視輿論與專業者在統理中的角色：掌控著行政權、立法權、輿論、學界與專業者的都

市政權，影響了民主政治與社會正義的價值。



第二節 研究發現

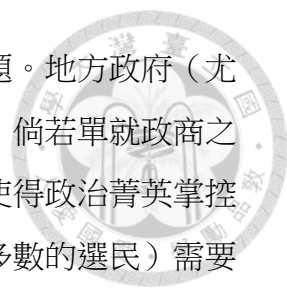
壹、鐵路立體化的政策迷思

本研究自第二章與第三章的論述之中，透過歷史資料爬梳、整合交通部研究報告及內部之會議資料、現況之規劃調查報告可以得知，傳統幹線鐵路地下化在當年是為政治性高於交通專業的結果。工程先於規劃的計畫，導致國營運輸部門臺鐵局在營運、管理與財政上的虧損。站區周邊土地的開發瓶頸，係由於土地在進行工程核定之時便已高漲，工程完竣後反而降回平均之價值。即使在國家在制度上，試圖朝向新自由主義化的修正，進行國有土地活化的策略成效依舊有限。僅能在透過地方政府與其熟悉之開發商，透過協調與讓利使得開發得以紓困，且使得公共空間朝向私有化方向營運（交九案、各個新建之地下化車站）。此外，在二手資料的研析之中，本研究更指出鐵路地下化後對於交通改善的成效有限。

因此，本研究認為，錯誤的國家大型建設投資計畫所造成的債務與虧損，是致使都市空間新自由主義化的要件之一。在第三章本研究對於臺南的分析之中，指出臺南並無前後站發展之差距。臺南鐵路根本的問題，僅是顯示了過往鐵路西側舊城區（中西區、商業區）的人口遷出狀態，人口往郊區分散遷移的情形方為都市交通旅次增加之主因。臺南市鐵路路線東移之決策，更是在中央與地方政治的協調中，因改變財務分擔方法，為求更高之土地開發效益所促成的徵收爭議。鐵路地下化建設，作為一種大型建設計畫，最大的問題在於財務的負擔與養護的困難。然而，時到如今仍是地方政權向中央政府索討地方建設的重要口號。但相對的，地方政府既有都市的核心問題卻並無透過都市計畫或交通管理的模式進行通盤性的控管。此為地方成長機器、都市政權危及國家財政的重要問題。

貳、國家與都市政權之關係：空間新自由主義化的分工體系

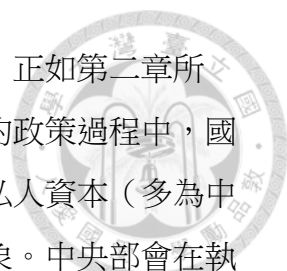
Stone 在都市政權理論的建構中（1987），延續了成長機器論題描繪之政治與企業之間追求經濟成長的現象。與臺灣的經驗相仿的是，臺灣同樣作為類似之



政治體制（總統制非內閣制）以及地方政府財政資源欠缺的問題。地方政府（尤其地方首長）必須扮演領頭帶領發展、提升經濟的角色。然而，倘若單就政商之關係的詮釋，並不足以勾勒出統理的全貌。這是由於選舉體制使得政治菁英掌控的金權體系（少數的政經菁英）、與市民所應得的公平正義（多數的選民）需要獲得平衡。在絕大多數選民的支持下，才能使得政治經濟上的權力得以延續。因此，這樣的權力運作並不僅限於政治權力與資本的合作、更需要透過多重的、不同的手段完成統理之目標，這是都市政權理論的重要主張。本研究在都市政權理論的回應上，並未將臺灣經驗輕易劃分為特定權力類型。指出了成長機器論者曾提及，但都市政權中較少受到強調的行動者：媒體、學界與都市政權之間的合作關係，或可說是對於都市政權理論的補強。

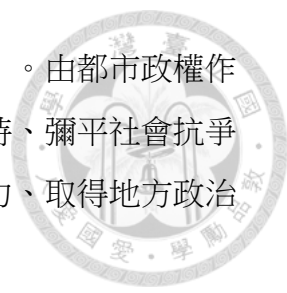
臺灣經驗異於都市政權理論之發源地美國之處在於，臺灣在國土格局較小的情形下、加上過往威權國家與城市間關係的遺緒（包含過時的工程計劃、中央官僚機構），也都影響了臺南鐵路地下化個案內部的運作。換言之，倘若無過往在威權時期定案並執行的「鐵路地下化計畫」與「地鐵處」，全臺灣鐵路的改建與否可能會存在著另一種解方。此外，如臺鐵局這般少數仍由國家機器所運作之運輸服務機構，已在市場競爭之中成為了包含土地、勞務資源的提供者與配合安撫地方政權的政策工具。於此同時，歷經總統與縣市首長與民意代表普選落實後，加上精省、六都合併升格的都市行政格局改變，都市未必無法保有其主體性。地方上的財政與稅收規模固然無法與中央政府比擬，但地方（都市）對中央政府部門的談判、斡旋的能力，源於在政治上得以鞏固地方選民選票的直接反應。此外，更能夠透過都市內都市計畫的執行，有效地將國家的土地資源進行私有化、配合建設計畫的實施。鐵路地下化（鐵路立體化）政策，作為國家過往處理市區內鐵路問題的工程技術、規劃，即使已顯現出對於對於臺鐵局營運的負面影響。時至今日，其沉痾並不在地方政府的層級獲得關注與討論。相對地，地方政府忽視了改善城市市區交通、著手都市再生的責任，反而依賴、要求國家投注大量的公共建設資源作為策略，以引導舊市區（鐵路沿線）的環境改善。

本研究認為，以臺南鐵路地下化個案的問題視之，並未如典型的「成長機器理論」所述單純以追求經濟成長為主要目標。這個大型工程計畫的推動，是過往錯誤政策的延續、滿足中央工程官僚部門的組織自我強化與延續需求、地方政權

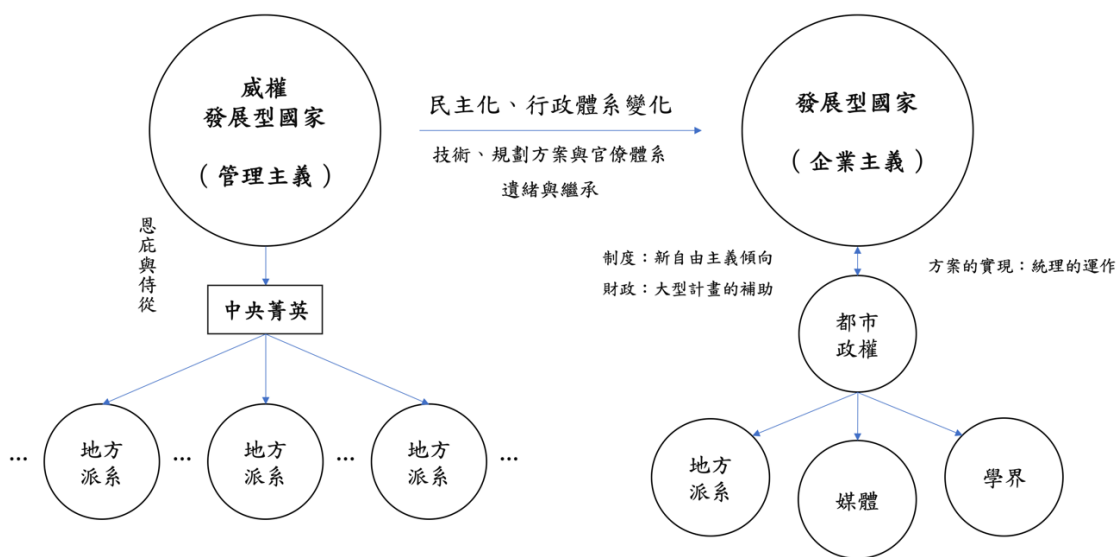


維繫統治正當性的跨尺度分工策略，其政治目的大於經濟目的。正如第二章所述，在周素卿等（2009）對於臺北市鐵路地下化後續土地開發的政策過程中，國家的角色退居政策擬定，地方政府則扮演起規劃、聯繫並引入私人資本（多為中小型企業，仰賴與地方政權的合作默契）成為實際開發者的現象。中央部會在執行大型工程計畫、耗費工程預算以後，所面對到的財政虧損與土地開發的執行，已失去了主導的權力；相對地，地方政府充分運用政策工具的彈性，使得原先失去開發誘因之鐵路地下化後沿線的（原鐵路）用地，方能成功地進行「局部」開發。雖部分改善了都市的環境品質、增加了原國有土地的使用效率與強度，但都費時良久、且仰賴非正式性的政商合作關係，而非公開透明的市場機制執行。相關的成本與代價係由國家承擔，並在使得都市空間私有化的現象與腳步更加普遍、快速。

本研究在臺南鐵路地下化一案中，也發現類似的現象產生。雖工程是否真實能如期施行完畢尚未可知、周邊土地使用計畫仍尚無定案、車站站區周遭的都市再生策略空泛。但對於配合本案進行的郊區開發案（南臺南副都心）、沿線原國有土地（臺南榮家遷建）活化策略，已可窺見其引導國有土地私有化的趨勢。這點出了一個重要的經驗，臺灣作為一個發展型國家，面對到新自由主義的影響之下，在中央政府制度面邁向去管制化、私有化的同時，落實空間生產的要件，牽涉不同尺度行動者的運作。一、在工程技術、規劃方案與官僚體系上，承接了過往威權時代的遺緒，致使國家的財政虧損；二、為了彌補投資失利造成的虧損或爭議，透過地方都市政權的統理機制，運行著官、產、學、媒、市民的權力互動關係，達成統理的目的。發展型國家的新自由主義化，不是單就制度傾向私有化與社會福利的削減就已完成。而是需要都市政權的統理作為中介，透過實質的政策工具（如都市計畫）與非正式的統理技巧（利益團體與合作夥伴聯盟），與地方支持開發的成長聯盟合作，促成政策的推行、空間的生產得以落實。弔詭的是，在本研究的經驗發現，這些事件連帶的起源，在於鐵路立體化工程受宣稱為提升城市公共環境的重大發展計畫，甚至有其社會福利之目的存在。唯，錯誤的投資成為了社會衝突與不公的來源，但卻長年成為處理都市鐵道問題的解方。發展型國家的政策失誤，鑄成了國家資產朝向空間新自由主義化的遠因。除稱之為「發展型國家的企業主義」（周素卿等，2009），在臺南鐵路地下化的個案上，



國家與都市之間的關係是「推進空間新自由主義化的分工體系」。由都市政權作為運用制度彈性、爭取開發機會、組織成長聯盟、獲得輿論支持、彌平社會抗爭等等的統理技術運用，粗淺地應付國家大型建設計畫的財務壓力、取得地方政治人物之政績、成就特定派系的政治佈局。



圖三五、國家與地方都市政權的互動關係變化

資料來源：本研究整理

參、跨尺度政黨派系作為都市政權統理的領導角色

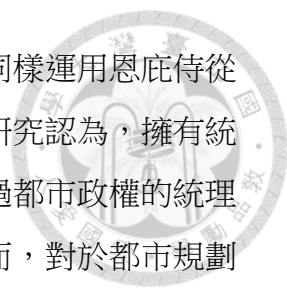
關於派系與都市政權關係的綜論，目前對於臺灣政黨中央派系政治研究的論文，多為政治領域的研究，主要探討派系的異同、類型、特性與發展歷史。能與空間和政策研究領域的結合、描繪出政黨中央派系與地方派系透過土地開發行為互動關係的論文，除了陳東升（1995）、王振寰（1996）外並不多見。在早期王振寰的研究中，雖有提及是時國民黨中央內部「主流派」與「非主流派」與地方派系之間的互動關係，但在當時的時空背景下，中央與地方的關係仍舊得以維持上對下的關係。如今國家與地方之關係重組的情形之下，我們該如何再次審視這些變化？

第一，由黨外編聯會起家，善於運用論述與媒體資源、在過去以組織工人運動、臺獨倡議的 N 派系一在地方政治民主化的初期由草根的社會運動組織，逐漸茁壯。如今在取得政權後，已具備統理地方政府機器的能力。透過不同尺度權力

運作的合縱連橫、不同行動者的統御，已產生了新的統理典範。本研究初步命名此派系的發展進程為「社運參政的保守化」。如此的傾向在於 N 派系為維護政權穩固下的權力運用，並非源於公民社會的建立，而是操作地方派系與增強與地方成長機器的合作關係。藉此打擊反對計畫之勢力，屏除了城市發展的開放性。

另外，根據本研究的訪調經驗之中依據蒐集到的資料。初步發現政黨中央內部的派系利益戰場，已經從早期中央政府的職位與權力分配，進一步深入到各個地方的政治場域之中。原本作為省轄市層級的若干城市，在 2010 年後陸續合併升格為直轄市，在行政區範圍重新劃定的情形下，包含在地方政府財務、行政位階皆有所改變、甚而增強。本研究的研究對象臺南市，正是一個重要的研究案例。本研究指出特定跨越中央與地方行政位階、尺度的政黨派系，透過從中央至地方的合縱連橫，成為目前臺灣政治中新一波盤踞都市政權、執行統理的角色：一、透過掌控地方政府行政權與立法權的擴張與整肅，穩固了地方政治的權力生產機制。二、進一步透過都市計畫手段的配合，釋放出公、私有地與行政權的積極配合，取得空間開發商、地方成長機器的支持。三、透過地方與全國性媒體的互利關係，增強政治人物的聲望及推動爭議案件的重要資訊宣達者。四、專業界與學界，即使具備不同之意見，仍會被選擇性使用。於此，透過官、產、學、媒的權力合作，臺南市鐵路地下化，雖作為一項在國家財政、交通事業體營運與土地徵收議題上，都具備爭議的案件卻可輕易在政治與輿論上都順利通過。這個統理都市政權的派系，如今亦上升之國家之中央部會取得政權。

奠基在這些研究成果和訪談經驗，或許能夠為作為中程分析工具的都市政權理論，另外找尋出新的運用蹊徑。正如吳欣隆（2015）在對於都市政權中的討論中，認為「不再是用都市／地方來界定政權；而是反過來用政權重新界定都市…在新的尺度政治下，都市與國家之間的關係變動，都市未必是中央的下屬。」本研究希望透過都市政權的分析，描繪跨域派系合縱連橫的模式，如何引導爭議政策的決策與執行過程；並重新理解臺灣當前都市政權運作的狀態。透過臺南市區鐵路地下化一案的政策作為案例，相較於王振寰、陳東升在 1990 年代的研究貢獻，由地方派系包圍中央政府施政、並透過空間及土地開發作為物質基礎的重要條件—在歷經 20 年的民主發展變化以後，如今空間及土地開發依舊是都市政權的物質基礎，扮演地方利益折衝樽俎角色的地方派系依舊重要。最大的不同在



於，在政黨內部的跨尺度派系，取代了過往黨國機器之功能，同樣運用恩庇侍從的地方控制、統理了自都市到中央層級不同的關鍵行動者。本研究認為，擁有統御、整合地方派系能力的「跨尺度派系」依附在政黨之中並透過都市政權的統理一已成為了新的權力菁英：掌控了城市，進而統治了國家。然而，對於都市規劃核心精神的落實，並未在國家投入大量工程資源至地方建設以後獲得相對應的良效。地方的都市政權面對到具備爭議的工程計畫，在派系相互傾軋的情形下成為了政治的佈局與考量，而非專業、或民主實踐的契機，成為了規劃政治面上的新挑戰。

第三節 政策建議

臺灣過往諸多的大型開發政策與工程投資計畫，在長年政策效益未被再檢視、評估的情形下，容易造成社會的衝突。時到如今，民選地方首長為求其政治前途，向中央爭取鐵路地下化作為地方建設的重要政績，看似將公共投資挹注自舊市中心，進行舊城的策略再生；卻在工程開發後車站周遭土地開發難度高、都市更新無法在地方落實的情形下，能夠改善的環境效益有限。

不時受到資源汲取之公共資源，成為中央與地方間權力競合的籌碼，其負擔間接成為國營運輸部門財務與營運上不可承受之重。面對公共的投資失利，過往國家透過新自由主義制度的設計（如國產私有化法規）策略作為回應，卻也造成了負面效果。例如因應提高財務自償率的土地開發與增加開發效益的工程設計變更，便造成了擴大徵收土地的社會衝突；卻又未在衝突之中尋得更具適地性、符合潮流的規劃方法解決都市課題。

本研究主張：一、立即暫緩全臺包含桃園、臺南（延伸至善化）、彰化、嘉義等地之鐵路立體化工程；停止相關預算編列，重新展開開發審議。

二、在財務計畫的土地開發自償率評估，應避免土地開發的效益浮濫上綱。這是由於本地之開發商，未必具備足夠之開發資本與物業管理之能力。興辦立體化建設反將嚴重破壞市場之運作情形、更拖緩周邊土地之更新速率。

三、立法機關應立即對於《鐵路平交道與環境改善建設及周邊土地開發計畫審查作業要點》提出檢討，研擬鐵路立體化計畫之退場機制。

相對地，應在不影響鐵路營運的原則下，將預算投注自既有城市公共運輸健全優化（包含輕軌或公車系統建置、人行動線規劃）、提高鐵路車站周邊土地的使用效率，並以公共使用為優先原則。行政部門應會集公民團體、媒體、都市規劃、交通管理、工程顧問公司、學界及專業者的共同參與，進行對於民意的說服與溝通，以減緩國家財政之負擔。諸如站前廣場的人行空間增設、鐵路車站前後站連通道（含地下道、跨越鐵路之複合功能使用之站體）的改善即能有效地提高鐵路通勤使用者的空間使用經驗。

在都市計畫面的建議上，本研究認為：一、應優先透過公辦都市更新復甦臺鐵站區的發展；二、地方政府應與臺鐵局進行協調，以公有地之社會住宅開發、甚至具備鐵路局宿舍之功能，吸引人口居住市區、減少通勤旅次。方能復甦舊市區之混用機能。

在交通改善面向上，本研究認為應透過：一、道路設計之改善、增益步行環境，使得舊城區朝向「少車化」方向邁進。搭配舊城區街道立面的整頓、都市設計準則的控管，使得臺南市的舊城區的生活與觀光品質得以提升。

二、目前平交道路口應朝向慢行化的路線設計，減少汽機車與火車在速度上之衝突。如青年路段能研擬全步行之商業廊帶、增加綠蔭植栽，串連鐵路東西側之商業活力與文化歷史記憶軸線（青年路一）的可能性。三、既有立體交叉設施（如東門路橋）應提出通盤設計改善計畫，甚至進行恢復平面交叉的可行性評估，使得東門路街道之歷史建築得以再現、恢復街道活力。

第四節 後續研究建議

壹、官僚體系的探討

根據本研究第二章的歷史資料發現民主化以前，官僚體系內部的矛盾與角力，似是回顧過往發展型國家機器與經建官僚之關係等社會學研究未多著墨的地

方。恐怕不能將威權時代的官僚體系視為一個整體。尤其在檢討大型基礎建設的政策過程中，不同團體、甚而是國民黨內部的派系意見如何整合或衝突，值得探究，誠可以為往後相關的研究指引出新的探討方向。



貳、派系政治統理手段的觀察

2018 年 11 月的地方九合一大選，也是本論文進行到末尾時所產生的事件。民進黨從 2014 年所斬獲多數地方縣市的執政優勢，大幅崩盤敗退，在本論文中所提及的 N 派系統理模式似是受到了極大的挑戰。但六都之中，民進黨僅存兩席的執政縣市，包含桃園與臺南皆仍由 N 派系所掌控，可見臺南在都市政權統理上的穩固性。不過，選舉結果可見，如此以政黨派系作為主導的統理模式已受到在選舉支持上的挑戰。在選舉的過程之中，可以看見地方的選舉訴求，基本上與成長機器理論並無二致。只是，仰賴爭取大型基礎建設的統理模式，是否依舊能長期獲得地方派系、選民的青睞？意即，興辦大型基礎建設，作為公部門進行財富重分配的手段，或連地方派系的利益都無法滿足、市民愈加感受到城鄉間的發展差距。在中央財政困窘的情形下，耗費大量預算在單一工程計畫的執行上，是否將使得城市的其他建設預算受到排擠？未來會遇及多少矛盾？值得空間規劃、政治與社會學相關領域的研究者持續觀察。



參考文獻

Jessop, B. (1997). A neo-gramscian approach to the regulation of urban regimes : accumulation strategies, hegemonic projects, and governance, in: *Reconstructing Urban Regime Theory:Regulating Urban Politics in a Global Economy*, edited by Lauria, M. London: Sage.

Molotch, Harvey.1976. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. " *American Journal of Sociology* 82(2):309-332.

P. Hall.(1980) *Great Planning Disasters*, Weidenfeld and Nicholson, London

Sandercock Leoni 著，鄭文良、陳惠雯、林秀姿譯（1998）。《規劃師之養成：為二十一世紀儲備規劃師》。《城市與設計學報》。第四期，P.21-35

Stone, Clarence (1980) *Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory* *The American Political Science Review* Vol. 74, No. 4 (Dec., 1980), pp. 978-990. DOI:10.2307/1954317

Stone, Clarence (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

中央社（2007）。《蘇揆明突南下 南市鐵路地下化可望定案》（2007年4月25日）。取自聯合新聞網：

<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/3819108.shtml>。資料檢索日期：

2018/06/19

內政部（2016）。《105年都市地價指數年報》

日商野村總合研究所臺北分公司（2011）。《鐵路立體化建設基金可行性評估報告》。新北市：交通部鐵路改建工程局。

王作榮（2002）。〈李國鼎先生在台灣經濟發展中的定位〉。《李國鼎先生紀念文集》。P.127-148



王佳煌（2005）。《都市社會學》。臺北市：三民。

王振寰（1996）。《誰統治臺灣？轉型中的國家機器與權力結構》。臺北市：巨流。

交通部（2017）。《前瞻基礎建設—軌道建設臺南市區鐵路地下化計畫核定本》。

交通部（2018）。《有關報載「學者致賴清德公開信：鐵路立體化有四大疑慮應暫緩」回應說明》。交通部新聞稿。資料引用網址：
<https://goo.gl/3LQRTY>。資料檢索日期：2018/12/18

交通部鐵路改建工程局（2013）。《看見，臺灣希望的光》。新北市：交通部鐵路改建工程局。

交通部鐵路改建工程局（2014）鐵路鴻跡：鐵路改建工程局三十週年工程實務論文集。新北市：交通部鐵路改建工程局。

朱冠諭（2017）。《向中央爭取前瞻經費，賴清德掛保證：會提出最具競爭力計畫》。風傳媒。資料引用網址：<http://www.storm.mg/article/295273>。資料檢索日期：2018/12/18

西區門戶工作團隊（2016）。資料引用：<http://tpstation.com.tw/交通運輸>。資料檢索日期：2018/05/13

吳立台（1984）。《小工程，毛病多！台北市鐵路地下化荒謬連連—榮民工程處仗特權弊端重重》。《八十年代半月刊》。第七期，p.56-59。

吳欣隆（2015）。《都市政權之生產—都市政治的理論反思》。《城市與設計學報》。23期（2015/09/01），P167-183。

吳秉鐸（2014）。《六都新亮點／南市賴清德 8 大招商 10 大開發》。經濟日報。2014/11/29。資料引用網址：<http://housebaba.tw/archives/3938>。資料檢索日期：2018/05/13

吳濟華、葉晉嘉、蔡源培（2007）。《台北捷運通車後車站周邊土地價格變動之實證分析》。《土地經濟年刊》，第 18 期，p1-26。

宋德威、陳佩琪（2018）。《零舉債並實質還債 許立明：堅守財政紀律》。今日新聞。資料引用網址：
<https://www.nownews.com/news/20180202/2695176>。資料檢索日期：2018/06/19

李安如（2013）。《地方、認同和想像地理：高雄大眾捷運系統的文化政治》。《臺灣人類學刊》Vol. 11, pp. 93-122。

李修慧（2017）。《【專訪】錢少、事多、離家遠，讓台鐵員工「依法休假」的禍首不是資方》。關鍵評論網。資料引用網址：
<https://www.thenewslens.com/article/61901>。資料檢索日期：2017/12/25

杜微（2012）。《臺鐵局營運的政治經濟學分析，1945-2011》。國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文，p.67。

周志龍（2004）。《台灣新都市主義與都市規劃之挑戰》。《都市與計畫》31 卷，3 期，195-213 頁。

周志龍（2004）。《臺灣新都市主義與都市規劃的挑戰》。《都市與計畫》Vol. 31(3), pp. 195-213。

周素卿、吳幸玲、江尚書（2009）。《後工業化臺北與新自由主義都市政治》。《中國地理學會會刊》第 43 期，pp.15-32。

林宜均（2015）。《從審議民主論土地徵收相關計畫之程序問題—以台南市區鐵路地下化計畫案為例》。國立政治大學地政研究所碩士班學位論文。

林忠勝（2007）。《高玉樹回憶錄》。臺北市：前衛出版社。

林芳如（2016）。《新系分食國營人事 傅小英出手重奪主導權》（2016 年 12 月 25 日）。中時電子報。資料引用網址：
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20161225001352-260407>。資料檢索日期：2018/06/17

侯俐安（2018）。《鐵路立體化爭議多 吳宏謀：會議紀錄可透明化、公開化》。聯合報。資料引用網址：<https://udn.com/news/story/7266/3282951>。資料檢
索日期：2018/10/15

洪綾襄（2013）。《超人氣的市長 最年輕的天王/賴清德 暴紅的孤鳥》。
《財訊雙週刊》，第 435 期。

風傳媒（2014）。《吳乃仁案對賭 賴清德落跑謝龍介辭職》。資料引用網
址：<https://www.storm.mg/article/31418>。資料檢索日期：2018/06/19

高玉樹（1981）。《行政院政務委員高玉樹檢呈前總統嚴家淦臺北鐵路地下
化研究報告》。行政院國史館檔案史料文物查詢系統。資料引用網址：
<https://ahonline.drnh.gov.tw/>。資料檢索日期：2018/06/17

高玉樹（1981）。《前總統嚴家淦函謝行政院政務委員高玉樹呈其赴西歐考
察資訊工業及順道參觀歐洲及日本東京地下鐵路報告書》。行政院國史館檔案史
料文物查詢系統。資料引用網址：<https://ahonline.drnh.gov.tw/>。資料檢索日期：
2018/06/17

高玉樹（1984）。《我對鐵路地下化的看法》。雷聲雜誌。第 5 期，p.10-
14。

張志榮（1999）。《都市捷運：規劃與設計（下）》。pp. 551。台北：三民
書局。

張勝雄（2018）。《致行政院賴院長的公開信》。網路資料：
<https://nocomments2018.blogspot.com/2018/10/blog-post.html>。資料檢索日期：
2018/12/18

張景森（1993），《臺灣的都市計畫（1895-1988）》，台北：業強。

許昱薇（2015）。《網路平台對於溝通爭議內容之實驗研究：以台南市鐵路
地下化為例》。國立成功大學交通管理科學系碩士班學位論文。

都市更新研究發展基金會（1999）。《台北市鐵路地下化新生土地分配研究



案》。

陳東升（1995）。《金權城市—地方派系財團與臺北都會發展的社會學分析》。臺北市：巨流。

陳建州（2014）。《臺南市區鐵路地下化政策溝通之研究》。國立成功大學政治經濟研究所碩士在職專班學位論文。

陳彥仲（2016）。《以理性對話取代對立 南鐵案才有解》。蘋果日報。取自 <https://tw.appledaily.com/headline/daily/20160906/37372433/>。資料檢索日期：2018/12/18

陳星昭、鍾志成（2002）。《都會區鐵路立體化政策之檢討》。《中興工程》。第 77 期，P.15-32。

陳秋雲、修瑞瑩、林宛諭、魯永明（2018）。《暫停鐵路立體化？地方：專家不了解民眾需求》。聯合報。資料引用網址：<https://udn.com/news/story/11319/3254495>。資料檢索日期：2018/12/18

曾一航（2015）。《危機情境下的市長領導行為與多元群體認知之研究：以台南鐵路地下化事件為例》。國立臺南大學行政管理學系碩士班學位論文。

曾偉豪（2007）。《鐵路地下化預算規劃之交易成本政治學分析》。《政治科學論叢》第 33 期，p.43-82。

黃師孟編譯（1987）。《臺灣都市計畫講習錄》。詹氏出版社。ISBN：9789575750152。

黃麗玲（2002）《都市更新與都市統理：臺北與香港的比較研究》，臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文。

楊友仁、蘇一志（2005）。《地方成長聯盟轉化與空間統理策略：以臺南科學城為例》。都市與計劃；32 卷 1 期 (2005 / 04 / 01)，P1-23。

DOI：[10.6128/CP.32.1.1](https://doi.org/10.6128/CP.32.1.1)



臺北市政府（1983）。《配合臺北市區鐵路地下化道路系統發展規劃之研究》

臺北市政府（2015）。《西區門戶計畫》。

臺北市政府捷運工程局（2005）。《臺北車站特定專用區交九用地開發案之執行經驗》，P.1-34。

臺南市大臺南不動產開發商業同業公會。開工戶數統計。資料引用網址：
<http://www.tnh.org.tw/download1.asp?sk=&p=2>。資料檢索日期：2018/04/23

臺南市政府（1996）。《臺南市區鐵路地下化工程環境影響說明書（定稿本）》。

臺南市政府（2007）。《變更臺南市東區主要計畫（南台南副都心地區）案說明書》。

臺南市政府（2008）。《臺南市都市縫合計畫－鐵路地下化沿線都市規劃與設計案》。

臺南市政府（2011）。《2011 國際都市工作坊成果發表 國內外師生為南市鐵路地下化構思三個規劃策略》。

臺南市政府（2016）。《變更台南市主要計畫（第五次通盤檢討）案說明書》。

臺南市政府（2018）。《市府落實都市計劃通盤檢討 土地利用效益最大化為城市發展奠基》。臺南市政府市政新聞。資料引用網址：
<https://www.tainan.gov.tw/taianan/news.asp?id=%7BC2EB1432-F4DA-4575-B994-5A0CAF9A5FD6%7D>。資料檢索日期：2018/04/12

臺南市都市發展局、財團法人成大研究發展基金會（2011）。《臺南車站站區國際都市設計工作坊》。臺南市：臺南市政府。

臺灣省政府交通處（1993）。《臺南地區鐵路立體化（郊區化）可行性研究

暨規劃》。

鄭明德（2003）。《民進黨派系政治之研究》。國立中山大學中山學術研究所博士論文。

蕭富元（2015）。《看見未來：賴清德的新政實踐》。臺北市：天下雜誌

羅真（2015）。《國家、權力精英與主流媒體共構的城市發展想像—以都市更新報導為例》。國立中正大學碩士班學位論文。





附錄

受訪者名單與訪綱

名稱	服務單位	訪談地點
公務人員 L	交通部	Sugarman 咖啡店
地方公務人員 C	臺南市政府	A Room 咖啡店
地方公務人員 C2	臺南市政府	A Room 咖啡店
地方建築從業人員 W 君	百慶建設	A Room 咖啡店
地方專業者與 NGO 組織者 C	反臺南鐵路地下化粉絲頁經營者	Kinks 酒吧
政治工作者 CS	民主進步黨	臺北馬場臺菜熱炒店
地方政治工作者 LW 君	前立委助理	臺南市金鑛咖啡安平店
地方政治工作者 M 君	前民進黨員	臺南市永康區中華大道社區
媒體從業者 M 君	臺南市某地方電台	臺南市某地方電台
媒體從業者 W	前中華日報主編	臺南市議會副秘書長室
地方人士 W	前立委助理	臺南大舞廳

地方專業界（建築、都市計畫）訪談訪綱



受訪者基本資料

姓名（不公開）：

代號：

年齡：

性別：

年資：

任職年份：

所屬單位：

- 一、能否簡易描述您在貴公司服務所主要執行之業務及內容？
- 二、就您的觀察，貴公司如何選定投資標的？有無特殊的營利模式？目前執行的業務或建案分佈的概況？
- 三、您認為市區內大型開發案對於貴公司進行投資與開發的誘因有多大，倘若給予評分，您會給予多高評分（1~10）？
- 四、您認為貴公司的開發案與都市計畫的關聯度有多少？
- 五、承上，是否認為政治與都市計畫和開發商有所關聯？程度為何？能否舉例說明？
- 六、您認為您在大專院校中所受的專業訓練與價值是否與現在執行的業務有關聯，如何給予評價（1~10）分？
- 七、作為專業者，您理想中的臺南建成環境為何？與目前執業所遇及之處境有無矛盾之處？
- 八、請就台南市鐵路地下化一案，自由提出您的看法。

地方專業界及 NGO 組織者訪談訪綱



受訪者基本資料

姓名（不公開）：C 君

代號：地方專業界與倡議者 C

年齡：

性別：

年資：

任職年份：

所屬單位：

- 一、能否簡易描述您參與貴 NGO 組織的原因？
- 二、能否簡易描述貴 NGO 組織主要的倡議內容及行動？
- 三、貴組織的成員背景為何？
- 四、您認為（公部門）與市民溝通的成效為何？市民對貴組織倡議之內容，正面、負面的表述分別為何？
- 五、在進行社會倡議過程中的難點或成功之處為何？
- 六、就您個人在市府服務的過程中，有無發現官僚體系的行動特性？
- 七、您認為您在大專院校中所受的專業訓練與價值是否與現在執行的業務有關聯，如何給予評價（1~10）分？
- 八、作為空間設計規劃的專業者，您理想中的臺南建成環境為何？與目前執業所遇及之處境有無矛盾之處？
- 九、您認為臺南市鐵路地下化案與政治人物的聲望有無關係？又，您認為為何市長必須極力推動本開發案？
- 十、請就臺南市鐵路地下化一案，請自由提出您的看法。

地方政界（文官、技術官僚等）訪談訪綱



受訪者基本資料

姓名（不公開）：

代號：

年齡：

性別：

年資：

任職年份：

所屬單位：

一、能否簡易描述您在市政府任職的工作內容與目前政策積極推動之方向？

二、就您個人的觀察，各部會間如何進行協調與政策擬訂之合作？

三、承上題，您認為在各部會或議會協調政策的過程中、或者利益團體的影響下，規劃公共性是否曾受到減損的狀況？能否舉例說明之？

四、您認為在市府內部的團隊工作，對於專業核心技能及討論的空間有多大？倘若給予評分（1~10分）您將會給予幾分的評價？

五、您是否對於目前的工作內容、團隊內部的意見討論認為有需改善之處？能否舉例說明？

六、您認為目前台南市的都市計畫作業與選舉政治的考量有關聯嗎？倘若給予評分（1~10分）您將會給予幾分的評價？

七、您是否有作為專業技術人員的身分上，對於規劃核心價值（如環境永續、增進公共利益）的省思？

八、對於「臺南鐵路地下化」一案是否有任何個人的想法？請自由發表對於本案之看法。

地方媒體訪談訪綱



受訪者基本資料

姓名（不公開）：

代號：

年齡：

性別：

年資：

任職年份：

所屬單位：

- 一、請問能否分享您近年於台南都市發展與政治狀態的觀察？
- 二、您對於目前台南政商結構、派系變遷的瞭解？
- 三、對於台南地方媒體狀態的描述？
- 四、對於台南是鐵路地下化一案，您的理解為何？
- 五、能否分享您目前對於台南城市文化（人文、自然地景）的倡議內容？

政界訪談訪綱



受訪者基本資料

姓名（不公開）：

代號：

年齡：

性別：

年資：

任職年份：

所屬單位：

- 一、為何決定投入選舉或參與公共事務？
- 二、對於臺南近年都市發展的狀況有什麼評論？
- 三、您認為當權派系是否其他政治參與者是否有排除的動作？
- 四、承上，各派系如何在這樣的狀態下進行合作或競爭？
- 五、對於前任市長（賴清德）在都市發展上（開發為主）與目前地方政治狀態的意見？
- 五、您認為前任市長如何形塑其積極任事之形象？且受到市民之廣大歡迎？
- 七、承上，您認為這與其所屬派系的特性有何關聯？
- 八、您對於前任市長與其團隊被拔擢至中央的看法為何？
- 九、您認為除了政治與財團的力量之外，還有什麼樣的因素鞏固了這個政權的正當性？（如媒體、學界……等？）