

# 金權城市

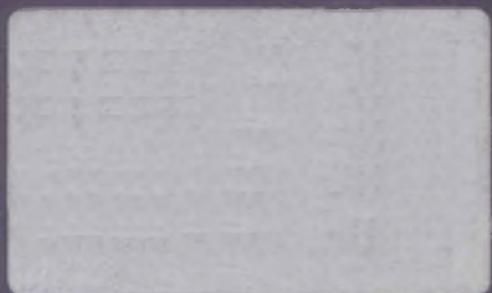
地方派系、財團與台北  
都會發展的社會學分析



陳東升／著



讓您聯想到



的現象

及蝸牛？

金色豪門？利益輸送？還是……

## 金權城市

針對台灣房地產價格飆漲前後的土地及住宅開發過程，進行了詳細的分析與討論。房屋與土地的價格一下子漲了好幾倍，但是，開發所得的利益究竟跑到那裡去了？我們的研究顯示，具有財團與地方派系背景的建設公司才是最主要的獲利者。那麼，他們透過什麼樣的方式在房地產開發過程中獲取暴利？在此一過程中，政府扮演著什麼樣的角色？而政府與這些利益集團之間又有什麼樣的關係？本書運用了各種不同來源的資料，以一種鉅視的、歷史的社會學觀點來剖析這些問題。

ISBN 957-732-037-6



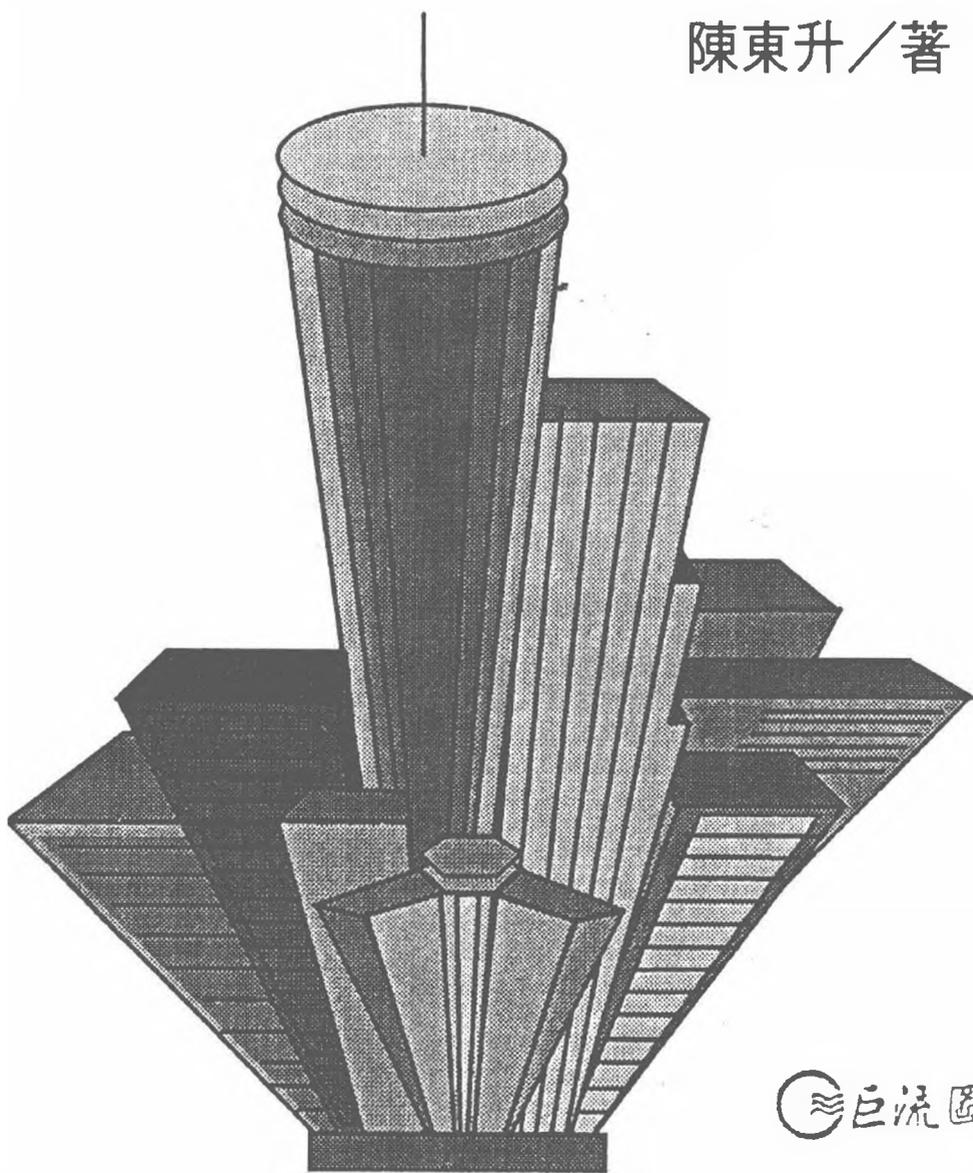
9 789577 320377

封面設計／呂映杏

# 金權城市

：地方派系、財團  
與台北都會發展的社會學分析

陳東升／著



◎ 巨流圖書印行

國立中央圖書館出版品預行編目資料

金權城市：地方派系、財團與臺北都會發展的  
社會學分析／陳東升著。 --一版。 --臺北市  
：巨流，民84  
面；公分  
參考書目：面  
含索引  
ISBN 957-732-037-6 (平裝)

1. 都市社會學

545.1

84002365

**金權城市：地方派系、財團與台北  
都會發展的社會學分析**

出版者：巨流圖書有限公司

創辦人：熊嶺

總編輯：陳巨擘

著者：陳東升

編輯部：106 台北市大安區溫州街48巷5號1F

電話：(02)23695250・23695680

傳真：(02)83691393

E-mail: chuliu@ms13.hinet.net

http://www.liwen.com.tw

總經銷：高雄復文圖書出版社

地址：802 高雄市苓雅區泉州街5號

電話：(07)2261273

傳真：(07)2264697

郵購：郵政劃撥帳號41299514

出版登記證：局版台業字第1045號

ISBN 957-732-037-6

2003年3月一版五刷

定價：380元

版權所有・請勿翻印

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換。

## 作者簡介

### 陳東升

現任 國立台灣大學社會系暨研究所教授

學歷 台灣大學公共衛生學士

美國明尼蘇達大學社會學博士

合著有《社會學概要》(1992)，匯華圖書公司  
《台北縣移入人口之研究》(1993)，台北  
縣立文化中心出版  
《空中大學社會學》(1995)，國立空中大  
學出版

有關都市社會學及組織社會學的研究論文散見  
國內主要社會學刊物。

# 自序

回到臺灣四年多了，一直都希望有一個研究議題是自己覺得有意義的，且會毫不猶豫投入的，這本書的出版算是部份達成了這樣的心願，當然以後還會繼續地在這個主題鑽研下去，因為從研究過程本身、對研究結果的反省以及研究成果的撰寫得到很多的收穫與感動。轉行到社會學，並且選擇都市社會學當成自己主要研究的主题實在是出自於太多的偶然，當初出國留學時要不是大學好友張景森的一句話，說去唸一些大家有共同興趣的領域，回來可以一起做一些事，也不會拿都市的議題寫博士論文。回國之後，自然就在這個領域進行一些研究，在臺北縣的研究中逐漸地發現最寶貴的資料居然是地籍謄本，而經常提供重要的資訊竟是地方上的土地代書，我的祖父當了六十幾年的土地代書，從小就看著他幫人家處理土地交易的事情，也常常去地政事務所申請地籍謄本，沒想到在他去年去世後，他的孫子也忙著申請這些文件、忙著跟土地代書打交道，我想這是他絕對料想不到的，不過我現在再也沒有機會告訴他這事了。

這個研究開始的時候，是由臺大社會系的李令儀、邱景墩與地理系的鄭聖嫻、高傳棋（Hi-Fi）、苗文耀幫忙蒐集分析資料，後來再有社會系的郭俊明加入，如

果沒有他們的協助這個研究是無法累積什麼成果的。尤其是郭俊明、Hi-Fi 與苗文耀在第二年度的深入訪談中，突破種種的困難，卯足全力在田野建立人脈關係蒐集資料，他們所付出的遠比他們所應該做的要多得太多了。

在整理書稿的最後階段，Hi-Fi 和苗文耀可以說是寸步不離地和我一起工作，從過農曆年的前一週到過年後的十幾天，每天從早上工作到凌晨兩、三點，除了吃飯之外都沒有休息，大部份過年時間都是在辦公室過的；有幾次我都想放棄了，看到他們比我還堅持，只有繼續再努力下去，沒有他們兩位的幫忙，這本書是不可能完成的，我實在不知道怎麼表達對他們的謝意，因為怎麼致謝都是不夠的。

大學時代一起上課的老友梁中偉不辭辛勞、犧牲過年假期把整本書的初稿讀過一次，並且提出很多寶貴的意見；在寫作上產生瓶頸，隨時一通電話打去他家，就可以得到適時且有創意的援助，還有本書的命名主要就是出自他的構想，對於他毫不保留的協助與支持，在此表示最誠摯的謝意。

張正修教授、李世平先生、劉昭吟女士、鄭聖嫻女士、陳明通教授、田永彥先生、張國龍教授、蔡丁貴教

授、林國慶教授以及許多被我們打擾的受訪者所提供的寶貴資料或協助，使我們的研究得以順利進行並累積一些成果，謹致謝忱。另外，還要感謝巨流圖書公司的劉鈐佑總編輯與孟繁珍小姐的協助讓此書順利出版。臺大地理系的丁志堅及王詠倩用電腦繪圖系統所幫忙繪製的精美地圖，使這本書生色不少，特別表示謝意。最後，台大城鄉系的林宏政和簡旭伸及將赴美攻讀社會學的蔡隆裕先生拔刀相助校閱稿件，吳聰敏教授與賴曉黎先生對於各章的照片處理所提供的意見及協助，一併致謝。

我的家人在寫書的過程中提供了許多的支持，岳父母的體諒，父母親、哥哥嫂嫂們在假期中幫忙帶我們的兒子，才讓我有足夠的時間專心寫作，當然也增添他們許多麻煩。而整本書最大的功臣就是我的太太素卿，除了是生活上最緊密的伴侶外，也是在學術工作上長期合作的夥伴，這本書所用的資料是由她所主持的（國科會）研究計畫，主要的人力資源也是來自於她的高徒。整本書的構想是在我們二年多的討論與爭論中產生的，雖然我站在社會學的陣營，她站在地理學的陣營，可是在不斷的激盪中使我們對於自己的論點都有更深入及細緻的想法。我相信沒有兩個人在生活上與學術上的相互伴隨，我大概是不會那麼深刻的感受到學術研究的趣味

及生活的喜悅。我們的兒子思齊經常不在家裏渡過週末及假期，可是他總能體會到爸爸媽媽的辛勞，小小年紀就會來幫我們打氣，動腦筋想幫我們紓解壓力，有他在這個家中是我們最滿足的事。

---

附記：本書的第二章、第五章、第六章與第七章的第三節作者曾與臺大地理系的周素卿教授共同發表在期刊或論文研討會上，在撰寫本書時則將這些論文由作者主筆的部份加以改寫或添補新的資料。第二章有一半的內容是重新改寫並調整論文的結構，第五章與第六章則是將八十三年後半年臺北縣房地產銷售案的資料包括進來，並且重新進行資料分析與分析結果的討論；此外，第五章結論部份是新寫的，第六章則將原有的論文刪除一部份，並加入上市大型建設公司的分析。

# 1 目錄

## 自序 I

### 第一章 緒論 1

- 一、研究問題的緣起 3
- 二、研究方法與研究資料 5
- 三、本書分析討論的架構 9

### 第二章 有關都市政治經濟學的文獻探討與理論架構的提出 13

- 一、研究之理論觀點的定位 15
- 二、國家機器與空間形塑 19
- 三、資本利益集團的類型及其對空間結構的影響 30
- 四、地方自發性團體及其對空間形塑的影響 39
- 五、結論 43

### 第三章 都會地區政治與都會區土地政策的分析 49

- 一、前言 51
- 二、西方都市政治分析模式與本土都會政治研究途徑的反思 52
- 三、國家土地與都市政策的藍圖與特性 61
- 四、都會區土地政策實行現況的分析與探討 66
- 五、結論與討論 88

## 第四章 空間開發投機機制之探討 93

- 一、空間開發投機的流程 95
- 二、資金部份 97
- 三、土地部份 112
- 四、結論與討論 129

## 第五章 臺北縣地方派系與住宅土地開發的社會學分析 133

- 一、前言 135
- 二、地方派系何以可能成為都會區土地與住宅開發的主體？ 137
- 三、地方派系炒作土地的制度性機會結構與機制 145
- 四、台北縣最近七年來房地產開發與地方派系所屬建設公司的關係 159
- 五、結論 173

## 第六章 大型企業集團與都會地區的空間塑造： 以台北縣房地產市場的開發為例 177

- 一、前言 179
- 二、大型財團特質形成的歷史分析：以臺灣政商關係研究成果為基礎 181
- 三、大財團土地炒作積累利益的機制 189
- 四、大財團、大型建設公司與房地產市場投資開發的關聯 199
- 五、結論與討論 220

## 第七章 水返鎮空間開發的政治經濟學分析 227

- 一、研究主題 229
- 二、水返鎮空間與社會條件的分析 231
- 三、各類型利益集團在水返鎮房地產開發的空間分佈 244
- 四、企業集團、大型建設公司與地方政治人物的在土地利益獲取上的互動關係模式 276
- 五、政府部門、社區民眾與土地利益集團的互動關係 285
- 六、結論與討論 296

## 第八章 祖田市空間開發的政治經濟學分析 301

- 一、前言 303
- 二、祖田市空間與社會條件的分析 304
- 三、祖田市的空間開發形式與過程之分析 315
- 四、祖田市第二次都市計畫通盤檢討的分析 332
- 五、結論與討論 338

## 第九章 總結：都會發展與政治、經濟及社會過程的關係 343

- 一、本書理論觀點的提出 345
- 二、研究發現與討論 349
- 三、本書在理論與方法上的一些限制 360

**附 錄 臺灣都市社會學的理论、經驗研究與方法 363**

- 一、前言 365
- 二、「都市」是什麼？都市研究本體論的立場 366
- 三、知識論的討論 378
- 四、方法論與研究方法的討論 384
- 五、結論 394

**中文參考文獻 398**

**期刊、剪報 414**

**英文參考文獻 420**

**人名索引 434**

**名詞索引 440**

**圖目錄**

---

- 圖 4-1 空間開發投機流程圖 98
- 圖 5-1 地方派系土地投機方式與其他相關機構互動模式 156
- 圖 6-1 財團土地投機方式與其他相關機構互動模式 192
- 圖 7-1 水返鎮地理分區圖 245
- 圖 7-2 財團與大型建設公司在水返鎮擁有土地分佈圖 256
- 圖 7-3 都市計畫通盤檢討過程的權力關係圖 286

# 5 目錄

- 圖 7-4 變更水返鎮都市計畫（第二次通盤檢討）變更位置示意圖 291
- 圖 8-1 祖田市都市計畫略圖 334
- 圖 8-1 （續）祖田市（頂埔地區）都市計畫略圖 335

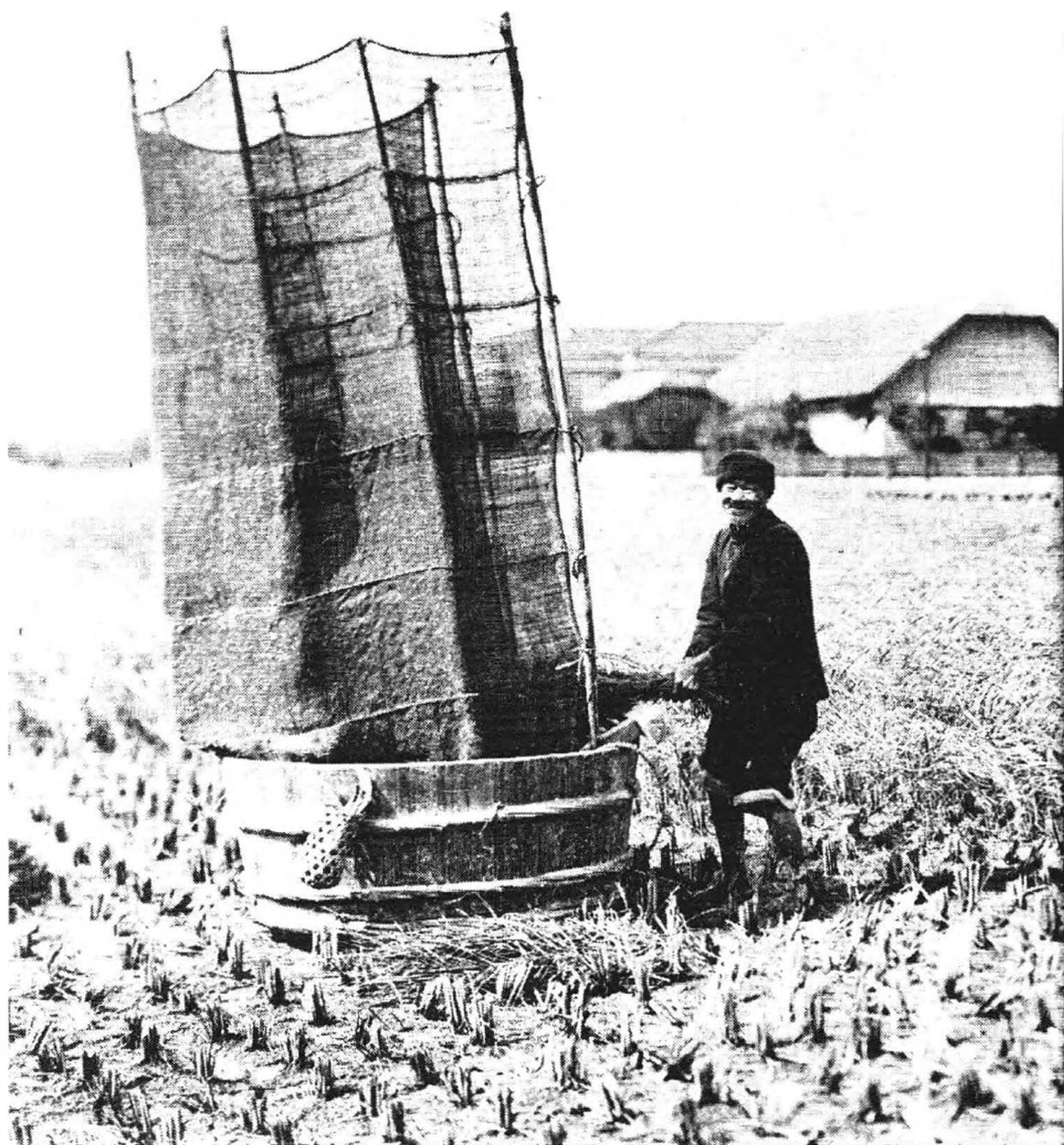
## 表目錄

- 表 2-1 臺灣經濟利益團體類型與經濟特權、政治權力之關係 36
- 表 3-1 各類型建設公司在台北縣房屋市場開發所佔之百分比 59
- 表 3-2 台北縣不同類型開發單位申請山坡地開發面積統計表 75
- 表 3-3 土地與都會區政策與不同類型團體的交互關係表 85
- 表 4-1 第二屆國民大會代表向農會信用部貸款現況分析表 107
- 表 4-2 不動產投資比率高於可運用資金 20% 的保險公司一覽表 110
- 表 4-3 國泰人壽八十三年以來處分不動產情形一覽表 111
- 表 4-4 最近十年「假農民」購買農地農地位置與農地面積一覽表 113
- 表 4-5 房地產投資集團地目變更方式一覽表 124
- 表 5-1 台北縣民國 77 年至民國 83 年超過一千萬以上之公開銷售案之個數統計表 162
- 表 5-2 台北縣民國 77 年至民國 83 年超過一千萬以上的公開銷售案之金額統計表 163
- 表 5-3 台北縣各地方派系名下所擁有之建設公司個數統計表 164
- 表 5-4 台北縣各地方派系擁有之建設公司所開發之個案及銷售金額統計表 165

- 表 5-5 各類型建設公司在台北縣房屋市場開發所佔之百分比 167
- 表 5-6 台北縣各地方派系名下擁有之建設公司民國 77 年至民國 83 年推出的公開銷售案之個數統計表 170
- 表 5-7 台北縣各地方派系名下擁有之建設公司民國 77 年至民國 83 年推出的公開銷售案之銷售金額統計表 172
- 表 6-1 上市公司土地關係人交易之統計表 197
- 表 6-2 臺灣百大企業集團名下擁有之建設投資公司一覽表 200
- 表 6-3 八十年度建築投資業營收排行 204
- 表 6-4 各類型建設公司在台北縣房屋市場開發所佔之百分比 206
- 表 6-5 臺灣百大企業集團名下所擁有的建設公司民國 77 年至民國 83 年在台北縣所開發之個案銷售金額統計表 208
- 表 6-6 臺灣百大企業集團名下擁有的建設投資公司民國 77 年至民國 83 年在台北縣公開銷售案的個數統計表 211
- 表 6-7 臺灣百大企業集團名下擁有的建設投資公司民國 77 年至民國 83 年在台北縣公開銷售案之銷售金額統計表 212
- 表 6-8 房地產集團暨大型建設公司民國 77 年至民國 83 年在台北縣公開銷售案之個數統計表 213
- 表 6-9 房地產集團暨大型建設公司民國 77 年至民國 83 年在台北縣公開銷售案之銷售金額統計表 218
- 表 7-1 水返鎮製造業歷年各行業登記工廠家數 234
- 表 7-2 水返鎮的年齡結構分佈表 236
- 表 7-3 七十九年水返鎮住宅類型之分佈表 237

# 7 目錄

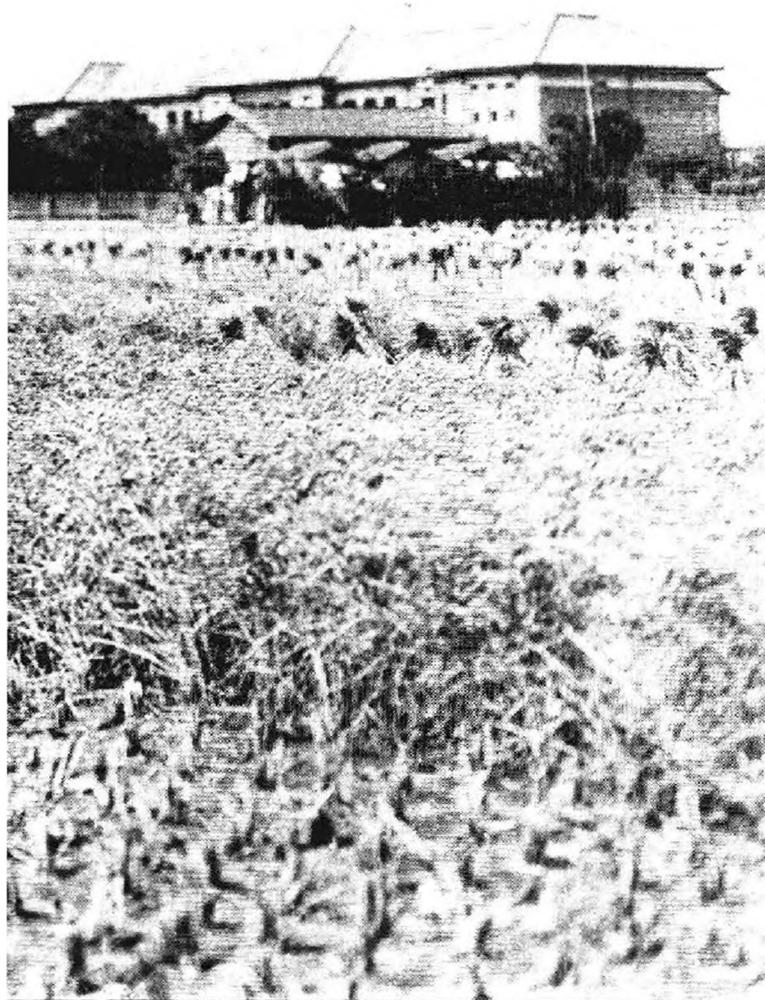
- 表 7-4 大台北地區房價變動一覽表 242
- 表 7-5 水返鎮各分區都市計畫住宅區已開發面積統計表 248
- 表 7-6 各類型建設公司在水返鎮房屋市場上開發所佔之百分比 249
- 表 7-7 台北縣民國 77 年至民國 83 年超過一千萬以上的公開銷售案之金額統計表 251
- 表 7-8 水返鎮最近七年開發產品類型總金額分佈統計表 252
- 表 7-9 大型財團最近七年新建房屋個案在水返鎮開發金額與空間分佈表 255
- 表 7-10 大型財團所屬建設公司土地來源、交易與資金來源分析表 258
- 表 7-11 大型建設公司最近七年新建房屋個案在水返鎮開發金額與空間分佈表 261
- 表 7-12 大型建設公司土地來源、交易與資金來源分析表 264
- 表 7-13 水返鎮地方政治人物土地抵押權設定金額與設定機構統計表 268
- 表 7-14 三種類型房地產投資集團開發方式分析表 274
- 表 7-15 水返鎮第二次都市計畫通盤檢討各類型土地變更面積統計表 289
- 表 7-16 水返鎮第二次都市計畫通盤檢討變更面積與變更理由一覽表 294
- 表 8-1 祖田市七十九年的年齡結構分析表 307
- 表 8-2 七十九年祖田市住宅類型之分佈 309
- 表 8-3 第七屆與第九屆省議員候選人在祖田市得票數分佈表 312
- 表 8-4 各類型建設公司在祖田市房屋市場上開發所佔之百分比 321
- 附表一 「都市」概念本體論的立場及代表學派 371
- 附表二 臺灣都市社會學與經驗研究的整理與分類 373
- 附表三 研究方法的分類架構 385
- 附表四 臺灣都市社會學經驗研究的研究方法之分類 388



愉悦的收成——一九三〇年代台北高等商業學校（台大法學院前身）外

# 緒論

## 第一章



農老的地田

## 一、研究問題的緣起

臺灣都會邊緣地區的地理景觀在近十年來有顯著的變化，不論是在台北都會區的山坡地或者是在衛星城市的都市計畫用地，都可見到高層的大樓一棟接一棟的興建起來，整個都會地區宛如被這些高樓所包圍而成的水泥叢林。在中部地區，以作者回到家鄉沙鹿鎮必經的中港路為例，從中港交流道到沙鹿鎮，原來人煙稀少的丘陵坡地十幾年之間整片土地都蓋滿了高層的華麗大廈，房子雖然蓋了很多，可是真正住到裏面的人卻不多。從傳統的販厝、五樓公寓轉變成現代化的十幾、二十幾層樓的華廈，實質生活環境的改變當然是臺灣經濟持續發展邁入已開發中國家的一種表現，不過在這個居住形式與地景的改變中還有許多問題值得進一步思考。

在這些都市空間形式改變的過程中，我們可以看到都會區的高樓愈蓋愈多，可是為什麼搬進去住的人卻不多？臺灣地區為什麼會有八十幾萬戶的空戶？縱然有那麼多的空戶，但房地產價格卻在飆漲後居高不下，同時一般人在台北市要儲蓄四、五十年才能買得起一戶新的房子？社會大眾因為房地產的擁有與否決定了窮人與富人的界限，財富分配的差距越來越大，為什麼土地增值的利益不能讓人民（尤其是沒有錢的人）所共享？房地產開發的利益又被誰所壟斷？為什麼那麼多對於水土保持與生態環境的維護相當重要的山坡地及保育地被大量且密集地開發成住宅用地或者是高爾夫球場？是那些人或那些團體擁有這些土地？政府部門為什麼會准許這些土地的開發？為什麼他們違規開發也不會被政

府機關所取締？

一個社會學研究者將如何思考與回答這些問題？如果回到傳統都市社會學的文獻中我們似乎找不到解釋這些問題的論點，於是我們就從影響都會發展（特別是都會區房地產開發）的社會行動者著手，釐清那些是都會空間形塑的主體，探討他們具有什麼特性及他們透過那些機制來影響都會的發展？在對這些空間形塑主體的初步解析中，逐漸地體認到從都會發展過程的房地產開發中獲取利益的行動者，在社會政治權力關係位階上大都佔有優勢的地位，並且他們會積極地動員這些權力關係（特別是與國家部門的政商關係）透過住宅及土地的開發來積累龐大的財富。在這樣的經驗現象的引導下，因而我們研究的取向自然就接近把都會發展過程視為是一種政治、經濟與社會過程的批判都市社會學理論（或稱為都市政治經濟學）。這種研究的立場充份的反應在本書的書名「金權城市」上，臺灣的都會地區在研究者的意象中代表著不同類型的房地產利益集團動員他們良好的政治關係取得經濟租金的空間場域。

由於我們認為都會發展最具體的展現是在土地與住宅的空間形式上，而且土地財富及住宅分配與都會社會正義有密切的關係，所以在實質的經驗研究上就扣緊著房地產投資開發過程來探討。我們想要了解地方派系與財團介入房地產開發的程度，以及他們透過什麼樣的機制進行土地利益的積累，而使得這些投資炒作機制可以完成的社會、政治與經濟結構是什麼？此外，在威權主義與黨國資本主義的政經制度下，國家機器所制定的土地相關政策與所控制的土地使用審查權，支配了土地利用的方式與土地利益分配的結構。因此，不同的房地產投資集團如何建立與黨國精英的政商關係來影響國家土地相關政策，以及國家機器如何看

待土地相關政策，並希望土地利益分配的結果為政權的穩固及國家官僚的利益帶來什麼好處等，也都將成為我們研究的重點。

由於都市空間形塑的過程相當複雜，如果以整個臺灣地區為研究的範圍，在有限資源的情況下無法深入地掌握前面所討論到的研究議題，所以我們研究的區域就以台北縣為主。選擇這個地區主要的理由就是：台北縣一直都是臺灣地區人口遷入最重要的據點，住宅的需求相當大，而且近幾年其土地投資開發的金額在房地產市場佔有最大的比例，自然地就成為觀察房地產開發與空間形式變遷最適當的區域。同時台北縣的不動產開發也具有多樣性與變化性，幾乎各種類型的團體都介入開發，而且在鄉鎮市層級的開發形式上又有所區隔，對於我們進一步選擇田野研究的個案有足夠的候選樣本，也可以完全契合理論興趣的選樣要求。第三個理由就是台北縣的民選首長經歷不同政黨的執政，因此可以約略地比較不同政黨在縣市政府這個層級對於土地使用管制政策的立場，但是這不是本書目前的重點。第四個理由則是考慮研究執行的可行性，台北縣對於研究小組的可近性很高，在訪問時間的安排、資料收集與人脈關係的建立上都有很大的彈性，使得在有限的資源下可以得到最好的運用。最後，我們刻意的選擇從都會外圍或邊陲地區開始我們的研究，這樣可以擺脫以都市核心的立場來理解都會發展及都會區房地產開發的過程。

## 二、研究方法與研究資料

在研究方法上，作者採取多重方法去探討社會的經驗現象，雖然基本的理論思考立場是來自理論文獻的演繹，但這只是與經

驗資料對話的工具。事實上，經驗世界的多樣性與特殊性都將成為修正甚或創造新觀點的基礎，因此多重方法對於探究複雜的社會現象是相當有幫助的。在實際的研究操作過程中，不同研究方法所收集的資料也都將成為進行別種研究資料收集方式的參考。

在研究開始進行時，對於不同的利益集團，實際上房地產的開發過程及其運用的機制我們並沒有太深入的了解，因此先透過報紙、政府機關的出版品及財經與不動產雜誌所報導的內容分析，來熟悉這些房地產投資集團所擁有的公司與投資開發的現狀，並嘗試提出一些整體性的研究架構。接著進行各種電腦資料庫的建立；首先，全面建立台北縣市建設公司資料檔，包括公司負責人、公司住址與資本額等資料；第二、建立台北縣地方派系人物資料檔，包括台北縣民意代表、民選地方行政首長檔及農會理監事與總幹事，以及大型財團關係企業的資料檔；第三、將《房屋市場月刊》七十七年起台北縣市預售屋月報表的資料依起造公司、代銷公司、銷售金額、產品類型、起造地點、起造時間等變項依序輸入，以建立個案銷售的資料檔。資料經過分析整理後，重複或資料不全的記錄則再度向房屋市場月刊社查證，同時將重複的資料剔除並補全部份檔案，當然仍有一部份無法進一步確認，不過這些案件約佔所有資料的百分之一以下。

經由這些資料檔的連結處理，我們初步地勾勒出那些建設公司是屬於地方派系的，那些是屬於大型企業集團，那些是屬於上市的大型建設公司，再以這些分析結果為基礎，透過熟悉建築投資業的人士或財經雜誌的報導進一步確認建設公司的屬性，尤其是對地方派系所擁有的建設公司之了解特別需要仰賴這一部份的求證。至於財團或大型建設公司則是以蒐集公司年報表來加以分析。此外，經過分析銷售個案的資料，對於在台北縣不同鄉鎮市

開發的主要集團就有一定的掌握，也累積了這些公司開發金額與開發空間範圍的資訊。這些也成為我們進行深入訪談的主要參考資訊。

我們的研究小組是以「梯次型地盤經營」的方式進行田野訪問，而以水平的協力支援為輔。主要的策略是以一位小組成員長期固定在同一個研究地點進行深入訪談，先選擇一個個案地點開始進行訪問，由負責該地區的成員規劃、連絡與建立人脈關係，而負責其他地區的成員則加以協助，直到在第一個地點已經順利地完成一部份的訪問，並且收集到相關的資料後，再進行第二個地點的田野工作。透過這種梯次進行個案地點訪問的目的是希望先將研究小組所有資源投入在一個地點的研究中，藉以印證文獻所討論的質化方法的執行程序，並且在實際進行的過程中建立一套適合我們研究主題與研究地點的操作方式，當本研究小組進入其他的地點時可以方便的運用。同時，在一個地點的演練，可以訓練小組成員訪問、資料收集的必要技巧，對於未來一個人負責一個研究地點的能力養成是很重要的。

我們進入田野時，人脈關係的搭建通常是經由熟識的朋友介紹當地人士接受訪問，或者是直接接觸地方記者，再由這些關鍵人物介紹一些與研究主題相關的地方人物，所以我們選擇受訪者的方式可以說是滾雪球抽樣與理論抽樣（theoretical sampling）的結合。訪問進行的方式則是由小組成員根據研究的議題擬定好訪問大綱，並且舉行行前的討論，互相交換受訪者的背景資料、訪問問題的背景資料及訪問進行的方式等意見。對於受訪者的訪問盡量讓他以生活經驗發生的過程（生命史）為主軸來陳述，而不是以研究者的問題片斷地切割其記憶，同時行前相關資料的閱讀與問題背景的準備工作也力求周全，避免讓受訪者感覺研究者

本身對於研究主題都不了解，希望完全從他的訪問中得到所有的資訊。訪問進行完畢之後，研究小組成員通常立即對於訪問過程所獲得的結果與遭遇的問題舉行非正式的檢討，並著手整理訪問的錄音稿，每兩週的工作會議對於這個時期訪問結果進行正式的檢討，藉以調整訪問方式、訪問大綱與訪問名單。

由於研究小組是以「地盤經營」的方式進行田野訪問，所以負責該地區的小組成員對於地方必須要有一定程度的了解，並且建立起一些人際網絡關係，除了訪問的進行外，非訪問性質的拜訪也是很重要的。絕大多數的受訪者都接受至少兩次的訪問，其中有幾位是研究人員到地方上經常拜訪的對象。我們訪問的經驗顯示重複多次的訪問是很重要的進行方式，第一、多次的訪問可以建立起一些人際關係，有助於研究者以後訪問所須要的受訪名單。第二、研究的主題相當複雜與細膩，在一次的訪問中，無論是從受訪者的記憶或訪問者掌握的能力而言，都無法得到充份的資訊，因此在研究者檢討第一次的訪問結果後，可以擬出再度訪問時應該補充的及增加的訪問議題。第三、多次訪問結果的比較也可以了解受訪者對於某些問題看法的一致性，對於資料的品質有一定的保障。最後，多次訪問的進行中，可以蒐集到一些與研究有關的文字檔案資料。

本書所運用的資料形式最特殊的一種就是地籍謄本的資料，這種資料在研究房地產的開發是很重要的檔案資料。地籍謄本是土地所有者、土地使用類型、土地所有權轉讓及土地各種權利使用的歷史檔案資料，對於我們分析土地取得的過程、土地貸款資金來源、地目變更的時間與過程非常的有幫助。地籍謄本的取得與解讀面臨許多困難；首先，地籍謄本可以逕行向地政事務所申請，每一頁的工本費五元，申請一個開發個案的地籍謄本可能涵

蓋幾個地號，有些地號地籍謄本超過一百頁，因此一個開發案申請地籍謄本的經費可能需要幾千元，如果要研究分析很多個案則所花費的費用是很龐大的，不是一個小型研究計畫所能夠負擔的。第二、地籍謄本的申請需依地號提出，地號與一般所使用的地址是完全不同的記錄系統，要從地址找到地號需先申請地籍圖來和一般地圖做對照，約略找出位置後再試著申請，在花費很多時間與金錢的錯誤嚐試後，才可能找到所需要的地籍謄本。第三、地籍謄本的解讀，必須要仰賴熟悉地方上土地買賣的代書或仲介業者，才有辦法了解土地買賣者的關係與屬性。

最後，官方的統計資料與一些重要的檔案資料也是我們研究分析的寶貴素材，其中由學術單位與地方政府提供有關都市計畫與土地開發的檔案資料大概是比較重要的。

### 三、本書分析討論的架構

本書的第二章主要是透過檢閱西方有關都市社會學與國家理論的文獻來理出處理臺灣都市空間形塑的思考架構。在確定了作者大略的論述與分析的位置後，藉由本土經驗研究所累積的成果作為了解臺灣社會的踏腳石。因此，一方面可以掌握臺灣政治、經濟與社會發展過程有什麼特殊性？了解那些是影響臺灣社會變遷的行動主體？而這些主體之間的互動形式是什麼？他們交互作用的結構條件又是什麼？對於這些問題的回答有助於解析都市空間發展過程與形式。另一方面，從本土經驗研究的反省中可以與理論推衍的架構有所對話，並進一步地修正及細緻化作者最初所提出的觀點。

第三章至第六章是以形塑空間結構的主體及其對空間形式的影響為主要的探討焦點，研究的目的就是要凸顯這些行動者為什麼積極的介入房地產開發？他們透過什麼樣的機制來開發？在這樣的開發過程中他們得到什麼？對於空間形式又造成什麼樣的影響？由於資料分析及理論討論的重點是以個別的行動者為主軸，因此空間上的分析單位雖然盡量地扣緊台北縣的案例，不過經常也會以不同的地區，甚至於整個臺灣地區為討論的單位；也因而這幾章中處理不同形塑空間主體間互動關係的論述就比較少。

第三章先就我們認為在臺灣最重要的空間形塑主體——國家進行分析與討論。國家對於空間形式的理念與實踐手段基本上是展現在國家所制定的與土地有關的政策上，因此分析政策內容的形成與轉變是很重要的。同時從土地相關政策的歷史演變及政策的特性將可以了解到底是誰的利益被考慮進去，誰的利益被國家機器擺在優位？為什麼會被擺在優位？最後，本章也要探討國家機器相較於其他範疇的政策對於土地相關政策的定位，以及相關土地政策對國家機器維護其本身利益所發揮的功能。

第四章的主題是針對空間開發利益集團炒作土地與住宅的一般性機制整理出一個架構，對應這些不同的炒作機制，將報紙、財經及不動產雜誌、統計資料與田野調查所得到的案例進行有系統的內容分析，在討論的鋪陳中把炒作的形式架構與實質內容串連在一起，以便清楚的展現政經優勢集團空間利益剝削的過程。

第五章則是以第四章土地炒作的一般架構為基礎，更深入地討論在臺灣地方社會中具有影響力的地方派系與房地產投資炒作之間的關係，討論地方派系所發展出來的特別的房地產炒作方式是什麼？導致這些機制得以實現的社會、政治與經濟基礎又是什麼？並且從次級資料的總體分析中，探討地方派系在台北縣房地

產開發獲取利益的程度為何？在空間上展現出什麼樣的特性？

除了地方派系之外，在臺灣歷史發展的過程中另一個影響空間形構的是財團所擁有的建設公司及上市的大型建設公司。第六章的主題就是探討經濟力量最雄厚的卓越雜誌前一百大企業集團（大財團）與大型建設公司如何透過房地產炒作來累積龐大的經濟利益，並且討論這些機制形成的社會、經濟與政治基礎是什麼？同時也透過大財團與大型建設公司在台北縣投資開發的次級資料分析，說明財團空間開發的形式及開發策略。

為了要探討國家機器（包括地方政府）、財團與大型建設公司及地方派系等不同行動者在空間利益積累過程的交互關係模式，我們分別選擇台北縣的兩個市鎮當成個案研究的地區，因為從以空間單位為主軸的分析中，才能掌握在權力位階與經濟實力上有所差別的不同行動主體會產生那些互動的形式？而造成這些不同互動模式的機制又是什麼？行動主體在第七章與第八章的分析中不再是被孤立的行動者，他們被視為在同一個場域中有關係的利益集團，他們與其他團體的互動會影響他們投機炒作的的方式，也會對其他團體的房地產開發策略產生衝擊。從行動主體的分析到空間分析，兩者的結合將更深刻的掌握空間形塑的過程，同時也更加凸顯我們所採取的歷史動態分析的重要性。

第七章是以水返鎮為例，來討論不同的行動主體，尤其是大型企業集團、大型建設投資公司、在地的小型建設投資公司、地方政治人物與地方行政首長在地方社會房地產開發投資過程的關係模式。另外，也探討這些房地產利益集團土地取得的方式、資金籌措的模式與開發的策略，以及在空間上所展現的特性。最後，研究的重點擺在水返鎮的第二次都市計畫通盤檢討上，從通盤檢討的考慮原則與執行過程中將可以展現國家部門透過土地管

制權形塑空間形式的政策偏好。並且了解國家部門、房地產利益集團、基層行政首長與民眾在空間開發上的互動關係。

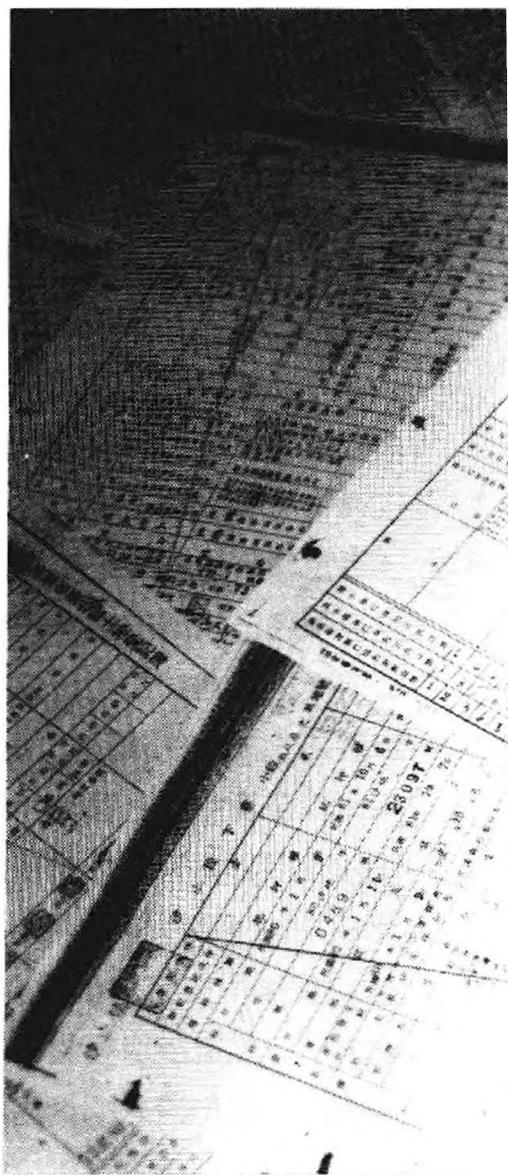
第八章則是討論台北縣的另一個個案——祖田市的研究結果，主要是探討外來地方派系的建設公司如何開發祖田市的房地產市場。這些外來派系透過那些機制搭建起與在地政治人物的社會網絡關係，以方便外來派系在當地經營政治力量，並累積經濟利益。我們也對祖田市的第二次都市計畫通盤檢討進行分析，以便於與水返鎮的案例做比較分析。

第九章總結前面幾章經驗研究的發現，概略地思考其在都市社會學的理论意涵，並提出一些初步的解釋觀點。

附錄是作者對於臺灣都市社會學的研究在理論典範轉變與方法論上的一些反省，希望做為將來都市社會學理論建構與經驗研究上的參考，並且為作者在這本書所採取的研究觀點與研究方法上的立場做一個註解。

第二章

文獻探討與理論架構的提出  
有關都市政治經濟學的





台灣土地的歷史檔案——地籍謄本

## 一、研究之理論觀點的定位

本書所採取的理論立場是都市社會學中政治經濟學的傳統，這一派的理論對於在資本主義的經濟體制下空間形塑的問題有較為批判性的觀點。都市政治經濟學延續馬克思主義的傳統，認為主導都市空間形式發展的機制是資本主義的邏輯。而政治機器，如國家，是為了維持資本積累而繼續存在的，所以政治邏輯是受經濟邏輯所制約的。當我們採取此一立場時，所面臨的問題就是政治部門與經濟部門之間的關係，如果政治部門的運作都是被決定的，那麼對於政治部門的分析與討論都是多餘的，因為它們的功能已經被設定，政治機構內部的衝突、矛盾，或與資本階級利益不一致的現象都只是表象，或者只是暫時的現象。這種論點基本上與臺灣歷史的經驗是相違背的，臺灣的政治機器顯然對於其他部門有著優勢的支配能力，因此，以新馬克思主義為基礎的都市政治經濟學在解釋臺灣的空間現象時即有很大的限制，所以我們必須找出一些新的思考方向。

這些理論上新的出路可以從一些都市政治學者與國家理論學者對於新馬克思主義所提出的反省得到一些啟發，許多國家理論的學者對於新馬克思主義認為國家機器的存在是為了服務資本階級共同的興趣（general interest）提出嚴厲的批判（Gottdiener, 1987; Jessop, 1990; Skocpol, 1978）。首先，任何一個社會的部門是無法充分決定另一個部門的運作的，政治部門的運作邏輯不可能是由經濟部門的邏輯所支配，如果有所謂典型的資本主義邏輯，那麼為什麼資本主義社會存在不同的政治制度？為什麼有些

國家的政策主要指向不以資本積累為主，而以國家勢力的擴張為主？第二、國家機器本身從國家中心的理論傳統來看就應該是分析與研究的重點，國家內部的結構、行政官僚的利益及政策的歷史慣性等都會影響政策的走向，因此國家政策與國家機器運作的目的是無法從維護資本積累為最高指導原則的前提來預測的。

Gottdiener (1987) 在重新思考馬克思的著作中提出了二階式的國家理論 (two-tiered state theory)，他認為政治部門有一部份是直接扣連在生產關係中，這對於資本主義生產模式的維繫非常重要，其中最關鍵的就是國家法律制度中對於私有財產制度的保護。至於政治部門在社會構成的層次上 (level of social formation)，對於資本主義制度的再製並沒有必然的連動關係，也就是說在這個層次的政治部門運作不必然以維護資本主義的存在為唯一目的，所以國家的運作不僅受到不同經濟利益團體所影響，也受到國家內部結構形式、不同類型官僚集團及政策的系統偏好等之影響；同時，地方社會運動團體、社區組織對於國家運作也可以發揮其影響力。Gottdiener 的論點主要是在解開新馬克思主義的國家理論中政治部門之運作最後終究是由經濟邏輯所決定的死結，並且重新賦予政治體系在整個體系中的獨立地位，使得研究者必須要將政治部門對於空間發展的影響當成是一個重要的議題來探討。

另一位學者 Jessop (1990) 的國家理論基本上是採取 Luhmann 系統論的觀點，他指出社會中的任何一個體系不可能佔有完全優勢的位置，並且充份的支配其他不同體系的運作方式，主要乃是因為各個體系是自我封閉與自我參照 (self-reference) 的運作系統，同時體系間是結構性的連結 (structurally coupled)，而各個體系對於其他體系 (或者說環

境)的反應是根據其內部的運作法則與過去環境變化的互動經驗所形成的。有些功能系統由於內部組織的複雜性與彈性，因而會暫時地主導整個社會的發展，不過偶然的危機則可能使得各個體系的層級關係重新調整 ( Jessop, 1990 : 332-333 )。由於國家機器是一個自我參照的體系，其運作邏輯與存在的目的是不可能全然由其他體系 ( 如經濟體系 ) 所決定。同時對於國家概念的定義與國家的探討應該是多元的、層級性的，國家體系的運作及功能的探討是不能不放在原有的社會結構與社會關係的脈絡中來理解。

由 Gottdiener 與 Jessop 的論點所得到的啟發是：在現代高度功能分化與多元核心的社會中，沒有一個社會的次級體系是佔有絕對優勢的。各個次級體系之間的關係形式應從社會與歷史脈絡中去探索，而這些體系本身的結構特性、組成成員的利益及體系的慣性等也都對體系之間的互動方式產生影響，單純地將任何一個次體系的運作化約為受另一次體系的運作邏輯所支配，往往會扭曲社會各個部門互動與變遷的複雜性。

在討論了西方相關的文獻後，當我們進一步地思考一個探討臺灣都市空間塑造的理論架構時，必然會擷取這些文獻的部份論點，不過也會反省這些相關都市研究文獻的限制。同時，進入臺灣社會有關地方政府、資本階級、地方社會與國家的經驗研究文獻中，試圖利用這些研究所提出的成果與論點，當成我們修正或建構臺灣空間形塑之研究架構的基本元素。

我們在處理空間政策的形成與空間形式的發展，是扣著幾個不同的主軸在處理的。首先，我們必須要面對國家機器 ( 指中央政府 ) 與臺灣社會不同政治與經濟團體的權力關係，也就是我們分析國家機器與大型財團 ( 包括本地資本與外來資本的關

係)，國家與地方派系、地方級行政機構的關係，因此第二節中的討論重點放在國家機器的特性、國家結構配置及地方政府與空間塑造的關係上。第三節是討論在國家機器主導的體制下，經濟利益團體的特性及其類型的轉變，並分析這些利益集團如何建立與國家機器的政經關係，且藉此獲取龐大的財富。最後，在第四節則是要處理國家機器與反對黨、自發性社會運動團體的關係。這樣的處理方式基本上是在國家中心研究取徑與社會中心研究取徑上徘徊，不過這種在理論立場上的不確定性是有其重要意涵的，因為我們認為理論立場的選擇要回到現實的歷史經驗中來決定。而特別選擇以這幾個主體之間的關係當成討論的重點，是要將國家機器的多元性、經濟利益團體與民眾部門的相互影響力都納入我們在探討空間形塑的架構中。

當我們在處理這些議題的時候，是把這樣的關係模式放在臺灣政治與經濟變遷的歷史脈絡下來討論，我們認為唯有透過理論的思考與經驗世界的交互對話，才有可能掌握空間形塑過程及不同主體間的關係模式。以歷史的眼光來看，臺灣在解嚴之前，整個社會基本上是由威權國家所支配，由於具有外來政權的特質，所以其控制市民社會的方式是透過統合主義與侍從威權主義來掌握不同的政治與社會團體，在這段時期對於空間的形塑站在國家中心的研究取徑是會較為適當的。不過，臺灣的國民黨政權在這樣的一個結構條件限制下所發展出來支配臺灣社會的方式，對於後來政治權力分配與社會動員造成的一些未可預期的效果（unintended consequence），卻是值得我們特別注意的，這一點從解嚴之後國家機器與經濟利益團體權力關係形式的轉換就可以有所理解。換句話說，即使我們認為解嚴之前，威權國家機器佔有優勢支配社會與經濟部門的地位，我們也不能同意所有的政

策及空間形構是完全由政治部門所決定的，政治與社會、經濟部門的關係是未完全決定的（under-determination）（Jessop, 1983; 1990）。

## 二、國家機器與空間形塑

放在臺灣的歷史脈絡中來看，光復後國家機器就一直是經濟、政治、社會部門的主導者，所以我們選擇第一個討論的主軸是放在國家機器的特性及其對空間發展影響上的解析。

### （一）臺灣國家機器的特殊性之探討

當西方的學者還在爭辯國家在資本主義的社會中是否為必要的組織時（Gottdiner, 1987：172-179），臺灣社會的國家機器即已展現出其特殊性。戰後國民黨所掌握的國家機器直接參與了生產的活動，在光復初期接收日產，並將大多數殖民地政府的產業變成公營或黨營企業，黨國機器積極地投入生產營利活動中。西方國家幾乎沒有如此大規模的介入直接生產活動的狀況，來增加國家為資本家的功能。因此，處理臺灣的國家機器與資本主義間的關係時，分析的模式則不必考慮在成熟的資本主義的情境下，國家機器是否為必要機構的問題，在臺灣，國家是資本主義發展的直接參與者。

解嚴之前，憑藉著黨國營事業與軍事情治武力的掌控，威權國家機器對於市民社會各個部門的控制是很細密的，國家是最具有權力、最優位的機構。所以各種社會團體都是處在國家機器的

支配下，其中當然也包括資本階級，事實上，資本階級資本積累的產品類型、銷售管道及資金來源等大多是由國家機器所決定的。而國家要求資本階級、勞工階級及所有的社會團體都必須配合國家的政治目標（反攻大陸），也必須忠誠的支持國民黨政權，資本階級是在配合國家機器與政治權力菁英的目的，而不是國家機器為資本階級來服務。

光復初期，以外省人為主體的國家機器之統治菁英，與本省人的民間社會保持一定的距離，這使得本省籍的利益團體或意見領袖無法影響中央的決策（王振寰，1989；朱雲漢，1992）。國家機器所釋放出來的利益與權力基本上是由上往下的，利益分配內容或權力的調整並不是因為民間社會政治力量的展現而迫使中央統治菁英在決策上有所轉變。這種以省籍為原則的統治者與被統治者的區隔方式，更加鞏固了國家機器對於其他部門的支配能力。

接著我們將從臺灣經濟發展的過程中來探討國家機器與經濟部門的關係。對於國家機器在臺灣經濟發展上所扮演的角色之分析中，許多相關的著作已充份地說明國民黨政權所形成的威權政體<sup>①</sup>的特質（O'Donnell, 1986；王振寰，1989；朱雲漢，1989；林佳龍，1989），在此我們有必要簡略地描述一下國民黨威權政體的特性及其與不同資本集團的關係。首先，國民黨以一個外來政權接收日本殖民政府所移交的主權，可以重新塑造它與地主、資本家的關係，由於沒有與地主階級的利益糾葛所以很成功的完成第一次土地改革，並透過國營事業的股權轉讓，將既有的地主階級轉變為資本階級，而且是由國家所控制的資本階級，也因而奠定部份國家機器相對於資本階級權力優勢的基礎。

其次，國營事業接收日本殖民地政府所殘留下來的產業資產

而在臺灣經濟中成為主導的角色（Amsden, 1985; Chu, 1987; Deyo, 1987; Gold, 1986），同時公營事業也逐漸的讓軍方、政黨直接或間接參與以形成黨、政、軍的利益實體（陳師孟等，1991：28-31），國家機器對於促進經濟發展有直接且實質的利益。由於擁有龐大的物質基礎更加鞏固威權體制的權力基礎，所以說臺灣的威權政體是本身擁有經濟實力的政權，而國家機器通常會給予這些公部門事業一種全國性的經濟寡佔的權力以確保其經濟利益；很顯然的國家機器也成為資本積累過程中的積極參與者，而不僅是回應一般資本階級在積累危機時的要求或只是扮演轉接資本進入不同迴路的角色，國家會很主動的投入環境、土地的建設以雄厚黨、國、榮民事業利益，一九七〇年代的十項建設計劃就是一個例子。

第三，透過金融財務機構與政策對工業資本家的約束，解嚴前國家控制所有的銀行也控制大部份資金的流動，國家金融機構一方面吸收民間大量的儲金與外貸資金，另一方面則藉由放款、貸款措施來干預一般企業關於投資、生產、價格的決策（Koo, 1987：173），雖然臺灣的中小企業可以經由非正式的金融管道（例如，標會、地下錢莊）來取得資金，但是銀行貸款仍然是極為重要而實惠的資金來源；甚至於威權體制為換取工業資本階級對它合法性的支持，也會授與某些企業集團低利貸款。此外，金融管制也成為國家控制資本階級的一種工具，自然也強化了國家的優勢性，許多資金也由國屬行庫貸款給國營或黨營企業（Johnson, 1987：149；朱雲漢，1989：146），以壯大國家機器的經濟基礎。從積極面來說，國家擁有極大的行政權可以選擇性地讓一些企業團體獲取獨佔、寡佔的經濟利益，尤其在內銷市場的企業大多是以特權取得寡佔的保障而累積巨額的財富（林忠

正，1989；周添城，1989）。

第四，國家機器與地方派系的侍從關係<sup>②</sup>（朱雲漢，1989：142；王振寰、方孝鼎，1992：7；林佳龍，1989：136），則顯現出國民黨的權力基礎已深入到基層，並經由分配地方性經濟特權來攏絡地方派系，以建立這些地方角頭與國民黨利益休戚與共的共生性關係。臺灣的地方派系中，有九成以上參與至少一項地區性獨佔事業（陳明通、朱雲漢，1992：90），地方派系取得充裕的經濟利益進而擴展其政治權力，對於一九八〇年代後期政商關係與國家機器的主控性有很大的影響；地方派系勢力的坐大直接影響到地方政府或中央政府對地方性土地利用與土地規劃的政策，例如，地方派系的利益可以在縣市都市計劃委員會的決策過程中得到保障與擴張，威權政體放任地方派系對土地規劃的操弄來酬庸其在選舉競爭時對國民黨的支持。

以上討論的重點是在威權國家塑造權力基礎的過程中<sup>③</sup>，對於資本積累所造成的影響，由此來指出國民黨的威權政體是一個本身擁有龐大經濟實力的政權，也指出國家機器是如何透過不同機制控制不同的資本次階級。一個強勢的政權擁有大多數的資源，因此資本階級可以說是依附在國家的羽翼下來謀取經濟利益，而缺少所謂的自主性。針對不同的資本次階級，國家以不同的方式給予不相衝突的經濟特權，所以很有系統地規範這些利益團體的活動領域，當然也減少他們對國家威權的挑戰，因此在「剛性」威權體制的時期，只要國家掌握足夠的利益，而且能夠有效地控制來自民眾力量或不同利益團體的挑戰，它就可以維持政權的穩定。

進一步地探討國家機器與資本階級、地方派系的關係時，發現中央政府政經分離與權力分配的結構，將地方政經勢力對國家

機器的滲透侷限在地方層面（朱雲漢，1989：155；陳明通，1992）。雖然大部份的財經權力集中掌控在中央政府手中，但是地方政府所擁有的經濟利益已經足以滿足地方派系的需求，而地方派系並不會也不能干預中央的財經、政治政策，所以一方面威權體制的權力基礎不會受到挑戰，另一方面，由於地方派系建立在傳統的血緣、婚姻、族羣及祭祀關係，對於地方民眾的怨懟也可透過這種綿密、深入的人際網絡來調解，甚至於控制與防範。因此在這種多重結構設計中，更加鞏固了國家機器的優勢性，當然也內化或錯置一些引發未來矛盾與衝突的潛在因素。

## (二)國家結構的配置與空間形構

除了對於國家在經濟生產、權力組成特性的分析外，我們認為也應該從國家的制度性或組織性特徵加以分析，我們曾經提出從國家組織結構的配置來分析國家機器運作的特性及其所發揮的功能。這樣的切入方式主要是在彰顯組織上或制度上的結構限制，對國家機器權力行使與政策形成所造成的影響。也就是說即使是威權國家機器也不可能是全然自主的，就如同 Lukes（1982：22）指出「國家機器有其政策取向上的偏好，它不是刻意選擇的，也不是任何一個權力菁英決策的後果」。這種研究的觀點強調對國家機器的組織研究有其重要性，因為國家機器的運作與國家政策的形成不只是由掌握國家機器的權力菁英所決定的（如同權力菁英論者的主張），也不只是由國家機器所處的巨觀結構所支配的（如同結構主義者的主張），國家機器本身的制度或組織特性扮演一定的角色（Gottdinier, 1987：142-143），這一點一直都被忽略。

所以從威權體制來討論國家與資本階級、民眾部門<sup>④</sup>的關係應該分析國家的結構形式，或者說是國家內部不同部門的安排，Friedland 等人指出結構性的安排有助於國家機器去克服面臨民眾部門的壓力與資本階級索求矛盾的困境，其中兩個最顯著的安排就是：(1)中央及地方集權與分權的程度；(2)政府部門政治與經濟功能分隔的程度（Friedland, Piven & Alford, 1985：275）。以臺灣的中央政府與地方政府而言，中央行政部門主管的產生可以說是全然官派的，而地方政府的行政首長卻都是民選，顯然地方政府必須承受較大的民意監督，並且也必須考慮民眾的反彈，再加上地方政府是與民眾互動的第一線機構，和民眾直接接觸的頻率高，同時地方政府政策的透明度也高，所以地方政府很容易成為各種政策施行負面效應抗爭的對象，以及對於民眾種種需求提供的機構。但地方政府面對急速增加的需求卻因為極少的稅收而無法履行大多數改善民眾日常生活的要求，中央與地方財政收支劃分法更讓地方政府財務愈加困窘，但是地方政府的責任卻是與日俱增。事實上，這樣的權力架構所展現的功能是將民眾的怨懟限制在地方層級而中央政府可以免於民眾的壓力。

若再以臺灣現行財政收支劃分法為例，就可以說明在法規制度、土地／農業政策、產業政策、統籌分配稅收都顯現高度的財政中央集權性，「無論從經濟意義或實證資料上的觀察，我們都可以看出，現行財政收支劃分法的確充滿了財政僵化性與中央集權的特色」（林全，1992：2），其結果是中央政府利用財稅政策直接控制地方政府。整體來說，地方政府的財政權、甚至人事權與行政自主權都在中央政府的控制下幾乎沒有什麼自主性，這一個例子彰顯出威權國家運用權力分配架構與政經分離的交互結構安排來當成緩衝外來壓力的機制。在這種結構安排下，地方政

府或中央的一些部門必須面對經濟、財稅政策所造成的一些問題，例如，勞資糾紛、環境污染、區域不均衡發展、農業積弱不振及地方財政困窘等，當這些部門在面對這些問題時，卻沒有處理的能力與決策權力，特別是地方政府。國家在執行經濟政策時所引發的怨懟由某些部門來承擔，其結果是限定了民眾不滿的界域而避免讓它波及中央政權的核心部份，因而鬆動威權政體的基礎。

若將政治與經濟功能的分隔及中央、地方權力分配形式的安排結合在一起，可以發現主要的國家經濟發展之規劃與政策制定都是由中央政府執行、負責。以經建會來說，一直到民國七十四年才成為正式機構，在此之前都不受中央民意機關的監督，由此可見，職掌經濟計畫的機構在結構上的安排可免於羣眾壓力的干擾與民意的監督。再者，從一九五〇年代到一九八〇年代，政府領導的部門是主管「經濟建設」的部門，其主導的經建計劃對空間計劃有主導及改變的權力（夏鑄九、張景森，1990：27）。事實上，國家內部結構的安排卻是鬆散結合（loosely coupled）的形式（Weick, 1969），當核心功能單位受到充份的保護時，邊陲功能單位則刻意地曝露於外在環境的監督與影響（Meyer and Rowan, 1977）；例如，經建部門隔絕於外力的挑戰之外，而環保、內政部門必須承受外來的抗爭。當五輕、六輕、核四因為經濟發展的前提要興建時，環境影響評估只是形式上的意義（參見相關環境影響評估報告的內容，就可以發現評估的草率性），而一旦環境災害事件發生之後，這些部門卻又疲於應付無法解決的民眾抗爭與索賠，可是相對而言經濟發展部門所承受的民眾抗爭就較少（當然並不是沒有）。

如果綜合對威權政體與國家結構的配置的分析，將有助於我

們理解在整個國土規劃體系中，以中央政府主導的國家經濟建設計劃有相當的成就，但全國性區域計劃卻只有宣示性的意義而無實質的功能（夏鑄九，1990：56），至於地方層級的都市、土地發展計劃則充滿著妥協與投機的性格。「由於制度、法令及執行的缺失……（上級政府）對地方政府的約束力不強，使都市計劃的制定成為一種政治過程，在地方政府與民意代表協商分配之下達成協議。也就是說地方菁英（派系）經由政治過程來變更地目炒作土地，獲取暴利，都市計劃正是他們手中最有力的工具」（曾水亭，1988：24）。而土地管理也是呈現體系混亂的現象，「橫的方面，中央有八個部會掌有土地管理或規劃權導致政出多門，事權分散。縱的方面，中央、省、縣市各有權責，但也各行其事，表面上有層層管制，實際卻是地方各顯神通，鯨吞蠶食中央政策及公權力。」（《天下雜誌》，1992/9：23），這種人人有事管、卻人人不管事的情況，正是給予利益團體上下其手的大好機會與管道，這樣的結果正彰顯鬆散的國家結構在提供緩衝壓力、分配利益與鞏固權力的功能之外所潛藏的危機。

從國家結構的配置可以發現造就了利益集團炒作土地創造經濟租金的良好機會結構。另外由國家利益分配的角度來看，國家藉由對環境與土地的規劃來協助或放任大型財團在主要都市炒作地價與房價，幫助地方派系攫取龐大的土地利益，這種授予利益的作法比起其他利益輸送的方法有更多的優點，所以國土與區域計劃的不重要性是相當必然的，而空間發展與環境利用受到國家內部利益團體大力的操弄也是必然的。朱雲漢提出憑藉政府公權力來圖利資本家和地方派系、汲取經濟租金的優點是：一、機會均霑，人人有份；二、對公部門財政無所損失；三、可以無限延伸使用（朱雲漢，1989：151-152）。

引申朱雲漢的論點，我們認為國家機器協助資本階級與地方派系建構壟斷地租、汲取巨額土地暴利的優點是：第一、國家投資改造空間環境的過程與結果都可讓不同的利益團體獲得利益；生產性資本階級可以包攬龐大的建設工程，而完成的公共設施可以提升土地的壟斷地租有利於金融資本家、地方派系與地主階級，所以利益的均霑面廣，可分配的利益多；第二、利益的獲得速度快而利益團體付出的成本低；第三、在環境利用與開發、規劃的過程中所製造的利益多半是隱藏的，所以土地與房租在聯合壟斷後造成的價格飆漲，一般大眾只能忍受剝削而無法看出其不合理性；第四、對國家而言，並不需要直接付出現有的資金或利益；第五、開發國有土地、濫用山坡地、開發環境敏感地帶及放任公私有土地的污染大多因為沒有直接而立即的受害者，其假想的社會成本低，再加上漢人對環境保育觀念的侷限性大多不會引起全面性的社會抗爭與環保運動（蕭新煌，1988）；第六，透過壟斷的經濟權力賦予利益，其控制權主要仍掌握在國家機器。

### (三)地方政府與空間形構

接著我們將從地方政府與中央政府的關係、地方政府機構控制成員的特性、地方政策制定程序與地方政府政策的偏向性來分析地方政府對地方空間政策形成的影響。

由於在國民黨的中央集權統治之下，解嚴前，地方政府擁有很少的權利，人事權、經費基本上都是由中央政府所掌握，民選地方行政首長象徵民主政治的意義多於實質地方自治的意義。所以地方政府與中央政府的關係是支配與被支配的不對稱關係，地方政府只有非常小的行政權，這些權利提供了地方派系成員主掌

地方政府後得以獲取利益的機會。地方政府基本上是由地方派系的領導者所佔據，所以地方政治的主體變成是藉由分贓手段以追求個人利益的地方派系為主，而地方派系可以透過行政機器的掌控累積個人的財富與權力，當然這也是因為國民黨以侍從主義為主軸的統治下刻意放任派系的結果。地方政府政策的基本性格就是以謀求派系最大利益為主，政策的偏向性是在實現民選行政官員或民意代表所要求的利益（Gottdinier, 1987：146），而不是以資本階級或一般民眾的福祉為依歸。在有限的地方政府決策過程中是由地方首長所主導，民眾參與政策制定的管道是被排除的，這將更容易造成地方政策的分贓性與專斷性。

當土地變成是一個很重要的財富形成來源時，而主要的土地使用管制權又掌握在地方政府手上，地方派系所組成的土地開發集團只要動員原有的政治勢力就可以輕易地攫取土地的經濟租金。另外，一些由財團或其他經濟利益集團設立的土地開發集團若要鬆動土地管制權來獲取利益就必須與執政的地方派系或地方官員、在地民意代表結合，分享土地開發的利益。所以在討論地方層級的房地產開發時，追逐各種可能利益的地方派系變成必定要探討分析的主體，這與西方社會的經驗是有很大的差異。

目前地方政治的運作所面臨的困難是派系的競爭惡質化、黑道化與金錢化。根據趙永茂（1993）的研究顯示地方（縣與鄉鎮級）議會的議員有很高的比例是黑道流氓出身的，黑道與派系結合共同來操弄地方政治，黑道議員競選的方式是以買票與暴力為主，當選民意代表的目標就是利用這個身份賺取各種利益，並將地方政府當成是利益取得的工具。因此，地方政府的政策不是各種地方社區團體結盟爭取或提出方案競爭的結果，同時地方政府在派系與黑道的控制下將很難成為民眾部門實踐公共利益的場

域，於是地方政府也失去其成為地域政治組織對抗中央政府的可能性。

在地方政府無能與腐敗的狀況下，地方政治的體質趨於弱質化，不過隨著自發性地方政治勢力的發展與在野政黨的興起，地方政府的弱勢地位也有些許的改善。在我們所研究水返鎮的個案中，對於一個地方行政首長如何透過媒體動員與羣眾動員的方式對抗外來利益集團的剝削有些啟發。水返鎮的鎮長在選舉時所得到的支持並不是來自傳統派系動員的結果，而是以媒體的宣傳與政見的訴求贏得支持，如此一來，他可以擺脫既有地方派系利益的干擾，因而對於鎮長角色不是定義在地方派系利益的守護者，反而有可能是反應式的羣眾動員的領導者。此外，鎮長所宣示的施政理念是以人民的利益為依歸，而不是只照顧到少數的一些地方利益人士，他所提出的行政方案如「文化立鎮」、「鎮長稅」、「整治基隆河」等，形式上都不是為了特定團體或個人的利益，至少他可以透過媒體宣傳這些做法來得到部份民眾的認同與支持，從連任選舉所得到壓倒性的勝利與每次由他所發動的羣眾運動動員的人數，就可以顯示一般民眾支持他的程度。

當受到在地傳統政治人物支持的外來利益團體之作為與鎮長政策衝突時，這個地方首長將民眾的支持轉變成與外來集團對抗的後盾，而不是與外來集團妥協，這是地方上傳統派系政治所無法達成的。如果地方首長的政治權力來源是根基於一般民眾時，民眾部門的力量是可以得到一定的發揮，而且地方政治也不會完全是分贖式的。不過地方行政首長透過「極大化有限的行政權」配合社會運動的方式來對抗優勢利益集團所能達到的成果，在整個結構條件的限制下仍然是相當有限的。

### 三、資本利益集團的類型及其對空間結構的影響

在這一節我們將進入對於資本利益集團的討論，雖然前面的討論中提出國家機器是整個臺灣社會的主導體系，這並不代表其他部門的團體完全沒有能動性，他們在這種威權國家支配下的體制仍然有些影響不同團體的能力與策略，同時他們也可以支配政經資源比他們更差的團體，資本利益集團可以算是僅次於國家機器的重要團體，因此成為我們討論的第二個主軸。透過西方文獻對於資本利益集團與空間形塑關係的討論當成媒介，引入我們對於臺灣資本利益集團特性與權力基礎的分析，並探討他們對於空間結構的影響。

西方的文獻中有關空間形構的討論大都集中在壟斷資本主義底下，資本愈來愈集中化、大型化，資本在空間的流動性愈來愈高，只要特定地點的生產條件無法為資本家取得所期望的利益，資本就會外移就會出走，而所造成的結果是當地經濟的蕭條與生活品質的惡化，同時在空間上也出現明顯的區域不均衡發展（Massey, 1985; Smith, 1984）。由此可知，這一個傳統的文獻主要是比較集中在生產性的資本與空間形成的關係之論述上。

另一類的文獻是以 Harvey 為代表，他（Harvey, 1985a：2-31）提出一個在資本主義下都市發展的分析架構，根據此一架構，在資本積累過程中必然會面臨危機，發生在初級資本迴路（the primary circuit of capital）的過剩資本必須尋找流通的管道以便解決過度資本積累的問題，因而發展出二級與三級資本

迴路<sup>⑤</sup>。在轉換初級迴路的資本進入後兩種迴路時，國家機器就扮演極為重要的角色，因為在二級資本迴路中是以形塑土地或空間來滿足生產與消費的需求以進一步為資本家獲取利潤。對於環境初步的建構必須有大量的資金（例如，交通網路的建設），就一般的資本家而言，籌集如此龐大的資金是不容易的。除此之外，許多對建構環境（built environment）的投資有所謂的外部效應，當一條新的道路建立之後，即使未曾參與投資的人仍然可以享有交通的便利，因為搭便車的心理，所以資本階級對這方面的投資意願會很低，因而國家必須藉由稅收來取得資金以發展在環境與土地的建設。一方面，這些空間設施是使資本持續積累所必需的條件；另一方面，國家的干預有助於吸收過剩的資本再轉進資本迴路中。在轉入二級迴路時，另外一個主要的中介者是金融資本家，金融財務機構吸納民間游資，放款給營建工程、土地開發集團，或者直接投入硬體環境建設與消費的行列，對於空間的開發金融資本扮演主要推動者的角色。

Harvey（1985：202-211）資本積累迴路的論點對於空間形構的影響，具體展現在不同歷史階段的主要都市形式。Harvey將一九三〇年代的都市稱為工業城市，都市的主要功能是透過生產效率的提升來增加資本家的利潤。

一九三〇年代因為過度生產及消費不足（underconsumption）造成全球性經濟大恐慌，為了解決這個資本積累危機的問題，都市由強調工業生產的福特主義都市轉向消費取向的凱因斯主義都市，同時資本由初級迴路轉向二級與三級迴路。國家機器以政府公債或其他方式籌措不足的資金大舉投入公共設施的建設與集體消費的提供，並在金融制度上建立信用消費與貸款制度，使得一般民眾可以預先消費；最典型的例子就是使每個家庭負擔

龐大而長期的貸款以購買郊區化的獨門獨院住宅，這種居住的生活方式是昂貴的，可是卻是促進高度消費的極佳策略。在整個空間塑造的過程中，不僅原來的工業生產資本可以獲利，新興的金融資本、土地開發資本也開發出新的利潤積累的利基。

在臺灣資本階級與空間形塑的關係中所展現的模式並不是因為資本積累的危機所造成的，也沒有因而促使資本形態的轉變與新類型資本階級的形成，所以將土地開發與環境建設當成解決資本積累的困境及創造展新形式資本利益取得的模式。臺灣資本利益集團操弄空間的方式也不是資本的出走或是為了解決資本積累危機，而是把土地當成一種特殊的經濟租金，透過影響國家機器對於土地管制權的選擇性行使來剝削土地所生成的利益。除此之外，臺灣的資本利益集團有很高的比例是從傳統地主階級所轉變而成，這些資本集團長久以來就一直從土地炒作與土地不同租金中取得財富累積的泉源。土地利益的提供在臺灣歷史的發展中經常都是外來政權收編本地領導者、資本家的一種手段。

以下的討論先就大型財團的性格與興起的歷史條件加以討論，接著分析解嚴前後政商關係的轉換，以及解嚴之後，資本利益集團的形式。

### (一)大型財團興起的歷史條件與解嚴前的政商關係

涂照彥（1991：393-394）對日據時代本地資本形成的探討中指出，大型的本地資本主要有三種類型：一種是與日本國家權力相勾結而暴發的特權階級，另一種是與日本民間資本相結合而富裕起來的寄生承包階級，最後一種是由傳統大地主形成的本地財閥。日據時代的臺灣五大家族中，辜顯榮家族屬於第一類，顏

雲年家族屬於第二類，林本源、林獻堂家族、陳中和家族屬於第三類。日本殖民政府對於政治與經濟權力的掌握，使得大型財團為求繼續累積財富必須要從屬於日本殖民政府與日本入侵臺灣的資本之下。

日本政府對於這些大型財團也給予不同類型的經濟壟斷特權，以作為安撫人心攏絡財團的作法。辜顯榮擁有銷售樟腦、開設鹽田的特權，顏雲年從日本商社得到在北部採礦的許可權，五大家族都獲准投資經營金融事業。除此之外，五大家族對於土地的投資與蒐購都相當的積極，也從土地的租金與農產品生產獲得很多利益。所以這些家族積蓄財富是以地主及商人式的財富積累模式為主，而特許經濟特權的取得是扮演關鍵性的地位（涂照彥，1991：393-411）。總結來說，日據時代大型財團的性格是從屬性、家族性與孤立性，財團與國家機器間很明顯的是以國家為領導的支配關係。

日據時代財團與國家機器的關係與財團的性格，在光復之後依然被延續下來。劉進慶（1993：279-282）以「官商資本」的概念來說明國民黨統治臺灣之後的政商關係的特質，所謂的「官商資本」就是官僚與資本家結合，融合權力與資本而來蓄積財富<sup>⑥</sup>。目前在臺灣幾個重要的財團能夠累積龐大的資產與其運作政治勢力取得經濟特權有關，紡織業、水泥業、塑膠中上游產業、玻璃業及汽車業等都是依循著大陸資本、本地資本的順序，特許給不同的家族或企業經營。台塑集團、統一集團、新光集團、國泰集團、許金德集團與裕隆集團等都是很有代表性的被國家特許及被扶持的財團（徐瑞希，1991）。唯一與日據時代不同的是大陸資本在位階上並非本地資本的支配者，而是所有不同社會屬性的財團都受威權國家的支配。

## (二)威權體制的轉型與新政商關係的興起

解嚴之後，不同政治、經濟與社會集團在空間政策與形構上的交互關係則展現其多樣性。前面的討論中曾總結了威權國家的特殊性，國民黨以一個擁有強大軍事力量的外來政權，成功地刪減傳統的地主階級之勢力，同時接收既存資產來壯大國家機器的經濟基礎，並透過國家經濟與金融措施來控制工業資本階級，也刻意地分配金融利益來攏絡資本家與地方派系，所以這樣的一個政權從中央到地方都有很堅強的權力基礎；相對於資本階級而言，國家擁有很高的自主性與優勢性，或者可以說資本階級是依附在國家以獲取利益的。這些論述在解嚴之前大多可以成立，解嚴之後威權體制進入轉型的階段而發展出一些新的性質（參見 Gold, 1986；王振寰，1989；郭正亮，1988），同時也發展出一套新的政商關係與新的國家及民眾部門關係。

首先，強人政治的結束造成威權體制的鬆動，中央政治勢力（國民黨中央）區分成不同的派別，政治權力的鬥爭必須仰賴對於財團、地方派系與官僚體制的動員以取得黨內派系鬥爭中的政治優勢，其結果是中央政治派系必須交換更多的經濟、政治利益以換取其他團體的支持。此外，中央民意代表的全面開放民選，一方面，提供財團或地方派系滲透中央決策權力的管道；另一方面，也造成一向獨大的中央行政部門之決策權力必須與立法部門分享。最後，在國民黨的「本土化」政策下，讓一些地方行政官僚或民意代表逐漸進入中央權力核心，例如，司法院、監察院、立法院首長等，這些政治人物必須扮演地方利益守護者的角色，而財團也逐漸建立自己在中央決策的代言者，甚至財團推舉自己

的人馬競選立法委員也成為非常受重視的維護利益之管道。從經濟利益取得的角度而言，過去資本階級或地方派系只能享有區域性、部份性壟斷的經濟權力，而全國性的寡佔經濟權力分配給黨營與榮民事業系統的情形就必須改變，必須讓私部門資本階級或地方派系也能分享全國性、全面性的經濟利益。

一些企業（尤其是那些依靠國內市場寡佔的企業，參見林忠正，1989）、地方派系或靠金融特權起家的公司（例如，人壽保險）逐漸轉型為大型的資本集團，這些財團對於國家可以提出強烈的要求並給國家部門相當程度的壓力。由於威權體制的鬆動，國家對金融控制的權力在市場自由化的趨勢與未能有效管理之畸形的地下金融體系下而萎縮，以及資本家憑藉著資金外移的威脅策略，迫使國家必須對資本階級的要求有所回應。在強人政治時代，商人參與中央的政治決策是不被允許的（陳明通，1992：2-8），同時財團也因為中央參政管道受限而欠缺分享政治權力的途徑，再者由於其經濟利益大多受國民黨的管制必須嚴守政經分離的指示。相對於解嚴之前，解嚴後的資本家擁有更大的勢力與國家抗衡，也擁有更多的管道來操弄國家的決策，但一個理論上的問題是資本階級的自主性是否存在？要回答這個問題則必須分析臺灣資本階級的組成與資本階級的權力基礎。

就我們參考政治學與經濟學者的研究（朱雲漢，1989；林忠正，1989；徐瑞希，1991；周添城，1989；許坤榮，1988；陳明通，1992；陳師孟等，1991；陳明通、朱雲漢，1992），我們認為臺灣的資本階級異質性很高，而且不同的經濟團體可透過不同的手段與策略進入政治權力核心，根據經濟團體類型、經濟特權取得方式與政治勢力擴張型式整理成下頁表 2-1：

表 2-1 臺灣經濟利益團體類型與經濟特權、政治權力之關係

經濟利益團體類型	利益特權取得類型	政治權力擴張類型
傳統地方派系財團	區域型壟斷利益	固著地盤界域，中央由上往下向下動員時擴權
新興地方型財團	土地壟斷地租 全國性壟斷經濟利益	山下往上滲透 跨區縱向、橫向連結
工商業寡佔型財團	內銷市場寡佔、壟斷權	財團橫向連結增加影響力 直接參與選舉或中央決策
金融寡佔型財團	全國性房地、金融壟斷特權	財團橫向連結增加影響力 直接參與選舉
黨國、榮民事業體	全國性壟斷經濟特權 國家建設承包特權	國家內部不同部門、不同派系的權力鬥爭
中、小型企業	非正式的恩惠 企業同業公會的發展 企業協會組織的發展	非正式權貴關係的建立 同業公會或企業協會影響民意代表或政策
地方角頭之非正式組合	非法的經濟特權	地方角頭的縱、橫向連盟與地方、中央政治勢力掛勾，參與選舉
外商、外資集團	不平等交換 技術知識壟斷 經濟特權(議價、傾銷)	外交、政治壓力 良好黨政關係建立 經濟制裁壓力

資料來源：本研究整理。

表 2-1 所列舉的類型是一種分析的參考架構並不是非常的周延，但是對於瞭解經濟利益團體運作的機制會有所助益。傳統的地方派系財團早期是以合作社、交通運輸等區域型壟斷利益為累積資源的主要管道，可是這些特殊利益目前已經逐漸消耗殆盡，而傳統的地方派系財團不一定都能掌握到新的特殊經濟利益，例如，土地、瓦斯專賣權等。所以當其他的資本家在充份運用經濟發展所帶來的契機投入土地炒作等項目時，就會建立起新的地方經濟勢力，進而取代傳統的地方派系財團成為新興的地方

政治山頭。值得注意的是新的地方勢力隨著土地、股市與經濟特權的操作部份取代舊的而未獲得土地利益的地方派系後，更願挹注金錢到選舉上以便建立、維繫與威權政體的緊密關係，當然也由於財富取得的便易性，更加惡化了金錢污染選舉的體質。而新的地方性財團擴張其勢力還有其他的方式，相較於傳統的地方派系不超越其地方空間範疇，他們一方面向上滲透中央的權力體制，另一方面亦發展橫向連結的勢力擴張，以高雄市為例，財團所推出的立法委員候選人在國民黨內初選都名列前茅，並且跨區支持其他縣市候選人（自立晚報，1992/8/29）。隨著這一類新的地方財團的興起及新的地方與中央的合作關係，地方團體對利益的索求將越來越大，更加劇了對土地利用、空間建設、環境改造的扭曲。

工商業寡佔型財團則較具有長期的歷史性格，從國民黨遷台之後就策略性地扶植水泥、塑膠、紙業、紡染工業等內銷寡佔企業，這些企業集團一直都擁有良好的黨國關係，在強人政治瓦解之後，更加積極地介入政治決策，有些企業負責人甚至成為國民黨中常委，有些則直接負責兩岸交流事務。金融寡佔型財團是以財務資本家為主，專注於房屋、土地與金融特權的經營；一方面以保險或其他金融管道匯集大眾的資金，另一方面則藉由這些資金來炒作房地產與股價以謀取暴利。中、小企業隨著威權體制對工商組織約束的減少，漸漸地進入同業公會或企業協會來連結、動員相同事業體的力量，這種積沙成塔有組織的結盟方式，使得中、小企業在政治舞台上佔有一席之地，可以制衡大企業的勢力過度地擴張，也可以有效地影響政府決策。至於外資集團則是由於臺灣近年來大量的公共工程投資，在意圖分享龐大的經濟利益之下，以透過正式的貿易談判、外交協商或非正式的政治關係來

取得包攬工程的特殊條件，美國前任國務卿、國防部長等知名人士就為不同的外商財團來臺灣穿梭遊說。

表 2-1 約略地勾勒出政商關係的圖樣，而以目前發展的趨勢來看，資本階級滲透政治體制的動機越強、管道越多則籌碼也就越雄厚，再加上傳統的「剛性」威權體制轉變為「柔性」的威權體制，將更容易受利益團體的影響，所以資本階級過去依附在國家的被動地位隨之改變成為操弄、影響國家政策的主動地位。他們現在投入更大的資金來影響政治的領域，他們也因此期望更大的報償；以對空間與環境的剝削而言，他們的確取得了暴利，從而經濟利益團體對利益的期望越高，如此則將會更加惡質化金權政治體制。

這些不同類型的利益集團憑藉著他們不同的權力基礎在土地利益的積累上各自開發其利基（niche）。在影響政府土地政策與土地管制權的場域上，政治實力愈雄厚、財力規模愈大的經濟利益集團會以中央政府、立法院當成操弄土地利益的場所；而地區性的、財力弱的經濟利益集團會以地方政府為主要的利益掠奪點。此外，主要剝削土地利益的類型也會有很大的區別，大型利益集團以大規模山坡地與非都市土地開發、高爾夫球場、都市工商區整體開發、大筆環境敏感土地與國營事業土地等為主要炒作的重點；地方型經濟利益團體則是以小筆土地的地目變更、土地重劃或都市計畫公共設施周邊土地內線炒作為主。不同類型利益集團的土地開發資金取得方式與管道、居注意象操弄手法、與產品開發策略等都有明顯的區別。在以後幾章的經驗研究成果會以具體的資料來呈現不同利益集團對土地炒作的機制與模式（特別是地方派系與大型財團）。

#### 四、地方自發性團體及其對空間形塑的影響

由於資本階級勢力的擴大，威權國家為延續過去攏絡的手段與策略，必須開放更多的空間讓資本階級或不同的黨內政治與地方派系去操弄，如六年國建工程的包攬、國建的土地增值利益之壟斷瓜分及國家積極地協助大企業的建廠（六輕）等；而反應在政治層面的是金權的直接介入選舉以及財團急於推舉代表進入政治場域來維護其利益。民眾部門除了自發性地取得活動力外，在持續性的社會運動中成為與國家、資本階級對抗的主要行動者，而民眾部門對新的政商關係有一些新、但是負面的評價，形成所謂的「反商」態度，其未來的發展可能是民眾部門對於國家威權的挑戰與對資本家的仇視。在這種情況下，威權體制的合法性必將降低，而必須採取一些策略來安撫民眾部門的不滿，在下面的討論中我們認為威權政體經過了錯誤嘗試之後，已經發現了一些控制民眾部門抗爭力量的有效手段，民眾部門的力量似乎逐漸地被削弱中。

對於國家威權的挑戰，反對黨、民眾部門與社區組織等都是重要的行動主體，反對的政治勢力在一九八〇年代組成民進黨，透過議會與縣市長選舉及羣眾運動的兩條路線來獲取政治實力及對公共政策的監督、發言權。民間社會的不同團體（包括勞工、農民、原住民、老兵、婦女、學生、教師等）在政治控制的藩籬解除之後，透過社會運動與自力救濟表達對政治體制與政策的不滿，以及要求國家機器合理地解決他們的要求，「社會運動最想改變的，依然是國家的公共政策行為，而不是對立階級的行為」

(蕭新煌, 1989: 32)。從十幾種不同的社會運動的類型就可以看出民眾部門力量的多元性(張茂桂, 1989; 蕭新煌, 1989: 26-27)。另外從事件發生的頻繁程度也可以看出其活動性, 地方性的自力救濟或環保運動、與社區自覺運動也展現了臺灣社會地區性的動員力量, 社區居民圍堵垃圾場、砂石車、污染性工廠並要求賠償, 或者自發性地投入社區空間的建構, 宜蘭縣民羣起反對六輕的設立就是最具代表社區力量反對國家政策的一個例子, 這些都顯示由下往上的公共決策模式與全民參與式的民主政治興起的可能性。

對於反對黨、民眾部門、草根性社區力量、地方派系對國家機器的影響, 有些學者持較樂觀的看法(張景森, 1990: 164-176), 「民進黨在最近一次(七十九年)的縣市長選舉囊括七個縣市並獲得百分之四十七的得票率, 進而成立民主縣市長聯誼會」, 似乎以地方包圍中央有成功的契機, 只是需要進一步地評估地方綠的聯盟(縣、市長聯盟)所帶來的改革成效。如果從另一個角度來分析, 威權政體受到嚴重的挑戰之後, 可能造就鬆動的威權體制以新的策略來鞏固其勢力, 對於地方勢力的經營是更加放任地方派系以金錢介入選舉, 同時所需的金額卻是愈來愈大, 從鄉鎮民代表、鄉鎮長、縣市議員、縣市長的選舉都需要派系動員與大量的金錢, 八十三年縣市長與縣議員賄選的情況到處充斥就是凸顯了以金錢換取政權的策略。

一九九〇年代初期, 民眾部門的力量有式微的趨勢, 環境保護運動在五輕、六輕、核四成功地由國家強力干預而通過設立後, 遭到了極大的挫敗。無住屋運動在發起階段成功的造勢引起廣泛的羣眾參與, 但後續的動員力量則顯得欲振乏力(呂秉怡, 1992)。以勞工運動而言, 勞工缺乏有力的工會組織、工會缺少

動員能力、資方優勢的態度以及行政或法律對勞工運動的不利是造成工運發展的主要障礙（自立晚報，1992/9/1; 1992/9/2）。以農民運動為例，農民運動衰弱的原因大約為農運團體的性格是精於計算而溫和、內部派系的鬥爭、實踐的落失、街頭運動的失控以及國家機器透過國安法、人團法、集遊法的設限（廖美，1992）。以這幾個例子來說，充份地顯示國家機器主動地使用不同的手段（包括法律、媒體、情治等）來控制民眾部門的力量對其權力的挑戰，這是社會運動衰弱的原因之一。雖然有些學者認為社會運動會經歷一個自然發展的歷史由生而滅（蕭新煌，1989：39-40），但是在社會的問題尚未合理地解決而運動的力量卻衰萎的情形下，就顯現國家主動控制社會運動發生的成效，以目前的觀察，解嚴之後所解放的社會力對威權的影響日益縮小。

至於自發性社會團體在對抗國家機器與不同利益集團剝削土地利益的無力感可能起源於以下的幾個原因。第一、參與土地政策的管道被制度性地排除，依照現行都市或非都市土地開發過程的審查，民間團體只有請願的權利，對於實質審查過程根本沒有主動權與監督權；對於更基本的土地政策的形成則更是完全沒有參與的機會與管道，任由國家機器與代表財團利益的部份立法委員相互勾結謀取私利。第二、地方社會組織的脆弱性，地方性的社會組織在長期威權政體的統治下，自發性形成組織力量的能力已經被瓦解，在地方社會的動員與組織工作上欠缺領導人才、資源與民眾參與的熱忱，同時也缺乏啓蒙、鼓舞民心的著力點與議題下，即使略具雛形的自發性組織，在地方派系的介入與民眾參與意願低弱的情況下，很快地就崩潰。第三、政治組織，尤其是政黨，對於地方資源強力地吸納造成地方社會組織的弱質化，在

臺灣開放全國性選舉後，大多數的議題與資源都被朝野政黨所吸收掉，政黨變成民間社會最重要的組織，所有的焦點也都集中在政黨發展與選舉上，自發性社會團體發展的空間受到強烈的壓縮，由下往上的草根力量在解嚴之後原有蓬勃發展的契機（朱雲漢等，1992），不過現在已經逐漸地蕭條。

對於未來民眾部門能否真正形成塑造自己生存環境的主要力量，在制度上當然要充份地實施地方自治，與民眾有關的事務（當然包括都市計畫與土地使用權的管制）不但要民眾參與，甚至於要由民眾來決策。民意代表與地方上的行政首長必須成為民眾意見的實踐者，也是動員民眾部門意見的領導者，而他們與民眾不是上下從屬的管理者與被管理者的關係。要達到這個目的當然要使優秀的領導人才進入最基層的社區組織或民眾草根組織，由下往上促使民眾參與公共事務，投入民主政治的推動，迫使地方派系人物與黑道遠離地方政治。在這個過程專業者適度的介入組成草根組織可能是有必要的，不過仍應以民眾為主體，新的地方草根組織應該揚棄過去被動的、救濟式的抗爭運動，代之以社區民眾理想生活理念為導向的、主動的社區草根運動為主。

當這種理想的草根組織普遍形成後，民眾部門的力量將可以充份地展現，至於多元的草根組織能不能對於空間塑造的原則形成共識，則是一個可以深入思考的理論與實踐的問題。都市或社區的社會運動所顯現的目標與理想之歧異性很高，相對於工人的階級運動很快地凝結到一個最終的目的，都市（社區）社會運動似乎是不大可能達到，這種多元目標與多元利益的持久存在，可能會造成草根組織間的衝突與矛盾，進而削弱追求合理空間環境結構的努力。

## 五、結 論

土地與環境的利益是具有經濟租金（rent）的特質，對於威權國家、地方派系、利益財團而言，以環境剝削與炒作土地來取得龐大利益交換對政權的支持是非常方便的方式，因為土地與環境利益的授予對國家而言並未具體而直接地付出成本，僅僅是在國家管理權力上的一些調整罷了，對於利益團體而言卻是報償高且均露面廣的一種利益形式。雖然對大多數羣眾而言，土地與環境具有不可替代的使用價值，可是防止地價的飆漲與環境的剝削必須透過集體行動的力量，一般著重在土地使用價值的羣眾並沒有有效的動員機制來結合集體的努力，以抵抗土地炒作集團的壟斷與剝削。再加上緊密的政商關係與特定的國家結構安排，使得民眾部門的抗爭更加脆弱，所以在空間環境形塑過程中製造政商互惠的利益是較不具衝突性，因此選擇土地與環境當成交換利益的媒介相對而言是很必然的，而空間的形塑比其他社會層面受政商利益結構的影響會更大，尤其當空間與環境被視為利益生產的工具時。

對於臺灣的土地與環境問題的分析應該掌握政經結構的轉變及其衝擊。威權國家在第一次土地改革時，由於沒有複雜共生的本土利益關連，因此成功地完成一次不流血的土地革命，奠定了其政權的正當性（王振寰，1989），尤其是農民對此外來政權特別忠誠的支持。而隨著政權本土化的趨勢與追求政權由下而上的合法性，「剛性」的威權政體有限度地開放區域壟斷的經濟利益給地方派系、資本家，土地與環境利益是其中的一部份，但是對

於利益的操弄在中央的控制下限制在特定的範圍內。在解嚴與強人政治瓦解後，經濟利益團體透過不同的機制來維護並擴張其利益，政經關係主要的改變是經濟集團與地方政治勢力滲透到中央的政治核心，原本是中央政治威權全盤掌控的體制變成中央政權、地方派系、利益團體妥協與共生的體制。就地方派系與利益團體而言，中央政治領域成為取得全面性的、大規模的利益的場域，所造成的影響是擴大經濟與政治的不公平，並使得中央政權、利益集團與地方派系形成利益共生的複合體。當土地成為這些利益團體獲取暴利的最佳工具時，這個威權政體將無能、也無法進行改革來消弭投機所造成的財富不均與社會不公的現象。雖然土地與環境利益的輸送是很方便的工具，可是也最容易掩飾、壓抑已經存在的矛盾與衝突，當空間與環境的問題因無法解決而引發的危機將會是劇烈且根本的。

政經關係必須在特定的國家結構中開展，我們從正式組織理論的觀點提出鬆散結合的國家組織結構形式，來彰顯國家結構的安排對於國家權力的鞏固有相當大的幫助。但是，這樣的論述並不是一種功能論的思維模式，也就是說鬆散的國家結構可以緩衝外來的壓力，而它對於維繫國家政權貢獻的大小，是取決於歷史情境中不同政經團體互動的結果所決定的。臺灣四十幾年來的特殊發展經驗使得這種國家結構發揮了相當大的功能，並且讓國家在給予利益團體足夠報償的同時，卻又可以限制他們攫取利益的範圍並且有效地化解民眾部門的挑戰。但這並不代表未來仍然可以繼續展現同樣的效能，若以西方國家的經驗，鬆散的國家結構並未能解決國家內部的基本衝突，而僅僅是安撫或者錯置這些衝突，所以可能導致國家政權激烈的變革或政治、經濟的危機（O'Connor, 1973）。當然危機發生的機會與嚴重程度也是在特

定的歷史與空間下來決定的，所以本章強調對於國家鬆散結構的靜態描述必須輔以動態的歷史分析才能充份理解國家結構與政商關係、空間問題的關連，當然我們基本邏輯也不是唯國家論的。我們對國家與其他羣體的探討偏重在政經集團的權力交換與國家透過特定的結構配置來緩合對其權力基礎的挑戰，這並不能推論國家在處理土地、環境及空間問題上所展現的特性，適用於國家在處理其他問題時所表現的特質，而自然也無法藉此對於國家提出一個完整的理論架構，但是本文是在一些探討「大有為」政府的論述之外，嘗試說明「大有為」政府所形塑的政商關係與「大有為」政府的組織結構形式。

對於臺灣社會目前的經濟利益團體，我們根據利益取得的種類與取得的機制略分為八大類，雖然他們取得利益的手段不同，但有一個共通的特性就是對於利益追求的規模越來越大。我們將空間塑造與土地利用放在這樣的情境下來討論政商關係的影響，對於環境的利用將隨著經濟發展的步調使得環境剝削與污染日趨嚴重，而剝削的形式卻有極大的改變，早期是以粗暴的方式放任資本家的企業對生態環境的污染，後期則因為環境保護的意識抬頭與民間社會力量的興起，對於立即生活環境的污染逐漸轉變成將經濟生產的污染遷移到無人居住但卻是生態敏感的區域，例如海埔新生地、離島、林地、山坡地等等，因此以社會大眾所負擔的社會與生態成本來補貼大資本家是仍然存在的，只是方式不同而已，但對環境的剝削是更嚴重、規模更龐大。

在土地價值的操弄上，緊密的政商關係在整個政治結構的轉化中，使得原來只是局部性（縣、市內部）的炒作地價、控制土地，變成全面性的藉由公共建設的投資開發、土地與住宅的開發與中央法令政策的操弄來謀取暴利。也就是說金融利益集團、地

方派系及土地財團操弄與影響從地方到中央的都市規劃、公共建設與金融的政策管道來取得更多、更大的暴利。全面性對土地的開發所帶來的利益是呈倍數增加的，所運用的資金卻多半是來自公有的金融機構，或者是以政府公共建設所達成的利益。而在公共的生活領域運用大眾傳播媒體塑造新的生活方式來提高土地產品的價值，例如，傳播高爾夫球是高尚的休閒生活以合法化對山坡地的濫墾，這類誤導或扭曲一般民眾對土地與環境的概念，也兼具減緩財團與民眾衝突的功能，這些經濟利益團體不僅操弄政治也意圖操弄公眾意見，對於土地與環境利益形塑的手法更細膩、更廣泛。

本章提出探討臺灣社會空間的形塑過程是扣著國家機器與資本利益集團、地方政府與資本利益集團、國家機器與民眾部門及資本利益集團與民眾部門等幾個主軸來進行，我們認為空間塑造的過程是由於這些主體交互作用的結果，在特定的歷史脈絡中有些主體掌握權力與資源的優勢，支配了空間構造的過程，但是歷史的條件會因人為的因素或是過去實踐行動所產生之未預期的結果而改變，當歷史條件與社會脈絡變化時，這些主體的權力位置自然有所改變，形塑空間的優勢集團與主要的機制就會不同。因此以一種歷史與過程性的分析方式，探討不同主體間的作用關係及其對於空間構造的影響是必要的，由於資料收集來源與時間的限制，並沒有得到足夠的資訊來完整地處理戰後以來不同主體對於臺灣都會空間塑造的歷史，只是粗略的提出解嚴前後國家機器特性的改變、資本利益集團類型的形成與權力地位的變化及民眾部門的興起。此外，經驗分析的核心都是以國家機器與資本利益集團為主，民眾部門影響空間開發的形式與過程交代的很少，這種忽略並不是有意的，而是希望在有限的時間與資源限制下，先

將較為優勢的主體炒作與操弄土地利益的機制釐清，以提供未來導正土地利益分配的不正義性之參考。

## 註釋

- ① 所謂科層威權體制的特徵是：(1)排除大眾影響的經濟發展部門；(2)政治權力的壟斷；(3)強大的鎮壓控制機器；(4)一羣組織嚴密的菁英份子（O'Donnell, 1986：280-182）。
- ② 侍從關係是一種垂直而不對等的雙元關係，在這組關係中二個地位、權力不相等的個人會因為互利而形成聯盟，優勢者稱為領主而劣勢者稱為侍從（各種不同的定義參見 Kou, 1990：32-33）；侍從關係並不一定發生在臺灣所有的經濟部門（Kou, 1990），但是可以肯定的是國民黨與地方派系的關係是一種侍從關係。
- ③ 除了國家機器使用經濟特權來鞏固政權外，威權政體還擁有合法的控制武力，意識型態控制的管道等等方式來維繫權力的正當性。
- ④ 我們跟隨張茂桂的說法（1989），以民眾部門代替較為模糊不清的「市民社會」的概念。
- ⑤ 哈維的三個資本積累的迴路是：(1)初級迴路：生產剩餘價值、增加勞動生產力；(2)二級迴路：固定資本財形成與集體消費財的提供；(3)三級迴路：科技發明的投資與勞動力再生產的社會支出。
- ⑥ 劉進慶對於「官商資本」的用法比作者的用法要更狹窄，他特別指的是那些官僚與資本家合作經營的資本，例如，三商銀官民合股，而我們的用法則是將資本家利用政治關係取得經濟特權的情形包括在此一概念中。



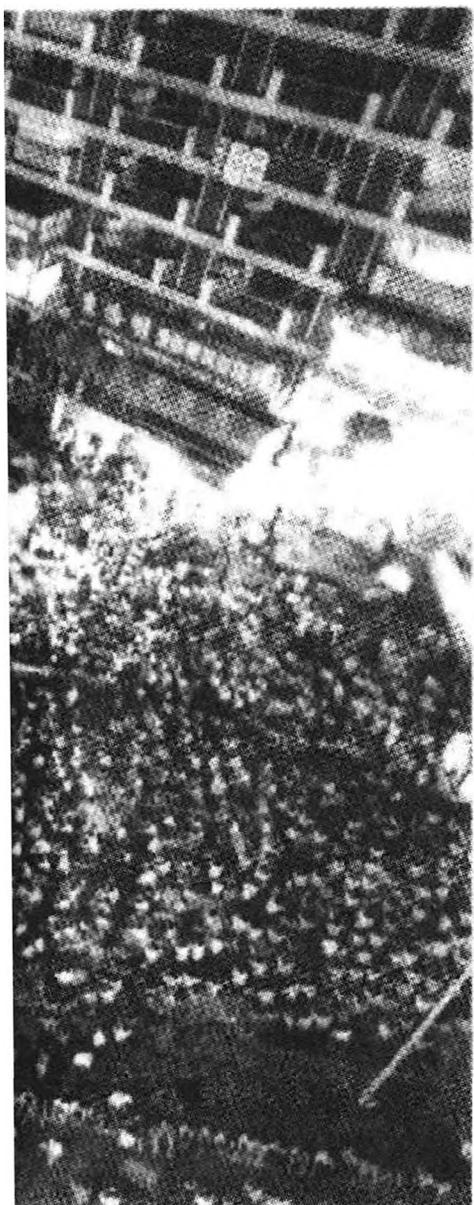


黃金地段上人民的抗議——1989 無住屋者夜宿忠孝東路（崔媽媽服務）

# 與都會區土地政策的分析

## 都會地區政治

### 第三章



(提供中心)

## 一、前言

根據行政院의臺灣地區住宅現況調查結果顯示，八十三年一月臺灣地區的空屋戶數達到 82 萬戶。另外，臺灣地區在七十九年的普查資料中也顯示有 106 萬戶是無自用住宅的家庭；而八十一年度的房價卻是平均家戶可支配年所得的六點八倍，比起七十年度的五倍又增加了許多，無住屋者的購屋能力很明顯地是呈下降的趨勢。華昌宜（1990：108-109）在住宅經濟學的研究中也指出，以七十九年台北市民的平均所得 72 萬台幣為準，房價在正常的市場運作下應維持在 150 萬元，但當時的房價平均約 630 萬元，新屋則更是高出這個價格。由於住屋與土地的有無已經成為擴大臺灣社會貧富不均的主要因素，如果購屋的經濟障礙持續強化，則貧富差距的問題將更為惡化，一般小市民都將可能無法取得賴以維生的生存空間，對於社會整體發展的影響是不利的。

都會區房價高漲的因素何在？以新屋的成本來說，一般地價約佔總房價的百分之八十五（華昌宜，1990：109），因此可見都會區住宅問題與都會區土地問題是密不可分的。所以由都會區土地的取得、利用與開發來探討都會區住宅問題是相當重要的切入點，我們想要研究的是國家土地管理、規劃的政策取向為何？國家管理土地的制度的形成及其問題何在？介入土地取得、開發的主體有那些？它們有那些特徵？不同類型土地開發的過程為何？將都會區土地利用與這些問題關聯在一起，主要是因為我們認為都市中心與都市周圍土地開發應該放在一個較為寬廣的架構下來探究，如此一來對於不同類型都會區土地的變更使用、取

得與開發才能有較深入的了解，也就是說探討都會區土地問題應要分析國有土地政策、非都市土地政策、都市土地政策及土地稅制等對於都會區發展所造成的影響。

土地的管理分配與土地利益的炒作基本上是透過政治過程所形成的，因此土地問題與政治運作是不可區分的，尤其是在臺灣的政經脈絡下，國家機器在土地資源運用上所扮演的角色是具有關鍵性的地位。除了透過種種與土地分配開發有關的財稅與地政政策來影響空間利用與發展之外，國家機器在維持其政權的穩固性的前提下，間接的形塑了在臺灣社會獨特的炒作土地與房地產的利益團體，並且造成一套使利益集團獲取經濟租金的特殊模式。所以我們的分析也就扣緊著國家的土地相關政策的分析，並顯現利益團體是如何地影響這些政策的形成與執行，以及這些團體獲得什麼樣的利益，以致於發展出那些特定的土地與房地產投機的機制，也因而整個分析的架構是以近來所發展的西方都市政治理論為對話的主要對象。

## 二、西方都市政治分析模式與本土都會 政治研究途徑的反思

由於我們將都會區土地問題的形成當成是一種政治過程，尤其是在相關土地政策的制定、轉變與執行上，一定是透過國家機器與經濟利益集團的互動所模塑的，因此都市政治的分析架構正足以提供我們探討政治力與經濟力的交錯關係對於都會區土地問題影響的理論觀點。因此，我們先檢閱西方都市社會學近來在都市政治理論的發展，並提出一些反省，接著從臺灣一些相關的都

市社會學研究，理出在臺灣歷史與社會脈絡下可能的都會政治的行動主體，同時也思考較貼切的分析模式。

### (一)西方都市政治分析模式

對於都市政治探討的理論模式最早仍是以多元主義（Pluralism）的民主政治理論為主（Dahl, 1961），這個觀點認為政府政策的形成是在一個權力與利益分散的政治場域下，不同的利益團體結盟共同促成的，新的政策就是不斷的在這種運作過程中產生，只是這些不同的政策反應了不同參與團體的結盟力量與利益。而整個政治互動的過程並沒有進入的障礙，任何的個人或團體都可以自由進入政治利益爭奪的舞台，一切的政治活動只要是遵照民主政治的遊戲規則就是被允許的。

近來對於都市政治研究的論點則是對多元主義的模式進行反省下所逐漸發展出來的，Molotch（1976）首先提出「成長機器」（Growth Machine）的概念，他認為都市政治就是追求都市經濟不斷成長的政治（politics of growth），都市的資本家、專業者與其他菁英份子會積極地影響都市政客與都市政策以達到維持都市經濟發展的目的，同時也會排除一般民眾參與都市決策，以避免社區居民以資源公平分配的理由來阻礙都市的成長政策，也就是說都市政治是具有少數人壟斷與權力集中的特性，就Molotch的觀點而言，都市行政體系是少數經濟與政治菁英為了追求經濟成長的工具，因此才把都市當成是「成長機器」<sup>①</sup>。接著，Mollenkopf（1983：2）提出「成長取向結盟」（Pro-growth Coalitions）與「政治企業家」的概念來了解都市政策的形成與都市發展的過程，他認為政治企業家與政客不同的地方在

於前者企圖改變遊戲規則來贏得政治權力，而後者則是在既有的規則下尋找擴張權力的空間；成長取向結盟體是由在公部門的政治企業家所主導，他們試圖整合都市有權勢的利益集團以增強其權力基礎。而促使都市的利益集團依附在政治企業家之下的具體手段就是藉由他們所控制的政治資源來推動滿足利益團體的新政策或方案，所以都市的發展與空間結構就在這些都市政策與方案的形塑下產生重大的變化。

Mollenkopf 的論點中最大的特色就是點出了政府部門的官員是影響都市政治運作的主體，他們不是受其他利益團體所支配的，他們有自己的利益，而且也會積極地利用他們在政治機會結構上的優勢位置來鞏固自己的權力與利益。從 Mollenkopf 賦予政治企業家發動結盟的主導權來看，就可以了解都市的政治運作方式並不是由有組織的利益團體所掌控的，而是以政治企業家為主體。

在 Mollenkopf 揭櫫都市政策與都市發展的研究應該以政治面為研究重心而不是以經濟面向為探討重點的立場之後，Stone（1987：3-18）也同意政治家是都市政治的主要支配者，政策一旦形成有其慣性以及都市發展並不只是為了符合經濟上的利益等論點。Stone 指出都市利益團體的結盟是有一些結構性與歷史條件的限制，釐清這些因素後才能回答為什麼在不同城市會造就出不同的結盟模式？為什麼既有的權力結盟會產生轉變？為什麼當不同結盟方式的生成對於都市政策與方案的內容就會有所影響？Stone（1987：15）並且認為都市政體本身所面臨最主要的張力是在平衡資本家的經濟利益與一般市民享有的公平正義，都市的政治機器要吸引資本家的投資，但是也要贏得大多數選民的支持，雖然政治企業家掌握政策決定的權力，資本家與政客有緊

密的結盟，但是讓民眾接受的或能控制住民眾的政策仍然很重要，這一點很清楚地顯示在政治面向為主體的分析下，民眾部門的反應與政治企業家如何透過種種手段來得到大眾支持是必須考慮的，因此政治中心的分析不僅是回歸到政治家，也要回歸到民間社會力量的探討。

另外，一種以國家與政治中心的分析取向也逐漸成為探討都市過程的顯著的論點，就是美國的國家中心理論，Gottdiener（1987：66）認為美國的國家中心研究取向與英國的新韋伯論（neo-Weberianism）是相似的，他們除了批判多元主義的觀點，也不同意新馬克思主義國家論者將政治制度置於經濟制度的支配之下。至於新馬克思主義的都市政治理論則也從對於多元民主論的反省中提出一些關於都市政治的論點，它不認為都市政策是各個團體爭取、協商與談判的結果，都市政策的本質就是要維護資本主義制度，協助解決資本積累的危機（Harvey, 1982; 1985），經濟結構與議題的優位性決定了都市政治的本質與都市政策的內容。都市政府最重要的功能乃是提供都市居民集體消費所需要的財貨，一方面供給醫療保健、社會福利制度以維持勞動者的社會再生產，另一方面則控制與提供教育、文化、休閒、傳播等制度以掩飾都市居民在資本主義體制下受剝削的事實（Castells, 1977）。

我們對於多元民主論、國家與政治中心論、新馬克思主義都市政治理論的討論，最主要的結論乃是要呼應 Gottdiener 的論點，這些理論都只是部份地解釋都市政治發生的過程（1987：67），因為它們都只注意到都市政治特定的一個面向。我們所提出的理論架構乃是從臺灣政治發展的特殊歷史條件下所形成的一種本土化的思考模式，再經由考慮這些西方的理論值得借鏡之

處，所整合而成的一套架構。

## (二)本土都會政治的研究取徑

西方都市政治的理論應用在臺灣都市社會的研究上所面臨的問題可以分成二個主要的面向，第一個面向是都市政治所發生的場域在西方與在臺灣是很不相同的，歐美國家的都市主要是指涉城市具有商業、工業或住宅功能的區域，大都不會包括農業區、林地或山坡地，城鄉之間的分野非常清楚。在臺灣，都市涵蓋的範圍從保育地、農地到中心商業用地，都市與外圍地區是連結在一起，都市在逐漸的發展過程中已經變成組成成員與土地使用類型相當複雜的都會區，中心城市、衛星城市與外圍鄉鎮的界限相當的模糊，因此看待臺灣的都市社會利用都會區的概念會比較貼切。當我們把都市的概念擴充到都會區的概念，在討論都市政治與都市土地政策的範疇也要加以擴大，將不再僅侷限於都市工業用地、商業用地與住宅用地，同時也要處理都會區的農地、林地與山坡地的使用問題。而影響這些土地政策的主體除了原有中心都市的菁英外，也應該包括傳統鄉村的地方派系等行動者。第二個面向的實質理論內容的問題則是衍生自研究範圍的擴大，既有西方的理論並沒有考慮到鄉村的傳統利益集團的介入都會地區政治，當然也無法掌握發生這種類型都會政治的歷史、社會、經濟與社會條件。

我們認為在臺灣這種威權的政治體制之下，國家機器有相當大的自主性來支配社會的其他部門，因此一種以國家與政治為中心的分析都會政治與政策的模式是較為優位的。威權政體與其他部門的關係經常是建立在由上往下的利益分配上，所以威權政體

提供財團或地方派系取得經濟租金的機會結構，以換取這些團體的支持。不過不同利益團體取得特殊的利益、資源與權力也不是機械式的、被動的，利益團體能不能得到好處也要由此一團體相較於其他利益團體的重要性、其利益取得機會結構的有利性以及利益團體本身的特性來決定。而提出這些議題的目的就是要凸顯在較為集權的政治體制下，經濟利益團體仍然擁有其自主性，他們雖然是依賴於威權政體的權力提供與利益的輸送，但是不同類型的經濟利益團體挖掘來自國家機器利益的策略不同，同時在應付其他經濟利益團體的利益爭奪，以維護自己利益的手段上也有所差異。更重要的是當威權政體在轉型的時候，也就是當新的歷史發展階段形成時，這些利益團體會運用其握有的資源積極地扭轉與國家機器不對稱的權力關係，因此對於經濟利益團體能動性與差異性的探討，是從利益爭取者的角度來彰顯國家或政治中心都會政治理論的不足，並且提供一種較為動態的反結構決定論的分析觀點。

放在臺灣歷史發展的過程來看，國家機器優位的分析角度對於解嚴之前臺灣都市計畫體系的發展與土地政策的形成，是相當適切的理論觀點。曾旭正（1994）在研究戰後台北都市發展過程時，就明確的將台北市的都市發展分成第一個時期的軍事威權體制下的殖民城市階段。一九六〇年代初期國民黨政權在「反攻大陸」無望之後，便積極地透過經濟發展的策略來贏得其統治的正當性，此時，台北經歷了技術官僚體制所營造配合經濟發展的官僚城市（第二個階段），並在逐漸的經濟成長後所造就的地產資本與金融資本（特別指保險業）積極介入房屋與土地開發下，台北的都市發展隨後也進入了第三個階段，由民間資本催逼下的資本主義城市。曾旭正對於台北都市發展過程的區分在其論文中是

隱藏性的，並沒有清楚地指出劃分的確切時間點，也沒有說明區分的參考標準及段落間是否有重疊性。但是，這個架構所透露的訊息卻是相當有意義的，很明顯的在第一階段主導臺灣政治事務的是具有強烈威權性格的黨軍政權，接著當政治目標轉變之後，威權體制中的財經技術官僚開始受到重用，但國家政策仍然是由上往下，不過啓動政策的部門在威權體制中產生改變，而在第三階段民間資本的興起，經濟利益團體的確掌握一些影響政策的籌碼，可是仍然是依附在威權體制之下（朱雲漢，1992）。或許是進入到解嚴之後，經濟利益團體才有更多的自主性，因此，同時考慮經濟利益團體與政權統治者權力競爭或合作的都市社會學的分析模式才有意義。

在我們過去的研究中也曾經針對解嚴之後臺灣不同的經濟利益團體提出類型學的討論，並且分析它們利益取得的機制與利益的類型（陳東升、周素卿，1993：159），這些研究基本上就是要指出利益團體的異質性，並且清楚的指出在臺灣都市空間形塑過程中的利益團體與西方社會的利益團體是不同的。而我們在台北縣的個案研究（陳東升、周素卿，1994）中特別把研究焦點放在財團及地方派系上，主要是因為從資料分析的結果來看，在都會區外圍的地方社會影響空間結構與土地開發的利益團體很明顯地是聚焦在這兩個團體。根據表 3-1 台北縣最近七年來房地產的開發金額來看，臺灣百大財團所屬的建設公司佔總開發金額的百分之十一，地方派系的建設公司佔百分之十五，房地產集團暨大型建設公司佔百分之十九，合計佔總金額的百分之四十五，共約 8,153 億元。這種由臺灣社會歷史發展過程與經驗世界的資料所共同呈現出來的主體，正是我們從經濟利益面向來處理土地政策與都會發展問題所要切入的角度，並探討這些集團當政治機

表 3-1 各類型建設公司在台北縣房屋市場開發所佔之百分比(1988-1994)

		開發之個案數	銷售總金額(萬元)
	房地產集團暨大型建設公司	169( 7%)	33846859( 18%)
	地方派系	230( 10%)	27761775( 15%)
	臺灣百大集團	89( 4%)	19923241( 11%)
	私人興建	366( 16%)	10083313( 6%)
	自地自建	69( 3%)	1942558( 1%)
其他	開發一個案之建設公司	807( 36%)	54102194( 30%)
	開發二個案之建設公司	288( 13%)	19650725( 11%)
	開發三個案以上之建設公司	257( 11%)	15139546( 8%)
	空白無資料	7( 0%)	677000( 0%)
	總合	2282(100%)	183127211(100%)

資料來源：本研究整理。

會結構有利的時候，他們如何主動地與政治權力集團互動來萃取土地利益。

當我們跟隨政治經濟學理論的傳統，把都會區當成是政治權力與經濟利益結合的場域時（Gottdiener, 1987：75），首先就清楚地指出臺灣都會政治的發展，並不像西方國家政治部門（尤其是地方政府）利用不同的方式與資本階級結合以營造地方經濟持續繁榮的情境（Savitch, 1988），而主要是在不同的都會地區以空間所創造的經濟租金來鞏固各個民間部門的利益團體對於威權國家的依附與支持，以都會區政治的層級來看，地方政府的主要角色似乎不是在維繫資本積累的持續進行，而是在維護其所屬上位政權的社會正當性。其次，處理都會政治的問題，政治部門的重要性是不可忽略的，但是，對於政治部門的重視並不等於賦予政治部門主導都會政治發展與空間形構的充份主導權，政治部門所承載的歷史結構的慣性會對政治部門政策的選擇有所限制。而政治體制本身的結構安排也會阻礙政治部門的主動性，至於政

治部門成員的素質好壞及他們的利益與政府組織並容的程度都足以影響政府運作，並削減都會區政治機器的能力。最後，經濟利益團體在都會政治過程中仍然有其顯著性，這些團體不是完全受政治部門支配的，他們隨時在發掘汲取經濟租金的機會，而且利用自身的資源或結合其他利益團體介入政治部門以降低他們的依附性，一直都會是很重要的策略。從政治與經濟團體的結構性限制與能動性的探討來提出一種不同於國家中心論與新馬克思理論分析都市政治的理論，這種分析的觀點著重於歷史條件的影響、政治與經濟團體所鑲嵌結構環境的限制以及這兩類團體所採行的有限的機制與策略。

因而我們分析的焦點是各種與都會區土地利用有關的政策，這些政策的位階有必要加以釐清，土地及都市計畫政策是屬於邊陲的國家政策，它有很高的被支配性，早期的土地政策，例如農地政策，是用來獲取農民支持政權的手法，缺乏全盤的、長遠的規劃。對於光復後來台的威權政體而言，土地政策只是統治人民的一項工具，而不是謀求全民福祉的政策。當經營土地利益的金融與地產資本壯大之後，土地管制的方式就變成保障經濟利益集團獲取暴利的憑藉，尤其是當經濟利益集團利用促進投資意願、提高經濟發展的理由時，土地政策更是成為經濟利益團體操弄的場域。對於威權政體來說，土地與都會區政策是不重要的，不會威脅統治基礎的，而且本來就應該屈從於經濟發展政策的，再加上不肖官員也可以從中獲取利益，所以我們可以預期解嚴後，當經濟利益團體擁有更大的政治實力後，與土地有關的政策就成為他們生產龐大利益的地盤，可以預期政府官僚的配合或者是消極的無作為。威權國家只有在面臨市民團體的壓力時，才會出面消解經濟利益集團與市民團體間的衝突，但是不會全面性地規劃符

合社會正義的土地與都市計畫政策。

解嚴之前的都會政治圖像是非常清晰的，黨政軍一體的統治機器充份指揮與支配社會的其他部門，只是訂定政策與管理行政事務的官僚組成有所轉換而已。由下往上的抗爭是被禁制的，經濟利益團體的投機則是選擇性地受批准的，但是他們只有一些非正式及很少的實力與威權政體對抗。在解嚴之後，與土地問題有關的都會政治互動的圖像則會變成是積極介入土地炒作與利益經營的各種經濟集團，敏銳地搜尋可以累積財富的機會，同時壯盛自己的政治實力，並搭建與政治集團的共生性關係。國家機器的立法或民意代表部門變成經濟集團最先滲透的地方，一方面牽制行政部門不利的政策或措施，為經濟利益集團把關，另一方面則為他們創造有利的獲取利益的機會；行政部門除了消極地放任經濟利益集團的土地投機，另外，也必須被動地應付來自一般民眾無組織的抗爭。而唯一對於土地與都會區問題較為關切的團體則是來自市民社會的社會運動團體，然而他們必須在經濟利益集團與國家機器的雙重壓力下來抵抗不公平的土地政策。

### 三、國家土地與都市政策的藍圖與特性

在這一小節我們將處理各種不同位階與不同類型土地管理的政策，並把這些素材當成分析的基本資料，來討論這些政策及法令的形成、執行與轉變中，經濟利益團體、政府部門與民間社會團體如何運用其資源與權力去影響它們。首先是討論國民黨整體性的土地政策的性格，主要的目的是在指出國民黨近四十年來導引土地政策的基本理念。接著在下一小節分別就與都會區土地問

題有特別關聯的國有土地政策、都市計畫政策、工商業用地與非都市土地政策加以分析與討論，以呈現這些政策的問題與造成這些問題的機制。

光復之後臺灣歷史上最重要的土地政策就是民國三十八年以「三七五減租」為前導，進而透過公地放領與平均地主的土地以達到農民「耕者有其田」的土地政策。發生這次不流血土地革命的社會與政治條件一直是研究臺灣政經轉型與土地問題的學者所探討的焦點。以王振寰的研究結果顯示，當時國民黨外來政權的屬性與本地的地主階級並無利益關係，所以在強大軍事力量為後盾的基礎下得以進行土地改革，而土地改革的成果是使佃農轉變成自耕農而成為農村主要的成員，並成為支持外來政權的本土地方勢力（王振寰，1989），自耕農的身份更加強化農村民眾政治上的保守心態，有利於威權政黨的控制，其實這種農村成員身份改變的控制方式就如同是早期日本殖民政府控制臺灣農民的手法（柯志明，1992：247-250）。

國民黨政府之所以急於進行土地改革除了鞏固政權的目的之外，另外一個重要的因素乃是要提高糧食的產量，並且使得政府變成直接剝削與控制糧食生產利益的主宰者（張景森，1993：182-183）。首先，國民黨政府以高度膨脹後的四大公司股票換取地主土地，這些股票在上市之後都慘跌至票面價格的百分之三十。在三七五減租的政策推行下已經嚴重地打壓了農地價格，之後再以低於市場價值的價格來收購地主土地，當時稻田價格是年產值的四倍，國民黨政府以年產值的二點五倍收購（劉進慶，1993）。其次，國民黨政府透過農會來控制糧食的通路及農耕所需肥料與資金的來源，糧食價格與肥料價格都是由政府來決定的，在政府對兩者的市場獨佔下所設計出來的肥料與稻米不等價

交換之機制下，小農生產的利潤大部份被國民黨政府所吸收（劉進慶，1993：146；蕭全政，1991）。總結來說，土地改革過程中的經濟利益的最大獲利者就是國民黨政府，在政治利益的最大贏家也是國民黨政府，一方面徹底瓦解了地主士紳對於地方社會的領導權；另一方面則造就易於操控的保守小農階級。

相對於民國三十八年的農村土地改革政策，民國四十年之後所實施的都市土地改革政策就功虧一簣，其主要的原因何在？第一、國民黨內部具有土地改革理想的 CC 派勢力的崩潰（張景森，1993：185）。第二、由於臺灣地方政治勢力逐漸集結，代表各個地方政治利益的省議會也發展出一套與威權政黨協商及互動的模式（陳明通，1990），並且累積一定的資源可以稍加抗衡中央的指示，所以臺灣省議會在維護本身成員利益的情況下大力阻撓「都市平均地權條例」的實施。第三、國民黨內部成員利益的本地化與共生化，一些外省籍官員本身也開始擁有在臺灣的資產並享有龐大的利益，而且與本地的資本家、政客發展出共同的利益取得模式，因此改革的色彩與意願大大的降低。

第四、從都市土地改革對國家機器所帶來的利益是遠低於農地土改的結果，甚至付出的政治成本遠大於所得到的經濟利益，因為都市土地改革將會動搖農地土改之後的新興政治與經濟集團的利益，降低其對威權政體的支持。第五、實施都市土地改革的結構條件已經相當脆弱，農地土改由中央主導，並且以軍事武力為後盾的強勢姿態在推動，可是都市土地改革所運用的手段卻相當平和且分權，只透過地方政府由稅制、土地收買及區段徵收等方式來遏止都市土地價格的暴漲，當地方政府只是一個缺乏實權且維護地方派系的機器時，冀望它來完成土地改革這種高難度的政治行動，顯然是過度的奢求。

在比較這兩個時期的土地政策時，就清楚地展現國民黨政府土地政策性格由激進的重分配轉變成保守的現狀維持的性格，但是，其共同之處都是以威權政體最有利的角度來思考。

國家機器理想的土地政策，我們可以用七十九年的全國土地會議的結論當成參考點，整理出目前土地政策的實質內涵。首先，是就都會區土地與都市計畫相關的政策指向之整理及歸納，都市計畫的制度方面是以健全規劃體系、提昇都市計畫機關行政組織層次、增加都市計畫人才數量與素質、縮短都市計畫審核程序、加強民眾參與都市計畫過程等為主。關於都會區土地利用與管理方面則提出明定都會區土地變更的原則，當都會區土地使用分區變更後，以市地重劃或區段徵收等方式辦理之，以建立土地儲備制度；都會區土地變更為建築用地時，限定由政府優先購買；至於都市計畫範圍內之農業區、保護區變更為建築用地或新定、擴大都市計畫地區，應採區段徵收方式為原則；實施對特定都市空地照價收買制度，並由政府予以規劃利用。

第二、關於公有土地政策方面，優先確立公有土地保持公有的立場，只租不售，並且積極地透過照價收買、區段徵收、土地重劃或優先購買等方式取得土地，建立土地儲備制度；公有土地的開發與經營管理應透過公開的方式與民間企業合作或以信託方式委由民間企業經營，但與民間企業合作開發、經營與建築都不出售公有土地；對於被佔用之既有公有土地應限期租用納入管理，其租金與補償費，應加重計收。

公有土地政策的構想中，透過這幾種方式來建立土地儲備制度是很有創造性的理念，這與過去公有土地政策以出售公有土地增加國家財政收入，以及降低管理國有土地成本的政策是有很大的逆轉。增加國家控制土地的數量只有在以人民利益為前提的規

劃下，才有可能解決住宅問題，如果國家管理土地的能力仍然是消極、無能的，將整體土地政策放置在國家政策的末位，並且任由利益集團藉由不當手法來操弄公有土地的使用以獲取暴利，就反而是讓國家機器的權力剝削大多數人的權益來造就少數人的財富。此外，整個國家財稅資源的運用已出現匱乏、不均與浮濫的現象，公有土地又再度被視為增加財政收入以彌補財政赤字的重要來源，公有土地大筆的釋出將是可以期待的。

行政院院長連戰曾宣告出售公有土地增加財源是新的政策走向（中國時報，1994/6/22），這與前任院長「公有土地、只租不售」的政策是完全相反的，這種政策的改變與全國土地會議的構想相衝突，也與透過國家介入以防止土地集中、減少土地炒作機會、降低房價的政策相互矛盾。從以上的分析可以發現當土地政策與政府其他政策衝突時，土地政策是必須配合其他的政策，尤其是以民眾利益為考量的公有土地政策更是被忽視。而公有土地政策與國民住宅等政策由於缺乏整體的規劃充滿了不一致、相互扞格之處；至於政策的執行也因為沒有提昇相關行政機構能力的革新措施，使得一個構想良好的政策實踐的機會變得很低。總結來說，公有土地政策是多變的，可是其變化的邏輯是受到其他被國家視為更重要的政策所支配，公有土地政策本身是不一致的，與其他相關的土地政策也缺乏全面的整合，因此無法在維護公眾利益上發揮太大的功能。再加上執行機關能力、權力與資源的缺乏，而且沒有積極的公有土地政策，例如，土地儲備制度，無法具體實施，公有土地政策仍將保有其消極的性格。在下一小節對公有土地政策的討論中將集中在展現公有土地消極取向的圖利性格。

第三、農地、山坡地與林地方面的政策；對於山坡地利用的

建議很有限，僅提及非都市土地（包括山坡地）的審議要組成審議小組，並建立客觀及明確之土地使用變更準則，在開發之後建立監測制度，積極推動應用生態規劃方法於土地使用規劃。建立農地移轉許可制，訂定農地移轉許可準則，其承受人以現耕農民、青年農民為限，對於農地未依規定使用者應由政府強制照價收購，而都市計畫區內農地變更為建地，一律依平均地權條例規定辦理區段徵收。

第四、土地稅制與金融體制方面，由建立土地估價師的制度逐漸使公告土地現值與正常市價相同，檢討改進地價稅累進起點地價、累進級距、稅率、不予累進之優惠及減免規定之範圍與稅率，同時研究課徵空地稅與土地所得稅。土地增值稅依市價課徵，並研究以倍數累進並採金額累進取其重者課稅之方式，兼由建立不動產公開交易制度、加強照價收買、設定地上權時課徵土地增值稅等措施來達到漲價歸公的目的。金融政策在必要時實施選擇性之不動產融資管制，對空地貸款需要給予適當的限制（建築融資除外），修正保險法降低保險業者投資不動產資金比例，增加不動產以外的投資管道。

#### 四、都會區土地政策實行現況的分析與探討

如果我們把上面所討論的國家土地與都市政策當成是國家理想的政策，當我們把這些理想與在現實狀況下，真正在形成與推動的都會區土地與都市計畫政策加以比較，應該可以更清楚的凸顯國家理想與現實政策的落差，而這個差距正提供我們切入探究政策改變的方向、改變的原因及改變之後對於社會資源分佈與社

會正義的影響，因此下面的討論就在於描述與討論現有政策的內容與其形成的特性。

### (一) 建制化土地利益炒作的場域：都市計畫體系與都市計畫政策

關於土地問題的探討中，非常重要的部份乃是在於研究與土地管理、開發與規劃有關的政策及法令，其中與都會區土地最直接相關的就是都市計畫的政策與法令，我們以主管都會區土地利用的營建署署長對於都市計畫與土地利益獲取所發表的公開談話當成對探討都市計畫問題的前言。

做過縣市長有數以億計財產的人，那一個不是藉著都市計畫來致富的，他們絕對不是靠紅包累積的，都是靠都市計畫炒作來的。（營建署署長潘禮門，中國時報，1994/7/2）

為什麼都市計畫會成為地方政府民選首長攫取經濟利益的主要手段？根據夏正鐘與張璠（1986：67-72）的研究，指出都市計畫規劃過程的問題是機關人手不足、層級太低、規劃單位協調與配合不佳、規劃作業程序不夠超然客觀、規劃資訊不健全、規劃缺乏客觀標準以及缺乏良好的土地補償制度。就審議過程而言則出現上下級審議機構協調功能不佳、各級都委會缺乏事權分工與功能重複、審議制衡力量的欠缺與不足、審議素質低劣與審議時效的延宕、由行政首長或主管機關首長擔任都市計畫委員會主席造成了審議的不客觀與不公正。從都市計畫規劃與審議過程所形成的問題來看，規劃機構與審議機構的功能在缺乏人力與專業知識的狀況下發揮的相當有限，以其組織在國家行政體系的位階而言是相當不重要的，也沒有太大的權力來要求與指揮其他機關

的配合，因此這也回應我們（陳東升、周素卿，1993）過去指出與內政有關的都市計畫政策對於威權國家而言是相對不重要的，所以國家並沒有賦予主管這些業務的機構太多的權力去執行業務，也缺乏清楚的政策走向來主導都會區土地的利用，反而是都市土地政策變成國家經濟發展政策的配合者，或者成為地方及中央投機政客勾結經濟利益團體獲取暴利的場域。

無論從規劃或審議過程都會發現有許多利益團體可以介入的管道，這些非正式的關說與利益輸送的通路因為缺乏民眾的參與與監督更加穩固地連結了官員與投機者的利益共生關係。而其中許多都市計畫的弊病都是發生在都市計畫的審議過程，從地方各級都市計畫審議委員會的組成與結構就足以說明審議程序的謀利性格，依照「各級政府都市計畫委員會組織規程」，都市計畫委員是由各級政府首長聘任，而且由各級首長擔任主任委員，委員的任命不需要經過民意機構的同意，行政首長可以聘任他可以掌握的人選以便控制整個都市計畫委員會。在《財訊》（1994/1）所報導的台中縣、桃園縣、雲林縣、台南市的都委會成員名單中，就充份顯示地方首長大量任用自己的班底掌控都委會的現象。都委會審議的過程是採取秘密方式進行，會議不能旁聽而會議紀錄也不能公開，民眾無法了解整個審議的作業過程，自然也就無法監督都委會的運作，使得地方首長可以毫無顧忌的炒作都會區土地以謀取暴利。

一位曾參加地方政府都市計畫委員會的學者就生動的描述都委會開會的狀況：

縣議長指著地圖說那幾塊土地是他的，請大家多多幫忙，並且直接了當的說人不為己是說不過去的，至於其他土地的審議，他會公正客觀的。（研究者私下訪談）

這種言論只有在缺乏監督與秘密會議的進行下才會發生，也顯示都委會腐敗的程度，參與者把委員會當成是謀取個人利益的場所，絲毫不加以掩飾他們投機的行為。

都市計畫過程是威權國家放任而不加以管理的部份，在中央雖然有主管機關，由於主管機關的位階太低，而且也沒有清楚的政策可以依循，所以等於是開放各地的都會區土地讓民選首長與民意代表去炒作。在都市計畫審議機關的設計上，一方面排除民眾部門對於審議過程的監督；另一方面又建立一種讓地方行政首長可以完全控制都市計畫委員會的聘任與運作制度。所以都市計畫的施行在中央的放任、運作的不透明化、行政首長專權化、排除民眾監督的狀況下提供地方政客炒作都會區土地的良好機會，因而回答了營建署署長所指出的現象為什麼會發生的問題。

## (二)國家財產的掠奪：國有土地政策的執行

在都會區的土地利用除了都市計畫部份的土地之外，還必須要考慮到都市計畫邊緣的農地與山坡地的利用狀況。就都市邊緣的山坡地與林地而言，有相當大的比例是屬於國有土地，因此我們對於國有土地政策的方向與內涵有深入探究的必要。林本炫等人（1993：40-45）的研究就指出早期以出售、出租為主的「國有財產處理辦法」決定了國有財產的利用方向，財政部國有財產局為了增加財政歲收，以賣地來創造財源，也為了減少管理成本、訴訟的麻煩儘量將被佔用的土地出租或轉售，而佔用國有土地的人士可以享有分期付款或折扣等優待來承購（林本炫等人，1993：74-75）；同時承購的地價更是以公告地價而不是以市價為基準，整個處理侵佔國有土地的過程是在賦予侵佔人土地擁有

權與土地利益。

這種管理與處理國有土地的基本原則等於是在鼓勵投機與特權分子積極地佔用國有土地，根據資料顯示到八十一年底，國有非公用土地被佔用的有 61,561 筆，約二、三千公頃（《黑白新聞週刊》，1994/6：50），這個資訊雖然沒有呈現所有國有土地被佔用的情況，不過也足以顯示問題的嚴重性。在造成侵佔之事實後，所預期得到的結果是坐享低價承購國有土地的機會，尤其是在都會區邊緣的具有高額利益價值的國有山坡地與林地成為有權勢的投機份子覬覦的目標。

都市邊緣的山坡地、林地有很大一部份是國有地，財團一方面利用農民身份承租國有林地，而最終目的是等待林地、山坡地放領，在我們的訪問中，一位熟悉都市邊緣林地、山坡地開發的受訪者，就曾經提到：

財團透過政商關係購買，或利用親戚、第三者的農民身份承租國有林地，然後政府再公地放領，最後轉入財團手中。  
（訪問記錄，KU：1）

公有山坡地放領政策並沒有固定的原則，是隨著政治環境的改變而變化，最近兩次公有山坡地放領政策上的定案都是在大選前，一次是在八十二年立法委員選舉，另一次是八十三年年底省市長大選，這兩次放領的面積比過去二十幾年總共放領的面積還大（《卓越》，1993/12：34；中國時報，1994/10/6）。都市計畫區附近的林地本來是不能放領的，也變成可以放領，其中的原因經過我們分析整個政策轉變的過程就可以發現，財團與政治權力集團的勾結是最根本的影響因素。若以我們所研究的台北縣水返鎮為例，水返鎮的國有山坡保育地中有些是被承租的，而其中

最有代表性的個案就是建築財團三重幫負責人的兒子承租的案列。位於水返鎮白匏湖附近三百多甲的土地都是三重幫所擁有，農地部份由聯邦集團林榮三的長子以農民身份購買，而山坡保育地部份則由林氏幼子購買或向國有財產局承租（《財訊》，1994/5：106-112），只要假以時日就可取得承購權，聯邦集團取得這些土地的動機，很明顯的並非以農作為目的，而是寄望進一步變更地目，進行住宅開發以謀取暴利。

從以上的分析顯示，國有林地與山坡地處理的政策提供有權勢的利益集團取得都市邊緣土地的良好機會，我們可以發現都市邊緣國有林地、山坡地的投機模式是：侵佔——承租——承購——開發為建地。

除了國有林地、山坡地外，國有之都會區土地的出售與開發也出現許多圖利特權的現象。國民黨中央黨部所在地的國有土地之買賣就是一個典型的例子，從民國三十八年起被佔用，民國四十五年由政府完成接收，並在民國四十六年完成建物登記，但是對於國民黨的佔用並沒有提出任何的處置辦法，民國七十二年國民黨與國有財產局簽訂租賃契約，以每坪 300 元承租，民國七十九年國有財產局依據國有財產法四十九條以承租者優先承購為由，依據公告現值加兩成出售土地，每坪價格為 205,000 元，當時市價根據中華徵信所估計每坪至少 100 萬元，據估計國民黨是以低於市價 15 億的金額購買到此筆土地（自立晚報，1994/7/10）。此一案例所顯示的是處理國有土地還有其他更公開與符合全民利益的做法，可是因為承購或承租者的特殊身份，於是採取低價出售的方式，藉由國有土地的侵佔後購買，少數的特權份子可以取得龐大的利益。

形成這種投機管道的原因是必須從歷史、政治與制度面來探

討，國有土地在光復接收時期，基本上是被當成戰利品的，也由於處理與接收上面臨產權不清、日人與省民合產、佔用等問題，所以為了減少處理與管理上的困難就加以出售。將國有土地當成一種戰利品，對於國家而言，變賣換取實質上的財政收入是很合理的一種方式，再加上國家對於國土的利用與規劃沒有一套完整的策略，也不重視國土的管理，基本的理念反而是持有越少的國有土地就越減少政府行政上的負擔。

消極的國有土地管理政策在土地未成為投機工具時所造成的影響較小，但當有權勢的利益集團發現國有土地可以變成獲利的工具時，這種消極的管理原則就變成很好的土地取得的程序，而利益集團也可以透過在立法與行政部門的龐大影響力來創造更為有利的操弄國有土地的機會，例如，放寬承租與放領國有土地的規定、優先售予侵佔人的規定等。

最近大型財團取得國有土地的方式又有了新的方法，先由財團或法人向主管機關申請向國營事業購買或承租土地，在核准之後即可直接購買國營事業土地。以財團為例，可以根據經濟部「國營事業土地提供出租與設定地上權供工業使用」的規定，向國營事業承租或購買，目前已有統一企業馬口鐵工廠以低價承租台糖在台南永康的 13 公頃土地，大慶汽車透過工業局以每平方公尺 300 多元購得台糖位於高屏大橋旁的一百多公頃土地，市價約為每平方公尺一萬元。目前尚有正隆造紙、臺灣塑膠、東億鋼鐵、東帝士集團、燁隆鋼鐵積極要求取得國營事業土地，面積最大的是東帝士與燁隆要求購買位於七股工業區的 1,200 公頃土地（中國時報，1994/7/18）。至於一般中小企業由於不是經濟部所謂的資本密集產業，並無法進入承租或購買國營事業土地的管道。

### (三)都會區生活意象與經濟利益雙重創造的新疆界 ( Frontier )： 山坡地、林地及農地政策

#### 1. 山坡地政策

根據台北縣近六年來房屋銷售金額的資料顯示 ( 陳東升、周素卿，1994 )，台北縣房地產開發的重心已經往汐止、土城地區移動，汐止鎮興建住宅的地區大多為山坡地與林地，而土城則有很大的部份是由農地變更地目而成為住宅用地。除此之外，一種以擁有自然景觀、寧靜自主與獨門獨院的新的居住方式，也因為民眾經濟水準的提高，與建商透過廣告的模塑而逐漸形成，要享有這種居住型態的地點在台北都會區只有往盆地邊緣的山坡地與林地發展，在新的居注意識型態與巨額土地利益的驅使下，山坡地與林地就成為住宅開發的主要基地。因此對於山坡地、農地管理政策的內容有深入討論的必要，以便了解為什麼土地利益集團大舉開發都會區邊緣的山坡地時可以輕而易舉地達到目的，並且獲取龐大的利潤。

根據最近的資料顯示臺灣地區山坡保育區申請開發丙種建照的面積已經超過 7,600 公頃 ( 中國時報，1994/7/15 )，山坡地已經到達濫墾、濫建的地步，這對於生態環境造成了極大的負面衝擊。山坡地取得丙種建照進行住宅開發，可以說是最容易，也是利潤最高的開發途徑，山坡地的取得由於價格低廉，財團或開發商以稍高的價格就可以購得，一旦山坡地申請到丙種建照，土地價格就以百倍、千倍飆漲，再加上丙種建築建蔽率與容積率的管制不嚴，所以經常出現高密度的住宅，更使開發商增加許多利潤。由於一般人並沒有足夠的財力與政治背景進行山坡地的開

發，而山坡地開發把關的關鍵單位是在縣市政府，尤其是縣市長有很大的裁量權，而且山坡地開發也不像都市計畫的變更有一套程序，基本上只要縣市長同意大多就可以進行開發，當縣市首長由地方派系成員擔任時，可以相當容易地取得山坡地開發的利益，同時排除其他派系團體的參與，也可以利用許可權來取得預計開發團體所提供的利益。

至於是那些集團在申請山坡地開發是一個很重要的問題，目前很難取得全面性的資料，我們若以台北縣為例，將台北縣近年來的申請案與申請者的屬性進行分析（參考表 3-2），我們可以發現在汐止與萬里申請並經批准的山坡地的開發面積以財團、大型建設公司及民意代表為最多。深坑以個人名義與一般建設公司申請開發的較多，新店則是以個人名義、山坡地開發顧問公司與財團為主要的申請者。而一個有趣的結果是所有的高爾夫球場的申請案件都是透過顧問公司辦理。大體而言，財團、大型建設公司、顧問公司與民意代表是主要的開發者，他們申請開發的面積佔總面積的百分之六十一。如果能夠取得進一步的資料來釐清以個人名義或透過顧問公司申請者的屬性，那麼財團與大型建設公司申請開發面積應該更多，因為汐止、新店等地的山坡地住宅銷售案大部份是由這些類型的公司所推出的。因此，我們從台北縣申請山坡地開發者的背景來看，擁有良好的政治影響力的團體如財團、顧問公司與民意代表，均相當積極地運用他們的條件在左右山坡地審查與管理的政策。

我們從農地、林地與山坡地國家政策及法令來探討國家機器對於農地、林地與山坡地土地使用的方向，在一個威權國家的體制中，國家的行政管制對於土地的開發利用是關鍵性的步驟。從一位在主管山坡地開發的三級管理機關（縣政府）處理相

表 3-2 台北縣不同類型開發單位申請山坡地開發面積統計表

(單位：公頃)

	財團與大型 建設公司	一般建設 開發公司	民意代表	顧問公司	個人	文教機構
汐止	73.2824	53.6662	40.8974	0	0	40.0000
萬里	86.8274	0	111.5043*	0	0	0
深坑	0	78.9711	0	0	59.5125	0
新店	86.9846	58.4306	0	155.8817	360.2722	0
淡水	0	0	0	70.9539*	40.0990	0
石碇	0	0	0	0	0	34.0024
樹林	12.4473	0	0	0	0	0
瑞芳	0	51.9186	0	0	48.0000	10.5848
三芝	0	0	0	0	0	23.6656
林口	0	0	0	120.0000*	0	0
金山	0	0	0	0	26.0000	15.3443
三峽	0	0	0	0	0	4.0000
雙溪	0	0	0	73.1800*	0	0

資料來源：臺北縣縣政府工務局，〈臺北縣綜合發展計畫〉第四冊，1993，表 4-04-05。

\* 高爾夫球場用地

關業務人士的訪談中曾指出，臺灣山坡地開發基本上是採取審核制，也就是說主管機關是對申請單位的申請計劃進行審查，只要開發計劃符合規定的事項就必須要予以同意，而缺乏一個具體的政策，例如，全面禁止山坡地的開發，來宣示國家對於山坡地保護的立場。這種消極管理山坡地開發的政策取向所造成的結果是使得土地利益集團積極地對山坡地從事開發建設，並且利用種種行政上的特權打通山坡地開發的關節，大舉興建住宅以圖取暴利。

如果從與山坡地管理最直接相關的法令「山坡地保育利用條例」與最近立法院三讀通過的「水土保持法」加以比較分析，簡

資修就發現修正的「山坡地保育利用條例」與新通過的「水土保持法」對山坡地的管理逐漸由經濟利用轉變至保育利用並重（傅祖壇、簡資修，1994：20），以修正後的「山坡地保育利用條例」之第三十五條規定，山坡地開發應擬具水土保持計畫來評估，的確是對保育的要求增強，不過還是以開發的准許為主要考慮。至於水土保持法的部份，雖然是最近才在立法院三讀通過（83/5/12），也只是規定山坡地開發要通過環境影響評估與擬具水土保持計畫，並沒有提出總量開發的觀念與積極的環境保育理念<sup>②</sup>。

除了在這些與山坡地管理有關的法令中顯示國家是以開發利用為主導的原則外，法令在實際執行上的困難所造成的問題也使得土地開發者肆無忌憚地違規使用山坡地，人力與經費的不足、法規不夠周延及舉證不易等具體的問題都使山坡地違規使用無法即時予以制裁。而在執行程序上的縫隙則促使特權得以介入以維護獲利者，民意代表、政客的關說或黑道勢力的威脅造成主管機關無法公平執法（傅祖壇、簡資修，1994：27）。

## 2. 農地政策

國民黨政府在民國三十八年實施土地改革之後，奠定農業用地分配與管理的模式，在「耕者有其田」的政策原則下，打破農村土地集中在少數人手中的可能性，並且將農地所有權零細化。Gallin（1979：119）研究臺灣中部的一個農村時就發現該農村居民，在民國四十六年時有超過百分九十的人耕作的農地面積不及一點五甲，這種現象是可以概推到臺灣其他農村地區的，因為土地改革執行得相當徹底。對於農地的管理採取嚴格控制的方式，農地只有在農民之間轉讓，不具有農民身份者不得購買農

地，而農地取得之後一定要有持續耕作的事實。

對農地的嚴格管理排除了一般人取得農地的機會，但隨著都會區周圍農地價值的暴漲，農地變成利益集團覬覦的對象，當一般人被排除在取得農地的管道之外，正好提供政治關係良好、財力雄厚的投機集團建立一些特殊的方式以取得農地的獨佔場域，這些集團藉由法令的漏洞發展出一套方式來取得或控制都會區周圍的農地，根據報導利益集團所經常使用的手段有：1) 由具有自耕農身份的特定人購買土地，這些人通常是「假農民」；2) 用辦理抵押方式實際擁有農地；3) 利用信託登記方式委託特定人購買農地；4) 用典權控制農地（聯合報，1993/8/27）。目前對於農地持有權總體分析的資料是很欠缺的，不過財團介入農地買賣的情況已經有些證據，根據報導大型財團成員利用農民身份購買農地的有和信集團（辜振甫家族）、松下電子的國際關係企業（洪敏昌家族）、聯邦建設集團（林榮三家族）、幸福水泥集團（陳兩傳）、國產集團（林燈家族）、新光集團（吳東昇）等（《財訊》，1992/8：166），一般人無法取得自耕農身份，反而是這些財團成員在企業經營之外卻成為農民，並且購買大筆農地，這些財團購買農地的主要目的絕對不是為了農業耕作，而是為了將農業用地開發為工業、商業或住宅區以取得暴利，以目前農地變更使用的限制在放寬中，更有利於財團的農地開發，例如，過去特定農業區禁止做建築用地<sup>③</sup>，未來營建署將讓特定農業區變為鄉村區，以取得乙種建築用地許可（中國時報，1994/9/3），將農地變更成建地又多了一個方便的管道。

最近在政策上為了因應臺灣加入國際關貿總協定（GATT），在農業發展的方向必須規劃新的走向。縮小農產品進出口障礙後由於本地農業競爭力轉弱，農地使用的面積必定

會縮小，大約有十六萬公頃農地可供釋出，其中位於都市計畫區內所編定的農業區就高達十萬公頃。農地釋出所面臨的問題大約可以歸納為幾點，第一、釋出農地的方式及運用的方向未能確定，若依據全國土地會議的結論應該是由政府進行區段徵收，統一規劃運用，然而限於經費不足、缺乏明確的政策走向、沒有強勢的執行機關以及炒作農地的民意代表阻撓，使得釋出的農地將會淪為替少數利益集團謀取暴利的工具。第二、目前大多數都市邊緣的農地已為少數財團控制，並且炒高價格，增加龐大的徵收成本，如果無法抑制農地的非法炒作，農地釋出對於住宅價格的降低與財富分配差距的縮減將毫無助益，只是再幫助農地投機集團累積更多的利益。第三、若農地的釋出是以促進工業發展為導向，可是並不積極處理閒置的工業用地與解決藉由變更都市地區工業用地謀利的問題，則農地釋出是在誘導工業資本家加入土地炒作的行列，並且提供一個有利的炒作環境。

主管農業用地的農委會於八十四年一月二十八日討論通過「農地變更增值利益回饋原則」草案，其中規定農地在變更為其他用途土地之前，必須要由申請者完成必要的公共設施之建設，農地變更為工業區、丁種建地（只限丁種建地之比鄰農地）或遊憩用地者須提撥百分之三十的土地做為公共設施用地、休閒用地及綠地；變更為住宅區者，除須提供必要之公共設施用地外，還須將所興建的住宅中的三分之二做為平價住宅，變更為勞工住宅者，只須提供必要之公共設施用地；變更為工商綜合區共要提供百分之五十八的土地，並繳交公告現值的百分之十二為回饋金（中國時報，1995/1/28）。這樣的政策取向已經努力地將農地增值部份的利益回饋一般民眾，不過所提供的土地若只是用做公共設施用地與綠地，回饋的功能相當有限，提撥回饋金與提供平

價住宅的方式是比較積極的。至於回饋土地與金額的訂定應該考慮實際增值的利益彈性調整，以期達到漲價歸公的理想，若申請者不願意回饋政府立即照農地公告地價收買後公開標售。然而，這樣的農地變更政策行政院會不會核定？立法院的委員會會不會反對？都值得進一步觀察，若以我們前面分析的結果來評估，似乎是不大樂觀的。

#### (四)工業資本進軍土地利益的樞紐：工業用地政策

要討論工業用地夠不夠用的問題，首先要就工業用地目前如何被使用來加以探討，根據經濟部工業局委託臺灣省建設廳、台北市與高雄市政府清查都市計畫區內工業區供工廠使用的狀況發現在都市計畫區內的工業區面積為 18,757 公頃，只有 7,446 公頃是以製造、生產為主要用途，其餘的百分之六十點三被違規使用，其中以被作為商業、工業住宅違規使用的情況最為嚴重（中國時報，1994/8/18），由此可見工業用地並沒有被充份的利用。發生這種現象的主要原因是在於有些廠商在目前土地資源匱乏的狀況下，由於工業用地的取得大多有優惠的條件，所以這些廠商先屯積土地，等待適當的機會透過地目變更或都市計劃通盤檢討等方式，將工業用地變更成商業、住宅用地以謀取暴利，這種情形在都會區內或外圍的衛星城市特別普遍。以台北縣來說，就有新店的裕隆廠、板橋的遠東紡織廠、厚生橡膠廠，以及新莊、三重、中和十二張工業區內的多筆土地正在申請變更（中國時報，1994/7/18），台北市也有多家廠商在申請變更。因此，工業用地未被充份使用與土地的投機炒作有密切的關係，如果炒作機制無法遏止，開發再多的工業用地仍然只是增加投機炒作的

籌碼而已。

若以政府部門面對工業區土地不足與工業區土地變更使用的因應政策來評估，只是在強化問題的嚴重性，因為政府在變更工業用地使用的部份，放寬了工業區變為工商綜合區與商業區的規定，製造了良好的土地炒作的機會，將使更多投機者收購工業用地。另一方面，為解決一般進行生產活動的廠商取得工業用地困難的問題，政府積極開發新的工業用地，並以獎勵的方式來協助廠商取得低價土地。因此，在原有工業用地違規使用的問題沒有解決，而工業土地變更的利益又都歸於私人的情況下，開發新的工業用地基本上只是讓特定的投機廠商與生產廠商多了獲取利益的機會。比較適當的政策應該是將工業用地變更的利益透過土地稅制與照價徵收的手段回歸到一般民眾，而政府也可以藉此得到充份的資源協助從事生產活動的廠商得到生產所必須的土地元素。

事實上即使在政府所提出較保守的工業用地變更地目的回饋方案上都面臨廠商與財團的抵抗，內政部營建署所提出的「都市計畫工業區檢討變更審議原則」草案，其中規定工業用地地主除了要捐出百分之三十五公共設施用地外，還要依變更獲利情況，分等級捐贈百分之十五至三十五的土地才准變更。

但所謂的工商業界代表對於這個草案的意見是：

營建署的草案規定工業區土地變更用途要捐地，會產生問題，因為羊毛出在羊身上，這種成本一定會反應在消費者身上，如此一來，消費者根本就買不到便宜的房子，所以反對捐地。  
(王又曾，中國時報，1994/6/9)

過去都市計畫變更都沒有捐地的規定，但現在卻要捐地，同樣一件事情，卻有兩種標準，相當不合理，所以不要有捐地規定，如果要有，也一定要降低營建署所擬定的捐地標準。  
(楊天生，中國時報，1994/6/9)

這些工商鉅子所提出的理由具有很強的自利性，對於社會正義與社會公平概念完全地加以扭曲，「平均地權」與「漲價歸公」一直都是憲法中所揭櫫立國精神的一部份，過去沒有捐地乃是因為威權政體放任土地的炒作，刻意不落實漲價歸公的精神，但當都會區土地問題日益嚴重後，政府在妥協的情況下不採取照價收買、區段徵收的積極手段，只是要求受益團體讓社會大眾分享一小部份的土地利益，以捐地的方式稍微地維護社會公平，仍然遭受到政經利益集團的強力對抗。

當都市計畫主管機關面臨經濟部門與工商團體的壓力時，其應有的立場就產生變化。以「萬客隆取締事件」所引發工業區設立倉儲批發業問題為例，內政部營建署在邀集經濟部商業司、工業局等單位協商之後，營建署署長表示依經濟部商業司長陳明邦的意見，工業區內廠商提出設置倉儲批發、物流中心及軟體工業申請者在捐地一成，並保證基地面積的百分之二十做為公共設施用地後，即可批准（中國時報，1994/6/10）。與「都市計畫工業區檢討變更審議原則」草案比較就可以發現，原本工業區地目變更除了要捐地百分之三十五作為公共設施用地，另外依獲取變更的利益程度再捐地百分之十五至三十五，現在百分之二十的公共設施用地所有權仍屬廠商，只要捐地百分之十，差別之大實在令人不知政策制定的依據為何。一旦此一原則在行政院通過，工業區內的土地變更使用將大開方便之門，助長投機集團炒作工業用地<sup>④</sup>。

工業用地的規劃、取得與變更清楚地顯示財團與工商業鉅子和社會上其他團體在影響政府決策部門上的不對等地位，以「發展導向、經濟優位」為基調的官僚體系，一旦面臨工商業界的壓力時，就可以改變一些法令，形成特殊原則來滿足經濟利益集團的要求，社會的公理與正義並不是政策判斷的重要依據。同時也發現國家機器中財經官僚的優勢地位，邊陲的內政部門必須修改既有的規則配合經濟政策。當經濟利益集團權勢愈大，左右政策的能力就隨著增加，他們也會毫無顧忌地運用其影響力，接著我們就會發現國家機器積極的回應，社會資源的分配逐漸受到扭曲，市民社會的抗爭在這種穩固的政商聯盟下沒有太多的空間。

#### (五)財團利益重分配的政治保衛障地：土地稅制政策

在八十一年土地稅制改革全面挫敗後，八十三年六月財政部又提出新的方案，在維持現有的土地增值稅課稅方式的同時，對同一年度移轉土地超過一定金額或面積者，增課土地交易所得稅，以單一稅率分開計列，不納入營利事業所得稅或個人綜合所得稅，已繳納的土地增值稅得自土地交易所得的應納稅額中扣抵，只是扣抵稅額不得超過土地交易所得之應納稅額（中國時報，1994/6/30）。這個土地稅制改革方案是相當的具有妥協性的，基本上對於土地的持有者是有利，因為大多數的地主土地增值仍然是按公告地價課稅，在公告地價遠低於市價的情況下，土地增值的利益大多數歸地主所有，而無法讓全民共享，根據財政部長的說法，新土地交易稅的實施只有百分之一的人受影響，或許能夠抑制部份的土地投機風氣，對於土地增值利益的公平化幫助有限。

但是參與財政部土地稅制改革方案公聽會的立法院財政委員會的幾位立委仍然認為：

新方案的問題在於實際交易價格很難取得……，現行公告地價已經是最好的方式……，何況土地價格不是每年都暴漲。

（翁大銘，中國時報，1994/7/5）。

……政府要打擊投機，只要對一年多次移轉者，在現行土地增值稅之外附加多徵百分之十五左右即可，不必再增加所得稅……。

（游淮銀，中國時報，1994/7/5）。

只對特定人增加稅賦，反而製造更大的不公平，政府還是應該從逐步調高公告地價的方式著手。

（李必賢，中國時報，1994/7/5）。

這三位立委所代表的正是大財團與投機者的看法，他們一致的立場都是現行的土地稅制最好不必再改革，主要乃是因為現行稅制對於土地利益的投機最為有利，土地炒作者付出的成本最低，而他們以增加企業成本，不符賦稅正義的原則為理由，完全忽視了自七十六年以來房地產飆漲所帶來社會財富分配不均的問題。由財團立委對於土地稅制改革的看法，就很清楚地顯示經濟利益集團滲透進入國家機器的程度，並且積極地操弄與其利益有關的政策。政府行政部門高度的妥協性，再加上立法部門嚴重的金權化與立法私利化，土地稅制的改革能夠成功的機會似乎是不大。

## （六）小 結

我們把這些土地與都市計畫政策的演變及其與國家機器、利

益團體及民眾部門的關係整理在表 3-3。整體來說，相關的土地與都會區政策具有權變的特質，也就是說政策沒有一致性與整體性的規劃，主要是隨著利益團體的要求而隨著改變，有些時候則是因應執政黨選舉勝選的要求提出一些收攬人心的作法，整個都會區土地相關政策的走向是以讓利益集團獲利與鞏固政治權力為主，所以我們指出國家機器對於這些有權勢的利益集團之要求，反應在政策上是以放寬既有規定、減少他們在土地開發與炒作的成本為主，只有在土地稅制的政策上採取稍微對立的立場，但是為顧及財團立委的杯葛，內容上則極具妥協性。

在我們所討論的五種不同的都會區土地相關政策中獲利的主要團體隨著這些政策的性質與這些行動者所擁有的政經實力而有些差異，以國有土地政策來說，一般的地主或地方派系並沒有足夠的政治人脈關係可以動員影響國有土地的釋放或標售的方式。在都市邊緣土地的地目變更或山坡地變更使用，地方派系就有比較大的影響力，財團若要影響土地管制與審查的政策，可能就必須要與地方派系的政治人物結盟。至於民眾部門對於這些政策的影響及改變力量都有限，因為他們在政策制定的過程就被制度性地排除在參與的行列之外，同時他們也沒有什麼政治與經濟資源來影響政府，或者對抗有權勢的土地利益集團。由於民眾部門的組織動員能力又很低，因此一般大眾在都會區土地政策上是最沒有發言權的。

從目前所實行的種種土地政策與制度來看，與七十九年全國土地會議的結論有很大的差距，有些甚至在政策上有多次的轉變，最後甚至修改到與先前設定的理想完全相反，為什麼會造成這樣的結果呢？第一、從國家的結構來看，威權國家在戒嚴時期全面控制臺灣社會，一般民眾組織結社的權利完全被限制，民眾

表 3-3 土地與都會區政策與不同類型團體的交互關係表

	都市計畫 政 策	國有土地 政 策	農地、林地 山坡地政策	工業用地 政 策	土地稅制 政 策
國家政策的 特性	圖利性	權變 圖利性	權變 圖利性	權變 圖利性	權變
國家機器對 於利益團體 的反應	修改部份程 序	消極的執行 既有政策	放寬農地變 寬政策	放寬工業用 地變更政 策、開發新 工業用地	妥協性修正 政策內容
獲利主體	地方派系 大型財團	大型財團 (尤其有良 好黨政關係 者)	大型財團 地方派系 農地地主	工業財團	所有利益集 團
利益集團對 於政策的行 動	維護現有的 土地利用、 管制與審查 政策	影響訂定公 地放領的政 策、維持現 有國有土地 管理政策	積極影響審 查的規定	積極透過經 濟部門設立 有關變更使 用與取得的 規定	全面動員維 持有利的既 有政策
民眾部門的 反應	沉默的	沉默的	沉默的	沉默的	少數專家主 導零星的抗 爭

資料來源：本研究整理。

與國家機器的接觸是間接的，必須要透過國家所指定或培植的代理人，如地方派系的民意代表，才能與國家接觸，民眾部門的勢力在這種結構性條件限制下的發展是脆弱的，因此對於國家政策的反應並無法展現其積極的力量，所以政策的形成變成由威權國家所主宰。而在解嚴之後，都會區的土地問題相對於其他政治或社會議題而言是較為隱性的，以臺灣地區的住宅自有率來說已達到將近八成，大多數人都有自己的房子，但真正面臨住宅問題的可能是在民眾部門中較為弱勢的城鄉移民或在學的年輕學生，他

們一方面沒有足夠的政治實力，另一方面也欠缺對土地與住宅問題的認識，所以缺乏足夠的動能全面集結民眾部門的力量來改變不公平的土地及住宅政策，因而在解嚴之後都會區土地與住宅政策仍然在國家機器的掌控下，但受利益集團的影響，同時偶而會展現一下威權國家的懷柔性格（通常是在選舉的時候），推出一些短視而無全盤規劃的政策，例如，每坪六萬元的勞工住宅政策。

第二、都會區土地與住宅政策在威權國家中扮演著什麼樣的角色？擁有什麼樣的地位？都會區土地政策與農村土地政策有所不同，國民黨政府是在完成農村土地改革之後，才稍微注意到都會區土地政策，但是在推動都會區土地政策上已經沒有農村土地的激進性，而且都會區土地政策是相當被動且易變的，只有在配合國家經濟建設的發展上，都會區的交通、工業土地政策才會充份的配合外（曾旭正，1994），其他如都會區國宅政策、公園規劃等都很少推動，我們可以說都會區土地的政策在政府部門是一個邊陲的政策，其主管機關在「發展國家」中只扮演次要的、配合性的角色，所以都會區政策是消極的、管制性的，整個都市計畫與都會區政策的推展過程大多只停留在書面計畫的層次，主要發揮的功能是在審查一些都市計畫相關的提案。而這種消極的都會區政策取向所造成的慣性就是國家機器對於都會區土地問題的遲緩反應，也更進一步塑造了都會區政策的形式性格，大部份要解決都會區問題的政策大都缺乏具體實踐的方案。

第三、都會區土地政策在威權體制中是邊陲且不重要的政策，此所展現的意義就是不同的利益集團影響及操弄的空間大為增加，當我們提到威權國家培植經濟領域的代理人（大型財團）以促進經濟的發展，及培植地方政治的支持者與中介者（地方派

系)時,國家機器必須要提供足夠的利益誘因給予這些集團,這種壟斷經濟利益有很多種(參見陳明通、朱雲漢,1992),而由對都會區土地政策影響所得到的利益就是其中很重要的一項。由於都會區土地政策並不重要,所以放任由少數經濟、政治利益團體去操弄無損於威權政體的統治地位,再加上政治參與結構的歷史發展,除了被認可的財團與派系有部份能力影響一些不重要的政策外,大部份的社會團體都被排除在政策的形成過程之外,而都市(計畫)政策的決策程序則更進一步確保這些利益集團的壟斷權。因此,都會區土地政策具有相當強烈的分贖與壟斷性格。

從國家結構、政策位階與都會區政策本身的特性等三個面向的分析中,部份地回答了為什麼都會區政策在理想上與現實實行上有很大的落差,為什麼都會區政策不但沒有減少都市的不正義反而強化了社會不公平的問題。都會政治在這些條件限制下所展現的風貌是什麼呢?民眾部門在都會政治的舞台是被排除與弱勢的,對於都會區政策的不滿都是暫時且片面的,所激起的都市社會運動缺乏持續力與外在的支持。利益集團與國家機器的連帶很緊密,基本上這些少數菁英的結合掌握了都會政策的走向,不過利益集團與國家機器的結盟關係中仍維持一種不對等的互動模式,國家菁英仍然是具有優勢的權力,都會政策的走向可以圖利這些政經團體不過不能妨礙經濟發展與威權政體的統治基礎,因此國家菁英與利益集團的關係是不同報償的交換,而不是共同目標的達成,雙方的權力與利益交易的遊戲規則是由威權國家所設定的。

## 五、結論與討論

從前面對於都會區土地政策的分析中我們可以發現稀少土地資源的取得、分配與利用在都會地區有許多不公平的地方，具有雄厚經濟與政治實力的權力集團可以透過對於政策及其執行程序的影響來極大化土地炒作的利益。我們在不同類型土地資源的取得與對土地政策的影響上看到了不同類型的利益集團都開發出屬於自己的利基（niche），整個都會區土地政策所展現的圖像就是利益被少數集團所壟斷，但民眾部門參與、影響都會區土地政策的管道卻被排除，而民眾也無法集結足夠的社會力對抗外在的剝削，國家部門則是在都會政策上顯現出被動性以便開放利益集團操弄的空間，但是隨時注意其統治利益所得到的回饋。總結都會區政策的特性是排除性、壟斷性、分贓性與被動性，這種政策屬性所造就的結果就是土地利益高度的集中，住宅問題更趨嚴重，都會區土地與住宅資源的分佈在不同屬性社會團體中的差距急遽擴大。

由臺灣土地政策所衍生出來對都會區政治過程的討論，在都市政治理論的思考上是有一些貢獻的。首先，對於國家有利於資本利益團體的都會區土地政策，並不是非常機械性地歸因於國家機器是資本階級的工具，為了解決資本積累的危機或維持資本主義的正當性所採取的手段，反而是把國家當成主體，去探討國家機器與官僚在追尋自身的利益時所採取的政策手段，尤其是在轉型之下的威權政體，都會政策與都會政治的研究是必須要把政體與官僚當成形塑政治活動的主體。但是在西方討論資本階級、市

民社會與國家機器的關係時，經常把國家政策的制定與推動當成是反應資本階級的利益（新馬克思主義）或者是反應民眾部門的訴求（多元民主政治論）來看；但在威權政治體制下，國家機器與其他部門的關係模式可能不是被動地反應不同團體的利益，而是國家機器部份地釋放其所宰制的各種權力或資源以換取社會不同團體的支持，進而維繫其政權的合法性，這種以政權為中心的關係模式可能是描繪威權政體都會政治形式較為恰當的架構。

強調以國家部門（包括地方政府）為中心的都會政治分析，並不是純然的賦予此一部門形塑都市政治的主導權，國家部門就如同一般的組織並不是全然理性的，而且也面臨組織本身歷史條件與結構條件的限制，所以當我們分析國家土地相關政策時也特別去探討不同的土地政策在政策發展歷史下所造成的慣性（inertia）之影響，同時也討論國家部門雙元結構所造成土地相關政策屈從於其他經濟、政治政策的性格，以及都會區土地政策的不重要性。此外，衍生自不良土地政策的都會區財富不平等的問題，更因為官僚體制的腐敗及無能而強化了問題的嚴重性。官僚體制長期在威權政黨的支配下，失去其應有的中立、客觀與以人民為主體的理念，也因為缺乏公正且嚴格的監察制度，所以官僚體制成員的貪污、舞弊事件層出不窮，自然削弱了政策公平與有效執行的能力。總而言之，國家部門受到本身成員、歷史條件與其結構條件的限制，在這些鑲嵌的環境下，國家部門只能進行有限的政策選擇。

在處理威權國家面臨不同歷史條件下對於都會政策主導權的轉變時，我們應該從不同類型土地利益開發集團主動性的演變著手，「剛性」威權政體時期土地利益被當成是一種經濟租金，利益釋放的程度與範圍是由國家機器所決定。轉型到「柔性」威權

政體的時期，以大型財團來說，在立法部門培植代理人阻擋土地稅制的改變，並積極介入行政部門政策的形成過程，以確保利益的繼續存在，至於透過土地使用審查程序改變大筆土地使用的方式以便於取得「壟斷地租」(monopoly rent)也變成很普遍(Logan & Molotch, 1987)。而更積極的手法則是要求取得大筆國有土地，從行政程序上獲利的取向轉而直接要求國家機器的實質財產，充份地彰顯了大型財團在雄厚政經實力下的主動性。「柔性」威權國家當然不是完全回應利益集團的索求，它有時會訴諸社會民意，有時會訴諸其所擁有有限的統治力量適度地約束利益集團力量的擴張，不過就都會區土地政策的面向來看，整個演變的過程是利益集團與威權國家妥協的互利性結盟關係，不斷地在不同的土地利益的議題上找到共同利益的滿足點，並不是以單一方面的利益當成最優先的考慮，而整個結盟基本上是將一般民眾的利益排除在外。所以我們在臺灣所看到的不是成長結盟，而可能是擁有土地壟斷利益的經濟集團與擁有統治權力的威權國家的妥協性結盟，其取向是在鞏固與擴張少數羣體的土地壟斷利益。

臺灣都會政治的形式與 Molotch (1976) 所提出之西方都市政治是「成長機器」的模式有些異同之處，基本上兩者都無法支持多元主義政治參與的模式，因為民眾部門都被結構性地或策略性地排除了，只有政治、經濟菁英對於都市政策才有大多數的發言權，並不是所有的團體都擁有影響都市政策的管道與實力。不過 Molotch 的「成長機器」集中在市政府的層次，但在臺灣的分析上必須要把中央政府納入討論，因為地方政府基本上是虛位化的，所以我們也發現國家菁英與利益集團的關係是以國家機器為主的不對等關係，兩者的互動並不是像 Molotch 所提到以追

求成長為共同的目標，而是交換彼此所需的資源。此外，我們也必須要注意到臺灣都市的概念與西方的概念是相當不同的，基本上臺灣的都市是具有外展性的特徵，都市的範圍不斷地擴大，並不像歐美各國都市與其他地區有很明顯的區隔，所以在本章的討論我們一直都用都會區的概念，以都會區為分析單位，所牽扯到的政治行動主體與政策內容就會與西方社會很不相同。簡言之，用西方都市社會學所提出的「成長機器」或「成長聯盟」的模式來解釋臺灣的都會政治過程是有必要加以修改的，主要是因為在分析的主體、互動關係的內涵、互動的目標取向及互動的空間範疇上都有所差異。

#### 註釋

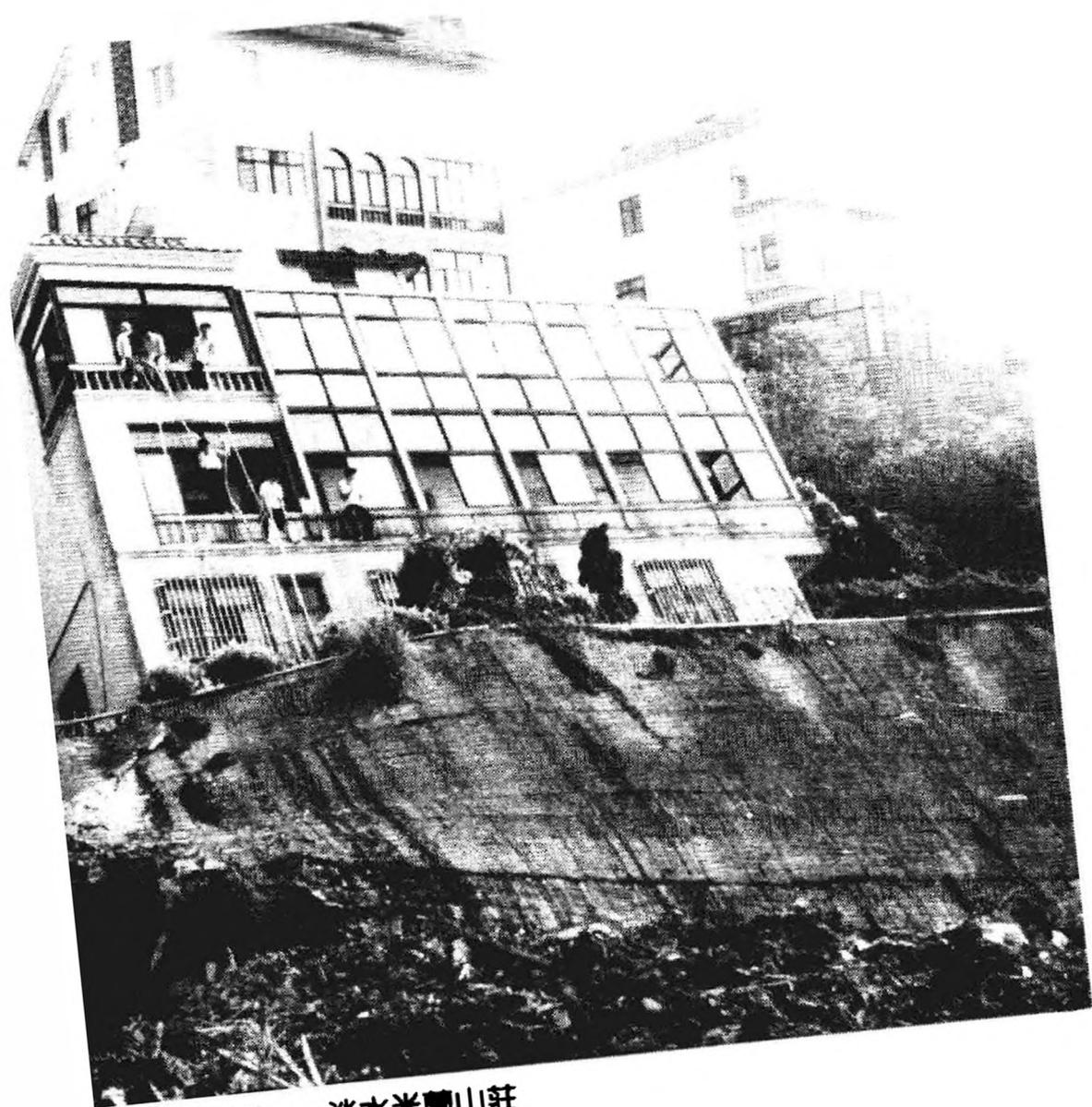
- ① Molotch 把都市當成成長機器，不過作者認為都市菁英促進經濟成長的機制還是在都市的行政機器，因此更特定的來說，都市行政體系才是「成長機器」；此外，Molotch 機器的概念應該是來自 Scott 指出一種政客與利益集團結合的機器政治（machine politics）。
- ② 總量開發指的是全國基於環境保育只有一定的保育地區的開發面積，要開發新的保育區土地就要回復相同的面積土地成為保育區才能被批准。
- ③ 非都市土地的農業區分為一般農業區與特定農業區，特定農業區指的是已經經過重劃的土地，特定農業區包括所有的優良農地。
- ④ 工業區作為倉儲業等用途之地目仍為工業用地。



第四章

空間開發投機機制之探討





滑落的別墅——淡水米蘭山莊

## 一、空間開發投機流程

承接上一章處理政經利益集團、國家機器與民眾部門關係的理論分析，本章則進一步說明空間開發的投機具體機制，這裏所指的空間開發的投機機制就是限定在房地產投資開發的投機方式。在論述這些投機開發的過程主要是以不動產生產的時間順序來整理，每一個生產環節中就其生產元素來源的獲取方式與處理手段加以探討，接著再藉由報章雜誌的次級資料與相關人士深入訪談的經驗資料來說明投機行為的操作及其影響。由於投機行為是相當隱密的，系統性的資料很難取得，因此資料呈現的方式是以個案的說明為主。基本上，我們認為只要有投機行為的存在就表示有特權介入獲取不正當的利益，造成嚴重的社會不公平，所以即便是個案的資料也足以彰顯房地產開發的投機過程與特定的優勢政治或經濟集團間的緊密關係。

花敬羣（1991：37-40）從經濟學的觀點將「房地產投機行為」定義為「在法律範圍內，經由市場不健全、市場失靈與政府失靈，而對整體社會產生負面效果的投資行為」。投機只是一種較為特殊的投資行為，投機行為只是傾向於高風險、短時間有高期望報酬的理性行為。這種定義的方式可以顯現出不動產市場的特性、不動產財貨的特徵及政府的房地政策失效等因素造成投機行為，但是更基本的問題是為什麼不動產市場會不健全、政府政策會失效？這些問題的產生不是自然而然形成的，而是在臺灣特殊的政治、經濟與社會結構下造成的，我們在以後各章所要分析討論的就是這些更基本的構成房地產投機的結構性因素。同時，

房地產投機者並不是被動地等待市場上的機會，而是會主動積極的去創造有利的機會，在本章所整理的就是那些政治與經濟實力堅強的不動產投機集團影響國家政策與市場條件的一些合法與非法的手段。

在分析不動產投機炒作行為的議題中，根據研究者的偏好可以有許多不同的焦點，本書主要分析的主體是經濟力量雄厚的財團、大型建設公司或由政治人物所經營的公司以及掌握政治權力的行政首長、民意代表如何透過他們優勢的政經資源透過對於土地的經營創造巨額的利潤，我們的主要研究對象並不是一般的不動產投資大眾。對於投機炒作機制的整理與分析也是以大規模利益創造的手段為主，房屋興建或交易過程以欺騙行為所獲取的不當利潤遠小於地目變更所積累的財富，因此前一部份的探討就比較不是本書所強調的重點。

圖 4-1 是我們把房地產開發投機的流程以建築物生產的前後順序為架構，將不同類型的房地產炒作者與炒作的方式順著這個時間座標整理而來的。進行空間的投機開發行為的首要步驟就是籌集購買土地所需要的資金，一般大眾的資金來源大多是以自有資金為主，再向金融機構貸款補足購地所不足的資金。對於房地產炒作的利益集團而言，他們有許多管道取得成本低的開發資金，經濟實力最雄厚的財團與大型建設公司可以藉由超貸、高估擔保品等手法從他們關係企業中的金融機構調集充裕的資金，中央級民意代表、省級民意代表及地方級民意代表則可以分別向他們最具有影響力的國營金融機構、省屬行庫與地方基層金融機構調借資金。

至於購買土地原料的重點則是在取得成本低但是獲利很高的土地，其中以都會區邊緣的山坡地、林地、農地及公有地等最有

開發獲利的潛力，為了購買這些土地有時候就要利用不正當的手段，如取得假農民的身份來達成目的。土地取得之後可以再用這些土地向投機集團所建立的資金地盤貸款，取得下一階段所需要的資金，同時他們也會積極地透過市地重劃、地目變更、扭曲資訊、要求政府興建大型公共設施等方式來提高土地的價值。

當土地的價值大幅提高之後，這些房地產炒作集團有的就將土地分批出售，獲取超額的利益完成炒作的流程，有的則是繼續進行加工生產的步驟，積極地開發興建商業大樓、廠辦大樓或住宅，在建造與成品銷售的過程仍然有許多投機的機制，不過不是本書討論的重點，所以僅將這些部份整理在圖 4-1 的流程圖中以供參考，下兩小節將集中在資金與土地部份的討論。

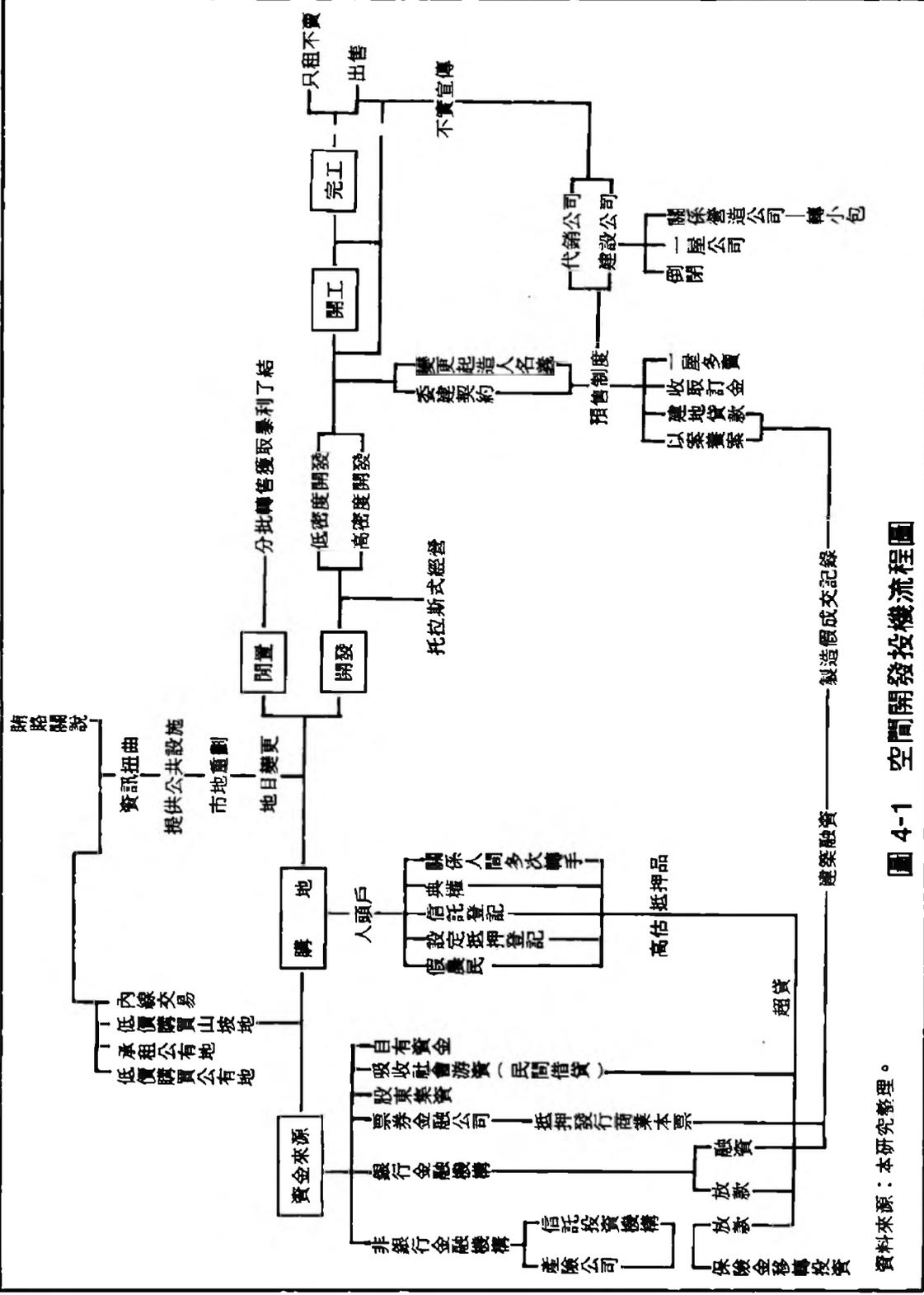
## 二、資金部份

### (一)與土地及房屋貸款相關法令

本小節將藉由對於與不動產資金來源有關的各類型金融機構在貸款、不動產買賣與不動產投資法令上的規範提出一些整理，以作為討論房地產資金炒作機制與金融機構介入土地投機的參考。

#### 1. 銀行金融機構房地產貸款有關的法令

銀行對於不動產的放款金額與放款方式是有一定的限制，根據銀行法三十八條，「銀行對購買或建造住宅或企業用建築，得



資料來源：本研究整理。

圖 4-1 空間開發投機流程圖

辦理中、長期放款，但最長期限不得超過二十年」。又根據銀行法八十四條，「儲蓄銀行辦理住宅建築及企業建築放款之總額，不得超過放款時所收存款總額及金融債券發售額之和之百分之二十，但為鼓勵購置自用住宅，經中央主管機關核准辦理之購屋儲蓄放款，不在此限，中央主管機關必要時得規定銀行辦理購屋儲蓄放款之最高額度」。一般的金融機構對建築融資之辦理都會要求個案銷售率要到六成，才可辦理建築融資（許正春，1990：44-45）。

此外，國內主要是由土地銀行及一般商業銀行辦理建築融資，其放款對象規定為：

- (1)具建築投資業商業公會之會員資格
- (2)為自地自建或購買建地自建房屋之自然人及法人用途規定僅於提供借款人興建，改良建築及購買建地所需資金，在申請時應提出申請計畫，貸款六個月內提出建築執照，並在一年內辦理興建（張金鶚，1991）。

而中央銀行於八十二年八月十六日起放寬選擇性信用管制措施，對於投資公司授信最高額度等限制全部予以廢除，並放寬都市空地建築購地融資限制，放寬後之選擇性信用管制如下：

- (1)以無擔保或副擔保方式承做之購地放款暫停辦理：購置之土地未完成過戶前，不得提供作為購地放款之擔保。但購置之土地屬國建計畫，企業興建廠房，中小企業正當營運需購地，或自用住宅用地者不在此限。
- (2)以都市空地為擔保之貸款，應合乎央行訂定之規定。
  - a. 具資金用途是否為與其營業有關之資本性支出及經常性營運周轉等之用。
  - b. 借款人如為個人時，應注意其資金用途是否為其購買

住宅及耐久性消費財等之用，否則金融機構仍應視為「無正當目的」而不得貸款。

- (3)以建造高爾夫球場之土地為擔保之放款，其額度最高以不超過「核貸時該土地公告現值」為限，期限最長不超過三年，貸放後六個月內應提供教育部核發之該球場興建許可證，否則貸款應予收回。

中央銀行同時說明，有關個人已取得建築執照或已有具體之興建計畫，可在六個月內取得建築執照，並於一年內動工興建者，其借款用途應屬正當，金融機構可以放款（《房屋市場月刊》，1993/9：87）。對於空地的貸款有一定的條件限制，可以避免利用銀行資金炒作土地，不過很多不動產投機集團仍然運用不同的手段以空地抵押貸款。

## 2. 非銀行金融機構（保險與信託公司）房地產投資與放款之法令規定

保險業者對於不動產的投資受到一定的限制，一方面是為了使資金周轉順暢，保障保險人的權益；另一方面也是為了減少保險業者利用公眾的資金炒作房地產，根據保險法一百四十六條之二規定，產險業對不動產之投資，應受下列限制：

- (1)所投資之不動產應即時利用並有收益。所謂即時利用乃指自取得之日起二年內利用之，未於二年內利用者，應敘明具體理由，專案報請財政部核定之。
- (2)不動產投資總額，除自用不動產外，不得超過其資金及各種責任準備金的三分之一。
- (3)自用不動產總額，不得超過其業主權益之總額。
- (4)投資土地者，應依有關法律之規定辦理。如產險業對自耕

農所有土地之投資即受限制（金在範，1988：38-39）。

其中不動產投資總額已於八十一年二月經立法院改為不得超過百分之十九，以遏止房地產價格因保險業者大力介入投資而更加速暴漲（《天下雜誌》，1992/8：17）。若違反以上的規定，根據保險法一百六十八條，「保險業經營業務，違反以上規定者，得處負責人各新台幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰或勒令撤換其負責人，其情節重大者，並得撤銷其營業執照。」

而產險業之放款業務根據保險法一百四十六條之三的規定，應受以下限制：

- (1)銀行保證之放款。
- (2)以不動產為抵押之放款。
- (3)以合於保險法一百四十六條之一之有價證券為之放款。
- (4)人壽保險以各該保險所簽發之人壽保險單為之放款。
- (5)放款金額之限制

a. 放款之總額不得超過其資金之百分之三十五。

b. 每一單位放款金額不得超過其資金之百分之五。違反以上的規定，罰責同前。

新修定的保險法降低了保險業者對於不動產的購置為投資工具的比例，不過放寬以不動產抵押之放款，不再限定保險業的放款是以短期放款為主，所以現在許多保險公司的股東用土地抵押向公司貸款。再者，法令的規定雖然較為周延，不過執法的成效似乎有限，保險公司即使違反法律也不會受到立即而嚴厲的處分（撤銷營業執照），保險公司可以藉由許多策略來逃避法律的規定，在下一小節對於這個問題會有進一步的討論。

## (二)投機炒作的方式

### 1. 銀行機構

建築投資業對於金融機構資金來源的依賴，根據研究顯示建設公司資金籌措的種種方式以自有資產為主（96.8%），其次為銀行融資（58.8%），接著是預售收入（50.5%）、私人借貸（27.8%）與其他來源（5.1%）（中興大學都市計畫研究所，1987轉引自張金鶚，1991：100）。自有資金只是建設公司經營投資的基礎，後續資金的來源必須要仰賴其他的管道，從前面的分析發現銀行融資與預售收入對於建設公司是很關鍵的。但在這個研究中並沒有探討不同規模的建設公司在銀行融資上是否受到差別待遇，不過根據文獻所顯示的結果中小企業向銀行融資是有很大的困難，大多數銀行的資金是貸給大型企業或公營企業（劉進慶，1993）。在第七章與第八章對於不同類型的建設公司資金來源的研究將驗證這個論點。

對於不同的銀行機構而言，他們所受到民意代表的壓力是有所不同的。中央級的民意代表（特別是立法委員）的勢力範圍就是以全國性銀行為主，例如農民銀行、交通銀行等。而省屬行庫如三商銀、合作金庫、中小企銀等，由於省議員在議會對於這些行庫有質詢權，因此省議員在這些金融機構的貸款享有一定的特權，同時也可以幫不同的建設公司或財團關說貸款的額度。至於地方級的民意代表最能發揮影響力的就是他們所屬派系所掌控的農會信用部門或信用合作社。

民意代表透過特權在公營行庫取得利益的手段可以歸類為：

(1)關說或勾結行員超貸；(2)公營行庫行舍以高價購置；(3)低價出售行產；(4)安插公營行庫的人事，為利益輸送鋪路。議員可以利用審查相關行庫的預算或質詢時，對金融機構施壓以迫使行庫方便民意代表的不正當貸款<sup>①</sup>。就公營金融機構的行員而言，民意代表關說的超貸案件只要不在短時間爆發弊端他們大多不會拒絕，當然來自民意代表的壓力很難抗拒，不過超貸也有增加業績與額外金錢收入等積極性的好處。為了使超貸有比較具有正當性的根據，通常貸款人會透過各種不同的手段大幅提高擔保品的帳面價值，接著分散人頭貸款，最後逐步的不付債款（中國時報，1994/7/18）。

公營行庫行舍的購置是不需經由招標的過程，而是由行舍審議小組決定的，整個決策的過程是封閉的，使得民意代表等特權份子有機會介入（中國時報，1994/7/18）。我們所蒐集資料中最顯著的兩個個案就是台北縣省議員簡盛義關說公營行庫高價購置房舍案與華南銀行、臺灣中小企銀在台中市捨棄交通、價位都較有利的大樓轉而購買位於忠明南路新階中建設的大樓為分行行址（《財訊》，1994/4：231）。

賤賣行產以達到對特定份子利益輸送的目的，主要乃是由於省屬行庫財產的出售是經由省財產審議委員會非公開的決策過程所決議的，而委員會成員中有省議員的參與，因此可以對出售價格與方式發揮很大的影響力（中國時報，1994/7/18）。賤賣行產的案例以臺灣銀行出售位於台北市的承德路土地最有代表性。根據省有財產審議委員會第八十七次會議決議以每坪 27 萬元讓售，價格遠低於市價 60 萬元，會議記錄顯示審議委員會委員省議員（現任監察委員）陳金德提出該筆土地的地價查估紀錄，對此一提案發言的六人中，審議委員原台北市地政處技正林聲濤表

示台銀推算每坪 60 萬元偏高，原省府組長蔡麗雪認為土地不宜出售，陳金德認為每坪 276,450 元為合理價格，代表現住戶的省議員傅文政則發言支持陳金德的說法，原土銀副總經理蔡聰哲也支持陳金德的勘估價格，台銀列席代表劉英奇則表示無意見，最後由原財政廳副廳長胡匡瑞決議以陳金德勘估價格 276,450 元出售（中國時報，1994/7/3）。陳金德的弟弟陳永福參與承購臺灣銀讓售的土地，取得土地後並以「利源建設」公司的名義與臺灣土地開發公司進行合建（中國時報，1994/6/28）。而陳金德本人一直都從事建築投資，與景美地區知名建築界人士遠東建設的趙藤雄、家美建設的蔡竹雄等被稱為「景美幫」。顯然民意代表毫無利益迴避原則的政治倫理，並且公然積極介入省有土地的承購。

從制度面來分析，省有財產審議委員會秘密作業的方式很容易產生弊端，而且會議過程有意見不同時並無表決而是由主席逕行裁決，顯現了審查會只是具有形式上的功能而已。此外，既然審查會是秘密會議，為什麼省議員傅文政可以代表住戶參與開會並左右會議結果，審查會選擇性的運作原則顯然是會圖利特權。

民意代表或特權人士可以透過其政治上的影響力安插親近人士擔任公營行庫重要職位，從而銀行人員與特權人士形成緊密的利益共生網絡關係，更加有利於他們從公營行庫取得好處。

純就省屬行庫貸款弊案所造成的社會損失來加以分析，八十三年一月底累計省屬行庫逾期放款金額高達 770 多億，如果把隱藏的逾期放款計算進去則逾放總金額最少有 1,000 億。這些逾期放款大多數與民意代表有關，因此某位銀行主管估計若能排除民意代表的利益輸送，公營行庫每年的獲利能力至少提高二分之一，以省屬行庫為例，是由 500 億增加到 750 億（中國時報，

1994/7/18)。省屬行庫利益輸送現象普遍發生的原因主要是制度上的缺失太多，容易造成民意代表或財團施加壓力、主動運作操弄或關說。第二個原因乃是行庫的成員收受賄賂的情形非常嚴重。第三個原因是民意代表大多出身於財團、黑道，使得民意代表的角色轉換成藉由政治權力來謀取經濟利益，特別是在省府所屬企業與金融機構，民意代表所發揮的功能不是在反映一般的民意與監督行政部門。

八十年年底財政部陸續核准了十五家民營銀行的成立，這些民營銀行的主要股東都是大型財團（張金鶚，1992：294），雖然依照規定銀行股東不得向自己的銀行貸款，但由於這些銀行交互投資的關係網絡很緊密（李宗榮，1994：23），而且董事會也由主要投資財團以不同的形式掌控，所以透過民營銀行間交互貸款或成立人頭公司貸款都是融資變通的方式。這十五家銀行中至少有八家其主要的投資者是從事建築投資業，如果這些銀行在市場上能夠吸收大量的游資，以及在金融制度不能夠健全發展的情況下，民營銀行很有可能會像保險公司或信託公司成為財團炒作土地或其他投機行為的資金來源。

另外，農會信用部門與信用合作社大多數是在地方派系的掌握中，以台中縣的二十一個農會為例，五個是由黑派所掌握，而十五個是由立法院長劉松藩所領導的紅派所掌握（《財訊》，1994/9：121），因此這兩種機構所發生在房地產貸款上的投機弊端與地方政治人物如鄉鎮長、鄉鎮民代表、縣市議員、縣市長或農會領導者有密切的關係，換句話說，這些基層金融機構資金來往的網絡是有相當強的地域性（王明輝，1993）。

例如，台中豐原農會發生光男企業監察人羅文雄貸款 18 億，未按時繳納利息，造成民眾在三日內領走 20 億的擠兌事

件。羅文雄以四十二個人頭向豐原農會貸款，其擔保物價值遠低於貸款金額，仍然能夠獲准。這筆資金有一部份是用來投資羅文雄的豐信建設所興建的「豐臣蓮園」別墅，而在調查過程中同時發現豐原農會總幹事林隆登也承購其中的五戶，卻沒有任何購屋繳款證明。而這批別墅原來申請的是二樓建築，可是實地勘查發現未完工的房屋已取得使用執照並加蓋到三樓或四樓（《財訊》，1994/9：118-119）。

又如在桃園縣參與炒作台塑觀音鄉土地的觀音鄉農會理事長高信啓、觀音鄉代李秀娥與黃國輝，以炒作的土地向觀音鄉農會超貸的事件。根據觀音鄉大潭段塘尾小段壹之壹號的地籍資料中顯示，高信棕（農會理事長高信啓兄弟）是以李阿全（鄉代李秀娥之父）的土地向觀音農會抵押 1,216 萬元<sup>②</sup>。但農會會員向農會貸款按照規定只能以個人名義，同時貸款金額的上限為 300 萬元<sup>③</sup>，這個案例是農會理事長的兄弟高額貸款，而且明顯地有利用職位上的方便向關係人或親友利益輸送之嫌疑。

若要整體性分析農會負責人透過職位的方便向農會貸款的情形，可以從監察院公報（公職人員財產申報資料專刊）中取得農會總幹事或理事長當選二屆國代的資料中得到貸款金額與貸款機構，其分析結果之整理如表 4-1。

在二十三筆國民大會代表向農會貸款的資料中顯示，其中有七位與農會系統有關的代表（30%）向農會貸款，貸款金額最低的是 120 萬元，最高的是 1,810 萬元。而貸款金額較少的陳明吉與鄭次雄並不是向他們所服務的農會貸款，但另外五位向自己所服務農會貸款的金額都超過了一千萬元。而在所有的國大代表中共有二十二位與農會系統有關，其中有七位國大代表向農會貸款，這二十二位國代仍然在農會工作的有十四位，若計算現任農

表 4-1 第二屆國民大會代表向農會信用部貸款現況分析表

姓名	機構	金額(千元)	服務單位	資料來源	附註
邱子正	麟洛鄉農會	2,000	民進黨	4:846	
莊隆昌	蘆洲鄉農會	30,000	三重幫	4:871	
曾炳煌	汐止鎮農會	4,000	汐止鎮農會	4:906	
呂文進	后里鄉農會	15,000	聯豐企業董事長	6:1402	
林禧厚	大溪鎮農會	3,337	民進黨	6:1411	
陳繁雄	臺中市農會	88,000	溪洲鄉長(曾任)	11:2955	
曾嘉香(妻)	龍井鄉農會	15,000			
黃文和	田中鎮農會	400	田中鎮代(曾任,民進黨)	11:2961	(信用貸款)
黃明聰	鶯歌鎮農會	4,000	鶯歌鎮民代表(曾任)	11:2964	
黃陳黎珠(妻)					
徐炳豐	枋寮區農會	500	枋寮鄉代	8:1984	(信用貸款)
林光演	鹿谷鄉農會	11,500	鹿谷鄉農會總幹事	9:2320	
張甲長	台東區農會	22,000	台東縣議員(曾任,民進黨)	9:2351	
陳明吉	下營鄉農會	1,200	東山鄉農會總幹事	9:2373	
黃初男	溪口鄉農會	14,000	溪口鄉農會總幹事	9:2398	
簡茂松	大寮鄉農會	11,000	大寮鄉農會總幹事	9:2341	
潘素惠(妻)					
陳茂男	三重市農會	17,000	民進黨	2:332	
陳林美滿(妻)	五股農會	45,000			
吳再福	臺南市農會	3,500	台南市議員(曾任)	7:1662	
	臺南分會				
陳林讓	淡水一信	60,000	臺北縣議員(曾任)	7:1713	
	五股農會	12,500			
葉正林	中壢農會	15,000	桃園縣議員(曾任)	7:1724	
周信男	高雄市農會	4,000	尖美公司董事長	10:2648	
黃德鴻	雲林東勢鄉農會	2,800	東勢鄉長(曾任)	10:273	
黃何秀珠(妻)					
鄭次雄	林內鄉農會	3,800	臺灣省農會總幹事	10:2761	
鄭陳敬枝(妻)					
林義雄	內湖農會	12,000	財政部參事	3:578	
陳素霞(妻)	內湖農會	6,000			
簡德源	樹林鎮農會	3,500	樹林鎮農會總幹事	3:636	
		4,700			
		4,499			

資料來源：監察院公報《公務人員財產申報資料專刊》第一期至十二期。

會幹部的國大代表向農會貸款的比例則有百分之五十，這個比例可以說是相當高。前面二十三筆貸款資料中，非農會成員的國大代表向農會貸款的金額都相當高，只有以信用貸款的金額在 50 萬元以下，其餘的都在 300 萬元以上，最高的貸到一億三百萬元。這些非農會成員的國大代表大多數（69%）都曾任地方民意代表或民選地方首長。

更進一步的分析，可以申請這些農會出身的國大代表所擁有土地的地籍謄本，根據地籍謄本上記載抵押權設定的部份分析農會系統的國民大會代表與自己領導的農會資金往來的關係，以提供農會關係人不正當貸款更明確的證據。在我們研究的水返鎮中鎮農會總幹事就以自己的土地向水返鎮農會設定抵押權 4,200 萬元，所貸款的金額比桃園縣的例子更高，同時也有利用職權圖利自己的嫌疑。從以上的分析結果很清楚地顯現基層金融機構貸款制度並不健全，這些機構負責人或地方政治人物可以運用特權很輕易的就將公眾匯集的資金成為自己私有資金，並使用這些資金來炒作土地或投資其他事業以累積暴利。

信用合作社被地方派系控制而對不動產投機者濫貸、超貸的情形與農會是一樣嚴重的。根據新新聞記者的調查台中市各信用合作社對建築物與土地的放款約佔總放款金額的百分之三十七點五，至八十二年六月對建築與土地的放款總金額高達 7,145,280 萬元（《新新聞》，1993/8）在貸款的過程中信合社對於特定有關係的人士經常會高估擔保品來刻意地放任超貸，或者是對都市無具體興建計劃或建照的空地違法貸款<sup>④</sup>。在屏東市前議長現任立委郭廷才介入變更公園預定地為住宅區的弊案中，郭廷才所組成的投資集團以購得之公園預定地向郭廷才擔任主席的東港信用合作社貸款 17,500 萬元，在無地籍圖與土地使用分區證明的情

況下，信合社放款審核委員竟然估價每坪 22 萬元，並經郭廷才核准貸款（中國時報，1994/9/4）。

至於土地代書也經常成為不動產投機集團超貸的代理人，在我們所收集的資料中有兩個案例。第一個就是以古清騰、蕭明燦為首的不法代書所組成的超貸集團，自七十八年起就在台北市等地蒐購老舊房屋並進行假買賣，然後偽造不實鑑價報告，並向當時台銀基隆分行經理黃賁聿行賄，超貸五筆，總金額高達四億餘元，並於利用消費貸款繳交了一、二期後拒絕還款，成為呆帳（中國時報，1993/9/14）。第二個則是夏紹琦超貸集團，代書蔡婉玲利用低價購得的老舊房屋（北市忠孝東路、興隆路、保儀路、羅斯福路、樹林中正路）經假買賣而將該不動產價值大幅「灌水」，並陸續利用人頭及聯齊公司名義向台北銀行松江分行超貸，總額超過一億元，其間並曾向行員行賄（中國時報，1993/9/26）。

## 2. 非銀行金融機構

保險與信託業者對於房地產價格飆漲的影響主要是透過直接與間接的兩種機制。一方面，保險與信託業者將吸收到的資金直接投資到土地或房屋市場，這些公司憑藉其雄厚而成本低的資金大量屯積土地操弄不動產市場，哄抬房地產價格，增加其投資獲利能力。另一方面，這兩個產業也可以將吸收到的資金大規模的貸款給集團中的關係企業或集團的主要成員，提供他們土地炒作的資金來源，間接的促使房地產價格不合理的變動。

根據保險法一百四十六條的規定，產險業對不動產的投資應為其資金的百分之十九以下。根據表 4-2 的資料顯示在七十九年共有九家保險業者投資不動產超過其資金的百分之二十。其中

國泰人壽一家就超過 119 億，其次是國華人壽超出 23.9 億，其他的保險公司超出的金額都在 5 億元以下。對於這些保險公司而言，要把不動產投資比例降到二成以下，有四種處理的方式：(1) 出售所擁有的不動產；(2) 增加保險業績，提高保費收入，保險責任準備金增加，擴大不動產投資比例計算的分母，降低不動產投資金額比例；(3) 以現金增資的方式擴大計算的分母，降低比例；(4) 增加盈餘並且轉為增資，以擴大計算的分母，降低比率（《財訊》，1991/9：91）。這四種方式中只有第一種才能部份解決保險業者以公眾資金惡性投入土地價格的炒作獲取暴利，其他的都只是形式上的遵循法律規定。保險公司大多數採取後三種作法，並繼續地參與不動產投資，以國泰人壽在七十九年之後所讓售的土地而言（參見表 4-3），總金額只有 66 億多，土地投資的規模只有些微的減少，但是在多次的現金增資下，其不動產投資比例自然就在法定範圍內。

表 4-2 不動產投資比率高於可運用資金 20% 的保險公司一覽表

保險公司名稱	資金與各種責任準備金總額(億元)	不動產投資金額(仟元)	投資不動產比率(%)	超出20%部份金額(億元)
第一人壽	17	399,470	22.9	0.59
國泰人壽	2,306	58,052,102	25.2	119
中國人壽	140	3,242,748	23.1	4.26
中泰人壽	219	6,743,120	30.8	23.9
太平洋產險	10	383,176	32	1.8
國泰產險	62	1,312,173	21	0.68
華僑產險	17	440,143	25	1.00
第一產險	15	432,690	27	1.32
新光產險	20	673,455	33	2.73
合計	---	71,445,765	---	155.28

資料來源：《財訊》，1991. 9: 91。

表 4-3 國泰人壽八十三年以來處分不動產情形一覽表 單位：千元

日期	地 點	出售價格	損 益	取得日期
3/1	北縣汐止鎮	587,569	+370,326	77/07/13
3/30	北縣汐止鎮	968,352	+729,663	77/07/13
5/4	北縣汐止鎮	534,402	+362,578	77/07/13
5/11	北縣汐止鎮	1,351,117	+912,070	77/07/13
5/27	北市北投區	620,676	-17,486	77/07/13
6/3	屏東市	138,473	+28,061	78/05/15
6/8	北市信義區	1,460,000	+459,951	76/08/04
7/6	臺北、木柵	193,297	-20,201	78/09/01
8/2	臺南市	513,720	+341,942	77/02/29
8/4	北縣林口鄉	304,466	-150,512	78/06/16
合計	---	6,672,072	+3,016,392	---

資料來源：臺灣證券交易所。

此外，這些保險公司大多隸屬於不同的財團，若以關係企業或人頭名義購置不動產，再向壽險公司質押借款，保險業者仍然可以將資金投注在房地產的投資與炒作上，而不受保險法的約束（《財訊》，1991/9：93）。其實財團的保險公司在新銀行尚未開放前就扮演這些財團資金供給者的角色，國華人壽與新光人壽對所屬集團關係企業質押貸款的比例都超過百分之五十五（《天下》，1992/8：16）。這些財團將其所屬保險公司吸收的資金私有化的情況相當嚴重，而這些關係企業或關係人內線貸款的過程也出現許多不正當貸款的問題，例如新光集團的吳東昇以自耕農身份購買農地，將這塊公告市價不到 1 億元的土地向新光人壽借貸 12 億 6 千萬元（《財訊》，1992/8：164）。這些內線借貸的資金有很多也流入不動產或股票市場的投資炒作，翁大銘的國華人壽就是最具有代表性的例子，國華人壽 49.44 億元的擔保放款中有 41 億元是貸給該公司所屬的華隆集團的經營股票與建設事

業之關係企業（《財訊》，1994/11：236）。

### 三、土地部份

#### （一）土地取得的炒作方式

土地買賣的炒作方式可以區分為以下的幾種方式：(1)低價購買有發展潛力的私人農地、山坡地與河川地等類型的非都市土地；(2)佔用或承租公有土地，進而等待以公告地價放領公地；(3)官商勾結購買公有土地；(4)內線消息取得，購買將開發的土地。

##### 1. 具有高利潤的土地

依照會計師林敏宏的估計台北縣市的農地有一半被財團以抵押登記、信託登記、「假農民」身分收購或用典權方式所擁有（聯合報：1993/9/14）。從報紙與相關雜誌近五年的報導中，以「假農民身份」購買農地的案例整理在表 4-4。這些所謂的假農民就是在自耕農身份之外還有農業以外的專職工作者，「假農民」問題的浮現顯示炒作農地的利潤很高，因此投機的財團或土地資本家勾結不肖的官員濫發「自耕能力證明書」，所以在一些地區一張「自耕能力證明書」可以喊價到二、三百萬（《天下》，1992/9：38）。

台北市大同區公所經建課長秦君飛與承辦人卓永成於七十四年至七十七年間連續核發戶籍未設在該區、專任農業以外職業者的「自耕能力證明書」，依偽造文書罪名被判刑一年九個月（聯合報，1993/9/14）。埔里鎮的農業課長林松村與承辦人黃明源

表 4-4 最近十年「假農民」購買農地農地位置與農地面積一覽表

姓 名	代 表 職 位	擁 有 農 地 位 置	擁 有 面 積
辜 啓 允	中國人壽總經理	屏東高樹	---
辜 成 允	臺灣水泥總經理	屏東高樹	---
洪 游 勉	臺灣松下電器董事長	北投八仙段	3,524 (m <sup>2</sup> )
洪 敏 昌	臺灣松下電器董事	北投八仙段	11,999 (m <sup>2</sup> )
傅 貴 蘭	幸福水泥董事	北投八仙段	---
張 陳 煥	幸福水泥董事	北投豐年段 北投關渡段	3,018 (m <sup>2</sup> ) 10,642 (m <sup>2</sup> )
程 海 濱	幸福水泥董事	北投八仙段	---
林 忠 南	幸福建設總經理	北投關渡段 北投八仙段	---
林 茂 青	幸福建設董事長	北投關渡段	138 (m <sup>2</sup> )
林 鴻 聯	聯邦建設特別助理	汐止東湖 汐止白匏湖	二千多坪
林 嘉 政	國產實業副董事長	北投八仙段 北投豐年段 士林福林段	11,884 (m <sup>2</sup> ) 48,766 (m <sup>2</sup> ) 4,575 (m <sup>2</sup> )
吳 東 昇	新光產物保險監察人	北投八仙段 士林福林段	1,821 坪
呂 芳 契	啓榮鐵工廠董事長		---
錢 禎 源	東元電機常務董事	新竹縣關西	---
林 美 琪	三勇實業董事	士林至善段	---
張楊寶蓮	萬能公司	北投豐年段	---

資料來源：〈財訊〉，1992/8：165-180；聯合報，1993/9/14；中國時報，1993/9/15；中國時報，1993/9/14。

涉嫌濫發「自耕能力證明書」，有數人遷入同一戶籍，於取得證明書後立刻遷出，也有同一天遷入遷出的情形（中國時報，1994/7/14）。這種利用職權圖利自己、圖利土地投機客的情況很普遍，根據財政部八十年查緝假農民漏稅案共有 2,300 件，自

動補報的有 9,500 件（《天下》，1992/9：38）。所以臺灣的假農民可能在一萬人以上。由此可見自耕農身份的取得過程有許多漏洞，足以讓土地投機者以金錢滲透進入最基層的行政體系中獲取炒作農地的資格，因此若缺乏客觀的審查與監察制度假借農民身分炒作土地的問題將會持續地惡化。

土地投機集團除了利用假農民的身份外，另一個普遍使用的炒作農地的手法是大量借用地農民為人頭來收購農地。由於透過人頭當成中間人買賣，土地所有權並不屬於投資者名下，而處理與中間人可能發生的土地糾紛的成本非常高，對於投資者而言風險較大。同時利用這種炒作方式必須具有較為雄厚的財力、聘有專業律師或土地代書的公司，而且其炒作農地的面積範圍都相當廣大，因此是大型財團所經常使用的方式。臺灣塑膠公司利用桃園縣觀音鄉、新屋鄉與大園鄉 24 位農民購買觀音、新屋鄉沿海五百多公頃的農地，為了確保台塑的土地權利，這些人頭農民的土地都由台塑關係企業（臺灣化學纖維公司）設定抵押給另一個台塑關係企業（南亞塑膠公司）（《財訊》，1991/9：73-75）。台塑在林口台地所收購四十多公頃農地也是藉由人頭所購得的，不過這個案例的人頭至少有兩位是台塑的員工，其中一位是台塑土地專案組的組長王典雄，他以購得的 12 多公頃農地提供給南亞塑膠向台塑抵押 11 億 9 千萬元（《財訊》，1994/12：114-115）。這兩個例子所炒作的土地面積都是在 100 公頃以上，所取得或可能取得的利益估計有數十億，炒作土地的過程是由專責的機構負責處理所有可能發生的問題，因此可以說是一種專業炒作農地的模式。

## 2. 強佔或承租公有地

根據國有財產局統計的資料顯示國有公用土地遭佔用者有一萬餘筆，佔用面積共二千餘公頃（中國時報，1994/9/10），由於新任部長林振國的強烈要求，所以國有財產局將對被佔用土地在八十三年年底前提起訴訟以排除侵害，這是第一次中央政府採取全面而積極的態度來解決國、公有土地被佔用的問題，與過去消極的不處理且任由特權人士佔用或輕易讓售與侵佔者的作法有些不同（林本炫等，1993）。但是，執行的決心與成效在現行政商關係緊密、司法制度不公平的環境下並不樂觀，以八十四家高爾夫球場中的七十家佔用公有土地的問題（中國時報，1994/11/4），就看不見政府主管單位主動偵辦並快速處理這些特權人士的非法行為（中國時報，1994/10/4），直到最近台中地檢署才起訴其中七家球場的業主（中國時報，1995/2/23）。

行政院院會於八十三年十月六日通過內政部之「公有山坡地放領辦法」草案，本案明定放領對象為六十五年九月二十四日前承租該公有山坡地，至本辦法發佈仍繼續承租之農民、依法換約承租使用之農民或由其繼承人繼承承租使用之農民，放領地價依七十九年之公告現值計算為原則，承租人於取得土地所有權後滿五年始得再移轉（自立晚報，1994/10/6）。估計放領對象有67,900戶，土地面積將近八萬公頃，本案經多年討論而未決定，可是卻在省長選舉前通過實在值得爭議（中國時報，1994/10/9）。其實早在八十二年立法委員選舉前的幾個月所放領的公有山坡地、林地與耕地面積累計即有十萬公頃以上，與過去二十五年只放領13萬公頃的情況比較起來，放領土地的目的與選舉也顯現密切的關係（《卓越》，1993/12：34）。在龐大利益的誘引下，許多財團已經透過許多不同的方式向這些公有土地的承租者買下權利，一旦放領之後，土地所有權在一定的時限後

就被土地炒作集團所擁有，整個公地放領的政策又變成是助長土地炒作的工具（《卓越》，1993/12：34）。也有些財團或有影響力的官員也承租國有林地、山坡地，直接利用公地放領的機會取得便宜的土地，畢竟只要符合公地放領的資格不論貧富都可以取得公有土地。

這些取得放領後公有山坡地的農民有機會選擇不將土地出售給炒作集團，主要的關鍵在於山坡地的地目變更只是選擇性的開放給少數人。山坡地的開發所需要的成本很高，開發面積必須一次在 10 公頃以上，因此只有經濟實力雄厚的大財團才可能投資開發，在審查山坡地變為丙種建築用地的過程，如果沒有與地方行政首長或民意代表良好的政治關係是不可能取得開發許可權。對於一般民眾而言，所能動員的政治資源是很有限的，所以即使擁有山坡地也很難轉變成巨額的土地利益。因此非都市土地開發所設定的經濟與政治門檻，使得這些土地利益只限於少數人能夠生產，對於一般的地主而言，出售是取得部份利益的一種折衷性手段。

### 3. 官商勾結購買公有地

土地投機集團經常運用其良好的政治影響力，或者利用代表其利益的行政首長以低價將各級政府管理或擁有的國、公有土地出售給土地投機人士。其中最為粗暴的官商勾結購買公有土地之案例常常是發生在基層行政組織一鄉鎮公所，台中縣沙鹿鎮鎮長陳孟森夥同財政課長陳嘉安與秘書陳寶禎動員黑道份子圍標五筆鎮有土地，陳孟森事前沒有實際調查地價便依市價的一半訂定底價，陳孟森要求承辦員不發投標之資料給有意參與的民眾，並且不依規定在鎮公所公告，調查局幹員於投標當天偽裝欲參加投標

的民眾，竟在投標地點鎮公所外被黑道流氓挾持並要求交出標單（中國時報，1994/9/27），整個過程澈底的違反法律。在賄選與黑道盛行的地方政治，有民意代表或民選官員身份的地方政治人物勾結地方司法人員舞弊營私、濫用職權而完全無視於法律的存在。對於這些地方政客而言，選上民意代表或首長的目的就是利用這些位置賺取龐大的財富，任何合法或非法可以致富的手段，他們都會毫不猶豫的運用，地方政客販毒、開賭館、妓院、包工程、炒地皮與超貸等普遍發生在各縣市鄉鎮。

在縣市政府的層級公有土地的出售需經縣市議會的同意，因此購買縣市有土地謀利的手段就會比較細緻。解嚴前，沒有基本的政黨政治雛型，執政的政黨缺乏監督，縣市政府與縣市議會都是在同一個政黨掌握中，一些有關政黨、縣市政府與縣市議會土地利益輸送的現象就會產生。六十九年台北縣長邵恩新以 767 萬餘元出售縣府徵收之板橋市介壽段的兩筆土地給國民黨台北縣黨部，七十五年台北縣長林豐正以 1,267 萬餘元出售給國民黨臺灣省黨部的土地，八十一年黨部轉售給黨營啓聖實業股份有限公司，興建商業大樓牟利，預計利潤在數十億（自由時報，1994/11/4）。這些過程即便是程序上經由議會同意，可是黨國不分與政黨經營企業謀利的行為嚴重地破壞民主政治的公平運作，並且加深了私利取向之金錢化的政治體制。

省有土地總面積共 73,000 餘公頃，依八十年的公告地價總值為 6,804 億，這些資產管理與出售的執行單位為財政廳所屬「省有財產審議委員會」，此委員會的組成由省議員 9 人、學者專家、高雄市代表、台北市代表、省府各廳處代表等 18 人組成，同時規定會議過程外人不得參與，會議決議及審定售價不得公開，完全黑箱作業。因此一般民眾除非透過省議員的影響力，

否則是沒有管道取得省有土地，若省議員親自參加審議委員會並強力運作，一般的官員為避免得罪省議員不會表示反對低價出售的意見（中國時報，1994/6/28）。在這種便於民意代表與官員勾結謀利的制度設計中，省有土地讓售的弊端自然就會發生，現任民進黨籍監察委員陳金德夥同家人與省議員傅文政所引發的弊案就是最典型的例證（中國時報，1994/6/28; 1994/7/3）。

國民黨文工會向台北市租用中正區成功段的兩筆土地，於八十一年十一月到期，經市議會決議不再續約，因此文工會預備向台北市政府購買此二筆土地，市議會僅對 24.55 坪的土地達成出售決議，另一筆 273 坪則未決定。但在七十九年六月財政局行文給市議會要求市議會同意出售共六十六筆市有土地時，在所附之清冊上只列面積與地號而未列地址，文工會預備購買面積較大的土地就是在這六十六筆土地中，由於部份議員沒有充份資料所以在八十年審查時予以通過，於是台北市政府以公告地價加一成出售這筆土地，納稅人損失至少在二億元以上（《財訊》，1991/11：104-109）。

國有土地是由財政部國有財產局所管理，依土地法二十五條的規定，省市、縣市政府公有土地非經民意機關審查並經行政院核定不得出售，國有土地的出售則是照國有財產法的規定，不必每一筆出售的國有土地皆送立法院審查，而且目前是採分層負責的方式由國有財產局各區辦事處決定國有土地的讓售與出租。國有財產局的官員有很大的行政裁量權來決定土地是否出售與出售的方式。因此，國有土地的讓售有很大的空間讓特權人士操弄圖利。以國民黨位於博愛特區的中央黨部土地購買過程分析，就充份顯示行政官員如何在法律邊緣透過國有土地讓售輸送利益。首先，國民黨無償佔用了二十四年卻只補償五年的租金，這並沒有

違反民法追租六十個月的精神。第二、依國有財產法四十四條，非公有財產類之不動產出租後，基於國家需要得解約收回。因此，國有財產局長回答記者詢問為何不收回該筆土地的原因，是因為沒有政府單位提計畫使用該地，所以國有財產局不能收回。第三、八十年土地出售時，只要再一年就可依租賃契約上的規定收回改以標售處理，但是國產局局長認為國有土地租賃關係的中止一般只有在承租者違反契約的規定時才執行，並且承租者有優先購買權。此外，他認為標售程序非常繁雜不見得比讓售承租人好。第四、讓售土地價格以公告地價加兩成，國有財產局認為是一視同仁，國產局局長說對於「市價每個人有每個人的看法，沒有一塊土地是完全一致的」（自立晚報，1994/7/10）。整個土地讓售的價格比周邊土地的市價至少低 15 億，國產局官員的說法表面上都是合法，不過國庫卻損失重大，而且並不是每一位承購國有土地的民眾都按照這種程序處理，選擇性的解釋法令並袒護特權的情形是很明顯的。

大型財團可以根據經濟部的「國營事業土地提供出租與設定地上權供工業使用」之規定，向國營事業承租或購買土地，這個規定基本上是對政商關係良好的大型企業有利<sup>⑤</sup>。目前已有統一企業馬口鐵工廠低價承租台糖在台南永康的 13 公頃土地，大慶汽車透過工業局以每平方公尺三百多元購得台糖位於高屏大橋旁的 100 多公頃土地，市價約為每平方公尺一萬元。目前尚有正隆造紙、臺灣塑膠、東億鋼鐵、東帝士集團、燁隆鋼鐵積極要求取得國營事業土地，其中最值得注意的是東帝士與燁隆要求購買位於七股工業區的 1,200 公頃土地來開發七輕（中國時報，1994/7/18）。

從以上的分析發現各級政府管理及讓售公有土地的法令依據

與方式並不相同。而對公有土地管理並沒有上下一致且整體的原則，大多是以消極的態度回應公有土地的問題，也就是說以個案式的方式審查民眾公有土地讓售的要求，讓售的方式與價格會因為承購者所動員的政治關係、承購者非法操弄的程度而有所不同。因為政治運作愈往基層，暴力化與金錢化的程度越嚴重，所以越基層的公有土地投機者炒作土地的方式就會越為粗暴，不過由於基層所擁有的土地資源有限，可能挖掘的利益為也較少。越往上層的公有土地炒作所連結的政治力量或經濟力量就越龐大，經常是一個政黨或一個大型財團全面動員來取得公有土地的利益。

#### 4. 內線消息取得以預購高開發價值的土地

省議員黃玉嬌曾以唐榮公司七十七年出售高雄市一筆 14,000 多坪的土地為例，說明內線消息的取得與創造巨額利潤間的關係。該地於七十六年預定劃為商業區，但唐榮公司的所有權狀仍然記載為工業區，唐榮公司在報上只刊登三天廣告，在公開出售時則由內線消息靈通者購得（《新新聞》，1989/2：73）。高速鐵路桃園站原先規劃在八德鄉，很多官員與民意代表都在預定的車站周圍買土地，結果換了交通部長後，站址改了，許多人的地就套牢在那裏（聯合報，1993/8/28）。在台中計劃中的高速鐵路烏日站，先由烏日鄉選出的縣議員魏健三、謝昌海等人於七十九年底至八十年六月以每甲 240 萬元買進，後來這些農地漲到一甲 1,450 萬元。第二波的炒作則由縣議員張勝雄結合台中縣議長林敏霖購買了十餘甲農地，但因為高鐵興建時間未定所以炒作的利益很有限（《新新聞》，1993/8：76）。

## (二)土地價值的哄抬策略

取得土地之後急速提高土地價格的手段有以下幾類：(1)最直接的方式就是在雄厚的財力支持下哄抬某塊土地的價格，促使所持有之周邊的土地價格高漲；(2)散佈利多資訊以炒作地價；(3)有利的公共設施之提供；(4)地目變更；(5)市地重劃。

### 1. 提高單塊地價

七十六年國泰人壽以每坪 90 萬元的超高價標得華航旁的國有土地，助長了土地價格的飆漲，並引發國泰人壽趁標地炒作房地產價格的批評（《財訊》，1991/9：141）。八十年力霸集團以每坪 140 萬購買台北市內湖區麥當勞附近商業區的土地，而位於台北市忠孝東路與復興南路口的店面則以每坪 400 萬元成交，這些在房地產不景氣時期的高價買賣行為可以視為強化不動產長期增值能力的指標性消息，藉此以維持投資者對不動產的信心，並部份化解了房地產繼續貶值的危機（《財訊》，1991/12：311-313）。

### 2. 散佈利多訊息炒高地價

台東縣政府放出風聲將在知本設大學，說了好幾年卻從未看到縣政府向教育部申請，只是附近的土地已經漲了好幾倍，一位在縣府任職人士在獲知消息後，就與人合夥在附近買地，一分地 70 萬元，一年半後脫手，一分地賣了 330 萬元，很短的時間內就賺了 200 多萬元（聯合報，1993/8/26）。

### 3. 有利的公共設施（特別是交通設施）之提供

政府興建的交通設施所通過的路段或者是設置車站的地點都會快速地促使周邊土地價格的高漲，其中最明顯的就是捷運車站、高速鐵路車站與高速公路的交流道地點的設置所造成的地價急遽飆漲。這一個小節中所探討的主要是行政官員利用職權刻意興建或爭取道路及其他交通設施來哄抬手上已經擁有的土地，與前面所討論的取得內線消息預購土地的手法比較起來更為積極、主動。

高雄縣前任縣長余陳月瑛爭取大高雄捷運系統終點從鳳山延伸到大寮（黑派的地盤），為當地駱駝山 500 公頃的土地創造了高度增值的潛力。高雄縣茄定鄉的興達遠洋漁港是在余陳月瑛初任縣長時所規劃的，而農委會所偏好遠洋漁港的地點原是在台南安平港與高雄市旗津，最後卻選中興達港。余陳縣長配合遠洋漁港的開發，在當地規劃新市鎮，並以區段徵收方式取得台鹽的鹽田公有地，但是附近有些私人地可能已先被人買走（《財訊》，1991/9：100-101）。

利用交通建設炒作土地最具有剝削性的個案是發生在桃園縣北二高桃園內環道的規劃與興建。桃園縣政府從七十六年開始規劃內環道時就數度改變路線，使得這條連結北二高、中山高速公路與縱貫路省道的「黃金路線」周邊道路地價狂飆，高鐵與八德鄉內環道的交接點（更寮腳一帶）的地價就漲了 140 倍。桃園縣政府最後捨棄距離最短的直線路徑，而採取彎彎曲曲的路線，這條路線所通過的地點是以退伍軍人、雜貨商店與受薪階級等一千多戶的住宅區為主，他們所購得的房屋必須要在接受公告現值的補償後拆遷。可是在 S 型的內環線沿線，三重幫的宏國建設卻

開始推出造鎮計劃，而其他建設公司也已經趁勢推出數個高樓住宅的預售案，只是這些拆遷戶的補償費都比售價低太多了（《天下》，1992/9：50-54）。這種剝削低下與中產階級來滿足大財團財富積累的手段是非常不公平的。

#### 4. 地目變更

近幾年來在相關雜誌與報紙所蒐集到的案例，根據炒作者、炒作者所屬集團或機構、動員政治關係、炒作土地所變更的地目、炒作土地區位及面積與估計炒作所獲得的利益等項目整理在表 4-5。

從這些被報導出來的個案分析中，發現炒作者的背景都是屬於大型財團或者是擔任政府部門重要官職者，在經濟上或政治上都有很大的影響力。變更的土地都是一些原來地價很低的都市或非都市土地，在以低廉的價格取得之後，就開始積極地變更地目，並且以將土地變為價值最高的土地利用項目為目標，也就是有些都市土地的案例是先由工業區變住宅區，再由住宅區變為商業區，而另一些非都市土地部份則是由保護區變工業區，工業區最後再變為工商混合區或商業區。這些土地變更的案例所開創的利潤都是上億元的，金額是非常龐大，由此可見土地炒作是快速累積財富的優越手段。大型財團如長榮、台塑炒作的方式幾乎是以新市鎮開發的方法，將重要的機構如長榮航空總部、長庚醫院遷移到一些未開發的區域，而以這些財團的附屬機構當成成長中心（growth pole），來推動整個區域房地產價格的飆漲，也以這些機構的遷移促進地方經濟成長來當成與地方政府談判的籌碼，要求各級政府在土地使用政策、公共設施興建及財團土地收購等方面加以充份配合。財團在收購預定開發地點周邊的廣大土

表 4-5 房地產投資集團地目變更方式一覽表

姓名	機 構	動員政商關係	地目種類	土地面積	土地來源	估計獲得 利 益	資 料 來 源
林榮三	聯邦建設	國策顧問	*山坡地→ 丙建	沙止端山林 8 甲 (5萬多坪)	國泰發展男	40 億	《財訊》，1992/9：38
沈慶京	威京公司	積極介入臺北 市長選舉	*工業區→ 住宅區→ 商業區		省屬唐榮公司	20-280 億	《財訊》，1991/9：142
張榮發	長榮集團	桃園縣縣長	*新市鎮都市 計劃運轉中心	桃園南坎交流道兩 側 27.2 公頃	當地地主	---	《財訊》，1991/5：97-100
王永慶	臺塑集團		保護區→ 醫療專用區	林口台地 129 公頃	以員工人頭向 原地主購買	---	《財訊》，1994/12：110-114 中國時報，1994/10/14
王永慶	臺塑集團		*保護區→ 工五工業區	林口台地 110 公頃	農地	每坪漲 40 倍以上	《財訊》，1994/12：115-117
張秀政及 張建安	鴻禧開發公司 國產實業		*山坡地→ 丙建	臺北縣新店 526 公 頃	農林公司	---	《財訊》，1994/11：116-121
郭廷才及 郭義雄等	---	屏東縣議長 國大代表	*公園預定地 →住宅區	屏東市「公園」預定 地 24.28 公頃	原地主	---	中國時報，1994/9/14
林巫芳枝	---	(夫)林伯庭 (省府委員)	*水源保護區 →丙建	苗縣東興水庫 10 公頃	---	---	中國時報，1994/7/14； 1994/7/15
梁清正	金盾開發公司	花蓮縣縣長 地政司司長	農地 →遊憩用地	花蓮縣 100 多公頃	省政府東部土 地開發處	---	中國時報，1994/9/10； 1994/9/11

地之後，要求變更使用的面積一定都比他們預定使用的面積要大很多倍，這些土地都是額外的且具有龐大的利潤。

這些開發的個案當中，我們特別選擇一個都市土地與一個新市鎮都市土地地目變更的個案當成討論的重點。都市土地的開發案以沈慶京所屬的威京公司之「京華開發案」最具分析的價值，因為整個開發審議的過程充份地呈顯財團貪得無厭的投機性格，以及財團如何動員政治影響力來操弄審議的過程。

京華開發案的發生史是從七十六年四月開始，省屬唐榮公司在台北的工廠用地在停工之後就提出申請將工業區變為住宅區，七十六年年底唐榮總經理嚴雋泰上任後不久就決定標售，由威京公司以 15 億 3 千元（含增值稅）購得並申請變更為商業區。七十八年年底台北市工務局都市計劃處同意其由工業區變為商業區，七十九年內政部都委會通過，是以特案處理的方式通過，其間曾因大規模開發會對周邊地區的交通產生重大衝擊而被否決，不過在上級單位官員的關切下改變了原來的決議（《財訊》，1991/2：235-237；1991/9：147）。由於台北市商業區使用的面積已經超過都市計劃所設定的比例，核准新的商業區應該透過通盤檢討的方式來進行，整體性的規劃商業區的區域，而不應該是個案式的變更，並且讓特定的財團通過變更。

威京公司在通過商業區的變更案後，認為政府要求捐地百分之三十來回饋社會是不合理的，因此一直與市政府發生爭議（《財訊》，1991/2：237）。而此「都市休閒購物中心開發案」一直到台北市民選市長結果確定後（八十三年十二月三日），台北市都市設計審議委員會立即密集開會審查，並在八十三年十二月十二日確定大部份原則，包括捐地百分之三十，地下開發率只容許達到百分之八十一，停車需求應以自行吸納為原則，不再採

停車鼓勵要點增加容積率（中國時報，1994/12/13）。這個結果與威京公司所要求百分之九十七的容積率，並主導百分之三十捐地開發權有所出入（中國時報，1994/12/22）。為什麼威京公司會接受這些不符合其利益的決定？其中一個很重要的原因就是新任市長與都市發展局局長對此開發案有不同的見解，對於開發審查不會採取圖利財團而犧牲民眾利益的標準。同時威京公司在民進黨執政下將無法動員其良好的政治關係影響決策，威京公司負責人沈慶京在省市長選舉中強力介入，以個人名義發信給股票投資人要求他們支持國民黨候選人否則股市將會崩盤，在台北市沈慶京的努力失敗後，為了避免新市長上台後對此開發案引發更多問題，所以在都市發展局的充份配合下，於十二月二十二日審查通過開發案的大原則，而可以進入細部設計與建照初審。

台塑是臺灣最大的民營生產性事業集團，公司所賺取的利潤應該是由製造生產而來，如果連這種類型的財團都積極地介入土地的開發，其他以土地投資或金融事業為主的財團經營不動產必然是重要的利益創造之手段。民國五十九年林口新市鎮特定計劃區核定實施，其中有 11,656 公頃劃定為保護區，根據規定保護區內不得破壞地形或改變地貌。七十四年台塑以與惠普公司合作設廠為由，向經濟部申請保護區變更為工業區，計 121 公頃，其依據是都市計畫法臺灣省施行細則第二十七條「為配合中央重大設施為由，得以迅速變更」。在七十五年的林口特定區第一次都市計畫通盤檢討中又變成乙種（高科技為主）工業區，但是這塊土地變更之後一直在閒置中。經濟部在八十三年七月二十四日正式實施「工商綜合區設置方案暨工商綜合區開發設置管理辦法」，開放桃園生活圈 30 公頃的工商綜合區之開發申請，因此

台塑即有意將其中的 10 公頃變成工商綜合區，只是當初提出的變更案中有附帶「本工業區之土地俟後不得以任何理由要求變更為住宅區或商業區」的決議。雖然在最近提出開發工商綜合區的申請名單中並沒有台塑，但若台塑提出申請，那麼政策法令上的爭議應如何解決？（中國時報，1994/7/22；工商時報，1994/11/15；《財訊》，1994/12：116-117）

六十六年台塑的關係企業長庚醫院選擇龜山鄉牛角坡段之林口特定區的農業區 36 公頃土地變更為醫院特定專用區，並興建醫護人員住宅。而八十三年長庚醫院申請將林口特定區的保護區 129 公頃土地變更為醫療專用區與戶外復健訓練區，經臺灣省都市計畫委員會於七月審查通過。但這個變更案與長庚設立復健中心所需的面積約 6 公頃，多了 123 公頃，並在這些多出來的面積上設立戲院、高爾夫練習場、兒童樂園及遊藝場等。此變更案在內政部都委會遭到擱置，退回重新設計（中國時報，1994/10/14；《財訊》，1994/12：111）。依台塑在林口地區的開發史來看，其炒作的法則是不斷地提出新而大面積的變更案，已變更的土地則伺機賣出或變為價值更高的土地。

此外，非都市土地地目變更的炒作以山坡地變更為丙種建築用地與農地變更為丁種建築用地（工業用地）、再伺機變為甲種用地（住宅用地）最為盛行。近年來臺灣地區山坡地變為丙種建築用地的總面積約為 7,600 公頃（中國時報，1994/7/15），以我們所研究的台北縣為例，山坡地變成丙種建築用地的面積約為 1,843 公頃（《台北縣綜合發展計劃書》第四冊）。若將國民黨籍林豐正執政時代與民進黨籍尤清執政時代所通過山坡地變更的面積加以比較就可以顯現出行政首長對於山坡地開發有很大的裁量

權，縣市長若以保育為前提則可以充份的保護生態環境並維護社會正義與財富分配的公平。林豐正在七十八年一年就核准了 400 多公頃的山坡地開發案，其中新店北城山莊的開發面積為 143 公頃，若以容積率 250% 來計算，推案價值達 1,400 億元，而尤清在第一任縣長四年期限內就駁回 700 公頃的山坡地開發申請案（〈卓越〉，1993/12：32）。

農業地變為丁種建築用地再變為甲種（住宅）用地所獲取的利益相當龐大，每公頃變更之後利潤保守估計約為 2,000 萬元，為防堵此一投機管道，內政部地政司在八十二年十一月五日將非都市土地管理規則十四條刪除，停止農業區之丁種建築用地變成甲種建築用地。但是這個政策猶豫不決有三個月之久，這段時期各縣市政府快速的通過將近 200 公頃的「丁建」變「甲建」，相當於前三年所通過這類型變更的面積，其中以桃園縣通過的面積最多（〈卓越〉，1993/12：29）。

## 5. 市地重劃

台中都會區在三年的時間內進行七到十二期的市地重劃工作，平均每六個月重劃一次，經由市地重劃所開發的土地超過 1,700 公頃，八期重劃區豐樂里重劃前每坪約為 1,000 元，重劃後每坪漲到至少 6 萬元，若依此推算台中都會區市地重劃為地主所創造的利益約為 3,034 億。台中市長、市議會議長及其他民意代表都曾經介入台中市地重劃，台中市議會議長自己擁有建設公司，而且兼任「市地重劃委員會」委員，並曾自行在七十四年辦理市地重劃（〈新新聞〉，1993/8：72）。

#### 四、結論與討論

在分析這些炒作的機制所展現社會基礎（societal infrastructures）的特性可以分成以下幾個面向來探討。第一、土地投機集團所建立的人際關係通常是一種「保密而選擇性的社會網絡」，主要的原因乃是因為在土地炒作的過程中訊息傳遞必須要很迅速，但是有高度的選擇性與保密性，不能讓不相關的成員獲得資訊。而且投機過程所動員的人頭與網絡關係要有一定的信任感，否則交易成本會很高，也就是發生糾紛時處理所需的各種資源會耗費很多，因此一種私密而排外的人際關係是很重要的。檢視土地炒作核心集團的社會網絡關係，有很多是由既有的社會網絡關係如地方派系、黑道結拜關係或大企業家的私人政治網絡所轉化運用的，若要以新建立的社會網絡來炒作投資土地風險會較高。在這些既有的社會網絡中，成員的互動有深刻的基礎，成員的信任感與對團體的忠誠因為長期情感或物質上的交換被逐漸建立起來，使得土地炒作所需要的緊密合作與風險分擔有足夠的羣體支持。

如果使得土地投機成功的重要人物，例如地目變更審查的官員，不在核心網絡中，向外擴展的橋樑是以弱連帶（weak ties）與其他成員或社會網絡關係連結，也就是說炒作集團要影響政策或賄賂不在網絡內的官員會透過一些中介者來達成目的，中介者並不屬於任何一個社會網絡，與各個網絡是弱連帶的關係，因此是以「保密而選擇性的社會網絡」為核心再扣連一些邊陲份子來促成土地利益的生產。也有一些是直接由核心網絡成員

對官員或相關人士建立關係，這種人際關係基本上也是以弱連帶的方式產生，若與特定官員長期合作之後會將他們整合進入核心網絡中。不過對於土地投資集團而言，利益獲取的管道應該要多元化以確保不同的投機機會，因此維持廣泛而多重的弱連帶人際關係以蒐集各種的訊息或培養未來可能利用的社會資源。

第二、土地管理與土地政策執行的行政機構被政經利益集團的穿透性很高，鄉鎮或縣市的主要行政單位首長多半是由地方派系所把持，這些地方行政首長掌握許多土地投機管道的審核權，如果在地方派系或黑道所控制的議會搭配下，行政首長、民意代表與不動產投資者可以共生地創造龐大的利益。如果再加上不廉能的行政系統，土地投機炒作集團以金錢或政治力買通承辦人員，將更有利於土地利益的生產。同時司法與監察制度也沒有發揮監督與懲罰不法官員的功能，即使官員濫用權力、推拖責任、違法失職或收受賄賂仍然可以得到升遷與獎勵，以山坡地或公有土地嚴重地被高爾夫球場濫墾、佔用的情況下，負責這些業務的官員沒有一個受到任何的處分，就足以顯示整個政府官僚體制的無能與腐化。

在土地行政與管理的制度安排上也提供許多土地利益集團可以介入操弄之處，同時選擇性排斥其他團體的干預，因而取得壟斷土地炒作的權利。這些制度的安排主要有幾點特徵：(1)賦予主事者主導與控制決策的權力，就以都市計畫委員會的組成來說，縣市長完全可以隨心所欲的指派成員，並且在委員會中貫徹他的意見；(2)土地管理權的施行是不必受民意機構監督的，行政官員可以因為個案的不同而選擇性地處理；(3)土地管理的審查權與決策形成基本上是以秘密方式進行，一般民眾沒有參與的機會及管道，對於特權的土地投機者正是形成排擠別人的篩選門檻，因為

只有具備良好政治關係的人士才有機會影響審查權與決策權。綜合來說，整個制度的特性就是封鎖一般民眾參與土地使用及管理決策的管道，也避免民眾的監督，只有擁有特定地位或權勢的人士才有能力介入，如果整個制度是以謀求個人利益為主要取向，這些特權人士的涉入正好形成他們創造巨額土地利潤的寡佔性管道。

第三、在上一章所探討的土地政策問題就呈顯出土地政策缺乏整體與前瞻性的規劃，土地政策隨著不同的部長或院長上任就會有不同的取向，前後任首長經常有矛盾的指示，而這些因人而異的政策構想都是片斷的、部份的，消極性地回應上任之後的土地問題為主，並非積極的從一些生態保育或社會正義的原則來規劃土地政策。由於政策取向的隨制性（contingent）與易變性，負責實際業務的官員沒有可以遵循的基本原則，因此對於不同的個案就產生不同處理方式（ad hoc）。這種隨著不同案件形成不同的決議在政治金權化與派系化的情況下，使得政府官員更容易受到財團、民意代表與上級官員的關說及影響，同時也提供官員收受金錢賄賂的機會，因此在高度隨制性的土地政策與消極的（金錢化的）土地管理官僚體制中，越有錢且越有政治影響力的人就越有機會、越容易取得有利的土地使用或管理的官方決議。

土地政策的邊陲化使得土地管理權與審查權高度的隨制化，在威權體制下，社會成員對於政策的影響能力是高度階層化的，一般沒有財富與權力的大部份民眾根本就沒有接觸官員影響決策的能力，只有少數與權力菁英有關係的權勢階級才擁有非正式影響決策的管道。這種影響力可以轉化成經濟上的利益，也就是國家機器賦予這些利益集團的恩惠（favor）。對於威權的國家機器而言，這是鞏固其與財團、地方政治團體侍從關係很重要的手

段，換句話說，土地決策選擇性的官方決議成為一種重要的經濟租金，並將其用來換取權勢利益集團對威權國家統治正當性的支持。

在這些利益集團投機炒作過程及方式的分析中，我們很清楚地凸顯都會區土地與住宅問題不僅僅是經濟問題，也是社會問題與政治問題。換句話說，房地產價格投機性的飆漲是由其社會、政治與經濟的下層結構所支撐的，地方派系、財團與大型建設公司藉由不同的社會連帶所建立起來的政商網絡關係，使得都市空間形塑的過程變成一種被扭曲的政治過程，市場價格的扭曲所反應的就是這些政經優勢團體動員他們對國家官僚與國家政策的影響力，選擇性地施行土地規劃、處分與管理權圖利於這些集團的結果，以及這些集團在資金與房市產場的寡佔地位。透過自由競爭市場的機制是無法改造空間投機炒作的社會與政治結構，當然也就不能解決都市土地與住宅的問題。

#### 註釋

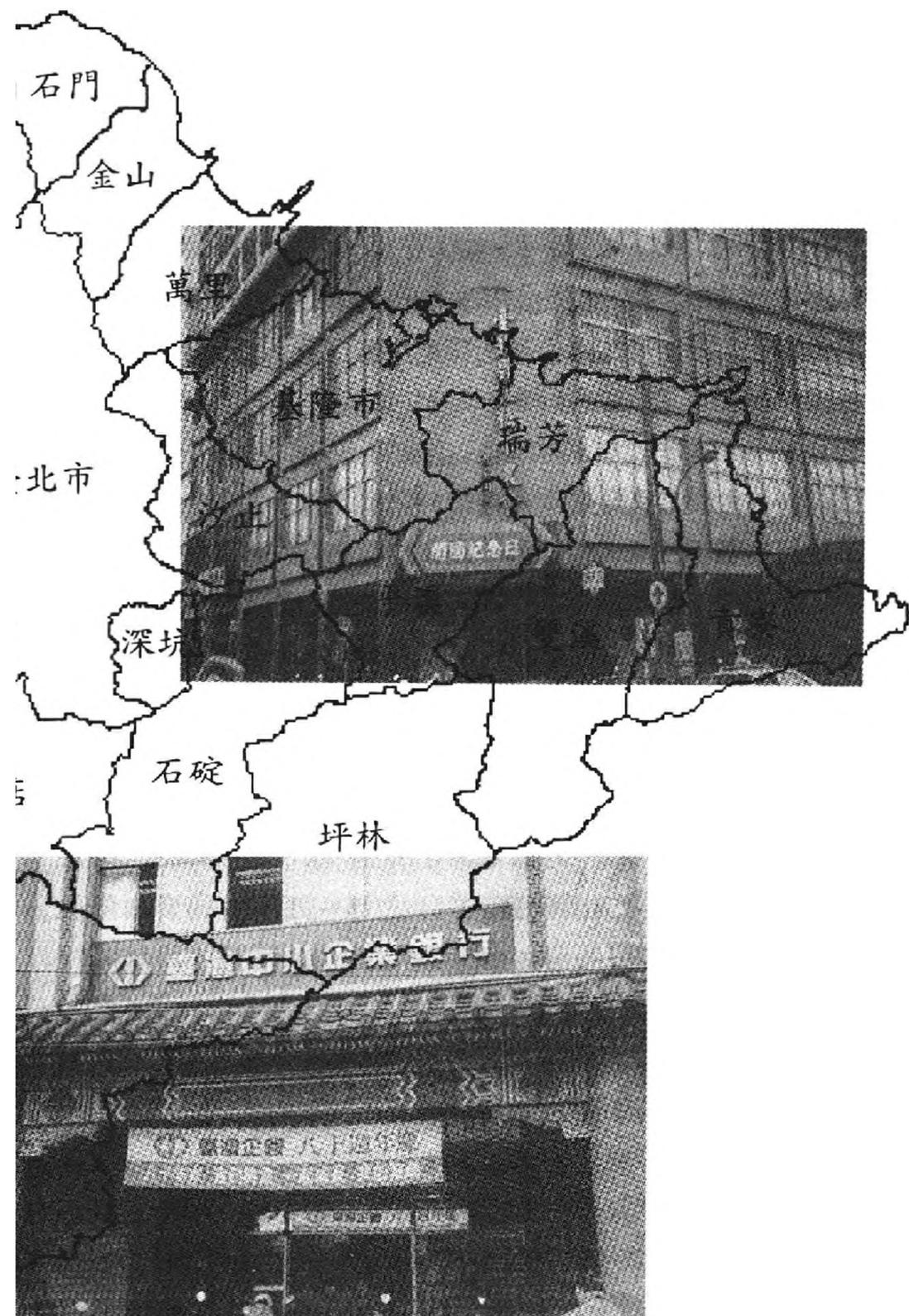
- ① 不正當貸款指的是超貸、無擔保巨額貸款或超低利率貸款。
- ② 設定抵押權的金額與實際貸款金額的關係並沒有實際的資料可以說明，根據我們訪問土地代書所得到的說法是一般人借到的金額通常是設定抵押權金額的九成。
- ③ 根據我們的訪問熟悉農會貸款的人士指出貸款有三百萬的上限，不過我們需要進一步訪問得到更充份的資料。
- ④ 在前面有關銀行的貸款已經討論過，空地的貸款要有建照與興建計畫。
- ⑤ 謝國興（1994）的研究顯示有關係的大企業在戒嚴時期向台糖取得土地有趣的過程。

第五章

土地開發的社會學分析  
台北縣地方派系與住宅



三峽



地方派系的金庫

## 一、前言

都市的空間形構 ( spatial formation ) 及空間模式的特性一直都是新都市政治經濟學主要的研究焦點之一。這個理論觀點不是直接探討都市當成工作地點 ( workplaces ) 的空間發展特性，就是直接分析都市當成居住地點 ( residences ) 的形塑過程及特性。前者，主要從全球經濟再結構的角度出發，來探討國際生產分工如何影響都市的經濟發展，並牽動都市空間再結構的發生，因而比較強調宏觀的、外在於都市的經濟過程對都市內部結構的影響 ( King, 1987 )。最近其研究與討論的重點則開始強調外在於都市的發展趨勢，包括全球的 ( global )、全國性的 ( national ) 或區域的 ( regional ) 空間尺度，與都市內部特性形成的相互關係，亦即地方的 ( local ) 政經與社會特性間交互作用的過程與所造成的影響 ( Logan & Swanstrom, 1990; Stone, 1987 )。但在行動主體的分析上，仍然強調資本階級 ( capitalists ) 與國家 ( state ) 如何形塑都市的發展。

而關於居住地點的分析，則可以分成兩大部分來討論，第一部份特別著重在都市居住與消費空間整體面的分析，第二部份則較著重在都市內部空間結構之特性的解析。前者強調當代都市本體的特性是在於其成為集體消費的空間單元 ( Castells, 1976, 1979; Dunleavy, 1979 )，都市集體消費論的行動主體分析集中在資本、國家與民眾部門的關係，所以市民社會 ( civil society ) 的特徵、雙元國家的論述 ( dual-state thesis ) 及新都市社會運動乃成為都市政治的核心議題，而都市政治則是影響都

市集體消費分佈與都市空間再生產的主要過程。

第二部份的理論觀點較強調都市居住空間分化的特性與功能，其研究的主要議題包括都市居住空間關係的形塑對於資本主義社會關係再生產的功能（Harvey, 1978, 1982, 1989; Herbert, 1979; Pratt, 1989）與居住空間分化對資本積累的經濟性功能（Harvey & Chatterjee, 1974; Walker, 1978）。這些社會與經濟性的功能主要是透過都市房地產市場來實現（Badcock, 1989; Thorns, 1989; Forrest & Williams, 1984; Forrest, 1987），所以分析都市房地產市場的形成，可以幫助我們充份地掌握都市空間特性與空間結構形成的機制，以及對於資本主義社會發展的影響。因此有關都市土地與住宅開發的議題就成為都市空間形式在經驗研究上的重要的課題，而這一個研究主題，不論在理論或是經驗研究上，愈來愈強調供給面的分析，尤其是對都市房地產市場產品的提供者，不僅解析具關鍵性的行動主體及其社會關係（Ball, 1985），同時也會考慮到宏觀的政治、經濟、社會脈絡下這些行動者的主動性與限制性。

本文的研究方向著重在探討臺灣都市的空間形式及發展特性，特別是都市土地與住宅的發展特性與其開發過程；在此一研究主題上，我們企圖從臺灣歷史、政治與社會的脈絡中去指認都會區土地與住宅開發過程中主要的行動主體。因為西方都市社會學理論的發展有其特殊的歷史條件，而且形塑西方都市土地開發的主要行動者及開發機制，與臺灣的現象有很大的不同，我們在反省臺灣空間發展的歷史中就曾指出地方派系與財團為擁有特殊途徑影響土地與住宅開發以取得經濟租金的主要行動者（陳東升、周素卿，1993）。更具體而言，我們認為臺灣在歷史發展過程中所造成的特殊情境——威權國家透過政黨機器與軍隊對臺灣

社會的形塑（王振寰，1993；林佳龍，1989），所導致的地方派系積極運作、雙重的經濟結構與緊密的政商關係，應該是理解臺灣都會土地利用與住宅發展的切入點。本章將以討論地方派系對土地與住宅開發的影響為主，而財團在臺灣空間形塑過程中所扮演的角色則將於下一章中探討。

## 二、地方派系何以可能成為都會區 土地與住宅開發的主體？

在討論地方派系與都會區土地及住宅開發的關係之前，對於所謂地方派系（local factions）的概念有必要加以討論，因為了解地方派系是什麼，才有可能進一步分析派系如何動員他們的社會、政治與經濟力量來影響都會區土地及住宅開發。在政治學的研究中通常是將派系視為前民主與前政黨時期的政治組織，派系是一種非正式且以特殊互動法則運作的準政治團體（Landé, 1977: xxxii）。此外，政治學的研究比較集中在政黨形成之後，內部所產生的不同派系。本文所處理的地方派系並不以政黨為比較的典型，而是偏重在分析地方社會中所形成的準社會團體（地方派系）在政治運作的過程中如何成為一個具有政治勢力的羣體。

地方派系成員之間的關係通常是初級的社會關係，他們的互動參與是全面的、非正式的；雖然一般初級社會團體的互動是以情感性功能為導向，然而地方派系成員互動的目的導向則是非常工具性的，成員互動是為了實踐個人的利益，而非為了團體的共同利益（Landé, 1977）。所以在派系的運作上，交換關係就變

成很重要的一部份；基本上，派系的社會關係提供交換雙方信任的基礎，信任成為一種促使交換可能進行的媒介，若不履行交換關係的責任，將會受到懲罰。在初級的社會關係中對於所謂的公平交換會提出一定的參考標準，同時也形成互惠（reciprocity）的交換規範以成為互動雙方的行為依據。一般而言，地方派系大多是從二元關係擴展連接而成為一個網絡，因此並非不同的成員間彼此都相當熟識且有著固定的互動關係，而是一個人通常只認識與他交換的成員，所以說地方派系是準社會團體。

地方派系的社會關係經常是在雙方的權力或資源不同的情形下所形成的，這種不對等的關係稱為侍從關係（clientelism），地方派系所依恃的扈從關係有不同的形式<sup>①</sup>，而地方派系內部也不是同質的。所以隨著不同的連帶關係或者不同的派系單位，其所支撐的侍從主義之類型也可能不同，當然不同的扈從關係可以同時存在於我們討論的地方派系成員間、派系與派系間、或派系與政黨間。由於地方派系在其一般的社會關係的形成過程中，及在政經利益的追逐上，特別是在都市地區之土地住宅的開發上，都有相互競爭的對手，所以本文不僅止於探討派系內部的議題，而且會比較著重於派系外在的社會關係上。

地方派系為什麼在臺灣政治發展的過程中一直扮演關鍵性的角色？先就派系存在的普遍性來說，在臺灣省十六個縣中，有十四個縣存在有派系對立的現象（陳華昇，1993：20），張茂桂與蔡明惠（1993）對於臺灣山地與離島之外的 275 個鄉鎮（市）所進行的調查顯示 213 個鄉鎮（市）有所謂的派系，而其中更有 166 個地方有明顯派系對立的情況，因此臺灣本島的縣市與鄉鎮（市）是普遍而廣泛的存在地方派系，同時地方派系也是政黨之外形塑臺灣地方政治最重要的羣體。地方派系積極地參與選舉，

可以四十年來省議員的選舉為例，派系共推舉 518 位候選人，佔所有候選人的百分之三十八，而當選者則佔所有省議員員額的百分之六十一點六，比非派系的百分之三十八點四要高出許多（陳明通、朱雲漢，1992：85-87），至於縣市長、縣市議員、鄉鎮長、鄉鎮民代表、農會、漁會、水利會、信用合作社的理監事更是地方派系成員的天下。所以說地方派系不但普遍存在而且對於地方政治有很大的影響力。

對於地方派系的形成與其在臺灣社會所扮演的角色，我們可以從文化、歷史、政治、經濟與組織的面向來討論。Jacobs（1976：1979）的研究依循人類學的觀點從文化的面向出發，強調在相互認同的基礎上以個人的、特殊的、非意識型態的人際連帶上——「關係」，逐漸形成不同的派系。他指出臺灣鄉鎮的市集乃是人際關係發展的場域，以媽祖鎮為例，他所提出的田野資料證實這個小鎮南北派系的區分與南北市集的界限一樣，而在同一市集空間範圍的通婚率比不同市集間的通婚率高，這種由姻親關係所拓展出的人際關係，在漢人注重人際連帶的互動原則下，形成在政治活動上的羣體區分，也就是地方派系的產生。

由這種文化研究的取向來解釋派系形成的論點並不完整，當然文化的作用是始終存在。然而從派系在臺灣不同的歷史階段所產生的變化，以及不同地方派系活躍的程度不同來看，這就可能是文化的解釋模式所無法處理的。所以有些學者從國家機器、國民黨與民間社會的關係來討論派系的生成（林佳龍，1989；郭正亮，1988；陳明通、朱雲漢，1992；Wu, 1987；Bosco, 1992），他們基本的論點是國民黨以一個外來的政權要得到本土社會的支持，必須要透過某些方式來完成，與地方派系的結合是相當適當的一種獲取本土政治支持與正當性的手法；而國民黨採取與地方

派系共生合作關係的主要因素乃是因為黨組織無法深入到地方社會，尤其是二二八事件之後，省籍間所累積的怨恨與衝突使得外省籍的黨工在建立地方組織上受到相當程度的阻力。因此，藉由收編在地本省籍的領導人物來發展黨組織並鞏固政權基礎是一個較佳的統治策略，這種「以臺治臺」的策略在日據時代也曾被殖民政府所廣為應用。

然而，若要與地方派系結合，黨國機器也要有一些制度上的安排，以防止派系權力的過份擴張，而威脅到中央的政治權力。首先，國民黨在遷臺初期就積極限制全島性派系的勢力膨脹，所以全力剷除日據時代及陳儀時代所形成全島性的政治派系（陳明通，1993；陳明通、朱雲漢，1992）。接著塑造或強化地區性相互競爭的雙派系系統，尤其是只開放鄉鎮市與縣級的選舉（Lerman, 1977：1418），在這種地方的選舉中製造競爭，而且輪流提名以防任何一個地方派系的勢力擴張。由此可以限制派系活動的場域止於縣與鄉鎮的層級，無法形成全島串連的大型政治派系，減少地方政治勢力對於中央政權挑戰的可能。此外，在國民黨組織中直接在各個地方設立地方黨部與民眾服務站，這些黨部負責人都以非地方人士來領導，其主要的任務乃是在監督與評估地方派系人士的表現，同時也以此來吸收新興的地方政治人物（Bosco, 1992：173-175）。這種以非地方派系人物為地方黨部主委的做法，其目的就是要將地方派系當作是一種準團體納入黨組織的約束中。最後，如果派系或派系人物的勢力擴張太快，不服從黨機器的協調指揮，黨國體制可以透過司法與情治系統的力量來壓制地方派系人物，這種選擇性的使用合法武力對於背景複雜、涉及鑽營不法利益的地方派系人士有很大的控制功能。

在政治權力結構的安排與選舉制度的設計上，也是使得地方

派系無法坐大的結構性因素。政治結構上中央的政治菁英與地方的政治權力有很大的差別，中央的民意代表與黨政首長不必改選，長期擁有政治與經濟上的支配權，而地方的政治人物往往在短時間內須要改選，但選上之後，事實上卻沒有實際的權力，因為地方財政、行政與人事權都是由中央控制（Bosco, 1992：175; Winckler, 1981：22）。所以國民黨中央的政治菁英有穩定而強大的政治權力，可以壟斷臺灣的經濟與政治資源，在這種情況下，國民黨與國家機器就成為提供各種不同羣體利益與權力的中心，而且這種恩惠（favor）是無可替代，只能從中央菁英所掌握的政治組織中獲取。中央的權力核心組織如黨、行政部門就成為組織式的領主（corporate patron），地方派系恩惠的來源可以說完全掌握在中央權力核心，地方派系從資源與權力的面向而言，不但無法與黨國機器抗衡，還必須要依附在中央權力部門的體系之下。

地方選舉制度的設計對於地方派系在地方上的發展更有正面的作用，Bosco（1992：176）就指出地方選舉採取一票一多位代表選區（single-vote multiple member district）的制度有促進地方派系運作與政治影響力的功能，主要乃是因為在這種選舉制度下，候選人若有派系的配票、綁票，贏得選舉的機會將大增。派系對於估計選舉成本、選票數目有較實際的依據，而真正的獨立候選人競選成功的機會並不大，尤其是在黨國機器有限度地放任地方派系操弄地方選舉，以及國民黨不積極培養地方優秀人才等情況下，更加深一票不可轉讓的選舉制度成為強化地方派系影響力的機制。

在國家統合主義之下（state corporatism），個人都被納編進入國家所監督控制的產業或勞工組織，這些組織並不是代表企

業主或勞工的利益團體，反而是防止個人集結成集體力量的機構（陳明通、朱雲漢，1992：79-80），所以他們通常在政治上都是消極的，無法成為一種反映個別成員經濟或政治訴求的組織。此外，在戒嚴時期實施禁止人民集會與結社權利的命令，使得正式的自願性組織不能成立，人民無法透過政黨、利益團體與其他社會團體向國家要求政治基本權力（Lerman, 1977：1417）。在這種民主政治與結社的管道都封閉的情況下，地方派系乃成為民間社會與國家互動的政治主體，個人對於政府的訴求大多要透過派系中的民意代表來提出，因此個人對派系的依附是難以避免的。

最後，對於臺灣地方派系的特質有相當大影響的就是土地改革政策的實施。土地改革對臺灣鄉村社會的權力領導形式有關鍵性的衝擊，傳統的地主與佃農關係造就 Landé（1977：xxix）所敘述的傳統鄉村侍從主義。根據 Gallin（1963：109）對於臺灣省彰化縣的研究，日據時代地主在鄉村扮演著領導者的角色，而且由於佃農人數日增，土地面積有限，所以地主對於佃農有絕對的控制權力，因為地主可以決定要不要繼續租地、租給誰。在這種情況下，佃農都要盡力的維持與地主的依從關係，以取得土地的承租權，地主與佃農的權力關係是不平等的、剝削的，外力很難介入這種傳統的依從關係。因此，在一些拉丁美洲國家中央政府無法有效的消除這種關係時，就成為一個弱勢的政府。但臺灣在經過土改之後，傳統地主的勢力幾乎被全面剷除，國家與政黨成為提供經濟租金與恩惠的唯一來源，所以鞏固了黨國對地方的控制，也使得黨國機器可以接收地方既有的政治勢力，成為地方政治團體的支配與管理者。

另一方面，就地方領導者與一般隨從者的依從關係而言，在

土改之後領主已經不能掌握絕對優勢的交換關係，領主無法完全控制及剝削跟隨者。領主與跟隨者的關係系統不再是封閉體系，跟隨者在土改之後擁有轉換或選擇新領主的自由，所以領主與跟隨者的宰制關係乃有所鬆動，不像傳統侍從主義那麼的緊密與穩定。土改以後的地方派系面臨敵對派系的競爭，派系成員或外圍支持者倒戈的情況經常發生，也使得任何單一派系不能取得充分的優勢，而此舉對於國家的控制也是相當有利的。此外，舊有以地主為中心的地方領導者，在經過土地改革之後，因為經濟優勢與土地租用權力的喪失，逐漸失去領導地位，新的地方成員取代其政治領袖的角色，但這些新的地方人物大多要與國民黨政府建立一種政黨的依從關係，以取得政治與經濟上的特許與恩惠，並作為其發展與一般鄉民依從關係的利益基礎。對於國家而言，這樣不僅有效地增強黨國控制地方政治的籌碼，也順利地將地方政治力量收編在中央的政治權力體系中。

總結來說，在政治學與人類學的研究中發現，地方派系在臺灣近代政治發展過程中扮演相當重要的角色，要討論政治制度與經濟利益的分配，地方派系都是一個重要的主體。若是硬要移植西方以政黨民主政治為思考模型來探討臺灣的政治與社會變遷是不適當的，而且若要運用西方都市社會學的理论來解釋臺灣土地與住宅開發，將無法展現臺灣政治與社會主要行動者的影響，特別是地方派系在這些過程中所扮演的重要角色，所以本研究才會從臺灣社會與政治的歷史背景中去指認重要的社會主體，以了解派系所發揮的影響力。從我們的討論中也彰顯了地方派系的形成與演變，絕對不是文化的因素就可以充份解釋的，必須要考慮中央與地方的權力分配方式、選舉制度、國家統合主義、結社權的禁制與土地改革等社會、政治制度的安排對於地方派系發展的影

響。臺灣地方派系不是建立在以傳統鄉村侍從主義為基礎的互動關係上，臺灣的地方派系由於國家的介入與既有地方領導權力基礎的瓦解，而成為一種較不穩定的依從關係，因此派系非核心成員的出路（exit）多，派系跟隨者的變化較大。而派系的核心成員必須要與中央的機構或權力菁英發展依從關係，核心成員不僅缺乏絕對的交換項目來掌握其跟隨者，而且還要依附在中央黨政菁英的扈從關係下求取地位的穩固，相對於傳統鄉村社會中的地主來說，臺灣地方派系的核心成員是較缺乏自主性的。

從地方派系的形成來討論此一政治利益準團體對於都市空間塑造所產生的影響是很有都市社會學研究的意義。在臺灣都市空間發展的過程當中，與西方社會不同之處就在於形塑空間的主體不同，地方派系就是其中最具有代表性的行動主體；在下面的分析中將會發現地方派系相當積極的介入都會區外圍房地產的開發，而其利用的炒作機制是根基於歷史發展中所形成的特性，特別是地方派系把土地當成一種經濟租金，這是由威權國家所釋放的一種具有新的經濟價值的利益，所以地方派系發展出一套類似攫取傳統「區域壟斷經濟利益」的手法來套取巨額的土地利益，也就是由利益關聯的行動主體之間形成一種忠誠且利益與共的侍從關係，藉由恩惠的給予來完成對於房地產的投機炒作。同時地方派系炒作機制的構成也與派系長久所擁有的壟斷資源有關，從基層金融組織成為地方派系資金的供給庫房就可以說明這個論點，地方派系所控制的基層金融機構經常成為其炒作房地產貸款的主要來源。因此，本研究企圖掌握派系在臺灣社會與政治發展過程中所形成的特性，及這些特性又是如何造就地方派系獲取經濟租金的機制，這兩部份的探討將有助於我們理解地方派系與都市空間形構的關聯性。地方派系對於都市空間轉變的影響並不是在階級

衝突的場域中發生，而是在威權國家的支配下，集結派系在地方社會所掌握的政治、經濟與金融資源進行房地產炒作。換句話說，地方派系經濟利益的炒作只是政治權力的關係結構的附產品，這種論點將會開啓都市政治經濟學理論不同思考的面向。

### 三、地方派系炒作土地的 制度性機會結構與機制

關於土地變成一種經濟租金的原因，本文將從地方派系攫取特殊經濟租金以獲取財富與維持派系運作的歷史發展開始處理。我們基本的論點是：在地方派系與國家機器的侍從關係底下，國家提供給派系的恩惠就是這些經濟租金，如果沒有這些經濟租金與其他一些政治上的特權，國家要維持侍從關係就很困難。在不同的歷史階段中，成為地方派系經濟特殊權力的物品不同，隨著早期「區域聯合獨佔經濟」特權所帶來的利益的不足，地方派系與國家機器有必要開拓新的經濟租金。不過土地成為地方派系與其他團體獲取暴利的工具乃是有一些制度與結構性的因素（許坤榮，1987；曾水亭，1988；米復國，1988；朱雲漢，1989；張景森，1991；周素卿、陳東升，1993），特別是與土地管理相關法令的雜亂與不合時宜，再加上都市與國土規劃體系的不完整與無功能，開放了許多可以讓既得利益團體藉由操弄土地以獲取暴利的機會。當然，總體經濟條件、金融結構、房屋與土地市場的蓬勃是使土地成為獲利工具必要的下層結構。

## (一)制度性機會結構的分析

### 1. 土地炒作當成一種經濟租金的特性

就算地方派系對臺灣政治生態造成顯著的影響，那麼地方派系為什麼會介入土地的開發與炒作？要探討這個問題就要從支撐地方派系的基礎，即領主與隨從的侍從關係著手，侍從關係乃是建立在雙方恩惠的交換與在必要時對對方的幫助上，而恩惠是一種在市場上購買不到的東西（Landé, 1977：xiv-xv）。在地主——佃農為主要社會關係的時代，土地承租權的維持就是地主給予佃農的主要恩惠，而佃農所提供給地主的是忠誠、額外的家庭勞務或對他人的監控等。在土地改革之後，新興政治人物提供給地方人士的恩惠，就是對黨政部門的關說與連繫，而地方的一般百姓所回報的就表現在選舉時對派系的支持。因此派系與黨政機器的恩惠就是透過特殊利益與權力的賦予，以經濟的層面來說，特許地方派系經營地區壟斷性事業，如信用合作社、汽車客運輸業等（陳明通、朱雲漢，1992：89）。這種「區域聯合獨佔經濟」權力的給予，主要的目的就是要維持國民黨與地方派系的扈從關係，地方派系回饋黨政機器的就是對於政權正當性的認可與支持。由於恩惠是無法透過其他途徑取得的，對於國家而言，恩惠要有排他性，但是國家付出的成本也要低，所以通常這些恩惠都是藉由國家管制權的行使或不行使。例如，民意代表對於地下色情或賭博行業的關說就是以國家司法權的不行使來取得，而「區域聯合獨佔經濟」就是國家管制權刻意行使排除一般團體的介入經營。

對於地方派系核心領導者而言，在特殊恩惠之追求的同時，也希望從恩惠中伴隨得到龐大的經濟利益，主要的原因有二，第一、派系在選舉動員時需要龐大的資金，這些錢除了政黨的補助外，還是要靠派系自己籌措，選舉時給地方民眾的金錢，主要乃是對於選民與派系關係肯定的展現（Bosco，1993），這筆錢就如同年節的送禮一樣，表達對支持者忠誠的回報，以鞏固派系的基礎。當然有一些錢是用來買票的，這部份的金錢交易就不同於前者，乃是針對掌握游離選民以達到當選目的。第二、Winckler（1981：28）注意到在一九五〇年之後，參與地方政治的人並不像從前的士紳是為了展現既有的財富與地位，反而是希望藉由地方政治以取得地位與財富，所以經濟租金的獲取就變成參與地方政治及地方派系很重要的目標。

長久以來地方派系要維持運作必須要有充份的經濟資源，從陳儀治台開始，政黨內部的派系與在臺灣所形成的派系就瓜分了特有的經濟利益，（陳明通，1993）。國民黨在開始實施地方自治之後，更以開放區域性獨佔經濟活動、容許省營行庫的特權貸款、包攬公共工程、經營非法經濟活動等的特權，以及透過地方政府公權力的濫用換取經濟利益等方式，來協助縣市的地方派系創造並汲取經濟租金（朱雲漢，1989）。

而土地會成為有別於傳統的區域壟斷經濟的一種新的經濟租金，主要是因為土地利益極容易透過地方政府公權力的行使來創造，且其本身具有當成一種經濟租金的特性，這些特性在第二章的討論已經有一些整理。我們主要在分析臺灣的威權政體及國家結構配置的特性，如何影響國家協助地方派系汲取龐大的經濟租金，而透過土地來獲取經濟利益的優點為：第一、國家投資改造空間環境的過程與結果都可讓不同的利益團體獲得利益；生產性

資本階級可以包攬龐大的建設工程，而完成的公共設施可以提昇土地的壟斷地租有利於金融資本家、地方派系與地主階級，所以利益均霑面廣，可分配的利益多；第二、利益的獲得速度快而利益團體付出的成本低；第三、在環境利用與開發、規劃的過程中所製造的利益多半是隱藏的，所以土地與房租在聯合壟斷後造成的價格飆漲，一般大眾只能忍受剝削而無法看出其不合理性；第四、對國家而言，並不需要直接付出現有的資金或利益；第五、開發國有土地、濫墾山坡地、環境開發敏感地帶及放任公私有土地的污染大多因為沒有直接而立即的受害者，其假想的社會成本低，再加上漢人對環境保育觀念的侷限性，所以不會引起全面性的社會抗爭與環保運動（蕭新煌，1988）；第六，透過壟斷的經濟權力賦予利益，其控制權主要仍掌握在國家機器。

不過，透過土地來汲取新經濟租金，除了土地本身所具備的特性外，更要有其他的條件（如需求面）與機會結構（如制度面）的支持。前者特別是指在臺灣依賴經濟發展形式下，大都會地區所產生的都市住宅危機（許坤榮，1987；曾水亭，1988；米復國，1988），而後者則是指整體的制度面，包括土地管理制度、都市計劃體系以及財政金融體系等的不健全，而造成的政經利益團體在房地產上投機的良好契機。

## 2. 依賴經濟發展的住宅危機成爲地方派系炒作的機會條件

臺灣在一九六〇年代開始以出口導向為主要的經濟發展策略，並以依賴發展（dependent development）的型態在一九六〇年代中期開始被整合進入以美國為主導的國際分工體系中。而這種發展型態在一九七〇年代達到鼎盛，全面地形成了臺灣作為國際加工基地的角色（Chen, 1981；段承樸，1992；劉進慶，

1993），同時在這種快速的工業發展過程中，更是帶動了快速都市化過程，特別是促成大都會地區人口與空間的急遽成長，明顯地造成了人口在空間分佈上的過度集中與不均分佈的現象（唐富藏，1980；孫義崇，1987），所以這種快速的都市發展，在一九七〇年代的都會地區開始明顯地浮現各種集體消費設施與服務不足的都市危機（許坤榮，1987；曾水亭，1988；米復國，1988）。

在各種都市的集體消費設施與服務類別中，又以都市的住宅危機——都市住宅供應不足——對都市整體發展的影響最為顯著。有關臺灣都市住宅危機的形成原因及都市住宅市場的特性，在許坤榮（1987）、曾水亭（1988）、米復國（1988）等人的論文中皆已經有所討論，在此不予贅述。不過，一如曾水亭（1988）一文根據一九六九至一九八八年間都市化的速度來推估住宅需要量中發現，臺灣的都市化地區在那二十年之間住宅的需求量為2,123,160戶，相當於每年需要興建都市住宅約十萬戶才能滿足市場的需求，在如此龐大的住宅需求壓力下，加上國家消極地不介入都市住宅的供給，促使都市的房地產市場成為另一種龐大且快速經濟利益創造的來源與角逐的戰場，進而導致地方派系積極地參與及介入以便賺取超額的利潤。

然而，在此種強大的住宅需求環境下所發展的都市房地產市場中，地方派系在都市房地產的供應結構中究竟扮演何種角色，以及它如何可能介入都市住宅的供應，都是值得我們深入的問題。許坤榮（1987）、曾水亭（1988）都曾就都市房地產市場的主要行動主體進行一些分析與討論，許文更直接針對台北縣（台北邊緣地區之住宅市場）的地產開發集團作一概念性的分類，在其所列舉的四種地產開發集團中（包括財團型地產開發集團、地

方核心型集團、副彈性組合之地方集團與地方角頭中介之非正式組合），地方政治人物及派系人物都扮演著重要的角色。地方的派系人物介入房地產開發與生產的條件及基礎，除了前面所討論的有關土地所具有的經濟租金的特性外，更因為有制度面的因素導致地方派系較其他的利益團體更方便透過土地來汲取經濟租金。

### 3. 鬆散的土地管理與都市計劃體系

就制度面來說，與都市地區土地及房屋開發有密切關聯的就是都市計畫制度，臺灣都市計畫的審議主體，依照都市計畫法第七十四條規定「內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。」，也就是說中央與地方各級政府的都市計畫委員會是都市計畫之擬定與變更、舊市區更新、新市區建設等業務的審查者。有關都市土地使用計畫的決定單位就在都市計畫委員會，故此一委員會可視為都市土地利益取得與否的關卡。

至於這個關係著都市土地合理使用的機構能不能維持其公正性與客觀性呢？我們從都市計畫委員會的組成與委員會的運作來看就可以得到一些答案。首先，討論都市計畫委員會的組成，依照「各級政府都市計畫委員會組織規程」規定，都委會的成員包括：主管業務機關首長、有關業務機關代表、有專門學術經驗之專家、地方熱心公益人士。都委會委員由各級政府首長派聘，而首長並擔任當然主任委員，因此都市計畫委員會幾乎都在各級首長的掌握下。最具體的例證就是炒作土地傳聞最盛的桃園縣、台中市、雲林縣與台南市都市計畫委員會委員的背景分析，議長、副議長及部份的議員以地方熱心公益人士的名義進入都委會，而

除了議長、議員地方派系人物、縣長親信與國民黨黨工也以地方熱心公益人士進入。在這些縣市也都有建築師或建設公司代表，學者在都委會通常只是點綴性的，桃園縣都委會成員甚至一位大專院校相關科系的教授都沒有。這四個縣市的都市計畫委員的成員以縣府行政官員與省府官員（包括團管區司令）人數所佔比例最高（約 49%），其次是縣議會的代表與營建業、商界代表各佔百分之十五，大學教授約佔百分之十二，其他的成員如黨工、體育會、水利會、律師與婦女會代表約佔百分之八。從以上的統計結果地方首長結合議會、產業代表共同掌控都委會，而以首長的意向來主導，都委會為謀取地方首長利益的機構，也成為地方首長利益輸送的單位（《財訊》，1994/1：83-86）。

實際的都市計畫審議運作過程，各級首長可以完全主導，夏正鐘與張璠（1986：59-64）對臺灣都市計畫審議機構的研究中發現，行政首長擔任主任委員會因為地方首長以選舉利益為導向而失去審議的公正與客觀的立場。在審議過程中，通常主任委員會採取主導性的地位，其他委員有不同意見也不大願意表示出來，即使在有爭議的情況下，在主席強力支配下，其他委員只好放棄自己的意見，最後決議事項無表決結果，審議完全不依法規定的合議制與多數決。此外，對於都市計畫委員會民意制衡力量不足，民眾沒有參與監督都委會的權利，所以地方派系與其他利益團體可以操弄都委會謀取特殊利益。

關於臺灣都市計畫制度的歷史發展，張景森提出一些分析對於我們探討政治力是如何介入都市計畫頗有助益，一九六四年都市計畫修訂定時，中央行政部門並未將都市計畫當成重要的工作，所以立法院通過的法案是無財源又無開發手段的消極性法令，而成為一個消極性的管制計畫（張景森，1993：76），我們

也曾提出國家雙元結構的論述來解釋與內政相關的政策在和經濟發展政策比較之下所顯現不重要的必然性（陳東升、周素卿，1993：154-157）。這種對於都市土地政策的不重視與推拖正好給予不同的政治利益團體有機會獲取經濟租金（economic rent），所以「都市平均地權條例」在一九五四年公佈實施時，「由於省議會反對擴大實施都市平均地權的範圍，所以一直到六十年初期，當時臺灣全省縣市政府及鄉鎮公所所在之市鎮及其他人口密集之市集，雖不下四百餘處，……而實施平均地權者，卻只有六十一處」（張景森，1993：111）。如果檢視省議會的組成可以發現是以代表地方派系或地主利益為主體的結構（陳明通、朱雲漢，1992），因此阻止都市平均地權的推動來維護其經濟利益是必要的手段。

就都市計畫法令、體制與土地相關稅法在國家整體政治制度的位置與歷史發展的過程，都可以說明體制的不完善與國家消極地不願意介入都市計畫及土地的管理，同時土地及都市計畫相關法令的不周延，使得地方派系有炒作都市土地的良好機會。

#### 4. 住宅金融體系與制度

與土地及住宅開發相關的制度面因素，還有住宅金融體系與制度的特性，促使地方派系在房地產市場上積極地運作。若僅就一般在正式的房屋市場營運（有登記）的建設公司而言，他們通常都需要有龐大的資金為後盾來承受及調節土地成本、興建成本及工期長回收慢等的資金因素，所以資金來源的穩固及充裕與否，就成為參與市場運作的重要條件。根據中興都研所在一九八七年所作的一項調查研究，發現建設公司有四種主要的資金籌措方式，包括自有資產、銀行融資、預售收入及私人借貸（張金

鷄，1991）。其中自有資金雖然為一般建設公司主要的資金來源，不過銀行融資及預售收入，仍為一半以上的建設公司主要的資金來源。

地方派系在從事住宅土地開發資金來源是有其特殊性，主要是因為地方派系的政治勢力基礎與社會網絡關係的範圍，限定了地方派系以基層金融機構為資金往來的重要對象。首先，就金融結構的層面來說，在全國的金融體系中，基層金融機構可以說是地方派系的禁臠，我們所蒐集到台北縣三個信用合作社理監事的名單中，派系中的人物佔的比例很高，淡水第一信用合作社與板橋信用合作的理事主席已經有二十幾年都一直是由當地派系的首腦擔任。而農會的信用部門也大多是由屬於地方派系的總幹事掌控，以台中縣的 21 個鄉鎮的農會為例，其中 15 個是屬於由立法院院長劉松藩領導的台中紅派所控制，另外五個則是台中黑派的勢力範圍，只有大雅鄉農會是屬於長億集團的第三勢力（《財訊》，1994/9：121-122）。由於派系長期佔據與操弄農會信用部、信用合作社等基層金融機構，奠定了地方派系進入土地、股市等金錢遊戲的前哨位置，地方派系佔有這些金融機構就等於控制了充份炒作土地所要需要的資金。根據報導台中市市地重劃區建築投資的資金有百分之三十七點五（約 1,800 億）是由台中市的幾家信用合作社所貸放的（《新新聞》，1993/8）。所以地方派系所需介入土地金錢遊戲的籌碼非常的充足，而且也不必付出太大的成本，這些資金都是一般民眾的存款，派系人物可以用低利率貸款、或者超貸的方式來取得，但最後若有任何的損失都由這些自己所操控的基層金融機構吸收，再轉嫁到金融機構一般存戶的身上。因此，派系所控制的基層金融機構，一方面扮演著吸收大眾資金的角色，另一方面卻是提供地方派系金錢遊戲籌碼的

帳房。

如果實際的去分析地方派系炒作房地產市場的手段，可以充份凸顯盤根錯結的政治與經濟關係。地方派系資金的來源除了自籌的部份，其餘的有相當大的部分是來自長期由地方勢力所把持的基層金融機構，如信用合作社、農會或漁會信用部門（《新新聞》，1993/8；陳介英，1993），在這些建築土地的貸款中，超額貸款或無抵押的大額信用貸款的現象是屢見不鮮，主要是因為基層金融機構是派系所控制的，或者是地方金融機構的經營者利用經濟的貸款關係來鞏固與酬備特定的政治關係（王明輝，1993）。在整體經濟快速發展的情況下，地方資金大量流入基層金融機構，尤其是那些不動產蓬勃發展的都會邊緣發展地區，如此一來更加強化了地方派系炒作土地的經濟實力。臺灣基層農會存款到八十三年六月底超過 100 億的有十三家，其中新莊、板橋、中和、三重、汐止、樹林、蘆洲是屬於台北都會區的房地產繁榮鄉鎮，鳳山與大寮則為高雄都會區的主要衛星城市，大里與豐原為台中都會區的不動產投資新興鄉鎮（《財訊》，1994/9：118）。這些存款的來源絕對不是農民因為農作收成所累積的，而是房地產飆漲所帶來的成果，這些資金匯集到農會之後，地方派系人物就可以轉變成他們進一步炒作土地的資源。

### 5. 建築營建業的產業特徵

臺灣地區住宅的興建以民間生產為主，從民國三十五年到民國七十二年由民間投資興建的住宅比例高達所有新建住宅的百分九十五點二，而政府所投資興建的比例只有百分之四點八（許坤榮，1987：15），這使得民間建築營造業者在房屋土地市場相對於購屋者有較大的優勢，尤其是在房地產的黃金期賣方主宰了整

個交易過程，建設公司可以藉由哄抬房價、偷工減料與其他不法手段從購屋者手中賺取巨額的暴利。

過去營建業所設立的公司大多數規模都很小，進入這個產業的成本很低<sup>②</sup>，根據中華徵信所在一九八〇年針對房屋建築業所作的調查研究發現，資本額小於五百萬以下的，佔絕大多數。此外，房屋建築業非正式部門的生產活動非常熱絡（許坤榮，1987：36），業者可以透過外包制度或非正式部門工人的臨時僱用等方式減輕成本，並維持很小的公司規模。換句話說，營建業投資的進入障礙很低，而且又有很具有彈性的非正式外包結構，對於非建築專業的投資者而言，要涉足此一產業並不是太困難的，當利潤高的時候自然投入的利益團體就多。

營建業的利潤相當高，根據曾水亭（1988：68）的說法，一般建設公司蓋五至七樓的利潤以百分之二十五到百分之三十為最低目標，十樓以上的則以百分之五十以上為目標。若能藉由其他途徑取得成本低廉的土地，如變更地目、圍標公有地、市地重劃等，則利潤可高達百分之一百或二百以上。如此巨額的利潤，對於擁有特殊權力的地方派系人物而言，自然就成為累積財富很重要的管道。

## （二）地方派系房地產炒作的機制

在鋪陳都市計畫體制、土地管理體制、產業特性、金融體制及住宅需求面的因素如何使土地炒作與住宅投資成為獲取特殊利益的場域後，我們應該要更進一步去分析與整理地方派系運用土地開發製造經濟租金的機制，初步的思考結果呈現在圖 5-1。

從興建住宅的基點來說，土地的取得是最重要的，壓低土地



成本就保障巨額的利潤，由於大多數基層民意代表如縣市長、縣市議長等都是地方派系利益的代理人，縣市長或鄉鎮長可以在現行的都市計畫審議制度中取得金額龐大的土地利益。一般來說，變更地目、市地重劃、都市計畫通盤檢討、規劃有利特定個人土地價值的公共建設等都是經常使用的手法。其次，也可藉由低價圍標公有地來取得低於市價的土地，一方面要使地價評議委員會低估地價，同時也要使基層議會低列土地標售底價。另一方面，則指使地方黑道份子阻止其他人投標，最近在沙鹿鎮爆發鎮長直系親屬圍標鎮有土地就是最好的例證（中國時報，1994/9/27）。此外，地方派系購置土地時也可以藉由內線交易或資訊扭曲的機制來獲取土地暴利，主要是因為派系在地方政治體系中擁有的策略位置所衍生的好處，例如，縣市議會議長是縣市都市計畫委員會的當然成員，充份預先掌握土地開發的訊息，事先購買即將成為的都市計畫用地的土地。而由土地取得面向的分析已經足以展現地方行政首長、地方官員、民意代表、地方黑道與地方派系密不可分的利益共生關係。

以炒作土地與住宅市場的資金來源，地方派系籌措資金的管道比起一般小型建設公司主要經由地下金融如標會、地下錢莊、親友集資要多元化，而且資金成本也要來得低，主要是地方派系大多控制了基層金融機構，信用合作社、農會信用部與漁會信用部，貸款的金額與條件都是很有利的，甚至於超貸或其他方法的貸款方式都是很容易在這些派系所控制的金融機構發生。在第四章就討論過現任農會總幹事的十四國民大會代表中，有七位（50%）向自己的農會貸款。農會總幹事進一步利用職權超貸或不正當貸款的案例有豐原鎮農會總幹事林隆登超額貸款給大型財團光男企業的羅文雄，林隆登並承購羅文雄所經營「豐臣蓮園」

的五戶別墅，但卻沒有任何繳款資料（《財訊》，1994/9：118-119）。

再者，地方派系也可以透過省級與中央級民代分別對省屬金融行庫與全國性銀行貸款，長期以來民意代表就擁有特殊優惠的條件向公營行庫貸款的特權。地方派系房地產投資的資金管道也是利益輸送通路之一。

至於在房屋建造與行銷所要面對繁瑣的申請、行政程序與法令問題，地方派系的民意代表可以充份發揮其關說的權利，改變行政官員所應執行的任務，地方首長也可以透過正式職位所賦予的權利，要求其下屬配合其所屬派系的利益。一位曾任縣議員的受訪者就提到民意代表對建商幫忙的方式：

通常好像一個禮拜只有一天是審（圖）稿的會審，可是會審的時間都很短，可能是下午兩點開始。一天好像只能審十幾件，以建商來講越早審過越好。以我來講我能幫忙的就是跟課長講，能不能排備取，或許趕一下，今（當）天就可以審過。（此外）法令問題從寬與廣義的解釋。

（訪問記錄，CH：6）

在關說與舞弊都無法完全解決住宅建造與銷售問題時，透過黑道份子非法暴力的介入乃是普遍運用的手段。

這些對於地方派系土地炒作的討論主要是在凸顯他們如何透過空間開發的過程累積龐大的利益，但並不表示所有地方派系土地炒作都能夠成功，也不表示地方派系可以超出國家機器所允許的範圍獲取暴利。地方派系相對於一般的建築投資主體有較為優勢的炒作條件，但是地方派系的政治實力、經濟力量、外在政經條件與派系本身經營的方式都會影響派系土地投機成功的機會。

我們認為影響地方派系政治勢力與經濟利益最關鍵的仍然是國家機器，畢竟地方派系是依附在中央的權力菁英底下。

以最近國民黨中央整肅台中地區靠房地產起家的楊天生家族就是一個地方派系在解嚴之後，仍然受黨國機器支配很具有代表性的例子。楊天生家族（長億集團）在台中縣的黑派與紅派兩股勢力中，因為其雄厚的經濟基礎而成為台中縣的第三股地方政治力量，從地方上到中央的經營都相當的積極，尤其是七十九年楊天生擔任國民大會主席團主席時，大力協助國民黨主席順利當選總統，奠定了與黨中央的緊密關係。地方與中央所搭建的政治關係使得長億集團在房地產開發、股票炒作與銀行等事業經營上很大的便利。但是在長億集團的楊文欣違反國民黨黨紀當選省議會副議長，法務部開始調查副議長賄選案之後，這個地方派系與中央權力菁英的關係幾乎完全瓦解，整個派系違法經營事業的部份都受到司法部門的調查，派系的領導人「必須透過各種管道，向（黨主席）表示懺悔」（《財訊》，1995/2：122），而其目的在於保存派系的政經力量。總結來說，地方派系土地或其他類型的利益炒作並不是完全自主的，派系強烈的依附性格使得其利益取得的不確定性增高，而對派系利益影響最大的仍然是黨國機器。

#### 四、台北縣最近七年來房地產開發與地方派系所屬建設公司的關係

這一節以台北縣為例來分析地方派系與房地產市場的關係。首先，呈現台北縣新建住宅市場的規模與其區域分佈的總體趨勢，接著分析房屋市場中有那些主要的投資者？而他們所佔的比

例為何？透過這些統計資料，可以比較地方派系與其他的土地開發團體在台北縣住宅市場所扮演角色及其重要性。最後，探討地方派系的住宅開發數量與金額分佈的空間模式，以顯示地方派系投資在房地產事業的金額，同時粗略地推估可能獲取利益的資訊，並且研究地方派系所經營房地產事業是否與派系所在的地域性有關，以作為論述房地產投資也是一種區域性經濟利益的依據。我們所進行的次級資料分析無法成為檢證地方派系炒作房地產市場的直接證據，只能間接地呈現地方派系涉入房地產市場的程度，以及歸納地方派系攫取土地與住宅利益的模式及特性。

對於地方派系投入房地產市場中取得利益的過程，其中有很多部份的機制我們是缺乏有系統的資料來驗證我們的論點，因此在討論中是以案例說明為主，也有許多細緻的運作機制必須要藉由深入訪談的結果才能得到足夠的訊息。目前我們的分析策略乃是以台北縣新建的房屋當成房地產開發的一個例證，並運用次級資料的分析結果來說明地方派系與房地產開發的關係。

在進行分析結果的討論之前，必須要將我們所使用的資料加以說明。首先，我們從相關的雜誌、報紙與文獻中整理出台北縣各鄉鎮市派系的名稱，並建立這些派系的人物資料檔以及台北縣公職人物檔，所包括的派系人物是以派系核心份子為主，由於小樁腳或外圍份子的資料無法取得，所以人物檔的資料目前並不是十分完整。其次，建立台北縣建設公司的檔案，其中最重要的就是區分建設公司的屬性，特別是本章的分析焦點，就是建設公司的派系屬性。地方派系所屬建設公司的指認是透過雜誌所報導的訊息、建設公司負責人及派系人物檔的連結分析與田野訪問受訪者所提供的資訊為主。第三，從《房屋市場月刊》近七年來每個月所刊登房屋銷售個案的廣告中，建立台北縣新建房屋的類型、銷

售金額、興建地點及興建公司的資料檔，所有的資料分析就是這四個資料檔連結處理的結果。最後，我們對於地方派系土地炒作的機制則利用深入訪問的資料加以佐證。

選擇從民國七十七年開始建立與分析預售屋的資料檔有兩個主要的原因，一是受限於資料本身的特性，房屋市場月刊是從七十七年才有系統的蒐集新建房屋銷售的訊息，過去的資料無法取得。另一個原因是七十七年到八十三年所代表的時期正好反應房屋價格飆漲，以及之後房價回跌的時段，可以說是取得一個房價景氣小循環的資料，對於分析結果而言較有代表性。

根據表 5-1 的資料顯示從民國七十七年初到民國八十三年底，台北縣超過一千萬以上公開銷售房屋的個案一共有 2,282 個。總體來說，七十七年的個案數為 318 個，七十八年降為 204 個，七十九年又降為 156 個，八十年開始又增加到 276 個，八十一年激增到 568 個，八十二年跌為 400 個，八十三年再降到 360。新建個案最多的地方是新莊市與汐止鎮各有 217 個，其次是土城市 212 個、中和市 208 個、板橋市 203 個、蘆洲鄉 171 個、三重市 156 個、新店市 153 個、淡水鎮 131 個、永和市 131 個、樹林鎮 100 個、三峽鎮 71 個、五股鄉 67 個與林口鄉 61 個，其餘鄉鎮都在 50 個以下，最少的金山鄉與萬里鄉各只有 7 個與 6 個。

表 5-1 與表 5-2 的結果可鋪陳我們討論地方派系與房地產開發關係的背景。從表 5-3 的資料可以發現我們所收集到的台北縣地方派系有 33 個。有很多派系因為資料的限制無法顯現它是否擁有建設公司，如果將近七年來都沒有住宅銷售個案推出的鄉鎮之地方派系剔除後，剩下的 28 個派系中，有 17 個擁有至少一家建設公司，其比例為百分之六十一，這個比例已經很高，而其中三重幫、板橋劉派、中和林江派名下所擁有的建設公司數更

分別多達 73、19、24 家，這些都足以說明地方派系涉入建築業的程度很高。地方派系參與房地產炒作會比目前資料所顯現的更加來得深入，因為我們只有派系與建設公司的資料，而派系人物個人投資或炒作的訊息並無法有系統的蒐集到。

表 5-1 台北縣民國 77 年至民國 83 年超過一千萬以上之公開銷售案之個數統計表

	77	78	79	80	81	82	83	總計
新莊	28	20	14	36	60	33	26	217
汐止	32	15	11	23	47	45	44	217
土城	15	8	7	46	95	21	20	212
中和	38	25	21	18	39	36	31	208
板橋	34	14	20	17	40	37	41	203
蘆洲	24	24	14	11	34	45	19	171
三重	22	14	10	15	47	16	15	156
新店	25	16	6	19	16	20	22	153
淡水	16	11	11	15	47	16	15	131
永和	24	15	15	19	16	20	22	131
樹林	22	9	6	17	18	20	8	100
三峽	4	5	3	9	22	12	16	71
五股	8	3	9	4	11	19	13	67
林口	15	14	3	4	6	6	13	61
八里	2	0	2	11	16	13	5	49
深坑	1	4	0	6	19	7	3	40
泰山	7	4	2	5	11	3	2	34
鶯歌	1	3	2	1	8	0	13	28
三芝	0	0	0	0	6	4	10	20
金山	0	0	0	0	0	1	6	7
萬里	0	0	0	0	2	3	1	6
總計	318	204	156	276	568	400	360	2282

資料來源：整理自《房屋市場月刊—情報別冊：Part 1 預售行情》（民國 77 年至 83 年）。

由於每個公開銷售的個案金額不同，所以表 5-2 是以總金額來呈現各地區在各個年代開發的趨勢。

表 5-2 台北縣民國 77 年至民國 83 年超過一千萬以上之公開銷售案之金額統計表 (單位：萬元)

	77	78	79	80	81	82	83	總計
汐止	2010727	4429949	1079500	2896700	3950000	10467000	6757000	31590876
新店	1140647	2454503	1126539	1159144	7102899	2645000	1717000	17341732
新莊	1307365	1295703	1176267	2548460	5530400	3142000	2283000	17283195
板橋	1172464	2433993	1455582	1350000	3069600	3416000	4073000	16970639
中和	1214176	1105764	1838852	1476425	3755500	3805000	3234000	16429717
土城	420815	487351	357800	3865123	6647000	1541500	2491500	15811089
淡水	519076	1196810	799513	1633000	5555200	1751000	2270000	13724599
三重	685123	1491614	444500	566192	2994200	2604000	1469000	10254629
蘆洲	326448	1020116	373649	436520	1369420	2450000	1170000	7146153
永和	605016	764180	741111	937502	878200	1126000	1464000	6516009
樹林	387200	852827	296410	768136	1525150	1284000	305890	5419613
五股	188079	107917	864128	174100	1206000	1036000	1150000	4726278
三峽	115676	223238	108000	879205	976500	701800	818000	3822419
林口	443890	1116653	171825	96500	501000	254000	8770000	3460868
八里	29441	0	40050	591000	1466000	985000	229000	3340491
深坑	10091	504808	0	595000	1098500	528000	204000	2940399
三芝	0	0	0	0	332000	875000	1130000	2337000
泰山	260949	172145	85000	180560	482000	190000	190000	1560654
萬里	0	0	0	0	201000	330000	400000	931000
鶯歌	15058	81893	27400	120000	258500	0	375000	877857
金山	0	0	0	0	0	78000	564000	642000
總計	10852241	19739518	10986126	20273567	48899069	39209300	33167390	183127211

資料來源：整理自《房屋市場月刊—情報別冊：Part 1 預售行情》(民國 77 年至 83 年)。

表 5-3 台北縣各地方派系名下所擁有之建設公司個數統計表

地方派系	建設公司數	地方派系	建設公司數
三重幫	73	瑞芳李家	1
板橋劉派	19	新店許派	0
板橋郭派	5	新店羅派	0
板橋廖派	1	樹林劉派	0
板橋邱派	3	樹林高派	0
板橋曾家	2	鶯歌於派	0
板橋吳家	5	鶯歌許派	0
永和小陳派	4	林口洪派	0
永和大陳派	2	淡水麥派	0
中和林江派	24	淡水陳家	0
中和游派	5	淡水李家	1
中和呂派	4	深坑老黃派	0
新莊國治派	6	坪林鐘派	0
新莊聯合派	4	坪林林派	1
蘆洲陳家	0	石門石門派	0
蘆洲李家	0	石門老梅派	0
五股林家	1		

資料來源：本研究整理。

此外，這些派系所擁有的建設公司共有 161 家，而在這些派系名下於近七年來有涉入台北縣房地產開發的一些建設公司列舉在表 5-4。從表 5-4 中可得知三重幫這七年內共開發了 129 個個案，其中又以名下的宏國、宏福、聯邦、宏泰分別開發 15、19、15、17 個案最多，而板橋劉派與中和林江派名下的大順與林肯建設也開發 5 個以上的個案。我們相信派系成員所擁有建設公司的數目一定比 161 家多，因為有許多一屋公司、地下公司的資料無法得到。許坤榮（1987：35）的分析就指出台北地區六十八年建築業的公司有向主管機關登記的只有百分之六十六，加入建築公會的更只有百分之十七。

表 5-4 台北縣各地方派系擁有之建設公司所開發之個案數及銷售金額統計表  
(單位：萬元)

三 重 幫			板橋劉派		
建設公司	開發個案數	總銷售金額	建設公司	開發個案數	總銷售金額
宏 國	15	3209800	正 隆	2	1200000
宏 福	19	2566277	海 山	5	690000
聯 邦	15	2366947	大 順	6	605000
宏 泰	17	1244748	漢 正	2	530000
宏 盛	8	1069228	漢 海	1	180000
大 慶	8	860142	漢 振	2	145953
田 明	4	639346	和 昌	1	80000
隆 昌	2	500000	板 橋	1	60000
幸 福	4	354551	順 有	1	41000
福 昇	1	350000	順 中	1	12000
幸 鴻	2	325000	總 合	22	3543953
康 和	2	320000	板橋廖派		
賓 士	3	302068	建設公司	開發個案數	總銷售金額
鴻 邦	5	361032	鶴 翔	1	150000
寶 石	2	203360	板橋邱派		
忠 泰	2	158000	建設公司	開發個案數	總銷售金額
壯 泰	1	152242	銘 豐	2	150000
福 城	1	140000	板橋吳家		
幸 大	3	133000	建設公司	開發個案數	總銷售金額
大 豐	1	130000	名 府	1	400000
國 勝	4	129453	上 泰	4	373958
富 重	1	120000	東 桂	2	236528
國 順	1	100000	勻 銘	1	25000
名 福	2	99000	總 合	8	1035486
介 壽	3	63279	永和大陳派		
宏 揚	1	60367	建設公司	開發個案數	總銷售金額
宏 桀	1	60000	華 泰	3	1050328
寶 座	1	28695	永和小陳派		
總 合	129	16046535	建設公司	開發個案數	總銷售金額

新合陽	2	373287	總合	7	452160
永基	4	125518	中和呂派		
總合	6	498805	建設公司	開發個案數	總銷售金額
中和林江派			鈞泰	3	94000
建設公司	開發個案數	總銷售金額	泰鴻	1	87000
林肯	7	904809	總合	4	181000
冠昱	6	759502	新莊國治派		
七門	3	512000	建設公司	開發個案數	總銷售金額
百鑫	5	214000	家福	5	547272
上羣	1	180000	鼎浩	1	150000
冠倫	3	122205	泰鼎	3	90991
霖肯	1	118192	信輝	1	56000
資信	2	85000	總合	10	844263
長茂	1	42537	坪林林家		
總合	29	2938245	建設公司	開發個案數	總銷售金額
中和游派			三興	2	138000
建設公司	開發個案數	總銷售金額	瑞芳李家		
樂華	5	253678	建設公司	開發個案數	總銷售金額
金興	1	150000	欣隆	7	733000
樂陽	1	66482			

資料來源：本研究整理。

根據表 5-5，台北縣一兆八千多億的房屋銷售總額，名列《卓越雜誌》（1993；中華徵信所，1994）前一百大財團所佔的金額是 1,992 億多，所佔的比例為百分之十一，不在前一百大財團內而以房地產事業起家的財團與近七年內推案金額在 50 億以上的大型建設公司所佔的金額約為 3,384 億，其比例為百分之十八。地方派系（包括三重幫）開發個案所佔的金額為 2,776 億左右，所佔比例為百分之十五，而以私人名義興建的金額是 1,008 億多，所佔比例為百分之六，至於其他目前無法歸類的一般建設公司所佔比例與金額都是最多的，所有銷售金額將近 8,956 多

億，其所佔比例為百分之四十九。從這些資料所顯示的是房地產事業的參與主體很多，排名一百大的大型財團、房地產財團、大型建設公司、地方派系、個人與一人或一案公司都投入房地產的投資行列中，整體分佈的型態與過去對投資興建房屋公司規模的分析頗為一致（許坤榮，1987；曾水亭，1988）；大多數的建設公司都是小公司，所以台北縣的房屋推出金額以小型建設公司所佔比例最高。土地與房屋投資不再像過去由地方派系所擁有的區域獨佔經濟利益，而是進入成本低，多數投資者都可以進入的投資事業。但是不同業者由於經營投資的條件不同，所得到的利潤金額與投資風險也不同，如果有的投資者能夠以低廉價格取得建設用地，並在建屋時也能得到條件優惠的貸款，其所能獲得的利益就很龐大，這些獲利的特殊途徑通常都是地方派系、財團才能夠充份掌握的。

整體來說，台北縣房屋的總銷售金額中，地方派系所佔的比例雖然不高，而且金額也不是最多的，但是所包含的利益卻是不

表 5-5 各類型建設公司在台北縣房屋市場開發所佔之百分比

		開發之個案數	銷售總金額(萬元)
	房地產集團暨大型建設公司	169( 7%)	33846859( 18%)
	地方派系	230( 10%)	27761775( 15%)
	臺灣百大集團	89( 4%)	19923241( 11%)
	私人興建	366( 16%)	10083313( 6%)
	自地自建	69( 3%)	1942558( 1%)
其他	開發一個案之建設公司	807( 36%)	54102194( 30%)
	開發二個案之建設公司	288( 13%)	19650725( 11%)
	開發三個案以上之建設公司	257( 11%)	15139546( 8%)
	空白無資料	7( 0%)	677000( 0%)
	總 合	2282(100%)	183127211(100%)

資料來源：本研究整理。

少，以百分之五十的投資報酬率而言，2,776 多億的銷售金額就有 1,388 多億的利潤，比起傳統區域獨佔經濟或非法利益所產生的財富更多，因此地方派系如何透過參與土地與房產開發的過程來累積財富是很重要的。此外，許多派系人物從事土地與房產事業是隱藏性的，以私人興建或小公司的方式來進行，因此在我們所蒐集的資料中無法顯示出來，所以會低估派系投入房地產事業的程度。當然，從表 5-5 可以了解我們如果要分析臺灣土地炒作與住宅開發的議題未來應該要考慮這些不同參與者個別的作用與他們之間的關係，不過目前分析的焦點是以地方派系為主。

表 5-6 進一步將台北縣在這七年來有興建住宅的地方派系，依照推出的個案與推出個案的地點進行分析。三重幫這個以房地產起家的地方派系型的財團這七年在台北縣推出 129 個房屋銷售案，其次是中和林江派共有 29 個，接著是板橋劉派的 22 個，而新莊國治派有 10 個、板橋吳家有 8 個、中和游派有 7 個、瑞芳李家 7 個、永和小陳派有 6 個、中和呂派有 4 個、永和大陳派有 3 個、板橋邱家與坪林林家各有 2 個，板橋廖家則只有 1 個。同時這些地方派系所興建房屋的地點也展現出特定的型態，三重幫的主要建設地點在三重、土城、汐止、新莊等地，這些地方原來就是三重幫早期投資收購土地的所在。而汐止、土城為新興的接收台北市與其他縣市移民的衛星城市，地方派系在這些地方勢力單薄，或者沒有明顯的派系存在，所以使得三重幫這種外來的利益團體能夠大舉進入。

中和林江派開發的主要據點是中和（佔總開發個案數之 37.9%），有些在新莊（20.7%）、五股（13.8%）、永和（6.9%）、汐止（6.9%），很明顯的以該派系的根據地中和為主要開發地點。板橋劉家開發的主要地點在板橋（40.9%）與土城

(31.8%)，也是以派系所在地與地方派系勢力微弱的新興鄉鎮為房屋開發的主要據點，板橋吳家與劉家的模式完全相同，銷售案絕大部份在板橋與土城(共88%)。新莊國治派的主要開發地點是在新莊(70%)，其餘的在板橋(20%)與泰山(10%)，亦是以派系的所在地為主。中和游派的房屋興建地段主要是在中和(43%)，其他的在土城(28.5%)與永和(28.5%)。永和小陳派的房屋開發地點在永和(50%)與中和(50%)。中和呂派的開發地點主要是在中和(75%)，一部份在淡水(25%)。綜合以上的分析結果，可以歸納地方派系開發的基地就是在派系的所在地，但是，房地產的開發並不會只侷限在其根據地而會向外擴展，擴展的地點是以派系勢力薄弱卻又是新興的外來人口聚集地為主，只有很少的地方派系建設公司會跨越到其他派系的地盤上進行不動產開發。

銷售個案的統計並無法完全顯現房屋開發的經濟規模，所以我們必須分析地方派系開發的金額。根據表5-7的資料顯示，三重幫在台北縣開發的金額為1,604多億高居首位，其次是板橋劉派的354億多，接著依序是中和林江派的294億、永和大陳派的105億、板橋吳家的103億、新莊國治派的84億，瑞芳李家73億、永和小陳派的50億與中和游派的45億，其餘派系開發的金額都在20億以下。從這些開發金額的資料就足以顯示地方派系投資房地產市場可能獲得的利益是非常龐大的，即使地方派系佔台北縣新屋銷售金額的總比例不高，對於地方派系而言，他們賺取房地產利益的機會結構比一般的建設公司與投資者要有利，介入房地產事業來累積財富變成地方派系重要的經濟來源。由於我們所分析的資料只限於台北縣，但台北縣的地方派系也有進入台北市區與桃園縣開發住宅的，再加上資料本身的不足與派

表 5-6 台北縣各地方派系名下擁有之建設公司民國 77 年至民國 83 年推出的公開銷售案之個數統計表

	三重幫	中和 林江派	板橋 劉派	新國 國治派	板橋 吳家	中 游派	瑞 李派	永 小	和 呂派	永 大	和 陳	板橋 邱	坪林 林家	板橋 派	總合
土城		2	7		4	2	6					2			47
新莊		6	2	7											43
汐止		2											2		30
中和	2	10	4		1	3	1	3	3	2					29
板橋			9	2	3										23
三重	15														15
淡水		1							1						10
永和		2				2		3		1					8
新店	5														5
五股	1	4													5
蘆洲	3	1													4
深坑	4														4
三芝	3														3
八里	1	1													1
三峽															1
泰山				1											1
樹林	1														1
總合	129	29	22	10	8	7	7	6	4	3	2	2		1	230

資料來源：本研究整理。

系亦可藉由前述其他的投資方式興建房屋，表 5-7 所呈現的金額一定是低估派系在房地產的投資金額與賺得的利益。

對照開發個案數所呈顯的地方派系投資地區之空間分佈模式，從銷售金額面的分析大致上也支持前面所發現的開發空間以派系自己的地域為勢力據點再適度地轉進新興衛星城市的區位模式。三重幫開發的地區就金額比例是在汐止（26.8%）、土城（19.2%）、新莊（18.8%）、三重（7%）、淡水（10%），另外在板橋開發金額約為 92 億（5.7%），中和約為 42 億（2.6%），永和則都沒有開發，可見三重幫很少在這些當地派系也大舉投入房地產投資的地方開發住宅。板橋劉派開發金額的比例分佈以板橋（60.4%）最高，其次是中和（21.2%）、土城（11.1%）、新莊（7.3%）。至於板橋吳家、廖派、邱家開發的地點都是在板橋、土城與中和，板橋派系開發的地點只在板橋與附近的土城、新莊、中和。中和的三個派系開發地點的分佈則是以新莊、中和、汐止、淡水、土城為主。永和的大陳派與小陳派開發的地點則侷限在中和與永和兩地。而新莊的國治派則是以新莊與板橋為主。瑞芳李家是最特殊的案例，李家並沒有在其派系的根據地投資開發，而是以土城（59%）與中和（41%）為不動產的經營地點。

歸納這一小節分析地方派系在台北縣房地產開發的結果，我們可以得到一些值得注意的特性。第一、台北縣的地方派系有超過一半以上涉入建築投資業，如果只考慮台北市鄰接地區的派系則比例更高，可見房地產投資是派系普遍參與的經濟活動。第二、基本上地方派系是先固守自己的地盤進行房地產開發，然後再轉進派系勢力弱的新興人口聚集中心擴展建築投資的範圍，不過也發現有中和、永和、板橋、新莊的派系跨越到對方的範圍投

表 5-7 台北縣各地方派系名下擁有之建設公司民國 77 年至民國 83 年推出的公開銷售案之銷售金額統計表 (單位：萬元)

	三重幫	板橋劉	板橋派	中和林江派	永和陳大	板橋吳	新莊國治派	瑞李	芳家	永小	陳游	中和派	中和呂	和派	板橋廖	板橋派	橋家	坪林	林家	總合
新莊	3014837	260000	1125000				628658													5028495
土城	3061858	393953	270000			373958		433000			185000				150000	150000				5017769
汐止	4295120		460000														138000			4893120
板橋	942000	2140000				500000	206000													3788000
中和	414551	750000	612040	1040000		161588		300000		112064	223784	94000	94000							3707987
淡水	1609346		100000										87000							1796346
三重	1124185										43376									1124185
永和			197000	10328				386741												637445
新店	568695																			568695
三芝	430000																			430000
板橋	258000																			258000
五股	90000		94000																	184000
八里	140000																			140000
蘆洲	82749		15000																	97749
三樹			65250																	65250
林山	15194																			15194
總合	16046535	3543953	2938245	1050328	1035486	844263	9805	733000	498805	452160	181000	150000	150000	150000	150000	138000	138000	138000	9605	27761775

資料來源：本研究整理 (空白格內之數據均為零)。

資房地產，只是所佔的比例並不高。第三、地方派系在開發地點的選擇上有地區的集中性，開發的地點集中在汐止、土城、新莊、板橋、中和、淡水、三重、永和（佔總金額的94%），不過汐止大概八成八以上的總金額是三重幫所開發的，所以這八個地點有五個是派系影響力強的地方，三個是屬於派系勢力薄弱的新興移民人口接收地（汐止、土城、淡水）。

## 五、結 論

從我們的研究發現臺灣地方派系的形成與中央及地方權力分配方式、選舉制度、國家統合主義及結社權的禁制等因素有關。臺灣的地方派系由於國家的介入與既有地方領導權力基礎的瓦解，派系的核心成員必須要與中央政府機構或權力菁英發展出依從關係，這種權力與利益交換的特殊取向之互動模式中，中央的權力菁英是佔有優勢的地位，不過他們仍然要提供足夠的政經利益給那些跟隨者，以換取來自對方在政權上的支持。隨著經濟與社會的發展，維繫侍從關係的經濟租金類型也有所變化，房地產炒作利益的取得近來變成是一種地方派系藉以積累財富的重要手段。

房地產炒作成為地方派系與其他團體獲取暴利的工具有一些制度與結構性因素的配合，一部份制度性的條件如都市計畫體系及都市政策、土地管理及稅法制度是由國家所掌控的權利，國家部門在這些政策上採取消極與放任的作為，使得地方派系能夠透過與權力菁英的關係，得到國家在政策行使上的特別處理，因而可以將地目變更、市地重劃等國家土地使用管理權變成經濟租

金。另一部份結構性的安排，如金融機構的控制，則是延續地方派系過去所長期把持的區域性壟斷經濟利益而來的，派系所經營的農會信用部門與信用合作社，由於經濟發展的結果使得地方上民眾增加了許多財富，大都被吸納到這些基層金融組織而成為財力雄厚的金融機構，這些資金在地方派系領導人物的操弄下，有一些就變成他們房地產炒作的資本。對於基層金融機構的控制方便了地方派系在資金上的彈性調度，同時也提供成本與風險都很低的財源，在房地產炒作的進行上佔有相當大的優勢。

土地投資與開發當成地方派系的一種重要經濟利益來源，可以說是在社會與經濟變遷上所造就出來的結果，不過地方派系能夠將房地產炒作變成經濟租金，從前面的討論就可以發現有很大一部份的原因是派系將過去的政治侍從關係與經濟領域經營的基礎轉化過來的。同時土地資源本身也有很強烈的地域性，地方上土地的購買必須要透過一定的人際網絡關係，尤其是在有機會地目變更而具高度增值潛力的地區，購買者可能要動員許多地方上的人物說服土地擁有者，如果地方派系擁有足夠的經濟資源自然就比較容易進行這些土地的交易，取得房地產投資的生產要素。至於土地實際興建開發的部份，建築工程進行中所引發的各種糾紛與問題，更是需要地方人士出面處理，如果業主本身就是地方上重要人物，在開發上所面臨的阻力會比較小，這些土地開發與交易所具有的特性對於地方派系經營房地產事業是相對有利的條件。除此之外，我們也討論了土地當成一種經濟租金對於國家部門當成鞏固侍從關係之籌碼的優點，主要的論點就是這種經濟租金從政府部門的立場而言社會抗爭的成本低且利益輸送的掩飾性高。

從我們資料分析的結果顯示出台北縣的各個地方派系的確很

積極地參與在房地產市場的投資與開發，他們從房地產炒作所得到的利益是相當龐大的。地方派系在房地產的投資開發顯示出其地域性，先是在自己所經營政治勢力的地盤進行房地產開發，然後轉進到派系勢力弱的新興人口聚集中心擴展建築投資的範圍，不過也發現中和、永和、板橋、新莊的派系跨越到對方的範圍投資房地產，只是所佔的比例並不高。最後、地方派系在開發地點的選擇上有地區的集中性，開發的地點集中在新莊、板橋、中和、三重、永和、汐止、土城、淡水（佔總金額的 94%），這八個地點前面五個是派系影響力強的地方，後面三個是屬於派系勢力薄弱的新興移民人口接收地。

本研究在資料上的限制必須要有更進一步的研究成果來克服，希望從深入訪問的過程中由熟悉地方派系事務、建設公司背景與房地產開發機制的報導人來得到充份的訊息，以便彌補次級資料分析的不足，而且也可以釐清目前所未能周延掌握的派系、建設公司、地方政府與土地投機機制間的關聯性，這些問題在第八章的個案研究將會有所討論。在理論層次上的討論仍然有許多不足之處，目前只是粗略地點出地方派系在都市空間發展有其顯著的意義，至於地方派系對於臺灣空間發展理解的實質理論論述並沒有提出完整的解釋模式，這一部份則留到第九章結論再加以討論。

#### 註釋

- ① 根據 Landé (1977: xxix-xxx) 的說法，侍從主義有兩種相對的類型，一種就是主要發生在封建式社會的傳統鄉村侍從主義 (traditional rural clientelism)，另一種就是在現代社會比較多的統合式侍從主義 (corporate clientelism)。在本章我們把依從關係、扈從關係與侍從

關係當成是同義詞。

- ② 雖然也有其他的資料顯示（參見附表一），房屋建築業有愈來愈傾向資本密集化的發展趨勢（張金鶚，1991：95），不過，從《工商普查資料》來看（參見附表二），並未得到充份的驗證。

附表一 建築投資業實收資本額分配表

實收資本額	1980	1987
<500萬	68.4%	6.2%
500萬-1000萬	16.4%	5.2%
1000萬-5000萬	12.5%	70.5%
5000萬-1億	1.6%	11.9%
>1億	1.1%	6.2%

資料來源：中華徵信所《臺灣房屋建築業調查報告》，1980（樣本數365家）。

中興都研所《臺灣房屋建築業調查研究》，1987（樣本數261家）。

附表二 台北市、縣房屋建築業員工人數分佈

（1976，1981，1986）

	1976	1981	1986
總計	645	639	481
<5	245	129	79
5-9	102	119	98
10-19	93	123	119
20-29	66	60	39
30-49	60	56	49
50-99	76	64	45
100-499	68	57	45
500-999	12	6	6
>1000	3	14	2

資料來源：《工商普查報告》，1976，1981，1986。

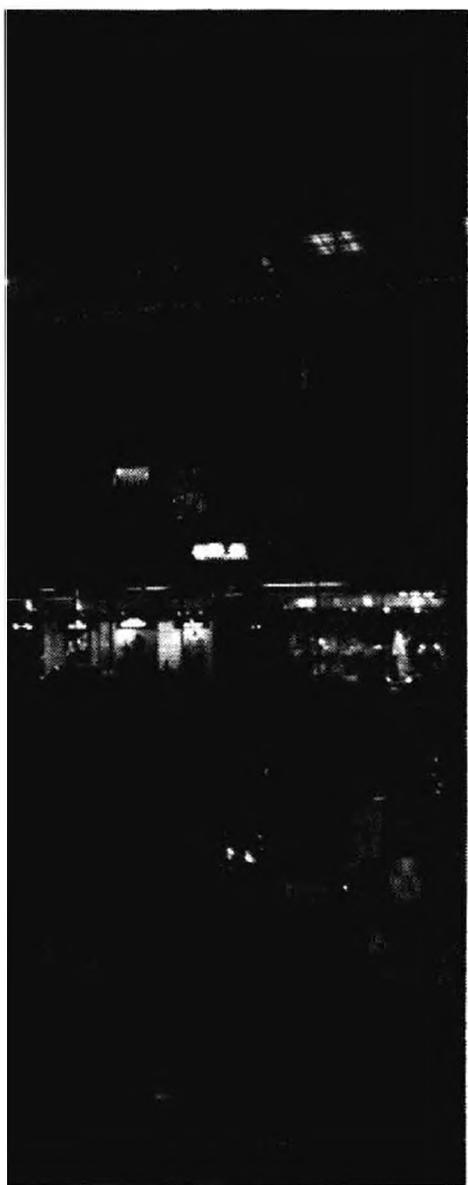


政商關係發酵的會所

空間塑造：以台北縣房地產市場的開發為例

## 大型企業集團與都會地區的

### 第六章



## 一、前言

對於臺灣都會地區空間塑造研究議題的探討，無論是從人文區位學、都市經濟學，或者從都市政治經濟學的研究途徑來思索都有其侷限性，畢竟這些論點是立基於西方社會的都市發展經驗，並且是從西方人文社會思想中所建構的概念，而檢驗這些理論的資料也大都是以已發展社會為主。為了更適切地探索臺灣空間發展的過程與模式，我們採取從臺灣歷史發展的過程來搜尋那些是形塑空間形式的主體？而這些主體是透過什麼機制來介入空間與土地的開發？其開發所造成的社會結果是什麼？這些問題在前一章討論地方派系與台北縣的房地產市場開發時已經有些探討，這一章則將針對另一個對於空間與土地開發具有顯著重要性的大型財團進行這些研究問題的分析與討論，希望能夠對於這個優勢經濟集團在都市空間形塑過程中所扮演的角色提出一些理論性的解釋架構。

本文論述的結構是在第二節從臺灣光復後的歷史發展脈絡中討論威權政體與資本利益集團的關係，並借用政治與經濟學者研究的成果來說明不同階段下政商關係的特性，主要的目的是希望從歷史分析中掌握大型財團的特質，我們認為這些特質與財團投入房地產開發與土地利益積累的機制有密切的關係。由於討論政治與經濟部門關係的論點隨著不同理論傳統而有所差異，所以我們也利用一些篇幅澄清政商關係的概念與不同理論所理解政商關係的性質。在臺灣研究政商關係的學者或採取以國家為中心的論點，或採取以資本階級或企業為中心的論點，他們可能都忽略國

家外在環境因素對於政治與經濟部門關係的影響，因此我們在整理討論美援與一些國際政治因素對於政商關係形成的影響時，也同時考慮外在政治與內部國家因素，對於大型財團的特質才會有較為充份的了解。最後，我們歸納財團在這種歷史發展與政經結構條件下所形成的特性，並分析這些特性對於財團不動產炒作機制形成的影響。同時也討論財團在解嚴之後與威權國家關係的轉型，我們認為財團的歷史特質在解嚴後並沒有太大改變，不過財團的權力增強，對於國家的影響力變大，於是國家釋放給財團經濟利益的規模也隨著增加，由於房地產開發乃是一種重要的經濟利益，所以我們從這裏切入去討論民國七十七年以後財團介入房地產市場的狀況，並以台北縣作為分析的案例。

第三節則根據相關雜誌與上市公司年報所蒐集到的資料，對於財團在房地產市場開發過程所利用的投機管道做一個有系統的整合，然後分別就土地面、資金面與利潤內部輸送面的投機機制進行討論，並輔以一些已公開報導的案例或本研究所完成的次級資料之分析結果加以說明，整個討論的重點在於彰顯財團土地炒作機制的特性以及得以投機的結構性條件。

第四節是財團與房地產開發經驗資料分析的結果與討論。首先，經由《卓越雜誌》一百大財團與建築投資有關的關係企業之分析，以了解大型財團涉入房地產開發的程度。接著引用《卓越雜誌》整理臺灣上市公司所擁有土地面積的資料來呈顯財團土地佔有的比例與價值，這兩筆資料的分析顯示財團擁有許多房地產開發最關鍵的物品——土地，並且掌握充份的開發工具——建築投資公司，在有利的市場條件下財團得以從房地產開發累積龐大的財富。第二、本研究從中華徵信所列舉建築投資業營收前三十五名的資料分析中探討財團所屬的建築投資公司營收金額規模、純

益金額的大小與純益率的高低，並與非財團的建築投資公司比較，以便討論財團在房地產市場競爭的相對地位。最後，分析各個財團在台北縣近七年來開發個案的數量、規模與空間分佈的型式，並歸納與討論這些分析結果的意義。第五節則總結前面的發現並討論分析結果的理論意涵。

## 二、大型財團特質形成的歷史分析： 以臺灣政商關係研究成果為基礎

我們從政商關係的研究途徑著手來討論大型財團的特質主要的原因是大型財團的形成、轉變與發展在臺灣這種威權國家體制下與國家機器有密切的關係。一些研究南歐與拉丁美洲國家的學者就曾提出威權主義的國家模式（Linz, 1975; O'Donnell, 1988），強調威權國家對於民眾部門全面性的控制，國家機器由政治或軍事菁英所掌握，有時威權國家會與本地或外國資本合作，有時則是所有經濟活動都是在威權國家的支配下進行，資本集團只是依附在國家之下，臺灣政治部門與經濟部門的關係比較接近這種模式。其次，我們研究的理論取向是採取都市政治經濟學的觀點，所以才會選擇政商關係為研究的出發點。

所謂的政商關係所指涉的內容相當廣泛，政商關係從最宏觀的角度而言，指的是政治體系與經濟體系之間的關聯，探討的議題可以包括政治組織如何影響經濟制度的運作、國營企業的形成與私人企業的關係、國家的財經政策如何形成、國家與企業體的權力關係。在政治與經濟制度的關聯結構下，發展出一些政治菁英與企業家之間的互動關係，針對這些關係的研究就進入微觀層

次的分析，兩個場域行動者的關聯可以建立在組織角色間的正式關係，例如，企業家與財經官員業務上的往來而發展出來的人際關係（謝國興，1994），也可以藉由非正式管道形成私人的人情關係，例如，透過與政治菁英的姻親、同鄉、同學所搭建的合作關係（徐瑞希，1991）。在解嚴之前政商關係的發展僅侷限於大型企業，中小企業基本上是被排除在政治場域之外，政商關係大概就是大型財團與政府之間的互動形式。

至於積極建立政商關係的途徑之一是商而優則仕，有些商人在累積龐大的財富之後，因為個人經世治國的理想而投身官場，板橋林家在清代所發生的案例就是最好的例子；或是要保護個人企業的財富而謀求官職。第二種途徑是由政轉商，許多政界或軍方人士退休或離職之後，為經濟利益團體所聘用，以建立商界與政界的人脈關係，或者是官員退休之後被安排到國營、公營與黨營企業所形成的政商關係。要探討政商關係的議題有必要釐清分析的層次，並考慮不同分析層次之間的關聯，我們認為個人所建立的人際關係的可能模式與對政經體制的影響程度是受政治與經濟關聯結構條件所限制，也就是說對於結構層次的探討應該放在優位，接著才能探討微觀層次政商關係的意義，因此我們由結構面向著手分析政治與經濟部門的關係及政商關係在不同歷史階段的特性。

陳明通（1992：1-10）把國民黨政府與臺灣大企業的關係畫分為四個階段：政權移轉時期、威權政體重建期、威權政體鞏固期、政治轉型期，但陳明通並沒有清楚地標識各時期的年代，我們參考劉進慶（1993）討論臺灣民間資本形成的歷史過程試著指出四個階段的具體年份。首先，在國民黨政權移轉到臺灣（1945-1949）開始接收日人所遺留下來的產物，同時對於臺灣

本土大資本家的資產也經常因為是與日人合資或是國民黨官員對於部份親日臺灣資本家的排拒，因此他們的很多產業都被政府所接收。而當時臺灣的大部份經濟活動是由政府所管制，其中與民生或戰略有關的物資，如糖、米、鹽、煤、樟腦、茶等都只由行政長官公署的貿易局買賣，主要目的是為了避免使必要物質為商人所控制，進而從中獲取暴利，並將貿易盈餘投入國家經濟建設（陳明通，1992：4引于百溪，1989）。然而國民黨政權對於經濟的壟斷，經常因為黨內派系鬥爭與官員的貪瀆而成為官員與黨內派系累積非法財富的手段（陳明通，1993：297-280）。在這個時期本地資本家與國民黨統治機器間因財產接收而產生許多衝突，經濟活動都在政府的掌控下，經濟集團並沒有什麼發展的空間。

在威權政體重建期（1950-1953），國民黨政府開始強制地實施政商分離，一方面壓制在政權移轉時期獲利的半山政治商人（如劉啓光、林頂立）（陳明通，1992），另一方面則積極培植外省企業家，其中最具有代表性的就是對以大陸資本為主的紡織業的扶植。從一九四八年開始到一九五三年設立的11家棉紡企業，其中有10家的主要資本是來自大陸資本家，只有「台中紡織」一家是本地資本，而10家大陸棉紡企業有7家是民營，他們主要的負責人都是與國民政府有關的大陸系商股，如「台元」的嚴慶齡、「遠東」的徐有庠等。威權政體對於紡織業的扶植是透過原料供應的保護、外匯優先提供與外匯匯率優待、「代紡代織」累積紡織再生產所需資本、對新企業設限以確保原有企業對市場的寡佔、棉製品輸入的關稅保護措施等手段來完成的（劉進慶，1993：207-222）。這些政策實施的結果是以政府財政來支持企業發展，並且將企業發展成本轉嫁到一般消費大眾，從而確

保綿紡織資本家巨額利潤的取得與財富的積累。其政商關係的本質雖是防堵資本團體對於政治事務的介入，但是為了要使資本集團在財富的形成中得到滿足，因此國家機器直接介入商品原料輸入與行銷的過程，並透過不同的經濟政策扶植大陸資本。

到了威權政體鞏固時期（1954-1986），以政扶商是形塑政商關係的基本模式，但仍然要確立政商分離的原則。這段時期大陸資本持續地發展，不過臺灣本地資本集團也開始發展，而外國資本在一九六〇年代開始積極介入臺灣產業。就本地資本集團的發展而言，土地改革所補償臺灣地主的四大公營公司股票，促使臺灣地主階級重新重組與轉型，小地主所持有的股票由於股價一直都只有票面價值的百分二十至三十，再加上對於商業活動不熟悉，因此許多人拋售股票（Gallin, 1965）。而大地主如鹿港辜家、霧峯林家、板橋林家、高雄陳家為了重新經營生產性經濟事業則大肆收購四大公司股票並成功地取得經營權，這些大地主又有機會進入經濟生產活動（劉進慶，1993：225-233），恢復其資本家的身份。這四大公司以臺灣水泥公司最能夠彰顯威權政體是如何透過政治權力來保護企業、確保企業獨佔市場，並將財富積累成本轉嫁到一般大眾。國家機器對於臺灣本地資本集團扶植的手法與扶植大陸資本集團如出一轍，只是因為省籍原則所排定資本集團扶植的優先順序已經被政治菁英廢除。

為什麼威權政府可以進行對資本利益集團緊密的控制？最直接的答案就要從威權政體本身的特性來探討，威權體制擁有合法的強制武力當成支配與指揮臺灣社會的後盾，而國民黨政權接收日人產業後就積極發展國營企業，並建立龐大的黨營企業（陳師孟等，1991）。國營、黨營企業在臺灣的經濟活動中佔有很高的比重，國家的財政與經濟基礎並不必要依附於資本集團的資源，

國家對於經濟事務有很高的自主性，再加上財經官員大多是外省籍人士與本地資本利益團體少有利益糾葛，而這些官員的升遷是依附於對領導者的侍從關係，因此國家更能享有主導財經政策的能力（朱雲漢，1992）。

此外，國家機器擁有管制經濟活動的積極能力，經濟利益團體只有依附於國家才能得到經營及參與不同產業的許可，這些集團本身無法透過集體組織的力量與威權體制抗衡，主要乃是戒嚴體制下自由結社的權力受到嚴格的限制，而在國家統合主義的施行下，所有的產業工會、公會與職業工會都在黨機器的控制之下（朱雲漢，1992；徐瑞希，1990），新的資本利益集團的正式組織無法成立，自然就沒有集體行動的力量。最後，由於臺灣大財團家族企業的屬性，基於特殊主義的互動原則，財團寧可透過與政治菁英建立私人關係取得特許經濟利益，而比較不願意在共同努力下而使所有的企業都受惠（朱雲漢，1992：62），所以從國家與資本利益集團這兩個面向來看都可以發現國家對於經濟羣體控制成功的條件。

對於政治轉型期（1987年以後）的政商關係提出論點的學者很多（王振寰，1993；朱雲漢，1992；謝國興，1994；蕭新煌，1993），這些研究的共識是資本利益集團的權力比過去要大，政治轉型期的政商關係已經由過去資本利益集團對於威權政體的依賴，轉變成政治集團與經濟利益團體共生的合作關係。王振寰（1993：151）以大哥與小伙伴的比喻來描述兩者目前的關係，相較於以前家長跟子女的關係，這段時期大資本家政治勢力的擴張，主要是來自威權體制在民間部門與民進黨的挑戰下，對各個部門統治的強制性能力已經減弱。威權政體在轉型過程中國民黨內派系鬥爭轉劇，黨內各個流派向外尋求權力支持，大財團

由於以往與政治人物親密的關係與雄厚的財力自然成為主要的結盟、動員對象（陳東升、周素卿，1993）。民間部門（特別是社會運動團體）對於政權持續的挑戰，使得國民黨政府開發更多利益給與具經濟優勢性的團體以爭取他們對於政權的支持，蕭新煌（1993）就特別指出大財團居然變成是民間部門挑戰政權最大的受益者。

大財團並不只是被動地等待威權政體的利益分配，在中央級民意代表全面開放選舉後，經濟利益集團大舉介入選舉，根據張茂桂（1992：18）對於第二屆立法委員選舉的研究顯示 298 位參選者中有 54 位（約 17.6%）受證券商、建築營造業、地方金融業、客運業及其他工商團體支持，其中有 40 位當選立委，約佔立法院席次的四分之一強。這個數據粗略的顯示資本利益集團在立法部門的影響實力，這股力量足以推動與資本集團有利的法案，並影響行政部門提出對他們有利的經濟政策。此外，資本利益集團還可以藉著產業外移與資金外流，來迫使國家機器釋放經濟利益，例如，開發農地為工業用地、低價取得工業用地、優惠投資貸款、租稅優惠等。

對未來政商關係演變的可能模式，朱雲漢（1992：72-73）提出國家菁英、地方派系與利益團體形成一個新的保守聯盟以鞏固國民黨所擁有的政治權力，這種聯盟是排除勞工團體參加的統合主義。其實更貼切的說法應該是無民眾部門的統合主義，民間部門透過社會運動的訴求，以及在野黨的政治訴求在此一保守聯盟中都不會受到太多重視。王振寰（1993：156-157）認為國民黨的政治與經濟權力基礎並沒有減弱到無法制衡資本利益集團以及民間部門的挑戰，所以國民黨政權下的政商關係在短期間內仍是維持著大哥與小伙伴的關係。他們的看法都認為威權政體對

於財經政策的支配與計劃能力並未全面受資本利益集團的左右，而資本利益集團的權力也無法發展到與威權政體抗衡的地步。首先，究其原因乃是因為國民黨持續在擴展其經濟命脈——黨營事業，因此可以減少對資本利益集團的依賴。其次，國家機器可以適時地分化不同企業的關係，以達到分而治之的目的。第三、自主性企業聯合組織在法令限制下仍無法成立，而且國民黨也透過調訓第二代企業家，主導非正式的企業團體的形成（徐瑞希，1991），來加強對資本家的影響。最後，國民黨政府仍然掌握合法的社會控制工具，對於大多數遊走於法律邊緣進行經濟利益積累而意圖支配黨國機器的財團加以懲罰。

在陳明通區分政商關係歷史轉變階段的模式上，若考慮臺灣外在國際因素的影響，或許對於政商關係變化會有更深入的理解。其中最重要的意義也在於彰顯國家機器在形塑政商關係時並不是全然自主的，仍然是要受到外在結構因素的影響，政治菁英只是在結構限制下所展現的有限選擇中表現其自主性，一種「國家中心」的論點因為外在因素的討論而受到修正。我們僅就一九五〇與一九六〇年代國際因素的影響進行討論，一九七〇年代之後的國際因素對於臺灣政商關係的影響則因為資料有限而不予探討。

一九五〇年韓戰爆發，美國重新建立與臺灣的軍事合作關係，讓臺灣成為美國東亞軍事防衛體系的一環，在經濟上提供臺灣所需的援助，在臺灣的國民黨政府得到政治與經濟上的後盾而得以鞏固其政權，因而國民黨政權在經濟與其他政策上受到美國很大的影響。一九五〇年代美國在經濟上推動「自由主義經濟制度」以防堵共產主義，期望臺灣往資本主義的方向發展，不過美國的原則是讓臺灣國營企業先得到充份發展與掌握經濟活動優勢

的狀況下，才促使私人企業的發展，主要乃是因為大部份國營企業對於臺灣維持國防軍事武力有絕對的必要（劉進慶，1993：199）。從一九五〇年起，美援左右臺灣自一九五三年開始的經濟建設計畫（笹本武治，1992：17），一九五二年美國為了引進美國資本進入臺灣與國民黨政府締結「美國國民在台投資保障協定」，如果美國資本在臺灣要能有效投資則必須在某種程度下振興臺灣的私人資本（劉進慶，1993：198-199），這些因素促進了臺灣私人企業部門發展的可能機會，尤其是臺灣本地資本。一九六〇年代出口導向的工業發展政策，也是受到美國對臺灣由「援助」模式轉變成「發展」模式的影響，一九六〇年國民黨政府在美國的影響下公佈了19項財經措施與獎勵投資條例，促成出口擴張、外資增加及民間企業發展（蕭全政，1989：65-69），同時也由於世界貿易的擴大，先進國家企業向低廉工資地區轉移，進而帶入臺灣所需的外國資本（谷浦孝雄，1992：10），使得臺灣出口導向的經濟政策成果輝煌。

美國與其他國際因素的影響對於臺灣政治與經濟部門的關係造成什麼影響？美援貸款與美國資本進入似乎都強化公營企業的獨佔性（劉進慶，1993：264-266；蕭全政，1991：73），其結果是更加鞏固威權國家在經濟生產部門的實力，減低對於民間大資本的依存。另一方面，美援貸款也扶植一些黨政關係良好的民間企業如臺灣塑膠、嘉新水泥、臺灣水泥、裕隆汽車等（徐瑞希，1991：64）。美國對臺灣出口導向經濟政策的影響促使臺灣經濟發展，而對於民間資本所造成的結果是國民黨政府讓大企業掌握外銷產品製造與原料的中、上游部門，大企業（包括公、黨營事業）壟斷原料價格、製造技術而得以攫取龐大利潤，一般中、小企業不但沒有國家的保護與政策支持，還必須自己開發市

場、籌措資金，臺灣企業的二元經濟結構就是以國內市場為主的大企業，及以外銷為主的中小企業（周添城，1989：106），兩者的互動關係在於大企業提供上游原料等生產元素給下游的中小企業之剝削性關係。不過由於民間小型資本總算在經濟場域中有一個發展的空間，因此沖淡了對於大資本與威權政體挑戰的可能性，由於多數大企業財團都是在威權體制的保護與特許下才擁有市場的優勢地位，因此對於政權的依賴程度也高，這個結果也證明前面以政扶商的論述，而中小企業則是政商關係搭建中的局外人（周添城，1989：98）。

總結來說，臺灣的大財團在歷史發展的過程中受到威權體制的保護與特許下，佔有壟斷市場的優勢位置而得以在二元經濟結構下累積龐大的財富，大財團對於威權政體有強烈的恩庇依附性格。當然大財團現在的經濟實力也不完全是由於政治結構因素所造成的，財團本身經營能力也是使得財團成功的原因，我們並不排拒企業中心論的觀點來解釋財團、企業的發展（顏建發，1990），然而無可否認的臺灣企業所處的政治與國際情境對於財團的轉變有著關鍵性的影響。臺灣的大財團有很強烈的家族色彩，企業的擴張通常是透過與家族有關的人脈關係，一種建立在人情關係上的信任與忠誠，是集團企業連結的媒介，對於商業機密傳遞、資金動員、產業管理都有其高度機動性與精確性，這種非正式人情連帶與家族色彩，使得集團經營不透明化、利潤家族化（顏建發，1990：68），法令與制度對於集團經濟行為的約束力小，再加上財團有堅強的政治關係得以憑藉，可以不必過於顧慮違背法令的營運方式。臺灣的大財團之間會透過聯姻、家族、同鄉、同學關係相互投資以建立集團的合作關係，這些財團逐漸建立起緊密的經濟關係，更強化了臺灣財團的集中性、排他性與

關係緊密性的社會網絡特質，財團已經是利害與共的小團體（徐瑞希，1991：92-93），當然對於國民黨政權的影響力也因團體力量的集結而增強。綜合言之，臺灣大財團的特性就是恩庇依附性、利益壟斷性、組織互動及結構家族性、與核心財團間的緊密關聯性（封閉性）。

### 三、大財團土地炒作積累利益的機制

從住宅建造與生產的流程中，我們可以據此整理出財團在生產流程中不同的部門可能用來創造特別利潤的方式。而整個大型財團土地炒作機制的社會基礎就是建立在上一小節所整理分析的財團的特性。整個炒作機制有許多是法令規定的例外，能夠取得特許的權利就是依靠大型財團與國家的恩庇依附性格，進一步透過良好的非正式人際關係來加以鞏固，而這些利益基本上是由大型財團所寡佔的，這種利益累積的模式與過去大型財團在石化、紡織、水泥業的累積模式是一樣的，大型財團比其他的團體擁有獨特利益炒作的機會結構。大型財團是一種企業經營組織，開放一般民眾參與投資，但是主要經營的權利仍然是由財團主要成員的家族所控制，核心經營者除了對外要盡力爭取利潤，對內也要確保其家族成員分配到大多數的利益，由於財團組織內部經營權及控制權顯示出強烈的家族色彩，且一般多以「擬似家族化」的領導方式來管理企業員工，使得企業經營與營運利益累積分配的過程不透明化，同時一般投資人也無法取得公開的資訊來監督整個公司的經營與利潤分配。此外，藉由這種組織結構與管理的特性，可使財團負責人透過一些非正式的管道將大部份企業利潤集

中到家族成員手上。

就房地產開發而言，其主要的元素是土地，土地取得的成本如果能夠降低，利潤自然就急速增加，而與購置土地及住宅興建最有關的就是資金的來源，資金取得成本與便易性對於房地產炒作而言是有關鍵性的影響，通常要採取的策略是降低貸款利率、超額貸款、減少自有資金的比例，以免炒作失敗所承擔的風險太高。在營建與房屋銷售的部份由於牽涉到的是個別營造廠商與消費者，而不是以財團內部企業交易關係或政商關係為主，因此我們不進行討論。但當土地或房屋處理完成所得到的實際利潤的控制是很重要的一個環節，一方面財團要盡量取得大部份的實質利潤，減少賦稅的比例；另一方面，財團核心成員則要掌有這些利益，減少分配到一般的小股東，以確保利益成為核心成員的私人財富。於是我們依據土地部份、資金部份與利益移轉部份歸納出財團炒作房地產的模式，具體呈現在圖 6-1。

以下就圖 6-1 詳細討論，並輔以我們從《財訊雜誌》、《天下雜誌》、《遠見雜誌》、中國時報與聯合報所收集的次級資料說明之。圖 6-1 所指出行政體制與土地稅制的不健全造成土地炒作的機會在前一章已經有所探討不再贅述。至於財團與國家機器關係建立的歷史發展是上一小節討論的重點，在這裏則可以進一步分析建築利益集團對行政、立法部門的影響力，以便更清楚地呈顯建築業與政治部門的緊密關係。根據張景森（1993）利用無住屋者團結組織整理的資料指出民國七十八年的縣市長候選人中有八個縣市的候選人是受房地產財團支持的，而就民國八十一年底縣市長選舉的文宣來看，大多數的縣市都是以土地炒作作為攻擊對手的主要訴求，可見地方行政首長與土地利益的密切關聯。而民國七十八年的立委候選人中也有三十五位候選人本身就是房地

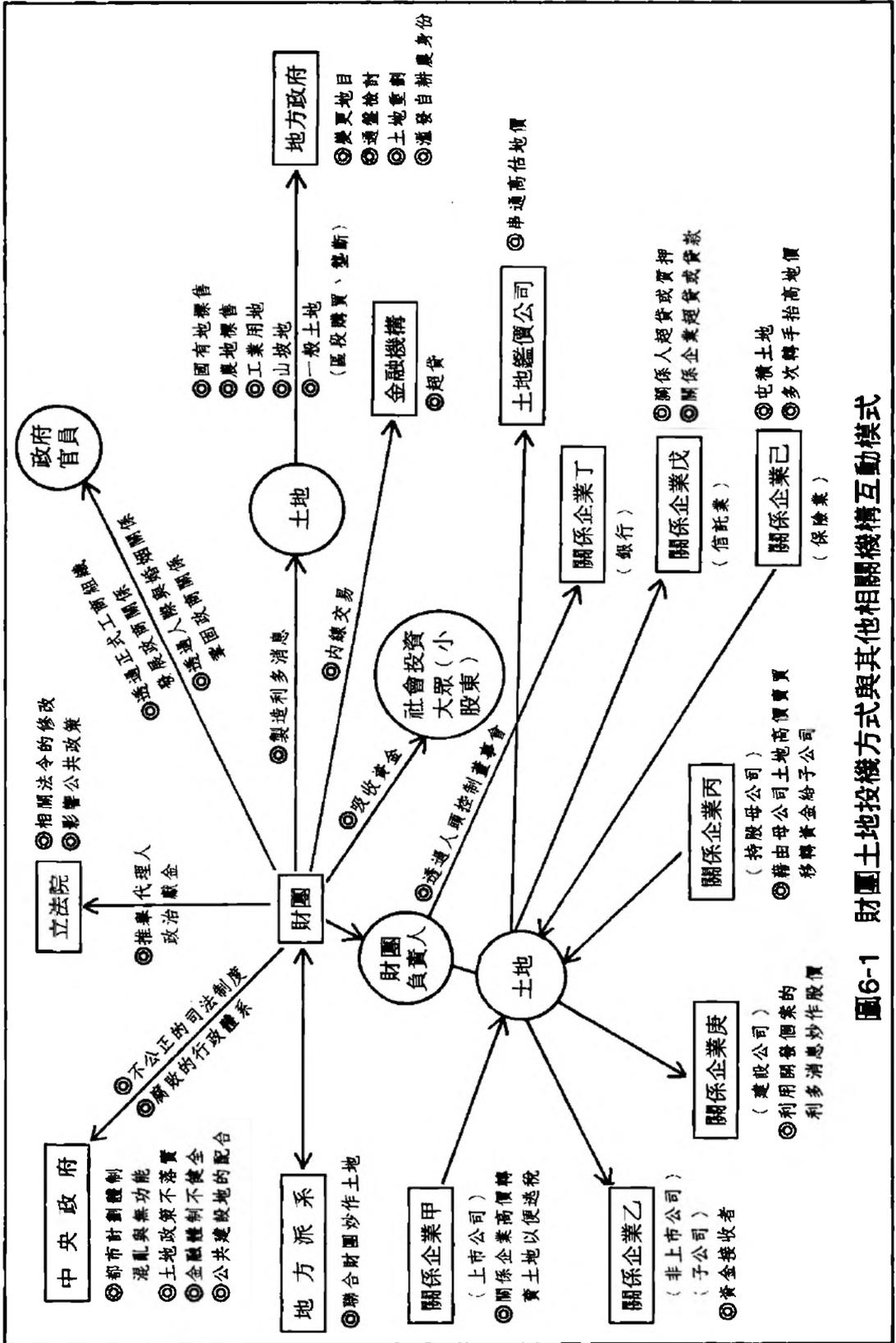


圖6-1 財團土地投機方式與其他相關機構互動模式

產集團的負責人或受到房地產集團的支持，這些資料正顯示房地產集團逐漸地增強其對中央與地方政治的影響力，他們對土地投資炒作與投機管道的操弄能力也就隨著加強。

就土地部份而言，財團購買農地、山坡地、工業用地並利用變更地目以營造高額利潤是基本的炒作手法。第一、山坡地部份，台北市開放二十五處山坡地保護區為住宅區，台北市市議員林慶隆指出這些山坡地均為財團所購置（臺灣時報，1990/1/18），可見財團介入山坡地開發的程度。山坡地開發的利潤缺少整體性的統計資料，茲舉出聯邦建設集團的案例，林榮三在七十六年買下汐止 18 甲林地，每坪公告地價不過二、三千元，變更地目後，推出的新建房屋每坪為 15 萬（《天下雜誌》，1992/9：38），所獲取的利潤為幾十億，從這個案例就足以說明在臺北都會區山坡地的開發是一個具有暴利的項目。山坡地開發依據非都市土地使用管制規則，開發面積大多數是在十公頃以上，這種開發規模對於財力雄厚的財團而言是有利的，因為一般小型、家族式的建設公司是無法有充份的資金與土地從事如此大規模的開發案，所以我們發現在台北縣山坡地開發的個案絕大多數是由財團所屬建設公司所推出的。

第二、農地部份，財團控制農地的方法為：1) 由具有自耕農身分的特定人購買農地，通常這些人是「假農民」；2) 用辦理抵押登記方式實際擁有農地；3) 利用信託登記方式委託特定人購買農地；4) 用典權控制農地（聯合報，1993/8/27）。新光集團、國產集團、幸福水泥集團（5 件）、聯邦集團（2 件）、東元電機、和信集團（2 件）、國際關係企業（松下電器）（2 件）等財團的董事長或董事即因為是自耕農而可以購置農地。當財團擁有這些農地之後，除了盡力變更地目圖利外，農地可以先行向上

市公司或相關金融機構超額或重複抵押貸款，把違法購買與開發農地的風險轉嫁到股東或社會大眾，而企業的主要負責人已先行獲取暴利，等待下一波土地變更的利益（《財訊》，1992/8）。

第三、工業用地部份，一些財團在都市地區擁有工業用地，隨著都市對土地需求的殷切與環保要求標準的嚴格化，工業用地的變更地目或聯合開發也為財團創造不少的利潤；又由於都市計畫的相關法令鼓勵私人企業進行大規模的整體開發，所以大財團開發工業用地為商業區可以得到相當多的優惠措施，例如，捐地比例的調整。以台北市的狀況而言，正在計畫中或已提出申請的工業用地變更為商業區的面積約為 33.93 公頃，其中大多數的工業用地為財團所擁有（威京集團、仰德集團、新光集團共有 15.55 公頃），開發之後的利益以威京公司京華案為例，土地變更成功與建物建造完成後的利潤最高估計可達 258.9 億（《財訊》，1991/9：148-149）。

財團取得土地後可以透過地目變更增加土地利益，而市地重劃與都市計畫通盤檢討是提高土地價值的另一種手段。市地重劃地主最多可以領回百分之五十五的土地，而政府所得到的土地大部份是用來進行公共設施的建設，因此大約只有百分之二十的土地可以開發（聯合報，1993/8/27），但對地主來說，由於政府公共設施興建所帶來的利益卻是非常可觀的，據估計地價上漲數十倍是一般的現象，等於地主所有的土地由政府免費開發。當然在市地重劃之前，內線消息大多數是由政治人物與財團所掌握，使得這些人可以預先蒐購土地，土地暴利永遠都由少數人所取得。此外，財團也會刻意地去影響政府的公共設施投資的地點，例如讓捷運、道路路線的走向與靠站地點接近財團土地的周圍來增加土地價值。

土地炒作的另一種方式是壟斷房地產市場以哄抬房價與地價，由於財團擁有雄厚的財力，所以足以壟斷某些地段的房屋或土地市場，並炒高當地的房地產價格。或者透過財團內部的各企業以多次轉賣的手法來哄抬地價，例如，力霸集團在台北市的一棟房子，從七十六年到七十八年轉賣四次，房價由六千多萬漲到一億多（《天下雜誌》，1992/9：40），或者是以高價蒐購某些土地來創造市場行情，以便抬高財團在其週邊所持有其他土地的價格，這些手法都是一種典型的創造壟斷地租（monopoly rent）的作法（Harvey, 1982）。

從資金面來說，有些大型的金融財團透過保險業或信託業吸納社會的民間資金，國內資產名列前三大企業集團霖園、和信與新光旗下都有金融機構與房地產相關事業（《天下雜誌》，1992/8：16）。財團內部不同事業體的資金流動是很頻繁的，而由於金融檢查制度的不健全再加上保險法、銀行法等法令不夠周延，使得持有財團的家族，得以假借人頭來控制旗下的金融機構，因此金融財團超額放款給自己的關係企業時有所聞，例如，新光人壽在八十年貸放 12 億 6 千萬給旗下企業一塊公告現值不到 1 億的農地（《天下雜誌》，1992/9：39），新光人壽對自己關係企業質押放款達總放款的百分之五十五，貸款對象均為財務不佳的公司（《天下雜誌》，1992/8：16）。財團的金融機構成為吸收社會資金，以供持有財團的家族做為投資、炒作、操弄市場與利益輸送的工具是很明顯的現象。目前財政部所開放設立的十四家新銀行若分析其成員的背景，幾乎都可以發現大財團彼此合作投資新銀行並掌控常務董事會（《財訊》，1992/2：185-188），新銀行成為財團控制的金融部門，對於財團吸收資金與提供財務資源又多了一個方便的管道。

財團的企業體與個別大股東買賣土地或內部關係企業的土地交易是核心成員獲利的途徑之一。上市公司的負責人或大股東所持有的土地再以高價轉售給公司，以取得個人巨額利潤，透過土地鑑價公司或銀行超額貸款來合理化土地的高價格，以逃避刑責。華隆集團的嘉畜公司在七十九年二月以 27 億向翁大銘購買台中的土地，而前次的移轉價格（七十七年十二月）是 10 億元（《財訊》，1992/8：182）就是著名的例子。財團內部關係企業的土地交易也常有高價買賣的現象，東帝士集團名下的東雲及中安觀光企業，八十年以 23 億承購台中的一筆土地，八十一年再以 32 億轉售給關係企業中港晶華，其主要目的是墊高土地成本，逃避可能按實價徵收的土地增值稅或營利所得稅。上市公司買賣土地以圖利財團負責人最細膩的手法就是透過旗下非上市公司（通常是財團負責人獨資）與地主協商抬高土地買入的帳面價，此上市公司為非上市子公司持股的母公司，隨著土地的買賣母公司將資金轉入子公司，子公司再等待機會高價轉售給上市的母公司雙重獲利，最大的輸家就是投資大眾（《財訊》，1992/8：184），而間接的受害者就是無法負擔高房價的社會大眾。

分析我們目前所蒐集部份財團年報的結果，整理在表 6-1，分析的結果顯現出東帝士集團、長億集團、長谷集團、宏福集團、中國力霸集團、宏總集團與國揚建設有關係人購買土地的交易現象發生。有的是向核心成員如董事長、主要股東、董事長妻女購買土地，有的則是經由關係企業來進行房地產買賣，也有透過合建契約的訂定進行關係人交易。雖然筆數與金額都不是很多，不過已經顯示出財團負責人或主要股東對於利益衝突迴避的原則並不太加以重視，而且這些關係人交易的行為若在缺乏積極

表 6-1 上市公司土地關係人交易之統計表

公司名稱	金額(千元)	關係人交易的方式	筆數	年 代
長億實業	532,780	向主要股東買地	7	78-81
宏福建設	252,278	向關係企業買地	1	79
長谷建設	261,177	向董事長購買土地	1	79
	--	與企業負責人合建	6	76-現在
中國力霸	108,259	向關係企業購屋	1	79
東帝士集團	143,779	向主要董事買地	2	80
宏總建設	900,000	向董事長購買土地	1	81
國揚建設	2,611,476	向主要股東買地	3	79-81

資料來源：證券發展基金會各上市公司八十一年年報整理而成。

且公平的監督機制下，是很容易就變成利益輸送的管道，也就是說財團可以透過所屬關係企業的交易以提高建設成本，接著藉由核心成員個人名義或其所成立的獨資公司，來使得整個財團所獲得利潤移轉到少數核心成員名下。

本小節所討論財團炒作房地產的機制，是在指出財團可以利用作為積累財富的一些方式，並沒有意圖要推論所有財團經營房地產事業都是經由這些非法的途徑，只是我們所提出的投機手段在現行的政治結構與財團營造財富的經驗模式的影響下，只要有充份的經濟誘因與可實現的機會結構，財團會理性地利用這些機制來創造利益，也就是說這些手法會被財團視為合理的經營方式。至於財團為什麼可以形成前面所整理的炒作機制，並且可以利用這些機制來累積龐大的財富呢？就制度面的因素而言，威權國家為了取得財團的支持，特許財團利用都市計畫體系、土地與財稅法制的漏洞進行土地利益的攫取，換句話說，威權國家提供了財團炒作房地產良好的政治與法令機會結構。

若從財團的角度來解析，炒作機制的形成乃是因為財團良好的政商關係、財團在市場的優勢位置與財團內部組織的彈性結構與多元性。財團的正式與非正式政商關係提供了財團直接影響政策與法令的管道，財團與高層政府官員的關係對國有土地出售、工業用地取得、釋放農地為工業用地等政策都可以有很大的影響，而在立法院也可以左右法案的內容以維護財團的利益，財團所支持的立委對交易稅、公平交易法、土地增值稅法的刻意操弄都是很有代表性的例子（張茂桂，1992）。在地方層次上，財團所支持的地方行政首長在都市計畫委員會中可以充分提供財團土地炒作的機會，財團也會向下發展並與地方派系結合共同炒作土地，或者將派系當成是在當地蒐購或炒作土地的代理人。

財團的市場優勢、雄厚經濟實力與所屬金融機構的掌握，除了造就財團寡佔部份土地市場以哄抬價格的能力外，也提供財團標售國有土地的財力基礎，財團可以從土地獲取更多的利潤。而財團的經濟條件也促進了財團大規模開發個案的能力。此外，由於山坡地開發規模大多數在十公頃以上，因此就會排除小建設公司開發的可能性，財團的經濟實力可以說保障了財團在山坡地開發及獲取利益的寡佔地位。最後，財團組織家族化的特性，也使得許多經營的資訊不透明化便利了財團核心份子的利益輸送，而財團關係企業組織的彈性化<sup>①</sup>更加促使了利潤移轉到少數核心份子的機會增加。財團組織的多元化使得財團資金吸收管道多樣化，財團所屬的保險公司或投資的銀行都可以成為炒作資金的提供者，而炒作所得的利潤也可以在這多元關係組織間稀釋或隱藏掉，且最終的結果乃是使利益集中在少數財團核心份子手中。

## 四、大財團、大型建設公司 與房地市場投資開發的關聯

### (一)上市公司(包括大財團)擁有土地的分析

根據《卓越雜誌》所列舉的 1992 年前一百大財團所進行的分析顯示(參見表 6-2)，這些財團的關係企業中有建築或營造公司的比例為百分之五十三，也就是說在一百大財團中有超過一半的集團有涉入建築營造業，扣除以建築營造業為主的太平洋建設集團、大陸工程集團、聯邦建設集團、良美集團、宏總建設集團、互助營造集團、龍邦建設集團、宏福建設集團等 8 家，仍然有 45 家非建築營造類的財團參與了土地住宅開發的市場，目前分析的結果只是初步地顯示財團與房地產市場有相當密切的關係。

若進一步分析財團擁有土地的規模則可以呈現出大型企業壟斷臺灣土地資源的程度，以及說明房地市場必然成為財團累積財富的重要基礎。目前對於財團土地資料的掌握僅對於上市公司才有較為充分的訊息，雖然上市公司不一定名列百大財團，但上市公司必然是大型的公司或是財團的關係企業，因此我們可以粗略的以上市公司的資料來展現財團與土地的關聯。臺灣兩百多家上市公司中擁有土地面積在十萬坪以上的計有 23 家，而這 23 家共持有土地 27,000,000 坪左右(合計 9,000 公頃)。此外，也有 170 家以上的上市公司持有 10,000 至 100,000 坪的土地，估計所有上市公司(扣除中鋼與三商銀)所擁有的土地有 15,000 公頃，佔私有土地的百分之一點四。若考慮財團成員私人名義登記

表 6-2 臺灣百大企業集團名下擁有之建設投資公司一覽表

1992 排行	集團名稱	名下擁有之 建築投資業	1992 排行	集團名稱	名下擁有之 建築投資業
1	臺塑集團	福懋開發		世華銀行商業集團	僑盛開發投資 僑達建設
2	和信集團	捷和建設	18	臺南紡織集團	太子建設開發
		大友為營造			東協開發
		中信房屋仲介			東帝士建設
		光和建設開發			東帝士營造
		國海建築管理			東華開發
		遠裕開發			東集開發
3	霖園集團	榮晟建築	19	東帝士集團	東雲
		三井建設			東誼開發
		國泰建設			東關開發
		珠江營造工程			信麟國際建設
		雲祥建設			忠興建設
		新光建設			富本營造
5	遠東集團	鴻新建設	20	富邦集團	富邦建設
		遠揚建設			力長
		遠揚營造			力霸房屋仲介
6	黨營事業集團	遠鼎建設	21	中國力霸集團	力霸建設開發
		福合工程			嘉力建設事業
7	長榮集團	興業建設	25	太平洋建設集團	太平洋房屋仲介
		長華開發 (81.9 併 入長榮國際)			太平洋建設
8	統一集團	長鴻營造	26	禾豐集團	太平洋國際開發
		統上建設			東宏建設
11	慶豐投資集團	三陽建設	29	奇美集團	世祺
		盛陽建設			巨源營造
		華越開發投資顧問			永鴻
13	太平洋電線電纜集團	太友工程	30	華新麗華集團	禾豐
		湯臣開發			保仁工程
14	裕隆集團	文生開發	31	退輔會轉投資	歌林建築
		裕元開發建設	33	國產實業集團	泛亞工程建設
15	味全和泰集團	康全工程			大華建設
		康和建設實業			國產實業建設
16	世華銀行商業集團	康和營造工程	33	國產實業集團	國產實業建設
		陸盛建設			國產營造工程
					華亞開發

1992 排行	集團名稱	名下擁有之 建築投資業	1992 排行	集團名稱	名下擁有之 建築投資業
35	建弘國際集團	國齊建設事業	67	中日飼料集團	日亞工程
37	仰德(許淑貞)集團	士林投資開發	71	立益紡織集團	立益建設事業
		景德建設	73	聯邦建設集團	聯邦建設
38	豐羣投資集團	富德建設	76	良美集團	三泰營造
39	中興紡織集團	中翔建設			良美房屋
40	新竹企銀集團	新竹建築經理			良美建設
42	臺中企業集團	臺中建築經理			良美建築設計
43	光男集團	東武建設			南府建設
45	羽田機械集團	大葉開發			南品建設
48	長億集團	東華營造	77	幸福水泥集團	大升開發
		長生工程顧問	78	和成集團	和成建設
		長生營造	79	宏總建設集團	宏名建設事業
		長昌建設			宏統營造
		長億建設			宏總建設
		長億實業			宏聯投資開發
		振新營造廠			宏聯建設
億宏房屋仲介	83	日月光集團	宏環建設		
49	潤泰集團	復華建築經理	85	寶成工業集團	寶貴建設
		潤泰建設	91	互助營造集團	互助營造
		潤泰營造			安大營造
		潤德設計工程	95	龍邦建設集團	國雲營造
51	光寶集團	旭寶建設			啓阜建設工程
56	春源鋼鐵集團	春原營造			龍邦工程
57	嘉新水泥集團	嘉泥建設開發		聯合建築經理	
60	東和鋼鐵集團	春元鋼鐵建設	96	廣豐實業集團	廣豐建設
		嘉德技術開發	99	宏福建設集團	臺力營造
65	大陸工程集團	大陸工程			宏福建設
		欣陸建設			財福營造
		南臺開發	100	大亞電纜集談團	大河工程顧問

資料來源：參考《卓越雜誌》(1993)〈金權之鑰——臺灣百大企業集團〉，及中華徵信所(1994)〈臺灣地區集團企業研究〉，經本研究整理。

與未上市關係企業名下所持有的土地，這些上市公司所擁有的土地約在 20,000 到 30,000 公頃，而這些土地多半是市區精華地或

是具有高度開發價值的土地（《卓越》，1993/12：19-20）。

前述上市公司的持有土地若以 20,000 公頃估算，每坪估價 100,000 元，這些公司所有的土地最保守計算約值六兆，如果將土地建屋出售，則總共生產出的財富與價值，將龐大地難以估計。從以上的分析可以了解大型公司（或財團）已經相當充份地控制了住宅市場中最主要且最稀有的生產要素——土地，配合上一節所討論的房地產炒作機制，財團藉由土地來累積與創造巨額的利潤是很容易的，也是財團保持其經濟優勢的捷徑。很多的上市公司無論是否以建築業起家普遍的都與房地產投資有所關聯，而且大多數的大公司均擁有大筆土地，這些土地或許是為了產業生產，然而土地集中在財團名下的趨勢卻是愈來愈明顯，同時他們所持有的土地在現行不健全的國土開發與都市計畫體系中，很輕易地就變成巨大的經濟利益。以財團涉入建築營造業的普遍程度與擁有土地資源的數量，即足以彰顯財團與房地市場的利益開發關係的緊密程度。

## （二）大財團所屬建築投資公司規模與營運利潤的分析

根據中華徵信所的資料所整理的表 6-3 顯示，八十年度建築業營收金額最高的三十五家公司中，有二十五家（71.4%）是卓越三百大財團的關係企業，其中良美集團有良美建設、南府建設兩家公司入榜，台南紡織集團有太子建設開發與南紡企業兩家名列其中，營收金額最高的前十家公司都是財團關係企業，而前九名都是前百大財團的關係企業，由此可見大財團在建築投資業的經營規模都比一般建設公司要大，或許這是因為財團財務與市場的優勢地位所造成的結果。屬於財團的二十五家公司中，有十

家的所屬集團並不是以建築營造為主要經營產業，因此則愈發凸顯出財團以雄厚的財力進入新的產業仍然能夠開創龐大的營業金額。稅前純益在 2 億元以上的 13 家中只有兩家不是財團的關係企業，財團不僅營業規模大且其獲益金額也很大，獲利最低的味全純青集團旗下的康和建設也有 437 萬。21 家財團的建設公司平均獲益金額為 4 億 7 千萬左右，獲益率為百分之二十點六九，其實財團建設公司的稅前獲益金額與獲益率都是保守的估計，因為財團可以透過種種方法增加成本與節稅，所以表現在帳目上都是少於實際的利潤。

由以上分析所得到的結論是財團所屬的建築投資公司營業金額都比一般建築投資公司要大，這也足以顯示出財團建築投資公司在市場上的優勢地位。而財團獲益金額的規模也比其他非財團建築投資公司要大，也就是說財團所屬的建築投資公司不僅營業額多，其獲益的金額也高，從純益率來看財團所屬建築投資公司的比率，平均而言比非財團公司要來得高，這更進一步支持了財團獲益能力比非財團公司高的論點，所以財團的建築投資公司在房地產市場是具有優勢市場位置與高獲益能力的特性，簡言之，財團在房地產市場比一般公司更容易累積龐大的利潤。

### (三)大財團在台北縣房地產市場開發的分析

選擇以台北縣為例的理由是因為台北縣為臺灣最為蓬勃的房地開發市場，台北縣是臺灣地區最主要的移入人口接收地（陳東升，1993）。尤其是在台北市區房價高漲，為一般年輕小家庭或低收入人口所無法負擔時，許多台北市民轉向台北縣尋找居住場所，台北縣住宅市場的需求一直都很高，住宅需求面的因素更加

表 6-3 八十年度建築投資業營收排行

排名	公司名稱	營收淨額 (萬元)	稅前純益 (千元)	純益率 (%)	員工數 (人)	公司特性 財團排名
1	國泰建設	9,626	3,256,653	33.83	213	3 大財團
2	太平洋建設	7,245	783,202	10.80	444	25 大財團
3	湯臣開發	4,381	1,941,981	44.32	150	13 大財團
4	潤泰建設	3,349	643,317	19.20	70	49 大財團
5	龍邦建設	2,961	351,529	11.87	105	95 大財團
6	太子建設開發	2,848	708,823	24.88	231	18 大財團
7	捷和建設	1,922	385,338	20.04	55	2 大財團
8	宏福建設	1,877	363,480	19.36	120	99 大財團
9	長億開發	1,687	-	-	-	48 大財團
10	德安開發	1,250	64,950	5.19	44	225 大財團
11	華懋建設	1,200	364,327	30.35	15	--
12	寶成建設	1,132	568,182	50.15	84	109 大財團
13	嘉新麵粉飼料	1,053	-	-	-	21 大財團
14	興業建設	1,020	306,136	30.00	23	6 大財團
15	長谷建設	956	212,505	22.21	95	126 大財團
16	台鼎建設	914	131,167	14.33	110	--
17	冠德建設	818	152,925	18.69	80	上市公司
18	東雲建設	758	130,948	17.27	-	19 大財團
19	國揚建設	725	57,613	7.87	29	105 大財團
20	保富建設	700	141,965	20.25	43	--
21	中友開發建設	666	228,992	34.38	323	
22	良美建設	651	93,497	14.36	65	76 大財團
23	康和建設	588	4,373	0.74	28	15 大財團
24	宏環建設	374	58,472	15.59	30	日月光集團
25	南府建設	360	13,302	3.68	50	76 大財團
26	基泰建設	337	74,974	22.23	45	--
27	保固建設	314	-	-	-	265 大財團
28	光和建設	286	86,228	30.04	12	陳田鏞家族
29	新格建設	260	58,631	22.53	13	3 大財團
30	寶祥實業建設	249	-	-	-	217 大財團
31	三六建設	244	-91,634	-37.51	21	--
32	美又美建設	242	5,764	2.37	23	--
33	歌林建設	155	144,939	93.04	25	30 大財團
34	祐捷建設	135	-5,083	-4.05	12	--
35	南紡企業	125	12,899	10.27	11	18 大財團

資料來源：中華徵信所八十一年建築投資業調查報告及卓越雜誌八十二年集團調查報告整理而成。

促使臺北縣近年來住宅的大量開發。因此，臺北縣一直都是主要的房地產市場，各種不同類型的建設公司都會進入這個市場投資開發，以臺北縣為研究個案可以分析不同類型土地開發、住宅投資的模式，也可以探討並比較這些不同類型建設公司房地產開發的模式。

由於資料蒐集的限制我們以臺北縣民國七十七年至民國八十三年房屋市場的整體資料為例來探討財團進入房地產市場的特性。根據表 6-4 的資料顯示臺北縣近七年的新屋市場共計一兆八千億中，卓越雜誌的臺灣百大集團（扣除三重幫的集團）<sup>②</sup>所開發個案共計 1,992 億，佔新屋市場的百分之十一，而排名在百大集團之外的房地產集團與大型建設公司所開發的金額約為 3,384 億，佔百分之十八，兩者合併計算的金額約佔臺北縣新屋市場的三分之一弱。僅以臺北縣一地就足以看出財團與大型公司投資房地產市場規模的龐大，如果加上地方派系的開發金額，已經是快要達到總金額的一半。而以開發個案數所佔的比例來看，百大財團、房地產集團與大型建設公司僅佔百分之十一，可是金額的比例卻高達百分之三十，可見大財團與大公司的開發金額規模都比私人興建或小公司要大（約大三倍），這種大規模開發的成本較低而且獲利能力高。由於大公司市場佔有率高有影響市場價格的能力，並輔以廣告與其它促銷手段來吸收買主，對於利潤的創造比小公司更具有相對的優勢，臺北縣的新屋市場似乎呈現一種雙元性結構，大型公司以大規模開發為主，持續而有計畫地建造新屋，銷售金額所佔比例大，且擁有市場優勢。而小型公司通常只開發一、二個案子，銷售金額都比較低，由於單個案公司多達 807 個，對於市場影響相當有限，廣告促銷的方式也都很簡單，顧客的類屬也較為狹隘。

表 6-4 各類型建設公司在台北縣房屋市場開發所佔之百分比

		開發之個案數	銷售總金額(萬元)
房地產集團暨大型建設公司		169( 7%)	33846859( 18%)
地方派系		230( 10%)	27761775( 15%)
臺灣百大集團		89( 4%)	19923241( 11%)
私人興建		366( 16%)	10083313( 6%)
自地自建		69( 3%)	1942558( 1%)
其他	開發一個案之建設公司	807( 36%)	54102194( 30%)
	開發二個案之建設公司	288( 13%)	19650725( 11%)
	開發三個案以上之建設公司	257( 11%)	15139546( 8%)
	空白無資料	7( 0%)	677000( 0%)
總 合		2282(100%)	183127211(100%)

資料來源：本研究整理。

由銷售個案與金額所佔比例的分析，可以發現大型建設公司與財團在住宅市場所擁有的優勢地位，對於大公司創造利潤而言是非常有利的，大公司如果再透過不法的投機管道，壓低土地取得成本、營造成本，並提高產品售價，則所獲得利潤將更為可觀。對於大公司與財團而言，在房地產市場利益創造的優勢位置就足以誘導大公司介入住宅產業，或許這就是為什麼百大財團中有一半以上投入建築營造產業的原因。

表 6-5 的資料顯示在近七年的台北縣新屋市場上，臺灣百大財團中（不包括三重幫的集團）有 20 家開發一個以上的案子。其中開發個案與開發金額最多的是東帝士集團所屬的四家建設公司，共計開發 22 個案子，總銷售金額約為 643 億。推出總金額在 100 億以上的有和信集團、太平洋建設集團、潤泰集團、日月光集團、太平洋電線電纜集團、禾豐集團與霖園集團，在 50 億到 100 億的依序為裕隆集團與中國力霸集團，其餘大財團的銷售金額都在 10 億以上，只有龍邦建設集團推出一個 5 億的

案子。這些財團最值得注意的是和信集團從八十二年八十三三年成長了 223 億的業績，主要是因為其名下的捷和建設在汐止推出一個銷售總額 187 億的水蓮山莊。由於我們所能夠掌握財團所屬公司的資料並不周延，一些財團所屬未上市公司或財團成員以私人名義設立的公司都無法了解，因此大財團在台北縣開發的住宅金額一定高出目前所統計的金額。

臺灣百大財團有五分之一介入台北縣房屋市場的開發，這個比例可以說是高的。以集團經營的屬性來說，20 家參與開發的集團中是以建築營造為主的只有 7 家<sup>③</sup>，其餘的 13 家是以其他產業為主的財團，依據產業別區分屬於製造業的有 9 家，屬於金融服務業的有 3 家，無法歸類的為國民黨黨營事業集團。這個分析的結果所進一步提出具體的資料顯示大型財團（不論其產業的屬性）投入建築營造產業的程度，並且指出百大財團實際投資住宅市場的程度，只以台北縣近七年的新屋市場為例就有 20 家百大財團參與開發，可見大財團介入房地產業的程度是很高的。若以財團的地域屬性來分析，位於台中的長億集團與位於台南的台南紡織集團也到台北縣投資建築業，不過開發個案與金額相對而言並不多，長億集團開發兩個案子共計約為 50 億，台南紡織只開發一個案子約為 14 億，其餘的財團都是以北部為基地的集團，台北縣的新屋市場仍是以台北市及附近的財團為開發主力，台北縣住宅市場的投資者有地域上的區隔性，中南部的財團或許是因為土地購置、開發與管理的經濟與非經濟成本太高而比較不會跨越其勢力範圍進入其他地區開發住宅。

表 6-6 統計 20 家財團在台北縣各鄉鎮市所開發的個案數，最近七年開發案最多的是汐止鎮（20），其次是新店市（16），其他依序為板橋市（12）、中和市（7）、三重市（7）、新莊市

表 6-5 臺灣百大企業集團名下所擁有的建設公司民國 77 年至民國 83 年在台北縣所開發之個案銷售金額統計表 (單位：萬元)

集團名稱	建設公司	開發個案數	總銷售金額	財團個別總合
東帝士集團	東雲	2	160000	6427999
	東華開發	5	1808999	
	東關開發	2	300000	
	東帝士建設	13	4159000	
和信集團	捷和建設	4	2450000	2515000
	榮晟建設	1	65000	
太平洋建設集團	太平洋建設	10	1522760	1522760
潤泰建設	潤泰建設	11	1330058	1330058
日月光集團	宏瓊建設	3	1157037	1157037
太平洋電線電纜集團	湯臣開發	3	1073000	1073000
禾豐集團	世祺	1	60000	1059999
	禾豐	1	999999	
霖園集團	國泰建設	12	1003535	1003535
裕隆集團	裕元開發建設	1	700000	700000
中國力霸集團	力霸建設開發	1	500000	500000
長億集團	長昌建設	2	499500	499500
國民黨黨營事業集團	興業建設	1	397530	397530
國產實業集團	國產實業集團	2	220000	350817
	大華建設	2	130817	
和成集團	和成建設	1	300000	300000
大陸工程集團	大陸集團	3	283000	283000
互助營造集團	互助營造	1	280000	280000
遠東集團	遠紡	1	170000	170000
嘉新水泥集團	嘉泥建設開發	3	158669	158669
嘉南紡織集團	太子建設開發	2	143290	143290
龍邦建設集團	聯合建築經理	1	51047	51047
總 合		89	19923241	19923241

資料來源：本研究整理。

(6)、林口鄉(5)、淡水鎮(5)、永和市(3)、蘆洲鄉(3)、金山鄉(2)，八里鄉與土城市各一個。從資料顯示汐止鎮是一個非常特別的地方，大型財團進入汐止鎮投資的個案最多，把三重幫在汐止開發的金額加上大型財團開發的金額共約有1,094億，佔汐止開發金額的百分之三十四點六，汐止最近七年的房地產市場可以說是大型財團與三重幫的地盤，台北縣的地方派系(除了三重幫外)在汐止房地產市場中所扮演的角色很微小。造成汐止房地產開發模式上有這種特徵的原因是因為汐止的開發規模都很大，而且大多數是在山坡地大型新社區的開發，一般的建設公司無論是土地取得、土地變更、資金籌措、行銷網路上都沒有大型財團建設公司所具備的優勢與能力，這個原因同樣的可以解釋為什麼大型財團在新店市開發那麼多個案。

若與地方派系開發個案的順位比較則可以發現一些差異，地方派系以土城市、新莊市、汐止鎮、中和市與板橋市最多，共有172個案子(佔派系總開發數的75%)，地方派系與大財團在開發的地點上有一些區隔，在土城市住宅市場投資的大財團只有霖園集團的國泰建設開發一個案子，而屬於地方派系的建設公司開發47個案子，土城市的住宅可以說是地方派系的地盤。至於新店、板橋、中和、新莊、三重這些地方派系影響力不小的地方，大型財團仍然有進行投資開發。相對的，大型財團的主要開發地點汐止就只有三重幫與中和林江派這兩個地方派系介入開發。在我們分析地方派系住宅開發的空間特性中就指出那些屬於當地派系勢力範圍的鄉鎮市，其他地方的派系(除了財力雄厚的三重幫之外)很少介入開發投資。不過大型財團在這些地方仍然可以進入當地的市場興建新屋，這或許是因為財團擁有龐大的經濟實力與政治勢力，不會受到地方派系的阻擾，甚至地方派系會與財團

形成結盟關係，引導財團進入當地的房地市場，所以很有趣的發現是財團比其他非在地的地方派系建設公司更有能力與機會進入傳統地方派系的空間場域中進行住宅市場的投資。

以開發個案所在位置的分析中，也可以發現有些財團在住宅投資上具有地域區隔性與地域的關聯性，有 12 家百大財團只在台北縣的一個鄉鎮市興建新屋，雖然這些財團開發的案子都在 3 個以下。不過仔細分析就發現遠東紡織在板橋有廠房，所以遠紡只在板橋地區投資開發，裕隆在新店市有廠房所以開發案子只出現在新店，這兩個例子可以說明以製造業為主的財團也會將持有的土地（尤其是工業用地）轉變成住宅開發的投資，以謀取龐大的利潤。

以表 6-7 所列舉的開發金額來分析，20 家臺灣百大財團投資最多的地方是汐止鎮的 643 億，其次是新店的 451 億，其他依序是中和的 238 億、三重的 150 億、板橋的 121 億、新莊的 110 億，這六個地方的金額佔大財團在台北縣開發總金額的百分之八十七點一，開發金額集中的程度是相當高。以區位分佈的狀況而言，這六個市鎮都緊鄰台北市，除了汐止在台北市的東邊外，其餘的五個鄉鎮都是在台北市西邊及南邊既有人口密集的衛星城市，而大財團較少在台北外環的新興人口接收城市如淡水、蘆洲、五股、土城等地開發住宅（陳東升，1993）。

東帝士集團在台北縣開發金額最多，佔 20 家財團開發總金額的百分之三十二點五，足以顯示東帝士集團投資在台北縣房地市場有很顯著的角色，而東帝士的開發地點是以汐止為主。開發金額居次的是和信集團（12.6%），也是以汐止為主要的開發地點。名列第三的太平洋建設集團（7.6%）則是以汐止、萬里、新店與板橋為主要開發地點。接著是潤泰集團（6.7%）以汐

表 6-6 臺灣百大企業集團名下擁有的建設投資公司民國 77 年至民國 83 年在台北縣公開銷售案的個數統計表

	汐止	新店	板橋	中和	三重	新莊	林口	淡水	永和	蘆洲	金山	八里	土城	萬里	總合
東帝士	7	6		2	4		1			2					22
霖園	5	1	1	1	1	3							1		12
潤泰	2	4	1	1	1	1	2								11
太設	2	2	3	1	1									1	10
和信	1	1	1				1	1							5
國產實業			2	1	1										4
豐泥								2							3
大陸工程		3													3
日月光	3														3
太電					3										3
南紡										2					2
禾豐		2													2
豐億						1	1								2
遠東			1												1
黨營事業								1							1
裕隆		1													1
力霸				1											1
和成					1										1
互助營造												1			1
龍邦										1					1
總合	20	16	12	7	7	6	5	5	3	3	2	1	1	1	89

資料來源：本研究整理(空白格內數據均為零)。

表 6-7 臺灣百大企業集團名下擁有的建設投資公司民國 77 年至民國 83 年在台北縣公開銷售案之銷售金額統計表

(單位：萬元)

	汐止	新店	中和	三重	板橋	新莊	淡水	永和	萬里	八里	林口	蘆洲	金山	土地	總 合
東帝士	2010000	2058999	1580000			561000							158000		6427999
和 信	1870000	130000			130000			320000							2515000
太 設	501339	224000	158930	45000	193491				400000						1522760
潤 泰	470000		17997		460320	92600				9141					1330058
日月光	1157037														1157037
太 電				1073000											1073000
采 豐		1059999													1059999
霖 園	642947		60000	12198	42032					186358			60000		1003535
裕 隆		700000													700000
力 霸			500000												500000
長 價						450000					49500				499500
黨營事業							397530								397530
國產實業			60817	70000	220000										350817
和 成				300000											300000
大陸工程		283000													283000
互助營造									280000						280000
遠 東					170000										170000
嘉 泥		53000						105669							159669
南 筋												143290			143290
龍 邦												51047			51047
總 合	6651323	4508998	2377744	1500198	1215843	1103600	802530	425669	400000	280000	244999	194337	158000	60000	19923241

資料來源：本研究整理（空白格內數據均為零）

表 6-8 房地產集團暨大型建設公司民國 77 年至民國 83 年在台北縣公開銷售案之個數統計表

	汐止	新店	土城	新莊	蘆洲	板橋	中和	林口	淡水	永和	三重	樹林	五股	三峽	三芝	八里	深坑	泰山	總合
三圓建設集團	4	3	6	3	2									3					13
佳昌				1	3	1	1		3										11
泰隆	1		6	1	5	1	1		1	1	3								9
漢陽		4					1	1	1	1		1							8
安隆						1	1	8		2		2							8
美寶	5					1							1						7
麗寶				1							1	1	3				1		7
龍田			2	2	5							1				2			7
新東來	1	1		1		1			1		1			1					6
新泰和	4	4						1											5
僑泰	2			3					1										5
和泰	2	2					2												4

(續)

	汐止	新店	土城	新莊	蘆洲	板橋	中和	林口	淡水	永和	三重	樹林	五股	三峽	三芝	八里	深坑	泰山	總合
住都		3			1														4
江陵	1	3																	4
昇陽					3				1										4
大漢				2				1									1		4
日富			1					1	1	1	1								4
興亞	1					2													3
東亞		3																	3
東怡															2				2
王鼎											1	1							2
昇陵	2																		2
智星				2															2
達欣		1							1										2
保全																			2
國際	1																		1
旺家									1										1
德普									1										1
九華													1						1
總合	26	23	17	16	13	11	10	9	8	8	7	6	5	4	2	2	1	1	169

資料來源：本研究整理（空白格內數據均為零）。

止、板橋與淡水為主要的開發地點。第五位的是日月光集團（5.8%）完全是以汐止為建設基地，所有116億都是開發汐止伯爵山莊而累積達成的。名列第六的太平洋電線電纜集團（5.4%）只在三重投資開發。第七的禾豐集團（5.3%）只在新店開發兩個案子共計106億。位居第八的裕隆集團（3.5%）只在新店興建新屋，銷售金額為70億，第九的中國力霸集團（2.5%）只在中和投資開發，共計50億，第十的台中長億集團（2.5%）以新莊為主要開發地點，第十一的國民黨黨營事業集團（2.0%）只在淡水開發興建，總金額約為40億。開發金額的資料分析比開發個案空間分佈的分析更加能夠充分顯示大財團在台北縣投資房屋市場部份的地域區隔性。

歸納上述的分析結果可以發現大財團投資房地產市場的特徵，第一、大型財團掌握很大的土地面積，相當充份的控制房地產生產的土地原料，對於土地與住宅價格的變動大型財團有一定的影響力，由於大型財團擁有龐大的建築用地，他們投入房地產市場開發的程度將會增加，並積極地從這個市場取得利潤，房地產經營會成為各類型財團的主要部門之一，我們可以把這種趨勢稱為「大型財團房地產資本積累的顯著化」。第二、大型財團開發個案的經濟規模都比一般建設公司或地方派系的建設公司要大，並且獲利能力也比較高，大型財團在房地產市場是佔有優勢地位，並且財團與大型建設公司與小建設公司的利基逐漸地在區隔，一種雙元的房地產結構隱然形成。

第三、大型財團憑藉雄厚的財力與市場優勢的地位，可以介入派系影響力大的地方開發投資，一般的地方派系很少介入其他派系力強大的地方進行房地產開發，可是財團除了在一些派系勢力微弱的地方開發外，也會以經濟利益為導向而進入一些派系勢

力堅強的市鎮興建新的住宅個案，兩種利益集團投資行為的差異可能是因為財團的權力與經濟基礎較雄厚，可以抵擋派系的牽制，或者可以提供派系有利的結盟條件而共同合作。第四、大財團的住宅開發有空間上的區隔性與原有企業廠房位置地點的親近性。所謂的空間區隔性是指中、南部的財團多半以當地為主要開發地，跨區開發的案例較少，而北部財團在台北縣開發的地點也是有一些區隔的，很多財團都是以一個地點為開發的核心，較少跨越好幾個市鎮開發的現象，這些財團開發大多都是以鄰接台北市的內環衛星城市為主，比較少在外環衛星城市開發。至於工業資本轉入房地產資本開發的路徑，在我們的研究中發現他們會優先開發都會區附近自有的工業用地，以降低開發的風險。

#### (四)大型建設公司在台北縣房地產市場開發的分析

在這一章的討論雖然是以大財團為主，可是台北縣的房地產開發，一些大型建設公司也扮演很重要的角色，他們在資金的規模與政商關係的實力雖不如卓越雜誌的百大財團，不過他們從事不動產的投資經營，無論是在土地的取得或資金籌措的動員能力上，卻也能在地方層級與大財團比擬，所以我們可以將大型建設公司視為準財團來加以分析。

根據表 6-8 的統計資料顯示，大型建設公司在台北縣各鄉鎮市開發個案數，最近七年開發案最多是汐止鎮（26），其次是新店市（23），其他依序是土城市（17）、新莊市（16）、蘆洲鄉（13）、板橋市（11）、中和市（10）、林口鄉（9）、淡水鎮（8）、永和市（8）、三重市（7）、樹林鎮（6）、五股鄉（5）、三峽鎮（4）、三芝鄉與八里鄉各兩個、深坑鄉與泰山鄉

各一個。從資料顯示汐止鎮是一個非常特別的地方，大型建設公司進入汐止鎮投資的個案最多，在汐止開發的金額約有 1,045 億，佔汐止開發金額的百分之三十三，所以大型建設公司是除了財團與三重幫外，另一個在汐止主要的開發集團。大型建設公司在新店的開發金額（610 億）也佔該地總金額的百分之三十五。大型建設公司在這兩個地方投資開發的金額這麼高與大型財團進入投資的理由是一樣的，透過低廉山坡地的大規模開發來取得龐大的利潤。

但將大型建設公司與財團所開發個案的分佈比較則可以發現一些差異，大型建設公司在台北縣開發的空間範圍比財團要來得更為廣泛。大型建設公司開發地點以汐止鎮與新店市最多，其他的開發案則是往台北都會區的第二環衛星城市擴散，不像財團以緊接台北市的衛星城市為主要開發地點，其中最明顯的差別就是土城市，大型建設公司在當地有 17 個個案，而財團只有 1 個案。

以表 6-9 所列舉的開發金額來分析，大型建設公司投資開發最多的地方是汐止鎮的 1,045 億，其次是新店市的 610 億，其他依序是淡水鎮的 253 億、新莊市的 214 億、土城市的 196 億、中和市的 156 億、板橋市的 130 億、五股鄉的 123 億、蘆洲鄉的 112 億與樹林鎮的 104 億，其他地方的開發金額都在 100 億以下。投資超過 100 億的鄉鎮市佔大型建設公司在台北縣開發總金額的百分之八十七，開發金額的集中程度並不如大型財團高。以區位分佈的狀況而言，除了緊鄰台北市的市鎮外，大型建設公司開發地點還散佈到台北都會區中外環的新興人口接收城市，如淡水鎮、蘆洲鄉、五股鄉、土城市與樹林鎮等地。

不過這幾家大型建設公司的背景資料本研究所掌握的相當有



(續)

	汐止	新店	淡水	新莊	土城	中和	板橋	五股	蘆洲	樹林	永和	林口	三重	三芝	八里	三峽	泰山	深坑	總合
廣				26000				610000		13067			56000					70000	775167
王										700000			43292						743292
昇	740000																		740000
江	240000	476149																	716149
昇			130000				580000												710000
裕									300000						400000				700000
大				309000								300000				90088			699088
僑																			683927
泰	44500			238927															610000
智				610000															610000
連		500000	100000																600000
安																			597500
日			400000		82000						50628		38000						570628
東																			550000
銜		550000								180000	74800								54294
隆	249086					13598	25010												500000
榮	500000																		500000
旺			500000																500000
德																			500000
普																			500000
九								500000											500000
總	10447419	6101010	2525000	2135438	1964562	1562098	1303895	1250100	1119771	1043067	982619	897500	867292	780000	400000	327000	90088	70000	33846859

資料來源：本研究整理（空白格內數據均為零）。

限，只有部份從次級資料所得到的一些訊息。其中遠東建設與家美建設是同屬於集合景美、木柵、新店地區政界人物與房地產業者而成的「景美幫」，可以算是白手起家的本地建築業者（《財訊》，1990/1：190-192）。馥記建設則是屬於由營建資本與金融資本結合的大陸資本，由上海人士陶馥記於一九二二年創設「陶馥記營造」，抗戰勝利後再結合中國銀行、交通銀行與上海銀行改組成「馥記營造」（《房屋市場月刊》，1984/4：50）。保全國際根據我們的受訪者指出與保固建設有關。三圓建設集團是由與「景美幫」有關的人士所創設的（工商時報，1992/4/3）。造昶建設則是由土城地方人士所成立的，先在台北縣其他地方經營再回到土城投資開發，在政治上也有一些地方上與中央級的人脈關係。僑隆建設則是由台北縣前縣議長之子所投資設立的，並由台北縣前工務局局長負責經營（《財訊》，1990/10：261）。這些大型建設公司都有一定的政治上的人脈關係。

## 五、結論與討論

### （一）結 論

從臺灣歷史發展過程中所區分的四個不同政商關係演變階段，雖然政商關係的特性有所不同，但是政商關係的本質在不同的階段仍然展現著一種以政領商的特徵。資本利益集團是在國家的支配與管制下所形成及擴張，即使是在政治轉型期國家仍然在政商關係中居於優勢地位，國家之所以能夠掌握其主導地位除了國家內部的結構因素外，從我們的討論中也指出外在國際因素對

於國家機器自主能力與資本利益集團的形成都有重要的影響。在威權政體的支配與不同扶植原則的設定下造就臺灣資本利益集團的特殊性格，國家依政商關係好壞與類屬性特徵（省籍、家族）在不同時期培養不同的資本利益集團促使財團家族化、個人化的特性，這種特徵在財團的特殊主義的互動原則下與積極塑造的非正式人際關係下更加地被強化。其次，由於國家長期掌握管制經濟活動的權力，並經由種種經濟保護政策與特許經濟租金的賦予來協助財團財富的積累，經濟活動缺乏一種公平、公開的遊戲規則，所以造成財團對國家強烈的恩庇依附性，也使得財團在企業經營上有某種投機性格。最後，臺灣的大財團之間會透過聯姻、家族、同鄉、同學關係相互投資以建立集團的合作關係，這些財團逐漸建立起緊密的經濟關係更強化了臺灣財團的集中性、排他性與關係緊密性，而這種性質在雙元的經濟生產結構之下更形鞏固。

在指出臺灣財團的特性後，本研究就次級資料的分析與理論上的整合提出一個財團房地產開發炒作機制的架構，並指出這個架構的社會基礎。這個架構特別是從土地面、資金面與利益移轉面來討論炒作的關係主體與流程，財團之所以能夠利用這些炒作機制是由於威權政體提供良好的政治、經濟與制度的機會結構及房地產市場需求的因素，同時也是因為財團本身所擁有的特殊條件：良好的政商關係與強大的政治影響力、財團在市場的優勢位置及財團內部組織彈性結構與多元性。其實財團房地產炒作的機制與手法就是財團在歷史發展過程形成特性的展現，炒作的機會是依附在國家權力的特許下形成的，炒作的經濟利益之多寡建立在財團雄厚的財力、多重吸納資金管道及壟斷小區域性市場的能力，至於利益移轉的可能性，則隨著財團家族化、個人化的屬性

使財團經營不透明化，而大大地增加了。

以財團涉入建築營造業的普遍程度與擁有土地資源的數量來看，就足以彰顯財團與房地市場利益開發關係的緊密程度，財團可以說充份掌握房地產事業最關鍵的生產要素與生產投資管道。財團所屬的建築投資公司營業金額都比一般建築投資公司要大，獲益金額的規模也比其他非財團建築投資公司要大，其純益率平均而言也比非財團公司要高，財團的建築投資公司在房地產市場是具有優勢市場位置與高獲益能力的特性。大型財團憑藉雄厚的財力與市場優勢的地位，可以介入派系影響力大的地方開發投資，對於地方派系建設開發的地盤有很高的穿透力，一般的地方派系很少介入其他派系力強大的地方進行房地產開發。大財團的房地產開發具有空間上的一些特性，因此一般財團在房地產市場開發在空間上也有區隔性，不過區隔的尺度是以區域為主，例如，中、南部大型財團很少到北部開發。工業型財團的開發與企業廠房位置地點是有很強的接近性，通常以原有的工業用地進行開發。

## (二)本研究的都市社會學研究意涵

由政商關係切入探討臺灣都市空間的發展就是要與都市政治經濟學理論傳統對話。以馬克思主義為主體的都市社會學強調以階級衝突為主軸分析都市現象，不過階級衝突在都市的場域從工作地點移轉到社區（M. Smith, 1988），階級鬥爭的議題也從生產面轉變到集體消費面（Castells, 1977）。由於提供集體消費功能的費用資本階級不願意也無法承擔，於是國家就必須要在資本積累的過程中扮演中介者的角色，並使與勞動階級再生產有關

的教育、社會福利、公共住宅等需求得到滿足，以確保資本主義的持續發展。這時都市社區的社會運動所抗爭的對象經常指向國家，要求政府制定完善的都市公共政策，都市社會運動已經不直接針對資本階級，而是間接地在都市政策的爭取上與之對立。另外以 Harvey (1985) 為主的政治經濟學派，則從資本積累危機下所形成的資本通路中點出國家在資本積累的位置，國家在資本積累第二層的循環通路上扮演集結資本以投入支持經濟生產結構的大規模建設的主導性角色，國家機器在解決資本危機的問題時重構了空間形式；接著國家在第三層資本通路上則扮演提供社會集體消費支出、科技發展投資與意識型態控制的角色。除此之外，在資本主義發展國際化與自由化的情境下，各級政府都面臨資本出走與經濟發展停滯的危機，於是透過種種經濟政策來拉攏生產資本家 (N. Smith, 1984)，各個地方政府與資本階級存在著既合作又矛盾的關係。

若以政商關係的語言來描述 Harvey 與 Castells 所指出國家機器與資產階級的關聯，我們可以說國家與資本階級是休戚與共的合作關係，但與勞動階級則是潛在對立的緊張關係，不過國家與資本階級的關係是隨著勞動階級抗爭程度、國家部門財政與正當性危機的大小及資本外移的狀況而變化。在資本積累產生危機時國家提供個別資本家所無法做到的功能，國家不能說是資本階級的工具，不過國家是以資產階級的利益為主要的考慮；對於勞工階級或都市居民，國家要安撫他們對於資本家的怨懟，也要提供他們社會再生產所需要的資源。國家的矛盾在於無法掌握資本階級的流動，卻又要擔負對於都市勞動階級意識控制與供給集體消費的功能，因此則會造成國家經濟發展的危機與增加勞動階級對國家的抗爭。

至於資本階級及國家在都市土地與住宅開發所扮演的角色，Harvey（1982）指出對於房地產投資與開發最有興趣的是金融資本，將土地商品化進入市場自由交換，土地可以轉換成金錢或虛擬資本（fictitious capital），土地價格隨著壟斷地租的形成為金融資本階級創造了很大的利潤，國家介入土地使用管制、土地計畫等面向對於土地商品化與壟斷地租的形成有促進的功能，這個論點成立的前題是國家與金融資本有共同的利益基礎。其次，他認為房地產資本是在工業資本碰到資本積累危機時在轉換通路中所形成的，當資本家在生產製造過程中無法累積足夠的利潤時，剩餘的工業資本在國家機器的協助下會進入非生產性空間環境（built environment）建造的投資（Harvey, 1985）。

臺灣近五十年來政商關係發展的形式主要是以政治支配經濟的模式來進行，解嚴之前資本階級是在國家機器的許可下才得以發展，資本利益集團經濟活動的範圍與場域是由國家所限定的，資本集團的經濟活動是要對於威權政體的持續存在有所貢獻，而不是以資本階級的利益為主。這種在國家允許下的資本階級的發展，與都市政治經濟學所討論在資本積累危機下引進國家角色的說法是不同的。國家沒有相對於資本階級自主性的問題，而是資本利益集團要在威權政體取得認可的地位。解嚴之後，資本利益集團的權力擴大，但是並沒有改變國家機器與資本集團的關係模式，不過為了增強資本集團對國家政權的支持，國家開放更多有利於資本集團的利益，在經濟與政治機會結構的配合下，房地產投資成為一項重要特許利益取得的場域。資本利益集團（不限於金融型財團）中有很多把經營房地產事業當成果積財富的重要部門，同時各種不同類型資本進入房地產市場與資本積累的危機也沒有太大的關聯，而是以追求經濟租金並且將經濟利益私有化為

主要的目的，房地產資本形成並沒有展現如 Harvey 所提出的階段性（曾旭正，1994）。這裏很清楚地可以看到臺灣空間形塑結構條件的特殊性，所以我們認為處理臺灣空間轉變的議題從本文所論述的政商關係與財團特性切入應該會有更深入的理解，也得以補充都市政治經濟學在解釋臺灣案例的適切性。

### 註釋

- ① 所謂的組織結構彈性化指的是財團所屬企業關係的模糊化、人頭公司、人頭股東、上市與非上市公司並存等現象。
- ② 排除三重幫的原因是因為有關三重幫的分析已經在我們有關台北縣地方派系開發房地產市場的論文中討論過。
- ③ 所謂營建業為主的財團就是其營收金額是以建築投資所佔的比例最大者。



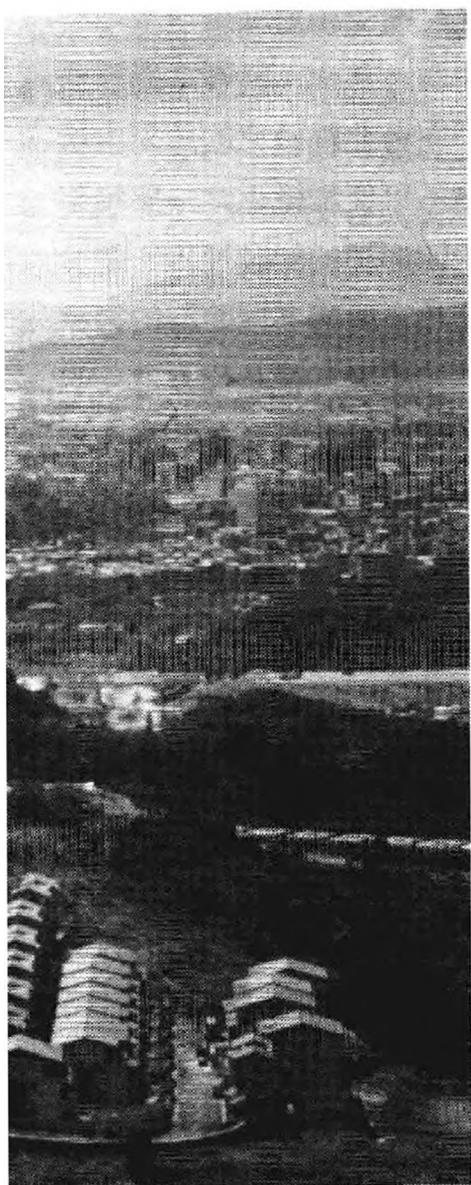


鏟平山坡地興建的宅第

# 政治經濟學分析

## 水返鎮空間開發的

### 第七章



## 一、研究主題

在前面對於台北縣房地產整體開發的分析中，已經清楚地顯示水返鎮是大型企業集團土地開發的「新樂園」（陳東升、周素卿，1994），究竟水返鎮為什麼會成為財團爭相進駐攫取土地利益的場域，是我們第一個想要研究的問題？其次，財團透過那些機制來炒作當地的土地，同時並與我們在台北縣研究的結果中所提出財團土地炒作架構進行比較與討論，以便細緻化此一解釋架構。此外，我們以前對於政商關係與空間形塑的問題提出一個分類架構（陳東升、周素卿，1993），藉此來說明不同類型的經濟利益集團擴展政治權力以謀取利益的機制不同，但是沒有進一步提出經驗資料加以驗證，而在水返鎮的個案研究中希望能藉由探討大型企業集團透過那些模式炒作地方的土地利益來彰顯這些假設性機制存在的普遍性。

第三、以水返鎮為空間單元的分析中，將清楚地展現建築投資如何透過居住方式與消費者對於空間意象的操弄，來增加土地與住宅的交換價值，這一部份的探討直接把住宅供給者（財團或大型建設公司）與消費者（一般民眾）關聯在一起，兩者互動所顯現的是隱藏式的支配關係，有權勢的財團創造出一種消費者所渴望的文化意念與有品味的生活方式來取得與剝削他們有限的經濟資源。

第四、在水返鎮房地產的開發中大型財團佔有一定的比例，不過大型建設公司、一般小型建設公司也都佔有一席之地。這些不同類型的建設投資集團在水返鎮開發的型式、土地取得的類

型、資本來源的管道及彼此在房地產市場上的關係為何？也是值得探討的一些議題。因此，我們也藉由統計資料、檔案資料與深入訪談資料來分析比較不同類型建設投資公司其土地資本積累之形式。

第五、不同類型建築投資集團進入水返鎮時必然要與當地的各種團體產生關聯，而相當值得注意的研究議題是這些團體（特別是大型企業集團）與地方政治派系的互動關係是什麼？在此我們必須要避免功能性的假設：大型企業集團憑藉著其優勢的政治與經濟力量在任何地方都可以輕易地取得所預期的經濟租金，而地方政治勢力只有配合或屈服。因為這兩種利益集團的關係可能是多元且動態的，在不同的結構條件與他們所擁有不同政治實力的狀況下，大型企業集團與地方政治勢力可能會展現出不同的互動形式。由於放在開放系統的思考架構下，所以希望充份掌握的是大型企業集團與其土地利益積累有關的主體之間有那些可能的互動關係；採取這種研究進入的角度有助於更深入挖掘大型企業集團炒作的機制與不同權力鬥爭的過程，同時也可以了解當地方政府機構、地方政治派系受到外來團體的衝擊時，是如何回應其所面臨的問題；接著再來探究這些互動的結果對於地方政治勢力的結構產生了什麼樣的影響？而對於地方政治的轉變，我們的研究似乎也可以提出一些成果來說明。

第六、在水返鎮的房地產開發與土地利益炒作的過程中，地方派系與意見領袖的介入是很必然的，對於這些在地的勢力如何攫取土地利益，我們選擇了幾位地方上具有代表性的民意代表與行政首長土地持有的狀況來加以分析，探究他們土地取得的方式、地目變更的程度與資金來源。並且，對於水返鎮在八十三年所實施的都市計畫第二次通盤檢討進行個案分析，以便了解土地

使用變更的狀況與地目變更的過程中誰的利益被考慮進去，以及都市計畫通盤檢討對於各種房地產集團的投資有何影響。

## 二、水返鎮空間與社會條件的分析

### (一)水返鎮的區位條件及其在台北都會區所扮演的角色

水返鎮座落在台北盆地的東方，東接基隆市，西邊以大坑溪與台北市南港區相接，是往來台北市與基隆市間必經的地方，可以說是交通的樞紐。水返鎮雖然在交通上有其重要的角色，但是在民國五十年代與六十年代往台北都會區的移民，卻是以台北都會區中淡水河以南的衛星城市三重、永和、板橋、中和、新莊、新店、泰山與鶯歌為主，主要的原因是由南部移往台北都會區的移民遠多於東部來的移民，而且東部移民早期也是以上述的地點為主，因為工作的機會多半是集中在那些地區（陳東升，1993）。陳東升（1993：30）與王屯電（1994：44-47）的研究都發現水返鎮在七十年時人口開始快速的成長，主要是因為在台北都會區中接納早期移民的衛星城市逐漸飽和後，新的移民只有尋找離台北市較遠但較便宜的居住地點，根據六十九年人口普查資料的分析，外縣市遷到水返鎮的人口仍以原台北市的居民為最多（5,918人），這些居住地點的提供主要是透過山坡地的開發而來。

水返鎮的第二個人口成長的高峯，是在七十七年至七十九年間，七十九的年人口普查資料顯示原台北市民遷到水返鎮的有10,379人，高居台北市縣遷移人口數的第五位。這一波的人口

遷移乃是受到七十六年房地產飆漲的影響，台北市內經濟地位較低的市民必須外移到房價便宜的地方，而這個時期也正是新店山坡地高度開發期接近尾聲時，但卻是水返鎮山坡地大量開發的時期。從人口遷移的趨勢來看，水返鎮的人口成長與台北市有密切的關係，水返鎮很明顯的是扮演提供台北市民居住功能的衛星城市之角色。八十二年之後，隨著南港經貿園區的開發與大型建設公司如遠東建設、東帝士在水返鎮興建現代化廠辦大樓，一些高科技的公司如宏碁逐漸搬遷到當地，水返鎮似乎也擔負起台北市技術產業外圍城市的功用。

## (二)水返鎮的交通網路

水返鎮現有的聯外幹道有中山高速公路、台五線（大同路）及新台五線，從民國七十六年起開始施工的北部第二高速公路也將在水返鎮與中山高速公路相接，往南經南港、木柵、新店、中和、土城、三峽等地，在新竹科學園區以南接回中山高速公路。至於北宜快速公路由南港起，經石碇在宜蘭頭城鎮出口，南港的起點位於北二高南港系統交流道，因此與水返鎮的交通連結也將是非常便利的（《水返鎮整體建設計畫》，1991：17-18）。

鐵路部份，西部縱貫線由東端五堵隧道進入，向西南貫穿市中心於大坑溪橋出鎮（《水返鎮整體建設計畫》，1991：109）。另外臺灣西部走廊高速鐵路建設計畫北部高鐵機場站擬設置機務、工務及電務設施，估計使用面積為58公頃，選擇設於水返鎮橫科山（《水返鎮整體建設計畫》，1991：26）。

而台北都會區大眾捷運系統南港線，由南港經忠孝東路到中華路，正研究向東延伸至水返鎮與基隆市的可行性（《水返鎮整體

建設計畫》，1991：20）。此外，高速公路工程局已計畫將中山高速公路五股交流道至水返鎮交流道以高架方式增設二個車道。

水返鎮無論是在高速公路或鐵路的交通網路都是非常發達的，尤其是中山高速公路、北二高、北宜高與新台五線透過彼此的連結將形成一個完善的公路路網，使水返鎮往任何一個方向的交通都極為便利，這樣的一個交通下層結構提供了財團炒作土地很好的基礎。在水返鎮一種伴隨著主要交通網路的財團土地炒作模式已漸成雛形，這種炒作模式也可以用來了解財團炒作開發其他地區土地的過程，例如，長榮集團沿著中山高速公路桃園交流道附近，興建長榮航空辦公大樓，並蒐購周圍土地，而且大肆哄抬地價獲利就是一個很好的例證（《財訊》，1991/5）。水返鎮的高速公路路網也成為財團操弄獨門獨院、清山綠水與通勤式居住方式的工具，使得水返鎮的居民感覺上可以得到一個工作與居住地點分開的居住環境，工作場域與家庭場域是分隔的，一個工作者回到家就有寧靜、不被打擾的生活感受。

### （三）水返鎮產業結構的變化及其影響

水返鎮的一級產業（農業）所扮演的角色一直都不顯著，主要是因為水返鎮可耕作的面積少，農業發展的機會很有限，因此農業的就業人口一直在下降，民國八十年的資料顯示一級產業就業人數只佔總就業人數的百分之五。而耕地總面積也因為廢耕或造林等因素由民國六十八年的 1078.24 公頃減少到民國八十年的 321.20 公頃（《台北縣綜合發展計劃書》第二冊，1993：11-9），可見農業衰退得非常快速。不過有趣的現象是主要的農業組織——農會的業務卻是蒸蒸日上，尤其是信用部門的業務擴展地非

常快速，因此也促使農會核心成員在雄厚經濟資源的支持下在水返鎮的地方政治佔有重要地位。

水返鎮二級產業的發展可以追溯到清朝，劉銘傳在此地開創機械採煤之後，水返鎮的礦產就成為後來工業發展的基礎。日據時代，日本政府在此地設立「重工業株式會社」，利用基隆與水返鎮的煤礦煉鐵，以供產業與軍事用途。光復後，此一會社先由國營的臺灣工礦公司接收，後來被板橋林家所購買，建立臺灣煉鐵公司生產鋼鐵（《立報》，1994/6/5）。民國六十年代起煤礦與煉鐵逐漸被電機及電氣器具製造及修理業、金屬製品製造業與塑膠品製造業所取代。

水返鎮製造業工廠的規模都很小，平均員工人數為 27 人，而製造業就業總人數為 20,823 人，佔總就業人數的百分之四十五，最近二十年來都維持在這個比例。以這樣的產業規模，水返鎮不大可能因為創造大量的就業機會而吸引許多外來的移民。若配合水返鎮工廠家數的變遷就更清楚地說明水返鎮製造業的就業機會不會是吸引外來移民的主因（《台北縣綜合發展計劃書》第二冊，1993：9-11），從民國六十五年開始到民國七十年製造業工廠增加 133 家，增加的主要高峯是在民國七十四年到民國七十六年，二年之間增加 424 家工廠使得總數為 900 家，不過到了七十八年又減少到 733 家。但水返鎮人口大量移入是在民國七十年開始，之後人口移入的速度與數量都快速增加，顯然遷入的狀況並沒有隨著製造業工廠數的增減而波動。

表 7-1 水返鎮製造業歷年各行業登記工廠家數

年代	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	78
家數	226	239	251	300	321	359	405	285	364	476	634	900	733

資料來源：《台北縣綜合發展計劃書》第二冊，1993：11。

水返鎮三級產業（服務業）的發展相當快速，民國六十五年從業人數為 7,324 人，佔總就業人口的百分之四十，到了民國八十年從業人數為 23,377 人，佔總就業人口的百分之五十。三級產業主要包括商業、運輸倉儲業、通信業、金融業、保險業、不動產業及工商服務業，共有 1,443 家廠商，佔水返鎮產業廠家總數的百分之五十五點五。而商業廠家有 1,089 家，運輸倉儲業 48 家，服務業 287 家，金融保險業 19 家（《台北縣綜合發展計劃書》第二冊，1993：11-13）。與以前的資料作比較商業與服務業廠家增加的速度非常快，服務業與商業廠家的快速擴張乃是因應人口大量的遷入與房地產市場的繁榮發展，因為它們的高度成長期是在人口快速增加期之後。

#### （四）水返鎮居民的社會背景分析

前面提到寧靜、清山綠水的生活品味正吻合了中產白領階級的喜好，對於事業正在起步的中青代白領就業者而言，水返鎮地區的住宅形式恰好提供這個社會階層的人一個可以負擔得起的住宅與生活方式，以表 7-2 水返鎮的年齡結構分佈顯示出三十至三十九歲的人口所佔的比例比六十五年要高出七個百分點，而他們正是遷移到水返鎮的主要成員。不過在預料之外的是水返鎮五十五至六十四歲年齡層的人口也在增加中，這些事業有成或邁入退休的族羣可能是被當地居住環境所吸引，再加上有些山坡地開發的社區以高價位的別墅為主，因此使得這個族羣也大批進住水返鎮地區，將此地當成養老的地方（王屯電，1994：49-61）。前面也提到過水返鎮服務業的就業人口比例很高，除了有一部份是由於水返鎮本身三級產業的發展外，有一部份應該是在台北市

表 7-2 水返鎮的年齡結構分佈表

年齡	水返鎮		
	男	女	總計
0-4	4,295	4,023	8,308 ( 9%)
5-9	4,781	4,261	9,042 ( 9%)
10-14	4,638	4,292	8,930 ( 9%)
15-19	4,078	4,017	8,095 ( 8%)
20-24	3,736	4,584	8,320 ( 9%)
25-29	5,369	5,450	10,819 ( 12%)
30-34	5,346	5,088	10,434 ( 11%)
35-39	4,536	3,992	8,528 ( 9%)
40-44	2,595	2,538	5,133 ( 5%)
45-49	2,002	2,000	4,002 ( 4%)
50-54	1,861	1,926	3,787 ( 4%)
55-59	1,642	1,439	3,081 ( 3%)
60-64	1,692	1,258	2,950 ( 3%)
65-69	1,357	1,010	2,367 ( 2%)
70-74	929	750	1,679 ( 2%)
75-79	542	521	1,063 ( 1%)
80-84	160	173	333 ( 0%)
85-89	51	77	128 ( 0%)
90-94	15	18	33 ( 0%)
95-99	0	0	0 ( 0%)
總 數	49,625	47,407	97,032 (100%)

資料來源：《中華民國七十九年臺閩地區戶口及住宅普查報告》第五卷，臺灣省台北縣上冊，頁 156-203。

上班的白領階級，不過目前我們尚欠缺統計資料來證明這個說法。

對於外來住民而言，上述的居住模式可能是恰當的，不過對於水返鎮在地的居民來說，這種中產階級的居住模式是與他們的生活方式格格不入的。水返鎮聚落的發展始於清朝，粵人由淡水

河溯水而上轉基隆河至水返鎮開墾，之後由於基隆河淤積，因此開通錫口街（松山）至水返鎮的道路，取代河運成為水返鎮的交通命脈（《立報》，1994/6/5）。以地理區位而言，水返鎮聚落最早的發源地在臨基隆河處，就是現在茄苳路、大同路附近的舊市區，在大同路上仍然保留一些傳統格局的街屋形式，這些連接在一起的商家與住宅是本地居民居住的基本形式，因此與一般漢人傳統聚落的居住方式是一致的。但全新開發的住宅社區所強調的居住景觀、高比例公共設施與現代化室內設計等居住機能則都不是當地人士主要的居住模式。

外來新移民與本地居民傳統居住模式雙元化的趨勢，從普查資料住宅類型與住宅年代分佈的分析中可以有更明確的了解。根據表 7-3，七十九年水返鎮的住宅類型以五樓以下的傳統公寓為主，佔所有住宅的百分之六十，可是水返鎮獨院、雙拼之住宅的數量有 4,512 棟，所佔的比例是百分之十三點五，其數量僅次於

表 7-3 七十九年水返鎮住宅類型之分佈表

（單位：住宅單位）

住宅類型	數量
傳統農村式	1,255 ( 3.75 % )
獨院或雙拼	4,512 (13.49 %)
連棟式	6,118 (18.30 %)
5 樓以下公寓	20,290 (60.74 %)
6-12 樓公寓	910 ( 2.72 % )
13 樓以上公寓	271 ( 0.8 % )
其他	73 ( 0.2 % )
總計	33,429

資料來源：《中華民國七十九年臺閩地區戶口及住宅普查報告》第五卷，臺灣省台北縣下冊，頁 382-385。

新店的 6,864 棟，在台北縣高居第二位。而十三層以上的公寓則有 271 棟，居於台北縣的第七位，這種類型的住宅超過 100 棟的在台北縣只有板橋、永和、中和、新莊、淡水、林口與水返鎮。獨院、雙拼與 13 層以上的公寓為最近興建的住宅，購置的消費者除了一小部份當地人士之外，主要的應該都是台北市來的移民。

### (五)水返鎮地方政治的發展與地方政治結構

水返鎮地方政治權力競爭派系化的傾向，相對於其他的鄉鎮是較低的，水返鎮並沒有明顯且歷史悠久的地方派系形成。雖然我們的有些報導人指出水返鎮派系的名稱並歸納出派系所屬的政治人物，但是不同的報導人卻有不同的說法，對於派系的認定與人物的歸屬有很多歧見，同時在對於一些政治人物的訪問中，大多數受訪者都會說水返鎮根本沒有什麼派系，只是在選舉時有些人會互相幫忙抬轎。我們對於水返鎮地方政治勢力系譜的描述所用的架構只是為了方便勾勒出地方政治人物的關係，至於地方派系的指認、發展與互動形式則不是本文研究的重點。

根據我們的報導人所提供的資料顯示水返鎮的地方選舉長久以來都是由國民黨所把持，地方上的頭人高石獅、詹火生、邱鼎宗、辜火煉、高明來、吳王水火等人形成一個政治人際網絡，也推出派系中的成員來競選並當選台北縣七、八、九屆的縣議員，後來則由何儉水接續此一派系勢力，出任第十一、十二、十三屆縣議員，這個系統可以稱為傳統國民黨系。民國六十年代末期，水返國中的幾位體育老師以余達德為領導人逐漸形成一股新的地方政治勢力，這些老師所依靠的組織資源是救國團在地方上的分部（因此稱為團派）。由於有救國團為後盾，因此他們可以與傳

統國民黨系的成員競爭地方上的重要政治位置，在民國七十一年鎮長選舉就由團派領袖余達德與代表地方傳統勢力的張清祥競選，最後由余達德當選。目前團派的勢力是由立委任谷宴所領導的，而任谷宴是水返鎮第一位當選立委的地方政治人物，在地方上頗有影響力，地方人士就以立委派來標示任谷宴所屬的勢力，團派的名稱也就不再出現。

民國七十五年余達德競選連任鎮長，傳統國民黨派的第二代與農會的勢力結合推出屬於農會人士的高富吉與余達德競選，結果以些微的選票落敗，農會的核心成員也凝聚成一股地方上的政治勢力稱為農會派，目前水返鎮農會的理事長吳水木為台北縣議員，總幹事黃並震為第二屆國民大會代表，而農會理事與監事有數位是水返鎮的里長。

至於水返鎮的另一股新興地方政治勢力是由民進黨成員所構成的，最主要的幾位人物就是現任鎮長關彬羽、縣議員蘇慧子以及一些里長與鎮民代表。關彬羽從政是由任谷宴支持參選縣議員時開始的，其主要目的是為了拉開對手何儉水的選票，結果關彬羽順利當選。民國七十九年以民進黨員的身份參選鎮長，擊敗國民黨的對手高富吉當選鎮長，後來違紀參選二屆立委被民進黨開除黨籍，八十三年再度參選鎮長順利當選，而他在地方上的政治勢力也逐漸鞏固，支持關彬羽的政治人物被劃為鎮長派。

以目前水返鎮地方派系的發展來看，傳統國民黨系是以縣議員何儉水與鎮民代表會主席高繁松為主；而團派的勢力則是整合到立委任谷宴的勢力底下，也就是現在立委派的旗幟下；農會的勢力仍然相當的穩固，其所佔據的政治位置有國大代表、縣議員、鎮民代表與里長，目前主要是由農會總幹事黃並震所領導；

至於關彬羽所集結的勢力則被稱為鎮長派，由關領導支持他的鎮民代表、里長及熱心的地方人士所形成的。

如果我們解析一下水返鎮派系力量形成的政治與經濟基礎，可以發現和派系研究文獻所得到的結果頗為一致（王振寰等，1994；朱雲漢，1992；張茂桂，1992；陳明通，1992；陳東升、周素卿，1993）。團派勢力的形成應該是與當時整個國民黨內提攜高素質青年才俊的政策有關，由蔣經國所掌握之救國團的黨內力量成為一些地方青年參與地方政治的靠山，來取代傳統國民黨的地方山頭勢力。當余達德選上鎮長之後，就積極利用鎮長的行政權累積經濟利益，其中最典型的就推動鎮都委會的運作，使得鎮代及相關人士能夠預知都市發展計劃，有效地取得土地的利益（訪問記錄，YN：2）。之後任谷宴主要是靠他的父親從事土地掮客的身份起家，任父不僅介紹土地買賣，也蒐購土地，並積極替財團仲介山坡地買賣。

關彬羽所累積的資源基本上也是利用鎮長的行政權，並透過鎮長稅的方式，向在當地開發的公司收取資金，來從事一些地方上的建設，由於鎮長稅的金額龐大，其支配權完全由鎮長所掌控，因此變成鎮長個人建構其政治勢力很重要的資源。至於農會派的力量，隨著水返鎮農會信用部門存款的大量增加，農會核心成員所控制的資源也逐漸擴大，水返鎮農會在民國八十三年六月底存款總額是一百零六億多元，放款金額將近七十三億（《財訊》，1994/9：118），透過放款、貸款、盈餘利用的支配權（王振寰等，1994；王明輝，1993），農會派系成員可以鞏固並擴展其派系的勢力。而傳統國民黨系的頭人何儉水涉足建築投資、土地買賣，獲取不少的利潤。總結來說，水返鎮派系經濟基礎的建立是透過地方首長行政權選擇性的使用、基層金融基構的

掌控或者是直接來自於土地利益的積累。

## (六)水返鎮地價的變化

根據表 7-4 大台北地區房價變動的情況加以分析，水返鎮由七十五年每坪 4.2 萬，逐漸上漲到七十八年每坪 18 萬，一直到八十二都維持在每坪 18 萬元的水準。七十七年水返鎮的人口成長進入第二高峯期時新屋每坪為 9.6 萬元，在台北市的衛星鄉鎮中只比樹林、蘆洲貴，當時台北市的精華區每坪約為 30 萬元，板橋、永和、淡水都在 14 萬元以上的價位，七十八年水返鎮的房價漲了一倍，已經和新店、永和、中和、三重與淡水同樣的價位，不過七十八年當地的價格約為大安區房價的百分之四十，對於一般收入較低的白領階級而言是可以負擔得起的價格。七十八年以後水返鎮的房價比板橋、新店、中和與永和每坪約低二至三萬，與淡水的價格接近，比新莊、三重貴一萬元，八十二年三重每坪價格漲到 20.5 萬元比水返鎮貴兩萬元。以房屋價格來分析，水返鎮在住宅階層的地位較為接近主要是以軍公教與服務業受雇者所居住的板橋、新店及雙和地區，而和淡水一樣成為台北市中下階層的白領階級新的居住場所。

我們從水返鎮的區位條件、交通網路、土地使用的特性、人口結構組成、產業結構變遷與房地產價格等不同的面向中，約略地呈顯了水返鎮成為一個新興白領階級城市的條件與特徵。接著我們將要討論形塑水返鎮都市特色的不同房地產投資集團，以及他們的開發活動在這個地區的空間分佈形式與開發的機制。

表 7-4 大台北地區房價變動一覽表

漲幅 地區	75年 平均單價 (萬/坪)	76年 平均單價 (萬/坪)	77年 平均單價 (萬/坪)	78年 平均單價 (萬/坪)	79年 平均單價 (萬/坪)	80年 平均單價 (萬/坪)	81年 平均單價 (萬/坪)	82年 平均單價 (萬/坪)	最高價	79年 至今年 漲跌幅
城 中	13.33	13.12	34.00	44.00	43.00	45.00	35.00 (中正區)	33.00 (中正區)	35萬(81年)	
古 亭	9.00	13.50	22.72	36.00	34.50	30.00				
延 平	8.50	10.36	16.31	22.50	22.50	無推案				
建 成	8.00	12.87	18.26	23.00	24.00	32.00	28.00 (大同區)	31.00 (大同區)	31萬(82年)	
大 同	8.00	11.61	18.65	26.00	25.00	25.00				
中 山	9.00	13.50	24.14	38.00	36.50	34.00	36.00	39.50	39.5萬(82年)	漲 8%
松 山	9.50	12.39	25.34	43.50	39.00	38.00	37.00	38.00	39萬(79年)	跌 3%
信 義					44.50	43.50	41.00	43.00	44.5萬(79年)	跌 3%
大 安	9.50	19.00	30.21	47.00	44.00	44.00	40.00	41.50	47萬(78年)	跌 6%
龍 山	8.50	10.00	19.56	23.40	23.00	23.40	27.00	28.00	28萬(82年)	
雙 園	7.70	11.43	21.18	22.18	24.00	28.00	(萬華區)	(萬華區)		
士 林	7.70	10.85	19.70	33.00	32.00	34.00	33.00	34.00	34萬(82年)	漲 6%
北 投	6.00	10.49	15.50	29.00	28.50	30.00	29.00	32.50	32.5萬(82年)	漲 14%
內 湖	5.90	8.65	16.58	23.00	24.50	26.00	26.00	27.00	27萬(82年)	漲 10%

(續)

漲幅 地區	75年 平均單價 (萬/坪)	76年 平均單價 (萬/坪)	77年 平均單價 (萬/坪)	78年 平均單價 (萬/坪)	79年 平均單價 (萬/坪)	80年 平均單價 (萬/坪)	81年 平均單價 (萬/坪)	82年 平均單價 (萬/坪)	最高價	79年 至今年 漲跌幅
南港	6.00	9.45	18.17	22.00	21.50	23.00	30.00	27.50	30萬(81年)	漲28%
木柵	5.90	8.88	17.54	24.30	23.50	22.50	24.50	25.50	25.5萬(82年)	
景美	6.00	12.00	18.48	28.00	25.50	25.50	(文山區)	(文山區)		
板橋	5.50	6.82	13.90	16.50	16.00	19.00	19.00	20.50	20.5萬(82年)	漲28%
水返	4.20	5.95	9.60	18.00	17.50	17.00	17.00	18.00	18萬(82年)	漲3%
新店	5.00	6.98	15.32	18.90	19.00	21.00	20.00	18.50	21萬(80年)	跌3%
永和	8.80	8.86	14.25	21.00	22.00	21.00	23.00	23.00	23萬(82年)	漲5%
中和	5.20	6.46	10.89	17.00	15.50	17.50	19.00	20.50	20.5萬(82年)	漲32%
士城	4.20	5.01	10.10	14.00	14.00	15.50	14.00	13.00	15.5萬(80年)	跌7%
樹林	4.20	4.50	7.94	11.50	11.50	13.00	13.50	12.50	13.5萬(81年)	漲9%
三重	5.50	6.67	11.33	17.00	16.00	17.60	18.50	20.50	20.5萬(82年)	漲28%
新莊	4.80	5.63	12.00	15.00	14.50	16.00	16.00	16.50	16.5萬(82年)	漲14%
蘆洲	4.50	5.20	8.90	13.00	12.50	15.00	15.00	16.50	16.5萬(82年)	漲32%
淡水	8.00	8.20	15.40	20.00	19.00	19.00	17.00	18.00	20萬(78年)	跌5%

資料來源：〈衛明不動產市場週報〉。

### 三、各類型利益集團在水返鎮 房地產開發的空間分佈

水返鎮依照自然界限與土地使用狀況可以分為七個分區，由北而南分別是（參考圖 7-1）：五指山地區、金龍湖地區、保長坑地區、市中心地區、樟樹灣地區、橫科地區及大尖山地區。五指山地區北接萬里鄉，西鄰台北市，東連基隆市，主要都是陡峭之山坡地，本區的住宅區皆為山坡地變更之丙種建築用地，沒有都市計畫的住宅用地。金龍湖地區在五指山地區西南方，與台北市東湖地區為鄰，靠五指山地區的部份為山坡地，已經由財團大肆開發為丙種建築用地，金龍湖以南為都市計畫地區。保長坑地區鄰接基隆市，本區的南邊為工業用地與貨櫃集散場，都市計畫住宅區則靠北、靠中山高速公路附近。

市中心區為水返鎮原有的聚落活動中心，各個行政機關都座落在此地區，本區全屬於都市計畫地區，以住宅區、商業區及公共設施用地為主；至於工業區則因荒廢或廠房破舊，在財團的介入下，其變更使用的情形相當普遍，且極具發展增值的潛力。樟樹灣地區在金龍湖地區下方，本區也都在都市計畫範圍，水返鎮與水返鎮擴大都市計畫的工業區用地有一半位於這個地方。

#### (一)水返鎮的都市計畫與土地利用的現況

水返鎮都市計畫土地面積共 856.90 公頃，其中都市計畫住宅區面積為 153.58 公頃，工業區面積有 204.45 公頃，水返鎮擴

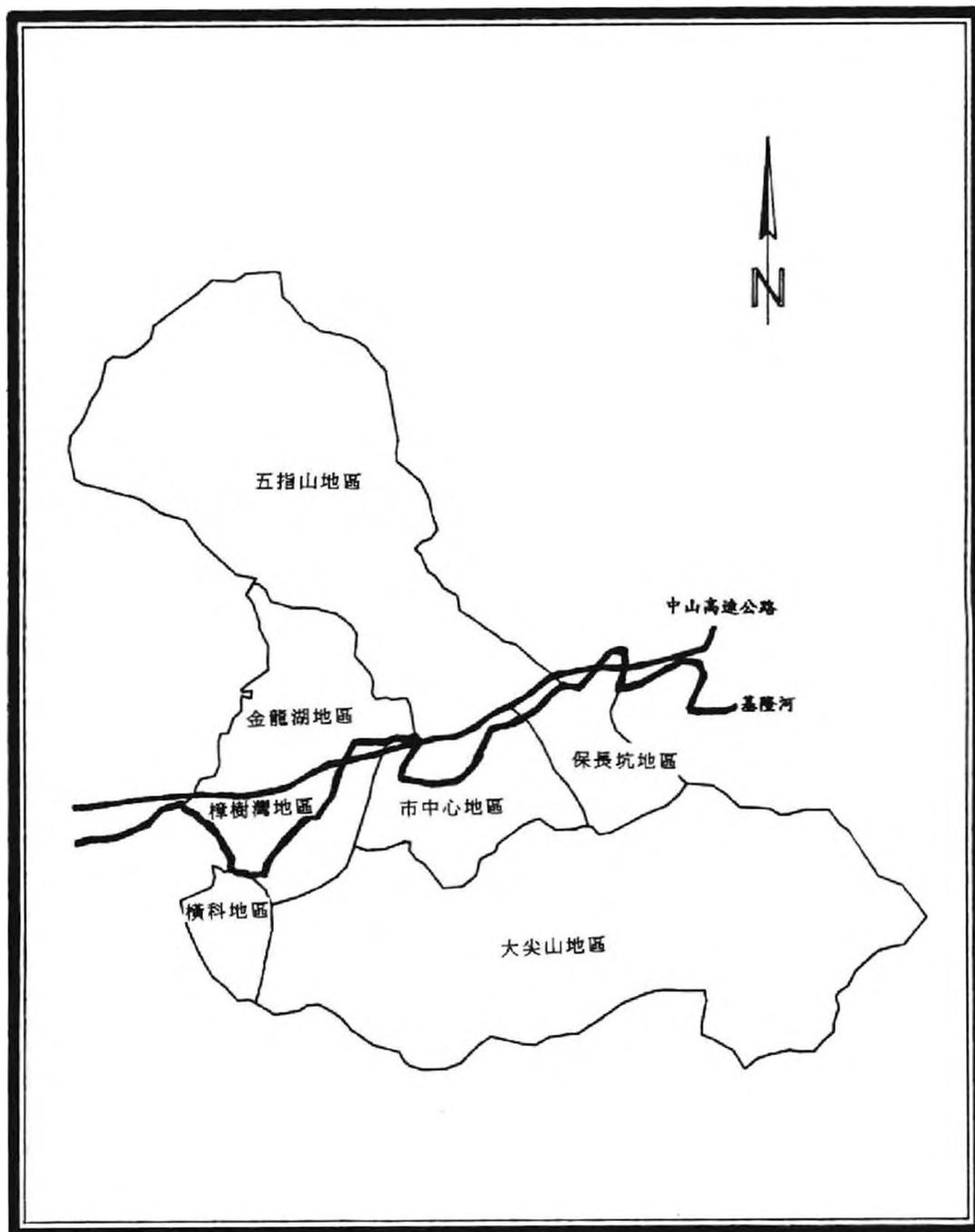


圖 7-1 水返鎮地理分區圖

大都市計畫土地共有 444.90 公頃，其中住宅區面積為 52.58 公頃，工業區面積有 84.78 公頃。除了林口之外，水返鎮工業用地在台北縣的各鄉鎮市高居第二，僅次於新莊市的 307.84 公頃。而水返鎮都市計畫區內的住宅區面積與台北縣各鄉鎮市相較之下並不大，在全縣所規劃的 5682.47 公頃住宅區面積中僅佔百分之二點七，可見水返鎮所規劃的住宅功能角色並不重要，相對而言，是被賦予較高的工業生產地點的功能（《台北縣綜合發展計畫》第四冊，1993：15）。不過根據陳東升（1993：46-47）分析七十九年人口普查資料發現水返鎮縣外遷入人數為 15,130 人，僅次於七個縣轄市，若依據當地新建住宅推出的數量來估計未來七年將近會有八萬人移入水返鎮，顯然水返鎮在台北都會區所扮演居住功能的角色是遠超出都市計畫所規劃的。

水返鎮都市計畫在民國五十八年十二月四公佈實施，六十九年水返鎮鎮公所自行進行通盤檢討，並於七十年一月公佈實施；另於七十八年進行公共設施第一次通盤檢討，同年五月二十五日公佈實施，在八十年時又發佈第一期公共設施保留地專案通盤檢討。水返鎮都市計畫之土地使用計畫的內容大約是將鎮公所及舊市區一帶的 148.76 公頃劃為住宅區；舊市區、鎮公所附近及社后地區的 15.27 公頃劃為商業區；工業區共有 204.45 公頃，主要分佈在樟樹灣地區、社后地區與保長坑地區；基隆河沿岸則劃設為農業區，共約 21.35 公頃；公共設施用地共有 78.075 公頃。

在民國六十三年九月十二日所公佈的擴大水返鎮都市計劃中，擴大都市計畫區包括北社后、江北里、保長坑及樟樹灣四個地區。住宅區有 52.58 公頃平均分佈在四個擴大地區；商業區主

要分佈在北社后地區，共約 1.80 公頃；工業區則集中在保長坑及北社后地區，共 84.78 公頃；農業區主要位於基隆河沿岸河階地，共有 67.8 公頃；金龍湖地區劃設為風景區，面積有 46.63 公頃；公共設施用地面積為 15.67 公頃。

非都市土地部份，水返鎮有 6227.15 公頃的山坡地保育區，僅次於雙溪鄉的 6881.21 公頃，為鄰接台北市的市鎮中山坡地數量最多的一個四級行政區（《台北縣綜合發展計畫》第四冊，1993：21）。根據台北縣政府工務局建管課的資料統計截至民國八十一年三月，依「山坡地開發建築管理辦法」申請山坡地開發許可案的面積中水返鎮共有 254.85 公頃，在台北縣僅次於新店市的 704.52 公頃（《台北縣綜合發展計畫》第四冊，1993：59）。由此可見水返鎮山坡地開發已經有相當的規模，且隨著縣轄市內山坡地住宅開發逐漸達到飽和的狀態，水返鎮可以預期的將會超越新店市在山坡地開發的數量，尤其是水返鎮山坡地的數量要比新店市的面積整整多出一倍。

如果把水返鎮都市計畫實施範圍內住宅開發的狀況與山坡地開發的狀況作一個比較，就可以顯示出財團房地產開發重心的所在。根據表 7-5 所有的都市計畫住宅區都未完全利用，但是在都市計畫區外的山坡地卻大量的開發，除了樟樹灣、市中心、保長坑地區全部涵蓋在都市計畫區內之外，其它地區均有非常大規模在山坡地開發的住宅區，各區的開發面積都在一百公頃以上，由此足以說明財團所開發的山坡地住宅，是在塑造一種有別於中下階層的居住型態，而所創造出來的利潤是非常驚人的，以聯邦集團所興建的隴山林為例，《財訊雜誌》（1992/8）曾報導此一開發案的淨利有四十億以上。

表 7-5 水返鎮各分區都市計畫住宅區已開發面積統計表

	都市計畫住宅區 面積(公頃)	已開發面積 (開發率)	山坡地開發面積
橫科地區	—	— (80%)	—
樟樹灣地區	45.55	17.55(39%)	全屬都市計畫區
金龍湖地區	31.63	18.15(57%)	
市中心地區	103.09	67.53(66%)	全屬都市計畫區
保長坑地區	21.07	11.49(55%)	全屬都市計畫區
五指山地區	非都市計畫區	—	—
大尖山地區	非都市計畫區	—	—

資料來源：整理自《水返鎮整體開發計畫書》，1991。

## (二)各類型利益集團在水返鎮房地產開發的形式與空間分佈

根據我們分析最近七年水返鎮房地產銷售個案的資料，可以把水返鎮房地產開發的團體分成大企業集團所屬的建設公司、大型建設公司、外來地方派系所屬的建設公司、在地人士所經營的建設公司、中小型建設公司、私人興建、自地自建與三重幫所屬的建設公司。財團所屬的建設公司就是名列《卓越》一百大財團的公司，在水返鎮開發的總金額為 665 億，佔水返鎮總銷售金額的百分之二十一。如果把三重幫包括在百大財團內，則大財團在水返鎮開發所佔的比例就高達百分之三十五。其次，大型建設公司在水返鎮開發的總金額約為 1,045 億，佔總開發金額的百分之三十二。外來地方派系所屬的建設公司在資料上顯示只有中和林江派與坪林林家的建設公司，開發金額不多，所佔的比例約為百分之二，顯然地方派系的建設公司在水返鎮的房地產開發並沒有扮演像祖田市那麼重要的角色。在地人士所經營的建設公司目前只掌握一家金記公司，開發金額約為 50 億，所佔的比例為百分之

二。至於中小型建設公司（共 114 家）推案量少且金額也小，在市場上的競爭能力比較低，不過這些公司開發的總金額為 850 億，所佔的比例為百分之二十七。

表 7-6 的分析結果很清楚地顯示出水返鎮開發的主體是以大型建設公司、三重幫與百大財團的建設公司為主，地方派系並不是重要的開發集團，同時有將近三成的新屋市場是由中小型的建築業者參與開發。但是他們對於市場沒有什麼主導的力量，也沒有能力進行大規模的土地購買或開發的行為，對於水返鎮空間塑造的影響較為有限。

其次，對於每一種類型的房地投資集團我們也將藉由地籍謄本內容的分析，來彰顯出他們對房地產開發的手段與策略。我們由報導人所提供的地籍謄本資料與本研究向水返鎮地政事務所申

表 7-6 各類型建設公司在水返鎮房屋市場上開發所佔之百分比  
（民國 77 年至民國 83 年）

屬 性	開 發 個案數	百分比 (%)	開發金額 (萬元)	百分比 (%)	建設公司 名 稱
三重幫	26	12%	4295120	14%	
地方派系	4	2%	598000	2%	
大型建設公司	26	12%	10447419	32%	
在地型建設公司	8	4%	508000	2%	金記
私人興建	15	7%	398278	1%	
自地自建	4	2%	195500	1%	
臺灣百大集團	20	9%	6651323	21%	
中小型建設公司	114	52%	8497236	27%	
開發一個個案	81		6175008		
開發兩個個案	30		2267617		
開發三個個案以上	3		54611		
總 合	217	100%	31590876	100%	

資料來源：本研究整理。

請所得到的有關建設個案的影本，針對不同類型的建設公司投資興建的案例進行分析。地籍謄本的資料內容第一部份是土地編定使用種類變更的貫時性記錄，大多數的資料是由民國三十六年開始，大約是在實施耕者有其田土地放領的時候，土地面積的大小是刊載在這一部份。第二部份則是土地所有權變動的歷史性記載，記錄土地買賣的日期、所有權轉變的原因、土地所有權人、義務人（賣方）、土地權利範圍。第三部份則是土地他項權利的記錄，主要是土地抵押權的設定與清償，記錄的內容有權利種類、權利人、義務人、債務人、權利價值。

根據這些資料我們可以知道該筆土地變更前的編定地目、面積與地目變更完成的確實日期。對於所有權轉讓的分析可以了解土地買賣的方式，也可以掌握到土地擁有者的身份。至於抵押權的資料則有助於了解土地所有權人資金流通的對象（主要指金融機構）與流通的金額，而從抵押金額在不同時期的變化中也可以間接估算出土地增值的程度。

### 1. 大企業集團開發個案的類型與這些個案的區位分佈

水返鎮房地產開發規模，根據我們所建立的七十七年至八十三年台北縣新屋銷售個案檔分析結果顯示在表 7-7，七十七年新個案的銷售總金額約為 201 億，七十八年增加到 443 億，這兩個年度水返鎮在台北縣的推案金額總數都高居各鄉鎮市的首位。七十九年的銷售總金額驟降到 107 億，八十年略為回升到 290 億，八十一年再增加到 395 億，不過這三年的銷售金額都不是最高的，八十二年銷售金額暴增到 1,047 億，八十三年就降到 676 億，水返鎮近七年來的總銷售金額高達到 3,159 億，為台北縣的第一位，比居於第二的新店市多了 1,425 億。

表 7-7 台北縣民國 77 年至民國 83 年超過一千萬以上之公開銷售案之金額統計表 (單位：萬元)

	77	78	79	80	81	82	83	總計
汐止	2010727	4429949	1079500	2896700	3968000	10467000	6757000	31590876
新店	1140647	2454503	1126539	1159144	7102899	2645000	1713000	17341732
新莊	1307365	1295709	1176267	2548460	5530400	3142000	2283000	17283195
板橋	1172464	2433993	1455582	1350000	3069600	3416000	4073000	16970639
中和	1214176	1105764	1838852	1476425	3755500	3605000	3234000	16429717
土城	420815	487351	357800	3865123	6647000	1541500	2491500	15811089
淡水	519076	1196810	799513	1633000	5555200	1751000	2270000	13724599
三重	685123	1491614	444500	566192	2994200	2604000	1469000	10254629
蘆洲	326448	1020416	373649	496520	1368420	2450000	1170000	7146153
永和	605016	764180	741111	937502	878200	1126000	1464000	6516009
樹林	387200	852827	296410	768136	1525150	1284000	305890	5419613
五股	188079	107917	864128	174100	1206000	1036000	1150000	4726278
三鶯	115676	223238	108000	879205	976500	701800	818000	3822419
林口	443890	1116653	171825	96500	501000	254000	8770000	3460868
八里	29441	0	40050	591000	1466000	985000	229000	3340491
深坑	10091	504808	0	595000	1098500	528000	204000	2940399
三芝	0	0	0	0	332000	875000	1130000	2337000
泰山	260949	172145	85000	180560	482000	190000	190000	1560654
萬里	0	0	0	0	201000	330000	400000	931000
鶯歌	15058	81893	27400	120000	258500	0	375000	877857
金山	0	0	0	0	0	78000	564000	642000
總計	10852241	19739518	10986126	20273567	48899069	39209300	33167390	183127211

資料來源：整理自《房屋市場月刊—情報別冊：Part1 預售行情》(民國 77 年至 83 年)。

若根據表 7-8 的資料仔細地去分析開發的模式，就可以發現在七十七年建商興建的產品類型主要是以四或五樓公寓、別墅、辦公室為主，而電梯住宅的戶數與銷售量所佔比例很低。七十八年整個開發的地區則集中在水返鎮都市計畫中主要工業區

——樟樹灣，而產品數量最主要是以工業廠房為主，七十九年開發金額驟降，開發的地區移則轉到市中心地區，銷售產品幾乎都是電梯住宅，只有一筆是位於大同路的辦公室。八十年之後的產品完全以電梯住宅為主，再加上一些工業廠房、辦公室，開發的地區則是散佈在各個分區，呈現出水返鎮房地產全面開發的現象。

表 7-8 水返鎮最近七年開發產品類型總金額分佈統計表 (單位：萬元)

	77	78	79	80	81	82	83
別墅	144.4 (72%)	0	0	6.5 (2%)	0	196.6 (19%)	54 (16%)
四、五層公寓	23.8 (12%)	18.8 (4%)	0	0.2 (1%)	12 (3%)	74 (7%)	9.9 (1%)
廠辦大樓	22.3 (11%)	354.6 (80%)	25 (23%)	0	14.9 (4%)	63 (6%)	24 (3%)
電梯住宅	10.1 (5%)	69.5 (16%)	82.9 (77%)	283 (97%)	368.1 (93%)	713.1 (68%)	587.8 (70%)
	200.6	442.9	107.9	289.7	395	1046.7	675.7

資料來源：本研究整理。

房地產產品的差別隨著時間演變，清楚地顯現出房地產投資者對空間與消費者生活品味形塑的深層意涵。首先，在早期推出的別墅型住宅主要是吸引一些事業有成、經濟基礎雄厚與社會地位崇高的族羣進駐到一個新的空間領域，使得其他住宅消費者對於水返鎮產生了新的居住與生活意象。接著興建高密度的電梯集合住宅，讓一些收入普通、年紀輕的低層白領階級也能享有一種「廉價的郊區化生活方式」，與別墅羣的住家為鄰，居住地點與工作地點是截然分開的，共同擁有寧靜而自然的生活環境，也開著車進入城市上班，最終的滿足僅僅是一種類比式的生活意象。

另外，由早期投入工業區的開發，來帶動一種經濟成長的憧憬，以提高當地的地價與房價也是相當重要的手法，利用寧靜高雅的家居生活與未來地方經濟高度繁榮的幻象賦予了水返鎮新的空間意義，對於房地產開發者而言，是很技巧地融合文化意象與經濟發展的意識型態，來提升空間的交換價值，同時對於購屋者而言，也增加虛假的使用價值。

表 7-9 的資料主要是呈現卓越一百大財團在水返鎮房地產開發的空間分佈型態，三重幫所屬的宏國集團、宏泰集團、聯邦集團、宏福建設與蘆洲莊隆昌的大慶、隆昌建設公司在水返鎮開發的總金額達到 429 億高居各財團的首位。聯邦集團（林榮三）的開發地區都是在金龍湖地區總計 117 億，開發範圍集中在金龍湖地區的北方鄰接內湖之處。宏泰集團（林堉璘）的宏泰建設與宏盛建設則集中在金龍湖地區康寧街沿線以及樟樹灣地區，共開發總金額為 99.5 億的九個案子。宏國集團（林堉琪）則都集中在水返鎮市中心地區的新台五線附近，開發四個總計 59 億的個案。宏福建設（陳政忠）都是集中在樟樹灣地區的福德路一帶，所開發的三個案子總金額約為 63 億。莊隆昌的大慶與隆昌建設公司開發的地點都位於市中心區水源路與大同路二段一帶，所開發的三個案子總金額為 59.5 億。

東帝士集團的開發地區集中在橫科地區與保長坑地區，最近七年來在水返鎮的開發總金額約為 201 億，在這兩個地區所興建的產品主要為電梯住宅與辦公室，開發方式是混合住宅與商業功能的大廈，除此之外在樟樹灣地區鄰接市中心區興建一個現代化廠辦大樓。日月光集團所屬的宏璟建設（可能包括榮璟、宏威）開發區域都是在金龍湖地區東邊的伯爵山莊，是以四或五樓公寓、別墅與電梯住宅為主要銷售產品。霖園集團的國泰建設開發

的總金額約只有 83 億，七十七年的開發金額只有 2.7 億左右，產品的類型是五樓公寓，在八十二年的案子為 37.5 億的電梯住宅，而開發的地區都是在市中心地區的新台五線旁。

太平洋建設集團分別於七十八年推出一個位於宜興街的 35.5 億之個案與八十三年在馥記山莊內推出一個 14.6 億的個案，產品類型都是電梯住宅大廈。潤泰建設集團在八十年於市中心地區推出一個 17 億的電梯住宅案，八十三年在附近又開發一個 30 億的相同產品。至於八十三年才加入水返鎮投資開發的和信集團在金龍湖地區推出一個 187 億的銷售案。

一百大財團在水返鎮開發的空間分佈是有區域性分化的趨勢，以水返鎮的七個分區來說，大型財團開發主要的地區是以金龍湖地區為主，其次是市中心地區，接著是在橫科地區與保長坑地區，樟樹灣地區只有三重幫的宏泰集團有介入開發。而各個財團也有些空間開發勢力範圍的區隔，聯邦集團、和信集團與日月光集團固守金龍湖地區，霖園集團、潤泰集團及宏國集團佔據市中心地區，東帝士集團則是在橫科與保長坑地區建立事業。以開發的時間分析，最早進駐水返鎮地區的宏璟建設、聯邦集團與宏泰集團是以金龍湖地區為興建基地。之後，宏泰集團開始進入樟樹灣地區，而東帝士則是先在接近南港的橫科地區開發，八十年之後才轉進保長坑地區。

為什麼大型財團在水返鎮房地產開發會形成空間分化的分佈模式呢？山坡地開發的模式是以分期分段開發最為有利，因為建設公司不用負擔所需公共設施的面積，而且財團山坡地的持有都是大面積的，一個大建設公司所擁有的山坡地足夠充份供給建設公司長期推出新產品。當這些大型企業集團名下所擁有的建設公司取得某一地區大規模的山坡地之後，其他的公司也就無法再購

表 7-9 大型財團最近七年新建房屋個案在水返鎮開發金額與空間分佈表

財團名稱	開發主要地區	開發金額(億)	產品類型
<b>三重幫</b>			
宏國	市中心區	59	電梯住宅
宏泰、宏盛	金龍湖、樟樹灣地區	99.5	電梯住宅、公寓
聯邦	金龍湖地區	117	別墅
宏福	樟樹灣地區	63	電梯住宅
大慶、隆昌	市中心地區	59.5	電梯住宅
<b>東帝士集團</b>			
東帝士	橫科、保長坑、樟樹灣	171	電梯住宅、廠辦大樓
東關	橫科地區	30	電梯住宅
<b>日月光集團</b>			
宏興	金龍湖地區	115.7	電梯住宅、別墅
<b>森園集團</b>			
國泰	市中心地區	83	電梯住宅、公寓
<b>太平洋建設集團</b>			
橫科、市中心地區	50.1	電梯住宅	
<b>潤泰建設集團</b>			
市中心地區	47	電梯住宅	
<b>和信集團</b>			
捷和	金龍湖地區	187	電梯住宅

資料來源：經本研究整理而得。

得附近面積大的土地，例如宏環建設與林肯建設在中山高速公路北側各取得數百公頃的山坡地後，其他財團就沒有介入這個區域開發的機會。根據我們訪談的資料與報導人所提供的地籍資料中（訪問記錄 CK1: 2-3; LT: 23-27），我們整理出了大型財團的建設公司與大型建築公司在水返鎮擁有山坡地的區域範圍大致如圖 7-2 所示（並參見《財訊》，1990/10：259）。根據這些資料我們認為大規模的開發策略，造成財團蒐購大面積土地，使得土地持有產生分隔，進而導致他們所屬的建設公司在空間開發上的區隔。



圖 7-2 財團與大型建設公司在水返鎮擁有土地分佈示意圖

## 2. 大企業集團所屬的建設公司土地取得、抵押與地目變更的過程

我們所蒐集到的個案包括三重幫莊隆昌家族的高慶建設與隆昌建設、聯邦集團的聯邦建設、蔡辰男的國泰信託、東帝士集團的東雲建設與太平洋建設，相關分析的結果整理在表 7-10。國泰的名廬山莊代表早期的案例，而三重幫的三個案子則是代表最近兩、三年的例子，這六個個案都是從都市土地的農業用地或非都市土地用地變更為建築用地。國泰信託、高慶建設及隆昌建設的土地都是建設公司直接向原地主購買，同時由於開發面積都在 20 公畝以上，這些大型企業集團的建設公司必須先將原來所有權分散的土地一一蒐購，再合併鄰近土地成為整塊適合大規模開發的基地。此外，從土地購買的日期到地目變更後開始興建住宅時大多都已歷經了有四、五年的等待時間，而這段開發資金的閒置成本很高，投資者必須要有良好的緩衝機制，特別是在資金的流通上。這兩個土地開發的成本上之障礙使得大多數小地主無法獨力進行土地開發，所有小地主所能享有的只是土地增值的利益，而土地在地目變更與投資建築後所創造的利益只有讓大型企業所獨自享有。

在面對所有權相當分散的土地時，有些大型企業集團名下的建設公司是直接向地主逐一蒐購，國泰信託是透過其子公司的介入購買，高慶建設則是由公司負責人的親屬承購土地。而隆昌建設則是從完成前置收購作業的中間人手中購買土地，顯然土地掮客在財團收購土地上扮演一定的角色，有趣的是隆昌建設的中間人並不是落籍在水返鎮當地的地方人士，而是台北市的土地掮客。至於聯邦建設的土地，隴山林有一部份是承租國有林地，透

表 7-10 大型財團所屬建設公司土地來源、交易與資金來源分析表

建設公司	高慶建設	隆昌建設	國泰信託	聯邦建設	東帝士	太平洋建設
案名	東方山莊	山城之戀	名廬山莊	瓏山林	東方科學園區	香翰花都
地目	田一建	田一建	林	林一丙建 (79.10.24)	田一丙建 (82.4.28)	田一建 土地重劃 (81.1.22)
交易方式	地主一三重幫	地主一中間人	地主一國泰	蔡辰洲一林張柔娥	新茂一洪世全*	原地主賣出 土地重劃
放款機構	合庫	(1)第一信託 (2)中聯信託	國泰信託	臺灣銀行 (77.9.17)	(1)臺灣中小企銀 (80.1.9) (2)交通銀行 (81.10.16)	中國農民銀行 (76.3.27)
金額	1.2億	(1)3.6億 (2)11.4億	7億	12億	(1)12億 (2)59億6,520萬	2.88億

資料來源：參考地籍謄本，經本研究整理而得。

\* (1)新茂於 77.5.9 賣給洪世全。

(2)洪世全於 77.9.27 將土地所有權一半賣給陳由豪，一半賣給東雲公司。

(3)陳由豪於 78.3.2 將土地所有權一半賣給東雲公司。

(4)東雲公司於 78.4.4 將所有土地賣給洪世全。

(5)洪世全於 78.4.28 再將土地賣回給東雲公司。

過公有地的放領取得土地所有權，接著申請山坡地的開發，變為目前的丙種建築用地。白匏湖二百多甲的土地來源可以分成兩個部份，第一部份是林榮三長子林鴻聯以自耕農的身份承購三百多筆農地，而另一部份則是林榮三的子子林鴻堯向國有財產局承租林地，預計將在公地放領之後取得土地所有權（《財訊》，1994/5：106-110）。東雲建設的土地則是由東帝士集團的人頭洪世全向台塑集團的新茂木業購得，在一年不到的期間東帝士集團的關係人轉手交易四次。太平洋建設的土地沒有購地的資料，地籍謄本只登記土地重劃後的訊息，不過透露出了太平洋建設土地開發的不同手法，以土地重劃的方式變為建地。

資金的來源可從這些建設公司完成購地之後向金融機構抵押貸款的過程而得到一個大致的輪廓。高慶建設的個案最簡明，是經由土地所有權人同意，讓建設公司負責人的兄弟向銀行（合作金庫）貸款 1.2 億元。隆昌建設資金流通的過程則較為複雜，民國七十七年土地所有權人同意由隆昌建設的關係企業政慶建設與全慶建設向第一信託借貸 3.6 億，七十九年地價上漲時改變權利內容將抵押金額提高到 4.2 億，八十年轉向中聯信託抵押了 11.4 億元，而債務人也由政慶、全慶公司變成莊隆昌等四人。由這個貸款的過程可以發現私人信託業是提供房地產業者資金的一個重要管道，並初步顯現了金融資本與房地產資本在資金流通上的密切關係。其次，從抵押金額的變化可以掌握土地價值增加的程度，由七十七年抵押的 3.6 億增加到八十年的 11.4 億，三年內增加約 3.5 倍，這還是在變更地目前的價格，當房屋生產完成之後土地的附加價值更高。

國泰信託負責人購買林地之後，就向自己的公司設定抵押 7 億元，很明顯的是一種關係人貸款的行為，若以當時的土地價值

來估算，林地是否有那麼高的價值是值得懷疑的。聯邦建設也是以林地向臺灣銀行設定抵押 12 億，東帝士則以田地向臺灣中小企銀設定抵押 12 億，隔了一年十個月後，該筆土地重新向交通銀行設定抵押 59 億。這些財團型的公司可以用非建築用地向不同金融機構取得大筆的貸款當成土地炒作或開發的資金，但一般小型企業是不可能突破金融機構在貸款所設定的選擇性障礙而取得資金。大型財團或是擁有自己的金融機構可以提供充裕的資金，或是經由動員省級民意代表與官員向省屬行庫關說，或是動員中央級民意代表與權力菁英向國營行庫施加壓力，這裏的資料證明我們在第三章與第六章有關財團土地炒作資金來源的一些論點。若以抵押價值的資料分析，財團土地炒作所創造的利潤是非常驚人的，東帝士的土地二年不到就增加了 37 億。

### 3. 大型建設公司開發個案的類型及其在水返鎮的空間區位分佈

大型建設公司以遠東建設開發的規模最大，民國七十八年年底在樟樹灣工業區推出 250 億的辦公貿易中心，其次是興亞建設公司於八十二年七月在市中心地區興建 180 億的電梯住宅大廈。家美建設推出個案的總金額為 128 億，分別在七十八年八月推出位於樟樹灣地區的 80 億工業廠房，之後在八十二年年初興建位於新台五線的電梯住宅，銷售金額為 19 億，八十二年底又在橫科地區推出 13 億的電梯住宅，八十三年分別在橫科地區與市中心區推出規模小的住宅個案。馥記建設公司在水返鎮所推出的銷售案共計 100 億，推出的時間都是在八十二年之內，三月份在市中心地區靠大尖山地區規劃別墅區，共計 75 億，接著分別在十月、十一月、十二月也在市中心地區附近預計興建兩個銷售金額

為 12 億、5 億的別墅及一個 8 億的電梯住宅大廈。而房地產集團型的三圓建設名下的一些建設公司在水返鎮共開發了價值 81 億的銷售金額，八十年五月在金龍湖地區推出 25 億的電梯住宅大廈，八十一年三月在橫科地區規劃 44 億的電梯住宅大廈，四月在樟樹灣地區推出 6 億的電梯住宅，十二月在同一地區預售 6 億的電梯住宅。保全國際在八十二年年底規劃位於橫科地區的別墅區，銷售金額為 87 億。昇陵建設公司八十年在金龍湖地區推出 14 億的電梯住宅大廈，八十二年三月預售在同一地區 60 億的工業廠房及辦公室。僑泰建設分別於八十二年年底與八十三年推出在橫科地區 44.5 億的電梯住宅大廈，這些分析的結果整理在表 7-11。

表 7-11 大型建設公司最近七年新建房屋個案在水返鎮開發金額與空間分佈表

建設公司名稱	開發主要地區	開發金額(億)	產品類型
遠東建設	樟樹灣地區	250	廠辦大樓
興亞建設	市中心地區	180	電梯住宅
家美建設	橫科、樟樹灣	128	電梯住宅、廠辦大樓
馥記建設	市中心地區	100	電梯住宅、別墅
三圓建設集團	市中心地區	47	電梯住宅
陳氏建設	樟樹灣地區	6	電梯住宅
三圓建設	市中心地區	44	電梯住宅
山圓建設	樟樹灣地區	31	電梯住宅
保全國際	橫科地區	87	別墅
昇陵建設	金龍湖地區	74	電梯住宅、廠辦大樓
僑泰建設	橫科地區	44.5	電梯住宅

資料來源：本研究整理。

從大型建設公司與百大企業集團開發模式的比較中顯出一些不同的特質。首先，是大型建設公司開發個案銷售金額在 40 億以上的有 8 個，每一個大型建設公司都有一個 40 億以上的開發案，而財團部份只有東帝士集團、和信集團與日月光集團的宏環建設有超過 40 億的開發案，很明顯的大型建設公司房地產開發的投機性格相當強，以大規模的開發案來吸取消費者的資金，再向銀行貸款當成建築投資的資本，如此龐大的建設案風險非常高，不過只要規模大銀行也不願坐視建設公司倒閉，即使財務狀況不佳，仍然有可能取得融資貸款。其次，大型建設公司進入水返鎮開發的時間大多數在八十年以後，也就是在企業集團之後，可以推論大型建設公司是在企業集團（尤其是三重幫）在水返鎮創造房地產的榮景後才積極跟進的。第三、大型建設公司開發的區域最密集的是在樟樹灣、市中心與橫科地區，樟樹灣地區的開發金額為 342 億，市中心地區共為 299 億，橫科地區則為 184 億，而金龍湖地區只有 99 億，與大財團在水返鎮主要的開發區域有所的差別。

第四、大型建設公司的開發空間也有區隔的現象，樟樹灣地區是以遠東建設與家美建設為主，橫科地區則競爭最為激烈有保全國際、三圓建設與僑泰建設，市中心地區則是馥記建設與興亞建設的地盤，金龍湖地區最主要的大型建設公司是昇陵建設。最後、我們所列舉的這幾家大型建設公司在水返鎮開發金額佔他們在台北縣開發金額的比例最高，其中昇陵建設與保全國際除了水返鎮之外，在台北縣其它地區完全沒有開發案，基本上這些大型建設公司都是以水返鎮為主要的經營地點。

#### 4. 大型建設公司土地取得模式、房地產資金來源的分析

本研究所蒐集到有關大型建設公司所推出個案的地籍謄本有五個，分別是以廠辦大樓起家的遠東建設公司、房地產型集團的三圓建設所屬的尚圓建設、工業資本轉投資的西陵電子專業型的僑泰建設及保固建設的保全國際，有關這五家公司的土地取得對象、地目種類、資金貸款機構與貸款金額等資料整理在表 7-12。

遠東建設的遠東工業區是直接向原地主嘉陽公司在變更地目之後購入土地，在地籍謄本上並沒有貸款的資料。尚圓建設的土地是原地主賣給中間人蘇炎興與李鐘詳後，再轉賣給尚圓建設，不過在尚圓建設真正購入土地之前，該筆土地已經在七十九年一月二十五日讓尚圓建設向彰化銀行抵押貸款 2.4 億元，蘇、李二人很顯然是該公司的人頭。蘇、李二人並曾於七十七年十月十七日以相同抵押品向相同銀行貸款 6,600 萬元，以建設公司名義出面抵押貸款與用私人名義抵押貸款的金額在二年不到的時間竟然有如此大的差距，顯現出大型建設公司對於金融機構有如此大的影響力。西陵經貿廣場的例子則是中間人在向原地主購得土地後賣給西陵電子公司，再由西陵電子賣給西陵建設的李茂川，而土地的抵押金額由七十七年年底的 1,200 萬元到了七十九年四月就變成 6.36 億元，雖然中間增加了相同地段不同地號的土地為抵押。

僑泰建設公司從我們的個案資料中顯示其土地的取得是透過中間人，由公司負責人以私人名義購買，然後再轉手賣給公司，這是一種很明顯的關係人交易模式。至於這種形式買賣的利益是多少，並沒有明確的數據，不過如果以民國七十六年抵押設定的價格是 1.63 億，而七十八年的抵押價格是 9.72 億來推斷，整個關係人交易的利益至少在 5 億元以上。同時土地的名目原來是早

表 7-12 大型建設公司土地來源、交易與資金來源分析表

建設公司	遠東建設	尚圓建設	西陵電子	僑泰建設	保全國際 (保固建設)
案名	遠東新世界	凱旋大地	西陵經貿廣場(工業廠房當住宅)	康詩丹郡	無
地目	都市土地 田→建(76.7.21)	建 (61.8.31地目變更)	雜項(65.4.13)	田→乙建	林地
土地所有權	購入(76.10.28)	購入(80.5.16)*	購入(77.8.11) 轉賣人頭李茂川(78.10.27)	購入	購入
交易方式	嘉陽公司 原地主→中人 →尚圓	原地主→中人 →尚圓	原地主→中人→西陵 →西陵人頭(李茂川)	地主→中間人 →公司負責人 →建設公司	地主→人頭** →建設公司 →公司負責人
放款機構	無	彰化銀行(79.1.25)	(1)中國信託(77.12.27) (2)交通銀行(78.5.2) (3)中國農民銀行(79.4.20)	合作金庫	臺灣中小企銀 (82.12.28)
金額	無	2.4 億 債務人：尚圓 義務人：人頭(蘇炎 興、李鍾祥)	(1)1,200 萬(土地約五公畝) (2)5 億元 (增加土地抵押品) →(增加至少九十公畝) (3)6.36 億(同(2)抵押品)	9.72 億	6 億

資料來源：參考地籍謄本，經本研究整理而得。

\*(1)未購入前已貸款。

(2)蘇炎興、李鍾祥 77.10.17 以同樣抵押品向同一機構抵押 6,600 萬元。

\*\*(1)地主賣給羅秀蘭(77.1.7)。

(2)羅秀蘭賣給郟城公司(77.2.1)。

(3)林美智賣給郟城公司(77.5.27)。

(4)郟城賣給許伯(81.6.31)。

(5)許伯賣給保全投資(82.5.13)。

(6)保全投資賣給吳振發(82.10.22)。

田，民國七十年由縣政府把土地編定為非都市土地的乙種建築用地，總面積為 78 公畝 98 平方公尺。資金來源是向省屬金融機構合作金庫貸款，民國七十六年設定為 1.63 億，七十七年變更權利內容設定為 3.03 億，七十八年再度變更權利內容設定為 9.72 億，土地價值在三年內增加 8.19 億，增值速度相當驚人。由此可見，該公司在三年之內即累積充裕的資金，來投資房地產開發，從土地增值後的貸款是由金融機構來提供足夠的外來資源，自有的資金可以很少。這與我們前面所討論的，大型建設公司傾向於以超大規模開發來取得銀行資金的說法得到部份的印證。

保全國際公司土地購置的過程是相當複雜的，由原地主賣給中間人，一個月後再由第一中間人轉賣給第二中間人，經過四個月後再由第二中間人賣給椰城公司，這個投資公司再轉賣給該公司的關係人，由此人再賣給椰城公司的關係企業保全國際投資公司，最後由保全國際賣給該公司的關係人。層層轉賣的過程最明顯的就是為了墊高這塊林地的價格，之後再向臺灣中小企銀貸款六億，根據熟悉這筆土地交易狀況的報導人指出保全國際是屬於保固集團，地籍謄本上的買主都是人頭或關係人，他特別指出一般非建築用地在一般的金融機構大概最高可以貸到八百萬元，這個個案所貸的金額顯然是超出一般的情況（LT：2）。

總結來說，大型建設公司土地會有關係人或人頭轉賣的現象發生，可能是為了哄抬土地價格，也有可能是因為透過土地轉賣將公司炒作土地的利益移轉到公司的負責人手中。這些公司除了遠東建設外，土地抵押貸款的金額在一、二年期間內就飆漲了好幾億元，相較於個人的貸款能力大型建設公司有很大的優勢，透過金融機構大筆的貸款可減少他們土地炒作的成本。

## 5. 在地建設公司

水返鎮當地建設公司的房地產開發，因為我們所掌握本地建設公司的資料很有限，只有以地方派系人物縣議員何儉水的何記建設公司為代表。由民國七十七年到民國八十二年底的資料顯示，何記建設從民國八十年才開始有個案的推出，八十年推出兩個個案，總銷售金額分別為 7.5 億與 6 億，個案的地點位於金龍湖地區的康寧街與樟樹灣地區的中興路。八十一年也推出兩個案子，銷售金額分別為 2 億與 7 億，一個個案是在樟樹灣地區的中興路與明峯街口，另一個是在水源路一段。八十二年年底在金龍湖地區的康寧街推出一個 10 億的案子。這五個案子都是電梯住宅，金額都是在 10 億元以下，而且所有的案子都是都市計劃區內的土地，並不是山坡地開發的案子。

與大型建設公司及大企業集團所屬的建設公司做一個比較，這種屬於地方人物經營的建設公司推出銷售案的規模明顯地比前兩者小，而且開發的方式也不同。何記建設的投資案沒有一個是山坡地開發，前面提到山坡地的開發資金要雄厚，同時開發的規模都極為龐大，以一個地方型小資本的建設公司而言，似乎沒有足夠的實力參與這樣的開發模式。金記建設所蓋的都是 12 層樓以下的電梯住宅，沒有別墅型、辦公室或工業廠房，產品類型相當一致，組織經營的路線是專一型（specialism），而非綜合型（generalism）。就產品的形式而言，沒有開發風險比較高的辦公室或廠辦，而是以傳統自用住宅取向的開發方式，顯然其經營方式是比較保守的。另外以開發的區位分佈來分析，何記建設投資興建的地點都是屬於新興地區，康寧街、中興路、水源路一段，換句話說就是非高地價地區。若以每坪銷售的單價來看，橫

科地區靠南港地區八十二年平均每坪 21 萬元最高，其次是新台五線附近每坪 19 萬，而何記建設的銷售案都沒有座落於這些地區。

從何記所興建個案的地籍謄本來分析，發現「朝之鄉」的個案是何記與地主合建的，建築土地並沒有向任何的金融機構設定抵押權，與我們訪問何記負責人所得到的結果相當一致。受訪者一直強調他的公司是以與地主合建為主，而客源也是來自當地的民眾（訪問記錄，HT：1）。

為了了解在地人士投資土地與房屋建築的資金可能來源，我們以在水返鎮擁有很多筆土地的國大代表黃並震為例分析其資金取得的方式。從監察院公報中取得黃並震及妻子沈心菲所擁有的土地地號，經向水返鎮地政事務所申請地籍謄本，土地抵押權設定的資料相當複雜一併整理在表 7-13，這些土地基本上抵押的金融機構都是水返鎮農會，黃並震為水返鎮農會的派任總幹事，黃並震本人土地設定抵押權的有七十六年一筆 150 萬元與一筆 300 萬元、八十一年一筆 2,400 萬元、八十三年十月三日與十月十三日各設定一筆 1,200 萬元。八十年時黃並震與沈心菲有很多筆土地是經由李聰明向水返鎮農會設定 4,200 萬元的抵押權。這些與黃並震家族有關的土地抵押金額總共為 9,450 萬元，根據前面所引述從事土地代書報導人的說法，貸款金額大概是設定金額的九成，推估的貸款額約為 8,500 萬元，水返鎮八十三年六月底前的放款金額約為 70 億元，推估他們的貸款佔總放款金額的比例為百分之一點二。所設定抵押的土地大多是林地，而且共同擔保的土地有些是重覆設定，也就是有些土地已經設定過為其他貸款擔保。然而一般而言，金融機構是不接受第二順位的抵押品。

表 7-13 水返鎮地方政治人物土地抵押權設定金額與設定機構統計表

地目	地號	持分	抵押權
林	社後段	1/12	重複 ①義務人黃並震，債務人李聰明4仟2佰萬元
	社後頂304-2小段	40平方公尺	設定 ②義務人黃並震，債務人黃並震2仟4佰萬元(81-111)
建	社後頂148-4	21/24	(a)義務人沈心菲，債務人黃並震150萬(76-106) 水農
			(b)義務人沈心菲，債務人李聰明4仟2佰萬元(80-110) 水農
建	社後頂147-32 147-40	21/24	(a)義務人沈心菲，債務人黃並震150萬(76-106) 水農
			(b)義務人沈心菲，債務人李聰明4仟2佰萬元(80-110) 水農
田	社後頂147-40 147-41	21/24	無
			無
(林)	吶連港段142	全部	義務人黃並震 4仟2佰萬元 水農
			債務人李聰明
(林)	烘內小段150	全部	義務人黃並震 4仟2佰萬元 水農
			債務人李聰明
烘內小段151	7公畝	全部	義務人黃並震 4仟2佰萬元 水農
			債務人李聰明
	3平方公尺		

(續)				抵押權	
地目	地號	持分			
(林)	北港段327-2	1/3	35公畝	(a)義務人黃並震4仟2佰萬元(80-110年) 水農 【同一筆土地設定兩次】	
	烘內小段		2平方公尺	(b)義務人黃並震，債務人黃並震3佰萬元(76-106年) 水農	
林	北港段327	1/3	19公畝	(a)義務人黃並震4仟2佰萬元(80-110年) 水農	
	1418(建號)		84平方公尺	(b)義務人黃並震，債務人黃並震3佰萬元(76-106年) 水農 【同一筆土地設定兩次】	
林	叭噠港258	1/2(黃並震)	30公畝	義務人黃並震，債務人李聰明4仟2佰萬元 水農	
		1/2(曾山松)	31平方公尺	義務人黃並震，債務人黃並震4仟2佰萬元 水農	
	雙溪小段261			義務人曾山松 (83/10/13-113/10/12)	
林	叭噠港300	全部	16平方公尺	義務人沈心菲4仟2佰萬元 水農 債務人李聰明	
林	叭噠港302	全部	16公畝	義務人沈心菲4仟2佰萬元 水農	
		全部	3平方公尺	債務人李聰明	
(林)	北港段9-2	1/4	1公畝	義務人黃並震4仟2佰萬元 水農	
林	柯子林小段		16平方公尺	債務人李聰明	

(續)	地目	地號	持分	抵押權
林	北港段	30公畝	1/4	義務人黃並震4仟2佰萬元 水農
	柯子林小段5-5	69平方公尺		債務人李聰明
	北港段	7公畝	全部	義務人黃並震4仟2佰萬元 水農
	柯子林小段5-4	23平方公尺		債務人李聰明
(田)	社後段97	7公畝	2/24	無
	社後頂小段	47平方公尺		
(建)	社後段99-128	34平方公尺	2/6	無
	社後頂小段			
建	社後段	37平方公尺	2/24	
	社後頂小段99-66			
建	社後段	89平方公尺	2/24	
	社後頂小段99-41			
建	社後段	87平方公尺	2/26	債務人黃並震4仟2佰萬元 水返鎮農會
	社後頂小段99-18			債務人黃並震
丙建	北港柯子林小段16-4	85平方公尺	3/8	債務人黃並震4仟2佰萬元 水返鎮農會
				債務人黃並震

(續)

地目		地號		持分		抵押權	
林	北港柯子林小段16-3	21公畝 96平方公尺	1/4	債務人黃並震 義務人黃並震	4仟2佰萬元	水返鎮農會	
林	北港柯子林小段231	42公畝 96平方公尺	1/8(黃並震) 1/4(沈心菲)	債務人黃並震 義務人黃並震、沈心菲	4仟2佰萬元	水返鎮農會	
林	姜子寮 石壁子小段84-8	56公畝 1平方公尺	1/2	債務人黃並震 義務人黃並震(83/10/3-113/10/2)	4仟2佰萬元	水返鎮農會 水返鎮農會	
林	姜子寮 石壁子小段84-8	56公畝 1平方公尺	(另外1/2)	債務人何儉水 義務人黃張碧霞	1仟2佰萬元	水返鎮農會	
丙建	叭埤港 叭埤港口小段61號	9公畝 32平方公尺	1/3(主要以贈與)				
田	社後段小段147-46 社後頂	38平方公尺	19/24(沈心菲)	無			
建	社後段小段148 社後頂	5公畝 63平方公尺	1/8(沈心菲) 5/24	義務人沈心菲、蘇蘭香 債務人黃並拱 (張貴弘) (關彬羽)	2佰萬元 (68-78) 180萬元 (68-78)	水返鎮農會	

(續)		地號		持分		抵押權	
(道路)	社後段	79平方公尺	21/24	無			
	社後頂小段147-23						
(建)	社後段	35平方公尺	1/8	無			
	社後頂小段147-10						
田	社後段	4平方公尺	全部	無			
	社後頂小段147-35						
林	社後段	13平方公尺	1/3	無			
	社後頂小段313-12						
造	社後段	6公畝	全部	無			
	社後頂小段147-3	10平方公尺					
田	社後段	6公畝		無			
	社後頂小段147-6	91平方公尺	1/8				

參考資料：參考地籍謄本，經本研究整理而成。

由這個個案的分析結果來看，在地頭人其房地產投資資金是向正式金融機構借貸而來的，主要仍是以地方的基層金融機構如農會的信用部門或信用合作社為主，與我們在第五章的論述是一致的。在我們的分析個案中其債權機構只有水返鎮農會，完全沒有其他的金融機構，而貸款的金額若與大型不動產投資集團比較，顯然是少得很多，總共借貸的資金都不到一億元。就資金的借貸管道與資金額度而言，在地投資者與大型投資集團有很明顯的差別。

### (三)小 結

從我們所蒐集到的最近七年來個案開發的資料檔與建設公司的地籍謄本資料的分析中，對於不同類型房地產開發集團在水返鎮的開發策略、開發規模、開發土地取得的方式、開發產品的類型、開發產品的主要購買者、開發資金的來源等都有初步的結果，這些分析的結果整理在表 7-14，雖然資料沒有涵蓋所有的建築投資公司，不過所得到的結果仍然值得參考。

大型財團所屬的建設公司與大型建設公司，在我們前面的討論中顯示其開發的各個面向都很相似，他們基本上是以大規模的新社區為主要開發策略，這種開發方式的地點以成本低的山坡地變成丙種建築用地、工業區用地來興建大樓兼為住宅為主，整個開發投資所得到的利潤金額都在數十億元。就推出個案的金額而言，大型建設公司比財團型建設公司來得更大，可見大型建設公司經營投資的策略更具有冒險性。這些建設公司土地的來源大都是從原地主購入而取得，可是土地交易的過程頗為複雜，從幾個個案中顯現出關係人交易與人頭之間短時間內轉手數次以墊高土

表 7-14 三種類型房地產投資集團開發方式分析表

	財團建設公司	大型建設公司	在地建設公司
開發策略	新社區整體開發 (造鎮)	新社區整體開發	單一小個案
開發土地類型	山坡地或大面積工業用地	山坡地或大面積工業用地	都市土地為主
土地交易方式	複雜	複雜	地主合建為主
開發規模	龐大	龐大	小
開發產品類型	多元化		單一化
開發產品主要購買者	外來移民或投資者為主	外來移民或投資者為主	在地自住客
貸款主要機構	財團所屬金融機構 公營銀行	公營銀行	基層金融機構
金額	龐大	龐大	小

資料來源：本研究整理。

地價格，這種手法是一般小型的建設公司無法操作的。而這種土地交易過程主要的目的，就是以抬高交易價格來提高向金融機構貸款的金額額度，這兩類大型建設公司在雄厚的政商關係與財力支持下，可以用林地或丙建用地向銀行貸得數億、甚至數十億的資金，相較之下在地的房地產投資者則只有向農會等基層金融機構取得不到一億元的資金。

大型建設公司與財團名下所屬的建設公司，其所開發產品的類型從別墅、樓中樓、十三層以上大樓到現代化大型廠辦大樓都有，在地小型建設公司則是一次一個小個案，銷售金額小、開發地點的區位大都不是在精華區，所賺取的利潤比起前者要少很多。大型投資集團的銷售對象主要是來自台北市的中低白領階層

或外地的房地產投資客，而在地建設公司其產品的購買者，大多是以當地自用者居多。

因此，就開發的模式、產品類型、產品價格及開發規模等面向加以比較，地方型的建設公司與大型建設公司的市場與經營方式有相當明顯的區隔。表面上的原因應該是地方型的建設公司所擁有的資金小，無法與大型建設公司及財團名下所屬的建設公司來相互競爭，他們只有在這些公司開發剩餘的地盤中獲取有限的開發場域與開發利潤。這種大企業與小而專業型的公司，在水返鎮房地產市場中所發展出來的共生平衡關係，與組織生態學研究不同類型的報紙業公司在相同都會區市場所發展出來的關係有些類似之處（Carroll, 1984）。

如果我們進一步去探究為什麼在地建設公司與財團型建設公司在開發模式上會有所不同，並進而導致利益積累能力上的差別時，會發現其基底性的因素就是這兩類組織所能夠動員的政治力與經濟力不同。以財團企業而言，透過其良好的政商關係可以向全國性金融機關取得龐大的資金，而且大多數財團都擁有自己能夠掌控的金融組織；在我們前面已經分析的國泰集團就能夠從國泰信託貸取所需的資金即是一個很好的例子。資金來源的方便性與資金管道的多元性是造就了財團企業在房地產開發的堅強基礎。

此外財團企業的房地產開發案也牽涉到許多行政裁量權的環節，以財團最熱愛的山坡地開發為例，其開發許可與地目變更必須要經過縣政府、區域計畫委員會及內政部營建署等單位通過，因此其中的各個步驟需要動員不同層級的民意代表與官員來加以協助。以地方型的小建設公司來說，一般都缺乏有效動員中央級政治菁英的管道。但對財團來說，與國家機器核心成員緊密且良好的關係是財團之所以能夠存在的原因，這套密切的政商關係一

直都持續著，而且不斷地在強化中，轉化這套關係以取得土地開發上的特權是輕而易舉的事。

#### 四、企業集團、大型建設公司與地方政治人物 在土地利益獲取上的互動關係模式

##### (一)地方政治勢力與房地產投資集團關係的理論模式

鄉鎮市公所與代表會所擁有的政治權力是很小的，既缺乏財政資源，也沒有參與有關地方發展重要政策的權力，鄉鎮市的都市計畫規劃工作都是由省政府與縣政府提供經費來執行，而非都市土地開發審核權則完全是在鄉鎮市公所的職權外，在土地的開發與利用，鄉鎮市公所與代表會是「完全被排除在外的官方機構」。

這種由上往下的都市計畫實施程序中，地方政治勢力的土地利益如何取得？在大型建設公司與企業集團龐大勢力的環伺下，地方政治勢力又如何鞏固其土地利益？在這些政治與經濟權力結構的限制下地方政治勢力與外來大型建築投資集團有幾個可能的出路，我們參考西方文獻與考慮臺灣經驗世界可能出現的類型逐一的分析討論如下（Saunders, 1983: 234）。

第一、橫向結盟；地方政治勢力與外來的大型建設公司或企業集團發展出利益共生的合作關係，在地的政治勢力所能提供的是非正式人脈關係，協助外來企業取得土地，並安撫地方人士的反彈，甚至發展出合資經營的事業體，基於地方政治人物的力量有限，這個策略可能不為外來利益集團所普遍的接受，尤其是外

來集團利益取得的關鍵步驟並非控制在鄉鎮級政治人物手上時，則這一個出路成功的機會不大。

第二、地方政治勢力的向上發展以鞏固既有的利益，進而擴大利益層面；首先是推舉地方上的政治人物進入縣級、省級或中央級的政治舞臺，這些人扮演「政治企業家」的角色，積極地擴展與其他權力菁英的人脈關係，當政治結盟關係形成之後，地方政治人士就可以利用這些上位的政治關係來鞏固其利益。這個策略本身會有一些潛力，因為各級民意代表的選舉，地方人士現在都有參與的機會，更可以利用這些機會來達成縱向結盟之目的。

第三、地方政治勢力與外來集團的對抗；以鄉鎮市級政治機構所擁有微少的政治權力來對抗外來利益集團，使外來集團屈服，而願意共享其土地開發所得的經濟利益，此一衝突性的策略成本相當高，而且假若上級政府刻意打壓，挫敗的可能性就很高，目前水返鎮長反制三重幫的個案就是採取這個策略的典型案列。

第四、剩餘利益固守的沉默；避免與外來利益集團爭奪，在這些集團所取得的勢力空間殘餘的場域中獲取利益，雖然得到的利潤遠不如外來集團多，不過也有相當不錯的經濟利益。同時對於勢力單薄的地方政經利益團體而言，在主要的利基被大型企業大舉開發之後，周邊的房地產價格也隨著高漲，雖然利益的規模無法與大型財團比擬，但是利益的金額也是相當可觀，因此不對稱利益共生的沉默是有其物質基礎，相較於地方團體的政治勢力也應該是可以接受的策略。

## (二)水返鎮經驗研究的結果

在水返鎮的深入訪問中，很多受訪者對於地方政治勢力與房

地產開發的關係勾勒出相當清楚的輪廓。目前當地政治勢力主要分為四股力量，第一股是以鎮長關彬羽為主，第二股是以縣議員何儉水為核心，第三股勢力是由水返鎮當地第一位選出來的立法委員任谷宴所領導，第四股力量則是以農會系統為骨幹。這四股力量與我們前面所描述水返鎮傳統的地方派系分野與發展有著密切的關聯，他們是承續部份水返鎮派系的歷史。

### 1. 與外來土地利益開發勢力（大型企業集團）的對抗

在水返鎮，關彬羽代表了從傳統政治派系中轉型而成的新一類政治人物，關彬羽早期是由任谷宴所帶領，而出來參與政治活動的，後來逐漸形成自己的政治勢力，參加民進黨之後，他政治權力的基礎則是奠立於對民眾力量動員的能力上，當在地方的權力穩固後，他也積極地培養地方基層的樁腳，並透過地方樁腳系統與一般民眾動員的雙重機制來對抗反對他的派系與外來財團。關彬羽在地方上經營樁腳系統的進入點與一般傳統地方派系的經營方式有些不同，他主要是以轉化地方廟宇的陣頭來成為其樁腳（訪問記錄，LM1：2），同時配合一些地方上支持他的羣眾，而這種方式可使他對於地方上資訊的掌握相當快速，我們的受訪者就提到：

關在全水返鎮都佈下暗樁，連水泥車（每一車都要抽錢）過幾輛，他都知道，有暗樁通風報信，所以關彬羽不用離開辦公室就能掌握全水返鎮。此外，關彬羽非常注重環境整潔，只要一亂倒垃圾，不久清潔隊和罰單就跟著來了，街上都會傳是那一戶人家在通風報信。

（訪問記錄，LM1：2）

關彬羽對於外來財團開發的態度基本上是贊成的，只是他希望財團在當地開發所得到的利潤必須要有一部份能夠回饋給地方民眾，他透過自己所設計「鎮長稅」的方式向房地產投資公司收取回饋金，由於他本人掌握相當充份的資訊，所以對於金額的訂定有他自己的一定標準。此外，他利用掌握的一些行政權利如工地違規處罰等，可以迫使大多數的建設公司不得不繳納「鎮長稅」。

而對於一些不合作的投資公司，他除了透過行政上的權利加以制衡外，他也會透過廣泛而持續的媒體動員與羣眾動員的方式來對抗這些公司，其中最具有代表性的個案就是與林榮三所擁有的聯邦建設的衝突。在媒體力量的動員與地方民眾的支持下，關彬羽擁有足夠的力量與一個龐大的財團對抗，而且相當成功地壓制聯邦建設種種反撲的方式，這種地方政治勢力與外來財團對立且抗爭成功的案例在臺灣是少見的。

關彬羽與聯邦集團的林榮三產生衝突的起因是雙方對於收取鎮長稅的方式無法取得共識，林榮三原本承諾的金額並未依照約定繳交，因此關彬羽就將林榮三在白匏湖三百多甲土地的中心地帶劃成水返鎮的垃圾場，而使得整片土地沒有開發的價值。林榮三在受此打擊之後即藉由其所擁有的媒體——自由時報對關彬羽所收取的鎮長稅之運用缺少公開監督一事，展開了猛烈的抨擊，並且以水返鎮的立委任谷晏為其在當地的代理人積極地與關彬羽進行對抗。

而關彬羽回應這些作法所運用的策略是訴諸全國性的大眾傳播媒體，例如，在台北市召開記者會反擊三重幫炒作地皮，關彬羽所召開的記者會之所以能夠吸引媒體的報導，主要的關鍵在於他所實行的鎮長稅對既有的稅制有很大的衝擊，不但引起企業集

團的討論，也促使政府官員公開發表反對的意見，更有部份的鄉鎮效法此一模式來籌措地方經費，關彬羽所創造出來有關鎮長稅的議題，成為全國性的重要議題，他當然就變成媒體所注意的新聞人物，因此對媒體的動員有相當大的成效，所以能在全國性的媒體中取得很大的資源來對抗三重幫所掌握的傳播工具。

關彬羽的媒體動員是相當成功的，但是，他在對地方人士的組織動員也相當有規模，地方民眾的組織動員與媒體動員有相互加成的作用。關彬羽在地方上是透過地方俗民文化的組織（陣頭）來建立其地方政治網絡，並以這個為基礎，進而積極建立與一般廣大民眾的連帶關係。具體的作法就是定期舉辦水返鎮民眾的登山活動，一方面創造讓關彬羽說明他在地方建設上所累積的成果，另一方面也搭建一般民眾與關彬羽個人的人際關係，從而取得民眾的信任感。這種健行登山活動，根據參與者的估計大多在兩、三萬人左右，當這些一般的參與者面對特定的議題時，如「整治基隆河」，是可以被轉換成社會運動的力量。這些民眾也展現了水返鎮地方人士對關彬羽支持程度的指標，一個擁有如此廣大民眾支持的行政首長，自然可以成為媒體報導的焦點，從媒體、羣眾與地方政治網絡的交互動員上，即構成了關彬羽對抗三重幫相當紮實的基礎。

關彬羽受鎮民支持最重要的條件，是在市政建設的成果。從一些細微的項目如垃圾處理、環境衛生的改善到胡亂張貼廣告、亂倒建築廢棄物的告發與處罰都採取強力的取締，並盡可能地去提升整個水返鎮的公共形象（訪問記錄，Li：3-4），這是爭取民眾支持的基本步驟。此外，公共建設的推展，減少工程的舞弊貪污，也都是讓民眾支持的政績（訪問記錄，Li：7）。而透過文化立鎮的政策來凝聚民眾的對地方的認同及地方事務的關心也

是很重要的策略。最後，塑造自己成為打擊特權的正義鎮長（立報，1994/6/7），將財團的反擊解釋成有權勢的邪惡力量打壓正義的弱者，自然會受到民眾進一步的支持，所以有媒體稱關彬羽為「劫富濟貧的現代羅賓漢」（立報，1994/6/8）。

根據以上的分析來看，如果地方政治勢力要與外來大型財團的力量對抗，似乎要先取得地方民眾力量的支持，也就是要擺脫傳統地方侍從主義「頭人政治」的型態，進入市民社會來動員這股最基本的政治力量。接著要擴大地方以外的市民大眾之支持，較適當的方法可能是藉著重要議題的提出來動員全國性的媒體，藉此強力的陳述地方領導者的理念，並且塑造一種民眾福祉被迫害的形象。媒體動員與地方民眾的組織動員是一種可以相互加成與動態的過程，媒體的報導可以刺激地方民眾的關心與支持，而大規模民眾的動員與支持則增強了地方新聞的價值。當然，最基本的條件是領導抗爭的地方首長必須要有相當明顯的政績，例如街道每天都整理得非常乾淨，以取得大部份民眾的支持，進而成為核心的支持者，接著再以日常性的活動（登山健行）宣傳政績以聚集更多民眾的支持。

關彬羽動員地方社會力的模式開創了一條新的途徑，並與一般藉由社區組織或地方社會運動團體來動員社會力的模式是有所差別的。在臺灣的地方政治的體制下，鄉鎮長雖然是民選的，不過地方行政首長仍然是代表官方，與民間也有一段距離，甚至是處於對立的狀態。因此，很少人將地方行政首長的位置視為動員地方社會力的策略點，關彬羽就是一個典型的例外，他結合有限的行政權與地方非政治性團體來當成動員的基礎，先是定期擴大舉辦鎮民假日休閒活動，接著透過媒體動員塑造可被認同的領導者的形象，進一步取得民眾的支持以凝聚對抗外來利益集團或本

地政治派系的力量。這種社會力的動員方式不僅規模大、持久性強，而且動員的力量也是相當雄厚的，此與一般社區組織動員的成效有限是有明顯的差別。

## 2. 大型財團進入地方開發的斥候與糾紛排除者

何儉水所領導的勢力介入土地利益的方式是藉由其親戚（弟弟）設立的建築師事務所與建設公司（何記）投資房地產開發：

何儉水（是）在做建築，以前是在蓋五樓販厝，現在則是以電梯大樓為主，何記建築是他的弟弟所有，雖然只有一家公司就足夠呼風喚雨了。他的代表作就是在水返鎮國中旁的台北東之星，是水返鎮第一棟的十二樓電梯大廈。

（訪問記錄，WJ：1）

何儉水從政的風格是不製造糾紛、廣結善緣，即便是地方上其他的政治力量欺壓他，他也都不予計較。這種作法也延伸到他與財團的關係，何儉水在七十八年事業幾乎要倒閉之時，是靠財團對他的協助才再站起來的，因此他也就幫著財團（宏璟建設及林肯建設）買土地（訪問記錄，LL：3）。何儉水與外來投資集團的關係是以合作共生為基調，他協助財團取得生產必要的元素——土地，同時自己也經營投資建築事業，只是產品類型及規模與財團有些區隔（訪問記錄，LM1：2）。

他與財團在生意上並沒有什麼競爭，各自作各自的生意，但是財團如果有問題都會來找何儉水出面，譬如土地糾紛等等，因為他是縣議員，在地方有勢力，又和縣政府工務局很熟，私下與關彬羽也很不錯，鎮長稅，關彬羽向財團每

戶收一萬二，向他（何儉水）則算八千。他（何儉水）也有在仲介土地，伯爵、林肯建設、三圓建設都是他仲介的，單是仲介就賺了不少錢。他簡直可稱為水返鎮當地的教父。他這個人較厲害，八面玲瓏，不拘泥於意識形態，從不與關彬羽鬥，即使關彬羽打他，他也不還手，打不還手。

（訪問記錄，WJ：1）

何儉水的案例可以說是我們前面所提到的第一種與第四種地方政治勢力與外來土地利益集團互動關係模式的結合，外來的大型建築投資公司與這個地方上有影響力的政治人物形成一種權力不對稱的橫向結盟關係，藉由他在地方上的人脈與資訊網絡仲介土地買賣，不過並沒有邀他入股參加投資開發，何儉水在整個合作的過程只有賺取仲介費，而不是在事業的經營上形成利益共同體，在結盟關係上是有很清楚的界限。何儉水取得土地開發利益的方式是自己成立建設公司，在這些財團大規模開發地區的周邊興建單一的個案逐步地賺取一些利潤。由這個例子所得到的結果，我們對於地方政治勢力與外來大型利益集團的互動關係模式的論點可能要有一些修正，橫向結盟的模式不一定就是外來集團很少接受的策略，如果搭配其他的關係模式，而形成一種折衷式的橫向結盟模式，則其可能變成很普遍的方式。

### 3. 大型財團土地開發原料的收購者與代理人

第三股力量是土地掮客家族出身的立委任谷宴，早期任谷宴父親任四同曾利用擔任鎮上調解委員會主任委員之便，收購了一筆有糾紛的土地，而且也積極地居中介紹台北市的建築公司到當地投資開發，並且從中索取高額的佣金（訪問記錄，LM1：

2)。任四同本身出面收購地方上的土地，再轉售給大財團，而不是僅擔任一般的仲介者，最典型的例子就是聯邦建設在水碓公路上的土地，是從任谷宴父親任四同轉賣而購得數百公頃的土地（《財訊》，1994/5：112）。

水返鎮上的選舉樁腳，往往都是與土地掮客相符合，任谷宴、何儉水、關彬羽（都有）；因為每次選舉完之後，那些樁腳就會有許多土地在牽。以土地買賣而言，以任的佈樁最為嚴密，每一區都有主要的掮客，下屬有許多掮客在收集消息，一般而言「尚壬」不願與之正面衝突，那個區域的土地，若知道誰是主要在那個區域專門介紹土地的人，「尚壬」會建議他去找那個掮客。土地的買賣常有掮客放話，那一塊土地他要定了別人不能去動。

（訪問記錄，LM1：2）

以任谷宴的例子而言，他在地方上各區土地掮客的網絡，與選舉樁腳的關係網絡是完全可以相互轉換的，這也足以顯示其政治勢力的發展與房地產利益的累積有很密切的關係。此外，或許這是由於他本人為了要在政治上向中央發展以及取得更多的經濟資源，所以與財團合作的方式就比縣議員更積極，規模及程度也更大。

企業集團與大型建設公司在水返鎮房地產開發的過程，與水返鎮當地的政治勢力有直接關聯的機會點是在土地的購置上；這些大企業可以直接進入本地蒐購山坡地，但是，如果有熟悉地方事物人士的人脈關係可供運用，則對於土地的購買將會大有助益，尤其是在地主人數眾多、意見混雜不一時，則必須借助地方領袖來溝通與協調。當土地取得之後，土地使用的地目變更之政

治關鍵點，將會轉移到縣政府，因為都市計畫區土地的開發與使用部份需經過縣都市計畫委員會的審查與同意。而非都市土地也有一部份則必須得到縣府的批准後，再向上呈報，不過主要的關鍵完全是在於縣長的決定，因此大型企業政治關係的建立必須朝向縣議員或直接搭建與縣長的人脈關係。林豐正當縣長任內以與房地產利益集團關係密切著稱，通過山坡地變更為丙種建築用地的面積有 458.2865 公頃，在水返鎮還有一筆山坡地地目變更是於第二屆縣長任滿前一天批准的（訪問記錄，WJ：2）<sup>①</sup>。以打擊財團炒作土地為競選連任的尤清縣長，任內通過山坡地地目變更的面積則為 156.4627 公頃，相互比較之後，可以顯示縣長在控制與掌握非都市土地地目變更的巨額利益上是很關鍵的人物。

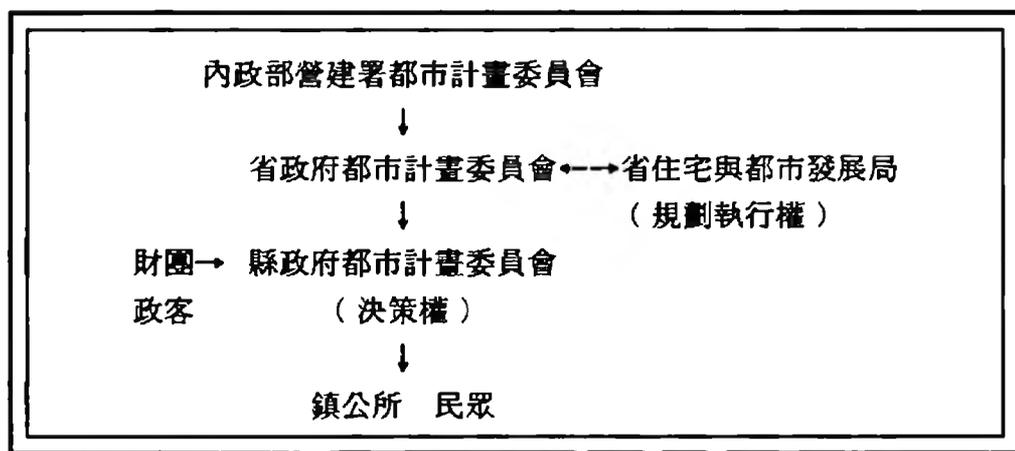
## 五、政府部門、社區民眾與 土地利益集團的互動關係

都市計畫的實施是政府部門對於都會空間塑造最具體且最有影響力的手段，我們特別選擇水返鎮於八十三年所進行的第二次都市計畫通盤檢討為分析的焦點，因為通盤檢討反應了政府部門如何因應快速社會與經濟變遷的趨勢下調整都會地區土地使用原則與空間形式，也就是彰顯政府對於空間形塑的基本理念是什麼？其次，由於政府部門要設定一些土地原則及規劃重要環境的公共設施系統，與民眾的權力及生活環境品質有密切的關係，在這種情況下，政府部門與社區民眾的關係是什麼？民眾的權利與福祉有沒有被考慮在都市計畫規範中？是透過什麼方式被考慮進去的？最後，政府部門透過都市計畫的檢討可能會設定一套經濟

利益集團對都市土地開發新的遊戲規則，所以通盤檢討對於財團也有直接的影響，其中最重要的一部份就是在通盤檢討中決定那些土地可以變更的決策。綜合以上的討論，都市計畫通盤檢討可以視為政府部門、社區民眾與土地利益集團交互關係的政策場域，所以對於都市計畫通盤檢討的分析是很重要的。

### (一)水返鎮第二次都市計畫通盤檢討特性的分析

都市計畫通盤檢討實施的權力配置方式，基本上是由上往下的，與都市計畫通盤檢討有關的一些相關行動主體彼此間的權力關係整理在圖 7-3。整個過程是由縣都市計畫委員會所主導，省都市與住宅發展局則進行實質的規劃，在通盤檢討的過程中民眾、相關單位與鎮公所可以向縣政府都市計畫委員會陳情，但是最後決定權還是由縣都委會所掌控，經縣都委會核示後再向上級都市計畫委員會呈報。



資料來源：本研究整理。

圖 7-3 都市計畫通盤檢討過程的權力關係圖

如果檢視都市計畫通盤檢討的政治過程，可以發現民眾的力量是在決策權力金字塔的最底端，他們的權利是最不被考慮的，雖然都市計畫土地使用面積大小的規劃、地目的變更等事項與民眾的權益有最密切的關係。至於鎮公所的地位比一般民眾要高一點，不過不但沒有參與整過檢討及決策的權利，鎮公所的意見還必須以陳請的方式來央請縣都委會同意，由此可見都市計畫通盤檢討威權支配式的本質。

都市計畫通盤檢討在威權支配體制下所展現的另一個特性就是貪污腐敗、濫用權力。都市計畫委員會是由行政首長所指派組成的，他們不受民意監督的體制所影響，這都方便了有權勢的個人或利益集團，透過都委會成員在檢討過程中變更特定的土地以謀取利益。因此，都市計畫通盤檢討可以說是一種經由土地利益集團透過權力政治菁英操弄的過程，是一種菁英支配的分贓制度，這個結果與西方研究得到的模式有所不同（Savitch, 1988：238-252）。

根據變更水返鎮都市計畫（第二次通盤檢討）規劃期間公民或團體陳情意見綜理表中可以發現（臺灣省住宅及都市發展局，1994），水返鎮公所只能以團體名義陳情，請求規劃單位與縣都委會採納其意見。水返鎮鎮公所總計提出 24 個陳情案，其中共有 49 個小項，被考慮規劃或審查而酌予採納的有 9 件，已採納的有 1 件，列為參考者 1 件。因此大約五分之一的陳情案被採納或參考，其他未被採納的主要理由是無具體計畫，這種理由是相當牽強的，因為水返鎮鎮公所曾委託規劃公司完成一份水返鎮的綜合開發計畫，而該鎮所建議的事項有許多是從這本規劃書所提出的。

若進一步分析鎮公所陳情事項的內容，主要有三個部份：1)

道路系統的設立；2) 非都市土地規劃為中小學用地、機關用地與公共設施；3) 以區段徵收方式開發新社區、工商綜合區與資訊科學園區。這些建議的內容基本上是為了解決水返鎮本身的交通問題，並統籌將非都市土地與都市土地同時規劃以謀求全鎮的整體發展，而其所建議的開發手段如容積率管制和區段徵收也頗符合公平與保育原則。但是這些建議只有少部份被接納，可見都市計畫通盤檢討的狹隘性與被動性，對於整個基層鄉鎮的整體發展是缺乏前瞻性的協助，反而可能會阻礙當地土地合理的運用與規劃。至於鎮公所的陳情意見只有少部份被採納的現象，則彰顯了都市計畫通盤檢討無基層單位參與的威權式本質。

## (二)水返鎮第二次都市計畫通盤檢討變更土地所有權之分析

接著下來我們將分析在這一次都市計畫通盤檢討中，被變更為住宅區土地的所有權人與關係人之背景，以便驗證一般文獻中所討論的都市計畫之過程是政經利益集團累積土地利益工具的論點。其次，將分析都市計畫通盤檢討所設定的原則，並根據這些原則來檢視被變更為住宅區的土地是如何適用這些原則，同時探討這些原則被運用的一致性。

以水返鎮第二次都市計畫通盤檢討的過程中，有那一些私有土地會被變更？為什麼會被變更？而這些土地又座落於那些的區位？我們將這些問題當成一些討論重點來進行分析，並藉由分析的結果來回答這些問題。根據《變更水返鎮都市計畫（第二次通盤檢討）書》的內容，各種不同土地使用分區在本次檢討變更的面積整理在表 7-15，面積增加最多的是河川區的 123.32 公頃，其次是住宅區擴大了 52.01 公頃，接著是商業區增加 2.37 公頃。

減少的部份則以保護區減少 43.07 公頃最多，其次是農業區減少了 36.05 公頃，接著是工業區減少了 25.52 公頃。而在公共設施用地部份，則大多數的用地面積都增加了，只有機關用地減少 1.27 公頃、公園用地減少 1.10 公頃及鄰里公園兼兒童遊樂場減少 0.84 公頃。

表 7-15 水返鎮第二次都市計畫通盤檢討各類型土地變更面積統計表

	第二次通盤 檢討前面積	第二次通盤 檢討前面積	面積增減 數量
住宅區	213.37	264.38	+ 52.01
商業區	17.15	19.52	+ 2.37
工業區	285.86	260.34	- 25.52
農業區	70.03	33.98	- 36.05
保護區	283.72	240.65	- 43.07
河川地	0.0	123.32	+ 123.32
機關用地	9.30	8.03	- 1.27
公園	18.08	16.98	- 1.10
鄰里公園兼兒童 遊樂場	7.16	6.32	- 0.84

資料來源：《變更水返鎮都市計畫（第二次通盤檢討）書》，頁 75。

在都市計畫通盤檢討的變更中最有利可圖的是住宅區與商業區的變更。我們先分析住宅區增加的面積是由那一些土地使用分區改變過來的，其中有 30.54 公頃是由保護區變更的，有 14.71 公頃是由農業區變更的，有 10.53 公頃是由工業區變更的，有 0.73 公頃是由道路廣場變更的，有 0.07 公頃是由行水區變更的，有 0.56 公頃是由綠地變更的，有 1.69 公頃是由公園用地變更的，從分析的結果中發現住宅區大多是由原來低地價的土地改變地目而來的，而土地價格在變更之後勢必暴漲，因此都市計畫通盤檢討協助土地持有者創造暴利是相當明顯的事實。依照公告

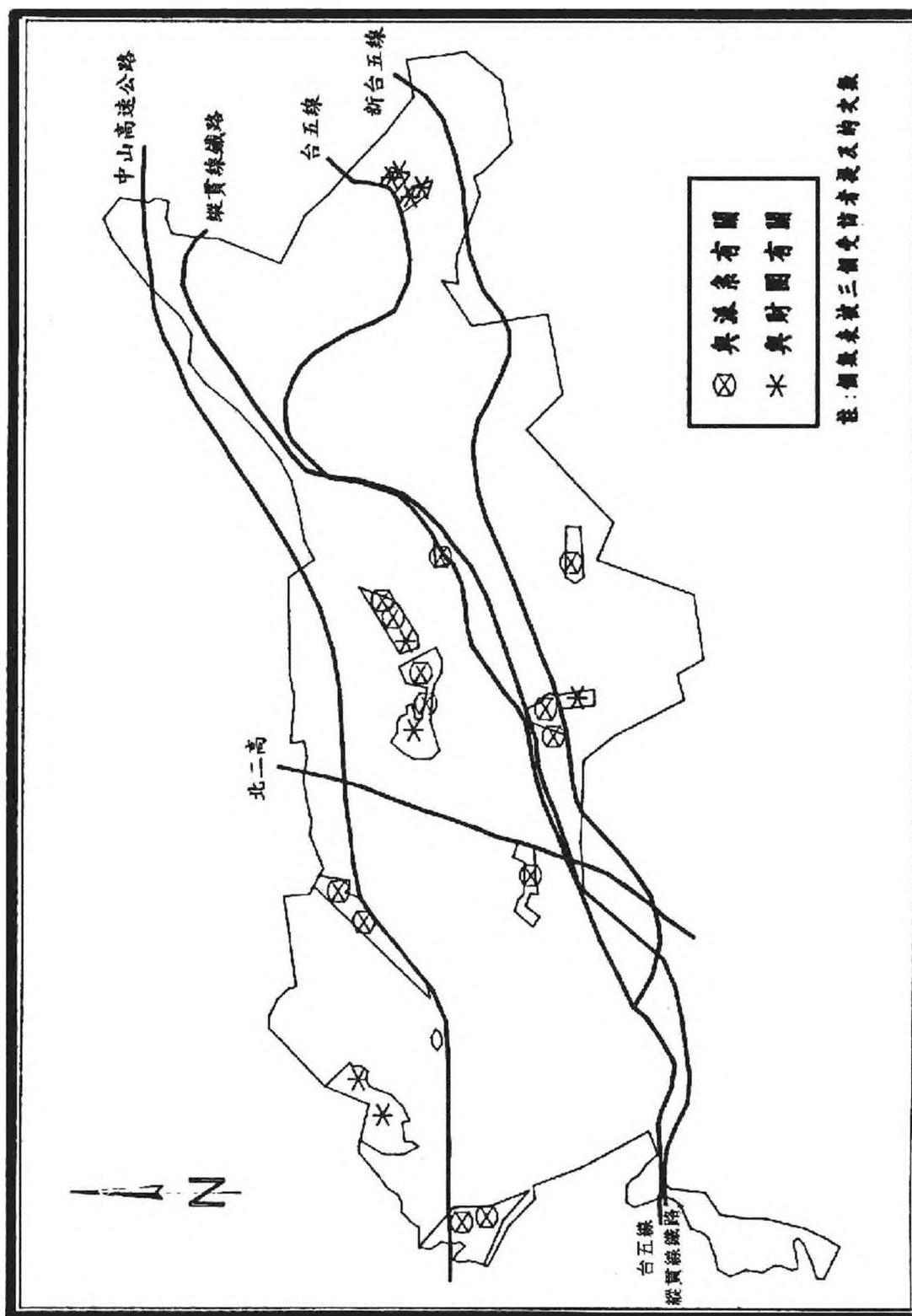
地價粗略的估計這些土地變更的利益是很龐大的，至於商業區的部份，其變更的 2.35 公頃土地則都是從原來住宅區轉變而成的。

都市計畫通盤檢討所創造的利益主要是從變更保護區、農業區土地成為住宅區土地而來的，因此如果能夠指出這些土地的擁有者就能夠了解這些利潤是由誰所享有。首先，在與一位熟悉地方上土地交易的受訪者深入訪談中，他就很清楚地指出這些變更地目的土地持有者與財團或地方上重要的政治人物有關係；接著，再經由訪問兩位地方人士這些重要的問題，並沒有得到一致的結論，不過有一部份土地的確是與財團和政治人物有關。關於這些變更為住宅區土地的位置與不同受訪者指出土地可能的擁有者或關係人的屬性圖示在圖 7-4。

為了進一步證實訪問資料的正確性，我們希望從縣政府蒐集相關變更地點的地籍號碼，並依此向地政事務所申請地籍謄本進行土地所有權與土地所有權買賣歷史的分析。經向縣府地政局與農業局查詢，這些地段尚未進行測量與定位，故詳細的位置無法確定，地號無法取得。此外，根據我們估計這些變更地段的地籍謄本如果全部申請，可能至少需要十幾萬元，這是本研究所無法支付的。因此在沒有系統性且客觀的資料下，我們無法對於第二次通盤檢討地目變更後的利益是由那些集團所獲取的來做進一步的分析，不過地方上的受訪者似乎都認為部份變更地目的土地的確是與財團及政客有所關聯。

### (三)水返鎮第二次都市計畫通盤檢討土地使用變更理由的分析

對於這些保護區及農業區變更為住宅區的理由有必要進行分



析，以便了解土地變更的標準與依據為何？從這些土地變更的說法中可以搜尋國家機器官僚掩飾巨額土地利益的論述，並且取得在民間部門正當性的過程。

第一、客觀與科學變更原則的確立。以農業區、保護區變更為住宅區的原則而言：

(一)「不適宜發展地區」不予以變更。所謂「不適宜發展地區」包括：1) 自然坡度超過百之三十以上的地區，占該地區面積百分之七十以上；2) 地下有礦場、地下坑道等地區；3) 地下有斷層經過，其五十公尺寬範圍內；4) 已違規開發使用區域。

(二)考慮依環境地質評估之土地利用潛力、社區發展需求、鄰近重大建設、變更後對鄰近交通、土地使用之影響程度加以評比，分為「適宜優先發展潛力地區」、「適宜發展潛力地區」、「中度發展潛力地區」、「低度發展潛力地區」四類。第一與第二種地區依序變更，第三種地區惟其面積足以劃設全計畫區不足或該住宅鄰里單元不足之大型公共設施時得予變更。

(《變更水返鎮都市計畫[第二次通盤檢討]書》，1994：59-61)

第二、例外原則的提出。在客觀原則的設立後，為了使整個決策的過程有轉圜的空間，有被行政者操弄的機會，模糊的例外原則是非常關鍵的。

經評比屬於中度發展潛力地區，惟因其具有特殊情形者得酌予變更。

(《變更水返鎮都市計畫[第二次通盤檢討]書》，1994：61)

所謂的特殊情形並沒有列舉出例子，僅籠統地規定可以有不依照前面規定予與變更的機會。在前面各項嚴謹的變更規定的掩護下，例外原則的存在受質疑的可能性降低，也不會動搖整個都市計畫通盤檢討的正當性。因此在一個大多數以客觀、科學為基礎的變更原則，搭配具有高度彈性的例外原則是合理化政策決定很有效的作法。

依照預定住宅區變更地點被評比的結果整理在表7-16，經評比為適宜優先發展潛力地區與適宜發展潛力地區，若按變更原則可以依序變更為住宅區，而根據變更理由的陳述有些地區評為前述兩種地區，主要原因似乎是因為地勢平坦、交通方便。即使不考慮水返鎮地區人口密度過高而導致各市區道路往省道或國道經常會產生交通壅擠的現象，也應該考慮保育或居民休閒的需求，擴大綠地或公共設施的範圍。因此是所謂的適宜優先發展或適宜發展地區之評判標準太過於以「開發」為導向，且對於整個水返鎮地區影響的評估也太少，把這些地區再變更為住宅區將使飽合的交通系統更加壅塞。

至於三個中度發展潛力地區則各有不同的變更理由。計畫區西側的農業區變更為住宅區是因為「農業區內舊有聚落非屬違法建築基地面積約 1.08 公頃，符合都市計畫通盤檢討辦法第十八條之規定變更」。而北社后地區東側由保護區與綠地變更為住宅區的原因是「本地區部份用地，於高速公路用地變更前，原為住宅區及綠地，當初要變更卻因為當時無北社后地區都市計畫而被規劃為鄰近保護區。目前鄰近北社后住宅區已陸續開發，故宜配合變更」。至於北社后地區由保護區變更為住宅區是因為「該地區國中用地不足，為配合劃設變更之」。這些變更的理由實在是看不出有足夠的正當性，可以支持三個地區的土地變更為住宅用地。

表 7-16 水返鎮第二次都市計畫通盤檢討變更面積與變更理由一覽表

位 置	面 積 (公頃)	評 比 分 類	變 更 理 由
計畫區中央， 吳天嶺地區	14.11	無評比結果	配合內政部「新社點開發執行計畫」變更
計畫區中央北側， 江北里地區西側	9.91	適宜優先發展潛力地區 適宜發展潛力地區	(1)本地區平區平坦且位於水返鎮中心，鄰近交流道、新五台線等，可及性高
計畫區中央北側， 江北里地區東南側	5.79	適宜優先發展潛力地區 適宜發展潛力地區	(2)水返鎮目前缺乏高中用地，因本地區腹地廣大，故配合變更
計畫區西北側， 北社后地區中央	1.70	適宜發展潛力地區	本地區位於北社后中心地區，地勢平坦，街廓完整且三面均已面臨計畫道路
計畫區中央， 新臺五線兩側， 中心商業區西側	5.50	適宜發展潛力地區 適宜優先發展潛力地區	本地區緊臨水返鎮中心商業區，且緊臨新臺五線，交通便利，區位適中
計畫區西側， 下寮溪東側	2.84	適宜發展潛力地區	本地區地勢平坦，就環境地質條件分析屬於高土地利用潛力區；且本地區鄰近住宅社區發展已達飽和，又鄰近新臺五線及北二高之新臺五線交流道
計畫區西側	4.60	中度發展潛力地區	本地區緊臨台北市及計畫區西側之工業區，地勢平坦，惟目前聯外交通不便
計畫區北側， 北社后地區東側	4.47	中度發展潛力地區	本地區緊臨麥克阿瑟公路交通便利，全區地勢平坦，惟因距離市區較遠
計畫區西北側， 北社后地區	5.37	中度發展潛力地區	本地中央部分地勢平坦，但兩側坡度稍陡峭
計畫區東側， 保長坑地區， 舊臺五線南側	1.46	適宜優先發展潛力地區	本地區緊臨新臺五線交通便利，地勢平坦
計畫區中央 公(四)北側	2.01	無評比結果	公園用地已超過部頒標準，故配合現況將公(四)北側部分原有建物闢鄰住宅區且地勢平坦酌予變更

資料來源：《變更水返鎮都市計畫（第二次通盤檢討）書》，頁 66。

註：僅包括變更面積在一公頃以上者。

從水返鎮第二次通盤檢討的分析結果來看，二次通盤檢的確建立了一些科學的原則來判斷土地地目的變更。只是這些原則太過於模糊，而且在一些地點地目的變更找不出可以適用例外條款的堅實基礎。對於符合「適宜優先發展潛力地區」變更為住宅區的積極理由都是因為交通方便，如果因為交通方便就變更為住宅區將會引進更多的人口，並進而造成未來交通運輸上的問題，而交通不便的地方卻無法成為住宅區，這樣的作法將會使區域均衡發展及疏散人口過度集中的目標窒礙難行。整體來說，鄉鎮都市計劃通盤檢討是反功能的，以科學原則的外表掩飾其無用性與圖利性。

至於誰的利益被考慮在第二次通盤檢討中，根據水返鎮長關彬羽的說法：

縣府是這樣，我整個都給他抵制啊！現在通盤檢討放我桌上，那天工務局長來我就問：開玩笑，我地方政府建議都沒有通過，財團來弄的每一個都通過，那有這樣子的，要不然你要賺錢今天權力在你手上，那要怎麼去拿紅包我也干涉不了，我可以罵一罵而已，但是我們地方也幫我們考慮一下，我當時就是因為水返鎮要通盤檢討，……我有一個整體開發計劃，我想把它導向一個很健康的路途，結果你都沒有給我做，這個不能動，那個不能，財團給你紅包你都動，這沒有道理。

（訪問記錄，Li：6）

在都市計畫通盤檢討中代表地方民眾意見的鎮長認為他的建議完全被忽略，要蓋高中的地變成蓋國民住宅用地，這個說法我們缺乏進一步的資料來佐證，不過水返鎮沒有高中卻是一個事實。而我們所分析變更為住宅區土地的所有權，與大財團及地方

民意代表都有些關係，與關彬羽所說的財團利益都被考慮進去的論點是一致的。過去的一些文獻（張景森，1993）也曾指出都市計畫委員會是土地炒作非常重要的策略點，本研究的結果則是提出經驗資料來彰顯都市計畫通盤檢討是財團及政客積累財富的工具。

## 六、結論與討論

在分析水返鎮相關的資料後，根據分析的結果我們討論在第一節所提出的六個研究問題。首先，影響許多大型企業與大型建設公司進入水返鎮開發不動產的空間條件主要是土地使用的類型與交通網路系統。水返鎮的自然環境所提供的結構性因素主要是數量龐大的山坡地，水返鎮是台北縣各鄰接台北市的鄉鎮市擁有山坡地面積最多的；其次是大規模交通網路的建設，通過水返鎮的公路路線有中山高速公路、北二高、台五線、新台五線及北宜快速道路，而鐵路部份有縱貫鐵路與西部走廊高速鐵路。自然環境的因素配合政治與文化的機會結構使得水返鎮土地的交換價值急遽提昇，一方面，山坡地的開發依據「山坡地建築管理規則」是相當輕易地就能夠變更為丙種建築用地，尤其是審核的過程並不嚴謹，只要買通縣府官員大概就能通過，這種開發方式成本低但獲利高，對於追求超額利潤的大型房地產投資集團是很有吸引力的。雖然山坡地的開發也有很高的風險，不過大型財團或大型建設公司擁有很好的政商關係，這些背景可以協助他們規避法令制度上的要求。至於開發山坡地所需要的大量資金，財團憑藉本身所擁有的金融機構或透過民意代表的影響從公營行庫借取大筆

貸款來支應，所以大規模開發山坡地的政治與經濟機會結構對於大型財團與建設公司而言是極為有利的開發方式。

另一方面，便捷的高速交通網路是財團創造一種郊區化生活方式最好的工具，透過文化傳播管道的操弄，將水返鎮清山綠水的居住環境扣連到美國或西方的獨門獨院、通勤式的生活方式，在看起來很完善的交通網路的支持下，提供厭倦台北市吵雜擁擠的居民一種寧靜、接近自然的居住夢想。尤其是對負擔不起台北市高房價的年輕白領工作者，這種不昂貴但不同於傳統生活方式的居住環境符合他們的生活品味。這些利益集團發展出吸引房屋購買者「梯次動員」的模式<sup>②</sup>，在第一梯次所興建的住宅類型以別墅為主，吸引經濟狀況好、事業有成與社會地位高的族羣，由於這個族羣的遷入水返鎮，使得此地居住空間階層的地位往上提昇，並逐漸形成普遍為台北都會區居民接受的高居住品味之空間意象。接著開始在山坡地興建電梯大廈，主要的購買羣體則定位在年輕、低階的白領階級，他們住的雖然不是別墅，但是，也有相當大的居住坪數，同時享受別墅般的自然環境，和一些有錢的上層階級家庭一樣過著郊區化的生活方式，使這些年輕家庭的幸福美滿家居生活之夢想提早達成。透過「梯次動員」不同階層的購屋者，維持了過度供給的水返鎮房地產市場景氣，從而建設公司繼續獲取高額的利潤。不動產投資者不僅在空間上興建新形式的建築物，在文化與生活層面上，也形塑了新的生活方式與居住品味，從物質與文化層面交互的操弄來創造投資利潤，不動產的開發已經不是單純的經濟生產的行為，而是包含文化生產的行為。

水返鎮研究的結果可以與第五章所提到財團土地炒作投機機制圖比較與印證，財團在土地買賣的過程中出現了關係人交易的

現象，也出現了關係企業的員工在短時間內頻繁地買賣同一筆土地墊高地價，也有關係企業間土地的交易行為。至於資金來源的部份除了向中央級的公營行庫貸款外，我們的研究也發現了有向關係企業中的信託公司高額貸款的例子。至於地目變更部份，透過對於地方行政首長的影響力來變更土地的案例是無法列舉的，最戲劇性的是一個黨政關係良好的大型建設公司在林豐正縣長任滿的前一天獲准變更面積很大的山坡地為丙種建築用地。基本上，水返鎮個案研究的資料支持我們的論點與整理的財團土地炒作機制。

在本章所討論的大型財團所屬的建設公司、大型建設公司與在地小型建設公司的開發策略、土地取得方式及資金來源在第三節已經整理出一些結論。水返鎮房地產的開發基本上是以大型投資集團為主體，他們在水返鎮所取得的土地面積都在數萬坪，有充份的不動產開發的原料，同時這些投資集團在興建投資的範圍有空間上的區隔，所以水返鎮可以區分為幾個由不同財團或大型建設公司主導開發的小區域，一般的小公司就在大公司開發殘存的區域下進行小規模的開發，這些小公司暴露在幾乎市場完全競爭的情況下，不過經營成功的仍然有相當的利潤。而在一些小區域會有幾家大型建設公司激烈競爭，不過由於土地取得成本與開發資金成本在相關機構選擇性開放的情況下都比小型公司低，因此他們的利潤在市場景氣尚可時是很可觀的。這些不同投資集團資金取得的來源也明顯地區隔開來，在地的小型建設公司資金來源可能的管道是非正式的，有一些公司可以透過關係向在地基層金融機構取得條件較有利的貸款，但若要向上從省營或國營的金融機構貸借資金是有社會與政治條件的限制；相對而言，大型建設公司從公營行庫貸借大筆資金是相當容易，在很短的期間可以

大幅調整抵押設定的金額。

至於外來利益集團與當地政治勢力的關係，我們提出了一些關係類型的思考架構，有些地方的政治人物與外來投資集團有密切的結盟關係，並積極地為財團介紹土地，而從其間獲取直接與間接的利益，這種結盟關係從我們研究的案例中得知可以形成長期而穩固的共生關係。在我們所研究的個案中，財團在最後甚至指定所有他們購買的土地都要由這個特定的地方頭人經手；不過合作關係卻有一定的極限，外來財團並不會和地方政治人物形成事業經營的共同利益體。也有一些地方的政治人物相當積極地去提升自己的政治地位，強化與外來利益集團結盟的籌碼，以獲取更多的利益，同時也促進自己運用更高層級的政經資源在地方上累積更多攫取利益的實力。最後一種關係模式是透過主動的要求外來集團回饋地方一些開發的利潤，而以市民團體的動員或其他地方行政權利為對抗的籌碼，迫使外來團體順從其所提出的要求。研究發現地方政治勢力的異質性很高，因此不同地方政治人物對外來利益團體採取了不同互動模式，當然大多數的地方頭人會混合運用不同的策略，因此我們的架構有待加以修正的必要，這也足以顯示外來與本地團體互動關係的動態性與多元性。

地方政府在威權體制下擁有很少的權力，人事權、經費基本上都是由中央政府所把持，民選地方行政首長象徵民主政治的意義多於實質地方自治的意義，鄉鎮公所這個最基層的地方自治行政單位更是缺乏自主的政治權力。如此弱勢的鄉鎮首長在面對地方派系、財團能做如何反應呢？大多數鄉鎮長是配合他們的利益，所以大多數地方行政首長與鄉鎮民代表都是被地方派系所把持，這種以個人利益為目的的準政治性團體，並藉著這些位置累積自己的財富，不可能也不會為地方的發展而做努力。我們所研

究的鄉鎮提供了一個特殊的例子，水返鎮長在現行體制的限制下充份發揮了鎮長的行政權來對抗一些外來財團，並透過鎮民系統的動員與媒體的動員鞏固了本身的民眾支持基礎，因而獲得部份可見的成果。這個例子顯示在弱勢體質與地方派系充斥的鄉鎮中是有可能找一條對抗大型政經利益集團的出路。

國內的研究很少針對都市計畫通盤檢討進行深入的個案研究，本章對水返鎮第二次通盤檢討的分析發現，都市計畫通盤檢討在程序上開放相當多的空間讓土地利益集團有操作的機會。當評審標準不明確、例外原則的提出與行政裁量權的不受監督，均能使得擁有良好政治關係的人士得以透過通盤檢討的程序來變更地目獲取龐大利潤。而針對保護區變為住宅區的土地所有權人的調查中顯示出，變更的土地與地方上重要的政治人物或大型財團有些的關係，很顯然的都市計畫通盤檢討是一個為權勢份子創造經濟租金的過程。而代表民眾意見的鎮公所在整個過程中根本沒有被賦予參與的角色，鎮公所所提出的意見大多數被否決，因此從這個經驗研究的結果可知，都市計畫通盤檢討的威權性格、圖利性與被動性是相當明顯的，水返鎮並不是特例，而是全臺灣各鄉鎮現今普遍存在的現象。

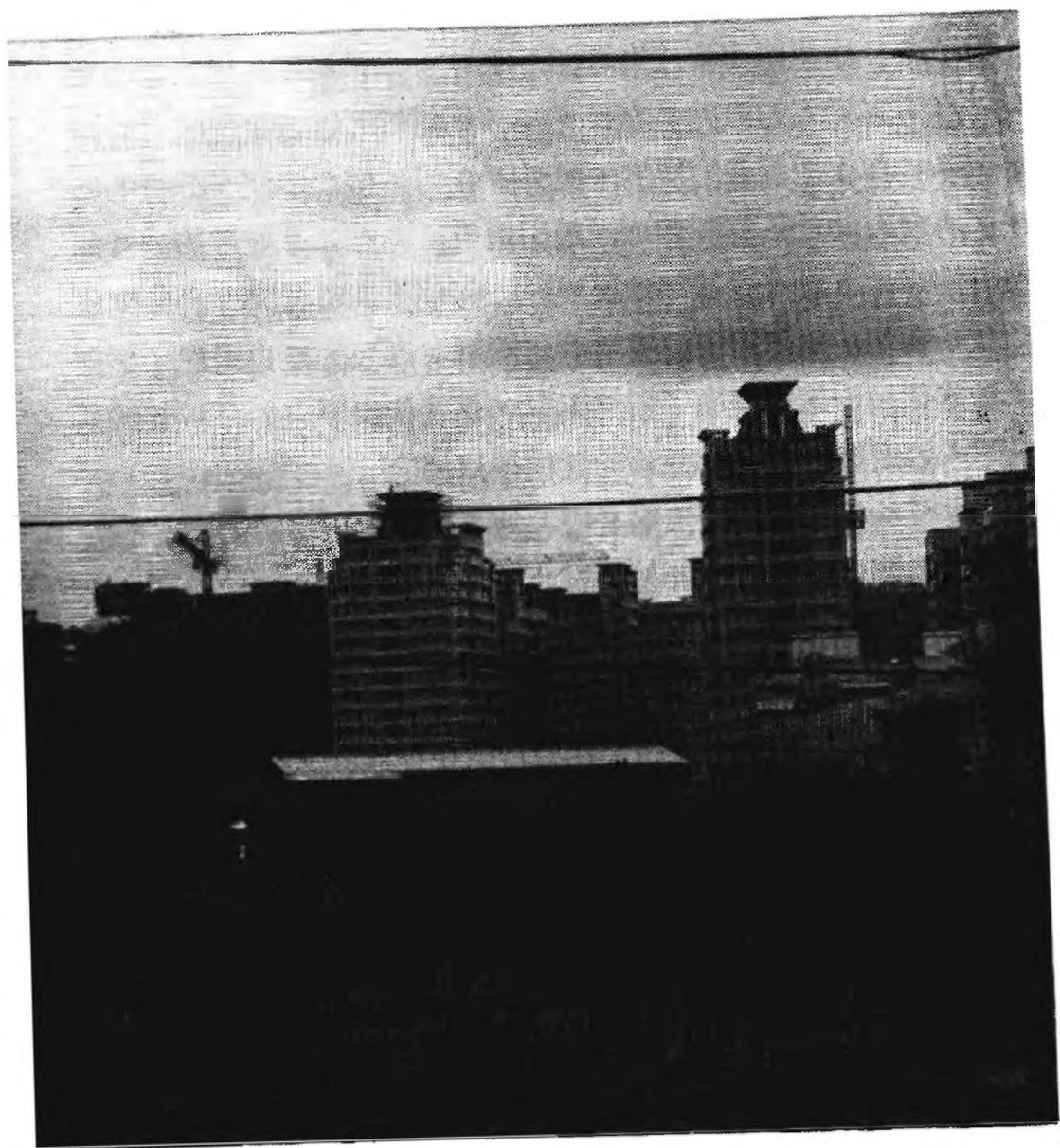
## 註釋

- ① 關於地方首長批准山坡地面積的統計是以發文字號的日期為準，資料來源為台北縣縣政府。馥記建設的首馥社區縣政府許可文號是在七十七年十二月二十七日，與受訪者的說法有些出入。
- ② 「梯次動員」這個概念的靈感是來自於柯志明（1993）五分埔的研究。

第  
八  
章

祖  
田  
市  
空  
間  
開  
發  
的  
政  
治  
經  
濟  
學  
分  
析





震地驟起的水泥叢林

## 一、前言

在台北縣的總體分析中已經顯現出，祖田市房地產開發的主角之一就是台北縣各市鎮地方派系所屬建設公司，我們要回答的第一個問題就是為什麼祖田市與水返鎮房地產開發的主要行動者不同？為什麼祖田市會成為各個外來地方派系追逐土地利益的地點？從這裏切入的原因是為了更細緻化我們前面所提出的有關地方派系炒作土地利益的機制。此外，在對一個個案深入分析的結果，將會有助於了解一個地區吸引地方派系介入爭取經濟利益的結構性條件，也可以清楚地展現地方利益集團彼此間互動的關係類型；當然，隨著重新建構這些集團利益攫取的歷史過程，靜態的描述架構中就填補進了新的元素，也就使得原來的分析架構易於陷入過度概約化與功能論的危機得以消除。

本章的第二個問題焦點是擺在地方派系在取得經濟利益的互動原則與關係模式的思考上，對於地方派系在政治場域競爭的法則，美國政治學者 Nathan（1976：38-39）曾針對這些法則提出其特點是：無毀滅性、陰狠性、防禦性、平衡性、無意識形態性、唯利是圖性及零和賽局。這些特徵在描述派系政治權力的鬥爭上是有其適用性，不過並沒有考慮到派系有可能在競爭之外，另外發展出一些互動的模式，也就是說 Nathan 的論點太過於強調派系衝突的關係；派系間的互動關係之多元性是無法以單一的角度來理解。所以在我們的研究中，就企圖去掌握一個地方派系跨越其原有的地理空間，進入一個新的地域去開拓經濟利益時，與其他同時進入的地方派系、在地政治勢力與利益集團之間產生

了那些互動關係？而他們彼此之間的互動準則又是什麼？整個研究的視野從著重地方派系政治層面的競爭，擴大到他們在經濟領域上的關聯形式，因而更豐富了我們對於派系之間關係變化與類型的了解。

雖然我們分析的焦點是擺在外來派系的建設公司在祖田市開發的機制，但是當地仍然有許多經營建築投資的公司，這些公司經營不動產投資的模式與策略也是我們研究的議題，因為他們是本研究在田野調查中發現形塑祖田市的空間結構很重要的主體。最後，祖田市在我們的研究期間正進行著第二次都市計畫通盤檢討，從通盤檢討的執行過程與成果可以再度地來檢視政府部門對於空間發展的影響是什麼？並且造成了什麼樣的結果？都市計畫通盤檢討是充份展示國家機器對土地管制與規劃權的行使，也是影響都市空間形式最直接的手段，房地產投資集團在當地的土地開發方式受到國家機器所支配的都市計畫通盤檢討相當大的影響，因此分析討論祖田市的案例可以了解國家機器對都會空間形塑的作用，並且在與水返鎮的比較中可以得到更周延的結論。

## 二、祖田市空間與社會條件的分析

本小節是針對祖田市的地理、交通網路、居民的社會背景、地方政治生態及住宅的特性來進行整體性的描述，主要的目的是在呈顯祖田市、台北縣其他鄉鎮市與台北市的區位關係，並比較祖田市與水返鎮成為台北市衛星城市的條件。同時也分析祖田市居民與移民的社會屬性，而由居民與移民的組成更可以了解祖田市的特性。另外，祖田市的城市類型與特性也會展現在新建住宅

的類型上，因此透過對祖田市房價與開發住宅形式的分析，並由與水返鎮比較中可凸顯出祖田市是一個什麼樣的城市。

### (一)祖田市的區位特性

祖田市位於台北盆地西南部，背山倚水，地勢由東南向西北遞減，成為一長三角形的地理區域，東北寬而西南狹小，呈南北狹長狀；東接新店市，南鄰三峽鎮，西與樹林鎮接壤，西北交接板橋市，東北連中和市（〈台北縣祖田市建設發展計畫建議報告〉，1991：1）。祖田市主要的聯外道路為中央路與環河路，可北接板橋南連三峽，中正路連接中和，北二高在祖田市設有一個交流道連接樹林與中和。由於祖田市聯外道路的數目有限，而且道路面積狹小，並同時肩負頂埔工業區貨物運輸與民眾通勤的雙重功能，使得這些道路路況壅塞且混亂（〈台北縣綜合發展計畫書鄉鎮市分析〉第三冊，1993：13-12）。由於台北市與祖田市的交通網路關係是間接的，祖田市無法成為提供台北市市民居住功能的衛星城市，而事實上祖田市市民主要的購物休閒中心是以板橋市為主，祖田市與板橋市的關係比祖田市與台北市的關係更為密切。

### (二)祖田市居民與移入人口社會背景的探討

從民國五十九年到七十九年間，祖田市人口的遷入在六十五年是一個轉折點，六十四年的淨遷入人口為 331 人，社會增加率為百分之九點四四，六十五年的淨遷入人口變成 1,241 人，社會增加率為百分之三十四點四二；從此之後祖田市的遷入人數快速

增加，六十五年至七十年每年淨遷入人口約為 3,000 人，七十年到八十年每年淨遷入人口則平均約為 6,280 人，七十年代的增加數量與速率比六十年代更快。六十五年到八十年前後十六年增加了八萬人，使祖田市的總人口變成將近十四萬人（陳東升，1993：32；《祖田市觀光遊憩資源調查暨部份據點配置計畫規劃書》，1992：3-18）。祖田市在六十年代中期人口的大量移入與祖田工業區的開發有關，六十一年政府公佈的「加強農村建設重要措施」中的第九項「鼓勵農村地區設立工廠」，祖田工業區的開發就是從這段時間開始，由於工廠的設立提供許多就業機會，吸引很多鄉村地區的移民。

祖田市就業人口的產業結構是以二級產業（製造業）為主，從六十三年開始二級產業就業人口佔總就業人口的百分之四十九點五，七十年上升到百分之六十，之後略有波動，可是一直維持在百分之五十五以上。而三級產業（服務業）從六十三年之後緩緩增加，到了七十九年的比例約為百分之四十，一級產業（農業）持續在下降。可見祖田市的就業者是以製造業與服務業為主，而且居民以藍領階級佔多數，其次則是服務業的白領工作者。七十五年祖田市的工商業場所共有 2,860 家，其中製造業就有 1,430 家，佔總家數的百分之五十，而商業與運輸倉儲及通信業所佔的比例約為百分之四十（1,141 家），工商場所仍然是以製造業為主，由以上的資料分析可以將祖田市定位成傳統的工業衛星城市（《祖田市觀光遊憩資源調查暨部份據點配置計畫規劃書》，1992：3-17）。

根據表 8-1 祖田市居民年齡的屬性分析，人口主要是集中在二十五歲到三十九歲這個年齡層與零歲到十四歲這個年齡層。青壯工作人口的大量移入使得祖田市呈現年輕化的人口結構。

表 8-1 祖田市七十九年的年齡結構分佈表

地區 年 齡	祖 田 市		總 計
	男	女	
0-4	7,857	7,232	15,089( 10%)
5-9	9,230	8,819	18,049( 12%)
10-14	7,933	7,610	15,543( 10%)
15-19	7,089	5,632	12,730( 8%)
20-24	6,071	6,199	12,270( 8%)
25-29	8,522	8,844	17,366( 11%)
30-34	1,095	8,910	18,925( 12%)
35-39	8,325	6,721	15,046( 10%)
40-44	4,391	3,319	7,710( 5%)
45-49	2,631	2,229	4,860( 3%)
50-54	2,011	1,828	3,839( 3%)
55-59	1,931	1,501	3,432( 2%)
60-64	2,090	1,266	3,346( 2%)
65-69	1,541	893	2,434( 2%)
70-74	848	609	1,457( 1%)
75-79	487	394	881( 1%)
80-84	107	137	244( 0%)
85-89	47	64	111( 0%)
90-94	8	20	28( 0%)
95-99	0	1	1( 0%)
總數	81,143	72,228	153,371(100%)

資料來源：〈中華民國七十九年臺閩地區戶口及住宅普查報告〉第五卷，臺灣省台北縣上冊，頁 156-203。

另外，根據八十一年台北都會區家戶交通旅次調查的資料顯示祖田市與台北市交交流動的關係並不密切，祖田市居民只有百分之十七點零五是以台北市為旅程的迄點，在台北市衛星城市中只比三峽鎮、鶯歌鎮與三芝鄉高，甚至比附近的樹林鎮與林口鄉低，可見居住在祖田市的民眾並不是以台北市為主要的工作地

點，我們也可以據此推論從台北市移出的市民搬遷到祖田市的並不多。相較而言，水返鎮的居民以台北市為旅程迄點的有百分之四十六點五八（章英華，1993：64），在縣轄市中僅次於永和市，可見水返鎮與祖田市為台北市所提供的居住功能之大小相差很多。

作者在分析七十九年的人口普查資料中，顯示台北市移民佔祖田市外來人口的比例約為百分之三十，與水返鎮的百分之六十八比較差距很大（陳東升，1993：46），由此亦可顯示祖田市相對於水返鎮而言，並不是一個台北市居民無法負荷高房價而出走的替代地點。

### （三）祖田市的房價變化

根據前一章表 7-4 的資料，祖田市在七十五年時每坪單價平均為 4.2 萬元，七十六年為 5.01 萬元，七十七年隨著台北都會區房屋市場的大幅波動飆漲到每坪 10.1 萬元，七十八年的價格又漲到 14 萬元，七十九年維持在這個水準，八十年漲到最高峯時每坪 15.5 萬元，八十一年跌回 14 萬元一坪，八十二年再跌到 13 萬元。祖田市的房價在七十五年的時候，大約是台北市內房價最貴的大安、信義區的百分之四十四，到了八十二年則為該二地區的百分之三十一。在台北市周圍的衛星城市中祖田市的房屋價格只比樹林鎮高，也由於祖田市較為便宜的房價吸引了祖田市當地的勞工階級、無法負擔板橋較高房價的工作者與部份台北市的移民。

表 8-2 顯示祖田市的住宅以五層以下的公寓所佔之數量最多，佔所有住宅的百分之七十八，與其他鄉鎮的主要住宅形式是

一致的，可是與水返鎮比較則獨院或雙拼的住宅數量就少了3,196戶。就比例而言，祖田市的獨院或雙拼住宅佔所有住宅的百分之三點四，水返鎮則佔了百分之十三點五，祖田市與水返鎮在住宅的開發形式上顯然出現差異。而會造成這種住屋產品上的差別，主要的原因就是在祖田市並沒有面積廣大的山坡地，所以沒有大規模別墅型社區的開發。其次，祖田市興建住宅的土地主要都位於都市計畫區內，獨門獨院的產品單價昂貴，利潤也很有限，這種類型的開發對於建商並沒有強烈的誘因。

最後，由於祖田市扮演台北市居住場所替代地點的功能並不強，對於吸引台北市低層年輕的白領階級之市場能力較水返鎮為弱，因此沒有必要刻意去營造西方郊區化獨門獨院的生活方式來對台北市民眾促銷。從新建住宅產品類型的差別，我們可以推測新近在水返鎮與祖田市購屋的外來移民在社會背景的屬性上有很大的不同。水返鎮以專業性工作者、高等教育程度與台北市移民為主，而祖田市可能是以半專業或勞動工作者，中等教育程度與台北縣民眾或外縣市移民為主。

表 8-2 七十九年祖田市住宅類型之分佈

(單位：住宅單位)	
住宅類型	數量
傳統農村式	1,400( 3.5%)
獨院或雙拼	1,362( 3.4%)
連棟式	5,187(12.9%)
5樓以下公寓	31,212(77.8%)
6-12樓公寓	872( 2.2%)
13樓以上公寓	3( 0.0%)
其他	46( 0.1%)
總計	40,082

資料來源：《中華民國七十九年臺閩地區戶口及住宅普查報告》第五卷，臺灣省台北縣下冊，頁382-385。

祖田市在七十九年以前十三層以上的公寓雖然只有 3 棟，可是七十九年的 7 個銷售案中有 6 個是十三層以上的大樓，而八十年的 47 個銷售案只有 2 個不是十三層以上的大樓，八十一年 95 個銷售案中有 90 個是十三層以上的高樓，八十二年的 21 個銷售案則有 19 個是十三層以上的大樓，在這四年當中祖田市最少增加 140 棟十三層以上的大樓，整個地景從傳統五樓以下公寓驟然地轉變成高樓林立的水泥叢林。雖然祖田市高樓增建的速度很快，可是總數仍然比水返鎮七十九年的 271 棟少。

#### (四)祖田市的地方政治生態

祖田市各級民意代表與地方行政首長的選舉可以提供我們對於當地政治生態了解的一個參考性架構。從最基層的鄉長選舉開始討論，七十一年鄉長選舉，由同樣出身農會系統的簡省三與廖明照對壘，結果由簡省三以 199 票的差距擊敗廖明照當選第九屆鄉長。第十屆鄉長選舉簡省三以現任優勢同額競選以 28,411 票當選。第十一屆簡省三任滿兩任不得再參選鄉長，由教育界出身的盧國雄在國民黨黨部的大力支持下與當時同屬國民黨的鄉代主席劉朝金競選，結果盧國雄當選。這次選舉可以說是國民黨改革派對抗地方傳統派系，同時也種下公所派與代表會派鬥爭的種子。八十三年第一屆市長選舉再度由盧國雄與劉朝金競選，結果劉朝金以些微的選票贏得選舉。根據熟悉地方政治的受訪者指出，盧國雄擔任鄉長時很少與地方上政治人物建立關係，也沒有什麼經濟利益給地方上的頭人，因此這些人士由劉朝金代表和盧國雄競選。

七十一年第十屆縣議員選舉板橋市與祖田市是屬於第一選

區，祖田市只當選呂進福一席縣議員，當時祖田市所開出的選票共有 25,209 張。七十五年第十一屆縣議員選舉在第一選區也只有當選呂進福一席，七十八年第十二屆縣議員祖田市、樹林、三峽與鶯歌劃為第四選區，祖田市的六位候選人中國民黨籍的呂進福與江惠貞當選，當時祖田市開出的選票共約為 53,018 張。祖田市縣議員的席次顯然有隨著選民數的增加而增加。

從七十一年開始，第七與第八屆的省議員選舉都沒有祖田市的候選人，第九屆時有一位當地的候選人但只得到 6,936 票，沒有當選。而台北縣其他地區的候選人在祖田市的得票數整理在表 8-3，在祖田市得票最多的前七位只有一位沒有當選，這七位候選人分別是瑞芳、板橋與新店的候選人，其中板橋有四位、新店兩位與瑞芳一位。第八屆省議員選舉的得票數與候選人的資料，在選舉公報中無法取得，因此沒有整理在表中。第九屆省議員選舉中，在祖田市得票最高的前十二位候選人當中，板橋有四位、中和有三位、新莊有二位、樹林有一位、新店一位及永和一位。板橋候選人得票數佔祖田市總票數的百分之三十六，中和的候選人約佔百分之二十七。而這十位候選人的黨籍也有多元化的趨勢，不再只侷限於國民黨與無黨籍。這裏值得注意的是祖田市從七十一年到八十二年人口已經突破了十萬人，竟然沒有代表自己鄉鎮市的省級民意代表，而鄰近人口數較少的鄉鎮卻都有。

另外，七十八年增額立法委員選舉時，祖田市只有一位候選人，並沒有當選。在祖田市得票超過 1,000 票的有十七位，四位是板橋的候選人，他們共得到 16,640 票，佔祖田市總開票數的百分之三十六；新店有三位，在祖田市共得到 6,675 票，佔祖田市總開票數的百分之十四點五；三重有二位，在祖田市共得到 5,385 票，佔祖田市總開票數的百分之十一點六；新莊有二位，

表 8-3 第七屆與第九屆省議員候選人在祖田市得票數分佈表

	人 物	屬 性	原 職 業	祖田得票數	總得票數	當選
第 七 屆	李儒將	瑞芳(國)	縣 議 員	(22.88%)4827/75209	(6.42%)	是
	劉 克	板橋(國)	縣 議 員	(15.00%)3165/56025	(5.65%)	否
	劉炳偉	板橋(無)	市代主席	(11.20%)2363/62487	(3.78%)	是
	鄭逢時	板橋(國)	國 代	(10.77%)2272/80509	(2.82%)	是
	陳金德	新店(無)	省 議 員	( 9.51%)2006/76741	(2.61%)	是
	黃聲鏞	板橋(國)	縣 議 員	( 7.97%)1681/58298	(2.88%)	是
	鄭貞德	新店(國)	省 議 員	( 6.06%)1278/ 3774	(1.53%)	是
	人 物	屬 性	原 職 業	祖田得票數	總得票數	當選
第 九 屆	鄭逢時	板橋(國)	省 議 員	(11.89%)6396/126447	(5.06%)	是
	劉炳偉	板橋(無)	省 議 員	(10.07%)5421/ 75447	(7.19%)	是
	江上清	中和(國)		( 9.22%)4962/ 96397	(5.15%)	是
	劉 克	板橋(國)	省 議 員	( 8.95%)4817/ 80077	(6.02%)	是
	周慧瑛	中和(民)		( 8.90%)4787/130496	(3.67%)	是
	游任和	中和(無)		( 8.58%)4619/ 87161	(5.30%)	是
	高文良	樹林(國)		( 8.09%)4352/ 66967	(6.50%)	是
	陳金德	新店(無)	省 議 員	( 6.99%)3761/103053	(3.65%)	是
	王淑慧	板橋(民)		( 5.42%)2919/ 50739	(5.75%)	否
	簡盛義	新莊(國)	省 議 員	( 4.51%)2429/ 96184	(2.53%)	是
李顯榮	新莊(國)		( 4.07%)2190/ 72779	(3.01%)	是	
苗素芳	永和(國)	省 議 員	( 4.06%)2182/ 76308	(2.86%)	是	

資料來源：〈台北縣地方公職人員選舉紀要〉（民國74年），〈台北縣選舉公報〉。

註一：第七屆省議員，任期：70/12/20～74/12/20；祖田共開出21101張票，無祖樹三鶯當地之候選人。

註二：第八屆省議員，任期：74年～78年，無得票數及候選人的基本資料僅有當選名單。

註三：第九屆省議員，任期：79/12/20～83/12/20；祖田共開出53807張票，祖田屬於台北縣選區。

祖田候選人：林雅超，中國團結黨，（1.01%）543/6936

中和候選人：游任和，無；江上清，國；周慧瑛，民

樹林候選人：高文良，國；楊照雄，民，245/7231。

在祖田市共得到 4,122 票，佔祖田市總開票數的百分之九；五股有二位，在祖田市共得到 3,312 票，佔祖田市總開票數的百分之七點二；中和有一位，在祖田市共得到 2,821 票，比例為百分之六。其他，永和與水返鎮也各有一位，得票數都在一千多票左右。增額立委選舉時，祖田市的選票被台北縣各鄉鎮所瓜分，得到最多選票的是板橋地區的候選人，其次是新店、三重、新莊、五股與中和。和省議員的選舉比較，板橋的候選人在祖田市都有一定的經營與影響力，中和的候選人在祖田市的民眾基礎則較弱，當他們面臨其他鄉鎮候選人搶奪票源時，就無法鞏固其在祖田市的選票。大體而言，祖田市的選票表現出充份的變化性，只有板橋的政治勢力在當地有較穩固的基礎。

八十一年第二屆國民大會代表的選舉，祖田市、樹林、三峽與鶯歌劃為同一個選區。祖田市有卸任鄉長簡省三與縣議員江惠貞被國民黨提名參選，不過江惠貞是在板橋參選的而不是在祖田市，民主進步黨提名張清芳在祖田市參選。結果簡省三在祖田市得到 27,114 票，佔祖田市總開票數的百分之五十二點七。張清芳在祖田市得到 6,452 票，比例為百分之十二點五。三峽、樹林及鶯歌的候選人在祖田市共得到百分之三十四點七的選票。簡省三與江惠貞成為祖田市唯有的兩位中央級民意代表。

為什麼祖田市沒有形成派系吸納地方上的選票，並參與省級以上的民意代表選舉？就結構面來說，祖田市是以外移人口為居民的主要成員，每年有好幾千人搬進祖田市，這些從南部來的二十、三十歲的年輕移民到祖田市就是為了工作，每天十幾個小時都埋頭在維持生活的工作中，根本沒有多餘的能力參與地方政治活動，更不可能主動地動員鄉親的人脈關係建立地方派系的地盤，這一羣人最多只可能是被動員的對象。此外，不斷遷入的移

民使得以祖田市為中心的地域認同很難建立，也無法形成緊密的人際網絡關係，所以要讓居民對地方上的政治人物產生強烈的支持，進而利用既有的社會紐帶構築地方性政治派系的機會並不大。就地方政治人物的條件來分析，當地的政治領袖經營地方事務的格局不大，而且在學識、從政能力與領導才能並不是很好，加上政治人物本身所擁有的資源很有限，因此無論要經營一定規模的派系，或參與層級較高的民意代表之選舉都沒有足夠的財富（訪問記錄，HS：2-3）。

如果祖田市的政治人物無法在當地造就一定的派系力量，那為什麼板橋地方派系的候選人反而在祖田市有較穩固的選民基礎？這當然是因為祖田市缺乏派系的力量掌握地方上的選票，所以讓鄰近城市的派系有在這裏經營的機會；由於外來派系資源多，而且派系人物民意代表的層級高可以提供祖田市地方民意代表所無法提供的選民服務之業務，因此這些板橋的政治人物或派系就可以逐漸地建立與選民穩定的恩庇關係。對於外來的派系而言，祖田市的支持者只是輔助性的，而不是構成派系的核心，所以不必將整個小區域的民眾都納入派系動員的網絡，由於這些小區域並沒有強的人際網絡，也不會影響派系取得所需要的部份選票，因而採取較鬆散的經營可以節省資源，但是也能夠動員一定的選舉上的支持。此外，祖田市的地方政治人物由於政經力量有限，當外來派系透過適當的方式給予豐富的資源，這些人士很快地就被吸納進入外來派系的樁腳體系中，而成為這些派系的追隨者。

從我們對於祖田市無派系政治生態的分析與外來派系在祖田市發展的討論，可以幫助我們理解板橋地方派系的建設公司與中和、永和地方派系的建設公司積極地參與祖田市房地產開發的現

象。在水返鎮是以大型企業集團或大型建設公司為主要的不動產投資開發者，地方派系的建設公司涉入水返鎮土地開發的案子很少，所以我們把水返鎮當成與新店一樣是大型土地投資集團的新樂園。但祖田市房地產開發卻有很多外來地方派系的建設公司參與，一方面是鄰近城市的地方派系轉化其在地方上的人脈關係及政治經營的成果到經濟利益上的積累，當祖田市的房地產有利可圖時，外地派系的建設公司就有足夠的地方政治、社會與經濟實力介入當地的土地開發。另一方面，祖田市並沒有太多的空間條件促成大規模且高利潤的住宅開發，吸引財團或大建設公司進駐經營，由於大型集團零星的介入，開放很大的房地產空間給中小型建築投資公司（包括外地地方派系的建設公司）發展。

### 三、祖田市的空間開發形式與過程之分析

祖田市的土地使用狀況由北而南來區分，西北邊從板橋到西南邊與三峽交界的大漢溪河濱區主要是工業區分佈的地方，正北方與板橋交接地區為農地及住宅區，東北與中和交界處則大多為住宅區。東邊是丘陵區與保護區，大部份為非都市土地。祖田市的東北部是人口聚集的市政文教中心，有三分之二以上的人口居住在此一地區。西南部的頂埔地區則是以工業用地為主。祖田市的東北區域高度開發且人口密集，而西南區卻低度開發的重要原因之一，就是在祖田市中間地帶有陸軍運輸兵學校與一些軍事禁建區，其總面積共佔有九十二公頃（《房屋市場月刊》，1992/6：56），使得住宅地區的開發都集中在與板橋、中和連接處，無法往南擴展成為一個完整的生活圈。

### (一)祖田市的都市計畫與土地利用

祖田市在改制前的都市計畫是民國六十一年四月所發佈實施，並於民國七十年二月第一次通盤檢討，第二次通盤檢討正在省都委會審議中，都市計畫面積共 752.31 公頃，計畫範圍東至中和都市計畫界，南至丘陵山地，西至大漢溪，北至板橋都市計畫界。其中住宅區 217.04 公頃，實際開發面積為 127.20 公頃，七十八年調查的使用率為百分之五十八點六一。工業區面積為 198.06 公頃，實際使用面積為 77.70 公頃，使用率為百分之三十九點二三，但這些工業區的地點散佈在計畫區不同的地方並與住宅區混雜在一起，呈現出嚴重的住工混用狀況。商業區面積為 12.34 公頃，實際使用面積為 4.72 公頃，使用率為百分之三十八點二五。農業區面積為 18.65 公頃，保護區有 91.26 公頃。第一次都市計畫通盤檢討的計畫人口為 55,000 人，居住密度每公頃 240 人（《變更祖田都市計畫〔第二次通盤檢討〕書》，1993：6-10）。

祖田市的另一個都市計畫區是祖田市的頂埔地區，該地區的都市計畫於六十八年十二月發佈，七十五年八月第一次通盤檢討，第二次通盤檢討在省住都局規劃中，計畫範圍東至祖田市都市計畫界，南以丘陵地山脊線為界，西及北面至大漢溪堤防線，計畫面積共 479.16 公頃。其中住宅區面積為 71.62 公頃，實際開發面積為 54.77 公頃，使用率為百分之七十六點四七。工業區面積為 140.32 公頃，實際開發面積為 111.06 公頃，使用率為百分之七十九點一五。商業區面積為 2.74 公頃，實際開發面積為 2.69 公頃，使用率為百分之九十八點一八。保護區面積為 87.23

公頃，農業區面積為 43.77 公頃，計畫人口為 20,000 人，居住密度每公頃 300 至 350 人（《祖田〔頂埔地區〕都市計畫〔第二次通盤檢討〕書》，1993：1-12）。就祖田市所實施的兩個都市計畫土地使用分區之面積來分析，祖田市所劃定的住宅面積在台北縣各鄉鎮市中居第六位，而工業區的土地面積則高居首位，可見祖田市在台北都會區所扮演的功能是以工業衛星城市為主，居住功能為輔。

祖田市的工業區主要分佈在大漢溪以東及中正路以西的狹長區域，祖田工業區的發展是在配合台北市製造業外移與防止鄉村地區人口流失的雙重要求下，政府於民國六十一年積極地將祖田市的農村地區開發為工業區。而祖田市地區的製造業是以紡織、皮革、電子電機、金屬及石油化學品為主，目前祖田都市計畫區的工業用地已經高度開發（《台北縣綜合發展計畫》第三冊，1993：7-13），但衍生了兩個工業用地使用的問題：第一、由於工業用地不足，所以工廠逐漸擴散到非工業地區，主要是在慶利街、慶樂街一帶、承天路一帶、清水一帶、員林及日新村一帶；工廠進入住宅區與商業區嚴重地影響了居住品質與安全，也使得祖田市展現出一種中低收入、藍領階級的居住方式。第二、在祖田市的土地經由投機者大肆炒作之後，也有幾個著名的企業，如聲寶公司將工廠遷移到林口，以便未來變更地目來取得土地最大的利益。

非都市土地方面，祖田市共有 1536.14 公頃的非都市土地，其中山坡地保育區有 1363.59 公頃，而特定專用區有 150.28 公頃，一般農業區有 22.22 公頃。祖田市山坡地的數量與台北縣其他鄉鎮相比之下並不多，不過仍然面臨相當大的開發壓力。

目前祖田市土地開發的梯隊，首先是在都市計畫區內的住宅

區，以開發比率保守估計為百分之五十八，八十年與八十一年搶建之後比例應更高，當住宅區土地建設殆盡之後，第二個開發用地將會轉進到山坡地，而工業用地積極變更地目的作法也會同時發生。不過在都市計畫住宅區激烈開發的同時，由於公共建設的低度開發，完全無法滿足居民交通、休閒、停車、教育等集體消費的功能，祖田市的居民只有忍受惡劣的生活環境，如果山坡地及工業用地再高度開發成為住宅區並吸引更多移民進入，而不是規劃合理的公共用地，則祖田市的生活品質會變得更低劣。地方政府如何防止山坡地及工業用地成為下一波土地炒作、獲取暴利的工具將是一個很重要的問題，而本研究所要探討的則是利益集團如何將這兩類土地轉化成實質利益的機制。

## (二)祖田市房地產開發的整體分析

祖田市房地產開發的空間分佈與祖田、頂埔兩個都市計畫有關，頂埔地區基本上是規劃為工業區，住宅區面積不大且低度開發，生活品質差與交通運輸不發達都造成住宅銷售上的阻礙，但自民國八十年起隨著北部第二高速公路在頂埔地區設立交流道後，此處將可以成為本區主要的交通樞紐，建設公司才開始在頂埔地區推出電梯住宅的銷售案，所以頂埔地區的房地產市場在祖田市是屬於邊陲的地位，主要的利益集團都不會把業務重心放在本區。祖田市房地產開發的主要場域是在與中和市、板橋市交接的地區，最早開發的地段是中和連城路的延伸區——清水地區，民國七十二、三年起三重幫的大慶建設與聯邦建設在此地區建立了大型社區，估計大慶雙和大社區、大慶台北城及聯邦雙和大社區共有二千戶以上，接著又有許多建設公司投入興建新屋，因此

造成清水地區快速的開發（黃銘顯，1985：34-35）。

至於板橋後埔在祖田市的延伸區——中央路、裕民路一帶是另一個房地產開發的區域，本地區主要是吸引板橋地區的購屋者，由於此地的新屋價格每坪比板橋地區低五、六千元，而且與板橋的交通尚稱方便，所以一些以板橋為生活、工作圈的中低階層民眾會遷居到祖田市（黃銘顯，1985：35-36）。另一方面，由於祖田工業區是沿著中央路附近往下擴展，所以在工廠工作的勞動階級也成為選擇居住在此一區域的族羣，自然成為建商所訴求的顧客羣。中央路、裕民路仍然是以三重幫的大慶建設、聯邦建設為首，民國七十五年開始進入開發興建，而其他的建設公司也大舉投資新案。

從七十七年到八十三年住宅銷售資料顯示祖田市超過一千萬元銷售個案的總數為 212 個，高居台北縣各鄉鎮的第三位（參見表 5-1）。以銷售金額的數量來看（參見表 5-2），祖田市銷售總金額是第六位，比汐止、新店、新莊、板橋與中和的金額低，祖田市銷售案的平均金額為 7 億 4 千萬元，而水返鎮銷售的平均金額為 14 億 4 千萬；但祖田市超過 40 億的個案只有 3 個，而水返鎮有 14 個，由此可見祖田市所開發的銷售案規模較小。年度銷售總金額在時間上的演變則呈現出很有意義的趨勢，民國七十七年的銷售總金額只有 42 億，七十八年增加到 48 億，七十九年降到 36 億，八十年暴增到 386 億，八十一年則再度增加到 664 億，但八十二年曾減少到 154 億，不過八十三年又增加到 249 億。八十年、八十一年銷售金額激增的主要因素是因為當時祖田市都市計畫第二次通盤檢討正在進行，而省都市計畫委員會要求住宅區實施較嚴格的容積率管制<sup>①</sup>，建商趕在新制度通過前搶建所產生的結果。

根據表 8-4 的資料顯示，佔祖田市開發總金額比例最高的是三重幫（19%），主要的建設公司是宏國、宏泰、宏福、聯邦、鴻邦與大慶。其次是外來地方派系所屬的建設公司（12%），以板橋劉家、吳家、廖家與邱家、中和游派與林江派、瑞方李家為主。而由在地人士所經營的建設公司佔開發總金額的百分之九，並且規模都不小，所推出銷售的總金額也都在數十億以上。至於大型建設公司也佔開發總金額的百分之九，這些公司的負責人並不是祖田市當地人士，並且主要是以台北縣市其他鄉鎮市為開發的場域，不過這些公司卻幾乎沒有在水返鎮開發，水返鎮的大型建設公司開發規模比祖田市要龐大很多，這些公司與祖田市的大型公司之開發地完全區隔開來。《卓越》的百大財團只有霖園集團的國泰建設開發一個 6 億元的案子。如果將三重幫視為地方派系的一種，祖田市空間開發的重要主體就是地方派系的建設公司、在地建設公司與大型建設公司，與水返鎮是以大型財團與超大型建設公司為主有很大的不同。

參與在祖田市房地產開發的最主要集團就是三重幫所屬的幾個建設集團，這七年來的開發案數為 23 個；三重幫開發的地區主要是在祖田市的北區，也就是鄰接板橋市的部份，從裕民路到學府路、廣福路再延伸到金城路、青雲路，三重幫所開發的案子並沒有跨越到頂埔地區。而《卓越》三百大企業集團中參與祖田市房地產開發的只有霖園集團所屬的國泰建設，所推出的個案為位於裕民路之電梯住宅。所以三重幫在祖田市房地產開發的勢力是非常龐大的，而且沒有其他大企業集團的競爭，只有一些大型建設公司、在地型建設公司、地方派系建設公司及小規模建設公司在開發三重幫所殘留的利基，三重幫投資開發的地區就是以祖田市與中和、板橋交界區域為主，在利益創造不大的頂埔地區並沒有介入。

表 8-4 各類型建設公司在祖田市房屋市場上開發所佔之百分比

(民國 77 年至民國 83 年)

屬性	開發個案數	百分比 (%)	開發金額 (萬元)	百分比 (%)	建設公司名稱
三重幫	23	11%	3061858	19%	
地方派系	24	11%	1955911	12%	
大型建設公司	12	6%	1469562	9%	龍田、泰隆、住都、日富
在地型建設公司	17	8%	1416793	9%	富弘、長易、勝輝、青亞、青松、造昶
私人興建	25	12%	816897	5%	
自地自建	4	2%	150000	1%	
臺灣百大集團	1	0%	60000	0%	國泰
中小型建設公司	106	50%	6880068	45%	
開發一個個案	71		4481286		
開發兩個個案	32		1968782		
開發三個個案以上	3		430000		
總合	212	100%	15811089	100%	

資料來源：本研究整理。

除了三重幫的建設集團之外，板橋與中和地方派系所擁有的建設公司在祖田市開發的總金額為 152 億，佔祖田市最近七年開發總金額的百分之三十。其中板橋劉家有七個開發案，總銷售金額為 39 億，這些建設案有五個分佈在清水地區的青雲路、延吉路、仁愛路，而另外的兩個案子則是在中正路與中央路附近，開發時間都是民國八十年與八十一年。板橋吳家也有四個開發案，銷售總金額為 37 億，分佈的地點主要在裕民路附近，而開發的時間也都是民國八十年與八十一年。板橋廖家八十一年二月中旬在中正路與中央路附近推出一個 15 億的案子，板橋邱家在同一時間、同一區位推出一個辦公室、一個電梯住宅的案子，總銷售金額為 15 億。中和游派的樂華建設公司八十一年三月及九月

在金城路推出兩個總額為 18 億 5 千萬的電梯住宅案，中和林江派則分別在八十年於南天母森林樂園附近推出一個 20 億與八十一年在青雲路附近推出一個 7 億的住宅案。瑞芳李家的欣隆建設在祖田市開發六個案子，八十年與八十一年各開發三個與兩個案子，開發地點都位於祖田市與板橋後埔地區交接的廣福路、青雲路一帶，到了八十三年並往祖田市新興的頂埔地區開發一個案子。

從以上的分析結果顯示台北縣地區性的地方派系中主要是板橋與中和的地方派系建設公司進入祖田市投資房地產市場，而且這兩個地方的所有地方派系都全部參與開發，也就是說板橋的四個派系與中和的兩個派系在祖田市都有開發案。此外，還有瑞芳李家所擁有的欣隆建設公司，瑞芳李家因為擁有海山煤礦與板橋、祖田市有一定的地緣關係，所以會以祖田市為主要的開發地點，早期李儒將選省議員時在祖田市的得票數是所有候選人中最高的。

地方派系投資開發的時間都集中在八十年與八十一年，就是在祖田房地產投資最蓬勃的兩年，地方派系的建設公司並沒有在祖田市取得房地產投資的先機，而是與一般的建設公司一樣在新容積率將要實施之前搶建。此外，地方派系建設公司開發的區位呈現出一些特性，中和地方派系的投資建設案以祖田市靠中和市的地區為主，不過中和林江派有一個案子是座落在南天母地區。板橋劉派與吳派的投資建設地點主要在裕民路附近，不過劉派比較靠清水地區，而吳派則比較靠近祖田市與板橋的交界處，劉派有兩個建設案分散到中央路與中正路交口。這個地點正是板橋邱派與廖派開發的據點。至於瑞芳李家投資開發的主要地點是祖田市與板橋後埔地區交界處。板橋及中和地方派系建設公司在祖田

市的開發是有顯現出一些時間與空間的特色。

### (三)各類型不動產投資集團的開發方式

#### 1. 財團所屬建設公司在祖田市的開發形式

祖田市除了三重幫的建設公司推出的新屋銷售案超過百億外，其他各類型的公司銷售案的總金額都在 50 億以下，與水返鎮有很多家大型建設公司或財團建設公司各據地盤大規模投資開發的模式非常不同。根據地方上經營建設公司的人士指出三重幫早在六十年左右就大量蒐購祖田市的土地，每坪取得的成本約是二、三千元，因此屯積很多建地，當時的祖田市仍然相當落後，並沒有發展的潛力（訪問記錄，HS：8）。等到七十六年祖田房地價開始飆漲後，一些建設公司才積極投入祖田市的市場，但土地取得的成本高，每坪有的高達 50 萬元，競爭建地的公司多，所以很少有建設公司能夠壟斷祖田市的土地。同時祖田市有廣大的軍事禁建區，再加上山坡地開發的潛力有限，建設公司無法像在水返鎮蒐購成本低的大片山坡地以獲取高額利潤，只能集中在都市計畫區內單一個案式的興建大樓來投資開發。財團所屬的建設公司除了三重幫外，在祖田市開發的只有霖園集團的國泰建設所開發的一個 6 億的個案。

根據我們從《投資情報週刊》（1992, 140：18-19）所蒐集到的資料顯示，股票上市公司只有大同公司、亞洲水泥與聲寶公司在祖田市擁有比較大筆的土地。大同公司擁有 25,650 坪位於中央路一段的工業用地，若變更地目開發之後保守估計也有將近 80 億的利潤。亞洲水泥所持有的土地位於中央路三段頂埔工業

區附近，面積為 3,156 坪，開發之後的利潤約有 20 億。聲寶公司的土地也是位於中央路三段，總面積有 5,931 坪，地目是建地，開發之後的價值大約有 60 億以上。祖田市擁有較大面積土地的只有早期就在當地從事生產的工業資本，一般的建築資本除了三重幫之外，很難取得大面積的土地進行開發。

財團所屬的建設公司在祖田市的開發方式並沒有什麼特殊的地方，只有三重幫的建設公司因為地緣關係在早期就進入當地蒐購土地，並進行大規模新社區的興建開發之外，其他的大財團如國泰建設，土地的取得雖然是在七十六年祖田市地價大幅飆漲之前，不過每坪也已經要七、八萬元，而且所擁有的土地面積也很少，所以以單一個案的方式投資開發。至於一些從事生產製造業的上市公司，是因為早期在當地的工業區設廠擁有大筆的土地，但是這樣的公司也只有三家，大概是未來有可能在祖田市進行房地產開發的少數大型企業集團。經驗分析的資料顯示在祖田市投資房地產事業的財團之開發方式與水返鎮的開發形式的確有所差異。

## 2. 在地建設公司與外來派系建設公司在祖田市的開發過程及形式

在新建房屋銷售案的分析中，已經清楚地顯示卓越百大財團所屬的建設公司只有霖園集團及三重幫參與祖田市的房地產開發，其他主要的開發主體就是外來派系的建設公司、由市民代表或縣議員所開設的建設公司及在地建築投資公司，我們訪問了四位這些不同類型建設公司的負責人或是熟知他們開發方式的關係人，從這些訪問的資料大略地可以勾勒出他們開發的過程與形式。

### (1)房地產投資開發的進入：「遊牧式」與「草根式」的經營形式

外來派系的建設公司、在地民意代表的建設公司與在地專業建設公司的資金及規模和財團比較起來都很小，因此無法像財團所屬的建設公司投資大量成本長期地蒐購土地，並利用低廉的土地成本在雄厚資金的支持下分階段開發，而且逐漸配合房地產市場變動的機會促使景氣的形成，所以這些公司大部份都是在七十六年左右祖田市房價飆漲之後，才積極跟進在祖田市開發。他們利用房地產市場有利的機會，投資興建新的個案，可以減少一部份的投資風險，不過對於開發方式上與未來的發展上也帶來一些限制。

大多數的建設公司由於進入祖田市的開發時機較慢，土地取得困難與土地成本高，所以很多公司都是以和地主合建為主要的投資開發模式。無論是地方派系的建設公司、在地的建設公司或是專業投資開發的建設公司幾乎都是以這種模式為主，也由於祖田市當地地主的財力並不是非常雄厚，因此土地的開發需要和建築公司合作，將雙方的土地與資金結合來興建住宅也是一種互補式創造利益的方式。我們訪問一個近幾年在祖田市開發將近 60 億的建設公司負責人，他就提到他的公司在祖田市開發大部份是採取合建模式的比較多，只有一些是買斷土地的，他是七十八年才由中和、新莊與板橋回到家鄉祖田市開發的，當時祖田市房地產景氣已經不太好。他同時也提到板橋劉家的公司大概也是以合建的為主（訪問記錄，HS：8）。

如果比較這家建設公司與三重幫的建設公司在祖田市土地開發所得到的利潤一定是少很多，主要是因為土地成本高及與地主合建的利潤有限，同時由於進入市場的時機較晚，所面對的競爭也比較激烈，市場很容易因為太多開發者的投入而飽和，所以跟

隨市場景氣的投資者很有可能產生滯銷而虧本倒閉的危機。祖田市在七十年代開發的建設公司有很多是屬於這種「遊牧式」的開發方式，跟隨著各地區的市場景氣與土地供給源而遷移投資開發地點，這家公司的負責人就說：

「建築業本來就算是遊牧民族，逐水草而居，有市場，有土地就往那邊跑」。（訪問記錄，HS：26）

另一個長期在地方經營的建設公司之負責人本身是縣議員，他從六十年代就在祖田市投資開發建築業，他的家族在祖田市擁有很多土地，一部份是祖業，一部份是買的。早期是以買斷土地的方式開發，最近則也採取合建的方式。他在六十年代時投入開發的策略是把祖田市當成板橋的延伸，開發的地點與產品類型是以接近板橋附近的公館路、中央路及日新街附近的五層樓公寓為主，當時祖田市並不像現在有很多公司投入全面的開發。他提到當時很有創意的銷售方式：

我當時在賣房子的時候的一個宣傳：（預售地點設在板橋火車站對面）板橋火車站到此（祖田工地）約 2.4 公里，這是一個賣點；當時都開車子送很多人來看，因為很多人不知道我那地方是在蓋房子？還是要賣房子？也搞不清楚，這是我的第一招。所以他們很好奇那塊黃金地段要蓋房子，大家有一種搶購的風潮，所以很多人去看，一天一、二千個人在那邊看。是買來的自己住的比較多，當時我是給他們一個觀念，在同樣的 2.4 公里距離，若以板橋火車站，它的功能性只有在這地方才能彰顯，祖田市本身沒有這個能力。所以不管生活、醫療、交通都是以板橋火車站為重點。如果你要

提昇生活的品質一定要以板橋火車站為中心點，因為祖田市本身都市沒有這樣的功能性，所以當時我就看出這一點，就以此做訴求，一個禮拜就 CLEAN 了。（訪問記錄，LY：7）

這家公司與前面那家公司比較則很明顯地表現出其地域性，這家公司主要的利基就是在祖田市，也因為在祖田市擁有不少土地，因此開發經營的策略就是在總體市場環境的限制下，提高這些土地生產後之附加價值。最明顯的就是利用行銷的手段打破祖田市與板橋市空間上的區隔，建構購屋者祖田市的房子其實就是板橋生活圈一部份的感覺，把預售中心設在板橋火車站對面，直接載運客人到工地的過程讓他們直接感受到板橋中心與祖田市工地的距離非常接近，可是價格卻非常低廉。比起因為祖田市最近幾年房地產市場景氣看好才蜂擁而入的建設公司，這種受訪者所謂「草根性」強的在地型中小規模建設公司完全以祖田市為中心的經營投資方式可以說是一個例外。

「草根式」與「遊牧式」的投資經營方式基本上都是在有限的利潤空間中維持生存，類似於財團所屬建設公司所積累的暴利規模較小。「草根式」的建設公司自己擁有土地，所以開發地點的選擇上受到一些空間上的限制，主要是以行銷而非大規模開發的方式創造這些土地加工後的利潤。以一個地點長期經營的策略，使得這種公司可以鞏固和消費者、地方政治人物的人際網絡關係，當然在地方上投資開發的阻力就比較小，「遊牧式」的建設公司到處插花興建投資就必須要開拓一些地方上的人脈關係。

## (2)房地產開發人脈關係的形成：「插股」及週邊工程承包權的利益交換

中小型建設公司開始經營時為了要籌措資金，所以就分成幾份大股由親朋好友來認股，再由負責這些大股的去找小股，透過

每個人的人脈關係層層動員來募集投資開發所需要的資金，這些建設公司並不像大建設公司可以用土地抵押，動員其良好的政治關係向金融行庫貸款，因此必須要發展出一套不同的籌集資金方式。在一些非正式的資金管道中，借貸或標會投資個人所承擔的風險都很高，而且資金的數量也不足，透過這種「插股」的方式來募集資金，不僅機動性高而且風險均攤，對於講求掌握投資機會的房地產開發是頗為有效的資金動員方式，而這種「插股」的方式還有其他的邊際功能。

「插股」隨著插股的成員與插股方式的不同，可以將此轉換成建立與地方政治人物人脈關係的一種媒介，或者是地方派系領導人物分配利益鞏固樁腳支持的工具。就前者來說，是建設公司為了建立在開發地點的政治關係所採取的方式，對外來者而言，是有些與建築投資、土地買賣有關的事情需要地方頭人出面擺平的，例如，畸零地地主不願出售、申請建照的無損害證明等，若缺少地方上領導人物的協助則會因為一些小困難而無法順利開發造成投資上的損失，透過「插股」的方式也讓地方政治人物與建設公司產生利害與共的關係。並且這些政治人物要在開發案完成之後才會得到利益，因此在整個開發的過程中如果遭遇到困難他們就會出面擺平，這種把彼此利益連結在一起的利益分配方式比直接送錢給地方人士要有效，而且也可以很快速地建立起對建設公司有用處的地方政治人脈關係。通常促進這種外來投資者與本地政治人物關係的「插股」，是以「插乾股」的方式來進行，也就是說「插股」的人不須要拿錢出來就有一定的股份，而所賺取的利潤則是依所佔的股份來分配。

一位曾擔任縣議員的地方人士就提到：

有時我的投資就是這樣，沒什麼憑證，像我的情形他們就不會給我投資多，算是大家意思一下，做個朋友。

（訪問記錄，CH：2）

除了利用「插股」的方式來建立地方人脈關係解決一些投資開發的困難外，建設公司也會因應地方上政治人物所經營事業的特性，採取一些配合性的回饋措施。大部份祖田市的民意代表經濟上的實力比較不夠，並無法籌措數億元的資金（訪問記錄，LY：15），來投入房地產的投資開發，所以不少是從事建築業週邊的工作如處理土方、挖地基、鋁門窗、消防器材、模版、衛浴設備等。有些外來的建設公司就專門讓地方人物所經營的公司承包其工程，透過這種方式輸送一些利益出來，順便搭建一些人際網絡關係。

對於地方上的政治人物來說，「插股」是一種強化支持者網絡很有效的一種方式，如果領導者所能提供的資源越多就越可以透過「插股」的方式來分配利益。現任市代會主席擁有很多祖產土地，自己也經營房地產開發，而「他的工地為了照顧同仁（市民代表）的立場，就開放讓他們來分股」（訪問記錄，CH：12）。這種做法是地方民意機構領導者提供利益維持自己領導地位的消極性方式，基本的目的並不是在建立或鞏固自己的派系，若要達到地方派系發展的目的，所具備的資源就必須更多，同時「插股」方式的安排也將更為細緻。

透過「插股」來積極經營個人的政治勢力並鞏固派系中主要支持者效忠的具體做法，一位受訪者就很清楚地描述到：

而北門派的眼光及企圖心則不只限於此，他們所網羅的對象，其類型甚多（只要對其選舉有利即可），例如：鄰里

長，他們把選舉時的「柱阿腳」，在平時就讓他們入他們所投資或經營的企業，或所開發的土地中，而且入的是實股（約20%至30%），例如：位於中和工業區上的中興萬客隆（其他如：金歡喜、台北瑞士、捷運帝國……等也有此現象），此做法不但可以實實在在牢牢綁住那些選舉時的「柱阿腳」，而且這種模式或此種遊戲規則可進行買空賣空，用最少的成本，得最大的效果。運作的方式就是，「柱阿腳」拿出百分之二十至三十的實股，再加上派系領導者的自有資金向地主付土地的定金取得土地契約，利用民意代表身份貸款，開始動工建築並透過預售取得下一筆資金，快完工或完工後再進行超貸，同時轉投資，營餘的部份（按股）進行分贖，（有時）招待「柱阿腳」出國旅遊，更鞏固「柱阿腳」的忠誠度。（訪問記錄，HY：1-2）

而以積極性的「插股」來鞏固地方派系樁腳的情形，一位受訪者在談到板橋派系的經營時，也提出類似的說法（訪問記錄，CH：18）。與消極的「插股」比較，前者從參與方式、投資金額、參與次數等都有仔細的安排，讓派系成員之間、派系領導者與樁腳間都交互形成合作投資的關係，一方面便於利益的分配；另一方面則在人際關係上再疊上誘因強的經濟關係，增強綁樁的能力，而後者只達到利益分配的功能。

中小型建築投資業資金募集的方式——「插股」，可以轉變成外來投資者快速建立在地人際網絡關係的手段，以減少在陌生地點投資開發的阻力，這種利益分配方式的好處在於權利、義務比一般恩庇侍從人際關係的隱藏式契約利益分配方式要明確，利益接受者可以預期未來所得到的利益，只要履行其義務就有一定的保障。所以投資不動產的地方派系正可以利用這種做法配合其

公司組織形式的經營，以更現代化的手法分配利益給樁腳，同時因為「插股」投資方式的設計，把派系支持者與領導者的利益共生與人際網絡關係拉的更緊密。

當一個派系的力量透過這種方式或其他替代方式鞏固了派系內部的力量之後，有可能向外擴張。以祖田市的例子來說，其本身的政治力量並沒有整合，因此勢力堅強的外來派系就會穿透進來。其中一直被受訪者提到的就是板橋劉家在祖田市的經營，板橋劉家無論是擁有的政治位置或經濟實力可以說是板橋最有勢力的派系，這個派系的發跡主要是因為過去一位派系領導者在當市長任內，透過市地重劃的方式累積面積龐大的土地奠定其經濟基礎（訪問記錄，LY：10）。最近也有利用「插股」的方式來綁主要的大樁腳，「或如板橋劉家的做法，把樁腳集合起來，讓他們分股來開發土地，用他們的建築來圍他們的人，成為利益共同體，這於情於法都說得通」（訪問記錄，CH：18）。當然這種進可攻退可守的建立人脈關係的方式也會用來搭建在祖田市的恩庇關係，一部份市民代表級的政治人物就曾參與投資（訪問記錄，CH：19），以劉家近七年來在祖田市的住宅開發將近 40 億，是足以提供充份的利益。同時板橋劉家也重點栽培當地有潛力的新興政治人物，現任市長劉朝金的崛起就是劉家幫忙的。

對於一個本身政治力量薄弱的地方，當鄰近地區存在力量強大的派系時，這些派系為了增加選舉動員的能力，以及擴張經濟利益的勢力範圍，通常都會局部地將派系經營範圍擴大，穿透這個弱勢地區。我們認為派系在不動產的投資，一方面可以用「插股」或由週邊工程的指定發包來籠絡該地的政治人物；另一方面可以生產利潤，所以像祖田市這種具有不動產與政治資源的潛力區，外來派系有很強的誘因而進入經營。

#### 四、祖田市第二次都市計畫通盤檢討的分析

在祖田市的空間分析中，除了討論財團、大型建設公司、在地建設公司及外來地方派系的建設公司之外，對於這個空間塑造最重要的行動主體——政府部門也必須納入分析的框架中，我們認為政府部門對於一個城市空間結構最有代表性的改變是展現在都市計畫通盤檢討中，透過都市計畫通盤檢討政府可以改變整個城市土地使用面積的分配，同時可以提出新的管理土地使用的原則，如容積率管制，也可以在決定地目變更的過程中決定土地增值利益分配給誰，怎麼分配，這些作為無論是對於一般民眾或房地產投資者而言都有很大的影響。此外，從都市計畫通盤檢討的結果也可以藉以探討政府對都會政策的理念，與我們在第三章的討論有所對照。

祖田市第二次都市計畫通盤檢討所面臨的重大問題是人口數的大量增加，原都市計畫區人口是 55,000 人，但八十二年在本區的居民卻將近 100,000 人。在人口數與人口密度遠超過原有都市計畫所預期的情況下，因此第二次通盤檢討時把都市計畫區內計畫人口調整成 110,000 人，而居住密度也由原來每公頃 240 人調整成每公頃 480 人。

形式上的調整必須要有實質的都市計畫內容之改變加以配合，才足以使祖田都市計畫區的居民有良好的實質環境生活品質。首先，祖田都市計畫區的人口已經遠超過原有都市計畫的計畫人數，但為什麼住宅區土地的使用率只有百分之五十八點六一？二次通盤檢討報告中並沒有討論與分析這個問題，我們認為

有幾個可能的原因：住宅區土地是以高樓密集式來開發、部份工業區土地成為住宅使用功能或其他土地使用分區吸納一些居民。住宅區高人口密度的開發會造成公共設施不足、交通阻塞及都市整體機能的癱瘓，除了要全盤實施容積率管制，並且應該詳細的設計各鄰里單元的居住人數、密度、空間景觀、公共設施及道路系統。在檢討報告書中不僅欠缺深入的調查，也沒有積極的計畫手段，同時對於住宅區的土地只是維持原計畫，只將軍事禁建範圍內的住宅區變更為暫緩發展區。

此外，公共設施的檢討則是更為消極，如國小用地不足 8.62 公頃，國中用地不足 9.06 公頃，但在檢討之後，仍維持原計畫的面積沒有任何增加，也沒有任何因應的措施，因此未來可以預期大型國中、國小與大班制教學的現象，學生將無法得到良好的學習環境。又如公園用地不足 11.49 公頃，未來將於原軍事禁建區中規劃補足，鄰里公園兼兒童遊樂場不足 3.39 公頃，由變更保護區用地增加公園用地 1.50 公頃。至於交通系統方面，在居民人數激增的情況下並沒有更全面的規劃，其使用土地的面積與原計畫大致相同。

由於工業區與住宅區的區隔不明顯，因此住工混雜的問題很嚴重，所以一方面將「工四」（永豐餘造紙公司）及部份「工五」（橡樹遠東電子公司）變更為住宅區（參考圖 8-1），另行辦理細部規劃。同時為減少環境污染，整個工業區均訂為適合輕微污染工業的乙種工業區，工業區面積總共減少了 13.49 公頃。這些措施對於住工混雜問題的解決似乎沒有助益，只是將特定公司的土地變更成價值高的住宅用地，創造巨額的財富。人口的增加也使保護區及農業區面臨開發的壓力，通盤檢討之後，保護區減少 36.13 公頃，其中的 30.85 公頃是變更為暫緩開發區，未來

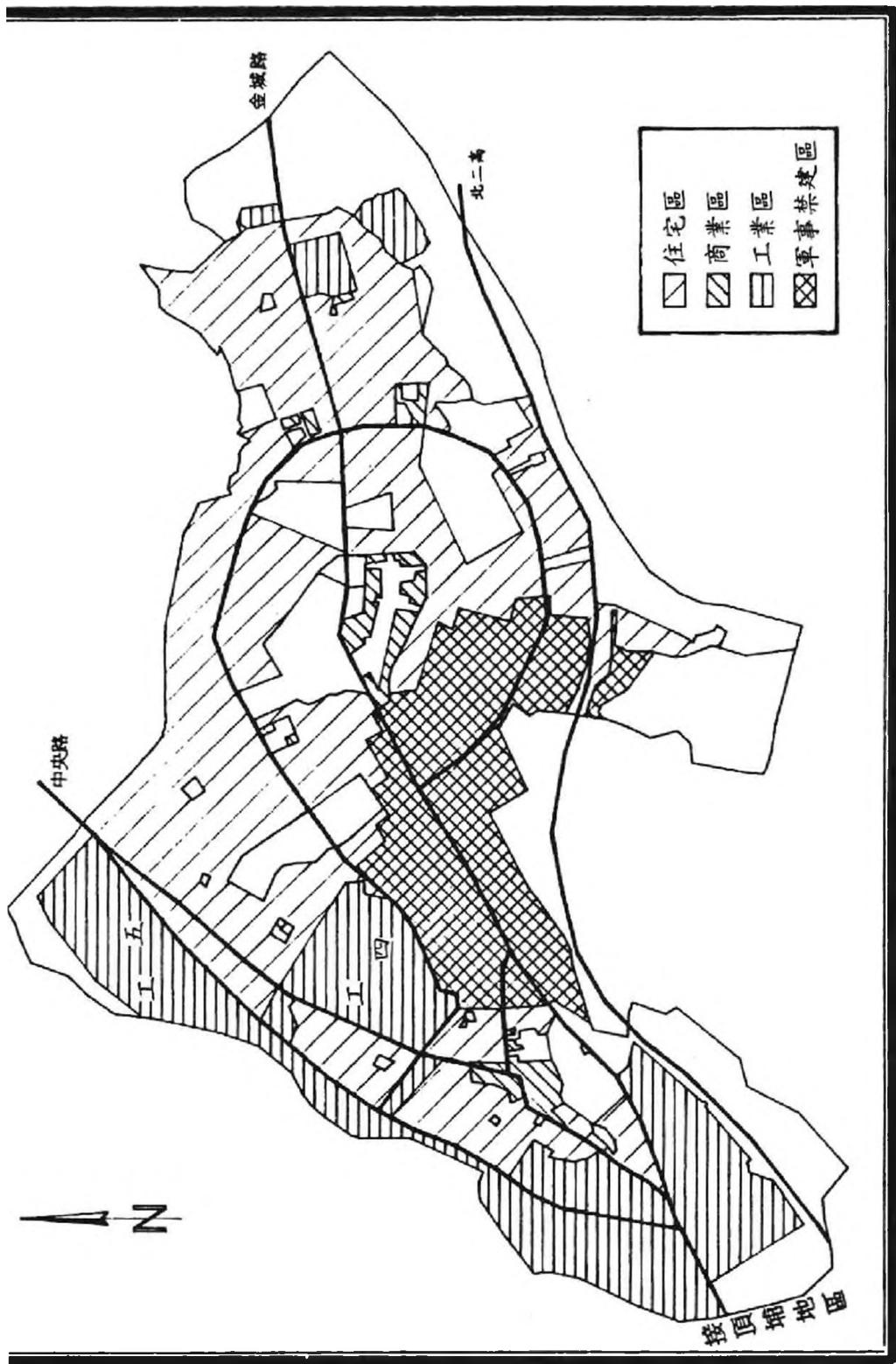
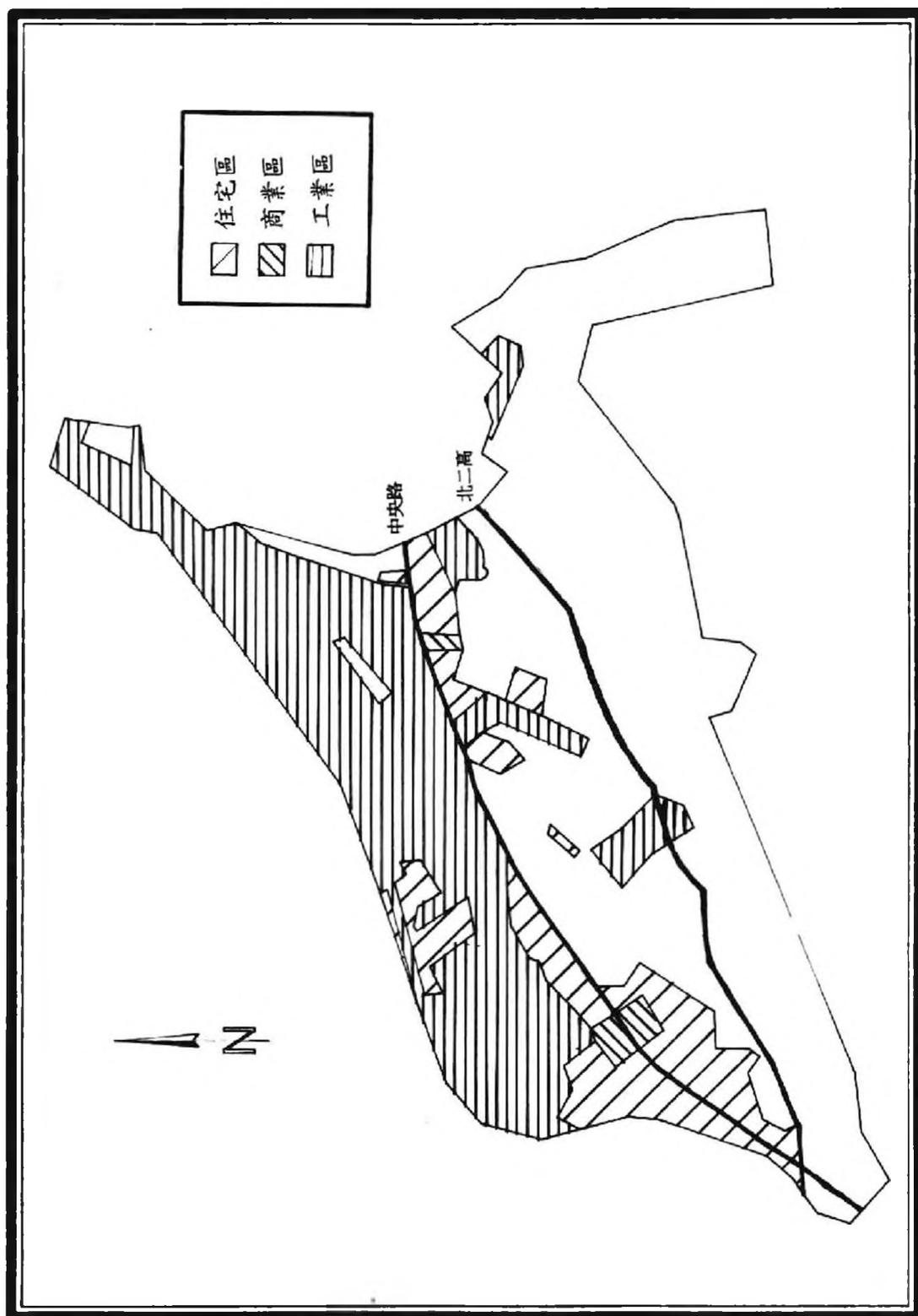


圖 8-1 祖田市都市計畫略圖



將由縣政府整體規劃發展，但是是否仍會規劃為保護區則是不確定的，其他的 1.50 公頃變更為公園用地，3.50 公頃變更為四海工專的學校用地。農業區面積的 18.65 公頃減少了 3.99 公頃，主要都劃入暫緩發展區中（《變更祖田都市計畫〔第二次通盤檢討〕書》，1993）。

另外，祖田都市計畫區從軍事禁建範圍中規劃 73.02 公頃的暫緩發展區，由縣政府來主導全盤的規劃，對於祖田市未來的發展與城市風格的塑造將有很大的影響。同時對於這一片廣大土地的開發將是各種不同理念與利益之團體交互對抗的重要場域，以爭取土地的規劃符合他們的要求及利益。

在第二次都市計畫通盤檢討中最具有特色的就是通過「變更祖田都市計畫土地使用分區管制要點」，對於各種不同類型土地的使用進行建蔽率與容積率的管制（《變更祖田都市計畫〔第二次通盤檢討〕書》，1993：44）。這個作為對於建築投資公司的影響最大，在容積率管制實施之前，每一筆土地所能興建的面積遠大於容積率管制實施之後，所以產生利潤的差別也很龐大。由於都市計畫通盤檢討進行期間並沒有禁建，大多數建設公司都很清楚地掌握到容積率管制即將要實施的訊息，所以他們都搶先申請建照，並在八十一年、八十二年大量的搶建十五層樓以上的電梯住宅，使得祖田市的住宅區與商業區都變成高密度房舍的區域，等到這個現象發生後，再來實施容積率管制對於當地生活品質與居住品質的提昇可能已經沒有太大的幫助。

至於頂埔都市計畫區的第二次都市計畫通盤檢討，由於居民人數較少，雖然居住人口數也已經超過原都市計畫居住人口，但所面臨的問題較單純。整個第二次通盤檢討的基調是維持現狀，只是都市計畫區人口由 20,000 人調高為 26,000 人，其他各種土

地使用分區的面積並沒有什麼太大改變，只是保護區有 2.56 公頃變更為道路用地。而工業區用地則大多數都訂定為適合公害輕微的乙種工業用地，只維持部份為甲種工業用地（《變更祖田〔頂埔地區〕都市計畫〔第二次通盤檢討〕書》，1993）。

總結來說，祖田市兩個都市計畫的第二次通盤檢討所展現的是消極的管制，而不是主動積極地提供市民一個規劃完善的都市生活空間，由於通盤檢討的基礎調查資料不足，也欠缺民眾及基層行政單位的參與，要進行符合民眾需求的都市計畫檢討工作幾乎無法達到，甚至原有計畫所設置公共設施不足的情形，在檢討之後，仍是維持現狀而不增加公共設施的面積。法令上規定每五年要進行都市計畫通盤檢討的意義大概是形式上的，而不是以居民共同的利益為考量，來積極促進人民福祉的政策工具。第二、與水返鎮比較，祖田都市計畫通盤檢討中，地目變更為住宅區或商業區的面積只有 7 公頃左右，所變更的土地是較少的，因此透過地目變更的手段使少數人士獲取龐大土地利益的問題沒有那麼嚴重。不過由工業區變成住宅區的兩個案例，審查單位只要求擬定細部計畫，在計畫中配置適當之公共設施用地與擬具公平合理之事業及財務計畫，並沒有提到如何透過具體的回饋方式，例如，透過捐地的方式，來讓地利由全民所共享。對於地目變更所引發的社會正義問題，都市計畫規劃與審查單位明顯地加以忽視。

第三、祖田市人口的激增對於保護區與農業區產生了一定的開發壓力，在這一次通盤檢討中，保護區並沒有確定的變更為商業或住宅用途的土地，可是有 30.85 公頃的土地變為暫緩發展區，這些土地能不能夠保持保護區的地目有很高的不確定性。保護區土地是通盤檢討中土地面積減少最多的，顯然開發這些土地

的壓力已經逐漸在形成當中，如何在都市發展與生態保育上取得均衡，在都市計畫通盤檢討中並沒有明確的原則，因此保護區的使用檢討很容易導向開發取向。

## 五、結論與討論

為什麼祖田市在土地開發的過程及形式展現出與水返鎮不同的特性？我們探討這個問題的架構是先從這個衛星城市的結構性特徵著手，也就是先分析不同開發主體投資不動產的政治、經濟與社會背景，接著透過房地產次級資料分析開發金額、開發時間與地點、開發的公司與開發產品類型，資料分析的結果來顯示祖田市最主要的開發主體有那些，開發個案空間分佈的形式與所造就的地景。對於祖田市建築投資業者與地方政治人物的深入訪談提供了我們分析探討這些行動者投資開發土地的過程，同時結合結構面向與過程面向的分析則也細緻化我們解釋祖田市房地產開發特性的架構。最後，則討論第二次都市計畫通盤檢討，一方面是為了和水返鎮進行比較，另一方面則是為了再一次的檢視政府藉由都市計畫的手段介入城市空間的形塑所扮演的功能及所造成的影響。

祖田市是從一個農業鄉鎮急遽的轉變成勞力密集產業集中的工業衛星城市，這些產業的勞動力大多是中南部的移民，在短短的十五年間移入人口就有七、八萬人，比原來居住在祖田市的人數要多出許多，因此祖田市是一個典型的由移民所構成的城市。這些移民主要是介於二十五歲到三十九歲的青壯人口，以及他們的年幼子女，而他們所從事的職業以製造業為主，所以祖田市基

基本上可以說是勞動階級的城市。由於祖田市必須要經過板橋、中和才連接台北市，所以和台北市的功能互補關係並不強，無法像水返鎮成為台北市外移人口重要的替代居住場所，再加上土城住宅分化層級比較低的居住印象，要建構成台北市民「郊區化」的居住地點與生活風格的機會不大。購買祖田市房屋的是以板橋、中和與當地的民眾為主，以及一部份來自台北市的投資客。

祖田市山坡地的面積不大，地形條件並不適合大規模的新社區整體開發，而且與台北市連結的交通網路並不發達。對於大型建設公司或財團所屬的建設公司而言，土地取得成本過高且開發產品有限，比起水返鎮可創造巨額利潤的開發條件要差很多，所以大型財團中只有取得土地較早的三重幫在祖田市長期經營開發，其他在水返鎮投資開發的大公司幾乎沒有進入祖田市經營房地產。

祖田市房地產經營的主體除了具有開創性角色的三重幫之外，主要是外來派系經營的建設公司與在地人士所經營的建設公司，這兩類建設公司都屬於中小型的，他們進入祖田市開發的時機大多是在房地產市場飆漲之後，而投資開發的地點都是以都市計畫區內的土地為主，同時由於資金有限及土地所有權分散，所以他們是以合建為主要的開發模式。這些公司很明顯只有跟隨市場景氣，佔據大型建設公司所剩餘的利基，他們並沒有能力開創房地產市場的利多機會。

而外來派系的建設公司可以大舉進入祖田市開發，與祖田市缺少強而有力的地方派系來鞏固其經濟利益的地盤有關。由於祖田市是外來移民的城市，人際間的網絡紐帶（tie）與傳統的聚落比起來是較弱的，因此形成地方派系的社會關係基礎並不存在（Jacobs, 1979）。況且青壯移民大多數的時間都忙於維持基本

生存的工作中，沒有多餘的時間投入政治參與的活動，這對於派系領導人物的形成及派系動員力量有所限制。此外，祖田市基層政治人物的經濟實力與政治力量相當薄弱，並沒有足夠的資源和影響力建立一個地方派系，所以當鄰近的城市有力量強大的派系時，當地就成為派系穿透的對象，包括政治面向與經濟面向的穿透。

此外，外來派系的建設公司及在地的建設公司與水返鎮主要投資開發的公司比起來規模都較小，缺乏向金融機構高額貸款的政治關係；也因此以合建為主，所以建設公司無法以土地抵押貸款，這些公司開發的資金會以一種特殊的方式——「插股」來籌募，「插股」在資金的動員上很有機動性而且投資風險可以平均的分擔。從我們的研究發現「插股」投資方式的變通使用，可以幫助外來投資者建立所需要的地方人際網絡關係，而且「插乾股」對於短時間內建立恩庇侍從關係而言是很有利的。其次，地方派系可以積極地運用「插股」來鞏固原有樁腳的支持，同時在既有的人際網絡上形成利益共生的緊密關係，領導者也可以確保派系勢力。對於那些以現代公司形式累積經濟利益的地方派系而言，經濟與政治利益經營的形式可以合而為一，在投資不動產事業的同時，可以將經濟利益分配給「插股」的樁腳。而外來派系在當地經營投資一段時間後，也會利用不同的「插股」方式將新近合作的地方政治人物吸納到派系的網絡中。總結來說，外來派系的建設公司或外來建設公司進入祖田市投資沒有造成地方政治領導人物的抗拒，根植於中小企業資金籌募的「插股」方式的彈性運用是很重要的機制，「插股」在我們的分析中展現了搭建新的恩庇侍從關係、鞏固既有恩庇侍從關係與吸納或擴展恩庇侍從關係的特性。

最後，我們分析祖田市及祖田頂埔地區的都市計畫第二次通盤檢討之結果，與水返鎮的通盤檢討比較，祖田市的內容非常單純，大多數維持原有計畫的內容，變更案件的個數只有少數一、二件，而且土地變更面積很小，有關地目變更的民眾請願案件只有四件。都市計畫通盤檢討不僅顯示行政單位對於空間規劃與使用的理念，也彰顯政府機構以誰的利益為都市土地使用的主要考慮，顯然祖田都市計畫通盤檢討的特性是消極地管制而非積極地創造民眾的福祉，縱使祖田都市計畫人口實質上已經增加一倍，公共設施、交通道路的規劃及設施面積大小仍與提供給人口未增加前的一樣。第二、都市計畫變更地目也沒有貫徹社會正義的原則，在兩件由工業區變更為住宅區的案件中都缺少捐地回饋的要求，地目變更的利益並無法由居民所共享。第三、都市計畫仍然以開發為主導的原則，而沒有兼顧生態保育的理想，祖田市的通盤檢討中地目變更面積最多的就是保護區。在祖田市的都市空間塑造過程中公部門的介入雖然不像水返鎮大規模的圖利少數人，可是也沒有積極的民眾參與，及創造一般民眾良好的生活品質，並實踐社會正義。最後，容積率管制的實施，雖然對房地產投資集團產生很大的影響，不過對於整體生活環境品質的提昇則效果相當有限，因為實施之前建設公司有充份的時間大量進行高密度住宅的興建。

#### 註釋

- ① 容積率的定義是基地內建築物總樓地板面積與基地面積之比例，以祖田市の第一種住宅區為例，容積率為 180%，也就是每一百坪總共可以蓋一百八十坪，若不實施容積率管制就沒有這個限制。

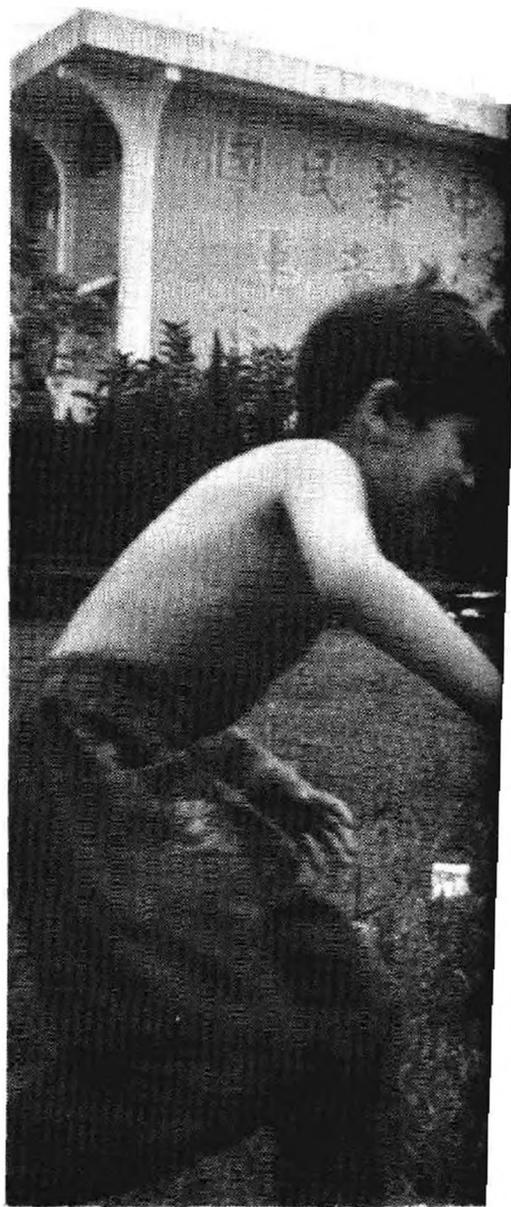


第九章

總

結

· 都會發展與政治、經濟及社會過程的關係





土地、兒童與未來

## 一、本書理論觀點的提出

都會的發展過程在我們研究中並不是將它單純地當成一種人口自然增加與集中的過程來理解，當人口集中於都市時，都會區內也同時發生一些社會、政治與經濟的事件，進而影響都會的發展。本書從都會發展之空間面向中最具體的部份——住宅與土地的開發著手，並在分析與討論房地產的開發及分配中，把這個過程中所牽動的政治、經濟與社會過程一一凸顯出來，以賦予對都會發展新的理解。就房地產開發投資而言，都會人口的增加與集中是利益取得的機會增加及利潤金額的擴大，經濟行動者如財團、上市的建設公司及一般中小型建設公司，因而開始投入這個誘因很強的房地產市場中，而這種經濟行為在臺灣的威權國家體制下，就開始牽動政治過程，所以我們對於財團、上市大型建設公司及地方上中小型建設公司的研究就發現這些不同的投資開發主體無論是在土地取得、地目變更及資金籌措上都會積極的去動員他們所建立的政治關係以取得優惠的待遇，動員成功的投資開發者所獲得的是難以估計的暴利。在這種高度政治化的房地產投資開發市場中，所造成社會的結果就是房地產利益集團對於一般社會大眾財富的掠奪及剝削，都會發展與社會不正義竟然高度的關聯在一起。

針對都市社會正義的探討，可以從不同的觀點來處理，回顧一些與都市有關的文獻，有兩種論點特別值得提出來討論。第一種是都市經濟學的理论，以 Harvey (1973) 早期的作品《社會正義與城市》(Social Justice and the City) 一書為代表，他研

究的主題是都市體系中實質收入重分配公平性的問題，放在都會空間的環境下，許多與財富重分配有關的空間商品如住宅、土地有很強的外部效果<sup>①</sup>，這些空間商品就算透過完全競爭市場的自由交易機制也不會達到福利經濟學中所指出的 Pareto 最適狀態（Harvey, 1973：88），也就是說每個人在特定的效用水準下公平的得到他所該得的東西。這些具有外部性的商品要達到促進收入公平分配的狀態，政府部門的介入是很重要的（Harvey, 1973：65），同時政府在很多情況下可能也不得不介入。

政府透過政策工具來介入具有外部效果商品的分配能不能達到社會公平的效果，就要看政策制定的過程中那些團體有能力影響政策的走向來符合他們的利益，Harvey（1973：75-76）借用賽局理論（Game Theory）的觀點來解釋不同都市團體對於政策的影響力，都市菁英所組成的小型團體由於資源豐富及容易形成集體行動體，所以對於政策走向較具有影響力，當然也從政策制定中得到較多的利益。因此政府的介入對於促進社會正義的實現似乎不會有太大的成效，Harvey 認為「很多發生在都市政治場域的事務，可以說是外部效果分配方式重新安排以獲取收入上利益的努力」（1973：58）。我們從 Harvey 的討論中可以發現要達到都市財富的公平分配，透過市場的機制是不可能成功的，同時都會區與社會公平有關的一些空間財貨之分配並不是全然的經濟過程，而也一定會受到政治與社會過程的影響。

第二種探討都市社會公平的觀點是從馬克思主義出發的政治經濟學分析，從資本主義生產的過程中來處理空間生產（production of space）後的形式所隱含的剝削關係，Harvey（1982）後來的著作就可以歸類到這一個傳統中，以及法國學者 Lefebvre、定居美國的 Castells 都是屬於這一個理論流派。這個

理論觀點在分析像臺灣這種東亞經濟高度發展國家的都市與空間問題時，會從國際經濟分工與世界都市體系的分工來探討這些國家的空間形式如何被塑造成符合資本主義的發展、都會內的勞動力如何被吸納進來與被剝削、都會內部空間如何被安排來促成勞動的再生產等問題；他們分析的主體大都緊扣著資產階級與勞工階級間的關係。

相較於政治經濟學的理论，我們分析都市社會正義的問題是從土地與住宅開發著手，而不是從經濟生產過程所造成剝削關係的角度切入。每個都市居民都應該滿足居住上的基本需求，應該有對他具有使用價值（use value）的住宅，如果土地與住宅的開發變成是少數優勢團體累積經濟租金的手段，那麼所產生社會的不公平將會是更全面的，因為受到剝削的人就是那些沒有房子但是需要房子的人或是那些背負長期債務買了一間住屋的人（他們都可稱為住宅階級），他們並不一定是勞工階級。房地產開發的分析強調的是住宅這種空間商品是怎麼被生產出來的，在生產過程中如何不斷地增加這些產品的交換價值來剝削住宅階級（housing class），所以我們研究處理到的除了勞資剝削關係之外，在都會區內很重要的一種剝削關係。相信對於都市社會正義問題的理解有更寬廣的視野，同時對於解決都市問題的行動策略也可以有另外一些啟發點，而不會再侷限於都市勞工階級運動。

我們的分析觀點與 Harvey 早期的理論很接近，兩者都認為空間商品（土地與住宅）是一種無法完全流動的特殊商品，也就是透過自由競爭的市場機制，並無法使這種商品達到社會最大效用及最大福祉，這些商品的開發與交換不僅是經濟過程也是一種政治過程。

不過 Harvey 的論述基本上還是以經濟學及多元主義 (Pluralism) 的概念為分析的工具，強調空間商品的外部效果、志願的私利性結盟關係、Pareto 最適狀態等概念，主要是在處理市場的交易者如何保障或提高自己的空間商品之交換價值。而我們則是直接把權力的概念引進來解析房地產開發與交易過程中，侍從的地方派系及恩庇的財團藉著國家所賦予的權力優勢地位來掠取社會的財富；這些利益集團不僅只是在市場中交易空間商品，他們也影響市場交易的遊戲規則，並操弄空間商品的形式與來源。所以我們把地方派系、財團當成主要的空間開發者的分析中，所提出的一些論點是把他們定位成交易者所無法掌握到的。

除此之外，我們的分析是強調空間的社會性，空間商品的交易及開發是受到這個空間所承載的社會關係所影響；以土地的交易來說，土地的擁有與買賣並不是單純的經濟關係，一個買主能不能買一塊地要靠這個買主與土地仲介者熟悉程度、能不能處理複雜的產權問題與他在地方上的聲譽。在第七章就曾提到過一些仲介公司的業務員不敢介紹或購買某些水返鎮的土地，因為那是與地方政治勢力有密切關係的土地「中人」的地盤，外人是不能隨便介入的，當然就無法獲得土地可能增值或炒作的利益。這種空間社會性對於房地產開發與交易的影響是經濟學的典範所無法掌握的，因此我們的研究可以補充都市經濟學的一些不足。總結來說，本研究從理論分析與經驗現象探討的交互對話中，所逐漸形成的觀點是可以彌補都市經濟學與都市政治經濟學的不足，同時也提供了解都會發展一個不同的切入角度。

## 二、研究發現與討論

當我們把房地產開發、交易及炒作視為是一種結合政治、經濟與社會的過程時，我們就直接對於參與在開發過程的政治主體、經濟主體與社會主體進行指認及其特性的分析，同時我們也探討這些行動者對於空間開發的影響。至於那一種類型的行動者會主導整個社會變遷與空間發展，應該是要放在時間的向度上來說明的，隨著不同歷史階段的發展及不同社會互動條件的生成，這些不同主體的從屬關係與互動模式會有所改變。行動者分析的部份首先是從臺灣歷史發展的過程中，來了解這些團體的特質，接著討論他們社會行動的方式與行動的基礎，並以這兩者為背景再來探討他們對於空間開發的影響或在空間開發上所展現的特性。

我們把國家當成是影響臺灣空間形塑最重要的政治行動者，因為在威權政治體制下，國家機器掌握大部份的權力與經濟資源，經濟與社會行動者都是在國家的支配下，找尋一些有限地操弄利益與權力的利基。對於國家的分析基本上是採取 Jessop (1990: 345-346) 所建議的策略，我們分析國家權力的來源與正當性的基礎、國家結構的形式與不同層級政府部門間的關係，以及這些因素與房地產炒作的關係。

國民黨具有外來政權的屬性，在臺灣統治權力的形成過程大致上是經過鞏固、區隔、重構、吸收與融合的步驟。從我們在第二章的討論就可以發現國民黨於接受日本殖民地政府的經濟資源轉化成黨國資源後，並且在軍隊及外來援助力量的支持下，奠定

在臺灣初步的權力基礎；接著就區隔與管制本地菁英進入分享中央權力的管道，透過土地改革等手段重新整頓地方社會的權力結構，摧毀大部份傳統的地主階級與臺灣社會菁英的領導地位及權力基礎，對於臺灣社會的政治穿透大致上就停留在這個狀態；然後慢慢地扶植一些地方派系的成員在黨的控制下來主導地方政治，而不是以黨機器直接滲透進入地方社會。解嚴之後，國民黨的臺灣化傾向就進入了融合的階段，將外來政黨的屬性轉化成本地政黨。國家的土地政策在這一類型的國家機器制定與執行下，基本上是為了服務國家存在的目的，例如透過「耕者有其田」的土地重分配，改造地主階級的地位，同時獲取小農的支持；後來所執行的都市土地政策、公地放領政策、工業用地政策及都市計畫政策可以說是在犧牲一般民眾的利益下，當成國家恩庇侍從集團的經濟租金，以滿足他們累積龐大財富的需求。

我們也提出國家結構的安排是一種鬆散結合的形式，核心部門與邊陲部門是有所區隔的，而不是直接連動的，也就是說國家的主要機構做成一些決策後，就可以立刻執行，即使這些行為可能牽扯到其他部門所主管的業務，邊陲部門在事後只有配合；所以在土地的規劃使用上，基本上是配合經濟發展與工業生產，當生產所需的土地因為工商資本家的不正當使用而匱乏時，就要犧牲環境保育的原則，開發高度生態敏感土地，以供高污染性工業使用。此外，面對民眾抗爭或民意監督的單位經常是無錢無權的，而制定政策造成民怨的單位卻沒有每天處理民眾請願、抗爭的困擾，地方政府與中央政府在政治權利與財政資源上的不對等位階就是這種情況的一個很好的說明，這樣的結構安排下所發揮的功能就是限制民眾的怨懟向上竄升，而危及到中央權力部門的統治基礎。同時也可以適度的約束地方政府的自主性過高，進而

挑戰中央權威的情形。最後，由於國家機器內部的單位鬆散結合，所以核心部門的政策就比較重要，而邊陲部門的政策就刻意的被忽視，因而也造就不同利益團體影響或操弄這些政策以獲取利益的良好機會結構，土地相關政策就是屬於邊陲部門所制定的不具重要性的政策。

鬆散結合的國家結構對於黨國機器的統治是有很大的貢獻，不過當邊陲部門擴張其權力範圍，並要求自主性的時候，這種結構的形式有可能提供邊陲部門翻轉原有的權力支配關係而變成獨立自主部門的機會，因為地方政府可以轉化民眾的怨懟成為挑戰中央政府的後盾，同時由於國家機器各個部門間沒有連動關係，當在面對這些對抗時，無法有效而即時的回應，也就失去了控制與解決問題的契機。在解嚴之後，無論是地方派系或是民進黨在地方上的勢力都不斷的在成長中，他們所執政下的地方政府就很有可能變成對抗中央或減少核心權力的主要行動單位。

在對於國家不同層級行政部門的探討中，我們分別對於中央行政部門的土地相關政策、縣政府所執行的都市計畫通盤檢討及土地變更使用審核權的行使、鄉鎮長的土地開發回饋的策略進行分析與討論，這些不同層級的行政單位在政策的取向上並沒有展現出一致性，他們對於土地使用、審核與開發的政策也有不同的看法。以我們在研究的水返鎮第二次都市計畫通盤檢討為例，該鎮的鎮長對縣政府在通盤檢討中所提出的土地使用計畫就有很多不同的看法。而沒有一致性的土地政策，其實就是顯示國家機器欠缺對於臺灣的土地規劃、使用前瞻性與整體性的理念，不一致的土地政策也凸顯其隨制性、被動性、分贓性、圖利性及安撫性。從我們的資料分析中，可以發現國家的土地相關政策因為首長的更換或財團、民意代表的壓力而隨著改變，這就是隨制性；

所謂的被動性就是都市計畫通盤檢討或國土規劃都只是消極的針對一些已經發生的問題加以解決，而不是積極的透過政策與規劃工具來促進民眾的福祉或生態保育。對於不同層級行政單位，各自擁有其主要能夠影響政策的利益集團，中央部門的政策就是以財團或中央級民意代表最具影響力，地方政府就是屬於派系、黑道或地方民代的勢力範圍，所以不同類型的利益集團瓜分了政策影響的場域；對於這些土地相關政策的影響當然是以取得個人的利益為主要目的，而不會以一般民眾集體利益為考量。最後，為了應付日漸升高的民眾怨懟或是為了選舉的考慮，就會提出一些安撫與補救的政策，例如，公地放領、六萬元一坪的勞工住宅、眷村改建等。

在分析不同層級的行政部門最有趣的發現就是，在我們所研究的案例中出現了行政機構與民間社會互動關係的新模式，鄉鎮公所不一定要扮演過去在戒嚴時期管理人民及支配人民的官民對立角色，民選的地方行政首長可以揚棄「當官」的心態，而重新定位其角色，民選行政首長如果善用他的權利與地位，可以成為動員與組織民眾從事社會運動爭取共同福祉的領導者，這些動員起來的力量除了可以成為對抗上級政府或優勢利益集團的有力後盾外，也可以成為市民參與地方事務的資源，如果地方行政首長與民眾所組織的團體是平等的結合在一起，地方政府就會變成人民的政府。將地方政府與民間社會的界限逐漸地消除，把民眾的力量引入地方政府組織，地方政府與地方首長也擴散進入民眾的組織中，這將會在國家既存的結構中形成一股持續動態變動的力量。

第二個分析探討形塑都會空間發展的主體是地方派系，從經驗資料的分析中，我們發現在台北縣的房地產開發中，在很多鄉

鎮市都有當地派系所擁有的建設公司進行投資開發，於是我們所出現的研究問題是：地方派系為什麼成為房地產開發的重要利益集團？在與黨國機器侍從關係的互動模式下，地方派系成為追逐經濟租金的行動者，在舊有經濟租金的資源枯竭後，必須要有新的經濟租金當成維繫侍從關係的工具。無論從地方派系或國家機器的角度，房地產炒作有一些符合成為經濟租金的優越條件，再加上一些建築產業、金融、總體經濟發展及都市計畫體系等制度性條件的配合，使得地方派系可以很快的從房地產炒作中得到龐大的利益。就地方派系而言，房地產利益的生產最多是在都會邊緣地區，因此這些地方的派系自然就參與開發及投資。

從都市社會學的角度來看，地方派系是屬於傳統鄉村社會的一種（準）政治團體，為什麼它會成為都會空間發展很重要的主體？前一小段的討論已經指出一些位於都市外圍而原來是鄉村地帶的鄉鎮被整合進入都會區，但是傳統政治運作關係仍然保存著，所以在都會空間內，可以發現不屬於都市類型的團體仍然可能成為形塑都會空間的重要行動者。由於我們選擇都會區外環的台北縣為研究地點，所以就有機會發現這種都會空間發展的複雜、多元現象，同時也啟發我們對於「都市」在臺灣這個社會脈絡中新的理解，臺灣的都市空間是具有強烈的外拓性，都市地區隨著人口增加或其他原因不斷地把原本就沒有很清楚分隔的鄉村地區整合進來，所以在都會發展過程中，我們經常可以發現在空間上一些外圍鄉鎮已經處在都市地區，可是在社會、政治、經濟面向的行動，仍然還沒有「都市化」、「現代化」<sup>②</sup>。所以比起一些西方國家，都會的發展有更多的歧異性，也錯雜著許多鄉村社會所擁有的特殊元素在其中，同時在臺灣都市的範圍很難界定，都市與鄉村並沒有很清楚的界限，或許利用都會的概念比較

容易掌握臺灣的都市發展現象。

我們的研究肯定了從都會外圍逼近來逐步了解都會空間發展的研究取徑，對於掌握都會發展的多元性與動態性是很重要的，相對於由都市核心理解都市發展所提出的見解，例如「郊區化」，有著非常不同的觀點，我們不認為都會外圍地區都市化的現象完全是受都市核心的支配，這些外環鄉鎮有主導這些都會空間發展的能力與策略。以我們所研究的祖田市，由地方派系所屬建設公司的空間開發策略，就可以發現地方上或鄰近地方上的主體對於當地發展與投資房地產經營有自己一套觀點，他們所考慮的重點不一定是服務核心都市的居民。以祖田市來說，新住宅的興建主要是為了吸引當地與附近板橋地區的民眾，而不是為了那些追求郊區化生活的台北市民。但在另一個個案水返鎮，就出現不同的現象，其房地產開發主要是為了吸引台北市的民眾前往購買。這種空間差異性就是我們從都會外圍進入的研究取徑所要掌握的。

對於地方派系參與在都會區內房地產開發所展現的一些特性，與地方派系原有的屬性有密切的關係，以往派系攫取國家機器所經營的區域性壟斷利益時就有很清楚的地盤分隔，這些地域勢力範圍的劃分基本上是由中央權力菁英所設定的，因此地方派系在政治動員與利益的取得上都有明顯的地域性，同樣的地方派系在房地產的開發也是以自己的地盤為主；除此之外，派系也因為解嚴後「剛性」威權政體的鬆動有跨越原有勢力範圍擴展政治網絡的行動，當然同時也會經營派系的經濟利益，由於我們所討論的土地炒作利益在解嚴之後才成為重要的經濟租金，所以可以粗略地看到資源比較雄厚的地方派系跨區經營房地產獲取利益。

地方派系這樣的傳統鄉村社會的（準）政治團體，隨著自己

的地盤都市化，很多在當地的社會互動、政治及經濟行為都面臨正式化的壓力，地方派系在經營自己的政治勢力與經濟利益會不會有很大的困難？地方派系會不會在這種社會變遷的情況下瓦解？在我們田野訪問所得到初步的了解，對於這些問題的回答應該是不會的，由於大規模房地產的炒作大都是以正式公司組織的形式來進行，地方派系就利用公司投資開發資金籌措的特殊形式——「插股」來同時完成部份資金取得、風險分擔及綁樁、對樁腳的利益輸送兩種重要的任務。就地方派系的轉型而言，我們發現地方派系的附著基礎由傳統的組織變成現代公司的形式，這點部份支持 Scott（1977：137）所提出有關地方派系侍從關係性質轉型的論點。

第三個討論到的空間形塑主體是財團，財團是經濟事業體，對於任何有助於利潤積累的行動都會產生進入投資的興趣。對於大型財團而言，在過去四十年的歷史過程中，政商關係的建立與經濟競爭力上已經佔據優勢的地位，所以進入一些具有高度利潤的房地產事業賺取利潤是相當容易的，而且必然很快就可取得主導的地位。我們資料分析的結果的確顯示《卓越》百大財團有將近一半涉足房地產投資，財團所屬的建設公司在營業額最高的前三十五家公司中就佔了二十五家，而且獲利率也比非財團的建設公司高。上市公司所擁有的土地面積約為臺灣土地面積的百分之一，大多數是有開發價值的土地，價值是很驚人的，所以也掌握了房地產投資主要的元素。

財團在房地產事業經營積累龐大的利潤並且佔據主導的地位，除了財團有比較好的經營投資能力外，其實是複製財團過去取得市場壟斷權的政治經濟過程來達成的。我們從財團投資房地產開發過程中，土地購買、土地價值的創造、資金取得及利益私

有化所動員的政商關係就可以支持這樣的論述，無論是工業用地、商業用地、農地、林地、山坡地或公有土地的取得都可以規避法令的限制且毋須負擔社會成本，並且可以透過民意代表或政府官員來影響都市土地與非都市土地地目變更的過程、影響公營行庫貸款的方式與放款的金額等等，這都是一般沒有任何政治影響力的民眾所無法達到的，而這些利益在家族化的財團企業又都進入掌握財團的家族之重要成員個人手中，在欠缺公平的土地稅制的情況下，社會大眾是無法分享這些利益的。

財團對於空間的穿透力在以雄厚的政經力量支持下比起任何一類行動者都要強，以財團在水返鎮空間開發的方式來看，財團是以空間的重塑為主要的策略，財團與大型建設公司幾乎將水返鎮比較適合開發的山坡地整個都鏟為光禿禿的建地，並建立了大規模的新社區。以水返鎮多霧潮濕的條件，雖然有美麗的山光水色，不過並不是一個非常適合居住的環境，但是這些建設公司重新塑造水返鎮的地形景觀與空間意義，並配合生活品味的操弄，透過「梯次動員」不同社經背景的購屋者，分別進駐新社區早期開發的別墅、中期的樓中樓與晚期的電梯高層住宅，使得水返鎮儼然成為一些台北人的居住天堂。開發地點的環境條件對於財團建設公司開發的空間障礙可以說是很低的，只要有利潤他們還是可以改造地理環境的條件創造財富。

在我們的研究中顯示勢力雄厚的大型資本階級大舉進入房地產市場並從中獲取巨大的利潤，從金融資本到工業資本都逐漸轉進到土地與住宅的投資。資本階級在資本的積累及利益的剝削上，已經不再侷限於生產過程中，工業資本投資開發土地或住宅就是將生產過程中所剝奪的剩餘價值再轉入空間商品生產的投資，透過房地產的交易進一步攫取大部份受僱者所得到的薪資，

很清楚的雙重剝削了受僱者；至於金融資本，尤其是信託與保險業，亦將從一般大眾所吸收的資金，大規模地投資於房地產事業上，並促成了住宅與土地的飆漲，這是藉由公共資金的吸收與投資來掠奪一般民眾財富的另一種雙重剝削的過程。我們的研究對於都會發展過程中資本階級跨越生產面向之剝削形式的了解是相當重要的。

我們選擇兩個空間區位條件不同的個案，對於不同形塑空間主體的開發形式、開發策略及彼此的交互關係進行深入分析，這種空間分析是為了補充行動者分析的不足，不同的行動者實際上他們是在一個空間開發的場域中同時作用的，一個行動者的作為一定會影響在同一地域的其他行動者的行為，因此在我們的研究中，空間分析就扮演一種關係性分析的功能，對於都會發展的動態性會有更深入的理解，這也是本書在研究策略上的一些貢獻。

就水返鎮與祖田市的空間開發中私部門的主體比較，可以發現存在著很大的差異，水返鎮是以財團所屬的建設公司及上市的大型建設公司為主，並搭配一些中小型的建設公司，而祖田市則是以鄰近市鎮地方派系所擁有的建設公司與在地人士所經營的建設公司為主，財團與上市的大型建設公司除了三重幫外幾乎沒有一家在祖田市進行投資開發。造成這種現象的區位與環境因素是祖田市山坡地面積較少、與台北市交通網路不發達、屬於第二環的衛星城市及禁建區的範圍較大；而社會與經濟面向的因素則是祖田市勞動階級的城市屬性不易改造、房地產投資開發利潤低。所以兩個地方在空間形式上也就展現出不同的風貌，祖田市絕大多數的開發個案都是座落在都市計畫區內，並以高層電梯住宅為主，在八十一年、八十二年兩年內小小的祖田市就增加了一百多棟的十三層以上的大樓，由於還沒有實施容積率管制所以市區宛

如是被這些大樓所包圍的水泥叢林；水返鎮開發的地點在都市計畫區與山坡地地區同時進行，因此在市區內有水泥叢林的景觀，而其週遭的羣山則是由別墅、樓中樓與高層電梯住宅所組合而成的密密麻麻的雜亂地景。

此外，水返鎮的山坡地也被不同的財團與上市的建設公司所瓜分，每一家割據一塊大面積的土地而成為它的勢力範圍，小型的建設公司就在這些大公司所佔據主要區域所殘留下來的有限利基下進行投資開發，在這些小區域市場中形成一種生態共存的關係，我們可以把這種關係模式稱為「小區域市場寡佔下的共榮關係」；但在祖田市的建設公司則是處於一種接近完全競爭的市場，除了三重幫外，沒有大型公司掌握當地大多數的土地資源或主導房地產市場。

此外，在祖田市外來的建設公司無論是在財力或人脈關係上都不如財團的建設公司，因此他們要進入祖田市開發就必須要找到一種適當的方式與當地的政治人物建立一些社會網絡關係，以便在土地取得、地方主管機關的關節打通或建築糾紛處理上得到地方頭人的協助，我們的研究中發現以「插乾股」的方式在迅速建立地方政治人脈關係上是很有效的，「插乾股」所具有的長處是彼此利益取得交易成本低，「插乾股」將彼此在一定時間內的權利與義務規範的很清楚，對於相互陌生的交易對象並不需要動員其他網絡關係來提供長時期利益交換過程中雙方的信任（trust），同時雙方所付出的代價也不高，所以在關係的建立上可以發揮彈性與效率的優點。

而在水返鎮外來財團與地方上政治人物的關係上，我們的研究發現有比較複雜的關係模式。一些財團會在地方上選擇一些有影響力的代理人，透過不對等的橫向結盟來建立長期合作關係，

利益的輸送是按件計酬的，不過並不會讓地方上的代理人共同投資，在我們的個案沒有類似祖田市「插股」或「插乾股」的形式出現，地方代理人要取得土地開發的利益，則必須藉由自己設立建設公司，但這些公司的規模不大，所以也只有在一些區位較差的地點開發利潤比較低的產品。有些地方上政治人物是發展由地方到中央的縱向結盟關係，再藉此增強與財團合作的籌碼，所以在合作關係上可以採取比較主動的方式，同時要求分配利益的金額也比較大。除了與外來財團的合作關係外，地方政治人物和財團對抗的關係模式也在我們研究的個案中出現，對抗的結果達到一些成效，不過實現對於房地產開發的利益由社會大眾所共享的目標仍然還很遙遠。在對抗的策略上，地方人士所擔任的鄉鎮長如果能夠「極大化有限的行政權」，再配合羣眾動員、組織及媒體動員的力量，一個社區或鄉鎮是有能力抗拒財團在部份空間開發上不合理的剝削。

至於政府部門（特別是省、縣政府）與私部門在空間開發上的關係形式，及政府部門對都會地區市鎮空間形塑的影響上，我們是藉由對兩個市鎮所進行的第二次都市計畫通盤檢討之分析來了解。根據研究的結果我們認為在市鄉鎮這個層級，地方上土地炒作與房地產開發的遊戲規則都是由國家機器從上往下設定的，只要政策改變或者都市計畫的規定改變，房地產炒作的方式就要隨著調整。祖田市大批高層住宅在短短的兩、三年內推出就是建商為了要避免容積率管制，而水返鎮是在林豐正主政時代縣政府大規模批准山坡地變更為丙種建築用地，使得大規模山坡地開發成為財團的重要開發方式。同時都市計畫通盤檢討也是政府部門對於市鄉鎮空間塑造最主動的一種作為，透過通盤檢討是可以規劃一個符合大多數民眾福祉的生活環境，因此要掌握地方空間的

發展可以從都市計畫通盤檢討實施的內容與方式著手。在這兩個個案中，我們都分析了第二次都市計畫通盤檢討的內容與原則，發現都市計畫通盤檢討主要考慮的是財團、民意代表或地方派系的利益，民眾與鄉鎮公所基本上是被排除在都市計畫規劃過程之外的，進行通盤檢討之前並沒有詳細的調查與資料的分析。藉由都市計畫通盤檢討的分析，我們可以了解政府部門對於空間形塑的理念與執行原則是被動的、威權的及圖利性的。

### 三、本書在理論與方法上的一些限制

本書在行動者分析的部份最大的弱點就是缺少對民間社會行動主體的探討，雖然我們在一些章節中處理了民眾部門與國家機器、資本利益集團及地方派系的關係，也討論了鄉鎮社區民眾動員的形式及與優勢政經集團對抗可能的模式，不過這些分析都是在以其他團體為主體的預設下進行的，並沒有站在民間社會行動者的立場來討論這些問題。民間部門分析的缺席並不代表我們認為他們對都會空間形塑不重要，而是在未來的研究中應該強調的部份。

在思考民間社會對空間形塑的主體是誰的問題時，我們並沒有很確定的立場，他們可能是住宅階級、可能是勞工階級或者可能是鄰里社區組織；都會地區中居住場所的有無對於都會民眾生活的福祉是最重要的議題，在住宅的生產與交易中空間開發投資集團對一般民眾都形成強烈的剝削，可是住宅的問題能夠啓蒙都會居民並組織動員起來建構達成社會正義的空間形式嗎？也就是有沒有住宅階級的形成？如果有，那麼自在的住宅階級

(housing class in itself) 能不能夠成為自為的住宅階級 (housing class for itself) ? 這從幾年前無住屋運動發展的結果來看, 住宅階級成為都會正義實踐主體的可能性似乎不太高。至於社區鄰里組織的部份, 從水返鎮的研究中我們看到了一些社區動員組織對抗外來利益掠奪集團的成果, 可是社區動員的議題太多, 社區成員會因為不同的主題而在組織動員上不斷地重組, 對於形成一個堅強的行動主體是有很大的限制, 同時都會區內不同鄰里社區組織利益的差異性可能比共同性要來得高, 而對於社區組織串連成都會全面性的行動主體也會造成有很多困難。這些問題都有待進一步的理論思考與經驗研究來釐清。

在空間分析的部份, 我們基本上是把空間當成是被解釋項, 只處理行動者的開發在空間上展現什麼樣的形式, 及這些不同的房地產開發集團在同一個地域中會有什麼樣的關連性。對於空間條件如何影響及限制行動者的開發策略、空間產品本身的特性對於行動者關係形式有什麼影響、空間文化意義對於空間開發的影響等重要的問題並沒有深入的處理, 這也是本書一個很大的限制。造成這樣的缺點跟分析問題以採取社會學的典範而預設社會行動者為主體有密切的關係, 要突破這個限制而比較充份的掌握空間與社會的動態關係, 則有待以空間為主軸的學科如地理學學者來對相同議題分析與研究。

在研究方法與研究資料方面仍然有很多問題需要克服。首先是系統性資料的問題, 我們對於地籍謄本資料的分析是從幾個個案資料整理而得到的結果, 更周延的作法是應該對於這些公司所有開發銷售案的地籍謄本進行系統而全面的分析討論, 透過這樣的研究步驟所得到的結果會更確實。此外, 由於我們分析的時間向度只有七年, 所以對房地產開發歷史的掌握就相當不充份, 一

些我們現在所得到的結論可能過去就發生過或者有些現象是受過去經驗所影響的，這些問題都因為所蒐集與分析的歷史資料太少而沒有被考慮到，對我們所得到的研究結果的代表性是有些影響的。第三，深入訪問對象的周延性也是值得提出來檢討的，我們還沒有完成對縣市主管機關首長及都市計畫業務負責人的訪問，訪問樣本也缺少財團所屬建設公司的負責人，純粹從書面資料內容分析所得到的結果可能會因為訪問資料的取得與比較之後，而有所修正。最後，我們所訪談與分析的派系或財團在房地產投機炒作上大多是頗為成功的，雖然如此，我們並不會預設所有的房地產利益集團都能夠獲取龐大的利潤，當然也有投資失敗的案例，只是沒有在我們的研究中加以比較分析，這可能是未來研究可以探討的部份。

### 註釋

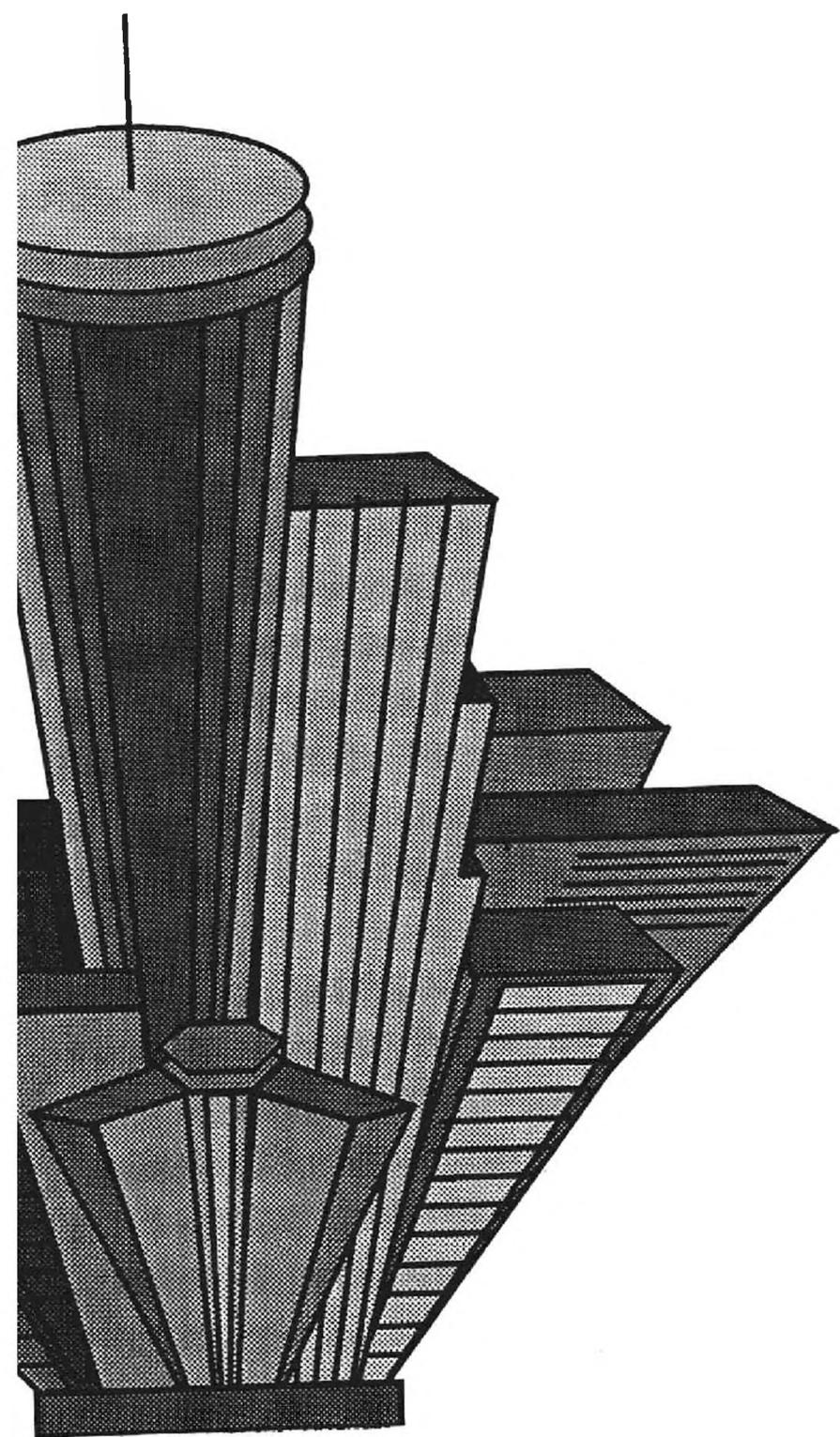
- ① 所謂的外部效果就是在都市體系的任何一個元素所採取的特定行動對於體系內的其他元素產生某種未價格化的（unpriced）結果。外部效果或可稱為擴散效果、第三者效果（Harvey, 1973：57-58）。
- ② 我們使用這兩個名詞並沒有價值上的判斷，而只是要說明如果都市地區有特殊的社會、政治互動的模式或原則的話，這些在都會邊緣鄉鎮很顯然的並沒有展現這些特性，例如，台北市的大安區或中正區投票行為不是靠派系樁腳動員的，而大部份是訴諸媒體動員或候選人過去表現。

理論、經驗研究與方法

臺灣都市社會學的

附  
錄





## 一、前言

臺灣都市社會學的研究已經有相當悠久的歷史，臺灣大學設立社會學系，就仿效芝加哥大學社會學系的模式，以大學所在的城市當成研究與社會改革的實驗室（章英華，1991：46），從此之後臺灣有關都市社會學的研究就延續不斷<sup>①</sup>，都市社會學的研究數量及參與研究者的人數在臺灣社會學研究中是非常多的，因此對於都市社會經驗研究的回顧與反省是很有意義的，可以當成對臺灣社會學社羣研究取向了解的一個案例。本文將從本體論、知識論、方法論與研究方法的立場來檢討與反省臺灣三十年以來的都市研究，並提出一些方法上的建議。就本體論的立場而言，我們要處理的主要問題是侷限在都市社會學者如何看待「都市」？對於都市的定位會影響都市社會學者怎麼去認定及選擇研究的主題，也可能影響他們對於知識成立條件的立場，而「都市」的定義更是牽扯到不同都市社會學理論的開展，所以要討論都市社會學經驗研究的本體論立場。

從知識論的立場，我們要討論的問題是知識成立可能的條件，而主要的焦點放在與都市社會學者較常討論到的實証論、批判理性主義（critical rationalism）、實在論（realism）、唯物論等對於知識成立與獲得之問題的觀點。知識論是直接扣連著方法論的立場，對於方法論的討論我們的重點放在理論與研究方法的連結上（Burawoy, 1991：271），也就是探討經驗資料與理論的交互關係。最後，研究方法的反省則是集中在不同研究方法的優點與限制的討論，藉由都市社會學者的經驗研究來彰顯各種

都市社會學經常使用方法的長處與限制，而從這些討論中能夠創造性地整理與提出一些從事不同研究方法應該注意的項目和使用多重方法的重要性。

本文以這個架構來回顧與反省臺灣都市社會學近三十幾年來的研究，主要乃是因為我們認為要揭櫫一種多重典範並存與多重方法並用的論點，必須要從最基本的都市如何被看待的本體論的問題出發，不同的知識論對於所研究現象的本質都有些預設，例如，實証論與實在論都認為世界是存在秩序與規律的，而在這種根本的預設下會發展出特定的知識論與方法論，接著就會形成某些研究方法及特定理論與知識論關聯在一起的現象。所以在此一架構下，將會使得看起來不相關的本體論、知識論與方法論及研究方法的反省相互扣連在一起，對於多重理論並存與多重方法並用的關係有更清楚的了解，也為這種說法進行深入的反省，並建構一個較為紮實的基礎。

## 二、「都市」是什麼？都市研究本體論的立場

近代都市社會學理論的發展緣起於人文區位學，芝加哥都市社會學派重要的貢獻之一就是根據生態學的觀點提出都市空間發展結構的基本機制：競爭(competition)、主宰(dominance)、承續(succession)、侵入(invasion)，由於這些自然作用的機制使得都市空間逐漸發展成功能及區位分化的社羣(community)<sup>②</sup>，當生態機制的作用達到平衡時，社會團體也隨著他們對不同分化環境的適應性而居住在不同的社羣中。這種空間——功能——社會屬性對應的社會實體就是人文區位學所謂的「自然地

區」(natural area)，譬如郊區、貧民區、中心商業區等都是自然地區。人文區位學的研究除了探討形塑空間發展的巨觀機制外，有一部份的區位學學者強調微觀的人文區位學（或者稱為社會文化區位學）研究的重要性（Firey & Sjoberg, 1982；Bailey & Mulcahy, 1982），這個研究取向主要的議題是社會價值與規範體系如何影響個人在空間選擇上的決定，他們認為由於一個社會的普遍性文化體系使得大多數人有相同的空間選擇模式，因而在巨觀的層次上會展現出一定的空間結構，微觀的研究成果將可以補充區位學巨觀理論架構的不足，兩者在本體論與知識論上並沒有不一致的看法。

自然地區的概念顯示人文區位學是如何看待都市的，都市的變遷是經由非人為的力量而塑造成一種經驗上可以觀察的結果，生態機制的運作導致都市空間結構的分化，同時社會文化層面的區分也反應在空間結構上，所以貧民區與其他地區的區分不僅是具有區位學的意義，同時也具有社會文化的意義，對於都市現象的了解直接從自然地區的經驗論式之研究就可以掌握到生態作用的過程。因此在某一個國家之自然地區探討所得到的結論也可以概推到其他國家或區域，主要是由於一個自然地區所展現的特性乃是一種普遍自然力量所造成的，所以會發生在這一個自然地區的結果，無論是在空間的或社會的，也會發生在其他每一個自然地區，而且不同自然地區的差異也是普遍的（Saunders, 1981：60-61）。對於人文區位學而言，自然地區不僅是理論的類型（theoretical categories），也是資料的類型（data categories），兩者合而為一，本來抽象的範型可以在經驗世界找到對應的實體。

Wirth（1938）發表〈都市文明是一種生活方式〉的論文開啓

都市社會學者對於都市文化與社會心理現象的探討，Wirth 整合 Simmel 與人文區位學的觀點，指出人口數量、人口密度與異質性對都市人心理生活的影響，由於區位結構因素的影響而塑造成一種不同於鄉村的都市文化形式，都市的生活充滿了匿名性、非個人性、次級性、計算性等特徵，這些卻是在鄉村生活方式中所缺乏的特性，所以都市生活對比於鄉村而成為獨特的社會類型。由於承續 Simmel 的新康德主義與人文區位學理論機制演繹的方法，對於 Wirth 而言，都市——鄉村生活方式的區分是經由邏輯演繹所推衍出來的理念型，來當成經驗研究所得結果用以參照、定位的架構，所以對於 Wirth 理論的評估是無法經由經驗事實的證據加以否證的，而必須評估其邏輯的一致性與有用性（usefulness）（Saunders, 1981：99）。總結都市社會學者對 Wirth 理論的批判，Saunders（1981：99-109）指出數量、密度與異質性並不一定是造成都市生活方式的原因，而可能有其他更基本的原因，數量、密度與異質性如同都市生活方式一樣只是這些基本因素所產生的結果而已。此外，若只是標示出一些區位因素如何對於都市生活方式的影響，其重要性是相當有限的。

激進的都市社會學者對於人文區位學與芝加哥學派都市社會心理學保守的立場提出批判，並以馬克思的理論為基礎開展所謂「新都市社會學」，Castells 是歐陸都市研究學者中較受人注目的一位學者，他融合西方馬克思主義學者的觀點，尤其是 Althusser 的本體論與知識論的立場，對於都市問題提出一套不同於區位學的論點。他認為對都市的理解應該放在資本主義的整個體系中來思考，都市當成一個空間單位不會是文化或政治次體系，因為文化與政治的範圍並沒有空間上相對應的單位，而且文化與政治的作用經常都是突破空間上的限制的。都市的特殊性在

於其為資本主義體系中經濟結構的一部份，都市並非因為交換或生產的功能具備特殊性，乃是因為生產與交換的空間單位主要是以區域，甚或世界體系的分工為主。只有消費，尤其是當人口大量集中在一處時，集體消費（collective consumption）的現象就會隨之產生，這種確保勞動力再生產的集體消費的空間形式正好對應於都市，所以都市的特徵在於其為集體消費的空間單位。

Castells 將都市的特殊性回歸到資本主義的體系來加以定位的主要目的是要彰顯都市特殊性的理論基礎，並且要為其結構馬克思主義的理論體系在經驗世界中找到對應的資料類型，在 Althusser 的理論開展過程中都是藉由理論的思考與抽象的推衍。但當要運用理論處理社會現實的問題時，就必須指出對應於理論概念的經驗類型，而都市是空間經驗的實體在資本主義社會中剛好對應於集體消費的理論單位。

並不是所有的馬克思主義學者都同意 Castells 將都市視為集體消費的空間單位（Leitner & Sheppard, 1989：77），因為都市也應該要當成生產地點來理解。對於都市是生產單位的探討，一方面要將都市放在整個世界、區域的生產分工中來討論都市的生產功能如何改變？都市生產資本的流動過程如何變化？都市體系間的生產關係與社會關係如何調整？另一方面，都市內部空間結構與社會關係的變化也應該深入探討，如此一來才可能發展相對於人文區位學的理論。如果我們將重點放在都市內部，至少要同時考慮生產資本階級、金融階級（financial capital）與地主階級如何塑造都市內部結構及生產關係，也就是說應同時分析影響供生產用土地的需求面與供給面之作用因素（Leitner & Sheppard, 1989：78），過去對供給面的研究較為缺乏。事實上馬克思的地租論經由 Harvey（1982）發展後對於這一面向的討論有

很大的貢獻，藉由差別地租（*differential rent*）、階級壟斷地租（*class-monopoly rent*）、壟斷地租（*monopoly rent*）、絕對地租（*absolute rent*）的概念可以去探討生產資本階級、地主階級、金融資本階級的利益互動關係，以及他們如何透過土地獲取利益。事實上，地租理論也可以用來討論在集體消費層面，如住宅的都市內部分化，與分化之後所形成的社會關係對資本主義社會的意義（Pratt, 1989：91-101）。

後現代理論如何看待都市？我們可以從 Harvey（1990）的論述中得到線索，後現代理論是從意義表達者（*signifiers*）的角度出發，強調語言與互動的當下性（*immediacy*），因此意義或論述是現時的（*present*），個人是無法藉由普遍的語言結構或後設論述（*meta-narrative*）去統一過去、現在與未來的經驗，並使這些經驗變成一致與合理的，如此一來個人的生活經驗會被化約成一系列純粹而不相干的現存（*pure and unrelated presents in time*）。於是立即的經驗變成有影響力的、具有活力的，而且生活經驗也失去深度與根源性，後現代的行動者所經歷的是表面表象（*surface appearances*），所以生活世界的呈現充滿著高強度的感性刺激與幻覺的能量（*hallucinatory energy*），而個人意識形成的元素則是過度刺激的感官主義下的奇觀事件（*sensationalism of the spectacle*）（Harvey, 1990：53-54）。

所以 Soja（1992：9）引用後現代論者 Foucault 對於時間與空間的看法，認為現代生活經驗的同時性特質，使得現代人的生活經驗是串連在點與點的交叉網絡中，而非以時間串連為主，現代社會歷史已經讓位給空間。這種空間理論結合後現代理論對於生活經驗的看法，都市被視為是過度虛擬實體

(hyperreality)。Soja(1992: 25-31)以洛杉磯為例來說明一個都市是如何被建構成過度虛擬實體，從都市的景觀來說，開發商針對消費者所幻想的居住地點，例如，法國陽光海岸，建立新的社區，在這一系列的開發過程，洛杉磯建構許多並列的意象虛擬社區，再加上洛城多元的種族各自所形成的聚落，使人置身在一個沒有主要人種的都市，同時感受到不同的語言、不同文化的刺激，逐漸形成多重但不連貫的都市意象。同時，洛杉磯也充滿了各種滿足遊客感官刺激的大型遊樂場所，個人可以充份的觀賞各種奇觀、可以激發不同的幻想、可以經歷不同歷史或文化的經驗，而這些都是透過模擬所完成的。洛杉磯的過度虛擬更充份的展現在好萊塢的演藝事業，一部新的電影、或一個被捧紅的藝人透過大眾傳播媒體，就變成當地新的文化內容，很快的也變成世界各地的風尚。當然過度虛擬的過程也發生在都市政治與都市經濟過程中。

我們所討論相關都市社會學的理论所涵蓋的範圍並不要求周延與窮盡，而只是以作者所認為在理論上具有重要意義而選擇性地提出來探討。分類方式也並不是互斥的，有許多可以爭議的地方，但是這個分類架構足以用來當成整理臺灣都市社會學經驗研究的參考架構，以上所討論有關不同都市理論對於都市的理論想像整理在附表一：

附表一 「都市」概念本體論的立場及代表學派

主要預設	代表學派(者)
都市是自然地區的功能性集合	人文區位學
都市是一種文化形式	芝加哥學派的都市社會心理學
都市是集體消費的空間單位	卡斯提爾(Castells)政治經濟學
都市是生產場所	哈維(Harvey)政治經濟學
都市是過度擬像(hypersimulation)的物體	索雅(Soja)後現代地理學

根據上述的架構來檢視臺灣都市社會學理論發展的歷史過程，我們發現曾經針對不同都市社會學理論進行反省與討論的文章在一九七〇、八〇、九〇年代都出現過，最早的是龍冠海教授（1971a；1971b）的兩篇論文，在檢討與分析都市社會學（人文區位學）的基本概念。之後林瑞穗（1984：365-380）則討論古典社會學理論、芝加哥學派與新都市社會學的觀點、方法與理論基礎，並開始引介以政治經濟學為取向的激進都市社會學的觀點。傅仰止（1983；1985a；1985b）從八〇年代中期開始一系列的介紹微觀層次的都市社會心理學理論，在此之前對於都市社會互動理論的討論幾乎是沒有。張景森（1988）則在八〇年代末期提出對於臺灣都市理論主流典範的反省與批判。對照西方都市社會學的發展，屬於後現代的都市社會學理論在臺灣的引介就較為零散，只有以臺灣大學城鄉與建築研究所為主所介紹的一些後現代地理學、文化理論與規劃理論，夏鑄九與王志弘（1993）並編譯一本以後現代理論為主的空間與社會理論的書（1993）。總結來說，臺灣的都市社會學理論發展從一九六〇年開始一直是以人文區位學為主，並延續了將近二十年。在一九八〇年代中期，逐漸引進美國都市社會心理學的理论。爾後，順應歐陸理論的思潮才有都市政治經濟學及最近的後結構或後現代都市社會學理論的探討。

附表二是根據《臺灣地區社會論文摘要》所蒐集的論文（徐正光等，1992），一九八六年以後的論文則是以相關都市社會學者的研究論文為主，分類架構以表一為依據，人文區位學包含社會區位分析與因素區位學，而且我們把一些從現代化理論研究都市發展的研究歸類於人文區位學，因為它所用的變項與區位學相關，其理論預設亦如同區位學是強調往更好的方向演進的。而人

口學的研究也是歸為區位學的分支，只是把人口學研究論文的數量呈現出來，以凸顯其在都市社會學研究的重要性。至於都市社區意識、社區網絡與次文化研究則歸類在都市社會心理學的範疇，這種做法有忽視這些理論與芝加哥學派差異的危險。另外，一些從政治經濟學取向來研究住宅、非正式部門與公共設施都歸類為集體消費的理論典範，這些做法是為了簡化分類與整理的規模。

將七十二篇論文歸類於不同的理論取向會面臨許多困難，尤其是當作者並沒有清楚的宣告他們所採取的理論觀點，或者作者同時檢討各種理論而提出一個整合性的解釋架構時，我們主觀的把這些論文歸諸於特定的一個理論類型可能會產生分類的謬誤。因此我們所採取的具體步驟是根據論文的參考文獻來認定作者的主要論點，再加上從文章中的假設與結論來推斷作者的觀點，儘量不造成太多的分類誤差。

附表二 臺灣都市社會學與經驗研究的整理與分類\*

理論取向	1970年以前	1970-1979	1980-1989	1990-1994
人文區位學	6	8	18	5
人口學(區位學)	1	6	5	0
都市社會心理學	0	3	10	1
都市是集體消費單位	0	0	2	4
都市是生產場所	0	0	0	0
都市是過度擬像物體	0	0	0	1
其他	0	0	2**	0

\*我們收集的論文是以研究臺灣都市現象的都市社會學者為主，再輔以社會學各種期刊所刊載非社會學者的論文，其他的都市研究不包括在分析範圍。而亦將個人專著視為一篇論文歸類。

\*\*時間預算在都市計畫應用的研究(陳小紅, 1981)及台北市的發展歷史與問題(姜蘭虹與蕭新煌, 1985)。

從附表二的分佈型態來看，在臺灣都市社會學的研究中一直都是以人文區位學的取向為主要的典範，在一九八〇到一九九〇年達到高峯共計有 18 篇論文，而一九九〇年之後論文所佔的該時段之比例則在降低中。社會心理學的研究在一九八〇年之前數量非常少，在一九八五年之後蓬勃發展累計有 10 篇，至於集體消費的政治經濟學研究是自一九八八年在臺灣社會研究季刊中才有相關的作品發表<sup>③</sup>，而後現代取向的研究則是到一九九〇年才出現研究論文。整體而言，臺灣都市研究論文の理論取向與各種理論引進臺灣的時間有相互對應的關聯，早期人文區位學的觀點、一九八〇年代引進社會心理學の理論，及最近政治經濟學與後現代理論分別在不同時期影響經驗研究の取向。

人文區位學研究的主要學者是以林瑞穗（1972；1974；1975；1980；1982；1988）、蔡宏進（1978；1979）、章英華（1986；1988a；1988b）、謝高橋（1980；1983；1990；1993）、孫清山（1983；1985；1986）、陳寬政（1981；1987）陳小紅（1993）、熊瑞梅（1985；1990）等人為主，另外柯瓊芳則以研究美國的區位現象為主。這些作者研究的主題大多為都市內部與都市體系結構的分化，由都市擴張的過程來探討不同區位的功能如何分化，進而進行社會區位的分析，試圖呈現都市空間區位在社會特質上所形成的模式，對於都市變遷過程的基本預設是奠定在自然的生態學機制上，因此選取人口密度、空間距離、就業機會等變項對於區位分化影響的探討。其實區位學的主張落實到個人的層面，就很完美的與新古典經濟學完全競爭市場的機制相結合，強調個人在遷移、居住、就業理性的選擇，由於個人的理性是自然的，與結構層面區位學的機制是相對應的，所以區位條件的轉變自然就造成不同社會特徵的個人遷移，在達到生態

平衡時就會出現社會與生態區位的分化，這種對於都市與都市中行動者的看待方式很容易落入 Granovetter (1985) 所批判的以「低度社會化」(under-socialized) 個人為基礎的理論模式來解釋社會現象的謬誤。

都市社會心理學的研究，從張曉春 (1974) 對原住民在都市調適問題的研究開始，直到一九八五年陸續才有伊慶春 (1985; 1988)、黃清高 (1985)、戴瑞婷 (1986)、傅仰止 (1987; 1993)、黃美英 (1985)、謝高橋 (1988)、章英華 (1988a)、黃俊傑與吳素倩 (1988)、伊慶春與章英華 (1989) 等分別對都市居民鄰里關係滿足程度、都市居民社會網絡特質、都市原住民、都市人際關係態度、都市青少年價值觀與都市次文化、都市意象等議題進行研究。若將都市原住民的研究擱置一旁，對於都市居民態度的研究基本上是承續 Wirth 的理論傳統，假設都市與鄉村生活不同，或許起因是人口組成 (Wirth)、社會組成 (Gans)、次文化的作用 (Fischer, 1984) 等因素，研究的重點都在於剖析都市人態度結構的內容、呈現城鄉態度結構的差異及形塑態度轉變與差異的原因。

蔡勇美與蕭新煌 (1986) 批評城鄉態度差異可能只是統計上的差別而無實質的意義，章英華 (1988b: 189) 則以具體研究結果反證態度差異是實質的。其實 Saunders (1981: 99-109) 就提出要檢視 Wirth 的理論應該是在邏輯上及其理論對建構一套都市社會學理論的有用性 (usefulness) 上加以評估。Saunders 認為 Wirth 對城鄉態度差異的論點是實質的，但是相對的對於建立獨特的都市社會學理論是不重要的，因為 Wirth 或相關的態度研究是社會心理學的理論，都市代表一種空間的形式只是影響態度的一個自變項，所以說這種取向的研究應該不能算是

都市理論。而政治經濟學者如 Castells (1977: 83) 則要求直接去探討形塑所謂都市文化的社會結構(特別是資本主義的生產結構), 而不是客觀地描述都市文化與心理的形式。我們認為都市社會心理學者應該嚴肅的回應 Saunders 與政治經濟學者的批判, 彰顯都市社會心理學在都市研究中的理論位置<sup>④</sup>。

集體消費的政治經濟學研究在一九八七年有陳小紅與周鳳從非正式部門的概念去研究台北市的路邊洗車業, 一九八八年《臺灣社會研究季刊》策劃臺灣都市問題專題收錄了七篇文章與一篇臺灣學者訪問 Castells 的記錄。其中許坤榮(1988)與陳志梧(1988)的文章是以都市議題為討論主體, 因此列入本文的分析中, 一九九〇年楊子葆(1990)從政治經濟學的觀點分析臺灣的都市交通政策, 一九九二年蔡采秀與章英華(1992)提出國家與地方都市的發展之論文, 一九九三年周素卿與陳東升(1993)將地方派系、國家與財團當成形塑台北都會區住宅土地發展的主要作用者, 探討這些部門透過那些機制對都市土地的操弄。吳永毅(1987)對於陳小紅與周鳳的文章提出相當深入的批判, 嚴格來說她們對於路邊洗車業的分析並不是像 Portes (1983; 1990), 從政治經濟學的角度去分析非正式部門如何扮演正式部門後備軍的功能, 以及如何提供優勢階級廉價的私人服務與提供無產階級低廉的集體消費, 吳永毅(1988)對於營造業正式與非正式部門關係的研究更貼切的回答這些問題。

這些政治經濟學的研究所注重影響都市變遷的面向與區位學及都市社會心理學不同, 雖然提出一些有見解的解釋觀點, 但是這並不代表政治經濟學研究取向已經建立新都市社會學的基礎。因為政治與經濟力不僅是影響都市的變遷也影響區域、整體國家、全世界的空間變化, 因此都市的政治經濟學只是把都市這個

空間當成依變項來探討，無法顯現獨特的都市社會學理論，正如同 Saunders (1981) 所指出的 Castells 沒有提出都市正好等同於集體消費空間單位的嚴謹論述，而且 Fischer (1978) 也批評 Castells 賦予都市社會運動太過於重要的理論位置，社會運動絕對不是都市特有的，所以 Castells 的新都市社會學似乎沒有解決前兩種理論所面臨的問題。

關於後現代的都市研究很少，王志弘 (1990) 對台北市交通危機論述與實踐的分析可以算是這一類的研究，雖然論文中有很大的篇幅是用來描述台北市交通問題的歷史背景與結構因素。而且文中也可以看到 Althusser 對於社會本體包括政治、經濟與意識型態三個面向主張的影響。但是，作者借用 Foucault 有關論述形構與權力的觀點，並結合 Habermas 危機分類的架構來剖析台北市交通問題的論述是如何形成的？論述的性質為何？論述又產生什麼結果？尤其是對不同弱勢部門的實踐激發的潛在可能性，這些論點與後現代理論將都市看成是過度擬象實體的立場不大相同，不過作者所強調不同論述主體的權力宰制關係及論述的不穩定性則與後現代理論是相近的。

在提出都市社會學的理论分類架構與都市研究主要取向的分析之後，對於臺灣都市社會學研究與理論的發展會有什麼樣的反省呢？我們認為都市社會學的研究應該考慮臺灣特殊的歷史、政治、經濟與社會下所發展出來的都市型態，從這些結構中去探討都市空間的分化是如何形成的，探討臺灣都市與鄉村生活形態有何差異？探討都市當成一個集體消費或生產的場所會有那些在政治、經濟與意識形態上的對抗？而對於都市生活論述的建構有那些特性，帶來社會實踐的那些可能性？一般都市社會學者所關心的都市社會學到底有沒有特殊的理論位置？是不是一個特定的領

域？這些問題並不是很重要，只要是在大家所認可的都市情境下所進行的研究就算是都市社會學，而且都市社會學已經有其歷史的傳統，在社會學的社羣中也有一定的共識。對於臺灣都市研究的學者來說，更重要的是去探究臺灣社會形構都市的主體與其機制，並且反省我們所借用的不同西方理論發展之條件與其應用在臺灣的限制，或許有人會認為這與社會學研究本土化的論述有關，這些提法的確是與社會研究本土化有關<sup>⑤</sup>。但是並不等於本土化，如果從知識構成的認知興趣之一——解放的興趣之角度來談，我們本來就應該對於不同理論或知識成立的基礎與判準進行反省及批判（高承恕，1982：48-49）。同時我們也要對臺灣社會發展所具有的特殊內部與外部條件進行批判及反省，來建立以臺灣經驗為主體的局部理論或社會實踐的可能啓示<sup>⑥</sup>。

### 三、知識論的討論

關於知識論的討論，我們將依照附表一所整理都市社會學理論的順序，依序分別探討人文區位學、都市社會心理學、集體消費的政治經濟學、生產的政治經濟學與後現代都市理論的知識論立場。

從實證論的傳統來說知識形成的基礎在於經驗證據的支持，科學研究的目的是在於尋找客觀的知識，並經由可重複操作的科學方法蒐集資料驗證假說，進而發現通則或法則，而這些法則最後會結合成為一個有系統且完整的知識體系，這個知識體系所呈現的就是絕對的真理。而實證的科學方法之所以能夠發掘真理，乃是其本體論上預設外在世界是有秩序，研究者也有發現外在真實

的能力，在清楚的界定概念與提出明確的假說後，經由細緻的操作化過程使得概念能夠測量，接著只要研究者使用信度與效度高的方法就可以排除錯誤獲得客觀的知識。

人文區位學（包含芝加哥學派的都市社會心理學）在知識論上的傳統是偏向實證論。首先，人文區位學將形塑都市變遷的動力歸諸於與行動者無關的結構性之生態機制，擺脫對於人類社會意義詮釋的問題，也不必處理行動者主體性對於因果解釋的干擾。其次，人文區位學建立在理論意義與經驗類型對應的「自然地區」的概念，這個概念對於經驗現象的掌握有普遍性，也就是說生態力量所產生的結果展現在不同地區、不同的歷史脈絡的自然地區都有一致性，研究者在表面上看起來分歧的經驗現象中必然可以找到一般化的通則，而在不同類型自然地區的差別也是普遍且可以概化的，這套客觀知識建立的程序可以稱為「歸納概化法」（inductive generalizations）（Saunders, 1981：61）。最後，研究者可以藉由科學方法，尤其是統計方法，廣泛的蒐集與分析大量的自然地區，歸納出這些自然地區的特性，以及造成這些特性的原因，反覆地操作科學研究的步驟，將一些極端的現象或特例整合進原有的理論架構中，重新修正原來的理論，必然使之更加周延與細緻化，而在理論建構的過程中人文區位學是最重要的參考架構。

對於實證論與經驗論的批判，若從社會與人文學科研究對象的本質來看，Weber 就已經提出意義的掌握可能是社會學非常重要的工作。研究的對象是有主動性的行動者，而且研究者也是社會的一份子，在資料取得、理論概念的建構與經驗現象的解釋上研究者都無法擺脫個人在社會形塑下的主觀偏見，也無法有價值中立的情況出現。自然科學所揭櫫客觀知識的標準與目的在社

會科學是不可能存在的，所以 Weber 提出「理念型」的概念，嘗試在紛雜的社會現象中較有體系的掌握研究者價值選擇有意義的研究主題，從而建立一種通則式的或因果式的法則，但是這種法則與自然科學的法則代表真理的觀點是不同的。一方面，「對任何實存現象窮盡的因果探究是不可能的，也是沒有意義的」。另一方面，「因果法則的知識本身並不是研究文化現象的目的，而只是手段，這種知識幫助並促使對一個文化上顯著現象原因歸究的可能性。」（Weber, 1949：78-79）。總結來說，藉由經驗現實中抽象化所得的「理念型」的概念所建立的因果法則是一種理解社會現象的啟發性工具，以避免陷入知識相對主義的窠臼中，只能將任何一個發生的事件當成一個獨特不可化約的現象，而使得任何解釋都變得不可能。

政治經濟學取向（馬克思主義）的都市社會學者對於人文區位學與都市主義的批判主要代表人物是 Lefebvre，他認為在都市經驗現象所展現的不是客觀的事實，而是資本主義制度下的社會關係（尤其是剝削性的關係）。若企圖從所謂的經驗現象中得到通則以建立科學知識，則完全忽略形塑都市空間的社會關係、經濟結構與不同團體間的政治對抗。而且以既存的經驗現象當成知識建立的基礎，其實是假科學之名在維繫既有對優勢階級有利的社會現狀與秩序。如此一來，這種所謂客觀的都市社會學理論就是一種鞏固特定社會生產關係的意識形態（Saunders, 1981：151-159），對於 Lefebvre 而言，真理與謬誤是無法區分的，一個好的都市社會學理論是在於對既有社會關係的顛覆性與實踐性（Lefebvre, 1977）。

Castells 受 Lefebvre 的影響，同時也對 Lefebvre 的論點提出批判（Castells, 1977：86-95），並從 Althusser 的觀點開展

其知識論與方法論的基礎，Castells 如同 Althusser 一樣拒絕經驗論與形式論（formalism）的立場（張景森譯〔Castells 原著〕，1993：161-172），不過 Castells 並沒有像 Althusser 完全排斥理論與經驗現象的關係，當然這一點也是 Castells 受到 Saunders 嚴厲批判的地方（1981：171-179）。Castells（1983）明確的指出其方法論的立場是從經驗事實出發來建立理論模式，再放回歷史與具體的社會實踐中檢證，他的理論所關心的不是一般化的都市理論，也不是邏輯上一致、無時間性、全面性的理論。

Harvey（1973）從區位學的理论取向與實證論的立場轉變到馬克思理論與歷史——地理唯物論對於地理學的發展有很大的影響，這個轉折當然代表 Harvey 在知識論上的改變，他放棄從經驗現象中去尋找通則，而是從表象中去發掘形塑這些現象的構成中（structuring）與構成的（structured）生產之社會關係，也就是探究資本主義發展的基底原則（underlying principles）。Harvey（1982）對於資本主義過度積累危機與空間化過程的分析表現的很清楚是結構主義式知識論的取向（Soja, 1989：333），同時 Harvey 也拒絕科學與意識型態有區別的論點，閱讀不同理論的人決定那一種說法是豐碩而適當的（Saunders, 1981：221）。

後現代地理學或後現代都市理論只是代表許多觀點的一個籠統的名詞，這裡只能簡略的說明其對知識的觀點。Lyotard（1984：xxiv）定義「後現代」是對於後設論述的不承認，主要乃是因為 Lyotard 強調互動是一種語言遊戲，互動具有很強的立即性與不確定性，一點小的干擾或變化就使語言遊戲面臨新的情境。知識的有效程度是由參與語言遊戲的成員決定的，由於經

地方性社羣決定 (local determinism)。所以知識是非普遍性的，沒有所謂的絕對真理。Lyotard (1984: 18) 指出「知識不能化約成科學」，「知識還包括知道如何做、如何生活、如何傾聽」，不同知識的內容都是同時存在的，並沒有那一種比另一種好的問題，將一般日常生活的知識視為粗俗的、原始的、落後的，其實是根基於西方文明的文化帝國主義所產生的結果 (1984: 27)，對於科學知識地位的分析就足以彰顯知識與權力是密不可分的。而由於語言遊戲 (包括不同類型的知識) 是異質的 (heteromorphous)，並在考察近代科學的發展中顯示科學研究經常是在找出反例、尋找矛盾以開展科學語言遊戲的新規則 (1984: 54)，正如同一般語言遊戲是以爭論 (agonistics) 為基本原則 (1984: 16)，對話的目的是得到反論 (paralogy)，形成共識只是對話過程的一種特定的狀態 (1984: 66)，因此，一種普遍的共識與論述是不可能達成的。

後現代理論還指出知識形成經常被忽略的一個面向——權力，Foucault 認為「知識與權力是相互衍生，不可化約的」 (1980)，既有的知識要經過解構的過程凸顯其權力的意涵與差異性，而在重構的過程中由他類 (otherness) 文本中發展出新的知識可能性。後現代理論認為沒有一套單一的判準與程序可以確保知識的科學性與客觀性，這種看法與 Feyerabend 的多元方法的立場很接近。Feyerabend (1978: 8) 指出「科學或理性都不是知識普遍優越性的判準原則」，一種嚴格規範科學知識必須一致、客觀或理性的知識論只會阻礙科學的發展，也會扼殺人類的想像力。

感性、偏見、謬誤經常是科學進展的先決條件 (Feyerabend, 1978: 164)，所以他的結論是任何的方法都有助於知識的發展，

只要它們不宣稱是唯一的知識判準。

Burawoy (1991) 則更進一步指出研究者在知識積累的研究過程中包含一個不可化約的宰制關係，知識生產與建構的權力面向應該被揭發出來，學術界保證知識客觀的方法並沒有任何的優越性 (Feyerabend, 1978)，知識的意義可能不是在其客觀性，而可能是在其實踐性。所以知識應該在實踐中形成，消除知識專業社羣與一般被研究的大眾之間的分工，知識就不會在客觀性的旗幟下確保知識階層對其他階層的宰制。至少，研究者也應該將研究蒐集的資料與成果擲回被研究的羣體中加以對話，以呈現研究者對現象詮釋的可接受性與研究者個人的最基本偏見，當然在這種互動的過程中，權力的不均衡會降低，因為被研究者有規約研究者知識生產的機會。

將知識的基礎回歸到一般大眾的新民粹主義 (neopopulism) 的看法太簡化知識互動過程的複雜性與知識建構的特殊性。社會類屬的區分是相當必然的一種現象，不同類型的團體所建構的知識就會不一樣，若太強調特定的整合方式不但沒有達成目標的可能性，更可能會導致另一種宰制的知識附從關係。若從另一個角度來說，不同羣體知識生產特殊性的保存將會豐富整個人類知識體系，只要確保溝通與對話的可能性，就會使得知識霸權形成的機會減少，應該不是嚴格的要求學術社羣工作者的成果一定是由市民社會來檢定。事實上，學術社羣保持與研究現象某種距離對社會實踐是有其正面的意義，畢竟一個社會需要較抽象且具前瞻性的知識與思考。而針對學術社羣知識建構與被研究者的對話關係來說，經常會發生被研究者沒有興趣或者沒有能力與研究者對話，所以無法降低偏見與權力的建構，應該更強調研究成果在學術社羣開放性的對話與批判，學術社羣的不同研究

者具備充份的知識與經驗來檢視學術研究所累積的結果。

我們當然也不認為知識的成立與否只是立基於學術社羣的對話、批判與相互主體性的建立，知識當然也要在一般社會生活中實踐以檢驗知識的價值，不過實踐的過程相當的複雜，知識的有用性不應只從實踐的行動結果是否達到目標來判定。我們認為知識成立的基礎是多重的，不同的基礎各有其優點與限制，我們對於知識上可能性的立場與 Bourdieu & Wacquant (1992) 接受多重途徑同時都可以增加知識進展的想法類同。我們對不同都市社會理論本體論與知識論的探討的目的之一即是要指出這些理論在知識如何可能的問題上都有一些立場，因而也會選擇性的親近特定的方法論與研究方法，所以我們將接著討論方法論與研究方法的議題。

#### 四、方法論與研究方法的討論

落實到研究方法的層次，我們則需要處理不同都市社會學連結理論與經驗資料具體步驟的問題，如果根據 Burawoy (1991)、Ragin (1992: 9)、Skocpol (1984)、Tilly (1984) 等人對於不同方法運用的架構，我們可以用分析主要單位、對於研究對象所賦予的性質與理論的地位分成七種不同取向的方法，茲整理於附表三。

就如同前面都市社會學理論的分類架構一樣，這個分類架構並不周延與窮盡，只是當成歸納臺灣都市社會學研究方法的一個參考。歸類在附表三的第一格與第二格的兩種方法，大型理論所

附表三 研究方法的分類架構

	分析單位	宏 觀		微 觀	
		通則性理論	局部性理論	通則性理論	局部性理論
經驗現象的地位	特殊性	理論指導的 個案解釋法 (1)	歷史詮釋法 (2)	擴展個案法 (5)	俗民方法 意義詮釋法 (6)
	一般性	計量方法 (3)	分析歷史法 (4)	計量方法 紮根方法 (7)	X (8)

指導的個案解釋法其研究對象是國家或整個社會，甚至世界體系，其研究的主要目的乃是透過對所採用的理論具有特殊價值個案的研究以彰顯理論機制的作用過程，進一步證實理論的客觀性與普遍性（Skocpol, 1984：362-368）。而相對於這種方法，歷史詮釋法所著重的是個案在歷史的特殊意義，尋求普遍的通則是沒有意義的，因為每個個案都是整體而不可化約的，抽離個案的任何部份以驗證理論都是對研究對象的扭曲（Skocpol, 1984：368-374；Tilly, 1984：87-96）。

接著討論附表三第三格與第四格的方法。研究對象在於國家或整個社會，而研究目的在於得到可以概推化的理論，最具有代表性的就是計量方法的跨國比較研究，所有的研究對象的特質都被化約成變項，藉由統計方法來檢證假說成立的可能性（Ragin, 1987：53-68）。而Skocpol從Moore與Mill的研究邏輯中所開展的分析性比較歷史方法所處理的個案則是有限的，但是研究的目的是找出形塑這些個案的因果法則，只不過Skocpol很明確的指出這些一般性法則概推的範圍是有限的且持續會被修正的（1984：376）。

就微觀的層次來說，從既有理論出發來選擇一些偏離的特殊

個案 (deviant cases)，一方面檢證了理論的適用性；另一方面也修改或擴大原有理論的架構以進行對理論的重構 (reconstruction)。這種方法就是 Burawoy (1991: 6) 從人類學者所借用的擴展式個案研究法 (extended case method) (第五格)，這種方法的特色就是突顯影響微觀現象特殊的社會結構，藉由非常態的個案研究來否證原有的理論，並透過創造與思考重構理論，同時也強調宏觀與微觀的連結，這套方法不會由於重視個案的特殊性而落入相對主義的陷阱。因為理論反省將微觀現象之情境特殊性的結構作用機制點出來，而這種作用機制並不像一些從微觀現象去歸納的通則，將特殊性做了太多的化約。俗民方法 (第六格) 則是針對當下的互動可能性進行分析，每一個互動形成都是情境式的，並沒有所謂客觀的社會秩序，俗民方法乃是要探討行動者在鑲嵌的情境中透過那些「程序」(procedures)、「方法」(methods)、與「實踐」(practices) 使得實際互動行為得以完成 (Maynard & Clayman, 1991: 387)，所以這個方法將個案視為特殊而非普遍的，一般化的因果式的理論也是不可能的。將意義詮釋法與俗民方法歸在同一類乃是因為它們對理論與個案的看法相似，即便是有些後現代的文化批判或詮釋學的方法，更重視對文本的解構與不同詮釋者差異性的顯現，或者更重視文化霸權的宰制情況。

在微觀層面的研究中將研究對象視為普遍的，而研究目的是在建立因果解釋模型，仍然是以計量統計方法最為典型 (第七格)，透過統計控制的程序排除假性關係，確立因果關係成立的客觀基礎，至於研究對象的性質都從其特殊的脈絡中抽離出來變成可以測量的變項，當然研究所得到的結果是適用於相同變項性質的經驗現象。紮根方法是從經驗世界出發，由下往上、由日常

生活世界往理論世界建立解釋模式，紮根方法的研究對象選擇不是由理論所指導的，對於研究現象了解的概念也不是演繹法所推衍出來的（Glaser & Strauss, 1967）。紮根理論要求對於經驗現象要有深入且周延的了解，所以紮根式的概念與假說形成之後仍然要與經驗現象不斷的對話，以確定概念與假說掌握社會現實，經過這樣的過程才可逐步的形成一套理論。所以就紮根方法而言，理論是從經驗現象中生成的，研究的目的主要不是在檢證既有的理論，而是在漫長的研究中掌握紛雜的現象以生成新的理論，而這套方法最終的目的是在建立通則性的理論。

我們將先根據質化、量化或多重方法的研究對於臺灣都市經驗研究進行分類，以掌握研究類型的粗略趨勢，再根據附表三的架構對於這些研究作進一步的討論，初步分類的結果整理在附表四。近四十年來，臺灣都市社會學的研究以計量方法為主，量化研究佔所有研究論文的百分之八十點五，而純粹質化研究方法的研究只有兩篇（2.8%），這兩篇都是研究都市原住民的都市生活狀況（黃美英，1985；傅仰止，1993）。若檢視方法與理論的親近性發現人口學的研究完全是使用計量方法，而人文區位學的研究也幾乎都是使用計量方法，只有兩篇（佔區位研究的5.4%）應用多重方法研究區位的演變。此外，都市社會心理學的研究也都是以量化方法為主，其質化方法所佔的比重有百分之十四點三，比人文區位學的研究要略高，而且近來也有逐漸應用質化方法的趨勢；至於集體消費的政治經濟學研究與後現代取向的研究以數量資料來描述結構現象，再加以詮釋，並輔以深入訪問或文獻、檔案資料來支持其論述。

大多數人文區位學的研究是以描述與類型的建立為主，根據里、區等行政單位的統計資料進行因素分析找出臺灣的各個都會

附表四 臺灣都市社會學經驗研究的研究方法之分類

理論取向	量化方法*	質化方法*	多重方法***
人文區位學	35	0	2
人口學(區位學)	12	0	0
都市社會心理學	12	2	0
都市是集體消費單位	0	1	5
都市是生產場所	0	0	0
都市是過度擬像物體	0	0	1
其他	1	0	1

\*量化方法指的是以統計描述或推論方法。

\*\*質化方法包括深入訪談法、參與觀察法、歷史文獻與民族誌等。

\*\*\*多重方法則是根據作者所使用的資料蒐集法為主，若作者討論分析時，使用資料歷史或數字資料比重相當也歸為多重方法。

區在空間上所顯現社會特徵分化的型式，僅有少數的論文有指出一些自變項與依變項的區別而進行迴歸分析（林瑞穗，1982；陳小紅，1993；熊瑞梅，1990）。但是，企圖得到的結果是變項間的關聯，而非因果解釋。都市社會心理學的量化研究資料都是從大規模隨機抽樣的問卷調查得到的，經由態度量表詢問受訪者對不同議題的反應，而分析的方法大多先對量表進行因素分析抽取基本的因素結構，再視自變項的測量尺度進行列聯分析、變異數分析（包括複分類分析）、對數分析（log-linear analysis）、或者複迴歸分析。一部份的研究注重對態度結構的區分與描述（傅仰止，1987；黃俊傑、吳素倩，1988）；另外一些研究則嘗試找出影響態度的因素（伊慶春，1985；1988；伊慶春、章英華，1989；章英華，1988；楊孝濬，1976；黃清高，1985；戴瑞婷，1986）。

對於量化方法的反省可以分為三個部份：(1)量化資料的性質；(2)量化方法的基本預設；(3)統計方法所企圖達到因果關係推

論的想法。首先，就量化資料的性質來說，人文區位學通常是使用人口普查的資料，尤其是將個人資料整合之後的村里檔，使用這種資料所面臨的問題是人文區位學自然地區的概念是否等同於行政劃分的村里的單位（Rossi, 1988：140）。一般而言，自然地區指的是居民社會背景是同質的，在這個社區內居民也有認同感，這與我們所居住村里經常是不同的。如此一來，人文區位學的分析就面臨觀察單位與理論單位不對應的困難，分析結果能否支持或否證區位學的論點就有所存疑。

其次，人文區位學所處理的議題之一是不同自然地區的功能分化與共生關係，若僅是以靜態的背景變項是不足以顯現區位間的關係，而應該直接應用區位間關係性資料來探討區位功能互賴與分化等議題，陳東升（Chen et al., 1993）等人利用鄉鎮市區間住院就醫的資料，分析不同層級都市在整體都市體系所扮演的角色與功能就是這種研究取向的一個例子。第三，將個人特徵總加起來代表集體的特徵也會有個人謬誤（individual fallacy）的危險，或許在最近發展統計方法上可以防止這種錯誤的產生，例如，層級迴歸模式（hierarchical linear regression models）。最後，人口普查資料的品質（信度與效度）一直都未曾系統性的評估，以我們所經歷的例子來說，柯志明將五分埔調查的一些背景資料與當地一九九〇年人口普查資料所得結果比對之後，發現有很大的差異，於是他放棄使用普查資料，由此我們認為有必要深入評估這些常用次級資料的品質。

至於藉由隨機抽樣的問卷調查方法所作的都市研究，資料性質的問題相關的論文已經有很多討論，在此不再贅述，我們將焦點在放在其研究分析立場的反省。Sayer（1984）從實在論的立場對於統計方法提出批判，他認為統計方法所得到的結果只是相

關而不是因果關係。換句話說，從變項與變項之間求取到的規律性（regularity）並不等於因果關係，主要是因為數量的變化與關聯，並非等於在性質上造成改變。而且統計推論所立基樣本代表性的預設，正排除了對於實質（substantial）或結構性（structural）因果關係的探討，因為統計分析所處理的資料是要有代表性的，樣本數量在學理上要夠大，所以著重的焦點在於廣度而非深度，許多可能是發現實質因果關係的訊息被視為偏差的或瑣碎的而忽略掉，由於選擇研究對象的條件設定，造成以普遍性代替因果性的偏誤。

此外，計量方法以統計控制來處理假性關係的問題，以確保因果推論的成立。Ragin（1987：61-64）就指出統計控制與實驗控制是不同的，統計控制是在於求取自變項獨外於其他自變項對於依變項的影響，而不是以探究幾個自變項共同交互作用對於依變項產生影響為主。在一個計量模式中自變項的作用關係是加成性的（additive），這與實驗設計的邏輯處理多重共同因果關係（multiple conjunctural causation）的預設不同。而量化方法的學者對於這些批判也有些回應，Berk（1988：168）就指出統計控制所建立的關係是屬於自變項可以操弄的因果關係，計量方法在這種因果關係模式下所建立的通則仍然有其對社會現象了解的貢獻。但是不見得所有造成社會事件的原因都是可以如此操弄，也不是所有因果關係的基本預設都是規律式的，所以對於社會現象的解釋不應該以特定一種因果模式當成判準。也就是因果模式是多重的，例如，有 Granger 因果模式、Mill 因果模式、Hume 因果模式，研究者應該掌握本身所使用的因果模式的限制；其實 Berk 的論點已經彰顯部份量化方法學者方法多元論的立場。

在進入對於質化研究方法與多重方法的討論前，我們將先提出一套檢視質化研究方法的步驟，(1)對個案的定位為何？(2)研究的目的為何？(3)個案選擇的原則與其理由，如何去界定一個個案（Vaughan, 1992；Wieviorka, 1992）？(4)個案的研究通常是透過比較的經驗研究過程，比較的邏輯是什麼？(5)個案研究進行之後，研究者的自我反省，尤其是在不同理論解釋或不同詮釋觀點對研究現象的評估。

首先，對於個案的定位會影響到後續的步驟，同樣的後面的步驟也會影響研究者如何看待研究案例。Ragin（1992：9）指出四種不同理解個案的取向，有些研究者將案例視為普遍的，有些則視為特殊不可化約的；有些研究者以理論為指導建構個案，有些則認為個案是經驗客體，對於案例的定位不同將會影響研究者的研究目的。例如，將個案視為特殊的經驗客體的研究者，其研究目的可能只有描述這個現象出現的過程，而無法建立一般性的通則。

第二、研究可以是為了提出一種法則性的解釋，這一部份又可細分為理論的發掘（discover）、理論的細緻化（theory elaboration）、理論的檢證（verification）。研究的目的可以是報告一個現象發生的經過，研究的目的也可以是意義的詮釋。而Abbot（1992）則認為小樣本的研究目的應該以敘事（narrative）為主，並試圖去發現情節的程序（sequence）模式。對於這些不同的研究目的研究者有必要在論文中釐清，以作為學術社羣對話與批判的依準。在研究目的一旦確定之後，個案的類型與選擇方式就會有所差異。Glaser和Strauss（1967：58）指出建立通則為研究目的的個案選擇，以同一資料類型出現在不同社會團體中的方式為主，而以詮釋為目的的研究則會選擇

不同資料類型繁多的單一社會團體。

第三、對於個案選擇的理由與個案的界定關係到研究目的能否達成，如果其他學者對於個案與理論關聯產生懷疑，或者否定作者個案定義的方式，整個研究則失去意義。在質化研究常常可以看到以特定地區或現象為例的論述，作者很少交代所選擇的案例與理論的關聯何在？作者為什麼選擇這個例子？Burawoy（1991）就明確的提到他所提倡的擴展式個案研究法是以與既有理論完全無法解釋的案例為研究對象，研究者必須在研究前或研究後討論被研究案例相對於理論的特殊性，否則就是誤用這套方法。至於個案範圍的設定，Wieviorka（1992：168）建議以對理論解釋簡單而純粹的個案為原則，尤其是對解釋目的的研究而言，太複雜或太大的個案將使清楚的分析很困難達成。

第四、鑽研質化研究的學者對於比較分析是相當重視的。以 Glaser & Strauss（1967：58）為例，就舉出四種不同研究目的下的比較策略。紮根理論的研究取向會選擇被研究團體間差異性最大且資料蒐集類型多元化的策略，主要是因為紮根理論要求對概念的細緻化與周延化。而這些概念類型與性質整合成理論時，若要達成普遍性的目的則必須適用於對不同類型團體的解釋，因為紮根理論對理論適用的範圍要在精鍊的原則下清楚的界定出來（1967：109-111），所以 Glaser & Strauss 認為紮根理論的比較方法是所謂的「持續比較法」，透過不斷比較的過程測試與建立一套理論（1967：105）。一九八〇年代之後，巨觀歷史比較方法在 Skocpol（1984）、Tilly（1984）等人的鼓吹下，受到相當程度的重視，其後 Ragin（1987）、Liebersohn（1992）等人對於 Mill 式的比較邏輯有一些頗為深入的反省。後來，有些學者（Burawoy, 1991）則特別強調極端案例研究對於理論推衍與

細緻化的貢獻。另外也有學者強調反事實比較分析的邏輯（Sjoberg, et al., 1991；郭良文，1993）。Ragin（1987：69-124）則借用布林代數（Boolean Algebra）的運算邏輯提出一套新的比較方法，他認為這個方法某種程度地結合了質化與量化研究的優點以達到檢視大量樣本、探討複雜的共同式因果關係、產生精鍊解釋法則、分析部份與全體間關係及評估相對理論解釋模式的能力，雖然這套方法在化約現象與理論時有些基本的困難，以及方法論上的預設並沒有重大的突破，可是相當值得參考。

最後，質化研究進行的過程如果沒有很清楚的反省上述研究步驟的限制，很容易淪為選擇一些個案來合理化研究者偏好的理論或詮釋方法。因此同一作者在不同的經驗研究中應該盡量選擇歧異或對立的個案來反省自己的觀點，而在一個研究結束之前應該對一些可能不同的論點從事比較思考，並反省這些理論或觀點對應於研究資料成立的可能性，這個原則並不是只為了科學的客觀性，而是在避免獨斷的論述，也是為學術的創造保留空間。

準此原則檢視附表四所歸類的質化研究或多重方法的研究<sup>⑦</sup>，我們發現沒有一篇文論文進行個案的比較分析，與 Bollen 等人（1993：338-340）檢討西方比較研究的結果相當一致，大多數的歷史研究並沒有進行比較控制。當然也沒有一篇文章在結論中深入反省其他論點成立的可能性，甚至沒有一位作者提出選擇特定個案的理由以及個案是如何界定的，以及個案與理論有何關係，這些論文一般的論述方法是將個案視為理所當然，直接進入介紹個案的歷史背景與特徵，似乎隱含個案的重要性是不言自明的。至於研究的目的也只有少數的作者略為交代，如果從作者陳述的方法去推敲，政治經濟學的研究似乎都預設政經機制的作

用是普遍的，從一個案例的研究就已經透露其他案例發生的狀況，當然這種說法是有些扭曲這個研究取向強調歷史脈絡重要性的觀點。

如果回到附表三所提出的不同研究方法的類型，我們發現臺灣都市研究的方法似乎是侷限在次級資料的量化方法、問卷調查法、文獻法及深入訪問法，歷史比較的研究、狹義的紮根研究方法、俗民方法、民族誌等研究方法的運用很少見。在關於這些研究方法討論的文獻與專書逐漸出版的情況下，應該會有助於都市社會學經驗研究廣泛地運用不同的研究方法，而更重要的是這些較少利用的研究方法會促使研究者接觸不同層面或不熟悉的經驗現象，更加強化理論與經驗對話的豐富性。

## 五、結 論

本文主要的目的是在檢視臺灣近三十幾年來都市社會學研究指導理論典範及研究方法使用類型之變遷，並反省各種不同理論與方法的長處及限制。此外，作者也企圖對都市社會學研究的多重典範並列與多重方法並用的過程中建立一個基礎。

從附表一所整理的幾個都市社會學理論在臺灣都市社會學研究盛行的時點來看，是與這些西方都市社會學發展的時間、臺灣的社會結構與歷史情境的轉變與個別學者及學術性刊物的大力引進有關，所以一個都市社會學的理论受到普遍重視與否和這個理論是不是比其他理論好，或者這個理論是不是更具科學性沒有太大的關係，這種過程就如同孔恩所提到的典範的建立。但是，我們並不認為在都市社會學的研究中一定要樹立一個主要的典範，

而以這個典範的標準去判斷其他理論好不好、科不科學，進而形成一個新的知識霸權。後現代理論對於知識、事實、真理與權力等議題的反省提供了一個多元典範並存的情境，不同理論取向的都市社會學者應該反省所選擇理論的基本立場、理論在西方發展的歷史條件、理論在臺灣的歷史與社會條件下應用與盛行的可能性及原因、理論所具有的優點及限制與理論如何和其他理論對話等問題，儘量避免以一個理論的預設及論點去劃分不同理論在知識體系上的層級位置，或者企圖以一個理論充份取代另一個理論。這些理論的反省與討論如果能積極的落實在都市社會研究社羣的對話中，將更深刻的建立多元典範的基礎。

多元理論典範的並存，並不是代表對於理論的評價失去應有的原則，各個理論內部對於理論細緻化、嚴謹性與清晰性等要求仍然是很重要的。不同學者的理論選擇與理論的詳析化應該要受到其他理論取向學者的尊重，多元典範的訴求是希望都市社會學者在從事特定都市理論建構的同時，應注意到別的理论也可能解釋或詮釋同一個現象，並了解一個理論可能是局部性的理論，同時在不同的理論的對話中彰顯個別理論的限制與特點。若從局部理論的觀點出發，都市研究應該可以考慮以臺灣歷史、社會、政治與經濟結構的特殊條件下的研究重點，以及建構接近臺灣經驗理論取向的可能性，當然這種提法只是在多重理論途徑的一個建議。

在本文的討論中也可以看到不同的理論取向有其特定的知識論的立場，而這個知識論的立場影響其在方法論及具體研究方法的選擇，所以發現不同理論取向的都市研究與特定的研究方法有選擇上的親近性<sup>⑧</sup>。這或許可以說明我們在附表三所提出各種不同可能的研究方法並沒有廣泛地被應用的狀況，我們認為多重方

法的並用並不是僅限於應用少數固定的方法，而是可以依據研究目的或不同的研究題材嘗試不同的研究方法，這種多重方法的運用與嘗試最立即的優點，就是促使研究者直接與不同層面的經驗資料對話，從經驗現象中去反省抽象理論思考的限制與個人對現象掌握的盲點，更進一步達到理論建構與實際經驗研究融合的狀態（Bourdieu & Wacquant, 1992：34），並且使研究者更深入了解其預選的理論有那些限制。至於需不需要提出一套整合不同方法優點之新的研究法，並不是很重要的，或許也是不可能的，要緊的是掌握不同研究方法的優點與限制。

至於多重方法為什麼是可能與必要的，從前面知識論與方法論的討論中可以得到一個初步的想法，在社會現象的研究中使用任何一套單一的準則（且當成唯一的）去判斷知識的客觀性是危險的。從 Feyerabend（1975）對於 Popper 為主的批判理性主義（critical rationalism）之批評、Weber 對於方法論問題的論述、後現代理論（Lyotard, 1984）對於知識基礎的批判到質化學者（Becker, 1992）與量化學者（Berk, 1988；Liebersohn, 1992）對於因果關係概念的反省，都透露著要建立一套普遍而統一的知識判準之標準是不可能的，也是不必要的。這種論點並不是要將都市社會學的研究帶到完全的相對主義，而是指出方法與知識的局部性，不同的研究方法與知識都有可能增進我們對社會現象的了解。而知識能否被接受從研究者的角度來說可以藉由不同的程序加以判斷，可以經由同一主題的不同研究來判斷，可以在同一研究中經由案例比較來判斷，可以在學術社羣的對話與互動中來判斷，也可以放回被研究對象的社羣中被評判，最後也可以以其對於社會實踐的價值來判斷。這些步驟所形成的知識接受度是建立在相互主觀性與參與者權力均衡的基礎上。

## 註釋

- ① 臺灣社會學界以都市社會學為主要領域的學者有十幾位，八十二年時在中國社會學社的邀集下，由章英華教授與蔡勇美教授主持依個人的專長就臺灣都市研究不同的面向撰寫論文集結成書，以作為臺灣都市研究的一個較完整的報告。
- ② 將 community 翻譯成社羣主要是從生態學的脈絡來理解這個概念。
- ③ 政治經濟學與後現代的研究數量上應該比我們所討論的多，因為臺灣大學城鄉與建築研究所由夏鑄九所指導的碩、博士論文多採取這些取向，我們已搜集夏鑄九近五年指導二十餘篇論文的資料，但並未列入分析。
- ④ Fischer (1978) (傅仰止譯，1991) 的論文是一個開端。但是他對於 Castells 的論點或許有些誤解，同時也無法回應 Saunders 的批判。
- ⑤ 有關社會科學研究中國化的問題討論，參見楊國樞與文崇一主編之《社會及行為科學研究的中國化》一書。而對「社會科學中國化」提法，傅大為 (1991: 103-125) 從「臺灣學術實踐之主體性」之政治經濟學的立場提出深入的反省與批判，最主要是在揭露這種說法的權力與歷史面向。
- ⑥ 具體的例子，如陳東升與周素卿 (1992; 1993) 對於台北都會區空間形構的研究就是從臺灣政治與經濟發展歷史脈絡中，指出一些重要的經濟與政治利益集團，並探討他們影響空間發展的機制。
- ⑦ 我們將多重方法與質化方法放在一起討論是因為多重方法的研究是以數量資料當成解釋的素材，沒有運用推論統計方法，所以基本上仍然是一種質化方法。
- ⑧ 提出理論與方法選擇性親近的論點之說法表現出作者並不認為不同研究方法必然有方法論上的特定預設，例如說量化方法可以用來蒐集或說明一個現象，而並非一定是要推論或概化。

## 中文參考文獻

內政部

1990 《全國土地會議實錄》，台北：內政部。

王屯電

1994 〈台北都會邊緣地區都市發展過程之觀察：以汐止鎮為例〉，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

王志弘

1990 〈都市流動危機的論述與現實——台北「交通黑暗期」的分析〉，《台灣社會研究季刊》，第3卷，第2、3期，頁105－182。

王明輝

1993 〈從網絡關係探討農會信用部之運作〉，《思與言》，第33期，第2卷，頁115－140。

王振寰

1989 〈台灣的政治轉型與反對運動〉，《台灣社會研究季刊》，第2卷，第1期，頁71－116。

1992 〈私人資本與臺灣的政治轉型〉，發表於《臺灣民主化過程的國家與社會學術研討會》，中國社會學社主辦。

1993 〈台灣新政商關係的形成與政治轉型〉，《台灣社會研究季刊》，第14期（民國七十八年春季號），頁123－163。

王振寰、方孝鼎

1992 〈國家機器、勞工政策與勞工運動〉，《台灣社會研究季刊》，第11期，頁1－29。

王振寰、沉國屏、黃新高

1994 〈誰統治地方社會：高雄縣個案研究〉，發表於「地方與地方政治

專題研討會」，東海大學社會學系暨研究所主辦。

中華徵信所

1994 《台灣地區企業集團研究》。

笹本武治

1992 〈工業化的發展過程〉，頁 17 - 32，收錄在《台灣的工業化：國際加工基地的形成》，谷浦孝雄編，台北：人間出版社。

台北縣政府

1987 《台北縣地方公職人員選舉紀要》，台灣省台北縣選舉委員會編印。

台北縣汐止鎮公所

1991 《汐止鎮整體建設計畫》。

台北縣土城鄉公所

1991 《台北縣土城鄉建設發展計畫建議報告書》。

台北縣土城鄉公所

1992 《土城鄉觀光遊憩資源調查暨部份據點配置規劃工程報告書》。

台北縣政府

1993 《變更土城都市計畫（第二次通盤檢討）書》。

台北縣政府

1993 《變更土城（頂埔地區）都市計畫（第二次通盤檢討）書》。

台北縣政府

1994 《變更汐止都市計畫（第二次通盤檢討）書》。

台北縣政府

1994 《台北縣綜合發展計劃書》，第一冊至第五冊。

行政院

1993 〈中華民國七十九年台閩地區戶口及住宅普查報告〉，第五卷，〈台灣省台北縣上冊〉，頁 156 - 203。

## 行政院

- 1993 〈中華民國七十九年台閩地區戶口及住宅普查報告〉，第五卷，〈台灣省台北縣下冊〉，頁 382 - 385。

## 伊慶春

- 1984 〈台中市居民的住宅滿足程度〉，《國立台灣大學社會學刊》，第 16 期，頁 114 - 129。
- 1985 〈都市居民的鄰里滿足程度——以台中市居民為例〉，《思與言》，第 23 卷，頁 303 - 311。
- 1988 〈台北市的社區類別與鄰里關係〉，《國立台灣大學社會學刊》，第 19 期，頁 77 - 98。

## 伊慶春、章英華

- 1989 〈都市意象：以台北居民為例的探討〉，《中國社會學刊》，第 13 卷，頁 43 - 66。

## 朱雲漢

- 1989 〈寡佔經濟與威權政治體制〉，蕭新煌等，《解剖台灣經濟——威權體制下的壟斷與剝削》（原名：壟斷與剝削——威權主義的政治經濟分析），頁 139 - 160。台北：財團法人台灣研究基金會。
- 1992 〈如何面對民主時代政商關係的挑戰〉，發表於《企業社會倫理與合理政商關係之建立研討會》，國策中心主辦。

## 朱雲漢著，靳菱菱譯

- 1992 〈台灣政權轉型期政商關係的再結盟〉，《中山社會科學季刊》，第 7 卷，第 4 期（民國八十一年十二月），頁 58 - 78。

## 米復國

- 1988 〈台灣的住宅政策：國民住宅計畫之社會學分析〉，台灣大學土木工程學研究所博士論文。

江玉龍

- 1976 〈台灣鄉村人民外移之研究及其政策：以台北、台中兩地區為例（英）〉，《中國社會學刊》，第3期，頁99—123。

吳永毅

- 1987 〈試評〈台北市路邊洗車業之研究：以非正式部門觀〉：臺灣關於「非正式部門」研究的一些誤解〉，《臺灣大學城鄉與建築學報》，第3卷，頁179—194。
- 1988 〈論營造業中的國家——資本——勞動的關係——由非正式部門的個案研究所作的推論〉，《台灣社會研究季刊》，第1卷，第2/3期，頁211—230。

吳素倩、黃俊傑

- 1988 《都市青少年的價值觀》，台北：巨流圖書公司。

呂秉怡

- 1992 〈運動組織與組織運動：無住屋運動之資源創造與轉化〉，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

李宗榮

- 1994 〈國家轉型與台灣民間銀行資本家的形成：八九年新銀行法形成的分析〉，發表於「第六屆台灣新生代論文研討會」，台灣研究基金主辦。

谷浦孝雄

- 1992 〈臺灣工業化論：序論〉，頁1—16，《臺灣的工業化：國際加工基地的形成》，谷浦孝雄編，台北：人間出版社。

周素卿、陳東升

- 1993 〈都市住宅用地開發的社會與政治分析：以台北都會區為例〉，發表於「1993年鄉土之愛——高雄環境研討會」，高雄縣政府主辦。

## 周添城

- 1989 〈權力邊陲的中小企業〉，頁 97 - 118，收錄在《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟學分析》，林忠正等著，台北：臺灣研究基金會。

## 林本炫等人

- 1993 《國有土地問題之政治經濟分析》，台北：業強出版社。

## 林全

- 1992 〈現行財政收支劃分法的經濟評析〉，《國科會研究彙刊：人文及社會科學》，第 2 卷，第 1 期，頁 1 - 16。

## 林忠正

- 1989 〈威權主義下弱勢團體相互剝削的循環〉，頁 161 - 196，收錄在《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，林忠正等著，台北：臺灣研究基金會。

## 林美玲

- 1992 〈社會運動與政治勢力的關係：六輕設廠的比較分析〉，發表於「社會運動研討會」，中央研究院民族學研究所小型研討會。

## 林佳龍

- 1989 〈威權侍從政體下的臺灣反對運動〉，《台灣社會研究季刊》，第 2 卷，第 1 期，頁 117 - 144。

## 林瑞穗

- 1972 〈台北、高雄二都會地區形成之比較研究〉，《臺灣文獻》，第 23 卷，第 1 期，頁 37 - 75。
- 1974 〈臺灣各縣市與臺北市間人口遷徙的探究〉，《國立臺灣大學社會學刊》，第 10 期，頁 121 - 132。
- 1975 〈首要都市相關因素的研究〉，《國立台灣大學社會學刊》，第 11 期，頁 33 - 60。

- 1978 〈都市社區鄰里關係、社區團結與社區發展之研究〉，《臺灣大學法學院社會科學論叢》，第 27 期，頁 339 - 371。
- 1980 〈臺北都會區的區位因素分析〉，《國立台灣大學社會學刊》，第 14 期，頁 113 - 124。
- 1982 〈台灣都市成長的區位分析〉，《臺灣大學法學院社會科學論叢》，第 30 輯，頁 371 - 382
- 1984 〈都市社會學的理论探究途徑〉，《思與言》，第 22 卷，第 4 期，頁 365 - 380。
- 1988 〈臺灣地區都市結構與分類之研究〉，《國立台灣大學社會學刊》，第 19 期，頁 23 - 76。

花敬羣

- 1991 〈房地產投機行為之研究〉，政大地政研究所碩士論文。

金在範

- 1988 〈中韓兩國產險業資金運用之比較研究〉，政大保險研究所碩士論文。

姜蘭虹、蕭新煌

- 1985 〈台北市的發展歷史及問題〉，《國立台灣大學社會學刊》，第 17 期，頁 93 - 120。

段承樸

- 1992 〈台灣戰後經濟〉，臺北：人間出版社。

柯志明

- 1992 〈殖民經濟發展與階級支配結構〉，《臺灣社會研究季刊》，第 13 期，頁 195 - 258。

唐富藏

- 1980 〈台灣地區工業分散性發展之研究〉，發表於《台灣工業發展會議》，臺北：中央研究院經濟研究所。

夏正鍾、張璠

- 1986 〈都市計畫機構組織與職掌之檢討〉，發表於「光復四十年來台灣地區都市計畫之回顧與展望研討會」，都市計畫學會主辦，台北。

夏鑄九

- 1990 〈全球經濟再結構過程中台灣區域空間結構變遷〉，頁 55 - 98，〈國土規劃的挑戰民間國建會特輯（5）〉，台北：國策中心。

夏鑄九、張景森

- 1990 〈台灣地區國土規劃歷史的回顧與檢討〉，頁 11 - 30，〈國土規劃的挑戰民間國建會特輯（5）〉，台北：國策中心。

夏鑄九、王志弘（編譯）

- 1993 〈空間的文化形式與社會理論讀本〉，台北：明文書局。

孫濟山

- 1983 〈台灣都市發展的決定因素〉，國科會獎助論文，台北：行政院國家科學委員會。
- 1985 〈台灣三十年來都市成長模式〉，〈私立東海大學東海社會科學學報〉，第 4 期，頁 69 - 86。
- 1986 〈高雄市的人口密度分佈模式〉，〈私立東海大學東海社會科學學報〉，第 5 期，頁 195 - 208。

孫義崇

- 1987 〈台灣的區域空間結構與國家之區域政策：一個初步的社會學分析〉，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

高承恕

- 1982 〈社會科學中國化之可能性及其意義〉，頁 31 - 50，收錄在〈社會及行為科學研究的中國化〉，楊國樞、文崇一主編，台北：中央研究院民族研究所。

席汝楫

- 1977 〈遷移：從個別的理論到區位學的理論——何莊社區人口遷移研究〉，《國立台灣大學社會學刊》，第 12 期，頁 36 - 55。

涂照彥

- 1991 《日本帝國下的臺灣》，台北：人間出版社。

徐正光等（編）

- 1992 《臺灣地區社會學論文摘要》，台北：中央研究院民族學研究所。

徐貴雀

- 1991 〈由我國土稅制之變遷論現階段之土地稅政策〉，政大地政研究所博士論文。

徐瑞希

- 1991 《政商關係解讀》，台北：遠流圖書公司。

張金鶚

- 1991 《建築投資業與建築經理公司管理制度之研究》，內政部營建署委託。

張金鶚

- 1992 《我國住宅金融制度之研究》，內政部營建署委託。

張茂桂

- 1989 《社會運動與政治轉化》，台北：國策中心。

- 1992 〈人民、資本與國家：立法院與公共政策〉，《中山社會科學季刊》，第 7 卷，第 4 期，頁 15 - 33。

張茂桂、蔡明惠

- 1993 〈台灣地方派系的轉變：河口的個案研究〉，未出版。

張景森

- 1988 〈戰後台灣都市研究的主流範型：一個初步的回顧〉，《台灣社會研究季刊》，第 1 卷，第 2/3 期，頁 9 - 32。

1990 〈地方政府、民眾組織與地方計劃：九零年代規劃的政治經濟學〉，頁 159 - 176，〈國土規劃的挑戰〉，民間國建會特輯（5），台北：國策中心。

1991 〈台灣地區國土規劃的體制與過程〉，〈空間〉，第 25 期，頁 17 - 18。

1993 〈台灣的都市計畫（1895 - 1988）〉，台北：業強。

張景森譯[Castells, Manuel. 原著]

1993 〈認識論實踐與社會科學〉，頁 147 - 183，夏鑄九與王志弘編，〈空間的文化形式與社會理論讀本〉，台北：明文書局。

張曉春

1974a 〈台北地區山地移民適應初步調查研究（上）〉，〈思與言〉，第 11 卷，第 6 期，頁 1 - 21。

1974b 〈台北地區山地移民適應初步調查研究（下）〉，〈思與言〉，第 12 卷，第 1 期，頁 27 - 37。

許正春

1990 〈銀行授信考量因素之研究〉，交大管研碩士論文。

許坤榮

1987 〈台北邊緣地區住宅市場之社會學分析〉，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

1988 〈台北邊緣地區住宅市場之社會學分析〉，〈台灣社會研究季刊〉，第 1 卷，第 2/3 期，頁 149 - 210。

郭正亮

1988 〈國民黨政權在台灣的轉化〉，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

郭良文

1993 〈多元比較方法論的觀點與檢討——以臺灣社會經濟下不平等為

例》，《思與言》，第 31 卷，第 2 期，頁 1 - 49。

章英華

1985 〈清末以來台灣都市體系之變遷〉，《台灣社會與文化變遷（中央研究院民族學研究所專刊乙種第 16 號）》，頁 233 - 273，台北：中央研究院民族學研究所。

1986 〈臺灣都市區位結構的比較研究——以台北、台中、高雄為例〉，《國立台灣大學社會學刊》，第 18 期，頁 25 - 50。

1988a 〈台北市的內部結構——區位的與歷史的探討〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第 63 期，頁 1 - 62。

1988b 〈都市化與機會結構及人際關係態度〉，《中央研究院民族學研究所專刊乙種之 20》，頁 159 - 194，台北：中央研究院民族學研究所。

1991 〈龍冠海教授的生平與學術，中國社會學刊〉，第 15 期，頁 41 - 55。

1993 〈台北縣移入人口與都市發展〉，頁 53 - 78，收錄在《台北縣移入人口之研究》，蕭新煌等著，台北縣文化中心出版。

陳小紅

1981 〈時間預算研究在都市計劃與政策上之應用〉，國科會獎助論文，台北：行政院國家科學委員會。

陳小紅

1993 〈台北市住宅階層化研究初探：1987 - 1991〉，發表於《中西都會區之發展與面臨問題專題學術研討會》，中央研究院歐美所。

陳小紅、周鳳

1987 〈台北市路邊洗車業之研究：以非正式部門觀〉，《臺灣大學城鄉與建築學報》，第 3 卷，頁 167 - 178。

陳介英

- 1993 〈從農會信用部的發展看臺灣鄉村經濟結構之變遷〉，《思與言》，第33卷，第2期，頁89－114。

陳志梧

- 1988 〈日本帝國主義下宜蘭城的空間轉化〉，《台灣社會研究季刊》，第1卷第2/3期，頁231－262。

陳志梧譯[Lefebvre, Henri. 原著]

- 1993 〈空間政治學的反思〉，頁31－48，夏鑄九與王志弘編，《空間的文化形式與社會理論讀本》。台北：明文書局。

陳明通

- 1990 〈威權政體下台灣政治菁英的流動（1945－1986）：省參議員及省議員流動的分析〉，國立臺灣大學政治學研究所博士論文。

- 1992 〈台灣地區政商關係之演變〉，蕭全政等，收錄於《企業社會倫理與合理政商關係之建立研討會論文集》，台北：國家政策研究中心。

- 1993 〈派系政治與陳儀治臺論〉，賴澤涵編，《台灣光復初期歷史，中央研究院中山人文社會科學研究所專書（31）》，頁223－302。

陳明通、朱雲漢

- 1992 〈區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景分析〉，《國科會研究彙刊：人文及社會科學》，第2卷，第1期，頁77－97，陳師孟等，《解構黨國資本主義》，台北：澄社。

陳東升、章英華、張苙雲

- 1992 〈消費關係的都市層級——以醫療服務為例〉，《工業社會發展問題研討會特輯》，國立政治大學社會學報，第26輯，頁107－118。

陳東升、周素卿

- 1993 〈國家結構、政商關係與空間形構〉，《台大社會學刊》，第 22 期，頁 149 - 183。

陳東升

- 1993 〈北縣人口遷移之特徵與趨勢〉，頁 17 - 52，收錄在《台北縣移入人口之研究》，蕭新煌等著，台北縣立文化中心出版。

陳東升、周素卿

- 1994 〈利益集團與都會區房地產開發：以台北縣為例〉，發表在中央研究院民族學研究所與台大社會系合辦之《臺灣都市的政經結構與社會心理》小型研討會，台北。

陳忠信

- 1989 《國家政策與批判的公共論述》，台北：國策中心。

陳師孟等

- 1991 《解構黨國資本主義》，台北：澄社。

陳華昇

- 1993 〈威權轉型期地方派系與選舉之關係——台中縣地方派系之分析〉，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

陳寬政

- 1981 〈台北都會區的人口分佈與變遷〉，《國立台灣大學人口學刊》，第 5 期，頁 51 - 70。

傅大為

- 1991 〈歷史建構、邊陲策略與「中國化」：對台灣「行為及社會科學中國化」提法的思想研究〉，《島嶼邊緣》，頁 103 - 127。

傅仰止

- 1983 〈都市社會學的兩大傳統：淺析 Simmel 與 Wirth〉，《思與言》，第 21 卷，第 2 期，頁 159 - 164。

- 1985a 〈都市社會的特質與移民研究〉，《思與言》，第 23 卷，第 3 期，頁 321 - 343。
- 1985b 〈美國都市中的印第安過客〉，《中央研究院美國研究所美國研究集刊》，第 15 期，頁 77 - 98。
- 1987 〈都市山胞的社經地位與社會心理處境〉，《中國社會學刊》，第 11 期，頁 55 - 79。
- 1993 〈都市阿美族的聚居生活型態——以西美社區為例〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第 74 期，頁 163 - 214。

傅仰止譯[Fischer, Claude S. 原著]

- 1991 〈論馬克思學派：對都市社會學的質疑〉，《思與言》，第 29 卷，第 2 期，頁 185 - 202。

傅祖壇、簡資修

- 1994 〈從經濟制度面探討山坡地管理問題〉，發表於《山坡地違規使用問題及管理策略研討會》，農委會等主辦，台北。

曾水亭

- 1988 〈台灣的房地產市場與民間資本：以國泰集團為例〉，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

曾旭正

- 1994 〈戰後台北之都市過程的研究〉，國立臺灣大學土木工程研究所博士論文。

監察院

- 1994 〈公務人員財產資料專刊〉，第一期至第十二期。

華昌宜

- 1990 〈有效利用空間資源從速進行第二次土改〉，頁 103 - 130,《國土規劃的挑戰》民間國建會特輯(5)，台北：國策中心。

黃美英

1985 〈都市山胞與都市人類學——臺灣土著族羣都市移民的初步探討〉，《思與言》，第 23 卷，頁 194 - 219。

黃清高

1985 〈都市居民社會網絡之研究〉，《思與言》，第 23 卷，頁 275 - 301。

黃順二

1975 〈萬華地區的都市發展—萬華地區社會變遷研究之一〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第 39 期，頁 1 - 17。

黃銘顯

1989 〈蛻變中的土城〉，頁 33 - 37，收錄在《台灣近五年不動產趨勢：市場篇之二，鋒芒漸露的新銳》，太聯叢書 4，台北：太聯文化出版事業。

楊子葆

1990 〈台灣都市交通政策的政治經濟學分析——台北都會區大眾捷運系統計劃之個案研究〉，《台灣社會研究季刊》，第 3 卷，第 2、3 期，頁 33 - 104。

楊孝濂

1976 〈台北市雙園區居民社會價值觀之研究〉，《思與言》，第 14 卷，頁 211 - 221。

葛伯納 (Gallin, Bernard)

1979 〈小龍村〉，台北：聯經書局。

廖美

1992 〈台灣農民運動的興盛與衰弱：對二零年代與八零年代的觀察〉，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

趙永茂

1993 〈台灣地方黑道之形成背景及其與選舉之關係〉，《理論與政策》，

第7卷，第2期，頁19－34。

熊瑞梅

1985 〈近一世代台灣住宅特質對人口遷移的影響及其對策〉，《私立東海大學東海社會科學學報》，第4期，頁87－104。

1990 〈台灣都會人口變遷及有關區位擴張的假設檢定〉，《中國社會學刊》，第14期，頁65－95。

齊力

1989 〈城鄉遷移對臺灣地區家戶組成影響之研究〉，《中國社會學刊》，第13期，頁67－104。

劉進慶

1993 《臺灣戰後的經濟分析》，台北：人間出版社。

蔡文輝

1982 〈臺灣之工業化與都市化〉，《國立台灣大學社會學刊》，第15期，頁63－80。

蔡宏進

1978 〈台北市發展的人文區位分析：人口成長及其成因與後果〉，《中國社會學刊》，第4期，頁68－101。

1986 〈台灣都市化過程中的鄉村與都市間的就業連結〉，《Economic Review》，第231期，頁8－29。

蔡采秀、章英華

1992 〈國家與地方都市發展：以板橋為例〉。臺灣民主化過程中的國家與社會學術研討會，中國社會學社主辦。

蔡青龍

1982 〈台灣地區都市人口之成長與分佈〉，《社會科學整合論文集》，（中央研究院三民主義研究所叢刊(9)），頁207－242，台北：中央研究院三民主義研究所。

蔡勇美、蕭新煌

- 1986 〈都市主義是美國的種族中心主義〉，《臺灣大學社會科學論叢》，第 34 期，頁 489 - 508。

蕭全政

- 1991 〈臺灣地區的新重商主義〉，台北：國策中心。

蕭新煌

- 1988 〈中國人對環境的關切〉，頁 161 - 184，〈中國人：觀念與行為〉，文崇一與蕭新煌編，台北：巨流圖書公司。
- 1989 〈台灣新興社會運動的分析架構〉，頁 21 - 48，〈台灣新興社會運動〉，徐正光與宋文里編，台北：巨流圖書公司。
- 1993 “Formation and Transformation of Taiwan’s State-Business Relations: A Critical Analysis.”，《中研院民族所集刊》74：1 - 32。

龍冠海

- 1971a 〈都市社會學基本概念的檢討〉，《中國社會學刊》，第 1 期，頁 83 - 87。
- 1971b 〈都市社會學主要理論的檢討〉，《國立台灣大學社會學刊》，第 7 期，頁 31 - 38。

戴瑞婷

- 1986 〈台北市國宅居民社區意識影響因素之分析〉，《臺灣大學社會學刊》，第 18 期，頁 63 - 80。

謝高橋

- 1980 〈臺灣的都市化過程與趨勢〉，《國立政治大學學報》，第 41 期，頁 75 - 124。
- 1983 〈都市結構的成長與分化：居住分化的分析架構〉，《國立政治大學學報》，第 48 期，頁 117 - 148。

- 1988 〈社會變遷中的人際關係及互動〉，《中央研究院民族學研究所專刊乙種之 20》，頁 195 - 237，台北：中央研究院民族學研究所。
- 1990 《都市的結構模式》，台北：巨流圖書公司。
- 1993 〈都會區少數族羣的居住隔離——以台北市原住民為例〉，中西都會區之發展與面臨問題專題學術研討會，中央研究院歐美所。

謝國興

- 1994 〈政商關係與企業發展：台南幫的個案觀察〉，未發表草稿。

證券發展基金會

- 1992 《各上市公司民國八十一年年報》。

羅勤誠

- 1991 〈以經濟觀點探討建築投資業管理制度之研究〉，中興都計所碩士論文。

## 期刊、剪報

- 工商時報 1992/4/03 °  
工商時報 1992/11/15 °  
中國時報 1993/9/03 °  
中國時報 1993/9/04 °  
中國時報 1993/9/14 °  
中國時報 1993/9/26 °  
中國時報 1993/9/15 °  
中國時報 1994/6/09 °  
中國時報 1994/6/10 °  
中國時報 1994/6/22 °  
中國時報 1994/6/28 °  
中國時報 1994/6/30 °  
中國時報 1994/7/02 °  
中國時報 1994/7/03 °  
中國時報 1994/7/05 °  
中國時報 1994/7/14 °  
中國時報 1994/7/15 °  
中國時報 1994/7/18 °  
中國時報 1994/7/22 °  
中國時報 1994/8/18 °  
中國時報 1994/9/04 °  
中國時報 1994/9/10 °  
中國時報 1994/9/27 °

- 中國時報 1994/10/04。  
中國時報 1994/10/06。  
中國時報 1994/10/09。  
中國時報 1994/10/14。  
中國時報 1994/11/04。  
中國時報 1994/12/13。  
中國時報 1994/12/22。  
中國時報 1995/1/28。  
中國時報 1995/2/23。  
立報 1994/6/05。  
立報 1994/6/07。  
立報 1994/6/08。  
立報 1994/10/06。  
自立晚報 1992/8/29。  
自立晚報 1992/9/01。  
自立晚報 1992/9/02。  
自立晚報 1994/7/10。  
自立晚報 1994/10/06。  
自由時報 1994/11/04。  
聯合報 1993/8/26。  
聯合報 1993/8/27。  
聯合報 1993/8/28。  
聯合報 1993/9/14。  
臺灣時報 1990/1/18。

〈天下雜誌〉

1992/8 〈金融集團稱霸臺灣〉，頁 13-24。

1992/9 〈封面故事：土地之怒〉，頁 18-47。

1992/9 〈失去土地的人〉，頁 50-54。

1992/9 〈左擁資金，右抱土地〉，頁 36-44。

#### 《卓越雜誌》

1993/9 〈台灣五十大集團開發企業總覽〉，頁 210-236。

1993/10 〈百大集團關係企業總覽（後五十大）〉，頁 188-194。

1993/12 〈土地財團大掠奪〉，頁 18-24。

1993/12 〈被扭曲的土地爭奪戰〉，頁 26-32。

1993/12 〈公地放領討好選民，圖利財團〉，頁 34-40。

#### 《房屋市場月刊》

1984/4 〈營造歷史的足跡〉，頁 50-51。

1991/8 〈市場永遠不嫌多——北縣業者開疆闢土〉，頁 103-110。

1992/6 〈此刻不推更待何時，讓客戶買到手軟的土城市場〉，頁 56-60。

1993/9 〈時事焦點：工業區有望變更為住宅區〉，頁 87。

1988 〈情報別冊：Part1 預售行情〉。

1989 〈情報別冊：Part1 預售行情〉。

1990 〈情報別冊：Part1 預售行情〉。

1991 〈情報別冊：Part1 預售行情〉。

1992 〈情報別冊：Part1 預售行情〉。

1993 〈情報別冊：Part1 預售行情〉。

1994 〈情報別冊：Part1 預售行情〉。

#### 《投資情報週刊》

1992 〈板橋、土城上市公司資產價值搜索（上）〉，138期，頁 16-17。

1992 〈板橋、土城上市公司資產價值搜索（下）〉，140期，頁

18-19。

〈財訊雜誌〉

- 1990/1 〈建築界「景美幫」快速崛起——景美幫一手搞建築，一手玩政治〉，頁 190-192。
- 1990/10 〈汐止是財團的銷金窟——蔡辰洲在汐止的惡夢又將重演？〉，頁 258-261。
- 1991/2 〈小沉為變更地目佈下天羅地網——威京開發案背後問題重重〉，頁 235-237。
- 1991/5 〈張榮發細心雕琢「南崁王國」——長榮集團大手筆購地秘辛〉，頁 97-101。
- 1991/9 〈台塑集團觀音購地人頭名單罷曝光——數十億售地差價落入誰的口袋？〉，頁 73-77。
- 1991/9 〈王建煊對蔡萬霖祭出緊箍咒？——降低不動產投資比率實質意義不大〉，頁 90-94。
- 1991/9 〈南台灣土地大·秘錄——港都神祕大富豪擁地自重傳奇〉，頁 99-103。
- 1991/9 〈二次土改是中產階級下一代的希望——期望郝柏村和王建煊是土地炒作的終結者〉，頁 139-143。
- 1991/9 〈財團競相爭奪土地地目變更的暴利。〉，頁 147-150。
- 1991/11 〈台北市政府為新光集團打算盤？——黃金地段市有地將廉售給大台北瓦斯公司〉，頁 104-109。
- 1991/12 〈東帝士與力霸集團劃下地價新指標〉，頁 311-313。
- 1992/2 〈新銀行幕後股東——浮上台面。〉，頁 185-188。
- 1992/8 〈台灣自耕農傳奇！——「假農民」氣數將盡。〉，頁 164-172。
- 1992/8 〈台灣財閥怎樣賺土地錢？——透析上市公司土地大挪移伎

- 倆)，頁 181-186。
- 1994/1 〈透視全台灣最肥的單位：都市計畫委員會金光四射。〉，頁 80-82。
- 1994/1 〈「都委」辦事，縣太爺最放心——都委「沾親帶故」為那樁？〉，頁 83-86。
- 1994/1 〈都委會、建築商是「最佳拍檔」〉，頁 87-88。
- 1994/4 〈「貸款大戶」梁柏薰傳奇——省屬行庫金權內幕大曝光〉，頁 228-231。
- 1994/5 〈聯邦集團夢碎白匏湖？——林鴻聯、林鴻堯是超級「田莊兄弟」〉，頁 106-112。
- 1994/9 〈地方農會的鈔票跑哪去了？——豐原農會超貸案啓示錄〉，頁 117-120。
- 1994/9 〈蔡鴻文、劉松藩都靠農會起家——台中縣農會政商勢力盤根錯結〉，頁 121-125。
- 1994/11 〈華隆集團調度鈔票的最高機密——揭開華隆銀行團神祕面紗〉，頁 233-238。
- 1994/12 〈王永慶財運高照？——透視林口長庚復健分院土地變更案〉，頁 110-113。
- 1994/12 〈台塑林口低價購地手法透析——台塑土地專案組長充當「人頭」？〉，頁 113-115。
- 1994/12 〈台塑林口土地變更記錄〉，頁 115-117。
- 1995/2 〈楊天生與李登輝的親密往事〉，頁 121-122。
- 《黑白雙週刊》
- 1994/6/19 〈國營事業土地大戶，金山銀地淪為呆地。〉，頁 49-50。
- 《新新聞》
- 1989/2 〈議員都是大法師，手指一點土變金〉，100 期，頁 72-77。

1993/8      〈這羣房地產恐龍有個新天堂樂園〉，337期，頁72-76。

## 英文參考文獻

Abott, Andrew.

- 1992 "What Do Cases Do? Some Notes on Activity in Sociological Analysis." Pp. 53-82, in Charles Ragin and Howard S. Becker (eds.), *What Is A Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. New York: Cambridge University Press.

Amsden, Alice.

- 1985 "The State and Taiwan's Economic Development." Pp. 78-106, in P. Evans et al. (eds.), *Bringing the State Back In*. London: Cambridge University Press.

Badcock, Blair. A.

- 1989 "Homeownership and Accumulation of Real Wealth." *Environment and Planning D*, 7: 69-91.

Ball, Michael.

- 1983 *Housing Policy and Economic Power*. London: Methuen.

Becker, Howard S.

- 1992 "Cases, Causes, Conjunctures, Stories, and Imagery." Pp. 205-216, in Charles Ragin and Howard S. Becker (eds.), *What Is A Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. New York: Cambridge University Press.

Berk, Richard S.

- 1988 "Causal Inference for Sociological Data." Pp. 155-172, in Neil J. Smelser (ed.), *Handbook of Sociology*. Newbury Park, C. A.: Sage.

Bailey D., Kenneth and Patrick Mulcahy.

- 1982 "Sociocultural Versus Neoclassical Ecology: A Contribution to the Problem of Scope in Sociology." Pp.165-172, in George A. Theodorson (ed.), *Urban Patterns: Studies in Human Ecology* (revised ed.). London: Pennsylvania State Univ. Press.

Bollen, Kenneth A. et al.

- 1993 "Macrocomparative Research Methods." *Annual Review of Sociology* 18: 321-424.

Bosco, Joseph.

- 1992 "Taiwan Faction: Guansi, Patronage, and the State in Local Politics." *Ethnology* 31 (2): 157-183.

Bourdieu, Pierre and Loic J. D. Wacquant.

- 1992 *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.

Burawoy, Michael (ed.).

- 1991 *Ethnography Unbound*. Los Angeles: University of California Press.

Castells, Manuel.

- 1977 *The Urban Question: A Marxist Approach*. Cambridge, M. A.: the MIT Press.

Castells, Manuel.

- 1979 *City, Class, and Power*. London: Macmillan.

Carnoy, Martin.

- 1984 *The State and Political Theory*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Carroll, Glenn.

- 1985 "Concentration and Specialization: Dynamics of Niche Width in Populations of Organizations." *American Sociological Review* 90: 1262-1283.

Chu, Yun-han.

- 1987 *Authoritarian Regimes Under Stress. The Political Economy of Adjustment in the East Asian Newly Industrializing Countries.* Unpublished Ph.D. Dissertation, Department of Political Science. University of Minnesota.

Dahl, R.

- 1961 *Who Governs?* New Haven: Yale Univ. Press.

Deyo, Frederic C. (ed.)

- 1987 *The Political Economy of the New Asian Industrialism.* London: Cornell University Press.

Dunleavy, P.

- 1980 *Urban Political Analysis.* London: Macmillan.

Feyerabend, Paul.

- 1975 *Against Method.* London: Verso.

Firey, Walter and Gideon Sjoberg.

- 1982 "Issues in Sociocultural Ecology." Pp. 150-164, in George A. Theodorson (ed.), *Urban Patterns. Studies in Human Ecology* (revised ed.). London: Pennsylvania State Univ. Press.

Fischer, Claude S.

- 1978 "On the Marxian Challenge to Urban Sociology." *Comparative Urban Research* 6: 10-19.

Fischer, Claude S.

- 1984 *The Urban Experience.* San Diego: Harchourt Brace Jovano-

vich.

Forrest, R. and Peter Williams.

- 1984 "Commodification and Housing: Emerging Issues and Contradictions." *Environment and Planning A* 16: 163-80.

Forrest, R.

- 1987 "Spatial Mobility, Tenure Mobility, and Emerging Social Division in the UK Housing Market." *Environment and Planning A* 19: 1611-30.

Foucault, Michel.

- 1980 *Power/Knowledge*. New York: Pantheon.

Friedland, Roger, Frances F. Piven and Robert A. Alford.

- 1984 "Political Conflict, Urban Structure, and the Fiscal Crisis." Pp. 273-297, in William K. Tabb and Larry Sawers (eds.), *Marxism and the Metropolis* (2nd ed.). New York: Oxford University Press.

Gallin, Bernard.

- 1963 "Land Reform in Taiwan: Its Effect on Rural Social Organization and Leadership." *Human Organization* 22: 109-112.

Glaser, Barney G. and Anselm L. Strauss.

- 1967 *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine Publishing Co.

Gold, Thomas.

- 1986 *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk, N.Y.: Sharpe.

Gottdiener, Mark.

- 1987 *The Decline of Urban Politics*. Newbury Park, C.A.: Sage.

Granovetter, Mark.

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

Harvey, David. & L. Chatterjee.

1974 "Absolute Rent and The Structuring of Space by Governmental And Financial Institution." *Antipode* 6: 22-36.

Harvey, David.

1973 *Social Justice and the City*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Harvey, David.

1978 "Labor, Capital, and Class Struggle Around The Built Environment in Advanced Capitalist Societies." Pp. 9-37, in K.R. Cox (ed.), *Urbanization and Conflict in Market Societies*. London: Methuen.

Harvey, David.

1982 *The Limits to Capital*. Chicago: University of Chicago Press.

Harvey, David.

1985a *The Urbanization of Capital*. Oxford: Basil Blackwell.

Harvey, David.

1985b *Consciousness of Urban Experience*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Harvey, David.

1989 *The Urban Experience*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Harvey, David.

1990 *The Condition of Postmodernity*. Cambridge, M. A.: Blackwell.

Herbert, D. T.

1979 "Urban Crime: A geographical Perspective." in D.T. Herbert & D. M. Smith (eds.), *Social Problems and the City. Geographical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Jacobs, J. Bruce.

1976 "The Cultural Bases of Factional Alignment and Division in a Rural Taiwanese Township" *Journal of Asian Studies* 34: 79-97.

Jacobs, J. Bruce.

1979 "A Preliminary Model of Particularistic Ties in Chinese Political Alliances: Kan-ch'ing and Kuan-hsi in a Rural Taiwanese Township." *China Quarterly* 78: 237-273.

Jessop, Bob.

1982 *The Capitalist State*. New York: New York University Press.

Jessop, Bob.

1990 *State Theory. Putting Capitalist States in Their Place*. University Park : The Pennsylvania State University Press.

Johnson, Chalmers.

1987 "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan." Pp. 136-164, in F. Deyo (ed.), *The Political Economy of New Asian Industrialism*. London: Cornell University Press.

Koo, Hagen.

1987 "The Interplay of State, Social Class, and World System in East Asian Development: the Case of South Korea and Taiwan." Pp. 165-181, in F. Deyo (ed.), *The Political Economy of New Asian Industrialism*. London: Cornell University Press.

Kou, Cheng-tian.

1990 *Economic Regimes and National Performance in the World Economy: Taiwan and The Philippines*. Unpublished Ph.D. Dissertation. Department of Political Science. University of Chicago.

Landé, Carl H

1977 "Introduction: The Dyadic Basis of Clientelism." Pp. xiii-xxxvii, in Steffen W. Schmidt, Laura Guasti, Carl H. Landé and James C. Scott (eds.), *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. California: University of California Press.

Leitner, Helga and Eric Sheppard.

1989 "The City as Locus of Production." Pp. 55-83, in Richard Peet and Nigel Thrift (eds.), *New Models in Geography* (Vol. 2). London: Unwin Hyman.

Lefebvre, Henri.

1977 "Spatial Planning: Reflections on the Politics of Space." Pp. 339-352, in Richard Peet (ed.), *Radical Geography. Alternative Viewpoints on Contemporary Social Issues*. Chicago: Maaroufa.

Lerman, Arthur J.

1977 "National Elite and Local Politician in Taiwan." *American Political Science Review* 71(4):1406-1422.

Lieberson, Stanley.

1992. "Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on A Small Number of Cases." Pp. 105-118, in Charles Ragin and Howard S. Becker (eds.), *What Is A Case? Exploring the Foundations of Social*

*Inquiry*. New York: Cambridge University Press.

Linz, Juan.

- 1975 "Totalitarian and Authoritarian Regimes." in F. Greenstein and N. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science* (vol. 3): *Macropolitical Theory*. Reading, M. A.: Addison Wesley.

Logan, John and Harvey Molotch.

- 1987 *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*. Berkeley, C.A.: Univ. of California Press.

Logan, John. R. and T. Swanstrom.

- 1990 "Urban Restructuring: A Critical View." Pp. 3-24, in John. R. Logan and T. Swanstrom (eds.), *Beyond City Limits*. PA: Temple University Press.

Lyotard, Jean-Francois.

- 1984 *The Postmodern Condition. A Report on Knowledge*. Manchester: Manchester University Press.

Maynard, Douglas W. and Steven E. Clayman.

- 1991 "The Diversity of Ethnomethodology." *Annual Review of Sociology* 17: 385-418.

Meyer, John W. and Brian Rowan.

- 1977 "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83: 340-363.

Mollenkopf, John H.

- 1983 *The Contested City*. Princeton, N.Y.: Princeton Univ. Press.

Molotch, Harvey.

- 1976 "The City as a Growth Machine." *American Journal of Sociology* 82: 309-330.

Nathan, Andrew J.

- 1977 "A Factionalism Model For CCP Politics." Pp. 382-401, in Steffen W. Schmidt, Laura Guasti, Carl H. Landé and James C. Scott (eds.), *Friends, Followers, and Factions. A Reader in Political Clientelism*. California: University of California Press.

O'Connor, James.

- 1973 *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martins.

O'Donnell, Guillermo.

- 1986 "Toward an Alternative Conception of South American Politics." Pp. 239-275, in Peter Klaren and Thomas Bossert (eds.), *Promise of Development: Theories of Change in Latin America*. Boulder: Westview Press.

Portes, Alejandro.

- 1983 "The Informal Sector : Definition, Controversy and Relation to National Development." *Review* 7: 151-174.

Portes, Alejandro.

- 1990 *Informal Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Pratt, Geraldine.

- 1989 "The Regulation, Class, and the Spatial Structure of the City." Pp. 84-108, in Richard Peet and Nigel Thrift (ed.), *New Models in Geography* (Vol. 2). London: Unwin Hyman.

Ragin, C. Charles.

- 1987 *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Los Angeles: University of California Press.

Ragin, C. Charles.

1992 "Introduction: Cases of" What Is a Case? " Pp. 1-18, in Charles Ragin and Howard S. Becker (eds.), *What Is A Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. New York: Cambridge University Press.

Saunders, Peter.

1981 *Social Theory and the Urban Question*. London: Hutchinson.

Saunders, Peter.

1983 *Urban Politics. A Sociological Interpretation* (3rd edition). London: Hutchinson.

Savitch, H. V.

1988 *Post-Industrial Cities: Politics and Planning in New York, Paris, and London*. Princeton, N.Y.: Princeton Univ.Press.

Sayer, Andrew.

1984 *Method in Social Science: A Realist Approach*. London: Hutchinsion.

Scott, James C.

1977 "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia." Pp. 123-146 in Steffen W. Schmidt, Laura Guasti, Carl H. Land'e and James C. Scott (eds.) *Friends, Followers, and Factions. A Reader in Political Clientelism*. California: University of California Press.

Sjoberg, Gideon et al.

1991 "The Case Study Approach in Social Research: Basic Methodological Issues." Pp. 27-79, in Joe R. Feagin et al., (eds.), *A Case for the Case Study*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Skocpol, Theda.

- 1979 "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the New Deal." *Politics and Society* 10: 155-202.

Skocpol, Theda.

- 1984 "Emerging Agendas and Recurrent Strategies in Historical Sociology." Pp. 356-403, in Theda Skocpol (ed.), *Vision and Method in Historical Sociology*. New York: Cambridge University Press.

Smith, Michael P.

- 1988 *City, State & Market: The Political Economy of Urban Society*. Oxford: Basil Blackwell.

Smith, Neil.

- 1984 *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*. Oxford: Basil Blackwell.

Soja, Edward W.

- 1989 "Modern Geography, Western Marxism, and the Restructuring of Critical Social Theory." Pp. 318-347, in Richard Peet and Nigel Thrift (eds.), *New Models in Geography* (Vol. 2). London: Unwin Hyman.

Soja, Edward W.

- 1992 "Postmodern Geographies and the Critique of Historicism." Pp. 1-9, in J. P. Jones and W. Natter (eds.), *Reassessing Modernity and Postmodernity*.

Soja, Edward W.

- 1993 "Los Angeles 1965-1992: The Six Geographies of Urban Restructuring." Unpublished Manuscript.

Stone, Clarence N.

- 1987 "The Study of Politics of Urban Development." Pp. 3-25, in Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders (eds.), *The Politics of Urban Development*. Lawrence: Univ. of Kansas Press.

Thornes, D.C.

- 1989 "The Impact of Homeownership and Capital Gains upon Class and Consumption Sectors." *Environment and Planning A* 7: 293-312.

Tilly, Charles.

- 1984 *Big Structures, Large Processes, and Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation.

Vaughan, Diane.

- 1992 "Theory Elaboration: The Heuristics of Case Analysis." Pp. 173-202, in Charles Ragin and Howard S. Becker (eds.), *What Is A Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. New York : Cambridge University Press.

Walker, Richard A.

- 1978 "The Transformation of Urban Structure in the Nineteenth Century and the Beginning of Suburbanization." Pp. 165-211, in K. R. Cox (ed.), *Urbanization and Conflict in Market Societies*. London: Methuen.

Weber, Max.

- 1949 *The Methodology of the Social Sciences*. Glencoe: Free Press.

Weick, Karl E.

- 1969 *Social Psychology of Organizing*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Wieviorka, Michel.

- 1992 "Case Studies: History or Sociology?" Pp. 159-172, in Charles Ragin and Howard S. Becker (eds.), *What Is A Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. New York: Cambridge University Press.

Winckler, Edwin.

- 1981 "National, Regional, and Local Politics." Pp. 13-37, in Ahern & Gates (eds.), *The Anthropology of Taiwanese Society*. Stanford: Stanford University Press.

Wirth, Louis.

- 1938 "Urbanism As a Way of Life." *American Journal of Sociology* 33: 57-71.

Wu, Nai-Teh.

- 1987 *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime*. Unpublished Ph. D. Dissertation, Chicago University.

## 人名索引

## 中文部份

## 四 劃

- 方孝鼎 22  
 王屯電 231, 235  
 王志弘 372, 377  
 王明輝 105, 154, 240  
 王振寰 19, 22, 34, 43, 62, 137,  
 185, 186, 240  
 文崇一 397

## 六 劃

- 伊慶春 375, 388  
 朱雲漢 19, 21, 22, 23, 26, 35, 42,  
 58, 87, 139, 140, 142,  
 145, 146, 147, 152, 185,  
 186, 240  
 米復國 145, 148, 149

## 七 劃

- 吳永毅 376  
 吳素倩 375, 388

- 呂秉怡 40  
 李宗榮 105  
 谷浦孝雄 188

## 八 劃

- 周素卿 58, 68, 73, 136, 145, 152,  
 186, 229, 240, 376, 397  
 周添城 22, 35, 189  
 周鳳 69, 115, 376  
 林本炫 115  
 林全 24  
 林忠正 21, 35  
 林佳龍 20, 22, 137, 139  
 林瑞穗 372, 374, 388  
 花敬羣 95  
 金在範 101

## 九 劃

- 姜蘭虹 373  
 段承樸 148  
 柯志明 62, 300

## 十 劃

- 唐富藏 149

夏正鍾 67, 151  
夏鑄九 25, 26, 372, 397  
孫清山 374  
孫義崇 149  
高承恕 378  
涂照彥 32  
徐正光 372  
徐瑞希 33, 35, 182, 185, 187,  
188, 190

### 十一劃

張金鸚 99, 105, 153, 176  
張茂桂 40, 47, 186, 198, 240  
張景森 25, 40, 62, 63, 145, 151,  
152, 191, 296, 372, 381  
張曉春 375  
張璠 67, 151  
許正春 99  
許坤榮 35, 145, 148, 149, 154,  
155, 164, 167  
郭正亮 34, 139  
郭良文 393  
章英華 308, 374, 375, 376, 388,  
397  
陳小紅 373, 374, 376, 388  
陳介英 154  
陳志梧 376  
陳明通 22, 23, 35, 63, 87, 139,  
140, 142, 146, 147, 152,

182, 183, 240

陳東升 58, 68, 73, 136, 145, 157,  
186, 203, 229, 231, 240,  
308, 376, 389, 397  
蔡明惠 138  
陳師孟 35, 184  
陳華昇 138  
陳寬政 374  
笹本武治 188

### 十二劃

傅大為 397  
傅仰止 372, 375, 387, 388, 397  
傅祖壇 76  
曾水亭 26, 145, 148, 149, 155,  
167  
曾旭正 57, 225  
華昌宜 51  
黃美英 375, 387  
黃俊傑 375, 388  
黃清高 375, 388  
黃銘顯 319  
楊子葆 376  
楊孝榮 388  
楊國樞 397

### 十三劃

### 十四劃

廖美 41  
趙永茂 28  
熊瑞梅 374, 388

## 十五劃

劉進慶 33, 47, 62, 63, 102, 148,  
182, 183, 188  
蔡宏進 374  
蔡采秀 376  
蔡勇美 397

## 十六劃

蕭全政 63, 188  
蕭新煌 27, 40, 41, 148, 185, 186,  
375, 373, 397

## 十七劃

簡資修 76  
戴瑞婷 375, 388  
謝高橋 374, 375  
謝國興 132, 182, 185

## 十八劃

顏建發 189

## 英文部份

## A

Abott, Andrew. 愛柏特 391  
Alford, R. A. 阿爾伏德  
Althusser 阿圖塞 368, 377,  
380, 381  
Amsden, Alice. 艾士登 21

## B

Badcock, Blair. A. 貝德卡克  
136  
Ball, Michael. 波爾 136  
Becker, Howard S. 貝克 396  
Berk, Richard S. 柏克 390, 396  
Bailey D., Kenneth. 貝禮 367  
Bollen, Kenneth A. 波輪 393  
Bosco, Joseph. 波斯寇 140,  
141, 147  
Bourdieu, Pierre. 布迪厄 384,  
396  
Burawoy, Michael 布勒瓦意  
365, 383, 384, 386, 392

## C

Castells, Manuel. 卡斯提爾 55,  
135, 222, 223, 368, 369,

376, 377, 380, 381  
Carroll, Glenn. 凱洛 75  
Chatterjee, L. 恰特其 136, 224  
Chen. 陳東升 148, 389  
Chu, Yun-han. 朱雲漢 21  
Clayman, S. 克萊明 386

### D

Dahl, R. 道爾 53  
Deyo, Frederic C. 迪歐 21  
Dunleavy, P. 唐禮維 135

### F

Feyerabend, Paul. 費耶勒班  
382, 383, 396  
Firey, Walter 弗雷 367  
Fischer, Claude S. 費雪 377,  
397  
Forrest, R. 佛禮斯 136  
Foucault, Michel. 傅柯 370,  
377, 382  
Friedland, Roger. 傅萊德藍 24

### G

Gallin, Bernard. 葛伯納 76,  
142, 184  
Gans, A. 甘士 375  
Glaser, Barney G. 葛萊熱 387,  
391, 392

Gold, Thomas. 高棣民 21, 34  
Gottdiener, Mark. 高迪納 15,  
16, 17, 28, 55, 59  
Granger. 格藍者 390  
Granovetter, Mark. 格藍諾維特  
375  
Habermas. 哈伯馬斯 377

### H

Harvey, David. 哈維 30, 31,  
55, 136, 195, 223, 224, 345, 346,  
347, 362, 369, 370, 381  
Herbert, D. T. 賀伯特 136  
Hume. 休姆 390

### J

Jacobs, J. Bruce. 傑克伯士  
139, 339  
Jessop, Bob. 傑士伯 15, 16, 17,  
19, 349  
Johnson, Chalmers. 強森 21  
King. 金 135

### K

Koo, Hagen. 庫 21  
Kou, Cheng-tian. 郭承天 47

### L

Landé, Carl H. 藍迪 137, 142,

146, 175

Leitner, Helga. 萊提納 369

Lefebvre, Henri. 列伏斐爾 346  
380Lerman, Arthur J. 萊門 140,  
142Lieberson, Stanley. 萊布森  
392, 396

Linz, Juan. 林斯 181

Logan, John. 羅根 90, 91, 135

Lukes 22 魯卡士 16

Luhmann. 魯曼

Lyotard, Jean-Francois. 李歐塔  
381, 382, 396

Massey. D. 梅西 30

## M

Maynard, Douglas W. 梅納雅  
386

Meyer, John W. 麥爾 25

Mill. J. 米爾 385, 389, 392

Mollenkopf, John H. 麥倫克夫  
53, 54Molotch, Harvey 墨拉契 53,  
90, 91

Moore. 莫耳 385

## N

Mulcachy, P. 穆卡其 367

Nathan, Andrew J. 南森 303

## O

O'Connor, James. 奧肯挪 44,  
47O'Donnell, Guillermo. 奧當諾  
20, 181

Pareto. 巴烈圖 346

Piven, F. F. 派文 24

Popper. K. 巴柏 396

## P

Portes, Alejandro. 普蒂斯 376

Pratt, Geraldine. 培雷特 136,  
370

## R

Ragin, C. Charles. 雷金 384,  
385, 390, 391, 392, 393

Rowan, B. 羅旺 25

Rossi. P. 羅西 389

## S

Saunders, Peter. 山德斯 276,  
367, 368, 375, 376, 377,  
379, 380, 381, 397

Savitch, H. V. 沙維奇 59, 287

Sayer, Andrew. 薩雅 389

Scott, James C. 斯考特 355  
Sheppard, Eric 薛伯 369  
Simmel. 齊末爾 368  
Sjoberg, Gideon. 叟柏格 393,  
367  
Skocpol, Theda. 史卡契柏 15,  
384, 385, 392  
Smith, Michael P. 史密斯 222  
Smith, Neil. 史密斯 30, 223  
Soja, Edward W. 索雅 370,  
371, 381  
Stone, Clarence N. 史東 54,  
135  
Strauss, Anselm. L. 史卓斯 387,  
391, 392  
Swanstron, T. 史旺斯東 135

### T

Thornes, D. C. 索恩斯 136  
Tilly, Charles. 提利 384, 385,  
392

### V

Vaughan, Diane. 柏格漢 391

### W

Wacquant, L. J. D. 瓦寇 384,  
396  
Walker, Richard A. 瓦克爾

136

Weber, Max. 韋柏 380, 396  
Weick, Karl E. 維克 25  
Wieviorka, Michel. 維伊克  
391, 392  
Williams, Peter. 威廉士 136  
Winckler, Edwin. 韋恩克雷爾  
141, 147  
Wirth, Louis. 渥斯 367, 368,  
375  
Wu, Nai-Teh. 吳乃德 139

## 名詞索引

## 中文部份

## 三 劃

- 三七五減租 62  
 山坡地建築管理規則 296  
 山坡地保育利用條例 75, 76  
 小區域市場寡佔下的共榮關係  
 358  
 大型財團房地產資本積累的顯著化  
 215  
 工商業寡佔型財團 36  
 工商綜合區設置方案暨工商綜合區  
 開發設置管理辦法 126

## 四 劃

- 水土保持法 75, 76  
 公有山坡地放領辦法 115

## 五 劃

- 外包制 155  
 代紡代織 183  
 平均地權 81

市地重劃委員會 128

## 六 劃

- 自耕能力證明書 112  
 企業組織的彈性化 198  
 地方角頭非正式組合 36  
 各級政府都市計畫委員會組織規程  
 149

## 八 劃

- 典權 77  
 官商資本 33  
 金融寡佔型財團 36  
 房地產投機行為 95  
 非正式部門 155  
 非都市土地管理規則 128

## 九 劃

- 政治企業家 277  
 保險法 100  
 保密而選擇性的社會網絡 129  
 省有財產審議委員會 177

## 十 劃

草根式 325  
耕者有其田 62, 76  
容積率 341

### 十一劃

假農民 77  
理論抽樣 7  
國有財產法 118  
組織結構彈性化 225  
都市計畫法 150  
都市平均地權條例 63  
都市計畫法台灣省施行細則 126  
都市計畫工業區檢討變更審議原則  
80, 81

### 十二劃

插股 327  
插乾股 328  
極大化有限的行政權 29  
區域壟斷經濟利益 144  
梯次動員 297, 300  
梯次型地盤經營 7

### 十三劃

遊牧式 325  
發展國家 86  
準政治團體 137  
傳統地方派系財團 36  
新興地方型財團 36

農地變更增值利益回饋原則 78

### 十四劃

銀行法 98  
滾雪球抽樣 7  
漲價歸公 81

### 十六劃

頭人政治 281

### 十七劃

總量開發 91  
擬似家族化 190

### 二十劃

黨國榮民事業體 36

## 英文部份

### A

Absolute rent 絕對地租 370  
Ad hoc 不同處理方式 131  
Agonistics 爭論 382  
Authoritarian regime 威權國家  
(政體) 18

### B

Built environment 建構環境

31, 224

Boolean Algebra 布林代數 393

## C

Captialists 資本階級 135

Civil society 市民社會 135

Class-monopoly rent 階級壟斷地租 370

Clientelism 侍從主義 138

Collective consumption 集體消費 369

Contingent 隨制性 131

Community 社羣 366

Competition 競爭 366

Corporate clientelism 統合式侍從主義 175

Corporate patron 組織式的領主 141

Critical rationalism 批判理性主義 365, 395

## D

Data categories 資料的類型 367

Dependent development 依賴發展 148

Deviant cases 偏離的特殊個案 386

Differential rent 差別地租 370

Discover 發掘 391

Dominance 主宰 366

Dual-state thesis 雙元國家的論述 135

## E

Economic rent 經濟租金 152

Exit 出路 144

## F

Favor 恩惠 131, 141

Fictitious capital 虛擬資本 224

Financial capital 金融資本 369

Formalism 形式論 381

Frontier 新疆界 73

## G

Game Theory 賽局理論 346

GATT 國際關貿總協定 77

Generalism 綜合型 266

General interest 共同的興趣 15

Global 全球的 135

Growth machine 成長機器 53

Growth pole 成長中心 123

## H

Hallucinatory energy 幻覺的能量 370

Heteromorphous 異質的 382  
Hierarchical linear regression models 層級迴歸模式 389  
Housing class 住宅階級 347  
Housing class for itself 自為的住宅階級 361  
Housing class in itself 自在的住宅階級 361  
Hyperreality 過度虛擬實體 370  
Hypersimulation 過度擬像 371

I

Immediacy 當下性 370  
Individual fallacy 個人謬誤 389  
Inductive generalizations 歸納概化法 379  
Inertia 慣性 89  
Invasion 侵入 366

L

Level of social formation 社會構成的層次上 16  
Local 地方的 135  
Local determinism 地方性社羣決定主義 382  
Local factions 地方派系 137  
Log-linear analysis 對數分析

388

Loosely coupled 鬆散結合 25

M

Machine politics 機器政治 91  
Meta-narrative 後設論述 370  
Methods 方法 386  
Monopoly rent 壟斷地租 90, 195, 370  
Multiple conjunctural causation 多重共同因果關係 390

N

Narrative 敘事 391  
National 全國性的 135  
Natural area 自然地區 367  
Neo-populism 新民粹主義 383  
Neo-Weberianism 新韋伯論 55  
Niche 利基 88

O

Otherness 他類 382

P

Paralogy 反論 382  
Pluralism 多元主義 53, 348  
Politics of growth 成長的政治 53

Practices 實踐 386  
 Present 現時的 370  
 Procedures 程序 386  
 Production of space 空間生產  
 346  
 Pro-growth Coalitions 成長取向  
 結盟 53  
 Pure and unrelated presents in  
 time 純粹而不相干的現存  
 370

## R

Realism 實在論 365  
 Reciprocity 互惠 138  
 Reconstruction 理論的重構  
 386  
 Regional 區域的 135  
 Regularity 規律性 390  
 Residences 居住地點 135

## S

Self-reference 自我參照 16  
 Sensationalism of the spectacle  
 奇觀事件 370  
 Sequence 程序 391  
 Signifiers 意義表達者 370  
 Single-vote multiple member dis-  
 trict 一票(一)多位代表選區  
 141

Social Justice and the city 社會  
 正義與城市 345  
 Societal infrastructures 社會基  
 礎 129  
 Spatial formation 空間形構  
 135  
 Specialism 專一型 266  
 State 國家 135  
 State corporatism 國家統合主義  
 141  
 Structural 結構性 390  
 Structurally coupled 結構性的連  
 結 16  
 Structured 構成的 381  
 Structuring 構成中的 381  
 Substantial 實質 390  
 Succession 承續 366  
 Surface appearances 表面表象  
 370

## T

The primary circuit of capital  
 初級資本迴路 30  
 Theoretical categories 理論的類  
 型 367  
 Theoretical sampling 理論抽樣  
 7  
 Theory elaboration 理論的細緻

化 391

Tie 紐帶 339

Traditional rural clientelism 傳統鄉村侍從主義 175

Trust 信任 358

Two-tiered state theory 二階式的國家理論 16

### U

Underconsumption 消費不足 31

Under-determination 未完全解決的 19

Underlying principles 基底原則 381

Undersocialized 低度社會化 375

Unintended consequence 未可預期的效果 18

Unpriced 未價格化 362

Usefulness 有用性 368

Use value 使用價值 347

### V

Verification 理論的檢證 391

### W

Weak ties 弱連帶 129

Workplaces 工作地點 135