

台灣國土經營管理制度結構變遷

周志龍

台北大學都市計劃研究所教授

自 1980 年代末期以來，台灣的政經社會結構在全球化發展的環境中起了戲劇性的變革，連帶也為台灣國土經營管理制度帶來前所未有的結構變遷衝擊。本文主要目的在從政治經濟發展結構變遷角度，界定分析台灣國土經營管理制度結構變遷的內涵形式，並指出他們對台灣未來的權力結構、空間發展模式以及社會經濟與環境發展等的衝擊影響和挑戰。

關鍵詞：全球化、結構變遷發展、國家、空間經營管理制度

壹、緒言

國土經營管理制度（以下稱國土經理制度），是國家經營管理空間發展的規劃與政策論述。這主要包括：都市及區域發展規劃與政策論述、土地政策、以及不動產資本與市場管理機制等。然而，有越來越多的文獻指出，國土經理制度的變遷發展並不單純，只是國家為解決都市及區域發展問題的一個反應，而是一個廣泛受到國家經濟、政治與社會之結構變遷牽制的過程與結果（e.g. Ambrose, 1986, Castell, 1977, Cooke, 1983, Scott et al., 1977, Scott, 1980）。本質上，他們強調「規劃」並不簡單，如 Peter Hall, 1992 所界定的，只是一個為達成設定目標所進行的一系列行動，而是一個關乎經濟、政治與

社會發展之國家中介於空間的經理行動。基於這個含括性的規劃認識 (inclusive recognition of planning)，國土經理制度所以是一個關乎國家經濟、政治、社會在空間發展的一個社會調節與經理的制度（詳細討論見周志龍，1998b）。

就台灣言，自 1980 年代末期以來，台灣的政經社會結構在全球化發展的環境中起了戲劇性的變革，連帶也為台灣國土經理制度帶來極為明顯的結構變遷衝擊。近來雖也有相關的研究文獻基於以上政經研究架構的認識，討論分析了台灣國土經理制度的發展 (e.g. NG, 1999, 張景森, 1989, 夏鑄九 et al., 1993)。惟這些研究的主要內容大多係以 1980 年代末期以前的發展為其研究重點，對於 1980 年代末以來的結構變遷發展涉獵者少。為彌補這個遺漏，本文遂在以上的智慧基礎上，記錄分析自 1980 年代末期以來台灣的經濟政治與社會結構變遷發展，以及牽動國土經理制度的變遷過程與結果。

本文以下內容主要分成四部份，首先在第二節從全球化過程、台灣經濟結構變遷發展、國家介入三者間的交互影響角度，討論分析國土經理制度變遷的過程與內涵，以及這個變遷在台灣結構變遷發展所扮演的角色。接著在第三節解析台灣的政治結構變遷、金權聯盟的發展與不動產資本集團累積三者間的辯證糾葛關係，對國土經理制度之變遷發展的牽制影響結果。第四節則進一步說明台灣自 1987 年解嚴後，市民社會浮現後的社會自發性草根運動及其發展過程中所牽絆形塑的政治力量，對台灣國土經理制度結構變遷所帶來的影響與結果。最後在結論部份總結指出，台灣國土規劃經理制度的結構變遷，一方面是國家回應台灣經濟、政治與社會發展變遷的一個策略性結果，但另一方面它卻同時決定著台灣未來的結構變遷發展軌跡。也因此，新的國土經理制度勢必對台灣的空間環境與社會發展紋理產生巨大的衝擊。但由於受到經濟、政治與社會內外部結構性矛盾之多重力量的糾纏牽制，這個衝擊發展並不能確保經濟、環境與社會間會達到一個和諧的接合關係，建構一個永續發展的台灣。

貳、台灣經濟結構變遷、國家功能與國土經理制度的再造

按國土經理制度之重整與台灣經濟的結構變遷發展有著極密切的關係。然而，戰後台灣快速的經濟累積發展，主要是建構在一個由國家所主導的出口導向工業化發展模式 (Export-Oriented Industrialisation, EOI) 上 (Amsden, 1985, Wade, 1992)。EOI 發展模式所以把台灣的發展整合到世界經濟體系之內並與之同步演化的結果，使得台灣的結構變遷一直受到全球化發展的強烈影響。基此認識，本節以下將從全球化過程、台灣結構變遷發展、國家介入三者間的交互影響的角度，討論分析國土經理制度變遷的過程與內涵，以及這個變遷在台灣結構變遷發展所扮演的角色。主要內容分成(1)全球化發展、台灣經濟的結構變遷與國家介入功能再造，以及(2)全球化、台灣結構變遷發展與國土經理制度的再造等兩部份討論分析。在末了將指出，台灣自 1980 年代末期以來的國土經理制度之重整發展，係國家回應全球化過程中台灣結構變遷發展之經濟需要的一個策略性結果。然而，國土經理制度之重整並不只是國家結構變遷的一個消極反應，它同時也是決定國家重整策略的成敗關鍵。

一、全球化發展、台灣的結構變遷發展與國家介入功能改變

在全球化過程中，台灣的國家介入發生了幾次的結構性重整，一般可分成以下三大階段，即基盤設施導向的結構重整、競爭力導向的結構重整、危機導向的結構重整等。茲說明如下：

(一)基盤設施導向的結構重整 (1989-1993)

EOI 發展模式自 1960 年以來造就台灣在全球化發展過程中，成為一個快速工業化發展經濟體與世界新興工業化國家的經濟發展典範。但台灣的發展到 1980 年代末期在全球化的進一步影響下，遭到前所未有的挑戰，致使 EOI 發展模式本身所具有的矛盾，在此階段不斷浮現並且惡化的結果，不只

導致台灣經濟發展軌跡的結構變遷，而且也使得國家介入功能形式作了戲劇性的變革。

EOI 發展模式本身的第一個矛盾，在於台灣在全球化過程中的快速出口的結果，對美國產生貿易逆差，累積了鉅額的外匯存底，導致美國於 1987 年以 301 法案迫使台幣升值近 37%，惡化台灣傳統出口產業（特別是勞力密集部門）的競爭力而開始外移，¹ 觸動去工業化（deindustrialisation）在台灣的發展。這個發展嚴重地動搖了國家正當性的物質基礎的結果（見下文詳細說明），不斷迫使國家介入到全球化所驅動的台灣結構變遷過程中。國家的重整策略包括：(1) 鼓勵南進，默許西進的跨國空間發展政策，(2) 契約性外籍勞工的引進，(3) 基盤設施的重整建設，即「六年國家建設計畫」。其中值得一提的，就是「六年國家建設計畫」。基本上，它是仿自 1970 年代末期「十大建設」策略精神，所建構的一個基礎設施建設主導的重整計畫。它試圖傾國家財力以大型基盤設施建設的公共投資，激勵加速台灣的結構變遷發展。建設執行年期為 1991 到 1996 年（經建會，1991）。然而，這個重整計畫的執行馬上遭 EOI 發展模式的第二個矛盾的挑戰而終止。第二個矛盾則在於全球化的經濟競爭壓力脅迫下，使得國家一方面必須以擴大財政支出方式積極介入到台灣的結構變遷發展的同時，另方面又必須設法維持一個低稅率的累積環境來吸引投資並強化台灣產業的競爭力。這個發展結果使得國家的財政收入與支出間存在著一個永遠的落差，而隨著 EOI 的發展變得越來越大，以致於在自 1980 年代末期惡化成為國家財政的結構性危機（參見 Chou, 1997: 71-75、表 1 及圖 1）。這個結構性財政危機結果使得原預算達 30,490 億美金的「六年國家建設方案」神奇地被檢討縮減成為一個 1570 億美金的方案（Reinfeld, 1994），最後在 1992 年為強調提昇國家競爭力的「振興經濟方案」所取代。² 這個政策急轉彎所以瓦解了基盤設施重整策略，並促成競爭力重整策略的浮現發展。

1 台灣的去工業化發展原因，尚包括投資用地取得困難、勞工以及環保社會運動的高漲等因素的影響。詳見下文說明。

2 當然這個發展與當時國家機器內部的權力結構衝突與更迭，有極密切的關連，見下文說明。

表 1 政府實質收入與支出成長趨勢，1965-1994

	1965-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1994
支出佔 GNP 之%	20.0	22.9	25.0	30.7
收入佔 GNP 之%	16.7	18.7	19.0	20.3

資料來源：CEPD, 1995

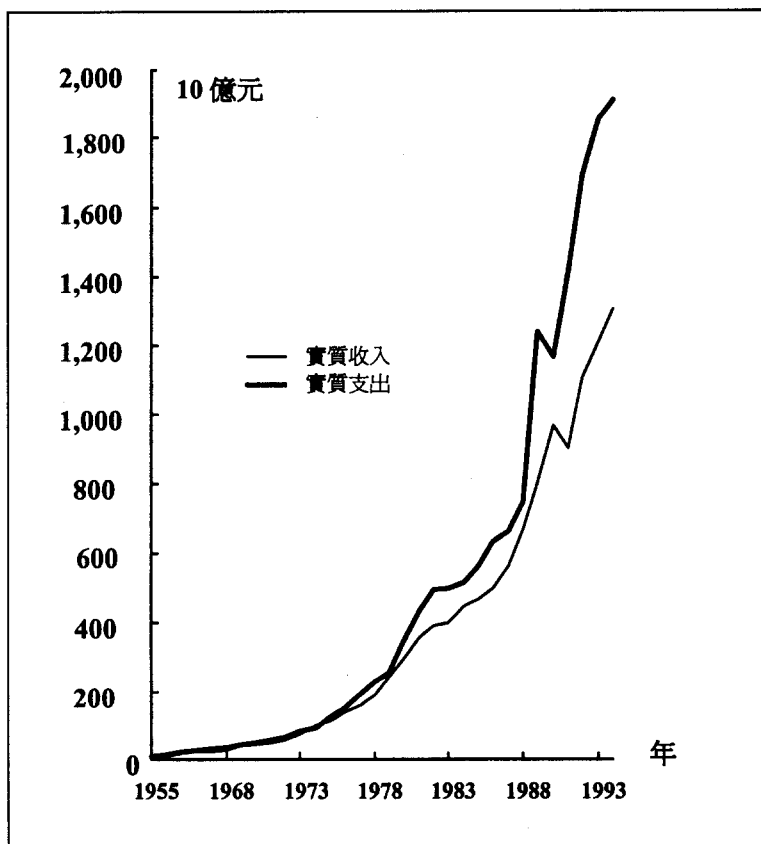


圖 1 台灣的財政危機發展(1955-1994)

資料來源：Chou, 1998

(二)競爭力導向的結構重整 (1993-1997)

「振興經濟方案」的競爭力重整策略，可歸類成以下三大形式(1)持續以技術、財金及其他經濟等措施建構制度性誘因，強化台灣產業在世界經濟市場中的調適能力，並朝高附加價值的科技產業發展。(2)建構台灣成為亞太營

運中心。(3)以新古典自由主義策略 (neoliberalist strategies, 以下簡稱新自由主義) 建構台灣成爲一個吸引資本及人才的產業投資環境, 以及高度自由化的開放經濟系統, 使人力、資本、商品及資訊得以充分作全球性流動 (見經建會, 1993)。振興經濟方案的重整策略, 雖然仍受過去介入主義的遺緒影響, 而反應在第 1 項的重整策略中。但就亞太營運中心的空間發展策略以及新自由主義策略等第 2, 3 項而言, 它卻是一個植基於完全不同的介入形式及政策價值的發展。前者是一個運用東南亞與大陸經濟的快速發展, 以及台商在這些地區投資聯繫之經濟優勢的一個空間策略。³ 至於新自由主義的政策新價值, 則導致國家介入策略壓倒性地支配在「自由化」與「民營化」的政策形式當中, 試圖以民間資本來實現亞太營運中心計畫的最重要政策論述 (經建會, 1993: 10-12, 17-18)。這些新自由主義策略一方面是國家爲達到舒緩並穩定結構性財務危機之目的, 同時另一方面也是國家在爲 1980 年代末以來遭到投資利潤威脅的民間資本,⁴ 開創一個新的投資出路與累積領域。顯然地, 國家在全球化所連動的財務危機的壓迫之下, 重構成爲一個新自由主義國家, 或稱企業主義國家 (entrepreneurialist state), 強調以深化市場機制的策略, 來強化產業競爭力並帶動台灣的結構變遷發展。⁵

全球化的發展所以自 1980 年代末以來不只影響到台灣的結構變遷發展, 同時也使得國家的介入形式與功能從「管理市場」轉型爲「組織市場」的發展。⁶ 然而, 新自由主義策略的發展在台灣並不代表國家的功能角色在

3 用 Harvey (1993) 的說法, 也就是場域建構計畫 (place construction project)。

4 自 1980 年代末期以來投資利潤威脅分析見 Chou, 1999。

5 這個發展隨後在全球化及其所連動的台灣結構變遷發展壓力, 以及迫於中共對台國際活動空間封鎖的政治環境需要, 自 1980 年代末期以來台灣在不斷推動國際化發展的同時, 也積極尋求加入世界性的國際組織, 特別是 APEC 與 WTO, 來強化台灣與外在世界的政經聯繫關係, 藉此穩定台灣在國際社會的正當性危機。然而, 由於這些跨國性的經貿組織係以追求新自由主義來推動世界經濟的多邊自由貿易發展爲其職志, 這個發展所以造成國家新自由介入主義的自由化與民營化策略在台灣的發展, 不只變得不可逆轉, 而且勢將進一步加速深化。

6 管理市場指國家藉由基盤設施建設、財金的補貼出口、勞資關係的戒嚴等作爲, 管理經濟生產市場運作。至於組織市場則指在台灣政經環境改變後, 自由化民營化的發展, 使得過去國家的功能, 漸由民間市場所取代, 如加油站的民營化者是。國家的主要角色, 是在建構市場遊戲規則的制度化。國家就不再像以前十大建設時代, 直接涉入重大基盤設施建設。

全球化發展過程中的空洞化，或者如部份國家論者所指出國家在發展過程中的角色變得越來越不重要（見 Ohmae, 1995）。這個新的發展事實上只是國家功能角色的調整而不是滅失，相反的國家介入形式與功能，勢將隨著全球化發展而不斷深化的介入到全球在地連結（global-local nexus）的發展過程上，而愈顯重要。換言之，新自由主義國家形式並沒有縮減了國家的功能與活動範圍，相反地卻隨著全球化的深化發展，國家介入卻變得更多更複雜。這個國家功能角色的擴充發展，可從表 1 及圖 1 所顯示的，自 1980 年代末以來國家財政支出之不成比例的成長趨勢，得到充分的印證。然而，這個國家功能在全球化過程中的擴充發展，不只反映在 1980 年代末以來國家財政之不成比例的成長上，而且也進一步顯現在 1990 年代末期的東南亞金融危機對台灣發展的衝擊上。

（三）危機導向的結構重整（1997-）

金融資本全球化發展所牽動的東南亞金融危機，首先是發生自 1997 年七月間，泰國金融市場在全球資本的投機性快速進出流動打擊下，導致泰國外匯市場崩潰泰銖劇貶以後，在馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡、香港、台灣、韓國、日本等東南亞國家同樣在全球金融資本的流動衝擊下，也造成金融衝擊，為東南亞的社經發展帶來極其嚴重的打擊，經濟發展倒退。⁷ 這個發展延續到 1998 年八月更進一步由於俄羅斯及拉丁美洲的捲入危機，經濟衝擊範圍更擴及到歐洲、美國的金融市場與企業的財務結構安全。在這個金融危機的威脅下，台灣在 1997 年的經濟成長率 4.83%，1998 年 5.8%。一般文獻皆予極正面的評價（見 The Economist, 1998, Wade, 1998）。這個發展一般認為主要是由於(1)台灣經濟係以中小企業為主體，年年出口順差，累積雄厚的外匯存底。(2)台灣金融資本市場健全。(3)外債低、外匯存底充分等經濟結構面的因素貢獻。但這不全然是事實，主要的結構面因素尚有台灣金融國際

7 這個危機使得日本、韓國、香港、泰國、馬來西亞、菲律賓及印尼等經濟呈現衰退發展，其中尤以印尼嚴重。印尼在金融危機之後，不僅經濟大幅衰退，復引發非理性的社會及政治動亂，而馬來西亞也衍生政治鬥爭，韓國則有社會動亂。

化程度有限，國際金融資本對台灣財金制度環境不熟悉，相對地減少衝擊的幅度範圍。更重要的是，在危機深化過程中，國家的策略性施為卻也扮演著不可忽略的角色。國家介入策略最凸顯的就是，擴張性公共投資策略，即「擴大內需方案」。這是凱因斯介入策略主要包括促進民間投資與加強公共投資。其中公共投資以基礎建設為主，包括：交通、水利、環保、都市更新及創造城鄉新風貌等計畫⁸（經建會，1998）。其次，在金融環境的介入方面包括(1)動用外匯存底穩定新台幣的波動幅度，(2)採取了杜絕代客操作的保證金交易、停止外匯銀行與個人辦理換匯交易及限制無本金交割遠期外匯（NDF）之承作對象等措施，加強外匯市場紀律，避免金融危機因投機炒作而擴散。(3)央行在賣匯緩和新台幣的貶值幅度期間，台幣的資本市場呈緊俏現象，為防短期利率過度上揚，乃透過調降存款準備率及利用公開市場操作，釋出資金，以免影響企業資金調度及其成本。(4)加強對金融機構的實地檢查及追蹤考核，責成金融機構加強風險管理，密切注意國內銀行海內外資產的品質，要求金融機構提足損失準備等等措施，維護金融體系之健全（許嘉棟 et al., 1998: 17）。

然而，本次東南亞金融危機對台灣的負面影響，雖在國家的策略性干預下穩定下來，但 1998 年末在危機的後續蔓延影響下，台灣股市崩盤以及長期受困於「過度生產」的不動產市場危機之持續惡化，以致衝擊到一般企業及建築投資業的財務結構基礎，促成企業倒閉風潮在 1998 年末/1999 年初期間迅速蔓延，導致在東南亞危機逐漸穩定後的台灣，面臨著金融體系全面崩潰的嚴重威脅。這個發展遂迫使國家再度介入到這個危機當中。介入的措施主要包括三方面：(1)企業紓困方案(2)金融業紓困方案(3)振興建築投資業方案(4)股市護盤（詳見許振明，1999）。這些策略的結果導致潰散的資本投資信心在達到崩潰之前，得以快速重新恢復建立起來，股票市場開始上揚。一般認為以上這些策略性介入是穩定這次危機的最主要措施，但事實上這些措施並沒有這麼大的功能。較正確的說法應是，這些介入使得危機的威脅情況得到暫

8 本計畫除具有擴張性的公共投資外，尚有減稅政策、擴張性貨幣信用及匯率穩定等政策功能。

時地延緩，在國際經濟情勢改變以後，隨即產生穩定國內經濟的作用。⁹ 此一發展顯示，國家在全球化的環境中業已無完全的絕對能力來控制台灣內部的經濟發展。雖然如此，但是國家的功能角色並沒有在全球化過程中被稀釋。相反地，它除了必須調整舊有的功能之外，更必須因應全球化情勢發展需要承擔新的功能。國家的功能角色所以變得比以前更為重要，而且變得越來越複雜，介入也越深。國家主要的新功能角色，除了必須積極運用策略，以藉助全球化的力量，來激勵地方結構變遷發展之外，更重要的功能就在於穩定全球化與地方發展互動後，所可能帶來的社經矛盾衝突以及所牽動的政治反彈危機。

二、國土經理制度的再造

從以上的說明顯示，在全球化與台灣結構變遷發展的互動過程中，自1980年代末期以來國家功能形式的變遷發展，主要可分成(1)基盤設施導向的結構重整（1989-1993），(2)競爭力導向的結構重整（1993-1997），以及(3)危機導向的結構重整（1997-）等三個策略性發展階段。這個國家功能形式的階段性變遷發展，為台灣國土經理制度帶來極廣泛的結構變遷衝擊影響，主要可歸納成以下「市場導向的規劃開發機制變遷」、「供給面的土地政策結構變遷」、「新的都市及區域發展規劃與政策」等三個面向。

（一）市場導向的規劃開發機制變遷

戰後台灣的國土規劃開發機制主要是建構在威權主義國家體制之下，介入管理主義（interventionist managerialism）為其主要的政策論述。其特色就在於規劃過程內涵、計畫的擬定變更程序及土地使用與開發管理規範，均極為僵硬缺乏彈性，至於計畫的落實，則完全仰賴國家的財政支援與公權

9 事實上，在全球化與國家互動的研究文獻中共同指出，國家在全球化的發展過程中，並沒有完全的能力來掌握經濟發展（Jessop, 1993，詳細討論見周志龍，1998a）。我們因此並不能高估國家介入的策略性能力。就這次金融危機的策略經驗，一般而言有關的策略特別是擴大內需方案，大多是目前已在進行或者擬議當中的建設構想，提前集中在某個特定的時點上實施，在環境變遷以及政策的時效功能失去之後，有關的成效就乏人問津。

力介入（詳見周志龍，1997）。這個僵硬的介入管理主義所主導的規劃體制，由於無法因應全球化發展所牽動的台灣重整發展過程中，產業資本結構變遷的空間發展需要，所以在1980年代末期以來即在國家介入功能形式之由基盤設施重整主義轉向競爭力重整策略的變遷發展過程中，遭到前所未有的挑戰而逐步瓦解重構。特別是，振興經濟方案所催促「深化市場機制」及「場域構建」兩項重要的政策論述發展，在成為本世紀末台灣結構變遷發展的新策略性價值倫範（strategic value and norm）之後，對台灣的國土的經理制度產生了極為明顯的影響。換言之，這個政策轉變，使得自由企業主義（liberal entrepreneurialism）隨著全球經濟變遷歷程，在台灣的經濟、政治與社會意識發展上，取得支配現階段跨世紀台灣發展的政策地位。自由經濟主義深化發展下的自由企業主義，因此取代了傳統介入管理主義（interventionist managerialism）的空間規劃開發論述，成為新的主流範型。相關的官方及學術研究所提建議「調整規劃體制」、「建立開發許可」、「發展權移轉制」、「受益者付費」及「農地釋出」等等多項建議，便成為改革傳統僵硬國土規劃開發體制，因應全球經濟變遷提昇產業競爭力的策略性作為。這個規劃開發經理機制的結構變遷發展因此從1990年代初以來，即制度化在有關規劃開發的無數新修訂的法案政策，並與之共同形構跨世紀台灣彈性規劃開發體制。這些法制化政策主要包括有工商綜合區設置方針暨工商綜合區開發設置管理辦法、獎勵民間參與交通建設條例、農地釋出方案、非都市土地開發審議規範、國土綜合開發計畫、新市鎮開發條例、都市更新條例、國土綜合開發計畫法草案、都市計畫法修正草案等。

整體而言，這個新規劃機制的制度化發展所建構之社會基礎即制約在新自由經濟主義，或新保守主義的政經論述上。其主要的形式與內涵，率皆植基於振興經濟方案的活化市場經濟機制，改善投資環境，激勵資本結構變遷與累積的理念。以新的自由市場經濟價值引導，試圖構建一個彈性規劃體制（flexible planning regime），因應全球化過程中快速的市場經濟變遷及其所伴隨牽動的台灣內部政經社會發展之結構變遷需要，帶動都市及區域空間的社會經濟重整。此一新的規劃開發範型與傳統藍圖式規劃開發體制相較，將凸顯下列幾項彈性規劃的命題：

(1)在意識形態上，規劃理念將由介入管理主義 (interventionist managerialism) 轉為自由主義 (liberal entrepreneurialism) (參閱 Harvey, 1989)。政府的角色也將由原來以地域性計畫藍圖製作，引導市場力量，來達到計畫目標的嘗試，轉為以創設空間制度 (spatial institutions)，建立遊戲規則，以組織並活化市場運作，為其主要功能。

(2)就空間規劃政策與體制而言，將由過去強調區域均衡發展變成發展總量管制，並改變傳統規劃體系的上、中、下的計畫指導關係。區域均衡發展政策將不再是政策重點。在計畫體系中，居於承上轉下的區域計畫因此不可避免地將面臨廢棄或虛級化的危機。

(3)就空間規劃言，其傳統系統規劃理論基礎也將由新自由經濟理論所取代 (參閱 Richardson et al., 1993)。綜合理想性的規劃目標、內容與理性程序性規劃方法，也將為開發個案考量所扭曲。空間計畫之整體長遠藍圖將制約於個案開發的政經壓力下。傳統僵硬的計畫擬訂變更程序，特別是都市計畫，此時將是阻礙進步與發展的代罪羔羊，在規劃審議程序與時程上將大幅縮短，而變得更有彈性。

(4)就計畫形式言，將脫落原以計畫書圖詳為規劃勾勒國土發展遠景與理想的形式。有關計畫執行，也將由於自由企業主義之強調民營化，而由原來政府主導落實的嘗試，轉由民間資本所主導。全國一致性的分區使用管制系統，以其過於僵硬缺乏彈性，將不見容於新規劃開發強調自由化論述，而逐步從規劃史中消失。

(5)由於彈性規劃的新範型凸顯出自由化及民營化的發展，有關國土開發政策，將擺脫過去國土規劃開發作業時，往往以人口成長及產業經濟發展推計發展需求，配置建築發展用地如住宅區、商業區、工業區及公共設施用地以後，其餘土地非經法定程序變更一律限制開發使用；轉向以負面列舉方式劃定限制發展區，開放其他土地建築使用，以解除土地供給的制度性限制。也就是由原來需求面轉向供給面規劃開發體制。又在開發方式上，也將調整為以民間主導的市地重劃、開發許可制為主，並以使用者付費方式取得並興建公共設施用地，改變以往由政府取得並興闢公共設施用地方式。整個國土開發與規劃的關係也因此由以上的說明，將由「規劃引導開發」，倒轉為「開

發引導規劃」。

表 2 跨世紀台灣國土規劃開發範型變遷

國土規劃	開發範型	藍圖規劃式	彈性規劃式
意識形態	規劃理念	介入管理主義(interventionist managerialism)	自由企業主義(liberal entrepreneurialism)
	政府角色	引導市場力量，達成計畫目標	創設新的空間管制機制，建立土地開發遊戲規則，組織不動產資本市場運作
規劃政策與體制	空間發展	空間均衡發展	總量的管制
	規劃體系	強調綜合開發計畫、區域計畫、都市計畫之上中下指導串連原則	淡化規劃體制之指導關係。區域計畫為縣市綜合發展計畫及特定區域計畫取代
空間規劃	理論基礎	系統規劃理論	新自由經濟理論
	規劃目標與內容	目標較具中長程的全盤性考量；主要內容為土地使用、公共設施、交通運輸	開發個案考量決定
	規劃方法	人口為核心，置配土地使用	個案目標引導
	擬訂變更程序	僵硬程序，時間長	彈性程序，時間短
計畫形式與執行	計畫形式	以計畫書圖詳為勾勒國土發展遠景、理想與藍圖	以政策綱領草擬未來國土發展藍圖
	計畫落實	政府主導	民間主導
	土地使用管制	分區使用管制(Zoning)，強調全國一致的使用性質與強度管制	強調個案的因地制宜，甚致就地合法
國土開發	政策	需求面	供給面
	開發方式	採介入主義(interventionism)強調政府公權力介入，以征收、區段征收或市地重劃等方式開發，取得並興闢公共設施用地	採統合主義(corporatism)強調以民間的市地重劃、開發許可等方式開發，並以使用者付費原則取得並興闢公共設施用地
	與規劃關係	規劃引導開發	開發引導規劃

資料來源：周志龍，1997: 179-180。

(二)供給面的土地政策結構變遷：農地釋出方案

戰後台灣的可發展建築用地主要分成「都市土地」與「非都市土地」兩個不同的供給系統。都市土地則需依據都市計畫法制系統予以釋出，供應都市不動產開發市場需求。但由於規劃開發體制的僵硬性以及國家的結構性財務危機，國家為減輕實施都市計畫的公共設施壓力，所以在 1981 年訂頒「除配合國家及地方重大建設外，原則上應暫緩辦理擴大及新訂都市計畫執行要點」以後，嚴格限制了都市土地的供給。至於非都市土地供給系統，則基於兩岸關係緊張糧食自足的國防安全政策，以及土地改革以後在「農地農有、農地農用」的政策制約下，大片的非都市土地特別是農業用地，在「限制建地擴展執行辦法」、「農業發展條例」、「耕者有其田條例」等法律規定下，不只限制了農地的移轉買賣，而且嚴格地管制了農地變更使用。

由於土地供給系統的僵硬限制，使得攸關台灣結構變遷發展的產業及政府公共投資用地取得成本越來越高而且在程序上冗長困難，嚴重影響到台灣經濟的結構性競爭力的結果，以致 1990 年代以來及遭到越來越多的挑戰。誠如前經建會副主委蔡勳雄先生所指出的，

「台灣未來為積極重返國際社會，加入各國際組織及推動亞太營運中心的建設，將加速帶動產業升級及結構的改變。現有的第一級產業比重將因加入世界貿易組織（WTO）而下降。至於第二級產業（製造業）目前佔總產業生產毛額之 40% 左右，未來將以生產高附加價值為主，製造業比重仍將呈穩定趨勢。至於第三級產業則將隨服務業的蓬勃發展而呈上升趨勢。因此，在國土規劃中，因應自由化及產業結構的調整，對有關土地的供給與管理及基礎設施之配合建設等皆需預為規劃，提出具體可行配合方案。土地方面……以推行更具彈性的土地管理制度，解決土地取得困難及土地規劃僵化的問題。」（蔡勳雄，1995: 17）。

在這樣的情勢發展下，土地空間問題遂成為改善總體投資累積環境，深化市

場機能，推動經濟自由、國際化政策的首要核心工作，前行政院長連戰先生於 1994 施政報告時指出，

「以供給導向改善投資環境的核心工作，在土地方面，是要建立一個有競爭性的土地市場。在土地利用上我們要重視“公平正義”的原則，也要重視土地使用的效率，提高土地的供應。以便企業界在經濟發展過程中，能依照競爭原則，租到或買到興辦生產事業所需要的土地。行政院將對土地問題，研擬全盤的方案。」（引自中國地政研究所，1994: 4）

就在市場導向的規劃開發機制重整的過程中，戰後所建立起來的僵硬土地供給系統，同樣也遭到自由企業主義的挑戰而瓦解，以致「農地釋出方案」的形成發展。

（三）新的都市及區域發展規劃開發政策

在全球化所驅動的台灣結構變遷發展過程中，伴隨著以上土地政策與國土規劃開發機制的再造的同時，台灣有關的都市及區域發展的規劃開發政策，也隨著國家介入功能形式之從基盤設施重整主義，到競爭力重整主義與危機重整主義的策略性轉變，開始了新一次的發展。這個新的發展主要是由於台灣的結構變遷以及金融危機發展，國家採取場域建構計畫之因應策略包括六年國建計畫、振興經濟方案、亞太營運中心計畫、科技島計畫等，以及金融風暴中的凱因斯介入策略，即擴大內需方案等的一個結果。這些 1990 年以來的國家結構變遷發展策略性計畫，所以促成台灣都市與區域發展規劃開發政策的新發展。主要包括下列三方面，茲說明如次：

（1）都市的結構變遷發展：新市鎮開發、工商綜合區、都市更新、城鄉新風貌

本部份最早的策略為六年國建計畫中的「廣建國宅開發新市鎮」中，指定開發淡海與橋頭兩新市鎮，並通過新市鎮開發條例專法規範並推動新市鎮開發（周志龍，1999）。其次是振興經濟方案中的工商綜合區開發，即以「工

商綜合區設置方針暨工商綜合區開發設置管理辦法」推動台灣都市地區消費空間的重整。最近的發展，則是在擴大內需方案中的創造城鄉新風貌計畫以及頒佈「都市更新條例」，成立「都市更新開發基金」，推動「都市更新方案」。

(2) 區域的結構變遷發展規劃：境外轉運中心、經貿特區、科技城與航空城

本部份的主要發展，係來自於振興經濟方案中的「推動台灣成為亞太營運中心計畫」。相關的計畫內容包括：高雄境外轉運中心、經貿特區、新竹科技城與桃園航空城等的規劃發展。

(3) 基盤設施的重構：交通基礎建設（高鐵、捷運）、台南科學園區、科技園區

關於基盤設施重構建設主要含：(a)交通基礎建設除了以 BOT 方式的高鐵建設之外，尚包括六年國建的都市捷運系統建設、擴大內需方案的生活圈道路交通系統建設、高速公路交流道、西濱快速公路地方聯絡道、縣鄉道改善計畫。(b)科技產業空間的建構，主要包括振興經濟方案與科技政策白皮書中的台南科學園區，科技園區與智慧型工業園區建設（國科會，1997）。

以上的說明顯示，都市及區域發展規劃開發政策的重整，是國家因應全球化發展的結構變遷策略的一個反應。然而，事實上，由於(a)任何的結構變遷發展最終的落實與結果，都將落到空間結構的再造。空間的再造結果必然也決定下一循環的經濟發展軌跡與結果（Lipietz, 1980），以及(b)空間的再造所需資金極為龐大，所以它往往成為經濟危機時國家主導資本避險投資的對象（Harvey, 1985），而變成國家以公共投資激勵景氣發展極重要的策略性工具。(c)新的空間發展規劃構想的提出，對前瞻的發展願景極具政策的宣示功能，在危機過程裡更具有穩定市場信心，重建經濟累積環境的作用。換言之，由於它同時具有以上經濟與政治意義的結果，就變成是危機發展過程中，國家重整策略中不可或缺的一部份。都市及區域發展規劃與政策所以是決定國家重整策略成敗的關鍵。

參、政治結構的變遷、國家與國土經理制度

上文我們從全球化與台灣經濟結構變遷的互動角度，討論了國土經理制度的變遷與內涵，同時也指出新的國土經理制度業已變成是本世紀末國家重整策略的一個核心部份。然而，國土經理制度的變遷，並不單純只是一個在「政治真空」中所發生的經濟過程結果。本文以下有關這部份的分析，將把分析焦點放到台灣的政治結構變遷、金權聯盟的發展與不動產資本集團累積的矛盾三者間的辯證互動關係，對國土經理制度變遷發展的牽制影響。在本節末了將可明顯地發現，自 1980 年代末期以來，台灣國土經理制度的變遷與發展，主要係制約在(1)台灣民主化過程中國民黨的政權危機、(2)國家機器內部政治權力結構的衝突變遷發展、(3)不同資本集團實現累積的矛盾衝突、以及(4)不動產資本累積矛盾所造成社會運動的政治反彈等四個相互糾纏的政治發展過程。台灣民主化過程中的政治結構變遷發展，對台灣國土經理制度的形塑發展，實扮演著一個不可或缺的關鍵性中介角色。

一、台灣民主化過程中的國家正當性危機與金權聯盟發展

在戰後台灣的威權體制裡，國民黨政權所主宰的國家正當性，在政治上主要是倚賴在戒嚴法的法制基礎上，以一黨獨大的國會與制壓性的警政安全系統，建立起國民黨政權支配著台灣社會，同時也窒息了本土市民社會的發展。雖然如此，但是國民黨政權在 1949 年自大陸撤退到台灣，面臨了國際外援中斷、中共軍事威脅、以及島內社會的不穩定等內外環境壓迫，遂使國家必須積極介入經濟發展，來穩固國家正當性的物質基礎。戰後台灣的威權體制國家所以即被形塑成爲一個發展掛帥國家(developmental state) (Wade, 1992)。它的政經決策邏輯，係在不威脅國民黨政權及政治地位的原則下，發展台灣經濟來深化國家的正當性物質基礎 (Gold, 1986)。也因此，早期的發展性國家介入，雖全然是基於資本的集體利益，但由於國家正當性的政治基礎係建構在戒嚴法上，國家介入策略決策受政商關係的影響極爲有限，國家所以享有極大的「相對獨立自主權 (relative autonomy)」。然而，在台灣經

濟快速發展的有利環境裡，自 1986 年以來市民社會力量的逐漸釋放以及反對運動的普遍發展結果，不斷對國民黨的政權，造成嚴厲的挑戰。特別是，自 1987 年解除戒嚴，1988 年蔣經國先生逝世，國家旋即陷入舊權力結構的瓦解與新國家打造的政權鬥爭轉換時期。1988/1993 年間社會運動和政治反對運動的大量興起，以及經濟的失序發展，使得改革派得以利用這樣的挑戰，吸納資本的支持，並以之抗衡保守勢力，最後取而代之建構一個新國家體制（詳見王振寰，1996: 74-82）。換言之，自 1987 年解除戒嚴，瓦解了過去的威權主義國家以後，戲劇性地促成台灣民主化的發展結果，國民黨在面對市民社會力量的快速擴充、反對運動更有組織的政治動員、以及黨內保守勢力分裂的威脅之下，為能持續鞏固其政權，除了加強台灣的產業結構變遷與經濟累積策略之外，更積極尋求與資本集團（包括生產製造、不動產、金融保險）建構各種不同的黨政社會聯盟（social alliances），來進一步深化國家的正當性物質基礎。這個發展使得國民黨政權積極徵召全國性與地方性的工商、不動產、以及金融資本雄厚的財團代表，參與國民黨最高決策機器「中央常務委員會」，並輔導加入中央及地方公職選舉（特別是國會議員與地方民意代表選舉），以致從中央到地方的台灣黨政決策機器壓倒性地為金權政治聯盟所盤據。這個政商的社會聯盟關係發展結果，不只制度化了政商關係對國家策略性決策的影響，而且更導致國家在策略性介入決策功能上受制於金權聯盟，以致喪失了過去所享有的高度「相對獨立自主權」。自 1980 年代末以來的台灣民主化發展，金權的社會聯盟促使社會上具影響力的資本集團，得以滲透到昔日為國民黨菁英所專斷的國家決策機器。這個發展雖沒有改變發展掛帥國家的屬性，但民主化的過程卻已使過去台灣的威權主義國家轉化成為一個統合主義國家（corporatist state）。照顧資本集團的累積以及調節集團間的利益衝突，因此也就變成是維護國民黨在台灣政治系統支配性的一個政治計畫。

二、金權社會聯盟、不動產資本集團的形塑發展與國土經理制度

1988/1993 年間的台灣社會經濟，由於在美國保護主義的掩護下國際熱

錢流入，金融管理的自由化發展，再加上 1992 年公共設施保留地補償款的發放，造成游資過剩，並流竄於投機性資本市場的結果，造就了台灣股票市場、房地產市場、以及地下投機經濟的大家樂、六合彩簽賭等史無前例的猖狂發展，也使得全台陷入成為一個金錢遊戲的國度。這當中一個最為凸顯的問題，就是房地產的飆漲，對 1990 年代的台灣社會與經濟帶來了極大的震撼衝擊。它的形成與發展值得進一步剖析。相關研究文獻，一致認為促成這個發展的主要制度性原因，在於(1)土地稅制並未對土地變更使用利得課徵土地變更所得稅。(2)土地增值稅與地價稅稅負過輕，以致大量的土地自然增值歸私，土地持有成本又過低的發展結果，使得土地投機炒作成為資本在台灣掠奪社會剩餘的最佳捷徑，¹⁰ 最後造就台灣不動產市場成為資本集團掠奪社會剩餘的主要場域。是以，在此一期間不動產市場就成為轉型過程中台灣過剩資本的投資出路，吸引著社會大量資金，在高度投機的報酬率下，形成一組台灣不動產資本財團。

不動產資本財團之社會形塑自不能單以土地稅制之不健全予以說明。事實上，它是 1987 年台灣解嚴後，社經結構變遷促成過去威權國家體制的瓦解，肇致國家正當性危機 (legitimation crisis)，迫使國民黨政權在倉促間為能持握其政權，藉助過去土地使用變更機制，建構金權社會聯盟的一種政經互動遞嬗的社會產物。過去國土經理制度對都市土地使用計畫擬定變更，或非都市土地使用編定，皆有一定僵硬而繁複的法定程序，完全掌握在中央

10 從社經及政治結構來說，土地稅為國家介入到不動產市場，有關土地漲價之社會剩餘分配的一個主要機制。依憲法第 143 條規定：「私有土地應照價納稅……土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家征收土地增值稅，歸人民共享之。」明顯地，在台灣土地增值稅為實施漲價歸公之主要土地稅政策工具。據平均地權之理念設計，漲價應全部歸公。惟以全部歸公將全面瓦解資本主義賴以存在的市場機制。故在考量避免土地市場閉鎖效果 (locked-in effect) 確保其機能運作，現行土地增值稅率，並非依實際市場買賣價格之土地漲價總數額課以百分之百稅率，而係按公告現值就其漲價倍數分三級即 40%、50% 及 60% 予以累進課征。換言之，至少有 40% 以上之土地增值歸私，如再加上公告現值遠低於市價所造成之無形歸私金額，極為可觀。這個發展再加上地價稅率分六級累進課徵，基本稅率為千分之十、累進第一級千分之十五、以後各級累加千分之十，至千分之五十五止。土地增值的無法完全歸公以及土地持有成本負擔過輕，就變成是當今台灣土地投機猖獗的制度性根源。

與地方的國家權力機構手中，為一般多數人所不能理解影響。然而，在金權聯盟的政經環境下，這個僵硬而接近黑箱的土地經理制度，卻使得國家黨政機器得以藉助土地使用變更機制，與不動產資本導向的地方派系共生合作，一方面在中央國會選舉中獲致政權，另方面則從地方上獲得農會、漁會、信用合作社、汽車客運等區域性寡佔組織的控制權，形成中央到地方的金權政治。也由於這個僵硬而接近黑箱土地經理制度，造成一個社會事實，即「真正能從炒作土地中獲得暴利的往往是，有雄厚資金、快速資訊和豐沛政治資源的財團。錢滾錢、錢養權、權力再滋養更多金錢……」（林文玲，1992: 20）。顯然地，自 1980 年代末起，過去的土地稅制及土地使用變更機制等土地經理制度，就變成是台灣民主化過程中，金權聯盟穩定國家正當性危機的一個策略性工具。也由於這個發展，金權聯盟使得不動產資本財團與國家政權維護作了史無前例的緊密結合，促成不動產資本在 1980 年代末期以後得以快速集中化發展，形成傾國傾城之大財團。從下表的工商普查資料顯示出來，解嚴前台灣的不動產投資企業家數 1,317 家，到 1991 年暴漲近三倍達 3,873 家。其中 1986 年前開業 1,141 家，1987/1990 年間開業 1,805 家，1991 年開業 927 家。

表 3 台灣不動產資本的發展

	企業家數 (場所單位數)	員工數 (每企業平均)	每企業 實際運用 資產 (萬元)	生產總值 (萬元)	利潤佔 生產淨額 (%)	獲利率 (營業收入 /實際運用 資產)	利潤率 (盈餘/ 營業收入)	開業家數
1986	1,317 (1,413)	14,903 (11)	6,425	14,104	49.17	4.61	26.68	* 1986 年前開業 1,141 家
1991	3,873 (4,164)	46,586 (12)	15,949	73,704	51.57	3.10	24.70	* 1987/1990 年新開 業 1,805 家 * 1991 年新增 927 家

資料來源：主計處 1986，1991 工商普查

綜觀上開討論分析，土地稅制以及土地使用變更機制的實踐，在台灣社會、經濟及政治當中實扮演著一個極重要的結構性媒介角色。它一方面活絡

了全世界最畸形的台灣不動產市場，並確保不動產資本之累積與複製，另一方面卻穩定了國家的正當性危機。是以這個盤據台灣政經結構之不動產利益輸送的資本主義土地經理制度，無疑是當前台灣的一個結構性必然。不動產市場投機炒作的結果，造成在 1986 與 1996 年間台灣都市與非都市土地使用變更，非都市土地丙種建築用地增加 764 公頃，丁種建築用地暴增 7,438 公頃，都市計畫面積激增 16,235 公頃。全台平均房地產價格暴漲 2 倍左右。¹¹

表 4 台灣都市與非都市可建築用地規劃及編定情形

單位：千人；公頃

	都市土地		非都市土地				
	人口	都市計畫總面積	人口	甲種建築用地	乙種建築用地	丙種建築用地	丁種建築用地
1986	14,451	424,528	5,004	13,932	22,617	7,242	9,493
1991	15,714	438,158	4,843	12,208	23,637	7,772	12,019
1996	16,566	440,763	4,905	12,030	22,805	8,006	16,931

資料來源：經建會歷年都市及區域發展統計彙編

11

表 5 台灣房價上漲趨勢

	1971-1986 年房價 指數上漲倍數	1986-1993 年房價 指數上漲倍數	1986-1992 年房價 指數上漲倍數
台北市	1.28	2.61	——
高雄市	0.95	1.91	——
台北縣	1.43	2.58	——
台中市	1.62	1.76	——
省轄市	1.04	——	1.95
非省轄市	1.33	——	2.18
台灣省	1.12	——	2.16
台灣地區	1.20	——	2.00

資料來源：楊宗憲，1995: 226

三、不動產資本累積的矛盾、國家介入與國土經理制度的演化

(一)反金權聯盟與國家，1988-1993

一般不動產炒作模式可分成兩大類，即(1)土地使用變更炒作模式：事前囤積低價農地，事後運用金權聯盟的特權壓迫國家機器變更使用，再高價出售或開發。(2)土地/資金交叉炒作模式：金融機構以土地超額貸款關係人、上市公司大股東高價出售土地與上市公司、上市公司利用土地利益輸送、創造帳面利潤炒高股價等（具體案例見林文玲，1992）。很顯然地，房地產市場投機炒作資本，除了不動產資本以外，一般尚包括投機性的工商企業及金融資本。此外，國家在這三者交織整合的發展過程中，事實上，扮演著一個極重要的加速角色。這個發展主要是由於不動產市場的資本累積之執行，毫無例外地，係在國家透過財金政策對房地之建築投資業等生產者及消費大眾與一般企業等需求者，予以大量資金融通的結果。房地產市場的飆漲所以本質上是這三種資本集團在國家的調節下，交叉投機炒作的一個整合結果。但這個發展並不代表這三個不同的資本集團整體利益係處在一個諧和一致的狀態。事實上，房地產市場的飆漲潛伏著兩個矛盾，即(1)房地產的炒作本身並不是社會剩餘的創造，而是一種剩餘的再分配，炒作後的房地產的資產，只是金錢遊戲過程中泡沫經濟發展的一種虛擬資本（fictitious capital），極可能在泡沫經濟幻滅之後，導致整體經濟累積環境的崩潰¹²（Harvey, 1982）。(2)房地產炒作地價狂飆後，普遍造成公共建設投資以及一般工商企業投資用地取得困難與成本的提高，阻礙台灣在全球化過程中的結構變遷發展進程與競爭力的提昇。¹³ 也因此，一般認為投資用地取得困難及成本的過高發展，與社會運動環保抗爭，同是造成 1980 年代末期以來台灣投資環境惡化，工商資本外

12 不動產資本與金融資本的大結合，不動產信用過度膨脹的泡沫經濟效果，隨時可能因為一些偶發的社經及政治事件產生劇變而破滅，進而引發大規模全盤性金融危機。這個潛伏性的經濟金融危機的威脅，過去幾年來曾經發生過幾次，最近較具規模的就是，在 1998 年底 1999 年初的建築投資業、工商資本企業以及金融企業的倒閉風潮。

13 全國工業總會高清愿呼籲政府應儘速遏止地價哄抬現象，並檢討土地政策，解決業界投資土地取得問題（工商時報，1992.5.26）。這個工商界的呼籲所以也顯示印證了台灣房地產飆漲發展的極至所造成的矛盾結果。

移，產業基礎空洞化的最主要原因。然而，資本集團並沒有能力來解決這個問題，以致必須仰賴國家作策略性的介入，來調節這個矛盾發展。換言之，不動產資本累積之矛盾發展的長遠結果，由於破壞整體資本結構變遷與累積環境，勢必威脅到資本的集體長遠利益，連帶摧毀國家的正當性物質基礎。這個資本累積危機所造成的政治反彈，遂迫使國家必須在不影響金權聯盟與政權正當性穩定的政策前提下，審視社會與政治條件，小心翼翼地介入到不動產市場，調節不同資本集團（生產製造資本、不動產資本、金融資本）在實現累積時彼此間的矛盾衝突，以維護資本的集體利益。

這個國家介入的結構性限制，遂使 1986-1993 年期間處在權力轉型風暴中極具保守色彩的郝柏村內閣介入到這段期間的房地產狂飆。國家的不動產市場調節措施主要有三，即

(1)全面實施容積管制

內政部營建署於 1992.1.15 政策宣佈全面都市實施容積管制。¹⁴ 這個政策宣示造成不動產市場全省搶建風潮，造就了 80 多萬的餘屋，以致不動產過度生產（overproduction），最後導致台灣房地產自 1993 年起陷入前所未有的不景氣。

(2)六年國建的開發新市鎮、廣建國宅

六年國建主要目的在透過超大規模的基盤設施投資建設，來因應台灣結構變遷發展的基盤設施需要。此外，更重要的政策目的係在為過剩游資提供投資的出路，藉此導正當時台灣投機性資本市場，特別房地產市場的不正常發展。最典型的例子就是，「新市鎮開發、廣建國宅」在本階段就被納入國家建設六年計畫（1991-1996）的一部份。在 1989 至 1991 年間，台灣遂在台北都會區的淡水地區開發「淡海新市鎮」，並在南部都會區以橋頭台糖土地為主開發「高雄新市鎮」。以「區段徵收」方式從事開發，藉由大規模興建國宅以遏止房地產的飆漲。

(3)第二次土改運動的土地增值稅制改革的失敗

14 事實上，這個政策的實施與否需經省市議會同意。台灣省部份由於幅員過大政治生態複雜，以致遲延至憲改凍省後的 1999 年 6 月才全面實施。

1986 年以來不動產市場的投機炒作，導致房地產價格與國民所得收入不成比例的發展，最後造成台灣貧富差距的擴大發展。本時期台灣的平均房價約為平均戶收入的十倍，而台灣全島的土地公告現值則高達 70 餘兆，是全國國民生產毛額的 11 倍，與日本的 10 倍（目前已下滑）和歐美的 3—4 倍相較，都明顯偏高（華昌宜，1993: 106）。在 1980 年代末市民社會覺醒的環境裡，這個為房地產狂飆所促成的泡沫經濟發展結果，嚴重惡化社會財富分配的公平正義關係，造成社會的普遍反彈，激勵了台灣 1989 年以來「無殼蝸牛運動」的發展（劉華真 et al., 1996），連帶地激勵 1992 年學術界土地稅制改革政策論述的發展。這個土地稅政策論述隨後即進到國民黨非主流內閣的決策機器核心，促成了「第二次土地改革運動」一連串「反金權聯盟」的社會論述運動的形成與發展。這個發展不只於 1990 年代初期造成學術界以及內閣部會間有關土地增值稅制改革的論戰¹⁵（李承嘉，1998），最後甚至成為當時國民黨非主流的郝柏村內閣的土地改革政策，而主張改革現行土地增值稅，改按土地交易價格課徵，以制壓土地投機炒作。

由於第二次土地改革的土增稅制，涉及瓦解國民黨從中央到地方政權的金權聯盟關係，而遭到從中央到地方黨政集團的政治反彈的同時，也使得二次土改的議題變成國民黨「主流」、「非主流」間政爭的工具。誠如王振寰研究所指陳的，二次土改的土增稅制改革的

「主要政策用意在於賦稅公平，降低土地炒作的可能性。而這樣的政策一旦實施，馬上將危及大型財團、地方派系以及地方政客的土地利益。於是在國民黨中常會中，來自資本家勢力的中常委明白反對，認為將打擊投資意願。而地方政客更是將之醜化為『外省人搶本省人土地』的政策。1992 年 9 月，台灣省議會、台北市議會、高雄市議會一致要求王建煊下台。國民黨地方派系，政客在年底立委選舉

15 本次的政策論戰主要分成財金與地政兩大派，前者主張應課徵土地交易所得稅，後者主張應土地稅制改革仍應在平均地權政策體制下，改進現有的土地增值稅與地價稅的缺點，來導正不動產市場的失序發展。有關的政策論爭收錄在 1994 年人文及社會科學集刊第 6 卷第 2 期及中國地政研究所（1994）。

中，加入民進黨『批郝』的行列」（王振寰，1996: 81-82）。

這樣的政經環境發展結果，終使二次土地改革的反金權聯盟運動一事無成，連帶也使得國民黨的「非主流」從此淡出國家的權力機制。1993年2月內閣改組郝柏村下台連戰上台的政治權力結構轉型，台灣進入新的政治階段。¹⁶

（二）國家功能的變遷與新國土經理制度，1993-1997

1993年以後房地產市場的不景氣以及財政危機持續惡化發展的政經環境裡，國家機器內部權力結構的變遷，造成國家的重整策略從基盤設施所主導的「六年國家建設計畫」發展，轉變到「振興經濟方案」所主導的競爭力重整策略。誠如上一節所指出的，這個新國家形式的發展結果，牽動了國土經理制度的另一次政策變遷實驗。其中在國土經理制度的變革上最為凸顯的，就是把過去強調的土地增值稅制改革的政治嘗試，轉而強調以在新自由主義活化市場機制，來改造國土規劃開發經理機制。主要的內涵包括(1)市場導向的規劃機制之自由化與彈性化改革：回饋機制、開發許可制、簡化審議核定程序。(2)供給導向的土地政策：農地釋出。這個制度性的變革發展在經濟上一方面由於可激勵土地市場功能來因應資本的結構變遷發展需要；另一方面更重要的是，它在政治上並沒有涉及到金權聯盟的瓦解，反而可在全台「反金權聯盟運動」的1990年代初期的惡劣環境中，重建規劃機制的正當性危機，正當化大規模資本參與公私部門的土地開發，深化與制度化金權聯盟關係的發展。也由於具有這樣的政經功能，此一制度性的變革，遂變成往後台灣國土經理制度改革的一個不可撼動的政策論述共識與發展方針，而持續在歷次的改革方案中，包括1996年國家發展會議（見經建會，1996: 7-8）、1998年全國土地及水資源會議（見經建會，1998a），得到進一步的策略性支持。

顯然地，自1980年代末台灣民主化的深化發展以來，國民黨在台灣政治

16 「國民黨至此全面的台灣化、本土化、以及資本主義化。國家機器及配合資本需求市場，修改法令配合需求」（王振寰，1996: 82）。

系統的地位，受到市民社會力量極大的挑戰而逐漸動搖，業已加速國家機器的內部決策權力結構的重組，而持續地深化國土經理制度朝向新自由主義的結構變遷發展，成為在台灣民主化過程中，持續國民黨政權的一個策略，也使得台灣規劃機制的自由化與彈性化發展變成一個不可倒轉的局勢。

(三)不動產資本集團危機與國家介入，1997年以後的新發展

自 1989 年以來，台灣房地產市場地價的飆漲，造成民間生產及公共投資用地取得的困難與社會運動問題，阻礙台灣在全球化過程中的結構變遷發展與競爭力提昇的結果，迫使政府在 1990 年代初期除了在六年國建計畫中以區段徵收方式開發新市鎮廣建國宅之外，更要求台灣省限期實施容積管制，使得台灣全省陷入瘋狂搶建的結果，造就不動產市場八十餘萬戶餘屋的存在。不動產市場過度生產的結果，從 1992 年起不只冷卻了房地產市場，隨後更在不同的政經策略環境發展中，在國家的政策操弄下，把不動產資本拖入史無前例的累積危機當中。這個國家的政策操弄除了上一節所指出的開發許可回饋機制的建構，農地釋出供給面的政策之外，最重要的就是國民黨政權危機的策略性全民買票政策，主要包括：(1)因應 1990 年總統大選的「中低收入住宅方案」。¹⁷ (2) 1994 年因應省及直轄市長選舉的六萬元勞工住宅。¹⁸ (3) 1996 年總統大選的「眷村改建方案」。¹⁹

然而，在不動產累積的危機發展過程中，國家也曾經迫於民主選舉穩定政權需要，在中央與地方的選舉過程中，擬議幾項挽救房地產市場危機的策略性措施。最主要的策略是選前財經單位的釋金，融資與降低利率政策，激

17 內政部計畫在四年內變更 2,300 至 3,000 公頃農地為建築用地，興建每戶 30 坪住宅 57,000 戶至 75,000 戶（聯合報，1990.10.13）。

18 1994 年 10 月份政府宣佈，每坪六萬元勞宅，五年興建十萬戶。地點擇定 13 處，10 處為台糖土地，3 處為省縣有土地（聯合報，1994.10.28）。

19 為落實本方案立法院於在 1997 年通過「國軍老舊眷村特別預算案」、「國軍眷村改建基金創業預算案」，以及「國軍老舊眷區住宅更新條例」。並由國防部訂頒「獎勵民間參與老舊眷村改建投資興建住宅社區辦法」。

勵無殼蝸牛進場購屋，為建築業解套。²⁰ 由於市場餘屋的過多以及房價的居高不下等的影響，這些挽救房市的策略事實上並沒有發生多少的激勵作用，房地產市場仍然持續陷於低迷狀態。然而，台灣自 1989 年以後的不動產市場，即由於過度生產陷於長期不景氣，造成建商面臨資金週轉不靈的結果，不只造成營建相關聯產業連鎖惡化經濟情況，更在 1999 年由於金融業之建築融資及各經濟部門之房地產抵押貸款影響，使得金融機構的逾放比例高達 5%，其中房地產的放款部份就高達 50% 以上。這個發展遂把台灣帶到了爆發金融危機的邊緣，迫使政府在 1999 年一方面把金融機構的營業稅從 5% 調降為 2%，試圖藉此在四年內打消金融體系高達四千餘億的呆帳問題。另一方面對不動產市場，提出「振興建築投資業方案」，藉由(1)以暫緩新建國宅及台糖公司開發自用住宅計畫兩年等措施，緩和住宅供需失調，以及(2)由央行提撥郵政儲金轉存款 1500 億元，低率貸款無住屋者購買市場成屋，解決房地產市場（內政部，1998）。

總結本節的討論分析顯示，國家的相對獨立自主權在 1987 年解嚴以後受到金權聯盟的政治環境的制約，國家的策略性介入到不動產市場，雖然主要目的係在維持一個有利於不動產資本累積的環境，來建構強化新國家體制的金權聯盟關係。但由於不動產資本累積與社會及其他資本集團的利益並不完全和諧一致，而必須由國家介入調節不動產市場的結果，導致國土經理制度形式與內涵的變遷。此外，國家之介入於不動產市場的過程及結果，卻仍明顯地受到台灣民主化過程中的政權危機，以及國家機器內部權力結構調整的制約影響，以致明顯地限制了國家策略的選擇與執行。這些發展影響，使得國家介入於不動產市場的國土經理制度，形式與內涵變得錯綜複雜，而不一定完全與不動產資本的利益一致。國土經理制度形式與內容的變遷發展，因此明顯地受到(1)不同資本財團實現累積的利益衝突，(2)資本累積的社會反彈運動的矛盾，(3)國家機器內部權力衝突與結構變遷的發展，(4)選舉的政權危

20 選前財經部門的釋金主要有：(1)因應 1995 年立委選舉，經建會提出政策，辦理 6 萬戶國宅優惠貸款，消化市場餘屋計畫。另央行提撥 500 億郵政儲金供無住屋購屋優惠貸款（年息 7.9%）（聯合報 1995.11.2 及 11.11）。(2) 1996 年總統大選，央行釋出 150 億辦理首次購屋貸款（聯合報，1996.1.24）。

機等四個政治過程間的交叉糾纏制約影響的結果，而不單純只是一個經濟的自動過程。

肆、台灣社會運動、國家與國土規劃制度的再造發展

牽動台灣近年來規劃形式與內涵變遷，除了以上在台灣經濟與政治結構變遷力量的交錯影響外，另外的一個重要的力量，主要來自於台灣 1987 年解嚴後，市民社會浮現後的社會自發性草根運動及其所牽絆形塑的政治力量，所帶來的影響。本節首先就國土經理制度的實踐結果說明何以它會變成社會抗爭的對象，最後導致了它的正當性危機與再造發展。接著再分就本土化運動、環境運動、社會草根運動等三向度，進一步討論分析它們對國土經理制度的論述與內涵形式的有關影響。

一、國土規劃制度的實踐結果及其正當性危機與再造

(一)國家介入的結構性限制與國土規劃功能障礙

由於 EOI 發展模式主要是以跨國性市場作為實現累積的場域，工業的 GDP 產值中近有 50% 外銷與國內消費需求關連不大，以至於台灣的生產與消費發生了越來越深的區隔分離。這個發展再加上 EOI 發展模式所造成的政府結構性財務危機的結果，使得國家在台灣的發展過程中，扮演著一個極不對稱的角色。換言之，國家在「出口生產主義」主導下，積極介入到有關經濟累積與生產的(1)基盤設施建設，(2)累積環境與制度的營造，(3)出口機制的建構，(4)制壓性的社會控制。但在有關勞力再生產的消費面，特別是(1)都市集體消費設施的提供，如公共設施、國民住宅。(2)環境規劃與保育政策的落實。(3)社會福利的建制等面向的介入，卻顯得相當消極被動（詳細說明見 Chou, 1998）。國家的策略性介入過度集中在生產面，而相對地忽略了消費面的介入結果，使得國家發展策略完全支配在一個「出口生產主義」所主導的介入雙元主義（intervention dualism）之下，連帶地影響到過去國土規劃制度的實踐。特別是，由於台灣 EOI 發展模式在全球化發展過程中所引發的結構性財務危機影響，使得政府並沒有足夠的財力，依據台灣地區國土綜合發

展計畫、區域計畫與都市計畫等發展計畫的策略性指導，提供適當的基盤設施，來引導城鄉發展。換言之，財務計畫的落空造成國土規劃制度的功能障礙 (dysfunction)，使得都市與區域發展計畫引導社會經濟和環境變遷發展的積極功能與目標，被矮化成為只是一個具有消極行政管理意義的土地使用分區管制系統。

(二)國土規劃制度實踐的環境與社會結果

台灣的規劃系統所以事實上缺乏引導環境變遷發展的功能。²¹ 這個規劃系統的功能失靈，再加上 80% 以上國家重大公共投資建設集中在都會區的政策發展 (Chang, 1985: 483-85)，導致人口與經濟活動持續匯集於台灣都會的核心區，造成台灣不均衡發展的空間矛盾，隨著台灣出口導向工業化的發展而逐次惡化 (Chang, 1991, Hsai, 1991)。在環境上，它使得台灣都會周邊的環境敏感地，特別是山坡地等都市邊際土地，在極大的壓力下被開發成住宅社區，變成都市災害的定時炸彈，而斷斷續續地爆發在風災水災之後。

此外，深植於 EOI 發展模式的國家結構性財務危機，更一方面造成都市計畫範圍內公共設施保留地與開闢不足問題，以及都市公共設施與公用設備提供的普遍不足，影響都市居住環境品質。目前全台的下水道系統接管率僅有 5%，使得台灣所有的都市河川毫無例外地受到嚴重的污染。國家的財務危機另一方面則又迫使政府訂頒「除配合國家地方重大建設外，原則上應暫緩辦理擴大及新訂都市計畫執行要點」，²² 試圖以都市計畫範圍擴大的限制，減輕政府興辦公共設施的財務負擔的結果，使得台灣絕大部份的人口與經濟活動之成長發展，必須匯聚並容納在已發佈都市計畫的建成區域。這個密集的都市發展政策所以把全台近 80% 的人口集中在 12% 的都市土地上。

更重要的，誠如上文所指出的，在 1980 年代末以來的金權聯盟政治環境

21 造成這個發展的另一個主要原因，在於發展計畫定案以後，常在定期通盤檢討的過程中，將計畫內容逐步按市場發展結果，亦即發展現況予以修正，致使現今的都市及區域發展結果與市場運作的結果相差無幾 (周志龍，1997: 38)。

22 此外政府亦另訂有「都市計畫公共設施多目標使用方案」來因應都市財政困難與公共設施不足問題。

中，密集型都市發展政策與非都市土地使用的嚴格管制政策執行，使得有關的土地變更使用只有經中央政府特許才有可能實踐的結果，²³ 致使國土規劃機制變成是國家建構金權聯盟鞏固政權的一個關鍵制度，為 1980 年代末期以來金權聯盟的特權奠定房地產炒作的制度性基礎。於是台灣的土地政策、都市計畫與建築管理都因此變形，成為投機炒作工具，都市空間成為交換價值之追逐媒介，台灣的城市遂成為成長機器，冒險家的樂園（夏鑄九，1995）。這個規劃開發制度發展所以一方面把絕大多數的民眾陷於一個高生活費、低環境品質的居住環境。另一方面由於限制了全台可建築用地的有效供給，以及特權投機炒作房地產市場，兩者交互加強影響下，以致都市房地產價格居高不下，成為全民生活的負擔與社會財富不公平分配的根源，造成對社會公平正義的挑戰，使得國土規劃制度面臨著前所未有的正當性危機，而成為社會抗爭運動的對象。

（三）國土規劃機制的正當性危機與結構變遷發展

誠如楊重信所指出的，

「台灣地區自民國 73 年而後，除未經測量登記之高山及海岸外，所有土地均已納入計畫管制。都市計畫區內之土地依都市計畫法及其子法實施都市土地使用分區管制，非都市土地則依區域計畫法、非都市土地使用管制規則及相關子法實施非都市土地使用管制。從此而後，台灣地區之土地即形同被『戒嚴』一樣，每一宗土地及建築物均應依所規定之用途使用。土地使用之變更均應經過法定程序始得變更。……台灣地區之居民，除少數既得利益者（包括財團、大地主、執政黨、若干民意代表、若干民選縣市首長以及若干政府要員）外，對現行之土地使用管制之憎惡幾乎已達到痛恨之程度。呼籲改革之聲早已響徹雲霄」（楊重信，1995a: 52, 87-88）。

23 依都市計畫規定一般人要透過制度體系來變更使用除了金權關係的特權外極不可能。所以往往藉由破壞農地方式來達到目的。

過去在威權體制下未曾受到社會挑戰的國土規劃制度與論述，從 1980 年代末期起即在各種社會運動的挑戰下，面臨了改造的壓力。影響台灣國土規劃制度的社會運動，首先是上文所提及的 1989 以後一連串的無住屋組織運動，其主要的訴求以追求社會公義，反對土地增值暴利為少數財團所壟斷，打擊高房價及高房租為重點（詳細說明見蕭新煌 et al., 1993）。無住屋組織運動廣泛受到媒體與社會各界支持，特別是學術界菁英的支持結果，乃進一步在 1992 年激發了以學術菁英為主導的「第二次土地改革聯盟」的成立與運動（見李承嘉，1998: 134-141）。這兩個運動所以使得學術性的政策論述首次與社會運動整合起來，雖少有立即而明顯的國土政策影響效果，但卻形成一股社會輿論氛圍與壓力，影響著國土經理制度論述發展。

有關的社會政策論述可分成兩大類型：(1)以土地稅制改革遏止土地炒作投機。但誠如上一節所指出的，由於這個發生在第二次土地改革運動的政策論述，嚴重威脅到政商聯盟與政權的持續發展的結果，在國家機器內部權力鬥爭中，隨著國民黨保守勢力的瓦解，終至功敗垂成。(2)建構市場導向的國土規劃開發機制。換言之，主張以開發許可與回饋機制的建構、農地釋出、發展權移轉制的建構、簡化土地使用變更審議程序等規劃開發機制的自由化措施，來「解除土地供給之制度性限制，建立一套具市場機制之土地開發制度，以回歸市場機能，由市場來決定土地開發之時機、地點、數量、開發內容，以及負擔所有開發費用」（楊重信，1995b）。這個政策論述被學術菁英成員，認為是一個瓦解特權壟斷都市計畫利益輸送，以及有效的打擊都市土地投機與房地價過度飆漲的制度化策略（楊重信，1995a, b）。這些學術的政策論述運動在最近成為國家改造國土規劃開發機制的最主要論述基礎。這主要的原因並不是由於這個運動業已累積了足夠的政治能量來改變國家的政策，而是由於它對於當前台灣的結構變遷發展，具有政治與財經的策略性意義。就政治層面而言，由於以市場為基礎的國土規劃開發機制之自由化與彈性化，得以重建目前受到社會挑戰而動搖的規劃開發機制之正當性，同時制度化金權聯盟關係來穩定政權危機。就財經層面而言，在受益者付費原則下的回饋機制，不只解除了國家對開闢公共設施的責任，也可有效地舒緩財政負擔壓力。更重要的是，在全球化的經濟環境中，建構一個以市場為基礎的規

劃開發機制，業已被界定成為是國家改善總體投資累積環境，深化市場機能，推動經濟自由、國際化政策的首要核心工作。也由於這些政治與財經的意義，市場導向的國土規劃機制改革的學術性政策論述，就被國家用來正當化與加速政府部門對規劃政策與機制的自由化改造。

二、社會的結構變遷發展、國家與規劃內涵的變遷

1980 年代末期以來的台灣社會運動極為廣泛，其中影響到國土規劃內涵形式的，除了以上的無殼蝸牛運動與第二次土改運動之外，尚涉及到其他運動的影響。茲歸納(1)本土化運動，(2)環境主義運動，(3)社會草根運動等三方面的衝擊影響討論說明如次：

(一)本土化運動發展

本土化運動發展對規劃形式內涵的影響，主要包括古蹟保存、社區總體營造以及本土文化再發展等規劃主題內涵的浮現發展。這個發展當然與台灣政經社會的時空環境變遷有極密切的關連。在戰後日本殖民政權撤離台灣之後的政治真空環境裡，國民黨政權在戒嚴法的掩護之下所建構的威權主義國家體制，不只完全取代填補了日本離台後的政治權力結構，更在 228 事件以後全面性地制壓了本土草根運動。威權國家體制的一個最終政治使命，在於鞏固台灣的社會與經濟成為「反共復國」的基地，也因此使得戰後的台灣社會，完全支配在「大中國主義」的意識型態之下。然而，到了 1970 年代末期以後，中共在國際舞臺的活躍出現，以及本土反對政治勢力的形成，對台灣造成巨大的衝擊結果，迫使國家當局重新檢討而改變在臺發展政策 (Gold, 1986)。經濟與政治的「台灣化」發展，所以就變成是一個不可避免的結果，而反映在國家的文化政策的轉變上，不再制壓本土文化的發展。文化資產的維護，特別是古蹟的保存，為此就成了 1980 年代文化政策的一個最為重要的部份以及規劃的主要內涵 (李亦園, 1985)。1980 年代的古蹟保存規劃，事實上，在當時具有一定的政治意義。亦即，在藉由古蹟的維護，宣示台灣與中國大陸間的歷史淵源關係，以破除「中共是中國唯一合法政權」的外在宣稱，並瓦解台灣反對勢力之「台灣與大陸沒有血脈文化關連」的台獨論述。也由

於這個規劃的政治意涵，政府除於 1982 年正式以「文化資產保護法」制度化台灣的古蹟保存維護，並藉都市計畫指定古蹟保存區積極從事古蹟保存。

到了 1980 年代末期解嚴後，威權國家體制在台灣民主化與發展過程中受到衝擊瓦解後，台灣的本土化運動所以在本土意識的覺醒中，反轉了早期中國主義的意識型態，以致 1990 年代「台灣主義」(Taiwanism) 政經力量的形成（江宜樺，1998，周志龍，1999）。台灣主義的策略性發展不只在經濟上，強調台灣經驗和台灣發展模式。在國內政治上，強調市民自主；在文化上則強調新台灣本土文化特色。這樣的發展結果，新台灣本土文化遂取代中華傳統文化變成社會文化生活的一個新的範型。就在這個本土意識的新社會氛圍中，台灣在許多地區在地方熱心人士的倡導下，紛紛成立基金會與文史工作室，推動本土歷史文化活動，蔚為風氣，終至形成一股莫之能禦的本土化運動（邱坤良，1993: 23-8）。古蹟保存維護特旋即轉化為本土化的一部份，持續獲得國家策略性的支持。但本土化運動對規劃最重要的影響，就在於 1994 年「社區總體營造」規劃構想的提出，²⁴ 以及本土文化再發展相關規劃的浮現發展。也因此，我們發現在國家機器的文化建設部門的資助下，各地無數的文史工作室積極投入到社區總體營造，以及規劃專業與研究機構團體的投入到本土文化再發展規劃上。這包括台灣文化生活圈綱要計畫、客家文化園區規劃、原住民文化園區的規劃開發，以及縣市綜合發展計畫文化部門內涵的建構等。古蹟保存維護、社區總體營造以及本土文化再發展規劃所以變成是台灣本土化運動的一部份，而成為國家重構新台灣意識的一個社會計畫；同時也是 1990 年代具特色的規劃發展。

(二)環境主義運動的發展

1980 年代末以來台灣民主化發展過程中，伴隨著台灣本土化社會運動而浮現的一個重要發展，就是市民環境意識的覺醒。更重要的是，這個環境意識的覺醒隨即在台灣的民主化過程中，吸取社會養分快速深化發展，成為台

24 社區總體營造的政策形塑，事實上也是國家機器領導人在 1994 年提出「經營大台灣，建立新中原」，以及 1995 年「經營大台灣，建立社區生命共同體」的一個政策體現。

灣社會極為普遍的環境草根運動，不只無所不在而且成為影響各級政府規劃開發決策的社會力量。環境運動的發展所以對規劃的形式內涵，造成極大的影響，主要來自於三個相互加強的糾纏影響過程，包括(1)環保抗爭運動，(2)環境災害的社會覺醒運動，(3)跨國環境論述運動。

首先，環保抗爭運動是台灣環境覺醒與運動最重要的一環，主要是由1980年代以來全台各地無數次的反污染自力救濟運動所組成。由於這個運動除了早期少數幾個自主性案例外，絕大多數係在各種生態保育與環保團體不斷成長，並在全台各地動員協助民眾從事環保運動，抵抗對環境不友善的土地投資開發行為所促成的一個發展（蕭新煌，1988）。發展到1990年代，台灣所有的大型開發，幾乎沒有一件沒有涉及到環保抗爭問題（蕭新煌，1997）。它們對於新的大規模投資，特別是對台灣經濟結構變遷極重要的跨國性投資²⁵採取強烈抵制以外，對於既有的污染性產業，則採取圍廠抗爭的手段。這個如火如荼的環保抗爭運動發展，嚴重影響台灣產業經濟的國際競爭力，與產業結構變遷發展及生產累積活動，動搖國家正當性所立基的物質基礎，亦即出口導向工業化發展模式的健全發展。此一結果遂迫使政府在1980年代末期成立環保署並通過環境影響評估法，以制度化來解決產業投資及生產活動所涉及的土地開發之環境爭議問題。而這也使得環境衝擊影響評估變成是土地開發在面臨社會抗爭的威脅時，把不可控制的社會反彈力量，予以制度化納到國家可控制的權力機制裡，以利土地開發資本累積的進行，並重建國土經理制度的正當性。環境衝擊影響評估對土地規劃開發的正當性危機管理之政治意涵，永遠是高於實質環境衝擊改善之目的，現已變成為規劃的一個重點內涵。

就在這個環境運動與政府的糾纏互動過程中，在台灣媒體解放後的環境裡，不只促成市民社會對環境災害識覺（perception）的普遍覺醒，而且也使得台灣的生活環境被放到一個更嚴格的大眾督視系統中檢驗的結果，各種超限的土地開發與使用以及環境破壞，當下就變成是一個公共安全議題後，隨

25 最早案例發生在1987年鹿港的反杜邦，1998年台中港的反拜耳，以及最近的台北貢寮鄉的反核運動。

即使得都市防災變成是一個國家所必須處理的政治性社會問題。這些環境災害議題主要發生在 1990 年代幾個震撼社會的環境災害事件，形成社會輿論壓力的影響。主要包括風災的土石流活埋及大樓坍塌事件、河川農地的盜採砂石事件、各地普遍反鄰避設施運動特別是垃圾焚化爐的設置區位爭議等等。他們不只迫使內政部營建署 1998 年全面限制非都市土地坡度在 30% 以上的山坡地開發，同時法務部以「破壞國土」罪名處置盜採砂石行為；而且也使得環境防災救災、成長管理及鄰避設施規劃等議題，變成是 1990 年代以來規劃專業的新重點。

最後，就跨國環境論述運動言，由於全球環境變遷使得各種跨國性的環境問題與論述，隨著台灣環境意識的覺醒與運動發展，不斷在國際政經壓力下迫使政府接受新的國際性環境論述，調整其環境決策。特別是，1992 年全球環境高峰會議及 1998 年的京都環境會議結束後，影響到台灣的能源政策與工業發展政策。這些發展對台灣土地使用規劃最大的影響，在於永續發展規劃理念內涵的形成，最後轉化成為一股沛然莫之能禦的規劃論述潮流。

從以上三個過程的說明，明顯可看出 1980 年代末期以來，環境自力救濟運動、環境災害的社會覺醒運動、跨國環境論述運動，對台灣國土規劃的形式內涵的影響，從早期只簡單強調土地使用相容性的環境規劃論述，擴充到包括：(1)環境衝擊影響評估。(2)永續發展規劃論述。(3)成長管理。(4)環境防災與救災。(5)鄰避設施規劃。

(三)社會草根運動

對國土規劃開發機制發生衝擊影響的台灣社會草根運動除了以上兩類運動以外，主要是由於台灣民主化的發展市民覺醒與社會力量釋放後，社會對規劃開發政策所涉及的社會剩餘分配之公平正義議題的挑戰而發展。特別是，它造成社會財富不均的惡化結果，規劃所涉及的公平正義議題所以從此變成是社會草根運動抗爭的焦點。這個草根運動首先造成以上討論指出的無殼蝸牛運動及二次土改運動之外，較為凸顯的就是政府公共投資建設土地徵收補償問題的社會抗爭運動。這個運動的發展主要是在市民權益覺醒後，土地價格高漲，但政府徵收依法規定卻仍以低於市價甚多的公告現值作為補償

標準，以致地主「護產」的抗爭行動。此一運動雖侷限在特定的地主社群又沒有一定的組織動員，但卻極為普遍，嚴重影響基礎建設受阻的結果，最終形成一股社會氛圍，迫使政府修改土地徵收補償政策。主要的政策發展包括(1)為避免公共設施用地徵收取得的社會抗爭及政府財政負擔，內政部都委會自 1980 年代後期對於都市計畫案的審查，凡涉及整體開發計畫者一律附加決議以市地重劃方式開發。(2) 1990 年有關公共設施保留地取得期限即將到期的都市計畫危機與修法，激勵公共設施保留地地主自救會的成立與抗爭結果，迫使政府把徵收補償標準提昇到以公告現值加三成的修法，並頒佈公共設施保留地取得方案，以換取公共設施保留地的期限規定之取消。(3)最近平均地權條例修訂強調，徵收地價補償應以市價補償的政策宣示。其次，其它對規劃開發政策發生影響的社會草根運動案例尚有(1)弱勢族群運動，特別是原住民還我土地運動，促成山地保留地的劃設。(2)女性平權運動，促成女性空間規劃政策論述的形成。

很顯然地，以上本土化運動、環境主義運動、社會草根運動如再加上其他政治性運動，台灣自 1980 年代中期解嚴以來，平均每年累計了數以千計的社會運動之交叉深化影響結果，自 1990 年代以來即造就「無事抗爭」成為台灣民主化過程中的一個社會文化，普遍地深植於台灣的每一個角落。而這個「無事抗爭」的社會文化，使得政府的規劃開發決策過程逐漸受到壓迫，不得不以各種不同形式強調「民眾參與」的重要。民眾參與所以自 1990 年代以來業已變成是政府取得環境規劃開發決策正當性的一個關鍵。主要的規劃正當化機制包括規劃過程中的民眾意見調查與公聽會的舉辦等的形式參與。雖然如此，但是在實踐時，常因為冗長的溝通或資訊的缺乏造成所謂的「不理性抗爭」，以致決策時效性的喪失甚至全盤的失敗。也因此，這個機制的實踐，與環境衝擊影響評估一樣，常是形式意義大於實質意義，而在最後常伴隨著一個環境開發衝擊的物質補償配套措施，來緩和並安撫社會的規劃開發的抗爭。這個發展最常發生在鄰避性設施或者政府及民間大型投資開發案的規劃開發議題上，主要的配套補償最為常用的包括有地方回饋金、公共設施的開闢捐贈等。而這又進一步深化了以上所提規劃開發回饋機制的發展。

伍、結論與討論

從以上說明充分顯示，台灣自 1980 年代末期以來國土經理制度的變遷，並不是一個社會學習的自動結果，而是全球化過程中台灣經濟、政治與社會的結構變遷，造成國家正當性危機所促成的一個發展。無疑的，國土經理制度的形式內涵的不斷成長豐富，所以已變成是國家主導回應與調節經濟、政治及社會結構變遷發展與重建國家正當性的關鍵。國土經理制度的變遷因此事實上是台灣結構變遷發展的一部份，係在經濟、政治、社會的內外部力量共同牽制下，國家經理台灣結構變遷發展的一個關鍵性機制。它一方面是國家回應台灣政治、經濟與社會發展變遷的一個策略性結果，但另一方面它卻同時決定著台灣未來的結構變遷發展軌跡與結果。

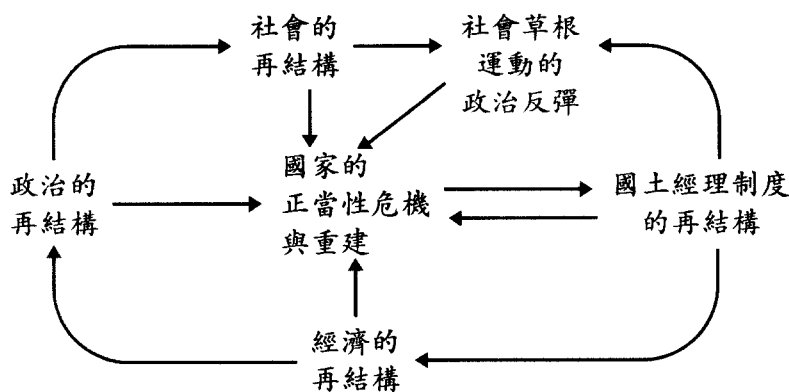


圖 2 台灣國土規劃經理制度的結構變遷模式

雖然如此，但是也由於國土經理制度的結構變遷發展，是一個明顯受到經濟、政治與社會等內外部多重力量共同制約的結果，它所以存在著多處相互糾纏的策略矛盾，並不能保證它能為台灣帶來一個具有永續特質的社會、經濟與空間，而這也勢必將成為下世紀台灣國土政策與規劃的新挑戰。茲舉國家策略矛盾中之瑣瑣大者五項討論說明如下：

一、市場導向的全球化策略矛盾

據上文討論分析，台灣因應全球化的國家策略，可歸納成市場導向以及中央集權兩個政策論述主軸，但這兩個全球化策略卻各自存在著矛盾。首先就市場導向的全球化策略言，事實上它是在新自由主義支配之下，國家因應全球化發展的一個世界性趨勢。然而，在有關全球化發展與國家間的互動關係越來越多的研究文獻指出，全球化過程中有關的結構變遷發展矛盾，卻必須仰賴國家的策略性介入，才得以穩定下來。全球化過程中的國家所以仍扮演著極重要的功能。職是，這個市場導向的策略發展所以存在著一個結構性的矛盾，就是國家過度仰賴市場機制來帶動台灣結構變遷發展的結果，勢必導致國家對經濟結構變遷發展控制的策略能力的進一步喪失。²⁶

二、中央集權的全球化策略矛盾

復就中央與地方規劃的權力結構而言，無論從國土經理制度重整或從政府再造等的變革，國家因應全球化發展的一個主要特色，在於把過去中央主導的規劃機制，進一步深化成為中央集權式的權力結構關係。這個集權化發展在憲政改革、精省及地制法的實施之後鄉鎮長地方選舉的停辦以後，由於全國財政與決策權力的進一步集中影響，勢必進一步加深這個發展趨勢。²⁷

26 例如目前的高鐵建設與新市鎮開發事實上是台灣結構變遷發展之基礎建設的一部份，理應成為台灣因應本世紀末東南亞金融危機中，政府採取凱因斯介入「擴大內需方案」的重要措施。但目前高鐵建設係以 BOT 方式辦理，至於新市鎮開發的財務計畫採「完全自償」原則，這個發展結果造成高鐵建設以及新市鎮開發無法成為執行擴大內需方案的政策工具，同時也使得高鐵建設與新市鎮開發不能藉助擴大內需方案加速台灣基礎設施結構變遷的完成。

27 1996 年 12 月底，為因應全球化過程中台灣結構變遷的政治經濟問題，召開「國家發展會議」，朝野達成多項政治改革共識。其中深遠影響到國土經理制度極重要的一項，即是政府再造：地方政府與自治之革新。關於這個部份的國發會共識結論有四：(1)調整精簡省府之功能業務組織，同時凍結省自治選舉。(2)縣(市)增設副縣(市)長，加強縣(市)政府職權功能。(3)取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任。(4)地方稅法通則、修正財政收支劃分法健全地方財政。這個發展除了在經濟功能上係藉由地方政府組織結構的精簡，提昇官僚行政效能與國家競爭力之外，更重要的在政治功能上，則是為了加速自 1993 年以來台灣新國家全面本土化發展，所進行的一項新的政治工程需要。然而，這個政府再

然而，中央集權並無法有效的因應全球化發展的策略性需要，主要是由於中央政府的決策環境涉及政經層面太廣太複雜，決策往往需綜合性地顧及到全面性問題，而無法即時有效地擬訂採取適當的全球化策略的結果，國家的策略性決策往往淪為只是政經發展危機的反射動作。在本文有關台灣新的國土規劃經理機制的建構政經邏輯討論分析中，清楚地可看出，國家的策略性政策過於制約在「結構 (structure)」的政經力量限制當中，看不出太多「施為者 (agent)」睿智的決策影響。國家的策略性政策都屬經濟結構變遷危機造成政治與社會反彈的一個反應，不只極為「短視」而且缺乏決策協調連貫性的結果，造成國家決策的相互競合矛盾，嚴重影響全球化策略的落實績效。²⁸

此外，更重要的是，中央集權相對地勢必造成地方政府參與不足，斷送全球化策略的時效性與執行績效。特別是全球化發展所伴隨的全球性經濟空間競爭的世界經濟局勢發展，在台灣因應之以採取「深化市場機制」及「自由企業主義」的發展策略，無疑地將迫使省（市）及縣（市）的地方發展曝露於全球競爭環境中的同時，勢必逼使地方政府在中央集權之發展制度的策略性設計中，走入相互競爭之局，而要求地方經濟發展自主權。此一發展，特別是在當前台灣地方政府的政黨政治生態結構變遷當中，將導致中央集權與地方分權衝突的發生²⁹（周志龍，1997: 178），而連帶癱瘓甚至斷送國家全球化的策略效果。³⁰

造的政治工程，雖然在第二點強調強化縣市級政府的功能，但是在精省官派鄉鎮市長，財政收支劃分法的修法結果，造成中央的進一步集權（錢）。

28 例如繼新市鎮開發後，國家在不同時期為因應不同社會經濟與政治環境需要，陸續推動農地釋出方案（1994）、勞工住宅方案（1995）、眷村改建方案（1996）等重大政策，釋出十六萬公頃以上可建築用地並由政府部門興建十萬戶以上住宅，嚴重威脅到「新市鎮開發、廣建國宅」政策目標的實踐。現在這些政策則又與「振興建築投資業方案」產生政策矛盾，而面臨調整停擺的壓力。

29 最具體典型的例子，即反映在近來中央與地方財政收支權限的劃分衝突上。

30 這個發展業已體現在 1992 年的新市鎮開發以及 1998 年拜耳投資案。現行的新市鎮規劃開發決策，在中央集權體制的影響下，係完全掌握在中央政府手裡，有關的開發成敗績效並不能成為民選地方政府首長的施政績效，所以新市鎮開發一般並不是地方政府施政計畫的一部份，故而無法與地方發展政策相結合。在缺乏地方政府參與建設的結果影響下，新市鎮開發政策的執行往往得不到地方政府的配合，而成為 1980 年代後期以來台灣地方主義（localism）浮現過程中的一個犧牲品。

三、社會的不對稱發展矛盾

由於新的國土規劃開發的經理制度，是當前台灣新的國家功能形式的一個反應。新的政商權力關係，必然反映在這個經理機制之內。換言之，目前台灣新的國土規劃開發經理制度明顯地強調與不動產資本的統合發展（corporatist development），為不動產財團的社會勢力擴充，鋪下一個良好的制度性基礎，但卻相對地忽略市民社會力量的釋放動員及參與。這個制度性發展，使得發生在新的國土規劃開發的經理制度裡的社會關係變得極為不對稱，而明顯地傾向資本財團的結果，必然壓抑了市民社會在規劃體制內應有的監督制衡的功能發揮，而連帶迫使在當前為台灣社會草根運動所激勵而成長的市民社會力量，在規劃體制外從事抗爭衝撞既有的國土規劃開發體制。

四、新空間發展發展模式與經理矛盾

自 1980 年代末期以來，在全球化發展的經濟環境壓力下，台灣的產業生產鏈（industrial production chain）的深入著床於都會區域，造就了都會區域的中心與衛星都市緊密地連結在一個以生產鏈為基礎的網絡結構當中，激勵台灣城市區域與超大都會的形成發展（見 Chou, 1999）。換言之，台灣都市及區域的空間形式在當前流動空間的影響下，使得都會的核心與周邊的衛星市鎮，組構在一個社會經濟與文化的網絡之中，在台灣北、中、南形成三個既依賴又相互競爭的網絡城市。這個新的空間發展模式，在新的國土經理機制下，特別是農地釋出與開發許可等政策施行後，全台的不動產及其他資本投資勢必朝向獲利最高的都會區域集結，加速城市區域的形成與超大都會的發展，惡化既存的空間矛盾，同時激勵新的城際矛盾與城鄉不對稱關係的發展。在精省後由於區域及都會政府等調節地方發展矛盾之空間機制的缺乏，這些發展對台灣都市及區域發展的經理勢必造成極大的挑戰。

五、經濟、環境與社會永續的矛盾

相關的研究文獻都一致認為，一個經濟的永續成長並不能單就經濟本身的累積策略考量，而必須與社會及環境議題和諧地接合（coherent articula-

tion) 起來才有實踐的可能 (見 Campbell, 1996, Thrift, 1992)。又一個永續發展模式的建構，則又必須通過一個空間經理機制的調節 (regulation)，才能與「發展」所涉及的其他制度形式 (institutional form) 產生和諧一致的接合 (Thrift, 1992)。然而，很顯然地，從以上說明可看出台灣的社會、經濟、與環境是沒有辦法在新的國土經理制度裡，達到一個和諧的接合關係。新的國土規劃經機制的建構勢必對台灣空間環境與社會發展紋理產生巨大的衝擊，但卻不能確保經濟、環境與社會間達到一個和諧的接合，建構一個永續發展的台灣。

參考資料

中國地政研究所

1994 《邁向 21 世紀土地供給策略學術研討會論文集》。台北：中國地研所。

內政部

1998 《振興建築投資業方案》。台北：內政部營建署。

李亦園

1985 〈文化建設工作的若干檢討〉。見於中國論壇編輯委員會主編，《台灣地區社會變遷與文化發展》。台北：聯經。

王振寰

1996 《誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流出版社。

江宜樺

1998 〈當前台灣國家認同論述的反省〉，《台灣社會研究季刊》29: 163-229。

林文玲

1992 〈左擁資金、右抱土地〉，收於天下編輯主編《土地、財團、選舉》。台北：天下雜誌。

周志龍

1997 〈全球經濟發展與國土規劃開發體制變遷：台灣與英國為例〉，《思與言》35(3): 139-89。

1998a 〈資本主義國家理論的論爭與發展〉，《國科會人文及社會科學研究彙刊》8(1): 138-160。

1998b 《英國政治經濟發展與都市規劃制度》。新竹：建都文化事業有限公司。

1999a 〈台灣常民文化生活空間的危機與規劃〉，《城市與設計》7/8: 179-197。

1999b 〈規劃理論論爭與發展〉，《都市與計劃》26(2): 165-187。

國科會

1997 《中華民國科技白皮書：科技化國家宏圖》。台北：國科會。

許嘉棟、林文琇

1998 〈由東南亞金融風暴談全球金融市場之互動與中央銀行之因應〉，《中央銀行季刊》20(4): 10-18。

邱坤良

1993 〈八十一年台灣藝文活動評估：以表演藝術為例〉，收於徐佳士主編，《中華民國文化發展之評估與展望》。台北：文建會。

陳東升、周素卿

1993 〈國家結構、政商關係與空間形構〉，《台灣大學社會學刊》22: 149-183。

張景森

1989 《台灣的都市計劃 1895-1988》。台北：國家政策研究中心。

夏鑄九

1995 《發出城市使用者的聲音》。中國時報 1995.9.18。

夏鑄九、張景森

1992 〈台灣地區國土規劃歷史的回顧與檢討〉，收於《國土規劃的挑戰》，台灣空間挑戰組編。台北：業強出版社。

許振明

- 1999 〈政府紓困措施之評析〉，《理論與政策》13(1): 33-30。

華昌宜

- 1993 〈有效利用空間資源：從速進行第二次土地改革〉，《國土規劃的挑戰》，台灣空間挑戰組編。台北：業強出版社。

楊宗憲

- 1995 《住宅價格指數之研究》。政治大學地政研究所碩士論文。

楊重信

- 1995a 〈台灣地區土地使用管制之檢討〉，《台灣經濟預測與政策》。台北：中央研究院經濟研究所。
1995b 〈建立具市場機制之土地開發制度〉，聯合報 10 月 7 日。

蔡勳雄

- 1994 〈台灣地區國土規劃利用之新架構〉，發表於 83 年地政節。台北：中國地政研究所。

經建會

- 1991 《國家建設六年計畫》。台北：經建會。
1993 《振興經濟方案：促進民間投資行動計畫》。台北：經建會。
1996 《國家發展會議：經濟發展議題總結報告》。台北：經建會。
1998a 《全國國土及水資源會議實錄》。台北：經建會。
1998b 《擴大國內需求方案：加強公共及民間投資計畫》。台北：經建會。

蕭新煌

- 1997 《台灣地方環保抗爭運動：1991-1996》。台北：行政院環境保護署。
1988 《七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析》。台北：行政院環境保護署。

蕭新煌、劉華真

- 1993 〈台灣的土地住宅問題與無住屋者運動的限制〉，《香港科學學報》2: 1-20。

Ambrose, P.

- 1986 *What Happened to Planning?* London: Methuen.

Campbell, S.

- 1996 Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development. *Journal of the American Planning Association* 62(3): 296-312.

Castells, M.

- 1977 *The Urban Question*. London: Edward Arnold.

CEPD (Council for Economic Planning and development)

- 1995 *Taiwan Statistical Data Book*. Taipei: CEPD.

Chou, T. L. (forthcoming) "Institutional crisis and restructuring in Taiwan's planning Paradigm." *Third World Planning Review*.

Chou, T. L.

- 1998 "Crisis and dysfunction of spatial development and management in Taiwan." *Environmental and Planning C: Government and Policy* 16: 69-84。
1999 "Formulation and development of Taiwan's metropolitan economy in globalisation: a perspective of industrial network." 發表於 1999 年中華民國區域科學學會。台北：中華經濟研究院。3 月 20 日。

- Cooke, P.
1983 *Theories of Planning & Spatial Development*. London: Hutchinson.
- Gold, T. B.
1986 *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York: Sharpe.
- Hall, P.
1992 *Urban and Regional Planning*. London: Routledge.
- Harvey, D.
1982 *The Limits to Capital*. Oxford: Basil Blackwell.
1985 *The Urbanisation of Capital*. London: Page Bors.
1989 "From managerialism to entrepreneurialism." *Geografiska Annaler* 71B: 3-17.
1993 "From space to place and back again: Reflections on the condition of post-modernity." In *Mapping the future: Local cultures, global change*. Edited by J. bird. etal. London: Blackwell.
- Jessop, B.
1993 "Toward a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on postfordist political economy." *Studies in Political economy* 40: 7-39.
- Lipietz, A.
1980 "The structuration of space, the problem of land spatial policy." In *Regions in Crisis*. Edited by J. Carney, R. Hudson and J. Lewis. London: Croom Helm.
- NG, M. K.
1999 "Political economy and urban planning: a comparative study of Hong Kong, Singapore and Taiwan." *Progress in Planning* 9: 1-90.
- Ohmae, K.
1995 *The End of the Nation State*. New York: The Free Press.
- Reinfeld, W.
1994 "Infrastructure and its relation to economic development: The case of Korea and Taiwan." *Industry of Free China* 82(3): 51-98.
- Richardson, H. W. and Gordon, P.
1993 "Market planning: Oxymoron or common sense?" *Journal of the American Planner Association* (summer): 347-52.
- Scott, A.
1980 *The Urban Land Nexus and The State*. London: Pion.
- Scott, A. and Roweis, S. T.
1977 "Urban planning in theory and practice: A reappraisal." *Environment and Planning A* 9: 1097-1117.
- Wade, R.
1992 *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*. Princeton: Princeton University Press.
1998 "From 'miracle' to cronyism': explaining the great Asian slump." *Cambridge Journal of Economics* 22: 693-706.

Institutional Restructuring of Spatial Management in Taiwan

Tsu-lung Chou

Graduate Institute of Urban Planning
National Taipei University

ABSTRACT

Since the late 1980s, globalisation has wrought revolutionary changes on Taiwan's political, economic, and social structures. In the process, Taiwan's institution of spatial management has also experienced unprecedented restructuring. This paper investigates the institutional restructuring of spatial management in Taiwan in the content of political and economic transformations and points out the impact on the configuration of power. The spatial development model, as well as socio-economic and environmental development.

Key Words: globalisation, restructuring development, the state,
spatial management institution