

都市政治與都市計畫之政經結構分析— 以南科樹谷園區為例*

鍾麗娜** 徐世榮***

論文收件日期：100年8月10日

論文接受日期：102年4月16日

摘 要

在台灣，最重要的空間形塑主體是政府。政府形塑空間的理念與實踐的手段，乃是展現在它所制定的相關土地政策之上，在這些政策中，都市計畫之擬訂與實施是政府對於都會地區空間塑造較具有影響力的手段之一。唯此空間塑造並非是處於真空的狀態，它充滿了政治、經濟、利益等複雜及糾葛因素，很值得予以剖析。爰此，本文藉由都市政治之理論分析架構，並以南科樹谷園區報編開發案為例，探究地方、中央政府與資本利益團體等如何透過都市計畫的手段，操控地方空間資源的分配與消費，及其各行動主體間之互動關係與權力結構問題，並進一步審視現行土地政策執行之困境。

關鍵詞：成長機器、都市政權、權力結構、台南科學園區、樹谷園區

* 本文衷心感激二位匿名審查委員提供寶貴意見，特此致謝。而雖力求完善，但疏漏難免，一切文責由作者自負，並祈宇內方家，不吝指正。

** 國立政治大學地政學系博士。TEL：(06) 2050550；E-mail：a1983@epza.gov.tw

*** 國立政治大學地政學系教授兼第三部門研究中心主任。TEL：(02) 29393091#51002；

E-mail：srshiu@nccu.edu.tw

The Political and Economic Structural Analysis of Urban Politics and Urban Planning—Case Study of the Tree Valley Estate of the Tainan Science-Based Industrial Park

Chung Li-Na*, Hsu Shih-Jung**

Abstract

In Taiwan, the state plays the most important role in shaping the development of urban space. The state owns relative autonomous power, and it employs powerful land use policies to shape urban space. Among them, urban planning is one of the most specific and prominent means used by the state. It is important to note the intention, design, and implementation of urban planning is definitely not in a vacuum condition. It is full of politic, economic and interest considerations, not solely decided by planning experts or bureaucratic administrators. This is the valuable reason to explore and understand it. Accordingly, this paper discusses the theoretical framework of urban politics and takes the Tree Valley Estate located within the Tainan Science-Based Industrial Park as a good example for study. Interactive relations and power structure among local government, central government, and interest groups are detail investigated. The ways that they manipulate the distribution and consumption of urban space are also examined. The paper will also show that it is because of the unequal power structure which creates the dilemmas of land use policy in Taiwan.

Keywords: Growth Machine, Urban Regime, Power Structure, Tree Valley Estate, Tainan Science-Based Industrial Park

* PhD of the Department of Land Economics, National Chengchi University. TEL: (06)2050550; E-mail: a1983@epza.gov.tw

** Professor of the Department of Land Economics and Director of the Center for the Third Sector, National Chengchi University. TEL: (02)29393091#51002; E-mail: srshiu@nccu.edu.tw

一、前 言

在台灣，最重要的空間形塑主體是政府。政府形塑空間的理念與實踐的手段，乃是展現在它所制定的相關土地政策之上，在這些政策中，都市計畫之擬訂與實施是政府對於都會地區空間塑造較具有影響力的手段之一。尤以在台灣選舉制度，與過往台灣的都市計畫又經常被技術性的看待，以及「發展」一詞成為具有強烈物質基礎的意識型態下（王振寰，1996：205），有關政府公權力所主導的都市計畫土地開發，是否以公共利益為核心，長久以來，一直是倍受爭議的課題。而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，尤其是在台灣的政經脈絡下，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（陳東升，1995：52）。亦即，在所有的社會政治經濟組織和結構中，政府是最具影響力的。誠如Jessop（1990:118）所言，政府的權力（state power）是在一既定情境下所有勢力平衡的中介結果；及Giddens（1985:13）所言，現代的政府是在一定領域內，最主要的權力容器（power container）的形式，即所有權力集中的中心。則都市政治與都市計畫的關聯為何？個中主要行為者所扮演的角色為何？是值關切。

在南科特定區方向確立之後，取得特定區規劃權的台南縣政府以建構「科學城」之名，縣長陳唐山透過「攤大餅」的方式，結合地方菁英與利益團體的力量，爭取得中央政府同意將整個特定區面積由1,488公頃擴大為3,299公頃，來擺平各方利益後，2002年新上任的縣長蘇煥智，面對在地鄉鎮爭相優先開發的強烈要求，更硬是「磨」出所謂「浮動分區(Floating zone)」，將特定區計畫優先發展區之新市區建設地區面積計882.62公頃，分為A～O等15個區塊，採分期分區開發的空間治理策略，以進一步平息各方實現「科學城」巨大的利得衝突。而在浮動分區的機制運作下，2004年2月間台南縣政府因應奇美集團用地需求，釋出H～K區塊面積約247公頃土地，藉由都市計畫變更編定闢建為「南科液晶電視及支援產業工業區」（以下簡稱液晶電視專區，即今之樹谷園區）。而因全案有關報編開發與奇美集團關係密切，引發外界聯想為奇美集團量身訂作「樹谷園區」之疑義。

基本上，權力在政策形成過程中扮演關鍵性的角色，政策的形成其實就是權力運作與互動的過程（丘昌泰，2003：195）。上開有關都市計畫土地開發，地方、中央政府與資本利益團體等各方利益行動主體策略之運作，所涉及的正是「權力」運作之範疇。對照Bachrach & Baratz（1970:50）所言「作為研究權力及其後果的學者，我們關心的重點並不在現狀捍衛者是否有意識地使用其權力，而在於他們

是否運用它、如何運用它，以及它對政治過程與體系中其他行動者的影響為何？」另Vaughan and Buss (1998:10)亦明白指出，儘管政策被冠以公共利益為名，而其本質無不與利益有關，政策分析者應了解政府是如何創造利益，且各種團體又是如何謀取這些利益。而因都市空間結構中有關土地政策的形成為一政治過程，亦即，相關土地政策的制定、轉變與執行，是透過政府與資本利益團體間的互動所形塑而成，而在所有的社會、政治經濟組織和結構裡，政府又是最具影響力的，因此，作為一種分析都市政治權力結構的理論，不論是Molotch (1976)成長機器論者所論述的「Local Politics = Land Politics」，或Stone (1993:14)都市政權理論所闡述的「政治事關緊要」觀點，及都市權力研究的重點不應在權力的控制（即power over），而應在權力與社會生產的關係（即power to）等等有關都市政治的分析架構，正足以作為政治力與經濟力交錯關係下，台灣都市政治與都市計畫間權力結構論述之觀點。

而有關南科特定區的開發，因縣政府採行「浮動分區」的空間治理策略，第一個開發案就是樹谷園區的報編開發案，正如縣政府所自豪的：「有浮動分區才有樹谷園區的開發。」（蘇煥智主編，2010：69），此以當今所謂浮動分區尚欠缺法源明確規定下，樹谷園區報編開發所涉及之政治、經濟、利益等複雜及糾葛因素，是值得予以剖析。亦即，樹谷園區並不同於一般工業區之報編開發，加以個案，除因一開始南科特定區範圍劃設上之爭議外，後續政府透過都市計畫個案變更後的土地開發方式，更是引起土地所有權人強烈的不滿，其個中政府等行動主體間權力的運籌，所涉及的正是都市政治理論的核心課題，更值關切。爰此，本文藉由都市政治理論之分析架構，並以南科樹谷園區報編開發案為例，透過深度訪談¹與資料收集的方式，探究地方、中央政府與資本利益團體等行動主體如何透過都市計畫的手段，操控空間資源的分配與消費，及其各方行動主體間之互動關係與權力結構問題，並進一步剖析現行土地政策執行之困境。

1 本文礙於案情距今已近十年，相關資料收集較不易，為進一步釐清事實真象，除參酌當時各大報章媒體之報導，並進行滾雪球抽樣模式的深度訪談，訪談的對象主要包括地方政府官員（台南縣政府及鄉鎮公所等）、中央政府官員（經建會、內政部地政司與營建署及國科會等）、學者專家（曾參與之學者專家以及訪查到當年之內政部區委會及都委會委員等），與樹谷園區報編開發案自救會總幹事及土地所有權人等等相關人員，藉由深度訪談這些事件的主要參與者，從受訪者的經驗以得知特定事件之真實原委，並補其它研究方法之不足，以釐清事件之關係、假設，及檢視由觀察和彙整而來之資料，以利就全案發展之歷史脈絡作推論分析，進而增加資料之多元性及可讀性。而基於尊重受訪當事人起見，對於受訪者之姓名未便予以公開；在直接引用其言論時，則以符號來代表受訪之當事人。如A代表政府機關人員、B代表學者專家、C代表地主、D代表其他，其中A1表示第一位，以此類推。

二、都市政治理論之分析架構

(一) 多元主義與菁英主義的辯證

社區權力研究最大的問題為方法論上的爭議與論辯。多元主義的核心觀點認為政府是重要的權力領域，且權力是分散的，此多元主義者的論述其侷限及不足處亦為學者們所批評（Bachrach & Brartz, 1962；Williamson, 1989；周育仁，1993；王振寰，1996；王佳煌，2005）。首先，多元主義者忽略結構的限制，較少關注制度和組織面向的自主性及其對社會的影響（王振寰，1996：17）；其次，對多元主義的批判是，其對於權力的看法過於狹隘。多元主義認為組織中成員的低度參與，乃係團體成員相當滿意所致（Alford & Friedland, 1985:53），此即在多元主義權力觀點下，忽略了那一些看不見的政治結構及意識型態方面之考量。總之，對於政府和權力的論述，多元主義者論述強調行動者的重要性，卻忽略行動者的作用與影響，及經濟社會結構的影響力等等。至於在都市政治權力研究中與多元主義對壘的菁英主義，菁英論者主張城市中的決策只集中在少數人，政治權力是高度的階層化的，而由菁英份子主導決策過程。此一觀點與多元主義者之論述一樣有適用地區之侷限（Harding, 1995:37、47；王佳煌，2005：71），菁英主義強調制度位置的重要性及政治權力的可及性，認為權力必然掌握在少數人手中，惟對國家機器的制度運作本身，卻缺乏理論之關注，而將之視為菁英操弄的對象，及傾向將權力對等於權威（王振寰，1996：23）。整體而言，多元主義與菁英論者這兩個都市政治研究範型的不足，最主要在於他們對政府角色之預設過於簡單，經常陷入對行為研究的盲點，或是以狹義的政治文化角度來解釋都市決策的形成。

(二) 成長機器之論述與思辨

都市成長機器理論由Molotch首先於1976年提出「The City as a Growth Machine」的概念，強調土地作為商品的特殊性與空間的社會結構。Molotch認為都市政治即追求都市經濟不斷成長的政治（politics of growth），即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」，如其所言「地方的主要本質為成長機器」（Molotch, 1976:310；陳東升，1995：53），而地主、政客、開發主及媒體，形成聯盟以攫取交換價值的機會，他們操縱輿論，藏身於「價值中立」的自由市場論者背後指點政策，並結合成為機器（Logan & Molotch, 1987:4-33）。亦即，成長機器論它彌縫都市政治研究與地方社會建構的鴻溝，把「誰統治城市」的問題轉為「誰塑造城市」的問題，強調要探討

地方發展的政治經濟中的結構肌理 (Jonas & Wilson, 1999:17-18)。惟成長機器論也有弱點與侷限, Harding (1995:45-48) 認為成長機器論者把經濟發展窄化為土地開發, 忽略其它經濟發展的向度, 另其鮮少深入探討地方政府的結構與社會關係, 分析層次與焦點僅侷限在一個城市或地方; 再則, 成長機器一方面灌輸人民經濟發展重要性的意識型態, 另一方面則將交換價值的成長正當化為全民的共識, 以「價值中立的發展計畫」合理化其經濟利益 (王振寰, 1996: 180), 雖然他們亦指出, 都市發展的結果並非對一般市民產生成長結果共享的預期效果, 即成長促成地方經濟發展, 惟成長不是沒有價值的過程, 成長往往是有利於開發商及他們的共生者, 而損害大眾的利益。則在整個過程中如何解決成長過程所產生分配正義之課題, 又其權力結構為何, 是否被排除, 以及如何的被排除於體制外及其影響為何? 成長機器論似亦未進一步作闡述。

另如Molotch (1976:309、310) 指出的個別菁英與其它菁英之間的競爭, 事實上在於爭奪「誘發成長 (growth-inducing)」資源投資在其掌控的地區。而成長的必要性在地方主動的社會與經濟的可用選擇手段中, 為最重要的條件, 故地方的本質為成長機器, 此Jonas and Wilson (1999:8-10) 則進一步認為成長機器論題的研究不僅揭露地方成長的意識型態, 更進一步鋪陳成長的意識型態如何普遍化、常態化, 成為日常生活當中的論述。基本上, 主張親成長倡議背後的主要力量是企業社群—尤其是在抬高地產和土地價值上有其利益的食利階級 (rentier class) (王志弘、徐苔玲譯, 2007: 17), 亦即地方商品化的核心—地方利益團體, 此結構性的投機者, 不僅覬覦土地未來的價值, 更廣泛的干預決策法制, 及掌控外在投資環境, 其以土地之交換價值利益, 強調自發性內在集體利益的增長, 藉由意識型態誘發公民對都市成長的狂熱 (Scott, 2009:8-11), 以達食利者之終極目標—成長至上。此成長機器論者之精髓, 雖然批評者認為成長機器論把經濟發展窄化為土地開發, 忽略其它經濟發展的向度, 惟正如其所闡述的, 以土地資源的稀少性, 為追求競爭土地利益, 政府將成為利益團體試圖影響土地使用決策的場域。

(三) 都市政權理論之論述與思辨

都市政權理論代表了回應成長機器論遭致某些批評的嘗試, 聚焦於非正式聯盟的行為 (政權), 並且指出政府行政官僚在建立這種都市夥伴關係上的領導角色。Stone都市政權理論所奠基之體系權力強調社會生產模型重視各方行動者的行動, 著眼於這些行動者合作、決策、治理所需的功夫、條件、資源與侷限, 即「power to」的觀點, 而非多元主義與菁英理論的社會控制模型, 只論及菁英支配遵從的成

本，即「power over」的觀點，Stoker（1995:54-55）認為此係Stone最大的貢獻「它引導我們脫離權力作為一種社會控制議題的狹隘焦點，轉而理解透過社會生產表現的權力」，另Stoker & Mossberger（1994:197）更將其視為是政權（regimes）形成的第一項原則。換言之，體系權力的概念反映出權力關係中社會經濟關係不平等的關係，更可以透過決策結果機會成本的估算，解釋為什麼有財有勢者並未強力遊說，官方決策卻仍是有利於有財有勢者。體系權力不能解釋不平等結構的起源，惟卻大有助於說明為什麼不平等的結構能夠長期維持（Stone, 1980；王佳煌，2005：81）。雖然，Stone(2006)都市政權論意識到「power over」與「power to」的關聯，惟批評者認為他過於強調「power to」的集體權力，而忽略「power over」的權力分配(Gendron,2006；Gendron & Domhoff,2009)，另以，都市政權理論強調政府部門和非政府部門之間的相對自主性，所產生的部門間的治理聯盟，且該治理聯盟主要侷限在地方政府與都市菁英間，正式制度與非正式關係的接合（articulate），至於中央政府與治理聯盟間的關係，以及中央與地方政府之間的互動關係等則非Stone都市政權論述之重點，此即都市政權理論之侷限及待改進處。

對本文而言，Stone的都市政權論是有一定的啟發，首先就Stone（1989:6）都市政權所論述的「為一個非正式的安排（informal arrangement），公共機構與私人利益在功能上整合在一起，以便作出決策和執行政府決策」，即都市政權理論強調非正式、長期的合作關係。雖然，批評者認為都市政權論者忽略中央政府與治理聯盟間的關係，及中央與地方政府之間的互動關係，此都市政權論之侷限處，則更加凸顯治理聯盟之行動主體，及各行動主體間權力結構關係之重要性，而得進一步深論。其次，就Stone所論述的權力觀點，誠如Stone（1980:978-990）所言，權力不僅是一種意圖（intention），亦是一種立場（situation）的呈現。另權力的關係不僅是直接的（direct），也可以是間接的（indirect）；而權力的關係未必要有衝突，有許多的情況是見不到衝突的，這是因為A與B之間其實還有一個重要的角色（C）－政府官員（即power to）。對此雖然批評者認為，Stone他忽略「power over」權力分配的問題，此則更加凸顯「power to」的關鍵性。概以，無權力者對於政府決策之影響將可能相當的有限，因為政治領域根本是受限於制度、結構與意識型態之運作，亦惟有直接挑戰這些制度、結構與意識型態，並對其進行改革，才有可能改變彼此間之權力關係（徐世榮，2001：37）。因此，無權力者如何跳脫政府「power to」權力的枷鎖，更值關切。

(四) 小結—都市政治權力結構的反思

綜上，有關都市政治權力結構的運用與反思，檢視西方都市政治權力結構的分析模式，西方都市政治理論有其侷限，惟其理論精闢處，不論Molotch與Logan成長機器論者所強調的土地為都市發展之主要基礎，藉由土地以創造「成長」，形塑出都市發展財富累積的機制，即「地方的主要本質為成長機器」，與政客及食利者在聯盟的核心—成長下，誘使廣泛的大眾盲目對成長的狂熱，以攫取各自利益最大化等；或Stone都市政權理論所強調的治理聯盟為政權中操盤運作的核心，且「政治事關緊要」，政府具有相對的自主權，當政治與選舉勾稽，加上都市權力power to的運鑿，在政府必須仰賴與私部門合作才能進行治理，則地方政治權力如何運作以協調共同利益及塑造發展遠景等等論述，正足以作為台灣都市政治體現分析的理論架構。至西方都市政治理論所侷限與不足的，如批評者認為的成長機器論者把經濟發展窄化為土地開發，忽略其它經濟發展的向度，此相對於台灣長期以來在「經濟發展掛帥」主軸下，土地政策淪為經濟政策計畫的工具，除驗證成長機器論的核心「Local Politics = Land Politics」外，更加凸顯過程中成長聯盟的構成主體，及其各行動主體間權力結構之重要性。

而就都市政權理論為人所批評者，治理聯盟主要侷限在地方政府與都市菁英間的接合，忽略中央政府與治理聯盟間的關係，與中央與地方政府之間的互動關係，以及過於強調「power to」，忽略「power over」權力的分配等之批判，此長期以來，人類因為資源擁有的不均與資源使用的差異，所導致權力不均存在的問題，已是社會科學研究的共識，更重要的是，當擁有權力者利用意識型態之霸權（ideological hegemony），建構有利於統治者之社會意義，形塑民眾之價值觀，使民眾接受掌權者統治權力之正當性時，無權力者往往被宰制而不自覺，則掌權者(政府)如何操控意識型態的霸權？影響為何？等種種涉及「power to」的權力問題長久以來不僅被忽略，其對權力行使結果的影響更較之「power over」權力分配所造成的影響深遠。亦即，Stone關於「power to」權力的運鑿，除顯示都市政權理論運作過程中，政治的重要性，經濟過程的分析不能取代政治因素外，在政治的本質就是利益下，亦更加凸顯治理聯盟行動主體權力結構關係之重要性。此批評者對於都市政權理論過於強調「power to」的批判，不抑正認同政府有關「power to」權力結構關係之重要性。整體而言，以西方都市政治成長機器與都市政權理論，適可進一步思考現今台灣土地政策所面對之結構性問題。而就本文個案之分析而言，以台灣長期以來經濟發展掛帥，且南科特定區之開發在地方已迫不及待下，是已驗證成長機器論者所主張的開發至上，然個案政策形成所涉及之政治權力結構為何？卻是

關鍵，而Stone不僅強調「power to」的權力觀，其都市政權理論的核心更是「政治事關緊要」，爰此，本文後續就Stone（1987:282）所指都市政權構成之四大要項，客觀的條件、治理的聯盟、結盟的誘因及政策的效能等四項，加以論述個案之都市政治權力結構，進而剖析都市政治與都市計畫之政經結構。

三、液晶電視專區（樹谷園區）之建置及問題的爭議

南科特定區的開發，2002年新上任縣長蘇煥智採取新的治理策略－「浮動分區」的開發方式，以化解在地鄉鎮「全區一次開發」的壓力，並將政府最大的財政難題轉向引進民間資金，即由民間企業投資資金開發特定區。而有關「浮動分區」政策的形成，蘇煥智縣長表示，這個以浮動分區取代傳統開發方式的道理，是經過台南縣政府官員和內政部營建署都委會前前後後開會超過200次的溝通，才獲得認同的（邱馨儀、林政鋒，2008：81-84），惟這個為蘇煥智縣長所引以為傲的「浮動分區」，在地農民C1君恐不全認同，認為：

「南科特定區用「浮動分區」以後，縣政府想要怎麼作，就怎麼作，都可以啦！液晶電視專區就是這樣弄出來的！」（2010年3月15日訪談）

「有浮動分區才有樹谷園區的開發。」（蘇煥智主編，2010：69）

畢竟，縣政府所採行的「浮動分區」的空間治理策略，第一個開發案就是液晶電視專區的報編開發案。

（一）液晶電視專區（樹谷園區）報編開發之歷程

2004年2月台南縣縣長蘇煥智到奇美公司參訪，許文龍董事長當面向蘇煥智縣長提出建構液晶電視（LCD-TV）專區的構想，²蘇煥智縣長欣然同意配合奇美公司電子的需求，在南科西邊設立液晶電視專區。為解決奇美公司投資設廠的殷切需求，台南縣政府隨即於2004年2月提出液晶電視專區計畫構想，選定南科特定區內第一期開發區890公頃內之H、I、J、K區塊為主，面積約247公頃土地（詳圖1），依促進產業升級條例第23條規定辦理變更編定，闢建為液晶電視專區，並於2004年

2 基本上，奇美集團向台南縣政府爭取設立液晶電視專區主要原因為：1.奇美因政策問題無法到大陸投資設廠，在無法取得大陸廉價勞工降低成本下，爰想要在南科旁設立液晶電視專區，要靠著下游產業聚落的完整性提高競爭力，以擁有與其它到大陸設LCM廠的面板廠相抗衡的機會（邱馨儀、林政鋒，2008：85）；2.期望在南科周圍購買較便宜的土地來作平面停車場、貨櫃場及倉庫，以降低土地取得成本（魏堂利，2006：66）。

2月25日向行政院經建會申報液晶電視專區計畫，以呼應政府推動「兩兆雙星」政策，同年4月12日行政院以院臺經字第0930017773號函，原則同意為國家重大經濟發展計畫，成為全國首座液晶電視專區工業區。在取得中央支持後，台南縣政府隨即於2004年4月21日辦理公告甄選委託開發商，有關開發經費約新台幣150億元，由受託開發商先自行籌措，俟土地出售後所得價款再予歸還，經公開招標由奇美公司集團的關係企業聯奇公司取得工程開發案，負責整個專區的規劃及開發工程，台南縣政府並於同年5月31日簽訂委託契約，至有關都市計畫變更部分於2004年9月21日經內政部都委會第593次會議審議通過，2005年1月21日奉經濟部核准編定為工業區。換言之，台南縣政府在短短不到九個月的時間，即完成液晶電視專區之編定。

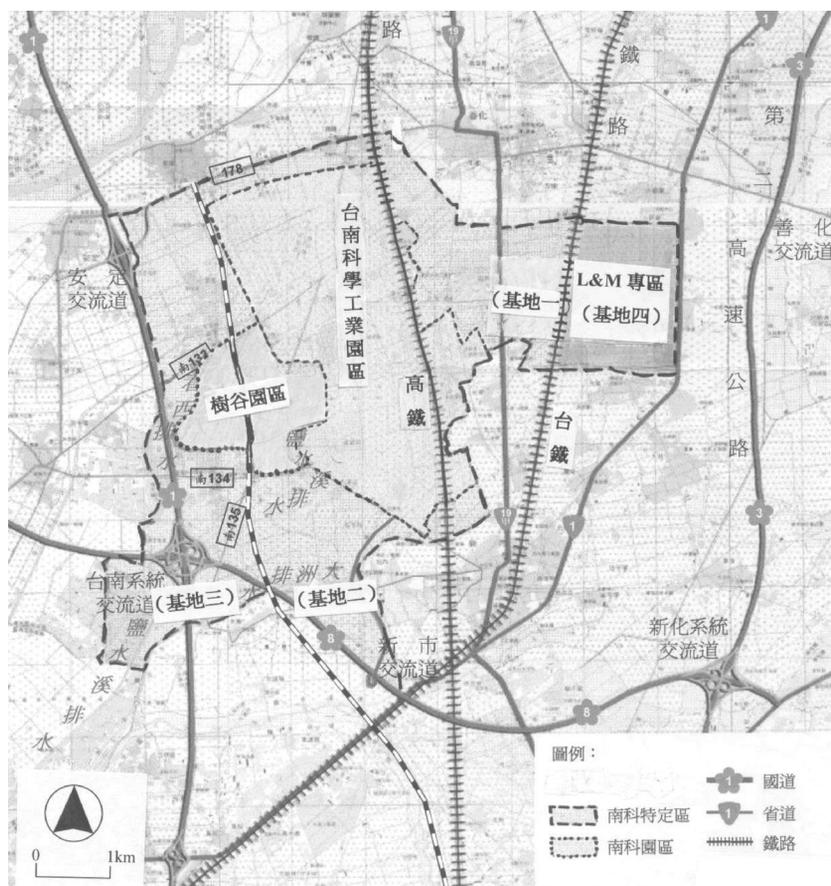


圖1 液晶電視專區（樹谷園區）位置示意圖

液晶電視專區由於其地理位置緊鄰南科，且與奇美公司四、七兩廠接連在一起，對奇美公司而言有很大的地利之便。奇美公司原先構想液晶面板前段製造集中在南科廠生產，面板的後段模組與液晶電視組裝放在液晶電視專區，兩個區互相配合以建構完整的液晶電視產業鏈。2005年5月間奇美公司發現這個構想無法與其他面板廠競爭，全球九大面板廠因成本考量除了奇美公司外，其餘都到大陸設立後段模組廠，加以2005年大陸當局對奇美公司的投資開始放行，因此，奇美公司將大陸與台灣作一個完整的切割，將原先構想的液晶電視專區運作模式全部移植到大陸，而將南科與液晶電視專區全部規劃為面板的前段製程，以增加奇美公司液晶面板的競爭力。而這使得液晶電視專區不再是當初為了生產液晶電視而規劃的園區（魏堂利，2006：76-77）。亦即，在奇美集團強調「LCM廠一定要去大陸設，不然就活不下去！」（邱馨儀，林政鋒，2008：86）的情況下，奇美集團到寧波設LCM廠，迫使電視系統廠商全部放棄在液晶電視專區的投資計畫，這使得台南縣政府一開始即配合奇美集團設置的液晶電視專區，報編完成不到一年即全被推翻，不再是當初為了生產液晶電視而規劃的園區。而這也導致原先計畫到液晶電視專區投資的20幾家後段零組件與液晶電視組裝廠商相繼取消投資案，使得液晶電視專區的土地利用必須重新規劃，改為以引進前段製程的零組件、原料、製程設備為主。而此一影響，亦使得迄至2012年6月底仍尚有約45公頃土地（佔全部可售地面積約31%）閒置待出售，土地使用率比原先預期還低。另液晶電視專區於2005年12月改稱樹谷園區（Tree Valley Park）簡稱TV園區。從原先規劃以生產液晶電視為主的專區，改為奇美公司生產液晶面板前段製程相關零組件的專屬工業區，由奇美公司集團一手打造一個完全屬於自己構思的工業園區。

（二）樹谷園區報編開發過程所引發之爭議

1. 從「區段徵收」變為「一般徵收」的抗爭

如前所述，樹谷園區所在基地係選定南科特定區內第一期開發區之H、I、J、K等四個區塊的土地，依促進產業升級條例規定變更編定而成。該基地依內政部1999年12月9日台八八內營字第8878204號函核准之新訂南科特定區計畫，不僅劃為第一期開發區，且以區段徵收土地開發方式辦理，而這正是在地農民當初爭取納入特定區所期待的，即屆時可藉由區段徵收土地開發方式，領回抵價地，以實現地價增漲之利得。而今台南縣政府為解決奇美公司投資設廠的殷切需求，竟透過都市計畫將基地變更為工業區，且採一般徵收方式，使得在地農民的期望破滅，尤以徵收補償地價係依土地公告現值加四成辦理，遠低於市價，引發地主強烈的

不滿與抗爭。³

2. 從「不應開發」到「有條件通過」的環評爭議

樹谷園區開發案環評審查原已在2004年審查通過，而因2005年間奇美公司將原先構想的液晶電視專區運作模式全部移植到大陸，使得液晶電視專區不再是當初所規劃的液晶電視專區，爰變更原開發計畫。而因開發計畫變更，台南縣政府為了因應進駐廠商需地面積，用水量、空污排放量增加，向環保署提出開發計畫案變更。全案於2007年6月環保署第六屆環評委員初審小組第四次開會審查後，決議「不應開發」⁴，但未送第六屆環境影響評估委員會審查。2007年10月22日環保署召開環境影響評估委員會會議，再次討論樹谷園區開發計畫變更案環評，新任環評委員認為樹谷園區雖然違法施工在先，且有使雲嘉南地區空氣、水質污染加劇，增加區域淹水可能性，但並非全然不應開發，決議另組專案小組，再起爐灶詳細審查。專案小組舉行第五次初審會議建議有條件通過，並於2007年11月19日環保署環評委員會「有條件通過」南科樹谷園區開發計畫變更案，僅要求開發單位必須達成減少空汙、水汙、用水量等承諾，推翻上屆委員認定不予開發的決議，唯此舉則引發環保聯盟強烈的不滿。⁵

3 2005年2月25日由液晶電視專區自救會會長陳樹傳、國民黨台南縣黨部主委蘇國民及多位鄉鎮長、縣議員率一百多位地主至台南縣政府抗議；訴求重點之一，首先即要求縣政府採區段徵收，讓地主領回50%的抵價地。同年4月22日液晶電視專區動土典禮，總統陳水扁先生蒞臨剪綵，自救會會長陳樹傳率40名地主前來陳情。

4 初審小組當初決議理由，包括樹谷園區規模擴充10%以上，增加空污物質及廢水，將使雲嘉南地區空氣品質及鹽水溪水質更加惡化；加上樹谷園區基地由1.5公尺填高到4公尺以上，形成區域淹水新威脅，而且樹谷園區未經環評就動工，初審小組決議「不應開發」。

5 環保聯盟會長、前環保署環評委員徐光蓉批評，「有條件通過」等於沒條件，當初開發單位還沒送變更案時，就已經開始動工，「學法律的縣長，開發單位又是政府，不懂法律是不可能的」，但卻知法犯法，她質疑這次的承諾是否有誠意執行？（參見聯合晚報，2007年11月19日，「南科樹谷園區開發 環盟批：知法犯法」）；另列席的環保團體推由蠻野心足協會理事長、前環評委員文魯彬亦陳述意見表示，樹谷園區未經環評即違法動工，還透過媒體表示已投下不少金額開發園區，施壓「就地合法」意圖明顯，建議應維持「不予開發」結論，避免開發單位視環保法令於無物，事後再尋求就地合法（參見大紀元2007年10月22日報導<http://www.epochtimes.com/b5/7/10/22/n1875984.htm>。）。

四、樹谷園區開發案之都市政治權力結構

綜上，有關樹谷園區開發案過程中所涉及政治力與經濟力的交錯關係，關鍵的地方政府如何化解在地農民的抗爭，及地方、中央政府與資本利益團體等行動者彼此之關係與權力結構為何，及各行動主體如何主導地方發展實現土地開發利得等等，其所涉及都市土地開發各方利益相互間所形成之權力關係，正是都市政治理論處理之範疇。以下爰就Stone（1987:282）所指都市政權構成之四大要項，加以論述其構成要素相互建構的權力網路關係（詳圖2）。

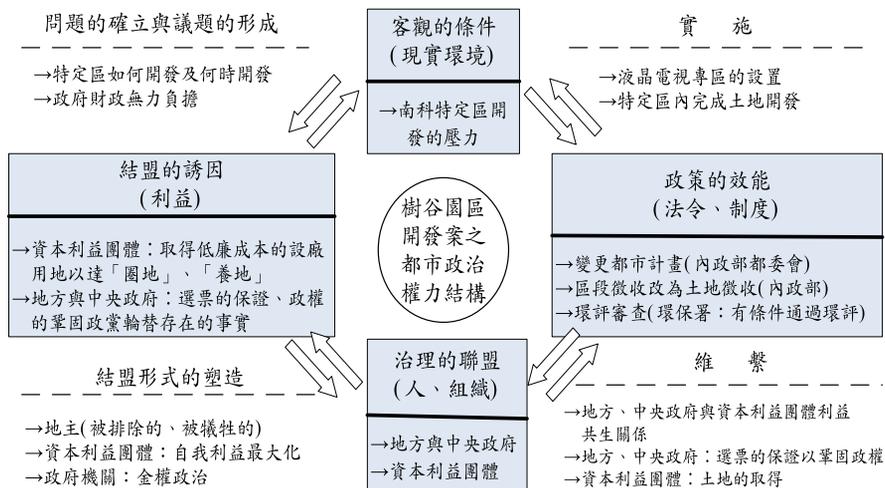


圖2 樹谷園區開發案之都市政治權力結構關係圖

資料來源：引自Stone, C. N., (1987:4)，本研究加以修改整理。

(一) 客觀之條件－南科特定區土地開發之壓力

有關南科特定區範圍之劃設，縣長陳唐山結合地方利益團體的力量，向中央政府爭取並獲同意而將整個特定區面積由1,488公頃擴大為3,299公頃，政績卓著，惟此卻使得2002年新上任的縣長蘇煥智備感壓力。首先面臨的是特定區如何開發、何時能開發及何時能完成開發的窘境，雖然台南縣政府最後硬磨出所謂「浮動分區」之開發模式，化解在地鄉鎮全區一次開發的壓力，惟龐大的開發經費與冗長的開發時程依舊為台南縣政府所困擾，而在「沒有開發，哪來土地開發利得？」的誘導下，各區塊何時開發、如何開發，以取得開發利基，不僅是資本利益團體及在地鄉鎮所關注，在縣長蘇煥智要求「在第一年任內就動工，且於第一任四年內完成開

發，為爭取四年後連任作準備」下，更是成為台南縣政府施政之主要考量。正因如此，在南科特定區應儘快開發的壓力之客觀條件下，在地鄉鎮、地方政府與資本利益團體對南科特定區問題的確立與議題的形成即—南科特定區範圍內的土地趕快動工開發就對了。

在此一情勢下，當企業有用地需求及開發意願時，對南科新市區建設地區高達882公頃土地開發壓力的台南縣政府而言，自是求之不得，故當奇美董事長許文龍提出設廠用地需求時，縣長蘇煥智欣然允諾提供南科新市區建設地區247公頃的土地，台南縣政府並隨即向行政院申報液晶電視專區計畫，全力推動且不到一年的時間即獲核准為「國家重大經濟發展計畫」，並核准編定為工業區，成為全國首座液晶電視專區。至報編開發液晶電視專區之必要性、可行性為何？誠如受訪縣政府官員A1君表示（2011年3月14日訪談）：

「事實上，很多開發案都是上面高層已經講好的，我們業務單位基本上是依長官的指示，完成所謂的『法定程序』而已，況且好不容易廠商願意投資進駐開發，當然樂觀其成啊！」。

換言之，在「特定區範圍內的土地趕快動工開發就對了！」的共識下，液晶電視專區設置如同水到渠成，根本沒有所謂的「必要性」與「可行性」問題。惟問題是，就液晶電視專區的報編開發而言，台灣的工業區並非不足，台南縣的工業用地亦並非真的不夠，⁶而在此一情況下，台南縣政府為紓解特定區開發的壓力，依然透過都市計畫手段，報編高達247公頃土地為液晶電視專區，中央政府更核以「國家重大經濟發展計畫」，且在「經濟發展」的光環下，不到一年的時間即快速完成變更編定。此政府扣以「經濟發展」的大帽子，無視監察院之糾正及整個國土的發展，使資本與經濟再度凌駕於都市計畫上。顯見，迄今都市計畫體制的性質並未改變，仍依舊是以經濟成長為目的的政治計畫，此對照Offe（1981）所言「政府不應再與以往一樣，為了成就工業界的資本積累而來犧牲社區民眾的利益；相反的，政府，尤其是地方政府，應該站在社區民眾的立場，以尋求社會的公平與正義為自許，如此才能鞏固其施政的正當性與合法性」是更為諷斥外，地方與中央政府藉由都市計畫手段共謀以迎合資本家的需求下，所報編開發的液晶電視專區尚有何正當性與公益性？畢竟，當經濟成長成為政府意識型態的霸權下，政府為經濟發展而強

6 有關工業區的供給問題，2002年1月2日監察院即針對行政院對工業區之供給欠缺整體規劃，致整體供需失調，造成國家資源配置失當的糾正案，明白的指出，一般工業區並非是不足而是面臨嚴重的閒置滯銷。如以當時台南縣的台南科技工業園區為例，在其可供租售之170公頃用地中，實際僅租售30公頃，尚未達20%，其嚴重滯銷可見一斑。

行報編開發的液晶電視專區，迄至2012年6月底仍尚有約45公頃土地（佔全部可售地面積約31%）閒置待出售，此一結果再次驗證－現行都市計畫法制依舊未跳脫傳統經濟掛帥的枷鎖，考量土地資源之有效利用，而仍為威權體制下之產物。

（二）結盟的誘因－土地開發利得、選票的保證及政權的鞏固

正如成長機器論者主張，以地產為基礎的土地開發，是促進地方成長為地方各種不同利益關係行動者最容易形成的共識。在台灣，對於擅長榨取土地使用價值及交換價值的資本利益團體而言，對土地的汲取已不單是為降低經營成本，最終目的則在於如何「圈地」、「養地」。對此，南科管理局官員A2君在論及南科園區的開發時曾無奈的表示（2011年3月21日訪談）：⁷

「南科因土地租金便宜，廠商租地面積都很大，惟基地之使用卻都未達法定容積（300%）的一半！美其名說是公園化的園區，其實簡直就是廠商劃地為王。」

此以奇美集團向台南縣政府爭取設立液晶電視專區的原始構想而言，就當時奇美集團在南科建廠的局勢來看，所謂的用地不足，或僅是一強而有力的藉詞，最終無不在如何以低廉的成本取得用地進而擴大企業版圖，惟此相對於更在意如何達成在第一任縣長任期屆滿前完成開發，作為政績並為競選連任鋪路的縣長蘇煥智而言，在極需民間經濟資源下，也就不是重點了。故當奇美董事長許文龍提出建構液晶電視專區的構想時，縣長蘇煥智顧不得縣內尚有多處閒置工業區，欣然同意配合，並隨即選定南科特定區內鄰近南科奇美廠面積約247公頃土地設置液晶電視專區。正如Mollenkopf（1983:9）所言「政治涉及選票及金錢（politics runs on votes as well as money）」，縣長蘇煥智此一作為，並非毫無立論依據，此本文推論，縣長蘇煥智成就奇美集團的需求，以奇美董事長許文龍位居國策顧問，除可藉機拉近與中央層峰的關係，有助於特定區土地的開發外，更重要地方政府可藉此釋出善意再拉攏資本家，增進彼此良好的「金權關係」。對此曾任民進黨縣黨部主委的D1君不諱言的表示（2011年7月4日訪談）：

「在台南，地方政府最大的金主，除了統一以外，就是奇美了！」

正如Marger（1981:120-121）所言政府與大企業間存在著相輔相成的共生（symbiotic）關係，加上，在「贏得選票，才能贏得政權」不變的定律，而政權的鞏固又必須與資本利益團體共同分享資源作為代價下，工業區報編開發的利得即公、私部門所謂的「共同分享的資源」，至於用地取得主要的關卡－都市計畫變

⁷ 查南科園區全部可設廠用地已大致出租，其法定容積為300%，惟整個園區的實質容積平均約僅150%，即於園區土地租金不高的情況下，廠商圈地為王，並未使土地資源發揮最高效益。

更，在都市計畫係以地方首長的意向來主導，都委會不僅成為謀取地方首長利益的機構，亦成為地方首長利益輸送的單位（財訊，1994/1：83-86）下，也就輕而易舉了，此縣政府官員A1君不諱言表示（2011年3月14日訪談）：

「那還不簡單，都委會都是我們自己的人，都市計畫愛怎麼變就怎麼變，這哪有什麼問題！」

而值得關注的是中央政府角色的轉變，在都市計畫變更的過程中，中央政府雖然仍扮演著決策的掌控者，惟更重要我們發現它更樂於配合地方的規劃構想，此從中央相關單位快速且積極的配合即可窺見。在此中央政府之意圖，雖為成就其所欲達到的「兩兆雙星」政經目的，然其最終目的無不盤算著如何藉由拉攏資本家以鞏固政權，尤以奇美集團關係著南科的興衰，誠如南科管理局官員A2君在論及樹谷園區的開發及奇美與南科的關係時不諱言的表示（2011年3月21日訪談）：⁸

「奇美等同於南科，沒有奇美就沒有南科！」

此一事實說明，台灣長期以來除中央集權體制並未完全消逝外，在選舉制度下，中央與地方政府關係的轉變與調節，中央與地方政府並非全然是上對下的侍從，在某一個程度上，中央對地方政府的關係更是由「掌控」轉變為「依賴」，藉由地方來踐行其所要達成的政績；另一方面，就奇美集團而言，地方政府與中央政府為其「圈地」量身訂作的樹谷園區，實已充分實現資本利益團體以極大化個人利益之終極目標，儼然是為台灣新政商關係下，資本利益團體藉產業外移與資金外流，來迫使政府釋放經濟利益的最佳寫照。而值得一提的是，當政府成就資本利益團體的利益後，在現實利潤最大化的考量下，他們隨時可背離原先對政府的承諾，甚而需求無度。如奇美集團在液晶電視專區的報編開發剛完成不到一年，隨即在大陸當局政策放行下，轉往大陸投資設廠，迫使園區的土地利用重新規劃，甚且在液晶電視專區轉型改為奇美集團生產液晶面板前段製程相關零組件的專屬工業區後，奇美集團為解決棘手的環評問題，及為簡化通關作業，降低營運成本，進一步要求將奇美在液晶電視專區內所取得之82公頃土地納編至南科。⁹雖然，此一部分最後並未定案，¹⁰惟過程中，資本利益團體對其個人利益的汲取，卻是不擇手段。顯

8 據南科管理局官員A2君表示，現行在南科設廠的廠商主要為奇美關係企業，亦即南科的興衰主要為奇美集團所掌控，故「奇美等同於南科，沒有奇美就沒有南科！」另以南科為國科會所主導，使得中央對南科的發展更加仰賴奇美集團。

9 「南科納編，奇美六代廠環評解套」，工商時報，2007年8月7日。

10 有關樹谷園區併入南科案，南科管理局官員A2君表示（2011年3月21日訪談），基本上，南科管理局局長以奇美在南科的重要性，支持奇美的構想將樹谷園區併入南科（享受南科租稅優惠），為此，管理局並草擬民間科學園區併入科學園區草案，唯國科會以當時科學園區負

然，資本利益團體與政府合作共謀的結果，最終還是立基在主要行動者其個人利益之極大化。整體而言，土地所有權人在此規劃政策已成為政治下的犧牲者，使得藉由都委會審議確定之都市計畫蒙上欠缺社會公益的陰影，而透過都市計畫，政府得以介入空間資源的分配與消費，都市計畫已淪為資本累積與社會階級鬥爭的場域。

（三）治理的聯盟－地方、中央政府與資本利益團體

在液晶電視專區報編開發上，基本上，治理聯盟中土地所有權人是被排除的，在地農民雖亦認同南科特定區應儘快開發的共識，惟此一開發並非是報編開發為工業區，而是依南科特定區計畫採行區段徵收的開發模式，而這也才是在地鄉鎮（尤其是新市鄉）爭取將土地納入特定區，屆時藉由區段徵收申請領回可建地的主要目的，而今在奇美集團與政府結合下報編開發為工業區，不僅無法申領抵價地，土地還將被徵收，「爛地變好地」的期待破滅，權益嚴重被剝奪，故在後續工業區的報編開發上，群起陳情抗議徵收不公。惟面對土地所有權人強烈的抗爭，地方政府不僅未回應在地農民的訴求（捨棄一般徵收採原來區段徵收的方式），反而是結合奇美集團敷衍在地農民的訴求（液晶電視專區之報編開發係為推動國家重大經濟建設，屆時可引進產業帶動特定區的發展…等等）。顯然，對地方政府而言，與資本利益團體結合的政治利益是遠大於與處於權力最底層土地被徵收的在地農民。

而值得關注的，當地方政府發覺難以平息在地農民的抗爭時，並非回歸問題的政策面（停止工業區的報編開發），而是在無法源依據下，反過頭來協商由開發商（聯奇公司）繳交一億元的回饋金來平息在地農民的抗爭，¹¹及消弭輿論各界為奇美集團量身打造樹谷園區的質疑，以避免喪失大多數選民的支持，據受訪B1君表示（2009年7月30日訪談）：

債一千多億元，認為科學園區是國科會的負擔，對此並不支持，加以樹谷園區欲併入南科仍有諸多問題待修法克服，為免修法被質疑為特定廠商量身訂作，2008年底國科會主委裁示，樹谷園區不適合併入南科。

11 正因在地農民對土地徵收的不滿，2005年5月16日新市鄉鄉長林慶鎮爰依促進產業升級條例規定，要求縣政府應撥給新市鄉公所1.2億元回饋金，否則將課以鄉道或管線等費用作為彌補。對此縣政府特於2005年7月5日特發表新聞稿表示「工業主管機關（即經濟部工業局或縣市政府）開發之工業區，無須繳交回饋金，此部分93年11月2日經經濟部工業局函示確定在案。而本工業區之開發雖委託聯奇公司辦理，但開發主體仍為本府。因此本案本府未收取5%回饋金，併予說明。」惟此一說詞並未為鄉公所採納，而面對鄉公所的反彈及在地農民對土地徵收補償費的抗爭，為急於取得建廠用地，最後由開發商聯奇公司繳交一億元的回饋金，其中新市鄉8,500萬，善化鎮1,500萬作為地方建設用，以平息民怨。

「樹谷園區面積247公頃，吃掉了新市鄉約高達5個生活服務區，引起新市鄉強烈的反彈，而為化解新市鄉鄉民的抗爭，並彌補他們的損失，台南縣政府爰於新市鄉境內增加南側一長條型的I區（生活服務區）。」

正如Stone（1987:15）所指，都市政權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，但是讓民眾接受或能控制住民眾的政策仍然是很重要的。當然，開發商之所以願意於無法源依據下繳交回饋金，除所繳回饋金屆時可列入開發成本再攤回外，最終莫過於，園區報編土地開發的利得遠高於這一切。至於在此治理聯盟中，所有權人的角色為何？基本上，所有權人對於液晶電視專區報編開發政策的影響與改變力量是極為有限的，除了因為他們沒有雄厚的政治背景與經濟資源來影響政府，或對抗有權勢的資本利益集團，組織動員能力低，在土地政策上沒有發言權外，最主要的為對抗工業區報編開發所形成的反成長聯盟，在政策過程中早就被地方與中央政府意識形態操弄下制度性的排除與嚇阻。另以，當今之都市計畫審議機制的設計上，一方面排除民眾對於審議過程的監督；另一方面，又建立一個讓政府機關首長可以完全控制都委會的聘任與運作制度，使得政府視都市計畫為囊中物，而在選票的壓力下，更使得都市計畫規劃政策審議制度成為政治下的犧牲者，誠如受訪的在地農民C2、C3、C4君等無奈的表示（2011年3月15日訪談）：

C2：「咱們這裡本來在南科特定區計畫內是劃為住宅區，縣政府將它變更為工業區，我們攏不知道，你說都市計畫變更會公告，那公告刊報紙『隴是怒罵』誰看得到？而且舉辦說明會時，都差不多已經確定要變更了，開說明會又有什麼作用？」

C3：「再說陳情抗議也無路用啦！一來大家不是吃飽閒閒無代誌作，而且縣政府只要聽著咱們要陳情抗議，馬上就派警察來鎮壓，百姓無能為力啦！」

C4：「抗議無效啦！咱們抗議歸抗議，縣政府說他要徵收就是要徵收啦！」

換言之，雖然都市計畫有關土地使用之管制與所有權人關係最為密切，惟檢視都市計畫實施的政治過程，可以發現不僅民眾所有權人的力量是在決策權力金字塔的最底層，他們的權利是最不被考慮的（陳東升，1995：287），且如同土地開發守球門角色之都市計畫變更既已發布，緊接著後續土地開發—徵收，那又有什麼問題。正如100年5月間內政部進行「土地徵收條例」修正草案審查會議時，有關徵收之公益性與必要性究竟由誰審核？引發內政部營建署與地政司強烈的爭辯，會中地政司官員B3君一再強調：

「現行只要區委會或都委會通過時附帶徵收或區段徵收，一般來講，我們接著就是要趕快辦理徵收或區段徵收！」

此一論述除說明現行中央主管機關對徵收或區段徵收欠缺公益性與必要性之評估外，有關政府對權力的操控，正是Lukes (1974) 權力的第三面向之運作範疇，政府一方面灌輸土地所有權人經濟發展重要性的意識型態，另一方面則積極辦理都市計畫變更，將交換價值的成長正當化為全民（所有權人）的共識，以「價值中立的發展計畫」合理化其經濟利益，並透過意識型態霸權來操控土地徵收制度之產出。

（四）政策的效能－結盟誘因的兌現

綜上，在中央、地方政府與資本利益團體結盟為利益共生的結構下，液晶電視專區報編開發完成，過程中土地政策已成為政府經濟發展政策的配合者，及政府官僚結合資本利益團體等行動者，鞏固自己之權力與利益的場域，此亦即結盟誘因的兌現。而地方層級的都市、土地發展計畫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，使都市計畫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，都市計畫正是他們最有利的工具」（曾水亭，1988：24），亦即，都市發展關心的重點是資本利益而非市民福祉。就液晶電視專區土地開發策略，奇美集團如願的取得成本低廉的設廠用地，建立屬於奇美集團的王國－樹谷園區，政府官僚實現己身利益，而政府則成功的攏絡資本利益團體，進而鞏固政權。

然在這結盟誘因兌現的背後，不容忽視的是政府治理之核心價值公共利益的背離。畢竟，政府機關中之政客與官僚，基於追求自身的利益，其制定政策之主要考量往往不是社會整體的利益，而係如何極大化其政治方面的支持度（Grindle & Thomas, 1991:26），其政治菁英在經濟上的不理性行為，在政治層面上，卻可能是相當理性的。以攸關工業區開發最後把關的環評制度而言，在政府既定的工業政策下，所謂的環評制度恐怕也很難為環境伸張正義，尤其在台灣，1993年2月之後，台灣的政治進入新的階段，在積累策略上，由於強調新的發展策略，經濟與經建部門的角色愈來愈重，規劃未來的發展策略，成為政府的重要工具，亞太營運中心成為新國家最重要經濟發展政策，而解嚴後因社會運動成立的環保署在新國家裡，扮演著背書的角色（王振寰，1996：80）。換言之，政府結構的安排在核心機構（如經建會）作成決策後，就可立刻執行，即使這些行為可能牽扯到其它部門（如內政

部、環保署)所主管的業務,邊陲部門在事後只有配合。故在土地的規劃使用上,基本上,是配合經濟發展與工業生產,當工商資本家急需生產用地時,土地開發所涉及之用地變更與環評就得被動式的配合,即使如有板有樣的環評審查,不論審查過程中有多少雜音,甚至於不允許開發,最後一定是挾持公共利益,猶如「先射箭再劃靶」的「有條件的通過」,至此,所謂的公共利益早已淪為政府所操縱的布偶。

再則對照Hillman (2003:417)所言,倘若決策者為特殊利益團體提供差別待遇,而使該利益團體因公共政策受益,同時造成他人受損,則此政策是不符合公共利益,另Offe (1981:135)更直言,政府與利益團體之間係呈現一種利益交換的關係。此以液晶電視專區報編開發結果,所形塑的「樹谷園區等同奇美集團的王國」,政府所謂的核心價值—「公共利益」不僅早已被污名化,更儼然已成為政府意識型態之霸權。在液晶電視專區報編開發過程中,台南縣政府面對土地所有權人的陳情抗議,所採威脅利誘迫使土地所有權人屈服的不抑正就是此一態樣,這在受訪土地所有權人們無奈的眼神中表露無遺,而土地所有權人沉默接受土地變更為工業區及被徵收的事實,則更凸顯權力的關係未必是要有衝突,有許多情況是看不到衝突的(2010年7月3日訪談C5、C6)。

C5:「政府的政策早就決定好了!說要徵收就是要徵收,咱們百姓抗議、陳情擺沒效啦!」

C6:「縣政府官員說,特定區第一期開發面積將近9百公頃,再不趕快開發,就失去開發的時機了,藉由工業區的開發,可以引進商機,且沒有開發哪來利得?而我這邊(樹谷園區)土地被徵收,雖然損失了,但如能帶動我在其它區塊地價的上漲,補過來損失應不太大,況且縣政府萬一都不開發,不就什麼都沒有,再說抗爭也沒用……噯算了…」。

(五) 小結

綜上,樹谷園區不再是當初規劃的液晶電視專區,而是政府專為奇美集團「圈地」所打造一個完全屬於奇美自己構思的工業園區—奇美王國,即樹谷園區報編開發案展現的正是地方、中央政府與資本利益團體,於偏頗的都市計畫變更機制,在土地開發上各自盤算利益的前提下所共同創造出來的,在這樣的利益聯盟意向裏—「發展」就對了,而發展正意味著巨大利益的汲取,尤以政府在財政困難和資源有限的情况下將更加依賴資本利益團體,促使資本利益團體藉機滲透到政府的政治核心,進而擷取土地利得,而此土地利益的授予對政府而言,正因並非直接付出成

本，只是土地管理權的調整，使得地方、中央政府與資本利益團體在雙方互利下輕易實現各自利益之最大化，致衍生社會更多的不公不義。

五、結 論

長久以來，台灣在「經濟發展掛帥」主軸的宰制下，土地利益為都市成長機器背後成長的基礎，即地方主要的本質為成長機器，地方、中央政府與資本利益團體所鏈結而成的妥協性聯盟，藉由地方成長的口號，以擷取自身的利益，此正呼應成長機器論者所論述的「Local Politics = Land Politics」，而過程中，地方、中央政府與資本利益團體對權力的操控，更驗證了Stone都市政權論者所強調之權力是三方之間的權力關係（power to），而非兩方之間權力的凌駕關係（power over），即政府為權力核心。且過程中，就地方政府而言，在政經環境變遷下，隨著民主體制的形成，地方勢力的抬頭，更深化地方對中央威權的不滿，為爭取更多的自主性，地方政府已不再是事事遵從中央的指示，而是挾持著所謂的「民意」，一再伺機向中央挑戰，即中央政府雖然仍扮演著關鍵性的角色，惟更重要的是地方與中央已建構起「地方挑戰中央，中央仰賴地方」的巧妙關係，彼此間存在著一種緊密的動態平衡，中央藉由核定權的掌控主導地方的開發，而地方則巧妙靈活的運用土地開發工具，為創造自我最大利益而競爭及妥協合作，以獲取選票成就執政的最終目標。而當土地政策變成政府貫徹經濟建設計畫的工具，土地開發成為少數權力優勢的資本利益團體累積經濟租金的手段，土地開發的利得不是為普羅大眾所共享，這樣所產生的社會不公平將是全面的。亦即，在高度政治化下形成之土地政策，其所帶動的土地開發，所造成的結果並非僅僅是單純的帶動都市繁榮，而是政府基於政權的鞏固在土地開發過程中，所賦予資本利益團體特別的權力優勢地位，相對的，造成對社會大眾財富的剝削及對公共利益的掠奪，這樣一個都會政策不但沒有減少都市的不正義，反而是強化社會的不公平。

（一）經濟發展掛帥的枷鎖與非經建部門的邊陲化

就成長機器論者所強調的都市政治即追求都市不斷成長的政治，則當中政府藉由怎樣的結構安排來促進成長，是為關鍵。台灣在經濟發展掛帥與國家威權體制似未完全瓦解，以執掌經濟建設計畫的經建會為權力核心下，政府內部組織結構，已技術性、制度性的將非經建部門制衡的阻力化為經建政策的助力，使得中央（經建

會) 主導政府的經濟發展建設計畫, 其它相關部會在「政策決定一切」、「政策凌駕專業」下, 背離本身所掌管政策之核心價值, 不僅已喪失了自主性, 更自我窄化為執行政策的工具, 淪為附庸。此政府內部組織結構的病態, 是為現行土地政策的制定與實施所面臨最大的窘困, 而政府在這樣一個體制安排下, 所呈現的地方與中央「爭權卸責」、政客與官僚「爭功諉過」, 更是當今政府施政的最大危機。

(二) 政策凌駕專業下委員會被制度性的綁架成為橡皮圖章

台灣現今面臨另一重大的挑戰就是如何建立各種理性、合乎公平、正義的制度。惟長期以來, 政府官僚在自利心驅動下所建構的卻是一個偏頗的制度, 本身就存在問題, 在這樣一個情況下, 法制定的過程已被行政—立法的意識形態所操弄, 尤以內政部區委會、都委會的功能危機, 在「政策至上」、「選票至上」的光環下, 政策凌駕專業, 官僚操弄委員會, 表面上專業、獨立審議的委員會已十足的淪為政府及資本利益團體等主要行動主體擷取利益的工具。亦即, 內政部的區委會、都委會專業的功能不僅未能充分發揮, 反而, 在政府官僚操弄下淪為為政策背書的橡皮圖章及擋箭牌。這樣一個偏頗的政策與制度, 政府官僚確奉為圭臬, 加上, 委員會被政府官僚制度性的綁架, 所謂的「依法行政」, 正是政府官僚正當化其操弄權力意識型態強而有力的藉詞。

(三) 都市計畫政策手段成為各方行動主體汲取利得的萬靈丹

台灣正因以「經濟發展掛帥」為主軸, 土地政策成為貫徹經濟建設計畫的工具, 使得土地政策之主要執行手段之一都市計畫, 迄今依舊是以經濟成長為目的的政治計畫之產物, 加以都市計畫制度上被架空的都委會, 及形式化之民眾參與, 都市計畫已喪失應有的性格與功能。以都市計畫在我國土地政策手段中一直是扮演者關鍵性的角色, 且都市計畫為一價值、政治、經濟、社會等各層面之矛盾衝突與協商調適的動態過程, 都市計畫展現的是, 妥協了各種權力的對抗, 同時也沉澱了各種價值觀, 惟當都市計畫面對政治力與經濟力的交互運作, 在「選舉靠鈔票, 鈔票靠土地, 土地靠都計, 都計靠選舉」環環相扣下, 土地政策之執行, 都市計畫的場域已淪為地方、中央政府及資本利益團體等行動主體, 掌控都市空間發展與擷取經濟利益的利器, 亦即, 都市計畫土地政策手段之執行, 已為各方行動主體汲取土地開發利得的聚寶盆。

整體而言, 樹谷園區開發案在地方、中央政府與資本利益團體三者間鏈結成一種利益共生的緊密關係, 中央政府透過土地開發方式之核定權主導地方的發展, 地

方政府則靈活應用土地政策工具（都市計畫），為自己創造最大利基，至資本利益團體則以資金優勢變相爭奪開發規劃權及取得開發用地，而在這當中土地開發的完成，就是地方與中央政府配合資本利益團體需求以換得政績的最佳表現，惟資本利益團體的運作邏輯主要係極大化本身的利益，而非都市成長，於將開發成果轉交政府作為政績前，最大的籌碼，即如何從公部門那擷取更多的開發誘因與合作的資源。亦即，樹谷園區開發案展現的是，地方、中央政府與資本利益團體妥協互利的結盟關係，是各方行動者不斷地在不同的土地利益議題上，建立共同利益的滿足點，非建構於都市成長與社會公平的基礎上，而這反映的正是當今台灣都市政治與都市計畫之政經結構的態樣，適足引以為鑒。

參考文獻

- Parker, S. 著、王志弘、徐苔玲譯，2007，遇見都市－理論與經驗，台北：群學出版有限公司。
- 王佳煌，2005，都市社會學，台北：三民書局。
- 王振寰，1996，誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構，台北：巨流圖書公司。
- 丘昌泰，2003，公共政策：基礎篇，台北：巨流圖書公司。
- 周育仁，1993，政治與經濟之關係－台灣經驗與其理論之意涵，台北：五南出版社。
- 邱馨儀、林政鋒，2008，搶救南方大作戰，台北：經濟日報社。
- 徐世榮，2001，土地政策之政治經濟分析：地政學術之補充論述，台北：正揚出版社。
- 財訊周刊，1994，『都委』辦事，縣太爺最放心－都委『沾親帶故』為那樁？，1月份，pp83-86
- 陳東升，1995，金權城市－地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析，台北：巨流圖書公司。
- 曾水亭，1988，台灣房地產市場與民間資本：以國泰集團為例，台大建築與城鄉研究所博士論文。
- 魏堂利，2006，樹谷園區設立對南科產業群聚與資源排擠效應之研究，成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 蘇煥智，2010，進化南科－南科特定區開發模式解析，台南：台南縣政府。
- Alford, R. A. and Friedland, R., 1985, Powers of Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

- Bachrach, P. and Baratz, M. S., 1962, Two Faces of Power , American Political Science Review, Vol.56, No.4, pp.947-952.
- Bachrach, P. S. and Baratz, M. S., 1970, Power and Poverty: Theory and Practice. New York: Oxford University Press.
- Gendron, R., and Domhoff, G. W., 2009, The Leftmost City: Power and Progressive Politics in Santa Cruz. Boulder, CO:Westview Press.
- Gendron, R., 2006, Forging Collective Capacity for Urban Redevelopment: 'Power To,' 'Power Over,' or Both? City Community, 5(1): 5-22.
- Giddens, Anthony, 1985, The Nation-State and Violence. Cambridge: Polity.
- Grindle, Merilee S. and John W. Thomas. 1991, Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Harding, A., 1995, Elite Theory and Growth Machines. pp.35-53 in Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H., (eds.) Theories of Urban Politics.
- Hillman, A. L., 2003, Public Finance and Public: Responsibilities and Limitations of Government, New York: Cambridge University Press.
- Jessop, Bob, 1990, State Theory: Putting Capitalist States in Their Place. Cambridge: Polity.
- Jonas, A. E. -G. and Wilson, D., 1999, The City as a Growth Machine: Critical Reflections Two Decades Later. pp.3-18 in The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later, Albany, New York: State University of New York Press.
- Logan, J. R. & Molotch, H. L., 1987, Urban Fortunes: The Political Economy of Place, University of California Press, Ltd, pp.4-33.
- Lukes, S., 1974, Power: A Radical View, London: Macmillan.
- Marger, M. N., 1981, Elites and Masses: An Introduction to Political Sociology. New York: D. Van Nostrand Company.
- Mollenkopf, John H., 1983, The Contested City. Princeton, N. Y.: Princeton Univ. Press.
- Molotch, Harvey., 1976, "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place." American Journal of Sociology 82(2):309-332.
- Offe, Claus., 1981, "The Attribution of Public Sectors to Interest Groups." In S. Berger, ed. Organizing Interests in Westent Europe. Cambridge: Cambridge University Press. pp123-158.

- Scott, R., 2009, "Urban geography: urban growth machine." pp.1-21 in Rob, K. & Nigel, T. (eds.) *International encyclopedia of human geography*, Oxford, UK: Elsevier.
- Stoker, G. and Mossberger, K., 1994, "Urban regime theory in comparative perspective", *Environment and planning C: Government and Policy* 12(2): 195-212.
- Stoker, G., 1995, *Regimes theory and urban politics*, in *Theories of Urban Politics*, edited by Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. London: Sage.
- Stone, C. N., 1980, *Systemic Power in Community Decision Making: a Restatement of Stratification Theory*. *American Political Science Review*. 74(4): 978-990.
- Stone, C. N., 1987, *The Politics of Urban Development*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N., 1989, *Regimes Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N., 1993, *Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach*. *Journal of Urban Affairs*, 15(1): pp.1-28.
- Stone, C. N., 2006, *Power, Reform, and Urban Regime Analysis*, *City Community*, 5(1): 23-38.
- Vaughan, R. J. and Buss, T. E., 1998, *Communicating Social Science Research to Policymakers*, Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Williamson, Peter J., 1989, *Corporatism in Perspective; An Introductory Guide to Corporatist Theory*. London: Sage Publications.

