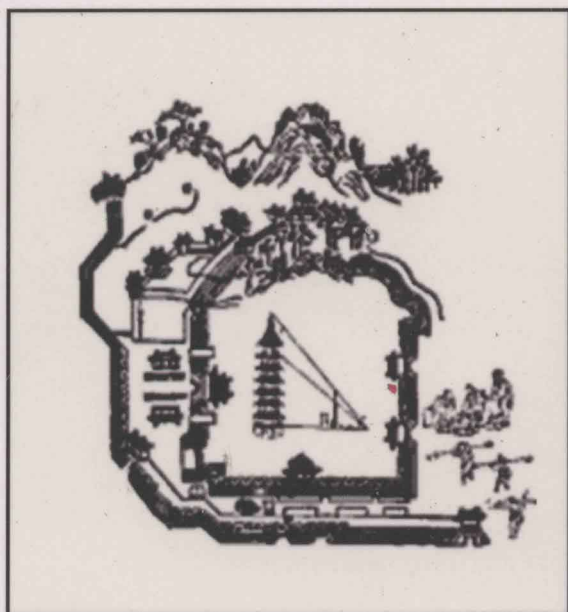


誰的空間，誰的地？ 回眸臺海兩岸都市發展三十年

臺灣大學建築與城鄉研究所王鴻楷教授榮退論文選集

王鴻楷



洪啟東編輯



臺大出版中心
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY PRESS

ISBN 978-986-01-2593-1



00400



9 789860 125931

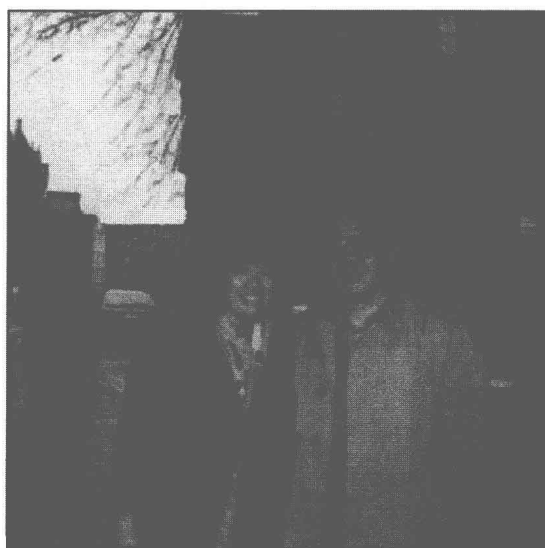
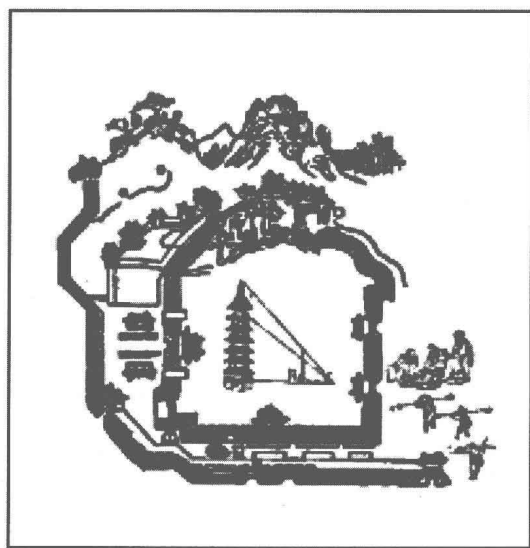
GPN : 1009604277 定價：新台幣400元

誰的空間，誰的地？

回眸臺海兩岸都市發展三十年

臺灣大學建築與城鄉研究所王鴻楷教授榮退論文選集

王鴻楷



洪啟東編輯

 臺大出版中心
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY PRESS

國家圖書館出版品預行編目資料

誰的空間，誰的地？回眸臺海兩岸都市發展三十年/
王鴻楷編著. -- 初版.
-- 臺北市：臺大出版中心：臺大發行，
2007/12[民 96]
面；公分. -- (學術叢書)
ISBN 978-986-01-2593-1 (平裝)

誰的空間，誰的地？回眸臺海兩岸都市發展三十年

作 者	王鴻楷
發行人	李嗣浚
發行所	國立臺灣大學
出版者	國立臺灣大學出版中心
主 編	夏鑄九
編 輯	洪啟東
封面設計	林淑瑩
法律顧問	賴文智律師
印 製	詮美印刷事業股份有限公司
出版年月	2007年12月
版 次	初版
定 價	新臺幣400元整
展售處	國立臺灣大學出版中心 臺北市10617羅斯福路四段一號 電話：(02) 3366-3993 傳真：(02) 2363-6905 http://www.press.ntu.edu.tw E-mail: ntuprs@ntu.edu.tw

GPN：1009604277

ISBN：978-986-01-2593-1

著作權所有・翻印必究

作者序

王鴻楷 - 台灣大學建築與城鄉研究所教授

首先要感謝夏鑄九教授、洪啟東教授以及建城所許多同學們花費這麼多心力為我的退休舉辦研討會、編論文集、製作紀錄片等活動，讓我在教學與研究生涯告一段落的時候得以留下許多值得珍惜的紀念與回憶。

雖然回顧個人三十餘年來的教師生涯，應可謂平順，也很平凡，實在沒什麼值得誇耀、特別紀念之處。但是，仔細想想，其實至少有兩個值得慶幸的地方。

第一個值得慶幸的是我有機會在台灣最被社會尊重的台灣大學服務，而且一連持續達三十二年之久。在這段可謂漫長的日子裡，遇到的同事與同學對我都尊重、友善，對我的缺點與過錯更是包容有加。我也有機會接觸許多資質優秀、有挑戰性的同學，對我形成一定程度的「積極壓力」，使我在教學與專業知識的改進上不致於太過怠惰，而且其中還有許多同學參與個人的研究團隊，成為我研究工作不可或缺的力量；當然，我也有機會遇到許多可愛的、有潛力的學生，從她們的身上我看到台灣與我們專業的未來希望。我想這些大概就是在台灣「最高學府」執教的主要欣慰吧。

第二個值得慶幸的是在此三十幾年裡，台灣海峽兩岸各自在政治與經濟領域都發生了巨大乃至翻天覆地的變化（台灣的經濟起飛以及隨之而來的政治民主化、中國大陸二十幾年來的改革開放與經濟因轉軌而急速發展）。本人有幸恭逢其盛，並能作近距離的觀察（在台灣甚至有某種程度的參與機會）。而且，這些變化對個人知識好奇心的強烈吸引力很大程度地影響了我的研究議題，這是可以從本選集裡文章的內容看得相當清楚的。也許我可以從這個角度，來稍微說明一下本人研究興趣的變與不變。

一個相當明顯的事實是本人的研究興趣不是很聚焦的，研究主題不僅隨時間而變，即便同一時期的研究興趣也並不集中在單一的議題。但是，綜觀長期的演變，隱約有一主線貫穿各時期的研究議題，亦即，都市（以及少部份時候的非都市）空間的使用及其相關的權利/力與制度問題（這當然就是此文集標題的意涵）。這樣的基本興趣也許可以歸因於個人對於環境規劃專業任務之空間（土地）取向的認定，以及對專業之社會定位的關注吧。在所收納的四類文章裡，此主線固然在第三類中國研究的文章中明顯出現（主要是農地利用方式的轉變與農民權益問題），從其他三類以台灣為研究對象的文章中，也可以

看出個人研究的問題意識與此核心議題始終相關（從比較早期的台北市商業空間的使用與消費，到針對台灣都市空間規劃與管制權力之配置方式的質疑，以及因應永續發展理念興起而作的都市與非都市地方的發展相關議題的研究）。以上簡單的解釋可以視為個人對自己長期研究取向的一點小小的回顧，希望對讀者有所幫助。

在此退休前夕，我也應利用這個機會向多年來參與個人研究團隊的眾多碩博士班研究生與助理，以及以各種方式協助我們研究工作的兩岸各種機構與個人表示最大的謝意！最後，在整理這些文章，暮然警覺將近三十年來國科會（主要是人文處）幾乎連續不斷的對個人的研究工作給予經費支持，於此應該特別表示誠摯的感謝！沒有這些支援，個人的研究工作是不可能進行的。

策劃者序 — 紀念過去，展望未來

夏鑄九 - 台灣大學建築與城鄉研究所教授兼所長

這次去荷蘭台夫特工大 (TU Delft) 參加尤根·羅斯曼 (Jügen Rosemann) 教授的退休會議與典禮，感觸良多。首先，是典禮的學院裝飾與空間形式。歐洲大學為資深教授的榮退，做得形式隆重。亞歐美各地學者兼好友迢迢趕到，像多次造訪台灣與台大，的莎珊·莎絲綺雅 (Saskia Sassen)，愛德華·蘇雅 (Edward Soja)，也都不遠千里而來。先是一天以永續城市 (Permacity) 為主題的學術會議，然後是榮退典禮，海內外學者身著學院黑袍，在執儀杖者引領下，列隊進場。羅斯曼教授在校長、院長的致詞之後，針對永續城市這個烏托邦價值，給與一場主題演講。其後是接待會，眾人魚貫致意。晚上，則是輕鬆與友善的晚宴，同事們收集舊照，回顧羅斯曼教學一生。由於受邀代表亞洲學者發言，我特別提及尤根在一九七〇年代在柏林的都市行動與計劃案，這是我們所能共享的六〇年代抗議精神。亞歷山大·宋尼斯 (Alexander Tzonis) 在座，亦有同感，認為值得在此時全球化與新自由主義化下的學院裡特別強調。我對尤根說，自己在社會運動的反省年代於國外讀書，加上那時台灣貧窮，為了避免繳交四百美元的禮服租金，理直氣壯地拒絕參加當時的畢業典禮。記得學院的秘書勸說，可以拍照留給兒子看，當時認為這是不屑一顧的資產階級象牙塔的形式，遂將此生所有的碩士、博士的典禮都置諸腦後。而這次，卻為了尤根披上黑袍，戴上學院帽，也是新鮮經驗。巴塞隆納大學的裘金·佘波特 (Joaquin Sabate Bel) 教授還問我，我們的博士論文口試，學生是否還需身著黑袍？會後思索再三，面對我們台灣的學院與社會，豈敢要求學生黑袍加身？甚至，我們研究所自己的第一位資深教授，王鴻楷教授，此時也正好屆齡榮退。而我剛好負責行政。王鴻楷教授是我所的創所教授，可謂一生都貢獻於台大建築與城鄉研究所，我們豈能複製今日的台灣政治文化？但是面對現實，我又有何條件提出，舉辦具有類似學院形式的榮退典禮呢？過去，我們曾經拒絕的形式，其實不只是形式而已，它承載了眾多意義，可供溝通的意義，它在表達情感、慾望、甚至是在要求支持功能性的作用時，仍然具有相當的意義。對學院形式的要求，以及，與之相應的學院內涵的追求，兩者之間其實是有緊密關係的。這是文化的一部份，我們卻都極欠缺，在現代化過程中，我們，包括了我們的現代大學，也未能真正擁有過這些能力。我們當前的文化，要麼就是強加僵化與八股的形式，要麼也失去了撫慰人心的情感內涵，甚至，我們不知如何恰如其份地表達自己。這不只是學院的形式的喪失，甚至是其他生活中的禮儀形式也未能建立。難道這是：子愛其羊，吾愛其禮？同樣地，空間形式的塑造可說是

我們的專業，而空間的形式與社會的內容是不能分離對待的事務，他們彼此間的關係值得我們再深思。或許，在某個程度上，這也是保存運動給與我們專業者在面對現代性建構與創造性破壞課題時的一點反省吧？

即使在學院形式上我們有前述這些難以面對的窘境，為了表達對王鴻楷教授的尊敬與感謝，我們舉辦“規劃與設計教育國際會議”(International Symposium on Planning and Design Education)，一則為王鴻楷教授榮退致意，二則也是台大建築與城鄉研究所三十二週年紀念。針對我所的碩士學程方向，王鴻楷教授曾經提出“專業的通才教育”看法，這可以說是對我所的教育方向最重要的貢獻。為了面對當前的變局與新形勢，在這場會議中，他提出，“面對歷史變局下的台灣永續規劃與設計專業教育”，做為主題演講。他重新界定了“專業的通才教育”的內涵。王鴻楷教授說：“人民導向的永續地方營造與治理”。而超越領域知識與實踐的追求，一個以“空間”為實體對象，以“民主參與”、“社會正義”、“永續發展”為核心價值的，追求“理論與實踐”、“科學與倫理”、“專業與生活”等三面向的整合之企圖，做為落實執行的原則。我想，這曾經是當時吸引與團結我所師生共同努力的核心，也更是本所未來進一步發展的努力方向。

更難能可貴的是，這次的會議，我們的畢業校友，也真是千里赴會。他們排除教學與研究的繁忙，分別就規劃與設計教育，提出自己在學院崗位上的實踐經驗，撰寫論文，相互交流。我們先以會議論文集形式呈現，然後，由建築與城鄉學報以學術論文的最後形式刊載。其實，他們的論文與發言，不正是可視為是表現建築與城鄉研究所的教育理想，開始開花結果的盛況嗎？這不也正是：十年樹木，百年樹人？

王鴻楷教授對社會正義的長期堅持，使他成為在台灣最值得尊敬的都市計劃學者。我何其有幸與他共事，更由於其穩如泰山，我們才得以無後顧之憂，放心往前衝刺。我們的學生，也因此有此支持，在台灣的都市運動的浪潮下，可站上潮頭，替弱勢者仗義執言。在正式的學術會議當晚，晚會，就交給我們的研究生去主導，劃下句點。

最後，配合這次會議與活動，我們也有幸獲得洪啟東副教授投注心力，將王鴻楷教授過去的部分專業實踐經驗與學術論文，收集整理，以選集形式發表。這是他送給過去的老師，王鴻楷教授的最好禮物，也替這次活動增添知識積累，藏諸名山，傳諸其人的美意。

編者序 — 一個空間專業先行者：樸實的王老師

洪啟東 - 銘傳大學都市規劃與防災學系副教授兼系主任

回憶半年前，接到夏老師的一通電話：「…洪啟東，王老師年底要退休了，你來蒐集老王歷年的著作，挑選一些他不同時期主要專業的代表文章；你來編看看，我要學術標準的，而我來負責通路，要快！…。」天啊？！沒想到這個日子來的這麼快，記得王老師跟我聊他退休的情事還是五、六年前，他還說要陪陪師母與家人：「我太太幫我報名在“教會的課程”以因應退休的心態調整…。」（王老師抱歉，小八卦曝光）。坦白講，這就是我所認識的王老師與夏老師，前者重視家庭生活且相當的執著在專業的通才教育(後詳)與社會的專業服務；後者只要是為專業需要和對社會有貢獻的，即很率真的、默默的付出一切而不求回報。因此，才有這本《論文選集》(後簡稱“選集”)的出爐；其所代表的¹絕非王老師所有的論文專書，而是反應王老師從1970年中葉返台創立台大城鄉所迄今，作為一個知識分子對社會發展現象與自我專業改造和反省的接榫歷程，不僅體現《金剛經》“不住相”的通儒典範²，也對城鄉所之宗旨(mission)：“專業的通才教育”詮釋了的空間實踐者的角色。

《選集》收錄了十五篇文章³分為四個領域方向，第一個部分：都市商業空間結構與消費行為(三篇)，本部分為王老師八零年代到九零年代初約十年的研究歷程，對傳統土地使用的靜態模型，及以供給為導向未考量使用者行為和市民生活方式-空間設施層級性-中心/邊陲等概念的檢討，提出消費空間、空間消費與消費者行為等商業空間層級化系列研究。第一篇與目前服務於台南大學鄉土文化研究所陳坤宏教授合寫〈有關都市商業設施空間結構的一些理念〉，透過台北市的九個商業地區對階層性探討與實徵研究，其結果推翻了早期中地理論的模型概念，並結合四項空間機能元素(功能空間系、服務網、地區生

-
- 1 這裡要特別對若干學長與學弟妹道歉，一則因為多數文章年代過久(例如，王老師剛回國與洪啟文先生的量化模型論述…)，找不到電子檔；再則由於雷同性過高而割愛，以及部分同學失聯或原本與王老師的文章已遍尋不得，基於時間、人手和篇幅的急迫性，個人作了決定，一切責怪自當由本人負責。
 - 2 參朱敬一(2007)《朱敬一給青年知識追求者的信》，頁7, 21-60。台北：聯經出版社。
 - 3 事實上，也有質量相當不錯的後期文章(例如，與楊友仁合寫有關中國大陸土地產權制度變遷和空間治理的個案研究，分別於明年在 *Urban Studies* 與 Blackwell 出版)，但因“技術”問題未能及時在本次付梓，這也是個人的疏失，有必要在此作說明。

態與活動組) 重構商業空間結構理論。緊接著, 兩人繼續共同發表於《都市與區域發展研究評論》(*Review of Urban and Regional Studies*) 的〈對第三世界都會的若干觀察: 台北市消費空間模式的形成〉。本文透過麥當勞在一九八四年的首度在台設店迄一九八九年的各分店分佈區位, 探討傳統中地理論 (*central place theory*) 和台北市不同行政區的社經屬性、空間機能和使用等文化差異的空間消費品味選擇理由。事實上, 前述消費空間與活動者設施選擇的動態模型概念, 也填補早年 *Stuart F. Chapin* 的土地使用規劃中, 欠缺對發展中國家城市迅速的資本積累過程與非正式部門 (*informal*) 行業的地用模式; 或說性別盲目 (*gender blind*) 的空間設施供給與土地使用規劃, 顯然是必須要被重置在環境設計專業者的自覺 (*awareness*) 過程裡。因此, 在第三篇可以看到王老師與現今服務於銘傳大學都市規劃與防災學系洪啟東副教授和師範大學歷史系王秀惠副教授〈從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象〉即是回應前述性別化的地理空間機能與分區設施; 亦即, 對已婚婦女的不便利性及其公/私領域的生產、再生產及“代理消費”等性別化空間消費與台北市不同消費空間層級的差異性檢討, 並質疑都市規劃的工具理性與價值中立的去性別的環境觀。對於王老師的研究旨趣與專長而言, 本部分的專業出版量為數相當可觀, 但因大多係手稿與年代早遠, 且個人電腦在九零代初期始萌芽; 因此, 相對下個十年後的中國大陸研究來說, 本部分彙整則稍嫌單薄, 但亦不影響其研究品質。有趣的是, 就技術工具與書寫文章的相關性, 在當時王老師已開始苦學“許氏輸入法”來撰寫其文章, 突顯其專業的“不住相”與多元化學習, 相較年長者與具聲望的大教授對“技術工具”的看待, 王老師是終生學習的; 我們可從其在最近五年指導並與楊友仁博士合寫的期刊發表量驗證, 一點都不亞於年輕學者專家之產量。

第二個部分: 台灣空間專業者反省與相關議題 (兩篇), 第一篇為與目前服務在靜宜大學觀光管理學系李君如助理教授及高雄市政府捷運局郁道玲小姐, 共同發表於一九九五年亞洲規劃學院聯盟年會 (*Asia Planning School Association*), 提出〈台北市四個環境自主的社區案例⁴〉披露由於經濟的高度成長與國家民主的進程和社會多元化, 導致當政者對於社區發展所做出來的決策無法解決當下的環境惡化與爭端; 經由台北市四個社區案例, 讓我們了解居民們如何利用社區活動來保護環境生活空間, 同時, 也根據調查分析結果建立社區居民參與的環境典範, 用以參與日後的都市更新計畫。再者, 從教育工作

4 萬芳國宅、芝山加油站、山豬窟垃圾掩埋場與大湖保護區變更住宅區的社區自主案例。

者的觀點，在第二篇文章檢視空間專業者的歷史性任務和角色定位，而認清工具理性的神話破滅，而不致於經常淪為國家的技術官僚服務和財團的附庸，並進而積極鼓勵專業者的社會服務與決策的由下而上之草根化的民主過程。九零年代末的文章，由今觀之，不啻點出，王老師當時文末的註腳：台灣是一個快速前進的社會，歷史的步伐不為特定的專業停留。希望都市計劃專業能把握時機，對台灣的環境和社會發展作出歷史性的貢獻。當然，從最近十年觀來，城鄉所的畢業生在產官學界的表現與深具影響力，自然無庸置疑，也驗證了王老師所堅持的“專業的通才教育”的教育宗旨與目標實現；具體化了城鄉所師生在台灣與離島的田野研究之體驗教育，以及作為社會變動專家(social change experts)的反省社會結構、整合社會進步力量的角色。

第三個部分：改革開放後大陸土地使用、治理與制度轉化(六篇)，本部分披露出王老師晚期十年來，從九〇年初期中國大陸東南沿海城市崛起的商業空間觀察探索(上海)，到內陸城市的直轄化城市區域空間擴張與產權制度的轉化機制釐清(重慶、涪陵地區、西安)，以及針對“具有中國特色的(後)社會主義城市”的產權體制化及空間治理模式的一系列(東莞、蘇州…)。記得首次接觸中國大陸應該在一九九三年的時候，當時我們生師連續三年幾乎都會在期中、末考時期，前往(港)滬作訪談，每次返台十之八九都會行李超重(被海關罰款)；王老師其實不需要陪我扛書、作訪談與四處奔波作田野調查，然而他就是這樣的樸實、務實的，猶如父親、兄弟與摯友般的“與你在一起”，沒有任何架子⁵。相信這是所有跟過王老師作中國大陸研究或到北美地區發表文章的師生們，均能感受到其平凡又堅持的專業理念的個性。

本部分第一篇與洪啟東和黃智鈴小姐合寫有關〈上海市的商業空間結構的變遷〉，這是王老師首次的中國研究拓荒者空間實踐，也開啟城鄉所之越界的空間專業研究航程⁶。透過城市的對比研究方式和早期對商業空間等相關論

5 港滬田調期間，吃住行一切採“學生標準”，也未因王老師其有學生在港台就“用關係”；又如，當時因兩岸剛“開放”不久，老兵因首次搭飛機在機上遭誤解而被歧視，王老師會挺身“吼舌”為弱勢爭福利…(在台大近十年的光陰乃至今日，我從未看過老師火大過)，印象相當深刻。

6 當時還有(已退休)華昌宜教授也積極的推動城鄉所的中國大陸研究領域課程規劃，並蔚為一股風氣。

述的熟悉度，對九零年代初期的上海市作不同地區的市民消費地區和設施作層級性與空間機能比較分析。首篇文章的意義，一方面不僅是揭露鄧小平南巡後由生產城市轉為消費城市的上海之歷史、社會和經濟的再結構過程及其機制的釐清；另一方面，也與以下幾個機構（與專家學者）建立良好的互動關係，而成為日後台灣學子“登陸”的灘頭堡；例如，(1) 南方的同濟大學城市規劃學院、上海華東師範大學城市與區域研究所、香港中文大學亞太研究所、香港大學服務中心；(2) 北方的北京大學地理與環境資源學系、政府管理學院…等。第二篇則與洪啟東透過當時年均減少約百所中小學用地和電表廠個案，點出“土地置換、點石為金、退二進三”的上海空間機能改造策略；亦即，表明“條/塊土地制度”下之地方政府官僚組織和單位如何積極發展地用價值的“創收”概念，以及跨國資本流動如何接軌、併軌且如何型塑資本網絡社會的城市區域上海。前述論述的個案研究，揭露了由“三無價值”的土地產權，因一九八八年土地有償制度的體制建立，啟航了中國大陸全面性的財富積累事實，並脫勾傳統社會主義之國家財政和國有企業福利制度包袱，也顯示土地產權體制轉化與城市政體的空間治理有必然關係。因此，在一九九〇年中葉，王老師的研究不僅聚焦在東南沿海城鎮的產權體制轉化作探究，且對於內陸地區的城鎮擴張所引起的產業、移民、空間體制與制度變遷等議題，王老師亦在千禧年即將觸角延展到重慶直轄化的空間機能重組（與洪啟東，1999）、百萬移民與大壩興建的社會福利和城鎮體制（與楊依萍，2000）做出回應。

承上，在第三篇裡，我們可以從其與目前在英國曼徹斯特大學環境與發展學院⁷作短期訪問學者的楊友仁博士合寫於二〇〇一年第十期的《台灣大學建築與城鄉研究學報》之〈內陸城市經濟發展與產業體制轉化：涪陵模式〉，梳理建立於產權制度、地方政府和（國有企業）地方產業轉化的三角關係。亦即，相對於沿海地區的鄉村工業化、外向型工業、大規模的土地（圈地）私有化的發展模式，涪陵模式突顯“發展型地方國家”的關鍵領域投資、調整特色經濟結構，及外部競爭的駕馭市場論，而有別於 Jean Oi 的地方國家公司組合 (local state corporatism) 之政權公司化的以財政為誘因的地方產權轉化。基於上述的理論架構，本文的實證研究披露因區政府的重點工業扶持、庫區的移民安置與城市建設基金的籌措等都市政策與地方政府作為，而促使涪陵區的房地產

7 Visiting Fellow at the School of Environment and Development, University of Manchester.

在一九九九年開始上漲，連帶著也激發周遭舊區的更新工程進行，以及產業結構因市場經濟而調整的“制度創新模式”出爐；換言之，本文企圖經由地方產權的調整來補強“諾斯悖論 (North's Paradox)”的衝突，期盼能翻轉中國大陸地方政府在集體利益的分配與創造，以及國家機器統治者角色的結構性功能。

概觀王老師卅餘年來，不同時期的專業研究興趣與專業者歷的史任務和社會貢獻，從一九八〇年代的土地使用與空間設施的層級性探討、消費空間與活動者的選擇及其論述的修正；到九零年代之性別化的空間使用與代理消費現象、不同社會階層對空間使用的習性、品味與空間移動；乃至九零年代中葉迄今的近十年光陰對中國大陸城鎮與區域空間研究議題的系列探索，道出作為空間專業應深切關注的越界“資本流動”，啟迪了其草創台大城鄉所所堅持之對專業整合的教育理念，同時也引領了一批年輕學者恰好趕上與見證中國大陸城鎮空間轉化的多樣的制度類型，甚至扣連對日後台閩經濟的區域產業發展政策，或說日後“大三通”的空間政策探討。第四篇即扣連前述議題，如，與劉昭吟博士在二〇〇二年福建廈門所舉辦的“台灣海峽橋隧建設學術研討會”，即有精彩的〈金廈大橋：台金閩區域發展架構下的跨界流動〉表現。該文從台灣早期《國土綜合開發計畫》將金馬地區律訂為離島、軍事地區的邊緣空間定位，到目前“兩門(金門-廈門)對開、兩馬(馬祖-馬尾)先行”小三通的觀光節點；先由台商對大陸的經貿投資金額、地區別和產業項目等描述性統計分析數據，探討中國大陸閩東南沿海區域廠商經濟集聚之外部性形貌，勾勒出區域內外部基礎建設等配套工程的角色，因而浮現出地理邊界位置金門之空間資本流動及其節點機能的相對重要性。眾所皆知，金門由於曖昧的兩岸政治關係，雖獲得了當下的“中轉利益”，實則隱含日後“大三通”的利基消失；換言之，無論是就(僑鄉)文化生活圈、閩東南的經濟協作、產業觀光與貨物流通，或人員流動的運輸成本而言，本文主張“金廈大橋”的集體消費設施建構，乃有助於在地化之制度 (*localizing the institutions*) 的可持續發展，也點出越界的“金廈-閩東南”產業分工空間節點的現象。

第五篇持續的產權轉化的中國城鎮區域體制作探討，如，與楊友仁博士和郭建倫先生共同探討蘇州個案。該文從東南沿海地方政府常見的招商引資與(蘇州地區)圈地現象，引出各級(地級市/縣級市/鎮/村)政府內部之空間治理赤字：一種自地方財政與土地資源流失的不均等交換 (*uneven exchange*) 典範，來突顯幹部的績效考核與條塊政府的“指標體系”的經濟管治策略乃是地

方發展的主因。前述的貢獻也區隔化了一九八〇年代珠江三角洲農村快速化的工業化現象，實則乃是國家機器與村級幹部的多重剝削所致，而突顯農民身份差序的戶籍制度之社會階層化與都市化模式；然，蘇州地區則是透過市場機制，引進人力、資本，發展出土地產權轉化與空間治理張力所呈現的“壓指標”和“鎮壓村”之產權空間轉化模式。順著前述的命題，探討集體土地產權的空間機能轉化問題；在第六篇與楊友仁博士再次合作發表於“2005年皇家地理學會學會年會研討會” (Annual Conference of the Geographical Society) 的〈The formation and Transformation of collective land property rights regime in China: the case of Dong-guan〉，係延續上篇在土地產權轉移所帶來的社會經濟空間機能的改變，點出新的制度作用力：產權體制趨同化的概念模型，用以詮釋中國大陸快速農村工業化地區的國家—社會動態關係；亦即，中國大陸城鄉的空間機能轉化研究的課題，應關注各行動者在特定制度安排下的權力運作。如何影響地租的實現與分配，且表明中國大陸國家機器在快速的工業化地區，為了奪取農地變更（為建設用地）的潛在地租，正透過各種方式不斷往農村社會延伸。本文的論述核心在於提出“制度空間 (institutional space)”的研究取徑，來觀察以東莞市為代表的珠江三角洲地區，存在以集體所有制為主體的土地產權形式，對比前篇蘇州市之國有土地產權形式有很大的不同。在經驗研究方面，除了整理了系列的各級政府的稅收與企業的關連及其繁衍之相關潛在租隙之外，並指出東莞以村委會和村民小組為開發主體的土地使用形式，產生「集體土地使用證」之一系列的制度安排，不同於蘇州地區大規模的以政府徵收土地的形式將農村土地徵為國有，再出讓“國有土地使用證”給開發者的空間發展機制。換言之，東莞地區的部分土地原係來自農業使用的土地卻因工業化過程，而被轉為建設用地，並且多以出租廠房的形式，租給外資企業以及三來一補企業使用（這也是其與蘇州地區以徵為國有、再出讓給外商的產權體制最大的不同）。不同於過去的上海與蘇州地區，東莞地區以租稅和相關辦證費的補貼以及審批權限的放大，來鼓勵鎮區發展工業園區在此等開發模式下，開發資金除了來自於政府財政之外，也仰賴銀行的抵押貸款，而高明的空間發展策略是與村集體協商地用，將原本散落在各村的用地指標集中起來，並與鎮辦工業園區作區位統一規劃，而使得建設用地得以集中（非透過徵收方式的模式）。

藉由第五篇與第六篇的連結，我們可以清楚的明白從九零年代迄今，中國大陸東南沿海城鎮殊異的土地產權轉化過程與精彩的個案；同時在方法論的

表述方面，也可窺見王老師等人結合(新)制度經濟學與地理學論述，從空間專業的角度切入社會經濟快速變遷的城鄉中國的企圖心，也是研究“不住相”的專業整合典範。如此的研究方式和觀察對象，也展現在前第三篇對內陸直轄城市重慶腹地的涪陵地區的個案研究。個人認為屆臨榮退之際，本部分的論述提出，實乃展露出王老師對中國大陸城市研究的企圖與方法論的創新，甚至道出《選集》的主標：誰的空間、誰的地？

第四部份：環境永續性與災後空間政策規劃(三篇)，延續專業關懷和對台灣現實環境的生態永續和產業發展的憂心，王老師也將研究對象從傳統的地理範疇轉向和併軌於越界(cross-border)的區域範疇，以及釐清城市區域政府的永續政策制訂。第一篇係與目前服務於新加坡大學建築系楊沛儒助理教授合寫的〈從地景生態學(landscape ecology)之地用整合方法〉，將台北市視為城市區域的土地嵌合體，先衡量一九七九／一九九九年的基隆河河谷及沖積平原的地景變遷，解釋五種因都市蔓延而引起的空間發展模式；繼之，提出二〇二五年台北市的生態願景；跳脫傳統的藍圖式計畫範疇，提出務實的“綠色生態城市規劃”的操作內容，議題觸及了，發展權轉移(TDR)、重疊分區(overlay zoning)、生態廊道和公共運輸廊道的整合性論述架構。呼應與應驗了八年後的今日，捷運場站周邊與老舊社區所倡議的都市更新策略：以結合大眾運輸需求為導向(TOD)和都市設計為主的明智成長(smart growth)方法。第二篇與現在在亞洲大學休閒暨遊憩管理學系林錫銓助理教授合寫的〈921 災後重建的觀光產業的永續性政策檢討〉，指出產業網絡、地方政府政策即在地資源整合永續性的重要性。除了延續第一部份專業者對社會的關懷，並積極接軌於當下的空間災變產業復甦政策和實務規劃實踐作探討，除了構建“永續觀光產業指標”的架構之外，還表現王老師一貫對官僚行為和體系等制度面的專業反省和檢討。同時落實於在地的代議式規劃專業者角色的歷史貢獻。第三篇則延續前篇的研究成果並將觸角延伸到(高高屏地區之)〈邊界區域(border regions)的永續觀光產業的政策制度〉檢討，與林錫銓助理教授共同發表於希臘舉辦的「歐洲規劃學院學會年會」(AESOP, Association of European Schools of Planning)研討會。該文提出高高屏地區永續觀光產業的藍色公路的緣起及其建構方式與三項關乎前述之越界空間產業的永續性重要議題：區域治理的民主化機制、區域整合的組織化機制、區域創新的研發機制，因此地方政府可以摒棄“顏色政治”的城市區域空間規劃政策作橫向連結與資源整合，打破縱向的官僚機器運作更加緊密的連結公民社會的網絡關係，以及倡議地方政府在地化特色觀光產業的永續化。

文末，深深的感覺，作為學生的我實在沒資格來書寫或作王老師的編者序？況且《選集》僅是部分代表作，實難從中窺探其畢生奉獻台灣空間規劃與環境設計專業教育與研究之全貌；要不是有夏老師與林建元老師的（對我）叮嚀與策劃，我想王老師也不願意有任何形式來歡送他的。在此對兩位老師的付出致上謝意，同時也要感謝協助《選集》完成的共同作者們，與我的研究生助理彭淑媛小姐與吳季穎小姐的編排工作。期盼透過四個部分的專業書寫簡介，能在老師臨退休之際留下些許專業記憶與生活點滴。《聖經》〈馬太福音第五章〉：「…人點燈不放在斗底下，而是放在燈臺上來照亮一家人。」，足以形容其對台灣都市計畫產官學界的貢獻。王老師從不藏私、公正不阿，我想大多數城鄉所師生對於“老王”或“王老師”應該都不會作第二人想一哈，遠遠望去的白髮、睜著炯炯有神的大眼、穩重的身軀、宏亮的笑聲，以及隨時提攜後輩、淡薄名利、善盡專業者的歷史性社會責任典範，且永遠走在學術專業前沿的樸實空間先行者，就是我（們）的老師：王鴻楷教授！我們愛您！

洪啓東 謹記，2007/11/28

目次

作者序	
(從創所談卅多年台灣都市空間規劃專業教育與實質環境發展).....	IV
策劃者序	
(從同仁的眼中看王老師及其學術和社會貢獻).....	VI
主編者序	
(論文選集的內容與憶王老師的專業傳授與作事態度).....	VIII
一、都市商業空間結構與消費行為.....	1
有關都市商業設施空間結構的一些理念	
王鴻楷 陳坤宏	1
The Forming of Spatial Patterns of Consumption in Taipei: Some Observations in a Third-World Metropolis	
Hung-Kai Wang Kung-Hung Chen	37
從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象	
洪啟東 王鴻楷 王秀惠.....	54
二、台灣空間規劃專業反省與相關議題	95
Some Taipei Cases of Community Action for Environmental Autonomy	
Hung-Kai Wang, Chun-Ju Li, Tao-Ling Yu	95
「理性」或理想性？現階段台灣規劃專業的歷史性任務	
王鴻楷	114

三、改革開放後中國大陸空間機能 變遷、治理與制度轉化	127
社會主義發展中國家的商業空間結構變遷：上海市個案 王鴻楷 洪啟東 黃智鈴.....	127
經濟改革開放後上海都市土地利用的轉化：中學與電表廠案例 王鴻楷 洪啟東	156
中國大陸內陸城市經濟發展與地方產權體制轉化：涪陵模式的 個案研究 楊友仁 王鴻楷.....	184
金廈大橋：台金閩區域發展架構下的跨界流動 王鴻楷 劉昭吟	237
中國大陸地方土地產權體制轉化與區域治理模式：以蘇州地 區為例 楊友仁 王鴻楷 郭健倫	250
The Formation and Transformation of Collective Land PropertyRights Regime in China : The Case of Dong-guan You-Ren Yang, Hung-Kai Wang	282
四、環境永續性與災後空間政策規劃	307
地景生態與永續都市型態之規劃：台北2025生態城市案例 王鴻楷 楊沛儒.....	307
921 災後觀光產業重建政策之永續性研究 王鴻楷 林錫銓	330
Policy Institutions for Sustainable Tourism in Border Regions Hsi-Chan Lin Hung-Kai Wang	363

有關都市商業設施空間結構的一些理念¹

王鴻楷² 陳坤宏³

摘要

本篇文章共分為四部分。第一部分基於商業活動地點中供給與需求之間的互動以及消費者決策過程中經濟行為之表現兩個觀點，針對中地理論及空間互動模型在描述商業空間結構之發展上缺乏完整性及其理論與現實之嚴重脫節提出批評。第二部分對在台北市九個商業地區所做的實證研究的主要發現提出簡要說明，闡明商業設施與活動在不同商業地區階層之間的差異性。依第一、第二部分之結果，第三部分提出建構商業設施空間結構理論的四個重要元素—功能空間系、服務網、地區生態以及活動組，每一個元素均描述整個商業活動複雜體中的一個概念化的次系統。基於此，一個更實際的、更具描述性的理論可望被發展出來。最後第四部分針對前述第一、二、三部分作一結論。

有關都市商業設施空間結構的一些理念

1 本文收錄於1989年《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》，第一期第四卷，頁1-18。

2 台灣大學建築與城鄉研究所教授，聯絡方式：hungkaiw@ccms.ntu.edu.tw。

3 國立台灣大學土木工程研究所博士班研究生。

Abstract

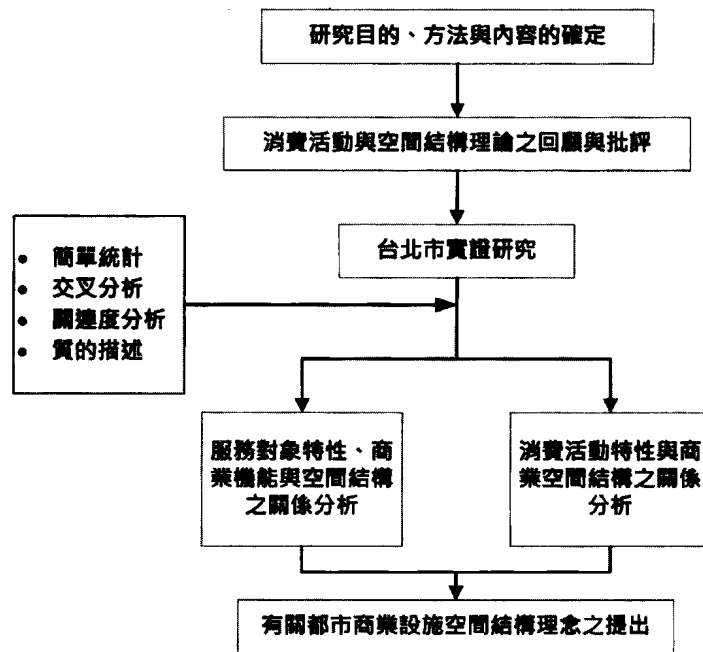
This paper has four parts, In the first part, central place theory and gravity model are criticized for their lack of comprehensiveness and balance in depicting development of spatial structure of commercial activity, viewed both in terms of the supply / demand interaction in the marketplace and the economic-behavioral phenomena of consumer decision-making. The second part summarize the principal findings of an empirical study carried out in nine commercial areas of Taipei, illuminating differences among areal strata and various types of establishments. Thus supplemented, the third part puts forward four theory-forming elements-spatio-functional system, service web, localized ecology, and activity cluster, each of which delineating a conceptualized subsystem of the total complex of commercial activity. Upon these building blocks a more realistic and descriptive theory could hopefully be developed. Part four provides a concise conclusion.

一、前言

所謂都市商業空間結構，就是商業及相關活動設施在都市內部所展現的空間組織秩序。我們知道一個都市現象可以由成長與結構兩個層面來加以說明，兩者相互影響。一般而言，若欲研究都市成長，必先對都市結構有所認識。都市結構可包含經濟結構、社會結構、政治結構及實質結構等不同內容與層次，而所謂的「空間結構」就是其中的實質結構的要點，在國內外許多學者談論的空間結構理論中，我們可藉恰賓 (Stuart Chapin, 1979) 之活動系統來說明空間結構之內容。他認為活動系統包括生產活動、一般福利活動及居住活動三個次系統，強調活動與都市空間之形成的密切關係；認為都市之成長與結構之形成，係受到個人、廠商及機關等之活動與地主、開發者、公共機關之決策的影響。因上述三個次系統活動與活動間、或活動本身之聯繫，需要交通予以達成，而活動本身之發生，則需利用空間，如生產活動需有商店、工廠，一般福利活動需要學校、公共機關，居住活動需要最基本的居住地；除此之外，所有交通均需憑藉媒體或路線方可達成，如鐵路、公路及各種管線。因此，一個都市之實質系統，不論大小，均可謂由上述之活動、空間、交通路線三部份所組成。此三組成分子中，活動為主導之分子，且為都市內人口為維生及適應環境而發生；因有活動，方有對空間及交通路線之需求，並經由都市內人口與該三種組成分子彼此互動調整，在特定的社經及技術條件下作適當安排，結果表現出我們所謂的都市空間結構。

都市為一複雜的生態系統，其成長或變遷受到社會、經濟以及各種實質因素的影響，空間結構的意義即為這些次系統因素相互作用，而在時間及空間上之發展和變遷的現象。一個都市空間結構的形成，其實就是都市內居民及機關各種活動進行的結果，商業活動僅是其中之一。本文所謂商業活動係指商品及勞務的供應與區位抉擇以及消費者對於商業空間所作之選擇及所發生的消費活動而言。因此所謂「都市商業空間結構」，係指藉由「空間結構」的概念以探討商業活動與相關設施或所需土地隨著時間變化而在都市中所顯示的相互關係，及其最終呈現出有秩序的組合方式。針對此一定義，本文乃基於「活動系統最適宜說明空間結構之內容，且活動系統與空間結構之合理結合，乃為實質環境規劃的最基本要求」此一觀點，來分析都市中之空間結構。相信能幫助吾人對於都市之整體結構形成有一較清晰、簡明且易於把握的概念，作為日後從事進一步研究之觀念框架。

至於本文研究方法及步驟如圖 1 所示。



圖一 本文研究方法及步驟示意圖

二、都市消費活動與空間結構理論及其批評

一般而言，以活動、結構之概念來分析都市商業空間者，大多以中地理論⁴及空間互動模型為基礎。中地理論指出都市的成長取決於它在都市服務功

4 基本的中地理論文獻為 (1) W.Christaller, Die Zentrale Orte in Suddeutschland, Jean, 1983 (英譯見 C.W.Baskin, "A Critique and Translation of W.Christallers Die Zentrale Orte in Suddeutschland" Ann Arbor : Univ. Microfilms, 1957) ; (2) A.Losch, Die Raumliche Ordnung der Wirtschaft, Jena, 1944(英譯見 W.H.Wonglom 所譯之 The Economics of Location, 2nd ed., New Haven : Yale Univ. Press,1954)。其他的評介可參閱 (1) 嚴勝雄，"克利斯托之中地理論"，土地銀行金融季刊，17卷 (69年3月)，第33-35頁；(2) 木內信藏，都市地理學原理，古今書院，1979，第218-251頁；(3) 石水照雄，都市的空間構造理論，東京大明堂，1974，第二章；(4) 森川洋，中心地研究，東京大明堂，1974；(5) B.J.L.Berry and W.L. Garrison, "The Function Bases of the Central Place Hierarchy", Economic Geography, Vol.34, 1958, pp.145-154；(6) B.J.L.Berry, "A Note on Central Place Theory and the Range of a good", Economic Geography Vol.34, 1958, pp.304-311; (7) P.Haggett, A.D.Cliff and A.Frey(eds), Locational Analysis in Human Geography, 2nd ed. N.Y.C.: John Wiley 1977, Chapter 5。

能上的專業化，而其服務區域對都市服務之需求水準，則決定了中心地方成長之程度。此一理論不只說明個別都市之成長，且說明在地方經濟或一國家經濟中各都市中心在空間上的階等，即所謂都市階層(或都市體系)，而階層則來自需求門檻及服務範圍的結構。易言之，該理論認為都市為人類各種活動之中心，都市愈大其腹地或影響圈亦愈大，都市機能與設施亦愈複雜；反之，都市愈小其影響圈愈小，都市機能與設施亦較簡單，且各類大小不同的都市，在規模、間隔、機能與設施各方面彼此之間呈現一種階層關係，各類大小都市在整個體系中，各扮演不同之角色，也各有不同之機能。簡言之，該理論在尋求解釋聚落型態間之等級關係，或中心地方如何分配貨品或服務至周圍地區。許多學者乃應用中地理論以解釋或分析都市零售中心及其它更大尺度空間體系之結構上⁵。在Christaller正式提出中地觀念之五十餘年後，該理論仍為商業活動空間分析的最主要的工具之一，然而中地理論有其基本的缺點。

中地理論受批評最多的地方，當然是由於過分理想化之假設而導致的過分簡化的空間結構體系⁶。假設條件的理想化固然是任何一般化理論所不可避免的妥協，但是在面對中地體系這樣一個複雜的問題時，過分簡化的理論結果與現實之間的差距會大得令人懷疑理論的全盤性意義。這些差距除了最常被攻擊的服務範圍幾何形式的僵固性，中地階層的刻板性等之外，至少還包括了下面兩個重要層面的許多問題：

5 例如 (1) B.J.L.Berry, "Ribbon Developments in the Urban Business Pattern", Annals of the Association of American Geographers, Vol.49, p.p.145-155 ; (2) R.Vining, "A Description of Certain Spatial Aspects of an Economic system", Economic Development and Cultural Change, Vol.3,1955, p.p.147-195 ; (3) I.Burton, "Retail Trade in a Dispersed City", transactions of the Illinois State Academy of Science, Vol.52,1959, p.p.145-150 ; (4) A.E.Smailes, "The Urban Mesh of England and Wales", Transactions and Paper, inst. of British Geographers,1946,p.p.87-101 ; (5) E.L.Ull man, "Trade Centers and Tributary Areas if the Philippines", The Geographical review, Vol.50, 1960, p.p.203-218 ; (6) J.E.Bursh and H.E.Bracey, "Rural Service Centers in South Western Wisconsin and Southern England", Geographical review, Oct.1955 。

6 除註 1 所列Bakin之外，Berry 及 Pred 在早期也曾對中地理論作過綜合性的評述，可參見 B.J.L.Berry and A.Pred, Central Place Studies: A Bibliography of Theory and Application, Regional Science Research Institute, 1961, p.p.3-12

- (一) 中地理論是一個靜態的建構，它所描述的空間體系只是一個特定的聚落(或第三級產業)的分佈狀態，並未交待中地的形成過程或一旦形成之後，中地的變化為何(其實中地理論的服務範圍、形式及階層的僵固性已暗示了中地功能的固定性)。事實上，中地當然是隨時在變的，一個中地或聚落的形成不僅在位置、形式及功能上受原有聚落特性及條件的限制，一旦形成之後，其功能也持續不斷以更替或增減的方式在變化。明顯的例子之一是我們下文將提及的台北市西門町由一個一般性的全市(或都會)娛樂及零售中心轉變為以相當有局限性的人口為對象的休閒活動地區，另一個通則性的例子是中地的階層遂漸提高時，它所具備的大量銷售功能(例如食品及其他日常消費品零售)亦漸減低，甚或消失，它在中地體系(無論是一區域或一都市)中的重要性及意義當然也隨之變化⁷。中地理論的靜態缺點也表現在對於中地與其臨接地區間之關係的忽略上，中地由於商業及服務業的集中，必然透過就業機會、地價與工資水準及交通與公共設施的提供而對當地及臨近地區造成人口密度、所得及職業結構等方面的影響，這些變化當然還會衍生許多其他社經性及行為性的後果。易言之，因為中地不只是中地理論者所假設的均質地區中的一點再加上商業及服務設施而已，它對周地的影響也不只是商品及勞務的提供，所以一旦中地存在，均質的“人口基底”就不存在，其實這就是所以批評者能找到許多理論與現實之差距的原因⁸。
- (二) 中地論者對於聚落空間組織之形成的過程及其涉及的力量之認識是不完整的，因此中地理論對於現象之解釋能力有顯著的局限性。第一、中地論認為中心性的發生來自底層(亦即，中地的產生及存在係由於其周地對商品或服務的需求，其成長當然也源自其服務地區的需求成長)，這種由下而上的發展也隱喻了中地理論所架構之聚落體系的封閉性，但中地(尤其是都市)的主要功能之一應是它對外界(高階層中地)的連繫，使小體系成為大體系的一部份，這種連繫(尤其是生產、行銷的技術、觀念以

7 參見J.E.Vance, Jr., "Emerging Patterns of Commercial Structure in American Cities", Proceedings of the IGU symposium in Urban Geography, Lund 1960, Lund, Sweden: C.W.K. Gleerup, 1962, pp.496-497。

8 例如同類商品或勞務在不同階層的中地有不同大小的服務範圍；臨近高階層中心的服務範圍之形狀有扭曲的現象等。

及資金的取得)常常成為由上而下發展的動力，帶動經濟空間體系的成長或改變⁹。第二、中地論的體系是建立在單純的消費者對商品或勞務的需求關係上的，不是一個完整的第三級產業經濟空間體系。這不完整性從產業結構的角度來看，非常清楚，中地理論所涵蓋的只是最終的銷售(或服務)與消費的層面，對於其他的商業與服務業活動及關係並無任何交待，例如一個稍其規模的中地形成之後，其中各商業及服務設施之間的競爭、互補或相互服務等外部經濟如何影響各類商業或設施的成本，又如何影響中地的成長以及它在中地體系中的相對地位等進一步的中地本身及中地體系的發展自律性，就是中地理論建構的主要欠缺之一¹⁰。第三、經濟活動空間體系的建立涉及投資者及消費者的區位選擇，一如其他經濟理論，中地論關於這些決策行為的基礎是理性經濟人的假設，俱是這些均質、簡單、沒有任何屬性的經濟人與真實的決策者在行為層面的差別極大，這差異在消費者方面顯得更突出，因為消費者受其文化、人口組成特性及心理因素的影響，決策的準則常不是(或不只是)所謂的經濟效用極大化。中地理論在這方面的簡化，與人文生態學者對都市空間結構之形成及變化的認識大相逕庭，由於這個缺點以及其對中地發展歷史的忽略，中地論在都市這一階層的適用大為減弱¹¹。在稍其發展歷史的都市中，我們常可發現與中地論簡單的功能階層建構格格不入的地區以及相關的居民消費行為，台北市的迪化街區及敦化南路/仁愛路一帶之明顯對比，就是地區的發展背景及居民的文化及社經屬性重大影響都市商業空間結構的一例¹²。

-
- 9 可參見Vance提出的一個擴充中地理論的貿易模型：J.E.Vance, Jr., The Merchants World : The Geography of Wholesaling, Englewood Cliffs, N.J.Prentice-Hall, 1970。
- 10 這也可幫助解是何以如Bogue等會發現大都市及其周圍的產業之專業化較小都市高出甚多，見(1)D.J.Bogue, The Structure of the Metropolitan Community, Ann Arbor : The Univ. of Michigan Press, 1950；(2)O.D.Duncan, "Service Industries and Urban Hierarchy", Papers and Proceedings of the Regional Science Association, Vol.5, 1959, p.105-120。
- 11 參見註3所列Berry及Pred之評述。
- 12 參見H.K.Wang and M.F.Kuo, "A Comparison of Traditional and Newly Developed Communities in Taipei", A Paper Presented at the International Conference", The Development Potential of Traditional Housing and Settlement Patterns for Today's Habitat in

綜上所述，雖然我們認為中地理論所揭示的中地階層、服務圈等基本現象均確實存在於聚落體系中，它建議的是比較一個過於簡化的、靜態的、不完整的單一樹狀結構，與現實的差距極大。中地理論的最大缺點在於未能認清中地的發展不僅複雜，而且有其自主性，一旦中地形成，聚集在中地的各設施間、中地與消費者間的許多關係及影響會在經濟、社會、文化及行為各層面展開，產生對中地本身及中地體系的持續影響，這些現象不是理想化的假設下所建立的簡單理論所可解釋的。

其次談到空間互動模型。在有關零售活動、區位及分派之研究中，應用空間互動模型者常以重力的概念來解釋人類的互動。此一模型係由重力“兩地間之互動程度決定於兩地之人口(或其它“吸引力”的指標)及兩地間之“空間阻力”的觀念發展出的一套數量方法。該理論首先於1931年由雷禮(W.J.Reilly)提出，康佛斯(P.D.Converse)又於1949年提出“新零售引力論”¹³，針對Reilly模型作了若干修正，更引進消費者購物行為的概念，從此重力模型即廣泛地被應用於行銷及規劃之領域中。然而，該理論應用於描述商業空間結構上，亦有重大缺失：

- (一) 它只考慮人口或其他吸引力與距離之相互作用，而忽略了商業設施性質及其分佈之因素，實極為粗略而不合理。事實上，任何一個商業空間結構之形成過程中，當地商業設施之性質與分佈狀況，才是真正的影響因素，因為不論同類設施或具相容性之不同類設施的聚集，皆產生規模經濟與功能互補之利益，進而逐漸形成該商業地區之特有性格，並增加該地區的吸引力，此等質的變化均非互動模型所能處理。
- (二) 它僅考慮互動之供給面，亦即僅考慮消費者對現有的或計畫的購物中心之規模與可及性的反應，而忽略了需求面，如消費者的認知行為特性，包括對於商業環境之評價、對於貨品品質與價格之滿意程度、市場的情報水準等決策因素。

Southeast Asia", Technical University Darmstadt, West Germany, Feb.13-16,1986。

13 見W.J.Reilly, The Law of Retail Gravitation, 2nd ed., N.Y.C.:Pilsbury,1953;P.D. Converse, "A New Application of the Law of Retail Gravitation",Opinion and Comment, Aug. 25,1947;P. D.Converse, "New Laws of Retail Gravitation",Journal of Marketing, Oct.1949。

基於上述對有關都市商業空間結構理論的批評，以及對台北市商業空間結構與消費者相關行為作進一步認識的意圖，我們進行了下面的實證研究，然後在本文的最後部分綜合提出一些我們認為特別重要的相關觀念與結論。

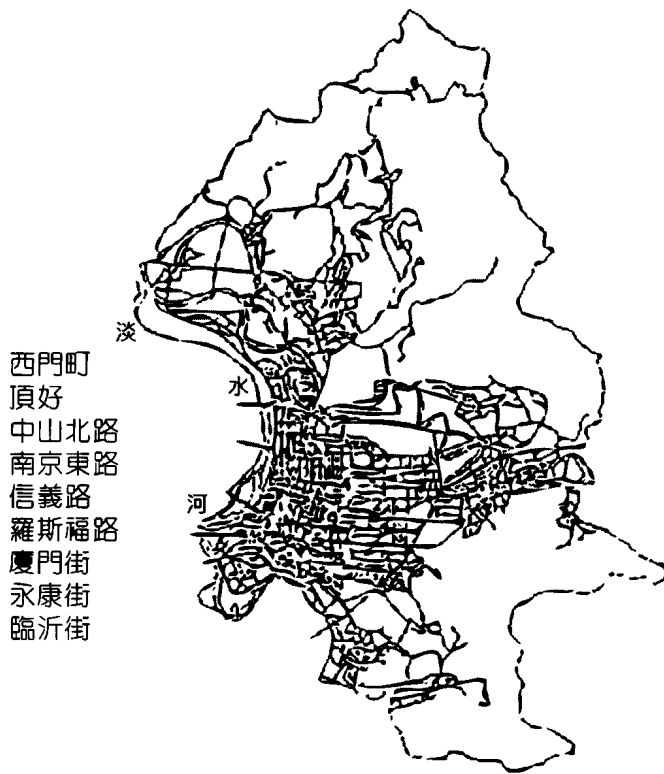
三、台北市實證研究

我們根據實際觀察比較，選定台北市全市型、高階層沿線商業區、中階層沿線商業區及鄰里型四種不同階層之商業空間共九處(如圖2)，其中全市型有西門町及頂好地區二處，高階層沿線商業區有中山北路(長春路至錦州街)及南京東路(林森北路至吉林路)二處，中階層沿線商業區有信義路(新生南路至金山南路)及羅斯福路(耕莘文教院至台大)二處，鄰里型則有廈門街、永康街及臨沂街(東門市場一帶)三處¹⁴。

這裡必須特別指出的是，本研究目前採取的階層分類，只是為了便於調查及統計分析之用，未必即成為最終的商業階層體系。同時也是作為進一步深刻瞭解台北市商業空間結構現象及其變化的複雜性的基礎。本研究利用「隨機抽樣法」並以該區商業活動使用者為調查對象，同時採[直接訪問調查]從事基本資料蒐集之工作，共取347個有效樣本。調查時間及項目均以商業活動之發生為依據，而加以設計¹⁵。

14 係參照民國七十三年淡江都研室「台北市路線商業活動特性之研究」之台北市現有商業街的階層分類方式。基本上，該一研究是由下列方式界定路線商業街空間結構特性：首先選取與路線商業街空間結構有關之社會、經濟、實質因素及土地使用等變數，諸如高級品佔百分比、中級品佔百分比、日用品佔百分比、個人服務佔百分比、至C.B.D.距離之平方倒數、乃至鄰近地區汽車持有率、鄰近地區公告地價等共計31個變數。其次透過因子分析、聚落分析之運算歸納出12個組群，每一組群各含不同的商業活動及區位結構特性。最後才經由商業活動與土地使用之關係決定商業街之階層性及其意義。其中「主要商業街」指的是以供應全市或鄰近地區為範圍，包含有百貨公司、選比品店、金融、事務所等商業活動。「次要商業街」指的是以供應數個社區為範圍，主要包含有保險公司辦事處、銀行分行、電影院、服飾品店、餐館等。「里鄰商業街」指的是以供應一鄰里或一社區為範圍，主要提供日常性零售及服務。本研究之南京東路屬於「主要商業街」，信義路與羅斯福路屬於「次要商業街」，但經筆者自行命名，分別改為「高階層沿線商業區」及「中階層沿線商業區」。而廈門街屬於「里鄰商業區」，另由作者自行判定永康街及臨沂街亦屬里鄰商業街。

15 調查時間自民國七十四年二月十二日至十七日止以及自三月十一日至二十二日止。調查時段皆選定平常日(週一至週五)晚上六時至九時三十分。調查項目有居民屬性(包括



圖二 研究地區分佈圖

茲將實證研究結果簡述如下：

(一) 服務對象、機能與商業空間結構

係就台北市商業活動使用者意見調查結果，以分析其差異性。本文所採服務對象屬性包括性別、年齡、教育程度、職業、全家每月淨收入及居住地點六項，經卡方 (X^2) 檢定結果知，不同的商業空間與年齡、職業及居住地點三者具有顯著關連¹⁶。本段即針對此三項社經屬性分析某

性別、年齡、教育程度、職業、全家每月淨收入及居住地點)，商業活動(包括購物、餐飲、看電影、逛街、休閒娛樂、獲得服務、順道來逛及其它單一活動，以及發生兩種活動及同時發生三種活動)，支持商業活動產生的條件(包括頻率、陪伴、出發地、交通工具及活動時間)，心理反應(包括同時發生活動之最主要理由、最主要的動機或意義、選擇地點之理由)以及現有商業空間型態之現況(包括商業設施性質及家數分佈、周圍地區特別的土地使用等)。

16 經卡方(X^2)檢定結果，在顯著水準 $\alpha=0.005$ 下，不同商業空間與年齡之 X^2 值為85.52011，大於 $X^2(48,0.995)=79.49$ ，職業之 X^2 值為188.88138，大於 $X^2(108,0.995)=140.2$ ，以及居住地點之 X^2 值為262.66089，大於 $X^2(72,0.995)=104.2$ 三者其有顯著關連。

差異性，以瞭解不同商業空間之服務對象，進而說明不同商業空間的特性。大體而言，在年齡及職業分佈上，除西門町較為獨特，係以高中男女生、大專生或青年商業從業者或自由業者為主要對象外，頂好地區與中山北駱、南京東路則頗為類似，皆以青、中年之軍公教及商業從業者為主要對象，唯在年齡分佈上略有差異。信義路與羅斯福路很類似，除青、中年之軍公教及商業從業者外，還有自由業與服務業者。而鄰里型的廈門街、臨沂街及永康街則又屬於另一類，其年齡及職業成份上更為多樣，包括了軍公教、業商者、大學生及家庭主婦。由此可知，西門與頂好地區之商業特性確有不同。依據民國六十七年台大都計室「台北市信義計劃副都市中心設計報告」之研究知，市民使用西門町之目的，自18歲以上至35歲者皆以看電影為主要目的(約佔50%以上)，其次是購物(約40%)，再其次是吃飯、逛街及喝咖啡；而36歲至65歲以上者則以購物為最主要的目的，其次才是看電影。因此，西門的電影院是該區之一大特色，吸引了大量人潮，也對服飾業及餐飲業的形成有很大的助益。此可由本研究對於不同商業地區所作商業使用現況登錄以及行政院主計處民國七十年之工商普查對商業家數之統計結果加以印證(見表1)，即西門町的疋頭服飾業家數共332家，佔西門町商業及服務業總家數1618家的20.5%，餐館及小吃店共243家，佔15.0%。又依「台北市信義計劃副都市中心設計報告」知，頂好地區之使用者年齡在18歲以下者僅佔10%左右，相對於西門町，其比例就顯得非常的低。自19歲至24歲及25歲至35歲者則以購物為最主要目的(約37%)，其次是逛街，佔24.5%，再其次是陪人逛街、工作及其他。依據統計資料顯示，頂好地區的零售業(包括百貨公司及超級市場)共有270家，佔該地區商業及服務業總家數809家的33.4%，其比例非常高。唯兩者之商業性質顯然有很大的差別，反映在服務對象之年齡及職業上的差異。

高階層沿線商業區之中山北路及南京東路的服務對象在年齡分佈上略有差異，即中山北路自36歲至61歲以上之年齡組別中均有，且分佈相當均勻，而南京東路則在36歲至45歲之年齡組別佔有相當高的比例(佔21%)，而46至61歲以上之中、老年人則無。同時，南京東路之年輕主婦亦佔10.9%的比例，而中山北路則無此類消費者，有的卻是青中年之業商女性，此因中山北路許多商業設施之主要顧客來源是當地公司上班之職員及往返市郊順道而來者。

表 1 研究地區商業設施現況一覽表

商業設施 商業地區	高級品店										中級品店										日用品店					個人服務業										娛樂 服務 業	一般 事務 所	餐飲 (百貨公司(行))	旅館	其他 零售	合計		
	服飾	眼鏡	鐘錶	皮鞋	體育用品	銀樓	樂器	皮貨行	玩具	舶來品	書局·文具禮品	音響·電器品	古董·藝品·禮品	畫廊·藝廊	鮮花店	傢具	水電行	日用五金	錄音(影)帶·唱片	雜貨行	食品	麵包店	中西藥房	茶業	桃板·慶具·地毯	雜貨店	理髮·美容	照相館·攝影膠卷	髮型	彩色沖印	影印·打字	配鏡·刻印	補習班·教室	乾洗	電影院							遊藝場	交通運輸·旅行社
西門町	332	90*		28	7	30	6	9				54	37				38	45	16		73	6	21			5		11	27					20	10	200		243	46	10	64	170	1618
頂好	85	7*		15		31	2	4	2	3	5	4	9	4	1	3	8		7		1	2	7	3	5	9	52	5	15	1	4	2	14	6	6	332		100	2			51	809
中山北路	5	3		3						1	6	1	8								4	1						2	3	11					13	4	8		1			75	
南京東路	11	5	2	2					2		1	6	1	1		1					1	2	2	2			6	1	2	1	1	1			22	17	14	4	3			106	
信義路	5	10	2	3	3				3	1		5	11	2		4	2				9	1	5	4			8	3	12	1	1	1	2			5		11	2				111
羅斯福路	9		2	2	1		2				20										2	4					5	1	7	1	6	1	13		1		2	19	1				109
廈門路	5		1	37		2					2	7			2	4	4	6		28	3	1	6	1	1	4	5	1	11		3	1	2			1		8				146	
永康街	12	1		6		1			1		5	2	1		1	2	2	4			3	2	3			2	2		3		1		2				19	2				77	
臨沂街	3					8					2	2	2		1	1	2	1		1		4				4											1					34	

(註一)：表中商業設施階層之劃分，係根據蔡文彩先生所撰「台北地區機能活動之日週期變化」乙文中商業設施之內容分類而來。

(註二)：*1及*2：係指眼鏡與鐘錶零售業合計之家數。

*3：係指升學補習班、樂器教室、舞蹈教室、語文教室及技藝之類。

*4：係指金融、保險、抵押、信託、進出口貿易業及其他工商、自由服務業等行業。

*5：係以不同航空或旅遊公司的旅行社為單元，所統計得到之結果。

*6：係包括農、畜、水產品、油漆顏料、煤氣、水族館、車輛零件、儀器零售業。

中階層沿線商業區除青中年之軍公教及青年業商者外，還有不少自由業及服務業之受訪人，所佔比例分別為11.4%及8.6%，此兩種職業背景的分佈，亦是高階層沿線商業區之服務對象屬性中所無的。而鄰里型商業區之服務對象屬性顯然又與前述三種階層之商業空間不同，其年齡及職業分佈上更為多樣，包括軍公教、業商者、大學生及家庭主婦。

一般而言，等級愈高之商業地區的服務性質愈趨專業化，其服務圈愈大，其區位亦趨中心化；反之，等級愈低之商業地區的服務性質愈趨雜異化，其服務圈愈小，其分佈亦愈趨普及。這種空間秩序，從服務提供者決策的角度來看，主要決定於與消費者的區位關係、地租，以及地區性的外部經濟三方面的考慮，以下的討論就以此三者為重心。

表 2 受訪人居住地點分佈

單位：人(%)

居住地點別 商業空間型態別	當地 居民	台 北 市 1	台 北 市 2	台 北 市 3	台 北 市 4	台 北 縣	外 縣 市	合 計
1.全市型	11(15.5)	3(4.2)	11(15.5)	15(21.1)	22(31.0)	8(11.3)	1(1.4)	71
· 西門町	1(3.0)	1(3.0)	4(12.1)	6(18.2)	13(39.4)	7(21.2)	1(3.0)	33
· 頂好	10(26.3)	2(5.3)	7(18.4)	9(23.7)	9(23.7)	1(2.6)	0(0.0)	38
2.高階層沿線商業區	11(11.8)	8(8.6)	10(10.8)	21(22.6)	25(26.9)	17(18.3)	1(1.1)	93
· 中山北路	9(19.1)	1(2.1)	4(8.5)	9(19.1)	15(31.9)	8(17.0)	1(2.1)	47
· 南京東路	2(4.3)	7(15.2)	6(13.0)	12(26.1)	10(21.7)	9(19.6)	0(0.0)	46
3.中階層沿線商業區	18(25.7)	8(11.4)	7(10.0)	13(18.6)	13(18.6)	11(15.7)	0(0.0)	70
· 信義路	10(28.6)	4(11.4)	4(11.4)	6(17.1)	9(25.7)	2(5.7)	0(0.0)	35
· 羅斯福路	8(22.9)	4(11.4)	3(8.6)	7(20.0)	4(11.4)	9(25.7)	0(0.0)	35
4.鄰里型	68(60.2)	21(18.6)	4(3.5)	6(5.3)	7(6.2)	7(6.2)	0(0.0)	113
· 廈門路	23(67.6)	1(2.9)	2(5.9)	1(2.9)	3(8.8)	4(11.8)	0(0.0)	34
· 永康街	20(50.0)	11(27.5)	2(5.0)	3(7.5)	3(7.5)	1(2.5)	0(0.0)	40
· 臨沂街	25(64.1)	9(23.1)	0(0.0)	2(5.1)	1(2.0)	2(5.1)	0(0.0)	39
合 計	108 (31.1)	40 (11.5)	32 (9.2)	55 (15.9)	67 (19.3)	43 (12.4)	2 (0.6)	347

上表中，當地：係所選定之商業地區及其臨近地區之範圍而言。

台北市 1：係表示受訪人居住地點距離商業地區為 800 公尺以內者。

台北市 2：係表示受訪人居住地點距離商業地區為 801 ~ 1600 公尺者。

台北市 3：係表示受訪人居住地點距離商業地區為 1601 ~ 3000 公尺者。

台北市 4：係表示受訪人居住地點距離商業地區為 3001 公尺以上者。

外縣市：係表示台北市、縣以外之縣市地區而言。

為便於分析，本文以受訪人之居住地點與消費地區距離的遠近，作為瞭解不同階層商業空間之服務圈的指標。大體言之(見表2)，西門町及高階層沿線商業區之消費者生要係來自距離商業區1,600至3,000公尺及3,000公尺以上及台北縣為最多，三者合計分別約佔78.8%及67.8%，此三處可謂是西門町與高階層沿線商業區之主要服務圈所在。頂好地區、中階層沿線商業區及鄰里型則均以當地居民為最主要對象，分別佔有26.3%、25.7%、60.2%。頂好地區及中階層沿線商業區次要服務範圍距離1,600至3,000公尺及3,000公尺以上者，分別佔23.7%及18.6%。鄰里型之次要服務圈是800公尺以內，佔18.6%，與當地居民合計佔總、樣本數的78.8%，此乃因鄰里型商業區係以提供居民購買日常用品及服

務為主，其服務半徑以不超過約800公尺為理想之故。綜觀上述各商業地區之服務圈大小的不同，我們可以從商業地區地理位置、交通條件及商業設施性質的差異等方面來加以解釋。全市型的西門町之服務對象為台北縣者所佔此例21.2%，遠高於頂好的2.6%，主要原因在於西門町位處淡水河岸，與台北縣僅一水之隔，加以又是台北市、縣間運輸的轉運站，自然吸引台北縣來的消費者。中階層沿線商業區的信義路之消費者主要係來自距離商業區3,000公尺以上，高達25.7%，高於羅斯福路的11.4%，然其消費者來自台北縣之比例僅5.7%，則遠低於羅斯福路25.7%。此種現象與其交通功能的差異是有密切關係的，羅斯福路早在民國四十七年間拓建為現今之四十公尺道路，隨即擔負起台北縣中和、永和、新店等市鎮進入台北市區必經之地的運輸功能，其所經公車路線數亦較信義路為多，可及性較高¹⁷，且臨近的公館商業區亦早在五〇年代開始興盛迄今，更是上述台北縣鄉鎮消費者的主要活動地區之一。相反地，信義路直至民國六十一年拓建成為現今之四十公尺道路，且位居台北市區中心地帶，較無法吸引台北市以外地區之人前來從事消費活動。鄰里型之廈門街之服務對象來自台北縣所佔比例為11.8%，遠高於永康街的2.5%及臨沂街的5.1%，然其服務對象來自距離商業區800公尺以內所佔比例僅2.9%，則遠低於永康街的27.5%及臨沂街的23.1%。此種現象可以反映兩者的商業設施性質以及地理位置上的差異，廈門街自早即以皮鞋專業街著稱，近年來又成為台北都會區電氣舊貨品最大的集散地，它的這兩種商業設施的服務範圍擴及整個台北都會區甚至其他縣市，加上臨近台北縣，且有公車路線通過，因而擔負起服務台北縣中和、永和等市鎮商業活動的部分功能。永康街及臨沂街的商業設以日常用品及服務、中級品為主，供應社區居民生活需要。

都市地租基本上是可及性供需的反映。隨著高可及性地區的地租的上漲，此等地區只會出現付得起高地租的商業設施，負擔不起這種地租的商業設施則被排除而遷移到地租便宜的地區。最明顯的例子是，百貨

17 依據民國七十四年經緯文化圖書出版社「大台北聯營公車路線指南」之各路段公車路線數統計結果知，在本文研究地區範圍內之公車路線數分別如下：中山北路—47，南京東路—38，信義路—22，羅斯福路—27，廈門街—7，永康街及臨沂街無公車行駛，須由金華街及信義路二段轉運。

公司、觀光大飯店、西餐酒店以及更高級的選購品、專售店等層次較高的商業設施僅存在於少數的高層級商業地區，例如西門町、中山北路及頂好，而此等地區的地價均屬全台北市最高者。相反地，層級較低的商業地區常僅有較低層級的商業設施如一般服飾、鐘錶眼鏡、餐館、雜貨店及書局文具行等，一般說來，此等地區的地價亦相對低廉¹⁸。

最後，相關設施¹⁹的聚集，也是各種特定的商業區機能形成的另一重要因素，最明顯的如西門町電影院以及各色各樣之服飾店、餐飲業的聚集；中山北路上的觀光大飯店、古董藝品及西餐酒店；羅斯福路上的書局、文具店、眼鏡行及餐飲業皆是。然後隨著這種相關商業設施之聚集的進行，該商業地區的地價也跟著上漲，結果支付不起上漲地租者被排除，因此使得這個地區的商業機能更形專業化。

我們可以對以上的現象作一綜述：

- 1、 截至目前，西門町仍是台北都會區內高中男女學生、大專學生、青年業商者看電影、餐飲及購物活動的主要地區。同時，它是台北都會區內一般居民心目中的所謂中心商業區。主要原因有二，其一是歷史性因素。乾隆初年，漢人入墾台北盆地者漸多，艋舺(今萬華)因水運地位之優越而有舟楫之便，遂成為台北盆地之貨物集散中心，並開始與內地閩諸埠直接貿易。乾隆二十四年(1759年)，原設淡水的都司移駐艋舺，道光五年，升游擊為參將，艋舺於是成為台灣北郡政治與軍事之中心。道光成豐年間，艋舺市況已臻於極盛，來自大陸沿海之巨型帆船，均可直抵艋舺；商務繁盛後，人口

18 根據王鴻楷與陳惠國於民國六十八年所建立的台北市地價曲面，本研究包括之九個商業地區之地價約可分為五個等級：(單位：元/坪)

第一級：西門町—290,000；第二級：中山北路—240,000；第三級：頂好—180,000，南京東路—170,000；第四級：信義路、羅斯福路—120,000；第五級：廈門街、臨沂街、永康街—100,000。

19 此處所謂相關設施當然係指互補、能共享聚集規模或爭取共同消費者類型或相似之區位條件者，所須特別注意者是這些設施間之生態關係實係基於消費者之行為習性及生活型態而來。

漸多，輸入祖國文物，營建寺院廟宇，於是市街逐漸拓展²⁰。直至民國四十年間，工商業成為都市經濟活動的二十大重點。根據1954年台灣省工商業普查之初步報告顯示，台北市所有的工商業15,932個場所中，龍山區(艋舺所在行政區)即有2,396個，僅次於城中區²¹。其二是實質發展型態因素，西門町為台北都會區內之精華地區，人口密集商業鼎盛，屬於中心商業區，又是市區運輸的集結點，是台北市縣間運輸的轉運站，對整個都會區其有最大可及性的利益。除西門町外，位於中心區外側之商業分佈，基本上係由中心商業區之發展影響力延伸而來，其特色是商業設施沿各主要道路兩側分佈，且屬較晚近發展，成長迅速，例如中山北路、南京東路、信義路、羅斯福路等。其中南京東路及信義路的商業活動與規模的形成是與此等主要道路拓建及發展的年期息息相關²²。但由於它們的發展歷史較短，十年來商業發展變化不大²³，尚不及形成明顯的特色，加

-
- 20 台北市文獻委員會印行，台北市發展史(一)，民國七十年十月，頁32-34。其中，此時艋舺營參將究竟由何人擔任，乃因未有歷史資料記載，故難以斷言。但是，從若干相關書籍文獻所述，吾人推斷當時可能的參將人選有三：第一人是吳德勳，根據「台灣地理及歷史」第二冊第295頁提及，「道光四年十二月因案奉郡議由台灣水師副將降調」。第二人是張朝發，根據「台北市志稿」卷九人物志中「艋舺營水師參將」人物表張朝發任期一欄中載有「道光五年署」。第三人是江鶴，同上述「台北市志稿」中載有「道光五年調事」文字。
- 21 陳正祥著，台灣地誌(上冊)，民國四十八年，頁 296-300。
- 22 根據台北市政府工務局養護工程處所提供之資料，以及訪談當地歷史悠久之商家，可以證實南京東路與信義路的商業發展是與其道路的拓建有密切關係。南京東路自民國五十年代末期拓建成為現今之30公尺寬道路，緊接著民國六十年左右即沿道路兩旁高樓林立(幾乎全都是10層以上)，大都供作辦公、事務、銀行以及大型餐廳使用，奠立現今商業型態，十餘年來一直未有劇烈的變動。信義路亦然，自民國六十一年拓建成為現今之40公尺寬道路後，若干較大規模的餐館、食品行、電氣行及醫院診所等設施即沿道路兩旁相繼設立。
- 23 根據訪談當地歷史悠久之商家結果顯示，除中山北路外，大部分商業地區發展的歷史均短，且自發展迄今變化亦不大，茲分述如下：
1. 中山北路：自民國50年代已有大規模的商業或服務業設施，直至今日，除增加幾家西式速食餐館外，始終未有明顯的變化。

上其可及性均屬局部性(部分公車路線服務當地上班以及購物之人潮)，且無面狀的商業發展，比不上其有最大可及性及規模經濟優點之西門町。另如頂好地區，雖亦屬面狀商業發展，然因受限於住宅社區發展之因素，在短時間內，其商業尚不致有相當大規模的擴展，目前仍以零售業居多(其中又以服飾業居首位，大型百貨行則寥寥可數)；同時，它的服務範圍是以當地居民為最多，其次是1,600至3,000公尺，故目前頂好地區顯然尚無法完全取代西門町而成為台北都會區另一个新的中心商業區。然近年來，它的商業規模與活動卻有階段性的變化，如此由其地區性外郡經濟效益的繼續變化，將有助於確立自己特有的性格²⁴。

2、由表1知，不同商業地區雖均包含許多不同的商業設施，但基本上有下列三方面的差異性：

(1) 商業設施的種類不同。自西門町、頂好至永康街、臨沂街所有的商業地區均有服飾、食品、書局、文具禮品及醫診等設施。但其它的商業設施未必出現在每一個商業地區，例如西門町無鮮花店、乾洗、水電行、玩具店等，頂好無日用五金、電影院等，中山北路無鮮花店、日用五金、電影院等，信義路及羅斯福路均無水電行、銀樓、大飯店等，永康街及臨沂街均無鐘錶、樂器行、照相館、電影院等，其餘依此類推。

2. 南京東路：民國六十年左右，沿道路兩側辦公、事務、銀行及大型餐館、食品行等如雨後春筍般出現，奠定今日商業型態，十餘年一直未有劇烈的變動。
3. 信義路：隨著民國六十一年道路之拓建，沿道路兩側商業迅速發展，包括較大規模的餐廳、食品行、電器行及醫院診所等設施相繼設立，十餘年來變化亦不大。
4. 羅斯福路：自民國六十五年間即已發展成為今日之規模與型態，十年來一直未有明顯的變化(除眼鏡行外，約民國六十七年開始逐潮出現，七十年為其鼎盛時期)。
5. 永康街：早在民國六十年間即有小型店鋪及路攤小吃出現，直至五、六年前方有今日之大型餐館、百貨行等設施設立，發展歷史相當短。

24 根據訪談當地歷史悠久之商家結果顯示，頂好地區商業的發展與變化約有兩個時期，一是民國六十二年間，完全是其有店面的商業設施，主要的服務對象是社區居民，另一是民國六十八年間，除原有店面的商業設施外，開始有路邊攤販相繼侵入，主要的服務對象除社區居民外亦開始有外地來的消費者。

- (2) 商業設施的家數多寡不一。除少數如麵包店、配鎖刻印、理髮美容、照相館等設施在不同商業地區的家數大致相同外，大多數的商業設施不均勻的分佈在各地，且其差異極大，以服飾店為例，西門町332家，而頂好僅86家，永康街12家，最少如臨沂街3家；再以餐飲為例，西門町243家，頂好100家，其餘地區均為十餘家；再以通運、旅行社為例，最多者為南京東路的17家，其次中山北路的4家，羅斯福路2家，其餘地區則無。
 - (3) 商業地區的服務範圍不一。由表2受訪人居住地點的分析，可以瞭解不同商業地區的服務範圍大小不同。所以，顯然可見的是每個商業地區均由不同種類的商業設施所構成，只是不同商業地區所包含的商業設施類別有多少之不同。而且，同一商業設施類別出現在不同商業地區的家數亦不同。這種現象除用以說明有的商業地區的設施機能專業分化程度較強，而有的專業分化程度較弱外，更顯示不同商業地區與其服務對象在空間分佈上的關係也有不同。
- 3、再從同一類型商業中的專業化來看，其情形仍然複雜。以服飾業為例，由表1知除西門町的服飾業家數較多外，其餘地區的家數則大約相當。然而，若仔細從它們的性質及等級來分析，則可發現它們在專業分化程度上的差異：
- (1) 中山北路：包括兩家相當高級且歷史悠久的西服店(喬登及格蘭)，根據商家表示中山北路的西服店是全台北市等級最高、價格最昂貴且服務範圍最大的地方。該地另有賓賓高級女服飾店，以及牛頭牌體育用品社專售體育用服飾，相當專業化。
 - (2) 南京東路：除利岱服飾專售舶來品皮件與服飾以及動感少女名店較其規模及較為專業化外，餘則為規模較小、貨品雜異的服飾店、體育用品店(肯尼士、愛迪達)及外銷成衣店。大體而言，其專業化程度較中山北路為低。
 - (3) 信義路：除愛的世界專售嬰童用品較為專業化外，佳藝女裝雖亦以專售女人服飾為主，然其等級並不高且規模亦小，其餘三家則屬一般的服飾行。

- (4) 羅斯福路：包括高等級的賓士洋服以及兩家規模不大的女服飾店（嶠林及蘭蒂）、一家批發百貨及四家外銷成衣店。
- (5) 廈門街：本調查區內的五家服飾店均屬一般等級、規模不大且歷史較悠久的，包括上海營華時裝店、金陵西服號、上海龍洋旗袍、翔泰洋服及四海洋服。
- (6) 永康街：以女服飾店為主，計有敏敏、法蘭、佳芳、上海美最時、22街、利思達、麻雀屋及妮屋等八家，可說是專售女人服飾的集中地，亦是永康街中僅次於餐飲的第二大特色。另有二家外銷成衣店及二家西服店。其中這兩家西服店規模雖小，但其服務範圍卻不小，經常有來自台北市各地區的顧客。
- (7) 臨沂街：僅有西服號及時裝社三家，其規模及服務範圍均小，以服務當地居民為主。

上述對於服飾業商品本身的性質及等級來分析在專業分化程度上的差異之結果，正是商業設施本身機能(諸如性質、等級)，服務對象之空間分佈及其所共同形成的服務圈組織三者之間密切關係的說明。也就是說，同一類型但不同等級的商業設施會有不同社經屬性的服務對象，且其服務對象的空間分佈也會不同。因而不同等級商業設施的服務圈大小及組織型態也就產生很大的差異。

- 4、再從商品或服務的性質及供給方式探求，以期進一步瞭解「服務圈」在空間結構上的現象。在不同的商品或服務類型中，服務圈與服務圈的關係非常多樣化。以錄影帶租用為例，由於係屬較低層級且品質均一、價格差異不大之商品，即其本身可稱已經過標準化而彼此間無任何差異，對於消費者而言，任何一家錄影帶出租店中的錄影帶都是一樣的，其選擇彈性較小。另外，從消費者取得商品或服務的方便性來看，錄影帶租用是「雙程消費」(亦即消費者為取得服務或商品，須作二次旅程：一次租、一次還，或一次送、一次取)，供需雙方對於設施的區位選擇就非常敏感。所以，每一家錄影帶租賃店的服務圈之範圍也就相當清楚。(見圖3錄影帶店與其服務範圍示意圖，由永康街一帶住宅區及項好社區中之三家錄影帶店中抽取115個顧客有效樣本之分佈情形所得之結果)。由此可以發現

其顧客之分佈極為集中，且隨著距離之增加而漸減，基本上是符合服務圈彼此相切之關係。相反的，以美容院或眼鏡行來說，因屬較高層級且服務品質不均一、價格差異大(即其本身較不標準化)，使得每一家美容院或眼鏡行所提供的服務都有各自的對象，且較可不受距離的限制。在這種情形下，不同設施的服務範圍自然會相互重疊，即所形成之服務圈彼此間具有「相割」之關係。(圖 4 眼鏡行與其服務範圍示意圖，由選定本文研究地區之眼鏡行，並經抽取 138 個顧客有效樣本之分佈情形所得到之結果)。由此可以發現其顧客之分佈相當不規則，或集中或分散，且距離較遠，其服務範圍有重疊的現象。(見圖 4 眼鏡行位置與其顧客居住地點之分佈第 (I)、(II)、(III) 三種形態)。

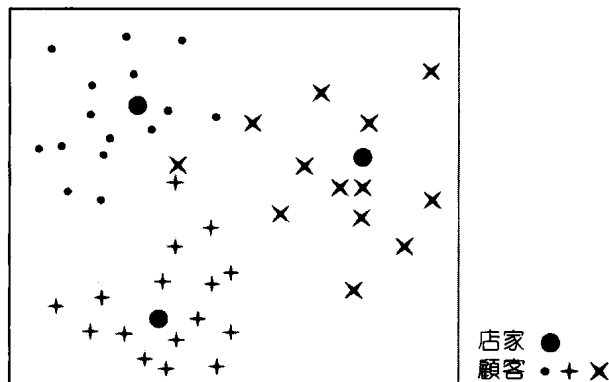


圖 3 錄影帶店與其服務範圍示意圖

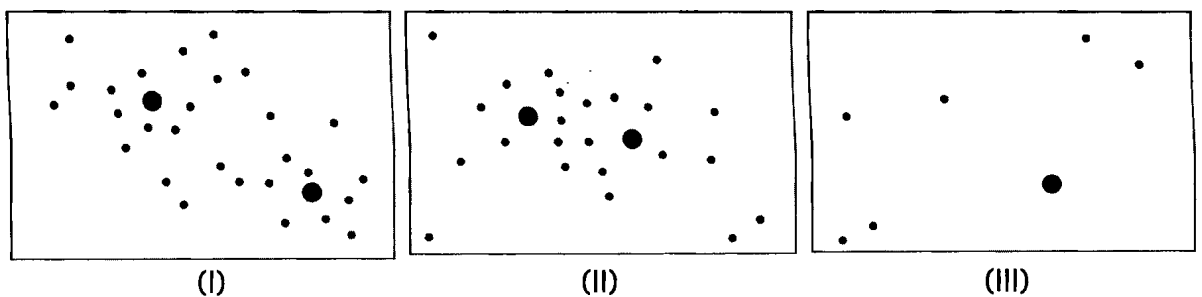


圖 4 眼鏡行與其服務範圍示意圖

第 I 種型態：此一形態的特徵是，每一家眼鏡行的服務地區具有一定的範圍，但不同家的眼鏡行齊服務範圍卻有相當程度的重疊。諸如西門町、頂好、羅斯福路皆屬之。

第 II 種型態：此一形態的特徵是，某一家眼鏡行的副務地具有一定範圍外，來有不少較遠距離的服務對象，而不同家的眼鏡行其服光明及孫氏即屬之。

第 III 種型態：此一形態的特徵是，該眼鏡行的服務範圍相當大且分散各處。中山北路上之獨一眼鏡公司。

上述情形除因簡品或服務的不均質所造成之外，若干非實質因素如消費者與服務者之熟悉程度、服務技術上的差異、消費者的偏好程度及消費習慣等，也是造成上述結果的重要因素。我們可以看出即使在同類型的商業或服務業中仍然有品質或價格等級、服務方式(例如定製品或現成品)、商品或服務之多樣化程度、服務對象等多種性質的差異。所以商業設施的區分不僅是階層之不同，服務圈之間的關係也不只是大小相異而已。要之，各設施依其性質，在地租負擔能力與最小服務圈的限制及要求之下，尋求可能的最佳商業環境。

(二) 消費活動特性與商業空間結構

依據調查資料結果知，所有的商業空間之使用型態皆以單一消費活動為主，其次是同時發生兩種活動者，再其次是同時發生三種活動者。但三者在各階層商業地區所佔之比例卻不盡相同。若以目前所採用之四個階層商業空間而言，單一活動之比重是隨著商業地區階層的下降而上升，即自全市型的57.7%、高階層沿線商業區的62.4%、中階層沿線商業區的68.6%、至鄰里型的77.0%。而同時發生兩種活動及同時發生三種活動者則隨著商業地區階層的上升而上升，即依鄰里型、中階層沿線商業區、高階層沿商業區、全市型之順序言，其比例分別是22.1%、28.6%、34.4%、36.6%，以及0.9%、4.3%、3.2%、5.6%。清楚表現出消費活動方式在不同階層之商業空間的差異性。這種現象的形成與現有的商業環境有密切的關係，最明顯的如相關商業設施的聚集、各種商業設施與家數的分佈。我們對於不同商業地區所作商業使用現況登錄之結果能支持此一說法。大體而言，西門町自來即以看電影為最主要活動，高佔所有活動類型的12.1%(目前約有20餘家戲院)，伴隨引發因應看電影人潮之需求的餐飲業有243家，以及疋頭、服飾業332家，因而同時發生看電影與購物(以服飾品為主)、看電影與逛街活動，以及同時發生購物、餐飲與逛街、看電影與逛街活動者就顯得特別多，其所佔比例分別是3.0%、9.1%、3.0%及3.0%。而中山北路及南京東路同時發生活動的類型除購物、餐飲外，就只另有逛街一項，該兩地區同時發生此三種活動，佔比例分別是2.1%及4.3%。尤以同時發生購物與逛街活動比例最高，分別是10.6%及23.9%。羅斯福路及信義路係以服飾、食品、餐飲、眼鏡、書局文具等為最主要的設施，故同時發生活動的類型即以購物另加逛街

為主，其所佔比例分別是17.1%及14.3%，而餐飲則屬單一發生之活動為多。至較低階層的鄰里型商業區，類似上述相關設施所引發之關連活動亦相對降低(永康街除外，它在同時發生兩種或三種活動的類型上較為多樣)。不但無同時發生三種活動之情形，同時發生二種活動之類型亦少，且所佔比例亦低，例如廈門街僅有同時發生購物與餐飲以及購物與逛街兩種類型，其比例分別是2.9%及5.9%。臨沂街僅有同時發生餐飲與逛街、購物與街、逛街與其它、購物與餐飲四種類型，比例分別是2.6%、5.1%、5.1%及12.8%。

綜觀上述不同商業空間中所發生消費活動項目之情形，我們可申論如下：

- 1、 不同等級的商業空間皆有可能出現同時發生之兩種及兩種以上之消費活動，只是其所佔比例及活動內容不同。而這種比例及活動內容上的不同，係因現有商業設施性質及聚集情形之差異而產生的，那商業環境影響人們選擇商業空間，進而從事商業活動的原因。當然，反過來說，人們選擇商業空間、進行商業活動的行為，亦會影響商業設施的聚集。消費活動大體可依其在消費者決策過程中之角色而可分為目的性(主要的)及衍生性(附屬的)兩種。相對的，都市商業地區的構成或發展亦可視為由某種目的性設施以及若干附屬性設施共同組成的基本型態(縱使其型態仍會有不同的變化，例如，當若干附屬性設施聚集達到相當程度時，可能轉變成目的性設施)。由實證分析知，愈高層級的商業空間，愈具備顯著的目的地設施(諸如電影院、選比品等)，但連帶地，附屬性設施亦多，造成同時發生多種活動之比例高的結果。反之，愈低層級的商業空間，則以發生層級較低之單一目的地活動為多，縱有衍生性活動，為數亦少。簡言之，此一發現說明了：(1)對消費者而言，愈高層級的商業空間提供了更多的消費活動選擇機會；(2)任何商業空間的內部構成及演變至少受該地區不同商業設施間之生態關係的影響。
- 2、 欲充分、有效地瞭解任何一個商業地區之空間結構，不能只看表面的商業活動類型，而應該從行業性質及其與消費者行為傾向之關係上著手才行。同樣的同時發生購物與餐飲活動，表面上是同類型的活動，事實上，若從它們本身的性質(諸如機能專業化、服務旅程

大小)來看，對空間的意義卻有不同，亦即它們在消費活動層級及商業設施服務圈組織上的表現，對於商業空間現象會產生不同的效應，因而在整個商業空間的構成上就有很大的差異。

四、有關都市商業設施空間結構的一些理念

我們上述所看到的現象與中地理論所描述的結構有相似之處也有相異之處。相似的是(1)專業分化是空間結構變化的最主要的直接原因；(2)都市的商業空間結構表現了階層性(地區或設施之服務圈的大小差異)。相異的是這些專業分化及階層性並非如中地理論所稱之層次簡單、形式嚴明的(都市空間結構的特性正在於它的多樣並存、多變及非嚴明性)。就空間結構變化的角度看，至少有兩種不同意義的專業分化存在：行業(或設施)的專業分化及地區的專業分化，前者是行業經營者透過生產、管理、行銷服務之技術或觀念之改變，而提供新的商品或勞務，因而變更了原有的市場結構並常常創造了新的市場，而後者是相同行業(或設施)的空間聚集，使聚集區在該市場中的相對重要性提高，服務圈擴大，因而引起服務圈的重組。這種專業分化意義的差別當然也反映在結構的階層性上階層因而也有行業(或設施)階層及地區階層之別。前者指一特定設施之服務圈之相對大小(其階層之高低受專業技術之精深與服務性質之影響最大)，後者指一特定地區整體的複合服務圈²⁵之相對大小(其階層之高低受聚集規模的影響最大)；地區階層決定於該地各設施的行業階層，而設施的行業階層也可得助於地區階層而提高。這種互惠在高階層特別明顯，是都市或商業地區成長的重要因素，但非中地理論所能解釋。另依中地論預期，行業階層與地區階層應相結合，亦即愈高階層的設施會座於愈高階層的地區，最高階層的設施位於最高階層的地區。但台北市的實況與此預期有很大的出入，我們看到的是地區階層與行業階層的並存，而非完全重合；最明顯當然是幾條“專業街”，例如包括在研究地區之中的廈門街“皮鞋街”²⁶，以及未包括在本研究中之迪化街“南北貨及布匹批發街”²⁷。這種理論與現實的差距之所以

25 由於每一類設施(甚或商品)之服務圈及對象互異，而一商業地區則常由多種設施聚集而成，故除了非常專業化的地區之外，一個地區性的「複合服務圈」在觀念上及技術上是有其曖昧性的。

26 見表1.及表2.，該地區之皮鞋業服務圈包括全台北市及其外圍地區。

27 見註9所引文第8頁。

存在，除了地租及發展歷史的阻力之外，主要是由於高階層地區的利益來自高可及性及大量的顧客聚集；如果有些行業的區位要求不以此二條件為最重要的話，業者就有能力依其他要求而選擇階層較低的地區。

除了上述幾處“專業街”之外，台北市的書局及出版社的分佈亦為一明顯例子。由圖5²⁸之書局及出版社之區位分佈呈現小範圍塊狀聚集型態，中心性亦高。最明顯之集中區分佈於重慶南路沿線(共83家，約佔全台北市的9%)，其次是羅斯福路及新生南路交口一帶(即台灣大學校總區西側，共77家，約佔全市的8.3%)，再其次是和平東路沿線(29家)、忠孝東路沿線(28家)、西門町(28家)、南京東路沿線(24家)、仁愛路(24家)、信義路(19家)、中山北路(18家)、長安東路(10家)、金山南路(9家)及師大路(8家)；亦即集中於城中區東側一帶以及大安區西南側一帶，其中書局出版社聚集最多的重慶南路、羅斯福路、新生南路並非是階層最高的商業地區。這種很高階層的設施之座落或聚集於較低階層的地點，顯示了都市商業空間組織中多重體系的地理共存(但非重合)現象，這種不重合的共存，使得都市存在所必需的地點中心性(聚集)來自兩方面：同類設施的聚集及異類設施的聚集，兩種聚集在生產/消費過程中所扮演的角色有別，服務對象常不相同，服務圈大小的影響因素也不相同，這種行業階層與地區階層的不一致性是都市商業空間結構的複雜性之一。

28 依民國七十四年版台北地區電話號碼簿(分類部)所列之書局及出版社地址資料。

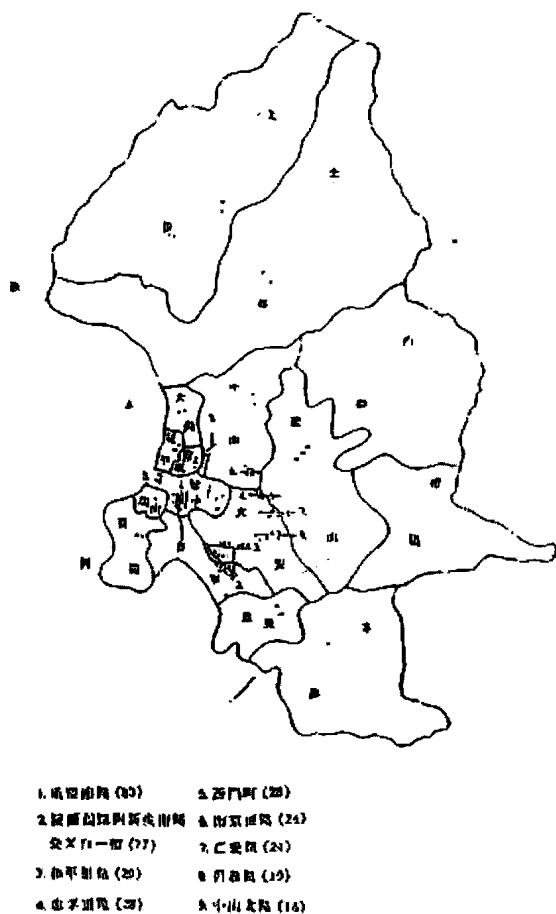


圖 5 台北市書局、出版社分佈情形示意圖 (每一個 "●" 記號代表家數為 5)

服務圈結構的複雜則顯示了商品或勞務之性質、提供方式等供給方面的條件與消費者之社經、文化屬性及其行為傾向等需求方面的條件共同影響任一特定設施之服務圈之大小、形式及其與其他服務圈的關係²⁹。由於此等供需條件的變異，以及外在環境(例如地租、可及性與地區性的設施狀況)的限制與不均質性，任何先設而層級分明、形式精確的服務圈結構理論體系乃屬不可能，也不切實際。

我們認為都市商業空間結構現象，簡言之，是商業(及服務業)之供需活動依經濟律及行為律在都市空間運作的結果。最能直接影響此結構之長成與變化的因素是需求的改變、行業專業分化以及地區性外部經濟效益的變化。如欲有效交待都市商業空間結構的形成及演變，必須同時掌握此三者對商業及服務業

29 本文處理範圍之外的企業內部規模經濟與財務結構以及消費者的空間移動能力當然也扮演決定性的角色。

供需關係的空間影響，並得同時從經濟及行為的層面釐清供需雙方的決策性質。基於這樣的看法，我們提出幾個有關都市商業設施空間組織的觀念，希望有助於未來的相關研究與實務工作：

(一) 功能空間系

商業設施之所以能在都市存在，是因為它滿足了居民或機構為了生活或運作而生的都分需求，亦即該類設施在都市的生存及運作中發揮了部分功能，這種功能的發揮表現在都市空間結構上的就是設施的區位分佈與服務圈組織。對絕大部分的商業及服務業而言，一設施之區位及服務圈性格之決定除了外在環境之外，係依其服務對象之量與消費能力的空間分佈而來。易言之，每一類商業或服務設施之所以有其特殊的空間結構表現，是因為每類設施有依其商品或勞務之性質而界定的服務對象的“地理基底”，我們將這種設施之區位分佈及服務圈組織與其服務對象的空間分佈之間的關連現象稱為「功能空間系」。我們要強調的是每一類設施之獨特的服務對象及區位要求，故每一類設施(或行業)均有自己的功能空間系。功能空間系孤立的“形式”應該是在一“服務基底”(無論均質或非均質)上分佈獨立的“服務中心”，每一中心有其特定的服務圈，它所要表現的主要意義是1.“中心”之供應與“基底”之需求間直接而單純的相應關係；2.同系內各服務圈之大小及其間的組織關係。在這樣的設定之下，空間系內階層(服務圈之相對大小)的形成只表示消費者的“基地”³⁰與服務設施的距離，與其他因素無關；而不同功能空間系之間的階層之形成，則須視商品或勞務之性質及許多供需雙方的條件而定，如生產技術的專精程度、需求門檻的高低、市場的競爭性、需求彈性、服務方式、消費者的空間移動能力及必要性等。由於這些條件的變化以及都市功能的多樣化，只要稍其規模的現代都市，就有極多不同性質、階層的功能空間系一起共存、同時發展演變，且隨著專業分化程度的提高而增加其功能空間系以及空間結構的複雜性。一個商業地區就是許多空間系之“服務中心”同時重疊的地方。

30 所謂“基地”，係指消費者的主要停留處所，尤其是取得商品或勞務之前後的出發及回歸地。通常“基地”雖可視為居住處所，對於都市中一般離家工作或就學者而言，工作場所及學校等非居住處所所扮演的“基地”角色似乎不可忽視。

因為功能空間系表現的是都市運作中最基本的供需關係的最簡單之空間形式，它可成為都市空間結構研究的基本觀念組件和操作單元，有助於簡化都市空間結構之形成與變化此一問題之高度複雜性。功能空間系在分析上的另一可能貢獻是透過在每一空間系中對商品或勞務在功能方面與銷售方面的特性與服務對象之特性的直接掌握，以及對不同功能空間系的比較，我們應可更清楚、正確地瞭解服務圈、階層等重要結構現象及其變化的意義(包括向受忽視的需求層面的變異對結構現象的影響)。

(二) 服務網

功能空間系並非單獨而孤立地存在的，各空間系之間的關係更非由任意或無目的性的發展而來。上述存在於每一功能空間系之內的供應/需求或服務/被服務的供需互相依賴關係也存在於許多空間系之間，而且層層貫穿相連不斷。易言之，從最低階層空間系的服務對象一直到最高階層的服務提供者，不同階層之設施間有持續的彼此服務/被服務的關係存在。每一設施(及許多個人)均同時為某些服務的接受者，又為另些服務的提供者，我們稱這些設施(或行業)間或設施與個人間的連續的服務/被服務關連為「服務鏈」。以都市商業設施中最常見的零售店為例，它向上須依賴中盤或大盤批發商供應貨品；向下則對最終消費者(例如個人或家庭)提供零售貨品，批發商則向上從製造商取得貨源；製造商當然也須從各不同來源取得生產所需的原料；而所有的零售、批發製造等設施都須自消費者羣中取得各自營運所需的勞力及技術。此外，各設施同時須自其他不同的功能空間系取得必須的設備、工商服務、公共設施、交通、行政管理等方面的支持，因此，都市中的每一設施都是這樣由上下延伸的服務鏈“織”在空間結構中的。如果我們稱功能空間系為都市空間結構體的“橫切面”，則服務鏈就是存在於橫切面間的“縱向”連繫，這些連繫是任一設施之生存所不可缺的條件，提供多樣的服務/被服務之可能性是都市的主要功能。簡言之，都市中每一設施在複雜的服務鏈體系中的特定的位置上，與其它設施之間具有服務/被服務的關係。

服務網的組織現象至少有下列幾個特性：1.從空間結構的角度來看，服務鏈中各環節(可名之為「服務鏈」)的強度或空間約束力不同，因此各環節對設施的區位決策之影響力也不同。連接空間移動之能力

(或可能性)愈小的服務源(或服務對象)之鍵的約束力愈大；克服空間磨擦之成本(或連繫之頻率)愈高之鍵的約束力愈大，而不同的行業也因作業的方式有別而對服務鍵的空間約束力有不同的反應。一般言之，一級產業因依賴天然資源，其區位常近資源所在地；二級產業之區位則須視原料與產品之相對可移動性而定；而都市之商業及服務設施區位則通常係市場取向，故低階層的設施常遍佈於住宅區中，而較高階層者則須選擇可及性高的地點，表1中之雜貨店、水電行及傢俱行是明顯的例子。

2.服務鏈之組織可以產品或勞務為重心觀之，也可以設施為重心觀之。觀察同一產品之發生(或勞務之提供)到行銷、消費的過程，我們可以發現有時而盡的部分的服務鏈；觀察設施的運作及其功能，我們可以發現每一設施不僅是向下提供服務的源頭，而且是向上承受多種服務的結點，這種各服務鏈交結的現象我們可稱之為「服務叢」。每一設施(或家庭)都是一服務叢，它是與該設施相關的服務鏈交會的地方，故不同的行業有不同的服務叢組成的方式，而專業分化就是服務鏈及服務叢之創新或其組織方式之改變。不論何種行業，其服務叢中之各鍵的指向都一致(即，從服務者指向被服務者)，且在現階段的專業分化程度之下，一般呈現一種很重要的特性，即，一個服務叢中“進入”該設施的服務鏈類型多，而“離開”設施的服務鏈類型少(但數目常極多，家庭是主要的例外)，這種服務鏈類型在服務叢中入多出少的現象正是現代產業專業分化的結果。

3.以設施為觀察重心的服務鏈是循環不斷、首尾相接的。如上述零售店例子所示，無論從任何設施開始，向上或向下追蹤，我們都可追到同時是消費者又是勞力及技術來源的個人。因此我們追蹤過程夠長的話，就可發現服務鏈環環相扣，沒有缺口³¹。

服務網觀念是產業關連空間化的嘗試³²，從空間結構分析及都市實質設施的瞭解等立場來看，構成服務網之元素—服務叢與服務鏈中，前者似應成為研究的重點，因服務叢之性質與設施之區位決策有較直接的關連，尤其是服務叢組織的類型與設施之服務性質及經營方式間之對應關係應可成為解釋都市空間結構現象的重要線索。

31 在開放的經濟裡，沒有缺口的服務網當然很可能不存在於都市中，而存在於區域、國家甚或國際體系中。這當然也與經濟體系裡的財貨流通現象相應。

32 空間化及其所引致之不可避免的階層化是服務網觀念與輸入/產出分析的主要差異。

(三) 地區生態

都市的所有設施都座落在固定的地點，而且通常與其他設施聚集在一起。這設施的空間聚集性是都市空間結構的一個重要現象，而且聚集的後果也對整體的結構發展有重大的影響。但上述功能空間系及服務鏈兩觀念是從一個設施與其相關的服務供需者的直接關連來“縱向”解析都市的空間組織，並不能交待在同一地點的設施間的關係如何，或何以某些地區較其他地區更能吸引其一特定的設施等問題，故我們尚需針對聚集在同一地區的設施，就其中的相關性作一交待(其實這就是我們在上文中數次提及的設施之外部經濟問題)。

不同商業設施之所以會聚集在同一個地區，除了原有設施之投資區位惰性使之與新設施聚集一處³³之外，主要原因本二：1.它們在該地區可享有相同或類似的區位條件(例如地租及可及性水準)；2.該地區有它們共同的服務對象。因歷史因素或共同區位條件而聚集的設施間除了可能有空間使用的競爭之外，沒有其他顯著而直接的關係；而因共同服務對象而聚集者之間則因每一設施皆欲自該地區聚集之共同服務對象群中佔取最大之比例，而在彼此間產生了直接影響。從幾個研究區中商業設施的類型來看，這種“橫向”的相互關連大約可分為功能互補與競爭兩大類。所謂功能互補係指兩種或兩種以上的設施共同提供一個消費者活動組(見下文)所需的服務，而彼此之間也無功能替代的可能，故功能互補的設施可同時存在於一地區，而且其中至少會有部分設施因依賴主要設施而獲利。這種功能互補的設施組合在所有的研究區中都存在，顯著的例子包括中山北路的大飯店與古董藝品店以及西門町的電影院與餐飲店、百貨公司。所謂功能競爭則指同類或相似設施因功能替代之可能性而造成之對共同消費群之訴求。相同或相似設施類型之所以會在同一地區出現，是因為聚集規模所提供的比較選擇商品或服務之機會會引來額外的消費者。研究區中功能競爭的聚集例子包括廈門街的舊貨行聚集與西門町之青少年服飾店聚集等，這種聚集規模而導致之服務圈擴大也是地區專業分化的主要動力。

有關都市商業設施空間結構的一些理念

33 從都市或地區之為一連續不斷的變化體角度來看，我們所觀察的任何地區之設施聚集均為該地區發展的“歷史累積”。

任一地區在設施聚集到相當程度之後，常會出現以某少數幾類型設施為主導而以其他類型為附屬的基本發展型態³⁴。該地區的服務圈（或階層）端視主導設施類型之性質而定，服務圈內消費者對消費地區之選擇也基於他對可能地區之功能的認定。設施之空間聚集之另一可能發展後果是一地區的商業設施量（無論同類或異類）超過一“規模門檻”後，由於規模本身所造成之吸引力以及因應規模而來的交通或其他公共投資所造成的相對區位利益，均將使高階層（或聚集）地區中部分設施類型之聚集加速而有利於地區的發展³⁵。

上述商業地區內部發展之自律性以及因而產生之對整個都市商業空間結構的影響，不是功能空間系及服務鏈兩觀念所可涵蓋的³⁶，但它亦為都市空間結構形成及變化的重要力量，故應於理論的建構中予以強調。

（四）活動組

同一地區的設施間之所以會有各種“橫向”的關係，除了經濟性的原因之外，尚有行為性的原因。在都市的商業及服務業設施區位之消費者取向的情況之下，消費者行為對商業空間結構的影響更為明顯而直接。我們從研究區中消費者活動型態及各地區設施聚集的情形之對照中，可以察覺兩者間除了有根本的需求與供應的相互依賴之外，尚有型態上的呼應。易言之，如果我們將商業地區所常出現的設施組合視為相當固定或可預期的形式，則我們同樣可以在消費者之行為中辨識相對應的消費活動組合。我們可將一個消費者在商業地區一次所作之連串消費活動稱為“活動組”，將都市商業設施之聚集於同一地區，且有同一消

34 當然，所謂主導或附屬的設施地位懸係針對一特定的時間而言。附屬設施的大量聚集有可能成為地區性的主導類型甚或取代原主導類型，頂好市場一帶之餐飲業及西門町百貨公司近年來的發展均為顯例。

35 成長極 (Growth Poles) 的理論能否用來解釋都市內商業地區的相對發展有待探究，但是從研究地區間許多設施類型之極不平均而偏向高層中心之分佈（如事務所、傢俱、電影院等，見表1）情形，我們相信都市中商業地區的發展有類似“規模門檻”的現象存在。

36 如前文所述，中地理論不能解釋這種非直接來自下階層需求的結構現象；重力模型雖然有簡單的聚集量與吸引力的關係表現，但其結構的粗糙性以及對單純的數量間之統計關係的依賴，使其在空間結構解釋方面幾乎完全無能為力。

費群體為對象者為“設施組”。雖然在特定的時間內，設施組(或一地區的設施多樣程度)決定了在該地區內可能的消費活動組；長期來看，地區的設施組係因應消費者的活動組而變遷形成，都市商業設施之空間聚集方式也因而呼應了消費活動組的許多特性：1.活動組是一連串的活動，其中許多單項活動裡，至少有一項為主要活動(目的性活動)，其餘為次要活動(衍生性活動)。所謂目的性活動是指消費者之所以前往一商業地區的原因所在，這類活動應是消費者對商業地區之選擇、時間及費用之控制的依據；而衍生性活動則顧名思義，指由於目的性活動的發生而連帶發生的支持活動或臨時因近便性或時間的可能性而發生的活動。這目的性/衍生性活動的組合。

如上文所述，與設施組(或地區聚集)中之主導性/附屬性設施相應，主導性設施與附屬性設施間通常為功能互補的關係，此關係即來自消費活動中之目的性與衍生性相互支援的關係。活動間之目的性/衍生性關係能否產生，須視兩者的性質及外在環境的可能性而定。一般言之，如果目的性活動是“業務”取向的、時間性明顯的，則衍生性活動少，且常屬最必要的支持活動(如交通、餐飲)；如果目的性活動是“生活”取向的、時間性不明顯的，如果環境允許，則衍生性活動就可能很多樣化。這是何以都市中“業務性”地區之商業設施多樣性常遠不如其他商業地區(包括低階層的商業地區)，而餐飲業則幾乎到處可見的原因。2.活動組是消費者文化背景及生活型態的反映，因此其形成須視消費者之個人屬性及社會風尚而定。由於都市之商業設施的區位決策基本上是消費者取向的，低階層的設施分別聚集於各類消費者聚居的住宅區，而較高階層的設施則聚集於多類消費者易於到達的高可及性地區。因此，較低階層商業地區的設施組合表現的是較為明顯的各地區基於歷史背景而形成的生活型態³⁷；而高階層地區之設施組合則反映了大地區(或整個社會)中多種消費者的消費風尚與生活型態³⁸。從另一角度看，

37 台北市中一個相當明顯的對比是研究區之一的魔門衝與非研究區的迪化街區。參看表一及註9所引文第11頁所列之兩區設施類型。

38 西門町的設施聚集不是正表示了目前台灣富裕青少年的看電影、吃館子、買服飾的消費模式，而頂好一帶的設施則反映了一般中上所得家庭的以吃為中心的休閒方式嗎？

一個商業地區的設施組代表了相當於該階層活動組³⁹的許多可能性，一個都市居民的消費生活就發生在這些不同階層與地區的可能性中，而商業地區的發展則在於設施組對活動組的調適。然而生活型態與消費風尚(因而活動組的形式)並不在時間中凍結，故與此相應的都市商業空間結構遂成為一永遠變動不居的演變過程。

五、結論

綜合此一實證研究結果知，欲充分、有效地瞭解任何一個商業地區之空間結構，不能只看表面的商業活動類型，而應該從商業設施的性質(例如商品項目、服務圈大小、機能等)、生態分佈之影響因素及其與消費者行為傾向之關係上著手才行，如此方能深刻掌握各種商業活動空間區位的意義。此一對於商業活動與空間結構現象之初步發現，事實上與亞瑟·葛提氏和茱蒂斯·葛提氏(Ahur Getis and Judith M. Getis)所言：「都市結構或土地使用理論應該將(1)促使不同商店聚集在一起之背後的力量(即考慮不同商店的重要特性)，以及(2)消費者行為兩個重要的概念納入理論之中。」的說法非常相近。

經由對上述台北市實證研究所看到的現象與中地理論所描述的結構之比較，可知其間最大的差異是：這些專業分化及階層性並非如中地理論所稱之層次簡單、形式嚴明的。易言之，設施(或行業)的專業分化與地區的專業分化彼此影響、互惠關係所造成複雜的現象結果，實是都市或商業地區成長與變化的重要因素。此非中地理論所能解釋。在這種體認之下，我們認為都市商業空間結構現象，簡言之，是商業(及服務業)之供需活動依經濟律及行為律在都市空間運作的結果。最能直接影響此一結構之成長與變化的因素是需求的改變、行業專業分化以及地區性外部經濟效益的變化。如欲有效交待都市商業空間結構的形成及演變，必須同時掌握此三者對商業及服務業供需關係的空間影響，並須同時從經濟及行為的層面釐清供需雙方的決策性質。基於這樣的看法，我們提出四個有關都市商業設施空間結構的理念—即：功能空間系、服務網、地區生態、活動組。功能空間系直接關注商業設施之區位分佈及服務圈組織與其服務對象的空間分佈之間的關連現象，因此，它所表現的是都市運作中最基本的供需關係的最基本之空間形式。易言之，功能空間系在分析上是透過在每一空間系中對商品或勞務在功能方面與銷售方面的特性與服務對象之特性的直接掌

39 活動組自然可以按其目的性活動而分出階層。

握，以及對不同功能空間系的比較，應可更清楚、正確地瞭解服務圈、階層等重要結構現象及其變化的意義。故可稱之為都市空間結構體的“橫切面”。服務網觀念是產業關連空間化的嘗試，可說是存在於橫切面間的“縱向”連繫，這些連繫是任一設施之生存所不可或缺的條件。地區生態關注的是都市中不同的商業設施在空間上的聚集，這種設施的空間聚集性是都市空間結構的一個重要現象，而且聚集的後果也會對整體的結構發展有重大的影響。它直接反映「都市結構或土地使用理論應該結合不同商店聚集之背後的力量」的論點。異類或同類的商業設施功能互補與功能競爭的結果往往促使聚集規模，進而導致服務圈擴大，也成為地區專業分化的主要動力之一。同時商業設施之空間聚集之另一可能發展結果是商業地區的發展有類似“規模門檻”的現象存在，而使得部分商業設施類型之聚集加速而有利於地區的發展。前述功能空間系及服務網兩個觀念，基本上是從一個設施與其相關的服務供需者的直接關連來“縱向”解析都市的空間組織，並不能交待在同一地區的不同設施之間的關係如何此一問題，因此，必須藉助地區生態觀念來“橫向”解析都市的空間組織。易言之，地區生態、功能空間系、以及服務網三者乃是共同解釋都市空間結構現象時缺一不可的重要觀念。活動組關注的是消費者行為對商業空間結構的影響。前述同一地區的設施間之所以會有各種“橫向”的關係，除了經濟性的原因之外，尚有行為性的原因，其中經濟性的原因指的是地區生態的觀念，而行為性的原因指的是活動組的觀念。我們從實證研究中消費者活動形態及各地區設施聚集的情形之對照來看，可以發覺二者之間其有所謂“活動組”與“設施組”在供需土的相互依賴以及型態上的呼應，經二者長時期相互影響的結果共同決定商業地區的成長與性格。更重要的，活動組是消費者文化背景及生活型態的反映，因此，其形成須視消費者之個人屬性及社會風尚而定，並且與相對應的都市商業空間結構成為一不斷變動的演變過程。活動組觀念也直接反映「都市結構或土地使用理論應該結合消費者行為」的論點。綜合言之，欲有效、正確地瞭解錯綜複雜的都市商業空間結構現象及其變化，必須同時掌握商業設施之性質以及消費者行為的空間影響，並且從經濟及行為的層面釐清供需雙方的決策性質。

六、參考文獻

(一) 中文文獻

王鴻楷，(1985)，《土地使用管制與規劃》，台灣大學工，p.124。

王章清等，(1978)，《都市及區域規劃》，中國土木水利工程學會編行

台北市政府委託國立台灣大學研究，(1978)，《台北市信義計劃副都市中心設計報告》。

台北市文獻委員會，(1981)，《台北市發展史（一）》。

Mcloughlin, J. Brain, (1977) 《都市及區域之系統規劃原理》三版 (Urban & regional planning: A System Approach) 1968; 倪世槐譯，台北：幼獅文化事業公司。

陳正祥，(1959)，《台灣地誌(上冊)》敷明產業地理研究所研究報告第九十四號。

陳惠國，(1979)，《德爾斐技法的應用—台北市地價曲面的建立》碩士論文，國立台灣大學。

陳覺惠，(1977)，《台北市住宅地區商業設施之研究》碩士論文，國立成功大學。

鄭伯壘，(1983)，《消費者心理學》五版，台北：九洋出版社。

劉錚錚，(1974)，《都市經濟學選論》。

嚴勝雄，(1980)，〈都市經濟區位的聚集與機能區的形成〉《規劃師》7。

(二) 英文文獻

Baskin, C.W. (1957) A Critique and Translation of Die Zentralen Orte in Suddeutschland (W. Christaller), Ann Arbor: Univ. Microfilms.

Bratty, B.J.L. (1959) "Ribbon Developments in the Urban Business Pattern", Annals of the Association of American Geographers, 49.

Berry, B.J.L. and Garrison, W.L. (1958) "A Note on Central Place theory and the Range of a Good". Economic Geography, 34:304-311.

Berry, B.J.L. and Pred, A. (1961 & 1965) Central Place Studies: A Bibliography of Theory and Application, Regional Science Research Institute Press.

Burton, I. (1959) "Retail Trade in A Dispersed City", Translation of the Illinois State Academy of Science, 52:145-150.

Buthner, J.H. (1980) Economic Geography: Spatial and Environmental Aspects of Economic Activity, New York: John Wiley.

Carol, H. (1960) "The Hierarchy of Central Functions Within the City", Annals of the Association of American Geographers, 50:419-438.

- Chapin, Jr. F. Stuart. & Kaiser, Edward J. (1979) Urban Land Use Planning, 3rd ed. Univ. of Illinois Press.
- Davies, Ross L. (1976) Marketing Geography: With Special Reference to Retailing, London: Methven & Co. Ltd.
- Dawson J.A. (1952) "Urbanization and Retail Specialization", Social Forces, 30:267-271.
- Dawson J.A. (1980) Retail Geography, New York: John Wiley & Sons.
- Duncan, O.D. (1959) "Service Industries and the Urban Hierarchy", Papers and Proceedings of the Regional Science Association, 5:105-120。
- Garrison, W.L. (1960) "Connectivity of the Interstate Highway System", Paper and Proceeding of the Regional Science Association, 6:121-138.
- Golledge, Reginald G. & Rushton, Gerard., ed. (1976) Spatial Choice and Spatial Behavior. Ohio State Univ. Press : Columbus.
- Haggett, P. and others. (1977) Locational Analysis in Human Geography, 2nd ed., New York :Wiley.
- Huff, D.L. (1960) "A Topographical (Sic) Model of Consumer Space Preferences," Papers and Proceedings of the Regional Science Association, 6:159-174.
- Huff, D.L. (1961) "Ecological Characteristics of Human Behavior", Papers and proceedings of Regional Science Association, 7.
- Kelley, E.J. (1955) "Retail Structure of Urban Economy", Traffic Quarterly, 9:411-430.
- Kish, L. (1954) "Differentiation in Metropolitan Areas", American Social Review, 19:388-398.
- Losh, August. (1954) The Economics of Location, New Haven: Yale Univ. Press.
- Philbrick, A.K. (1957) "Principles of Areal Functional Organization in Regional Human Geography", Economic Geography, 33:299-336.
- Philbrick, A.K. (1957) "Areal Functional Organization in Regional Geography", Papers and Proceedings of the Regional Science Association, 33:299-336.
- Platt, R.S. (1959) Field Study in American Geography, Chicago : Univ. of Chicago, Department of Geography Research Paper 61.
- Pred, A. (1986) Place, Practice and Structure, Totowa, New Jersey: Barnes and Noble.
- Pred, A. (1960) Proceedings of 19th International Geographical Congress, Sweden : Lund.
- Rushton, Gerard. (1971) "Behavioral Correlates of Urban Spatial Structure", Economic Geography.47(1).

- Tarrant, J.R. (1973) "Comments on the Losch Central Place System", Geographical Analysis, 5:113-121.
- Ullman, E.L. "Trade Centers and Tributary Areas of the Philippines". The Geographical Review, 50:203-218.
- Vining, R. (1955) "A Description of Certain Spatial Aspects of an Economic System", Economic Development and Cultural Change, 3:147-151

The Forming of Spatial Patterns of Consumption in Taipei: Some Observations in a Third-World Metropolis¹

Hung-Kai Wang² Kung-Hung Chen³

Abstract

This paper argues traditional central place theory is problematic because it (1) treats a central place system as a self-contained system isolated from the rest of the world and immune from outside disturbance; (2) regard spatial structure as product of laws of economics, consumer behavior and demography, but never of socio-cultural forces; and (3) tries to depict the hierarchical structure of tertiary activities as a static situation. The paper then proceeds to view the formation of metropolitan spatial structures from the perspectives of (1) dependency development, and (2) as a top-down development process open to the outside influence of international cultural flows, which sustain commodity diversification and symbolic consumption, both essential to the capitalist global economy. To illustrate how this cultural process takes place and helps change the spatial structure of a third-world metropolis, a case study of the permeation of McDonald's hamburger stores in the Taipei metropolis is reported in the third part of the paper. It concludes that the spatial structure is a result of both economic and socio-cultural forces and processes, and that the provider of a culturally effective commodity is also a shaping force in the mass consumption society. When

The Forming of Spatial Patterns of Consumption in Taipei:
Some Observations in a Third-World Metropolis

1 Wang Hung-Kai and Chen Kung-Hung (1990): The Forming of Spatial Patterns of Consumption in Taipei: Some Observations in Third-World Metropolis, *Review of Urban and Regional Development Studies*, 2(1): 102-114.

2 Professor, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

3 Doctoral student, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

a corporation promotes a new product image or diffuses its services, it is culturally preparing the society for the next step in the endless course of symbolic consumption and, therefore, of spatial restructuring.

I. Strengths and Weaknesses of Metropolitan Consumption and Spatial Structure Theories

According to traditional central place theory, the growth of a metropolitan area depends on its specialization of services and its degree of growth is determined by the level of demand for various service functions in the service area. Because this theory places emphasis on the demand/supply match between the service area and central place, it has been applied by a host of scholars in studying the structure of metropolitan areas. Fifty years after the theory's creation by Walter Christaller, it is still one of the most important tools for dealing with spatial analysis of commercial activities. It puts forth the notion of centrality of a place, which is supposed to reflect the total influence of the central place on its environs. This influence covers all types of relationships: dependence, control, competition and complement mutuality. Later students of urban spatial systems and of tertiary activity location benefit greatly from this contribution.

Yet, central place theory has its flaws. The most common criticism is of course that due to highly idealized assumptions, it describes an overly simplified spatial structure, leaving a gap between the theory and reality that is wide enough to render us dubious about the practical significance of the theory. Suggestions along this and other lines of refinement have been made to revise and extend the classic central place theory. Beavon, after a rather thorough review, concludes that the basis for delineating metropolitan tertiary activity hierarchy should be enlarged to relax rigid assumptive conditions, and to take stock of the effects that consumer behavior has on the central place system (Beavon 1977:103-122,123-143). Berry, et al. proposed to construct a more realistic theory based on (1) relaxing basic assumptions, such as homogeneity of the income and demand characteristics of the service population; (2) taking into account the effects of consumer behavior patterns, such as multi-purpose shopping, the choice between travel distance and the function and nature of the shopping locations;

and (3) the effects of population characteristics (Berry, et al, 1988: 94-103). What is obvious is that so far (1) central place system has been treated as a self-contained system isolated from the rest of the world and immune from outside disturbance; (2) spatial structure is deemed a product of law of economics and, recently, of consumer behavior and demography, but never of culture and sociology; and (3) central place theory tries to depict the hierarchical structure of tertiary activities as static situation instead of an ever-changing process which reproduces itself.

Central place theory is a static construct. It depicts a spatial distribution of tertiary activities, but leaves out the process through which the center is formed and, once formed, changed. The problem of its static nature is especially conspicuous in terms of the relations between centers and their surrounding areas: because of the concentration of businesses and services in the central place, it provides job opportunities, labor wages, and transportation as well as public facilities to the neighboring areas, thus exerting influences on these areas' population densities, income levels, and occupational structure. These changes bring about further social and behavioral changes. To put it another way, central place theory cannot handle the change of the central place hierarchy over time, or recognize the interplay between a center and its surroundings, as conditioned by their characteristics and functions. In fact, the hierarchy changes either by the forming of a new order of centers or by the disappearance of existing ones (Berry, et al, 1988: 108-110). For example, when the income level and population density of an area rise, the corresponding centers may respond by concentrating on the supply of high-level goods and services, leaving the supply of lower-level items for centers of lower orders, thus improving the status of the lower centers. These close connections between the center and the density, income, education level, occupational structure of its service areas can hardly be appropriately dealt with by the static central place theory.

Central place theory assumes that the growth of a central place comes from the service area's demand for goods and services, and is therefore a bottom-up development. In other words, central place theory presupposes that the settlement hierarchy is a closed system. In reality, one of center's principle functions is to act as the gateway towards the outside world, connecting the smaller system to

a larger one. This type of connection (especially in terms of manufacturing and marketing techniques, ideas and capital flows) can be a driving force of the top-down development for the economic as well as the spatial system. Vance's mercantile model extends the basic central place theory by stressing the fact that central places trade with outside worlds because there are demands for outward connection. These demands for information and ideas are created by; the so-called agents between the two world; merchants and commercial organizations (Vance 1970: 4-7). The possibility of downward growth, which is neglected by central place theory, is one of the theoretical emphases of this paper.

II. The Theoretical Construct

This paper views the formation of the spatial structure of a metropolitan area from different perspectives. First, we attempt to analyze the phenomena of metropolitan consumption activity and spatial structure from the standpoint of dependency development; second, we try to explain the emergence and change of the structure of consumption spatial structure in a top-down development process, viewing the metropolitan spatial structure as a system open to outside influence; and third, we emphasize the role of international cultural flows as a force in changing the spatial structure in third-world metropolises.

Beginning in the 1960's as Taiwan started its policy of export-oriented economic development and was absorbed into the new process of international division of labor, a host of structural changes took place in Taiwanese society: such as the emergence of middle and labor classes and rising urbanization, education levels, social mobility, and interest in political participation on the part of the general public. In the meantime, the spread of mass media has brought in American-style consumption and living, political elections and democratic aspirations. Taiwan was made into a culturally pluralistic society, ready to accept Western ways of consumption. The way for foreign goods and capital was paved.

The effects of hegemony of core countries over peripheral ones are not limited to international politics and economics. Internal structural features of the peripheral countries (such as modes of production, capital accumulation, and economic-political

relations among social groups) are affected. Hartshorn and Alexander emphasize the need to analyze economic activities from a perspective of a global system, political economics and international trading (Hartshorn and Alexander 1988: 5-8). We believe that, when studying an urban spatial system, global economic, social and cultural structural factors must be taken into consideration. This type of approach breaks loose the limits of the central place theory.

When a consumer-oriented core-country enterprise comes to a peripheral country, it first appeals to social groups of high income and large appetites for globally prevailing cultures. In the case of Taiwan, or any other third-world nation, these groups include a local population which is part of the international system of division of labour, a group of high degree of Westernization or inclined towards Western values. These elite act like agents in adopting foreign products and services. (Hsiao 1985: 235-236) Another factor that exerts formidable influence in this process of adaptation is advertising in the mass media, especially TV. As has been pointed out by McCracken, advertising serves as a channel through which the cultural meaning of goods and services moves into the everyday world of the consumer (McCracken 1986: 74-76). The general public thus accept these services and goods as a way of daily living through the demonstration of the elite and promotion of the media. Geographically speaking, the Taipei metropolitan area, as the center of information and concentration of the elite, is the hub of influence which introduces and transmits international values, technologies, ideas and goods and services to lower-level centers on the Island. This functions of gateway and transmission station is an important force in determining the spatial structure of the Taipei Metropolis. It complicates the "simple" formation of Taipei as a pure internal economic and political center of Taiwan Island.

Another factor which is evidently playing a role in this structure-forming process is the phenomenon of "symbolic consumption". As Baudrillard has pointed out, in the modern mass-consumption society, commodities are considered largely as symbols which indicate socio-economic status of the consumer (Poster 1988:45-47). Since symbols can be created and the creation of products as symbols facilitates their ability of stimulating demands in a market economy, an extremely high degree of diversification of commodities becomes the unavoidable result. This unavoidability

of commodity diversification echoes Harvey's belief that, in a capitalist society, innovation in production process requires innovation in consumption (Harvey 1985:126-127). In the case of globalization of production and consumption, commodity diversification is sustained by the cultural imbalance between central and peripheral nations, appear as a new, and hitherto unaccounted for, force I structuring of spatial pattern of consumption in a third-world metropolis, such as Taipei. We believe this is one of the major contributions the present paper makes.

Vance's mercantile model, stressing the importance of top-down growth induced by forces outside of the central-place hierarchy, is an extremely significant extension of Christaller's theory. Our construct, as described above, is closely related to Vance's model, but different in two important aspects. First, instead of emphasizing the importance of international commodity trade as the sole force of top-down development as Vance did, we are suggesting that the cultural flow from core countries toward peripheral countries, as a result of the imbalance between the two groups, is a major force in shaping the spatial structure of the modern metropolis in the third-world nation. Second, we argue that the role of agents who initiate the process of downward development is played not only by merchants who deal with the movement of goods between nations, but also by the elite of the third-world society who accept the commodities, services and cultural values from the outside world and disseminate them top-down toward other areas of the nation. Therefore, this paper extends Vance's model and views the structuration of central place systems as socio-cultural as well as economic phenomenon.

To illustrate how this culture-propelled process takes place and how it helps change the spatial structure of a third-world metropolis, the following section on a simple study that had been just carried out in Taipei area, a metropolis which has been undergoing a tremendous spatial transformation parallel to the rapid economic and socio-cultural change.

III. An Empirical Study: The Case of McDonald's

Taiwan's first McDonald's hamburger store was opened in 1984 in Taipei, the largest city and the economic and political center of the Island. As of May 1989

there were 28 stores on Taiwan. The introduction of McDonald's In Taiwan has been a phenomenal success from the beginning. In fact the introduction of American fast-food restaurant chain as a whole has also been very successful. McDonald's outstanding performance is only accelerated by its excellent marketing strategies. We believe that the case of McDonald's is a good example of how multi-national enterprise establishments affect and associate with the spatial structure of a third-world metropolis.

Table 1 shows names, locations and times of establishment of the 28 stores now operating. There are some features discernible from the Table, which indicate how McDonald's carried out a top-down spatial development.

Table 1 The location and times of establishment of McDonald's stores in Taiwan

Store name	Store location	Year of establishment
1. Minsheng	City of Taipei	1984
2. Shiman	City of Taipei	1984
3. Chunghsiao	City of Taipei	1984
4. Linsheng	City of Taipei	1984
5. Hsinsheng	City of Taipei	1984
6. Kwangfu	City of Taipei	1984
7. Kuanchien	City of Taipei	1985
8. Yungkung	City of Taipei	1985
9. Chengdu	City of Taipei	1985
10. Chungkung	City of Taichung	1985
11. Tienmoo	Taipei suburb	1985
12. Yungho	County of Taipei	1986
13. Chungcheng	City of Taoyuan	1986
14. Chengkung	Taipei suburb	1986
15. Chungshan	City of Kaohsiung	1986
16. Kungyuan	City of Taichung	1986
17. Shiman	City of Tainan	1986
18. Roosevelt	City of Taipei	1986
19. Chenchinhu	Kaohsiung suburb	1987
20. Dayung	City of Kaohsiung	1987
21. Chungshan	City of Taipei	1987
22. Peihsin	County of Taipei	1987
23. Aisheng	City of Keelung	1988
24. Kuanchien	City of Taichung	1988
25. Wufu	City of Kaohsiung	1988
26. Chungshan	City of Chiayi	1989
27. Darshiu	City of Tainan	1989
28. Tsoying	City of Kaohsiung	1989

Source: Kungda Foods, Ltd.

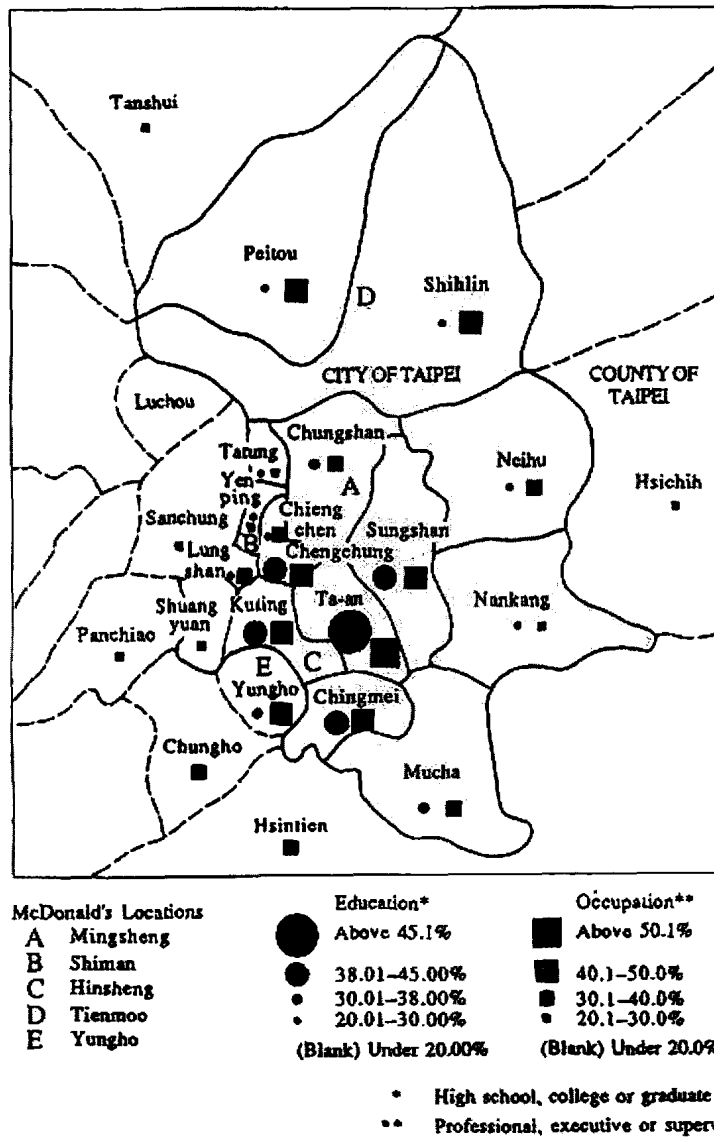
1. The first store was set up on Mingsheng East Road (in the city of Taipei) where branch offices of foreign banks and other financial institutions (more than 20) are concentrated. This location provides the types of consumers (overseas Americans, Europeans, and local elite who work for financial concerns) necessary to support this first beached.

2. The first 9 stores are all located in the city proper of Taipei. Among the total of 28 stores, 15 are in the Taipei metropolis, fully indicating the fact that, due to the highest concentration of local elite, Taipei is playing the role of gateway of Taiwan connecting outside cultures with the local population.
3. Starting from the 10th store, aimed at the city of Taichung, McDonald's began to explore markets outside the city of Taipei. This took place in two clear lines of development; the southward extension to large cities in the central and southern parts of the Island, and the centrifugal spread from central cities toward outlying areas in the metropolis (first in the Taipei metropolis then in the Kaohsiung area, the second largest metropolis in Taiwan). These patterns of commercial expansion nicely confirm Brown's diffusion theory witnessing his notions of hierarchical diffusion and expansion diffusion (Lloyd and Dicken 1977: 64-65). Interesting phenomenon is that so far the numbers of stores in the five major cities are closely in accordance with the ranking of the cities.⁴

In order to further analyze how a foreign type of establishment like McDonald's geographically associates with the local spatial structure, we selected five McDonald's stores among the 15 in the Taipei metropolis as our targets of further observations and surveys. The selection of stores was made so as to accentuate their differences in terms of local land use characteristics, socio-economic attributes of the local residents, and the year of store establishment. A simple questionnaire survey was carried out at the stores to gather customers' trip origins and personal data (e.g., age, education level, occupation).⁵ In-store observations and customer interviews were also made to take stock of customer categories and their activities and views of the new type of food consumption. Table 2 shows store addresses, times of installation and their neighborhood characteristics. Table 3 shows basic consumer types, store activity characteristics and functions. Figure 1 shows their rough locations in the Metropolis.

4 There are 13 stores in Taipei, 4 in Kaohsiung, 3 in Taichung, 2 in Tainan, and 1 in Keelung, in accordance with the ranking of the city size.

5 The average number of samples per store was about 40, totaling 200 samples in five stores.



The Forming of Spatial Patterns of Consumption in Taipei: Some Observations in a Third-World Metropolis

Fig. 1 Five McDonald's Locations and Education, Occupation Distributions of Metropolitan Taipei

The result of observations and surveys can be summarized as follows:

(1) Mingsheng store

This is the first McDonald's store ever to appear in Taiwan. As has been pointed out, the location was selected because it is a major concentration of Westerners and local white-collar workers in a large number of financial

establishments and other office facilities.⁶ The business reliance on these groups is clearly observable in the store: well-dressed young local office workers, age about 20 to 35, and foreign executives swarm the store right before the morning office hours and during lunch time. The third type of customers are young mothers with their young children from the local neighborhood. This neighborhood, as is shown in Table 4 and Figure 1, is an area of high education, high consumption, and, most importantly, high degree of Westernization.⁷

Table 2 The times of establishment, store locations and neighborhood characteristics of the selected five McDonlad's store

Store name	Store location	Year of establishment	Neighborhood characteristics
Mingsheng	Border of Sungshan district and Chungshan district, City of Taipei	1984	Has many foreign banks; neighbors wealthy residential areas
Shiman	Chengchung district, City of Taipei	1984	Located in Shimanding CBD, the highest-level commercial area at the west edge of city; many high-level retail and entertainment facilities concentrate in the area, being the focus of teenagers' consumptive activities
Hsinsheng	Kuting district, City of Taipei	1984	Located in a cultural-educational area, and serves the National Taiwan University; frequented by NTU students and campus users
Tienmoo	Shihlin district,	1985	Being one of the richest residential areas, has overseas Western, Japanese residents
Yungho	City of Yungho,	1986	The most important town in the County of Taipei with booming commercial activities; social and economic activities are highly dependent on the City of Taipei

6 The service area covers parts of Chungshan and Sungshan districts, both being among the three districts with the highest number of financial service workers.

7 Westernization is here inferred from the fact that the service area is only newly developed and the rate of savings is relatively low but the level of income is high, indicating a high-consumption habit of the family.

(2) Shiman Store

The store is situated in the old CBD at the west edge of the city of Taipei, a very crowded and hectic recreational and shopping area where teenagers have become the predominant customers. There are two distinct groups of patronage in the store. Youngsters frequent the store as part of their excursion to the CBD (for most teenagers, hamburgers and French fries are part of the fashionable American way of living as are rock 'n' roll music, motorcycles and T-shirts). The second basic customer group includes young couples eating out with their TV ad-prompted kids. Many of the families come from parts of the County of Taipei that lie just across the river to the west.

(3) Hsinsheng store

In contrast to Shiman store which serves the whole city and county of Taipei, the Hsinsheng store is a community facility. It is located right across the street from the National Taiwan University campus which functions as a large community park and sports complex. Because of its location, customers are mainly composed of students from the university and, during late-afternoon hours and weekends, hungry and thirsty community resident families who have just finished exercising on the campus. Areas served by this store are income level but relatively low in terms of savings; they are also highly-placed in terms of education (especially Ta-an). The service area of this store is thus inferred to be a community of high level of Westernization.

(4) Tienmoo store

Tienmoo is a northern suburb of central Taipei. It is known as the most internationalized residential area of Taipei or even Taiwan. Residents include many Americans and Japanese. The store sits in the central commercial area of the community. Because of the residential nature of the surroundings, the Tienmoo store is supported mainly by local residents: families eating out and hungry young students just getting out of school. Common customers in the store, but very uncommon in other stores, are relatively elderly people (age 50 to 60) dining here with younger generations of their families, probably indicating a shifting of family cooking and eating habits because of the rising employment rates of young wives.

Table 3 The consumer types, activity characteristics and functions of the five McDonald's stores

Store name	Consumer types	Store activity characteristics and functions
Mingsheng	White-collar workers, foreigners, local young mothers and their kids	Dining, resting, meeting friends; many take-out orders
Shiman	Youngsters, young parents and their children	Dining and meeting friends
Hsinsheng	University students, campus users and exercisers	Eating, drinking, resting after exercising, reading, lovers dating
Tienmoo	Native residents, overseas Americans and Japanese	Families eating out, neighbors chatting
Yungho	Local young mothers and their children	Dining

(5) Yungho store

Located to the south, Yungho was originally a satellite town of central Taipei, but is now a densely populated extension of the city. This store is basically patronized by residents of Yungho locality (about 95%, the remaining part being customers from neighboring towns). Couples, young mothers with children and whole-family groups may all be observed in the store. However, one important phenomenon must be pointed out: unlike customers of the four stores in the city proper, who usually visit the facility frequently, most of the customers of the Yungho store only come once in a long while (one to two months) or only on special occasions (e.g., children's birthdays). The most probable explanation is that, judging from the relatively low level of income and relatively high level of savings (see Table 4), Yungho residents are not very consumption-oriented, unlike their counterparts in the city.

Summing up the above observations and analyses, let us recapitulate the process through which McDonald's chain operation explores the market in and becomes a part of the spatial structure of Taiwan.

When a multinational corporation like McDonald's decides to do business in a third-world county which is usually in a culturally dependent position, the corporation is in fact imposing a value system upon the recipient society. If it succeeds, it changes the way of daily living of the third-world people.

Technically it proceeds by setting in motion a process of top-down development of the spatial system. At each step of the process it tries to cultivate the demand for its product by, among other strategies, meshing symbolic and functional characteristics of its product with socio-cultural characteristics of the population in the service area. Once the establishment takes hold of a local market, the cultural penetration takes place on a continual basis.

Tbale 4 Average family income and rate of savings by district in the City of Taipei and County of Taipei

District	Current receipts (NTS per year, in descending order)		Savings as % of income (with ranking)	
Ts-an	694,388	1	24.85	6
Chengchung	662,165	2	30.56	2
Yenping	624,400	3	34.07	1
Lungshan	607,053	4	28.52	5
Sungshan	595,175	5	23.33	12
Chungshan	593,577	6	24.40	7
Kuang	544,252	7	20.18	15
Shihlin	538,161	8	21.99	13
Neihu	537,538	9	24.08	9
Chingmei	508,246	10	21.69	14
Mucha	505,962	11	19.76	16
Chiencheng	500,446	12	29.47	3
Tanng	493,131	13	23.54	10
Nankang	480,680	14	23.42	11
Peinoo	474,942	15	18.44	17
Shuangyuan	471,540	16	28.54	4
County of Taipei	434,621	17	24.27	8

- Sources:
1. Report on the Survey of Family Income and Expenditure of Taiwan Province, 1987;
 2. Report on the Survey of Family Income Expenditure and Income Distribution of Taipei Municipality, 1987;
 3. The Statistical Abstract of the County of Taipei, 1987

IV. Conclusions

After briefly reviewing the traditional central place theory and studying the McDonald's case in Taiwan, the following conclusions seem obvious:

1. The spatial structure of a metropolitan area is extremely complex. However, we can argue that this complex structure was formed by a system of forces that is apparently comprehensible. The structure can be seen as a result of a process which simultaneously involves a bottom-up development and a top-down development. Though the former type of growth, covered by the traditional central theory, may be deemed "basic" demand-induced development, the latter type of growth is becoming ever more important in the modern age of international trading and economic as well as cultural restructuring. This top-down type of development is especially crucial in the case of dependent third-world countries.
2. Multinational corporations, such as McDonald's, are not only international profit-makers in a narrow economic sense, they are also powerful disseminators of the core-country cultures. This type of culture dissemination is possible because of the cultural and economic imbalance between core and peripheral countries and, due to that imbalance, the existence of the elite in the peripheral societies, who are eager to accept cultural imports from the central countries. Local elite act like the second-tier agent in the dissemination process.
3. As in the case of Taipei, a "center" in the spatial hierarchy of a society has more functions than just providing goods and services for its service area and lower-level centers. It also must act as a gateway through which a hierarchy can be linked to an outside world (i.e., a higher hierarchy). As was implied in conclusion 2, what goes through this gateway includes "noncommodities", such as values, ideas, technologies and information.
4. Therefore, spatial structure is a result of economic, social, and cultural forces and processes. Because of the fact of symbolic consumption in the modern society, the provider of a culturally effective commodity, e.g., McDonald's, is

also a shaping force in the mass-consumption society, in the sense that when the corporation promotes a new product image or diffuses its services, it is culturally preparing the market, i.e., society, for the next step in the endless course of symbolic consumption, and therefore of spatial restructuring.

V. References

- Baskin, C.W. (1966) *Central Places in Southern Germany* (translated from Walter Christaller, *Die Zentralenorte in Sueddeutschland*), New Jersey: Prentice-Hall.
- Baudrillard, J., (translated with an introduction by Mark Poster) (1975) *The Mirror of Production*, St. Louis: Telos Press.
- Baudrillard, J., (translated with an introduction by Charles Leven) (1981) *For a Critique of the Political Economy of the Sign*, St. Louis: Telos Press.
- Baudrillard, J., (translated by Paul Foss, Paul Patton and Philip Beitchman) *Simulations*, New York: Semiotext (e).
- Bauleu-Garnier, J. and Annie Delobez. (1977) *Geography of Marketing*, London: Longman Group Limited.
- Beavon, Keith S.O. (1977) *Central Place Theory: A Reinterpretation*, London: Longman Group Limited.
- Berry, B.J.L. and others. (1988) *Market Centers and Retail Location: Theory and Applications*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Brown, L.A. (1968) *Diffusion Processes and Location: A Conceptual Framework and Bibliography*, Philadelphia: Regional Science Research Institute.
- Bourdieu, P., (translated by Richard Nice). (1984) *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Carter, J. (1981) *The Study of Urban Geography*, 3rd edition. London: Edward Arnold.
- Chen, Kuan-Hsing. (1987) The Masses and the Media: Baudrillard's Implosive Postmodernism, *Theory, Culture & Society*, Vol. 4, No. 1.
- Daniels, P.W. (1985) *Service Industries: A Geographical Appraisal*, London: Methuen & Co.
- Dunn, R. (1986) Television, Consumption and the Commodity Form, *Theory, Culture & Society*, Vol. 3, No. 1.
- Featherston, M. (1987) Lifestyle and Consumer Culture, *Theory, Culture & Society*, Vol. 4, No. 1

- Goldman, R. (1987) Marketing Fragrances: Advertising and the Production of Commodity Signs, *Theory, Culture, & Society*, Vol. 4, No. 4.
- Hartshorn T.A. and J.W. Alexander. (1988) *Economic Geography*, 3rd edition, New Jersey: Prentice-Hall.
- Herbert, D.T. and C.J. Thomas. (1982) *Urban Geography: A First Approach*, New York: John Wiley & Sons Ltd.
- Harvey, D. (1985) *The Urbanization of Capital*, Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press.
- Hirschman, E.C. The Creation of Product Symbolism, *Advances in Consumer Research*, Vol.13, ed. by Richard I. Lutz. Provo, UT: Association for Consumer Research, pp. 327-331.
- Hirota, Yamaguchi (translated and published by Taipei International Commercial Publishers), (1986) *The McDonald's Strategy* (in Chinese), Taipei: Tansan Books.
- Honneth, A. (1986) The Fragmented World of Symbolic Forms: Reflections on Pierre Bourdieu's Sociology of Culture, *Theory, Culture, & Society*, Vol. 3, No. 3.
- Honneth, A., H. Kocyba, and B. Schwibs, B. (1986) The Struggle for Symbolic Order: An Interview with Pierre Bourdieu, *Theory, Culture, & Society*, Vol. 3, No. 3.
- Hsia, Hsin-Hwang (ed.). (1985) *Underdevelopment and Development: Selected Readings in Developmental Sociology* (in Chinese), Taipei: Cheulio Book Co.
- Hung Tsuei-Er. (1988) *Horkheirrer & Adorruo: 2a Criticism of the Cultural Industry* (in Chinese), Taipei: Tansan Books.
- Kao, Hsu-Ren. (1987) *The Eastern District of Taipei: A Critical Study* (in Chinese), Master thesis, Graduate Institute of Geography, Taipei: National Taiwan University.
- Lloyd, P.E. and P. Dicken. (1977) *Location in Space*, 2nd edition, New York: Harper & Row Publishers Inc.
- Losch, A. (1954) *The Economics of Location*, New Haven and London: Yale University Press.
- McCracken, G. (1986) Culture and Consumption: A Theoretical Account of the Structure and Movement of the Cultural Meaning of Consumer Goods, *Journal of Consumer Research*, Vol. 13. June.
- McCracken, G. (1988) *Culture and Consumption*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Miller, D. (1987) *Material Culture and Mass Consumption*, Oxford: Basil Blackwell.

- Ouyang, Chien. (1988) *The Cultural Philosophy of Western Marxism*, Taipei: Athens Books (in Chinese).
- Poster, M. (1988) *Jean Baudrillard: Selected Writings*, Stanford: Stanford University Press.
- Pred, A. (1986) Place, *Practice and Structure*, Cambridge: Polity Press.
- Vance, J.E. (1970) *The Merchant's World: The Geography of Wholesaling*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Wang, Hung-Kai and Kung-Hung Chen. (1989) Four Notions on the Spatial Structure of Urban Commercial Facilities, *Journal of Building and Planning*, Vol. 4, No. 1 February, pp.1-18, Taipei: National Taiwan University. (in Chinese)

從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象⁸

洪啟東⁹ 王鴻楷¹⁰ 王秀惠¹¹

摘要

本文試圖透過對於已婚婦女日常生活的基本維生空間消費的現象探究，點出婦女不但是社會建構下的生產與再生產者，同時她們的空間消費活動亦複製了性別化的家務分工任務。本文所欲宣告的乃為已婚婦女的日常生活，不僅受家務與子女撫育任務的拘束，和都市公共運輸工具與路網的行動力限制之外，她們同時還兼具代理消費者的作用。然而以往的都市研究卻經常忽視性別與空間(設施)的議題。換言之，作者企圖從都市的消費空間著手，藉由對居住在台北市不同層級的已婚婦女之深入訪談調查分析，反應在對消費設施的選擇及其原因等經驗研究的結果上，以作為接榫都市消費空間結構與性別研究的初步理論建構，有別於大量的統計數據或從生產面向來談婦女與家庭的研究。

關鍵詞：城市生活、消費空間、性別與環境、已婚婦女、都市計劃

8 本文收錄於1996年4月《婦女與兩性學刊》第七期，頁59-96，民國85年4月。台北，台大人口研究中心婦女研究室。

9 台灣大學建築與城鄉研究所博士班研究生，聯絡方式: d83510005@ccms.ntu.edu.tw。

10 台灣大學建築與城鄉研究所教授，聯絡方式：hungkaiw@ccms.ntu.edu.tw。

11 台灣大學建築與城鄉研究所專任研究助理。

A Gender Perspective to Married Women's Consumptive Activities of Urban Space

Chi-tung HUNG, Hung-kai WANG and Shiao-hui WANG

Abstract

This paper tries to argue that married women are not only producers and reproducers of social context, their consumptive activities are an integral part of the process of gendered labor division. The research method here is different from other related studies. For examples, some studies of urban consumptive space are "gender blind", or they only approach from the production perspective when examining the women's reproduction status.

By this empirical study, we want to point out that MW's consumptive activities are not only limited by family chores, children raising, and mass transportation, but they are also agent consumers. Besides, this paper intends to articulate the study of urban consumption and gender study in theorizing the structure of urban consumptive space.

Keywords : City Life, Consumptive Space, Gender and Environment,
Married Women, Urban Planning.

從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象

一、回憶與省思

在三、四月的時候去了趟生平第一次的美國之旅，無論是走馬看花遊玩中的生活體驗，抑或是學術研討的過程與方式，對長期以來接受西方二手文化傳播與專業知識宰制的我而言其是開了眼界；尤其在都市規劃與婦女的空間消費這方面的環境觀察，感觸特別多。此種經歷，相信應該有益於吾人今後的專業學習。同憶在美國近一月的生活裡，其間曾借宿於昔日同學的學生宿舍(East Lansing, Michigan)與舅舅家(Agoura, Los Angeles)，發現以前課堂中曾提到可造成舒適居家環境品質的土地分區使用，對我一這個男人¹²而言，竟是如此的不方便；我想這箇中的原因並非是文化的差異¹³所引起的，歸根結底應該是交通工具的欠缺與城鄉消費設施於地理空間的過度區隔化所造成的。

舉例而言，在我借宿的地方很難找到如台灣林立於街(巷)道的7-11便利商店、麵包店、眼鏡行、菜市場……，往往需借助小轎車的通勤才能完成消費活動，即便是去餐館、超級市場或大學書店亦然。反觀台灣的這些消費空間充斥在各個鄰里單元，似乎克服了生活便利性問題，然我們卻覺得這些設施區位的設置太亂且降低了住家的生活品質；因此，在民國六零~七零年代初期，國外的分區管制與土地使用規劃方法的本土引進，一直都是空間規劃系與國家技術官僚所模仿與學習的重點。然而，我們若以另類的性別觀點來看上述消費設施與我們日常生活的關連性，應該會恍然大悟的發現，它們曾幾何時已被性別化了一大多數的銷售者與消費者都是婦女，為什麼？

在典型的中國社會家庭文化背景下，已婚婦女不僅要"嫁狗隨狗"而且還要受三從四德的社會規範制約，並需肩負起家務分工之生產與再生產工作，這點比起先進資本國家之婦女的社會角色與認定簡直有過之而無不及之處；然而都市的環境營造卻常忽略她們的存在，或說空間文化的形式形塑對她們而言並非友善的(參成露茜，1994a，1994b；畢恆達，1994a,1994b,1993；呂美鸞、

12 按生物的性特徵差異而言，有人說男人"本來(inherent)"就比女人的能力"強"，但顯然在這方面我並沒占到便宜；此外，透過一個男人的空間體驗自述反省，希望能引起大多數的空間論述與營建的男性專業者，重視我們的環境規劃的性別問題。

13 此處還先不談種族、膚色、地景(符號辨識)、文字與語言溝通等問題，而只就生活空間的使用來思考性別(gender)與環境建構之關係。

王蘋，1993；張景森、張聖琳，1987；Wang, Hung & Wang, 1995； Bowlby, 1990；Wekerle, 1984；Byrne & Ontiveros, 1989；IBG, 1984)。更精準的講，空間的專業者常常患有性別盲目症與規劃化約症—忽略了不同社會文化涵構下，我們的生活空間正被各種生活方式族群在不分晝夜的使用著，如小孩、青少年、家庭主婦/夫、正式/非正式部門的上班族、老人、遊民、殘障者……；因此，個人認為無論從城鄉政策或公共設施規劃或社區參與規劃，或專業知識生產與實踐的角度而言，目前，進行中或正在進行的環境或社區的總體營造，都應該要接受性別問題與專業整合的通才教育，並進而改造我們城鄉的生活環境。

二、相關文獻回顧

(一) 性別化的公/私領域

自1960年代的性革命到1970年代英、美國家的全面婦女運動，以及校園內的蓬勃興盛的婦女研究濫觴迄今，我們所見到的研究大多以兩性平權和政治參與權為主的議題論證論述；雖說婦女研究已跨越了學際整合的門檻，但是對於婦女對於實質環境的(消費)空間經驗，卻少見於實證科學的領域研究叢裡。在相關文獻的閱讀中發現，S. Ardener為最早探討父權體制下，婦女的社會圖象與社會規範之互動關係的學者，她指出行為與空間是相互依存的(Rose, 1993: 17,166)，而這項論證支持了婦女的環境行為並非等同於男人的生活狀況。這種現象，如同R. Miller早期以時間地理學的角度檢視已婚婦女的郊區生活(前引: 23)，發現在19世紀時，即便先生的工作場所是在家(如當舖與雜貨店老板、腦相學者(phrenologist)、醫師、木匠)的婦女，對於無酬性質的家務工作仍然需一肩挑起；其次，當夜幕低垂時，除非有同伴相隨，否則她也不能單獨在外從事任何活動；第三，最糟糕的是她們居住在郊區，既要面對交通工具的不自主使用而無法從事空間消費活動的事實—逛街、購物、人際往來等活動，而且還面臨請不到幫傭來協助家務工作。因此，無論家庭主婦或職業婦女對於因空間距離而影響消費/生產活動的進行都深感困難，況且她們還有另一項無形的再生產工作—代理消費的任務。在Simone de Beauvoir 1961年的《第二性(The Second Sex)》著作中，更揭示由於社會規範下所認同的性別關係，使男人可名正言順的標示其男子氣

從性別研究的角度看已婚婦女的空间消費現象

概與中立原則，婦女只能被限制的作為附屬品(Smith, 1987: 4)；她們的生活主體為私領域的「家」，對於公領域—政治、權力與公共事務，則全然被排除在外。同樣的，我們在1969年K.Millett的文章裡(Rose, 1993: 17-18)，發現最早論述(白人)婦女與公/私領域的關係，惟主題在於凸顯父權對實質空間與勞務分工性別化的社會支配力，並未落實於婦女的生活空間層面，亦欠缺對環境與性別的自覺意識啟蒙及探討。

在眾多探討消費文化的論述與文獻，通常沿消費心理及商品的文化意義和價值等軸向進行，或探討消費主體與商品客體間之符徵和符指的意義與表現，且從文化的角度論述批判；或描述消費者與商品及價格在市場經濟體系中的交換關係，將消費視為一種個體的與獨立的行為表現，忽略了消費者的社會情境與動機(Lunt & Livingstone, 1992; Willis, 1990; McCracken, 1988)。換言之，空間雖作為一種消費商品，但是在商品化的過程中其實亦包含了性別化的機制在內，例如常見的售屋廣告，或特定的消費場所中，充斥著凸顯身體商品化的消費空間或意識型態廣告。

然而，我們所關注的主體並非上述的空間性別化現象，而是日常大眾的消費場域—傳統市場、超級市場、一般商店等消費空間，因為上述消費場域通常在今天的鄰里社區均可消費得到，然而這些場所卻被特定化的、性別化的設定為女性應該消費或生產的場域。本文認為空間消費未必一定要建立在財貨的經濟交易行為上，也不必侷限於消費者與商品之主/客體簡單的一對一關係，它有可能是精神或勞務之於空間的消費。例如，去寺廟或上教堂、或去社區公園或逛街等，均可視為空間消費(spatial consumptive space)的一環。這裡所要指出的是從性別的角度檢視消費行為的實踐，當可發現性別化的分工與代理消費往往佔據了已婚婦女每日生活的大部分。易言之，消費者之消費設施與商品選擇的背後，實際上是對應到當時的環境或社會情境下的文化規範，與性別分工的意識型態；而已婚婦女的購物，泰半為了丈夫或依子女的喜惡而選擇消費空間，所以，她們的消費並非全然自主的。又如菜市場和超市大多理所當然的成為了婦女的公領域，但是如此的公領域又複製了家—這個私領域之生產與再生產功能，就消費的本質而言，她們並未從事個人的消費活動，只是進行著再生產的無給職工作任務而已。

在性別歧異概念的日常生活空間實踐中，我們發現一方面表現在家庭—私領域的空間配布上的父權支配力一如Goodall (1991: 269-278)指出，家庭中個人生活的社會關係很明顯的是在建構一個家務勞動和受薪勞動的性別差異地點；即無論夫妻倆是否為受薪階級對於整個家的空間支配權，如客廳及餐廳的座位擺設主要是以父親或先生的意見為主（畢桓達，1994a: 65-66）。而另一方面，從公領域—建成環境的營造管理過程，檢視消費空間結構與性別之關係，則發現有都市計畫之土地使用分區管制等性別盲目的現象。例如Roberts (1991)、Wekerle (1984:11-19)及Saegert(1982: 196-212)等人的文章認為：住/商或都市/郊區的服務機能分離更是促使兩性之城市資源不對等使用情況的加劇，如在日常生活裡的休閒、購物、交通、就業選擇、個體安全及公共事務的參與等領域層面。但是弔詭的是如此去/中心化的資本與性別勞務分工的情景（Massey, 1994:191-211）卻又是工業與地理空間、地方再結構的重要機制。

綜上所述，這些既存的事實與現象在空間結構的研究領域論述中，卻經常未被空間規劃設計的實證科學論述或應用科學等領域提及，代而取之則是以鉅觀之經濟價格模式或區位功能論等角度，來規劃我們的生活空間及福利設施位址的選定，對於大眾日常生活的周遭環境卻欠缺關懷，例如基本維生消費空間的區位規劃與設置法條。因此，若僅以效率與空間實質發展的理念來描述活動體與空間之互動關係的理論或經驗研究，或僅將婦女當作變數來分析社會現象，這些作法似乎都與婦女的生活經驗與空間體驗脫節，顯然是理論與方法上的單性文化所致。

(二) 性別與空間消費¹⁴

自1930-1960年代以中地理論發展的消費空間理論，基本上受經濟發展法則與靜態之土地使用模型的概念所支配，換句話說，他們完

14 這裡所提這裡所指涉的消費空間並非等同於商業空間，前者為我們生活的自然與建成環境設施，對於空間與活動體的空间流動，及其勞務與財貨的消費意義探討較廣，而後者的空間消費意義解釋，大抵關注在一般自發性或經市場經濟所產生的“商業”集聚場所的人與環境的互動過程。這裡所指的空間消費 (spatial consumption) 的概念，概略而言，它未必一定要發生財貨的交易行為上，它所著重的層次較在於勞務和精神與空間(設施)的互動關係。

全從商業設施的規模與功能數目（家數）以及服務圈的大小來判定不同商業空間之間層級性的高低；到了1970-1980年代，Potter（1982）及Berry等人（1988）發展出以消費行為、認知及社經階層研究取向的消費空間結構理論，重新從消費者社經階層及其行為的觀點，檢視都市第三級活動及空間結構的問題（王鴻楷、陳坤宏，1991：43-63），亦即，考慮消費者行為的差異以及社經階層的變化，對商業空間層級性的形成與變化所造成的衝擊影響。我們認為理論雖有其適用的時機與時空背景，但是作為實務規劃專業所引藉的規劃理論，對於人與環境互動之靈敏性更應警覺（尤其是性別關係），而這方面的性別盲目缺失，更凸顯了規劃專業的單性支配文化表現，作為男性的專業者尤應警惕。

上述研究就消費空間理論與婦女日常生活的相關性而言，顯然是脫節的，因為他們並未扣連自1970年代中期之後所謂的"婦女的地理學"等三個階¹⁵（Pratt, 1994：194）之論證對話；換言之，彼等關注的重點為父權體制之性別不平等與資本主義間的邏輯辯證關係，而與本研究較有關連約為1980年代晚期，社會主義女性主義對於都市與區域尺度上之空間區隔、地方與地域性等地理學論述研究。例如婦女於郊區住家與其受薪工作，在社會與空間上的實質隔離被認為是資本主義社會裡，對傳統婦女每日再生產工作及世代間關係的瓦解¹⁶。

我們所要表達的為無論生產或消費空間方面，女性主義地理學者不僅強調兩性的空間經驗與感受是有差異的，而且婦女對於空間資源的使用也受到無形限制。具體而言，婦女的就業機會、交通運輸、托兒育嬰場所、消費場域、住宅設計與政策等空間的實質規劃（Wane, Hung & Wane, 1995；畢桓達，1994a；張景森、張聖琳，1987），都可看到社會建構下的性別化空間生產，然而作為空間規劃專業的我們卻輕忽

15 女人地理學（地理學的焦點在於：距離與空間區隔）、社會主義—女性主義地理學（地方、地域性與空間區隔）、後殖民女性主義地學（理想像與象徵的空間、地方、區隔與環境等）。

16 參MacKenzie, Suzanne (1989：40-61) "Restructuring the Relation of Work and Life：Women as Environmental Actors, Feminism as Geographic Analysis". In A. Kobayashi and S. Mackenzie (eds.), *Remaking Human Geography*. Boston：Unwin.

了。過去的學術研究經常將社會生活劃分為工作、家庭生活與休閒等三個獨立向度以作為經驗研究的基礎，不過近年來已有Smith（1987：51-85）、Horne & Jary（1987）及Green, Hebron & Woodward（1987：72-95；1990）等人質疑，如此清晰的劃分是否將婦女的再生產工作¹⁷摒棄於統計門檻之外？傳統的家庭分工與育兒責任對女人的休閒經驗是有直接的影響，且也限制了她們對閒暇時間的運用。根據Horne及Jary（1987）的統計，婦女的戶外休閒活動參與率遠較男性為低，且婦女明顯的是以文化與社會性的活動視為主要的娛樂活動。例如家中靜態休閒活動一看電視聽音樂及社區聚會，即便是逛街、購物¹⁸、消費設施的選擇亦受小孩及家庭的牽制（Wane, Hung & Wang：1995）。

會有上述的結果其實就我們生活的經驗而言並不陌生，主要的機制乃是我們社會的價值觀與連續的社會控制過程使然。換言之，社會價值與規範下的慈母與好太太應該為把家整理好且要將小孩照顧好，當先生回家時則要噓寒問暖且將家務料理妥當，而服務家庭與照料小孩等工作即是被我們的社會所認可，並可藉此令大多數婦女達到滿足與有成就感，這種性別化的意識型態透過教育與媒體更是烙印在每個婦女的成長過程中。因此，今天關乎婦女空間活動的各項統計數據的背後都隱藏著性別化的意義存在，如散步或逛街或在家之各種靜態休閒活動等資料；因為，在這當中有多數的婦女同時要肩負著照料小孩與家務工作等雙重責任，她們並非真的從事休閒與消費活動，即便是有給職的上班婦女亦不能免除此等家務的再生產工作與社會性別化的評價。

但是我們也未必要太過悲觀的相信，如Green, Hebron & Woodward（1987：72-95；1990）認為，婦女缺少休閒的時間與門路，不是可以由一個特定的運動或社會政策所解決的社會問題，它是父權資本主義社

17 本文指在家裡帶小孩與烹飪等家務工作，詳如 Brydon & Chant (1989：10-12) 所定義的再生產觀念，她們認為再生產是包含各種個別與集體消費的概念，且這個名詞是被用來描述以犧牲財貨與勞務來換取家計使用與福利。一般可分為生物的、實質的及社會的等三種再生產範疇。

18 例如，據本文調查結果，已婚婦女大多利用打折時間購買孩童衣物與家庭用品，因此女人並非喜歡逛街購物，實乃因她們代理消費的作用者身份。

會中性別的一環；因為，在Wang, Hung & Wane (1995) 對已婚婦女的訪談中發現：就空間消費活動模式而言，二十多歲剛結過婚未有子女的已婚婦女，其生活模式與一般青年學子（俗稱新新人類或戰後嬰兒潮之後出生的Y世代）並無多大差異，相反的透過她們優勢的經濟能力反而將消費空間的活動範疇拓展；如她們仍然愛去 Pub 和 Disco 舞廳且不經常開伙、喜歡到人多且熱鬧的地方，她們並未覺得如此的舉動是否有所"道德淪喪"，或可能不是個好太太或好媽媽的社會價值評斷。不過能夠有如此快活與解放的情境經驗感受，這中間還牽涉一項重要機制，即她們是否有無正式的工作及幼兒是否有保姆或"公婆"照料協助。通常婦女的工作除了增加收入之經濟因素外，還含括個體與群體的人際與市場資訊的社會意義與脈動，這點並不像有些學者認為婦女外出工作的目的多半只是為了經濟因素一貼補家用以及想要擁有自己可以運用的錢等理由（黃恆正譯，1990：95）。誠如Shield (1992) 以消費為主體的分析觀點建議我們，消費關乎著休閒空間與部份勞務之再生產過程，欲釐清空間消費的實踐應從消費者在休閒空間的展現，以及其日常消費習慣與空間經驗獲得端倪。

數字顯示台灣地區：1.目前無工作之已婚女性（但以前曾有工作經驗）達 70.33%，其中高中(職)以上的教育程度達84.55%（行政院主計處，1994：（21））；2.有高達 69.4% 的婦女認為女性持家應該接受有關的教育訓練，至於對每日處理家務的看法，有 50.9% 之婦女認為非常辛苦，35.8%之婦女認為反正要做，無所謂辛苦；且對於家務之分擔，有81.4%的婦女認為丈夫需幫忙，但有趣的是對子女的要求家務分工，卻高達92.9%（行政院主計處，1993：103）；3. 台灣地區有高達 47.7% 的職業婦女最擔心子女乏人照料（前引：104）；4. 15~64歲已婚婦女料理家務之時間，每日平均為 6小時22分，其中15~24歲的女性為7小時28分（行政院主計處，1994：（16）—（17））；5. 因結婚而離開就業市場的已婚婦女為33.45%，且復職率僅為24.03%（前引：（28））。數據的背後，不正是吐露出我們社會規範下的性別/權力/勞務關係嗎？且上述的家務時間並未包含再生產工作，而只是就照顧小孩與老人和做家事等時間的總和。

(三) 性別空間消費理論的初構

本文的立場並非一開始即“假設”有父權支配力存在，而是經由已婚婦女在日常生 活中對於基本維生空間的選擇與經驗，點出婦女受家庭、家人、小孩的牽制進而迫使其生活方式的轉逆；這項從婦女日常生活的空間消費實踐面，發現社會建構下的父權隱形支配力與性別關係，為性別研究方法中少見的新嘗試，亦是我們企圖構建的性別與空間消費理論模型的初步。例如，在訪談的過程中，發現婦女的消費動機與消費設施選擇會因結婚前/後而改變；且由於交通運具幾為丈夫或兒子視為理所當然的掌控，遂促使婦女的空間流動產生相當的不自主性與侷限性，而影響她對城市地景的認識與消費；又如土地分區使用管制的重品質、管理與效率的法規精神，亦間接阻礙婦女的空間流動。總括而言，上述這些發現亦少見於交通與都市規劃等專業的研究論述中，此乃欠缺性別規劃與環境專業的性別盲目所致。

整體而言，上述文獻以婦女在公/私領域的空間活動解放，作為婦女擺脫社會的性別刻板意識型態之方式。但是，當我們以婦女的空間消費活動來看這二元對立的公/私領域時，不難發現即使婦女涉足於所謂的公領域，無論她的職銜高低，她仍然須複製其私領域中的任務與工作；然這項社會文化建構下的性別化角色與空間文化，透過了消費者的城市生活而被投射在建成環境的營造與空間使用上。例如，政府部門與就業市場的衛生署長、副主管、文書、出納、會計、接待，以及擔任保姆、護士、娛樂服務業的服務生等地位大多由婦女擔綱。因此，我們並不認為已婚婦女的“私領域解放”即可免除性別化的角色，亦即，對於空間規劃者的我們與目前佔據社會優勢的我一男人來說，在研究的過程中的性別意識自覺、婦女的代理消費任務與再生產角色，更是過往學校生活所未有的經驗。是故，調適與教育規劃者性別化的心態，並進行社會行動的改造和學習，個人認為對於下一世紀的環境資源規劃是有助益的；積極而言，社會與空間資源的分配和空間的生產與消費，都應不是隸屬一特定的組群或性別，此觀念是本文所欲強調的。

準此，我們似乎有理由相信，對於消費空間的經驗或論述研究將不應侷限於地理區位或經濟法則的理性思考模式，代之而起的應是從社會情境顯著性的質化分析的研究方法/方法論（Altman &

Churchman, 1994 : 13 ; Olesen, 1994 : 158-174 ; Burawoy : 1991 ; Harding : 1987,1991 ; Green,Diana & Woodward, 1990 : 22-25) , 使用深入訪談的個案研究 (Stake, 1994 : 236-247) 或以方法論的情境分析 (Situtationism) , 針對已婚婦女日常生活之習慣性的消費場域從事研究調查工作 ; 其次, 透過知識論與方法論的性別自覺意識來檢視我們的調查研究分析結果, 以避免知識生產的學科、或性別霸權的宰制與體制化論述的產生。這個部份也正是筆者作為一個男性研究者, 所欲反省與嘗試跳脫傳統以男性為中心的"邏輯"思考研究模式—雖然目前未見具體的研究成果, 但是本文大致的對於當前兩性不對等的消費空間使用以及婦女的代理消費角色作一披露, 和相關公私領域研究文獻回顧, 相信對於性別與消費空間結構的論述生產、或對於實質環境的實務規劃實踐應有所裨益。

三、研究方法論的策略使用

(一) 研究大綱

誠如Harding (1994 : 104-113) 為文闡述〈科學知識的理論〉一樣, 即所有的女性主義者認為知識並非客觀與價值中立的, 每一項知識與行動的產生, 其背後都預設了立場—一個以男性為主體的中心思想 ; 換句話說, 男人認為"女人的工作"並非真正的人類活動, 她們是被排除於男人的文化之外, 舉凡養兒育女、招待訪客與關切每個家人等所謂私領域的家庭工作都是婦女所應做的。但是當婦女走出家門從事公領域的空間消費時, 她真的告別了"家"的拘役了嗎? 是進行所謂的消費活動嗎? 其消費動機、消費意識型態、心理與身體的自主權(也為私領域的一環) 難道亦可自由化嗎? 透過該篇文章, 作者提醒我們應從登錄婦女環境經驗中的生活瑣碎事物, 作為更進一步地理解婦女的城市生活, 而有別於鉅觀的問卷調查。

本文主要焦距在以都市消費空間結構的角度, 去檢視已婚婦女的消費行為或說空間消費選擇, 並探索是何項機制促使已婚婦女為何有如此的消費行為, 期望能以新的研究取向去探索婦女與城市設施的關係, 並進一步指出我們城市空間的性別化特徵。是項研究的結果表明了早期的性別盲點的都市規劃政策與設計方法的城市建構營造方式, 誤把都

市視為人造環境(Man-made environment)而忽略了都市生活底層的婦女(Ritzdorf, 1994: 255-280; Saegert, 1982: 196-212; Spain, 1992)與日常性消費空間的勞務生產及空間消費的互動關係。透過已婚婦女在地理空間的生活方式與消費空間的習性展現，我們期望獲致已婚婦女組群之彼此間的空間消費差異。因為，本文並未將研究的對象只是鎖定均質或只有階級差異的普羅大眾(郭貞, 1995; Bourdieu, 1984)，相反的，我們嘗試想從兩方面著手企圖建構性別的空間消費理論範型。一方面，就都市消費空間結構而言，台北市的商業設施或說都市的集體消費空間是否以被性別化了?即已婚婦女的公/私領域之空間消費差異現象觀察與原因探討；而另一方面，在慣常的社經屬性分類系譜下，常被視為均質的已婚婦女組群難道真的是同質性的消費習性，還是另有顯著地差異性?若有，那藉由她們不同的空間消費場域展現是否可揭露出社會形構下，性別關係與知識生產邏輯，以理解婦女尤其是“已婚婦女/都市公共空間/私領域(家)/可及性(accessibility-mobility)”等都市環境心理之相關性的性別與消費空間議題。

(二) 研究方式與方法論

訪談調查的進行方式，首先按消費空間的層級規模與每個調查地區不同的地方消費特性，如傳統/現代化的零售與批發業集散地、正式(日)/非正式(夜)的消費空間、交通樞紐與住宅社區為主；其次，再根據《1994年大台北都會區電話視訊系統》中之用戶姓氏別，以隨機取樣的電話訪談¹⁹為主，進行開放式的問卷訪談；此外，訪談進行的時段大抵

19 訪談中無可避免缺失為：(1) 研究中通常受制於樣本的不易尋獲，且當透過電話詢問到其個人的基本資料時，受訪者對問題的防禦性與保密性則油然而生，如有樣本表示，「…我們白天都不在，您問這麼詳細，我不要答了…」；然而，我們卻發現在訪談的話語中，她們家，出入皆開進口車，且居住多年的華廈居然是租來的?這樣的訪談內容，真實性有多少呢?(2) 一般而言，社區樣本的成功率約兩成左右，惟成功率似乎與社區居民的社經屬性有關，如萬華與饒河街居民因屬舊社區地方，中下階層的居民較多，樣本成功率約一成二左右；然我們認為受訪者本身若是常與外界互動(如職業婦女)，則似乎越能掌握消費空間的圖象，且年長者與經濟能力較差者，對於問卷問題的掌握及消費空間或設施之分佈，似乎僅止於鄰里社區，因為，她們大多都需仰賴先生或兒子的行動力(車子)與“有否時間”才有“能力”外出。

集中在白天10:00~12:00、下午3:00~5:00與晚間8:00~10:00，每個受訪者約莫需時20~50多分鐘來回答我們的問題。從1994年11月迄1995年4月為止，我們共完成116份樣本，成功率約為12~18%左右。

從過去相關的消費空間研究看來(王鴻楷，1991,1992a,1992b；陳坤宏，1985，1990；王鴻楷、陳坤宏，1991：43-64；)常因樣本空間過大或樣本選取過多，而因勢利導的運用量化的研究方法化約個體之社經屬性與生活世界之關連性。再者，因所採用的半結構問卷與"刺激一反應"的標準化問題及應變項操作的預設立場(洪啟東:1993)，遂導致因果解釋的一般化侷限與正當性，而忽略個體消費者與社會文化空間的脈絡關係；或以中心或旅程等概念為基礎並採經濟計量模型或量化統計，例如區位理論、地租理論、重力模式、多評準模型、因素分析等操作性技術工具來詮釋活動體與消費空間的關係。然這些研究，一方面都展現了不自覺之天生的男性思考邏輯—模式化了人與空間的互動關係，準確的說，如此的研究方法(論)則是窄化與化約了人與環境的當下性，並將知識的生產普同化了，而視婦女為隱形人。另一方面，以今日視訊與資訊網絡發達等層面，檢視論述中的空間距離與消費活動之連結關係，我們可以發現其論述解釋力稍顯不足；且最令人質疑的是所有探討空間的論述研究，幾乎全為男性作者或幾以男性的觀點來建構理論或探究都市的社會建構現象，如此的理論根基與方法論立場(冥想)，甚至經驗研究的調查結果與推論，個人認為都隱含著研究上的性別盲目危機。

為了避免問卷訪談的標準化作業程序(Mishler，1986：117-144)，例如：1.訪談者與受訪談者之間對問題的理解與意義的認知差距，與2.將樣本抽離社會涵構及隔離個體與環境情境之互動過程，造成研究者對研究對象的曲解。因此，整個研究的進行擬採用深入訪談的方式進行調查研究，理解已婚婦女的日常生活消費空間及其活動場域，避免從研究者到讀者與被研究者等三者，對於文本閱讀時所產生之知識轉換的偏見與預設；更進一步來說，我們所採取的方法論將是對傳統的環境行為研究(E-B study)方法之化約與操作的定義、資料複製的可能性、價值中立客觀性、研究對象的可量化性，以及可觀察性等特性(夏鑄九，1992：73)作反省。因為，產生於經驗分析的行為科學認識論假設，預先審視了現實及知識建構的方式與研究切入的角度，這種研究心態是需要檢討的；

因為，知識與研究方法並非普同或中立的，它必須要經由情境、日常生活的體驗與無性別歧異的研究態度，植入我們所欲理解的社會現象中，才不致偏離所欲研究的事件。

是項研究方法/論的採取策略在於理解特定組群消費型態的形成原因，而研究的貢獻在於，一方面對台北市內部的消費空間結構而言，已婚婦女的空間消費又再現何種現代都市的生活風貌，而此種表徵是否可說明當下的社會是如何形塑我們空間文化的性別關係；而另一方面，對於都市的社會空間文化與消費大眾來說，又傳達了何等的消費文化訊息？我想，透過深入訪談的研究調查方法（陳東升，1995：384-396；Denzin & Lincoln，1994：1-22,105-117；Skocpol，1984；Atkinson & Hammersley：1994）似乎較能避免一般化或普遍化或簡單化了個體所處之情境因素的量化研究論述。再者，透過觀察日常生活的已婚婦女與環境設施之互動過程的經驗描述，或許可稍稍的與近四十年來台灣都市社會學的研究主要是以量化研究之百分之八十點五為最（陳東升，1995：387-388）的研究取向相抗衡？

本文研究方法之意義在於：1.訪談論述的構建，企圖接榫所要研究事件/對象的事實與先前自我的假設驗證；2.研究結果的顯現，源自研究者對研究主題與其社會、文化涵構的互動過程的本質理解，以避免知識的片段化、性別化與專業的孤立化；3.作為課堂學習的自我本土化實踐；4.以已婚婦女為主體，觀察每日生活的空間體驗與勞務經驗，預期釐清或說揭露一般研究與統計²⁰模糊化了婦女之休閒消費自主意識和家務勞動關係。換言之，她們的時間與金錢及空間等消費向度與意涵並非全然僅是個體自主意識的表現而已，家庭與小孩看護的責任與代理消費，以及意識型態的社會認定經常綑綁著她們生活的行動實踐力；且因交通工具與大眾運輸軸線的薄弱與缺乏，在在的影響了她們的空間消費活動，遂造成了個人的自主性消費亦往往附屬於家計與家庭成員的考量之後。

從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象

20 如行政院主計處之婦女相關議題的統計調查資料，以及 Lunt, Peter K. & Livingstone Sonia M. (1992). *Mass Consumption and Personal Identity: Everyday Economic Experience*. Buckingham: Open University Press.

綜上所述，筆者們的研究學習即在試圖挑戰傳統實證主義影響下的都市(社會)研究在方法論與認識論上的預設立場—視性別為一個變項而非為類群的案例研究，以及價值中立的研究觀；更深層的意義(對我而言)即在告訴一個掌握社會及家庭優勢資源的空間專業系的學生，他應時時反省與自覺自己優位的社會角色—長子、高學歷…，以及他的雄性特徵是否可以從事婦女與環境的相關議題研究?或說以消費空間的性別研究取向與思維脈絡，是否可攻佔長期以來受實證主義影響的都市規劃理論與環境設計論述等研究領域。

肆、婦女的空間消費現象觀察

(一) 研究背景說明

九零年代的台北市無論在都市形式或功能，或資本與商品流通等方面似乎都已被吸納至全球化的過程中，或說一種新的國際分工的趨勢已出現在台灣的空間規劃與行銷網絡之中，舉凡人民的生活方式、休閒型態、媒體傳播、都會空間與文化工業產品等幾乎都融入了文化再重組的熔爐裡(洪啟東，1993；王鴻楷，1991,1992a；夏鑄九，1990；Castells，1989；Wang & Hung，1995；Smith & Fegin，1987；Castells & Henderson，1987)。這一連串的社會文化空間變革，衝擊著我們的生活空間與空間活動的形式；然而，已婚婦女由於長久以來的社會角色認定與家務性別分工，使她們必須位居公/私領域—空間消費的最前線；在家，不但要從事生產與再生產的工作勞務與家庭/人的精神壓力(胡幼慧，1995；呂玉瑕，1995；陸先恆與胡美珍，1995；Brydon & Chant，1989)；出外，表面上似乎從事著休閒活動，例如逛街、購物、散步等，但事實上仍然還是複製再生產的勞務與精神付出—已婚婦女身旁總是需看護小孩(Green，Hebron & Woodward，1990；Horne，Jary & Tomlinson，1987)並視其意願選擇消費場所。因此，就單純的實質空間之公私二元劃分軸向觀之已婚婦女的空間消費現象，不難發現她們是一群被分工性別化之意識型態所剝削的勞動力組群。

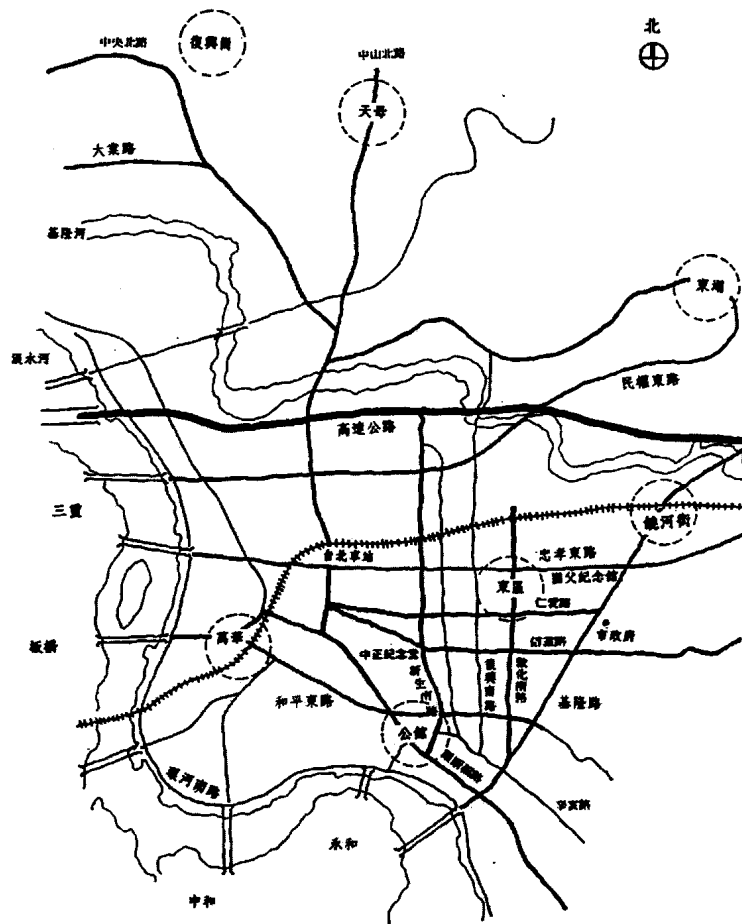
(二) 訪談樣本特性及地方特徵

鑑於篇幅與時間所限，本文僅處理基本維生性消費空間與已婚婦女之關係²¹，所進行的研究地區(圖一)及樣本數與樣本所在腹地的地方特性，可分述如下：

- 1、商業中心區—東區(圖二)：台北市最重要的金融、百貨公司、戲院等消費服務設施幾乎全集中在本區，而且華燈初上時，街道旁即有非正式部門通宵營業；此外，本區很難找到雜貨店，大多為服飾精品店、餐飲店等消費設施。此種空間消費文化的特性(王鴻楷，1991；陳坤宏，1990)，正突顯本地作為全市主要之消費視窗。
- 2、夜市型的消費空間—萬華(圖三)、饒河街(圖四)；就地理區位而言，此二區分屬西、東方皆為台北市立案通過的觀光型集中夜市且均鄰近地方火車站。前者主要為舊有的住宅、一般零售業地區、傳統市場等構成，對於新興的消費設施，如超級生鮮市場、便利商店等，相較東區或天母而言較少。本地的宗教文化信仰—龍山寺馳名申外。而後者亦為一老舊的住宅社區與傳統的商業消費設施集中地，且當地的慈佑宮(祀奉媽祖)為地方之精神信仰中心。
- 3、新興發展之住商型消費空間—天母(圖五)、東湖(圖六)；此二區皆靠近北市之邊陲陸陞，分屬北與東北方，唯前者因近美國學校，相較其他地區有較多的外僑與國外人士居住，故腹地周圍的基本維生商業並非為菜市場，而是生鮮的超級市場；此外，住宅與商業設施亦令人有“西化”之感(洪啟東，1993)；後者則近大湖國家公園與國會山莊，近年來已慢慢發展為新興的商業與高環境品質的住宅社區。

從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象

21 關於婦女的消費態度類型，可粗分為清貧者、時髦流行者、悠閒富婆型、多金忙碌型、一般家庭主婦、中產職業婦女，詳參 Wang, Hung & Wang (1995a : 11)、王鴻楷 (1995，第四章)；同時，每個樣本空間均針對基本維生設施作一小型的商業設施類型調查，內容之大概，參圖二~圖八。



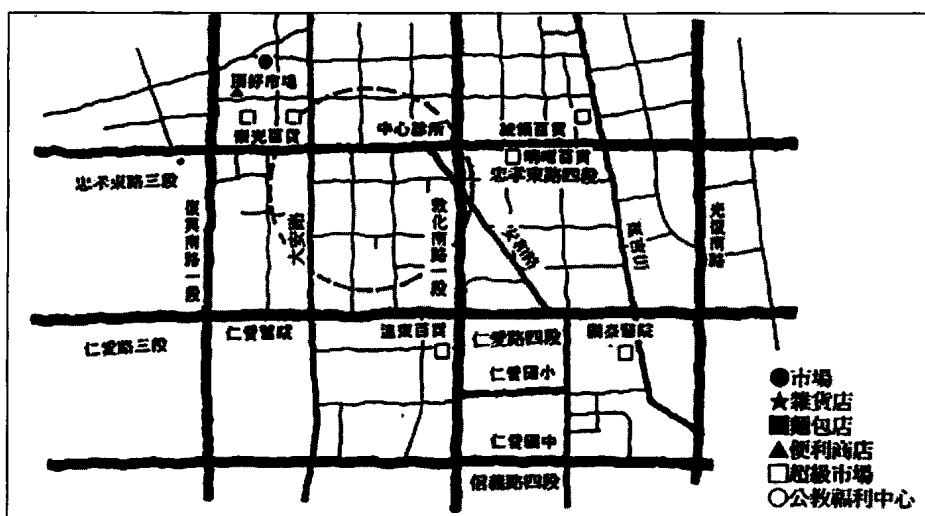
圖一 台北市已婚婦女消費空間之樣本分部示意圖

表 1 樣本基本術性分佈表 共計：116 人 單位：人

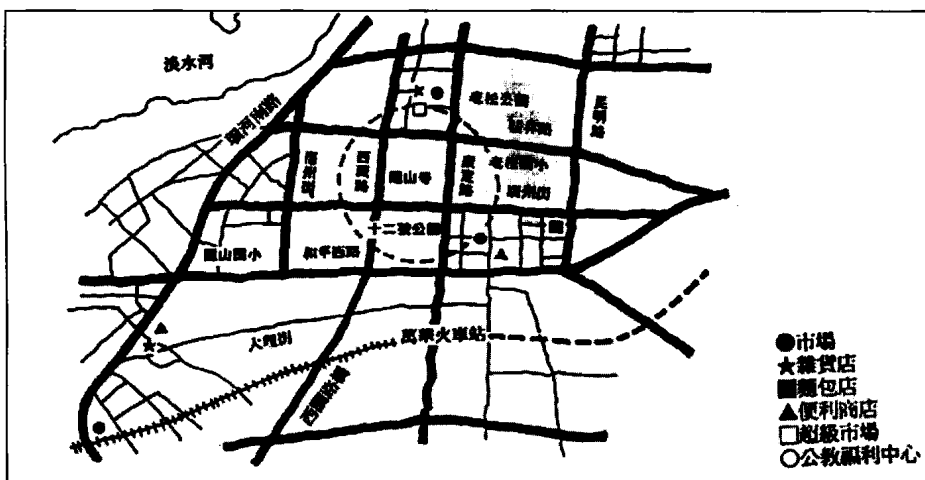
年紀\教育	18	31	41	51	61	70+	小學 ★	初中	高中 職	專科	大學	研究所	總計
	~ 30	~ 40	~ 50	~ 60	~ 70								
東區(7)☆	1	4	11	2	2	1	2	2	4	6	6	1	21
萬華(8)	1	6	4	3	1	1	5	2	6	2	1	0	16
饒河街(5)	2	5	4	3	1	1	3	8	2	2	1	0	16
天母(6)	1	8	5	2	1	0	1	3	6	3	4	0	17
東湖(8)	1	8	3	2	1	0	1	1	6	3	4	0	15
公館(7)	1	7	4	3	0	1	3	1	6	2	4	0	16
復興崗(4)	0	2	6	3	2	2	3	3	5	2	1	1	15

註：☆ 為有工作之全職婦女，但統計數字並不包含家中為自營公司有時需協助幫忙者，或需幫忙帶孫子者。

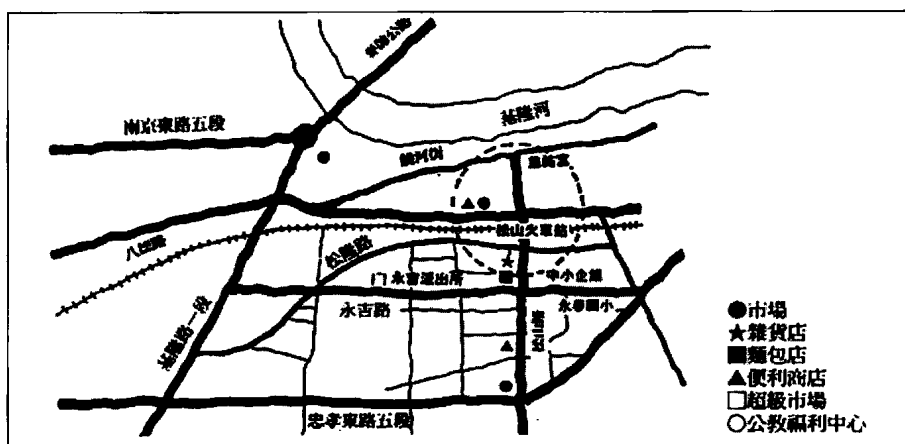
★ 含括未受正式教育者或不識字者。



圖二 東區附近之受訪者的消費生活圈示意圖

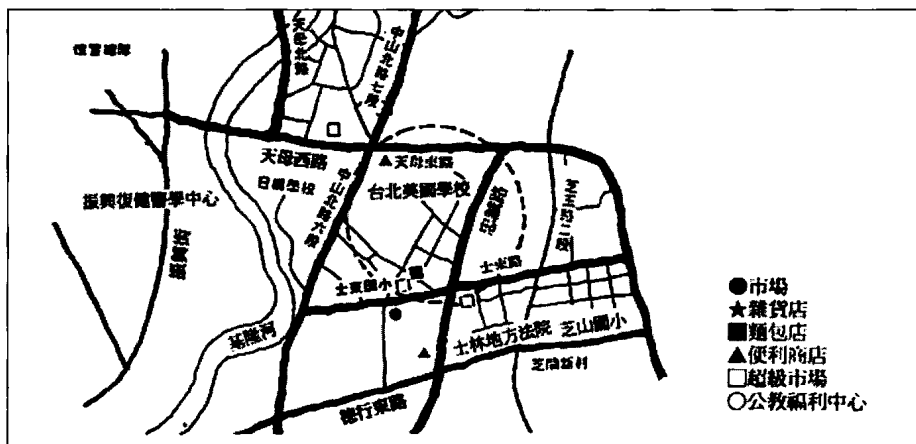


圖三 萬華龍山寺附近之受訪者的消費生活圈示意圖

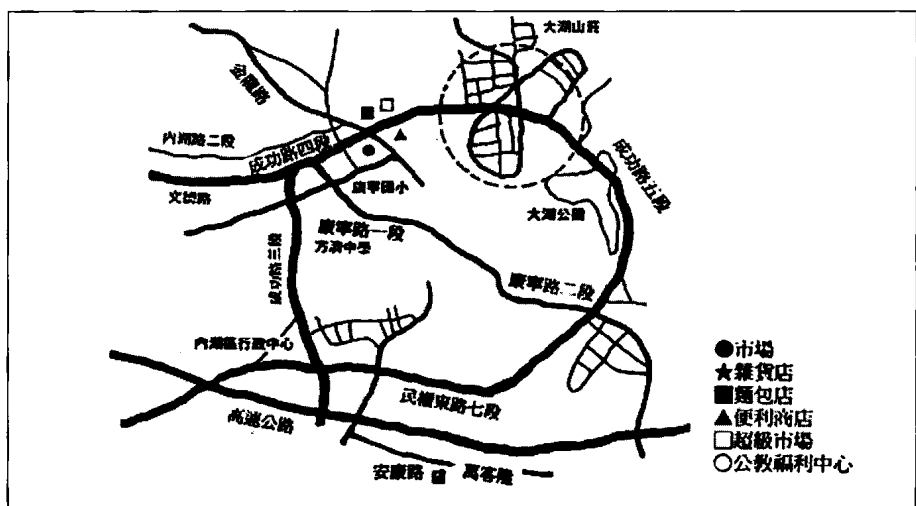


圖四 松山饒河街附近之受訪者的消費生活圈示意圖

從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象

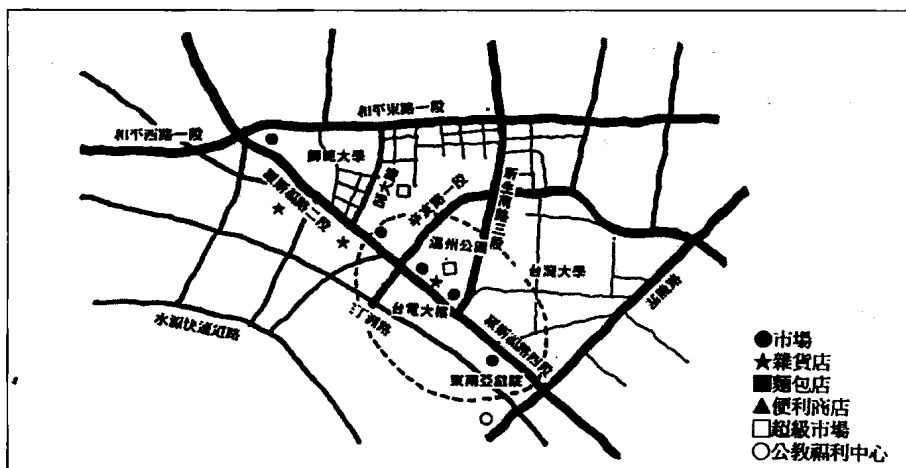


圖五 天母地區附近之受訪者的消費生活圈示意圖

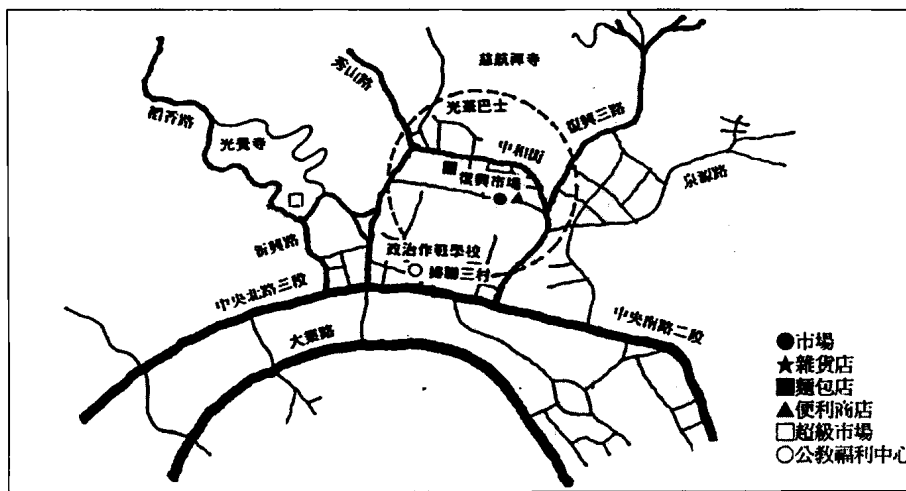


圖六 東湖地區附近之受訪者的消費生活圈示意圖

- 4、大學型的消費空間—公館(圖七)：本區處於北市之南邊，與台灣大學比鄰，且為台北縣/市界之交通節點。本區為一般地方性零售型的夜市集散地(陳坤宏，1990)，而且傳統市場與雜貨店的分佈均高於其他各調查地區，是項特徵亦突顯出本地的空間消費文化為傳統型的消費空間，與東區、天母或西門町的消費文化是不同的。
- 5、邊陲社區的消費空間—北投復興崗(圖八)：作為全市極北邊陲的消費空間，商業契機發展不僅侷限於交通與地理位置，還受限於社區人口組成一軍眷，亦即，由於軍眷的身份與「公教福利中心」、「政治作戰學校福利社」之商品價格的較低廉和方便性，因此，她們另類的消費空間即為上述，而非一般市場的消費設施。



圖七 公館地區附近之受訪者的消費生活圈示意圖



圖八 北投復興崗附近之受訪者的消費生活圈示意圖

(三) 研究發現

限於篇幅，文本的處理僅聚焦在已婚婦女對日常性基本維生空間的選擇，及其選擇機制的探究與消費空間選擇的性別議題探討²²：

1、電話簿上的姓名登錄與接話者話語間的性別差異行為

我們曾概略的估計過約有八成以上的姓名是以男子名²³為電話登記門號，但弔詭的是接電話者卻十有八九是女性，且在訪談的過程中，有些婦女須一邊照料孩童或操作家事而一邊接受訪談，或

22 關於已婚婦女與層級性消費空間的探討，請參王鴻楷 (1995：第三章)。

23 不排除研究者先入為主的性別化意識型態之姓名判定。

從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象

很不好意思的要求我們待會兒再撥，只因她現在正忙著。但令我們質疑的是，我們卻可從話筒旁聽到男子觀看電視之嘻笑聲，或叫她講快點；更有些受訪者的丈夫，當他接到我們的電話時，他會"主動的"表示要代替她作答，即便是他太太在的時候。雖然上述例子並不多見，但是我們對婦女的家務勞動量顯然是可預期的；而在訪談的過程中雖然我們並未詢問她們有關先生或小孩的工作職位，但經常會發現：妻/母以丈夫/兒子為貴的心態流露於訪談的言詞間，如「我的先生很有名，就是那個...。/ 哈！我的兒子也是念您們台大的。/ 我的小孩是碩士畢業。」。同樣的反應亦見於當問及「爸媽」時，她們泰半會以為我們意指的是其夫家而非娘家的父母，此刻父權社會的性別規範由此可見一二，而「爸媽的意義」在她們心中的位置似乎是公婆與娘家的拉鋸戰。此外，"娘家"對她們來說，意義非比尋常。因為，傳統下的性別制約關係，通常女方需嫁至男方家，所以她的生活習慣與消費習性，不但須與先生互相調適生活步調，而且她還要適應這個新家庭的消費觀念與生活模式，甚至學習如何與先生的家人互動(胡幼慧，1995)；故若干星期一次的回娘家，不論就婦女心理的親情慰藉或育子經驗的學習，以及空間消費的熟悉度掌握對其來說都是意義非凡。舉例而言，受訪者當被問及，「平常您的化妝品或衣服通常在那裡購買？」時，大多數約40多歲的婦女回答：「平常都是我女兒送的，就連我的孫子【指與她同住的兒子的小孩】玩具或衣服也是她回來的時候買的；...有的時候，如果要買衣服、什麼的，我還是會回我娘家的附近買；因為，那裡是我從小生活的地方、比較熟啦！」從這方面的空間消費活動軌跡亦暴露出，傳統中國社會建構下的婚姻性別關係是不利於婦女的空間消費的移動力。但是在訪談中，我們也發現有不少新婚夫婦的新居是購置在太太的娘家附近，顯然住所區位的選擇並非全然受男性所掌控的；惟此等現象並未經過深入的研究與探索，是未成熟的研究發現，需再進一步釐清。

2、 已婚婦女的空間消費狀況與移動性差異

在116位受訪者之間，大多已婚婦女無論經濟狀況、或職業婦女或家庭主婦，當她們從事空間消費活動時，有兩項重要的機制

將會影響她的空間消費流動力。一為所倚賴的交通工具泰半仰仗先生的自用車、計程車、公車或摩托車；另一為她的自我休閒時間的有無和家人是否願意陪她從事空間消費活動。舉例而言，住在東湖地區的蘇太太：「回到家、累都累死囉！還要煮飯、幫小孩做功課、洗澡，哪有什麼休閒或消費的時間？星期假日還得要看先生有沒有空，肯不肯帶我(們)出去玩。」從我嫁給他到現在，都是他帶我出去玩的，要我自己一個去，我不敢，而且我又不肯開車【她有駕照】。同樣的，因交通工具的欠缺或長期社會規範下的性別關係，而阻礙了婦女的空間消費活動力，還表現在對百貨公司、量販店與回娘家次數上；這些無形的障礙，都非傳統的都市規劃者在面對設施配置與用地規劃所能考慮到的，而性別規劃與性別覺醒對於專業者的效能即在於此。

年長者的家庭主婦或經濟能力較差的受訪者通常會表示：「台北市這麼大！我自己一個不太敢出去，都是我先生跟我小孩帶我去的。……百貨公司？我知道啊！但是，我又不知道要怎麼去。」這種現象如住在廣州街的陳太太和饒河街的龐太太常以「不認得路」，來解釋她們何以選擇住家附近的商業場所一樣。此等婦女群普遍的消費空間選擇理由經整理為如下，【我不曾逛街、經常找不到東西。而且我的小孩都是男的，他們都不陪我逛街。我如果到遠的地方，像士林夜市或通化街夜市，只能依賴我先生(偶爾)用機車載我去。】此外，不太出門的龐太太，除了在住家附近的「饒河」夜市消費外，卻也會去「萬華」夜市或「通化街」夜市買衣服；主要的原因為她的先生願意陪他去，與她「習慣」去夜市從事消費。又如，住在汀州路台電大樓後面，五十歲出頭、小學畢業的夏太太，她的消費生活圈以「龍泉」市場為主。她表示，「我不喜歡自己單獨到遠距離的場所去逛街，所以，當到「龍泉」市場買菜時，市場裡的服飾攤位或旁邊的服飾商店，我也會進去看看。除非有子女的陪伴，我才會到「萬華」夜市逛逛。」復興崗國中程度的彭太太，先生是軍人，她以「復興」市場、「北投」市場旁的夜市和路邊攤她的衣鞋消費場所要主。

從上述現象，我們進一步地發現，這些學歷較低的家庭主婦之消費空間選擇模式，與其自身的就業狀況和薄弱的家庭經濟條件經常有互為因果的關係。亦即，由於外出消費需增加旅次成本與時間消費，故若在社區附近的鄰里商業設施消費，一方面回將外出消費的時間與勞務轉為生產用途—幫人代工或當褓姆；另一方面，選擇就近地點的市場或各處夜市之原因，即在旅次成本和商品價格的便利性，如彭太太和劉太太所云：「**我會在夜市與家裡附近消費，就是因為東西便宜嘛！**」其中所傳達的消費能力的限制是重要原因。然而因為商品價格低廉而選擇住家鄰近的市場作消費地點的，並不限定於學歷低且沒有在外就業的已婚婦女。例如，天母的洪太太認為，「**百貨公司裡的服飾不實在、價位太高、不合情理，衣服折扣都是虛假的，因此，天母夜市地攤或附近的精品店，以及東區裡有些"跑單幫"的服飾攤販反而是我選購衣物的地方，即便是買較"高級的"服飾也是一樣。**」

除了消費設施區位的便利性和婦女的消費習性，以及其是否有可資利用休閒時間、家人是否願意陪伴消費之外，婦女的有無就業、公車行駛路線、消費場所之停車空間的提供和有無幼兒須照料等，一樣都是影響婦女空間消費活動的因素。如，有些上班的已婚婦女利用午休的時段，就近在上班地點附近逛街，而她們熟悉的消費場域反而不是住家附近，而是上班地點的生活圈。公館的曾太太左西門町附近教音樂，她認為「**住家附近算是文教區，雖然公館的商店很多，但是西門町的百貨公司一直都是我較為熟悉的購物地點。**」北投文化三路的陳太太，因為剛搬到北投，所以買衣鞋甚至買菜，仍然以內湖地區—她上班的壽險公司附近為主要的消費空間。王太太家在陽明醫院附近，但她以內湖上班地點旁的「德安」百貨為主要的消費地區。住在水源市場旁的黃太太，在台北火車站附近工作，那兒的「新光三越」和「大亞」百貨公司就成為她消費地點的主要選擇。

上述職業婦女的就業經驗並非只是為了貼補家用、或只是想擁有自己可以運用的金錢等經濟因素而已；我們發現，透過個體與群體的人際交流與對於市場資訊和社會脈動的掌握，使得職業

婦女對於城市消費地景的形構(描述)，有較為豐富的了解。我們認為，她們因生活情境與消費資訊的擴展，使得消費空間的選擇，突破居住地域的藩籬而呈現寬廣多樣的消費圖象，這點是家庭主婦所無法比擬的，而且也是她們不願當專職的家庭主婦的原因。

在大眾路網與消費空間的關係方面，如以地理空間距離而言，復興崗地區的樣本到西門町或東區的距離應所差不遠，不過受訪者卻經常前往西門町逛選商品而少至東區；而弔詭的是，就地緣性而言，天母地區的消费空間離其更近，但相較起來，她們仍是以去西門町居多，箇中的原因即在有無便利的大眾運輸軸線提供婦女前往消費。如萬華地區的婦女可獨自前往板橋縣的量販店消費，但東湖或東區的受訪者就只能等待先生以汽車或摩托車載其前往位於康寧路的量販店。又如永康街的蔡太太，因為有公車可以到西門町的百貨公司，而無公車到東區的百貨公司，因此她會選個不是假日的時間，人少一點，帶著四歲的小孩坐車去逛街。

受制於大眾運輸系統，而侷限空間消費能力的情形，在年紀較長而又沒有先生或兒女就近提供自用交通工具的已婚婦女群中最為明顯。五十多歲的張太太住在北投已有四十多年了，兩個小孩都在美國，只有她與老伴及一條狗住在一起。她描述交通工具對於逛街購買衣鞋用品的影響如下：「…去博愛路或西門町就坐公車，去東區？那兒不方便，好像沒什麼公車可到。公館、通化街夜市也很少去，因公車不到。」同在附近的柴老太太，兒子並沒有私家轎車。她遺憾地表示，「現在公車路線變來變去的，也沒有從我家直接去「圓環」的公車；實在是不方便啊！所以我也就不再去。」東區傅太太聽說台北後火車站有蠻多委託行的服飾用品賣得很便宜，但因為由於一直都沒有公車從東區直接去那裡，所以她也只能等待家人載她去而無法自行前往。

相較於上述的例子，大湖山莊的林太太行動能力就好多了。平常她都搭乘先生開的自用轎車外出購物，只有當她先生出國時，她才自己坐公車前往商業地點消費。因此內湖的「德安」百貨、東區的「崇光」百貨，以及南京東路的「環亞」百貨公司都是她添購衣物常去的地方。北投許女士出門逛街時，都由先生或

孩子用摩托車載她去 的。天母的華女士，因為兒子輪流奉養的地緣關係，因此，中山區的若干商店和西門町的百貨公司為主要的消費場所，其原因即在一個兒子住在中山北路，另一個兒子在中華路。當消費旅程增長後，交通條件就成了空間消費的首要條件，這時不會塞車、停車方便，或是有公車經過等有關描述行動力的關鍵詞，就經常出現在受訪者的話語中。例如士東路的謝太太因為怕塞車、人太多與擁擠感，她們家在假日時，儘量不到台北市區購物和吃飯，而以天母附近的商圈為主。復興崗的陳太太也深以塞車為苦，因而不去西門町或是東區的商店，她覺得，「去鬧區消費，太浪費時間了！提著東西，來回就要三個小時，太久了！所以，我寧願在我們這個小地方買東西。」

交通順暢與停車方便對於擁有私家車的家庭，尤其是有幼兒的家庭是一項出門逛街時選擇地點的先決條件。家住汀州路公館地區，三十餘歲的曾太太表示，「逛街時，我通常選擇南京西路的「新光三越」百貨公司，或是天母的「高島屋」百貨；因為這些百貨公司的商品多！賣場又大！且周遭的交通狀況與停車場比起東區要來得方便多了。」這點可以由她對「東區—交通亂，停車不便」的評語而得證。接著，她又表示，「我不僅要買東西、又要帶著四歲的幼童出門，而且還要避開交通尖峰期；所以，我儘量利用上午十一點左右的時段出門，因為那個時段，百貨公司剛開門，人最少，路上車子也不多，可以節省時間。」其中所反應的不僅是台北市惡質化的交通狀況而已，且亦突顯已婚婦女的再生產工作—代理消費與育子任務，這些工作對已婚婦女在逛街購物時所帶來的影響是毋庸置疑的。

承上，家庭主婦的空間活動性也受到無形的「家」及小孩的支配，而被侷限在鄰里單元社區內。例如她們有的須協助帶孫兒去公園散步，或為了省事起見，乾脆與小朋友待在家中看電視而不出門。但訪談中，我們可發現「麥當勞(McDonald's)」與百貨公司儼然已成為這群已婚婦女及其小孩的新興消費場域。如饒河街的楊太太表示：「小朋友有時實在太吵了，只好帶他們去麥當勞或SOGO百貨公司，因為這些地方有很多東西可以讓他們玩啊、逛

的。」而上述設施不僅提供了小朋友的遊憩設備，同時充當了互為陌生之婦女們，彼此交流育兒心得及購物訊息的園地，這項都市消費的功能與意義是不同於早期的研究——只是探究消費者與設施間的社經屬性對應關係，而未深究消費主體的心理與環境及性別關係的互動；其次，城市消費空間的意義，亦非僅只是作為已婚婦女的日常消費活動而已，它的另一層意義則是家務再生產活動的複製，以及與“婦女心情故事”的匯集處。

我們再檢視各個受訪地區與已婚婦女的消費行為關係，可發現位居於商業中心的已婚婦女——如東區，無論她們有無工作，她們對於消費空間的涉獵是高於其它地區，尤其與邊陲老舊社區的萬華、北投或饒河街的樣本相比。雖說消費者的社經屬性會左右其之消費空間選擇²⁴，但是與其如此的表面化說法，還不如說都市化程度越高的地方隱含著有較多的大眾運輸工具與路網的供給，以及該地區具多樣性的消費設施與商品種類，促使婦女從事空間消費的機會增多。反之，就基本維生消費設施而言，北投的復興崗僅有「稻香」一家超級市場，然東區卻有數家同質或替代性的消費設施，例如百貨公司內的超市部(比較圖二、八)。較弔詭的消費生活圈如天母地區的已婚婦女，她們既不往西門町——認為太吵太亂且該消費空間為青少年的地方，也不就東區——認為停車太困難了且交通不方便，而自成一生活消費場域，這種地區的消費文化模式是不同於其他受訪地區的；因為就實質的地理消費空間來說，公館、東區與萬華，甚至跟它住商性質頗類似的東湖地區的受訪者，都會從事消費空間地區性(intra-)互動的消費流動，唯獨本區無。此殊異的消費空間特性，透過已婚婦女的空間消費行為觀察而被展現出來。

從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象

24 如東區的地方感，一般予人有高級之感覺。因此，萬華與饒河街之經濟能力較差的訪談者，往往對(東區一帶)百貨公司仰之彌堅、望之卻步，並認為該處之商品較貴；曾有樣本表示：「百貨公司的小姐，眼睛一直盯著我看，好像告訴我，“這東西您買不起!”，感覺起來相當不舒服，所以，我很少去且也不願意去。」但是，對於一些經濟能力較充裕的婦女，則認為：「...到百貨公司?人太多太吵了!我們通常利用出國的時間到國外購物，東西多又好看，或至精品店的專櫃購買。因此，百貨公司的東西，我覺得並非很好，而且打折的時候，商品的品質更是差...。」

3、 已婚婦女之消費空間選擇的差異

職業婦女的消費空間圖象與消費資訊顯然比起家庭主婦要來得廣且充分，我們可從日常性的買菜設施來看她們的差異性；前者，由於消費時間較有彈性且認為超級市場的食物新鮮、場所氣氛明亮，所以大多選擇這個場所購物，但有時亦會以傳統市場替代。而後者，泰半以傳統市場為主，且消費組群的年紀以40多歲的婦女居多，對於傳統市場，她們認為，「菜市仔！較有人情味，你去買東西都會跟你打招呼，這種感覺就像朋友一般，很親切。而且東西處理的過程，我們看得見；它的蔬果與肉製品較新鮮，但是超市的東西雖包的好看，不過放多久，您又不知道，因此我都去菜市場而較排拒超級市場。」不過，是項的殊異在以下兩類群已婚婦女的消費行為上是看不出來的一家中有幫傭的已婚婦女，以及居住在萬華附近的清貧已婚婦女。前者，有菜、肉販會主動送東西來供其挑選、或由家傭協助料理日常家居生活；後者，或許因地緣關係較以「環南」市場——這種以大量且便宜的菜、肉類為主要的消費地點。我們發現同樣的現象亦出現在服飾商品的消費模式上，例如經濟較優渥的婦女，每季或每批新裝的服飾到來，都有商家主動邀請其前往選購，而經濟能力較差的婦女，她們的消費；空間通常集中在地攤或夜市或菜市場周遭的服飾店。如此消費空間的差異，以不再是以品味為主，而是以經濟為主要的購物考量，同時，空間作為商品（化）的資本符號化特性亦流露無遺。

觀察已婚婦女的服飾空間消費選擇，可發現社經地位是消費設施選擇的主要因素，例如廣州街的徐太太直言，「幾千十幾萬元的衣服，我實在買不起。」反映了百貨公司的價格對於賃屋而居、平日替人作衣服的她，過於高昂。同在萬華區的胡太太認為，「百貨公司價格過高、光看不買、有什麼意思，所以我不去百貨公司。」寡居的白女士在萬華的「三水」市場開業，她表示「衣鞋、家用雜貨，我都就近在同市場內的其他店家購買，因為市場裡“什麼都有”，我排斥去百貨公司，她們會認為我衣著不夠光鮮而看不起我。」市場或夜市——除了提供價位低廉的商品之外，還販賣傳統舊式的特殊用品，這點也吸引不少的顧客。例如東區大安路的邵太太只有在當購買傳統的商品時（例如蚊帳），才去夜市或傳統市場裡尋找。

我們認為百貨公司予人的感覺通常是商品齊備、服務周到，表面上的市場機能並未限定具有某種社經條件的消費者才可進入；惟其消費空間的文化氛圍卻是晉紳化的，因此才有前述消費者的空間體驗與不愉快的消費經驗。然而亦有消費者如天母劉太太鍾情於百貨公司的商品銷售文化——「百貨公司每次打折的時候，都會寄商品廣告單到家中，哈！免除了我逛街之旅途奔波勞累。」忠孝東路的謝太太喜歡去百貨公司買東西，她認為，「因為要全家要購買的商品式樣各有不同，因此我們全家出動一起去逛街時，我去看服飾、小孩去買玩具，而先生則去參觀電氣用品【性別化的消費？】。」除了百貨公司與夜市之外，精品店和委託行也吸引了不少的消費者前往。前者以學歷較高的組群為多，後者則以高年齡層者為主。但與選擇百貨公司為消費設施的組群相同之處是，這些已婚婦女的優渥社經地位使其消費活動可以游走於百貨公司、精品店和委託行等各種不同性質的消費空間。已婚婦女因習慣性的經常選擇去她們認識的店家消費，這種消費行為的訊息傳達，不單是買賣雙方的交易行為的商品信譽，還含括著友誼的維持。例如，李女士通常向同在「饒河」夜市擺攤位的朋友選購衣物——「因為貨品可以拿回家試穿直到滿意為止，且可以等到價格談妥後才付錢。」北投二十餘歲具高職學歷、目前未有小孩的吳太太，她習慣到友人所開的店購買衣服。公館彭太太的家庭狀況與吳太太一樣，她現在常去的幾家精品店都是從過去持續到現在的，她表示，「當您與這些精品店熟識後，建立了友誼關係，您下次還是會想再去的。」到熟識的店家購物之消費行為模式，我們認為其中所形成的因素很多，除了表層的人際互動因素外，尚有其它背後隱含的原因。例如大多消費者覺得認識了店家，接收流行商品的訊息可以靈通些；或是在價格方面可以按批發價購買，或有折扣上的好處。尤有甚者，有些店家會迎合老顧客的品味喜愛，而特別留意提供適合她們的商品再通知她們、或提貨到府上服務供其選購。因此，商品的品質保障、價格的優惠、人際情誼和消費習慣等因素，都出現在選擇熟識商店這項消費模式中。

從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象

只有少數的樣本，通常是年輕或上班族的已婚婦女，會因為「新鮮感」而改變消費空間的選擇習慣。例如：二十餘歲的蕭太太在公館自營生意，直言「我對「公館」沒有新鮮感、待太久了！我不常在這附近逛街、購物。太熟了嘛！沒新鮮感！」任職護士督導的蘇太太，會帶小孩去東區的百貨公司見識一些新產品，她也會帶小孩們去「萬華」夜市—讓他們看看不同的商品與活動的表演。也有已婚婦女特別注重商品的特質而選擇某特定地區從事消費活動。如內湖的余太太已經自國小教師退休多年，她去特定的地方逛街購物—「環亞」和「來來」百貨公司，她表示，「長年下來已經習慣去那裡了，而且年紀也大了，那裡的貨品都是現成的、非常適合我的年紀與品味。」居住在「頂好」市場附近的莊女士與周太太也是居於商品的品質與樣式等特質吸引，而有不同的消費場域；她們表示，「因為那裡鞋子的品質適合我且款式又多，因此我喜歡去仁愛路(城中市場)的某家鞋店逛選。」公館黃太太因為較偏愛日貨，前往南京東路上的「新光三越」百貨公司消費，原因即在這家公司經常有日本流行的新產品發表與販售，所以吸引她不辭千里前來。

綜上所述，這些商業設施對應於都市空間的地理位置時，大致有以下商業設施階層關係；一般商店、市場攤販和委託行可以視為鄰里性質，夜市為地區性質，百貨公司則普遍較為全市性質²⁵；有些精品店因具品牌連鎖店的性質或特殊的商品機能性質差異，應可算是鄰里、地區或全市型性質的消費空間。不同社經屬性的已婚婦女，透過消費習慣與社會情境而選擇不同的消費商業地區，然而有趣的是在訪談的過程中，我們嘗試的對比已婚婦女對於全市消費中心性質的東區和西門町的消費空間意象，發現不同居住地區的已婚婦女對於兩地評價差別很大。

對於東區的感覺，多數的受訪者認為商品素質較高級、流行性較強且百貨公司及服飾店、珠寶店、餐飲等設施多，不過捷運工程卻帶來了交通的不方便性，但萬華「龍山寺」附近和北投「復興崗」的受訪樣本卻認為東區商品價格過高。而對於西門町的感覺，

25 內湖的「德安」百貨公司和天母的「高島屋」百貨公司兼具地區與全市性質。

一般的受訪者最主要的還是認為，那兒的商品訴求對象只適合年輕人去消費，並不適合全家人共同逛街。這點我們可由多數的已婚婦女並未去西門町消費(除居住在其附近的居民除外)，得以佐證。以下我們再看看她們在洗/燙頭髮方面的空間消費，並再簡述幼兒與她們的消費關係。

研究發現，洗/燙頭髮的價格與消費設施亦會因受訪者的居住區位與有無工作而有些許的不同。如有工作者或居住地區靠近商業中心區者，她們通常消費的美髮店為連鎖店規模或個人的工作室，而價格約莫在二至三十多元左右；但郊區或經濟狀況較差者，多半選擇家庭式的或社區附近的美髮院，價格大約在一千元上下。這方面的空間消費也突顯了已婚婦女是否有無工作或說居住區位，對於社會經濟資源或說社會的集體性消費之掌控有隱含性的影響。換言之，婦女若有工作即代表一她可以與外界從事資訊溝通互動，假設她又居住在離市中心區不遠處，那婦女的空間消費將是多樣且異質性的，如在購物與交通的便利性方面；亦即，家庭主婦因長期受制於家庭的桎梏約束，除了平時的接送/看護小孩、公婆和家務勞動外(有工作的職業婦女亦然)，她們的足跡幾乎僅止於鄰里社區或娘家腹地的消費設施環境。在這次的經驗研究裡，發現萬華龍山寺、北投復興崗、松山饒河街與內湖之東湖地區的受訪者，對於市區裡之空間消費活動的頻率，相較東區、公館、天母的受訪者就少了許多；而這中間的機制除了上述所提的社經屬性之外，還有空間居住的區位因素與大眾運輸路網。

教育程度似乎也左右了已婚婦女的休閒消費空間選擇，不過小孩的年紀儼然已是已婚婦女空間消費活動的催化劑；雖然沒有具體的數據說明何種職業的婦女會去那裡從事休閒活動？但是，此次的經驗研究發現，年輕的已婚婦女無論有無孩童或工作，通常會利用閒暇的時間自己一人前往書店逛逛或到咖啡店喝喝咖啡，從事精神上的消費活動；不過，就宗教信仰方面的精神消費活動而言，在本次的訪談調查中並不顯見。但是對於年紀較長者，透過俗稱的“吃會”，或“盂盆藍會”及“觀音菩薩聖誕法會”，則是另一形式之公領域的資訊與人際互動方式。

前面曾提及小孩的年紀亦左右了婦女的空間消費活動，但事實上，若就婦女的生命週期審視其精神支柱與慰藉，不外乎是婚前的擇偶對象與婚後的小孩伴隨。很不幸的這兩個男人都很傷她的心——前階段如受訪者表示「婚前，他都會帶我去各處定是，現在都要看他有沒有空，即使有空，又說他很累，想休息…」；後半生則是「…小時候這麼辛苦的養他，現在找他出去走走，還要看去那裡，即使買衣服給他，也要看他臉色，這方面，我的先生似乎比較不會那麼的挑。等上了高中之後，他大多數時間都跑去約會啦、課業輔導、或跟同學出去，再也沒有跟我們出去玩了。有時候，我覺得生活過得很孤寂與枯燥無味！唉！…。」而有學齡前的已婚婦女，則時時刻刻被小孩一無形的橡皮糖給黏住，如天母的手太太，「…連你要上個廁所，他都要跟。我去買東西都要選擇具有小朋友嬉戲的店或離家比較近的地方。」我們也可以發現，當已婚婦女外出購物時，她還是惦記著家與小孩，因此，展現在市場的商品與物價之計算及交換價值也異於平時的貨幣單位²⁶（朱天心，1993：173-198）；如公館的黃太太，「“我是家庭主婦，平常不需應酬，因此，不用買太好的衣服或化妝品，而省下的錢就可買寶寶的衣服或玩具。百貨公司打折的時候，我們都買些小孩的用品或家用品之類的商品。您知道嗎？結婚後，您每一分錢都要去這個家算及錨鍊，不能像婚前般，想買什麼，就買什麼，因為現在您的花費都是“家庭的”而非“當小姐”，那個時代，只是“個人的”而已，要會算啊！」

此外，對於文化商品的消費方面，受訪者對於孩童的文化商品或學科補習，她們表現得相當捨得花錢，但是對於自己成家庭的文化消費——如購買書籍、雜誌、看電影、參加才藝班、合唱團、語言學習…則興趣缺缺，似乎唯一的文化消費就只是看看電視(第四台)而已；此點特徵再次暴露出婦女再生產角色的無奈。

4、生活學習與家務消費的決策差異

結婚對於她們而言，並非如小說所云，走入愛情的墳場，替代著則是無形的小孩與家庭的枷鎖常鍊住了已婚婦女的消費行動力

26 她們的計價方式是「以物易物」的，例如少買一件套裝就可多買寶寶的紙尿片。

與社區參與力和社會學習力。誠如絕大多數的婦女表示，「已有相當長的一段日子，沒有跟先生單獨一起外出了，而結婚也使我放棄了我的嗜好，便繪畫啦、插花、合唱團、剪貼拉我好想去念研究所、或學一些電腦課程、外語班之類的，聽說現在很流行」。這一點我們可以由較年長者的生活型態敘述獲得端倪，如北投的辛女士現在的生活心境，「由於小孩長大了，先生也退休了，我又有時間可以重新拾回我作小姐時的興趣，插花、剪貼、去合唱團唱歌等。」

兩性在家中決策權的表現其實相當弔詭，如多數樣本在訪談的過程中表示：「什麼事情都是我們共同商議的結果。」但是從以下的話語，我們可以發現實際上還是先生佔據了行動的策略—「什麼事情都是我們夫妻倆共同商議的結果，也沒有誰要聽誰聽的意見，但是我先生會"加點意見"。」又如，「我先生會決定花費較大金錢的商品，像汽車、電視、冰箱之類的東西，且他對於(上述)商品的牌與功能會有些看法」。同理，對於假日休閒空間的選擇亦然，如常見的是「提議權在婦，但決議權或行動權則在夫(小孩)的手中」之決策模式，惟上述現象以年長者與經濟狀況較差的已婚婦女身上居多。

從經驗研究中發現，家中有稚兒的受訪者之學歷高低與文化財貨或勞務的消費並沒有明顯的關係。例如，北投家有六歲的小孩且具有碩士學歷的倪太太為職業婦女，她的文化商品購買，如錄音帶、錄影帶等皆以兒童欣賞約為優先；假日的戶外休閒活動亦是以兒童活動為主，如去圓山天文台、娛樂中心或動物園。倪太太的休閒文化消費與同有學齡兒童、家住在公館具有中學程度之上班族的葉太太極為相似；但是她們與較年長且小孩已獨立的中產階級小學學歷的家庭主婦則有明顯的差異，例如，後者如大理街六十多歲的古太太，參加「觀音會」，負責龍山寺裡的一些插花裝飾的義工工作，同時與她的老人朋友們共同在早晨的時候去植物園運動，並且定期有「吃會」，偶而也與家人或朋友去參加在「西門」國小舉辦的卡拉OK活動，或去郊外之觀光地區的土雞城、啤酒屋品嚐野味。上述的現象再現了社會價值規範下的性別化分工與兒女優先的

決策觀念，亦即，照料未成年子女並以其為消費場所選擇的決策行為模式早已深植於已婚婦女的內心，唯有當兒女已經獨立成年，婦女才能重拾自我的休閒活動和參與社會關懷等活動。

5、性別化的分工與空間消費

訪談的過程中，我們不斷的思索：何種指標或消費設施可做為測度婦女的空間消費指標？因此，試圖透過生活中理所當然的買菜行為與其經常去的消費的地方，去發現已婚婦女的生活消費圖象。結果令人(Man)訝異的是，如同前文所述，她們的空間活動都夾雜著小孩與家或家人的無形參與。換言之，本文一再強調的已婚婦女之消費行為並非絕對自主性和自發性的，雖然她們負責家計收入的統籌支配權，但是相對著，她無時無刻要精打細算的算計商品的“使用與交換”價值；而在此消費枷鎖的意識型態操弄下，她多半會犧牲自己的消費慾望而替家中的成員購置商品和用具，原因只在於她作為全家的簿計師與代理消費的身份。倘若家中的收支失衡，她可能會被貼上理財不當的標籤，但沒人會發現她相較於家中的其他分子已喪失了若干的消費鏗機，這些隱性的消費影響都被我們視而不思索的以，「您看！街上都是婦女在逛街消費及女孩子的錢最好賺！」的話語所遮蔽了。

此次的研究透露出，就社區層級而言，鄰里單元的超市與傳統市場腹地為她們最熟悉也最常去的地方，公園則是陪小孩嬉戲的最佳場所；在城市消費規模的尺度上來說，百貨公司、麥當勞也是她們常去的消費空間，但是，去百貨公司並不同於去購物，而是帶小孩去逛逛，且還要視交通工具的有無才可成行。至於都會規模的郊區或量販店等消費空間活動，則完全端賴先生的交通工具參與，否則即便自行想前往購買，若無公車搭乘仍然是功虧一簣、只是“夢想”而已。至於，大家熟悉的都市消費設施，如保齡球館、PUB、KTV、Disco舞廳、電影院、各大餐館²⁷……她們大多極少涉

27 一般而言，40 多歲 (尤其是上了年紀) 的已婚婦女，都不愛外出用食，她們認為，家裡的東西最乾淨且費用最省，“外面的”東西貴又不衛生…。再者。一般家庭 (就本研究而言) 外食的最佳地點，似乎以去「×99元」吃到飽為最多且最受歡迎。因為，此場所

獵，除非她未有小孩、或小孩有人照料、或上述消費活動是她未婚前即相當鍾情的消費場所，否則結了婚這些嗜好都要被迫放棄，如饒河街的薛太太表示，「您不要開玩笑了，這些地方，哪適合帶小孩去啊?(指時間與空間氛圍)結了婚，我不可能常去跳舞，因為，人家會以為我不正經，我還有一大堆太太要做的事要做，那有時間晚上還跑出去，到這些地方去晃，況且我先生、我婆婆亦不會答應。」

回憶Rose(1993: 21-22)的文章中曾引述瑞典地理學者Torsten Hagerstrand²⁸以時間地理學的觀點所界定個體移動性的三個限制因素-能力(capability)、聯結(coupling)與威權(authority)限制等，說明女性主義之時間地理學所欲處理的面向。雖然以此觀念回答了婦女在空間移動性受其性別化的身份與家務分工和交通運具所宰制，但是對於已婚婦女的空間消費活動意義並未深究。這裡，我們所要表明的立場乃在於理論的出發點(先不談中心／邊陲之消費文化差異)，既然以時間地理學的概念為分析系譜就理論層次而言，忽略了台灣都市化地區之城市夜生活的性別化空間消費文化的表徵意義究係為何?換言之，無論從心理學、人類學、行銷學或文化批判與都市規劃設計等角度探究環境與人的互動關係理論或實踐時，都忽略了現代日常生活中的夜間消費人口的性別議題。此外，以往的性別研究多數關注在性別化的家務分工及(第三世界的)婦女之生產與再生產工作(台大人口中心婦女研究室，1989,1990,1993)，對於社會文化規範的性別化空間消費活動，往往不經意的被忽略掉一或許是因為生產與消費僵化約二元對立概念吧?總之，經由日常消費面檢視已婚婦女的空間使用，可發現她們雖從事著空間消費活動，不過無形的她們卻還是仍從事再生產的勞動與代理生產，藉由她們日常生活實踐更具體化了空間文化的性別關係，也透露城市實質與社會資源的不利於女性同胞。

從性別研究的角度看已婚婦女的空間消費現象

的氣氛，據受訪者表示：「便宜又大碗，而且老少咸宜，不用看服務生臉色(如小孩嬉戲或嬉鬧時，與服裝方面的不拘束)」。

28 Hagerstrand, Torsten (1970) "What About People in Regional Science?", Papers of the Regional Science Association, 24 : 7-21.

伍、邁向無性別化的消費空間理論建構模型

記得有位學者會去：「空間為一沉默的語言，它不但形塑了人類的行動而且透過空間的表徵亦顯現了歷史的痕跡，同時也是一種權力的歷史」；上述文本的字裡行間隱喻著權力、知識、價值乃是經由空間的符徵(指)而展現，但是我們不要忘了，是"誰"掌握了空間的資源而使其轉化成一性別化與階級化的空間文化形式與社會規範。從性別分工與社會文化的脈絡關係，檢視我們的建築及地理空間的地景形塑，不可否認的，我們的城市地景非但是以商品與經濟市場導向(Zukin, 1991)，而且從農業社會迄今一百都是性別化之生產/消費空間文化的建造形式。細心的經由人與環境的情境互動觀察，我們更可發現住宅、學校、工作倫理等周遭的生活環境設計，都意涵著重男輕女的社會價值觀以及不重視弱勢團體的空間歧視規劃設計(Weisman, 1992)，這點若非經由近年來若干女性專業者的論述生產，作為專業與驕傲的男性(菁英)應該是不會有性別的自覺意識的，因為我們男人太習慣"第一人稱"的思維與發號司令之社會建構下的性別化角色。

本文欲藉由已婚婦女與日常生活消費空間的關係探討，進而對於空間規劃的性別盲目實踐與環境形塑提出批判；亦即，傳統的空間規劃專業經常使用「調查+分析今規劃設計」等"理性"模式(Moser, 1993:83-107；洪啟東, 1995)，應用在環境與都市交通與社會問題的解決之道上，但是大量的資料處理與普同性的統計分析，通常為了整體效率與經濟利益的目標而化約特定社會形構下的個體，尤其是弱勢團體。同樣的"配套"設計方式，我們也可以從家中家具的設計與配置看到，亦即，空間的產品並未考量使用者的人體工學，以及是誰可能會使用，或究係是誰在使用的課題。因此，建立無性別化的研究倫理與心態，將事件或社會視為實體的建構，並從社會互動情境下去分析都市社會問題，而非僅是觀察單單由整體所切割下的客體或表徵，當可發現更豐富的分析素材與釐清研究的盲點。例如，婦女的散步、逛街或在家之各種靜態休閒活動等數字統計，並未顯現婦女同時要照料小孩或做家事等再生產的勞務工作。

冀望這個研究能對目前社會的空間文化形式與空間營建做一性別反省自覺，我們不知道以一個男人的身份是否可以從事性別的研究？會不曾遭受正統，或說傳統的規劃論述領域排擠？但是，我們知道社會的資源是公平且公開的，不因性徵或階級而有所失衡；同樣的，學術的研究(方向)亦呈多元自由的，

雖然性別研究的未來充滿未知與憂慮，但是，透過不斷的研究與學習互動一如研究過程中與受訪者及女性研究同事的意見溝通，和她們對「空間」的經驗描述，相信對於過往性別盲目的我們，有矯正與啟迪之效。回憶生命中若無媽媽的精神與生活瑣事照料，我可能無法心無旁騖的做研究²⁹，透過課堂與文獻的學習希望能將自己受社會洗禮的性別化意識型態漸漸褪去，從空間的專業學習去理解一都市集體之消費/生產空間設施與婦女之脫節的空間使用問題，並從中重構/打造新的都市研究方法(論)。

六、參考文獻

(一) 中文文獻

- 王鴻楷，(1995)，〈台北市已婚婦女之空間消費現象初探〉，《國科會專題研究計畫報告》，台北：台灣大學建築與城鄉研究所。
- 王鴻楷，(1992a)，〈新竹科學園區員工生活圈及其地區之連結分析〉，《國科會專題研究計畫報告》，台北：台灣大學建築與城鄉研究所。
- 王鴻楷，(1992b)，〈台北都會區居民之活動時空模式、消費態度與空間消費〉，《國科會專題研究計畫報告》，台北：台灣大學建築與城鄉研究所。
- 王鴻楷，(1991)，〈台北市民生活方式，消費型態及空間選擇〉，《國科會專題研究計畫報告》，台北：台灣大學建築與城鄉研究所。
- 王鴻楷、陳坤宏，(1991)，〈都市消費空間結構之形成及意義：第一部份各都市消費空間結構理論的介紹與批評〉，國立台灣大學建築與城鄉研究學報，第六期，頁43-64。
- 台灣大學人口研究中心婦女研究室編，(1993)，《台灣婦女研究文獻摘要》，台北：台灣大學人口研究中心婦女研究室。
- 台灣大學人口研究中心婦女研究室編，(1990)，《台灣婦女研究文獻目錄》，台北：台灣大學人口研究中心婦女研究室。
- 台灣大學人口研究中心婦女研究室編，(1989)，《性別角色與社會發展學術研究會》(論文集)，台北：台灣大學人口研究中心婦女研究室。
- 行政院主計處編印，(1994)，《婦女婚育與就業調查報告》，台北：行政院主計處。

29 以前一直認為有很多事是「媽媽份內應該做的事」，現在，我會告訴爸媽、未婚妻及親戚…，這種觀念與意識形態是很有問題的，個人認為這就是生活性別覺醒及社會改造的第一步。

- 行政院主計處編印，(1993)，《台灣地區調查統計資訊季報》，第十六期，台北：行政院主計處。
- 成露茜，(1994a)，〈性別與都市計劃〉，台灣立報，三月十八日。
- 成露茜，(1994b)，〈女性，不再是沉默羔羊〉，《台北都會18變》，台北：福爾摩沙基金會。
- 朱天心，(1993)，《想我眷村的弟兄們》，台北：麥田出版社。
- 呂玉瑕，(1995)，〈助力與阻力之間，家庭互動關係與已婚婦就業〉，大型社會調查研究經驗交流「壁變遷中的台灣社會研討會，一九九五年六月六日～十日，南港：中央研究院民族學研究所。
- 呂美鸞、王蘋，(1993)，〈好不自在的城市—婦女的城市空間經驗〉，《都市改革派專刊》，台北：專業者都市改革組織。
- 洪啟東，(1993)，《室望文化再結構中台北代理人空間活動現象之初探》，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文，台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所。
- 洪啟東，(1995)，〈性別與規劃理論的概略性探討〉，《中華民國都市計劃學會一九九五年年會論文集》，一九九五年十一月十八十九日，台南：國立成功大學都市計劃系暨研究所。
- 胡幼慧，(1995)，〈變遷中的代際關係：女兒與媳婦角色的隱形化探討〉，「大型社會調查研究經驗交流」壁變遷中的台灣社會研討會，一九九五年六月六日一十日。南港：中央研究院民族學研究所。
- 夏鑄九，(1992)，〈環境唯心論與社會工程學的認識論批判：環境一行為研究〉，《理論建築—朝向空間實踐的理論建構》，台北：台灣社會研究社。
- 夏鑄九，(1990)，〈全球經濟再結構過程中台灣區域空間結構變遷〉，《國土規劃的挑戰》，台北：國家政策研究資料中心，頁55-96。
- 張景森、張聖琳，(1987)，《婦女與都市環境：國外文獻回顧與台北市的經驗研究》，台北：佑生文教基金會。
- 郭貞，(1995)，〈試論傳媒使用、自我認同狀況、與個人背景因素對台灣地區民眾消費習性形成之影響：一個整合模式〉，「二左型社會調查研究經驗交流」壁變遷中的台灣社會研討會，一九九五年六月六日一十日。南港：中央研究院民族學研究所。
- 畢桓達，(1994a)，〈住宅空間體驗的性別差異〉，王明蘭編，《都市議題與新方向：邁向廿一世紀之都市住宅研討會論文集》，台南：國立成功大學與中華民國建築學會，頁61-68。

- 畢桓達，(1994b)，〈女人，妳的空間何在？〉，聯合報，元月七日。
- 畢桓達，(1993)，〈都市危險之旅〉，聯合報，十二月二十四日。
- 陸先恆、胡美珍，(1995)，〈工作與幼兒養育互補性對台灣已婚婦女就業機會與個人收入影響之研究〉，〈大型社會調查研究經驗交流〉壁變遷中的台灣社會研討會，一九九五年六月六日~十日。南港：中央研究院民族學研究所。
- 陳東升，(1995)，《金權城市：地分派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，台北：巨流圖書。
- 陳坤宏，(1991)，《台北市消費空間結構之形成及其意義》，國立台灣大學土木工程學研究所，博士論文。
- 陳坤宏，(1985)，《台北市消費者空間選擇行為與空間結構關係之研究》，文化大學實業計劃研究所，碩士論文。
- 黃恆正譯，(1990)，《女性時代—現代生活方式的變遷與新貌》，台北：遠流出版社。

(二) 英文文獻

- Altman, Irwin and Churchman, Arzaser (eds.) (1994) Women and the Environment, New York : Plenum Press.
- Atkinson, Paul and Hammersley, Martyn (1994) "Ethnography and Participat Observation". In Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln (eds.). Handbook of Qualitative Research. New York : Sage.
- Berry, Brian J. L., et al. (1988) Market Centers and Retail Location ? Theory and Applications. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Bourdieu, Pierre (1984) Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste, (translated by Richard Nice) Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.
- Bowlby, Sophia (ed.) (1990) "Women and Designed Environment", Built Environment, 16(4):245-303.
- Brydon, Lynne and Chant, Sylvia (1989) Women in the Third World. London: Sdward Elgar.
- Burawoy, Michael et al. (1991) Ethnography Unbound. Berkeley, CA: University of California Press.
- Byrne, Pamela R. and Ontiveros, Suzanne R. (1989) "Gender and Urban Planning". In P. R. Byrne and S. R. Ontiveros (eds.). Women in Third World : A Historical Bibliography, pp. 196-212. London : Sage.

- Castells, Manuel (1989) The Informational City. Oxford : Basil Blackwell.
- Castells, Manuel and Henderson, Jeffrey (1987) Global Restricting and Territorial Development. London : Sage.
- Denzin, Norman K. and Lincoln, Yvonna S. (eds.). (1994) Handbook of Qualitative Research. New York : Sage.
- Goodall, Philippa (1991) "Design and Gender : Where is the Heart of the Home?", Built Environment, 16(4) : 269-278.
- Green, Eileen, Hebron, Sandra and Woodward, Diana (1990) Women's Leisure, What Leisure. London : Macmillan Education.
- Green, Eileen, Hebron, Sandra and Woodward, Diana (1987) "Women, Leisure and Social Control." In J. Hanmer and M. Maynard (eds.). Women Violence and Social Control. Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press.
- Harding, Sandra (1994) "Feminist and Theory of Scientific Knowledge". In Marry Evan, (ed.) The Women Question. New York : Sage.
- Harding, Sandra (1991) Whose Science? Whose Knowledge? Milton, Keynes : Open University Press.
- Harding, Sandra (1987) Feminism and Methodology. Indiana : Indiana University Press.
- Horne, John, Jary, David and Tomlinson Alan (eds.) (1987) Sport, Leisure and Social Relation. London : Routledge & Kegan Paul.
- Institute of British Geographers.(Women and Geography Study Group) (1984) Geography and Gender: An Introduction to Feminist Geography. London : Hutchinson.
- Lunt Peter K. and Livingstone Sonia M. (1992) Mass Consumption and Personal Identity : Economic Experience. Buckingham: Open University Press.
- Massey, Doreen (1994) Space, Place and Gender. Oxford : Blackwell.
- McCracken, Grant (1988) Culture and Consumption. Indiana : Indiana University Press.
- Mishler, Elliot G. (1986) Research Interviewing: Context and Narrative. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Moser, Caroline O. N. (1993) Gender Planning Development : Theory, Practice and Training. London : Routledge.
- Olesen, Virginia (1994) "Feminisms and Models of Qualitative Research". In Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln (ed.). Handbook of Qualitative Research. New York ? Sage.

- Potter, Robert B. (1982) The Urban Retailing System: Location Cognition and Behavior. London : Grower and Retailing Planning Associates.
- Pratt, Geraldine (1994) "Feminist Geographies". In R. J. Johnston, Derek Gregory and Smith David M. (eds.) The Dictionary of Human Geography, pp. 192-196. Oxford : Blackwell.
- Roberts, Marion (1991) Living in a Man-made World: Gender Assumptions in Modern Housing. London : Sage.
- Rose, Gillian (1993) Feminism & Geography: The Limits of Geographical Knowledge. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Ritzdorf, Marsha (1994) "A Feminist Analysis of Gender and Residential Zoning in the United States". In I. Altman and A. Churchman (eds.) Women and the Environment. New York : Plenum Press.
- Saegert, Susan (1982) "Toward the Androgynous City". In G. Gappert and R. V. Knight (eds.) Cities in 21st Century. London : Sage.
- Shields, Rob (ed.) (1992) Lifestyle Shopping. New York : Routledge.
- Skocpol, Theda (1984) Vision and Method in Historical Sociology. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Michael P. and Feagin, Joe. R. (1987) The Capitalist City. London : Sage.
- Smith, Joan (1987) "Men and Women at Play: Gender, Lifecycle and Leisure". In J. Horne, D. Jary and A. Tomlinson (eds.) Sport, Leisure and Social Relation. London: Routledge & Kegan Paul.
- Spain, Daphne (1992) Gendered Space: Social Relation. North Carolina: The University of North Carolina Press.
- Stake, Robert E. (1994) "Case Studies". In Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln (eds.) Handbook of Qualitative Research. New York : Sage.
- Wang, Hung-Kai, Hung, Chi-Tung and Wang, Shioh Huey (1995) "A Primary Study of Spatial Consumption among Married Women in the Taipei Metropolis". Paper presented at the 21th Annual Third World Conference. 22-25, March, 1995, Chicago, Illinois.
- Wang, Hung-Kai and Hung, Chi-Tung (1995) "A Preliminary Study on the Spatial Activities of Taipei Agents in the Global Cultural Reconstruction". Paper presented at the 66th Annual Meeting of Pacific Sociological Association. 6-9, April 1995, San Francisco, California.

Willis, Paul (et al.) (1990) *Common Culture*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Weisman Leslie Kanes (1992) Discrimination by Design : A Feminist Critique of the Man-made Environment, London : Sage.

Wekerle, Gerdo R. (1984) "A Woman's Place is in the City", Antipode, 6(3): 11-19.

Zukin, Sharon (1991) Landscapes of Power: From Detroit to Disney World. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press

Some Taipei Cases of Community Action for Environmental Autonomy¹

Hung-Kai Wang, Chun-Ju Li, Tao-Ling Yu²

Abstract

Inappropriate public policies and regulatory systems are responsible for the deterioration of the physical environment in Taiwan. One of the problems of the policy-making is decision-makers' and legislators' failure to recognize the need for environmental autonomy of the local communities. Faced with the accelerating political democratization and social pluralization in this nation, current laws and decision-making practices are incompetent in coping with the mushrooming environmental disputes. To improve the environmental management systems in Taiwan, community mobilization cases have to be thoroughly studied with a bearing on environmental autonomy.

This investigation examines four events that occurred in the past several years in Taipei, wherein residents organized themselves through collective activities and community mobilization to defend their neighborhoods. All events are the result of residents' strives against urban development during the planning and construction stages. Various research methods, such as in-depth interviews, empirical investigations, and literature review, are employed to understand the nature of the events and the socio-economic characteristics of these communities.

1 A paper presented at Third International Congress of the Asian Planning Schools Association (Planning for a Fast-growing Economy), September 22-25, 1995, Singapore.

2 H. K. Wang is a professor at the Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University, Taipei, Taiwan, Republic of China. C. J. Li is a doctoral student with the same Institute. T. L. Yu is an assistant planner at the Department of Rapid Transit Systems, the City Government of Kaohsiung, Taiwan.

There are four sections in this paper. The first section investigates the backgrounds of these events to prepare the analytical bases for the study. The second section is devoted to analysis of the cause of these events, different modes of mobilization and channels to convey grievances, as well as the nature of the communities. The third section explores various resources utilized by the residents in the process of mobilization, and the role that community leaders played in their organizations. By comparing these four cases, a model of community mobilization and the factors that affect the success of mobilization can be developed. The final section, based on the findings, suggests a preliminary scheme for citizen participation to improve the process of urban planning in Taiwan.

Keywords: community, environmental autonomy, community action, citizen participation.

1. Introduction

There are two basic functions of modern urban planning: guidance of public construction investments and control of new developments of urban land. Both functions involve redistribution of social benefits and costs among different interest groups and communities. If conflicts of interest can't be recognized and resolved during the planning process, environmental disputes are bound to happen. Cases covered in this study are attempts made by residents to protect their living environment when they consider their communities are (or will be) adversely affected by development projects or plans whether proposed by the local government or private investors.

Poor public policies and regulations are much to blame for the deteriorating of environmental quality in Taiwan in recent decades. One of the reasons is the fact that decision-makers and legislators have failed to recognize the need for environmental autonomy on the part of the residents. Confronting the accelerated pace of democratization and pluralism, conventional mode of decision-making and rules of urban planning are hence not capable to handle the exploding numbers of environmental conflicts. The purpose of this study is to analyze various cases of environmental conflicts which occurred in recent Taiwan and try to understand 1)

what flaws of the planning system may have caused the events to happen; 2) what remedial approaches were taken by the communities and interest groups involved and how the local government responded. We also hope, by probing into specific details, to gain some insights on necessity and feasibility of citizen participation in the urban planning process of present Taiwan.

2. Problems of Traditional Urban Planning

Due to its particular political and social conditions, Taiwan's nation policies have always been lurching toward economic development. Alongside with fast economic growth, three important developments have taken place: 1) rapid urbanization created familiar urban ailments: traffic congestion, housing affordability, environmental pollution, shortage of open space, etc.; 2) there emerged a formidable middle-class population with citizen-rights concern; 3) a swift of political democratization has been set in motion. All these evolvments have direct bearing on the environmental disputes from which we draw our cases.

Since late 70's and early 80's, Taiwan's citizen resistance and mass actions have been provoked by various societal themes, such as political reform, environmental policies. But in the last several years, community-based events have been increasing rapidly. In these cases, mobilization has been done by way of residents' daily contacts and the goals pursued have to do with public facilities and environmental qualities in the community, rather than with ideological or political issues. Under this circumstance of community activism, conventional urban planning practice is obviously in need of an overhaul.

Based on notions derived from architecture and mechanics, the traditional urban planning approach aims at rationality in material and economic aspects. Elliott (1988: 167) points out that there are four characteristics in this approach: 1) A reliance on centralized, governmental control both over the design of comprehensive planning solutions and in their implementation by the political elite; 2) An adherence to a single standard for defining what constitute the public interest; 3) A belief in the efficacy of technical analysis and scientific reasoning for resolving political dispute; 4) A presumption that comprehensive analysis of program objectives and possible solutions

would lead to an optimal, implementable plan of action. It's clear that this approach only works when there is a universally accepted value system which guides the design of the best solution. Without this consensus, it will only produce reasons for disputes, discontent, or even social disruptions. It has been the mainstream of urban planning in Taiwan since its authoritarian days. Because of the economic, social and political developments in recent years, this traditional top-down pattern of decision-making has stopped working effectively. However, what has to be clarified is that conflicts are not necessarily bad for the society. They have some significant positive effects. Coser in his "The Functions of Conflict"(1966: 13-14), redefines Simmel's premises in conflict and identifies its positive impacts on society: group-binding, group-preserving, significance of safety-value institution, establishes and maintains balance of power, creates associations and coalitions. Obviously, what we should be concerned about are the problems in the prevailing institutions, power structures, and socio-political cognitive patterns, which generate the conflicts; and, more technically, when and how to better resolve them.

When the paradigm of rational planning is called into question, so is the planners' role as value-neutral technical analysts whose only task is to perform the function of problem analysis and solution design. Under the doctrine of advocacy planning (Davidoff, 1965) which questions the efficacy and credibility of bureaucracy, planners are required to act as a protector of interests of the users and the politically and economically disadvantaged populations. However, some question the necessity for planners to place themselves in a value-biased position.

3. The Cases

Taipei is the capital city of Taiwan. With the concentration of population, capital and, more importantly, the failure of land-related policies to curb speculations, land prices have created the chronic problems of over crowding and shortage of open space, both of which greatly devastated the environmental qualities for most of the citizens. These conditions made top-down planning and massive bureaucracy even more unbearable for politically demanding middle-class populations. This has been the hotbed for a great number of recent community environment-related disputes in Taipei.

The following is a brief description of the four cases analyzed in the study. They are chosen mainly because of information availability and significance of the event as it related to urban planning practice in Taiwan.

3.1 Wan-fang Public Housing Event

In 1993, a hill site near Wan-fang community was designated for new development. The site is on a weak bed. Retaining walls were constructed to prevent the corrosion, especially after heavy rain. The nearest homes are only a few meters away from the retaining walls. Alerted residents of the community presented their concerns about the effects the new construction may have on safety, soil conservation, traffic congestion, and scenery. Their goal was to stop the new project and save the site for a park or preserved area.

This is one of the typical planning failures where the planning agency defined the issues and proposed the solutions on their own without any community involvement, eventually provoking conflicts that could have been avoided by proper planning.

3.2 Jih-shan Gas Station

This was a community effort to prevent a gas station to be established in their neighborhood. The residents were aware of the coming of gas station only after the building permit was issued. They are opposed to the project because of the closeness of the site to the residents, potential traffic jam to the area, and incompatibility with a nearby historical site. Their purpose was to stop the construction by terminating the land lease from the landlord or by revoking the building permit.

In this case, the neighborhood focuses on the failure of the local government to provide a safe and healthy setting for the citizens. More specifically, the current building and zoning regulations regarding the location of gas stations are too loose and crude, and the process of building permission was indiscreet. The effort was not successful, but the involved residents have developed a sense of community through the process and are now actively engaged in the planning of the nearby historical park.

3.3 San-chu-ku Landfill Site

In 1991 the city of Taipei selected San-chu-ku as the site of a major new sanitary landfill project. Related budgets were then approved by the city council. Understandably, residents in the area were strongly opposed to the idea (the bad memory of a 1981 flooding of another landfill site in the vicinity, which created a prolonged odor problem). What made the selection seemingly even worse was the fact that the site on a land fault and there were mining operations on site until the announcement of the new project. Besides the general NIMBYist mentality, residents were particularly worried about the poor geological property of the site and its short distance to residential areas. They were also not convinced by the close-door selection process and the lack of environmental impact analysis.

3.4 Da-hu Rezoning

The City of Taipei was looking for a place to accommodate people evacuated from sites for parks. It opted for rezoning parcels of land in the Da-hu community from preservation area to residential use. The proposal was presented to the community meeting in 1992, but didn't attract much attention. The community was alerted only when the Ministry of Interior rejected the plan because of procedural reasons in Sep. 1993. The community didn't consider the plan acceptable because, in addition to the generally disliked increases of population, traffic, and demand for other public facilities, 1) the plan would reduce the much needed preserved green space; and 2) the government's low estimates of traffic and population growths were not trusted.

4. The processes

In this section the mobilization and resistance process of each case is examined. Different strategies that affect the outcome are to be discussed. Finally, the problems of present urban planning practice are addressed.

4.1 The development of events and their impacts

To make the narration concise and clear, we describe each case in the form of a table which shows major events and consequences in various stages or the process.

4.1.1 Wan-fang Public Housing Project

After more than six months of confrontation, the issues was now (May, 1994) at a state of standstill.

Table 1 Major events and consequences: Wan-fang

Major maneuver or initiatives	Responses or follow-ups	Impacts on the community
Stage 1 (6/93-8/93) Community discovered the construction of new housing, and demanded its termination and a geological evaluation of site. City council members were contacted.	City council members called coordination meetings; housing agency agreed to halt construction until decisions could be made at completion of geological analysis in 3 months; Residents mobilization Paused	1) Neighborhood relations started to warm up; 2) Residents became more active in assuming duties and contributing recourses.
Stage 2 (10/93-12/93) Housing agency wanted to restart building, residents resumed mobilization.	1) Community obtained assistance from academics and elected representatives, and held public hearings on revisions of relevant city plan; 2) City Council's Public Works Committee required continued halt of construction, pending further engineering assessment.	1) Sense of community emerged; more community gatherings were held; 2) Residents became more watchful an developments of the issue; 3) Community leaders gained popularity, attracting press coverage.
Stage 3 (1/94-3/94) A retaining wall collapsed, causing once more outcry from residents.	1) Housing agency still awaited results of analysis from professional organization, halting construction work.	1) Members of community organization realized importance of self-reliance in protecting own environment; 2) Community's concern about public affairs was raised and now extended to cover more community issues, e.g., auto-repair zoning.

There were many reasons that contributed to Wan-fang community's success in putting off the construction of new public housing: 1) the housing agency made an obvious technical error by choosing a site that was unsafe and too close to high-density residential areas, thus causing immediate and strong reaction from local citizens and then from their elected council members; 2) because of the technical flow, the agency was not totally unmoving in pursuing the construction project, therefore reducing the difficulty of community resistance; 3) the community was relative simple in terms of socio-economic composition, and was shrewd enough in adapting to Taipei's special political ecology and able to tap the willingness of local politicians to provide service to their constituents. The community was also able to make use of the media to draw attention from the general public; 4) perhaps most importantly, the community knew the importance of timing and the multitude of channels of influence. They made good use of budget reviews in the City Council Public Works Committee to pressure the housing agency, and held various meetings, hearings, and presentations to high-level officials (including the city mayor).

4.1.2 Jih-shan Gas Station

There had been several dramatic developments in the one-year course of dispute (4/93-4/94). Early in the chronicle, the building control agency opted to order a pause on construction, then came the appeal from the gas station owner for resumption of construction, arguing that the building permit should be honored, thus applying enough pressure on the city government to switch its position later on to let the building job to proceed. The gas station was now near completion, but the residents were not to give up yet.

Table 2 Major events and consequences: Jih-shan

Major maneuver or initiatives	Responses or follow-ups	Impacts on the community
<p>Stage 1 (4/93-6/93)</p> <p>Residents in vicinity detected the start of construction, began mobilization and called for end of construction.</p>	<p>1) Building control agency issued order to end construction;</p> <p>2) Station owner tried to press city government through personal channels and appellate actions.</p>	<p>1) Residents kept alert and searched for additional means of protest;</p> <p>2) Community group split due to different opinions on mobilization means.</p>
<p>Stage 2 (6/93-8/93)</p> <p>City government decided on appeal, ban on construction was to be lifted (by Department of Public Works).</p>	<p>1) Residents repeated demand by mass petition and also pleading to relevant units in central government;</p> <p>2) Department of Public Works did not lift construction ban.</p>	
<p>Stage 3 (8/93-11/93)</p> <p>City government informal station owner the ban lift; community intensified objection by further mobilization and agreed to arbitration by U.P.I.</p>	<p>1) Urban Planning Institute only made suggestions to mitigate gas station's impacts;</p> <p>2) Department of the Pub. Works sent permit to resume building as soon as U.P.I. submitted report.</p>	<p>1) Community troubled teen with rumors;</p> <p>2) Residents realized the necessity to change action strategies to bond people;</p> <p>3) Relations among leaders then improved.</p>
<p>Stage 4 (11/93-12/93)</p> <p>Community decided on mass rally as a means of heightening the pressure on ruling and opposition parties.</p>		<p>1) Leadership transferred from 2nd"generation"to 3rd;</p> <p>2) Structure of community organization formalized.</p>

<p>Stage 5 (12/93-3/94) Strategy of mass mobilization continued.</p>	<p>1) Momentum of resistance was kept by holding more get-together, intra-community enlistment, and searching for professional support.</p>	<p>1) Community declared continual opposition to cripple its operations even gas station would be erected; 2) Sense of community was extended to near-by historical park; 3) Affiliation was made with other community groups.</p>
--	---	--

This was a case of incomplete victory. The reason why the community had brought construction of the gas station to a halt was a combination of many factors; 1) core personalities of this opposition had been enthusiastic and persistent; 2) Action strategies become diversified along the process; 3) the option for mass rally, mass petitions, and verified community activities was a good choice, because it promoted the participation of initially less interested residents and attracted coverage of the press; 4) in addition, there were imperfections in the process of Public Works Department's issue of building permit (the site was in a historic preservation area and not sewed by wide streets but too close to dwellings), which compromised the Department's position as a forceful negotiator. However there were more essential determinants that prescribed the basic outcome of this opposition undertaking: 1) because the building permit had been officially issued, it was too late, in a technical sense, to raise objection; 2) residents could not do the delicate work of balancing between two major political parties. Instead, they fell prey to partisanship and split into two factions and went each other's own way; 3) the powerful station owner forced the city government to allow the construction to resume; 4) the Urban Planning Institute failed the duty of an arbitrator and provided unbinding advices.

Table 3 Major events and consequences: Shan-chu-ku

Major maneuver or initiatives	Responses or follow-ups	Impacts on the community
Stage 1 (4/90-1/92) E.P.A. announced plan; community and A.S. got into action separately; City Council passed budgets for facilities.	Due to lack of formal surrender of documents and small number of participants, objection was apparently ignored.	A.S. decided to form a five-member committee to handle the issue.
Stage 2 (1/92-7/92) A.S. offered 2 alternative site suggestions only to be rejected by city; masterminded by ruling political party. Interior Ministry's City Planning Commission approved necessary rezoning.		Rezoning made opposition much more difficult, but community was undeterred; A.S. and community started to join efforts.
Stage 3 (7/92-3/93) A.S. suggested another alternative site to be privately operated, but plan was refused as too late to replace current facilities.	Organization composed of common residents and members of A.S. conferred to decide on next move.	Community and A.S. were aware that E.P.A. was unyielding and were prepared to accept construction of landfill lot, but also determined to watch the performance of E. P. A. and the facilities, and demanded establishment of an environmental surveillance group.

<p>Stage 4 (3/93-3/94) E. P. A. scheduled the opening of facilities for June, 1994.</p>	<p>1) A. S. set up an environmental surveillance group, demanding that E. P. A. accomplish what E. I. A. promised; 2) E. P. A. revealed that, due to scarce resources, it could only assume partial monitoring duty.</p>	<p>A. S. was determined to be vigilant to future evolvment, and appreciated importance of mass mobilization in effective community resistance.</p>
---	--	--

*A. S.: Academia Sinica

4.1.3 San-chu-ku Landfill Site

The dispute started in 1990, with intensified struggles in 1991. Until May, 1994 when this study was completed, the community was not ready to cease their effort of guarding their environment, through the provocative landfill lot whose location being the center of contention was completed. They now plan to monitor the performance of Environmental Protection Agency(E.P.A.) and the facilities.

This was a rather singular example among cases we studied. First, the landfill ground in dispute was a city-level facility(with strong negative environmental externalities). From the very beginning an odor of parochial NIMBYism had tinted the effort. Then, because all other landfill sites were already badly saturated, the E. P. A. was under tremendous pressure to have new facilities ready promptly, they therefore had to take an uncompromising position. Furthermore, as in the Jih-shan case, the timing was unfortunate. The construction budgets were passed by the City Council before the opposition had a chance to exert any significant pressure on the E. P. A.. This budget enactment made E. P. A. more anxious to push the project forward, and the community-enlisted council members feel hands-tied(to act against own resolution). The fact that Academia Sinica had its own technological expertise (therefore unnecessary recruiting professional help from outside) could not outweigh these unfavorable factors.

4.1.4 Da-hu Rezoning

This was a rather typical citation from a breed of community resistance cases that has been emerging in Taipei, if not also in other Taiwanese cities. What characterized this case, and other similar rezoning cases, is the enormous price windfall involved in changing land from a low-intensity use to a high-intensity one. The battle was hence fought between residents who cherished environmental qualities and landowners who would benefit from the land price hike.

Though the city plan involved in this case was thrown out by the ministerial commission for lack of enough communication with local residents, this example was the only one in our four cases wherein affected community had some chance, no matter how minimal, to voice their objections through official channels(government-recognized neighborhood meetings). This implied the fact that the current urban-planning institutions are not providing adequate means of citizen participation, at least during the plan-making and selecting phases. Of course, there was one reason, perhaps more significant but certainly of different kind, which rendered this type of dispute most perplexing and strenuous to resolve: the stark interest conflict among citizens (local residents vs. landowners in this case). Also, there were other elements that forced this case into a deadlock as of the end of this study; 1) the use of media coverage had attracted considerable amount of public attention which contributed to build up pressure on the city government; 2) however, to counter-balance the pressure, there was the urgent need for enough buildable land to take in people evacuate from sites required for new parks.

Table 4 Major events and consequences: Da-hu

Major maneuver or initiatives	Responses or follow-ups	Impacts on the community
Stage 1 (9/93-11/93) The refusal of Interior Ministry's City Planning Commission on a rezoning case triggered a few resident journalists discovered problem and started fight.	Both residents and land owners (mostly retired servicemen) engaged in protests and petitions, some dubious tactics were involved.	Mobilization proceeded briskly with sense of community heightening.
Stage 2 (11/93-12/93) Tug of war continued between residents and landowners.	Case was rejected by ministerial City Planning Commission for further communication with local residents.	
Stage 3 (12/93-3/94) City was still mediating between two parties, with no concrete results.		Organization for community development was formed, community solidarity strengthened.

4.2 A model of community resistance process

Though the specifics of these cases differ greatly, we can discern a general pattern of the process (from the moment the community become aware of the problem to the first stage response from the entity it protests against), as shown in Figure 1.

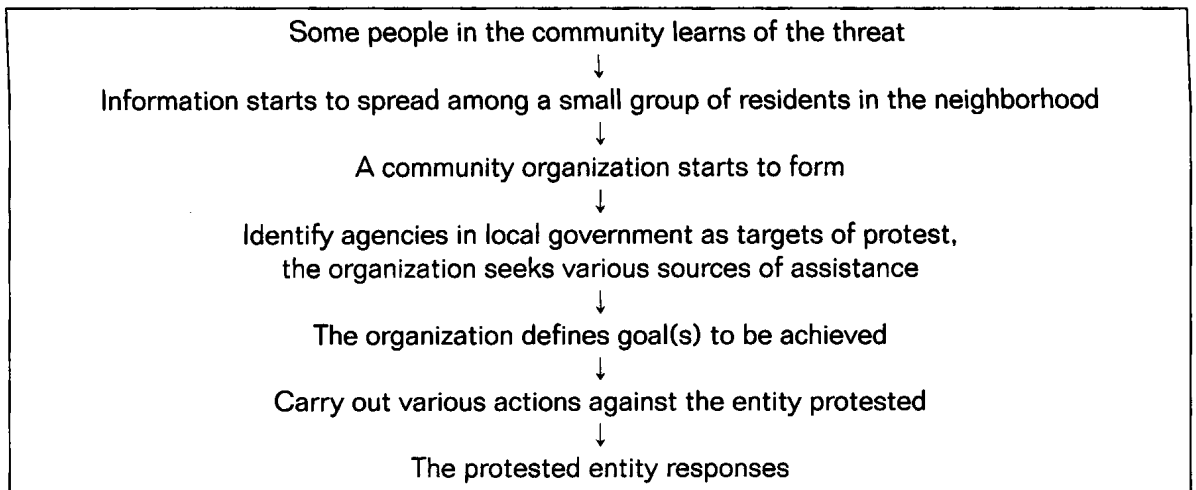


Fig. 1 A general pattern of the community resistance process

There are other common characteristics among the cases:

1. Central concern on public facilities, services and environmental qualities.

Because of over four decade of skewed national policies toward economic growth (defined narrowly), the accumulated lack of investment in urban public facilities and environmental preservation has created a general, severe deterioration of physical living conditions in urban communities. Citizens (especially those in Taipei where the middle class consists the bulk of the total population) are therefore highly sensitive to any action, whether publicly or privately sponsored, that may have possible negative influence on their living environment.

2. Exclusion of the local community from the decision-making process.

One of the focal points of contention among these cases is the fact that none of the communities had any role to play in the process of making decisions which would directly dictate the physical living conditions of its residents. This is obviously unacceptable in a rapidly democratizing society. Yet the local government didn't violate any relevant laws or regulations in excluding the local community from the decision-making process. This fact reflected the inadequacy of the current urban planning legal/administrative system and the conventional urban planning (or, more generally, bureaucratic) practice, both of which are relics of Taiwan's authoritarian past and therefore facing severe challenge from the grass roots. In other words, what we see in these cases of community action is an unmistakable demand, from the lowest echelon of the political structure, for a fundamental reshuffling in out-dated civic power configuration.

3. The legitimacy of the resistance generated by governmental technological flaws.

To make the establishment even less agreeable, there is a whole array of defects of the bureaucratic system. Most relevant to our discussion is the fact that although all the cases have obvious bearing on the local physical environment, none of them had been thoroughly evaluated by an environmental impact analysis before final decisions were made. Furthermore, governmental agencies habitually take advantage of their technological data and expertise to fend off

any suggestions or counter plans from the community. All these technological imperfections and over-professionalization contributed to the community's deep-rooted sense of distrust toward the bureaucracy, which in people's mind is the government. While this perpetual distrust is an essential condition of survival for the disadvantaged, the credibility crisis of government severely hinders the dispute settlement process, but in the meantime creates the necessity for the involvement of the impartial third party, e.g., academics or unaffiliated professionals.

4. A conspicuous role played by women.

A large number of women were involved in our cases, many of them assumed leadership in various stages of the action. Besides personal attributes, a number of explanations are possible for this seemingly unusual phenomenon: a) women are more concerned about neighborhood conditions, especially when the conditions relate to safety and health, because women (particularly married women) are family-centered; b) housewives spend much more time in the neighborhood than men do, and their daily schedules are much more flexible to allow time for unpaid tasks; c) because of the above qualifications, women generally have better neighbor connections which is an indispensable requirement for effective community mobilization. However, one thing is clear: in Taipei, women are awaking to their rights as equal citizens.

4.3 Essential elements of a successful community action

Summarizing the experiences of the cases, we tend to postulate that the following elements are indispensable in successfully carrying out a community action project:

1. An effective and consolidated organization

A workable collection of people is a prerequisite of undertaking a fruitful community action, because only a coordinated group of people can muster and pool necessary resources, build interpersonal connections within or without the community, and assign as well as integrate tasks. Without these resources and conditions, mobilization among residents and struggles against outside entities are impossible.

2. Diversified strategies and tactics

Diversification should prevail in two aspects. To mobilize and appeal to most residents possible, issues should be defined broad enough so various segments of community population would be interested to join. To accommodate different external conditions, action strategies and tactics have to be flexible and varied, including various forms of petition, rally, mediator meetings, public hearings, and forms of expression, moderate or sensational. Tactics have to be redesigned as situations change. Peaceful means are usually employed to test the position of the other side and leave rational communication channels open.

3. Abilities to harness the influence of politicians and the delicate relationship among them

Communities are often directly or indirectly fighting against the administrative bureaucracies which are guided and overseen by politicians. Assistance from local politicians is usually an indispensable means of swaying decisions on part of the local government. Since politicians are competing for votes from the community, there is usually a high possibility that they would respond to residents' demands. The dexterity is how to get help from all political parties without over politicizing the issue. Wan-fang is a rather good example.

4. Support of mass media

The media is the most powerful means of dispatching information to the general public and most fearful means of image manipulation in a modern society. Whether the community wants to transmit news, favorably portray itself, or print negative images of the adversary (therefore heightening the pressure), it's highly desirable to have good working relationship with the press.

5. Professional assistance

Because planning, evaluation, construction and monitoring usually involve a wealth of technological material for which most lay residents are not prepared to handle. This is one of the most devastating weaknesses of the community when it confronts public bureaucracies or private investors, both having in-house or hired professionals working for them. To overcome this technological

disadvantage, communities in most cases are in need of help from relevant professionals, who could be of value in maintaining equal-footed dialogue between the community and its opposition, and in devising community's own counter plans. Both functions are essential in achieving a just and meaningful solution of the dispute.

6. Fortunate timing

This is vital factor, though unfortunately it is usually out of the community's control. Both of the two failing cases, Jih-shan and Shan-chu-ku, could attribute their defeat to having detected the problem too late. The best chance to fight a threat is when it is still in the planning stage. once some substantive or obligatory step(e.g., commencement of construction, appropriation of budget) has been taken, to invalidate it will take no less than an unusual order from very high level of government.

Of course other factors can also be very significant in determining the outcome of a community action. One of these is the relative positional tenacities of the opposing parties, with the party of stronger position always winning. On the part of the community, the vigor of resistance is obviously related to the nature of the threat. When basic living conditions such as safety and health are in danger, community could react fiercely. Other environmental potentialities(e.g. change in scenery) may produce totally different responses. Past experiences have a role to play in this respect. People with memories of environmental disasters answer similar threats with stronger opposition. On the other hand, government position is seemingly determined by two factors, among other things: 1) whether the challenged project is really urgently needed; and 2) whether there are alternatives to the disputed proposal. City government's position was firm in both Shan-chu-ku and Da-hu. It was so because Shan-chu-ku facility was badly awaited and Da-hu was one of very few locations where additional public housing could be built.

5. Concluding remarks

People in Taipei are rapidly becoming more rights-awakened. These four cases together served as a harbinger of more legitimate system of environmental

management. People fight the projects that are coming into their communities, because they are surprised and/or they don't like the projects the way they are planned. To the first reason we say the planning process is too exclusive, to the second reason we say the bureaucrats and professionals are not doing a good job. Looking into the four cases, we cannot deny that both problems exist in Taipei (and Taiwan). To remedy them, we need to promote for a much higher degree of citizen participation in the planning-review-implementation process. The fact that all residents in the four cases used unofficial and uninstitutionalized means of protest strongly indicated the nearly complete lack of citizen involvement in our current urban planning system and practice. Thus we still have a long way to go.

To be a little more specific and basing on observations of these cases, some suggestions can be made: 1) at the phase of plan-making, people should be allowed to ask basic questions and to know reasons behind important choices made by planners and sponsoring entities. They should also be able to propose their own alternatives, to be considered by planning authorities; 2) at the phase of plan review, people should be able to elect representatives to participate in the reviewing body, and, after obtaining necessary information, provide comments and suggestions for plan revisions; 3) when plan is implemented, people in the neighborhood should be permitted to function as monitors, providing first-hand information for future planning. Only when these conditions are met, can we approach real community environmental autonomy.

References

- Coser, Lewis (1966). *The functions of social conflict*, Free Press, 2nd ed.
- Davidoff, P. (1965). "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of American institute of Planners*, 31:331-338.
- Elliott, Michael L.(1988). "Conflict Resolution", in *Urban Planning* (Anthony J. Catanese and James C. Snyder, eds), Rev. ed. of: *Introduction to Urban Planning*, c1979. McGraw-Hill Book Company Press. 2nd ed., pp. 159-186.

「理性」或理想性？現階段台灣規劃專業的歷史性任務³

王鴻楷⁴

一、前言

民國70年代中期以來的台灣歷史進入了一個明顯不同於以往的發展階段。我們的社會與國家在許多基本層面的變化(包括社會對環境品質與發展方式的立場)之廣泛與深刻，相信是大家都觀察或體驗得到的。都市計劃作為一個重要的社會建設專業，在這麼一個重要的歷史時刻，到底應該如何檢討、回應？如何針對這樣歷史性的轉變而重新釐清自己的角色與功能，並採取必要的行動？這是今天個人希望與在座各位同行先進一起思考的問題。

二、台灣近年來國內外政經、社會層面的演變

從民國40年代初期起由國家主導的經濟發展幾十年來給我們帶來了許多影響深遠的後果。其中很根本的一項是使我們的經濟體系與全球經濟體系緊密地接合在一起。這種關係至少表現在兩個面向：1、為了維持政權的正當性所不可缺的經濟發展，中央政府在幾乎所有的政策制訂上均須考慮國家在相關世界市場裡的角色與競爭力的問題；2、我們的資源(資本、勞動力、土地)被直接或間接地捲入全球的經濟再結構過程裡，幾乎沒有脫身的餘地。易言之，我們現在已是全球資本與空間再分工、再結構大趨勢的一部份，而此趨勢如何發展，基本上決定於資本與技術的邏輯，不是我們可以主導的。這是我們的外在大環境，在此劇烈競爭的環境中，國家的政策與行政作為，扮演了很重要的角色。⁵

在台灣社會的內部，近年來各方面的變化之快而深廣，也毫不遜色。首

3 發表於1999年9月18日中華民國都市計劃學會年會擔任keynote speech的文章。

4 台灣大學建築與城鄉研究所教授，聯絡方式：hungkaiw@ccms.ntu.edu.tw

5 而且，如大家所知，中央政權的政黨輪替在明午總統選舉中發生，也相當可能。此層次的政旗輪替對區域及空間發展的影響當然更全面。

先，從民國70年代中期以來，我們有黨禁與報禁的開放、解除戒嚴、以及總統、省長、直轄市市長的直選等一系列政治改革措施。自此，台灣的政治發展正式而快速地走上民主化的道路。其中，反對黨的崛起與地方政權的政黨輪替現象不僅是台灣政治發展上的重要進程，對台灣區域空間發展相關的決策形成也有深刻的（雖然或許常常是隱晦的）影響。

另一方面，四十餘年來的經濟發展與相應的國民教育水準之提升，造就了一批為數龐大的中產階級。這是一批充滿自信與權利意識、在西方自由主義與傳統東方保守文化雙重譜系下產生的現代人。民主、平等、功利是他們的主要價值；企求的是穩定而持續的改革；對於文化、宗教與政治的歧異有相當的容忍度，對於外來或新生的事物與思想沒有強烈的抗拒心態。

在上述的社會條件下，價值的多元化發展相對迅速。例如與我們專業工作直接相關的環境保護、文化資產維護以及永續發展等理念近年來在幾乎所有主要社會層面普及化，並且對此前主導一切的經濟掛帥決策心態形成一定程度的挑戰與牽制；不僅前二方面已有相關的專門立法，後者雖然「風行」得比較晚近些，但已成為政府與社會各界之間難得一見的共識，而且許多相關法令、政策以及計畫都已在中央及部份地方政府草擬、制訂中。「永續發展」已成為規劃界的顯學，似應無可置疑，雖然永續發展的真正落實，尚有賴社會各界一起努力。因為永續發展是立基於一個與傳統的「人類物質利益優先、人定勝天」的人、物關係非常不同之環境觀的人類發展意識形態。對環境規劃者而言，永續發展理念的出現代表一個新規劃典範的開始；無論我們如何界定「永續發展」⁶，它所遵循的或強調的許多規劃原則都與制式的規劃工作者（以及許

6 永續發展理念是對傳統經濟發展模式的反省，企圖對環境污染問題、資源枯竭問題、生態保護問題、對後代子孫甚至其他物種的責任問題等做出正面的回應；是對「殺雞取卵」式開發方式的揚棄（預防勝於治療，因治療的代價太高昂，而且許多創傷不可能恢復）。不同論者所涵蓋的意義也不同，故有許多可能的面向：環境取向（生態與環境的保護）、經濟取向（希望透過市場機能的糾正，掌握環境資源的真實價值）、都市規劃及建築取向（於都市計畫及建築設計中追求，永續發展的各項原則）、社會批判取向（指出資本主義下的消費與土地開發方式對生態及環境的高度傷害，以及對經濟與政治弱勢者的不公義）、乃至心靈改革取向（企圖從人的根本價值層面從新導正資本主義社會個人追求大量消費與大量利潤的物慾取向，以及因而形成之對生命的輕忽）都曾被提出過。

多相關的其他專業者) 所習以為常的規劃與設計原則大相逕庭⁷，因此是對我們專業原有所謂理性功能主義典範的重大挑戰。作為一個負責的專業，我們必須對此作出反省與回應。

另一有關發展則是社會與環境問題之再界定，以及人民與國家關係、不同社群之間關係的翻新、社區及地方自主意識的升高。這當然是受了政治民主化的影響。此方面的變化可以在地方性環境災害的抗爭事件，以及主要集中在北部都市的，各種社區自發性的環境發展案例中清楚觀察到。而一些比較進步的地方政府在近年也提出帶有鼓勵社區發展意涵的計畫或措施，並提供經費與其他支援條件，顯示了部份地方政府的政治敏感性。在這些例子中，社會各界建議已久的民眾參與式的環境營建過程，算是得到了局部的、尚未制度化的回應。

國家的角色 (或國家與社會的關係) 也在這樣的社會與政治形勢下產生了明顯的變化：國家從一個幾乎是難以抗拒與躲避的經濟、文化、政治意識形態的全面社會控制者，轉變為功能性的、基本上是呼應社會力量以及政黨政治考量而採取政策措施的公權力運作機制。易言之，國家機器在台灣現階段，基本上是一個可能讓各種社會價值角逐影響力的場域。問題是，代表資本利益的力量常常贏得不成比例的勝利，而許多基本的人類價值卻因為未具備市場或政治優勢，而被犧牲。其中從專業的角度來看，最根本的就是土地與空間之高度商品化的結果，犧牲了土地之作為人民生活家園的價值與意義。個人認為，這是長期來規劃工作未能產生比較理想成果的根本原因；而如何克服土地過度商品化所帶來的短視的開發壓力，也是今後永續發展在台灣所面臨的成敗關鍵。

當然，歷史的發展永遠是進步與反動兩種力量競逐的結果。國家在國際競爭的壓力下，對跨國資本與國內資本利益的照顧卻不得不同時逐步加強。與環境規劃直接相關的親資本立法與政策在最近幾年來，也一直陸續推動，包括

7 例如對環境生態體系及其承載力的尊重、對開發與保育矛盾之間的立場、對大眾運輸以及個人小汽車使用的看法、對土地使用管制及地區再發展的態度、以及與其他民間或政府機構合作的意願等等。此等原則係基於永續發展的一些基本理念：土地資源應合理且永續利用而不致產生重大環境負面效應；追求生活環境之質的提昇，而非簡單量的增加；生態系的 *carrying capacity* 應成為開發的極限（總量控制）；面對問題的複雜性（長期的、整合的系統途徑處理經濟、環境、社會問題），並須在利益相關的社區成員、團體間（跨知識領域、跨職責機構、跨部門、多利益群體）形成一種堅強的共識與同夥關係。

農地釋出方案、都市更新條例、新市鎮開發條例、促進產業升級條例等等。讓人遺憾的是，在此等對台灣環境發展影響重大的法案草擬與審議過程中，相關的專業團體（包括本學會）並未能明顯發揮比較進步的影響力。而上述對國家機器產生影響力的可能性以及現階段國家基本上親資本的政策立場，正是我們應該更加努力的理由與契機所在。我們必須發揮應有的影響力，平衡視狹隘的資本積累為最終目的的保守觀點，以行動促使國家在政策上表現進步性，俾追求台灣社會未來發展之均衡化。

在近年來的台灣，不僅國家與社會的關係生變，中央政府與地方政府之間關係的變化，也是明顯的發展之一：在反對黨地方政權數目大幅增加的情形下，地方政府或其聯盟在地方及區域發展領域（尤其是經濟與文化領域）的積極作為明顯提升（例如眾多地方政府對各種科學園區、開發區等的熱烈爭取、「高高屏」地方聯盟的企圖等）。歷來由中央政府全盤掌握的國土發展的規劃權（姑不論其成效如何）將須逐步向下釋放，且須加速進行。尤其在精省之後，此趨勢顯然已難以抗拒。中央向地方放權，對區域層次之空間發展將有正面而巨大的影響，因為它不僅可以加強上層次計畫對地方需求與意願的照顧，並且必將進一步帶動基層政府對地方發展的積極性與主動性。

最後，與都市規劃工作直接相關的發展尚包括公共服務及公共投資民營化的趨勢，以及因而導致之都市發展領域中公、私部門界限的模糊化。這個趨勢雖然是在1、政府財政能力的增長落後於民眾對公共設施與服務之要求的提升，2、公部門的行政與營建的效率遠落後於民間營利事業等兩個事實的壓力下不得不然的發展，但是對都市計畫專業而言，其實有非常基本與重要的意涵：因為傳統的都市計畫理念一直採取統一、僵固的公共設施及服務的界定與提供方式，並將公部門的主要功能狹隘地侷限於對公共設施的提供與對私部門土地使用的管制，新近公、私部門界限的模糊化趨勢，實在是對都市計畫的功能與意義發出了再界定的挑戰，值得大家深思：我們未來的專業工作領域究竟應該如何重界定？我們的專業角色與工作方式又應如何扮演、因應？

依此都市計畫功能再界定的思維方向以及上述各相關層面的社會發展，個人認為今後進步的環境規劃專業工作，應立基於思想更自由、態度更積極、技術更富有想像力的實踐企圖上。

三、制式規劃工作及其意識形態的檢討

台灣制式的規劃作業（實務界應用的以及大多數專業教育機構所傳授的）所植基的方法論是所謂的「理性規劃模式」——一個源自系統工程、管理科學等技術領域的典型現代工具理性的產物；所植基的價值立場則是同樣出於實證主義的環境功能主義。此等模式與價值取向雖然自1960年代早期以來就飽受批評，但是很可遺憾的，它在台灣基本上仍然居於主流地位。建立在此二基礎上的「理性功能主義」規劃典範加上台灣特殊的政治、歷史條件與官僚體系許多先天性的缺失，幾十年來在台灣造成的後果就是我們現在天天承受的惡劣的生活環境（以及許多相關的不當專業運作方式與慣行）。

此理性功能模式應受批評的地方很多，其中幾個最重要的應可簡述如下：

- （一）在方法論層面，它是基於實證主義哲學的自然科學方法在社會科學上的應用。因此有企圖以能夠明確界定的自然現象或抽象命題比擬難以界定的社會問題的謬誤、侷限性地將理性視為手段與目的間之計算的致命傷、以及事實與價值分離立場之可質疑性等等問題。
- （二）充分理性之是否可能以及許多相關的支持條件是否存在的疑慮（包括有限理性、問題解答的次佳化現象等問題）。
- （三）此模式預設的操作環境是去政治化、去社會化的，因此所預設的決策模式與實際民主政治以及行政組織的決策過程不符，例如：官僚體系的內部性、政治干預、職權的劃分等常使得整體的目標變為次要。而民眾或使用者的合理角色也因為去政治化的立場而被遺忘、或漠視。這不僅可能造成民眾或使用者權益的傷害，當然也有違民主政治常規。另，此立場也未能察覺計畫的成敗常繫於政治與社會的可行性，而決定此等可行性的共識形成過程卻完全非該模式建議之處方所能涵蓋、處理的。
- （四）規劃工作被認為只是簡單的技術應用（而技術則是價值中立、無所不能的）。故，規劃者的角色不可避免地被貶抑為沒有多少主體性的技術官僚、技術人員、「社會工程師」，而其工作的正當性則來自公部門維護「公共利益」的宣示或基於業主財產權與資本積累的合法性；亦即，規劃專業的實踐須依附於資本主義社會的兩個主要權力中心（國家公權力、資本）之下的。因此，制式規劃者的政治立場保守（維護、強化既存

的政治與社會權力關係)，技術視野也因簡化的功能觀點而失之狹隘、武斷；而且，當「公共利益」或資本積累的合理性受到挑戰時，規劃者不僅立場尷尬，且將陷入專業工作意義真空的困境。另一方面，很弔詭的，技術的傲慢形成專業相對於民眾或使用者的權威。這是許多專業都有的「社會人格分裂症」。

我們可以說，在高度發展的台灣資本主義社會裡，公部門規劃常成為狹隘的、未被挑戰的工具理性實踐的手段。此種以工具性企圖為基礎的理性化，對個人而言，導致了日常生活中道德意義與自由的喪失；就環境規劃專業的實踐而言，則造成工作自主性的嚴重侷限與技術視野之狹隘化、以及決策過程反民主的後果。

在上述的所謂「理性功能主義」基礎上，幾十年來我們的都市規劃制度與作業方式、專業心態等各方面，以現在台灣發展的需要來看，就顯得不僅未能積極貢獻於社會的進步，尚且與整體社會的民主氛圍格格不入。尤有甚者，在社會上受到很多批評的天然資源與生活環境品質由於土地開發的態度與管理不當而遭受的破壞，有很大部分就是因為相關專業者將工作環境去政治化、將技術理念價值中立化、狹隘化而造成的。而這一切，都是由於我們專業（有如絕大多數其他現代專業）不加批判地接受、臣服於由無所不在的、作為資本主義發展基本條件之一的工具理性的權威。如今，我們需要的應是一種相對完整的理性方法學，規劃者能於其中將個人經驗的、社會學的、以及實證的三類性質不同的知識與價值整合起來，作為規劃作業與決策的依據⁸。而此方法可望面對科學、社會正義、以及公共利益的挑戰。對專業工作者而言，此種觀點所指向的，應是一個民主、開放、知所反省與學習的討論辯難、協調折衝的過程。而所謂「公共利益」，則應被看成為此一過程裡追求共識之企圖與動態程序。

作為一個負責任的專業，我們必須從此等角度作自我反省與再定位的功夫，否則恐將面臨被歷史潮流淘汰的命運。

「理性」或理想性？現階段台灣規劃專業的歷史性任務

8 C. Weaver, J. Jessop and V. Das, "Rationality in the public interest: notes toward a new synthesis", in M. Breheny and A. Hooper (eds.), *Rationality in Planning: Critical Essays on the Role of Rationality in Urban and Regional Planning* (London: Pion, 1985).

四、台灣環境規劃專業的歷史角色與任務

專業主義的興起與社會專業化是包括了理性化與國家角色改變等面向、更為廣泛之國家現代化過程的一部份。以此角度觀之，規劃者(或其他專業者)之運用殘缺不全的理性觀念並非意外。這顯示了它與資本主義社會中涉及專業、國家、經濟理性化之整體結構過程的同步性。採用工具理性與功能性的立場能有助於專業分化及界定鞏固地屬於各該專業責任的工作領域；也有助於個人工作的方便與職業滿足感。但是，如果資本主義工具理性的權威或正當性受到質疑的話，專業者的權威與角色就飽受挑戰。個人認為，這正是現階段台灣環境規劃者面臨的亟需回答的根本問題。

歷來有關規劃者角色的討論甚多⁹，概要言之，可大別為以下兩大類：

第一類是基本上承受了理性規劃模式下技術性角色的立場，將規劃者視為行政官僚，規劃工作是公共行政的一部份。其正當性來自“公僕”工作的合理性與正當性(亦即，來自國家的權威)。國家成為專業與受專業服務者之間的仲介與保證人。這是規劃理性與官僚理性的接合。與此立場相似的是將規劃者視為政策分析者的看法：規劃者的正當性來自科學知識及其運用能力的權威。他們的工作是目標與行動之間的連接(理性模式)。在此一陣營裡，也有人將規劃者看成都市發展管理者：規劃師是為了生產良好的都市環境及其發展秩序而工作的。都市建設與發展的目的則是為了“公共利益”。這是不被質疑的(假設社會目標是有共識的)；規劃就是達成公共利益的手段，而規劃師是無私的、有遠見的、能作全盤考量的公共利益追求者。規劃者的中心工作是在不同的群體之間分配資源及環境品質。規劃師在面對爭議時，則稱自己並不作決策，決策是依循由政治人物所代表的大眾意願而作成的，而技術有其權威性，而且是放之四海而皆準的(因而逃避了決策後果的社會、經濟責任)。

此等立場所受到的批評與質疑大多集中在技術中立的可能性與可欲性兩個實質層面上¹⁰；而在實務層次，也被指出的則是使用者的喜好不均質、不易

9 可參見 H.Thomas, P. Healey and others (eds.), *Dilemmas of Planning Practice* (Aldershot, U. K.: Gower, 1991), pp. 14-32 以及 Eamest R. Alexander, *Approaches to Planning* (New York, NY: Gordon and Breach Science, 1986), pp. 80-85。

10 例如官僚規劃師的權力如何受制衡？(專業理想與公共辯論?) 規劃師在政治(或官

掌握，以及更重要的，弱勢團體的偏好常難以表達（由於能力、權力等因素）。故規劃師不能只作技術性的“分析”而不採取社會立場、不作社會性的動員、挖掘問題的工作，否則只是在維持現存的社會不公而已。

第二類的立場基本上是將規劃工作放在社會現實裡，而作的發言。個人認為是比較合理、進步的角度，因為這角度在方法論上比較務實（雖然在操作技術上尚有待發展）、在專業的社會關係上比較謙遜。其中的主要立場包括：1、將規劃者視為協調者、仲介者：在不同的利益團體之間尋找共同的立場，提出建議，使方案可行。故，除了制式的專業技術外，規劃者尚需溝通與協調的能力（“社會學習”模式），因為規劃不只是技術性的工作，它也涉及理念、知識的交流（以互動的方式與受影響的利益團體或個人溝通），以及另一極重要的工作—於規劃過程中從事官僚體系本身最難解決的「協調」問題，使最後的計畫能被各相關機構接受而成為可行；2、將規劃者視為社會改革者：規劃目的不可能（也不應該）是維護既存之不公平的社會利益分配模式。這是一個範圍很廣的角色類型，從倡導式規劃師到激進式規劃師，都可被稱為社會改革者。他們都在設法透過“規劃”來改革社會的權力及資源分配的不合理狀況。因此規劃師可謂是“社會變動專家”（social change experts），其業主則是受動員的社區或團體。規劃者扮演的是反省社會結構、整合社會進步力量的角色，他們的任務是仲介理論與社會變革的實踐。

對社會關係的看法類似，而在專業角色上更為自制的看法尚包括規劃者作為環境問題之助產士（midwives）或詮釋者（interpreters）的觀點。前者協助決策發展、製作的過程（技術上類似政策分析者，但是因為強調協助決策的功能而不強調技術的主導性，故專業的權威性不同）；後者懷疑制式的專業知識及價值觀的合理性與可靠性，強調使用者直接、親身經驗在知識層面的重要性及其要求的高度正當性。在此二角色裡，規劃師都成為溝通者。

不同於第一類立場所受到的質問，對第二類立場的主要挑戰多是基於對制式專業分工之刻板認定而作、有關專業工作形式與專業位置及權力的疑

僚）利益與民眾利益之間如何自處？規劃者與作為資本積累之維持者的國家之間應保持何種關係？規劃師在雇主與使用者之間有價值衝突時，如何自處？規劃師真的是有遠見、全盤“公共利益”的追求者嗎？「公共利益」又如何界定？可能界定嗎（不同利益或價值立場的團體間的目標是很難以技術方法來“彙整”或加總的，因為價值立場的不同是質的差異）？等問題，在在值得我們深思。

問¹¹。對於此等疑問，個人的看法是，我們沒有義務謹守他人（甚或我們自己）不加反省地、基於制式專業分工與作業方式的刻板印象，而加在「都市計劃者」身上之過於保守、僵化、不合台灣時宜的任務界定以及作業方式的預期。在歷史機會來臨的關鍵時刻，社會理想性（而非專業慣行）才應該成為我們行動的最高指導原則。社會影響力永遠是個人或團體爭取來的；而台灣現階段的社會也亟需國家、資本之外的第三種力量興起，加入社會制衡的大事業。

個人的立場基本上是建立在倡導式規劃與溝通式規劃理論上的。一個台灣式的現階段「規劃」的定義應是：平等參與、溝通（多元價值的辯論、競爭）、協調、學習的過程；在此過程裡，目標不是事先設定的，而是經由基於此等原則而進行的社會參與活動而形成的共識和體現的成果。規劃者的主要工作方式則是推動合理的規劃過程以及為特定的計畫或價值辯論，並使之實現。故，理性溝通與協調因而成為規劃者的最主要工作手段。專業者與使用者（或社區）的關係應是合作與相互學習的同夥。規劃師也是空間資源使用理想（社會公義與資源的永續發展）的推動者與宣導者，須在不同案子中扮演不同的角色。但，資源的利用與分配是一政治性的問題，故規劃師不可逃避地，必須具有政治的敏感度以及於必要時參與政治性活動的決心。而且，專業者的社會責任應視社會條件而變化。在現階段的台灣特有的a.環境品質嚴重惡化、b.環境決策權分配不合理、c.政治民主化與社會多元化快速發展等條件下，環境規劃專業的歷史任務應是：推動地方環境的再發展以及相關決策過程的真正民主化；專業者在此扮演催化劑的角色，使用非宰制性的工作方式解決地方的環境議題，並使過程成為活化社區、建立居民之自主意識是與認同感的重要手段（而我們的實際經驗也支持了「與居民切身相關的環境議題可成為最有效的社區動員、組織之原動力」的觀點）。易言之，以真正非宰制性的方式解決地當環境議題的過程（也是社區環境以及居民再造、乃至社會與國家再造工作的重要部份），可以對台灣社會政治之持續民主化作出重大的貢獻，而環境規劃者在此過程中可以扮演關鍵性的角色。在一個價值多元化的民主政治裡，只有以平等精神運用權力的方式下所獲致的資源分配方式，才可能被認為公義與有效（而此正

11 例如：溝通、組織方面的能力究竟屬於何種專業？規劃師與其他也強調溝通、組織的“專業者”（例如政治人物）有何不同？規劃能否成為實現政治哲學的工具？它是最好的工具嗎？（例如，規劃師是最好的改革社會的團體嗎？）如此專業工作的正當性何在？規劃師應對誰負責？規劃師所用的理性以及權力應如何被相關團體監督？

是社會性規劃的目的與正當性所在)。因此，地方環境的再發展以及相關的決策程序的民主化必須成為我們新專業實踐的中心主題。

最後，人民團體(包括專業團體)，作為與國家、政黨、傳播媒體、社區組織並列的民主社會主要力量之一，也應義不容辭地發揮積極統合、引導成員的功能；在追求台灣未來的理想中，眾多行業與社會團體各自訂定目標、行為準則及社會參與方式，發揮競爭與制衡的力量，才是通往社會民主化與多元化的康莊大道之一。

五、對專業教育及課程的一些看法與建議

為了肩負隨著上述新角色而來的責任，規劃者除了必須具備許多制式環境規劃工作所需的技能之外，另有三種能力更是不可或缺的能力：1、對使用者與他們生活環境間的互動關係應有敏銳的觀察力；2、人際間的口語、文字以及視覺溝通媒體的良好運用能力；3、對於決定計畫之可行性的政治力量與過程有觀察與分析的能力。

基於以上的觀點，個人認為一個比較能反映台灣現階段社會之需、進步的研究所層次規劃人才培育計畫與課程，應該具備以下幾項設計要素：

- (一) 由於環境問題是社會問題的一個面向，其成因和效應與其他社會問題一樣複雜、多變。為了因應工作對象之此等特性，招收的學生背景應予多樣化。目的在形成學生間及師生間多元價值與視野的思辯、學習關係，希望有助於形成學生對環境問題的圓融觀點。
- (二) 環境規劃是一個高度實用性的專業，為了對學生提供最多的實際操作規劃案經驗，必修課程的結構應以一系列實習課為核心。且須依下列原則設計實習課系列：
 - 1、應儘量提供學生以各類不同性質的、但是以真實規劃案為主的經驗，俾形成有彈性而豐富的“邊做邊學”之學習環境。因為實際案子的相關利益之複雜糾葛、主客觀條件之多變、以及作業時間的緊迫性，均非紙上談兵式的虛擬案子所可提供的，而在此等條件下工作正是學生未來專業實踐不可避免的現實。真實案例的另一重要性是學生得以具備與社區或使用者接觸或對之作組織、動員工作時所必要的較正式身份；

「理性」或理想性？現階段台灣規劃專業的歷史性任務

- 2、不同專業背景的學生混合編組為小型的實習工作團隊，以形成團隊內部多視角的知識辯論條件，有助於對練習問題之界定及答案之多元觀點的發展；
- 3、實習工作團隊須與社區居民或規劃、設計成果之末端使用者自始至終緊密接觸，共同工作、學習，以及建立不可或缺的互信關係，並且與各種相關的政府機構以及人民團體作協調、折衝的工作。這種直接的動員、組織與協調、折衝的經驗是學生成為未來有效的社會實踐者之重要條件；
- 4、為落實學生與社區或使用者之間的較持續關係，實習課的操作與學習應盡量不受學期的時間限制，使學生與社區或團體間有比較充裕的時間，建立良好工作關係所植基的相互瞭解與信任；
- 5、其他相關必修課程的內容與進度設計應該與實習課的需要充分配合。如此，一方面得以落實實習課作為課程結構核心的理想，另一方面也可透過在實習課的應用而讓學生理解其他課程內容在專業實務上的意義，而增強學生之學習意願。

(三) 其他必修課包括：

- 1、環境規劃理論課：使學生對專業與資本、市場、國家等決定規劃工作之基本社會條件的關係，以及環境規劃工作在民主社會中的意義及責任有基本的瞭解，並使學生得從不同角度了解與環境規劃工作相關的許多理論性議題。希望此等了解與認識有助於形成學生間對專業責任及立場之共識，幫助學生在未來從事專業工作時，能建立與業主、環境使用者及社會大眾間的合理關係，而不致成為社會價值模糊的技術官僚或立場可議的資本利益工且。
- 2、環境分析的“實驗室”課程：以直接觀察與研究的方式，培養學生對環境品質、基地以及人與環境互動關係的觀察與分析能力。
- 3、一系列的練習課程，培養表達、組織與協商能力，以及對社會現象的分析能力：一類訓練人際溝通、組織、動員以及爭議調解能力的課程；一類訓練視覺媒體運用能力(包括文字、圖像及相關工具的應用)的課程；另一類訓練量化與質化分析技巧的課程。以上b及c類的課程內容是環境規劃專業之所以成為一個專業的重要技術依據。

4、 一類有關環境經營與管理制度的課程；向學生介紹台灣的相關法令、制度、政策的形成與執行過程以及其間經常發生的問題。此類課程的目的是使學生具備現實環境中實踐工作所必需的制度性知識。

(四) 另外尚須有多樣化的選修課程（包括土地使用及管理、住宅與社區發展、公共設施的規劃與經營、電腦的應用、營建及基地工程等領域），使學生在學習上述必修課程之外，也有機會就其興趣而發展比較明確的技術方向。

台灣是一個快速前進的社會，歷史的步伐不為特定的專業停留。希望都市計劃專業能把握時機，對台灣的環境與社會發展作出歷史性的貢獻！

社會主義發展中國家的商業空間結構變遷：上海市個案¹

王鴻楷² 洪啟東³ 黃智鈴⁴

摘要

這篇文章透過“都市商業空間結構”來分析發展中(後)社會主義國家的城市—上海的都市商業空間的發展過程及其機制。我們從三方面探討上海的商業空間變化，一為相關社會主義國家與發展中國家的都市(商業)空間發展相關文獻；二為1978年經濟改革開放前，上海城市內部商業空間的變化；三為78年之後迄今的都市商業空間形成的背後機制與現狀描述。就我們所知，30年代的上海曾是世界第三大城市(僅次紐約與倫敦)，在1949年經中國共產黨的“解放”之後，迅速的由消費城市轉變為生產城市，後又經過1978年的經濟改革開放政策，從生產城市再轉變為消費城市。在特殊的國有土地資本化的機制所引發的空間轉化模式是我們的興趣所在，特別是與都市商業空間相關的稅制與土地利用管制制度的改革。

全文聚焦在以下三個部份的處理：1、上海都市商業空間之發展的過去與現在；2、經濟改革開放後，都市商業空間的形成；3、土地有償制度、企業與稅制改革對都市商業空間發展的機制影響。本文試圖以有別於習見的資本主義城市空間發展論述的角度，探討(後)社會主義都市商業發展的形成原因與現況，俾增進學界對彼岸空間生產的瞭解，以及從非市場經濟面來看城市商業設施的空間結構。

關鍵詞：都市商業空間、發展中國家、上海、社會主義城市、都市規劃。

1 本文收錄於1998年《都市與計畫》，第廿五卷第二期，頁181-203。

2 國立台灣大學建築與城鄉研究所教授，聯絡方式: hungkaiw@ntu.edu.tw。

3 國立台灣大學建築與城鄉研究博士後研究員，聯絡方式: ct@mcu.edu.tw。

4 上海同濟大學建築與城規學院碩士

The Transformation of Commercial-Space Structure in a Socialist Developing Country : The Case of Shanghai

Hung-kai WANG, Chi-tung HUNG and Zhi-ling HUANG

Abstract

Through an analysis of commercial-space structure, this paper tries to understand since 1978 economic reforms the recent urban phenomenal development process of Shanghai's social and consuming place, as well as the mechanisms involved in the process. We will explore the transformation of Shanghai's commercial-space structure in the inner areas since the economic reforms started in 1978; and reasons of changes. In 1930s, Shanghai was the third largest city in the world (after New York and London). When Shanghai was "liberated" by Communists in 1949, it was converted into a production city. But the policies of economic reform after 1978 have been transforming the city back into one of consumption. We are interested in the changes of commercial spatial pattern caused by the unique institutional mechanisms which capitalize on the nationalized land ownership, specially in reforms of taxation and land-use control institutions.

This paper mainly discussed in 3 parts: (1).a brief introduction to Shanghai's past and present; (2).the relationship between economic reforms and urban commercial-space structure in Shanghai; (3).an analysis of some transforming mechanisms of spatial development since 1978. We attempt to explore an alternative approach to examine mainstream assumptions about the spatial structure of cities, and to reflect on (post-)socialism urban theories construction.

Keywords: Commercial-space, Developing country, Shanghai, Socialism cities, Urban planning.

一、前言

中國大陸自1978年開始“改革開放”以來，經濟與實質環境的發展異常快速，因而所引起的影響是多層面而且深入的，這種變化的速度與規模也很有可能超過台灣四十餘年來號稱世界奇蹟的經濟發展所帶來的變化。面對這樣舉世少見的變局，研究者亟欲探究的問題乃是從都市商業空間變遷的角度去檢視都市商業空間結構在此經濟的(因而社會的)變化過程中之相應演變究竟如何？演變背後的機制與發展力量又是如何造成的？

大陸原係一相對貧窮的社會主義國家，其都市(商業)空間結構的形成與改變應非發展自西方資本主義社會，基於迥異的社會條件(例如：市場力量主導社會及都市發展、區位決策者有高度的自主權等)之習見的空間結構模式、理論(例如：中地理論、擴散理論、重力模式等)所能合理解釋。透過對中國大陸都市上海的個案分析，應可望釐清一個轉變中的社會主義都市之空間結構現象究竟受了何等因素及機制的影響，此等現象及機制究竟與習見的理論有何異同。本文的重要性即在描述上海現有的商業空間形成並非取決於資本主義的市場機制，相反的它是來自另類的地方發展主義(吳國光、鄭永年，1995: 1-32, 51-68)與“簡政放權”⁵的結果—地方政府透過土地機能(如置換、市政動遷與市街改造等)的轉換以商業發展為目的來再造地方的基礎設施與生機，亦即，地方政府與事業單位透過土地公有制與國營企業的市場優勢，進行商業設施的空間規劃與再部署以增進地方財政與地方發展的雙贏城市競爭策略，此等社會現象所形成的商業中心層級性並非1978年以前之中央集權下的規劃模式(統購統銷統分配)。

本文之目的即在發掘上述商業空間轉化的機制，因為上海原為社會主義市場經濟下的城市發展(郭冬樂，1994；楊泳中，1995: 330-357；李思名等編，1996；Forbes and Thrift, 1987: 1-26；Kirkby, 1985；Yan, 1988；Solinger, 1991)，它的空間發展模式既非等同於社會主義下的東歐與蘇聯諸國(Andrusz, Harlore and Szelenyi (eds.), 1996；French and Hamilton (eds.), 1979；Medvedkov, 1990；Szelenyi, 1983)，也與中國其他城市有所差別⁶；因此，我們認為九零年代的上海作為中

5 本文限於篇幅與研究的主體，並不分析“簡政放權”的內涵以及區/市之間的權限差異。

6 據我們初步的瞭解，大陸各省的都市計畫體制與空間發展策略並非完全相同，各城

國東南沿海主要城市在商業空間的發展情況，對比於現今的台北(王鴻楷，1990, 1991)、香港，或中國其他內陸城市的發展就顯得相當的重要。

二、相關文獻回顧

自1920年代歐美學者開啟都市消費空間結構之研究濫觴迄今，都市消費空間結構的研究在理論發展上，可謂是前後經驗累積、傳承，不斷向前進展。此特色是在都市空間結構別的領域是比較少見的。常見的商業區位結構之探討主題及研究方向大致可以分為中地理論取向的消費空間結構理論，以及消費者行為、認知及社經階層研究取向的消費空間結構理論兩大主軸。前者包括Christaller(1966)的古典中地理論、Losch(1954)的經濟地景模型、Berry(1967)的都會區商業空間結構模型、Beavon(1977)的修正式中地理論、日本學者的商業空間研究等；後者則包括Berry和Garrison(1958)的第三級活動理論、Rushton(1971)的行為/空間模型、Davies(1976)的購物中心層級性次系統發展模型、Dawson(1979)的零售地理之制度性研究架構、Potter(1982)的消費者知覺、行為與零售區位模型、Berry等人(1988)的現代化中地理論等(陳坤宏與王鴻楷，1993: 15)。

綜觀前面各理論的基本假設、內容，我們發現上述諸研究是以空間地域實體觀念的“消費中心”之性質、功能，以及消費空間的“層級”結構為研究主體，但是對於因制度生活全然迥異的社會主義城市制度則欠缺深思“中心”的意義究係是以消費為主，抑或是以政治、思想控制為首要。換言之，1950~60年代學者們所發展的中地理論研究取向之消費空間結構理論時，基本上是受到經濟法則的支配，完全從商業設施的規模、功能、設施數目(家數)以及服務圈的大小來判定不同商業空間之間層級性的高低，忽視了社會主義制度的計畫經濟市場與國有企業市場；到了1970~80年代，若干學者發展消費行為、認知及社經階層研究取向的消費空間結構理論時，基本上是重新從消費者行為及社經階層的觀點，觀照都市的第三級服務活動及城市商業空間結構的問題。但是，研究者們從商品服務及需求面出發，考慮消費者行為的差異與社經階層的變化，以及對於商業空間層級性的形成與變化所造成的重大影響；這種從消費者需求出發的研究取向與中地理論從設施供給面出發的研究取向是大相

鎮有因應經濟發展需求的單行法規(參 辛晚教，1994)；例如，上海為市/區/街道委員會之「二級政府三級管理制」，但其他內陸或沿海城市則未必，此部份尚有待更進一步釐清。

逕庭的，況且研究者大多以男性為主體的單性文化知識論來建構理論與經驗法則，與現實生活的婦女消費與城市經驗更有極大的差異(王鴻楷，1996；洪啟東，1995；畢恆達，1994；Wang, et al, 1995, 1996a；Ritzdorf, 1994；Moser, 1993；Saegert, 1982)。我們認為社會主義制度下的都市空間“中心”是計劃體制下的產物，大都是因應生產、經濟、政治或軍事等目的而產生的地點，是計劃經濟或政治意涵的時空產物，而非市場經濟機制運作下的“消費中心”，它是“生產中心”或“集體生活的控制中心”。因此，自1978年中國廣東鼓起的經濟改革開放浪潮向北面沿海城市推進的當下，“中心”這個符徵被轉換成具有不同實質功能(流通、交換與消費等)與城市地景的符指，這種空間文化的變遷與意義轉換是過去研究都市商業空間文獻所欠缺的。

台灣探討都市商業空間結構的經驗研究案例除了上述論述外，據我們的觀察還經常落在兩個主要的方法論取向上：

- (一) 以中地理論之層級、中心與服務圈等概念為基礎，並採經濟計量模型或量化統計問卷為經驗研究之方法，而以針對當前國內之商業地區進行空間層級的建立及分類，與界定各層級商業空間之機能為探討主題：如錢學陶(1976)、蔡文彩(1978-80)、朱曼怡(1982)、鄒克萬(1985)、劉培東(1984)、陳坤宏(1985)等。前述研究基本上忽略了在今日通訊及交通技術發達的前提下，距離或許未必是空間互動的重要阻礙，且城市的消費與生產及成長為一動態的居民自由遷移過程與自發性的零售與消費之交換行為；而中地理論的中心與層級概念乃是一靜態的模型，未必能對應到社會主義城市的市民生活模式與土地之功能與利用形式(Kornai, 1992: 18-20, 110-127)，以此靜態之理論模型來詮釋或普遍化地描述當今動態、異質性與多元化之戰後的社會主義城市發展過程未必恰當(Andrusz, et al, 1996)；況且對空間層級與中地背後形成的原因與力量，並未從研究地區的社會、歷史、文化脈絡與城市規劃和經濟制度的角度去思索活動體的城市生活，欠缺理論的周延性與實踐的適用性。過去經驗研究與現今所界定的“(商業)中心”就認識論而言，其實隱含研究者預設的觀念，此假設亦為本文所需突破的盲點⁷。

7 目前僅能以次級資料或當地耆宿之口述城市發展歷史與官方計劃之城市發展策略來克服。

(二) 以商學的角度由消費者的社經地位界定出若干類型的生活型態群體，進而探討這些群體及其外顯之生活型態與空間的對應關係：如董瑪莉(1983)、張國龍(1987)、許浩斌(1988)、王鴻楷(1990)等論文研究。上述研究未涉及對空間的(選擇)意義及消費者與社會市場之關係脈絡，而只是運用數量化之問卷調查統計結果來描述現代城市生活現象，只求鉅觀的整體性量化與模型之解釋力，抽離了空間的社會文化意義與居民的互動關係，更忽視了城市計劃與市場經濟的生活制度面。王鴻楷(1991-1993, 1995)試圖另從居民生活方式與商品類型探討台北市商業空間的結構，以及婦女的消費行為與城市經驗雖為一新取徑的嘗試，但可惜未能照顧都市商業空間變化的歷史過程、或思考不同制度面下的城市生活與國家的政治經濟及都市政策等關係。

我們認為上述各類型理論取向及各研究案例的個別缺陷外，整體而言，明顯易見的缺陷是此等理論與案例均係資本主義社會的產物，其解釋能力應不足已涵蓋非資本主義都市的現象。具體言之，現存的都市商業空間結構相關理論因受限於下列諸基本假設，其有效性應不及於全球多種制度、歷史過程、文化類型的所有社會：1、利潤的追求是所有設施區位決策者唯一的動機；2、空間距離是一種成本，須加以克服。運輸或通勤成本因而成為決定地價以及區位決策的最重要因素；3、區位選擇者(無論是設施投資者或家庭、個人)有完全的決策自由，政府從不扮演影響決策的直接角色；4、消費者的類型常反映了基於資本累積制度而形成的社會分工、階級與生活型態。這些條件在非資本主義的社會形構裡顯然並不完全存在，而有關非資本主義生產方式下的社會主義城市的空間結構研究亦甚少，所能見到的也只限於(後)工業部份(Savitch, 1988)，但此等論述也是奠立在資本主義的都市空間結構實體研究中。

三、社會主義下的發展中國家的都市發展

戰後在發展中國家通常有兩種不同的城市空間發展經驗(Forbes and Thrift, 1987)⁸：(1).俗稱“經濟奇蹟”以出口為導向的新興工業國家，例如，台灣、南韓與新加坡等；(2).即是本文所要探討的“社會主義發展中國家”，此方面的

8 其實戰後開發中國家的都市經驗研究案例，應以東南亞與中南美洲為大宗(如McGee, 1969, 1976, 1979)；此處感謝匿名審查教授的寶貴意見提供。

城市發展經驗在現階段的學術研究中是較少見的，例如。以下這些社會主義國家—蒙古(1924)⁹、北韓(1945)、北越(1954)、古巴(1959)與中國大陸(1949)之主要城市急速都市化的現象。透過對此等城市商業空間的研究正可給予研究者反思主流的都市研究理論與實踐經驗。

White(1983)¹⁰〈眺望第三世界社會主義者革命的發展〉文中標列出社會主義者是絕對的廢除私有資本(制)與其支配權的，換言之，社會主義的社會與經濟體制特色為是工業的國有化、農業的社會化與市場的限制流通與廢止，終極目的則在建立中央集體控制的政治意識型態，以及在總體規劃結構下之一黨專政的共產主義社會。因此，Wiles(1982)¹¹認為決定發展中國家社會主義的本質乃在於“國家”的經濟、農工生產是否為單一政黨所控制，如市場經濟的生產、流通、交換與消費管道全然由國家的中央集體所操控。我們認為社會主義發展中國家(截至1985年時)在上述的原則分類下有四種集團形式：(1).身為「共產國家的經濟互助委員會」的會員國(CMEA or Comecon)，如越南與古巴；(2).非CMEA的會員國或受蘇維埃所管轄的國家，但國家卻由共產黨或社會主義者領軍，如中國大陸；(3).緊密的與蘇聯結盟或為其一份子，如葉門；(4).國家為一黨專政的社會主義者國家，如阿爾其利亞、蓋亞那與尼加拉瓜等(Forbes & Thfirt, 1987: 2-3)。Slater(1987: 282-302)認為有四個方式可以用來區別社會主義：(1).作者認為社會主義的個性具有所謂的“社會的民主”—強調國家與國會的福利角色，然而卻輕描淡寫的忽視了勞力與資本間的衝突；(2).激進的民族主義與反帝國主義心態遂導致社會的改革(如坦尚尼亞)，不過卻在國際化資本方面有結構性的障礙；(3).列寧主義式之以國家與黨的無產階級利益為主，控制著整個組織的生產與強烈威權式的(空間)實踐策略；(4).奠基在葛蘭西(Gramsci)的工作，強調以“民眾的領導權(popular hegemony)”之中心化與“社會的存在”之去民主化等作為社會主義的中心論點。Korai(1992: 8-11, 19-21)則認為對社會主義者的界定，若僅考慮社會民主者、新左派或托勒斯基主義

9 括號中的數字表示共產黨解放的年代，以下同。

10 White, G. (1983) "Revolutionary Socialist Development in the Third World: An overview". In G. White, R. Murraray and C. Whithe (eds.), *Revolutionary Socialist Development in the Third World*. Pp. 1-34. Brighton: Wheatsheaf Books.

11 Wiles, P. D. (ed.) (1982) *The New Communist Third World*. London: Croom Helm.

者…等，顯然忽略了世界中其他真正的社會主義國家¹²；因此，他認為社會主義體系原型應有四類：(1).革命的轉換體系(從資本主義到社會主義的過渡時期)；(2).古典的體系(或古典的社會主義)；(3).改造體系(或改革的社會主義)；(4).後社會主義體系(從社會主義到資本主義的過渡時期)。

與本研究較有關係的並非上述學者們對社會主義的定義或分類，而是學者們的經驗研究與學理辯證(Andrusz et al, 1996；Kornai, 1992；Forbes & Thrift, 1987；French & Hamilton, 1979)恰可協助我們釐清社會主義下的上海城市空間的發展脈絡，無論是由解放¹³前在1930年代時的世界第五大都市¹⁴、或1950年代解放後、或1980年代末經濟開放改革後城市體系變遷。因此，本文認為上海的都市空間結構在1949年解放後至1978年經濟改革開放前應是奠基在下列8個條件下所發展出來的：(1) 為一黨專政之中央集權化的農工配銷與生產模式；(2).國營企業控制著國家的勞力與資本的分配及組構；(3) 土地是國有與無償的，因此土地成本常被摒棄於經濟決策運作之外；(4) 人民或單位(含地方政府或組織)對於土地、居住、遷移並無自主使用權；(5) 人民或單位的集體消費完全被公社或中央控制下配套供給所取代；(6) 規劃的意義在於政府官僚體系的集體控制，以及抑制(消費)城市的成長；(7) 城市的基礎設施是薄弱的、且都市的公共設施等空間的集體消費設施是須付費的(如公園)，並非自由的公共財；(8).土地利用形式為農、工業生產的同心圓城市空間結構，基礎設施與商業設施的多核心發展一直要到經濟改革開放後才出現。

然而上述條件在1978年經濟改革開放後已起了重大變化，這個原本是社會主義計劃體制的城市已開始發酵而蛻變為市場機制下的城市生活，例如，都市商業空間與設備相較1978年前甚多、都市的商業空間結構不僅有量變同時也

12 我們認為在實行社會主義國家的分類上，Kornai (1992: 8, Fig.1.1) 相較 Forbes & Thrift (1987: 2, Fig.1)的較顯粗略，但前者在共產主義 (Marxism-Leninism) 與社會主義之關係論述上則較前著墨甚多，亦即 Kornai 認為早期大多數的人都認為：社會主義者的世界即是共產主義體系或稱簡單的共產主義，這是太過於化約的觀念；社會主義的體系不但關乎共產主義的思維，同時亦與(共產主義的)政治經濟學、中央計劃經濟與國家社會主義等觀念與學理有關，換言之，它是社會-政治-經濟等三邊下相互作用的時空產物。

13 這裡的“解放”之意即是指1949年之後中國共產黨在大陸所建立的中華人民共和國政權。

14 次於倫敦、紐約、巴黎與柏林(England, Vaudine (1996) “到底是上海”，頁8-12，Expression。)

起了質變(參表一)；例如，社區組團商業設施的增多與國營企業的相繼投入零售業經營—超級市場、農貿市場與便利商店、等的相繼出現，不同以往只有工作單位的集體配給商品與財貨供給；又，上海都市的土地機能分區使用(分區管制的概念在上海的城鎮計劃中並無律訂)與集中經營管理(單位集體對於土地的劃撥、置換與租讓等供商業使用)，和各省份所集資之企業組織相繼投入市場營運，所造就出都市地景。表一對於歷年的各類型土地建築面積統計，即明確的宣告三產用地的需求為現今土地市場的寵物¹⁵，例如辦公樓建築與商場、店鋪等。

表一、上海市區各類型土地建築面積歷年的大概變化表 單位：萬米平方。

土地使用類別	1952年		1989年		1995年		年平均增長率(%)	
	面積	百分比	面積	百分比	面積	百分比	1959~89年	1989~94年
各類面積總和	4,886.0	100.0	16,652	100.0	22,094	100.0	3.4	5.4
工廠	1,064.4	21.8	4,774	28.7	5,573	25.2	4.1	2.8
倉庫堆棧	211.0	4.3	474	2.3	574	2.6	2.2	3.5
學校	266.1	5.4	897	5.4	1,162	5.3	3.3	4.9
居住屋舍	2,488.8	50.9	8,535	51.3	11,906.8	53.9	3.4	6.6
旅館	24.0	0.5	185	1.1	301	1.4	5.7	10.5
辦公建築	237.3	4.9	565	3.4	955	4.3	2.4	11.5
商場店鋪	335.6	6.9	379	2.3	562	2.5	0.3	8.0
醫院	71.9	1.4	193	1.7	239	1.1	2.7	5.5
影劇院	19.2	0.4	33	0.2	41	0.2	1.5	4.0
其他	167.7	3.4	617	3.4	781	1.3	3.6	4.4

資料來源：Hou, 1996: 13。

表二顯示了1949年解放前上海僅有95棟(面積共97.49百萬平方米，以下同)、解放後至經濟改革開放前之78年為44棟(32.37百萬平方米)；然而80年代與90年代初即分別達到813棟(1,098.88百萬平方米)，356棟(44.86百萬平方米)，尤其對於住宅、公寓、綜合樓、旅館與賓館之設施開發更是積極，究其原因，我們認為初步的原因為：(1) 因上海於92年施行了簡政放權制度，促使區級政府的財政自主而作為區政府積極推動地方建設的經費奧援後盾；(2) 城市內/外

15 雖然土地使用分區的建築總面積與高層建築等歷年的統計量，或許無法明確的律定上海已為消費城市的論述，但是表一與表二具體的空間建築統計量旨在陳述我們的立場—上海的城市空間機能已趨向商業化與消費化的地景建構徵侯(尤其淮海路與徐家匯一帶)，此等空間結構並非50~60年代的工業化都市基地，這樣的空間表徵所賦與的空間文化與市民生活型態自然是不同於78年以前的上海社會形構。

部交通網絡的逐漸完備與建立，因而克服了距離因素所阻隔的都市消費行為，尤其是以下的城市交通設備的完成更加速了都市內/外部的空間流通，如內環線(1995年完工，以下同)、地鐵(1994)、楊浦大橋(1993)、南浦大橋(1991)；(3) 流動人口的自由分散化與流竄化，增加了地域性消費場所的移動性設置與市民消費選擇的多重性與替代性，如農貿市場與個體戶攤販，以及大批來自內陸與縣郊的流動人口(目前約200多萬人，姚錫堂，1996: 43)；(4) 因市政動遷造就了內/外環線不少的新社區(新鎮)，而增加了商業設施的設立，例如莘庄與龍華；(5).消費流通業的攻佔城市外圍區域，例如佳樂福。

表二、上海高層建築發展概況表

時間(年)	賓館、旅館		綜合樓		住宅、公寓		科技文教		工業、其他		總計	
	棟	10 ⁶ m ²	棟	10 ⁶ m ²	棟	10 ⁶ m ²	棟	10 ⁶ m ²	棟	10 ⁶ m ²	棟	10 ⁶ m ²
1920~1937	11	14.10	38	35.20	32	32.40	3	3.40	7	9.10	91	94.20
1938~1948	0	0	1	1.44	3	1.85	0	0	0	0	4	3.29
1949~1979	4	4.93	3	1.76	27	19.88	0	0	6	5.80	40	32.37
1980~1990	72	180.06	80	155.92	531	605.83	58	73.47	72	83.60	813	1098.88
1991~1994	8	19.81	21	25.68	307	384.24	10	5.73	10	9.40	356	444.86
共計	95	218.90	143	220.00	900	1044.20	71	82.60	95	107.90	1304	1673.60

資料來源：金義鏗 (1996: 66)〈方興未艾的上海高層建築：當代上海高層建築評述〉，《空間雜誌》，第80期，頁65-74。註：高層建築以樓高60公尺謂之。

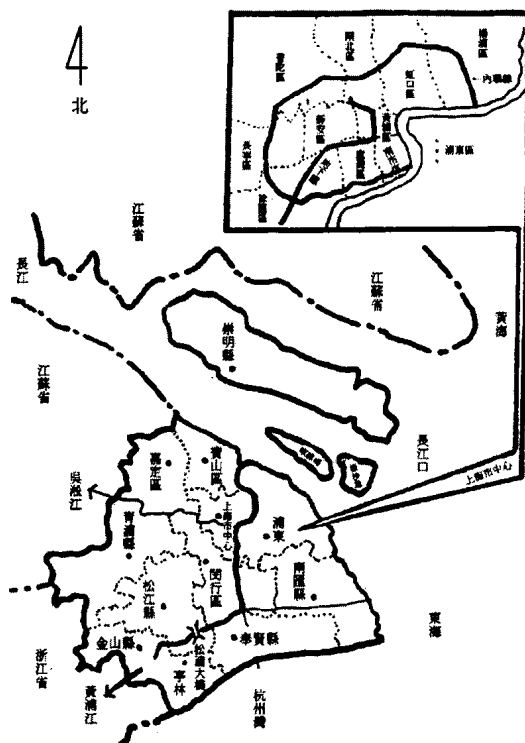
四、上海的商業空間發展與城市簡史

長時間以來，人們對上海有許多美好的比喻，例如，上海曾被稱譽為“江海之通津、東南之都會”；它地處長江三角洲的前源、中國大陸海岸的中點，北瀕長江口、南臨杭州灣、東偎東海、西部及西北部與江蘇接壤，西南部與浙江比鄰(參圖一)。目前全市共轄十四市轄區與六縣，總面積約6,340.50平方公里，截至95年末的總人口數為1,301.37萬人(上海經濟年鑑編輯委員會，1996: 546)。「上海」這個地名在過去僅是指吳淞江附近一帶出海口的沖積平原而被稱為“滬瀆”(薛理勇，1990: 4-6)，一直要到宋朝才稱為上海鎮，至元朝28年(1291年)升格為上海縣(葉樹平，1995: 20-21)。

1980年代中期以來，特別是隨著冷戰的結束，中國大陸不僅在沿海城鎮、甚至在內陸地區沿著長江三角州—上海、武漢與重慶，以及珠江三角州、環渤海灣和台閩海域等城市群(參圖二)，都掀起了空前的經濟國際化的進展；

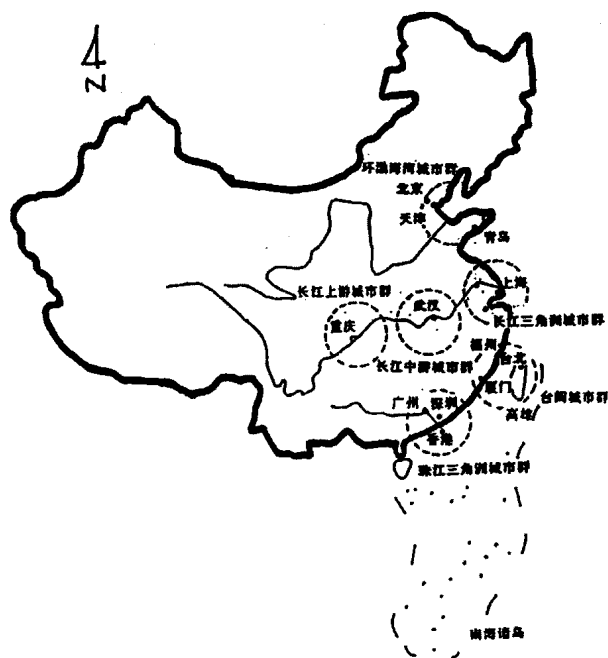
這種地域間的城市商貿往來與相互間的技術、勞力與資本等流動和倚賴關係也超脫了政治藩籬、地域疆界與及經濟體制。城市的空間發展已非傳統的市集消費與在地生產的互動模式。中國大陸透過經濟改革開放措施，城市的生產與消費互動網絡都已被吸納至全球經濟的再重組過程中(洪啟東，1993；夏鑄九，1990；Sassen, 1991:126-196)。例如，92年中國的外貿升至1,660餘億美元，外銷由79年以前的148億美元，爬升至1995年(預估的)1,350億美元(Overholt, 1993: 5-6)；根據外貿協會的統計，僅95年上半年在上海註冊的投資外商企業已達到1,200餘家，投資金額有61多億美元；據上海統計局的資料顯示，九零年代的上海城市建設早已超越過去四十年的總和(梁中偉，1996: 50)¹⁶。在經濟如此快速躍升之際，85年2月由中華人民共和國國務院批准了上海市人民政府正式上報的《關於上海經濟發展戰略匯報提綱》，明確提出：「在新的歷史條件下，上海的發展要走改造、振興的路子…使上海成為全國四個現代化的先鋒，…力爭在本世紀末把上海建設成為開放型、多功能、產業結構合理、科學技術先進、具有高度文明的社會主義現代化城市」(蔡來興，1995: 2)；同時，開發(放)上海浦東新區是中國共產黨黨中央、國務院今後中國對外開放的重大戰略決策，亦即，以浦東新區為龍頭帶動整個長江流域乃至全國的開放和發展(同前引，21)，上海的發展遂揭開了序幕。

16 同期間投入台灣的外資僅10億餘美元，亦即，有一塊錢進入台灣，同時就有六元進入上海；參梁中偉 (1996) “甦醒的浪頭：上海竄升世界都市”，《天下雜誌》，第180期，頁 48-59。



圖一 大上海地區之地理位置示意圖

資料來源：王鴻楷，1996: 17。



圖二 上海在中國大陸的地理位置圖

資料來源：王鴻楷，1996: 18。

(一) 19世紀中葉之前的上海都市商業空間結構

上海的商業發展應追溯1843年時，清政府因鴉片戰役失敗簽訂〈南京條約〉而開始參與了國際社會的激烈競爭，到1845年的〈租地(地皮)章程〉劃定地面，允許農民將土地永租給外國人蓋洋房與居所，此即後來“租界”¹⁷的由來(何一民，1994: 287-291；費成康，1991: 267-277；同濟大學城市規劃教研室，1982: 120-121)。上海的租界主要集聚在黃浦江與蘇州河交匯處的兩側，如現今的延安東路、北京東路、河南中路與蘇州河所圍地區即為1845年的英租界；蘇州河以北(沿江三里地的)虹口為1848年劃定的美租界；延安東路、人民路、龍潭路與西藏南路所圍面積為1849年劃定的法租界(參圖三)。迄1900年止，雖各國租界領域不斷擴張(越界築路)，然邊界終不超出現今的西藏中/南路與楊樹浦和吳淞路(薛理勇，1990: 8)。這些地區在1870年時即佔中國對外貿易總值的60%以上(費成康，1991: 269)。當時的市政基礎建設與外僑人數(約兩千餘人)亦佔中國首位。至1920年代上海的人口已達240多萬(外僑約3.7萬餘人)，此等城市規模¹⁸(何一民，1994: 322-323)無論就當時的遠東或全世界均堪稱為國際大城市(30年代的法國巴黎約有300萬人口)。

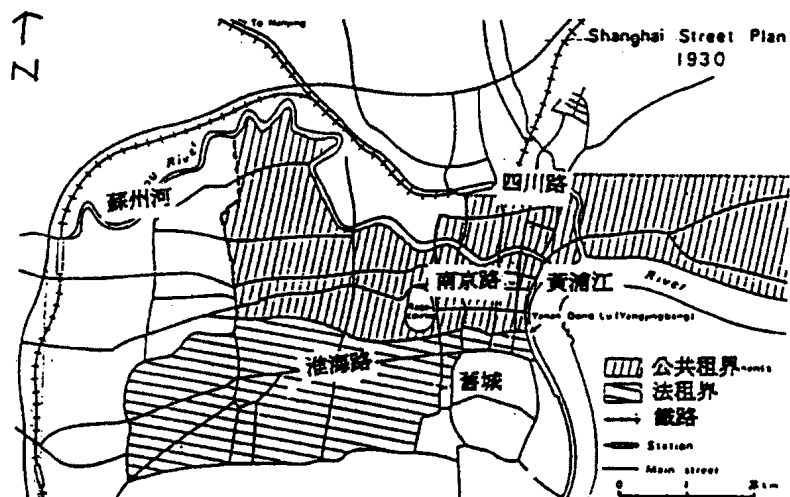
(二) 19世紀中葉之後至1949年解放前的上海都市商業空間結構

自1860年代開始，上海的商機發源則植於老城隍廟及其周圍地區，例如十六鋪碼頭為當時上海及疏市內外人流與物流及商流的主要節點，而碼頭附近並有大量的小吃店、客棧、茶館、妓院與賭場，商業景象相當的繁盛；但是隨著上海經濟的發展與洋人不斷的湧入，商業發展漸向上移至外白渡橋，繼之延伸在南京東路外灘一帶。租界的時期至18世紀

17 在中國歷史上，最早出現外人(非漢人)居留的區域，當屬西漢時(公元前36年)長安高街的蠻夷邸，到了北魏時期的洛陽城南則已形成較多供外人居留與貿易的區域。然而這些外人居留的區域大多仍受中國政府的直接管轄，與中國的市街及地景並無差異。可是，租界的形成卻使中國無法管制轄區內的各項制度，包括任何的物權、警察權與行政權等，導致租界成為“國中之國”(費成康，1991: 1-9)。此種任由英、法與美國之“越界築路”(超出租界外的空間擴張)行為可謂開啟了上海的近代(商業)空間結構雛形，也為日後的上海城市發展埋下了基石。

18 當時人口規模佔全國第二位的廣州才160餘萬人，其次為天津的90萬，以及北京的85萬人。

末葉，上海的都市商業空間高度地集中在以延安東路(為縱軸)，與以中山東二路，尤其十六鋪碼頭到外白渡橋(為橫軸)的“T”字型交通主框架下發展(姚錫堂，1996: 40)。民國初年至解放前的都市商業空間集結於原租界時代的地域—河南路¹⁹、霞飛路(今淮海中路、築於1901年)與四川路(美租界早期越界而築的道路)。解放之後，上述的都市商業設施頓時失去“消費”的功能，都市的“空間與中心”的意義被生產與政治的意識型態目的所取代；這種現象一直要到1978年經濟改革開放後，上海幾個重要的商業空間，如南京路、淮海路、豫園(城隍廟一帶)、靜安寺附近、金陵東路與外灘等的出現，才使上海漸漸恢復了商業消費與金融服務的城市經濟功能。



圖三、1949年解放前的上海租界與商業空間的關係圖

資料來源，王鴻楷，1996: 26。

從19世紀中葉上海開啟通商門戶到經濟改革開放前的1978年之間，上海的都市商業空間結構是在既有的“半封建—半殖民”社會條件下所形構的，我們參考了Yan(1988: 112-113)試圖將解放前的上海城市商業活動情形歸納為五個主要的都市商業空間，如：(1) 南京路與霞飛路(今淮海中路)；(2) 金陵路、北四川路與福州路(今浙江路以東附近)；(3) 舊城(豫園)附近；(4) 十六鋪(主要服務經由長江轉運至各省的旅客與貨櫃)；

19 當時稱租界路，是租界與華界最初的分界線，也是租界內最早開闢的道路。

(5) 黃浦區與吳淞江兩側(參圖一)等，應為經濟改革開放前主要的大工廠與銀行業的集聚處。我們認為會有這樣的地景產生歸因於交通(吳淞江與黃浦江)的便捷，以及由於其區位接近楊浦區發達的紡織、機器製造業和電子工業有關。準此，解放前的都市商業空間還是肇基於原料與運輸等市場因素所形成的商業(生產)空間結構，並無太多政治因素或是強烈之中央集權意識型態的控制式計劃(無商業空間的層級性形成、或政治、軍事中心的建構企圖)。

(三) 1945年解放後到78年經濟改革開放後的上海都市商業空間結構

解放後的上海都市商業空間規模漸漸地被以生產為目的與資本國有化的政治意識型態所取代，且城市機能是過渡到以第二級產業為主的工業型城市發展模式。例如，從1953-57年的五五計畫積極推展縣郊工業化(以生產為主要功能)的空間層級結構；58年即有閔行、吳涇、高橋、吳淞、五角場(當時並未被歸為市區)…等12個工業衛星城的劃定；這種空間的經濟集聚與層級性是國家從生產的角度來建構城市的空間佈局(多核心工業空間結構，不同以往只有外灘附近的市中心空間結構)，不僅涉及城市土地功能的界定與城市設施服務，而且還牽涉到城鄉地理空間的重新劃分，以因應並支持接踵而至的社隊企業²⁰等工業發展計劃。

解放後國家採取統一財政經濟工作和調整工商業的措施，將官僚資本企業、大小私營企業不同程度地納入國家計畫的軌道。由於受蘇聯計畫經濟體制理念的影響，城市的功能發生轉變，上海的產業結構大大調升了重工業的比重。1956年毛澤東發表《論十大關係》講話中，明確指出：「沿海的工業基地必須『充分利用，合理發展』，以最少的投入謀求最大產出。」此後確立了上海為工業生產基地的方針，上海亦從所謂消費城市轉變為工業生產城市。根據80年的統計資料顯示，上海工業總產值佔全國12.5%，相當於北京、天津二市總和的1.46倍、工業產值與農業產值的比為95.77：4.23(王鴻楷，1996: 26)。

上海市的都市規劃工作始於國民政府確定上海為特別市時，亦即，1929年國民黨政府提出《大上海都市計畫》，依計畫構想是在江灣翔

20 1983年以前的鄉鎮企業稱為社隊企業，意即公社、生產大隊和生產隊辦的企業；此處感謝匿名教授的寶貴意見提供。

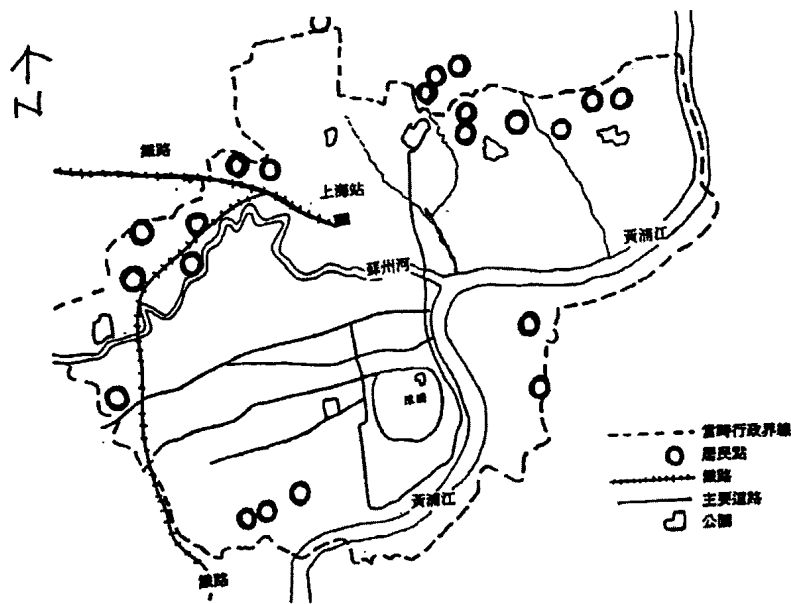
殷路一帶設立“市區”。但此計畫最終並沒有實現(MacPherson, 1990: 39-62)。59年依循蘇聯規劃理念，市政府提出上海市的總體規劃，分總體規劃—詳細規劃—修建規劃三階段。由於建設量較小，只提出總體規劃即可滿足建設控制，故當時遂決定將南京東路、淮海路、四川北路和豫園商場(俗稱三街一場)作為市級商業中心，並有五個衛星工業城的設立—吳淞(鋼鐵)、嘉定(科研)、閔行(重機電)、安亭(汽車)、吳涇(化工區)；同時也借鑒南京路商業街的經驗，開始規劃閔行、張廟、嘉定等地方中心商業地段，以增強衛星城的吸引力(黃富廂，1996)。

從60年代至70年代末，上海擔負全國的生產重任，成為加工基地，產品統銷全國，每年只為完成中央下達條條塊塊的指標。由於利潤完全上繳國庫，企業本身沒有多餘資金做擴充和改善設備等再投資的能力。受經濟工作中“左”的思想影響，特別是解放後國際上的禁運封鎖，城市的經濟功能受到嚴重影響。從49年5月上海解放後即展開對私營商業的限制與改造的政策，同時將官僚資本的商業改為國營商業，且在流通所有制形式上大量的撤併網點以達到“全民所有制”的目的；尤有甚者，更在市場經濟的商品流通、經營與消費方面，進行統購包銷、憑票憑證供應等中央集體的單管道消費與生產模式，而造成上海商業嚴重萎縮，此即上海消費城市意象的逐漸褪去光環。

文化大革命時(1966-76年)全國建設驟然停止，但上海由於肩負全國工業生產的經濟命脈，可謂“煤球爐子不熄火”，並未在此運動中大量撤除城市建設單位。由於城市功能的轉變，上海的空間發展至85年以前，基本上可以說是1930~40年代的繼承和改造；亦即，都市空間的重組重點為社區改建工作，如住宅建設一直進行。50年代在蘇聯規劃理論指導下，在市區周圍建造大量的居住區“工人新村”(參圖四)。商業設施成為新區建設的必備配套(制式且設施的產生並非來自市場機制決定，而是源自政策導向)，柴米油鹽等民生必需消費都可以在居住區內的配套網點得到滿足。因此，90年代前的上海市區工廠與民居犬牙交錯，布局極不合理，市政公用設施分布不勻、交通系統紊亂，商業規模大幅縮減，居民並無顯著的商業活動且都市商業空間的層級性亦不明顯(存在)。

(四) 1978年經濟改革開放後迄90年代初期的上海都市商業空間結構

1984年後一股由廣州、深圳往北發展的城市現代企業改造浪潮，已逐漸的在上海搶灘駐紮，復加於1990年中國共產黨中 積極在上海推動若干措施與訓令，更加表白了其在長江三角洲經濟開發的龍頭角色。例如，1982年12月國務院為適應以城市為重點的經濟體制改革政策一發揮“中心城市”的作用，劃定以上海為中心的經濟區，範圍包括蘇州、無錫、常州、南通和杭州、嘉興、湖州、寧波等城市；同年市政府作出了開闢虹橋新區的決定，84年得到中央的批准，定名為「虹橋經濟技術開發區²¹」成為上海最早吸收外資的地區。83、85年又陸續開發「閔行工業新區」和「漕河涇新興技術開發區」，集中開發大規模的高技術產業。90年4月中央同意上海開發浦東，國務院同意在浦東新區採取十項優惠政策，並改變往昔“利稅完全上繳”為“大包幹”，且將今後五年留給上海65億元來支持浦東開發，這項決策表徵了中央的改革政策由東南沿海正往上海北移。



圖四 1949年解放後的上海新建居住區的空間分佈圖

資料來源，王鴻楷，1996: 28。

進入90年代後，上海被推到改革開放的前線，東部沿海經濟發展帶的形成和長江流域經濟發展帶的興起，為處於沿海、沿江兩大經濟帶交

21 虹橋開發區：指虹橋路、古北路、仙霞路和伊蘆路所圍繞的地區。

匯的上海提供了廣闊的經濟腹地。92年中共的十四大報告中提出了以上海浦東開發開放為龍頭，把上海建設成為長江流域經濟發展的龍頭和國際經濟、金融、貿易中心。中央政策希望以上海帶動華東、華中和西南的發展，從此確立上海“一個龍頭三個中心”的方向。上海城市地位的提昇與經濟掛帥的決定性關鍵則在於91、92年鄧小平上海視察的談話，算是將改革開放之風真正吹至上海，也為上海從30、40年代以來的停滯發展打了一劑強心針，此後的上海開始了“一年一個樣，三年大變樣”的都市地景大變動，投資建設的資金成倍速增長(參表三)，預計從91~94年投資約550億元於城市基礎設施(中國統計出版社，1995)。

1992年配合中共中央與國務院確立上海開發的龍頭地位，上海對全市社會、經濟、城市建設目標和發展政策進行了結構性的戰略調整。市政府計畫委員會提出上海空間發展的三大思路²²：(1) 大貿易一流通、金融、國貿、批發、房地產，而不是單一發展工業；(2) 大都市圈一將上海分中央商務區、中心商業區、內環圈、外環圈，以及郊區五個縣；(3).大聯動一“三港二路”，三港指航空港、深水港和信息港，二路指上海到杭州的滬杭高速公路和北京、杭州高速鐵路。上海的城市佈局北上吳淞、寶山，東進浦東，南下金山、杭州灣，帶動長江流域的發展。為配合新的戰略目標和新的產業政策，相關制度也做了調整一區、縣政府被賦予更大的權限，以提高地方發展的積極性，實行“大力發展第三產業，積級調整第二產業，穩定提高第一產業”的產業發展方針，集中全力培育高新技術為特徵的六大工業支柱產業；逐步建立健全土地有償使用制度；加快內城改造和基礎設施建設，改善投資環境(蔡來興，1995)；城市佈局結構逐步向多軸、多核、多層次方向發展，規劃管理體制上實行“市區二級制”的簡政放權行政管理模式²³。

22 此段為95年11月對退休計委的訪談資料彙整而成。

23 此制度主要提供地方政府可掌握部份批地權、財政權與規劃權的自主性，但關於其詳細的制度內容探討限於篇幅、時間與本文旨趣，我們並不在此贅言。

表三 上海市在1985~94年的城市基礎設施投資額一覽表 單位：億元

年份	合計	電力建設	交通運輸	郵電	公用事業	市政建設
1985	23.17	3.97	5.32	1.23	7.88	4.77
1986	24.78	5.68	6.56	1.84	5.67	5.03
1987	32.64	9.32	10.02	2.37	5.36	5.58
1988	37.08	14.18	8.80	3.55	3.96	6.58
1989	36.09	11.69	6.16	3.80	6.84	7.60
1990	47.22	17.53	7.16	2.90	10.83	8.80
1991	61.38	19.79	14.49	4.58	9.15	13.37
1992	84.35	19.70	15.01	6.43	13.65	29.56
1993	167.94	25.77	31.75	14.69	37.91	57.82
1994	238.16	41.57	36.84	35.85	26.77	97.14

資料來源：中國統計出版社，1995。

(五) 90年代初期上海都市商業空間結構的探討

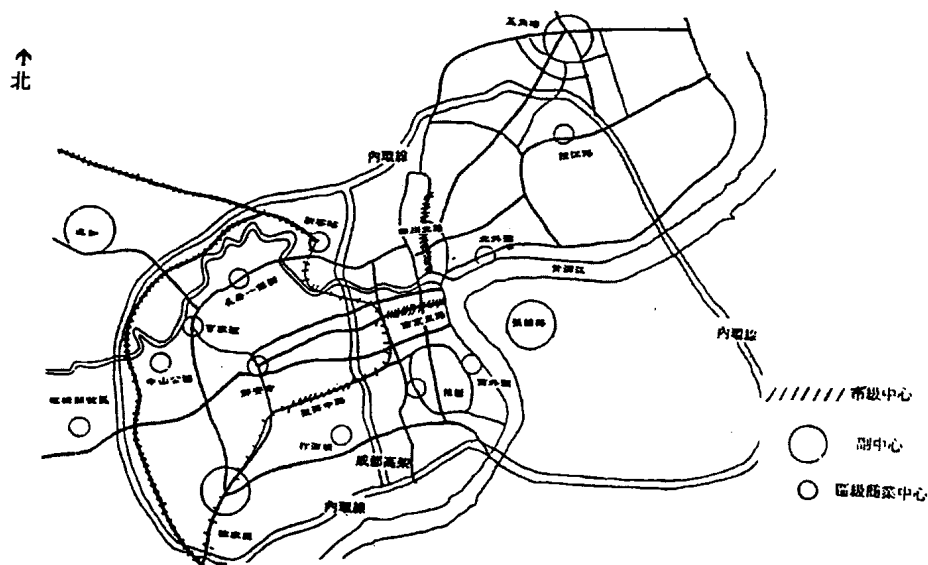
1、區段最佳的市中心區成片開發，空間利用強度增加

在解放前南京東路、淮海中路和四川北路就是市級的商業中心，雖然解放後的商業空間變成“統購統銷”配送點，但是上海市傳統的商業中心仍負擔全國大宗商品的集散功能。改革開放後的十年間上海市的土地使用仍延續解放後的規模，因此86年的總體規劃重新界定市級商業中心的土地使用強度，將居民區、工廠和政府事業單位置換出來，用地性質以商業、服務業、文化娛樂為主，在合適地段興建辦公建築、賓館、飯店、商住樓等。92年鄧小平南巡談話後，上海市進行大規模土地批租，市區內擁有好地段的區政府，例如黃浦區、靜安區、盧灣區、徐匯區等競相整理區內土地，俾獲得更佳的效益。具體的案例，例如盧灣區政府所轄的淮海路由於地鐵工程的建造，於91年進行整條路的“封街改造”並配合商家規模、位置、商品的種類都在此次一併調整，是故商業檔次因而提昇，如上的都市商業空間發展策略在自由經濟市場中是鮮見的。

2、設立四個副中心藉以分散市中心區的負擔(參圖五)

為了分散市級商業中心的負擔，86年的總體規劃中曾規定徐家匯、五角場與浦東張揚路一帶為上海市副中心。93年開始新一輪的總規，考慮城市的擴張，又將普陀區的真如也劃入副中心一級。西面的徐家匯被稱為改造最成功也發展最早的副都心。徐家匯以其西

南門戶的區位優勢和早期劃入法租界時留下的良好公共設施，於90年代初期，成功地由區級商業中心提昇為上海市副中心，且在城市功能與區級的商業中心有所區隔。徐家匯由於高級住宅區和高級辦公樓的集中，故商業發展檔次較高，是外商投資的熱點，發展至今較其他三個副中心更具規模。



圖五 1984年上海市的總體規劃中的都市空間層級關係圖

資料來源：王鴻楷，1996：32。

86年的總體規劃將五角場規劃為東北角的副中心，但由於早期五角場周圍都是學校和軍事用地，發展受限制，所以規劃後的五角場並沒有“動”起來，不能與徐家匯副中心相提並論。90年初期上海大規模的居民向城鄉接合處動遷，逐漸形成新的生活區後，居民增多了且對於民生需求消費也隨之增加，五角場副中心的地位也愈形重要。西北角普陀區的真如是上海公路西站，乃是以貨運為主的客運站，也是上海對國內的運輸中心。上海市政府希望真如提昇為副中心，發揮西北角的集散功能，目前則還在紙上作業。但普陀區政府現階段的開發重心不在真如，而在內環線以內的長壽路、曹家渡一帶。

3、區級商業中心紛紛出現，形成新的商業層級

市中心的黃浦、靜安、盧灣三區為精華帶，往北的普陀、閘北、虹口、楊浦各區長久以來由於工廠聚集、地價低廉為外地、蘇

北人等中下階層定住之地，俗稱“下隻角”。往西往南的徐匯、靜安區以前為青浦縣富裕人家的花園別墅區，劃入租界後，多為領事館區，目前也是高級辦公樓、賓館、花園別墅聚集的地方，俗稱“上隻角”。改革開放後空間變遷的模式也是以此為基礎。目前各區競相開發的區級商業中心與86年規劃上的分區中心並不相同。92年市政府向區級政府放權，上海市內環線內的十個區政府²⁴在土地批租的利益趨使下，積極開發各轄區內的好地段以帶動周圍發展。新形成的商業中心多半在區位上有其歷史條件，例如，靜安區從南京西路到靜安寺一片，帶狀開發；普陀區的長壽路發展商住一條街；長寧區挾虹橋開發區的優勢發展附近的中山公園²⁵；徐匯區的徐家匯副中心在東方商廈和太平洋百貨的帶動之下已形成具規模的商圈；楊浦區除了發展東北角的副中心五角場外，在楊浦區中心的位置規劃控江路雕塑廣場；虹口區除了區內市級商業中心的四川北路外，現正準備將沿黃浦江一帶的碼頭連接舊商業中心提籃橋規劃為北外灘高級住宅、商貿和遊憩觀光區。

南市區推動豫園改造的例子很有趣。它是1,700年前上海的老城區，現在的人民路和中華路即為舊城牆的位置。豫園與老城隍廟一帶原本以居住和小型工廠兼零售、批發為主。92年區政府財貿辦成立「豫園旅遊商城公司」，將股票上市。原本資本額並不大，但經過股民搶購，股票大漲，引進開發資金。豫園的開發結合園林和老市區特殊地景，以觀光為主。南市區除了豫園的改造外，95年南市區的詳細規劃將十六舖²⁶（南外灘）形塑為風景商貿區。十六舖早期是碼頭，以水果和水產的批發為主要功能。另老西門²⁷也被改造：95年在此亦啟動七大建設項目，大批在該地居住70、80年的居民被動遷，大興土木開發新商業大樓，企圖改變舊區老態龍鐘的形

24 黃浦、靜安、盧灣、南市、徐匯、長寧、普陀、閘北、虹口、楊浦等10區。

25 中山公園地區：指凱旋路以東，安西路以西，沿長寧路、愚園路兩側基地。

26 十六舖小東門地區指新開河北路以南，復興東路以北，中山東二路，及東門路沿路兩側基地。

27 老西門地區：指蓬萊路以北、淮海東路以南，人民路及中華路沿路兩側基地。

象。另一個例子是閘北區的新客站。在區政府大力改造與引資招商之下，該處似乎已跳脫「區」的層次。由於這裡是出入上海的門戶，人潮吞吐量驚人。其中閘北不夜城的建設是棚戶區成片開發成功的例子(土地批租的價格中等，每一平方公尺約4000美元)，目前主要有馬來西亞投資項目，同時亦有香港房地產鉅子李嘉誠參與其中。

也有原本區級商業中心的角色不明顯，在區政府大力改造，引資招商後躍昇為區的發展中心者，例如，鞍山一控江路²⁸就是在楊浦區政府除了五角場之外，在該區的中央、恰也是幾個居住區的位置所新規劃出一個發展中心。94年區政府和商業委員會利用土地置換和產業置換，把原先是口袋式的商店配置改為沿街發展，並使南京路上幾家大型國營百貨商店，在此開設分店，促使鞍山一控江路於極短期內發展為重要的商業地區，這個商業空間的發展機制為來自社區需求的市場自發性行為而發生，並不同於上述任一地區商業中心的以政策導向為主(參王鴻楷，1996: 114-126)。

4、大規模市政動遷形成新興周圍居民點

由於市區行政範圍的擴大(例如寶山、閔行為新設的區)，加上近年城市基礎建設的數量多、發展速度快，造成大規模的市政動遷；另一方面為解決市內的特困戶(人均居住面積4平方公尺以下)的“安居工程”，許多區政府在土地價格便宜的城鄉接合帶建造大量工人新村，也造成中心城區的居民向城郊遷移，日常居民的消費、購物也相應外移。居民的流動使商業佈局改變，上海周邊的區和郊縣的商業發展很快，大量商業購買力被截留在本地。因此，整個商業零售額增長出現了上海郊縣快於市區、市區邊緣快於中心城區的新趨勢，而邊緣區和郊縣的一些大型商業設施以低成本、低價格和同樣質量的產品，已經吸引許多中心城區的居民前來採購。這樣的市民對市場需求(供給)的自發性行為與設施產生也不同于解放後或80年代的都市商業空間結構(王鴻楷，1996: 127-140)。

28 控江路地區：指打虎山路以東，江浦路以西，沿控江路兩側基地。

五、結論—都市商業空間發展機制的探討

影響上海都市商業空間結構的變遷機制是複雜且多層面的，一般而言，其空間變遷機制除了前面談過的歷史結構因素、一系列結合舊區改造過程的市政動遷，中央政府對地方政府(單位)的簡政放權之外，應該還有上海特殊社會脈絡下的都市土地有償使用、土地租讓制度，以及因應商業設施和土地開發結合的企業和財政稅制改革²⁹。

回顧聖彼德堡、莫斯科和華沙等社會主義城市的特色是有意無意的在中心商業地區附近保留大量的黃金地皮用作低價值、非居住性的用途(如工業和倉庫)，將大筆的經費投資在連結城市核心與遠郊之間軸線基礎設施，爾後再將核心區的居民遷至郊區，因此居住區發展主要為順著輻射的交通走廊成蛙躍式的散布在綠帶內(世界銀行，1994: 16, 47; French & Hamilton, 1979)。然而上海的空間結構除了東南方南市區舊城的豫園，與租界時期的黃浦區、靜安區、虹口區集中多數的住戶，以及楊浦區的工業區留置多數的工廠與住戶混合居住外，其餘地區發展的速度甚低。因此，當基礎設施正大興土木於市中心區或上述地區時，外圍的地區則迅速發展為安置居民的主要居住地點。誠如，周嵐(1996: 4)：「政府行政體制上面的多級參與開放系統取代了傳統的以國家優勢為中心的封閉系統，房地產的開發與投資介入城市建設、利益團體(開發商、開發公司)對城市建設的發言權逐步擴張、開發活動越來越受到價值規律的影響…，城市建設的市場導向特徵也就更趨明顯化。」。

土地的積極開發遂成為上海商業空間發展的重要先遣部隊，1985年上海成立土地管理局³⁰—對土地實行統一管理，該機構主要的工作與職責為：(1)執行國家土地政策、條例與相關規定；(2)制訂市土地政策和條例；(3)組織統一的土地購買；(4)核准用地證書；(5)徵收用地費；(6)調解與土地有關的糾紛；(7)蒐集土地的相關資料(Word Bank, 1994: 214)。該局到了86年的工作更擴大至全面的土地制度改革，尤其是在土地登記和用地證書發放方面。具體的案例為88年8月實施“土地轉讓權對價轉讓”，隨即就在同月租出了「虹橋經濟技術

29 有關稅制與企業改革的部份(請參王鴻楷，1996: 41-46)，因須較多篇幅探討，限於本文的論述主體相關性與期刊版面限制之後，我們考慮省略。

30 此舉甚至比中國中央政府還要早一年成立職司土地管理的工作(世界銀行，1994: 181)。

開發區」的一塊租期50年之12,973平方米的商業與住宅用地；89年初又在同一開發區租出一塊3,614平方米的土地供綜合開發用。

在上述的過程中，可隱約看出法令的制訂趕不上現實的空間變遷，另一方面是法令的制訂係為因應經濟改革開放後的空間的急速發展。我們可勾勒出目前上海的土地管理組織大致為市政府下轄建設委員會(負責城市經濟和社會發展，並控制部份的預算)、計畫委員會(負責城市建設的全面管理工作，如土木工程、城鄉發展、建築業與房地產；下轄市規劃局、土地管理局和房地產管理局)與區政府(下轄區規劃局、土地管理局和房地產管理局)等三個(平行)單位。此行政組織相較台灣的現況是相當不同。上海「區」級行政組織在簡政放權後，對地方發展所享有的“空間發展權”顯然高過台灣，且在85年之後更擁有實質建設的開發權與財政自主權，而非台灣的“區”，僅為市政府的派出單位。

據我們目前初步的發現，特別是88年之後³¹，地方政府開始意識到出讓土地的長期使用權，不僅可以獲得外匯之收入，同時也可以改善當地的投資環境以及再發展當地的經濟效益。土地的積極發展遂成為商業空間變遷的主要機制，而土地開發的關鍵則在於92年的下半年，中國對於東南沿海的幾個省分的城市土地出讓的實施方案中確立了以下七點空間實踐原則(World Bank, 1994: X II~X III)，使得整個城市土地的利用出現了無限生機與利益，例如：(1)建立以營利為目的之房地產開發公司，主要經營公有資產、有權開發商品房或房地產，並以包括土地區位溢價(premiums)在內的價格出售；(2)鼓勵建立經濟開發區於市中心區的外圍，藉以吸引外來的投資者；(3)選擇土地的出讓機制並給予土地使用者的所有權以換取使用者支付土地的使用酬金；(4)收取各種土地使用的發展費與相關稅金；(5)鼓勵對城市內環區進行局部再開發，並視發展狀況來改變土地用途以增加土地的使用價值；(6)規劃師與開發商更應對土地的浮動價值產生敏感性，即對於土地的使用應有效率並且在土地改革的推動項目層次上，突破中央規定的定額與標準限制，實行集約化的土地利用；(7)重新建立土地和建築物的產權和產籍登記制度，內容應詳細記載有關的面積尺寸、使用狀況和使用者的權利。

31 事實上，中央及地方政府早在1982年就開始對國內的土地使用者收費，不過此項倡議受到引進市場價格將使國營企業無力承受這一佔上風的觀念所阻(世界銀行，1994:2)。

透過上述七項明確的土地使用權與空間政策，一方面促使了城市土地使用權能夠以“商品”的形式獲得和轉讓，且由於是項政策的明確化導致土地的邊際生產力大大提高；例如，城市邊緣地帶的農田用途轉換為市政配套之後，地價便提高了15~20倍(世界銀行，1994: 4-5)，而這種價差並非攸關古典經濟學中的供需問題，而是土地用途經過國家或中央政府轉換後(如，置換公司³²與土地開發公司)，成為不同的市場商品而有不同的區位優勢、市場價值與空間機能。是故土地轉換的成效尚需置換公司的協助才有可能將土地的價值與機能推進市場，此種空間效用為九零年代之前所未有的。另一方面就宏觀經濟面上的調控改革而言，中央儘量的將政治權下放於地方政府，特別是市/區級的行政組織。例如，92年開始在上海實施的簡政放權之市政管理制度即是在土地的批租方面採取“分階管理”的方式—除了中央商務區、外灘與豫園³³等重要地段的開發與置換³⁴須經過置換公司及市政府規劃局的同意之外，其餘的土地開發案則可由區政府自行決定³⁵。在此制度的設計之下，導致各區的競相開發土地

- 32 “上海置換公司”(屬於“半官方”性質—辦公室的成員由(副)市長與規劃局、土管局、房產局等市政相關部門的局、處長擔綱，並因應實際的城市經濟發展概況採任務編組來實踐規劃的目標。)一為透過上海市人民政府批准成立，負責中央商務區(北起南蘇州路、南至金陵東路沿街兩側、東至中山東一路、西至河南中路)兩側範圍內的房屋置換、資金籌措和管理，與置換基地的開發及建設等職能機構。90年上海首宗置換的基地為日本所開發之“太陽廣場”，據該公司高階主管表示：「迄1992年3月止，總置換金額約美金50億元左右；置換的用意在於使商務區的機能更強，並淡化零售業與行政機關的功能。」
- 33 豫園一平方米的租金據訪談者表示需要14,000人民幣。透過92年的豫園再發展計劃而成立的「豫園開發公司」就是舊城結合現代商業活動成功的案例，初步分析這個公司的成功關鍵即在於經濟改革開放後的引進資金，一方面保有該區舊有的(城隍廟)市集規模，另一方面則將市營企業改組成為股票上市公司，因此，導致今天豫園已成為上海(金飾與民俗服飾)的觀光重鎮。
- 34 由於現實環境裡的土地租金再怎麼調都無法反應市場價格(如從解放後迄今，外灘的地價即上漲了近千倍)，且所置換的屋舍大多都因地處高地價地段，但本身的經營事業並無市場上的經濟效益(如機關、團體與住房)。因此，透過“民間的”置換公司來斡旋企業組織/百姓/政府等三者間的利益協商，以促進重點地區的商業機能與經濟強度。
- 35 三千萬人民幣以上的開發案必須經過市的計劃委員會的批准，區政府對於美金五百萬以下的開發案有獨立的審批權，然土地批租後的15%費用須上繳市政府，其餘可留置區裡作為建設發展。

市場與變更土地機能，例如表現在學校與工業方面的空間機能與土地使用的置換現象(Wang and Hung, 1997; 王鴻楷、洪啟東，1997)。

綜上所述，首次面對社會主義城市之中國大陸上海的都市商業空間之研究，所接觸的社會現象與空間變遷的機制是多重的，無論是就影響空間變遷的地方文化、行政組織及其業務，或中央對地方企業及其稅制的改革等機制，都不是當初我們這些空間專業者所能釐清與預先設想得到的。上海由於其地理位置的優越與早有歷史的經濟中心地位，雖然身處社會主義制度的體質，卻於現今展露出某種程度的市場經濟自由化外表，在在地顯示這個城市於經濟改革開放後的經濟活力，以及急於躍升東亞乃至成為世界城市。但是上海的政治權力並未等同於經濟與消費力的解放，因此在這樣特殊的政治、經濟與社會等層面的糾結因素下，上海的都市空間變遷即成為我們對大陸城鎮與社會主義城市特質之研究的開端，冀希此文能增進我們對彼岸都市空間演化與結構轉化過程的瞭解。

六、文獻參考

(一)、中文文獻

- 中國統計出版社(1995)《'95上海市房地產市場》。北京：中國統計出版社。
- 王鴻楷，(1996)，《改革開放後中國大陸都市商業空間結構變遷之個案研究》，國科會專題研究計畫報告。台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所。
- (1995)，《台北市已婚婦女空間消費現象的初探》，國科會專題研究計畫報告。台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所。
- (1992)，《台北都會區居民之活動時空模式、消費態度與空間消費》，國科會專題研究計畫報告。台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所。
- (1991)，《台北市民生活方式，消費型態及空間選擇》，國科會專題研究計畫報告。台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所。
- (1990)，《台北市消費活動及商業設施之空間結構分析》，國科會專題研究計畫報告。台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所。
- 王鴻楷、洪啟東，(1997)，〈土地市場化下之上海工業再區位化：電表廠的個案〉，《社會主義中國的住房與市場化制度探討之國際學術會議》，10月31日~11月1日，香港浸會大學(Hong Kong Baptist University)，香港。
- 世界銀行，(1994)，《中國：新興市場經濟下的城市土地管理。(世界銀行對中國經濟考察研究專書)》。北京：中國財政出版社。

- 朱曼怡，(1982)，《台北地區商品及區域層級分類之研究》。台北：國立台灣大學商學研究所，碩士論文。
- 何一民，(1994)，《中國城市史綱》。四川：四川大學出版社。
- 李思名、鄧永成、姜蘭虹與周素卿 主編，(1996)，《中國區域經濟發展面面觀》。台北：國立台灣大學人口研究中心。
- 辛晚教，(1994)，《大陸地區城市規劃及管制體制之研究》。行政院國家科學委員會年度專題計畫。台北：國立中興大學都市計劃研究所。
- 吳國光、鄭永年，(1995)，《論中央-地方關係》。香港：牛津出版社。
- 洪啟東，(1995)，〈性別與規劃理論的概略性探討〉，《中華民國都市計劃學會年會論文集》，11月18-19日。台南：成功大學都市計劃系暨研究所。
- (1993)，《全球文化再結構中台北代理人空間活動現象之初探》。台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所。碩士論文。
- 姚錫堂 編，(1995)，《上海經濟15年》。上海：上海社會科學院出版社。
- 夏鑄九，(1990)，〈全球經濟再結構過程中的台灣區域空間結構變遷〉，《國土規劃的挑戰》，頁 55-96。台北：國家政策研究資料中心。
- 張國龍，(1987)，《台北市在學青少年消費行為之研究》。台北：國立台灣大學商學研究所。碩士論文
- 畢恆達，(1994)，〈住宅空間體驗的性別差異〉，王明蘅 編《都市議題與新方向：邁向21世紀之都市住宅研討會論文集》，頁 61-68。台南：國立成功大學。
- 許浩斌，(1988)，《青年次文化與其消費動機及評估準則之研究》。台北：國立大學商學研究所。碩士論文
- 郭冬樂，(1994)，《社會主義市場經濟基本理論》。北京：中國統計出版社。
- 陳坤宏，(1985)，《台北市消費者空間選擇行為與空間結構關係之研究》。台北：文化大學實業計劃研究所。碩士論文
- 陳坤宏、王鴻楷，(1993)，都市消費空間結構之形成及其意義(第二部份)：一個新的都市消費空間結構理論建構〉，《國立台灣建築與城鄉研究學報》，第七期，頁1-18。
- 費成康，(1995)，《中國租界史》。上海：上海社會科學院。
- 黃富廂，(1996)，《改革開放後上海商業中心規劃體系功能、空間結構的演變與規劃實施》。上海：上海市城市規劃院。
- 楊泳中，(1995)，〈改革以來的經濟增長與經濟改革〉，李英明主編，《轉型期的中國社會變遷：來自大陸民間社會的報告》，頁330-357。台北：時報出版社。

- 葉樹平，(1995)，《精緻中國旅行指南(2)：上海旅遊面》。台北：文庫出版公司。
- 董瑪莉，(1983)，《管理研究所學生價值觀與生活型態之研究》。台北：國立政治大學企業管理研究所。碩士論文。
- 鄒克萬，(1985)，《消費者空間選擇行為之研究》。台北：國立台灣大學土木工程研究所。博士論文。
- 劉培東，(1984)，《台北都會區商業中心體系及副都會中心位址選擇之研究》。台北：國立中興大學都市計劃研究所。碩士論文，
- 蔡文彩，(1980)，〈有關都市商店街的一些概念〉，《地理學叢》，第十四期，頁396-405。
- (1979)，〈花東地區主要商店街機能結構之研究〉，《中國地理學會會刊》，第七期，頁61-83。
- 蔡文彩，(1978)，〈基隆、台北、桃園地區中小都市主要商店街機能活動之研究〉，《國立台灣師範大學地理研究報告》，第四期，頁117-149。
- 蔡來興 編，(1995)，《上海：創建新國際經濟中心城市》。上海：人民出版社。
- 錢學陶，(1976)，〈台北市商業區系統之建立及其分區管制〉，《台灣銀行季刊》，第二十七期，第三卷，頁79-115。
- 薛理勇，(1995)，《上海地名路名拾趣》。上海：上海書店。

(二)、英文文獻

- Andrusz, Gregory , Harloe, Michael and Szelenyi, Ivan (eds.). (1996) Cities After Socialism. Cambridge, MA : Blackwell.
- Forbes, Dean and Thrift, Nigel (eds.). (1987) The Socialist Third World : Urban development and territorial planning. New York : Basil Blackwell.
- French, Richard Antony and Hamilton, F. E. Ian (eds.). (1979) The Socialist City : Spatial structure and urban policy. New York : John Wiley & Sons
- Kirkby, R. J. R. (1985) Urbanization in China : Town and country in a developing economy 1949-2000 AD. New York : Routledge.
- Kornai, Janos (1992) The Socialist System: The political economy of Communism. New Jersey : Princeton University Press.
- MacPherson, Kerrie L. (1990) 'Designing China's Urban Future: The greater Shanghai Plan, 1927-1937', Planning Perspective, 5: 39-62.
- Medvedkov, Olga (1990) Soviet Urbanization. New York : Routledge.

- Moser, Caroline O. N. (1993) Gender Planning Development : Theory, practice, and training. New York : Routledge.
- Overholt, William. (1993) The Rise of China: How economic reform is creating a new superpower. 鄭正玲、湯麗明 譯 (1995) 《中國威脅》。台北：智庫文化。
- Ritzdorf, Marsha. (1994) 'A Feminism Analysis of Gender and Residential Zonning in the United States'. In Irwin Altman and Arza Churchman (eds.). Women and the Environment. New York : Plenum Press.
- Saegert, Susan. (1982) 'Toward the Androgynous City'. In Gary Gappert and Richard V. Knights (eds.). Cities in the 21st Century. London : Sage.
- Savitch, H. V. (1988) Post-Industrial Cities : Politics and planning in New York, Paris, and London. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Slater, David. (1987) 'Socialism Democracy and the Territorial Imperative: A comparison of the Cuba and Nicaraguan experience'. In Dean Forbes and Nigel Thrift (eds.). The Socialist Third World: Urban development and territorial planning. New York : Basil Blackwell.
- Solinger, Dorothy J. (1991) China's Transition from Socialism : Statist Legacies and Market Reforms ('80~90). Armonk, New York : An East Gate Book..
- Szelenyi, Ivan (1983) Urban Inequalities under State Socialism. London : Oxford University.
- Wang, Hung-kai and Hung, Chi-tung (1997) 'An Observation on Post-socialist Urbanization The case of high schools in Shanghai', in the 5th Asian Urbanization Conference. August 26th ~30th, London, United Kingdom.
- (1995) 'A Preliminary Study on the Spatial Activities of Taipei Agents in the Global Cultural Resconstruction', in the 66th Annual Meeting of Pacific Sociological Association. April 6-9, San Francisco, California, U.S.A.
- Wang, Hung-Kai , Hung-Chi-tung and Hung, Hung-chih (1996) 'Bureaucracy's Planning Capability and Taipei's Rapid Transit System', in the ACSP/AESOP Conference. July 25-28, Toronto, Ontario, Canada.
- World Bank (1993) China : Urban Land Management in an emerging Market Economy. Washington, D.C. : A World Bank Country Study.
- Yan, Zhongmin (1988) 'Shanghai : The growth and shifting emphasis of China's largest city'. In Victor F. S. Sit (ed.). Chinese Cities : The growth of the metropolis since 1949. Pp. 94-127. Oxford : Oxford University Press.

經濟改革開放後上海都市土地利用的轉化：中學與電表廠案例¹

王鴻楷² 洪啟東³

摘要

中國大陸自1978年的經濟改革開放迄今，沿海城市的經濟快速成長是有目共睹的，而且城鎮的土地利用、集體消費設施與社會形貌等之變遷速度也異常驚人。本文企圖從上海的學校(中學)與工業用地(電表廠)的機能轉換案例，說明其都市空間結構當遭遇外來資本大舉叩關和城市內在的經濟、行政體制的調整時，在九零年代如何改變了經改前之指令性計劃城市的容貌。換言之，上海原本係計劃經濟體系下的“條塊”行政體制，且又受到社會主義制度之財政和福利包袱的箝制，當經濟改革開放發動之際，在“發展是硬道理”的意識型態主導下，一連串的都市政策(諸如：土地有償使用、土地級差地租、簡政放權等)改造了上海的城市地景與空間利用。這樣的空間轉化經驗與土地利用演變過程，無論是在學理和現象觀察上，都與習見的資本主義城市發展經驗，或原同屬社會主義的蘇聯皆有明顯的差異，是值得我們關注探究的。

本文共分為三個主要部份：首先為研究現象的觀察與描述，探討影響上海近年空間變遷的原因；其次描述電表廠與學校個案的用地機能轉變的過程，藉此企圖明確交代空間變遷的過程；最後，我們試圖釐清上海空間結構的變遷機制並提出結論。

關鍵詞：中國、工業再區位化、土地發展、市場化、上海、社會主義城市。

1 本文收錄於1999年《研究彙刊：人文及社會科學》，第9卷第1期，頁113-131。

2 台灣大學建築與城鄉研究所教授，聯絡方式：hungkaiw@ccms.ntu.edu.tw。

3 國立台灣大學建築與城鄉研究博士後研究，E-mail:ct@mcu.edu.tw。

The Transformation of Urban Land-use in Shanghai since 1978: Cases of a High School and an Electrical Instrument Works

Hung-kai WANG and Chi-tung HUNG

Abstract

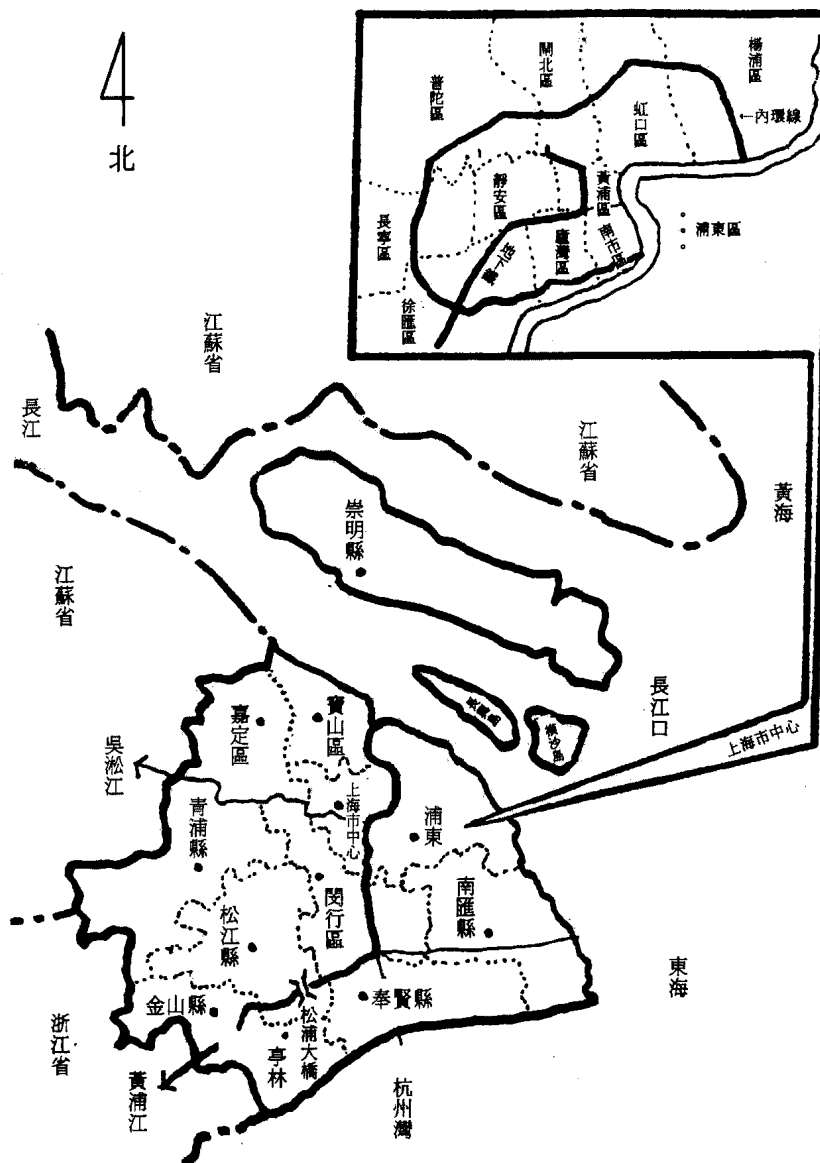
Since the start of the great economic reform in 1978, Shanghai's land development and the spatial pattern of land-use resulting from it have gone through a tremendous transformation under the tidal wave of marketization. The structural and locational reshaping of spatial use and the release of old institutional sites for more economically intensive usage has been an essential element of this amazingly complex process. This paper reports on two empirical case studies carried out on Bi-le High School and the Shanghai Electrical Instrument Works. We try to show how (in addition to the city's policies of industrial relocation) the new systems of compensated land-use rights, the decentralization of administrative powers among the city and district governments, as well as the reform of state-owned enterprises have together dictated the decision-making by entities such as the works and the school system, thus profoundly affecting land development behavior and real estate markets in Shanghai. We believe that, to the extent these institutional and administrative conditions exist, this pattern of decisional behavior is also true for other regions and types of land-controlling agents in socialist China.

There are three main parts in this paper. First, we state our observations and discuss factors that influence the present change of space use in Shanghai; then the cases studies on the sites of the works and the school are presented; finally, we try to articulate on the complicated mechanism which underlies the phenomenal spatial transformation now taking place in Shanghai.

Keywords: China, industrial relocation, land development, marketization, Shanghai, socialist city.

一、上海近年土地使用機能的變化概況

目前上海市轄區的面積約6,340.5平方公里，下設14個行政區、6個郊縣(參圖一)；人口約1,304餘萬，密度為2,057人/平方公里；一、二、三級產業之比重依序為2.4: 54.6: 43.0。自1978年以來，第三產業年平均增長率為11.4%。職工的月人均收入分別從80年的47元人民幣、90年的170元、92年的236元、95年的568元，而快速上升至97年的886元(上海市統計局，1997)。



圖一 大上海地區之地理位置示意圖

資料來源：王鴻楷，1996：18。

表一 上海市歷年行政區的變化概況表

年份	行政劃分 (個)		土地面積 (平方公里)			
	區	縣	市區	郊縣	水上	合計
1949	20	10	82.40	529.43	24.35	636.18
1956	15	3	116.55	513.56	24.35	654.46
1960	12	11	140.86	5722.02	47.13	5910.01
1961	12	10	140.86	5797.02	47.13	5985.01
1962	12	10	140.86	5722.02	47.13	5910.01
1970	10	10	140.86	5997.49	47.13	6185.48
1978	10	10	158.56	5979.79	47.13	6185.48
1981	10	10	222.89	5915.73	47.13	6185.75
1982	12	10	230.20	5908.42	47.13	6185.75
1984	12	10	349.02	5789.60	47.13	6185.75
1985	12	10	351.10	5787.52	47.13	6185.75
1990	12	10	748.71	5591.79	47.13	6340.50
1991	12	10	749.98	5590.52	47.13	6340.50
1992	14	6	792.53	5547.97	47.13	6340.50

資料來源：范德官 等人 編(1993)、《上海郊區統計年鑑(1949-1992)》，頁584。上海：上海人民出版社。

表二 上海市區歷年土地有償出讓面積變化表

年份	出讓地塊(幅)	出讓面積 (萬米平方)			可建面積 (萬米平方)
		小計	成片開發	原國有舊區	
1988-90	5	9.8	0	-	45.8
1991	8	971.1	951.0	-	11.5
1995	258	640.3	163.8	14.8	543.1

資料來源：Hou (1996: 7)。

表三 上海市區各類型土地建築面積歷年的大概變化表 單位：萬米平方。

土地使用類別	年平均增長率(%)	
	1959~89	1989~94
居住屋舍	3.4	6.6
工廠	5.7	10.5

經濟改革開放後上海都市土地利用的轉化：中學與電表廠案例

辦公建築	2.4	11.5
醫院	2.7	5.5
影劇院	1.5	4.0
其他	3.6	4.4

資料來源：Hou, 1996: 13。

從表二與表三可大概看出近年上海市區土地使用的變化：(1).1992年的簡政放權⁴與決定開放浦東的政策刺激了房地產之利多走勢，例如92、93年分別出讓了共1,983萬與4,967.7萬平方米的地塊面積，創歷年之最；(2).Hou(1996: 13)對上海市區各類型的建築用地調查顯示1989~94年的第三產業年平均增加率高於1952~88年的數據甚多，例如辦公建築自2.4%升為11.5%、商場店鋪從0.3%升高為8.0%與旅館自5.7%升為10.5%，然而工廠卻從4.1%降至2.8%，顯示上海城市土地利用型態的變遷乃得力於土地有償使用制度與城市工業⁵政策的實施。

二、工業的再區位化所建構的商業地景

(一) 上海工業空間的演變

上海的工業空間是在“解放”前半殖民與半封建的經濟基礎上發展起來的。“解放”前的工廠大多由國外資本所創建，工廠設施多集中在租界內，居宅與廠房犬牙互混，佈局相當的不合理⁶。“解放”後雖在一五時期的近郊(現已成為市區部份)先後開闢高橋、五角場、長橋、周家渡、彭浦、北新涇、漕河涇與慶寧寺等八個近郊工業區(參圖二)，但隨著市區範圍不斷擴張，市中心

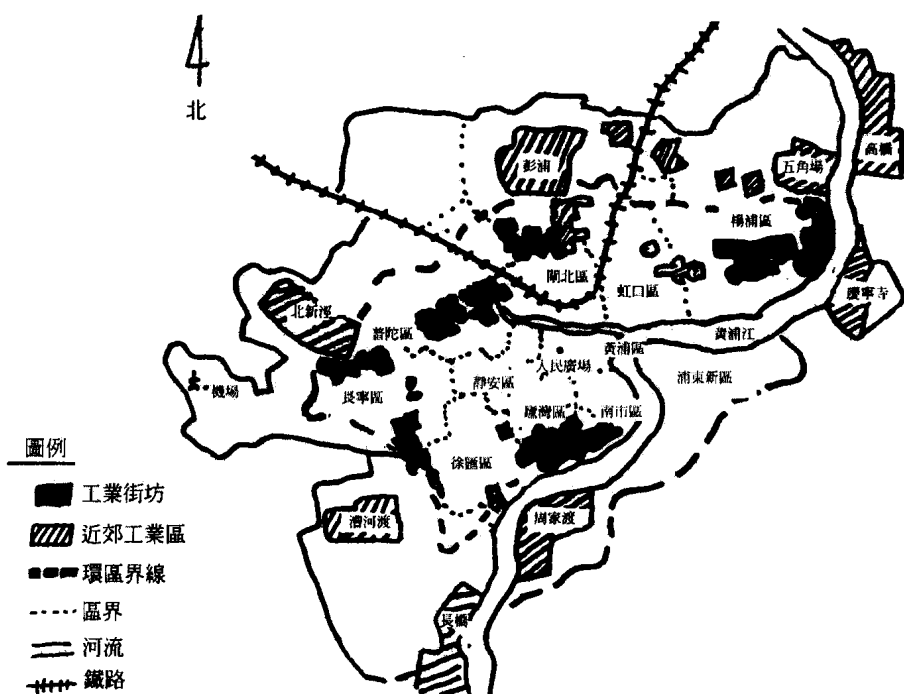
4 上海市政府於92年在統一規劃審批、統一管理法規、統一業務領導的原則下，實行市/區兩級管理，將地區的詳細規劃放權給區來執行(惟其中並不包括重要地區與路段的土地開發)；如投資金額在三千萬人民幣或土地開發面積在3公頃以下的開發項目，皆可直接由區政府審批，無須再經由市規劃局。這樣的規定導致下級單位在“多批多獲利”的心態驅使下，競相開發土地(王鴻楷，1996: 37-40, 47-48)。

5 因為《上海九五總體規劃》實行“三三制”，預計將全上海的工廠之三分之一遷到外環線、三分之一關閉，另留置三分之一的無污染性工業生產。這樣的工業政策也應是影響上海空間機能使用轉換的重大機制之一。

6 楊萬鍾(1990)的分類：上海工業空間組合型態分佈而言可分為：工業點、工業街坊與工業區。

區工業用地仍佔極大比例⁷(楊萬鍾，1990:9)，這樣的結果提供了現今工業置換(三三政策)的契機與發展用地、區位的選擇。

經濟改革開放前上海的工業發展作為計劃經濟的一部份，其重要性是大於空間規劃的，因為在社會主義體制下的空間規劃是為生產與社會理性而進行的。此種模式下所產生的空間生產模式欠缺地方的殊異性與市場機制的考驗，地方中心的意義應在於政治性與生產性；而且所有的工業用地都是無償的行政劃撥所得來的，國有(或市、區有)企業所經營的工業和產品良莠，並不必然與土地使用或市場經濟發生關連。



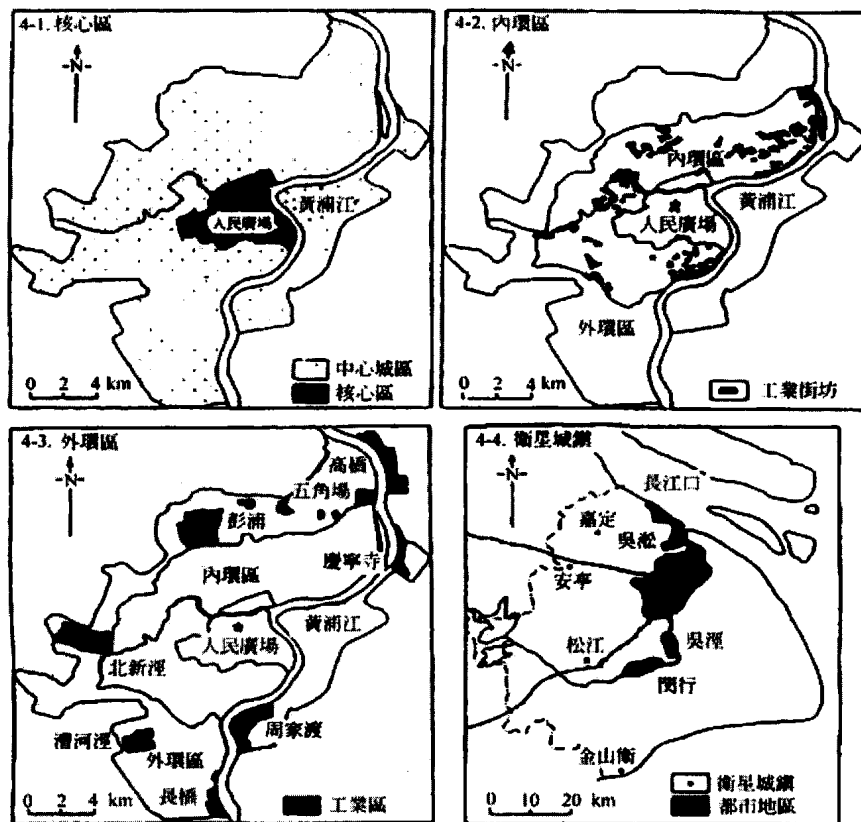
圖二、上海市中心城區工業空間分佈圖

資料來源：楊萬鍾，1990: 12。

“解放後”上海的工業發展受1958年的“大躍進”運動影響極大。該運動徹底將此殖民城市蛻變為以工業為命脈的生產城市(Ning, 1992)。1956年中共上海市委完成對資本主義工商業的社會改造後，根據毛澤東《論十大關係》對於沿海工業和內地工業的關連，提出具體的經濟改組與工廠“裁、併、改、

7 1987年統計資料顯示，中心城工業面積53.5平方公里，佔中心城面積的20.5%。內環區—中心城的商業區，以南京路為中心，東抵黃浦江，西至靜安寺附近，北到天目路、北站附近，南至復興路，包括黃埔、南市、盧灣、靜安、徐匯、虹口與閘北等七個行政區，共16.5平方公里。

合”一除了在市區充分的發展工業外，又分別開闢了近郊的桃浦、彭浦、曹河涇、北新涇、五角場、長橋、周家渡、慶寧寺、吳淞與高橋等十個工業區⁸，以滿足新建和遷建工廠之需(上海社會科學院，1983: 7-2)。50年代後期基本建設投資規模更大，所需的工業規模用地更大、工業新建與增建繼續加大、用水與電量激增；1957年中共上海第一屆第二次代表大會決定在上海周圍建立衛星城鎮，用以分散一部份工業企業、減少市區人口過分集中。因此先後闢建了閔行、吳涇、嘉定、安亭與松江等衛星城鎮(參圖三，4-3)。



圖三、上海工業區位分佈的四個空間層級結構圖

資料來源：Hodder, 1996: 232-233；本研究整理。

衛星城鎮與工業區的建立固然有工業發展上的必要，但是就空間發展過程來說，上述衛星城鎮只是反應了去城市化的馬克思社會主義城市發展之意識

8 吳淞已成為衛星城鎮、北新涇、五角場、周家渡與慶寧寺現為市區。上海社會科學院(1983)與楊萬鍾(1990)對近郊工業區的個數雖然有所差異(前者10個；後者8個，少了吳淞與高橋)，但是我們從圖二、圖三可以發現50年代的近郊工業區基本是圈層式的散佈在城市的邊陲，此等趨勢現象對本文的研究尤勝於其數量的統計。

型態(Fung, 1996: 323; Demko and Regulska, 1987: 289)，並非真正是有意識、有計畫的發展空間⁹。例如，衛星城鎮並未從事公共設施與學校配套，它只能算是粗略的居住區與工業區的混合設置罷了。

Hodder(1996: 234)將90年代初期的上海工業空間分佈分為四個空間層級(參圖三)：(1).核心區—將近有千家小規模的鄰里工廠與住宅工廠，它們同時也被用來當作商業與辦公樓使用；(2).內環區—距離核心區6~10公里環狀地帶將近有70個工業街坊，以化學、冶金與紡織工業為主，是目前亟需透過“工廠置換”予以改變的工業用地；(3).外環區—距離核心區11~12公里的環狀地帶，是50年代所建立的近郊工業區，現已成為市區部份，如彭浦、五角場、高橋、北新涇、漕河涇與慶寧寺等；(4).衛星工業區—約離核心區70公里環狀地帶，含87年代迄今建立的七個主要衛星城鎮，吳淞、嘉定、安亭、松江、金山衛、閔行與吳涇，共計555家工業企業、職工數33萬4千餘人；(5).外環與衛星工業區之間為居住地帶。

這些衛星城鎮提供了上海城市工業向外部擴張的空間，並進一步發展成為“鄉鎮企業”形式¹⁰，如吳淞與閔行為80年代初期成為上海鄉鎮企業重要的部份(Hodder, 1996: 239)。根據我們對上海郊縣的訪談經驗¹¹，鄉鎮企業與早期衛星城鎮的工業部門主管彼此間有積極競爭現象(同前引)，因為努力經營的企業不僅增加了個人與企業的收入，同時也贏得了政治與社會的行情。但是如此卻使經營好的工業與企業因聲勢大漲，可能忽視上級政府既定的計畫，而自行經營有利於自身發展的產品¹²，使工業改革與置換並非全然操控在空間規劃部

9 社會主義城市的發展特徵大多數為基礎設施薄弱，只重生產設施建立而忽視消費設備，尤其城市空間功能是建立在計畫的政治與社會理性，因此城市的規模是被控制的，且有意的疏散人口、產業至各個衛星城鎮；對於人流與物流的控制更是嚴密(Zhou, 1996: 571- 586; Tang, 1994: 392-415; Laws, 1994: 603-611; French, 1978)。

10 我們認為兩者最大差異為鄉鎮企業較具多元化的經營方式且以市場自發性的產業為主。衛星城鎮計畫產物，具有特定的工業生產目的，職工由國家分派；鄉鎮企業的職工則多數來自農閒休耕的剩餘農村勞力，但有逐漸取代傳統農業勞動力之勢。

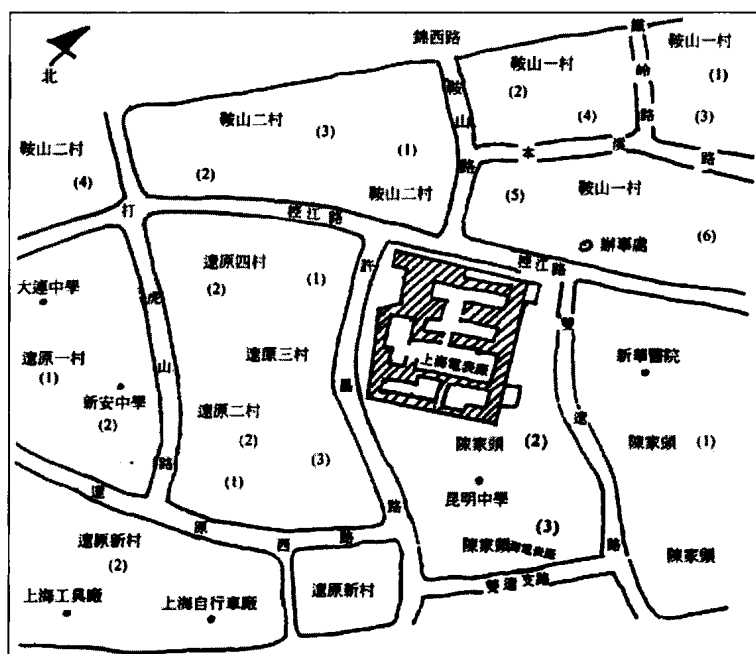
11 10/29/97對於昆山某造紙廠Y君，以及10/30/97上海松江縣某工貿公司與鎮長的訪談記錄。

12 例如上鋼二廠有意透過工業局向計委施壓使其准許該廠由美國進口設備生產現代化產品，但是計委拒絕了此項的要求，因為工廠原址過於擁塞、已打算遷廠了，至於進口

門之手。此點突顯了由於土地管用單位的“積極性”帶來了管理者與單位在政治、社會與經濟方面的利益與權力，也造成空間的急速變遷現象。

(二) 電表廠案例

電表廠位於上海楊浦區西部之控江路1677號、遼源新村街道(參圖四)；東至雙遼路、西至許昌路、北至控江路，佔地七萬平方米，建築面積5.7萬平方米；廠區原在江浦路、龍江路口，1957年遷到上址。該廠為上海市儀器儀表¹³行業中的重點企業(楊浦區人民政府，1987: 284)。



圖四 控江路的上海電表廠之區位圖

資料來源：楊浦區人民政府編，1987: 32；本研究整理繪製。

裝備與生產新產品之事也決定放在寶山；然而工業局一狀告到市人民代表大會上，認為計委過於官僚並扣上其阻礙改革的帽子，人代會審判的結果為工業局有理而計委需要多作自我批判(Hodder, 1996: 238 -239)。這種情況並非單一事件而是常見於經濟改革開放後，因國有企業經營得當“公然”對抗上級單位計畫決策分配的案例之一。

- 13 上海市的機電工業管理局(簡稱機電局)、儀表電訊工業局(儀表局)、汽車拖拉機工業聯營公司(汽拖公司)、電器聯合公司(電器公司)與長江計算機(集團)聯合公司(計算機公司)等五家局級單位所屬工業(共計570家)，合稱為「上海儀表電子工業」；其中以機電局在上海的空間區位分佈最廣，計有319家企業；儀表局則以177家列為第二；這些工業部門大多分佈在市區，佔有320家(56.14%)，其中儀表局則擁有52家(11%)在市區裡(楊萬鍾編，1990: 103)。

上海工廠用地的置換行為大概是從90年之後才開始進行¹⁴。若從技術層次來看，工業用地置換的過程大致為：(1).須由工廠的集團公司出具同意改變使用性質的證明文件；(2).經過經濟計畫委員的同意；(3).得到市或區之“一書二証”規劃許可；爾後就與一般房地產開發無異了。工廠要變更使用的話應先向所屬的規劃部門提出，由工廠提“使用變更計畫”。若工廠所在為區政府規劃土地管理局所管轄，則只要區的規劃土地管理局批准即可，不用再往上報了；但是若為市屬工廠企業則須上報市的規劃局。工廠的置換或租讓由工廠所屬的集團公司負責，廠長並非主宰實權的人，但是廠長可以提計畫來建議上級單位。在這樣的“遊戲規則”下，形成地方的空間規劃部門無法充分管制條狀的中央工業部門對土地的開發行為。

據任善根(1996: 171)：「...上海經濟委員會制訂了上海工業的“九五”發展規劃，...在調整行業結構上要集中力量培育、發展和壯大(六大)支柱產業，到九五期末汽車、電子通信信息設備、電站成套設備及大型機電設備、石油化工及精細化工、鋼鐵，以及家用電子電器要形成500億元以上的產業規模。...在調整工業佈局結構方面要按照上海市總體規劃，加快中心城區工業企業的疏散轉移，形成一批有特色的市級工業開發區、縣(區)工業區和鄉鎮工業小區」。因此，電表廠的置換一方面乃是土地的經濟利益所驅使，另一方面則是結合地方政府既有的空間政策。在上述情境下，即使廠的營運情況尚可，它仍舊脫離不了被置換的命運，因控江路為楊浦區僅次於五角場的區級商業中心(王鴻楷，1996)。兩者之間最大的差異為控江路的商業機制來自市場自發性所形成的聚集經濟，而不倂五角場為市府政策所主導而形成。

市政府工廠置換之目的為促使國有資產經營活絡化，且透過國有資產管理局有效控制、管理國家產業¹⁵。置換的動機應¹⁶來自：(1).上級政策使然—

14 根據3/9/97與出身空間規劃專業背景的某大學副校長的訪談記錄。

15 例如楊浦區提藍橋附近原有一家廠屬倉庫，透過廠房置換為商場的過程而建造為第一百貨超市—專門經營生活用品購銷，生意經營的情況比起原先閒置的倉庫要來得有經濟價值。但是變更後的經營型態為商業使用時，是必須繳納營業稅的；然而規劃土地管理局的L君、電表廠的S君與社會科學院的經濟學者W君皆告訴我們，有些國有企業並不需繳納此稅款，這樣的制度助長了外商與本地企業間的不公平競爭，也成為間接鼓勵國有企業積極置換廠房的催化劑。

16 根據3/11/97對盧灣區土地規劃管理局L君的訪談資料。

a.有進一步開發潛力的工廠與地塊應該被置換出去。其形式有二：一為原工廠可以遷移至郊縣另行發展規模較大的廠房，或以兼併的方式併在另一工廠中，而職工則由企業系統自行消化與重分配；二為廠方甲地塊租讓所獲得的價金去郊外購置土地供原工廠使用，或自行發展該系統內的集團事業；b.無經濟效益的工廠則經過置換的步驟，以地塊的租讓金與安置原工廠的下崗工人來作為房產開發公司之交換條件；(2).下級單位寧願被置換的原因包括：a.市區的原地擴建是不經濟(因土地的機會成本與環保標準)；b.現在的廠址多為50~60年代留下來的，常與居住區混雜在一起，要擴建也不容易；c.利用置換的租金解決職工的住宅問題與救濟金。上述工業置換的動機其實與學校置換是如出一撤的，都是困於財政包袱，又想利用國家經濟快速發展的時機，順勢藉由土地機能的改變，來改善企業體質與收入，這是空間再發展的一個重要機制。

1993年電表廠的管理者有再發展該廠的構想，當時區政府也有意發展控江路的商業活動，兩造攜手促成此廠地的變更使用。儀表局底下¹⁷的三峰公司(設有上海電表廠、上海裝潢公司與機材公司等單位)積極透過“各種管道”欲把電表廠“推銷”出去，再把所賺的錢交給儀表局來作轉多元化投資，以擴大“系統”的經濟力。身兼電表廠與三峰公司高層主管的S君：「...95年之前自電表廠下崗與退休(女為45歲、男為55歲)的職工大約有三千多人，截至96年我們就有一千多人的下崗與退休職工，對廠長來說，除了負擔既有職工的固定薪水與獎金之外，還必須負擔四千多人的退休福利，沈重的財政包袱壓力迫使廠長必須圖謀發展與另闢財源。以三峰內部的成員來說，有10多個即是來自廠的幹部，三峰底下(92年)的三峰酒家也是我們廠的子公司。在土地無償制的時代，控江路這裡都是電表廠的地，連現在路對面的樓房(例如鳳凰酒店)與住宅都是80年代的職工住宅，後來都無償的“給”房地局由其代為管理與開發(地太多了，上面要管也管不住、管不清!)。況且電表廠的土地，區並未有管理權，所以在推出雕塑廣場之區計畫時，我們的規劃並未被區拿出去(招商)。」上述口白明顯透露區的重大計劃與電表廠是毫不相干的，只有在當廠方向區規土局提機能變更時會以其也在雕塑廣場發展計畫之內提及。

17 儀表局現為控股公司，以下有醫療、儀器、電表、三峰公司等大小約100多家廠。如同前面所論述，工業系統的集團公司為龐大的國營企業公司，其兼具政府部門與民間企業等雙重角色，此點與資本主義的企業或政府職責之清楚區分有極大的差異。

電表廠的基地原本在94年時已經批租給了香港廖常興集團，該集團打算仿照香港太古城模式(綜合的住宅社區)開發，但後來由於資金來源而打退堂鼓(S君口述得知)。因此三峰公司一方面到海外四處招商，另一方面則計劃分期分區¹⁸由自己來開發；這樣的作法是避免整批土地開發時的金額過於龐大，而欠缺資金周轉，且用分期分區開發的作法，又可讓電表廠的部份機器與職工仍可運轉，避免一下子釋放過多勞動力於市場，造成社會的福利與就業問題。

我們認為工廠的置換其實就是大型的商業開發，廠方與區政府都在利用現有土地價值來發展商業活動，惟對於當地是否可以容納如此高強度的商業機能或消費人口的評估卻未於訪談的過程與所給的參考資料中提及，顯然對於土地開發的風險並未顧及。例如，廠方捍衛己身利益與計畫的決心是不許區政府挑戰的，而且對於市場的敏感性顯然勝於區政府(參上述對話)。同樣的藉由教育系統的空間效應與機能轉換，我們也可以瞭解除了廠房置換之外，各方土地諸侯正以地換利的蠶食鯨吞方式，改造上海的城市地景藉以解決貧血的財政體質。

三、教育系統的“創收”¹⁹與校地使用的變化

學校設施在80年代積極的藉由第三產業活動以增加“創收”，促使學校在上海都市空間機能的轉換過程中也佔有一席之地，如劉夏陽所言(1996: 160)：「…國家支持學校發展校辦產業，對包括各類職業學校在內的校辦產業仍繼續實行減免稅政策。國家對於校辦產業的政策性低息貸款將逐年增加。建立教育銀行運用金融手段擴大教育資金的來源，繼續鼓勵產礦企業、社會力量和海內外各界人士捐資助學和農村集資辦學。」上述的“教育產業化”政策出爐乃是因應中國大陸的教育政策變化過程(王鴻楷、洪啟東，1997: 2-3)與長期的教育財政壓力所致，使得經濟改革開放後，擁有大量城市土地的教育體系也成了土地開發的積極推動者。

18 共分三期(由基地內部向外開發)：第一期已動工，為6, 7, 14層的住房；第二期為高層住商混合樓房宅；第三期則為26層商業辦公樓房。計畫發展完畢之後，電表廠預計搬到清浦縣的安亭。

19 俗稱單位或機關除了基本目的業務之外，另透過公有生產資源而經營他種業務項目，或將其土地出讓(租)給外商或其他團體與個人，以獲得額外的經濟與利益的行為。

(一) 學校創收與校地置換

教育事業營利行為始於50年代“勤工儉學”(石之瑜, 1994: 224)的教育勞動政策²⁰，“創收”在當時即相當正當化的進入學校殿堂，它既解決了學校的財政壓力(如薪資、退休俸與硬體設施的負擔)，同時也豐富了教職員工的獎金，並提供改善教師住居環境之財務條件。教育創收的積極目的不僅有上述財政開源的好處，同時對於教育資源的地方重分配也有幫助，例如教育系統可藉由校地的遷移、合併與裁撤，自行(或與外商合作)成立房地產公司，或結合地方政府的舊區改造計畫，再發展市區的空間。

具體的教育創收作法包括：(1).將校地租讓給出資企業，每年固定收取租金(可能包括其他條件，如吸納部分的教職員工、逢年過節的校方獎金)；(2).學校以土地作為部份資本，以參股的方式加入的三產項目經營；(3).學校向教育局提出三產經營申請，從事小商品或飲食服務業(此模式常見)；(4).將校舍分割為數個空間單位，部份由校方經營，部份出租給其他個體戶或企業；(5).直接將校地批租給出租企業，學校將所得資金部份繳交政府²¹、教育系統，其餘部份作為發展新校舍或搬遷或改善教具的經費，例如比樂中學與晉元中學的案例(前者與附近的小學合併後再發展，後者則由市區搬遷至郊區)(王鴻楷, 1997: 82-88)；(6).教育總公司(前身為“校辦廠”為教育系統之事業的揮總部)會同教育委員會，利用土地級差的特性，將“不符經濟效益”的學校裁撤、兼併，或租讓部份學校用地給企業以換取資金來改建校舍(可能提高容積率，以增加校舍並兼營第三產業)。

據目前瞭解，校地置換過程為：土地開發商看上學校(用地)，與學校所在地的區或市教育局以及教育發展總公司²²進行開發計畫與租讓金額的意見交

20 據1996年3月14日8:45於上海區政府校產管理站辦公室的H主管透露：校辦廠的出現，最早乃源自於1950年代“勤工儉學”的政治意識型態。當時學生除了唸書之外，每星期有半天的勞動生產課，藉以活動體能並增加生產力。例如，義務替國有企業組合原子筆、組裝書架等。但是到了70年代，有批物理教師開始從事電扇與電機商品的代工，而開始有“校辦廠”的學校附屬事業單位，自此揭開創收的市場行為。

21 視學校所在地，而繳交市或區政府。

22 職能為可調度校地批租土地大小，並開發不動產事業與經營。其前身為70年代初期成立的校辦廠，當時工作僅為租金的回收與創收。該公司的工作為收取與管理全區學校

換；如果雙方達成協議，則就報請區(市)規劃局進行計畫評估(如果是教育系統本身對學校用地的開發，則是區(市)的校舍管理站來負責擬定開發計畫)；接下來，開發商即可拿到土地再向計畫委員會“立項”。接著的流程則與一般外商批租土地無異。通常校地批租收入的15%要給區(其中5%給市)、25%拿來當作市政配套、60%作為學校的教育使用(其中的15%給區的教育局)²³。校地一旦成為商品化後，其“有計畫的”被遞移出市區的後果，是犧牲了社會的集體設施使用，同時也資本化了作為都市教育服務的公共財，此等空間發展現象少見於世。

(二) 學校數量的變化與都市中心機能的重商業化

上海的學校數量變化應與近年的都市空間發展有密切關係，而非單純的只是生育率因素²⁴，教育經費的籌措方式應具關鍵地位。教育經費乃由原傳統指令性計畫時的國家直接撥款，轉換為經濟改革開放後的以預算外之收入為主要來源，該項機制應是學校數量於城市中劇減的主因。

表四 上海市中學數量歷年變化情形表

單位：所。

年 度	中學校數			全市內			全市內班數	
	全市	市區	郊縣	完全中學	高中	初中	初中	高中
1986	806	378	428	315	6	485	8552	2728
1987	777	371	406	275	16	486	8307	2896
1988	741	360	381	278	14	449	8593	2354
1989	720	385	335	252	16	452	8572	2290

之創收利潤，並經營教育系統之工、商業事業；各區的情況並不相同，且各區利潤上繳也不同。以盧灣區為例，96年6月區教育局成立了恆產公司(資金2千多萬元人民幣，就是區的教育發展總公司)，這個公司為國有資產公司與區屬四大公司(復興建設、市政建設、永葉集團與中誠集團)平行，該公司底下有11個直屬的企業公司：有旅館、餐廳、工程、電池廠與百貨等公司；這幾家企業公司原都是校辦廠管理的，現在都裁併且統一交予恆產公司統籌作資源與人力的管理分配(資料來自盧灣區校舍管理站匿名官員的口述)。

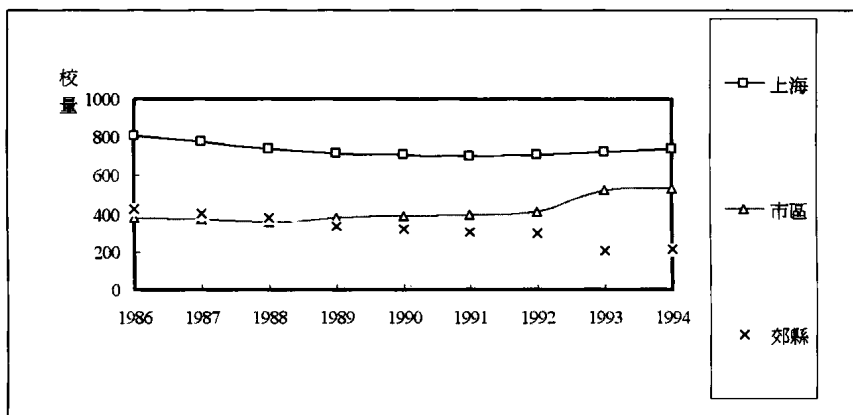
23 經費的數據與分配問題因涉及敏感，受訪者多不願回答，此類研究的盲點有待後續研究突破。

24 1986~88年為人口出生的高峰期，出生率達2.2%以上；89年之後為下緩，94年出生率為1.77%，因此上述(1986~88)兒童在1992~95年進入小學時，其學生人口應是增加的(劉夏陽，1996: 161)。

1990	712	390	322	246	18	448	8838	2274
1991	705	400	305	219	20	466	9259	2302
1992	711	410	301	217	22	472	9715	2374
1993	729	523	206	219	22	488	10005	2431
1994	741	531	210	223	29	489	11208	2557

註：市區與郊自93年起的校量變化，乃源於從郊縣劃撥至市區的寶山區、浦東區與嘉定區所致。資料來源：上海市教育委員會，1995。

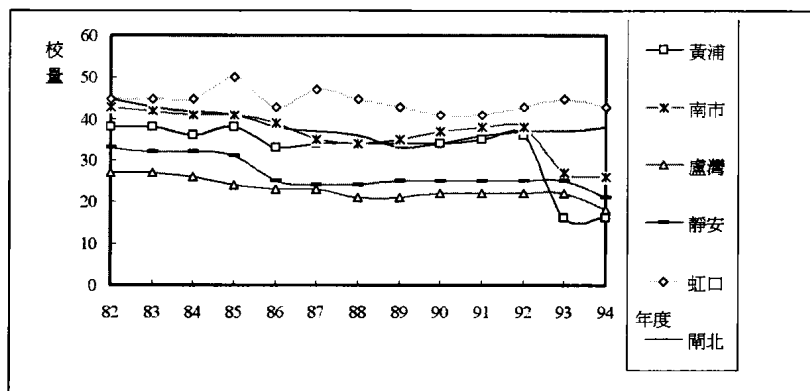
1985~94年上海全市的中學校數²⁵為一遞減曲線(如圖五)，1983年全市有900所(上海市教委會，1984)、85年806所、91年的705所(約2.5%的年遞減率)，92年後才逐漸增加，迄94年的741所(約0.7%的年遞增率)²⁶。郊縣校數也是遞減曲線(94年稍增)，由85年的499所減為93年的206所，(93年郊縣突減95所，但市區突增113所，變化最為驚人。此變化應是93年浦東與嘉定自郊縣劃為市區所致)(如圖五、六、七、表四)。市中心區的學校數量變化則是由83年的401所減為88年的360所；到了89年的385所開始回升至94年的531所。市中心區以黃浦區與南市區從92年的劇烈下降最為顯著(與該年實施的簡政放權政策有關，如圖六)，此現象恰與邊陲市區的吳淞和閔行從88年的校量遽增(與該年實施土地有償制度有關，如圖七)形成強烈對比。



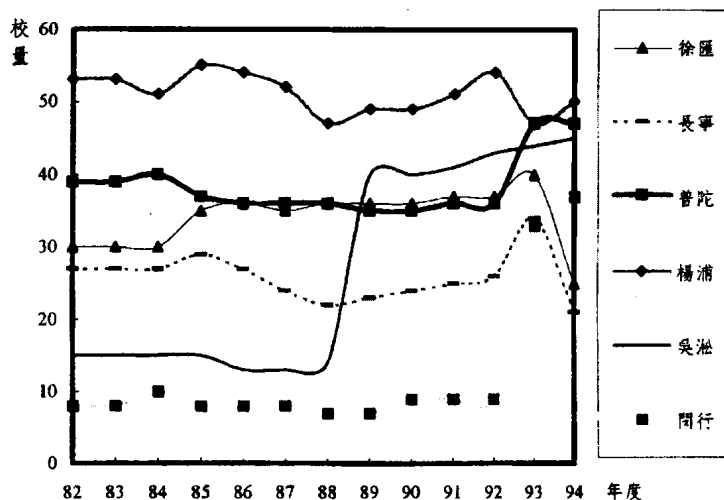
圖五 上海歷年之市區與郊縣的中學數量變化圖 資料來源：同表四。

25 本文所稱的“中學”為初中與高中，此乃配合上海的慣稱與統計資料。

26 上海地區歷年的學校數量變化情形統計始於1983年，在此之前並無相關記載。所以我們看不到有關49年解放後到78年經改之前迄82年的相關數據；即使是相關的城市統計數據亦是在83年之後，尤其87年以後較具系統。在此之前的社會統計資料較不完全也不慎密。參上海社會科學院編輯部(1987)，〈編輯說明〉，《上海經濟年鑑》。上海：上海社會科學院。



圖六 上海市中心區歷年中學數量變化 資料來源：同表四。



圖七 上海郊縣與邊陲市區之中學校數量歷年變化圖 資料來源：同表四。

表五 經濟改革開放後的上海市各行政區中學校數之歷年變化表 單位：所。

年	黃浦	南市	盧灣	靜安	虹口	閘北	徐匯	長寧	普陀	楊浦	吳淞	閘行	合計
82	38	43	27	33	45	45	30	27	39	53	15	8	403
83	38	42	27	32	45	43	30	27	39	53	15	8	398
84	36	41	26	32	45	42	30	27	40	51	15	10	395
85	38	41	24	31	50	41	35	29	37	55	15	8	404
86	33	39	23	25	43	38	36	27	36	54	13	8	375
87	34	35	23	24	47	37	35	24	36	52	13	8	368
88	34	34	21	24	45	36	36	22	36	47	14	7	356
89	34	35	21	25	43	33	36	23	35	49	40	7	381
90	34	37	22	25	41	34	36	24	35	49	40	9	386

經濟改革開放後上海都市土地利用的轉化：中學與電表廠案例

91	35	38	22	25	41	36	37	25	36	51	41	9	396
92	36	38	22	25	43	37	37	26	36	54	43	9	406
93	16	27	22	25	45	37	40	34	47	47	44	33	518
94	16	26	18	21	43	38	25	21	47	50	45	37	526

註：1. 993年增加嘉定區有26所中學(26，以下同)、浦東(75)；94年嘉定(25)；浦東(77)；
2. 資料來源：1979~90年來自〈上海市教育事業統計資料〉；1991~94年為〈上海市教育統計手冊〉。

就學校的建築面積變化而言，中學的校地面積或校舍建築面積的歷年變化大多是增加的，尤其是93~94年的變化最為劇烈(參表四、表五)，但是這種情況主要應是來自行政區的擴大，並非一定是教育當局建校的結果。市區校舍建築面積的增加率不及郊縣的增加速度。以93年前的變動檢視校舍面積的增減情形，可發現市區的年平均增加面積約為3.5萬平方米而郊縣為6.2萬平方米；但市區校舍建築面積自89年以後的增加速度則高於郊縣(如表六)。

另表六的建築面積統計與“校辦產業使用的面積”如何劃分？換言之，學校的總建築面積中有多少是確實用於教育，多少用於創收？我們判斷學校數量減少的真正關鍵應在於校地的“區位價值”引起了商業開發的動機。是故數據所反應的是校量的減少而面積卻逐年增加，這點是統計數字的盲點。

表六 上海市中學佔地面積與校舍建築面積之歷年變化表 單位：萬平方米。

年度	中學					
	學校佔地面積單位(畝)			校舍建築面積單位		
	全市	市區	郊縣	全市	市區	郊縣
1984	12270	5456	6814	341	202	139
1985	12177	5606	6571	333	199	133
1986	12407	5614	6792	347	207	140
1987	12916	5501	7415	366	204	162
1988	12777	5455	7322	364	204	160
1989	13194	6078	7116	378	220	158
1990	14665	7138	7527	395	231	163
1991	14101	6412	7689	413	238	175
1992	14443	6451	7992	423	246	177
1993	15128	9400	5728	447	322	126

資料來源：上海教育委員會提供。

從表五與圖六、圖七之學校數量的更迭所帶動下的都市空間結構變動，明顯的展現出上海市中心區與邊陲各行政區的學校數量差異現象：(1).中心區與舊城區校數隨年遞減—黃埔區、靜安區、南市區、盧灣區與閘北區，尤其

黃埔區與南市區從92年的36所及38所中學減少為93年的16及27所；(2).外圍市區校數的先減後增—徐匯區、長寧區與普陀區(曲線呈U字型，由86年開始遞增)，特別是長寧區與普陀區由92年的26所及36所中學增加到93年的34所及47所；(3).由郊縣劃入市區的新市區校數遞增—吳淞區由88年的14所暴增到89年之40所、閩行區則是從92年的9所急漲至93年的33所；(4).外圍市區變化不大—楊浦區雖從79年60所降為80年的60所再為81年的54所，但是從80年代迄今，其校數的變化始終都在47~54所之間；(5).校量減少最多的都在市中心區，校量增加最多的則是內環線以外的市區，特別是從郊縣合併而來的新市區與邊陲市區，如吳淞、閩行、浦東與普陀區等。這種結合學校在市區的土地價值與市政工程的空間開發方式，一方面強化了城市中心區的商業機能；另一方面解決了學校的財政壓力，且將企業的土地批租收入轉化為教育集團公司的資本，既可投資集團底下的多元化企業，也可成為教育經費的一環，而免去中央經費補助不足的困擾。

無論在任何體制的國家，學校作為社會服務的教育作用與集體消費設施，其區位配置應均來自學校服務半徑的考慮，但是這樣的土地利用模式與思維卻在90年代的上海發生質變；學校數量的減少，究其原因除了有來自人口的自然與社會變動之外，我們認為最大的校地空間變遷動力是來自：(1).“發展總公司”透過校地的機能轉換與移出市區的過程，為教育系統、校方、地方政府帶來經濟利益；(2).財政包袱導致學校的“創收”傳統(其利潤為固定薪資的重要部份²⁷)則為校地(或空間)的積極移作商業使用，提供了相關決策所需的行政和心理條件。

27 1995年上海平均個人生活月收入為568.52元人民幣(80年為46.65元、90年為170元、92年為236.84元、94年為463.84元)；《上海經濟年鑑(1996: 344)》，訪談資料得知(王鴻楷，1997)，“好的學校”之教職員的月入創收獎金可達200多元，即便是較差的或全無創收的學校，教育單位亦有所補助。上海中學教職大受大學畢業生青睞的主因為“待遇”有了改善。如閩北區的某重點中學教師人均月收入可達1,400元，還免費提供早、午餐，並發放膳食津貼；市教委中學師資招聘專場，2,500個空缺來了近萬名應徵者(《亞洲週刊》，1997/5/12-18: 28)。

(三) 盧灣區的個案—比樂中學

1、學校的地理位置

盧灣區面積7.51平方公里(不包括水域面積)，人口40.88萬人。“解放”前之區的北境為著名的住宅與商業綜合區；區的中部位(如打浦橋和麗園路街道)有較多的舊式里弄住宅，境內多棚戶簡屋；工業與農田多數集中在南部(上海盧灣區人民政府，1990: 5)。現在的區內以淮海路北面是商業區、東南為住宅區、西南為文化教育區、東為高級辦公區，而西北則為高級住宅區。比樂中學位於盧灣區的東北部淮海中路375號、佔地6,307平方米、建築面積7,800平方米。89年統計有高中20班、初中13班、學生1,500餘人、教職員工約200人，為盧灣區的一所大型完全中學(上海市盧灣區政府編，1990: 297)。

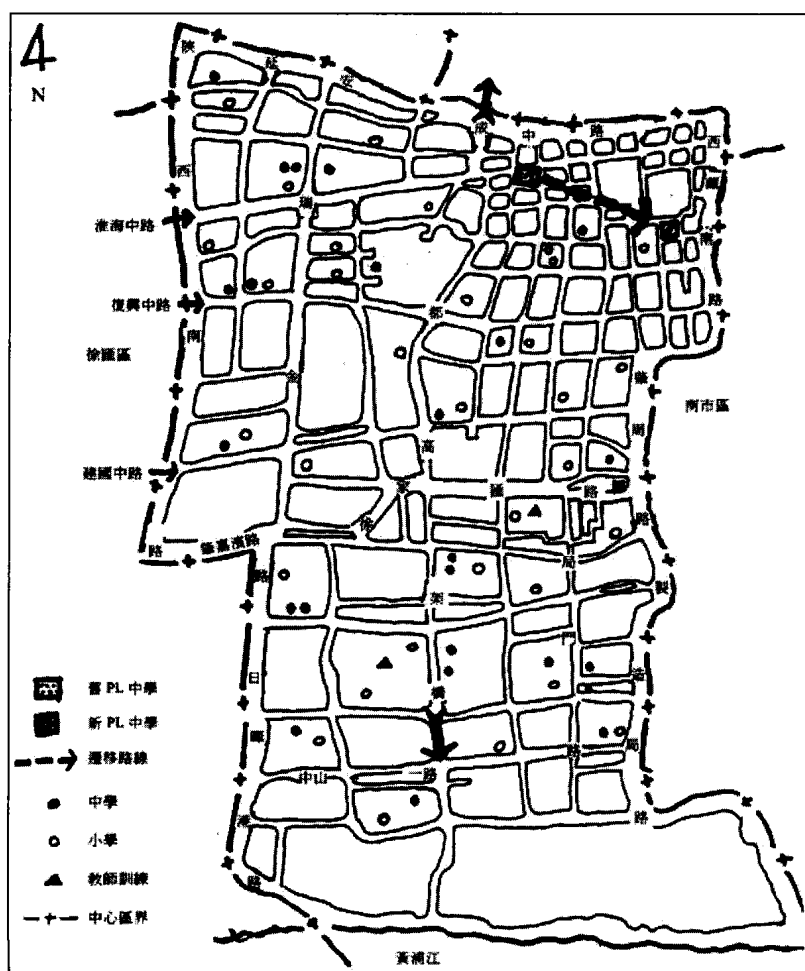
據盧灣區規劃土地管理局承辦區內用地規劃管理的L官員表示：「…盧灣區內的學校較為破爛、尤其區內(指徐家匯路)中段的學校設施簡陋，學校與居民混染、學校的分佈極為不合理；中段以南的學校數量少，僅有各三所的完全中學與初級中學、十二所小學；區的北塊地方，尤以淮海路²⁸兩側，學校特別多(包括比樂中學)，同時也是人潮集中的消費地區…因此該地段被批租及改造的情形最多。」比樂中學的位置為淮海路、淡水路、興安路與馬當路所圍的嵩山路街道(坊)；校舍左旁正好是地下鐵出口，右邊則是剛開幕的太平洋百貨公司，如此極佳地段、形狀方正的校地，自然引起外商的覬覦，就在96年被香港新鴻基集團看上，而以三億多人民幣批得。

2、學校置換的過程與空間發展機制

比樂中學的基地由新復興公司負責開發。開發的流程為：開發商先跟區政府的批租辦公室洽談，批租辦會與規土局和教育委員會(與校舍管理站)討論，雙方條件談妥後，由中、資方成立“項目

28 淮海路舊稱霞飛路，為上海30年代迄今最熱鬧的商業地段，以西方外來商品著名，其商業空間的特性恰與南京路(俗稱中華第一街)以傳統中國商品成對比(王鴻楷，1996)。

公司”²⁹，由該公司具體操作動遷與開發事項。然後再將“一書二證”(選址建議書、開發許可證與施工許可證)交規劃土地管理局，其中的選址建議書送規劃部門報方案(須會商配套、環保、綠化、交通、自來水、煤電和下水道等單位意見)，再經過初步設計與施工圖的送「招投標辦公室」。



圖八 盧灣區中學校區的空間分佈圖

資料來源：1.本研究繪製；2.盧灣區規劃土地管理局提供。

動遷後的比樂中學與另一起動遷而來的興業中學，在目前重慶中學與第三中心小學的校址旁邊，三所中學合併為“新”的比樂

29 項目公司似乎是另一種變相的發達地方資本的公司法令，亦即，土地開發非得要中方加入不可；例如，成立的房地產投資建設項目要付諸實施，首先要計劃立項(即項成立目公司)，然後分計畫、規劃、配套徵詢、動拆遷、公開審批、落實市政配套基礎設施、建築施工、竣工驗收及方品房銷售等九個階段(莊孟瀚，1994: 286-287)。

中學(為完全中學)。原有的當地居民則分別動遷到莘庄與浦東。據區裡校舍管理站³⁰H官員表示：「…會選擇該區位作為新校舍的原因在於第三中心小學佔了五分之二街坊用地，學校品質不僅不好而且當地在解放前為(撿垃圾的)船民之居住區，所以趁著學校合併之際，不但改善學校的品質，且也解決居民的居住問題。將批地費用的三分之一拿來供居民動遷³¹(至莘庄與閩行)，居民樂意地遷往新的居住地點(居住品質變佳)，而也完成了舊區的改造工程。比樂中學案例只是結合了93年下半年廬灣區政府市政改造工程(區裡共32.6萬米平方的危棚簡屋，受命在97年底要全部改善完畢)。」

比樂中學以其位於市區的優越商業地段，在上海現階段大規模的市區改建與基礎設施興築之際，被外商財團相中應是遲早之事，惟區政府與教育系統決策者的發展心態與積極性，竟猶如資本主義社會的房地產開發者，這樣的空間發展機制應是推動後社會主義都市空間急速變遷與發展的主因。換言之，區政府提供了財政盈餘可以部份留置單位自主的單位發展誘因，一方面刺激擁有大量土地與優越區位的教育系統釋出校地；另一方面結合校地與舊區改造工程，共同等待外商的資金挹注，且又解決了當地的基礎設施與環境問題；而且“置換了一所學校可以救活數所學校”的“教育經營理念”使教育系統有強烈意願將學校遷出或裁併，用以出讓土地給企業，這樣的空間開發作法編織了上海作為世界城市與長江流域龍頭都市的錦繡圖(王桂新，1996: 284-311；楊萬鍾，1992: 129-150; Yeung nd Sung, 1996; Smith, 1996; Yan, 1988: 94-127)。

教育系統的校地結合企業與舊區改造等，空間再發展的形式目前所知應有五類：(1).開發商相中土地而學校遷移—本例的比樂中學、晉元中學(由市區遷往郊區)；(2).學校系統自我經營校產以地換取外商經費來籌組學校的三產與教學事業—李惠利中學(Wang

30 主要業務為處理區的校產與三產經營的評估。

31 一米平方的賠償價約為500人民幣，安置後的居室面積約為8~12平方公尺。通常內環的房子都由(市政府)國有資產公司負責興建；郊區的動遷房則由區屬四大公司先買地按配套建房，再由政府收購作為安置動遷戶。凡是動遷必定先有了安置住宅與配套才敢動遷居民的，而動遷後的居住條件更是優於原住戶的居住條件，通常居民是樂於接受的。

and Hung, 1997)；(3).市政建設而遷移學校；(4).學校本身的地位擴張(例如成為重點學校)而學校就地增建的；(5).學校透過部份樓房租讓方式轉讓使用權給外商公司，作物業管理(例如，南洋中學；王鴻楷，1997: 85-87)。

上述各方式皆突顯了教育系統與區政府利用校地置換，以達成土地商品化的目的，同時亦促成市、區空間的再發展，並解決教育系統與區政府雙方的財政壓力。惟檢視學校作為社會的教育資源，其在中共經濟轉軌時的房地產開發角力過程被轉化為經濟資本，而在過程裡的學生與教職員工都付出通勤時間與費用的代價，也間接使上海現今城市規劃淪為資本的附庸，學校用地的社會教育功能頓時也光環盡褪，成為待價而沽的商品。

四、廠地和校地商品化的經驗探討

1979年經濟改革開放前的中國大陸是一個高度體現社會主義城市生活制度的國家(石之瑜，1992; 王鴻楷，1996, 1997)，舉凡城市居民的生產與消費生活、福利，以及工作與居住選擇都要受政府計畫的控制。惟指令性規劃模式在中國共產黨的三中全會以後，幾乎全部退位，取而代之的為“發展就是硬道理”的發展主義意識型態。它促使沿海地區因城市土地市場化而捲入空間開發狂潮，政府的決策者、管理者、或部門經營者乃至個人莫不以開發土地來積累資本。然而現今中國大陸土地資本的循環過程不同於資本主義的邏輯(Harvey, 1985)。此處的土地原本都屬於國家或集體所有，並不屬於任何個人，它之所以成為部門的資產，原是由“行政劃撥”而來(中科院財經所與紐約公管所，1992, 1994; Hu, 1992)；只是土地使用權市場化後，公部門成為土地大戶，同時也由於民主化程度不足而欠缺民意監督，故公部門土地的決策者主導了土地利用，城市規劃部門的控制權也相形式微(孫施文、鄧永成，1997: 31-39)，即便部門的地塊批租或租讓也未必非得經過地方首長的認可。這種部門與地方政府的角力與競相發展(寧越敏、鄧永成，1996: 129-154; 趙建明，1995: 66-79)，構成了大陸土地使用快速而重大的變化，且造成區域間的失衡(王均嗣，1996; 張仲禮，1996; 蔡來興，1995; 趙曉斌，1995: 17-59; 金其楨，1992; Zou, 1990; Goodman and Segal, 1994; Yeung, 1994; Chan, Hsueh, and Luk, 1996; Goodman, 1997)。

我們認為近年上海空間機能的轉換係由地方政府透過部門的土地批租與創收行為，順勢結合舊城改造計畫、市政基礎設施的興建、機關校舍的修繕以及解決財政與福利的包袱等問題之“多贏”的城市多面向行政管理機制所形成。這種特定空間、歷史與社會涵構下所編織的土地使用型態是親市場、重發展與商品化的。事實上，工業的去中心化管理趨勢乃是因應上海空間商品化與發展掛帥，透過工業置換過程重新將上海原租界時代的空間機能洗牌(章英華，1984; 王貽志，1996; 宋國誠，1996: 65-75)，但是教育用地的機能轉換卻抹煞了教育作為社會服務的本質，而被捲入資本化的洪流；亦即，每個產業部門與機構都想分食土地這塊大餅，這樣的土地市場化所牽連的空間變動是連鎖反應式的土地轉換過程：一方面往往是投資者、政府的行政、規劃與事業經營部門之間的“協商過程”(上海的城市規劃類似規劃許可制，總體規劃應屬指導性質，並無強制性的規範權)；另一方面則是解決市政基礎設施的財源窘境。例如成都高架路、外灘的土地置換³²—市政府可隨市場機能改變立場而搖身一變成為跨部門的“指揮部”與房產管理公司等兼具行政功能與公司型態的機構。

這樣強烈追求資本積累與事業投資多元化的作法正是九零年代的社會主義上海城市空間轉化的特徵：(1).上述機構的主要管理者皆為政府局處首長，故行政決策的意志較易貫徹執行；(2).此機構為獨立的經濟組織並非政府單位，故可向銀行進行貸款，待日後工程結束後，即變為市場上的地產公司或物業公司。此等裁判兼球員的行政權力資本化過程，間接的解決了政府在面臨市政動遷時的財政壓力，同時也形成土地開發的“條塊戰役”³³。

因此，上從部門系統的決策者、單位管理者，下至市井小民，對於土地資本的“思想解放”早已超越了社會主義市場化的步調，更不同於過往計劃經濟體制下集體分配資源供銷的模式。因此，利潤的積極追求體現了市民的

32 也就是原本屬甲用途的土地與機關(大多為公部門)，透過半官方性質的公司組織(即置換公司)將其轉換為乙性質的用地與企業(通常為外商或商業、金融等第三產業企業)的過程。

33 部門的土地使用計畫或開發行為先於地方的總體計畫，或重複性的投資計畫過多，而造成出地方資源的浪費，例如楊浦區的雕塑廣場與控江路的電表廠、千村百貨的區位選擇等案例。

價值觀特徵(沈關寶，1993)與工作態度，例如市民追求第二、三份的兼差工作、教育與工業單位的創收事業(程超澤、吳前進，1993: 30-42; 江振昌，1993: 43-54)。在這樣高度追求經濟發展與資本積累的情勢中，城市集體消費以及低效率的生產設施用地即成了商品的對象，如本文學校與工廠的例子。

土地有償使用制度與簡政放權的部份措施，更引發上海“單位現象³⁴”(章英華，1996: 235-238; 李江濤，1994: 43-64)的燎原之勢，將上海商業地景由開埠以來一直都是獨領風騷的單一核心黃浦區外灘，自90年代初期開始向週圍快速擴張，例如淮海路、徐家匯、五角場與豫園等商業地帶(王鴻楷，1996)。此外，部門經濟的集團企業公司—例如三峰地產公司與教育發展總公司等，將是與市/區屬土地開發公司發生抗衡的“土地諸侯”；尤其教育系統等控制了大量土地的“條條”衍生出多角化經營的集團公司，它垂直式的指揮管理與資源承繼，接管了校辦廠的事業，並橫向式的管理了系統內各學校用地的分配；此等空間資本的積累與土地商品化方式，在土地國有制的經濟中是無往不利的。

藉由上海的學校與電表廠個案，讓不同經濟體制下的我們認識上海商業區的校地與廠地如何淪為外商與國家“條塊”的兵家必爭之地，同時也成為發展地方資本與振興產業的手段之一。各系統部門基於一方面握有土地資源的籌碼，與急於增加經濟創收來改造設備和職工福利的心態；另一方面區政府的規劃單位卻想利用部門經濟開發土地的時機，兩造時而競爭、時而結盟的空間發展過程，導致規劃的談判協商性高於以往計畫的權威性，且更成為資本的創造利潤工具。

綜上所述，無論工廠抑或是校地的機能轉化，系統集團公司的決策者與投資者皆扮演著重要的空間發展角色；前者如儀電儀表集團下的三峰公司、教育發展總公司與校舍管理站，後者則是外資公司、中小企業或台商。這股流動的資本(無論是有形的資金或無形的技術、人才、資訊與商業網絡)解決了部門系統的財務與福利包袱，因而促使系統大量釋出土地與下崗勞動力於市場。

34 中國大陸的單位職工或管理者利用該單位組織既有的生產工具或土地，甚至連單位或個人所負責的業務職權進行與原單位職能不同或相似的事業；前者常見的如經營第三產業或將單位土地、建築物租讓他人；後者則是俗稱“一個單位兩張牌子”，例如政府部門下的規劃局與XY土地開發公司之主管成員與業務負責人，幾乎是同出一轍，這是市場的球員兼裁判。

真正促使空間地景遽變的應是部門的土地利用政策和地方政府的市區改造計畫—利用土地的批租與使用權轉讓結合產業的空間遞移與重分配，改變自“解放”至八零年代之前的重生產輕消費、不重視基礎設施投資的社會主義城市範型(French, 1979; Kirby, 1985; Forbes and Thrift, 1987; Laws, 1994: 603-611; Smith, 1994: 612-627)。

土地有償使用與土地審批權下放地方政府後，部門的土地管理者在土地開發利益與仕途的雙重驅使下，積極將土地推上市場的行為是可以理解的，不過連肩負基礎教育重任的集體消費設施也被商品化，則是令人詫異。因此系統部門與地方政府兩者間的斡旋與決策過程造就了上海學校數量的減少、產業結構轉型與空間變遷的現象。這樣城市用地的過度商業開發經驗與手段，讓我們不得不思考一個問題：當廿一世紀來臨時，台灣市中心區的生育率愈來愈低，而土地資本密集化日趨走高的情境下，昔日的市區學校數量、用地面積與產業機能該如何反應在基本上仍屬靜態的“都市計畫”？相當有趣的是兩岸城市雖在不同的經濟體制下發展，然而仍有相同的發展趨勢。這是否也顯示城市間的資本流動與資訊連結是有超體制影響力的，它應是世界體系國際分工的一個面向。這是城鄉與區域空間研究的一個新課題。

五、文獻參考

(一)、中文文獻

- 上海市教育委員會 編，(1995)，《上海市教育統計手冊》。上海：教育委員會。
- 上海市統計局 編，(1997)，《上海統計年鑑》。北京：中國統計出版社。
- 上海市楊浦區人民政府編，(1987)，《楊浦區地名誌》。上海：學林出版社。
- 上海市盧灣區人民政府 編，(1990)，《盧灣區地名誌》。上海：社會科學院。
- 上海社會科學院編輯部，(1983)，〈城市規劃設計〉，《上海經濟手冊》。上海：社會科學院。
- 上海經濟年鑑編委會，(1987-1996)，《上海經濟年鑑》。上海：社會科學院。
- 中國社會科學院財貿經濟研究所、美國紐約公共管理研究所，(1994)，《中國城市土地使用與管理(專題報告及附錄)》。北京：經濟科學出版社。
- (1992)，《中國城市土地使用與管理(總報告)》。北京：經濟科學出版社。
- 王桂新，(1996)，〈非平衡、傾斜式經濟和城市化空間發展戰略〉。王嗣均 主編《中國城市化區域發展問題研究》，頁 65-74。北京：高等教育出版社。

- 王嗣均 編，(1996)，《中國城市化區域發展問題研究》。北京：高等教育出版社。
- 王鴻楷，(1997)，《都市空間發展與國家體制：台北與上海的比較》，行政院國家科學委員會專題研究計畫報告。台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所。
- (1996)，《改革開放後中國大陸都市商業空間結構變遷之個案研究》，行政院國家科學委員會專題研究計畫報告。台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所。
- 王鴻楷、洪啟東，(1997)，〈社會主義市場下工業的再區位化：上海電表廠個案〉，發表於社會主義中國的住房市場化國際會議，10月31日~11月1日。香港：浸會大學。
- 石之瑜，(1994)，《中國大陸政治經濟原理》。台北：五南圖書出版社。
- 江振昌，(1993)，〈大陸居民「灰色收入」之研究〉，《中國大陸研究》，第36卷，第7期，頁43-55。
- 李江濤，(1994)，〈「單位」在社會分層中的意義〉。劉兆佳 尹寶珊 等人編《發展與不平等：大陸與台灣之社會階層與流動》。頁43-64。香港：中文大學亞太研究所。
- 沈關寶，(1993)，《上海市民階層與心態》。上海：上海大學。
- 金其楨 編，(1992)，《中國沿海經濟開放區十年概覽》。北京：科學出版社。
- 孫施文、鄧永成，(1997)，〈上海城市規劃作用研究〉，《城市規劃匯刊》，第108期，頁31-39。
- 張仲禮 編，(1996)，《東南沿海城市與中國近代化》。上海：人民出版社。
- 莊孟瀚，(1994)，《大陸房地產投資年報》。台北：翰軒出版社。
- 章英華，(1996)，〈對中國大陸城鄉關係的一些聯想〉，蕭新煌、章英華 編《兩岸三地社會學的發展與交流》，頁235-238。台北：台灣社會學社。
- 程超澤、吳前進，(1993)，〈中國大陸的「地下經濟」剖析〉，《中國大陸研究》，第36卷，第7期，頁30-42。
- 楊萬鍾 編，(1992)，《上海經濟區區域經濟研究》。上海：華東師範大學出版社。
- (1990)，《上海工業結構與研究》。上海：華東師範大學出版社。
- 寧越敏、鄧永成，(1996)，〈上海城市郊區化研究〉。李思名 等人 編《中國區域發展面面觀》，頁129-154。台北：國立台灣大學人口研究中心。
- 趙建民，(1995)，〈塊塊壓條條：中國大陸中央與地方的新關係〉，《中國大陸研究》，第38卷，第6期，頁66-79。
- 趙曉斌、關榮佳，(1995)，〈中國區域發展模式和空間策略分析〉。李思名 等人

編《中國社會發展：香港學者的分析》，頁17-59。香港：商務印書館。

劉夏陽 (1996) 〈教育〉，鄭杭生 編《中國人民大學社會發展報告(1994-1995)：以傳統向現代快速轉型過程中的中國社會》，頁155-195。北京：中國人民大學出版社。

蔡來興 編，(1995)，《上海：創建新的國際經濟中心城市》。上海：人民出版社。

(二)、英文文獻

Chan, C. K. Roger, Hsueh, Tien-tung and Luk, Chiu-ming (eds.) (1996) China Regional Economic Development. Hong Kong: Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong.

Demko, George J. and Regulska, Joanna (1987) 'Socialism and Its Impact on Urban Processes and the City', Urban Geography, 8(4): 289-292.

Forbes, Dean and Thrift, Nigel (eds.) (1987) The Socialist Third World: Urban Development and Territorial Planning. New York: Basil Blackwell.

French, Richard Anthony (1987) 'Changing Spatial Patterns in Soviet Cities: Planning or Pragmatism?', Urban Geography, 8(4): 309-320.

French, Richard Anthony, and Hamilton, F.F. Ian (eds.) (1979) The Socialist City: Spatial Structure and Urban Policy. New York: John Wiley & Sons.

Fung, Jia-Xiao (1996) 'Satellite Towns Development and Contributions', in Yue-wan Yeung & Yun-wing Sung (eds.) Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Policy, pp. 322-340. Hong Kong: The Chinese University.

Goodman, David S. D. (ed.) (1997) China's Provinces in Reform: Class, Community and Political Culture. London: Routledge.

Goodman, David S. D. and Segal, Gerald (eds.) (1994) China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism. London: Routledge.

Harvey, David (1985) The Urbanization of Capital. London: Basil Blackwell.

Hodder Rupert (1996) 'Industrial Location', in Yeung, Yue-wan and Sung, Yun-wing (eds.). Shanghai: Transformation and modernization under China's Open Policy, pp. 225-248. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong.

Hou, Li (1996) 'Land Use System and Urban Development in the Transition Period: the Case of Shanghai', a paper presented at the Symposium of Rural-Urban Transition in the Planning and Development of Mega-Urban Regions in China. December, 12-15, Guangzhou, China.

- Kirby, R. J. R. (1985) Urbanization in China: Town and County in a Developing Economy 1949-2000 AD. New York: Routledge.
- Laws, Glenda (1994) 'Social Justice and Urban Politics: An Introduction', Urban Geography, 15(7): 603-611.
- Ning, Yue-ming (1992) 'Case Study of Shanghai, China', Metropolitan Planning and Management in the Development World: Shanghai and Guangzhou, China.(part 2). New York: United Nations Centre for Human Settlement (Habitat).
- Smith, A. David (1996) Third World Cities in Global Perspective: the Political Economy of Uneven Urbanization. Cumnor Hill, Oxford: Westview Press.
- Smith, M. David (1994) 'Social Justice and the Post-Socialist City', Urban Geography, 15(7): 612-627.
- Tang, Wing-shing (1994) 'Urban Land Development under Socialism: China between 1949-1977', International Journal of Urban and Regional Research, 18(3): 392-415.
- (1993) A Critical Review of the English Literature on Chinese Urbanisation. (Occasional Paper No. 26). Hong Kong: Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong.
- Wang, Hung-kai and Hung, Chi-tung (1997) 'An Observation on Post-socialist Urbanization: the Case of High Schools in Shanghai'. a paper presented at the 5th Asian Urbanization Conference. August, 26th -30th, London.
- Yan, Zhong-ming (1988) 'Shanghai: The Growth and Shifting Emphasis of China's Largest City', in Victor F. S. Sit (ed.) Chinese Cities: the Growth of the Metropolis since 1949, pp. 94-127. Oxford: Oxford University Press.
- Yeung, Yue-wan (1994) Urban Research in Asia: Problems, Priorities, and Prospects. (Occasional Paper No. 34). Hong Kong: Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong.
- Yeung, Yue-wan and Hu, Xu-wei (1992) 'China's Coastal Cities as Development and Modernization Agents: An Overview', in Yue-wan Yeung and Xu-wei Hu (eds.) China's Coastal Cities: Catalysts for Modernization, pp. 1-24. Hawaii: University of Hawaii.
- Yeung, Yue-wan and Sung, Yun-wing (eds.) (1996) Shanghai :Transformation and Modernization under China's Open Policy. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong.
- Zhou, Qing-sheng (1996) 'Interprovincial Resource Transfers in China, 1952-90', International Journal of Urban and Regional Research, 20(4): 571-586.

中國大陸內陸城市經濟發展與地方產權體制轉化：涪陵模式的個案研究¹

楊友仁² 王鴻楷³

摘要

本文主要在中國大陸內陸的空間脈絡下，探討重慶市涪陵區90年代的經濟發展機制以及地方政府所扮演的角色，以理解不同於沿海的鄉村工業化、外向型工業化或大規模私有化之城市區域發展模式。相對於一般對中國大陸國有企業效率低落的印象，涪陵區政府能夠立足於國有企業的基礎上帶動地方經濟發展，本文主要的貢獻在於經由對既有理論的梳理建立關於產權體制、地方政府與地方發展的分析架構，透過實地田野研究釐清涪陵發展經驗之特殊性與重要意涵，並與相關的中國大陸產權體制轉化論述對話，經由本文的討論，我們認為從地方政府在特定約束條件下之作用角色來探討地方產權體制的轉化是探究中國大陸制度轉軌與地方發展之複雜機制的重要研究方向。

關鍵字：地方政府、國有企業、地方發展、產權、私有化、產權體制轉化、涪陵、重慶、中國大陸、內陸城市

1 本文收錄於2001年《建築與城鄉學報》，第10期，頁 61-88。感謝三位匿名評審對於本文在觀點澄清和進一步分析啟發上的寶貴意見，受益良多，並感謝國科會研究計畫「直轄市化後的重慶地區空間發展機制探討」(編號NSC 89-2811-H-002-0003)的補助，使得本文作者能夠在1999年下半年到2000年上半年間兩次走訪重慶市與涪陵區進行實地訪查，訪問相關政府部門、廠商以及學者專家，本文修改前曾發表於2001年中華民國區域科學學會/住宅學會聯合年會論文研討會。

2 台灣大學建築與城鄉研究所博士生，聯絡方式：yyren@ms34.hinet.net。

3 台灣大學建築與城鄉研究所教授，聯絡方式：hungkaiw@ccms.ntu.edu.tw。

The Economic Development and Local Property Regime's Transformation in China's Inland City :

The Case Study of Fuling Model
Yeou-Ren Yang Hung-Kai Wang

Abstract

This article explores the mechanisms of economic development and the role of the local government of Chongqing municipality's Fuling district in the spatial context of interior China, in order to understand the urban-regional developmental model which is different from littoral ones of rural industrialization, outward-oriented industrialization or large scale privatization. In contrast to the general impression of the poor efficiency of state-owned enterprises(SOEs), however, Fuling district's government has used the SOEs as the vehicles promoting the local economic development. The main contribution of this article lies in modifying existing theories to construct the analytical framework dealing with the relation between property regime, local government and local economic development, and figuring out the particularity as well as the significance of the experience of Fuling's development through fieldwork. Moreover, this article also has dialogues with relevant discourses on China's property regimes' transformation and points out the shortcomings of orthodox theories of privatization. Finally, it further discusses and argues that investigating the transformation of local property regimes from the perspective of local government's agency under certain conditions of constraint is significant in exploring the complex mechanisms of China's institutional change and local development.

Keywords : Local government, State-Owned Enterprise(SOE), Local development, Property Rights, Privatization, Property Regime's Transformation, Fuling, Chongqing , China, Inland city

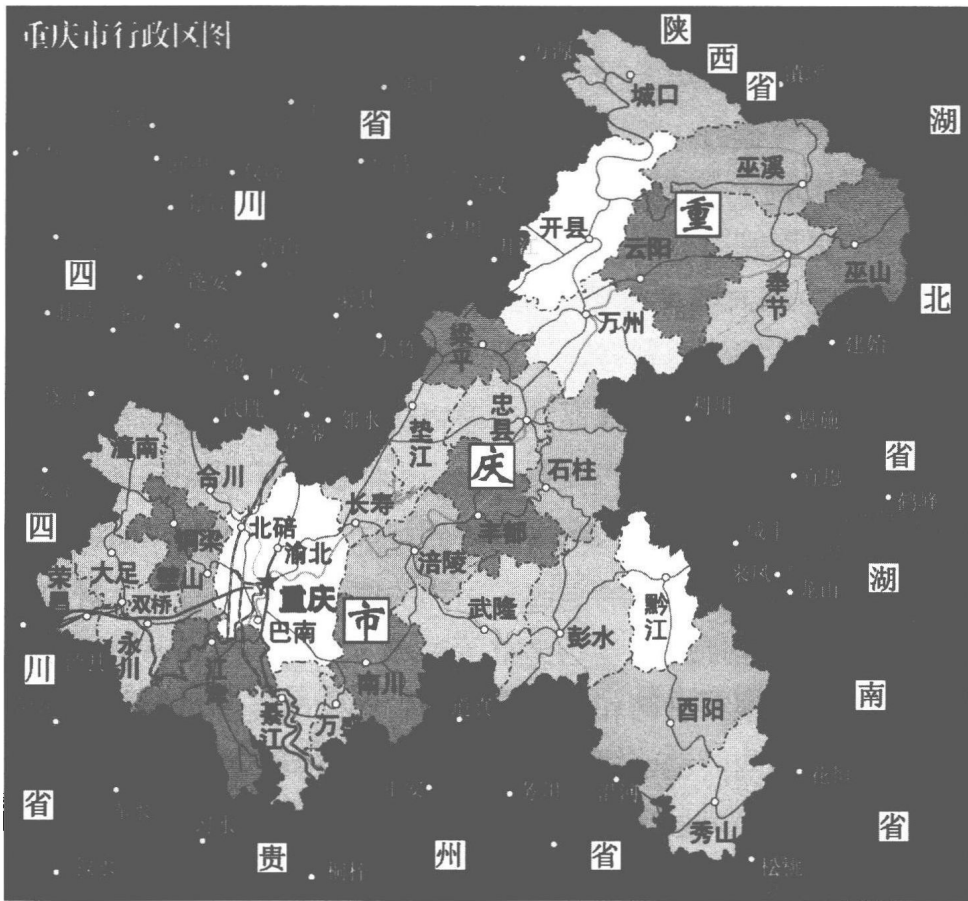
中國大陸內陸城市經濟發展與地方產權體制轉化：涪陵模式的個案研究

一、前言

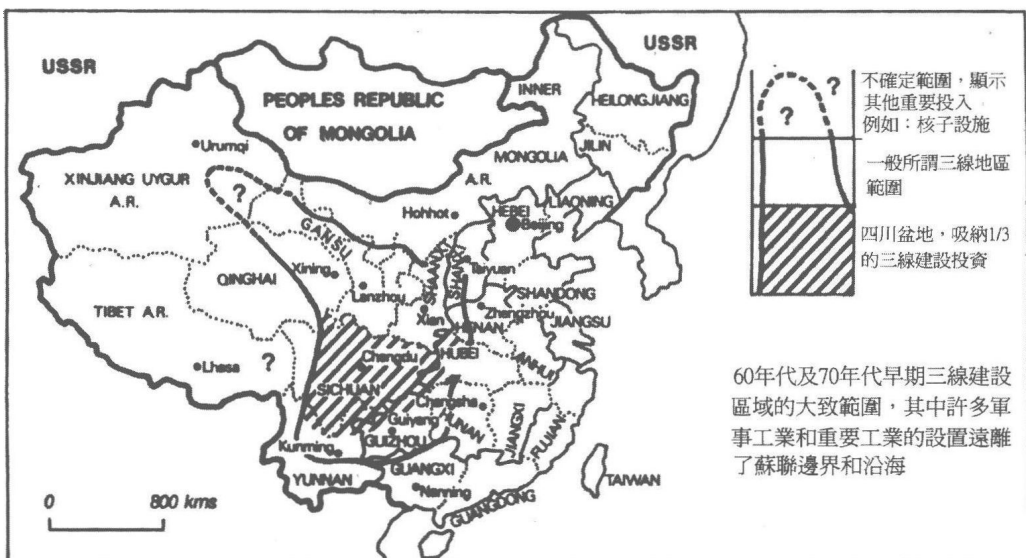
在中國大陸90年代以後的經濟體制改革過程中，公有制經濟的轉型是眾多學者關注的核心課題之一，私有化是否是社會主義經濟體制改革的唯一出路成為政策辯論上的重要議題，並在理論上引起關於私有化與產權體制的諸多討論。

我們認為探討中國大陸改革開放後之經濟體制轉化必須注意到地理面向差異所造成的影響，例如在田野調查中，我們觀察到上海、昆山、蘇州一帶的集體企業在90年代末期的私有化速度非常快，而在1997年成立的重慶直轄市中，就形式上的產權隸屬關係而言，國有企業中的「非中央型」企業仍為重慶直轄市工業發展的主要產權形式(楊友仁、王鴻楷，2001)。值得一提的是，在重慶直轄市的「核心—邊陲」空間結構中，相較於核心地區之國有企業發展困境以及邊陲地區的財政依賴關係，重慶直轄市中的涪陵區有較突出的經濟成就，特別是以國有企業為主導的地方發展模式(洪啟東，2000；楊友仁、王鴻楷，2001)。

涪陵區位於重慶直轄市主城區東部，長江與烏江的交匯點，處於60、70年代中國大陸「三線建設」之內陸工業化的核心區域—四川盆地的東側(圖一、圖二)，面積2946平方公里，在改革開放之後的「八五」計畫(1991-1995)時期中國大陸曾先後開放了13個沿邊市縣、9個長江沿岸城市、19個「三峽經濟開放區」市縣以及16個內陸各省會城市，涪陵也包括在長江沿岸開放城市和三峽經濟開放區中，作為一個區縣級城市，涪陵總人口約110萬，其中非農人口約24萬，相對於一般普遍對於國有企業效率低落的印象，涪陵在90年代之後卻能夠以地方型國有企業帶動地方經濟發展，逐漸引起重慶直轄市的注意，並有所謂「涪陵模式」的稱呼。



圖一 涪陵區位圖



圖二 中國大陸三線建設區域範圍圖

資料來源：整理自Cannon(1990:38)

中國大陸內陸城市經濟發展與地方產權體制轉化：涪陵模式的個案研究

目前關於中國大陸內陸城市經濟發展與產權體制轉化的研究並不多⁴，就屬於區縣層級的涪陵個案切入探討將有助於理解不同於沿海的鄉村工業化、外向型工業化或大規模私有化的內陸城市區域發展模式，並可挹注於學術界爭論已久的地方產權體制變遷的課題，因此本文主要將涪陵放在中國大陸改革開放後內陸城市經濟發展的脈絡下，探討涪陵區的發展機制與地方政府所扮演的角色，並與相關的中國大陸產權體制轉化，特別是私有化的理論論述進一步對話，以探究中國大陸經濟體制轉軌過程的複雜機制，最後則提出關於地方產權體制轉化與地方政府角色的研究方向。

本文之所以提出「內陸城市」的概念係為了凸顯地理面向的差異對於地方產權體制變遷以及地方政府角色所可能產生的影響，從較一般性的地理空間面向來看，中國大陸通常使用的沿海和內陸的概念源於「一五」計畫時期，通常沿海地區又稱為東部地區，包括北京、天津、河北、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、廣東、廣西和海南等12個省級行政區，沿海地區以外的18個省級行政區則通稱為內陸地區或中西部地區，在這個層次上內陸城市指涉的是處於內陸地區的城市(Yang, 1991；魏后凱，2000)。國有工業所佔比例過大、企業虧損嚴重、競爭力不強、鄉鎮工業和外商投資滯後等特性被認為是中國大陸內陸地區經濟發展的重大問題(魏后凱，2000：151)，也是一般對於內陸城市的印象，從官方統計數據可以看出中國大陸內陸地區國有工業的各項指標比重均較沿海地區為高(表一)。

表一 中國大陸國有工業比重及區域性比較(1997年)

單位：%

	全中國	內陸	沿海
總產值	40.8	55.6	32.7
增加值	46.3	59.8	37.3
固定資產合計	63.5	76.6	54.2

4 即使是經驗性層次的研究也並不多，李小建(1998)以河南為例，從企業地理學的角度針對國有企業改革與區域經濟發展的關係進行探討，指出雖然集中於重工業部門的國有企業一般的發展呈現衰退，但對於地方經濟仍有一定的影響，特別是改革成功的國有企業對於區域經濟產生帶動與輻射作用（如附近的鄉鎮企業），作者亦指出河南國有企業衰退最嚴重的地區（許昌、鄭州、漯河）主要是以小型企業為主，中型和大型骨幹企業地位不突出，而改革成功並扮演地方經濟龍頭之洛陽一拖集團正是重點骨幹型的國有企業，但除了點出國有部門對於部分地區經濟發展仍具有重要地位外，作者並未進一步分析國有企業改革的機制與地方政府所扮演的角色。

產品銷售收入	44.1	59.6	36.1
利稅總額	50.6	68.9	39.0

資料來源：整理自魏后凱(2000：155) 原始資料：中國統計出版社(1998)中國統計年鑑

解放以後中國大陸的都市與區域政策成為形塑內陸城市之發展特性的重要歷史背景，改革開放前中國大陸的城市化重點在於計畫經濟下由國家直接投入並推動內陸地區的工業化，基於中共中央「自上而下」投資推動的城市化類型支配了中國50-70年代的城市化過程，例如「一五計畫」(1951-1955)時期以及「三線建設」時期在內陸地區投資建設的新興工礦業城市，其特徵為基於中央政府和城市政府的上下級關係，由中央政府投資推動，從縣級以上城市之設立數目來看(表2)，1949年至1978年內陸地區增加了近兩倍，而沿海地區甚至不增反減。在中國大陸不均發展的經濟地理脈絡下，鄧永成等人(Tang, 1991; 朱劍如、鄧永成,1993)提出的社會主義、國家主義下的「地域性雙重轉移」機制可以作為理解改革開放前中國大陸空間經濟的基本發展機制，包括價值轉移(transfer of value)和收入轉移(transfer of revenue)兩部分，其基本假設為內陸資源必須運到沿海加工業基地，內陸僅提供能源與原材料而不具製造加工基礎，而沿海原材料主要靠內陸供應，國家在這樣的計畫經濟體制下扮演重要的角色，工業原材料和初級產品的價格被壓抑，與工業加工產品之間形成嚴重的「剪刀差」--價格雙軌制，導致地域資源轉移，而內陸省分的虧損則有賴中央的財政補貼，特別是補貼虧損的城市國有企業，形成了地域收入轉移，在中央的中介下，內陸地區在這樣的雙重轉移機制中產生了結構性依賴，使其地方政府之主動性與自主性減少。

表二 中國大陸設立縣級以上城市數目與分佈概況

	全中國	內陸	沿海
1949	136	67	69
1957	176	103	73
1978	192	124	68
1985	324	211	113
1990	467	286	181
1997	668	368	300

資料來源：整理自魏后凱(2000：172)

改革開放後，中國大陸在「六五計畫」(1981-85)時期中國提出了東部和西部的劃分，「七五時期」(1986-1990)更建立了區域分工和成長極集中一下瀘之「三大經濟帶」的發展模式，強調東部區域應集中發展出口導向工業與國

際貿易，中部區域集中發展農業和能源部門，而西部區域應集中發展畜牧業和礦業，一系列的「傾斜政策」包括投資政策、外匯與利潤留成政策、價格雙軌剪刀差與金融政策等都向東部區域傾斜，並賦予經濟特區更大的自主性(Fan,1995,1997;Yang,1990)。80年代之後中國大陸城市化的速度也明顯加快，特別是自「七五計畫」(1986-1990)時期之後沿海地區的城市增加速度明顯超過內陸地區(表二)，由於1986年中共國務院頒佈的城市設置標準中提出了國內生產總值的指標，沿海地區迅猛的城市化速度反映出背後的經濟發展動力，而且如同寧越敏(1998)所指出，包括地方政府積極建設開發區、外資和鄉鎮企業推動之鄉村工業化等等，沿海地區已出現「多元城市化動力」。

而對內陸地區而言，80年代的區域政策變革並未根本改變「地域性雙重轉移」機制，對於依賴中央之調節機制的內陸地區，其內部已孕育許多消極性行為，若全面開放價格和讓外資參與競爭，其生存基礎將大受威脅，因此它們務必要維持原有運作制度，而中央政府只能局部放鬆難於管制且依賴程度較低的部門與地區，例如經濟特區和農村改革，至於城市經濟改革的進行則較困難而緩慢；另一方面，如同Montinola等學者指出，中國大陸在改革開放過程中的地方分權與地方競爭在相當程度上成為其市場化改革成功的重要基礎，中央政府將財政權力下放，而內陸地方政府為了增加利稅收入，不計成本設立加工型輕工業，並形成和沿海工業的原料競爭，但其產品相較於沿海地區的成本高而質量差，所以地方政府唯有加以保護，形成地區閉鎖的問題(Tang, 1991;朱劍如、鄧永成,1993)。

以上這些集中在90年代之前的討論有助於我們建立對於內陸城市的一般印象，也是我們分析地方產權體制轉化值得考慮的空間脈絡，然而90年代之後中國的區域化論述隨著經濟發展的節奏持續有所改變，三大經濟區與梯度推移的論述逐漸被修正甚至取代，「八五計畫」時期(1991-1995)開始對於區域分工下的區域聯繫給予關注，提出所謂「長江流域發展戰略」，而經濟區劃的論述也有所轉變，不同於三大經濟區的區域化論述—七大經濟區協調發展的戰略和開發中西部等都被包括在在「九五時期」計畫(1996-2000)中，而且強調區域不均等發展政策將被修正，中央政府將提高在中西部的投資，並將勞動力密集產業移往內陸發展(Fan,1997)。

而重慶直轄市的設立是中國大陸中西部地區發展策略的重要環節之一，隸屬於重慶直轄市之涪陵區位於「八五計畫」所提出之三峽經濟開放區當中，

放在不同的空間脈絡以及不同階段的改革開放過程中，來檢視涪陵的地方經濟發展模式、產權體制轉化的特性以及地方政府的角色是本文主要的旨趣，以下首先回顧學術界對於產權體制與地方政府角色的討論，接著連結上對於涪陵發展經驗的分析，最後則在結論部分與相關論述作對話，提出進一步研究的思考方向。

二、產權體制轉化與地方政府角色：一個分析性架構

在探討中國大陸改革開放後公有制經濟轉型與地方發展機制時，為避免滑入某種「社會真空」式的邏輯推演⁵，必須在理論層次上仔細處理產權體制、地方政府與地方發展之間的辯證關係，我們先就一般學術界爭論的重要理論性問題進行討論。

西方的經濟學者指出安全可靠的所有權形式對於經濟發展非常重要⁶，在理論的層次上，盧荻(1997)、Lo(1997)曾比較了兩種不同而重要的經濟理論取向在分析中國經濟改革的適用性，第一個取向就是「產權理論取向(property right approach)」，其前提是將經濟制度理解成個人化、追尋效用最大化之市場參與者之間的交易結果，從而得出私有產權為最優之產權形式安排的結論，這個理論傳統為承接Alchian和Demsetz等經濟學者以效用最大化之個人選擇和市場普遍存在為起點解釋經濟制度並將之納入普遍均衡分析，強調嚴格的個人化產權以及市場機制對於經濟制度與經濟發展的調節角色，其原本討論的脈絡很大程度限於以個人企業家為中心的市場經濟，但這個原則的重要性構成前社會主義國家亟需私有化的主要理論根據⁷，特別是Kornai(1994)強調產權模糊是社會主義體制下企業經營者利益模糊並充滿矛盾的終極原因，只有把產權從國家轉移到「真正有血有肉的私人(real flesh-and-blood persons)」才能真正改革企業，推崇古典的財產「個人化」，反對任何形式的產權非私人化⁸，他基本上

5 類似「社會真空」的論述問題可以參考Nolan and Wang(1998)在理論層次對以Aslund、Kornai和Sachs為代表的所謂「正統轉化(transition orthodoxy)」論述的批判以及王小強對於私有化方案的批判(王小強,1996:100-111)。

6 可參見Coase(1937;1959)、Alchian(1950)、Demsetz(1967)、North and Weingast(1989)。

7 可參見World Bank(1996a;1996b)。

8 這包括西方普遍的機構持股。

認為只有私有財產才能提供足夠的激勵，以保證資源的有效利用，因此私人所有者不僅要在法律上擁有而且一定要經營企業，少數私人所有者必須擁有足夠份額的所有權，以確保他們對企業經營有足夠的興趣和權力，將資本分散在成千上萬的股東手上是行不通的，而在社會主義經濟體制轉軌過程中，官僚體系的存在更是有礙於產權改革⁹。

但這個理論傳統在西方經濟學界並非唯一，盧荻(1997)、Lo(1997)從發展經濟學角度出發探討了產權結構與經濟發展的關係，認為經濟增長應該是宏觀(需求)環境、結構條件和微觀效益的綜合效果，為了穩定經濟和支撐持續增長，中國採取了生產資料價格雙軌制，國有企業被用以建設滯後的基礎產業，加上賦稅又較非國有部門高，使得國企承受了雙重負擔，許多文獻單以表面化的指標認定國企的表現遠比非國企差而得出兩個一般性結論——這種表現優劣是所有制不同的結果，中國經濟增長的前景取決於於非國有部門的擴張——很有問題，因為以新古典生產函數為基礎的要素生產率增長分析只強調微觀效益而無法解釋經濟發展動力和經濟制度轉變¹⁰，遑論基於這樣的觀點而得出必須加快國企私有化的腳步以增進經濟成長¹¹。

如Putterman(1993)所強調的，制度經濟學之另一傳統——經濟制度形成過程中的歷史與結構因素更值得仔細考慮，經濟制度往往具有「路徑依存(path-dependency)」的特徵，不能被化約為效用最大化之個人選擇結果，市場無所不在的前提也有待商榷，產權理論取向試圖建立一種超越時空之普遍適用的

9 類似的觀點參見Sachs and Woo(1994)。

10 盧荻(1997)、Lo(1999)進一步聚焦到工業生產率變化和體制改革之間的關連性，認為在「黑箱化」的新古典主義生產函數概念下，生產率變動只被當作市場形成和競爭加劇從而投入品邊際產出趨同的結果，過於牽強地在市場規範與生產率進步之間建立一種線性聯繫，演化經濟理論(evolutionary economics)已經指出生產率分析的起點必須是很明顯的企業、產業部門、經濟之間的生產率與技術進步上的持續差異，而新古典經濟學的生產函數概念和競爭理論卻過於簡化地將這點假設掉(Nelson and Winter,1982)，然而企業之間的競爭若是建立在猛烈的結構轉變之上，例如熊彼得式的「新」技術/資本摧毀「舊」技術/資本，則上述的假設就難以成立。

11 盧荻(1997)、Lo(1999)、王小強(1996)和Nolan and Wang(1998)都指出大型國有企業的競爭力已有顯著的提高，以國有/非國有部門表現指標作為比較的範疇而認定私有產權體制的作用則太過簡化。

理論或描繪出一種唯一的最優制度型態時，首先就面臨基本前提的合理性問題。放在社會主義經濟制度轉變的課題上，制度論者強調社會主義制度遺產對於其後之制度變遷的結構性影響，必須從各種新舊制度之間的相互影響來理解制度的變遷，西方資本主義之經濟制度係經過長期的歷史發展演化而來，若缺乏事先具備的規範與法律體制，快速私有化並無法解決社會主義公有制的效率問題，至於中國改革初期的經濟成長也未必歸因於產權私有化，反之市場化、競爭機制的導入以及企業管理的動機等機制才是經濟成長的動力來源，如Putterman(1995)認為中國國企改革當中實際關於產權的改革並不大，而是權力下放加強了地方官員之「剩餘控制權(residual rights of control)」，創造了代理人關係的新機制。

在地方政府與國有企業改革的面向上，近來由於中國國企改革採取「抓大放小」的政策，中央政府主要針對大型國有企業加以扶持，許多地方的中小型國有企業則出現快速私有化的現象，針對這個現象也有幾位學者進行了研究，Cao. etc.(1999)從一個「財政聯邦制(fiscal federalism)」或「市場保護之聯邦主義(market-preserving federalism)」角度出發，將財政聯邦制視為中國從計畫經濟轉移至較符合市場經濟制度過程所浮現的機制，他們指出地方層級之國有企業私有化的主要驅力有兩個，即(1)預算限制強化論：在宏觀調控下，中央的財政改革(主要是分稅制的實施)以及金融機構決策權力的中央化強化了地方政府的預算限制，不賺錢的地方國有企業扶持成本提高；(2)財政投資競爭論：面對來自於非國有部門(尤其是鄉鎮企業,TVEs)日益提高的產品競爭壓力，地方政府在吸引外資(主要是基礎建設)與扶持國有企業之間的財務投資競爭上傾向於選擇前者，這兩個原因使得地方政府將地方國有企業私有化¹²。

香港學者顧昕(1999)從類似的角度指出相當於一場事實上之私有化的「小公司化¹³」正是當前城市國企改革的重要部分，他認為在地方層次上的小公司化是由地方政府推動的「強制性」制度變革，而主要原因有兩個，除了地方政

12 私有化的形式包括很多種，Cao等人指出公司化和直接賣給私人佔了縣一層級國有企業體制改革的一半以上，不過股份合作制亦有不少，地方國有企業私有化之先驅縣有四川宜賓、廣東順德等等，雖然統計數據反映不出來，他們認為到了1998年可能縣一層級純粹的國有企業已經完全不見了。

13 國有企業固定資產在5000萬人民幣以下者為中小型國企，中小型國企「小公司化」的具體模式可歸納為五種：公司制改組、合作化（股份合作制）、出售、破產、租賃。

府預算緊缺之外，另一個原因是地方國企經營體制不健全。80年代國企改革的主要模式是放權讓利和承包制，放權讓利主要是給企業充分的自主權和一定的利潤留成，承包制是國家與企業就相關責任、權利和收益分配簽訂協議，企業的經營權轉讓給企業經理人，並把經理人的獎金與協議履行情況聯繫起來，雖然許多學者都指出承包制使得企業的生產率提高，但卻也導致嚴重的「代理人危機」、「內部人控制」與「自發性私有化」等治理結構(governance structure)問題，地方政府發現獲利越來越少，並要為越來越多的真失敗和「假失敗」企業承擔最後責任¹⁴，90年代以後國有中小企業逐漸成為地方政府的包袱，而94年分稅制實施以來逐漸形成準聯邦主義的政體，地方政府的預算限制被進一步硬化，因此出售其掌握的國有企業是「沒有辦法的辦法¹⁵」，地方財政危機和國企治理結構問題為地方政府主導的私有化制度變革提供了激勵。

基本上Cao等人將地方國企私有化的這種制度變遷現象理解為地方政府在財政能力弱化之制約情境下的一種地方發展策略，但另一位學者Jacint(2000)則認為這樣的外在財政限制並未真正造成地方政府的行動制約，地方政府並沒有按照預演算法規的規定而仍產生大量的預算赤字，因為作為轉型中的穩定策略，中央將許多公共服務的提供轉移給地方，使得地方政府必須「自籌資金」和靠「預算外收入」來支應，地方政府的收支並沒有減少，特別在富裕的沿海地區，預算限制並未被硬化，此外地方政府仍然有財務資源來補貼國有企業，因為經濟改革並未針對地方政府與企業的金脈—非銀行之金融機構(NBFIs)，包括屬於省或市的貿易投資公司(TICs)，以及鄉村與都市的信用合作社(CCs)，仍可設法吸引私人儲蓄以提供企業資金和地方發展計畫，因此地方國有企業仍可仰賴地方政府控制之金融體系資助而不見得只能選擇將其私有化。Jacint(2000)也指出在地方保護主義下，非國有部門對於SOEs的競爭並不大，鄉鎮企業不見得在每個地方都威脅到國有企業，像黑龍江沒有TVEs競爭但私有化腳步卻很快，而且也不是每個地區都有外國投資的條件，「財政投資競爭論」適用於沿海省分，但不適用於像黑龍江之內陸地區，「預算限制強化

14 例如作者提到的廣東「順德模式」，80年代順德透過企業承包制，在地方政府支持下通過大量貸款不斷壯大發展，但90年代後公有制企業卻幾乎變成「廠長所有」企業，產生「按膽分配」的現象。

15 例如作者提到的山東「諸城模式」。

論」適用於貧困、無其他財政來源的內陸省分，特別在省級以下地區，但不適用於沿海富裕省分，這些地區在分稅制下不但預算內財政分得多而且預算外收入也多，但還是快速推動地方國有企業的私有化。

因此Jacint(2000)提出關乎中小型國企私有化之「掠奪型(predatory)地方政府」的觀點，以一種政府官員和企業的侍從關係來界定，地方政府主要藉著將國有企業私有化、公司化為股份合作制（員工持股）、直接賣給私人乃至於剝奪資產和賺取超額股息來創造經濟租金(rent)，加上中國國企之私有化不是全民釋股(free distribution of shares)而是實際價格賣出(sales at real prices)，因此速度可以很快，掠奪性地方政府甚至強迫員工購買股份，更多的預算外收入加上過度固定資產與基礎設施投資反映出地方政府的預算限制並未被強化，形成尋租(rent-seeking)的溫床。他認為將財產權分派至“insiders”（包括經理人與員工）和地方政府是無可避免的，但除了企業治理制度的改革外，關鍵應該是私有化過程與經濟活動之有效地去政治化，以及深刻的財政、金融和體制改革。這呼應了王紹光與胡鞍鋼等人對於提高國家能力(指的是中央政府)並消除地方不均等發展弊病的看法，其基本假設為地方政府符合「邪惡假設」和「盲目性假設¹⁶」（王紹光、胡鞍鋼，1994：74），這樣一個「掠奪性地方政府」的概念被用來鋪陳、倡議一個更「根本」的政策與體制改革，表現出對於對於地方政府在軟預算限制下包括私有化在內的相關作為感到不信任而認為應緊縮地方行政職權¹⁷。

關於中小型國企私有化的述論大多從產權理論(property right theory)的取向來分析，如同Putterman(1993)以及蘆荻(1997)所點出的，其理論上的侷限性可能使得結論往往都千篇一律地認為隨著權力的下放，政府的貪汙腐敗將出現而危及企業發展，所以應該加快私有化的腳步。另一方面，Oi(1992)認為並沒有任何理由可以說明為何只有個人才可以是企業家主體，以及為何只有把安

16 所謂「邪惡假設」係指地方政府是經濟震盪器以及收入差距的擴大器，所謂「盲目性假設」係指地方政府制訂經濟決策是根據本區人民利益而不是其他地區利益。

17 一般認為在放權讓利下的地方主義後果通常為造成區域產業同構與重複投資、地方市場保護封閉、「弱中央—強地方」的後遺症、不利企業自主發展、財政約束效果不佳乃至於地方政府尋租行為以及國有資產流失等等。

全可靠的所有權給予個人才能是一種有效的鼓勵，對某一組織單位來說，只要擁有安全可靠之所有權以及謀求該單位發展的充分鼓勵因素，也必將達到發展的目的，她透過對於鄉村工業化的分析描繪出一個強有力的地方政府、公共事業單位和一個繁榮的市場經濟與削弱的中央政府並存的局面，指出地方政府協調其管轄領域內的經濟活動宛如一家多角化經營的公司，而官員們就像董事會人員，地方政府在經濟決策權、公有企業經營權下放和財政包幹等經濟誘因下積極發展農村經濟以擴大稅基，利用地方公有資產推動鄉村工業化，這種政府與經濟的結合表現出一種新型組織的發展特徵，她稱之為「地方國家公司組合(local state corporatism, LSC)¹⁸」(Oi, 1992;1995)。Walder(1995)亦指出在社會主義的制度環境中，企業所屬的行政層級對於產權的明晰與否有關鍵性影響，當行政層級越低，企業主(地方政府)就有越高的經營動機和越低的監督管理成本，並可能逃脫軟預算限制的陷阱，只要地方政府的產權能夠清楚界定且容易執行，則公營企業可以和私營企業一樣有效率，在經濟轉型過程中政企不分並不必然妨礙企業的效率，關鍵在於地方政府如何減低監督企業的成本，並有效執行其所屬企業的產權，因此重要的是不同的企業組織形式，而不是產權性質。

此外盧荻(1997)也指出另一個分析中國經濟改革之理論取向—承接熊彼得(J.Schumpeter)之創新理論、錢德勒(A.Chandler)之西方企業史研究、Amsden、Wade等人關於後進工業化的研究以及有關發展的經濟技術典範之「駕馭市場取向(governing market approach)」，認為個人化之產權形式和效用最大化之選擇所形構的短期市場調節並無法促成企業、網絡等經濟制度具有適當的動力和足夠的決策能力以發揮後進國家工業化所需要的規模經濟與範疇經濟效益，並且進一步提出「發展性國家(developmental state)」的概念，強調必須從兩個方面透過國家干預以「駕馭市場」，一是資源配置和價值創造上對市場機制的超越，二是經濟制度形成和運作上對市場調節的克服，國家干預是可以有利也可以有弊，視其干預的形式與內容而定。雖然「發展性國家」的理論角度主要是針對中央政府的產業政策，但我們還是可以挪用Wade(1990)等人關於東亞後工業化的國家干預觀點於中國地方政府的脈絡下，成為另一種關於地方政府角色

18 相對於「地方國家統合主義」、「地方政府公司化整體主義」等其他翻譯名詞，吳介民(1998)認為「地方國家公司組合」最能夠掌握local state corporatism的意涵，我們基本上同意他的看法而採用這個詞彙。

的概念—「發展型地方國家(developmental local state)」¹⁹。地方政府在原計畫經濟時期是一個資源配置的中間環節，具有較個別企業更大的資源配置能力，放權讓利與國有企業改革(特別是所有權下放)強化了地方政府參與經濟發展的動力和地方政府公司化的行為規範，為了克服缺乏要素市場的困難，地方政府配置資源的能力發揮了不可或缺的作用。

經過以上的討論後，我們根據政治經濟學的理論性分野—私有產權論與駕馭市場論，初步區分出以下四種關於產權體制轉化、地方政府與地方發展之辯證關係的分析性概念架構(表三)，私有產權論和駕馭市場論這兩種理論取向對於地方經濟發展機制、產權體制轉化以及地方政府角色的看法有很大的不同，私有產權論的部分包括了「地方政府私有化」和「掠奪性地方國家」兩種分析性架構，是既有探討中小型國企私有化的主要概念，其產權形式皆為私有或準私有，主要差別在於地方預算限制和保護主義的強弱，在駕馭市場論的部分則包括「地方國家公司組合」和「發展性地方國家」，前者以集體經濟特別是鄉鎮企業為主要產權形式，著重在縣級以下的地方政府層級，後者則不限於集體經濟產權，著重在較高層級的地方政府，除了具有前者的部分機制外，發展性地方國家概念上更強調地方政府的關鍵領域投資、調整經濟結構以及面向外部競爭等主動性角色。

表三 產權體制轉化、地方政府與地方發展的分析性架構

理論性 分野	私有產權論		駕馭市場論	
	TYPE A	TYPE B	TYPE C	TYPE D
分析性 概念	地方政府私有化(local state privatization)	掠奪性地方國家(predatory local state)	地方國家公司組合(local state corporatism)	發展性地方國家(developmental local state)
主要機 制	預算限制強化 財政投資競爭 國企治理體制問題	軟預算限制 地方保護主義 政企間的侍從關係	政權公司化 放權之財政誘因 地方產權明確	克服市場機制缺陷 生產性與關鍵性投資 面向外部的產業競爭

19 Wade(1990)認為發展性國家主要的特徵包括：1.高度的生產性投資使得新技術迅速轉移到生產上，2.除了政府不干預亦會發生的投資外，在某些關鍵產業上更多的投資行為，3.讓產業面對國際競爭。

地方產權形式	私有或	準私有	非私有	混合產權
地方政府角色	地方財政危機、國企治理體制問題和吸引外資的策略選擇激勵了地方政府主導的私有化制度變革	地方政府藉著將國企公司化、股份合作化、直接賣給私人乃至於剝奪資產和賺取超額股息來創造經濟租	地方政府協調其管轄領域內的經濟活動如同多角化公司，發展農村經濟以擴大稅基，以公有資產推動工業化	地方政府在資源配置和經濟運作上超越市場機制的限制，提出產業政策，調整經濟結構並導入競爭機制，創造規模和範疇的效益

資料來源：本研究整理

放在涪陵區所處的內陸城市之發展脈絡下來看，有幾個層次的問題必須被釐清，第一是地方國有企業的發展動力與機制為何？是否如私有產權論者所主張之企業產權清晰後所形成的激勵機制？第二是地方政府在產權體制轉化的過程中扮演怎樣的角角色？我們將扣著上面的分析性架構，就涪陵的發展經驗與相關理論展開對話，在釐清這兩個問題後，我們最後將試著探討中國大陸特殊的空間結構對於經濟制度轉型的影響。

三、涪陵區工業化歷程

1950年四川省設涪陵地區，轄涪陵、武隆、南川、長壽、豐都、石柱、彭水、酉陽、秀山和黔江等10個縣，面積有三萬平方公里，1983年9月涪陵撤縣設縣級涪陵市，1988年分出黔江等五個縣設置黔江地區後，涪陵地區面積縮小為一萬兩千餘平方公里，到1995年設立地級涪陵市，轄枳城、李渡兩個區和墊江、豐都、武隆三縣，並代管南川市，重慶直轄市後納入原涪陵地級市，涪陵市改為涪陵區，只管原來的涪陵市區範圍，面積進一步縮小為2946平方公里。

從50年代開始到2000年這50年期間涪陵大致經歷了四波工業化的歷程，1950年中共解放涪陵時僅接收了屬於國民黨官僚資本的一家工業企業，這是涪陵最早的國有工業，第一波大規模工業化的動力來自於1958年席捲全中國的「大躍進」煉鋼運動，當時的涪陵縣為了確保「鋼鐵元帥升帳」，動員了約30萬人大辦鋼鐵，到了1959年6月涪陵地區就開辦了鋼鐵廠26個，興建5立方米以上的小高爐59座，此外為了鋼鐵工業的發展也興辦了煤炭、水電、硫磺等工業，達到縣縣有煤窟、所有縣城和部分區、鄉都通電。「大躍進」雖然啟動了涪陵最早的工業化，建立了初步的工業基礎，但卻導致了國民經濟嚴重失調，

加上1959年到1961年「三年災害」的嚴重衝擊，1961年涪陵根據中共中央當時的方針對於工業佈局進行調整，對廠礦企業實行撤、停、併、轉，到1962年8月僅冶金、煤炭兩個行業就精簡職工6萬餘人。

60年代中期涪陵又開啟了第二波的工業化發展，由於中共中央計委在1965年提出的1996年國民經濟計畫綱要中要求四川省「省、地、縣、社」四級黨委要把農業放在首位，屬於地級的涪陵地區根據既有的煤、硫、鐵等礦產資源與農業發展政策，申報成立涪陵磷肥廠，也就是後來重點企業中的涪陵化工前身，當時由四川省投資50萬元，涪陵自籌40萬元，年產過磷酸鈣肥料一萬五千噸，然而當時又遭逢文革，生產受到很大的阻礙，此外在這段期間涪陵作為當時「三線建設」的基地之一，先後建起了包括816廠(建峰化工廠前身)、406廠、海陵內燃機廠(三愛海陵的前身)²⁰、紅泉儀表廠等大中型軍工或內遷企業，進一步改變了工業發展的結構，但這些軍工企業由於受到文革的衝擊，發展並不順利，部分甚至到了80年代還未完成建廠生產。

第三波的工業化發生在改革開放後的80年代，80年代初期涪陵本地的部分國防廠和內遷廠在「三線建設」告一段落之後，開始實行外遷和「軍轉民」，涪陵則利用外遷廠所留下的廠房及部分設備先後建起了紡織印染廠、苧麻紡織廠、針織廠等企業，特別是原核工業部的816廠就地轉產，興建年產30萬噸合成氨、52萬噸尿素的建峰化肥廠²¹，以及從1982年開始將1964年興建的通用機械廠轉產卷煙²²，此外1984年海陵一、二、三廠合併為海陵總廠，1985年四川省機械工業廳進一步將海陵總廠下放至涪陵地區來管理，成為涪陵機械工業的骨幹，這個時期涪陵地區著重的產業面向相當廣，包括能源、紡織、食品、輕工、建材、冶金、化工、機械、飼料等，先後辦起了一批食品、建材、能源企業。

20 1965年到1967年間中共中央農機部分別從上海的軸瓦廠、洪昌機器廠、第一汽車附件廠、活塞環廠抽調部分單位內遷涪陵，成立海陵一、二、三廠。

21 1984年中共中央決停建尚未建成投產的國防企業816廠，使當時擁有5000餘職工的大廠走向「軍轉民」的發展路線，經核工部的支持，該廠自法國引進年產30萬噸合成氨轉化為52萬噸尿素的化肥生產設備，到了1993年建峰化工總廠終於竣工並試產成功。

22 1992年涪陵引進雲南玉溪卷煙廠的技術聯合經營，使得涪陵卷煙廠成為區內第一大稅利大戶。

然而經過這前三波的工業化歷程，涪陵的經濟實力並不強，從數據上看，涪陵區的工業總產值(GVIO)在1988年和後來重慶直轄市的40個區縣市比較排名第13位，93年排名第12位(表四)，1991年末當時轄有五個縣市的涪陵地區在四川省23個地市州的經濟實力處倒數第五位，只比三個少數民族自治州及黔江地區好，一直到98年的數據才顯示涪陵區的工業發展有所已躍升，成為全重慶直轄市各區縣的第八位，可見90年代後的發展政策對於涪陵區經濟發展的重要性，以下我們就進一步探討關係著涪陵第四波的工業化的地方政府發展政策。

表四 重慶城市區域歷年工業發展概況

工業總 產值	88年			93年			98年		
	區縣市	萬元	%	區縣市	萬元	%	區縣市	萬元	%
1	沙坪壩	345393	15.9%	九龍坡	1011144	12.9%	九龍坡	2302113	16.8%
2	九龍坡	262349	12.1%	沙坪壩	955221	12.2%	江北區	1292471	9.4%
3	江北區	198054	9.1%	江北區	577670	7.4%	沙坪壩	1226878	9.0%
4	南岸區	164890	7.6%	巴南區	448144	5.7%	南岸區	845516	6.2%
5	北碚區	129738	6.0%	大渡口	410831	5.3%	大渡口	643695	4.7%
6	巴南區	117131	5.4%	南岸區	397630	5.1%	北碚區	545199	4.0%
7	長壽縣	99848	4.6%	北碚區	332783	4.3%	江津市	537248	3.9%
8	萬州區	82398	3.8%	江津市	319274	4.1%	涪陵區	526588	3.8%
9	江津市	70544	3.2%	長壽縣	279309	3.6%	巴南區	524044	3.8%
10	合川市	64206	3.0%	綦江縣	273160	3.5%	渝北區	442587	3.2%
11	涪陵區	60853	2.8%	渝北區	259018	3.3%	璧山縣	409434	3.0%
12	綦江縣	54093	2.5%	涪陵區	231413	3.0%	萬州區	388208	2.8%
13	渝北區	53631	2.5%	萬州區	205252	2.6%	永川市	388099	2.8%
14	永川市	48951	2.3%	合川市	204541	2.6%	綦江縣	339127	2.5%
15	南川縣	44982	2.1%	永川市	170315	2.2%	長壽縣	330175	2.4%
16	萬盛區	35417	1.6%	雙橋區	155642	2.0%	南川市	292500	2.1%
17	榮昌縣	32179	1.5%	渝中區	143568	1.8%	渝中區	280966	2.1%
18	大足縣	31072	1.4%	南川市	141487	1.8%	榮昌縣	272369	2.0%
19	開縣	27144	1.2%	大足縣	130002	1.7%	合川市	263610	1.9%
20	銅梁縣	24973	1.1%	璧山縣	121565	1.6%	大足縣	216748	1.6%
21	璧山縣	24828	1.1%	榮昌縣	107053	1.4%	開縣	174089	1.3%
22	梁平縣	21112	1.0%	萬盛區	104329	1.3%	銅梁縣	162214	1.2%
23	雙橋區	20602	0.9%	開縣	89314	1.1%	梁平縣	142736	1.0%
24	墊江縣	18269	0.8%	銅梁縣	87682	1.1%	雙橋區	128756	0.9%

(續)表四 重慶城市區域歷年工業發展概況表

工業總	88年			93年			98年		
	區縣市	萬元	%	區縣市	萬元	%	區縣市	萬元	%
25	潼南縣	17320	0.8%	墊江縣	68805	0.9%	潼南縣	123590	0.9%
26	豐都縣	16715	0.8%	黔江縣	64527	0.8%	墊江縣	116896	0.9%
27	奉節縣	13532	0.6%	梁平縣	62873	0.8%	黔江縣	94514	0.7%

28	雲陽縣	13141	0.6%	潼南縣	56949	0.7%	石柱縣	91093	0.7%
29	黔江縣	12829	0.6%	豐都縣	56607	0.7%	忠縣	75536	0.6%
30	忠縣	12325	0.6%	忠縣	49612	0.6%	雲陽縣	72028	0.5%
31	武隆縣	9566	0.4%	秀山縣	49327	0.6%	萬盛區	65113	0.5%
32	秀山縣	9453	0.4%	雲陽縣	45390	0.6%	秀山縣	63470	0.5%
33	巫山縣	8812	0.4%	石柱縣	37367	0.5%	酉陽縣	59891	0.4%
34	酉陽縣	7486	0.3%	奉節縣	36981	0.5%	豐都縣	52879	0.4%
35	彭水縣	6884	0.3%	酉陽縣	33351	0.4%	奉節縣	46024	0.3%
36	石柱縣	6597	0.3%	彭水縣	29414	0.4%	彭水縣	35737	0.3%
37	巫溪縣	4815	0.2%	武隆縣	24967	0.3%	武隆縣	32781	0.2%
38	城口縣	2215	0.1%	巫山縣	20877	0.3%	巫山縣	32447	0.2%
39	渝中區			巫溪縣	14768	0.2%	巫溪縣	26978	0.2%
40	大渡口			城口縣	6588	0.1%	城口縣	19137	0.1%
合計		2174347	100.0%		7814750	100.0%		13683484	100.0%

資料來源：本研究整理 原始資料：重慶統計年鑑(1998)、四川統計年鑑(1988、1993)

由於過去中國的糧食短缺問題，以前涪陵地方政府很大一部份的工作重點是抓農業，發展糧食作物生產，由於改革開放後的農村經濟改革使得地方的農業生產力有相當提高，加上農業專家發明瞭雜交水稻，體制改革與科技進步的交互作用使得糧食問題得到解決，成為決策改變的背景，然而更為關鍵的是1992年中共中央第七次全國人大第五次會議通過了興建三峽大壩工程的決議，並將三峽工程所波及的19個市縣劃設成「三峽經濟開放區」，享有對外開放的優惠政策(洪啟東，2000)，三峽工程將波及涪陵10餘萬移民及數百個國有及鄉鎮企業的搬遷，移民資金與項目的投入為涪陵的工業經濟發展提供了新的契機。

此外鄧小平92年南巡講話後，為中國的進一步改革開放注入一股強心針，當時涪陵領導就曾帶領一批幹部到沿海去學習，經過一番思想啟發後，終於確定了「重點抓工業」的方向²³。這樣的策略與地方的產業結構有關，除了上面所提到的部分工業企業之外，過去涪陵地區的經濟發展相當程度也依靠所轄縣的能源以及原材料等天然稟賦，包括墊江、南川、武隆等地的煤礦、天然

23 據了解當時涪陵地委提出了「三個不爭論」(姓資姓社不爭論、發展模式不爭論、經濟冷熱不爭論)和「沖破四個界限」(沖破所有制界限，促進多種經濟成份、多種分配形式、多種經營方式並存；沖破行政區域界限，鼓勵大抓投資辦企業；沖破行政隸屬界限；支持跨行業發展產品、上新項目；沖破產業類別界限，鼓勵一廠多業的要求)，強調解放思想、實事求是的思想路線。

氣、水泥和水力發電等等²⁴，所以當時許多的工業項目為這些能源與原材料的初級加工業，例如石灰石、煤炭的粗加工，工業發展相當落後，而且由於三峽工程拖了許久未決定，直到92年才確定下來，有10幾年的時間國家大型項目沒有投資進來²⁵，92年當時涪陵地區共有一千四百多個國有企業，工業單位固定資產平均只有210萬，單位員工約兩、三百人，而這些企業用的都是50年代初期的設備，不可能所有企業都抓，於是「重點抓工業」變成「抓重點工業」的策略，涪陵地委確定抓少數有發展後勁的工業企業，集中力量培育出一批年產值過億元、稅利超過千萬元的主幹企業，1993年涪陵開始實施「重點企業發展戰略」，這些重點企業基本上都位於後來的涪陵區範圍，而沒有豐都、武隆、南川、墊江等地的傳統工礦加工企業。

在「八五期間」自93-95三年多的時間涪陵主要抓當地共11個重點國有企業，目標是「個億超千」，即每個企業銷售收入超過一億，稅利合計則超過一千萬，經過三年的時間，得到初步的成效，於是地方政府在「九五」時期繼續實施重點企業發展戰略——「五一三五工程」，推動到2000年銷售收入超過五億元、實現利稅超過一億元（「五一」）以及銷售收入超過三億元、實現利稅超過五千萬元（「三五」）的兩級重點企業扶持政策。在先前的基礎上選擇12戶企業為重點企業，「五一」的層級包括涪陵捲煙廠、太極集團、川東電力、三愛海陵、哇哈哈等五戶，「三五」的層級包括涪陵化工、涪陵建陶、涪陵榨菜、涪陵柴油機廠、重慶長江水運、涪陵苧麻紡織廠、東升鋁業等七戶，到2000年這些企業的發展目標如下表所示。

表五 九五計畫期間涪陵區「五一三五」工程重點工業發展標的

一檔企業	銷售收入(萬)	利稅(萬)	二檔企業	銷售收入(萬)	利稅(萬)
涪陵捲煙廠	150,000	60,000	涪陵化工	30,000	5,000
太極集團	150,000	30,000	涪陵建陶	30,000	6,000
哇哈哈	65,000	12,000	涪陵榨菜	30,000	5,000
三愛海陵	60,000	10,000	涪陵柴油機廠	30,000	5,000
川東電力	50,000	10,000	重慶長江水運	30,000	5,000

24 過去涪陵地區曾經一年產煤300萬噸、水泥300萬噸。

25 90年設立、隸屬於中央的建峰化工總廠是例外。

			涪陵苧麻紡織 ²⁶	35,000	5,000
			東升鋁業	30,000	5,000

資料來源：涪陵區政府內部資料

經過六年的發展，國有重點企業已成為涪陵經濟發展的主力，國有企業在92-98年六年間年均成長率為21.1%，1998年國企繳納稅收達7.11億元，佔全涪陵區財政總收入的84.7%，國企所創造的財政收入不但增加了對農業的投入，而且有的國企已經擔當農業產業化的龍頭，例如食品工業與醫藥工業，從而帶動了農村經濟的發展，國企從業人員5.41萬人，也將近佔城鎮從業人員的一半，正如涪陵區書記聶衛國所說的，“穩住了國有企業，就穩住了大頭”（聶衛平，1999）。而這樣的發展戰略證明是成功的，數據顯示涪陵的工業總產值從93年位居重慶直轄市的第12位躍升為98年的第八位，而且工業綜合效益指數連續六年居四川省和重慶市第一位（聶衛國，1999），此外地方產業的發展也促進了政府的財政收入，涪陵區的人均財政收入在全重慶直轄市的40個區縣中從93年的第15位提升為98年的第7位，區縣級財政收入的絕對數更僅次於渝中區（重慶市涪陵區統計局，1999）。

從統計資料上看，12戶重點企業的實際表現可以分為三個層級（表六），第一個層級為涪陵卷煙廠和太極集團這兩戶，銷售收入與利稅總額分別佔全區工業的41%和70%，利稅率更達35%，可說最為重要，這兩戶的產品都是直接面對最終市場的消費性成品，第二個層級包括建峰化工、川東電力、三愛海陵、哇哈哈、涪陵化工和涪陵建陶等六戶，98年銷售收入和利稅總額佔全區工業的32%和26%，其中隸屬於中央的建峰化工廠固定資產最大，97年還有大規模虧損，到98年才轉虧為盈，也使得第二層級98年利稅率提高至17%，而這六戶中以涪陵建陶和三愛海陵的利稅率超過30%最高，涪陵化工和建峰化工兩家化工企業的利稅率則僅有8%，其中哇哈哈和涪陵建陶的產品為最終消費性成品，三愛海陵、涪陵化工為工業成品與半成品，川東電力為能源，建峰化工除了工業成品、半成品外也生產部分能源，第三個層級包括涪陵榨菜、東升鋁業、涪陵柴油機廠和金帝工業集團等四戶，98年銷售收入和利稅總額分別佔全區工業的7.7%和1.6%，其中前身為涪陵苧麻廠的金帝工業集團的銷售收入最小，98年還有虧損，使得98年第三層級的利稅率降低到4%，這四戶的利稅總額和「五一三五」工程的計畫預期有較大的差距。

26 後來改組為金帝工業集團。

表六 涪陵區重點工業企業發展概況

名稱(依98年銷售收入排序)	96年從業人員	96年固定資產(萬元)	96年流動資產(萬元)	96年銷售收入(萬元)	97年銷售收入(萬元)	98年銷售收入(萬元)	97年利稅總額(萬元)	98年利稅總額(萬元)	97年利稅率	98年利稅率	96年經濟類型	隸屬關係	開業時間	主要產品
涪陵卷煙廠	984	15403	27293	46371	119106	122801	46115	53778	38.7%	43.8%	國有	中央	1965	卷煙
太極集團	1150	2233	14478	15299	71902	100189	17348	24526	24.1%	24.5%	股份制	地區	1972	太極通天液、急支糖漿、薑香正氣液
第一層級合計					191008	222990	63463	78304	33.2%	35.1%				
建峰化工總廠	4895	186435	25078	63577	47184	61529	-6023	4763	--	7.7%	國有	中央	1990	合成胺、尿素、火力發電
川東電力	--	--	--	--	30962	31937	4278	4529	13.8%	14.2%	--	--	--	--
三愛海陵	4653	14648	21726	10251	12664	22925	2620	7715	20.7%	33.7%	股份制	地區	1965	活塞環、軸瓦、氣門、化油器
哇哈哈	870	1042	2883	5347	18142	20648	4265	4774	23.5%	23.1%	國有	縣	1994	小包裝榨菜、關帝酒、果奶
涪陵化工	1774	11501	4570	11668	18166	20008	1253	1571	6.9%	7.9%	國有	地區	1968	碳酸一胺、普通過磷酸鈣、碳酸氫胺
涪陵建陶	582	4782	6587	3451	12147	15189	4534	5528	37.3%	36.4%	股份制	縣	1985	彩釉牆地磚
第二層級合計					139265	172236	10927	28880	7.8%	16.8%				

表六 涪陵區重點工業企業發展概況(續)

名稱(依98年 銷售收入排 序)	96年從 業人員	96年固 定資產 (萬元)	96年流 動資產 (萬元)	96年銷 售收入 (萬元)	97年銷 售收入 (萬元)	98年銷 售收入 (萬元)	97年利 稅總額 (萬元)	98年利 稅總額 (萬元)	97年利 稅率	98年利 稅率	96年經 濟類型	隸屬 關係	開業 時間	主要產品
涪陵榨菜	--	--	--	--	14422	13843	1848	852	12.8%	6.2%	國有	--	--	壇裝榨 菜、方便 榨菜
東升鋁業	--	--	--	--	7944	12450	816	897	10.3%	7.2%	--	--	--	--
涪陵柴油機 廠	1263	2710	3687	5854	10061	8127	703	385	7.0%	4.7%	國有	地區	1958	1E40FM 汽油機、 各型汽缸 體
金帝工業集 團	--	--	--	--	8633	6854	803	-345	9.3%	--	--	--	--	--
第三層級合 計					41060 (9.2%)	41274 (7.7%)	4170 (5.3%)	1789 (1.6%)	10.2%	4.3%				
12戶重點工 業小計					371333	436500	78560	108973	21.2%	25.0%				
涪陵鄉鎮企 業總計					71929	90578	5024	5761	7.0%	6.4%				
涪陵工業總 計					446721 (100%)	539240 (100%)	79092 (100%)	111219 (100%)	17.7%	20.6%				
重點工業所 佔比例					83.1%	80.9%	99.3%	98.0%						

資料來源：本研究整理

原始資料：1997年第三次工業普查光碟、1999涪陵統計年鑑

總的來看涪陵卷煙廠、太極集團、三愛海陵、涪陵建陶、哇哈哈和川東電力這六家企業發展的較好，這六家企業的總銷售收入約佔全涪陵工業的七成，利稅總額則佔九成以上，除了川東電力外其餘利稅率均超過20%，此外涪陵化工和建峰化工這兩家化工企業也具有相當實力²⁷，在96年之後涪陵區的企業陸續進入重慶50強工業企業行列中(表七)，95年之前並沒有，到96年開始有四家，97年增加到六家，而且後續發展相當快，太極集團最近計畫兼併浙江的一個製藥廠，涪陵化工集團計劃建設年產量20萬噸磷胺的新廠，加上老廠的20萬噸產量，達到40萬噸，成為西南最大的磷胺化肥廠，而哇哈哈集團也將繼續投入兩億資金生產「非常可樂」，準備和百事可樂競爭，這批骨幹企業的形成也意味著涪陵的地方工業發展策略已經取得一定的成功。

表七 涪陵區歷年重慶工業50強企業概況

重慶工業企業50強排序	涪陵卷煙廠	太極集團	三愛海陵	涪陵建陶	哇哈哈	涪陵化工	涪陵區工業50強企業總家數
95年之前	-	-	-	-	-	-	0
96年	2	9	-	16	-	29	4
97年	2	7	36	12	16	35	6
98年	34	13	12	37	35	20	6

資料來源：本研究整理 原始資料：重慶統計年鑑(1999)

四、地方政府產業政策

我們看到幾個涪陵地方原本小的國有廠逐漸發展成為大企業集團，例如70年代成立的涪陵製藥廠，原本只是地方性的小製藥廠，經過幾年的發展已成為九家中成藥生產企業、十二家中藥商業企業組成的多重所有制企業集團—太極集團，以涪陵為核心向重慶主城和四川等地擴張，逐漸成為全國性的企業集團，太極集團總部也已遷到重慶主城區，但仍有相當可觀的生產規模留在涪陵，解決了一部份的地方稅收與就業問題，80年代成立的涪陵建陶原為也只是涪陵一個生產土陶製品的手工作坊小廠，之後在地方政府的帶動下，進行技術改造與股份制改制，生產出「金雞牌」地磚，成為中國十大建陶企業之一，這些成功案例當中地方政府「抓重點工業」的戰略角色無疑是相當關鍵的，接下來我們就探討90年代涪陵地方政府扶持重點企業的產業政策內容。

27 涪陵化工在98年位居重慶前50強工業企業第20位，而建峰化工、川東電力在98年銷售收入分別居重慶直轄市工業企業的第18和第37位，利稅總額則分別居第26和第27位。

涪陵區政府對於區屬國有企業採取了「選擇性扶持」的產業政策，在資源限制的短缺經濟情況下，集中資源發展幾個重點企業，就具代表性的九五計畫期間「五一三五」工程來看，地方政府主要的政策工具包括：

(一) 生產要素傾斜

包括資金、能源和人才等生產要素的傾斜，資金方面主要有涪陵區政府向中央、重慶市爭取貸款支援、增加信貸投入，涪陵區並建立工業發展基金，加上地方財政的減稅讓利資金作為地方政府的資本金投入企業等等，在能源方面包括水、電、氣的優先提供，特別是電力供應品質的保證，以及優秀人才的優先撥用。

(二) 租稅減免與轉投入

凡列入國家和重慶市兩級新產品開發和新技术應用計畫項目，區政府執「先徵後返」新增增值稅25%，在保證國家所得部分逐年增長的前提下，對於重點企業33%的所得稅徵收後由財政部門返還18%做為國家資本投入。

(三) 技術改造補助

區政府每年拿出100萬資金作為重點企業擴大生產規模和技術改造的貸款貼息，每年拿出100萬作為重點企業重點技術改造項目的前期工作。

這些政策當中特別以租稅減免與轉投入對於企業的扶持力度最大，除了向重點企業傾斜的具體政策工具外，涪陵地方政府提出「重點企業無小事」的口號，以提升行政效率，重點企業跟各個部門打交道，政府各部門必須及時辦好，目的給企業提供良好外部經營條件，作為區政府自計畫經濟體制轉變職能的試金石²⁸。此外涪陵區政府也相當重視對企業經營人才的培養，特別是提升企業一把手經理人的素質能力，送往大學攻讀企管碩士含授學位，至少已有10位企業一把手的經理人已拿到學位，其他包括生活上的關懷、對其子女教育的分憂解難乃至於家庭成員生病政府也要照顧，使企業經理人能全心投入工作。

28 例如區委、區政府領導對每個重點企業有現場辦公制度，各領導如區長、書記都需聯繫一個重點企業，瞭解企業各方面情況，有問題就要及時解決，無法解決就開現場辦公會，區委、人大、政協、區政府四個班子都要聯繫，一個不成文規定是每個廠長經理隨時都可以找領導，不必預約，馬上要接見。

其他的地方政府行政服務傾斜還包括重點企業技術改造、三資項目和移民搬遷項目優先上報，以及重點企業土地自主進行規劃設計和建築安裝等等，特別是由於涪陵區處於庫區淹沒地帶，受淹企業達224家，職工人數三萬七千多人，固定資產原值達六億元，企業搬遷補償費用約10億元，而在224家受淹企業中按技術改造、結構調整處理的有107家，另外的117家則實施了關閉銷號，例如涪陵化工、哇哈哈等許多企業都有被淹沒的廠房，涪陵也利用這個機會將淹沒補償資金集中於重點企業的發展上，優先上報重點企業的發展項目，對於重點企業的進一步擴張有相當的幫助。此外涪陵區將重點企業列入制止「五亂」的掛牌保護企業，有權向地方政府檢舉揭發亂收費、亂攤派、亂集資行為，在行政規範上有較嚴謹的制度保障。

但重點企業除了能夠享受這樣的地方政府扶植政策外，也必須面對區政府一定的績效考核以及競爭機制，涪陵區政府在「五一三五」工程中列入一系列的考核獎懲措施，來評定這些重點企業的經營績效，包括：

- 1、每年由區經貿委會同區政府目標辦等有關部門對重點企業進行一次全面考核，並公佈結果。
- 2、對於達不到「五一三五」目標的企業給予一定期限的黃牌警告，黃牌期間仍未完成的企業予以淘汰重點企業資格，不再享有重點企業優惠政策待遇。
- 3、凡符合「五一三五」要求的非重點企業可向區經貿委申請加入重點企業，要經過區經委審核，批准後先納入預備重點企業管理。

此外由於重點企業多為區屬國有控股企業，通過董事會區政府可以行使免職權，因此對於廠長經理地方政府就有監察審計的權力，管理不好、績效不彰的經理人可以加以開除。

除了制訂這些選擇性扶持的產業政策外，地方政府更介入國有企業的直接改造，特別是利用三峽移民工程過程中中央政府所給予的相關優惠待遇，並掌握「對口支援」的機會，採取各種措施引進外來資金對於一批處於困境中的國有企業進行「嫁接改造」，其中涪陵哇哈哈公司以及涪陵卷煙廠這兩戶重點企業就是成功的例子。

涪陵哇哈哈公司是涪陵區政府與哇哈哈集團合資成立，哇哈哈集團總部在浙江杭州，本身也是國營企業，屬於校辦企業，隸屬於浙江省杭州市管理，涪陵哇哈哈公司現在主要的廠原來是國營涪陵酒廠，生產涪陵傳統的關帝酒和百花露酒，但一直處於虧損的狀態，在三峽工程移民中，中央政府的庫區「對口支援」規劃中與涪陵對口支援的是浙江省，因此當初屬於浙江省企業的哇哈哈公司便與其他浙江省單位到涪陵考察，第一次該公司20幾個人來考察時都不贊成到涪陵投資，因為交通條件與基礎設施太差，而當時的涪陵區委書記(現為重慶市委副書記)則親自到浙江拜訪該企業，由於當時哇哈哈公司還不是很有名，涪陵區政府所表現出的誠意加上相關庫區政策優惠使得哇哈哈受到打動，第二次再來涪陵考察時就決定投資，希望就近生產、就近出售哇哈哈的產品。

基本上當初涪陵區政府希望哇哈哈來協助涪陵酒廠開發傳統的百花露酒，但後來經過談判後並沒有這樣做，而是把涪陵酒廠和另外兩個虧損企業一瓶蓋廠和罐頭廠一起兼併過來，生產哇哈哈的產品，由於另外這兩個廠為庫區淹沒企業，有淹沒資金可以運用，政府願意對等投資，雙方協議各拿四千萬資金進行合資，哇哈哈集團於是就兼併了三個困難企業和八百多個職工成立涪陵哇哈哈公司，之前的罐頭廠和瓶蓋廠現在做的是哇哈哈的果奶，涪陵酒廠則生產哇哈哈礦泉水，此外也生產少量原本品牌的百花露酒，關帝酒則停止生產，整個經營管理決策由浙江哇哈哈集團負責，本地只負責生產，除了少數高階經理人以外，員工仍為原本國營廠的員工。

哇哈哈集團投資涪陵的策略基本上是成功的，沒進來投資之前哇哈哈的年銷售只有十多億，進來投資之後便擴張得很快，知名度也因在庫區涪陵的投資而在全中國聲名大噪，目前在全中國有分公司11家，除了在浙江以外包括河南、山東、四川廣元和湖北宜昌等地，涪陵哇哈哈公司的市場主要在雲貴川，產品主要就是礦泉水、果奶和非常可樂。涪陵哇哈哈公司98年年銷售超過兩億，稅後利潤達四千萬，由於效益良好，哇哈哈集團決定在涪陵繼續投資兩億，此外為了得到國家的財稅減免補貼，該公司還有用一些三峽移民作為員工，員工超過一千人，將要在橋南區徵用大片土地擴大廠區增加一條生產線生產非常可樂(圖3)，整個廠區在2001年下半年已完工並投產。

中共中央對於庫區的優惠政策在這樣的引資嫁接的發展策略中的確發揮了作用，這些優惠政策除了雇用庫區員工之財稅減免外，包括庫區進口國外設備以及技術改造設備的租稅減免，此外對於庫區企業的淹沒賠償費還可以當資本金通

過國家開發銀行貸得同樣款項，這些優惠政策讓涪陵地方政府得以靈活地運用，類似的「嫁接改造」案例還有不少，例如涪陵化工與浙江某塑化編織袋廠商合資成立的涪銀公司，以及和貴州某家電解氯廠的合資公司都是透過嫁接改造的模式。此外庫區還有政治宣傳上的優勢，例如60年代設立的涪陵卷煙廠原本只是黔江卷煙廠的一個分廠，在92年以前處於長期虧損狀態，所生產的煙剛開始時還沒有人要，甚至職工每個人配兩條以抵工資，之後區政府透過管道找到著名的雲南省玉溪煙廠展開技術合作與聯營，但當時玉溪煙廠被雲南省委批評為何不支援雲南其他的許多小煙廠，之後江澤民、李鵬到涪陵考察時表揚玉溪煙廠這樣的對口支援行動，使得雲南省委馬上轉彎表示支援，之後涪陵卷煙廠創造出「宏聲」等品牌的煙而打開國內市場銷路，成為涪陵區最大的工業企業。

另一方面，相對於沿海地區的地方政府，涪陵區政府並沒有大規模投資於基礎設施或者開發區建設以吸引外資，招商引資仍以國內資金為主，國外資金相當少，曾經也有包括台商在內的外商來看過，但多數沒有談成，主要是投資環境與基礎設施不佳，對外交通主要只靠長江，沒有機場和鐵路，大型的基礎設施仍由上級政府推動，例如今年通車的重慶到涪陵之高速公路，即使是在所謂涪陵最主要的「開發區」—李渡私營經濟開發區中也少有外來直接投資的例子，主要的招商引資形式仍以由區政府主導之「嫁接改造」模式。

在這些重點企業比較具有實力後，地方政府進一步提出重點企業協助解決其他體質差的中小型企業問題，相對於中央政府所揭示的「抓大放小」策略，涪陵推動的是更為積極的「抓大帶小」策略，具體的作法有三種：

- 1、 整廠併購：1995年以後重點企業兼併了32個困難的國有中小企業，進行整廠債權債務以及職工完全轉移，涪陵區政府要求整廠併購時不遣散職工、全部安置，至99年一共安置了職工約1.3萬人，盤活了資產約八億三千萬，消化吸收債務約七億元。
- 2、 信用借貸：對於部分企業資金發生困難而銀行無法予以融資者，通過政府部門的仲介，重點企業予以短期借貸，但政府不擔保而只做協調工作，基本上不是貸款而是企業之間的借貸行為，利率按銀行利率算。
- 3、 外包生產：對於部分「垮也垮不了、死也死不了」的困難中小企業，重點企業將部分產品之包裝等等服務交給這些中小企業生產，使得其資產還可以繼續利用。

以上三種方式中又以第一種「整廠併購」最為重要，基本上這樣的併購是配合著重點企業的發展而進行，當重點企業生產規模不能滿足市場需要時就兼併某些虧損企業，市場上供不應求時即迅速改造這些廠而投入生產，這基本上是走一種所謂「低成本擴張」路線，除了使得重點企業產品市場佔有率擴大之外，處於虧損、關廠邊緣的國有企業員工也得到基本的安置，所以涪陵下崗問題並不嚴重，較少發生像重慶那樣的大規模職工抗爭事件。

而地方政府對於重點企業的併購行為也採取相關優惠政策加以協助，重點企業將困難企業兼併後再投入進行改造、新產品生產時，所生產的產品3年免徵所得稅，2年減半徵收，即所謂所得稅的「免三減二」，此外銀行債務本金也轉到重點企業身上，銀行利息三年免算，以上政策是中央政府對於國有企業併購的鼓勵政策，基本上全國一致，但涪陵還多加了兩年減半算利息，成為銀行債務利息的「免三減二」。

但基本上重點企業對於其它虧損企業的扶持、兼併相當程度屬於經濟行為，是要在企業發展的基礎上進行，政府無法強制實行，例如原為縣級的涪陵氮肥廠倒閉，區政府曾要求涪陵化工將其扶持起來，員工有680人，但經該公司考察發現員工太多了，350人還可以吸收下來，但680人絕對無法吸收，據了解由於一個員工一年工資約一萬左右，養老保險、社會救濟等等要花15000元，該公司沒辦法負擔，所以就沒有答應。而在行政區劃調整後，原本隸屬於涪陵地級市管轄的武隆、長壽、南川的化工廠和政府都曾要求涪陵化工去兼併它們的企業，南川市甚至派一個副市長、經委主任來談判，行政層級已經很高，但最後也都沒有答應進行，可見在「抓大帶小」的策略中，重點企業仍有很高的自主性。

五、地方產權體制轉化

這樣的地方產業發展政策在95年之後成果逐漸顯現出來，1999年包括建峰化工在內涪陵共有七家重點企業進入重慶工業前50強企業，然而除了重點國有企業外，涪陵區也存在眾多小型國企，而且虧損面很大，1998年全區國有及國有控股企業173戶當中，有93戶虧損，佔53.8%，而停產與半停產的國企有77戶，佔44.5%，相當一部份的小型企業已經資不抵債。問題的原因在於經過80年代第三波的工業投資跨張後，國有企業分佈過於分散，幾乎每個部門都有國有企業的影子，而實際運行質量卻不高，另一方面我們也看到涪陵區12戶重點

企業在銷售收入方面佔全區8成以上，在利稅方面更是幾乎佔了所有工業的全部(表6)，可說涪陵區除了重點工業戶外的工業企業幾乎沒有利稅，也看出鄉鎮企業所佔的份額相當小。

1996年時這12戶重點企業中有三戶已改制為股份制公司，其餘則仍為「國有企業²⁹」，而且除了涪陵卷煙廠和建峰化工總廠係隸屬於中央外³⁰，其餘皆隸屬於涪陵區所管轄，如楊友仁、王鴻楷(2001)所示，這樣的「國有非中央型企業」構成重慶城市區域工業結構的主力，而在涪陵的個案中這樣的現象更為明顯，放在90年代末期中國大陸各地出現的中小型國企私有化浪潮的脈絡下，涪陵地方產權體制的轉化與改革策略³¹是我們接下來所關切的。

涪陵區在1993年實行重點企業發展戰略時就開始進行有關的體制改革，主要策略除了前面提及的企業兼併(特別是透過重點企業對中小廠併購的低成本擴張策略)，以及以股份合資(join-stock)方式建立法人化的現代公司，還有透過集團化方式參與大型企業的組建，當時即兼併了國有企業17組36戶，在重點企業部分包括涪陵製藥廠(太極集團的前身)、川東電力、海陵總廠(三愛海陵的前身)、涪陵建築陶瓷廠的公眾公司(涪陵建陶的前身)等已經四川省體制改革委員會正式改組為定向募集股份有限公司，整個涪陵地級市有近100家企業參加了重慶以大中型企業為龍頭組建的各類企業集團和企業聯合體，此外並拍賣了企業5戶、宣告破產企業6戶。

我們在1999年涪陵區委、區政府的正式公告中可以進一步觀察地方產權體制改革的策略，涪陵提出了「有進有退、有所為有所不為」的思路，決定集中強化醫藥、食品、機械、化工、紡織、建材、有色金屬等七個部門，加以大

29 在1999年時所有重點企業除建峰化工總廠外均已改為公司制。

30 這兩戶企業隸屬於中央級有歷史及政策因素，建峰化工原隸屬於核工業集團公司(前身為核工業部)，搞原子反應力，後來在80年代「軍轉民」後由核工業部投資生產尿素做化肥，而煙廠則是全中國都屬中央管理。

31 Walder(1997)區分出產權改革與私有化兩者的概念差別，前者指涉在經濟行動者之間各種所有權的重新轉讓與確定，而無論這些行動者是政府機構、代理機關、公有或私有的公司、家戶還是個人，後者則為產權改革更為狹義、專門的概念，指涉權利從政府向私營廠商重新轉讓，以及相應的法律改革與行政改革，旨在為廠商權利提供保證，反對國家操縱或取消此種權力。

力扶持，對於國有企業改革的策略基本上為「六個一批」：「扶優扶強壯大一批」、「兼併合併調整一批」、「擴大開放嫁接一批」、「產權轉讓退出一批」、「死而後生關破一批」、「三改一管提高一批」，在「抓大放小」的思路下，延續著先前的重點企業扶持政策。

「六個一批」當中的「扶優扶強壯大一批」、「兼併合併調整一批」、「擴大開放嫁接一批」等都與重點企業有關，「扶優扶強壯大一批」所重點扶持的七個部門涵蓋了原本的重點企業，「十五計畫」期間涪陵將繼續實施所謂「三個一」工程，即集中力量抓10戶重中之重的工業企業、重點工業企業銷售收入總額達到100億元、淨利潤達到10億元，區政府要求重點企業盡快建立技術創新機制，加大科技投入，技術研發費用達到銷售收入的3%-5%時，企業科研開發經費可按實稅前扣除。「兼併合併調整一批」係利用優惠政策和通貨緊縮機遇，鼓勵重點企業兼併、收購小企業，仍舊走「低成本擴張」路線，到2002年之前區政府也將出臺更優惠政策引導重點企業收購、兼併一戶以上的中小企業。「擴大開放嫁接一批」係鼓勵重點企業與區內外優勢企業聯合、實行資產重組，盡快形成大公司集團，要求每年多一個重點企業進入重慶工業前50強企業，此外地方政府並利用國家債權轉股權的政策協助重點企業爭取債轉股，要求重點企業通過企業體制改革改為股份制企業並積極上市³²。

從這樣的發展策略可以看出涪陵區政府將區屬企業扶植為大型現代企業集團的目標，企業經營的自主權是改革的核心，1998年全涪陵區國有企業已改成公司制者有28戶，重點企業中除了建峰化工總廠外，全部已改為公司制，並先後有三家企業上市，包括配股融資在內共籌集資金8.4億，至2000年全區國有大中型企業將初步建立現代企業制度，虧損面降到20%以下。地方政府亦提出「產權轉讓退出一批」，包括涪陵建陶、長江水運等部分國有企業中也退出了國有資本，基本上地方政府在這些國有企業中的投資可說是賺錢的，進而靈活地將資金透過財政渠道投注到當時區政府所關注的城區基礎建設上，由區政府的另一個部門--建委負責執行，成為基本的資金來源。「死而後生關破一批」則針對區內嚴重虧損的國企進行關廠，預計全區國有及國有控股企業數量從1998年的173戶至2002年時減少50%左右，以使得大多數國有企業擺脫困境，總虧損面降到20%以下，淨利潤突破六億元。

32 據了解區委每年要求要有一家股票上市。

除了上述扶持重點企業成為大型企業集團的「三個一批」策略外，區政府在企業統理制度上也提出「三改一管提高一批」，強調推動股權多元化以及公司法人治理結構之明確安排，並加大對於國有企業經營管理者的激勵和約束，建立企業經營業績考核以及決策失誤追究等制度，具體措施包括：(1)加快改制步伐，條件成熟的國有企業在對資產進行清理、評估、界定、確認的基礎上，吸納社會法人、公眾和內部職工入股，改組為股份有限公司或有限責任公司，規模較小的企業改組為股份合作制企業，(2)積極培育和發展多元化的投資主體，並鼓勵股權向少數人手裡集中，經營者和領導班子成員個人所持股份不低於職工人均數的20倍，(3)健全公司法人治理結構，所有改組為公司制的企業，都要設立股東會、董事會、監事會和經理層，明確各自的職責和權限，尤其要充分發揮董事會、監事會的作用，公司董事會要全力維護出資人權益，履行對公司發展目標和重大經營活動進行決策、聘任經營者並對經營者業績進行考評，監事會要對企業財務及董事、經營者行為確實發揮監督作用，(4)切實轉換經營機制，包括人事、分配制度的改革，例如對企業廠長、經理實行現金和股份獎勵，將企業績效與經理人獎金結合起來，按企業經營狀況分檔次進行獎勵³³，此外在企業內部也推行末位淘汰制，依按勞分配原則適當拉開收入差距³⁴。

「六個一批」的整體改革思路除了強調對重點企業的扶持以及對外嫁接引資外，也強調要調整所有制結構，除了壟斷性、公益性行業和少數重要企業由政府投資或控股外，其餘行業的國有經濟佈局要大量收縮，特別是商業、物資與外貿領域，以達集中力量、保障重點，對於體質不良的國有企業就讓它破產，並加強國有企業的治理結構以及國有資產的監督管理。在這樣的改革策略下，涪陵地方產權體制轉化的形式基本上朝向股份化、合資化的產權多元化，雖然我們觀察到部分中小型的國有企業採取了股份合作制度，並鼓勵經營者與經理人持大股，但在重點企業部分則是強調兼併、嫁接與上市，地方政府也透過選擇性傾斜的產業政策加以扶持，朝向現代企業集團發展，這並非回歸個人化的產權，不是強化「誰的資產誰關心」的所有權激勵機制，而是強化企業經營的自主權，引入競爭機制，並減低、超越來自產權關係約束(包括地方政府

33 例如1998年太極、煙廠的廠長就分得獎金43萬，其他幹部也獲得數額不等的獎金。

34 涪陵職工平均工資接近六千元，例如涪陵卷煙廠、哇哈哈等重點企業可以達到一萬二千塊。

所有)的激勵機制，在新的制度安排下逐漸形構新的激勵機制與治理結構。區政府計畫到2010年建立完善的現代企業制度，使得國有企業淨利潤突破26億，6戶國有重點企業或其重點產品位居全國同行前列，更重要的是國有資本總量要在98年的基礎上翻一番，達到60億元。

我們可以從涪陵化工的例子進一步來探討這樣的發展策略，涪陵化工於1966年成立，屬涪陵地區的廠，後來隨著行政區劃的調整變成涪陵市以及涪陵區的廠，生產化肥為主，為中型乙級企業，化工產業為重慶三大支柱產業之一，化肥即佔化工業產值70%³⁵，涪陵化工廠在93年區政府重點企業戰略中成為重點企業之一，除了受到涪陵區政府包括稅收政策支援、所得稅減免等扶持政策外，還投入8千3百萬人民幣進行技術改造，使得涪陵化工從94年至今銷售收入增加2.9倍，利潤增加6倍，職工收入增加3倍，而且在體制上涪陵化工也變得更加靈活，整個逐漸成為一個國營企業集團，總資產為3.4億，淨資產1.6億，在崗職工1900人，中高級技術人員57人，年銷售收入2.1億，利潤1550萬。

涪陵化工一方面透過區政府中介進行庫區對口支援的「嫁接改造」，一方面也積極對外尋找合資對象，並透過成立合資企業來解決員工下崗問題，與浙江寧波某塑膠編織袋民營企業合作成立「涪銀公司」就是對口支援的成果，由地方政府搭橋，涪陵化工投資3000萬，在涪陵建設一個廠，當初係寧波該廠設備更新要找市場賣，於是便與涪陵方面接洽，決定投資設備，涪陵方面出土地和廠房以及流動資金，由涪陵方面控股、管理，生產塑膠編織帶，資本3000萬人民幣，職工300多人，從涪陵化工原公司過去的員工有100多人，另外還有職工子女以及土地工(指農村徵地需安置之人員)的安置，此外涪陵化工和西南合成製藥廠的合作也是類似情形，西南合成製藥亦為重慶工業50強企業，涪陵化工與其合作生產藥用中間體、工業磺胺，這個企業是由西南合成製藥控股，利用硫磺酸、磷胺來生產工業磺胺。涪陵化工在重點企業的基礎上進一步積極向外招商引資進行項目合作，並取得初步的成果，1998年涪銀公司已經開始獲利。

另一方面涪陵化工也以類似衍生公司(spun-off)的方式，利用集團下面開發出來的新項目把它分出去成立新公司，建了新廠之後便把母廠多餘的人分到新

35 涪陵另一個大廠建峰化工是中央級部屬企業，是大大型企業，主要生產氮肥，涪陵化工則是生產磷肥、複合肥，所以這兩家隸屬於不同政府層級的化工廠彼此沒有市場競爭關係，涪陵區政府也給予建峰化工一定的優惠政策。

廠去，而不使員工下崗，集團內部成立的合資企業當中甚至也有私營企業，比如和民營企業聯合加上本身職工集資成立的渝熱公司，搞廢氣廢熱再利用發電，成為以員工集資為主的多重所有制公司，效益也比較好，就如同涪陵化工總經理提到的，國營企業最大問題是人的問題，涪陵化工條件比較好，以類似的方式解決了4、5百人：

“現在我們人多，我們不是下崗，我們是發展建新廠，就企業來看能夠穩定下來，如果一般企業下崗企業很頭疼，由搞發展來看我們是搞新廠”

“我們在深化國企改革是以發展為主，解決人力問題不是下崗而是分流”

此外在內部經營制度上，基本上國有企業各廠方法都不一樣，涪陵化工根據中央政策以及企業情況作了一些調整，改革分配制度和幹部管理制度，拉大不同階層員工收入差距，1900多個員工中初級幹部約佔5%，幹部實行年薪制，在工資待遇方面，總經理為職工的3.5倍，初級幹部、生產第一線廠長為職工的2.5倍，基層職工一年人均薪資達到9000多人民幣，較涪陵平均職工年薪(約六千元人民幣)高出1.5倍。

目前涪陵化工已成為全中國33戶化肥重點企業之一，接下來的發展將抓住上市以及庫區政策優惠的機遇，力爭在2005年銷售收入超過八億，成為全中國磷肥排名前五名企業。1998年已經重慶市政府批准進行資產重組，一分為二，組建資產2.3億的涪陵化學工業有限公司以及資產1.1億的德利集團，已由深圳會計事務所進行資產評估，涪陵化工公司準備2000年年底在深圳上市。此外涪陵化工有3個廠在三峽工程中要全淹，政府將有移民遷建補償，再向銀行貸得同樣款項進行技術改造，中央政策並不是淹什麼就建什麼，投資項目要經過論證，低水平、污染性、重複建設的項目不能被批准，涪陵化工則準備在涪陵的南岸浦推動2.5平方公里的化工城計畫，資金來源主要是上市集資、國家補償、銀行貸款以及本身自有資金，目前涪陵化工的資金已相當充裕，並在生物化工、精細化工方面有一定技術基礎，但在項目開發上較弱，因此將尋求技術合作以進行新項目的生產。在這樣的企業改革過程中，涪陵化工逐漸發展成為多元產權的大型企業集團，其並非在個人化產權的激勵機制下發展，但企業的經營自主權的確是擴大了。

此外涪陵區政府在發展公有制經濟的同時，也進一步鼓勵、扶持個體、私營以及混合所有制經濟的發展，除了成立「李渡私營經濟開發區」之外，在

1998年開始選擇性地扶植重點私營企業，基本上的抓法和國有企業差不多，主要是扶優扶強，按照產值和利稅總值選擇性地扶持，特別是商業部門，但尚在摸索階段，成果並不是很顯著，至於在鄉鎮企業部分由於向來鄉鎮企業實力並不強，地方政府並不抓，據瞭解部分已以未分割之集體形式賣給私人，只要私人有實力購買的話地方政府的態度基本上是支援的，但總體來看私營經濟在涪陵所佔比例不高，可說仍在萌芽階段，這也可看出涪陵本地的私人資本仍然有限，「真正有血有肉的私人」難以找到乃至於還需要政府大力加以扶持，遑論實力足以購買國有企業。

六、城鄉與空間發展

我們接下來將涪陵的發展模式放到其所處的地理脈絡中，就城鄉與空間的面向進一步探討涪陵的地方發展策略，並檢視其與沿海城市發展模式的差異。放在過去四川省「大農村」的脈絡下來看，過去涪陵的農業主要以生產糧食作物為主，然而在農業體制改革之後，涪陵的農業生產力增加，糧食生產已經過剩，一年所生產的糧食可供非農業人口吃五年，近來由於糧食生產過剩導致價格下降，國家也不加以收購，所以農村產業結構調整是必須的。基本上除了種植消費性經濟作物外，涪陵農業結構調整一個很重要的部分是與食品加工業和藥材加工業聯繫，農民種植的經濟作物除了蔬果之外，還包括榨菜、苧麻、油材、中藥材等等，例如涪陵某經委主任所述：

“農業過去種糧食，現在沒有人要，農業正進行結構調整，例如太極的中藥材可以找一個村成片種植，苧麻紡織、榨菜等有很多例子，農民、大家都有好處。”

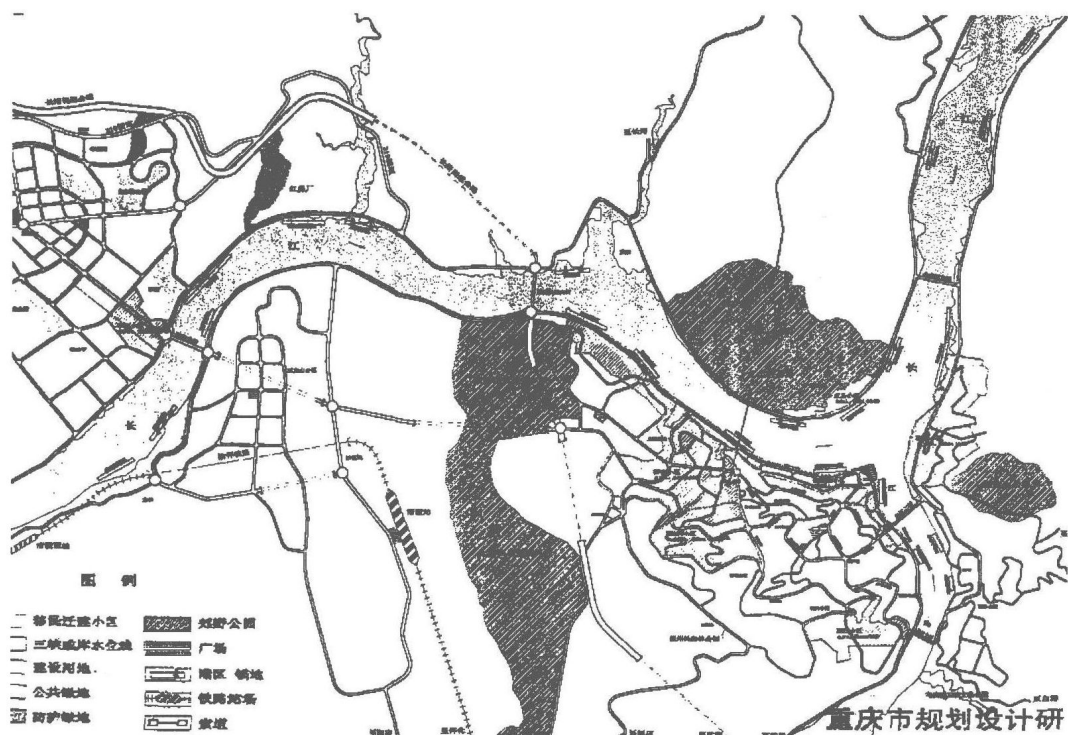
涪陵最有名的經濟作物就是榨菜³⁶，榨菜原料是芥菜類的瘤根，涪陵區45個鄉鎮辦事處中有30個鄉鎮辦事處在種，全涪陵區農民87萬人中涉及榨菜種植的農民就有50萬人，原料產值達9千多萬，經濟影響相當大，1998年涪陵光靠

36 榨菜在中國大陸有涪陵和浙江兩個主要產區，其中涪陵是榨菜原料最適的生產區，原料作物栽培最久，歷史有250年以上，加工歷史也最久，浙江則是30年代才從涪陵引過去，40年代才開始加工，榨菜生產在鹽醃之前會有風乾過程，涪陵榨菜都在2月中旬到3月中旬在沿江兩岸風乾，空氣濕度比較大，若失水過快菜會變老，失水太慢也不行，跟溫度、風速空氣濕度條件有關，其他地方沒有這種氣候條件，甚至在鄰近的武隆、豐都長得就不好。

榨菜生產人均收入增加130塊，區政府相當重視並加以鼓勵，1949年榨菜種植面積只有1萬4千畝，現在涪陵區已有27萬5千畝榨菜產地，2005年涪陵區要發展到35萬畝，除了原料種植外，在加工部分也與農村經濟關係密切，光是涪陵榨菜集團的加工廠就有99個，生產半成品的加工廠更多，加工榨菜年產量15萬噸，方便榨菜10萬噸，罐裝3萬噸，出口2萬噸，國外市場主要是在東南亞，出口10多個國家，年產值6億，佔全中國60%，涪陵榨菜集團公司屬於虧損的國有企業，但涪陵區政府仍當作重點企業來扶持，主要就是其與農村經濟的緊密關係，榨菜原料青菜頭每年產量大約45萬噸，沿長江一帶的農村都可以種榨菜，所以長江一帶農民都比後山農民要富，基本的生活設施都有，後山缺乏這樣的地理條件就無法發展榨菜種植。

在地方政府的引導下，雖然農家幾乎都有搞其他經濟活動，例如到城裡或鄉鎮企業打工，以及家裡再搞些副業等等，但基本上田還是沒有被荒廢，農民普遍種植多種經濟作物。至於鄉鎮企業對涪陵農村經濟發展雖然曾經起過重要作用，但弊端逐漸顯露出來，80年代的鄉鎮企業以資源初加工為主，科技低、規模小、對環境影響大，發展相對落後，由於國家產業政策要保護環境，所以像一些鄉鎮中落後的小水泥廠就要淘汰，現在鄉鎮保留的工業多為農村必須的，如電力、糧食粗加工等等。

在城市發展方面，由區政府所扶持的重點工業發展也帶動了涪陵新的城市化進程，目前市區總人口約34萬，其中非農人口約19萬人，集中在「江南片區」中(圖三)，在總體規劃中涪陵計畫至2020年總人口增加到50萬的規模，成為大城市的層級，1999年12月國務院已正式批准，包括了江南、江東、南岸浦、李渡四個組團式片區，主要就是透過重點工業的發展以及庫區移民的安置帶動新的城市人口成長，例如位在南岸浦的龍橋新興工業園區就是以涪陵化工新一期廠房為主的工業城，規畫面積2.5平方公里，發展精細、無污染化工，並規劃自營鐵路接上已動工的渝懷鐵路以做為原料運輸用，整個規劃發展面積達5.5平方公里的南岸浦片區未來主要就是依託涪陵化工這個工業園區，此外如橋南小區也是在太極集團擴建新產品生產線的太極工業園區基礎上發展的新建城區。



圖三 涪陵城市空間結構

涪陵區政府並不像沿海地區的地方政府那麼積極地推動批租土地、招商引資的「開發區」，據區建委表示涪陵尚未操作過「生地變熟地」的新區建設，而涪陵最主要的一個類似沿海地區的開發區—「李渡私營經濟開發區」則是在一個相當特殊的脈絡下出現，原來沒有設地級涪陵市時，李渡原本是縣級涪陵市的一個鎮，設地級涪陵市時為了便於管理，於是將縣級涪陵市分成兩塊，一個叫梓城區，一個叫李渡區，使得李渡成為區縣級的行政區，以前李渡區管轄面積達一千多平方公里，在96年李渡區政府就開始投入基礎設施，準備建設一個開發區，如果沒有納入直轄市的話建設速度和規模是相當可觀的，但1997年後涪陵就由重慶直轄，所以李渡區只維持兩年，直轄後李渡區原本的縣級區所在地與李渡鎮實行區鎮合一，李渡由縣級行政區變成20平方公里的開發區，行政職能大為縮減。

由於當時涪陵區政府已有共識要發展非公有制經濟，為因應這樣的行政區劃調整，於是便以李渡作為示範區，成立了「李渡私營經濟開發區」與一個班子兩塊牌子的開發區管委會，兼具行政職能和經濟職能，以發展私營企業、個體經濟為主體。李渡私營經濟示範區位於涪陵城西10公里的長江北岸(圖3)，地勢多為丘陵地帶，經濟以榨菜、蔬果、花卉等經濟作物為主，面積91平方公里，人口5.5萬人，轄有29個行政村，在涪陵區總體規劃中定位為涪陵的

一個副中心，發展為工業基地，規畫面積16.67平方公里，其中高新技術工業區有5平方公里，也就是開發區的主要部分，預計分10年開發，主要由開發區管委會擔綱。

但李渡開發區並沒有成立開發公司，也無能力投注於基礎設施建設，主要的一條幹道是當時縣級李渡區政府所建設，目前水由涪陵自來水公司引過來，日產3萬噸的自來水廠一期工程已經投產，電、氣也是從涪陵引過來，尚屬充足，主要的開發方式是批「生地」讓企業自己搞「三通一平」，因此生地成本比較低，98年時大概一畝3、4萬，開發區本身就可以批地並負責徵地拆遷。97年開發區成立後至今1999年兩年時間共引進了32家企業，投資額為8億，開工企業有15個，投入資金有兩億，主要進駐的企業有涪陵三愛海陵和江蘇的一家私營企業-江陰蘭陵合資成立的三海蘭陵，生產瓶蓋，以及重慶和涪陵當地的幾家食品加工廠，此外也有重慶企業投資種植經濟作物，包括白千層、茶樹油以及竹筍育苗基地等等。

雖然管委會也有重視到生產外部環境問題，但由於成立時間太短加上管委會資金有限，所以尚沒有成立開發公司來進行整體開發，這是李渡成為以批租生地為主之「私營」經濟開發區的一個原因，不過另一方面李渡的行政權力也的確與涪陵其他鄉鎮有所區別，有些部門的權利從區下放到這裡，包括國土、工商與招商辦公室等部門在李渡開發區形成一站式服務，加上部分政策優惠，現階段主要透過低廉的價格批租生地，以及開發區相關地方性讓利優惠，包括企業生產用房免繳城市建設配套費、地方性規費減免徵收、水電氣成本減低等等，以降低企業成本而吸引企業進駐，已通車的渝涪高速公路在李渡有立交出入口，加上公路運輸以及長江水道運輸，李渡開發區的區位條件已逐漸改善，目前李渡已主動提出和重慶高新技術開發區合作的計畫，主要的目的是爭取高新區的相關優惠政策能夠在這邊適用，相關體制與經營管理問題正在洽談中，未來李渡私營經濟開發區有可能轉變為重慶高新區的一個李渡分區，而開發方式有可能會改變，但迄今發展仍有限。

而由於涪陵城區在庫區移民中要負擔六萬五千人的安置³⁷，城區的移民遷建成為涪陵區建設部門最大的工作。涪陵安置城區移民的方式主要是在城區沿

37 這些移民基本上仍是城區被淹沒部分，另外涪陵區還有鄉鎮部分兩萬餘人被淹沒，但並不在城區安置而是透過就近後靠的集鎮遷建。

江修築防護大堤的前提下，將移民分佈在堤內七個小區做開發，總用地面積約460公頃，其中城市基礎設施費約7.5億元，但實際上國家資金還不夠，所以部分基礎設施的提供還要透過房地產開發一併解決，以用地70公頃、計畫安置移民一萬人的順江小區為例，其房地產開發與基礎設施都是由隸屬於區建委的涪陵建設公司實施，除了一條主幹道為國家移民資金出資外，其餘公共設施配套皆由該公司負責，而除了移民安置外，在連接的地帶也一併推出商品房建設——順江花園³⁸。

類似移民遷建規劃的運作，涪陵主要的城市空間生產逐漸走向成片規畫、成片開發的模式，區政府與開發商的合作與協調非常密切，由於目前涪陵城市總體規劃之後的詳規、控規還沒做，於是就以小區規畫結合開發的方式，分成幾十、幾百畝的小塊分別由開發公司進行規畫，經區政府評審通過後交給開發商實施開發，大部分的基礎設施必須由開發商在進行開發時自己配套，政府則給予優惠政策協助，例如免交配套費、稅收減免等，若該小區開發承受主要幹道時還可以加以若干補貼，涪陵區的開發商除了隸屬於區建委之外，也有外來的、私營的和集體的開發商，隸屬於建委的涪陵建設公司也正在進行改制當中，這些開發商基本上必須自負盈虧，闢建基礎設施並無利潤可圖，而是在房地產獲利的基礎上加以打平，而相關政府部門則在開發過程中就某些私部門無法解決的環節加以協調，例如建委、房管、國土等部門就最困難的拆遷事宜以及周邊關係進行協調，區政府與開發商之間就開發實施上的密切協調對於城市空間的營造十分重要，至於區建委本身主要係投注在大型的公共設施提供上，包括耗費一億建設完成的城市廣場綠地等等。

就城市建設資金經費來源而言，而移民資金係根據移民進度一年一年進來，難以一次到位，在開發資金的操作上比較困難，而區政府的財政渠道雖佔40%-50%，不過也將逐年減少，因此逐漸需要透過融資渠道來籌措，目前涪陵區建委有一億多的銀行貸款要還，主要係支用於城區廣場綠地等等建設上，希望能夠塑造城市中心的形象，並帶動城區三級產業的發展，1993年涪陵區三級產業總產值居全重慶直轄市40個區縣市中的第十位，人均產值則居第15位，甚

38 順江花園主要針對城市居民而非移民，檔次與開發品質都比較高，強調環保綠化與全方位功能配套，以預售的方式，頭期款30%(約3萬人民幣)，工商銀行10年貸款70%，分三年開發完成，售價約每平方公尺880元人民幣，在當地算是比較高，但銷售情況據瞭解相當不錯。

至還低於全重慶直轄市平均值，在取消地級市並併入重慶直轄市後，涪陵原本預估城區三級產業會受到失去地級行政中心的影響而有所下降，然而近三年來三級產業已經有所成長，1998年時三級產業人均產值已高於重慶市平均，躍居第10位，三級產業總產值也躍居第五位，而且93-98年三級產業人均產值的年複合成長率高達37%，成長率僅次於江津而居第二(表八)，1999年後涪陵城區房地產已經開始上漲，特別是中心廣場完成後周邊環境檔次更是大幅躍升，而且區建委也計畫對於在廣場綠地的基礎上，對周邊老舊地區進行更新改造工作，估計未來房地產的增值收入也會有所增加，這些現象顯示涪陵的地方發展策略已經逐漸帶動城市服務部門的成長。

表八 重慶直轄市區縣三級產業比較表

排 序	1993年	人均年產值(萬)	1998年	人均年產值(萬)	93-98年複合成長率
	重慶市平均	479.3	重慶市平均	1488.4	25.5%
1	渝中區	5520.1	渝中區	12415.9	17.6%
2	沙坪壩	2109.3	大渡口	4399.9	28.3%
3	九龍坡	1979.9	沙坪壩	3852.6	12.8%
4	大渡口	1268.5	江北區	3470.6	25.6%
5	北碚區	1208.5	南岸區	3295.7	25.5%
6	江北區	1111.5	九龍坡	2745.5	6.8%
7	雙橋區	1079.4	北碚區	2734.0	17.7%
8	南岸區	1058.9	雙橋區	2212.3	15.4%
9	萬盛區	854.9	萬盛區	2159.6	20.4%
10	巴南區	534.4	涪陵區	1842.8	37.1%
11	永川市	504.3	江津市	1740.4	39.7%
12	合川市	451.0	永川市	1705.4	27.6%
13	長壽縣	409.2	合川市	1593.7	28.7%
14	璧山縣	390.3	大足縣	1373.5	37.0%
15	涪陵區	380.6	銅梁縣	1366.8	29.9%

資料來源：本研究整理 原始資料：四川統計年鑑(1994)、重慶統計年鑑(1999)

七、結論：內陸城市之制度創新

經過以上關於涪陵地方發展模式的經驗性討論，我們在先前的分析性架構基礎上，先回到之前所提出的兩個問題，第一是涪陵國有企業的發展動力與機制為何？是否如私有產權論者所主張之企業產權清晰後所形成的激勵機制？第二是地方政府在產權體制轉化的過程中扮演怎樣的角色？以Kornai、Sachs等為代表的私有化論者從「誰的資產誰關心」的私有制邏輯出發，認為國企私有化要貫徹這一邏輯應當要將國有企業歸少數人所有，反對在國有企業徹底私有化之前賦予它們經營自主權，以免造成「自發性私有化³⁹」，但正如王小強(1996)所指出，若干年過去後至今仍沒有合乎其邏輯而在實踐中可以操作的方案，找不到「真正有血有肉的私人("real flesh-and-blood persons")」，我們在涪陵則看到地方政府扮演了積極的角色，使得國有企業免於這樣的尷尬狀態，並帶動地方經濟發展，從「私有產權論」出發的「地方政府私有化」和「掠奪型地方國家」這兩個模型都不能適切地解釋涪陵現象。

就「地方政府私有化」模式而言，由於涪陵的鄉鎮企業發展很有限，吸引外資條件又很差，使得地方政府傾向於選擇利用既有基礎發展重點國有企業作為主要策略，並掌握庫區的相關優惠政策而推動重點企業發展，而不是將其私有化或者為了吸引外資而大規模地投資於新區開發，「地方政府私有化」的模式雖然可以解釋關於中小型國企的發展政策，但由於涪陵可以接觸、運用的私人資本很有限，使其並不構成地方經濟發展的主要動力，另一方面從李渡的例子可以看到在內陸投注於開發區招商引資這條道路充滿了不確定，如果涪陵當初放棄了重點企業而投入開發區建設，則今天涪陵的經濟發展可能就陷入困境；就「掠奪性地方國家」模型而言，涪陵的發展策略也看不出造成其所描述的現象，涪陵的重點企業發展政策邏輯並不同於地方保護主義，基本上涪陵相當歡迎外來企業，並把本地企業推向外部市場的競爭中，而且企業本身有相當的自主性，並非與政府部門處於一種侍從關係中，至於軟預算限制的問題除了透過企業改革可以得到部分解決外⁴⁰，涪陵預算外的收入並不多，主要還

39 用中國的話來說就是「國有資產流失」。

40 除了先前提過的政策外，在國有資產的管理監督方面，涪陵區1999年提出通過對現有國有資產的產權主體進行重組與改造，以提高國有資產之營運效率，按照「國家所有、分級管理、授權經營、分工監督」的原則，逐步建立國有資產管理、監督、營運

是依靠預算內的財政收入，加上涪陵所必須面對的三峽工程移民問題也使得政府開支必須相當審慎，受到一定的約束。

從理論的角度來看，涪陵立基於重點企業的經濟發展並未依拖於「私有產權論」所強調的機制，就地方產權體制改革的面向，Waldner(1997)所提出之較寬廣的「產權轉移」概念較狹隘的「私有化」更能表達涪陵的現象，產權改革的出發點是改變政府既是所有者又是經營者的狀態，不是強化Kornai所謂「誰的資產誰關心」的私有產權激勵，而是擴大企業經營自主權，雖然也推動經營者和領導班子集中加重持股的改革，但僅是在中小型企業部分，涪陵主要的國企改革在於重點企業部門，包括企業集團、合資、股份化、上市等國企改革的重點基本上是引進競爭和強化企業自主權，股份化、上市、合資、集團化的結果使得重點企業產權進入一個更複雜的「所有權迷宮」，進而減低了產權控制的約束條件，即政府作為唯一所有者的直接控制，從而在水平方向的市場競爭替代縱向的產權控制，產權結構多元化使重點企業集團比一般國有企業具有更大的自主權，董事會和較多元化的股東也平衡了政府對企業人事的直接干預。

另一方面，我們認為涪陵的發展模式比較符合「駕馭市場論」的觀點，就「地方國家公司組合」模型而言，涪陵區政府的確表現出如同多角化公司協調其轄內經濟活動的特質，包括經委、建委等政府各部門的行為模式頗為類似一家「涪陵區開發總公司」下面的子公司部門，相當程度必須自負其績效的盈虧⁴¹，權力下放的財政誘因的確激發地方政府擴大稅基的積極性，類似總公司的區政府可以靈活地提出各種發展策略、運用國有企業資金轉移至所需的基礎設施等投入，而發展主力的重點企業也不限於地方政府所隸屬的產權形式，地

體系，以及嚴格的責任制度，具體措施包括：(1)建立涪陵區國有資產管理委員會和國有資產經營公司，(2)具備條件的大集團、大公司由政府直接授權這些企業經營國有資產，(3)選擇部分國有及國有控股企業試行政府委派財務總監制，財務總監代表政府對企業國有資產履行監督管理職責。

41 例如在國有資產的管理監督方面，涪陵區政府1999年提出按照「國家所有、分級管理、授權經營、分工監督」的原則，逐步建立國有資產管理、監督、營運體系以及嚴格的責任制度，並更下放權力，具體措施包括：(1)建立涪陵區國有資產管理委員會和國有資產經營公司，(2)具備條件的大集團、大公司由政府直接授權這些企業經營國有資產，(3)選擇部分國有及國有控股企業試行政府委派財務總監制，財務總監代表政府對企業國有資產履行監督管理職責。

方政府所推動的制度改革基本上使得地方產權形式已經轉化為混合產權，重點企業的「所有權迷宮」為地方政府干預提供了適度的空間，雖然妨礙市場的公平競爭，但卻有助於克服要素市場發育不良的障礙，提高企業對外的競爭力，並產生新的激勵機制與統理制度，成為地方經濟發展的動力來源，這樣對於重點企業的扶持策略也類似於東亞包括日本、南韓和台灣的公部門產業政策⁴²，表現出「發展型地方政府」的特質，透過傾斜的產業政策在資源配置上超越市場機制的限制，創造重點企業的規模經濟並導入競爭機制，透過策略性部門的發展調整了涪陵區包括農業在內的產業結構，並帶動了城市空間發展與三級產業發展。

在就涪陵個案與關於中國大陸私有化之論述對話之後，我們進一步追溯私有化論述的理論基礎與現實經驗的關係，產權體制是經濟學中的制度取向普遍關注的課題，例如Coase(1937;1959)認為權力的界定是市場交易不可或缺的前提，Alchain(1950)也指出產權是限制競爭的基本規則，從「交易(制度)成本(transactional cost)」⁴³的角度出發，因為交易成本存在，所以產權制度存在，市場之所以能作為一種交易制度的存在也是因其在其它約束條件下最能降低交易成本以及不導致租金消散(Cheung,1974)，選擇何種的制度安排基本上取決於在其它約束條件下能降低了多少交易成本(Williamson,1985)，私有產權制度之所以能夠存在係因為其最能減少租金的消散，若缺乏私有產權制度所規範的「排他性使用權」的話，對共有財產的競爭將使得租金淨值降為零，因為得到的只是利用該共有財產所需之資源的可選擇性收益。然而放在實際的脈絡下來看，若是租金的市場價值尚不存在，如何「盤活資產」才是重點，而不是如何防止租金消散，這部分已超乎傳統的交易成本與產權理論所討論的範圍，另一方面純粹考慮交易成本與租金發散的話，涪陵所突出的「國有非中央型」產權體制實際上並非純粹的「共有產權」，而是較清楚地地下放到地方層級的一種制

42 關於日本、南韓以及台灣的「發展性國家」與產業政策的討論可以參見Amsden(1989;1992)、Wade(1990)和Evans(1995)。

43 這裡的交易成本概念包括簽定合約、談判、度量、界定與保護產權、為獲利而從事政治活動、監督和組織活動的成本。界定產權制度需要相當的法律規範，這在西方乃是經過相當久的時間演化而來，其在中國的制度成本可能是相當龐大的。

度，不但減少了部分租金的發散，也節省了界定、實施私有產權的成本⁴⁴，並讓「駕馭市場論」所強調的地方政府角色能夠發揮積極的作用，成為改革開放後制度變遷中最能夠降低交易成本的地方產權制度。

從這個角度來看，我們可以初步歸納出關於90年代之後中國大陸地方產權體制轉化的另一種可檢驗的假設性命題，當中的主體並非原子化的個人，而是地方政府⁴⁵，解釋地方產權體制轉化的起點並不是效用最大化之個人選擇和市場普遍存在，而是地方政府在各種約束條件下追求交易成本最低與效用極大化的制度選擇，其中市場競爭的機制與產業組織中的監督管理比起產權制度來說是更為重要，基本上這裡對於地方政府的假設與「地方國家公司組合(LSC)」模型的假設類似，其角色就是North and Davis(1971)、North(1981)所謂的「制度創新團體」，對於「掠奪性地方國家」模型中的「腐敗(corruption)」的問題則可納入約束條件中加以考量⁴⁶，其中「地方競爭」是所謂「地方主義」論述以及「邪惡假說」所必須考慮的一種重要約束條件⁴⁷，如同Qian、Montinola等人提出「市場保護之聯邦主義(market-preserving federalism)」的概念來作為中國經濟改革的重要政治社會基礎，指出財政制度改革與權利下放對於地方經濟發展的重要性，強調地方分權以及地方競爭在相當程度上確保了中國經濟改革的成功(Montinola, etc.,1995; Qian and Weingast,1996;1997; Qian and Roland,1998)。在類似的理論基礎上，「地方政府私有化」模型中的機制(包括預算限制強化、財政投資競爭)是可以納入這個命題作為約束條件，然而涪陵

44 界定產權制度需要相當的法律規範，這在西方乃是經過相當久的時間演化而來，其在中國的制度成本可能是相當龐大的。

45 關於這個模式的基本假設與批判參見吳介民(1998)。

46 另一個理解中國大陸地方產權體制變化的命題可以從「腐敗經濟學」出發，也就是約束條件下政府官員自身利益最大化的選擇，這個命題關切的是中國大陸從共產主義體制轉化到私有產權體制過程中是否會走向「印度體制」，也因此主張快速的私有化，由於中國大陸實際上較有影響力的「利益集團」是上海、北京、經濟特區以及發達地區的地方利益集團，涪陵所在的地區較少被討論，本文在此不打算與這個命題對話，對於其基本假設的反省可參見Buchanan(1993)、Mueller(1993)、Ostrom(1993)等，關於地方制度作為一種產生租值結構的觀點可參見Wu(2001)。

47 關於地方競爭而導致的政府行為改變的觀點可以參考張維迎(1999)，關於地方競爭與軟預算限制(soft budget constraint)的討論可參見Qian and Roland(1988)。

模式所顯示出與此模型不符的地方顯示了另一個重要而過去未被仔細考慮的機制，也就是「空間差異(spatial differences)」⁴⁸作為一種約束條件而對於地方產權體制轉化所產生的作用。

我們進一步就涪陵的發展模式探討在中國大陸內陸特殊的空間結構對於經濟制度轉型的影響，內陸的空間結構與沿海很不同，不僅是對外開放時序以及區位的差異，如楊友仁、王鴻楷(2001)所指出重慶直轄市基本上處於「核心—邊陲」的空間結構中，「中心集中—梯度分散」的工業空間模式形成重慶「核心—邊陲」結構的重要支撐，核心區域集中了大部分的重點產業，邊陲地區僅具有少數的地區資源型產業，這樣的結構性力量在過去十年間基本上沒有大的改變，相當程度是由於計畫經濟時期的遺產，形成內陸城市區域和東南沿海地區最為不同的發展機制。

放在這樣的空間脈絡下來看，涪陵的鄉鎮企業、外資投資和私有資本都相當弱，發展一開始也是立基於計畫經濟時期遺留下來的國有工業基礎，四句話的涪陵精神：「文明誠信、團結求實、艱苦創業、不甘人後」的確體現在以重點企業為核心帶動地方發展的策略上，但這樣的策略並非每個地區都可以複製⁴⁹，涪陵由於過去為地級行政中心所在，地方財政比較能夠支應地方性讓利的優惠政策⁵⁰，也擁有比較大的行政權力以配置有限資源，使得集中於涪陵區範圍內的重點企業發展策略能夠產生成效。雖然無法直接探詢區政府與市政府之間的財政關係⁵¹，但根據二手資料的推估，涪陵區每年的地方財政留成約為財政總收入的45%，而且在劃入直轄市後有增加的趨勢(表九)⁵²，其它地區有的財政留成很少，沒有辦法保證優惠政策的連續性，我們觀察到原本工業發展就

48 關於空間差異的觀點在地理學多有討論，在此不贅言，基本概念可以參照 Massey(1984：117-124)。

49 1998年重慶直轄市曾在涪陵召開企業領導會議，包括新華社、人民日報、重慶日報也連續發表文章關於涪陵現象，但介紹完之後據了解重慶有其他地區也想要仿效但因不具備條件而放棄。

50 如同涪陵區經委主任所提到的：“我們地方財政收入好一點，所得稅主要是地方財政收入，我們可以讓給企業，讓企業發展好一點，你把它抽乾了它就沒法發展”。

51 據了解實際的分成比例每年會有若干變動，而且屬於政府機密，不能為外人所知。

52 這樣的現象也顯示出重慶直轄市「放手區縣級經濟發展」的策略。

比較落後的幾個過去隸屬涪陵管轄的豐都、武隆、南川、墊江、南川等縣市在93到98年的工業發展除了南川以外其他四個縣都一路下滑，初步判斷這些地區的地方發展重點已往工業以外的其他較有優勢的部門轉移。此外三峽庫區的移民資金也適時提供涪陵地方政府有效運用的資源以擴大重點企業發展，加上涪陵若干地方性資源(例如榨菜)有助於發展利基性的特色產業，這些條件都有助於地方政府透過政策干預形構地方的動態競爭優勢。

表九 涪陵地方財政留成概況

	1994	1995	1996	1997	1998
財政總收入(萬元)	34640	38978	49521	64785	84003
地方財政收入(萬元)	15415	17683	22055	33962	38860
地方留成比例	44.5%	45.4%	44.5%	52.4%	46.3%

資料來源：本研究整理，原始資料：重慶市涪陵區統計局(1999)

讓我們再重複一次先前的命題，以作為進一步研究的基礎，地方產權體制的轉化可被理解為「地方政府在各種約束條件下追求交易成本最低與效用極大化的制度選擇」，這個命題中必須考慮的約束條件包括預算限制強化、財政投資競爭、地方之間競爭以及空間結構差異，交易成本的概念包括經濟秩序運作所需之簽定合約、談判、度量、界定與保護產權、為獲利而從事政治活動、監督和組織活動等等的成本，效用極大化則指涉地方經濟發展，這樣的命題基本上重新整合了先前四種關於產權體制、地方政府與地方發展之理論模型的主要機制，可以作為理解90年代之後中國大陸地方產權體制轉化的分析性框架，並有待進一步的經驗檢證。我們必須承認此命題的確未包括「腐敗經濟學」所關切的尋租(rent-seeking)問題，例如Wu(2001)認為各地區所出現對於產權指派之地方性制度基本上可理解為一種特殊的產生租值結構(rent-generating structure)，這樣的結構界定了誰可以競爭經濟租以及誰有資格從政府管制當中獲利，而尋租(rent-seeking)則可視為關於產權之指派與再指派的衝突，然而這個架構的缺陷是無法適當地解釋經濟效率與尋租的關係，例如為何在一個尋租行為普遍的地方為何經濟還是快速成長？以及怎麼樣的制度安排可以達到最有效率的經濟發展。

另一個從尋租角度探討產權體制轉化以及經濟發展的面向是由政企共謀(collusion)關係探討企業治理結構改革，例如黃仁德、鄭文發(1996)從「委託—代理(principal-agent)」的理論角度出發，指出中央全民所有制的「委託—代理鍊」最長，監督成本最大，而地方國有企業監督成本較小，透過共有產權的

「分割」的確使委託人的監督積極性和代理人的工作積極性增大，但地方政府對於其所隸屬的國有企業同時擁有委託人和代理人雙重身份，發現與企業法人代表「多報虧損、少報盈餘」對彼此最有利，從而聯手勾結進行尋租活動，造成國有資產大量流失的問題，而這也使得中央的財政收入大減，不利於解決區域不均衡發展的能力。從企業「治理結構(governance structure)」出發的學者認為沒有觸及企業產權關係之改革措施仍具有侷限性，國家與企業之間模糊不清的產權關係變成了分配和控制關係的模糊，這成為關於中國體制改革爭論的新方向。然而這些觀點的基本出發點是最近的企業理論(firm theory)對於「財產所有權(ownership of the asset)」與「企業所有權(ownership of the firm)」在概念上的重要區分，前者是傳統財產權(property rights)概念下的使用權、受益權、轉讓權，後者則強調剩餘索取權(residual claim)與剩餘控制權(residual rights of control)，前者是交易的前提，後者則是交易的方式與結果。

從這個角度來看，作為企業所有權表現之治理結構變化並不等於財產所有制度變化，而企業作為一種(不完備的)契約，其本身是沒有「所有者」的，用企業「委託權(principal-ship)」也較企業「所有權」更為適當⁵³，在「企業委託權」概念下的剩餘控制權對於經濟發展的意義在於形成一組新的激勵機制，要理解其制度的轉化也可以從「地方政府在各種約束條件下追求交易成本最低與效用極大化的制度選擇」的命題著手，而不必然只能回歸到傳統產權理論關於效用最大化之個人選擇和市場普遍存之假設中，此外政企掛勾共謀的問題部分程度受到了這個命題中的預算限制強化與地方之間競爭之約束條件的制約，而私有化也未必就能解決國有資產貶值的問題，更重要的可能是監督機制與政治改革⁵⁴，因此從尋租角度探討地方產權體制轉化與經濟發展就需要仔細考慮中國大陸的政治組織關係與各種獎勵、升遷與考核制度⁵⁵。

基本上我們認為這兩種不同取向出發的命題將會有互補作用，增加對於地方產權體制轉化機制的理解，這兩種關於地方產權體制轉化之命題的基本假設類似於North(1981)探討國家在界定與執行產權之角色的兩種不同理論取向—

53 參見張維迎(1996a：70-77)。

54 例如解決中國大陸所謂的「有權不用、過期作廢」的問題便需要深刻的政治與人事制度改革。

55 可以參考金山愛(2000)

契約論與剝削論，前者將國家界定為契約的第三者，目的在促進社會福利的最大化，後者則將國家界定為財產控制者，目的在追求統治者租金的最大化，所謂的「諾斯悖論(North's paradox)」就是指這兩種角色之間的矛盾，因為促進經濟成長的產權結構與使得統治者租金最大化的產權結構是相衝突的，但我們則認為中國大陸地方產權體制的發展似乎可以調節「諾斯悖論」的衝突，也就是集體性利益與政治行動者個體的利益可以在一定的制度安排下得到整合⁵⁶，從這個角度進一步來探討地方政府的角色將會在理論上有所貢獻，值得後續進一步研究。

從相關媒體曾經報導例如四川樂山⁵⁷、廣東順德等地的中小型國企大規模私有化的現象來看，涪陵以國有工業企業為起點帶動地方發展的經驗放在內陸地區的脈絡下無疑是相當特殊而具有政策性意涵的，基本上內陸地區的發展不見得只能依靠傳統中央政府由上而下的財政轉移模式，涪陵發展的路徑既不像其他地方推動大規模而快速的私有化，或者大規模地投資於招商引資的新區開發，基本上地方政府選擇了改革國有企業、扮演「地方國家公司組合」和「發展型地方國家」的角色並成功地帶動地方發展，所謂的「地方主義」在這裡無疑是比較正面的，當然「地方主義」也有可能帶來頑強的地方保護主義與貪汙腐敗的問題，但在一個制度變遷的過程中，並沒有任何一種先驗的制度形式可以被宣稱為唯一的、放諸四海皆標準的最優狀態，企業改革需要伴隨著政府部門的改革進行，中國大陸的地方發展充滿著多樣化的制度創新空間，涪陵的發展模式正顯現出處於內陸地區的重慶城市區域一個特殊的制度創新模式。

八、參考資料

(一)中文文獻

王紹光、胡鞍鋼，(1994)，《中國國家能力報告》香港：牛津大學出版社。

中共涪陵市委宣傳部編，(1996)，《涪陵市》重慶：重慶出版社。

中國改革與發展報告”專家組編，(1999)，《成長的經驗：中國績優大企業案例研究》上海：上海遠東出版社。

朱劍如、鄧永成，(1993)，〈中國區域發展與政經體制關係：回顧與前瞻〉，楊汝

56 這個觀點可以參考Bates(ed.)(1988：244)。

57 參見Lawrence(1999a;1999b)、Wilhelm(1999)。

- 萬編《中國城市與區域發展：展望二十一世紀》，53-70，香港：中文大學亞太研究所。
- 李小建。(1998)，〈國有企業改革對區域經濟發展的影響—以河南為例〉《經濟地理》18(3)：1-7。
- 金山愛(Maria Edin)，(2000)，〈基層幹部的政治激勵機制：中國地方政府發展經濟的動力〉《香港社會科學學報》17：45-66。
- 吳介民，(1998)，〈中國鄉村快速工業化的制度動力：地方產權體制與非正式私有化〉《台灣政治學刊》3：3-63。
- 2000<Fictive ownership and paths to privatization in rural China>《中央研究院大陸研究推動委員會小型研討會論文集，2000.4.8》：II-1-1—II-1-46。
- 吳國光、鄭永年，(1995)，《論中央-地方關係—中國治度轉型中的一個軸心問題》香港：牛津大學出版社。
- 周雪光，(1999)，〈西方社會學關於中國組織與制度變遷研究狀況述評〉塗肇慶、林益民編《改革開放與中國社會—西方社會學文獻述評》139-169，香港：牛津大學出版社。
- 洪啟東，(2000)，〈「超級城市」的崛起：重慶的空間發展與區域擴張過程〉《中國大陸研究》43(9)：1-27。
- 重慶市計畫委員會，(1998)，《經濟白皮書：重慶市1998年國民經濟和社會發展報告》。
- 重慶市涪陵區統計局，(1999)，《涪陵統計年鑑—1999》涪陵：涪陵統計年鑑編輯委員會。
- 夏樂生，(1998)，〈大陸國企改革中「下崗」問題之研究〉《共黨問題研究》24(12)：40-52。
- 夏樂生，(1999)，〈從大陸地方政府與企業之關係看地方主義的滋長〉《共黨問題研究》25(4)：17-26。
- 崔之元，(1997)，〈導言：中國實踐對新古典主義政治經濟學的挑戰〉甘陽、崔之元編《中國改革的政治經濟學》1-39，香港：牛津大學出版社。
- 陳志柔，(1999)，〈經濟改革與社會後果：回顧西方學界對於中國大陸制度變遷的研究〉《中央研究院大陸研究推動委員會小型研討會論文集，2000.4.8》I-1-1—I-1-24。
- 黃仁德、鄭文發，(1996)，〈中共中央產業區域佈局及其效應的探討〉《中國大陸研究》39(10)：39-59。
- 寧越敏，(1998)，〈新城市化進程—90年代中國城市化動力機制和特點探討〉《地

- 理學報》53(5)：470-477。
- 張維迎，(1995)，《企業的企業家—契約理論》上海：上海人民出版社。
- 張維迎，(1999)，《企業理論與中國企業改革》北京：北京大學出版社。
- 楊友仁、王鴻楷，(2001)，〈不均等發展與中國政策分析：重慶直轄市的個案分析〉
《城市與設計學報》11：97-148。
- 蘆荻，(1997)，〈中國經濟改革中所有制問題的相干與不相干〉甘陽、崔之元編《中國改革的政治經濟學》219-252，香港：牛津大學出版社。
- 顧昕，(1999)，〈中國大陸地方政府與中小型國有企業的制度轉型〉《台研兩岸前瞻探索》，1999年5月：57-87。
- 蔣德馨，(1998)，〈大陸經濟改革地方政府角色之變遷〉《共黨問題研究》24(10)：53-71。
- 聶衛國，(1999)，〈全面貫徹落實黨的十五屆四中全會精神努力開創國有企業改革和發展的新局面—在中共重慶市涪陵區一屆四次全委(擴大)會議上的講話〉，
《涪陵日報》1999年11月14日。

(二)英文文獻

- Alchain, A. A. (1950) "Uncertainty, Evolution, and Economic Theory", Journal of Political Economy, 58 : Pp. 211-221.
- Alchain, A.A. and Demsetz, H. (1972) "Production, Information Costs, and Economic Organization", American Economic Review, 62 : Pp. 777-795.
- Amsden, A. (1989) Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization. New York : Oxford University Press.
- Amsden, A. (1992) "A Theory of Government Intervention in Late Industrialization", in State and Market in Development : Synergy or Rivalry?. 53-84. eds. Putterman, L. and Rueschemeyer, B., Colo. : Westview Press.
- Bates, R.H., ed. (1988) Toward a Political Economy of Development : A Rational Choice Perspective, Berkeley : University of California Press.
- Buchanan, J.M. (1993) "Public Choice After Socialism", Public Choice, 77.
- Byrd, W. A., ed. (1992) Chinese Industrial Firms Under Reform, Oxford : Oxford University Press.
- Cannon, T. (1990) "Regions : Spatial Inequality and Regional Policy", in The Geography of Contemporary China : The Impact of Deng Xiaoping's Decade. 28-60. (eds). Cannon, T. and Jenkins, A., London and New York : Roudledge.
- Cao, Y., Qian, Y. and Weingast, B.R. (1999) "From Federalism, Chinese Style, to

- Privatization, Chinese Style", The Economics of Transition, 7(1) : Pp. 103-131.
- Cheung, S.N.S. (1974) "A Theory of Price Control", Journal of Law and Economics, 17(1) : Pp. 53-71.
- Cheung, S.N.S. (1983) "The Contractual Nature of the Firm", Economica, IV : Pp. 368-405.
- Cheung, S.N.S. (1998) "The Transaction Costs Paradigm : 1998 Presidential Address Western Economic Association", Economic Inquiry, 36(4) : Pp. 514-521.
- Coase, R.H. (1937) "The Nature of the Firm", Economica(NS), 4 : Pp. 386-405.
- Coase, R.H. (1959) "The Federal Communications Commission", Journal of Law and Economics, 2 : Pp. 1-40.
- Demsetz, H. (1967) Ownership, Control and the Firm : The Organization of Economic Activity, 1., Oxford : Basil Blackwell.
- Evans, P. (1995) Embedded Autonomy : State and Industrial transformation, Princeton: Princeton University Press.
- Fan, C.C. (1995) "Of Belts and Ladders: State Policy and Uneven Regional Development in Post-Mao China", Annals of the Association of American Geographers, 85(3) : Pp. 421-449.
- Fan, C.C. (1997) "Uneven Development and Beyond : Regional Development Theory in Post-Mao China", International Journal of Urban and Regional Research, 21(4) : Pp. 620-639.
- Han, S.S. and Pannel, C.W. (1999) "The Geography of Privatization in China, 1978-1996", Economic Geography, 75(3) : Pp. 272-296.
- Jacint Soler-Matutes (2000) "Privatisation and Local Governments in Mainland China: A Critical Assessment", Intereconomics, 35(3) : Pp. 137-145.
- Kornai, J. (1994) 《邁向自由經濟之路：匈牙利社會主義制度的轉向》(The Road to a Free Economy Shifting from a Socialist System : The Example of Hungary)1994 ; 王健全、黃美齡譯，臺北：遠流出版社。
- Lawrence, S. V. (1999a) "Too Many Mothers-in-Law", Far Eastern Economic Review, 162(7) : Pp. 12-13.
- Lawrence, S. V. (1999b) "Selling the Burdens", Far Eastern Economic Review, 162(7) : Pp. 15-16.
- Li, H. (1999) "State Factories in Transition—Openness, Competition, and Productivity",

- Journal of Development Economics, 58 : Pp. 429-462.
- Li S., Li S. and Zhang W. (2000) "The Road to Capitalism : Competition and Institutional Change in China", Journal of Comparative Economics, 28 : Pp. 269-292.
- Lo, D. (1999a) "Reappraising the Performance of China's State-owned Industrial Enterprises, 1980-96", Cambridge Journal of Economics, 23(6) : Pp. 693 – 718.
- Lo, D. (1998) "(Book review)Economies in Transition : Comparing Asia and Eastern Europe", Europe-Asia Studies, 50(3) : Pp. 545-546.
- Lo, D. (1997) Market and Institutional Regulation in Chinese Industrialization, 1978-94, London : Macmillan. & New York : Basingstoke; St. Martin's.
- Massey, D. (1984) Spatial Divisions of Labour, London : Macmillan.
- Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B. (1995) "Federalism, Chinese Style—The Political Basis for Economic Success in China", World Politics, 48 : Pp. 61-81.
- Mueller, D.C. (1993) "The Future of Public Choice", Public Choice, 77.
- Nelson, R.R. and Winter, S.G. (1982) An Evolutionary Theory of Economic Change, Cambridge, Massachusetts, and London, England : The Belknap press of Harvard University press.
- Nolan, P. and Wang, X. (1998) "Beyond Privatization : Institutional Innovation and Growth in China's Large State-owned Enterprises", World Development, 27(1) : Pp. 169-200.
- North, D.C. (1981) Structure and Change in Economic History, New York : W.W. Norton & Company.
- North, D.C. (1984) "Three Approaches to the Study of Institutions", in Neoclassical Political Economy : The Analysis of Rent-seeking and DUP Activities, ed. Colander, D.C., Cambridge, Mass. : Ballinger Pub. Co.
- North, D.C. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York : Cambridge University Press.
- North, D.C. and Davis, L. (1971) Institutional Change and American Economic Growth, New York : Cambridge University Press.
- North, D.C. and Weingast, B.R. (1989) "Constitutions and Commitment : The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17 Century England", Journal of Economic History, XLIX(4) : Pp. 803-832.

- Oi, J.C. (1992) "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", World Politics, 45 : Pp. 99-126.
- Oi, J.C. (1995) "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", The China Quarterly, 145 : Pp. 1132-1149.
- Oi, J.C. (1999) Rural China Takes off : Institutional Foundations for Economic Reform, Berkeley : University of California Press.
- Oi, J.C., and Walder, A.G., eds. (1999) Property Rights and Economic Reform in China, Stanford, Cali. : Stanford University Press.
- Ostrom, V. (1993) "Epistemic Choice and Public Choice", Public Choice, 77.
- Putterman, L. (1993) "Ownership and the Nature of the Firm", Journal of Comparative Economics, 17 : Pp. 243-263.
- Putterman, L. (1995) "The Role of Ownership and Property Rights in China's Economic Transition", The China Quarterly, 144 : Pp. 1047-1059.
- Qian, Y. and Roland, G. (1998) "Federalism and the soft budget constraint", American Economic Review, 88(5) : Pp. 1143-1162.
- Qian, Y. and Weingast, B.R. (1996) "China's Transition to Markets : Market-preserving Federalism, Chinese Style", Journal of Policy Reform, 1(2) : Pp. 149-186.
- Qian, Y. and Weingast, B.R. (1997) "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", Journal of Economic Perspectives, 11(4) : Pp. 83-92.
- Sachs, J. and Woo, W.T. (1994) "Reform in China and Russia", Economic Policy, 18 : Pp. 101-145.
- Tang, W.T., (1991) "Regional Uneven Development in China, with Special Reference to the Period Between 1978 and 1988", Occasional Paper No.110, Department of Geography, The Chinese University of Hong Kong.
- Wade, R. (1990) Governing the Market : Economy Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, Princeton : Princeton University Press.
- Walder, A.G. (1995) "Local Governments as Industrial Firms : An Organizational Analysis of China's Transitional Economy", American Journal of Sociology, 101 : Pp. 263-301.
- Walder, A.G. (1997)〈中國產權改革的非私有化道路：公司組織與地方國有產權〉(Corporate Organization and Local Government Property Rights in China : An Alternative to privatization)1997；沈源譯，甘陽、崔之元編《中國改革的政治經濟學》79-97，香港：牛津大學出版社。

- Walder, A.G. (1998) "The County Government as an Industrial Corporation", in Zouping in Transition : The Process of Reform in Rural North China, 62-85. ed. Walder, A.G., Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Wilhelm, K. (1999) "Out of Business", Far Eastern Economic Review, 162(7) : Pp. 10-12.
- Williamson, O.E. (1985) The Economic Institutions of Capitalism, New York : Free Press.
- Woo, W. T., Parker, S. and Sachs, J. D., eds. (1997) Economies in Transition : Comparing Asia and Eastern Europe, Cambridge, MA: MIT Press.
- Wong, Y.C.R. (1995) "China's Economic Reform : The Next Step", Contemporary Economic Policy, 13(1) : Pp. 18-27.
- World Bank (1996a) Bureaucrats in Business, New York : Oxford University Press.
- World Bank (1996b) From Plan to Market, Washington D.C. : Oxford University Press.
- Wu, J.M. (2001) "State Policy and Guanxi Network Adaptation in China", Issues & Studies, 37(1) : Pp. 20-48.
- Yang, D.L. (1990) "Patterns of China's Regional Development Strategy", The China Quarterly, 122 : Pp. 230-257.
- Yang, D.L. (1991) "Reforms, Resources, and Regional Cleavages : The Political Economy of Coast-Interior Relations in Mainland China", Issues & Studies, 27(9) : Pp. 43-69.
- Zhang, L.Y. (1999) "Chinese Central-provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform : An Evaluation", The China Quarterly, 157 : Pp. 115-141.

金廈大橋：台金閩區域發展架構下的跨界流動⁵⁸

王鴻楷⁵⁹ 劉昭吟⁶⁰

摘要

本文從台一閩區域發展架構，探討金廈大橋的功能與意義。研究指出，基於台閩經貿互動、閩東南城市一區域成長、以及兩岸客運中轉的政策，金門的發展願景指向了跨界流動的前線區域，以成為台閩區域發展架構中，有能力促進區域競合的交界點。於是金廈大橋的意義就在於：促進台金閩區域發展、促進金一廈成為台金閩跨界區域分工節點的跨界流動。

關鍵詞：金廈大橋、跨界流動、區域發展

一、前言

2002年2月份春節，289位台商及眷屬專案申請經金門雙向往返兩岸⁶¹；2月22日，在台商負責人新春聯誼會上，大陸各地台商協會會長們再次提出儘速三通期望，其中，廈門台商協會提出，如不能立即三通，至少希望擴大由金馬二地中轉。依據廈門台商協會會長黃鐵榮估算，福建省台商家數約1萬1千家，台商及眷屬合計近15萬人，平均每2個月回台1次，經金馬中轉約可節省全台商交通成本4千萬美元⁶²。然而，金門對其自身發展的想像，卻似乎不止於“為台商企業節省交通成本”。2月23日在監察院“小三通執行成效專案小組”召開的座談會中，金門縣政府提出了“邊區經濟合作”、“兩岸免稅購物和旅遊中

金廈大橋：台金閩區域發展架構下的跨界流動

58 本文發表於2002年3月23、24日《台灣海峽橋隧建設學術研討會論文集》，廈門。

59 台灣大學建築與城鄉研究所教授，聯絡方式：hungkaiw@ccms.ntu.edu.tw。

60 台灣大學建築與城鄉研究所博士生，通訊方式：d88544001@ms88.ntu.edu.tw。

61 2002年2月17日，中國時報，兩岸大陸版

62 2002年2月22日，中國時報，財經產業版

心”、“華南台商營運管理中心”、“台商子弟學校”以及“大陸台資企業幹部訓練中心”為其發展定位⁶³。至於2月28日的元宵節，曾經以砲火對峙的金門與廈門，則將以同步施放煙火宣告對立的結束與新的合作時代的到來⁶⁴。

相對於《國土綜合開發計畫》將金門界定為離島振興區、軍事重地、戰役國家公園與離島觀光區⁶⁵，這些事件反映著，解除軍管以後的金門地方社會對其發展的想像，既不再是服從於國家軍事安全控制下的邊疆（border region），也不再僅遵從國族內部具勞動力再生產功能的國內觀光的空間分工。地方發展願景的主要建構者，地方政府，基於金門與廈門的地理相鄰性，正試圖在金門、兩岸經貿與兩岸政治間，將金門的未來與台商的經貿活動連結起來，亦即，將金門的地方發展放進一個更大的尺度—台灣與福建地區之區域發展架構—中來思索。金門地方社會的此種反應，事實上呼應著自1980年代以來的區域發展的趨勢：全球尺度、多國尺度（例如EU, NAFTA, ASEAN, APEC, CARICOM, MERCOSUR）、國族尺度與區域尺度四個層級在全球化過程中彼此互相穿透（Scott, A. 2000）⁶⁶，以及次國家區域在國家撤除了勞動保護社會契約後為，成為為高價值投資競爭的個別區域（Clark, G. L. et al. 2000）⁶⁷。本文則在這個新區域發展趨勢下，經由台閩區域發展分析，探討金門未來可能的區位角色，以及這個角色下的金夏大橋的意義。

二、台閩區域發展的特徵

（一） 台商垂直投資所浮現的台閩經貿

台閩經濟關係的浮現乃肇因於台商在福建地區的垂直投資。1980年代中期以來的台灣產業再結構以及中國大陸沿海經濟特區開放的雙重局勢下，台灣企業藉由勞動力與土地等生產要素的空間轉移，將前一歷

63 2002年2月23日，中國時報，地方新聞版

64 2002年2月24日，中國時報，社會綜合版

65 台灣大學建築與城鄉研究所，2002，頁2-18—2-19。

66 Allen J. Scott, 2000.

67 Clark, G. L., Feldman, M. P. and Gertler, M. S. 2000.

史階段發展的勞力密集加工出口型產業以垂直外資⁶⁸形式，投資於中國大陸。早期由於地理與語言文化鄰近性⁶⁹，福建為僅次於廣東的台商投資地區，例如1991年台灣核准對大陸投資金額統計中，廣東、福建、江蘇分佔42.1%、32.1%與14.0%（參見表一），福建與台灣的經濟往來的重要性也因而浮現。儘管1993年以後，受中國大陸開發大上海地區的政策影響，台商對大陸投資大幅向長江流域轉移（例如2000年的台商投資於江蘇、浙江者佔全部大陸投資1/2（參見表一），以及對福建投資的成長率也相對較低（參見表二）），然累計至2000年，依據經濟部投審會的統計，福建台商投資金額佔中國大陸總台資金額仍有十分之一的比重。累計1991-99年台商對大陸投資之產業別，前十位集中約80%投資金額的產業依序是電子及電器產品製造業、塑膠製品製造業、基本金屬及金屬製品、運輸工具製造業、食品及飲料製造業、精密器械製造業、非金屬及礦物製品製造業、橡膠製品製造業、紡織業、木竹藤柳製品製造業，這些項目又大部分集中於福建省吸納外資的兩大生產基地——廈門市與福州市。（參見表三）

除了福建是台灣對大陸投資的重點地區，相對地，台資也是福建地區的主要外資。以外資集中的廈門為例，從1980-2000年，整體而言，來自港、澳、台、僑的資金佔廈門外資的70%以上，而以港資、台資最重要。“九五計畫”期間香港投資項目621個，投資總額312 259萬美元，台灣投資項目502個，投資總額116 155萬美元⁷⁰。這顯示著，對於福建地區，特別是廈門而言，台灣亦為其相當重要的貿易與產業分工夥伴。

此外，福建地區的對外貿易也呈現台閩間的資金、財貨與服務流通的重要性。福建省總體國際貿易呈現出口初級產品（1999年12.6億美

68 薛茲（Shatz）與凡納柏思（Venables）（2000）將跨國投資區分為“水平外資”與“垂直外資”。前者對外投資的目的主要為靠近市場，廠商考量市場大小、運輸成本、財貨流通時間、以及節省成本與設新廠成本間的得失；後者對外投資的目的主要為節省生產成本，經常形成總公司與生產活動分處二國，資本密集的總公司選擇資本豐富的國家，勞力密集的生產業部門選擇勞動力市場豐富的國家。

69 中華經濟研究院，2002。

70 中華經濟研究院，2002，頁3-23。

元，佔總出口總額87.7%)、進口工業產品(1999年62.9億美元，佔進口總額86.6%)的結構⁷¹，廈門市則由於廈門經濟特區集中的外資所帶動的加工出口產業，呈現進口與出口則皆以工業產品為主的貿易商品結構⁷²。重要的是，二者的出口都以美、日、歐、香港、台灣、新加坡等為主，而進口地區則都以台灣為首。1999年台灣輸出福建的貨品金額為20.22億美元，佔福建總進口額27.8%⁷³，其中輸往廈門8.53億美元，佔廈門總進口額26.2%⁷⁴。這個統計大致呈現了由台商投資於福建地區所帶動的跨界貿易：由台灣出口半成品與零組件到福建地區，一部份經加工製成最終產品出口至全球，一部份則製成半成品輸回台灣組裝、包裝、出口。而這組商品的跨界加工與流通中，在空間佈局上由於經濟特區的設置，與金門最相鄰的廈門及其腹地——閩東南城市一區域——的成長，無疑地將地理地對金門產生重大的影響。

表一 經濟部投審會每年核准對大陸投資金額與比重——按地區分

年別		福建	廣東	江蘇	浙江	河北	其他地區	合計
1991 (含以前)	金額 (US\$1,000)	55,961 (32.1%)	73,325 (42.1%)	24,398 (14.0%)	193 (0.1%)	7,475 (4.3%)	12,806 (7.4%)	174,158 (100%)
	份額							
1992	金額 (US\$1,000)	29,584 (12.0%)	112,038 (45.4%)	34,389 (13.9%)	16,756 (6.8%)	22,271 (9.0%)	31,954 (12.9%)	246,992 (100%)
	份額							
1993	金額 (US\$1,000)	473,800 (15.0%)	1,047,811 (33.1%)	833,307 (26.3%)	124,843 (3.9%)	194,299 (6.1%)	494,351 (15.6%)	3,168,411 (100%)
	份額							

71 福建省對外經濟貿易委員會，〈1999年福建省對外經濟貿易〉，<http://www.fiec.com/jchtjxx/nj99/dfjm/001.htm>

72 廈門市貿易發展委員會，1999年廈門是對外經濟貿易，<http://www.fiec.com/jchtjxx/nj99/dfjm/003.htm>

73 同註腳9。

74 同註腳10。

1994	金額	96,624	230,927	391,814	62,802	56,814	123,228	962,209
	(US\$1,000)	(10.0%)	(24.0%)	(40.7%)	(6.5%)	(5.9%)	(12.8%)	(100%)
	份額							
1995	金額	121,656	222,748	394,772	57,425	83,194	212,918	1,092,713
	(US\$1,000)	(11.1%)	(20.4%)	(36.1%)	(5.3%)	(7.6%)	(19.5%)	(100%)
	份額							
1996	金額	110,884	282,816	541,991	32,754	132,903	127,893	1,229,241
	(US\$1,000)	(9.0%)	(23.0%)	(44.1%)	(2.7%)	(10.8%)	(10.4%)	(100%)
	份額							
1997	金額	472,229	1,720,900	1,247,297	195,277	233,565	465,045	4,334,313
	(US\$1,000)	(10.9%)	(39.7%)	(28.8%)	(4.5%)	(5.4%)	(10.7%)	(100%)
	份額							
1998	金額	150,793	824,419	694,751	85,811	92,421	186,426	2,034,621
	(US\$1,000)	(7.4%)	(40.5%)	(34.1%)	(4.2%)	(4.5%)	(9.2%)	(100%)
	份額							
1999	金額	58,899	500,114	475,008	78,984	57,281	82,494	1,252,780
	(US\$1,000)	(4.7%)	(39.9%)	(37.9%)	(6.3%)	(4.6%)	(6.6%)	(100%)
	份額							
2000	金額	99,486	1,019,703	1,251,623	68,671	92,630	75,029	2,607,142
	(US\$1,000)	(3.8%)	(39.1%)	(48.0%)	(2.6%)	(3.6%)	(2.9%)	(100%)
	份額							
累計	金額	1,669,916	6,034,801	5,889,350	723,516	972,853	1,812,144	17,102,580
	(US\$1,000)	(9.8%)	(35.3%)	(34.4%)	(4.2%)	(5.7%)	(10.6%)	(100%)
	份額							

註：廣東地區包括廣東、東莞、深圳、珠海工業區及廣東其他地區；福建地區包括福州、廈門及福建其他地區；江蘇地區包括上海、南京及江蘇其他地區；河北包括北平、天津及河北其他地區。

資料來源：經濟部投資審議委員會

表二 經濟部投審會核准投資大陸歷年累計平均年成長率

	福建	廣東	江蘇	浙江	河北	其他地區	合計
1991-92	52.9%	152.8%	141.0%	8681.9%	297.9%	249.5%	141.8%
1992-93	553.9%	565.3%	1417.5%	736.6%	653.2%	1104.4%	752.3%
1993-94	17.3%	18.7%	43.9%	44.3%	25.4%	22.9%	26.8%
1994-95	18.5%	15.2%	30.7%	28.1%	29.6%	32.1%	24.0%
1995-96	14.3%	16.8%	32.3%	12.5%	36.5%	14.6%	21.8%
1996-97	53.1%	87.4%	56.2%	66.2%	47.0%	46.4%	63.1%
1997-98	11.1%	22.3%	20.0%	17.5%	12.7%	12.7%	18.2%
1998-99	3.9%	11.1%	11.4%	13.7%	7.0%	5.0%	9.5%

1999-2000	6.3%	20.3%	27.0%	10.5%	10.5%	4.3%	18.0%
1991-2000	45.8%	63.2%	84.0%	149.5%	71.8%	73.4%	66.5%

資料來源：經濟部投資審議委員會

表三 經濟部投審會1991-99年累計核准台商投資福建投資金額----按產業別分

產業別	福建省投資金額 (美金千元)	產業結構份額	地區結構份額	
			福州市	廈門市
電子及電器產品製造	198,401	12.6%	41%	41%
塑膠製品製造業	155,829	9.9%	23%	37%
基本金屬及金屬製品	151,223	9.6%	18%	35%
運輸工具製造業	140,925	9.0%	21%	21%
食品及飲料製造業	135,545	8.6%	15%	28%
精密器械製造業	118,561	7.6%	10%	59%
非金屬及礦產物製品	110,605	7.0%	8%	33%
橡膠製品製造業	83,316	5.3%	7%	79%
紡織業	82,301	5.2%	20%	40%
木竹藤柳製品	57,360	3.7%	20%	34%
成衣服飾業	56,914	3.6%	25%	42%
化學品製造業	55,304	3.5%	25%	36%
皮革毛皮及其製品	45,830	2.9%	53%	26%
造紙及印刷業	35,473	2.3%	12%	35%
服務業	30,367	1.9%	11%	50%
機械製造業	22,291	1.4%	22%	54%
農林業	18,449	1.2%	19%	42%
餐飲業	15,352	1.0%	55%	9%
批發零售業	14,958	1.0%	39%	17%
國際貿易業	14,865	0.9%	2%	30%
漁牧業	13,248	0.8%	49%	3%
其他	8,775	0.6%	0%	0%
礦業及土石採取業	2,860	0.2%	12%	0%
建築營造業	932	0.1%	59%	0%
運輸業	656	0.0%	0%	100%
倉儲業	-	0.0%		
金融保險業	-	0.0%		
合計	1,570,340	100.0%	22%	38%

資料來源：經濟部投資審議委員會

(二) 閩東南區域廠商聚集外部性的形成

閩東南城市一區域經濟成長帶主要由廈門市、漳州市、泉州市組成，素有“閩東南金三角”之稱，其中，廈門市因經濟特區的設置而為這個成長帶的核心。廈門市人口約130萬人，由廈門島、鼓浪嶼以及大

陸九龍江北岸沿海部分組成，陸地面積1 565.09多平方公里，海域面積300多平方公里，其主體廈門島南北長13.7公里，東西寬12.5公里，面積133平方公里。廈門市因廈門港而具有對外航運條件，該港以港外島嶼形成天然防波屏障並擁有12米以上的水深，成為中國大陸對外重要港口之一，而廈門市也以現代化國際性港口風景城市為發展目標。影響廈門經濟發展最重要的政策即為“廈門經濟特區”的劃設。廈門經濟特區是大陸五個經濟特區之一，享有省級經濟管理權限，自1981年10月動工建設，迄今形成了以電子、機械、紡織、食品、化工、醫藥、建材工業為支柱的工業體系。其次區域包括：（1）海滄投資區，以化工、機械、電子、冶煉為主；（2）火炬高科技園區，以資訊技術、生物工程、電子技術、新材料為主；（3）同安開發區，定位為廈門地區農業基地和水產品基地、高科技開發區；（4）象嶼保稅區，作為國際貿易、對台貿易的自由貿易區；（5）集美台商投資區，發展海產品、高科技、旅遊；（6）杏林台商投資區，以機械、電子、化工、食品、輕工業為主⁷⁵。

位於廈門市北側的泉州市，全市土地面積11,015平方公里，人口658萬。泉州曾是海上絲綢之路的起點，宋元時期唯當時世界最大的海港之一，與埃及的亞歷山大港並駕齊驅，且因貿易與文化交流，亦為著名僑鄉，目前分佈在世界100多個國家和地區的泉州籍華僑華人達600多萬人。中國大陸改革開放政策下，泉州市先後被國家列為“閩南廈(門)漳(州)泉(州)沿海經濟開放區”、“全國綜合配套改革試點城市”、“全國技術創新工程試點城市”，也帶來了泉州市的工業化，以紡織服裝、石油化工、建材陶瓷、食品飲料、機械電子等五大行業為主⁷⁶。至於漳州市，則為農業與輕型工業發展地區。農業方面以各種花果、經濟作物、水產品為主，並建設有“國家級外向型農業示範區”與“海峽兩岸(漳州)農業合作試驗基地工業”；工業方面以食品、電子、機械、電力和建材為主，規劃了15個重點開發區，其中“漳州開發區”發展對台直航港、海濱工業城，與“角美開發區”、“藍田開發區”三者定位為台商投資區⁷⁷。

75 廈門市人民政府網頁<http://www.xiamen.gov.cn/>

76 參見泉州市人民政府網頁：<http://www.fjqz.gov.cn/qzsq/index.htm>

77 參見漳州信息網：<http://www.zhangzhou.fj.cn/zsq/default.htm>

工業化的發展導致了居民收入的增加與消費市場的成長。以廈門市為例，廈門市國內生產總值年平均成長率為18.6%，2000年人均國民生產總值達4 500美元，名列中國大陸大中城市前茅⁷⁸。所得的提高帶動消費市場的成長，居民消費支出由溫飽型基本生活滿足向小康型消費轉化，表現在電視機、電冰箱、空調、電腦、通信器材等的消費的大幅成長，以及家用汽車、鋼琴的出現於一般家庭⁷⁹。另一方面，也隨著產品週期，出現了外商投資的升級，例如，廈門市的外商過去集中於製造業，近年則逐漸關注於投資諮詢服務業、電腦軟體業、研發中心等技術較為密集的生產者服務業⁸⁰。整體而言，工業化與產業升級、內部消費市場的興起、消費者與生產者服務業的發展，使得閩東南金三角日益形成了產業聚集的技術勞工、週邊支援產業、貿易網絡等外部性條件。

(三) 閩東南區域的流通

基於閩東南城市一區域發展以加工出口產業納入國際分工，區域間與區域內的財貨與服務流通成為其發揮產業聚集性（agglomeration）與區域專業性（specialization）的重要支援條件，而以廈門為核心地結構了各項交通基礎設施與流通產業。福建省的重點交通建設包括：（1）空運方面的廈門、福州、武夷山、晉江等4個機場的擴建、改建和新建；（2）海運方面的福州、廈門和湄洲灣等3個港區建設；（3）鐵路方面的鷹嶼廈線電氣化、外福線改造、漳泉肖和橫南鐵路；以及（4）公路方面的泉腦漳段高速公路⁸¹。其中，與兩岸經貿流通最相關者為海港與空港的財貨與人員運輸。

在海港方面，從閩東南三港——廈門港、泉州港、漳州港——的貨物吞吐量，反映出閩東南在福建省對外流通功能中的重要性。閩東南三港的重要性崛起於1980年代中期，三者合佔福建省貨物吞吐量從1980年代中期以前的30%左右，提升至1996年的62.8%，三者間又以廈門港最為重要。就個別港口之間的比較，1993年以前福州港為福建地區貨物吞吐量之最大港，但1993年以後廈

78 中華經濟研究院，2002，頁3-1。

79 中華經濟研究院，2002，頁3-1—3-2。

80 中華經濟研究院，2002，頁3-29—3-30。

81 參見福建省人民政府網頁：http://www.fujian.gov.cn/index_sq.asp

門港已超越福州港成為福建第一大港，且其重要性不斷攀升，至1996年廈門港的貨物吞吐量已佔福建地區的39.2%。（參見表四）2000年廈門港貨物吞吐量1 965.26萬噸，居中國大陸沿海港口第18位；貨櫃吞吐量108.46萬標準貨櫃，連續四年保持第6位；國際貿易貨物進出量1 168.57萬噸，佔全港貨物吞吐量的59.5%。而在對台航運方面，2000年的對台貨櫃吞吐量為38.89萬標準貨櫃，佔全港貨櫃吞吐量35.9%⁸²。

另一方面，在空運方面，閩東南區域經濟的成長，以及跨國公司在廈門地區的聚集，使得廈門高崎國際機場的重要性亦日益升高。廈門高崎國際機場的承載量為可起降B747-400的大型飛機、擁有1條跑到3 400米、1條平滑道3 300米和7條聯絡道，停機坪面積25萬平方米，可同時停靠40架大型飛機，航站總面積14.9萬平方米，年旅客吞吐能力可達1 000萬人次，高峰期每小時可供4 000位旅客進出使用。至2000年底，廈門高崎國際機場已與國內外54個城市直接通航，擁有航線102條，每週進出港航班達1 326班，全年旅客吞吐量達355.15萬人次，貨郵吞吐99 464.7噸⁸³。2001年8月，台灣的航空業者如台灣航勤、遠東航空、長榮航空、中華航空等與廈門機場公司合作投資經營航空貨運站⁸⁴，則進一步反映了兩岸加入世界貿易組織以及大三通的預期，對於廈門高崎國際機場流通功能的強化。

82 中華經濟研究院，2002，頁3-8。

83 中華經濟研究院，2002，頁3-8。

84 中華經濟研究院，2002年，頁3-31。

表四 福建省各港歷年貨物吞吐量

年	吞吐量 (萬噸)										份額							
	總計	福州港	閩東南				福州港	滬江港	廈門港	泉州港	漳州港	閩東南						
			計	廈門港	泉州港	漳州港						計	廈門港	泉州港	漳州港			
1952	57	32	6	7			5	7	56.5%	10.2%	11.5%	0.0%	21.6%	10.2%	11.5%	0.0%	8.8%	13.1%
1957	166	86	55	10			8	7	51.7%	33.1%	5.8%	0.0%	38.8%	33.1%	5.8%	0.0%	5.0%	4.4%
1962	135	49	62	49	13		6	18	36.5%	36.0%	10.0%	0.0%	46.0%	36.0%	10.0%	0.0%	4.1%	13.4%
1965	240	58	145	111	34		10	27	24.1%	46.1%	14.2%	0.0%	60.3%	46.1%	14.2%	0.0%	4.3%	11.4%
1970	211	59	128	103	25		10	14	28.1%	48.7%	12.0%	0.0%	60.7%	48.7%	12.0%	0.0%	4.7%	6.5%
1975	284	120	128	104	23		20	16	42.2%	36.7%	8.2%	0.0%	44.9%	36.7%	8.2%	0.0%	7.2%	5.8%
1978	392	172	180	150	30		19	22	43.8%	38.2%	7.5%	0.0%	45.8%	38.2%	7.5%	0.0%	4.8%	5.6%
1979	558	195	182	150	32		21	21	34.9%	27.0%	5.7%	0.0%	32.7%	27.0%	5.7%	0.0%	3.8%	3.7%
1980	602	209	196	165	31		26	20	34.7%	27.4%	5.2%	0.0%	32.6%	27.4%	5.2%	0.0%	4.3%	3.3%
1981	615	218	188	162	25		26	19	35.4%	26.4%	4.1%	0.0%	30.5%	26.4%	4.1%	0.0%	4.3%	3.1%
1982	705	260	212	190	22		28	19	36.9%	27.0%	3.1%	0.0%	30.1%	27.0%	3.1%	0.0%	4.0%	2.7%
1983	766	311	218	200	18		29	17	40.6%	26.1%	2.4%	0.0%	28.5%	26.1%	2.4%	0.0%	3.8%	2.2%
1984	877	347	274	251	23		30	6	39.6%	28.6%	2.6%	0.0%	31.3%	28.6%	2.6%	0.0%	3.4%	0.7%
1985	940	388	419	266	91		96	37	41.3%	28.3%	9.7%	6.6%	44.5%	28.3%	9.7%	6.6%	10.2%	3.9%
1986	1,083	441	494	288	98		108	41	40.7%	26.6%	9.0%	10.0%	45.6%	26.6%	9.0%	10.0%	9.9%	3.8%
1987	1,191	479	559	377	76		113	41	40.2%	31.6%	6.4%	8.9%	46.9%	31.6%	6.4%	8.9%	9.4%	3.4%
1988	1,265	486	605	395	86		113	60	38.4%	31.2%	6.8%	9.8%	47.9%	31.2%	6.8%	9.8%	8.9%	4.8%
1989	1,615	676	760	513	112		121	57	41.9%	31.7%	6.9%	8.4%	47.1%	31.7%	6.9%	8.4%	7.5%	3.6%
1990	1,497	615	746	529	102		102	34	41.1%	35.3%	6.8%	7.7%	49.8%	35.3%	6.8%	7.7%	6.8%	2.3%
1991	1,706	725	837	582	125		98	41	42.5%	34.1%	7.3%	7.6%	49.1%	34.1%	7.3%	7.6%	5.7%	2.4%
1992	1,862	721	999	661	217		47	93	38.7%	35.5%	11.7%	6.5%	53.6%	35.5%	11.7%	6.5%	2.5%	5.0%
1993	2,679	940	1,563	940	470		112	57	35.1%	35.1%	17.5%	5.7%	58.4%	35.1%	17.5%	5.7%	4.2%	2.1%
1994	3,002	914	1,850	1,167	558		140	82	30.5%	38.9%	18.6%	4.2%	61.6%	38.9%	18.6%	4.2%	4.7%	2.7%
1995	3,461	1,099	2,111	1,314	680		138	100	31.8%	38.0%	19.7%	3.4%	61.0%	38.0%	19.7%	3.4%	4.0%	2.9%
1996	3,959	1,248	2,487	1,553	804		138	86	31.5%	39.2%	20.3%	3.3%	62.8%	39.2%	20.3%	3.3%	3.5%	2.2%

資料來源：福建省統計局，1997，〈福建統計年鑒〉

三、金門願景：閩東南區域流動的節點

在台閩區域間產業分工與貿易、閩東南廠商聚集的成長、廈門流通與都市服務功能的強化、閩東南城市一區域成長帶的形成下，金門的發展願景於是指向了在台閩區域發展架構中的利基，在各種可能與限制中，政策承諾的“客運中轉”成為金門發展的轉捩點。2002年1月17日立法院三讀通過修正的《離島建設條例》第18條，允許台灣地區人民經許可後得憑相關入境證件，經查驗後由離島與大陸試辦通航地區（金門、馬祖、澎湖）進入大陸地區，或由大陸地區進入試辦地區。客運中轉一旦能夠落實，將結構性地改變金門的區位角色，使之從國族內區域發展的邊陲，經由兩岸旅客中轉與閩東南區域接合，而轉化為跨界區域流動的節點。

金門扮演兩岸旅客中轉功能的利基，主要在於其與廈門的地理鄰近性，以及廈門在中國大陸向華南、華中、華北輻射的區位。換言之，基於台灣赴大陸旅客60%以上首站目的地為華南區域，而華中與華北分佔20%左右⁸⁵，透過金一廈中轉，乃是在兩岸政治架構未開放三通前，將兩岸間經港、澳、日、菲中轉的國際航線，轉換為經金一廈的兩端國內航線加上區間跨界航線。經由票價估算，無論是到華南的廣州、華中的上海、華北的北京，經金廈中轉都較經港澳中轉更為降低兩岸人員流通成本（參見表五），對廠商而言是跨界投資貿易的流通成本的降低，對金、廈而言是競爭與分享兩岸旅客中轉的利益，對台閩區域發展而言，是透過對於廠商獲利率（profitability）的支持維持區域自身的競爭力（competitiveness）。

然而，金門的中轉利益卻隱含著三通後中轉利基消失的陰影，因此，對於金門發展的課題來說，是如何藉由旅客中轉，形塑在地化制度（localized institution），使其經濟得以永續發展。基於這個關照，金門陸續提出了金廈旅遊圈、金廈生活圈、閩東南僑鄉文化與區域發展研究重鎮、台商子弟安心就學的基地、台商幹部培訓基地、邊區經濟合作、兩岸免稅購物和旅遊中心、華南台商營運管理中心等構想，以期或是納入成長中的閩東南區域，或是成為台閩區域接合的前哨站。然而，在此時間與空間壓縮的年代，無論是兩岸旅客中轉或是其他發展願景，作為跨界流動中的前線區域，快速流通乃其本身不可或缺的條件，金廈大橋的意義也就在此。

85 參考鼎漢國際工程顧問公司，1998，《赴港澳地區國際空運旅客特性調查與分析》，交通部運輸研究所委託

四、結論：金廈大橋—台金閩區域發展的跨界流動

具體地說，金廈大橋將使得金門與廈門間克服陸地分隔與海象不穩定的障礙，而形成穩定方便的公路運輸。這將使得以商務為主的兩岸中轉旅客，確實得到人員快速與彈性流通的服務；使得在廈門工作的台商，能夠經常性地往返金廈照顧在金門就讀的子女，或將家庭生活安置於金門；使得台商能夠將其幹訓活動與員工旅遊活動結合於金門，並且使其經常發生。同時，由於人員流通所產生的面對面與資訊的接觸、交流與溝通，也將使得金門衍生更多的反思（reflexive）機會與抓取資訊的能力，而擁有成為閩東南僑鄉文化與區域發展研究重鎮的特殊性，而能夠在台閩區域發展架構中，成為有能力促進區域競合的交界點。而金廈大橋的意義也就在於：促進台金閩區域發展、促進金一廈成為台金閩跨界區域分工節點的跨界流動。

表五 兩岸旅客往來經金廈與經港澳運輸成本之比較（單位：台幣元）

往來目的地	北京	上海	廈門	廣州	天津	杭州	寧波	西安	昆明	大連	成都
廈門	7,160	4,500	-	3,230	6,340	3,730	3,930	6,880	6,700	6,880	7,370
台北 (經金一廈)	12,960	10,300	5,800	9,030	12,140	9,530	9,730	12,680	12,500	12,680	13,170
台北 (經港、澳)	19,500	18,000	16,000	12,500	20,000	17,500	18,500	21,000	18,000	23,000	23,000

註：1.台北—金門—廈門交通成本為：台北—金門來回國內航線4 000元+金門—廈門來回船票1800=5 800元；

2.台北—港澳—中國大陸其他城市以及廈門—其他城市之航空票價，參考玉山票務中心網頁 (<http://www.ysticket.com/>) 所提供資料。

五、參考文獻

(一) 中文文獻

- 中華經濟研究院，2002，《兩岸關係中金門產業發展規劃研究—設置兩岸貨品交易中心、加工產業區規劃》（期初簡報），金門縣政府觀光局委託
- 台灣大學建築與城鄉研究所，2002，《金門縣離島綜合建設實施方案》，金門縣政府委託
- 經濟部投資審議委員會，《中華民國華僑及外國人投資、對外投資、對外技術合作、對大陸間接投資、大陸產業技術引進統計月報》

- 鼎漢國際工程顧問公司，1998，《赴港澳地區國際空運旅客特性調查與分析》，交通部運輸研究所委託
- 福建省統計局，1997，《福建統計年鑒》
- 福建省對外經濟貿易委員會，〈1999年福建省對外經濟貿易〉，<http://www.fiec.com/jchtjxx/nj99/dfjm/001.htm>
- 福建省人民政府網頁 http://www.fujian.gov.cn/index_sq.asp
- 泉州市人民政府網頁 <http://www.fjqz.gov.cn/qzsq/index.htm>
- 廈門市人民政府網頁 <http://www.xiamen.gov.cn/>
- 廈門市貿易發展委員會，1999年廈門是對外經濟貿易，<http://www.fiec.com/jchtjxx/nj99/dfjm/003.htm>
- 玉山票務中心網頁 <http://www.ysticket.com/>
- 漳州信息網 <http://www.zhangzhou.fj.cn/zsq/default.htm>

(二) 英文文獻

- Clark, G. L., Feldman, M. P. and Gertler, M. S. (2000) "Economic Geography: Transition and Growth". In Sheppard, E. and Barnes, T. J. (eds) A Companion to Economic Geography. Blackwell Publishers Ltd
- Scott, A. J. (2000), Globalization and the Rise of City-Regions, Globalization and World Cities Study Group and Network, Research Bulletin 26
- Shatz, H. J. and Venables, A. J. (2000) "The Geography of International Investment". In Clark, G. L., Feldman, M. P. and Gertler, M. S. (eds) The Oxford Handbook of Economic Geography. Oxford University Press, 125-145

中國大陸地方土地產權體制轉化與區域治理模式：以蘇州地區為例⁸⁶

楊友仁⁸⁷ 王鴻楷⁸⁸ 郭健倫⁸⁹

摘要

本文係放在蘇州地方政府積極開發工業區以招商引資的脈絡下，從土地產權體制轉化的角度探索這一波90年代中期以後這一波「圈地運動」背後的作用機制，並分析地方政府(包括地級市-縣級市-鎮-村)內部治理體系在運作上的矛盾、折衝以及如何協調土地變更使用引發的利益分配。本文指出帶有計畫經濟色彩的經濟發展諸指標的分派、下達與幹部考核機制加上激烈的地方招商競爭在這一波土地產權轉化的過程扮演了重要的角色，這對於地方財政的運作並不見得有利，並產生諸如農民安置以及土地資源流失等「治理赤字」。本文顯示探討中國大陸地方經濟發展的動力時不應該只強調環繞著財政體制改革與權力下放的「經濟典範」，而必須注意諸如幹部考核與條塊指標體制等等「政治治理」的面向，才能對後社會主義體制轉化的地方發展模式有更深刻的分析。

關鍵詞：城市與區域治理、土地產權體制、地方發展、蘇州

86 本文收錄於2004年《中國大陸研究》，第47卷第3期，頁111-141。部分發表於2004年11月13日《中國農業發展與農村治理研討會》，台北：國立政治大學國際關係研究中心。感謝國科會研究計劃「NSC-92-2415-H-002-031」的經費補助。

87 台灣大學建築與城鄉研究所博士候選人，聯絡方式：臺北市羅斯福路三段283巷21號6樓，Email：yyren@ms34.hinet.net，TEL：0968181352。

88 台灣大學建築與城鄉研究所教授，聯絡方式：hungkaiw@ntu.edu.tw。

89 台灣大學建築與城鄉研究所碩士班，聯絡方式：stumm.kuo@msa.hinet.net。

The Transformation of Land Property Rights Regime and Regional Governance in China : A Case Study on the Suzhou Area

You-Ren Yang, Hung-Kai Wang and Jian-Lun Kuo

Abstract

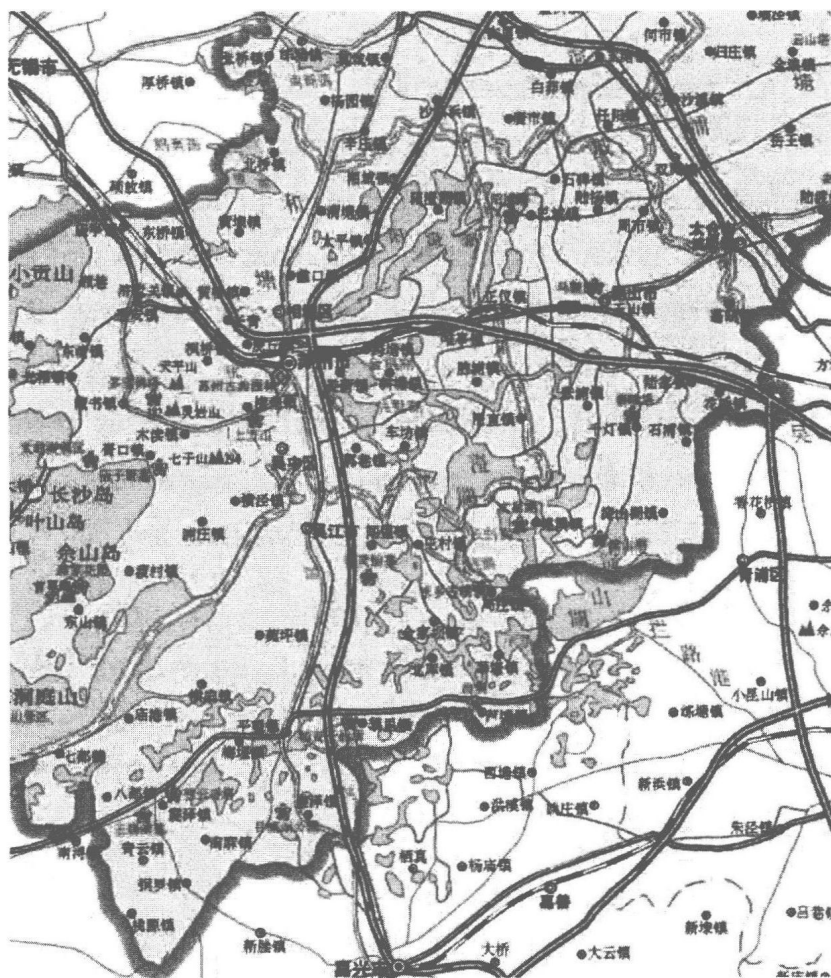
This article aims to explore the mechanisms of the transformation of land property right in the Suzhou area, and investigate the practice of the inter-governmental governance as well as the negotiation of the distribution of derived interests under the context of rapid industrialization in the 90's. We point out that the assignment of economic indices inherited from socialist planning system combined with cadre members' promotion-checking system and fierce local competition played an important role in this wave of land property right transformation. However, this model of development is not necessarily helpful to the local financial condition, as it produces governance "deficit" of farmers' relocation and a loss of land resources. Furthermore, this study showed besides the "economic paradigm" that focuses on the consequences of fiscal reform and decentralization, scholars should pay more attention to the dimension of "political governance", such as systems of cadre members' promotion-checking and the tension of "Tiao-Kuai (sector-district) indices, which would be helpful for further investigation of dynamics and contradictions of the local development in China.

Keywords : Urban and Regional Governance, Land Property Right Regime, Local Development, Suzhou.

中國大陸地方土地產權體制轉化與區域治理模式：以蘇州地區為例

一、前言

伴隨著來自外部的跨國投資，中國內部的制度改革與發展動力影響著90年代以後新產業空間的形構與外向型經濟的發展模式，一系列的改革使得外向型經濟與地方經濟的發展更緊密的結合。在深圳、上海等先頭開放城市實行土地出讓與使用權轉讓的土地制度改革後，1988年4月土地使用權的轉讓正式納入中共憲法，國務院在1990年5月頒佈了<城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條款>及<外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法>，各地批租土地快速增加，提供土地及基礎設施成為地方政府吸引外國投資的重要手段，於是90年代中國大陸各地省、縣市、甚至鄉鎮級的地方政府掀起了一片「圈地運動」的浪潮，各級政府紛紛劃設開發區，形成激烈的競爭，而台商電子產業這樣的外來資本更成為各地亟欲爭取的對象，各級地方政府都經由各種形式捲入這場外資爭奪戰，對於地方發展形成相當大的衝擊。



圖一 蘇州市區位以及研究地區示意圖

長江三角洲的蘇州市是90年代中期以後台商電子產業生產網絡跨界投資的主要地區⁹⁰，是地方政府投注資源建設開發區最密集的地區，也可說是中國大陸90年代興起之外向型經濟發展的代表性城市。蘇州地區建設的開發區主要落在幾個經濟實力較強的縣級市政府和蘇州市本身，重要的開發區包括蘇州工業園區、蘇州新區、昆山經濟技術開發區、吳江經濟開發區等。然而除了縣級以上政府投注於招商引資和開發區建設之外，近年來部分鎮級政府也迅速捲入了這場外資爭奪戰中，例如周市、張浦、陸家、錦溪、蘆墟、菀坪、盛澤等鎮批租土地的速度和數量都非常驚人(圖一)，使得大量的工業開發區被生產出來。我們認為這個經濟再結構過程中地方展現了「制度變遷」以及城市區域治理(urban-regional governance)的新動力，特別展現在地級市以下的層次，這是本研究基本的結構脈絡。

不同於部分中國大陸研究所關切的企業產權體制變遷(如鄉鎮企業、國有企業的產權轉化議題)⁹¹，本研究特別關注的市中國大陸「地方土地產權體制」的轉化以及相關政府部門的治理模式。農用土地與經濟建設發展用地之間的衝突對於中國大陸而言是相當重要的問題，中國大陸自改革開放以來，農村土地面臨數量與質量兩大挑戰。以農地總量而言，受到工業化與城市化的影響，耕地大量被佔用，在1986年至1997年期間耕地總減少量為684萬公頃，相當於日本總耕地面積的1.7倍。由於中國大陸是世界每人平均耕地面積最少的國家之一，人均耕地只有0.106公頃，相當於世界人均耕地的44%。對農政決策者而言，農村土地改革政策的核心基本上是為了解決糧食問題，中共中央為確保農業穩定增產糧食之目標，嚴格的耕地保護措施與管理制度，對中國大陸而言是極為重要的農業政策。否則隨者工業化與城市化的發展，必然將損害農業的基礎，進一步的約制中國大陸邁向現代化的進程。

90 楊友仁、夏鑄九，「跨界生產網絡的在地化聚集與組織治理模式：以大蘇州地區資訊電子業台商為例」，地理學報，第36期(2004年)，頁23-54。

91 可參見方孝謙，「解釋鄉鎮企業變遷的制度與關係理論：社會學的利基何在？」，台灣社會學刊，第29期(2002年)，頁181~212；劉雅靈，「強制完成的經濟私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程」，台灣社會學刊，第26期(2001年)，頁1~54；、楊友仁、王鴻楷，「中國大陸內陸城市經濟發展與地方產權體制轉化--涪陵模式的個案研究」，國立臺灣大學建築與城鄉研究學報，第10期(2001年)，頁61~87。

從理論的層次而言，正如方孝謙所指出的，對於中國「地方政治經濟學」的研究取徑與田野調查應集中在「中央模糊規定的農地產權」、「地方經濟實力者的組合」以及「農地開發利益的分配」三個面向，因為這涉及到中央/地方的財政關係、土地所有關係以及兩造與地方農民的關係⁹²。這樣的論點無論是在理論上以及實際經驗研究上對於中國大陸研究都有相當的啟發，然而綜觀國內外學者的研究，實際上能夠做到的可說是相當少，本文即呼應這樣的提法，希望在這個面向上有所突破。從勞動過程(labor process)的角度來看，全球生產網絡的跨界拓展勢必與被投資地區產生相當的互動，來自全球和在地的不同力量之間的接軌通常充滿衝突和妥協，需要特定的機制來中介，而這正是制度與組織創新的泉源。我們希望從土地產權體制轉化的角度切入，瞭解中國大陸地方層次為了吸引台商跨界生產網絡之投資所形構的地方性制度，本文的問題意識在於探討蘇州地區以土地開發作為招商引資策略之制度性基礎為何？激烈的地方招商引資競爭對於中國大陸建立在分稅制和「指標制度」等基礎之上的地方治理體制產生怎樣的影響？相關的行動者透過怎樣的互動機制、採取怎樣的調節措施來緩和資本積累的矛盾、順暢再生產並維持其正當性？

在這樣的問題意識之下，具體而言，我們將針對三個關乎地方土地產權體制轉化以及地方政府治理的面向作探討，第一是土地與規劃部門的面向，焦點在於探討「土地利用總體規劃」與「城市規劃」這分屬不同「條條」之「兩規」之間的矛盾與協調；第二是地方財政面向，包括各級政府間的財政留成關係、建設發展的投入以及土地出讓租金的分配；第三是經濟發展的面向，主要是上下級政府間仍帶有計畫經濟色彩的經濟發展諸指標的分派、下達與考核機制。透過這三條彼此可能充滿矛盾與摩擦乃至於妥協的治理面向之深入分析，本研究計劃將探究蘇州地區土地產權體制的演化與具體的地方政府治理運作模式，以探索地方政府是如何因應著全球化下地方競爭與耕地保護的雙重壓力下，如何在行政部門縱向、橫向以及對外、對內之間加以治理運作來調節不同部門對於土地資源的使用配置以及土地變更使用的利益分配，並與相關理論進行對話，以進一步討論中國大陸發展外向型經濟而快速工業化地區之地方政府治理體系的運作機制與內在矛盾，以及其在理論上的意涵。

92 方孝謙，「中共農村改革試驗下的河北三鎮：中央與地方利益之衝突」，中國大陸研究，第41卷第7期(1998年)，頁5~20。

二、地方土地產權體制轉化與區域治理：理論概念的梳理

首先在理論的層次上，我們先從「制度地理學」的角度切入探討「地方土地產權體制轉化」與「區域治理」的在理論層次上的關係與意涵。地理學領域的「制度轉向(institutional turn)」提出以制度研究作為理解不同地方經濟生活的方法論，認為「制度」係作為形塑不同地域經濟發展軌跡的中介及產物，成為理解「空間差異」如何產生以及其內涵的一種方式，乃至於地理面向成為更廣泛的制度變遷的重要解釋因素⁹³。制度地理學的問題意識對於我們的啟發主要有兩點，首先是探索形塑不同地域經濟之不同種類制度的角色，以及制度變遷的過程如何「地理地」產生差異。Martin對於「制度」的概念區分出「制度環境」與「制度安排」，前者包括非正式的慣習、習俗、規範和社會例行公事的體系以及正式的規則與調節的結構，以限制和調控社會經濟行為，後者指的是特定的組織形式，例如市場、廠商、工會、國家等等。地理學的制度取向關注於這兩者在特定地域所組成的「體制(institutional regime)」和這兩者之間的互動，以及不同的「地方體制」在不同地方演化、如何與地方經濟活動互動、互相強化，以理解不同地方經濟的本質⁹⁴。規範、預期與慣習是被設定在歷史地與地理地特殊調控機構中，在地方與區域尺度，制度的「路徑依存(path dependence)」效應特別明顯，制度地理學者要探究的是制度變遷的過程如何地理地產生差異，例如探究「區域性鎖死」現象⁹⁵，一個地方性的制度體制如何陷入常規中，使得關乎創新的生產文化以及治理慣習對於萌生的經濟環境不再產生作用，阻礙了經濟再結構的過程，在全球競爭下面臨制度僵化與高社會成本問題。

93 Martin, R., "Institutional approaches in Economic Geography", In : Sheppard, E. and Barnes, T. J.(eds.)A Companion to Economic Geography (Oxford : Blackwell,2000), pp.77-94. ; Jessop, B., "Institutional re(turns) and the strategic-relational approach", Environment and Planning A, no.33(2001), pp.1213-1235.

94 Martin, R., "Institutional approaches in Economic Geography", In : Sheppard, E. and Barnes, T. J.(eds.)A Companion to Economic Geography (Oxford : Blackwell,2000), pp.77-94.

95 Grabher, G., "The weakness of strong ties : The lock-in of regional development in the Ruhr area", in Grabher, G.(ed)The Embedded Firm : On the social-Economics of Industrial Networks, (London : Routledge,1993), pp.255-277.

放在中國研究的脈絡下，呼應著制度地理學的看法，為了探討中國大陸各地出現之歧異的「混合產權」現象以及經濟快速成長過程中所存在的官僚尋租問題，吳介民提出一個「地方產權體制(local property right regime)」的分析架構⁹⁶，值得我們參考。「地方產權體制」中的體制(regime)概念指的是一套由正式和非正式規則所構成的系統，在一特定領域中，對個別行動者提供誘因且制約其行動選項，這樣的體系有助於合作、協調，降低不確定性，降低交易成本，藉由重複的互動和可預期之結果，促使行為模式穩定化，確保交易秩序，而也暗示著權力支配的關係。廣義的產權體制不只決定資產和資源的分配，更塑造了在一特定層級關係中所牽涉的權威結構、權力分配和社會控制的機制，以幫助經濟行動者克服轉型經濟的高交易成本問題。吳介民(1998)指出中國大陸地方產權體制產生的因素是由於行政層級繁多，使得中央政府的政策到了基層行政單位時便有很大的轉圜與詮釋空間，加上社會主義公有制轉型過程中的不確定性，使得中央無完整法律體系保障私人產權。改革開放後的權力下放讓幹部可以在其行政轄區建立起一組特定的產權體系，這樣的產權體系具有地方性格，其所支撐的所有權和財產關係只適用於一定的行政管轄範圍，地方產權體制使得地方官僚享有極大的裁量權力，這樣的權力結構可以幫助企業克服不確定性的難題，提供「可靠的允諾」。

但是「制度環境」與「制度安排」的互動概念以及吳介民的架構對於探討地方體制變遷的動力與機制上顯得有不足之處，在此我們引入地理學另一個探討制度變遷的面向，亦即「制度化」的概念。區域的制度化意味著建立正式的經濟、政治與文化制度，以能維持領域性的再生產以及內在的象徵作用，當既有制度結構對於經濟活動產生阻礙時，政治與經濟行動者會尋求新的制度性調整(institutional fix)，就此經濟地理學者提出「制度性綿密(institutional thickness)」的概念，想要掌握不同區域之間的「體制(institutional regime)」的發展差異，「制度性綿密」應該被理解為一種「制度化」過程，而不僅只是眾多制度的現身⁹⁷，重點是環繞著一個共同發展目標(agenda)的地方制度動員與

96 cal property right regime)」的分析架構

97 Amin, A. "An institutionalist perspective on regional economic development", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.23, no.2,(1999) pp.365-378.; Amin, A. "Moving on : Institutionalism in Economic Geography", *Environment and Planning A*, no.33, (2001), pp.1237-1241.

結盟過程，支持並刺激一種擴散了的企業家精神與發展意識，以及一系列經營管理、組織踐行的模式，提供了「地域性作為行動者(locality as agents)」之基礎⁹⁸。廠商被提供若干有利於發展之制度氛圍的地方吸引時，地方性的社會組織動員與制度化行動變得很重要，但地方性制度綿密的建構過程不見得導致經濟成長或地方統合主義程度的提高，也可能導致地方經濟不穩定、強化地方治理的精英主義形式，因此動員鑲嵌在特定地點的社會經濟資源(或者「軟基礎設施(soft infrastructure)」的政治過程本身也成為制度取向分析的重點⁹⁹，其對於合法化地方精英議程以及對於階級關係的影響等等面向都值得探究，換句話說，不同經濟行動者之間以及新舊制度之間所產生的矛盾與衝突以及社會經濟作用者之權力分布(分配)是這種互動的重要面向，所謂的制度化過程以及形構它的更廣闊的社會、經濟和政治力量以及動員地方經濟資源的後果(包括地域競爭、分化、組織破裂化等等)也值得檢視。

經由以上的討論，在此我們試圖對於「地方土地產權體制轉化」和「區域治理」做一初步的概念化界定，我們所關注的經驗課題是中國大陸土地在使用權上的轉移(如集體土地徵為國有土地、國有土地有償轉讓給民間企業以及集體土地「流轉」給企業等等)以及土地在使用性質上的轉變(如農地轉變為建設用地)，而這樣的轉變過程背後所支持的制度環境以及制度安排乃至於制度化的過程以及後果是我們所關切的理論問題，「地方土地產權體制」可以被界定為在特定地區關乎土地在使用權轉移以及使用性質轉變的一組由正式的制度環境、制度安排以及非正式的規則所組成的動態系統，而「區域治理」則是特定地區環繞著特定發展目標的地方制度動員與作用者結盟、折衝過程，以及一系列組織踐行的模式，這樣的過程牽動著土地產權體制轉化更廣闊的社會、經濟和政治力量之間的互動。放在中國大陸的脈絡下，核心問題在於地方各層級政府如何在行政部門縱向、橫向以及對外、對內之間加以治理運作來調節不同

98 Amin, A. and Thrift, N. "Globalisation, institutional thickness and the local economy", in Healey, P., Cameron, S. Davoudi, S. et al.(eds) *Managing Cities : The New Urban Context* (Chichester : John Wiley & Sons, 1995), pp.91-108.

99 Lovering, J., "Creating discourses rather than jobs : The crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers", in Healey, P., Cameron, S. Davoudi, S. et al.(Eds) *Managing Cities : The New Urban Context*, (Chichester : John Wiley & Sons, 1995), pp.91-108.

部門對於土地資源的使用配置，以及調控土地變更使用的利益分配和失去土地之農民利益的安排。

放在本文所關切的脈絡下來看，除了中國大陸對於耕地保護與農地管理的法律規定之外，真正落實的尤其是在「地方政府」身上，在這過程當中地方政府本身必須執行法定的行政工作，並在上、下層級單位之間展開溝通、協調，而在地方政府內部也必須面對國土部門與城市規劃建設部門、經濟發展部門、農業部門等不同單位對於農地資源的處分產生競爭的問題。此外地方政府還要面對農民、企業、政治勢力等作用者的壓力，而對於農地使用與產權轉化所帶來「利益分配」的問題更是地方政府要謹慎對待的課題，可見中國大陸地方政府在土地產權體制轉化過程當中扮演著相當的重要角色，因此基本上我們對於中國大陸地方政府角色的設定就是North所謂的「制度創新團體」¹⁰⁰。

最後在理論的層次上我們認為探討經濟制度與經濟發展不能侷限於西方產權理論對於財產權概念的侷限性，制度變遷有「路徑依存」的特性，必須從各種新舊制度之間的相互影響來理解制度的變遷，換言之，必須關注於社會主義制度遺產對於其後之制度變遷的結構性影響，特別是中國大陸的財政制度改革與權力下放以及上下層級政府之間的「指標」關係上。Montinola等人強調財政制度改革與權利下放對於中國大陸地方經濟發展產生很大的影響，他們提出「市場保護之聯邦主義(market-preserving federalism)」或「財政聯邦論(fiscal federalism)」的概念來作為中國經濟改革的重要政治社會基礎，強調地方分權以及地方競爭在相當程度上確保了中國經濟改革的成功¹⁰¹。Oi亦認為中國大陸的財政改革已經建立了刺激地方官員謀求經濟發展的強大激勵因素，地方政府(特別是鎮以下)表現出一個營運公司的許多特點，政府官員的行為像一個董事會，她將這種政府與經濟結合的組織發展稱為「地方國家公司化(local state corporatism, LSC)」，地方政府協調其管轄領域內的經濟活動宛如一家多角化經營的公司，在經濟決策權下放和財政包幹等經濟誘因下積極發展農村經濟以

100 North, D.C. *Structure and Change in Economic History* (New York: W.W. Norton & Company, 1981). ; North, D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990).

101 Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B., "Federalism, Chinese Style—The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, no.48 (1995), pp.61-81.

擴大稅基，利用地方公有資產推動鄉村工業化，在預算限制條件下(固定補貼少、上級政府不增加資金)地方官員有必要擴大創收來源，上一級政府為下一級政府訂定應該完成的「指標」，並把官員獲得的獎金與鎮(鄉)辦企業完成利潤指標與生產指標聯繫起來，使得官員個人的經濟福利和地方經濟結合¹⁰²。邱澤奇也指出80年代之後的財政制度改革使得鄉鎮政府建立了鄉鎮財政，在分稅制改革尚未推行到縣級以下的過渡期間，縣級與鎮級政府之間係簽訂責任制合同，內容的主要部分是鄉鎮經濟的發展指標，使得鄉鎮政府必須建立自己的財政與經濟基礎，因此地域範圍內的利益連帶性使得鄉鎮政府在一定的意義上成為地域利益共同體的代表，在這樣的制度架構下，為了完成指標任務，鎮政府必須利用一切可以利用的資源，運用集體資產去推動社區經濟發展，而這也萌生鄉鎮政府帶有計畫經濟遺產之「擴張衝動(expansion drive)」¹⁰³。然而也有部分學者指出實際地方發展的激勵/監督機制相當複雜，包括官員的考核、升遷制度、目標責任制等等，因此不能只看到財政制度的經濟誘因，還必須考慮黨組織的政治因素，以作為補充純粹聚焦於經濟動機的不足¹⁰⁴。

這樣的社會主義制度遺產成為我們探討地方土地產權體制轉化與區域治理必須考慮的的課題，特別是討論地方政府角色時需要進一步深入到不同層級地方政府之間的治理關係與帶有計畫經濟遺產的指標體制。經由以上的理論梳理，我們的經驗研究將聚焦於三個關乎地方土地產權體制轉化以及地方政府治理的面向，首先我們將「制度環境」與「制度安排」的角度探討環繞著中國大陸土地管理法規與建設規劃部門之間的互動關係，焦點在於提出蘇州地區土地產權體制轉化的經驗性特徵，並探討「土地利用總體規劃」與「城市規劃」這分屬不同「條條」之「兩規」之間的矛盾；第二是地方財政面向，包括釐清各級政府間的財政留成關係、建設發展的投入以及土地出讓租金的分配，以分析

102 Oi, J.C., "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, no.45(1992), pp.99-126.; Oi, J.C., "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly*, no.145(1995), pp.1132-1149.

103 邱澤奇，「鄉村選舉與村鎮組織關係—兼論中央與地方關係的制度性變遷」(陳明通、鄭永年主編，兩岸基層選舉與政治社會變遷，台北：月旦，1998年)，頁369~392。

104 金山愛，「基層幹部的政治激勵機制：中國地方政府發展經濟的動力」，香港社會科學學報，第17期(2000年)，頁45~66。

土地產權轉化所牽動的地方利益關係；第三是經濟發展的面向，主要是探討上下級政府間仍帶有計畫經濟色彩的經濟發展諸指標的分派、下達與考核機制對於土地產權轉化產生的影響；之後我們將分析關乎蘇州土地產權體制轉化所衍生的若干地方性制度，透過實地田野調查的經驗研究，本文將探究蘇州地區土地產權體制轉化的機制與具體的地方政府治理「制度化」的運作模式，最後並與相關理論進行對話。

三、中國大陸土地產權轉化制度環境

從1950年之後幾波土地產權集體化的過程其用意在於明確土地產權的所有權權屬，以鞏固公有土地所有制度，建立國家土地所有權與農村集體土地所有權的產權體制，而直到1982年的憲法修正內容明定了「城市的土地屬於國家所有，農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有以外，屬於集體所有¹⁰⁵」，這也確定日後土地產權規範相關立法的制度基礎。

從地方經濟發展與開發區治理的脈絡來看土地產權體制，不僅牽涉到前述土地所有權權屬、土地非農化過程徵收補償等制度因素之外，而土地的有償使用制度的轉化更是形成改革後著重招商引資與土地批租的都市發展策略在開發區治理上的關鍵性制度條件。從原本1950年代無償使用國有土地的規定¹⁰⁶，國有土地使用權在條塊行政官僚間的行政劃撥所形成無償、無限期、無流動使用特性，延續到1979年經濟體制改革開放初期。自1980年在經濟特區的中外合資企業能夠有償用地的規範開始突破土地無償使用的界限¹⁰⁷，1987年以來各沿海開放城市也在其開發區嘗試性實施土地有償出讓的暫行辦法，在1990年國務院發布《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》將全國土地所有權轉讓法制的正式確定，到了1998年修訂新版的《土地管理法》明確規定「建設單位使用國有土地應該以出讓等有償方式取得¹⁰⁸」，因而在土地使用產權轉化為國有

105 中華人民共和國憲法第10條。

106 1954年，中共國務院頒布《關於對國營企業、機關、部隊、學校等佔用市郊土地徵收土地使用費或租金問題批復》內容中確定機關使用土地無償劃撥的制度性開端。

107 1980年《中外合資經營企業建設用地暫時規定》出台後，規範中外合資經營企業建設用地十的有償使用，這也開突破長期40年土地無償使用的界限。

108 中華人民共和國土地管理法第54條。

土地的有償使用的過程當中，不僅允許土地使用權之移轉，更能採用招標、公開拍賣及協議之方式出讓以及其他如出租、作價、入股等方式來運用土地使用產權。

1979年中國大陸改革開放之後，相繼設立了有政策上優惠的經濟特區以及開放沿海城市，也同時賦予著各沿海地方政府對於土地產權與土地利用等行政審批上權限，期望透過放權讓利的誘因而來促進改革開放的成效。然而地方政府卻藉著行政放權逕行批地與徵佔用農地，並衍生出開發區熱(zone fever)、圈地運動等問題，加上開放早期城市土地在建設部門主導管理之下，造成耕地銳減、土地資源嚴重浪費。因而在1986年中共中央層級國務院做出建立統一管理城鄉土地體系的決定，其後的第六屆全國人大會第十六次會議通過了1986年版的《土地管理法》，並成立直屬於國務院的機構—國土管理局來統一管理全國土地利用事務，並且在各地方設立中央國土資源局其分支的土地管理單位。然而1986年之後建設用地佔用農地造成耕地損失的問題仍然嚴重，已經面臨到糧食供應安全所產生農地保護的壓力¹⁰⁹。1998年之後，中共中央國務院更是將土地管理機構升格為國土資源部之創立，這顯示中共中央欲以垂直階層式的管理結構來加強與協調全中國龐大土地業務的意圖，同年修訂新版的《土地管理法》及其相關行政法規相繼出台，而其更多的內容規範是在於耕地保護、農地佔用補償、土地有償使用範疇擴大，以及土地使用違法罰責等政策的確立(Cartier,2001)。

中共中央政府對於土地資源管理的重視主要圍繞《土地管理法》的頒布與實施，要求各級人民政府應當依據國民經濟和社會發展規劃、國土整治和資源環境保護的要求、土地供給能力以及各項建設對土地的需求，組織編制「土地利用總體規劃」¹¹⁰，並且下級土地利用總體規劃應當依據上一級土地利用總

109 Lester Brown(1995)在其「誰將養活中國人？」著作當中，根據對於中國出現耕地大量流失的觀察，大膽預言中國將在2030年無法養活自己，而即使是世界上糧食貿易量的剩餘也不夠填飽中國鉅量短缺的問題。這樣的論述固然引起中國內部廣泛的辯論，然而無論是從後續相關的經驗研究也是朝向建議中國要謹慎處理耕地與糧食安全的問題(Yang & Li, 2000; Yeh & Li, 1999)，同時對印在之後的對於部份國土部門官員的經驗訪談也顯示其保護耕地意識形態。

110 中華人民共和國土地管理法第17條。

體規劃編制，地方各級人民政府編制的土地利用總體規劃中的建設用地總量不得超過上一級土地利用總體規劃確定的控制指標¹¹¹，耕地保有量不得低於上一級土地利用總體規劃確定的控制指標。此外，國家還要實行「佔用耕地補償」(亦即所謂的「佔補平衡」)制度來保護耕地，嚴格控制耕地轉為非耕地，規定非農業建設經批准佔用耕地的，按照「佔多少，墾多少」的「占補平衡」原則¹¹²。除了1998年修改《土地管理法》、與相關《土地管理法實施辦法》和《基本農田保護條例》，《報國務院批准的建設用地審查辦法》於1999年由國務院批准實施。

此外，國土資源部還先後頒佈五個部門規章，包括土地利用年度計劃管理辦法、建設用地審查報批管理辦法、閒置土地處置辦法、新增建設用地土地有償使用費收繳使用管理辦法等行政辦法。

從上述的討論，我們認為關於土地出讓審批的相關規範轉變意涵著中共中央有意地將土地產權治理體制從原本已經下放的土地產權管理進行再中央化收權，然而中共中央這樣的意志在地方尺度上面對著其他機制的制約下是否能夠實踐將是我們接下來關切的重點。

四、土地產權轉化相關制度調控指標

而在中國城鎮土地與農村土地產權制度的雙軌制情況之下，因為土地開發而產生的土地產權轉變以目前現行的土地管理法應該是由地方政府將集體用地將徵收為國有，而從地方政府的角度來看，這樣的土地產權轉化牽涉到幾個相關的調控指標，主要包括「耕地佔補平衡」和「建設用地指標」，以下分別敘述這兩個指標的運作狀況。

地方政府徵用農地變為國有建地必須經過一定的項目審批，並須達到耕地的「佔補平衡」，耕地佔補平衡指標主要是在「省級」範圍內達到佔用耕地以及補充耕地的動態平衡，以維持基本農田的總量不變。而這樣的制度就產生了一個「易地調控」的現象，亦即地級是以下的地方政府自己能平衡就平衡，方式是若基本農田減少一塊，就要劃回去，從沒有用到的建設用地扣下來規劃

111 中華人民共和國土地管理法第18條。

112 中華人民共和國土地管理法第31條。

為基本農田，但基本上蘇州市範圍內並不能自行平衡，而必須透過省裡移地開墾，某些發展速度比較快的地區可以向省內其他用度速度較慢的地區「買」指標，例如蘇州缺一萬畝耕地，可以繳錢給省政府，據了解佔補平衡指標費一畝地大約六千塊人民幣，由省政府在蘇北找一塊地復耕，每年視實際情況開墾一定數目的耕地。

至於土地開發所涉及到的建設用地管控部分，基本上上級政府每年都會對下級政府下達一定量的建設用地指標，例如江蘇省每年有一個指標的總量，逐步分解到各區各市各鎮，用地的大前提需先符合城市總體規劃與土地利用總體規劃，這樣的用地規劃與審批制度基本上展現了計畫經濟的遺產，然而在快速發展的過程中，計劃往往跟不上實際的經濟發展需要，特別是在蘇州這種強調招商引資的外向型經濟地區當中，我們觀察到各級地方政府的招商部門經常突破土地管理部門的條條管控而希望盡量爭取建地指標，雖然按照法理來說批地的前提是要符合規劃，但我們也發現到蘇州地區許多鎮級開發區不一定符合城市總體規劃與土地利用總體規劃，雖然土地管理部門強調凡是徵地過程當中首先要在規劃過程進行審查，通過了之後才會予以批地，拿到土地批文的項目肯定是要符合規劃，但我們的觀察是各級地方政府(特別是鎮級)通常將上級土地管理部門的指標條控視做一種待解決的問題，而著重在先招商，甚至強調有項目一定拿得到建地指標。

在這樣的情況下，上級政府如何對於下級政府超出計劃範圍的用地需求加以調控成為相關重要的治理問題，這牽涉到更上一級政府下達到本級政府的建地指標如何再分解、下達到下級各政府，在具體規劃治理上，土地產權變化主要的課題就是所謂「建設預留地(建留地)」的劃設與審批，據我們的了解一個省一年的建地指標總量是剛性的，然而在全省範圍內可以調劑的，土地利用總體規劃對於建留地的面積在2010年之前有一定的總量，土地利用總體規劃制定了以後各地發展水平速度不一樣，用地規模也不一樣，在省裡會適當調節建留地指標，增加指標則要看具體情況，而且下級政府要向上級政府繳納一筆指標費，據我們了解大約是一畝地兩萬餘人民幣。簡單的來說經濟發展比較快的地方計劃提前用光了可以追加，但追加指標還牽涉到一系列規劃上的調整，乃至於政治治理上的協議，特別是關乎近來中共中央土地管理部門特別強調的基本農田保護方面。

據我們實地考察並比對相關規劃圖址時發現，蘇州地區不少鎮級地方政府用來招商引資的土地都還沒有拿到建地指標，甚至在城市規劃上透過某些「技巧」來將農地劃入「未來發展用地」而呈現出符合規劃的假象，最常見的現象就是「邊招商邊調整」，在號稱「有項目就有指標」的昆山市所轄各鎮區這種現象特別明顯。這種用地計劃跟不上市場需求的現象在蘇州地區也非常普遍，例如吳江市某鎮2003年上級分解的建地指標為12000畝，但整年用地量竟超過1萬畝，而昆山市某鎮全鎮建留地面積至2010年還有六千多畝，但到2004年大概就用得差不多了，因為每年大概會用到4000畝，另一方面據我們了解在現行體制下每一年度的建設用地指標在當年一定要用完，否則隔年的指標就會被刪減，這也造成各級政府急於批租土地，於是「向省裡要指標」成為這些發展速度快的鎮區領導首要的工作之一。

除了在用地面積呈現計劃跟不上市場需求之外，在具體的用地區位上也產生規劃的問題，這與台商的投資慣習有所關係，部分台商特別偏好未開發的農地，而無視於是否區位符合相關的規劃，而地方政府往往重招商而輕規劃，為滿足台商的用地需求往往要求用地相關單位進行調整。相較於鎮區而言，蘇州市的國家級開發區對於項目審批與徵地辦理的管控就比較嚴格，例如以蘇州新加坡工業園區為例，從2003年所有徵地手續裡面還包括項目用地的手續，亦即在徵這塊地的時候已經有具體投資項目，並且在項目審批上還要符合園區的產業政策才加以引進，而昆山近年來則是透過資本密集度的方式制定了一套「五四三二」的政策，亦即國家級開發區要求每畝地50萬美金的投資密度項目才引進，省級、縣級與鎮級則分別為40萬、30萬和20萬美金，但是否這樣的投資密集度管控有效地被執行我們則尚持保留的態度。

五、地方財政分成制度與土地開發資金渠道

在蘇州市這種透過土地出讓來招商引資的發展形態中，地方的財政分成情況與土地開發資金來源是我們所關切的，換句話說，我們將探討這樣的發展模式在既有的分稅體制下對於地方財政運作的影響。以昆山市為例，外資對昆山整體稅收貢獻度達60%，2002年全年總稅收約為41億，但留在昆山市本級的財政稅收僅16億，當中外資貢獻度約不到四成，換句話說昆山市招商引資的成果是對中央稅收貢獻大，而留在本級可用的財源並不多，之所以產生這樣的結果跟中國大陸地方的分稅體制有很大的關係。

進一步分析地級市、縣級市與鎮這三級財政分成的狀況，我們的田野訪查顯示1993-2001年之前蘇州地區按照中央的分稅制，在國稅部分，消費稅屬於中央，增值稅中央佔75%、省佔12.5%、蘇州市佔4%、昆山市(包括鎮)佔8.5%，2001以後增值稅的分成讓昆山市(包括鎮)的留成增加到將近12.5%，但75%仍歸中央，12.5%歸省，蘇州則按照縣級市總稅收集中收0.6%，相較之前有所減少，雖然這樣的轉變使得蘇州地區的縣級市在稅收留成上有所增加，但大體上外資製造業的主要稅收—增值稅仍然大部分上繳中央。就所得稅部分而言，我們發現各級政府稅收分成呈現反覆變動的現象，例如2002中央留50%，省裡留10%、蘇州市留0.6%，昆山市(包括鎮)留39.4%，到了2003年時中央就集中60%，省則減少為留8%，蘇州市仍留0.6%，昆山市(包括鎮)減少為留31.4%，據了解2004年的政策又會有所改變，至於消費稅則全部歸中央。

至於昆山市與所轄鎮區的分稅狀況而言，基本的原則是「四六開」，亦即縣級市以下稅收昆山市佔四成，鎮區佔六成，不過實際情況又會有所變動，昆山市會根據鄉鎮實際財政供養人數跟財政收入情況核定不同的分成比例，在所得稅部分2001年以後也做出調整，2002年後按2001年之數字為基數，超過基數以及去掉上面留成之後的31.4%部分昆山市跟鎮區亦採四六分成，鎮區佔60%，市區佔40%，但也有些特別狀況下的協議，例如處於發展中階段的陸家鎮就和昆山市訂定一個三年的協議，按照2001年基數增加部分除國稅外全部留在鎮，至於地稅部分變動幅度更大，市跟鎮分成從30%-100%不等，有些發展較滯後的鎮區地稅留100%還不夠，還要另外補助，換句話說在這樣的體制下縣級市與鎮區之間的分稅必須考慮如何確保鎮區基本運作所需資金而作出適當的調整。

我們的田野訪查顯示財政指標是影響地方政府積極招商引資的一個制度安排，基本上省裡面有一個總額收入增長目標，在這個總額收入增長目標下達以後，各個稅務部門有一個稅源增長計劃，並層層分解、下達給下級政府，使得各級政府有一個總收入增長目標，各個地方所被下達的財政指標市各地發展情況而有所不同，然而同時各級政府也會根據發展情形訂定本級的財政指標，並且預算收支要通過同級人大代表大會，基本的原則是要大於上級政府下達的增長目標，不能有赤字預算，而上級政府則不再審核此項預算收支計劃。據了解2002年昆山給自己下達的收入增長目標是18%，蘇州下達的比這個還少，但實際上昆山總稅收增長連續五年超過20%。雖然下級政府通常制定並能夠完成

上級所下達的財政指標，但也有部分地區無法達成上級指標的，當這種情況發生時上級政府就必須做若干調控，以完成更上一級政府所下達的任務指標。

放到鄉鎮一級的尺度上來看，現行的分稅體制對於依靠土地出讓來招商引資的鎮區很容易產生財政收入不足以及建設資金出現缺口的現象，例如陸家鎮2002年總財政收入3.8億，其中外資貢獻度約佔70%，而九成是台商，但留在鎮一級的財政僅7400萬，外資貢獻度只佔三成左右，反而是未享受優惠措施的本地民資企業的貢獻度較大。我們發現研究個案地區的預算內財政只能滿足所謂的「吃飯財政」，亦即基本的人事開支，可用於建設的資金並不多，而且「預算外資金」也不多，例如昆山市市2002年本級預算外收入若不包括土地出讓金的話加起來約四億左右，並分散在各個部門裡面，如規劃、外經委等專項部門來加以專項利用，在這種財政結構之下開發建設所需資金有很大一部分係與土地有關，但就稅收而言土地使用相關稅收很少，2002年全昆山市土地使用稅僅300多萬，所以土地出讓金以及透過土地進行抵押貸款方式就成為地方政府推動建設開發的重要資金渠道。

但是否土地出讓金所得真的足以支撐開發區的基礎設施以及動遷等成本嗎？換句話說，接下來的問題是蘇州地區地方政府積極透過土地出讓來招商引資的策略對於地方財政運行是否有助益，還是反而成為新的包袱？

以昆山市為例，2002年昆山市土地出讓金(包括工業、商業以及住宅用地)收入約20億，這並不包括在全市預算內總稅收的41億裡面，還比留在本級的預算內收入16億高，似乎是一筆很大的收入，但還要「對上對下」繳交返還相關費用，對上部分主要是相關指標費，包括前面提到的建設用地指標費(一畝地約兩萬餘人民幣)、佔補平衡指標費(一畝地約六千人民幣)上繳指標費等等，據了解2002年上繳費用就達7-8億人民幣，扣掉上繳費用之後的80%以上要返回鄉鎮，因為昆山市前幾年有些鄉鎮有「集資款」問題，返還比例比較高，市裡都不留，因此全市土地出讓金20億裡面市級可用的估計僅一兩個億左右。

既然土地出讓金有相當一部分市返回給鎮區政府，接下來我們就從鎮區政府的角度來探索透過土地出讓來招商引資對於地方財政運作的影響。我們的田野訪調顯示土地出讓金對鎮一級的開發起到很大的作用，如果缺乏這塊的話對開發建設肯定是會有資金不足的現象。然而我們也觀察到鎮區政府在土地出讓上往往為了能夠以低成本的優勢來招商引資，所以往往壓低實際的土地出讓成本，雖然江蘇省有一個統一的最低土地保護價，規定土地出讓價格不得低於

200塊錢/一平米，約14萬一畝地，不過這個土地保護價越往基層政府去執行時價格越低，例如2002年昆山市也進行規定地價，主要是按照當地地價來進行評估，報省裡以後核准，每畝最低保護地價已降到是10.5萬，其中還包括上繳到各級政府的相關費用，中央留每平米24塊的「有償使用費」，省裡以及蘇州市也各自留兩塊錢一平米的費用。

在制定基本地價之後，昆山市便要求下級鎮區在土地出讓時必須繳納一畝地十萬五千塊人民幣到國土局，扣掉上繳部份之後之後再依一定比例返回給實際出讓土地的鎮區，然而在激烈的招商引資競爭下，我們觀察到各鎮區普遍以低價出讓的策略來吸引外商投資，出讓土地不但沒有增加地方財政收入，反而有時候還需要財政補貼，因此我們發現了一個有趣的現象，亦即基層政府的招商部門與土地管理部門分別受到兩種不同指標體系的影響，一個是經濟發展相關的招商引資指標(如註冊資本指標)，另一個則是上級分解下來的建設用地指標，而招商部門在註冊資本指標壓力下往往透過壓低地價的方式來吸引投資者的青睞，而往往不會去注意是否土地出讓的金額足不足以攤平徵地補償以及開發建設所需之資金，

根據中共中央財政部規定，國土出讓金或集體土地出讓金的使用一個是土地補償、安置補償或拆遷補償，第二個是被徵用土地的開發支出，基本上據我們了解基層政府所需的若干基礎建設並不能仰賴新徵用地的土地出讓金來提供，部分要靠預算內來安排，以及通過金融部門來借款。有時土地出讓金剛好跟徵地開發成本打平，有時根本就不夠基礎設施投入和動遷補償。對於銀行而言，是否要貸款給某地區的開發區也要考慮這些地區未來的發展前景，基本上是企業行為，因此土地的規劃利用方式便扮演很重要的角色，按照以後可出讓的地來抵押，某些地區一畝地可抵押六萬多塊，與銀行透過土地抵押貸款來合作開發土地成為基層政府主要的資金渠道，例如昆山張浦鎮某位開發區領導提到：

“…你像我們基礎設施造了之後，應該講企業過來看的話經常會看中，如果說他們不放心的話，我們可以把這塊地先抵給你，抵押一筆款，有企業過來了之後，我們再把企業購土地的款再來付給你，可以說是代你去收帳，也可以說幫你銀行去招商…”

以商住用地的土地出讓金來平衡工業用地低於成本出讓之資金平衡模式逐漸成為部分鎮區土地開發的一種新模式，例如蘇州新區澁關鎮即是採取這種模式，該開發區規劃面積達10平方公里，在短短兩年內(2003-2004)即投入20億

的開發資金，其資金平衡主要靠三塊，一是商業住宅房地產，二是標準廠房，三是企業稅收的地方留成部份，因為蘇州新區管委會看好滄關的區位條件，於是便透過蘇高新集團與滄關鎮政府合資成立滄關開發區發展總公司，使得這個開發區在財稅上有一定的收入，其開發模式可說是一方面通過融資貸款，一方面賣房地產，而該公司所「圈定」之10平方公里的土地可說是未來開發區得以順利運作發展的關鍵。

五、農村徵地之利益分配問題

既然各級政府所「圈」出之土地成為未來影響開發區的關鍵因素，可以想見隨之而來的利益分配也成為各個行動者(包括不同層級的地方政府、村集體組織以及農民)競逐的問題。從更高的層次來看，就現階段中國大陸大量農地被成片佔用辦開發區隨之而來的農民就業安置與經濟收益的問題，也就是現今三農問題的一部份。接下來我們就從若干研究個案進一步來探討土地產權轉化所牽動的利益分配問題。

從基層的村集體組織來看，要變更農地使用的方式有兩種，一種是被徵為國有土地而成為建設用地，之後再由上級政府出讓給用地需求者，第二種則是集體農地變更，然後由集體組織「流轉」給用地需求者，這兩種方式的主要差異即在於上級政府(特別是鎮級政府)與村集體乃至於個體農民之間的利益分配，在本文的研究個案中第一種方式最主要的土地產權轉化機制，其所牽涉到的利益即在於上級政府透過行政手段徵地，並給予被徵土地的利益主體一定的動遷安置費用。而在這樣的情況下如何處理村集體的經濟發展問題也是我們關注之處。

雖然中共中央對於農地徵用的動遷補償有一定的規範，但據我們的田野訪調顯示各個地區也發展出各自的地方性制度來處理農地徵收補償的事宜，其中例如是昆山市的農地徵收補償制度並非採取一次性到位補償，而發展出所謂「三六九」的逐年發放補償金額制度，所謂「三六九」是指依照被徵農地的責任田、自留地和口糧田三個等級每年每畝地發放300、600以及900塊人民幣給被徵農地之利益主體，換言之，亦即是將法律規定的一次性補償轉化為逐年發放的流量補償，以減少徵用土地單位的補償成本負擔。

在這種「三六九」的地方制度下，對於村集體組織的經濟發展是相當不利的，我們接下來根據某一村集體的個案來稍微測算一下要是全村的土地都被上

級政府徵收並且透過「三六九」的補償方式的話對農民以及集體利益的影響。該村位於昆山市花橋鎮，總面積有2800畝土地，村民約1800人，茲測算如下：

$$1800(\text{人}) \times 0.5(\text{人均口糧田面積}) = 900(\text{畝})(\text{口糧田})$$

$$900(\text{畝}) \times 900(\text{元}) = 81(\text{萬})(\text{每年口糧田補償金})$$

$$2800(\text{畝}) - 900(\text{畝}) = 1900(\text{畝})(\text{責任田} + \text{自留田面積})$$

$$1800(\text{人}) \times 0.15(\text{人均自留地面積}) = 270(\text{畝})(\text{自留田面積})$$

$$270(\text{畝}) \times 600(\text{元}) = 16(\text{萬})(\text{每年自留田補償金})$$

$$1900(\text{畝}) - 270(\text{畝}) = 1630(\text{畝})(\text{責任田面積})$$

$$1630(\text{畝}) \times 300(\text{元}) = 50(\text{萬})(\text{每年責任田補償金})$$

$$81 + 16 + 50 = 147(\text{萬})(\text{每年總土地徵收補償金})$$

$$147(\text{萬}) \div 1800(\text{人}) = 817(\text{元})(\text{每年每人徵地補償金})$$

換句話說，如果該村土地全部被上級政府徵收之後，農民每年只能領到約817塊人民幣的補償，而且失去了其賴以維生的土地，而這樣的補償金而據了解甚至少於實際種田收入，亦即「三六九」政策並未考慮每畝產出之差異，而且相對補償可說相當低。

除了被上級政府徵為國有之外，集體所有之農地要轉變使用性質的另一個方式是在一定的「農地轉用指標」下轉變為集體建設用地，並且在蘇州地區可以由集體組織「流轉」出去給用地需求單位。集體建地流轉比國有土地出讓少了一筆佔補平衡費用，因為它原來就是建留地，理論上集體組織透過集體建地流轉應該可以得到一筆流轉金收入，但此項收入的分配根據我們的了解各地作法不一，甚至在同一縣級市裡面也有不同的處理方式。就集體建地流轉之分配問題來看，有些地區的流轉收入就完全留給村集體，但有些則由鎮區政府「代管」，之後在逐年發放一定金額給村，之所以會產生這樣的差異主要考慮鎮級和村級財力的問題。理論上集體土地的使用權係歸村集體所有，流轉之收益按道理也應該留在村集體裡面，但似乎縣級市以下各級政府對於這塊收入仍相當覬覦。而就縣級市而言，據我們的了解雖然現階段集體建地流轉並不需要繳納相關指標費給縣級市政府，但未來很有可能縣級市政府也要汲取一部分金額。

就徵為國有出讓以及集體建地流轉這兩種土地產權轉化模式而言，前一種仍是蘇州地區關建開發區的主要模式，而第二種則主要涉及以廠商為單位的土地使用變更，我們觀察到縣級與鎮級政府並不希望村集體透過集體建地流轉的方式來招商引資以促進村級經濟發展，而往往透過徵為國有的方式來大規模關建開發區，這也是蘇州地區與華南深圳、東莞一帶地方發展最不同的模式所在，換句話說，蘇州地區是一種「鎮壓村」的方式，展現在縣級與鎮級政府的相關單位對於村集體組織利用集體建地關建開發小區的壓抑態度，雖然我們也觀察到部分村集體曾經在過去有過利用集體建地來招商引資的案例，但近來這樣的模式已經逐步被其上級政府所禁止，以當地的話來說就是「拿不到指標了」。

在這種「鎮壓村」的模式下，村集體的 land 徵掉以後，作為村一級的經濟發展受到限制，加上老百姓安置補償費用也相對不足，如何來彌補這樣的利益差異已經成為蘇州當地的一項重要課題。而昆山市就這方面提出了一個試驗辦法，就是成立村級的「富民合作社」，由村民入股，並按照徵收土地的面積預留3-5%的土地給村級的「富民合作社」來關建標準廠房或「打工樓」以發展村級經濟。例如昆山張浦鎮開發區中規劃有六塊將近2000畝的土地，準備給村辦標準廠房，並將各個村的集體建地集中起來，透過置換的方式得到開發區中劃撥用地的發展權，而標準廠房的租金則完全留給村集體，希望以此模式來帶動村集體的經濟發展，共享上級政府招商引資的利益。

昆山試行的「富民合作社」跟過去的村級「股份合作社」有很大的不同，我們簡單的加以比較。過去的村級股份合作社是將村累積下來的公共資產量化到每個村民，老人去世就取消，嬰兒出生就有股份，而且股權沒有辦法買賣或轉讓，以昆山花橋鎮新浦村為例，2002年整體村級經濟收入400萬(主要來源是民營企業租賃村集體的廠房與設備)，除了120萬總支出(包括吃飯財政)外還有280萬，280萬裡面30%屬於公益用途，另外30%是公積金(公共設施費用)，剩下112萬(40%)，再乘以30%=33.6萬是集體股，剩下80萬按規定乘以50%是股民分配(40萬)，除以全村總人口兩千人，每年每個村民約可從「股份合作社」拿到200塊。

富民合作社則是視村民意願自由進退出，而且股權可以轉讓，可說是較符國內外「合作社」制度的精神。然而據我們的了解目前蘇州地區富民合作社成功的例子並不多，而且有成立的村集體係屬於較富有的村，例如張浦鎮雖然有劃設村辦標準廠房用地，但還沒有村集體有成立富民合作社來加以開發，而

據我們所訪查之成立富民合作社的四個村當中，為了能夠吸引資金投入發展，每個村作法也都有所不同，有的村為了吸引村民踴躍入股，把每股的價格定為一塊錢一股，也有的村高到5000塊一股，甚至有的村以既有的村集體資產—股份合作社入股來帶動發展，以新浦村為例，其所被劃撥的可發展用地約有100多畝土地，富民合作社資本額定為310萬人民幣，村集體打算投資100萬，所佔股份約30%，其餘則由本村村民投資入股，每股大概2000-3000塊人民幣，並規定每戶人家最多不能超過五股，目標是至少要有200戶入股，每戶約3股，而且保證有10%的回報率，低於10%則由村股份合作社墊錢，但以不會影響原股份合作社股利為原則。

富民合作社的提出基本上可說是蘇州地區大規模徵用農村集體土地的配套措施，地方政府的期望是失去土地的農民可以利用所領之補償費加入富民合作社的投資，透過村辦標準廠房以及打工樓的形式得到一定的報酬率，以確保往後的生計有所保障，但這樣的配套措施關鍵在於村民對於集體組織經營管理集體資產的信賴，如同前面所提到的「集資款」問題，部分地區的村民已經對相關「集體」興辦的事業失去信心，這也導致富民合作社有可能成效不彰，而使得失去土地的農民成為「鎮壓村」模式下的最大犧牲者。

六、指標體系與人事升遷考核制度

在逐步理清蘇州地區土地產權體制轉化所牽動的利益分配問題之後，我們接下來要問的是到底是怎樣的作用機制驅動蘇州地區大規模的土地產權體制轉化，如同前面文獻回顧所提到，部分學者已指出中國大陸特殊的「指標體系」乃至於幹部考核制度有可能是其中的因素之一，以下我們就針對這一部分進一步討論。

所謂的指標體系其實計畫經濟時期所遺留下來的產物，主要是透過各種指標的考核來達成上級政府對於下級政府治裡的要求，在計畫經濟時期各種計劃指標有相當明確的數據，而到了改革開放以後，這樣的治理機制也被保留下來，每年都會有個計畫年度總結，換句話說不同於西方是靠選票開監督地方政府，在中國是靠指標體系來監督地方政府，而且在現階段某些地區特別著重經濟發展的相關指標，像是GDP增長、引進外資數額等。不過我們也發現到這樣的指標體系並非完全由上級分解、下達，而是下級政府仍有一定的自主性，在參考上級所下達的指標之後制定本級政府所要完成的年度指標任務，此外指標

的內容在各個地方也有所不同，中共中央也沒有一套明確的指標體系，換句話說這樣的指標治理模式也是摸著石子過河，我們觀察到部分地區的指標內容也從傳統的經濟發展指標擴展到到社會參與、政令公開、人民生活品質、人均收入、人均醫院數量等社會性指標。至於經濟性指標仍扮演相當重要的角色，例如以註冊資本指標為例，我們的了解是上級所下達的指標通常會定一個較中性的數值，不會太高也不會太低，而下級政府則參考過去的招商經驗以及稍微預測整體經濟的成長狀況來制定本身所要完成的具體指標，以作為下一年所要達成項目引進之依據，而且通常是可以超過上級政府的要求。

指標的分解下達主要是由計畫委員會(計委)來負責，例如過去在計畫經濟時期計委都會制定所謂五年經濟社會發展計劃，而且每年都有一定的年度計畫考核，所下達的經濟社會指標是剛性的，然而我們也觀察到最近幾年計委所下達的指標已經從原本硬指標變成「預測性指標」，在總體上僅是預測，而且對上級政府而言是否完成所下達的指標也不是幹部升遷考核的唯一依據，此外在蘇州地區經濟類指標已經慢慢減少，例如工業產值指標在蘇州市裡已經不下達。

據我們的了解江蘇省裡已經不下達指標給地級市，所以指標下達的最上級政府乃是地級市政府，雖然在地級市的層次指標壓力似乎並不那麼大，但到了更基層的政府指標壓力卻有增加的趨勢，例如2003年吳江市就要求指標速度成長將盡50%，各項經濟指標要超過50%，而且達不成指標對幹部考核會有影響，這似乎又有所矛盾，況且地級市政府已經體認到剛性指標已經違背真正意義上的市場經濟，取決於國際資本流動的招商引資相關指標更是不可預測的，但地級市以下之地方為了「衝業績」、提出比上級政府之預測更高的目標也有可能，甚至把指標達成率與下級政府幹部的升遷考核綁在一起。

因此回到幹部考核問題上，到底幹部的升遷考核與其所被下達之指標完成率有沒有關係呢？據我們的了解中國大陸對幹部考核主要是由人事與組織部門來管理，特別是由政府、黨委來決定，而指標達成率只是其中的一項參考，還包括內部職工上級、同級、下級之間的互相考評，並且有一科學性的計算，就像一般公司的人事考核評估一般。所以照道理講指標的完成和幹部考核是不掛勾的，但在實際工作當中它似乎又有所掛勾。進一步我們發現「壓指標」的現象在縣級市以下最為明顯，原本屬於預測性的指標在經過層層分解下達之後，特別是到了基層的鎮區政府時，已經變成相當「硬」的指標，而且與幹部的考核結合的更加緊密，換句話說，「壓指標」的現象主要是在縣級市以及區這一級的首長對其下的鎮級政府來予以下達。

經過以上的討論，我們發現這種區縣級政府「壓指標」的舉措是蘇州地區大規模的透過批租農村土地來招商引資的重要驅動力，即使是在中共中央對於用地政策加以嚴格管控的情況下，區縣級以下地方政府仍透過各種方式來取得招商引資所需之土地，換句話說，即使土地管理部門有相關條條管控的用地指標體系，但縣級市以下對於幹部考核的招商引資指標反而區使這些地方政府幹部極力試圖突破土地管理部門的指標控制，而使得「招商引資指標」成為地方土地產權體制轉化最具主導性的指標。我們判斷這樣的機制係來自於中國大陸特殊的領導升遷考核方式，亦即「指標出領導」在區縣層級上的體現，就我們考察的蘇州地區而言，基層鎮政府領導少有升遷制區縣級領導的機會，區縣級領導通常是由地級市相關部門主管「下鄉」來擔任，而且任期通常不會太久，因此其擔任區縣級領導期間的政績(特別是經濟發展部分)往往成為未來升遷的一項重要參考，而這也導致了區縣級領導積極「壓指標」以驅動所轄地區積極透過土地批租來招商引資的現象。

七、相關協調治理機制

最後我們從中國大陸既有的計劃體系切入，來探討分析地方政府內部治理體系如何在上述之土地產權體制轉化之作用機制下折衝、協調土地變更使用所牽動的相關問題。就中國大陸的計劃體系而言，在過去由計劃委員會所主導的(五年)經濟社會發展計劃是相當有影響力的，甚至連土地相關使用指標都是由計委所下達，土地部門只是負責執行，但在由計畫經濟過渡到市場經濟以後，計委在土地指標下達方面的角色已經淡出，而讓土地管理部門更多負責這個部分。在經濟社會發展計劃底下有土地利用總體規劃以及城市總體規劃，理論上計委體系的社會經濟發展規劃是其他相關土地利用規劃制訂的依據，但據我們的田野訪調發現社會經濟發展規劃和土地利用計劃的結合並不緊密，我們接下來就針對這三個規劃體系(計委體系的社經計劃、建設體系的的城市規劃以及國土體系的土地規劃)之間的矛盾以及折衝張力。

以外商投資所需用地審批為例，據我們的了解一般是先由計委立項，再來是城市規劃部門定點，最後是土地部門供地，而計委與城市規劃部門的決策通常是體現了地方領導的意志，因此往往著眼於完成經濟指標下的招商引資，使得在計委立了項、城規定了點之後，土地部門就得照辦。然而進來在中共中央強調土地嚴格管理的方向下，原則上計委在立項的時候就得先徵求土地管理

部門的意見，如果立項在基本農田上原則上是無法得到審批通過的，換句話說，土地管理部門是把守最後一道關。

然而土地管理部門又是根據什麼原則來把守這最後一到關卡呢？答案就是土地利用總體規劃，但是據我們的訪查發現土地管理部門最於自己部門制定的土地利用總體規劃的「科學性」以及是否符合經濟發展的需求並不是很有把握，而土地利用總體規劃制定之後經過一段時間之後若發現「不盡合理」也可以透過一定的審批體系進行調整，特別是與城市總體規劃之間的協調是一大問題，這就是中國大陸專業界所謂的「兩規」協調問題。

在此我們簡單地分析城市利用總體規劃的制定脈絡，基本上我們的觀察是由建設部門所主導的城市利用總體規劃在相當程度上是親發展的，如何把城市「做大做強」是我們在田野訪調當中常常聽到相關部門與領導提到的字眼，例如城市人口的預估往往是領導關切的重點，因為這關係到相關用地指標的取得，進而關係到能否確保招商引資所需的用地指標。然而由於中國大陸對於流動人口往往無法確實掌握，其人口預估也相對地不準確，在這樣的情形下城市規模的大小就成為下級政府向上級政府爭取城市規劃審批通過的交鋒點所在，也在下級政府產生併入城市周邊地區成為城區的「擴張衝動」。

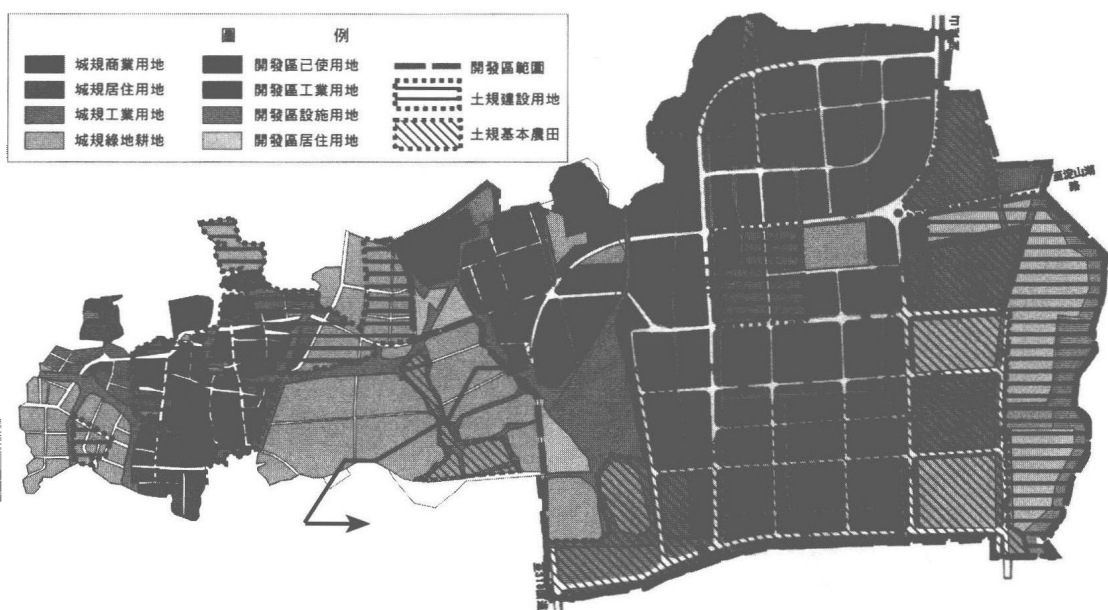
在兩規協調的問題上，1997年中國大陸各地制定的土地利用總體規劃也是可以修訂的，城市總體規劃五年修訂一次，土地利用總體規劃也是五年修訂一次，理論上經過法定批准的規劃(城規、土規)是同步的，但考慮的時間跨度、空間尺度與基本邏輯是不一樣，形成相當複雜的協調治理問題。經過我們的梳理，基本上我們的看法是在在大的尺度範圍內城市總體規劃要受到土地利用總體規劃的指導，比如說在土規中所劃定的基本農業、溼地是城規必須去遵守的，亦即土規劃定的是大尺度的宏觀定位，然而局部性的分部是可以調整、置換的，至於在小尺度範圍內土規就必須依據城規的變更而做調整，原則上除了基本農田不能動之外，建成區、建留地以及一般農地是可以變更的。換句話說，城市規劃的市場敏感度是較高的，而且修編的時間點也比較早，雖然城市規劃的修編是在土地管理部門審批下達的用地數量下來切這塊蛋糕，但是一旦城規批准了，土規不相適應的部分就要相對應的調整。

土地利用總體規劃應該是作為指導土地開發的重要依據，但綜觀各地方政府以低土地生產成本之競爭方式，這不僅產生與城市整體綜合發展間之衝突與矛盾，致使土地管理部門被責備為經濟發展之障礙時有所聞然而「兩規」協

調問題是由於城市規劃編制、審批通過在前，土地利用總體規劃編制、修訂在後，造成協調工作的被動，使得土地利用總體規劃難以對城市尺度的用地方式進行管制，甚至導致城市內部土地利用效率低下，建設用地外延擴張趨勢增強，有礙耕地總量動態平衡目標的實現。換句話說，我們觀察到在土地利用總體規劃指導下制定的土地供應計劃與城市規劃中強調的滿足經濟發展之土地預期需求脫節，其問題不僅僅是國土部門與建設部門之間職責不清與關係不順的問題，兩規難以真正協調的根本問題其實是反映出上述土地產權體制轉化所牽動之相關機制之間的治理結構性矛盾，而非僅僅是既有體系的管理出現漏洞的技術性問題。

以下我們用昆山市南邊某鎮的規劃發展案例來顯示這樣的治理矛盾，該鎮為了招商引資提出一個「萬畝工業區」的發展藍圖(圖二)，其所需突破的關卡主要有兩個，一個是建設用地量，一個是基本農田保護，在如何增加該鎮可用之建立總量上，其策略是巧妙地將開發區不納入總體規劃範圍內，使得其總規中的建地面積不超過人均建設用地指標¹¹³，但開發區又出現在總規圖中，「算是符合」總體規劃，使得其日後在土地出讓審批中可以取得「建設用地規劃許可證」，而增加的建設用地就不納入小城鎮人均建設用地來計算。在突破建設用地的管控之後，另一個問題就是基層政府拿來招商引資的土地很多都還是屬於基本農田，在基本農田保護上的突破方式主要有兩個策略，一是將調整為開發建設的建留地轉為基本農田來自我平衡，但很大的一部分則是用項目來「硬闖」，即先透過招商讓項目確定投資後再來跟上級要指標，在昆山市號稱有項目即保證有指標的宣示下，這樣的策略往往能夠得到成功。

113 小城鎮人均建設用地指標係較「硬」的指標，由規劃部門審議，法規規定為人均100平方米，但可以視情形增加到120平方米。



此線以東即非鎮城規範圍，主要為萬畝開發區

圖二 昆山市南部某鎮規劃發展示意圖

在蘇州地區這種中心城市以及小城鎮的「擴張衝動」企圖心相當普遍，直接導致大量農地的流失，也引起上級政府的注意，例如昆山市2002年被評為全國百強縣第三名，據我們所知本來昆山可以得到第一名，但有一個指標最差，就是土地集約利用率，換句話說中共中央已經體認到土地必須要加強管理，也在治理上加強國土資源部「條條」的管控力度。此外我們在田野訪調中也發現2004年中國大陸已在六個城市推動規劃改革試點，其中蘇州是第一個，主要目的是要把經濟社會計劃落實到空間上去，第十一個五年社會經濟發展計劃的內容將要跟空間結合，將發展戰略在空間上落實出來，據我們的了解這一波規劃改革試點的重點即在於加強土地使用的管理，透過計委體系將社會經濟發展計劃加強其與國土管理部門的銜接與協調，其成效如何則有待後續的觀察。

除了由計委體系展開協調管理之外，另一個治理策略是透過撤併鄉鎮來減低下級政府的擴張衝動，例如吳江市由於每個鎮都在搞開發區，現在正在撤併鄉鎮，把18個鎮併成10個鎮，重點發展四片產業聚落，包括吳江開發區、盛澤、臨滬、七都等四個地方，昆山也提出「一加三」的口號，重點發展昆山經濟技術開發區以及張浦、周市、陸家等三鎮，並準備把六萬人以下的鎮併掉。

簡言之，加強土地開發管理的方向已經成為中國大陸行政組織改革的一個重要思考面向，目前我們觀察到的趨勢是行政組織將朝向扁平化組織發展，

例如透過鄉鎮合併來讓機構精簡、鄉鎮政體減少以便於縣級政府對下管理，或者如基層國土所/局幹部改由土地管理部門垂直領導，因此如何如何讓中共中央的土地管理政策能夠有效的下達執行但又能帶動地方經濟發展的積極性已成為一個區域治理重要的課題。

八、結論：外向型經濟下之圈地運動與治理赤字

經由以上的討論，我們逐步梳理出蘇州地區在特定制度環境與制度安排下土地產權體制轉化的作用機制以及區域治理的矛盾與張力，基本上帶有計畫經濟色彩的經濟發展諸指標的分派、下達與考核機制(壓指標)加上激烈的地方招商競爭在這一波土地產權轉化的過程扮演了重要的角色，而這樣透過土地出讓來招商引資的工業化發展模式對於短期(乃至於中期)地方財政的運作並不見得有利，在「流血輸出」的批地風潮下，反而產生諸如農民安置以及土地資源流失等「治理赤字」，而既有的土地管理相關指標並不能有效地調控地方政府的「擴張衝動」，並萌生諸如「三六九」、「鎮壓村」以及「富民合作社」等地方性制度，但如同前面的分析，我們認為失去土地的農民是這一波土地產權體制轉化下最大的犧牲者，而獲利的則是見縫差針、擅長殺價的台商以及所謂「指標出幹部」的「過水」領導。

而我們所觀察到的這一波圈地運動與治理赤字的產生背後的機制與社會主義計畫經濟體系的遺產有相當的關係，雖然「財政聯邦論」者認為地方分權以及地方競爭在相當程度上確保了中國經濟改革的成功¹¹⁴，但在地方尺度上卻結合縣級市以下「壓指標」的機制而產生大規模低價批地的現象，因此我們認為從土地產權體制轉化的個案出發來看中國大陸地方經濟發展的動力時，不應該只強調環繞著財政體制改革與下放的「經濟典範」，而必須注意諸如幹部考核與條塊指標體系等等政治治理(political governance)的面向，才能對後社會主義體制轉化的地方發展模式有更深刻的分析。

而本文的若干經驗發現也與著名學者吳介民的先趨性研究觀點有一些不同之處，我們認為吳介民基於珠江三角洲的個案研究所指出的基於戶籍制度之「身分差序」而被強化的多重剝削機制並非是中國農村快速工業化之制度基礎

114 同註18。

的全貌，特別是他認為國家機器與村級幹部之間係為利益共生體¹¹⁵，但本文基於蘇州地區的個案研究所指出的「壓指標」加上「鎮壓村」模式就挑戰了這個觀點，村級幹部與鎮級以上的官員之間的利害關係不是一致的；而他所提出的農村工業化過程中的社會階層化模式亦不適用於蘇州地區，我們看到失去土地的本地農民的收入反而比外來就業者來得低，而且以獨資企業為主要產權體制的蘇州地區外資企業並不像華南地區那樣必須聘用本地人擔任廠長、報關員等職務，本地從業者與外地從業者一樣必須經由市場機制才能進入工廠工作，因此我們認為立基於戶籍制度之身分差序的剝削機制這個假說有可能是珠江三角洲的特例¹¹⁶，真正中國大陸農村工業化的制度基礎與剝削機制可能更為複雜與多元，但也有可能本文從土地產權體制轉化與區域治理張力所呈現的「壓指標」以及「鎮壓村」模式是蘇州地區的特例，而這兩種可能性基本上都呼應了楊友仁、王鴻楷的基本觀點，亦即討論地方產權體制轉化時必須考慮空間差異的變項，這個變相除了因地理差異所造成的外生變項之外，也有可能是內生地影響著地方的產權體制安排¹¹⁷，在這樣的基本觀點下，任何個案研究似乎都不宜做過度推論，而如何考慮空間差異的影響來進行更廣泛的中國大陸地方產權體制轉化就相當值得繼續致力。

最後本文觀察到中國大陸正透過計劃體系的調整以及強化國土部門的垂直管理來試圖調控地方大量廉價批租土地的問題，並逐漸產生治理體系的轉化，其成效仍有待觀察，但若從本文的分析來看，治理的重點應該是改革帶有計畫經濟遺產的指標體制與幹部考核制度，納入諸如可持續發展以及地方財政與資源循環利用等等的考核指標，而不是僅僅從糧食安全的角度強調耕地保護，(其說服力與科學性依據顯然無法打動地方領導，)而這樣的制度性改革也值得關心中國大陸土地問題的學者從理論的層次更進一步地闡述、論證，以打開政策性對話之門。

115 吳介民，「壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削」，台灣社會研究，第39期(2000年)，頁1~44。

116 例如楊友仁、張智惠(2003)對於上海舊城改造的研究就從土地使用價值/交換價值以及地租理論的角度指出具有城市戶籍的舊城勞動階級仍是中國大陸舊城改造過程的最主要被剝削者。

117 楊友仁、王鴻楷，「中國大陸內陸城市經濟發展與地方產權體制轉化--涪陵模式的個案研究」，國立臺灣大學建築與城鄉研究學報，第10期(2001年)，頁61~87。

九、參考資料

(一)中文文獻

- 方孝謙，(1998)，「中共農村改革試驗下的河北三鎮：中央與地方利益之衝突」，**中國大陸研究**，第41卷第7期，頁5～20。
- 「解釋鄉鎮企業變遷的制度與關係理論：社會學的利基何在？」，**台灣社會學刊**，第29期(2002年)，頁181～212。
- 金山愛，(2000)，「基層幹部的政治激勵機制：中國地方政府發展經濟的動力」，**香港社會科學學報**，第17期，頁45～66。
- 吳介民，(1998)，「中國鄉村快速工業化的制度動力：地方產權體制與非正式私有化」，**台灣政治學刊**，第3期，頁3～63。
- 「壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削」，**台灣社會研究**，第39期(2000年)，頁1～44。
- 吳國光、鄭永年，(1995)，**論中央—地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題**，香港：牛津大學出版社。
- 邱澤奇，(1998)，「鄉村選舉與村鎮組織關係—兼論中央與地方關係的制度性變遷」，陳明通、鄭永年主編，**兩岸基層選舉與政治社會變遷**，台北：月旦，頁369～392。
- 楊友仁、王鴻楷，(2000)，「不均等發展與中國政策分析：重慶直轄市的個案分析」，**城市與設計**，第11期，頁97～148。
- 「中國大陸內陸城市經濟發展與地方產權體制轉化--涪陵模式的個案研究」，**國立臺灣大學建築與城鄉研究學報**，第10期(2001年)，頁61～87。
- 楊友仁、夏鑄九，(2004)，「跨界生產網絡的在地化聚集與組織治理模式：以大蘇州地區資訊電子業台商為例」，**地理學報**，第36期，頁23～54。
- 楊友仁、張智惠，(2003)，「後社會主義城市空間再結構--上海太平橋地區舊城改造個案研究」，**都市與計劃**，第30卷第2期，頁109～144。
- 劉雅靈，(2001)，「強制完成的經濟私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程」，**台灣社會學刊**，第26期，頁1～54。

(二)英文文獻

- Amin, A. (1999) "An institutionalist perspective on regional economic development", **International Journal of Urban and Regional Research**, vol.23, no.2, pp.365-378.

- Amin, A. (2001) "Moving on : Institutionalism in Economic Geography", Environment and Planning A, no.33, Pp. 1237-1241.
- Amin, A. and Thrift, N. (1995) "Globalisation, institutional thickness and the local economy", in Healey, P., Cameron, S. Davoudi, S. et al.(eds)Managing Cities : The New Urban Context (Chichester : John Wiley & Sons), Pp. 91-108.
- Brown, L., (1995) Who Will Feed China: Wake up Call for a Small Planet, New York : W.W. Norton and Company.
- Cartier, C., (2001) "'Zone Fever', the arable land debate, and real estate speculation: China's evolving land use regime and its geographical contradictions", Journal of Contemporary China, vol.10, no.28, Pp.445-469.
- Fan, C.C., (1995) "Of Belts and Ladders: State Policy and Uneven Regional Development in Post-Mao China", Annals of the Association of American Geographers, vol.85, no.3, Pp.421-449.
- Grabher, G., (1993) "The weakness of strong ties : The lock-in of regional development in the Ruhr area", in Grabher, G.(ed)The Embedded Firm : On the social-Economics of Industrial Networks, London : Routledge, Pp.255-277.
- Jessop, B., (2001) "Institutional re(turns) and the strategic-relational approach", Environment and Planning A, no.33, Pp.1213-1235.
- Lovering, J., (1995) "Creating discourses rather than jobs : The crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers", in Healey, P., Cameron, S. Davoudi, S. et al.(Eds) Managing Cities : The New Urban Context, (Chichester : John Wiley & Sons), Pp.91-108.
- Martin, R., (2000) "Institutional approaches in Economic Geography", In : Sheppard, E. and Barnes, T. J.(eds.) A Companion to Economic Geography Oxford : Blackwell, Pp.77-94.
- Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B., (1995) "Federalism, Chinese Style—The Political Basis for Economic Success in China", World Politics, no.48, Pp.61-81.
- North, D.C. (1981) Structure and Change in Economic History, New York : W.W. Norton & Company.
- North, D.C. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York : Cambridge University Press.

- Oi, J.C., (1992) "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", World Politics, no.45, Pp.99-126.
- Oi, J.C., (1995) "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", The China Quarterly, no.145, Pp.1132-1149.
- Putterman, L., (1995) "The Role of Ownership and Property Rights in China's Economic Transition", The China Quarterly, no.144, Pp.1047-1059.
- Yang, H., & Li, X., (2000) "Cultivated land and food supply in China", Land Use Policy, no.17, Pp.73-88.
- Yeh, A. G. O., & Li, X., (1999) "Economic Development and land loss in the Pearl River Delta, China", Habitat International, vol. 23, no.3, Pp.373-390.

The Formation and Transformation of Collective Land Property Rights Regime in China : The Case of Dong-guan¹

You-Ren Yang², Hung-Kai Wang³

Abstract

The main purpose of this paper is to explore the institutional arrangements and mechanisms that support as well as change the collective ownership-based land property rights regime in Dong-guan, Guang-dong province, and to propose an "institutional space" approach to understanding the highly diverse local socio-economic institutions in China. We clarify the mechanisms that sustain and mitigate, at various geographical scales, the functioning of the collective land property rights regime in Dong-guan. We also found that the benefits generated for the peasants by a collectively-owned land property rights system are far better than those by a state-owned system. Yet, in order to seize the enormous potential rent from the change of land use, the tentacles of the state are tirelessly reaching into villages. Thus we suggest a "wronging the villages" hypothesis for interpreting the dynamics of state/society relationships in rural China under rapid industrialization.

Keywords : land property rights regime, collective ownership,
institutional space, institutional transformation, politics of scale

-
- 1 A paper presented at the 2005 Annual Conference of the Royal Geographical Society (with Institute of British Geographers), 30 Aug.-2 Sep., London.
 - 2 Post-Doctorial researcher, Department of Geography, National Taiwan University, Taipei, Taiwan, R.O.C. Email : yyren@ms34.hinet.net. Address : 6F, No.21, Lane 283, Roosevelt Road, sec.3, Taipei, Taiwan.
 - 3 Professor, Institute of Building and Planning, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

I. Introduction

With regard to the land use and development mechanisms in the fast industrializing areas in Mainland China that researchers are concerned about, we observe that there exists a land property right regime of "collective ownership" in Pearl River Delta (represented by Dong-guan area). This is greatly different from the stated-owned land property right regime represented by Su-zhou area (Yang, and Wang, 2005). In Dong-guan area, the village committee and villager groups are the main bodies dictating the development of land uses. They lease the land to land users, thus developing a series of institutional arrangements that revolve around the idea of the "collective land uses system". Whereas in Su-zhou, the local government convert large quantities of collectively-owned agricultural land into state-owned properties through eminent domain, and then lease them to land users by issuing "state-owned land use permits". Such policy variations among different areas serve as the point of departure for this research undertaking.

Our concept of "local land property rights regime" is defined as a set of dynamic systems that consist a formal institutional environment, institutional arrangements and informal conventions in specific regions, and is related to the transfer of land-use rights and the transformation of the ways of land using. In other words, the central question for this investigation would be the historical formation of the special "local land property rights regime" in Dong-guan area and its supporting institutional arrangements. At the theoretical level, we attempt to incorporate the "spatial" perspective, which geographers are concerned about, into the analytical frameworks of neo-institutionalism. Through the empirical research of the formation and transformation of Dong-guan's collective land property rights regime, this article further proposes that such a analytical perspective would be helpful in the study of the transformation of socio-economic institutions in post-reform China.

II. Institutional Transformation and Spatial Differences : An Analytical Perspective of "Institutional Space"

Scholars in different fields have various viewpoints about "institution". For example, neo-institutional economists in general are more concerned about the dimension of institutions that regulates and monitors the economic behavior of individuals. In particular, the "rational choice institutionalism" emphasis on the way certain institutional environments generate specific institutional arrangements, and how such institutional arrangements lower the transaction costs. Furthermore, North (1990) considers institutions as rules of the game of economic activities, with which people regulate their interactions. Once these rules are set, they decide the opportunities and costs of all activities.

However, with regard to issues of institutional transformation, North (1981, 1990) abandons the idea of explaining the institutions with the principles of efficiency. The crucial reason that competition does not necessarily cause the disappearance of non-efficient institutions is the differences between institutions and organizations, as well as their interactions. Furthermore, the incompleteness of the subjective awareness of actors also influences the emergence of "the most suitable" institution. He argues that institutional transformation involves the interactions between formal rules, informal constraints and their implementation, all of which have always dragged down the pace of institutional transformation and show a certain degree of "path-dependence". Even if formal rules undergo rapid and significant changes, the informal constraints and implementation mechanisms can only adjust gradually over time.

On the level of methodology, North includes the aspect of "cognition" of individuals, and argues that the gradual institutional transformation comes from the cognitions of actors within organizations that they can make changes to improve the current situation in some peripherals areas of the existing institutional framework. However, what they can be aware of is limited by the messages these actors receive and the way the messages are processed. As "informal constraints" that are deeply seated in society, institutions usually transforms slowly and gradually. Furthermore, both formal and informal constraints will formulate the "exchange structures", which

will in turn form specific "incentive structures". Moreover, institutional transformation depends on the "lock-in effects" that are formed by the interactive relations between the "organizations" that evolve from the incentive structures as the result of the institution, actors' awareness and the "feedback process" to respond to the change of opportunities. The so-called "lock-in" effects" come from the "network externality" derived from the organizational interactions in the institutional frameworks, which would possibly result in "increasing returns", or might result in negative externality (North, 1990).

According to North, the critical issue of institutional transformation lies on organizational interactions in certain institutional frameworks. However, we found that this broader theory is short of a more pellucid perspective to further explore such interactions. In this regard, we believe that incorporating the concept of "institutional space" from economic geography would be helpful (Martin, 2000). The "institutional space" refers to the space that certain institutions were constructed and had effective influences and scope of impacts. Within this definition, the concept of "institution" embraces formal and informal constraints, as well as regulative, cognitive and normative frameworks (Scott, 2001). Under such basic conceptualization, first of all, the "institutional spaces" that are shaped at different scales (such as national, regional or local scales) could be defined. The "nestedness" (modes of connections, interactions and links) of these "institutional spaces" might be varied in different places, and thus different "local institutional regimes" could be expounded (Martin, 2000; Smart, 2000).

Also, in respect of institutional transformation, we believe that incorporating the concept of "politics of scale"⁴, an important idea of economic geography, into

4 With regard to the concept of "politics of scale", we adopt Cox's concept of the interaction between "space of dependence (SoD)" and "space of engagement (SoE)" (Cox, 1998). Basically agents have "local interests", that are interests in appropriating profits in particular places. A "space of dependence" is defined by more-or less localized social relations upon which the local interests were depending. Within a SoD, it is possible to substitute one social relation for another, but beyond which such substitution is difficult. However, conditions changed at different scales might threaten the realization of these local interests. Thus agents

the analytical framework of institutional economics would help in investigating the dynamics of institutional transformation. We propose that understanding actors in specific "institutional space" and exploring their interaction and regulatory patterns with actors in another "institutional space" would be helpful in exploring the mechanisms of institutional transformation of particular spatial scales.

In addition, such a perspective about institutional transformation is different from what rational-choice institutionalists emphasize, i. e., through the process of "competitive selection" to respond to changes of relative prices and transaction costs to result in a balanced arrangement of the institution. We argue that trans-scalar "power manipulation" is the key analytical dimension for studying the establishment of new institutions (Hollingsworth and Boyer, 1997). In short, we propose that clarifying the varied institutions (including the formal and informal constraints, as well as the regulative, cognitive and normative frameworks) that function at different geographical scales, and investigating the dynamic cooperative/confrontational interactions among them would be very helpful in analyzing the mechanisms of institutional transformation in a specific area.

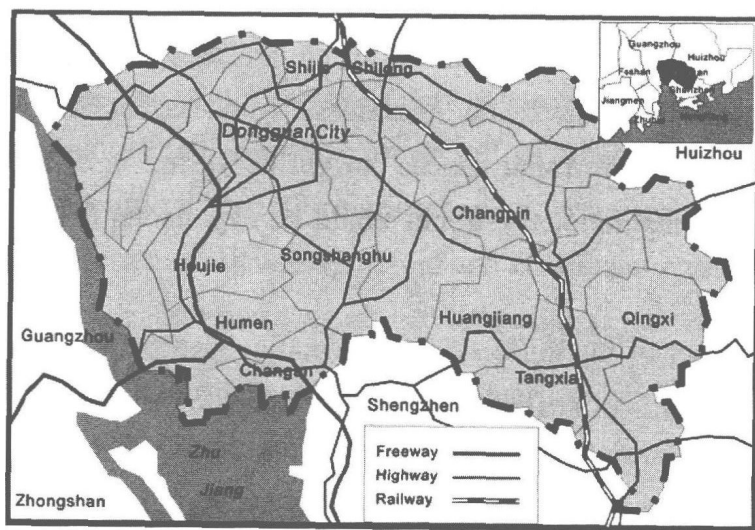


Fig.1 The location of research area

have to construct the "networks of association" beyond their SoD to articulate other social forces, hence construct the "space of engagement" to mitigate the condition of their SoD. Through the construction of SoE and seeking for suitable action fields, the "politics of scale" concerning the barricade of SoD were thus unfolded (Cox, 1998).

In the following sections, we try to elaborate on this framework while systematically analyzing the formation and transformation of collectively-owned land property rights regime in Dong-guan. Methodologically, the first-hand qualitative data were generated by participative observation and in-depth interviews. The field surveys were conducted during February to April in 2004(Fig.1). The interviews were carried out with people from different agencies of the local government (including planning, land management, finances, taxation, foreign trade and custom affairs departments), as well as village committees, leaders of villager groups and land developers, in a total of 47 meetings. The researchers took advantage of their sideline roles as Mainland China services advisors to Taipei Computer Association to conduct the field research work, and were involved in the business planning and investment consulting for the Dong-guan Office of the Association. Such an identity resulted in a smoother process of field surveys.

III. An Overview of the Land Property Rights Regime in Dong-guan Area

One of the important features of the land property rights regime in Dong-guan area is "collective ownership", which most significantly distinguishes the Dong-guan regime from the one in Su-zhou area (state ownership and lease to foreign investors; Yang and Wang, 2005). The collective ownership exists at two levels, the village committee level and the villager group level. Forms of development and processes of institutionalization differ, but most commonly industrial spaces are provided to foreign investors and "san lai yi bu" firms in the form of factory leasing.

Let's first look at the historical formation of the land property rights regime in Dong-guan focusing on the process of institutionalization of the farmland's conversion into construction land use. The new Land Management Act adopted in 1998 can be seen as an institutional watershed. In respect of national scale's formal institution, there have been two ways of transforming the use of farmland. One is to add "new construction land" by allowing farmland to be converted into construction uses with specific "construction quotas". The other is using "inventory land", by clearing and managing old construction land. From our interviews, we understand that a lot of construction land has been assigned before the promulgation of the 1998 law.

According to the 1998 land management law, collective construction lands include TVEs'land, public facilities land in counties and towns, and villagers' residential land. The stipulations in land management law before 1998 (enacted in 1986 – the '86 version) were loose and stretchy regarding collective farmland's conversion from agricultural use to construction use. In other words, as long as the issue of profits distribution resulting from the land use change is "properly" taken care of, collective organizations can ask for a change of land use in the name of establishing TVEs". Many of such TVEs are so-called "san lai yi bu" enterprises, i.e., foreign investments disguised as domestic initiatives (Yang and Hsia, 2005). As many "san lai yi bu" enterprises with capital from Hong Kong, Macau or Taiwan come to the Pearl River Delta, numerous collective organizations seek for this type of land use change. Our interviews showed that in the past, the approval process was indeed flexible with less expensive fees. Moreover, there was no limitation on the size of the land involved. Our surveys also indicate that the "construction landquotas" did not exist before 1998. At the level of Dong-guan city, construction lands obtained by collective organizations before 1998 are still entitled for development. This would not be allowed by the new 1998 Land Management Act. But approval can be granted with some make-up measures. A lot of collective construction lands maintain the current status with these measures. Many of them are still waiting to be developed, while some of them already have factories built upon them to attract foreign investors.

A land permit is required for the land-use conversion. The most common holder of property rights of the land permit in Dong-guan is the collective organization, and the "collective permit" cannot be transferred to foreign investors. The permit serves two purposes. One is to have a clear description of the property rights, and the other is to lay the legal foundation of the land-use change in order to obtain the construction land quota.

With the prerequisite that the ownership and the permit of collectively-owned construction land couldn't be transferred(e.g., to the final user the land), this permit, to a certain degree, protects the interests of the land-holding collective organization. As a result, the collective organization transfers the land-use rights to foreign investors and "san lai yi bu" enterprises by building factory facilities for rent. The final user of

the land usually signs a space rental contract with the collective organization without involving the local government. Our surveys show that the collective organizations are fully aware that the sale of land use rights would bring in less proceeds than leasing out the lands and factories. That is why collective ownership and leasing of factories have become the most popular type of property rights arrangement of collectively-owned industrial land in Dong-guan area.

But there are other types of attempts. Some local governments of fast-developing areas in Dong-guan try to build development zones through eminent domain. What is different from the development zones at town-levels in Suzhou is that the development zones in Dong-guan also lease the land-use rights to manufacturers renting out factory spaces. After the promulgation of the '98 version of Land Management Act, the approval process became more rigid and strict. Lands cannot be expropriated unless permitted by the city-level government. This type of development provides less construction land than amounts supplied by collective bodies. As land expropriations involve more obvious loss of interests on the part of collective organizations, town governments involved in this type of undertaking faces considerable degree of opposition.

The 1998 version of Land Management Act also has some implications especially on the so-called "compensation-for-displacement balance" policy of agricultural land and the "construction land quotas" system. Before 2010, Dong-guan city has to keep 600,000 "mu" (1 mu = 666.7 m²) of farmland, among which 520,000 mu must be of the more critical "essential farmland" category. When an imbalance arises, additional farmland has to be supplemented somewhere in a certain jurisdiction (usually in areas where non-construction land supplies are ample). The "balance fee", i.e., the cost involved in providing new agricultural land, for 1 mu is about RMB5,000 and is paid by the final land-user. The local governments that receive the balance fees are those in Guangdong Province where urbanizing and industrializing not as fast. Thus the regulations of the new law tend to increase the costs and limit the locations of developments. The reason is that the amounts of essential farmland cannot be changed without permissions from the national State Council.

After the declaration of the new law, new construction land cannot be obtained without the assignment of quotas from the land-control department. As to fast-developing areas such as Dong-guan, there is a certain degree of "imbalance" in demand and supply of construction land. In 2002, the statistics of construction land in Dong-guan started to show signs of shortage. As a result, the Guan-dong provincial government had to allow the quotas meant for 2010 to be used up in 2005. Dong-guan city government will then allocate the quotas among townships within its jurisdiction according to their demands and speeds of development. However, there is no specific rules concerning the allocation and the city government does not reserve any quato allowance for possible unforeseen additional demands from the townships. As a result, there are under-the-counter trading of quatos among the townships.

Once the township government receives its quato, it will in turn be distributed to village-level collective bodies. The quatos are most commonly allocated by using criteria such as population sizes and land inventories, also taking into account the necessary balanced development of all the villages in the jurisdiction.

The new construction land quota system works with the overall "land use master plan" system, which was adopted in 1999. According to this plan, specific rules are set up for the location of the new construction lands. Location adjustments have to be done through converting agricultural land to construction land in another area and the approval needs to be granted by the city government. Adjustments are easier for conversions that can be done within the same jurisdiction.

Thus we can see that the new Land Management Act has tightened regulations that govern the change of land use. There are, under the new legislation, more restrictions on lands use and the conversion of land use. However, we have also observed that some of the conversions have been carried out with quotas that were already in the hands of township governments or collective organizations. After we learn more about the situation of land property rights regimes in Dong-guan and related system arrangements, we now move on to discussions on the concrete land development mechanisms.

IV. The Development Mechanisms of Industrial Land

The industrial land development mechanisms in Dong-guan area are diverse and flexible. The entities of development include organizations and individuals at all levels, such as the city government, township government, village committee, villagers group or private companies. The contract types with the final land-users vary from lease of factory spaces, lease of land with self-built facilities and paid transfers of land. We will discuss all these mechanisms from the perspective of the original land property rights.

Collective ownership is one of the distinctive features in the greater Dong-guan. The entities of collective ownership include village committees and villager groups. The distinction between the two used to be vague and was not clarified until the start of development process of converting farmland to construction land. The way of clarification is the application and issuance of land permit, also known as "collective permit". Both the committee and group can apply for the permit and they will sign a contract to ensure that the owner of the land use rights should be responsible for the welfare of all villagers. For example, if the village committee applies for the permit, it should take care of the welfare of all villagers. If the villagers group applies for the permit, the group should be responsible for the welfare of all villagers.

Village committees have two ways of handling their collectively owned land. The first one is to directly lease out the collectively owned land to manufacturers or developers (including private companies) and let the lessee develop the land. The second one is for the committee to build the factory spaces and then lease them to manufacturers. Either way, the committee needs to apply for the permit before carrying out the development. While applying for the permit, the council has to call back the previously outsourced farmlands.

Once the necessary lands are amassed, the committee can start the development process. In the earlier days when committees did not have much financial means, they usually directly lease the land to the final land user. The land user was liable for the permit fee and the "land payment" made to the committee. In addition, the land user had to pay a monthly land rent to the committee. Such scheme still exists in some

under-developed areas in Dong-guan. The income from land payment and rent thus becomes the village's financial means of future land developments. This process also encourages more potential land users (including private companies or even individual villagers) to participate in the development of industrial lands.

Once village committees accumulated sufficient capital, direct investment in building factories for leasing became a more common way of land developments. Some of the capital came from "Stock-sharing Cooperative"(SSC) of the committee, while some came from bank loans. For example, the committee in Shi-Gu village invested RMB50 million in building 100,000 square meters of standard plants. The cost is RMB500 per-square meter (psm), and the monthly rent psm is RMB9. In other words, if all the plants can be leased out, the investment will be recaptured rental incomes in 5 years. With the influx of foreign investments (especially those from Hong Kong and Taiwan) since the 1980s, huge demands of plants have created considerable profit margins for these village committees, some of which even exceed the returns of direct leases of lands. Such economic incentives lure the committees to directly invest in the development and leasing of factory spaces.

Villagers groups with resources also participate actively in the process of land development by adopting similar strategies, with the pre-condition that they maintain a good relationship with the village committee. Besides the previously mentioned "collective permit" and providing villagers with "welfare" to clearly define the ownership, the clarification of ownership of collectively owned lands in many Dong-guan villages has to do with the pre-reform "agricultural production teams", were based on kinship relations.

Committees have to obtain agreements from villagers groups before carrying out collectivized land developments. However, unlike government land expropriations often seen in the greater Su-zhou area (Yang and Wang, 2005), the ways to obtain land in Dong-guan are through negotiations, or more directly, through concrete land/welfare interests exchange agreements. All villagers groups have their representatives in the committee to reflect and express the group's opinion about the handling of their land. Apart from negotiations, villagers groups have to obtain permission from the committee before leasing out the group's land for development. However, if villagers

groups have sufficient capital and decide to build factories on their own and lease them out for developments, committee would not oppose. This enables groups with resources to use self-controlled collectively-owned lands in ways they see fit.

It is a common practice in Dong-guan for villagers groups to accumulate sufficient capital to build plants for lease. Apart from "Stock-sharing Cooperatives" (SSC)⁵, some villagers groups can set up "Shareholding Cooperatives" for specific development projects, with shares being allowed for free exchange and trade. Whenever there is a new investment project and the need for more factory spaces anticipated, the villagers group will set up a new shareholding cooperative to raise the required funds. Take a villager group in Hu-Men Township for example. The population of the villager group was about 2000 people, together holding about 40,000 square meters of collective construction land. The land-using quotas were carry-overs from past applications. They estimated that they would need nearly RMB 20 million to fully develop the land. So the villager group set up a shareholding cooperative. The villager representatives held a meeting and decided that the value per share was RMB 1000 and carried out a public offering to all villagers in the group. As the expected return of investment would be over 10%, villagers were willing to buy the shares. The "Stock-sharing Cooperatives" that represented the collective assets of the entire village did not have to control more than 50% of the shares. Such a way of development is fairly flexible.

In the case of leasing out land by collective organizations, private companies are also involved in the development of industrial land. For example, owner of the "Fu-xx Property Limited", one of the interviewees of this research, is an active developer that rents lands from insufficiently-funded collective organizations in some slowly-developing areas in Dong-guan. The company rents 40,000 square meters of land from a village committee, paying RMB 1 of land management fee per square meter per month to the committee. The fee increases by 10% every 10 years and the duration

5 A "Stock-sharing Cooperative" (SSC) is the legal entity of management of collective organization assets. The shareholders are residents (villagers) registered in the village. Each villager owns an equal percentage of shares.

of use is 50 years. The company is also liable of the permit fee and the land payment to the committee for the welfare of the villagers'. Besides all that, the company is responsible of the development of the land, construction of small-scale infrastructure as well as factory spaces, and soliciting investors.

In addition to the cited development models, governments at the township and city levels in Dong-guan also participate in the development of industrial lands. There are two approaches in obtaining the land. One is to acquire the land from collective organization by eminent domain, not unlike the model used in Su-zhou. Basically, Dong-guan City encourages township governments to build development zones in order to alter the present pattern of widely dispersed growth. In 2003 Dong-guan City government initiated "preferred measures of encouraging the development of industrial zones in towns and villages" to promote the development of industrial zones, by means such as tax incentives, reductions of fees and other expanses, and a more flexible approval process. Another model is to negotiate with the villagers without using the power of eminent domain. This model gathers all the land-use quotas that are originally scatted in different villages and centralize the construction lands through a unified planning based on locations. This scheme is highly recognized by the land-management agencies in Dong-guan City and is deemed a model worth promoting.

We have by and large summarized different strategies of industrial land development in the greater Dong-guan area. We will move on with discussions, from the perspective of local finances, of the configurations of various "institutional spaces" that support the existence of these models.

V. The Local Financial Arrangements and the Allocation of Land Rent

The property rights composition of foreign investments in Dong-guan is exceedingly different from that in the Yangtze River Delta. A lot of manufacturers in Dong-guan operate as "contracted materials processors", thus causing the phenomenon of "phony joint-venture, real foreign investment". However, we observe increasing cases of "sole-owner" company in recent years (Yang and Hsia, 2005). In this section,

we will investigate the allocation of land development-related revenues (including fees of contracted materials processing factories and sole-owner companies) among local actors.. Finally, we will discuss the implications of such a local financial arrangement on the distribution of profits among local people.

"Contracted materials processing" factories do not have to pay taxes imposed by the central government. They only pay "processing fees"(Yang and Hsia, 2005). The formula for calculating processing fees varies from place to place. The most commonly used one is to levy a fixed percentage from the processing budget stipulated in the contract. The current "rate" is about "100/80", i.e., the local contracted processor gets RMB 80 for every HKD 100 that the foreign company transmits to it. If calculated with an exchange rate of HKD 1 equals to RMB 1.06, the processing cost would be RMB 26, which is treated as "off-budget revenue" and does not have to be shared with the central and provincial governments. It is allocated among the relevant municipal-level and township-level governments (each gets roughly RMB 4), plus the handling charges levied by some banks. The remaining RMB17 is paid to units under the village committee. If the village committee is the "landlord", it gets all of the remaining RMB 17. If the villagers group or a private company is the landlord, the committee and the landlord share the RMB 17.

Basically sole-owner companies only pay value-added tax. As there is no county-level authorities between Dong-guan City and the townships, revenues from value-added tax are shared by these two levels of governments, and each gets half (12.5%) of the total amount of the revenues, which is about twice of the 5-6% levied by townships in Su-zhou (Yang, and Wang, 2005). This is of course financially more beneficial to the townships.

With regard to the collection and allocation of land use-related fees, first of all, for the land-users to apply for the collective land-use rights, they have to pay the collective land permit fee, which is about RMB 50-60 per square meter (including all expanses related to the construction land quota). This is about half the amount of mstate-owned land permit fee (RMB 100-120 per square meter). However, since 2002, the use permits fee of collectively-owned land has been raised to a level similar to that of state-owned land. Dong-guan City keeps about 50% of the fee and surrenders the remaining half to

the central government. No part of the fee is shared by the township government. In other words, the town government does not charge any fee for use conversion of collectively owned lands. Apart from paying the permit fee, the land-user also has to pay the "land money", which is mainly used to pay for the welfare of the villagers and the basic infrastructure. Dong-guan City and township governments do not get any part of the payment, nor do they regulate its magnitude and use, which is entirely up to the land-user and the "landlord" (e.g. the village committee or villagers group). The "land money" is one of important sources of revenue for the village.

After paying the permit fee and "land money", the land-user also has to pay land rent to the "landlord" if the former builds facilities on its own. However, usually there is plenty of room for negotiations of the amounts of these payments and they are often decided in combination with the "processing fees". Some collective organizations do not charge the processing fees and depend totally on the land-related rents and payments.

Table 1 The allocation of land development-related revenues

	Value-added tax	Processing fee	Collective land permit fee	"Land money" and rents of land and facilities
Central government	75%	0	RMB 50-60 per square meter	0
City government	12.5%	4% of the total processing cost	RMB 50-60 per square meter	0
Township government	12.5%	4% of the total processing cost	0	0
Village committee And villagers group	0	17% of the total processing cost	0	Negotiated along with processing fee

Source : Fieldwork of this study.

Results of our surveys showed that the wealthy village committees in Dong-guan could receive nearly RMB 100 million every year from the above-mentioned sources of revenues. Some villager group could even have up to RMB 30 million.

How are these rents allocated within the collective organization? The collective bodies pay a certain amount of their income to all the people whose households are officially registered as residing in the village. The reason is that every collective body has its own "Share-holding Cooperative", which has been in existence long before the start of the economic reforms. These cooperatives are charged with the management and allocation of all collectively-owned assets. The per capita amount paid by the cooperative varies according to the financial capability of each organization. Some wealthier villages pay the people RMB 600 or 700 per person per month. Immigrant workers who are not considered official residents of the village cannot enjoy the benefits.

In the past, collective organizations in Dong-guan had many sources of revenue, and were often criticized for charging unreasonable, or even unauthorized, fees. This has greatly improved in recent years. For example, since 2003 Dong-guan city government has stopped collecting the so-called "immigrant population management fee" and "temporary resident fee". As a result, collective bodies become increasingly more dependent on land-related revenues. In other words, the focus of the operations of share-holding cooperatives is gradually shifting to investments in building facilities that can be leased out. The next question would be how collectives obtain lands from farmers who used to work the land? This brings us back to the mechanism of converting agricultural land use to construction use that we previously discussed.

In the 1980s when Dong-guan "allocated land to each household", each farmer was given the right to cultivate a small piece of land. Farmlands could not be changed to construction lands, and the use rights could not be transferred among individuals. The changes of property rights and use rights were coordinated by collective organizations, which were entitled to apply for land use permits to change the nature of land use or transfer the use right to final industrial users. During those days individuals could purchase use rights from collective bodies, but presently this practice has become rare. Basically, most lands in Dong-guan area have been incorporated into the hands of collective organizations. Farmers who previously tilled the land will not be compensated but given benefits via collective organizations. Such a collectivization process of land property rights is obviously highly different from state expropriation of land.

However, we still doubt if villagers all accept such a model. According to our interviews and initial estimation of the population and total income of a village, we believe that a part of the rental income is kept from the villagers. This reservation led us to further explore the power basis of the collective organizations. Our surveys showed that there is a significant feature of the village-level election in Dong-guan area: usually only one team of candidates participates in the election, and most of them come from the most popular family in the village. This trend indicates that in Dong-guan area, social ties based on kinship act as the "lubrication", which grant the leaders of the village the capabilities to freely handle collectively-owned assets (especially the land). We do not think that this necessarily embodies "economic democracy" in China, as influential families could easily abuse collective assets.

VI. Index System and CCP Member Promotion Evaluation Systems : A Comparison with Su-zhou

Yang and Wang (2005) argue that the assignment of economic index with, a hint of emphasis on local economic development, as well as the assessment mechanism are important factors in land rights transfers in Su-zhou. The existing land management system fails in controlling the "expansionist tendencies" of local governments and leaders that result in farmers losing their land and becoming the biggest loser group in the juggernaut of economic growth. Thus, we believe it is necessary to further investigate on the intra-governmental governance, especially in political evaluation of local leaders, to see if Dong-guan is being affected by such a land use management system, and how such system helps in controlling the expansionist tendencies of local governments.

The main reason Su-zhou's intra-governmental quato system resulted in local areas' quickly renting out land to attract foreign investors is because economic and financial quatos were linked to officials' promotion assessment. We need to answer two questions: (1) would higher-level governments in Dong-guan issue quatos to lower-level governments? Were they "hard" quatos? (2) Were these quatos linked to officials' promotion assessment?

Our fieldwork showed that Dong-guan had at one time gave economy-related quotas to township governments but "softened" (i.e., made them toothless) after the 1990s. Recently, Dong-guan has scrapped quotas related to economy and finance to township governments, and replaced them with forecast quotas for references, allowing township governments to set their own annual development goals. From the scale of Dong-guan city, the trend of "substitute forecasts for quotas" is similar to that in Su-zhou. As Yang and Wang(2005) has discovered, Su-zhou's quotas are getting "harder" as we move toward the lower levels of government; i.e., while higher level governments did not see these quotas as commands, county-level city leaders pay much attention about these forecast economic and financial quotas and even made them key references for lower-level officials as a result of their political assessment needs. However, we find these phenomena absent in Dong-guan for three reasons.

One is that Dong-guan's upper-level government –Guang-dong provincial government –no longer issues economy-related quotas to Dong-guan and all quotas are now set by Dong-guan City based on its own development. In addition, underneath Dong-guan city, there are no county-level cities, so unlike Su-zhou, there would not be any prefecture-level department heads "going rural" to work as heads of county-level cities. These "going rural" leaders are some of the chief drivers of "pressing the quotas". Such a difference in administrative structure diminishes the "pressing the quotas" phenomenon in Dong-guan. Thirdly, our field work shows that township governments in Dong-guan do not pass down economy-related quotas to village committees, as the latter are not formal government organizations. Thus village committee leaders' economic inspirations are less motivated by quota anxiety.

If Su-zhou's "pressing the quotas" experience is not as significant as in Dong-guan, the question becomes whether Dong-guan officials' promotions are linked to economy-related quotas. This question is crucial because in a sense it shows how strictly the "political factors" that dictate local leaders' behavior depend on top-down commands. We discovered that there are some promotion-related assessments that have to do with economic performance of lower-level governments, but these assessments are not combined with the promotions of lower-level leaders. In other words, economic and financial quotas are not linked to officials' promotion assessment

in Dong-guan and these quotas themselves are being downplayed⁶. Thus we believe, when compared with Su-zhou, Dong-guan's taxrevenue-sharing system and the land-use fee appropriation arrangements has encouraged local leaders to attract investments through land development, and the distribution of local income has facilitated the re-production of social relations. We argue that Dong-guan has avoided Su-zhou's problem of selling land too cheaply under the pressure of top-down command.

Even though the local authorities of Dong-guan Area do not have direct "political incentives" to attract investments with land development-oriented initiatives, they do have fairly strong "economic incentives". How do the local government agencies in Dong-guan area control and monitor the land development impulse with the national policy of concentrated use of land? We can have some clues from the organizational structure of the land management bureaus in Dong-guan area. In 2000, the city Department of Land Management, one of the most important agencies that govern the evaluation and approval of land development in Dong-guan, carried out a critical administrative reform – "direct management". The general idea of this reform is that the land management bureaus of the city government would oversee the personnel and financial matters of the land management department at the township level. In other words, the department used its "vertical" system to directly control the policy implementation of the land management agencies of all townships, resulting in the decline of the influence of the town leadership.

The implementation of "direct management" can be seen as a concrete response to the land-development impulse in Dong-guan area to reinforce the national policy of "legal use of land". On the one hand, we suppose that such reforms of administrative systems do, to a certain extent, restrain the "expansion impulse" on the part of local authorities, and bring about stricter effects concerning the assessments and approvals of quotas related to industrial lands. Thus it could be regarded as a political process that the formal institutions on the national scale extent to the local regimes.

6 Our understanding is that although performance in attracting businesses is helpful to promotions, key factors are political, such as ideological "purity", relations with other officials, and general administrative efficiency.

But on the other hand, we observe that the land management department of Dong-guan City government, as an "interface" of different "institutional spaces", facing the pressure from local authorities about land developments, is still making compromises. Let's take the implementation of the recent macro-monitoring policy of "putting development zones in order" as an example. Dong-guan City, overtly, make decisions to "revoke the licenses" of hundreds of development zones below the town-level, and kept only three city-level industrial parks that can barely be regarded as "development zones". However, this does not affect the approval of land permits for industrial zones that cannot be recognized as "development zones". But in reality, as long as the city government grants permission, such lands that comply with the rules of overall planning of land uses, urban planning and industry policies can still be granted approval. Additionally, the city government's "Encouragement of industrial developments in the zone" preference policy is not cancelled. In other words, the reshaping of development zones under the macro-adjustment does not have much influence on the total size of industrial lands in Dong-guan. But the attempt has had more important consequences with regard to the locations of development, due to the requirement to concentrate growth in the alleged "industrial zones". It is not easy to entirely change the industrial development pattern of "blooming all over" in Dong-guan. The adjustments of the industrial location can only be made through interactions, struggles and even confrontations within the land development mechanisms that we have discussed previously. Yet, we also observe that there is indeed a new institutionalizing force that is driving the "concentration" of industrial locations, and it affects the transformation of land property rights. Next, from the perspectives of the transition and transformation of the new and old systems, we will discuss if the regime of collective ownership of land property rights in Dong-guan is "converging" toward the one of state-owned rights in Su-zhou.

VII. The Driving Force of the New Institution : The Gradual Convergence of Land Property Rights Regimes ?

We see state as the driver behind changes of the collective land property rights regime in Dong-guan. As city land bureaus trying to implement the central government's policy, concentrating industrial developments within "industrial zones", bringing newly-granted land use rights in-line with the township government's overall planning. Under such new policy orientation, it's hard for collective organizations to ask for new "construction land quotas".

We also observe that some townships went ahead with massive compulsory acquisition of land and its control of planning rights in order to develop large-scale industrial zones. For example, Qing-xi Township created "Qing-hu Industrial Park" with 6,000 acres of land as part of a project to be developed by "nationalization" over a 5-8 year period. For this purpose the township government created a development company, and firms that use the land can by negotiation obtain a state-owned land permit. Shi-long Township's new industrial lands were also entirely "nationalized" by the township government. These suggest that Dong-guan is adopting some of the large-scale development policies employed by Su-zhou.

The "Song-shan-hu Industrial Park", started in 2002 with 72 km² of city-acquired land from three townships at a cost of RMB 3.3 billion, is Dong-guan's biggest development project ever. Field research shows that the project was spurred by (1) a need of more concentrated industrial land use pattern; and (2) a realization by the city government, following the Asian financial crisis in 1997, of the need to upgrade local industries⁷. As an official in the management committee of the Song-shan-hu Industrial Park indicated, "If we persist with the policy of promoting development through selling cheap land to accommodate labor-intensive firms, soon we would face the end of the game, because land resources are limited. Based on such considerations,

7 Many small and medium sized processing factories closed after the crisis, making the city government realize the need to upgrade industry.

the city government need to realize the upgrading of the industrial structure of Dong-guan at Song-shan-hu···".

Among the 72 km² of land 10 km² is for industrial use and is being sold at prices below costs. Profits from developments of the commercial and residential areas in the park make up for the losses resulting from the sales of industrial lots. The city needs to spend RMB 20 billion, a daunting financial undertaking for a local government, on this project; and the park's management committee comprises senior government officials. The city government proposed to have the park designated as a county with neighborhood organizations underneath it, thus doing away with the village collectives previously belonging to the three townships, and centralizing powers in the hands of the city.

We showed that Dong-guan is learning from Su-zhou's experiences of national-level industrial parks to restructure its local economy. But this had to wait until 2002. It is because of the time required to "nationalize" the land, i.e., there was resistance from the collective bodies. Therefore, the development of Dong-guan's "nationalization" land property rights regime involved the re-organization of existing institutionalized interests that centered on the collectively owned property rights.

Far from a "neutral" and "natural" process, we see a process of interactions between the "state" and local collectives that is full of frictions and political maneuvers. Such a process is expected to continue. We observe that in December 2004 Dong-guan city started the a series of trial administrative reforms to convert townships into (urban) districts and village committees into "street committees", thus allowing the latter control over collective land-use rights, all in the name of "accelerating urbanization". Although the exact details of the reforms are still under negotiations between the city and townships, we speculate, basing on preliminary findings of the field work, that the logic behind such phenomenon is that the state is trying hard to seize the huge potential land rent at a quicker pace in the rapidly industrializing countryside.

VIII. Conclusion

In the above discussions, we try to clarify the history of Dong-guan's collective land ownership systems, the institutional arrangements that sustain such systems and driver for future changes. Holding the variables of exploitation of migrant labor and ignoring the issue of rent-seeking, we believe that, in the process of industrialization, collective land property rights are far better in terms of farmers' welfare than nationalization. And it's exactly due to this factor that China's state is trying hard, with all means possible, to seize the enormous potential land rents from the change of use of agricultural land, and to extend their direct administrative controls into villages. Thus, we put forth the argument of "wronging the villages" to explain the dynamic relationship between the state and society in rural China under rapid industrialization.

In terms of theory, this paper corresponds with the analytical perspective of "intuitional space". First, we clarify the "nestedness" of divergent "institutional spaces" in different geographic scales that support and facilitate Dong-guan's collectively-owned land property rights regime. For example, the social ties based on kin relationships and the established practices of welfare egalitarianism, the "land use rights –welfare for village residents" at the village scale, the distribution of related revenues at the township and city scales, and the looser land use regulation at national scale. Second, we analyze the driving forces that influence the transformation of collective land property rights regime in Dong-guan, including the tighter land regulations from the central government, the city government's strategy of centralization of industrial lands, and the reforms in jurisdictional redistricting.

Through the analytical framework of "institutional space", this article further explains different mechanisms of that shape land property rights regimes in Dong-guan, with reference to those in Su-zhou, and the possibility of convergence of the two areas in the future. The concentrating of industrial land-use pattern by the city government under the new national policy plays an important role in the transformation of Dong-guan's land property rights regime. In this context, the interactions between townships and villages, as well as the balancing of national policy and local interests should be regarded as "interfaces" amid relevant "intuitional

spaces" of political struggle. We argue that such interactions and negotiations between different "intuitional spaces" as well as the trans-scalar power manipulations are major factors that dictate the institutional transformation. Thus we believe the adoption of the concepts of "space", "scale" and "interface" in economic geography and incorporate such notions with the perspective of political maneuverings (negotiations, conflicts and mediation) could help us in understanding the evolution of socio-economic institutions in the post-reform transitional period in China.

From a broader theoretical point of view, institutionalism has become the mainstream in research of economic history. We believe economic geographers and scholars of regional studies, in the course of their investigations into globalization and its local effects, can attempt to adopt institutionalism as a methodology in understanding differences in socio-economic development among different regions. In other words, we propose to consider institutions as the intermediary and end product in shaping the differences in economic development paths in different areas, and employ this as a way to understand the formation of spatial differences.

IX. Reference

- Amin A. (2001) Moving on : Institutionalism in Economic Geography, *Environment and Planning A* 33, Pp. 237-1241.
- Blackwell, Oxford. Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B. (1995) Federalism, Chinese Style—The political basis for economic success in China, *World Politics* 48, Pp. 61-81.
- Cartier, C. (2001) 'Zone Fever', the arable land debate, and real estate speculation: China's evolving land use regime and its geographical contradictions, *Journal of Contemporary China* 10(28), Pp. 445-469.
- Cox, K. (1998) Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or : Looking for local politics, *Political Geography* 17(1), Pp. 1-23.
- Hollingsworth, J.R. and Boyer, R. (1997) *Contemporary Capitalism : The Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jessop, B. (2001) Institutional re(turns) and the strategic-relational approach, *Environment and Planning A* 33, Pp. 1213-1235.
- Hsing, Y.T. (1998) *Making Capitalism in China : The Taiwan Connection*, Oxford University Press, New York and Oxford.

- industrialization in China : A case study on the transformation of land property rights in Suzhou, paper presented in 2005 Annual Meeting of Institute of British Geographer(IBG), London.
- investment and patterns of development", in Li, S.M. and Tang, W.S.(Eds)*China's Regions, Polity, & Economy : A Study of Spatial Transformation in the Post-reform Era*, pp.65-96. The Chinese University Press, Hong Kong.
- Martin, R. (2000) Institutional approaches in Economic Geography, in Sheppard, E. and Barnes, T. J.(Eds) *A Companion to Economic Geography*, Pp. 77-94.
- North, D.C. (1981) *Structure and Change in Economic History*, W.W. Norton & Company, New York.
- North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- Oi, J.C. (1992) Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China, *World Politics* 45, Pp. 99-126.
- Oi, J.C. (1995) The role of the local state in China's transitional economy, *The China Quarterly* 145, Pp. 1132-1149.
- Putterman, L.(1995) The role of ownership and property rights in China's economic transition, *The China Quarterly* 144, Pp. 1047-1059.
- Rutherford, M.(1994) *Institutions in Economics : The Old and the New Institutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Scott, R.(2001) *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks, California.
- Smart, A. (2000) The emergence of local capitalisms in China : Overseas Chinese
- Whiting, S, H.(2001) *Power and Wealth in Rural China : The Political Economy of Institutional Change*, Cambridge University Press, New York.
- Wu, J.M. (2001) State policy and guanxi network adaptation in China: Local bureaucratic rent-seeking, *Issues and Studies*, 37(1), Pp. 20-48.
- Xu, W.(2004) The changing dynamics of land-use change in rural China : A case study of Yuhang, Zhejiang province, *Environment and Planning A* 36, Pp. 1595-1615.
- Yang, Y.R. and Hsia, C.J.(2005) The local embeddedness of the trans-border production networks and the evolution of local institutions : A case study of greater Dongguan area's IT Cluster, paper presented in 2005 Annual Meeting of Institute of British Geographer(IBG), London.
- Yang, Y.R. and Wang, H. K.(2005) The dilemma of regional governance under rapid.

地景生態與永續都市型態之規劃：台北 2025 生態城市案例¹

王鴻楷² 楊沛儒³

摘要

本文前半部簡單介紹「地景生態學」的理論概念、相關的觀察與分析方式、與傳統生態科學之「純研究」取向的差異，以及以其為理論基礎的「地景生態規劃」模式；後半段則以完成於1999年夏的「台北市綠色生態城市規劃」案的相關內容，作為地景生態規劃在地景與區域尺度的應用案例。該案採用的操作方法包括歷史地景生態分析、生態策略點分析、生態化土地使用模式規劃以及地景願景式規劃等；在執行制度面的建議，則包括了重疊分區、發展權移轉、生態廊道與公共運輸廊道的整合性規劃等。本文的目的在提供都市永續發展之規劃操作層面的參考。

一、地景生態學的概念與方法

(一) 土地嵌合理論

地景生態學(Landscape Ecology)係近十多年崛起的新領域，其研究著眼於自然過程與城市發展已然在區域空間中密切交織，無法斷然二分的現實。因此，地區環境的生態系統必須和各種類型的土地使用的分佈整合，將整個「城市-區域」視為一個土地嵌合體(land mosaics)。可以用斑塊(patch)、廊道(corridor)、基質(matrix)等三種空間元素，來描述在區域及地景尺度裡空間模式的組織與變遷(Forman, 1995)。在此架構下，地景生態學與傳統的生態科學迥然不同，它並

1 發表於2000年8月29日由政治大學環境政策研究中心主辦之「永續性與都市指標系統研討會」。

2 國立台灣大學建築與城鄉研究所教授，聯絡方式：hungkaiw@ntu.edu.tw。

3 國立台灣大學建築與城鄉研究所博士候選人，聯絡方式：d83510003@ccms.ntu.edu.tw。

不限於研究「純粹的」自然環境系統如森林、溼地、溪流等，而特別關注受到人為影響與改變的自然系統的形式與功能。土地嵌合體(land mosaics)這個概念是由哈佛大學設計學院的Richard T. T. Forman教授在1995年所提出的看法。從人類知覺與感知的尺度來說，土地嵌合系統亦即一個地景單元，由各類的地景空間元素所組成，提供一個細緻的地區生態系如何運作的種種資訊；從更大的尺度而言，土地嵌合系統可擴充為一個區域單元，由各種地景單元所組成，構成一個更為複雜的整體，可提供一個較為全面的分析，並作為規劃課題探討與規劃行動的準據。

斑塊、廊道、基質這三者的安排與空間關係，決定性地影響了地景與區域中各種自然的流動過程、動植物的遷息與運動以及人類的土地利用模式。基本上，我們可以在城市-區域的任何一角都找到其相應的斑塊、廊道或基質的特性，不論是林地、農地、建成地區皆然。土地嵌合理論所提供的斑塊、廊道、基質等空間語彙，提供了一個有意義的理論溝通介面，讓生態科學與城市規劃設計兩個大範疇之下的各種研究者與專業者得以在這個基礎上溝通及發展。例如不同大小尺度、形狀的斑塊；不同寬度與連接程度的廊道；以及各種聚合或者分散形式的基質，分別提供棲息地研究、地文水文過程以及土地使用規劃各自有用的分析與分類範疇。

(二) 斑塊(patch)及斑塊形式(patch shape)

斑塊可以被視為地景結構中最簡單的一種形式。我們可以簡單將斑塊區分為不同大小尺度以分別討論其性質。大尺度生態斑塊，係整個區域範圍內，唯一具有完整的地景結構，足以保護水源及溪流廊道、維持斑塊內生物多樣性、提供脊椎動物棲息地、保存完整植被者。從空間的紋理上，我們可以檢視各種不同模式的變化，而發現到大多數自然度較高的地區，呈現類似粗放紋理的一種空間模式，以林地與農地為主要的基質的一種分佈型態。許多生態保育的觀念帶有一種成見，亦即保護所有未開發的大型斑塊。事實上，一個區域中若僅有大型斑塊，並非維護生態多樣性的最佳方案。許多小型的斑塊，或小斑塊間相互串接而成的踏腳石系統(stepping stones)，特別適於提供某些物種散佈其間。小型斑塊的存在使得以某種林地為基質的大型斑塊間，產生更多樣化的紋理，可補充大型斑塊的不足。

為了滿足各種生態功能，一個符合生態原則的斑塊形式發展，應包含較大的斑塊作為核心保護區，並在周圍地區輔以許多小型斑塊各自與核心串接。依循該地區的地形與氣候條件、坡向與風向的關係，斑塊的形式將受其影響而有不同的發展。以台北盆地的地形與日照關係而論，大屯山系南向坡的斑塊發展具有較為豐厚的發展條件。整體而言，愈深入保護區內部的斑塊，其斑塊形式應儘可能維持完整而緊密，圓弧形介面則可以讓核心區域的生態多樣性得以更充分發展；另一方面，愈靠近都市發展邊界的斑塊，其形式應儘可能發展成複雜曲線邊界，以維持與外界更大的互動和交流，並且增加周邊小型斑塊「被領域化」(re-colonized)的機率。

(三) 植被廊道 (vegetation corridor)與踏腳石系統 (stepping stone)

廊道 (corridor)由於是土地嵌合體中極為明顯的空間特徵，廊道的結構與功能與地景的連接性一有密切的關聯性。我們可以將廊道定義為一種狹長型的帶狀棲息地，許多廊道的形成和地形、氣候與植被的分布有密切關聯。基本上，我們可以將廊道區分為植被廊道、踏腳石系統、河谷廊道以及交通廊道等四個範疇，其中，河谷廊道亦為地景水文學裡極為重要的概念之一。

植被廊道通常發生在線型的空間結構，例如河谷廊道兩岸、交通廊道兩側、邊界空間等。以邊界空間為例，通常作為建成區發展與大型生態斑塊之間的緩衝帶，其線型以不規則形式較佳，植被生態系統較為完整，從先鋒期到成熟期的植物能夠在此穩定發展，並提供生物更寬的運動腹地。

踏腳石系統(stepping stones)則是位於兩個以上的大型斑塊之間，由一連串的小型植被斑塊所組成。連接性程度的高低，係一個踏腳石系統是否穩定的重要因子，高連接性的踏腳石系統具有類近於廊道的作用，提供許多特殊的小型生物在空間中移動的功能。某些位於策略位置的踏腳石，若因人類活動或自然擾動而滅絕，可能完全阻斷踏腳石系統的運作。是故，一個以族群模式發展的踏腳石組合，係一種最為穩定的系統。

踏腳石之間間距為另一項重要指標，對於許多以視覺來引導移動的鳥類或哺乳動物而言，踏腳石之間的距離必須落在可視距離範圍內才

具備連接功能，因此踏腳石系統的最大有效間距，須視不同的生物保育目標而定。對於人類活動而言，鄰里公園的網絡須規劃為建成地區的踏腳石系統，提供作為住宅區的使用者在一個步行可及的距離內的生活空間移動。在美國波特蘭市的案例中即規定，每一鄰里公園的最大間距不得超過家庭主婦推嬰兒車步行十分鐘的可及距離，即為一種為滿足人類需求而存在的踏腳石系統。

(四) 河谷廊道

河谷廊道為一種線型或帶狀的空間型態，為地形所決定。狹義而言，係指河道水體及其周邊的帶狀植生；廣義而言，河谷的空間範圍涵蓋河道兩側的行水區、河岸帶狀植被、坡地及帶狀山陵等。河谷廊道空間作為一種線型的棲息地，可以從其縱剖面進一步區劃為五種分區：河道(channel)、岸坡(river banks)、帶狀行水區(floodplain strips)、坡地(hill slopes)以及帶狀高地(strip of upland)。河谷廊道內最上方的帶狀高地通常排水良好，許多物質由此沖刷而下而影響河川水質，通常從整個河谷而言，每一處帶狀高地對於河川本身的影響程度並不均等，在負面影響較大的河段以規劃較寬的河道為宜。最下方的河道則通常有流動的水，河川的等級則依此來區分。

就地景的生態過程而言，河谷廊道隨著時間的變化，包含了水文流動、物質流動、生物流動以及人類活動等四個面向 (Forman, 1995)。然而隨著都市的發展與蔓延以及各類土地使用的發生，許多人為因素加諸於河谷廊道，造成前述水文、物質與生物流動模式的改變。其中，水文系統性質的改變如洪水頻率增加、洪峰變高以及平時的基流量減小等所引致的災害可能性，導致人們試圖用人為來控制水文的不確定性而使用種種的工程手段，往往徹底改變河谷廊道原有的結構與功能。其影響包括造成廊道空間的窄化、廊道連接性被截斷、原有河道型態遭受改變等效應，並因而引致生態環境的變化，如洪水、乾旱、土壤沖蝕、河床沈積、水質優氧化、魚群減少、河岸植被演替等現象。整體而言，都市化對於河谷廊道的影響從空間的改變來說，生態資源的規模變小；從時間的變化而言，該生態系統的可變異性(variability)亦降低。

一如其他的廊道空間，河谷廊道的寬度以及連接性程度(connectivity)為兩個重要的空間性質。究竟多寬的河谷廊道可以維持其空間結構與生

態過程，一直是地景生態規劃者重視的實際課題。Forman提出五個河谷廊道生態規劃的一般性準則，基本上可以將一個流域從水頭 (headwaters) 到河口之間依照不同的河川等級，亦即不同的寬度以及連接性程度的河谷廊道區段，訂定不同的生態規劃設計要求。以下是以各河川分級的河谷廊道區段的生態水文性質 (Forman, 1995)：

- 1、集水區最為上游處為入滲區以及第一級河川的廊道；此一區段多半隸屬於生態核心區，完整的植被斑塊不僅能含納許多棲息地，同時可使本區段產生水文的海綿效應 (sponge effect) 以避免土壤沖刷、極小化下游的洪泛問題。一般而言，這個區段的廊道寬度應屬全流域最寬者，廊道的邊界以不規則形式為宜，並應規劃緩衝帶以加強保護核心區的水文及生態功能。
- 2、第二級到第四級河川之間的中上游河谷廊道；本區段河谷兩側坡地或護岸所沖刷而下的泥沙、有機物質或有毒物質，對於河川的水質或生態系統所產生的不利影響。因此在一方面，河谷兩側最上方的帶狀高地需加強保護；另一方面，必須在河道兩側留設足夠寬度的水岸緩衝帶，維持豐富的植被與透水表面，並提供作為中上游生物的移動廊道與河岸生物的棲息地。
- 3、第五級到第十級河川之間的中下游河谷廊道；由於本區段的廊道尺度更寬，廊道兩側的坡地特別容易因遭受過度人為擾動，而產生土壤沖蝕與河道沉砂的問題，因此河谷廊道的山坡地保育為本區段常見的重要課題。另一種常見的廊道空間模式為曲流，由於河道經常以水平方向變換位置，因此曲流交雜間的行水區特別需要保持植被斑塊的完整與連續性，以維持河岸生物的移動通道不致遭受阻斷。

事實上，今天許多河谷廊道因為都市化與人為擾動的力量，已極難維持其原有的生態及水文功能。一方面，人為擾動帶來直接的環境影響產生土壤沖蝕以及河道沉積作用；另一方面，特別在第五級到第十級的中下游區段，人工化的河道以及河岸兩側的高度都市化發展，往往徹底改變原有的河谷廊道地景構造。整體而言，人類活動對於河谷廊道的影響包括了河道本身以及河谷廊道寬度的縮減、沉積作用發生與流速增加、廊道連接性以及側向生物移動降低以及地景分異化程度的減低等。如何經營上述經人為擾動的河谷廊道為地景生態分析所面對的現實課

題。Forman提出一個「洪水平原的梯級模式」(floodplain ladder)，亦即在中下游段河谷發展出水平方向的連續性帶狀植被，以間隔方式容許各類都市土地使用的橫向發展，務使河谷兩側坡地之間的側向連續性得以維持，是一種能融合都市發展並且維持一定生態過程的一種地景生態規劃方法。

(五) 交通廊道 (transportation corridor)

另外一種逐漸成為地景中常見的空間模式為交通廊道。從地景生態觀點而言，交通廊道由於其線型空間的特性，往往與植被或河谷廊道有極大的不相容性。從城市區域的地貌來看，交通廊道鏤刻在大地紋理之上，成為全球各地區域地景最為普遍的一個共同元素。大部分區域其交通廊道所佔的面積約在百分之一到二左右，但是對交通廊道周邊地區的生態衝擊範圍卻往往達到百分之十五到二十左右。

交通廊道往往成為一種阻隔空間，妨礙生物的運動；交通廊道亦鮮少成為人類以外的生物移動的廊道；此外，交通廊道本身也會產生噪音、污染、水文阻斷、土壤流失等環境影響。從區域生態學的觀點，交通廊道的規劃從路網佈設開始，就必須需要同時考慮其對於區域地景上各種生物、物質、能源等各種自然過程的影響；以及如何提供一個安全且有效率的可及性系統。在規劃的考量中，特別需要處理有關在廊道交錯的空間節點上的課題。以澳洲為例，許多公路兩側一定寬度的原生植被保護帶，以創造道路生物多樣性的保護網絡；在荷蘭則必要時採取隧道或高架方式，以維持區域地景的生態流動。

正因為交通廊道是人類土地利用模式的基本循環系統，如何面對傳統上道路系統規劃對於環境的負面衝擊，立基於區域生態學的基礎上，整合生態系統與交通廊道，將是生態城市規劃設計極為重要的一環。其中軌道運輸的廊道，特別是大眾捷運系統的應用，因為可以盡量避免許多道路交通廊道的污染、耗能、危險等影響，並有助於步行環境的創造，結構形式有利於維持橫向的生態流動。這些優點的產生，使捷運廊道具備了一種與生態廊道能相互整合的一種廊道條件。

二、地景生態規劃的理論思考

(一) 地景生態規劃做為一種整體性以及跨領域的知識與方法

相較於地景生態學，地景生態規劃理論的發展可以說是更為晚近的事。以地景生態學的理論為基礎，地景生態規劃理論關注的對象為一種地景尺度，亦即在此空間範圍之下，有關地景的空間模式及其生態流動過程在若干時間距離內如何改變的方法。整體而言，地景正如一種中介於社會過程與自然過程的空間，人類的行動下的社會過程與自然的過程互動交織，地景正是其空間的表現。因此，自然與社會兩個過程在空間向度的整合，正是地景生態學之所以可能被發展成為一種規劃理論的根本原因之一。

一方面由於地景生態規劃與地景生態學一樣，所處理的正是自然與人類社會所構成的空間整體，及其在空間與時間上的變遷；其背後所隱含的整體性原則，強調整體並不同於個別元素的加總，使得地景生態規劃不僅僅強調地景建築所關注的視覺品質或者地理學所關注的實質環境因子等的單一面向，而更關注地景作為人類生存環境的空間整體，將之視為一個複雜的系統以瞭解如何介入或改變其整體的空間模式與生態流動過程。另一方面，這樣一種整體性原則使得地景生態規劃在方法上不可避免必須成為一種跨領域的知識與方法，以瞭解複雜的地景如何產生、如何運作與如何被改變。相關的知識領域如族群生態學、生態系統論、自然地理學、人文地理學甚至於晚近的生態工程以及工業生態學等，都有可能成為被引用或應用的對象。

(二) 地景生態規劃做為「表徵的空間」(space of representation)

在概念的發展上，地景規劃理論並且從地景生態學以外的學科如地質學、自然地理學、人文地理學以及都市規劃理論中汲取類似的觀念養分。荷蘭Wageningen大學的地景生態規劃理論學者van Langevelde，即嘗試將影響人文地理學理論深遠的Lefebvre及其空間理論納入地景生態規劃的理論架構之中 (van Langevelde, 1994)。

Lefebvre在其著名的「空間之生產」一書中曾經提出如何看待空間的三種取徑：空間實踐 (spatial practice)、空間的表徵 (representation of space)以及表徵之空間 (space of representation)。空間實踐即為人們在日

常生活中所認知的實質空間，亦即自然過程以及社會過程所發生而為我們所認知的空間。基本上，這個向度的空間可以精確度量其尺度、範圍、距離、位置以及形狀；空間的表徵則指涉一切空間的符碼，用來表現或者再現空間意義的符號、象徵或者語言與圖像系統，地景的意義經常以空間的表徵來呈現，人們透過表徵來理解空間，尤其是關於自然地景意義的表徵，經常用來傳達人類與自然之間的關係；第三種用來看待空間的方式為表徵之空間，van Langevelde認為表徵的空間即為空間的想像 (imaginings of spaces)，例如地景設計與地景繪畫便可以代表人表對於空間的想像。事實上，Lefebvre所謂的表徵之空間，係指空間本身所傳達的人對於空間的想像，地景設計的空間後果為空間之表徵，而非地景設計本身。因此，空間之表徵可以成為一種專業者透過規劃設計介入地景的一種空間行動，透過空間的生產與創造，在都市或區域空間中傳達自然的意義與價值。

在這個思考架構之下，地景生態學理論和地景生態規劃的共同觀念核心為地景的空間形式 (spatial form)，前者做為生態科學研究的取向之一，在於探討地景的結構、功能及其變遷；後者除了更側重於地景的保育、復育、規劃與設計應用之外，與前者主要區別在於：地景生態規劃係對於地景的一種有意圖的介入，規劃師藉由地景生態理論的運用，中介於地景變遷的過程並引導其變遷的方向。地景規劃設計的構思藍圖做為一種空間的表徵，提供了人們關於未來的願景；經由地景規劃設計介入所產生與創造的地景空間，則成為一種表徵之空間，可以經由新的地景意義的創造，以傳達新的人與自然關係，並提供人們在當下以及未來更多的可能性。

地景生態規劃所提出的空間表徵或者創造出來的表徵之空間，基本上用語言、意象以及空間形式本身傳達出空間的概念或意義。近幾年最為顯著的例子即為荷蘭的「綠色之心」(green heart)。「綠色之心」做為一種空間策略，目的在於維持荷蘭西部Randstad地區少數僅存的農業、森林以及休閒遊憩地區，因此在Randstad已然高度發展的環形區域內，劃設一綠色核心區，亦即「綠色之心」。「綠色廊道」(greenways)則是另外一個最近十幾年在北美地區被提出來的空間概念；1987年隸屬於美國總統的戶外遊憩委員會提出這個想法，倡議一種線型以及大尺度的區

域動線系統，大概是美國綠色廊道運動較為代表性的文獻。迄今全美已有超過五百個以上的綠色廊道計畫付諸實施 (Fabos, 1995)，如Portland都會區政府在1992年所擬定的「都會區綠地主要計畫」中，即劃設區域尺度的生態步道及廊道系統。不論是「綠色之心」或者「綠色廊道」，其傳達出來的地景空間概念正是一種表徵之空間，表徵出人與自然的另一種關係，是地景生態規劃結合空間意義與空間概念的具體實例。

(三) 地景生態規劃做為一種溝通行動

從另外一個角度來說，上述的地景空間意義與空間概念仍須落實於一規劃過程之中，使意義與概念得以從規劃的行動中不斷轉化理想為現實。荷蘭的地景生態學家 Zonneveld即提出五種透過規劃介入的行動，以轉化上述空間概念的方法 (Ahern, 1999；van Langevelde, 1994)：

- 1、 認知 (cognitive)，地景空間形式表達出來的空間概念包含了跨領域及整合性的知識，足以反映出人們使用、知覺以及塑造地景的空間概念，可以成為一種有效的規劃工具。
- 2、 意圖 (intentional)，當專業者如地景規劃師或設計師等經由整合過程提出該地區未來的可能方向或視野，即成為一種規劃的意圖行動。通常規劃的意圖所傳達的正是專業者對於該地景的想像，必須小心避免專業看法的獨斷與誤判。
- 3、 制度 (institutional)，亦即關於土地管理、地景控制有關的法規與制度。在此地景空間的概念經由個人、機構或者各種行動團體在透過公部門的決策過程產生作用，這種透過制度介入的行動方式，特別在土地權屬複雜的地景規劃過程中有其重要性。
- 4、 溝通 (communicative)，空間概念的提出，係經由各種專業者、利害關係人與各種團體之間不斷溝通妥協與共識凝聚的結果，空間的表徵或再現、意義的傳達可以在此發生交會與互動。
- 5、 行動 (action)，空間概念做為一種介入與改變現實地景的方式，以引導規劃目標的達成。

上述五種經由地景空間概念的提出，以產生規劃介入行動的方法，事實上借用了與德國哲學家哈伯馬思(Habermas)所提出來的溝通行動理

論。地景生態規劃在這樣一種思考角度下，更清楚地跨出了地景生態學做為一種科學研究的框架，並且與這幾年著重於溝通協商規劃過程的規劃理論，產生了许多對話與結合的線索。從一個社會集體對於地景的認知與概念瞭解而言，主流或者既有的地景空間概念常常隨著社會與環境的變遷而產生改變的需求或者契機，而地景生態規劃做為一種溝通行動，事實上在規劃過程中將可以不斷尋求新的地景空間概念，尋求新的地景視野以及新的社會共識。

三、地景生態規劃的操作方法及應用

上述的地景生態學概念以及地景生態規劃理論，曾部分被應用於1999年「台北市主要計畫通盤檢討：綠色生態城市規劃」的規劃過程，並嘗試以都會區域尺度的空間做為操作演練的對象。由於地景生態規劃可以應用於各種不同空間尺度，包含基地、地景以及區域等不同空間範圍。在面對這些不同尺度時，所需要的地景生態原則並不盡相同。從地景階層的觀點，地景的結構、功能與變遷在不同的尺度有其不同的性質。在基地尺度，生態環境小區(ecotope)為最主要的空間單元；在地景，一些生態環境小區所構成的空間安排所組成的土地均質區(land facet)為主要的空間單元；在區域尺度，土地嵌合體則成為分析以及規劃的參考架構。台北生態城市規劃的經驗，可以說是地景生態規劃在地景與區域尺度方面的應用，所運用的操作性方法，包括了歷史地景生態分析、生態策略點分析、生態化土地使用模式規劃以及地景願景式規劃等方法。

(一) 歷史地景生態分析 (historical- and palaeo-landscape ecology)

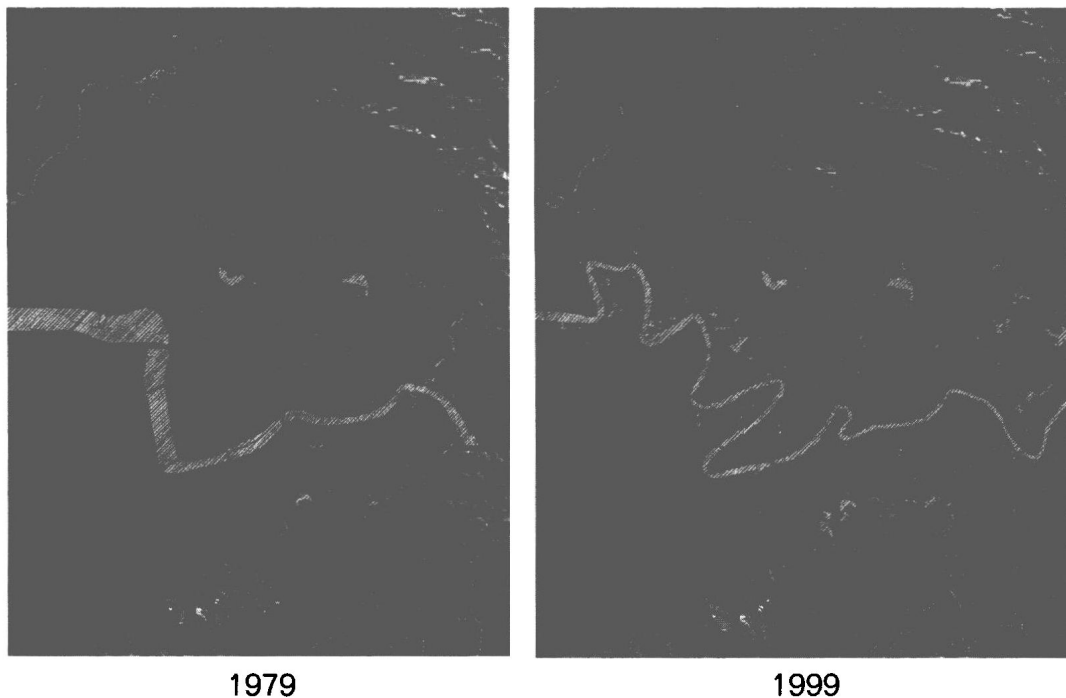
由於都市化過程所產生的地景碎裂化效應，一直是許多地景生態學研究的焦點。然而，如何研究地景在時間向度中如何發生改變的過程，卻需要一個更寬廣而且動態的視角。土地嵌合體形式與結構的歷史變遷，正提供了我們許多自然過程改變的線索，也為生態復育以及如何規劃一個生態化的土地使用配置模式，提供一個有力的方向。

在規劃過程中，以農林航測所在1979年以及1994年的拍攝製作的五千分之一相片基本圖為基本資料，並輔以台北市政府都市發展局於1999年修正測繪過的數位化地形圖檔，用人工判釋的方法清繪出兩個年份的土地利用現況圖，再數位化後以GIS (ArcView)進行圖檔管理以及斑

塊面積及數量的計算工作。圖一即為1979年至1999年間的植被(森林、草地以及農地)變遷情形。

二十年的變遷讓我們觀察到因基隆河截彎取直所產生的巨大變化，包括河道兩側農地及水體的消失。此外，內湖山坡地的開發所造成的斑塊數量與大小的改變亦十分顯著。事實上，若要落實為地景變遷管理與規劃的方法，則需進一步瞭解影響程度的大小。在觀察與操作方法上，可以依循地景生態學的原則來度量以下的地景變遷性質，包括：

- 1、 斑塊數量的改變
- 2、 斑塊大小的改變
- 3、 內部棲息地數量
- 4、 連接性程度(connectivity)的變化
- 5、 邊界長度的改變



圖一 基隆河河谷及沖積平原的地景變遷(植被部分)，1979-1999

上述地景空間變遷的五種衡量方法，為衡量都會區域自然度改變程度的指標，可以應用於觀察都會區蔓延過程中，區域土地嵌合模式的改變。區域地景隨著都市發展與自然變遷的過程而不斷變化，特別在都市

蔓延的邊緣地帶，其改變過程特別劇烈。整體而言，我們經常可以觀察到五種因都市蔓延對原有模式造成的改變：

- 1、 邊緣空間—新的地景改變沿著原有邊界增長。
- 2、 廊道空間—新的廊道截斷原有的土地使用模式。
- 3、 單核心空間—在大型生態斑塊內的一塊裸露地，逐漸往四周輻射狀擴散；或在建成區斑塊內的一個新植生斑塊，（例如工業區廢棄用地，長時間無人為的管理介入），逐漸往四周恢復其自然度。
- 4、 多核心空間—亦即多個單核心空間同時發生的過程。
- 5、 大尺度散佈—因大規模的土地使用改變，迅速翻轉原有的土地使用，或使得原有的土地使用方式僅剩下暫時性的網絡連結，由於其支配性質，任何其他類別的大尺度土地使用在短期內無法進入，沿海大型工業區開發即為此例。

基本上，在土地使用的時間變遷與現況調查中，大部分的模式改變係朝向自然程度的降低，因此我們可以從時間變遷的調查中，找出變遷以前的模式，作為回復到高自然度土地使用模式的參考。在上述五種模式改變的例子中，以邊緣空間的變遷軌跡最具生態復育的參考價值，但是必須注意的是，以發散的方式沿著原有邊界改變，應注意環境風險亦隨之改變的問題。

同樣立基於「復育取向生態學」的理論，區域生態學與地景生態學更深切瞭解在區域生態的變遷過程中，由於人類活動與自然力本身對於環境造成的改變，使系統不可能回復到過去的樣貌。某一歷史時刻的生態系統可以成為參考點，但是氣候變遷、區域污染與自然力對環境系統的擾動，已使百分之百的回復毫無可能。生態「復育」與否的爭論，也可以用以思考許多歷史與聚落保存的論述，我們即使讓空間的形式回復到過去的某一個歷史瞬時，亦無法還原該建築或聚落所內涵的社會。

「歷史」僅能做為生態復育與歷史保存的參考點，「當下」以及「未來」亦同等重要。

(二) 生態策略點分析

另一種地景生態規劃的方法，為區域尺度的生態策略點 (ecologically strategic points) 判識，亦即選取一較大尺度的區域範圍，分別就生產力、生態多樣性、土壤與水質等不同的特性，選取在土地嵌合模式中具有策略重要性的區位。生態策略點的判識所需要的理論基礎，係結合Forman所提出的有關生態斑塊、廊道與基質的土地嵌合體空間模式架構，同時依照每一地區獨特的文化與地理特殊性這兩者之間的結合。基本上，生態策略點的判識的第一種方法主要係基於該地區本身的生態與人文地理環境特徵，其判識原則包括以下三種方式：

- 1、 辨識具豐沛環境資源特性的地區，例如大尺度自然植被地區、城市地區、或者一些突出的地景特徵地區如單一河道地區、台地等等。
- 2、 辨識近二十年來曾發生顯著地貌改變的地區，特別是原有的生態敏感地區，因人類活動或自然系統擾動而造成損害，須經過一個世代以上的時間來加以復育者。
- 3、 找出重要的生態踏腳石，例如河谷、坡趾、網絡節點等。其中，豐富的生物、物質、能量流動匯聚點是最顯著的一種策略點；以台北市為例，基隆河河谷的士林以及南港，由於其豐沛的流動匯聚特性，正是符合此一原則的重要生態策略點。

另一種判識生態策略點的方法著重在空間的相對位置判斷，透過空間佈局的分析，如何找出具有相對重要性區位的方法。常見的考慮因素是控制生態流動的可能性、在地景或土地使用上的距離優勢、受到保護的程度、視野的開闊性等。

生態策略點分析的理論，由於具備高度的空間意涵，可以廣泛被應用於生態保育或生態復育規劃上，成為一種政策行動的參考。特別在都會區域尺度上，如何建立都會地區的生態廊道網絡往往從生態策略點分析著手，可以協助規劃者找出少數具有生態重要程度極高的區位來做為生態復育的策略區位。在土地所有權複雜、法規限制、生態復育及綠地計畫的財務可行性等考量下，生態策略點分析經常可以成為一種容易落實的規劃方法。

(三) 生態化土地模式規劃

Forman另提出稱為AWO土地配置模式 (aggregate-with-outliers)，以追求最佳化的土地配置模式概念，供土地使用規劃師在面對實際的情境時，可以作為操作應用的準則。基本上，AWO土地配置模式從區域的空間紋理 (grain) 來考量一個區域或地景空間模式的生態重要程度。AWO土地配置模式強調「粗放紋理」 (coarse grain pattern) 與「細緻紋理」 (fine grain pattern) 兩者的結合。在高自然度地區，粗放紋理的土地中的主要組成即為大型的生態斑塊，提供生態系統最重要的多樣化基因庫來源；粗放紋理空間模式的周邊，發展許多細緻紋理的空間模式，提供包含人類活動在內的多樣化生物棲息地，以及更豐富的环境資源與條件。一般而言，高自然度地區的粗放紋理模式，僅提供少許數量的大型斑塊，植被完整且具備涵養地下水的功能，從區域的尺度而言，地景的變化均質但略顯單調。

在細緻紋理模式分佈的地區，地景的變化較繁複，有較多的小型斑塊夾雜其間，散佈在農業地區或建成區上，對於分散型或是適於生存在小尺度棲息地的生物，細緻紋理模式往往可以提供許多「踏腳石」，讓特定的生物在其間移動。通常水資源與空氣品質均較難在細緻模式土地上維持其品質，因為一旦某一地區有若干污染源，很快即會影響到其他地區。對於人類活動而言，將城市中廣袤的建成區域朝向細緻紋理模式分佈的方式規劃，將有條件朝向一種更為緊密的都市發展。

整體而言，從一個區域尺度而言，有四種土地使用模式對於地景與區域生態的發展，係為不可或缺的空間元素：

- 1、 少數的超大尺度生態斑塊的絕對保護。
- 2、 邊界空間的保育與復育。
- 3、 夠寬的廊道，以廊道或踏腳石系統增進大型斑塊間的連接性。
- 4、 經由提高各斑塊的邊界長度，形成一個細緻紋理的多樣化地區。

此一區域生態原則可應用在森林保育、棲息地保護、土壤保護、道路規劃、住宅區配置以及其他有關永續性環境目標的土地使用規劃上。然而在面對現實的高密度發展空間條件時，這些目標並非一蹴可及，而往往須透過一、兩個世代以上的長程規劃，才可能逐步達成。

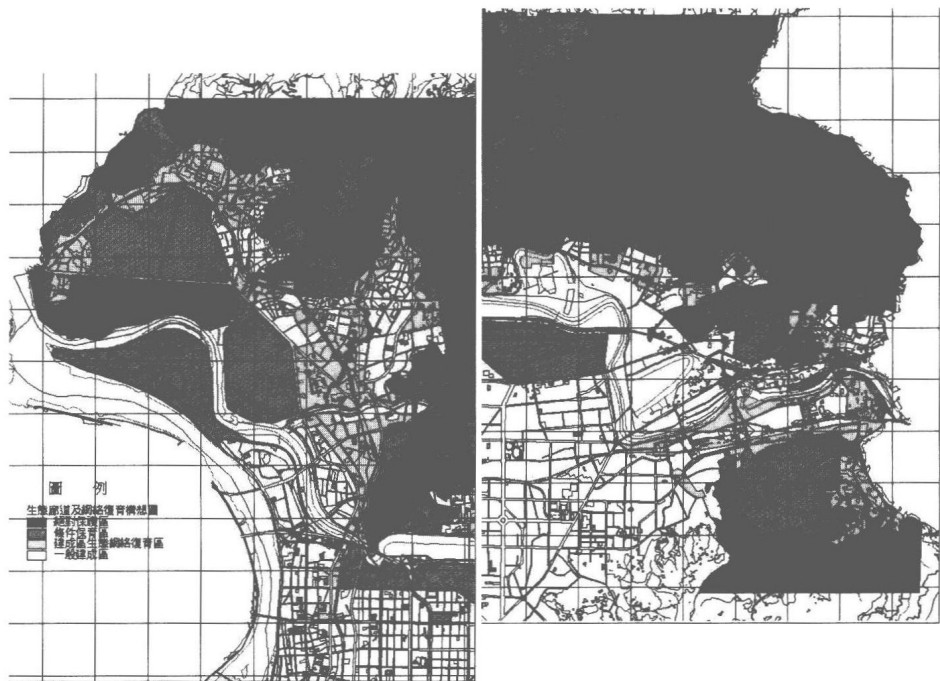
(四) 地景生態的願景式規劃

地景生態的願景式規劃 (scenarios planning)，即是用來落實一至二個世代的長程規劃的一種攻擊性規劃方法 (an offensive way of planning)，經由該地景及區域的環境資源調查與分析，透過生態復育以及環境管理的方法，提出一個地景或區域未來空間變遷的可能方向。基本上，願景式規劃並不等於預測，並非針對現實條件的分析，試圖準確地推導未來狀況；願景的提出係一種「若然則可能」(if then) 想像，設定幾種假設狀況，分別推估各種狀況可能的走向。因此，願景式方法特別適用於不確定性高的規劃中。

一般而言，願景式分析可以區分為靜態性願景 (state scenario) 以及過程性願景 (process scenario)，前者僅提供一個未來的可能景象，後者則包含了達成該願景的假設、基準點以及步驟。過程性的願景式分析可立基於初始的地景生態條件，發展出地景如何往後推移變遷的軌跡；也可立基於一個理想性的未來空間概念，再往前推估如何建立逐步實現該空間概念的步驟。在過程性願景分析裡，每一個步驟的因果關係鏈 (chains of cause and effects) 特別重要，為規劃如何落實的重要依據。地景生態的願景式規劃通常被應用於像歐洲這一類大部分已經處於高度發展狀態的區域。由於願景式規劃的落實往往須面對許多既成的都市發展現實條件，不確定因素多且常須付出極大成本，故須透過制度改變及環境行動過程來達成。

四、台北 2025 生態城市中的生態廊道與網絡的復育策略願景計畫

依照上述的歷史地景生態分析、生態策略點分析、生態化土地使用模式規劃以及地景願景式規劃等原則，台北市2025生態城市規劃，以基隆河河谷生態分區範圍內的土地利用現況資料為基礎，提出廊道與網絡重建的策略與構想。經由區劃四種生態分區，包括絕對保護區、條件保育區、建城區綠地網絡復育區以及一般建成區，以做為台北市主要計畫通盤檢討可以依循的空間規劃架構。



圖二 台北市2025年生態廊道與網絡的願景構想

(一) 絕對保護區

絕對保護區係一種傳統的生態保育觀念，對於高度生態敏感地區，基本上採取排除人類活動或避免人為擾動的立場。以台北盆地而言，絕對保護區座落在以下兩個主要區位：

- 1、大屯山系以及東南山系的坡地生態系。
- 2、基隆和與淡水河的匯流與交界帶，具河口生態、洪泛之疏洪及調節功能地區。

在坡地生態系部分，絕對保護區主要係指具備生態重要性的大型斑塊，植被情況多數完整，其土地利用發展呈粗放紋理模式，係台北市及周邊地區生態多樣性基因庫的重要區位。一般而言，生態斑塊的面積大小以及距離的鄰近程度為絕對保護區內生態地位高低的兩項重要判準。斑塊的面積必須具備一定的規模，方能保護多種物種的生存；此外，小型斑塊若具備一定的鄰近程度，或者有較多的邊界靠近大型斑塊，將容易產生「被領域化」(re-colonization)的效應，延伸絕對保護區的生態影響範圍。在匯流口、河口生態地以及疏洪調節地區部分，特別針對基隆河下游以及匯流進入淡水河的大型河流廊道地區，因經常有洪泛之虞，且具備河口生態系的重要地位，屬於絕對保護區的範疇。

絕對保護區遵守生態城市規劃設計準則中有關大型生態斑塊、廊道以及生態化土地使用配置模式等原則加以劃設，須透過法令、政策及相關規範，進行保護。

(二) 條件保育區

條件保育區具有緩衝區的空間過渡性質，往往位於都市發展以及自然系統的交接地帶，具有防止人為開發進一步往絕對保護區入侵的意義。

從保育防災的角度而言，特別指由於都市蔓延，擾動原有自然生態系統，而有破壞生態及引致災害之虞的地區，例如山坡地社區多半位於本區內，應加強水土保持並嚴格控制開發的方式及開發規模。因此本區的劃設實具有「條件發展」意涵。

從生態復育的策略思考而言，由於邊界空間正是各種土地利用與生態斑塊及廊道密切交織的地帶，如何選定具空間策略節點地位的局部地區，進行生態復育與廊道重建的工作，同時也凸顯本區所具備的「策略性復育」的特殊定位。

由於本區多位於現有保護區周邊，在都市發展不斷向外以及都市計畫不斷擴大的過程中，開發的負面效應往往使生態敏感地區不斷棄守。不論是坡地或河岸部分，除了利用現有山坡地保育及山坡地建築開發管制的相關條例來消極管制之外，如何站在生態的「策略性復育」角度，透過重疊分區的生態發展規範，重建本區的緩衝區功能，應為劃設「條件保育區」的積極目的。

(三) 建城區生態廊道復育區及一般建成區

台北是一個高度密集的地區，城市核心區的範圍均質綿密，屬自然度極低地區。位於坡地生態系統及城市核心區之間的過渡帶如基隆河谷區，從關渡、北投、石牌、天母、大直到內湖，區域地景破碎而斷裂。故須透過具有重要生態地位的策略節點之選定，聯繫小型殘存的生態斑塊，以及絕對保護區範圍內的大型生態斑塊，重建並復育建成區的生態廊道，將自然重新引入城市。

面對已高度都市化的建成區，除了現有都市計畫已劃定為住宅、商業或公共設施等用地外，土地所有權多屬私人或公營事業單位，大規模

重建生態廊道的困難度極高。由於生態城市的發展須兼顧生態、經濟與社會公平三面向，因此宜朝長期與漸進、管制與誘因、以及保育與復育多方面並重的角度思考。

建城區生態廊道復育區的劃設，係運用重疊分區的辦法，訂定本區的生態發展規範，較一般建成區要求更高的生態空間參數（ecological space factor），依照生態城市規劃設計準則的規定，要求較嚴格的標準。在區位的選定上，主要以下列兩種廊道的劃設作為區位評選的基礎：

- 1、 既有的河川及溪流廊道及水岸兩側建成區範圍，或具備一定寬度的帶狀植被綠帶。
- 2、 軌道運輸廊道及其站區發展範圍。

整合河川及溪流廊道與軌道運輸廊道，將是建成區進行生態網絡復育的規劃設計中，極為重要的區位因素。其中捷運廊道因為可以盡量道路交通廊道的環境負面影響，並要求於步行環境的綠化網絡，使捷運廊道具備了一種與生態化程度較高的河川及溪流廊道之間相互整合的條件。

此外，其他已經高度發展的一般建成地區，著重在鄰里公園網絡的建立，除了企圖滿足市民休閒的需求之外，也可以作為都市公共空間中的生態踏腳石⁴。

五、生態城市概念計畫的執行機制

上述的地景生態規劃原則，透過有關政策、規劃工具與制度性的執行機制來尋求落實的可能性，在手段上包括了重疊分區（overlay zoning）、發展權轉移（transfer of development rights）以及生態廊道與公共運輸廊道的整合性規劃等。

（一）重疊分區

重疊分區（overlay zoning）係一種土地管理的規劃工具，為了生態保育、文化保存、災害管理、經濟發展等理由，在都市既有的土地使用分區

4 以美國奧立岡州波特蘭市為例，鄰里公園須發展到一定的密度，以符合居民生活的需求（每一居民離鄰里公園之最大距離，必須在婦女及兒童步行十分鐘之內）。

計畫之上，另外於某些特定區域劃定特殊目的的分區，並訂定不同的規範和處理過程。換言之，如果在台北市實施重疊分區，除了現行都市計畫的主要計畫、細部計畫以及土地使用分區管制規則中對於各類分區的規定之外，被劃為重疊分區的地方，各種都市發展與土地開發，尚須同時須遵守重疊分區中的有關規定，通過各相關分區的審議及行政程序。

在生態城市綱要計畫中，我們所提出的四項生態城市概念圖說，可供進一步研究如何應用重疊分區的方式，將每一概念構想具體落實。以「生態廊道與網絡復育策略及構想」圖說為例，即可考慮將全市轄區劃分為「絕對保護區」、「條件保育區」、「建成區生態網絡復育區」、「一般建成區」等四類重疊分區，分別訂定不同程度的「生態空間參數」（ecological space factors）。例如絕對保護區的ESF可訂為100%，意指針對大型生態斑塊將進行全面保護政策，若土地利用現況未達100%的標準，則擬定生態復育計畫逐年改進之；以條件保育區為例，若訂定最低ESF值為66%，意指都市活動對於自然系統的擾動不應超出系統的回復能力範圍，其自然度須維持在絕對保護區的三分之二以上，要求全區的生態斑塊、廊道、網絡面積的總和須達到66%，否則訂定生態復育計畫逐年改進之。建成區生態網絡復育區與一般建成區的作法亦類似，建成區生態網絡復育區的自然度須維持在絕對保護區的三分之一以上。由於該類分區通常具有更高的生態規劃設計要求，經由區內小型生態斑塊及踏腳石系統的建立，利用運輸廊道以及生態廊道的整合，訂定水岸廊道復育、捷運站區環境等計畫逐步建立廊道串連、捷運站區400公尺範圍內的步行網絡等，因此該重疊分區應可要求更高的相關ESF參數值。在一般建成區，可依照地區每人最低可享有的鄰里公園綠地面積及其可及性，來訂定該一般建成區的生態空間參數ESF；以該建成區平均每人鄰里公園面積（例如每人3平方公尺）以及住宅到達鄰里公園的最大步行距離（例如五分鐘或400公尺）等資料，訂出該一般建成區的鄰里公園總面積及其分佈模式。

（二）發展權移轉

發展權移轉（transfer of development rights）係指在特定地理範圍內，將該地區原有的土地開發的建築容積，轉移至其他特定的容積接受區內的一項政策工具。基本上，TDR是為了解決制式土地使用分區管制的「暴利

與暴損」(windfalls and wipeouts)問題，以及土地開發的私部門商業利益與地方公共投資成本之間的矛盾等問題，而提出的辦法。由於此等矛盾問題，是傳統分區管制制度上很根本的問題，所以TDR在國外曾被用來解決很多土地使用管制上的棘手問題，包括歷史建築與地標、農地或開放空間的保護、中低所得住宅的提供、土地開發的社會回饋等等。發展權移轉的實施必須立基於土地使用分區管制的架構，可因上述諸目的而限制移出地區的發展密度或高度。移出地一旦將發展權出售，就被視為不再擁有該部份發展權，並須接受明訂的相關土地開發與使用管制。

由於「古蹟土地容積移轉辦法」已經實施，「都市計畫容積移轉實施辦法」也經行政院核定於去年二月起試行一年，而本市也已著手草擬相關的單行法規，我們認為容積移轉在本市的實施是一值得推動的方向，但應審慎規劃，使之妥善可行，並乘機將「生態廊道與網絡復育」、「透水城市規劃」、「捷運導向發展」、以及「城市發展總量調控」等四個面向構想的需要納入考量。

但是TDR並非解決台灣土地使用管理問題的萬靈丹。而且如何設計良好制度，使其可行，且避免明顯的負效果，也不容易。我們認為一個合理可行的容積移轉制度之設計至少應注意下列各項課題：

- 1、移入地區可增加的額外容積應視該地區的剩餘容納能力以及當地居民的意願而定，不可過高，也不能以一固定的額度一體適用於全市；並且在實施TDR之前並須先考慮將移入區的基準容積降低(down-zone)，以免移入的額外容積對該區造成不良後效；
- 2、TDR的影響重大，台灣的相關經驗又不足，故應謹慎行之。應可先擇地區試行，再逐步推廣；
- 3、應該與現存之許多容積獎勵辦法（例如內政部的「實施都市計畫地區建築基地綜合設計鼓勵辦法」、台北市新修正之「土地使用分區管制規則」裡的「綜合設計放寬規定」、「建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點」、「都市更新實施辦法」中的容積獎勵、交通部的「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」、內政部草擬中之「都市更新建築容積獎勵辦法」等）配合：先取消現行之過於寬鬆的容積獎勵，以創造TDR的市場需求，使移出區的容積有真正的出路；

- 4、許多重要的配套措施—例如TDR銀行或基金的設立、發展權課稅（例如移出地與移入地之土地增值稅）、移出地塊原來抵押貸款之保證等，均應儘早配合研擬，以免有礙制度的順利推行與社會公平；
- 5、在法理層面言，如此重大影響人民權益的措施，長期而言，不應以行政命令行之，而應經過立法程序，取得合法性。另，更應正本清源，修正民法物權篇，將土地發展權訂為財產權之一種。如此方能使TDR之作業簡化、法制化，並可據以課稅，以符社會公義。

(三) 生態廊道與公共運輸廊道的整合性規劃

生態廊道與公共運輸廊道的整合性規劃，則是在公共運輸廊道計畫中，納入整合平行向或垂直向的生態廊道，特別是在軌道交通運輸規劃中，結合大眾運輸導向發展 (transit oriented development) 與區域生態基礎建設 (ecological infrastructure) 的一種規劃方法。生態城市綱要計畫的落實與否，最關鍵部分之一在如何尋求已建成地區的生態網絡之復育契機。「都市發展綠色走廊」方案構想，在於整合大眾運輸系統所構成的廊道，以及原有自然系統中山系水系所構成的生態廊道，亦即捷運廊道與生態廊道兩者的整合。

在大眾運輸走廊方面，台北市因台北大眾捷運系統的逐步完成，再加上研究中的輕軌系統路網以及公車專用道系統，未來將逐步建立完整的大眾運輸廊道。在生態廊道方面，由於台北市擁有的豐富山系與水系條件，以生態城市綱要計畫概念圖所劃設的「生態廊道及網絡復育構想」為基礎，在2025年目標年下，以一個世代的时间範圍內來復育自然系統。上述兩種性質的廊道的規劃整合，為建立建成區綠色都市走廊的主要原則。

上述綠色都市發展走廊的建立，有賴於逐漸將都市原有的道路汽車優先的空間發展，轉向大眾運輸導向發展的方向；特別是輕軌系統，有利於自然系統、步行環境與緊密城市發展模式之間的相互整合。由於上述大眾運輸系統的建立，特別側重其財務可行性，在政府財政短缺的情形下，如何建立一公私部門的夥伴關係，獎勵民間參與投資上述之大眾運輸建設，透過公平的站區發展誘因，配合站區設施與步行環境的配套設施規劃，將是落實本構想的重要方式。

六、結語

地景生態學強調自然過程與城市發展已然在區域空間中密切交織，無法斷然二分的現實，而將地區的生態系統和各種土地使用的分佈整合，將整個「城市-區域」視為一個土地嵌合體，用斑塊、廊道、基質等三種空間型態元素來描述在區域及地景尺度裡空間模式的組織與變遷。它並不只研究「純粹的」自然環境系統，而特別關注受人為影響與改變的自然系統形式與功能運作，因而與傳統的生態科學迥然不同。由於地景生態學的空間語彙，提供了一個有意義的溝通介面，讓生態科學與城市規劃設計兩大領域之研究者與專業者得以在這基礎上作知識與實務上的交流，因而，以它為理論基礎的地景生態規劃在方法上成為永續發展理念下相對有意義而且可行的空間規劃方法。

本文所介紹的台北市「綠色生態城市規劃」是地景生態規劃在地景與區域尺度的應用；採用的操作方法包括歷史地景生態分析、生態策略點分析、生態化土地使用模式規劃以及地景願景式規劃等；在執行制度面的建議，則包括了重疊分區、發展權移轉、生態廊道與公共運輸廊道的整合性規劃等。這只是一個小小的台北市的案例。由於地景生態規劃在台灣尚處於起步階段，為了追求台灣的永續發展，該規劃方式應值得相關學界及政府機關繼續努力，多加研究、推廣。

七、參考文獻

(一) 中文文獻

王鴻楷、楊沛儒，（1999），台北市主要計畫通盤檢討：綠色生態城市規劃，台北市政府都市發展局。

肖篤寧，（1992），景觀生態學：理論、方法及應用，地景出版社。

(二) 英文文獻

Ahern, J. (1999) "Spatial Concepts, Planning Strategies, and Future Scenarios: A Framework Method for Integrating Landscape Ecology and Landscape Planning", in Landscape Ecological Analysis: Issues and Applications, Klopatek, J. and Gardner, R. ed., Springer Press.

Antrop, M. (2000) "Changing Patterns in the Urbanized Countryside of Western Europe", in Landscape Ecology, 15: Pp.257-270

- Brandt, J. (2000) "The Landscape of Landscape Ecologists", in *Landscape Ecology*, 15: 181-185. Originally from IALE Mission Statement in 1998.
- European Commission (1996) *European Sustainable Cities*, Brussels.
- Fabos, J. G. (1995) "Introduction and Overview: The Greenway Movement, Uses and Potentials of Greenways", in *Greenways: The Beginning of An International Movement*, Elsevier, Amsterdam.
- Farina, A. (1998) *Principles and Methods in Landscape Ecology*, Chapman & Hall Press, London.
- Forman, R. T.T. (1999) "Horizontal Processes, Roads, Suburbs, Social Objectives and Landscape Ecology" in *Landscape Ecological Analysis: Issues and Applications*, Klopatek, J. and Gardner, R. ed., Springer Press.
- Forman, R. T.T., (1995) *Land Mosaics--The Ecology of Landscapes and Regions*, Cambridge University Press.
- Forman, R. T.T. & Godron, M. (1986) *Landscape Ecology*, John Wiley, New York.
- Harvey, D. (2000) *Spaces of Hope*, University of California Press.
- Van Langevelde, F. (1994) "Conceptual Integration of Landscape Planning and Landscape Ecology, with a focus on the Netherlands", in *Landscape Planning and Ecological Networks*, Cook E. A. & Van Lier, H. N. editors, Elsevier Press, Amsterdam.
- Zonneveld, I. S. (1995) *Land Ecology*, SPB Academic Publishing, Amsterdam.

921 災後觀光產業重建政策之永續性研究¹

王鴻楷² 林錫銓³

摘要

為了解921地震災後，政府的相關觀光產業重建政策，是否有助於災區重創之觀光產業的永續發展，本研究特別選擇從重要性一直受到忽視的政策執行之分析角度，來探討災後各主要重建政策的永續性內涵。本研究並根據觀光產業重建之主要課題、永續重建之政策涵義以及永續觀光之理論內容，建構一個包括政策內容指標與政策體制指標兩部分的永續性指標架構。前者用以描述重建政策內容在環境、經濟與社會之永續性價值上是否有改善；後者用以描述重建政策體制之在地自主性、政策整合性與政策創新性等永續特質是否有增進，以同時釐清重建政策之決策內容與行動機制的永續性進展狀況。繼而，藉由對相關政策資料分析、田野觀察與深入訪談，對災區觀光產業重建政策進行全區性的宏觀理解。結果發現政府相關觀光產業重建政策的永續性表現好壞不一，在產業網絡與產業資源的重建上相對較具永續性，但在地方治理、政策整合與政策創新等體制重建上則表現不佳。最後，本研究並對此研究結果做出相關的分析解釋與政策建議。

關鍵詞：地震、觀光發展、永續性、政策、重建

1 本文收錄於2004年《都市與計劃》，第31卷第2期，頁143-166。本研究係行政院國科會永續會整合型計畫「永續發展式的災後重建：921災區重建發展之研究」之子計畫「921災後重建與中部區域永續發展政策之研究」(90WFA0100790)之部分研究成果摘要。

2 國立台灣大學建築與城鄉研究所教授，E-mail: hungkaiw@ntu.edu.tw。

3 國立台灣大學建築與城鄉研究所博士候選人，E-mail: kent@ms51.url.com.tw。

A Policy-Oriented Study on Sustainability of the Post-921-Disaster Tourism Reconstruction

Abstract

This study analyses sustainability performance of some of the Post-921-Disaster reconstruction policies, especially when viewed from the perspective of policy implementation. We develop an descriptive framework of sustainability indicators, taking into account main issues of tourism reconstruction, relevant aspects of sustainability, and theories of sustainable tourism. The framework consists of two components: sustainability indicators of policy substance, and of policy decision-making institutions. The former describes the situation of environmental, economic and social sustainability of the reconstruction-relevant policies; the latter describes the sustainability properties of local empowerment, policy integration and innovation of policy apparatus. Furthermore, the study makes a macro-analysis of the region-wide reconstruction. Generally speaking, the sustainability performance of the relevant policies, as described by our indicator system, is highly mixed with relatively better results in the areas of industrial networking as well as redevelopment of sightseeing resources and poorer results in local self-governance, policy coordination and innovation. Finally, we analyze the causes of these results and provide several policy suggestions in accordance with findings of the study.

Keywords: Earthquake, Tourism development, Sustainability, Policy, Reconstruction

一、前言

對於災後重建，一般並不以恢復舊觀為主要目標，更期望藉此機會為災區帶入往後永續發展的契機，因此，重建政策的制定與執行是否具有永續性而能協助災區觀光邁向永續發展便成了眾所矚目的焦點。本研究之旨趣正是要從政策分析的角度，深入探討災後各相關重建政策的永續性內涵。

本研究選擇以觀光產業重建作為政策永續性之研究對象，主要係著眼於觀光產業對於921中部災區⁴居民生計發展與災區整體經濟發展的重要性。研究先從災區觀光產業在災前、災後的實質發展狀況作一比較性的掌握了解；再根據觀光產業重建之主要課題、永續重建之政策意涵以及永續觀光之理論內容，建構適於本研究使用之永續性指標架構；並以該架構對災區觀光產業重建政策進行全區域性的宏觀描述。在方法上，本研究除了藉由蒐集包括政策白皮書、重建計畫書、會議資料、重建經費預算書與剪報等相關政策文獻，進行資料分析比對；並透過田野觀察紀錄，以及深入訪談重建會官員、南投縣政府與台中縣政府官員、鄉鎮公所官員、中台灣觀光產業聯盟成員以及其他民間社團或民眾(請參閱附錄一：本研究訪談對象、時間與地點)，實際了解重建政策之執行過程和結果；再根據以上相關資料之比對、田野例證與訪談對話分析，對每個永續性指標作出「大幅提昇、部分提昇、基本不變」(政策內容面)與「績效卓著、部分成效、效能不彰」(政策體制面)之永續性描述。然而，由於在空間上，中部災區之觀光重建政策涵蓋面甚為廣闊，本研究並不刻意針對某項政策案例做個別細膩之探討；在時間上，仍處於災後重建的過程當中，許多實質政策成效亦難做出確切定論。因此，本研究所作之政策永續性描述，主要是依據相關質化研究資料之分析比對，並佐以部份量化數據，所得出之災前與災後之比較性概述。

此外，本研究除了著重對政策內容與執行結果之永續性探討，因有鑑於以往在政策規劃與實際執行、在預算編列與實際執行，以及在中央政策與地方施政上所時常存在的重大落差，也特別設定重建政策體制之永續性指標，針對各政策領域之重建政策體制的實際運作情形進行理解，以有助於釐清重建政策之所以具有永續性與否的背後行政結構和動力。

4 本研究所探討的災區主要係以南投縣與台中縣為範圍，因為此二縣之地理脈絡相互貫連，又在觀光產業上同樣遭受震災的慘重打擊。

二、災區觀光產業之發展概況

在對災後觀光產業重建政策進行永續性描述之前，首先要掌握921 震災對於災區觀光產業的影響以及重建契機，以釐清重建政策所被賦予的明確政策任務。以下我們根據相關統計數字、新聞剪報以及政府白皮書所提供之內容來掌握震災前後之產業發展概況，並說明九二一地震所帶給災區觀光產業的主要發展危機與轉機。

(一) 震前觀光產業發展概況

中部災區觀光產業屬於中橫公路系統與日月潭-阿里山系統，這兩個區域系統同時也為雪霸國家公園、太魯閣國家公園、玉山國家公園等三大國家風景區所圍繞，分別以中橫公路、省14 號公路與新中橫公路三大交通及觀光旅遊動線出入三大國家風景區。其觀光資源主要分布於南投生活圈和台中生活圈的範圍內(詳見表一：中部區域觀光遊憩資源性質分類表)。

表一 中部區域觀光遊憩資源性質分類表

		南投生活圈	台中生活圈	彰化生活圈	雲林生活圈
國家公園		玉山國家公園	太魯閣國家公園		
區域性 遊樂區	海水浴場或 海濱遊樂區		大安	彰濱芳苑海濱 公園	三條崙
	風景區	霧社、日月潭、 東埔	鐵砧山、大坑、 谷關、梨山	八卦山	草嶺、樟湖、 荷苞山
	森林遊樂區	溪頭、杉林溪、 鳳凰谷、奧萬 大、松柏嶺	東勢林場、台中 都會公園、大雪 山、八仙山、武 陵農場	松柏嶺、田 中、清水岩	
	大型遊樂區	九族文化村	亞哥花園劍湖山		
歷史文物古蹟		八通關古道	霧峰林宅	鹿港傳統建 築、交趾陶、 田尾園藝	北港朝天宮
景觀道路		台14 線省道台21 線省道	台3 線省道台8 線省道	台14 線省道	台3 線省道

地方性遊憩區	廬山溫泉東埔溫泉 雙龍溫泉瑞龍溫泉	德基水庫、公老坪、石岡水壩	百果山	斗六湖山岩
--------	----------------------	---------------	-----	-------

資料來源：南投縣觀光整體發展綱要計畫(第一次通盤檢討)(1997)

產業活動除了一般的旅觀業與餐飲業經營，主要有休閒農場的經營、地方產業的延續、地方特產的產銷、遊樂園區經營等大項；而在觀光產業市場的供需方面，災前來華觀光旅客已有逐漸取代北部區域而往中、南、東部遽增的情形(請參閱表二：台灣地區國民旅遊區域統計表)。

表二 台灣地區國民旅遊區域統計表⁵

單位：%

年別(民國)	北部區域	中部區域	南部區域	東部區域
72	59.8	19.2	18.8	2.2
75	44.3	22.7	27.4	5.6
77	30.2 3	2.9	29.8	7.2
80	27.2	33.3	31.1	8.4
82	36.6	22.2	32.2	9.0
84	34.9	27.5	27.7	9.8
86	43.6	35.6	37.3	11.6
88	48.7	30.9	35.7	8.2
90	41.2	29.1	36.6	8.0
91	43.1	30.2	35.8	8.4

資料來源：本研究整理

至於中部災區觀光產業在災前即已存在的許多發展課題，在南投縣方面包括：觀光資源的開發運用缺乏系統化與創意、旅遊設施品質不佳與不足、不肖業者缺乏有效管理、觀光行銷有待加強、假日與特殊旅遊旺季縣內交通惡化、欠缺層級較高之觀光專責機關、民間力量缺乏全面

5 本表係本研究參考南投縣政府(2001)編印之「南投縣綜合發展計畫」、「中華民國八十八年國人國內旅遊狀況調查報告」(交通部觀光局, 2000a)、「中華民國九十年國人旅遊狀況調查報告」(交通部觀光局, 2002)以及「中華民國九十一年國人旅遊狀況調查報告」(交通部觀光局, 2003)整理製作。表中民國84年以後各年各區之百分比總和並不包括金馬地區所佔的比例。

性的整體行動、上級主管機關與縣府之配合程度不佳等等⁶。而台中縣災區在災前所面對的課題則主要有：觀光遊憩資源因缺乏經費而未能全面開發利用、都市漫延致使地方特色逐漸消失、環境髒亂、各觀光據點間之交通道路網與服務設施未達完善、觀光資源之拓展與經營輔導未盡理想、部份觀光據點因位於環境敏感地帶易形成觀光發展與環境衝突等⁷。

(二) 震災對觀光發展的主要影響

總結相關災情報導，九二一震災對於中部災區觀光產業的影響主要有三：1.觀光資源的毀壞，如日月潭、觀音瀑布等風景區資源的毀損，杉林溪遊樂區等民營遊樂區損失⁸，以及觀光景點中旅館業損失⁹等；2.觀光網絡的中斷，尤其是像台21、台14、台8、台16、台3線等幾條主要觀光系統道路均嚴重受損，致使觀光受阻。另觀光業者之間原有的產業脈絡關係也由於各自成為災民，而產生聯結上的困難。同樣的，在產業資訊上，也由於軟硬體設施的受創而中斷；3.觀光印象的改變，由於政府的旅遊安全呼籲與國內外媒體的災情嚴重報導，使國內外旅客心生恐懼，致使觀光旅客裹足不前，造成該區觀光產業驟然蕭條。據調查，國外旅行團取消率高達九成，航空公司被取消二十一萬個機位(九月二十一日至十二月底)，觀光旅館住宿率普遍下降，平均跌幅六成以上，損失慘重¹⁰。

6 請參閱南投縣政府(1999)發布之「南投縣觀光發展白皮書」。

7 請參閱內政部(1996)訂頒之「台灣中部區域計畫」。

8 在南投縣受損之民營遊樂區就有九處，損失金額約5.3億元，營業損失約12.1億元(南投縣政府編印，2001)。

9 南投縣旅館業合法登記者共113家，經歷九二一大地震後，其中安全無虞可正常營業者有31家；歇業者有8家；全倒者有16家；半倒5家；建築物嚴重龜裂者36家，隔間牆受損者17家，共計74家受損；佔全部合法登記旅館業65%，影響甚鉅(南投縣政府編印，2001)。

10 1999年交通部觀光局編印的「觀光年報」指出，1999年到災區的旅遊人次比1998年少了26.47%，1999年來華旅遊人次比1998年少了14.77%。

(三) 永續重建之契機

但從觀光產業永續發展的角度來看，震災無疑也提供了一個破壞性建設的機會，讓中部地區原本即欲大力發展的觀光產業得到了絕佳的契機。前南投縣長彭百顯即表示，震災讓他有資源可以實現上任以來一直想發展的觀光產業¹¹。這些內容包括：

1、 經費的投入

以往各縣市的觀光產業因受限於地方財政的困窘，往往難以有效地推動。如今中央政府在重建經費上提供數千億的挹注¹²，這些龐大而集中的經費補助，不僅有助於產業的復建，也讓地方政府更有機會去推動比較全面性規劃的觀光產業發展。

2、 全國性觀光議題的形成

九二一地震固然造成了許多慘重的破壞，但同時也震出的中部災區的知名度。原本地處台灣內陸中心的南投一台中地區，可能只有一二知名景點為人所熟知，但此次由於震災的關係，各種人力物力的投入重建，以及國內外媒體的大量報導，也創造了一個讓外界可以更詳細、更深刻去認知災區相關觀光資源與產業發展的機會，大大強化了人們對於此一地區的印象。這樣的過程有助於為災區開創全國性的觀光議題，是一個產業行銷與產業拓展的良好契機。

3、 弊性觀光政策的推展

各地方縣市的觀光產業發展，長久以來即存在各種推展的困境，甚而是沉痾甚深。如觀光景觀的髒亂、觀光遊憩意象的單調類同、觀光遊憩設施簡陋、缺乏整體規劃開發、環境生態破壞、非法經營等等的問題，地方政府也一向放任無為，這對於我國觀光產業的永續發展實為一大阻礙。此次震災，雖對既有產業資源造成嚴重破壞，但也對長期既存的发展問題做了結構性的鬆動，提供災後觀光產業重建一個可以重新省思、規劃、建設與管控的轉機。若能藉由重建時機有效清除積弊，將有助災區觀光產業競爭力的提昇。

11 於2002年6月7日，在台北來來飯店接受本研究訪談。

12 行政院在2001年即編列了一千億的重建特別預算。

4、新觀光景點的形成

世界上有許多著名的觀光景點均源自大自然的驚奇現象，如許多著名的火山名勝區或龐貝古城遺址等。此次地震同樣也在災區上留下許多可供人們認知自然力量、緬懷當地人文或想像災變現場的地景地貌，而可能成為新的觀光景點。因此，乃有行政院九二一重建委員會在南投縣規劃選出九處紀念地景¹³。

三、觀光產業重建政策之永續性指標建構

從永續發展的角度來看，災後重建政策不同於平時政策者，在於它同時肩負有去除永續危機以及促成永續轉機的雙重任務。因此，本研究用以理解觀光產業重建政策之永續性指標架構亦不同於一般政策，而必須先掌握觀光重建之主要課題，並釐清永續觀光發展以及永續性重建之政策涵義。

(一) 觀光重建之重要課題

根據前述災前舊有的觀光發展課題與震災所造成的影響分析，災區必須納入觀光產業重建的課題主要有三項，第一是觀光產業資源的重建，包括產業活動、設施、地景與服務等重建；第二是觀光產業網絡的重建，包括觀光相關交通網絡、資訊網絡與產銷網絡等重建；第三是政策體制效能的重建，包括重新安排與調整有關重建政策決策和執行的各組織設計、資源分配、組織行為與法制體制等。

(二) 永續觀光發展之概念

永續發展的課題自1970年代以來逐漸成為全球各國共同接受的政策價值，永續性觀光產業發展亦是在這樣的思潮脈絡下受到普遍的重視。最早即有Murphy (1994)、Archer 與Cooper.(1994)等學者提出倡導，大多是從環境主義(environmentalism)與綠色意識(green consciousness)的觀點，強調觀光發展須對自然環境資源的重視(Berry and Ladkin, 1997)。後來，學界與實務界對於觀光永續發展的理解與界定逐漸朝向永續發展的3Es原則，亦即觀光發展要能兼顧到環境保育(environment)、經

13 包括集集鐵道11至21公里處及附近傾斜電塔、九九峰、九份二山、鳳凰谷鳥園、竹山秀林部落、埔里台灣地理中心碑、武昌宮、集集車站與竹山鎮沙東宮照鏡台等。

濟發展(economy)與社會公平(equity)等三方面價值的平衡對稱。譬如 Pleumarom(引自Hitchcock and Parnwell, 1993)曾為觀光永續發展定義為：「在思考滿足當前遊客與在地區域的需求的同時，應為將來保留與提高使用的機會。永續觀光發展應導向一種資源的管理方式，那種方式可以讓我們實現經濟、社會與美感的需求，同時可以維持文化中生態過程、生物的多樣與維生支援系統的完整性。…」，此一定義亦為世界觀光組織(World Tour)所採用。國內學者(李素馨，1996；侯錦雄，1996；林永森，2001)亦曾秉此原則為永續觀光作出定義，譬如，李素馨認為，永續觀光發展的理念即在於透過當地居民、觀光客、觀光發展組織等與觀光地區有關的人群，以公平和諧的共生生態協調彼此的需求，並對當地自然環境與人文資源合理的利用，以期達到生態保育、經濟效益發展、文化傳承與尊重之永續發展目標。

此外，Berke 與Conroy(2000)曾以四個概念尺度來對永續發展作更精確的定義，分別是「系統再生產」(system reproduction)、「3E 之間的平衡」(balance between 3 Es)、「地方行動到全球(區域)關懷的聯結」(linkage from local action to global(regional)concerns)與「動態流程」(dynamic process)。本研究援此以界定觀光永續發展，認為有以下諸項政策意義：1、地方政府與民眾對活化觀光產業具有共識。2、重視地區環境、經濟與社會永續價值在觀光產業發展上的平衡互補。3、強調地方與區域觀光產業議題的聯結互動。4、推動者具有耐性和視野去追求一個不斷演化與變動的區域休閒產業發展方案(林錫銓、王鴻楷，2002)。

若從永續觀光產業之實務發展與經驗研究來看，目前國內外學界主要是針對生態旅遊的議題展開相關研究。研究主題如生態旅遊之自然資源管理(裴家騏，2003；薛怡珍，2003)、旅遊客行為研究(陳玉清、林晏州，2003；高明瑞，2003)、經濟效益評估(鄭蕙燕，2003)、旅遊制度建立(楊宏志，2002)、政策治理(Caffyn and Jobbin, 2003)、遊程規劃與活動設計(林鴻忠，2002)、環境影響評估(陳章波，2001；Moor et al., 2003)、社區參與(黃國超，2003；Grainger, 2003；Neto, 2003)，以及愈來愈受重視的原住民部落文化與生態旅遊產業之間結合發展的相關課題(黃正聰，2003；洪進雄，2003；Piner and Paradis, 2004；Hinkson, 2003)。生態旅遊乃是永續觀光發展理念的重要實踐路徑之一，透過生態旅遊產業

的實務發展調整以及相關案例經驗之研究探討，將有助於整體永續觀光發展的進一步推展，此亦是本研究秉此理念進行經驗研究之旨趣。

(三) 永續性重建的政策意涵

1、承先啟後、生生不息

近代永續發展理念的源起，固然是著眼於人與環境關係的反省，以及對於環境資源之有限性的體認。但背後所追求者無非仍是人類的長久續存，是設定在「以人為本」的立場，因而，在某些較常被引用的永續發展定義裡，如世界環境與發展委員會(WCED)所作之定義¹⁴，對於後代生存權的維護便甚為重視。也可見「永續發展」基本上乃是一個社會性的概念，社會性目標的達成應是它的最高目標(龐元勳，1999)，它超越了個人主義式的狹隘價值思考，而從社群的觀點來界定永恆生命的價值。因而，若從「永續發展」的中文字義來直接闡釋，「永續發展」即是社會成員之跨時空的不斷接續與向前發展，而能展現出社會性總體生命力量的永不止息。這基本上也與中國儒家倫理中所強調之生生不息、日新不已的永續生命哲學相契合(劉阿榮、石慧瑩，1999)。因此，本研究可將永續發展的涵義界定為：一個社會所呈現出之承先啟後、生生不息之實存特性的維持。申言之，當我們看到某個地區或族類的社會實存具有承先啟後、生生不息的特性時，我們便可認為該地區或族類是處在永續發展的狀態下，而其中，永續發展之社會性便隱含有對該地區或族類之倫理傳統的肯定(Jamieson,1998)、對不斷創造創新的強調，以及對跨時空融接性與生存競爭性的體認等深層意義。亦即，當我們稱一個社會具有永續發展之特質或者一個政策具有永續性時，即表示該社會特質或政策內涵具有對倫理傳統的承襲敬意、具有創造創新的能力，以及具有在時間上能調融接續「傳統與創新」、在空間上能整合調適「內在系統與外在環境」之生存競爭力。

14 「符合當代人的需要而不妨礙未來世代滿足他們需求之能力的發展方式」(development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)。策目的與政策手段兩個向度來作觀察，因為僅有目的或手段均不足以確保永續發展價值之推行。

2、 危機與契機

若加入永續性的價值衡量，所謂永續性重建之涵義應同時包括震災所造成之危機的去除與震災所帶來之再發展機會的開創兩層涵義。若從永續發展的深層意義來看，前者乃是對原有傳統性的維護、對發生中斷之社會接續性的重新連結以及對基本生存競爭力的鞏固，而後者是永續發展涵義中創造性與生存競爭性的展現。

3、 目的與手段

若從政策分析的角度來思考一個社會永續發展的實質內容，一般均以環境永續、經濟永續和社會永續為其主要內容，並且有關政策永續性之衡量往往主要針對政策規劃目標與實際成果之是否具有永續性作探討，較少關注政策執行過程是否具有永續性的問題。然而，一般公共政策評估原本即同時含括有過程評估與結果影響評估，程序評估與實質評估，或執行評估與效果評估等不同內容，亦即同時強調政策目的與手段的關聯性，因而，作為實現政策目的之手段的政策體制的永續性課題逐漸受到重視。本文探討重建政策之永續性正是同時從政

另就重建政策目的的永續性內涵而言，目前一般公共政策對於一個社會之永續發展目標的討論已大致歸結為三大政策領域，分別是環境政策、經濟政策與社會政策，而其所追求之永續發展目標則分別為環境永續、經濟永續與社會永續。同樣的，本研究探討災後重建政策也必須涵蓋這些政策內容，也就是要能關照到觀光重建政策的規劃內容與實際重建成就是否符合環境永續、經濟永續與社會永續的價值要求。另就重建政策手段的永續性內涵而言，這是實現永續性政策目的必要機制，少了此一執行機制的配合，所有的永續發展目標都將落空。此所以，聯合國在「21世紀議程(Agenda 21)」(United Nations, 1993)中，特別把體制，也就是法律、制度與組織等議題列為落實永續發展之重要項目之一。然而，目前國內各界對於與永續發展相關之體制問題的討論與研究，仍然僅有少數著眼於檢討政府相關體制者，而從政策執行過程來探討政策及體制內部運作需要哪些與達成永續目的直接關聯的特性(也就是工具面的永續性問題)者，則屬絕無僅有。殊不知對於此一面向之永續性的

掌握，將有助於更深入監控與改善實際政策執行過程中組織設計、資源分配、行為模式、法制體系等的體制永續特性。以我國行政院經建會目前委託學者專家所建構的「台灣永續發展指標系統」¹⁵而言，在其所擬六大類，包含42項永續指標的指標系統中，「制度回應」類的八大指標也只有「政府與民間環保團體合作程度」一項與執行體制特性較相關，基本上仍未深入慮及實際體制執行面的永續特性。因此，本研究乃參酌相關文獻(Fricker, 1998)，並根據「經濟合作與發展組織」(OECD, 2002)在進行五國永續治理之個案研究時所認定的三項永續概念：政府與社會部門互動的增進、政策整合的挑戰、以及政府部門為面對跨世代永續挑戰的長程視野，再考慮本研究之需要，歸結出以下幾項永續性執行機制的核心內容。

(1) 地自主性

如果永續性政策的目的是在追求一個社會的承先啟後與生生不息，那麼執行該政策目的的手段機制之首要條件便是要具有在地自主性，也就是該執行體制的內在成員與資源運用應盡量取自在地社會，並且整個機制的主導運作應該力求由在地社會所自發營運。因為，倘若該社會成員(包37670括當地政府與社會部門)不具有在政策上承先啟後的自主意願、資源和能力，亦或該執行機制的組成與運作並非出自該社會成員的自發自主，光靠外援肯定難以永續發展(Ioannides, 1995)。Fricker(1998)認為，在地社群愈能夠有效地進行民主參與，就愈有機會達成永續目標。因此，從執行機制中在地自主性的多寡，便可以衡量其實現永續性政策目標可能性的大小。

(2) 政策整合性

由於環境生態、經濟產業與社會文化各政策領域的永續發展目標間常存有相互衝突的情況，使得永續發展的實踐必然是一個在各種政策現實的衝突中力求平衡發展的過程，亦即需藉由執行機制的協調整合，才能達成一個社會整體之最大平衡的永續發展，故而，政策整合的功能便成為政策執行體制是否具有永續性的另一重要內涵。在Abaza (2002)編著的「Implementing Sustainable

15 請參閱 <http://www.cepd.gov.tw/sustainable-development/index.htm>

Development」一書中，也曾特別強調合作式規劃(collaborative planning)、共同管理(co-management)與整合性評價(integrated assessment)等政策整合手段對於落實永續發展目標的重要性。前二者主張政策決定過程應加入各不同觀點的事先參與，政策執行過程應透過各不同社會體制間相互的協調管理；後者則認為實現永續發展目標的政策過程應是一個循環參與的過程，在其中各社會部門與各不同學科專業之間持續進行著積極的對話(active dialogue)。

(3) 政策創新性

若從前述永續發展的深層涵義來看，政策的永續性必須仰賴政策體制中不斷接續創造的力量來達成，因而在政策的執行機制上便不能缺少屬於政策體制本身的創造性。這種機制具有某種政策創新的規劃力、研發力和前瞻性，能夠提出有別於一般傳統的思維和做法，而有助於永續發展價值的落實。然則，這些創新性思維與做法的根源，基本上還是來自於追求跨世代永續發展之長程視野的啟發，並循此價值標準，針對各種階段性現實環境之需要作策略性的創新因應。

(四) 觀光產業重建政策之永續性指標架構

「永續發展」是一個上位的、全觀的抽象概念與價值觀，一旦要將之具體化成為實際的政策操作並建立起可以進行研究討論的指標，則為適應個別的政策情境，難免會得出具體內容互有差異的永續性政策方案與研究指標。只是，以目前國內外有關永續發展之指標建構而言，多數之永續發展指標化進度仍停留在國家整體的或國土發展的層次，而未進一步細膩進展到個別政策領域，如本文之觀光產業政策領域。並且，從目前國內外所發展出的整體性永續發展指標來看，一般多以「環境保育、經濟效率與社會公平」或是以「生態、生產與生活」等三生面向作為指標架構發展之主要內容(李永展、何紀芳，1998；行政院經濟建設委員會，2001)，進而在各大要項下尋求設立各個細項指標，以界定出永續性社會或國土發展之具體內容。晚進，由於學界與實務界開始意識到體制回應性對落實永續發展目標的重要影響，也逐漸將體制面因素納入指標架構之中，成為另一大項。儘管經過各界的努力，已有為數可觀的永續發展細項指標被提出，但就指標的可行性而言，這些相對而言還

是比較總體性、宏觀的指標細項，畢竟不一定能適用於特定政策領域之個案情境，猶需本乎永續發展之內在精神與主要架構進一步再將指標內容細膩化與情境化。此所以，本研究必須針對觀光產業政策領域之重建情境另外提出指標架構的緣故。除了忠於永續發展之內在涵義，遵循環境、經濟、社會與體制等四大宏觀架構脈絡，更著眼於顧及永續觀光發展政策與主要重建課題之特殊性。因此，本研究根據永續性重建之相關政策涵義以及永續觀光的理論內容，再對應到本研究所欲探討的主要觀光重建課題，而形成本研究所需之指標架構(請參閱表三)。架構中之各指標內容在於反映相關重建政策對於各重建課題中永續危機之去除與永續轉機之開創的實際影響，因而，本研究之政策永續性描述，主要是一種災前與重建後之相對永續性比較，著眼於研究重建政策內容與體制是否具有永續性，以及重建政策有無為災區觀光發展帶來相對永續性的影響。也因此，對於以下各指標所給予之「大幅提昇、部分提昇、基本不變」或「績效卓著、部分成效、效能不彰」等描述，乃是對震災前後之政策永續性變化的相對性理解，並非根據某種絕對客觀之標準所做之評判。譬如觀光資源重建課題中之「觀光公共遊憩設施的生態相容程度」指標，是探討重建政策中有關災區遊憩設施的重建是否已去除了災變所造成的生態危機，及在新建遊憩設施的過程是否加入了生態永續的價值考量等，而不是以一個平時性的生態指標來精確評量存在於災區中的遊憩設施具有多大程度的生態永續性。

整個指標架構主要區分為重建政策內容和重建政策體制兩個部分。在重建政策內容的永續性指標方面，本研究是從環境永續、經濟永續與社會永續等三個目的永續性內涵，來描述相關重建政策在觀光資源重建與觀光網絡重建兩大重建議題上所指涉之具體指標內涵，以了解重建政策內容之永續性是大幅提昇、部分提昇或基本不變，所用指標包括「A-1 觀光公共遊憩設施的生態相容程度」、「B-1 整體視覺景觀的改善程度」、「B-2 合法經營問題的解決程度」、「B-3 政府輔導當地農民發展觀光的績效」、「B-4 輔導觀光產業提昇經營專業的程度」、「B-5 觀光活動與當地古蹟文史和社群關係的關聯程度」、「B-6 觀光活動中文化的創新性程度」、「C-1 觀光交通網絡便易性之增加程度」、「C-2 觀光資訊網絡連結的效率程度」、「C-3 各縣市鄉鎮觀光產業連結的緊密程度」。

表三 災區觀光產業重建之政策永續性指標架構

永續發展之 概念內涵 觀光 產業 重建 之政策 永續性 指標 永續重 建課題		永續發展之概念內涵(承先啟後，生生不息)							
		災區永續重建之概念內涵(破壞永續之危機解除；促成永續之機會發展)							
		永續發展之內涵(目的)			永續發展之機制(手段)				
		永續發展 (環境)	永續發展 (經濟)	永續發展 (社會)	在地自 主性	政策整 合性	政策創新 性		
		重建政策內容之永續性指標			重建政策體制之永續性指標				
觀光 產業 永續 重建 之主要 課題	產業資 源重建	活動			B-5 B-6	/			
		設施	A-1						
		景觀		B-1					
		服務		B-2 ; B-3 B-4					
	產業網 絡重建	交通網絡		C-1					
		資訊網絡		C-2					
		產銷網絡		C-3					
	體制效 能重建	組織設計					D-2 D-2	E-1	
		資源分配					D-1		F-1
		行為模式						E-2	
		法制體系							F-2

在重建政策體制的永續指標方面，本研究是從在地自主性、政策整合性與政策創新性等三個永續性機制內涵來描述重建政策體制所具有的指標內涵，以了解重建政策體制之永續性是呈現出績效卓著、部分成效或效能不彰等狀況，所用指標包括：「D-1 地方政府對觀光產業重建經費之管理效能」、「D-2 地方政府觀光管理部門之組織效能」、「D-3 當地民間觀光相關組織的活動力高低」、「E-1 三級管控的政策協商績效」、「E-2 各級政府及民間觀光組織的政策互動密度」、「F-1 各級政府及民間業者在重建中投入的產業研發心力」、「F-2 影響觀光產業永續性之法制規定的突破程度」。

四、災區觀光產業重建政策之永續性評述

整理近一二十年來我國政府所擬定之國家重大施政計畫時發現，在交通部觀光局(1992)的「台灣地區觀光遊憩系統開發計畫」、行政院經濟建設委員會(1996)的「國土綜合開發計畫」、內政部(1996)的「台灣中部區域計畫」第一次通盤檢討、行政院(1997)的「跨世紀國家建設計畫」、原台灣省住都處市鄉規劃局(1997)所規劃的「南投縣觀光整體發展綱要計畫」、南投縣政府(1999)所編定的「南投縣觀光發展白皮書」與交通部觀光局(2000b)提出的「二十一世紀台灣發展觀光新戰略」的政策脈絡中，永續發展已是近年來政府在思考我國觀光產業發展時一個確定的目標。震災發生後，政府如何在相關觀光重建政策與執行體制上呈現出永續性，乃是本研究進行總體評述的重點。

(一) 災後主要觀光產業重建政策

直接落實到政府的災後觀光產業重建政策來看，我們亦可以從以下各級政府的相關政策宣示、經費編列與執行措施等方面來作歸納探討。

在政府相關政策宣示方面，在經建會(1999)的「災後重建白皮書」特別強調要發展多元化具地方特色的產業等四項主要政策主張；在行政院九二一震災災後重建推動委員會(1999)所擬的「災後重建計畫工作綱領」中，訂定了包括發展多元化的地方產業等五點重建計畫目標以及包括結合地方文化特色與產業型態以推動傳統產業復興等八項基本原則。

審視政府在九十年與九十一年度所編的災後重建特別預算(行政主計處，2001、2002；行政院九二一震災災後重建推動委員會，2001)當中，政府推展觀光產業重建之主要政策內容包括以下幾項：1. 觀光設施整建：如森林遊樂區、農特產品物流中心、當地零售市場、老街與風景區的重建等；2. 觀光活動辦理：如日月潭水沙漣觀光文化系列活動、各觀光路線之特色活動等；3. 產業網絡的重建：如災後重建資訊網站之建置、觀光活動宣傳等。

前重建會副執行長林盛豐¹⁶在訪談中表示，整個災後觀光產業重建的經過，約可分成復原與振興兩個階段。產業復原階段是屬產業救活的

16 於2002年4月18日，在行政院接受本研究訪談。

工作，主要工作包括搶修觀光相關設施尤其是交通路網、邀請正副總統數次前往視察災區觀光以帶動人潮、由交通部發布公務員到災區旅遊補助辦法，以及聯合民間觀光產業協會籌組中台灣觀光產業聯盟，並確定包括日月潭、集集鐵道等八大主力推展路線，開始舉辦各景點活動；在為業者拉回災前的主要客源之後，開始推動第二階段的產業振興工作，主要工作重點有五項：聯合促銷、新產品設計、軟體建設、硬體建設、尖離峰旅遊量調整等。

在縣政府的觀光重建措施方面，南投縣政府(2001)在其新擬的綜合發展計畫中，曾詳列縣政府對於該縣觀光產業重建所面對的課題，包括如何藉由休閒觀光振興產業文化以促使地方活化等12個主要課題與政策主張。另在南投縣政府於民國90年議會總質詢時所整理提列之南投縣觀光產業重建成果¹⁷中，共包括有南投縣觀光藝文館的籌建、南投縣人文觀光廣場的規劃設置、籌設南投縣觀光大學..等等三十餘項已完成或規劃中的重建成果；台中縣政府(2001)則在其所編印的「九二一地震兩週年重建成果報告」¹⁸舉列包括：東風鐵道綠色走廊之整建、舉辦「谷關山水節」等十餘項重建成果。

(二) 災後觀光產業重建政策之執行體制

負責推動上述觀光產業重建政策內容的執行體制，實際關乎政策的落實與否，是永續性政策能否被永續性地執行的關鍵。從整個災區重建政策形成與執行過程來看，因應重建業務所設置的專責機關--行政院九二一震災災後重建推動委員會，當然是整個重建政策執行體制的核心，由其總承重建政策經費的分派與業務控管，並由其與其他公、私相關部門相互關聯成每個個別政策的執行體制。以觀光產業重建政策的推動來說，實際在災區中推動觀光重建政策的機關團體包括九二一重建會產業振興處之服務業振興科¹⁹、交通部觀光局、農委會、經濟部商業司、南投縣政府觀光局、台中縣政府交通旅遊局、各鄉鎮公所觀光課或

17 南投縣政府觀光局提供之資料。

18 2001年9月10日，由台中縣政府所編印。

19 設有科長一人、科員二人。

經建課以及民間觀光協會等。

其中，九二一重建會產業振興處之服務業振興科負責處理所有災區觀光產業重建之相關宣傳、協調與計畫核審業務；交通部觀光局、農委會、經濟部商業司等相關中央部會各派有一名科員進駐中部辦公室，配合重建業務之協調；隸屬於交通部觀光局的「日月潭國家風景區管理處」以及「參山國家風景區管理處」²⁰，直接負責災區主要觀光景點的重建；南投縣政府在地震後即成立觀光局²¹；台中縣政府在地震後半年多成立交通旅遊局²²；災區各鄉鎮公所當中只有極少數特別設有觀光課²³，其他大多由公所中的經建課負責觀光業務，而實際負責業務執行的人員也大多一至二人；民間部門方面，除了一般常態性的相關旅遊公會，在此次重建過程中並無顯著參與運作。另有許多觀光產業協會如日月潭觀光發展協會、集集鐵道協會等等，在此次重建過程中積極介入參與，尤其是「中台灣觀光產業聯盟」的成立，更使得「日月潭觀光發展協會」、「南投縣集集鐵道文化協會」、「東埔溫泉風景區旅遊促進會」、「鹿谷鄉產業觀光促進會」、「埔里產業觀光促進會」、「仁愛鄉廬山溫泉觀光促進會」、「藝術大道觀光促進會」、「清境觀光發展促進會」、「南北港溪觀光產業促進協會」等民間團體成為重建政策的主要配合對象。而整個重建政策體制的實際運作便是中央與地方關係、地方政府間關係以及公、私部門合夥關係的互動配合情況。關於這整個政策體制之運作，主要涉及四項重建功能：政策決定、預算使用、政策執行以及政策的協調和考核。在政策方案的決定方面，重建會除了依據災後重建計畫綱領之規定，主要由藉審批地方政府或民間團體所上呈的提案來決策，因此地方政府和民間團體，實際上亦享有部分的重建決策

20 編制主要為正副處長一人，下設企劃、工務、遊憩與管理四個課。

21 編制包括正、副局長各一人、技正一人、策劃課五人、推廣課六人、開發課六人及營運課五人。

22 組織編制包括局長、副局長、秘書、技正各一人，交通行政、道路養護、觀光、旅遊管理等四個課，以及行政室、會計室、人事室、政風室等總共四十人，其中直接與觀光重建相關者是觀光課與旅遊管理課。

23 例如集集鎮公所之觀光課。

權；在預算執行方面，由於中央各部會的重建經費均由重建會來集中管理調配，重建會藉由計畫的核可來撥補經費，並經由地方縣市政府來負責經費的執行，但一向財政窘迫的地方政府每每喜愛展現其對預算的控制力量，以致在重建會、縣政府與民間團體間常發生經費使用之衝突；在政策的執行、協調和考核方面，由於縣政府、鄉鎮公所與民間團體均投入政策執行，相互間便需有充分合作。因而，重建會便以三級管控會議來作協調監督，第一級會議由執行長或副執行長主持，每兩週一次，由各地方政府派代表與重建會開會。第二級會議由重建會執行長與行政院研考會主委共同主持，每月一次，由行政院各相關部會主管參加。第三級會議每月舉行一次，由行政院院長主持，與重建會官員共同開會。

(三) 災區觀光產業重建政策永續性之總體評述

針對前列之觀光產業重建政策內容以及實際政策執行體制，本研究從各永續指標內涵來探討其所帶給災區危機解除與轉機創造的實際情況如下(請參閱表四)。

1、 在政策內容的永續性方面

(1) 觀光產業重建政策之環境永續性

A-1 觀光公共遊憩設施重建的生態相容性：生態價值基本上已為各級政府所接受並充分反映在重建政策內容的擬定中，譬如在災後重建計畫工作綱領之重建基本原則中便強調建設要與生態、環保並重，而從實際執行的重建工程來看，舉凡風景地區新建之步道、公共空間、牌示與建物之質材和顏色，已多能考量到生態相容性的問題，如新建於省道14號公路旁的觀光驛站、二水到車埕火車站的集集支線工程、拉魯島重建工程與伊達邵部落生活區²⁴，以及已成為觀光景點的各個小學重建工程等等。重建政策在新建公共遊憩工程上頗為重視此一生態重建之契機，相較於從前類似之公共工程，政策之永續性明顯有大幅之提昇。--(大幅提昇)

24 由謝英俊建築師團隊與台大城鄉發展基金會共同規劃建造之伊達邵部落生活區，主要建材係以當地盛產的竹材為主，並由邵族人共同合力建造，成為一個兼具生態與文化特色的聚落景觀。

表四 中部災區觀光產業重建政策之永續性總體評述

永續發展之 概念內涵 觀光 產業 重建 之政策 永續性 指標 永續重 建課題		永續發展之概念內涵(承先啟後，生生不息)					
		災區永續重建之概念內涵(破壞永續之危機解除；促成永續之機會發展)					
		永續發展之內涵(目的)			永續發展之機制(手段)		
		環境永續 發展	經濟永續 發展	社會永續 發展	在地自 主性	政策整 合性	政策創 新性
		重建政策內容之永續性指標			重建政策體制之永續性指標		
觀光 產業 永續 重建 之 主要 課題	產業資源 重建	活動			C-1 部分提昇 C-2 部分提昇		
		設施	A-1 大幅提昇				
		景觀		B-1 部分提昇			
		服務		B-2 基本不變 B-3 部分提昇 B-4 部分提昇			
	產業網絡	交通網絡		B-5 大幅提昇			

表四 中部災區觀光產業重建政策之永續性總體評述(續)

觀光產業重建之政策 永續性 重建課題	永續發展之概念內涵	永續發展之概念內涵(承先啟後，生生不息)					
		災區永續重建之概念內涵(破壞永續之危機解除；促成永續之機會發展)					
		永續發展之內涵(目的)			永續發展之機制(手段)		
		環境永續發展	經濟永續發展	社會永續發展	在地自主性	政策整合性	政策創新性
	永續性指標	重建政策內容之永續性指標			重建政策體制之永續性指標		
	地域網絡		B-6 大幅提昇				
	資訊網絡		B-7 大幅提昇				
體制效能重建	組織設計	/			D-2 部分成效	E-1 效能不彰	
	資源分配				D-3 部分成效		
	行為模式				D-1 部分成效		F-1 部分成效
	法制體系					E-2 效能不彰	
						F-2 部分成效	

(2) 觀光產業重建政策之經濟永續性

B-1 整體視覺景觀的改善程度：在重建白皮書與災後重建計畫工作綱領均提及景觀優美的重要性，重建會前副執行長林盛豐²⁵也表示，為了確保整體重建品質，重建會往往會主動引介好的規劃團隊參與工程競標。然而，實際走訪災區及各主要景點，除了新建的公共空間與設施多有景觀品質的管控，一般的民宅、商店與市街巷道亦大多雜亂如故，以知名的廬山溫泉等風景區為例，就依然是管線亂牽、招牌雜亂的景象。重建政策所做的局部的、個別點的景觀改善，只讓我們看到災區整體視覺景觀的小幅改善，在此方面所呈現的政策永續性相當有限。--(部分提昇)

B-2 合法經營問題的解決情況：非法經營的問題影響一個產業的正常與永續發展甚鉅，觀光產業非法經營的問題在災前

25 於2002年4月18日，在行政院接受本研究訪談。

即已大量充斥。但在災後的相關重建計畫當中並未被明確提及與處理，只有在重建計畫綱領中曾提出重建應採取彈性靈活做法、縮短行政程序、加速重建家園的工作原則。再觀諸實際的重建發展，像廬山和東埔等著名溫泉區或其他景點上的非法營業依然普遍存在²⁶，並未因此次災變之重建契機而有對應性的處理做法。既使像溫泉法²⁷與民宿管理辦法等相關法規好不容易在此期間內通過立法，合法經營的永續性問題也並沒有在此次災後重建的過程中被積極輔導解決。--(基本不變)

B-3 政府輔導當地農民發展觀光的績效：在重建白皮書中、重建計畫工作綱領中、南投縣綜發計畫(2001)裡都提及輔導補助當地居民轉型發展觀光休閒或農業休閒的重要性。然而，在實際的重建過程中，當地居民或農民有計畫地被輔導發展觀光的情形非常之少，即使是有心發展民宿的居民亦未獲得政府的協助²⁸。重建單位主要專注於救活災區觀光產業命脈，而將絕大部分的資源與政策用於與少數重要旅遊業者相關的旅遊路線上²⁹。因此，在此一方面僅有為少數景點的部分業者帶來生意復甦，卻無助於觀光產業之全面發展。這固然是政策選擇的兩難，但後續重建工作若不能在此指標內涵上做強化，將影響到該區整體產業發展之永續性。--(部分提昇)

B-4 輔導觀光產業提昇經營專業的程度：在南投縣綜發計畫(2002)中為活化地方觀光產業特別強調人力訓練與服務設施經營規章的訂定，以確保提供高水準的服務品質。彭百顯前縣

26 在廬山地區的12家溫泉旅館中只有兩家領有合法執照。

27 立法院於2003年7月3日通過此法。

28 鹿谷鄉居民「八才子茶坊」負責人楊基謀於2002年2月3日接受訪談時所做之陳述。

29 在2002年10月6日，由台大建築與城鄉研究所舉辦的「2002年中日社區營造研討會」中，曾參與南投縣魚池鄉大雁村涉水社區重建，並致力推展該社區產業的台灣科技大學黃世輝助理教授曾質疑，重建會直接與業者決定數條觀光路線作為主要觀光重建目標的做法，並未能連結到地方實際的產業發展需求。

長也有觀光大學的規劃和初步推動³⁰；另在重建過程，政府也曾邀集溫泉觀光業者進行參訪活動、規劃舉辦觀光業者提昇飲食衛生品質講習會等，然而，實際受到輔導的業者比例仍然偏低³¹，業者間以服務專業及品質提升為經營目標的產業規範和價值，亦尚未在重建過程中被有效促進形成³²。--(部分提昇)

B-5 觀光交通網絡便易性之增加程度：連結中部災區各景點的觀光產業道路連續受到921震災以及桃芝颱風之重創，但工程單位搶修通車的速度相當快速³³。重建會前副執行長林盛豐表示，業者及重建會是天天壓著交通工程單位搶修，因此，除了往溪頭遊樂區的道路和新中橫公路的重建進度較慢，其他觀光交通路網的恢復均相當快速，並能配合各種觀光活動做行銷。為促銷觀光，南投縣政府也推行免費觀光巴士等措施，串聯災區各主要景點，提供外縣市遊客更便易的交通工具，使得災區之觀光交通網絡相較於災前更具有便易性與系統性。--(大幅提昇)

B-6 觀光資訊網絡連結的效率程度：南投縣綜發計畫特別強調要加速觀光旅遊資訊的即時流通與系統化。而在實際重建中，觀光重建特別經費的編列也有許多是用於觀光資訊網站的建置與活動宣傳，其他像新聞媒體造勢、印製觀光宣傳品、拍攝製播媒體宣傳、設立觀光驛站等觀光旅遊資訊之服務中心等，相較於災前，已建構出相當完整的資訊網絡，國內外旅客已能輕易地接收或查詢到災區之相關旅遊訊息³⁴。--(大幅提昇)

30 彭前縣長於2002年6月7日，在台北來來飯店接受訪談作此陳述。

31 集集大飯店鄭經理於2001年12月11日接受訪談時作此陳述。

32 谷關假期大飯店副理吳文海於2002年7月21日接受訪談時作此陳述。

33 根據交通部公路局(2001)所作報告，震災造成中部省縣鄉道中斷者596處、橋樑損壞22作、道路坍方80處。經公路局與交通部全力支援搶修，同年(1999)10月12日除中航公路壩新路口至德基路段以外，全部轄線道路均獲恢復通車。

34 請參閱南投縣政府網站 <http://www.nantou.gov.tw/index.asp>、台中縣觀光導覽網站 http://tt.taichung.gov.tw/web/index_home.htm，以及921重建會之旅遊導覽網站 <http://portal.921erc.gov.tw/tour/>。

B-7 觀光產業與當地其他產業的連結緊密程度：在重建白皮書、重建計畫綱領與南投縣綜發計畫中均主張觀光產業應與當地商業與農特產整合發展。在重建的許多觀光振興活動中已有許多異業連結的行動，如埔里的製酒、水里的燒陶、鹿谷的茶葉、採梅、泡溫泉與各地的美食風味餐等。各鄉鎮之商圈再造與老街再造也與觀光產業具有整合發展的效果。儘管類此異業連結的觀光活動相較於災前已有大幅之增加，但目前的連結性質仍大多侷限於少數個別業者的行銷，猶欠缺屬於全鄉鎮或全區域的整體性、系統性的連結發展，有待進一步加強。--(大幅提昇)

(3) 觀光產業重建政策之社會永續性

C-1 觀光活動與當地古蹟文史和社群關係的關聯程度：相關重建政策計畫均提及觀光產業與當地文化特色結合的重要性，在南投縣綜發計畫中也別強調文化工作者與休閒產業界合作的重要。在實際重建的觀光活動上，南投縣府與重建會即曾與民間團體規劃「原鄉生活文化活動」、「雲之南文化季活動」、「高山草原文化祭」、「東埔布農文化祭」、「集集鐵道文化」等許多文化觀光活動。然而，在本研究的訪談中發現，多數的觀光活動仍停留在相當形式化的層面，主辦單位大多未能與當地的文史工作者或社區居民有深度的互動，如日月潭之九族櫻花戀活動便忽視當地邵族已正名存在的事實³⁵、強調布農文化的東埔溫泉觀光活動卻潛藏著當地長期的族群對立³⁶、鹿谷茶鄉活動卻未告知或鼓勵當地社區居民參與等等³⁷。--(部分提昇)

C-2 觀光活動中的文化創新性程度：此一指標是用以理解重建經費所舉辦之各類觀光活動是否具有文化之創新性，抑或是一陳不變。若從重建會主要輔助的八條觀光路線的活動內容來看，活動的文化創新性主要展現在風味美食的研發上，其他

35 「邵族文化發展協會」理事長巴努於2002年2月5日在日月潭接受訪談時作此陳述。

36 布農族居民亞山於2003年7月11日在東埔部落裡接受訪談時作此陳述。

37 鹿谷鄉居民「八才子茶坊」負責人楊基謀於2002年2月3日接受訪談時作此陳述。

活動內容大多致力發掘舊傳統多於新文化的開創。只有少數像國姓鄉搶成功活動³⁸、鹿谷的茶藝博覽會或集集鎮的鐵道相關文化活動能豐富傳統而較具創新性。--(部分提昇)

2、 在政策執行體制的永續性方面

(1) 重建體制之在地自主性

D-1 地方政府對觀光產業重建經費之管理效能：所有重建方案均是由下往上申請核可，經費再由重建會經縣府往下核發，因而，縣府實際上亦握有部分經費管理權。從本研究之訪談發現，縣府對於重建會所核可之經費，在撥付過程總是刻意展現其對經費的主控權，但作業之遲緩也常常造成許多民間團體舉辦活動之困擾³⁹而期望能直接由重建會直接撥款，這也引發了重建工作應在中央與地方之間如何做權責分配的問題。因此，雖然相較於災前，縣府在重建過程中已能展現出對經費較大的在地主控權，但在經費管理上尚未能展現足夠的效能，此一方面體制重建的永續性僅具部分成效。--(部分成效)

D-2 地方政府觀光管理部門之組織效能：南投縣觀光局與台中縣交通旅遊局等觀光專責單位先後在災後成立，然而，從其編制與成員專業來看，對比於其所要經手之眾多重建業務，組織效能難免有問題，此所以有許多受訪團體會責怪縣府之作業延宕的緣故。至於鄉鎮部分，除了極少數像集集鎮公所，在災前即因首長的強烈企圖而展現其對在地觀光發展的主導性，並在編制上特別成立觀光課，大部分鄉鎮公所都以經建課來經辦觀光業務，其在觀光重建過程所居角色相當次要，甚至不及於某些民間協會。因此，相較於災前，縣政府與部分鄉鎮公所之觀光業務已趨於組織專責化，組織效能亦有部分提昇，但整體而言仍未足夠彰顯。--(部分成效)

38 國姓鄉公所經建課課員何孟熹於2002年2月6日，在國姓鄉接受訪談時表示，該活動是根據民間傳說創意編造而成，結果不僅促進社區參與也有助於吸引觀光。

39 「埔里觀光產業促進會」理事長林素真與「集集鐵道文化協會」理事長張學郎，分別於2002年2月6日與2月4日，在南投縣接受訪談時均有此抱怨。

D-3 當地民間觀光相關組織的活動力高低：由於災區業者急於復建，也由於重建會刻意輔導，災後有許多民間觀光產業促進會相繼成立，並在重建會與南投縣政府的督導下共同成立中台灣觀光產業聯盟，他們並成為觀光重建過程中承辦眾多觀光活動的主力。然而，這些大多由當地業者所組成的協會，均無專責人員負責協會事務，因此大多由理事長或總幹事或其職員主導一切，以致活動的品質以及與地方社區的互動普遍不甚理想，「南北港溪觀光產業促進協會」總幹事曾干育⁴⁰便主張此類協會應設置專業行政人員。--(部分成效)

(2) 重建體制之政策整合性

E-1 三級管控的政策協商績效：由重建會所主持的三級管控會議是重建會用以協調整合各層及各單會重建政策之主要機制，然而，由於會議屬公開性質，官員們在媒體面前多不願將真正的問題放到檯面來談，使得此類會議每每流於形式⁴¹，所能發揮政策的整合效果並不大。以集集環鎮小火車為例，集集鎮公所為推展觀光而規劃環鎮小火車，但礙於交通法規⁴²，屢次向交通部、重建會以及縣政府陳情協調，卻遲遲未獲解決，還導致執意推行的林明臻前縣長⁴³受到起訴與重罰。--(效能不彰)

E-2 各級政府及民間觀光組織的政策互動密度：重建體制的政策整合情況也可從中央各部會、重建會、縣政府、鄉鎮公所以及民間團體的互動密度得知。觀諸重建過程，重建會與縣政府之間存在有某些中央與地方相互爭權的矛盾⁴⁴；縣政府

40 於2002年2月6日，在國姓鄉泰雅渡假村接受訪談。

41 重建會林姓官員於2001年12月21日，在台北接受訪談時作此陳述。

42 交通部遲至2002年3月15日才開會決議同意地方鄉鎮可申請建造觀光火車，2002.3.16，第13版。

43 於2002年2月6日，在集集鎮公所接受訪談時作此陳述。

44 林盛豐前副執行長表示，彭百顯前縣長從不參加協調會議，經協議之政策，彭前縣長也不見得認可；彭前縣長接受訪談時一再主張地方政府應有完整的政策主導權。

與不同鄉鎮公所間存在有黨派利益矛盾和選舉恩怨⁴⁵；民間團體常不理會鄉鎮公所而直接往重建會爭取經費在鄉鎮中辦活動⁴⁶，而中央部會也不理會民間團體的陳情⁴⁷，這均使得重建政策執行的整合性出現許多漏洞。各部門間的政策互動，並未因災後重建之特殊處境有所改善。--(效能不彰)

(3) 重建體制之政策創新性

F-1 各級政府及民間業者在重建中投入的產業研發心力：訪談過程中並不難發現重建體制各成員在災後所投注的產業研發心力，如重建會之災區地方美食普查、南投縣政府之辦理「中台灣領袖高峰會」暨「南投縣觀光發展研討會」、集集鎮公所之籌建環鎮小火車與裝甲車公園、「埔里產業觀光促進會」之研發各種特產美食與文化活動等等。然而，各鄉鎮或景點間相互仿效的情況頗為普遍⁴⁸，以致在整體觀光產業研發的質與量、系統性、差異性與組織性便顯得相當不足。--(部分成效)

F-2 影響觀光產業永續性之法制規定的突破程度：與觀光產業永續發展的相關法規如：都市計畫法、土地法、旅館事業管理辦法、民宿管理辦法等等，可藉此重建機會進行修訂以利輔導管制災區相關旅遊設施。但法案之立法與修訂往往耗費時日，溫泉法與民宿管理辦法能在重建過程中有所突破，乃是觀光永續發展的一個良好起點。--(部分成效)

(四) 小結

從上述各永續性指標對中部災區總體觀光重建政策所做之描述，我們發現，在產業網絡的重建方面，不論是交通、資訊或產銷網絡的重建

45 彭前縣長與林明濤前集集鎮長同為2001年南投縣長參選人。

46 集集鎮觀光課陳啟川課長於2002年2月6日，在集集鎮公所接受訪談時表示。

47 集集鐵道文化協會理事長張學郎曾針對集集支線鐵軌變形、隧道龜裂的安全問題向各級政府甚至總統陳情，但遲未獲得回應，參閱中國時報，2001.7.17，第17版。

48 集集鎮觀光課陳啟川課長於2002年2月6日，在集集鎮公所接受訪談時表示。

政策均甚具永續性。原因是，各級政府與企業均已體認到產業網絡猶如產業生命線，生存的危機感迫使產業網絡的重建格外快速有效，也為此區域觀光之未來發展奠定了相當良好的基礎；在觀光資源的重建方面，相較於災前的觀光發展，重建政策也開創了不少新的資源，尤其是許多品質還不錯的新建公共設施與活動傳統。此與政府單位的重點品質管制以及民間企業參與力量的動員有關；但在政策體制效能的重建上，則依然存在許多問題，研究過程中還是很少看到地方充權、政策整合與政策創新的良好表現。這是由於重建體制中各科層部門間、各政治黨派間，以及公、私部門間仍存有許多的疏離不合，以致良好的協調整合與相互信任關係無法產生。此一現象在王鴻楷(2000)所做的921災後官僚行為研究中亦有相同之發現，主要原因與相關單位之權責劃分不清、官僚本位主義之怠於溝通協調、形式主義之消極任事、泛政治化的黨派敵對以及欠缺敬業精神等因素有關。

五、結論

若從永續發展之目的與手段兩方面內容來總結以上有關觀光產業重建政策之永續性評述，本研究發現，重建政策在新建公共遊憩工程上頗為重視環境生態之價值，並能充分把握此一重建契機；在經濟永續發展目的上，於交通、地域與資訊等產業網絡的拓展重建，頗具成果。但在整體景觀美化與專業服務品質的提昇上則相當有限；在社會永續發展目的上，觀光產業重建與社區營造的結合，以及對於當地文化的傳承和創新等方面，關聯程度不高。另，就在地自主性而言，地方政府相較於災前已較能在重建過程中展現出對當地觀光發展規劃與經費運用的主控權，然而，在組織效能上仍有待大幅提昇；就政策整合性而言，整個重建政策體制，不論是各級政府之間或公、私部門間仍存有許多的政策協調上的問題，政策整合的品質並不好；就政策創新性而言，雖然政府與民間投注了不少研發心力，但各鄉鎮或景點間的相互模仿性太高，以致在整體觀光產業研發的質與量、系統性、差異性與組織性便顯得相當不足。

針對以上研究發現，本研究建議後續之觀光產業重建，首先應強化各重建體制成員的組織專業性以及相互間的政策協調性。其次，應該善用目前已經累積有成的許多永續性重建基礎，如產業結盟經驗的形成、系統性資訊網絡的建立、旅遊產品的研發與公共遊憩設施品質的提昇等，並進一步促使社區營造

與文化創新等社會永續性價值能與觀光產業發展密切結合，以徹底解決災區整體視覺景觀無法提昇或觀光內容雷同性太高之類的觀光發展難題。

由於，本研究係針對中部災區之觀光產業重建政策所作之概括性永續評述，在研究方法與成果敘述上，原本即難以對個別政策或單一個案作全面性的探討與描述，因此，有關個案經驗之深入探討，可以作為後續之比較研究；另，本研究以文獻分析和深入訪談為主所進行之各個永續性指標描述，亦可在後續研究中透過專家座談或焦點團體等其他研究方法的援用，進一步補強本研究之相對主觀評論；而在一般永續觀光的涵義之中，雖然特別強調觀光地區環境生態之重要性，但由於本研究目的係偏重在對觀光重建政策內容與執行作震災前、後的比較性永續性描述。故而，並未對可能與其他重建政策亦有相關的災區環境生態課題作深入之探討，此部份亦值得進行後續研究。

六、參考文獻

(一) 中文文獻

內政部，(1996)，「台灣中部區域計畫」，台北。

王鴻楷，(2000)，「九二一地震後之官僚行為觀察」，行政院國科會專題研究計畫(NSC89-2921-Z-319-005-29)。

台灣省住都處市鄉規劃局，(1997)，「南投縣觀光整體發展綱要計畫」，台北。

台中縣政府，(2001)，「九二一地震兩週年重建成果報告」，台中縣。

交通部公路局，(2001)，「康莊之道一九二一震災重建成果專輯」，台北。

交通部觀光局，(1992)，「台灣地區觀光遊憩系統開發計畫」，台北。

交通部觀光局，(1999)，「觀光年報」，台北。

交通部觀光局，(2000a)，「中華民國八十八年國人國內旅遊狀況調查報告」，台北。

交通部觀光局，(2000b)，「二十一世紀台灣發展觀光新戰略」，台北。

交通部觀光局，(2002)，「中華民國九十年國人旅遊狀況調查報告」，台北。

交通部觀光局，(2003)，「中華民國九十一年國人旅遊狀況調查報告」，台北。

行政院主計處，(2001)，中央政府九二一震災災後重建第一期特別預算。

行政院主計處，(2002)，中央政府九二一震災災後重建第二期特別預算。

行政院，(1997)，「跨世紀國家建設計畫」，台北。

行政院九二一震災災後重建推動委員會，(1999)，災後重建計畫工作綱領。

行政院九二一震災災後重建推動委員會，(2001)，行政院九二一震災災後重建推動

- 委員會九十年度(第一、二期特別預算)觀光部分產業振興計畫彙整表。
- 行政院經濟建設委員會，(1996)，「國土綜合開發計畫」，台北。
- 行政院經濟建設委員會，(1999)，「災後重建白皮書」，台北。
- 行政院經濟建設委員會，(2001)，「國土永續發展指標分析及其政策意涵之研究」，台北。
- 李永展、何紀芳，(1998)，土地資源永續利用指標架構之建立—以中部區域為例，「土地經濟年刊」，第9期，頁73-102。
- 李素馨，(1996)，觀光新紀元--永續發展的選擇，「戶外遊憩研究」，第9卷，第4期，頁1-17。
- 林永森，(2001)，地方觀光休閒產業關鍵成功因素與永續發展策略之探討，「嶺東學報」，第12期，頁263-290。
- 林鴻忠，(2002)，國家森林生態旅遊--遊程規劃與活動設計，「臺灣林業」，第28卷，第1期，164 都市與計劃，第31卷，第2期，頁55-62。
- 林錫銓、王鴻楷，(2002)，邊界地區永續性觀光產業之政策體制研究，「公共事務評論」，第3卷，第2期，頁99-120。
- 南投縣政府，(1997)，「南投縣觀光整體發展綱要計畫」(第一次通盤檢討)。
- 南投縣政府，(1999)，「南投縣觀光發展白皮書」。
- 南投縣政府，(2001)，「南投縣綜合發展計畫」。
- 南投縣政府觀光局，(2001)，「南投縣長施政四年績效成果」—觀光發展部分。
- 洪進雄，(2003)，由四個原住民部落產業發展型態看原住民地區文化生態旅遊產業之發展，「農業經營管理會訊」，第35期，頁21-25。
- 侯錦雄，(1996)，觀光區的重生--永續經營的更新計畫，「戶外遊憩研究」，第9卷，第4期，頁51-62。
- 高明瑞，(2003)，生態旅遊行為模式研究，「戶外遊憩研究」，第16卷，第2期，頁23-48。
- 鄭蕙燕，(2003)，兼顧保育生態資源與經濟利益之生態旅遊，「農業經營管理會訊」，第32期，第16頁。
- 楊宏志，(2002)，生態旅遊制度的建立，「臺灣林業」，第28卷，第1期，頁68-76。
- 黃正聰，(2003)，原住民部落文化生態旅遊評鑑與部落觀光發展，「農業經營管理會訊」，第35期，頁28-32。

- 黃國超，(2003)，原住民觀光與社區自主權--泰雅族鎮西堡部落發展生態旅遊之研究，「原住民教育季刊」，第31期，頁27-44。
- 陳玉清、林晏州(2003)，生態旅遊地遊客選擇行為之研究，「戶外遊憩研究」，第16卷，第3期，頁23-40。
- 陳章波，(2001)，生態旅遊的環境影響評估，「應用倫理研究通訊」，第20期，頁47-50。
- 裴家騏，(2003)，發展原住民地區--邀請原住民族共同管理臺灣的自然資源，「農業經營管理會訊」，第35期，頁26-27。
- 劉阿榮、石慧瑩，(1999)，永續發展的五個正義向度，「應用倫理研究通訊」，第10期，頁37-42。
- 薛怡珍，(2003)，離可持續發展的生態旅遊還有一段漫長路要走的“興義市”，「林業研究專訊」，第10卷，第2期，頁17-24。
- 龐元勳，(1999)，永續發展的內涵與觀點，「應用倫理研究通訊」，第10期，頁8-15。

(二) 英文文獻

- Abaza, H., Ed. (2002). *Implementing Sustainable Development*. Cheltenham, UK: Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Archer, B. and Cooper, C. (1994). The positive and negative impacts of tourism, in *Global Tourism: the next decade*, pp.73-91, ed. W. Theobald. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Berke, P. R. and Conroy, M. M. (2000). Are we planning for sustainable development?, *Journal of the American Planning Association*, 66(1): Pp. 21-33. 王鴻楷、林錫銓：921 災後觀光產業重建政策之永續性研究165
- Berry, S. and Ladkin, A. (1997). Sustainable tourism: a regional perspective, *Tourism Management*, 18(7): Pp.433-440.
- Caffyn, A. and Jobbin, G. (2003). Governance capacity and stakeholder interactions in the development and management of coastal tourism: Examples from Morocco and Tunisia, *Journal of Sustainable Tourism*, 11(2-3): Pp.224-245.
- Fricker, A. (1998). Measuring up to sustainability, *Futures*, 30(4): 367-375.
- Grainger, J. (2003). People are living in the park-Linking biodiversity conservation to community development in the Middle East region: a case study from the Saint Katherine Protectorate, Southern Sinai, *Journal of Arid Environments*, 54(1): Pp.29-38.
- Hinkson, M. (2003). Encounters with aboriginal sites in Metropolitan Sydney : a

- broadening horizon for cultural tourism?, *Journal of Sustainable Tourism*, 11(4): Pp.295-306.
- Hitchcock, M. and Parnwell, J. G. (1993). *Tourism in South-East Asia: Introduction*. London; New York: Routledge.
- Ioannides, D. (1995). A flawed implementation of sustainable tourism: the experience of Akamas, Cyprus, *Tourism Management*, 16(8): Pp.585-592.
- Jamieson, D. (1998). Sustainability and beyond, *Ecological Economics*, 24: Pp.183-192.
- Moor, S. A., Smith, A. J. and Newsome, D. N. (2003). Environmental performance reporting for natural area tourism: contributions by visitor impact management frameworks and their indicators, *Journal of Sustainable Tourism*, 11(4): Pp.348-375.
- Murphy, P. (1994). Tourism and sustainable development, in *Global Tourism: the Next Decade*, 274-290, ed.W. Theobald. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Neto, F. (2003). A new approach to sustainable tourism development: moving beyond environmental protection, *Natural Resources Forum*, 27(3): Pp.212-222.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2002). *Governance for Sustainable Development*, Paris. Danvers: OECD.
- Piner, J. M. and Paradis, T. W. (2004). Beyond the Casino: sustainable tourism and cultural development on native American Lands, *Tourism Geographies*, 6(1): Pp.80-98.
- United Nations (1993). *Agenda 21*. New York: United Nations Dept. of Public Information.

附錄一：本研究訪談對象、時間與地點

訪談對象時間地點		時間	地點
重建會官員	前執行長黃榮村	2001.12.21	台北辦公室
	前副執行長林盛豐	2002.04.18	行政院
	林姓秘書	2001.12.21	台北辦公室
	產業振興處之服務業振興科 科長張柏盛	2001.12.12	重建會
	產業振興處之服務業振興科 科員廖振驊	2001.12.12	重建會
	產業振興處之服務業振興科 科員簡玲玲	2002.04.19	霧峰鄉公所

南投縣政府	前縣長彭百顯	2002.06.07	台北來來飯店
	觀光局副局長廖深利	2001.12.13	南投縣政府
台中縣政府	旅遊交通管理局旅遊管理課 課長阮東松	2002.04.19	霧峰鄉公所
	旅遊交通管理局觀光課課長 吳得鑫	2002.04.19	霧峰鄉公所
集集鎮公所	前鎮長林明臻	2002.02.06	集集鎮公所
	觀光課課長陳啟川	2002.02.06	集集鎮公所
國姓鄉公所	農經課課員何孟熹	2002.02.06	南投國姓鄉
中部觀光產業聯盟成員	中部觀光產業聯盟理事長林 國隆	2001.12.12	重建會
	日月潭觀光發展協會理事長 游裕銘	2002.02.05	日月潭
	南投縣集集鐵道文化協會理 事長張學郎	2002.02.04	張理事長家
	東埔溫泉風景區旅遊促進會 理事長陳小苓	2002.02.07	東埔玉山樓餐廳
	埔里產業觀光促進會理事長 林素貞	2002.02.06	埔里
	邵族文化發展協會理事長巴 努	2002.02.05	德化社
	南北港溪觀光產業促進協會 總幹事曾干育	2002.02.06	泰雅渡假村
	鹿谷鄉產業觀光促進會總幹 事陳朝枝	2002.02.04	陳總幹事家
仁愛鄉廬山溫泉觀光促進會 理事長楊亮光	2002.02.06	廬山溫泉區	
社區民眾	八才子茶坊老闆楊基謀	2002.02.03	楊基謀家
	集集大旅社經理	2001.12.11	集集大旅社
	東埔鄉布農族居民	2003.07.10	亞山家中
	谷關假期大飯店副理吳文海	2002.07.21	假期大飯店

Policy Institutions for Sustainable Tourism in Border Regions⁴⁹

Hsi-Chan Lin⁵⁰ Hung-Kai Wang⁵¹

Abstract

The development of tourism, especially sustainable tourism in border regions, usually has to face ecological, economic, and socio-cultural issues concerning cross-boundary governance. However, most of local governments habitually design their industrial development policies according to their jurisdiction-based geographic territory and administrative procedures. The actual results of the sustainability-oriented policies thus fall short of expectations.

In research undertakings related to sustainable development of tourism industries, most investigators concentrate their efforts on defining "sustainability" and related means of measurement. Although these definitions and indicators provide norms and guidance for developing relevant policies, they are usually hard to use in practice. One of the major reasons of this disarticulation of conceptualization and practice is the lack of a decision-making mechanism that supports the development and implementation of policies, i. e., a lack of ensured linkage between the end and the means.

Trying to improve the feasibility of policies of sustainable tourism development in cross-border regions, this paper attempts to clarify the follow issues:

1. the characteristics of border areas and the effects of boundaries on sustainable tourism development;

49 A paper presented at the AESOP 2002, Volos, Greece, 10-14 July 2002.

50 Ph.D. Student Graduate Institute of Building and Planning National Taiwan University

51 Professor, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

2. the necessary sustainability elements and mechanisms of the policy institutions needed for the development of tourism industries; and
3. the strategy to coordinate the policy institution in border regions

To carry out the research, the authors will collect the institutional problems of unsustainable tourism development in given case study first. Then, the paper will adopt the theories of institutionalism, public management and policy network to analysis those problems Finally, the paper will find out several sustainable mechanisms of policy institutions for sustainable tourism in border regions and several important strategies to coordinate the. policy institutions across border.

Keywords : Sustainable tourism ; cross-border cooperation ; Regional governance; policy institutions

I. Introduction

Border regions located at the transitional area among different jurisdictions are always marginal away from the administrative centers. Their marginal situation really makes them receiving not enough attention to develop, but nevertheless there are always plenty of tour resources for example, the attractive mountains, rivers, ocean or special landscapes. Accordingly, how to develop the tourism in border regions is also a very important issue for local government and private industries. This policy issue for developing tourism in border regions must primarily deals with the problems of cross-border co-operation and governance in order to realize the sustainability of border tourism systematically and coordinately.

Of late years, local governments in Taiwan are paying much attention on tourism industries gradually, because of the finance straits, the decline of traditional industries and the shock from WTO. As an island country like Taiwan, there should be a lot of resources along the coast to develop the tourism. But actually local governments didn't do any planning or development, because the coast was restricted under martial law for a long time. Till now, several local governments begin to exploit the coastal tourism individually and aware gradually that it is important to cooperate with each other. Kau-Kau-Pin Blue-Highway is the first case, which neighbor local governments

cooperate to build for the tourism in border region. But during the process, local government need to solve many problems among the central, local government and the civil departments. The paper will introduce the case study to research the policy institution, which the sustainable tourism in border regions need to set up.

II. Case study: the building of Kau-Kau-Pin Blue Highway for tourism

Kaushiung city, Kaushiung county and Pindong county are neighborly located in the southernmost part of Taiwan. In the legal region planning by central government, they are included in the communal life circle in which Kaushiung city is the center and the others are satellites. Kaushiung city, which has a famous Kaushiung port is the industrial and business center of southern Taiwan. Kaushiung county around Kaushiung city depends on artifactitious and agricultural industries. Pindong county near the mountain and ocean, which has long and snaky coastline depends on agriculture, stock raising and fishery. Although there are close relationship in geography and life among these three cities, local governments belonging to different political parties—Komin party and Democracy Progress Party didn't sit together to solve communal regional problems, let alone cooperation to develop border regions.

Until 1999, three elect mayors all belonging to the DPP begin to promote coalition and hold "Kau-Kau-Pin leader conference " periodically. In the meeting, the agenda of tourism development become very important. Pindong county government proposed the idea of Kau-Kau-Pin Blue-Highway for tourism development in 1999. This idea has been discussed and became a formal policy in the meeting. With the passing of two more years, through much consultation and coordination, the passenger ship, the Prince Of Ocean, begins to sail in March 2002.

1. The origin of Blue Highway

Kenting National Park is the most famous scenery in southern part of Taiwan. There are sandy beaches, coral reefs, expansive hill and ocean museum in the nature park. It attracts more than five million person-times to travel here per year. But most of person-times massing during a few seasonal vocations drive their cars along the only one way (Taiwan road no,26) from Kaushiung

to Pindong. That always brings traffic jam and awful environmental pollution, affecting the quality of tourism.

In order to solve the problem of traffic jam and environmental pollution and to develop the tourism development, Pindong county government starts to assess the feasibility of Kau-Kau-Pin Blue Highway, through which the terrestrial traffic could be depressurized, the environmental pollution could be reduced, and the resources along the coast could be exploited. The mayor of Pindong county try to consult with the shipping agent about this idea and received their several assent later. Then the mayor present such policy issue to the "Kau-Kau-Pin leader conference " in 1999. Because this policy also directly relates to the tourism development and civil right of Kaushiung city and Kaushiung county, it is basically identified by the meeting.

2. The process of its building

The program of Kau-Kau-Pin Blue-Highway includes three parts: 1. to promote investment and to legalize the operation of passenger shipping, 2.to search and construct the port for passenger ship, 3. to exploit the multi-resources of tourism industry along the ship's course as a long-term goal.

To promote investment, three governments jointly contact several shipping agents and assess the potential of market. Finally, one shipping agent agrees to invest this case. Therewith, they confront with several barriers to legalize their operation of passenger shipping. Because the management of marine transportation and ports is under the charge of central government, the local governments have no right to give the authorization to the shipping agent. And there are still no legislation concerning the management of the passenger shipping and its port. In Taiwan, there are just the legislations to regulate the merchant boats and fishing boats, excluding of the ports for passenger ship, because the domestic courses of marine transportation for tourism has never been exploited. Thus, the officials of Pindong county government began to negotiate with the central government to overcome those legal barriers. They always brought the decisions in the Kau-Kau-Pin leader conference to bargain with the central government and finally secured support for this regional policy.

Concerning the searching and construction of the port for passenger ship, each government had its best idea about the place of port. Kaushiung city government liked to use the Kaushiung merchant port, Kaushiung county government liked the Hsin-darn fishing port, and Pindong county government liked Hou-bi-hu fishing port. Because the Kaushiung merchant port is a globally famous port, which was equipped fully, the Hsin-darn fishing port is a deep-sea fishing port, which needs to reuse, and the Hou-bi-hu fishing port located in the Kenting National Park could attract a lot of tourists here. But after the deliberative assessment by shipping agent, the ideas to use above three ports were given up. Because the rent of Kaushiung merchant port is too expensive, the Hsin-darn fishing port is geographically too far to carry more passengers, and the Hou-bi-hu fishing port is dangerous to dock for some undercurrent near there. Finally, the shipping agent suggested two ports, Fon-bi-to fishing port located in Kaushiung city and Hai-ko fishing port located in Pindong county, to be the shipping port. Because the rent of Fon-bi-to fishing port, which is a new-built fishing port is very cheap and the Hai-ko fishing port, which is a declined fishing port need to be activated. Additionally, these two ports are very near to the network of highway.

Another problem to construct the port for passenger ship is that there is no law to legalize the port of passenger ship, because there are just the laws to regulate the merchant port and fishing port. Also the management of merchant port and fishing port are under the charge of central government. Local governments have to negotiate with the central government and try to partly modify the uses of fishing port. Finally, the central government accepts the mayors' suggestion to modify those two fishing ports to be a multi-functional port, subsidizing Kau-Kau-Pin government more than twenty billion NT\$ to construct those two ports.

The third goal is to exploit the multi-resources of tourism industry along the shipping course, but that's a long-term destination. Up to now, there is not any program planned or discussed deeply. Because there are comparatively different landscapes, resources and problems existing in these three jurisdictions,

the sustainable tourism will need much regional integration and more efficient policy institution.

3. Policy institution: Kau-Kau-Pin leader conference

With the perceptiveness of new institutionalism, policy institution means a suit of formal or informal rules and mechanism to decide and implement a given policy. The policy institution could regulate the behavior of actors and affect directly or indirectly the result of policy. For example, The policy institution of Kau-Kau-Pin Blue-Highway is exactly the Kau-Kau-Pin leader conference. Although this meeting just like a social gathering across jurisdictions is not a legal organization, it has periodic reaction and connects closely to each bureaucracy of local governments to implement policy. The meeting does exert the substantial functions of decision and implementation in regional policy.

Three local governments take turns at holding the meeting per three months. In advance of the meeting, relative staffs coming from each government shall have a meeting to collect all the policy initiatives and include them into the manual, delivering to every official, which is invited to participate. The participants shall understand the related policy issues and prepare to respond. The conference includes of almost 100 persons, who are the mayors, officials related to some policy issues, and official from central government. The schedule of the conference is separated two parts. One part is for new policy initiatives. The participants shall communicate, negotiate, compromise each other and make a common decision for each initiative finally. The other part is for old policy initiated before. These old Initiatives couldn't be removed from the manual only when its policy goals have been achieved. In the conference, the participants shall assess the outcome of policy implementation case by case and deeply consult, negotiate and compromise.

This conference has lasted for more than three years. A lot of new policy agenda have been initiated persistently. Through the constant report of mass medias and the active promotion of three mayors, the regional image of Kau-Kau-Pin coalition is growing clear. Such showing of regional integration across jurisdictions also increases the bargain chip to strive for the resources of central government.

III. The policy meaning of sustainable tourism in border regions

When we try to assess whether the tourism in border regions like the Blue Highway could be developed sustainably or not, we have to clearly define what is the policy meaning of sustainable tourism in border regions and what is the sustainable tourism in border regions.

Sustainable development has being the common policy value of many nations in the world from 1970. Following this trend, sustainable tourism starts to be emphasized by many countries. Concerning the many definitions of sustainable development in academy and practice, people have respected not only the value of environment protection but also the economic development and social equity recently. These values are sometimes referred to as the "three Es" of sustainable development: environment, economy, and equity. According this principle, Pleumarom () has a definition for sustainable tourism:

...thought of as meeting the needs of present tourists and host regions while protecting and enhancing opportunity for the future. Sustainable development is envisaged as leading to management of all resources in such a way that we can fulfill economic, social, and aesthetic needs while maintaining cultural integrity, essential ecological processes, biological diversity and life support systems.

And further, Philip R. Berke (2001) pointed that there are three key characteristics that can derive a more precise definition for sustainable development. These three characteristics are " system reproduction", balance between 3 Es, and linkage from local action to global (regional) concerns. This paper tries to use these three characteristics to define the Sustainable tourism in border regions and find its policy meaning as following:

Actors beside border have the communal identification to activate the sustainable tourism in border regions. Compell (1996) has defined sustainable development as " the long-term ability of a system to reproduce". The notion of "reproduction" mean not just duplication of the status qua, but also a fostering of activation

(Philip R. Berke, 2001). Accordingly, actors beside the border should identify that the sustainable development of border tourism means not only the advance of environment system, but also the assurance of the activation in local society and economy. Such kind of policy shall be identified with the government and citizens beside border.

Actors beside border emphasis the balance and complementary uses of 3Es in the sustainable tourism in border regions. Although there exists internal contradictions among 3Es, we could also find their interdependent relationship in the practical context. , trying to deal with the conflicts between competing interests by discovering and implementing complementary uses (Campbell, 2000) Accordingly, actors beside border shouldn't develop the border tourism with single and simplified goal. it is necessary to deal with conflicts and look out the complementary uses for the sustainable development of border tourism.

Actors beside border highlight the importance to link the local tourism to communal regional tourism. Only when local governments and communities breakthrough the close attitudes of exclusionism and maintain a good interdependence with wider regions, the goal of sustainable tourism could be gradually realized. From the viewpoint of global industrial competition, the local industries could possess their competition and sustainability, only when the local tourism industries effectively extend plural sources of tourism to regional areas.

Nonetheless, above-mentioned substantial policy meaning couldn't be realized if there is lack of the sustainable policy institution to support. This is the reason why the 1992 United Nations Conference on Environment and Development expressly emphasis the importance of institution to fulfill sustainable development and includes it in the "Agenda 21". However, the exact requirements for institutional change are unclear and current methodological approaches for researching institutional questions are insufficient (Cortner, 1998). Correspondingly, how to build policy institution across jurisdictions is the first important thing for sustainable tourism in border regions.

IV. Policy institution of sustainable tourism in border regions

Concerning the research of sustainable institution, there are many scholars in public administration field , which concentrate mainly on the issues of organization

renew and organization learning (Yeung,1999) to discuss how to design and arrange personality ,occupation, fiancé and so forth inside the organization for survival. They seldom research the correspondent relationship between institution and sustainable policy to find out the sustainability of institution, which is the sine qua non to achieve a sustainable policy. The authors will try to deduce the primal properties of sustainable policy institution from the policy meaning of sustainable development.

The first property must be the local autonomy. Because either value of 3Es needs to be realized in practical places where always have their special localities, the building of policy institution must has local autonomy and empowerment. On the country, if the institution for implementing the sustainable policy are not composed of the local intent and decision or if the policy institution still be controlled by top-down guidance and lacks the bottom-up mechanism, the institution cannot earn the local supports to continue its implementation.

Secondly, the sustainable policy institution must possess the property of policy integration. Since the goat of sustainable development is to reach the balance and complementary uses of 3Es, the institution must have some mechanism and capacity to coordinate the policy of different divisions in order to avoid the wastage of resources and solve the conflict of different policy.

The third property that sustainable policy institution should have is the systematic creativity. Because there are close interdependent relationship between the goals and institution of policy, policy institution could survive only when its goals of policy are clear and valuable. Nevertheless, the policy goal of sustainable development is always dynamic and intangible, it needs to be constantly adjusted and creatively redefined, according the practical policy context. If there is no systematic creativity inside the constitution, the contingent sustainable policy will not be invented to support the policy institution itself.

If we observe these properties of sustainable policy institution in the context of border regions, we'll find that such kind of institution is comparatively difficult to build and operate. As the experience of the case study show, there are at least three tricky barriers existing. First barrier is the different stance of politics. In Taiwan, the local governments ruling by different parties, such as the government of Kaushiung

city, Kaushiung county and Pindong county before 1998 have been seldom to coordinate each other to solve the common problems of border regions. Until 1999, three local governments belonging to D.P.P. started to promote regional cooperation. Second barrier is selfish departmentalism of bureaucracy. Border is the best excuse for his selfish departmentalism to exclude the affairs across the border. Bureaucrat is used to evade responsibilities and works, let alone the business beyond his own jurisdiction. Most of bureaucrats beside border unwillingly stride to communicate each other and bother themselves. Third barrier is the diversity of local cultures. The diversities of resources, economic and social development not only grow the disparity of position between different jurisdictions, but also different vision for their futures. In the case study, there has being existed such kind of central-marginal relationship and different industrial cultures that the mayor of Pindong county argues the de-centralism to eliminate the disparity among these three cities. According this, it could be possible to promote the cooperation across border and to reach forward to sustainable development in border regions.

All the above barriers must be overcome to build a Policy institution of sustainable tourism in border regions. Because the sustainable development of border tourism is basically an issue related to the regional governance across border, its sustainability of policy institution should subsume the regional property across jurisdictions. And it must have several sustainable mechanisms as following:

1. The democratic mechanism of regional governance

The institution of cross-boundary governance is always built by the partnership of different actors. That means every partner, which participates this institution has equal position to argue, negotiate and make decisions. The process of decision-making is in conformity with the principles of democracy. Thus the regional institution could have more policy legitimacy to secure more support from partners and citizens. In the case study above, the policy institution of Kau-Kau-Pin leader conference levels the original imbalanced positions between city and county, empowering participants the same rights to initiate and decide. According it, these three local governments could scramble for more resources from central government. But now, the participants of this meeting don't include of the delegates

from private departments. That will affect the sustainability of policy in locality. For example of Blue Highway, because there was lack of the participating of shipping agents in the beginning, all the original ports the local governments choice were changed. Additionally, the communities along the coasts, the groups of fishery and local tourism companies related to this course have not yet integrated into the policy institution. That will also affect the overall development in the future, although the mayor of Pindong county claimed that the Blue Highway will be built into a "park of place" rather than a "park of foundation".

2. The organizational mechanism of regional integration

There must exist some kind of organization, which could be formal or informal to be used as a communicative platform by actors across border. This organizational mechanism of regional integration must be worked routinely, or its function of regional integration will loose gradually. Although the Kau-Kau-Pin leader conference is not a formal organization, it really exerts the function of regional policy integration just because it has a ritual organization to communicate and make decision per three months. As an official visited by the authors said: "...Because we must set down and face to face to discuss about the policies concerning the regional problems across jurisdictions, we are obliged to reach some agreement and action and to present some accomplishments for previous policies which we decided commonly..." obviously, the routine organizational mechanism could engender some kind of pressure to push the voluntary actors doing something communal.

3. The R&D mechanism of regional incentive

The reasons why the actors beside border try to build partnership and the institution of regional governance are the potential interests hiding in communal regions that actors could percept. Nonetheless, only when the hiding interests, which may be realized or not need to be created more substantially, practically and constantly, the related policy institution could survive steadily. Therefore, to be a policy institution of sustainable tourism in border regions, there must exist some kind of R&D mechanism in it to constantly create regional incentives for the sustainable tourism. In the case study, we didn't see a efficient R&D

mechanism in it to exteriorize ceaselessly the regional incentives of the Blue Highway, which the residents, fisherman, shipping agents, bureaucrats and tourists would like to know. Now, all we could hear is the idea coming from the brains of mayors or a few officials. For a long-term perceptive, that will affect the sustainable development of the tourism of Blue Highway and its policy institution because of the shortage of regional incentives.

Compared to the selfish departmentalism of local governments in Taiwan before, during the process of Kau-Kau-Pin Blue Highway, we see the local governments have started to form a roughly sustainable policy institution across jurisdictions. But, it is obvious that this policy institution still lack competent democratic mechanism and R&D mechanism to ensure sustainable development of Kau-Kau-Pin Blue Highway for tourism. .

V. the strategy to coordinate the policy institution in border regions

It's necessary for sustainable tourism in border regions to build the policy institution across jurisdictions. But there usually exist so many barriers like ideology of party, selfish departmentalism of bureaucracy, and diversity of local cultures (Lamm,2001)that CBC couldn't be realized. When enabling local governments try to exploit the embedding resources in the border regions, they will need to think about the strategy to overcome all the barriers to set up the policy institution.

There are many different approaches in new institutionalism. Therein, rational choice institutionalism regards institution as decision rules in order to low down the uncertainty and transaction cost. They argue that the arising and changing of institution derives from the actor's self-directed choice basing on their ration, goals and self-control (Kathleen Thelen,1999). Its perceptive of institution differs from the sociological institutionalism, which regards institution as a system of social symbol and values (James G. March and John P.Olsen,1989) or from the historical institutionalism, which regards institution as the result of structural logicity and fortuity in historical context (Ellen Immergut,1992).

The rational choice institutionalism accounts that because most of actors need institution, they'd like to achieve some contract or balance, standing on a voluntary and equal position. And the lasting of institution must be resulted from the equality among actors and the amenability to the decision rules. Such perceptive of institution is similar to the spirit of local governance, which also emphasis the rational autonomy of local government and citizens. Especially in border regions, different local governments always have strong selfish departmentalism that makes it very difficult to form a policy institution except there are visible or embedded interest correspondent to rational choice. Thus, this paper will adopt this argument to construct the strategies for coordinating the policy institution in border regions.

1. To exploit the policy agenda in border regions

The first important strategy is to creatively substantiate the embedding interests in border regions. The strategy will help portray the future perspective of the border regions, bring it to the public agenda, and then shape a policy issue, which will attract the attention and discussion of local governments and private departments beside border. Only when this policy issues constantly interest the actors, it is possible to set up the policy institution in border regions. For example, the vision of Kau-Kau-Pin Blue Highway for tourism did offer a possible chance to reproduce the declining coastal economy and to form a regional coalition .

2. To build the form of ritual communication

The broachers of policy in border regions have to set up a steady form of ritual communication such like the Kau-Kau-Pin leader conference or other formal organizations that could keep policy issues accumulated and developing. According such organizational form, coordination, integration, implemental control and could constantly happen there. It is a platform that offers the participants to rethink what they have said and done to each other and obliges the participants to modify each other rationally.

3. To breed the regional consciousness—conjoining outwardly

Community consciousness is most important part of the actor's rationality. Similarly, without regional consciousness, it is difficult to build regional

institution. But the border between different jurisdictions used to cut off the potential regional consciousness across border. Accordingly, actors, which try to promote a regional policy need to breed the regional consciousness gradually. The best strategy is to conjoin outwardly, because the community consciousness is always produced in a policy context that the membership of community perceps a collective action to conjoin outwardly. Thus, it is important for the shaping of regional consciousness and the consolidation of policy institution to conjoin outwardly for policy marketing or resources striving. In the case study, three mayors always joining together to promote the Blue Highway. Through the mass media, there is gradually existing some image of Kau-Kau-Pin regional consciousness that may influence the actors to support the regional policy and institution.

4. To achieve the quick accomplishment

Bozeman and Straussman (1990), the scholars of public management, argued that the first guideline for strategic public management is to "use quick results to buy time for long-term results". Only when the public managers let participants percept the "realizability" of policy, they could gain the further credibility from participants. In border regions, there exists originally divisive power. If the actors cannot achieve the quick accomplishment for the policy across border, the credibility of the participants will lose gradually. In the building process of Blue Highway, we could find several quick accomplishments achieved constantly, for example, the agreement of shipping agent, the purchasing of new passenger ships, the subsidy of central government and construction of the ports, which consolidate the credibility of the actors and let this policy have more time to think about sustainable development. There is not necessary conflict between quick accomplishment and sustainable development.

5. To closely connect the bureaucracies

The policies of Sustainable tourism in border regions ultimately depend on the implementation of local bureaucracies. Thus the building of policy institution must closely mix with local bureaucracies. But for overcoming the selfish-departmentalism and inertia, the institution must have efficient division of labors in regional policy and should offer local bureaucracies special encouragements and

responsibilities to lead their cooperation. For example of the Kau-Kau-Pin leader conference, it includes of the participations of the officials in local bureaucracies and lets the officials together confront with the policy agenda across border, then bring the policy decisions to the implementation of bureaucracy.

6. To connect the civil policy network

The development of border tourism involves in the problems of local environmental protection, local industrial change, community regeneration and local cultural renaissance. Every items of problem need the local citizens to support and cooperate. If the civil society don't identify with that regional policy, the functions of the regional institution will be weak. Thus the long-term strategy is to construct the civil policy network for regional policy. Policy network means very closely to policy institution, i. e., without the firm policy network, the policy institution across border cannot work persistently. Especially, the civil policy network is the very base for the sustainable development of regional policy. Accordingly, the actors of the policy institution should usually announce the connection between the policy development and the civil rights, offering them the opportunities to participate and communicate. We haven't see such strategy in the Kau-Kau-Pin case study yet.

All the above strategies are based on the arguments of rational choice institutionalism to discuss the feasibility that different actors shall join to build the regional policy institution across jurisdictions. But whether the above strategies work well still need to depend on the proactive and enabling of the local governments and private departments, especially the mayors.

VI. Conclusion

As Mike Goldsmith (1998) say, there is much pressure on local autonomy in many political systems today. Because of the replace of ruling party, the change of central and local government relationship, and the shock of global economy, the local governments in Taiwan are gradually leaving off the thorough dependence on central government and enabling their policy activity. Then, how to jointly develop the

tourism across border is also one of the important policies among local governments today. The policy of Kau-Kau-Pin Blue Highway for tourism is the typical case of the policy coalition across jurisdictions between local governments.

For Taiwan local government, it's a great challenge to conjoint to develop the border regions, because the function and ability of home rule is weak for a long time. Although there are always much embedding resources of tourism in border regions, they have never been exploited by an efficient policy institution across different jurisdictions mainly because of the interrupting of the administrative border and the contradiction between different political parties. Accordingly, this paper concentrated on discussing the policy institution and its building strategies, which is the necessity for developing the sustainable tourism in border regions.

Grounded on the three properties of sustainable institution, which is local autonomy, policy integration and systematic creativity, local governments that try to develop the sustainable border tourism have to set up some kind of the sustainable policy institution across border, which shall has at least three main functions including of the democratic mechanism of regional governance, the organizational mechanism of regional integration, and the R&D mechanism of regional incentive. From the experience of Kau-Kau-Pin leader conference, we learn it's difficult to build a sustainable policy institution across border. According of the case study, this paper adopts the arguments of rational choice institutionalism to construct six important strategies for coordinating the policy institution in border regions. There were several strategies used in the building process of Kau-Kau-Pin Blue Highway. But we also see the shortage of the policy institution now and the potential misgiving of the sustainable border tourism.

Reference

Bozeman, B., and Straussman, Jeffrey D. (1990). Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco, Headington Hill Hall. P.14.

