

# 城市行銷與創造性破壞下的投機城市營造

## --以台中市的都市發展為例

郭奇正\*

### 摘要

本文檢視近二十年來台中市都市發展的社會過程特質，由台中地區特殊的地方政治脈絡鋪陳都市政策與土地利益間綿密的關係；同時，透過台灣戰後地方財政中稅賦經理自主權的結構性限制之分析，來理解近十餘年來台中市快速的都市空間變遷之下都市發展的實質意義，以及關乎城市行銷的一系列意象打造工作的本質。透過本研究的解析發現，導因於戰後台灣都市政治形構的特殊脈絡，台中市已逐步在政府官員、地主以及以派系為基礎的地方政治菁英的聯手主導之下，逐步地變為投機的成長機器，經由地產交換與營造開發來擴大金錢的攫取，藉由連續地摧毀自己以積累貨幣。台中市也就在此創造性的破壞過程中漸次地完成其都市空間的營造。

關鍵字：投機城市、意象打造、城市行銷、破壞性創造。

## 壹、前言

### 一、現象的觀察與發問

對許多由高速公路接近台中市的駕駛人而言，在高速公路上遠眺台中市的天際線，像極了觀光圖片上的紐約或洛杉磯。沿高速公路南下或北上，無論朝東看或朝西看，超高層的住宅及辦公大樓此起彼落的聳立在進城的中港路、西屯路、南屯路以及中清路沿線。也只不過是十來年前，這些地方都還是一片平曠綠野的農村景象，如今都已紛紛透過「市地重劃」劃上了道路、公園、國中小校地及大量的建地、此起彼落地蓋起了樓房；透過資本的密集投入，構築了新興的都市景觀。（圖 1）

然而一旦進入老舊的市中心區，由五權路、林森路、雙十路及鐵路所框起的格子狀街道系統中，擁擠的舊市區人潮車潮不斷、繁華依舊，但是既有的公共設施卻已明顯不敷使用；道路交通混亂、人車雜



圖 1 台中市遠觀天際線

\* 東海大學建築系專任講師

省，行人、汽車及機車在窄小的格子狀街道中努力爭道，公車服務明顯不足、公園破敗。然而小街小巷中卻仍保存著伴隨著台中緩慢成長的原始人文風貌；二到三層的建築物、老字號的水果批發、南北貨、金銀飾店，構築了老台中人最難忘懷的都市記憶。

老舊的市中心區與環繞其外的重劃區在都市風貌上的鮮明對立，似乎同時標誌著台中市新近發展所面對的獨特社會過程。

★ ★ ★

對於台中近來的發展熟悉的朋友以及市民更會知道，大約自一九九〇年代起，台中市的工商團體以及出自台中的民意代表不斷地意圖以「民意」之名干預中央以及省政府的空間決策，試圖將縣市共屬的資源扣在兩岸三通以及方興未艾的亞太營運中心之議題上以提升其位階；於是乎空軍清泉崗基地、台中港、水湳機場等重要的交通設施都有了新的詮釋以及期待；清泉崗基地作為二〇〇〇年之後中部區域新的國際機場、並配合台中港做為開放兩岸直航三通的專屬據點，中山研究院的漢翔公司以及航發處也被賦予「航太科技園區」的重責大任。此外，連同舊市區的新城新金融中心、台糖台中糖廠舊址的大型購物中心、鐵路地下化之後的鐵路新生地再開發以及意圖面向國際取經的台中市新市政中心國際性競圖，似乎都昭告著這個城市新紀元的到來。面對「國際」、擁抱亞太的強烈意圖，再再地召喚著市民的想像與驕傲，共同打造國際城市之大夢。

台中市較之於台灣其他的都會區究竟是否更具有國際化的潛力？限於研究的旨趣，並不在本文此次的討論範圍之內。但為何一系列國際化的意象打造皆集中於九〇年代之後浮現？此種意象打造活動的興

起以及運作的脈絡為何？簡單地說，為何這個城市發展至此需要進行這麼大動作的「意象營造工作」？放回這個城市形成的社會過程、影響空間變遷的社會力以及法令制度的結構性限制當中來檢視，「意象營造工作」背後的本質以及企圖是什麼？在台中市過往近二十年的快速發展中，它又具有什麼特殊的意義？作為一空間的專業者，除了關切前述的實質都市空間現象的變遷之外，前述的問題應是我們進一步理解台中市的都市發展另一重要的切入角度。

本文即試圖透過對台中市這個地方政府在晚近二十年間市政運作上的作為，對應於地方政治生態中特殊的政治、經濟脈絡、意圖解析前述的問題。為文首先參考以美國為首的近代資本主義都會發展過程中的城市行銷經驗，檢視在這些都會行銷經驗之中背後其都市成長的本質何在？在這一理解的基礎上研究回到形成資本主義都市發展政策形成的理論分析中檢討，並進而形成對台中市的都市發展過程的社會過程分析的理念架構。之後以此理念架構環繞著都市政治的主軸進行實質的分析。研究受限於時間以及資料取得的困難度，在台中市的實質資料部份多直接取自國內碩博士論文，輔以對當年報紙的追蹤佐證。研究最後回到前言當中的發問進一步界定：台中，作為一資本主義的城市，其都市發展意象行銷背後的本質性意義所在。

## 貳、經驗研究的回顧與分析概念性架構的初構

### 一、洛杉磯經驗

關於「都市意象營造」的工作，其實在許多先進資本主義國家的城市發展經驗

中已屢見不鮮。以美國本土素來被稱為第三世界首都的洛杉磯為例，早在十九世紀後半葉，當大量的淘金人口隨著驛馬車隊由東部西行尋找新樂土時，素無天然資產的洛杉磯即已開始其城市行銷之工作。對此，羅伯·佛格松（Robert M. Fogelson）在其所著之《片斷化了的都會—1850-1930 之洛杉磯》（*the Fragmented Metropolis—Los Angeles, 1850- 1930*）一書「大移民潮」一章中作了相當生動的描述：洛杉磯並不是一自然地理、人文條件良好的聚落；外無河流以及天然的港灣，內無豐饒的物產以及宜人的氣候。所以當許多東部以及中西部的移徙者順著淘金線路西行尋找更好的居住以及物質條件之時，要成為一可以集聚人群以及資本以發展的都市，一開始就必然要為自我提供成長的誘因，城市的行銷工作由此開展<sup>1</sup>。人口代表了勞動力以及資本，被城市經營者視為城市發展的重要資產。一八四八年被劃歸入聯邦政府之後的洛杉磯遂開始積極著手對移民的召喚。由於欠缺肥沃且廉價的土地、充足的木材以及低廉的交通費等傳統吸引移民之首要條件，面對環境條件上的嚴苛挑戰，洛杉磯的「城市形象推動者」（boosters）轉而以生活的情境作為訴求的重點，配合一八八五年間兩家鐵路公司票價上的削價競爭，吸引了大量的移民進入南加州居住；以良好的生活條件與自然環境而非對企業的開放，在其後近三十年間吸引了大量中西部的富裕退休移民進駐，從而，也左右了許多其他行業的移民，在一九二〇年代達到移民的高峰。此舉不僅刺激了城市經濟、符合新移民對機會開放的期待，也帶動了房地產的發展<sup>2</sup>。

洛杉磯的都市行銷代表了一種藉由意象的營造以吸引人口與資本由無到有的過程，一種都市發展的典型。城市的發展不全因既有之一級產業之潛力，而絕大部分仰賴於因應大量外來移民而持續不斷挹注的地產資本。由是，城市的經營者必須不斷地創造有利於地產資本積累的有利條件，城市的巨幅擴張因此而被允許以及強化。面對洛杉磯城市地景的劇烈轉變，作者在其書中的第二部份—「城市的片斷化」當中指出：在實質空間的變遷上，由於接踵而至的新移民，使得地產業開發行為中的土地細分（subdivision）轉趨積極，大規模的城郊居住行為於焉產生。同時，此種郊區化現象也被城市公共基礎設施、尤其是公共交通設施的改善所強化：隨著有軌電車路線的向城郊擴張，住宅社區也向城郊大幅蔓延；即至有軌電車為私人汽車所取代，住宅區更大幅由沿電車「線」的延伸變為公路網的「面」的擴張，擴及至原先電車無法企及的區域。而私人運具的普遍化，也深刻地改變了城市中工商業的空間分佈型態：中心商業區因交通的擁擠而逐步地為城郊重要幹道節點的新興商業據點所取代，市中心地區大幅衰微；工業的區位由於不再必然依賴鐵路運輸，而與商業分佈同樣地在空間當中巨幅地蔓延擴散<sup>3</sup>。城市的意象行銷工作確實為洛杉磯引入了大量的人員與資本，從而也在特定的社會過程之下巨幅地改變了城市的地景。

## 二、亞特蘭大經驗

佛格松的洛杉磯案例當然是具體呈現了一個十九世紀末轉進二十世紀中葉的資本主義投機城市的發展過程：「城市形象的行銷」做為地產資本積累的主要方式，配合公共基礎設施以及都市集體消費在空間

<sup>1</sup> 詳 Robert M. Fogelson : *the Fragmented Metropolis—Los Angeles, 1850-1930*, pp.64-65.

<sup>2</sup> *Ibid.* pp.66-84.

<sup>3</sup> *Ibid.* pp.137-164.

當中選擇性地提供，放在這個城市的過往成長的經歷當中極容易被理解。面對本世紀以降資本主義投機城市的發展，另一位文化人類學學者查爾斯·盧賽瑟（Charles Rutheiser）一九九六年所著的《意象工程化下的亞特蘭大——城市夢想當中的場所政治》（*Imagineering Atlanta: the Politics of Place in the City of Dream, 1996*）一書中作了另一番生動的描述。透過對亞特蘭大市居民、都市地點、政治訴求以及其後的迷思與真實，乃至於生產與形塑迷思的過程的解析，作者認為亞特蘭大是近二十餘年來研究都市者所描繪的新都市形式的典範；也就是集「片斷化」、「即時通訊」、「公共空間私有化」、「向全球市場屈服」等現象之大成。作者大膽揭露了該城市歷年鉅大幅度的都市意象工程參與者只注重浮誇的裝飾而不曾真正關心過城市當中的貧窮、犯罪、失業與種族問題；故此，作者將亞特蘭大一波波的有組織的意象促銷以及城市空間的再發展行動，包括各種公關以及媒體活動、都市設計與廣告行銷等，通稱之為「都市形象工程」<sup>4</sup>。

由十九世紀典型因為火車路線而興起的小城鎮、南北戰爭的戰火核心、軍政府總部，亞特蘭大素來即因為獨特的仰賴黑人農奴生產的農業模式，而在十九世紀中後葉之後，以宣揚「新南方」的意識型態——透過報紙、演講、全國性期刊廣告宣揚所將發展之新的社會經濟秩序、工業以及多樣化農業、以黑人的馴服為基礎的種族和諧關係等，意圖藉此擁抱北方資本、彌合南北差異，作為重新宣誓區域認同的基礎<sup>5</sup>。在1920年代期間，美國城市相互競爭，亞特蘭大成立「前進亞特蘭大聯盟」，運用

廣告技術行銷城市，強調亞特蘭大運輸上的策略性位置、未工會化的勤奮勞動力、以及低稅金，強調適於發展服務性產業、而非生產性工作。配合電台的成立以及訊息的強力放送，大量地產業、配送業、分支機構進駐，參與二次戰後的經濟發展。一九三〇年代之後迄七〇年代，舉凡早年「新南方」的推銷者亨利·蓋蘭地（Henry Grandy），可口可樂的創始者阿撒·坎德勒（Asa Candler），名著《飄》的作者馬格麗特·米契爾（Margaret Mitchell）等都可說是近半世紀以來眾所周知的形塑亞特蘭大城市形象的關鍵性夢想家。亞特蘭大透過名著《飄》以及電影工業對「老南方」的重新包裝、意圖作為新南方的盟約中心；雇用紐約的傳播公司作城市文宣，宣傳誇耀城市的現代性、總是朝向未來光輝的城市歷史——是一企業精神向北方學習，但是社會生活與空間仍沿襲南方的獨特城市；一九七〇年代之後，面對除可口可樂外別無國際性企業進駐的窘境，更是進一步地沿用六〇年代的吹噓推銷技巧，刊登廣告、選擇性地施行基礎設施、打造菁英階層喜愛的美術館與博物館等等作為，企圖吸引資金與人口流入。一九八〇年代之後配合CNN的創設以及靈魂人物創設者泰得·透納（Ted Turner），進一步積極打造國際城市的意象，藉由CNN證明亞特蘭大是屬乎全球的地方；至亞特蘭大奧運委員會（ACOG）主委比爾·派英（Bill Payne）等模仿一九八四年洛杉磯奧運會的模式，將奧運視為商品形式與自由市場的光榮禮讚，並採最小化公共投資且最大化私人利潤的方式推動奧運之際，這一套意象工程的機制運轉達到了最高峰。此等運作期望如巴塞隆納一般藉由奧運會復甦，攫取大眾的支持，降低反對的政治力量。

亞特蘭大的官方集結夢想家們的理想

<sup>4</sup> 詳 Charles Rutheiser : *Imagineering Atlanta: the Politics of Place in the City of Dream, 1996*, pp.1-5.

<sup>5</sup> *Ibid.* pp. 139-52.

城市意象，以「新南方的體現」、「二十一世紀的首都」等形象包裝亞特蘭大，而刻意忽略歷史中的非裔美人，將血淚斑斑的種族衝突歷史簡化為南方安逸的過往。實際上整個近一百年間亞特蘭大的發展正是洛杉磯之外另一個資本主義都市發展的典型，它刻意忽略了資本主義投機城市發展上的衝突與抗爭，無視於都市的危機、醜聞、對城市集體消費不滿的運動、抗議，總是會在想像的縫隙之中趁虛而起之事實。為求吸引資金以及人力的不斷投入，它必須持續地打造城市的想像。城市成為象徵的地方，操弄想像，同時被迫製造、散布並持續地消費這一些想像，以維持資本的再生產。

### 三、分析概念的初步建構—資本主義體系運作恆常存在的兩大矛盾

面對從洛杉磯到亞特蘭大的發展經驗，以及當下所要處理的台中市，究竟「資本主義運作下的城市發展之內部過程為何？」、「為何需要有城市行銷？」、放回資本主義體系運作的基本模式當中去審視，「城市行銷的本質又究竟何在？」，這些，都是本文在後續的經驗研究當中關切的重點所在。

對於資本主義國家體系運作模式的探討，美國都市政治學者理查·佛哥桑 (Richard E. Foglesong) 在其所著的《規劃資本主義的城市——由殖民時代到 1920 年代》(Planning the Capitalist City—the colonial era to the 1920s, 1986) 一書中檢討美國式的投機的資本主義城市的成長邏輯與策略。該書的〈規劃的問題〉一章中，提供了我們理解現代資本主義城市發展運作的基本邏輯時極佳的參考性架構：

作者佛哥桑認為普蘭札斯 (Poulantzas) 的觀點恰足以說明美國這一

類民主的資本主義國家的基本狀況；資本主義社會中資產擁有者的作為常常是個人而非階級性的，同時，資本主義的運作基本上是站在資產擁有者的立場上運作，故資產擁有者自身往往也為資本主義的運作、實踐所保護；也就是說，市場導向的競爭既是由可以被理解以及運作的資產階級的集體階級利益所保護，也可以保護資產階級的利益。因此，正是如夫瑞·布拉克 (Fred Block) 所指出的：普蘭札斯假設了[資產階級的利益放在城市發展中]往往是經由城市規劃師在城市發展中確認、組織以及合法化資本利益而達成；規劃師提供了一種在國家與資本利益之間的關鍵性的調解聯繫(critical mediating link)，將國家與資產擁有者的利益有效地聯繫了起來。但是，布拉克關切這一種聯繫的關係；他質疑道：「資本對於國家與資產擁有者之間的聯繫(Interpersonal linkage)究竟如何發生？」也就是說，「倘若資產階級並不知道他們自己的需要，國家如何去再現資本的利益？」對於普蘭札斯所關切的國家運作之內部過程，或可說是「凝聚政策的方式」，以及其「視國家正是一個巨大的規劃者」的看法，布拉克提出了它的進一步發問：「國家有何種內部過程，可以生產出維持資本主義體系的必要決策？」，亦即如何可以使彼此間的關係持續地再生產？

對於布拉克 (Block) 的質疑，克勞斯·歐佛 (Claus Offe) 延續著普蘭札斯的國家概念進一步地詮釋：他認為在一個資本主義社會中恆常存在著「資本積累的必要性」與「民主正當性的維持」兩個充滿潛力卻相互矛盾的目標；國家透過官僚體系的決策、利益團體的衝突或政治協商、以及有目的理性規劃三種決策形式制訂政策；在三者之中，規劃最容易為「資本積累的

促進」服務，蓋決策的判準(criteria)乃是經設定的最終結果(designated end result)<sup>6</sup>。但是，克勞斯·歐佛也進一步提醒我們：在負的一面，以規劃方式所進行的決策，由於其技術的本質，[可以因為科學技術不可被質疑的神聖包裝而自外於民意]，往往也與民主決策所生產的信仰無關；因此，[在一民主的資本主義社會中]，「在建立『好的』公共政策時，同時使『積累的促進』凌駕在民主正當性之上」是較易被被資產階級所接受的決策過程；但相對地也因此不易維持國家政策的「民主正當性」，[雖然規劃的科學理性分析看似可以合理化國家的決策]。依克勞斯·歐佛的見解：也由於「資本積累的必要性」與「民主正當性」之間的矛盾永遠無法長期穩定地被化解，所以規劃在一個民主的資本主義社會中被認為是必需的，但也是不可能的<sup>7</sup>。

面對國家的運作，為檢討國家是否可以中立於資本的利益之外，國家與資本的利益可以不必然被聯繫起來，歐佛另外提出了兩大發問：

其一，如果資本無法組織其自身的規則，並且，如果國家相對於資產階級是相對自主的？國家如何可能代表資本的利益？也就是說，國家豈不就不必處處呵護資本的利益？那麼，在辨識、組織、合法化資本的利益時，規劃師的角色又將變成如何呢？

其二，使國家可以生產與資本主義的集體利益相關的「內部過程」為何？也就

是說，有沒有一種內部的過程可以使國家自外於資本的利益而關切公眾的集體利益？

實際上，資本主義的城市發展除了一方面要面對歐佛所提出的「積累的必要性」與「民主正當性」間的恆常矛盾；另一方面，本質上都市土地一方面是作為提供都市集體消費與產業活動發生的基本場域，但他同時也是在土地私有的情況下被國家中介其間操作都市的政策與發展。所以還有另外二種恆常存在的矛盾，也就是土地私有的矛盾以及民主制度的資本主義矛盾。地理學者大衛·哈維(David Harvey)對此進一步解釋道：「資本主義都市發展過程核心的矛盾在於：土地的社會性格與私人對土地的所有權與控制恆常是對立的」。蓋國家的干預著眼於土地的社會需要，認為土地不只是一種商品、一種集體的利益(public goods)、也是一種社會資源，干預的動機應源於此；但這種看法與私人權力(private right)往往是對立的。馬克斯主義論者普遍認為：將土地視為商品，將無法滿足資本或勞動力的社會需求；資本有一種「目的性的利益」要將土地的控制社會化，以便於與因為將土地處理為商品所引發的外部問題連結、生產勞動力再生產所需要的集合住宅以及建成環境、提供資本並以之作為生產的手段(means of production)——例如橋樑、港口、街道、下水道等以利資本進一步的積累，並且確保基於效率的考量下基礎設施在空間上的整合。但是，私有財產的制度卻是社會化土地使用的最大障礙，兩者是矛盾的<sup>8</sup>；資本主義可以扣連上此矛盾；但在限制中，它也是持續的張力的來源，並且促成了衝突的不斷發生。這即是私有財產權的矛盾

<sup>6</sup> 例如土地使用或經濟成長率等，往往都是供給導向而非需求導向，是政策刻意安排的結果。國家為求達到某一預設之目標，尤其當此種目標是供給導向的決策產物時，往往驅使國家朝極大化資本利益的方式以加速目標之達成。

<sup>7</sup> 詳 Richard E. Foglesong: *Planning the Capitalist City—the colonial era to the 1920s*, 1986, pp. 11-8.

<sup>8</sup> Ibid. p.20.

(property contradiction)。

在民主制度的資本主義社會的矛盾 (capitalist-democracy contradiction) 方面：它源自於資本主義民主社會的政治-經濟結構；更確切地說，它是介在「要生產可以維持資本主義體系的社會控制之需要」與「對於資本而言真正的社會化——民主化的危險」之間的矛盾。倘若私有財產權的矛盾是內部矛盾，則民主制度的資本主義社會的矛盾則是外部矛盾。大衛·哈維認為：資本主義都市的危機起源於要平衡、或是要保有檢查「土地財產權矛盾」的考量之下過多的政府行動。一旦政府的干預被接受，關乎「如何管制？」——「何種目標應該被提出來討論？」以及「這一些政府干預是如何形成？」並且，「由誰所推動形成？」這一類的問題遂迅速被提起。

這一種民主制度的資本主義社會的矛盾形成於形式上民主的國家，在城市發展的部分，政府控制的危險遂逐步地浮現：為求呈現大多數人 (majority) 的需要，由國家所保證對規劃形式上的公平的要求，促使其轉向為訴諸政府對城市發展的控制，並且忽略資本的利益。

對此，歐佛進一步認為：資本主義自身在追求一種決策過程：在政治上，政府的決策要可以隔絕於對為數眾多的無資產者的考慮，以及這些人的回應。但是，這在形式上民主的國家會遭遇極大的問題。另一方面，在經濟上，這一種政府的決策要可以促進資本的積累以及循環（例如利於勞動力的再生產、統合集合住宅以及地區性的基礎設施）。而這一種機能往往是資本無法做到、而資本家也不知當如何因應。

這正是概念上的民主制度的資本主義社會必然的矛盾。也將作為以下的分析重要的參考架構。本研究將此種恆常存在的矛盾作為分析台中市都市發展的社會過程最基本的題綱；將地方政治的派系運作對

應於「資產擁有者組織自身的規則與方式」，將市政與地方財政運作上的諸般作為對應到「技術官僚聯繫國家與資產階級利益的方式」，而將都市集體消費的匱乏對應於「民主正當性」的呼求；以此，進行台中市近來空間發展的社會過程的分析。

## 參、台中市都市發展的社會過程特質

### 一、形成都市行銷行為的政治、經濟脈絡

#### (一) 台中地區特殊的地方政治脈絡

台中市的發展，尤其是近二十年來的變遷，與地方上特殊的派系生態有著密切的關聯<sup>9</sup>。在戰後由農轉工的經濟發展過程中，出口替代產業一九六〇年代之後的大幅振興，在外銷導向的製造業生產中累積了大量的剩餘資本<sup>10</sup>。這些製造業的剩餘，部份並未如政府所預期的悉數投入生產設備的改善或勞動力的再生產上；反而在戒嚴令下的台灣逐步開放地方基層選舉、地方舊有派系勢力得以坐大、發展的同時，因緣際會地與派系的政治運作結盟<sup>11</sup>，投入各地都市土地開發的投機事業中，成為「資本」在土地投機事業中進行積累。新興的派系勢力透過地方基層選舉入主市府及市

<sup>9</sup> 詳賴秀真：《台灣都市型地方派系之研究——台中市議會派系之分析》，台大三研所碩論，1994，pp. 176-82.

<sup>10</sup> 詳郭奇正：〈生產模式與實質環境變遷——戰後台灣都市邊緣鄉街聚落變遷之個案研究〉，《台灣春秋》雜誌，1990，pp. 192-202.

<sup>11</sup> 台中市的資本家與社團在政治檯面上的影響力不大，他們多是利用派系結盟的方式以強化其利益。一般而言，影響台中市地方發展的主要有賴派與張派兩個地方派系，在派系的領導人物之下，串連著一批民意代表以及重要的選舉樁腳，形成類似串綜形式的權力結構與利益聯盟。

議會，主導市政及會議<sup>12</sup>；一方面藉都市土地開發不斷提供利於派系成員獲利的土地投機機會，另一方面，則藉這些利益的分派強化其政治動員能力。

如同台灣許多中小都市一般，在台中，地方金融機構在地方派系的農會系統的運作影響力不大<sup>13</sup>；相對地，「信用合作社」則在在地方派系前述的政治運作扮演重要的「資金」、「人脈」動員中介角色<sup>14</sup>。派系成員各自擁有自身經營的製造或服務性事業，透過利益上的結盟，加入政治勢力的運作群體，擴大其利益；一方面，派系人物以所經營的事業為基礎（例如信用合作社、公車客運公司以及瓦斯公司等）<sup>15</sup>，藉提供特殊貸款和工作機會，做人情予選舉樁腳以「固樁」；另一方面，則利用其在信用合作社中的職權，遊走於合法與非法間、大量地運用資金，用於選舉或擴大事業利益。

但隨這都市產業、人口的成長，都市化程度的提高，「土地利益」漸漸地凌駕一切其他生產之上，成為派系利益的主要

來源<sup>16</sup>。

## (二)都市政策與土地利益之間的綿密關係

隨著城鄉發展的差距，六〇年代以降大量的城鄉移民由農村被推擠入城市中；大量湧入的勞動人口對住宅的需求帶動了房屋的「商品化」；「專業造屋」取代了農業社會「自行購地、鳩工自建」的傳統住屋生產模式，也連帶地刺激房地產市場的振興。隨著都市的發展，土地投機利益的攫取自然也成為派系利益的重要來源。

由於根據台灣都市計畫法令，台灣都市計畫審議分為三級，地方政府經由都市計畫委員會擬定都市計畫方案，只需送交省政府都市計畫委員會審議，以及內政部營建屬的核定，在地方上無須透過議會審查。議會成員相對地在都市計畫擬定的過程中並無一制度性之機制可以遂行其干預<sup>17</sup>。因此，都市計畫委員會遂成為決定地方都市計畫實質計畫內容的最重要決策單位；成為此一單位之成員參與決策，也就成為關係土地利益之地方菁英展現政治干預能力的重要據點。由於都市計畫委員會的成員包括主管業務機關與其單位首長、有關業務機關與其單位首長、專家學者、地方熱心公益人士等四大類別；其中，市長尤其是都市計畫委員會的主任委員，具有聘任其他委員的資格。因此，如前所述，在國民黨政權刻意以在地利益籠絡地方政治菁英的前提之下，地方派系領導階層透過地方選舉以及國民黨地方黨部的磋商干

<sup>12</sup> 台中市的地方派系的主要兩股主力形成於戰後開放的地方選舉，並與台中市在戰後的發展與擴張同步成長。在解嚴之前，恰如所有台灣的地方政治生態一般，在地的派系「張派」與「賴派」都與國民黨政權關係密切，甚或在選舉中因為派系的勢均力敵而必須由國民黨的地方黨部中介其間，協調派系推出地方首長候選人由雙方派系協力支持當選。至於市議會，則幾近於完全屬於派系成員的天下；議長與副議長亦由黨部協調派系輪替擔任。

<sup>13</sup> 詳王振寰：〈新台中派：大餅包小餅--變遷中的土地與派系〉，《中國時報》1994/12/10，第34版。

<sup>14</sup> 詳林寶安：《台灣地方金融與社會---信用合作社發展的歷史與社會意義》，東海大學社會學研究所博士論文，1994。

<sup>15</sup> 舉例而言：張派掌握第七信用合作社，社員人數近四萬人，同時掌有台中客運公司；賴派掌握第九信用合作社，亦有近三萬名社員與對仁友客運公司的掌控權。

<sup>16</sup> 詳陳美智：《地方財政之國家與地方影響力的運作機制---台中市的個案研究》，東海大學社會學研究所碩士論文，1994。Pp. 55-6。

<sup>17</sup> 議會只有在政策決定之後審查市地重劃基金特別預算動支情形之能力，並無制度性之機制在都市計畫擬定之過程中參與決策。詳陳美智：1994:75。

預，輪替接掌市長與市議會議長一事，就具有了獨特的意義。市長藉職權主導「都市計畫委員會」之委員組成並以之進行一系列之土地重劃。根據民國七十八年到民國八十三年之台中市都市計畫委員會成員特性分析表（詳表 I）中我們可以發現，在這六年當中委員會的組成除了市長或代表軍方的團管區司令換人、市議員未連任等因素之外，整個委員會的組成結構極其穩定，箇中原委極其耐人尋味。都市計畫主控了整體都市發展方向，因此，只要委員會組成份子中有以私人或集團之利益為決策之主要考量之成員存在，在一「長期」穩定之成員組成中，極易透過非正式的個人人際網絡運作影響決策過程並由中蒐集未公開的內線消息。這種在正式的組織中透過委員之間或委員與成員之外的組織之間的綿密互動所形成的非正式網絡權力，對於都市計畫決策之影響權力較之於正式之組織運作，其實具備了更為直接而有效之影響力。而在實際的運作中，積極參與地方政治的地方菁英也正是循此網絡獲取獨家之內線資訊，再循個人在地方政治上所形成的人際網絡放送訊息與派系成員。與之有關係之派系成員進而利用「信用合作社」在放款額度上對特定對象的優惠或超額貸放，或透過派系內部更為基層的人際網絡以類似於地下投資公司之方式集資吸金，網羅派系底層人員之小額資金所匯集之大筆資金，大幅舉資購買尚未公佈的重劃區土地<sup>18</sup>；支持派系人士或根本是派系

成員及其親友所成立的建設公司、外縣市聞風而來的外來財團也隨之大量投注資本於土地市場，帶動土地與住宅的投機與交易量的成長。如此，不待城市發展到真正地需要擴張幅員、提高都市公共設施水平，市場即因投機的「假性需求」而呈現一片欣欣向榮的繁景假象。

### （三）地方財政的結構性限制

然而，難道地方政治的特殊生態就一定可以驅使台中式的都市發展以重劃區的擴展為主要策略？在市政運作的過程中，是不是還有其它的結構性的因素促使都市政策的決定必須如此呢？我們從中央對地方財政的結構性限制中或許可見一些端倪。

戰後以來，台灣地方財政受限於法令之特殊結構----台灣的中央政府利用財政收支劃分法迫使地方政府進入中央控制的國家財政場域，以致地方長期的發展過程中，中央可以藉由此法令控制地方財源<sup>19</sup>，並且動輒以補助制度干預地方政府的行政運作與各項活動，進而模塑地方政府長期依賴中央、地方官僚只亟思中央或省政府的補助，而不知開源節流的依賴性格。省「統籌分配稅款」與「補助收入」素來即是中央對於統籌地方財政的制度性設計之主體。在此制度之外，另有當既有制度不能滿足地方基層建設需要時得以彈性使用的非正式制度—「省主席預備」金，以及提供地方政府建設基金需求的彈性化放款制度—「省建設基金」。所以基本上，在地方財源大都為中央掌控，地方財政普遍窘困的情形下，「爭取補助」以及循非正

<sup>18</sup> 對於並無能力參與炒作的廣大中低收入之小眾而言，此一集資之管道提供了一具體的可以分享由派系頭面人物所推動之都市成長之成果的機會，並且往往獲利較之於其正常之工作收入高出好幾倍或十數倍。而當所投入之資金在次一任期之地方選舉進行之前尚未回收時，更是可以毫不費吹灰之力地驅使派系基層人員動員鼓吹拉票以確保其投入資金之回收與預期之獲利；故此集資過程其實另有一

重要的「固樁」之積極意義。

<sup>19</sup> 國家一般握有八成左右的地方資源作為行使其行政控制的物質條件，再生產地方政府依賴中央的不平等權力關係。

表 1 78-83 年度台中市都市計畫委員會成員組成分析表

委員類別	七八年度		七九年度		八十年度		八一年度		八二年度		八三年度	
	姓名	身份背景	姓名	身份背景	姓名	身份背景	姓名	身份背景	姓名	身份背景	姓名	身份背景
主管業務機關、單位首長	張子源	市長	林柏榕	市長	林柏榕	市長	林柏榕	市長	林柏榕	市長	林柏榕	市長
	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書
	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長
	張宏政	建管課長	張宏政	建管課長	張宏政	建管課長	蕭家旗	工務局技正	穆椿松	建築師公會主任	穆椿松	建築師公會主任
	4人		4人		4人		4人		4人		4人	
有關業務機關、單位首長	曾國均	地政科長	曾國均	地政科長	曾國均	地政科長	曾國均	地政科長	曾國均	地政科長	曾國均	地政科長
	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長
	林文彬	團管區司令部代表	林文彬	團管區司令部代表	林文彬	團管區司令部代表	張國威	團管區司令	張國威	團管區司令	張國威	團管區司令
	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長
	陳芝堂	教育局長										
5人		4人		4人		4人		4人		4人		
學者專家	林樂健	中興/東海大學教授	顏正平	中興大學教授	顏正平	中興大學教授	顏正平	中興大學教授	顏正平	中興大學教授	無	
	吳介英	逢甲/東海大學教授	吳介英	逢甲/東海大學教授	吳介英	逢甲/東海大學教授	吳介英	逢甲/東海大學教授	吳介英	逢甲/東海大學教授	吳介英	逢甲/東海大學教授
	王濟昌	逢甲/文化大學教授	王濟昌	逢甲/文化大學教授	王濟昌	逢甲/文化大學教授	王濟昌	逢甲/文化大學教授	王濟昌	逢甲/文化大學教授	王濟昌	逢甲/文化大學教授
	陳昇明	中興大學教授	陳昇明	中興大學教授	陳昇明	中興大學教授	陳昇明	中興大學教授	陳昇明	中興大學教授	陳昇明	中興大學教授
			陳中全	律師	陳中全	律師	陳中全	律師	陳中全	律師	陳中全	律師
4人		5人		5人		5人		5人		4人		
地方熱心公益人士	林仁德	議長	林仁德	議長	林仁德	議長	林仁德	議長	林仁德	議長	無	
	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	議長
	張光儀	副議長	張光儀	副議長	張光儀	副議長	張光儀	副議長	張光儀	副議長	張光儀	副議長
	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員
	林哲雄	市議員	林哲雄	市議員	林哲雄	市議員	林富美	市議員	林富美	市議員	林富美	市議員
	陳敦仁	市商會常務理事	陳敦仁	市商會常務理事	陳敦仁	市商會常務理事	陳敦仁	市商會常務理事	陳敦仁	市商會常務理事	陳敦仁	市商會常務理事
											賴天龍	市議員
										林榮地	市農會常務監事	
6人		6人		6人		6人		6人		7人		
總計	19人		19人		19人		19人		19人		19人	

資料來源：陳美智：《地方財政之國家與地方影響力的運作機制----台中市的個案研究》，東海大學社會學研究所碩士論文，1994.p.76

式制度的補助辦法就成為地方開闢財源的重要方法<sup>20</sup>。

大凡任何城市之發展，皆須藉對城市中房屋、土地及營生獲利者之徵稅以維持其運作；市政運行上為保證此一捐稅來源，政府必須努力地維持產業之正常運行，且儘可能地協助擴大其規模以建構更穩定之徵稅基礎。城市幅員的擴大，地方政府可以藉以擴大徵收房捐、土地稅、及營業稅的基礎，有其正面的意義。民國八

十年六月，財政收支劃分法實施修正案中將土地稅中的地價稅、田賦、與土地增值稅的 60%由省稅劃歸為地方稅（詳表 II）；因此，在地方稅收來源中最重要「土地稅」開始產生對地方都市發展決策的影響<sup>21</sup>。在土地稅有較大比例可以留置地方的情形下，儘可能擴大稅基以擴充財源並進行「政績」的建設，成為地方政治菁英在「民主政治」的選舉運作體制中重要的一項工作。擴大土地稅與房屋稅、增加交易

表 II 台灣現行稅捐收入劃分說明

		在直轄市			在台灣省						
		中央政府	中央統籌	直轄市政府	中央政府	省政府	省統轄	省轄市	縣	縣統籌	鄉鎮
1. 國稅	營利事業所得稅	100			100						
	綜合所得稅	100			100						
	遺產及贈與稅	50		50	10	10		80			80
	關稅	100			100						
	貨物稅	100			100						
	證券交易稅	100			100						
	礦區稅	100			100						
2. 省及直轄市稅	營業稅		50	50		50	50				
	印花稅		50	50		50	50				
	使用牌照稅			100		50		50	50		
	商港建設費					100					
3. 縣市稅	田賦			100				100			100
	地價稅			100				100	50	20	30
	土地增值稅			100		20	20	60	60		
	房屋稅			100				100	40	20	40
	契稅			100				100		20	80
	屠宰稅			100				100	70		20
	娛樂稅			100				100			100
	特別課稅			100							
4. 公賣利益				65	35						

資料來源：《地方財政收支劃分問題之研究》，財政部稅賦改革委員會，1989年，p.7

<sup>20</sup> 地方菁英必須透過個人之影響力，以選區公共設施的要求為名義，向上爭取省主席補助金與省建設基金的挹注。這一種作法是中央拉攏地方菁英對國家的政治忠誠與認同的重要工具。

<sup>21</sup> 雖然在當時台中市府推行較大規模的第四期重劃區（一、二、三期重劃區的面積合計為 57.5 公頃，但單單第四期重劃區面積高達 440.6 公頃），對地方財源的補充效應尚不明顯。地方發展仍以透過

機會以擴大土地增值稅之稅基的企圖，在台中市都不約而同地指向了市中心之外廣大農地的重劃。

而至中央-地方財政制度當中，制度性的補助與非正式的財政支援管道也同時催化了重劃進行的速率。蓋爭取補助在地方財政來源中仍是極為重要的一環，如何以「地方需要」的理由、以及實際運作的成果塑造良好的「政績」向中央或省冠冕堂皇地邀功，是在結構性的地方財政制度限制之下地方政治菁英累積政治資源的重要法門。同時，擴大的稅基當中仍有40%並未留在地方，而歸至上級政府府庫中，「政績」的展現一方面可以因為上繳稅款的增加而成為上級政府眼中的「好學生」，另一方面也可以循此要求更大的補助與財政支援，尤其是非正式制度下彈性化的省府低利貸款—省建設基金；這與台中市的都市發展關係最為密切<sup>22</sup>。蓋地方政府可以向省建設基金與省屬行庫貸款從事自償性高的土地重劃工作，藉由重劃後的土地增值稅、抵費地標售等收入來償還借款，從而創造更多的財富<sup>23</sup>；而上級政府面對稅收增加的遠景，以及解嚴前後開放的地方政治生態下為求籠絡地方菁英，多半也樂見其成。因此，土地重劃遂成為台中市市政建設當中最重要的一個環節。

土地重劃工作由公告、執行到真正對

各種方案與非正式的管道尋求補助為主。

<sup>22</sup> 他提供相當低的貸款利率，較一般銀行低 9~10 碼，在縣市政府不能成立縣市銀行的情形下，非依賴此一基金從事積極的建設不可。台中市至 81 年底止，是台灣省各縣市當中向省建設基金貸款比例最高的，和台中市大面積的土地重劃關係密切。詳陳美智：《地方財政之國家與地方影響力的運作機制——台中市的個案研究》，東海大學社會學研究所碩士論文，1994。Pp. 41-4.

<sup>23</sup> 台中市向省建設基金所貸之款主要都用於市地重劃工作。Ibid. p. 42.

市府而言能夠產生收益，往往耗時甚久，因此台中市的地方菁英們以「平均地權基金」的相應制度靈活地解決財政收支上的問題，並能不斷創造盈餘。由於省建設基金的貸款利息甚低，此制度最重要的意義在於可以以後期重劃的貸款金額繳交前期重劃向省政府貸款的還款本息；而重劃的真正收益的一半用於重劃區內公共設施、公園、學校以及連外道路的建設，另外一半則納入「平均地權基金」當中<sup>24</sup>，以支援非重劃區的公共設施；可以轉而以重劃的收益進行其他的都市建設累積「政績」。這也同時促使了市政府必須不斷地進行市地重劃或道路開發以維持重劃基金的收益於不贅且能持續其運轉<sup>25</sup>。

這種財政制度的結構性限制以及在地菁英所構思出的因應方式，在民國七〇年代中後期到八〇年代末期，配合前述地方派系的政治菁英度都市計畫委員會的聯手把持下，市區幅員鉅幅向外擴張。由七〇年代至今，台中市共計進行了十二期重劃作業，將近二千公頃土地被公告成為重劃區（詳表Ⅲ）。當中，由台中張派掌門人張啓仲先生到林柏榕第一次擔任市長任內

<sup>24</sup> 根據《都市土地重劃實施辦法》36 條規定：「從化盈餘的一半要撥到市政府的『平均地權基金』作循環使用」（亦即其它重劃地區若有虧損，可以由此基金支應）；「另外一半則作為增添該重劃區公共設施所需的費用，市政府必須成立『市地重劃基金』專戶管理」。此兩項業務均由地政科管理

<sup>25</sup> 至林柏榕市長第二、三任任內，由於重劃區空屋過多且過往之重劃弊案接連發生，已停止新的重劃區的增設，改以道路之開闢向省政府爭取款項補助以及省建設基金的資助。根據統計，林柏榕第二任內 80-83 年共計編列了 365 條道路的一百五十億的道路工程預算，並以此向省屬行庫以及省建設基金貸款將近八十億以進行開發。實際上，開道路和劃設重劃區對於都市成長聯盟意義相同，都是加速資本積累的催化劑，也同樣可以以此籠絡議會和選民。

共完成了六期、約七百餘公頃的重劃區規劃。而在張子源市長任內，則以空前的效率在四年不到的任期內，完成七期到十二期共計一千二百公頃的土地公告（詳圖二）；配合上同時期龐大的外匯存底所造成的超量貨幣供給，大幅炒熱了台中市的土地與住宅市場。

#### (四)破壞性創造下的城市實質環境變遷

如前所述，城市幅員的擴大，地方政府可以藉以擴大徵收房捐、土地稅、及營業稅的基礎，有其正面的意義。但是，都市政策的制定與實施從就不曾在全然純淨的環境中進行；他們都是在利益交雜的政治社會環境中動態地形成。在台中，政商關係的糾葛不清，技術官僚部門往往「不自覺」地成為派系利益擴大及維護的參與者<sup>26</sup>。除了以「市地重劃」為主導的城市幅員擴大，建管部門對都市密度及空間品質的控制工具——「都市計畫分區土地使用管制」與「容積率管制」上的刻意怠忽與延遲實施，也為參與土地投機事業者的聲得利益護身。當中，尤以「全面容積率管制」的一再延遲實施，對都市整體空間品質管制的影響最鉅。

九〇年代初始，內政部營建署一再以行政命令要求各地方政府全面實施「容積率管制」，台中市政府則一再延遲「容積率」的實施日期，僅以「局部實施」因應。地主或已購地建商為避免所購入土地開發強度降低，大幅搶在「容積率」公布實施

前的寬限期「假掛照」<sup>27</sup>、「搶建」<sup>28</sup>，也造成了住宅、辦公室的超額供給；根據統計，民國八十年核發的住宅用途樓地板面積總量為七九年的323%，八一年又為八十年量的二倍；此二年台中市的總量都超過人口數更多的台北與高雄<sup>29</sup>。大量被建築師以「建照代書」的作業形式複製處理、送照、申請核准的住宅、辦公室商品提前進入市場，除了使得其後台中市連年「空屋率」高居全國榜首，也預告著日後使用者全面進駐後公共設施嚴重不足的噩夢<sup>30</sup>。同時，因容積率未全面實施，容積率實施前的搶建地區多位於郊區，也使得台中式的都市發展呈現「跳蛙」的狀況，都市發展無法循序漸進地擴張<sup>31</sup>。此外，「容積率管制」的一在延遲公告實施，也使得「未實施容積率管制地區開放空間獎勵辦法」得以一再地發揮其鞏固建商利益的剩餘價

<sup>27</sup> 根據筆者業界工作實際的經驗，所謂「掛假照」者亦即在市公佈容積率實施的前數天，業主（也可能是地主）為求取得開發土地循舊的法令審照、規避新的容積管制的目的，要求建築師（或部份建築師主動建議）以該筆基地的地籍資料書圖、三七五租約證明以及粗略的基地建築配置與面積概算圖表夾帶其他已審過的個案的平面圖、剖面圖送審；意在取得一容積實施前的建照編號。市場上因此而有熟地和生地兩種不同的土地價格。所掛的假照憑藉事務所送照專員與審案建築師（台中市的建築個案為建築師公會成員排班輪流審）或承辦人員的特殊關係，在預知將審到該圖號前將案件抽回，以真正屬於該案的設計圖面替換夾帶的（假）圖面再行正式送審。

<sup>28</sup> 掛號後審完畢的建築案必須在限期內動工，因此就形成了搶建。

<sup>29</sup> 詳吳杰穎：《開放空間鼓勵辦法對都市建築開發連性之研究——以台中市實施「綜合設計鼓勵辦法為例」》，1995，pp.91-3。

<sup>30</sup> 依84年的數據，台中市的人均綠地面積為1.2 m<sup>2</sup>，遠低於紐約的19.2 m<sup>2</sup>、倫敦的30.4 m<sup>2</sup>、以及擁擠的東京之4.3 m<sup>2</sup>。Ibid. 105。

<sup>31</sup> 台中市西屯區水堀頭段即為搶建最好的例子，Ibid., pp.47, 59-66, 78-9。

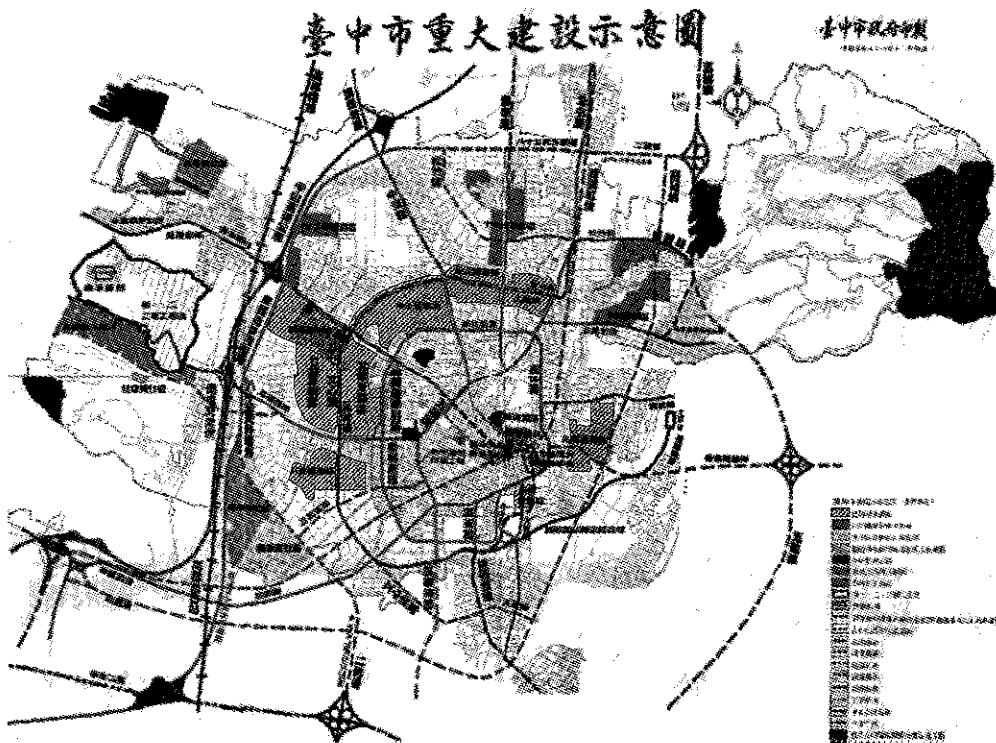
<sup>26</sup> 依陳美智：《地方財政之國家與地方影響力的運作機制——台中市的個案研究》一文所述：「台中市的都計課、建管課、工務局的工作內容成為日常技術性事務的處理……，他們未因工作經驗而累積出更豐富精深的都市規劃理念與方法，而是在政治的考量下（選舉），一步一步向利益團體妥協與退讓」（p. 80）。

表 III 台中市歷年所完成重劃區相關記錄

期別	面積 (公頃)	重劃費用負擔 (千元)	完成重劃時間	提供建築用地 面積(公頃)	取得公共設施 施用地面積 (公頃)	節省政府經費 總額(千元)	
第一期	大智重劃區	14.5283	4096.6	56年8月	11.0995	3.4288	9303.9
第二期	麻園頭重劃區	24.2614	10036.0	60年2月	17.5775	6.6836	23396.2
第三期	忠明重劃區	18.6491	35548.0	63年11月	10.9186	7.7305	67320.2
第四期	東山中正重劃區	440.6558	1099148.9	69年8月	311.0398	129.6158	4159431.2
第五期	大墩重劃區	156.7420	1550000.0	74年1月	156.7420	71.5704	4219692.0
第六期	干城重劃區	19.3986	440771.9	79年1月	12.9390	6.4596	1151327.9
第七期	惠來厝重劃區	353.3983	5549575.0	81年12月	202.5476	150.8507	2144612.0
第八期	豐樂重劃區	148.7965	2370000.0	80年12月	86.4580	62.3386	2121000.0
第九期	旱溪重劃區	123.3338	2020636.0	82年1月	69.0000	54.3338	3291415.0

資料來源：陳美智：《地方財政之國家與地方影響力的運作機制——台中市的個案研究》，東海大學社會學研究所碩士論文，1994. p.69

圖 II 台中市歷年重劃區區位與重要交通建設路線圖



資料來源：台中市政府（斜線區塊為重劃區之位置）

值；根據統計，搶建的建商為求最大容積，幾近全數均採用「未實施容積率管制地區開放空間獎勵辦法」；建商可以在法定空地之外因留設「沿街步道式」或「廣場式」的開放空間而得到甚高的樓地板獎勵，獲致「超高」的量體；並於使用執照領受後將開放空間圍上圍籬、蓋上管理室，公然地將公產納為私有。獎勵開放空間留設以補都市計畫體制內都市綠地供給不足之立法原意被徹底扭曲<sup>32</sup>。而更荒謬的是，待「容積率管制」真正實施時，所有建地均因已擁有容積管制前之「建照」而無「容積」可管制；超額的建築樓地板供給與過高的使用密度，從根本上抵消掉了透過重劃配套分派公共設施以提高都市服務水平的美意。

在資本主義的城市發展邏輯下，高度「商品化」的都市空間，使得原本建構在農作生產價值上的土地及住宅的「使用價值」被顛覆為消費及投機的「交換價值」，依附在對未來都市發展的期待與想像上。聯帶地，在有派系色彩的地方政治菁英組成之都市計畫委員會的主導下，將重劃基金以及平均地權基金轉化為重要聯外道路、外環道路，以及科博館、市民廣場、省立美術館、綠園道、副都心等大型公共設施等建設（圖Ⅲ），成為左右資本在空間當中部署的重要依據；「投機城市」的最大特質在於他的成長與發展並不來自於都市化下人口、產業、資本朝都市高度集中，因產業剩餘之積累所引致之再生產以及消費需要，而來自於虛胖的金融擴張及



圖Ⅲ 大型題材型的公共設施收納了都市計畫區大部分的都市綠地面積

炒作。除了頻繁而興盛的土地與房屋交易，都市自身既乏力填充其實質發展需求與過度供給之間的鉅大差距，投機的重劃土地，遂以其自身的投機邏輯完成其自身；哄抬炒作下的土地投機獲利，紛紛轉投入休閒或餐飲類之服務事業，成為前進重劃區的先鋒部隊，在重劃區沿著重要道路或選擇「題材型」公共設施的周邊重新部署；由七〇年代中後期文心路上連綿數公里的大型啤酒屋，到八〇年代公益路、忠明路上異色的 KTV、PIANO BAR、漢口路上的超級理容院<sup>33</sup>，不但填補了重劃區的閒置土地，讓「等待發展」的重劃土地仍有地租收入；而同時，區位經營形態的遞變，也具體標誌了節節高攀的土地價格下，生存行業本身的「自瀕」作用；餐飲、啤酒屋等投資資本終將將經營形態改變為低投資、高獲利的異色事業，以因應高漲的土地價格。廉價而簡易的鐵皮鋼棚、眩目華麗的覓紅立面、過度雕琢的金色大廳，在重劃區的土地上塑造了一幕又一幕「鐵皮皇宮」的夜間歡樂假象。與此截然對比地，則是其自身在晝間的粗糙鄙陋與一片死寂，讓人根本無由去想像其夜間的華麗眩爛。

<sup>32</sup> 若依法令而全無違規的情形，台中勢將可以因為「未實施容積率管制地區開放空間獎勵辦法」的鼓勵，在重劃區綠地面積不足的情形下，將可以有將近三百處私人提供的開放面積。但絕大多數廣場式開放空間的後來均成為大樓社區之中庭；原先為沿街步道式開放空間被用為路邊垂直停車用的前庭。

<sup>33</sup> 詳李謁政：《都市情色生活世界之社會建構—以台中市為例》，台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。

另一方面，市民中產階級實質的文化消費只好在科博館、美術館及綠園道等文化類的公共設施附近尋找空隙，散兵游勇似地散佈在大馬路後的小巷道中。忠明路、精誠路間及中興街與綠園道間的別墅區、五權西路上的舊美軍眷舍紛紛被改裝，置換上另一類的文化形貌，以對應鐵皮皇宮之「差異」粧點出了之外台中市民文化的另一面向<sup>34</sup>。

### (五)集體消費之不足

台中市的「發展」，表面是超額提供都市可開發土地、的科博館、綠園道、萬坪公園等「題材型」「政績型」的大型公共設施所塑造的「進步城市」意象；內裡，則是城鄉移民勞動階層的住宅、交通及休閒的集體消費真實而匱乏的需求。

在傾全力致力於將都市的公共空間變為商品交易的籌碼，納入市場消費的範疇中的同時，政府既無意於提供提供實質的都市服務供給，都市，及其公共服務的集體消費，遂只得被迫由民眾以非正式的方式自行抒解。我們如果檢討市政府財政開支方面對於都市集體消費與都市福利政策實踐的支出，可以進一步地發現：因為相對地政治上以及實質利益上誘因太低，以致於台中市的都市集體消費支出一直在市政建設的財政支出上敬陪末座。舉凡國民住宅建設<sup>35</sup>、大眾運輸系統改善、乃至於社會福利以及教育支出，等，都未成為財政上的重要支出<sup>36</sup>。這說明了：地方政府在

高度的成長意識型態底下，照顧資本家進行資本積累的邏輯高過了社會正義的兼顧<sup>37</sup>。加上地方市民對於地方政權正當性的認識大多數仍停留於對傳統威權——可能是政治的威權，也可能是與大家生計直接相關的在地派系的大家長——的認同；以及派系成員組織動員能力被房地產的投資機會所高度動員，形成極其強勢的選舉力量<sup>38</sup>；地方首長雖然是選舉產生，但地方自治並未落實，市民對一般集體消費的公共支出幾無干預能力。經建交通的投資優於教育科學文學以及社會福利的支出，換言之，地方成長機器透過官僚體系、都市計畫委員、市長、民意代表、地方派系成員、地主、建商、土地資本家等等利益團體成員，以及地方居民期待成長的意識型態，共同凝塑出了都市發展的趨向，並從而結構了空間及空間中的活動。

由之，在台中我們可以清楚地看到：在公共交通服務方面，極其匱乏的公車服務，民眾行的需求遂只好由其自身以小汽車及機車取代（圖Ⅳ）。偏高的自小客車及機車持有率，加上極其不足的停車位供給，所換來的則是重劃區吝亂而毫無章法的路邊停車以及尖峰時間壅塞難行的聯外道路、高速公路及外環道。「政績型」、「題材型」的大型公園收編、消化了大半重劃區配套的綠地面積，交換的是鄰里公園綠地的匱乏、市民休閒活動之不足。鄰里性公園作為設群橫向聯繫的空間基礎的「社會意義」無從建立，在以城鄉移民的外來人口為主體所組構的重劃區中，傳統聚落穩定發展下逐步凝聚的社群秩序自不

<sup>34</sup> 詳邱炫元：《台中市市民的文化、休閒消費、階級品味與文化政策之反思》，東海大學社會學研究所碩士論文。

<sup>35</sup> 詳夏莉芬：《國宅政策的新制度觀點——以台中市為例》，東海大學社會學研究所碩士論文，1995，p.62-66, 72-73, 104。

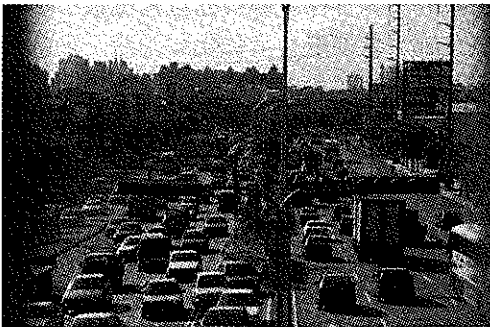
<sup>36</sup> 詳陳美智：《地方財政之國家與地方影響力的運作機制——台中市的個案研究》，東海大學社會學研

究所碩士論文，1994，pp.58-65, 100-102。

<sup>37</sup> 但是，在公園綠地方面，尤其是較大面積可以成為房地產題材之大型綠地或綠帶，由於與房地產的發展有關，倒是鮮少停滯開發的情形，用地的取得也因為重劃的過程而極其順利。

<sup>38</sup> 詳註釋第 19。

存在、但也無由建立可資取代的新社群規範。咨亂的都市發展秩序下，居民除了以進駐類似城堡般對外高度排拒且封閉的「中庭式集合住宅」完成其對理想居主環境的最後想像外，別無他法<sup>39</sup>。廣大地重劃區內，是一群群彼此間毫無橫向聯帶的以集合住宅開發案為主體的小社群，「市民社會」所賴以存繼的「公共領域」根本毫無可依附成長的土壤。



圖IV 台中市主要聯外道路上下班時間小汽車壅塞情形

## 二、號召市民驕傲的都市行銷---國際都市的意象打造

九〇年代初期，市府、建商聯手企劃在全台諸媒體上大力推銷「移民台中」的口號，「宜人的氣候」、「進步的都市規劃」、「台中港作為兩岸直航專用港」<sup>40</sup>、「亞太航太中心在大雅設置」、「清泉崗升格為國際機場」<sup>41</sup>等等，均成為號召移民

的重要籌碼。解嚴後政治版圖重組下的台中諸派新勢力也砲口一致地意圖以此等虛浮空泛的假象召喚市民的國際意識與驕傲，並牽滯房地產部門閒置資金的流出。在「建設台中成為一『國際性』的新都市」的派系一致共識下，「副都心計畫」與國際性競圖下天價的新市政中心、「干城更新重劃區」、台糖糖廠舊址全國最大的購物中心陸續被推出。

在此同時，民國七十年代末期的搶建所造成的過量供給碰上無殼蝸牛運動之後中央政府的打壓房價政策，房市逐漸緊縮之餘，前期房地商品供給過多、都市化腳步未臻配合、過量餘屋難去化的窘境也一一浮現。民國81年之後，由七期至十一期重劃區的行政作業均傳出弊案<sup>42</sup>，土地重劃的正當性以及公平性開始被放在公共領域當中被檢驗。復加上轟動全臺、六十餘人葬身火窟的衛爾康西餐廳大火，其餘脈更是上達監察院，炒出了台中市土地使用分區管制上的嚴重漏洞以及官員的怠忽職

成為報紙媒體不斷報導的新聞重點，恰逢第一屆省長民選，國民黨為求勝選，更是由總統、行政院長、到省主席均親自口頭背書承諾，迫使相關行政單位---民航局、國防部等不得不持續地做似是而非的模糊回應，故能維持媒體熱度於不贅。詳《工商時報》84/1/11，《聯合報》84/1/12，82/8/6，《中國時報》84/8/14,87/7/1，《中央日報》82/8/6,85/1/4,85/11/2，《自由時報》84/12/11，《經濟日報》85/1/27,85/6/30，《青年日報》85/11/9，《台灣新生報》85/7/22。最後由張溫應市長在民國88年初由行政院帶回消息：「交通部研究評估認為中部不需要設置國際機場」（《台灣日報》，88/1/24），而正式劃上句點。

<sup>42</sup> 其內容分別是：七期---民意代表和財團利用職權炒作、重劃後土地分配不均。八期---錢議長林仁德和前市長張子源涉嫌利用親友名義炒作。九期---[行政單位]土地分配不均。十期---市府官員圖利業主。十一期---民代和財團聯手向政府施壓，以利辦理土地分配。詳《中央日報》85/12/21。

<sup>39</sup> 「未實施容積率管制地區開放空間獎勵辦法」的其實亦鼓勵了高度封閉的社區的產生。蓋為求有利的開放空間計算結果，以及為了集合小的零碎法定空地以形成較大面積、「賣相」較好的開放綠地，住宅以及辦公室開發傾向於集結數筆小丘塊基地的聯合開發，並在建成使用執照取得之後圍上圍籬、加建管理室以履行房地產交易中對於安全的承諾。

<sup>40</sup> 詳《中國時報》84/1/17，《中央日報》84/1/17，《經濟日報》84/1/7。

<sup>41</sup> 以清泉崗升格為國際機場為例，由民國84年起即

守。配合前一節所談的都市集體消費不足情況下的窘境，台中市現實都市生活的陰暗面陸續曝光，催動著市民對都市生活的集體關切。

然而，檯面上的政治菁英似乎對眼前即現的都市危機視若無睹，仍兀字於個別利益的鞏固與擴張。解嚴後的新興勢力不斷地崛起，除了傳統的張、賴兩派之外，靠土地利益起家的長億（興農）集團，挾國大楊天生的政治勢力，不斷擴張第二代的政商版圖；原黃復興黨部所支持的立委沈智慧也逐漸與產業發展基金會聯盟，企圖開拓新的政治空間；民進黨則致力於耕耘中小企業，逐漸滲透青商會與扶輪社，希冀獲取中產階級與醫生的支持<sup>43</sup>。這一些的新興勢力與舊有的賴、張兩派政治的興趣皆不在都市問題與危機的解除，反而都有一個新的共識，要將台中市推到國際的舞台。

實際上對於派系成員而言，構築一個國際都市美夢，一方面可以就此召喚市民的國際意識與驕傲，暫時麻痺對眼前當下都市生活情境的不滿；另一方面，則可以藉此推動大量而密集的公共支出，一者分一杯羹而有利於其土地和公司的利益，一者共同為地方派系及財團凍結在過量餘屋上的資金尋求解套的出路。而對大部分市民而言，一個國際都市形象的召喚，是要更急切地推銷城市，吸引資本、維持原先虛胖的體質的「持續」成長。

由台中市近二十年發展的社會過程特質分析當中我們可以發現到，這是一個一直用未來的「想像」帶動現在發展的都市。都市的重劃上面如此，都市的國際想像亦復如此：它持續以後期的重劃企畫案向省建設基金借貸，以還掉前期的借款本息；

持續用未來的計畫借到的資金進行當下的城市建設；持續以未來的開發繁榮遠景，驅動環繞派系關係的資金挹注--不論大筆或小額、不論菁英或底層小民，巧妙操弄「搶先卡位」與「套牢」一線之隔的恐懼，以維持派系的動員，持續地構築繁榮現代的投機美夢。「想像」因此是驅動所有虛浮的成長得以「持續」的最大動力。城市的經營者必須不斷地構築有利於地產資本積累的想像條件，城市的巨幅擴張不斷應被允許，還要進一步強化；因而，它會選擇刻意忽略了資本主義投機城市發展上的衝突與抗爭，無視於想像的窳隙之中趁虛而起之都市危機、醜聞、更遑論一直未浮現的對城市集體消費不滿的運動、抗議。為求吸引資金以及人力的不斷投入，它必須持續地打造城市的想像。城市成為象徵的地方，操弄想像，同時被迫製造、散布並持續地消費這一些想像，以維持資本的再生產。其實，想像打造背後的本質就是投機。

## 肆、結論

如同在前言中理論部份的整理所形成的概念架構：任何資本主義的社會，政府部門勢必不斷地在滿足兩個基本但也往往是相互矛盾衝突的條件，即「『資本積累』的必要性」以及「民主正當性」。政府一方面要維持或創造有利可圖的資本「積累」環境，控制可能破壞「積累」過程的要素或機制；另一方面，必須維持或創造使社會得以和諧的條件；這兩個條件往往是衝突的。公權力的公開使用，倘以犧牲其他階層的利益為代價來幫助資產階級積累資本，最終終將喪失其「正當性」、並從根挖空社會對其的忠誠及支持基礎。但政府若循此而不去創造或維持本積累的條件，公部門的運作機器將無法啟動，政

<sup>43</sup> 詳王振寰：〈新台中派：大餅包小餅--變遷中的土地與派系〉，《中國時報》83/12/10，第34版。

府權力面臨瓦解。由台中市過往近三十年的發展中，我們清楚地看到了前述的矛盾：當中，在這個資本主義城市的發展邏輯中，城市本身往往在不知不覺中逐漸地變成「成長機器」；政府官員、地主、企業家等都市菁英階層聯手透過地方政府的都市政策，強化土地利用、吸引資本投資，製造在地的工商業利益。在台中，這個獨特的「成長機器」同時也是為地方派系、政客及新興財團所主導，經由地產交換與營造開發來擴大金錢攫取的機器；藉由連續地摧毀自己來積累貨幣，完成投機的都市空間的營造。

「投機城市」的最大特質在於他的成長與發展並不來自於都市化下人口、產業、資本朝都市高度集中，因產業剩餘之積累所引致之再生產以及消費需要，而來自於虛胖的金融擴張及炒作。放在台中市發展的過程當中，我們可以確認這是一個積累的必要性凌駕民主正當性之上的新興都市。外有地方財政結構性的限制驅使台中市朝向土地的重劃以積累市政建設之資本、內有派系運作的複雜地方政治生態不斷牽動地產資金的挹注，再加上為派系勢力所穿透的市政建設官僚機器從中將資本的利益與國家的利益牽連在一起，整個台中市的發展正是一個台灣版的投機城市的縮影。

雖然都市是全體市民所有的生活空間，不是政客派系或財團的生財工具。然而，當絕大部份市民在市政上缺乏參與時，都市「公共領域」將逐步為具有政治、經濟資源的人或團體所壟斷，透過「公共領域」的佔有而私有化集體利益。透過分析我們瞭解到，在「投機城市」的支配意義下，台中市發展方式上派系利益卻格外明顯地遠遠凌駕市民利益之上，但是台中市市民卻默默地接受「市場」潮流的事實，接受政客的召喚，期望有一天成為國際都

市的一員，與政客共同構築一個「進步」而「現代化」的「國際都市」市民的美夢。整個台中市的都市空間，也就在「投機」的支配性意義被逐步地營造出來。想像的期待現在仍持續地在發酵中<sup>44</sup>。

「台中經驗」，其是台灣新興都市的通例，而非特例。都市意義的被誤導，根源或在於地方的政治生態的惡質化，然而其解決之道，也絕非僅止於政治檯面的改組或換血，更不可能單單仰賴技術官僚的抽換與輪替；「市民社會」，及其下「公共領域」的成形與發展，絕對是未來發展的關鍵。近來台灣的都市營造過程中逐步在「參與」的議題發展出新的都市規劃與設計作業之典範，容或尚未進入既有的都市規劃體制，但的確已經在「資訊的告知」、「決策的說明」、「參與決策的過程」等層面上漸漸鬆動了過往單向由上而下的都市決策過程，在部分地區小尺度的社區或村落經營上讓市民參與決策與執行的控制與經理。正如都市社會學者卡司提爾(Manuel Castells)所言，國家常傾向於停留在資訊告知的層次，但是決策的說明與參與、甚至於執行的控制與經理卻可以大幅提高社區參與的效果，並從而解決過去的規劃與設計每每不能夠執行與解決的問題<sup>45</sup>。充分的社區參與在台灣其實正是一場都市改革(urban reform)的過程，

<sup>44</sup> 現任市長張溫鷹八十八年一月三十日在 TVBS 的「晚安台灣」節目中，在一次大力推銷台中市的氣候、交通、綠化計畫，並宣稱台中市「值得北、高兩市的居民及早『移民台中』，將來高鐵完成，南來北往都會更方便，到時候住台中市一種風尚」，『屆時台中市將是最適何人居住的都市』。詳《聯合晚報》，88/1/30，12 版。

<sup>45</sup> 詳 Castells, Manuel: *Community Participation, Planning and the State in the Metropolitan Areas of Developing Countries*, 1981, Institute of Urban and Regional Planning, Berkeley, California: University of California Press.

積累的必要性一旦過度衝撞民主正當性的訴求，不但政權將失去其統理（governance）的正當性，並將因忠誠與支持的從根被淘空而引致社會運動的興起，挑戰制度化的遊戲規則，並要求重新界定都市的意義。開放的都市規劃與設計過程、開放的市民參與，才是當前台灣社會力量逐漸釋放、社會民主逐漸成長的過程中都市空間品質與生活的文化價值得以保有的最佳保證。市民城市，一個朝向以使用價值為依歸的城市，也正是後續的都市研究可以著力之處。

#### 參考文獻

- Block, Fred,  
1977. "The Ruling Class Does not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State", *Socialist Revolution* 33 (May-June 1977): 6-28.
- Castells, Manuel,  
1981. *Community Participation, Planning and the State in the Metropolitan Areas of Developing Countries*, Institute of Urban and Regional Planning, Berkeley, California: University of California Press.
- Foglesong, Richard E.,  
1986. *Planning the Capitalist City—the colonial era to the 1920s*, Princeton University Press.
- Fogelson, Robert M.,  
1993. *The Fragmented Metropolis—Los Angeles, 1850-1930*, University of Berkley Press.
- Offe, Claus  
1975. "The theory of the Capitalist State and the Problem of policy Formation". In *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*, edited by Leon Lindberg et.al, pp. 125-44. Lexington, Mass.: Lexington Books, D.C. Heath & Co.
- Poulantzas, Nicos.  
1973. *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books and Sheed and Ward.
- Rutheiser, Charles,  
1996. *Imagineering Atlanta: the Politics of Place in the City of Dream*, U.S: Verso
- 王振寰，  
1994, 〈新台中派：大餅包小餅--變遷中的土地與派系〉，《中國時報》Feb.10,1994，第34版。
- 林寶安，  
1994. 《台灣地方金融與社會---信用合作社發展的歷史與社會意義》，東海大學社會學研究所博士論文。
- 李謁政，  
1997 《都市情色生活世界之社會建構—以台中市為例》，台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
- 吳杰穎，  
1995, 《開放空間鼓勵辦法對都市建築開發關連性之研究—以台中市實施「綜合設計鼓勵辦法為例」》，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 邱炫元，  
1993. 《台中市市民的文化、休閒消費、階級品味與文化政策之反思》，

東海大學社會學研究所碩士論文。

邱瑜瑾，

1996. 《解嚴後台中市都市發展形塑的社會機制》，東海大學社會學研究所博士論文。

夏莉芬，

1995. 《國宅政策的新制度觀點—以台中市為例》，東海大學社會學研究所碩士論文。

夏鑄九，

1990. 〈都市過程、都市政策與參與性的都市設計制度〉，中華民國建築學會《建築學報》第一期研究論文類，pp. 137~ 52.

郭奇正，

- 1990 〈生產模式與實質環境變遷——戰後台灣都市邊緣鄉街聚落變遷之個案研究〉，《台灣春秋》雜誌，vol. 19. Pp.192-202.

陳美智，

- 1994 《地方財政之國家與地方影響力的運作機制——台中市的個案研究》，東海大學社會學研究所碩士論文。

賴秀真，

1994. 《台灣都市地方派系之研究——台中市議會派系之分析》，台大三研所碩論。

蕭家旗，

1991. 《都市公園及鄰接地區建築管制問題之探討—以台中市為例》，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

# **Urban Marketing and Creative Destruction of Speculatively Urban Construction**

## **--A Case Study of Taichung City**

Kuo, Chi-Jeng\*

### **Abstract**

The article explored the characteristics of the social process of the urban development of Taichung city after 1970s. Accompanying the fast recent transformation of the urban spaces, not only the actual meaning of the urban development, but also the essence of the urban marketing through a series of imagineering both be analyzed from the urban policies and the realty interests corresponded to the issues of the urban politics and the limits structurally constructed within the tax management autonomy my of the local state. The article finally concluded that it's due to the construction of the urban politics of Taiwan after Word War II , Taichung city had gradually became a speculative growth machine through the manipulation of the officials of the local state, landowners, and the elites of the local politics. Not the widening of the scale of the money-grapping through realty exchange and physical construction, but the continuously destroying itself for accumulation of currency, by degrees of the process of creative destruction, Taichung had gradually finished its urban spaces construction.

Key words: Speculative city, Imagineering, Urban marketing, Creative destruction

---

\* Lecturer , Department of Architecture, Tunghai University