

# 都市計畫審議機制之制度分析： 以台中市為例\*

王光旭\*\*

## 摘要

在都市計畫政策制訂過程中，國家頒佈各種行政命令或法規來規範社會活動的主體，以確保都市土地的合理使用。然而都市計畫在台灣社會的產出與影響，似乎超出了合理使用的範圍，一向最爲人所詬病。對於都市計畫政策的扭曲，筆者認爲其合法化的過程中，明顯的體現了行動者與制度相互操弄的特性，特別是在審議機制的運作上。本文旨趣置於制度與行動者於都市計畫審議機制的互動邏輯：立基對前人國土政策與都市計畫體系相關研究的反省，企圖運用歷史制度論作爲本文分析的工具，進一步探討都市計畫審議機制的制度架構：政策制訂過程有關包含了哪些法規制度，這些制度法定程序爲何？運作邏輯爲何？又如何設定行動者的進入到政策場域的門檻？如何影響行動者的策略？而行動者又如何能在制度環境下展現其利益？本文並以台中市爲例，繼之以

---

\* 本文爲作者碩士論文《制度、網絡與政策產出：台中市工業區聯外道路案之個案研究》（2002）部分內容改寫而成，於論文寫作之時幸蒙指導教授史美強，口試委員丘昌泰教授與孫同文教授的引領與斧正，並感謝當時在寫作過程中東海大學社會系熊瑞梅教授與公共行政系吳介英教授在理論與實務上所提供的協助。也感謝政治大學公共行政系陳敦源教授與世新大學行政管理暨政策學系彭文賢教授於改寫初稿完成後所給予的修正意見。本文初稿曾發表於 2004 年 6 月 27 日由政治大學公共行政系主辦之「TASPAA 第二屆年會中的博碩士論文發表會」，感謝淡江大學公共行政系陳志瑋教授當時所給予的評論與建議。本文也誠摯的感謝兩位匿名審稿人的細心審查與寶貴建議，使我獲益良多，然文內所有錯誤仍由作者自負。

\*\* 作者爲政治大學公共行政研究所博士生，E-mail: kosaku@nccu.edu.tw。

檢證是否符合行動者與制度相互操弄的思考邏輯。

本文運用文獻分析與深度訪談的研究方法探討上述的問題，蒐集了台中市第七十九年度至九十年年度都市計畫委員會的委員名單及資本資料，以及有關都市計畫審議的法定政策規章及文獻。本文發現，以台中市為例，都市計畫的規劃結果成爲決定都市計畫的主要因素有其穩定性與特殊性，其過程是不能忽視政治與權力之問題。進言之，都市計畫的運作是依附在國家制度的「正當性」下進行真實空間的規劃工作，所面對的是空間使用的指派，其所連結的利益價值，讓整個過程充滿利益的對抗，並因此塑造出社會不公平與資源重分配的價值觀。

關鍵字：歷史制度論、都市計畫、審議機制、否決點

## 壹、前言

在都市計畫政策的制訂過程中，國家頒佈了各種行政命令或法規來規範社會活動的主體，以確保都市土地的合理使用。然而都市計畫在台灣的產出與影響，似乎超出了合理使用的範圍，一向最爲人所詬病。<sup>1</sup>對於都市計畫政策的扭曲，筆者認爲其合法化的過程中，明顯的體現了行動者與制度相互操弄的特性。然過去有關都市計畫審議機制的相關研究，不是集中於都市計畫制訂或行政作業程序議題之研究，就是針對都市成長機器與都市空間結構議題之研究。前者發現都市計畫的審議機制與通盤檢討制度長久以來一直存在諸多的問題，從正式制度的規範面來說，在運作上似乎容易形成制度性的缺口，進而促使體制外非正式運作結構的形成；<sup>2</sup>而後者從都市政治經濟觀來探討形塑都市的力量時，進入到行動者分析的角度，並解析了利益團體的異質性，然其研究的思考邏輯，主要是著眼於行動者利益連結的社會結構，並從都市成長機器的角度，來論述行動者的參與的動機、目的與過程。<sup>3</sup>

無論是都市計畫背景的研究者，對於都市計畫制訂或行政作業程序之相關研究，或是都市社會學及都市政治學背景的研究者，針對都市成長機器與都市空間結構之相關研究，其探討的幾乎都是制度運作的問題。然卻因爲理論關照角度的不同，一方面都市計畫學者本身僅看到制度設計的問題，卻看不到制度

---

<sup>1</sup> 相關論述請參閱陳東升《金權城市》（1995）、熊瑞梅《台中市都市變遷：區位、政府及地方菁英的影響力結構 I 與 II》（1993、1995）、邱瑜瑾《解嚴後台中都市形塑的社會機制》（1996）、王振寰《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》（1998）等研究成果。

<sup>2</sup> 相關研究請參閱：蔡文懷《都市計畫制訂程序之研究》（1989）、胡湘源《都市計畫審議體制之研究-審議過程委員與行政人員互動關係之探討》（1997）、郭茂盛《都市計畫通盤檢討法定程序時程改善策略之研究》（1998）、蔡昇晃《經省後台灣地區都市計畫制訂擬定之研究》（1999）、耿蕙玲《台灣都市計畫審議制衡機制之研究》（2000）等研究成果。

<sup>3</sup> 相關論述如前註一。都市成長機器由 Molotch（1976，轉引自陳東升，1995：53）所提出，其認爲都市政治就是追求都市經濟不斷成長的政治，都市的資本家、專業者與其他菁英份子會積極地影響都市政客與都市政策以達到維持都市經濟發展的目的，同時也會排除一般民眾參與都市決策，以避免社區居民以資源公平分配的理由來阻礙都市成長政策，也就是說都市政治具有少數政治與經濟菁英壟斷與權力集中的特性。

如何影響行動者，行動者如何藉由對制度位置的掌握以進行土地利益的奪取；另一方面，都市社會及政治學者運用都市成長機器的概念，認為都市政治便是追求都市經濟不斷成長的政治（politics of growth），強調的是行動者間經濟利益的工具理性，雖深入的探討到經濟目的行動邏輯與對制度的操弄，但卻無法明確的瞭解非經濟因素或是非自發性的行動邏輯。筆者認為，作為一個公共行政領域的研究者，受限的經濟性邏輯並非是筆者所真正關懷的議題，就涉入政策過程的行動者而言，無論是經濟性或非經濟性的目的，行動者利益的展現，都是政策過程中所應關懷的焦點，特別是公部門在政策場域中的角色與行動的策略，以及制度所達成的政策效果。為了解決其在解釋上不足的缺陷，並更進一步符合公共行政研究者對政策過程的關懷，筆者認為歷史制度論的研究旨趣同時關照到行動者與制度間的互動，不受限於經濟或非經濟動機的思考邏輯，恰好可以彌補兩者分析上的缺口。

本文企圖使用歷史制度論，探討都市計畫審議機制的運作邏輯。歷史制度論一般的研究趣向在於闡釋「政治鬥爭是如何受到其所處的制度環境的調解影響」（Thelen & Steinmo, 1992）。歷史制度論者在分析決策過程時，除了會注意到這些中層制度如何影響行動者偏好與目標的形成與展現，其也特別關注制度之下行動者、權力關係、利益、理念以及受利益和理念影響的政策偏好（林國明，2000：25）。換言之，本文的重點將置於透過前人對國土政策與都市計畫體系的研究，並運用歷史制度論的中強調權力過程的分析視角，將分析的重點置於制度下行動者的策略選擇與其特殊的政策場域，並以台中市為例，繼之以檢證是否符合行動者與制度相互操弄的運作邏輯。

對於為何要針對台中市的審議機制作分析，筆者所持的理由有四：一是考慮到地緣上的便利性，台中市為筆者的生活場域，在資料的取得上，所花費的成本較小；二則是在綜觀都市計畫的研究文獻中，公共行政研究者長久以來重中央不重地方的研究傾向，造成了公共行政學界對於都市計畫議題的研究缺口，透過上述文獻檢閱，相關議題鮮有公共行政學者的涉足與關懷，本文希望透過歷史制度論的觀點與台中市研究的對話，能確實完整呈現都市計畫審議機制的運作邏輯；三則是此議題涉及敏感度，筆者的社會連帶有限，在資料的取

得上，僅能以最有把握的地方從事觀察的對象；四、從行動者於審議機制場域中的資源連結來說，台中市做為台灣地區炒作土地傳聞最盛的地區之一，<sup>4</sup>無疑的形成了一個相當真實的研究切入點。在炒作土地的政治過程中，主要的行動者，自然都會衡量自身的機會與限制，做出最有效的策略性行動。如此都市計畫制訂過程與結果，便成為實際權力運作的具體展現。故筆者選擇台中市做為研究對象，便希望歷史制度論的解釋能透過對台中市的研究而有所對話：對理論來說，可以做為印證制度操弄及操弄制度過程的可信證據；就實務而言，也可以有助於吾人理解由制度的角度，分析台中市都市計畫審議機制的運作呈現了何種的制度邏輯。

本文將按照上述之思考邏輯，首先將對歷史制度論中，制度如何界定政策過程中政治鬥爭的場域，制度如何影響行動者的利益展現與遂行策略的相關論述簡要說明，以作為本文分析的基礎。其次，針對上述命題將分析重心置於三個部分探討：台中市都市計畫委員會的結構特質、制度上運作特性以及審議機制否決點的操作。透過上述分析，筆者於結論中，具體歸納都市計畫審議制度環境下的行動特質與政策過程，其明顯展現了制度環境與行動者相互操弄的運作邏輯。最後並試圖透過理論與實務的對話，更進一步探討制度分析於台灣社會的適用性，以期更細緻化制度分析運用於研究台灣社會的敏感度。

## 貳、行動意義的制度分析架構

「制度」(institution)是什麼？這個問題似乎深刻的困擾著新制度論的研究者，不同學派的觀點，往往會依照本身的研究需要來界定制度，因而導致了制度定義的分歧。<sup>5</sup>然而，一旦界定了制度的實質內涵，也就等於決定了研究

---

<sup>4</sup> 除台中市外，還有桃園縣、雲林縣與台南縣（陳東升，1995：150）。

<sup>5</sup> 就新制度論的應用而言，有些學者認為嘗試爬梳整合不同取向新制度論已是新制度論者共同努力的方向（DiMaggio, 1998；Peters, 1999；郭承天，2000），並從方法論的個體主義及理論探討上的共同點來尋求對話的基礎（謝俊義，2000）。然筆者認為，針對各理論基本假定與關懷主題的不同，分析的焦點與解釋現象的方向也有所差異，若貿然融合各種觀點的制度分析從事現象的解釋，容易在方法論上陷入結構與行動的困境，更容易使分析有泛制度化的危險。因

方法、分析層次與策略。筆者在此無意陷入對制度定義的論爭中，僅從眾多學者的觀點中抽繹出較符合本文目的的定義。<sup>6</sup>

新制度論者皆對於制度如何影響個體行為抱持著極大的研究興趣，但各個途徑間的基本假定及研究基礎依舊是遵循著該途徑既有的傳統下修正與反省，故就針對制度對行動邏輯的限制與約束而言，各途徑可謂是「同中有異」。就分析的層次而言，Williamson (2000: 598-600) 於 "The New Institutional Economics: Taking Stock, Look Ahead" 一文中，便嘗試以制度經濟學的論證角度，歸納所有制度經濟學所欲關照的制度層次，並將之區分為四個層級。<sup>7</sup>由本文所欲分析的層次觀之，約略可將分析的範圍建構在 Williamson (2000) 一文中所欲探討的第二、第三層次的制度設計。<sup>8</sup>然本文所探討的並非是經濟場

---

此，針對自己的研究主題，說清楚自己看問題的角度，與所欲運用的方法，才能切實掌握分析的要點。

<sup>6</sup> 新制度論已廣泛應用在社會科學領域，大多數學者如 DiMaggio & Powell (1991)、Thomas Koebel (1995)、Richard Scott (1995)、Hall & Taylor (1996)、Immergut (1998) 皆將新制度論區分為理性選擇論制度論 (rational choice institutionalism)、社會學制度論 (sociological institutionalism) 及歷史制度論 (historical institutionalism) 三個途徑。若再細分，在政治科學的領域中，又可區分為理性選擇制度論及歷史制度論為主要的分析途徑 (Steinmo & Thelen, 1992; Goodin, 1996)。

<sup>7</sup> 就第一層社會鑲嵌而言，探討有關習俗、傳統、規範等非正式的限制，是範圍最為廣泛的制度設計；第二層設計包含了憲法、法律與財產權等正式規則，相對於第一層而言，此層制度有人為設計的痕跡，其設計的目的乃在於減少遊戲的成本；第三層制度設計是從行動者的互動來結構化規則的運作，所探討的是行動者的自發性治理結構，制度發揮的功效在於促使正面的博弈剩餘；第四層主要處理資源的分配與使用，主要的議題便著眼於效率最大化與邊際剩餘，是新古典經濟學所著力的部分 (Williamson, 2000: 598-600)。

<sup>8</sup> Williamson 於該文中雖是以經濟領域的制度層次為分析的焦點，但就其分類的層次而言，其實明顯的符合各分支制度論者的探討領域，若相較於 Immergut 的觀點，Immergut (1998: 9-11) 彙整並比較三大途徑的理論核心，相對而言，Williamson 文中的第一層制度就相似於 Immergut 文中組織理論 (社會學) 制度論所關懷的研究議題：認為行動者的利益無足作用，其權力的展現僅能依賴僅有的制度結構所賦予的制度位置而定；Williamson 於文中的第二層和第三層制度就相似於 Immergut 所探討的歷史制度論所分析的現象：認為政治過程是由憲法、政治制度、國家機關的結構、國家機關與利益團體間的關係與政策網絡所共同建構，行動者自我利益的表達及權力的展現由集體性的組織所形塑，制度與行動者相互影響的軌跡於歷史中有跡可尋；Williamson 於文中的第三、第四層制度就相似於 Immergut 一文中理性選擇理論所關懷的主題：非但強調行動者是建立在理性的基礎之上，更認為若缺乏能有效降低交易成本的制度安排，便無法達成公共利益的展現。

域的問題，在理論的應用上，便要透過政治領域制度分析的學術語言作為分析的工具。故在新制度論的三大領域中，本文便主張擇取歷史制度主義作為研究都市計畫審議機制的理論觀點。一方面，本文的目的在於理解都市計畫審議機制的正式與非正式制度的運作邏輯，社會學制度論中解釋產業場域化或制度同形化的觀點，其過於廣泛的制度論述與解釋變項，於本文中並沒有太大的分析效用；另一方面，本文的討論雖有關照到行動者間的制度性關係，但較傾向以結構的方式檢視研究對象，若過度沈溺於理性選擇制度分析中對於行動的理論宣稱，便會陷入行動與結構的困境，錯置研究的焦點。

歷史制度論最大的企圖，即在闡釋政治鬥爭是如何被制度所設定與中介（Thelen & Steinmo, 1992）。進言之，制度包括了政治場域中的正式規則、溝通管道、語言符碼及特定策略情境的運作邏輯，就如同過濾器（filters）一般，對於政治行動者戮力達成的目標或達到目標所運用的各種方法，進行選擇性、乃至於厚此薄彼的詮釋（Immergut, 1998: 20）。這些正式與非正式制度多半是指涉「利益表達與中介的機制」、「資源交換的機制」、「政策制訂與執行的機制」等中間層次（meso-level）的制度機制（張世杰，2000：16）。在對制度和政策的討論上，歷史制度論學者傾向以國家和民間團體的互動過程，探討行動者與制度相互操弄的機制與內涵，持續的互動過程結果便會形成一種政策網絡的關係型態，影響甚或決定了制度變遷或政策結果的產出。據此，歷史制度論者在分析決策過程時，除了會注意到這些中層制度如何影響行動者偏好與目標的形成與展現，其也特別關注制度之下行動者、權力關係、利益、理念以及受利益和理念影響的政策偏好（林國明，2000：25）。

就歷史制度論者的觀點而言，人類行為是理性或具有目的性的，個人會尋求原有的例規，或者相近的行為模式以達成其目的；其次，將個人視為滿意而非利益極大化者，行動路徑的選擇是依賴對既有情境的詮釋，而非純粹工具理性的計算；且制度提供了詮釋、行動的道德以及認知的圭臬，而個人則被視為是鑲嵌於制度中的實體，包括提供作為情境與自我之間的互動，以及詮釋行動過程的符號、文字與例規；再者，制度並非是提供策略性效率的資訊，而是影響認同、自我意向與行動者的偏好（March & Olson, 1989）。也由於如此，在

歷史結構的行動邏輯觀上，新制度論者同時採納了理性選擇學派的「計算途徑」(the calculus approach)與社會學派的「文化途徑」(the culture approach)(Hall & Taylor, 1996: 947)，將行動者視為是有限理性的行動者，不同的制度結構會設定不同的政治及政策的遊戲規則，這些制度規則會提供政治行動者不同的權力資源與利益等誘因，以形塑行動者的偏好(preference)與目標(goal)，並做出不同的決策選擇(Steinmo & Tolbert, 1998: 168)。此外，較諸理性選擇與社會學途徑，歷史制度論是相當重視歷史和時間因素，其認為制度是被鑲嵌在特定的時空歷史系絡當中，關照歷史將可提供一種發展(development)的觀點，使研究者將制度現象置於較寬闊的事件連鎖中來探討(尤怡文, 2001: 198)。

若更進一步闡述歷史制度論中的行動者如何在制度可能提供的機會下，去展現對政策結果的影響。歷史制度論強調行為組織間權力不對稱的關係，通常居於優勢的制度參與者，會處於一些重要的制度位置，或握有重要的資源籌碼，透過制度性的否決權力，排斥新的參與者引進新議題或重新塑造新的制度規則；另一方面，居於弱勢的制度參與者也會動用觀念勸服的手段，企圖以負面議題塑造的方式，將既存制度結構的問題突顯出來，以爭取其他制度參與者的同情與支持(張世杰, 2000: 28)。換言之，政策形成的過程，制度似乎塑造了一個權力鬥爭的場域，除了優勢者擁有較多的特權來實際參與政策的形塑，處於弱勢的團體也可以藉由制度在政策制定過程中所提供的「否決點」<sup>9</sup>(veto points)來推翻既有權力者的主流意見(Immergut, 1992)。然而，Pontusson(1995)並不認為在現實的政治生活中，制度為決定政府策略和行為者的單一因素。Thelen 與 Steinmo(1992)亦承認，制度的研究途徑並非是要取代對其他變數的注意，例如：行動者的界限、行動者的利益和策略、行動者之間的權力分配等等，而是企圖將這些變數放置在由制度所建立的政治情境

---

<sup>9</sup> 否決點是一個非常有趣的觀念，對於政策的反對者而言，其是政策過程中，一個提供權力介入與運作的時機，這在想要變更制度的行動者而言，是具有正面意義的。從另一個角度而言，也有研究顯示，否決點就像是一道保護鎖，若在制度設計中，設計愈多的否決點，代表政府變更制度的權力被分散，反而不容易造成制度的變動，其中又以福利政策為最(Bonoli, 2001: 238-264)。



中，觀察其互動關係。因此，歷史制度論認為政治利益的展現，是由集體行動者和承載歷史印記的制度所形塑的，而政治過程則由憲法、政治制度、國家結構與利益團體關係、以及政策網絡所形構（Thelen & Steinmo, 1992: 28；Immergut, 1998: 18）。Stephen D. Krasner 指出，過去的制度會對現實的選擇形成限制，使個別行為者的偏好受限於制度結構，這樣的歷史軌跡形成了一種「路徑依循」<sup>10</sup>（path dependency）的現象（轉引自 Peters, 1999: 63）。換言之，制度改革與政策的形成會受到過去政策遺緒（policy legacy）或制度建立時之初始條件（initiative condition）的影響，使得制度與政策的演變被鎖定在特定的方向，無法形成較強烈的重大變遷。

對於上述的分析論述，歷史制度論者透過跨國分析比較研究，有效的將上述的分析概念應用到福利政策的分析（Shonfield, 1969；Zysman, 1983；Pierson, 2000），其確實觀察到在民主國家的社會福利或衛生政策，似乎明顯的因為政策推動所導致的路徑依賴，體現了制度固著化（institutional entrenchment）的趨勢，大部分的制度及政策都顯示出難以改革的狀況。換言之，其觀察到許多國家的福利政策存在著許多非理性的制度設計，然卻異常的穩固，即使國家想涉入改革也很難。制度的穩固性展現在幾個特點：第一、行動者間的利益呈現了相互制衡的現象；第二、Perison（1997）認為，路徑依賴指涉的是具有自我強化特徵的具體連貫事件，政策執行的愈久，收益遞增效果（incremental benefit）將愈深植人心，政府本身的退出障礙也愈多。

透過上述的思考邏輯，筆者認為都市計畫的審議機制長久以來也成為利益共生、穩固而難以變動的制度。為了有效分析都市計畫審議機制所展現的權力互動關係，採用歷史制度論作為分析方法（institutionalism as a methodology），研擬分析架構如下：

如圖一所示，解釋台中市都市計畫的審議機制的運作過程，首先便是要界定審議機制的正式制度與非正式制度，也就是在本文中被解釋項為何。而本文

---

<sup>10</sup>所謂路徑依循，乃指事件在歷史過程中的發生順序將影響其未來如何發展。在某依特定時間點上形成的歷史變遷軌跡將制約接續事件的發展方向，並提供政治行動者進行策略選擇的限制條件與機會（Hay & Wincott, 1998: 955）。

探討的主題是都市計畫審議機制的權力分析，正式制度即為「都市計畫法」及「各級都市計畫委員會組織規程」，非正式制度的探討則界定在行動者在審議機制中所形成的政策網絡為何。其次，找出制度下的行動者，行動者間的互動關係會反映制度環境中的權力配置狀態，相對而言可視為一種非正式制度加以分析，也可藉此評估行動者的制度性關係對於被解釋項的影響。其三，行動者受限於正式制度與非正式制度的運作規則，在制度所塑造的權力鬥爭場域中，對於都市計畫的利益如何展現，權力不對稱的關係如何影響到都市計畫政策的產出，尤其是公部門在此機制中所扮演的角色為何。其四，行動者間是否有發生權力關係的變化？是否有重大的事件影響到行動者間的權力關係？或是長久以來形成一共同時性的穩固機制，都市計畫的政策不斷的在穩固的機制中再製，利益的展現是穩固機制所導致的一種路徑依循的結果。由於都市計畫審議委員會委員的任命權是掌握在縣市首長手中，縣市首長的領導風格可能會對都市計畫審議機制的穩定性產生影響，因此特別在此將各任市長及都委會的成員作為分析的對象之一。最後，本文也將一併探討審議機制中，對於都市計畫政策的產出過程提供了哪些涉入的否決點，以進而瞭解都市計畫審議過程的權力運作與制度所達成的政策效果，並進一步提出政策與理論分析的建議。

## 參、資料蒐集與分析方法

本文蒐集了台中市第七十九年度至九十年度的都市計畫委員會的委員名單及資本資料，以及有關都市計畫審議的法定政策規章及文獻。其中都委會委員名單及資料取得的來源有二：一為熊瑞梅於 1993 和 1995 年結案的《台中市都市變遷、區位、政府及地方菁英的影響力結構 I 及 II》的國科會研究報告；二為在訪談的過程中透過關係連帶的聯繫向台中市政府都市計畫課所取得。

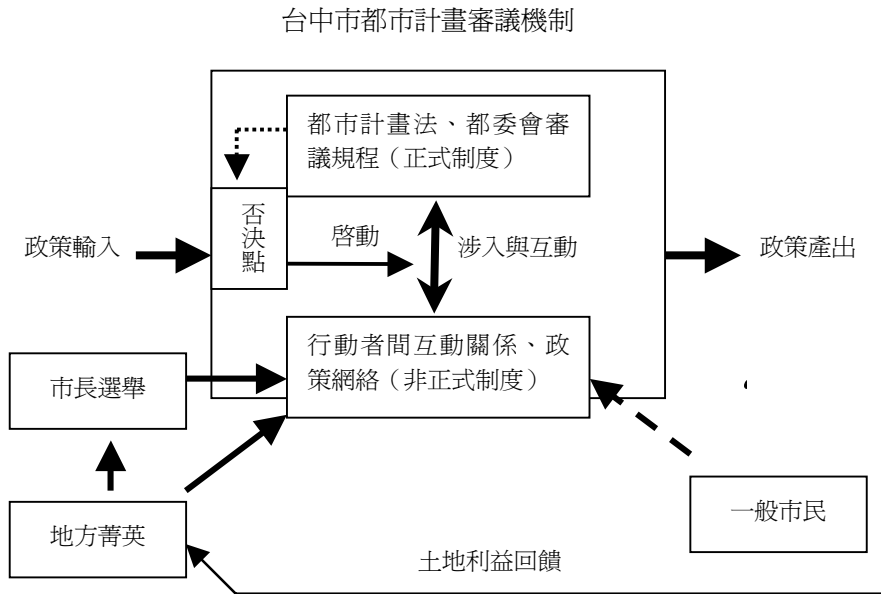


圖 1 本文分析架構<sup>11</sup>

資料來源：筆者自繪

在對行動者的分析上，本文的分析單位是以新制度論所主張的政策網絡為對象，所欲探究的是成員相互認知的制度性場域。筆者藉由對相關文獻的蒐集與分析，可初步瞭解都市計畫審議機制的法規制度與運作邏輯，並以此為基礎，建構參與都市計畫的政治菁英訪談名單共計七名。其中受訪者 A 及 B 的身份為台中市政府的一級主管身兼都委會委員，受訪者 C 及 D 則是都市計畫學者身兼都委會委員。在學者委員的兩位受訪者中，C 是張溫鷹時期的都委會委員，D 則是歷經曾文坡、張子源及林柏榕時期的都委會委員。除此之外，再以此為基礎，透過對初擬受訪者的訪談輔以滾雪球（snowball）的策略，請受訪者推薦相關之行動者，並進一步訪問到曾參與都市計畫審議的學者專家及規

<sup>11</sup> 否決點上的虛線表示政策過程中，行動者涉入的否決點是來自正式制度的提供，而實線的部分，表示相互間有實質的影響，箭頭的方向代表了先後的順序，如：地方菁英會影響市長選舉，也會涉入審議機制的政策網絡，否決點是啟動正式制度與非正式制度相互影響的時間點，而一般市民的虛線加問號，是表示對於其在審議機制內是否有涉入的著力點，保持懷疑的態度。

劃單位 E 及 F，還有市政府中都市計畫課的要員 G。<sup>12</sup>為進一步闡釋歷史制度論中強調時間因素的思考邏輯，筆者於訪談名單的建構上，已盡力選擇長時期跨足於都市計畫政策領域的受訪者，其中更有受訪者擔任委員達十六年之久，藉以瞭解是否有重大事件發生，影響審議機制的權力配置狀態。筆者於訪談中，有關國土計畫制度體系的問題及有關利益迴避的問題，僅訪問具學者身份的受訪者 C、D 及規劃單位 E、F，並未從受訪者 A、B 及 G 得到明確的回答。除此之外，其餘的問題大致上均七位受訪者為主。在分析上本文特別針對都委員委員的背景資料，包括：職業、社會地位、政商關係、以及相互之間的互動作為本文分析的重點。問卷的題目（附錄一）除了會針對受訪者的不同在描述用詞上有所差異外，筆者在與受訪者實際互動時，也會因應訪談時的情形在訪問上有不同的應變方式。<sup>13</sup>

在獲得資料的解讀上，質化資料大部分採用質化結語式直接分析，也有些是按系統登錄後作內容分析。綜合分析質性資料的相關文獻後，本文在資料蒐集完成，是依照下列步驟來進行資料的分析：

## 一、謄寫逐字稿

將個案訪談的錄音帶，並以忠於訪談者的用語為原則，完成逐字的謄寫。

---

<sup>12</sup> 本文因主要在探討都市計畫審議機制的運作邏輯，本應對所有參與者進行訪談以獲取第一手資料。一方面因受限於筆者的經費、時間及個人社會關係連帶的不足，本文僅能挑選若干代表性的人員進行訪談；另一方面，本文標的大多為政府官員及爭議性頗高的都市計畫委員會委員，在訪談上有其困難之處；且接受訪談者在面對爭議性事件之時，不是忽略不答，受訪的口氣也可能會有所保留。如此，在研究課題及資料的蒐集上難免會有所疏漏，而無法深入窮盡。

<sup>13</sup> 在實際的訪談過程中，筆者雖有事先羅列訪談大綱，受訪者大多都不會按照筆者所提列的問題回答，即使筆者試圖在訪談過程中將焦點拉回至大綱上的問題，但有些問題受訪者仍會避而不談，或是選擇性的回答問題，因而在訪談結果的整理上，會產生有些受訪者有回答但有些受訪者沒有回答的情形，每一題的回答人數會因應實際訪談情形有所不同。然而，也有其他受訪者會回答到原本問題大綱以外的回答，例如：規劃單位的受訪者 E 及 F 因為本身業務需要常出席都市計畫委員會的會議現場，因而對台中都委會的運作有某種程度的熟悉度，在訪談過程中便有主動對筆者提及都委會的審議情形。筆者於訪問規劃單位的題目中雖未有設計有關都委會運作的題目，但在訪談結果上，基於對分析具有重要價值，筆者仍有將其列入紀錄之中。

## 二、進行編碼（open coding）

本文採取開放編碼的方式，在筆者詳細閱讀受訪者的回答之後，依照研究目的從訪談逐字稿中圈出圈出關鍵字句與受訪者所要表達的意念，於記錄空白處寫下評注與感想，並對這些關鍵意義給予命名，或分別註明類別。

## 三、建構類屬

初步先以訪談大綱問題為架構，根據每位受訪者回答該問題的特質，按性質分類，形成分析的主題。從各個受訪者中的紀錄找出對同一事件共同的描述，並依序對同一分析主題下的相同或不同情形做歸納整理。

## 四、文獻印證

在質性的研究中，蒐集、回顧文獻的工作應是一持續性（ongoing）的工作，除了在研究初期文獻蒐集階段之外，在資料分析的階段仍須持續蒐集與本文個案有關之文獻，與訪談資料做比較與印證，同時也協助筆者在進行分析工作時補充訪談不足之處。

## 五、建構類型與概念化

將上述歸納之結果，依據所涵蓋的意義與內容，統一賦予一個適當的概念名詞。

## 六、資料的引證與呈現

引用受訪者自我陳述的第一手資料，來作為研究中的引證實例，藉此來輔助筆者所進行的資料分析，這些資料的呈現完全以受訪者自我陳述的語言來說明。

## 肆、都市計畫審議機制之制度分析

國家機關為對土地進行有效管理與合理使用，設置一套國土計畫制度體系以規範之。在制度設計上，國家係以多重監控的層級節制來進行對土地使用的管制。然而這樣的體系因其制度的疏漏性，卻也嚴重地呈現了層級監控失調的問題。如下圖二所示，從過去研究國土政策的學者的研究成果，上、中位計畫的國土規劃制度因無法源依據，無法有效運作，導致下一層級的都市計畫體系各自為政；各縣市間的都市計畫由於政治環境的不同，也呈現出不協調的情況。<sup>14</sup>中央的意見無法強制作為地方政府施政規劃的準則，地方政府即使都市計畫制度體系上獲得較大的自主性，但必須直接面對地方政治菁英與民意的壓力，地方菁英也更容易投機的藉由都市計畫的制度機制，作為其累積土地利益的制度場域。在此制度場域之內，都市計畫的審議機制更掌握了都市計畫政策制訂合法化的關鍵制度位置，成為該政策領域中各方行動者極力介入以爭取政治資源的鬥爭場域。很明顯的，都市計畫制度的運作與整體的國土計畫體系產生脫節的現象，並自成一運作體系。據此，為更深入分析都市計畫的制度邏輯，對都市計畫審議機制的分析更有助於吾人瞭解政策制訂過程正式與非正式制度影響機制。

---

<sup>14</sup> 相關研究結果請參照辛晚教〈地域計畫體系之調整〉（1993）、林佳蓉《地方權力結構與空間政策：以台南市為例》（1999）、曾漢洲，《國土計畫法通過後計畫審議機構之研究：以重大建設為例》（1999）。

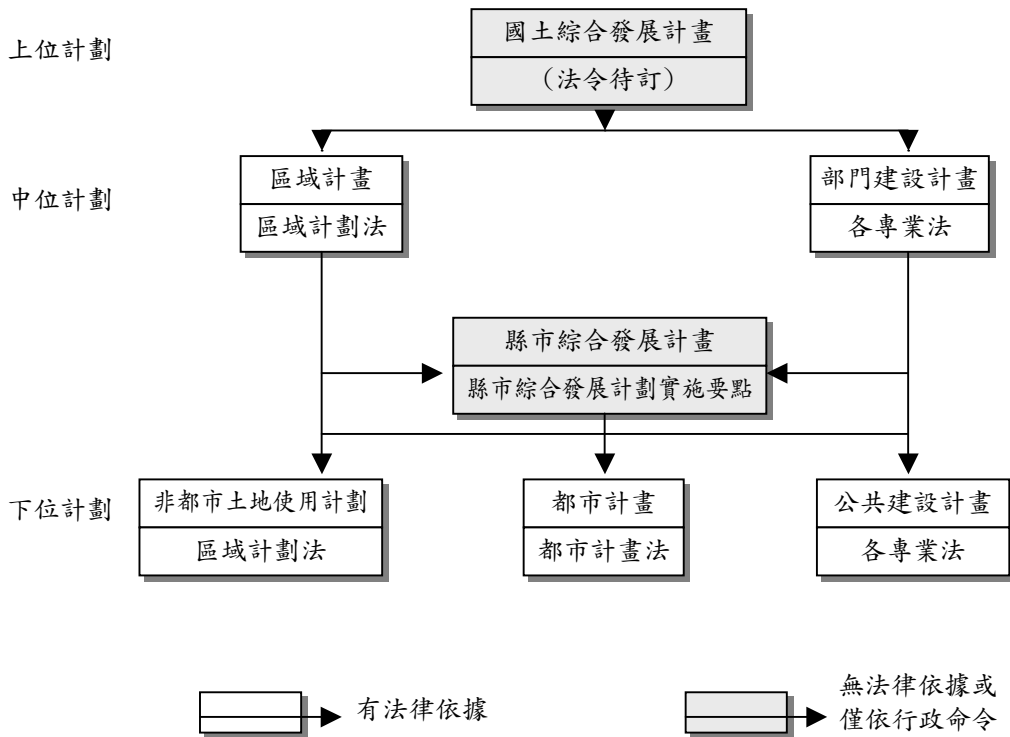


圖 2 我國國土規劃制度體系與相關法規示意圖

資料來源：修改自曾漢洲，1999：29

我國都市計畫審議制度的法源依據，是始於民國二十八年的所研擬的都市計畫法，該法第八條規定：「地方政府為擬具都市計畫得遴聘專門人員指派主管人員組織都市計畫委員會訂之」。當時都市計畫審議體系僅為二級二審，由地方政府擬定後送內政部核定轉呈行政院備案，即據以實施，當時都市計畫委員會執掌並不明確，審議制度也尚未健全；民國五十三年都市計畫法第一次修訂，除將計畫審議體系更改為三級三審制外，<sup>15</sup>對於都市計畫擬訂、變更與核定之實施均有較前者完善的設計；民國六十二年都市計畫法第二次修訂，更確

<sup>15</sup>雖然依都市計畫法第四條規定為三級三審制，但就實際審議層級而言，因都市計畫法第十三條規定鄉鎮市公所可擬定鄉街計畫，因而實際上則有中央、省、縣市、鄉鎮等四級。

立了都委會的設置功能為對都市計畫的「審議」與「研究」；直至民國八十八年七月一日精省，各類計畫案件之審議層級配合原法令之規定，減少省一個層級。<sup>16</sup>而計畫審議組織在小幅度的業務合併之後，審議方式及內涵並未產生任何變化。

都市計畫審議及其審議組織之組成，主要是依據「都市計畫法」及「各級都市計畫委員會組織規程」（以下簡稱各級都委會組織規程）。都市計畫審議組織於都市計畫法第七十四條明訂為「都市計畫委員會」（以下簡稱都委會），另組織人員的聘任則是依據上述之組織規程相關條文辦理，其中並規定都市計畫委員會之組織執掌、委員組成方式、聘派限制及審議方式。因而若想探究都市計畫審議制度機制，實可由都市計畫法及各級都市計畫委員會組織規程著手。

審議為都市計畫之法定必要程序之一，非經審議，都市計畫便不具有法定的強制效力。在制度設計上，我國都市計畫委員會是建構在行政機關的管轄下，計畫審議權也為行政權的一種。依都市計畫法第七十四條規定：「在內政部、各級地方政府及鄉鎮縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會」。換言之，對於都市計畫案件之審議工作，在各級政府機構均設有都委會來專責各項都市計畫案件的把關，足見都委會掌握都市計畫案件合法化程序的制度機制。此外，都市計畫案經各級都市計畫委員會審議完竣後，應報請上級政府分別予以核定、備案及備查之必要程序，再層轉原辦理機關發佈實施，才完成整個法定程序。由此可知，在審議的層級上，雖然地方層級的都委會掌握了最初把關的權力，內政部都委會在都市計畫審議體系掌握了決策的制高點，是都市計畫案件合法化的關鍵所在。

都委會掌握都市計畫審議大權，非但為決定地方土地政策，影響地方發展最重要的決策單位，其更吸引了都市中追求土地利益之政經權力菁英的熱衷參

---

<sup>16</sup>我國行政機關在精省之前，分為鄉鎮、縣市、省市、中央四級，依都市計畫法第十二、十三、十四條規定，各級政府都可以擬定及審議都市計畫，並依同法第十八、十九、二十及二十三條規定，各類型計畫均應分別層報審議核定之，是以各類都市計畫案件之審議層級，均以計畫所屬行政機關的層級來決定審議、核定之程序（耿蕙玲，2000：4-2）。



與，積極爭取進入都委會以掌握對一己土地利益有利的制度位置。如此，都市計畫審議制度，無形中牽動並形塑了土地利益運作之機會結構，組織規程的制度設計，更致使專業規劃之都委會易於為地方利益集團所穿透，成為一權力與利益競逐之場域。都委會的組成結構與運作流程非但成為都市計畫法案成敗與良窳重要因素，相對來說也是影響行動者土地利益及資源分配最重要的機制。以下即針對都委會的組織結構及運作流程作分析，並將歷年來台中市歷屆都委會成員特性整理如附錄二。

## 一、結構特質

如下表 1 所示，都市計畫委員會的組成，依各級都市計畫委員會組織章程規定，設置主任委員及副主任委員各一人，委員十二人至二十人。此外，委員之組成，限定在：一、主管機關或單位首長；二、有關業務機關或單位首長或代表；三、具有專門學術經驗之專家；四、地方熱心公益人士等四類。該規程亦規定專家委員代表之人數不得少於委員總數之二分之一，且由具有相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼，足見都委會的制度重視都市計畫的專業性考量，並避免都委會遭受相關機關等當然代表之操控，成為行政機關一己將都市計畫規劃草案合法化之工具。在會議的進行上，委員出席過半始得開會，會議採多數決制的決策方式也顯示了都委會審議在制度的設計上符合民主的議事規則。

表 1 都市計畫委員會之相關組織設計規定

組 織 規 定		都 市 計 畫 委 員 會
法令依據		各級都市計畫委員會組織規程
委員人數 (第三條)	正(副)主任委員	主任委員及副主任委員各一人
	委員	十二至二十人
組成方式 (第四條)	主任委員	內政部、各級地方政府、鄉鎮市公所：首長兼任直轄市政府：副首長或主管業務機關首長。
	副主任委員	主任委員就委員中指派一人擔任。

	委員	1.主管業務機關首長或單位主管。 2.有關業務機關首長或單位主管或代表。 3.具有專門學術經驗之專家。 4.熱心公益人士。
	人數限制	專家聘任人數不得少於委員總人數二分之一
委員任期限制 (第六條)	聘任限制	1.任期為一年，期滿可再續聘。
	任期	2.專家學者與熱心公益人士委員，續聘以三次為限。 3.每次改聘不得超過該等委員人數二分之一。

資料來源：各級都市計畫委員會組織規程

縣市都委會中由市長擔任主任委員，依現行法規第四條規定，主任委員對於其他委員的聘任，掌有絕對的主導權。由於都委會與市議會間無任何之隸屬關係，因此市長可以就不同規定類別聘任其可以掌握的人選進入都委會以控制都委會的決定。倘若市長別有居心，整個都委會的組織結構運作便會充滿人治的色彩，喪失了原本應有的中立性、及專業性的制度性考量。就台中都委會的委員聘任而言，之前擔任多年委員的都計學者便提到：

台中市大多是由市長決定人選，所以都委會的功能強不強，要看市長有沒有心。換句話說，市長可以選擇專業性較強的人，彼此之間可以透過理性討論，而沒有利益分贓的運作；或是和地方派系或財團妥協，讓都委會的結構成為一種權力和利益上的平衡（受訪者：D）。

另外，即使透過業務主管提供建議名單，選來選去，總是脫離不出與市長有關係的人。台中都委會的職務委員也認為市長在聘任委員人選時，會隨著個人關係喜好來安排人選：

因為名單的決策權是在主任委員，也就是市長，所以一般來說市長在選擇互動關係應該都非常好，不可能去選一個關係不好的委員來砸自己的腳，況且委員在溝通上不好，主任委員也可能不續

聘（受訪者：B）。

市長作為一地方政府的行政首長，掌握地方政府行政權的運作，對於都市計畫來說，在行政的權力上，其也掌握了計畫發展方向與規劃方針的最高決定權。換言之，其不僅是地方政府都市計畫最高的行政首長，更是地方政府都市計畫政策最重要的決策機構-都市計畫委員會之主任委員，在都市計畫政策之擬定與合法化上，均掌握了最有力的制度位置，為都市計畫審議機制中最具關鍵性的人物。且雖然在制度設計上，都委會的決策是以多數決決議之，然而倘若正反雙方意見無法達成共識，僵持不下又票數相同的時候，市長在表決的過程中，便具有「裁決」的權力。據此，市長對都委員人事權的掌控與裁決的權力更顯示審議制度中縣市長舉足輕重之影響力。在實際的決策過程中，一方面市長基於政治生態的平衡與政治資源的吸納，在決策場域中往往不願動用裁決的權力得罪任何一方或獨挑所產生的實質決策後果（邱瑜瑾，1996：129）；另一方面，市長本身對於都委會運作上所持的態度也會影響到都委會的運作：

會議討論時，除非是非常有爭議的議題，不然大多透過共識決的方式，會將各委員的意見綜合成大家都可接受的共識。大多的情況是一兩個委員有意見，大多數都沒意見，然後沒意見的就當作是接受有意見的委員的意見，通過案子，除非爭議性很強（受訪者：C）。

討論時的裁決方式會因為市長的不同而不同。像曾文坡當市長時，他在都委會的裁決方式就是透過投票表決的，後來像林柏榕和張子源都是用共識決的方式。所以曾文坡市長時，都委會反而是比較民主，到了林柏榕和張子源，爭議性就非常大。台中自從曾文坡後，都委會已經很少以舉手表決的方式，大多是透過大家的溝通、協商，最後再凝聚出大家都可接受的意見，所以是有共識的（受訪者：D）。

台中都委會自從張溫鷹當市長以來，起了明顯的變化。因為張溫鷹對於都市計畫並非很瞭解，也不想介入都市計畫的是非之地，所以不是在開會時甚少發言做出裁決，不然就是四年任期以來幾乎沒有主持過幾次都委會的會議，大

多都交由工務局長楊瑞昌來主持：

在會議時，通常市長是不太會去發表他的意見，尤其這幾年，張市長參與都委會會議的反而很少，因為都市計畫往往牽扯到政治角力的問題，市長爲了撇清關係，大多也都不願意碰，所以張溫鷹很少參與都委會的開會，大多由別人代理主席（受訪者：D）。

張溫鷹自從上任以來，就沒有主持過幾次都委會會議，他對都市計畫是採取較放任的態度。林柏榕就不一樣，都會親自主持，對都市計畫是一把抓（受訪者：B）。

由此可知，台中市都市計畫審議機制的運作，明顯的在不同市長中展現了不同的運作邏輯，曾文坡對於都市計畫是抱持著投票表決的運作態度，林柏榕與張子源均是透過協商的方式，與其他的都委員產生政策結果上的共識，而張溫鷹則無心於都市計畫的利益，甚少參與都市計畫審議委員會的會議。

據組織規程規定，都委會委員的第一、二類別屬地方政府之行政官僚，約佔有八至九位主管業務或相關業務之官員。從附錄二來看，可以發現歷年來台中市政府之行政官僚，如：主任秘書、工務局、建管科、地政局、建設局、團管區司令及國宅局長等，幾乎佔了都委會近一半的人數。另一方面，在地方政府組織中，這些人員在職務上又與縣市長有上下隸屬的關係，縣市長非但在審議機制上掌握了委員的聘任權，在地方政府行政體系上，更爲這些委員的頂頭上司，因而在審議的過程中，能進入都委會的行政官僚均不致違背縣市長的政策意向，除非涉及到與本身業務有關的案件，即若有不同的規劃理念及方法，通常也會爲其個人職位前途的考量下，謹守「本分」，以縣市長的意見爲意見。例如：某位擔任都委會委員的官員和都委會委員均表示：

像我們職務委員在都委會中因為比較熟悉法規的制度與運作，一般來說都會提供市長比較正確的資訊。如果市長決定了，我們會尊重他，不會跟他反對到底。我們一般都和市長意見一致，反正市長說什麼就是什麼了（受訪者：B）。

他們在業務上是主任委員的部屬，通常在審議時，會有兩種考量。第一是從職務上的關係來說，只要關係到他們的業務的，他們就會發表意見。例如：

這個案子是交通問題，那交通局長就會跳出來講話。第二是看風向球，其實只要是和他們沒關係的，他們都不會有意見，不然就以市長的意見為意見（受訪者:C）。

從歷年來都委會人員的名單來看，行政官僚委員的更迭性小，公部門並未因市長的更迭而頻頻變動此部門委員，係依制度上的職位而定，長期以來在都委會與市長便形成一穩定的權力結構。實際上，都市計畫法案非但為這些人自己事先規劃，在委員中人數再多也僅意謂著代表縣市長那一票，行政官員作為都委會委員並沒有任何的意義，如此球員兼裁判的做法，僅不過是增強了市長為貫徹一己之理念，對都委會決議結果掌握程度罷了。

就學者專家的角色來說，雖然規程中限定學者本身的專業，應限定在都市計畫、地政、交通、法律和建築等類別，應是委員中最具獨立性與專業性色彩的成員。依據前人之研究，被聘任之學者專長非但不見得與法規相符，例如：台南市聘成功大學「土木系」教授郭炎塗、台中市聘中興大學「水土保持」系教授顏正平、陳昇明，況且又與地方首長碰巧交情良好，難免引人議論（雷壹閑，1994a：82）。就台中市都委會中專家學者的成員來說，被聘用的學者以東海大學建築系之吳介英、<sup>17</sup>中興水土保持系之顏正平、陳昇明、逢甲都市計畫系之王濟昌，乃至於張溫鷹民進黨政府上台後的朝陽科技大學何友鋒、中興大學工學院的顏聰、中興大學理學院的楊登貴、東海建築系陳覺惠、逢甲大學交管系的顏秀吉、逢甲建都所高孟定、楊龍士等為主軸。現今的台中都委會委員結構中，有一個奇特的現象，從八十七年度到八十八年度的委員名單中，可以發現專家學者資格聘任的委員發生的極大的變化：就是以專家學者的名義大量聘用具建築師背景的委員，導致專業學者的定義有模糊的解釋空間。這反映出自八十八年度後委員中屬都市計畫背景的專業委員非常少，但在實務上確實是很強（受訪者：C）。此外，根據都委會組織規程之規定，專家學者的聘用人數，不得少於「專家學者及地方熱心人士」這兩款所聘任委員數之和的三分之二，然而筆者所整理的台中都委會的名單中，在八十五年度之前，按組織規

---

<sup>17</sup>現為東海大學公共行政系專任副教授。

程市長聘用八人以上之專家學者才合乎法規，熱心人士僅能在四人以下，但實際聘用的比例卻恰好顛倒。議會及上級機關對市長的聘任權毫無置喙之餘地，致使都委會實際上常淪為行政機關首長的橡皮圖章之譏。

撇開專業學者身份之委員專業性不足之問題，在都市計畫的實踐上，仍然常有與專業化都市計畫藍圖間存在極大落差之非議，其中非常重要的一個原因便是雖然有專家學者進入都市計畫委員會為法案把關，然而其在專業認知行動力的實現上常因決策過程中人為權力運作的影響而無法充分發揮專業規劃把關的作用（邱瑜瑾，1996：23；林佳蓉，1999：45）。即使有部分專家學者會立於專業規劃的客觀考量，與其他政治菁英的利益取向杆格，少數專家個人之力量仍不足以與主任委員（縣市長）、行政官僚和利益集團所組成的力量相抗衡。況且專家學者並非長久於政治場域中經營，其往往因為政治份量的不足，致使專家學者在都委會中僅扮演一邊際性的角色。過於展現專業性而與市長利益相左之專家學者容易被獨攬聘任權的市長排除於都委會之外。因而從近年來台中都委會專業學者的名單來看，結構的穩定也隱約的顯露出其角色的矛盾與曖昧，都市計畫決策在透過權力的運作通常會以少數人集中的利益為考量，專家學者的知識是為權力結構服務，其象徵性的角色也成為政策背書的工具。二位擔任過都市計畫委員會委員的都計學者便分別表示長久以來學者專家在都委會中所扮演的角色便是如此：

學者專家的角色通常是要非常具有專業性，能為議案提供建言，但其實市長還是希望找比較沒聲音的委員，也就是配合度較好的，來為他的政策背書（受訪者：C）。

學者專家的角色其實有的時候也很曖昧，因為專家的專業性較強，由他們來發言通常案子會比較有說服力，只是像市長或議長有時會私底下找專家學者委員請他們幫忙說個話，支持一下（受訪者：D）。

最後，地方熱心公益人士的委員名額，更是各級都市計畫委員會中最具諷刺性的制度設計。一般而言，地方熱心公益人士的制度設計，主要是藉由地方熱心人士的參與，來達成地方發展建設之需求，並協助計畫審議及提供發展研

究之建議（高孟定、鄭建凱，1997：5-7），頗具市民參與之意義。然而，地方熱心公益人士之定義相當模糊，致使市長在此類委員的聘任上，握有極大的空間。由台中市歷屆都委會的委員名單中可以發現：無論是林柏榕，或是張溫鷹任職市長時期的都委會委員名單，地方公益人士大多係由當地民意代表，或由地方派系的人員出任。過去在相關委員的聘任上，市長會尊重議會議長的意見，由議長來推薦人選，當然，各地議長不遑多讓者佔大多數，總是推薦自己和副議長兩人分任委員（雷依閑，1994a：82）。<sup>18</sup>根據邱瑾瑜（1996：125）對台中都委會之研究，民國八十三年副議長張廖貴專想進入都委會，但市政府名單已經敲定，在利益擺不平的情況下，市長林柏榕最後以撤換新任主任秘書蔡政忠之委員名額，讓副議長張廖貴專進入都委會，來平息市議會對市政府的抗爭。

由此可知，地方民意代表出任都委會委員，並非是基於公共利益以牽制縣市長為目的。其擔任委員實際功能不外乎有二：其一為有「好處」，大家一同分享，分一杯羹；其二，若有民怨，民眾可藉由民意代表下情上達（雷依閑，1994a：82），名正言順挾民意以控制都市計畫之決策。換言之，民意代表「熱心」參與都市計畫之情可能有之，但在審查都市計畫案是否有利公益則令人存疑。據台中市都委會歷屆委員名單中可發現，四類人選之中多以地方熱心公益人士居多，且此類人選當中，似乎又以地方民意代表名額居多，充斥著如林仁德、郭晏生、周賜斌、張廖貴專、張光儀等具建設公司背景之派系民代，非但不具專業性，就連是否以公共利益審議都市計畫政策也令人懷疑。直至民國八十五年之後，民意代表在都委會中所佔的名額呈現衰退的現象，到如今甚至都改為專家學者佔大多數了，主要是基於內政部認為地方民意代表有其利益包袱，便規定不能再聘任具民意代表之身分擔任都委會之委員。但在台中都委會地方熱心公益人士委員的聘任上，並沒有因此展現出煥然一新的面貌，僅是

---

<sup>18</sup>各級民意代表得以以專門學術經驗之專家或地方熱心公益之人士身份應聘為都市計畫委員會委員之規定，始於內政部於民國六十一年十一月十五日台（61）內一〇九一〇號令之規定，然此規定於內政部八十四年九月八日台內營字第八四八〇三五六號函停止適用。不具議員身份但有地方派系或政商背景之地方菁英仍藉由此管道替地方派系掌握都市計畫審議制度有利之制度位置。

將原本具地方民代身份的委員，轉換成地方派系的成員。<sup>19</sup>在此類人選的聘任上，一位資深的都市計畫學者以及現任都委員的學者均表示：

以前市長在聘任市議會議員擔任都委會委員時，是很尊重議會的，議員擔任都委會委員之名單皆是由市議會以公文的方式函送市政府指定人選，市長不接受都不行，其中當然大多包括正、副議長。然而現在這樣子已經行不通了，內政部定不能再聘任市議員進入都委會，因而市長現在可以不聘就不聘，只是在委員的選擇上，還是會用變通的方式聘任具地方派系背景的政治菁英，差別其實不大（受訪者：E）。

地方熱心公益人士的角色就很曖昧，和市長的關係也不見得好。之前是有地方民代的參與，現在沒有了，但卻換成了地方派系的要角。換言之，這不見得是張溫鷹喜歡這樣的人選，只是基於政治生態的平衡，都有安插入選（受訪者：C）。

此外，由名單觀之地方熱心公益人士委員的組成，總是固著於一批人，致使都委會在制度的結構上，容易成為市長與地方利益團體在位置酬庸與土地利益交換的正式舞台。民意代表本身並非具備專業性的特質及關懷自身利益之傾向，不免令人疑惑都委會地方熱心公益人士的制度設計隱含了特殊的政經生態意義。以往林柏榕時期的都委會，就明顯的呈現了利益團體掠奪政經資源結構性安排：

都委會的機制應該是以公共利益為運作宗旨，然而台中都委會無論在委員組成和議案討論，都是利益分配和權力分配的情況為多，就如之前的重劃區（受訪者：C）。

---

<sup>19</sup>如前註，內政部八十四年九月八日台內營字第八四八〇三五六號函規定如下：一、按省（市）議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表不得兼任公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任市政府（各該省政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所）及其所屬機關、事業機構任何職務或名義。但法令有規定者，不在此限。直轄市（省、縣）自治法第二十八條（三十三條）第一項已有明文。各級都市計畫委員會係各級政府及鄉（鎮、市）公所所屬機關，各級民意代表依法自受上開不得兼任之限制。二、本部於民國六十一年十一月十五日台（61）內一〇九一〇號令有關各級民意代表得以專門學術經驗之專家或地方熱心公益人士身份應聘為都市計畫委員會委員之規定，應予停止適用。



地方熱心公益人士的委員，在當時大多是地方民代，有很多都透過都委會的運作機制來炒地皮，所以都市計畫很少有理性的探討與對錯，通常大多是政治與經濟利益的考量居多（受訪者：D）。其實台中都委會這幾年來說算比較好了，民國八十五年之前，市議會的議長和副議長是當然的代表，通過的許多案子都有地方民代的利益在裡面，真的可是說是黑箱作業。當時的都委會大多掌控在地方民代的手中，雖然市長本身是主任委員，一方面對民代擔任都委會委員並無法拒絕；再者，市長大多都會尊重議員代表們的意見，不然在市議會就很容易被刁難。所以，像變更商業區的部分，他們那些議員代表都可以指定要變更那一塊，透過都市計畫的方式累積他們的財富，賺了很多錢。其他身份的委員在當時的專業力量就顯得相當微弱，一方面專業性太強，配合度不高的專業委員大概都做不久；另一方面，被安排的專業委員也大多都是自己人居多，配合度高，這樣才利於市長市政的推展（受訪者：F）。

總而言之，都市計畫審議權作為地方政府行政權的一環，制度對於政策產出的結果究竟是基於立法上的專業性與公平性，還是淪為利益輸送的機制；由市長所代表的公部門在其中所扮演的角色，都非常弔詭。從前述台中市歷屆都委會成員名單總體觀之，可發現長期以來台中市都委會的權力均掌握在一小撮菁英手中，具有極為穩定且更迭性低的結構特質。即使現在都委會已有續聘三次的任期限制，然而只要與市長和地方派系之土地利益配合良好，委員的任期幾乎可以穩坐一屆市長任期之久。況且由名單觀之，之前更是有委員連任數十年之久，足見都委會委員組成結構的人治色彩之濃厚，能否進入都委會大多取決於與市長的「關係」是否良好，或是與市長擁有某種程度穩定的利益交換關係。雖然市長的政權更迭，會對都委會審議的規則上產生一定的影響，然而對結構的影響性卻非常的小，行動者間的權力配置與政策利益的展現並沒有明顯的改變。都委會此種穩定且小團體性的成員組成結構特性，事實上即是一種慣性且制度化的分贓系統，使地方菁英之間呈現非常慣性的互動與利益交換模式

(邱瑜瑾, 1996: 121)。換言之, 都委會是地方政府分配空間資源之處, 在政策形塑的過程中, 有各方利益爭逐, 因而都市計畫的決策結果, 往往並非透過理性的政策辯論方式來進行, 而是依靠政治菁英在私人領域所經營人際關係網絡之非正式運作, 權力配置上的不對稱也一直不斷的被強化。爰此, 誰的人際網絡能滲透至都委會的權力結構中, 特別是影響市長的意見, 誰就能夠主導都市計畫政策審議的方向。

## 二、審議過程的運作特質

審議制度設計的精巧之處, 在於層級節制的審議流程, 原本是做為中央控制地方都市發展的利器, 然在實際的運作上, 正由於不同層級政府部門行動者對土地使用目標及立場的不一致, 致使嚴密的監督機制構築了一個權力競逐的機會結構。換言之, 都委會委員主要由市長、相關業務單位主管、學者專家及地方公益人士所組成, 都市計畫決策過程呈現的是一種行動者權力效應的動態過程, 其並非歸諸制度的規範性制約, 而是在關係網絡的互動過程中, 為利益所穿透。

首先, 以制度的特性而言, 審議系統未能建立利益迴避制度, 乃是有利地方菁英力量穿透的制度特性之一。王振寰於《誰統治台灣-轉型中的國家機器與權力結構》(1998)一書於台中市政權的研究中便指出市長與地方派系利益共榮的主要機制之一, 便是: 市長聘任地方派系成員進入都市計畫委員會中, 共同決定都市計畫。依據「各級都市計畫委員會組織規程」第十一條規定: 「都市計畫委員會審議都市計畫時, 與有利益關係之委員應自行迴避」。然就歷屆台中市都委會的委員名單觀之, 此一規定形同具文, 進入都委會的委員的政治經濟背景多與土地炒作、房地產建築買賣有極大之關連性(表 2)。台中市市地重劃不斷推出, 規模之巨與利益之豐, 掌握都委會的運作機制便能有效取得土地開發的資訊。

表 2 台中都委會歷屆委員政商關係表<sup>20</sup>

委員	任期	歷經市長	政 商 關 係
◎林仁德	79-82	黃鏡峰 林柏榕	商：宗唐、裕唐、敦風、鼎旺、漢陽、享展、巨展、鉅展等建設公司 政：前議長、賴派（九信信合社經濟資源）
◎郭晏生	79-84	黃鏡峰 林柏榕 陳正雄	商：園邸商務旅館、園邸西餐廳、恆生證券 政：前議長副議長、張派（七信信合社經濟資源）
◎周賜斌	79-84	黃鏡峰 林柏榕 陳正雄	商：四信合作社理事主席、台中市合作社聯合理事
◎林哲雄	79-80	黃鏡峰 林柏榕	商：復新建設公司業務董事
◎陳敦仁	79-84	黃鏡峰 林柏榕 陳正雄	商：市商會常務理事長 政：與林柏榕關係良好
◎林富美	81、82、84	林柏榕 陳正雄	商：皇嘉地毯公司董事 政：與林柏榕關係良好
賴誠吉	88-90	張溫鷹	商：九信信合社、仁友客運公司 政：台灣省諮議會議員、賴派掌門人
張光儀	79-84	黃鏡峰 林柏榕 陳正雄	商：七信合作社理事、台中市客運公司董事、中區合作社理事兼經理 政：張派（七信信合社經濟資源）
賴天龍	83-84	林柏榕 陳正雄	商：市農會理事長（賴誠吉之父） 政：市議員、張溫鷹競選總部後援會會長
宋洪光	87-90	張溫鷹	商：前農會總幹事 政：張溫鷹競選總部總幹事
林文隆	87-90	張溫鷹	商：開業建築師、建築師公會台中辦事處主任
劭棟綱	87-90	張溫鷹	商：開業建築師、龍邑工程顧問公司 政：與誠洲集團總裁廖濟誠（台中縣黑派）關係良好
楊龍士	88-90	張溫鷹	商：開業建築師、龍邑工程顧問公司
詹得安	87-90	張溫鷹	商：前鉅唐建設董事長、建築師事務所 政：與前議長林仁德（賴派）關係良好
詹啓源	87-90	張溫鷹	政：前市府工務局長、內政部參事、張溫鷹競選總部主任委員

資料來源：1.熊瑞梅，1993：61（◎）

2.作者自行整理（得自訪談、財訊雜誌、報紙）

<sup>20</sup> 此表所列是名單大多為台中市辦理第二次通盤檢討、工業區及工業住宅區細部計畫審議時的委員名單，任期僅羅列資料蒐集之部分，當中多人於 79 年度之前便已擔任都委會委員。

就表 2 觀之，台中市都市計畫委員會另一個制度特性，便是營造圈之成員愈來愈多。例如：林文隆、劭棟綱、楊龍士、詹得安、詹啓源等委員。一般來說，都委會委員的頭銜，不但易於在坊間取得普遍信譽，由於消息管道通暢，常常連帶讓事務所業務也能蒸蒸日上（雷依閑，1994b：87）。更有甚之，一些惡質的職業建築師，則會與縣市長彼此幫襯，相互為用，有些建築師淪於以委員身份包攬特定的縣市府公共工程，有些則乾脆由市長核示，指派特定工程發包給某位擔任委員的建築師，形成公共工程圖利特定對象之共犯結構（雷依閑，1994b：87）。

再者，促成分贓結構穩定的另一個重要因素，是都市計畫審議過程的不透明化，審議過程並未受到市民大眾監督，<sup>21</sup>加上委員之代表性，在運作上係屬專家、菁英政治，致使其公共政策之決策地位蒙上神秘色彩，容易為民眾誤解。依都市計畫法第七十四條訂定之各級都市計畫委員會組織規程，其中雖未明訂會議為秘密會議，惟內政部於六十五年五月二日台內營字第六七九七一〇號函釋略以：「…議會要求派員列席都市計畫委員會會議聽證，為避免影響都市計畫委員會開會之順利進行，發生無謂之干擾及弊端起見，應不予允許」。然民國七十六年解除戒嚴之後，民眾要求參與公共事務及政策訂定之意願日趨強烈，雖然導致台中市地方利益集團如：議會、房地產商、利益團體等成員進入都市計畫審議機制，然市長尚未回應決策透明化之要求，民眾無法對都市計畫的審議形成一強而有力的監督機制。

另一方面，決策過程的未透明化，非但是對未參與都委會的外部成員而言，對於都委會的內部成員亦適用之（邱瑜瑾，1996：126；林佳蓉，1999：54）。一般說來，對於審議案件多數委員往往並沒有充分的時間收集相關資料，因而對於案件的背景資料，委員頂多僅能根據市政府相關主管業務單位所整理的資料判斷。況且都委會組織章程第八條雖然規定「都市計畫委員會應於開會前三日將議事日程及相關資料送達各委員，但緊急性之臨時會議不在此限」，但內部成員往往在開會當日才拿到要議決的議案資料（邱瑜瑾，1996：

<sup>21</sup> 僅內政部、台北市及高雄市都委會分別自民國七十七年、七十九年及八十三年起，以發佈新聞稿的方式對外表示開放媒體採訪（耿蕙玲，2000：4-13）。

126)，對於議案的瞭解，只能藉由都市計畫課長稍作之背景說明及手中資料來判斷評估是否能進入議決程序：

都委會在開會審議時，會議資料多由都市計畫課來蒐集整理，又加上委員對審議的議案並非如承辦人員瞭解，因而意見往往很容易受到都計課所提供資料的影響，有時就算連圖都掛出來都不見得可信，有一些也是有問題的。所以我們現在會比較小心審議案子，深怕一不小心就被都計課和規劃單位蒙混過關，對委員自己來說也不好（受訪者：C）。

我覺得審議最大的問題在於，我們委員在開會前根本就不曉得要審議什麼案子，一點資料也沒有給我們，等到通知我們去開會，到了會場，才發資料給我們。我們當場才拿資料，再由都計課長報告一下，有時根本還沒來得及消化資料，議案就糊里糊塗通過了，這是都委會在制度的運作上最大的模糊地帶（受訪者：D）。

換言之，整個議案僅有少數與該利益有直接相關之成員瞭解，且就都委會的權力運作結構而言，審議過程中市長往往採取「包裹表決」而非「個案討論」之方式進行審議，除了隱藏特權份子「搭便車」的利益夾帶功能之外，更重要的更降低了權力衝突的結構。由此可知，在土地利益糾結的情況下，都市計畫資源配置或都市變更之理性考量已不復存在，決策僅是權力運作下的產物，與利益無關的委員，便易於淪落權力運作下的橡皮圖章，為少數菁英的利益作背書的工作。

總而言之，在市長主導，地方派系與利益團體介入，而都市計畫委員會開會又是秘密不公開的情況下，都市計畫的審議機制，已成為正式制度與非正式網絡間連結的利益共榮機制。地方都市計畫決策體系為利益團體所滲透，「土地利益」的私利已取代公利成為都市政治經濟力主軸，地方的權力菁英網絡的政治運作過程也取代制度的規範性成為構築都市資源與權力結構的動力，很明顯的，公部門對於都市計畫專業性與公正性堅持在利益的穿透下也更加衰弱。

### 三、權力的影響時機：否決點

從制度的觀點來看，政策制定包含一連串行動者在不同制度位置所做的決定（林國明，2000：11）。在不同的決策場域，能夠影響政策的行動者不同，相同行動者的權力關係及資源也會有所差異，因而政策座落場域是影響政策決策政治動態的重要因素。由於否決點的產生影響行動者掌握或接近權力的機會與限制，因而制度所劃定的政策決策的制度位置、決策次序和政策場域的制度結構，塑造了政策選擇的政治過程。

台灣都市計畫政策的相關研究，多指出由於制度、法令及執行上的缺失，使得都市計畫無論在計畫擬定、審議過程及執行上，都可發現許多權力介入的管道，都市空間政策過程往往成爲一種由政治而非專業主導的過程，空間政策成爲地方政經權力菁英獲取土地利益的工具，是彼此間協商下的共識或協議（夏鑄九，1990；陳東升、周素卿，1993；林佳蓉，1999）。然都市計畫制度體系究竟提供多少權力運作的機會，導致都市計畫政策制定過程成爲穩定的利益共榮機制。由圖 3 所示，無論都市計畫於擬定、審議或是計畫方案付諸實施階段，都市計畫的正式制度設定了六個否決點以提供行動者涉入政策產出的機會之窗。地方菁英往往能透過掌握優勢制度位置的人員：如市長、市府官員、地方民代或抑直接爭取制度上的優勢位置：如都委會的委員，藉由權力運作介入以影響政策之決議，滿足其土地利益之需求。

首先，就計畫擬定階段而言，計畫擬定之權力爲地方政府相關業務主管機關所有，其擬定或由行政機關人員自行辦理，或委由學術機構、工程顧問公司進行。從規劃的制度機制來看，政府壟斷了都市計畫的權力，在規劃的過程中，完全排除民間的角色，換言之，都市計畫只有政府才可以擬定、變更及通盤檢討，民間或私人團體都沒有權來要求擬定都市計畫。就政治指示或政治權力運作情形而言，民意代表與相關利益團體在此階段常藉由政治權力運作正式或非正式之介入，影響都市計畫擬定機關之意向，或透過權力菁英間人情網絡及溝通網絡的管道，由市長、市府官員或民意代表處獲知都市計畫內容，便能開始在計畫區內從事利益之運作，搶建或透過蒐購土地進行投機買賣。且計畫擬定階段屬秘密進行，制度並未提供民眾參與的機會，因而此階段的權力介入

多屬來自於政經菁英非正式網絡互動關係，也導致都市計畫容易落入勾結牟利的口實，亦徒然增加未來審議與執行的阻力。

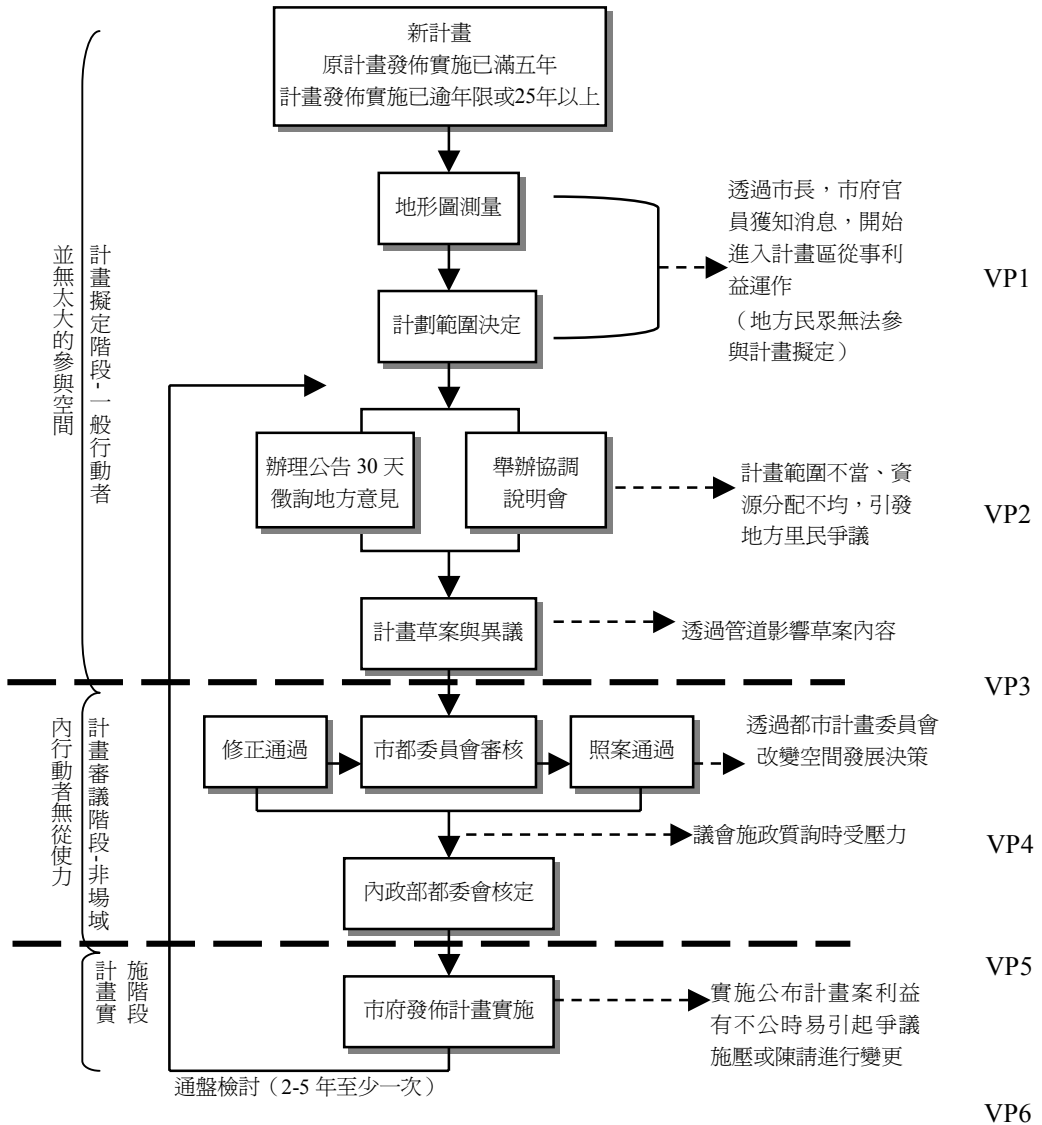


圖 3 都市計畫權力影響時機

資料來源：修改自林佳蓉，1999

第二，在都市計畫審議之階段，現行都市計畫法第十八、十九條規定：都市計畫擬定後送該管都委會審議前，應辦理公開展覽三十天，任何公民或團體得於此期間以書面方式提出。另一方面，內政部更於民國六十七年明訂：公開展覽期間，計畫單位應於計畫區內舉辦說明會，以補原公開展覽制度之不足。換言之，若在計畫擬定階段無管道事先獲知內線消息，或認為擬定之計畫內容與有其不當之處或是與其預期之利益內容落差過大，則可於市政府辦理計畫公告，徵詢地方人民團體意見時或舉辦協調會說明時，聲明表示異議，以便市政府將擬訂計畫連同公開展覽期間人民或團體所提意見彙整，呈送都委會作為都委會委員會議進行時之參考。即使都市計畫制度在此明確提供制度的否決點給予民眾參與政策制定的座落場域，然在會議討論中一般民眾並無法得知委員於會議討論之過程，且意見審議之結果亦無須通知當事人。

此外，除非必要時，民眾才得以在都委會會議，以「口頭方式」陳述意見。依各級都市計畫委員會組織規程第十條規定：都市計畫委員開會時，得允許與其案情有關之公民或團體代表，以口頭方式陳述其意見，所以民眾得以視實際狀況列席都委會專案小組會議或都委會大會中說明，但必須於說明完畢後即予退席，不得繼續參與委員會的討論及決議。制度雖於審議過程中提供民眾參與之否決點，但無法與審議單位做雙向溝通，意見的表達僅屬聊備一格。且就審議過程而言，都市土地價值的變化，最重要的制度環節便在地方都委會的審議機制。由於都市計畫委員會乃由多位委員組成，各委員間的看法及利益均不一致，致使審議的運作過程容易成為權力競逐之場域，也易於為地方利益集團所穿透。前述論及，都委會委員之組成往往充斥著地方派系及利益集團之人馬，市長於地方派系的政治運作環境中又容易與派系人員妥協，在無法有效建立利益迴避制度及會議秘密不公開的情況下，也使得都市計畫審議過程未能脫離權力運作的疑慮，計畫的公正結果易受到委員私利的考量而扭曲。總之，在審議時期利益有效的表達主要建立在與都委會委員間非正式網絡關係的緊密度，制度上所設計有關民眾參與之機制並無法為處於制度位置弱勢的民眾提供有效的權力影響時機。

第三，計畫雖經審議通過而公佈實施，然權力之運作不必然因之而終止。



由於都市計畫在擬定階段並未提供民眾參與機會，而是在計畫擬定之後，以計畫圖書展覽於當地政府機關之方式來告知民眾，但實際的情況是：民眾往往在計畫開始執行之後才知曉此計畫（施志忠，1999：1）。且審議過程中由於地方菁英介入，扭曲土地資源合理分配，造成付諸實施的計畫決策往往因為利益不公而引起爭端，導致計畫實施的衝突升高。因而都市計畫法第二十六條便規定：都市計畫法發佈實施後，不得隨時任意變更，但擬定計畫之機關每五年至少應通盤檢討一次，依據發展現況並參考人民建議做必要之變更，對於非必要性之公共設施用地應予撤銷並變更其使用。換言之，通盤檢討的制度設計，是爲了調整都市計畫內容與實際發展之差距而設置。再者，都市計畫定期通盤檢討實施辦法（以下簡稱通盤檢討辦法）第二、第七、第八條亦規定通盤檢討等實施時機。<sup>22</sup>綜合言之，定期通盤檢討的辦理時機，包括一、計畫發佈後每二至五年內；二、計畫實施屆滿計畫年限；三、計畫實施已屆滿二十五年；四、通盤檢討辦法第七條所列之六項應即辦理條件等四種情形。通盤檢討對都市計畫的意義非但欲使都市計畫保留彈性使其更能適應時代發展的需求，但無形之中卻也提供了計畫實施之後一個權力再度運作的機會。計畫執行階段民眾對計畫的不滿除了運用抗爭的手段之外，在此更能透過民意代表對行政機關的施政質詢時予以壓力，以期在通盤檢討時藉由權力運作進行「翻案」。

---

<sup>22</sup> 通盤檢討辦理時機相關規定如下：通盤檢討辦法第二條規定：「都市計畫發佈實施後，每五年至少通盤檢討一次，視實際情形就都市計畫法第十五條或第二十二條所規定事項全部或部分辦理。但都市計畫發佈實施已屆滿計畫年限或二十五年者，應予全面檢討」。通盤檢討辦法第七條規定：「如有下列情形者，應即辦理通盤檢討：1、都市計畫依都市計畫法第二十七條之規定辦理變更致原計畫無法配合者；2、區域計畫公告實施後，原發佈實施之都市計畫不能配合者；3、都市計畫實施地區之行政界線重新調整，而原計畫無法配合者；4、經內政部指示爲配合都市計畫地區實際發展需要應即辦理通盤檢討者；5、依通盤檢討辦法第三條規定，合併辦理通盤檢討者；6、辦理細部計畫通盤檢討時，涉及主要計畫部分需一併檢討者」。通盤檢討辦法第八條規定：「都市計畫實施未滿兩年，除有前條之規定情事外，不得藉故通盤檢討，辦理變更」。

## 伍、結論：審議制度環境下的行動特質與政策過程

都市計畫的規劃結果成爲決定都市計畫的主要因素有其特殊性，其過程是不能忽視政治與權力之問題。進言之，都市計畫的運作是依附在國家制度的「正當性」下進行真實空間的規劃工作，所面對的是空間使用的指派，其所連結的利益價值，讓整個過程充滿利益的對抗，並因此塑造出社會不公平與資源重分配的價值觀。從上述以制度觀探討國土計畫體系、都市計畫運作機制、都委會權力結構、權力介入否決點的分析中，可發現長久以來台中市都市計畫制度體系展現了若干正式與非正式制度性的特質，歸納如下：

首先，在大環境中，都市計畫體系呈現的是鬆散的國家結構。雖然都市計畫體系在制度的位階上是屬於國土計畫最低層位階的部分，然在大架構的國土計畫體系上，並無事權統一之專責機構，亦無長期導向之發展策略及目標，導致都市計畫與國土計畫脫勾，因而土地管理呈現體系紊亂的現象。換言之，就台中市的分析而言，都市計畫體系最重要的運作機制並非掌握在國家及制度的規範下，而是掌握在握有地方政經資源的民選首長及派系成員，公部門在都市計畫政策過程中成爲被利益俘虜的橡皮圖章。

第二，都市計畫是菁英集團的權力運作，地方政經菁英取代市民成爲都市計畫最主要的參與者。就權力運作的機會而言，無論從計畫擬定或審議過程都會發現有許多利益團體可以介入的管道，這些非正式的關說與利益輸送的通路因爲缺乏民眾有效的參與和監督，更加穩固的連結政經菁英與投機者的利益共生關係。都市計畫最嚴重的弊病大多發生在都市計畫的審議過程。前述論及，市長於都委會中的人事聘任權、利益迴避制度的缺乏及審議過程的不透明化是導致地方政經菁英力量穿透的重要機會結構。且各級都委會組織章程中有關地方熱心公益人士與專家學者的名額設計更成爲市長進行政治資源交換的籌碼，致使市長、地方派系成員於都委會的審議機制中形成一穩定的利益共生聯盟。即使專家學者能秉持公正客觀之立場，在其有限的名額下，在都市計畫的審議過程中根本無法發揮強勢的力量爲都市計畫把關。換言之，都市計畫很明顯的

需配合地方派系之土地利益，若說都市計畫全由這些政經菁英把持也不為過。由於制度環境因素有利於私部門透過各種管道滲透到都市計畫體系公共政策運作的權力機制，因而助長了利益共生的網絡互動關係，專家學者專業性的考量在此網絡結構中是易於被邊緣化的。這種尋求私人利益超越公共利益的動機，也是人為政治力因素介入專業性考量的最佳例證。

第三、雖然各級都市計畫委員會組織規程明訂審議機制的遊戲規則，然正式制度下所隱含的是更深層的非正式權力運作規則，如：人際規範的壓力、彼此間資訊的交流及信任關係的建立，地方政經菁英藉由成員重疊、相互連鎖或資源交換建構合作關係。也由於如此，對都市計畫決策的影響力是取決於行動者自身掌握了多少資源去影響決策，決策有如是菁英份子權力遊戲下的產物，制度不過是其合法化土地利益最有力的工具，換言之，正式制度是被行動者所操弄以展現其利益的平台。台中市都委會的運作便固著於穩定的網絡互動關係，以其社會資源網絡交換之非正式互動關係作為正式關係的基礎，形塑共識的行動系統，藉由建立彼此間的信任關係，以協商與共識的形成做為決策的準則，無怪乎都市計畫的決策過程中充滿政治與經濟利益的運作。

由上述對都市計畫審議機制制度觀的分析，可知制度化過程中台中的都市計畫體系所構築的是人治的運作機制，制度最重要的作用並非產出有利於公益的都市政策，而是將都市計畫的私利運作合理化，都市計畫變成了掛羊頭賣狗肉的政策場域。在制度設計上，審議機制作為地方政府行政權的一環，公部門照理而言居於制度位置的制高點，對其角色的期待與公益的展現應責無旁貸，然事實並非如此，審議機制在設計上形成了相當大的制度缺口，私利也便於由此穿透。如何強化公部門於審議機制中，維持專業性與公正性的立場，避免使其淪為私利的橡皮圖章，特別是使縣市首長的利益與整體公益一致，並針對都委會的運作設計防弊及透明化（transparency）的機制，很明顯的是我們亟待思考的方向。

另一方面，在理論的操作化上，都市計畫制度環境下所呈現的網絡互動關係，主要是以地方政經菁英個人利益與社會關係的運作，為主要的權力影響機制，因而資料的呈現，並非完全如理論所宣稱的，屬於組織行動者層次（組織

與組織間)的互動關係,形成了理論適用性的差異。反觀台中市的都市計畫決策過程,權力的運作往往是藉由權力菁英彼此間的互動,或是菁英與組織團體間的互動關係,雖然政治菁英隱含了組織性的背景,但菁英的行動並非完全因應組織的目的,因而將行動者界定在組織的層次於操作上,便要小心思考理論的適用性,並作適度的修正。

筆者建議,往後在類似的中層研究操作中,在互動資料的呈現上,政府部門、學術單位、非營利組織、其餘相關私部門便是以組織行動者的方式呈現,而民意代表、政經菁英則以個人行動者的資料呈現,組織行動者與個人行動者皆有可能出現在都市計畫政策網絡的互動關係中。就本文分析架構的邏輯而言,個人間或組織間的互動行為是鑲嵌於政策網絡中的,而政策網絡又是鑲嵌在更大的制度環境中。換言之,都市計畫審議機制的政策過程,是鑲嵌於行動者所形成的網絡互動關係,而這樣的互動網絡,又脫離不了都市計畫正式與非正式制度的制約,正式制度也在政策產出的過程中被利用為非正式制度運作下,利益合法化的平台。歸結到本文所欲探究的主題,制度與行動者相互操弄以尋求政治利益的政策過程栩栩如生的呈現在我們生活的周遭,這樣的思考邏輯也為研究者提供了一個思考問題的方向。

## 參考文獻

### 一、中文部分

尤怡文

- 2001 〈台灣海岸地區開發之政經分析-、國家資本與民間社會之互動〉,「第三屆全國政治學研究生論文發表會」,台北:台灣政治學會、東海大學政治系。

王振寰

- 1998 《誰統治台灣-轉型中的國家機器與權力結構》,台北:巨流。

辛晚教

- 1993 〈地域計畫體系之調整〉,《空間雜誌》,第49期:頁24-33。

邱瑜瑾

- 〈解嚴後台中市都市發展型塑的社會機制〉,東海大學社會學研究所博士學位論文。

林佳蓉

- 1999 〈地方權力結構與空間政策-以台南市為例〉，成功大學政治經濟研究所碩士學位論文。
- 林國明  
2000 〈歷史制度論與醫療政策：一個概念分析圖像的建構〉，「醫療社會學小型研討會」。台北：台灣大學社會學系。
- 胡湘源  
1997 〈都市計畫審議體制之研究-審議過程委員與行政人員互動關係之探討〉，成功大學都市計畫研究所碩士論文。
- 高孟定、鄭建凱  
1997 《台灣現行的都市計畫》，台中：懋榮。
- 施志忠  
1999 〈都市計畫案件的談判支援與管理特性〉，成功大學都市計畫研究所碩士學位論文。
- 夏鑄九  
〈都市過程、都市政策和參與性的都市設計制度〉，《建築學報》，第 1 期：137-52。
- 耿蕙玲  
〈台灣都市計畫審議制衡機制之研究〉，台北大學公共行政暨政策學系碩士學位論文。
- 陳東升  
《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，台北：巨流。
- 陳東升、周素卿  
〈國家結構、政商關係與空間形構〉，《台大社會學刊》，第 22 期：149-84。
- 郭茂盛  
〈畫通談檢討法定程序時程改善策略之研究〉，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士學位論文。
- 張世杰  
2000 〈制度變遷的政治過程：英國全民健康服務體系的個案研究 1948-1990〉，政治大學公共行政研究所博士學位論文。
- 郭承天  
2000 〈新制度論與政治經濟學〉，「中國政治學會年會」。台北：中國政治學會。
- 曾漢洲  
1999 〈國土計畫法通過後計畫審議機制建構之研究-以重大建設為例〉，成功大學都市計畫研究所碩士學位論文。
- 熊瑞梅

《台中都市變遷：區位、政府及地方菁英影響力結構（I）》，國科會研究計畫成果報告。

《台中都市變遷：區位、政府及地方菁英影響力結構（II）》-行動體系觀之分析，國科會研究計畫成果報告。

蔡文懷

1989 〈都市計畫制訂程序之研究〉，文化大學政治學研究所碩士學位論文。

蔡昇晃

1999 〈經省後台灣地區都市規劃制訂擬定之研究〉，逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士學位論文。

雷壹閑

1994a 〈透視全台灣最肥的單位〉，《財訊》，第 142 期：頁 80-83。

1994b 〈都委會、建築商是最佳拍檔〉，《財訊》，第 142 期：頁 86-88。

謝俊義

〈新制度主義的發展與展望〉，《中國行政》，第 68 期：頁 1-26。

## 二、英文部分

Bonoli, G.

2001 “Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation”. In P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. 238-64. Oxford: Oxford University Press.

DiMaggio, Paul

1998 “The New Institutionalism: Arenues of Collaboration”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 154(4): 696-705.

DiMaggio, Paul, and Walter W. Powell

“The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality”. in Walter W. Powell, and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism In Organizational Analysis*, 63-82. Chicago: the Chicago University Press.

Goodin, Robert E.

1996 “Institutions and Their Design”. In Robert E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, 1-53. New York : Cambridge U. Press.

Hall, Peter A. and Rosemary C R. Taylor

“The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott”. *Political Studies* 29: 958-62.

Hay, Colin and Daniel Wincott

1998 “Structure, Agency and Historical Institutionalism”. *Political Research* 46(5): 951-57.

Immergut, Ellen M.

- 1992 *Health Politics : Interests and Institutions in Western Europe*, New York: Cambridge University Press.
- 1998 “The Theoretical Core of The New Institutionalism”. *Politics & Society* 26(1): 5-34.
- Koelble, Thomas A.  
“The New Institutionalism in Political Science and Sociology”. *Comparative Politics* 27:231-45.
- March, James G. and Johan P. Olsen  
*Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Peters, B. Guy  
1999 *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. New York: Pinter.
- Pierson, Paul  
2000 “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *American Political Science Review* 94(2): 251-67
- Pontusson, J.  
1995 “Book Review of Structuring Politics”. *Comparative Political Studies* 28: 117-47.
- Scott, Richard W.  
1995 *Institutions and Organizations*. Beverly Hills, C.A.: Sage. Shonfield, A. *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. London: Oxford University Press.
- Steinmo, S. and C. J. Tolbert  
1998 “Do Institutions Really Matters ? : Taxation in Industrialized Democracies”. *Comparative Political Studies* 31(2): 165-187.
- Thelen, Kathleen and Steven Steinmo  
1992 “Historical Institutionalism in Comparative Politics”. In Steven Steinmo (ed.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 1-33. New York: Cambridge University Press.
- Williamson, Oliver E.  
2000 “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”. *Journal of Economic Literature* 38(3): 595-613.
- Zysman, John  
1983 *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press

## 附錄一 問卷大綱

- 1.都市計畫在現今整體國土計畫體系中扮演何種角色？都市計畫是否有受到上位計畫之規範？整合度如何？原因為何？
- 2.都市計畫從規劃到實施流程為何？主管機關為何？都委會在計畫過程中扮演何種角色？
- 3.台中都委會組織成員的聘任是透過何種方式？
- 4.市長在都委會中的角色為何？會議討論時透過何種方式作裁決？
- 5.各種身份之委員在都委會中所扮演的角色為何？與主任委員間的互動關係？是否有其特殊的社會關係或背景？
- 6.在議案的討論過程當中，台中都委會是否開放採訪或建立利益迴避之原則？
- 7.一般而言，台中都委會在審議時，哪一種身份之委員對議案的影響力最大？原因？



## 附錄二 台中市都市計畫委員名錄

委員類別	79 年度		80 年度		81 年度		82 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
(一) 主管業務 機關或單 位首長	黃鏡峰	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
	楊慶堂	工務局局長	楊慶堂	工務局局長	楊慶堂	工務局局長	楊慶堂	工務局局長
	張宏政	建設課長	張宏政	建設課長	蕭家旗	工務局技正	楊穆松	建築師 公會主任
(二) 有關業務 機關或單 位首長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	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
	宋國煥	團管區司令	林文彬	團管區司令 機關代表	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
(三) 專家學者	顏正平	興大教授	顏正平	興大教授	顏正平	興大教授	顏正平	興大教授
	吳介英	逢甲/東海教授	吳介英	逢甲/東海教授	吳介英	逢甲/東海教授	吳介英	逢甲/東海教授
	王濟昌	逢甲/文化教授	王濟昌	逢甲/文化教授	王濟昌	逢甲/文化教授	王濟昌	逢甲/文化教授
	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授
	陳中全	律師	陳中全	律師	陳中全	律師	陳中全	律師
(四) 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
	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	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
	林哲雄	市議員	林哲雄	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
總 計	19 人		19 人		19 人		19 人	

委員類別	83 年度		84 年度		85 年度		86 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
(一) 主管業務機關 或單位 首長	林柏榕	市長	陳正雄	代理市長	林學正	代理市長	林學正	代理市長
	蔡政忠	主任秘書	林芳民	局長	楊慶堂	工務局長	林芳民	局長
	楊慶堂	工務局長			林芳民	局長	楊慶堂	工務局長
	楊穆松	建築師公會 主任						
(二) 有關業務機關 或單位 首長	曾國鈞	地政科長	李建柔	團管區司令	林顯傾	財政局長	楊瑞昌	工務局長
	賴炳燦	建設局長	陳文明	課長、技 正、局長	李建柔	團管區司令	林顯傾	財政局長
	張國威	團管區司令	曾國鈞	地政科長	廖萬清	教育局長	蕭家祺	工務局技正、 建設局長
	沈作文	國宅局局長	蕭家旗	工務局技正、 建設局長	蕭家祺	工務局技正、 建設局長	廖萬清	教育局長
					陳登志	地政科技正		
(三) 專家學者	吳介英	逢甲/東海教授	林榮地	台中市農會 常務理監事	顏秀吉	逢甲大學 交管系教授	顏秀吉	逢甲大學交管 系教授
	王濟昌	逢甲/文化教授	吳介英	逢甲/東海 教授	何友峰	幹陽技術學院 教授	何友峰	幹陽技術學院 教授
	陳昇明	中興教授	高孟定	逢甲 建都所長	顏聰	中興大學工學 院院長	高孟定	逢甲建都所長
	陳中全	律師	陳昇明	中興教授	高孟定	逢甲建都所長	顏聰	中興大學 工學院院長
			李兆祥	法官、檢察 官、律師	李兆祥	法官、檢察 官、律師	李兆祥	法官、檢察 官、律師
			穆椿松	建築師公會 主任	劉昇禮	建築師	劉昇禮	建築師
(四) 地方熱 心公益 人士	郭晏生	副議長	郭晏生	議長	林榮地	台中市農會 常務理監事	陳敦耀	市商會 常務理事
	張光儀	副議長	張光儀	副議長	林富美	前市議員、 婦女會理事	藍澄雄	市議員
	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	陳敦仁	市商會常務理 事	林榮地	台中市農會 常務理監事
	林哲雄	市議員	林富美	前市議員、 婦女會理事	廖學澍	市議員	廖學澍	市議員
	陳敦仁	市商會 常務理事	陳敦仁	市商會常務 理事			張玉台	
	賴天龍	市議員	賴天龍	市議員				
	林榮地	市農會 常務監事	張廖貴專	市議員				
總計	19 人		19 人		18 人		18 人	

委員類別	87 年度		88 年度		89 年度		90 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
(一) 主管業務機關 或單位 首長	張溫鷹	市長	張溫鷹	市長	張溫鷹	市長	張溫鷹	市長
	林芳民	局長	楊瑞昌	工務局長	張景森	副市長	劉邦裕	主任秘書
	楊慶堂	工務局長	陳大鈞	主任秘書	楊瑞昌	工務局長	楊瑞昌	工務局長
					劉邦裕	主任秘書		
(二) 有關業務機關 或單位 首長	林顯傾	財政局長	林顯傾	財政局長	林顯傾	財政局長	林顯傾	財政局長
	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政局長	曾國鈞	地政局長
	廖德洵	建設局長	廖德洵	建設局長	張皇珍	環保局長	張皇珍	環保局長
			劉邦裕	環保局長	廖德洵	建設局長	廖德洵	建設局長
			馬治國	團管區司令	馬治國	團管區司令	馬治國	團管區司令
							林志盈	交通局長
(三) 專家學者	楊登貴	中興大學 理學院院長	楊龍士	開業建築師	楊龍士	開業建築師	楊龍士	開業建築師
	顏秀吉	逢甲大學 交管系教授	陳覺惠	專任副教授	陳覺惠	專任副教授	陳覺惠	專任副教授
	何友峰	幹陽技術學院 教授	邵棟綱	開業建築師	邵棟綱	建築師	邵棟綱	開業建築師
	高孟定	逢甲大學 建都所所長	詹得安	開業建築師	詹得安	建築師	詹得安	開業建築師
	顏聰	中興大學 工學院院長	林志忠	律師、法官	林志忠	律師、法官	林志忠	律師、法官
	李兆祥	律師						
(四) 地方熱心公益人士	吳永昌	開業建築師	賀陳旦	市政顧問	張光儀	前副議長	張光儀	前副議長
	林文隆	省建築師公會 台中辦事處 主任	林文隆	省建築師公會 台中辦事處 主任	林文隆	省建築師公會 台中辦事處 主任	林文隆	省建築師公會 台中辦事處 主任
	邵棟綱	建築師	賴誠吉	前省議員	賴誠吉	前省議員	賴誠吉	前省議員
	詹得安	建築師	張光儀	前副議長	詹啓源	內政部參事	詹啓源	內政部參事
	詹啓源	內政部參事	宋洪光	台中市農會總 幹事	宋洪光	台中市農會 總幹事	宋洪光	台中市農會 總幹事
	宋洪光	台中市農會 總幹事	詹啓源	內政部參事	賀陳旦	市政顧問		
	張玉台							
總計	18 人		19 人		19 人		19 人	

資料來源：熊瑞梅，1993；台中市政府都市計畫課

# **An Institutional Analysis of Valuation Machine in Urban Planning Process: A Case Study in Taichung City**

**Guang-Xu Wang<sup>\*</sup>**

## **Abstract**

The purpose of this research attempts to analyze the operational logic of the valuation mechanism of urban planning institution in Taichung city from 1990 to 2001 with the historical institutionalism perspective. Two questions are focused on in this study: (1) Are institutions the medicine to solve problems of urban planning? What's the role of local government in this mechanism? (2) The interactions between actors and institutional structures- why and how do organizations and individuals conform to institutions? The historical institutionalism provides an insight that how the institutional arrangements shape human interactions, and what are the ways for the actors to manipulate institutions to express their interests under the structure of institutions.

Literature reviews and in-depth interviews are applied to uncover the above questions. In this paper, the member lists of valuation committee of urban planning institution from 1990 to 2001 in Taichung city and other related laws or academic literatures are collected. By reviewing the statutory procedures of implementing the urban plan, I find that the mayor owns the great majority of power in the institution.

---

<sup>\*</sup> Ph. D. student, the Department of Public Administration, National Chengchi University in Taipei. E-mail: kosaku@nccu.edu.tw

Furthermore, I interpret the data from interviewing, actors such as the local government, city councilors, local factions, developers and real estators join the action collations to manipulate institutions for their interests. In addition, the establishing of action coalitions is a process of institutionalization and formulation of a stable policy domain. In this field, the actors' behavior be constrained, and they must conform to the customary norm, belief system in the policy network and institutional environment. In other words, they must obey the rules of games to take strategies on the times of veto points. Finally, within a debate between the historical institutionalism and the empirical data in case study, I find the evidence of the phenomena which is inter-manipulating between actors and institutions.

**Key words:** historical institutionalism, urban planning, valuation machine, veto points

