

全球政經變局下的苗栗客庄： 土地、開發與地方重構

傅偉哲*

國立清華大學社會學研究所博士候選人

林辰

國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士研究生

本文主張全球政治經濟轉變下的產業變遷，是解釋晚近苗栗北部客庄——竹南、頭份——地方重構的主要原因。1990 與 2000 年代中期，苗栗的竹南、頭份在新興產業的擴張與既有產業外移下，地方政府與政治、經濟菁英，運用土地開發創造了以「土地」為資本積累核心的經濟活動；這一經濟活動，雖然造就短期繁榮，但卻也帶來產業結構變遷、所得分配變化，以及地方金融與財政債務化的風險與挑戰。在全球政經變遷驅動地方社會重構之際，本文也主張，苗栗因其地緣發展的時間與空間相對延遲位置，造就台灣戰後第二大客家聚落形成獨特經濟發展模式；這種模式正為既有客家族群聚落帶來嚴峻的衝擊。

關鍵字：苗栗、客庄、土地徵收、大埔事件、華隆罷工

* E-mail: fuweiche@gapp.nthu.edu.tw

投稿日期：2019 年 8 月 5 日

接受投稿日期：2020 年 3 月 27 日

Land, Development, and Local Transformation: The Global Political Economic Impacts on Hakka Settlements at Miaoli, Taiwan

Weiche Fu**

PhD Candidate, Institute of Sociology, National Tsing Hua University

Chen Lin

Graduate Student, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University

This study suggests that the industrial transition under the global economy is the main reason for the recent transformation of Hakka settlements in Miaoli, Taiwan after the 1990s. The cases of Chunan and Toufen towns in northern Miaoli, the second largest Hakka population county in Taiwan, have shown the land-based capital accumulation model as local economic development, and the pros and cons for the local clusters. We argue that the local Hakka settlements in Taiwan are not excluded from the transformation of the global economy and thus have faced the challenges of its traditional culture under this transition.

Keywords: Global Hakka, Miaoli, Land Expropriation, Land Development

** Date of Submission: August 5, 2019

Accepted Date: March 27, 2020

一、前言

2010年夏天，位在新竹南邊、原本寧靜的閩客村庄——竹南大埔，因政府開闢科學園區周邊特定計畫區，¹強制徵收農地，導致農民地主與警察爆發嚴重衝突，怪手毀田的畫面傳送全臺，成為社會輿論的焦點。事隔不到一年，苗栗縣政府的都市計畫委員會，將一塊距離大埔不到十公里處的閒置工業用地變更為住宅、商業用地；時任縣議會副議長標得了這塊土地，並在變更程序完成後，開發成為住商混合區。不到幾年的時間，現在已經成為苗栗北部地區經濟發展最為熱絡的地方。這兩起在傳統空間聚落上，屬於客家人以及閩南人混居的空間聚落，恰好在2010至2014年間，多次成為臺灣社會關注焦點——多半是因為土地開發所引起的社會衝突；他們雖然是經由不同的土地開發機制進行，但是，背後是否有什麼共同的軌跡？是筆者最初對於發生於竹南、頭份這兩個地區土地開發事件的疑惑與好奇。

然而，由於這兩個土地開發爭議所引發的社會關注，不僅只是侷限於地方，更敲響了整體臺灣社會對於「土地問題」的關注（如：徐世榮 2016；鍾麗娜 2014；鍾麗娜、徐世榮 2011；蔡培慧、許博任 2011）。因此，除了背後共同軌跡的好奇之外，筆者更關切的是，原本不被認識且相對

¹ 新竹科學園區竹南基地在1997年被納入竹科第四期擴建基地，並於1997年8月正式獲得行政院核定；該案於1998年完成環評、1999年通過內政部都市計畫審議，於2001年5月以「擬定高速公路頭份交流道附近特定區計畫（新竹科學工業園區第四期擴建用地竹南基地周邊特定區計畫）」實施。本文所指之竹南科學園區週邊特定計畫區正式名稱為「擬定新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區（不含原新竹科學園區竹南基地）細部計畫」，為苗栗縣政府於2003年提出，獲內政部區域計畫委員會通過，後再修正為「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區計畫（主要計畫）」。
本文特此感謝匿名審查人特別指出2003年前後特定計畫區的差異。

未受到關注的地方，在歷經土地開發並且成為經濟活絡地方的過程中，當地社會發生了什麼樣的變化？此外，這些變化對於客家研究有什麼意涵？有別於既有聚焦於族群樣貌勾勒的客家族群研究，本文嘗試從空間政治經濟學角度指出影響當代臺灣客家聚落變遷的因素，以及聚落變遷所可能富含的理論意涵。本文認為，馬克思主義地理學家 David Harvey (2008) 提出的全球尺度下，作緩解資本積累危機的時空修補 (temporal and spatial fix) 策略，可以幫助我們理解在全球產業變遷下，竹南和頭份兩處土地開發案例如何改變既有客家聚落的社會與空間紋理。更重要的是，透過這樣的分析視角，本文將提出相對於經濟發展外，這種具有空間修補意涵之土地開發策略對當地聚落所帶來的負面衝擊，包含既有承載文化歷史意涵的產業空間消失、所得差異擴大和政府財政惡化等風險與負面效果。

在闡釋本文的關注現象、提問與理論觀點後，第二小節將說明理論架構；第三節將說明研究方法與選擇個案；第四節將詳細論證竹南科學園區特定區和頭份尚順廣場的土地開發歷程，以及對當地所帶來的變化和衝擊。最後，將總結評介晚近苗栗縣北部的土地開發對當地的影響，並基於研究發現與研究限制，提出未來客家研究的可能研究領域與取徑。

二、文獻回顧：產業變遷下客庄聚落的土地開發和社會空間轉型

客家研究由早期關注客家族群的源流、遷移 (羅香林 1987; 王東

1996)，到臺灣民主化後「客家族群」納為國家政策一環、族群「認同」逐漸成為客家研究的重心（王甫昌 2003），本文則關注臺灣民主化後客家族群空間聚落的轉變。不同於既有研究者們關注民主化後臺灣客家族群意識的形塑、差異與不同文化間的互動，或是晚近勾勒超越國家層次的全球客家族群面貌，本文以此為研究背景，探討從全球尺度下的產業變遷中，如何驅動地方空間社會聚落的轉變，繼而對客家族群產生影響。晚近發生在臺灣北部客庄的徵地衝突，恰好提供了一個既涵蓋全球尺度對政經結構變遷，同時也觸及當代臺灣客家聚落變化影響的案例。因此，本段落將在此問題意識下，回顧既有客家研究對影響客庄社會空間變化因子的討論，並指出本文的理論利基。其次，將分析晚近探討臺灣徵地衝突的「土地正義」文獻，從中指出聚焦土地開發的制度變遷，對於分析社會空間轉變所具有的理論意涵。最後，我們將以苗栗地區的社會空間發展歷史脈絡，說明啟動臺灣戰後工業化最具代表性的客家工業聚落，其發生轉型的機制與歷史機遇（contingency）。我們將指出，發生在 1990 年後臺灣北部客庄——苗栗地區的社會空間變遷機制，來自於 1970 年代全球政經局勢變化下的結果；這具體地改變了既有客庄的產業與就業結構，同時也使得該地區的地方政府與地方經濟發展陷入了「債務化」與「金融化」的漩渦當中。

（一）政治經濟變遷下的空間修補與客庄社會空間

在回顧既有客家研究涉及空間區域發展文獻中，本文發現既有的文獻以探討當代臺灣客家族群面貌為焦點；例如，聚焦於客家族群的分佈、移民歷史、政治發展、客家政策以及基本的聚落人口組成與經濟

發展樣貌等議題（陳瑛珣 2009；林雅婷、韋煙灶 2010；蘇祥慶 2012；鄭春發 2014；王保鍵 2016；江明修、丘尚英 2010；李威霆 2010）。接近於探討客庄社會空間變遷的文獻，則以李威霆（2010）、廖淑容（2013）²與羅烈師（2015）為代表。李威霆（2010）探討苗栗戰後聚落空間的「凝聚」與「離散」，對苗栗客家聚落長時段的、產業、人文發展有相當完整的勾勒。廖淑容與羅烈師則分別探討南部與北部客庄聚落，因為農地別墅開發以及政府大型公共建設、都市計畫土地徵收等問題而導致聚落發展的變化。意味著外來資本的投資，或是國家大型公共的建設，仍是影響客家聚落變遷的關鍵因素。雖然這些研究並未關注土地開發過程所帶來的社會空間變化，但這些研究已經嘗試指出，臺灣當代客家族群空間聚落的變遷，與產業發展以及土地使用的變化有明顯的關聯性。「土地使用」不僅只是資本或是國家取得土地，進一步賺取資本或是推行公共建設的過程，同時也承載著族群聚落的發展。如同馬克思主義社會學家 Lefèbvre（1991）對於空間（space）所採取的定義，他認為：空間並不只具有自然地理空間的性質；空間因為人類社會在一個地區的社會互動、科技、產業、國家制度與意識型態等等的建構過程，而具有特定社會關係（social relations）內涵。換句話說，空間不只是靜止的環境，社會意義會隨人類在一個地區被生產（produced）與再生產（reproduced）（Lefèbvre 1991: 68-168）。因此，如果欲探討一個地方及客家族群受土地環境轉移所產生的變化，就不能僅探討固著於當地地區的地方性（locality），還需探討構成當地社會空間（social space）（ibid.：77）變化的元素——產業結構、經濟所得、社會關係，都可能

2 探討農地別墅對美濃客家聚落的影響。

是其考察的面向。因而，探討一個地區的社會空間發展過程，應當納入該地區的歷史發展脈絡，藉以比較該地區的變與不變。

本土的都市空間研究，提供對於臺灣戰後社會空間發展脈絡的重要認識。周志龍（2003）爬梳臺灣自 1950 年代以來由國民黨所建立的經濟發展模式，發現工業化過程對於都市與鄉村地區的影響，並不只是產業意義的，空間結構也發生了重大的變化。臺灣自 1960 年代「以農養工」的產業政策以及 1970 年代「出口導向型」工業化政策以來，聚集於都會地區的工廠，不僅大量吸引農村人口，也使得原本鄉鎮地區的農業人口被吸納為都市地區的產業後備軍。農村人口嚴重外流，苗栗客庄是這其中的代表地區。1980 年代以來，隨著臺灣整體勞動條件水準提升、環境管制的日趨嚴格，東南亞與中國逐步成為全球經濟體系的一環。原本戰後以出口導向工業化形成的傳統製造業，開始外移尋求海外市場，開啟國內晚近的「去工業化（de-industrialization）」浪潮（周志龍 2002）。1960 年代即因為工業區設置而逐漸發展起來的苗栗竹南、頭份聚落，不僅是早期工業發展的製造業聚落代表，1980 年代臺灣傳統製造產業面臨轉型，本土資本尋求新的資本積累模式之際，也是新興產業尋求新的生產基地的發展地區之一（柳婉玲 2009；楊友仁 1998）。1980 年代，設置於新竹金山地區一帶的新竹科學園區，正是這股產業轉型的重要推力；鄰近於新竹科學園區的竹南、頭份地區，也正因為這股力量持續蔓延，提供了地方發展的新興動能（陳冠甫 1991）。

說明完竹南、頭份社會空間身處的政治經濟轉型脈絡後，本文進一步探討空間修補（spatial fix）核心概念，藉此更深理解產業空間轉變過程中的運作機制。Harvey 指出資本積累的核心矛盾：資本必須在其歷史

中的某一個時間點上，建造一個供其運作之所需的固定空間，但是在未來的某個時間點上，必須摧毀空間騰出給稍晚點上的新空間修補，以克服過度積累的危機（Harvey 2001）。其中，空間修補可以分成兩種，一種是透過在營造環境中生產固定和不能移動的資本，將大量資本束縛且牢固在地方上；另一種則是，不斷嘗試透過空間的生產來解決資本主義的危機趨勢（ibid.）。這兩種空間修補的方式，分別應對於 2003 年的竹南科學園區特定區計畫和 2010 年的頭份尚順育樂園區的土地開發過程。竹南科學園區特定區是地方政府透過整地與公共建設投資，提供產業用地、吸引住商企業投資開發；尚順育樂園區則是私人業者透過對傳統紡織工業的廠房進行創造性破壞後，將紡織業的過剩資本轉化為可以重新刺激當地資本積累的住商導向空間生產過程。對地方政府而言，發動這兩個土地開發案件的契機來自全球政治經濟變化的動力，是地方行動者鑲嵌（embedded）在宏觀產業變遷（傳統輕工業到高科技產業帶動的住商產業）下的空間修補策略，反映地方空間治理模式與全球產業變遷的關係。

誠如西方都市研究學者觀察歐美資本主義國家自 1970 年代以來的發展指出，這種以「地方（place）」作為新興資本積累策略的浮現，是伴隨資本積累體制（accumulation regime）的轉變而來；各種圍繞著地方的空間發展、都市更新亦或再發展計畫逐漸誕生（Brenner and Theodore 2002）。從比較的觀點來看，臺灣的資本主義發展看似在 1980 年代之後，經歷了如同歐美資本主義國家的轉型，但對空間治理機制而言，臺灣在不同資本主義發展歷程之下，西方都市發展經驗的理論觀點（如：新自由主義都市治理觀點）對於分析臺灣的都市空間發展未必完

全符合（徐進鈺 2014）。在臺灣的國土空間治理機制（包含都市計畫審議機制）仍高度受國家影響的前提下，即便臺灣政治體制經歷民主轉型，經濟發展上經歷全球資本主義發展變遷，財團或私人資本要介入國家的大面積土地開發，仍須透過國家（或地方政府）予以發動。因此，若要理解晚近臺灣社會空間發展變化，考察對應於產業變遷下，由政府發動的徵收或土地開發機制仍是切入的關鍵。

（二）土地開發、徵收與空間發展

晚近臺灣政府因徵地爭議所引發學界一系列對於臺灣徵地制度的研究（如：徐世榮 2016；鍾麗娜 2014），對於理解臺灣地方政府如何通過徵地制度來達成土地開發、刺激經濟發展的制度原因，有很大的幫助。有別於西方脈絡下的新自由主義都市治理策略，地政學者認為，晚近引起許多爭議的「抵價地式區段徵收」制度是源自戰後臺灣即存在的「區段徵收」制度的變型（鍾麗娜 2014）；該制度在 1990 年代，隨著「民間參與公共建設」與許多「去管制化（de-regulation）」的新自由主義治理措施被引入臺灣作為都市空間管理機制的一環（周素卿等 2009），這個本意是為了取得公共建設用地的徵地模式，在性質上已經轉化為與地主「合作開發」土地的工具（鍾麗娜 2014）。在許多時候，這些以區段徵收模式進行的土地開發計畫，不僅僅只是為了公共建設的用地取得，更多是為了維繫地方政府執行該項建設的財務自償機制（傅偉哲 2017），甚至在特定的個案上，成為地方政府作為吸引資本投資、開發土地的關鍵政策工具（楊友仁、蘇一志 2005；鍾麗娜 2014）。

這個仰賴土地開發支持地方政府建設財源的機制，與威權政體下因

中央與地方財政分配機制改變而引發地方政府依靠農地徵收，發展「土地財政」（周飛舟 2012）的中國大陸地方政府有相當程度地相似。雖然臺灣少有文獻以此概念解析臺灣地方政府開發土地的動機，但是臺灣在 1999 年精省之後，原本屬於地方稅收的項目如營業稅，一併回歸中央政府統籌的後果，也使得原本財政能力已經受限的地方政府，更加高度仰賴中央政府的財政補貼（徐仁輝 2016）；少部分的研究已經發現，縣市層級的地方政府（除了直轄市之外）在現行的財政分配制度之下，是高度仰賴土地與房屋等財產稅收作為其「自有財源」收入（傅偉哲等 2017）。而晚近臺灣地方政府逐漸浮現的「公私夥伴治理」都市治理模式（周素卿等 2009），更使得原本是只是減輕政府財政負擔的土地開發模式（或所謂地方政府的自償性機制），開始轉而成為吸引資本投入公共建設、刺激地方經濟發展的利基。這並不意味著臺灣地方政府仰賴土地開發來維繫地方政府的公共建設是合理的制度安排；反過來說，或許更值得反思的是，在產業結構轉型、地方尋求新經濟發展途徑之際，為什麼這種「抵價地式區段徵收」在臺灣中央、地方政府財政結構轉變與徵地制度演變的同時，反而進一步被強化且廣泛的使用。³ 政府主動介入土地開發之外，由民間業者購買閒置工業土地，地方政府配合變更成為住商混合區的尚順育樂區開發經驗，也另外顯示出政府財政窘迫與資本積累體制轉變的同時，舊有土地空間的創造性破壞，仍是資本打造新資本積累模式的重要機制。

徵地制度變遷與都市治理機制並非本文探討的焦點，但其開發過程

3 筆者之一在另一個臺灣戰後徵地數據變遷的考察中，發現政府執行抵價地式區段徵收的比例在 2000 年之後明顯增加，在特定年度其規模都超過一般徵收的使用規模。從經驗數據來看，晚近臺灣政府發動大規模徵地、用地取得的工具幾乎要以「區段徵收」為主，見傅偉哲（2019）。

中所產生的社會空間發展影響——以仰賴土地開發所創造出來的經濟活動，不僅僅只是地主搬遷，或是原有社區關係的重組或瓦解——事實上在地方社會創造了一種以「土地為核心（land-based）」的資本積累活動。這種經濟活動所衍生的社會效果，彷如美國人類學者考察 1980 年代美國傳統重要工業城市的「去工業化」現象而發現，都市中原有的少數族群不僅在新的商業活動受到高度競爭，在外來財團因為嗅到本地新興商業活動對當地展開新一波都市開發或發展計畫的同時，也間接導致原有的族群發生階層替代（replacement）的縉紳化（gentrification）效果（Zukin 2012）。換句話說，就土地開發帶來的社會效果來說，因土地開發而浮現的新興資本積累活動不單讓地方政府捲入高度財務風險，也間接讓開發地區的當地社會文化與族群階級產生替代的可能。

（三）傳統客庄農村與工業聚落轉型：苗栗客庄的歷史機遇

以本文聚焦的客庄社會空間發展變遷來看，苗栗作為臺灣客家族群人口第二大的地區（典通股份有限公司 2017），在早期工業化政策設立的工業區下，頭份、竹南逐漸形成工業發展聚落。位在頭份工業區內的中國人造纖維公司，是戰後臺灣第一條人造絲的生產基地（柳婉玲 2009）。以當時最具代表性的紡織工廠——華隆公司為例，1990 年代臺灣人造纖維產量全盛時期，不僅是當時臺灣前百大企業，也雇用大量苗栗本地的客庄農村勞動力，同時形成苗栗頭份地區的工業製造聚落（柳婉玲 2009）。將華隆公司在苗栗頭份所形成的工業聚落，比擬為臺灣戰後工業化以來最具有代表性的「客家傳統製造工業聚落」並不為過。

1973 年的國際石油危機，影響了高度依賴石油原料的紡織產業發展；臺灣的紡織產業除紛紛尋求更有效率的生產模式之外，國家也開始尋找新的工業發展政策。國民黨政府在 1980 年，於新竹清華、交通大學旁邊的金山、寶山一帶，成立了標榜研發、生產「積體電路」的「新竹科學園區」，推動產業轉型政策；並在往後的二十年，逐漸發展成為臺灣最重要的新興製造產業（林可凡、胡太山、解鴻年、賈秉靜 2012）。新竹科學園區成立，不僅改變新竹本地既有的產業結構，持續性地吸納新竹周邊的衛星城鎮（Chou 2007），再逐漸將這些城鎮發展為其產業的支援系統（supporting system）（莊雅仲 2019）。而最初並未在國家科學園區規劃設想之內的竹南、頭份地區，卻因為新竹科學園區用地擴大的徵收受阻（蔡侑霖 2017），在空間位置的鄰近性以及地方政治力量的積極遊說之下，自 1990 年代中期成為園區擴大的生產基地選項之一（楊友仁 1998）。在這個既有產業面臨轉型，周邊園區擴張的獨特歷史機遇之下，新興產業的擴張——所謂「高科技產業」與相關服務業，也直接與間接的成為苗栗竹南、頭份地區新一波經濟發展的動力來源。

苗栗的竹南鎮與頭份市⁴始終是苗栗客家族群人口分佈密集地區（全國意向顧問股份有限公司 2008）。其戰後初期的工業聚落發展，得益於國家工業化政策的工業區設置；隨著 1980 年代全球資本主義轉型，逐漸發展成形的工業生產聚落也面臨挑戰。新興產業誕生與擴張，雖然並非直接選定苗栗為其優先發展地區，但是在園區擴張受阻、地方派系對於中央公共政策的影響力逐漸加劇（王振寰 1996）之下，面臨潛在

4 原苗栗頭份鎮於 2015 年因人口達到 10 萬人改制為頭份市。

發展危機的竹南、頭份客庄等於是找到了新的經濟發展動力。不同於以往文獻多集中在都會地區的新自由主義都市空間治理機制，位處都會地區外圍的苗栗竹南、頭份的發展機會，是受制於外在結構力量的驅動；在這種外在結構動力逐漸轉變的情況之下，原本處於低度發展（農業用地），或是已經逐漸衰退的產業發展聚落（既有的工業區），反而成為外在條件改變下具有發展潛能的利基。而與產業結構變遷共變的機制，則是民主轉型的過程中，持續而頻繁的選舉輪替。這不僅進一步加速了地方政權仰賴土地開發對於經濟發展的需求（蕭力偉、蕭淑娟 2017），對苗栗來說，本文也認為，因為其在地理空間上的特殊位置與產業發展上的相對延遲，使得即便地方政府的財政能力已經受到限制，在逐漸成形的公私夥伴治理機制與抵價地式區段徵收制度的浮現中，土地一方面滿足政府開闢新興住商混合區、吸引投資的客觀條件；另一方面也滿足了政府要求的財務自償機制，從而透過空間修補創造出以土地為核心的資本積累活動。苗栗竹南科學園區周邊特定計畫區的開闢，以及頭份中國人造纖維的舊工業用地變更，正說明了這個結構轉變下，通過土地開發而勾連起的客庄社會空間發展與其轉型的過程。本文的分析概念見圖

1：

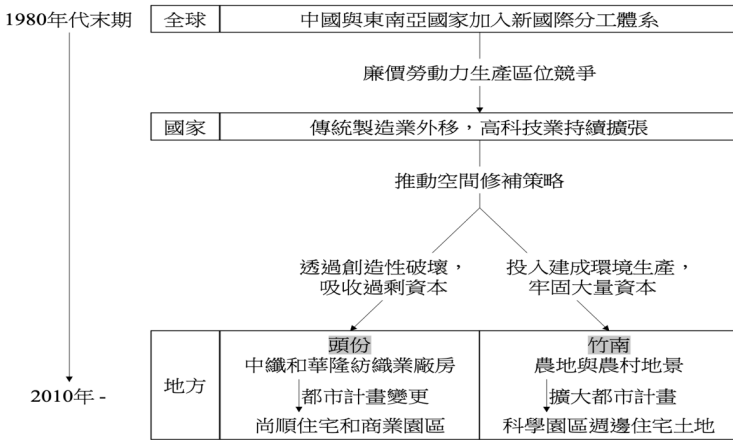


圖 1 本文之理論架構與分析概念

資料來源：作者製圖。

三、研究方法與田野簡介

(一) 研究方法

本研究主要以質性次級資料描述苗栗縣竹南鎮、頭份市啟動社會空間變化的土地開發機制，輔以長時間的鄉鎮層級與村里層級量化資料，說明過去二十年苗栗竹南鎮與頭份市的社會空間變化。苗栗縣政府土地開發機制資料，主要是苗栗縣政府公開的官方都市計畫報告書以及相關研究報告。本研究也在 2016 年期間，訪談幾位實地參與都市土地規劃的縣府官員以及都市計畫學者。其次，為了說明苗栗縣竹南鎮與頭份市在過去二十年的社會空間變化，本研究整理了行政院主計處的就業人口統計以及《工商及服務業普查報告》，以鄉鎮層級為比較單位，說明其

中的變化。由於工商及服務業普查報告為每五年進行調查，90年所公布的數據並未有鄉鎮市層級工商及服務業場所單位之資料，因此，最終僅整理民國85年、95年、100年以及105年共計四年的統計報告；依據本研究需要描述的產業別，選取製造業、營建工程業、批發零售及餐飲業、金融保險與不動產業以及工商、社會及個人服務業。需特別說明的是，由於民國85年與90年後之行業別分類項目有所差別；為了使類別項目前後一致，本研究分別將批發零售與餐飲業、金融保險與不動產業以及工商、社會及個人服務業的數據進行整併。而受限於工商普查資料僅能呈現每五年一次的動態調查資料，本研究進一步以財政部財政資訊中心的稅籍資料庫，登記企業名冊，依照他們登記所在地及新開業的時間，進一步推估製造業與房地產業的年度發展動態。本文也參考財政部的統計資料庫與苗栗縣政府出版的統計年報，整理苗栗縣政府自1992年以來的財政收支（歲入與歲出）以及公共債務累計狀況。審計部的審計報告以及苗栗縣政府98年以後的預決算書，則提供本文了解苗栗縣政府在財務吃緊情況下如何調度資金，以及其債務如何累積的說明。內政部統計資料庫整理的土地開發資料：一般徵收、區段徵收以及市地重劃，則說明了苗栗縣政府1990年至今，執行土地徵收與市地重劃的時間與規模；本研究以此說明苗栗縣政府開發土地的特點。

除了次級資料與深入訪談之外，本文之研究者曾於2009年至2013年實地參與竹南科學園區周邊特定區的區段徵收抗爭，以及頭份華隆工廠罷工行動，並於2012至2013年間，針對竹南與頭份個案的當地居民進行深度訪談。透過深度訪談當地居民與參與觀察，得以進一步從當地居民的觀點描述當地社會空間經驗感受。

(二) 田野速寫：苗栗竹南與頭份

苗栗於 1950 年國民黨政府遷臺之後，施行地方自治，開始恢復縣治。自清代開始，來自大陸移墾的客家與閩南漢人，分別於苗栗的淺山丘陵以及海岸平原形成聚落，加上山區的原住民族，構成現今苗栗縣境內的人口族群組成——客家、閩南以及原住民族。誠如前文所述，苗栗縣境內的客家人口超過總人口的半數，就客家族群分佈來說，苗栗縣可以說是臺灣西部地區最具代表性的客家聚落之一。

受到多山的地理條件的影響，苗栗早期的山區如南庄、獅潭、大湖等地，經濟活動多仰賴茶、樟腦等山林經濟。清治時代則因發現煤、天然氣等自然礦藏，開始有油氣田等天然資源的經濟開採活動。鄰近海岸的平原地帶，如竹南、後龍、通霄等地，則因為地勢平坦，為稻米與甘蔗種植地區。戰後國民政府遷臺之前，苗栗的產業活動仍以農、林產業為主；戰後國民黨政府推動的工業化政策，使得苗栗的產業結構在 1980 年代後期以工業、製造業為主（李威霆 2010：410）。與既有文獻整理的產業變遷趨勢非常相近，本文也發現，苗栗從事非生產有關的工人、機械設備操作工、體力工的服務業、銷售與專門技術人口，在 1996 年之後，已經逐漸超過從事製造業的勞動技術就業人口（*ibid.*）。但是，較既有文獻整理時間段落更明顯的趨勢是，2002 年後，苗栗從事服務、銷售與專門技術的就業人口已經遠超過製造業人口，且趨勢上已經維持相對穩定（見圖 2.）。換句話說，苗栗在 1980 年代歷經工業化的產業結構轉型後，1996 年正是另一個結構轉型的關鍵時間點；然而，是什麼因素導致這個就業結構的轉型，在既有的文獻中仍未受到進一步討論。

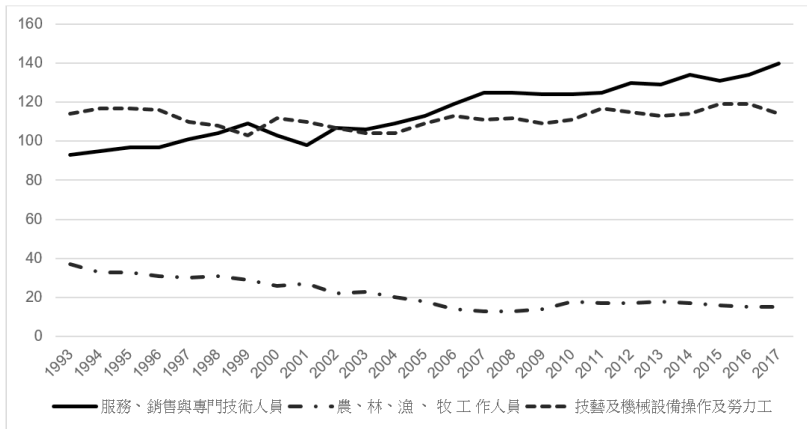


圖 2 苗栗縣就業人口變遷概況 (1993-2010)

資料來源：主計處就業人口統計。單位：千人。（本研究整理）

此外，晚近因苗栗縣政府徵收農地引起「大埔事件」爭議，不僅引發社會輿論關注，導致政府於 2012 年啟動《土地徵收條例》修法，對苗栗縣政府本身來說，在其徵收農地、大興土木的同時，卻也快速地累積了公共債務，累積的速度是在此期間（2004-2018 年）全臺非直轄縣市之冠。⁵ 換句話說，苗栗晚近地方政府的土地開發案例，不僅呈現了臺灣西部客家聚落因土地開發而展開的社會變遷，就地方治理上，也呈現了臺灣地方自治史上，少數因土地開發而引起如此高度爭議並快速累積地方債務的案例。

1. 竹南

發生「大埔事件」徵地爭議的大埔里，位在苗栗縣竹南鎮以及頭份

5 2004-2018 苗栗縣政府的公共債務年增率為 7.97%；同期之間非直轄縣市的平均年增率則為 2.49%。

市的交界地帶。此區位處高地，自清朝開始即有客家與閩南人形成聚落；至日本殖民時期（陳寶昌 1982），此區是為製糖公司甘蔗作物栽種的主要地區（張健豐 2016）。戰後國民黨政府於 1956 年興建「大埔水庫」，讓原本受限水利灌溉系統的乾旱作物得以轉為水田栽種，一年得以兩獲。一直到 1995 年中央政府將此區劃定為新竹科學園區竹南基地之前，此區仍是以閩、客族群為主的農村聚落。1980 年代末期，中央政府因意識到新竹科學園區工業用地日漸飽和，決定於臺灣其他地區尋覓工業園區用地，在各地地方政府與政治勢力向中央政府幾經爭取之下，遂於 1995 年決定在苗栗的竹南以及銅鑼增設科學園區用地。竹科竹南基地設立之後，苗栗縣政府於 2003 年提出周邊特定計畫區的細部執行計畫，得到內政部同意，但受到地方居民的陳情與反彈；直到 2005 年，新任縣長上任後，再次推行產業與周邊特定計畫區的擴大計畫，並執行區段徵收。

2. 頭份

與「大埔事件」的徵收爭議幾乎同時發生的另一個土地開發計畫，是鄰近於竹南大埔里不到十公里處的頭份工業區。在國家工業化政策的引導下，1955 年中國人造纖維設立於頭份工業區，並於 1967 年與華隆紡織公司另外成立華隆公司，以生產紡織與製品製造為主；成為臺灣第一家聚酯絲的生產廠。至 1990 年代，中國人造纖維以及華隆公司為頭份當地創造大量就業機會，使此區吸納了大量來自苗栗其他農村地區的人口，因而造就了苗栗人口密集的城鎮。然而 1990 年後，在外在產業環境變遷下，依靠石油與勞動力密集的製造業生產利潤率逐漸下滑，頭份的中國人造纖維決定於 2001 年停止產品生產。圖 3 為華隆公司，自

1995 年開始以來所統計的總雇用人數與營收成長率，可以發現，他們的僱用人數除持續減少外，其營收成長率也處於相當不穩定的狀態，包含 1996、1998、1999、2000、2001、2002、2005 在內的營收成長率都處於負成長的狀態。

在此之下，華隆公司於 2000 年啟動海外設廠，啟動資本的時空修復策略、尋找海外生產與投資基地。在資本外移尋求新的積累策略之下，既有的工業用地生產空間則因為外在逐漸成形的服務、商業經濟活動下與週邊都市空間所形成的租隙（rent-gap）空間，因而具有高度土地開發的價值。對地方政府來說，雖然他們未必有掌握土地開發的資本，但是因為他們握有土地變更的使用准駁，使得地方政府在對於地區內的土地開發掌握有很高的實質影響力（陳東升 1995；蕭力偉、蘇淑娟 2017）；而從頭份舊工業用地的變更案例來說，即便工業用地的土地變更是屬於私人經濟活動，但要購得如此龐大的土地，同時又能讓地方政府同意其土地使用項目的變更，這恐怕仍須一定程度的資本與政治影響力。本文認為，這也是頭份舊工業用地變更案例的特別之處，實際上，要完成這個大型工業用地的變更，如果沒有掌握都市土地使用准駁的地方政府首長與地方上具有雄厚政治與經濟資本行動者的合作，應當很難完成。換言之，與竹南科學園區特定計畫區的徵收變更模式不同的是，頭份舊工業區的土地變更，是地方政治與經濟菁英，運用全球政治經濟局勢變遷、產業轉型所開啟的契機：將原本已經不具生產價值的工業土地，在服務與銷售商業環境蓬勃發展下，轉化為住宅與商業用地的基地，開啟另外一種地方發展樣態。

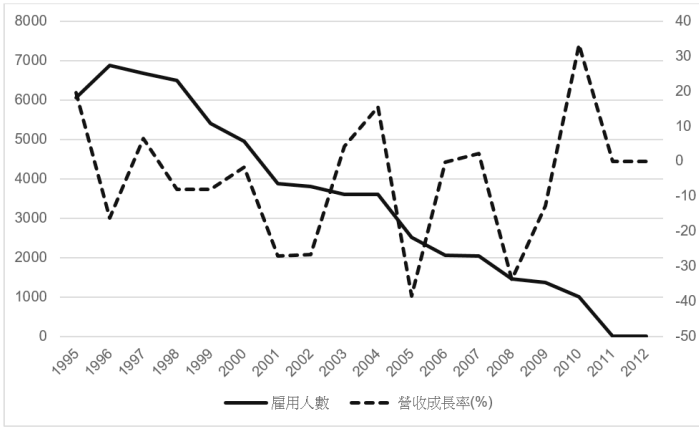


圖 3 華隆股份有限公司營收成長率與僱用人數 (1995-2012)

說明：僱用人數單位：人；營收成長率單位，%。

資料來源：中華徵信所臺灣五千大企業資料庫。

四、產業變遷、土地開發與社會空間轉型

(一) 以土地為資本積累核心的發展策略

1. 區段徵收：竹南科學園區周邊特定計畫

新竹科學園區的「竹南基地」並未在國民黨戰後第一波工業化 (1950-1970) 中成為工業生產的重要基地，直到 1980 年代末期，新竹科學園區用地日漸飽和，位在竹科不到三十公里的竹南崎頂、大埔一代，才成為竹科用地擴張的選項之一 (楊友仁 1998)。⁶ 然而，地方政府對於科學園區的設立，多半不僅著眼於產業本身的設立，隨著地方政府對於產業設立後對於地方經濟發展的期待，伴隨園區設立同時對其周

6 例如：新竹縣竹東鎮、苗栗縣後龍鎮以及後來設置基地的銅鑼鄉與竹南鎮 (楊友仁 1998)。

邊所進行的整體都市土地開發也成為一種趨勢。筆者訪查規劃科學園區週邊特定計畫區的官員即指出，之所以在園區周邊設立時一併進行整體都市規劃與土地開發，不僅是為了因應園區設立後所可能逐漸發展出來的生活機能需求，另一部分是來自中央政府自 1990 年，針對全國的新市鎮開發所通令全國的措施——（抵價地式）區段徵收（訪談逐字稿 201701）。

地政學家對於這個制度的浮現有相當多的討論與反思（鍾麗娜 2012）；他們指出，1990 年後這種結合徵收與土地開發精神的徵收制度，其實已經與強調公益性質的土地徵收有所不同，而較接近於政府與地主「合作開發」的土地取得機制。不過，從本文的觀點來看，這個機制真正弔詭的地方，或許並不僅在於政府與地主的合作開發性質，而是在於 1990 年後，原本應由地方政府負擔的土地開發財務機制，卻開始轉變成為強迫地主參與土地開發，分擔政府財務機制的另一種「責任」——即便臺灣的土地制度本身一直存在著所謂「漲價歸公」的精神，但政府開發土地時藉地主開發土地的潛在收益作為開發計畫的財務支持，而非透過財政稅收或是其他重分配的制度性安排，實有相當可議之處；更值得反思的是，地方政府為了支持其所欲推動的公共建設，在此制度安排之下，卻反過來必須「圈養」更大的土地以維持財務自給——在現行臺灣的土地空間安排下，住宅與商業用地自然而然地成為支持這些大型公共建設最好的財源。

我們從規劃園區特定計畫區的官員訪談也可以得知，特定計畫區開發的財務機制是否可以平衡，是他們開發計畫是否可以成行的關鍵（訪談紀錄 201701）；從後來規劃報告書裡面的土地使用規劃中也進一步

驗證，經過區段徵收重新配置後的土地使用分配，除了產業園區使用之外，住宅與商業用地即是最主要的土地使用分區（約占了四成以上）（解鴻年 2000）。在制度設計上，這著眼的其實就是仰賴土地開發——農地變更後所帶來的價值利差（或稱租隙）以支撐起政府原應支出的公共項目以及被徵收地主的補償費用。

從新自由主義都市空間治理機制來看，苗栗竹南科學園區週邊特定計畫區的土地開發模式，與民間資本的介入並無太明顯的關係；反而是如此，使得臺灣在 1990 年後逐漸浮現的區段徵收制度中，國家基於財政上的理由，要求地方政府採取與地主合作開發的開發模式，使地方政府推行公共建設過程中所著眼的，已非單純的都市公共建設本身，同時也包含著都市土地開發所帶來的經濟發展機會。

於是，我們看到竹南科學園區設立之後，雖然初期規劃的周邊特定計畫區並未得到地方居民的全然支持；但在逐漸成形的產業發展聚落，以及隨之而來的企業用地需求之下，地方行政首長再次以取得產業用地為名，通過特定計畫區的區段徵收執行，作為刺激地方經濟發展的手段。從經驗數據來看也可以發現，竹南科學園區的設立以及周邊特定計畫區的執行，竹南地區營造與工程與不動產業開始明顯的增長——增長趨勢在 2000 年後逐漸增加（圖 4）；以鄉鎮市層級的統計面板數據（Panel-Data）固定效果回歸模型，檢定竹南科學園區設立完工開始營運的 2002 年，對於苗栗縣各鄉鎮整體製造業、不動產與營建工程服務業的企業新增家數（控制總人口變量），也證實了園區營運之後，對於苗栗縣各鄉鎮的企業新增家數所帶來的正向影響（檢定結果見附錄表 1）。

從整個苗栗縣的就業人口結構變化來看，以從事服務、銷售、專門技術以及政府機關、企業經理人的就業人口，在 1999 年首度超過從事技藝、勞動與機械設備操作的勞動力人口（10 萬 9 與 10 萬 3 千人），2002 年之後，其就業人口趨勢持續攀升；而技藝、勞動與機械設備操作人口則維持在 11 萬人左右（約佔 45%）。相對之下，從事農、林、漁、牧就業人口則持續減少，約從 3 萬 7 千人減少至 1 萬 5 千人（15% 下降至 5%）。換句話說，在竹南科學園區設立的同時，苗栗縣的整體就業人口結構也正在發生變化；受限於資料所及，我們無法進一步確定園區設立與就業人口變化之間的因果關係，但從時間與企業新增家數的趨勢推估中，可以確定苗栗就業人口結構，在園區設立之後發生了明顯的變化。換句話說，竹南科學園區擴大特定計畫區土地開發所呈現的面貌是，苗栗的農村客庄聚落在全球產業競爭、企業尋求擴張之際，由政府推動都市土地開發，一方面滿足產業用地的需求，但也以區段徵收的徵收制度支持政府本身的財政支出，另一方面，也直接、或間接的刺激當地其他營造、製造、商業經濟活動的浮現，並依此開啟就業結構的轉型。

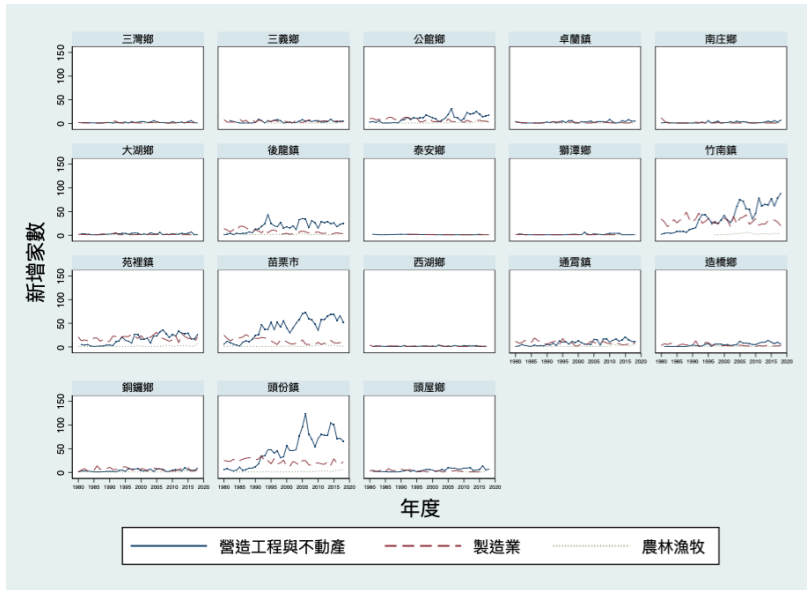


圖 4 苗栗縣各鄉鎮營造工程與不動產、製造業與農林漁牧業企業新增家數 (1980-2018)

資料來源：財政部財政資訊中心全國稅籍資料庫。（本文繪製）

2. 工業區變更：頭份中國人造纖維與華隆紡織工業用地

不同於竹南地區啟動轉型源自外來新興產業的移入，產業尋求擴張、政府尋求經濟成長動能的土地開發，戰後早期工業化已經形成聚落的頭份工業聚落，卻是因產業移出所騰出來的閒置工業用地經過政府變更程序而啟動；不過與竹南一致的是，以「土地」為資本積累核心的發展機制，也是頭份工業聚落轉型得以進行的關鍵機制。頭份舊工業區變更為商業與住宅混合區的案例，反映出全球政治經濟變遷下，資本流動帶來新的工業活動型態之外，既有工業地區的內涵也因此而改變；特別

的是，即便在同屬一個行政區的空間管轄理，臺灣的地方政府並不會協調這些工業用地的使用（開發新的工業用地與舊的工業用地調配），反而一致性地將其轉化為新興的住宅與商業用地——即便其他外在人口使用需求未必存在，而這正進一步反映出，土地作為資本積累核心機制，在這個社會空間轉化過程所扮演的關鍵利基。

苗栗頭份工業區在 1955 年的政府政策鼓勵下，成立了早期工業化的重要原料——縲縲絲、縲縲棉與玻璃紙——生產基地——中國人造纖維公司（中國人造纖維 2009）。而從中國人造纖維公司所移轉出來的旗下合成纖維處與日本帝人公司結合、另外成立的華隆公司（柳琬玲 2009），是當時臺灣第一家聚酯絲生產工廠，主要供應紡織與製品製造；並大量僱用本地的勞工，成為臺灣北部客庄地區，最具代表性的傳統工業聚落。然而，隨著 1970 年代兩次石油危機以及崛起中的中國與東南亞市場，戰後本土發展出來的製造業普遍面臨國際競爭、產能過剩、勞動力與廠房生產成本過高的挑戰。在此背景下，中國人造纖維從 2001 年開始，因長期營運績效不佳，決定停止頭份廠的產品生產（中國人造纖維 2009）。華隆紡織公司則在 1990 年代開始，因母公司董監事爆發財務危機，2000 年間，因各地工廠關閉、陸續引發數波勞資衝突，且關廠後的廠房、土地與資產清償等問題，也一度成為勞資債務協商的財務來源（例如：發生於 2012 年的華隆罷工事件）。外在產業結構的變遷，不僅陸續引發苗栗頭份客庄工業聚落工廠陸續關廠，或是移往海外尋求新的資本積累策略，例如越南，原本舊工業聚落的土地使用也成為新資本積累策略的標的。

90 年代本土社會學家（陳東升 1995），曾經以臺北都會地區的都

市計畫土地變更來說明，地方派系如何運用政商關係，透過土地變更的尋租（rent seeking）機制賺取暴利。苗栗頭份工業區的土地變更在路徑上雖然相當類似，但在模式與開發的前提，仍有明顯的不同；而這是這些開發模式與前提的不同，凸顯苗栗頭份與竹南這種並非高度都會地區的——次級城鎮的發展特色。2010年，中國人造纖維公司將頭份廠閒置的土地賣出，由時任苗栗縣副議長陳明朝等人集資購得；隔年，華隆公司同樣拍賣已經關廠的頭份廠房、土地與設備，同樣亦由陳明朝副議長在內的出資者購得（姚惠珍 2010；楊永盛 2012）。主掌都市土地使用變更的苗栗縣政府，在 2011 年將該中國人造纖維頭份廠閒置的工業用地變更為住宅與商業用地（苗栗縣政府 2011）。土地所有權人之一的陳明朝同時也擔任尚順開發公司總裁，並於土地完成變更之後，啟動尚順育樂世界的開發。原是中國人造纖維公司與華隆公司在頭份所擁有的工業土地，透過尚順公司的規劃、開發之後，轉變為一住宅、購物與大型娛樂商場；第一期共興建 276 戶三層店面透天厝與大型賣場，2013 年以「尚順廣場」開始推出販售、營運（楊永盛 2012），第二期以「尚順育樂世界」為開發計畫，興建旅館、遊樂園與購物中心，並於 2015 年開始營運（尚順育樂世界 2017；朱錦霞 2015）。這一工業用地變更住宅商業區的模式，不單讓既有的頭份工業地景，從勞工聚集的工廠，轉為穿著輕鬆休閒服裝的家庭，購買各式專櫃服務商品以及休閒娛樂活動的購物商城；同時，也讓原有以工業產品生產為資本積累的核心工業地帶，轉化為以不動產、商品與服務業為資本積累的商业發展地帶。

從其發展路徑來看，工業區變更後的土地開發業者與掌管都市土地變更機制的地方政府首長，似乎有相對緊密的政治關係，而傾向於早期

臺北都會地區的尋租開發機制。不過，從更大的尺度來看，啟動這個空間發展變遷的關鍵機制，或許不僅在於尋租的社會關係本身，更有著新興產業發展的動力；圖 4 顯示出，頭份本地的營建工程與不動產業的發展態勢，自 2000 年前後就已經成形，可能與鄰近的竹南科學園區設立有關，而工業區變更後的土地開發則捲起另一波高峰（2010），但仍是新興產業形成的發展之後。更重要的是，捲動這樁舊工業區的土地變更案的契機，是源自舊產業轉型；是資本主義積累體制變遷、全球產業競逐的結果——而不僅僅只是地方或區域尺度的派系與地方政府的尋租運作。但它所反映的特殊現象，是即使臺灣已經歷經民主化，都市空間的處分方式，仍相當程度地掌握在地方社會的政治或經濟菁英；這使得，即便因為資本時空修補策略而浮現了新的發展契機，也仍需仰賴少數菁英的介入，方能啟動這個機制——而這也往往容易發生利益輸送等潛在的弊端。

（二）社會空間的再結構？竹南與頭份地方發展變化：產業結構、所得分配與縣政的債務化

1. 產業結構的轉變

從主計處 1996 至 2016 年，苗栗縣與其各鄉鎮的工業及服務業普查結果得知，苗栗縣境內的工業、服務業的營業家數雖然在此期間是持續增加的（圖 5），但細探討其中的產業別可以發現，製造業自 1996 年起至 2016 年是呈現先盛後衰的趨勢——雖然在 2016 年總體製造業的經營家數略有回升，但在這之間的發展趨勢是呈現「U」字型的。相對之下，營建工程業、批發零售及餐飲業、金融保險與不動產以及工商、

社會及個人服務業的企業家數，則是穩定地逐年增加，其中又以批發零售及餐飲類別所佔比例最為突出。對照前述苗栗縣就業人口結構的變遷趨勢可以確定，苗栗縣境內總體的產業發展情況，製造業是維持相對穩定趨勢，但批發零售與餐飲類別、營建、不動產及金融保險等服務產業則持續穩定地增加中。

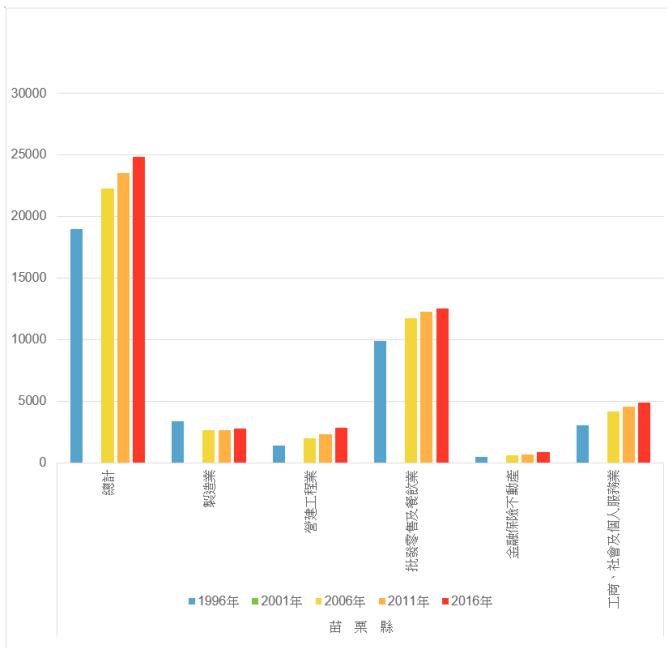


圖 5 苗栗縣工業及服務業場所單位數 (1996-2016)

說明：單位：家數。

資料來源：本文繪製。

若從次一層級的鄉鎮層級資料來看，竹南鎮與頭份市的工業及服務業經營單位數的趨勢大致與苗栗縣總體的發展趨勢一致（圖 6）；工業

及服務業場所的總體經營數自 1996 至 2016 年皆為持續成長，製造業並無持續增長的跡象，製造業以外的產業別，包含：營建工程業、批發零售與餐飲、金融保險不動產以及工商、社會與個人服務業，則呈現持續增長的趨勢。比較特別的是，竹南的製造業經營單位的增長趨勢略較頭份市明顯（特別於 2006 與 2011 年間）；而頭份市的批發零售及餐飲業的增長趨勢則較竹南鎮為明顯（同樣於 2006 與 2011 年間），反映出兩個地區產業發展模式的差異。竹南鎮過去二十年的發展，適逢新竹科學園區用地擴張而刺激周邊衛星城鎮的發展，其製造業自 1996 年雖略有減少，但過去幾年則逐步回升，可能反映出他們的製造業內涵正在轉變（可能是電子零件製造業逐步增加）。相對之下，早年是苗栗工業重鎮的頭份，其衰退幅度較為明顯外，復甦的幅度也較不明顯，反而是批發零售業甚至是工商、社會及個人服務業增加較為明顯，反映出零售、批發與服務業正在頭份蓬勃發展的趨勢；傳統頭份的客庄工業聚落正在變化當中。

總而言之，竹南科學園區周邊特定計畫區的擴大，雖然看似成功地造就了新的都市計畫發展，不過，都市計畫推展過程中，原有的農村聚落、家族也隨著政府的徵地與土地開發而消逝；原本的農村聚落已經被柏油與水泥建築取代。鄰近的頭份地區，雖然因為人口持續成長，而於 2015 年正式升格為頭份市；但是，在新興大型商場陸續於頭份的中央路鬧區出現時，頭份歷史悠久的「東聲戲院」，卻也於 2018 年終究敵不住新興戲院的衝擊而必須歇業（陳芋薇 2018）。消逝的農村、歇業的東聲戲院，正好與持續興建中的住宅、商業混合區以及燈紅通明的「尚順育樂」世界的威秀影城形成強烈的對照。

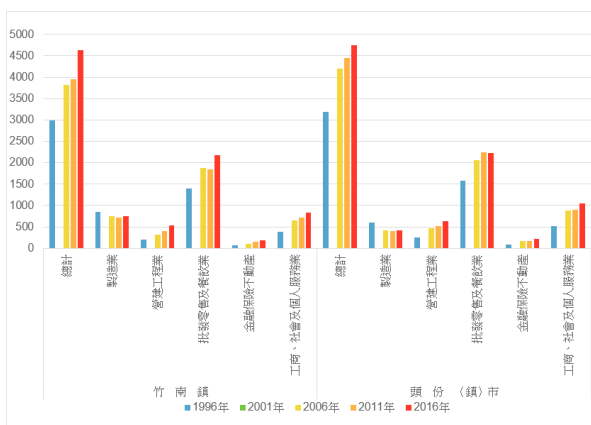


圖 6 竹南鎮與頭份市工業及服務業場所單位數 (1996-2016)

說明：單位：家數。

資料來源：本文繪製。

2. 高收入所得聚落的轉移

除了產業結構變化之外，從苗栗縣境內鄉鎮層級的個人綜合所得平均數來看，頭份市與竹南鎮在過去二十年有明顯的增長趨勢；竹南鎮在 2001 年左右的綜合所得平均數約 70.1 萬元，到 2015 年時已經達到 88 萬元，超越 2001 年平均綜合所得最高的苗栗鄉鎮：苗栗市，成為苗栗縣平均所得最高的地區。同時之間，原本與苗栗市的綜合所得有一段差距的頭份鎮——2001 年為 66.4 萬元，到 2015 年時也超越了苗栗市，躍升為苗栗縣境內綜合平均所得第二高的鄉鎮地區（圖 7）。

如果進一步比較竹南鎮與頭份市內、村里層級的綜合平均所得可以發現，竹南、頭份地區的居民綜合所得高收入者的分佈，也有明顯變化的趨勢。就村里本身的比較來說，我們發現，竹南鎮竹南里的平均綜合

所得在過去的時間有非常明顯的增加；而頭份市的後庄里、合興里、文化里、山下里、建國里、蟠桃里則有明顯的增長趨勢。本研究進一步將1999至2012年個人綜合所得分布的村里平均數變化繪製成四等分圖（圖8-10），用以描述地區居民的收入分布狀況；我們也發現，1999年至2012年間，這兩個地區村里綜合所得高收入者的分佈有明顯的往竹南、頭份交界的「廊帶」集中化的趨勢。這些地區不僅正好在竹南科學園區特定計畫區外緣（後庄里、文化里），同時也是頭份舊工業區變更後（東庄里）的周邊新興發展區（忠孝里）。相對來說，原本非屬竹南、頭份高所得的佳興里、新南里、興隆里等地區，在此之間，則逐漸轉變為高收入所得者的聚集地區（圖10）。

換言之，竹南頭份新興科學園區與舊工業的住商混合區變更的意義，並不僅在於土地開發與變更後所帶動的新興產業活動，它對於當地個人層次的所得收入，以及這些個人所得收入的分布區域也產生影響。圍繞著竹南頭份的新興發展區頭份中央路的發展廊帶周圍（圖綠色標示處），原本只是兩個城鎮的發展邊陲地帶，現在逐漸轉變為高所得收入的聚集之處——頭份的「蟠桃里」甚至因為人口的持續移入而單獨畫出行政區「中興里」（圖中白色地區）——竹南頭份地區的新興發展熱點。限於資料所及，我們無法更進一步分析這些個人綜合所得的主要來源為何，但是事件發生的先後順序可以得知，在全球政治經濟轉型之際，苗栗因產業變遷所啟動的以土地為資本積累核心的經濟活動，它不僅刺激當地房地產相關產業的發展，在就業人口逐步轉型之際，當地居民的所得分布也發生了變化。連帶的，原本竹南頭份地區的社會空間內涵，也發生轉變；新興發展核心正在轉移，新的就業與住宅聚落也正在成形。

總結來說，雖然當地的經濟活動越來越繁榮，但同時使得當地的所得差異越來越大。

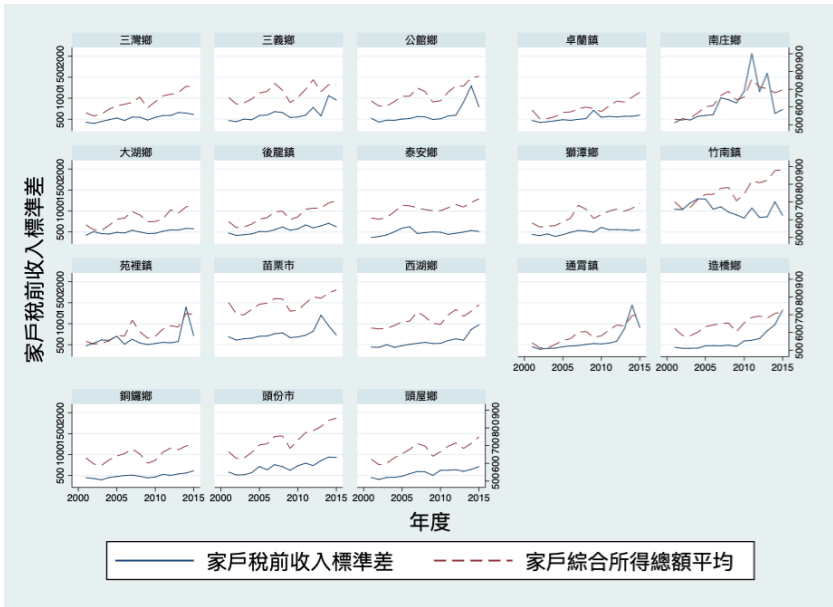


圖 7 苗栗縣各鄉鎮平均綜合所得趨勢 (2001-2015)

資料來源：本文繪製。

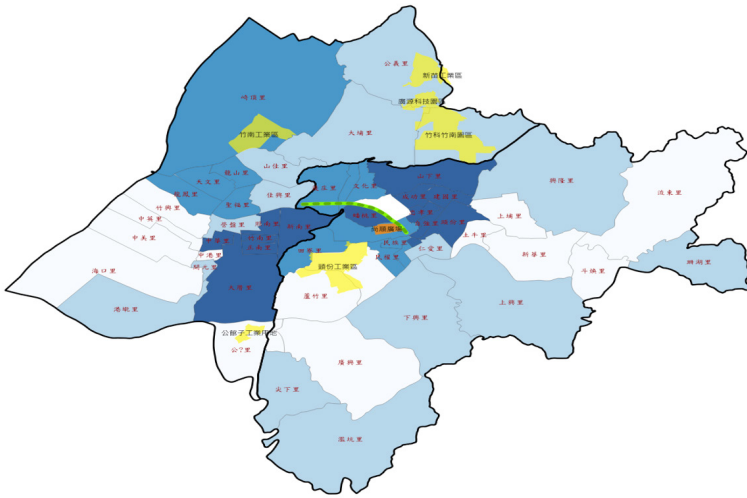


圖 8 1999 竹南鎮、頭份鎮村里所得變化

資料來源：林威廷先生協助繪製。

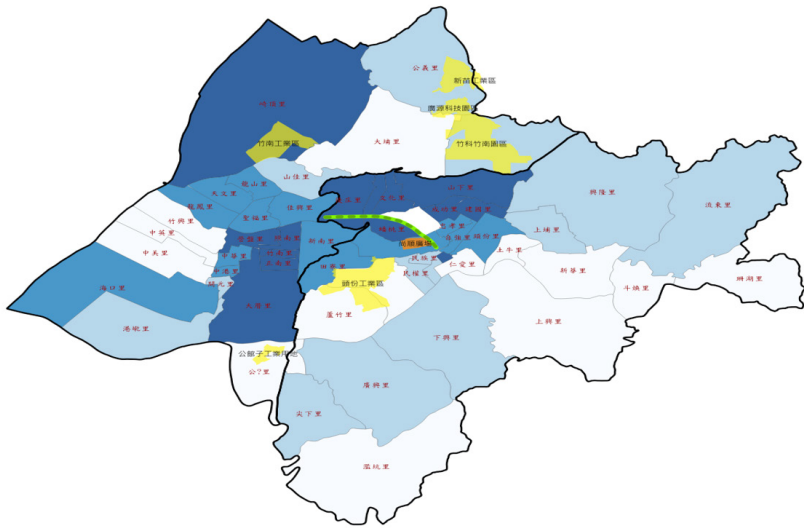


圖 9 2006 竹南鎮、頭份鎮村里所得變化

資料來源：林威廷先生協助繪製。

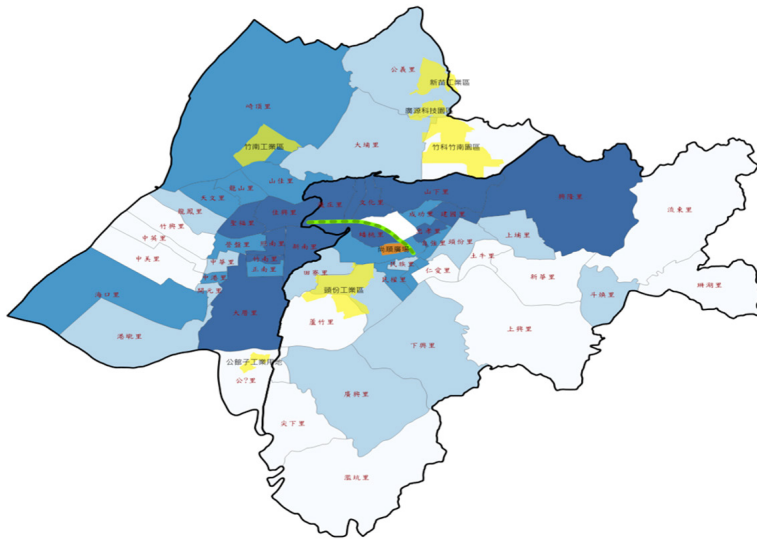


圖 10 2012 竹南鎮、頭份鎮村里所得變化

資料來源：林威廷先生協助繪製。

3. 財政治理債務化與經濟活動金融化

對比竹南、頭份地區因園區設立開發周邊土地、工業區轉型啟動的產業轉型與所得分配變化，圖 10 整理苗栗縣政府 1992 年至 2015 年所執行的徵地與市地重劃面積以及其所累計的公共債務中，可以得知地方政府的累計公共債務在 2000 年後迅速增加，2007 年的增加幅度高，一方面造成苗栗縣政府在 2000 年後，長期陷入入不敷出的財政狀況（參照表 1），苗栗縣政府的公共債務累計也在這段期間內成為臺灣非直轄縣市中，最為嚴重的縣市。本研究整理縣政府 2009 年以來幾個重大土地開發計畫的地方財務基金債務資料，對照前述徵收與土地開發數據中發現，苗栗縣公共債務的快速累積，與其執行大規模的土地開發有明確

的關係——政府從區段徵收中向銀行等金融機構質押貸款籌措開發經費，但在土地開發後未能標售土地的情況下，導致向金融機構借貸的債務迅速累積。苗栗縣政府的決算審核報告書佐證了這個觀點（苗栗縣審計室 2015：甲 -27、甲 -40）。換句話說，即便在制度設計上，仰賴土地開發維持政府公共建設財源的開發機制，看似合理，在實務的操作上，面對土地無法標售窘境的情況下，這些已經事先賒借的開發債務就會持續性的累積。在地方政府未能有效管控，將政府公共建設財源寄望於土地開發後的土地標售，等於是將政府財政機制，寄望於房地市場的景氣循環。探討中國大陸地方政府「土地財政」行為的文獻已經指出，這種看似從土地開發中找到解決地方政府自主財源的方案，實際上是將政府財政繫於金融市場的變動當中（Pan et al. 2017; Guo et al. 2015）；發生於民主化後苗栗的土地開發案例已經暴露了這種高度「債務化」的浮現。

綜合來說，由長時段的數據資料所勾勒出的苗栗竹南、頭份產業與地方發展變遷中，就業結構的轉變、所得分布的變化以及高度仰賴土地開發的地方財政機制，正重構當代臺灣客庄社會原有的面貌。這個重構不僅展現在長時間的總體資料趨勢變化上，從個人層次與其當地聚落的社會關係變化上也可以看見一樣的趨勢。如同筆者之一在 2013 年 11 月於竹南大埔針對一位地主所進行的訪談。該名地主是一位八十多歲的大埔農民，我們稱他為 L。L 是一位強烈「支持」政府徵收土地的地主。相對於外界對於地方政府徵收農地的批評，他認為，這是縣政府給大埔人千載難逢的「發展」的機會；在區段徵收的配地機制之下，這位地主的女兒因此蓋了「近一百坪」的房子。不僅如此，在政府正式進行徵收

之前，除了少部分的祖產之外，他還買了許多土地放著，政府執行徵收之後，最初購買一坪 80 元的土地價格已經成長翻倍。相較於一般農民將土地視為具有生產力的工具，他認為：「土地是可以錢滾錢的『生財工具』，而非種田的『生產工具』」。即便這位農民地主，親身經歷了當地徵收引起社會衝突最激烈的幾年，他還是認為，那些房子被徵收、拆遷的地主是他們「個人」的問題。L 的家就恰好住在「張藥房」對面；對 L 來說，這些反對徵收的地主們，不是受到外界的利益交換，就是受到有心人士的「煽動」。在他眼裡，他並不認為，徵收帶來農村聚落毀壞，而是他一辈子收藏的東西——土地，突然變得非常值錢；他的個人財富夢想被實現。比起那些他抗議保留土地的農民，他更在意的是大埔新設的公共建設，剛鋪好的馬路、斑馬線、新設的紅綠燈與行人號誌。即便他與一位因被徵收而服農藥自殺的鄰居住在同一條路上，他仍然認為：政府做對了一件他心中期待已久的事。⁷

這位農民 L 所呈現的觀點中，似乎顛覆我們過往對於面對被徵收農民的「受壓迫者」的認識；然而，如果他所代的觀點是大埔當地居民對於徵收影響的一種認知，我們可以從中知道，重構客庄聚落社會的面貌，不僅只是地方政府的推動，還有當地地主的參與。他們共同建構了在產業轉型脈絡的驅動下，所形構的當代苗栗客庄聚落面貌。發生在苗栗與頭份的土地開發經驗或許不是個案，而可能是臺灣其他同樣面對這個來自產業變局下，由土地開發驅動的社會空間發展變化的共同經驗。

⁷ 筆者之田野訪談筆記，2013.11.23。

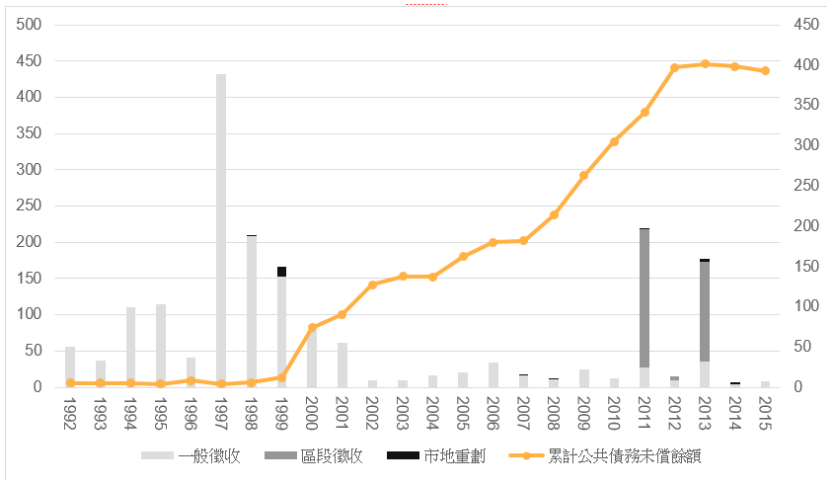


圖 11 苗栗縣政府徵地、土地開發與公共債務未償餘額累計 (1992-2015)

說明：土地開發（單位：面積）；公共債務未償餘額累計（單位：新臺幣億元）。

資料來源：本文繪製。

表 1 1990 年後苗栗縣之財政收支賸餘 (收入 - 支出)

年度	歲出	歲入	賸餘 (歲入 - 歲出)
1990	5,812	5,823	11
1991	7,375	7,588	214
1992	8,184	8,908	725
1993	10,041	10,186	145
1994	11,274	10,934	-340
1995	12,304	12,304	0
1996	14,110	14,388	277
1997	16,229	16,236	7
1998	17,843	15,600	-2,242
1999	16,727	14,053	-2,674
2000	21,627	17,677	-3,951
2001	17,475	13,867	-3,607
2002	18,364	16,156	-2,209
2003	16,776	14,564	-2,212
2004	17,506	15,849	-1,657
2005	17,838	15,352	-2,486
2006	17,555	15,472	-2,083
2007	17,768	16,678	-1,090
2008	20,759	19,374	-1,385
2009	25,801	19,685	-6,115
2010	27,858	20,903	-6,955
2011	28,364	21,347	-7,017
2012	26,186	21,748	-4,438
2013	26,033	21,387	-4,646
2014	25,945	23,167	-2,778
2015	23,02	21,963	-1,061

說明：單位：新臺幣百萬元。

資料來源：本研究整理財政部統計資料庫。

五、討論與結論： 以土地為資本積累的地方發展模式

本文將發生在 2009 年前後的苗栗客庄徵地與土地開發爭議，放置在全球政治經濟變遷的脈絡之下來理解；並指出，產業變遷之際，地方

政府以及地方政治、經濟精英或通過發展中的徵地制度、與緊密的社會關係而開啟的土地開發，不僅解釋苗栗 1990 年代中後期的產業結構變遷，同時也將北部苗栗帶入以「土地為資本積累」核心的經濟活動。採取這個宏觀的理論視野，並非意圖「正當化」以土地開發帶動地方發展的經濟發展模式，反過來說，本文認為地方行動者之所以在新的政治經濟結構下具備某種能动性（agency），在這個案例中無非是來自於特定的時間與空間脈絡所賦予的條件，而不僅僅來自個人。然而，在此結構條件下，苗栗的案例也進一步凸顯出，其對於地方社會所產生的效應，包含，就業結構、所得分佈以及財政債務化的負面後果。

本文指出民主化後苗栗客庄的社會空間發展是鑲嵌於 1970 年代以來，全球政治經濟的轉變；苗栗發展機會，反而是得力於前一階段產業發展的相對延遲所遺留下來的土地租隙空間，繼而開啟有別於過去的經濟發展模式。晚近飽受批評的區段徵收模式，看似具有財政理性的制度性安排，但在實務的運作上，苗栗的案例呈現出，當開發後的土地未能如同預期中標售，導致地方政府的財政機制陷入高度的金融風險之中。苗栗的經驗並非個案，它暴露了這種仰賴地主開發土地支持政府公共建設財源的結構性問題。另一方面，即便徵地衝突迫使中央政府修訂了國家對於人民土地財產徵收的制度性保障，但決定政府是否推行公共建設的上位機制——都市計畫審議——仍然維持著民主化以前的都市管制思維。頭份案例呈現的並非 1980 年代末期社會學家筆下的「金權城市」，而是 2000 後期，歷經資本全球化，地方政治菁英運用社會關係，變更土地的苗栗客庄；這意味著，這樣的都市管理機制，到了民主轉型後的今天，仍有被用於尋租、變更炒作土地的風險。

從產業發展的事後結果來說，這種由土地開發所驅動的經濟發展樣態似乎沒有什麼不好？但是，當它牽涉到居民生活空間的選擇——農地徵收或保留，或是資本家資產分配的衝突——財產清算時土地或廠房的清償優先順序，這些仍然存在爭議風險的制度性安排，也預留了未來發生社會衝突仍可能持續發生。

對比本文挑選的竹南與頭份兩個案例在開發過程中，同時期的苗栗其他重大土地開發案件，例如：位於後龍鎮的苗栗高鐵特定計畫區，以及位於銅鑼鎮的新竹科學園區銅鑼基地的開發後發展經驗——苗栗高鐵特定計畫區更面臨土地流標 20 餘次的發展窘境、銅鑼科學園區 2020 年的場地出租率為 63%——顯示，在沒有充分的結構條件之前，僅由期待土地開發創造地方發展榮景也未必有效。

本文以苗栗竹南、頭份經歷土地開發的聚落做為客家族群空間影響的被解釋現象——如，部分村里所得差距正在加大、新舊商業活動的消長，尚未能觸及，而更為關鍵的問題可能是：土地開發資源的分配發展是否影響民主化後當地閩客族群政治運作的機制？以及產業與經濟活動的轉變，對於當地族群文化與認同問題的後續影響為何？都是本文尚未能處理到，但是未來仍須持續關注的議題。

謝誌：文感謝客委會 106、107 年度的學術獎助計畫補助、林威廷先生協助地理空間地圖繪製、中研院社會所研究員林宗弘「徵地數據資料庫」所提供數據資料的協助、《全球客家研究》匿名審查人、編輯委員會的審查意見與黃信洋博士的討論。本文初稿曾於第十八屆「客家研究」研究生學術論文研討會發表，二位作者亦感謝評論人王保健老師的

評論意見。二位作者收穫良多，然其文責仍在於本身。

參考文獻

- 中國人造纖維，2009，〈關於中纖，公司沿革〉。《中國人造纖維》，
http://www.cmfc.com.tw/tw/about_history.aspx。取用日期：2018
年8月29日。
- 王甫昌，2003，《當代臺灣社會的族群想像》。臺北：群學。
- 王東，1996，《客家學導論》。上海：上海人民出版社。
- 王保鍵，2016，〈論桃園客庄型態與客家政策〉。《臺灣民主季刊》
13(4)：93-125。
- 王振寰，1996，《誰統治臺灣？轉型中的國家機器與權力結構》。臺北：
巨流。
- 丘昌泰，2010，〈導論：探索臺灣都市客家的圖像〉。頁2-15，收錄於
江明修編，《客家城市治理》。臺北：智勝文化。
- 全國意向顧問股份有限公司著、行政院客家委員會委託研究報告，
2008，《97年度全國客家人口基礎資料調查研究報告》。臺北：
行政院客家委員會。
- 朱錦霞，2015，〈尚順育樂世界營運帶勁〉。《中時電子報網站》，
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150714000369-260204>。
取用日期：2018年8月30日。
- 江明修，2010，《客家城市治理》。臺北：智勝文化。
- 江明修、丘尚英，2010，〈戰後臺灣客家政治發展：以桃園客家地區為

- 例〉。頁 20-40，收錄於江明修編，《客家城市治理》。臺北：智勝文化。
- 李威霆，2010，〈苗栗地區客家聚落發展歷程的人文區位重建：戰後經濟、人口與族群分布研究（1951-2006 年）〉。頁 398-461，收錄於江明修編，《客家城市治理》。臺北：智勝文化。
- 典通股份有限公司著、客家委員會委託研究報告，2017，《105 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究》。新北市：客家委員會。
- 周志龍，2002，〈全球化、國土策略與臺灣都市系統變遷〉。《都市與計畫》29(4)：491-512。
- _____，2003，《全球化臺灣國土再結構與制度》。臺北：詹氏書局。
- 周飛舟，2012，《以利為例：財政關係與地方政府行為》。上海：上海三聯書店。
- 周素卿等，2009，〈後工業化與新自由主義都市政治〉。《中國地理學會會刊》43：15-32。
- 尚順育樂世界，2017，〈關於我們公司簡介〉。《尚順育樂世界網站》，<http://www.ss-plaza.com.tw/about/company/> 取用日期：2018 年 8 月 30 日。
- 林可凡等，2012，〈地方產業群聚之演化：以新竹地區為例〉。《建築與規劃學報》13(1)：45-74。
- 林雅婷、韋煙灶，2010，〈桃園縣新屋地區粵東族群的空間分布特色及其與歷史地理區域劃分之關聯性〉。《社會與區域發展學報》3(1)：97-140。
- 姚惠珍，2010，〈中纖處分新店土地每股貢獻 0.9 元〉。《蘋

- 果日報網站》，<https://tw.appledaily.com/finance/daily/20100519/32521727>。取用日期：2018年8月29日。
- 柳琬玲，2009，《個別勞工利益與工會集體行動的辯證：以華隆頭份廠的個案為例》。國立政治大學勞工研究所碩士論文。
- 苗栗縣政府，2001，《擬定高速公路頭份交流道附近特定區計劃（新竹科學工業園區第四期擴建用地竹南基地）細部計劃書》。苗栗縣苗栗市：苗栗縣政府。
- _____，2009，《擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（不含原新竹科學園區竹南基地）》。苗栗縣苗栗市：苗栗縣政府。
- _____，2011，《變更竹南頭份都市計畫（部分甲種工業區（工一）為商業區、廣場兼停車場用地、道路用地）主要計畫書》細部計劃書》。苗栗縣苗栗市：苗栗縣政府。
- 徐仁輝，2016，〈財政收支與地方自治〉，收錄於王業立主編，《臺灣民主之反思與前瞻》。臺北：財團法人臺灣民主基金會。
- 徐世榮、張雅錦整理，2016，《土地正義：從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋、一再上演的歷史》。臺北：遠足出版。
- 徐進鈺，2014，〈新自由主義與城市治理專輯導言〉。《地理學報》72：1-3。
- 張健豐，2016，〈被遺忘的糖業文化：苗栗竹南工廠〉。《觀察》29。
- 莊英章、陳運棟，1983，〈清末臺灣中港流域的糖部經營與社會發展：頭份陳家的個案研究〉。《中央研究院民族學研究所集刊》56：59-110。
- 莊雅仲，2019，〈新疆界：科學城的誕生與重組〉。頁191-235，收錄

- 於黃應貴、林開世編，《政治的消融與萌生：新自由主義國家的治理效應》。新北市：群學。
- 陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》。臺北：巨流。
- 陳葦薇，2018，〈再見東聲：頭份最後一間老戲院的映演歲月〉。《報導者網站》，<https://www.twreporter.org/a/opinion-goodbye-dong-sheng-theater>，取用日期：2018年8月30日。
- 陳冠甫，1991，〈臺灣高科技工業的依賴發展與空間結構：新竹科學園區的個案〉。《臺灣社會研究季刊》3(1)：113-49。
- 陳瑛珣，2009，〈清代臺灣中部客家移民建構生存空間的過程：以《劉元龍公派下家譜》與《李氏宗譜史記》為依據〉。《臺灣源流》46／47：120-34。
- 陳寶昌監修，1982，《竹南鎮志》。苗栗縣苗栗市：竹南鎮公所。
- 傅偉哲，2012，〈竹南大埔土徵觀察筆記〉。頁107，收錄於臺灣農村陣線編，《土地正義的覺醒與實踐：抵抗圈地文集》。臺北：臺灣農村陣線、政大第三部門研究中心。
- _____，2017，《民主解嚴後苗栗地方政治發展：派系、土地開發與財政治理》。客委會學術研究獎助研究計畫結案報告。
- _____，2019，〈以地易地，創造雙贏？戰後臺灣土地徵收制度變遷的考察〉。論文發表於「第十五屆南臺灣社會發展學術研討會」，屏東縣屏東市：國立屏東大學社會發展學系主辦，11月1-2日。
- 黃應貴，2014，〈新自由主義浪潮下臺灣的困境〉。《全球客家研究》3：

230-44。

楊友仁，1998，〈從新竹到臺南科學園區：新興工業與地方發展政治經濟學分析〉。國立臺灣大學建築與城鄉發展研究所碩士論文。

楊友仁、蘇一志，2005，〈地方成長聯盟轉化與空間治理策略：以臺南科學城計畫為例〉。《都市與計畫》32(3)：275-299。

楊永盛，2012，〈劉政鴻疑助炒華隆地勞方討囑 2.6 億地目變更卻暴利百億〉。《蘋果日報網站》，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120906/34490655>，取用日期：2018 年 8 月 29 日。

解鴻年計畫主持、內政部營建署市鄉規劃局委託、中華大學綜合研究中心研究，2000，〈竹南科學園區周邊地區特定區規劃之研究〉。[臺北：內政部營建署市鄉規劃局]。

廖淑容，2013，〈農地別墅對客家聚落衝擊之研究：美濃在地住民看法〉。《建築與規劃學報》14(2/3)：109-30。

蔡侑霖，2017，〈晚近科學圈周遭的反農地徵收抗爭：經濟的實質意義、無常空間，與反制性運動〉。頁 185-245，收錄於黃應貴、鄭璋寧編《金融經濟、主體性、與新秩序的浮現》。新北市：群學。

蔡培慧、許博任，2011，〈重識、介入與結伴前行的反圈地路途〉。《臺灣社會研究季刊》84：465-79。

鄭春發，2014，〈由 1915 年日治國勢調查檢視六堆地區客家族群分布與社經特性〉。《臺北市立大學學報》45(2)：37-68。

蕭力偉、蘇淑娟，2017，〈高速鐵路車站特定區空間開發之結構歷程分析：新自由主義都市治理案例研究〉。《地理學報》84：55-

88。

鍾麗娜，2014，《區段徵收論》。臺北：三民。

鍾麗娜、徐世榮，2011，〈省悟：土地徵收問題之根源所在〉。《土地問題研究季刊》10(3)：22-31。

羅香林，1987，《客家源流考》。臺北：世界客屬總會秘書處。

羅烈師，2015，〈客家聚落的歷史與再現：臺灣新竹六張犁的當代鉅變〉。《全球客家研究》4：31-62。

蘇祥慶，2012，〈花東縱谷北部客家鄉鎮的歷史淵源與當代社會特性簡述：以吉安鄉為中心〉。《東臺灣研究》18：95-125。

Arrighi, Giovanni, 1994, *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*. New York: Verso.

Brenner, Neil, and Nik Theodore 2002, "Cities and Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'." Pp. 2-32 in *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, edited by Neil Brenner and Nik Theodore. Middletown: Blackwell Publishing Ltd.

Chou, Tsu-lung, 2007, "The Science Park and the Governance Challenge of the Movement of the High-Tech Urban Region towards Polycentricity: The Hsinchu Science-Based Industrial Park." *Environment and Planning A* 39(6): 1382-402.

de Mesquita, Bruce Bueno et al., 2003, *The Logic of Political Survival*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Guo, Shen et al., 2015, "The Business Cycle Implications of Land Financing

in China.” *Economic Modelling* 46: 225-37.

Harvey, David, 2001, “Globalization and the ‘Spatial Fix’.” *Geographische Revue* 2: 23-30.

_____ (大衛·哈維) 著、王志弘等譯，2008，〈新帝國主義〉。臺北：群學。

Lefèbvre, Henri, translated by Donald Nicholson-Smith, 1991a, *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.

Pan, Fenghua et al., 2017, “Developing by Borrowing? Interjurisdictional Competition, Land Finance and Local Debt Accumulation in China.” *Urban Studies* 54(4): 897-916.

Zukin, Sharon, 2011, “Reconstructing the Authenticity of Place.” *Theory and Sociology* 40: 161-5.

_____ (雪倫·朱津) 著、王志弘等譯，2012，〈裸城：純正都市地方的生與死〉。臺北：群學。

附錄

表 1 1972-2016 竹南園區設立與頭份工業用地土地變更與苗栗縣企業新
增家數變化：固定效果回歸模型

	(1)	(2)
	企業新增家數 (對數)	企業新增家數
	b/se	b/se
竹南園區_2000	-0.046	-0.356
(2000 後=1)	(0.130)	(3.016)
竹南園區_2001	-0.235	-3.867
(2001 後=1)	(0.169)	(3.928)
竹南園區_2002	0.252*	7.162*
(2002 後=1)	(0.122)	(2.841)
頭份工業地_2011	0.062	2.183
(2011 後=1)	(0.126)	(2.919)
頭份工業地_2012	0.021	-1.579
(2012 後=1)	(0.172)	(3.982)
頭份工業地_2013	0.084	2.513
(2013 後=1)	(0.136)	(3.163)
縣總人口 (對數)	22.587***	374.941***
	(1.846)	(42.829)
_cons	-296.530***	-4941.368***
	(24.391)	(566.050)
樣本數	722	722
ll_0	-644.2	-2886.9
ll	-499.5	-2769.8
chi2		

Note: 0.05<*, 0.01<**, 0.001<***