

國立臺灣大學工學院建築與城鄉研究所

碩士論文

Graduate Institute of Building and Planning

College of Engineering

National Taiwan University

Master Thesis



土地開發的程序政治：苗栗縣空間規劃的庸屬化與離地化

The Politics of Procedures of Land Development: The Subordination and Delocalization of Spatial Planning in Miaoli County

林辰

Chen Lin

指導教授：王志弘 博士

Advisor: Chih-Hung Wang, Ph.D.

中華民國 111 年 9 月

September 2022

謝誌



終於走到這裡，好開心。感謝每位受訪者的協助，訪談檔案的時間紀錄，總提醒我還有約定要達成。沒能在漫長的寫作過程中說明後續進展，亦向受訪者致歉，如今終於能分享成果給您們。

友仁老師與麗玲老師的建議，為論文完稿提供莫大幫助。我已盡力照顧每一項修改建議，近乎把論文重寫一遍，雖然文句仍舊難以閱讀，磨耗老師們珍貴的眼力。成為志弘老師的學生，更是莫大的幸運與幸福，想一次就開心一次。老師的細心、耐心，以及不厭其煩的指導，讓腦袋糊塗又不努力的我，可以走出文獻和資料的迷陣。懊悔於年少不努力，老大沒學力之餘，終於有時間看老師分享給我的書籍和動漫了，看爆：D。

放送局、304 研究室、讀書會、論文直達車、龍江小屋、家鄉同儕好友，以及心心念念的成衣業者<3，你們的鼓勵與溫暖是路途中的珍貴回憶。尤其感謝論文寫作尾聲，陪伴我走出迷惘與憂慮的每一位夥伴，能和您們一起成長是人生中最快樂的事了。謝謝謝謝謝謝偉哲、祺忠、有騰、宇凡、智堯、公益、宜婷、怡蓁、學壩、喆亮、函育、舒雅、佳儀、祥鈺與佑針，以及未能盡數列出的好友。

最後感謝我的家人與家族夥伴，您們為我留下極度美好與美麗的童年，這是我選擇與堅持完成研究的根本。新成員的誕生也讓我走出憂愁，能懷抱新生的溫暖與祥和。而雨涵更是一切安定的支柱，每每寫作到清晨爬上床頭擾醒妳時，妳仍願意給我擁抱與呵護。真正的最後，感謝上天讓我能成為士浩與美雲的孩子。

摘要

本研究以苗栗縣晚近土地開發的程序衝突為焦點，探討地方政治與治理結構轉型下空間規劃的角色轉化。作者採用空間制度相關政府公報、規劃機構統計數據、竹科竹南基地周邊特定區都市計畫和福祿壽殯葬園區非都市開發計畫的規劃書圖、規劃審議會議紀錄、公私單位文函、新聞報導，以及深度訪談資料作為分析素材；並且結合地方治理、空間調節機制、規劃的資本主義社會秩序協調角色，以及程序操作和技術邏輯等觀點，提出地方空間調節的程序政治，以及程序的可行性建構概念來深化治理結構轉型下規劃程序的社會衝突研究。

作者主張，中央黨政首長、黃劉派系要角與大型資本業者是在選舉佈局、產業轉型壟斷投資、地方財政限制，以及公私合夥興起的提案脈絡下，主導派任、遴聘與委託空間規劃機構辦理程序。而地方居民與公民團體為維繫空間環境利益，或不滿彼此方案的組織抗爭，使得規劃程序成為各方協力鬥爭的政治過程。空間規劃在程序政治中扮演著調節衝突的角色。

那麼，在霸權集團主導的政商—專業協力關係之中，規劃機構依循的民意馴化、制度合法、工程控管、生態補償、空間財務及時間效益等可行技術邏輯，是圍繞著霸權集團的選舉民意輿論與產業壟斷利益所運行。規劃機構在程序中建構可行性的操作，使得霸權集團的提案權力得以透過程序施展，既有空間社會條件或生態特殊性質則被替代為無危空間計畫的均質配置。

空間規劃在地方空間調節的程序政治中，邁向了促成霸權集團積累空間生產，同時將市民組織的異質訴求轉化為均質空間配置之庸屬化及離地化的角色轉化。這樣的角色轉化機制，使得空間規劃得以在地方政治與治理結構轉型下，扮演維持資本主義社會秩序和諧的政治角色。

關鍵字：空間規劃、規劃程序、程序政治、地方治理、空間調節機制、都市計畫、非都市土地開發

Abstract

This thesis focuses on the procedural conflict of recent land development in Miaoli County and explores the role of spatial planning under local politics and governance structural transformation. The author uses government gazettes, statistical data of planning agencies, planning review meeting records, official and private documents, news reports, urban/non-urban development planning of Specific Districts of Zhunan Science Park and Fu-Lu-Shou Funeral Park, and in-depth interview as analysis materials. The author also combined the viewpoints of local governance, spatial regulation regime, and planning as a role of harmonizing capitalist social order and propose the concept of "procedural politics in local spatial regulation" and "Feasibility Construction in Procedures" to deepen the study of social conflict in planning procedures.

The author argues that the central party and government chiefs, local faction leaders, and large capitalists entrusted spatial planning agencies to handle the procedures under the context of election layout, industrial monopoly investment, local fiscal restrictions, and the rise of public-private partnerships. However, the demands of residents and civic groups to maintain the interests of the spatial environment make the planning procedures a political process. Spatial planning becomes a mediator of conflict in procedural politics.

Under the dominant relationship of the hegemonic group, the feasible technical logic such as the domestication of public opinion, the legality of the system, the engineering control, the ecological compensation, the space finance, and the time benefit that the planning agency follows are based on the electoral public opinion and industrial monopoly interests. The feasibility construction operate by the planning agencies enables the proposing power of the hegemonic group to be exercised through procedures, and the existing spatial social conditions or the special ecological characteristics are replaced by a homogeneous planning configuration.

In the procedural politics of local spatial regulation, spatial planning has moved towards the role transformation of subordination and delocalization: facilitates the accumulation of space production by hegemonic groups and at the same time transforms the heterogeneous demands of civic organizations into homogeneous spatial configuration. Such role transformation mechanisms enable spatial planning to play a political role in maintaining the harmony of capitalist social order under the transformation of local political and governance structures.

Keywords: Spatial planning, Politics of planning procedures, Local governance, Spatial regulation regime, Ideology of planning, Urban planning, Non-urban land development



謝誌	i
摘要	ii
第一章 導論	1
第一節 關注現象與問題意識.....	1
第二節 文獻回顧：空間衝突與規劃的社會分析.....	2
第三節 分析架構與主要論點.....	5
第四節 研究設計與方法.....	7
第二章 晚近苗栗縣的空間規劃體制與土地開發	14
第一節 空間規劃體制的形成與轉型.....	14
第二節 苗栗縣地方特性與開發政經脈絡.....	23
第三節 地方治理結構轉型下的規劃專業.....	27
第三章 在抗爭中開闢都市計畫：竹科竹南基地周邊特定區	33
第一節 科學園區生活圈的規劃協力關係.....	34
第二節 徵收保留抗爭與都市規劃程序.....	39
第三節 都市規劃的程序政治與專業操作.....	62
第四章 促進「民間」參與開發計畫：苗栗縣福祿壽殯葬園區	65
第一節 殯葬園區開發的跨專業協力關係.....	66
第二節 聚焦工程技術的非都市規劃程序.....	70
第三節 非都市規劃的程序政治與跨專業操作.....	77
第五章 結論	81
第一節 空間規劃機構在程序政治中的角色定位.....	81
第二節 苗栗縣空間規劃的庸屬化與離地化.....	83
第三節 本文侷限與後續研究課題.....	85
參考文獻	87
附錄：苗栗縣地方特性圖表	108

圖目錄



圖 2-1	苗栗縣規劃專業機構組成.....	19
圖 2-2	苗栗縣規劃專業機構轉型.....	22
圖 2-3	旗艦計畫中的產業投資計畫區域分佈示意圖.....	26
圖 2-4	開發案之規劃專業協力關係.....	30
圖 2-5	中介空間衝突之規劃專業協力關係.....	32
圖 3-1	都市計畫程序圖.....	33
圖 3-2	2001 年實施之竹南基地計畫範圍.....	34
圖 3-3	2009 年實施之特定區計畫範圍.....	35
圖 3-4	原訂特定區計畫範圍（包含剔除部分）.....	36
圖 3-5	特定區提案程序.....	37
圖 3-6	特定區空間專業開發協力圖.....	38
圖 3-7	特定區提案之規劃專業程序操作.....	39
圖 3-8	特定區草案規劃程序.....	40
圖 3-9	剔除公義路以西計畫範圍.....	41
圖 3-10	剔除南側計畫範圍前後比較.....	42
圖 3-11	規劃專業程序操作圖：兩次計畫範圍縮減.....	43
圖 3-12	擴大園區專用區規劃程序.....	44
圖 3-13	擴大園區事業專用區規劃調整.....	45
圖 3-14	規劃專業程序操作圖：擴大園區專用區與提高配地比例.....	48
圖 3-15	特定區徵收作業與審議實施程序.....	49
圖 3-16	抗爭組織重啟規劃程序行動圖.....	51
圖 3-17	劃地還農與農水路變更規劃程序.....	53
圖 3-18	計畫實施後原有農地分佈.....	55
圖 3-19	地主農地集中位置分配.....	55
圖 3-20	都市規劃變更程序操作圖：農地集中保留.....	56
圖 3-21	都市規劃變更程序操作圖：原建地物不保留 / 農地維持集中.....	58
圖 3-22	專案通盤檢討變更規劃程序.....	59

圖 3-23	都市規劃變更程序操作圖：原地重建專案變更.....	61
圖 3-24	「竹科竹南基地周邊特定區」建成環境變貌圖：2004 年 11 月.....	63
圖 3-25	「竹科竹南基地周邊特定區」建成環境變貌圖：2021 年 9 月.....	64
圖 4-1	非都市開發程序圖.....	65
圖 4-2	福祿壽殯葬園區提案程序.....	67
圖 4-3	福祿壽園區跨專業開發協力圖.....	69
圖 4-4	園區環評審查程序.....	70
圖 4-5	園區非都市開發審查程序.....	72
圖 4-6	里民抗爭行動與環評查核程序.....	74
圖 4-7	環境差異與變更開發計畫程序.....	75
圖 4-8	福祿壽殯葬園區建成環境變貌圖：2011 年 4 月.....	79
圖 4-9	福祿壽殯葬園區建成環境變貌圖：2021 年 1 月.....	79
附圖-1	苗栗縣各鄉鎮市山坡地範圍及都市計畫分佈圖.....	108
附圖-2	1990-2020 年苗栗縣總人口數.....	109
附圖-3	1990-2020 年苗栗縣各鄉鎮市總人口數（六萬人以上）.....	109
附圖-4	1990-2020 年苗栗縣各鄉鎮市總人口數（四至五萬人）.....	110
附圖-5	1990-2020 年苗栗縣各鄉鎮市總人口數（二至四萬人）.....	110
附圖-6	1990-2020 年苗栗縣各鄉鎮市總人口數（一至二萬人）.....	111
附圖-7	1990-2020 年苗栗縣各鄉鎮市總人口數（一萬人以下）.....	111
附圖-8	1993-2020 年苗栗縣就業者行業比例.....	112
附圖-9	1985-2020 年苗栗縣失業率動態.....	113
附圖-10	1981-2016 年苗栗縣製造業場所單位數動態.....	113
附圖-11	1981-2016 苗栗縣各鄉鎮市製造業場所單位數（200 家以上）.....	114
附圖-12	1981-2016 苗栗縣各鄉鎮市製造業場所單位數（50-200 家）.....	114
附圖-13	1981-2016 苗栗縣各鄉鎮市製造業場所單位數（50 家以下）.....	115
附圖-14	2001-2020 苗栗縣自有財源占比.....	115
附圖-15	2001-2020 苗栗縣自籌財源占比.....	116

表目錄



表 1-1	苗栗縣晚近的開發衝突案件.....	7
表 1-2	研究個案的性質同異表.....	8
表 1-3	文獻資料彙整.....	10
表 1-4	文獻資料彙整（續）.....	11
表 1-5	受訪者列表.....	12
表 2-1	1967-1999 年「苗栗縣都市計畫案」編製機構統計.....	16
表 2-2	2000-2020 年「苗栗縣都市計畫案」編製機構統計.....	16
表 2-3	1988-1999 年「苗栗縣非都市土地開發計畫案」編製機構統計.....	17
表 2-4	2000-2021 年「苗栗縣非都市土地開發計畫案」編製機構統計.....	17
表 2-5	歷次「苗栗縣綜合、區域與國土計畫案」編製機構.....	18
表 2-6	「建築、工程服務及相關技術顧問業」開業家數統計.....	21
表 2-7	2005 年工程技術顧問公司歷史調查結果統計表.....	21
表 2-8	政府單位推動的開發案.....	25
表 2-9	私人單位推動的開發案.....	25
表 2-10	無詳細開發資料的開發案.....	26
表 2-11	長○顧問公司苗栗縣規劃案件統計表（1990-2020 年代）.....	29
表 2-12	龍○/達○顧問公司苗栗縣規劃案件統計表（1990-2020 年代）.....	29
表 2-13	政府或私人開發案引發的抗爭組織綜理表.....	31
表 3-1	「竹科竹南基地周邊特定區」建案與設廠新聞表.....	64
表 4-1	「福祿壽殯葬園區」殯葬設施服務與銷售新聞表.....	80
附表-1	台灣各直轄市及地方縣市工業就業人口占比排序.....	112
附表-2	歷屆苗栗縣長黨籍與派系分類表.....	116

第一章 導論



第一節 關注現象與問題意識

挖的客家話怎麼說？挖鼻屎，ied` pi- sii`，噢，ied`！

劉政鴻挖人个田（客語）！

2012 年初，高中老師找來學長姐分享大學面試和指考經驗。學長姐說了什麼秘技，我早已忘光，不清楚有沒有幫助到自己。不過，跟著學長姊一起來的陳為廷，分享了竹南大埔的農地事件。當時台下學子大多不知此事，我只好奇劉政鴻怎麼從滿是臺北新聞的電視台裡，殺出重圍。陳為廷懶人包式的用客家話把事件說了一遍，幽默的是，講到怪手挖田時，他想了一下「挖」的客語怎麼說。他從挖鼻屎的「挖」來找發音，順利疏通發音困境，台下瞬間爆出一片笑聲，熱鬧不少。

進入大學以後，家鄉土地開發爭議一件件爆發開來。開發爭議呈現幾組對比鮮明的張力，包含促進科技產業／保留農業用地、新市鎮開發／保留文化資產，以及大型殯葬設施開發／維護生態環境等等衝突。在這些論述張力之中，些許蘊含本地與外地的對比，支持開發論述，往往帶有外地人不理解地方需求的不平衡心理。

在爭議討論中，我們常見對金權政治的批判、發展願景的辯論，以及政策法規的質疑，卻鮮少討論規劃機構在其中的定位。若詳加思考空間規劃的角色，我們可以發現裡頭富含至關重要，緊扣其他爭辯面向的議題。例如專業者如何規劃眾多工商或住商導向開發案，如何同時應對政經聯盟與抗爭群眾，以及如何使得具有爭議的空間計畫得以實現等等問題。簡言之，作者的原初關切是空間規劃在開發衝突中扮演什麼角色，並且率先釐清既有研究的討論。

第二節 文獻回顧：空間衝突與規劃的社會分析



一、土地開發衝突：地方治理轉型下的空間社會衝突關係

台灣土地開發衝突的研究可分三類，分別為反對開發的衝突研究、推動開發的衝突研究，以及衝突牽涉的制度反思。反對開發衝突研究指出，不同社會群體之間的組織動員，是影響開發方案與決策的關鍵。在台灣的脈絡中，地方派系、社區組織、保育團體、政府機構，以及專業技術專家是衝突中的主要行動者（湯京平、呂季蓉，2006；何明修，2010；蔡旻霽、范玫芳，2014）。苗栗縣 2010 年代以來的開發衝突研究，同樣關注抗爭群體組織行動，並指出組織內部的組成性質，以及各方訴求策略，是影響群眾動員的重要基礎（吳翠松、吳季昕，2014；徐旭，2014；楊蕙璇，2016）。

推動開發的衝突研究則指出，推動者之間存在利益矛盾，地方派系、大型財團，以及各級政府機構，為競逐開發利益的聯盟或衝突行動形塑了開發方案、機制與決策（楊友仁、蘇一志，2005；蘇一志，2007；夏鑄九、徐進鈺，1997；周素卿、吳幸玲、江尚書，2009；鍾麗娜、徐世榮，2013a；蕭力偉，2018）。換言之，土地開發牽涉的社會互動關係，是影響開發的根本因素。

開發制度研究則指出，各方行動者必須透過空間制度中介，才得以落實訴求。並且大量強調民眾參與、涵納多方觀點、改革開發制度，以及肯認環境或人地關係價值的批判性建議（黃信勳、徐世榮，2017；杜文苓，2010；趙祥、周桂田，2013；戴興盛、康文尚、郭靜雯，2013；鍾麗娜，2011，2012，2014；鍾麗娜、徐世榮，2011，2013b；胡博硯，2014；郭秀裕，2015；李福隆，2012；黃子倫，2013）。

總言之，土地開發衝突是一種空間社會衝突，而社會關係需要透過空間制度來實踐（反）訴求。上述研究可理解為土地開發的社會研究，但難細緻得知規劃專業者，包含工程顧問公司、政府規劃單位，或計畫審查委員，在開發衝突中的角色¹。規劃專業者的特殊之處在於，各方行動者需要仰賴專業人員，為其辦理規劃制度與技術，若能掌握專業者在社會衝突中的互動，我們可更全面地理解土地開發的內涵。

那麼，地方治理（local governance）概念，可以協助理解土地開發社會關係。Goodwin 與 Painter（1996）從英國政治經濟脈絡指出，國家在 1980 年代為回應經濟危機推動的政策轉型，使得地方政府從相對統一的政府體系，轉變為公共、私人與自願部門（public, private and voluntary sectors）組成的治理（governance）

¹ 提及規劃專業者或規劃單位的土地開發社會研究，例如楊友仁與蘇一志（2005）將規劃專業者如工程顧問公司歸類在特定治理聯盟之中。

關係。因而治理是比政府更廣泛的概念，係指民選（elected）各級政府機構、非民選（non-elected）各級國家組織，以及正式政治領域外的機構或個人行動者，例如自願性組織、私人公司或集團、大眾媒體，或如歐盟般的超國家機構（supra-national institutions），跨組織的社會關係協調形式（forms of coordination of social relations）（Goodwin and Painter, 1996: 636; Jessop, 1997: 58）。

多樣機構在一系列空間尺度中的運作，小至學校與自願性組織的自我治理（self-governing），大至全球公司對地方的參與，以及各級政府對當地的影響，意味著治理複雜化了影響地方的尺度關係（Goodwin and Painter, 1996: 636-637）。Goodwin 與 Painter（1996）主張地方是異質的，會以無數的方式和更廣泛的社會過程聯繫在一起。地方治理的地方（local）僅指機構在次國家尺度（sub-national scale）的運作，其邊界根據所考量的社會過程而定。簡言之，地方治理的定義是民選政府或非政府機構等多樣行動者，在次國家尺度的社會組織關係，是複雜、差異化且多尺度的社會過程。

那麼，從規劃與地方治理研究可見，空間規劃有其自身的分工組織關係。空間規劃的組織，與整體治理聯盟的互動，形塑了規劃的運作特性。Åsa Von Sydow（2004）以瑞典的科學園區開發指出，私人企業與開發公司主導的規劃，轉化了公部門規劃機構的角色。此轉變雖然加快規劃推展，卻導致公共參與相對封閉，面臨平衡市場效率與民主價值的挑戰。其餘規劃與地方治理研究，著眼於空間規劃或地方組織，如何透過規劃體系或方法，提升市民與孩童參與，較難從中得知規劃機構或規劃師的實際社會互動（Plein, Green and Williams, 1998; Nunes Silva, 2020; Lauwers and Vanderstede, 2005）。

對比台灣土地開發衝突來看，地方派系、各級政府單位、非本地的大型財團、工程顧問公司、反開發自救會、跨地方公民團體以及專家學者，圍繞特定土地所開展的社會關係，正是一種地方治理的互動過程。土地開發衝突即是地方治理衝突，地方治理除了組織協調，亦蘊含組織間的權力緊張。而社會關係與空間制度是由政府規劃單位、規劃審議委員會，以及工程顧問公司所中介，值得深入探討空間規劃在社會衝突中的定位。

二、規劃的運作性質：空間調節中的程序政治

規劃社會理論研究關注「如何理解空間規劃」的認識論²發問，其理論概念有助分析規劃的社會運作。周志龍（1999：178-181）運用調節理論與資本的空間生產理論，提出空間調節機制（spatial regulation regime）界定規劃的根本性質。資本主義社會需要重新破壞以創造空間來維持積累，但是空間生產亦是權力衝突的

² 即「如何理解規劃」的問題，舉例而言，部份的人們不將規劃單純地理解為「形塑或管理空間的知識技術」，而以政治過程來理解規劃。

社會過程，空間調節機制便是在權力衝突中，引導有利積累的空間可以順利生產。而規劃正是空間調節機制的一種類型，是「關乎資本主義政治、經濟與社會在空間發展的一種社會調節與經理（governance）的制度」（周志龍，1999：179）。

對照土地開發衝突來看，開發牽涉特定產業生產、消費與投資。透過空間調節機制的視角，我們可涵納開發案的經濟與社會關係，分析規劃如何介入其中。相較於肯定規劃作為調節衝突，達成「建構一個健康和諧的發展模式」（*ibid.*, 1999: 181）的正面角色，我認為值得探討「調節衝突的規劃有利於誰」的問題。

同樣將規劃放置在資本主義社會中理解的 Harvey，採取迥異態度來界定規劃。Harvey（1996：179-183）認為規劃者生產、維持和管理的建成環境，是與階級以及階級派系（faction）緊密相關。勞工階級、資本家或地產擁有者等階級有著各自的建成環境利益，不同階級因自身利益形成階級派系。派系之間的建成環境運用與衝突，影響社會再生產³穩定。因此，建成環境均衡運用，以及其帶來的穩定積累，是資本主義社會秩序和諧的基礎。

其中，規劃者得以透過介入建成環境的權力，來抑制公民衝突和派系鬥爭，創造均衡成長所需的條件。因而規劃在資本主義社會中的世界觀與行動效果，是維持社會秩序和諧，裨益再生產（*ibid.*, 1996: 186, 194）。簡言之，Harvey（1996）展示出規劃在資本社會中的政治角色與行動——在再生產危機中協力有利／抑制有危資本積累之社會群體的建成環境利益。對照苗栗縣的開發衝突來看，相對於美國較為鮮明的階級衝突，苗栗縣案例偏向部分地主、公民團體、資本家以及聯合資本活動的派系首長之間的對抗。

整合來說，規劃的根本性質可以理解為：透過引導有利積累的空間得以順利生產，以維持資本社會秩序和諧的政治過程。理論研究極富啟發地揭露規劃的根本性質，卻未提供更詳細的實質經驗研究，遺留有待深化的課題。扣連規劃社會組織以及地方治理來看，它們正是理解規劃性質如何形成的關鍵，值得從土地開發衝突釐清規劃運作性質的形成。

那麼，作者認為「程序」是分析規劃如何介入社會衝突的關鍵，在國家建構的空間制度之下，各種訴求都須經由程序認定才可落實。程序是各方行動者進行空間訴求鬥爭，並由專業機構中介的衝突過程，其密切影響各方權利、規劃方案及權力關係（郭秀裕，2015；郭秀裕、徐世榮、吳宗鴻，2017；陳鵬升、齊士崢，2020）。

我們常以「跑程序」來理解專業機構的角色，但是晚近研究指出程序是被操作的對象，專業機構是在對不同行動者而有差異的權力關係中操作程序（鍾麗娜、徐世榮，2013a，2013b；黃信勳、徐世榮，2017；黃偉茹、陳滢羽，2019；郭晉

³ 社會再生產的定義是：私有財產和市場交換原則下之生產、消費、流通、交換等基本社會關係的再次產生，這樣的循環便是資本主義的社會秩序，是一種以經濟活動為核心的社會運作詮釋。

宏，2021：85-86）。同樣關注專業技術的環評研究進一步指出，程序是由技術專家所控制、操作與管理。程序雖然是各方爭辯訴求的過程，但是專業者透過標準化且追逐效益邏輯的資料搜集、計算、分析與證明，以及限縮特定議程的安排，建構了非對稱的討論場域。專業者從中排除、接納或轉化特定訴求的權力，使得程序是一種由專業操作的政治過程（呂欣怡，2020：82, 114-115；杜文苓，2012：134, 136, 142, 148；湯京平、邱崇原，2010：11, 13）。

總結來說，台灣晚近土地開發衝突同時體現地方派系、私人財團、民眾自發性組織，以及規劃專業者協力衝突的地方治理轉型。從追求產業開發的整體空間政治經濟脈絡來看，地方治理轉型同時促成空間調節衝突，而規劃程序是空間調節政治過程的具現。對於規劃專業而言意味著「在新地方政治與治理結構下，空間規劃的角色如何轉化？」的研究課題浮現⁴，此即本文問題意識。那麼，依循治理結構轉型、規劃程序操作，以及規劃角色定位等三個研究範疇，本文將分析三個研究問題，逐步回應問題意識：

- （一）規劃專業機構如何鑲嵌在苗栗縣晚近的地方脈絡？
- （二）規劃專業機構如何在空間調節衝突中操作程序？
- （三）規劃程序運作如何體現專業機構在治理結構轉型下的角色？

第三節 分析架構與主要論點

整合地方治理、空間調節機制、規劃的社會秩序和諧政治角色，以及專業程序操作等概念，作者提出「地方空間調節中的程序政治」，以及鑲嵌在其中的「程序的可行性建構」作為分析架構，來理解空間規劃在治理結構轉型下的角色轉化。在宏觀層次上，地方治理、空間調節機制以及規劃政治角色等概念，概括了規劃專業者引導積累空間可在社會衝突中順利生產的政治過程及角色定位。土地開發規劃過程即是空間調節的政治過程，規劃專業者（機構與個人行動者）在其中扮演調節者的角色。

在中觀及微觀層次上，空間規劃及各方行動者，在空間調節脈絡中的程序協力操作與衝突，構成規劃的程序政治。其中，作者挪用杜文苓（2012：119, 136, 139）的程序操作（設計），以及呂欣怡（2020：115）的技術邏輯討論。除了杜文

⁴ 研究命題出自楊友仁老師對都市政治與治理的討論，此研究課題亦可理解為「新的都市政治與治理結構下，空間規劃的角色如何轉化？」（楊友仁、黃麗玲與王志弘，2022）。

苓提出的(一)議程界定⁵：將程序討論或結論限縮在特定議題。作者延伸歸納：
(二)標準化技術轉譯(標準化亦可稱為一般/通用化，係指技術作為一種概括特定空間條件的均質操作，後文簡稱技術轉譯)：透過量化計算、參數模擬或規劃配置準則，將特定訴求或空間特質轉化為符合技術規範的規劃方案；(三)制度解套：透過制度運用或修改，使特定程序或方案得以合法；(四)選擇性資料呈現：透過呈現篩選過的審查資料，排除特定訴求；(五)程序詮釋：透過程序解釋論述，鞏固特定決議的正當性；(六)權責轉移：將程序決議權力收歸自身或特定行動者，藉此主導或推諉規劃權責；(七)程序翻案：透過特定訴求行動，推翻既定程序結論與決議；(八)擴大輿論：透過動員宣傳，擴大特定程序訴求的民意輿論。另外，結合地方治理與空間調節的觀點來看，程序操作是一種空間社會協力衝突下的策略性施為，後文不時採用程序操作策略一詞來凸顯程序政治中的權力施展。

而程序操作皆牽涉特定技術或行動邏輯，作者亦補充界定時間效益(率)：確保案件可在特定時程內儘速通過，以外的技術考量，包含制度合法：確保特定程序或方案符合法令；空間財務效益：平衡或擴大土地開發後的財務收益；民意馴化：爭取或緩和民眾對規劃方案的配合或反對意見；論述正當性：建構特定方案的正當性依據；工程控管：建構可透過工程管理掌控的環境因素；生態補償：將生態環境視為可彌補的技術議題；以及抗爭行動相關的生計空間維持、農村發展倡議、規劃方案一致、鄰避因素排除，以及生態棲地維護。

作者將依循技術可行的程序操作，界定為程序的可行性建構。整體而言，可行性建構是空間規劃，在程序政治中的實質調節手段，並且是與政治經濟聯盟協力操作⁶，體現規劃者在結構轉型下的角色運作。

在主要論點方面，本文首先推論在 1980 到 2000 年代國家政治、經濟與專業制度轉變，地方派系及私人財團活躍提出開發規劃案，並引發民眾自發性抗爭之下，公私規劃機構是以調節空間衝突的角色，鑲嵌在苗栗縣地方治理的結構轉型脈絡中。

其次，作者發現政府規劃單位、工程顧問公司，以及規劃審議委員會是在政商聯盟主導下，共同建立政商一規劃協力關係。規劃專業機構在調節衝突的程序政治之中，是透過排除、轉譯或配合特定訴求及空間制度條件的可行性建構，操作程序。

第三，政商聯盟的產業壟斷利益，以及選舉民意輿論是整體協力關係中的核心考量。空間規劃專業在程序政治中，扮演著促使政經集團之空間提案權力得以施展，建構裂解原有空間社會關係，或改造特殊生態環境之空間計畫的政治角色。

⁵ 或稱議題或議程設定/設計/安排(杜文苓, 2012: 136, 142, 148)。

⁶ 即周志龍(1991: 177-178)界定的霸權集團(hegemonic bloc)。

總結來說，作者主張在當代地方政治與治理結構下，空間規劃轉化為在程序政治中透過可行性建構，促成霸權集團主導的積累空間得以順利生產，同時將市民組織的異質訴求，轉化為無礙積累之均質空間配置的庸屬化及離地化的二元政治角色。



第四節 研究設計與方法

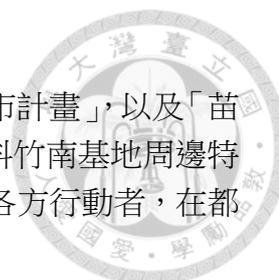
一、研究設計：規劃機構與開發衝突案例選擇

作者在第一部分選擇國家空間相關制度，以及苗栗縣的規劃編製、擬定及審議機構作為研究對象。釐清中介國家空間制度與開發衝突的空間規劃機構，如何由空間管制法規，以及整體政治經濟及專業制度所形塑。另外，作者整體回顧苗栗縣晚近的土地開發案件，藉此理解開發衝突所鑲嵌的地方脈絡（見表 1-1）。

表 1-1 苗栗縣晚近的開發衝突案件

列入旗艦計畫時間	計畫名稱	開發單位（開發機制）	土地使用制度下之開發性質	規劃單位	抗爭組織成立年份	抗爭或陳情組織	後續開發情形
2006年	高速鐵路苗栗車站特定區都市計畫	苗栗縣政府	都市計畫擬定	中興工程顧問公司	2008	搶救古窯行動聯盟	2012年公共工程完工
	新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區都市計畫	苗栗縣政府	都市計畫擬定	長豐工程顧問公司	2008	竹南大埔自救會	2012年公共工程完工
	後龍科技園區開發案	苗栗縣政府	非都市土地變更	昭凌工程顧問公司	2008-2009	後龍灣寶愛鄉自救會	2011年開發申請駁回
	苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區開發案	福祿壽園區股份有限公司、苗栗縣政府（BOO）	非都市土地變更	達觀工程顧問公司	2012	火葬場滾出後龍自救會	2017年有條件啟用
2009年	中平工業區計畫	苗栗縣政府	非都市土地變更	龍邑工程顧問公司	2010	地主北上陳情	2012年開發申請駁回
	崎頂科技園區計畫	順天建設公司、苗栗縣政府（委託）	非都市土地變更	-	2013	崎頂自救會	2014年停止開發

資料來源：作者自行製作。



第二部分選擇「新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區都市計畫」，以及「苗栗縣福祿壽殯葬園區非都市土地開發計畫」（以下分別簡稱竹科竹南基地周邊特定區，以及福祿壽殯葬園區）作為研究案例，掌握規劃機構及各方行動者，在都市及非都市規劃程序中的操作情形。

從表 1-1 可見高速鐵路苗栗車站特定區，以及竹科竹南基地周邊特定區，同屬都市計畫開發。雖然前者同涉都市規劃的程序政治，且有其特殊之處——訴求文化資產保存的組織抗爭，但縣府在擴大輿論前迅速完成工程，使得本案的程序折衝較為單薄，難以深入掌握空間規劃的程序操作（吳翠松、吳季昕，2014：101-102）。因此，作者選擇後者作為都市規劃程序的研究個案，釐清空間規劃如何在漫長的農建地保留抗爭中操作程序。

另外，作者選擇福祿壽殯葬園區，作為非都市規劃程序的研究案例，分析規劃與環評機構，如何在鄰避抗爭扣連保育運動下操作程序。後龍科技園區、中平工業區，以及崎頂科技園區（見表 1-1），雖然同屬非都市規劃程序衝突，但是為了釐清空間規劃如何透過程序操作達成開發訴求，本文並未選擇上述案例。

總結來說，作者透過宏觀層次的規劃機構形成與地方脈絡探討，以及聚焦都市與非都市規劃程序政治的個案分析，釐清台灣特定地方縣市之空間規劃的角色轉變。而地方縣市並行兩種空間管制制度，亦是作者必須同時選擇兩種研究個案，以確認規劃程序政治的原因。不同土地管制制度決定案件所涉及的規劃機構，後文將指出兩種規劃程序下的機構協力差異（見表 1-2）。

表 1-2 研究個案的性質同異表

	竹科竹南基地周邊特定區	福祿壽殯葬園區
所屬之土地使用管制制度	都市計畫法	區域計畫法下的非都市土地使用管制規則
計畫書圖編製機構（行動者）	工程顧問公司（都市計畫技師） 縣府規劃業務單位	工程顧問公司（都市計畫技師）
計畫書圖審議機構	苗栗縣都市計畫委員會 內政部都市計畫委員會	縣府規劃業務單位 非都市變更審議委員會
計畫書圖委託機構（擬定申請與開發申請機構）	苗栗縣政府	殯葬園區業者
土地開發主題	住商及製造業土地開發	殯葬設施業土地開發
組織抗爭主題	農建地物保留	反鄰避設施與石虎保育運動

資料來源：作者自行製作。

二、研究方法與材料

首先，作者運用歷史制度回顧，以及統計數據分析，掌握苗栗縣的空間規劃機構組成。研究資料包含政府公報、政府公告之法規資料與統計數據、學術機構研究報告、工業及服務業普查報告、苗栗縣歷次都市／非都市／縣市⁷計畫書圖，以及規劃機構統計數據。

其次，作者自 2017 年關注兩個研究個案時，主要的規劃程序已告一段落，難以參與觀察程序的各種會議或抗爭。作者僅能運用政府施政計畫出版品、空間計畫書圖與會議紀錄、各級政府與私人機構文函與新聞稿、行政法院判決書、公共工程施工日誌，以及新聞資料（見表 1-3 與表 1-4）；搭配規劃專業及相關行動者的深度訪談，分析程序中的協力操作。

在訪談對象的選擇上，作者以空間規劃專業機構為核心，訪談多位政府規劃機構以及顧問公司主管，並且同步訪談公私部門提案人士，以及抗爭組織成員。詳細受訪對象及其背景可見表 1-5，特別說明的是，部分訪談對象由於研究焦點與篇幅所限，作者未能全部列入。

⁷ 包含苗栗縣縣市綜合、區域與國土計畫。

表 1-3 文獻資料彙整

資料類型	資料項目與來源	行動分析重點
政府施政計畫與出版品	<ol style="list-style-type: none"> 1. 苗栗縣政府（2006）《苗栗縣永續旗艦建設方案：群策群力讓苗栗更亮麗》 2. 苗栗縣政府（2011）〈100年度永續旗艦縣長就職六周年成果專刊〉 3. 苗栗縣政府（2012）〈101年度永續旗艦縣長就職七周年成果專刊〉 4. 苗栗縣政府（2013）〈102年度永續旗艦縣長就職八周年成果專刊〉 	公私部門機構開發提案
空間計畫書圖與審議紀錄（含公私機構文函）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 苗栗縣政府（2009）苗栗縣縣政願景綜合發展白皮書 	<ul style="list-style-type: none"> • 公私部門機構開發提案 • 規劃機構書圖編製
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 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主要／細部計畫書圖 <ul style="list-style-type: none"> • 內政部區域計畫委員會：127次紀錄 • 苗栗縣都市計畫委員會：175、179、186、188、204、216次紀錄 • 內政部都市計畫委員會：672、679、687、689、715、716、718次紀錄 • 土地徵收審議委員會：203、210次紀錄 2. 苗栗縣政府（2011）變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（配合行政院「劃地還農」專案讓售政策指示）主要／細部計畫書圖 <ul style="list-style-type: none"> • 苗栗縣都市計畫委員會：226、228、231次紀錄 • 內政部都市計畫委員會：746、755次紀錄 3. 苗栗縣政府（2012）變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（配合農業區專案讓售分配位置及農水路灌排施作）主要／細部計畫書圖 <ul style="list-style-type: none"> • 苗栗縣都市計畫委員會：235、237、240次紀錄 • 內政部都市計畫委員會：778、780、784次紀錄 4. 苗栗縣政府（2012）變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（配合農業區專案讓售分配位置及農水路灌排施作）主要／細部計畫書圖 <ul style="list-style-type: none"> • 苗栗縣都市計畫委員會：270、271次紀錄 • 內政部都市計畫委員會：907、908次紀錄 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府提案、協商與決議 • 地主／抗爭組織／科技業者陳情、抗爭與協商 • 規劃機構空間方案提案、協商、決議與書圖編製

資料來源：作者自行製作。

表 1-4 文獻資料彙整 (續)

<p>空間計畫書圖與審議紀錄 (內含公私機構文函)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 福祿壽殯葬園區公司 (2010) 苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區 (BOO) 開發案申請書暨開發計畫書圖「非都市土地使用分區變更計畫」 <ul style="list-style-type: none"> • 專責審議小組委員會：第1次紀錄 2. 福祿壽殯葬園區公司 (2012) 苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區 (BOO) 開發案申請書暨開發計畫書圖「非都市土地使用地變更編定計畫」 <ul style="list-style-type: none"> • 專責審議小組委員會：第1、2次紀錄 3. 福祿壽殯葬園區公司 (2013) 變更苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區 (BOO) 開發計畫案申請書暨開發計畫書圖 4. 福祿壽殯葬園區公司 (2013) 苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫BOO申請案環境影響差異分析報告 	<ul style="list-style-type: none"> • 公私機構提案、協商與決議 • 抗爭組織陳情抗爭 • 規劃機構空間方案提案、協商、決議與書圖編製
<p>政府公告與新聞稿</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 政府招標及決標公告，政府電子採購網。 • 行政院新聞稿與院會決議，行政院全球資訊網。 • 苗栗縣政府新聞稿，苗栗縣政府網站。 	<p>政府規劃招標、衝突回應與協商</p>
<p>行政法院判決書</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 高等與行政法院判決書，司法院法學資料檢索系統。 	<ul style="list-style-type: none"> • 抗爭組織司法救濟 • 法院判決
<p>工程日誌</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 竹南基地暨周邊地區特定區公共設施新建統包工程施工日誌，統包工程網站。 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府施工命令 • 包商工程施作 • 抗爭組織衝突與協商 • 媒體採訪
<p>新聞資料</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 聯合知識庫，全文報紙資料庫。 • 自由時報電子網。 • Peopo公民新聞。 • 各家媒體網路新聞，Google搜尋網站。 	<ul style="list-style-type: none"> • 抗爭組織陳情抗爭 • 公私機構開發提案、衝突協商與回應

資料來源：作者自行製作

表 1-5 受訪者列表

編號	受訪者名稱	背景	訪談時間	備註
竹-1	F縣長	時任縣長	2020年2月	• 參與 2005 年以前「竹科竹南特定區提案規劃業務
竹-2	M大哥	時任縣長幕僚	2020年2月	• 經手 2005 年以後各項開發案件
竹-3	B主管	時任政府規劃單位主管	2020年3月	• 承辦「竹科竹南特定區」規劃業務
竹-4	S經理	工程顧問公司主管	2020年3月	• 承辦「縣政綜合發展計畫」規劃業務 • 承辦「竹科竹南特定區」規劃業務
竹-5	H主管	時任政府規劃單位主管	2020年3月	• 承辦「竹科竹南特定區」規劃業務
竹-6	J姐	大埔自救會成員	2020年3月	• 參與農地保留抗爭
竹-7	SK律師	大埔自救會委任律師	2020年3月	• 參與農地與建地保留抗爭與訴訟
福-1	L董	殯葬園區負責人	2020年3月 2021年7月	• 處理「福祿壽殯葬園區」開發業務
福-2	Z主管	時任政府規劃單位主管	2020年3月	• 承辦「縣政綜合發展計畫」規劃業務 • 承辦「福祿壽殯葬園區」規劃業務
福-3	KH里長	反火葬場自救會成員	2020年3月	• 參與反殯葬與石虎保育抗爭
福-4	K經理	工程顧問公司主管	2021年5月	• 承辦「福祿壽殯葬園區」規劃業務

資料來源：作者自行製作。

三、研究倫理、限制與章節佈局

作者聯繫受訪者的方式分為兩種，公私部門規劃機構受訪者透過家人協助聯繫，抗爭組織受訪者由參與抗爭的友人協助介紹。作者自 2020 年開始訪談時，兩個案例的抗爭事件已落幕，並未直接參與當時的衝突或規劃過程。

考量受訪者皆是涉入社會衝突的人們，作者在訪談過程中，皆和受訪者表明協助引介的人際關係，或直接在親友帶領下進行訪談。在訪談發問上，作者以受訪者身處的社會脈絡，及其從事的活動設計問題，並以此詢問其對開發衝突的詮釋。在許可的訪談情境，以及對研究倫理的逐步體認之下，作者在後期的訪談才有向受訪者說明，研究取徑會對訪談資料採取批判性的分析。

訪談過程中唯有徵得受訪者同意，作者才進行錄音，不同意者皆以紙筆紀錄。為免受訪者的回應資訊有所誤差，作者對比不同受訪者的訪談，並運用二手資料求證。較敏感的議題是作者難以深入追問的研究限制，且考量受訪者身處的社會關係，部份訪談資料未便放入論證之中。

另一方面，作為研究主旨的規劃「專業」，由於作者未能直接參與觀察規劃從業人員的規劃工作，尤其是規劃程序的作業。作者僅能透過二手資料以及專業者訪談來掌握規劃程序的操作。

後續章節佈局中，第二章論證規劃專業機構組成與轉型，以及規劃機構所鑲嵌的地方脈絡，確立空間規劃在治理結構轉型下面臨的角色課題。

第三四章論證政經霸權集團、規劃機構協力網絡，以及民間自發性組織在特定的脈絡因素下，其在都市及非都市規劃程序政治中的協力操作，以及當中牽涉的技術或行動邏輯。

第五章界定空間規劃機構在程序政治中的角色定位，以及空間規劃在治理結構轉型下的角色轉化機制。最後，作者討論本文對既有研究的論點發現，並且歸納研究侷限，提出值得深入探討的課題。

第二章 晚近苗栗縣的空間規劃體制與土地開發



本章探討苗栗縣空間規劃機構組織，以及專業機構所鑲嵌的地方脈絡。作者首先回顧國家空間制度，以及苗栗縣規劃機構的組成與轉型因素。其次分析苗栗縣晚近地方特性，以及政治經濟行動者，如何在地方脈絡中提出開發案。最後，作者指出，空間規劃機構是以調節衝突的角色，鑲嵌在苗栗縣地方治理的結構轉型脈絡。如何使促進產業投資的土地開發，可在衝突之中順利達成的空間調節課題，即是空間規劃產生角色轉化的開端。

第一節 空間規劃體制的形成與轉型

一、空間規劃專業機構的形成

(一) 空間計畫制度與規劃工作的奠定

從台灣空間計畫的歷史來看，都市計畫是最早實施的空間制度。最初是臺灣總督府於 1899 年公布實施「市區計畫」，再於 1936 年公布「臺灣都市計畫令」與「臺灣都市計畫令施行規則」（張景森，1993：10-11, 15；臺灣總督府，1899，1936a，1936b）。二次大戰後，國民政府於 1964 年修正公布「都市計畫法」，確立國府遷台後的都市計畫法制；該法第一條敘明「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，而特制定本法」並且明訂計畫書圖編製、公開展覽、政府核定，以及公布實施等作業。審議作業則於 1973 年修法增訂（張景森，1993：73-74；總統府第二局，1964：2-3；總統府第二局，1973：3）。

相對於都市計畫，國民政府於 1974 年施行「區域計畫法」，並於 1976 年訂定「非都市土地使用管制規則」，確立台灣非都市土地制度（賴品劭，2003：1；總統府第二局，1974；臺灣省政府，1976a）。在實施作業上，內政部在「區域計畫法」施行當年，率先於屏東縣辦理非都市土地使用編定（以下簡稱使用編定），作為各縣市辦理依據（臺灣省政府，1974）。隨後在 1976 年修訂「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」，明訂臺灣省地政局為督導單位，縣

市政府地政科為主辦單位，各縣市於 1975 到 1986 年陸續實施使用編定（戴秀雄，2020：1；內政部地政司，2018；臺灣省政府，1976b）。

在審議方面，內政部分別於 1983 年訂定「山坡地開發建築管理辦法」、1990 年訂定「非都市土地山坡地住宅社區開發審議規範」與「非都市土地高爾夫球場開發審議規範」，並於 1995 年整合修訂為「非都市土地開發審議規範」（內政部營建署，2003a，2022）。其中，「山坡地開發建築管理辦法」率先引入開發許可制度，申請人須具備開發建築與財務計畫書，並載明土地分區及編定使用情形；後續的「非都市土地開發審議規範」更詳盡規定申請人檢附申請書、開發計畫、水土保持計畫以及環境影響評估書圖等資料（賴品劭，2003：1；內政部營建署，2022）。

那麼，台灣各縣市的「綜合發展計畫」（以下簡稱綜合計畫），是指導前述兩種空間計畫的上位計畫，它是「縣市區域及國土計畫」的前身。綜合計畫最初是台北市政府於 1976 年，自行委託淡江大學編製「台北市綜合發展計畫研究報告」（鄒克萬、孔憲法、行政院研究發展考核委員會，2000：30-31）。雖然行政院自 1986 年後擴大推動綜合計畫，但其未有立法依據，相關制度僅內政部於 1987 年發布「縣市綜合發展計畫實施要點」（以下簡稱綜合計畫實施要點）。這使得綜合計畫未有強制施行效力，僅作施政參考（*ibid.*, 2000: 65-66, 85）。總言之，國家為了控制空間利用所建構的制度與決議，奠定計畫書圖作為空間管制的具體依據，並使得政府或私人行動者，需要專業機構辦理規劃工作與程序。

（二）空間計畫書圖的規劃機構

那麼，都市計畫的擬定或變更由省市政府、縣市政府、鄉鎮市公所辦理；內政部與各級政府設置「都市計畫委員會」（以下簡稱都委會）審議；通過後由內政部或省政府核定並交付各級政府實施（總統府第二局，1964：2-3；總統府第二局，1973：3, 8）。其中，「都市計畫法」並未強制規定編製計畫的專責機構，各級政府可交付其他機構編製，因此編製機構相當多元。

從苗栗縣可掌握編製機構的 242 件都計案來看，1960 到 1990 年代是由中央及地方政府自行編製；2000 年代以後，顧問公司成為主要編製機構，地方政府不再自行編製（見表 2-1 與表 2-2）。而中央政府編製機構在精省後，改由「內政部城鄉發展分署」或「內政部市鄉規劃局」辦理，且案件數遠低於私人機構。

表 2-1 1967-1999 年「苗栗縣都市計畫案」編製機構統計

擬定年代	都市計畫書圖編製機構		編製案件數	協助之擬定機構
1967-1999 (計32年)	中央政府機構	台灣省政府住宅及都市發展局(處)	27	• 台灣省政府 • 苗栗縣政府 • 各鄉鎮公所
		台灣省政府建設廳公共工程局	11	-
		台灣省政府	2	• 台灣省政府
		台灣鐵路管理局	1	• 台灣省政府
		總計	41	
	地方政府機構	苗栗縣政府	16	• 苗栗縣政府 • 大湖鄉公所
		各鄉鎮公所	16	• 各鄉鎮公所
		總計	32	
	私人部門機構	工程顧問公司	2	• 台灣省政府 • 內政部
		總計	2	
	總計	75		

資料來源：作者自行製作。

表 2-2 2000-2020 年「苗栗縣都市計畫案」編製機構統計

擬定年代	都市計畫書圖編製機構		編製案件數	協助之擬定機構
2000-2020 (共20年)	中央政府機構	內政部營建署城鄉發展分署	34	• 苗栗縣政府 • 鄉鎮公所
		內政部營建署市鄉規劃局	5	• 台灣省政府 • 苗栗縣政府 • 鄉鎮公所
		總計	39	
	地方政府機構	總計	0	
	私人部門機構	工程顧問公司	124	• 苗栗縣政府 • 鄉鎮市公所
		都市計畫技師事務所	2	• 苗栗縣政府
		建築師事務所	2	• 苗栗縣政府
總計		128		
	總計	167		

資料來源：作者自行製作。

非都市土地在各縣市實施「非都市土地使用分區圖及編定各種使用地」後，其計畫編製作業是為符合開發許可制。簡要來說，非都市開發計畫是申請人提出申請書與計畫書圖；縣市政府、縣市政府組成之「非都市土地使用分區及使用地變更專責審議小組」或「內政部區域計畫委員會」審議；通過後由計畫所轄之縣市政府核發許可（內政部營建署，2022；行政院新聞局，2001a：5；內政部營建署，2018a）。而申請人可委託專業機構編製計畫，從苗栗縣的開發計畫來看，1980到1990年代，由建築師事務所或顧問公司編製；2000年代以後，除1案外全由顧問公司編製。自實施許可以來，申請機構皆以私人業者為主（見表2-3與表2-4）。

表 2-3 1988-1999 年「苗栗縣非都市土地開發計畫案」編製機構統計

申請年代	非都市土地開發計畫書圖編製機構		編製案件數	協助之申請機構：案數
1988-1999 (共11年)	私人部門機構	工程顧問公司	40	<ul style="list-style-type: none"> • 私人業主：39 • 造橋鄉公所：1
		建築師事務所	18	<ul style="list-style-type: none"> • 私人業主：13 • 中油公司：2 • 新竹看守所：1 • 台灣省家畜衛生試驗所：1 • 造橋鄉公所：1
	總計		58	
	國營企業機構	台灣自來水公司中區工程處	1	<ul style="list-style-type: none"> • 台灣自來水公司
	總計		1	
總計		59		

資料來源：作者自行製作。

表 2-4 2000-2021 年「苗栗縣非都市土地開發計畫案」編製機構統計

申請年代	非都市土地開發計畫書圖編製機構		編製案件數	協助之申請機構：案數
2000-2021 (共21年)	私人部門機構	工程顧問公司	83	<ul style="list-style-type: none"> • 私人業主：60 • 苗栗縣政府：13 • 國立大學：7 • 科學園區管理局：2 • 苑裡鎮公所：1
		財團法人中華顧問工程司	1	<ul style="list-style-type: none"> • 行政院國家科學委員會、科學園區管理局
	總計		84	

資料來源：作者自行製作。

作為指導之縣市綜合計畫，則由各直轄市及縣市政府擬定，可委託有關或學術機構編製，並由「綜合計畫推展委員會」審議，內政部備查（內政部營建署，2018b）。那麼，苗栗縣 1990 到 2000 年代初期的綜合計畫，是由「台灣省政府住宅及都市發展局」（以下簡稱省住都局）、「國立成功大學都市計畫系所」以及「國立政治大學」編製；2009 年以後，綜合計畫及同為縣市層級之「苗栗縣區域與國土計畫」，全部改由工程顧問公司規劃（見表 2-5）。

表 2-5 歷次「苗栗縣綜合、區域與國土計畫案」編製機構

核定或實施年份	苗栗縣縣市層級空間計畫	擬定機關	編製機構
1991	苗栗縣綜合發展計畫	苗栗縣政府	臺灣省住宅及都市發展局、國立成功大學都市計畫系暨研究所
2000	苗栗縣整體發展綱要計畫	苗栗縣政府	國立政治大學
2002	苗栗縣綜合發展全面修訂計畫	苗栗縣政府	國立政治大學
2009	苗栗縣縣政願景綜合發展白皮書	苗栗縣政府	長豐工程顧問公司
2015	苗栗縣區域計畫	苗栗縣政府	長豐工程顧問公司
2021	苗栗縣國土計畫	苗栗縣政府	長豐工程顧問公司

資料來源：作者自行製作。

總結來說，中央政府自 1960 年代陸續施行的空間制度，奠定計畫書圖作為空間使用的遵循依據。為了因應空間計畫規劃作業，以苗栗縣而言，各級政府單位與都委會組成了早期的都市規劃機構。晚近不見地方政府自行編製，轉由工程顧問公司辦理；非都市土地開發規劃機構，則長期由工程顧問公司，以及各級審查委員會組成；而縣市層級的綜合、區域與國土計畫，在晚近亦改由顧問公司編製（見圖 2-1）。

因此，苗栗縣規劃專業機構在晚近有三個明顯轉變：第一，省政府規劃機構退位；第二，地方政府不再自行編製計畫；第三，私人顧問公司大量承攬計畫編製工作。此些轉變與 1990 年代之政治、經濟與專業制度轉型密切相關。

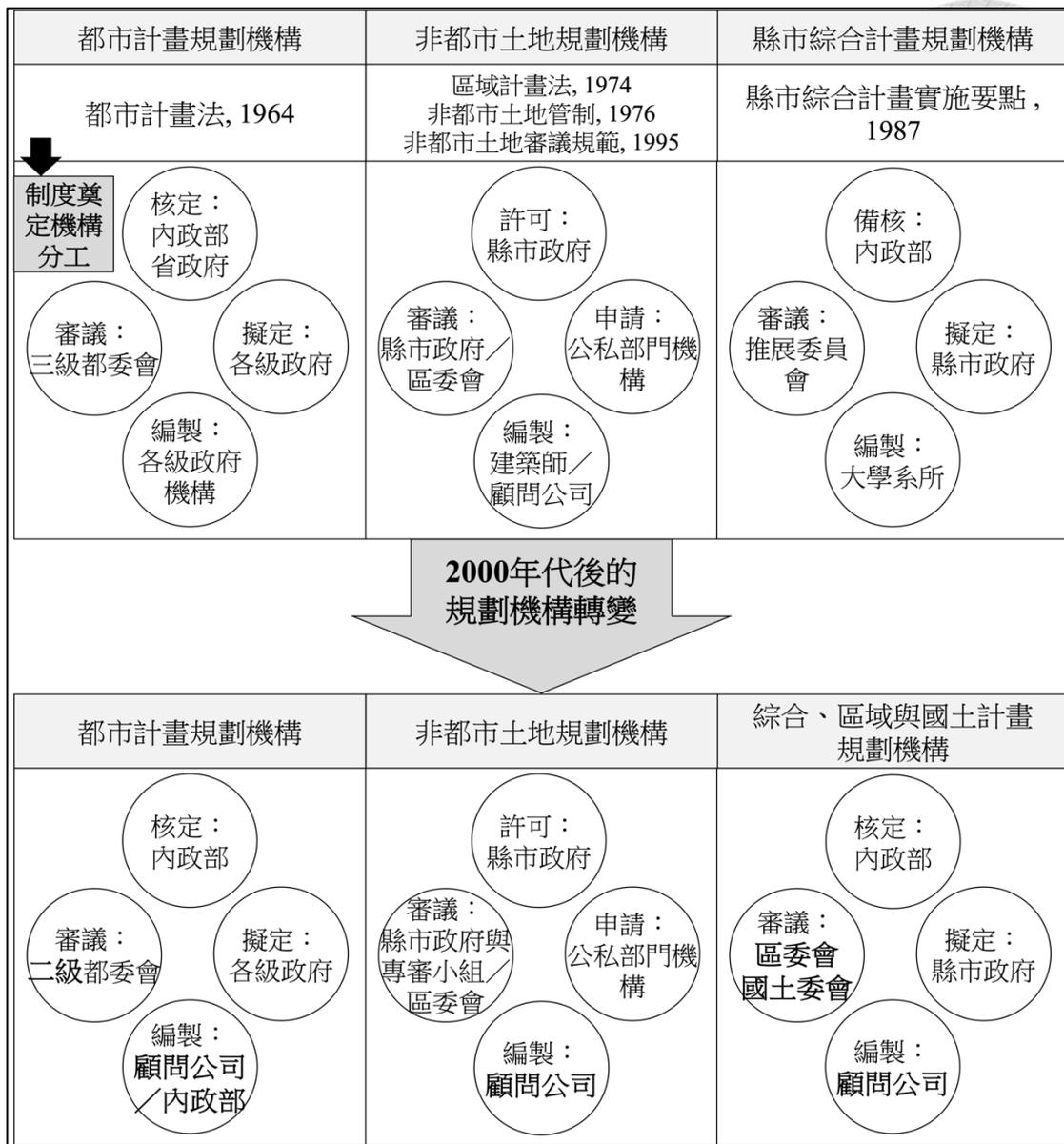


圖 2-1 苗栗縣規劃專業機構組成
資料來源：作者自行製作。

二、空間規劃機構的轉型

中央政府在 1990 年代推動的「中華民國憲法增修條文」與「台灣省政府組織調整條例」，促使省建設廳、省都委會與省住都局規劃業務，整併於內政部營建署辦理（總統府第二局，1997：7，1998a：59；內政部營建署，2011a：19）；而「政府採購法」與「政府採購法施行細則」施行，使得政府可提出「委託技術服務案」委外規劃（總統府第二局，1998b：15-16；行政院新聞局，1999）。其中，民間都市計畫技師（以下簡稱都計技師）與工程顧問公司興起，亦是促成政府委外規劃的重要因素。

都計技師最初是考試院及行政院，於 1989 到 1991 年陸續列入技師分科、舉行技師考試，並訂定執業範圍。其中，非都市開發規劃亦是其執業所在（總統府第三局，1989：2；考試院，1989：88；總統府第三局，1991：3；行政院公共工程委員會，2020；行政院新聞局，2001b：17）。而工程顧問公司登記最初是經濟部與內政部，於 1995 年將「工程顧問商業」納入「商業團體分業標準」；2000 年代陸續施行的「技術顧問機構管理辦法」與「工程技術顧問公司管理條例」，更奠定顧問公司許可及登記制度。其中明定顧問公司登記營業範圍，並限制公司負責人應由執業技師擔任（經濟部秘書室，1995：4；行政院新聞局，2000；總統府第二局，2003：35-36）。

台灣的技術顧問業從 1990 年代開始蓬勃成長，從 1980 年代的 693 家增長至 1789 家。2005 年行政院公共工程委員會發布「工程顧問服務業一般經營概況調查資訊」，亦可見顧問公司於 1990 年代大幅興起（見表 2-6 與表 2-7）（行政院主計總處，2019；行政院公共工程委員會，2006）。換言之，國家建構的專業技師與顧問公司設置制度，搭配「政府採購法」與「區域計畫法施行細則」，准予或要求公私機構交付技師規劃，促使民間⁸大量出現經國家證明的專業人員開業承攬規劃案。

換言之，1980 年代末期後的國家政治、經濟與專業制度改造，及其促成之民間技師與顧問公司興起，使得 1960 年代以來公部門為主的規劃機構，在 2000 年代後邁向公私部門分工的跨機構轉型（見圖 2-2）。因此，晚近苗栗縣內的空間訴求以及國家空間制度，是由地方治理導向的規劃專業機構所中介。

⁸「技師法」第十八條規定執業技師不得兼任公務員。

表 2-6 「建築、工程服務及相關技術顧問業」開業家數統計

建築、工程服務及相關技術顧問業單位數－按開業時期分	
年代	家數
1945 以前	3
1946~1960	1
1961~1970	12
1971~1980	138
1981~1990	693
1991~2000	1789
2001~2010	1968
2011~2016 (五年)	1402

資料來源：作者自行製作，數據取自行政院主計總處（2019：192-193）《105 年工業及服務業普查報告》「表 17 工業及服務業企業單位數－按開業時期及小行業別分（續 5）」。取用日期：2022 年 3 月 28 日。

表 2-7 2005 年工程技術顧問公司歷史調查結果統計表

組織型態	有效回收 總樣本數	項目	5年以下	6-10年	11-15年	16-20年	21年以上
工程技術 顧問公司	649	家數	186	166	143	85	69
	100%	百分比	28.66%	25.58%	22.03%	13.10%	10.63%

資料來源：行政院公共工程委員會（2006）統計製作，見工程顧問服務業資訊網：https://techexam.pcc.gov.tw/pcctech/3-94_Statistical_Analysis-2-2-1.html。取用日期：2022 年 3 月 28 日。

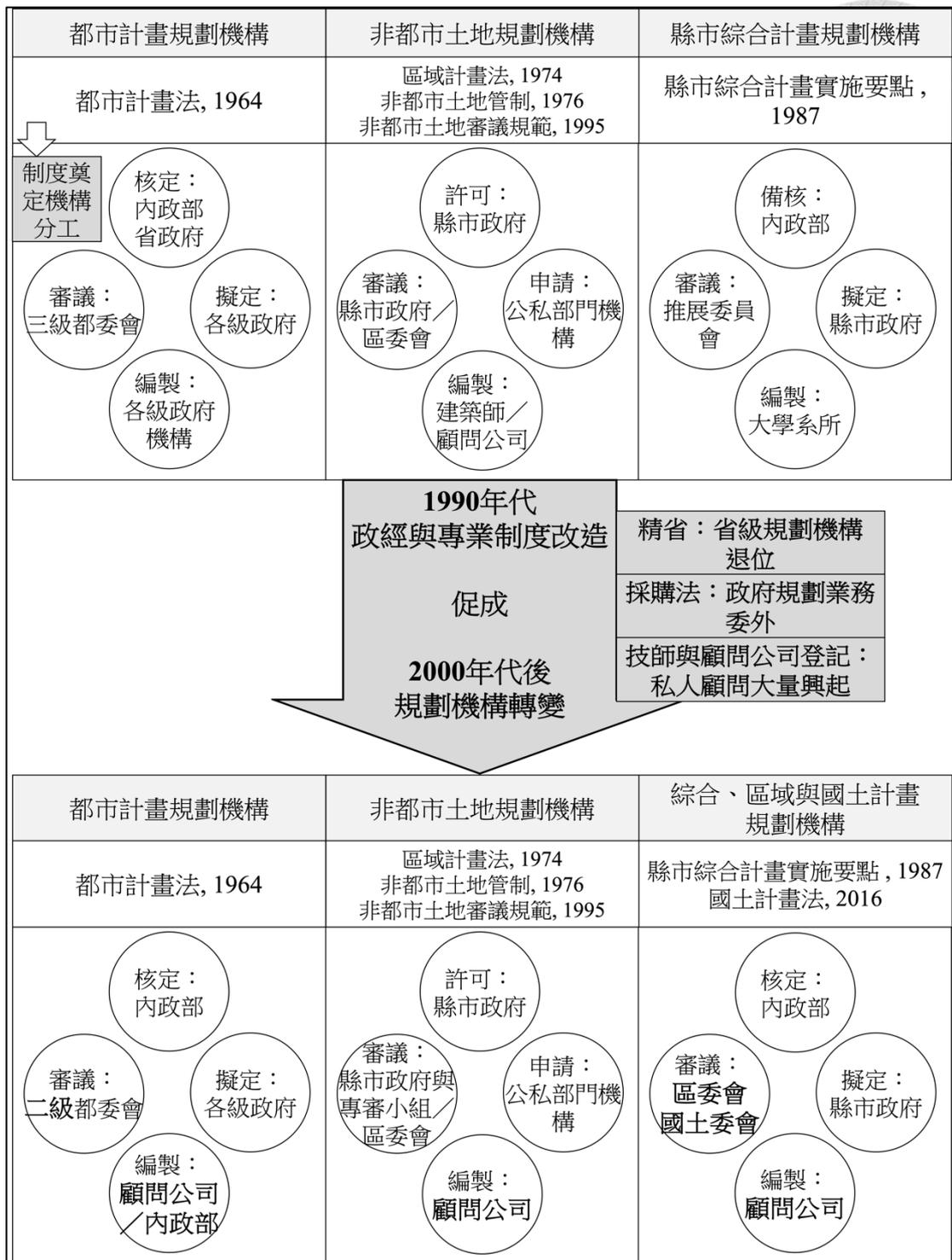


圖 2-2 苗栗縣規劃專業機構轉型
資料來源：作者自行製作。

第二節 苗栗縣地方特性與開發政經脈絡



丘陵是苗栗縣自然環境代表，縣內 88% 土地為山坡地，全境均為山坡地鄉鎮（苗栗縣政府，2019）；在地形組成下，聚落分佈零散，20 個都市計畫區遍佈各鄉鎮。僅北部竹南頭份，以及中部後龍、苗栗與公館計畫區相互接壤（見附圖-1）（吳柏澍，2021）。在聚落互動上，苗栗縣分為四個地方生活圈⁹，未形成單一集中的大型生活圈（臺灣省住宅及都市發展局、國立成功大學都市計畫系暨研究所，1991：6-28-6-29）。換言之，苗栗是一個由眾多山坡丘陵，及分散聚落所構成的縣市。

苗栗縣族群包含客家人、福老人、道卡斯族、泰雅族與賽夏族，是台灣客家人口比例第二高的縣市¹⁰（客家委員會，2017）；人口動態方面，1990 到 1995 年是縣內人口成長期，1995 到 2015 年總人口數維持在 56 萬人上下，2020 年大幅下滑至 54 萬人（見附圖-2）；各鄉鎮市近三十年來，僅頭份市與竹南鎮人口持續成長（見附圖-3 到附圖-7）

從就業與產業概況來看，工業是苗栗縣首要就業類別，工業人口比近二十七年皆屬全台前四強，服務業至 2020 年才成最大就業類別（見附圖-8 與附表-1）；失業率則在 1990 年代後逐步攀升，在 2010 年達到高峰（見附圖-9）。此就業情形與產業動態密切相關，1980 到 1990 年代初期是縣內製造業成長期，但 1991 年以後逐漸衰退（見附圖-10）；各鄉鎮市製造業家數除苑裡鎮與銅鑼鄉外，皆呈衰退趨勢（見附圖-11 到附圖-13）。對此，行政院主計處於 1996 年指出：

八十五年底本縣工商業場所單位從業員工人數共計 12 萬 5,116 人，較八十年底減少 4.66%，為台灣各縣市中，呈負成長最大之縣市，主要乃因食品、塑膠及陶瓷製品等傳統勞力密集製造業逐漸式微（行政院主計處，1998：1）。

傳統製造業衰弱後，苗栗縣產業重心轉為電子製造業等，資本或技術密集型產業（行政院主計處，2008：1）。綜言之，苗栗縣是一個以工業為主，但晚近面臨產業轉型危機的地方縣市。

在地方財政與政治上，苗栗縣相當仰賴中央補助及協助收入，自籌財源¹¹僅佔二十到三十%（見附圖-14 與附圖-15）。而地方政府在戰後至今，皆由劉／黃

⁹ 「竹南頭份次生活圈」包含竹南鎮、頭份鎮（已改制為頭份市）、造橋鄉、三灣鄉與南庄鄉；「苗栗次生活圈」包含後龍鎮、西湖鄉、苗栗市、頭屋鄉、公館鄉、銅鑼鄉、獅潭鄉與泰安鄉；「通苑次生活圈」包含通霄鎮與苑裡鎮；「苗南次生活圈」包含三義鄉、大湖鄉與卓蘭鎮。各鄉鎮分佈位置可參考圖 2-3。

¹⁰ 客家人口達 64.3%（客家委員會，2017）。

¹¹ 「自有財源」是歲入減補助及協助收入，「自籌財源」是自有財源再去減中央統籌分配稅款。

兩地方派系輪政，縣長除第十三及十四屆，皆屬國民黨籍（見附表-2）。簡言之，苗栗縣是一丘陵遍佈下，工商聚落分散而族群複雜，且晚近普遍面臨人口衰退、產業轉型、地方財源不足，以及派系長期輪政的地方縣市。苗栗縣政府為首的公私部門行動者，正是在此地方脈絡之中提出各項開發。

2000 年代初期，苗栗縣大量開發政策源自縣長競選活動，劉派要角劉政鴻在競選期間已提出多項開發政見（許俊傑，2005a）。縣長幕僚 M 大哥於訪談中說明：「我主要是以幕僚的名義推動，這些政策都是在選舉時就擬了，那時候大多都是我跟劉縣長在做的」（2020 年 2 月，M 大哥）。

表面看來開發是為地方均衡，不過，重要之處在於，部分案件是私人企業或財團法人提出（見表 2-8 到

表 2-10）。換言之，派系要角與私人集團是透過土地開發建立合作關係，在競選過程中建構為均衡發展論述。透過合作關係，派系要角從中取得私人商業集團支持，商業集團則可獲得行政資源加速開發謀利。土地開發是地方政經互動的體現，其促成跨部門組織關係的地方治理轉向。

劉政鴻上任週年將政見整合為施政計畫《苗栗縣永續旗艦建設方案》（以下簡稱旗艦計畫），提出「促進工商產業」作為施政正當性論述（羅湘綸，2006）：

隨著科技時代的來臨，及整體經濟環境的改變，農業經營日益困難，唯有以農為本，積極引進工商科技產業進駐苗栗深耕發展，才能有效帶動苗栗向前向上推展，創造苗栗繁榮新契機（江和妹、羅曉丹，2006：4）。

各項子計畫與產業投資密切相關，涵蓋縣內各地（見圖 2-3）：「開發工商科技園區」希望吸引科技製造、物流、零售服務業；「高速鐵路苗栗站區開發」欲引入不動產與零售服務業；「遠雄國際醫學園區」希望引進醫療保健服務業；「福祿壽殯葬園區」為引入殯葬設施經營業；「苗北演藝廳興建計畫」則為促進藝術、娛樂及休閒服務業（ibid., 2006: 6-11, 20, 23, 27, 30）。

總言之，地方派系與私人企業共同追求產業投資的政治經濟合作，促成了大量土地開發提案。在丘陵環繞、族群多元而分散之工商聚落，普遍面臨產業轉型的脈絡之下，地方政經聯盟將苗栗縣界定為農業縣¹²，策略性對各鄉鎮提出開發案，建構區域均衡投資的施政論述。相較於論述，作者認為土地與商業利益才是促成合作的核心因素。

¹² 前述曾提苗栗縣「工業人口佔比」近二十七年皆屬全台前四強，故未必能簡單定義為農業縣。

土地開發的社會關係顯現出，派系要角除了向中央政府爭取經濟政策¹³，亦開始拉攏私人財團自提發展計畫。因此，晚近苗栗縣施政邁向地方治理轉型，私人企業在地方政治中扮演更積極的角色，如此轉變是規劃機構所面對的地方脈絡。

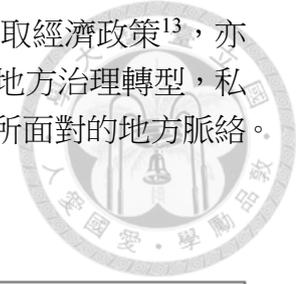


表 2-8 政府單位推動的開發案

列入旗艦計畫時間	計畫名稱	開發單位
2006年	新竹科學工業園區第四期擴建用地銅鑼基地開發案*	行政院國家科學委員會、新竹科學工業園區管理局
	後龍科技園區開發案	苗栗縣政府
	新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區都市計畫*	苗栗縣政府
	高速鐵路苗栗車站特定區都市計畫*	苗栗縣政府
	泰安風景特定區都市計畫	苗栗縣政府
	苗栗縣苗北演藝廳興建計畫	苗栗縣政府
2009年	中平工業區計畫	苗栗縣政府
2011年	桐花樂活主題公園開發計畫	苗栗縣政府
	苗栗縣出磺坑地區優質環境改造計畫 - 客家桃花源*	苗栗縣政府
	泰雅文化園區開發計畫	苗栗縣政府

資料來源：作者自行製作（江和妹、羅曉丹，2006；苗栗縣政府，2010a，2011a，2009a，2007a，2009b；內政部營建署，2003b）。

表 2-9 私人單位推動的開發案

列入旗艦計畫時間	計畫名稱	開發單位（- 政府委託 / 促參）
2006年	台灣農林苗栗三義拐子湖段土地工商綜合區開發案*	台灣農林股份有限公司
	遠雄健康生活園區開發案*	遠雄健康生活園區基金會 - 苗栗縣政府BOO
	苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區開發案	福祿壽園區股份有限公司 - 苗栗縣政府BOO
	頭屋明德水庫風景區計畫	宜達休閒開發股份有限公司 - 苗栗縣政府OT
	公館旅客服務映象園區計畫	未知 - 苗栗縣政府ROT
2009年	新光樂活苗栗三義拐子湖段住宅社區開發案*	新光樂活事業股份有限公司
	崎頂科技園區計畫	順天建設公司-苗栗縣政府委託
2011年	通霄烏眉產業園區	當地台商
	台灣農林苗栗銅鑼九湖段土地工商綜合區開發案*	台灣農林股份有限公司
2013年	後龍濱海遊憩區經典跑車體驗園區計畫	未知 - 苗栗縣政府BOT

資料來源：作者自行製作（江和妹、羅曉丹，2006；苗栗縣政府，2010a，2011a，2012a，2013a；張勳騰，2012）。

¹³ 代表案例如「新竹科學工業園區銅鑼基地」，行政院於 1997 年研議本案，黃派縣長傅學鵬持續爭取其開發（陳俊明，1998）。

表 2-10 無詳細開發資料的開發案

列入旗艦計畫時間	計畫名稱	開發單位
2006年	通苑倉儲物流園區開發案	無詳細資訊
	通苑工業區開發案 (2011通苑產業園區)	無詳細資訊
2009年	造橋智慧園區	無詳細資訊
	新苗太陽能電廠或小型工業區	無詳細資訊
2011年	大坪頂營區觀光產業開發計畫	無詳細資訊

資料來源：作者自行製作（江和妹、羅曉丹，2006；苗栗縣政府，2010a，2011a）。

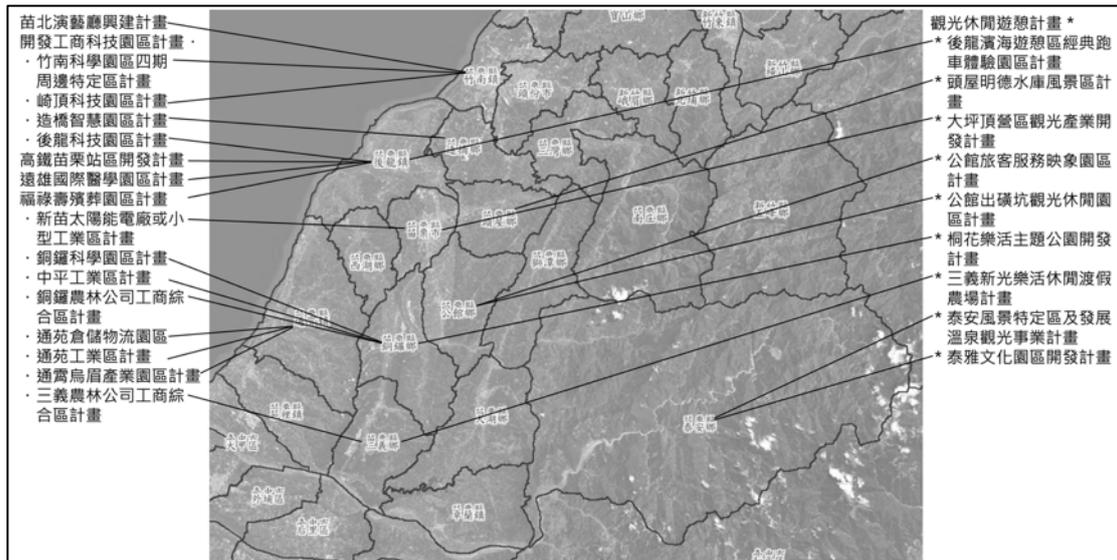


圖 2-3 旗艦計畫中的產業投資計畫區域分佈示意圖

資料來源：作者自行製作（江和妹、羅曉丹，2006；苗栗縣政府，2010a，2011a，2012a，2013a）。

第三節 地方治理結構轉型下的規劃專業



在前述空間制度下，機構或個人土地使用，皆須專業機構辦理都市或非都市規劃程序才可落實。地方政府開發案往往是縣長候選人上任後，指派縣府規劃單位承辦的競選政見：

劉政鴻哪會管這些，這都是我們在做。這通常就是政策願景抓出來，其他的他就給業務機關去做，這種細的他不曾管。那政策願景怎麼抓，他選上以前就要靠他底下的人做，選上以後，像我就編 1000 萬讓外面的公司去做縣政規劃¹⁴。那大的提出來之後，就再給細的分下去做（2020 年 3 月，Z 主管）。

換言之，作為劉派要角與商業集團合作者的縣長，其首要協力專業機構是縣府規劃單位，並以決策與進度督導的角色主導分工關係。縣府規劃單位的自主性，展現在專業領域的操作與詮釋：「依據我的印象，其實縣長層級的人，不會去管到規劃的內容與規劃的細項，不太可能啦。確實就是抓個一個縣政的大方向」（2020 年 3 月，H 主管）。

規劃審議委員亦由縣長任命¹⁵，在劉政鴻任內，苗栗縣都市計畫委員（以下簡稱都計委員）近二分之一到三分之一為各局處首長，其餘為建築師、地方民代／鄉鎮長／縣長幕僚背景之公益人士，以及私立大學規劃系所教授（苗栗縣政府，2009c）；非都市土地使用分區及使用地變更審查作業專責審議小組委員（以下簡稱非都市專審委員）近二分之一同為局處首長，其餘大量聘任私公立大學都市規劃、水土保持或景觀科系教授或講師¹⁶，以及顧問公司技師（苗栗縣政府，2014，2015）。

雖然作者未能掌握縣長與規劃單位如何推派委員，僅縣長幕僚提及「像找委員顧問也是，都會先去打聽」（2020 年 2 月，M 大哥）。不過，從委員組成可見，專業網絡擴及學界教授與業界技師。府外委員雖具更高自主性可提質疑，但後文將指出，委員會審議程序操作，是土地開發得以推動的重要因素。因而作者將規劃學術與產業界委員，列作協力關係的一環。

¹⁴ 即 2010 年 11 月 8 日縣府網站發布的《苗栗縣縣政願景綜合發展白皮書》。

¹⁵ 「各級都市計畫委員會組織規程」規定，「各級政府首長應派任政府業務機關首長或主管、專門學術經驗專家，以及熱心公益人士擔任委員」（內政部營建署，2020）；「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」亦規定非都市專審小組委員，由縣市首長遴聘業務機關主管與專家學者（內政部營建署，2019）。

¹⁶ 學界都計委員來自中華、逢甲與朝陽科技大學；非都市專審委員則包含逢甲、中興、中華、聯合、銘傳與開南大學。

開發案專業機構還包括工程顧問公司，苗栗縣規劃案大多由台中市的公司承攬。作者依據顧問公司訪談推斷，地緣鄰近，以及丘陵地形搭配法規限制所構成的規劃需求，是外縣市公司進入苗栗縣接案的重要因素：

我們公司在台中，我很常來苗栗，因為接了很多苗栗的案子。我們公司早期做了很多的山坡地開發案，因此就比較有淵源。像這個就是你人越熟，自然就會來找你做，所以你在這裡認識的人夠多的時候，這裡的案子就會比較多（2020年3月，S經理）。

除了接案累積的社會關係，大型公司較強的部門業務能力，使得它們可和縣內公私機構建立穩定協力關係：

這通常都會給大的公司去做，苗栗就是長○跟龍○兩家，那通常有給它做過的公司，之後就比較會找它們。像劉政鴻他逼得很緊，你如果是小公司，根本沒有辦法一下要變的時候馬上生出來。所以這種案子不可能會給小公司，小公司他自己也知道沒辦法接。那這兩家公司通常都會彼此迴避，比如說長○投這個，龍○就不會來標，它們之間都會有默契（2020年3月，Z主管）。

那麼，私人開發案則由業主委託顧問公司規劃，私人業者為主的非都市開發在法規要求下，往往牽涉水土保持及環境工程審查，協力關係擴及跨專業協調（內政部營建署，2022）。案件審議由縣府規劃單位，以及學術與產業界委員受理。

其中，工程顧問公司作為新型態的規劃專業機構，其發展意味著專業技術勞動的市場化。以長○以及龍○／達○¹⁷等大型顧問公司為例，其在苗栗縣內接案數皆在 2000 年代後大幅提升，公部門規劃委外是促成此轉變的關鍵，長○顧問公司更全面統攬縣市層級計畫案（見

表 2-11 與表 2-12）。公司主管曾向作者說明，公私案件的業務互補情形：「私人的話一直都有，公家的話就大的案子有接，像國土計畫，這個使我們可以全盤瞭解苗栗，可以幫助我們去處理其他私人案件」（2020年3月，S經理）。

換言之，晚近工程顧問公司，已與縣內公私機構建立穩定協力關係，可持續累積當地人脈、規劃資料與經驗，以及最重要的——案件來源與委託金利潤。此即私人專業機構的利益考量，策略性承接有利公司營運的規劃案（見圖 2-4）。雖然審議委員與顧問公司，如何進入苗栗縣規劃場域，是重要的研究課題，其體現地方規劃社群與協力網絡發展。但作者難以對此進行全面，且系統性的訪談調查，僅以個案分析回應相關發現。

¹⁷ 兩者為字母公司。

表 2-11 長○顧問公司苗栗縣規劃案件統計表（1990-2020 年代）

	非都市開發計畫		都市計畫	縣市綜合、區域或國土計畫	總計
	私人	公家	公家	公家	
1990-	6	-	-	-	6
2000-	2	1	5	-	8
2010-	8	1	15	2	26
2020-	2	-	-	1	3
總計	18	2	20	3	43

資料來源：作者自行統計製作¹⁸。

表 2-12 龍○/達○顧問公司苗栗縣規劃案件統計表（1990-2020 年代）

	非都市開發計畫		都市計畫	縣市綜合、區域或國土計畫	總計
	私人	公家	公家	公家	
1990-	-	-	-	-	-
2000-	3	4	11	-	18
2010-	4	3	22	-	29
2020-	-	1	-	-	1
總計	7	8	33	-	48

資料來源：作者自行統計製作¹⁸。

¹⁸ 都市計畫案統計至 2021 年 6 月 13 日，年份以實施日期為準；非都市開發計畫案統計至 2021 年 7 月 21 日，年份以開發申請受理日期為準。

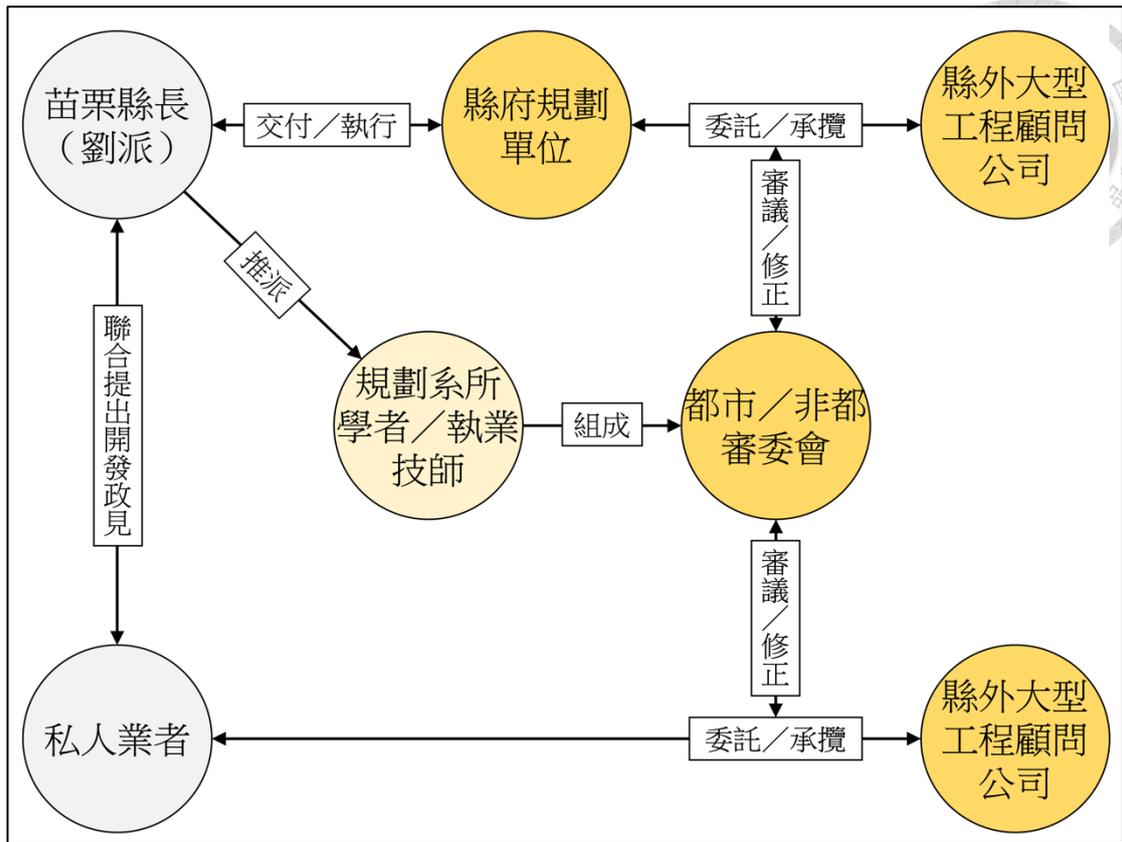


圖 2-4 開發案之規劃專業協力關係

資料來源：作者自行製作。

另外，抗爭組織亦是規劃機構，密切互動的地方行動者，由受開發影響的居民，或縣內外公民團體組成。抗爭訴求涵蓋文化資產保存、農地保留或反土地徵收、反鄰避設施與生態環境運動（見表 2-13）。後續個案分析將指出，規劃機構是在辦理程序下，與抗爭組織建立互動關係。換言之，規劃機構須在與政經聯盟共同建構的協力關係之中，中介政經聯盟與抗爭組織的空間衝突（見圖 2-5）。

表 2-13 政府或私人開發案引發的抗爭組織綜理表

列入旗艦計畫時間	計畫名稱	開發單位 (開發機制)	土地使用 制度下之 開發性質	規劃單位	抗爭組織 成立年份	抗爭或陳 情組織	後續開發 情形
2006 年	高速鐵路苗栗車站特定區都市計畫	苗栗縣政府	都市計畫 擬定	中興工程 顧問公司	2008	搶救古窯 行動聯盟	2012年 公共工程 完工
	新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區都市計畫	苗栗縣政府	都市計畫 擬定	長豐工程 顧問公司	2008	竹南大埔 自救會	2012年 公共工程 完工
	後龍科技園區開發案	苗栗縣政府	非都市土 地變更	昭凌工程 顧問公司	2008-2009	後龍灣寶 愛鄉自救 會	2011年 開發申請 駁回
	苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區開發案	福祿壽園 區股份有 限公司、 苗栗縣政 府 (BOO)	非都市土 地變更	達觀工程 顧問公司	2012	火葬場滾 出後龍自 救會	2017年 有條件啟 用
2009 年	中平工業區計畫	苗栗縣政府	非都市土 地變更	龍邑工程 顧問公司	2010	地主北上 陳情	2012年 開發申請 駁回
	崎頂科技園區計畫	順天建設 公司、苗 栗縣政府 (委託)	未知	-	2013	崎頂自救 會	2014年 停止開發

資料來源：作者自行製作（陳逸興，2011；徐旭，2014；葉敏慧，2012；葉菁鳳，2012；台灣農村陣線，2010a；劉俊雄，2015；火葬場滾出後龍自救會臉書應援團，2012；張勳騰，2010；何宗翰，2013）。

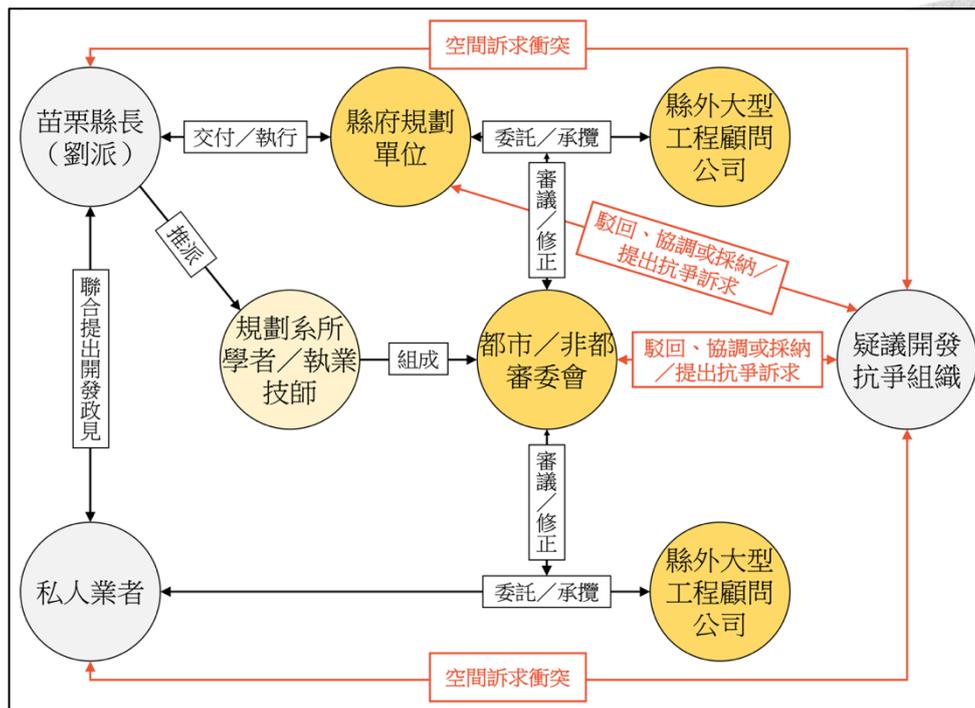


圖 2-5 中介空間衝突之規劃專業協力關係
資料來源：作者自行製作。

總結來說，1960 年代以來各級政府單位為主的規劃機構，經歷 1980 到 2000 年代的國家政治、經濟與專業制度轉變，以及民間技師與工程顧問公司大量興起之下，邁向公私部門及學界組成的機構轉變。規劃機構所鑲嵌的苗栗縣在 2000 年代後，亦浮現地方派系與地方政府自主性提升，私人財團與民間自發性組織興起的地方政治與治理結構轉型。派系要角除了向中央政府爭取經濟政策，亦轉向拉攏私人財團自提發展計畫，並面臨民眾自發性抗爭。

作者主張在地方派系、中央政府、私人財團活躍提出開發規劃案並且引發民眾自發性抗爭之下，公私規劃機構是以調節空間衝突的角色，鑲嵌在苗栗縣的結構轉型脈絡中。換言之，空間規劃面臨如何使促進產業投資的土地開發可在衝突之中順利達成的空間調節課題，此即空間規劃產生角色轉化的開端。

那麼，前章已指出空間調節是一宏觀的政治過程，在規劃的場域之中，規劃程序是空間調節的實際體現。作者以下透過兩個開發案的規劃程序分析，說明規劃專業在結構轉型下的角色運作。

第三章 在抗爭中開闢都市計畫：竹科竹南基地周邊特定區



本章以竹科竹南基地周邊特定區為例，分析規劃專業機構、中央地方黨政關係、光電投資業者，以及徵收地主等行動者，在都市規劃程序中的協力衝突（見圖 3-1）。作者首先論證竹科竹南基地周邊特定區的提案脈絡，以及空間規劃機構的協力關係打造。其次論證規劃專業機構等行動者，如何在擬定與變更規劃程序中，協力操作程序策略，及其內蘊的行動或技術邏輯。

最後，作者指出規劃專業機構的都市規劃程序操作，內蘊著追求民意馴化、制度合法、空間財務效益、論述正當性，與時間效率可行的技術邏輯。在調節衝突的程序政治之中，規劃專業機構與政治經濟聯盟，協力透過排除、轉譯或配合特定空間訴求的可行性建構手段，操作程序。不過，可行性建構的差異化方案，同步造成原有地方社會關係的分化與裂解。

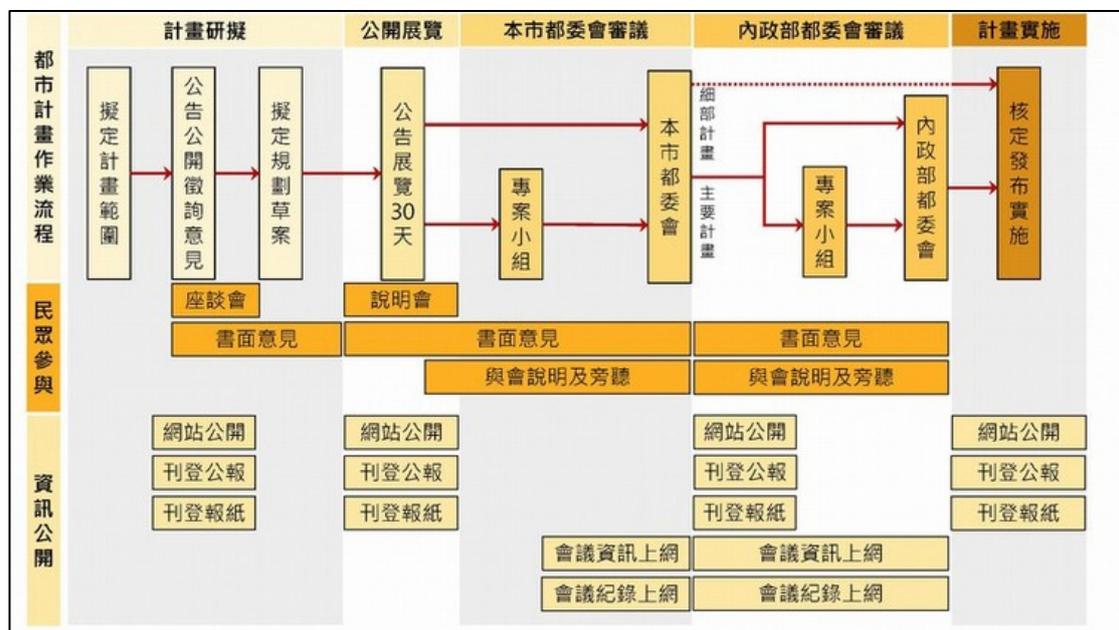


圖 3-1 都市計畫程序圖

資料來源：高雄市政府都市發展局。https://kupc.kcg.gov.tw/KUPT/web_page/KP/P040100.jsp。取用日期：2022 年 8 月 14 日。

第一節 科學園區生活圈的規劃協力關係



竹科竹南基地周邊特定區（以下簡稱特定區）是「新竹科學工業園區第四期擴建用地竹南基地」（以下簡稱竹南基地）開發後推動的都市計畫，兩者不同時期，不同範圍的開發案（見圖 3-2 與圖 3-3）。1991 年行政院經濟建設委員會以園區需求擴展為由提出擴建計畫，用地評選牽動地方政治與國民黨政府 1997 年縣市長選舉佈局。

行政院長連戰於選舉年，核定竹南與銅鑼擴建基地（苗栗縣政府，1999：附 1-3, 附 5-6, 1-1, 附件二；李珣瑛，1997；陳鳳馨，1997；李立國、陳嘉信，1997）。雖然國民黨提名之「老黃派」何智輝於該年落選，但無黨籍「新黃派」傅學鵬上任後亦積極推動（李煜梓，1997；苗栗縣政府，1999；總統府，1999）。

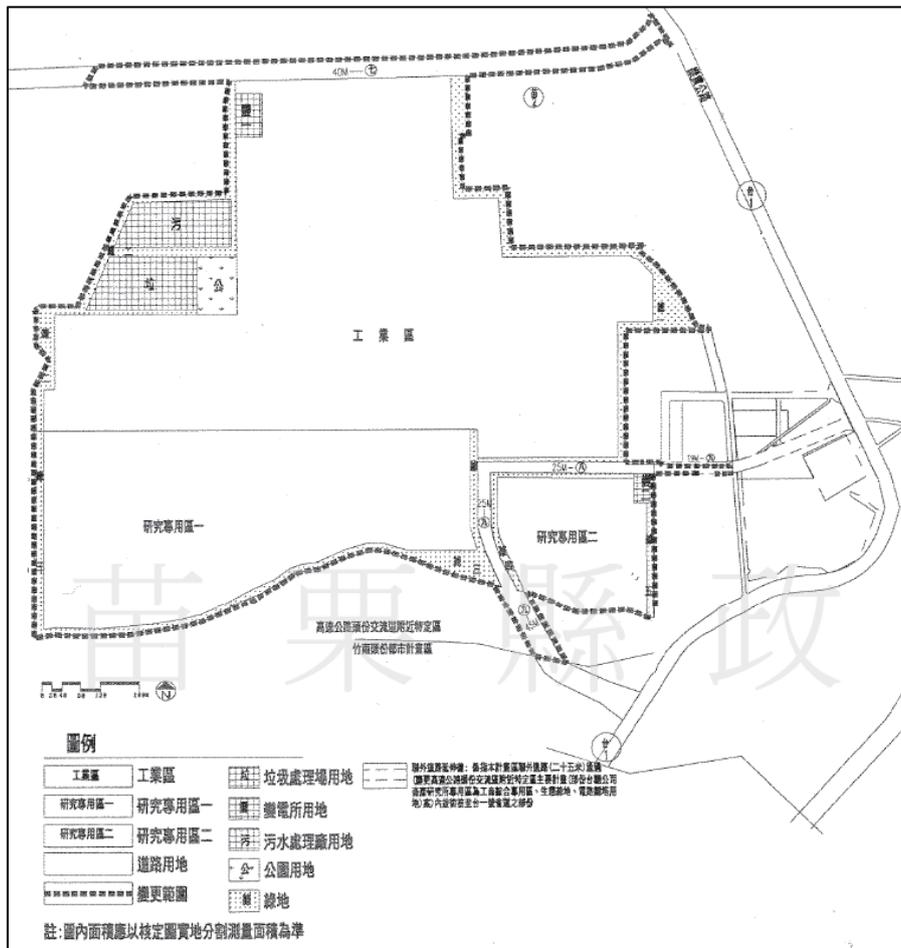


圖 3-2 2001 年實施之竹南基地計畫範圍

資料來源：苗栗縣政府（2001：2-3）〈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）細部計畫案（公告文號：90.5.18 府建都字第 9000040433 號）〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2022 年 9 月 23 日。

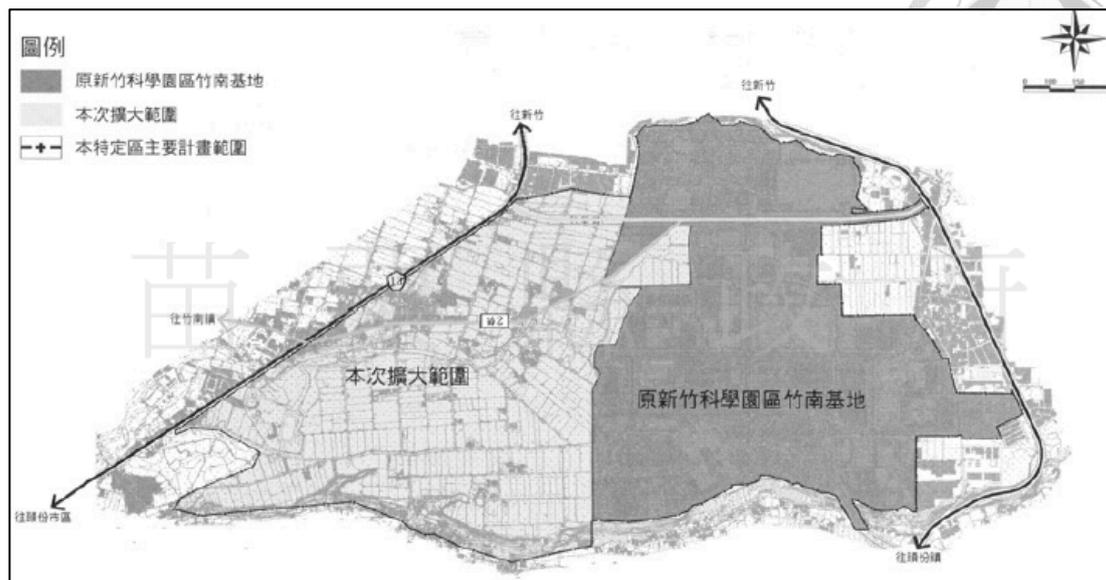


圖 3-3 2009 年實施之特定區計畫範圍

資料來源：苗栗縣政府（2009a：1-6）〈擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫案（公告文號：98.12.30 府商都字第 09802210352 號）〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2022 年 9 月 23 日。

那麼，苗栗縣政府 1998 年，配合科管局開發竹南基地時，就已提出特定區構想。傅學鵬在傳統產業衰退而失業提高的地方脈絡下，與選舉互有合作的竹南「小劉派」立法委員陳超明，共同向民進黨中央政府爭取特定區開發，冀望科技業發展（何來美，2000；黃宏璣、胡蓬生，2002；黃宏璣，2000；黃宣翰，2001；胡蓬生，2001）；而精省與中央稅制政策導致的地方財政惡化，是重大政策皆需中央協助的關鍵因素（葉佳楠、詹貌，2006：14）：

財政的話，87 年為何開始不好？因為營業稅上收，這地方一定不夠。比如張院長那時候傳統產業外移，說企業免繳土地增值稅，我那時候可以收 4 億。87 年中央財政也拮据，而且人事職等往上調。

所以由此一直累贅，何智輝時代就負債 90 億，以前我就是中央爭取，沒有就不敢做，劉縣長就是貸款做，當然每個人有每個人的做法。硬體中央不配合是不能做的，當年我執政雖然是民進黨政府，但張景森、林榮三、張俊雄都很幫忙（2020 年 2 月，F 縣長）。

簡言之，特定區最初是在地方產業轉型與財政限制下，由縣長與立委等地方政治人物向中央政府爭取推動。

不同於竹南基地由科管局規劃管理¹⁹，縣政府配合公共建設；特定區全權由縣政府規劃開發，並委託內政部市鄉規劃局，與中華大學研究特定區規劃案。原訂計畫範圍包含竹南基地，廣達 509 公頃（見圖 3-4）（苗栗縣政府，1999：附 41-42，附 5-6；苗栗縣政府，2009a：1-1，附 2-1 - 2-2；黃宏璣，1999；中華大學綜合研究中心研究，2000）。特定區最初的規劃協力關係，是由縣府、中央規劃單位與私立大學組成，體現 1990 年代政府規畫案委託學術機構的過渡時期，但是作者未能掌握早期專業機構之間如何建立聯結。



圖 3-4 原訂特定區計畫範圍（包含剔除部分）

資料來源：苗栗縣政府（2009a：1-5）〈擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫案（公告文號：98.12.30 府商都字第 09802210352 號）〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2022 年 9 月 23 日。

提案程序則牽涉內政部區域計畫委員會（以下簡稱內政部區委會），以及科管局（見圖 3-5）。內政部區委會與縣府規劃單位為確保特定區工業用地（正式名稱為園區事業專用區，以下簡稱專用區）可納入竹南基地，符合補足園區用地提案理由，特別函請科管局，確認用地可納入其下管理（苗栗縣政府，2009a：附 2-3，附 1-1）。換言之，在提案程序中，規劃專業機構在園區／特定區土地管理權

¹⁹ 科管局此時已委託工程顧問公司規劃竹南基地之都市計畫書圖（苗栗縣政府，1999：附 12）。

屬不同下，其設定的首要規劃議程是「非園區工業用地納管制度可行與否」（內政部營建署，2003c；苗栗縣政府，2009a：附 2-1 - 2-2）。



圖 3-5 特定區提案程序
資料來源：作者自行製作（內政部，1999）。

當特定區邁入都市計畫程序後，縣府規劃單位透過採購法²⁰委託來自台中，且日後在縣內活躍接案的長○顧問公司規劃。如同前章論證，大型公司較全面的部門業務能力，是縣府擇其規劃的重要因素。當年僅長○顧問公司投標本案，呼應前章 Z 主管招標經驗（行政院公共工程委員會，2021）。而「竹科竹南基地周遍特定區」亦是長○顧問公司承攬苗栗縣內政府規劃案的開端，遵循公司營運考量，鉅額委託金是其投標的關鍵因素²¹：

第一個比較深入的案子就是大埔，雖然之前就有一些苗栗的案子，但它是第一個那麼深入的，我是全程做到尾。為什麼會標這個案子是因為它經費充足，我們那時候動用了不少人力，包括都市計畫、區段徵收評估、都市設計、公共工程跟交通等等，所以那時候團隊很大（2020 年 3 月，S 經理）。

而 S 經理提及的規劃或工程業務，亦由縣府規劃或地政單位委外。特定區開發意味著空間專業協力系統的打造，體現專業領域的公私協力轉型（見圖 3-6）。礙於本文聚焦規劃專業的程序運作，作者未能深入研究各家空間專業公司，與政府機構之間的整體開發協力關係。

²⁰ 採購法於 1998 年實施（總統府第二局，1998b：15-16；行政院新聞局，1999）。

²¹ 本案於 2004 年決標，決標金額參仟肆佰壹拾萬元，採購金額級距達鉅額（行政院公共工程委員會，2021）。

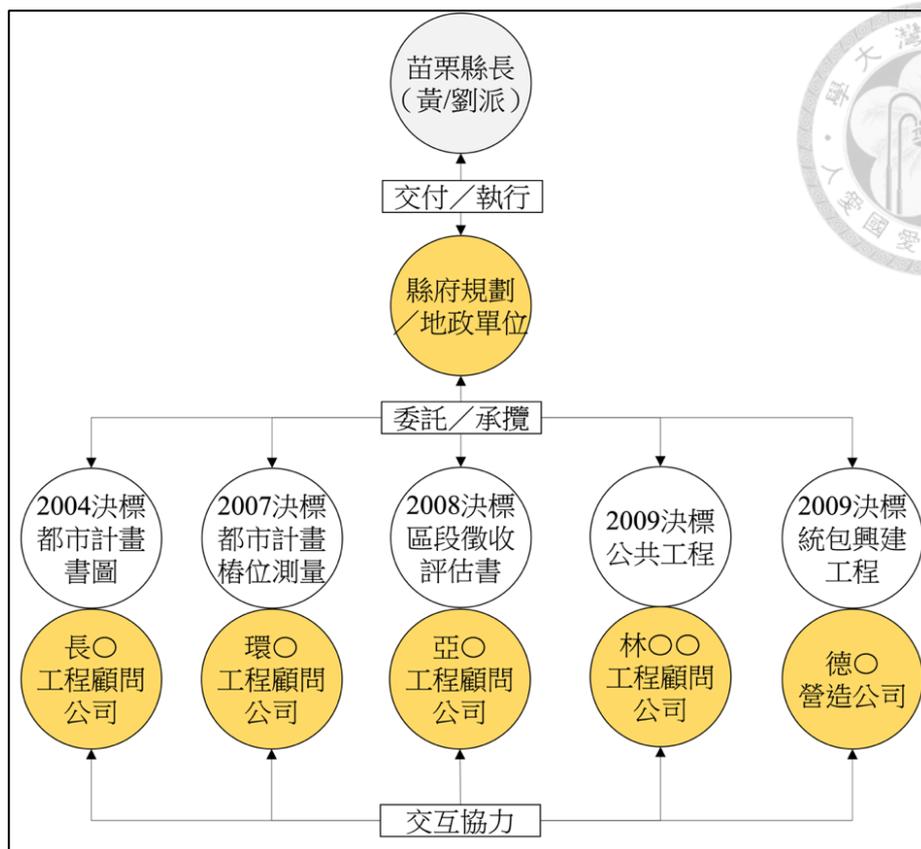


圖 3-6 特定區空間專業開發協力圖

資料來源：作者自行製作。

總結來說，竹南基地到特定區的提案脈絡，體現 1990 年代到 2000 年代初期，地方派系與中央政治人物在選舉佈局、產業轉型與地方財政侷限下，爭取推動開發政策的提案關係。這與 2000 年代中期以後，劉政鴻透過公私合夥制度聯合財團，自提開發計畫的治理轉型形成對比。

規劃專業則呈現公私協力轉型，竹南基地由中央部會與顧問公司主導規劃，縣府規劃單位配合計畫建設與實施；縣政府推動的特定區則分兩階段，1990 年代由縣府、中央規劃單位與學術機構研究規劃。2000 年代後在縣府規劃／地政單位與工程顧問公司，透過採購法以及追求營運利益下，共同組成開發特定區之空間專業協力關係。

那麼，在特定區提案程序中，鑲嵌在政治首長以及不同土地管理機關之間的政府規劃機構，是透過首要議程界定及制度解套——「用地納管制度可行」來協調特定區土地管理單位，以此建構開發依據（見圖 3-7）。圍繞在政府部門內部的規劃程序操作，為後續地主抗爭埋下伏筆。

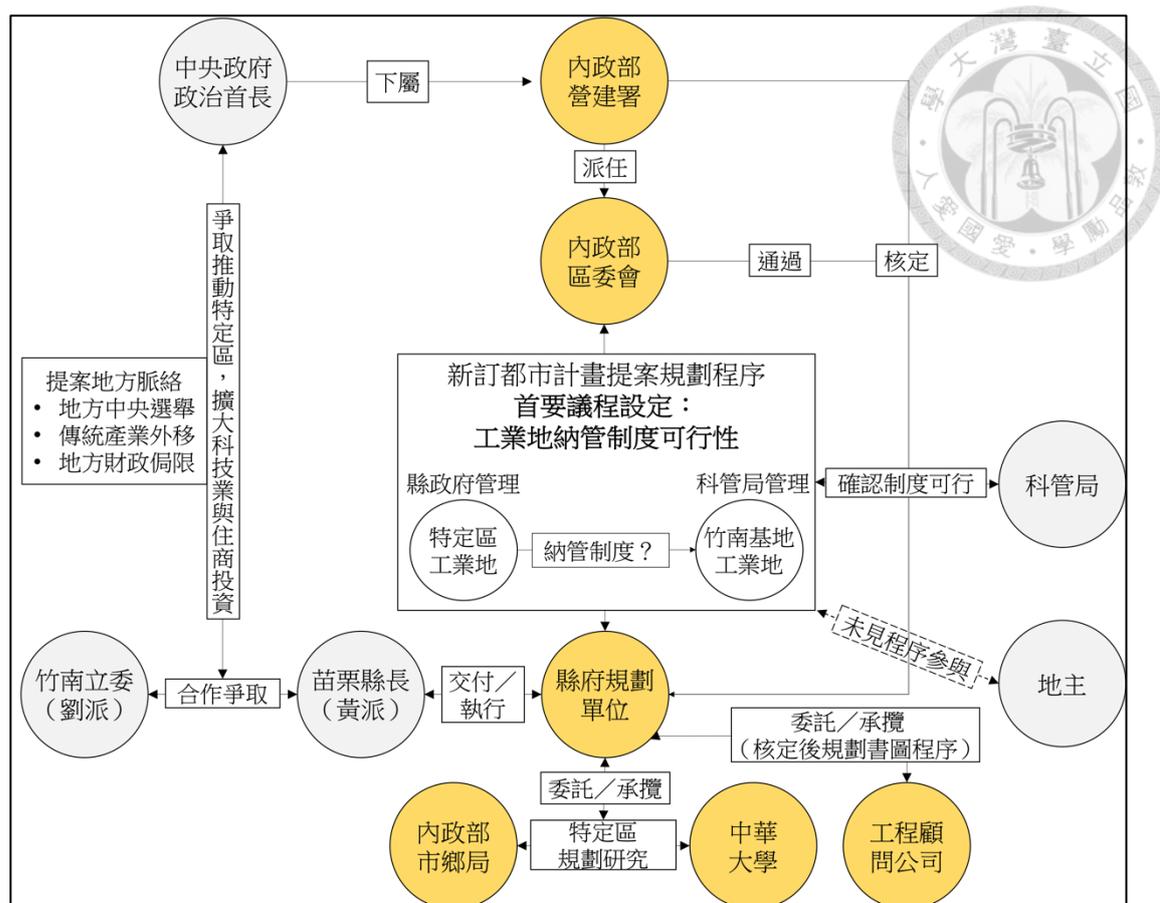


圖 3-7 特定區提案之規劃專業程序操作
資料來源：作者自行製作。

第二節 徵收保留抗爭與都市規劃程序

一、擬定都市計畫的程序政治

(一) 地主抗爭與程序操作的計畫縮減範圍

特定區進入都市計畫程序後計畫範圍大幅縮減(圖 3-8)，此與程序捲入的新行動者——地主密切相關。反對特定區地主們，在房地將受徵收的開發脈絡下，彼此動員建立自發性組織，向規劃程序與縣議會陳情抗爭²²(林玉文，2004a；謝銘旺，2004；林玉文，2004b，2004c；胡蓬生，2004)。雖然部分人士亦組織陳情

²² 在地方政治方面，鄰近特定區的頭份鎮長在公聽會期間表達支持，爭取特定區開發的陳超明立委則在公開展覽說明會澄清未炒地皮，支持開發的地方議員則受地主抗議(林玉文，2004a；林玉文，2004d；胡蓬生，2004)。

會要求縣政府加速開發，但支持意見不比反對派地主（許俊傑，2005b；胡蓬生，2005；聯合報，2005；林玉文，2005）。

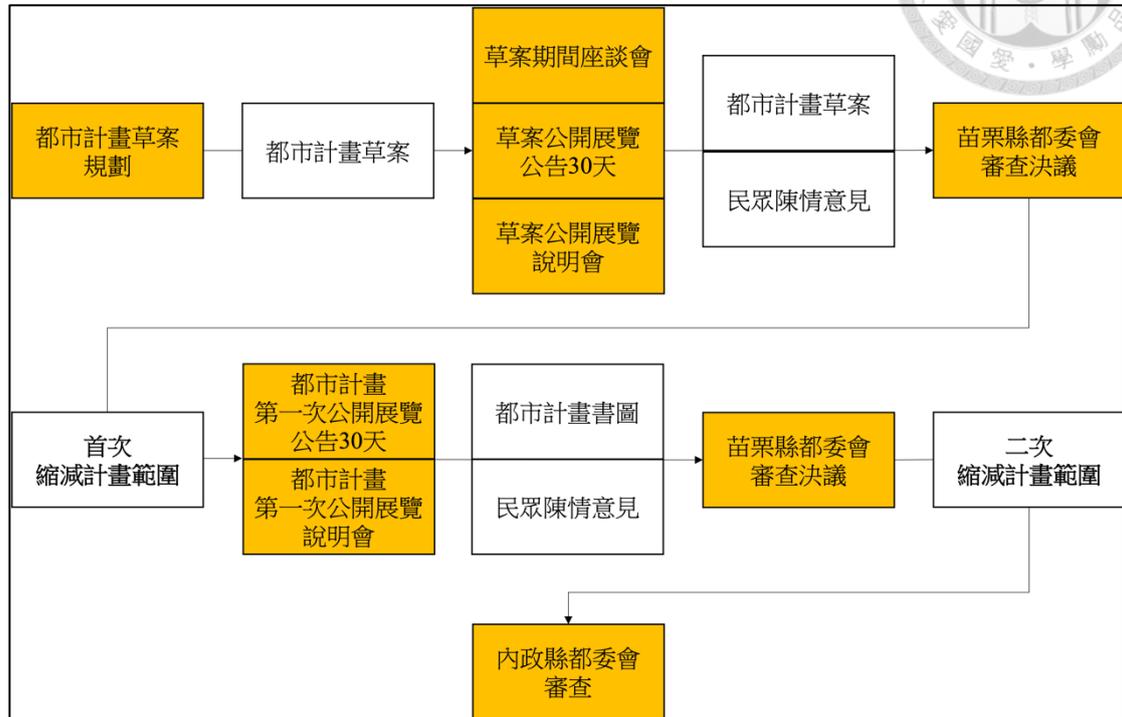


圖 3-8 特定區草案規劃程序

資料來源：作者自行製作。

在此階段程序中，規劃專業機構運用多種操作因應反對聲浪。顧問公司在草案規劃期間，透過徵收問卷調查推斷，公義路以西範圍反對意願較高；並持續與縣府規劃單位，舉辦座談會嘗試減低反對意願。苗栗縣都委會則要求顧問公司，依區段徵收／市地重劃重新分析可行的開發方式（苗栗縣政府，2009a：附錄-區段徵收評估報告書 31；苗栗縣政府，2005：7）。

劉政鴻上任後²³，其與苗栗縣都委會在徵收意願調查，以及開發財務考量下，採用顧問公司研擬的「剔除公義路以西」範圍縮減方案（見圖 3-9）（苗栗縣政府，2006a：5；胡蓬生，2006）：

劉縣長上來以後，就決定剔除公義路以西，那 95 年之後公展就 OK 進入都市計畫程序。我們那時候有分析，主要是公義路以西，建物房舍很多，所以反彈比較大，果然剔除以後抗爭就變少（2020 年 3 月，S 經理）。

²³ 傅學鵬與劉政鴻前後任縣長於 2005 年 12 月 20 日交接。

另外，在公墓地影響地主徵收意願下，顧問公司、縣府規劃單位與苗栗縣都委會，以提高徵收可行性為由，再次剔除南側公墓範圍(見圖 3-10)(苗栗縣政府，2009a：附 5-4, 14)：

對，那時候那邊有墳墓，那個地方那邊人都知道。因為如果你把它納進來，你要劃為什麼區？如果是住宅區好像也不妥當。所以它那個應該要剔除，你也知道區段徵收是用抽籤分配，啊誰去配到那裡？應該沒有人會願意啊(2020年3月，H主管)。

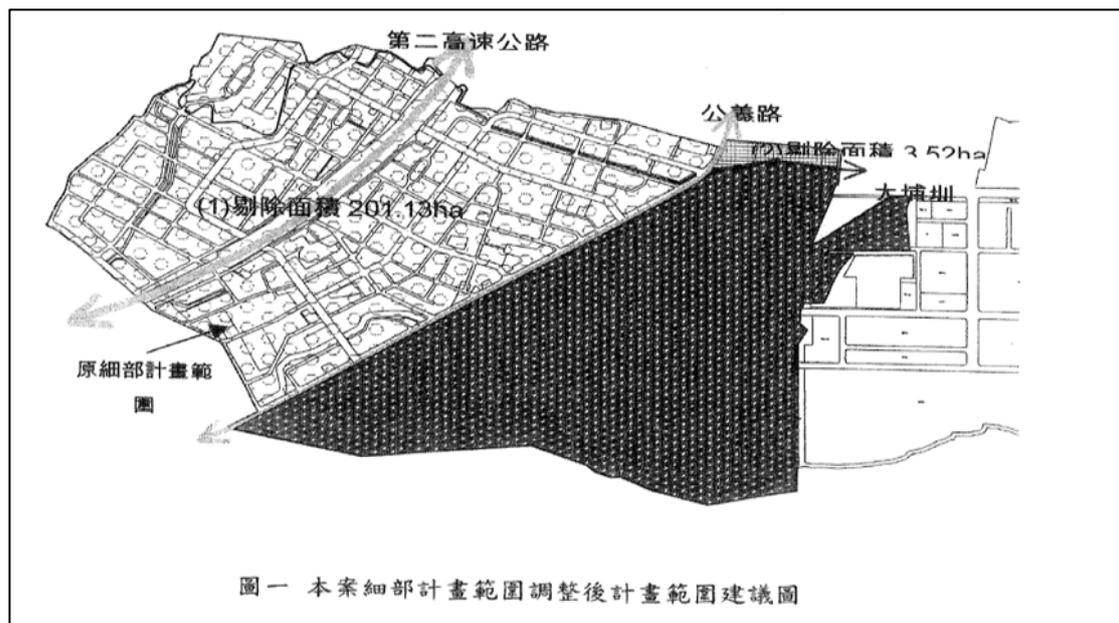


圖 3-9 剔除公義路以西計畫範圍

資料來源：引用自苗栗縣政府(2006a.4.20)〈苗栗縣都市計畫委員會第 179 次會議紀錄〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。取

用日期：2022 年 4 月 21 日。

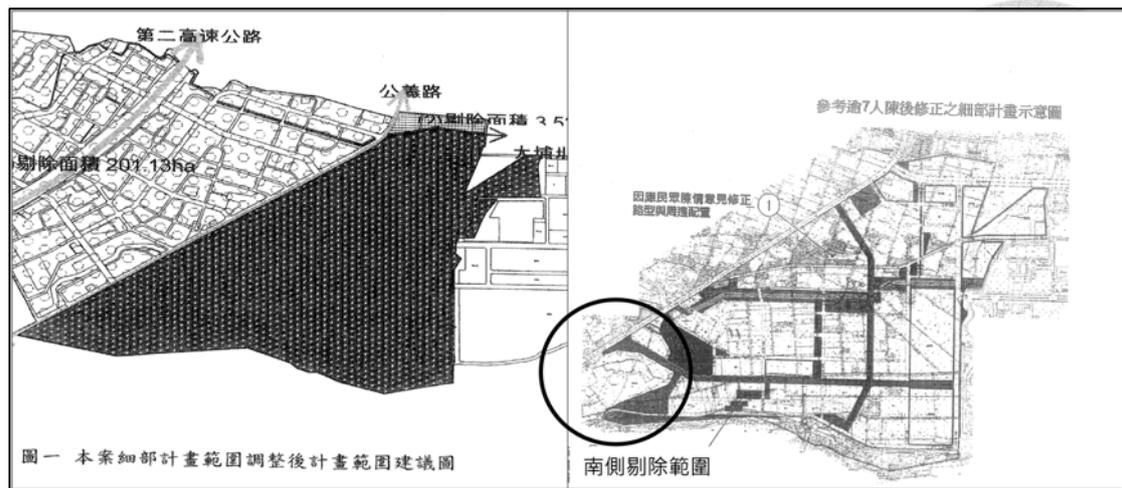


圖 3-10 剔除南側計畫範圍前後比較

資料來源：引用重製自苗栗縣政府（2006a.4.20）〈苗栗縣都市計畫委員會第 179 次會議紀錄〉與苗栗縣政府（2007b.1.4）〈苗栗縣都市計畫委員會第 188 次會議紀錄〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。取用日期：2022 年 4 月 21 日。

換言之，上述程序操作牽涉兩種策略：第一為議程界定，其次為技術轉譯。面對地主提出反對徵收或維護農村等意見，苗栗縣都委會並未改變規劃目標，而將異質訴求，界定為爭取開發可行的議題；要求顧問公司與縣府規劃單位，依制度、民意與土地財務重新評估。

顧問公司與縣府規劃單位則運用問卷調查，將異質訴求轉譯為均質的徵收意願數據；並且透過一般化／標準化的土地規劃與財務計算，將居民生活環境，轉化為可計量的空間商品與財務評估；最終界定出民眾反對意願較高的土地，提出縮減計畫範圍方案。兩種策略體現規劃專業協力關係追求制度合法、民意馴化，與空間財務效益的多重技術可行邏輯（見圖 3-11）。

那麼，正副縣長等提案者，持續協同規劃專業機構，在確保開發依據²⁴與謀求徵收財源下，爭取科管局購買土地納管²⁵（苗栗縣政府新聞課，2004；苗栗縣政府，2009a：附 6-3 - 6-4）。因此，規劃專業機構與提案行動者密切協力，其仰賴政治首長，向中央機構爭取背書論述與財源，體現建構開發論述正當性的技術可行邏輯。下一階段規劃調整更將指出，縣長與私人財團合作關係，是影響規劃專業協力網絡的重要因素。

²⁴ 為補足竹南基地用地需求（苗栗縣政府，2009a：附 2-3，附 1-1）。

²⁵ 科管局因自身財務限制未採納購地要求（苗栗縣政府，2009a：附 6-4）。

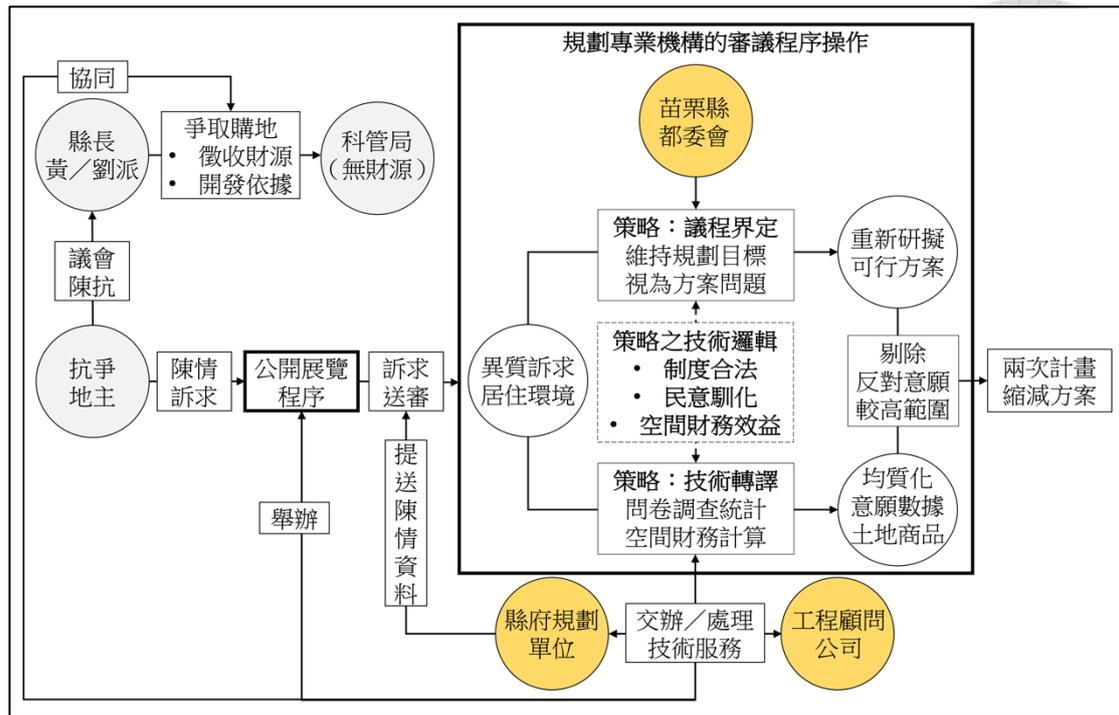


圖 3-11 規劃專業程序操作圖：兩次計畫範圍縮減
資料來源：作者自行製作。

(二) 政商聯盟下的程序操作與園區專用區擴大

特定區進入內政部都委會階段後（見圖 3-12），規劃程序再次捲入新行動者——爭取擴大購地的光電業者。業者在投資面板廠需求下，曾向縣政府陳情願於特定區內購地建廠，希望擴大專用區規劃（苗栗縣政府，2009a：附 11-1）。劉政鴻接獲投資書後，即作為招商政績宣示開發正當性。本次規劃調整正是政商聯盟，扣連規劃協力關係的具體展現（羅緝綸、林玉文，2007；羅緝綸，2007a）。

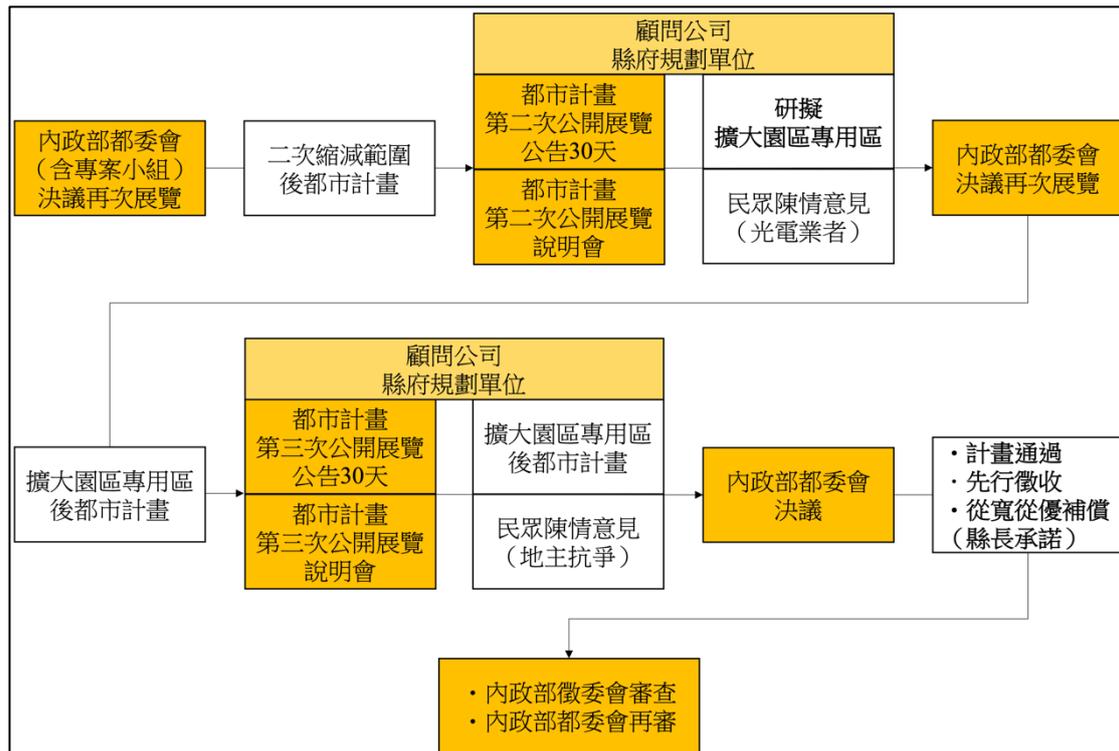


圖 3-12 擴大園區專用區規劃程序

資料來源：作者自行製作。

縣府規劃單位與顧問公司，以助益開發財源為由，將專用區面積由 23 公頃擴大至 27.89 公頃（見圖 3-13），並獲內政部都委會通過。值得注意的是，內政部都委會記錄之第二次公開展覽陳情，僅列業者訴求，但是展覽說明會卻有民眾抗議（胡蓬生，2008a）。換言之，本次審查資料未列地主訴求²⁶，亦未見內政部都委會對此討論（內政部營建署，2008a：41-42）。

地主訴求在第三次公開展覽期間，才列入書面程序且親赴都委會陳情²⁷。然而，縣府規劃單位以反對者是少數人，以及開發依據與程序作業既成為由不採陳

²⁶ 內政部都委會 679 次會議。

²⁷ 內政部都委會 687 次會議。

情意見（內政部營建署，2008b：40-41；胡蓬生，2008b）；縣長則在內政部都委會要求下，以從優補償一致回應地主異質訴求，並獲內政部都委會²⁸決議維持擴大專用區規劃，辦理先行徵收（內政部營建署，2008c：67-70）。

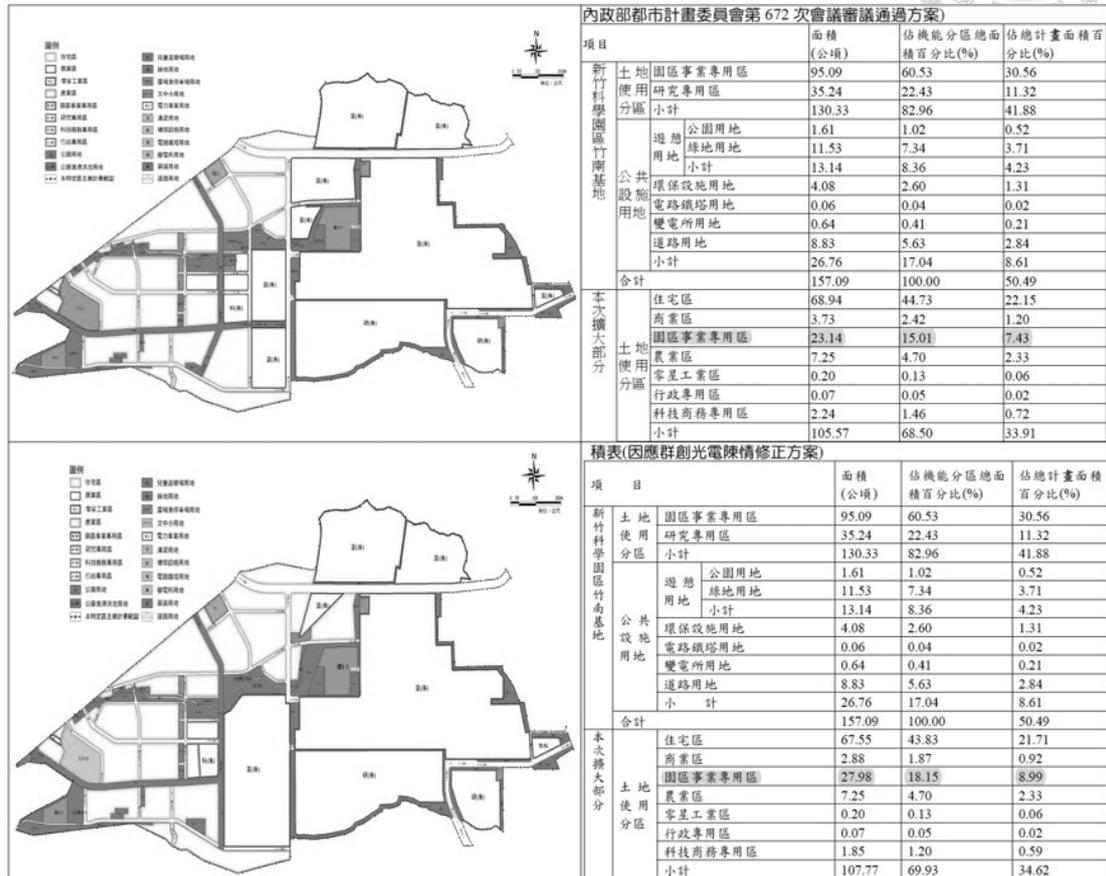


圖 3-13 擴大園區事業專用區規劃調整

資料來源：引用重製自內政部營建署（2008a.4.1）〈內政部都市計畫委員會第 679 次會議紀錄〉。<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/committee/cpc/reco rd/679.pdf>。取用日期：2022 年 4 月 22 日。

總言之，本次規劃程序體現三種新的操作策略：選擇性資料呈現、程序詮釋，以及權責轉移（見圖 3-14）。透過選擇性資料呈現，縣府規劃單位、工程顧問公司與內政部都委會，得以將議程限縮在擴大專用區陳情。如此操作除了回應政商

²⁸ 內政部都委會 689 次會議，反對意見可分三類：第三次公開展覽未通知地主、保障居住生存空間反對徵收，以及擴大專用區將使房地拆除建請回復原規劃（內政部營建署，2008b：40-41）

合作利益，對於規劃專業而言，業者購地可同時滿足徵收財源加速開發，民間園區併入基地落實提案依據²⁹，兩大重要因素（內政部營建署，2008a：41-42）。

雖然程序皆有規定民眾參與，但資訊傳達仍有縫隙，自救會成員 J 姐曾向作者說明得知徵收的情形：

最一開始的時候，是以前的舊里長來告知說：「誒，哎呦，鎮公所有公告說你們這邊要徵收呢，啊你們怎麼這邊的住戶都沒有人去參加？」這邊的住戶啊，我們這邊以前像一個小村落一樣，就沒告知我們。後來我爸那時候知道以後，就開始（抗爭）啊，因為要拆掉房子啊（2020 年 3 月，J 姐）！

儘管無法確認資訊落差是否為程序操作的一環，但既成程序確實成為規劃單位，回絕訴求的正當性論述，呈現程序的詮釋策略（內政部營建署，2008c：69-70）；內政部都委會則透過權責轉移，將爭議交付縣長，採納其將異質訴求化約為財務分配問題的承諾（*ibid.*, 2008c：67-68）。三種策略不脫離論述正當性建構、民意馴化，與空間財務效益的技術可行邏輯。而時間效率亦是技術邏輯的一環，光電業者提出投資書不到四個月，擴大專用區方案即獲通過³⁰。

無專業協力的抗爭地主，亦有程序策略——透過書面陳情與親自赴會謀求程序翻案，且彰顯難以均質化的行動邏輯。首先，地主原有生計之空間需求，是其不願參與徵收的核心因素。例如務農者之農田、工程從業者之大型機具停放寮³¹，以及零售商業者之臨路店面等等，此類訴求在草案階段就已浮現（苗栗縣政府，2006b：附件 10）。其次，雖然存在前述動機，但抗爭成本是左右地主堅持訴求的關鍵：

你成立自救會第一個要件就是一定要資金，你很多運作都要用錢，你剛開始可能拿個一千塊兩千塊人家可以，你後面再跟人家拿錢，你根本很多人就不願意拿出來啊！是啊，一定的啊，你一步一步來就是要花錢啊（2020 年 3 月，J 姐）！

因此，部分開發論述常以空間財務效益的分配邏輯，批判抗爭者是為提高補償收益。但此種觀點忽略抗爭者投入的時間、金錢，與勞力成本可能遠遠高過其得利。

²⁹ 特定區是縣府主張竹南基地用地不足而推動，因此持續爭取新闢專用區納入基地以圓提案理由（苗栗縣政府，2009a：附 2-3）；而科管局因財源不足建議其依「民間園區併入科學工業園區設置管理辦法」，由廠商購買專用區後併入基地（苗栗縣政府，2009a：附 6-3 - 6-4）。

³⁰ 光電業者於 2007 年 12 月 10 日向縣府提出投資意向書，園區專用區調整規劃後於 2008 年 4 月 1 日獲內政部都委會 679 次會議通過（內政部營建署，2008a：42）。

³¹ J 姐曾向作者說明原有生活考量：「那時候的掙扎點也滿多的，他們家也一輩子務農啊，我先生自己又有工作。可是我們的大型機具，如果當下被收走，我們大型機具可能會沒地方放，我先生是做怪手之類的」（2020 年 3 月，J 姐）。

另外，地主是異質且動態的組成，歷次展覽意見中亦有地主支持徵收開發（苗栗縣政府，2006b：附件 10-12；內政部營建署，2008c：70）。更重要的是，伴隨民意馴化邏輯的專業程序操作，反對派地主逐步減少。剔除公義路以西已使反對派地主大減，留續在計畫範圍內的地主們亦逐漸參與徵收：

剛開始他們搞不清楚徵收制度是怎樣，大家想說：「哎呦我的土地要被收走了，我的房子要被拆了」這一群人才會覺得說不大對喔，那我也加入自救會好了。

結果加入以後，每個人都嘛：「汝憨仔喔？汝愛一生人種田？」說實在的，到現在外面的人還是說我們笨蛋，你看人家都是整片大建地。後面隔了兩三個月左右，我們旁邊後面的周遭鄰居，就一個退，兩個退，三個退，四個退（2020 年 3 月，J 姐）。

縣府規劃單位所稱的僅有少數人反對，是規劃專業協力操作下的結果（胡蓬生，2008a，2008b）。光電業者與抗爭地主雖同屬人民陳情，但是其訴求與條件差異，使得遵循技術可行邏輯的規劃專業機構，差異化地操作策略，建構有利開發的規劃方案（見圖 3-14）。

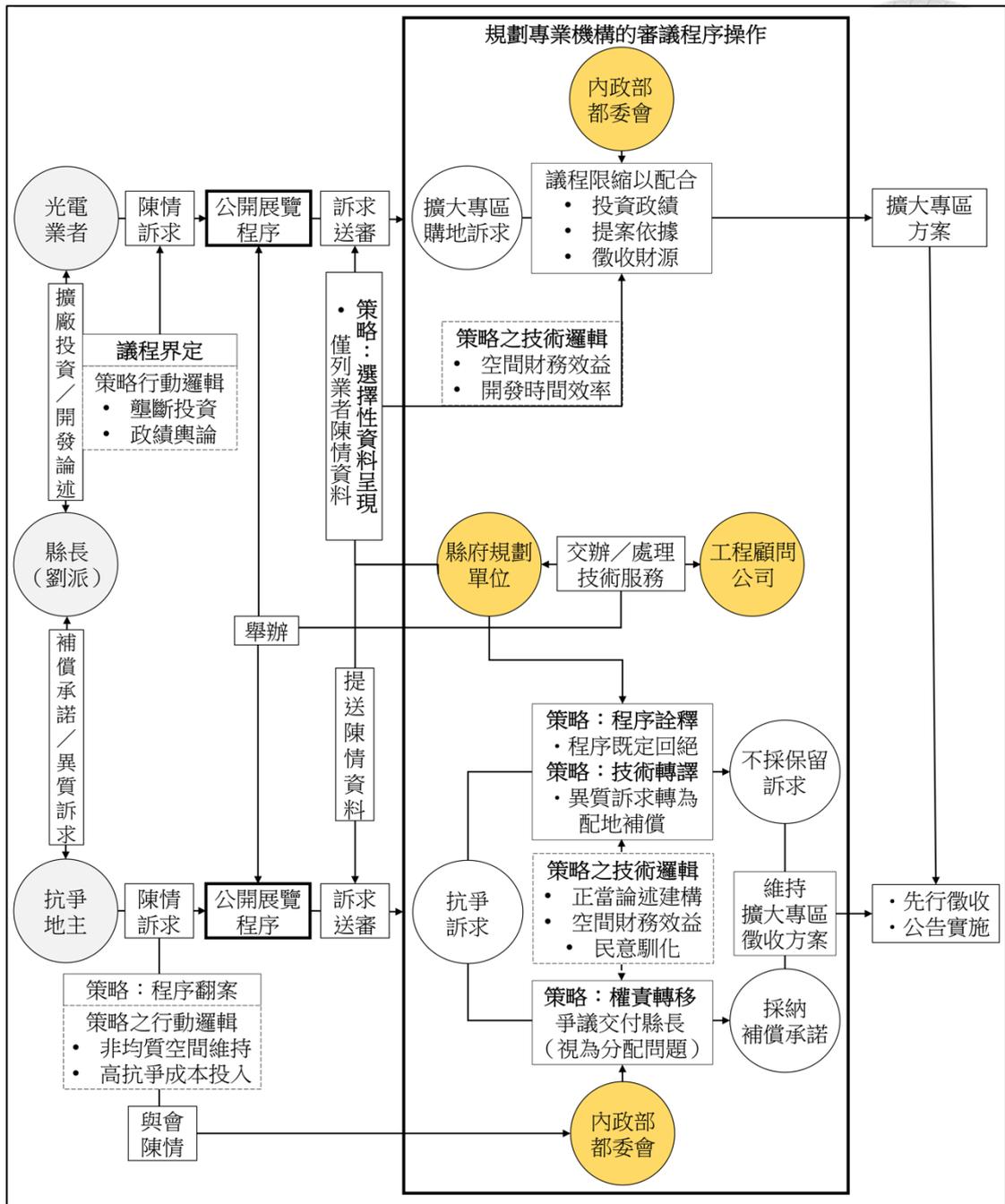


圖 3-14 規劃專業程序操作圖：擴大園區專用區與提高配地比例
資料來源：作者自行製作。

特定區進入徵收階段後，規劃程序已近計畫實施（圖 3-15）。縣府規劃單位與顧問公司曾研議提高地主領回抵價地比例³²（以下簡稱領地比例），並獲內政部土地徵收審議委員會（以下簡稱內政部徵審會）同意徵收（苗栗縣政府，2009a：附錄-區段徵收評估報告書 36；內政部地政司，2008：2）：

另外就是（地主）不滿意比例，那時候是四成，我看其他地方最多是四成五，那之後我們就有調升比例 1 到 2%。那後來我們調高之後，態度有軟化，那時候就是說從優從寬（2020 年 3 月，S 經理）。

縣長與縣府規劃單位以此說服抗爭地主加入徵收，強調領回土地漲價後利益高於補償費（李信宏，2009）。

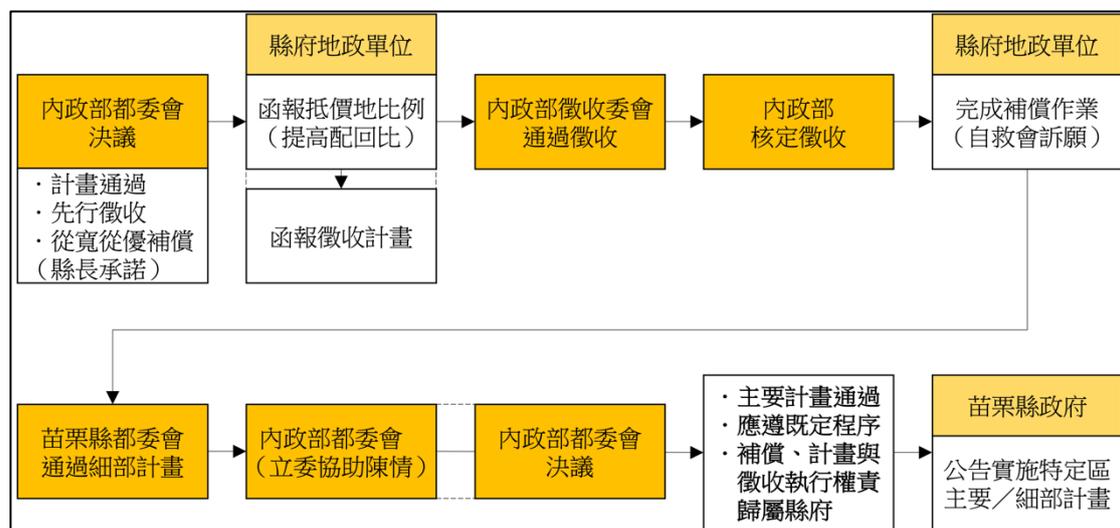


圖 3-15 特定區徵收作業與審議實施程序

資料來源：作者自行製作。

堅持不參與徵收的地主自救會則委託律師提出訴願、陳情監察委員，以及聯合立法委員（以下簡稱立委）親赴都委會陳情爭取推翻既定程序。雖然作者未能詳盡訪問上述行動者的聯結情形，尤其是律師與民意代表協助原因，但自救會最初是從地緣鄰近行動者串連起：

剛開始還沒有認識 SK 律師的時候，有委託我們竹南這邊一個女孩子的律師。走了大概幾個月，說實在她還滿盡力，只是她的專業不是在土地

³² 原抵價地領回比例為「農地重劃地區 45%，非農地重劃地區 40%」，之後提高為「農地重劃地區 46%，未曾辦理農地重劃地區 41%」（苗栗縣政府，2009a：附錄-區段徵收評估報告書 36；內政部地政司，2008：2）。

法，只是也就是一直打啊。還有我們去拜託，類似康○○³³啦，因為他那時候當了三年還兩年的立委（2020年3月，J姐）。

內政部都委會面對陳情，曾提三種方案請內政部地政司，與縣府規劃單位協助認定。但最終僅以程序已決議，以及補償／計畫執行屬縣府權責，通過特定區計畫，由苗栗縣政府公告實施（內政部營建署，2009a，2009b，2009c；苗栗縣政府，2009a）。

總言之，規劃專業機構再次運用技術轉譯、程序詮釋，與權責轉移等策略，應對抗爭地主訴求。縣府規劃單位與工程顧問公司，以提高領地比例作為從優補償承諾具體措施，再次體現透過一般化土地財務計算，將異質訴求轉譯為可計量的空間財務議題（內政部營建署，2009c：24）。那麼，內政部都委會雖然嘗試再次釐清爭議，但仍以程序既定回絕訴求，並轉移爭議權責予縣府。

二、跨地方抗爭行動下的變更都市計畫案

（一）公共設施工程執行與跨地方抗爭行動

雖然特定區計畫在抗爭中實施，但是抗爭地主與組織協力者，在體制外策動的程序翻案策略，成功重啟都市計畫程序（圖 3-16）。公民記者是抗爭地主在計畫實施後率先建立聯接的對象，其攝錄的影音資料，以及對地主資料蒐集意識的培力，為日後媒體報導奠定重要基礎（李雲深，2010）：

一開始只有他們在抗爭的時候，還沒有廣泛受到新聞矚目的時候，他們很幸運有一個叫大暴龍的，去了就告訴他們，外界還沒有關注之前，你們要盡量的錄影，先把所有畫面都先拍起來。所以後來他們存了很多很多畫面資料，等到媒體知道要開始報的時候就有素材可以用（2020年3月，SK律師）。

³³ 當地立法委員。

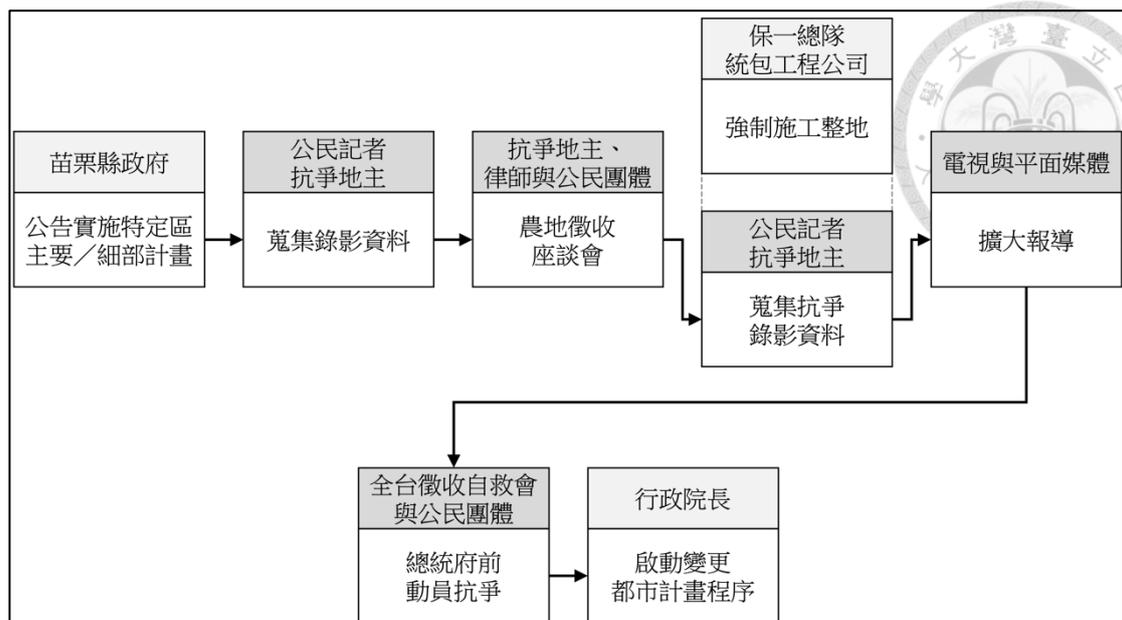


圖 3-16 抗爭組織重啟規劃程序行動圖

資料來源：作者自行製作。

抗爭地主亦與關切農村的公民團體——台灣農村陣線（以下簡稱農陣）建立聯接。農陣在 2008 年因《農村再生條例》修法而組織活動³⁴，其針對徵收迫遷議題舉辦的座談會，促成抗爭地主和各地徵收自救會，以及農陣律師、學者與學生成員建立關係（環境資訊中心，2010）：

其實真正認識自救會是土城彈藥庫之後，那次我才知道說，原來所謂的自救會的群體有這麼多。所以一開始抗爭只有這村落的居民，彈藥庫之後才連絡上律師與各個自救會（2020 年 3 月，J 姐）。

強制動工衝突後，抗爭地主與公民團體，透過採訪通知和媒體建立關係³⁵（二重埔自救會、台灣農村陣線、灣寶自救會、竹南大埔自救會，2010）。雖然作者未能詳細掌握媒體進場報導的具體運作，但是特定媒體的報導設定擴展了抗爭輿論：

那時候叫做大話新聞，好像每個禮拜一次，還是連續一個禮拜，很密集的，鍾年晃就跟鄭弘儀講說刊這一題。刊這個之後突然就逼著其他媒體全部要跟進這個，因為又有很好的畫面。然後當然公民團體慢慢也更多人跟進說要聲援（2020 年 3 月，SK 律師）。

³⁴ SK 律師曾說明組織成立脈絡：「那時候因為要針對農村再生條例做比較廣泛密集的討論……，我們就覺得說大家應該要集結在一起，怎麼去保護農地農村這樣的議題。類似一個以農村再生條例而引發的，弄到最後乾脆就成立一個台灣農村陣線」（2020 年 3 月，SK 律師）。

³⁵ 7 月到 8 月間分別有客家電視台、時報週刊、公共電視台、自由時報、民視電視台、聯合報、獨立媒體、中央通訊社、蘋果日報、三立電視台、壹傳媒、公視中畫新聞等各家媒體進入特定區開發基地內採訪（德昌營造股份有限公司，2010a，2010b）。

相較於前一階段，僅與地緣鄰近行動者合作，抗爭地主在關切農村議題的自發性行動者串連下，共同建構跨地區組織協力關係。農陣和各地自救會為了擴大全國輿論關注，進一步於總統府前，動員提出暫停徵收等訴求，並獲中央政府官員回應（台灣農村陣線，2010b）：

所以為什麼抗爭要拉到台北來，苗栗上有一個劇田，是在媒體要報導，最後集結更多地方抗爭的人，把它拉到台北凱道去，才能受到全國性的注意。

從新聞媒體報導到第一次夜宿凱道，一下子農民變那麼多，最高峰甚至有 4000 多人，有沒有可能複製 520 農運那種氛圍，我覺得會讓馬政府那時候有點擔心。所以 717 的當天晚上十點多就接到總統府秘書長的電話（2020 年 3 月，SK 律師）。

總言之，農陣為首的協力組織，在全國性抗爭中操作三種行動策略：議程界定、擴大輿論與程序翻案（見次小節圖 3-20）。農陣將徵收扣連農村發展危機，而各地自救會於總統府集結，亦使輿論提升到全國尺度，聯合訴求撤銷徵收（台灣農村陣線，2010b）。因此，跨地區組織的行動邏輯，擴展為農村農業問題倡議，其與地主維護居住生計空間的行動邏輯呈現層次差異，兩者在策略上交互支持。

（二）中央黨政首長介入下的農地變更程序

行政院長於抗爭後接見農陣與各地自救會代表，指派內政部營建署與縣府規劃單位協調規劃方案，決議依「建物原地保留」與「農地集中劃設」變更都市計畫（行政院，2010a，2010b；苗栗縣政府，2011b：附件三）（見圖 3-17）；劉政鴻雖然配合中央首長決議，但是協商過程中一度未答應訴求，體現中央與地方黨政機關的權力緊張（陳洛薇、李順德，2010）。

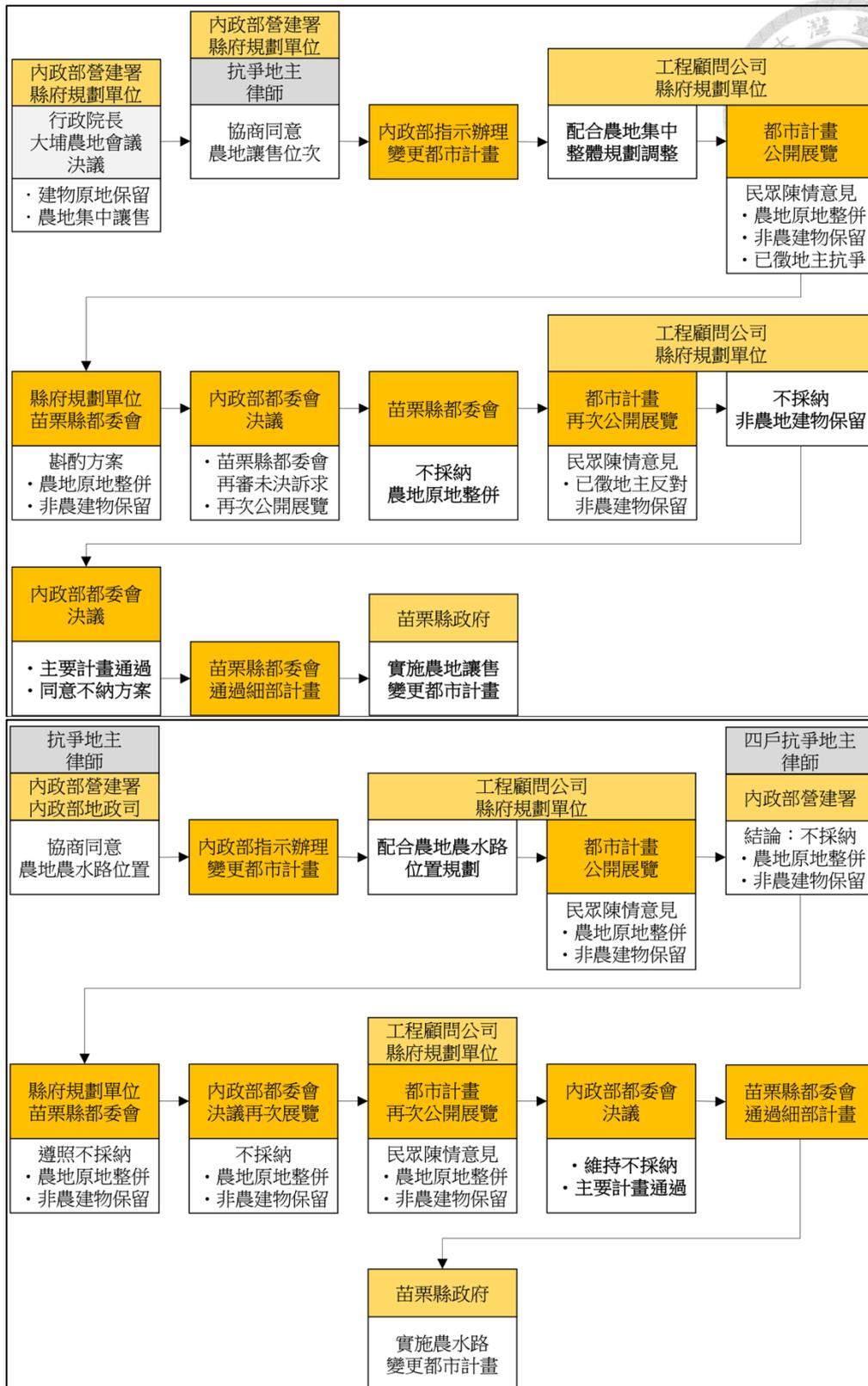


圖 3-17 劃地還農與農水路變更規劃程序

資料來源：作者自行製作。

地方首長雖能動員當地政治人物，與工商組織宣傳開發正當性。但中央黨政首長在抗爭輿論升級到全國尺度，以及直轄市升格選舉³⁶的全國黨政脈絡下，直接將規劃程序收歸中央主導，與抗爭地主／縣府規劃單位協商變更案，體現規劃主導權的中央—地方層級轉變（苗栗縣政府行政處新聞科，2010；黃瑞典、胡蓬生，2010；行政院，2010b）：

可能剛好時機也對啦，剛好卡著馬英九跟吳敦義的選舉的時機，要不然我們哦，狗再叫大聲也沒人理對不對？都是一樣的。那是因為選舉的關係啊，你那時候電視一打開來三立就狂報。我才知道說，原來有那麼多個大埔，全台灣是好幾個大埔啊（2020年3月，J姐）！

那麼，原有農田紋理經歷均質化土地規劃後，農地分散於住宅區與園區專用區（見圖 3-18）。為了採納農地保留訴求，內政部營建署與縣府規劃單位，透過一般化／標準化的面積計算，將農地總計集中，再依地主需求逐一規劃位置（行政院，2010a，2010b）（圖 3-19）：

啊看似很簡單，幾句帶過說把它集中劃地還農，其實過程有很多技術面的問題。如果它農地要維持，你家這裡一塊，他家在這裡一塊，啊我路要怎麼畫？住宅區也沒辦法圍著農地這樣畫，不同屬性又會干擾。

後來才會想出一個方法說，那就集中才會變成畫地還農，這個就全國來講也是首創啦，用專案的方式。因為法令裡面的規劃面向又要滿足的情況下，它只能這樣做（2020年3月，H主管）。

另外，農業區擴大亦牽動住宅區或園區專用區調整，以確保其餘地主領回抵價地面積，以及計畫空間財務平衡（苗栗縣政府，2011c：15-16）；而工程顧問公司、苗栗縣都委會以及內政部都委會後續皆依結論方案維持規劃（苗栗縣政府，2011c：1-3；內政部營建署，2011b：38-39）。值得注意的是，原先陳情擴大園區的光電業者，早在抗爭擴大前就因公司併購而不在特定區設廠（李珣瑛，2010）。

³⁶ 2010年11月為五都升格選舉。

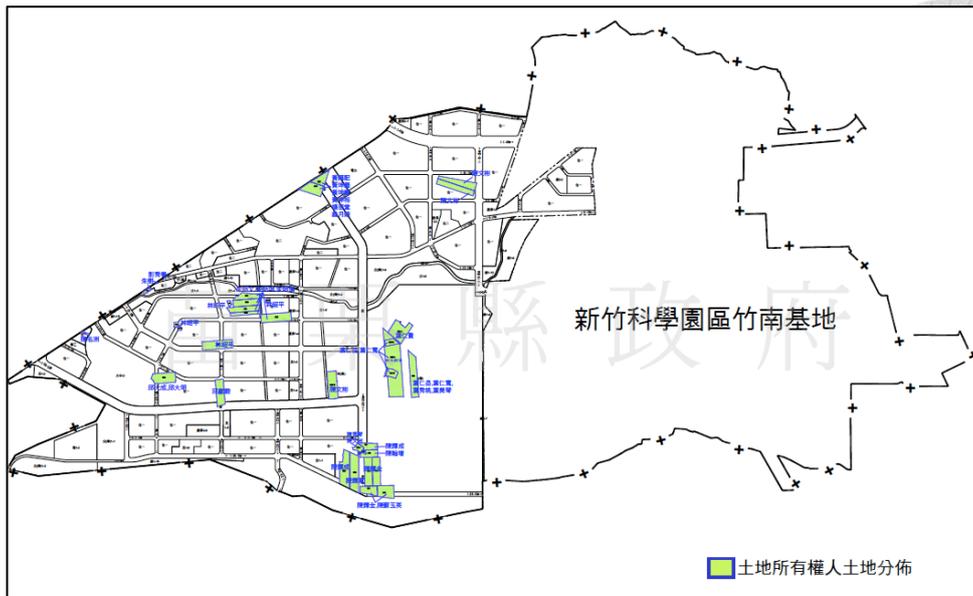


圖 3-18 計畫實施後原有農地分佈

資料來源：苗栗縣政府（2011b：2-9）〈變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（配合行政院「劃地還農」專案讓售政策指示）主要計畫案（公告文號：100.6.17 府商都字第 1000119157B 號）〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2022 年 9 月 23 日。



圖 3-19 地主農地集中位置分配

資料來源：苗栗縣政府（2011b：附件三）〈變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（配合行政院「劃地還農」專案讓售政策指示）主要計畫案（公告文號：100.6.17 府商都字第 1000119157B 號）〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2022 年 9 月 23 日。

總之，農地變更程序是中央首長，在全國抗爭輿論與選舉考量下，透過權責轉移與議題界定策略，以避免徵收農田提出變更（行政院，2010a，2010b）。內政部營建署為首的規劃協力關係，在舊有農村已變為現代分區規劃下，運用技術轉譯，將農地總計規劃為集中式農業區（見圖 3-20）。

不過，農戶之間的農地與農水路規劃，無法直接以一般化／標準化的規劃技術通用之，其需要規劃單位與各戶地主共同研議（苗栗縣政府，2012b：附件一）。雖然農戶需求牽涉大量規劃協調，但這意味著長期抗爭的非均質訴求，終於能進入規劃協力關係之中：

比如你家在這裡，我家跟你家中間要怎麼隔？我是想要跟他家，又不想要跟你家；再來一樣的面積要割一料（長條）的，還是方塊的？如果每個人都要鄰路，他變成一料又太窄難以耕作；水從竹科那邊水源區放過來，誰在上田區？誰在下田區？光是區塊誰要在誰旁邊都要討論（2020年3月，H主管）。

雖然農地變更程序操作的技術邏輯，仍以民意馴化、空間財務效益，以及論述正當性為核心。但農戶地主參與規劃，使得維持原有生活的異質考量得以涉入其中。

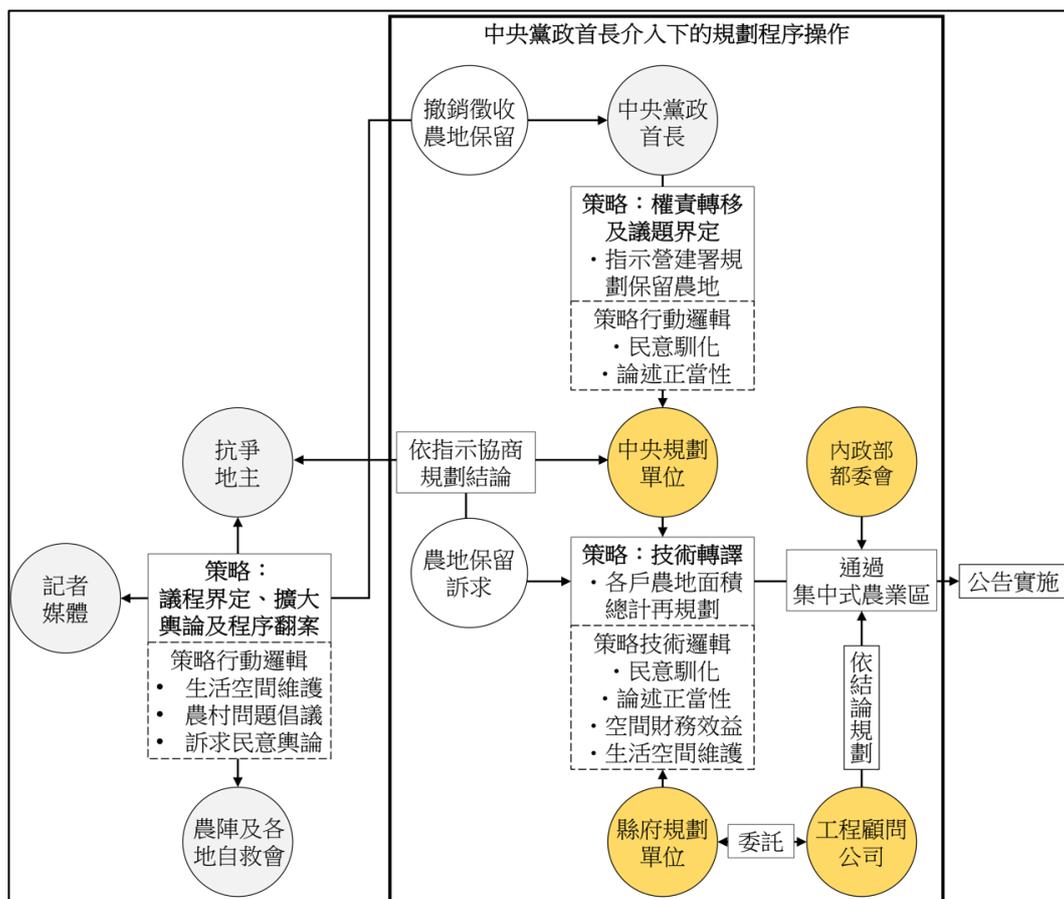


圖 3-20 都市規劃變更程序操作圖：農地集中保留

資料來源：作者自行製作。



(三) 新任中央政府指示的專案變更程序

在兩次農地變更程序中，個別地主與農陣成員，持續協力爭取「農地原地整併（不集中劃設）」與「非農地建物保留」（見前圖 3-17）（苗栗縣政府，2011b：附件三；內政部營建署，2011b：41-43, 44-47, 53-54；苗栗縣政府，2012b：附件四）。縣府規劃單位、工程顧問公司，以及苗栗縣都委會雖曾研議保留，配合徵收戶與公義路以西里長，卻聯合抗議不公。因而規劃單位以訴求和指示不符，維護 98% 已領抵價地主權益，改不保留。營建署亦在兩方抗爭下結論不保留，二級都委會依結論通過計畫（苗栗縣政府，2010b：31；內政部營建署，2011b：43, 47-49；苗栗縣政府，2012b：附件 13-15；苗栗縣政府，2012c；內政部營建署，2012a：183；內政部營建署，2012b：7）。

簡言之，配合徵收戶與公義路以西地主（里長），在不滿保留方案、公共設施開發，以及土地升值的脈絡下串連抗爭，構成地主間的程序鬥爭。雙方皆透過書面及會議陳情，操作程序翻案（徐旭，2014：68-69）。雖然部分質疑論點聚焦保留戶交通問題，但作者認為差異化方案是衝突主因，訴求邏輯分別為：原有空間維護／徵收方案一致。特定區開發不但分化當地社會關係，更促成地主間的程序政治。徐旭（2014：71-72）曾提出，大埔里民社會經濟組成差異，是抗爭難以團結的重要原因。作者則認為，地主衝突亦源自規劃程序操作，以及其技術邏輯。

規劃專業機構在地主抗爭下，透過技術轉譯，提出公義路以西縮減方案，形成第一次地主分化：非徵收區／徵收區地主；中央首長與規劃專業機構，在徵收衝突後，透過議題界定與技術轉譯，提出建物基地保留方案，構成第二次地主分化：已領補償金或依比例配地拆遷地主／建物原地保留地主。由於農地保留戶並非保留住宅區而未受抗議，但建地（住宅區）保留卻成為其他地主攻訐的對象³⁷。

換言之，規劃協力關係遵循的民意馴化邏輯，使其需要反覆操作程序提出方案，但計畫可行亦促進當地社會關係裂解。規劃機構在地主程序政治擴大下，更運用其建構的分化關係，以維護徵收戶權益的程序詮釋捨棄保留（見圖 3-21）：

我們那時候的確有幫張藥局研擬怎麼樣保存下來，縣府也同意了，但誰知道到了內政部都委會的時候，他們里長帶了三、四十個人來抗議，說這樣不公平，我們都拆了，為什麼他們可以留下來？所以委員後來就翻案以示公平（2020 年 3 月，S 經理）。

³⁷ 配合徵收戶可領現金補償或依「農地重劃地區 46%／未曾辦理農地重劃地區 41%」配回抵價地（住宅區、商業區或科技商務專用區）（苗栗縣政府，2009a：附錄-區段徵收評估報告書 36, 39）。

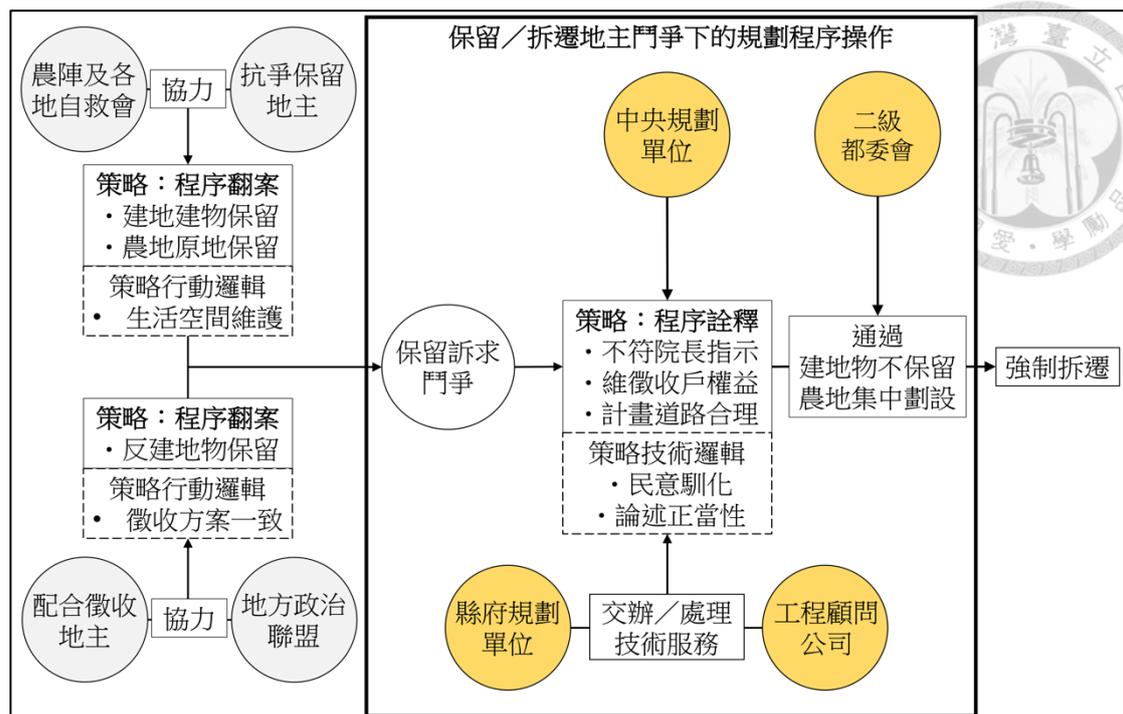


圖 3-21 都市規劃變更程序操作圖：原建地物不保留 / 農地維持集中
資料來源：作者自行製作。

地主衝突在強制拆遷期間，升級為保留地主協力公民團體 / 支持拆遷地主協力地方政治人物³⁸的組織衝突，各方皆透過抗爭或記者會擴大輿論，後者更操作成在地與外來組織的對抗。而中央政府僅表示地方合法辦理（見圖 3-22）（邱燕玲，2013；陳文敏，2013；張裕珍，2013；范榮達，2013；苗栗縣政府新聞科，2013；蘇木春，2013；中央社，2013；張裕珍、蘇木春、胡蓬生，2013；內政部營建署都市計畫組，2013；仇佩芬，2013）。抗爭保留地主與農陣律師在強拆事件後，持續透過行政訴訟翻案程序，爭取徵收撤銷與土地還原。

³⁸ 串連動員者包含鎮代會主席、縣議會正副議長及議員、地方立法委員、鄉鎮長等等（范榮達，2013；苗栗縣政府新聞科，2013；中央社，2013；張裕珍、蘇木春、胡蓬生，2013）。

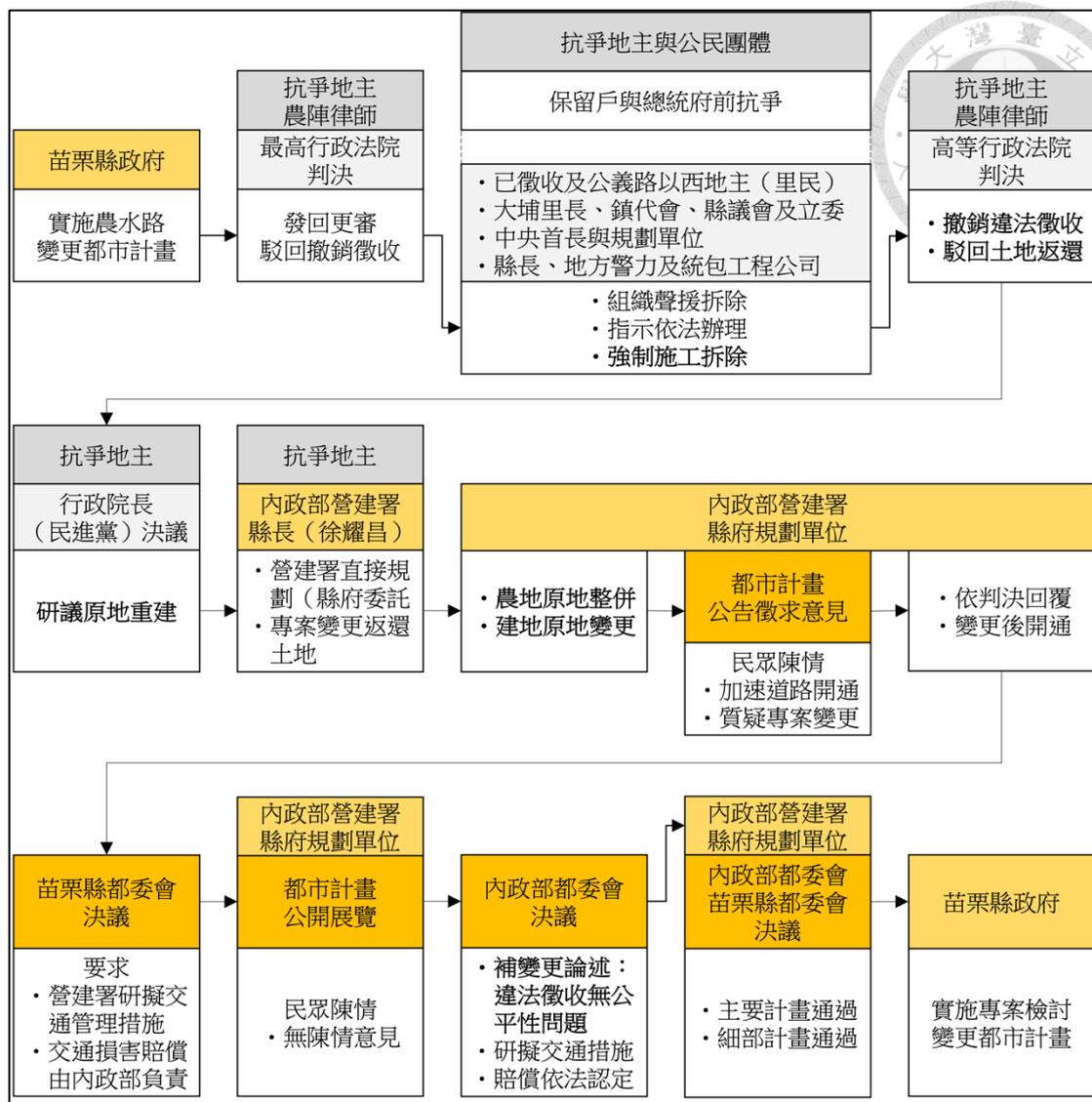


圖 3-22 專案通盤檢討變更規劃程序

資料來源：作者自行製作。

那麼，行政法院是程序詮釋與翻案的重要行動者³⁹，對規劃程序與論述具制度性的判定效果。高等行政法院以未實質協議價購、國科會無規劃特定區納入基地，故無提案必要性⁴⁰，以及徵委會未實質審查公私益，判決徵收撤銷（臺中高等行政法院，2014：49, 55-58）。換言之，行政法院未採納規劃協力機構，運用科

³⁹ 行政法院亦會維持既定程序，視其制度詮釋而定。

⁴⁰ 國家科學委員會為科管局之主管機關，其於強拆事件後發出聲明並受法院收錄於審卷（台中高等行政法院，2014：57）。

管局公文建構的提案論述，並以程序流於形式判決違法⁴¹，否決專業程序操作與詮釋。不過，土地以已供抵價地分配而駁回返還⁴² (ibid., 2014: 59-60)。

民進黨執政後，行政院長在全國社會團體訴求下，以保障私人財產向地主提出原地重建，指示營建署向黃派縣長徐耀昌協商⁴³，由縣府委託營建署直接規劃 (苗栗縣政府，2017：附件一，附件二)。因此，民進黨政府亦透過議題界定與權責轉移提出變更，提案關係轉由跨黨派中央地方政府組成，雖然徐耀昌曾支持拆除但上任後僅配合中央指示 (苗栗縣政府新聞科，2013)。規劃專業協力更加體現中央主導的權力關係，不再由縣府委託顧問公司。

在專案變更程序中，規劃機構首要操作是制度解套，前次變更因公共工程施工中可逕行辦理⁴⁴，但完工後不可照辦。內政部營建署與縣府規劃單位，改以通盤檢討制度變更，並依判決及徵收制度返還土地 (苗栗縣政府，2011b：1-2；苗栗縣政府，2012b：1-1--1-2；苗栗縣政府，2017a：附件二)。而審議程序牽涉中央與地方規劃機關的權力緊張，苗栗縣都委會提出交通賠償應由內政部負責；內政部都委會則研擬交通措施，賠償以依法認定回應之，並要求變更論述加入「違法徵收無公平性問題」回應質疑⁴⁵ (苗栗縣政府，2017b：6；內政部營建署，2017a：43, 45)。

換言之，地方規劃單位因部分地主與政治人物，曾操作交通問題與保留不公輿論，透過權責轉移將質疑交付中央。而中央規劃單位透過交通技術轉譯，以及判決程序詮釋回應地方質疑，並在通盤檢討時效限制下加速實施程序，以符地主與公民團體訴求 (內政部營建署，2017b：42)。

總結來說，作者認為民意馴化是跨黨派提案規劃關係，共同遵循的首要邏輯。但是中央與地方注重的民意層次有別，新中央政府更加注重全國公民團體抗爭輿論 (鄭宏斌，2016；董俞佳、鄭嫻、林河名，2016)。中央主導的規劃關係，積極運用技術轉譯與程序詮釋回應地方質疑，並依循制度合法、論述正當與時間效率等技術可行邏輯，建構重建變更案 (見圖 3-23)。

⁴¹ 未符「土地徵收條例第 11 條」以及「憲法第 23 條及行政程序法第 7 條規定之 (公益性、) 必要性與比例原則」 (台中高等行政法院，2014：49, 51)。

⁴² 保留地主與律師上訴仍被駁回 (臺中高等行政法院，2016：1-2)。

⁴³ 徐耀昌於 2014 年 12 月上任縣長；林全於 2016 年 5 月接任院長。

⁴⁴ 依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款「都市計畫經發布實施後，遇有下列情事之一時，當地直轄市、縣 (市) 政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況逕行變更：四、為配合中央、直轄市或縣 (市) 興建之重大設施時。」 (全國法規資料庫，2022)。

⁴⁵ 公開徵求意見期間仍有個別民眾質疑專案變更公平性 (苗栗縣政府，2017b：49)。

第三節 都市規劃的程序政治與專業操作



裨益於杜文苓（2012：119, 136, 142）以及呂欣怡（2020：115）對程序操作以及技術邏輯的討論，本章推論都市規劃程序，所牽涉的各種程序策略及其行動／技術邏輯。那麼，扣連著 Goodwin 與 Painter（1996）的地方治理概念，本文更展示了程序操作所鑲嵌的各方協力關係以及地方脈絡因素。

我們發現竹南基地以及特定區，是中央地方黨政關係在選舉佈局、產業轉型以及財政限制下，由黃劉派系要角爭取科技住商發展的開發計畫，規劃過程亦牽涉私人企業的政經合作。而中央地方首長所交付、派任以及簽約委外的政府規劃單位、各級都委會，以及顧問公司，意味著規劃機構是在霸權集團的主導下，建立專業協力關係。因而政治經濟聯盟對於政績論述、投資利益，及民意輿論的考量因素，牽動規劃專業的程序操作。

在擬定程序中的徵收地主抗爭、缺乏徵收財源、確保提案依據，以及光電政商聯盟等因素下，苗栗縣及內政部都委會透過議程界定、程序詮釋以及權責轉移策略來回應地主抗爭；並且交由縣府規劃單位，以及工程顧問公司透過制度解套、標準化技術轉譯，以及選擇性資料呈現，提出縮減計畫範圍、擴大園區專用區與抵價地比例提升等規劃方案，使特定區得以在衝突及限制中實施開發。其中，擴大園區專用區的規劃專業操作，亦牽涉縣長與光電業者的議程界定。

那麼，土地建物保留地主、律師及公民團體／反對保留地主，及地方政治人物亦，透過程序陳情、聯合擴大抗爭，與行政訴訟操作議程界定、擴大輿論與程序翻案等策略。變更程序階段，在抗爭輿論擴及全國尺度之下，使得中央首長直接透過權責轉移以及議程界定，提出保留與重建指示，體現中央地方政府輿論關注的層次差異。中央與地方規劃單位，在中央地方黨政權力關係轉變下，運用技術轉譯以及制度解套與保留地主共商規劃變更，苗栗縣及內政部都委會，則透過程序詮釋回應反對保留的輿論。而行政法院的程序詮釋與翻案操作，亦是地主衝突張力擴大下使得保留變更案得以形成的重要因素。

總結來說，地方中央政經集團因政績論述、產業投資利益及民意輿論，以及各方地主與公民團體，在保留原有生活空間／不滿差異化方案、加速公設開發及土地升值等因素下的程序操作，構成地方治理結構轉下的都市規劃程序政治。而中央或地方黨政首長，扮演主導議程界定的重要角色。規劃專業協力網絡是在地方政經利益合作，以及中央地方黨政的民意考量下操作程序，同步處理空間制度、開發財務平衡、規劃時程限制以及論述正當性等課題。

換言之，規劃專業機構的程序操作，內蘊著追求民意馴化、制度合法、空間財務效益、論述正當性，與時間效率可行的技術邏輯。空間規劃與政治經濟聯盟，協力依循排除、轉譯或配合特定訴求與空間制度條件的程序操作，提出減少抗爭

輿論、制度合法且空間財務效益的規劃方案，形成規劃程序政治中的可行性建構操作。

不過，規劃專業透過可行性建構的差異化方案，卻同步造成原有地方社會關係的分化與裂解。結合空間調節機制來看，作者認為可行性建構是規劃在程序政治中的實質調節手段，其促進了空間社會關係的創造性破壞，並以此回應研究問題二「規劃專業機構如何在空間調節衝突中操作規劃程序」。

在後續空間發展脈絡中，特定區自 2010 年進行公共工程之後，農田村莊轉變為土地方整的新開發區，當地在 2014 年陸續有建案推出（見表 3-1），2021 年已有相當數量的房地產開發以及大型廠房建立（見圖 3-24 與圖 3-25）。雖然特定區在抗爭衝突後縮減住宅區、商業區與園區事業專用區比例，但仍然奠定公共設施、住商不動產以及高科技產業的建成環境生產與社會經濟活動，苗栗縣政府在 2020 年仍以相當正面的態度評價當地發展（鍾志明，2020）。



圖 3-24 「竹科竹南基地周邊特定區」建成環境變貌圖：2004 年 11 月
資料來源：匯出自 Google Earth Pro。取用日期：2022 年 4 月 6 日。

表 3-1 「竹科竹南基地周邊特定區」建案與設廠新聞表

新聞時間	「住商建案」與「製造業設廠」新聞
2014年8月	晴美樹住商兩相宜
2015年1月	大埔有謙No.15新市鎮交通便
2015年11月	竹南誠築臻人性設計歐風好宅坐落大埔新市鎮開發區 透天地上4層、地下1層108坪4-6房華廈62坪 一層一戶生活機能一次到位
2017年5月	房市投資大埔重劃區回到起漲點
2018年10月	台積電竹南設廠預備啟動
2019年1月	遠雄新苑新婚首購限量優惠看好竹南3大園區需求 推出高規格豪宅26坪2房廣告戶限時401萬入住
2020年6月	台積電竹南科設廠7月動工
2020年8月	竹南大埔指標建案青の籟文青別墅熱銷
2020年8月	台積電設廠 頭份、竹南房地產看俏

資料來源：作者自行製作。



圖 3-25 「竹科竹南基地周邊特定區」建成環境變貌圖：2021 年 9 月
資料來源：匯出自 Google Earth Pro。取用日期：2022 年 4 月 6 日。

第四章 促進「民間」參與開發計畫：苗栗縣福祿壽殯葬園區



本章以福祿壽殯葬園區（以下簡稱福祿壽園區）為例，探討規劃等跨專業機構、地方派系、私人財團、抗爭里民，和地方生態團體，在非都市規劃程序中的協力衝突（圖 4-1）。首先，作者論證福祿壽園區的提案脈絡，以及殯葬業者的跨專業協力公司委託。其次探討規劃專業機構等行動者，如何在開發與變更程序中，協力操作程序策略，及其內蘊的行動或技術邏輯。

最後，作者指出規劃專業機構的非都市規劃程序操作，內蘊著謀求制度合法、工程控管、生態補償、空間財務效益，以及民意馴化可行的技術邏輯。環境工程、空間規劃與政經聯盟，同樣透過排除或轉譯特定訴求，及空間制度條件的可行程序操作，提出因應鄰避與生態抗爭的工程控管配置，與環境補救方案。工程技術導向的可行性建構，促成了特殊環境生態棲地的標準化工程改造。

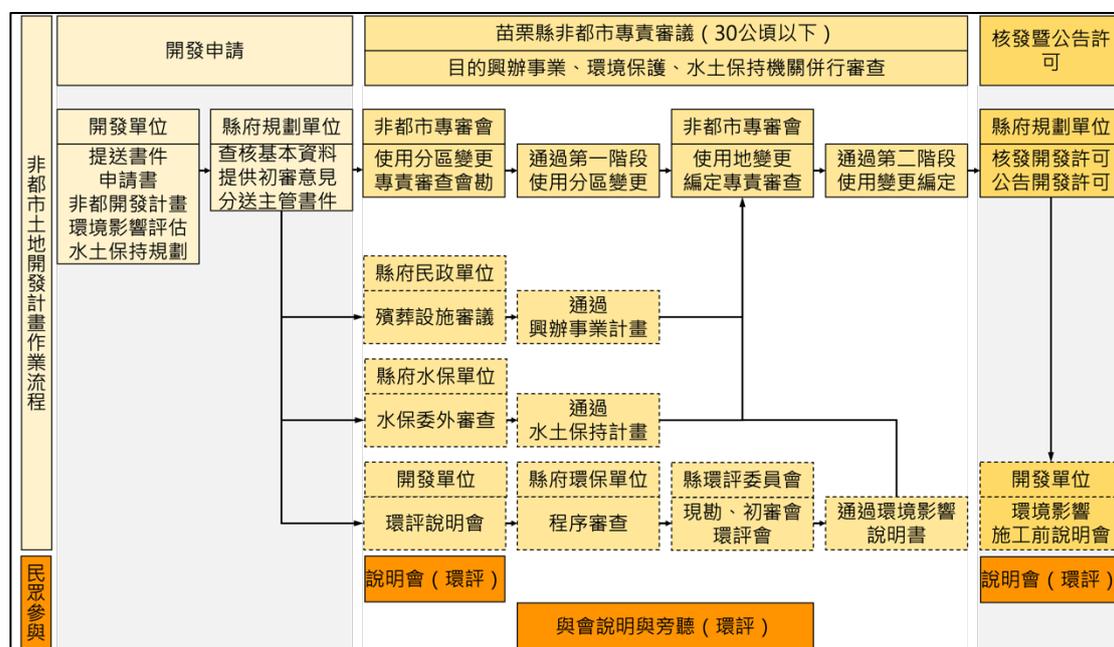


圖 4-1 非都市開發程序圖⁴⁶
資料來源：作者自行製作。

⁴⁶ 依福祿壽園區開發期間（2008-2010 年）法規製作與現行法規程序略有不同。

第一節 殯葬園區開發的跨專業協力關係



福祿壽園區早在劉政鴻競選縣長時就已提出，而業者是 1990 年代因紡織業衰退，轉型在高雄縣經營殯葬園區。並在劉政鴻上任後，表態苗栗的投資計畫（羅緝綸，2008；陳珈瑩，2007；經濟日報，2003）。雖然未能得知縣長與業者的聯接過程，但作者推斷苗栗當時新型殯葬設施的缺乏，以及業者對全台殯葬土地的擴大投資，是縣雙方聯合進場開發的重要原因（彭芸芬，2004；梁任瑋，2007）。

另外，「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱促參法）是促成提案關係的制度因素，業者可透過 BOO 制度享有租稅優惠，以及行政資源⁴⁷⁴⁸（包含排除鄰避抗爭）；縣長則可解套土地與財政限制落實政見，並收取回饋金與權利金（苗栗縣政府民政處，2007；江和妹、羅曉丹，2006：30；福祿壽園區股份有限公司，2012：3-95）：

第一個，苗栗縣政府找不到適合的土地；第二個，苗栗縣政府很缺資金，它本身的自有財源不足。所以它才變成是說，根據當時的促參法，乾脆土地資金全部由民間來提供（2020 年 3 月，L 董）。

而促參法不但體現雙方提案條件，其合約設計亦使大型資本業者可壟斷其經營的事業項目：

用 BOO 的關鍵是 O，這個案子投資人他很早就認識了，他們就是要做這個，土地早就準備好了，所以根本不可能用 T。它的合約內容就是特許的意思，通常在裡面會寫縣府只給它做，不會給其他公司進來，這些都是有壟斷的意思（2020 年 3 月，Z 主管）。

簡言之，福祿壽園區是業者計畫在全台壟斷投資殯葬土地，縣長爭取殯葬設施作為競選政見之下，聯合運用促參法整合土地、資金與行政資源所推動。作者雖曾在訪談期間，得知部分提案研商的細部過程，但礙於研究倫理與查證困難未便論明，且未能深入掌握園區土地的取得情形。

那麼，縣府民政單位於劉政鴻上任半年後對外徵求，並在修正契約需地面積後與業者簽約（見圖 4-2）（黃煌雄，2013：1）。換言之，制度解套是提案程序的首要操作策略，雙方依此建構符合投資效益的契約，體現提案關係內蘊的制度合法與空間財務效益邏輯：

⁴⁷ 依促參法第 8 條第 1 項第 6 款「為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運」（總統府第二局，2000：29）。

⁴⁸ 縣府協助事項包含：「一、法律遵守；二、設置單一服務窗口及相關證照；三、行政配合及協調；四、民眾抗爭之排除；五、土地使用分區、都市計畫變更及非都市土地使用變更之協助；六、加強宣導；七、推動殯葬禮儀建教合作；八、稅賦減免」（苗栗縣政府民政處，2007）。

當時它是 BOO 案出來以後，本來要求的是 50 公頃，50 公頃他們發現以這種規模來講土地投資太大，根本不可能回收。而且(土地)找不到，苗栗市也找不到，後來才降低標準，最早的時候 50 公頃，沒有人來參加投標嘛 (2020 年 3 月，L 董)。

縣議會亦配合修訂殯葬設施與學校距離規定，解套園區基地鄰近小學的空間限制 (黃煌雄，2013：5-6)：「下修是因為居民抗爭，這是縣政府讓步，那個國小是龍坑國小，是請議員協助，就我自己來看是解決問題」(2020 年 3 月，M 大哥)。

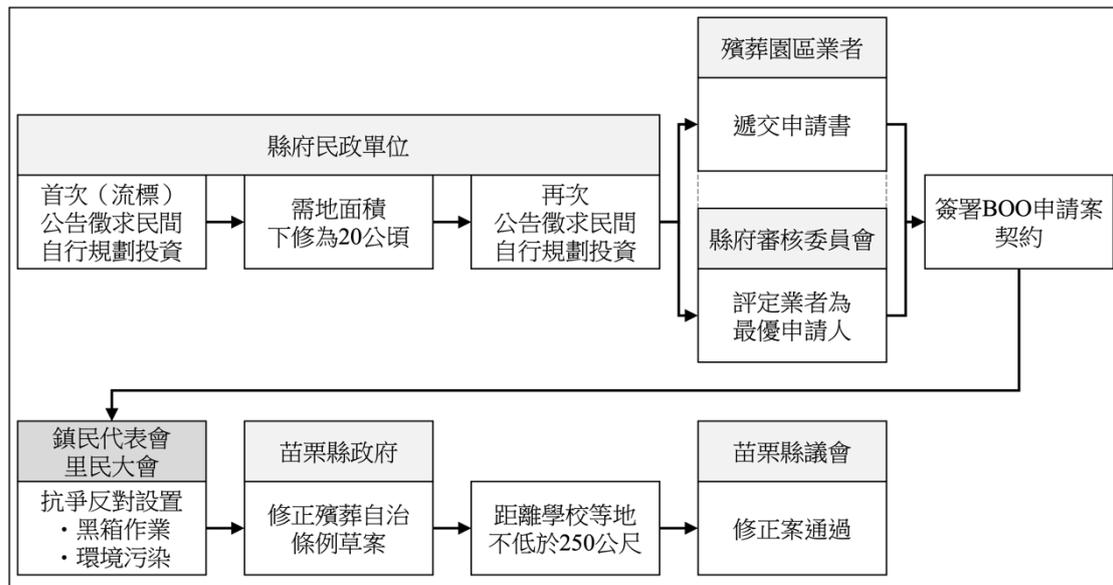


圖 4-2 福祿壽殯葬園區提案程序
資料來源：作者自行製作。

當地鎮民代表與里民在縣府簽約後，即以程序不明與環境污染等訴求集會反對殯葬園區。不過，當地鎮長卻避談園區政策，民眾陳情亦未獲重視 (胡蓬生，2007a，2007b)：

我在民國 94 年就知道了，那時候做鎮民代表，那時候有提案，包括一些里民的陳情書，送到鎮公所，鎮公所轉縣府但它沒有回文，之後就不了了之。那時候停下來有兩個原因，一個是有反對，廠商有收回，另外是因為官商談不攏 (2020 年 3 月，KH 里長)。

縣長與民政單位則宣稱，業者須依開發程序辦理，且選舉期間就已提出不存在黑箱作業繼續推動。而「開發程序」正是工程顧問公司的專業服務範疇 (羅緝綸，2007b)。

在非都市土地制度下，案件必須通過環境影響評估 (以下簡稱環評)、水土保持 (以下簡稱環評)，與非都市開發 (以下簡稱非都市開發) 審查，才可施作

工程。依循南部開發經驗累積的專業關係，業者分別委託高屏地區的環評與水保顧問公司規劃園區（全安泰事業股份有限公司，2010：3-5；福祿壽園區股份有限公司，2010：附件四）：

這個開發案裡面有三個，其實它工程顧問公司要分類，水保有專門做水保的工程顧問公司。那我們就是委託當時南部幫我們做的水保技師，高雄的一個○老師，那環保的部分，也要找專門的環保的工程顧問公司，那再由○副總他們工程顧問公司去統籌，所以事實上是三家工程顧問公司去完成整個審查（2021年7月，L董）。

非都市開發則因原顧問公司不熟悉法規制度，轉而委託位於台中，且在苗栗縣已有多項非都市／都市規劃經驗的大型公司辦理（見第二章表 2-12）：

第一家工程顧問公司是我們在南部的墓園的時候，它對墓園的配置比較懂。所以這個案子很怪就是說，開始的配置是第一家工程顧問公司來配置，配置完了以後再由○副總他們，根據這個法規去修正，要兩家工程顧問公司才有辦法完成這個事情（2021年7月，L董）。

如同第二章論證，大型公司在縣內累積的規劃經驗與社會關係，使得開發業者主動尋求委託。雖然園區規劃金額未如前案龐大，但人力需求相對精簡，顧問公司在評估案件可行，且可協力其他專業公司後承攬本案：

通常會先請它們提供基地有哪些土地，就專業部分還有打算做的事業方向去評估，一個是土地開發變更的可行性，再來是涉及到哪些專業。以這個案子來 run 的話，部門裡面連同我帶案子的人，4 到 5 個就夠了。

測量不用我做，水保它另外委託，然後環評找了，連開發計畫都找了，後來是它覺得執行有問題，所以透過我的朋友找到我。以開發計畫這個案子我協助他，大概就幾百萬而已（2021年5月，K經理）。

換言之，福祿壽園區開發需要跨專業協力系統的建構與配合，整個協力關係包含經營事業項目的業主，皆由私人企業所構成（見圖 4-3）。雖然作者難以系統性地分析各專業機構之間的協力情形，但仍可透過分析非都市開發程序，理解業者、環評、水保與非都市規劃公司的協力操作。

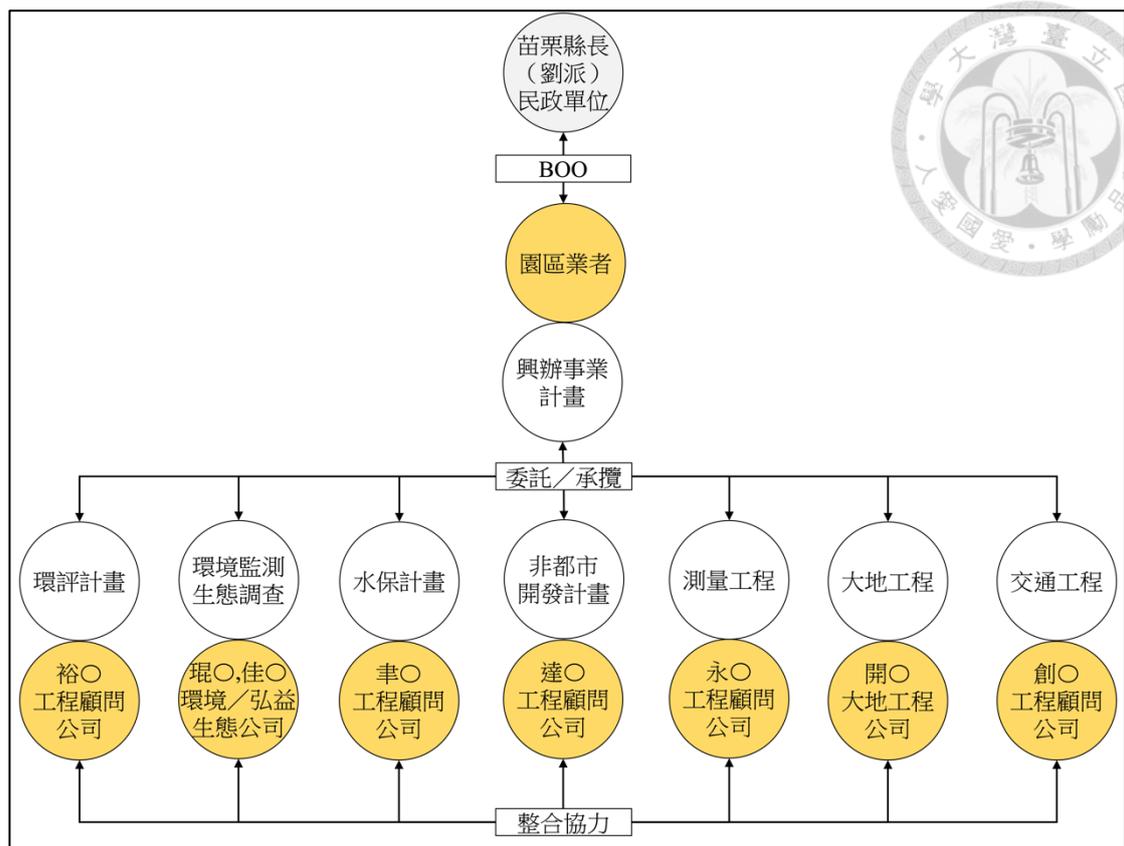


圖 4-3 福祿壽園區跨專業開發協力圖

資料來源：作者自行製作。

總結來說，福祿壽園區提案脈絡浮現 2000 年代以後，地方派系要角在競選活動、財政限制以及公私合夥制度興起下，聯合大型殯葬設施投資業者自提公私建設的治理轉型。不同於早期，高度仰賴中央政府分配核定的中央—地方黨政運作。規劃、環評或水保等專業機構，更呈現私人企業之間的協力關係，換言之，非都市土地開發，同時牽涉專業技術服務的市場交易，私人商業行為打造了跨專業協力系統，體現專業技術的市場化發展。

那麼，在提案程序中，縣長、園區殯葬業者與縣府民政單位，共同依循空間財務效益邏輯解套簽約規範，以及縣議會配合修正殯葬條例，展現公私協力的制度解套策略。缺乏民眾陳情制度的提案程序，使得反對派地方政治人士與居民在提案過後動員抗爭。縣長與民政單位則操作提案既成，以及後續依開發程序辦理的詮釋策略回應翻案行動。

第二節 聚焦工程技術的非都市規劃程序



一、議程限定下的跨專業程序

園區進入開發程序後，周邊里長與里民（龍坑、龍津及福寧里）抗爭延續至業者環評公開說明會，動員主張當地已有納骨塔，以及噪音、空污及污水等鄰避因素反對設置園區（胡蓬生，2008c）。因此，抗爭組織仍是由當地居民與少數地方政治人物所組成，但業者未就此中斷環評程序（見圖 4-4）。

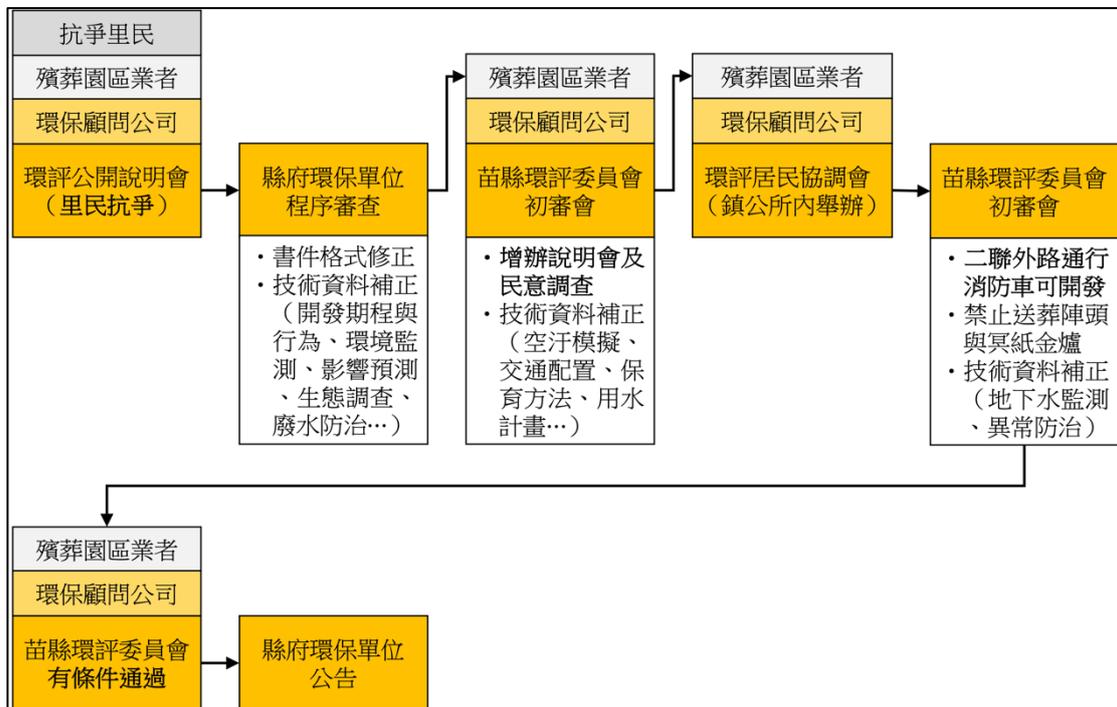


圖 4-4 園區環評審查程序

資料來源：作者自行製作。

縣府環保單位在程序審查中，依制度⁴⁹提出大量標準化書圖格式，與專業技術意見，要求環評顧問公司與園區業者補正。例如環境現況數據、開發行為定性定量分析、環境生態調查監測預測、空氣與逕流廢水評估檢算，以及土石方挖掘量計算等等（全安泰事業股份有限公司，2010：H-7-H-19）。因此，縣府環保單位主要透過議程界定，將程序聚焦在一般化／標準化工程技術呈現上；國家技術

⁴⁹ 包含環評作業準則、評估技術規範、環評訓練技術手冊與審議規範等標準化格式與技術規定（全安泰事業股份有限公司，2010：H-8）。

評估規範則將潛在鄰避或生態因素，轉化為數據化、模擬化而可預測管控的參數資料或工程配置模組，因而同時牽涉技術轉譯的程序操作。

那麼，苗栗縣環評委員會(以下簡稱苗栗縣環評會)委員組成橫跨環境工程、土木工程、水土保持、景觀設計，與生態生物等公私立系所教授⁵⁰。苗栗縣環評會在審查程序中，仍以專業技術議題為焦點要求數據呈現，但在民眾意見方面反駁居民未有反對說詞，決議增辦說明會及民意調查(苗栗縣政府，2008，2009d：H-63 - H-66)。

園區業者與環評顧問公司轉向鎮公所協助，由鎮公所通知居民於公所會議室舉行協調會。如同前述，鎮長對本案未持反對意見，其與縣議員在說明會協調會的發言，多聚焦回饋金分配且祝會議成功(胡蓬生，2007a；全安泰事業股份有限公司，2010：附錄 E-2)。更重要的是，居民質疑意見與業者回覆，可透過本次會議增補紀錄。換言之，鎮長與縣議員等地方政治人物，是程序會議的協力角色，業者與環評公司可藉此創建審查資料。雖然作者未能掌握會議籌辦情形，但對比上百位里民抗爭的說明會，作者對協調會之居民立場持保留態度，無法確定是否為協力關係的一環(胡蓬生，2008；全安泰事業股份有限公司，2010：附錄 E)。

個別環評委員雖仍質疑協調會未能充分反應居民意見，但環評公司僅以發言者多來自於該區回覆審查，且新屆環評會並未受聘該委員⁵¹(苗栗縣政府，2009e：H-95；全安泰事業股份有限公司，2010：H-110；苗栗縣政府，2010c)。著重專業技術數據呈現的苗栗縣環評會，在工程參數及聯外道補證後通過環評(苗栗縣政府，2010c：3-4)。

換言之，苗栗縣環評會同樣透過議程界定與技術轉譯，將程序聚焦在鄰避風險、工程安全與生態影響，皆可管控的工程參數與配置證明。不同於政府提出的都市計畫，環評委員未如都計委員直接與規劃單位共商方案，僅提出質疑意見由開發業主自行補正，這點或許與私人利益所牽涉的司法刑責有關⁵²。當時環境評估亦未如都市計畫，須辦理公開展覽及書面陳情等作業，因而審查紀錄皆未見居民陳情，與抗爭輿論大相逕庭(全安泰事業股份有限公司，2010：附錄 H)。

園區業者與環評顧問公司，則透過選擇性資料呈現，操作居民無意見或質疑已回覆的會議紀錄；並且配合環保單位及環評會的技術轉譯意見，透過跨專業協力網絡完成環境資料、工程參數與配置證明。作為協力對象的鎮長與縣議員在會議中亦透過議程界定，將居民意見化約為回饋金問題間接肯認開發。

⁵⁰ 作者未能得知委員選任的實際運作，僅能得知委員由縣長聘任，受聘系所來自聯大環工、中興水保、土木及環工、逢甲環工與運輸、明道景觀及台大生態(苗栗縣政府，2008)。

⁵¹ 次屆環評會委員組成更具工程導向，包含中興水保及土木、中央環工、逢甲環工、弘光環工、聯大環安及土木、元培環工、明新化工及台大海洋，未續聘台大生態演化研究所教授(苗栗縣政府，2009d，2010c)。

⁵² 個別環評委員後續因他案收受廠商費用，以及協助撰寫計畫書遭起訴。

圍繞在縣府環保單位、苗栗縣環評會，以及環境顧問協力公司的議程界定與技術轉譯操作，體現制度合法以及工程管控的技術可行邏輯。周邊民眾意見雖有部分委員提出，但業者與環評公司的選擇性資料呈現，以及多數委員的議程界定，使得抗爭訴求難能擴大討論。

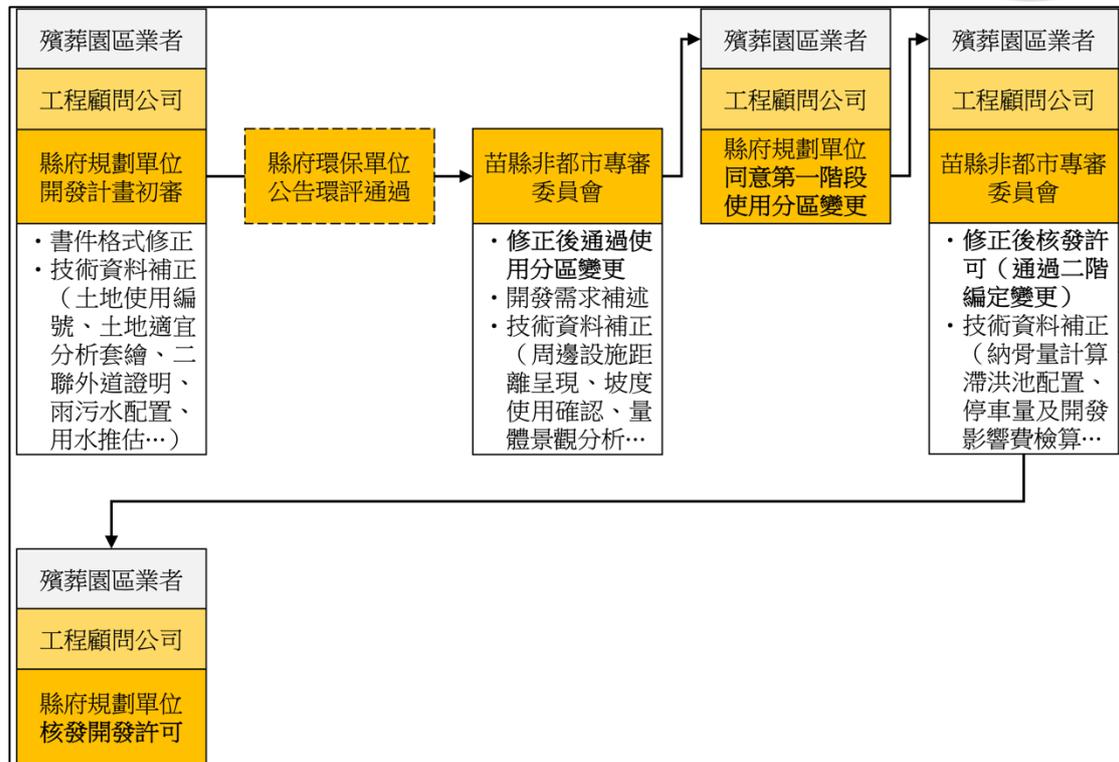


圖 4-5 園區非都市開發審查程序

資料來源：作者自行製作。

那麼，園區在非都市程序階段，已無需再辦民眾參與會議⁵³（見圖 4-5）。而「非都市土地使用分區及使用地變更審查作業專責審議小組委員會」（以下簡稱非都市專審會）委員組成來自都市計畫、土地管理、景觀設計與水土保持等私立大學教授⁵⁴，部分為顧問公司技師（苗栗縣政府，2010d：1-2；苗栗縣政府，2011d：1）。非都市專審會與縣府規劃單位，同樣以制度建構的規劃與配置標準

⁵³ 「非都市土地開發審議作業規範」第八之一條：「開發殯葬、廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場、廢棄物焚化處理廠、營建剩餘土石方資源堆置處理場及土石採取場等設施……直轄市、縣（市）政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議。但已依土地徵收條例、環境影響評估法或其他目的事業法令規定辦公聽會，且檢附相關資料佐證其公聽會之說明內涵，包括開發計畫之範圍、計畫內涵及土地取得方式者，不在此限」。

⁵⁴ 非都委員由縣長聘任，時任受聘委員來自逢甲都計及土管、中興水保、中華都計及景觀、朝陽景觀，以及私人公司都計及地質技師（內政部營建署，2019）。

⁵⁵，要求修正書圖格式與專業技術資料。例如土地使用分區編號繪製、第二聯絡道路寬標示、周邊設施距離計算，以及滯洪或交通量計算等等（福祿壽園區股份有限公司，2010：歷次審查紀錄及回覆 32-41, 52-55）。

換言之，在非都市程序，更加聚焦在制度標準化的技術計算與配置檢核。呈現非都市專審委與縣府規劃單位，高度技術導向的議題界定，以及未來土地使用的技術轉譯操作：

委員通常都有很多專業意見，有重複的就彙整說：「好，這些大概是共同的幾個委員主要關心的議題」，用議題的方式去回應，譬如共同關心聯外道路的問題，這個就是一個主要的議題。

這種逐項法規的檢討，大概就是用這樣的方式去對照跟回應，檢核報告書是不是真的整理到法規要求（2021年5月，K經理）。

工程顧問公司則依循程序操作，透過協力單位建構數據與配置證明完成審查：

像第二條聯外道路就要通過別人土地，也是談了很久，人家願意在緊急災害的時候開放通行。它需要消防車輛通行證明，有適當的路寬跟聯通可以回轉。所以真的要請縣政府消防局現地開那條路，給我們一個證明。

跟其他專業單位還包括審議內容需要協調搭配，免得環評通過了，可是跟開發計畫書不一樣，所以平行協力檢討是必要的，免得計畫有落差執行上會有問題（2021年5月，K經理）。

因此，非都市專審委、縣府規劃單位，以及工程顧問公司所構成的規劃協力操作，同樣內蘊制度合法與工程管控為核心的技術邏輯。居民訴求在制度將其導向環評程序之下，使得非都市規劃議程更為限縮。

二、石虎棲地保育運動與變更開發程序

園區進入施工階段後，里民抗爭隨之再起，除了說明會抗爭亦成立臉書專頁擴大輿論，並組織自救會駐守開發基地（圖 4-5）（蘇木春，2012a，2012b；火葬場滾出後龍自救會臉書應援團，2012）。值得注意的是，里民與議員大力批判開發程序皆未通知，施工前才知審查完竣，作者推斷審查資訊公開是程序操作的一環，但未能深入掌握審議資訊的操作（何宗翰，2012a）。縣長在當地的政治關係，也使得地方居民的協力動員備受阻撓⁵⁶（廖靜蕙，2012）：「到了 101 年施工前說

⁵⁵ 包含「非都市土地開發審議作業規範」、「殯葬管理條例」、「殯葬管理條例施行細則」以及「苗栗縣殯葬自治條例」（福祿壽園區股份有限公司，2010：歷次審查紀錄及回覆 45-48）。

⁵⁶ 劉政鴻為後龍鎮人，後龍鎮長、鎮民代表與縣議員皆曾在大埔事件為其聲援（許素蘭，2013）。

明會，五個里就開會要阻擋，一個里出兩部遊覽車。當天只有龍坑里去，放鳥，他們都收到壓力，議員也是，都被叫去罵」（2020年3月，KH里長）。

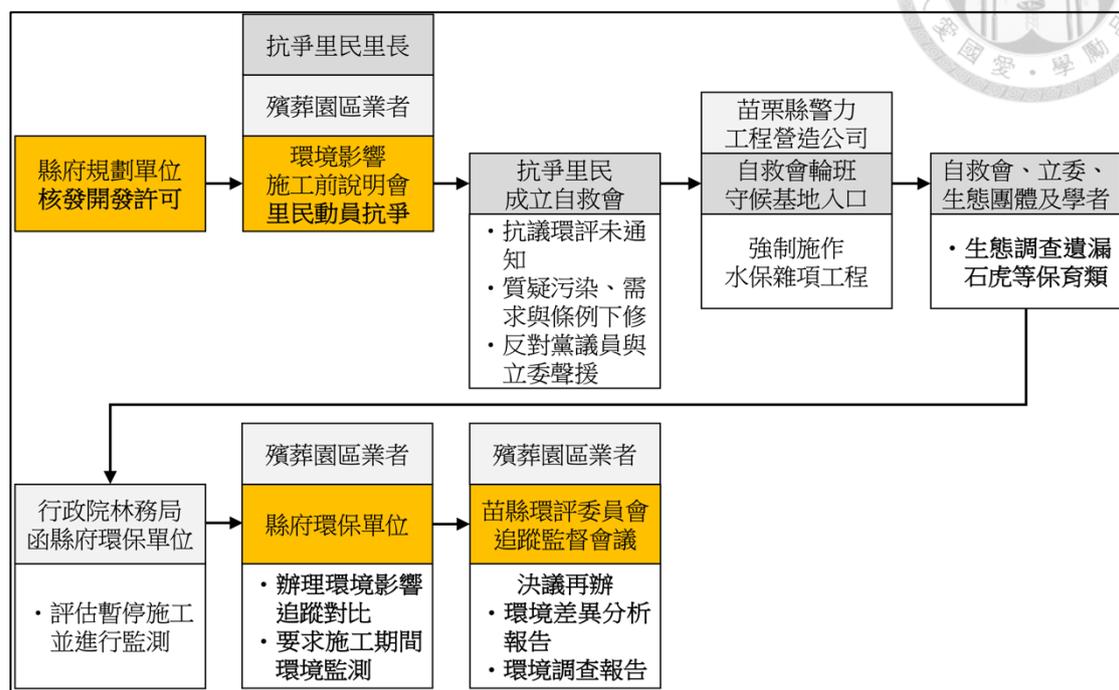


圖 4-6 里民抗爭行動與環評查核程序

資料來源：作者自行製作。

里民在強制施工事件後協力立委、地方生態團體、石虎生態學者，及環評律師，以生態調查遺漏石虎，陳情林務局發函縣府停工重新環評（范榮達、胡蓬生、江詩筑、蘇木春，2012；樓乃潔，2012；何宗翰，2012b；林修全，2012）。縣府環保單位雖受林務局要求停工，但以無制度效力為由，僅要求業者辦理施工環境監測及查核會議（苗栗縣政府綜合計劃科，2012）。

換言之，抗爭組織從里民為主的鄰避抗爭，擴展為生態團體與立法委員協力操作（程序外）議程界定、擴大輿論，與環評程序翻案的生態運動。體現由鄰避排除，扣連生態維護的行動邏輯。而縣府環保單位在生態輿論擴大下，亦運用環評制度操作程序詮釋與制度解套，使業者能在不停工前提下補辦技術審查。

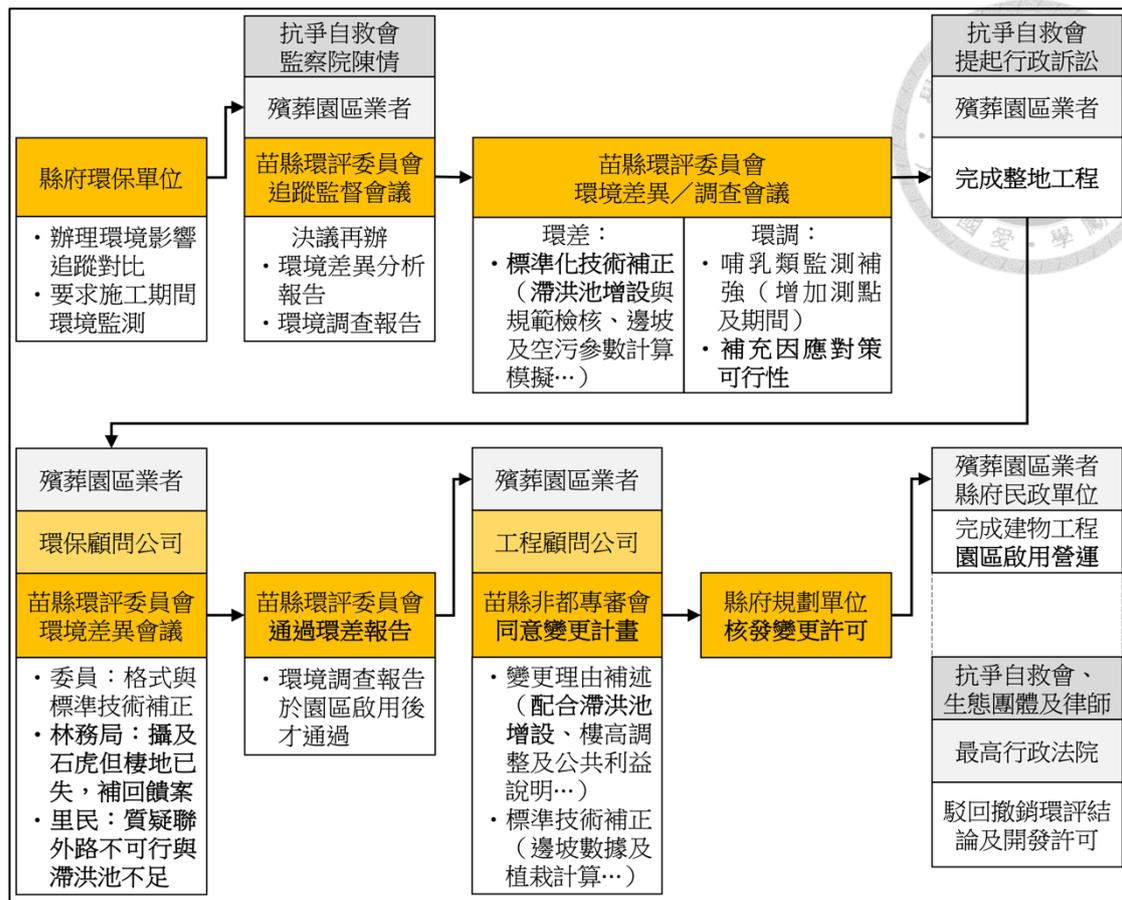


圖 4-7 環境差異與變更開發計畫程序

資料來源：作者自行製作。

後續環評程序分為兩項，「環境影響差異分析報告」處理施工內容與原計畫不符合⁵⁷，「環境影響調查報告」處理石虎等保育類監測及因應措施（見圖 4-7，以下分別簡稱環差／環調報告）（福祿壽園區股份有限公司，2019：A02-2 – A02-3；苗栗縣政府，2013b：1, 3）。環評委員組成仍以水保、環工、運輸及土木系所學者為主，惟環境調查部分增加生態學者。在環差程序中，環評委員會仍以技術制度規範，以及工程或環境參數檢算作為主要議程，再由環保及水保顧問公司補正（苗栗縣政府，2013b：1，2013c：1，2013d：2-3；福祿壽園區股份有限公司，2013a：A15-4 – A15-52）；而環調程序卻凸顯顧問公司監測技術不足，環評委員以「調查不完備」，要求其向林務局協助監測，並在石虎學者⁵⁸介入後拍攝到石虎（苗栗縣政府，2013e：1；福祿壽園區股份有限公司，2019：A06-6, 6-80，2013：2-65）。換言之，基地周遭證實為石虎棲地，但整地竣工後出現頻率大幅下滑，委

⁵⁷ 原環境影響說明書之規劃，環境影響說明書、水土保持計畫及非都市開發計畫三者內容必須一致，計畫施作變更需同時辦理環境差異分析，以及水保與開發計畫變更。

⁵⁸ 由林務局協助接洽（福祿壽園區股份有限公司，2019：A06-6）。

員會與顧問公司以補償及因應措施作為主要議程(苗栗縣政府, 2013f: 4, 1, 2013g: 1; 福祿壽園區股份有限公司, 2019: A06-14, A06-22)。

重要的是, 聲援自救會的地方生態團體, 在石虎運動後參與審查, 建議業者主動邀約里長等居民參與審議但遭略過(苗栗縣政府, 2013e: 6; 福祿壽園區股份有限公司, 2019: A06-9)。不過, 部分里民積極參與後續環評程序, 會中質疑基地面積未符契約⁵⁹、第二聯外路不可行, 以及滯洪不足導致下游淹水。非都市與水保等專業協力公司, 則透過已審議的技術數據與規劃配置逐一回應(苗栗縣政府, 2013d: 4-7, 2013f: 6, 2013g: 5; 福祿壽園區股份有限公司, 2013a: A15-56 - A15-57, 2019: A06-24)。

換言之, 環評會與跨專業協力公司, 仍透過議程界定及技術轉譯策略, 將程序聚焦於滯洪計算配置或邊坡穩定分析等——以環境使用為前提的標準化技術證明。生物調查則需透過現地監測來建構數據⁶⁰, 標準化技術未能直接套用, 並且證實當地為保育類生物棲地, 展現難以均質化的環境特殊性。

不過, 在開發程序操作以及標準化工程改造棲地所建構的「既成事實」下, 環評會與跨專業協力公司亦透過議程界定及技術轉譯, 將石虎棲地爭議聚焦於生態補償與因應方案。並同步運用程序詮釋, 以審定技術證明應對里民質疑, 使得園區可繼續開發。

那麼, 在非都市程序階段, 業主與工程顧問公司依環評滯洪池增設提出變更, 且因市場效益考量一併調整建物配置(福祿壽園區股份有限公司, 2013b: 2-1)。非都市專審會委員仍以都市計畫、水土保持及土木工程系所學者為主⁶¹, 以變更理由論述(變更公共利益回饋措施說明), 以及工程技術數據補充(邊坡穩定分析及景觀植栽計算)為議程主軸(福祿壽園區股份有限公司, 2013b: 審查紀錄及回覆 1-4, 9-11)。值得注意的是, 非都市程序未見里民或生態團體發言紀錄, 空間及環境規劃專業的議程界定, 高度聚首標準化技術計算與變更正當性論述。

里民、生態團體及環境律師在此期間仍透過行政訴訟, 以刻意隱瞞石虎棲地為由要求撤回環評通過及核發開發許可, 但遭最高行政法院駁回⁶²(最高行政法院, 2016: 2); 業者後續則依計畫完工啟用⁵⁹。

總結來說, 環評與非都市規劃等跨專業協力網絡, 在抗爭里民與生態團體協力操作停工環評的程序翻案下, 分別透過程序詮釋、制度解套、議程界定與技術

⁵⁹ 對此, 承辦簽約啟用之民政官員後續亦有面積不符契約須補正程序之疑慮(彭健禮, 2017)。

⁶⁰ 例如出現頻率指數(occurrence index), 簡稱 OI 值(福祿壽園區股份有限公司, 2019: 6-74)

⁶¹ 府外教授委員來自逢甲都市計畫、銘傳都市規劃、聯合土木工程、中興水土保持及生物資源管理(福祿壽園區股份有限公司, 2013b: 審查紀錄及回覆 5)。

⁶² 駁回理由可見「[最高行政法院 105 年度判字第 392 號判決](#)」。

轉譯等程序策略來應對。縣府環評單位先運用程序詮釋，將停工環評轉化為補辦技術審查。苗栗縣環評會、非都市專審會，以及跨專業協力公司則透過議程界定與技術轉譯，將審查收攏於標準化的技術規劃計算與配置，具環境特殊性的保育類生物議題亦可透過技術轉譯，提出通報機制與環境教育等補救方案（福祿壽園區股份有限公司，2019：7-19 – 7-28）。

作者認為石虎保育運動後的专业程序操作，除了延續制度合法與工程控管，亦牽涉生態補償、空間財務效益，以及民意馴化等技術可行邏輯。其中，生態補償與空間財務效益密切相關，其展現於業者及專業者，運用經營收益設置補救方案（福祿壽園區股份有限公司，2013a：A15-55，2019：10-1）。而專業協力網絡在石虎輿論難以迴避下的程序操作，體現民意馴化是為技術邏輯的核心。

第三節 非都市規劃的程序政治與跨專業操作

著眼於規劃程序所鑲嵌的地方治理脈絡，福祿壽園區是地方派系與私人財團在競選活動、財政限制、公私合夥制度興起，以及壟斷投資殯葬空間的地方脈絡下，地方聯合外來企業提出的大型公私建設。換言之，福祿壽園區的提案關係更加體現跨公司部門的治理轉型，不同於前案在 2000 年代初期，透過中央地方黨政關係爭取建設的提案脈絡。

而殯葬園區的跨專業協力關係，是由劉派縣長交付業務予縣府單位，以及遴聘環評與非都市委員。園區業者則透過大量專業技術服務購買，打造純私人部門跨專業協力系統，展現空間環境專業技術，作為勞務產品的市場化發展。因此，開發業主乃至派系要角，對於空間財務效益與環境抗爭輿論等攸關開發的考量因素，亦是跨專業協力系統的關注焦點。

在提案階段的投資門檻過高、殯葬法規限制，以及里民抗爭等因素下，縣府民政單位與苗栗縣議會透過制度解套來協調業者開發條件，並且以審核簽約既定的程序詮釋，回應里民因鄰避疑慮及程序參與制度缺乏的動員抗爭。

進入環評與非都市開發程序後，縣府環保及規劃單位、苗栗縣環評會，及非都市專審會，大量運用議程界定及技術轉譯等程序操作，模擬檢核未來鄰避影響、環境使用，以及國家標準化專業技術規範。環保及工程顧問公司亦配合議程界定，透過技術轉譯補正數據證明及配置檢核。

其中，里民在陳情參與制度管道缺乏下，抗爭訴求難以進入程序討論；而環評會雖曾要求補辦居民參與會議，但在業者與環評顧問公司協力地方政治人士，

運用選擇性資料呈現補正質疑回覆紀錄，以及多數委員聚焦技術規範下通過審查。而非都市規劃程序更高度收攏於，標準化技術準則的議程討論。

那麼，抗爭里民聯合反對黨（民進黨）立法委員、地方生態團體，以及環境律師，將鄰避抗爭扣連石虎棲地保育的程序操作，成功促使中央保育單位要求地方停工環評。但是縣府亦透過程序詮釋與制度解套，提出補辦審查應對訴求。在環評與非都市變更程序中，環評會、非都市專審會，及跨專業公司依舊透過議程界定與技術轉譯，將程序限定在開發後環境使用模擬配置，以及國家技術規範。縱使生態監測成功證實，基地周邊是石虎棲地的環境特殊性，但仍透過技術轉譯，提出標準化補償與因應方案，回應生態保育爭議。

分析園區開發抗爭的楊蕙璇（2017：197-199）曾指出，縣府環保單位反制行動、當地人口老化社會組成，以及高昂組織成本是抗爭難以擴大的重要因素⁶³。作者則深入提出，跨專業協力的程序操作，是抗爭訴求無法翻案成功的核心因素。

總結來說，地方政經集團因產業壟斷利益、地方財政限制、新興公私合夥制度及選舉政績而委派專業機構，以及里民、反對黨政治人物與公民生態團體，排除鄰避因子與生態保育的程序操作，構成地方治理結構轉型下的非都市規劃程序政治。相較於前案，園區程序政治的空間社會關係，相對收斂於地方尺度，這與殯葬作為地方自治項目，以及 30 公頃以下非都市開發由地方政府審查有關。

地方政經集團在程序政治中高度協力專業機構，除了縣府環保與規劃單位依循縣長指示辦理程序，業者更直接與專業顧問公司，協調空間與環境配置。而環評或非都市委員雖然提出大量審議意見，但是聚焦於國家專業技術規範的意見，是以開發後的環境利用為前提修正。而且技術規範早已將鄰避及環境因素，數據化、均質化與標準化為可預測管控的工程參數或配置模組。因此，跨專業協力網絡的程序操作，緊密契合政經集團在產業壟斷利益等因素下的開發共識，從中處理環境規劃制度、工程技術配置、鄰避因子控管，以及生態監測補償等技術專業與抗爭輿論課題。

換言之，環保與規劃機構的程序操作，內蘊謀求制度合法、工程控管、生態補償、空間財務效益，以及民意馴化可行的技術邏輯。環境工程、空間規劃與政經聯盟，同樣透過排除或轉譯特定訴求，以及空間制度條件的可行操作，提出因應鄰避與生態抗爭的工程控管配置與補救方案，形成非都市程序政治中的可行性建構。工程技術導向的可行性建構，是跨專業協力關係在非都市程序政治中的實質調節手段，其促成特殊環境生態棲地的標準化工程改造（見圖 4-8 與圖 4-9）以及殯葬產業的社會經濟活動（見表 4-1）。

⁶³ 本案亦可見到抗爭成本投入遠遠超過政經聯盟所操弄的回饋金分配議題：「前前後後六年，人家資助我一百多萬，自己花了四、五百萬。還有小熊，花了二十萬，弄那個砂石、吊車，弄這個 99%都會得憂鬱症。」（2020 年 3 月，KH 里長）。



圖 4-8 福祿壽殯葬園區建成環境變貌圖：2011 年 4 月
資料來源：匯出自 Google Earth Pro。取用日期 2022 年 4 月 10 日。



圖 4-9 福祿壽殯葬園區建成環境變貌圖：2021 年 1 月
資料來源：匯出自 Google Earth Pro。取用日期 2022 年 4 月 10 日。

表 4-1 「福祿壽殯葬園區」殯葬設施服務與銷售新聞表

新聞時間	「殯葬設施服務與銷售」新聞
2018年10月	全台唯一BOO環保墓園 樹葬接受度低業績掛零
2020年3月	全台灣唯一公辦民營的「福祿壽生命藝術園區」
2021年3月	宗祠消失與祭拜祖先牌位的問題 浮出檯面
2021年5月	福祿壽生命藝術園區舉辦親子寫生義賣 免費贈康乃馨緬懷親人
2021年7月	原來塔位都是「租的」 使用年限到期 就要重新購買
2021年9月	福祿壽生命園區第2期工程破土 預計2年內完成3萬戶
2022年1月	逢年佳節倍思親 對祖先的祭祀方法已有最新的服務方式

資料來源：作者自行製作。

第五章 結論



依據前兩章的都市與非都市程序分析，作者在本章要率先界定各種空間規劃機構，在程序政治中的協力操作以及其體現的角色定位。其次，結合既有文獻討論總述本文的研究發現。最後，歸納本文研究侷限，以及值得接續探討的研究課題。作者欲透過本文主張，在當代的地方政治與治理結構下，空間規劃轉化為在程序政治中透過可行性建構，促成霸權集團主導的積累空間得以順利生產，同時將市民組織的異質訴求，轉化為無礙積累之均質空間配置的庸屬化及離地化的二元政治角色。

第一節 空間規劃機構在程序政治中的角色定位

作者在前兩章分別論證都市與非都市規劃專業的程序操作，本節要分別界定各種規劃專業機構的角色定位。在技術官僚方面，縣府規劃單位在黃劉兩派縣長因選舉佈局與產業轉型，爭取推動都市計畫下主辦規劃業務，同時作為私人非都市開發計畫的初審單位；中央規劃單位（內政部營建署）則在黨政首長顧忌抗爭與論，決議介入都市計畫下受指示主責變更作業。

那麼，縣府規劃單位在黨政及專業協力關係中，主要配合黨政首長及都委會議程界定，並協力工程顧問公司運用制度解套、技術轉譯、選擇性資料呈現，與程序詮釋，提出用地納管制度、研議徵收意願與財務計算之範圍縮減與配地比提升、限定光電業者專用區陳情，以及程序既定回絕訴求。中央規劃單位則協同縣府規劃單位，運用技術轉譯及制度解套，在都市變更程序中配合地主需求規劃農建地保留方案。而非都市程序中，縣府規劃單位僅透過議程界定與技術轉譯，要求開發業者與顧問公司補證規劃數據或配置檢核。

簡言之，中央地方黨政首長主導下的規劃技術官僚，在程序政治中扮演著透過可行性建構，提出緩解空間衝突輿論、符合專業技術制度、空間財務與時間效益，以及論述正當性之規劃方案或審查意見的角色。

礙於研究限制作者難以深入分析規劃技術官僚內部人員，以及其在協力關係中的互動張力。不過，仍能看到技術官僚與黨政首長的方案傾向差異，但在首長

權責主導下難能堅持主張：「張藥房那時候也有跟縣長提，要不乾脆就把爭議的保留下來，但縣長就說依法來走」（2020年3月，B主管）。

工程顧問公司則在前述黨政脈絡，以及私人財團聯合劉派縣長投資開發下，分別由縣府規劃單位委託都市規劃，私人業者委託非都市、環評或水保等跨專業公司。工程顧問公司在都市規劃協力關係中，主要依循首長與都委會議程界定，協助縣府規劃單位透過技術轉譯，將民眾訴求均質化為符合徵收意願與財務計算之方案，並在變更階段配合地主規劃農建地保留；而非都市規劃程序中，工程顧問公司密切協力業主空間需求與跨專業工程配置，並依循環評會與非都市專審會的議程界定，提出大量符合國家標準化技術規範的工程數據證明及規劃配置檢核。其中，環評顧問公司與業者亦運用選擇性資料呈現，操作居民回覆紀錄。

換言之，鑲嵌在政經聯盟與專業審議協力關係下的工程顧問公司，其在程序政治中高度體現透過技術導向的可行性建構，提出符合專業技術準則、空間財務與時間效益之規劃方案的角色。雖然顧問公司更缺乏主導權責，須在抗爭組織與黨政首長、投資業者及政府單位衝突中，反覆操作技術轉譯配合之：「這是一個很痛苦的過程，你等於是夾在縣府跟民眾之間去協調，那時候我們就有感覺到民眾反彈，但只能盡量幫他們調整。我們在這整個案子裡面都算技術的部分，都是遵照縣府指令做調整」（2020年3月，S經理）。

不過，顧問公司透過技術轉譯建構的各種可行方案，正是政經聯盟與規劃協力機構得以施展權力，操作議程界定或程序詮釋策略的重要基礎。因此，技術轉譯亦是政治性的施為，顧問公司同時作為透過技術促進政經及專業者權力操作的政治角色，以程序政治來看其形同技術導向的政治幕僚。

那麼，規劃審查委員會由中央及黃劉兩派首長在黨政選舉及產業投資的提案脈絡下聘任委員，規劃審查委員組成近半為政府局處主管，地方都委會府外委員聘任多位地方政治人士以及私立大學規劃系所學者，中央都委會府外委員則來自公私立大學規劃及環工學者（內政部營建署，2008c：63）；而地方非都市專審會府外委員包含都市計畫、土地管理、景觀設計與水土保持等私公立大學教授與私人技師。

二級都委會在黨政首長及規劃協力關係中，透過議程界定，要求縣府規劃單位及顧問公司在地主抗爭下研議方案。作為審決單位的中央都委會，更大量運用程序詮釋及權責轉移，以程序既定或權責非由其認定回應抗爭通過計畫。因此，當中央首長及規劃單位主導變更規劃權責後，中央都委會皆依其結論辦理。而中央及地方都委會之間存在矛盾張力，且在不同黨派下的變更程序中更加凸顯，地方都委會亦透過權責轉移，要求中央單位對規劃方案負責。

地方非都市專審會則透過議程界定及技術轉譯，將規劃程序高度聚焦於工程技術準則，要求業者與跨專業顧問公司補正工程配置或模擬參數。這樣的程序操

作亦奠基於地方環評會已透過議程界定及技術轉譯回應鄰避或生態抗爭訴求，且陳情制度未如都市規劃程序完備。

規劃審查委員會在程序政治中，扮演著透過議程界定、程序詮釋、技術轉譯或權責轉移，使縣府規劃單位及工程顧問公司聚焦於計畫制度合法、工程控管、空間財務與時間效益以及論述正當性，並且配合黨政首長運用權責決議有助民意馴化之規劃方案的政治角色。規劃審查同樣體現專業委員會對程序的政治操作（杜文苓，2012：142）。

總結來說，政府規劃單位、工程顧問公司以及規劃審議委員會是在政商聯盟主導下共同建立政商－規劃協力關係。因而，產業壟斷利益以及選舉民意輿論是整體協力關係中的核心考量，空間規劃專業在程序政治中，扮演透過程序的可行性建構，促使政經集團之空間提案權力得以施展，卻同時裂解原有空間社會關係或改造特殊生態環境的政治角色。

第二節 苗栗縣空間規劃的庸屬化與離地化

著眼於晚近土地開發衝突所浮現研究課題——新的地方政治與治理結構下，空間規劃的角色如何轉化。本文論旨分為兩個層次，第一個層次探討規劃專業機構的形成與轉型，以及當代規劃機構所鑲嵌的地方脈絡，確立空間規劃在治理結構轉型下面臨的角色課題；第二層次分析政經霸權集團、規劃機構協力網絡，以及民間自發性組織，在規劃程序政治中的協力操作及其體現的技術或行動邏輯，從中界定空間規劃在當代治理結構下的政治角色。

如同本文開頭論證，土地開發社會衝突研究指出，抗爭組織內部組成動員及訴求策略、政經聯盟利益矛盾及聯盟關係，以及國家空間制度安排對開發方案與機制的重要影響。而作者補充既有開發衝突研究，對空間規劃角色定位的缺乏。並且指出土地開發同時是圍繞規劃程序而衝突的過程，開發方案與機制是規劃機構透過程序操作所建構。

從空間規劃機構組成及苗栗縣地方治理轉型脈絡可見，中央黨政首長、黃劉派系要角與大型資本業者在選舉佈局、產業轉型壟斷投資、地方財政限制，以及公私合夥興起的提案脈絡下，主導派任、遴聘與委託因國家政經與專業制度轉變而邁向政府單位、審議委員會與顧問公司跨部門協力的規劃機構辦理程序。而地方居民與公民團體為維繫空間環境利益，或不滿彼此方案的組織抗爭，使得規劃程序成為各方協力鬥爭的政治過程。

結合空間調節機制來看，如何使得產業開發可在程序政治中順利達成，便是規劃機構在治理結構轉型下面對的空間調節課題。換言之，空間規劃機構是程序政治中的衝突調節者。

那麼，對照專業程序研究來看，本文一方面展示程序操作所鑲嵌的地方治理脈絡，另一方面便透過程序操作與技術邏輯討論，細化各方行動者在空間調節衝突中的協力互動。

如同前述，空間規劃機構是在中央地方黨政關係，以及地方派系財團合作之下，由政經霸權集團主導建立政商－規劃協力關係。因而追求選舉民意輿論與產業壟斷投資，成為協力關係中的核心考量。從苗栗縣兩種土地開發程序可見，面對地主或周邊里民，訴求維持既有空間社會活動，以及生態環境特殊性。黨政首長與規劃審議委員會，可運用權責界定議程，將程序限定於特定方案或技術制度研擬，使地方異質訴求遭受排除，或導向某種可替代或彌補的均質化技術議題。

因此，黨政首長與規劃審議委員會的程序操作，還需搭配政府規劃單位以及工程顧問公司的協力。而作者認為技術轉譯是各種程序操作的核心基礎。從透過問卷調查將異質訴求，轉譯為徵收同意比例；運用土地財務計算，提升抵價地比例作為補償方案；國家技術準則將鄰避因素轉化為工程管控參數，生態保育問題替代為因應補償配置；甚至地主農建地保留替換為集中專案規劃等等案例可見。既有異質訴求對於規劃專業機構而言，皆可透過標準化一般化的專業技術轉化為通用而均質的規劃配置，使其契合於預想的空間計畫之中。未能透過上述操作所替代或平抑的訴求輿論，亦可透過程序詮釋或選擇性資料呈現來建構正當性並且邊緣化特定訴求。

在政商集團－空間規劃協力關係之下，規劃專業機構依循的民意馴化、制度合法、工程控管、生態補償、空間財務及時間效益等可行技術邏輯，是圍繞著選舉民意輿論與產業壟斷投資所運行。規劃機構在程序中建構可行性的操作，使得霸權集團的提案權力得以透過程序施展，既有空間社會條件或生態特殊性質則被替代為無危空間計畫的均質配置。

總結來說，作者認為在新的地方政治與治理結構下，空間規劃邁向在霸權集團的政商考量下搭配技術邏輯，在程序政治中操作可行性建構，使開發權力得以擴展的庸屬化；以及同步排除、轉譯或配合民間自發性組織，主張維持既有空間特質的權力，將異質而特殊的空間社會及生態環境，替換為一般性規劃配置的離地化角色。

簡言之，在當代地方政治與治理結構下，空間規劃轉化為在程序政治中透過可行性建構，促成霸權集團主導的積累空間得以順利生產，同時將市民組織的異質訴求轉化為無礙積累之均質空間配置的庸屬化及離地化的二元政治角色。

以此而論，作者延伸了空間調節機制，以及規劃社會秩序和諧角色等理論研究的實質解釋。從規劃程序來看，可行性建構即是空間規劃在地方空間調節衝突中的實質調節手段。而促成霸權集團積累空間生產，同時將市民組織異質訴求，轉化為均質空間配置之庸屬化及離地化的角色轉化機制，使得空間規劃得以在地方政治與治理結構轉型下，扮演維持資本主義社會秩序和諧的政治角色。

第三節 本文侷限與後續研究課題

作者在最後要總述本文未能深入探究的研究限制，以及這些研究限制所指向的分析課題。首先，作者未能深入探究霸權集團，與各種規劃專業者之間的聯接關係，而黃偉茹與陳澄羽（2019：99-100）已提出了規劃審議委員派任的實務情形。不過，對於技術官僚、審議委員以及顧問公司是基於何種脈絡因素以及自身利益選擇與霸權集團建立協力關係，仍是作者未能解釋的研究課題。這樣的限制導致規劃專業機構看似自主性低落，但是專業者亦有其自身利益考量，諸如技術官僚的官階晉升、工程顧問公司的標案利益，而組成來源相對異質的府外委員願意受聘的利益考量，或許不只是審查費而已。專業者如何在聯接關係中如何參與霸權集團的土地或產業的尋租活動，亦是值得深入分析聯接關係如何形成的重要因素，包含專業機構在程序操作之外，如何作為尋租聯盟的一環，如何在其中獲得土地或產業的壟斷利潤。

其次，作者未能深入掌握政府規劃單位、工程顧問公司，以及規劃審議委員會內部的專業分工及勞動情形。在前述的論證中，作者僅將規劃單位分為上述三種範疇，使得規劃機構看似一種同質的組織單位。但是從前述訪談可見，規劃專業者在協力關係之中，有著不同的規劃主張。而承辦人員、助理或主管之間的勞動情形，及其對規劃技術或方案的解讀差異，亦是值得深入分析的研究課題。透過這些研究課題，我們可深入掌握專業者所身處的勞動處境及專業認同，使我們對專業者的認識更為全面而立體，而不只是目前看似扁平的庸屬化角色。結合前者的聯接利益探討來看，專業者基於自身利益，與霸權集團協力操作程序的關係，應該界定為策略性的庸屬化角色。其可從中滿足特定利益與成就認同，更加彰顯程序操作是一種策略施為

其中，工程顧問公司的發展更是晚近新興的研究課題，除了顧問公司人員的專業及勞動過程分析，顧問公司之間的協力運作，意味著市場化空間生產系統的形成。新興私人技術體系如何影響都市政治與治理，是值得獨立出來的研究範疇。晚近學界亦開始探討規劃顧問，聚焦私人顧問對民主課題的影響（Loh and Norton, 2013; Raco, Street and Freire-Trigo, 2016; Vogelpohl, 2018）。楊友仁與黃麗玲對於

顧問公司的協力關係，則提出系統整合者以及片段化技術處理者的雙元角色來界定之，這點可體現於福祿壽園區的跨專業協力關係（楊友仁、黃麗玲與王志弘，2022）。而規劃審議委員會在實質會議中的資訊公布、會議室空間，以及議事規則等等微觀配置與操作規範都牽動程序的進行，呂欣怡（2020）對環評會議的分析已觸及此討論，但仍缺乏規劃領域的探討。另外，工程顧問公司大量運用的規劃技術，亦牽涉規劃技術物的政治性，及其建構的社會秩序探討（Winner, 2004）。

第三，作者延伸指出規劃學術機構，同時是必須探討分析的專業單位。除了公私立大學學者同時擔任審議委員，前述技術官僚及顧問公司技師往往是專業學術單位培育的專業者。學術單位與技術官僚或顧問公司技師公會，共同舉辦的研討會或演講，亦是技術知識再生產場域，甚至國家考試也由學者所命題。這點與技術邏輯的打造密切相關，同時牽涉專業者自我認同的建構。透過分析規劃教育機構的知識生產運作，我們可深入理解專業者如何被培育與打造而成，以及特定的技術知識如何成為專業場域的核心。這也牽動民間知識與價值如何可能／不能進入技術知識體系的重要課題。

總結來說，作者認為霸權集團、技術官僚單位、工程顧問公司、規劃審議委員會，以及公私立專業學術系所，皆是值得各別深入分析進而整合探討的專業場域。當中的研究命題橫跨霸權集團尋租活動的專業聯結、空間規劃作業的勞動情形、專業者自身的認同、技術知識的再生產、專業場域與技術的空間物質配置，以及上述議題所牽涉的權力關係，再度回到空間規劃與都市政治及治理的討論。

參考文獻



二重埔自救會、台灣農村陣線、灣寶自救會、竹南大埔自救會（2010.6.19）〈採訪通知 雷劈怪手－竹南大埔反暴力徵收記者會〉。<https://www.coolcloud.org.tw/node/52737>。取用日期：2021 年 11 月 27 日。

中央社（2013）〈大埔案 議員里長率里民挺縣府〉。《中時新聞網》7 月 18 日。<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20130718003120-260407?chdtv>。取用日期：2022 年 9 月 2 日。

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》。台北：內政部營建署市鄉規劃局。

仇佩芬（2013）〈大埔農戶 馬：由地方依決議去做〉。《中國時報》7 月 11 日，A 2 版，焦點新聞。

內政部（1999）〈修正「新訂或擴大都市計畫執行要點」第三點及第四點條文〉。政府公報資訊。https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/mERGE_pdf.hpg&dtd_id=12&type=g&sysid=D9908267&jid=95000716&vol=88081600&page=%E9%A0%8194-104。取用日期：2022 年 8 月 14 日。

內政部地政司（2008.12.10）〈內政部土地徵收審議委員會第 203 次會議紀錄〉。<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/addcount/92?mcid=2834>。取用日期：2021 年 11 月 10 日。

內政部地政司（2018.12.27）〈非都市土地編定及管制：非都市土地編定，附件一區域計畫及非都市土地使用編定公告日期一覽表〉。<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/1118?mcid=3499&qitem=1>。取用日期：2022 年 1 月 22 日。

內政部營建署（2003a.3.26）〈法規公告：山坡地建築管理辦法〉。<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%B3%95%E8%A6%8F%E5%85%AC%E5%91%8A/30-%E5%BB%BA%E7%AF%89%E7%AE%A1%E7%90%86%E7%AF%87/10437-%E5%B1%B1%E5%9D%A1%E5%9C%B0%E5%BB%BA%E7%AF%89%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%BE%A6%E6%B3%95.html>。取用日期：2022 年 1 月 22 日。

內政部營建署（2003b.7.22）〈內政部都市計畫委員會第 564 次會議紀錄〉。<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/committee/cpc/record/564record.pdf>。取用日期：2021 年 9 月 19 日。

內政部營建署（2003c.9.10）〈內政部區域計畫委員會第 127 次會議紀錄〉。 <https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/committee/apc/apc127.pdf>。取用日期：2021 年 11 月 2 日。

內政部營建署（2008a.4.1）〈內政部都市計畫委員會第 679 次會議紀錄〉。 <https://www.cpami.gov.tw/%E4%BE%BF%E6%B0%91%E6%9C%8D%E5%8B%99/%E4%B8%8B%E8%BC%89%E5%B0%88%E5%8D%80/%E6%AA%94%E6%A1%88%E4%B8%8B%E8%BC%89/%E4%B8%8B%E8%BC%89/1168-%E7%AC%AC679%E6%AC%A1%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84.html>。取用日期：2021 年 11 月 22 日。

內政部營建署（2008b.7.29）〈內政部都市計畫委員會第 687 次會議紀錄〉。 <https://www.cpami.gov.tw/%E4%BE%BF%E6%B0%91%E6%9C%8D%E5%8B%99/%E4%B8%8B%E8%BC%89%E5%B0%88%E5%8D%80/%E6%AA%94%E6%A1%88%E4%B8%8B%E8%BC%89/%E4%B8%8B%E8%BC%89/1257-%E7%AC%AC687%E6%AC%A1%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84.html>。取用日期 2021 年 11 月 22 日。

內政部營建署（2008c.8.26）〈內政部都市計畫委員會第 689 次會議紀錄〉。 <https://www.cpami.gov.tw/%E4%BE%BF%E6%B0%91%E6%9C%8D%E5%8B%99/%E4%B8%8B%E8%BC%89%E5%B0%88%E5%8D%80/%E6%AA%94%E6%A1%88%E4%B8%8B%E8%BC%89/%E4%B8%8B%E8%BC%89/1269-%E7%AC%AC689%E6%AC%A1%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84.html>。取用日期 2021 年 11 月 22 日。

內政部營建署（2009a.9.22）〈內政部都市計畫委員會第 715 次會議紀錄〉。 <https://www.cpami.gov.tw/%E4%BE%BF%E6%B0%91%E6%9C%8D%E5%8B%99/%E4%B8%8B%E8%BC%89%E5%B0%88%E5%8D%80/%E6%AA%94%E6%A1%88%E4%B8%8B%E8%BC%89/%E4%B8%8B%E8%BC%89/1476-%E7%AC%AC715%E6%AC%A1%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84.html>。取用日期 2021 年 11 月 22 日。

內政部營建署（2009b.10.6）〈內政部都市計畫委員會第 716 次會議紀錄〉。 <https://www.cpami.gov.tw/%E4%BE%BF%E6%B0%91%E6%9C%8D%E5%8B%99/%E4%B8%8B%E8%BC%89%E5%B0%88%E5%8D%80/%E6%AA%94%E6%A1%88%E4%B8%8B%E8%BC%89/%E4%B8%8B%E8%BC%89/1477-%E7%AC%AC716%E6%AC%A1%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84.html>。取用日期 2021 年 11 月 22 日。

內政部營建署（2009c.11.10）〈內政部都市計畫委員會第 718 次會議紀錄〉。 <http://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/committee/cpc/record/718.pdf>。取用日期 2021 年 11 月 22 日。

內政部營建署 (2011a)《基石：營建署 30 年實錄》。台北：內政部營建署。

內政部營建署 (2011b.5.10)〈內政部都市計畫委員會第 755 次會議紀錄〉。<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/committee/cpc/record/755.pdf>。取用日期 2022 年 8 月 28 日。

內政部營建署 (2012a.4.24)〈內政部都市計畫委員會第 778 次會議紀錄〉。<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/committee/cpc/record/778record.pdf>。取用日期 2022 年 9 月 1 日。

內政部營建署 (2012b.7.24)〈內政部都市計畫委員會第 784 次會議紀錄〉。<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/committee/cpc/record/784record.pdf>。取用日期 2022 年 9 月 1 日。

內政部營建署 (2017a.9.5)〈內政部都市計畫委員會第 907 次會議紀錄〉。<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/committee/cpc/record/record907.pdf>。取用日期：2022 年 9 月 4 日。

內政部營建署 (2017b.9.19)〈內政部都市計畫委員會第 908 次會議紀錄〉。<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/committee/cpc/record/record908.pdf>。取用日期：2022 年 9 月 4 日。

內政部營建署 (2018a.8.17)〈非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點〉。<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%B3%95%E8%A6%8F%E5%85%AC%E5%91%8A/25-2010-02-24-10-06-57/10747-%E9%9D%9E%E9%83%BD%E5%B8%82%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E4%BD%BF%E7%94%A8%E5%88%86%E5%8D%80%E5%8F%8A%E4%BD%BF%E7%94%A8%E5%9C%B0%E8%AE%8A%E6%9B%B4%E7%94%B3%E8%AB%8B%E6%A1%88%E4%BB%B6%E5%A7%94%E8%BE%A6%E7%9B%B4%E8%BD%84%E5%B8%82%E7%B8%A3%EF%BC%88%E5%B8%82%EF%BC%89%E6%94%BF%E5%BA%9C%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E4%BD%9C%E6%A5%AD%E8%A6%81%E9%BB%9E.html>。取用日期：2022 年 7 月 20 日。

內政部營建署(2018b.1.10)〈法規公告：縣市綜合發展計畫實施要點(停止適用)〉。<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%B3%95%E8%A6%8F%E5%85%AC%E5%91%8A/25-%E7%B6%9C%E5%90%88%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%AF%87/10716-%E7%B8%A3%E5%B8%82%E7%B6%9C%E5%90%88%E7%99%BC%E5%B1%95%E8%A8%88%E7%95%AB%E5%AF%A6%E6%96%BD%E8%A6%81%E9%BB%9E%EF%BC%88%E5%81%9C%E6%AD%A2%E9%81%A9%E7%94%A8%EF%BC%89.html>。取用日期：2022 年 3 月 26 日。

內政部營建署 (2019.1.9)〈非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點〉。<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%B3%95%E8%A6%8F%E5%85%AC%E5%91%8A/25-2010-02-24-10-06-57/10747-%E9%9D%9E%E9%83%BD%E5%B8%82%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E4%BD%BF%E7%94%A8%E5%88%86%E5%8D%80%E5%8F%8A%E4%BD%BF%E7%94%A8%E5%9C%B0%E8%AE%8A%E6%9B%B4%E7%94%B3%E8%AB%8B%E6%A1%88%E4%BB%B6%E5%A7%94%E8%BE%A6%E7%9B%B4%E8%BD%84%E5%B8%82%E7%B8%A3%EF%BC%88%E5%B8%82%EF%BC%89%E6%94%BF%E5%BA%9C%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E4%BD%9C%E6%A5%AD%E8%A6%81%E9%BB%9E.html>。取用日期：2022 年 8 月 1 日。

內政部營建署 (2020.10.20)〈各級都市計畫委員會組織規程〉。<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%B3%95%E8%A6%8F%E5%85%AC%E5%91%8A/26-%E9%83%BD%E5%B8%82%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%AF%87/10697-%E5%90%84%E7%B4%9A%E9%83%BD%E5%B8%82%E8%A8%88%E7%95%AB%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E7%B5%84%E7%B9%94%E8%A6%8F%E7%A8%8B.html>。取用日期：2022 年 8 月 1 日。

內政部營建署 (2022.5.20)〈法規公告：非都市土地開發審議作業規範：內政部 84.3.27 台內營字第 8472377 號函修正〉。<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%B3%95%E8%A6%8F%E5%85%AC%E5%91%8A/10740-%E9%9D%9E%E9%83%BD%E5%B8%82%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E9%96%8B%E7%99%BC%E5%AF%A9%E8%AD%B0%E4%BD%9C%E6%A5%AD%E8%A6%8F%E7%AF%84.html>。取用日期：2022 年 7 月 10 日。

內政部營建署都市計畫組 (2013.7.3)〈內政部營建署對苗栗大埔區段徵收開發爭議說明〉。https://www.cpami.gov.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=16476&Itemid=54。取用日期：2022 年 2 月 10 日。

火葬場滾出後龍自救會臉書應援團 (2012.5.17)〈「火葬場滾出後龍自救會」反福祿壽殯葬園區大事記及始末說明〉。<https://www.facebook.com/99houlong/posts/332500116821592>。取用日期：2021 年 12 月 8 日。

台灣農村陣線 (2010a.7.23)〈各地自救會反徵收土地-苗栗竹南大埔〉。<https://e-info.org.tw/node/57610>。取用日期：2022 年 4 月 11 日。

台灣農村陣線 (2010b.7.17)〈台灣農民運動史上首次 農運、社運自主串連 反浮濫土地徵收〉。<https://web.archive.org/web/20110130050854/http://www.taiwanruralfront.org/node/160>。取用日期：2021 年 11 月 29 日。

- 全安泰事業股份有限公司(2010)〈苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫 BOO(興建-擁有-營運)申請案環境影響說明書(定稿本)〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?shcode=0990181F&sfilename=C03.PDF>。取用日期：2022年4月21日。
- 全國法規資料庫(2022.8.26)〈都市計畫法〉。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0070001>。取用日期：2022年9月3日。
- 江和妹、羅曉丹(2006)《苗栗縣永續旗艦建設方案：群策群力讓苗栗更亮麗》。苗栗：苗栗縣政府。
- 考試院(1989)〈技師分科業已由考試院、行政院會同修正發布，考選部近已初步擬定新增技師分科類科，並分提各檢覈委員會進行審議，將俟相關「技師法」令配合修訂後，自明(79)年舉辦之專技人員檢覈筆試起實施〉。《考試院公報》9(5): 88。
- 行政院(2010a.7.22)〈行政院第3205次院會決議〉。<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/42569311-421f-4d8d-b10f-9354a6a41a6f>。取用日期：2021年12月1日。
- 行政院(2010b.8.19)〈行政院第3209次院會決議〉。<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/afd6b7ab-a1f0-453f-958d-2953985d4acc>。取用日期：2021年12月1日。
- 行政院公共工程委員會(2006)。94年度一般經營概況調查資訊：工程技術顧問公司—統計分析。工程顧問服務業資訊網。https://techexam.pcc.gov.tw/pcctech/3-94_Statistical_Analysis-2-2-1.html。取用日期：2022年3月28日。
- 行政院公共工程委員會(2020.11.20)〈技師百工圖：都市計畫技師〉。<https://www.pcc.gov.tw/cp.aspx?n=1B15F068962D3287>。取用日期：2022年7月19日。
- 行政院公共工程委員會(2021)〈決標公告：苗栗縣政府「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」委託技術服務案〉。<https://web.pcc.gov.tw/tps/atm/AtmAwardWithoutSso/QueryAtmAwardDetailHist>。取用日期：2022年8月10日。
- 行政院主計處(1998)《中華民國85年臺閩地區工商及服務業普查報告：第18卷臺灣省苗栗縣》。臺北：主計處。
- 行政院主計處(2008)《95年工商及服務業普查報告：第19卷苗栗縣》。臺北：主計處。
- 行政院主計總處(2019)《105年工業及服務業普查報告：第1卷綜合報告》。臺北：行政院主計總處。
- 行政院新聞局(1999)〈訂定政府採購法施行細則〉。《行政院公報》5(22): 8-27。

- 行政院新聞局 (2000)〈訂定「技術顧問機構管理辦法」〉。《行政院公報》6(14): 15-18。
- 行政院新聞局 (2001a)〈修正「非都市土地使用管制規則」〉。《行政院公報》7(13): 1-30。
- 行政院新聞局 (2001b)〈修正「區域計畫法施行細則」部分條文〉。《行政院公報》7(18): 14-18。
- 何來美 (2000)〈傳統產業出走中年失業問題嚴重 工業策進會促加速開發科學園區爭取廠商設廠〉。《聯合報》9月16日, 17版, 苗栗新聞。
- 何來美 (2017)《台灣客家政治風雲錄》。台北: 聯經。
- 何宗翰 (2012a)〈黑幕重重? 福祿壽殯葬園區後龍人反對〉。《自由時報》4月24日。 <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/578391>。取用日期: 2021年12月8日。
- 何宗翰 (2012b)〈後龍殯葬園區環評疏失自救會擬提告〉。《自由時報》7月29日。 <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/603040>。取用日期: 2022年4月26日。
- 何宗翰 (2013)〈反崎頂開發案居民成立自救會〉。《自由時報》2月1日。 <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/651421>。取用日期: 2022年4月11日。
- 何明修 (2010)〈誰的家園、哪一種願景? —發展主義陰影下的社區運動〉。《臺灣民主季刊》7(1): 1-30。
- 吳柏澍 (2021.6.24)〈林辰線上論文討論會紙本討論紀錄〉。取用日期: 2021年9月1日。
- 吳翠松、吳季昕 (2014)〈地方文化資產保存運動的共識動員分析—以苗栗護窯運動為借鏡〉。《台灣社會研究季刊》97: 63-110。
- 呂欣怡 (2020)〈會議作為未來時間性的匯集與競逐—台灣離岸風電環評的民族誌分析〉。《臺灣人類學刊》18(2): 79-128。
- 李立國、陳嘉信 (1997)〈連戰助選分赴台東苗栗 誇陳建年施政品質佳 說何智輝施政有魄力〉。《聯合報》10月26日, 4版, 政治。
- 李信宏 (2009)〈竹科竹南基地徵地案 申領抵價地今截止登記〉。《自由時報》6月3日。 <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/308197>。取用日期: 2021年11月14日。
- 李珣瑛 (1997)〈竹南銅鑼大有厚望 園區四期擴建審慎挑選用地〉。《經濟日報》5月15日, 39版, 新竹科學城專刊。

- 
- 李珣瑛 (2010)〈成都力爭奇美設 8.5 代廠〉。《經濟日報》9 月 9 日，A14 版，兩岸企業。
- 李雲深 (2010)〈揭發怪手入侵農田 公民記者大暴龍現身說法〉。《新頭殼 newtalk 新聞》6 月 30 日。<https://newtalk.tw/news/view/2010-06-30/6232>。取用日期 2022 年 8 月 26 日。
- 李煜梓 (1997)〈傅學鵬：苗栗五大生活圈凝聚山城風貌 發展觀光引進科技產業 吸引優良大專院校設校〉。《經濟日報》12 月 27 日，4 版，財金要聞。
- 李福隆 (2012)〈由都市計畫新典範及治理觀點評析土地使用分區管制法律一以苗栗大埔事件為例〉。《城市學學刊》3(1): 41-73。
- 杜文苓 (2010)〈環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例〉。《公共行政學報》35: 29-60。
- 杜文苓 (2012)〈環評制度中的專家會議－被框架的專家理性〉。《臺灣民主季刊》9(3): 119-155。
- 周志龍 (1999)〈規劃理論的論爭與發展〉。《都市與計劃》26(2): 165-187。
- 周素卿、吳幸玲、江尚書 (2009)〈後工業化臺北與新自由主義都市政治〉。《中國地理學會會刊》43: 15-32。
- 林玉文 (2004a)〈竹南科擴編徵地兩派叫罵 公聽會質疑一項項 有人盼開發 有人保環境〉。《聯合報》8 月 20 日，B2 版，苗栗縣新聞。
- 林玉文 (2004b)〈擴大竹南基地 反對聲浪高 縣府昨說明會 里民憂心吃虧和汙染 工務旅遊局長：會重視民意〉。《聯合報》11 月 4 日，C2 版，苗栗縣新聞。
- 林玉文 (2004c)〈竹南基地擴編民眾：滅村 台 13 線兩旁掛抗議白布條 指強占民地要求撤銷 縣府：陳情案會報內政部〉。《聯合報》11 月 13 日，C1 版，苗栗·文教。
- 林玉文 (2004d)〈陳超明澄清：園區擴編內未擁土地〉。《聯合報》11 月 5 日，C2 版，苗栗縣新聞。
- 林玉文 (2005)〈竹南園區擴編座談 業者不發「聲」〉。《聯合報》10 月 6 日，C2 版，苗栗縣新聞。
- 林辰、王志弘 (2022)〈土地開發的空間調節政治：苗栗縣空間規劃的傭屬化與離地化〉。《第 26 屆國土規劃論壇》4 月 16 日，成功大學都市計劃學系。
- 林修全 (2012)〈環團：後龍殯葬園區 破壞石虎棲地〉。《聯合晚報》8 月 7 日，A11 版，運動。

- 邱燕玲 (2013)〈7 月 5 日限拆大埔自救會行政院抗議〉。《自由時報》6 月 27 日。
<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/828684>。取用日期：2022 年 2 月 10 日。
- 客家委員會 (2017)《105 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究》。客家委員會研究報告。
<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=626&PageID=37585>。取用日期：2022 年 3 月 22 日。
- 胡蓬生 (2001)〈陳超明科技產業推手〉。《聯合報》10 月 18 日，18 版，苗栗縣新聞。
- 胡蓬生 (2004)〈反擴編竹南科逾百居民轟議員 疑質詢未支持陳銘安喊冤 稱誤解待說明〉。《聯合報》12 月 7 日，C2 版，苗栗縣新聞。
- 胡蓬生 (2005)〈竹南科區段徵收 16 日起 8 場座談〉。《聯合報》3 月 8 日，C2 版，苗栗縣新聞。
- 胡蓬生 (2006)〈下鄉座談 縣長如是說：「竹南科特區縮減 有利計畫實現」〉。《聯合報》7 月 28 日，C2 版，苗栗縣新聞。
- 胡蓬生 (2007a)〈縣設殯葬區 後龍人罵黑箱作業〉。《聯合報》8 月 29 日，C2 版，苗栗縣新聞。
- 胡蓬生 (2007b)〈後龍殯葬園區 龍津里民罵〉。《聯合報》9 月 7 日，C2 版，苗栗縣新聞。
- 胡蓬生 (2008a)〈竹南科學園區案將送審 展覽說明會上意見兩極 縣府：多數支持 核定後最快年底進行補償〉。《聯合報》2 月 1 日，C1 版，苗栗·教育。
- 胡蓬生 (2008b)〈竹南園區年底區段徵收〉。《聯合報》5 月 27 日，C2 版，苗栗縣新聞。
- 胡蓬生 (2008c)〈建殯葬園區 龍坑人反彈〉。《聯合報》4 月 24 日，C2 版，苗栗縣新聞。
- 苗栗縣政府 (1999)〈變更高速公路頭份交流道附近特定區計畫 (部分台糖公司畜產研究所專用區、變電所用地及農業區為工業區、研究所專用區、道路用地、公園用地、污水處理廠用地、變電所用地、垃圾處理場用地及綠地) (公告文號：88.3.24 府建都字第 8800025107 號)〉。
<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2021 年 11 月 2 日。
- 苗栗縣政府 (2005.12.13)〈苗栗縣都市計畫委員會第 175 次會議紀錄〉。
<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。取用日期：2021 年 11 月 10 日。

- 苗栗縣政府（2006a.4.20）〈苗栗縣都市計畫委員會第 179 次會議紀錄〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。取用日期：2021 年 11 月 10 日。
- 苗栗縣政府（2006b.12.25）〈苗栗縣都市計畫委員會第 186 次會議紀錄〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。取用日期：2021 年 11 月 10 日。
- 苗栗縣政府（2007a）〈擬定高速鐵路苗栗車站特定區計畫主要計畫案（公告文號：96.11.26 府商都字第 09601758962 號）〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2021 年 9 月 19 日。
- 苗栗縣政府（2007b.1.4）〈苗栗縣都市計畫委員會第 188 次會議紀錄〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。取用日期：2022 年 4 月 21 日。
- 苗栗縣政府（2008.12.3）〈「苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫（BOO）環境影響說明書」專案小組現勘暨初審會議紀錄〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=0990181F&sFileName=20081203.pdf&sDir=eiactc&sType=b>。取用日期：2022 年 4 月 21 日。
- 苗栗縣政府（2009a）〈擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫案（公告文號：98.12.30 府商都字第 09802210352 號）〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2021 年 9 月 19 日。
- 苗栗縣政府（2009b）〈變更竹南頭份都市計畫（部分行政區為機關用地）（供苗栗北藝文中心演藝廳使用）案（公告文號：98.2.13 府商都字第 09800218822 號）〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2021 年 9 月 19 日。
- 苗栗縣政府（2009c）〈苗栗縣都市計畫委員會名冊查詢：民國 93-103 年〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/02.aspx>。取用日期：2022 年 8 月 1 日。
- 苗栗縣政府（2009d.9.18）〈「苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫（BOO）環境影響說明書」專案小組第二次初審會議紀錄〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=0990181F&sFileName=20081203.pdf&sDir=eiactc&sType=b>。取用日期：2022 年 4 月 21 日。
- 苗栗縣政府（2009e.12.28）〈「苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫（BOO）環境影響說明書」專案小組第三次初審會議紀錄〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=0990181F&sFileName=20091228.pdf&sDir=eiactc&sType=b>。取用日期：2022 年 4 月 21 日。

- 苗栗縣政府 (2010a.11.8)〈苗栗縣縣政願景綜合發展白皮書〉。苗栗縣政府全球資訊網：https://www.miaoli.gov.tw/News_photo2.aspx?n=274&sms=9458&page=2&PageSize=20。取用日期：2021 年 9 月 19 日。
- 苗栗縣政府 (2010b.12.3)〈苗栗縣都市計畫委員會第 226 次會議紀錄〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。取用日期：2022 年 2 月 8 日。
- 苗栗縣政府 (2010c.3.29)〈「苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫 (BOO) 環境影響說明書」專案小組第三次初審會議紀錄〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=0990181F&sFileName=20091228.pdf&sDir=eiaetc&sType=b>。取用日期：2022 年 4 月 21 日。
- 苗栗縣政府 (2010d.6.30)〈非都市土地使用分區及使用地變更審查作業小組委員會「苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區 (BOO) 開發案」現場會勘暨第一次專責審議小組委員會會議紀錄〉。https://eland.cpami.gov.tw/nuld/Web_Plan/DownloadPlanHandleDoc/5324?guid=a0c47dc3-e54c-42bb-8574-acb65fdd61ee&isinline=False。取用日期：2022 年 9 月 15 日。
- 苗栗縣政府 (2011a)〈100 年度永續旗艦縣長就職六周年成果專刊〉。取用日期：2021 年 9 月 19 日。
- 苗栗縣政府 (2011b)〈變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區 (配合行政院「劃地還農」專案讓售政策指示) 主要計畫案 (公告文號：100.6.17 府商都字第 1000119157B 號)〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2021 年 12 月 1 日。
- 苗栗縣政府 (2011c.1.24)〈苗栗縣都市計畫委員會第 228 次會議紀錄〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。取用日期：2021 年 12 月 1 日。
- 苗栗縣政府 (2011d.11.4)〈「苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區 (BOO) 開發案 (非都市土地使用變更編定計畫)」開發許可第二次用地變更編定專責審議小組委員會會議紀錄〉。https://eland.cpami.gov.tw/nuld/Web_Plan/DownloadPlanHandleDoc/5327?guid=f47151d0-537a-4687-a563-8aaea0ea4c84&isinline=False。取用日期：2022 年 9 月 15 日。
- 苗栗縣政府 (2012a)〈101 年度永續旗艦縣長就職七周年成果專刊〉。取用日期：2021 年 9 月 19 日。
- 苗栗縣政府 (2012b)〈變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區 (配合農業區專案讓售分配位置及農水路灌排施作) 主要計畫案 (101.9.6 府商都字第 1010179742B 號)〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2021 年 12 月 2 日。

苗栗縣政府 (2012c.4.19)〈苗栗縣都市計畫委員會第 237 次會議紀錄〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。取用日期：2022 年 8 月 27 日。

苗栗縣政府 (2013a)〈102 年度永續旗艦縣長就職八周年成果專刊〉。取用日期：2021 年 9 月 19 日。

苗栗縣政府 (2013b.3.21)〈「苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫 BOO (興建-擁有-營運) 申請案環境影響差異分析報告」專案小組審查會議紀錄〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=1020043F&sFileName=20130321-1.pdf&sDir=eiaetc&sType=b>。取用日期：2022 年 9 月 14 日。

苗栗縣政府 (2013c.5.31)〈「苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫 BOO (興建-擁有-營運) 申請案環境影響差異分析報告」專案小組第 2 次審查會議紀錄〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=1020043F&sFileName=20130531-2.pdf&sDir=eiaetc&sType=b>。取用日期：2022 年 9 月 15 日。

苗栗縣政府 (2013d.8.1)〈「苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫 BOO (興建-擁有-營運) 申請案環境影響差異分析報告」專案小組第 3 次審查會議紀錄〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=1020043F&sFileName=20130801-3.pdf&sDir=eiaetc&sType=b>。取用日期：2022 年 9 月 15 日。

苗栗縣政府 (2013e.3.21)〈「苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫 BOO (興建-擁有-營運) 申請案環境調查報告書及因應對策」專案小組會勘暨初審會議紀錄〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=1020058F&sFileName=20130321-1.pdf&sDir=eiaetc&sType=b>。取用日期：2022 年 9 月 15 日。

苗栗縣政府 (2013f.9.14)〈「苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫 BOO (興建-擁有-營運) 申請案環境調查報告書及因應對策」專案小組第 2 次審查會議紀錄〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=1020058F&sFileName=20130914-2.pdf&sDir=eiaetc&sType=b>。取用日期：2022 年 9 月 15 日。

苗栗縣政府 (2013g.11.5)〈「苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫 BOO (興建-擁有-營運) 申請案環境調查報告書及因應對策」專案小組第 3 次審查會議紀錄〉。<https://eiadoc.epa.gov.tw/EIAWEB/DownloadFiles.ashx?sHcode=1020058F&sFileName=20131105-3.pdf&sDir=eiaetc&sType=b>。取用日期：2022 年 9 月 15 日。

苗栗縣政府 (2014.3.27)〈102 年度苗栗縣非都市土地使用分區及使用地變更審查作業專責審議小組委員會委員名單〉。http://landev.miaoli.gov.tw/Factory00190_Public/InfoDetailView/DownloadPage.aspx?ID=1135。取用日期：2022 年 8 月 1 日。

苗栗縣政府 (2015.6.18)〈103 年度苗栗縣非都市土地使用分區及使用地變更審查作業專責審議小組委員會委員名單 (103.12.24 以前)〉。http://landev.miaoli.gov.tw/Factory00190_Public/InfoDetailView/DownloadPage.aspx?ID=1146。取用日期：2022 年 8 月 1 日。

苗栗縣政府 (2017a)〈變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區 (配合行政院 105 年 5 月 28 日政策指示專案通盤檢討) 主要計畫案 (106.9.30 府商都字第 1060191300B 號)〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan06/0101.aspx>。取用日期：2022 年 9 月 4 日。

苗栗縣政府 (2017b.8.16) 苗栗縣都市計畫委員會第 270 次會議紀錄〉。<http://urbanplanning.miaoli.gov.tw/upmiaoli/urbanplan11/04.aspx>。取用日期：2022 年 9 月 4 日。

苗栗縣政府 (2019)〈苗栗縣山坡地劃出 2,185 公頃，2 萬多筆土地，提早一年完成〉。https://www.miaoli.gov.tw/News_Content2.aspx?n=285&s=267272。取用日期：2021 年 9 月 1 日。

苗栗縣政府民政處 (2007)〈本縣福祿壽殯葬園區承諾協助事項〉。https://www.miaoli.gov.tw/civil_affairs/normalContent.php?forewordID=96827&secureChk=46aad1d263768285c3091e774。取用日期：2019 年 9 月 20 日。

苗栗縣政府行政處新聞科 (2010)〈竹南大埔鄉親聲援縣長繼續開發竹南科學園區周邊地區特定區計畫〉。https://www.miaoli.gov.tw/general_affairs/normalContent.php?forewordID=112313&secureChk=8c09f965eafeb059d36ac8ed618d09eb。取用日期：2019 年 7 月 24 日。

苗栗縣政府新聞科 (2013)〈縣府舉辦「大埔都市計畫區段徵收公共設施工程」執行情形說明會〉。<https://web.archive.org/web/20140826235619/https://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview.php?menuID=3381&forewordID=168262&secureChk=2ada3c8788e94da985243b59658b4398>。取用日期：2022 年 2 月 10 日。

苗栗縣政府新聞課 (2004.9.15)〈傅學鵬拜會科管局長李界木〉。<https://www.miaoli.gov.tw/cht/countynews.php?frontTitleMenuID=3381>。《苗栗縣政府新聞稿》，取用日期：2021 年 11 月 22 日。

苗栗縣政府綜合計劃科 (2012.8.8)〈回應「苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區」疑危及石虎及環評審查之爭議〉。https://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.ph

p?menuID=3509&forewordID=153126&secureChk=7b068e754fc65ec3f1a832de30e353f6。取用日期：2019 年 9 月 19 日。

范榮達 (2013)〈對照四拆遷戶 竹南鎮代會支持縣府拆〉。《聯合報》7 月 5 日，A3 版，焦點。

范榮達、胡蓬生、江詩筑、蘇木春 (2012)〈抗議殯葬園區苗栗人流血怒吼〉。《聯合晚報》6 月 13 日，A9 版，焦點。

夏鑄九、徐進鈺 (1997)〈台灣的石化工業與地域性比較研究〉。《台灣社會研究季刊》26: 129-166。

徐旭 (2014)《社區動員如何可能？—以灣寶與大埔反土地徵收為例的比較研究》。台北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

張景森 (1993)《臺灣的都市計畫 (1895-1988)》。台北：業強。

張裕珍 (2013)〈捍衛大埔！300 人抗議〉。《聯合晚報》7 月 5 日，A2 版，話題。

張裕珍、蘇木春、胡蓬生 (2013)〈趁虛而入 大埔拆了〉。《聯合晚報》7 月 18 日，A1 版，要聞。

張勳騰 (2010)〈反對中平工業區銅鑼人今北上陳情〉。《自由時報》12 月 9 日。
<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/450603>。取用日期：2022 年 4 月 11 日。

張勳騰 (2012)〈企業家返鄉投資 開發烏眉產業園區〉。《自由時報》7 月 25 日。
<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/601991>。取用日期：2021 年 9 月 19 日。

梁任瑋 (2007)〈林安泰家族進軍陰宅市場全台 27.5 萬坪墓園土地將陸續開發 市價逾 150 億元〉。《經濟日報》5 月 1 日，A9 版，綜合新聞。

許俊傑 (2005a)〈準縣長談建設：農業固本 發展工商〉。《聯合報》12 月 5 日，2 版，苗栗縣新聞。

許俊傑 (2005b)〈園區部分地主爭取開發 500 多人陳情 縣府允加速作業〉。《聯合報》1 月 8 日，C1 版，苗栗·文教。

許素蘭 (2013)〈後龍鄉親赴縣府聲援劉政鴻加油打氣〉。《今日新聞》8 月 22 日。
<https://tw.news.yahoo.com/%E5%BE%8C%E9%BE%8D%E9%84%89%E8%A6%AA%E8%B5%B4%E7%B8%A3%E5%BA%9C%E8%81%B2%E6%8F%B4%E5%8A%89%E6%94%BF%E9%B4%BB-%E5%8A%A0%E6%B2%B9%E6%89%93%E6%B0%A3-154606697.html>。取用日期：2022 年 9 月 12 日。

郭秀裕 (2015)〈從土地開發利用行政特徵建構程序上人民參與形式之選擇原則〉。《土地經濟年刊》26: 80-110。

郭秀裕、徐世榮、吳宗鴻（2017）〈科學園區開發流程民眾參與規定之反思〉。《土地經濟年刊》28: 68-105。

郭晉宏（2021）〈都市計畫確定程序之研究－以都市計畫委員會之組織與審議程序為中心〉。台南：國立成功大學法律學系碩士論文。

陳文敏（2013）〈大埔徵收案苗縣府堅持依法拆除〉。《大紀元新聞》7月3日。<https://www.epochtimes.com/b5/13/7/3/n3907976.htm>。取用日期：2022年2月10日。

陳俊明（1998）〈銅鑼基地開發聲聲催促〉。《中央日報》10月18日，6版。<http://140.112.113.22/cnnewsapp/servlet/ShowService?&path=ftimg/&title=/cn1998/10/08/00006.pdf>。取用日期：2022年7月27日。

陳洛薇、李順德（2010）〈吳揆滅火 劉政鴻臭臉 衝突升高 吳揆提三方案 劉政鴻未允諾 自救會代表氣哭 黨政人士不爽：縣長不知自己惹來多大麻煩〉。《聯合報》7月20日，A4版，要聞。

陳珈瑩（2007）〈紡織起家林安泰家族轉戰殯葬業〉。《TVBS新聞》5月9日。<https://news.tvbs.com.tw/politics/325308>。取用日期：2022年9月4日。

陳逸輿（2011）《從環境倫理角度探討－「苗栗縣後龍科技園區」開發案之爭議問題》，臺中：靜宜大學生態學系碩士論文。

陳鳳馨（1997）〈苗科園區 連內閣總辭前核定〉。《聯合報》8月13日，4版，政治。

陳鵬升、齊士崢（2020）〈臺灣濕地復育的機運與困境－以茄苳濕地為例〉。《台灣土地研究》23(1): 47-81。

彭芸芬（2004）〈竹市火葬場 遠近皆來 竹縣苗栗也來辦後事 每月火化人數多過全市死亡數〉。《聯合報》4月10日，B2版，新竹縣市新聞。

彭健禮（2017）〈主辦科長爆料後龍殯葬園區違反促參契約〉。《自由時報》7月26日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2143512>。取用日期：2022年9月15日。

最高行政法院（2016.7.28）〈最高行政法院 105 年度判字第 392 號判決〉。<https://law.judicial.gov.tw/EXPORTFILE/ExportToPdf.aspx?type=JD&id=TPAA%2c105%2c%e5%88%a4%2c392%2c20160728%2c1&fname=%e6%9c%80%e9%ab%98%e8%a1%8c%e6%94%bf%e6%b3%95%e9%99%a2+105+%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e5%88%a4%e5%ad%97%e7%ac%ac+392+%e8%99%9f%e5%88%a4%e6%b1%ba&lawpara=>。取用日期：2022年9月15日。

湯京平、呂季蓉（2006）〈全球保育運動與地方派系：鯉鼓濕地開發案的政治經濟分析〉。《政治學報》42: 1-35。

- 湯京平、邱崇原（2010）〈專業與民主：台灣環境影響評估制度的運作與調適〉。
《公共行政學報》35: 1-28。
- 黃子倫（2013）〈市地重劃制度對區域影響：以臺中市整體開發地區自辦重劃為例〉。
《中國地理學會會刊》51: 35-51。
- 黃宏璣（1999）〈縣府規劃擴編 200 公頃工業用地〉。《聯合報》12 月 18 日，17
版，苗栗新聞。
- 黃宏璣（2000）〈陳水扁巡視苗栗事事關心 將協助設立國立大學 竹南、銅鑼科
學園區則指示擴編開發〉。《聯合報》12 月 17 日，17 版，苗栗新聞。
- 黃宏璣、胡蓬生（2002）〈傳統產業出走失業問題嚴重 如何輔導業者爭取有研發
能力大企業進駐有待縣府加把勁〉。《聯合報》4 月 13 日，18 版，苗栗縣新
聞。
- 黃信勳、徐世榮（2017）〈從大埔事件省思我國空間計畫體系發展侷限〉。《東吳
政治學報》35(3): 121-178。
- 黃宣翰（2001）〈竹南科學園區擴編陳總統答應專責處理 傅學鵬夫婦熱情款待爭
取八項地方建設補助〉。《聯合報》6 月 16 日，17 版，苗栗新聞。
- 黃偉茹、陳滢羽（2019）〈從課責觀點探討臺灣都市計畫委員會審議制度設計〉。
《行政暨政策學報》68: 81-126。
- 黃煌雄（2013.5.9）〈監察院調查報告（案號：102 內調 0035）〉。[https://cybsbox.c
y.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/download/50116](https://cybsbox.c.y.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/download/50116)。取用日期：2022 年 4 月 22 日。
- 黃瑞典、胡蓬生（2010）〈大埔案 劉承諾溝通還地〉。《聯合報》7 月 24 日，A6
版，話題。
- 楊友仁、黃麗玲與王志弘（2022.5.27）〈林辰碩士論文口試紀錄〉。取用日期：20
22 年 9 月 21 日。
- 楊友仁、蘇一志（2005）〈地方成長聯盟轉化與空間治理策略：以台南科學城為
例〉。《都市與計劃》32(1): 1-23。
- 楊蕙璇（2016）《反苗栗後龍福祿壽殯葬管理園區開發案的發展歷程之環境運動
分析》。南投：國立暨南國際大學碩士論文。
- 經濟日報（2003）〈全安泰辦放生祈福法會〉。《經濟日報》8 月 19 日，14 版，工
商活動。
- 經濟部秘書室（1995）〈商業團體分業標準增列「工程顧問商業」〉。《經濟部公報》
27(7): 4。
- 葉敏慧（2012）《從政治機會結構觀點檢視反苗栗縣後龍科技園區行動》，新北：
淡江大學公共行政學系公共政策研究所碩士論文。

葉菁凰（2012）《社基保育的鄉村實踐：灣寶社區保衛戰》，新北：國立臺北大學都市計劃研究所碩士論文。

葉嘉楠、詹貌（2006）〈地方財政困境之實證分析－以苗栗縣為例（83-92 年度）〉。《中國地方自治》59(7): 3-32。

董俞佳、鄭煒、林河名（2016）〈凱道抗爭高喊要「安家立命之地！」反迫遷 70 團體提 5 訴求〉。《聯合報》9 月 26 日，A2 版，焦點。

鄒克萬、孔憲法、行政院研究發展考核委員會（2000）《縣市綜合發展計畫與地方發展規劃機制之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

廖靜蕙（2012.6.11）〈苗栗新設殯葬區 開挖後龍山坡地〉。《環境資訊中心苗栗新聞》。<https://e-info.org.tw/node/77562>。取用日期：2022 年 9 月 12 日。

福祿壽園區股份有限公司（2010）〈苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區（BOO）開發案申請書暨開發計畫書圖「非都市土地使用分區變更計畫」（定稿本）〉。https://eland.cpami.gov.tw/nuld/Web_Plan/DownloadPlanHandleDoc/24073?guid=1b2ce823-51eb-44a1-baf1-755a0cce35b7&isinline=False。取用日期：2021 年 2 月 18 日。

福祿壽園區股份有限公司（2012）〈苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區（BOO）開發案申請書暨開發計畫書圖「非都市土地使用地變更編定計畫」（定稿本）〉。https://eland.cpami.gov.tw/nuld/Web_Plan/DownloadPlanHandleDoc/5331?guid=e11b95d5-bd8d-4245-9683-2bdd757a4719&isinline=False。取用日期：2021 年 2 月 18 日。

福祿壽園區股份有限公司（2013a）〈苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫 BOO（興建-擁有-營運）申請案環境影響差異分析報告（定稿本）〉。<https://eiado.c.epa.gov.tw/EIAWEB/10.aspx?hcode=1020043F&srctype=0>。取用日期：2022 年 9 月 14 日。

福祿壽園區股份有限公司（2013b）〈變更苗栗縣後龍鎮福祿壽殯葬園區（BOO）開發計畫案申請書暨開發計畫書圖（定稿本）〉。https://eland.cpami.gov.tw/nuld/Web_Plan/Web_PlanDetails/114726266024343621337092?pitid=0&plid=0&cntyid=0&cntrid=0&pdtid=0&patid1=0&searchkey=%E7%A6%8F%E7%A5%BF%E5%A3%BD&sortorder=plandate。取用日期：2022 年 5 月 2 日。

福祿壽園區股份有限公司（2019）〈苗栗縣福祿壽殯葬園區興建營運計畫 BOO（興建-擁有-營運）申請案環境調查報告書及因應對策（定稿本）〉。<https://eiado.c.epa.gov.tw/EIAWEB/10.aspx?hcode=1020058F&srctype=0>。取用日期：2022 年 9 月 14 日。

臺中高等行政法院(2014.1.3)〈臺中高等行政法院 101 年訴更一字第 47 號判決〉。
<https://law.judicial.gov.tw/EXPORTFILE/ExportToPdf.aspx?type=JD&id=TCBA%2c101%2c%e8%a8%b4%e6%9b%b4%e4%b8%80%2c47%2c20140103%2c5&fname=%e8%87%ba%e4%b8%ad%e9%ab%98%e7%ad%89%e8%a1%8c%e6%94%bf%e6%b3%95%e9%99%a2+101+%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e8%a8%b4%e6%9b%b4%e4%b8%80%e5%ad%97%e7%ac%ac+47+%e8%99%9f%e5%88%a4%e6%b1%ba&lawpara=>。取用日期：2022 年 9 月 2 日。

臺中高等行政法院(2016.4.22)〈臺中高等行政法院 104 年訴更二字第 11 號判決〉。
<https://law.judicial.gov.tw/EXPORTFILE/ExportToPdf.aspx?type=JD&id=TCBA%2c104%2c%e8%a8%b4%e6%9b%b4%e4%ba%8c%2c11%2c20160422%2c2&fname=%e8%87%ba%e4%b8%ad%e9%ab%98%e7%ad%89%e8%a1%8c%e6%94%bf%e6%b3%95%e9%99%a2+104+%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e8%a8%b4%e6%9b%b4%e4%ba%8c%e5%ad%97%e7%ac%ac+11+%e8%99%9f%e5%88%a4%e6%b1%ba&lawpara=>。取用日期：2022 年 9 月 2 日。

臺灣省住宅及都市發展局、國立成功大學都市計劃系暨研究所(1991)《苗栗縣綜合發展計畫》。苗栗：苗栗縣政府。

臺灣省政府(1974)〈省屬各機關應依限提供辦理屏東縣土地使用編定及管制有關資料〉。《臺灣省政府公報》63 冬 50: 2。

臺灣省政府(1976a)〈非都市土地使用管制規則〉。《臺灣省政府公報》65 夏 15: 2-4。

臺灣省政府(1976b)〈製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知〉。
《臺灣省政府公報》65 夏 45: 2-11。政府公報資訊網：<https://gaz.ncl.edu.tw/detail.jsp?p=0,-1.9629468E7>。取用日期：2022 年 1 月 22 日。

臺灣總督府(1899)〈市區計畫上豫定告示シタル地域内ノ土地建物ニ關スル律令〉。《臺灣總督府報》644: 23。國史館臺灣文獻館，典藏號：0071010644a001，https://onlinearchives.th.gov.tw/index.php?act=Display/image/1029158Ye=_1rv#76a5。

臺灣總督府(1936a)〈臺灣都市計畫令〉。《臺灣總督府報》2770: 65-69。國史館臺灣文獻館，典藏號：0071032770a002，<https://onlinearchives.th.gov.tw/index.php?act=Display/image/1029163uJhD5P7#39L>。

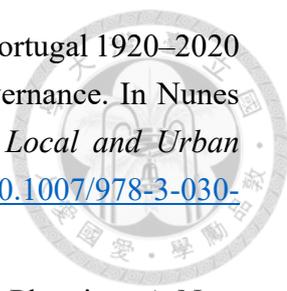
臺灣總督府(1936b)〈臺灣都市計畫令施行規則〉。《臺灣總督府報》2871: 104-120。國史館臺灣文獻館，典藏號：0071032871a001，<https://onlinearchives.th.gov.tw/index.php?act=Display/image/10291656lk9G=w#408b>。

趙祥、周桂田(2013)〈從經濟社會及文化權利國際公約之水資源保障談中科四期開發計畫之爭議〉。《國家發展研究》13(1): 93-155。

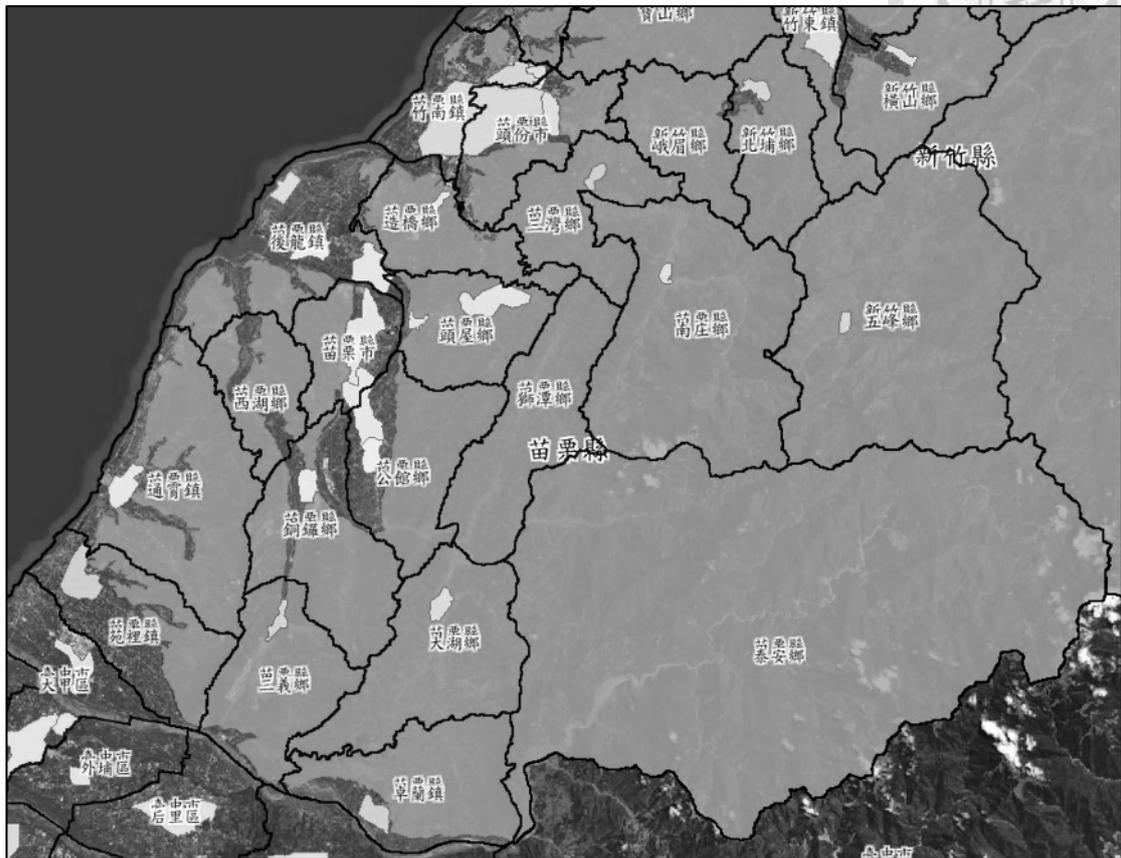
- 劉俊雄（2015）〈文化資產與地方發展：苗栗古窯事件的公共對話〉。《文化資產保存學刊》31: 93-110。
- 德昌營造股份有限公司（2010a.7）〈擴大新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區公共設施新建統包工程：九十九年七月份工程日報〉。<http://www.tccon.com.tw/dapu/report/201007/201007DREP.pdf>。取用日期：2021年11月25日。
- 德昌營造股份有限公司（2010b.8）〈擴大新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區公共設施新建統包工程：九十九年八月份工程日報〉。<http://www.tccon.com.tw/dapu/report/201008/201008DREP.pdf>。取用日期：2021年11月25日。
- 樓乃潔（2012.6.14）〈苗栗後龍殯葬園區引發抗爭居民憂心污染警方強制驅逐〉。《苦勞報導》<https://www.cooloud.org.tw/node/69180>。取用日期：2021年12月8日。
- 蔡旻霏、范玫芳（2014）〈科學民主化與水資源開發爭議－高屏大湖之個案研究〉。《臺灣民主季刊》11(1): 1-40。
- 鄭宏斌（2016）〈反迫遷團體上凱道怒吼 要求蔡政府檢討土地政策 暫停所有迫遷案 本月25日前沒有具體回應將重返凱道抗議〉。《聯合晚報》9月5日，A4版，焦點。
- 蕭力偉（2018）〈都市空間發展結構歷程與治理的困局－以高速鐵路苗栗車站特定區為例〉。《中國地理學會會刊》60: 25-50。
- 賴品劭（2003）《地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業之研究》。台北：國立政治大學地政學系碩士論文。
- 戴秀雄（2020）〈論非都市土地編定種類及其變更與更正問題〉。《臺灣土地研究》23(1): 1-45。
- 戴興盛、康文尚、郭靜雯（2013）〈台灣環評制度設計與執行爭議－反思美麗灣案〉。《國家發展研究》12(2): 133-178。
- 環境資訊中心（2010.1.22）〈「農地保護與土地徵收」社區經驗交流座談會〉。<https://e-info.org.tw/node/50968>。取用日期：2021年11月29日。
- 總統府（1999.7.25）〈副總統主持科學工業園區竹南基地開工動土典禮〉。<https://www.president.gov.tw/NEWS/5798>。取用日期：2022年8月7日。
- 總統府第二局（1964）〈修正都市計劃法〉。《總統府公報》1571: 1-6。
- 總統府第二局（1973）〈修正都市計畫法〉。《總統府公報》2622: 1-9。
- 總統府第二局（1974）〈制定區域計畫法〉。《總統府公報》2685: 1-3。
- 總統府第二局（1997）〈修正中華民國憲法增修條文〉。《總統府公報》6167: 1-7。

- 
- 總統府第二局（1998a）〈制定臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例〉。《總統府公報》6242: 59-64。
- 總統府第二局（1998b）〈制定政府採購法〉。《總統府公報》6218: 12-32。
- 總統府第二局（2000）〈制定促進民間參與公共建設法〉。《總統府公報》6323: 28-40。
- 總統府第二局（2003）〈制定工程技術顧問公司管理條例〉。《總統府公報》6531: 34-44。
- 總統府第三局（1989）〈修正「技師分科類別」為「技師分科」〉。《總統府公報》5085: 2。
- 總統府第三局（1991）〈訂定「各科技師執業範圍」〉。《總統府公報》5397: 2-6。
- 聯合報（2005）〈城鄉紀事 徵地座談不歡而散〉。《聯合報》3月17日，C2版，苗栗縣新聞。
- 謝銘旺（2004）〈竹科竹南基地擴編 地主陳情質疑一區兩制 百餘人要求撤銷生活支援服務區 縣府：都計草案公開展覽時 地主可提出意見〉。《聯合報》9月25日，B1版，苗栗新聞。
- 鍾志明（2020）〈10年光景大埔已非昔日縣府認知重劃成功〉。《客家新聞》7月17日。https://www.youtube.com/watch?v=HJHs0XEOD_0。取用日期：2022年4月6日。
- 鍾麗娜（2011）〈區段徵收開發後土地之處理從專案讓售到預先標售之省思〉。《土地問題研究季刊》10(2): 89-104。
- 鍾麗娜（2012）〈再探區段徵收開發後可建築用地預標售之問題沉苛—從監察院糾正行政院機場捷運 A7 站案談起〉。《土地問題研究季刊》11(4): 102-113。
- 鍾麗娜（2014）〈合作開發是啥玩意兒？——揭開南科高雄園區開發案的秘辛〉。《土地問題研究季刊》13(1): 50-67。
- 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。
- 鍾麗娜、徐世榮（2013a）〈都市政治與都市計畫之政經結構分析—以南科樹谷園區為例〉。《台灣土地研究》16(2): 63-87。
- 鍾麗娜、徐世榮（2013b）〈大埔毀稻事件的忌日與重生—再探土地徵收之結構性問題〉。《土地問題研究季刊》12(3): 2-20。
- 羅湘綸（2006）〈推重大建設 許縣民尊榮城市〉。《聯合報》12月21日，C2版，苗栗縣新聞。

- 
- 羅緝綸 (2007a)〈縣府展現招商成果〉。《聯合報》12月19日，C1版，苗栗·教育。
- 羅緝綸 (2007b)〈福祿壽選址後龍 縣長：透明化〉。《聯合報》8月30日，C2版，苗栗縣新聞。
- 羅緝綸 (2008)〈草根劉政鴻 火爆百里侯〉《聯合報》6月2日，A4版，要聞。
- 羅緝綸、林玉文 (2007)〈審議通過竹南科學園區擴大 136 公頃群創計畫設廠〉。《聯合報》12月12日，C2版，苗栗縣新聞。
- 蘇一志 (2007)〈地方發展過程中的衝突與折衝：以恆春半島觀光空間之轉化為例〉。《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》14: 1-14。
- 蘇木春 (2012a)〈殯葬園區說明會 後龍民眾喊滾〉。《聯合報》4月24日，B1版 苗栗·運動。
- 蘇木春 (2012b)〈反殯葬園區後龍 5 里成立自救會 百人齊聚抗議民眾超憤怒指著官員叫罵 民政處：合乎法令沒理由不讓業者通過〉。《聯合報》5月12日，B1，版苗栗·運動。
- 蘇木春 (2013)〈大埔拆房爭議 里長號召居民力挺拆遷〉。《聯合晚報》7月11日，A10版，都會生活。
- Goodwin, M., and Painter, J. (1996). Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21(4): 635-648.
- Harvey, D. (1996). On Planning the Ideology of Planning. In Campbell, S. and S. S. Fainstein (Eds), *Readings in Planning Theory* (pp. 176-197). Cambridge, MA: Blackwell.
- Jessop, B. (1997). A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects, and Governance. In Lauria, M. (Ed.), *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in A Global Economy* (pp. 51-73). London: Sage.
- Lauwers, H. and Vanderstede, W. (2005). Spatial Planning and Opportunities for Children's Participation: A Local Governance Network Analysis. *Children, Youth and Environments*, 15(2): 278-289.
- Loh, C. G. and Norton, R, K. (2013). Planning Consultants and Local Planning. *Journal of the American Planning Association*, 79(2): 138-147. DOI: [10.1080/01944363.2013.883251](https://doi.org/10.1080/01944363.2013.883251).

- 
- Nunes Silva, C. (2020). Citizen Participation in Spatial Planning in Portugal 1920–2020: Non-participation, Tokenism and Citizen Power in Local Governance. In Nunes Silva, C. (ed.) *Contemporary Trends in Local Governance. Local and Urban Governance* (pp. 241-276). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-52516-3_12.
- Plein, L. C., Green, K. E., and Williams, D. G. (1998). Organic Planning: A New Approach to Public Participation in Local Governance. *The Social Science Journal*, 35(4): 509-523.
- Raco, M. Street, Emma and Freire-Trigo, Sonia (2016). The New Localism, Anti-Political Development Machines, and the Role of Planning Consultants: Lessons from London's South Bank. *Territory, Politics, Governance*, 4(2): 216-240. DOI: [10.1080/21622671.2015.1036912](https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1036912).
- Vogelpohl, A. (2018). Consulting as a Threat to Local Democracy? Flexible Management Consultants, Pacified Citizens, and Political Tactics of Strategic Development in German Cities. *Urban Geography*, 39(9): 1345-1365. DOI: [10.1080/02723638.2018.1452872](https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1452872).
- Von Sydow, Å. (2004). *Exploring local governance in urban planning and development: The case of Lindholmen, Göteborg*. Stockholm: Infrastruktur.
- Winner, Langdon (2004). 〈技術物有政治性嗎?〉(方俊育、林崇熙譯), 收於吳嘉苓、傅大為、雷祥麟編《科技渴望社會》(pp. 123-150), 台北: 群學。

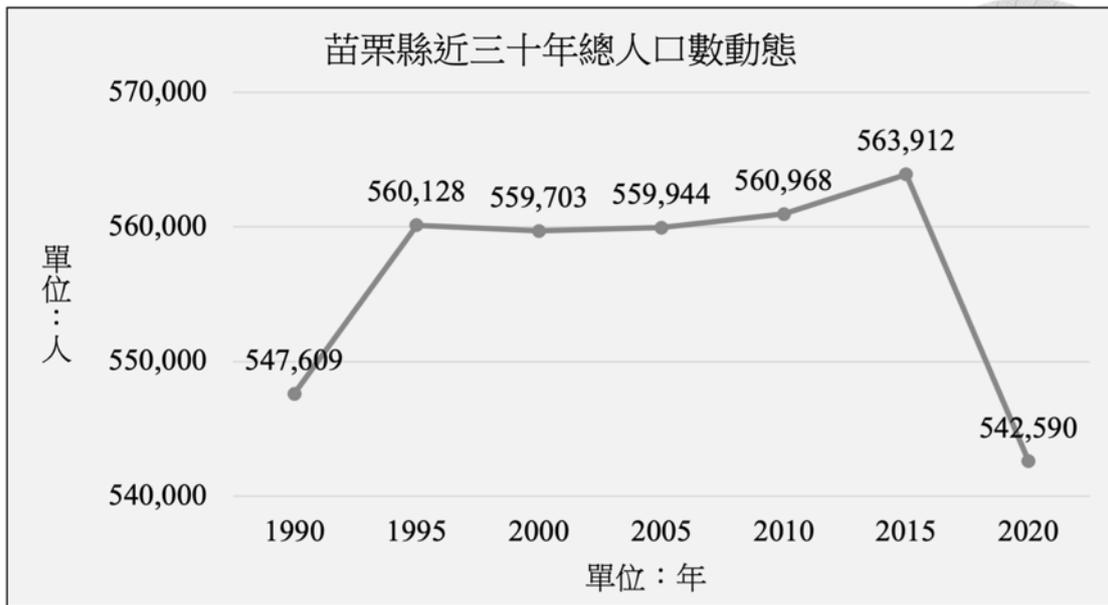
附錄：苗栗縣地方特性圖表



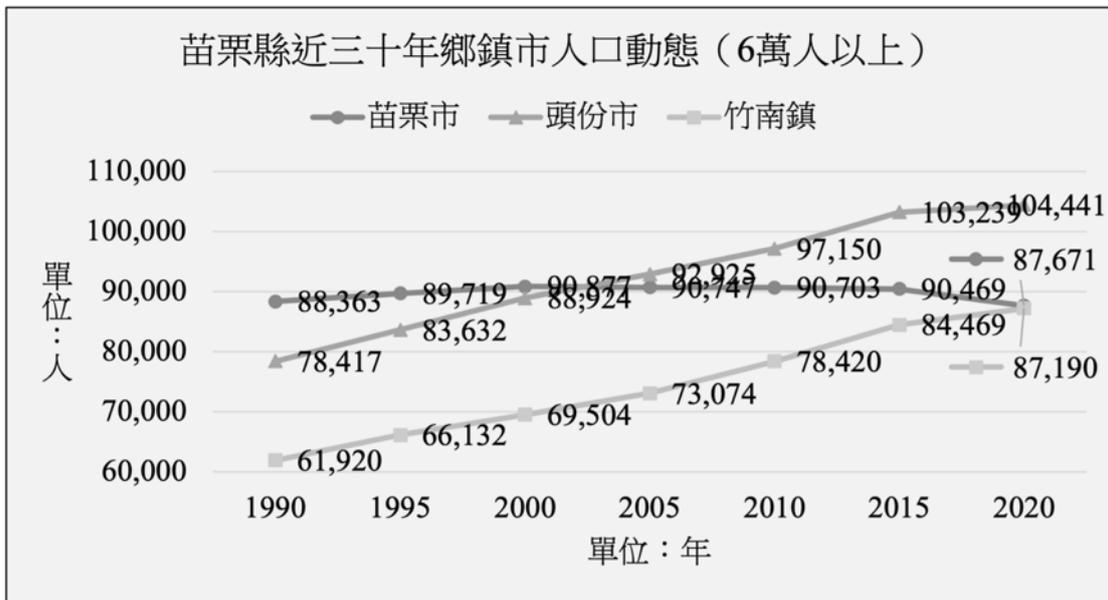
附圖-1 苗栗縣各鄉鎮市山坡地範圍及都市計畫分佈圖⁶⁴

資料來源：擷圖自國土測繪圖資服務雲。<https://maps.nlsc.gov.tw/>。取用日期：2021年9月1日。曾發表於第二十六屆國土規劃論壇（林辰、王志弘，2022）。

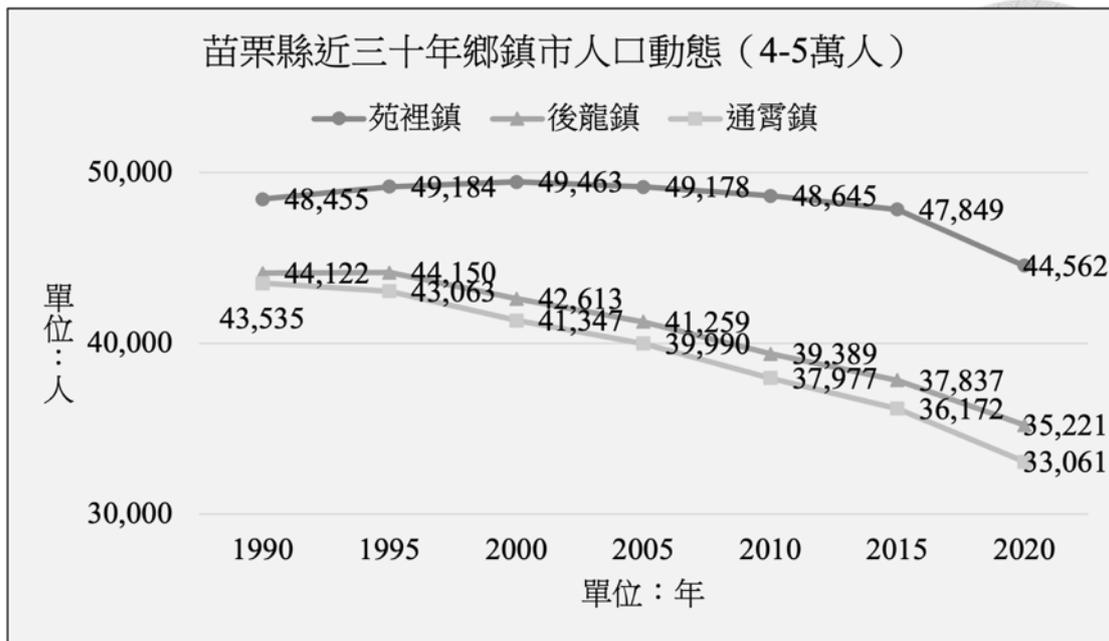
⁶⁴ 大面積灰色圖塊為山坡地範圍，白色圖塊為都市計畫區。



附圖-2 1990-2020年苗栗縣總人口數
資料來源：作者自行製作。



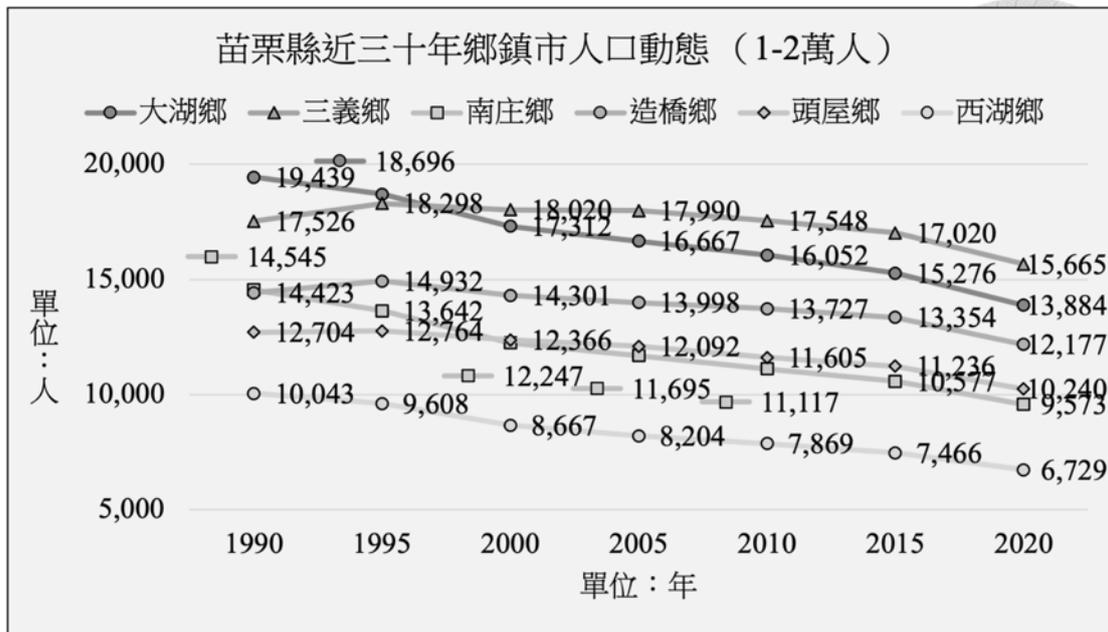
附圖-3 1990-2020年苗栗縣各鄉鎮市總人口數（六萬人以上）
資料來源：作者自行製作。



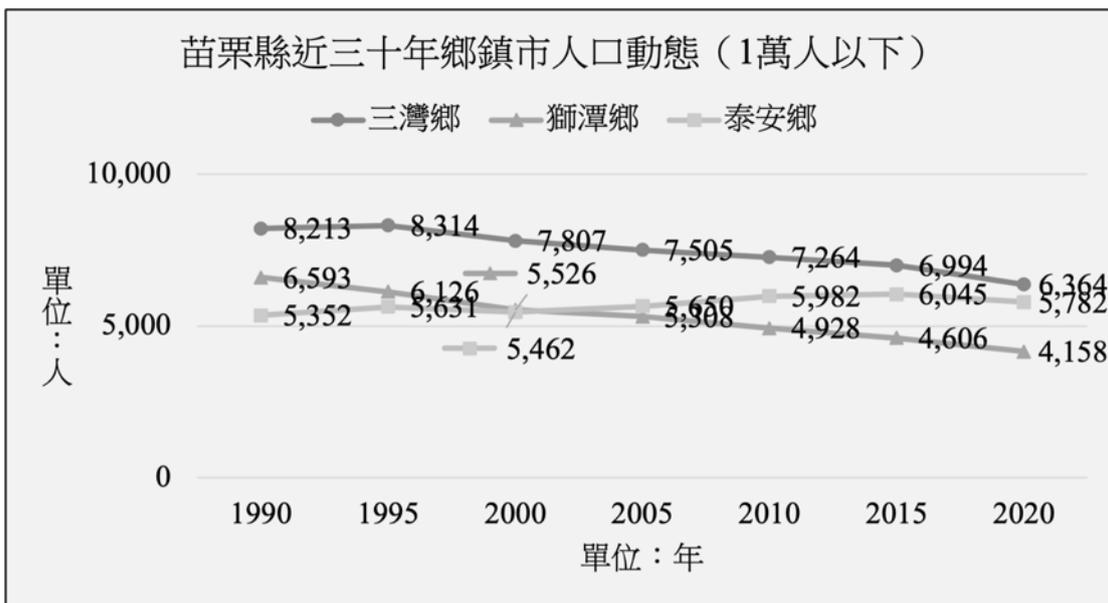
附圖-4 1990-2020年苗栗縣各鄉鎮市總人口數(四至五萬人)
資料來源：作者自行製作。



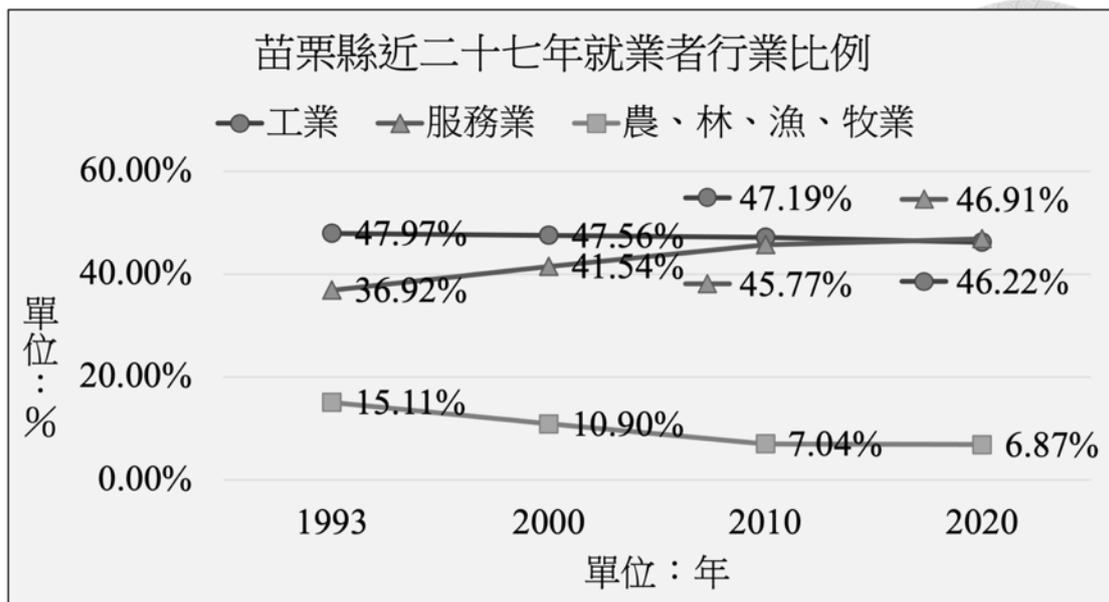
附圖-5 1990-2020年苗栗縣各鄉鎮市總人口數(二至四萬人)
資料來源：作者自行製作。



附圖-6 1990-2020 年苗栗縣各鄉鎮市總人口數 (一至二萬人)
資料來源：作者自行製作。



附圖-7 1990-2020 年苗栗縣各鄉鎮市總人口數 (一萬人以下)
資料來源：作者自行製作。



附圖-8 1993-2020 年苗栗縣就業者行業比例
資料來源：作者自行製作。

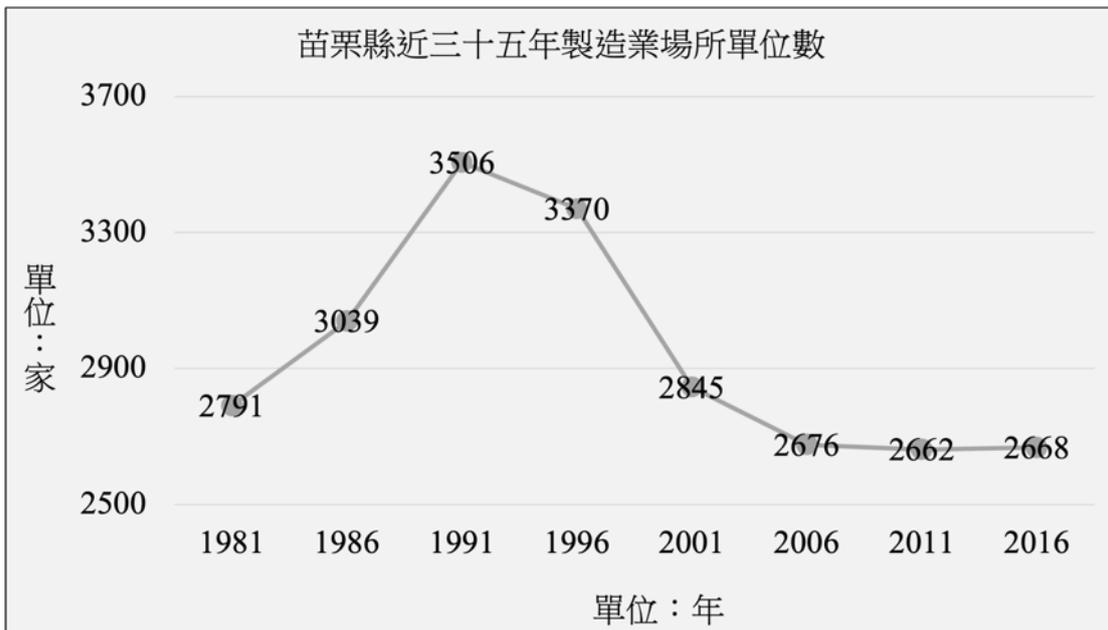
附表-1 台灣各直轄市及地方縣市工業就業人口占比排序

排序	1993年		2000年		2010年		2020年	
	地區別	工業占比	地區別	工業	地區別	工業占比	地區別	工業占比
1	新竹縣	53.69	新竹縣	53.08	新竹縣	51.35	新竹縣	47.41
2	桃園縣	50.01	桃園縣	50.63	苗栗縣*	47.19	彰化縣	47
3	臺中縣	49.84	臺中縣	49.46	臺中縣	46.83	苗栗縣*	46.22
4	苗栗縣*	47.97	苗栗縣*	47.56	桃園縣	46.65	桃園市	43.22

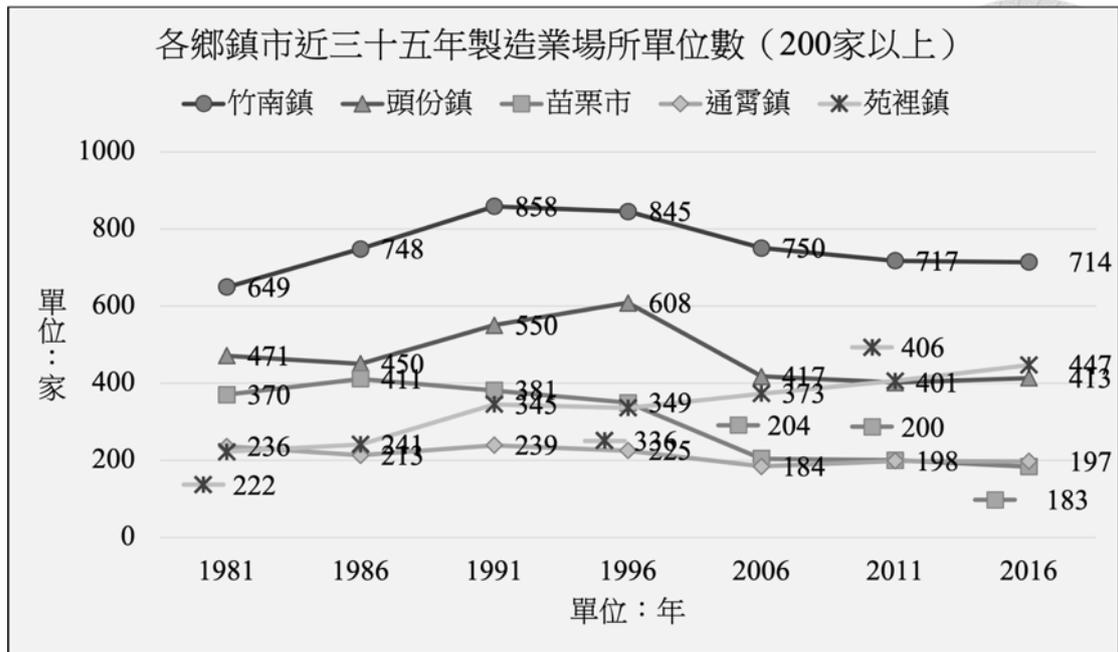
資料來源：作者自行製作。



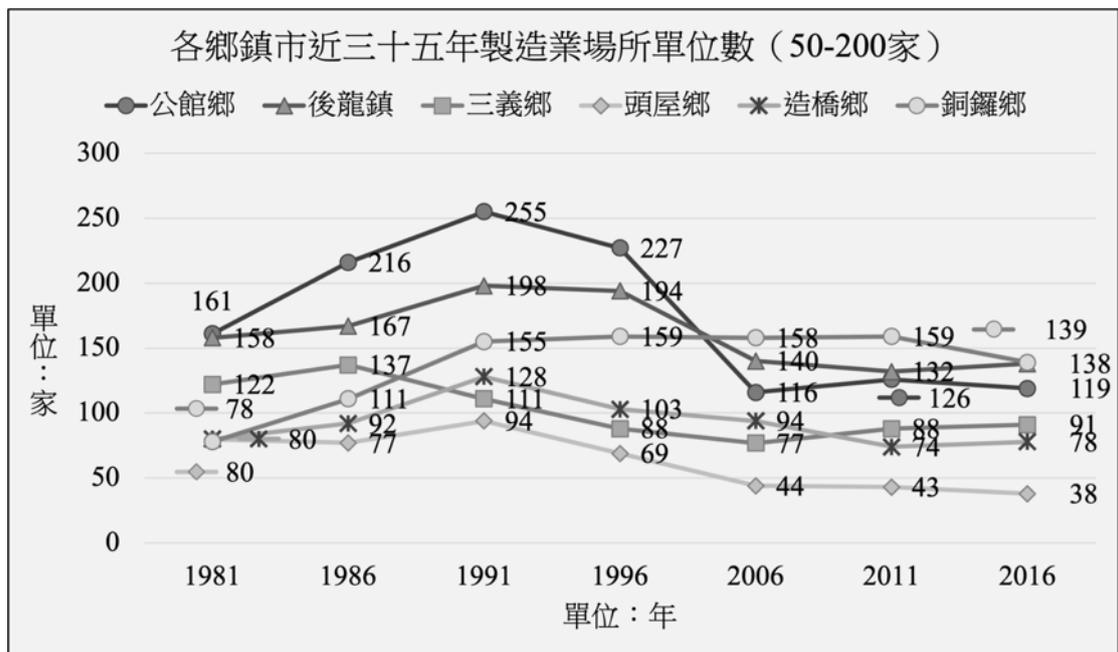
附圖-9 1985-2020 年苗栗縣失業率動態
資料來源：作者自行製作。



附圖-10 1981-2016 年苗栗縣製造業場所單位數動態
資料來源：作者自行製作。

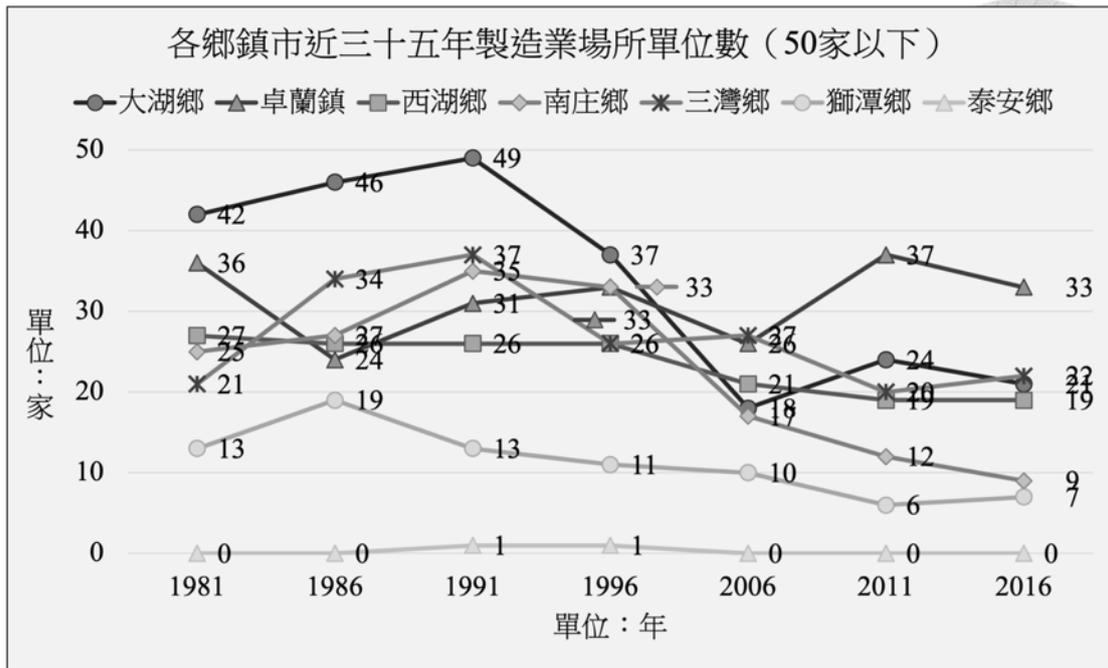


附圖-11 1981-2016 苗栗縣各鄉鎮市製造業場所單位數 (200 家以上)⁶⁵
資料來源：作者自行製作。



附圖-12 1981-2016 苗栗縣各鄉鎮市製造業場所單位數 (50-200 家)⁶⁵
資料來源：作者自行製作。

⁶⁵ 2001 年《臺閩地區工商及服務業普查報告》未統計鄉鎮市資料，故未含 2001 年資料；頭份鎮自 2015 年改制為頭份市。



附圖-13 1981-2016 苗栗縣各鄉鎮市製造業場所單位數 (50 家以下)⁶⁵
資料來源：作者自行製作。



附圖-14 2001-2020 苗栗縣自有財源占比
資料來源：作者自行製作。



附圖-15 2001-2020 苗栗縣自籌財源占比
資料來源：作者自行製作。

附表-2 歷屆苗栗縣縣長黨籍與派系分類表

歷屆苗栗縣縣長所屬黨籍與派系分類表				
屆數	任期(年)	姓名	黨籍	派系
第一屆	1951-1954	賴順生	中國國民黨	黃派
第二屆	1954-1957	劉定國	中國國民黨	劉派
第三屆	1957-1960			
第四屆	1960-1964	林為恭	中國國民黨	黃派
第五屆	1964-1968			
第六屆	1968-1973	黃文發	中國國民黨	劉派
第七屆	1973-1977	邱文光	中國國民黨	黃派
第八屆	1977-1981			
第九屆	1981-1985	謝金汀	中國國民黨	劉派
第十屆	1985-1989			
第十一屆	1989-1993	張秋華	中國國民黨	劉派轉黃派
第十二屆	1993-1997	何智輝	中國國民黨	黃派
第十三屆	1997-2001	傅學鵬	無黨籍	黃派
第十四屆	2001-2005			
第十五屆	2005-2009	劉政鴻	中國國民黨	劉派
第十六屆	2009-2014			
第十七屆	2014-2018	徐耀昌	中國國民黨	黃派
第十八屆	2018-2022			

資料來源：引用重製自何來美(2017:331),《台灣客家政治風雲錄》,「苗栗縣歷屆縣長黨派一覽表」。取用日期:2022年4月2日。