

自省台灣

從土地、財富、城鄉差距，
全盤剖析台灣今貌與問題癥結。

自省台灣

天下編輯

國立中央圖書館出版品預行編目資料

自省台灣／天下編輯作，--初版，--
臺北市：天下雜誌發行；
[臺北縣三重市]：黎銘總經銷，1994[民83]
面； 公分，--（天下報導；21）
ISBN 957-9079-44-7（精裝）
ISBN 957-9079-45-5（平裝）

1.政治-臺灣-論文，講詞等

573.07

83004629

天下報導②

自省台灣

作 者 / 天下編輯
主 編 / 周慧菁
專案策劃 / 蕭蔓
執行編輯 / 楊敏智
封面設計 / 吳毓奇
美術編輯 / 盛銘慈 · 羅文鴻
發行人 / 殷允芃
發行所 / 天下雜誌
地 址 / 台北市 10428 松江路 87 號 4 樓
電 話 / (02)507-8627
郵撥帳號 / 0189500-1
印刷廠 / 鴻展彩色印刷股份有限公司
製版廠 / 利全彩色製版股份有限公司
裝訂廠 / 日揚裝訂廠
電腦排版 / 極翔電腦排版有限公司
登記證 / 局版台業字第 2746 號
總經銷 / 黎銘書報社
電 話 / (02)988-6128
版權所有 / 不准翻印
天下雜誌©1994 CommonWealth Magazine
出版日期 / 1994 年 8 月 1 日初版2刷[1]
1994 年 11 月 1 日初版 3 刷[2]
平裝定價 / 220元 · 精裝定價 / 320元
ISBN 957-9079-45-5(平裝) · 957-9079-44-7(精裝)

※本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換

夏鑄九

不再期待國家

面對所謂的「東亞四小龍」之一的「台灣奇蹟」，或者說，「台灣經驗」的各種說法，生活在台灣的一般小市民們最有切身感受的莫過於：台灣有了經濟發展，有了工業化，然而，台灣的都市生活環境品質卻急遽惡化。這種「都市經驗」可說是戰後台灣特殊的資本主義發展方式中的惡夢，老實說，是他處「複製」「台灣模型」時必需記取的教訓，有理論上的涵意。台灣特殊的經濟發展，關係著在特定歷史政治脈絡下國家的經濟政策，也塑造了台灣城鄉地景之形貌。簡言之，經濟快速發展過程中，國家對都市與區域政策之長期不重視是問題形成的關鍵。

在先進工業國的經驗中，制度化的公共設施與都市服務曾經是福利國家模型之重要元素。經由國家政策之干預，都市服務被稱為是都

市集體消費，是勞動力再生產的重要環節，結構了資本主義城市之現代性格。然而在台灣，城鄉俱為外銷導向經濟政策中的廉價勞動力提供基地，都市服務也就成為世界市場中增加商品競爭力的目標下之犧牲。所以，都市計畫得以成為封閉的官僚體系之形式化文件與無能的夢話，甚至，淪為土地投機、房產炒作、貪污舞弊的同義。同樣的，公共工程，其決策與營建之品質也難以要求。於是，都市生活也就等於鼓勵城鄉移民在混亂與競爭的現代叢林中自求多福，「愛拼才會贏」。

犧牲都市服務

目前，這種都市生活環境品質的惡化已在新形勢下升級為危機了。新的形勢來自全球資本主義之再結構，國際分工中的競爭，台灣政治權力結構的重組，以及，民族國家的重新打造。然而，對問題的釐清能力卻被過了時的民族國家成見所擾亂，這也是統獨意識形態的來源。攫取土地與公共工程利益而壯大的地方派系已經重新形構了中

央——地方權力集團的利益分享模式與政治聯盟。因此，經濟發展與政治民主化過程中所浮現的國家竟然是威權與民粹的性格複合體，很難以有效的制度性能力面對國際的政經變化，面對在世界市場變動的壓力下，台灣內部正在逐漸擴大的資本主義不均等發展的結果，提出對策，計畫未來，引領新局的開展。

不如市民參與

另一方面，伴隨著政治民主化的腳步，都市的危機終於催動了都市社會運動對社區與市民之動員。都市社會運動的政治壓力使得市民參與有可能在台灣出現。都市社會運動迫使都市政策的決策過程開放，這樣，都市建設的品質才能逐漸提高。先進工業國城市給我們的教訓是，都市生活品質的真正改善，與其仰賴大有為的政府或是高明的專家，不如說是在於市民參與。有了主動的市民與有活力的社區共同體，才有機會讓城市的日常使用者享用專家的技藝所支持的精微品質。也唯有積極的市民團結與動員，政府才會逐漸褪去父權的高傲，

改變遲鈍與孤立的官僚習氣。

對台灣而言，正在浮現中的，以及將要發生的都市社會運動所呈現的活力與高度，有可能使市民參與出現。這種草根民主在地方自治與自主趨勢下提供了國家與社會間的新關係建構之可能。這是社會轉化國家的機會，也是經歷了三十年經濟發展之後，一個相對較多元，相對較成熟也較開放的市民社會的浮現。若天下為公，或許，支持自省的力量在於社會的動力，而不再期待國家。讓我們來共同想像。

自省台灣

目錄

序——不再期待國家

夏鑄九

自省的台灣

1

城鄉差距

民意調查篇：

主觀距離——不在城鄉、在上下

13

數字篇：

客觀差距——城鄉漸行漸遠

35

財政篇：

中央集權，資源錯置

41

社會文化篇：

在那遙遠的「地方」

55

失落篇：

老謝——認命的一生

65

郭春賜——守著農村守著地

廖信箕——水庫做了，老家丟了

地方之惡

縣市長選舉背後——土地與財富的爭奪

台南——土地恩仇錄

桃園——點銅成金

信合社、農漁會——兵家必爭金椿腳

地方三害——炒地皮、貪污、黑道

社會之痛

現代鴉片戰爭——罌粟花開遍台灣島

貧富巨變——康樂里的悲歌

貧富巨變——十甲里的變貌

自省的台灣

外匯存底世界第二，國民所得超過一萬美元，
但為什麼台灣朝野上下瀰漫著焦慮不安？

台灣似乎失去了調整焦距的能力，

為什麼失焦的鏡頭，

一片模糊、虛實不清、輕重不分、黑白不辨？

是城鄉差距大？還是人民與政府間的心理距離加深？

自由民主帶來的是多元、包容、共處？

還是猜忌、相互排斥、削弱互信？

是進入歷史的開端？還是邁向歷史的終點？

在變革的轉折點上，台灣需要靜下心來，

台灣需要自省。

夜晚十點。台北首府，民權東路往松山機場的六線道上，依然車水馬龍，燈火輝煌。

警察分局旁的路口，垃圾袋堆積如山，殘汁濺地。

一位路過的日本商人搖頭：「這麼髒的生活環境，台灣人怎麼能忍受？」

國民平均所得超過一萬美元的台灣，垃圾淹腳目的景象，日益見怪不怪。雖然綠色行銷，拯救淨土，各類環保運動及廣告，如火如荼，但台灣每人製造的垃圾量，每年還以九%的速度成長，早已超過日本、德國，向世界第一邁進。

體系紊亂、權責不清、人民抗爭。台灣不僅垃圾無處焚化、無處掩埋，近月來也引發了愈演愈烈的廢土大戰、水質鹽化、大社石化區圍堵索償、人民掀起抗稅運動、槍殺犯罪遽增、公共場所火災頻傳、河川乾枯、缺水限電……，甚至連一度絕跡的肺結核病也重新蔓延。

「整個管理體系出了問題，」一位部長說。

警方不斷宣布打破紀錄，破獲一次比一次更大的販毒案。吸毒的年齡層不斷降低，吸食海洛因的人以幾何倍數成長，逐漸由社會低層，上延至企業界。清末鴉片戰爭前夕毒品氾濫的夢魘，似又重現。

而螢光幕上，報紙要聞版，上演著一齣又一齣的國會爭吵扭打的連續劇。

咆哮山莊

「新國會成了咆哮山莊，」一位觀察者說。

在相互指責的怒吼中，在各路兄弟相繼現身出馬護場較勁下，法案繼續擱置，預算草率審核，人民對民主的期望與信心，也隨著逐日下沉。

而政壇流行著相互抹黑運動。有人站出來批評金權政治橫行，就有人反擊為各式陰謀。各類貪污弊案頻被偵辦，但有人懷疑這是新特權在藉機整肅舊特權。

「好像是一場文化大革命，」一位台大教授說，「先打亂、打爛了，再清算鬥爭。」

經濟亮起黃藍燈

經濟方面，景氣停滯，亮起了黃藍燈，製造業的產值急速滑落，已跌至總生產量的三〇%以下，而生產力的提升及產業升級卻爬升緩慢。台灣競爭力的衰弱，已成爲大、中、小企業的共同憂慮，紛紛各自採取自救手段，有的轉往大陸，有的索性關廠移民。資金大量流向大陸，銀行欠缺可貸之錢。

繼台塑、統一、味全、東帝士集團之後，素有「南霸天」之稱的王玉雲及其家族也宣布

將以三千萬美元資金轉往大陸投資發展。王玉雲並指出台灣投資環境惡劣、工資昂貴、社會風氣好逸惡勞、土地取得困難、電力短缺，政府卻拿不出改善投資環境的方案，此時呼籲企業根留台灣，不啻緣木求魚。

雖然有些學者倡言要以台灣經驗促進大陸經濟開放、和平演變。但事實是，台灣經濟已對大陸依賴日深。

「中國大陸正以經濟統一台灣，」冷眼旁觀的美國商業週刊，做了這樣的結論。資訊爆炸而混亂。已有越來越多的政府高官和知識分子語帶輕蔑的宣稱：「我不看報紙，也不看電視。」

台灣失去了焦點

台灣似乎失去了調整焦距的能力。資訊雜陳，失去了焦點的鏡頭下，一片模糊。虛實不清、輕重不分、黑白不辨。

在上位者，以「創意的曖昧」、「創意的模糊」來包裹國家大政時，人民也在一片迷霧中，失去了凝聚和認同的方向。人人遂轉向認同自己，也以「創意的曖昧」隨心所欲的解釋自己的行爲。

汐止鎮長廖學廣，駕著吉甫車疾馳在新闢的山間小道，邊指著兩年前從福建泉州買來的石桌石椅，「管他三通三不通，他們的東西又好又便宜。」

「地方無主的時代已來臨，」高雄民眾日報副總編輯陳申青說。地方無主，更凸顯了中央無威。不僅政府模糊不清的大陸政策少人遵守，地方也出現一波又一波的抗稅、圍堵、索賠抗爭。

人民、政府差距大

高雄市長吳敦義描述人民的期望是，要北歐的社會福利，但不要高稅制；要新加坡的整潔，但不要重罰；要日本的經濟力，但不要工作那麼辛苦。累倒在立法院的經濟部長江丙坤也感嘆推動建設難，因為人民「要水不要水庫，要電不要電廠。」

當政府官員抱怨人民期望無限升高，索求不斷時，地方百姓卻也認為中央高官「不懂我的心」。

雖然媒體、政客、學者流行的說法是「台北是孤島」，城鄉之間價值、觀念差距大。但事實上，在國家認同、統獨之爭及國家大政的優先秩序上，台北居民和外地居民並無明顯差異。

真正的差別卻存在於居高位者的遠大企圖和一般人民的務實觀點。當中央要員都將注意力放在推進大陸政策、提升國際地位的對外宏觀願望時，人民的心聲清楚訴說的卻是「內政優先」，期望政府應優先解決社會治安、改善生活環境、掃除貪污、維持政治安定。

當經濟部長為加入G A T T而奔波時，農民卻走上街頭，擔心農業會進一步破產。

為何不傾聽人民的聲音

「國家和政府是爲了人民而存在的，爲什麼施政者不聽聽我們的意見？」一位中小企業負責人問。

在地方金權派系與民代形成牢不可破的利益共生體，而賄選盛行時，各類中央及地方民代是否能真正代表民意，也引起眾多質疑。

「總統、院長、省主席下鄉，恐怕仍然是被一小羣政客包圍，除了要求補助外，聽不到什麼真正民意，」一位社會觀察者解釋爲什麼在上位者和人民的想法脫節。

城鄉差距其實不大，差距大的鴻溝存在於中央政策與人民期望之間。原因之一，正是李登輝總統指出的「家父長」式心態。中央要員仍然習慣於官大能力大，凡事指導的做法，並沒有謙虛的探索民隱。中央級的政府官員，多爲清一色的留學博士，空降直升，甚少有在基

層服務過的經歷，常盲目抄襲推展國外辦法，忽略了台灣各類數據、規章制度欠缺的客觀事實，制定的政策往往窒礙難行。

不入流的民主

「台灣有一流的消費、一流的企圖，二流的生產執行能力，三流的規畫治理，四流的紀律，不入流的民主，」一位評論家說。

中央政策與人民願望差距大，另一原因是中央與地方權責劃分不清，體系混亂。

省市自治法，至今仍未通過立法，僅以行政命令的方式暫行權宜規範了四十多年，不僅造成了中央集權，資源錯置的結果，也使得地方失去了可值自傲的特色，失去可值自豪的地方與社區認同，養成了凡事伸手向中央的依賴，和推卸責任的心理。

不僅財源劃分輕地方，人事行政的職等與敘薪制度的不合理限制，更進一步阻止了人才下鄉，也阻撓了中央與地方文官相互交流調動的機會，助長了中央與地方的隔閡。

體系混亂

除了中央與地方上下間體系的混亂外，各部會機構左右間的體系錯亂，也是另一個使得

問題治絲益棼的原因。譬如棄置廢土的問題，牽涉到十個中央與地方相關部會。

水質鹽化、水量短缺、水資源頻頻出現狀況，也是行政體系支離破碎、混亂無章的具體反映。

水資源規畫歸經濟部水資會，水利政策歸水利局，工業用水歸工業局，農業用水歸農委會，水質保護歸環保署，水源污染取締歸縣市政府環保局。而為了調節水量供需建水庫，台灣南部、北部水庫歸經濟部水資會，台灣中部水庫卻歸省水利局。「這樣的分工，令人匪夷所思，」一位行政院幕僚指出。

負責機關太多，造成「誰都可以管，誰也不管，」一位南部縣政府環保人員指出。譬如高雄水質鹽化，主要原因是高屏溪水源污染嚴重，自來水公司必須抽取含海水的地下水。高屏溪分屬高雄、屏東二縣，污染無法解決，是因為最大污染源養豬戶，他們正好也是兩位民選縣長的重要選民羣，取締工作遂時斷時續。

「農業社會體系，怎能適應工業時代？」政大公共行政系教授薄慶玖質問。

中山大學企管教授楊碩英則以系統動力學的理論指出，短期解決問題的解決方案，恰能加深問題的長期嚴重性。而新生事物，往往以每七年成長一倍的速度衍生，如不時時刻刻檢視各種硬軟體系，如交通、電訊、水電等硬體，法令、規章、制度等軟體體系，社會必無法