

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 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

The Conflict and Mediation in the Process of Local Development: The Case Study of the Transformation of the Hengchun Tourist Space

doi:10.6154/JBP.2007.14.001

建築與城鄉研究學報, (14), 2007

Journal of Building and Planning, (14), 2007

作者/Author：蘇一志(I-Jhy Su)

頁數/Page：1-14

出版日期/Publication Date：2007/08

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6154/JBP.2007.14.001>



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 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

蘇一志\*

**The Conflict and Mediation in the Process of Local Development :  
The Case Study of the Transformation of the Hengchun Tourist Space**  
by  
I-Jhy Su\*

## 摘要

本文主要關切地方經濟發展空間過程中不同的空間利益如何產生衝突以及如何進行折衝，以台灣觀光遊憩業發展最快速的地區—恆春半島觀光空間之轉化與衝突為例，探究地方發展過程中當地居民、地方派系、財團、各層級國家機器等在空間使用上的角度不同而造成的衝突，以及主要作用者如何統合不同的空間利益之互動邏輯，並透過車城鄉海洋生物博物館開發案的個案研究來深入探究其中土地利益之生產，以分析在爭取地方經濟發展過程中各個不同脈絡下的空間作用者行動邏輯及角色扮演的改變。經由具體的經驗研究，本文初步觀察到「變形蟲模式」、「章魚模式」與「南仁湖模式」等可以用來描繪在爭取新的地方經濟發展空間過程中地方派系與財團及地方政府之間錯綜複雜之互動關係的模式，此外我們也認為從地理學的角度切入的問題意識在未來的研究方向上應該可以對新地方派系之運作注入更大的分析潛力。  
關鍵詞：地方發展、空間政治、地方派系、空間衝突、公私部門合作、觀光空間

## ABSTRACT

This article aims to analyze the formation of spatial conflicts and the ways that different actors negotiated the divergent spatial benefits in the process of local economic development. Taking the transformation of the most high-speed developing Hengchun area as example, we probe the production of land benefits under the construction interests in the National Museum of Marine Biology and Aquarium Marine ecological Museum located in Checheng, and investigate the mediation mechanisms of the related actors. From the empirical study, we found the mechanisms of “Amoeba model”, “Octopus model” and “Nan-ren Hu model” that could be used to explain the complex interaction of the local factions, consortiums and local government during the spatial formation of economic development. Moreover, we argued that the problematic from the geographical perspective could be helpful in developing the new approaches to the study of local factions.

Keywords: local development, spatial politics, local factions, spatial conflict, public-private partnership, tourist space<sup>8</sup>

---

民國 94 年 7 月 9 日收稿；民國 94 年 10 月 19 日第一次修正；民國 95 年 1 月 11 日第二次修正；民國 95 年 2 月 27 日第三次修正；民國 95 年 3 月 7 日通過。

\*國立台南藝術大學通識教育中心副教授(suijhy@mail.tnua.edu.tw)，聯絡方式：0928159933，地址：台南縣官田鄉大崎村 66 號。

Associate Professor, Center of General Education, Tainan National University of the Arts, 66 Tachi, Kuantien, Tainan, Taiwan, R.O.C.

## 一、前言

恆春地區有「三寶」：瓊麻、洋蔥、港口茶，有「三怪」：思想起、落山風、嚼檳榔；而在當地居民眼中，恆春也有「四害」：墾丁國家公園管理處(墾管處)、核三廠、三軍聯訓基地、中科院九棚基地。為什麼當地人對這四者如此憎恨呢？其實這四者在當地人眼中是阻礙地方進步的禍首，其中又以阻礙觀光的發展為最，因為觀光業早已經是讓地方人士認定恆春半島地區地方發展所必須要走的一條路，任何阻礙觀光發展的單位就會被視為是不受歡迎的對象，墾管處雖然替恆春帶來觀光發展的契機，但也因其以保育為主的宗旨造成當地居民經濟發展以及生活上的限制，使得在國家公園範圍內的居民經常與墾管處發生衝突。除了墾丁國家公園之外，恆春半島在1990年代末期興闢了新的公共建設—海洋生態博物館(以下簡稱海生館)，為屏東的觀光事業發展注入了新的契機。屬於六年國建計畫海生館開發案開發範圍很廣，公部門投入的資金多，從興建到營運的過程也引發不少的爭議。同樣的，車城海生館照理說應該與地方社會所要走的觀光發展路線一致，為何成為若干地方人士抗爭的對象？

本文主要關切地方經濟發展空間過程中不同的空間利益如何產生衝突以及如何進行折衝，以台灣觀光遊憩業發展最快速的地區—恆春半島觀光空間之轉化與衝突為例，探究地方發展過程中當地居民、地方派系、各層級國家機器等在空間使用與控制上的角度不同而造成的衝突，以及主要作用者如何試圖統合不同的空間利益之運作機制，並透過車城鄉海洋生物博物館開發案的個案研究來深入探究其中土地利益之生產，以分析在爭取地方經濟發展過程中各個不同脈絡下的空間作用者行動邏輯及角色扮演的改變。

## 二、地方派系與地方公私部門合作

在理論的層次上，我們的關切點在於地方派系在地方經濟發展過程所扮演的角色，以及關乎地方經濟發展之公私部門合作的形式。在國內從政治學取向研究地方派系的學者近來指出一個重要的現象，那就是經過長期的政治社會過程以及民主化之後，傳統地方派系的權力結構正處在瓦解的階段，例如王金壽(2004)即以屏東縣的經驗研究指出，屏東地方派系的金字塔結構和雙派系結構是一體兩面，地方派系金字塔結構的瓦解也同時導致雙派系結構的瓦解，而且地方政治動員也不再以過去的地方派系作為選舉競爭的模式，因此他指出這樣的現實對於國內長期從國民黨威權侍從體制之鞏固者角色來定位地方派系的研究產生的挑戰，換句話說，國內長期接受西方侍從主義的主流研究—資源基礎模型(the resource-base model)出發的地方派系研究即將面臨一個瓶頸，那即是當國民黨已經不是執政黨了之後，地方派

系研究在理論上以及在政策上的指涉意義何在？

在指出這個瓶頸之後，我們試圖從地理學的取向對於地方派系重新加以概念化，首先我們先從關於「地方利益」的相關討論著手，Harvey(1982)曾指出，託付於資本之「固定形式」的不同主體(例如廠商、工人、國家、地主等等)源於不同理由可能都依賴於同樣的地方經濟體系與在地狀態，也就是說這些行動者有「地方利益」—在特定地方實現利潤/地租/工資/賦稅的利益，然而移動形式的資本經由不斷尋找高獲利利率而不斷造成固定形式之資本的去價值化威脅，為了緩和這樣的矛盾於是「一空間政治」萌生，藉由這樣的政治過程使得地方利益相關的主體確保了使其可以繼續獲利之特定地方狀態。延續著這樣的理論視角，Cox and Mair 等人在1980年代末期進一步提出「地方依附體(local dependence)」的概念，認為關係著地域串連之利益聯盟的推動可以透過探索相關行動者之利益「在地化依賴(locally dependent)」著的空間、地方和尺度來理解(Cox and Mair, 1988; 1989; 1991; Cox, 1993; 1998; 楊友仁、蘇一志, 2002; 2005)。

延續著地理學的討論，經濟地理學者進一步提出「制度性綿密(institutional thickness)」的概念，想要掌握不同地方發展之「體制(institutional regime)」的差異，「制度性綿密」應該被理解為一種「制度化」過程，而不僅只是眾多制度的現身(Amin, 1999; 2001)，重點是環繞著一個共同發展目標(agenda)的地方制度動員與結盟過程，支持並刺激一種擴散了的企業家精神與發展意識，以及一系列經營管理、組織踐行的模式，提供了「地域性作為行動者(locality as agents)」之基礎(Amin and Thrift, 1995)。但我們認為地方性制度綿密的建構過程也可能轉化地方治理的形式，因此動員鑲嵌在特定地點的社會經濟資源的政治過程本身也成為分析的重點(Lovering, 1995)，對於合法化地方精英議程以及對於階級關係的影響等等面向都值得探究。換句話說，不同經濟行動者之間所產生的矛盾與衝突以及社會經濟作用者之權力運作是這種地方發展之政治互動過程的重要面向，所謂的「制度性綿密」之「制度化」過程以及形構它的更廣闊的社會、經濟和政治力量以及動員地方經濟資源的後果(包括地域競爭、分化、組織破裂化等等)也值得檢視(楊友仁, 2004; 楊友仁、蘇一志, 2002; 2005)。

放在台灣的具體脈絡下，在探討地方行動者與地方經濟利益的本土研究中，周素卿與陳東升(1998)從地方政府、地方派系和房地產利益期望值關係的主軸出發，將地方公私部門合作推動地方發展的統合機制稱為「有限自主的成長機器」，地方政府正面地扮演了利益提供者與繁榮地方經濟的角色，滿足地方派系、經濟利益團體與一般民眾的需求，從而強化地方政權的正當性，這樣發展體制下的地方政府在公私合作上有很強烈的選擇性偏好，其特點有兩個，第一是經濟利益團體有派系成員參與或由派系組成，第二是經濟利益團體可提供基層官員龐大的直接利益。在台灣迅速變化的政經生態中，地方派系與地方經濟利益經

由選舉機制產生掛勾，導致派系之侍從關係成爲以物質性利益交換爲基礎，特別是土地利益（註釋 1）。而地方派系爲了土地利益而擴大房地產市場並改變市場結構，於是產生「地方制度安排的政治動員」（例如都市計畫變更）與「非地方制度性政治動員」（例如爭取重大經建計畫），而後者之規模更大、會面對跨派系的串聯與不同區域的競爭。然而這樣的發展機制也不是沒有衝突矛盾的，基於人脈與利益之合作結盟的僵化會產生一定的排斥性，而且其與外部民眾之利益衝突，以及加盟成員內部利益的矛盾都可能造成聯盟的重組，甚至地方政權的轉換。

「有限自主之成長機器」的概念的確對於台灣地方發展的公私部門統合形式具有深刻的分析能力，特別是點出土地利益的重要性，以及地方派系與房地產利益創造的關係，然而這個模式也有其理論上的限制，因爲此論述基本上假設派系之明顯存在，而且派系成員具有清楚的邊界，換句話說，乃是聚焦於已經形成、穩固的暨有派系，隨著政治經濟的變遷以及全球經濟的穿透，穩固的地方派系結構之假說似乎有修正的空間，而且地方發展與地方利益的行動主體已非僅僅限於地方派系，外來財團的角色應當被納入考量。如同西方都市政治經濟學所關注之依附於特定地方利益的「地方型資本 (parochial capital)」如何接合較爲流動的「都會型資本 (metropolitan capital)」而形構「親成長聯盟」(Logan and Molotch, 1987; Harding, 1995)的問題意識，我們認爲不同空間結構脈絡下的行動者對於地方利益的介入方式以及其所可能產生的空間衝突乃至於衝突如何被折衝、舒緩的形式應該是探討地方政治經濟生態與空間發展的一個重要面向。

在這樣的理論視角下，本文試圖在本土的脈絡下，同樣以經常被國內研究地方派系學者所引述的屏東縣地方派系爲例(王金壽, 2004; 苗蕙敏, 1991; 蘇一志, 1997; 1998; 1999)，扣著恆春半島的觀光空間發展過程，從具體的經驗研究中探究國家機器與地方派系在地方經濟與空間發展中所扮演的角色，以及外來財團的介入方式如何產生「空間衝突」，也就是「地方利益」環繞在空間發展上所產生的不一致以及矛盾。此外並分析主要作用者如何試圖折衝、緩和不同的空間利益之運作機制，以及以車城鄉海洋生態博物館開發案的個案研究及其中土地利益之生產，來探究地方派系如何在後威權時期，特別在民進黨執政之後轉化其運作模式，乃至於產生不同於國民黨時期的組織運作模式，以作爲後續研究以及理論發展的基礎。

在研究方法上，本文主要採取「田野調查法」與「深度訪談法」，研究期間爲 1997-2004 年，筆者實地在研究地區居住，並參與地方相關觀光發展的公共事務規劃。而「田野調查法」的主要特性在於彈性地融入地方情境 (local context)、做出調整、觀察、傾聽和學習「行話」，

本文作者即透過相關人士 (gatekeeper) 的引介進入田野，建立並維持研究者與研究對象的關係。之後並在適當的社會關係維持下，對於地方派系重要人士、相關政府部門官員、民意代表、地方民眾進行深度訪談。簡言之，本研究係透過質性的田野調查與深度訪談，來得到本文的一手資料。

### 三、國家機器在觀光空間形塑過程扮演的角色

1979 年由交通部所頒定的國定風景特定區，墾丁雀屏中選，成爲第一個國定的風景特定區，在此之前，中央政府對恆春地區的計畫是要將其發展爲一「觀光」地區，因此交通部制訂了墾丁風景特定區的計畫。但是，三年之後，行政院卻公佈墾丁將成立台灣第一座國家公園，直屬於內政部營建署。根據國家公園法，國家公園是一以「保育」爲主的自然地區，其對開發的限制是相當嚴格的。事實上，從墾丁國家公園公告成立那一刻起，恆春地區和墾丁國家公園管理處的對立和抗爭就沒有停止過。爲什麼短短二、三年之中，國家政策的轉折這麼大？爲什麼像國家公園這種以保育爲主的單位，會隸屬於專司開發的營建署之下？首先我們就先從墾丁國家公園設立背後的政治社會過程來分析這其中的曲折。

1970 年代時期以交通部觀光局爲代表的中央政府對恆春地區的發展一直都是以觀光爲主要政策方向，甚至在 1979 年之時還明定墾丁是國定風景特定區。1972 年「國家公園法」公佈實施，當時係選定「太魯閣國家公園」爲預定發展的第一處國家公園，但是並未順利推展。事實上墾丁地區之所以會成爲第一個國家公園是受到當時行政院院長蔣經國的意志所影響，1977 年 9 月 1 日蔣經國會指示「從事建設應顧及天然資源與生態之保護，從恆春到墾丁鵝鑾鼻這一區域，可依國家公園法規畫爲國家公園，以維護該區域內優良之自然景觀」。因應上級政府指示，內政部決定優先規畫墾丁地區爲第一座國家公園。1981 年內政部修改組織法，成立營建署，其下設國家公園組，專責國家公園的規畫工作。同年，「墾丁國家公園計畫」規畫完畢，經內政部國家公園計畫委員會審議修訂，奉行政院第 1773 次院會決定「照准通過」，並由內政部依國家公園法，擇定 1982 年 9 月 1 日公告生效。

墾丁國家公園成立的政策形成除了蔣經國的個人意志外，我們發現其背後也和當地的地方派系政治生態有相當的關連。積極促成墾丁國家公園成立的是當時的內政部長 C1 君，他是當時屏東縣主要地方派系一張派的領導人，當時屏東縣主要的地方派系爲張、林二派(蘇一志, 1998)，林派勢力主要分佈在恆春半島地區，包括恆春鎮、滿州鄉、車城鄉。雖然張派在屏東縣的實力比林派強，但在恆春半島地區卻不如林派。當時恆春地區發展觀光的前景看好，而國家公園的政策方向是以保育爲主，其對於觀光相關開發的限制是相當嚴格的，因此一旦設置國家公園，將使當

地在觀光發展上受到極大限制，就派系政治生態的考量而言，直接受到經濟損失的將是在地利益版圖較大的林派（註釋2）。

我們試圖指出，這麼重要的國家政策，對地方空間形成的影響如此地大，其出現卻和地方派系的傾軋有極大關連。1982年推動墾丁國家公園成立的內政部長正是屏東縣張派的C1君，且國家公園管理處直接隸屬內政部營建署，如此不難看出C1君在這個過程中，扮演了一個積極而重要的關鍵性角色。

直屬於中央政府的墾丁國家公園管理處(以下簡稱墾管處)對恆春半島觀光遊憩空間之形塑的影響很大，除了透過實質建設計劃之外，更值得玩味的是墾管處官員對於當地土地開發所扮演的角色，特別是在「具有地方派系屬性的中央政府代理人」卸任屏東縣長、接任墾管處開始，這樣的角色在政黨輪替以前對於墾丁地區空間發展是十分重要的。根據我們的訪談顯示，從前縣長S1君之後，墾管處處長全由屏東當地人士擔任，並且這些人士都有一個共同的背景：他們均出身於屏東縣政府工務局、建設局等專司土地開發的單位，他們對恆春地區觀光空間的形成都扮演極重要的角色，因為他們都成為重大觀光計畫中，周圍土地買賣的中介者。在這樣的國家機器與地方政治互動關係下，墾管處在1990年代之前對於恆春地區觀光遊憩空間的發展有相當重要的影響。

#### 四、國家公園管制下之空間利益衝突：保育 v.s.發展

台灣於1980年初期，在面臨環境保護與生態保育聲浪的情境之下，開始推展國家公園設立計劃，其目的即為防止自然環境遭受人為的開發與濫墾，然而這個國家新區域空間政策中所隱含的意識形態—「保育」—與「觀光」本身即有著根本邏輯上的矛盾。從「國家公園法」的基本理念來看，其是以「自然生態保育」為主要目標，因此，對所有的土地使用都採取了消極性的限制行為，但這與當地居民視土地為經濟發展工具的觀念是相對立的，而且這種情形在墾丁國家公園成立，觀光遊憩事業蓬勃發展之後，更被強化。根據我們的田野訪調顯示，當地居民認為國家公園設立後進行的種種管制措施，相對於過去其他行政單位(屏東縣政府、交通部觀光局)的管理，帶來了更明顯的限制發展力量，而這種對空間的功能與意義界定的矛盾情形，也就造成了當地居民與國家公園間的衝突。「國家公園法」在1972年公佈之後就未曾修訂過，對於國家公園範圍內的土地使用管制內容並未考慮到當地居民的經濟活動，造成當地居民對墾管處的干預感到莫大的反感，甚至曾經到立法院陳情抗議要求將恆春地區劃出國家範圍外。

除此之外，縣政府和墾管處之間的關係也相當微

妙，在墾丁國家公園設立的初期，縣政府的基本認知是中央政府肯定墾丁地區的觀光遊憩資源，除了透過中央政府的基礎設施建設投入可減輕部份的地方建設經費負擔外，並可藉此帶動地區的發展，因此各級地方政府也大肆建立觀光遊憩據點。但之後地方政府感受到其原先掌握的規劃管理權限受到削弱，加上墾丁國家公園管理處以中央級單位之心態自居，也引發一連串地方自治權之爭奪。具體而言縣政府和墾管處對許多事務的立場是相反的，尤其在民進黨擔任縣長時特別明顯，這是因為縣府機器是經由選舉機制產生，通常是站在當地民眾利益的立場，向代表中央政策的墾管處提出質疑，例如在拆除違章觀光發展相關建築事宜上，因為建管權及拆除違建權力在縣政府，但是在國家公園範圍內違建的查報權在墾管處，每次墾管處向縣政府查報違建時，縣政府經常站在當地民眾利益的角度而加以拒絕拆除。

我們試著從地方發展的角度來解讀在公部門不同管理邏輯下的空間衝突，其實背後凸顯的是相較於前階段中央政策主導恆春地區觀光空間的形成，在1990年代之後則呈現出各種競逐空間利益的力量—財團、地方派系、當地居民—彼此的拉扯，並對於之後觀光遊憩空間的形塑有相當重要的影響。而恆春半島空間利益的本質也從前一階段(1950~1982年)以販賣「自然觀光資源」為主轉化為「再生產土地資源」，換句話說，這裡要吸引觀光人潮已經無須再針對當地的自然資源做宣傳，自然景觀的重要性退居第二線，關鍵則在於在相同的自然條件之下，創造出更具附加價值的人造環境(built environment)以及更高的房地產價值，例如由財團以資本密集的開發方式，藉由投資觀光大飯店、主題園、渡假中心等人工設備良好的休閒空間，創造觀光經濟利益，這也使得恆春地區的觀光空間的發展從早期自然天成的風景區，轉化為資本密集的觀光產業投資區，其中的土地利益更是不可或缺的租金來源(蘇一志，1997；1998；1999)。越來越多的作用者加入了恆春空間轉型的過程中，各自發揮其作用力，企圖在恆春的發展中找到各自的利基。

我們觀察到不同的行動者都企圖在這片南台灣的觀光勝地中搶佔一處景觀優美的地區，以達成其「土地資源再生產」的目的，國家機器、地方派系、外來財團、當地居民之間不停的交互作用，共同塑造了現在恆春半島的觀光空間(tourist space)：國家機器專注於墾丁國家公園、海口金沙崙、四重溪溫泉、恆春城、後灣海博館等地區的開發；外來財團則致力於以各種方式介入這些國家重大建設投入的地區，如金沙崙、海博館、白沙灣、南灣、墾丁、尖山、四重溪溫泉、船帆石、恆春市區、貓鼻頭、小墾丁、萬里桐、紅柴坑等地；地方派系除了繼續維持其在當地原本佔有的區位之外，更是積極介入具有開發價值的地區，如後灣、南灣、四重溪溫泉、後壁湖等地；當地居民在面對前三者的大力搶攻之下，也組織各種團體企圖介入有潛力的觀光據點之經營。

## 五、舊地方派系組織模式與對恆春半島觀光空間的影響

我們認為地方派系是恆春半島觀光空間轉化的重要作用者，以下我們進一步來探討過去屏東地方派系的政治生態，以及其對於恆春半島觀光空間轉化之影響和派系動員、利益統合的機制，以作為和後續的個案研究所展現出來的新組織模式比較的基礎。與既有地方雙派系分析不同的是，我們特別關注於如何在縣級的層次上統合地方派系的策略，爭取中央政府的相關資源，以及其如何影響地方觀光遊憩發展的利益版圖。

### (一) 舊屏東幫

1950 年台灣省行政區調整之後，屏東縣分為 33 個鄉鎮市，早期恆春地區具有影響力的多是鄉鎮級的地方派系，當時雖然已有全縣性的派系，但是其並未強力介入地方政治。目前屏東縣有幾個全縣性的派系，但在全縣性的派系形成之前，地方派系是以鄉鎮為單位而存在的。除了八個山地鄉之外，幾乎每一個鄉鎮都有相對立的兩個派系存在，但因林派要角 C2 君是恆春鎮出身的瓊麻大戶，因此恆春地區的農會皆支持林派，也因此林派在恆春地區的實力與其他地區的張、林二派實力相反，大約為二比一的局勢。此外，1970 年代末期崛起的 C1 君受到蔣經國的賞識，將他提昇為中央政務官的同時，他企圖以自己為首，創造一個「屏東幫」，來統合屏東縣地方派系的利益版圖。面對地方上張派與林派競逐的局面，這個舊屏東幫的治理模式是透過國民黨「黨務系統」掌握縣長提名的機制，採取張林兩派「輪流執政」的模式，亦即輪流提名兩個派系的縣長候選人各連任一次，來試圖協調屏東的地方派系(蘇一志, 1997; 1998; 1999)。

這個隱然成形的、由 C1 君所領導的屏東幫，可以說是過去台灣地方派系的典型，解嚴之前的舊屏東幫是準中央集權的組織，根據我們的田野訪調，我們觀察到其特點在於：中央集權式的領導，其動員形式是在不同選舉中做不同組織的變形，一切以勝選為原則。這種組織型態類似「變形蟲」，在平時，派系領導者就是細胞核，整個派系以這個領導者為中心組織起來，並且領導者具有絕對的發號施令權。到了選舉時，因應選區大小及數目，整個派系分成數個群體，每個群體的核心權力一樣是來自於派系領袖，但是為順應選戰的考量，每個暫時分裂的小團體逕行組織戰、動員派系成員，務使選舉獲勝。

舊屏東幫對於觀光空間的影響在於「控制公共造產」與「介入旅館經營」。在公共造產方面，因觀光資源已成為恆春地區最具生產力的產業，地方派系均躍躍欲試。旅館經營的成敗關鍵在於資金的投入與區位的選擇，而這兩個因素也只有地方派系最能克服，因此在恆春地

區，擁有自然美景的遊憩區大都為地方派系人士所持有，並產生各自的空間利益版圖(蘇一志, 1998)。

### (二) 「新屏東幫」崛起

隨著蔣經國去世、國民黨內部權力重新洗牌後，C1 君因而失勢，其所領軍的舊屏東幫也因而解散。然而之後在省府及省議會的組織場域中，有另一個屏東幫正在成形，那就是以出身屏東縣的前住都局長的 W 君與屏東縣林派大老的前議長 J 君為核心，所組織起來之屏東縣籍省議員及省府官員，我們稱之為「新屏東幫」。由於 J 君是前省議會議長，可以經由省議會的議事程序支持前住都局長 W 君，使其有更多的資源(例如各種工程標)可以分派給屏東縣的利益相關集團(蘇一志, 1997; 1998; 1999)。新屏東幫和舊屏東幫在組織層面有本質上的不同，新屏東幫在省府及省議會的場域中利用同鄉的身份作串連，其統合模式是以利益為基礎做組織動員，所謀求的不僅是屏東縣在地的利益，更希望藉由這種串連到其他地區去奪取經濟租金，以及向上級爭取重大建設計劃，根據我們的田野訪調顯示，車城鄉的海洋生物博物館以及山地門的茂林國家風景特定區即是新屏東幫組織串連與動員的產物。

而新屏東幫並無法進行中央集權式的運作，所謂的派系領袖也沒有過去的權力，其組織形式是多個「派系次領袖」組成，其各自有自己的人馬，這些成員未必是位於最核心的派系領袖一聲令下即可動員。根據我們對於地方派系要角的訪談中我們觀察到，這種組織型態類似「章魚」，雖然有一個共同的腦袋，而且八隻爪也可以隨意伸展，但是每一支爪上的吸盤卻是不能相互隸屬的，每隻爪所能掌握的只有自己的吸盤。例如雖然 W 君的結構位置使他成為新屏東幫的核心，但是例如國民黨籍前省議員、現任立委 K 君、T 君卻各有各的勢力，簡言之，新屏東幫是屏東縣地方派系山頭在省府層級的集結。

在觀光空間的開發上，縣級的派系雖然政治經濟資源雄厚，但是在區位選擇上則不如鄉鎮級派系那樣的熟悉與敏銳，因此採取較為資本密集的開發方式來競爭，使得縣級與鄉鎮級派系之間的關係是既合作又競爭，其合作模式包括鄉鎮級派系扮演縣級派系在基層的土地捐客，並且在選舉動員上互相支援，不過我們也觀察到以立法委員(或省議員)為主體的派系網絡是不能相互交叉支持的，而且在不同層級的選舉中有不同的網絡組成。

簡言之，1980 年代後期鄉鎮級的地方派系已受到縣級派系的切割，成為新屏東幫的「吸盤」，不僅是選舉時動員的樁腳，更是縣級派系進行土地投資時最基層的中介者。雖然目前鄉鎮級的地方派系逐漸式微，但是其仍掌握有公共造產，例如滿州鄉公所仍舊持有佳樂水風景區的經營權，同時他們也藉由與上級公部門談判來取得回饋金，並且利用特許權力經營遊憩事業，例如我們就訪查到漁會經營的後壁湖遊艇港就是一個例子，當然最普遍的一項就是

經營建設公司來承包一些和觀光遊憩相關的工程。

## 六、海洋生物博物館開發案個案分析 (國民黨執政時期)

海洋生物博物館(以下簡稱海生館)屬於行政院六年國建文化建設項目之一，位於屏東縣車城鄉後灣村，在地理區位上為墾丁國家公園的入口處。海生館最早由基隆市、台南市、澎湖縣、屏東縣四縣市競爭爭取，最後由新屏東幫立委結合高雄縣立委 H1 君，打敗其他三縣市而爭取其到屏東來設立(蘇一志，1997)。原先預定地在車城鄉萬里桐地區，因萬里桐之海底珊瑚景觀較佳，但是因為萬里桐腹地較小，土地投資獲利空間較小，因此具有地方派系屬性之中央政府代理人、墾管處長 S 君建議換到後灣地區來興建。從恆春地區的觀光空間發展歷史面向來看，其中心是從早期的四重溪溫泉(1950 年-1968 年)轉至恆春(1969 年-1978 年)，目前則轉移到墾丁地區(1979 年-2004 年)，在海生館完工之後將再次轉移到後灣地區(2006 年之後)。因此海生館計畫將改變整個車城鄉未來開發前景，而財團、地方派系、當地居民都亟欲從中擷取利益。

### (一)地方派系土地投資過程分析

在整波海生館周邊土地的「投資」過程中，根據我們的田野訪調顯示，前墾管處長具有地方派系屬性之中央政府代理人扮演了「土地捐客」的角色，將海生館周邊、位於國家公園內的土地仲介給地方派系人士；至於海生館周邊、位於國家公園之外的土地，則由地方居民擔任起最基層的土地捐客。綜觀整波海生館周邊土地投資過程，我們發現有兩種模式，國家公園內由具有地方派系屬性之中央政府代理人仲介，國家公園外由當地居民仲介；以下將各作用者的角色及其發揮的影響作個別的敘述。

#### 1.作用者

(1)國家機器：墾管處長—具有地方派系屬性之中央政府代理人

在海生館周邊土地投資過程中，墾管處扮演了極為重要的角色。由於海生館的主要用地位於國家公園範圍之內，因此，國家公園內的土地，則由當時的墾管處長 S1 君起土地仲介者的角色，因為他不僅是墾管處處長，更擔任過屏東縣縣長，是屏東張派的重要人物，因此政商關係良好。這些經歷使得 S1 君面對海生館周邊土地將因此項建設而獲暴利時，更能主導這些土地利益的分配，並且藉此替自己累積更豐富的政經資源。

(2)地方派系：林派、張派

土地投資是地方派系獲取運作資金的重要來源，而海生館最後落腳於屏東縣車城鄉，也是地方派系運作的結果，我們觀察到在國家公園範圍外的土地利益，就是由張、林兩派來分配。地方派系除了透過墾管處的仲介來進行土地投資外，也利用區域壟斷性經濟，如農會、信用合作社等，作為土地投資的資金來源。

(3)外來財團：國產集團、老爺酒店、三重幫、京城建設

地方派系透過由下而上的政商關係，企圖連結全國性的大型財團，將其引入後灣地區來發展。大型財團所進行的觀光事業大多是以開發主題園、興建五星級大飯店，但是其獲利的來源並非觀光業，而是緊跟著飯店及主題園開發之後，周邊地價快速上漲的暴利。

(4)當地基層樁腳

當地居民中的部分人士是張、林二派基層樁腳，也是實際執行土地仲介的捐客，地方派系對於國家公園外土地的投資都有賴這些人的介紹及代理，他們之所以對空間結構產生影響，正是因為其在地人的身份使他們比外來的財團有更充份的資訊，知道什麼地方才是最具有觀光潛力的地區。

### 2.空間形構過程分析

首先在土地取得上，海生館的建館用地僅需 30 公頃，但具有地方派系屬性之中央政府代理人、墾管處長 S1 君向教育部提出連同周邊的公共設施用地，及龜山一帶，以 96 公頃土地作為取得對象，並分為五區辦理，其中建館用地的第三、四區必須優先取得，經過多次協調，由於補償條件優厚而獲地主的支持，這 36 公頃土地順利取得。但二期價購的第一、二、五區地主要求比照此項優厚條件收購未果，引起相當的爭議(註釋 3)。

海生館土地徵收之後出現用地面積大小的爭議，在這個爭議中，營建署認為海生館建地僅需 30 餘公頃，但是教育部所提徵收用地高達 96 公頃，包括周邊設施及停車場，因此認為其餘徵收用地應交由墾管處興建公共設施。營建署縮小用地意見一出，立刻引起地方上的反彈。經由實地訪查，我們發現到倚鄰海生館周邊的 60 幾公頃的土地是當地居民的的土地，張、林等各級地方派系人士所投資之土地是位於原 96 公頃外周圍的土地，若是用地縮小到 30 餘公頃，則這些進場投資土地的行動者將無利可圖，所以透過政治動員要求海生館土地徵收一定要做到 96 公頃。

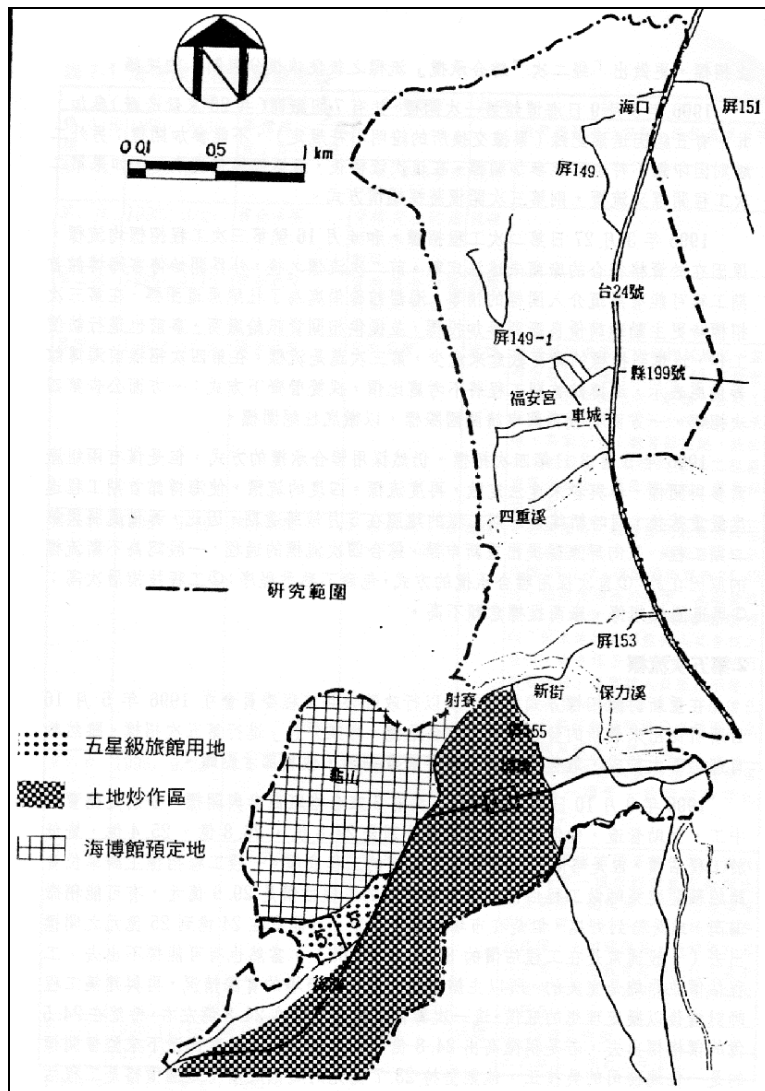


圖 1 海生館土地投資示意圖

1992 年 10 月在營建署召開海生館整體規劃報告研商會議，營建署主張以原先所構想的 30 公頃來興建海生館，國際會議廳等設施似無興建之必要，96 公頃當中其餘的 60 餘公頃預留作國家公園設施用地。這樣的主張受到屏東籍立委的強力反對，認為若依照營建署的規劃，則未來海生館的功能將嚴重受限，不僅缺乏遊樂設施或商圈，連停車問題都會很嚴重。甚至主張根據國家公園法第四條規定變更國家公園區域，將車城鄉後灣地區劃出國家公園範圍之外，以便能突破國家公園法的重重限制，使海生館完成興建之後能充分發揮功能。墾管處長也站在地方派系的立場上反對營建署的方案，屏東縣從墾管處、縣政府到車城鄉公所一致認為海生館的興建不應縮水，絕不同意營建署所提出之 30 公頃建館、其餘用地歸鑿丁國家公園處使用的方案。最後在屏東地方力量的堅持下，協商會議作成全部徵

收 96 公頃土地作為海生館及相關公共設施用地的決議(鍾冠玉，2002)。

在基地附近的土地投資上，根據我們的田野訪調顯示，後灣村路右邊(面向龜山)，有一塊在國家公園計畫書中早就被編為「遊一」的遊憩用地，緊鄰龜山海生館用地、面積 3.438 公頃、地勢平坦，卻未被海生館建管處徵收，因此遭檢舉有不法勾結的弊端。海生館用地徵收了後灣村路以北的土地，但是獨留一塊遊憩區用地未被徵收，目前這塊土地已經從幾年前的每坪 5 萬元漲到 20 萬元。這塊土地的所有權人原是潮州人 C3 君，轉賣給前國代 H2 君，再賣給隸屬於張派系譜的 S2 君，由於這塊未受徵收的地在規劃上屬於遊憩區，可以興建旅館，因此地價飆漲很快，根據田野訪談顯示，目前這塊地已經賣給高雄市著名的房地產開發商—京城建設。



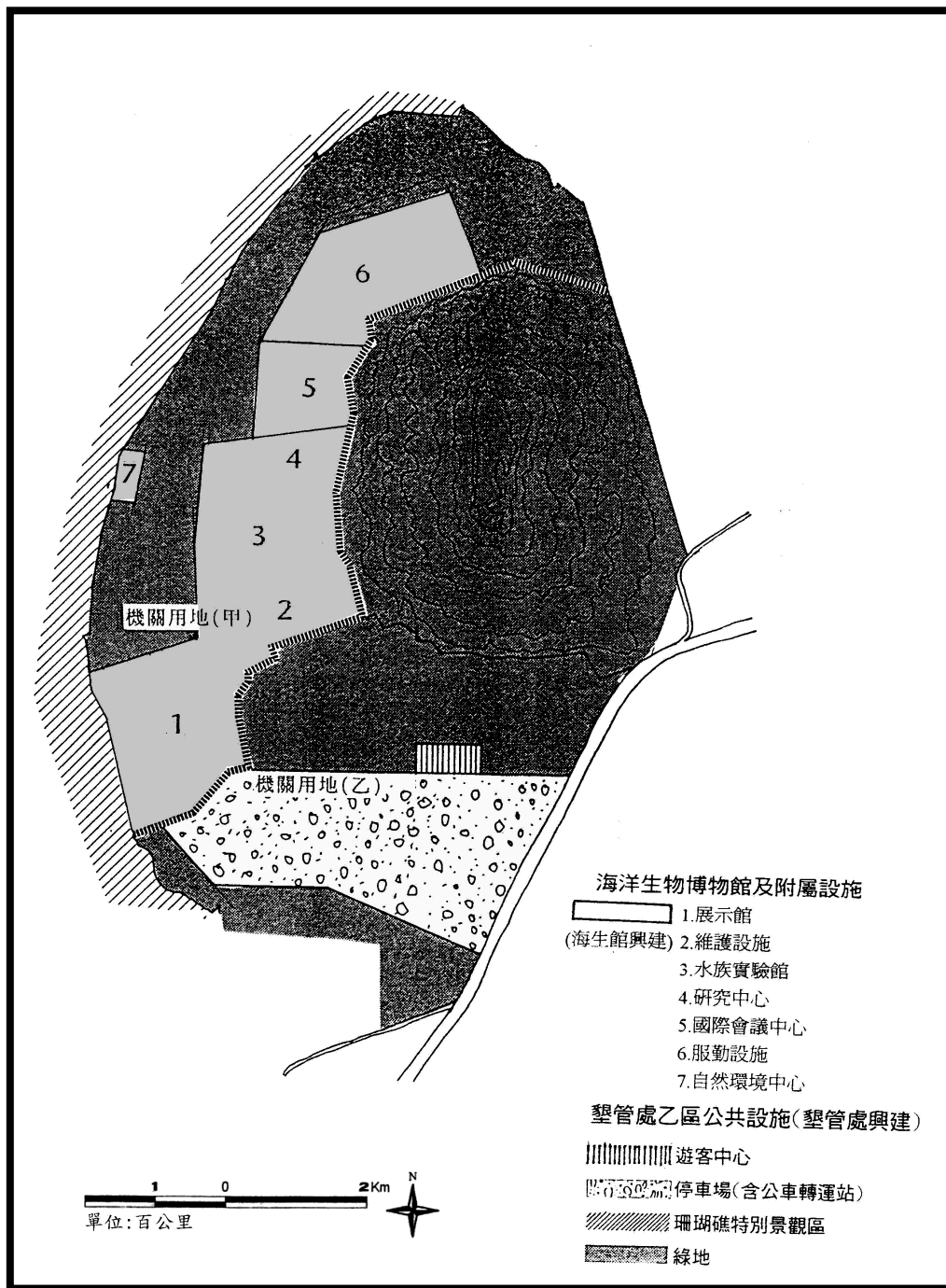


圖 2 海生館預定地分區計劃圖

資料來源：鍾冠玉(2002)

除此之外，我們也觀察到海生館館址四年來變更五次，最後將區位最佳的土地蓋公園和停車場，而停車場旁地勢最平坦的「肥地」，墾管處卻賣給私人企業準備蓋旅館，並且在海生館的預定地上又多出一個遊憩碼頭。這塊停車場用地原先以海生館的名義徵收，根據田野訪談顯示，在具有地方派系屬性之中央政府代理人的墾管處處長

S1 君、縣長 S3 君的任內，將其變更為墾丁國家公園管理處的交通轉運站及停車場等服務設施用地，面積佔海生館原預定面積(30 公頃)的三分之二。可見整個空間規劃是利用海生館作為徵收土地的名義，實際上是在張、林兩派的主導下，為發展私人觀光事業而鋪路。

## (二)海生館開發案之工程招標爭議

然而要實現如此規模的土地開發也會面臨一些變數，特別是在招標過程。海生館一期工程招標過程總共流標 7 次，到了第 8 次才順利發包，招標期間整整一年，並且各單位對發包方式的爭執不斷。事實上，整個海生館招標過程中，恆春地區地方人士介入較少，來爭奪這個工程的大多是來自外縣市的派系、財團、建設公司，屏東縣的地方派系並沒有介入。

### 1.作用者

(1)國家機器：教育部—總務司、海生館籌備處、營建署、公共工程委員會

在發包的過程中，主要是教育部主導發包方式，將這個工程以分包方式發包，以利廠商綁標；最後海生館的第一期工程就以分包方式發包(土木工程及水電、維生系統等分開招標)，此外教育部內更有總務司技正以職務之便，替台灣地區水電公會進行綁標事宜，造成第 5 次招標的流標。

(2)外來派系：中和林江派

立委 Z 君向教育部施壓，要求工程發包方式應採「綜合承攬、專業分包」，配合總務司技正，將水電工程部份介紹台灣區水電空調公會的廠商。

(3)全國性幫派：T 幫

T 幫對台灣工程界的介入一向不遺餘力，對於海生館這種大規模的公共工程，T 幫也以其企業化的圍標手法介入，根據我們的田野訪談顯示，T 幫透過 B 哥及 W 哥將有意參與工程投標的各組廠商，以聚餐為名，進行實質的利益需求，要求不管那一家得標都要給他們 8%~15%的工程款作為「介紹金」。

(4)財團：台灣地區水電空調公會、外商技術公司(日商三菱、美商雷諾、美商史達克)、外商設計公司(美商奧戴利)

整個海生館工程除了土木工程之外，更重要的是其他的高科技工程招標。我們觀察到台灣地區水電空調公會為了取得海生館的水電工程，透過立委 Z 君與教育部總務司技正 W 君，將總包制改為分包制，另外再綁外商技術公司，即可取得工程合約。外商公司主要是掌握生產壓克力的技術，因為這種壓克力全世界只有三菱和雷諾擁有生產的技術，同時海生館的大型水族箱維生系統更只有美商史達克有此技術，該公會也透過外商設計公司奧戴利來指定外商技術公司，以確保工程取得。

## 2.對空間發展的影響

招標過程其對空間發展的最大影響在於延遲海生館的完工日期，間接影響了車城後灣成為恆春地區的觀光發展中心，也使得地方派系的資金被套牢，而放慢對其他觀光地區的投資，其營造、招標過程所引起的風波也影響地方派系以及地方性財團日後參與海生館 BOT 的意願。

從以上的分析可以發現，海生館周邊的土地投資雖然由屏東縣級地方派系主導，但工程的短期利益卻因為外來派系、幫派、財團圍標導致地方派系放棄介入，由於這些外來力量的介入，為地方派系主導的土地利益之操作帶來了不確定性，也影響其利益格局之實現。

## 七、海生館 BOT 案衍生之地方衝突與國家機器和地方派系之角色轉化(民進黨執政時期)

以上分別從國家機器、地方派系等作用者的角色切入探討海生館開發的作用過程，然而到了民進黨在中央取得執政權之後，情形又有所不同，接下去我們將針對 2000 年之後海生館衍生之地方衝突加以討論。

### (一)國家政策、地方派系的轉變與海生館 BOT 案的形成

墾丁國家公園近年來旅遊人次激增，根據墾管處的統計 1999 年遊客已突破 344 萬人次，受到 921 地震的影響，中部地區風景區損毀嚴重，大量遊客湧進墾丁，至 2000 年遊客已突破 516 萬人次，然而拓寬腹地和商機的開發行為受到國家公園相關法令的嚴格規範，儼然形成官民對立的氛圍。民進黨取得中央執政權之後，相較之下比較瞭解國家公園之管制政策在地方造成之反彈(例如馬告國家公園案、墾丁國家公園違建案等)，於是成立阿里山、茂林、馬祖、日月潭、三山(獅頭山、梨山、八卦山)、花東海岸、大鵬灣、雲嘉南濱海、西拉雅國家風景特定區等「國家風景特定區」，不再設立國家公園。對於既有的國家公園，政策也慢慢轉向以發展觀光為主，特別是墾丁與陽明山兩處國家公園計劃增加五星級飯店的開發。發展觀光過程中明顯的衝突來自於建管權的歸屬，這往往展現在國家公園範圍內觀光飯店的興建上，國家公園當中只有墾丁的建管權落在單一縣府手中，其他都在國家公園管理處，使得屏東縣政府和墾管處經常有拆違建爭議的衝突。民進黨政府中央執政後展開修法，開放農業區、住宅區可以經營民宿，墾丁國家公園也在 2001 年開始進行通盤檢討，以吸引五星級大飯店進駐。

民進黨政府上台後的觀光發展政策使得墾管處的管理角色弱化，而中央政府的觀光部門對於恆春半島觀光空間

之轉化的影響在這個時期更加重要，例如六年國發計畫其中的「海洋生物技術園區」即以車城海生館為主，觀光部門主導之「旅客倍增計畫」中亦提出將觀光局代管之國有土地租給財團興建高級飯店等政策，換句話說，中央政府角色轉變為更強調經濟發展，並提出不少基礎建設以發展觀光，包括投資興建恆春五里亭機場，延伸南迴鐵路至墾丁，以及所謂的「藍色公路(高雄、東港大鵬灣到恆春後壁湖漁港)」，這些計畫已經在整合、行動中，可見新政府發展觀光之企圖，而屏東縣政府也有許多計畫，希望將恆春半島、大鵬灣、屏東變成爲「觀光金三角」。

而就地方派系而言，除了國民黨之外，我們觀察到民進黨在屏東也存在地方派系。起初民進黨的地方派系是由國民黨人士脫黨加入而產生，例如1986年民進黨成立後，原爲國民黨張派的C5君，林派的C6君都加入民進黨。其後S3君在1989年當選縣長，1991年之後民進黨在屏東的地方派系大致分爲蘇、邱兩派，蘇系以S3君爲首，邱系以C5君爲首。1995年邱系候選人競選立委失利，邱系的勢力移轉到C6君身上，蘇系則因S3君轉戰台北縣立委高票當選後移轉到S4君身上，聲勢凌駕邱系，迫使邱系與新當選的立委—福利國系的鄭姓立委結盟。1998年第四屆立委選舉邱系候選人再度失利，使得邱系的勢力正式瓦解，而屏東縣民進黨的地方派系也融入民進黨中央的派系系統之中，包括美麗島系、新潮流系、福利國系以及正義連線都在屏東民進黨的地方派系有相當的影響力。

然而另一方面，由於政府財政日益困窘，因此在觀光計畫的開發上也越來越仰賴民間部門的投資，其中車城的海生館即因國家資金不足而採取BOT的方式，也牽動、影響了後續地方派系土地投資的格局。海生館是全國首座文教場所民營化的案例，在BOT案叢中具指標功能，在2000年2月23日公開招標後，由於過程頻傳弊端，以及圍標、綁標以及各種外來勢力介入，加上當初普遍認爲海生館利潤不高，所以僅有不隸屬於張、林兩派系譜的「南仁湖育樂開發股份有限公司」(現改由海景世界有限公司)參與投標。

「南仁湖育樂開發股份有限公司」是來自於台南的區域性財團，目前是國內最大休閒服務BOT業者，並在證券交易所上市，其經營據點有中二高清水休息站、關西休息站、西螺休息站、泰安休息站、屏東車城海生館、七股鹽業博物館、高鐵台南站的水族館BOT等等。主其事者是L1君，他原本在滿州鄉經營「小墾丁度假中心」，並在滿州鄉購下數百公頃不在國家公園範圍內的山坡地，爲之後的土地投資埋下伏筆。但當時小墾丁的營運狀況並不佳，參與海生館的BOT案可說是L1君的「孤注一擲」。經開標委員會審查該公司的經營管理計畫書後，決定由該公司投標，並成功得標，租期25年，前五年租金一年五千萬，後二十年租金一年一億兩千萬到一

億九千萬之間。依投標規定，得標廠商必須在五年內興建完成第三館「世界水域館」(已於2005年4月完工)，該公司則表示還要興建遊客中心及遊憩區，三項建設共投資31億元。

## (二)海生館衍生的衝突：「南仁湖建設」之地方介入(local involvement)

然而隨著海生館的經營權由具有外來財團的南仁湖建設接手後，地方性的衝突即不斷發生。據了解當初興建海生館時，鄉公所曾經要求館方提供當地居民就業機會，以及部分管理權，但之後並沒有被兌現，因此車城地方屢傳抗爭動作，包括自2000年2月25日開幕後，車城鄉公所與代表會採取不合作態度，後灣社區發展協會也採取抵制態度。其爭議所在的「地方回饋」訴求主要是：1.由鄉產管理經營停車場，2.於海生館周邊地區設置商店街，3.增加地方就業機會。車城鄉前鄉長L2君認爲，海生館當初規畫是文教機構，但途中變更爲BOT，裡面也違法設賣場，其他營利行爲更是不勝枚舉，完全違背當初規畫；其次，海生館興建之初大量徵用鄉民土地，館方答應盡量用車城鄉籍員工，商店部分保留由鄉民經營，甚至停車場交鄉公所經營，但這些承諾都未實現。館區用地地主也成立自救會，成員包括後灣、射寮及埔墘村村長、社區發展協會理事長在內，後來並得到屏東縣議會的支持，強調當初海生館用地是以要成立政府經營的文教機構之名義向地主徵收，而負責土地徵收作業的墾管處也允諾建館後將提供商店讓他們營業，因此他們才會同意配合政府政策，如今經營方式從文教機構改成BOT的商業經營，而相關承諾卻跳票，令地方人士相當不滿。

海生館所衍生的衝突延燒到車城鄉公所與縣議會，車城鄉曾在海生館正式實施BOT的2000年7月1日起拒絕代爲處理海生館所產生的垃圾，並加派人員加強巡察館方垃圾處理流向，此外並有民眾檢舉海生館涉嫌逃漏稅，2001年9月縣議會八大行業公共安全專案小組會同縣府人員會勘海洋生物博物館、悠活麗緻度假村及滿州小墾丁綠野度假村，發現有若干違規使用及違建，要求限期改善，耐人尋味的是，這三處場所正好都與外來財團有關係。

地方人士爲何會與外來財團的投資案發生如此激烈的衝突？甚至在地方政治上形成水火不容的形式？這基本上與南仁湖建設對於周邊的土地開發格局所產生的重新洗牌效應有關，換句話說，我們發現南仁湖建設在取得海生館之經營權後，便展開以海生館用地範圍96公頃內之土地利用爲主體的營利計畫與佈局，不希望將商店街等發展勢頭往館外土地導引，希望完全在96公頃範圍內實現其商業利益，而海生館周邊正是前一階段地方派系介入土地投資的主要區域，南仁湖建設的這種發展策略自然與先前地方派系的佈局不合，也導致包括相關派系人士在海生館周邊的土地投資被套牢。

南仁湖建設主要的獲利模式基本上是企圖突破墾管處對於國家公園範圍內用地的管理，海景公司所提出之二期建館計畫中包括興建世界水域館和增設三座遊客服務中心，結果營建署和墾管處都表示反對，認為計畫內容不符原核定計畫，且商店規模超出既有計畫規模，擔心廠商著眼於商業利益而疏忽參觀品質。於是海景公司便並向行政院南部服務中心陳情（註釋4），認為承包後土地使用處處受到國家公園法規管制，生態保育箝制了商業發展，因此要求脫離墾丁國家公園範圍。2000年11月南服中心為此召開協商會議，海生館表示同意廠商見解，認為海生館已不適合作為保育圖騰，館方四周環境條件相當有利於發展為海洋生物科技園區，修法放寬開發限制有其必要性；屏東縣長 S4 君也極力支持廠商建議，並提出建設恆春半島為海洋文化園區構想，發展海口和後灣為休閒漁港。營建署和墾管處則力持反對意見，指出廠商經常發生與行政院原核定計畫不符的事情，墾管處不諱言同樣受到來自地方部分村里要求畫出區域外的壓力，現在連地方政府也聲援這項看法，擔心會引起骨牌連鎖效應，使得國家公園體系一夕瓦解。耐人尋味的是，車城鄉前鄉長 L2 君聲援墾管處見解，認為海生館的發展只顧及廠商利益，罔顧地方發展，適度管制有利於永續經營。

然而海生館與海景公司之間也曾經存在若干矛盾，海生館第二館—珊瑚王國館原定2001年7月2日開館，然而海景公司至6月時尚未提出第三館—世界水域館興建保證金三億元，以及提出購進海豚計畫和第三館營運計畫，在這些館方堅持的開館條件未達到之際，開館充滿變數，海景公司則表示拒繳保證金的原因在於政府未履行三館預定地點交義務，同時車城鄉抗爭和縣議會支持當地地主索回土地，都是該公司不願繳交保證金的原因，據了解基本上這幾項理由都與車城鄉公所抵制行動有關。

面對地方派系的抵制，南仁湖集團展開了「外來財團地方化」的過程，我們發現在車城鄉部分，該財團負責人 L1 君在背後推出了支持外來財團的候選人，並在鄉長選舉中擊敗前任鄉長 L2 君，使得新任鄉長 L3 君上任後即進行海生館第三館用地的墓地遷移工作，使其在2002年底順利動工。而 L1 君介入地方派系的作用最清楚展現在其位於恆春半島的大本營—滿州鄉中。南仁湖建設所投資的小墾丁度假中心在地方亦有衝突，前任鄉代會主席、現任鄉長、隸屬於滿州鄉高派的 C4 君在小墾丁周邊的土地開發上由於彼此利益無法整合，使得 C4 君所投資的土地被套牢，於是 C4 君站在代表會主席的立場上，批評小墾丁沒有回饋地方，並且影射 L1 君炒作土地。L1 君則展現出籠絡、領導地方派系的能力，在鄉長選戰上也有推舉人出來與 C4 君競爭，但在鄉長選戰上失利，面對這樣的局勢，L1 君決定自己出來選滿州鄉代表，結果高票當選，並結合前任代表會副主席，當選鄉代會主席。

基本上南仁湖建設的這種操作方式已經成功介入恆春半島的基層地方派系，因為原本地方派系掌握之農漁會、信合社都出問題，例如潮州農會在屏鵝公路興建一座星級飯店，結果因為被若干人士掏空、被土地銀行接管而無法營運，地方派系之經濟來源受阻，新的支持來源像是南仁湖建設這樣的外來區域性財團，將來會扮演地方派系資金挹注者(也就是政治獻金者)的角色，加上區域性財團也想介入地方派系，使得恆春半島地方派系利益的版圖重整。

## 八、結論：轉化中的地方利益組織與萌生的空間利益衝突

經由以上的分析，我們發現早期恆春半島的觀光空間之發展由公部門主導，但1990年代之後地方派系逐漸掌握一定的作用角色，以資本密集的開發方式，藉由資本的投入，創造觀光遊憩資源，例如投資觀光大飯店、主題園、渡假中心等人工設備良好的休閒空間，使得恆春地區的觀光遊憩空間的發展從早期自然天成的風景區，轉化成為資本密集的觀光產業投資區的概念，其中的土地利益更是不可或缺的租金來源。

在這樣的發展趨勢下，本文的案例研究顯示地方派系對恆春半島觀光空間的影響仍然很大，而且為了競逐空間利益，亦在不同階段發展出不同的統理模式，而且其運作機制從過去的「舊屏東幫」、「新屏東幫」到現在的民進黨執政時期已經產生很大的轉變。舊屏東幫的統理模式是透過國民黨黨務系統掌握縣長提名的機制，採取「輪流執政」的模式，來試圖協調屏東張林兩派的地方派系。而其組織動員方式我們稱其為「變形蟲模式」，其特點在於「中央集權式」的領導，平時派系領導者就是細胞核，整個派系以這個領導者圍中心組織起來，到了選舉時，整個派系將同質地分成數個群體，每個群體的核心權力一樣是來自於派系領袖，但是每個暫時分裂的小團體逕行組織選戰、動員派系成員，務使選舉獲勝。而舊屏東幫對於觀光遊憩空間生產的影響在於控制公共造產與介入旅館的經營，並產生其各自的空間利益版圖。

「新屏東幫」則是在省政府及省議會的組織場域中，以出身屏東縣的前住都局長的 W 君與屏東縣林派大老的前議長 J 君為核心，所組織起來之屏東縣籍省議員及省府官員。其折衝模式是經由省議會的議事程序支持前住都局長 W 君，使其有更多的資源可以分派給屏東縣的利益相關集團，以利益為基礎做組織動員，所謀求的不僅是屏東縣在地的利益，更希望藉由這種串連向上級爭取重大建設計畫，例如車城鄉的海洋生物博物館以及山地門的茂林國家風景特定區即是新屏東幫組織串連與動員的產物。而新屏東幫的組織動員模式我們稱之為「章魚模式」，由多個「派系次領袖」組成，其各自有自己的人馬，這些成員未必是位於最核心的派系領袖一聲令下即可動員，雖然有一個共同的腦袋，八隻爪可以隨意伸展，以攫取利益，但每一支

爪上的吸盤卻是不能相互隸屬的。

在恆春地區觀光空間轉化的過程中，外來財團介入觀光地區開發的過程也有可能與地方派系力圖打造的空間利益格局產生衝突，海生館的開發案即顯示出外來力量介入下影響了地方派系利益的實現，並產生新的空間衝突以及「外來財團地方化」的介入地方政治、形成新派系的現象，南仁湖建設及其領導人 LI 君在車城、滿州的運作即為最明顯的例證。這個新的「南仁湖模式」的出現並非僅僅是時間上的巧合，而是反映了民進黨執政之後在特殊脈絡下原本被國民黨地方派系透過執政所掌握的資源釋放出來之後，成為外來財團競逐的目標，特別是透過類似 BOT 的公私部門合作的模式引入外來財團進行合作開發的現象。然而不同於西方諸如都市政權理論(Stone, 1989)所指出的部分則是，這些外來財團並非立即就在縣級層次與民進黨執政的地方政府形成持久性合作的穩固政商聯盟，而是必須面對既有地方派系在縣級以及鄉鎮層級乃至於更基層的競爭，以致於必須複製過去國民黨地方派系的侍從與資源交換結構，產生外來財團直接運作、經營新地方派系的現象。換句話說，這種新型態的「地方依附體(local dependence)」牽動著跨尺度的「非地域性鑲嵌(non-local embeddedness)」之行動者網絡(actor-network)的政治經濟運作。

經由具體的經驗研究，本文認為恆春半島觀光產業發展過程中所突顯出來的空間衝突除了是法令管制、地方自治權之爭的衝突之外，還反映出地方利益格局的衝突，雖然相關作用者曾經試圖透過組織網絡的動員與整合來統合、擴大彼此的空間利益，如同本研究指出的「變形蟲模式」、「章魚模式」(蘇一志, 1997)與「南仁湖模式」等可以用來描繪在爭取新的地方經濟發展空間過程中地方派系與財團及地方政府之間錯綜複雜之互動關係的模式，然而在不同空間脈絡下之新行動者介入空間開發的過程中，新的空間衝突與利益格局衝突仍然會持續存在，並牽動著新一波空間作用者之間的角力與動員。

這樣的現象是過去研究地方派系學者所忽略的，而本文的經驗研究則呼應部分學者所言地方派系正在轉型的觀點(王金壽, 2004; 楊友仁、蘇一志, 2005)，新的地方政經利益團體的運作與結盟形式已經轉變。而在理論層次的對話上，「有限自主之成長機器」的概念確實有其理論上的限制，因為此論述基本上假設派系之明顯存在，而且派系成員具有清楚的邊界，隨著政治經濟結構的變遷，我們從「南仁湖模式」觀察到的是新的地方派系邊界係在利益競逐與動員過程中不斷地被界定、再界定乃至於重新劃分，而且面對複雜的空間利益形塑過程，其結果並非既有派系之動員網絡可以全然決定新的利益版圖，例如南仁湖模式就是一種外來財團直接對抗既有地方派系乃至於直接介入地方派系運作以鞏固其利益版圖的一個例子。

進一步我們試圖與國內學者提出之「空間治理策略(spatial governance)」來對話，基本上我們同意外來大型經建計畫所牽動的地方公私部門合作之發展體制必須考慮「格局政治(politics of scale)」的變項(楊友仁、蘇一志, 2002)，如何操弄跨尺度的「協議式權力」以及「先發式權力」是其中的關鍵，這即是楊友仁、蘇一志(2005)所提出之「空間治理策略」的旨意所在，亦即作用者利用空間政治行動與空間想像的凝結(crystallization)來塑造新的政經利益調節與治理的模式，其過程中的「格局調整(scalar fix)」將會對既有的行動空間脈絡產生影響，也成為治理之複雜性的來源。我們也同意這個概念背後不同於新古典制度論的理性選擇制度論以及社會經濟學的社會鑲嵌制度論的理論意涵，亦即強調跨尺度的權力運作是新制度建立的核心(Hollingsworth and Boyer, 1997)。然而不同於楊友仁、蘇一志(2005)的研究中所發現的「縣長派模式」，亦即由掌握空間規劃與開發主導權的縣府機器主導之公私部門合作開發，在本文中，我們更觀察到地方空間發展過程當中的政治動員所牽動的利益衝突可能相當劇烈且複雜，而難以由縣府機器透過精打細算的(studied)空間規劃籌碼來加以折衝、統合。

最後，本文在後續研究的建議上試圖指出，台灣基層的地方發展與地方利益的行動主體已非僅僅限於既有的國民黨傳統地方派系，我們觀察到南仁湖集團的政治獻金網絡包括了民進黨在內的各黨各派，這點出了一個後續研究的課題，亦即聚焦在地理學所關心的全球化作為一個新的「組織治理場域」之互動、折衝之視角下(徐進鈺、鄭陸霖, 2001)，對於牽動著更多跨尺度之「非地域性鑲嵌」的行動者網絡所捲動的新地方派系運作以及既有地方政商網絡的重組相當值得進行進一步的研究。

## 註釋

註 1：原因包括(1)派系領袖的競爭，派系內部侍從關係已經從過去的感情連帶轉變為工具性連帶，(2)地方選舉特別是縣市長選舉而使得派系間的競爭激烈，(3)選舉時派系對於其外圍支持者的動員，(4)區域性壟斷利益造成地方派系利益導向的行動慣型(周素卿、陳東升, 1998)。

註 2：這樣的推論主要來自於本研究對於若干林派重要成員的深度訪談，包括前恆春鎮鎮長 T 君。

註 3：墾管處表示，分二期價購海生館用地是因教育部催促先取得三、四區的建館用地，只協助價購一次。但在二期價購時，因墾管處手中沒有多的資金，所以不再議價，並通知業主辦理價購，否則將強制徵收。

註 4：南仁湖建設為了實現其在地方上的經濟利益，需要在政治上的人脈奧援，LI 君與中央、地方政府首長

都經營了不錯的關係，據我們的田野訪查發現 L1 君在上次立委選舉中總共對 20 餘位立委候選人給予政治獻金支持，包括其關係企業所在地區的雲林、屏東、高雄，並經由民進黨屏東縣黨部的介紹認識前總統府副秘書長 C1 君(現因某捷運弊案而官司纏身)，利用這條人脈打通與總統府高層的關係。

## 參考文獻

王金壽

2004 〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉《台灣社會學》7：177-207。

周素卿 陳東升

1998 〈基層選舉下的地方政治與經濟利益：以房地產開發為例〉陳明通、鄭永年主編(1998)《兩岸基層選舉與政治社會變遷—哈佛大學東西方學者的對話》71-126，台北：月旦。

苗蕙敏

1991 《台灣地區地方選舉地方派系所扮演的角色及其影響：78 年屏東縣縣長選舉個案研究分析》碩士論文，國立政治大學三民主義研究所。

徐進鈺 鄭陸霖

2001 〈全球在地化的地理學—跨界組織場域的統理〉《都市與計劃》28(4)：391-411。

楊友仁

2004 〈經濟地理學的制度轉向：一個理論性回顧與研究取向的建議〉《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》12：69-82。

楊友仁 蘇一志

2002 〈地域競爭與空間政治：台灣南部科學園區的個案分析〉《地理學報》31：35-82。

2005 〈地方成長聯盟轉化與空間治理策略：以台南科學城計畫為例〉《都市與計劃》32(1)：1-23。

鍾冠玉

2003 《屏東縣車城鄉國立海洋生物博物館空間形塑過程之研究》碩士論文，國立台灣大學地理學研究所。

蘇一志

1997 《恆春地區觀光遊憩空間之演化—社會作用者與空間生產的關係》博士論文，國立台灣大學地理學研究所。

1998 〈地方派系對恆春地區觀光空間形成之影響〉《國立台灣大學地理學系地理學報》24：1-18。

1999 〈財團對恆春地區觀光空間重組的影響〉《國立台灣大學地理學系地理學報》25：61-82。

Amin, A.

1999 “An institutionalist perspective on regional economic development”, International Journal of Urban and Regional Research, 23(2):365-378.

2001 “Moving on: Institutionalism in Economic Geography”, Environment and Planning A, 33:1237-1241.

Amin, A. and Thrift, N.

1995 “Globalisation, institutional thickness and the local economy”, in Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S. et al.(eds) Managing Cities: The New Urban Context, Chichester: John Wiley & Sons, 1995. pp.91-108.

Cox, K.

1993 “The local and the global in the new urban politics: A critical view”, Environment and Planning D, 11:433-448.

1998 “Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics”, Political Geography, 17(1):1-23.

Cox, K. and Mair, A.

1988 “Locality and community in the politics of local economic development”, Annals of the Association of American Geographers, 78:307-325.

1989 “Urban growth machines and the politics of local economic development”, International Journal of Urban and Regional Research, 13:137-146.

1991 “From localized social structures to localities as agents”, Environment and Planning A, 2(3):197-213.

Harding, A.

1995 "Elite theory and growth machines" , in Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H.(eds) Theories of Urban Politics, London: Sage. pp.35-53.

Harvey, D.

1982 The Limits to Capital, Oxford: Basil Blackwell.

Hollingsworth, J.R. and Boyer, R.(eds)

1997 Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions, Cambridge: Cambridge University Press.

Logan, J. and Molotch, H.

1987 Urban Fortunes: The Political Economy of Place, Berkeley: University of California Press.

Lovering, J.

1995 "Creating discourses rather than jobs: The crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers" , in Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S.et al. (eds) Managing Cities: The New Urban Context, Chichester: John Wiley & Sons, 1995. pp.91-108.

Stone, C.

1988 Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988, Lawrence: University of Kansas Press.