

第三章 民國時期的都市發展

第一節 因襲舊制：西元 1945～1964

民國 34 年（西元 1945 年）二次大戰結束，日本人將台灣的統治權交給中國政府。民國 38 年（西元 1949 年）國民黨政府輾轉遷徙來台，使台灣邁入了國民政府統治的階段。

國民政府統治台灣的初期，在都市方面大致都沿用日人治台時期的計畫，蓋因下列原因：

(1) 都市計畫法令未能調適

中華民國〈都市計畫法〉首次由國民政府制定公布於民國 38 年（西元 1939 年）6 月 8 日，全文共 32 條，是中國大陸都市計畫之濫觴。民國 34 年（西元 1945 年）以後，此大陸版本之〈都市計畫法〉僅 32 條，且未即刻根據台灣特有的條件與當時的社會背景加以修正，不適用於台灣都市的實際條件。例如該法規定人口逾十萬以上之都市才進行都市計畫，蓋因大陸人口多土地廣等條件所致，對台灣土地促狹的條件便無法適用。戰後初期行政長官命令，中華民國法令未在台有規定時，舊法依然有效，故日治時期所公告之〈臺灣都市計畫令〉及其實施規則仍繼續沿用達 20 年（張景森，1993），直到西元 1964 年〈都市計畫法〉修正為止。

直到民國 53 年（西元 1964 年）9 月 1 日總統府公布〈都市計畫法〉之修正，條文由原來的 32 條擴增至 69 條，是國民政府時期台灣執行都市計畫的主要根據。而根據〈都市計畫法〉所制訂之〈都市計畫法臺灣省施行細則〉，更遲至民國 89 年（西元 2000 年）12 月方才制訂公告。換言之，民國 53 年（西元 1964 年）之

後雖然有針對台灣所訂定之都市計畫相關母法，但在施行細則仍然缺乏的情形下，許多措施仍然沿襲日人舊制。此點也突顯出台灣地區的都市計畫一直缺乏落實的法令依據。

(2) 解決近憂而缺乏遠慮

在民國 38 年（西元 1949 年）以後，國民政府所面臨到最嚴重的都市問題是自大陸移入人口大量湧入台灣南北各城市，造成各城市實際居住人口數快速超過當時的計畫容量，各城市充斥著違章建築。而政府當務之急是要解決居民安置問題，改善都市衛生、用水問題，並且想辦法解決都市充斥的違章建築。例如民國 47 年（西元 1958 年）5 月，斗六鎮公所便基於市容問題，著手拆除愛國街攤販，斗六人口中的「柺鬼街」遭到光復後的首次整頓（註 1）。除此之外，面臨台海之間戰事頻繁的年代，都市防空疏散卻成爲政府在都市施政上的重點（張景森，1993）。因問題之急迫性使得 1950 年代末與 1960 年代初期的都市計畫多半爲了解決燃眉之急，對於事關都市長期發展的都市計畫則多半無暇顧及。

(3) 實施都市平均地權

國民政府在西元 1949 年起針對農地推動三七五減租、公地放領、耕者有其田等政策獲得一些經驗，因此在民國 42 年（西元 1953 年）起開始著手計畫都市土地改革政策，以遏止都市人口激增所造成的地價飆漲、土地投機等問題，以做爲未來推動都市發展建設之準備。民國 44 年（西元 1955 年）通過《實施都市平均地權條例》，內容包含「規定地價」、「照價徵稅」、「照價收買」、「漲價歸公」、「土

地使用」等。西元1956年並通過施行細則，開始推動都市平均地權。斗六鎮名列第一期實施的53個地區，從民國53年（西元1964年）1月開始辦理，8月11日辦理完畢，實施範圍包含68.8468公頃，土地筆數共3,399筆。投入各項工作的人力高達5,540人日數。在當時可謂耗費人力的作業。民國56年（西元1967年）《實施都市平均地權條例》第三次公布，斗六鎮已規定地價地區之土地重新規定地價，斗六市地價增幅90%（雲林縣文獻委員會，1983）。待斗六鎮都市土地改革作業完成，已經進入了1970年代了。（註2）

(4) 規劃專業人才付諸闕如

歷經二次大戰與國共內戰等長期的動盪不安，在中國大陸1930年代萌芽之都市計畫觀念未能繼續成長，而都市計畫人才的培養也付諸闕如。在民國34年（西元1945年）以後，台灣無論中央或地方，專業規劃人才以及與規劃工作相關的專業人才都極度缺乏（註3），除了少數隨同國民政府來台的專家以外，也仰賴美國給予人才援助。在民國44年（西元1955年）台灣省政府即令飭各縣市政府訂定縣市鄉鎮都市計畫報核，但因這類技術人員十分缺乏，以及主管人員對於實施都市計畫的目的與作用均不甚瞭解，因此各縣市多未能遵令辦理。在專業人員缺乏、行政人員不具觀念的情形下，在國民政府治台初期要對台灣各都市重新進行都市計畫幾乎是不可能的。

(5) 缺乏都市計畫的基本資料

由於都市計畫相關專業人才的缺乏，土地測量等相關工作都遲滯不前，地籍圖重測、航

照圖拍攝都未能在當時進行，因此許多都市計畫工作都因陋就簡。民國61年（西元1972年）開始，政府認為現有地籍圖為日治時期所繪製，年代甚久，加上圖紙伸縮幅度偏大，已失去精準，因此推動地籍圖重測。省政府於民國61年（西元1972年）7月令雲林與嘉義為全省地籍圖重測示範縣，作為日後辦理全面重測時擬定法令與推動之依據。雲林縣政府則選定北港鎮市郊進行重測試辦（註4），待試辦完成之後才針對斗六鎮進行地籍圖重測。地籍圖重測與重繪工作是曠日廢時工作，因此都市計畫在1960年代以前未能有大幅的更新也是可以預料的。

綜觀以上因素，我們可以在當時斗六鎮的都市計畫中查知因襲日人舊制的一些線索。例如民國41年（西元1952年）8月25日第三屆第七次鎮民表會通過斗六都市計畫案（見圖6-09），鎮公所計劃增加2,156公尺柏油路面及6,599公尺改建及新建排水溝，均不出日人所完成的市區計畫規模。而民國34年（西元1945年）所繪製的斗六鎮都市計畫圖（見圖6-10），在市區範圍內為都市計畫圖，而市區範圍以外部分則套用地籍圖，顯示當時斗六鎮都市計畫基本圖的繪製技術仍然不足。而地籍圖中，「田」與「畑」二字混用，更顯示此圖部分直接引用日治時期的地籍圖，並未全部重新描繪過。此外，民國41年（西元1952年）的都市計畫圖（見圖6-09）以及民國43年（西元1954年）都市計畫圖（見圖6-10）中的道路系統也與民國26年（西元1937年）斗六市街地圖籍中所劃設的計畫道路吻合。如城頂街仍然穿過「斗六家職」（今斗六家商），而從中華路直接

斗六都市計畫圖

比例尺以千分之

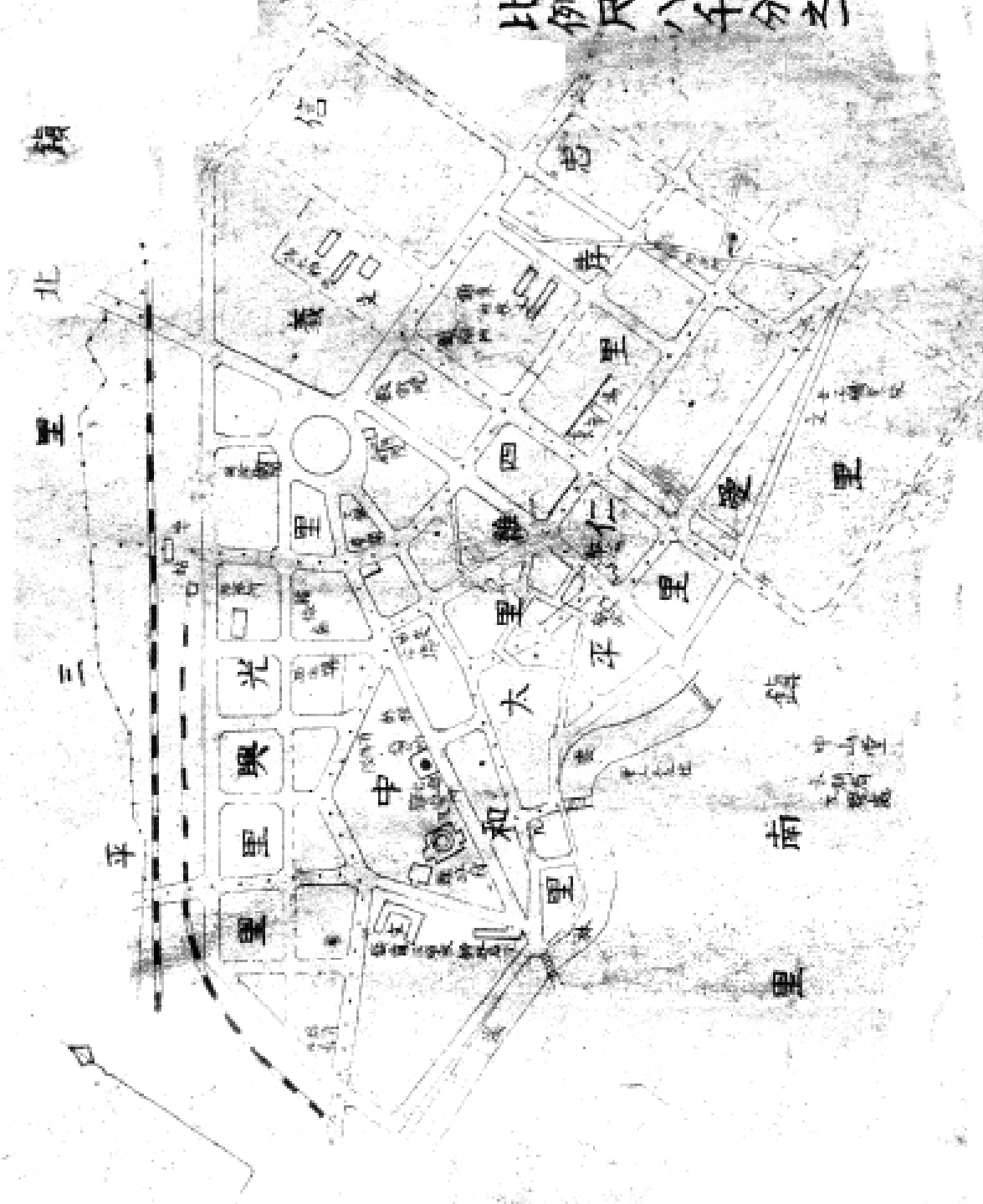


圖 6-09 西元 1952 年斗六都市計畫圖 (雲林科技大學地方文史研究室提供)

銜接成功路的計畫道路依然沿用一部分，顯示都市中不適用的計畫道路在近 20 年內即使經過改朝換代仍未經過檢討變更。

而民國 43 年（西元 1954 年）斗六鎮的人口數已達 49,000 人，逼近日本殖民政府對斗

六所設下的計畫人口數。雖然資料顯示當時斗六鎮外省籍人口不多，都市人口結構並未被大量湧入的外省籍改變太多，但穩定的人口成長便已經使斗六鎮的都市發展趨於飽和（註5），斗六的都市發展正形成一個向外擴張的趨勢。

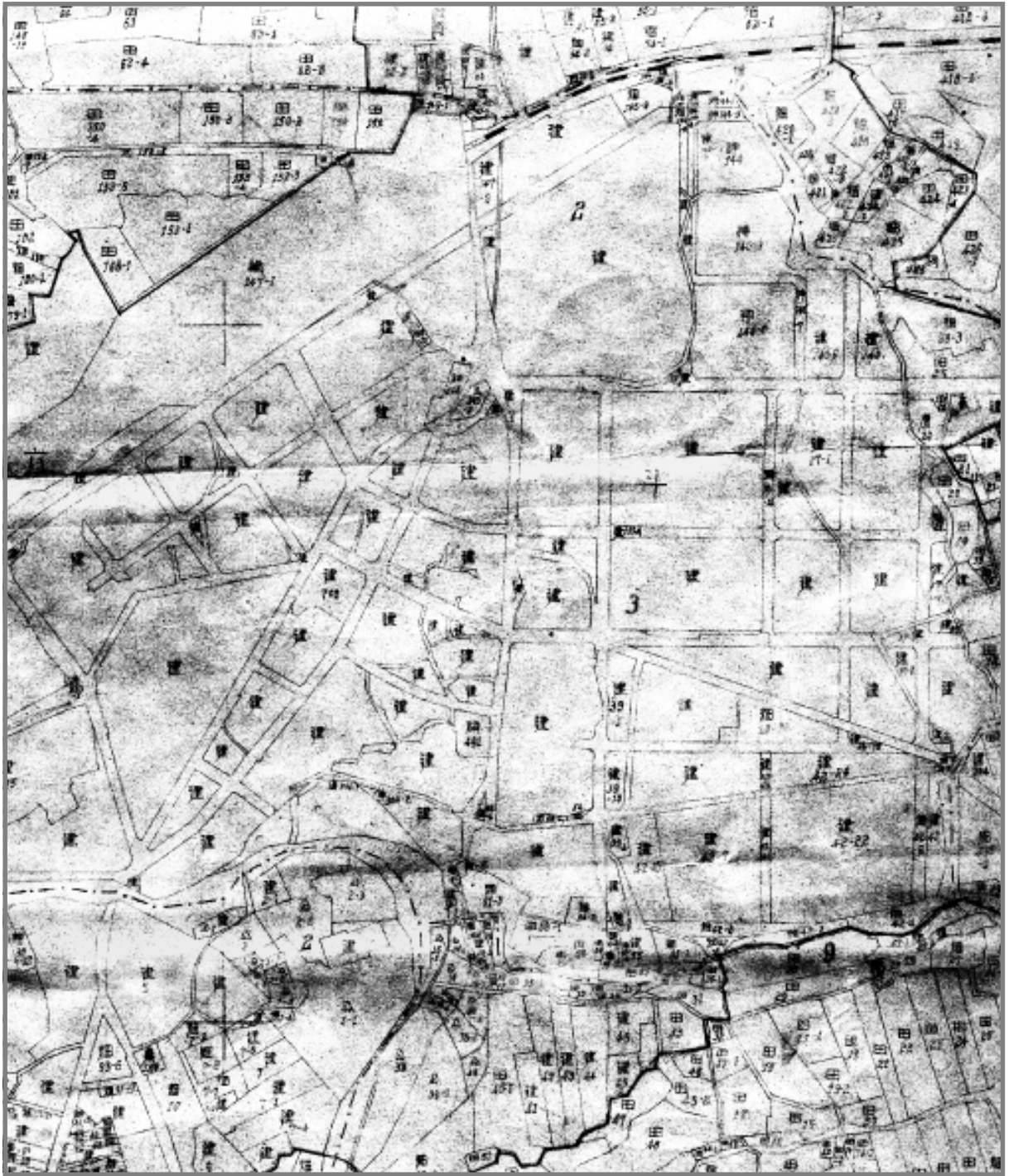


圖 6-10 西元 1954 年斗六鎮都市計畫圖局部（雲林科技大學地方文史研究室提供）

第二節 都市擴張：西元1964～1980

〈都市計畫法〉於民國年53（西元1964年）修正公告之後，台灣的都市發展邁入新的里程碑。台灣的都市計畫開始脫離政府行政命令的指揮，正式進入一個比較正常的法治階段。〈都市計畫法〉修訂頒佈之後，政府即著手推動各地區的都市計畫，以更新沿用日治時期的都市計畫。當時斗六的實際人口數早已超過日治時期市區計畫的規劃人口數，因此被列為應辦理擴大都市計畫的地區。在民國50年（西元1961年）12月，台灣省政府建設廳長在省議會答詢時首次提及台灣有72處沿用日治時期之都市計畫，其中斗六市屬於應擴大都市計畫者。事隔8年，民國58年（西元1969年）1月，台灣省政府為促進都市建設均衡發展，再度催促斗六鎮公所儘速辦理斗六擴大都市計畫。民國59年（西元1970年）7月14日，斗六鎮因辦理擴大都市計畫，實施禁建一年（雲林縣文獻委員會，1983），禁建範圍達659.44公頃。民國60年（西元1971年）5月12日，縣議員認為斗六鎮都市計畫大多不合實際，游榮茂議員促請縣府修正。同年6月19日斗六都市計畫區禁建再延長一年（雲林縣文獻委員會，1983）。民國61年（西元1972年）4月11日，斗六鎮擴大都市計畫經省政府修正後報內政部。斗六鎮正式完成擴大都市計畫時，距離〈都市計畫法〉修正公告已有8年之久。

雖然斗六在1970年代已經完成地籍圖重測以及第一次擴大都市計畫作業，但因為都市計畫的作業仍然生疏，除了規劃過於理想以外（如下述之計畫道路的劃設），所以也犯了一些技術上的錯誤，在錯誤中學習。可由二件當時發生的事件略知一二：

事件之一，雖然民國61年（西元1972年）斗六鎮通過擴大都市計畫，但卻未能及時完成道路中心樁以及擴大地區的界線木樁設施作業，致使鎮民無法申請建築執照，為此監察委員陳大榕指示縣政府與鎮公所設法改善。最後由鎮公所出售鎮有財產籌措經費30萬元來設施中心樁，才解決此一窘境（雲林縣文獻委員會，1983）。

事件之二是民國64年（西元1975年）時所發生斗六大同路中心樁糾紛。當時大同路中心樁位置錯誤，導致居民申請建築執照時產生糾紛無法解決，驚動縣府與省政府建設廳派專家重新測量，更驚動監察委員陳大榕蒞臨斗六實地調查。經查此道路中心樁糾紛乃肇因於斗六鎮的都市計畫原圖錯誤所致。為彌補此項錯誤，當時擔任建設廳長的林洋港先生更以長途電話指示林恆生縣長立即辦理更改原圖，才平息此項糾紛（雲林縣文獻委員會，1983）。

擴大都市計畫以及健全都市擴大之後的都市機能似乎是1960～80年代斗六都市計畫的重點工作。除了第一次辦理擴大都市計畫以外，民國69年（西元1980年）辦理第二次擴大都市計畫，又再次實施禁限建。而此次禁限建時間又超過二年期限，再度遭到省府催促進度。

而這段時間裡，斗六鎮的都市計畫已逐漸脫離日本政府所完成的市區計畫的規模，而趨近於今日我們所看到的都市計畫規模。從西元1981年都市計畫圖（圖6-12）可以看到，不論從都市計畫範圍、道路系統到公共設施等等，都可見到與西元1970年左右的都市計畫圖（圖6-10）有大幅度的差異。

在道路系統方面，從西元1970年左右的都



圖 6-11 西元 1970 年左右斗六都市計畫圖 (雲林科技大學地方文史研究室提供)

市計畫圖（見附圖6-11）顯示，當時的都市計畫將範圍擴大近十倍，道路結構以格子系統為主，也首次出現外環道路的雛形，雖也與現今內環路與外環路路線不同，但大抵說明當時擴大都市計畫已標示出市區發展的預期範圍。若以今天的觀點看來，當時許多計畫道路的劃設過於理想化。不僅重劃之市區（如鎮北里）呈現了相當筆直、均勻的格子狀道路系統，在舊市區部分（如忠孝里與仁愛里）也有類似的規劃，顯見當時都市計畫似乎仍顯示強勢政府的企圖，但社會情勢已難以令都市計畫如願執

行。而西元1981年都市計畫（圖6-12）便與雖與西元1970年的規劃藍圖理念相近，但已經過大幅的檢討與修正，也引進了若干新的規劃作法。例如住宅區引進「囊底路」（俗稱死巷或無尾巷）與「迴狀道路」，以及修正了外環道的作法成爲內環道與外環道的作法。其中囊底路與迴狀道路出現在內、外環道之間的新住宅區，此二類道路類型乃首次出現於20世紀初英國E. Howard 爵士提出的「花園城市」（Garden City）構想中，用以減少進入住宅區的穿越性交通，維持住宅區安靜與安全的生活



圖6-12 西元1981年雲林縣斗六市都市計畫圖

品質。囊底路與迴狀道路的大量應用出現於美國二次大戰後興建的新市鎮 (New Town)、郊區城市 (Suburban City) (註6) 之中。而西元 1955~60 年美國顧問協助台灣期間，國府當局規劃中興新村作為第二個首都，首次引入這些美式都市規劃技術，因此囊底路與迴狀道路系統便在中興新村出現，並在 1980 年代引起各城市的仿效 (黃衍明，2003)。

在公共設施方面，西元 1970 年左右的都市計畫圖 (圖 6-11) 也記錄的當時許多公共設施新設、遷徙的跡象。例如計畫圖中出現斗六第一公園 (今府前街南端開放空間，又稱斗六公園)、第二公園 (約為今善修宮孔子廟處)、第三公園 (今中山公園) 等三處公園綠地，在計畫中的外環道路附近也出現幾處市場用地。而公共建築物的變更方面，圖中可以見到縣政府已經遷離原郡役所位置 (註7)，鎮東國校已經劃定遷校預定地 (註8)。對照當時的史料記載與市民口述資料，原斗六地政事務所 (註9) 與今中山圖書館 (註10) 均在當時完成 (《雲林縣志稿》，1983)。

而較受人矚目的公共建築之建設則屬雲林醫院、縣政府新廈、中央商場改建三案。

民國 62 年 (西元 1973 年) 3 月，縣長林恆生極力向省府爭取在斗六設立省立雲林醫院，並希望能在 63 年度發包興建。省議會同意設立，並答允墊付一千萬工程款，使得雲林醫院的設立有了眉目。但五月議會開議期間，縣議員要求省立雲林醫院應設立在虎尾鎮，引爆了設立地點的爭議，但林縣長仍決定將醫院設立在斗六。在斗六鎮各界的支持下，省立雲林醫院終於在民國 64 年 (西元 1975 年) 動工，並

於民國 66 年 (西元 1977 年) 9 月完工，10 月底正式啓用 (《雲林縣志稿》，1983)。

縣政府遷建事宜也是一波三折。縣政府廳舍原位於日治時期郡役所，在民國 55 年 (西元 1966 年) 曾在原址旁建立一新的縣府辦公廳舍，朝向西平路與鎮西國小相對。但歷經數年之後該建物規模與腹地已難以負荷日益龐雜的縣政事務，因此雲林縣政府在民國 63 年 (西元 1974 年) 9 月擬定辦公廳舍遷建計畫，原預計新廳舍設於省自來水工程處。該計畫 10 月上呈省府後，獲當時省主席謝東閔與省建設廳的同意，林恆生縣長決定在任內完成廳舍遷建事宜，翌年 3 月縣府成立專案小組籌畫遷建事宜，由主任秘書黃天授擔任小組召集人。翌年元月，專案小組決定徵用台糖農場之土地作為遷建新廳舍之用，但遭到台糖公司的拒絕。5 月時，縣府遷建廳舍事宜又在議會引起議員爭論，議員的意見紛歧難以決議，惟恐引起爭端，縣府遷建事宜遭到擱置。但 9 月時，省主席謝東閔認為遷建地點不宜再做變動，新建地點便因此敲定，不再有爭議，而遷建的經費也由縣府籌得 (《雲林縣志稿》，1983)，縣府新廳舍的遷建工程在民國 66 年 (西元 1977 年) 以公開比圖方式遴選建築設計方案，專家評審在三十餘家建築師事務所中決定採用沈祖海、張齊德建築師事務所的方案。該工程在民國 66 年 (西元 1977 年) 正式發包動工，直到民國 68 年 (西元 1979 年) 完工，於 12 月後進駐辦公。縣府新廈從籌畫到進駐花費五年時間。

中央商場的改建過程在當時更是一項慘烈的經驗。在 1970 年代，中央商場因長期缺乏管理與維護，商場已呈現老舊髒亂的情形。民

國61年（西元1972年）9月，省政府指示雲林縣政府應針對縣內20鄉鎮的菜市場及零售市場進行環境衛生的改善。民國63年（西元1974年），中央商場著手進行改建計畫，但因為攤位分配問題無法解決，使得省建設廳派科長親自出面解決。8月，商場內142名攤販正式向鎮公所、縣政府提出陳情，拒絕出具讓出攤位的切結書，使得中央商場改建計畫遭遇困難。民國64年（西元1975年）3月原訂改建工程的開工時間已到，但攤位分配問題尚未解決，只能延期開工。6月時，土木工程如期發包，工程發包金額12,550,000元。因為鎮公所限令租用攤位簽訂契約書引起攤商不滿，136戶攤商聯名正式向行政院提出陳情。鎮公所在所有攤販全力反對之下，只好決定將舊商場的拆遷期限延至民國65年（西元1976年）2月14日。2月期限一到，省建設廳立刻命令斗六鎮公所禁止繼續使用中央商場。直到2月底，攤商尚無一家遷出，迫使關閉商場的時間一延再延。為商場改建爭議不斷，有人要發動罷免縣長，有人檢舉鎮長詐欺，各式阻擾動工的方法都出籠。雖然民國65年（西元1976年）3月底中央商場改建工程正式動工，但後續的議會杯葛、以預收租金籌措工程費等問題一一搬上抗爭舞台，使得改建工程一再的延宕。民國67年（西元1978年）10月10日中央商場正式完工啓用，佔地千坪，有130餘攤位，耗資1,600萬元。目前我們所見到改建完成的中央商場是當時幾經波折、歷時十餘年抗爭、折衝的過程才完成。但改建後的中央商場，除了面對太平路、中山路的外圍店面可以維持商業能量以外，內部的攤位已經因為改建而失去人

氣，攤商當年的掛慮恐怕已經成真。而當時沒有歷史保存觀念之下所設計完成的新商業大樓對目前的社會趨勢而言，也對太平老街的整體景觀產生不良的影響，引起太平路商圈推動人士以及斗六當地文化工作者的非議，這也是當初倡議改建的人始料未及的。

除了雲林醫院新建、縣政府遷建或是中央商場改建計畫在當時惹出眾多爭議以外，尚有興建現代化果菜市場因各方對設置地點進行角力，致使最後興建計畫無疾而終的事件（《雲林縣志稿》，1983）。擴大都市計畫必然增加許多公共設施以滿足居民基本生活需求，以及使斗六扮演稱職的縣府所在地的角色（註11）。而這些設施的設立時間正逢台灣由專制集權時代緩步邁入民主化時代的過程，台灣社會在此刻正遭逢許多民主化過程的劇痛（註12），台灣人民在這段時間內也在學習如何經營一個民主化的社會。從這個視角來看，斗六的都市發展會遭遇到民眾組織的抗爭、議會的強力杯葛等困難是可以理解的。而這些事件也可以被視為斗六都市發展脈絡進入民主開放架構的一個成年禮。

在西元1964～1980年這段時間內，斗六的都市發展除了進行擴大都市計畫的工作以外，市地重劃也是另一項配合的工作重點。市地重劃工作通常會配合著擴大都市計畫的腳步來進行，市地重劃可賦予都市計畫擴大之區域範圍出現活用的機會，提供土地的利用價值。也是自日治時期以來，政府所擅長使用的都市計畫手段，政府可以藉此獲得必要的公共設施保留地，也可以藉此增加稅收等，被日人稱為「都市計畫之母」。

在都市計畫範圍擴大之後，有多次公辦與自辦市地重劃。這些市地重劃有些成功、有些卻引發爭端。

在公辦市地重劃方面，早在斗六第一次擴大都市計畫時，斗六鎮便在民國 58 年（西元 1969 年）配合辦理文安等 7 個區段面積 6.637 公頃的市地重劃。民國 70 年（西元 1981 年）配合斗六第二次擴大都市計畫，斗六市辦理更大規模的市地重劃，由省府核定該重劃案。民國 81 年（西元 1992 年）斗六市公所辦理都市計畫通盤檢討時，進行大潭地區都市計畫時，委託土地重劃公司將社口里大潭段（當時雲林技術學院東側）農業保留地變更為住宅區用地，可獲 5 公頃的住宅區用地。民國 84 年（西元 1995 年）7 月，經過雲林縣地價評議委員會通過，斗六鎮東區市地重劃後的地價上漲 60%，每平方公尺公告地價最低為 11,400 ~ 14,000 元。市地重劃可以提升土地價格的觀念便不脛而走。民國 85 年（西元 1996 年）8 月，民生南路居民反映民生南路開闢之後，土地變成畸零地，無法有效利用，期盼市公所可以辦理市地重劃。此點受到公所重視也有所回應。如今民生南路成為斗六重要的新興商業街道，許多休閒餐飲、賣場、婚紗攝影等新興行業集中於此，都可歸功於市地重劃的功勞。

但也有不順利的例子。斗六市大潭段學仔營一帶在西元 1991 都市計畫通盤檢討時便將農業區變更為住宅區，此後便公告禁建，規定完成細部計畫之後方能解禁。但禁建時間一晃眼已經超過 10 餘年，民國 93 年（西元 2004 年）7 月 30 日，50 餘位地主至縣府陳情，認為細部計畫遲遲未能定案，使其權益受到損失，因

此要求縣府解除該段之「建地」禁建，並且因為擔心縣府未經公告而與局部地主一起辦理重劃，會影響其他地主之損失，因此反對辦理重劃。因為市地重劃會增加土地開發機會，提高土地價格，帶動該地區的發展，因此牽涉到龐大的利益。在動輒得咎的情形下，政府拿捏的分寸宜更加謹慎，應該在更開放透明的架構、理性溝通的平台上進行，方能同時為地主與一般市民創造雙贏的機會。

斗六經過幾次擴大都市計畫之後，都市計畫範圍的面積與西元 1945 年時期相比較，增加近 20 倍之多（可參照圖 6-13）。但若審視目前斗六市區，舊市區過於緊密、市區又充滿了未被開發的空地，都市生活機能不甚完善等問題。顯然想藉由擴大都市計畫範圍來舒緩都市居住密度偏高的問題，似乎未能竟其功。都市擴增若未能達到改善都市生活品質的實質效益時，便是都市盲目的擴增，都市計畫只是虛張聲勢，都市土地可能淪為資本炒作的對象，成為少數財團的賭盤籌碼、多數市民的生活負擔。

都市範圍過度膨脹並不是斗六特有的現象，是台灣在民國 44 年（西元 1955 年）通過《實施都市平均地權條例》進行都市土地改革失誤，在 1970 年代開始引發的普遍現象。都市土地改革的焦點錯誤，開始讓台灣都市土地全面成為財團炒作的對象，都市土地全面飆漲。為了將餅做大，擴充都市土地範圍成為政商結合勢力的新遊戲。到了 1980 ~ 90 年代，這種土地炒作遊戲達到頂峰，造成了嚴重的後果。而後果之一便是土地價格過高、土地開發壓力過大，致使都市未開發土地未能有效紓解

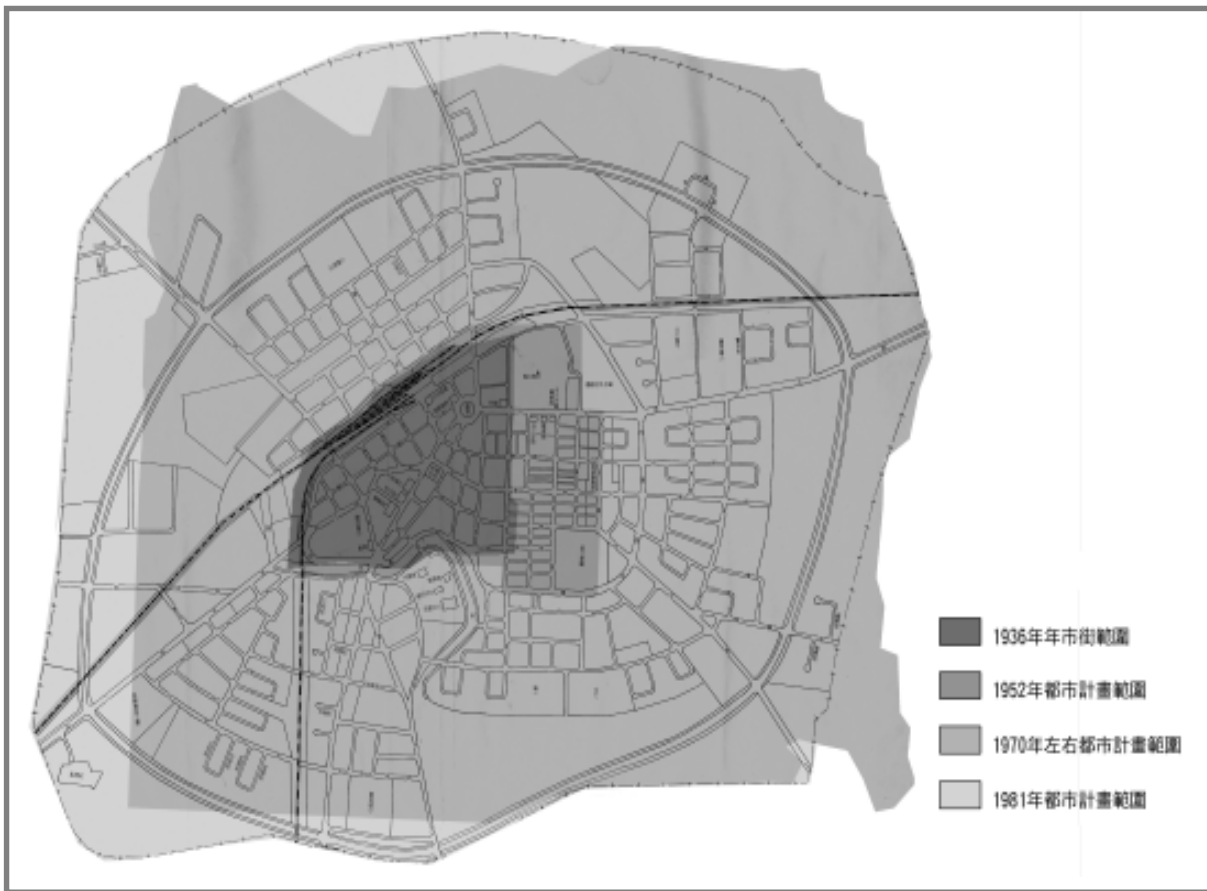


圖 6-13 歷年斗六都市範圍變化圖

都市密度，達到改善都市品質的功能。民國82年（西元1993年）4月斗六市都市計劃第二次通盤檢討，因民眾認為實施建物容積率管制將造成在土地的投資收益大打折扣，而大力反對，致使實施容積管制的時程延後。6月時省府決定發函要求縣府限期發布實施斗六建築容積率管制，省建設廳並指責縣府遲不發布，擬代為發布。這一拖延使斗六都市計畫區內的容積管制是全國最後公布的幾個城市之一，均是土地過度炒作的後果。另一項後果便是土地與房屋供給遠大過於實際需求，造成房地產慘跌，房地產市場中套牢大量資金，造成銀行大量呆帳無法打銷。這是我們在1990年代中期以來所嚐到的後果。

政府擬定擴大都市計畫時總會根據若干理由，但若經過仔細檢視，這些理由的立論多半單薄，容易出現漏洞。這些可能的理由如下：

(1) 失序區域發展計畫下的虛構都會中心

生活圈的劃設是以交通、就業、商業、教育、娛樂、醫療等指標進行劃分，使各生活圈內都有便捷的交通與充足的生活機能。依據經建會的規劃以及雲林縣綜合發展計畫，雲林生活圈共可劃設三個次生活圈，分別為斗六生活圈、虎尾生活圈和北港生活圈。其中斗六生活圈是指以斗六為中心，包含斗南、大埤、荊桐、林內、古坑等鄉鎮。

在實踐層面上，斗六身為生活圈或都會中心的概念卻會有許多詮釋的版本：民國74年

(西元1985年)許文志縣長任內曾決定興建「捷運系統」，利用交通串連虎尾、斗南與斗六，以形成大都會區(雲林縣發展史編纂委員會，1997)。許縣長宣布的時間正好是台北捷運著手進行規劃的時間。20年過去，台北捷運陸續完工營運，雲林捷運的藍圖則至今尚未出現，雲林縣甚至連基本的地方型客運經營都成問題。此外，「雲林縣綜合發展計畫」(1993)也認為斗六市都市計畫也將會因此而擴大範圍：「本市與虎尾、斗南將聯合發展為三核心都市，因此建議未來都市發展用地，將朝原計畫區之西、南擴大。」(雲林縣政府，1993)10餘年過去，我們似乎仍看不到的這種發展的趨勢。

若從歷史之中可以發現，斗六自古以來都一直扮演著鄰近聚落的中心角色，這個角色的形成是根據各種先天的自然條件與後天人為的調節所產生的。地理因素使斗六成為交通與軍事樞紐，進而成為政治與農產經濟的中心。但省道、中山高速公路的建設讓斗六的交通重要性減弱，失去自古以來的交通優勢。而日益擴大的城鄉差距又讓整個雲林縣成為台灣的邊陲。斗六成為周邊生活圈中心是自古已然的事實，而雲林劃分三個生活圈的作法只是理想，實現這個理想卻需要國土計畫、區域計畫等層面的架構完成，以及各種外在的客觀條件的配合。在這些計畫架構尚未成熟，而客觀外在條件都尚未有譜的情形下，所謂擴大都市、建立捷運等論點都只是畫餅充飢而已。

(2) 過於樂觀的人口預測

雖然都市計畫範圍的面積快速增加，但斗六市的人口數僅增加速度卻不及都市範圍的擴

充。從西元1949年到2000年，斗六的人口數從41,702人增加到101,019人，增加2.42倍。但都市計畫範圍增加的比例卻遠大於此。依照理論，都市計畫範圍增加可降低都市人口之密度，可提升都市居住的品質。但都市範圍若膨脹過快，都市土地若開發過早，將產生保留區過早消耗、市政開發與維護新市區基礎設施的支出增加、公共投資閒置等問題，這一切缺失最後都會將轉介給納稅人來承受。

都市範圍的擴大往往來自於過於樂觀的人口成長預估。以民國82年(西元1993年)雲林縣政府委託國立成功大學都市計畫系所進行的「雲林縣綜合發展計畫：鄉鎮市發展綱要計畫」而言，規劃單位雖然瞭解到民國70~80年(1981~1991)的10年之間，斗六市人口的平均成長率僅有1%(註13)，且人口老化的問題逐漸嚴重的情形下，仍然推估斗六市人口在西元1994年時應可達100,725人，到民國95年(西元2006年)時應可達149,236人，民國110年(西元2021)年時應該可高達到191,260人。而實際的發展是，民國95年(西元2006年)3月底時，斗六市的人口只達到104,545人，顯然該計畫對人口成長的預估過於樂觀。人口預測如此樂觀的原因，在於規劃單位認為「雲林縣未來將有離島工業區等重大建設的開發，在斗六市本身就有工業區的擴編與科技工業區的引進，且為本縣的主要城市，其吸引因素是非常強，故其人口的成長會十分快速。」「斗六市未來重大建設開發後，人口勢必急速增加…未來都市發展用地必須擴大以符合需求，根據本研究計畫推估，至民國95年(西元2006年)都市計畫區將增加擴大

455.99 公頃。」(雲林縣政府, 1993)

人口成長的錯誤預估可以說是都市過度開發的根源,總是為都市過度開發進行合理化的藉口。

(3) 膨脹的土地與建物需求

在都市人口成長量之預估過當前提下,土地需求量的預測以及建築樓地板面積需求量的預估也會失誤。土地需求量過度高估會使都市計畫的範圍擴大、或是都市計畫區保留地過早被重劃、開發,造成基礎建設的浪費、環境資源過早動用;樓地板面積需求過度高估將會使建築投資過多,造成私人投資浪費、資金積壓。

都市計畫範圍擴大、市地重劃,一方面會過早動用都市內與都市外的保留區。這些保留區土地資源一被開發動用之後,便很難回復到自然的狀態。過多的土地需求預估便會造成都市內部或周邊自然資源的損耗;另一方面的問題則是都市計畫範圍擴大、市地重劃需要政府開築新的道路、埋設新的自來水、電力、通信等管線,開闢更多都市基礎建設。而這些公共投資過早,便表示其他項目的都市公共投資會被排擠,這些投資浪費都將轉嫁到市民身上,由投資人買單。

而建物需求預估過高的問題則反映在房屋市場的亂象上。膨脹的都市計畫所產生的現象之一則是開發過量的住宅。1980、90年代台灣房地產市場發展蓬勃,房市投資情勢一片看好,房屋需求量大增。但另一方面,社會又因房價上漲產生許多無殼蝸牛問題。政府為平抑房價過高,以及滿足房屋市場需求,便大量投資興建國民住宅。廖泉裕縣長任內直接興建

533 戶國民住宅,每戶貸款 150 萬元。補助自建自購住宅 1,903 戶,每戶貸款 130 萬元 (雲林縣政府, 1993)。李登輝總統任內責令經濟部、營建署推出「一坪六萬」的平價住宅方案,都是希望能同時達到以量制價、以價制價的目的。對都市一屋難求的問題而言,住宅需求量是假解答,住宅價格偏高才是真問題。民間因房地產活絡或是逃避容積管制而搶建,或是政府投資國宅興建雖有助於平抑房價,但卻製造出過多的空屋,造成空屋率暴增問題。空屋率過高一方面將造成私人或政府投資積壓,另一方面過多空屋又會形成治安死角而成為犯罪溫床,形成社會問題。

(4) 公共設施的假性需求

在過於樂觀的都市成長預測之遮掩下,種種錯誤的都市政策與建設都會因應而生,其中便夾帶了許多公共建設的假性需求。

斗六市的公共停車場建設便是公共設施假性需求中最具代表性的案例。行政院會在民國 79 年(西元 1990 年)通過〈停車管理法草案〉,交通部認為在此法完成立法之後,全台灣地區三年之內可以增加 15 處以上的示範停車場,各地的主管機關也可以依據此法鼓勵民間興建停車場,以解決都會地區日益嚴重的停車問題。民國 80 年(西元 1991 年)7 月〈停車場法〉通過並頒佈實施,各縣市政府遂以此作為興建停車場的法定依據。台灣省政府住宅與都市發展局在當時指出,斗六在當時規劃出六處公有停車場。此六處停車場中,在當時省長宋楚瑜的競選政見的承諾以及立法委員向中央交通部的爭取下,接受上級政府核定補助其中三處,包括雲林溪加蓋、圓環立體停車場(衛生

局原址之停三用地)、縣府後廣場地下停車場。其中雲林溪加蓋停車場之範圍介於中山路斗六橋至牛墟橋,全長993公尺,設置停車位超過550位,工程發包金額高達10,700萬元。當時的地方行政首長、民意代表與若干地方人士均樂觀的表示停車場的興建可以有效地紓解市區停車與交通問題,更可以帶動地方的繁榮與發展。但雲林溪加蓋工程的執行卻衍生出眾多的問題。主要問題之一是招標作業出現圍標舞弊行爲,多名涉案人員紛紛被起訴並判刑。主要問題之二則更爲棘手。一則因工程規劃階段欠缺縝密評估,公部門對於停車需求過於高估,二則工程在民國87年(西元1998年)完成後各部門缺乏相關的交通配套整頓措施,因此雲林溪加蓋工程完工多年之後均未能順利委外營運。市公所屢次降低權利金都一再慘遭流標命運。即使淪爲多年的免費停車場,這幾處停車場的利用率都相當低。經過14次流標之後,終於在民國93年(西元2004年)2月第15次招標時以三年340萬權利金委外經營,自4月開始營運。但同年10月包商便因生意不佳、虧損連連而關門大吉,僅提供若干長期顧客停車服務。

然而雲林溪加蓋工程的問題仍待解決之際,市公所又在民國88年(西元1999年)斥資八千多萬元在毗鄰的機12用地(原縣警局民防課、刑警隊座落地點)興建地上4層、340部車位的立體停車場,讓停車場問題更加棘手。

當初中央政府、與精省前的省政府急就章地推出「一鄉鎮一停車場」計畫,讓財政一向匱乏的地方政府趨之若鶩,在各地打造一座座

虛華不實的停車場,消耗了原本已經十分窘迫的財政預算,非但無法解決各鄉鎮停車與交通問題,反而形成各鄉鎮日後都市景觀、治安、維護財政上的問題。因爲雲林溪加蓋工程的問題一一浮現,斗六市興建雲林溪加蓋停車場、機12立體停車場的錯誤經驗也被中央政府列爲整體停車場政策的檢討對象。斗六市民也因此開始反省公共建設投資過於粗糙、浮濫的問題。也有市民開始反省過去雲林溪裡的游魚以及沿岸迎風搖曳的垂柳。甚至有市民主張應該勇於承認決策的錯誤,拆除加蓋的停車場,重新整治雲林溪,還給市民唯一的親水機會。

然而針對此一問題,縣政府方面後續有意將斗六圓環經驗加以擴大,準備在停車場上方加建花架,美化生硬的混泥土地,將冷清的停車場打造成綠色隧道,形成「龍形綠色隧道」。此計畫僅爲縣府當政者的意願,未經過都市交通、景觀等專業者的評估,尙未能成爲一個成熟的決策判斷。若此構想付諸實行,恐怕「龍形綠色隧道」恐怕又會是再一次將納稅人的血汗與珍貴的地方財政都填入了雲林溪中。而地方政府若無法從這經驗學習教訓,恐怕停三立體停車場(原衛生局處)又將步入雲林溪加蓋停車場、機12立體停車場的後塵。

第三節 都市轉型：西元1970～

民國69年(西元1980年)以後,加上大潭擴大都市計畫範圍之後的斗六,大致確定了目前都市計畫的範圍。此階段台灣正面臨的劇烈的經濟轉型階段,1960～70年代台灣以加工業擠進世界經濟一環,創造了第一次經濟奇蹟。1980年代以後,台灣引入高科技產業,

建立起個人電腦王國，創造了第二次經濟奇蹟。台灣經濟轉型的痕跡也烙印在斗六市的都市發展之上。

一、工業城市的願景

斗六工業的發展是自晚清以來便已出現傳統糖廠，到日治時期引進的現代化製糖設備，在大崙設立斗六糖廠，可以說是斗六較早出現的工業。

由於1970年代十大建設中多項交通、能源等基礎建設的完成，台灣工業開始由「客廳即工廠」與「加工出口區」等輕工業逐漸將重心轉向重工業、石化工業等，台灣社會也逐漸從農業時代邁入工業時代，成為世界市場的代工場。「工業化」在當時被認為是告別農業與貧困的途徑，「工業」成為進入美好未來的的媒介。當時台灣各城市也紛紛爭取企業設廠，積極設立工業區供廠家投資設廠，為都市帶來許多工作機會與稅收。

除了在地人建立的產業以外，在1970年代進駐到斗六較具規模的工業可屬味全公司、黑松公司與福懋公司三家企業了。

因斗六地區水質佳，民國59年（西元1970年）進馨汽水公司更名為「黑松飲料股份有限公司」，並決定在斗六八德里設立工廠，民國61年（西元1972年）開始生產黑松汽水及果汁。至今仍是黑松公司二大廠之一，也是目前營運中最早設立的工廠。該廠除碳酸飲料產品、果汁之外，還生產罐裝咖啡。該廠果汁的生產是與當地果農簽訂長期合約，可確保公司原料供給無虞，也可確保當地果農生計。

味全公司則是在民國63年（西元1974年）斗六鎮長平里購置十公頃用地，擬興建鮮乳加

工及乳粉製造廠，該計畫獲行政院核准興建。民國64年（西元1975年）因建廠土地上有農路的問題，因而建廠受阻。直到民國65年（西元1976年）味全綜合乳品工廠才正式開工生產。

民國62年（西元1973年）企業家王永慶斥資1億元在石榴班購地19公頃，籌設興建現代化的化學纖維廠。福懋興業股份有限公司在民國62年（西元1973年）奉經濟部核准成立，11月全面展開建廠工作。民國63年（西元1974年）9月正式試車運轉，但翌年該廠房被發現未申請建築執照，成為斗六最大型的違章建築，因此無法營運。此事件在當時社會對違章建築取締與否多有爭議時，正好成為各界爭論的箭靶。12月福懋公司為完工的建築申請建築執照建廠時，經省府違章建築處理委員會正式認定為違建。在當時福懋公司遭罰款二百萬元，向縣府申請補發建照通過後，方能在民國64年（西元1975年）1月正式營運，至今已逾30年。福懋公司專精於織布、染色、印花、及整理加工等中游技術，以高科技、高單價布料的研發與生產為主。1980年代末，政府開放油品民營，隨後台塑六輕廠營運生產，福懋公司也投入加油站營運，並銷售台塑油品，在雲林縣開始設立連鎖加油站，跨足油品事業。福懋公司規模宏大，可以說是斗六當地最大的製造業，提供了大量的就業機會，與斗六市民的生計可以說緊密結合。每天各班次上下班時，大量員工進出車輛都會對台三線交通造成些微影響。

1970年代各都市周邊因為土地便宜，生活設施無虞，因此紛紛設立工廠，城市就業機會

突然增多，自農村吸引大量青壯勞動人口來城市覓職。換言之，都市工業化發展同時也使農村勞力凋零，是台灣城鄉差距的肇因。另一方面，此時投資設立的工廠在當時都受到各地方政府的歡迎，並提供多項購地或基礎建設上的優惠。但後來發現這些工廠的設立位置往往過於零散，對都市或都市周邊農業用地產生影響（如味全公司設廠時的農路問題），因此政府開始以公辦的「工業區」來對工業廠房集中管理。

斗六也在民國70年（西元1981年）7月左右闢設完成第一處工業區。斗六工業區位於台三線斗六往林內中途的石榴班。隨後第二期斗六擴大工業區也在民國85年（西元1996年）11月完成。二期工業區緊鄰，均屬於綜合性工業區，土地面積合計達203公頃，可設廠家數預定約為345家，目前為止至本區設廠家數為197家，設廠家數佔規劃可開發廠家總數量57%左右。斗六工業區利用率偏低的原因一方面因斗六過去所特有的交通優勢已經不再。只有在2004年元月第二高速公路全線通車之後，交通運輸問題才略獲解決。另一方面，台灣經濟條件提升之後，人事成本相對提高，因此勞力密集的傳統製造業首先外移至東南亞與中國大陸，國內投資意願低迷。斗六擴大工業區的開發正逢此波外移熱潮，廠家進駐率並不理想，大筆土地開發之後便遭到閒置，甚為可惜。

二、科技城市的遠景

自民國69年（西元1980年）新竹科學工業園區成立以來，將台灣產業帶入高科技時代。20餘年以來，一方面台灣因此而成爲全

球高科技產業分工體系的成員之一；另一方面，高科技產業成爲台灣最具國際競爭優勢的產業，已成爲國家經濟發展的主流，取代過去傳統製造業所締造的經濟榮景。

締造亮眼成績的新竹科學工業園區成爲台灣各地爭相效法的對象，各縣市都紛紛爭取籌設科學園區。經濟部於民國83年（西元1994年）8月選定斗六大北勢、竹圍子、石榴班三處台糖農場作爲科技工業發展之基地之一，命名爲「雲林科技工業區」，並於民國84年（西元1995年）9月由中華工程公司先行開發大北勢區。

雲林科技工業區之基地總面積約590公頃，並分爲大北勢區、竹圍子區、石榴班區（見圖14）。其中大北勢區面積約243.45公頃，第一期169.42公頃從民國84年（西元1995年）9月施工至民國91年（西元2002年）8月完工，而第二期74.03公頃仍在開發中。隔著西平路與大北勢相望的是竹圍子區，面積約272公頃，目前正由經濟部加工出口區管理處處理發開事宜。石榴班區全區面積約75公頃。三區分佈在斗六市的北邊，向東將連至斗六工業區，向西已與味全公司距離不遠。

截至民國94年（西元2005年）8月爲止，大北勢區已有38家廠商購（租）地，共計約68.26公頃，佔可售面積之74.45%。進駐廠商並非全然屬於「高科技」產業，其中不乏食品飲料製造業、塑膠製造業等傳統產業。

雲林科技工業區的開發模式與斗六工業區不同，是採取比較具有彈性的分期分區計畫，僅先開發其中一部分，然後觀察開發的成效與未來的需求，以作爲下一階段開發的依據。這

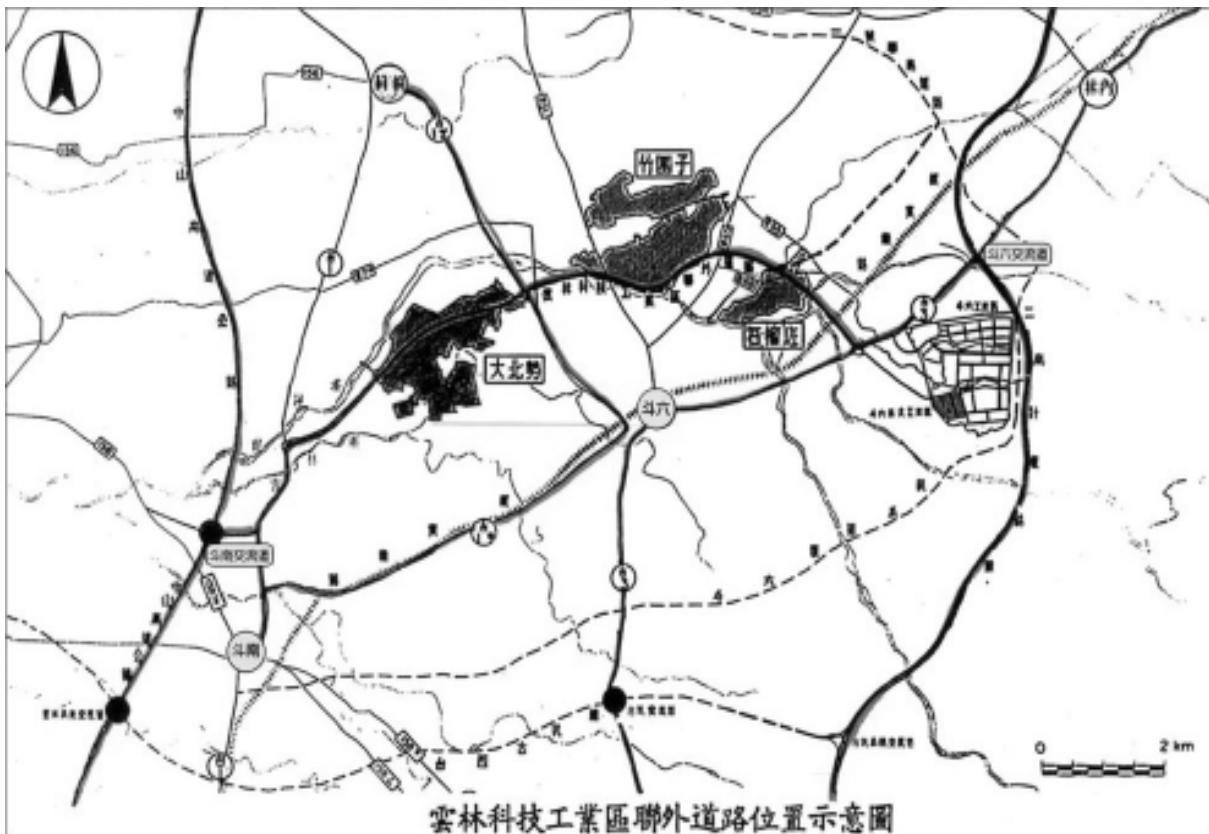


圖 6-14 雲林科技工業區位置圖 (資料來源：工業區網站)

種漸次開發的作法有助於避免土地資源過早或過度開發的問題，提供調整土地開發計畫的機會。

從 1970 年代的製造業、1980 年代的工業區到 1990 年代的科技工業區，不僅紀錄著都市經濟產業的轉型，也對斗六都市環境產生影響。今天，我們從斗六市出發到其他的城市，往往都會從人口密集的区域穿過工廠林立的區域，然後才見到廣大的農業景致：若市民向西南出發到斗南，途中會見到大山電纜與味全公司；若市民向東出發到林內，途中會見到黑松公司、斗六工業區和福懋公司；若往北到荊桐，則會見到大山電纜、豐泰公司和雲林科技工業區；向南到古坑、梅山則會見到已經停產的斗六糖廠。這種經驗便已經反映了斗六市四

周已經幾乎佈滿了工業（註 14），而這正是自 1970、1980 至 1990 年 30 年之間斗六往工業化方向發展所產生的結果。

走向工業化城市往往需要以農業為交換條件。農地成為發展工業的一項籌碼，對斗六的工業發展而言，台糖公司位於斗六市區周邊的農場做出不少貢獻。但從另一方面來看，農地這項土地資源正也在工業化的過程中快速耗竭。而且是台灣經濟轉型、加入世界貿易組織（WTO）之後，國外農產品正式輸入與本地農產競爭，對台灣農業發展、農村社會、農村環境產生莫大的挑戰。台灣農業受到莫大的挑戰，農田大量廢耕閒置。

為解決台灣農地閒置問題，政府於民國 84 年（西元 1995 年）8 月，「農地釋出方案」正

式核定實施，將大幅度放寬農地使用的條件限制。隨後斗六都市計畫範圍外的農地一筆一筆被申請興建私人農舍。這些農舍雖然起造時受到面積限制，但在屢次非法增建之後面積加倍，外觀宏偉、型式華麗，雖以農舍名義興建，但並非農舍使用。這些私人農舍所座落的土地多半位於都市之周邊，雖仍是農地，但實質上都已經覆蓋了人造地坪成為低密度的住宅區，也失去農地在都市中的調節與均衡效能。這宛如說明了斗六市的都市範圍實質上已經突破了都市計畫範圍而擴大到周邊地區。

過去30年來所發展的工業區以及近年農地

轉型，造成斗六外圍廣大土地的開發。斗六自從18世紀墾殖時期以來所形成的一主要市街與外圍數個農業聚落所形成的「消費—生產」城鄉網絡已經開始轉型。一方面工業區逐步取代農田成為新的生產機構，另一方面都市開發範圍的擴大讓都市消費範圍倍增，讓實質的都市範圍與工業區重疊。現在的大北勢、久安、石榴班等昔日的農業聚落都已經是工廠密佈，並且已經與市區相連。這種趨勢將會改變都市土地與非都市土地的「消費—生產」的結構，也是過去250年來斗六賴以永續發展的城鄉結構將面臨挑戰。

註釋

- 註 1、公正街一向都是攤商偏好設置的一條街道，經過多次的整頓。最近一次的整頓則是配合雲林溪加蓋工程。在民國83年（西元1994年）市公所將公正街攤商強制遷入雲林溪攤販市場，「枵鬼街」的人馬雜沓的景象又再度消失。
- 註 2、學者認為整體而言，台灣以都市平均地權進行都市土地改革的政策是失敗的。原因在於當時省議會認為進行都市平均地權的範圍過大而縮減範圍，而後來進行都市平均地權的地段均不是土地價格漲幅最大的地區，致使都市平均地權無法抑制當時持續標高的地價，帶動房租、地價、物價上漲、違章建築蔓延。待政府採取彌補錯失，進行全面性平均地權政策時，眾多財團早已因炒作土地而獲得暴利，種下後來台灣都市土地問題的禍端，甚至促成台灣的地方黑金政治。詳張景森，1993。
- 註 3、台灣最早的大學都市計畫科系成功大學都市計畫系直到民國60年（西元1971年）才成立。
- 註 4、北港鎮市郊的地籍圖重測示範是自民國61年（西元1972年）7月開始進行，翌年6月底完成，耗時一年，完成2,752筆、426.9206公頃土地的重測。
- 註 5、依據昭和10年（西元1935年）的第四次國勢調查顯示，斗六街人口數為37,757人，其中日籍人口為1,214人。民國39年（西元1950年）斗六鎮的人口數為43,370人，其中外省籍人口有646人。

- 註 6、美國在二次大戰後因振興經濟之需，大量興建公路、鼓勵小汽車生產，加上郊區土地融資政策鬆綁、都市舊市區投資障礙等多重因素，造成市區大量中產階級外移至郊區，一時之間產生許多新市區、郊區城市，低層、低密度的發展是主要的特色。
- 註 7、縣政府遷至現址之後，原址在民國 65 年（西元 1976 年）變更為商業區並公開標售。
- 註 8、鎮東國小於民國 49 年（西元 1960 年）開始遷至現址，原址改為文化分校，後來分校也廢止了，原址改建成電信局。
- 註 9、原斗六地政事務所位於中華路與永樂街交會處，民國 54 年（西元 1965 年）完工啓用，現已遷離該處。
- 註 10、中山圖書館於民國 57 年（西元 1968 年）完工啓用，地點位於中山公園內，隔莊敬路與受天宮相對。
- 註 11、斗六在民國 70 年（西元 1959 年）12 月 25 日由斗六鎮改制為斗六市。
- 註 12、這段時間內，台灣發生國會改選、黨外民主運動、高雄美麗島事件等多起社會運動，可以視為台灣民主社會運動的萌芽階段。
- 註 13、斗六市人口成長率 1%雖然在人口負成長的雲林縣中是人口成長最快的，但對照其他縣市的成長而言仍然偏低。同時期鳳山市的人口成長率是 2.6%。
- 註 14、往東南連接梅林的榮譽路並沒有穿越工業區，是目前僅有的缺口。
-