

台灣社會研究季刊
第三卷第一期 1990春季號（實際出版於1991年9月）
Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies
Vol. 3, No. 1, 1990, Spring

領域取向規劃論述之檢討

——傅里曼(John Friedmann)的新民粹主義

徐進鈺

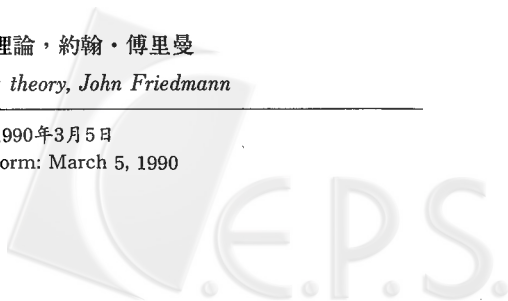
A Critique of
Territorial Approach Planning
——John Friedmann's Neo-populism
a Review Essay

by
Jinn-yuh Hsu

關鍵詞：規劃理論，約翰·傅里曼

Keywords: planning theory, John Friedmann

收稿日期：1989年1月31日；通過日期：1990年3月5日
Received: January 31, 1989; in revised form: March 5, 1990



摘要

本文旨在對以傅里曼(J. Friedmann)為代表的領域取向的規劃論述進行介紹與批判。相對於主流的規劃論述而言，傅氏在認識論上與政治立場上進行了斷裂與再建的工作，尤其是揚棄強調垂直分工的傳統規劃模式，他轉向一種新的規劃方式，結合了社會學習與水平發展模式，由鄰里單元作為社會轉化的基地，他稱之為領域取向的規劃方式。本文最後則嘗試通過三方面，包括傅氏在處理社會與空間關係上，對當代國家扮演角色，以及其社會解放的策略等面向，加以進一步討論與批判，以指出這種新人道主義的規劃論述，如不能對複雜的社會過程有更全面性的分析，則極易流入另一形式的社會烏托邦，而無法具體而真實地改變、轉化社會。

Abstract

The conventional concern of planning is defined in terms of the deployment of technical reason in the public domain but Friedmann's aim is to shift to encompass social transformation. He tries to formulate an approach for future planning practice based on an epistemological and political break with mainstream planning. His central vision is the constitution of political community based on non-dominating forms of civil association, in which planning plays a facilitating or mediating role. Friedmann attempts to ground the subject of this new planning in elements of civil society, the household, the region, the peasant periphery and the global community, which he called "territorial systems". Territorial systems occur on the periphery and are local and self-organizing, whereas functional systems require formal and hierarchical control, nation-state, multinationals and the social classes. For Friedmann the recovery of political community in planning, is synonymous with the recovery of territorial systems which had been dominated by functional systems in modern societies.

In his separation of society and space, he exaggerates the degree of harmony within territorial units, sorely misses conflicting interests, and falls for the illusion of territorial utopia. Against the notion of planning as a tool of state domination, Friedmann emancipates planning to become a weapon to mobilize community. However he resorts to creativity of "the people", the analysis is redolent of critical theory's failure to identify a concrete historical agency. Territorial approaches, emphasize a return to small scale and decentralized living patterns, autonomous development, However, this ideology of "small is beautiful", in its extreme, won't lead to the paradise of a decentralized regional development, but rather to the hell of local elite domination.

1. 前言

檢討約翰·傅里曼(John Friedmann)的規劃理念是本文的主題。本文試圖藉由這一具有特殊性的個體，來對規劃論述的一般性，進行分析、與批判。換言之，本文之目的並無意突顯傅氏個人的創見或意志，而是以他做為規劃理論的典型之一，將之放在其理論創見與意志的歷史的、社會的建構過程之脈絡中，進行認識與分析。

二次戰後，在世界權力再編成過程中，美國取得了歷史性霸權地位。相較於戰敗的德、日、義諸國，其優勢自不待言，即使是在大戰中戰勝的英、法諸國，戰爭的破壞，迫使這些國家必須在廢墟中重建。然而，唯一從戰爭中獲利的，只有藉由戰爭刺激本國工業脫離三〇年代資本主義危機的美國。戰前的蕭條與社會危機，經由國家的公共計劃與社會投資，為戰後的美國帶來前所未有的富裕與穩定成長。這種國富民安的福利國家模型，一直要到七〇年代初期的經濟危機才被放棄。這其中，美國國家在國內投資大量實質與社會性計劃，對外，以老大哥身份介入國際事務，援助第三世界的開發計劃、干預後殖民國家(post-colonial country)的政治、社會、經濟事務。這一切的社會工程，提供了規劃者一個安身立命之處。傅氏便在1952年加入田納西河谷行政部門(Tennessee Valley Authority, TVA)。

傅氏原本以為他是加入一個高度組織化、良好的結構並富有創意的組織，但很快地他發現他的學術與烏托邦的熱情消耗殆盡，“它根本不是一個貢獻於為落後地區尋求較好生活而放手一搏的機構，却是一個只為自己存在而戰的老大官僚組織。”在《再造美國》一書中，他寫著“在該處的工作使我瞭解規劃透過正式組織中介的運作，往往十分依賴於官僚化過程的內部動力。”在TVA的工作使他第一次接觸到在於規劃的烏托邦式投入與官僚的保守之間的衝突。由此他認知到像塔克威爾(Tugwell)建議的中央集中式規劃的缺點。

1955年的秋天，他到巴西任教有關規劃的課程，在那裡他發現學

生在學習過程中並無法確知到底“規劃是什麼？”有人以為規劃是有關經濟發展的計劃，有人認為是理性決策，有人認為規劃只是一種工具而已，莫衷一是。

隨著巴西的經驗之後，他又加入美國在韓戰之後的經援南韓的行動中。在這裡，他又再次遇到自己的“天真”想法與官僚的冷酷之間的對抗，他逐漸地意識到規劃具有一種政治的面貌。傳統規劃的意識形態，強調烏托邦式思考，對理性熱衷，以及對秩序和權力的神秘夢想等一一開始動搖。

隨後，在1960年代甘迺迪與詹森時代所發動的拉丁美洲改革運動中，他加入了這場消滅貧窮的戰鬥。做為區域規劃的工作者而言，他分別在委內瑞拉、秘魯、甚至亞洲的菲律賓從事改革運動，鼓吹以集中成長方式，先透過尋求某些地區或部門的發展，再藉由下滲作用，與整個國家或區域的成長串連起來，這個模型後來發展為有關成長極（growth pole）的理論。在這些行動中，他發現了第三世界中官僚獨大集權的現象，人民在決策過程中遭到忽視，而“現代化部門”擴散效果並不如預期一般得以分享全民，反而拉大了區域差距，形成第三世界中官僚，上層階級利益的分贓。就如同參加這些運動的許多美國區域科學學者一樣，這些挫敗進一步地刺激了傅里曼，導致他在思想上的激進化，要求從人與人之間原級社會關係重新建構共識，而反對官僚組織化對人的宰制，一種新的人道主義意識形態呼之欲出。這具體成形在1979年，他與克萊迪·韋弗（Clyde Weaver）合著的《領域與功能》以及成熟與進一步系統化於1987年的《公共領域中的規劃》兩本書中。

本文回顧傅里曼的改變過程，並非是要如一般歷史回顧陳腔爛調地從某個人的個性或其自傳中，找到其理論論述與其經驗的必然對應之結構因果關係，相反地，如同尼克·泰默（Necdet Teymur）

（Teymur, 1982）所指出，“並沒有什麼陳述或正文是可以用作者個人特殊性來衡量”，個人的時勢不可與其他相關的社會、政治、歷史與專

業的時勢分離，因此，我們有必要在一個更大的脈絡中檢視傅里曼有關規劃理念的轉變及其社會性意義。以下，我試著在認識論層次上，對 Firedmann 的規劃論述進行分析以及批判。

2. 理論與實踐

在1978年的文章〈社會實踐的認識論〉中，Friedmann 指出技術官僚的合法性來自兩方面：操作的成功以及在認識論上的霸權。這種認識論是一種唯心的認識論，它認為現實是可以通過客觀的知識加以認識，這個知識是存在於事實之中，然後從事實中推導出科學研究的對象——確認這些事實。這種看法下，規劃就是一組準備資料以便決策可以更為理性化的方法(Friedmann & Hudson 1974:8)。基本上這種看法的先驅是卡爾·波普 (Karl Popper)，他認為有關世界的可靠知識唯有客觀的知識。對波普而言，世界可以分為三個世界，分別是有關物理現象與歷史事件（第一世界），主觀的經驗（第二世界）以及客觀的知識（第三世界），而獲得知識的過程唯有在第三世界中方可發生。同時客觀知識具有一個普遍有效性，且反歷史的特性，它利用實驗或是像新古典經濟理論經常使用的模型，這一切都無關乎時空而具備絕對有效性。然而，我們要如何將第三世界所獲得的知識應用到第一世界，仍能保證其有效性呢？波普的回答是，為了控制歷史性事件，並使用這種客觀的、反歷史的、以及抽象的知識，必須要有兩種組織形式：(1)勞力與勞心者之間技術分工，在這簡單的分工之外，並進一步依專業來加以區分，每個專業意味著對知識的某個領域之壟斷。(2)社會分工：勞心者被提升到比勞力者高的地位，並握有指揮權，壟斷性控制轉變成社會性權力。如圖1所示。在這三個世界中，特別是第一世界與第三世界，當它們各自存在時，好像是完全自主，是遵循著“內在”的法則。例如工程與自然法則，或是市場機制（屬於第一世界）都像具有“內在”自主的法則一般。然而，這些法則仍只是制度性的安排(Polanyi, 1957)，正如 Castells(1976)的批評：“這種簡單的經驗

論變成一種正當化的工具來為它們服務——將官僚機構所幹的事提升到科學工作的地位，防止人們對它們意識形態的內容加以質疑。”正由於如此，傅里曼歸結對波普的批評認為波普的理論不僅將資本主義中真實的權力關係隱藏起來，同時它也合理化並有利於中央指揮計劃的維持，這一切都是波普作為一個反對計劃的理性主義者所無法預見的。

在揭露波普主義的意識形態功能後，並不必然會影響其在認識論上的宣告。因此，弗里德曼根據保羅·費若本 (Feyerabend) 在《對抗方法》所提出的觀點，對波普主義進行更深刻的認識論批判。他的觀點是有關知識的社會建構，亦即知識是如何地與社會行動連結起來時，他對波普的看法提出以下批評：

1) 所謂客觀的知識，只是能接受否證的考驗，科學家們應該將他們的最佳看法接受最嚴厲的批評，而不應該隨意地動用科學的權威。

2) 社會建構所需的知識是特定的與具體的，但客觀的知識却是一

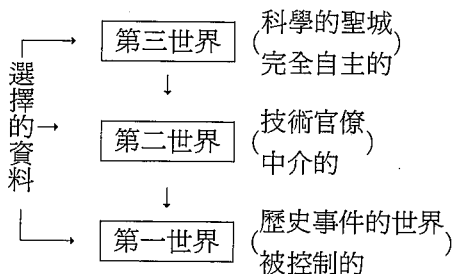


圖1 Popper 的客觀知識與權力層級



般性、抽象的以及反歷史的——它只告訴我們在相關環境被控制時，事情將會如何，然而社會建構的現實世界却非一個試管環境。

3)知識的建構是社會建構過程的一部份，任何對於科學既有典範的實質挑戰，都因而包含政治鬥爭並且必須接觸社會權力關係。

在這樣的基礎上，傅里曼重新建構社會實踐的理論。他要求回到亞里士多德的傳統，社會實踐成爲公共領域中的道德行動，這個公共領域包括了社會化過程的語言、工作與政治，“人類生活在這三個不同却又交織構成的層次上經驗到個體性，在小團體內溝通、以及集體的政治經驗。”(Friedmann, 1987:335)在此類領域的行動，1)可在任何既定的社會過程中隨處發生，換言之，它可以同時在不同地點發生。2)社會實踐是指向社會關係支配系統中所產生的特定問題，因此本質上是一衝突的過程。“在這樣的社會實踐中，行動與知識結合在單一的學習過程中，由於在做與知之間的社會分工（同時也是權力層級）消失之後，社會實踐可以成爲最深刻的民主過程。”(Friedmann, 1987:335)正如前述，社會實踐可以在同一社會系統中的不同地點內發生，因此它並非只限於菁英，而是擴及於人民，簡單地說，它絕非是極權主義。同時，也藉此克服了波普的三個世界之難題，而不必理睬科學的鍊金術、以及技術官僚的優先性，因爲沒有人能壟斷。所謂客觀與主觀知識的區分也相應地消失，因爲抽象的（根據於科學）以及具體的（立基於經驗）的知識在單一的學習與實踐的行動中結合，任何規範性宣告，都必須明白地放入學習過程，並接受人民的檢驗與批判。

理解了傅里曼有關社會實踐與知識生產的關係，可以進一步介紹他有關規劃的理念。

圖 1、波普的客觀知識與權力層級

3. 什麼是規劃？

回顧規劃的傳統時，可追溯至19世紀所遺留下來的兩個寶貴傳統，分別是理性與民主。然而，這兩個傳統並非平行發展，尤其是本

世紀30年代的經濟危機後，歐美的國家開始干預資本主義體系的發展（例如羅斯福的新政計劃），勞資在親成長的聯盟下妥協，藉由提供社會救濟，更重要的是提供就業機會，讓人們能夠重新回到工作崗位，來維持資本主義體系繼續運作。隨後，面對大戰帶來的摧殘，歐美各國的城市必須在瓦礫中重建，並藉由計劃達到充分就業以及穩定成長；另一方面，則是落後國家為了加速經濟成長，理性地有計劃地利用種種外援。在此脈絡下，50年代與60年代開始有人嘗試要將規劃加以理論化，同時規劃者的角色也逐漸成形——所謂“新的專業階級”的出現，以有別於傳統的勞工與資本家階級。總地說來，這時所主要強調的是決策過程的理性化，他們視規劃為一種科學管理的形式，它是有別於傳統的管理方式，因為它在面對社會問題的分析與解答上，具有某些特定的技術，扮演這樣的角色，對於規劃者而言，他們相信科學與決策的新技術，像博奕理論(Game Theory)等，就可完成他們所承諾的一切——可對未來的行動作決定時，有一個理性的參考。作為國家機器的成員，規劃者傾向於視自己為公共利益的保護神，以及社會進步的促進者，我們可以這樣說，這時期相對而言，“理性”的傳統是過度地膨脹，而“民主”的傳統則是“矮化地發展”，即使有，也只是指導式、父權式的民主，是種由上而下的民主。

然而，不斷成長的夢並沒有延續多久，尤其六〇年代末，都市集體消費的問題、少數民族的問題、以及文化認同、地方自治的問題，先後在歐美城市中爆發。對第三世界而言，許多國家不僅未能在開發年代中搭上發展的列車，同時帶來內部城鄉差距擴大、工業污染日增、以及都市擁擠、大量失業、貧富差距擴大的問題，總地說來，都市危機，或更準確地說，是社會危機的爆發。人們組織動員起來，要求更高度地參與都市決策，因為他們以為這是做為社區成員一份子的權利。與此同時，國家的反應是除了一方面武力鎮壓外，另一方面推出許多社會性實驗，以解決貧窮，做為對人民的安撫與回應。這個時期，規劃者被迫聆聽來自底層人民的聲音，並且嚐試居民參與的最大可行

性。至此，由下而上的民主傳統始得萌芽。

這一切其實正宣告著傳統規劃的危機，它遭受到來自左右兩翼的批評。新馬克主義者批評批規劃乃是支配階級的工具，是保守政治的劊子手(Scott & Roweis 1977, Harvey 1978, Castells 1978)。他們宣稱規劃是待解決問題的一部分，而不是問題的解答。做為資本主義國家的社會作用者，規劃者本質上就無法成功地處理由資本積累所造成的問題。“頂多，他們只能放出一些好意的煙霧，以使資本可以不必關注社區與人民生活的複雜社會網絡，而盡情地追逐私人利益(Friedmann, 1982)。”

來自右翼的批評，則從技術的觀點，以為在規劃者的企圖與執行能力之間存在著極大的差距(Caiden & Wildavsky 1974, Hall 1980)有人則以為規劃者在規劃過程中政治立場不夠遠離、中立(Grindle 1980)。然而，他們並沒有提及這類規劃過程只是一種保守的政治。“即使是如他們批評這樣，但規劃者之所以沒有落實結果，並非他們無法抓住執行上的微妙之處，而是因為他們的政治角色本來就是要將人們的注意力，從眼前的鬥爭引開。”(Friedmann, 1982)

另外還有一派規劃者的看法，他們有意躲掉專業的例行工作。其中一支辯護式規劃宣稱為窮人服務，他們拒絕規劃者作為“公共利益守護者”的歷史性角色。但由於是建立在多元主義傳統中，同時仍然是屬於國家制式的一部份，因此被批評為“不徹底的否定”(Scott & Roweis 1977)。而另一支社會學習的傳統則將規劃與實踐的關係緊密結合，並將行動的能力下放到社會的本身(Dunn 1977; Michael 1973; Friedmann 1979, 1981)。這包括傅里曼在七〇年代提出的“交流式規劃”(transactive planning)的模型。然而正如他自己在1987年新書中的批評指出，“社會學習只是單向的，而沒有質疑統治階級的價值觀。”(Friedmann, 1987:307)

在追溯至歷史唯物與社會烏托邦主義的社會動員傳統後，傅里曼提出自己的立場，他以為，規劃不論在前述的不同的傳統中，它始終

是一種試圖將公眾領域中的科學和技術的知識與行動連結的方式，不論它是作為社會引導(social guidance)或是社會改造(social transformation)的過程。他將自己歸屬在激進實踐與規劃的行列中，既非是烏托邦式，也非革命的方式，而是投身在社會改造的行動中(Friedmann, 1987:256)。

那麼到底什麼是激進的規劃者呢？傅里曼以為它應該：1)從社會批判出發，挑戰那些在資本主義經濟與政治系統中，被視為不可避免或甚至必要之惡。2)接受解放的價值，並為不幸者服務。3)視歷史為一充滿矛盾之過程。4)參與藉由集體行動以在社會內造成結構性變遷的激進政治實踐。5)接受理論與實踐之間矛盾又統一的範型。(Friedmann 1987:256-7)

誠然激進的規劃者可以在社會的不同角落獻身於改造行動。然而，在有限的資源下，同時要對抗強大的國家機器，在策略上必須有所選擇。傅里曼在檢討了第二國際時期社會主義黨人內部的爭議，以及葛蘭西所提出的“陣地戰”(war of position)後，他以為在發達工業國中，市民社會是一個戰鬥真實發生的戰場，尤其是小型的地方社區中，藉由人與人之間面對面的鄰里關係，人們可以很快速地並具有彈性地反映任何地方情境的變遷，直接的互動，而且得以避免官僚化(Friedmann 1982:38)。因此他建議以小的地方社區作為主要戰場，他提出“政治共同體的恢復”(the recovery of political community)，要將社會中權力積累的主軸由垂直的——從公司經濟垂直連結到國家，轉移到水平的軸向——這是關乎市民社會與政治共同體。這個觀念基本上是傅里曼的理論重心，可在他1979年書中見端倪，到了1987年的書中加以有系統地發揮。其中最重要是指出領域性(territory)的重要性。

4. 領域與功能

戰後的新國際分工，在六〇年代以跨國公司資本主義形態，成為

主要的發展模式。對以世界為基地的跨國公司而言，第三世界的開發無疑是一新的市場，因此透過聯合國以及世界銀行作為代理人，一系列發展的計劃先後被推出。對當時的區域規劃理念而言，多是建立在類似羅斯托的“經濟成長階段論”，透過火車頭工業的帶動，衝過某個經濟門檻，經濟就會起飛。類似的觀念，在區域科學上發展出成長極的理論，認為透過有效率，或許不均衡的集中成長方式，再藉由下滲的作用就可達到國家開發、社會現代化的階段。然而，歷史的經驗在第三世界造成的現實却是內部社會分化，城鄉差距擴大，成長的效果並沒有“下滲”，反而是“回洗”(backwash)作用，造成對邊陲資源、地景、社區、人民的掠奪與破壞。因此，對區域規劃者具有人道主義傾向的學者而言，“有選擇性的空間閉合”(selective spatial closure)的策略，是一個動人的選擇。基本上，這種“去連繫”(delinking)的策略是受到六〇年代中國文化大革命的經驗所影響，強調一種自足的、社會動員的發展策略。這對傅里曼而言，無疑正與他反對官僚由上而下支配發展的想法不謀而合。因此，一種新的區域規劃論述——領域式區域規劃，由傅里曼正式提出。

在1979年，由他與韋弗合著的《領域與功能》一書中，他指出在區域規劃中有兩種基本取向：功能的取向以及領域的取向。根據他們的提法，功能取向是與經濟活動的地點以及都市節點與網絡系統的空間組織相關，這種取向被認為只是一種純粹技術操作，非常依賴數學模式，例如投入—產出分析，或是空間互動的重力模型，這些都是建立在宣稱普遍有效性的理論上。它強調效率與政策決定，這些決策是在所影響區域之外做成的，只集中在少數權力中心。像都市——工業成長極政策等，都是此種取向的例子。

至於領域取向的規劃方法，則是與功能取向相反，它強調在特定歷史地界定區域中，人文與自然資源的整合性動員。這類取向是區域的“內生”活動，決策是由其本身來做，它將該區域的人民納入規劃過程，這必然成爲一個政治過程，同時它也強調透過尋求該區域中所

有人民的生活品質的改善，來達到公平。

按照傅里曼的意思認為領域取向是存在於邊陲與地方的，並且自我組織；而功能取向却是由中心擴散出來，在空間上延伸，並且在形式上與層級上，都有所控制。他的這個觀念在1987年新書中更發展用在發達工業國中。尤其是七〇年代中期之後，左派的激進化運動受挫，勞工運動看來似乎一去不復返；戰後福利國家干預集體消費的模型也一去不復返，由雷根與奈契爾主導的“小政府”(minimalist state)的意識形態高漲。新右派的空間區域政策，藉由發展高科技策略，迫使地方更徹底地轉化為流動的空間(Castells, 1983)，塑造了無名的空間，地方感不再存留。在這種保守的政治脈絡下，重建以社區為主的運動成為激進規劃者的唯一出路。傅里曼要求回復一個擁有人與人最初社會關係（他稱為親密圈）的家庭。由此基地出發，擴及工作場所與家庭共存的社區，乃至第三世界的農業邊陲，最後形成一個全球性共同體。(Friedmann, 1987)

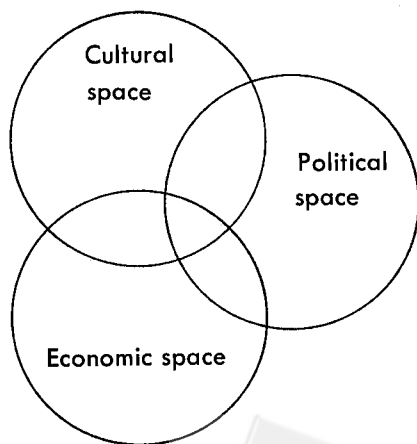


圖 2、空間的領域整合

資料來源：Friedmann & Weaver, 1979: 197

然而，傅里曼指的這個共同體(community)是什呢？他以爲在領域組織的共同體可以是由三個抽象空間的相互交接而造成，這三個空間都有它自己的屬性，並描繪了社區生活的不同面向：一個一般性文化空間…經濟空間…政治空間。雖然文化、政治與經濟空間相互交接，但它們經常不會完全重疊。然而，它們重疊的範圍，就指出了“命運共同體”的自然習慣。這一重疊區域可被看作領域整合的原始單元(T) (見圖2) (Friedmann & Weaver, 1979:197)

然而(T)的範圍是如何地界定呢？傅里曼認爲“共同體是由實踐中產生，政治共同體將由政治選擇的實踐中產生。” (Friedmann 1981)換言之，這三個空間之間是一個鬥爭的過程，在資本主義的世界裡，顯然經濟的空間是凌駕於其它兩者之上。因此，經濟空間的民主化是社區規劃者的重要工作。傅里曼建議，地方政府將是回復政治對經濟空間控制的長征之據點，因爲人們在此面對面地接觸，共同討論他們的公共事務。在這個共同團體中，工人也可對工作的過程發言，他同時擁有兩種聲音，他在社區的工廠集會中要求經濟民主，同時又可在社區的一般公共性事務上，追求決策的民主。

總的來說，由於工業資本主義的來臨以後，有三件事改變了市民與國家之間的關係：1)地方政府只是被矮化成爲國家之下的一個行政單位。2)政治共同體與國家的角色顛倒過來，國家命令，而市民服從。3)國家徹底官僚化，變成只是“行政當局” (Friedmann, 1987:365)。這些在19世紀開始的社會變遷，逐漸造成了都市空間的去政治化，經濟的空間支配了既存的政治空間上，經濟空間是爲了資本積累而有效地組織起來。因而，政治當局只有非常微薄的力量可以加以控制。用曼威·柯司特 (Manuel Castells) 的話來說，這是一個“狂野的城市”(wild city)。要遏阻這種狂野的城市，必須有效地將政治空間延展到經濟空間之上，這個策略將取消資本以其獨特具有的流動性(mobility)來威脅地方社區，以使共同體能夠對企業課徵與社會成本等量的稅金。因此，建構一個新的政治社團，以重建地方政府，用以鼓吹爲了

領域的發展的全盤策略為主要的政治計劃與行動，這正是一些地方環保團體在當今社會之意義。因此，未來的政治鬥爭具有兩條主軸，新的政治團體與有組織工人的相互支援，以達到集體的計劃(Friedmann, 1980)。

而這一切的計劃，完全有賴於地方的自治，傅里曼建議三種可能的策略(Friedmann, 1987: 371-374)

1)發展小企業，包括聯合開發投資的方式，利用共同體的資金與工人所有的企業。鼓勵較有彈性地將家居經濟與交換經濟整合起來。

2)創造與擴大以共同體為基礎的服務網路，完成家居經濟為主的自我生產的生活。

3)將街道還給人民。

回顧整理了傅里曼理論的演變及其內容，我們有必要對其有關空間的理論，共同體概念，以及解放行動者略做評論。

5. 有關空間的理論批判

規劃乃是空間實踐的一部分，它要處理的是空間的問題，也就是處理社會的基本物質向度部分之問題，因為空間形式就像其他東西一樣，是人類的行動所產生(Castells 1983)。換句話說，它所處理的就是“空間＝社會”的問題。傅氏藉由建構社會實踐的理論，進一步發展出他對規劃的看法——是一種聯結知識與行動的集體化行動，要求藉由一個領域性的計劃，重塑空間，改造社會。儘管有著十分動人的宣言與訴求，然而在處理空間與社會的關係上，却值得進一步探討。

傅里曼論點中，對於領域空間的看法存在著一些減化的看法，他以為共同體中的成員都是均質的個人，他們不論在經濟階層上、或是政治權力上，都是一視同仁，都被一個無以名之的領域利益所涵蓋。然而，領域利益(territorial interests)到底意含什麼？領域單元是如何地被界定？以及在不同的空間尺度上，不同的領域利益之間的關係到底又是如何？這些問題都是領域取向所必須回答的問題。(Gore,

1984:225)

“領域利益”或許可以被界定為“在一個既定的領域中，人民的利益”。然而，這些利益是如何地被界定？領域的利益有可能與個人利益符合嗎？利益的界定其實存在著背後的意識形態的作用，換言之，它是一種想像的“偏好”，如果一個領域單元的人民有能力按其所求作發展計劃，那麼這種發展必然要符合他們的利益。然而，利益，做為一種“偏好”而言，它其實是一種意識形態，是可以藉由有系統的操縱，而加以扭曲，甚至對抗自身利益。正如阿圖塞所說，它是人們對於自身生存的一種想像關係。因此，一旦承認在個人主觀的認定與他“真實”利益之間存在著差異的可能，我們甚至可以批評這種領域取向的觀點，乃是透過“共同體”的利益來掩飾了“真實的”階級利益。正如傅氏自己所承認，這種領域取向的重點在於領域的政治意識，而反對階級利益，按他的界定，在階級利益分歧之處，領域利益却更趨向一致。顯然傅氏在處理領域利益與個體利益之間的理論過於粗糙，或許我們可以就個體的日常行動與集體的計劃之間的辯證關係，進一步檢視傅里曼的理論弱點。對傅里曼而言，個體的整合即為整體，因為領域涵蓋了每個個人，空間的範圍就界定了社會的一致性。然而，這種單調，機械的近乎數學、生物有機體的模型，却無法處理個體實踐與社會結構之間的辯證關係。正如艾倫·普瑞德 (Pred,1983)所指出：“社會再生產乃是一持續不斷的過程。社會化與社會再生產同時開展的過程中，個體意識為社會所塑造。同樣的，社會也在有意無意之間，為個體及其意識所塑造，這種關係，必需看到物質的連續性、以及實踐與結構之間的辯證關係。”換言之，傅里曼認為集體（領域）的利益可以代替個體利益之總和，雖然看到了集體利益存在的社會意義，但却是減化了社會，忽略了利益的生產過程其實是與社會與個體之間的辯證發展有關。

我們可以進一步地質疑到底何謂“領域”？如前述傅氏所宣稱領域是由實踐，政治的共同體來自政治選擇的實踐中所界定。傅里曼作

爲一位強調社會性學習規劃者而言，不從定義上去界定一種物理上空間範疇，而從一個社會實踐過程的動態角度，來看待空間領域，無疑是已擺脫主流派技術官僚的操作模型。然而，我們要進一步地問，是誰建構了這些政治的選擇呢？看來似乎是只有國家的任務，亦即除非作爲一個烏托邦而存在，否則在既定社會結構中，人們是無法隨心所欲地自我建構生存的條件。人們是創造了歷史，但終究人們是在既有的歷史過程中進行創造。因此，領域性共同體的產生就必須由外在力量來界定，而這是與自主的原則以及人們將自由地決定他們的發展相互矛盾。

在不同空間層級的領域之間，或是同一層級的領域之間關係，一直是傅里曼理論上的空白。對他而言，共同體作爲市民社會中一部份，它必然與國家之間存在不可調和的緊張關係，國家對社會的宰制關係，是傅里曼理論的重點。因此，社會、領域、人民這幾個等位語的任務與意義便是對抗官僚的支配，與壟斷資本的破壞。由於他界定領域取向時，就指出它是建立在區域的人文與自然資源的整合動員，以造福該區域的人民。這樣的設定爲了避免降低了區域自足發展的潛力，就必須阻止與其它區域之間的任何互動。然而這個目的又與追求各區域之間公平發展的策略，造成了很奇怪的矛盾。因爲這種分區劃分的經濟在各分區之間造成了極大的社會不公平。當然，假如每個區域都是像區域科學學者與理論地理學者建構他們理論之同質的平原，而沒有自然資源上差異，那這一切都不會發生。否則，它要避免造成區域間的不平衡發展，唯有透過高於區域之上的領域單元，能對下級單元的資源進行再分配的工作。這就形成了爲了達到領域單元之間空間平等而必須存在的層級關係。因此，爲了滿足某一層級的領域利益，你就必須侵犯在其下一級的領域利益(Gore, 1984)。這種關係，顯然與要求自足、自我規劃、公平發展等原則相違背。

這些自相矛盾的提法、正指出傅里曼在有關空間理論的處理上的問題。我們或許可以這樣說，如果功能取向對空間概念是來自物理學，

這種領域取的空間概念却是來自生物學(Gore, 1984)。有機生物學指出有機物作為整體而言，形成它整體的部份元素之間必須相互依賴，透過彼此之間的合作、和諧關係，共同完成有機體的生存。這種有機生物學的看法是必須被批判的，因為各個單元之間關係並非和諧而無衝突，“即使是第三世界的農業地區之間也有著許多矛盾，而為都市地區非直接地控制著。它們不再是傳統求生存是自給自足系統，而是與都市部份連結，部份不連結。”(夏鑄九, 1988:271)事實上，傅里曼的領域取向受到文革時期公社運動的成功之影響非常大。他看到自足、自主的公社系統在發展策略中的重要性。然而，他並沒有看到英國殖民經驗中，透過殖民地的都市菁英，對形式上自主的鄉村資源榨取，以作為間接統治的方法，因此，強調自主的領域單元作為發展策略，不能脫離社會脈絡來檢視；而傅里曼却將空間與社會分開來對待，才會相當唯心地以為空間本身即具有社會動力，是平衡發展的動力。這正是他在處理空間／社會關係，抱持分離論關點下的扭曲。換言之，他烏托邦的傾向，使他躲避處理國家—社會—空間之間細緻關係，因此，我們必須進一步加以考察。

6. 關於共同體概念的批判

基本上，我們要處理的是有關國家—社會階級—領域三者之間關係。國家並不只是一個行政統治的機構而已，它其實是在一既定脈絡下之複雜的社會關係，反映了各種社會力量間變動的平衡(Jessop, 1982)。而社區共同體的特殊性，則是來自特定國家與一既定領域的社會、文化、經濟與物理屬性之間的連結形式。因此，國家在界定領域性上具有相當重要的角色。領域絕非只是一個地理學上界定的空間，它是社會的特定次系統。它同時表現了某種生產關係，這是有關使用技術、文化傳統、權力關係網路、歷史以及日常生活實踐的方式(Castells 1981)。因此，一個地域性社區是一個特定的社會階級存在的形式(我們必須從文化、心理—社會、以及政治和經濟的面向來看待社會

階級)。然而一個領域又如何界定為“社區”？這其實是與歷史過程相關，更具體地說是與國家機器的動力與特性有關，而社區的地方政府的演變始終是與國家不同層級的功能與權力的演變相扣。

傅里曼對地方政府，以及處在政治變遷中，地方政府歷史性角色的看法，我們已可以清楚地看到。尤其在資本主義運作邏輯，人們對於地方感，社區共同體感的喪失，以及經濟再結構中，國家對公共性集體消費的投資日減，與此同時是人們藉由社區為基地的社會抗爭。在這意義上，領域取向確實提出了理論的反省，尤其對於過去左翼所堅持的“規劃乃國家工具說”提出另一側面的看法，將規劃由國家機器中解放出來，成為社區動員、對抗官僚機構的武器。

然而，理論的批評不能輕易地滑向理論的反動，形成與自己批判對象之對立統一面。傅里曼似乎有傾向這樣的，在批評了國家工具說之後，却轉入一個國家消滅說的領域取向中。這種強調市民社會的自主性，以及人民的創造發展之新民粹思想(neo-populism)，無法細緻地處理在不同的國家政策下，社區之被賦予不同空間意義，這一支配性意義與人民之反支配力量之間的辯證關係。例如如果不能理解雷根經濟中的高科技政策，又如何理解空間的變遷，諸如雪帶——太陽帶興衰論戰的偏失，甚至非正式部門在美國本土日漸擴大的現象。如果一味強調生產與消費結合的領域取向，無異正進一步鞏固了這一講求彈性生產的生產模式，而擴大了區域之間的差距、形成地區主義(region-alism)的抬頭(Soja, 1988)。這正說明了傅里曼在看待國家與社會（領域）之間關係，以及地方政府的角色時，無法細緻地處理國家與地方權力集團(power bloc)以及社會階級之間的複雜關係，而只是以二元對立的方式處理。

因此，我們有必要進一步處理在國家與社會之間，作為主要中介緩衝的地方政府。由於地方政府是國家的最底層分權機構，因此它成為在地方社會中的社會力量，與支配整體國家機器的力量之間的戰場。但要指出，這並非如傅里曼所認為必然具有“進步性”的可能，

而是要視社區中何種社會力量而定。換言之，地方政府、社區均非具有社會均質性，而是由各種不同社會力量所集體建構，其中有人是處於支配的地位（俗稱的地方角頭）。在這裡葛蘭西的“歷史集團(historical bloc)”的概念，可供進一步分析地方政治的內涵。一個權力集團是在特定的歷史時勢下，由不同的社會階級所組成，而其中某些階級處於霸權的地位。透過這個權力集團，掌握了國家機器以及塑造了政治制度。因此，我們必須了解不同地方社區背後的權力集團之動力來源，才有可能對地方政府進行概念分析。事實上，權力集團的內在結構是隨著領域而有不同，是依每一國家內部的不同城市地區而有不同。一方面，在每一社區與每一區域內，都具有特定的階級連盟，與他們的政治代表，以對應於既存的權力關係、地區的歷史以及經濟的處境；另一方面，根據不同地區與社區所形成權力集團之間的差異，並非與全國的主要的支配階級關係相違背或無關。相反地，它才是真實地關連到支配性社會階級與國家。在這觀點下，地方政府正是階級連盟，並藉以消解危機，使支配關係取得合法性地位之機制的形成，同時也是將地區的階級連盟體系與全國的權力集團之間連結之處(Biarez, 1973)。這其中，我們必須針對地方顯要(local notables)加以分析，他同時是扮演雙重角色，一方面是政治掮客，對外號稱代表領域的利益，與中央政府談判，從中獲取利益，並鞏固他們對地方的支配；另一方面他扮演地方角頭(local boss)，藉由地方顯貴，國家取得對地方的控制與整合。因此，顯要權力的結構，在許多社區的地方政治基礎上，並非是一自主的個體之間相過程(inter-individual process)，而無視於在社會階級與國家之間的關係；事實上，它表現並綜合了每一地方情境中特定的階級連盟與階級衝突的形式(Cockburn, 1977)。

理解了地方顯要與國家權力、社區之間關係，旨在說明傅里曼理論架構不足之處的空白，導致無法面對地區內部權力不均衡分布，以及在不同區域間權力差距。導致領域取向所標榜的自主型發展造成的

結果是對內造福地方顯貴在與國家談判上的實力，進一步壟斷其發言權；而對外與其他領域之間關係，強化了區域分隔。即使有烏托邦存在之可能，也將是在一片貧民窟的大海中，萬物俱備的諾亞方舟罷了。

傅里曼的理論弱點在於它的唯心論以及相關的功能論，他混淆了規範性價值與具體的理論建構。領域取向的共同體被以近乎拜物的方式，將以理性化，變成專為文化傳統、小型社區行動與社會價值的貯藏庫。這種概念化像極了將領域共同體視為黑格爾所謂的絕對精神之承載體(Soja, 1983)。忽視了或過度簡單化了資本的角色，階級鬥爭，以及資本主義國家的理論，使得這種領域取向規劃方法將重蹈過去規劃理論的覆轍——有善意，現實却永遠反其道而行。因此，將針對傅里曼的新人道主義價值觀，及其新民粹主義的發展理論，作進一步批評。

7. 關於解放行動者的批評

正如傅里曼自己曾提到，他認為“所有的知識都是自傳式的。”他認為知識與見解基本上都是藉由個人的經驗來獲取。50年代的田納西河谷與拉丁美洲經驗，以及六〇年代以來，七〇年代初的美國本土社會動員過程，都使傅里曼對於技術官僚支配下實證主義意識形態霸權的規劃理念厭惡至極，這也正是他後來發展的交流式規劃、社會學習，以及領域取向的理論核心始終具有人道主義的關懷，向人民學習的民粹主義精神，用以對抗專橫獨裁的專業理念。這類規劃形式包含了建構一個以小規模與自我組織共同體為基礎的烏托邦形式，這種“小就是美”的意識形態，值得吾人進一步討論。

傅里曼的新人道主義論述下，人民是體系的主要行動者，然而，却無助於我們面對一個極度政治化的社會過程，因為人民是被按經濟利益、政治權力甚至血緣與文化而分隔，這些利益、權力是不均等地被分配著(即使是家戶單元中，男女的權力、地位也非平等地對待)，因此，他所提出的社會變遷之對策，必然造成自相矛盾的結果，不是

自主的、分權的區域發展，而是壟斷的、極權的菁英宰制結果。

另一方面，傅里曼的新民粹取向導致他強調藉由區域利益來替代勞資之間不可調和的主要矛盾，希望在市場經濟，與集體經濟之間，找尋一個中間地帶，以解決衝突的政治主張。這種回復領域共同體生活以創造集體利益，背後却有著歷史決定論的錯誤，他簡單地以為可以透過強大的區域主義(regionalism)與民族主義(nationalism)就可擊潰跨國公司的勢力，然而活生生的例子，却是標榜小就是美，極具彈性的非正式生產網絡，正為跨國性資本用以動員社區中邊陲勞動力，這尤其在強調高科技的新國際分工中，扮演為極為重要的角色。

同時，這種新民粹取向的規劃方法，經常會由於過度強調地方層次的問題，而忽略了整個問題的本質。海格 (Hague, 1982)就提出批評，“……貧窮以及其它福利的缺乏並非是個別的問題，它們是一個核心問題的部分層面，這個問題根源完全不是地方性，而是在整個社會體系中，創造了不平等並加以強化。這個體系永不可能從一個邊陲問題下手，就能進行有效的挑戰……。”因此，如果不能從具體現實來面對國家的角色、資本的邏輯，而只是期望藉由「人民的力量」來顛覆體制，改造現實，無疑只是一個神話。除非一個規劃者永遠只是一個非常小型的社區發展計劃，或許他才有機會躲避了萬能國家的折磨，否則他就必須在行動議程中，把目光轉向國家的“巨魔”(Fainstein & Fainstein, 1982)

8. 結論：領域規劃的再出發

七〇年代危機後，由核心國家（主要指英、美）發動的經濟再結構過程，重塑了區域分工。再結構過程化的同時，一個新的區域主義隨之而起，各種不同的社會運動以及區域的政治結盟以對抗這個再結構的行動——抵抗、鼓吹、再組織、更多的需求，並要求再調整方向。各種區域主義的形式，不管是激進或是反動，都將區域問題加以再政治化，使區域問題成爲一個更普遍的空間問題。區域主義不再如19世

紀興起時一般只是爲了文化傳統的保護，而是爲了工作與金錢的區域戰鬥，是一個更劇烈的領域爭奪戰，在不同的空間地點的層級上，由最小的地方到世界經濟的規模。

技術與部門的再結構的日漸重要，並沒有因此去除了利用地理的不均衡發展作爲保存超額利潤的剝削，也沒有減少了社會生活空間性在政治與經濟上的意義。相反地，在當今隨著經濟再結構過程中，社會的兩極分化更劇烈進一步導致空間、區域的兩極分化，資本積累與社會控制的空間與地點策略的工具性比過去百年更加清楚。然而同時，勞工，以及社會中任何爲資本主義發展與再結構所支配的成員，必須更具有空間意識地在各個崗位上，爲控制空間再結構而戰。這正是傅里曼理論上的貢獻——儘管不同社會脈絡中所提出不同策略，不盡與之相符，以及過度忽視社會分化，國家角色，並且過度強調領域向度，然而一個從國家機器中解放出來的激進式領域取向的規劃，却是值得進一步加以發揮的提法。尤其當我們在面對要對抗空間再結構的剝削性格時，所有進步的社會力量——包括婦女，少數民族，和平運動，有組織與無組織工人，民族解放運動等，都必需同時成爲有意識且直接的空間實踐的社會運動。對左翼而言，這正是“後現代區域”的挑戰(Soja, 1988)。換言之，如何將這些社會實踐以及空間實踐之間作一結合與串連，正是今日左翼有機知識份子的歷史任務，尤其必需同時處理不同運動之間不同利益、不同空間意義的衝突，而不是簡單地放棄對現實衝突的協調，斡旋，而直接滑入烏托邦的夢中。我們正是要看到規劃在這場戰鬥中所取的戰略性優勢地位，因爲它具有跨科系的本質，有其理論與實踐緊密相連的特性，以及它所處理問題正是當前問題的核心，因此它可以作爲一個真正改革的戰場，可以讓不同觀點與不同利益在此場合爭辯。它更可以是一個制度化的領域，讓人們在此試驗，並找尋一種新的日常生活基礎。它可以成爲行動取向理論開放的領域，而這一切正是克服危機之所需。我們並不在於追求意見的一致，相反地，我們以爲衝突，爭辯以及不一致，反而才是創造

力的來源，我們要建立一個適當的場合，供人們在此適當地並切題的論辯(Castells, 1982)。這正是激進規劃在此時此地之社會意義。

參考書目：

- 夏鑄九(1988)〈空間形式演變中之依賴與發展〉，《台灣社會研究季刊》1(2,3): 263-337
- Castells, Manuel (1976) "Epistemological Practice & the Social Sciences" *Economy & Society*, 5:111-144
- (1978) *City, Class & Power*, London: Macmillan Press.
- (1983a) *The City & The Grassroots*, Los Angeles: California U. Press.
- (1983b) "Crisis, Planning & the Quality of Life: Managing the Historical Relationships between Space & Society", *Environment & Planning D* 1(1):3-21
- (1981) "Local Government, Urban Crisis & Political Change" in Zeitlin, M.(ed.) *Political Power & Social Theory: A Research Annual* Vol.2 Greenwich, Conn: Jai Press:1-19.
- (1982) "Planning & Social Change: Introduction", *Journal of Planning Education & Research*, 2(1):3-4
- Cockburn, Cynthia (1977) *The Local State*, London: Pluto Press
- Caiden, Naomi and Aron Wildavsky (1974) *Planning & Budgeting in Poor Countries*, New York: John Wiley & Sons.
- Dunn, Edgr (1971) *Economic & Social Development: A Process of Social Learning*, Baltimore: Johns Hopkins.
- Friedmann, John (1987) *Planning in The Public Domain: From Knowledge To Action*, Princeton: Princeton U.Press
- (1981) *Retracking America*, Emmaus, Pa: Rodale Press
- (1978) "The Epistemology of Social Practice: A Critique of Objec-

- tive Knowledge”, *Theory & Society*, 6(1)(Taly):75-92
- (1982) “Urban Commues, Self-Management, & the Reconstruction of the Local State”, *J. of Planning Education & Research*, 2(1) (Summer):37-53.
- Friedmann, John & Hudson, B
(1974) “Knowledge & Action: a guide to Planning Theory” *Journal of American Institute of Planners*, 40:2-16
- Friedmann, John & Weaver, Clyde (1979) *Territory & Function*, London: Edward Arnold
- Feyerabend, Paul (1978) *Against Method*, London: Verso
- Fainstein Norman & Fainstein Susan (ed.) (1982) *Urban Policy Under Capitalism*, Beverly Hill: Sage
- Grindle, Merilee(ed.) (1980) *Politics & Policy Administration in The Third World*, Princeton: Princeton U. Press.
- Gore, Charles (1984) *Regions in Qusetion: Spcece, Development Theory & Regional Policy*, London: Methuen.
- Harvey, David (1985) *The Urbanization of Capital*, Baltimore: Johns Hopkins U. Press
- Hall, Peter (1980) *Great Planning Disasters*, London: Weiderfeld.
- Jessop, Bob (1982) *The Capitalist State*, Ox ford: Martin Robertson
- Pred, Allan (1983) “Structuration & Place: On the Becoming of Sense of Place & Structure of Feeling”, *J. for The Theory of Social Behaviour*, 13:45-68
- Scott, Alan & Roweis, Shoukry (1977) “Urban Planning Theory & Practice: A Reappraisal”, *Environment & Planning*, A 9:1097-1119
- Soja, E.dward (1988) *Post-modern Geographies*, New York: Verso
- (1983) “Territorial Idealism & The Political Economy of Regional Development”, *City & Region*, 6:55-74

Teymur, Necdet (1982) *Environmental Discourse*, London: uestion
Press

