

## 都市再發展與新自由主義治理的經驗模式： 以台北車站特定專用區之開發為例

江尚書<sup>1</sup> 周素卿<sup>2</sup> 吳幸玲<sup>3</sup>

論文投稿日期：98年02月11日

第一次修正日期：98年05月22日

論文接受日期：98年05月27日

### 摘 要

在經歷了高度的經濟成長後，東亞的全球城市到了1980年代後期也面臨後工業轉型的壓力，紛紛仿效資本主義國家之全球城市，以新自由主義化的都市發展政策與大規模的都市（再）開發計畫來引領城市的再結構。而這個時期，台北的空間發展已逐漸飽和，為了回應城市經濟的轉型與國家積累的危機，提出都市更新方案與台北車站特定專用區的更新計畫來引導台北舊區的再發展。因此，本文藉由台北車站特定專用區的開發過程作為經驗分析案例，來討論發展型國家轉型下的公、私合夥關係與權力競逐是如何打造出新治理情境下的都市再發展模式。本文指出，國家機器雖欲藉由私人資本的力量來加速推行都市更新，卻因民主化的過程中的選舉政治而無法以英、美城市的公私合夥形式來執行，反而由地方政府與國營企業主導了這個開發計畫的執行過程；高度政治支持的開發計畫以及與市場斷裂的開發內容亦無力吸引大型資本，進而衍生出由公部門主導房地產開發的一種都市再發展形式與治理模式。

關鍵詞：都市再發展、都市治理、新自由主義化、台北車站

1. 國立台灣大學地理環境資源學系碩士。E-mail：r95228007@ntu.edu.tw。

2. 國立台灣大學地理環境資源學系教授，通訊作者。E-mail：jouchen@ntu.edu.tw。

3. 開南大學觀光與餐飲旅館學系助理教授。E-mail：d91228002@ntu.edu.tw。

## **Urban Redevelopment and Neoliberal Governance: Empirical Model for (Re-) Developing the Taipei Main Station Special District**

**Shang-Shu Chiang and Sue-Ching Jou**

*Department of Geography, National Taiwan University*

*Taipei, Taiwan 10617*

**Hsin-Ling Wu**

*Department of Tourism and Hospitality, Kainan University*

*Taoyuan, Taiwan 33857*

### **ABSTRACT**

Numerous global cities in East Asia, including Taipei, have faced serious global competition and crises relating to economic restructuring since the late 1980s. Similar to what has occurred in Western cities, these East Asian cities have proposed neoliberal urban policies and large-scale urban (re-)development projects to resolve these economic and urban development crises. Development projects in the Taipei Main Station Special District (TMSSD) are masterpieces of urban redevelopment in Taipei City that have occurred under the intertwining processes of neoliberalization and democratization. This study analyzes the development of the TMSSD to clarify how neoliberal policies have been institutionalized to drive property-led urban redevelopment. This study seeks to devise an empirical model of urban governance in Taipei by examining how power struggles between the state and market have been exercised, and attempts to identify what agencies have become the central agents that are developing the neoliberal city.

Keywords: Urban redevelopment, Urban governance, Neoliberalization, Taipei Main Station

## 一、前言

台北市的空間發展重心隨著經濟再結構過程而逐漸往東區位移（周志龍，2003）。信義計畫區的開發與台北101的落成強化了這個趨勢，並讓最早發展的西側舊市區相對顯得衰敗。然而，到了1990年代，東傾的空間發展趨勢開始翻轉，鐵路地下化、捷運路網、機場捷運等重大交通建設的陸續完工與開工，持續強化台北車站既有的交通樞紐地位，加上台北市土地供給飽和的壓力，讓西側舊市區的再開發翻轉成為重要的都市發展議程（周素卿，1999）。因此，中央政府、地方政府與房地產資本開始回頭張望這塊看似凌亂但具高度再發展潛力的地區，提出大規模的「台北車站特定專用區」計畫來引領台北西區的復甦。

「回到都市中心」的發展趨勢也是台北市回應後工業城市（post-industrial city）的發展需求而產生的都市議題。若先回溯1970年代的英、美城市，由於當時正遭逢嚴重的去工業化與福特主義積累危機，許多城市企圖透過都市更新來挽救城市的經濟。此時的國家機器結合新自由主義（neoliberalism）漸升的政治經濟影響力，將市場導向、公私合夥（public-private partnership）與房地產引領的都市再發展（property-led urban regeneration）當成都市經濟再結構的解藥，更在之後伴隨全球城市地位的競爭而擴散到了東亞新興工業化國家的首要城市。這波於1980年代快速開展的治理模式轉向、以及隨之而來的矛盾，讓「新自由主義化的都市治理」成為都市研究的重要研究議題。然如同許多學者指出，新自由主義會因各地的政治、經濟脈絡而展現出混雜多變的形式（Brenner and Theodore, 2002; Larner, 2003; Peck and Tickell, 2002; Tickell and Peck, 2003）。就亞洲幾個以發展型國家（developmental state）為特徵的全球城市來說，朝新自由主義轉型的同時，也是政治快速民主化的時代，所面臨的是與英、美早期的工業城市完全不同的治理情境（周素卿等人，2009）。

差異化的脈絡與相應的特殊治理模式，必須藉由實際的開發經驗來具體地討論。台北車站特定區基本上是以大眾運輸為導向的（transit-oriented）舊市區再開發，尤其在機場捷運引入後，使得這個地區的交通轉運功能拉升到了「國家門戶」的層次，成為國際旅客與房地產資本跨界流動的新結點；而兩個較重要的開發計畫，也都以1990年代末左右新發展的「興建－營運－轉移」（build-operation-transfer, BOT）制度來進行公私合夥。因此，台北車站特定區的開發可以顯示的正是台灣/台北在因應新政治經濟需求而大力推行都市更新過程，所展現的土地開發制度的摸索與公私關係磨合過程的重要經驗模式。

針對這個經驗模式的探究，本研究的發問可分為兩個層次。首先，探討在新自由主義化與民主化並進的國家再結構過程中，台北的都市再發展如何凝聚成為重要的都市發展議程。其次，在這樣的脈絡中，台北車站特定區的開發過程如何體現出與再結構了新自由主義化台北的都市（再）開發模式。為了將台北車站特定專用區開發的特性與既有的理論概念接合，本研究回顧了都市研究領域的相關文獻，瞭解其如何討論新自由主義化的都市治理轉型，又如何

亞城市的脈絡下討論都市的發展特性；接著書寫台灣/台北自1980年代以降的國家與都市再結構過程，以突顯國家引領與民主化的發展脈絡，是本文經驗分析的具體化背景。在經驗研究上，首先以最近一波都市更新方案與相關制度的提擬過程，來論述國家企圖以都市更新解決其積累危機與相應的統治危機；並進一步以台北車站特定專用區的（再）開發歷程，更細緻地討論不同行動者的行動邏輯與互動關係如何導引與形塑了舊市區的再發展。透過分析新自由主義化在台北都市再發展中的具體實踐，而歸結出鑲嵌於發展型國家脈絡下的都市再開發模式。

## 二、理論脈絡：新自由主義化與東亞全球城市的都市再發展

### (一)新自由主義化與都市治理的再結構

從1970年代開始，全球生產板塊的流移，讓英、美先進工業城市的內城地區面臨嚴重的去工業化，加上石油危機、通貨膨脹、高失業率等經濟與社會騷動，讓新右派政府趁勢而起，「擊退」了從二戰以來便佔據主導地位的凱恩斯福利國家體系 (Tickell and Peck, 2003)，成功地滲透與影響了國家體制。也因此，新自由主義對於經濟與都市問題的理解方式，於1980年代間快速重構了歐、美的都市治理形態，Harvey (1989) 便以「從管理主義轉向企業主義」來特徵化這個時期因應城市競爭所激化的都市治理轉型過程。

近年來都市研究對於新自由主義的討論，多從幾個角度來切入。首先，也是最基本的，這些研究會將之視為是一種政治建構的過程 (Larner, 2003; Peck and Tickell, 2002)。為了討論新自由主義的政治性，許多學者針對新自由主義的起源、演進與擴散做了歷史性與地理性的討論，指出這個政治經濟再結構的過程不同於其自我宣稱的以自由市場為導向，而是涉及龐大與多變的國家干預力量，是一種國家再結構與市場再管制的相互滲透 (Brenner and Theodore, 2002; Harvey, 2005; Peck, 2004; Tickell and Peck, 2003)。在經驗研究上，Weber (2002) 指出國家制度更直接地參與了都市建成環境投機性的創造性毀滅；Swyngedouw *et al.* (2002) 也歸納出歐洲的幾個都市大型開發計畫幾乎都由國家所引領與資助（而非完全的市場引導）。這些研究共同指出，新自由主義下的經濟與都市政策並不同於其自我宣稱的自由放任 (*laissez-faire*)，國家機器在面臨新自由主義轉型時仍可調整各項政策方針、修改制度工具或重組都市開發的代理機構使其透過都市土地開發來積累資本，國家沒有消失只是重新規範其介入場域。

其次，基於上述的基本假設，1970年代的全球經濟危機迫使資本主義以國家的再尺度化 (*re-scale*) 與再調節 (*re-regulate*) 來重塑積累體制，都市或都市區域 (*urban-region*) 因而成為新自由主義政策與制度最主要的實驗場 (Brenner, 1999; Brenner and Theodore, 2002)。由於當時的歐、美城市急於解決內城衰敗的困境，因而其都市政策多是為了經濟的復甦與空間的再開發而設計，其中一個主要的策略便是在早期的工業生產地域或內城地區提出大規模的都市開發計畫 (*large-scale urban development projects*)，藉以引領城市邁向具競爭性的再結構，並在漸趨激



烈的城市競爭情境中維持或創造自身的優勢 (Harvey, 1989; Swyngedouw *et al.*, 2002)。爲了加速都市建成環境的創造性毀滅，地方政府必須鬆綁土地開發限制、提供獎勵誘因，以公私合夥的方式善用私人資本的開發能力。在這樣的脈絡下，市中心的縉紳化 (gentrification)、以房地產開發所引領的都市更新成爲最主流的開發形式 (Smith, 2002)。總而言之，市場導向的策略被新右派政府塑造爲振興城市經濟的必要條件，進而創造出符合資本流動需求的都市發展情境 (Swyngedouw *et al.*, 2002; Weber, 2002)。因此，都市治理的本質在大規模 (再) 開發計畫的實踐過程中產生了質變，公、私部門更緊密地合作；私人資本參與大型 (再) 開發計畫的渠道被疏通，也意味著私人開發商在都市地景的塑造上獲得愈來愈高的影響力。

在以上兩個論點下，新自由主義的具體實踐並不只是無性生殖般毫無變異地複製過往的英、美經驗，而是因爲城市與區域競爭下，爲了創造出協助資本積累的體制，而在全球各地與既有的制度地景交雜出創新與多變的治理形式 (Brenner and Theodore, 2002; Peck and Tickell, 2002)。事實上，這些研究對「特殊性」與「脈絡化」書寫的呼籲也讓長期以國家干預爲特徵的東亞全球城市具有研究上的重要性。因此，本文接著討論東亞全球城市的特殊脈絡，來思考如何將都市再發展放置在發展型國家的脈絡中討論。

## (二)脈絡化東亞全球城市的都市再發展：變遷中的發展型國家

在1960年代經歷快速工業化的東亞諸國，到了1980年代中期後也面臨後工業經濟轉型的巨大壓力。因此，英、美城市所發展出來的都市再結構策略開始擴散至東亞的新興工業化國家，同樣以大規模、資本密集的開發計畫來追求全球城市的地位 (周素卿、林潤華, 2008; Olds, 2001)。然而，看似趨同的都市地景卻有著不同於英美先進工業化國家的發展軌跡，因此，在全球城市的相關研究中，多以「發展型國家」(developmental state) 將其特徵化或脈絡化 (Chen, 2005; Fujita, 2003; Hill and Kim, 2000; Jou, 2005; Saito and Thornley, 2003; Shatkin, 2006; Wang, 2003; Wang, 2004)，藉以和發展於西方國家的全球城市理論相互呼應，並且圍繞在幾個相互有關的討論焦點。

首先，由於後進國家的企業面對的是大型跨國資本的經濟規模、先進技術與全球網絡的競爭，因而必須有一個強有力的國家，以制度化或各種干預性的手段來協助本國企業成長茁壯 (Douglass, 1994; Hill and Kim, 2000; Wang, 2003)。因此，「國家的自主性」(state autonomy) 被認爲是東亞諸國能在1960年代後快速工業化與高度經濟發展的要件 (王振寰、蘇耀昌, 2002; Douglass, 1994)，同時，也讓國家主導了重要城市的發展。Hill and Kim (2000) 認爲，東京與首爾是一種「國家中心」(state-centered) 的全球城市發展模型，國家掌控了中央銀行與國營企業，並把國內的全球城市當作與世界資本主義體系互動的節點。相較之下，紐約或倫敦兩個被視爲範型的全球城市是由大型跨國企業主導了城市的經濟與空間發展，東亞的發展型國家則在全球城市的發展上具有很大的主導能力，即便具有影響力的私人資本也多是該國的大型財閥，而非外國的跨國資本集團 (Saito and Thornley, 2003)。這也就是說，討論發展型國家的都市治理時，必須把國家的角色提升爲重要的分析對象，所要討論的是國家角色「如何」轉型變遷而

非論述其在全球化的力量下失去調節力量。

其次，發展型國家除了掌控國家的經濟體系，亦透過威權體制的建立來掌控國家與資本、勞工的關係，並且透過國家所主導的經濟發展當作其正當性的主要來源 (Douglass, 1994; 2000)。在威權體制下，各國的首都城市為一國政治與經濟權力展現的場域，都市的發展政策高度屈從於國家不同時期的主要發展政策之下。以台灣來說，在國民政府遷台後，台北被指派為「戰時首都」，因此都市發展屈從於軍事需求；到了1950年代末期，國家體認到經濟發展的重要性，而快速展開服從於國家經建計畫與資本積累的都市計畫 (曾旭正, 1994)。這樣的情況一直要到1980年代下半期東亞諸國逐漸在體制上快速地民主化才帶來轉變<sup>4</sup>。因此，相較於歐美諸國在1980年代時已是穩定的自由民主制 (liberal democracy) 國家，新自由主義化在東亞的內生與移植乃伴隨著民主化的國家再結構過程 (瞿宛文, 2004; Chen, 2005)。如此一來，新自由主義化在東亞挑戰的並非福利國家體系，而是成為瓦解過去威權體制的重要論述與意識形態；是在民主化的歷程中，地方政府的自主性以及私人資本的影響力才顯著提升，都市再發展的形式也必定受到民主化過程中仍未穩定的政權輪替所影響。

然而，以「發展型國家」為特徵的這些國家之城市發展，除了理解其同質性，仍需在不同國家的脈絡中動態地討論其相異的發展經驗，並且處理國家的轉型變遷與路徑依賴特性 (王振寰、蘇耀昌, 2002; 周志龍, 2001; Fujita, 2003)。如同Douglass (1994) 指出的，發展型國家共同的发展經驗僅在於強調國家干預對後進工業國家經濟發展的重要性，然而，不同國家如何處理國家與資本、國家與勞工的關係卻是大相逕庭。發展路徑的差異使得這些國家以不同的發展策略來進行全球化與新自由主義化的再結構。

因此，基於以上的研究論點，本研究將台灣的新自由化與1980年代後期快速展開的民主化歷程放在一起討論。在接下來的第三部分首先簡述戰後以來的發展，以及台灣/台北1980年代以來的政治經濟轉型，特別集中在國家的引領地位與民主化的歷程，藉以分析這樣的轉型變遷對於台北市的空間發展趨勢所帶來的影響。在這個脈絡的基礎下，本文接著分析國家機器將房地產引領的都市更新給予「正式化」或「制度化」的過程，論述1990年代的台北在現實上面臨都市更新的強烈需求，但不論中央或地方政府都已有嚴重的財政赤字，迫使國家需要尋求私人資本的力量以獲取都市更新與土地開發的資金，也因而導向了新自由主義化的制度形式。在「都市更新方案」與相關的法令制度相繼成立後，才讓台北車站的開發有了法治基礎。

與此並進的是1990年代快速開展的民主化，本文以台北車站特定區實際的開發過程來討論這個特殊脈絡所帶來的影響，並以公私關係與權力競逐呈現出開發模式。首先是有關開發用地的取得，由於民主化的發展使得私有化與去管制化的論述獲得高度的正當性，讓面臨正當性危機的國營企業將大量的精華土地視為重要的政治資產，而不願加入中央政府規劃的大規模開發。第二，尚未成熟的合夥制度與激烈的政治競爭，使得公私合夥的開發不受信任。因此，國

---

4. 例如，南韓於1987年舉辦首次的總統直選；而台灣則於1992年進行國會的全面改選、1996年舉辦首次的總統直選。

家機器必須以更多的介入來推行公私合夥，而讓開發經驗嫻熟的台北市捷運局成為相當重要的公私合夥媒介。這樣由政府主導的土地開發方式，使得身為國門的台北車站的更新無法吸引跨國公司來投資，而是由地方政府結合中小型的房地產開發商主導了整個開發過程，也成為台北都市再發展的重要特徵。

### 三、台灣／台北的政治經濟轉型脈絡

#### (一) 國家引領的經濟轉型與空間再結構

在二戰結束及國民政府遷台後，國民黨政權展開其長達50年的威權統治。國家掌控了絕大部分的政治資源，並藉由侍從主義 (clientalism) 的特殊關係與國家統合主義 (state corporatism) 的政治機制，將黨國的權力滲透到社會各個角落 (王振寰，1996；陳東升，1995)。國民政府除了在政治上一手掌控外，亦接收了日本在殖民時期所壟斷的現代化產業與經濟設施，囊括成為公營獨佔資本。因此，國民政府在戰後的台灣亦握有強大的物質基礎，主導了台灣戰後的經濟發展，當時的台灣社會並無法形成有足夠實力的資本階級與市民社會來影響國家的決策，也讓國家享有極高的經濟及政治權力 (王振寰，1996；周志龍，2001；張晉芬，2001；Chen, 2005)。

因此，不論是1960年代的工業化或是1980年代以後的後工業轉型，國家一直是引領經濟再結構的主要行動者。從1960年代開始，戰後以來以進口替代為主的經濟發展策略已面臨國內市場飽和的問題，國民政府因而開始採取一連串的財經措施與基礎建設，成功地接收先進工業化國家的產業移轉，以出口導向工業化經濟體的角色加入全球經濟體系 (周志龍，2002；Chou, 1998)。到了1980年代，台灣已失去發展勞力密集產業的優勢，面對製造業大量外移的危機，國家透過重大經濟發展政策與基礎建設<sup>5</sup>，意圖增強台灣與台北的競爭力、帶動產業升級、吸引外國直接投資 (Wang, 2004)。即使到了1990年代，國家回應全球化與新自由主義化的方式仍是透過中央經濟建設計畫的提擬來引導與回應，然而不同的是，國家不再直接介入生產，而是啟動一連串的去管制化與私有化措施來引導新的發展取向 (王振寰、蘇耀昌，2002)。例如，從1980年代晚期開始，中央政府逐步開放金融市場、民營化國營企業、釋出國有土地、推動民間參與公共建設等，這些政策的提出不但是透過制度的建立來激發私部門的競爭力，在都市發展的意義上，也提供了台北朝後工業轉型所需要的大面積土地，同時改變了過往的土地開發模式 (周素卿等人，2009)。

在經濟再結構的同時也是威權體制面臨挑戰的時期，而構成了台灣政治民主化與經濟自由化交互作用的脈絡。從1970年代晚期開始，國際外交的孤立、國際貿易的新保護主義抬頭，加上對威權體制不滿的反對運動，迫使當時的國家以經濟自由化與國際化的手段來面對各種反對

5. 例如十四大建設計畫 (1984年)、國家建設六年計畫 (1991年)、亞太營運中心 (1995年) 等。

運動，更在1987年解除戒嚴（蕭全政，2004）。在蔣經國總統逝世之後，國民黨內部的權力結構出現矛盾，其中的改革派結合資本家的勢力而獲得黨內的主導優勢，並在政策上推動公營事業民營化、金融市場自由化等去管制化的措施，連帶提升了資本家的地位，但同時加深了金權政治的傾向（王振寰，1993；1996；簡錫堉，2008）。上述伴隨民主化展開的新自由主義化取向，由於結合了反威權統治的力量及現代化的轉型，來挑戰「黨國資本主義」的陳腐與邪惡（瞿宛文，2004），因此，台灣於1980年代晚期開始的自由化與私有化政策具有高度的正當性，並且在2000年政黨輪替後延續為主流的國家積累政策論述<sup>6</sup>。

## （二）地方政府的自主性與空間再結構策略

政治體制的民主化、以及面對政權危機所提出的新自由主義化政策，不只表現在全國性的經濟政策上，更對台北的空間治理產生重大的影響。在民主化的發展下，反對黨的市長候選人陳水扁先生於1994年當選台北市首任民選市長，也意味著政權的正當性來源不再依賴於是否貫徹中央政府的決策，而必須更積極回應全球城市發展與市民社會的需求。因此，為了在選舉制度中獲得連任，民選市長更需要在都市政策議程中找到關鍵的舞台，策略性地展現都市發展的快速績效（黃麗玲，2002）。例如，為了回應當時連戰內閣推動台灣成為「亞太營運中心」的政策綱領，陳水扁市長開闢了信義計畫區與台北國際金融大樓（今日的台北101）做為政績的展演台；為了盡快啟動這個地區的發展，市政府必須促成不同層級政府間及公私部門間組成成長聯盟，快速地塑造全球城市新都心的意象（Jou，2005）。而在下一任的市長選舉中，馬英九先生則提出「翻轉軸線、再造西區」的政見，一方面藉由政策的宣示爭取舊區選民的認同，另一方面也和前任市長聚焦於信義計畫區的發展、以及十四十五號公園的政策爭議形成區辨（周素卿，1999；黃麗玲，2002）。在馬英九先生當選市長後，遭逢一連串以更新議題為主軸的社區事件，迫使市府必須處理與社區力量的緊張關係，回應由草根力量所開展的都市更新論述，因此，願景式的競選政見到了2000年時轉化成為具體的更新工作項目與預算投入（黃麗玲，2002）。

兩任市長注重的空間發展區位也反映了台北市從戰後以來的空間發展趨勢。在1960年代以前，台北市身為農業社會的消費中心，經濟重心集中在台北市最早發展的台北車站附近地區及西門商業中心（周志龍，2003）。從1960年代起，這樣單核心的空間結構，隨著台灣出口導向工業的發展而有所轉變，製造業的總部不斷在中山北路以東、敦化南北路以西的東區集中發展，確立了台北市的東軸線；到了1980年代，台灣的經濟逐漸朝後工業轉型，企業總部與科技產業總部對都市土地有高度需求，讓台北市的經濟心臟又進一步往東拓展到以基隆路為邊界（周志龍，2003）。因此，台北市的空間擴張史映照著台灣經濟的再結構過程，當新一波的經濟發展需要都市土地時，往往朝向當時仍屬未開發素地的台北東區尋找新的發展空間，因而促使

6. 例如，2003年台鐵工會因中央政府的民營化政策與高鐵未來的競爭而醞釀於中秋節的返鄉潮罷工抗議，新政府聯合媒體拋出一連串論述來阻止工會運動。請參考楊嘉慧（2003）、鄭益浚（2003）、鄭任汶（2003）。

著台北市的經濟心臟往東區擴張，而最早發展的西區卻因地權零散無法提供經濟轉型所需的土地，逐漸被都市政策與房地產市場遺忘。到了1980年代後半期，整個台北市的土地發展幾已呈飽和的狀態，因此，中央與地方政府必須開始尋求邊際土地或市中心的低度利用土地來讓都市持續發展，諸如早期的軍事基地、工業用地、河川地、鐵路用地等，都在1980年代中後期逐漸受到都市發展的壓力，而必須透過各種手段轉型成為符合後工業城市機能的新（再）開發區<sup>7</sup>，台北市舊市區的再發展也是在這樣的脈絡下才快速浮現為重要的都市議程。

#### 四、「正式化」房地產引領的都市更新

如果以1990年代到2000年前的轉型期做為分隔，則大致可將台北市都市更新/再發展的前後兩個時期歸結出以下兩個特徵。在此之前的都市更新主要是由中央或地方政府所全面主導推動。由於國民政府遷台帶來的政治移民、與快速工業化所帶來的城鄉移民，在當時的市區邊緣聚集成為大量違建，因此在1960年代後中央政府主導的都市更新，主要是配合中心商業區、重大建設、道路或公共設施的興建，以窳陋地區為名加以清除，並且建造整建住宅來安置部分拆遷戶。在台北市成立國民住宅處及都市更新科之後，台北市在都市更新上漸漸有獨立自主的作為，然而主要的推動方向承接了中央政府的推行方式，一方面拆除違建與老舊建築，同時配合中央政府所推動的國民住宅興建與眷村改建（周素卿，1999）。

上述以管理住宅危機為導向的都市更新，到了1990年代以後幾乎是窒礙難行。在地方政府的層次，戰後台北的發展長期屈從於中央的政策，因此都市計畫的位階被矮化，即便地方政府漸獲自主性後，承接傳統都市計畫工具所推動的都市更新成果仍舊不彰。在中央的層次，到了這個時期卻已面臨龐大的財政赤字與債務<sup>8</sup>，國家並沒有能力拿出更多的資金來自行推動都市更新。因此，中央與地方政府開始意識到需以新的都市更新制度來吸引私人資本加入都市更新。首先，「台北市都市更新實施辦法」於1993年增訂了「獎勵私人或團體興辦都市更新建設事業」專章，轉而以獎勵民間自辦小規模的都市更新，並且配合幾個「地區性整體發展計畫」與「特定專用區計畫」，以推動較大規模的都市更新（周素卿，1999）。除了都市發展的危機外，中央政府此時面臨一個更迫切的難題，也就是經濟積累的危機，而積極地以「都市更新方案」重新介入了都市更新。

7. 以台北市幾個較大型的開發計畫來看，信義計畫區利用國防部的軍事用地，南港軟體園區利用國營企業台肥與早期的工業生產基地，內湖科技園區利用基隆河截彎取直的新生地，而台北車站特定專用區則利用鐵路地下化與周圍都市更新所取得的土地。

8. 中央政府債務未償餘額幾乎是呈逐年上升的趨勢。1987年時，債務餘額佔國民生產毛額（GNP）的比率僅2.62%，1992年上升到10.05%，2000年上升到24.09%，之後便一直維持在25%到30%間，2008年達到30.68%。前述債務餘額取自財政部國庫署（2009），GNP資料取自行政院主計處（2009）。

### (一)全國性的都市更新方案

中央政府對於都市更新的重視，可以回溯到行政院於1996年6月召開的財經副首長會議。由於台灣的房地產市場經歷1980年代下半期以來的炒作後，到了1990年代中期總統大選的後半年已出現衰頹的情況（黃麗玲，2002）。面對國家經濟積累的危機以及相應的政權危機，連蕭內閣提出以獎勵都市更新的方式來提振房市及營造業景氣，除了欲藉由營建業的成長來帶動整體經濟的復甦，也避免持續增加早已經過高的空屋存量（周慧如，1996；呂紹煒，1996；徐碧華，1996）。在行政院的宣示下，經濟建設委員會於1997年2月公佈了「都市更新方案」，提出都市更新的幾項重要原則，包括：1. 依政府規劃，優先利用公有地；2. 整體規劃，根據市場需求分階段建設；3. 透過建築容積獎勵、稅捐減免、提供民間業者融資及優先配合興建重要公共設施等方式獎勵民間推動都市更新；4. 必要時應以公權力介入（王敏穎，1998）。

從這幾個原則中可看出，都市更新方案的介入方式定位在由政府利用公有土地來引領與推動。事實上，在中央級的都市更新專法尚未付諸施行之前，最有可能推動且對民間資本最具誘因的地區仍是土地權屬相對單純且位於都市中心的大面積公有土地（周素卿，1999）。因此，經建會在提出都市更新方案的同時，也在台北、台中與高雄等都會區指定了數個都市更新的示範區域（見表一），基本上都是配合重大公共工程、或是土地利用不符合後工業城市機能的公有土地。到了2003年，以蕭萬長為召集人的「總統經濟顧問小組會議」再次提出都市更新做為振興經濟的手段<sup>9</sup>，經建會繼而於2006年頒布「加速推動都市更新方案」，並且逐年劃定共95處「以政府為主都市更新案」（內政部營建署，2009），可視為新政權擴大前一個時期「都市更新方案」的新版本。所劃定的更新地區包含全台位於火車站、高鐵站、水岸與捷運發展軸線等地區（黃印鏡，2007；內政部營建署，2009），其中的11處都市更新示範地區，亦主要是位於都市中心且有高比例公有土地的地區<sup>10</sup>。

9. 例如，經建會網站對這項計畫緣起的描述中提到：「90年開始，政府陸續發布多項利多政策，……，及隨著92年初整體景氣逐步回升，房地產亦有復甦現象，惟本年全球經濟成長漸緩，英國經濟學人雜誌報導全球房市景氣有泡沫化趨勢，政府亦應導引民間投資挹注更新重建市場，以帶動營建關聯產業，刺激經濟成長（行政院經濟建設委員會，2006）。」明顯地表現出以都市更新帶動經濟成長的意圖。

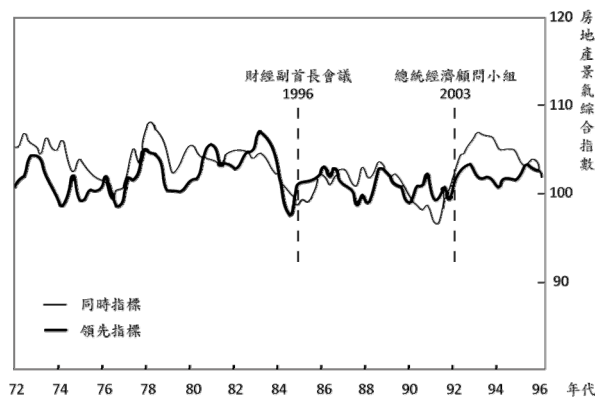
10. 原先於2006~07年劃定的六個地區分別是：基隆火車站暨西二西三碼頭都市更新計畫、華光社區都市更新旗艦計畫、南港高鐵沿線再開發計畫、新竹火車站後站都市更新地區、嘉義市火車站附近地區都市更新案、台鐵高雄港站及臨港沿線都市更新案（內政部營建署，2009）；到了2008年又額外加入五個更新案做為都市更新的示範地區。基本上國有土地都佔有很高的比例，而其中更有六處的主要地主是台鐵。

表一 1997年都市更新方案指定的更新示範區

地區		面積 (公頃)
優先辦理更新地區	台北淡水河以東、建國北路以西的市民大道兩側地區	180
	南港經貿園區	89.95
	台中火車站特定專用區	38
	高雄多功能經貿園區	560
	全台老舊眷村改建	1552
其他尚可辦理更新地區	萬華車站特定專用區	40
	板橋火車站及附近地區	48
	台中千城營區整體開發	8.48
	台中市台糖廢棄工廠開發計畫	10.44

資料來源：王敏穎 (1998：31)；周素卿 (1999：28)。

從上述的討論中可發現，1990年代中期之後的都市更新是被經建會－領航台灣經濟發展的國家部門－所選定的重大經建計畫，欲藉由公有土地的重新開發來帶動房地產業與營建關聯產業的成長，也就是說，都市更新方案本身的目標就是以房地產資本的積累為主。若進一步將兩次政策提出的時間點與房地產景氣循環做比較，可發現兩次都市更新方案構想的成形都落在房地產景氣跌至谷底後不久（見圖一），亦間接呈現出在房地產景氣與整體經濟景氣低迷時，中央政府把都市更新當作刺激經濟發展的手段，重新傾國家的力量介入都市政策之中。因此，最具房地產市場能量的台北市中心土地、以及國家機器較能掌握的公有土地，便成為主要的運作場域。例如，在1990年代的都市更新方案中，位於台北都會區的四個開發計畫都已經有具體規劃且陸續招標；而在2006年的加速推動都市更新方案中，位於台北都會區的方案更大約佔了其中的半數。另一個重要特性是，火車站周邊的更新案（特別是西部的重要城市）佔了兩次都市更新方案示範計畫的一半以上，這反映了鐵路運輸在工業時期台灣的重要地位，引領各大城市的車站周邊發展為都市的精華地區，但在凌亂與無限制的發展後，這些地區到了後工業城市時期亦均面臨了轉型的需求。



圖一 房地產景氣長期趨勢與兩次都市更新方案構想提出的時點

資料來源：轉繪自內政部建築研究所、國立政治大學台灣房地產研究中心 (2007：2，圖一)

## (二) 朝向公私合夥的土地 (再) 開發制度

上述行政院所提的方案中，有些是已定案且推行一段時間的公有地開發案，但在都市更新方案提出後，仍然面臨土地權屬難以取得的問題。因此，都市更新方案的提出對於開發用地的取得僅止於宣示的作用，最主要的突破仍需藉由擬訂法令制度來解決產權與土地管理權的問題。1990年代以後所通過的土地開發相關法令可大致歸納為兩種類型。其一是都市更新的法律，包括台北市都市更新實施辦法（1993年）<sup>11</sup>與都市更新條例（1998年）等；其二是規範公私合夥開發的相關法令，包括大眾捷運系統土地開發辦法（1990年）、獎勵民間參與交通建設條例（1994年）、促進民間參與公共建設法（2000年）等。

這些法案的提出為公私合夥的土地開發立下法制基礎。一方面明確規範了私人資本參與都市更新或重大公共工程時所能扮演的角色，同時提供租稅優惠、容積獎勵、協助融資等方式來吸引私人資本投入。此外，這些法案也訂立明確的機制來加速取得開發用地（見表二），例如，被劃定為「都市更新地區」（都市更新條例）、「大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區之土地」（大眾捷運系統土地開發辦法）或「公共建設整體計畫所需之用地」（促進民間參與公共建設法），主管機關可透過土地撥用、設定地上權、土地徵收、市地重劃等方式來獲得開發用地。透過公有土地的開發以及法令的制定，一方面將私人資本投入都市土地開發的途徑制度化與正式化，而另外一方面，亦讓因殖民與威權統治遺緒而在台北擁有大面積珍貴土地的國營企業或軍事機構，獲得較大的土地開發誘因，而願意與地方政府合作開發土地。

表二 台北車站特定專用區援引加速土地開發之相關法令

法令	解決產權的方式
都市更新條例	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公有土地：都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依都市更新事業計畫處理之，不受……之限制（摘錄自第 27 條）。</li> <li>• 私有土地：以容積獎勵等獎助方式（第五章），配合市場需求由私人整合零散的土地產權。</li> </ul>
大眾捷運系統土地開發辦法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公有土地：大眾捷運系統開發用地屬公有者，主管機關得辦理有償撥用（摘錄自第 10 條）。</li> <li>• 私有土地：開發所需用地屬私有而以協議價購方式不成時，得由主管機關依法報請徵收（摘錄自第 11 條）。</li> </ul>
促進民間參與公共建設法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公有土地：可由主辦機關辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制（摘錄自第 15 條）。</li> <li>• 私有土地：可由主辦機關或民間機構與所有權人協議以一般買賣價格價購。價購不成，且該土地係為舉辦政府規劃之重大公共建設所必需者，得由主辦機關依法辦理徵收（摘錄自第 16 條）。</li> </ul>

11. 該法於1993年增定了「獎勵私人或團體興辦都市更新建設事業」專章；並在2001年修正公布為「台北市都市更新自治條例」。



## 五、實踐新的都市開發模式：國家與市場再結構下的權力競逐

在中央政府的介入、而相關的法令制度也逐漸到位後，台北車站特定專用區終於出現重新發展的契機。事實上，早在1960年代晚期，橫貫台北市區的鐵路已出現地下化的構想，經過一段時間的醞釀與爭辯後，終於在1983年7月開工（聯合報社，1967；1983）。為了重新利用鐵路地下化後的新生土地，台北市政府於1993年公告了「台北車站特定專用區」的都市計畫<sup>12</sup>，成為今日台北車站周邊地區土地使用的的基本依據（見圖二），並於1997年被經建會編列為都市更新方案中最重要的更新地區。然而，在公告都市計畫後，這個地區卻因為土地取得的困難而長期處於低度發展的階段。

在所有開發案都接近停滯時，有幾項重大的交通建設計畫仍持續提出，包含捷運路網、高速鐵路、國道客運總站、機場捷運等，也就是連結台北都會區、全台灣、全球城市的重大交通建設都陸續定案與動土<sup>13</sup>，進而帶動了台北車站特定專用區的開發。例如，機場捷運的定案將台北車站的連結功能拉升到了全球層級，不符合原本的規劃，因此提出了「中央車站與中央公園整體規劃設計案」來打造國家門戶（境群國際規劃設計顧問股份有限公司等人，2007）。也因此，台北車站特定專用區最具先趨性的兩個開發案都與交通建設有關。整個地區中最早決定的是「交九國道客運轉運中心」，以東京六本木之丘為效仿對象，將國道客運總站結合住宅、辦公大樓、高級飯店、購物中心、影城等商業設施成為一複合式建築。另一個更具指標性的計畫為位於C1、D1地塊的「機場捷運雙子星大樓」（見圖二），邀請日本的建築大師槇文彥在機場捷運台北站的上方立起兩棟摩天樓，以名牌建築師所設計的地標性建築來重塑台北西區的天際線。這兩個開發計畫都是以公有地為主的開發案，涉及國家機器的不同治理機構在土地利益上的衝突；在公私合夥的形式上，也都以「興建、營運、移轉」的方式來引進私人資本。因此，在這篇文章的後半段，本文分別從開發用地取得、公私合夥媒介的形成、與招標協商過程來討論行動者的互動關係，也就是透過實踐這個新公私合夥制度過程中的各種合作、矛盾與協商關係，來呈現出台北都市再發展的治理模式。

12. 都市計畫案名為「擬（修）訂台北車站特定專用區主要計畫案」及「擬（修）訂台北車站特定專用區細部計畫案」。

13. 捷運淡水－新店、中和線與板橋－南港線於1999 到2000 年間陸續通車（台北捷運公司，2008）；高速鐵路於2000 年動工、並於2007 年通車（交通部高速鐵路工程局，2008）；國道客運總站於2005 年啟用（馮復華，2005）；機場捷運於2006 年動土，預計於2012 年全線通車（楊文琪，2006）。



圖二 台北車站特定專用區中的重要開發案

資料來源：轉繪自境群國際規劃設計顧問股份有限公司 (2006)

說明：黑色虛線為台北車站特定專用區的都市計畫範圍。

### (一) 爭奪土地開發權與國營企業的民營化：台鐵的角色

台北市近年引領都市再結構的幾個重要開發計畫都脫離不了國有土地的取得 (周素卿等人, 2009), 土地產權或管理權的爭奪也是在開發初期最需要面對的問題。在台北車站特定專用區中, 最大的地主「台灣鐵路管理局」(以下簡稱台鐵) 擁有這個地區過半的土地<sup>14</sup>, 因此, 開發案能否順利進行相當程度受到台鐵對土地處理態度的影響。本文接下來首先將討論的主軸轉向開發案中的土地取得衝突, 以及主要地主台鐵在開發案中所扮演的角色, 藉以呈現出民營化與民主化過程對台北車站特定區土地取得的影響。

由於連年的營運虧損以及國民黨長期把持的工會力量, 台鐵一直是國營企業民營化的主要檢討對象之一。在1980年代末期民營化的浪潮持續高漲, 台鐵已面臨龐大的民營化壓力, 到了1990年代後期高速鐵路的興建逐漸成定局後, 更使得台鐵員工面臨失業的危機。這幾股力量迫使台鐵需要重新自我定位, 以紓解輿論壓力<sup>15</sup>; 台鐵亦透過其龐大的工會力量, 在2000年後幾個競爭激烈的重大選舉中扮演重要的選票來源, 最終得以延緩其公司化與民營化的時程 (鍾維祥, 2005)。然而, 要徹底疏解龐大的民營化壓力, 必須首先提升自身的經營效能, 完善處理龐大的土地資產仍是最快速與最可能實行的財源管道。因此, 台鐵於1997年成立轄下土地資產的管理與開發專責單位—產業管理處, 但受限於鐵路法與國有財產法的規定, 台鐵並沒有任何

14. 詳細的數字為54.15% (境群國際規劃設計顧問股份有限公司等人, 2006)。而且台鐵分別在交九擁有54.77%的土地 (張武訓等人, 2005)、在C1擁有18%的土地、擁有D1全部的土地。

15. 例如, 面對高鐵的競爭, 行政院在新十大建設中編列399億元的特別預算協助台鐵捷運化 (行政院經濟建設委員會, 2004), 以與高鐵的運輸類型產生區隔。

法源依據可以獨立將轄下土地進行商業開發<sup>16</sup>。因此，台鐵空有一身的土地資產、但卻沒有開發獲利的工具，爲了避免危及「土地」這個轉虧爲盈的重要途徑，台鐵非常謹慎地處理精華地區的土地資產，也成爲台鐵與台北市政府的主要衝突來源。

在此舉兩個例子來說明台鐵與市府的土地衝突。第一個例子是有關鐵路地下化後土地的分配。在當時，省政府面臨財政困難而允諾讓出鐵路地下化後的新生地來抵償工程費用（陳素玲，1992），但在鐵路地下化完工後土地價格大幅飆漲，省府爲了獲取更高額的土地利益，堅持宣稱自己的土地所有權。雙方對於土地的分配沒有共識而不斷拖延開發時程，一直到1999年，原本隸屬省政府的大部分單位與省有土地都轉移至中央政府，台北市才順利取得鐵路地下化新生土地的開發權。又如交九案中，台北市政府在1980年代晚期便將交九規劃爲台北市的交通轉運中心與捷運行控中心，因此欲向台鐵取得其中半數的土地進行整體開發，然而省政府與台鐵認爲在各自的土地上依各自需求興建較符合其自身利益，因此拒絕台北市提議的聯合開發（洪惠琪，1989）。一直到經建會提出以BOT方式聯合開發後，讓台鐵參與土地開發的方式不再僅止於撥用土地給地方政府<sup>17</sup>，反而搖身變爲BOT制度下的地主（梁秀菊，2007），可以與地方政府依照土地持有比例來分享開發的利益，也才順利解決土地取得的難題。

台北車站開發用地取得的困難反映出殖民的遺緒與戰後以來政治與經濟權力高度往中央政府集中的歷史背景。土地不僅是經濟資產，同時也是政治資產。壟斷性的國營企業與軍事機構擁地自重，當面臨民主化與民營化的浪潮時，往往緊抓住其龐大的土地資產或利用在選舉中的影響力來維持其自身存在的正當性。因此，開發執行單位（通常爲地方政府）除非能夠擬訂出讓雙方同時獲利的策略，否則不易從隸屬中央或省方的所屬機關取得市區的精華土地（黃麗玲，2002）。因此，就土地產權與管理權的議題來說，1990年代晚期的國家結構轉變（精省）與制度性的變革（BOT）解決了利益分配的問題，而使得土地取得的困境終於解套。

## （二）由公部門扮演都市開發公司：捷運局的角色

在2000年「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱促參法）公布施行後，公私合夥的制度基礎雖已漸趨完備，然而距離實際執行開發仍有一段落差。一方面，如前一段所討論的，地方政府必須與公有地所屬的各個單位進行協商，以較便宜的方式取得開發用地；另一方面，地方政府在與私人資本接觸時，既需要釋出足夠的投資誘因，以促成開發案順利簽約，但又需謹守既有體制上對公部門的約束，避免引發輿論產生「圖利廠商」的論述。也就是說，負責執行開發案的地方政府仍有角色上的曖昧，難以毫無顧忌地擁抱私人資本。因此，仿效英、美成立「都市開發公司」等類型的半官方機構（quasi non-governmental organization）來做爲公、私部門的中介，便成爲政府眼中的最佳解決方案。在1998年都市更新方案推出的期間，經建會便已籌劃成立專責從事都市更新的公私合營機構—「巨眾都市更新公司」（王敏穎，1998），到了2007

16. 於2008年3月6日訪談台灣鐵路管理局產業管理處的科員。

17. 「大眾捷運系統土地開發辦法」第十條規定：「大眾捷運系統開發用地屬公有者，主管機關得依本法第七條第四項規定辦理有償撥用」。

年，台北市政府與經建會亦相繼徵求私人資本共同籌設都市更新公司<sup>18</sup>。

然而，前後兩個階段的都市開發公司都面臨相當大的阻力，主要的原因並非台灣已經借鏡歐、美都市開發公司可能破產的高度風險，而是主要源自民主化在台灣引發的選舉政治與政黨對立的社會氛圍。這可以從兩個時期反對都市開發公司的論述上得到印證。例如，1998年經建會提出「巨眾都市更新公司」，計畫由行政院與六家私人建設公司合資，卻引發輿論對於「官商勾結」的疑慮，認為由官股與民股合資的開發公司將壟斷都市更新的利益，獨厚六家入股的私人企業（工商時報社，1997；徐碧華，1997）。在龐大的輿論壓力下，原本的都市更新公司才重新組合，改由八家私人資本成立具智庫性質的「都市更新研究發展基金會」。顯然在這個時期，國民黨政權面臨多方挑戰，早已失去掌控論述的能力，而公、私合營的土地開發機構又恰好符合國民黨備受質疑的金權政治形象。到了2007年，經建會再次籌組「台灣都市更新公司」，當時正逢民進黨政府遭受貪汙的強烈質疑，而國民黨欲在次年的總統大選中奪回失去八年的執政權，因此極力將都市更新公司塑造為象徵政商勾結的機構<sup>19</sup>。因此，「都市更新公司」本身的運作方式與成立的合理性，並未成為公共辯論的主軸，反倒是在選舉政治的操作下被簡化成為「官商勾結」的媒體論述。

在都市更新的代理機構仍在孵化時，公私合夥的土地開發卻已有相當的需求，也讓「台北市捷運工程局」（以下簡稱捷運局）有機會填補半官方機構的缺席，肩負起「擬」都市開發公司的任務。捷運局的地位來自台北都會區捷運路網的成形以及相應的空間再結構，並且與私部門地主、私人資本聯合開發捷運場站累積自身的開發能力<sup>20</sup>。此外，由於捷運局主導的聯合開發處於公私合夥的開發模式剛成形的時期，相關的法令制度仍未完備，捷運局便透過一個個捷運站的聯合開發，逐漸摸索出嫻熟的公私合夥經驗與開發能力，同時修改「大眾捷運系統土地開發辦法」，躍升為台北市政府中執行公私合夥開發的重要單位<sup>21</sup>。在交九及雙子星大樓開發案的構想成形後，捷運局亦負責推行兩個開發案的執行過程。

從都市更新公司的籌劃與反對過程中可發現，國家機器欲以私人資本的力量來加速都市更新的推行，因而積極籌組從事都市更新的半官方機構，然而，正處於民主化階段的台灣卻因為選舉政治下的政黨惡鬥，使得執政當局為了避免黑金政治的形象，又無力提出足夠的合理化論述來為自己的政策辯護，而在成立與不成立的決策中反覆不定。在這超過十年的空窗期，地方政府中的捷運局藉由捷運場站的開發經驗而發展成為重要的公私合夥媒介，進而成為影響台北都會區近年空間發展的重要行動者之一。由公部門本身直接執行公私合夥的開發乃是國家機器

18. 經建會籌設「台灣都市更新股份有限公司」，台北市政府則提出「都市更新開發公司」（台北市都市更新處，2007；行政院經濟建設委員會，2008）。

19. 例如：「立委費鴻泰昨天指民進黨政府趕在五二零之前，以官辦民營方式成立「台灣都市更新公司」，利用全台精華區五十筆國有土地，以「都市更新」為名，炒作土地、圖利親綠廠商，規避立院監督，是「錢震案」的翻版（李祖舜等人，2008）。」

20. 至2008年6月30止，捷運局已完成26個捷運場站的聯合開發案，展現出高效率的開發績效（台北市政府捷運工程局，2008a）。

21. 於2008年3月4日訪問都市更新處的一位科長。

「彈性開發模式」(周素卿等人, 2009) 的一環, 在中央與地方都無力籌設結合公權力與傾資本的半官方機構時, 地方政府透過自身的單位來執行公私合夥的開發, 以實行新自由主義化的都市治理。弔詭的便是, 半公半私的開發機構受到強烈質疑, 但身為公家單位的捷運局與私人資本攜手合作時卻無法凝聚出足夠的監督力量, 也顯示出發展型國家仍在經歷民主「化」的階段。

### (三)公私合夥關係與島內的房地產遊戲

最後, 本文再以兩個開發案的招標過程來討論國家機器與私人資本的合作關係, 以突顯出源於西方的公私合夥到了台灣的實際執行方式。以交九來說, 在順利取得開發用地並且決定以BOT開發後, 經建會首先委託其智庫<sup>22</sup>草擬招標文件, 於2002年舉行第一次的招標。然而, 當時正逢國內房地產市場不景氣(常岐德, 2005), 加上同時期兩個同樣具有交通性質的BOT案—機場捷運與高鐵均發生一些爭議, 讓私人資本及大眾輿論對處於初生摸索階段的公私合夥形式仍抱持觀望態度, 因而接連兩次的招商均無人投標。為了吸引私部門進入, 經建會諮詢了捷運局這個開發老手的意見, 由捷運局主導增加投資誘因, 並主動尋找有興趣的銀行團擔負這個開發案的聯合貸款。交九的招標也就在市府高度仰賴私人資本、而私人資本又不願投入利潤不足的開發案中逐漸放寬招標條件(見表三)。至於機場捷運與雙子星大樓的開發過程也發生以地方政府的財務規劃為主但不符市場需求的類似情況。捷運局為了在財務上達成平衡, 因此向台鐵爭取更多的土地進行開發<sup>23</sup>, 並且利用「特定專用區」中較為彈性的都市計畫管制規定, 將原本最高法定容積率為800%的「商四」土地, 專案變更為1150%(陳佺任, 2006), 進而規劃出一個超高層與超大量體的摩天樓開發計畫<sup>24</sup>。然而, 過大的開發規模與資金需求卻也令各大企業卻步, 在2007年進行第一次招標時, 雖有數家國內外大型資本領標, 但最終仍是無人投標(洪敏隆, 2008), 迫使捷運局必須再次放寬招標條件, 而使得原本過度樂觀的財務試算更難平衡。

22. 即都市更新研究發展基金會。

23. 台北市政府最初的規劃僅針對C1地塊, D1地塊則是後來向台鐵爭取得來。

24. 例如, 雙子星大樓的總樓地板面積約為53萬平方公尺(規劃的數字), 而樓層更高的台北101卻僅僅是412,500平方公尺(台北市政府捷運工程局, 2008b; SkyscraperPage.com, 2008)。

表三 交九BOT案三次招標條件的比較

招商條件	經建會原案	第一次招商規定	第二次招商規定	第三次招商規定
應付政府價金	29.90億元	29.90億元	24.83億元	18.66009億元
付款方式及專案融資	<ul style="list-style-type: none"> <li>無專案融資。</li> <li>簽約時一次繳納。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>無專案融資。</li> <li>部分權利金採九年分期付款。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>協助申請中長期基金。</li> <li>部分權利金採九年分期付款。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>協助中長期資金及興建期融資。</li> <li>部分權利金採二十年分期付款。</li> <li>投資人可自提付款方案，納入競標時的評審。</li> </ul>
土地租金(佔當期公告地價的%)	每年3%	每年3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>興建期：1.5%</li> <li>營運期：3%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>興建期：1.05%</li> <li>營運期：3%</li> </ul>
土地及建物使用	車站相關使用	車站相關使用	明確的使用組別：增加一般服務業、一般旅館業、觀光旅館。	比照「商三」的土地使用，容積率560%。
劃設管制區	無	無	協助劃設管制區	市府承諾劃設管制區
拆除建成國中舊址	投資人全額負擔	投資人全額負擔	市政府已拆除	市政府已拆除

資料來源：節錄自常岐德 (2005：17-19，表二)。

因此，在台北車站特定專用區的案例中，房地產資本的投資仍有一大部分依賴於公部門所設定的條件，然而，公部門所設定的開發內容與房地產市場間是斷裂的<sup>25</sup>，加上台灣的房地產市場對外資仍有諸多限制，招標的內容並無法吸引大型房地產商，也沒有吸引外國資本投資的條件。因此，交九的招標總共經歷了三次，而雙子星大樓即便有多家大型資本領標，最終仍是以流標收場。為了讓開發案順利啟動，捷運局必須介入尋找有意願的開發商或投資人。以交九為例，捷運局最後找到了一個曾經有過合作經驗的中小型房地產商—日勝生，雙方早在2002年便合作執行了一捷運站的聯合開發案，並且獲得很好的銷售成績。因此，以過往的合作經驗為基礎，捷運局在第二次招標流標後主動徵詢該公司是否願意進入，進而促成其投標<sup>26</sup>。

然而，直到第三次招標時仍只有唯一一家公司投標，意味著招標條件對私人資本並不友善。日勝生之所以願意投入開發，在於過去的合作經驗讓它相信在得標後的協商仍有機會放寬投資條件。此外，身為唯一的得標廠商，也讓日勝生在與捷運局協商時掌握更多的籌碼，善加利用BOT制度中賦予得標人的「議約機制」<sup>27</sup>，與捷運局、台鐵協議獲取更好的開發條件。例如，當時資本額仍低的日勝生公司並沒有太高的風險承擔能力，因此要求捷運局協助辦理興建

25. 例如，交九提出規劃的時期是台灣房地產景氣最低迷的時候；而雙子星大樓因財務平衡所計算出來的規模也與實際的需求不成比例。

26. 於2008年4月11日訪談台北市捷運工程局一位負責開發案的高級官員。

27. 請參考：促進民間參與公共建設法施行細則 (2008年1月21日修正) 第41-1條。

期及營運期的融資協助<sup>28</sup>，而解決了自有資金不足的問題。此外，為了讓開發商在將來的營運期間可以獲得更高的利潤，以彌補興建時投入的資金，捷運局也承諾在轉運站上方可以進行住宅、辦公室、商場、影城、飯店等商業性質的開發，一方面透過住宅及商辦的預售籌措更多的興建期資金來源<sup>29</sup>(梁秀菊，2007)，也讓開發完成後的營運收入成為吸引私人資本的誘因。

從這個案例中可發現，台北的公私合夥開發並非自由開放的市場。特定的房地產資本基於以往的合作經驗，在開發條件嚴苛的情況下仍能信任過去的合作夥伴，因而能大膽投入開發，所掌握的優勢勝過大型房地產資本與跨國資本集團。因此，大規模的都市再開設計畫淪為島內房地產資本的遊戲。主導舊市區空間生產的並非跨國資本集團或國內大型財閥，而是由地方政府結合特定的與相對小型的開發商，彈性地利用制度的縫隙，來實現更具房地產利潤的合夥開發。

## 六、結論：鑲嵌於發展型國家脈絡下的新自由主義化都市再發展

本文藉由都市更新方案與制度的提擬及台北車站特定專用區開發過程的分析，討論台北是以何種新自由主義化的治理來回應都市再發展的需求，並且進一步討論發展型國家脈絡下的公、私合夥關係是如何打造出這個治理情境下的開發模式。

台北於1980年代後期至今所經驗的經濟再結構、經濟自由化與政治民主化的發展脈絡，空間發展重心與土地開發模式也隨之快速地轉向與蛻變，舊市區的再發展逐漸受到國家機器、都市政治議程與房地產市場的重視，其主要的更新方式已從窳陋地區剷除重建式的都市更新，轉變為以整座城市甚至是國家經濟活力為目標的都市再發展。驅動這種都市更新政策的主要動機並非都市的社會福利重分配，而是發展型國家為了促進營建業景氣而衍生出的經濟發展與空間重構策略。在這個動機的驅使下，國家機器創造了全國性的都市更新政策與公私合夥制度，迎接私人資本加入原本由公部門所主導的都市更新，並在實際的開發過程中摸索出更依賴房地產市場的開發模式，進一步穩固國家機器與房地產資本間的合夥關係。

在這個過程中，可以看到台北的都市再發展走向與英、美新自由主義城市相似的結果，也就是房地產部門所引領的都市土地開發成為都市再發展的主流形式，其所選取的不一定是都市中具有更新急迫性的地區，而是選定有最大租隙 (rent gap) 的地區。然而，在台北車站特定區的開發過程中也同時看到了新自由主義化的都市再發展鑲嵌於發展型國家所展現的混種形式。首先，承襲了發展型國家的遺緒，國家機器在大規模的再開設計畫上仍有相當強烈的管制意圖。中央政府在經濟景氣低迷時提出國家級的都市更新旗艦計畫，將資本積累的場域設定在

28. 資料來源同註26。

29. 交九BOT案預計興建期資金規劃共約130億元，其中日勝生公司的初期自有資金僅11億元，僅佔所有資金來源的8% (梁秀菊，2007)。

國家機器較能掌控的大面積公有土地。然而，由於過去殖民與威權統治的歷史，讓國營企業握有大量市區精華土地，但苦無開發工具、且自身開發能力不足，因此讓具有房地產市場潛力的中心車站地區都沒有具體的開發行動。同時，為了在民營化的浪潮中保障自身的地位，在地方當局要求合作開發時亦顯得相當保守，因此，即便台北車站特定專用區的土地幾乎是國有土地，但卻因台鐵的反對而遲遲無法開發，地方政府受限於自身的財政困境也無法提供較優渥的土地取得報酬，反而延宕了整體的開發時程。一直到精省、BOT法通過，也就是國家整體的制度結構改變後，才為亟待轉型的國營企業找到解套方案。顯然，發展型國家的相對自主性已經逐漸被侵蝕，既無法抵抗民間社會運動的衝擊，連內部的權力結構亦無法統合，中央政府、地方當局、國營企業各自發揮其力量，為了滿足自身的發展邏輯而運作，力圖在都市更新這個近十多年才浮現的競逐場域中爭奪關鍵性的棲位。

其次，民主化階段尚未成熟的選舉政治，以及相應欠缺的公共論壇，讓都市更新公司的成立無法被理性辯論，阻礙了公私合夥機構的發展，而無法開放給私人企業進行整體的更新規劃。因此，公私合夥媒介的空缺由已經耕耘一段時間的捷運局所填補，由地方政府中的部門直接搭起公私合夥的中介，一方面掌握、一方面修改制度架構而摸索出與私人企業合作的方式。也就是說，台北在朝向新自由主義化的都市再發展時，並沒有成立類似英、美的都市開發公司，而由地方政府直接扮演「擬都市開發公司的角色」。

最後，在國家機器的掌控下，台北車站特定專用區的開發過程顯然不具新自由主義所自我宣稱的自由放任態度。私人資本即使影響力漸增，但在實際的運作上仍相當程度地受到國家機器的制約，必須透過非正式的管道才能從公私合夥的土地開發中獲得利潤。也就是說，台北車站特定區的發展是一個具有高度政治支持的開發計畫，沒有政治的支援以及掩飾在華麗大樓後的各種權力競逐，如此大規模的都市再發展是難以達成的。若對照英、美城市的跨國房地產集團，或是東京由開發商與金融機構所組成的國內大型財閥，台北車站個案所呈現出的是一個相對封閉的房地產遊戲，由地方政府與資金規模相對少的中型房地產商共同合作。

本文最後以「新都市治理形式」的角度來總結台北1990年代後的都市再發展。中央政府在面對資本積累與都市發展的需求時，提出政策的宣示，而設定出都市更新的議程、制度與主要開發地區讓其他機構加入。然而，中央政府並沒有能力規劃細節（如招標條件的擬定），而將實際執行的職權交到了地方政府手上，由地方政府與私人資本交涉，並透過其相當嫻熟的開發經驗來解決開發過程中所遭遇的困難。土地的提供是由隸屬中央政府的國營企業來負責，但在一開始由於沒有考量到國營企業的利益而使得這個環節遭遇阻礙，透過新制度的建立與地方政府的斡旋能力才設定出足夠的利益。私部門則負責提供資金與開發內容的設計，但資金的來源相當弔詭地依賴地方政府的協助，看似由私部門投入的資本其實相當程度由地方政府分攤了風險；而這個風險讓公部門與特定的房地產商形成緊密的合作關係，為未來的合作立下基礎。因此，在發展型國家與首都城市再結構的脈絡下，衍生出的都市再發展是以公部門直接執行房地產開發為特徵，地方政府中的捷運部門成為整個都市更新聯盟的核心，肩負起在西方城市中由半官方機構或大型開發商所執行的任務，駕馭與整合中央政府、國營企業、私人資本的能力，



並與它們不斷地協商而實踐出發展型國家下新自由主義化城市的治理模式。

## 致 謝

本研究承蒙行政院國家科學委員會補助專題研究計畫「都市大型開發計畫與東亞城市發展：全球化、新自由主義化與全球城市發展」(計畫編號NSC95-2415-H-002-030-MY3)；以及「全球化與區域變遷—人文社會高等研究院—優勢重點拔尖計畫」(計畫編號97R0064-15)之經費支援，特此申謝；另要對都市與計劃審查者所提供的寶貴意見表達深切感謝之意。

## 參考文獻

1. 工商時報社 (1997)，我們仍然反對官民合營都市更新公司，「工商時報」，1997年，10月12日，電子版。
2. 內政部建築研究所、國立政治大學台灣房地產研究中心 (2007)，96年第3季台灣房地產景氣動向季報，「內政部建築研究所網站」，<http://www.abri.gov.tw/>，(2008年6月11日)。
3. 內政部營建署 (2009)，以政府為主都市更新案，「內政部營建署都市更新E化平台」，<http://recity.cpami.gov.tw/recity/main.php>，(2009年4月23日)。
4. 王振寰 (1993)，台灣新政商關係的形成與政治轉型，「台灣社會研究季刊」，第14期，第123-163頁。
5. 王振寰 (1996)，「誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構」，台北：巨流圖書公司。
6. 王振寰、蘇耀昌 (2002)，發展型國家興衰的不同途徑：台灣與香港比較，「台灣社會學會重訪東亞：全球、區域、國家、公民研討會」，<http://soc.thu.edu.tw/academic/tsa/sociology%20of%20Taiwan%20association.htm>，(2008年10月19日)。
7. 王敏穎 (1998)，「邁向「美麗新世界」？從都市更新容積獎勵辦法剖析都市更新問題」，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
8. 台北市政府捷運工程局 (2008a)，聯合開發基地概況，「台北市政府捷運工程局網站」，<http://www.dorts.gov.tw/home/home.asp>，(2008年6月30日)。
9. 台北市政府捷運工程局 (2008b)，創造「五捷、二鐵、一長途客運站」之交通願景 臺北車站特定專用區C1、D1 (東半街廓) 12月15日起正式徵求國內外廠商參與投資，「台北市政府捷運工程局新聞稿」，[http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_control? Mode=viewnews&ts=49431dcd:70d 2&theme=3790000000/379550000 G/Msg](http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control? Mode=viewnews&ts=49431dcd:70d 2&theme=3790000000/379550000 G/Msg)，(2008年12月13日)。

10. 台北市都市更新處 (2007), 為強化都市更新機制, 臺北市政府徵求發起人共同投資成立都市更新開發公司, 「台北市都市更新處網站」, <http://www.uro.taipei.gov.tw/>, (2008年12月31日)。
11. 台北捷運公司 (2008), 關於我們: 誕生與成長, 「METRO Taipei台北捷運公司網站」, <http://www.trtc.com.tw/c/index.asp>, (2008年11月3日)。
12. 交通部高速鐵路工程局 (2008), 高鐵計畫, 「交通部高速鐵路工程局網站」, <http://www.hsr.gov.tw/>, (2008年10月22日)。
13. 行政院主計處 (2009), 國民所得常用資料, 「中華民國統計資訊網」, <http://www.stat.gov.tw>, (2009年4月14日)。
14. 行政院經濟建設委員會 (2004), 新十大建設規劃報告書, 「行政院經濟建設委員會網站」, <http://www.cepd.gov.tw/>, (2008年10月7日)。
15. 行政院經濟建設委員會 (2006), 加速推動都市更新方案, 「行政院經濟建設委員會網站」, <http://www.cepd.gov.tw/>, (2009年4月23日)。
16. 行政院經濟建設委員會 (2008), 「台灣都市更新股份有限公司」投資計畫書、申請須知及說明會相關資訊, 「行政院經濟建設委員會網站」, <http://www.cepd.gov.tw/>, (2008年12月31日)。
17. 呂紹煒 (1996), 經建會獎勵都市更新提振房市, 「中國時報」, 1996年6月19日, 電子版。
18. 李祖舜、許玉君、林韋任、楊濡嘉 (2008), 經建會主導 鎖定50筆地 台灣都更也遭疑, 「聯合報」, 2008年3月5日, 第A4版。
19. 周志龍 (2001), 跨界經濟、時空的接合與國土再結構策略: 亞洲四小龍的再結構比較, 「都市與計劃」, 第28卷, 第4期, 第461-494頁。
20. 周志龍 (2002), 全球化、國土策略與台灣都市系統變遷, 「都市與計劃」, 第29卷, 第4期, 第491-512頁。
21. 周志龍 (2003), 後工業台北多核心的空間結構化及其治理政治學, 「地理學報」, 第34期, 第1-18頁。
22. 周素卿 (1999), 再造老台北: 台北市都市更新政策的分析, 「地理學報」, 第25期, 第15-44頁。
23. 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」, 第43期, 第15-32頁。
24. 周素卿、林潤華 (2008), 與世爭高: 台北市高層建築生產的在地脈絡, 「都市與計劃」, 第35卷, 第1期, 第1-28頁。
25. 周慧如 (1996), 經建會提大選後的房市報告指出, 良好的兩岸關係是營建業復甦的必要條件, 「工商時報」, 1996年6月19日, 電子版。
26. 洪敏隆 (2008), 雙子星大樓流標 恐影響機場捷運線, 「自由時報」, 2008年10月15日, 第B6版。

27. 洪惠琪 (1989)，捷運行控中心 不知蓋何處，「聯合報」，1989年10月28日，第14版。
28. 徐碧華 (1996)，經建會挽救景氣 決鼓勵都市更新，「聯合報」，1996年6月19日，第1版。
29. 徐碧華 (1997)，官股決撤出巨眾都市更新公司，「聯合報」，1997年11月14日，第23版。
30. 財政部國庫署 (2009)，中央政府一年以上債務未償餘額占國內生產毛額百分比，「財政部國庫署網站」，<http://www.nta.gov.tw>，(2009年4月14日)。
31. 常岐德 (2005)，台北車站特定專用區交九用地開發案之執行經驗，「公共工程委員會促進民間參與投資全球資訊網站」，[http://ppp.pcc.gov.tw/pcc\\_site/index.cfm](http://ppp.pcc.gov.tw/pcc_site/index.cfm)，(2008年9月8日)。
32. 張武訓、李侃、林宗銘、周義順 (2005)，以捷運創造都心開發的新價值—交九BOT案，「捷運技術半年刊」，第33期，第169-186頁。
33. 張晉芬 (2001)，「台灣公營事業民營化：經濟迷思的批判」，台北：中央研究院。
34. 梁秀菊 (2007)，「以BOT模式推動公共建設之研究—以台北市交九轉運站為例」，國立台灣大學政治學系碩士論文。
35. 陳東升 (1995)，「金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析」，台北：巨流圖書公司。
36. 陳俛任 (2006)，衝容積拚財務 輸了交通，「聯合報」，2006年6月13日，第C5版。
37. 陳素玲 (1992)，火車站舊址新生地 產權歸屬有爭議，「聯合報」，1992年1月1日，第14版。
38. 曾旭正 (1994)，「戰後台北的都市過程與都市意識形構之研究」，國立台灣大學土木工程學系博士論文。
39. 馮復華 (2005)，國道客運台北總站 今啓用 長途客運候車區一站搞定 承德路的上車地點 逐步撤除 下車處則維持不變，「聯合報」，2005年8月16日，第C5版。
40. 黃印鏡 (2007)，營建署：都更6指標案 創造逾1000億元產值，「太平洋日報」，2007年11月6日，電子版。
41. 黃麗玲 (2002)，「都市更新與都市統理：台北與香港的比較研究」，國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
42. 楊文琪 (2006)，機場捷運動土101年全線通車 將分兩段施工 未來從台北車站到中正機場 僅需35分鐘，「經濟日報」，2006年6月27日，第A9版。
43. 楊嘉慧 (2003)，台鐵春節罷工 政院：於法不合 工會訴求不屬勞資爭議 不符「工會法」 游撻指示交通部繼續溝通，「台灣日報」，2003年9月12日，第2版。
44. 境群國際規劃設計顧問股份有限公司 (2006)，台北中央車站與中央公園整體規劃，「EDS International」，<http://www.edsgroup.com.tw/p040.html>，(2008年1月8日)。
45. 境群國際規劃設計顧問股份有限公司、亞聯工程顧問股份有限公司、Atelier Dreiseitl (2006)，「中央車站與中央公園整體規劃設計案總結報告書」，台北：境群國際規劃設計顧問股份有限公司、亞聯工程顧問股份有限公司、Atelier Dreiseitl。
46. 境群國際規劃設計顧問股份有限公司、楨總合計畫事務所、潘冀聯合建築師事務所、李祖

- 原建築師事務所、黃俊銘 (2007)，開啓新門戶、行駛新未來—台北車站特定專用區，「台灣建築報導雜誌」，第139期，第74-109頁。
47. 鄭任汶 (2003)，《民進黨民調》7成2不認同罷工 媽媽唱遊子吟反罷工 工會質疑起衝突 (2-1)，「中時晚報」，2003年9月10日，第3版。
48. 鄭益淩 (2003)，民進黨批親民黨煽火 態度轉硬 痛罵工會為罷工而罷工 嚴重侵犯弱勢者返家權益 (2-1)，「中時晚報」，2003年9月9日，第3版。
49. 蕭全政 (2004)，經濟發展與台灣的政治民主化，「臺灣民主季刊」，第1卷，第1期，第1-25頁。
50. 聯合報社 (1967)，高玉樹主張 市區鐵路高架，「聯合報」，1967年10月18日，第4版。
51. 聯合報社 (1983)，地下鐵路今天開工，「聯合報」，1983年7月12日，第2版。
52. 鍾維祥 (2005)，「台鐵民營化政策執行延宕之研究—從政策網絡的觀點」，東海大學公共行政學系碩士論文。
53. 瞿宛文 (2004)，後威權下再論「民營化」，「台灣社會研究季刊」，第53期，第29-59頁。
54. 簡錫培 (2008)，解構金權、鞏固民主，「臺灣民主季刊」，第5卷，第3期，第185-192頁。
55. Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union, *Urban Studies*, 36(3): 431-451.
56. Brenner, N. and Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism", *Antipode*, 34(3): 349-379.
57. Chen, Y. L. (2005). Provision for collective consumption: Housing production under neoliberalism, In: *Globalizing Taipei: The Political Economy of Spatial Development*, Kwok, R. Y. W. (ed.), New York: Routledge, 99-119.
58. Chou, T. L. (1998). Crisis and dysfunction of spatial development and management in Taiwan, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 16(1): 69-84.
59. Douglass, M. (1994). The 'developmental state' and the newly industrialised economies of Asia, *Environment and Planning A*, 26(4): 543-566.
60. Douglass, M. (2000). Mega-urban regions and world city formation: Globalisation, the economic crisis and urban policy issues in Pacific Asia, *Urban Studies*, 37(12): 2315-2335.
61. Fujita, K. (2003). Neo-industrial Tokyo: Urban development and globalisation in Japan's state-centred developmental capitalism, *Urban Studies*, 40(2): 249-281.
62. Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 71(1): 3-17.
63. Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
64. Hill, R. C. and Kim, J. W. (2000). Global cities and developmental states: New York, Tokyo and Seoul, *Urban Studies*, 37(12): 2167-2195.
65. Jou, S. C. (2005). Domestic politics in urban image creation: Xinyi as the 'Manhattan of Taipei',

- In: *Globalizing Taipei: the Political Economy of Spatial Development*, Kwok, R. Y. W. (ed.), New York: Routledge, 120-140.
66. Larner, W. (2003). Neoliberalism?, *Environment and Planning D: Society and Space*, 21(5): 509-512.
  67. Olds, K. (2001). *Globalization and Urban Change: Capital, Culture and Pacific Rim Mega-Projects*, Oxford: Oxford University Press.
  68. Peck, J. (2004). Geography and public policy: Constructions of neoliberalism, *Progress in Human Geography*, 28(3): 392-405.
  69. Peck, J. and Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space, *Antipode*, 34(3): 380-404.
  70. Saito, A. and Thornley, A. (2003). Shifts in Tokyo's world city status and the urban planning response, *Urban Studies*, 40(4): 665-685.
  71. Shatkin, G. (2006). 'Fourth world' cities in the global economy: The case of Phnom Penh, Cambodia, In: *The Global Cities Reader*, Keil, R. and Brenner, N. (ed.), London: Routledge, 210-216.
  72. SkyscraperPage.com (2008). Taipei 101, *SkyscraperPage.com*, <http://skyscraperpage.com/>, (Dec. 31, 2008).
  73. Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: Gentrification as global urban strategy, *Antipode*, 34 (3): 427-450.
  74. Swyngedouw, E., Moulaert, F., and Rodriguez, A. (2002). Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy, *Antipode*, 34(3): 547-582.
  75. Tickell, A. and Peck, J. (2003). Making global rules: Globalisation or neoliberalisation? In: *Remaking the Global Economy*, Peck, J. and Yeung, H. (ed.), London: Sage, 163-181.
  76. Wang, C. H. (2003). Taipei as a global city: A theoretical and empirical examination, *Urban Studies*, 40(2): 309-334.
  77. Wang, J. H. (2004). World city formation, geopolitics and local political process: Taipei's ambiguous development, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(2): 384-400.
  78. Weber, R. (2002). Extracting value from the city: Neoliberalism and urban redevelopment, *Antipode*, 34(3): 519-540.