

# 新自由主義都市開發策略的 多尺度治理挑戰

大臺北新都會的案例分析

## Multi-scalar Governance Challenge of Neo-liberalist Urban Development Strategy A Case Study of New Taipei Metropolis

周志龍\*

陳台智\*\*

Tsu-Lung Chou

Tai-Chih Chen

### Abstract

Based on the case of metropolitan Taipei, this paper uses the multi-scalar framework to [investigate OR examine] the reality of political governance and the challenge of neo-liberalist urban strategies. [It is argued OR This study argues] that the realization of state rescaling and neo-liberalist strategies in the greater metropolitan Taipei area does not [upgrade OR increase OR improve] its competitiveness, but rather has worsened existing environmental and social contradictions. These effects not only result from the improper nature of neo-liberalist strategies that favor property market interests, but above all [are created by OR from] the [articulation contradiction OR contradictory articulation] of multi-scalar political governance, which has constrained the effects of the practice of neo-liberalist urban strategies within the fragmented administrative institution of metropolitan Taipei.

---

\* 國立臺北大學都市計劃研究所教授

Professor, Graduate Institute of Urban Planning, National Taipei University. Corresponding Author.

\*\* 國立臺北大學都市計劃研究所博士生

Ph.D. Student, Graduate Institute of Urban Planning, National Taipei University.

**Keywords:** Metropolitan Taipei, state rescaling, Neo-liberalist urban development strategy, multi-scalar governance.

## 摘 要

本文以大臺北新都會為案例，運用多尺度的架構，討論分析了新自由主義都市開發策略的治理現實與挑戰。相關的內容指出，2000 年以來，在面對全球化的挑戰過程中，國家所採取的再尺度化與新自由主義都市開發策略，在大臺北新都會實踐的結果，不只沒有提升大都會的國際競爭力，而且惡化了都會的環境與社會的矛盾問題。造成這個結果的原因，除了新自由主義都市策略的親不動產市場利益的不當特質之外，更重要的，也是由於他們在一個碎裂細分的大都會行政區劃的治理環境中實踐時，多尺度的政治治理連結矛盾效應，造成都市策略的無效化所促成。

**關鍵字：**大臺北新都會、國家再尺度化、新自由主義都市開發策略、多重尺度治理

## 緣起與研究問題

自 1990 年代以來都市策略空間的開發計畫與旗艦策略，不斷被世界城市論者與決策者提出來，試圖藉由產業與空間資源的動員，激勵產業經濟空間的再結構，作為因應全球化與提升都市競爭力措施 (Harvey 1989; Jessop and Sum 2000; Lever 1999; Douglass 2000)。然而，都市開發計畫與策略多數是聚焦在城市的層次來界定城市競爭力，而特別強調商業環境、人才吸引、基盤設施、創新學習環境建構與城市競爭力的投入產出關係 (見 Begg 1999; Kresl 1995; Knight 1995; Porter 1995)。世界城市論者明顯忽略了都市治理問題，特別是，全球化過程中城市區域的尺度治理問題。新區域論 (new regionalism) 指出，全球化並不能只分析超大型都市 (Sassen 1991; Friedmann 1986)，而必須進一步聚焦在都市區域的發展 (Storper 1997; Scott 2001)。在新區域論的論述影響下，多核心的網絡城市區域就成為當前都會發展與治理的主要策略想像依據，而且也已成為國土空間發展策略的新政策典範 (Albrechts, Healey and Kunzmann 2003; Bailey and Turok 2001; Davoudi 2002; Giordano and Roller 2003; Hall 2000; Kloosterman and Mustard 2001; Meijers and Romein 2003; Parr 2004)。在許多的文獻，特別是歐盟的未來空間結構展望策略，就強調透過有效運輸路網的連結，創造互補合作的網絡城市關係，從而結合小城市來建構大都會的競爭能力 (Groth 2000)。然而，包括制度厚實、產業群聚、創新學習區域等新區域論所主導的策略，主要就在強調城市區域競爭力的發展是決定在「在地」制度組織的安排與整合互補文化 (Amin and Thrift 1995; Florida 1995; Morgan 1997)。這些理論有兩個重要的缺陷，首先就是強調在地性，忽略來自多重空間尺度的外部影響而遭到批評。新區域論的研究，也因此，進一步擴充強調對

外連結關係的重要性 (Bathelt, Malmberg and Maskell 2004; Castells 2010; Coe et al. 2004; Land and Knox 2009; Hall 2009)。雖然如此，但他們對治理的討論與內容，仍然忽略政治連結問題的討論。事實上，影響城市區域發展的因素，除了在地的經濟因素之外，更重要的，還包含著不同尺度的空間發展策略的政治治理連結影響 (Jones 2001; Lovering 2001; Macleod and Goodwin 1999)。關於城市區域建構與治理的討論相當豐碩，除主流的全球化與經濟區域建構的討論之外，文獻也指出多重空間尺度政治與制度在區域建構與發展扮演著越來越重要的角色 (Brenner 1999; Jones 2001; Jones and Ward 2007; Swyngedouw 1997)。

一般認為，多尺度治理的浮現，是回應全球化，國家再尺度化 (state rescaling) 的發展結果。就在這個再尺度化過程中，福利國的發展策略衰頹之後，都市策略的轉型邁向親市場利益的新自由主義發展 (Brenner 2004; Harvey 2005)。許多先進國家的城市治理案例研究即指出，福特主義與福利國體制瓦解後，新自由主義的浮現導致自由化與民營化城市政策主流的發展中，普遍形成有利於不動產開發聯盟的都市政權建構與治理機制的發展環境，而且也明顯帶來新的都市再結構矛盾與衝突，同時也導致空間不對稱、社會排除與城市極化發展的挑戰 (Brenner et al. 2012; Jessop 2002; Pickvance 2012)。新自由主義城市治理議題的國際文獻討論的重點，多數是聚焦在「城市尺度」的歐美城市治理案例 (Breathnach 2010; Brenner 2004; Brenner and Theodore 2002; Peck and Tickell 2002)。他們雖然批判了新自由主義的治理策略問題，但並沒有把他們放到多尺度治理的環境中來討論。這個結果就使得我們只看到在地發展的矛盾，而無法真正了解到，新自由主義的都市策略在多尺度實踐時的政治治理矛盾問題。也因此，容易導致我們對於全球化發展過程中，新區域論在政策上強調透過在地的網絡合作，以及多核心城市區域的經濟功能互補整合綜效，就能建構競爭力的政策願景，有著過於樂觀的想像。為彌補當前有關新自由主義都市開發策略研究的不足，我們認為有必要以更多的實際案例分析，把新自由主義都市開發策略的實踐，放到多尺度的治理環境中來檢驗，藉以釐清大都會城市區域發展的實際矛盾與困局。為此，本文嘗試以大臺北新都會的最近發展作為案例，來討論分析這個問題。

事實上，作為東南亞世界經濟網絡的一個節點城市，臺北市的發展已成為國際學術研究的一個重點，相關研究也對全球化臺北的政治經濟過程，以及新自由主義都市開發策略，提供了不錯的記錄與分析 (Kwok 2005; Hsu 2005, 2009; Wang 2003; Wang 2004; 王振寰 2002; 江尚書等 2010; 吳挺鋒 2008; 周素卿、林潤華 2008; 周素卿、吳幸玲、江尚書 2009; 周志龍 2003; 黃麗玲 2002)。但他們的分析主要聚焦在臺北市，並沒有結合周邊的新北市與基隆市的發展，從城市區域與多重空間尺度的政治連結治理角度，來討論大臺北新都會的發展。本文因此嘗試聚焦在臺北市及其周邊的新北市與基隆市所形成的新都會，討論分析 1990 年代以來國家再尺度化與行政區劃調整之後，多尺度的政治治理過程中，新自由主義都市開發策略的實踐及其挑戰。有關的策略空間開發的討論，除了都市基盤建設與副都心的開發外，最近的都市更新也將成為討論的重點。以下首先說明大臺北新都會的城市區域發展與國家再尺度化策略的發展與伴背景；隨後，討論新自由主義都市開發策略與臺灣政治經濟發展的脈絡關係。接著，我們進入本文的討論分析重點，也就是新自由主義都市開發策略在臺北大都會實踐的多尺度治理挑戰。最後，是本文的結論與討論。

## 大臺北新都會城市區域發展與國家尺度治理策略

### (一) 城市區域的大臺北新都會發展

北北基的發展，在 1965 年臺灣省政府即提出臺北基隆都會區域計畫（臺灣省政府 1965）。當時的空間計畫想像，受到傳統中地理論的影響，把北北基都會區域的發展模式界定成為是以臺北市為核心的都會空間形式。因此，把都市化的地理區域分成中心都市化地區、附廓都市化地區與外圍都市化地區等三個階層關係<sup>1</sup>。當時最主要的經濟發展動力來自於代工模式的工業化發展，它帶動了臺北市工商業，以及臺北縣的工業化與基隆港發展。交通主要仰賴鐵路運輸，臺北火車站及其周邊地區，無疑地，就是當時都會的核心地區。基隆與新北市則扮演著衛星都市功能，其市中心也是在火車站及周邊地區，為地方行政中心之所在。這些以傳統火車站為中心的舊市區，現在也成了都市更新的策略潛力區域。

雖然如此，但這個空間形態經過了超過 40 年的發展，特別在全球化以及後工業化的知識經濟模式影響之下，網絡城市區域的新都會已然成為大臺北地區的主要空間形式（夏鑄九 1993）。雖然它是由臺北市、基隆市以及新北市三個行政治理單位所組成，但我們約略可以就空間互補角度，把臺北市視為大臺北與臺灣的政治經濟節點城市，也是總部經濟、高階生產者與消費者服務經濟群聚的全球連結資訊決策中心（Ching 2005; Chou 2005; 金家禾 1999）；基隆市作為國際物流港口經濟的節點城市（Lin, Chou and Chang 2009）；新北市空間領域較廣，是由數個後工業化的產業經濟節點城市串聯而成，業已轉型成為先進製造、研發及都會後援服務的產業群聚基地。至於城市區域外圍的廣大郊山，則成為大臺北都會的綠色基盤，提供水源及必要生態服務（見圖 1）。

北北基 2011 年總人口合計約 691 萬人，其分佈與成長歷程，是以臺北市為中心向外連結鄰近新北市的交通節點，成長擴充而成。其中，臺北市雖然一直是大臺北地區的一個經濟就業中心，但 1990 年代初人口達到約 280 萬的高點後，即逐漸減少到近年的 260 餘萬（見表 1）。在邁向後工業的知識經濟節點城市過程中，臺北市人口流失約 20 萬人，最主要原因是由於發展飽和，土地不斷置換，房價高

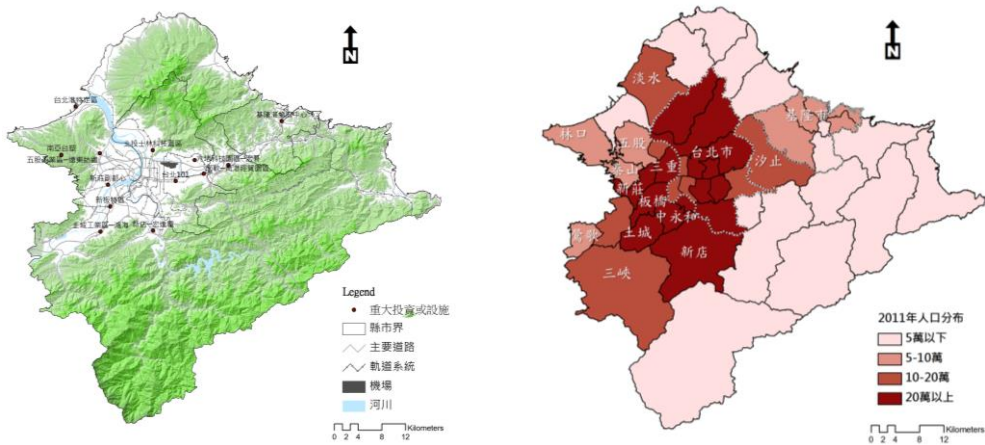


圖 1 大臺北新都會的空間結構發展

Fig. 1. Spatial structure of new Taipei metropolis.

表 1 臺北都會區人口自然、社會人口增加率

Table 1. Natural and social population increase rate in new Taipei metropolis.

|      | 臺北市 (萬人)  |       |       | 新北市 (萬人) |           |       | 基隆市 (萬人) |       |         | 臺北都會區總計 (萬人) |       |        |           |       |       |       |
|------|-----------|-------|-------|----------|-----------|-------|----------|-------|---------|--------------|-------|--------|-----------|-------|-------|-------|
| 1966 | 149.46    |       |       | 101.02   |           |       | 29.45    |       |         | 279.93       |       |        |           |       |       |       |
| 1971 | 180.46    |       |       | 127.10   |           |       | 32.67    |       |         | 340.23       |       |        |           |       |       |       |
| 1976 | 208.93    |       |       | 175.72   |           |       | 34.25    |       |         | 418.91       |       |        |           |       |       |       |
| 1981 | 227.10    |       |       | 235.49   |           |       | 34.78    |       |         | 497.37       |       |        |           |       |       |       |
| 1986 | 257.52    |       |       | 272.75   |           |       | 34.96    |       |         | 565.23       |       |        |           |       |       |       |
| 1991 | 271.80    |       |       | 310.73   |           |       | 35.59    |       |         | 618.12       |       |        |           |       |       |       |
| 年代   | 總人口數      | 自然增加率 | 社會增加率 | 人口增加率    | 總人口數      | 自然增加率 | 社會增加率    | 人口增加率 | 總人口數    | 自然增加率        | 社會增加率 | 人口增加率  | 總人口數      | 自然增加率 | 社會增加率 | 人口增加率 |
| 1998 | 2,639,939 | 6.81  | 9.02  | 15.95    | 3,459,624 | 7.32  | 4.04     | 11.43 | 382,118 | 5.77         | 1.45  | 7.24   | 6,481,681 | 6.97  | 5.88  | -     |
| 1999 | 2,641,312 | 7.25  | -6.73 | 0.52     | 3,510,917 | 7.61  | 7.11     | 14.83 | 385,201 | 5.98         | 2.06  | 8.07   | 6,537,430 | 7.33  | 1.19  | 8.60  |
| 2000 | 2,646,474 | 7.83  | -5.87 | 1.95     | 3,567,896 | 8.44  | 7.66     | 16.23 | 388,425 | 7            | 1.33  | 8.37   | 6,602,795 | 8.07  | 1.83  | 10.00 |
| 2001 | 2,633,802 | 5.17  | -9.97 | -4.79    | 3,610,252 | 6.7   | 5.1      | 11.87 | 390,966 | 4.18         | 2.34  | 6.54   | 6,635,020 | 5.93  | -1.07 | 4.88  |
| 2002 | 2,641,856 | 4.6   | -1.54 | 3.06     | 3,641,446 | 5.93  | 2.67     | 8.64  | 391,450 | 3.36         | -2.12 | 1.24   | 6,674,752 | 5.24  | 0.72  | 5.99  |
| 2003 | 2,627,138 | 3.62  | -9.21 | -5.57    | 3,676,533 | 4.97  | 4.62     | 9.64  | 392,242 | 2.25         | -0.23 | 2.02   | 6,695,913 | 4.27  | -1.11 | 3.17  |
| 2004 | 2,622,472 | 3.1   | -4.88 | -1.78    | 3,708,099 | 4.56  | 3.99     | 8.59  | 392,337 | 1.6          | -1.36 | 0.24   | 6,722,908 | 3.81  | 0.21  | 4.03  |
| 2005 | 2,616,375 | 2.46  | -4.79 | -2.32    | 3,736,677 | 3.95  | 3.73     | 7.71  | 391,727 | 0.96         | -2.51 | -1.55  | 6,744,779 | 3.19  | 0.05  | 3.25  |
| 2006 | 2,632,242 | 2.72  | 3.33  | 6.06     | 3,767,095 | 4.21  | 3.89     | 8.14  | 390,633 | 1.32         | -4.11 | -2.79  | 6,789,970 | 3.46  | 3.20  | 6.70  |
| 2007 | 2,629,269 | 2.57  | -3.7  | -1.13    | 3,798,015 | 3.93  | 4.25     | 8.21  | 390,397 | 0.87         | -1.48 | -0.6   | 6,817,681 | 3.22  | 0.84  | 4.08  |
| 2008 | 2,622,923 | 1.94  | -4.35 | -2.41    | 3,833,730 | 3.77  | 5.59     | 9.4   | 388,979 | 0.27         | -3.91 | -3.63  | 6,845,632 | 2.86  | 1.23  | 4.10  |
| 2009 | 2,607,428 | 1.58  | -7.51 | -5.91    | 3,873,653 | 3.67  | 6.69     | 10.41 | 388,321 | 0.02         | -1.71 | -1.69  | 6,869,402 | 2.66  | 0.80  | 3.47  |
| 2010 | 2,618,772 | 1.2   | 3.14  | 4.35     | 3,897,367 | 2.37  | 3.73     | 6.12  | 384,134 | -1.23        | -9.61 | -10.78 | 6,900,273 | 1.72  | 2.75  | 4.49  |
| 2011 | 2,650,968 | 3.47  | 8.75  | 12.29    | 3,916,451 | 3.72  | 1.16     | 4.9   | 379,927 | -1.96        | -9.05 | -10.95 | 6,947,346 | 3.30  | 3.47  | 6.82  |

資料來源：整理自歷年人口統計年報。

漲 (Chou 2005; 周志龍 2003)。基隆市相對的維持在 40 萬人以下；新北市在大量體的大樓開發供給之下，房價相對便宜，幾乎吸收了北北基人口的所有增長。新北市人口持續而快速成長近 40 年，在 2011 年達 392 萬人。它是由多個產業及人口匯集的節點城市所組成，包括 (1) 三重板橋、新莊泰山五股、新店土城等傳統製造業群聚的節點，以及 (2) 中永和、汐止、淡水、三峽、鶯歌等傳統住宅社區節點。大臺北都會空間的發展，就實質空間形式言，自 1990 年代末北二高以及捷運系統路網擴充以後，新的交通網絡使得人口與經濟活動，沿著高速公路向外延伸，開創也整合了新北市的工業製造與居住節點城市，成為大臺北新都會整體的一部分。這個經濟活動延伸，打破郊區人口往市中心移動的單向通勤型態。市中心與郊區雙向交叉通勤的型態，已然浮現在主要的北北基交通幹道上。兩條高速公路、

捷運系統、外環快速道路等路網建設，緊密地把交通路網完整地建構起來，使得大臺北地區成為 40 到 50 分鐘的通勤圈。

## (二) 國家再尺度化與新都會建構及治理策略

網絡化的大臺北新都會的成形發展，卻在行政區劃的北北基長期分治的中，面臨越來越嚴峻的問題。特別是 1990 年代臺灣威權體制瓦解與政治解嚴、民主化以及地方放權 (local devolution) 的發展，地方政府角色在政經發展決策與執行上的重要性，隨著政黨輪替的政治循環而不斷提升 (蕭全政 2004)。強調地方放權的國家再尺度化發展，改變了戰後臺灣立基於中央威權體制的發展掛帥國家與制度安排 (王振寰 1996)。特別是，1998 年精省後，這個影響使得地方政府在垂直治理的功能，變得越來越明顯。雖然地方放權是個不可避免的趨勢，但是也帶來臺灣在轉型朝向網絡國家 (network state) 發展的一個挑戰 (Castells 2000)。特別是，地方過多元的民主發展，再加上政黨政治的惡性競爭環境中，已使得國家政策與資源運用，產生國家發展策略治理的碎裂化與課責 (accountability) 問題。1999 年代末國家再尺度化的新發展，所造就的領域治理的碎裂細分特質，因此，已然成為臺灣北中南都會因應全球化的治理關鍵問題 (周志龍 2002; Chou and Tsai 2011)。

就在這樣的碎裂細分之都會治理環境中，2010 年在臺灣進行了第二次國家再尺度化，強調「縣市合併升格」，嘗試以升格直轄市作為策略誘因，由下而上引導縣市合併以擴大城市區域規模並解決治理碎裂細分問題。中央通過臺北縣、臺中縣市、臺南縣、高雄縣市之改制升格為直轄市，桃園縣升格為準直轄市。同時，附帶建議 2011 年臺北縣市合併。縣市改制直轄市的政策目標，是希望藉由縣市合併改制直轄市，對外提高國際競爭力，對內帶動週邊區域均衡發展。主政的內政部長廖了乙 (2009: 5) 指出，「縣市改制的改革工程目的是，期望未來的直轄市能扮演區域發展火車頭的角色，對外能提升城市的國際競爭力，對內則與其他縣 (市) 建立互攜關係，以縮短城鄉差距及化解零和競爭，進而提升資源運用的綜效。」顯然，2010 年所公布的多核心國土空間發展策略與 2010 年「五都」的新區域治理方案，是受到新區域論的跨域合作論述影響，帶進了城市區域的多核心網絡制度合作的空間治理策略思潮，並強調要以「整合發展」，來作為提升競爭力的都會策略主軸。廖了乙 (2009: 6) 指出，

「在全球化的競爭壓力下，目前我國行政轄區過小的單一縣市，已無法成為一個有效率運作的單元經濟體，也不符合區域獨立治理的規模，包括產業的布局、交通的建設、水土的治理、都會的發展等都面臨相當的困境，因此，必須設法將目前的縣市進行整併，以提升為區域治理的單元，形成可與全球城市競爭的經濟體。因此，進行了一次前所未有的地方改制直轄市方案，也就是臺灣五大都會 (都市區域)，包括臺北縣改制、臺中縣 (市)、臺南縣 (市) 與高雄市、縣合併改制。又在國土改造上，則採『三大生活圈、七個發展區域』的空間布局模式，除因勢利導以漸進方式推動臺灣北、中、南三大生活圈的整體發展，同時以政策工具來鼓勵地方政府進行跨縣市的區域治理，讓直轄市擔任區域發展的核心城市，承擔起帶動周邊縣市發展的責任，因此未來各縣市將建立『跨縣市合作平台』，組成區域發展委員會，共同規劃區域發展事項，以避免小型縣市被邊緣化。」

然而，實踐之後的現實發展，卻是與政策構想背道而馳，更造就了 1990 年代末以來國家財政問

題的惡化，成為國家債務危機。主要的原因是來自於長期以來中央政府無限度地擴張公共支出造成財政危機的激勵而成（周志龍 1997, 2001），又在凍省以後，地方政府在臺灣政治光譜崛起，民主選舉的地方政權建構競爭以及最近縣市合併升格效應，迫使國家財政收支失衡的狀況，進一步惡化成為國家債務危機，並衍生的直轄市都會間的治理困局。這個治理困局的發展明顯可在 2012 年公債法修正過程中，五都的債務資源競賽及對抗不合作得到印證<sup>2</sup>。至於五都以外的縣市政府，則由於他們的地方財務惡化，也將迫使他們為財務目的，大力推展土地開發，造成都市蔓延惡化的危機<sup>3</sup>。是以，在地方政權建構的競爭影響下，國家財政支出的急速擴大，並不能帶來國家重大建設計畫有效推動的保證，反而造成常常造成重複投資與資源浪費的現象（見下文說明）。這些國土發展的現實所顯現的，就是凍省以及五都升格後，國家如何統籌有限的資源，整合都會區域的發展，建構國家競爭力，就成了國家制度能力檢驗的關鍵重點。

就全國尺度的發展影響之下的大臺北新都會的承是區域尺度之成形發展而言，這個五都升格政策（2012 實際上加上桃園的升格臺灣已有六都），理論上是期望對城市區域帶來正面影響。然而，政策在大臺北地區的實踐結果，卻是只有升格沒有合併的整合互補成效。換言之，縣市合併的國家再尺度化過程中，國家尺度的政經發展策略變化，在城市區域尺度上影響大臺北新都會治理的一項新發展，就是把新北市升格為直轄市，給予財政與人員組織編制的自主權。臺北縣升格為直轄市之後，在政治光譜上明顯與首都臺北市的抗衡，連帶使得都市區域治理的複雜性，變得更高更困難。事實上，臺北縣市合併升格是原先的政策規劃，但最後由臺北縣單獨升格。為此，中央政策討論建議在 2011 年進行合併。然而，2011 年真正取而代之的卻是雙北市成立「大臺北黃金雙子城發展委員會」，就教育、交通管理與觀光文創等協調合作。這個結果形式上成立了都會治理平台，但實質上委員會的內容多數屬於行政管理協商，缺乏治理實效功能（郝龍斌 2009；許志堅 2012；丁育群 2012）。在缺乏一個實質有效且能負責任的大都會治理機制之下，2009 年行政區劃調整所提政策目標的實踐，勢必面臨極大的挑戰。

## 大臺北都會新自由主義開發策略與政權建構競爭

新自由主義都市開發策略，在臺灣的出現明顯與先進國家不同，主要是由於中央政府財政危機困難，都市公共設施保留地危機問題的惡化，以及全球經濟變遷的國際競爭壓力，迫使政府放寬土地使用管制，引進開發許可擴充土地開發市場利益與力量對都市發展的影響與作用的結果（張景森 1993；周志龍 1997, 2001）。在碎裂的行政區劃與地方放權的民主發展之下，這個新自由主義的都市策略，卻在 1990 年代末成為臺灣都市開發的論述主流，並以獎勵民間投資土地與不動產開發的形式，作為都市競爭力建構的支配性力量。這個新自由主義的都市開發策略的形成發展，事實上，與都市政權建構的發展，有很大的關係，說明如下。

### （一）都市政權建構與新自由主義都市開發策略的共伴

都市開發長期以來，在制度上，一直是臺灣都市政權競爭建構的一部分（Chou and Chang 2008）。它特別強調以都市計畫營造不動產（再）開發的物質利益，作為動員整合政客、開發商與地主所組成的政權網絡與合作關係。政權建構競爭，也是政黨以及地方派系政治版圖的競爭（李承嘉 2012；王振

寰 1996；陳東升 1995；簡錫堦 2008)。是以，都市計畫與開發競爭的驅動力，是建構在政權建構的政治邏輯上，都市競爭力的提升往往只是策略想像與計畫的論述包裝。也因此，都市（再）開發的策略及計畫目標想像，在臺灣對政權建構的政治意義遠大於都市空間結構轉型及競爭力提升。又作為一個資本主義國家，臺灣的都市策略空間開發計畫的推動，是長期處在新自由主義的策略邏輯上，而以親商、親資本的市場策略，作為建構城市霸權（city hegemony）來穩定階級聯盟關係。也因此，臺灣都市開發策略往往是以資本主義國家的都市發展策略聯盟的新自由主義治理形式來呈現。新自由主義的都市開發策略，在臺灣實踐上是與政權建構競爭有著明顯的共伴關係。雖然如此，但是就在這個共伴過程中，快速積累了房價高漲為核心的社會矛盾，造就居住正義問題成為 2010 年以來大臺北新都會的社會運動主軸（見下文說明）。

## （二）大臺北地區的都市開發策略與都市政權建構

在全球化的世界城市競爭、都市政權建構與新自由主義策略的連動發展環境中，所促動的大臺北新都會的都市（再）開發最為突出的計畫，包括國際連結基盤、副都心開發、產業再結構與都市更新等策略空間的建構（見表 2、3）。然而，這些策略空間計畫的推動，在相當程度上，都涉及到中央政權建構的競爭，往往受到中央策略性介入的影響，包括（1）國防部、交通部、內政部以及台鐵、台肥、台糖等國營事業單位所管的國有土地協調處分，（2）中央交通建設經費補助與策略性資源的投入，以及（3）必要法規制度的配合調整處理。策略性空間計畫推動，同時，都混雜了中央與地方政權建構競爭的尺度政治治理關係。在北北基的都市政權激烈競爭之下，每個政權一成立就推出新的策略空間開發計畫，連帶也使得他們隨著中央 / 地方政權建構競爭的流動，而不斷更動擴充，但在發展定位上，卻了無新意而不斷重複（見下文）。

中央與地方政權建構與策略空間開發計畫競賽，在大臺北地區涉及項目廣泛。就表 2 的彙整可看出，基隆市在空間再開發的邊緣化。再就雙北市來看，從副都心、產業經濟空間與文化空間的開發等三個面向，這當中的項目雷同，發展定位方向及內容差別不大，彼此間在開發與招商投資上，特別在科技園區與文化設施空間園區等項目細碎繁多而重覆，呈現出大臺北地區由於雙北市的競爭，在空間發展策略上，不只缺乏整體通盤的規劃，而且重複定位浪費政策資源。以下謹就 2000 年以來具代表性的都市更新為例，從尺度治理的向度，進一步說明新自由主義都市開發策略在大臺北地區的實踐概況。

### 1. 中央政權更迭

2000-2008 年民進黨政府在 2007 年通過公辦的「四大金磚」指標性都更案，包括基隆火車站暨鄰近碼頭都更，臺北華光社區更新，臺北南港高鐵沿線再開發，台鐵高雄港站及臨港沿線再開發等四地，計畫分別打造成為「商旅新都心」、「金融管理及數位通訊中心」、「臺灣智埠中樞」及「優質住商新天地」等，作為因應全球化臺灣，提升國家競爭力的指標性計畫。2008 年政黨輪替，國民黨政府上台，把都市更新列為馬英九總統的愛台十大建設之一，卻淡化了前政府的四大金磚計畫。2010 年另行推出「都市更新產業行動計畫」，包括 2009~2012 年推出公辦的六大都更指標案對外招商（無任何績效進展），以及 2011~2014 年推動非公辦的都更協助國內 480 萬戶屋齡超過 20 年房屋進行耐震評估、拉皮整修。



表 2 大臺北新都會之都市策略空間開發計畫競爭

Table 2. Competition of the development plan of urban spatial strategy among new Taipei metropolis.

|                 | 臺北市   | 新北市   | 基隆市            |
|-----------------|---|---|----------------|
| 國際海空連結          | 松山國際機場建構  | 臺北港自由貿易港區計畫   | 基隆港自由貿易港區      |
| 副都心開發           | 信義副都心、南港副都心、內湖副都心<br>2010 年以來的新發展：<br>社子島副都心、關渡副都心                                    | 新板特區副都心計畫<br>2010 年以來的開發重點：新莊副都心計畫、淡海新市鎮開發計畫  | 無              |
| 產業經濟空間          | 總部經濟、士林科技園區、內湖科技園區、南港軟體園區<br>2010 年以來的發展重點：臺北雲端產業園區、臺北影視音產業園區、臺北資訊園區、大內湖科技園區、北投士林科技園區 | 開發新興大型產業用地、鴻海頂埔園區、產業黃金走廊<br>2010 年以來的發展重點：2010 年以來的新發展、大汐止經貿園區、新莊國際(雲端)創新園區、新莊北側知識產業園區、中和灰磘軟體科技園區、新北物流產業的應用與整合(瑞芳)、生物科技園區規劃(新莊、汐止、樹林) | 東岸國際觀光郵輪旅運中心   |
| 文化空間 (2010 年以來) | 臺北藝術中心、北部流行音樂中心、臺北文化體育園區(大巨蛋)   | 新北影視城(林口)、大臺北新劇院、新北市立美術館、新莊副都心臺灣電影文化中心、樹林建國營區文化建設規劃、金山區溫泉旅館暨多功能藝術展演空間   | 設置亞太當代藝術園區(六堵) |

資料來源：本研究整理。

註：臺北市 2010 年以後之產業及文化空間項目為新十大建設重點項目。

## 2. 地方政權建構競爭

中央與地方在大臺北新都會所競爭推動的都市更新策略更動頻繁，反映了複雜的地方政權建構的政治競賽。競爭形態除了政黨、派系之外，還有前後任的競爭。臺北市都更自 1990 年代末以來，一直是臺灣都市政權建構的重點代表，也是全國都市更新案件與規模最多的城市，佔全國 50%；臺北市因而成為新自由主義都市更新策略實踐最突出的地方。這當中最重要驅動力，就是市政府的策略性介入。它的都市更新推動，一直是世界城市的建構策略整體的一部分。近期重要策略除了陳水扁時期(1994-1998)信義計畫副都心外，馬英九市長時期(1998-2006)推出臺北市翻轉軸線都更政策，也就是推動傳統 CBD 更新以及南港軟體園區計畫。2010 年郝龍斌時期推出國際花卉博覽會以及臺北好好看計畫，試圖藉都更策略大幅改善都市景觀的地標建築，增加開放空間，藉此勾勒臺北城市發展藍圖<sup>4</sup>。2011 臺北市進一步擴大郝的都市政權，推出老舊公寓的更新專案，強調「一坪換一坪」、「有錢自己賺」。這個政策 2011 年以來雖成為臺北市熱門的都市再開發議題，但卻制約在新自由主義策略矛盾，而難有進展(見下文分析)。

表 3 大臺北新都會之都市更新策略競爭

Table 3. Competition of urban regeneration strategy among new Taipei metropolis.

| 中央政府都市更新政策                              |   |     |
|---|---|-----|
| 1998-2007<br>(民進黨政府)                    | 「94 至 97 年度都市更新示範計畫」、「加速推動都市更新方案」、「都市更新推動計畫 (98-101 年)」。  |     |
|   | 2007 年通過「四大金磚」指標性都市更新案，包括基隆火車站暨鄰近碼頭，臺北華光社區，臺北南港高鐵沿線再開發，台鐵高雄港站及臨港沿線再開發等四地，分別打造成為「商旅新都心」、「金融管理及數位通訊中心」、「臺灣智埠中樞」及「優質住商新天地」等，作為因應全球化臺灣，提升國家競爭力的指標性計畫。 |     |
| 2008-2012<br>(國民黨政府)                    | 都市更新列入愛台十大建設。   |     |
|   | 2010「都市更新產業行動計畫」，這項計畫列出 2009~2012 年全台六大都更指標案以利政府對外招商；2011~2014 年協助國內 480 萬戶屋齡超過 20 年房屋進行耐震評估、拉皮整修。  |     |
| 地方政府都市更新政策                              |   |     |
| 臺北市                                     | 新北市   | 基隆市 |
| 1. 馬英九政府 (2000-2008)<br>翻轉軸線，臺北市舊市區都市更新 | 1. 蘇貞昌政府 (1997-2004)<br>傳統工業區及住宅區更新   | 無   |
| 2. 郝龍斌政府 (2008-)<br>2010 臺北好好看          | 2. 周錫璋政府 (2006-2010)<br>傳統工業區及住宅區更新   |     |
| 2011 老舊公寓更新，強調「一坪換一坪」、「有錢自己賺」           | 3. 朱立倫政府 (2010-)<br>浮洲都市更新與平價住宅   |     |

資料來源：本研究整理。

### 3. 臺北市邏輯的新自由主義都市更新策略與治理實踐

新自由主義都市更新治理策略，也就是親商、親資本的市場供給策略。這個策略發展的有利環境，除了臺灣國內政權競爭外，主要是因為置身於全球化環境當中，新自由主義潮流影響的結果。特別是，2008 年金融風暴的影響，全球寬鬆的金融政策下，新自由主義在臺灣的發展更為廣泛，而強化親資本與市場成為不可逆轉的發展。新自由主義的都更策略，除藉由大規模低利融資及減稅外，最重要的就是以都市計畫的策略性供給及容積獎勵措施，來鼓勵都市策略空間再結構，活化資本投資市場，帶動企業的形成與產業升級發展。一般認為臺灣產權制度的影響，導致土地所有權的整合困難，是都市更新最困難的部份。在新自由主義的市場邏輯下，克服這個困難與強化整合誘因的唯一策略，就是以容積獎勵，刺激地價及開發商利潤作為動能。新自由主義都更策略，是以，把都市競爭力及都市再開發簡化等同於容積獎勵的市場運作就可達成<sup>5</sup>。

然而，簡約的新自由主義容積獎勵策略所能有效運用的，就只有雙北市。在臺灣中南部，根本沒有誘因，因為容積獎勵對他們效益不大。是以，這個策略特徵就是都更空間的不對稱發展，絕大部分是以雙北市為主<sup>6</sup>（見表 4 與 5）。政策空間的不對稱發展一方面呈現出臺北市思維的政策偏頗外，另一方面也是新自由主義的都市更新策略，獎勵容積與親不動產資本市場利益的策略結果。因為除了大臺北地區外，其他地區的都市並不具備容積市場投資環境，新自由主義的都市更新策略，無法對他們產生作用。

表 4 歷年核定都市更新案件數 2010

Table 4. Approved cases of urban regeneration, 2010.

| 年度   | 全國  | 臺北市 | 新北市 | 基隆市 |
|------|-----|-----|-----|-----|
| 1999 | 9   | 0   | 0   | 0   |
| 2000 | 31  | 5   | 1   | 0   |
| 2003 | 32  | 2   | 0   | 0   |
| 2004 | 8   | 6   | 0   | 0   |
| 2005 | 26  | 8   | 9   | 0   |
| 2006 | 20  | 11  | 3   | 0   |
| 2007 | 22  | 19  | 0   | 0   |
| 2008 | 24  | 20  | 4   | 0   |
| 2009 | 22  | 19  | 3   | 0   |
| 2010 | 9   | 9   | 0   | 0   |
| 總計   | 203 | 99  | 20  | 0   |

資料來源：整理自內政部營建署 (2010) (統計自 2010 年 2 月 1 日止)。

## 新自由主義都市策略在大臺北新都會實踐的中央 / 地方尺度矛盾

上文的討論可看出，都市政權競爭與新自由主義都市策略間存在著明顯的共伴關係與效應。以下進一步把這個共伴的關係效應，放到大臺北新都會的多尺度治理環境中來檢驗，我們將可看出，都市政權建構的競賽所推動的新自由主義都市策略空間 (再) 開發策略，在大臺北新都會發展上最明顯的一個挑戰，就是來自於多尺度政治治理的矛盾效應。

在大陸崛起的世界過程中，兩岸的政治緊張關係，一直是影響臺灣都市區域與國家經濟策略之實踐成果的關鍵。在過去跨境的兩岸政治緊張關係，明顯與國家經濟的全球及兩岸連結形成對立衝突，除一方面阻礙了臺北都會的全球化發展 (Wang 2003; Wang 2004)，另一方面也造成亞太營運中心、全球運籌中心、自由貿易港區、挑戰 2008 等國家計畫的失效 (Chou and Tsai 2011)。這呈現了跨境尺度的經濟策略與國家尺度的政治聯結衝突與治理策略的矛盾。2008 年以後國民黨政權上台，強調「一中各表」的兩岸政策論述，緩和兩岸政治緊張關係，兩岸經濟合作協定 (ECFA) 在 2010 的簽署，緩解了跨境尺度連結治理矛盾。但這是否就能真正為大臺北新都會的再結構帶來加速發展，還要進一步檢驗城市區域的策略空間開發，在國內多尺度治理連結的實踐。換言之，還有待檢驗國家尺度、區域尺度與城市尺度的空間策略連結問題。國內不同尺度的策略空間 (再) 開發計畫治理連結關係，顯然就成了兩岸關係改善以後，最重要的空間尺度治理議題。

2008 年以後兩岸的跨境產業經濟連結的深化整合，也代表著大臺北都會甚至全臺灣的城市與區域，充分地暴露在大中華經濟圈，甚至東北亞與東南亞經濟圈的激烈競爭之中。大臺北新都會的地理位置，座落在東北亞與東南亞兩個經濟圈域的交界點，有機會透過國家空間策略作為，利用在大中華

經濟圈地理位置優勢，建構成一個環太平洋西岸經濟區域的一個大都會節點。然而，大臺北新都會的發展卻一直處於北北基的分治狀態，各自分別以在地城市尺度的都市政權建構的新自由主義策略作為中心，推出許多的都市（再）開發策略，但卻在碎裂細分的領域治理環境中，相互競爭矛盾。特別是，雙北市多數的都市更新、副都心以及產業與文化空間的激烈開發競爭（表 2），受制於個別都市政權建構的內向思維，強調以新自由主義都市策略解決個別都市及日常生活圈空間問題。目前北北基三個碎裂的行政管理，在制度上的無法整合出一套有關策略空間再結構的行動方案，更在互相競爭而浮濫的容積獎勵之新自由主義策略下，重複投資豪宅搶資源。這個發展不只難以形成世界級大都會的規模經濟效果，更無法有效回應全球經濟變遷與世界城市競爭的挑戰。這個發展的結果也成為大臺北新都會的城際競爭與環境永續治理矛盾惡化的關鍵。

2011 年新北市人口規模超出臺北市 130 萬人，升格後政治地位遠超過首都臺北市。相對自主權的升級後，新北市積極透過大規模的都市策略空間開發與強調淡水河左岸都市再開發策略，而凸顯在副都心與產業園區開發的競爭上（見表 2）。上文指出，都市再開發一直是地方政權聯盟的基礎，每任地方首長都藉此建構他的政權。也因此，隨著政權頻繁變遷，新的都市再開發策略就不斷被提出來。

新北市在 2005 年以前民進黨蘇貞昌時期強調的三峽大學城計畫與新板特區開發（至今仍未完全發展），造成當時縣政府負債 300 億。接著國民黨周錫璋市長，則在 2010 年推出新北市的新莊副都心。該計畫在民間的定位可從媒體所強調的「臺灣文創核心區：新莊正都心」，凸顯挑戰臺北市的企圖。2011 年國民黨朱立倫新推大汐止經貿園區、產業黃金走廊等計畫。這些地方現在已成為臺北盆地不動產炒作的最主要標的，地價飆漲。臺北市政府自 1998 年以後，除了馬英九時期的內湖科學園區、南港軟體園區、陳水扁時期的信義副都心的曼哈頓計畫外，在 2007 年民進黨中央政府主導的金磚計畫（南港臺灣智阜中心、華光金融中心）、郝龍斌時期的社子島等副都心開發。信義與內湖副都心再開發，目前仍因土地炒作，而有相當的土地閒置未開發。南港副都心的再開發，則因多重的政策矛盾而停滯（見下文）。雙北市副都心的開發定位都共同強調，以土地與不動產供給策略來發展商務中心、文化創意產業與高級住宅區，既沒特色又重複定位與投資，又彼此競爭。實際上，這些零碎細分的副都心（再）開發區的實際需求，仍待產業結構與制度改革的中央與地方配套作為，才能呈現出來。在缺乏多尺度治理制度及重要產業政策連結之下，這些地區的周邊仍有大量的不動產與住宅待消化，土地閒置甚多。顯然，在新自由主義的策略供給邏輯下，短期確實營造了一個土地及房地產炒作的有利環境；但這些副都心（再）開發計畫的競爭與重複投資矛盾，卻也導致長期土地的過度供給與投機城市問題的惡化。

總之，在臺北大都會形成過程中，雙北市的都市政權建構競爭，各自為政，多年來當然不會有都會整體交通路網規劃，以及整體產業空間結構調整策略；但更重要的，各自在新自由主義策略邏輯下，分別透過供給面的大規模都市開發策略，試圖競爭引導都會轉型發展到自己的領域。這個發展造成臺北盆地的產經空間整合治理的挑戰與重複投資的策略矛盾。新北市的升格為直轄市，擁更多的人事編制與財政規模（見表 5），強化了城際間的都市競爭效應，也使得這個新都會空間治理碎裂問題，更顯得棘手而難以處理。城際間競爭與治理整合矛盾的大臺北都會發展重要問題，主要呈現在以下問題：

### （一）基隆市的邊緣化

在雙北市的政權建構與城際競爭中，基隆都市策略空間的開發問題點，首先凸顯在新北市臺北港

的直接競爭，使得基隆市自由貿易港區變成是一個無效的都市再開發策略（參見本專刊張容瑛論文討論）。其次，在臺北市的磁吸效應下，也使得作為四大金磚計畫之一的基隆港區都更案無人投資。是以，地價相對便宜的基隆，在新自由主義的都更策略下，卻變成不是優勢而是一種劣勢，無法為基隆帶來更新動能。事實上，基隆的再開發涉及到產業、基盤設施、人才等複雜面向的投資，這些都遠超出新自由主義都更策略及目前市政府的治理能力。

更嚴肅的衝擊來自於五都之後的國家資源分配進一步不均，所帶來的邊緣化發展。2012 年財政收支劃分法以及公債法的修正，預計增加統籌分配稅款以及擴大舉債額度，其中一年以上公共債務未償餘額數占當年歲出額比例上限，五都提高為 250%，其他縣市只提高至 70%。在財政分配的邊緣化環境之下，由於基隆市人口不斷遷出，直接影響商業活動，進而導致稅收下降，它的發展與其他（非五都）縣市一樣，面臨財政資源限制，無力推動執行城市再結構的空間再開發策略。中國時報（曾百村、陳雨鑫、陳文信 2012）指出，

基隆市數年如一日，不論景觀或城市競爭力都顯現出「老而疲態」，絕大部分問題出在基隆市屬省轄市，能獲中央政府補助的統籌分配款並不多，基隆又地處潮濕，很多經費都用在維護老舊設施、基礎交通上，經費所剩無幾，根本沒錢用於新建設上。

基隆市競爭力重建的一個起點，就必須考量擬議的基隆港與臺北港的「雙港計畫」，推展「基北」縣市合併。中國時報（曾百村、陳雨鑫、陳文信 2012）進一步指出，

新北市府高層透露，若「基北」真的合併，則會形成「雙贏局面」，新北市將再擁有一處國際港口，而基隆則多了統籌分配款支援建設，加上市府對於城市改造「很有信心」，將能打造一個煥然一新、卻又不失傳統風味的港都，相信大多數基隆市民應該不會反對。

縣市合併效益雖然可期，但卻基隆市議會反對以及中央的消極不作為<sup>7</sup>，以至於無力推動合併，任由基隆市邊緣化與港區資源浪費。

## （二）城市區域永續環境治理矛盾

行政區劃碎裂的大臺北新都會，在台北都市開發的城際競爭發展之下，明顯導致的另一個空間結果，就是環境治理的挑戰：都市蔓延與郊山生態環境保育及河川流域土地開發的永續治理挑戰。大臺北新都會的空間形式，主要反映在人口與就業節點的集中以及通勤型態上，而且是沿著廊道或環形的輻射狀與線狀發展。在土地使用上，大臺北都市區域涵蓋著相當的農業區與保護區等不同規模的綠色區域。因此，保留外圍開放空間作為防災與生物多樣性功能區域，相當重要。然而，這個實際環境永續需求，在雙北市開發競爭壓力下，卻變得困難重重，甚至不可能。目前大臺北新都會的多核心城市區域發展，必然加速都市蔓延，惡化郊山生態環境保育，以及河川流域土地開發治理的問題（Chou and Li 2012）。特別是，在雙北市都市的競爭氛圍下，發展飽合的臺北市更進一步試圖往環境敏感地進行開發。典型的案例就是洪水平原的社子島與關渡平原開發案的提出；這些地區在 1960 年代的經合會臺北盆地規劃時，被劃為基隆河滯洪平原（Darling and Buswell 1964; Monson 1964; Taiwan Province Government 1963）。現在臺北市基隆河截彎取直，設立了內湖科學園區，再加上社子島以及關渡的開發，

臺北盆地的環境永續及洪水威脅，就變成是必須付出的都市代價。

表 5 北北基行政組織編制

Table 5. Government - organization structure in new Taipei metropolis.

| 名稱                    | 臺北市  | 新北市  | 基隆市   |
|-----------------------|--|--|---|
| 地方自治層級                | 直轄市  | 直轄市  | 省轄市   |
| 面積 (km <sup>2</sup> ) | 271.80   | 2,052.57   | 132.76  |
| 2011 人口數              | 2,650,968  | 3,916,451  | 379,927   |
| 2013 統籌分配稅款           | 34,868 (百萬)  | 25,103 (百萬)  | 3,061 (百萬)  |
| 地方政府財力等級              | 第一級  | 第二級  | 第四級   |
| 鄉鎮市區數                 | 12   | 29   | 7   |
| 副市長任免                 | 3 名  | 3 名  | 1 名   |
| 一級機關數                 | 30   | 27   | 11  |
| 一級機關名稱                | 民政局、財政局、教育局、<br>產業發展局、工務局、交通<br>局、社會局、勞工局、警察<br>局、衛生局、環境保護局、<br>都市發展局、文化局、消防<br>局、捷運工程局、臺北翡翠<br>水庫管理局、觀光傳播局、<br>地政處、兵役處、主計處、<br>人事處、政風處、公務人員<br>訓練處、資訊處、研究發展<br>考核委員會、訴願審議委員<br>會、法規委員會、都市計畫<br>委員會、原住民事務委員<br>會、客家事務委員會 | 秘書處、民政局、財政局、教<br>育局、經濟發展局、工務局、<br>水利局、農業局、城鄉發展<br>局、社會局、地政局、勞工局、<br>交通局、觀光旅遊局、法制<br>局、警察局、衛生局、環境保<br>護局、消防局、文化局、原住<br>民行政局、新聞局、人事處、<br>主計處、政風處、研究發展考<br>核委員會、客家事務局 | 民政處、財政處、產業發展<br>處、教育處、工務處、交通旅<br>遊處、都市發展處、社會處、<br>地政處、行政處、研考處 |

資料來源：本研究整理。

### (三) 交通路網與節點開發的合作治理挑戰

交通與數位通訊基盤設施，是大臺北多核心都會的神經系統。藉由快速路網的連結，以整合三個都市的重要節點，是形成大都會的規模與經濟綜效的要件。大臺北新都會的發展，因此需要一個全面而通盤的路網與節點的有效計畫與執行。然而，截至目前為止，大臺北都會區在缺乏通盤的交通路網規劃之下，交通問題的解決，往往是被片段零星的道路分段工程改善策略所支配。實際的大臺北多核心網絡城市的新都會發展現實，就是 (1) 臺北港與基隆港自由貿易港區的策略空間競爭，加速基隆港的衰退；(2) 捷運路網與節點的擴充，過度受到地方政府競爭影響而片段性的進行，缺乏新都會網絡多核心建構的一體成型策略。是以，到了 2012 年新北市的淡海與三峽新市鎮還是沒有捷運路網服務，推動超過 30 年淡海新市鎮開發成效有限。邊陲的基隆仍缺乏連結臺北的捷運規劃，來補強生活圈效能，整合到大臺北新都會地區，活化基隆港與火車站的核心地區<sup>8</sup>。從跨境到國家與都會區域尺度的交通、產業、生態環境與都市策略空間開發策略的治理連結問題，已成阻礙及影響大臺北新都會的網絡城市區域的競爭力發展，而成為世界級都會的關建制度障礙。

## 都市更新的尺度治理碎裂與新自由主義策略的無效化

上文討論了新自由主義都市策略在大臺北都會競爭力建構與實踐的多尺度治理矛盾。本文以下緊接著以都市更新策略的案例，進一步討論指出，多尺度治理問題的糾葛制約，已造成新自由主義都市策略的無效化。

### (一) 中央 / 地方尺度的都更治理矛盾

都市更新策略的多重尺度治理連結矛盾，首先就是上文指出 2008 年國民黨新政權上台，把都市更新列為馬英九總統的愛台十大建設之一，但終止了前政府的四大金磚計畫。在 2010 年改推「都市更新產業行動計畫」。由於政黨輪替頻繁，中央政權無法維持都市更新策略延續性，對大臺北新都會都市更新策略的缺乏協調整合結果，都市更新治理的實效性便受到質疑挑戰。然而，最關鍵的矛盾還是在於新自由主義都更策略在國家、都會區域與城市間的多重尺度治理矛盾有關。

#### 1. 都更與打房治理政策的尺度連結矛盾

新自由主義都市更新策略，是透過寬鬆金融政策與容積獎勵，以激勵房地產市場繁榮來推動。房地產投機成本相對低，過剩的游資流入房地產市場的必然結果，就是房地產價格高漲，尤其是臺北市。下表 6 顯示，2010 年與 2011 年臺北市房價所得比高出臺灣各主要城市甚多。房價問題在 2010 年成為大臺北新都會民怨之首的政治問題，也就是所謂的「居住正義」，年輕人買不起臺北房子問題的社會反彈。然而，這個臺北市房價問題在尺度上，卻被中央認定並擴大成全國性的居住正義問題，而採取全國性的打房政策，來遏止房價，包括：2010 年公有土地禁止標售以及地產融資管治與利率提升；2011 年奢侈稅對 2 年內短期移轉的房地產加重課稅 15%，以及地政法規修法強化房地產交易實價登錄與市場管理。打房的國家（尺度）策略，雖是在抑制房價，防止不動產泡沫破裂的作為，但卻負面衝擊到新自由主義都更策略在城市（尺度）的實踐。是以，都更與打房治理政策互為矛盾，相當明顯。打房策略全面壓縮了臺北市以外的都更投資機會與房價，但對臺北市的房價與居住正義，卻未見多大的效益；因為在同一時間臺北市政府在都更策略上進一步加碼容積獎勵到兩倍以及推出「一坪換一坪」的公寓都更策略，導致過高的臺北房價受到強力支撐（見下文）。然而，都更與打房策略矛盾，卻伴隨而來以下兩個結構性矛盾。

#### 2. 指標性都更策略的失效矛盾

打房的策略矛盾，首先影響到的是，大臺北新都會指標性策略空間改造的國家級策略的實踐；而這也就是四大金磚的都市更新策略執行，自 2008 以來迄今毫無進展的另一個主要原因。特別是，中央以公有土地為資源基礎介入到都市更新的推動，也是中央激勵都市經濟與空間改造最重要可運用的政策資源。然而，卻因為公有土地標售，刺激房價飆漲問題，引發社會反彈變成政治壓力，迫使公有土地禁止標售。這個結果再加上房地產健全方案，遏制新自由主義的都市再生策略的效能發揮。也就是，基隆港區、南港副都心、華光金融中心都市更新案的國家都更計畫空轉，連帶衝擊大臺北都會策略空間的轉型，進一步再向上阻礙 ECFA 的兩岸跨境經濟整合的動力發展，延滯大臺北新都會邁向國際大都會的發展進程。

表 6 房價所得比，2010-2011.

Table 6. House price to income ratio, 2010-2011.

|      | 2010 (Q1Q2) | 2010Q3 | 2010Q4 | 2011Q1 | 2011Q2 | 2011Q3 | 2011Q4 |
|------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 合計   | 7.69        | 8      | 8.9    | 8.3    | 9      | 9.2    | 9.3    |
| 臺北市  | 10.89       | 11.1   | 14.3   | 12     | 16.2   | 14.5   | 15.3   |
| 新北市  | 7.89        | 8.9    | 9.4    | 9.1    | 9.4    | 10.1   | 10.1   |
| 桃竹縣市 | 6.67        | 6.4    | 6.7    | 5.9    | 6.7    | 7.7    | 8.2    |
| 臺中市  | 6.44        | 6.4    | 7.1    | 7.4    | 7.3    | 7.4    | 6.7    |
| 臺南市  | 6.48        | 7.4    | 7.8    | 5.6    | 6.6    | 6.6    | 6.6    |
| 高雄市  | 6.44        | 6.8    | 6.4    | 7.8    | 6.9    | 8.1    | 7.3    |

資料來源：整理自內政部營建署歷次住宅需求動向調查 <http://pip.moi.gov.tw/NET/E-Statistics/E1.aspx>。

### 3. 居住正義的城市策略矛盾

房價過高與居住正義的成為民怨之首的政治問題，實際上，真正的核心是在於新自由主義都市政策，以及 2008 年以來國家金融寬鬆政策，導致游資過剩的住宅假需求所使然。然而，在新自由主義的政策邏輯之下，2010 年行政院長吳敦義最直接的反應與對臺北市房價過高的政策回應，就是認為「住宅供給不足」。因此，採取平價住宅供給策略，作為壓抑臺北市房價的另一個重點，以及回應居住正義的社會反彈。特別在臺北市仁愛路空軍司令部與松山等精華地段，推出社會住宅政策。但這個結果卻被認為會降低在地房價，遭受到周邊住民的反對而終止。但也因為臺北市興建平價住宅遭受反對，最後在臺北市以外地區，指定興建平價住宅要來解決，包括新北市的板橋、淡水與新店等都市，但奇怪的是這些地方都是住宅供應過多，供過於求的城市，沒有社會住宅需求。這個社會住宅政策的發展，也因此，是新自由主義策略社會反彈之後，國家回應該策略矛盾的一個社會安撫計畫。

### (二) 城市尺度的治理矛盾：地方 vs.地方，以及經濟 vs.社會治理碎裂

新自由主義都市更新的治理制度主要是，試圖藉由高房價的不動產利潤與容積獎勵的策略誘因，以開發商為動能核心，由下而上與地主整合成為一個水平協力網絡，有系統去協調和回應改變中的都市環境，又想要能達到政府所設定都更策略和公共利益目標。這在治理實踐上，造就了雙北市都更治理制度的挑戰，特別是治理的碎裂及課責問題。

例如臺北市好好看的都更政策形式，在獎勵容積策略誘導下，開發商將其建築用地綠美化，暫時作為公共空間的「假公園」。市政府認為有助於都市美化及節能減碳效益，但遭到監察院調查指出，「欠缺給予獎勵容積之必要性與合理性，且耗費大量行政人力及成本、與釋出之獎勵容積僅能換得 18 個月之短期綠化空間，顯示是政府投入資源與產出之公共利益未能相當，實難謂允當」，(程仁宏、劉玉山 2012)。顯然，這是協助建商養地炒作房價；因而被認為是臺北市都市地景的假公園，引發社會輿論對新自由主義更新策略的傾商與社會公平正義抨擊 (見相關新聞報導；劉榮 2011；陳曉宜 2012；周志豪 2012；劉榮 2012；蘇瑋璇 2012)。至於新北市，在過去工業化發展所帶來的人口成長與都市開發沉重壓力，使得新北市的都市空間結構，街道狹小外，公共設施嚴重不足，是規畫專業界所普遍認為極待



都市更新，來改善提升居住環境品質。但大片的公寓住宅區更新，卻因新自由主義策略只強調容積獎勵與市場機制的侷限制約，推動結果遠不如臺北市。相反的，新北市的都市再開發策略，很大的部分，是現有產業變遷所驅動。在過去 30 年來的工業化發展，在 1990 年代末以來廠房大量外遷大陸，工業區再開發轉型成住宅區的開發，就成為都市更新的主流。此外，在政策上我們看到市政府特別強調是以捷運站周邊地區開發為重點，因為市政府給與捷運站周邊五公里範圍土地大幅的容積獎勵。在政策論述上，是藉由新自由主義的都更容積獎勵，改變過去工業化新北市的居住環境品質，但因為過度容積獎勵的強調結果，反而加快提升新北市的居住密度。是以，在新自由主義的都更策略之下，公共設施普遍不足的新北市環境，似乎無法獲得太大的改善。

其次，在新自由主義都更策略邏輯，雖然不同的民間開發機構和團體被鼓勵參與並整合起來，但他們卻同時也會在社會剩餘與利益分配爭取上，發生競爭的關係。目前都更實施都是由開發商與地主直接接觸，兩者利益通常衝突沒有信任的基礎，以至於都更暴力事件的出現。典型案例就是臺北市士林的文林苑都更案，住戶 40 戶，土地面積 581 坪，38 戶支持建商的都更實施計畫，支持率 95%。但兩抗爭戶，也就是釘子戶，要求權力轉換金 2 億，明顯與法定補償費 7,400 萬元的落差極大，以至於該案停滯。由於都更治理網絡的合作競爭衝突矛盾結果，明顯導致臺北市都更案的推動不只時間很長（約 8 到 10 年），而且能成功完成的機率少於 10%。都更在政策效率上明顯低落，但政府卻不必對政策負責。在新自由主義治理網絡的意識霸權之下，政府在這個治理網絡中的角色，以及公權力如何介入到水平而糾纏的治理網絡，對政府都是個難解的挑戰。

最後，都市更新的實踐，關係到社會公平與包容、環境議題以及經濟競爭力三者間的目標衝突協商，這是政府不可推卸的責任。但新自由主義都更策略，在建商與開發商主導的更新治理網絡中，在社會公平與環境所涉及到的公共利益的議題，明顯不會是都更實踐的重點。在公共利益受到挑戰時，我們往往會發現無法對政府課責，因為這個責任已然外包給了建商/開發商所主導的都更計畫。上文指出，新自由主義都更計畫本質上就是供給面策略，它的一個重要表徵，是呈現在容積獎勵連帶而來的臺北市都市更新的房地產豪宅化，造就地價與公寓房價高漲。就老舊公寓更新專案言，臺北市建築物登記為住宅使用有四十九萬戶，超過三十一年份的有十八萬戶（約全市 34% 的舊建築），其中屬於四、五層樓公寓不易改建者有十四萬戶，因為產權複雜實際推動困難，短期並不容易有效果。特別是，在開發商與地主利益競爭容易衝突下，臺北市都更案的推動平均至少要 8 到 10 年的時間。也因此，一般認為臺北市都更成功率低，延緩城市進化腳步（林恕暉 2010）。雖然如此，但新自由主義容積獎勵更新策略，已使得臺北市公寓房價翻漲。這至少有下列幾個矛盾的結果，首先，就是使得國家的打房策略破功。其次，就是惡化都更治理網絡的競合衝突及矛盾，使得都更的整合推動更困難。一般業界認為「一坪換一坪」都更政策，造成房價非理性的上漲結果就是，「臺北市政府兩倍容積的『好康』喊出，地主和建商對『財產倍增』的期望更深，談判難度自然上揚，釘子戶也變多了」（何醒邦 2011）。最後，這個策略也造成臺北市中產階級城市的瓦解危機。過去市民買得起的公寓，房價反而因為豪宅化的預期而大漲，帶來的就是臺北市住宅市場與市民社會的兩極分化，深遠影響到未來臺北市的都市發展性格。都更的豪宅化發展，房價的快速增長，是促成臺北市中產階級人口外移的重要因子。社會排除效應的發生，目前成為臺北市居住正義的重要課題。新自由主義都更治理制度，在臺北市的實踐，明顯面臨社會公平與包容、環境議題以及經濟競爭力三者間的目標衝突協商，以及所關聯的課責與效

## 結論與討論

本文以大臺北新都會的案例，把新自由主義策略放到都會區域的多尺度治理環境中，來檢驗他們在全球化過程中實踐的挑戰與問題。我們的結果明顯可看出，大都會的城市區域雖然在新區域論的影響下，已成為國家回應全球化發展，建構競爭力的關鍵尺度。但大都會的發展卻明顯地受制於新自由主義策略在多尺度實踐的治理矛盾，而無法彰顯出新區域論在政策理論上，所承諾的競爭力提升效應。我們的案例經驗討論中，所顯示在城市區域發展理論的一個問題就是，主流的新區域論有關合作互補的經濟制度文化與「在地尺度」的規範性政策論述，事實上，是必須放到多尺度的政治治理環境中來實踐。也因此，大都會的城市區域發展與競爭力的提升，是有條件的 (contingent) 決定在多尺度政治治理的接合矛盾問題上。是以，在欠缺新自由主義都市策略及其在多尺度實踐的政治治理問題分析，它們的論述也容易使我們過於樂觀的看待最近中央政府基於新區域論的跨域合作政策論述。也就是，天真地認為藉由行政區劃調整的國家再尺度化，建構五都的都會城市區域，很自然就能來整合國土發展，達到競爭力建構的策略目標與構想。我們的經驗研究顯示，都市政權建構競賽與新自由主義都市開發策略，在實踐上雖有一定的共伴效應，但在縣市合併的五都升格政策實踐後，他們對大都會的競爭力、環境與社會矛盾問題，不只無法見到改善效果，而且更在碎裂細分的行政區劃及多尺度政治治理矛盾中，進一步惡化。

換言之，北北基的政權建構競爭與新自由主義城市策略，雖然營造了有利於不動產投機的環境，而有利於都市政權建構的短期利益發展，但長期而言卻帶來以下的治理矛盾。首先，在臺灣都市政權競爭的環境下，城市多尺度治理策略的碎裂化與相互矛盾，不但造成新自由主義都市策略無效化，而且也導致都會空間環境永續與社會矛盾的惡化危機。其次，新自由主義在大臺北新都會的實踐，明顯可以看出加速政府責任的外包與都市發展的市場化趨勢。然而，攸關公共利益與服務提供的外包都市開發商的結果，一方面使得都市發展的課責問題，成為治理碎裂化過程中最為突顯的問題；另一方面更造就社會公平與居住及環境正義，成為當前臺灣新社會運動的核心議題。最後，新自由主義的都市 (再) 開發策略，過度強調以容積獎勵來達成都市競爭力與空間結構的改造，把都市競爭力界定得太狹隘，以至於都市更新策略的推動，製造了新的空間不對稱發展而只侷限於雙北市。它本身就是個 low-road 策略，對長期的後工業都市區域的建構轉型以及大臺北新都會的競爭力發展，不但有其侷限而且充滿了矛盾，也造成當前居住正義的挑戰。顯然，大臺北新都會的競爭力建構、環境與社會矛盾問題的惡化與根源，除了新自由主義都市開發策略的親不動產市場利益的不當特質之外，更重要的，很大一部分也是由於他們在實踐上的多尺度治理矛盾效應所使然。

## 註 解

1. 臺北基隆都會區域包括臺北市基隆市臺北縣 29 鄉鎮及桃園縣 8 鄉鎮，面積約 2,500 公里、49 年人口 234.4 萬。都市化地區人口佔總人口 75.4%，包含中心都市化地區 (臺北與基隆市) 46.3%、附廓

都市化地區的 14 鄉鎮 18.42%、外圍都市化地區 26 鄉鎮的 10.7%。(臺灣省政府 1965: 1)

2. 2012 年中央政府債務餘額已接近公共債務法規定 40% 之上限，臺灣截至該年 9 月底止，債務餘額為 4 兆 2,918 億元；以 2,300 萬人計算，平均每人背負 18.6 萬元國債，為了降低債務，每年還債達稅課收入的 5%。為此，101.11.22 行政院通過公債法修正草案，臺中市長胡志強請副市長徐中雄當面向行政院長陳冲表達「失望、激烈、憤怒、不能接受」；臺北市副市長丁庭宇擔心指出，「北市明天就會產生財務危機」；只有臺南市長賴清德表明「可接受」。丁庭宇在會中指北市舉債金額驟減百分之四十五、非常嚴重，是唯一產生負數的直轄市，建議回到過去歲出歲入規模二或二點五倍的計算方式；徐中雄則指出，臺中市與臺南市、桃園縣的最有利指標一樣，只有百分之零點一，無法接受。高雄市副市長陳啟昱則說，依草案高雄市馬上短缺一三七億元；新北市副市長許志堅表示，草案的扣除未償餘額與自籌財源組成部分，於試算時對質疑會對新北市不公。
3. 李桐豪在聯合報指出，「目前地方政府的自我財源大部分來自於土增稅，直轄市是百分之百土增稅收歸地方，縣市則是百分之八十，政院版公債法的『財政自我努力機制』，恐導致地方政府炒地皮，藉增加土增稅、創造自我財源，來保障舉債空間。」(陳洛薇等 2012)
4. 執行方式是針對符合設置公益性開放空間、提升環境品質及提供民眾公共活動空間的私人開發案，給予容積獎勵。
5. 這個方式也凸顯在中央與地方搶容積獎勵政策主導權的矛盾。中央規範都更容積獎勵最高為 1.5 倍，臺北市政府則認為容積獎勵屬於地方事務，自訂自治條例突破中央 1.5 倍規範，提高到 2 倍。形成中央與地方搶容積獎勵，這個特殊現象因此遭到監察院的糾正，也帶來許多社會經濟的新挑戰。
6. 新北市的都市更新，截至 2010 年市政府核定案件計 20 案。主要的更新發展，集中在捷運沿線的車站周邊 500 公尺範圍內工業區與住宅區的容積獎勵都市更新案。其中，住宅公寓地區因為產權複雜，推動不易。倒是後工業化發展製造業外移後，都市計畫工業用地的零碎變更住宅用地，成為是都市更新的一個主流。
7. 「基北」合併將創造雙贏局面，基隆市民大多贊成，卻遭當地議員力阻。因為按照人口數計算，若基隆市與新北市合併，基隆市議員數將從現在的卅名，急速下降至僅剩五名，意即合併後將有廿五名議員會「丟頭路」，為固守工作權，大多力阻合併議題。行政院祕書長陳士魁則表示，內政部的整併構想，是來自於交通部的「雙港計畫」，這是政院重大投資計畫，預計將興建基隆港港務大樓，推動基隆港轉型，周邊也將同步進行都市更新。但他強調，行政院只有考慮周邊區域通盤規畫，沒有考慮到縣市合併。(曾百村、陳雨鑫、陳文信 2012)
8. 目前以高速公路連接基隆市，改善基隆與雙北市的交通連結關係，卻因為基隆在地的產業經濟空間的快速衰落，造成基隆經濟就業與人口的外流。對基隆市市中心的在地經濟機能轉型帶動功能有限，甚至是負面的效應。

## 引用文獻

丁育群 [Ding, U. Q.] 2012。臺北市推動北台的經驗分享 [Tai bei shi tui dong bei tai de jing yan fen

- xiang]。發表於 2012 年縣市改制直轄市 2 周年回顧與展望研討會論文，臺北 [Fa biao yu 2012 nian xian shi gai zhi zhi xia shi liang zhou nian hui gu yu zhan wang yan tao hui lun wen, Taipei]。
- 內政部營建署 [Construction and Planning Agency, Ministry of the Interior] 2010。都市更新網 [Du shi geng xin wang]。http://twur.cpami.gov.tw/public/pu-index.aspx (擷取日期：2010.02.01)。
- 王振寰 [Wang, C. H.] 1996。誰統治臺灣? [Shei tong zhi tai wan?]。臺北 [Taipei]：巨流 [Ju liu]。
- . 2002。東亞「世界城市」的不同路徑：漢城與臺北 [Dong ya shi jie cheng shi de bu tong lu jing: Han cheng yu tai bei]。臺灣社會研究季刊 [Tai wan she hui yan jiu ji kan; Taiwan: A Radical Quarterly In Social Studies] 47: 85-139。
- 江尚書、周素卿、吳幸玲 [Chiang S. S., S. C. Jou, and H. L. Wu] 2010。都市再發展與新自由主義治理的經驗模式：以臺北車站特定專用區之開發為例 [Du shi zai fa zhan yu xin zi you zhu yi zhi li de jing yan mo shi: Yi tai bei che zhan te ding zhuan yong qu zhi kai fa wei li; Urban redevelopment and neoliberal governance: Empirical model for (re-) developing the Taipei Main Station Special District]。都市與計劃 [Du shi yu ji hua; City and Planning] 37 (2): 167-91。
- 何醒邦 [He, X. B.] 2011。北市都更 老公寓「1 坪換 1 坪」炒樓添柴火 去年 8 月推出 最高獎勵「兩倍容積」至今 17 件在審 房價聞風漲 老宅價格飆 都在等都更 地皮整合難 [Bei shi dou geng lao gong yu yi ping huan yi ping chao lou tian chai huo qu nian 8 yue tui chu zui gao jiang li liang bei rong ji zhi 17 qian zai shen fang jia wen feng zhang lao zhai jia ge biao dou zai deng dou geng di pi zheng he nan]。聯合報 [Lian he bao; United Daily News]，9 月 11 日 A3 版。
- 吳挺鋒 [Wu, T. F.] 2008。新自由主義都市化：一個批判性的檢視 [Xin zi you zhu yi du shi hua: Yi ge pi pan xing de jian shi]。臺灣社會學刊 [Tai wan she hui xue kan; The Taiwanese Journal of Sociology] 41: 149-88。
- 李承嘉 [Li, C. J.] 2012。臺灣土地政策析論—從改革到投機的福爾摩沙 [Tai wan tu di zheng ce xi-lun cong gai ge dao tou ji de fu er mo sha]。臺北 [Taipei]：五南 [Wu nan]。
- 周志豪 [Chou, Z. H.] 2012。大量容積獎勵 議員批圖利建商 [Da liang rong ji jiang li yi yuan pi tu li jian shang]。聯合報 [Lian he bao; United Daily News]，6 月 2 日 B2 版。
- 周志龍 [Chou, T. L.] 1997。全球經濟發展與國土規劃開發體制變遷：臺灣與英國為例 [Quan qiu jing ji fa zhan yu guo tu gui hua kai fa ti zhi bian qian: Tai wan yu ying guo wei li]。思與言 [Si yu yan; Thought and Words] 35 (3): 139-89。
- . 2001。臺灣國土經營管理制度結構變遷 [Tai wan guo tu jing ying guan li zhi du jie gou bian qian]。人文及社會科學集刊 [Ren wen ji she hui ke xue ji kan; Journal of Social Sciences and Philosophy] 13 (1): 89-132。
- . 2002。全球化、國土策略與臺灣都市系統變遷 [Quan qiu hua guo tu ce yue yu tai wan du shi xi tong bian qian]。都市與計劃 [Du shi yu ji hua; City and Planning] 29 (4): 491-512。
- . 2003。後工業臺北多核心的空間結構會及其治理政治學 [Hou gong ye tai bei duo he xin de kong jian jie gou hui ji qi zhi li zheng zhi syue]。地理學報 [Di li xue bao; Journal of Geographical Science] 34: 1-18。

- 周素卿、吳幸玲、江尚書 [Jou, S. C., H. L. Wu, and S. S. Chiang] 2009。後工業化臺北與新自由主義都市政治 [Hou gong ye hua tai bei yu xin zi you zhu yi du shi zheng zhi]。中國地理學會會刊 [Zhong guo di li xue hui hui kan; *Bulletin of the Geographical Society of China*] 43: 15-32。
- 周素卿、林潤華 [Jou, S. C., and R. H. Lin] 2008。與世爭高：臺北市高層建築生產的在地脈絡 [Yu shi zheng gao: Tai bei shi gao ceng jian zhu sheng chan de zai di mai luo]。都市與計劃 [Du shi yu ji hua; *City and Planning*] 35 (1): 1-28。
- 林恕暉 [Lin, S. H.] 2010。老舊公寓更新專案 北市喊：一坪換一坪 [Lao jiu gong yu geng xin zhuan an bei shi han: Yi ping huan yi ping]。自由時報 [Zi you shi bao; *Liberty Times*]，7月28日 A8版。
- 金家禾 [Ching, C. H.] 1999。邁向世界都市之臺北都會區產業結構與空間分佈變遷 [Mai xiang shi jie du shi zhi tai bei du hui qu chan ye jie gou yu kong jian fen bu bian qian]。都市與計劃 [Du shi yu ji hua; *City and Planning*] 26 (2): 95-112。
- 夏鑄九 [Xia, Z. J.] 1993。全球經濟再結構過程中的臺灣區域空間結構變遷 [Quan qiu jing ji zai jie gou guo cheng zhong de tai wan qu yu kong jian jie gou bian qian]。國土規劃的挑戰 [Guo tu gui hua de tiao zhan]。國家發展挑戰組主編 [eds. Guo jia fa zhan tiao zhan zu]，53-94。臺北 [Taipei]：業強 [Ye qiang]。
- 郝麗斌 [Hao, L. B.] 2009。北臺區域合作的發展與挑戰 [Bei tai qu yu he zuo de fa zhan yu tiao zhan]。研考月刊 [Yan kao yue kan] 33 (4): 85-8。
- 張景森 [Zhang, J. S.] 1993。臺灣的都市計劃 1895-1988 [Tai wan de du shi ji hua 1895-1988]。臺北 [Taipei]：業強 [Ye qiang]。
- 許志堅 [Xu, Z. J.] 2012。新北市都會治理與行政區劃所面臨之課題 [Xin bei shi dou hui zhi li yu xing zheng qu hua suo mian lin zhi ke ti]。發表於 2012 年縣市改制直轄市 2 周年回顧與展望研討會論文，臺北 [Fa biao yu 2012 nian xian shi gai zhi zhi xia shi 2 zhou nian hui gu yu zhan wang yan tao hui lun wen, Taipei]。
- 陳東升 [Chen, D. S.] 1995。金權城市 [Jin quan cheng shi]。臺北 [Taipei]：巨流 [Ju liu]。
- 陳洛薇、鄭宏斌、李昭安、許雅筑 [Chen, L.W., H. B. Zheng, Z. A. Li, and Y. Z. Xu] 2012。舉債壓縮 42% 地方政府恐炒地皮 [Ju zhai ya suo 42% di fang zheng fu kong chao di pi]。聯合報 [Lian he bao; *United Daily News*]，11月24日 A4版。
- 陳曉宜 [Chen, X. Y.] 2012。台北筆記 - 都發局在為誰的利益開發 [Tai bei bi ji- Dou fa ju zai wei shei de li yi kai fa]。自由時報 [Zi you shi bao; *Liberty Times*]，9月11日 A14T版。
- 曾百村、陳雨鑫、陳文信 [Ceng, B. C., Y. X. Chen, and W. X. Chen] 2012。併新北市 基隆市民贊成 議員反對 [Bing xin bei shi ji long shi min zan cheng yi yuan fan dui]。中國時報 [Zhong guo shi bao; *China Times*]，10月30日 A6版。
- 程仁宏、劉玉山 [Cheng, R. H., and Y. S. Liu] 2012。監察院第1010800018字號調查報告 [Jian cha yuan di 1010800018 zi hao diao cha bao gao]。http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=../di/edoc/eDocForm\_Read.asp&ctNode=910&AP\_Code=eDoc&Func\_Code=t01&case\_id=101000224 (擷取日期：2012.06.09)。
- 黃麗玲 [Huang, L. L.] 2002。都市更新與都市統理：臺北與香港的比較研究 [Du shi geng xin yu du shi

- tong li: *Tai bei yu xiang gang de bi jiao yan jiu*。國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文 [Ph.D. dissertation, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University, Taipei]。
- 廖了以 [Liao, L. Y.] 2009。國土空間規劃再結構：地方及區域發展新策略 [Guo tu kong jian gui hua zai jie gou: Di fang ji qu yu fa zhan xin ce lue]。研考月刊 [Yan kao yue kan] 33 (4): 1-12。
- 臺灣省政府 [Taiwan Provincial Government] 1965。臺北基隆都會區域計劃 [Tai bei ji long dou hui qu yu ji hua]。臺北 [Taipei]：建設廳公共工程局 [Jian she ting gong gong gong cheng ju]。
- 劉榮 [Liu, R.] 2011。搞假公園 臺北好好看計畫被糾正 [Gao jia gong yuan tai bei hao hao kan ji hua bei jiu zheng]。自由時報 [Zi you shi bao; Liberty Times]，9月3日 A14T 版。
- 。2012。容積獎勵圖利？議員：5年多出2.5座 101 [Rong ji jiang li tu li? Yi yuan: 5 nian duo chu 2.5 zuo 101]。自由時報 [Zi you shi bao; Liberty Times]，6月2日 A14T 版。
- 蕭全政 [Xiao, Q. Z.] 2004。經濟發展與臺灣的政治民主化 [Jing ji fa zhan yu tai wan de zheng zhi min zhu hua]。臺灣民主季刊 [Tai wan min zhu ji kan; Taiwan Democracy Quarte] 1 (1) : 1-25。
- 簡錫堦 [Jian, X. K.] 2008。解構金權、鞏固民主 [Jie gou jin quan gong gu min zhu]。臺灣民主季刊 [Tai wan min zhu ji kan; Taiwan Democracy Quarterly] 5 (3) :185-92。
- 蘇瑋璇 [Su, W. X.] 2012。公園變樣品屋 市府被轟養肥建商 [Gong yuan bian yang pin wu shi fu bei hong yang fei jian shang]。中國時報 [Zhong guo shi bao; China Times]，5月25日 C2 版。
- Albrechts, L., P. Healey, and K. R. Kunzmann. 2003. Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *American Planning Association Journal* 69 (2): 113-29, doi: 10.1080/01944360308976301.
- Amin, A., and N. Thrift. 1995. Living in the global. In *Globalisation, institutions and regional development in Europe*, eds. A. Amin, and N. Thrift, 1-22. Oxford: Oxford University Press.
- Bailey, N., and L. Turok. 2001. Central Scotland as a polycentric urban region: Useful planning concept or chimera. *Urban Studies* 38 (4): 697-715, doi: 10.1080/00420980120035295.
- Bathelt, H., A. Malmberg, and P. Maskell 2004. Clusters and knowledge: Local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography* 28 (1): 31-56, doi: 10.1191/0309132504ph469oa.
- Begg, I. 1999. Cities and competitiveness. *Urban Studies* 36 (5/6): 795-809, doi: 10.1080/0042098993222.
- Breathnach, P. 2010. From spatial Keynesianism to post-fordist neoliberalism: Emerging contradictions in the spatiality of the Irish state. *Antipode* 34 : 1180-99, doi: 10.1111/j.1467-8330.2010.00798.x.
- Brenner, N. 1999. Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalisation studies. *Theory and Society* 28: 39-78, doi: 10.1023/A:1006996806674.
- . 2004. *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner, N., J. Peck, and N. Theodore. 2012. Towards deep neoliberalization. In *Neoliberal urbanism and its contestations: Crossing theoretical boundaries*, eds. J. Kunkel, and M. Mayer. 27-45. Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Brenner, N., and N. Theodore. 2002. Cities and the geographies of actually existing neoliberalism. *Antipode*

- 33: 349-79, doi: 10.1111/1467-8330.00246.
- Castells, M. 2000. Materials for an exploratory theory of the network society. *British Journal of Sociology* 51 : 5-24, doi: 10.1080/000713100358408.
- . 2010. Globalisation, networking, urbanization: Reflections on the spatial dynamics of the information age. *Urban Studies* 47 (13): 2737-45, doi: 10.1177/0042098010377365.
- Ching C. H. 2005. The development of economic structure: Producer services and growth constraints. In *Globalizing Taipei*, ed. R. Kwok, 35-54. London: Routledge.
- Chou, T. L. 2005. The transformation of spatial structure: From a monocentric to a polycentric city. In *Globalizing Taipei*, ed. R. Kwok, 55-77. London: Routledge.
- Chou, T. L., and T. C. Li. 2012. City sustainability and river management in Taipei, Taiwan. *Journal of Urban Management* 1(1): 77-94
- Chou, T. L., and S. Y. Tsai. 2011. Contention in regional government: Impact on domestic production specialization. In *The Second Great Transformation; Taiwanese Industrialization in the 1980s-2000s*, ed. R. Kwok, 53-77. Taipei: Chengchi University Press.
- Chou, T. L. and J. Y. Chang, 2008. Urban sprawl and politics of land use planning in urban Taiwan. *International Development and Planning Review* 30 (1): 67-92, doi: 10.3828/idpr.30.1.3.
- Coe, N. M., M. Hess, H. Yeung, P. Dicken, and J. Henderson. 2004. 'Globalizing' regional development: A global production networks perspective. *Transaction Institute of British Geographer* 29: 468-84, doi: 10.1111/j.0020-2754.2004.00142.x.
- Darling, W. D., and J. M. Buswell. 1964. *Preliminary review of flood protection plan for Tam-shui river, Taipei Plain, Taiwan*. Taichung: Water Conservancy Agency, Taiwan Province.
- Davoudi, S. 2002. Polycentricity: Modeling or determining reality? *Town & Country Planning* 71 (4) : 114-7.
- 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): 2315-35, doi: 10.1080/00420980020002823.
- Florida, R. 1995. Towards the learning region. *Future* 27: 527-36, doi: 10.1016/0016-3287(95)00021-N.
- Friedmann, J. 1986. The world city hypothesis. *Development and Change* 17: 69-83, doi: 10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x.
- Giordano, B., and E. Roller. 2003. A comparison of city region dynamics in the UK, Spain and Italy: More similarities than differences? *Regional Studies* 37 (9): 911-27, doi: 10.1080/0034340032000143913.
- Groth, N. B. 2000. Urban systems between policy and geography. *Regional Studies* 34 (6): 571-80, doi: 10.1080/00343400050085684.
- Hall, P. 2000. *Urban and regional planning*. London: Routledge.
- . 2009. Looking backward, looking forward: The city region of the mid-21<sup>st</sup> century. *Regional Studies* 43 (6): 803-17, doi: 10.1080/00343400903039673.
- Harvey, D. 1989. From managerialism to entrepreneurialism. *Geografiska Annaler* 71 B: 3-17, doi: 10.2307/490503.

- . 2005. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: OUP.
- Hsu, J. Y. 2005. A site of transnationalism in the ungrounded empire: Taipei as an interface city in the cross-border business networks. *Geoforum* 36 (5): 654-66, doi: 10.1016/j.geoforum.2004.11.004.
- . 2009. The spatial encounter between neoliberalism and populism in Taiwan: Regional restructuring under the DPP regime in the new millennium. *Political Geography* 28: 296-308, doi: 10.1016/j.polgeo.2009.07.008.
- Jessop, B. 2002. Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode* 34 (3): 452-72, doi: 10.1111/1467-8330.00250.
- Jessop, B., and N. L. Sum. 2000. An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for (inter) urban competition. *Urban Studies* 37 (12): 2287-313, doi: 10.1080/00420980020002814.
- Jones, A., and K. Ward. 2007. Introduction to a debated on city-regions: New geographies of governance, democracy and social reproduction. *International Journal of Urban and Regional Research* 31 (1): 169-78, doi: 10.1111/j.1468-2427.2007.00711.x.
- Jones, M. 2001. The rise of the regional state in economic governance: 'Partnerships for prosperity' or new scales of state power. *Environment and Planning A* 33: 1185-211, doi: 10.1068/a32185.
- Kloosterman, R. C., and S. Mustard. 2001. The polycentric urban region: Towards a research agenda. *Urban studies* 38 (4): 623-33, doi: 10.1080/00420980120035259.
- Knight, R. V. 1995. Knowledge-based development: Policy and planning implications for cities. *Urban Studies* 32 (2): 225-60, doi: 10.1080/00420989550013068.
- Kresl, P. K. 1995. The determinants for urban competitiveness. In *North American cities and the global economy: Challenges and opportunities*, eds. P. Kresl, and G. Gappert, 45-68. London: Sage Publication.
- Kwok, R. 2005. *Globalizing Taipei*. London: Routledge.
- Lang, R., and P. K. Knox. 2009. The new metropolis: Rethinking megalopolis. *Regional Studies* 43 (6): 789-802, doi: 10.1080/00343400701654251.
- Lever, W. F. 1999. Competitive cities in Europe. *Urban Studies* 36 (5-6): 1029-44, doi: 10.1080/0042098993349.
- Lin, Y. C., T. L. Chou, and J. Y. Chang. 2008. City shrinkage and regeneration strategy: Keelung City, Taiwan. Paper presented at World Urban Forum 4, Nanjing, China.
- Lovering, J. 2001. The coming regional crisis (and how to avoid it). *Regional Studies* 35 (4): 349-54, doi: 10.1080/00343400124009.
- Macleod, G., and M. Goodwin. 1999. Reconstructing an urban and regional political economy: On the state, politics, scale, and explanation. *Political Geography* 18: 697-730, doi: 10.1016/S0962-6298(99)00014-1.
- Meijers E., and A. Romein. 2003. Realizing potential: Building regional organizing capacity in polycentric urban regions. *European Urban and Regional studies* 10 (2): 173-86, doi: 10.1177/0969776403010002005.



- Monson, D. 1964. *Special fund assistance to the Republic of China for regional and urban planning and housing in Taiwan*. Taipei: UNTAB.
- Morgan, K. 1997. The learning region: Institutions, innovation and regional renewal. *Regional Studies* 31 (5): 491-503, doi: 10.1080/00343409750132289.
- Parr, J. B. 2004. The polycentric urban region: A closer inspection. *Regional Studies* 38 (3): 231-40, doi: 10.1080/00343409750132289.
- Peck J., and A. Tickell. 2002. Neoliberalizing space. *Antipode* 34: 380-404, doi: 10.1111/1467-8330.00247.
- Pickvance, C. 2012. The limits of Neoliberalization: Is the concept of neoliberalism helpful in the study of urban policy. In *Neoliberal urbanism and its contestations: Crossing theoretical boundaries*, eds. J. Kunkel, and M. Mayer, 46-62. Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Porter, M. 1995. The competitive advantage of the inner city. *Harvard Business Review* (May/June): 55-71.
- Sassen, S. 1991. *The global city*. Princeton: Princeton University Press, doi: 10.1177/027046769301300240.
- Scott, A. J. 2001. *Global city-regions: Trends, theory, policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Storper, M. 1997. *The regional world: Territorial development in a global economy*. New York: Guilford.
- Swyngedouw, E. 1997. Neither global nor local: 'Glocalisation' and the politics of scale. In *Spaces of globalisation: Reasserting the power of the local*, ed. K. Cox, 137-66. New York: Guilford.
- Taiwan Province Government. 1963. *Survey and report of flood control plan for Tamsui River System*. Taichung: Water Resources Management Bureau, Taiwan Province. (in Chinese)
- Wang, C. H. 2003. Taipei as a global city: A theoretical and empirical examination. *Urban Studies* 40 (2): 309-34, doi: 10.1080/00420980220080291.
- 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, doi: 10.1111/j.0309-1317.2004.00525.x.

2012年6月19日 收稿

2012年12月28日 修正

2013年5月23日 接受