地理學報　第四十期：69-97 (2005)
JOURNAL OF GEOGRAPHICAL SCIENCE (40): 69-97 (2005)

全球經濟變遷、發展型國家與台灣城鄉規劃之重探

都市企業主義適用性的地理探查及其治理危機

Global Shifts, Developmental State and the Town-Rural Planning Revisited in Taiwan

A Geographic Enquiry and Governance Crisis for the Adaptation of Urban Entrepreneurialism

李永展[*]　藍逸之[**]　莊翰華[***]
Yung-Jaan Lee　I-Chih Lan　Han-Hwa Juang

Abstract

The experience of spatial development in Taiwan during the postwar era suggests that the most serious problems are the urban-rural uneven development and spatial polarization. The problems have now become even worse owing to the impact of economic globalization. Meanwhile, the state, in order to respond to the challenges within global economy, has adapted to some narratives from "urban entrepreneurialism" for the urban development strategies since the 1990s. The

* 中國文化大學建築及都市計畫研究所教授
Professor, Graduate Institute of Architecture and Urban Planning, Chinese Culture University.
** 國立彰化師範大學地理學系碩士
Master, Department of Geography, National Chang-Hua University of Education.
*** 國立彰化師範大學地理學系教授
Professor, Department of Geography, National Chang-Hua University of Education.

planning authorities, however, have dramatically neglected the differences between developmental state and West-Atlantic urban experience. This essay attempts to make sense of the concept and background from the perspective of urban entrepreneurialism. We then discuss the urban process under a developmental state ideology and its consequent uneven development. We also try to explain how the developmental state ideology functions within the context of global economy and its hazardous effect of spatial polarization. Finally, we criticize the discourse paradox and possible crisis in Taiwan's urban-rural development if the planning authorities adapt entrepreneurial narratives without an awareness of the problem origins created from the developmentalist.

Keywords: town-rural planning, urban entrepreneurialism, developmental state, spatial polarization, flexible accumulation.

摘　要

根據台灣戰後的空間發展經驗來看, 城鄉失衡與空間極化一直是極為嚴重的問題；如今, 在面臨全球化的影響下, 這種情況將有更進一步深化的趨勢。同時, 國家自從進入 1990 年代以後, 為了回應全球經濟的挑戰, 在都市發展策略上亦看似步入了「都市企業主義」取向的做法。然而, 台灣的規劃當局在引用這種提法的同時, 卻忽略了發展型國家的背景與西方先進資本主義都市經驗的差異。所以, 本文站在都市企業主義的觀點下, 嘗試說明西方都市企業主義的意義與背景。其次, 討論發展型國家的都市過程與不均等發展現象。再者, 闡釋台灣的發展型國家意識形態如何結合全球經濟脈絡, 以及造成的空間極化結果。最後, 則批判採取都市企業主義的提法, 在未意識到發展掛帥所造成的問題根源之時, 對於台灣當前的城鄉發展所產生的論述矛盾及可能危機。

關鍵字：城鄉規劃、都市企業主義、發展型國家、空間極化、彈性積累

前　言

根據台灣戰後的經濟發展與都市變遷的經驗來看，台灣戰後的都市發展已逐漸隨著 1970 年代以後的國際分工潮流與國家出口擴張模式步入全球經濟秩序中，並且逐漸向全球城市 (global city) 的雛型邁進 (嚴勝雄，1991；夏鑄九，1993；周志龍，1997a；施鴻志，1998)。然而，就現行都市計畫法制的層面上觀察，鑒於國內現行土地分區管制過於僵化，以及「都市土地」與「非都市土地」兩套寬嚴不一、截然不同管制的劃分等問題，根本不符當前台灣都市社經脈絡變遷之需要，已引起許多相關研究或文獻之批評 (例如：王鴻楷等，1994；辛晚教，1999；郭年雄，2000；張效通，2000；蕭家興，2002)。雖然各方看法對於城鄉發展一體化多有建議，但是仍未深入著眼於日益不可分離的全球經濟與地方發展的張力下進行制度檢視。儘管營建署於 1999 年時曾有城鄉計畫法草案的初擬，企圖重新建構未來台灣地區城鄉發展法制，然而未來要如何考量全球經濟再結構的影響，以重塑都市集居環境的活

力，並且對於全球－地方間的張力作出回應？此一議題至今尚未有明確的方向指陳與建議，更弔詭的是，行政院於 2002 年 3 月最後一次提出的國土綜合計畫法草案中，已經將城鄉計畫法自條文中刪除[1]，然而目前所研擬中的國土計畫法草案中，有關城鄉計畫法研擬之相關規定，卻同樣付之闕如。

另一方面，回溯自 1990 年代開始積極研擬的城鄉計畫法草案，其目的除了是針對過去都市計畫法及相關法令的缺失進行調整，以及落實國土綜合開發計畫中地方發展策略的基本指導 (行政院經建會，1996；內政部營建署，1999a) 外，從更廣義的社經與政治脈絡來觀察，其內容構思不僅是企圖將國土與城鄉發展和全球經濟接軌，其所隱含的規劃論述上 (例如發展許可制、公私協力…)，更是傳達了先進資本主義國家 (例如英國) 在「新自由主義 (neo-liberalism)」取向都市治理經驗上的倣仿與延伸 (周志龍，1997b)。由於新自由主義取向下的都市治理模式在本質上可以說是一種強調市場導向的 (market-oriented) 或地產主導的 (property-led) 的規劃論述 (Hall, 2001)，也就是所謂「都市企業主義」(urban entreprenurialism)，這是一種源自於「新自由主義 (neo-liberalism)」或「新右派 (New Right)」導向規劃理論的政策範式 (Harvey, 1989a; 1989b; Albrechts, 1992; Taylor, 1998)。就此而言，國內近來雖有文獻從都市企業主義的觀點出發，討論城鄉均衡發展在全球化過程中的課題與改進策略 (例如：廖石，2001; 2002)，但是上述文獻皆忽略了台灣戰後在「發展型國家 (developmental state)」意識形態或是所謂的「發展掛帥國家」(developmental state)意識形態下，所形成的規劃思維及城鄉發展模式與西方先進資本主義都市經驗不同之處；再者，亦尚未針對都市企業主義可能引發的新城鄉危機進行檢視。因此，鑒於對全球經濟壓力的回應以及當前規劃論述轉型方向之體認，為理解台灣城鄉發展歷程中真正的歷史性問題 (特別是與西方先進資本主義國家經驗不同之處)，本文嘗試以都市企業主義的角度出發，首先廣泛地以各種都市研究相關學門的立場 (特別是都市地理學、規劃、都市政策研究等) 說明都市企業主義的本質與內涵為何，進而回顧亞洲戰後發展型國家的經濟策略與都市過程；其次，根據發展型國家做為概念基礎，說明台灣目前的城鄉發展不均、都市計畫法制與城鄉計畫法草案形成的過程與背景，以及其內容上與先進資本主義國家在新自由主義取向之都市規劃論述上的經驗接合與不同之處；最後，則說明台灣地區城鄉環境在日益無法與全球經濟競賽脫節的未來，若是忽略了不同發展經驗下所塑造的都市經驗差異，採行都市企業主義立場下的發展策略可能會引發的新城鄉危機。

都市企業主義：一個彈性積累地理學下的都市政策縮影

(一) 福特主義危機與都市變遷－晚近資本主義下的都市政策轉型

1. 自密集積累轉向彈性積累的資本主義

大體而言，所謂的後福特主義，係相對於福特主義 (Fordism) 的產業組織生產模式而言。福特主義原始的意義，係源於美國福特汽車公司創始人 Henry Ford 在二十世紀初期發展出熟知的生產線 (assembly line) 生產方式。原本的生產是各個工作站分別製造，再將這些成品送到總工作站組裝，福特利用動力傳送系統，將各個分離的工作站整合起來。其主要特點是：大規模的機械生產；標準化的零件與組裝；完全一致的相同成品。福特模式的生產方式，在勞動成本與生產時間上有高度效率 (蔡明璋，1999)。由於福特汽車廠豎立了成功典範，均一化、標準化的大量生產、大量消費的產業型態逐

漸蔚為市場主流。因而，在產業的生產型態上，由於福特主義的大量生產必須透過廠商規模在某一地理單元上的擴大，以便獲取規模經濟的效益，是故必須透過大型廠商以及其內部複雜的專業分工組織、福利國家政策的積極介入與引導來完成。站在一個更廣泛的社經與政策層次下來觀察，此即意味著在戰後期間，「福特主義」這種特殊的社經組織模式成為了主流。這種模式的組成特色係透過快速與密集的積累，並且以產業領域的國際勞動分工以及政治領域中促成福利國家 (welfare state) 建構的調節式國家干預 (regulatory state intervention) 為基礎。這種密集積累體制 (intensive accumulation regime) 的組成特性係在於標準化商品的大量生產、生產過程的垂直整合、以及在個別廠商層面詳細的技術與空間分工。這種產業組織模式伴隨著特定型式的國家干預與調節 (凱因斯補貼或福利國家)、以集體協議 (collective bargain) 為基礎的制度化勞資關係，並且與大量消費這種新意識型態之崛起有關 (Albrechts, 1992)。因此，與當時西方國家強調政府積極調控市場的凱因斯福利國家理念相結合下，在 1945 至 1973 年的戰後期間形成如 Harvey (1989b) 所言的現象：這種觀念建立了某一系列的勞動控制實踐、科技組合、消費習慣、政治經濟權力的建構，而這種建構可被稱之為福特－凱因斯主義 (Fordist- Keynesian)。

然而，隨著 1970 年代以後全球經濟力量的浮現，這種生產型態受到結構性的衝擊與轉化。最顯著的現象，即是全球性金融交易的興起、專業知識 (know- how) 與新科技的大量應用、超國家機構的整合取代部分國族國家權力以及各種文化與流動的去領域化過程等，這種「新全球地理學」(new global geography) 的浮現 (參見 Amin and Thrift, 1995) 已經大大地改變了當前的產業生產與人文生活型態。根據 Castells (1991) 的看法，這種轉化過程已促使資本積累型態迅速再結構，其具體表現即是在於管理方式的彈性、公司組織的分散化與網絡化、國家管制措施的降低與全球競爭的升高等。

換言之，這種全球經濟趨勢下，產業在市場上將面臨更多元、複雜、互賴與動態的環境，風險與不確定性在此過程中亦逐步深化，因而在產業發展上傳統的福特模式幾乎無法因應此一轉變。例如許多資本主義國家中去工業化的過程加速，失業率急速增加，已經潛伏的通貨膨脹開始躍動，同時傳統凱因斯式赤字融資 (debt financing) 政策 (補貼國家) 受到國家赤字危機波及等 (Albrechts, 1992)。相對地，後福特主義所代表的則是一種持續片斷化、彈性化、自由化的生產模式浮現，此亦即 Harvey (1989b) 所謂的晚近資本主義彈性積累體制 (a regime of flexible accumulation) 現象所促成－由資本高度流動性及彈性造成原有的產業生產及勞動過程漸趨分散化、個別化與多樣化。一方面透過時空壓縮 (time- space compression)[2] 效應來消弭資本積累的空間障礙，另一方面則藉此加速資本迴路的流動性，使資本能夠在此一彈性發展中迅速再結構，這種彈性調整以因應動態變遷的作法成為當前產業發展上的重要模式。

2. 都市政策的再導向－都市企業主義的浮現

根據 Albrechts (1992) 的看法，任何都市過程都無法與其社經紋理加以脫離，而任何都市政策與規劃亦建立在其特定歷史時期的社經與政治架構下。當時福特主義對都市建成環境的塑造，其重點係集中在：將大規模製造廠房在功能上和空間上與住宅、娛樂、商業空間與長途運輸網絡相隔離，以確保有效及快速的產品及勞工的供應。這種特殊都市型式被開創與接合在土地使用分區和實質規劃配置中。都市地區因而在機能上與形貌上面臨由生活場所 (living place) 轉變成透過公司總部、專業化服務與政治決策中心加以主導的整體生產過程之控制中樞。

然而這些都市形式與相關的規劃配置，在福特主義危機下成為一大阻礙而面臨迅速再結構的必

要，因為當前具有發展困境的地方，其實往往是受到內、外部因素的壓力交相衝擊所致。就內部因素而言，當某一地區遭遇了公共設施服務品質降低、地方稅收減少、人口外移、產業投資不足、以及生活環境惡化等困境發生，以致於當地的發展遠景產生了困難；就外部因素而言，由於生產、通訊技術的快速變遷，因此許多經濟活動及區位遭受「創造性破壞 (creative destruction)」，不斷地為新的活動與區位所取代。而 1970 年代後日漸重要的全球競爭，不但伴隨通訊技術促成全球整合，更使得各地方開始為了追求投資利益而競爭，以企圖在全球體系下接合發展契機；此外，技術變遷與全球競爭所引發的府際權力移轉 (intergovernmental power shifts)，地方政府在發展上對中央的依賴逐漸降低，同時必須具有更積極的態度重新考量自身的成長政策 (Kotler *et al.*, 1993)。如果透過更基進的資訊地理學取向來看，隨著資訊科技的發展，原本都市與區域發展方式進行結構性之轉化，建構一種「無土地之區位 (location without land)」或「無區位之土地 (land without location)」。先進的資訊科技相形使實質空間距離的重要性降低，各大企業或投資者在區位考量上將以具有便利通信的大城市為首要考慮，因此，為求吸引產業進入該城市投資，未來城間的競爭將會更為激烈。此資訊化社會所建立之網絡關係巔覆傳統的古典區位觀念，造就各大企業集中於國際性大都會，跨國集團、國際分工、金融營運等在各世界都市間競爭激化，所謂之「企業城市 (entrepreneurial city)」 因而有其必要性 (洪鴻智，1994)。此一趨勢造成既有的都市規劃管制觀念與政策執行開始重新轉化，以適應當前變動環境的需要，即 Harvey 所謂的「都市企業主義(urban entrepreneurialism)」的崛起，並逐漸成為當前都市發展政策上所採行的作法，以回應激烈的城際競爭並且刺激都市經濟復甦 (參見 Harvey, 1989a, 1989b; Albrechts, 1992)。

(二) 轉型中的都市治理－由管理主義轉向企業主義

1. 基本概念

自從 1985 年，七個先進資本主義國家中八大城市產官學界提出了企業與創新心態的都市治理途徑可能性之後，近年來特別在先進資本主義世界大城市形成普遍的討論，甚至明顯的跨越了國家疆界、政黨以及意識形態 (Harvey, 1989a)。大體而言，其主要概念係以私部門企業精神 (包括私部門具創造力的遠見與財務執行) 重構都市的公部門治理為核心，基本定義係建立在：城市在都市經濟競賽中如同風險承擔者與積極競爭者般的角色運作，而每一個城市成功的關鍵是在於其明智地投資與敏銳地行銷能力上。都市企業精神賦予了市政官員一種新的考驗，超越了傳統地方政府在供應服務與強化管制上的角色。城市的企業性角色包括了傳統被視為私部門的特徵，諸如：風險承擔、誘因、自我依賴、營利動員、以及促銷等。對於亟待都市重建與經濟再生的城市而言，其基本任務即是強化城市競爭力 (Leitner and Garner, 1993)。

至於從規劃實踐的面向來看，Hall (1989) 則認為，都市企業化有別於傳統都市發展最主要的兩個基本特徵在於：(1) 視規劃為一種專案 (project)；或 (2) 視規劃為一種不動產開發。其主要組成在於大型基地的超大開發 (mega-development)，透過公私資本的合作，包括源自政府的大量資金投入 (譬如透過企業分區的設立，提供大型公共建設、與私部門手段相關的補貼及租稅減免等)，以及新的制度形式。相較過去以都市更新重建地區經濟的作法，規模相對更大且風險也相對較強；藉由這種作法，將衰敗的工業或港口城市重新塑造為新的服務經濟節點。在一些代表性文獻中，有論者根據經濟理論中熊彼得學派 (Schumpeterian) 的立場出發，將企業型都市定義為下列三種主要特質 (Jessop and Sum,

2000)：(1) 企業型都市追求創新策略以企圖維持或強化本身相對於其他都市或經濟空間的競爭力；(2) 其策略是實際且具反思性 (reflexive) 的，它們不能僅是「看似／大概」(as if) 的策略，且多少要能夠以積極的、企業的型態加以具體陳列或追求者；(3) 採取企業式論述的企業型都市推動者，將他們的都市視為企業體，並且以企業體的方式行銷它們。

都市企業主義的解釋尚有許多不同的看法，Jensen-Butler (1999) 認為，企業型都市政策主要考量是在於長期效率，塑造並提升地方化正外部性 (localized positive externality) 乃係都市政策的中心目標。相對於糾正市場崩潰，當正外部性與報酬遞增有所關聯並且對長期成長具有重要性時，會積極鼓勵正外部性的產生。因此，企業型城市將快速的跨越國界而競爭，比較利益則不再只是基於資源或廉價的生產性勞動，而是基於創新能力；由於外部經濟與這些城市極為相關，因此這些城市將成為新全球經濟下的要角。另外，Parkinson (1991) 則以歐洲共同體 (European Community, EC) 主要會員國中的舊核心、新核心及邊陲地區的重要城市為例，將它們 1980 年代後城市企業化發展的焦點放置於回應經濟變遷的策略性城市的開發之開發，以及藉以實施的制度性機制 (institutional mechanisms) 上，尤其是強調都市再生 (urban regeneration) 過程中公私合夥的角色。

總結來說，傳統的管理主義強調的是管理者對稀有資源或地方服務使用權上的影響，其中管理者被視作決定城市中資源使用權的「社會守門員」(social gatekeeper)；相對地，企業主義係由推動經濟成長的城際競爭所推動，也許亦與中央政府的「空洞化」(hollowing out) 有關，其特徵為地方政府藉由吸引內流投資或是透過與私部門資本合夥發展地方經濟 (Knox and Pinch, 2000)。同時，由於當前的都市治理已經導向親商環境的提供，以及塑造各種吸引力來帶動資本進入城市 (Albrechts, 1992)，為了強化這種城際競爭態勢下的都市生存前景，具有企業精神的論述、提法 (narrative) 或自我形象在推動競爭策略上 (特別是在全球經濟中的空間層級策略上) 可說是漸趨重要角色 (Jessop and Sum, 2000)。所以，其包括的不只是對於全球化的回應以及親商環境的創造，而且包含了運用特殊、明確、有目的之策略，來推動以創新及企業精神為核心的新經濟發展與建設論述 (Chapin, 2002)。

2. 都市企業主義理論形成的解釋

從以上各種不同學者的定義及說法，本研究發現雖然各種文獻對於都市企業主義的詮釋多少有所不同，但是對於其運作模式而言，在理論解釋上大致可歸納出幾個主要方向：

(1) 成長聯盟論 (growth coalition theory)

一個地方的發展前景與經濟成長實與許多在地團體利益息息相關，Molotch (1976) 即指出，傳統強調「數量、密度與異質性」的都市定義構成了當前對都市體系以及都市社會問題的分析主體，然而事實上卻忽略了源自社會結構的主要向度：權力與社會階級。因此傳統定義下的都市社會研究很少與地方權力高層實際的、日復一日的活動有關，然而他們的優先權卻又制約了影響土地使用、公共預算以及塑造都市社會生活的決策。因此，依附土地的菁英促成都市成長與發展的方向，以其權力優勢形成了所謂的「都市成長機器」。與這種成長機器論類似地，在都市政治地理學的看法中，都市企業主義更強調廣泛地利益結合以帶動地方發展，並加速地方發展在福特主義危機再結構的過程中取得穩健地競爭優勢－特別是吸引非政府團體／菁英 (例如商業社群) 的在地投資，形成強力推動地方發展的成長聯盟或結盟的合夥機制 (Bassett, 1996; Hall, 2001)。都市企業化的重點，乃是考量如何將私人企業組織的作法引入公部門都市政策當中，或是鑒於公部門無法綜理日益動態的都市環境，而供給面主導之

政策方式亦不能有效配合地區之需要，因此適當引入私人企業之參與及資金投入，已變成都市企業化過程中強調的重點 (例如，Hall, 1989; Harvey, 1989a; Parkinson, 1991; Leitner amd Garner, 1993; Lenzi, 1996)，因而都市企業主義又可稱為「市民馳援主義 (civic boosterism)」或「市民企業主義 (civic entrepreneurialism)」(參見 Harvey, 1989a; Knox and Pinch, 2000)。

(2) 都市政體論 (urban regime theory)

當成長聯盟論被爰引來解釋企業型地方治理過程中之所以會進行公私合夥或社群結盟時亦招來了許多批評，其中最主要責難就是認為成長聯盟論對於都市政治中權力的概念過於狹隘且未進行深入探討。基本上，成長聯盟論只是將都市政治中的權力視為對人與資源的控制能力，並無法深入理解權力創造過程之重要性。因此，另一種替選的理論就是都市政體論，特別側重在權力創造與生產的複雜過程之中 (Hall, 2001)。因此，都市政體論所強調的乃是在於：「…都市政治是由不同的權力分配所組成的，個別團體所具有的實質權力，不論是屬於政府或非政府者，在實質上都是極為有限的…都市政治中的團體為了克服自身固有的有限權力，會藉由團結或形成政體來達到特定目標…治理的權力不是被賦予的，並非任何團體本來即持有的，而是必須被創造或生產出來的。這是被團結或整合其控制與資源的不同團體所創造出來，如此他們才有能力去創造治理量能 (Hall, 2001)」。換言之，如果達成某些目的之權力取決於行動量能的持有，同時政府也不具有對權力獨占的話，那麼接下來，為了達成其目標，所有的政府協助其他團體代理者的支援與合作，包括了非政府的行動者。這種權力的「分派」(或是行動的量能)，必然會涉及到與其他代理者建立合夥或結盟，因此，這種治理結盟就是政體，就是一種非正式的安排，公共機構與私人利益藉此共同運作，以利治理決策的推陳出新 (Taylor, 1998)。

(3) 調節理論 (regulation theory)

前已提及，當 1970 年代以後，企業主義根植到西方先進資本主義國家的城鄉規劃理念之後，原先的管理主義模式下的城鄉規劃在理論及實務都有了重大的影響及變遷。事實上，這種變遷展現在地方發展與規劃理論的政治經濟上，主要呈現於兩方面：第一，發生在地方政府的實踐之中；第二，發生在資本主義本身。為了反應這兩種重大變遷，如果說政體理論乃係針對地方治理的變遷尋求解釋的話，那麼調節理論則係針對當代資本主義的政治經濟變遷進行解釋 (Taylor, 1998)。調節學派理論主要係承襲了 1970 年代法國結構學派馬克思主義，在理論架構上則是運用了一種獨特的理論建構觀念來探討資本、勞動與國家間的關係－積累體制、調節模式、福特主義。該學派大部分的研究重點係在歷史的基礎上，嘗試思索當代由福特主義積累體制朝向新福特主義 (也就是後福特主義) 積累體制轉型的意涵 (Savage and Warde, 2002)。根據調節理論的看法檢視都市企業主義興起背後的資本主義運作模式的轉型，特別是由福特主義密集積累向後福特主義彈性積累的轉型，主要係由資本主義本身的變遷所引發出一種新調節模式的建立。這種新調節模式就全球經濟秩序而言，乃是呈現在跨國企業興起及超越國族經濟的全球性新國際分工建立；就先進資本主義國家或區域內部的空間發展而言，則是必須面對老舊工業核心的衰敗與新興服務業部門及高科技產業所在區位的相對性擴張；當然，這種態勢對於城鄉關係及規劃理論也無可避免的造成衝擊與挑戰。因為這種結果使得空間發展的競爭激化，市政當局幾乎只能採取競爭性、企業性的做法，使得後福特主義的政治經濟對地方政策決定及規劃有著更大的決定性 (Taylor, 1998)。然而，透過強調地方政治在塑造未來繁榮的重要性，當這種競爭性的城鄉發展環境提供城市經濟活動競爭機會的同時，卻也無可避免地使得大部分城市在競賽之下成為輸家，只

有少部分城市成為了競爭成功的最後受益者 (Harvey, 1989a; Bassett, 1996; Taylor, 1998)，這種城際競爭的「必要之惡」實成為地方發展上所承擔的另一種重大挑戰。不過，在規劃實務上，很明顯地「…地方規劃當局處於此一局勢當中，必須深切依賴非政府機構方能實現其目標，而規劃活動則因此可能大量變成一種網絡、協議與協商的活動－也就是『從事交易 (doing deals)』」(Taylor, 1998)。

後進者的發展途徑－發展型國家的都市發展

(一) 發展型國家的後進發展與國家經濟策略的競逐企圖

當先進資本主義國家的都市發展在戰後經歷著福特主義／管理主義－後福特主義／企業主義資本調節模式的地理變遷之同時，亞太地區一些戰後興起的新興工業化國家，在其資本積累、國家調節與空間生產上則是走向了一條不同的發展途徑。亦即，這些作為後進者的發展型國家資本／空間調節，塑造了不同於歐美等先進資本主義國家的都市資本積累場域，並藉以來接合彈性積累的全球資本主義地理。儘管這些亞太地區的新興後進者各有不同的發展路線，但是在東京、漢城、新加坡乃至於台北，都在發展型國家的特色下呈現出有別於歐美先進資本主義城市的面貌 (參見 Hill and Kim, 2000; Kong, 2000; Douglass, 2000; Wang, 2004; Newman and Thornley, 2005；王振寰，2002；周志龍，2003)。

所謂的發展型國家，Castells 認為係指：「其合法性原則建立在可推動並支持發展的能力之上，可藉由持續高度的經濟成長率，以及生產系統中的結構性變遷等發展組合來加以理解，不論是在本國或是國際經濟關係上皆然… (引自 Kong, 2000)」。當經濟發展在所有國家皆是重大優先項目的同時，發展型國家的區別則是在於對經濟成長議題的絕對優先性，並且爰用為政府績效的主要指標。在這類型國家的發展理念中，經濟發展的議題凌駕於其他一切考量之上 (Kong, 2000)。發展型國家這一名詞的起始，源自於日本戰後的經濟發展經驗，後來並逐漸延伸到其他亞洲戰後新興後進工業國家的發展經驗中。以日本戰後的經驗而言，其關心的主題乃係在於對經貿議題的注重，國家干預係設計來「重新塑造競爭力，以便能集中資源在策略性產業並維持老化的經濟成長」。其中的理念就是國家有必要在國際競爭中保護自發性產業，並且建立強健的國家經濟，因此，國家必須巧妙的策劃結合「競逐」(catch up) 的過程，並且對國家經濟提供資源－經濟成長因而變成政府的主要目標。至於隨之產生的經濟奇蹟，則係建構在強健的國家／私部門合作與縝密的政客、國家官僚與私部門間的互動上。這種縝密的政策網絡，連結了國家、市民社會與家族企業團體，其關鍵特徵就是：國家視快速經濟發展具高度優先性、提供導入優先領域中的有組織經濟行動者提供制度性的連結、對於民間資本具有影響力、具備包含了菁英與高等教育的官僚，以及由於對經濟的轉型具重大責任而不受政治掌控等。這樣的觀念也開始擴及其他國家，尤其是韓國與台灣，還有新加坡甚至泰國、馬來西亞與印尼等地 (Newman and Thornley, 2005)。

(二) 全球經濟、發展型國家的都市再結構與城鄉不均等發展

當這種關係被進一步提升到全球經濟與地方都市節點的架構上來檢視，將可看到更不同於歐美都市在凱因斯福利國家危機中進化的都市經驗與國家關係。當世界城市或全球城市的文獻開始以全球主

義觀點來重構全球地方連結的關係時，在一些典型的全球主義都市理論者的觀點中（例如 Friedmann, 1986; Sassen, 1991），雖然也提及了這些亞太地區的主要都市在全球經濟中的發展潛力，但是卻忽略發展型國家策略與英美等先進資本主義國家策略間的不同。這些文獻認為，單一全球體系的出現，將會對於重要性日漸消失的民族國家具有強大宰制力，因為全球化促成世界城市體系穿透了國家制度、政治及文化（Hill and Kim, 2000）。換言之，這些研究所隱含的提法，正指涉著「…所有世界城市結構的漸趨一致，而忽略了不同的世界城市其實有不同的治理結構和轉變過程（王振寰，2002）」。事實上，根本的差異在英美與東亞主要城市之間其實是存在的。以日本的全球城市東京跟全球城市的原型紐約對照，前述這種發展掛帥意識形態與英美先進資本主義國家於 1970 年代後逐漸朝向新右派轉型的政治經濟相比，事實上所塑造出來的是完全不同的全球城市型態－例如：紐約是以市場為核心的資本家階級模式；東京，則是以國家為核心之政治官僚型態的發展模式（表 1）。

這種發展型國家對於提振經濟發展所展現的強悍企圖心，致使國族內部空間的重點城市在經濟發展的追求目標下開始成為接合全球經濟的場域。這種情形不只發生在東京，類似的經驗也同樣產生在南韓首都首爾；由於天然資源的缺乏及本國市場的狹隘，南韓的國家機器側重在對出口導向企業給予補貼，以及透過對海外市場的出口進行工業化發展。在這種背景下，首爾成為各種活動與行動者欲與政府部會接觸的場域，同時也受到國際市場影響。伴隨著掌控南韓經濟命脈的財閥（*chaebol*），各種相關產業與支援性的服務群聚在首爾，以便追求與重要的企業團體、中央政府機構、貿易及產業協會等進行密切的聯繫。因此，相對於西方世界城市模式，首爾的發展可說是完全以南韓跨國企業的全球運籌所建構的國族基點（Hill and Kim, 2000）。在這種過程中，配合南韓「第三次國家計畫（1997 至 2011）」中強調的都會經濟圈域發展、首爾首都區域的世界城市推動、各種基礎設施的建設等…以首爾作為核心的巨型都市區域，自 1980 年代開始即在國家的制度調節機制中被建構出來，企圖重新塑造一個以首爾為核心的新產業空間，並且建構與北京、東京形成跨國連結的都市走廊（周志龍，2003）。因此，首爾不但被包裝為生產者服務業的中心，並且結合外圍的生產基地，以一種新的流動空間形式即時結合在全球網絡中，使得首爾都市區域形塑近似後邊陲福特主義的特質，成為一種彈性的都會區（王振寰，2002）。新加坡（一個發展型的城市國家）發展掛帥理念的建構乃係源自於 1960 年代獨立初期，基於地緣政治壓力、社會經濟狀況與國土空間侷限性上所產生「生存政治學」理念，結合在國家專制的意識形態中所形成。在新加坡的基本發展策略中，強調政策應由國家的觀點出發，方能評判是否具有可接受的理性回應；對這樣一個城市國家而言，所謂可接受的理性回應就是「可達成經濟發展的行動」。這種國家專制與意識型態下，使新加坡的都市經濟在獨立後有著驚人的成就，在短短三十年內，便由發展中國家進化到新興工業化國家，再到先進工業化國家（Kong, 2000）。在這個過程中，新加坡政府不斷積極界定本身的產業結構與世界市場的變遷，主動調整並轉化為其經濟再結構策略，特別是 1990 年代後意識到全球化與區域化力量的興起，新加坡政府更積極的透過都市文藝復興的構想，企圖以「藝術的全球城市」作為接合，以及界定其他具跨界經濟潛力的新興產業，配合各種基礎建設、旗艦計畫與國際人才吸引的策略，將新加坡由國土狹小的僵固形象中，轉化為「新加坡無遠弗屆（Singapore Unlimited）」。這種結合全球化與地方化的都市發展策略，強調著「將新加坡帶往全世界，也將全世界帶往新加坡」，以定位新加坡成為東南亞區域的跨界營運總部作為其發展國家（亦是都市）空間之強烈企圖（Chang and Yeoh, 1999; Chang, 2000; Kong, 2000）。

表 1　先進資本主義國家自由主義 vs.發展型國家意識形態下的全球城市

	以市場為核心的資本家階級	以國家為核心的政治官僚
原型城市	紐約	東京
領導的行動者		
團體	跨國資本家階級	國家官僚菁英
組織	金融跨國公司 垂直整合的廠商	透過主要銀行來緊密依附商業網絡的國家內閣
經濟意識形態	自由主義 自行調節市場	發展掛帥主義 策略型國家利益
貿易、投資與生產		
與世界經濟的關係	市場理性	計畫理性
主要目標	民間財富 利潤最大化	國族權力 市場分配、就業最大化
全球控制能力	透過民間的生產者服務業複合體	透過政府內閣、國營企業、政治網絡等
產業結構	製造業總部及生產上的分散 強調服務業	製造業總部及高科技生產上的集中 不強調服務業
職業結構 (社會面與空間面)	極化型的 缺乏中產階級 高度不平等 高度區隔	擠壓型的 缺乏極端階層 低度不公平 低度區隔
國外移民	柔性控管 移民數量高	強勢控管 移民數量低
文化	消費者主義 雅痞、個性族群	生產者主義 白領階級、上班族女性
城市與中央政府間關係	互相分立	密切整合
都市衝突的來源	短期利潤競逐 市場不穩定性 社會極化	國家資本控管 過度調節 階層過度集中化
競爭優勢	流動性 機動性	穩定性 規劃力

資料來源：Hill and Kim (2000)。

然而，這些發展型國家的發展路徑上，雖然將都市結合到全球資本迴路的彈性積累場域之中，卻也在國族領域內部的區域發展上呈現出不均等發展的空間極化現象。Douglass (2000) 便指出，當這些巨型都市區域在亞太地區的國家領域內部興起之後，國家發展策略的重點幾乎側重在這些世界城市的候選者身上，同時較少兼顧到次級城市及鄉村區域的發展。這種不均等的空間發展模式中，致使巨型都市區域吸收了大部分的全國人口，甚至支撐著較高比例的人口、產業與高階服務業。以日本與南韓為例 (及稍後將提到的台灣)，鄉村地區已經開始缺乏青壯人口族群，同時巴士、鐵路運輸及學校等基

本都市機能也正在消失中，只剩下年長者來經營大部分的農業經濟。另一方面，都市也正在大量消耗著鄉村地區在食糧、農業對工業的投入、天然資源與能源上的永續性。由於城鄉連結的關係經常只有鄉村到城市的單向流動，因此並不足以維持鄉村經濟資源；換言之，如何找回對城鄉連結之間的漠視，並且建立能確保長期經濟及社會永續性的互惠互利之城鄉關係，是亞太地區巨型都市區域及國家發展上的挑戰。

重探台灣城鄉發展－與先進資本主義國家都市經驗之異同

(一) 發展掛帥下的都市計畫、進口替代工業化發展模式與城鄉失衡

由於台灣戰後歷史發展上的特殊性，因此都市計畫法制之形成深受其背後發展型國家政治經濟系統之結構性邏輯所制約 (參見周志龍，1997b)，因此在探討台灣城鄉發展如何朝向全球經濟接合前，必須先了解台灣戰後計畫法制演變的歷史脈絡，以及每個階段時期計畫法制與當時社會經濟環境背景間的結構性關係，如此在討論當前全球化環境下的思考行動才具有意義。自戰後到 1990 年代，其演變與社經背景詳表 2 所示。

表 2　台灣戰後至 20 世紀末都市計畫法制演變與當時社會經濟環境背景關係

計畫體系架構 及主要內容	該階段都市計畫推行概要	社會經濟發展環境背景	都市成長的 主要行動者
個別市鎮計畫階段 沿用日制，注重個別市鎮土地消極之規劃管制。	• 自台灣光復至 1964 年 8 月。 • 由於台灣在日治時期已奠有初步之都市發展規模，而國民政府於 1939 年訂頒之都市計畫法因條文內容過於簡略，不符需要，故仍沿用日人之台灣都市計畫令。 • 開始一連串農地改革運動。	• 1949 年國共內戰失利，大量難民潮湧入台灣，造成都市人口迅速增加，超過預期總量。 • 因當時特殊兩岸形勢，形成戒嚴城市之性格。	• 國家統治階級 • 地方政治菁英
都市計畫包括區域計畫階段 1964 年，都市計畫法第一次修法，區域計畫為都市計畫之一種。	• 自 1964 年 9 月至 1973 年 9 月。 • 陸續的農地改革與經建計畫，促進戰後台灣工業與都市發展迅速，原日制法令已不符所需，故進行第一次修法。 • 當時為配合高雄港擴建及台北－基隆都會區建設所需，開始研擬區域計畫，惟其位階上仍只附屬於都市計畫中的一種，且制度上亦未完備，故無法有效規範或引導區域土地使用。	• 由於區域計畫僅列位於都市計畫層級之下，因此無法有效規範當時城鄉發展。 • 由於非都市土地部分僅有根據土地法之規定進行地目編定，並無法有效進行規劃管理。	• 國家統治階級 • 地方政治菁英 • 土地開發商 • 技術官僚

表 2　台灣戰後至 20 世紀末都市計畫法制演變與當時社會經濟環境背景關係 (續)

計畫體系架構 及主要內容	該階段都市計畫推行概要	社會經濟發展環境背景	都市成長的 主要行動者
都市計畫、區域計畫分別立法，區域計畫為都市計畫上位指導階段 1973 年，都市計畫法第二次修法，區域計畫排除，另立區域計畫法。 1976 年，非都市土地使用管制規則。 1977 年，區域計畫法施行細則。	• 1973 年 9 月至 1979 年。 • 鑒於區域非都市土地由農地使用轉變為非農業使用嚴重，為確保糧源，因此建立區域計畫體系，全面管制非都市土地使用。	• 區域計畫體系成立，但也因此使得台灣地區的城鄉發展進入「一國兩制」的時代，無法合理的引導台灣地區的城鄉發展。 • 非都市土地僅有消極性管制而無積極性計畫引導，無法促進土地利用效率。 • 在這兩個階段中，台灣地區綜合開發計畫以及縣市綜合發展計畫分別於 1979 年以及 1987 年正式建立。然而，由於缺乏法定地位，因此一直無法有效發揮計畫功效。 • 在這兩個階段中，由於台灣地區持續的經濟發展與產業轉型，台灣已正式進入全球經濟的體系之中，加上台灣地區在 1980 年代以後的民主開放與環境意識提高，傳統計畫法制在新一波「國家競爭力」取向的要求下，面臨再結構的挑戰。	• 國家統治階級 • 地方政治菁英 • 土地開發商 • 技術官僚
台灣地區綜開計畫－區域計畫－都市計畫指導系統階段 為改善經濟發展造成之社會及環境問題，調和經濟發展與社會福利及環保政策，行政院於民國 68 年核定實施。	• 自 1979 年台灣地區綜開計畫經行政院經建會核定開始。 • 鑒於過去經建計畫之投資發展，台灣地區工業、經濟發展迅速，但缺乏空間區位指導政策，以致造成區域間發展差距不均衡加大，農地、環境污染嚴重，因此模仿日韓體制，制定台灣地區綜開計畫。		• 國家統治階級 • 地方政治菁英 • 土地開發商 • 利益團體
台灣地區綜開計畫－區域計畫－縣市綜合發展計畫－都市計畫指導系統階段 1978 年，台北市首開先例。 1987 年，內政部發布「縣市綜合發展計畫實施要點」。	• 自 1987 年 10 月內政部發布「縣市綜合發展計畫實施要點」開始正式進入本階段。 • 在全球經濟影響下，國家建設與經濟發展目標朝向營造「亞太營運中心」前進。 • 隨著民主化以及環境永續意識的建立，在都市發展上逐漸開始重視民眾參與以及對生活環境品質的要求。		• 國家統治階級 • 地方政治菁英 • 土地開發商 • 利益團體 • 第三部門

表 2　台灣戰後至 20 世紀末都市計畫法制演變與當時社會經濟環境背景關係 (續)

計畫體系架構 及主要內容	該階段都市計畫推行概要	社會經濟發展環境背景	都市成長的 主要行動者
國土綜合發展計畫－直轄市、縣市綜合發展計畫 1997 年，行政院經建會發布國土綜合開發計畫。同年元月內政部提出「國土綜合開發計畫法草案」。 後改名為國土綜合發展計畫草案、另有城鄉計畫法草案亦在擬議中。 區域計畫改為非法定「功能性計畫」。	• 此階段國土綜發計畫法及城鄉計畫法都在擬議階段，屬草案性質，成為引導台灣未來城鄉發展計畫體制的主要構思。 • 主要重點在於： (1) 計畫層級簡化為中央與地方二層級，區域計畫改為非法定功能性計畫。 (2) 直轄市、縣市綜合發展計畫經由國土綜合發展計畫法直接授權為地方層級法定計畫，下轄都市與非都市土地透過城鄉計畫法進行地方性計畫發展管制之推行。 (3) 都市與非都市土地不再呈二元管制，全透過城鄉計畫法，藉由發展許可制作為積極引導城鄉發展之工具。	‧同上階段	• 國家統治階級 • 地方政治菁英 • 土地開發商 • 利益團體 • 第三部門

資料來源：整理自辛晚教 (1991; 1999)、周志龍 (1997b)、行政院經建會 (1996)、內政部營建署 (1999 a; 1999b)、王鴻楷等(1994)、張景森 (1993a)、梁又文 (2003)。

表 2 所陳述者只是法制演變和社經背景上的概要，事實上，我們必須要更深入了解的，則是這個演變過程背後所隱含的國內外政經考量與規劃論述。基本上，台灣戰後直到 1980 年代初期，在國家發展的政策議程上一直強烈地展現出發展型國家的特質，由於國家積極主導以刺激經濟成長是國家發展議程中的首要任務，「因此，國家透過政策大量吸取農工剩餘，投資在交通、能源以及國營企業上，並對民間資本採取近乎放任的勞動政策和環境政策，促進外銷導向工業化發展 (張景森，1988)」。

這項歷史性格著落在空間發展上，成為日後台灣城鄉發展失調的歷史根源。眾所周知，台灣戰後在政府一連串成功的農地改革推行下，農地問題與農業生產一方面獲得解決，另一方面也促成國家進一步推動工業化發展的契機。因為農業問題改善，促成農村大量剩餘，因而開始大量轉換至工業部門，展開了以農業部門生產作為支持基礎的進口替代工業化發展模式 (development mode of import substitution industrialization, ISI)，強調以內需供應導向的輕工業作為產業成長主力。然而，到了 1950 年代末期，這種封閉經濟的 ISI 模式同時面臨國內市場飽和以及貿易赤字持續擴大的結構性危機以及美援的壓力，因此政府於 1950 年代末期便開始採取進口管制、外匯市場自由化、獎勵出口及僑外投資等，轉型為外向開放的出口導向工業化發展模式 (development mode of export-oriented industrialization, EOI)，台灣經濟自此開始正式整合進入全球資本主義的經濟結構中 (周志龍，1997a)。

這種轉型過程雖然促成了台灣日後為人稱羨的經濟奇蹟，同時卻也是城鄉關係失衡的根源。根據新古典都市經濟理論，都市可視為空間中經濟活動的集中節點，由於生產及其他活動機能專業分工上的比較利益，加上產業的通訊經濟 (communicative economies)、聚集經濟 (agglomerative economies) 及規模經濟 (scale economies) 等因素，因此都市發展並且形成各種產業經濟及其它相關活動在空間集中上的重要角色，絕非僅只有均質的鄉村模式存在而已 (O'sullivan, 1993)。就實際的發展現況而言，工業化經濟相較於傳統農業活動不同之處，就是在於更強調廠商在空間面上各種廣泛的經濟利益，透過都市所提供的這些經濟利益，有利於工業資本的積累。特別是到了 1970 年代以後，EOI 模式不但使台灣結合在全球經濟體系中，同時更強化了二級產業部門為主體的都會經濟，進一步擴大以農業為主的鄉村地區被都會經濟所納編 (周志龍，1997a) 的趨勢。

因而，在發展型國家的主導下，都市及區域計畫轉化成經濟建設計畫下的服務性角色－係經濟發展所必須的基盤設施之一，是在經濟發展過程中協助資本積累的基本角色 (張景森，1988)。再者，從表 2 可發現，在城鄉計畫法制研擬的階段前，歷次都市計畫法制修訂的背景，都可說是為了因應都市化的快速發展、支援經建計畫、解決非都市土地保護等危機。由此可見，在經濟發展掛帥下，為了支援工業化發展，都市計畫自始就是扮演著開創都市空間以利工業資本積累的服務性角色，而整個計畫法制的轉型，則更被矮化成國家經濟策略下解決積累過程中所引發都市危機的調節者。因此，這種結果，造成「大部分工業投資和公共投資均集中在南北兩端，形成台北高雄兩頭大的發展，1960 年代台北都會區開始急速成長，1970 年代往外圍地帶擴張；高雄都會區也於 1965 年以後開始成長。整個戰後的台灣都市化過程其實就是這兩個積累中心對其它地區進行襲捲作用 (backwash effects) 的過程：它們吸收了農村的資金和人力，因而瓦解了農村和農業，並且透過區域分工的過程，給邊陲地區帶來勞力剝削嚴重而污染密集的產業。而都會地帶本身也因集體消費投資不足而產生住宅缺乏、交通擁擠、公共設施欠缺、生活環境惡化的種種問題 (張景森，1988)」。因此，在城鄉發展上形成極為扭曲的經濟發展產物，因而有悲觀論者認為「…經濟發展了、工業也發展了，但是都市與區域的結構性矛盾並未解決… (夏鑄九，1993)」，「…台灣只有經濟發展政策，而餘多為放任，有法令、有計畫，然卻無能力，亦無意願執行… (夏鑄九，1993)」。

(二) 1970 年代後的新挑戰

1. 空間佈局上－都市極化、全球經濟與跨國城際競爭

很明顯地，台灣戰後的工業化與都市化發展扭曲模式在經驗上與西方先進資本主義國家有所不同；不過，與先進資本主義國家一樣卻同時在 1970 年代面臨全球經濟再結構的挑戰。本文先前已提到，自 1950 年代起，台灣的國家經濟發展模式已開始逐步由 ISI 模式轉型為 EOI 模式。當 1970 年代全球資本主義危機浮現而迫使資本主義國家由福特主義生產模式轉向後福特主義模式的同時，台灣的這種外向經濟發展策略於 1970 年代業已深化，因而在這一階段有助於與全球經濟的正式接軌。由於全球資本主義朝後福特主義轉型的同時，新國際分工態勢於此形成，而全球市場也因而更加深了流動彈性與不確定性，台灣為了在這種市場競爭中取得優勢，藉由 EOI 的發展模式，企圖透過低廉成本與良好品質的人力資源 (例如早期高雄、楠梓與台中的加工出口區)、跨國企業在台的移植 (或是與之策略聯盟)、高科技產品市場 (例如資訊業中半導體或積體電路的生產研發) 的拓展等，嘗試搶佔國際市場夾

縫。藉此，包裝為有活力的亞洲經濟體 (Dynamic Asia Economies) 中強健的新興工業化國家之一員 (夏鑄九，1993；周志龍，1997a; 1997b)。

這種發展模式之下，在空間發展的呈現上，除了透過其產業生產鍊結促使都會區興起並加速城鄉發展差距外；另一個更為重要的趨勢，就是藉由這種生產鍊，使得這些產業聚集所在的大都市接合於全球經濟體系下的世界城市網絡中。自 1980 年代起，台北即被列入在世界資本主義體系下半邊陲地區的次要世界城市之林 (Friedmann, 1986)；自從 1990 年代之後，在許多文獻的實證評鑑上更是常客之一 (例如 Beaverstok *et al.*, 1999; Taylor and Walker, 2001)。這種趨勢所代表的，正是都市極化的過程更進一步被提升的表現－具有世界城市潛力的都市，首先面臨跨國城際競爭的壓力，為了求取跨國資本及內流投資，集結大量的開發建設、資源與投資機會；反之，不具有跨國發展機會的非都市土地，則是更加與經濟發展脫節 (李永展，2003)。換言之，在台灣接合全球經濟網絡之後，區域間的差距與都市極化現象更加惡化 (表 3)。

從表 3 可發現，所有的統計項目都顯示出北部區域具有最大的集中優勢，特別以北部區域中的台北市最為明顯。雖然高雄市近年來也開始逐漸趕上，但是發展差距仍然存在，更遑論東部區域等相對落後的發展地區，這種情況，已在許多文獻中有所討論 (例如嚴勝雄，1991；夏鑄九，1993；周志龍，1997a; 2001；李永展，2003)。最近，有學者鑒於高科技廠商產業聚集以達成報酬遞增的特質，認為全球化與伴隨而來的高科技產業聚集有可能擴大城鄉差距因此針對全台灣地區的高科技廠商空間聚集的區域鎖定效果 (lock-in effect) 進行實證。結果亦證明高科技廠商聚集的區域鎖定效果以北部區域最為明顯，其次則是南部，而中部與東部則是較低的，很顯然政府過去的區域均衡發展政策並未達成目標 (賴世剛與陳增隆，2002)。從以上諸多證據，足可見到這種現象的嚴重性。

目前的亞太地區，在全球化與都市化的交互影響之下，許多以主要世界城市為核心所構成的巨型都市區域[3] (mega-urban region)，不但集結了大量人口，且正以便捷快速的運輸網路穿透了傳統的核心－郊區空間發展模式，將日常互動更深入到鄉村地區，接合亞太地區的全球化過程，台北都會區目前也開始逐漸步入這種趨勢中 (Douglass, 2000)。此外，另一個伴隨著全球經濟而來的，就是資訊化社會的浮現，由於資訊技術的突破與發展，許多依賴資訊為基礎的產業，更進一步深化資本、技術以及資訊在不同地區間的移轉能力與流動性，成為一種極富流動性的資訊經濟。在這種發展態勢下，所謂的以流動空間 (space of flows) 取代地方空間 (space of places) 的趨勢更加明顯；而台灣在這一波新國際分工之中，為搶佔世界市場的夾縫，在近二十年內開始的一些高科技產業 (例如半導體) 主導下，也被整合到這種以資訊經濟為基礎的網絡社會中 (Castells, 1991)，特別是台北－新竹之間這段高科技走廊，夾帶著前述以台北作為世界城市雛形的一個核心基點 (basing point)，透過電訊優勢更加顯現城鄉差異。近年尚有論者認為，在這種電訊流動性增加的趨勢下，因而所謂「距離的死亡 (the death of distance)」出現，然而因為面對面接觸以及城市聚集經濟的顯著性，城市並不會隨之消失或死亡；相反地，將因為如此而更進一步地產生新都市極化 (the new urban polarization) 之作用，造成經濟功能集中於都市的情況更為強化 (Hall, 1999)。關於這種論述尚未有定論，但若是從台灣在 1980 年代末期的觀察，即已呈現以台北都會區為核心的產業一極集中現象，不但是三大世界城市紐約、倫敦、東京下的一個次國際城市，也集政治、行政、經濟、文化、金融等中樞機能於一身，連高雄與台中都會區都無法與之相比 (嚴勝雄，1991；李永展，2003；夏鑄九與劉昭吟，2003)。先不論是否在電訊優勢下將

表 3　台灣 1970 年代進入 EOI 模式後城鄉發展不均情況

項目別	區域別	1976*	1981	1986	1991	1996	1999	2002
都市計畫區面積佔總面積%	北部區域	23.0	14.2	27.1	27.5	27.5	27.8	27.9
	台北市	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	中部區域	5.5	8.0	8.7	8.8	9.0	8.8	8.7
	台中市	25.6	98.8	97.4	97.4	97.3	97.3	97.3
	南部區域	6.0	10.8	11.8	12.7	12.7	12.9	13.3
	高雄市	90.2	77.8	91.9	91.8	91.9	93.6	93.6
	東部區域	1.1	1.4	2.0	2.1	2.1	2.1	2.6
	臺灣地區	5.9	8.6	11.8	12.2	12.2	12.3	12.5
區域內人口社會增加率%	北部區域	1.71	0.95	0.77	0.05	-0.05	0.34	0.23
	台北市	0.32	0.67	1.62	-1.01	-1.89	-0.67	-0.15
	中部區域	-0.38	-0.55	-0.57	-0.01	-0.16	-0.11	-0.18
	台中市	1.34	0.55	1.89	0.45	1.52	1.51	0.63
	南部區域	-0.22	-0.55	-0.66	-0.2	-0.28	-0.23	-0.21
	高雄市	0.59	0.31	0.36	-0.28	-0.32	0.28	0.60
	東部區域	-1.18	-0.98	-1.67	-0.62	-0.18	-0.95	-0.53
	臺灣地區	0.02	0.03	-0.08	-0.05	-0.17	0.03	-0.02
平均每人歲出 (決算數)NT$	北部區域	3,310	7,832	10,489	22,575	29529	32148	31706
	台北市	5,546	15,795	20,757	47,437	54,140	61,467	56,097
	中部區域	1,606	4,305	6,095	12,263	21,438	22,863	24,945
	台中市	2,177	6,949	8,354	17,504	23,523	22,639	22,492
	南部區域	1,876	5,365	7,843	15,629	27,121	30,147	31,396
	高雄市	2,297	9,108	13,379	25,229	37,147	43,922	47,156
	東部區域	2,349	6,618	9,486	19,710	32,609	36,166	39,251
	臺灣地區	2,219	6,098	8,531	17,851	26,859	29,327	30,110
二三級產業**就業人口佔總就業人口%	北部區域	87.7	88.4	93.36	96.0	97.2	97.8	98.3
	台北市	95.8	96.1	98.62	99.1	99.5	99.5	99.6
	中部區域	56.0	57.4	76.54	79.9	83.6	86.9	88.1
	台中市	82.0	86	94.46	95.6	98.0	98.2	99.2
	南部區域	61.0	65.1	76.49	82.2	87.5	88.1	88.6
	高雄市	90.7	91.5	94.3	96.6	97.7	98.1	98.9
	東部區域	49.2	55.2	71.49	75.0	81.2	77.9	80.9
	臺灣地區	65.4	72.0	82.97	87.0	89.9	91.7	92.5
平均每戶經常性收入 NT$	北部區域	150,380	352,376	449,269	809,567	1,153,938	1,290,758	1,286,243
	台北市	165,115	384,513	525,025	953,309	1,443,102	1,560,633	1,605,896
	中部區域	115,988	262,776	370,168	632,818	870,728	1,054,261	984,109
	台中市	115,327	327,965	467,443	757,811	1,038,184	1,279,167	1,125,638
	南部區域	116,937	268,161	360,778	638,128	922,200	987,791	962,336
	高雄市	137,630	301,480	427,780	773,490	1,121,568	1,216,107	1,102,702
	東部區域	96,658	256,900	312,327	552,914	818,613	847,838	843,946
	臺灣地區	127,351	302,261	399,973	771,353	1,011,117	1,135,817	1,111,550

資料來源：行政院經建會 (1977; 1982; 1987; 1992; 1997; 2000; 2003)。

* 1976 年資料中，因為尚未實施台灣地區綜合開發計畫，所以當時竹苗、雲嘉、宜蘭等區域未列入以上四大區域中，屬獨立之區域。

** 1981 年以前之資料，稱為非農就業人口佔總人口百分比。

促使新都市極化浮現，光是目前這種地理空間上不均衡發展的趨勢，已經是台灣當前最嚴重的城鄉問題。

2. 規劃論述上－虛構的都市企業主義與一度浮現的城鄉計畫法

(1) 落後的規劃論述與城鄉開發管制上的鬆綁

台灣在城鄉環境和經濟發展經驗與西方先進資本主義國家不同的同時，在規劃論述上亦是極為落後的。例如，於 1950 年代末期起，歐美等先進資本主義國家調技術分析與工具理性的「科學」規劃作法，因無法有效解決各種社會問題而遭致嚴厲批評，促成其他規劃論述－辯護式規劃 (advocacy planning) 或批判理論 (critic theory)，在工具理性的作法下為爭取市民的公共利益而一再提出挑戰 (吳綱立，1998)；此時，台灣的規劃論述卻並未隨之改觀，反而採取著至今仍是規劃界主流教條的系統規劃 (systematic planning) [4] 作法－以近乎「技術理性」的作法，將規劃過程隱含的社會與政治衝突加以掩蓋，成為當時威權官僚體制在政治統領上的合理作法 (張景森，1988)。進而，系統規劃、技術官僚與威權體制相結合之下，在規劃論述上顯然構成一種「藍圖式」論述，不僅在計畫研擬與使用變更時序上冗長，在開發管制措施上更是強調土地使用分區管制的「剛性」作法 (周志龍，1997b)，仍是一種極為粗糙與落後的規劃理論與開發管制手段。

然而，令人感到有趣的地方在於－近十年來台灣的空間規劃論述卻呈現出看似朝向新自由主義的轉型。這種轉型與調整一方面固然與台灣戰後持續的的經濟自由化以及政治民主化有關；另一方面，也就是本文所欲強調的，乃是全球經濟迫使台灣城鄉環境面臨跨國都市競爭的挑戰所促成。事實上，在後福特主義式的彈性資本積累模式下，地區競爭力要求已成為地區產業發展的重要考量。從土地政策層面觀之，即有論者以為，在彈性積累導向的產業用地政策考量上，「…需提供低廉之產業用地持有及使用成本；及需具彈性之產業用地供給，以因應全球經濟發展快速變遷所不斷產生之新型態產業空間（用地）需求，或適應多樣化或專業化產業發展之用地需求。彈性之產業用地供給在於因應外在環境變動之需求，適時開發供應區位適宜、基礎設施完備高質、設計與空間配置良好之產業用地及不動產……由於不動產具固定不可遷移及耐久性長之特性，此調整因而通常需將多餘不適之使用空間釋出……所以易流通之產業用地環境亦為競爭力之一環……一旦建成，加以改變調整（幾乎需拆除重建）之代價非常高……現有不動產存量是否實質上……具滿足經濟活動所需之能力，便成為產業發展之重要議題 (金家禾，2001)」。

(2) 差異的都市經驗與虛構的企業主義

管理主義到企業主義？

上述的土地開發管制鬆綁，於國內規劃界曾有論者認為主因乃係基於現行土地開發管制措施過度強調政府機制的運作，亦即重視計畫圖幅的表示，結果除了因僵化的一線之隔，造成財產權的暴利暴損 (windfall and wipeout) 的社會不公之外，更因缺乏市場機制，使得事先預估而規劃的用地無法適時反應出市場即刻需求；開發審議機構重疊不清，使得審查程序冗長而無效率 (吳清輝，1998)。在表 2 中已提到，自 1980 年代末期開始，基於台灣整合進入國際經濟市場，為配合亞太營運中心建設以及國家競爭力的推動，開始擬議新的國土空間發展構思，於 1996 年「國土綜合開發計畫」中揭示了建設台灣成為亞太營運中心的理念，同時一些活化地方發展的市場性策略也被提出，例如：因應加入 WTO

及 GATT，農業生產衝擊以及工商用地需求增加，擬議農地釋出方案以及工商綜合區的興建等。特別是土地規劃管制工具上，引進發展許可制，以市場機制精神糾正分區管制欠缺的社會公平正義，活絡民間開發資本投入土地開發市場 (行政院經建會，1996)。若僅是由此觀之，在表面上台灣至此一階段的空間規劃論述，看似已經由早期的介入管理主義 (interventionist managerialism) 正式為自由企業主義 (liberal entrepreneurialism) 所取代，以回應 1990 年代後更無法脫節的全球經濟體系 (周志龍，1997b)。例如，內政部於 1997 年開始研擬的國土綜合發展計畫法草案，就是這個改追求新自由主義市場導向背景下的產物。然而，值得在此討論的重點在於：台灣的城鄉關係及空間規劃論述，是否正式地接合了 Harvey (1989a) 所謂的西方資本主義國家都市於 1970 年代後開始經驗的都市企業主義治理模式，並展現於規劃法制之上？

都市經驗差異的解析

若是從台灣與西方資本主義國家的都市經驗差異來看，很顯然這個答案是否定的。首先，從管理主義的階段來觀察，其所解釋的經驗係以戰後西方先進資本主義國家都市在凱因斯福利國家政策導向下的社經背景為主；由於福特主義密集資本積累體制作為空間發展調節模式的意識形態運作，在官僚系統以社會守門員自居的地位下，將都市的角色轉化為一種資本積累過程中福利重分配 (或是提供集體消費)，以便於穩定資本主義引發都市危機的主要場域 (Castells, 1977; Harvey, 1978; 1989a; 1989b; Savage and Warde, 2002)。反觀台灣戰後的空間發展政策與都市功能，乃係依附在國家經濟計畫下，為求戰後迅速積累台灣經濟資本的附屬品。致使「**區域發展政策經由經貿措施、農工施政及基礎建設投資，推動勞動市場集生產空間再結構過程之進行。區域空間規劃在論述之層面，為國家行動提供技術形式上的合法性；在實施層面上則為經濟發展後遺症之補救措施** (孫義崇，1988)」。換言之，綜觀台灣戰後國家機器對城鄉關係的介入形式，並非西方資本主義國家都市經驗中強調福利重分配的社會守門員角色，而係一般第三世界國家發展歷程中普遍經驗的經濟掛帥與依賴關係。

其次，至於 1990 年代後台灣逐漸體認到全球經濟的迫切壓力同時，於空間規劃論述上看似已步入了都市企業主義的取向的轉型中，然而，與西方資本主義都市實際的執行方式與政經脈絡相較，實則有諸多差異。首先，就理論上而言，都市企業主義強調著地方層級的治理，諸如：(1) 以公私合夥的概念作為核心重點，以此將傳統地方馳援主義與地方政府權力加以整合，以便於嘗試吸引外來資金、新的直接投資或是新的就業來源； (2) 更密切地聚焦在地方的政治經濟，而非固定的行政疆域內部而已 (Harvey, 1989a)。至於實際的政策執行上，英國的地方政府便是經過充分的法令授權，以利推動各種廣泛的活動來刺激地方經濟發展[5]，例如各種不同類型的土地及建物之供應、開發管制政策之鬆綁、供應重要勞工住宅等 (Adams, *et al.*, 1993)。在美國，地方政府傳統上便與州政府在吸引外資上扮演著重要角色。透過各種公私協力來推動經濟發展，或是官方各種創新方式 (例如，建立各種租稅、用地或基礎設施的投資獎勵、參與國際貿易展、設置海外辦事處等)，使地方政府在吸引國外直接投資刺激地方經濟的角色上成為了一種企業家、策略家與親善大使，成為不輸給地方區位、勞力、基礎設施、市場利益等因素的重要經濟發展動力 (Kim, 1995)。

虛構的都市企業主義

就台灣現況而言，有別於空間規劃思潮係緊繫著政治思潮的左右派之分 (計畫與市場之分) 的西

方經驗 (Rydin, 2003)，台灣當前的空間發展其實深受台灣過去的國家權力結構及政經脈絡所影響。這一方面是承襲著前述經濟掛帥與依賴發展的第三世界經濟發展經驗之外，另一方面則是基於台灣戰後獨特的威權政體、中央及地方權力關係、政黨競爭與派系之影響。國內相關的都市社會研究中曾經提及，由於戰後緊繃的國共關係及省籍隔閡，為求國家穩定及避免地方的鬆動，促使著戰後國民政府的執政手段上以高壓的威權手段壟斷各種重要政策資源 (特別是經建政策) 之中，並且透過掌控了環境與土地規劃的權力來幫助地方派系擷取龐大的土地利益。相對地，地方政府在發展上僅掌握了微弱的行政權－土地使用管制權，儘管地方政府及派系仍與財團等土地開發集團結合成獲取利益的共生體(陳東升，1995)。這除了影響前述妥協在經濟計畫下「宣示性」空間規劃政策的形成之外，也顯示了中央政府對於城鄉發展策略上的強力操作。儘管隨著政治解嚴以來民主化日漸落實，藍綠陣營政黨在中央與地方、縣市與縣市之間的競爭與鬥爭鬆動了上述的過程，並因不同政黨色彩給予地方發展新的視野 (張景森，1993b)，也讓國家機器、政商關係與土地利益的結合有著新的衝擊 (李承嘉，1998；梁又文，2003)；但是很弔詭地，傳統上發展掛帥與中央積極介入地方空間發展的思維即使到了 1990 年代接合了全球經濟之後，仍未見改善[6]。例如，新竹科學園區是 1980 年代國家主導工業政策下的產物，目前的建築管理權仍是由竹科管理局負責，都市計畫則是遲至 2000 年才回歸地方政府。由於園區與周邊地方關係長期疏離，竹科在生產者服務業的支援、土地利用飽和及基礎設施容量不足的情形一直難以自週邊地方發展中獲得改善 (林欽榮，2002)。以台灣的政經中樞台北市為例，雖然先前已經提到西方學者 Friedmann 早自 1980 年代起將之列為資本主義體系中的次級城市，事實上台北不僅是在 1980 年代之前完全由國家決定其都市形式，即使在之後，台北市在形塑城全球城市的途徑上，仍有許多的發展係與中央介入有關 (例如：亞太營運中心) (Wang, 2004)；到了近年來，台北雖貴為直轄市，由於地方自主權及跨領域治理能力的缺乏，面對諸如住宅失調等諸多都會區域問題的同時，也僅能扮演著國家政策執行者的角色 (夏鑄九等，1999)。至於綜觀 1990 年代中期的「國土綜合開發計畫」乃至近年政黨輪替後研提的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中各種攸關空間發展的策略構想－策略性產業設置、因應加入 WTO 的農地釋出、工業區及科技園區的管理[7]、公共建設民營化[8]到強化地方競爭的城鄉風貌乃至城鎮地貌改造等，仍脫離不出經濟發展掛帥與中央強力主導的範疇 (行政院經建會，1996; 2002)。雖然在規劃構想上有著各種市場機制的引進，但是對於實踐地方治理權力仍舊受限的地方政府而言，都市企業主義仍是被架空的理念。先姑且不討論執行企業主義可能引發的潛在都市問題，實際上都市企業主義的實質操作在台灣仍舊只是個「宣示性」的空洞想法。

(3) 未曾浮現的空間實踐－城鄉計畫法的緣起與幻滅

透過上一段之分析，即不難理解城鄉計畫法為何流產。在前面的討論中，本文不只一次強調並說明了台灣的發展掛帥取向接合了全球經濟，同時並加深城鄉差距的歷史脈絡。事實上，不只空間極化現象嚴重，在規劃管制工具上，更加突顯城鄉發展的雙元差異。因為目前台灣在土地使用劃分上，將土地使用分為都市土地與非都市土地分別管制，措施各不相同，造成城鄉之間計畫發展管制上的差距。由於非都市土地僅有管制而無計畫引導，加上上位的區域計畫功能不彰，因此非都市土地使用管制規則只是一種消極性的限制措施，並無法積極引導非都市土地合理的利用發展，無法達到規劃管制的積極目的。在當前都市化影響力普遍的台灣而言，這種城鄉二元劃分、忽視空間極化作用的措施似乎沒有必要。

有鑒於城鄉二元管制的問題日益嚴重，而且為了回應 1996 年國土綜合開發計畫以及 1997 年所研擬的國土綜合發展計畫法草案之內容，內政部營建署於 1999 年研擬的城鄉計畫法草案中，主要策略有[9]：

(1) **整合現行都市計畫與非都市土地兩套寬嚴不一且截然不同的制度，以健全城鄉發展。**

(2) **建立二級制之審議層級，縮短審議流程**。

(3) 同時實施土地使用分區管制及**開發許可制度**，建立**富彈性之土地規劃與開發制度**。

(4) 加強計畫過程中**民眾參與之機制**，提昇計畫之公平性與公正性，並減少計畫實施之抗爭與阻力。

(5) 研究引進國外各種可行的土地開發、建設與管制制度，充實城鄉建設與開發之工具與機制。

(6) 建立**准許私人自行實施整體開發建設之機制**，提昇城鄉整體開發建設之實施成效。

(7) 建立**課徵土地開發影響費與繳納土地變更利得回饋金之機制**，以落實**使用者負擔、受益者付費**之精神。

(8) 各級主管機關應設置專責單位與專業人員，充實推動城鄉建設之龐大人力需求。

(9) 成立**城鄉建設基金**，充裕**城鄉建設所需之財源與經費**。

在以上九項執行策略中，本文加上粗黑體的部分，就是有關深化市場機制精神的企業主義導向作法 (第二、三、四、六、七、九項)，以及整合城鄉發展的原則 (第一項)。雖然在內容與執行方法的相關規定上，仍有許多可以再改進的空間，但是與過去的都市計畫法相比之下，實已有許多進步之處。然而，根據內政部營建署於 2001 年所提供之新聞資料顯示，由於新訂「城鄉計畫法」在制度轉換上所需成本甚眥，且須耗費大量審議時間[10]。因而於同年時，雖然城鄉計畫法的推動已經由行政院同意，並交由營建署執行，但是鑒於高達 200 億元以上的經費，為內政部裁定不可行，認為「只要修正目前都市土地與非都市土地的相關規定使之合理，目前這兩套機制並沒有什麼不好，沒有必要去整合成一套 (聯合報，2001)。

基於內政部當時的裁定，使得原本表 3 中，於 1990 年代最後一階段形成的「國土綜合發展計畫－直轄市、縣市綜合發展計畫」之構思中，「訂定城鄉計畫，實施發展許可制及土地使用分區管制」[11]來進行直轄市、縣市綜合發展計畫的構想宣告終結。正如本文第一段所述，於 2002 年 3 月版本的國土綜合發展計畫法草案中，都市土地與非都市土地仍分別沿用都市計畫法與非都市土地使用管制規則，形成了當前的做法。

該法草案於同年因為配合立法院之朝野協商，以及為配合總統府國土保育及開發諮詢委員會所提出之「新世紀國土改造方案」，該法草案因而撤回，於同年 12 月提出「國土計畫法草案 (以下皆簡稱為國土計畫法草案)」取代之[12]。國土計畫法草案經過數次修正後，至目前最近一次 2004 年 6 月版本為止，雖然仍有諸多細節仍有待商榷，然而整體法令架構及規範原則業已確立。新法中，國土計畫體系分為「全國國土計畫－都會區域計畫／特定區域計畫－直轄市、縣市國土計畫」三種，惟在地方層級的計畫發展管制方面，過渡期間仍以沿用都市計畫與非都市土地使用管制這項原則 (見 2004 年 6 月版國土計畫法草案第六章「土地使用管制」第 36 條)。至此階段，於 1990 年代中期開始，曾經一度被產、官、學界積極討論催生的城鄉計畫法，正式宣告瓦解。

新國土體系下的矛盾及其隱藏的城鄉危機

(一) 新世紀的國土體系再結構及其規劃論述與實踐上之矛盾

1. 國土計畫法規劃思維

在新的國土計畫法制下 (以 2004 年 6 月版本為例)，仍可看出在基本精神上仍延續了先前國土綜合發展計畫法中的重點－深化市場機制與簡化行政層級。這可於第 32 條國土永續發展基金之設置、第 24、42 條之分級獎勵與補償方式、第五章 (第 28 至 35 條) 有關開發許可制度之規定 (以上屬深化市場機制層面)；同時，第 5 條要求各級國土計畫委員會及依都市計畫法設置都市計畫委員會得合併設置，以免疊床架屋、第 3 條將國土計畫的行政層級落實於全國與直轄市、縣市兩層級為主、第 36 條對於未來本法施行後區域計畫體系之廢止、第 23 條中央主管機關應劃分區域指定專責單位負責國土保育地區管理業務，以求事權統一 (以上屬於簡化行政層級層面)，看得出其精神上的延續。同時，為了回應全球經濟的挑戰，在 2003 年 2 月早期版本的草案中，甚至曾於國土利用基本政策中加入「強化都會發展，提昇都市全球競爭力」(2003 年 2 月草案第 9 條第 3 款) 的宣示。為了順應都會區的發展態勢以及提昇都市間的國際競爭力，並且在中央與地方之間加設「都會區域計畫」這一層級。雖然在內容上比國土綜合開發計畫法更為完備，同時嘗試著以「城鄉發展地區」的國土功能分區來彌補城鄉計畫法流產的缺憾，然則於城鄉一元化的構思實有進步空間；且若以所謂的都市企業主義觀點觀之，雖然已意識到全球經濟、國家競爭力與城際競爭的迫切挑戰，也在各種土地開發管制的手段上提出具有市場機制與簡化行政層級的構想，但是綜觀全法仍不脫離傳統由上位指導下位的思維，也並未賦予地方層級國土計畫機關在空間規劃政策執行上的主導權，或是具體指陳出與中央層級間的規劃功能分工。

2. 規劃論述與實踐上的矛盾

儘管在過去空間規劃論述的社會背景與西方先進資本主義國家的都市發展歷程有所落差，並不盡然代表這些發展型國家背景下所形構的都市治理途徑上完全不能採行都市企業主義的轉向，惟就目前台灣的城鄉發展現況與地方治理條件而言，不論在理論或經驗上距離成熟的地方制度體制以及市民社會的場域都仍有相當程度的落差，同時台灣在大力鼓吹活化地方經濟、建立公私合夥、解除剛性管制乃至強化地方競爭等口號的同時，卻也忽略了在實際執行企業主義取向的規劃模式之後，台灣當前不均等的城鄉環境可能更加遭遇的空間挑戰。從這樣的地理現實下來反思當前的規劃論述及其社會實踐之過程，可以觀察到一個弔詭的重點：這種矛盾乃係源自於台灣空間規劃當局片面的引用企業主義操作提法的嘗試，卻忽略了台灣城鄉發展的問題根源。

綜觀整個計畫體制的演進至今日的國土計畫法草案中的規劃理念，實際上仍然跳脫不出傳統發展型國家的由上而下所主導的思維，這種結果並未真正意識到過去長久以來發展型國家的意識形態長期強調經濟發展而造成的空間極化本質。再者，雖然在提法上標榜著自由企業主義的論述，實踐在空間場域的操作模式卻仍以國家介入的模式提供著制度氛圍，甚至在相關研究中亦以企業主義來標榜著台灣當前空間規劃思潮業已轉向此一意識形態之中，純粹只是突顯了台灣當前各種規劃機構未意識到不同國家發展歷程中的社經背景的地理差異，以及僅是習慣性片面引用著西方規劃理論中的提法來嘗試解決當前問題，並且重新提供一個嘗試解決空間發展課題的一個「合法性想像」而已 [13]。如何從問題

意識的根本面著手，解決發展掛帥邏輯下一味追求經濟發展所帶來的空間極化問題，並未充分考慮在規劃當局的政策構想，並落實於計畫發展管制的手段中，也因此，這種事後補救的空間調節策略，一直呈現在國家的空間規劃理念中。

除了規劃論述與實踐手段間的矛盾之外，另外一個值得關心的重點，則是未來制度氛圍若是能朝向實踐都市企業主義環境進行充分的轉型，那麼都市企業主義型態下的空間發展策略是否就能夠促進城鄉發展整合？抑或是造成另一波城鄉危機？

(二) 企業主義下的新城鄉危機

1. 市場機制下浮現的城鄉失衡加劇

廖石 (2002) 在討論都市企業主義對於城鄉失衡問題影響時，認為：「『城鄉均衡發展』曾經是構成台灣經濟奇蹟的重要部份，但是現在大部份鄉村地區，由於產業變遷速度跟不上經濟全球化的腳步，已面臨發展無所適從的困境，面對全球化對城鄉角色的重新結構，及伴隨全球化而來的城際競爭壓力，地方經營企業化以爭取發展機會將是不得不然的趨勢，支持者認為，都市企業化主動代表了都市計畫因應產業結構由福特主義時期演進至後福特主義時期的範型變遷，但是公、私部門的本質與目的不同，外部經濟環境對鄉村成長的影響，又遠大於源自於鄉村本身的政、經結構再造或發展政策，如果沒有城鄉計畫體系的配合，一味追求發展反而會惡化鄉村經濟及城鄉發展失衡問題…」。

在資本主義的空間生產邏輯下，正如先前所論述者，既有的都市建成環境中，由於已經具有較為優厚的實質環境，自然成為一個提供資本積累的絕佳場所。加上目前跨國資本快速、彈性的跨界移轉，更加深既有建成環境，特別是已初具全球城市基礎的節點在空間上的內流資本擴張。在都市企業主義的空間論述中，由於超大開發可說是其執行上的重點，是故都市中的投資環境才是有利發展的場所，而非鄉村地區。再者，現有城鄉發展的不平衡已經是持續多年的問題，台灣當前主要都市所挾帶的空間優勢 (例如基盤設施、人力素質、產業群聚等)，相對形成了一種利於投資環境的「正外部性」。加以前述都市企業主義的精神中，更要求城市創新策略以及公私協力等做法，換言之，人才、研發、教育以及市場潛力等成為這種空間實踐下的重要催化劑。由於台灣當前在空間發展上的知識創新能力以及市場潛力皆已有相當程度之城鄉差距，若是在空間規劃取向上採取更為市場導向的論述與做法，主要的受益者將有更加集中在地理上擁有雄厚資本積累優勢的都市節點之隱憂。同時，也無法紓解當前的空間極化現象。

2. 城鄉分治扭曲了非都市土地

過去即有成長管理的研究指出，當都市發展對鄰近農地產生外溢效果 (spillover effect) 的時候，會產生各種不利於農業的負面影響侵入，諸如：農業活動與非農業居住上的衝突、為了服務新居民，支付到公共設施上的財產稅增加等，使得農業使用受到嚴重衝擊；再者，因為對於都市化預期心理造成的暫時症候群 (impermanence syndrome)，更造成農地的低度使用或閒置不用 (Nelson, 1992)。因此，透過成長管理的手段，「…管制的是成長的速率與時機，它也牽涉到開發者對基礎設施的融資。其次，與被動且靜態的分區管制相比，成長管理是積極且動態的。當分區管制只是界定出完整的所欲建成環境的一種基本均衡之同時，成長管理則是尋求開發與保育間、各種型式的開發與基礎設施一致提供間、成長所造成的公共服務需求與融資這些需求的收益供給間、以及進程與公平間，維持一種持續的均衡」

(Chinitz, 1990)。觀諸台灣目前的非都市土地使用管制做法上，僅是透過使用分區以及用地編定的方式進行管制，開發許可的變更申請上也無法有效整合在都市計畫系統中，一旦面臨開發壓力，則往往造成許多欲支援作為都市發展及其他產業用途的假性需求。國土綜合開發計畫中，早已將台灣西半部列入成長管理軸帶中，換言之，這種控制開發時序、區位、速度的一系列開發管制工具的配套乃勢在必行；然而，在台灣現有的計畫法系中，各種具有成長管理理念的開發管制工具仍散見於各法令中[14]，使得在落實上無法有效整合，而呈現各法令各自為政的現象；至於非都市土地部分，現行的非都市土地使用管制規則中，也僅是針對土地使用分區劃定以及使用地編定進行管制，並無法有效且彈性地引導開發的數量、時序、區位與速度。

伴隨著上述市場導向做法可能對空間極化的衝擊，另外一個相關的課題就是對於非都市土地在空間發展上所遭受的都市化衝擊。先前已經分析到，由於過去台灣的空間規劃政策向來處於國家經濟發展策略下的附屬品，致使經常淪為事後補救的措施；至於台灣政經社會所造就的國家機器、地方派系與資本利益集團所共同構成的都市發展關係，更是促使這種情形益加惡化。換言之，當企業主義的提法被片斷性的引用到台灣發展掛帥的地理現實中時，只是造成地方成長機器更加強悍地在親資本的場域中建立了一個依附國家經濟積累的合法性工具。在這種空間社會過程中，不禁要質疑究竟是「成長管理」，或是「成長機器」？何況，在目前全球經濟的整合之下，為了提振國際競爭力，台灣當前的主要都市節點勢必更加強調流動資本與先進產業的引進。然而，當這些彈性資本積累的空間場域必須因應開創出來的同時，這種城鄉分治的方式則可能因而加速「鄉」進一步被轉化為「城」使用，除了過速的扭曲了城鄉風貌，也可能造成都市周圍綠帶空間被蠶食鯨吞。

3. 城際大戰對於城鄉關係惡化的隱憂

從一些較基進的態度上來觀察，「如果（最廣義的）都市企業主義係根植在對於資源、就業與資本的零和 (zero-sum) 城際競爭架構上，那麼，即使最為堅實與前鋒的市政社會主義者也將會發現，到了最後，他們只是扮演著資本家競賽並成為他們正在抵抗的某種教條代理者而已…他們一方面必須發展方案，使生產與勞動需求能夠直接連結…同時，另一方面則了解到如果都市區域無法確保相對地競爭優勢，那麼大部分的努力仍將歸諸枉然」(Harvey, 1989a)。事實上，城際競爭的結果畢竟有好有壞。或許樂觀的看法認為，在福特主義調節模式瓦解與民族國家空洞化的過程中，這種趨勢正好為地方發展在追求並「定著」日益流動的資本上提供新的途徑；然而，在看到樂觀前景的同時更不能忽略悲觀的看法－迫使都市為了追求投資步入更激烈的競爭當中，最終除了少數的地方在不穩定的調節均衡中暫時成功之外，絕大部分的都市都是最後的輸家 (Bassett, 1996)。

或許這種競爭趨勢是不可避免的，然而對於台灣當前城鄉關係所必須重新思考的重點就是－究竟屬於良性競爭所帶動的城際合作，或是惡性競爭所引發的城際大戰？在近年來台灣的地方發展脈絡上觀察，許多公共事務已經開始浮現出不同都市間的競爭與對抗，例如早年北高兩市爭取申辦亞運、近年為了世界盃棒球賽的賽程安排、或是長久以來持續存在於台北縣市間資源分配問題等，都顯現出台灣現有城際競爭關係上的惡化。由於「惡性的都市競爭，常易導致地方都市間矛盾的擴大，嚴重影響政府的決策與中央政策的執行，而且其因此形成的地方政治問題，最終解決常需犧牲所有市民的利益。顯而易見的，都市間的相互競爭原是有益於臻進市民福祉的，它本身並不是必然的『惡』現象，但惡性的都市競爭卻是絕對的惡現象，故尤應確實避免」(吳濟華，1994)。未來台灣的空間規劃論述與政

策實踐在更導向於地方治理及自由市場理念的同時，相關的配套措施仍應提出，除了要促進都市間的良性互動與合作關係外，亦應避免非都市土地的各種發展課題在競爭過程中被忽視或犧牲，以致因為都市過度追求經濟競賽，鄉村環境受到發展上的擠壓，造成景觀改變、農田萎縮、環境破壞等問題。這些潛在的負面課題，在追求地方競爭力的同時，亦值得我們深切地反思。

4. 公私合夥可能造成的空間發展利益壟斷

公私合夥可說是都市企業主義運作模式中的一塊核心領域，台灣近年來許多重要公共建設的興建上也開始運用公私合夥的做法來促進民間參與。事實上，這種做法由於本質上屬於新右派市場經濟的思維，在其規劃理念中並不注重所謂的「公平」、「社會正義」、「公共利益」等問題，同時強調國家活動的縮減與對民間利益影響的最小化 (Rydin, 2003)。雖然目前台灣在運作民營化的程度上尚未完全步入軌道，但是實際上面對這種根植於新右派理念的公私合夥可能帶來的問題仍不可不慎。

從成長聯盟論或是都市政體論中的解釋可以得知，不管是何種形式的公私合夥，基本上展現出的乃是基於地方經濟成長的利益為共同合作前提下，公部門尋求與相同利益目標的私人團體間結盟。有鑑於此，當各種結盟或合夥形成，進而主導地方發展的時候，往往造成不同團體間的「受益」與「不益」，這種結果往往導致部分團體的利益壟斷，不但加深社會極化的作用，同時也加劇空間極化的過程。以英國過去的經驗為例，「…再開發方案創造了資源獲得者與失去者，尤其是弱勢地區社區民眾，並未從中得利太多，新開發地區反而成為商業人士、觀光客與有錢消費者的天堂…英國的都市政策雖然快速演變…唯仍未脫離造成區域及都市地區不均衡發展的批評」(翁樹陽，1998)。反觀戰後台灣社會所塑造的國家機器、地方派系、財團與資本間的共生結構，以及其對都市空間形構的影響，當這些對都市土地開發具有重大利益與影響力的團體若是藉由公私合夥取得更多壟斷利益的途徑之時，未來的城鄉發展究竟是為了誰而發展？

結　論

綜觀台灣戰後追求經濟成長的歷程，在經濟發展掛帥的空間發展模式之下，一方面促使台灣的國土空間逐步接合了全球經濟的脈絡，並伴隨著迅速的都市化，種下城鄉發展失衡的空間極化危機；另一方面，其戰後獨特的政經環境與國家介入地方發展的模式，使得早期的規劃系統更無力對抗城鄉問題的惡化。為了塑造在全球市場中的競爭力，近年來空間規劃論述也逐步朝向新自由主義意識型態下進行調整與修正，雖然在經驗上有別於西方先進資本主義國家自 1970 年代福特主義危機浮現以來，在空間規劃論述中與治理實踐上逐漸自「管理主義」轉向「企業主義」的背景，然而純就表面上種種的解除剛性土地管制、提倡公私合夥、市場機制引導土地使用…等諸多措施，卻看似已經接合了西方所謂的都市企業主義做法之中。

事實上，本文的分析發現，台灣當前的空間規劃論述表面上看似已從威權及發展型國家的都市過程中，漸漸朝向都市企業主義的新右派思維提出發聲；實際上，這種空間的表徵只是一個「去地理現實」(de-geographic reality) 的結果。規劃當局的做法只是忠實地反應出規劃論述與空間實踐上的矛盾，實際的運作思維並無法脫離發展掛帥與國家強力介入地方發展下的宣示性意涵，同時執行上也忽略了這種做法對台灣的城鄉差距可能帶來的負面影響。面對全球經濟的挑戰，不應片面地引用國外的經驗

或提法，甚至仍是作為國家經濟積累場域取得合法性的工具而已。換言之，除了在未來應深化台灣地方政府的治理能力之外，都市企業主義可能帶來的危機必須立即先行正視，以避免永遠為台灣的城鄉發展找尋著「事後補救的政策背書」。

基於台灣國土空間由過去至今所不斷延伸的空間極化課題，在全球經濟的衝擊之下，促成後福特主義的彈性資本積累模式在地理空間上不斷地再現，致使台灣當下的城鄉發展更浮現「強者恆強、弱者恆弱」的隱憂；再者，本文更歸納出，企業主義立場下的規劃論述，對於可能造成的「加速城鄉失衡」、「都市化對鄉村地景的吞蝕」、「城際惡性競爭」、「空間發展利益壟斷」等可能危機更是不能忽視的課題。是故，基於全球經濟衝擊，城鄉發展的健全化首應正視國家發展過程中的發展掛帥所帶來的結構性因素，並在此結構上設想符合台灣當前地理環境需要的策略，而非如同過去的規劃思維一樣，僅是片面地引渡先進國家空間發展策略中的提法進行操作。否則，看似與先進國家的經驗接軌，實則僅是引進了忽略地理現實與社經脈絡差異的空想；最後論述形構與實際策略不但產生執行上之矛盾，即使能順利建構出可實踐都市企業主義的制度氛圍，也不盡然就能解決忽略問題本源的地理現實。雖然囿於篇幅，目前尚無法針對相關法令及策略內容提出更詳盡的建議，所討論之調整方向也尚未涉及許多其他層面，但是最後仍希望以此出發，為台灣新世紀的城鄉發展提出一個起始的想像。

最後則簡單提出本研究的限制與未來後續議題的想像。為何隨著民主化衝擊及經濟發展的改善之後，近年來台灣的城鄉發展及空間規劃模式仍舊因襲著早期的發展掛帥及國家干預的做法？藍綠陣營政黨之間近年的惡性競爭對於台灣的城鄉發展 (特別是城際競爭) 又未有何種新的衝擊？同時國家的空間經濟策略強力嵌合著地方發展事務，以及地方治理的權力要如何才能健全化，以促進城鄉發展的整合？這方面可能還必須配合著政黨關係、地方制度法制等相關議題進行更深入的追蹤，目前限於時程及本文篇幅，尚無法一併提出討論，還有待後續研究進行之。

註　釋

1. 原內政部 1997 年版之國土綜合發展計畫法草案中，即於第 18 條中明定：「直轄市、縣市主管機關應於直轄市、縣市綜合發展計畫公告實施後，訂定城鄉計畫，實施發展許可制及土地使用分區管制。城鄉計畫法另定之。」然而，2002 年 3 月最後一次修正版本中，則於第 17 條與第 18 條中揭示，國土綜合發展計畫及直轄市、縣市綜合發展計畫之下，仍維持現行都市計畫及非都市土地使用管制。
2. 意指「劇烈改變空間與時間之客觀性質的的過程，我們因此不得不以非常急遽的方式，改變我們自己和再現世界的方式」。David Harvey 以為，時空壓縮乃是資本主義「藉由時間來消除空間」的衝動之產物，受商品生產與資本累積的法則所塑造。
3. 這一類型的巨型都市區域，係側重在車流運輸以及主要高速公路系統的成長上，促使都會區中心的日常活動，可以將行政及傳統核心－郊區聚集沿著都會區間的走廊完全擴張到鄉村地區，距離都會區中心延伸了 100 公里以上 (Douglass, 2000)。
4. 基本上，系統規劃所指的是處理在特性上和行為上都具有似系統般的複雜事物，而規劃本身也以一種更為系統式的方式去執行。所以這種過程，可說是結合了一般系統理論、系統分析、作業研究、決策理論、自動控制學以及都市與區域計畫的混合體 (辛晚教，1991) 。
5. 以英國地方政府在 1980 年代末期到 1990 年代初期的各種活絡地方經濟的政策為例，就是透過

「1989 年地方政府與住宅法案」 (Local Government and Housing Act 1989) 之規定所授權者，地方政府可透過優惠許可、貸款與融資擔保等各種方案來支援嚴重失業地區或其他政策優先地區 (Adams *et al.*, 1993) 。

6. 可參照表 2 最後一欄的都市成長主要行動者的分類。
7. 分別是經濟部工業局及行政院國家科學委員會主導。
8. 例如，促進民間參與公共建設法及獎勵民間參與交通建設條例等，基本上適用對象仍係以中央政府與民間集團為主體 (台灣高鐵開發就是一例)。
9. 引自內政部營建署 (1999b) 城鄉計畫法草案的立法架構與重點。
10. 根據內政部營建署於 2001 年所提出新聞資料的概估，主要成本有三方面：一、測量、書圖重製與規劃成本：以每公頃重測費用 6,000 元計，保守估計台灣地區需再行重測面積約 608,233 公頃(以平原地區半數需重測計)，約需 36 億 5,000 萬元。另書圖重製與規劃費用約當重測費用，約再需 36 億 5,000 萬元。二、釘樁成本：一支樁位最少約需 6,000 元，以每公頃 20,000 元估算，以原鄉村區研擬時實施計畫地區估計，合計全數釘樁成本約 2 億元。三、行政成本：309 鄉鎮市城鄉計畫之綱要計畫均需中央主管機關核定，以現有內政部都市計畫委員會審議能量，全部完成恐需費時達 10 年以上。
11. 引自內政部營建署 1999 年版國土綜合發展計畫法草案第 18 條第 1 款。另可參見 1999 年版城鄉計畫法第 1 條之內容。
12. 見內政部 2003 年 2 月版國土計畫法草案修正條文總說明 (內政部營建署，2003; 2004)。
13. 這與台灣戰後的規劃論述中，並未徹底意識到當時西方主流的全盤理性規劃模式乃係源自於計量革命及資訊科學進步下的產物，而片面的作為發展型國家中提供經濟發展策略及技術官僚中立合法性的作法，又有何不同？
14. 例如，都市計畫法 17 條中規定的分期分區發展、農地釋出方案中採行的總量管制、文化資產保存法 36-1 條採行的容積移轉等。

引用文獻

內政部營建署 (1999a) **國土綜合發展計畫法【草案】**。

內政部營建署 (1999b) **城鄉計畫法【草案】**。

內政部營建署 (2003; 2004) **國土計畫法【草案】**。(2003 年二月版及八月版；2004 年六月版)

王振寰 (2002) 東亞「世界城市的不同途徑」：漢城與台北，**台灣社會研究季刊**，4: 785-139。

王鴻楷、林子瑜、張景森 (1994) **都市計畫法全面修法重點之研究－附錄篇**，台北：中華民國都市計畫學會。

行政院經建會 (1977; 1982; 1987; 1992; 1997; 2000; 2003) **都市及區域發展統計彙編**。

行政院經建會 (1996) **國土綜合開發計畫**。

行政院經建會 (2002) **挑戰 2008：國家發展重點計畫** (2002-2007)。

林欽榮 (2002) 高科技產業與都市發展策略的新課題：新竹科技城，林建元主編，**都市計劃的新典範**，台北：中華民國都市計劃學會，103-124。

吳綱立（1998）公共利益與規劃思潮關係之初探－建構一個新的規典範來尋找公共利益，**中華民國都市計畫學會 1997 年會及學術研討會論文集**，台北：中華民國都市計畫學會、中國文化大學市政暨環境規劃學系，3-44 - 3-55。

吳清輝（1998）加強農地管理、落實農地農用，**人與地**，177: 26-34。

吳濟華 (1994) 北高兩市爭辦亞運事後之省思－期待都市間建立良性的競爭機制，**國家政策 (動態分析)**

雙週刊，88: 14-15。
李永展 (2003) 全球化與時空重構，**建築與規劃學報**，4 (1): 55-72。
李承嘉 (1998) **台灣戰後 (1949-1997) 土地政策分析：「平均地權」下的土地改革與土地稅制變遷**，台北：正揚。
辛晚教 (1991) **都市及區域計畫**，台北：中國地政研究所。
辛晚教 (1999) 當前國土規劃問題，**政策月刊**，53: 2-8。
周志龍 (1997a) 資本主義全球化過程中的台灣都市及區域發展之結構變遷，**法商學報**，33: 1-45。
周志龍 (1997b) 全球經濟發展與國土規劃開發體制變遷－台灣與英國為例，**思與言**，35(3): 139-189。
周志龍 (2001) 全球化發展與台灣行政區劃再結構，**經社法制論叢**，27: 159-189。
周志龍 (2003) **全球化、台灣國土再結構與制度**，台北：詹氏書局。
金家禾 (2001) 競爭力與產業用地政策，**經社法制論叢**，27: 215-245。
施鴻志 (1998) **國際都市集居環境規劃與都市風格塑造：以台南市為例**，台北：內政部建築研究所。
洪鴻智 (1994) 資訊地理與資訊都市之規劃－政治經濟學分析，**法商學報**，30: 415-439。
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。
夏鑄九 (1993) 全球經濟再結構過程中的台灣區域空間結構變遷，國家發展挑戰組主編，**國土規劃的挑戰**，台北：業強，53-94。
夏鑄九、成露茜、楊友仁 (1999) 經濟、國家與都市運動：台灣對亞洲經濟危機之都市回應，**城市與設計學報**，9/10: 1-56。
夏鑄九、劉昭吟 (2003) 全球網絡中的都會區域與城市：北台都會區域與台北市的個案，**全球化與中國內陸區域發展兩岸學術研討會**，台北：台灣大學建築與城鄉研究所，2003 年 1 月 4 日，4-151 - 4-177。
孫義崇 (1988) 台灣的區域空間政策，**台灣社會研究季刊**，1(2/3): 33-96。
張效通 (2000) **國土與城鄉計畫法計畫功能體系與內容之研究**，台北：中華民國都市計畫學會。
張景森 (1988) 台灣戰後都市研究的主流範型：一個初步的回顧，**台灣社會研究季刊**，1(2/3): 9-31。
張景森 (1993a) **臺灣的都市計畫 (1895-1988)**，台北：業強。
張景森 (1993b) 地方政府、民眾組織與地方計劃：90 年代規劃的政治經濟學，國家發展挑戰組主編，**國土規劃的挑戰**，台北：業強，159-176。
郭年雄 (2000) 國土計畫體系之探討及未來展望，**第七屆海峽兩岸城市變遷與展望研討會論文集**，台北：中華民國都市計畫學會、台灣大學建築與城鄉研究所，議題二-1-議題二-20。
廖石 (2001) 從都市企業化主義的觀點探討在全球化過程中的城鄉均衡發展課題，**都市與計畫**，28(2): 155-170。
廖石 (2002) **現代城鄉互動體系下台灣鄉村永續發展之研究**，台北：俊傑。
蔡明璋 (1999) 經濟與工作，王振寰、瞿海源主編，**社會學與台灣社會**，台北：巨流，429-468。
梁又文 (2003) **臺灣戰後政經環境變遷與國土發展之研究－台灣經驗分析 (1949-2000)**，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。
翁樹陽 (1998) 建立公私合作策略聯盟以推動都市再開發之探討－英國的發展經驗與啟示，**臺灣經濟**，256: 48-55。
蕭家興 (2002) **國土規劃建設論文集**，台北：唐山。
賴世剛、陳增隆 (2002) 廠商聚集的區域鎖定效果－遞增報酬的模擬觀察，**地理學報**，31: 17-34。
聯合報 (2001) **非都市土地仍維持現行管理方式**，4 月 18 日二版。
嚴勝雄 (1991) **都會區發展之研究－國際化進展中台灣都會區之發展方向**，台北：行政院經建會都市及住宅發展處。

Savage, M and Warde, A. (2002) Urban Sociology, Capitalism and Modernity，孫清山譯 (2004) 都市社會學，台北：五南。

Adams, C. D., Russell, L. and Taylor-Russell C. S. (1993) Land use policy responses to economic restructuring, *Land Use Policy*, April: 151-172.

Albrechts, L. (1992) New challenges for urban policy under a flexible regime of accumulation, *Landscape and Urban Planning*, 22: 189-203.

Amin, A. and Thrift, N. (1995) Living in the global. In: Amin, A. and Thrift, N. (eds.) *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1-22.

Bassett, K. (1996) Partnerships, bussiness elites and urban politics: new forms of governance in an English city? *Urban Studies*, 33(3): 539-555.

Beaverstock, J. V., Smith, R. G. and Taylor, P. J. (1999) A roster of world cities, *Cities*, 16(6): 445-458.

Castells, M. (1977) *The Urban Question*, Cambridge: The MIT Press.

Castells, M. (1991) *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Oxford: Blackwell.

Chang, T. C. (2000) Renaissance revisited: Singapore as global city for the arts, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4): 818-831.

Chang, T. C. and Yeoh, B. S. A. (1999) New Asia-Singapore: communicating local cultures through global tourism, *Geoforum*, 30: 101-115.

Chapin, T. (2002) Beyond the entrepreneurial city: municipal capitalism in San Diego, *Journal of Urban Affairs*, 24(5): 565-581.

Chinitz, B. (1990) Growth management: good for the town, bad for the nation, *Journal of the American Planning Association*, winter: 3-8.

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.

Friedmann, J. (1986) The world city hypothesis, *Development and Change*, 17(1): 69-83.

Hall, P. (1989) The turbulent eighth decade: challenges to American city planning, *Journal of the American Planning Association*, 55(3): 275-282.

Hall, P. (1999) The future of cities, *Computers, Environment and Urban Systems*, 23: 173-185.

Hall, T. (2001) *Urban Geography*, London: Routledge.

Harvey, D. (1978) The urban process under capitalism: a framework for analysis, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2:101-131.

Harvey, D. (1989a) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, 71B (1): 3-17.

Harvey, D. (1989b) *The Condition of Postmodernity*, Oxford: Blackwell.

Hill, R. C. and Kim, J. W. (2000) Global cities and developmental states: New York, Tokyo and Seoul, *Urban Studies*, 37(12): 2167-2195.

Jensen-Butler, C. (1999) Cities in competition: equity issues, *Urban Studies*, 36(5-6): 865-891.

Jessop, B. and Sum, S-L. (2000) An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for interurban competition, *Urban Studies*, 37(12): 2287-2313.

Kim, P.-S. (1995) Foreign direct investment and the role of local government: the case of hampton roads in Virginia, *Urban Affairs Review*, 30(4): 592-603.

Knox, P. L. and Pinch, S. (2000) *Urban Social Geography: An Introduction*, Harlow: Prentice Hall.

Kong, L. (2000) Cultural policy in Singapore: negotiating economic and socio-cultural agendas, *Geoforum*, 31: 409-424.

Kotler, P., Hamlin, M. A., Rein, P. I., and Haider, D. H. (1993) *Marketing Places: Attracting Investment Industry and Tourism to Cities, States, and Nations*, Singapore: John Wiley and Sons.

Leitner, H. and Garner, M. (1993) The limits of local initiatives: a reassessment of urban entrepreneurialism for urban development, *Urban Geography*, 14(1): 57-77.

Lenzi, R. C. (1996) The entrepreneurial community approach to community economic development, *Economic Development Review*, Spring: 16-20.

Molotch, H. (1976) The city as a growth machine: towards a political economy of place, *American Journal of Sociology*, 82: 309-332.

Nelson, A. C. (1992) Preserving prime farmland in the face of urbanization: lessons from Oregon, *Journal of the American Planning Association*, 58 (4): 467-488.

Newman, P. and Thornley, A. (2005) *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*, New York: Palgrave.

O'sullivan, A. (1993) *Urban Economics*, MA: IRWIN.

Parkinson, M. (1991) The rise of the entrepreneurial European city: strategic responses to economic changes in the 1980s, *Ekistics*, 350/351: 299-307.

Rydin, Y. (2003) *Urban and Environmental Planning in the UK*, 2nd edition, New York: Palgrave.

Sassen, S. (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.

Taylor, N. (1998) *Urban Planning Theory Since 1945*, London: SAGE.

Taylor, P. J. and Walker, D. R. F. (2001) World cities: a first multivariate analysis of their service complexes, *Urban Studies*, 38(1): 23-47.

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.

93 年 3 月 31 日　收稿
94 年 4 月 21 日　修正
94 年 6 月 10 日　接受