政治科學論叢／第四十九期／民國 100 年 9 月／頁 1～32

建構都會多元中心的治理：
反思都市發展不對稱與民主赤字問題

趙永茂*、陳銘顯**、王皓平***

摘　要

民國九十九年十二月二十五日後，我國新設四直轄市，成爲五直轄市十七縣市的行政區劃格局。此新設四直轄市（新北市、臺中市、臺南市與高雄市），其都市轄區、條件、稟賦，皆異於臺北市的都市發展歷程；然而，當前對於新設四直轄市之制度體例，仍以台北市制度模式，套用於四直轄市之運作。本文，擬就當前我國五直轄市之發展，透過「多元中心」與「民主赤字」的觀點，檢討當前五直轄市所運行之體制，藉以重塑我國未來直轄市體制之發展。

關鍵詞：直轄市、民主赤字、多元中心

*　作者一趙永茂爲國立臺灣大學政治學系教授，E-mail: chaoym@ntu.edu.tw。
**　作者二陳銘顯爲國立臺灣大學政治學系博士，E-mail: d90322002@ntu.edu.tw。
***作者三王皓平爲國立臺灣大學政治學系博士班學生，E-mail: adhoping@yahoo.com.tw。

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

我國地方政府體制，自民國三十九年劃定現行地方行政區域以來，就未再進行大規模的行政區域調整。台北市與高雄市分別於民國五十六年及六十八年改制爲直轄市後，維持二直轄市與二十三縣市（包含台灣省二十一縣市與福建省金門、連江兩縣）的格局已達三十多年。馬英九總統曾提出「三都十五縣」[1] 的政見與規劃，並於當選後啓動縣市改制的工程。立法院在九十八年四月，三讀通過《地方制度法》修正案，賦予各縣市得申請單獨或合併改制爲直轄市的法源依據。其附帶決議中，有意願單獨或合併改制直轄市之縣市，其改制計畫經議會同意後，送內政部專案小組審查。九十八年六月二十三日內政部專案小組審查通過台北縣單獨改制，及台中縣市、高雄縣市合併改制直轄市等三案，台南縣市合併改制案因審查小組未能形成共識，提請行政院裁奪後通過。連同台北市形成所謂的五直轄市，並於九十九年年底選舉新的五都直轄市市長與議員，原縣級鄉鎮市也於改制爲直轄市後改爲區。由於改制前各縣市城鄉與環境風貌、產業結構、生活型態、土地利用等殊異，改制後如何促使經濟、社會、環境和諧共存與永續發展，將是地方治理轉型過程的重要課題。

此次地方改制爲時勢所趨。幾個重要結構因素，促成地方制度的調整壓力。在外部因素上，全球化使得跨國資本、資訊傳播、交通遷移等流動頻繁，大幅改變地方結構與區域發展的樣貌。新的全球競爭、區域與地方治理的趨勢，使得地方必須進行再結構化工程。在內部因素上，由於數十年的社會變遷與發展，各地方人口及經社條件差距擴大，加上地方財政分配與經建發展的配置，長期以來縣市失衡、城鄉落差、南北差距等問題，影響地方均衡發展；此外，因爲生活型態的改變，造成地方生活圈的變動，

[1] 所謂的「三都十五縣」係指涉「台北都」（台北市與原台北縣合併）、「台中都」（原台中市與原台中縣合併）、高雄都（原高雄市與原高雄縣合併），宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、屏東縣、台南縣（併原來之台南市）、嘉義縣（併現今之嘉義市）、雲林縣、彰化縣、南投縣、苗栗縣、新竹縣（併現今之新竹市）、桃園縣、連江縣、金門縣與澎湖縣。

臺灣大學學術期刊資料庫

以及近年環境生態與氣候變遷議題的環保意識興起，與災害防治與救援需求的日增，地方行政區域與政府職能、地方治理等課題，都使得地方改制成爲必須且必然。

就改制後的政治工程而言，過去的地方政府與自治型態，也面臨許多發展困境，須要透過此次改制的轉型契機加以反思，以建構全球競爭、在地認同、永續環境等多重價值目標的發展框架。從原有的二直轄市轉變爲五直轄市，我國地方自治一方面面臨縣市內部合併的磨合；另一方面，五個直轄市與鄰近縣市也將產生新的跨域治理問題。五直轄市的地方改制能否有效解決既有的治理問題，或是造成新的治理困境，則有賴檢視。部分原先偏遠落後或處於弱勢地位的農鄉社會地區，其發展與資源分配問題，是否透過五都改制或中央地方財政劃分算式的調整，就能夠妥善解決？

而原本「二直轄市」的市政管理模式也存在某些隱憂，亦即台北市或高雄市兩大直轄市的運作，就都會治理角度觀之，是否爲好的，或可參考的模型，亦應加以批判及反思。特別是過去北、高兩直轄市發展過程中，產生地方與都會內「發展不對稱」問題，包括地方的多元中心的創造力與發展潛力，及區公所虛級失能問題；以及，地方自治體的「民主赤字」（democratic deficit）與「民主代表性」問題，這些問題不僅將影響後續直轄市地區的長遠發展，也會對其他縣市造成連鎖性的衝擊。本文將針對上述問題，嘗試透過是對西方現代都心社會及都市治理理論的反省，提出若干異於西方城市的發展論述，提供我國未來地方與城市發展的反思。

本文首先對都會與都市治理研究的「多元中心」理論概念進行探討，探討多元中心的理論源起、意義、內涵。透過多元中心的理論視角，本文進一步指出我國都會發展與城鄉關係上的潛在問題。在新舊的都會空間與權力形塑過程中，縣升格或縣市合併升格爲直轄市的作法，原本係著眼於長期以來地方自治體質不佳、中央財政劃分失衡所造成的城鄉落差、南北差距等問題，期能透過升格均衡西部城市群脈的合理發展，減少縣市與城鄉資源分配不合理差距，並使都市政府能夠獲得更大權能及權責，以城市帶動區域發展並強化競爭力。然而在都會區域內部原本縣級鄉鎮既存的權力與空間不對稱，卻可能因爲縣升格或縣市合併升格的便宜措施，致使都會內弱勢地區的邊陲化問題更形惡化。

臺灣大學學術期刊資料庫

都會內「中心－邊陲」關係的結構調整，包含了在地方政府體制上以市政府爲中心、權力過度集中的問題，以及在都會空間發展上以都心地區爲中心、資源過度集中的問題。面對發展不對稱所造成的邊陲化問題，弱勢及偏遠農鄉地區在併入都會政府後不僅失去地方自治團體地位，並面臨減併的處境。因此本文進一步探討農鄉地區改制爲虛級化與派出型區政府體制的問題，說明台灣直轄市體制下區級政府在自治職權、特殊公共服務的供給與管理、民主代表性低落與空洞的潛在危機。最後則針對上述都會多元中心治理、發展不對稱、民主赤字等觀念，提出重塑城鄉區域治理型新政府與都市社會的策略及建議。

貳、都會多元中心的治理理論與民主赤字觀點

以下茲就都會多元中心的治理理論與民主赤字，尤其在都市治理的面向上進行討論。

一、都會多元中心的理論基礎

都會多元中心治理的理論關懷，源自於對世界各大城市發展的快速擴充所帶來的種種政治失能、社會失序、空間失衡、文化荒弛、經濟衰退等困境所提出的反思。當都市因爲發展失控而造成無節制的擴張，過度集中與擁塞首先帶來環境汙染、交通混亂、房價高漲、失業率及犯罪率上升的弊病。因此當都市發展到一定規模時，如果無法同步進行空間再結構化與權力的再分權化，大型城市將面臨居住與生態環境的超載、公共服務傳遞與民意傳播之間的級距拉大，進而形成城市治理的失靈危機。

都市多元中心主義的興起，首先是由都市規劃與空間經濟學研究領域所大量引介。尤其在都市規劃領域，許多先驅學者提出了深富啓發性的觀念，促成了二十世紀戰後歐美國家城市發展的主流價值。霍華德（Ebernezer Howard）在十九世紀末觀察英國工業革命後都市發展的問題，在一八九八年提出著名的「花園城市」（garden city）規劃理念，透過人口規模限制、緩衝綠帶圍繞城市、城市內住商混合土地使用、城市間以大眾運輸系統連接等規劃概念，來因應工業革命後對城鎮環境造成的衝擊（蔡德一，2009）。

臺灣大學學術期刊資料庫

霍華德透過設計一個混合用途、中等密度、固定規模的都市開發，將城市中住宅區、工業廠區、農業用地、公園、大街、岔道、公共設施、社福處所、學校等分散配置來型塑田園城市，並透過市際鐵路的輕軌網絡，將一系列田園城市連接成爲一個巨大、整合的多中心城市地區，形成一個社會城市（sociable cities）（黃怡譯，2009）。

生物學家、都市規劃學家蓋迪斯（Patrick Geddes）在一九一五年以「城市的演化」（Cities of Evolution）觀點提出區域的「集合城市」（conurbation（概念，指出城市與區域除了是空間、居住與工業發展的聚集外，也是教育、美學、政治等人類複雜活動相互作用的基本結構。城市規劃應尊重當地居民的價值觀及意見，並關懷當地歷史與人文社群的生態結構，以複雜的互動及聯繫關係作爲都市及區域規劃的研究基礎。集合城市即後來實務上發展出「城市－區域」（city-region）概念的理論來源。蓋迪斯將都市視爲一個多元有機的生態系統，而人的多樣化活動及互動即是創造都市文明的主要精神與動力。

一九三三年，以科比意（Le Corbusier）爲首的「國際建築協會」成員，將建築觀念延伸至城市設計，提出「雅典憲章」。該憲章系統性的闡述城市和它周圍地區間的有機聯繫，並指出城市的四大功能：居住、工作、文化遊憩、交通。城市應按照居住、工作與遊憩功能分區，並進行均衡的空間配置，以及建立聯繫三者的交通網。其中，居住是城市的首要功能，應佔用城市中最好的地區，並計畫成安全舒適便利的鄰里單位。工業則按其性質分類配置在不同地帶。各功能區之間則以綠色緩衝地帶予以隔離，並於建區中預留綠地公園及運動遊戲等文化遊憩用地。街道則根據不同功能分區而設置成交通要道以及住宅區、商業區、工業區街道類型。同時保護歷史價值的古建築和地區，避免交通建設破壞，作爲城市教育的意義與內涵。雅典憲章將都市的多元性進一步擴大爲動態網絡連結的觀念。

一九三七年，孟福德（Lewis Mumford）提出了對城市的界定：「城市存在的必要實質憑藉，在於固定的地點、長期的遮蔽處所，以及永久設施，以提供組裝、交換與儲存之需；根本的社會憑藉則是社會分工，非僅爲經濟生活所需，也適用於文化過程。因而就其完整意義而論，城市是個「地理叢結」（geographic plexus）、經濟組織、制度過程、社會行動的劇

臺灣大學學術期刊資料庫

場，以及集體的美學象徵。城市孕育藝術，本身也是藝術；城市創設劇場，本身亦是劇場。就在城市裡，作爲劇場的城市裡，聚集且完成了人們比較有所圖的行動，經由彼此衝突與合作的人物、事件、群體，轉變成更爲顯明的成就」（王志弘譯，2009）。而孟福德在「城市的文明」一書中，使用多「核心城市」（poly-nucleated city），希望透過都市系統中分散與集中的兩種力量，使治理失能與過度擁塞的大都市能夠分散發展，並使適切規模和空間配置的社區能形成有機的群聚。

相對於正統的規劃思維，雅各斯（Jane Jacobs）擺脫空間幾何秩序與由上而下藍圖式規劃，提倡一種街道生活的人性尺度和多元整合的有機秩序。雅各斯重視街道鄰里對都市生活的重要地位，透過混合使用、小街廓、舊建築等形式來產生城市多樣性要素與活力，並思考社會安全、接觸、教養等社區價值的空間體現。他強調多樣性是偉大城市的基本價值，從而應將城市視爲一個複雜秩序的有機體。這種有機聯繫必須透過不同都市鄰里之間開放連結的動態網絡，以維繫人口、商業、社會、文化和建築的多樣性生態系統穩定發展。她關注多功能城市空間與場所如何提供各樣生活者不期然的會遇與互動的接觸機會，形塑多元而有活力的城市生活（吳鄭重，2007: 11-41）。

霍華德、蓋迪斯、科比意、孟福德、雅各斯等著名的都市研究先驅，都爲單一中心型的工業城市發展提出了批判與把脈，進而深刻的影響了戰後都市規劃與發展的思維與實務經驗。Simin Davoudi 就認爲在戰後首先是用來分散工業革命後密集都市的生產與居住集中擁塞現象，後來則是用以對應經濟分權化的空間配置，並調和區域內的貧富落差。兩者雖然都是爲了解決邊陲化問題，但也都促成了都市空間的拓展，並改變人口的聚集模式，避免極化的偏差發展，進而演變成複雜而多中心的複合都市系統結構（Davoudi, 2003）。

Peter Hall 認爲，傳統單元中心透過運輸科技達到空間與經濟集中發展最大效益的理想建構。集中化的城市商業中心透過雷達式交通管道向外填滿不同經濟階層的住宅區，向內吸納又向外吐散。但在二十世紀二次戰後，城中區的過度擁塞導致了都市人口在就業與居住上紛紛選擇向郊區遷移；過度擴張的都市規模與同質性工業生產空間規劃形式，造成都市發展上的

臺灣大學學術期刊資料庫

不穩定興衰。因此空間經濟學者透過產業群聚的觀念，提出對都市體多元經濟成長引擎的發展型態，同時兼容相近產業群聚的空間集中性，與相異產業群聚的空間區隔性，形成一種經濟上的互賴關係。

而 Hall (1984) 在《世界城市》（*The world cities*）一書中，認爲戰後荷蘭環狀都市群（Randstadt）是多元中心都會區發展的一種範式，其主要城市有不同的主要功能：海牙爲國際與國內的政治中心；鹿特丹爲海港貿易城市；阿姆斯特丹爲商業大都市；烏特勒支則爲傳統宗教、大學、公共機構聚集的城市。彼此間尚有許多小型城市遍佈，並保留大量綠帶緩衝與綠色心臟地區。區域內城市間各自形成獨特功能的城市系統，又彼此連結成多元功能的完整都會系統。這種多元中心的都會發展觀念，進而影響了晚近歐盟國家的空間規劃理念。

二、都會多元中心的理論內涵

歐盟提出多元中心發展概念的界定（Green, 2007: 2077）：「在全球經濟整合下建構數個散佈於歐盟空間內的動態發展區域，組構成跨越國界、相互流通的都會區域網絡，內部不同規模大小的城鎮、都市、農村地區彼此聯繫，對提升歐洲空間均衡化扮演關鍵角色」。

學者王光榮（2006：23）定義大城市的多中心模式爲：「在城市內部或城市化區域中，形成多個承擔一定城市功能的分散又相對集聚的區域，每一個區域承擔某種或幾種突出的城市功能，具備滿足日常生活需要的條件。每個區域都是一個相對獨立的中心，各中心之間通過高效能的交通系統連接，保證它們之間的必要聯繫暢通無阻」；「大城市的多中心發展模式可以分爲城市內的多中心模式和城市區域的多中心模式。前者的每個中心都處於城市內部，是一個功能區；後者是以一個大城市爲中心和周圍多個中小城市形成區域多中心網絡結構，每個中心是一個城市。不論是城市內的多中心還是城市區域的多中心，每個中心必須滿足兩個條件。一是具有某種功能或同時具有多種功能；二是每個中心必須具備完善的基礎設施，能滿足居民的基本生活需要」。

歐盟的 ESDP（European Spatial Development Perspective）將多元中心主義視爲歐洲空間、經濟、社會發展的目標，希望在歐洲內部發展多元中

臺灣大學學術期刊資料庫

心都市區域（PUR, polycentric urban regions），使多元中心成爲一種規範性的理念或政策指導綱領。然而，許多學者仍嘗試從實證研究中找尋多元中心更確切的界定，或是試圖去探尋「什麼樣的都市系統才是符合多元中心主義的標準」？

大多數學者著眼於人口分布、城市間功能互賴與聯繫、人類社群活動的群聚性等意涵，嘗試建構理想的多元中心都市區域模型。晚近研究則傾向認爲，多元中心是一種發展過程，一種朝向特定幾個標準的發展途徑。例如 Kloosterman and Musterd (2001: 628) 就認爲，多元中心的都市區域應有：(1) 數個具歷史獨特性的城市體；(2) 彼此間沒有一個具明顯支配地位的城市；(3) 由少數幾個大城市及許多小城鎮所組合而成的區域；(4) 各城市座落於鄰近空間（通勤所能及之位置）；(5) 各城市在空間與政治上具有相對的獨立性。而 Champion (2001: 664) 則歸納：(1) 區域內數個城市的集合；(2) 城市間具有某些互動性；(3) 在區域中的每個中心擁有自身特定的專門功能與優勢。

多元中心是基於開放、流動與去疆界化的空間發展相關。這都使得地理結點與互動網絡，變成主要的都會治理課題。Kloosterman and Sako Musterd (2001) 歸納，隨著單一城市內的多元中心的動態有機發展，其多元複雜性會隨著空間規模的擴大，轉變形成都市間的多元中心，變成更大的多元都會區。這個轉變會使多元中心的都市發展從自然演化變成複合治理。首先，是空間的變化，都會間的各個多元中心原本並無連接節點的基礎設施，因此多元中心間的各種運輸設施必須建構起來。土地使用趨向混合，不同於單一中心都心與郊區的主副配署關係，多元中心必須包含一定規模的農業及綠地空間，保留開放空間與生物多樣性必須被納入空間規劃中。其次是政治權力的變化，單一中心的核心都市與附屬郊區的支配關係轉變成爲與鄰近城市中心的協調，同時對既有政治體系帶來了另一較大層次的新治理實體。這個區域治理的制度建構過程，必須涵容多元的政治、經濟、社會功能實體，也涉及更廣泛的公、私、民間社會間的互動聯繫。第三是經濟上的功能互賴，都市間的多元主義必須處理功能關聯性問題，勞動分工將更複雜，各都市彼此間也就發展出具有配適性質的不同功能取向，例如財務金融中心、海空貿易運輸中心、以及政府機構區。鄰近的都

臺灣大學學術期刊資料庫

市間將形成互賴的聯繫關係與結構，各自提供專業化的勞動及活動聚集，形成產業群聚區域的總體競爭優勢，也促成了城市創新競爭的動力與氛圍。第四是都市間多元中心的公民認同與代議問題，各地方間具有歷史根源的自我認同與心智溝通圖像，因此當經濟上的多元中心發展能否跨越歷史與政治社會的疆界，將形成另一股內在壓力。

都市多元中心的最終理念，是希望透過有效、可實現的規劃政策與治理途徑，尋求與環境質量相結合的社會正義、繁榮與平等。多元中心不僅有助於新的生態城市、社會城市、競爭力城市的規劃與運作，也能在都市區域的空間內創造並整合人性的多元需求與人類活動的多元創造力，保持一種和諧、有序卻也充滿動能、有機的都市生活空間與文明活力。

三、都會多元中心的發展形式

都市多元中心的規劃可座落在三個空間層次（Davoudi, 2003）：都市內部（intra-urban）、都市間（inter-urban）、區域間（interregional）。大體上都與都市空間規劃及區域經濟發展的策略有關。而歐洲都市的多元中心空間社會發展策略，也落實在個別城市、城市區域、國家、歐盟四個空間層次上，主要的用意都是爲了消除區域內部與區域之間的不公平發展落差問題：

1. 都市內的多元中心，是矯正過去單元中心的都市成長模式（monocentric model）、多核心（multi nuclei）那種環繞中心商業區（central business district）的生產與居住活動空間規劃，以及因爲過度重視人口聚集密度、規模跟配置的大量生產模式所帶來的弊病。因此，多元中心的都市成長模式，是源於都市人口的分散化，延伸到經濟活動的分權化、人口流動、旅遊型態、家庭結構與生活形式等變遷。特別是經濟產業的群聚活動概念。強調不同活動中心的空間概念。多元中心與分權化不可分。
2. 都市間的多元中心，係指都市地區與農鄉地區的平衡發展，以城市區域（city region）的概念，發展多功能的都市與農村地區，包含各種不同而互賴相容的經濟生產、社會生活與環境生態關係。多元的都市區域（PUR）是指包含兩個以上在歷史及政治分離的同等級城

臺灣大學學術期刊資料庫

市，但因爲地理空間的鄰近性與人群活動機能的互賴性，而保持彼此一定自主與獨立自治程度的共同治理關係。

3. 區域間的多元中心，則是指在跨國、跨都會系統的空間層次上，規劃發展都會內部的邊陲地區，使其保有農鄉與自治特色，並且扮演都市擴張的綠色緩衝與不同都會間交通聯絡的節點。以歐盟爲例，即是在這個層次上將整個歐洲視爲一體。強調社會經濟訴求與生態文化功能兼顧，永續而均衡的空間發展。

不管在哪個層次的多元中心治理，都特別關注在不同規模空間尺度下，區域內不均發展（uneven development）的情況，並破除過去中心邊陲（core/periphery）二分法的空間、經濟、策略發展邏輯：傳統認爲應由繁榮、經濟動能的中心區域，對比低度發展、地理孤僻的邊陲地區；以邊陲爲代價，維持中心的經濟支配性。這種二分法過度簡化，不利於區域的經濟競爭力與社會整合，而且迫使中心與邊陲地區形成贏者與輸家的零和關係（win-lost）。相反的，多元中心的都市治理型態，例如多元都市區域（PUR）的策略，可以帶來城鄉、各種產業群聚、各種功能地區之間的「雙贏」（win-win）關係。多元中心的政策抨擊傳統中心邊陲論觀點，認爲不一定要從富裕的中心區汲取資源才能發展貧窮的邊陲區，透過適當的多元中心空間發展策略，能夠鼓勵邊陲自主的成長，以推動多重成長區的形成。在 PUR 過程中，功能整合、鼓勵創新、鄰近地區的互動連結，都是有效治理的關鍵。

陳玉光（2010：19）整理了大城市空間擴展的幾種模式：(1) 同心圓圈層擴展模式，造成主城區的極化作用；(2) 由單中心到多中心擴展模式，在大城市地區外圍衍生不同職能類型、不同發展目標、不同景觀特徵的新城區，使各種經濟社會活動在地理空間的相互依存組合關係獲得重新佈局；(3) 星狀擴展模式，外圍功能區圍繞核心區呈不均等連片集結，從多個方向指狀的向外擴展的結構形式，並填充軸間地帶的發展；(4) 帶狀擴展模式，一種爲都心呈帶狀分布，外圍向兩側伸展，另一種爲走廊模式，新開發土地依交通軸線與都心區保持密切聯繫並伸展軸線；(5) 網結狀擴展模式，受地理阻隔（如山、湖、濕地等）影響而形成的多個相對獨立、具相對完整

臺灣大學學術期刊資料庫

功能及影響範圍的中心，並依賴少量運輸的交通系統連結；(6) 散珠狀擴展模式，不連續的城市空間擴展模式，以新造鎮方式向都心外圍疏散；(7) 複合型擴散模式，由區域運輸幹線發展帶狀聚集，再由運輸節點出現圈層擴展；(8) 區域中心城市－都市圈－城市帶，中心城市與衛星城鎮連動發展後再依原有產業佈局進行區域重整規劃。

多中心內的各中心具有相對獨立性，從而能避免過於集中造成的管理困難，有效地的減少失業、犯罪及教育等問題。王光榮認爲，多中心城市發展就是一種拉力與推力的平衡。王光榮（2006：25-26）進一步提出大城市建設多中心的兩種模式：第一種是在大城市內部增建新的中心。透過選擇合適的地點建設多個符合多元中心要求的中心，引導大城市向多中心方向發展。例如日本東京從一九八〇年代開始提出和規劃多中心大城市，使東京除了適當發揮原有的全國性中樞功能、國際金融中心機能外，以分散建立多中心的方式來發展東京。在「一心變多心」、「多心的開敞式城市空間結構」的建設原則下，積極推進中心區的功能調整，並快速開發建設副都心，如新宿、澀谷、池袋等副都心。第二種是在大城市區域建設多個中心。在大城市周圍地區建設新城或加強與周圍現有中小城市的聯繫，形成大城市區的多中心網絡結構。透過統一的策略規劃，對都市區域系統內各個中心進行職能定位，建立交通與資訊網絡。例如倫敦在週圍建設了 8 座新城，以平衡城市人口與產業的發展，並加快週邊地區的發展。

戴維・巴藤（2009：42）認爲「在與其他單一中心的對手城市展開競爭時，這些多中心城市的城市功能和地域上的關聯，爲它們提供了全方位的比較優勢。基於其多中心結構的發展模式，這些城市體系也被稱作『網狀城市群』」。「比起相同規模的單一中心城市，網狀城市群具有更大的活力和創新性，它們的擁擠程度較低，地區性自由性也更大」。他比較了（單一）中心城市與（多元中心）網狀城市群格局的差異（戴維・巴藤，2009：45），如下表 1 所示。

巴藤以日本關西地區的網狀城市群爲例，說明建構創新型大都會的基本要求：(1) 透過聚合不同的城市功能，包括居住、工作、學習和娛樂，創造出有創意、多樣化、適合全體公民的環境；(2) 形成文化與知識的開放流通管道；(3) 向世界開放並與世界接觸的國際性城市；(4) 把握知識經濟的

臺灣大學學術期刊資料庫

發展機遇，並重組原有工業結構；(5) 爲城市公民提供貼近自然的生活福利設施（公共服務的可及性）；(6) 建立複雜的多中心結構。例如關西地區將大阪、京都和神戶的經濟社會多樣性，與淡路島的環境和休養資源以及四國島獨一無二的優勢結合起來，再以四通交通方式規劃串連成「大阪環形大都市」的多樣化網狀城市群與生活圈。這種多元中心的創新型都市圈，集合了各種優勢：多樣的文化、高層次的研發、先進的教育、靈活創新的人才、便利的交通通訊以及具有活力的發展觀，特別能在創意文化、高科技等知識密集產業的發展上達到顯著的效益。

表 1　中心城市與網狀城市群之差異比較

中心城市	網狀城市群
中心性	結節性
對規模的依賴性	對規模中性
追求主導和有用性	追求靈活和互補性
同一產品和服務	不同產品和服務
縱向溝通	橫向溝通
單向流動	雙向流動
交通成本	資訊成本
空間上的完全競爭	差價上的不完全競爭

資料來源：戴維・巴藤（2009：45）

四、對多元中心論的批評與修正

Meijers (2008) 認爲多元中心在歐洲雖然呈現許多論述，但大多是規範性的策略或政策，用來強化地方間的競爭力與區域聚合（territorial cohesion），但實際上可能產生各地方的資源競逐與政治角力，多元中心政策的研究分析與評估仍缺乏實證基礎。多元中心的政策都以功能角度爲起點，對各地方的角色、當地特殊情況、以及內生潛質加以考察，發展形成多元中心網絡的節點城市。在此過程中，地方的專業團體和民間組織，

臺灣大學學術期刊資料庫

不斷的追蹤檢視、審查、監督這些政策運作的真正效果與後果。他以歐盟的 European Spatial Development Perspective (ESDP) 爲例，該計畫採用多元中心設定了三個目標：經濟競爭力、社會公平、環境永續性。然而，怎麼界定與衡量多元中心的指數？一種是型態學要素（morphologic elements），即各城鎮的地理與人口規模及分佈，來認定是否呈現多元中心的樣態；另一種是關聯性要素（relational elements），不同規模城鎮地區的流動與合作網絡，可透過各城鎮的吉尼係數、公共服務空間規模與可及性等指標來衡量。在實證上，多元中心的都市系統不一定都是網絡性的，鄰近多個散佈發展的城鎮之間常常因爲連結性（connectivity）不足，而未能形成城市網絡，而且城鎮之間仍無法消除層級性與支配性，導致發展上不能符合真正的多元中心宗旨。

Copus (2001: 548-549) 則認爲，歐盟國家已經非常重視空間性的邊陲問題，然而更值得關注的是非空間的邊陲（aspatial peripherality）問題，亦即那些資訊社會科技、企業網絡、公民社會、制度連結方面能力薄弱的地方。歐盟 ESDP 提出幾種多元中心發展的途徑，嘗試平衡並改善邊陲弱勢的處境，這些措施包含：鼓勵核心與外部城鎮以共同都市化（conurbation）模式成長、強化中小型規模農村城鎮發展、支持農村的內部成長與多功能農業發展、規劃能夠產生地方或區域利益的基礎建設改善計畫、對資訊社群科技的四通八達、支持創新與廣泛的研發應用來促進地方發展（548-549）。

此外，多元中心的都市區域有許多發展形式，Parr (2004) 認爲我們應釐清運作多元中心的空間究竟是一個區域還是一個城市，因爲這兩者所需要的制度架構不同，治理的模式也不相同。用在台灣的情況加以說明即是，三都或五都中「都」的概念是區域治理還是單一城市治理問題？一個大直轄市的意義，除了在政府層次與公共資源分配的級差外，其所面臨的問題性質爲何，這是我們所必須共同面對的。

總體而言，多元中心的都市發展模式具有以下優點：(1) 在空間功能上互賴，(2) 在經濟發展上多重成長引擎，(3) 社會保持開放流動，(4) 政治上自治民主，(5) 文化的保存與創新，(6) 生態環境上的永續與城鄉均衡；(7) 制度展現經濟文化的軟實力。而多元中心的都市發展與其公共治理機制必

臺灣大學學術期刊資料庫

須相互配適，才能實現都市真正的多元性。二〇〇九年諾貝爾經濟學得主 Elinor Ostrom 以多元中心治理爲核心概念，提出一種相對於單元中心的新價值理念和制度安排。她研究世界許多地區在不同時期的社區對於公共事務與資源的管理，並考察了這些管理模式防止社會資源枯竭的能力，發現地方性的小社區能在不需要政府幫助下透過由下而上的自我管理來達到良善治理的目的，每個小的社區就是社會治理生活中不同利益訴求的主體，亦即一個小的「中心」，來提供社會系統所需的公共財，並成爲公共事務治理主體。多元中心治理即意味著透過地方自治來實現多元治理的精神：在治理主體上，多元中心意味著公共服務的多個提供者和公共事務的多個處理者，即由來自不同領域和階層的不同行爲主體組成錯綜複雜的網絡；在治理基礎上，多中心的治理意味著在公共事務的處理和公共財的供給上政府、社會的共同參與；在治理的方式上，多中心意味著政府必須轉變其自身的角色與任務，透過兼具正式的強制管理與不同主體間的協商談判、並同時滿足遵循正式的法規條文與所有行爲參與主體都認可的非正式約定，來達到調和；在治理過程中，監督和制裁等課責機制是多元中心的保障（王飆，2010）。

對地方自治組織的授權、賦能與培力，使其能自我管理及親身參與，並發展出多元治理的能力與因地制宜的獨特機制。制度彰顯一個地方或組織的個性，也是展現地方軟實力的基本模式與架構，如此方能真正體現多元中心的都會發展樣貌。由於過去北、高兩市的市政集權體制，是基於空間上集中擴張的發展特質而設。未來各都會地區的地理、人口、產業、社區型態殊異，空間也呈現多聚落聯結，其公共服務傳遞、公共事務參與等治理機制都難以齊頭平等或單一標準化。[2] 環諸上述理論觀點，我國都會應建構發展多元中心的治理，以符永續發展。

---

[2] 在現在的都會發展情勢下，即便在緊鄰的所在，人們之間卻沒有緊密的情感連結。當今所討論的群聚（cluster），係專注於經濟群聚與技術群聚，似較少重視地區情感的連結面。晚近以來，歐美或日本等民主先進國家，遞漸地興起所謂的「都市部落主義」，試圖以社區內的公共議題，用以串連居民對於區域事務的情感與認同。以「親近」、「互動」與「交流」來觸發一個地區的發展活力。

臺灣大學學術期刊資料庫

五、民主赤字的觀點

「歐洲聯盟」（European Union）（簡稱「歐盟」；EU），目前擁有二十七個會員國，其所轄面積達 433 萬平方公里，人口達 5 億 1 千萬人以上，並自二〇〇二年起運行歐盟共同貨幣—「歐元」（EUR）。其運行始於十二個主要國家所簽署的「馬斯垂克條約」，後經「歐憲條約」的草擬與主要國家的否決，最後於二〇〇七年，由二十七個歐盟國家共同於里斯本簽署《里斯本條約》（Lisbon Treaty），而該條約爲目前歐盟運行的基礎，同時又朝統合的方向前進。而目前，該聯盟爲全球經濟實力最強、整合程度最高的跨國組織。

而由於最初組成的國家爲北大西洋公約的國家，而此等國家又爲民主發展的先進國家，如今因歐盟的成立與運行，因而讓渡部分的「主權」給歐盟此一「政治實體」。而這些本爲「國家」（states）所運行的主權內容，如關稅同盟、單一市場、商標註冊、金融政策、共同農業政策、共同漁業政策、外交合作、區域安全、警政治安、犯罪情報分享與司法互助合作等等事宜。而上述之內容，早已超越跨國經濟合作的內容，同時更逐步地邁向區域政治整合同盟前進。

歐洲國家，尤其自「馬斯垂克條約」（Maastricht Treaty）；或稱「歐洲聯盟條約」以來，整個歐盟體系的「民主赤字」（democracy deficit），即被學術界、政治圈與新聞媒體高度重視（盧倩儀，2007）。而民主赤字這個概念，尤其用以描繪歐盟各個會員國，其公共政策權力「上移」到歐盟層次，但是民主監督機制並未隨之移到歐盟，因而導致整個歐盟體制「有權而無責」，猶如剝奪了人民透過各種機制、手段監督公共決策的權力。而經學者 Craig 與 Burca 整理，對於「民主赤字」的整理，主要有以下六大論述主張（Craig and Burca, 2003: 168）：

1. 對於民主壓力議題無回應性（unresponsiveness to democratic pressure issue）：在當前的歐盟體制之中，歐盟區域的公民（citizen）或選民（voters），他們只能選舉歐洲議會議員，但對歐盟政府的組成，就如歐洲多數爲內閣制國家，其國會的選舉結果，往往就會改變內閣的組成。但在歐盟，不論是「歐盟高峰會」（European Council）

臺灣大學學術期刊資料庫

或是「歐盟理事會」（部長理事會）（council of the European Union）的成員或行政員的組成，此籌建制組織對於各種民意壓力議題，並不具有回應性。

2. 行政權運作的主導性：從歐盟的實務運作，行政權與立法權的運作，越來越趨向行政權主導。其乃係肇因於「歐盟委員會」（European Commission, EC）（代表「行政權」）並無法充分的能力回應各會員國所施加的壓力。
3. 民主討論商議的忽視（by-passing democracy argument）：諸如航太等等高科技領域，行政菁英與利益團體，較接近行政決策核心；而議會的民主討論，以及公民的參與商議就比較受到忽視。
4. 「政策透明」與「政策複雜度」問題：在法案的立法程序，大部分爲關門的協商作業程序；同時，歐盟之審議案件內容，錯綜複雜，人民少能得知議案的議程進度，以致議案的進行透明多有問題；而關於基因、科技等等議案的審議，歐盟人民多無知悉，難有政策涉入的能力，此致因爲政策內容的複雜度，而排除的人民參與的機會。

由於在歐洲地區有著深厚的民主發展基礎與傳統，再加上「歐盟」這個制度，其主要推動者爲各國政治精英所積極推動，因而使得政治的決策中心，距離人民越來越遠，而受其政策影響的「標的對象」（target groups），無力於監督政府的施政運作，而歐盟對於「人民」（citizen），亦無直接回應的必要性與迫切性，因而造成歐盟轄區之內民主的赤字提高。

故此，若從歐盟的經驗來難「民主赤字」的內涵，就主要表現在大規模的制度變革之後，每個國民或市民對於公共政策的影響力轉爲薄弱，因而導致民主赤字攀升。尤其，在都市政府體制下，政府的公共決策，動輒會出現「外部性」（externality）的效果，其政策的推動或執行往往會影響受到波及的「利害關係人」（stakeholders）。是故，若無一般市民的涉入與參與，端由行政首長或地方議會單方作成決策，則該公共決策的正當性，就會呈現不足的情形。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、都會內空間與權力不對稱
－市府集權與都心極化傾斜

此次我國五直轄市的改制與選舉，對我國地方制度運作產生重大變革與影響。從過去的二都到今日的五都，所面對的巨幅調整，應具有更宏觀與全面性的思維，重新檢視我國地方與城市發展的問題。這其中包含了三個層面的思考：由上而下的國土空間規劃與中央地方關係的結構調整問題、由下而上的地方自治及民主參與的治理制度問題，以及在都會地區內「都心」與「都鄉」多元中心的均衡發展問題。

過去我們較關心中央集權與地方分權的中心－邊陲關係，卻忽略在都會區內部發展上的中心－邊陲落差，亦即都會區內部都心（市政府中心）與都會內原來各鄉鎮（合併後改區）的關係（丘昌泰，2007：19-46）。以地方政府組織爲例，過去台北、高雄兩直轄市屬於高度的市政府中心集權主義。所有的市政規劃與公共服務體制，高度的向市政府決策中心集中。直轄市內的次級地方政府爲區，其定位是市政府的派出機構，區長爲官派，而非縣級底下鄉鎮市的自治地位。在推動大型公共建設與開發方面，區長的官派性質有利於市府的統合、指揮與協調。然而就公共管理與服務型政府的觀點視之，政治權力的過度中心化則不利於多元社會的分配正義，也對都會空間的均衡發展產生偏差影響，對民主社會中草根社會的自主性，基層政治社會的自我負責，以及民主治理型社會的建構，有所不利。

此外，過去對都會地區的發展思維，在空間層次上呈現都心－副都心、開發新都心，或所謂雙都心的發展觀念，認爲都會地區應聚焦於都心地區在政治、經濟、社會的集中發展，由市中心、市中心周圍、邊陲地區向外逐層擴張發展，以求取都會整體繁榮。這種向外圍汲取資源以集中發展都心的觀念，配合中央與市政府的權力集中特性，正是促使都會地區內部中心－邊陲落差日益擴大的主要原因，形成都會發展不對稱問題，也是我國都會政治浮現嚴重再發展、重分配、社會階層與團體極化問題的主要結構因素。

臺灣大學學術期刊資料庫

都心或市中心的發展概念，是基於過去交通及通訊不易，政府官署、商業交易在空間上的集中能有助於公共管理及服務傳遞的有效性。但在全球化的時代中，這樣的限制條件已經不復存在，取而代之的，是地方多元社會的自主發展與相互尊重，才是當前都會治理首重的課題。

都會的中心－邊陲問題，在未來五都中涉及縣市合併或縣升格的地區，將會更凸顯出來。地方改制後形成五都十七縣（桃園縣改爲準直轄市後，會變成六都十六縣），其行政區劃的格局產生劇烈變化：(1) 直轄市、縣市層級的地方自治法人，由原本的 25 個減少爲 22 個；(2) 在鄉、鎮、市層級，少去 108 個鄉鎮市，改爲區體制；(3) 區公所的體制定性爲直轄市政府的派出機關；(4) 合併改制的直轄市，其權力將「向上流動」，由原鄉、鎮、市「上移」到直轄市政府。其產生的具體變化，是直轄市市民與其直轄市政府之間（尤其是新北市、台中市、台南市、高雄市）距離會越來越遠，人民參與政府決策的機會也因此稀釋，產生民主赤字的現象，與基層失權、地方參與及治理空間與功能不足等問題。

現行五都中除台北市外，台北縣將由縣升格爲直轄市，台中、台南是原省轄市與縣的合併，高雄則是由直轄市與縣合併。縣的資源原本就較爲貧乏及薄弱，當初地方競相爭取升格的主要原因就是希望能夠獲得更多的中央財政與經建資源的挹注。原本縣轄下的鄉鎮市，將由自治及民選地位，改爲官派的區級單位。同一縣內的鄉鎮市之間，原本就已存在發展的落差，改制爲區之後，權力向上集中至市府，其邊陲性的改善未必能獲得提升。因此，未來五都後的台灣都會發展，不僅要考慮區域內城鄉發展的夥伴關係，更要考慮到原本都心地區與都鄉地區的均衡發展及多元文化環境。當地方發展的權力集中傾斜於都會政府時，如果實質的經費補助或專業人力無法進場協助邊陲都鄉地區的發展，將容易形成如同中國大陸「市管縣」制下的問題，因爲資源的更貧困與權力上無法發聲而導致發展被忽視，造成縣民都心化的出走，以及邊陲的更荒落。

都會地區內中心－邊陲關係的重組與重整，可以從三個面向進行反思。首先是在地理上中心－邊陲關係的調整。由於邊陲地區缺少資源，因此在發展上較爲不利。然而邊陲地區卻不能因此而荒廢，應具備更整合性的觀點，透過夥伴關係的協調及互賴共同治理。都會空間內的城鄉夥伴關

臺灣大學學術期刊資料庫

係，是將都會整體視爲一個具有多元中心與功能的有機複合體，組成了各種經濟產業活動、文化社會活動、休閒娛樂活動、自然教育活動等。邊陲在許多人類活動領域內蘊含重要資源，一個大型複合的都會區內猶如人體之頭腦、心臟、肺臟、肝臟、免疫系統，或五感器官的相互協調。邊陲地區在都會系統中扮演特殊的角色。地處邊陲的農鄉地區往往因爲沒有太多的人爲破壞，得以存留某些歷史價值的自然或人文遺跡，較欠缺的是適當的管理資金與專業人力。因此在邊陲地區整合進入大都會區的過程中，地方政府應重視這些農鄉地區的寶貴資產並思考其管理策略，以創新方式經營文化資產。例如喚起對當地文化的認同與想像，留住當地人才或吸引人才回流，輔以創新觀念及專業知識的協助，對這些邊陲地區提供治理與財務上的支援。特別在歷經社會轉型的過程中，這些獨特的農鄉風貌將成爲整體都會系統中重要的歷史記憶，透過保存及活化，不僅能落實文化生根，也能成爲啓發獨特靈感的文化與環境生命空間。

第二個反思面向是權力上中心－邊陲關係的互動，其中包含中央、地方、次級地方、基層等政府層級的垂直治理結構，如何保持適當的集權與分權。尤其是在市政府與區公所的關係上，應調整過往偏重於市府爲中心的權力結構，重新思考並賦予區公所及基層社區鄰里單位更多的發展彈性與資源，使其能提升自主的地方治理能力，發揮地方自治的價值、彈性、資源，並協調鄰近城區與鄉區共同發展夥伴關係。對一個講求快速應變、國際接軌、區域發展的都會而言，市府中心集權體制背負龐大及階層化的官僚體制，是對提升城市競爭力與公民社會自主發展的一大阻礙，同時也不利於大都會區的區域多元化保留、發展與都會基層社會的創新。都會區中原有的鄉鎮市改區，民選鄉鎮市長改官派區長、取消鄉鎮市民代表會後，虛擬、弱權的區公所缺少原有可立即服務、輸送、自主、負責、親民性格，造成邊陲地區社會、文化、歷史、地理環境的更弱勢和衰敗。因此，區級單位應爲都市治理的核心單元，派出型區公所也應增強其民主參與性，除強化行政效能及公共服務外，也能提供公民直接參與或新代議協商的平台和公共空間。地方政府不應忽視公民參與公共事務、表達民生問題看法的需求與責任，特別在多元文化都市社群中的公民，都應該有能代表其社區或團體發言或直接表達意見的機制。

臺灣大學學術期刊資料庫

第三個反思面向是論述上中心－邊陲關係的對話。長期以來，台灣在都市發展的論述觀點，不管是政府或民間，居於主導與支配性論述地位的都市開發派及經濟發展主義。相對的，歷史或傳統主義派、環境永續派、甚至對都市內異質次文化、性別政治等公共議題的論述，都屬處於都市治理論述上的邊陲地位（Bailey, 1999: 3-14）。地方改制後，都會區土地將大幅納入都市計畫的開發範圍，用以刺激地方經濟發展與增加地方財政稅收。然而，主導的開發派及經濟發展主義論述的抬頭，新舊政商結構主導新都市政體，使得處於邊陲的歷史或傳統主義派、環境永續派、次文化等論述更加邊緣化，使都市公共權力分配與發展更不對稱化、更弱勢化。這使得台灣的都市發展充斥著不斷開發、再開發的思維，大量的基礎建設、土地開發、工商產業發展，讓都市向農村無次序的擴張。剷平農村與傳統社會風貌更替爲高樓大廈，往往代表著地方政府建設的成果。這種無限度的進行都市開發的思維，不管是透過公部門主導或是引進公私合夥而言，位處邊陲地位的論述主張，始終只能扮演被動消極抵禦開發的抗爭角色。David Harvey 認爲，在全球都市的地理發展過程中，資本主義的政商階層因爲面對內部資本積累危機的浮現，不斷的透過貿易全球化或內部空間再結構等擴張發展模式，以解決內部統治政權及掩飾新政商都市權力結構的正當性危機，而逃避內部重分配正義的解決途徑。都市治理結盟關係若能在引進資本同時，涵納各領域專家、規劃執行團隊、社區、社會團體等多元論述進場，透過多元中心的都市論述，與市民對話，並導入更符合公平正義與永續發展的重分配機制與都市規劃參與，使能在後（政治）代議時期，補強社會代議與公民治理，滿足市民生活在物質、精神、空間環境上的均衡需求（王志弘譯，2008：107-141）。

肆、重塑城鄉區域治理型新政府與都市社會

我國地方政府體制經過升格改制後，由原本的二都變成五都，應有新的地方與都市治理思維來回應新的情勢變遷。特別是在新的都會空間內，夾存著原有在地理上、權力上、論述上的中心－邊陲關係，使得地方與都市發展呈現結構失衡問題，如不能提供適切的制度變革與解決途徑，將造

臺灣大學學術期刊資料庫

成更嚴重的治理危機與困境。以下從幾個層面進行探討，希望能提供若干建議，供各界參考討論。

一、從都心社會到都鄉社會的重構

新五都中的四都（台北市除外，包括新北市、台中市、台南市與高雄市），在其行政管轄區域內的幅員中，存在著許多原本不屬於都市生活型態的社區與居民，例如部分位居邊陲的鄉村地區，以及位居其中的農民、漁民、原住民等所謂都市鄉民。這些都市鄉民散居在面積廣闊卻地屬邊陲的鄉村地區，如何對這些人口多數、地處邊陲的都鄉新公民，實踐公民導向及新公共服務，使他們能融入新都會政府中，這是從都心社會到都鄉社會重構的首要課題。

邊陲的農鄉地區具有一些與都心地區迥異的特殊屬性。農鄉地區的經濟型態較爲單純，高度依賴天然環境資源生活。在社群型態上，屬於高度內凝的社會資本，親緣宗族或是傳統部落的社會網絡緊密的結合，不僅呈現在互賴互助的生產活動關係上，也體現在共同集體文化的節慶或休憩聚會活動上（Putnam, 1992: 163-185）。在一些基本的政治生態與結構上，也依附在這種鑲嵌式社群身分認同的關係網絡上。這些地區，從都心的角度觀之，它們似乎位處邊陲，亟需開發，然而從都鄉的多元結構觀之，這些農鄉地區自成生活的中心，並且由此中心凝聚內部社會資本，極力抵禦工業化空間結構勢力侵占，應積極致力保存、維護及鼓勵創新原有生活文化的風貌與制度運作。

當這些農鄉地區在地方行政疆界上被併入一個更大的都會社群內，並統轄在高度權力集中的都市政府機制內，卻欠缺更基層的民選代議政府或治理機制來表達自治心聲時，農村地區確實很容易的就被認定爲都心外的邊陲地方，並被都心政商社會與官僚結構所宰制。邊陲性地位將使得這些地區的發展更形脆弱，都心菁英或以更弱貧資源分配的對待，或用附屬性開發的援助思維，來投入大量不見得契合原鄉生活需求的資源，企圖將農鄉風貌更替成新都心或副都心等現代化都會風貌，這樣的思維都無助於改善農鄉地區的邊陲地位，與傳統、邊陲社會環境的繼存、創新生機。

我們應該調整將農鄉地區整併入單一同質都會結構的想法，改以積極

臺灣大學學術期刊資料庫

建立與建構一個多元中心都鄉社會爲重構的思維，使邊陲農鄉與中心都市能產生多元的連結與整合。在這個多元中心的都鄉社會中，不僅可以盡可能的保存原有農鄉地區的生產與生活模式，同時對整個大都會地區形成更友善與平衡的城鄉風貌與夥伴關係。在都鄉社會的重構中，應使原來邊陲農鄉與中心都市之間偏差關係，調整爲兩者互爲多元中心的連結與整合。以 Kooiman (1993) 的多元中心（polycentricity）概念的思考模式，建立都鄉之間互爲多元創造、互爲中心的城鄉發展關係，共同致力責任管理，實現公正社會與激勵社會責任感。並且建立政府與民間能夠共同合作，使之成爲更能控制、監督公共服務品質與課責新市政府的新市政體制。

二、直轄市（台北市與高雄市）幾項權力與能力不對稱結構

許多地方縣市紛起爭取改制升格的主要原因，都是因爲中央政府長期對北高兩院轄市所挹注的豐富資源，以及不合理的財政劃分結構。因此，地方縣市爭取改制的過程中，其預期的升格效應就是可以立即獲得較大的財政分配的金額與組織人事的員額。這種思維係以原來台北與高雄直轄市的發展爲參考樣版，卻忽視或漠視了原來院轄市積習形成的權力與能力不對稱結構問題，這是未來都會地區發展需要深切反思之處。

原來直轄市的政府組織，是偏向中央集權式（centralist）的市政府體制，事權高度向上集中；市政府與轄下區公所間也存在不對稱的權力與能力關係，這些問題必須重視。在我國地方政府體制中，市政府下轄各區，區長由市長任命，區公所的公務員受市政府的指揮管轄。與縣級不同的是，縣府以下的各鄉鎮市長爲民選，並由民選的鄉鎮市民代表負責監督施政與預算審查。相對而言，縣級政府的地方自治較市級政府更爲徹底。僅管台灣的鄉鎮市地方自治長期受到地方派系、黑金政治等問題所困擾，但以西方日漸重視的「新地方主義」（new localism）觀念觀之，地方自治的治理體制仍是支撐與維繫良好地方與都會治理運作的基石。當縣市升格成爲直轄市，形成一個幅員廣大的都會地區時，欠缺足夠的次級地方政府的自治與賦責職能運作，而將地方治理的權力完全上移集中至一個大的市政府組織時，其權力與能力的不對稱性，將容易造成行政管理機制鬆脫、民意監督與回應不易、社區產業及生活的自主特色的流失等問題。

臺灣大學學術期刊資料庫

尤其是在一個虛級化與派出型區政府的組織架構下，區級政府組織很難滿足及回應在地的、異質的、弱勢的與邊陲的鄉民社會需求。除台北市外的其他四都，在改制升格爲直轄市後，所直接面臨到的治理難題，除了幅員問題外，更大的挑戰將來自於都會內部所存在的社群及文化的異質性，以及原本中心邊陲的資源及發展落差。特別是部分農鄉地區由鄉鎮改制爲區，直接套用過去北高兩直轄市的那種虛級化與派出型的區政府模式來治理原本的鄉鎮，是否能有效的滿足及回應當地居民及社群的特殊需求，不無疑義。未來一個由市府官派任命的區長，必須有充分的政治智慧，面對這些蘊含豐富在地文化內裡與社會網絡的鄉民社會、與都市中心地區呈現異質對照的生活政治與認同政治課題、以及鄉民長期受政府資源分配冷落而位居邊陲弱勢的政治觀感與態度。即使因直轄市化而增加若干發展資源，卻只會增強其對都心政治與行政的依賴，並逐漸流失其鄉民性格與原有鄉性互動機能。

其次，都市或都會空間一個重大特性是流動性。因此當農鄉地區被併入一體性的大都會時，地方政府會投入大量資源在物質空間中交通與通訊基礎建設上，其目的就是爲了要使都會內部能夠呈現活絡的流動性，使得人員、資本、知識或資訊、社會關係都形成易變新穎的都市性格。在這樣的都市政治空間的轉變下，都會中的傳統農鄉地區不僅在文化與生活型態下不易保持自主，在政治參與及行政管理上難以維持自治，在都市流動性的浪潮下也將面對來自都心繁榮地區更強的吸磁力量，造成在新偏好與遷移趨力下，邊陲農鄉內的青壯人力更快速的流出與遷離，更集中都心的發展，造成都會社會中新的空間錯置與更不均衡發展。因此都會地區必須在城鄉的空間營造上保持均衡性，避免出現所謂的「以腳投票」現象。一旦農鄉地區無法自主營造自己的文化生活特色，找到都鄉之間調適的生產與創新互補關係時，邊陲地區不僅難以成爲多元中心的部分，或是都心外圍的附屬地區，更可能成爲被掏空社群生態基本結構的荒廢地區。

當原本的都市鄉民及其地方社群被併入一個大都會行政管轄機制中，新的次級地方政府的自治機制或草根民主如果不能建立起來，那無異於屈迫鄉民成爲龐大市政府機構下的臣民，而非轉化爲新的都市公民。因此我們也必須思考，新都市下區級政府新的賦權與組織的塑能（empowerment

臺灣大學學術期刊資料庫

and enabling）與異化問題，重構一個好的、和諧的、均衡的、多元中心的都鄉社會。應當重新檢視在大都會地區與權力集中的市政府體制下，區級政府新的賦權與組織的塑能的制度設計，因地制宜的採取適當的、新的民主治理途徑。

未來因應新都鄉社會的重構，都市或都會政府的組織結構也應該予以適當調整。應從都市政府的權力集中制，朝向部分分權或分權與集中併行式的治理型政府。透過強化都市政府內區級政府的治理運作，不僅關注行政效能、民意監督與回應的制度性職能的提升，也促進政策或議題網絡、公私部門夥伴關係、草根民主或社區治理等治理網絡的運作，帶入公開、透明、課責、參與等民主精神與政治程序，使得都市發展能在地方治理的運作精神下，調養成能夠具備多元中心、包容異質的健全都市體質與新都市政體。

三、從新空間差異中創新城市生命問題

台灣都會空間內混雜著城鄉差距，形成都心與都鄉地區之間的空間差異，這種異質性的都會空間結構本身，雖存在著一定的治理危機與困境，但若能轉換思維，這樣的空間差異也可能成爲一種創新的都會發展特色。關鍵在於多元中心的都會治理概念，如何透過良善的公共管理及公共服務機制，貫穿及落實到整體都會差異空間的均衡發展上。

形塑一個符合正義的空間發展形式，必須在重分配（Redistribution）、承認（Recognition）、與代表權（Representation）三方面落實差異政治（Fraser, 2009: 100-115）。都心與都鄉地區的發展落差，可以透過資源重分配的機制，針對各地區所需的資金、知識與人力資源，提出因地制宜的治理策略與制度重構或變異思維，給予各地區發展在地特色的資源和能力。另外透過承認多元文化及社群特色的生活型態，給予差異本身認同。此外，設計能夠符合代表權原則的政治參與制度，使得多元差異本身能夠透過對話尋求共識基礎，使得邊陲的都鄉地區能夠一方面保有其自主的代表性，另方面能夠參與整體都會發展的意見交換。

因此，從新空間差異中，我們應共同尋找積極的都會治理途徑，創新城市的新活力與新生命。在這樣一個治理過程中，重組都會空間與制度機

臺灣大學學術期刊資料庫

能，找回失去的人本、自然地理環境、多族群、歷史與文化傳統記憶，重塑具文化、藝術、傳統延續的新都市發展空間。

台灣擁有十分獨特的多元激盪與融合的歷史記憶與空間形貌，不同族群的不同沿革脈絡、生活習慣、文化風俗、典章制度、經驗傳承、精神意識等，都提供許多城市文明的創造性因子。因此我們也可從融合空間差異中創新城市生命與歷史。例如在多元中心的都會治理下，針對個別城鄉地區的環境特色、當地人文社會的脈絡紋理，創設多元的主題園區，如科學園區、工商消費區、農業園區、自然地理園區、歷史傳統園區與宗教文化園區等。讓多元的主題園區能夠在自由開放和流動的對話空間中，激盪出新的城市生命力，並形塑其獨特的歷史記憶與創新空間。

此外，都會空間內部的多元異質性與開放流動性，不僅應體現在水平空間的交流與互動上，也應該要在垂直階層性的社會空間中，進行新的多元重組。在都會均衡發展的過程中，治理者應連結都市上層政商聚落、中產聚落與鄉民聚落，重組具多元發展空間的創新城市。引導都市政商階層的流動資本進入公共治理空間，結合都市中產階級的漸進而穩定的發展期望，以及郊區鄉民聚落的文化能量與蘊涵，共同建構多元、創新消費與均衡發展的新都市。這不僅有助於整體都會社群的和諧發展，也有利於重建公民社會間的信任與創新、合作關係。

都會治理的思維本身，即透過社會多元勢力的進場，共同形成一個能夠兼顧均衡發展和進步成長的治理聯盟，建構一個具有多元創新生命的都市公民社會。在這過程中，地方政府的角色尤其重要。地方政府，尤其是在都會地區內權力集中市政府體制，必須將權力再次的分權與下放，讓次級的地方單位或社區，能夠更具有自主權力、責任與能力的進行某種程度的自治。這個從集權市政府再次地方分權化的過程中，重要的不只是政府體制內上下權力及責任的轉移，更重要的是讓更多屬於在地社區的民間力量能夠共同進場參與公共事務、分擔及監督公共權力的管理與服務。

必要的民主創新途徑應被導入，例如審議民主式的公民論壇，或強化諮詢參與的公聽與聽證程序，或是共同執行與管理，以及機動公共服務的公私夥伴關係等，在都會差異空間的重組及重構過程中，對於創新城市生命和都市轉型正義精神的灌注與延續，都對永續的都會發展具有重大的意

臺灣大學學術期刊資料庫

義。民主的生活形式必須落實在地方政治及社區治理的過程中，讓多元的溝通與對話，成爲協調都會多元、正義、和諧、進步發展的黏結力量，以避免都市有機體再次面臨過度集中、統合及失衡發展。

四、重塑城鄉區域治理型新政府與都市社會

台灣未來的都會區發展，因爲面臨許多農鄉及原住民部落地區生產方式與生活形態被併入都市空間的危機，因此未來都會治理的關鍵並非是透過更多都市化或工業化的空間再結構模式，而是應妥善的處理如何重塑城鄉夥伴關係，使之成爲城鄉區域治理型的新政府與新都會。

過去台灣的都市化發展經驗，帶來了嚴重的貧富階層化以及城鄉失衡落差。農鄉地區的地方自治，長期受到地方派系與黑金政商結構的把持，導致地方民主發展的扭曲。未來如何透過區域與都市公共治理，反思原來民選與代議政治壟斷、政商、黑金與派系支配結構下的都市政權與鄉村政治，匯入新的社會代議機能，使原政商、派系、家族代議政體，轉變爲連結政商結構、企業與公民社會新關係結構的多元都會治理政體，將是重塑區域治理型政府的重要課題。

Stone (1993) 提出一種都市政體的概念，觀察都市發展過程中，都市政商結構如何在引導入公民社會力量，形成一個都市治理網絡，推動都市的進步。企業組織往往是都市發展一個重要的力量，因爲企業組織的投入，促成了都市經濟與產業的繁榮發展，豐富了都市政府的稅收與福利，同時政府也願意再投入更多的空間開發與基礎建設來招商。當政府進行都市開發工程時，須仰賴企業界協助挹注龐大的資源與資金，因此企業組織對於都市發展就扮演著很大的影響力，並且地方政府也須與企業形成良好的夥伴關係，以獲取支持和援助。

然而都市政體的運作必須帶有反省的力量，使得都市成長機器能夠獲得公民及社會團體的支持。一個反省的都市政體，應讓企業利益不致與永續的公民社會發展脫節，經由地方與區域治理的途徑，促動地方政商菁英對地方控制的鬆散，促進都會區內市民階級的合作。對都市政體而言，必須深刻的反思都市公民參與都市性格創造的責任。

而在兼容城鄉風貌的都會型區域中，新的都會政府應該要能驅動都會

臺灣大學學術期刊資料庫

區內負起帶動大都市內農鄉區，及鄰近縣市的發展責任，組成各類與不同層次的區域與地方治理組織，結合政府、企業與公民社會，平衡原有分割的政商、黑金與派系失衡的支配結構，促進區域競爭力的提升，與區域的永續發展。因此新的都會政府不能使用既有帶有偏差性質的政治統治結構、社會支配結構與文化歧視結構，來進行都會的區域治理，而是應該以整體性的區域永續發展及區域多元創造力及競爭力的觀點，來擬定區域內城鄉和諧的多元發展策略。對於一個密集而擁擠的都會地區而言，過度發展絕對是對都市生命成長的一種嚴重威脅，因此要建立城鄉的夥伴和諧性，都會新政府應該先行對區域內的發展軸心與軸線，預先規劃出大片的生態綠地做爲發展的緩衝帶，並且預先爲大都會的生活空間創造出有利而健康的休閒機能與綠肺與歷史器官，才能確保大都會地區在不斷擴張膨脹的過程中，能夠有調節性的成長而不至於破壞其有機運作。

重塑城鄉區域治理型新政府與都市社會，在機制上可學習英、美、日、德、加等國，在都會政府內外，設立跨縣市及跨區的多層次協力治理機關、準自治非政府組織（QUANGOs）、體制外公共組織（non-departmental public body, NDPB）、各類型外部服務機構（service agent）、獨立管制與監督委員會（independent agency commissions）與社區公民委員會等，以對應原有的市縣政商、黑金與派系的對話與決策結構，開啓台灣新都市政府、政治與公民治理時代（趙永茂，2003：53-70）。

伍、結論與建議：都市治理的未來發展

面對我國五直轄市新局，我國地方與城市治理的發展將走入一個新的里程。在這個制度調整與社會轉型的過程中，我們更應該從地方與城市發展、都會與區域治理等角度，深切思考如何改革都市政府體制的結構與運作。

首先，我們應發展互爲多元中心的都會治理結構，讓傳統位處中心的都市地區與邊陲的農鄉地區，能夠發展出夥伴互賴的關係，成爲互爲多元中心的合夥、創新複合型新都市政體。同時強化都市政府體制內部各層級的民主治理正當性，包含區級、鄰里，以及不同發展層次的新大樓社區、

臺灣大學學術期刊資料庫

傳統部落、農漁村聚落等治理生態。並且關心都市公民的發言權、參與權，尊重多元的都市發展論述，引進適當的制度渠道，讓都市公民能夠感受自身的政治效能感，從而願意以行動參與都市公共事務，對自己的城市產生認同和歸屬感。

在地方改制升格的轉型過程中，應重新思考建立新多元地方自治與非自治新都市複合體制，或創造一新型的治理與準自治的授權化市政公共服務體制，比照倫敦市、東京市、柏林市與紐約市等，使原本鄉鎮市的自治地位能獲得一定的保存或做複合演化。對於農鄉地區的地理政治地位（geopolitical position）與內生潛質（endogenous potential）予以發展上的關注，使得都會居民整體的勞動力、創造力與生活環境能夠獲得合理配置。特別是面對人口減少、老化、多族群聚居的偏遠地區，能夠提供便捷交通、消費與健全的社區發展。避免農鄉地區在都會地理政治地位上的邊緣化或因爲區域的發展遲緩而被遺棄，應強化農村的遊說力量（rural lobby），使少數人對生活狀況的平等價值能夠伸張，並珍視歧異與多元性帶給都會生命及活力上的資產。

此外，應擴大都市治理的民主參與機能，藉此新都市政體改造之時，更強化公民的認同、歸屬感、政治效能感。都市政府應關注多元利益的滿足，並以涵納利害關係人的決策模式，讓地方政府成爲公共意義關懷的平台。並且在都市政府重大議題的決策上，能對利害關係人的公民團體在行政程序過程中加以諮詢，使政策能涵蓋所有關係人中受影響最大的弱勢族群的意見，讓民主真正成爲都市公民生活的一部分，以實現新都市多元治理政體。

在治理策略上，重視都會地區的多元中心特性，雖然一方面可以採取地方分權的集中管理（decentralized concentration）模式，但是仍應透過不同的功能性區域，如以交通系統、水供給及廢水廢棄物處理、防洪山坡地或氣候變遷的風險管理、財政平衡等角度，進行資源共享、共同分擔責任（joint responsibility）的跨域治理或成長聯盟。在許多政府的運作機制上，可設立監督委員會，引進跨區域專業人才、利害關係者參與政策制定與執行監督。

在都會治理的空間發展上，我們也應該從從新都心、副都心、雙都心

臺灣大學學術期刊資料庫

的傳統觀念，轉爲多元都心、互爲都心的新觀念。讓每個地區都能開創其發展特性，並將地區內經濟、人文、環境、居住、工業、休閒、傳統、長壽、青年、兒童等特性，加以平衡發展。都會地區的開發不應只重視經濟上的開發，也應該重視文化、環境上的開發與發展。提出適當的都會發展策略，讓文化和生態不僅成爲都市生活的重心，也能成爲都市經濟產業發展上的競爭力。對於這些新的都市發展思維與策略，雖由政府進行規劃與開發，但不應讓民間與企業袖手旁觀，而應從民主社會中淬取資源及知識，共同爲都市的前景與下一代居民而打造美好未來。

在都會治理的政治改造方面，應從四個方面思考未來治理的新取向。一是思考從政治代議到社會代議的轉變，現有的議會代表時期將朝向後議會時期公民社會代表參與代議的時期，也是從消極的代議民主轉向積極的公民社會的治理模式；二是檢討「官僚」爲主的治理模式，矯正過度傾斜及仰賴專業、理性、通案式、都市中心的官僚理性，尊重並關注草根、民主、個案式、偏遠地區的地方知識（local knowledge），賦予多元思維具有治理主體性的能力與地位；三是妥善處理民主回應性不足與民主赤字問題，亦即新設四都在取消原「縣」之一〇八個鄉鎮市自治時，在議會結構上，改制後直轄市／縣市議員的代表性又大幅的降低，造成都會市政治理結構上民主回應性不足與民主赤字提高的問題；四是應強化地方治理，給予區公所明確授權以及半自治化，以及強化公民社會的代議治理模式。

參考書目

一、中文部分

王　颺，2010，〈奧氏多中心理論及實踐分析〉，《北京交通大學學報（社會科學版）》，9(4): 90-94。

王光榮，2006，〈論大城市多中心發展模式〉，《天津師範大學學報（社會科學版）》，187: 23-27。

王志弘譯，2008，《新自由主義文化的空間：邁向不均地理發展理論》，台北，群學。譯自 David Harvey. *Spaces of Neoliberalization: Toward*

臺灣大學學術期刊資料庫

a Theory of Uneven Geographical Development. New York: Verso. 2006.

王志弘譯，2009，《城市世界》，台北：群學出版社。譯自 Massey. Doreen, John Allen and Steve Pile. *City Worlds*. Routledge. 2000.

丘昌泰，2007，《地方政府管理研究》，台北：韋伯出版社。

吳鄭重，2007，〈導讀：重新發現生活城市的魅力〉，Jane Jacobs，《偉大城市的誕生與衰亡：美國都市街道生活的啓發》，台北：聯經。

陳玉光，2010。〈關於大城市空間擴展的幾個問題〉，《北京行政學院學報》，5: 18-22。

黃怡譯，2009，《社會城市》，北京：中國建築工業出版社。譯自 Hall, Peter and Colin Ward. *Sociable Cities: The Legacy of Ebenezer Howard*. John Wiley & Sons, Ltd., 1998.

趙永茂，2003，〈台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，18: 53-70。

蔡德一，2009，〈經歷八八水災後，永續環境發展策略的重新省思〉，《經濟前瞻》，126: 106-113。

盧倩儀，2007，〈從歐盟制憲經驗看歐盟民主赤字問題〉，洪德欽（編），《從歐盟憲法》，台北：中央研究院歐美研究所，頁 81-119。

戴維・巴藤（David F. Batten），2009。〈網狀城市群：都市圈發展的創新模式〉，《城市觀察》，1: 41-50。

二、英文部分

Bailey, R. 1999. *Gay Politics, Urban Politics*. New York: Columbia University Press.

Champion, A. G. 2001. “A Changing Demographic Regime and Evolving Polycentric Urban Regions: Consequences for the Size, Composition and Distribution of City Populations.” *Urban Studies* 38(4): 657-677.

Copus, A. K. 2001. “From Core-periphery to Polycentric Development: Concepts of Spatial and Aspatial Peripherality.” *European Planning*

臺灣大學學術期刊資料庫

Studies 9(4): 539-552.

Craig, P. and Grainne de Búrca. 2003. *EU Law, text, cases, and Muterials*. New York: Oxford.

Davoudi, S. 2003. “Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda.” *European Planning Studies* 11(8): 979-999.

Fraser, N. 2009. *Scales of Justice: Re-imagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.

Green, N. 2007. “Functional Polycentricity: A Formal Definition in Terms of Social Network Analysis.” *Urban Studies* 44(11): 2077-2103.

Hall, P., 1984. *The World Cities*. London: George Weidenfeld & Nicolson Ltd..

Kloosterman, Robert C. and Sako Musterd 2001. “The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda.” *Urban Studies* 38: 623-633.

Kooiman, J. 1993. “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity.” In *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. Jan Kooiman. SAGE Publications Ltd., 35-50.

Meijers, Evert. 2008. “Measuring Polycentricity and its Promises.” *European Planning Studies* 16(9): 1313-1323.

Parr, J. B. 2004. “The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection.” *Regional Studies* 38(3): 231-240.

Putnam, R. 1992. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton N.J.: Princeton University Press.

Stone, C. 1993. *Regime Politics: Governing Atlanta*. Lawrence Kansas: University Press of Kansas.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Construction of Polycentric Urban Governance:

Reflections on the Problems of Asymmetric Urban Development and Democracy Deficit

Yung-mau Chao, Ming-hsien Chen & Hao-ping Wang

Abstract

With the creation of four new special municipalities on December 25, 2010, the administrative divisions in Taiwan underwent a major reorganization and now comprise five special municipalities, fourteen counties and three provincial cities. The areas controlled, present conditions, and past history of the four newly created special municipalities (New Taipei City, Taichung City, Tainan City and Kaohsiung City) differ significantly from those of Taipei City. Yet, the institutional and operational designs of the four new special municipalities are modeled on the capital. In this paper, we consider the development of the five special municipalities from the perspectives of "polycentricity" and "democracy deficit." By examining the administrative organization of the five special municipalities, we offer critical reflections on the future development of the special municipalities in Taiwan.

Keywords: Special Municipality, Democracy Deficit, Polycentricity

臺灣大學學術期刊資料庫