



大都會城市區域崛起與全球化 臺灣的多尺度治理挑戰

周志龍*

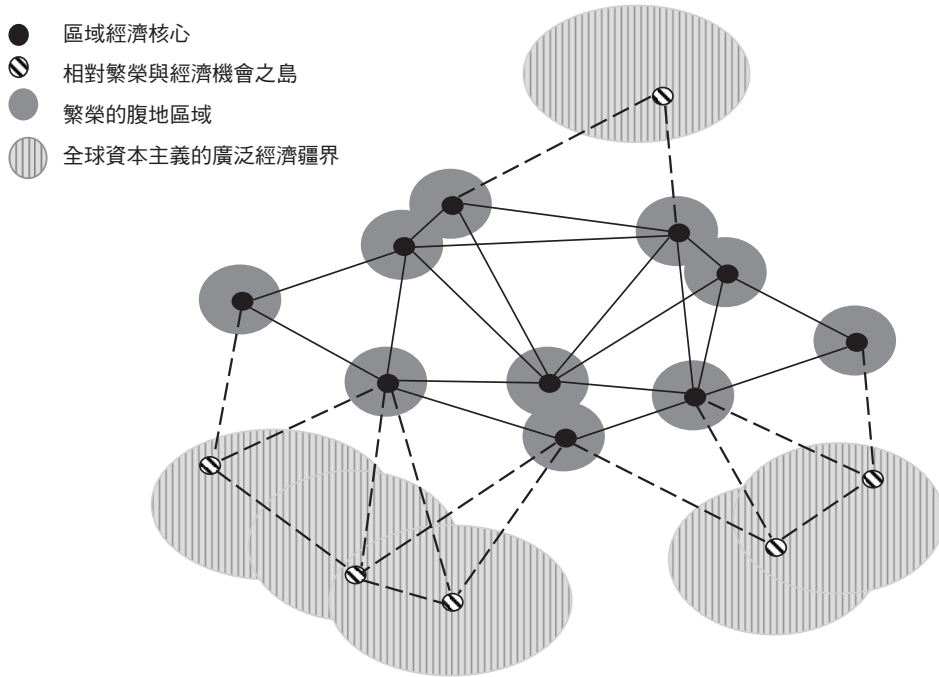
全球化影響之下的臺灣大都會城市區域正快速而全面的發展，成為國家發展的引擎。然而，它的發展涉及全球、跨兩岸、全國、區域與地方等多尺度的連動與治理課題，關係著國家轉型發展的成效甚至成敗。本文嘗試通過極簡要的文獻討論及當前臺灣大都會城市區域發展趨勢課題說明，約略指出全球化臺灣的多尺度治理挑戰，並擇錄幾個研究方向與議題，以作為後續研究之參考。

一、大都會城市區域的全球崛起與治理

(一) 大都會城市區域的崛起

傳統上，我們往往以城市作為中心討論都市化發展的問題，但社經文化的全球化與通訊技術進步，改變了我們對都市化的空間形式與問題的認知，轉而越來越強調以大都會城市區域的視野，來探討分析地理空間不對稱問題，以及城市區域的全球競爭策略，甚至關係著國家轉型發展及氣候變遷的環境永續挑戰問題。對大都會城市區域的發展，Castells (2010) 就指出：我們正處在人類歷史中最大規模的都市化過程，而且有越來越多的人口與活動集中在大都會城市區域。然而，我們所經歷的這個新的空間形式，有很多不同的名稱。Castells 稱之為都會區域，藉以說明它是包含許多的都會。Hall et al., (2006) 在西歐的研究中，則將其稱為多核心巨型城市區域 (polycentric megacity regions)。上千萬人口的典型大都會城市區域，目前在歐盟、美國與中國等地區，已然是一個不可逆的國土空間趨勢 (Neuman et al., 2010, Hall

* 國立臺北大學都市計劃研究所教授



圖一 當代全球都會空間連結 (資料來源：Scott 1996)

2010, Lang and Knox 2010)。在都會空間形式上，Castells 進而深入提出他的看法，認為今天我們所看到大都會關鍵特徵，就是都會區域的擴散與網絡化。在城市區域間互補的平行網絡中，它同時也混雜著許多專業化的功能中心的階層垂直關係。然而何以如此？這些都會區形成的理由何在？這涉及人流、物流、資金、資訊與技術流的網絡。網絡社會是個全球社會，因為網絡沒有邊界，空間的轉變是這個新網絡社會結構的基本面向。在 21 世紀我們所經歷的都市化全球過程，它所構築與形塑的新空間形式，就是一個連結在主要都會區域及其所影響的全球網絡中（見圖一）。

（二）國家再尺度化與大都會城市區域的多尺度治理

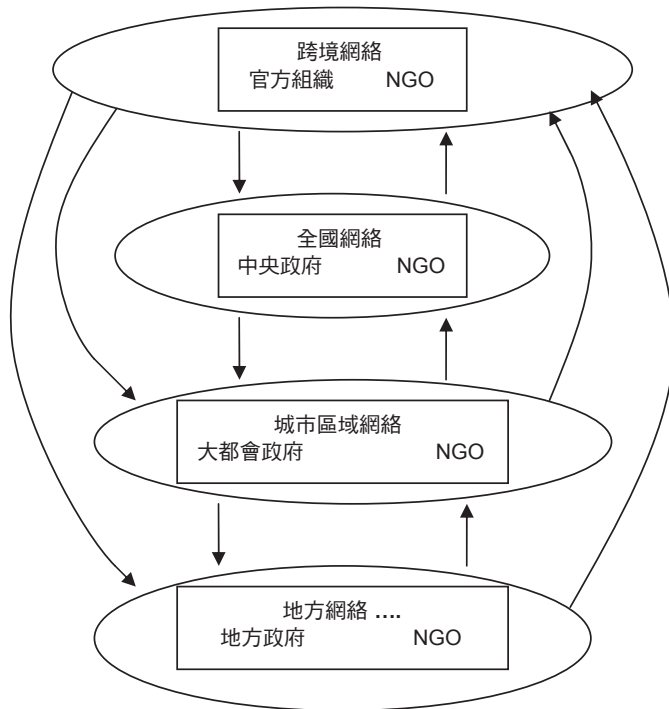
大都會城市區域的崛起一直是伴隨在全球化的場景下，且與經濟、社會、環境有關的重要國土治理課題。產業經濟的全球化與市場的自由化，大大的強化了資本的流動及市場機制的力量，對當代資本主義軌跡有決定性的影響。大多數學者的共識認為，全球化發展已使得過去國家 (national state) 在形成與統合發展政策上，變成是一個不適當的尺度 (Jones et al., 1999)。它



一方面因為太小所以不能處理世界系統擴充的資本主義發展問題，但另一方面又太大，以至於不能有效的回應地方快速變遷的問題需求，所以國家一直被逼透過不同方式，一方面把權力往上移轉到超國家的組織，另一方面往下放權到州、郡等區域政府機構，甚至地方縣市 (Keating 1998)，這就是所謂的國家再尺度化 (state rescaling)。

是以，1970 年代以來的全球化，已然導致國家在社經發展中所扮演角色的變遷。O'Hare (1990, 1995) 甚至誇張的認為國家業已死亡。全球化的經濟治理機制，不再是集中於國家機器上，而世界都市及其周邊所連成的大都會城市區域，則被認為是取代過去國家的角色，而成為世界經濟調節網絡的最重要節點。新區域論 (new regionalism) (Storper 1995, 1997, Morgan 1997, Keating 1998) 就認為，(大都會) 城市區域似乎就是制度網絡發展最好的尺度，因為它夠小以至於能在一般性的面對面互動中建立信任與合作，但也夠大，足以支撐一個重要的人際與產業網絡。新區域論學者指出，帶動大都會城市區域發展的制度能力，就在於地方知識、關係與動機的互動，產生利於學習創新與成長氛圍 (milieu) 的方式，來滋養區域的非交易性依賴，以加速制度性學習、強化社群網絡 (networks of association) 與產生創新的群聚。因此都會區域在資本主義發展過程中占有重要的位置，而變成經濟與社會生活的空間基礎 (Morgan 1997)。

然而，國家仍是一個治理的核心機制。這個理論過於強調區域內的經濟決定論觀點，它忽略了一個重點，就是來自於其他跨境的國際影響、全國的、區域的甚至在地政治治理問題 (Jones et al., 1999, Macleod 2001)。事實上，驅動大都會區域變遷的力量，除了區域內產業空間的經濟影響外，尚有來自於多尺度的政治面的牽制與激勵。這個多尺度的影響，主要包括區域內 (intra-regional)、區域間 (inter-regional)，以及超區域 (extra-regional) 的三個層面，並牽涉到跨國的 (transnational)、全國性的 (national)、區域性的 (regional)，以及在地性的 (local) 等多重空間尺度的政治與制度文化治理 (Brenner 1999a, b)。是以，都會區域最困難的治理問題，就是國家所主領的大都會再發展策略的推動，難以在多尺度的政治治理連動間協調一致問題，也就是 (多) 尺度間的策略和諧接軌 (coherent articulation) 的問題 (Jessop et al., 2000)。國家策略往往會在多尺度的治理連動矛盾衝突中受困甚至失能。因此，大都會城市區域發展在全球化時代，關係著國家發展策略的成敗，但



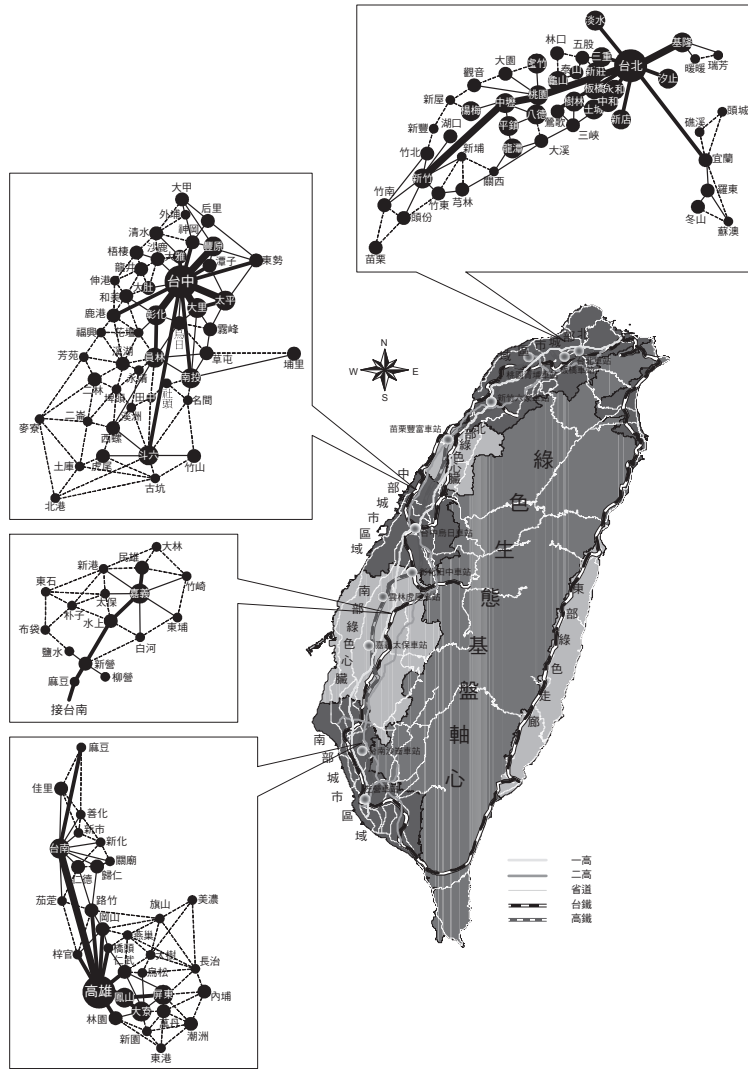
圖二 多尺度的策略連動治理（資料來源：參考 Buchs (2009)）

這其中的關鍵，就在於多尺度的經濟與政治策略在治理連動上的和諧接軌與否（見圖二）。

二、全球化臺灣的大都會城市區域崛起與轉型危機

（一）產業群聚與大都會國土空間形式的發展

自 1960 年代以來，以工業化臺灣為出口導向的代工發展模式，在經濟全球化的大時代環境中，一方面激勵了臺灣產業鏈的全球連結發展，另一方面也造就北中南三大都會城市區域的產業群聚效應。北部城市區域隨著電子科技業的產業鏈發展，從臺北基隆一帶，沿著高速公路往南到新竹甚至苗栗，形成了「科技走廊」。中部城市區域則隨著金屬 / 機械業相關的產業鏈發展，空間上連結臺中與彰化，沿著高速公路往北連接了豐原，往東串連草屯南投，甚至往南勾連雲林西螺、斗六等。至於南部城市區域，則是沿著高速公路串接臺南、高雄、鳳山、屏東等地而成，成為傳統產業與重化鋼鐵的專



圖三 臺灣都市區域發展

業化區域。至於東臺灣的花東縱谷、南臺灣的濁水溪至曾文溪間的嘉南平原，以及屏東和離島地區，則是典型的鄉村區域（見圖三）。

在北中南三大都會城市區域形成發展的同時，臺灣代工經濟模式卻在1990年代走到盡頭並開始瓦解，主要原因，就是中國大陸在世界經濟系統的崛起與接軌，成為世界工廠，連帶改變臺灣原有勞力、土地、原物料等生產要素的比較利益基礎。1980年代末，臺灣面臨嚴峻的去工業化過程，勞力密

集的傳統產業外移東南亞和大陸珠三角，1990 年代以後，電子科技產業積極在大陸長江三角洲作大規模投資。後工業化社會的臺灣，即在全球化的催逼下迅速浮現，涵構另一階段的臺灣國土空間新形式——大都會城市區域網絡的進一步擴充。除了產業區域空間的改變帶動外，這個發展主要還受到許多影響，包括：(1) 國家全球化策略。主要是加入 WTO、FTA、ECFA（海峽兩岸經濟合作框架協議，Economic Cooperation Framework Agreement），甚至未來 TPP（泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定，Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement）等的簽署，都擴充民營化、自由化等的發展；(2) 國家重大建設。包括副都心及產業專區、都市更新計畫、北二高、高鐵、捷運與國家資訊高速公路建設等；以及(3) 資訊技術進步與多媒體網路廣泛使用。這些影響的一個共同空間效果，就是加大加快了北中南大都會城市區域的影響範圍與群聚效應，使得產經社會活動益形集中於北中南三大都會城市區域。

(二) 後工業化大都會城市區域轉型與不均衡發展的雙挑戰

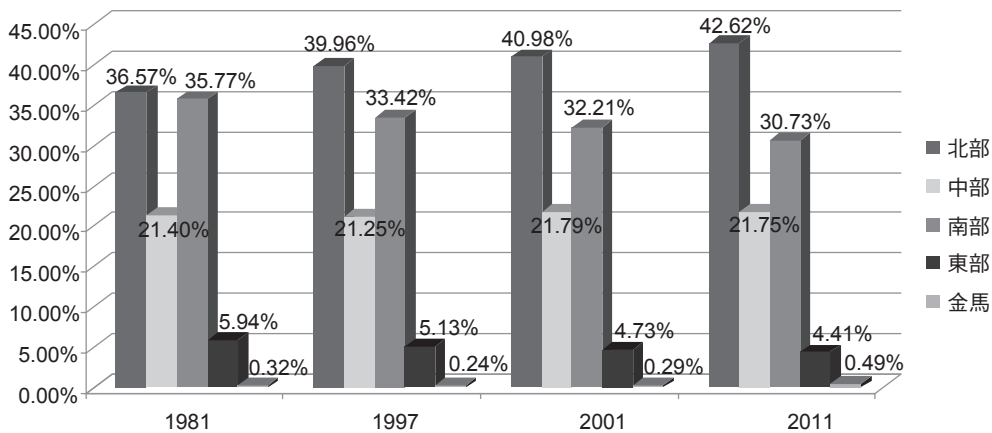
大都會城市區域的發展在後工業化臺灣，並不是一個順暢的發展進程，相反的充滿著危機與挑戰，特別是在三大都會轉型與不均衡發展的兩個問題上。

1. 大都會轉型危機：隨著全球化臺灣的發展，國家與城市區域的整體暴露在世界競爭舞臺中，臺灣產業跨境網絡連結及越來越緊密的自由貿易，使得人才、產業、技術、資金大量往外流動，導致在全球化過程中，參與世界經濟發展的北中南三大都會在不同程度上，都面臨前所未有的產業群聚重組、區域創新系統的再結構之競爭力問題與發展模式轉型危機。
2. 不均衡危機：這有兩個樣態，首先是北中南區域間的發展失衡。在 1980 年代北中南的發展中，社會經濟及人口各項指標差距並不算大；但到了 2000 年以後，大都會間的差距則相當嚴峻，特別是南北的差距。從表一與圖四的人口分布可看出，北部與南部區域人口的差距約擴大了近 19 倍，從民國 70 年的 146,825 人擴大到 100 年的 2,762,204 人。北部區域的磁吸效應相當明顯，而南北大都會間的近年發展已從失衡到分裂問題，變成棘手的國家競爭力與治理問題。另一個問題就是城鄉失衡，也就是非都會的鄉村區域的邊緣化課題。在大都會化過程中，不斷與國家發展脫節而面臨邊緣化的後工業化臺灣農村地區，不同程度的面對全球化的農村競爭力瓦解，造成創新學習制度能力不足的困局與危機。



表一 臺灣人口分布

	70年	80年	90年	100年
北部	6,673,916	8,274,683	9,217,579	9,898,344
中部	3,905,054	4,400,491	4,902,420	5,052,250
南部	6,527,091	6,921,951	7,244,242	7,136,140
東部	1,084,102	1,063,142	1,063,550	1,024,189
金馬	58,447	48,989	65,809	113,989
總計	1.8E+07	2.1E+07	2.2E+07	2.3E+07



圖四 臺灣區域人口變動趨勢

三、多尺度的大都會城市區域的政治治理挑戰

在大都會城市區域發展之際，臺灣的政治制度也有巨大的變革，特別是1990年代以來民主化的發展與新國家的建構追求，包括國家地位與兩岸政策的長期辯證衝突，以及1990年代凍省、2000年與2008年政黨輪替、2010年的行政區劃調整等的發展，使得臺灣的國家發展所涉及的兩岸跨界政經關係、臺灣大都會城市區域轉型發展，以及中央與地方政府關係等的多尺度政治關係，不只變得複雜多元，而且已成為國家轉型發展模式和大都會區域治理整體問題的一部分，說明如下：

(一) 跨境尺度的區域治理矛盾與國家策略的失效

全球化進程中，臺灣規劃許多國家發展模式調整戰略，以促進大都會城市區域轉型發展，特別是，試驗性的推出挑戰2008計畫、愛臺12項建設及

新 10 大建設等。其中除了 WTO、ECFA、FTA 等區域經濟自由化策略推動外，尚包括經濟面的亞太營運中心、全球運籌中心、自由貿易港區、最近六港一空的自由貿易示範區、桃園航空城等國家型計畫。然而，這些策略卻都面臨著多尺度治理的矛盾衝突。過去兩岸緊張關係，使得亞太營運中心、全球運籌中心、自由貿易港區在衝突中失能而成為過往雲煙。最近兩岸緊張關係雖獲得緩和，但兩岸服務貿易協議與 TPP 的推動，則面臨來自於城市區域甚至地方尺度與不同產業利益的衝突而陷入泥淖。自由貿易示範區及航空城計畫的推動，也一樣面臨多尺度治理的策略連動問題，其成效也因此將受到嚴厲的挑戰。

（二）區域間的分配政治與治理問題

區域不均衡發展問題，一直是過去重北輕南策略及南北分裂的全球化治理議題的一部分。特別是，隨著臺灣的解嚴與民主化及地方放權（local devolution）的發展，自 1998 年精省後，地方政府在臺灣垂直治理的功能體系角色變得明顯。一個重要結果是，在臺灣行政區劃過度細分下，惡化地方政府間在國家社會剩餘（財政）分配、策略性投資與都市開發等的競爭搶奪。這個結果再加上政黨政治競爭，使得中央政策與資源運用在執行上產生無效性。2010 年縣市改制，中央通過臺北縣、臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市改制升格為直轄市，桃園縣升格為準直轄市，希望藉由縣市合併改制直轄市，對外提高國際競爭力，對內帶動周邊區域均衡發展（廖了乙，2009）。然而，國家再尺度化後的新都會城市區域發展，並沒有改變空間治理的零碎細分格局；換言之，縣市改制後，對於三大都會再結構危機及外圍縣市鄉鎮邊緣化問題、國土碎裂細分問題、跨縣市競爭矛盾等問題依舊嚴峻，且一一凸顯在六都升格後的統籌分配稅款、財政收支劃分、國家發展的戰略性投資分配等矛盾上。中央政府窮於應付這個尺度分配矛盾，不只難以通盤而有效落實國家轉型計畫，且需應付地方政治要脅，以至於浪費許多資源於不必要的重覆投資，造就各地許多蚊子館與長草特區的開發。

（三）區域內的在地尺度治理挑戰

無疑的，所有的國家發展策略最後都會落到區域內的在地尺度來執行，成為困難複雜的尺度治理所在。特別是，隨著碎裂的行政區劃與地方放權的民主化發展，在地方政府間彼此競爭環境下，新自由主義的（neo-liberalist）都市策略，悄悄在 1990 年代以來成為臺灣都會區開發的政策論述主流。它往



往透過土地使用計畫的擴大變更，以獎勵民間投資土地與不動產的形式，作為推動國家策略（包含最近航空城計畫、自由貿易示範區計畫等）帶動都會轉型與競爭力建構的核心手段。然而，這個新自由主義的都市開發策略，往往厚厚的鑲嵌在都市政權（urban regime），而成為地方炒地皮與整體政治的一部分（王振寰，1996；陳東升，1995），不只為臺灣環境敏感地帶來巨大衝擊與農地過度消耗問題，而且已成為都會城市區域永續環境治理與社會公平正義的社會運動的問題核心，因此成為複雜的地方政治治理難題，也在在影響國家轉型策略的推動與落實。

四、結語

全球化正激勵全球都會城市區域的連結發展，成為世界經濟與各國發展的關鍵引擎，臺灣也不例外，我們正經歷一個前所未有的大都會時代。然而，從上文說明可看出大都會城市區域發展，有很大部分涉及到從全球到地方的多尺度治理連動關係之影響。是以，在研究上我們亟需一個以大都會城市區域發展與治理為核心的多尺度治理理論與政策研究，來回應當前的國家轉型發展需求，這當中有幾個重點議題，包括：

第一，在跨境與全國尺度上，當前國家研議許多全國性的策略，試圖激勵國家發展模式轉型。但這些全國性的計畫在推動落實上，不可避免的將連結到大都會城市區域發展轉型，也連動到政治治理的多尺度和諧接軌問題，特別涉及了政治、經濟與社會的政府及非政府部門間的垂直整合與水平合作問題，頗值得大規模的投入研究分析，研提可能的政策答案。

第二，在大都會城市區域尺度上，著重在城市區域的群聚變遷與創新學習策略規劃的多尺度研究分析，畢竟產業經濟空間還是大都會發展最主要的物質基礎。然而，在步入後工業化社會強調知識經濟的臺灣，在產業結構與群聚轉型上所面臨的共同困難，就是大都會城市區域創新學習制度能力與競爭力建構的策略規劃，以此來回應有關全球化臺灣競爭力提升的問題與挑戰。

第三，國土治理制度的再結構與行政區劃後續工程的多尺度治理研究分析。不斷的向世界開放，被認為是臺灣在全球化的世界系統中不能迴避的政治與經濟出路，如透過 EFCA、FTA、TIFA、TPP 等策略網絡建構，來面對全球流動空間與世界競爭的挑戰。如果這是一條不可避免的歷史性必要與策略選擇，那麼我們在面對全球極端氣候變遷的同時，明顯的應把大都會空間

發展模式之環境永續，以及國土治理制度與發展策略的多尺度治理，作深入分析研提對策；同時，也應把目前六都的行政區劃治理格局，視為是一種試驗性與過渡性的發展。因為 2010 年的縣市改制缺乏原住民自治區劃分，以及中央地方政府間職權與功能調整的配套思維，所以迫切需要進一步就國土空間治理結構，以大都會城市區域的國土邏輯擴大整合，將目前仍困在破碎治理結構中的國家能量釋放出來，並藉此思考中央到地方政府及原住民自治區間適當的治理功能體系關係。

第四，全球化環境之下的在地尺度治理與社會實踐。大都會城市區域發展的在地多面向與多尺度的衝擊挑戰，完全表現在「治理」這個字彙上。治理是不同尺度的多頭自我組織模式 (heterarchic self-organisation)，它與伴隨於政府的階層式組織 (hierarchical mode of organization)，有相當大的不同 (Jessop, 1998)。它是從底層發展出來，作為回應過去由上而下國家主導的政策，在處理全球化世界中，也是有關地方與都會區域發展的細緻複雜性的失能國家一個治理的核心機制，更是在地自主回應全球化壓力，特別是那些在不均衡發展中被邊緣化的地區，尋求在新自由主義都會開發策略之外，另闢替選途徑的社會實踐分析重點。

參考文獻

- 王振寰 (1996)。《誰統治臺灣？》。臺北：巨流。
- 陳東升 (1995)。《金權城市》。臺北：巨流。
- 廖了以 (2009)。〈國土空間規劃再結構：地方及區域發展新策略〉，《研考月刊》33 (4)：1-12。
- Brenner, N. (1999a) "Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalisation studies." *Theory and Society* 28: 39-78.
- Brenner, N. (1999b) "Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union." *Urban Studies* 36 (3) : 431-451.
- Buchs, M. (2008) "Examining the interaction between vertical and horizontal dimensions of state transformation." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2 (1) : 35-49.
- Castells, M. (2010) "Globalisation, networking, urbanization: reflections on the spatial dynamics of the information age." *Urban Studies* 47 (13) : 2737-2745.
- Cooke, P. (1995) "Keeping to the high road: learning, reflexivity and associative governance in regional economic development." In *The rise of the Rustbelt*. Edited by Cooke, P. London: UCL Press.
- Cooke, P. and Morgan, K. (1993) "The network paradigm: new departures in corporate and regional development." *Environment and Planning D: Society and Space* 11: 543-64.
- Friedmann, J. (2000) "The good city: in defense of utopian thinking." *International Journal of*



- Urban and Regional Research* 24 (2) : 460-472.
- Hall, P. (2010) "Looking backward, looking forward: the city region of the mid-21st century." *Regional Studies* 43 (6) : 803-817.
- Hall, P. and Pain K. (2006) *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*. London: Earthscan.
- Jessop, B. (1998) "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development" *International. Social Science Journal* 155, 29-35
- Jessop, B. and Sum, N-L (2000) "An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for (inter) urban competition." *Urban Studies* 37 (12) : 2287-2313.
- Jones, M. and Macleod, G. (1999) "Towards a regional renaissance? Reconfiguring and rescaling England's economic governance." *Transactions Institution of British Geographers* 24: 295-313.
- Keating, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe*. London: Edward Elgar
- Lang, R. and Knox, P. K. (2010) "The new metropolis: rethinking megalopolis." *Regional Studies* 43 (6) : 789-802.
- Macleod, G. (2001) "New regionalism reconsidered: globalisation and the remaking of political economic space." *International Journal of Urban and Regional Research* 25 (4) : 804-829.
- Morgan, K. (1997) "The learning region: institutions, innovation and regional renewal." *Regional Studies* 31: 491-503.
- Neuman, M. and Hull, A. (2010) "The futures of the city region." *Regional Studies* 43 (6) : 777-787.
- Ohmae, K. (1990) *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ohmae, K. (1995) *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*. New York: Free Press.
- Scott, A. (1996) "Regional motors of the global economy." *Future* 28 (5) : 391-411.
- Storper, M. (1995) "The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies." *European Urban and Regional Studies* 2: 191-221.
- Storper, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press.