



# 全球化下都會治理的挑戰—— 臺灣區域再結構的編納與排除<sup>#</sup>

夏鑄九、紀建良\*

## 一、前言

區域再結構 (regional restructuring) 指涉集居模式在全國層次上轉化，其與現有的空間模式截然不同。區域發展的傳統觀點為人口、活動、服務等都向都會區集中，此區域性過程 (regional process) 是生產與社會結構所決定的社會過程，會持續不斷地因經濟的成長而在空間上造成人口的集中與不均等發展 (uneven development)。在過去，經濟學與區域科學的文獻認為這種不均等發展的變動是由於積累的過程，而不均等發展是資本主義生產的功能性機制，關係著按潛在利潤率變化，經濟部門與空間領域之間不同的投資比率之差別，所以也是資源分派上的差別。不均等發展由於不同地方與活動所產生財富的不同層次，而有不同的成長率，形成了累積效果。於是，有些地區先因經濟的優勢而凌駕落後地區，有重大的好處，這種經濟成長的歷史模式一直沒有重大的改變。然而，現在改變卻發生了，然後支持了空間經濟上 (spatial economic) 的根本改變，我們稱之為都市與區域再結構 (urban and regional restructuring)<sup>1</sup>。

在歐洲的經驗中，資本的累積一直造成人口與活動的集中，在近年，我們可以進一步看到空間集中與兩極化過程的發生，在英、法、德皆然。即使是長期以環形城市 (Randstad) 與其綠心 (Green Heart)、並以政策規避都市蔓延的國土規劃而世界聞名的荷蘭，都飽受壓力，以致必須由阿姆斯特丹與

<sup>#</sup> 2011 城市國際化論壇發表論文，北京，2011 年 10 月 22-23 日。

\* 夏鑄九，國立臺灣大學建築與城鄉研究所教授，hchujoe@ntu.edu.tw；紀建良，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士，d92544001@ntu.edu.tw。

<sup>1</sup> Castells, Manuel (1988), "High Technology and Urban Dynamics in the United States", in Mattei Dogan and John D. Kasarda (eds.), *A World of Giant Cities*, Beverly Hills, California: Sage, pp.85-110.

鹿特丹的市中心再中心化計畫，結合成功的社會住宅政策，因應全球經濟之挑戰。在美國，都市區域結構比較多變，在人口日漸集中的都會區中心及某些關鍵的節點 (node) 地區，服務與設施的高度集中也是共同的現象。可見大都會為支配性集居模式。但是，在廿世紀最後 20-30 年間，卻有一相反的過程在進行，即高度發展與矮化 (低度發展，underdevelopment) 的兩極分化，在美國亦然。先進區域，所有的決策進行、資源分配集中於此，而貧窮落後區域都在主要的經濟政治決策的連結之外，這也就是空間的兩極化。

本文針對戰後臺灣都市化特徵，觀察 1990 年代之後臺灣都市發展的新階段，這關係著全球都會區域 (metropolitan regions) 的形構、新經濟與社會吸納 / 排除 (social inclusion/exclusion) 的空間表現。正由於，都會區域是當前全球資訊化資本主義城市的主要空間形式；都會區域作為概念的建構，節點 (nodes) 與網絡 (networks) 才是指涉的要害，而不在人口規模與面積大小；而空間轉化是高科技崛起與基本的經濟轉化的結果。我們以曼威·柯司特 (Manuel Castells) 思考網絡社會與區域再結構的理論為出發點，做進一步的深化、質疑或反思，拉開廿一世紀臺灣西海岸都會區域崛起的空間與社會序幕。

## 二、臺灣西海岸都會區域浮現與社會極化發展

由產業再結構帶動的區域再結構過程，所造就的臺灣西海岸都會區域的浮現，是臺灣作為發展性國家 (developmental state) 的運作。1990 年開始的臺灣區域再結構的過程中，臺灣以發展性國家之姿，透過經濟政策的制定，帶動國家經濟發展，取得統治的正當性。亦即，透過科學園區與工研院的設置，配合實質空間的計畫，支持區域的經濟發展。而大型的國家計畫都宣稱能夠帶動區域經濟、產業發展、帶來就業人口等說詞，以說服地方社會支持發展性的計畫。由全球的高度視之，在 1960-1990 年代，發展性國家是東亞四個新興工業體的特殊表現。在理論的意義上，可以視之為對發展理論的反省與對依賴理論的挑戰。發展性國家是經濟發展、社會與空間轉化過程的核心元素，而空間轉化是科學園區與工研院推動臺灣經濟轉化、帶動技術升級的結果。

但在全球化的過程中，自 1990 年代起，臺灣的發展性國家，在鼓勵自由化與私有化的新自由主義價值成為主流之下，慢慢地變成了形式主義的發



**展性國家** (formalist developmental state)。形式主義 (formalism) 原指在文學或藝術上追求形式而非內容的傾向，於臺灣的國家特性，則指國家過於著重經濟表面的發展意識形態，而忽略了發展之初衷為帶給社會與人民更好的生活。透過國家主要大型計畫，可以發現國家逐漸被產業與經濟發展所綁架，原本的救命丹竟然變成了自身的緊箍咒。國家以大量資源帶動產業與經濟發展，但該資源卻成為產業所要求的固定成本，政府必須以大型計畫支持產業，也使得產業對政府產生依賴。表面上是政府領導產業，事實上是政府付出大量資源，但只得到片面的產業指標，使得經濟指標逐漸與社會脫鉤。當經濟指標無法代表社會的實體狀況，民眾便對於經濟狀況無感。

值臺灣成為形式主義發展性國家之際，東亞新興經濟體的發展在面對中國崛起有了各自不同發展。臺灣政府在這個階段面對的是與過去國家菁英領導經濟政策下的外銷導向發展模型有所不同的時空脈絡：在全球化與新自由主義的價值觀下，對外面臨開放管制、私有化的浪潮，對內同時經歷了解嚴、政治民主化、企業開始獨立掌握資本與技術，以及市民社會的浮現，於內外夾攻中，國家如何轉化自身角色成了最嚴峻的課題。臺灣作為形式主義的發展性國家，指涉**發展性國家的模型**在歷史的過程中被**資本轉換與利用**，使得國家原本帶領經濟發展的角色逐漸弱化，這是對應著全球化、私有化與去除管制 (de-regulation)<sup>2</sup> 而產生的國家角色轉變。在全球化加速下，經濟成長必須快速有效，但是經濟發展有其循序漸進的脈絡，通常經濟、產業政策，很難短期就能看見成果。再加上全球資本主義危機不斷，各國的政策都難有一蹴可成的表現。就全球尺度而言，大衛·哈維 (David Harvey) 以空間修補 (spatial fix) 來說明資本主義透過地理擴張來修補其自身的矛盾危機<sup>3</sup>。

國家透過全球運作來降低生產成本，就是空間修補的一環。國家面臨企業出走與經濟成長的壓力，可能就得處理國內產業再結構及高失業率的問題。因此，企業的全球運作雖然可以避免部分稅收，國家仍可以經濟成長的稅收適度提供社會服務以緩和國內的社會壓力，但當全球運作面臨危機時，國家就必須以大量金額援救這些大到不能倒的全球企業，以避免連鎖效應。

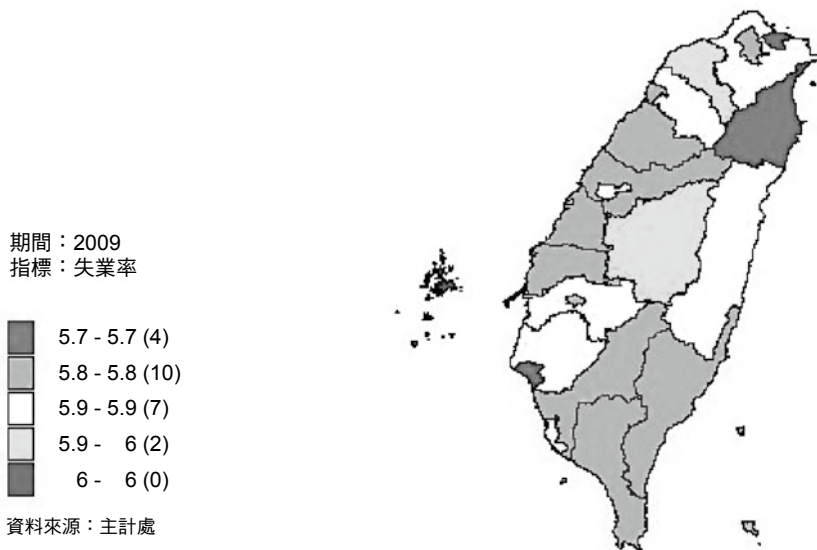
<sup>2</sup> 有的時候國家政策上的去管制化，其實是再管制失效，譬如說，國家的農地政策，見：施柏榮 (2011)，《全球經濟再結構下的臺灣農地政策》，臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

<sup>3</sup> 關於空間修補理論概念，見：Harvey, David (2001), *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, New York: Routledge, pp.324-373.

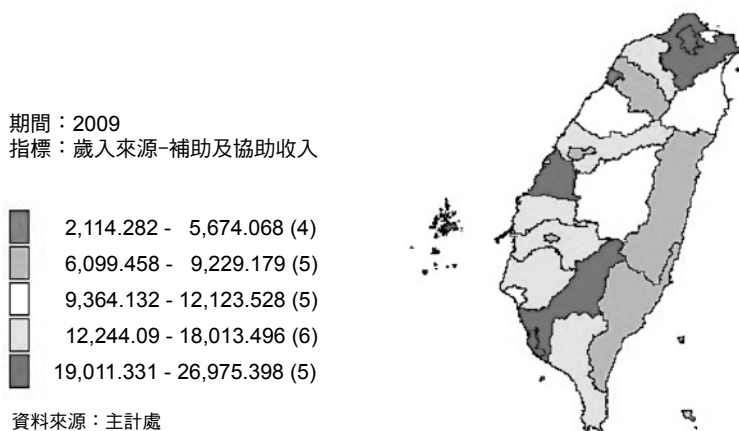
如此空間的修補作用，往往只是延後危機爆發的緩衝空間，無法真正修補產業或經濟體本身的問題。例如，臺灣的資訊製造產業是臺灣在全球分工中的主要連結，為臺灣創造了高經濟成長，然而這樣的發展也表現出全球化快速變動的高風險特性，加上國家資源集中，更使得社會與區域發展的不均衡趨勢日形顯著。

必須指出的是，雖然資訊電子產業為臺灣製造業的核心，但其生產多半經由越界的生產網絡分散到境外，而中國大陸正是最主要的地區。這種臺灣接單、大陸製造的兩岸越界生產網絡，已經成為臺灣產業競爭力的來源，也是最主要的發展方式。移往大陸主要是因為其低價勞動力及土地價格便宜等因素，也因此減低了原本在臺灣的低階工作人數。資訊技術革命所帶來的薪資兩極化發展，也隨著越界生產網絡而在不同地區出現。在臺灣則出現彈性工時、非正式僱用等新型雇用方式，科技業內也普遍以「責任制」拉長員工勞動時間，況且，除了分紅制度外，事實上電子新貴並不如想像中的高薪。這主要是臺灣資訊電子業長期以低價生產為主，快速應用技術提高生產值所造成的結果。當近年大陸人力成本逐漸提升，資訊電子業的獲利逐漸縮小，再加上不斷出現的國際金融危機，資訊電子業的發展路徑在未來的挑戰不小，必須重新思考更根本的臺灣整體的產業發展與技術升級問題。

以下我們進一步闡述產業發展所造成的空間與社會的結果。



圖一：臺灣2009各縣市失業率



圖二、2009各縣市補助及協助收入

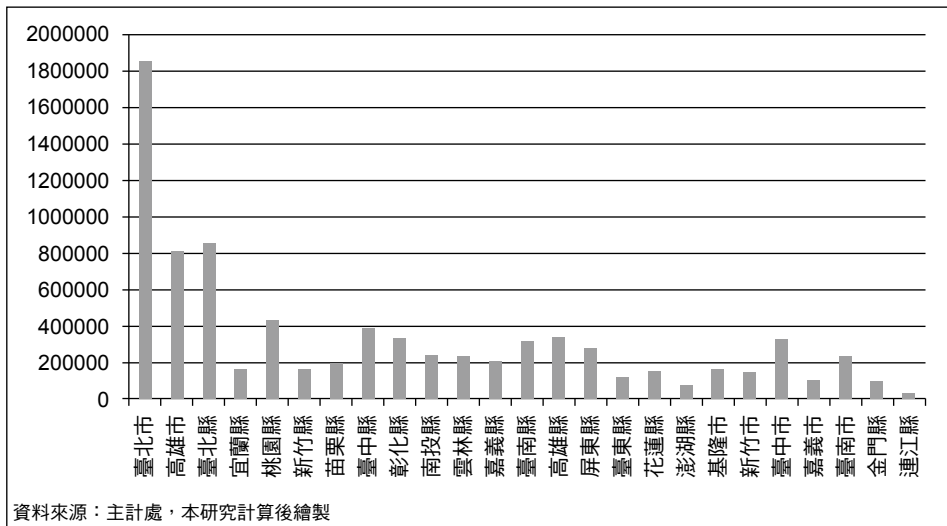
在一般印象中，總會認為政府重北輕南政策造成南北差距加大，南部地區因而不易找工作。但是 2009 年各縣市失業率表現，失業率最高的卻是桃園縣、南投縣，其次是臺北縣、新竹縣、臺中市、嘉義縣、臺南縣、高雄市及花蓮縣，在統計數據上，南部縣市失業狀況並未比北部縣市嚴重；再看 2009 各縣市歲入中補助及協助收入，最少的是新竹縣、新竹市、臺中市、嘉義市、花蓮縣及臺東縣，最多的是臺北市、臺北縣、雲林縣、高雄縣及高雄市。

觀察各縣市歲收會發現，臺北市近十年來的歲收比各縣市多出許多，同時地方政府的重要財源——統籌分配款——也是由臺北市獲得最多。但是，同樣在北部地區的臺北縣，面積與人口都比臺北市大，獲得的統籌分配款卻少很多。若是以政黨角度解釋經費爭取，中央統籌分配款在 01-08 年間以臺北市為最多，然而在逐年下降之中。另一方面，臺北縣、桃園縣、新竹縣市、基隆市、甚至包括苗栗縣與宜蘭縣，即使也主動形成了北臺區域合作的組織，對都會治理也形成了地方政府之間的初步共識<sup>4</sup>，但是相較於南部諸縣市主動以南部區域意識作為政治動員與形成對中央政府的壓力，卻相對較為溫和。若以政黨作為區分臺北縣、市的政治屬性，事實上在以往臺北縣、市及桃園縣的選舉中，民進黨也曾獲得相當選票支持，甚至有機會當選地方首

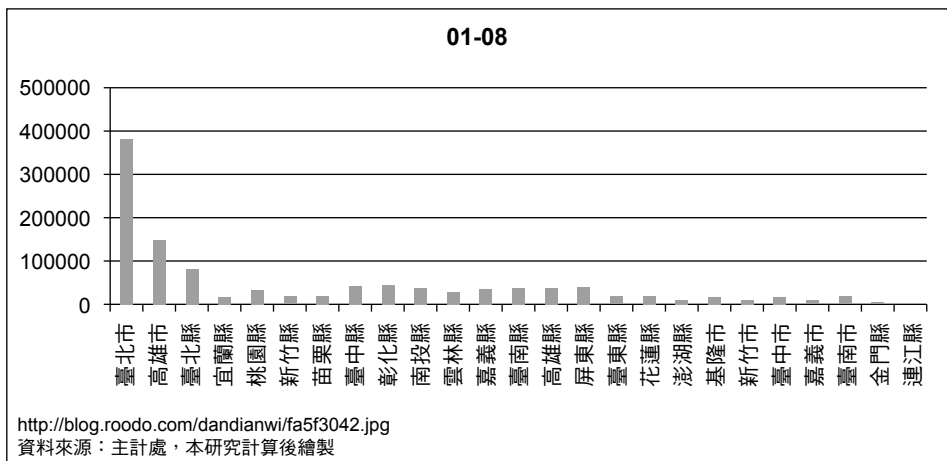
<sup>4</sup> 在北臺、中臺、南臺的地方政府間已經各有區域合作的嘗試，而北臺可以說是嘗試最早，2004 年已經成立「北臺區域發展推動委員會」運作多年。可以參考：夏鑄九（2011），〈都會區域，都會治理，區域合作機制〉，《臺灣經濟論衡》，第 9 卷，第 7 期，2011 年 7 月，頁 36-39。

長。由歷史角度視之，南部區域其實在過去很長的時間內，在政治選票上反而是為親國民黨的地方勢力所左右。因此，僅以北藍南綠的政治區分來解釋「南部」區域動員的強度，其實不足。那麼，除了政黨的政治動力，還有甚麼可以作為近年「南部」區域動員的基礎呢？

由臺灣農業發展地區分布圖（圖五）可以清楚看出，在空間上南北最大的差別在於農業區域的分布，濁水溪以南就是大量的農業地區。農業在臺灣



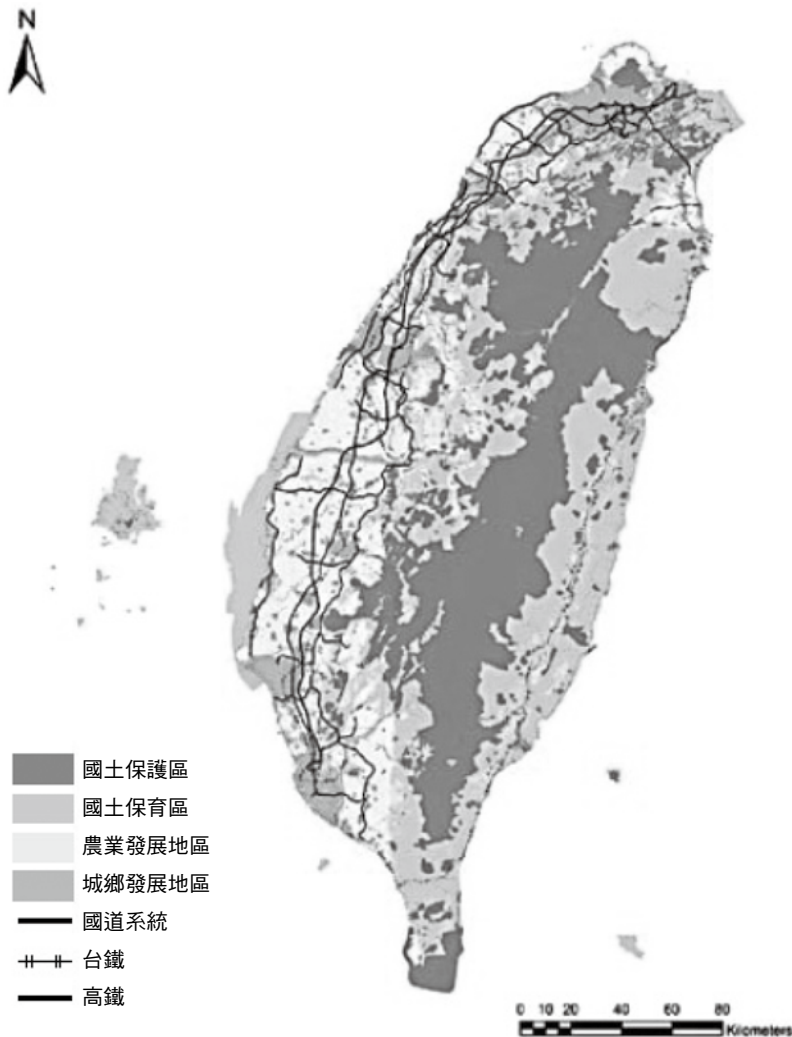
圖三：01-09年各縣市歲收比較



圖四：01-08年各縣市統籌分配款比較



經濟發展史中，扮演非常重要的角色，農業地區的勞動成果長期供養著都市地區的發展，但由於長期壓抑農業的發展，而造成城鄉之間的差距長期擴大。在早期臺灣的經濟發展過程中，農業曾經是有條件出口賺取外匯的產業，隨著科技進步、社會發展，農業卻越來越沒有生產能量，這是農業科技落後嗎？其實，我們常常看到臺灣農業科技領先的報導。可是，具有良好的農業技術卻沒有出口競爭優勢，使得農村、農業生產地區，被視為落後、沒



資料來源：「臺灣經濟論壇：國土空間發展策略規劃」，經建會都住處，2009.04

圖五：臺灣農業發展地區分布圖

有遠景、被政府政策遺忘及充滿悲情的地方。這樣的空間領域感一旦形成，即變成「南部」區域認同的基礎，也造就了臺灣西海岸產業走廊的不連續性，以及臺灣西海岸都會區域的斷裂。

藉由科學園區與工研院分別設置在新竹、臺中、臺南，使得資訊電子產業連結了臺中、臺南的都會區，連結並轉化了在地的產業，使得臺灣西海岸逐漸形成一個在資訊電子業生產網絡下的都會區域。這個都會區域內的生產節點（production nodes）具有共同的網絡邏輯，也分享著相同的技術文化。但是，這個都會區域的形構過程，使得都會區域在土地使用上並非連續，所編納/排除的地方具有不同的認同，造成了脫落地方的相對失落感。因此，南北差距的論述雖然粗糙，也未必精確，卻容易被接受。詳述如下：

1. 國家將主要的資源注入科技產業政策，原來以為科技產業政策沒有空間性，但是政策執行的結果卻有空間的效果。臺灣電子產業原本就在臺北桃園新竹一帶展開，科技產業政策雖然不只是補助北部地區，而產業的發展必須具有區域的基礎，結果便使得原本聚集較多電子產業的北部區域更形集中，也擴大了南北差距。
2. 對於傳統產業與農業，國家並沒有提出具體有效的產業升級策略，多半只有補助政策。南部具有較多的重工業與農業，在發展上面臨轉型的困難，資訊電子產業即便透過科學園區在南部開展，大多數的傳統產業與農業轉型也未直接受益，這使得南部在空間領域中陷落，在臺灣西海岸都會區域內形成不連續的發展。這使得所謂的「南部」獲得區域認同動員的物質基礎，產業出局的悲情感也強化了南部區域認同。
3. 科學園區、工研院與地方大型建設如高鐵等政府重要投資，並非對產業本身進行直接投資，使得開發建設總以改善地方環境、促進地方產業發展的姿態進入地方。在新竹科學園區成功之後，該區成為官僚體系最熟悉的空間形式，因此之後其他科學園區的開發並非真正為了解決地方產業的問題，反而是以形式主義給予地方發展的明日想像，獲取地方政治的支持，卻鮮有實質助益。同時，由於農地與農業的相對弱勢，這樣的形式主義開發容易在各地形成圈地運動，對於農地與農業生產造成排除效應。結果，被排除者反彈，再結合市民社會對發展造成環境破壞的共鳴，科學園區相關的執行工作也就面臨難以處理的重大挑戰。

形式主義在資訊政策帶動產業升級的過程中，包圍了國家的產業政策與



空間政策，使得國家由原本的國家菁英領導產業的發展性國家，轉變為形式主義的發展性國家。於此，在產業政策中，缺乏整體產業長期發展架構，各種產業政策都是為了刺激短期經濟表現，無法調節產業結構轉型所產生的階級矛盾。在空間上，形式主義的技術升級使得產業結構呈現不連續發展，傳統產業與中小企業難被吸納，轉而將經濟發展當作形式，結合中央、地方政府進行土地開發。可是，各項大型計畫非但無法如以往十大建設帶動產業發展之效果，反而致生國家財務沉重負擔及土地炒作的後果，並進一步對社會產生更大的階級排除與貧富差距擴大的階級極化問題。

被全球經濟穿透的國家，對外，被資訊工業政策限制了自身在全球經濟體系中的位置，加上選舉政治上的民粹壓力，而無法提供跨界流動的企業更多幫助。對內，則被龐大的土地開發體系所架空，除了繼續擴大建設，維持土地開發，國家沒有多餘的能力處理傳統產業、中小企業與農業的長期問題，自然也無法處理來自基層社會的要求與不滿。

於是，國家以減稅與擴大福利支出企圖解決內外問題，結果是掏空了國家自身。可見形式主義的危機政策只是將國家推向懸崖邊緣，以自身的債務換取短期的危機緩和，而將使下一次的危機發生時，國家更加缺乏解決問題的能力。諷刺地，臺灣正朝向曼威·柯司特討論的網絡社會與全球都會區域崛起的方向發展，卻忽視了資訊技術革命與全球化同時帶來的社會兩極化趨勢，即社會編納與排除的空間結果。資訊經濟已經存在了，但是經濟、社會與空間結構不是單純地反映、複製所發生的轉化。塑造空間的過程其實是被國家的、企業的決策及社會的動力所決定，這種都市與區域過程才造成了空間的結果。此積累過程造成的不均等發展，具體展現資本主義生產的強制性機制與支配性價值，英雄身形的企業家於創新之餘也帶來破壞性的局面，儼然是都會治理的艱難挑戰。

當昔日希望的解藥變成致命的毒藥，臺灣要做的不是貶低資訊電子產業，更不是切斷全球連結，而是一方面檢討全球經濟中空間的再尺度化 (state re-scaling) 與重視行政區重劃過程中區域政府的位置，看是否能對症下藥<sup>5</sup>，以及，面對區域再結構與都市與地方的再定位，思考地方政府面對區域

<sup>5</sup> Hsia, Chu-joe (2009), "The Formation of the West Coast Metropolitan Region of Taiwan in the Network Society", in Dosemann, Jurgen et al. (eds.), 2009, *The New Urban Question: Urbanism beyond Neo-*

發展的現實課題。另一方面，面對產業升級政策，強化基礎研究，讓整體產業能整合在資訊技術範型之中，掌握核心技術，發展出可長可久的資訊產業。最後，唯有使所有的產業擺脫土地開發的短期利潤誘惑，提升產業生產面本身的競爭力，方能使國家卸下形式主義的包圍，重新擔任引領產業的發展性角色。

---

*Liberalism*, Rotterdam, Rotterdam: International Forum on Urbanism, pp.69-76; Cheng, Lucie and Chujoe Hsia (1999), "Exploring Territorial Governance and Transterritorial Society: Alternative Visions of 21<sup>st</sup> Century Taiwan", Friedmann, John (ed.), *Urban and Regional Governance*, Vancouver: Institute of Asian Research, University of British Columbia, pp.101-114.