

失能的空間治理及其時空再層級化障礙

一 評析亞太地緣政經中的北臺都市區域與國家[※]

藍逸之^{*}、李建平^{**}

摘要

受到全球化的影響，亞太區域的鉅型都市區域開始逐漸浮現，也衍生出跨界治理的問題。在這波影響趨勢下，北臺都市區域也不例外的受到全球化區域分工與跨界治理的衝擊。本文透過層級政治的觀念來解析從臺北市到北臺都市區域一連串全球化策略的政策過程及其所處地緣政經背景下各層級交互影響與衝突所產生之影響。透過本文層級的空間關係分析顯示，臺北市曾經有著成為亞太區域重要世界/全球城市的潛力，而北臺都市區域也是應當作為引導臺灣搶佔亞太區域分工的重要基地；然而，在當前國家與北臺區域間的對抗之下，顯然空間規劃活動僅能附屬在政治操作的意識形態下被犧牲。因此，除了落實空間規劃及實質建設之外，如何調解這些跨層級的地緣政經衝突，將是未來解決北臺都市區域治理失能的最大挑戰。

收件 2006 年 2 月；修正 2006 年 3 月；接受 2007 年 4 月。

※ 撰寫期間，承蒙國立臺北大學都市計劃研究所周教授志龍及香港中文大學地理與資源管理學系沈教授建法給予意見或文獻協助，在此致謝。另外致謝本文兩位匿名審查委員對於本文給予之修正意見，惟文中若有任何疑義之處，當由作者自行負責。

* 新加坡國立大學房地產系駐臺北研究員暨國立臺北大學不動產與城鄉環境學系博士班研究生，通訊地址：116 臺北市文山區羅斯福路五段 218 巷 18 弄 3 號，通訊電話：+886-02-29312921 或+886-0958029921，電子郵件：yichilan@gmail.com

** 國立彰化師範大學地理學系助理教授，通訊地址：500 彰化市進德路 1 號國立彰化師範大學地理學系，通訊電話：+886-04-7232105#2824，電子郵件：leejp@cc.ncue.edu.tw

關鍵詞：層級的政治、跨界區域、時空再層級化、地緣的政治經濟、都市區域、制度障礙

壹、導言

隨著全球經濟的崛起，在上個世紀結束之前，全球經濟所帶動的地理衝擊已經重整了世界經濟地理圖像中空間經濟秩序與城市體系的相互關係。不論是所謂的世界城市（world cities）、全球城市（global cities）或是全球化城市（globalizing cities），乃至於這些城市因經濟跨國連結而構築的世界／全球城市體系，以及挾帶著電訊科技來形塑這種都市區域過程的流動空間（space of flows），都是企圖對這些空間表徵的形成脈絡、政策議程以及空間形式予以深刻討論的嘗試¹。不論其名稱上的形式為何，當這些城市被視作一個穿透傳統國族內部空間與全球經濟體系接軌的基點（basing-point）或是節點（node）的當下，自 1990 年代中後半段開始，以這些節點為基礎進一步形成 Scott（2001）所謂的新空間形式—「全球城市區域」（global city-regions）²，並且引起學界廣泛的討論興趣。當諸如此類的議題展開之後，除了對於空間形式的討論之外，在更為重要的制度回應上—如何開創新的空間治理模式，以回應伴隨的地理與空間政策上的重組，在許多先進資本主義國家的都市區域上已經成為都市發展政策的討論重點。

除了先進資本主義國家的城市之外，同樣的現象也正興起於新興的世界經濟區塊集團亞太區域當中。儘管在亞太區域許多開發中國家的重要城市經歷的空間發展途徑，乃係立基於發展型國家（developmental state）的國族經濟政策所引導，使得城市從而成為國族發展欲挑戰全球經濟的重要生產基地與發展捷徑，同

¹ 這方面之討論，可參見：Peter Hall, *The World Cities*, (NY: McGraw-Hill, 1966), pp. 7-29; John Friedmann and Goetz Wolff, "World City Formation: An Agenda for Research and Action", *International Journal for Urban and Regional Research*, Vol.6, No.3 (1982), pp. 309-344; John Friedmann, "The World City Hypothesis", *Development and Change*, Vol.17 No.1, (1986), pp. 69-83; Manuel Castells, *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, (Oxford: Blackwell, 1989), pp. 1-353; Saskia Sassen, *The Global City*: New York, London, Tokyo, (NJ: Princeton University Press, 1991), pp. 3-354; Paul Knox, and Peter J. Taylor (Eds.), *World Cities in a World-System*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 3-331; J. R. Short and Y-H. Kim, *Globalization and the City*, (Harlow: Longman, 1999); Jordi Borja and Manuel Castells, *Local and Global*, (London: UNCHS, 1997), pp. 1-255; Brenda S. A. Yeoh, "Global/globalizing Cities", *Progress in Human Geography*, Vol.23, No.4 (1999), pp. 607-616.

² 城市區域只是其中一種名稱，這種在空間形式上類似的名稱，尚有許多其他的用詞，這在本文稍後會進一步提及。

時也促使亞太區域各新興發展中國家的重要城市被整合到全球城市的行列中³。這些重要城市在戰後快速的追求工業化及人口成長的結果下，其快速都市化過程早已在 1980 年代起已經陸續塑造出許多的擴張型都會區域（extended metropolitan regions, EMRs）或是鉅型都市區域（mega urban-regions, MURs）⁴。因此，戰後亞太區域在都市化與工業化雙重交互影響的趨勢下，配合著國家經濟發展的迎頭趕上（catch-up）策略，促使這些都市區域被席捲進入全球城市形構過程下所帶動的全球城市區域發展脈絡中。

全球城市區域的形成正在亞太區域帶動著激烈的城際競爭、鉅型計畫（mega-project）、城市永續性的營造與跨界都市走廊形成等現象。這些現象正引起了三股不可忽視的重要力量：其一，在水平的層級向度上，都市間跨界時空連結激化了跨界區域（cross-border regions, CBRs）的形成，促成各種不同範圍、廣度及形式的跨界區域；其二，在垂直層級間（scalar）向度上，相當程度上係受到前述的跨界區域所引發，固有的政治權力單元—國族國家正面臨著領土空間層級重組上不同程度的改變；其三，在整合的時間向度上，綜合前兩股力量的結果，當調節國族空間的治理量能開始在不同空間層級的層際（interscalar）進行釋放與重分配時，不同接合速度與時程以穿越國族空間的時空連結關係被引發出

³ 可參見：John Friedmann, “World City Futures: The Role of Urban and Regional Policies in the Asia-Pacific Region”, in Yue-Man Yeung (Eds.), *Urban Development in Asia: Retrospect and Prospect*, (Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong, 1998), pp. 25-54; Richard Child Hill and June Woo Kim, “Global Cities and Developmental States: New York, Tokyo and Seoul”, *Urban Studies*, Vol.37, No.12 (2000), pp. 2167-2195; Fu-Chen Lo, and Peter J. Marcotullio, “Globalisation and Urban Transformations in the Asia-Pacific Region: A Review”, *Urban Studies*, Vol.37, No.1 (2000), pp. 77-111; Peter Newman and Andy Thornley, *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*, (NY: Palgrave, 2005), pp. 184-277; Chia-Huang Wang, “Taipei as a Global City: A Theoretical and Empirical Examination”, *Urban Studies*, Vol.40, No.2 (2003), pp. 309-334; Jenn-Hwan Wang, “World City Formation, Geopolitics and Local Political Process: Taipei’s Ambiguous Development”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.28, No.2 (2004), pp. 384-400; Yue-Man Yeung, *Globalization and Networked Societies: Urban-Regional Change in Pacific Asia*, (Honolulu: Hawaii University Press, 2000), pp. 3-252.

⁴ 可參見：Ginsberg, N., Bruce Koppel, Terry G. McGee (Eds.), *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, (Honolulu: Hawaii University Press, 1991), pp. 3-325; Terry G. McGee and Ira M. Robinson (Eds.), *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*, (Vancouver: UBC Press, 1995), pp. 3-355; Mike Douglass, “Global Interdependence and Urbanization: Planning for the Bangkok Mega-Urban Region”, in T. G. McGee and Ira M. Robinson (Eds.), *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*, (Vancouver: UBC Press, 1995), pp. 45-77; Mike Douglass, “Mega-urban Regions and World City Formation: Globalisation, the Economic Crisis and Urban Policy Issues in Pacific Asia”, *Urban Studies*, Vol. 37, No.12 (2000), pp. 2315-2335; Mike Douglass, “From Global Intercity Competition to Cooperation for Livable Cities and Economic Resilience in Pacific Asia”, *Environment & Urbanization*, Vol.14, No.1 (2000), pp. 53-68.

來。換言之，綜合這三股力量交互影響的結果，使得城市區域成爲一組「跨界空間—層級治理—接合時機」綿密鑲嵌的政治地理場域。這類的議題，儘管在歐美先進資本主義國家（特別是歐盟空間規劃體系下）的城市區域治理經驗中已經有著不少的討論⁵；但是論及面臨全球城市區域形成而產生的時空再層級化與國族介入模式的層級關係，亞太區域當前眾多鉅型都市區域針對這方面議題近幾年才開始有所涉獵⁶。

從臺灣當前在亞太區域都市發展的位置來觀察，臺灣的首要都市—臺北市自1980年代起即被Friedmann（1986）列爲亞洲半邊陲國家裡次級的世界城市；儘管日後Friedmann（1995）討論世界城市地位的文獻中並未再次提到臺北，但是自1990年代至今的許多有關世界／全球城市的文獻當中，臺北仍舊是這個主題上的討論重點⁷。在這些研究文獻中，各方論者各自從不同的角度出發，討論的

⁵ 歐盟跨界區域治理的經驗，可參見：Peter Ache, "Vision and Creativity: Challenge for City-Regions", *Futures*, Vol.32 (2000), pp. 435-449; Joachim A. Blatter, "From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.28, No.3 (2004), pp. 530-548; Neil Brenner, "State territorial restructuring and the production of spatial scale: urban and regional planning in the FRG 1960-1990", *Political Geography*, Vol.16 (1997), pp. 273-306; Neil Brenner, "Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe", *Review of International Political Economy*, Vol.5, No.1 (1998), pp. 1-37; Neil Brenner, "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, Vol.36, No.3 (1999), pp. 431-451; Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, (NY: Oxford University Press, 2004), pp. 1-304; Andreas Faludi, *European Spatial Planning*, (Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2004), pp. 3-216; Markus Perkman, "Cross-Border Regions in Europe – Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation", *European Urban and Regional Studies*, Vol.10, No.2 (2003), pp. 153-171.

⁶ 亞太區域的都市區域治理相關研究中，香港在這方面的案例討論的次數算是最多的，在短短近五年內已有多篇討論這方面議題的文獻。可參見：Bob Jessop, and Ngai-Ling Sum, "An Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies in and for Interurban Competition", *Urban Studies*, Vol. 37, No. 12 (2000), pp. 2287-2313. Markus Perkman and Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (London: Palgrave, 2002), pp. 151-175; Jianfa Shen, *Space, Scale and the State: Reorganizing Urban Space in China* (Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong), pp. 1-32. Jianfa Shen, "Cross-border Urban Governance in Hong Kong: The Role of State in a Globalizing City-Region", *The Professional Geographer*, Vol.56, No.4 (2004b), pp. 530-543.

⁷ 例如，西文文獻有：J. V. Beaverstock, R. G. Smith and P. J. Taylor, "A Roster of World Cities", *Cities*, Vol.16 No.6 (1999), pp. 445-458; Fu-Chen Lo and Peter Marcotullio, 前引書, pp. 77-111; Reginald Yin-Wang Kowk, (Ed.), *Globalizing Taipei: The Political Economy of Spatial Development*, (NY: Routledge, 2005), pp. 1-250; Chia-Huang Wang, 前引書, pp. 309-334; Jenn-Hwan Wang, 前引書, pp. 384-400; Mee Kam Ng and Peter Hills, "World Cities or Great Cities? A Comparative Study of Five Asian Metropolises", *Cities*, Vol.20, No.3 (2003), pp. 151-165. 中文文獻則有：金家禾，〈邁向世界都市之臺北都會區產業結構與空間分佈變遷〉，《都市與計劃》，第二十六卷第二期，1999，頁 95-112；金家禾，〈臺北邁向世界都市發展之產業用地政策檢討〉，《土地科學學報》，創刊號，2000，頁 1-22；金家禾，〈臺北產業結構變遷與其世界城市功能發展之限

空間範疇從跨國經驗比較、北臺都會區域、臺北市本身乃至於社區發展；討論的議題範疇亦廣佈在產業經濟、永續發展、社區營造、市民社會乃至於政治經濟。然而，如何以臺北市為核心的北臺都市區域作為空間主題，結合亞太區域發展的地緣政經脈絡，以探討該都市區域內外部空間的跨界連結及國族關係的跨層級移轉，在分析的質與量上仍屬少數。

換言之，雖然目前北臺都市區域治理的理念業已踏出初步的政策雛型，但是在實踐型塑的過程中，要如何建立起一個以都市區域範圍的和諧跨界治理，實有賴於此一過程中的治理量能（governance capacity）能夠有所發揮。然而，治理量能的發揮，乃係深刻地維繫在都市區域層級在整個時空再層級化關係中享有的自我治理權力，特別是傳統國族空間層級與都市區域層級間交互關係上的討論。透過跨學門的（inter-disciplinary）分析與解釋，來解析目前北臺都市區域在跨界治理上存在的制度障礙（institutional dysfunction），才能了解北臺都市區域目前的跨界治理困境。因此，本文在接下來的內容中主要劃分成幾個部分闡述：首先，本文先討論層級政治的概念，並結合跨界區域及時空再層級化的討論，來理解都市區域治理與國家空間跨層級的結構性關係。其次，回顧亞太區域的地緣政治及經濟脈絡，接著理解這個跨界空間與發展型國家介入的關係。進而，分析當前北臺都市區域層級與其內部及外部層級間（in/external scalar）的時空接合關係，以及國家介入模式對於北臺都市區域追求時空再層級化的影響力。據此，分析北臺都市區域在追求作為全球經濟空間中尋求時空定著的可治理單元時，實際上面臨的制度障礙為何。最後，則綜合以上討論給予結論與評析。

制》，《地理學報》，第三十四期，2003，頁 19-36；周志龍，〈後工業臺北多核心的空間結構化及其治理的政治學〉，《地理學報》，第三十四期，2003，頁 1-18；夏鑄九、劉昭吟，〈全球網絡中的都會區域與城市—北臺都會區域與臺北市的個案〉，《城市與設計學報》，第十五、十六期，2003，頁 39-58；林德福，〈全球經濟中浮現的北臺都會區域—後進者越界生產網絡與空間結構轉化之研究〉，（臺北：國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文，2003）；林德福、劉昭吟，〈全球經濟中的新空間形式—北臺都會區域的歷史性浮現〉，《國立臺灣大學建築與城鄉研究學報》，第十二期，2004，頁 19-44；王振寰，〈東亞世界城市的不同途徑：漢城與臺北〉，《臺灣社會研究季刊》，第四卷，2002，頁 785-139。

貳、層級的政治、跨界區域及其時空再層級化的衝突

一、全球化、領土型國家與層級的政治

長久以來，對於全球化與地理空間的關聯為何，許多嘗試解釋這種現象的理論觀點仍然係以國族國家（nation state）作為主要分析單元；亦即，在國家的角度上分析國家與世界經濟體系之間的交互影響性。例如，在英國社會學者 Giddens（2003）便申論社會科學領域在嘗試理論化全球化這種現象時，兩種傳統的重要理論觀點—「國際關係論」（international relation, IR）及「世界體系論」（world system theory）在解釋全球地方關係時是有所缺陷的。一方面，IR 論者僅包含某部分全球化的面向，亦即過於強調國家的國際合作角度。同時，IR 論者過度強調國族國家體系的統一性；事實上，國家主權的形成其實並非先於國族國家體系，而是同時發展。另一方面，世界體系論只側重資本主義對制度面的宰制力，反而不能解釋 IR 論者所關心的重點；再者，世界體系論只根據經濟準則將國家型態劃分為核心、邊陲、半邊陲三大類，並無法說明軍政權力的集權性。是故，若要理解完整的全球化現象，應當放在「時空分離」（time-space distanciation）的角度下，來探討全球尺度中有關地方涉入、遠距互動及地方轉型的關係。換言之，即是強調各個原本各自封閉的社會系統，在一個全球為基準的尺度下同步交互連結，彼此相互的整合與影響。

根據 Giddens 的評析，當前諸多主流全球論述仍然以國族國家所構成的領土性單元作為理解全球化的主軸；然而，在現今的全球社會中，以國族單元來討論跨國事務時往往被發現規模太小，但是探討地方事務時卻又不免規模過大。至於 Taylor 與 Flint（2000）則認為領土型國家（territorial state）的傳統概念，其意義上幾乎等同於「政治區域」，一種賴以組成世界政治版圖的主權單元區域。面對全球化所帶動的經濟再結構現象，許多文獻認為國族國家這種領土型單元在「去領土化」（deterritorialization）的影響下將必然面臨消弭的趨勢；特別是當跨國企業在跨國界的地理動態上所呈現出的彈性區位決策，更是迫使國族單元的領土型主權受到挑戰與質疑。然而，全球化的影響並不必然表示著領土型國家的國族

權力宣告瓦解，而是其空間治理面對全新及變動環境時的重新導向。其次，對於全球化與國家地位的關聯為何，不論是「全球化消弭了一切的地理障礙（流動空間論）」、「全球化是對國族權力有所消長的外部影響因素（國家中心論）」或是「超國家的區域性組織取代了大部分國族治理能力（超國族區域論）」，這些論點正彼此激烈交鋒。事實上，國族空間治理的再導向不僅涉及單純的府際權力移轉及組織再造，也不是將權力移轉的重心僅放在單一地理層級上，而是在垂直的跨層級平面中，將國族空間治理的權力根據適宜的治理領土單元，在不同的地理層級重新定著，形成所謂的「再領土化」（reterritorialization）現象⁸。就本質上而言，去領土化與再領土化的雙重過程涉及了地理（空間場域）與政治（空間治理）間的再結構，將不同的層級予以整合，也就是所謂「層級的政治／層級的政治經濟」（the politics/political economy of scale）⁹。

相較之下，傳統人文地理學觀念中「層級」（或是所謂的「尺度」¹⁰，scale）所代表的是一種在固定、巢化階層下不同規模的局部空間（bounded space），諸如地方、區域、國族、超國家與全球層級等。傳統的層級論述由於立論重點強調各層次的空間結構是一種穩定不變的狀態，因此忽略了一些分析上的問題：首先，傳統的分析取向中除了忽略不同層級上運作過程的影響力之外，也忽略了不同層級間的交互關係；再者，這種取向也忽略了不同層級間如何互動以影響國家政策。事實上，對層級的理解應當採取一種動態觀念，是控制社會、政治、經濟及地理空間的社會關係與抗爭的雙重場域及結果¹¹。因此，層級政治係

⁸ 引自Ngai-Ling Sum, 2002 a, "Globalization, Regionalization and Cross-Border Modes of Growth in East Asia: The (Re) Constitution of Time-Space Governance", in M. Perkmann and Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, (London: Palgrave, 2002a) pp. 50-76. 亦可參見前引書Neil Brenner, "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", 431-451.

⁹ 參見Neil Brenner, "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", 431-451; Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, pp. 5-12; Bob Jessop, *The Future of Capitalist State*, (London: Polity, 2002a), pp. 177-186; Bob Jessop, "The Political Economy of Scale", in M. Perkmann and Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, (London: Palgrave, 2002b), pp. 25-49; Helga Leitner, "The Politics of Scale and Networks of Spatial Connectivity: Transnational Interurban Networks and the Rescaling of Political Governance in Europe", in Eric Sheppard and Robert B. McMaster (Eds.), *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method*, (Malden: Blackwell, 2004), pp. 236-255.

¹⁰ 本文筆者偏好以「層級」一辭來表示所謂的scale，當然，在此亦特別感謝本文匿名審查委員之一所建議可以「尺度」一辭來表示，特此提出，並予致謝。

¹¹ 參見Helga Leitner, 前引書, pp. 236-255.

「透過人類社會抗爭，由社會生產及政治爭論而成的地理層級構成…藉由行動者與制度在不同的空間層級中運作，以及將自我置入不同的空間層級中，層級政治的核心就是權力與機構關係的巧妙處理」¹²。層級政治的觀念並不刻意強調任何一種新的優勢層級存在，使其他的層次圍繞著這個優勢層級進行組織，以確保能夠維持層級內部或是跨越層級的完整性；反之，層級政治強調存在以空間層級為主體的持續抗爭，同時層級的接合方式則是反映在不同層級間更加複雜的巢化與交互影響上。因此，在空間形式上絕對不只是一系列預先定型的地區、空間或層級在進行重組，而是浮現新的地區、創造新的空間、發展新的組織層級與想像新的活動平面¹³。在這樣的架構下，所謂的層際（interscalar）則可以被想像為一種層級化過程（scaling process），這個過程中跨層級乃係由空間的階層化（hierarchization of space）組成。其中，這種階層組成並非固定或預先定型的社會互動架構，而是在互動之中不斷自我生產與定期修正的形式，也就是所謂的「社會形構的縱向整建」（the vertical ordering of social formation）¹⁴。

二、跨界區域的空間形式及其時空再層級化

動態的層級觀念在空間形式的表現上所意味的即是各種不同形式的時空再層級化（temporal-spatial rescaling）策略，以及伴隨這些策略在地理上所形成的各種跨界區域。這些策略基本上有幾種主軸：（一）在一系列經過整合、垂直巢化的層級中，放寬或深化層際分工—治理策略可能是由上而下或由下而上，基本上對於國族疆界還是抱持著尊重的態度，但是跨界區域的空間形式並非與國族領土一致。邊界兩邊的地方政府是透過各自的國族核心取得，而不傾向於跨界整合成一個具有充分自主性的政治與行政單元；（二）在一系列經過整合、垂直巢化的層級中，在相同的層級上建立水平連結—這種策略最明顯的就是許多跨界區域的形成，例如跨地方聯盟及虛擬區域¹⁵（virtual region）。一般而言，這種策略建立

¹² 引自Helga Leitner, 前引書, pp. 238.

¹³ 參見Bob Jessop, “The Political Economy of Scale”, pp. 25-49, 以及Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, pp. 5-12.

¹⁴ 參見Neil Brenner, “The Limits to Scale? Methodological Reflection on Scalar Structure”, *Progress in Human Geography*, Vol.25, No.4 (2001), pp. 591-614; 以及前引之Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, pp. 5-12.

¹⁵ 虛擬區域的意思是指：一地理單元以共享或互補的利益與地緣上非鄰接的區域進行連結，例如歐洲的「四

在共同的領土利益與認同之上，並且尋求利用集體與互補的資源及能力；（三）繞過某一或數個鄰接的層級，尋求在其他各種層級上緊密整合的過程，也就是所謂的「繞境連結」（transversal linkages）—最明顯的就是成長三角（growth triangle）的浮現，以及所謂的加工出口區、自由港及區域型門戶的建立等；（四）在無國界的流動空間中置定某一活動的區位，或是移入位元空間之中，藉此尋求從層級與地方界限的限制中解脫出來，但是也不能完全免除對某些類型空間定著的需要，例如海外免稅離島、免稅口岸（tax haven）等¹⁶。近年來，隨著歐盟的空間整合，這樣的觀念與案例在歐盟也已經有著相當多的討論。例如，Krätke（2002）針對德國與波蘭邊界地區跨界合作的經驗研究中，便提出幾種不同形式的跨界連結地理層級：（一）長距離國際合作—雖然這種合作可能造成邊界區域的投資減損，但是這種合作的衝擊並不會直接影響到邊界區域的發展；（二）超級區域上建構的合作—這種合作無視於邊界區域中的某一部分，而是由邊界區域中某一部分的與鄰國邊界區域以外的地區進行連結；（三）區域整合的合作—邊界區域內部，邊界雙邊的互相連結。

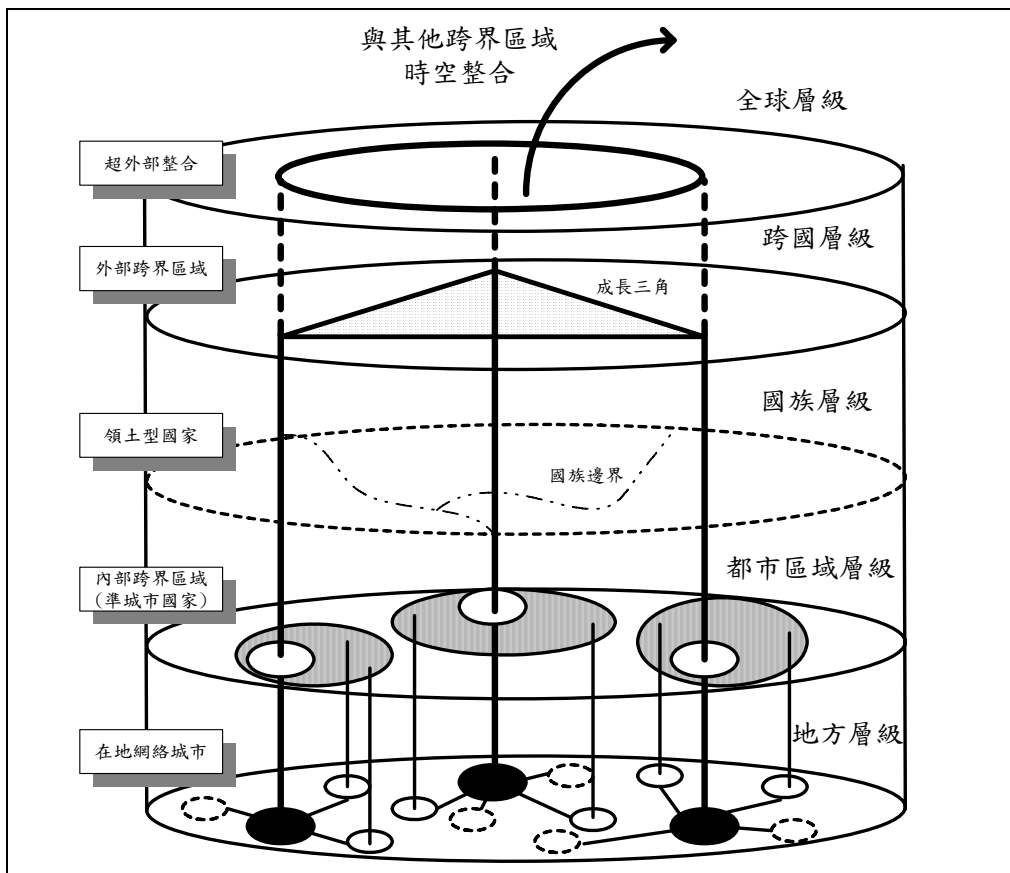
正如第一節所述，為了應付與處理這種多層級結構，歐洲（尤其是歐盟會員國）開始建立起各種整合跨界區域的相關合作計畫，同時也已經有不少文獻討論歐盟方面跨界區域合作的問題。例如，以歐盟所主導的「歐洲空間發展展望」（European Spatial Development Perspective, ESDP）為主體，加上其他各種不同的區域合作計畫，儘管方向上各有差異，但是由於1990年代以後至今持續的推動，使得這種跨界區域合作的空間形式在歐洲已經形成一個較為成熟的概念；而所謂的「空間規劃」（spatial planning）這種源自於歐式英語的觀念，也不同于一般英美英語中「城鄉規劃」（town and country planning）的觀念，成為現今歐盟傳統下產生的一個重要空間發展概念¹⁷。Lambregts與Zonneveld（2003）便指出這些空間規劃策略的影響，由於特定的空間發展強化了城市間的互賴，加上各種概念的策略運用結果形成了一種空間發展上的多核心性（poly-centricity）。在其

大動力區域」（Four Motors regions），便是由Baden-Württemberg、Rhône-Alpes、Lombardy、Catalonia等四大動態城市區域所組成。詳細說明參見：Markus Perkmann and Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (London, Palgrave, 2004), pp. 25-49.

¹⁶ 參見Bob Jessop and Ngai-Ling Sum, 前引書, pp. 2287-2313; Bob Jessop, *The Future of Capitalist State*, pp. 177-186; Bob Jessop, "The Political Economy of Scale", pp. 25-49.

¹⁷ Andreas Faludi, 前引書, pp. 4-5.

空間結構上，不僅是連結在某一特定空間層級而已，而是同時被應用在地方、區域、國家、跨國與大陸的層級，且每個不同層級皆具有多重的發展目的。根據歐洲當前的幾種主要跨國空間規劃的多重層級形式，該文獻提出了一個有系統的分類。根據以上所提各項觀念的整理，本文在此提出一個空間發展多重層級的層際概念架構（圖一）。



圖一 多重層級及其時空接合的治理連結的層際概念

在圖一的架構中，層級化的空間形式是由一種多重層級架構所組成。在每一個不同的空間層級中，各層級各自有其主導的空間功能與活動，而並非將所有的活動與網絡僵固在某一特定的地理平面之上。同時，各層級在空間治理或連結上的時機與速度，也因為空間層級的層次不同，而有強弱的程度之分。大體上而

言，在這架構中層次愈高的層級，跨界活動間調整與接合的速度較快，也就是具有較強的力量回應時空壓縮（time-space compression）效應；反之，層次愈低的層級，則影響的空間範圍較小且跨界能力較弱。當然，此一架構當中涉及到許多權力關係在空間上的重組，尤其是國族空間的領域功能在這個多重層級架構中進行權力的再結構。透過新的縱向與橫向網絡的連結，傳統的領土型國族國家將原本國族所包絡的各種活動與治理量能轉化到上屬或下屬的空間場域中進行。再者，由於空間層級間的關係化（relativization）是一種動態的觀念，因此圖中這些連結關係、強度與節點功能的層次、位階與途徑也並非就此固定不變，而會隨著發展階段有所調整。

三、從領土型國家到準城市國家：以城市區域作為地理上可治理的單元

在導言中已經提到，1990年代以後全球化過程對於城市空間形式最主要的影響，就是全球城市區域的形成。就經驗與現象而言，城市區域的形成乃係受到無國界經濟日益深化的影響，致使城市無法再視為領土型國家單元下獨立的經濟體，而形成擴張型都會區域的一部分¹⁸。在空間結構上而言，這種都市區域係由一個大型都市核心，以及週邊支援該核心各種需求與提供發展用地的腹地所組成的功能型整合區域。一般而言，其空間範圍通常高達100公里以上，聚集了高比例的非農就業人口，不僅透過便捷的交通幹道深入鄉村地區，同時全球市場的力量也深刻整合到鄉村地區當中。這種「區域為基礎的都市化」（region-based urbanization）過程，促使地理上獨特卻又鄰近的都市核心組成聯盟，形成一種中等規模城市間互動的「協力網絡」（synergy network），以及全球經濟的基礎推動力¹⁹。這種結果，致使傳統的統計或行政分類無法精確的將城鄉進行二分，城鄉走廊連帶的整體性模糊了城鄉之間的區隔，也讓傳統的城鄉分類無法彰顯意

¹⁸ 參見Fu-Chen Lo and Peter Marcotullio, 前引書, pp. 77-111.

¹⁹ 參見S. Macleod, and T. G. McGee, "The Singapore-Johor-Riau Growth Triangle: An Emerging Extended Metropolitan Region", in Fu-chen Lo and Yue-man Yeung (Eds.), *Emerging World Cities in Pacific Asia*, Tokyo: The UNU Press, 1996, pp. 417-464; Fu-Chen Lo and Peter Marcotullio, 前引書, pp. 77-111; John Friedmann, *The Prospect of Cities*, (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002), pp. 21-25; Allen J. Scott, "Introduction", in Allen J. Scott (Ed.), *Global City-Region: Trend, Theory, Policy*, pp. 1-10, (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp.1-10; Mike Douglass, "Mega-urban Regions and World City Formation: Globalisation, the Economic Crisis and Urban Policy Issues in Pacific Asia", pp. 2315-2335.

義，更使得不均等地理在區域化過程中出現²⁰。

雖然在地理尺度、空間競爭內涵及跨國網絡的認知上有些許不同²¹，當前廣泛受到討論的全球城市區域，係以世界 / 全球城市的概念作為基礎，在經濟、政治與領土的形式上中擴大延伸的觀念。其不僅是全球經濟的重要節點，也是世界舞臺上重要的政治行動者²²。相較於單一城市，城市區域由於身處於一個較為複雜的政治經濟權力領域中，又具有多元的文化與社會交互著床或是進行控制與塑造，傳統的規劃手段事實上難以處理這樣的狀況。因此，除了有效的溝通、創意及學習之外，城市區域的新治理模式也成為一個重要的課題²³。因此，城市區域的空間治理模式在功能上類似所謂的「準城市國家」（quasi city-state）—指涉類似城市國家（city-state），在地方發展的層面上具有的區域尺度及實質自主性程度。其重點是要突顯區域治理的議題，因此稱之為準城市國家。其主軸有二：（一）在相當程度上，具有與區域前途有關的自主性；（二）強調國家²⁴的角色，而非法人部門的角色；（三）不論採取何種形式，將週邊腹地整合進來以作為國家形構的一份子²⁵。

這類型的論述引發了一個討論重點：雖然城市區域已成為當前連結全球經濟及落實空間治理的重要場域，但是要以準城市國家作為一個地理上可治理的領域單元，其前提條件乃係維繫在該層級的治理量能自主性上。事實上，準城市國家的治理量能程度，在本質上乃深受其所處層際關係與再層級化過程所影響。特別是領土型國族空間在面臨全球化過程挑戰的當下，如何透過再層級化國家的策略，重整城市與國家關係，這才是實踐準城市國家或是城市區域治理的前提²⁶。然而，在亞太區域城市區域治理的文獻討論中，大多皆忽略了國族空間及其他層

²⁰ 參見S. Macleod, and T. G. McGee, 前引書, 417-464; John Friedmann, *The Prospect of Cities*, pp. 21-25.

²¹ 參見Saskia Sassen, "Global Cities and Global City-Regions: A Comparison", in Allen J. Scott (Ed.), *Global City-Region: Trend, Theory, Policy*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 78-95.

²² 參見Allen J. Scott, John Agnew, Edward W. Soja and Micheal Storper, "Global City-Regions", in Allen J. Scott (Ed.), *Global City-Region: Trend, Theory, Policy*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp.11-32.

²³ 參見Peter Ache, 前引書, pp. 435-449.

²⁴ 這裡所指涉的是準城市國家可治理領域範圍的形塑。

²⁵ 參見John Friedmann, *The Prospect of Cities*, pp. 21-25.

²⁶ 參見G. Macleod, and Mark Goodwin, "Space, Scale and State Strategy: Rethink Urban and Regional Governance", *Progress in Human Geography*, Vol.23, No.4 (1999), pp. 503-527; Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, pp. 5-12; Neil Brenner, "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", 431-451; Jianfa Shen, "Cross-border Urban Governance

級對城市區域交互關係的討論。此外，有些論述雖然認同城市區域作為類似區域國家或是城市國家的重要角色，卻過度強調城市經濟的潛力，以及國族國家在經濟前途上的相對弱勢，例如Ohmae（2001）便忽略了複雜的社會及地緣政治經濟在空間層級中的關係。事實上，以東亞的都市發展途徑而言，當前許多接軌全球經濟的重要城市在發展上都帶有強烈的國族競逐企圖，尤其是發展型國家的意識形態長久以來便持續被隱含在全球城市的營造當中，形成以國家為核心的都市空間生產與資本積累模式。例如東京、首爾與臺北²⁷，乃至於東南亞的吉隆坡與發展型的城市國家新加坡皆是如此²⁸。

四、地緣政經張力下失能的治理—再層級化過程中的交互衝突

在層級政治所產生的國家再結構與跨界區域的形成下，城市區域的跨界治理成為了一個重點議題。跨界治理的迫切性不僅是產生於國族內部空間的跨地方政府轄區的合作上，同時也展現在跨國際的空間合作上。因此，由於涉及了不同層級的利害關係者、行動代理者與權力行使，促成多層次的地緣政治經濟關係從中產生，在地理上形成對抗與衝突的關係場域，並從中透過不斷的協調與妥協，方能建立起其治理架構。

就理論上而言，其所代表的分別是前述去領土化與再領土化意義的延伸。一方面，全球化透過去領土化的過程，以「流動空間」的形式挑戰具有明確劃界的領土，將生產、貿易、金融或文化跨越領土邊界進行流通；另一方面，區域化則藉由再領土化的過程，嘗試在具有流動性的全球網絡中，將各種經濟活動重新定著（refix），並且透過重新定義領土邊界的方式，將這些活動與特定的地方或區域建立臍帶。因此，其行動者涉及到各種全球、區域、國族及地方的層級，嘗試

in Hong Kong: The Role of State in a Globalizing City-Region”, pp. 530-543.

²⁷ 參見 K. Fujita, “Neo-industrial Tokyo: Urban Development and Globalisation in Japan’s State-centred Developmental Capitalism”, *Urban Studies*, Vol.40, No.2 (2003), pp. 249-281; Richard Child Hill and June Woo Kim, 前引書, pp. 2167-2195; Peter Newman and Andy Thornley, 前引書, pp. 184-277; A. Saito, “Global City Formation in a Capitalist Developmental State: Tokyo and the Waterfront Sub- centre Project”, *Urban Studies*, Vol.40, No.2 (2003), pp. 283-308; Chia-Huang Wang, 前引書, pp. 309-334; Jenn-Hwan Wang, 前引書, pp. 384-400; 王振寰, 〈東亞世界城市的不同途徑：漢城與臺北〉, 頁 785-139。

²⁸ 參見 Tim Bunnell, “From Above and Below: The Petronas Twin Tower and/in Contesting Visions of Development in Contemporary Malaysia”, *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol.20, No.1 (1999), pp. 1-23; Lily Kong, “Cultural Policy in Singapore: Negotiating Economic and Socio-cultural Agendas”, *Geoforum*, Vol. 31 (2000), pp.

在這些層級複雜與糾結的時空架構中擷取全球流動，並且將之重新構成、重新繪製與重新定時²⁹。換言之，在全球資本主義的運作邏輯下，資本的積累模式具有「以時間消除空間」的傾向，意即藉由「時空壓縮」的效應，促使資本迴路持續的時間加速來解除資本流通的空間障礙³⁰。相對地，爲了追求資本及其他活動的空間定著（spatial fixity），國家這種領土性組織，作爲一種空間上固定、非流動的地理基盤（geographical infrastructure），則是對資本迴路的空間定著提供一種地理上穩定的制度架構³¹。藉由領土型國家、超國家組織及地方都市區域關係上的重組，形成國家於不同層級間的再層級化，而都市區域的治理量能便是在這再領土化過程中獲取重新改組的權力來源，以便於都市區域層級建立起新的制度著床，穩定全球化的去領土化壓力所帶動的時空壓縮效應。

另一方面，這種過程由於帶動了新的都市區域動態，致使兩種重要的概念必須被考慮：（一）多層次治理（multi-level governance, MLG）；（二）時空集團（time-space envelop, TSE）。前者在歐盟的治理架構中經常被討論，主要係指政治協商由科層 / 垂直的體系轉型爲非科層 / 水平的體系，或者是所謂的網絡化政治。這種治理架構涉及到強力的社會網絡與支援性的治理安排的結合。後者則是代表社會及政治關係的聯繫，依附於特定的區域範圍，並且表現出對一空間具有凝聚力的認同。TSE的關鍵特性之一就是其凌駕空間與時間的「結構性凝聚力」（structured coherence），依賴對於重要社會及空間關係的「對外延伸」（stretch out）與「壓縮」（compression），穿過私人、公共與宏觀描述（metanarrative）的接合所形成的象徵體系。TSE也是種動態的概念，認爲行動者與網絡會盡力形成對自己有利的集團。TSE的形式相當多樣，一個區域中可能有各種不同的TSE，可能有贊成跨界整合的TSE也可能有反對跨界整合的TSE。當一個跨界區域中各種不同利益的時空集團產生衝突與對立，並且隨著時間彼此消長的時候，對於跨界治理的動態便會由此產生³²。

409-424.

²⁹ Sum, Ngai-Ling, "Globalization, Regionalization and Cross-Border Modes of Growth in East Asia: The (Re) Constitution of Time-Space Governance", in M. Perkmann and Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, (London: Palgrave, 2002a), pp. 50-76.

³⁰ David Harvey, *The Condition of Postmodernity*, (Oxford: Blackwell, 1989), pp. 121-200.

³¹ 參見Neil Brenner, "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", 431-451.

³² 參見Ngai-Ling Sum, "The Temporal-Spatial Approach on Cross-Border Subregions: Time-Space Envelopes and

面對時空集團在跨界場域中的交互角力與協調過程，致使跨界區域的接合形式在複雜的時空介面（time-space terrain）上展開。在這個時空介面下，各種參與的代理者相互對抗，以便建構出新的認同，並且重塑跨越時空間界線的秩序。這種過程構成了複雜的時空治理（time-space governance）架構，意指整合成新型態地緣經濟的新時空與公私實踐，可被定義為一種透過多層次社會關係網絡加以協調的合作模式，橫跨了論述與實質、時間與空間、私人與公共、以及全球一區域一國族一地方向度的生產與交換³³。透過這種跨界時空治理策略網絡的運作，可強化：（1）以資訊共享、信賴及承諾為基礎的的集體決策制定；（2）商機及產業利益在政策形塑上的主導角色；（3）運用經濟及政治官僚資源的能力，例如基礎設施的許可或是租借、機關、組織智慧、科技及製造業專門知識等；（4）減少產品交付時間（leading-time）並且增加全球競爭力的能力；（5）公私行動者與制度間的互動式學習；（6）有助於該區域社會指導的協商體系。另一方面，這些網絡與結構並非只是因為有需要而被建構起來；而且，不論是基於何種理由形成的，也不會全然都是有利的運作模式。這種時空治理必須在十分特殊的條件下方能發展，而且無法透過特定政治創建被任意塑造。此外，一旦被創造出來後，就會面臨到各種協調的問題與來自網絡內外部的其他挑戰³⁴。

是故，由於再層級化的過程是一種動態的調適情形，在一個多重的層級架構中涉及到多層次與多邊的利害關係人進行跨界互動，致使穩定的制度基盤必須透過不同領域角色的交互對抗與妥協後方能產生。然而，建立穩定制度基盤的前提，則係在於多重時空集團互動下是否可以產生出充分的治理量能。換言之，當全球化的時空壓縮效應迫使國家權力進行再層級化時，都市區域的治理量能強弱乃係決定在該過程中各時空集團的衝突或和諧關係上。當多層次與多邊時空集團的利益與認同趨向一致時，都市區域才能享有強力而健全的治理量能，可擁有各

Governance”, in Glenn Drover, Graham Johnson, and Julia Tao Lai Po-wah (Eds.), *Regionalism and Subregionalism in East Asia: The Dynamics of China*, (NY: NOVA, 2001), pp. 29-44; Jianfa Shen, “Cross-border Urban Governance in Hong Kong: The Role of State in a Globalizing City-Region”, pp. 530-543; 楊汝萬、沈建法，〈從泛珠三角的誕生看香港的契機〉，楊汝萬、沈建法編，《泛珠三角與香港互動發展》，（香港：香港中文大學亞太研究所，2005），頁 243-270。

³³ 參見Ngai-Ling Sum, “Rethinking Globalization: Rearticulating the Spatial Scales and Temporal Horizons of Trans-border Space”, in K. Olds, et al. (eds), *Globalization in the Asia Pacific*, (London: Routledge, 1999), pp. 129-146.

³⁴ 參見Ngai-Ling Sum, “Rethinking Globalization: Rearticulating the Spatial Scales and Temporal Horizons of

種社會網絡與權力資源進行各方動員與整合；反之，當聚焦於都市區域的各方時空集團的利益、認同不一致，或是權力關係不對稱時，都市區域的治理則可能因為各種社會關係的衝突與矛盾，導致出現「失能」（de-capacity）的情形，無法產生和諧的治理或是地理上穩定的制度基盤。當「失能治理」（de-capacitated governance）的情形出現的時候，以都市區域為主體回應全球經濟的再領土化策略則可能無法有效呈現，導致都市區域進行跨界整合上產生制度障礙。例如，Shen（2004b）、楊汝萬與沈建法（2005）等研究以香港為例指出，過去至今香港內部一直具有支持與反對與中國進行經濟整合的時空集團，兩大時空集團的衝突在 1997~2000 年間由於當時各種內外部問題作用下被激化，以及與珠三角其他城市互動情形不佳之下，很難產生跨界治理的機制；2001 年後，香港內部才逐漸形成與珠三角共同經濟整合的共識，促使親經濟整合的時空集團佔了上風。

同樣的情形，也浮現在新興的北臺都市區域當中³⁵。爲了要了解一個都市區域實際具有的治理量能，須將都市區域層級置入其所著床的多重空間層級中，理解其地緣的政治經濟、國族空間與都市區域層級間的互動與再層級化關係爲何。在以下的分析中，首先以亞太區域的全球化及區域化交互作用的背景作一回顧，其次則以臺灣的近三年來開始推動的北臺都市區域爲主體，討論該層級內外部空間在多重層級間的時空接合關係，尤其是針對其與國族空間的交互影響進行討論。最後則提問在此背景下，若以北臺都市區域作爲一個在全球經濟空間上尋求時空定著的治理單元，討論其治理量能的制度障礙及成因所在。亦即，透過接下來北臺都市區域的討論個案中，將討論交錯的地緣政經脈絡與及各層級關係的運作下，對北臺都市區域的空間治理造成的制度障礙及其治理「失能」的原因。

參、亞太跨界區域中的北臺都市區域及其地緣政經關係

隨著全球化過程的推展，如今亞太地區的都市發展型態亦受到這種地理衝擊

Trans-border Space”，pp. 129-146.

³⁵ 例如，謝孝昆，《臺北都會區治理的制度障礙—政府間合作關係之研究》，（臺北：國立臺北大學都市計劃研究所碩士論文，2005），頁 1-1~6-6；藍逸之、李建平，〈城際合作的時空落差及其制度障礙的地理：北臺都市區域在亞太地區形成的畸形準城市國家〉，《中國城市與區域研究中心Occasional Paper》，No. 68，（香港：香港浸會大學中國城市與區域研究中心，2006），頁 1-34。

而開始朝全球城市區域的方向轉型。然而，對於臺北是否是個全球／世界城市，在 1990 年代中期以後事實上是值得檢討之處；再者，此處更須深入討論的議題焦點在於企圖營造全球城市地位的臺北市為核心的北臺都市區域，在全球化所帶動的亞太區域中具有的地位為何；以及在多重層級間的政治經濟互動之下，對於北臺都市區域在跨界治理上所造成的不良影響。為理解北臺都市區域在亞太區域各空間層級上的態勢，以及不同層級間的發展關聯，本段中分成跨國（界）區域、國族空間及都市區域三個層級分別討論（圖二）。

一、跨國區域層級—亞太區域中的大中華成長三角

自從 1980 年代末期起，在全球化與區域化的影響下，加上中國改革開放政策與臺灣政治解嚴的交互作用，二次大戰後長久緊繃的兩岸緊張情勢終於產生了歷史性的緩和契機，而中、港、臺三邊的跨界區域經貿整合自此也開始日益密切。這些現象也影響到兩岸三地在亞太區域地緣經濟及地緣政治上的重組，形成了一個以兩岸三地作為連結頂點的「大中華成長三角」（the Greater China Triangle）。

就空間形式上而言，成長三角也是屬於跨界區域的一種³⁶。在亞太地區的經驗中，最著名的案例就是新加坡—柔佛州（馬來西亞）—汝南島（印尼）所組成的SIJORI成長三角³⁷。這種趨勢除了在大中華經濟圈的整合上開始浮現，同時也反映在許多相關文獻的討論上。在大中華成長三角形成的雛型階段，主要是回應著兩岸開放後的經貿地理互動需求所形成的經濟區塊，因此在整合的區域範疇上主要以華南成長三角為主。在 1990 年代中期前，這個初步成型的經濟圈域主要有兩個經濟區塊—（1）橫跨臺灣海峽兩岸，以臺資為主建構的福建經濟特區帶

³⁶ 參見P. J. Rimmer, "Regional Economic Integration in Pacific Asia", *Environment and Planning A*, Vol.26 (1994), pp. 1731-1759; Mike Douglass, "Global Interdependence and Urbanization: Planning for the Bangkok Mega-Urban Region", pp. 45-77; Bob Jessop, "The Political Economy of Scale", pp. 25-49.

³⁷ 參見J. Parsonage, "Southeast Asia's 'Growth Triangle': A Subregional Response to Global Transformation", *Journal of Urban and Regional Research*, Vol.16, No.2 (1992), pp. 307-317; Tsao Yuan Lee, "The Johor-Singapore-Riau Growth Triangle: The Effect of Economic Integration", in T. G. McGee and Ira M. Robinson (Eds.), *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*, (Vancouver, UBC Press, 1995), pp. 269-281; P. J. Rimmer, 前引書, pp. 1731-1759; Mike Douglass, "Global Interdependence and Urbanization: Planning for the Bangkok Mega-Urban Region", pp. 45-77; S. Macleod, and T. G. McGee, 前引書, 417-464; Fu-Chen Lo and Peter Marcotullio, 前引書, pp. 77-111; Yue-Man Yeung, 前引書, pp. 3-252.

(以廈門為核心)及投資來源臺灣；(2)以香港為核心，與廣州及廣東沿海經濟特區帶串聯而成的珠江三角洲鉅型都市區域³⁸。由於兩岸特殊的政經環境、缺乏三通管道以及臺灣政府對臺資進入大陸的嚴格控管，因此香港成為臺資及其他流動轉進內地的中繼站。由於間接連結造成臺資轉運成本相對地提高，跨海峽的經濟整合區塊在發展上一直次於珠江三角洲³⁹。在這樣的運作機制中，香港因而成為進出中國、大中華及世界其他地區的重要門戶。大中華成長三角的基本企圖，係以經濟、文化與語言相近性的地區為基礎，將香港、臺灣與華南地區塑造為「大中華共同體」的一員，並且將香港與臺灣的時、空間與中國的「成長」及「統一」策略建立關係。透過這種想像共同體的運作，使中國在這個區域中能夠強調該區域的空間凝聚力並回應全球再結構的競爭力；並且在務實的網絡實踐上建立起「共同經濟未來」的形象，而不必挑戰（至少在短期內）國家、國族與政治的複雜關係⁴⁰。

隨著這個動態且活力的經濟區域日漸整合，目前這個層級中另一個值得關心的重點，則是在於這個經濟圈中的三大重要都市節點—臺北、上海及香港的所構成的三角城際網絡上。1990年代中期後，這三個城市所組成的都市區域走廊，因其來自華人密切的商業與社會躋帶、技術及金融支援，即被預測將成為二十一世紀亞太地區最具潛力的「新黃金三角」(new Golden Triangle)⁴¹(詳圖二)。由於這三個城市在近代各自經歷了不同的歷史發展背景，因此目前正以各自不同的特性與比較利益進行著彼此間的互補與競爭關係。特別是1997年亞洲金融危機以後，當臺北與香港皆受到衝擊的同時，上海挾帶著中國新興的經濟與生產核心的地位開始崛起，並且積極競逐全球城市的挑戰。儘管彼此間有著微妙的互補關係，但是實際上香港與上海正是臺北在這一經濟區塊中的主要競爭對手⁴²。

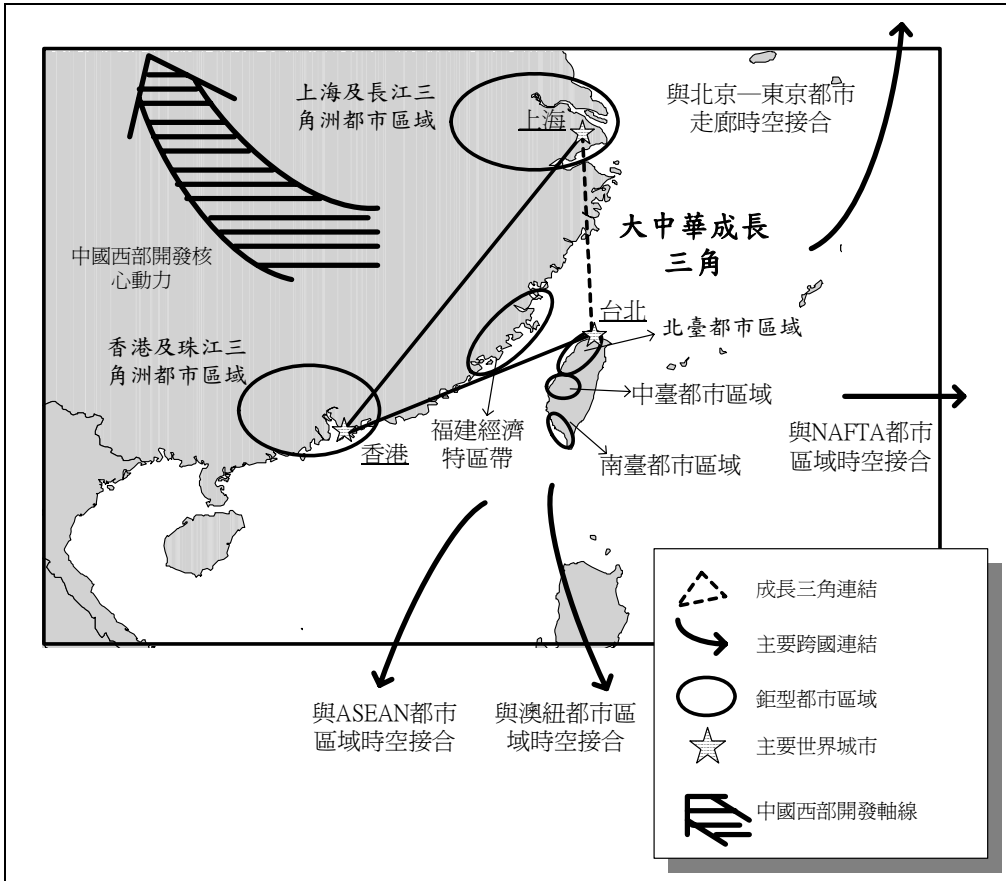
³⁸ 參見P. J. Rimmer, 前引書, pp. 1731-1759; Fu-Chen Lo and Peter Marcotullio, 前引書, pp. 77-111; Ngai-Ling Sum, "Rearticulation of Spatial Scales and Temporal Horizons of a Cross-border Mode of Growth: The (Re)Making of 'Greater China' ", in M. Perkmann and Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, (Palgrave, London, 2002b), pp. 151-175.

³⁹ 參見P. J. Rimmer, 前引書, pp. 1731-1759; Yue-Man Yeung, 前引書, pp. 3-252.

⁴⁰ 參見Ngai-Ling Sum, "Rearticulation of Spatial Scales and Temporal Horizons of a Cross-border Mode of Growth: The (Re)Making of 'Greater China' ", pp. 151-175.

⁴¹ 參見P. J. Rimmer, 前引書, pp.1731-1759.

⁴² 參見Reginald Yin-Wang Kowk, "Globalization and the South China Triangle: The Taipei, Hong Kong and Shanghai Networking", *Proceeding of Rediscovering Geography*, (Taipei: Department of Geography and Environmental Resources, National Taiwan University, 2005), pp. 329-330; Reginald Yin-Wang Kowk and Jinn-



圖二 北臺城市區域在亞太區域跨界空間梯層的地緣位置及其時空接合關係示意圖

Yuh Hsu, "Asia Dragons, South China Growth Triangle, Developmental Governance and Globalizing Taipei", in Kowk, R.Y-W. (Ed.), *Globalizing Taipei: The Political Economy of Spatial Development*, (NY: Routledge, 2005), pp. 1-15.

二、國家空間層級—從國家發展掛帥到國族認同矛盾

跨界區域的形成，在某一程度上受到跨界整合的國家策略所引導，涉及到彼此間的協商、談判與讓步。由於彼此國家策略與目的之不同，因此國家層級在政策意圖及意識型態上的差異將影響跨界空間的形成及其時空治理機制的穩定性；同時，對其內部空間的整合與區域重組也將有著關鍵性的影響。特別是對都市區域治理量能的釋放，因為國家介入及授權的程度不同，對都市區域外向創造跨界時空接合以及內化行政轄區統整的能力，具有制約性的作用力。

在大中華成長三角這個經濟區域的地緣政治中，國族空間層級由於涉及到國家定位潛在的模糊及衝突，致使大中華三角的時空整合，相較於SIJORI成長三角，有著較為不穩定的因素。雖然上段中曾經提及，這個成長三角的形構已經盡量避免在短期內觸及兩岸三地在國族政治上的敏感性，但是彼此間具有對抗性的國家意識仍不免介入到這個跨界三角的空間生產過程中，並且形成一個在流動與連結上不對稱的空間發展關係。以臺灣本身的經驗而言，可以分成三個歷史階段來分析。首先，在戰後初期由於國共內戰的對抗，除了軍事的交鋒以外，直到1987年解嚴為止，這種國族對抗性致使兩岸的時空聯繫完全受到制約，因此兩岸的時空臍帶可說是處於去連結的狀態。此外，臺灣政府在當時國民黨政權以臺灣作為「復興基地」的國族號召之下，長期透過「發展型國家」的介入模式來推動國家經濟策略。在臺灣的發展型國家策略中，國家一直被視為經濟發展途徑中重要的規劃者、融資者與推動者，藉以策劃各種短期內能創造內需又不忽略市場動態的經建計畫、提供各種財稅優惠（例如減稅、補助、彈性貸款與特別基金）、經營國營企業並確保重要生產資源的掌控⁴³。其介入過程在空間效果上可以反映在兩個層次：（1）對外層次：在發展型國家的空間競逐策略中，最重要任務的就是國家積極提供各種制度量能與基礎建設，以塑造吸引資本積累的空間著床⁴⁴。此時期國民黨政權面對戰後復興的需要，除了農地改革提供農村剩餘勞動以外，透過美援、國家建設及產業代工政策的交互運用，不但活化了臺灣戰後的工業化轉型，並且與先進資本主義國際經貿活動日漸接軌，成為臺灣產業經濟空間

⁴³ Chia-Huang Wang, 前引書, pp. 309-334.

⁴⁴ Peter Newman and Andy Thornley, 前引書, pp. 184-277.

國際化發展的重要基礎。(2)對內層次：這個過程加速了工業化與都市化的互動，為了利於都市空間中資本積累場域的生產，都市計畫的相關制度在國家經濟競逐策略中轉化為親資本服務的角色。於是，都市極化的作用開始產生，並挾帶著產業經濟與基礎設施的優勢成為國際地緣經濟中的生產基地⁴⁵。

第二個階段，可以自 1987~1999 年為止進行分析。自從政治解嚴以後，臺灣社會的開放性隨著民主化開始日益深化。基於前一階段外向經濟發展策略的成果，臺灣的空間發展開始步入全球經濟的國際分工重組當中。由於臺灣在國際地位上的制約性，促使臺灣政府在不挑戰國家地位的前提之下，更轉而尋求國際經貿導向的發展模式。這個時期中，籌畫亞太營運中心的計畫，以及積極爭取加入世界貿易組織（WTO）與亞太經合會（APEC）的會員席次，正反映了這一時期的國家企圖。此外，由於臺灣內部產業升級的結構性變遷，配合著中國改革開放後所帶動的新產業分工佈局，在此一時期兩岸緊張趨於緩和的情勢下，促使政府於 1990 年代初期開放臺商赴大陸投資。根據行政院經建會網站的官方統計數據顯示，1993 年的對大陸投資成長率 361.7% 達到最高峰（前一年才不過 41.8%），此後歷年成長率雖有所增減，但整體趨勢仍是不斷提高，顯示了對大陸投資的高度相關性。然而，這一階段中，源於兩岸長期分立的影響，以及擔憂臺灣產業及資金過度外移造成的空洞化效應⁴⁶，臺灣政府對大陸經貿政策持續保持著「戒急用忍、行穩致遠」（go slow, no haste）的政策基調⁴⁷；因而，當前兩岸區域經濟的互動機制，主要是透過民間企業團體與中國大陸的公私部門建構續

⁴⁵ 臺灣戰後空間極化的問題，可參見下列討論：孫義崇，〈臺灣的區域空間政策〉，《臺灣社會研究季刊》，第一卷第二 / 三期，1988，頁 33-96；張景森，〈臺灣的都市計畫（1895-1988）〉，（臺北：業強，1993a）；夏鑄九，〈全球經濟再結構過程中的臺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〉，（臺北：業強，1993），頁 53-94；周志龍，〈資本主義全球化過程中的臺灣都市及區域發展之結構變遷〉，《法商學報》，第三十三期，1997，頁 1-45；李永展、藍逸之、莊翰華，〈全球經濟變遷、發展型國家與臺灣城鄉規劃重探—都市企業主義適用性的地理探查及其治理危機〉，《地理學報》，第四十期，2005，頁 69-97。

⁴⁶ 參見 P. J. Rimmer, 前引書, pp. 1731-1759.

⁴⁷ 根據行政院陸委會網站 (<http://www.mac.gov.tw/>) 於 1998 年的解釋，所謂的「戒急用忍、行穩致遠」政策是保護臺灣人民利益的政策。因為大陸至今尚未放棄對我用武，我政府至今無法去大陸保護臺商，兩岸經貿必須審慎從事，漸進發展。「戒急用忍」並非要斷絕兩岸的經貿關係，而是要達到行穩致遠的目標。「戒急用忍」政策只規範經貿活動，並非無限上綱。此政策在經貿活動中，只規範投資，不干涉貿易。所規範之投資只及三類：基礎建設、高科技、以及美金五千萬元以上之項目。上述三種投資若均放任移往大陸，不但無益於臺灣的經濟發展，造成內部產業空洞，甚至將逐漸損及臺灣在國際間引以為傲、賴以生存競爭的經濟優勢。

密的關係網絡 (xuangxi networking) 來維繫⁴⁸，但是在前述政策下，臺灣政府的高門檻對於臺資前往大陸作了嚴格的控制。基於同樣的立場，兩岸三通也在近似的考量下尚未開放。因此，在這個成長三角之中，除了缺乏臺北與上海間的直接城際連結，同時臺灣對大陸的各種流動仍必須透過「第三地」得以完成⁴⁹。至於大陸對臺的投資、通貨及其他商品流通則是被嚴格限制的⁵⁰。換言之，由於國家制約導致空間發展的不對稱關係，迫使在兩岸三通未開放前，臺灣在大中華經濟圈域的整合仍必須透過香港作為進出門戶（表一）。對第三地的過度依賴性，實則弱化了臺灣與所屬的都市區域在這經濟區塊中的競爭力。雖然 2006 年之後臺灣當局透過經發會的共識，改以「積極開放、有效管理」作為兩岸跨界地緣經濟的新官方態度，但是由於關鍵性的兩岸三通遲遲無法建立，事實上此一態度轉向成效不大。

此外，自從 1990 年代中期以後，臺灣當局在國族認同上的轉向致使解嚴以後一度緩和的臺海兩岸情勢再度緊繃。其跨界經濟空缺雖然嘗試透過對 ASEAN 市場的南進政策來彌補「戒急用忍」對大中華成長三角所造成的時空障礙，然而 1997 亞洲金融危機襲捲了 ASEAN 的風暴，使南進政策無法建立具體成效。臺灣

⁴⁸ 參見 Ngai-Ling Sum, "Rearticulation of Spatial Scales and Temporal Horizons of a Cross-border Mode of Growth: The (Re) Making of 'Greater China' ", pp. 151-175.

⁴⁹ 根據臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法第五條規定：「臺灣地區與大陸地區貿易，得以直接方式為之；其買方或賣方，得為大陸地區業者。但其物品之運輸，應經由第三地區或境外航運中心為之。」

⁵⁰ 根據臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十九條之規定：「大陸地區人民、法人、團體或其他機構，或其於第三地區投資之公司，非經主管機關許可，不得在臺灣地區取得、設定或移轉不動產物權。但土地法第十七條第一項所列各款土地，不得取得、設定負擔或承租。」第七十二條規定：「大陸地區人民、法人、團體或其他機構，非經主管機關許可，不得為臺灣地區法人、團體或其他機構之成員或擔任其任何職務。」第七十三條規定：「大陸地區人民、法人、團體、其他機構或其於第三地區投資之公司，非經主管機關許可，不得在臺灣地區從事投資行為。」大陸地區發行之貨幣進出臺灣地區應遵行事項辦法第二條則規定：「臺灣地區與大陸地區簽訂雙邊貨幣清算協定前，大陸地區發行之貨幣，得在本條例第三十八條第一項規定之限額內，進出臺灣地區。但未經許可不得在臺灣地區買賣、兌換或進行其他交易。」此外，根據 2004 年相關報導指出：「臺灣當局規劃開放大陸資金來臺投資，但同時戒心重重，傳媒披露「陸委會」已確立規限陸資來臺的「三不原則」：一、不得超過僑外來臺投資範圍；二、不得投資臺當局禁止臺商赴大陸投資的專案；三、不得投資臺當局目前正在推動發展的新興產業。…除了製造業，其他農業、運輸業、金融保險、礦業、教育服務業領域，陸資來臺投資的範圍亦都不能超過僑資外資來臺投資的範圍。在製造業方面，根據經濟部規劃，凡列入「促進產業升級條例」屬於新興重要策略性產業，享有租稅獎勵的專案，都將禁止或限制陸資來臺投資。此外，陸資投資上市公司持股比率也不得超過百分之五十，更不允許外資在公開市場收購上市櫃公司股權…臺官員坦言，開放陸資來臺，宣示性意義本來就大於實質意義。投資限制嚴苛，可能影響陸資來臺意願，陸資在臺投資活動空間將視兩岸關係調整」（引自：〈臺擬開放大陸資金去臺投資卻定「三不」設防〉，《華夏經緯網新聞》，2005/1/14，電子版）。

方面雖然安全渡過了 1997 的金融危機，但是中國大陸這個潛在的市場仍不斷崛起之中。基於中國大陸市場的不可忽視性，後金融危機時代下 ASEAN（一方面也是為了對抗美國政經霸權主導的 APEC）正式將中國大陸與日本、南韓國家拉入對話夥伴機制中，形成東協十加三（ASEAN 10 plus 3）的經濟合作關係。加上北京－首爾－東京（BESETO）跨界都市走廊的經貿互動與地緣完整性⁵¹，日本與南韓也積極在中國環渤海的都市區域進行投資佈局，這個情勢更不利臺灣日後的國際經濟佈局。

表一 海峽兩岸經香港轉口貿易關係統計

(單位：百萬美元 %)

年 月	轉口貿易		轉口輸出		轉口輸入		順(逆)差	
	金額	成長率	金額	成長率	金額	成長率	金額	成長率
85 年	11,300.0	-1.4	9,717.6	-1.7	1,582.4	0.5	8,135.2	-2.1
86 年	11,458.9	1.4	9,715.1	0.0	1,743.8	10.2	7,971.3	-2.0
87 年	10,019.0	-12.6	8,364.1	-13.9	1,654.9	-5.1	6,709.2	-15.8
88 年	9,803.0	-2.2	8,174.9	-2.3	1,628.1	-1.6	6,546.8	-2.4
89 年	11,573.6	18.1	9,593.1	17.3	1,980.5	21.6	7,612.6	16.3
90 年	10,504.8	-9.2	8,811.5	-8.1	1,693.3	-14.5	7,118.2	-6.5
91 年	12,019.9	14.4	10,311.8	17.0	1,708.1	0.9	8,603.7	20.9
92 年	13,950.4	16.1	11,789.4	14.3	2,161.1	26.5	9,628.3	11.9
93 年	17,247.3	23.6	14,761.9	25.2	2,485.4	15.0	12,276.4	27.5
94 年	19,690.4	14.2	17,055.9	15.5	2,634.5	6.0	14,421.3	17.5
94 年 1-8 月	12,435.1	12.7	10,789.5	14.8	1,645.6	0.6	9,143.9	17.8
95 年 1-8 月	13,789.6	10.9	11,935.2	10.6	1,854.4	12.7	10,080.8	10.2

資料來源：香港海關統計，取自中華民國經濟部國貿局網站：<http://cweb.trade.gov.tw/default.asp>

第三個階段是從 2000 年至今，這個階段中，臺灣在政治發展上經歷了戰後首次的政黨輪替。新執政的民進黨政府由於在國族認同上傾向於以維護臺灣主體性作為訴求，因此在兩岸關係上較前一階段更加緊繃，致使臺灣與大中華成長三角的時空接合呈現停滯的狀態。臺灣當局於此一階段中付諸過多的成本在政治掛帥與主體意識的運作上，不斷流失成長三角中的發展機會。結果，藍綠政黨競爭的過程在空間發展上造成惡性的影響—不僅在跨界區域的整合上產生了停滯的時空障礙，在中央地方間的政黨色彩版圖差異也造成不同地方層級在治理量能上的

⁵¹ 參見Fu-Chen Lo, and Peter J. Marcotullio, 前引書, pp. 77-111.

落差，同時也造成不同政黨執政的縣市合作間的阻力。總體而言，在當前的階段中，很明顯地，國族矛盾及國家政策的操作仍舊限制著臺灣在跨界空間上的開放性，也影響到都市區域內部各種空間規劃構思想要作跨界突破的執行效能。

三、都市區域層級—北臺都市區域及其所屬地方縣市

(一) 戰後國家經濟策略的政策容器與地方發展的割裂

在當前的北臺都市區域形成之前，自 1960 年代開始，以臺北縣市及週邊生活圈為主體的「臺北都會區」相關實質規劃，便持續進行著臺北縣市的各類型實質建設計畫⁵²。雖然臺北縣市間地緣關係密切，但是臺北縣市間的空間發展一直持續呈現著不均等發展的局面。這種現象的形成，其實深受臺灣戰後發展型國家的特性影響有關。是故，前述這些戰後至今的臺北都會區相關實質建設計畫，基本上是以國家引導的由上而下操作機制為主體，在隱含的規劃理念上皆屬於國家經濟建設下的附帶作品，藉以提供為創造資本積累有利空間的制度著床⁵³。由於這種國家特性的因素使然，使臺北縣市間的關係一開始即呈現「地理相鄰卻地域分化」的都市地景。在臺大建築與城鄉所（1993）所執行的綜合發展計畫中即指出，在戰後初期，由於臺北市作為國民政府的臨時首都，因此集中了大量的政經資源於此；隨著 1970 年代中期以後的經濟發展及國際分工潮流，當國家政經資源不斷投注在臺北市，使之塑造成一個密集積累資本的投機場域時，臺北縣則成為一個吸納臺北市過剩就業移民的基地。尤其當 1980 年代中期臺北市開始出現世界城市的雛型之後，縣市之間的不均等發展情形更加嚴重，並且加重非正式部門的發展態勢。

⁵² 根據臺灣大學建築與城鄉研究所，《臺北縣綜合發展計畫》，（臺北：臺北縣政府，1993），頁 20-25 之內容便提到：由於臺北縣市的發展自始即密切相關，因此臺灣省及內政部早有各類計畫針對都會區之整體發展指出綱要性的指導。最早的是民國 54 年和 56 年擬定的《臺北基隆都會區計畫》；民國 58 年行政院核定《臺灣北區區域建設計畫》，但後來該建設委員會被取消，計畫乃形同虛文；民國 68 年，內政部擬定《北區區域計畫》，於 72 年 5 月公告實施，是與臺北縣發展直接相關的上位計畫。民國 68 年行政院核定的《臺灣地區綜合開發計畫》，也涉及臺北都會區的整體發展。此外，民國 80 年內政部營建署委託的《臺北都會區實質規劃》則是最新的都會區研究資料，對臺北縣市的發展提出綱要性、指導性和政策性的建議；民國 80 年由中央所研定的《國家建設六年計畫》則是未來國家建設的最高指標，對臺灣地區各區域及縣市作了不同的發展定位。

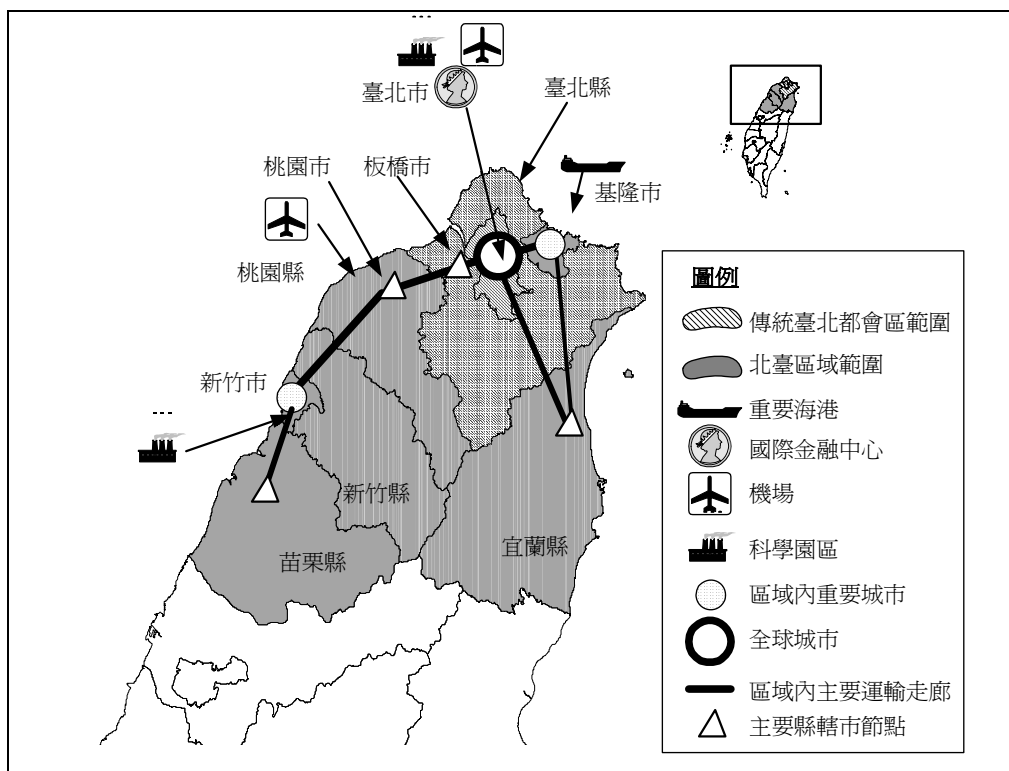
⁵³ 參見李永展、藍逸之、莊翰華，前引書，頁 69-97。

雖然在過去研提的諸多計畫報告中，也意識到臺北縣必須放在都會區的層級之下，針對臺北縣市之間的空間分工擬定策略；然而，在上述諸多的都會區相關計畫中，除了多半深受國家發展掛帥經建政策導向影響之外，在臺北縣的自我功能認定上也習慣性自限為臺北市的邊陲腹地，對於空間上的不均衡進行著「問題補救」型的空間規劃策略。儘管在中華民國住宅學會（2000）所研擬的《修訂臺北縣綜合發展計畫》中已經將臺北都會區的範疇擴及桃園縣及基隆市，不過基本的規劃作法仍然不變。同樣地，觀察中華民國區域科學學會（2005）的《桃園縣綜合發展計畫》內容桃園縣也是定位為臺北市的都會功能影響版圖的一環，其發展軸帶的重點仍延續著亞太營運中心時代已國際機場為核心的航空城，以及高鐵場站與物流運籌中心等基礎建設作為重點，換言之，本身就隱喻了作為臺北市功能腹地的都市區域來包裝桃園縣的城鄉空間結構。此外，具有港口機能的基隆市也並不讓人意外，以成為臺北市外港及物流出入的都市形象定位了基隆市本身的發展機能。

至於臺北市本身，雖然一直是中央及其他各種活動機能集結的的核心中樞，也是全臺灣唯二直轄市之一，但是本身的自治能力事實上一直受到中央限制。直到 1994 年為止，臺北市市長選舉才為中央開放。儘管如此，臺北市本身雖然行政位階高於一般縣市，且空間發展關係上又與鄰近縣市密切相關，但是在面對都會區問題的時候，實際上缺乏負起治理事務的權責與管道⁵⁴。自 1994 年開始，臺北市的政黨版圖戲劇性地經常與國家執政權力不一致⁵⁵。以上因素造成臺北市要邁向一個全球城市，或是整合週邊的鄰近縣市成為接軌全球的城市區域，都呈現現在跨界治理量能上的缺乏與困難。

⁵⁴ 臺灣大學建築與城鄉研究所，《全球化臺北—修訂臺北市綜合發展計畫—全球化趨勢下臺北市空間發展目標與策略研訂》，（臺北：臺北市政府都市發展局，2003），頁 1-2 的論述中便提到：「臺北市在憲法上的地位是不折不扣的二級政府，也就是區域政府，但是在近年來臺灣的現實政治中，卻與高雄市一般，其權力被稀釋為與三級政府相同的地方政府…」（pp. 1-2）。

⁵⁵ 1994 年代表民進黨的陳水扁當選開放市長選舉後第一任民選臺北市長，當時中央係由國民黨主政；直到 1998 年，在國民黨的馬英九獲得市長選戰勝利（並且成功連任至今）之後，到 2000 年民進黨首度贏得總統大選並開始主導中央執政至今為止，臺北市只有短暫的 1998~2000 兩年左右的時間呈現中央—地方政府同一政治版圖的局面。



圖三 北臺都會區域內部空間結構示意圖

作為支援發展型國家的重要基地，加上作為中央政經核心的所在地，臺北市成為經濟建設基礎設施的著床之一。換言之，在 1994 年開放市長民選前，「在臺灣式發展型國家與中央經濟官僚的規劃之下，臺北取得臺灣戰後經濟發展的命令與控制中樞地位，儘管臺北市政府並不擁有足夠的政策自主性…」⁵⁶。因此，本質上市政府面對中央國家的經濟發展政策，本文認為臺北市僅只是國家經建計畫政策下被動的政策容器（policy container）。根據國家出口導向發展策略的指導出發，臺北市本身自始即不具備跨界連結的再領土化量能。不同於如同歐盟的國家空間在層級化經驗，臺北市本身早期對外連結的制度基盤並非逐步自國家層級下放（subsidiary）過程中自我創造，而是發展型國家政經脈絡下所塑造。換言之，「…生產者服務業在臺北的集中，是因為其國家首都的地位。因為國家在經

⁵⁶ Chia-Huang Wang, 前引書, p. 320.

濟中的領導性角色，…[本國中小企業]大量位於臺北，他們可以就近雇用行銷及法律顧問 [並獲取國家相關行政與權力的政商連結]，使之能夠與全球市場接軌」⁵⁷。

(二) 1990 年代中期後未曾落實的全球城市企圖

面對 1990 年代以後亞太區域在全球化與區域化交互衝擊的影響，同時面對中國大陸市場的快速崛起，以及香港與新加坡（乃至於其後上海）的都市競爭挑戰，為了重整國際分工的卡位，並且提振國家競爭力，1990 年代臺灣的出口導向發展模式在亞太營運中心計畫這個鉅型計畫的提出上達到高峰。該計畫構想依據臺灣當時各地點之區位條件及基礎建設，分別籌畫設立製造、海運、空運、金融、電信及媒體等六大中心，其中臺北市扮演了後面三種中心的角色。另一方面，自 1994 年開放市長民選之後至今，三任兩位市長亦相當重視臺北市的全球化策略，例如：自民進黨籍的陳水扁市長任內開始，位於信義計畫區的「臺北曼哈坦」計畫，配合信義計畫區在金融、娛樂、媒體等複合功能為基礎，除了企圖回應亞太營運中心的構想之外，也嘗試透過這個東區新都心的發展，作為臺北市朝向全球城市發展的跳板。在國民黨背景的馬英九市長主政之後，這個鉅型計畫也持續作為推動臺北市全球化的重要策略，2004 年底「臺北 101 大樓」的落成，成為這個全球化策略的重要地標呈現⁵⁸。除了本計畫之外，1990 年代中期以後至今，臺北市本身也不斷致力於打造各種吸引全球彈性資本再定著的策略：根據都市發展局的資料顯示⁵⁹，為了落實區域營運總部構想，除了信義計畫區之外，內湖科技園區（含基隆河大灣工業區）、南港經貿軟體園區、知識經濟產業園區、華山創意文化園區等「創新研發園區」的規劃，以吸引跨國企業總部進駐臺北；空軍總部用地改建為「國際交流總部、文化及商務中心」；修訂臺北市都市計畫自治條例，以創造能夠引進高附加價值跨國產業的彈性土地使用管制；同時，持續推動與國際城市交流（例如：近幾年內曾先後辦理過「臺北一大阪 21 世紀都

⁵⁷ 引自 Jenn-Hwan Wang, 前引書, p.392, [] 中的字樣為本文作者自己所加。

⁵⁸ 參見周素卿，〈全球化與新都心的發展—曼哈頓意象下的信義計畫區〉，《地理學報》，第三十四期，2003，頁 41-60；Jenn-Hwan Wang, 前引書, pp. 384-400; Sue-Ching Jou, "Domestic Politics in Urban Image Creation: Xinyi as the 'Manhattan of Taipei'", in Kowk, R.Y-W. (Ed.), *Globalizing Taipei: The Political Economy of Spatial Development*, (NY: Routledge, 2005), pp. 120-140.

⁵⁹ 參見臺北市政府都市發展局網站的相關資料：<http://www.planning.taipei.gov.tw/>

市協議會」、「巴黎—臺北」、「亞太四城發展論壇」、「2005 臺北社區年國際會議系列活動」)；因應臺灣加入WTO與APEC之後的衝擊，與未來兩岸直航的想像，以松山機場特定區計畫為軸心定位為兩岸直航的「世界級首都」、海外臺商的「母國基地」(home base)等。包括了自 2003 年開始推動至今的北臺都市區域的一系列計畫，都屬於臺北市積極由全球城市朝向全球城市區域發展，並且搶佔國際市場的再領土化策略。當然，城市交流也包括了與香港、上海之間(非)官方的互動。例如，2001 年一月上海副市長馮國勤以專業人士身分率團赴臺北參訪，討論臺北—上海間重要城市交流議題⁶⁰，以及同年二月臺北副市長白秀雄率團赴上海參加臺北—上海城市論壇；2001 年二月，馬英九市長亦以官方身分前往香港進行市政考察訪問，並舉行臺北—香港雙城論壇⁶¹。然而，基於前述亞太區域地緣政治經濟的特殊性，以及中央—地方國家間在此一階段後的政黨版圖對抗，這些再領土化的策略並無法特別顯現出來。一方面，兩岸地緣的結構性緊張與國族矛盾的問題，致使臺北市無法在大中華三角中呈現出重要的分工與策略佈局，短期內也無法建立起與上海的直接連結；另一方面，特別是 2000 年以後綠色中央—藍色北市之間的政治對抗，中央透過「南北平衡」議題的操作，在財政分配及其他重大事件上呈現惡性競爭局面⁶²，更導致臺北市在都市治理能力上的弱化，也連帶削弱臺北市的全球城市形象及其全球策略效能。

(三) 都市區域跨界治理或是都會區實質規劃—空間政治對抗下的失能治理

自從 2003 年起，鑒於全球化過程及資訊化社會對都市形式的重組，都市區

⁶⁰ 「…馬英九和馮國勤已就兩市交流，達成加強經貿、教育文化交流，和成立對口管道的共識，並決定將由臺北市副市長白秀雄和馮國勤為兩市交流的對口單位，每年一會，進一步商談落實今天所談各項議題的具體作法…馬英九提出的三項建議包括交換兩市學生及駐市藝術家、與上海市政府建立定期聚會機制、以及呼籲上海市加強對在當地臺商服務，讓臺商在兩市交流上扮演更積極的角色等方面。」(參見〈上海臺北兩地同意加強交流〉，《BBC中文網線上新聞》，2001/1/10，電子版)

⁶¹ 「…馬英九是以臺北市市長的身份到香港和香港政府市政方面的官員交流關於市政策劃方面的經驗。這次是臺灣政府官員第一次以官方身份到香港訪問…討論港臺兩地雙方都關注的議題，其中會就城市的發展規劃、交通及市政問題交流，相信對兩地都會有很大的幫助。」(參見〈臺北市長馬英九訪問香港〉，《BBC中文網線上新聞》，2001/2/11，電子版)

⁶² 除了在 2000 年民進黨執政後北高兩市財政資源分配的重整之外，其他許多重大事件包括了：2001 年臺北市政府主辦的世界盃棒球賽上，為了決賽場地在天母球場(臺北市)或澄清湖球場(高雄縣)舉行，馬英九市長與余政憲縣長之間激烈的隔空交火。在南北平衡的號召之下，元宵燈節、國慶煙火等分別移往臺南與高雄等地舉行。而南部這些縣市，過去一直是 2000 年後與中央執政的民進黨政府同一政黨版圖的縣市

域的發展模式已經浮現在全球化的地理佈局當中。面對這個變局，臺北市政府都市發展局開始思考以北臺都市區域的空間形式來重整綜合發展計畫，接下來數年並持續進行後續推動工作。然而，在北臺都市區域的計畫範圍中（圖三）最大的衝突產生在縣市政黨版圖的不同上。例如，臺北縣在臺北市推動此一構想的近三年間皆為綠色執政，就促使臺北縣市合作無可避免地為地方政府間的政治對抗場域所襲捲。2003 年所研提的計畫當中⁶³，雖然大膽且創新的提出了諸多全球城市區域這種構想下的「全球化臺北」發展目標與策略；然而，在 2004 年初回應這個計畫的「北臺區域縣市發展願景展」中，臺北縣長基於「政治敏感性」而缺席，自此開始臺北縣市首長為了跨界合作隔空交火的場景便屢見不鮮⁶⁴。的確，若要以北臺都市區域作為實踐空間治理的地理單元，內部行政區劃的跨界整合乃是落實都市區域治理的前提。然而行政區劃重整必然面臨到政治利益重分配的問題，因此臺北市政府在 2004 下半年度所執行的後續計畫中⁶⁵，也只能盡量避免討論敏感的行政區劃重構或是區域政府設立的議題，號召著「資源共享」、「分工合作」、「共存共榮」的合作理念，卻僅能就跨縣市休閒遊憩、交通運輸及產業發展等較不敏感的實質空間規劃議題進行討論，並研提北臺區域推動委員會章程。這個成果持續延伸為 2006 年的後續計畫⁶⁶，主要是以前述相關研究為基礎延續其研究成果，由北臺區域整合之計畫經驗中，增加探討區域整合之面向，研擬臺北市及大臺北都會區（北北基）發展願景與合作方案。此一期間由於民進黨

與重要選票來源。

⁶³ 參見臺灣大學建築與城鄉研究所，《全球化臺北—修訂臺北市綜合發展計畫—全球化趨勢下臺北市空間發展目標與策略研訂》，頁 1-5。

⁶⁴ 「北臺區域縣市發展願景展」昨日上午在臺北市政府中庭開幕，展出各縣市的發展願景資料，另有多場專家學者專題演講及圓桌會議，討論各縣市發展定位、北臺都會區營造等議題。由於適值總統大選，區域縣市合作議題與國民黨提出的「區域政府」政見關聯敏感，北臺六縣市中唯一由民進黨執政的臺北縣婉拒參與，成為關注焦點。」（引自：〈北臺區域論壇蘇貞昌拒參加〉，《中央日報》，2004/1/12，電子版）
「臺北縣政府十二日下午強調，縣府之所以不參加，完全是因為時機敏感，深恐政治凌駕於專業之上，請求北市府延期至大選後舉行，卻遭拒絕…城鄉局強調，縣府一向大力支持縣市合作，本來想全力配合參展，並於十二月二十五日派員至北市府送該展資料給該府都發局承辦員，即是最好的證明，然而，考量「區域政府」已衍生成政治議題，並非北市府所指反覆不定。」（引自：〈合組北臺區域政府？北縣府指北市不應挑撥縣市民感情〉，《東森新聞報》，2004/1/12，電子版）

⁶⁵ 參見永奕不動產顧問有限公司，《修訂臺北市綜合發展計畫—北臺區域分工合作之空間發展定位與策略規劃》（臺北：臺北市府都市發展局，2004），頁 1-5。

⁶⁶ 參見永奕不動產顧問有限公司，《修訂臺北市綜合發展計畫—從北臺區域整合發展研擬臺北市都市發展願景暨鄰近城市合作方案》（臺北：臺北市府都市發展局，2006），頁 1-7。

2005 年底於縣市首長選舉失利，宜蘭縣與臺北縣皆重回國民黨執政版圖之下，使得北臺合作戲劇性地開始運作⁶⁷。然而，由於長久以來缺乏足夠的跨界治理量能，且缺乏國家策略的支援，北臺都市區域面對亞太區域的全球化與區域化的衝擊，事實上仍缺乏充分能力建構再領土化的制度基盤，僅能就實質空間建設規劃提出合作⁶⁸。換言之，面對亞太區域在全球經濟三大集團中日漸形成不可忽視的潛力，無庸置疑地，北臺都市區域應作為臺灣回應大中華成長三角乃至於亞太區域、全球經濟的重要節點。然而，在兩岸地緣政經張力的特殊性、國家意識的時空轉換以及中央—地方政府間的政黨零和競賽，迫使其面對時空再層級化挑戰的當下被大量剝奪治理量能，都市區域治理的制度基盤經壓縮之後，所能呈現的僅為空間擴大版的「都會區實質規劃方案」而已。

肆、政治對抗下北臺空間治理的失能及其制度障礙

一、地緣政治經濟間相互角力的時空集團

北臺都市區域在亞太跨界區域中之所以無法明確呈現出強力的治理量能，主要係基於大中華成長三角中，兩岸的地緣張力與中央—地方間的政黨對抗交互運作，導致不同的地緣政治及地緣經濟的時空集團在這個跨界區域中相互角力與抗爭所造成的結果。

從表二中對於不同發展階段的分類中可以觀察，基本上當前對於北臺都市區域跨界治理具有影響力的時空集團，在政治場域上可以分成三類型的行動代理者

⁶⁷ 「…去年 11 月 21 日北部各縣市在桃園縣成立「北臺區域發展推動委員會」時，當時只有基隆市、臺北市、桃園縣、新竹縣市等五個縣市參加，但在政治環境的改變下，臺北縣長周錫璋及宜蘭縣長呂國華今日也都與會，另外原本北臺區域未將苗栗縣納入，但在苗栗縣長劉政鴻的積極爭取下，苗栗縣也成為北臺區域的一員，使得北臺區域共合括臺灣北部八個縣市。」（引自：〈北臺區域合作發展、八縣市首長共同宣言推動發展〉，東森新聞報，2006/1/13，電子版）

⁶⁸ 「由北臺各縣市共同合辦的「北臺區域合作發展宣言暨休閒遊憩主題巡迴展」，13 日在臺北市政府隆重開幕；臺北市長馬英九與桃園縣長朱立倫等八個縣市首長齊聚一堂，共同發表合作宣言…簽署「新時代·新作為·建構新臺灣—共同合作宣言」，宣示未來將朝向「休閒遊憩」、「交通運輸」、「產業發展」、「環境資源」、「防災與治安」、「文化教育」、「健康社福」及「原住民、客家族群與新移民」等 8 大議題共同合作，並逐年呈現具體推動成果，目前已初步完成「休閒遊憩部門」之整合。」（前引書，東森

(agent)：中央政府、泛藍地方政府、泛綠地方政府。根據謝孝昆的研究，大體上而言，由於中央地方間的政治對抗，使得北臺區域治理的制度障礙在交互衝突的過程中不斷浮現，因此欠缺了一套完成治理的跨區域整合架構，來促成區域內部及對外層次的合作與互信機制。這種空間層級間交互的矛盾與衝突，事實上乃係整個空間治理制度在臺灣國家正當性危機與重建過程中長久以來被塑造成的結果⁶⁹。自從 1980 年代末期以來，臺灣的空間治理制度一直承受著臺灣經濟、政治與社會等內外部多重力量的共同制約（如同本文前一節與上表二所分析），因此在執行策略上存在著多處相互糾結的矛盾。換句話說，這種空間治理制度的變遷基本上不是一個社會學習的自動結果，而是臺灣當局面對各階段國家正當性危機時，由國家主導回應並調節經濟、政治與社會發展結構變遷下的產物⁷⁰。如今，臺灣的空間發展被迫面臨中國沿海都市區域形成的跨界區域發展壓力，迫使當前的治理機制再結構及空間再層級化過程在多方時空集團的認同政治競賽下更突顯出內部的矛盾。

新聞報，2006/1/13)

⁶⁹ 參見謝孝昆，前引書，頁 6-4。

⁷⁰ 參見周志龍，〈臺灣國土經營管理制度結構變遷〉，《人文及社會科學集刊》，第 13 卷第 1 期，2001，頁 124-126。

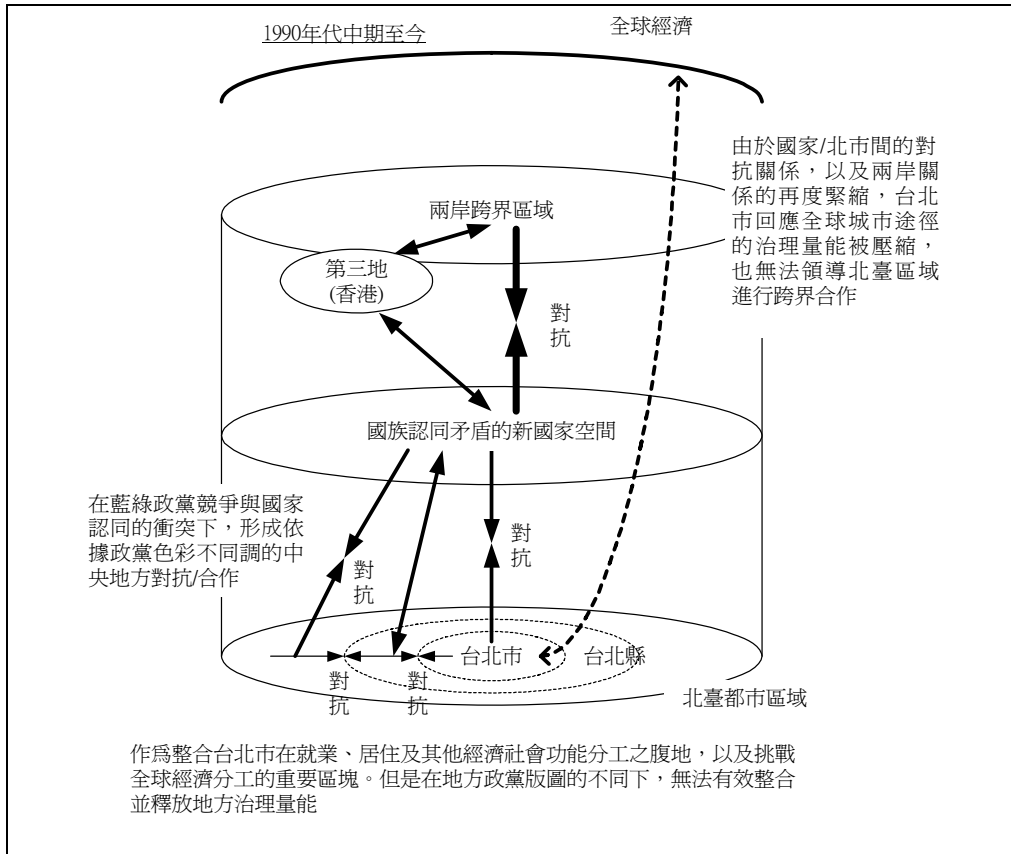
表二 臺灣戰後至今幾個主要發展階段中地緣政經脈絡下呈現的時空集團

階段	地緣政經脈絡	主要時空集團行動者		
		國家	臺北市	北臺區域其他縣市
戰後～1980年代中期	執政政黨	國民黨		
	空間發展關係	發展掛帥的向下經濟指導	發展型國家的政策容器	臺北市的邊緣城市
	兩岸立場	反共，中華民國為代表中國之唯一正統合法政府		
	跨界能力	大中華三角	兩岸對立，缺乏跨界活動	
	都會層級	區域計畫的架構僅是臺灣在經濟上追求發展型國家（以及政治上的威權主義）所附帶衍伸的制度基盤，藉以鞏固資本積累、中央政權及國家經濟的合法性，地方制度則是在此一架構下被零碎切割。		
1980年代後期～1990年代中期	執政政黨	國民黨	國民黨	國民黨或民進黨
	空間發展關係	發展掛帥的向下經濟指導	開始具有世界城市的雛型	北臺都市區域的腹地
	兩岸立場	國民黨承認中共政體合法性，並傾向進行兩岸交流；民進黨則強調臺灣主體性		
	跨界能力	大中華三角	1987年政治解嚴後，開始進行兩岸事務協商。地方政府並未獲權直接對外跨界交流之權力。	
	都會層級	仍以發展型國家策略經濟建設指導為主，但地方縣市版圖大量「綠化」呈現出中央-地方間對抗態勢		
1990年代中期～至今	執政政黨	國民黨；2000年後民進黨	民進黨；1998年後國民黨	2005年年底後國民黨執政
	空間發展關係	經濟指導性逐漸演化為政治空間矛盾衝突	與中央執政黨政治色彩不同使空間衝突加大，只有色彩一致時方有合作機會。	
	兩岸立場	2000年政黨輪替後民進黨更強調臺灣意識。	對於兩岸立場主張較不明顯，大體上國民黨執政首長較支持兩岸協商，民進黨首長傾向臺灣意識。	
	跨界能力	大中華三角	戒急用忍使兩岸政策開始緊縮，政黨輪替後更嚴重停滯。	
	都會層級	地緣政治框架的制約，無法建立正式滬港臺連結機制。少有提出對於兩岸連結的具體實踐，也無能力。		
		因藍綠政治版圖不同造成的對抗，促成北臺都市區域內部進行跨行政轄區合作治理的困難。直到2005年底泛藍統一北臺都市區域才有所改善。		

二、跨層級間的政治對抗與空間治理衝突

在圖四中顯示了不同時空集團的運作下北臺都市區域與不同空間層級交互對抗與互動的關係，這個衝突在某程度上乃係藍綠政黨競爭下所激化的空間表徵。如同 Kwok (2005b) 所提及，在臺灣當前兩黨系統 (two party system) 所建立的競爭架構下，中央—地方政治間的張力才是都市發展治理量能的關鍵條件。當中

央與地方政府處於不同政黨系統時，中央政府可透過其分派權力，將資源與活動從對立政治版圖的地方縣市中抽離，移往與中央執政相同版圖的地方縣市。這對於與中央政府不同色彩的地方縣市而言，將影響其都市發展的潛能。



圖四 近年北臺都市區域與各空間層級間的地緣政經互動關係

在北臺都市區域近年的發展局勢中，臺北縣市間的衝突可說是導致北臺都市區域治理無法順利推動的重要原因之一。由於臺北市在政黨色彩上與中央政府及臺北縣不同版圖，因此發展上往往面臨到臺北市在重大市政建設或跨縣市合作議題上與中央政府、臺北縣政府之間的不同調，反應在財政（馬英九與蘇貞昌對於統籌分配款的爭議）、社會福利（勞健保欠費償還問題）、行政區劃（臺北縣市應當合併或是北縣升格）、實質建設（機場捷運路線選址及興建方式爭議）與環

境治理（基隆河流域整治與翡翠水庫水權爭奪）等議題上，彼此相互攻擊，缺乏了一套互信的機制建立⁷¹。在彼此積怨已久的情形下，2003年臺北市政府都市發展局大力推動北臺區域合作的構思，臺北縣政府便強調：「縣府之所以不參加，完全是因為時機敏感，深恐政治凌駕於專業之上，請求北市府延期至大選後舉行，卻遭拒絕。」臺北市政府則堅持：「推動過程中，臺北縣政府在合作上態度持續反覆不定，縣市合作並非為了選舉而舉辦，不應單純放在政治考量下進行…」⁷²。根據本文研究撰稿期間所訪談的參與2006年修訂臺北市綜合發展計畫中之業界規劃師即表示：

「…最近香港透過所謂的 CEPA 的合作協定與珠三角其他城市進行更密切的跨界合作…看到港府規劃署的做法之後再回顧我們北臺區域的合作章程，都會感到汗顏。大陸沿海城市彼此搶資源都很強悍，加上香港在政治上對於中國大陸也還是有一定的死結存在，都還是可以超越這些障礙建立足夠的治理，我們都市規劃光是碰到政治議題就很難著力下去了…」

（摘錄自訪談業界規劃師 A）

「…如果政黨色彩被置於規劃之上的時候，對於我們實際都市開發或城鄉環境營造是很麻煩的。例如，這次推動北臺區域的這個綜合發展計畫，這次剛好碰到縣市長選舉，北縣的態度一開始就非常低調…選舉一結束，反而積極的要求許多規劃方案的意見加入…」

（摘錄自訪談業界規劃師 B）

臺北縣市間的衝突因為地理鄰接性及政黨色彩不同而被明顯的突顯出來，但這並不代表其他縣市之間沒有層級內部的治理矛盾存在。例如，雖然2005年底縣市首長選舉之後北臺區域的政黨版圖都已屬於同一政黨執政，但是在跨縣市捷運路線興建的議題上，由於彼此間本位主義的影響，臺北縣與桃園縣也為了優先建設北縣環狀路網或是優先串聯臺北捷運與桃園輕軌的問題而產生爭論。其他許多彼此間交互競合的議題也層出不窮，例如，臺北港的興建與現有基隆港的功能

⁷¹ 參見謝孝昆，前引書，頁6-4。

⁷² 節錄自：前引書，東森新聞報，2004/1/12。

如何給予明確的劃分或是分工，至於過去南臺灣高雄港市合一的問題在北臺是否也將浮上檯面，也都需要時間觀察。

另外，新竹科學園區（乃至於目前產值成長率更高的臺北市內湖科學園區）對於臺灣在亞太區域的都市功能體系形成的分工雖然有其重要角色⁷³，但是科學園區的營運管理主導權仍以中央的行政院國科會為主體，便產生許多地方政府都市治理過程上對於科學園區的發展無法有效整合的問題。例如，竹科的空間發展由於直到 1990 年代末期才回歸到都市計畫之下，在都市計畫可以有效管理之前，便因園區空間不足而導致許多廠商不得不移廠至週邊新竹縣市的一般工業園區。此外，桃園國際機場的區位加上過去營造航空城的基礎，桃園機場附近目前也成立了號稱「全世界第一座」航空貨運園區加自由貿易港區，但是主導單位係由交通部民用航空局以及民間的遠雄集團成立的合夥開發為主。換言之，目前北臺都市區域內許多攸關跨界連結的重要實質基盤，諸如海港、空港、科學園區的營運管理如何與地方招商進行更密切的合作，其實又涉及中央—地方關係的跨層級權力挑戰。如何建立起有效的垂直跨部會協商合作機制，這在目前北臺區域合作組織章程中，尚未有明確的具文。北臺區域合作組織章程目前也並非具有約束效力的法定文件，使得區域治理的實際成效還有待觀察。

至於苗栗縣，由於地理鄰接性及其地方生活圈功能的考量，過去在區域計畫體系中向來被列為中部區域的一份子，屬於中部都會區的腹地，如今在 2005 年底泛藍於北部地方首長選舉大勝的情形下也宣布加入北臺都市區域。雖然自從高鐵通車之後，臺灣西部可以更加被視為一個鉅型都市走廊，但是在區域內資源有限的情形下，是否使得爭搶資源的情形更加明顯，是北臺八縣市必須努力協調的重要議題。

回歸到臺灣政治空間操作的本質，「地方政府一方面是國家在各地的分支機構，分工執行國家的基本任務，所以它的特徵、功能、角色，決定於國家的性質與中央 / 地方分工的方式…中央 / 地方關係變動將使權利與資源轉移到地方政府，這將提高地方建設計畫的政治性，對地方政治亦有潛在影響…」⁷⁴。因此，自黨外時代開始，在反對國民黨威權體制的新本土政權的訴求下，「以地方包圍

⁷³ 參見Fu-Chen Lo and Peter Marcotullio, 前引書, pp. 77-111

⁷⁴ 引自張景森，〈地方政府、民眾組織與地方計劃：九〇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》，（臺北：業強，1993b），頁 164。

中央」成爲了目前執政的民進黨政府在野時期的重要空間策略之一。當然，隨著民主化力量與國民黨中央執政權力的逐漸鬆動，藍綠縣市之間的各自結盟與對抗，在 1990 年代開始便日益激化⁷⁵，因此讓不同色彩的時空集團搭配了兩黨競爭系統在空間層級間激烈對抗或結盟，致使層級間的衝突更加複雜，也明顯削弱了面對全球競爭過程中國家再層級化以及以都市區域進行治理主體的效能⁷⁶。歸結以上論述，這方面的困境展現在四個問題面向之上：

(一) 在大中華經濟圈中缺乏明確的城際連結

在城際網絡合作⁷⁷的角度下觀察，這種地緣政經壓力與兩黨競爭模式所帶來的最大困境主要呈現在兩個層次：(一) 功能網絡連結的課題—由於直接的跨界開放機制並未明確的被建立起來(例如：兩岸三通、直航)，不但讓北臺都市區域在這個跨界經濟圈的整合中失去了在流動性功能網絡上的彈性與開放性，也讓該都市區域中的核心城市—臺北市，無法在大中華三角中發揮其樞紐位置的功能；(二) 策略網絡連結的課題—臺灣內部由於兩黨競爭激化下的結果，使得北臺都市區域內部的策略聯盟無法有效地進行統合，並且因爲政黨意識形態間的對抗，矮化了該區域內部核心城市臺北市的全球化策略。至於北臺都市區域對外跨界的城際聯盟，在整合上則是更加困難。

(二) 兩黨競爭系統激化政治空間再結構的摩擦

儘管在 2005 年底的地方縣市首長選舉中，由於泛藍的大選勝利，北臺都市區域的地方縣市呈現了統一的地方政黨版圖；新興的地方政治空間整合，看似讓

⁷⁵ 參見張景森，〈地方政府、民眾組織與地方計劃：九〇年代規劃的政治經濟學〉，頁 159-176；王振寰，〈誰統治臺灣？轉型中的國家機器與權力結構〉，(臺北：巨流，1996)，頁 135-170。

⁷⁶ 藍逸之、李建平，前引書，頁 1-34。

⁷⁷ 關於城際網絡的發展類型，根據Friedmann, J., *World City Futures: The Role of Urban and Regional Policies in the Asia-Pacific Region* (Hong Kong, The Chinese University of Hong Kong), pp. 25-54 的看法，他分別依據Manuel Castells的流動空間論以及Klaus Kunzmann的策略聯盟觀點分別提出兩種重要的發展類型：(1) 功能性的網絡：強調金錢、貨幣、服務、資訊、概念、文化實踐與勞動公民的流動，在世界網絡的市場關係中，跨越國界將城市區域連結起來的跨國「流動空間」。然而，這一類型的網絡，主要重點是強調經濟事務爲主，並不涉及城市的政治實體。(2) 策略性的網絡：以城市作爲政治行政單元 (political-administrative unit) 形成的網絡連結。由兩個或兩個城市以上，彼此之間形成所謂的聯盟 (alliance)。包括各種學習與合作方案，或者是城市行銷策略、教育與科學上的交換與研究、共同的財務規劃與大型計畫建設、及地方公民權的擴張適用等。

北臺都市區域的合作治理呈現出曙光⁷⁸。原本對北臺區域合作呈現冷處理的臺北縣政府住宅及城鄉發展局，目前在官方網頁中也開始明確宣示北臺區域合作及臺北縣市合作的相關資訊，目前縣市合作議題也以擴及到休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福、原民客家等八項議題。然而，由於中央與地方的政黨對抗仍舊呈現對立態勢，再加上執政的民進黨政府對於北臺都市區域的政治能量在未來總統大選挑戰上的憂心，是否未來本區域的地方發展資源更加受限，其實仍有待觀察，而不應當過度的期待這個都市區域將有樂觀前景。再者，若空間治理的協調都必須在中央—地方都全然相同政治版圖背景下才能運作，而非放棄意識形態成見共同協調，這個都市區域治理及空間再層級化上的困境仍舊在不同時空集團利益衝突中交互摩擦而無法突破。

(三) 地方治理法制的過時與架空

由於目前臺灣的區域計畫僅是個專責行政組織被架空的上位指導計畫，至於當前研擬中的國土計畫法下，也並未賦予「都會區域國土計畫」相對應的行政層級進行管理，因此當前規劃法令體系中仍舊缺乏賦予都會或都市區域層級專責政府的設計。至於地方制度法的架構中，第 3、4 條之規定對直轄市、縣市分立的界定仍舊是以傳統的人口規模作為分類的基準，而缺乏對於鉅型都市區域空間形式需求上的體認與回應；同時，第 18~20 條規定各級地方政府所賦予的功能，但也多以各自行政單元區劃內部的地方自治事務為主，並未賦予地方政府主動建立跨縣市乃至於跨國空間合作的法源基礎，仍需依據第 21 條規定之「由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理」。臺北市雖為直轄市，但是受到地方制度法第 3、4、21 條的限制後，其實缺乏了跨界整合週邊縣市的治理量能；加上現行規劃法系的相關規定也難以有效支援都市區域的治理需求，致使實際的都市區域合作矮化成僅能著眼於公部門間的實質建設合作。

⁷⁸ 2005 年底新當選的國民黨籍臺北縣長周錫瑋於 2006 年 3 月 11 日參加由中華民國工商建設研究會舉辦的「縣市長公共論壇：建構臺灣城市優質競爭力」座談會時表示：「…希望擴大北臺灣合作的縣市，希望能夠與宜蘭縣互設休閒管理處。他也向臺北市副市長葉金川建議，聯合臺北縣、市的力量，共同爭取主辦二〇一〇年東亞運…臺北縣市目前提出合作的項目多達一百項，區分短程一年、中程兩年與長程四年計畫，逐步推動。周錫瑋說，唯有資源結合，合作互補，才能創造城市特色並兼具競爭力。」（引自：〈周錫瑋：臺北縣市合作，爭取主辦 2010 東亞運〉，《大紀元新聞》，2006/3/11，電子版）

(四) 政治認同下動員的非正式合作平臺

缺乏相關法治的配套，加上兩岸地?政經壓力以及臺灣政黨競爭模式的對抗性，導致北臺都市區域雖然在空間發展上有其社經與地理條件，但是欠缺了實際上可以支應這個都市區域治理的制度基盤。北臺都市區域在政府的合作上僅以不具約束力的合作組織章程來維繫彼此的基本合作網絡，以及透過政治認同色彩的統一性（例如：泛藍色彩政黨）方能動員具有相同政黨意識的地方政府進行政治聯盟的空間整合。因此，除非能夠透過地方制度法及行政區劃的重構，臺北市政府當前的位階並無法負擔起北臺都市區域政府的主導角色。加上政治對抗性在目前尚無有效的解決之道，臺北市政府乃至於泛藍色彩的北臺都市區域要如何在中央的綠色執政下爭取更多的自主權，其實這是值得各界深思的議題。當然，所謂的治理，必然涉及多重層級間權力移轉與社會衝突的政治過程。因此，如同謝孝昆（2005）所提及，原本許多單純的縣市合作，在政治認同所動員的空間對抗或結盟之下，進而從「地方—地方」的水平爭議，擴大到「中央—北市」間的垂直角力，乃至於激化為「泛藍—泛綠」的全面交火。亦如同藍逸之、李建平（2006）的看法，相對於前述提過的Friedmann（2002）所謂的「準城市國家」觀念，北臺都市區域雖然有其空間形式，但是就治理而言目前只形成了一個功能不全的準城市國家而已—「…在區域內部主導政府地位、合作程度與自主能力上都受到了嚴重的壓制。除都市區域內外部的跨界合作能力因此受到制約外，也使得臺北市朝向世界 / 全球城市、北臺都市區域朝向全球城市區域的發展途徑明顯地遭受壓縮，也缺乏了回應全球經濟挑戰的都市形象與制度基盤」⁷⁹。

伍、總結：不會只是個空間規劃的問題

回應著亞太區域的全球化過程，全球城市區域的浮現也正衝擊著這裡的建成環境。同時，面對全球經濟去領土化的壓力，亞太區域各經濟體莫不嘗試以跨界區域整合的再領土化策略以回應之。當然，雖然有別於歐盟乃至於NAFTA的空間整合模式，但是亞太區域在成長三角導向的跨界模式下，去領土化與再領土化的

⁷⁹ 引自藍逸之、李建平，前引書，頁30。

交互作用仍重構著這個區域的跨層級關係。其中的大中華成長三角，上海正挾帶著 2008 北京奧運以及 2010 上海世界博覽會等國際盛會（mega event）的舉辦，以及長三角都市群的華東經濟腹地，提出了「城市，讓生活更美好」（Better City, Better Life）的國際化都市競爭主題；至於香港，則配合泛珠三角九加二的跨界區域合作，在「香港，亞洲國際都會」（Asia's World City, Hong Kong）的都市形象下，企圖以飛龍再生的形象重整為中國華南的門戶⁸⁰。反之，臺北市為首的北臺都市區域在全球化形象的建立上一直有著落差。

缺乏強烈的形象，並不代表著臺北市乃至於北臺都市區域未曾盡過任何「再領土化」的努力。事實上，實際的回應策略是研提了，但是北臺都市區域的再層級化策略卻被弔詭地產生「失能治理」的現象。此現象實為亞太區域中各層級政經結構交互運作下所呈現的制度障礙後果：一方面，在後冷戰時代，亞太區域仍然處於權力集結的國際政治對抗場域中；另一方面，由於臺灣的地緣位置與歷史因素，加上處於中美日三邊的角力場域，地緣政治潛在的不穩定性造成臺北為核心的北臺都市區域對外跨界連結困難。其次，1990 年代後期至今的國家與臺北市關係因政黨立場不同而惡化，對該都市區域的再層級化能力也有所制約。在臺北市完全落實地方自治（開放市長直選）以前，臺北市對外部世界市場的接合完全係由發展型國家回應國際分工與亞太區域經濟重整的出口導向策略所引導；在 1994 年以後，雖然獲得了更大的自主性，臺北市本身也積極營造全球化的都市發展策略，然而由於此一時期國族認同轉向所導致的兩岸緊縮，使得臺北—上海之間的連結無法建立，因此制約了這個都市區域的發展潛能。至於當前藍綠陣營政黨間的對抗，使得中央—地方（臺北）以及北臺區域內部呈現的對立狀態，也直接導致北臺都市區域在治理上無法展現績效。亦即，標榜著不同意識型態的時空集團在這個地緣政經架構中彼此不斷交互摩擦，無法透過彼此妥協與讓步來重整國族空間與都市區域的多層級府際權力關係，因而無法產生一套穩定的制度基盤，讓臺北市乃至於北臺都市區域在跨界時空接合壓力下塑造重新定著的地理場域。

透過本文層級的空間關係分析顯示，臺北市曾經有著成為亞太區域重要世界

⁸⁰ 參見上海市政府世界博覽會網站：<http://www.expo2010china.com/expo/chinese/sbdt/index.html>及香港品牌形象網站：<http://www.brandhk.gov.hk/brandhk/index.htm>

/ 全球城市的潛力，而北臺都市區域也是應當作為引導臺灣搶佔亞太區域分工的重要基地；然而，在當前國家策略與北臺區域間的矛盾之下，顯然空間規劃活動僅能附屬在政治操作的意識形態下被犧牲。因此，如何化解過度損耗成本的政治對抗、開啓兩岸空間經濟連結的直接開放性⁸¹、並賦予北臺區域跨界治理上更多的能力，才是這個課題中關鍵的關鍵。如果無法自這個迷思中走出，各種整合性的跨界空間規劃活動立意雖好，卻也僅是一個不切實際的想法。當然，由於本文目前重點主要在側重在透過空間再層級化的社會空間衝突過程，嘗試解釋並分析以臺北市為首的北臺都市區域在兩岸關係、國家對抗及地方政治衝突等地緣政經張力下，所交織構成的都市區域「失能治理」的現象。目前北臺區域自 2005 年底縣市首長選舉之後雖然已呈現一片「藍天」之勢，但是在中央甚至南部綠色都市區域聯盟（高高屏聯盟）的夾擊下，其實前景也未必樂觀。因此，如何為北臺都市區域的治理尋求一條出路，研提可行的策略建議，這是一個未來值得深思的議題。囿於研究時程及篇幅，本文在此尚無法一併提出討論，則留待後續進行深度探討。

參考文獻

大紀元新聞，2006/3/11，〈周錫璋：臺北縣市合作，爭取主辦 2010 東亞運〉。
<http://www.epochtimes.com/b5/6/3/11/n1251368.htm>

中央日報，2004/1/13，北臺區域論壇蘇貞昌拒參加。
<http://www.cdn.com.tw/daily/2004/01/13/text/930113a5.htm>

中華人民共和國香港特別行政區政府香港品牌形象網站：
<http://www.brandhk.gov.hk/brandhk/index.htm>

⁸¹ 關於兩岸跨界的產業經貿鏈結，事實上本文所提到的臺北內湖科學園區及新竹科學園區，其IT產業與長三角的IT產業鏈（甚至連結美國矽谷）有密切的關聯性。然而，本文必須在此附帶說明的是，回歸到本文第三大節所提及的諸多投資限制，乃至於一切對大陸投資或是實質流通都必須依靠香港進行「第三地」之轉進，因此實質上功能仍然受限（亦可參見金家禾，〈臺北產業結構變遷與其世界城市功能發展之限制〉，《地理學報》，第三十四期，2003年（12月），頁33-35）。如能突破這些障礙，未來的發展與投資強度不比現在更差。此外，本文主要強調的許多城際連結包括了正式的城市對城市合作以及策略聯盟，也就是本文第二節所提到的所謂的「準城市國家」，亦即，城市具有作為集體行動者（collective actor）的角色。以此來看目前北臺跨層級的制度障礙，相較於上海、香港或新加坡等跨界區域的龍頭，其治理功能確實受限了。當然，從產業鏈去觀察跨界區域的形成，確實是經濟地理乃至於地緣政治經濟上一個有趣的研究方向；囿於篇幅，這方面議題留待後續為之。

中華人民共和國上海市政府世界博覽會網站：

<http://www.expo2010china.com/expo/chinese/sbdt/index.html>

中華民國行政院陸委會網站：<http://www.mac.gov.tw/>

中華民國住宅學會，2000，《修訂臺北縣綜合發展計畫》，臺北：臺北縣政府。

中華民國經濟部國貿局網站：<http://cweb.trade.gov.tw/default.asp>

王振寰，1996，《誰統治臺灣？轉型中的國家機器與權力結構》，臺北：巨流。

王振寰，2002，〈東亞世界城市的不同途徑：漢城與臺北〉，《臺灣社會研究季刊》，第四卷，頁 785-139。

李永展、藍逸之、莊翰華，2005，〈全球經濟變遷、發展型國家與臺灣城鄉規劃重探—都市企業主義適用性的地理探查及其治理危機〉，《地理學報》，第四十期，頁 69-97。

林德福，2003，《全球經濟中浮現的北臺都會區域—後進者越界生產網絡與空間結構轉化之研究》，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文。

林德福、劉昭吟，2004，〈全球經濟中的新空間形式—北臺都會區域的歷史性浮現〉，《國立臺灣大學建築與城鄉研究學報》，第十二期，頁 19-44。

永奕不動產顧問有限公司，2004，《修訂臺北市綜合發展計畫—北臺區域分工合作之空間發展定位與策略規劃》，臺北：臺北市府都市發展局。

永奕不動產顧問有限公司，2006，《修訂臺北市綜合發展計畫—從北臺區域整合發展研擬臺北市都市發展願景暨鄰近城市合作方案》，臺北：臺北市府都市發展局。

金家禾，1999，〈邁向世界都市之臺北都會區產業結構與空間分佈變遷〉，《都市與計劃》，第二十六卷第二期，頁 95-112。

金家禾，2000，〈臺北邁向世界都市發展之產業用地政策檢討〉，《土地科學學報》，創刊號，頁 1-22。

金家禾，2003，〈臺北產業結構變遷與其世界城市功能發展之限制〉，《地理學報》，第三十四期，頁 19-36。

英國 BBC 中文網線上新聞，2001/1/10，〈上海臺北兩地同意加強交流〉。
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_1110000/newsid_1110000/1110041.stm

英國 BBC 中文網線上新聞，2001/2/11，〈臺北市長馬英九訪問香港〉。
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_1160000/newsid_1164600/1164640.stm

東森新聞報，2004/1/12，〈合組北臺區域政府？北縣府指北市不應挑撥縣市民感情〉。
<http://www.ettv.com.tw/2004/01/12/330-1571717.htm>

東森新聞報，2006/1/13，〈北臺區域合作發展、八縣市首長共同宣言推動發展〉。
<http://www.ettoday.com/2006/01/13/329-1893847.htm>

周志龍，1997，〈資本主義全球化過程中的臺灣都市及區域發展之結構變遷〉，《法商學報》，第三十三期，頁 1-45。

周志龍，2001，〈臺灣國土經營管理制度結構變遷〉，《人文及社會科學集刊》，第十三卷第一期，頁 124-126。

周志龍，2003，〈後工業臺北多核心的空間結構化及其治理的政治學〉，《地理學報》，第三十四期，頁 1-18。

周素卿，2003，〈全球化與新都心的發展—曼哈頓意象下的信義計畫區〉，《地理學報》，第三十四期，頁 41-60。

楊汝萬、沈建法，2005，〈從泛珠三角的誕生看香港的契機〉，楊汝萬、沈建法編，《泛珠三角與香港互動發展》，香港：香港中文大學亞太研究所，頁 243-270。

夏鑄九，1993，〈全球經濟再結構過程中的臺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》，臺北：業強，頁 53-94。

夏鑄九、劉昭吟，2003，〈全球網絡中的都會區域與城市—北臺都會區域與臺北市的個案〉，《城市與設計學報》，第十五、十六期，頁 39-58。

謝孝昆，2005，《臺北都會區治理的制度障礙—政府間合作關係之研究》，臺北：國立臺北大學都市計劃研究所碩士論文。

藍逸之、李建平，2006，〈城際合作的時空落差及其制度障礙的地理：北臺都市區域在亞太地區形成的畸形準城市國家〉，《中國城市與區域研究中心 Occasional Paper》，No. 68，香港：香港浸會大學中國城市與區域研究中心。

孫義崇，1988，〈臺灣的區域空間政策〉，《臺灣社會研究季刊》，第一卷第二/三期，頁 33-96。

張景森，1993a，《臺灣的都市計畫（1895-1988）》，臺北：業強。

張景森，1993b，〈地方政府、民眾組織與地方計畫：九〇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》，臺北：業強，頁 159-176。

臺北市政府都市發展局網站：<http://www.planning.taipei.gov.tw/>

臺灣大學建築與城鄉研究所，1993，《臺北縣綜合發展計畫》，臺北：臺北縣政府。

臺灣大學建築與城鄉研究所，2003，《全球化臺北—修訂臺北市綜合發展計畫—全球化趨勢下臺北市空間發展目標與策略研訂》，臺北：臺北市政府都市發展局。

華夏經緯網，2005/1/14，〈臺擬開放大陸資金去臺投資卻定「三不」設防〉。（原為香港鳳凰衛視 2004/11/7 新聞）<http://www.huaxia.com/zt/sw/2004-117/2005/00280391.html>

Ache, P., 2000, "Vision and Creativity: Challenge for City-Regions", *Futures*, 32: 435-449.

- Beaverstock, J. V., R. G. Smith and P. J. Taylor, 1999, "A Roster of World Cities", *Cities*, 16(6): 445-458.
- Blatter, J., 2004, "From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3): 530-548.
- Borja, J. and M. Castells, 1997, *Local and Global*, UNCHS, London.
- Brenner N, 1997, "State territorial restructuring and the production of spatial scale: urban and regional planning in the FRG 1960-1990", *Political Geography*, 16, 273-306.
- Brenner N, 1998, "Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe", *Review of International Political Economy*, 5(1): 1-37.
- Brenner, N., 1999, "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, 36(3): 431-451.
- Brenner, N., 2001, "The Limits to Scale? Methodological Reflection on Scalar Structure", *Progress in Human Geography*, 25(4): 591-614.
- Brenner, N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, NY.
- Bunell, T., 1999, "From Above and Below: The Petronas Twin Tower and/in Contesting Visions of Development in Contemporary Malaysia", *Singapore Journal of Tropical Geography*, 20(1): 1-23.
- Castells, M., 1989, *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Blackwell, Oxford.
- Douglass, M., 1995, "Global Interdependence and Urbanization: Planning for the Bangkok Mega-Urban Region", in T. G. McGee and Ira M. Robinson (Eds.), *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*, pp. 45-77, UBC Press, Vancouver.
- 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.
- Douglass, M., 2002, "From Global Intercity Competition to Cooperation for Livable Cities and Economic Resilience in Pacific Asia", *Environment & Urbanization*, 14(1): 53-68.
- Faludi A., 2002, *European Spatial Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Friedmann, J. and Goetz Wolff, 1982, "World City Formation: An Agenda for Research and Action", *International Journal for Urban and Regional Research*, 6(3): 309-344.
- Friedmann, J., 1986, "The World City Hypothesis", *Development and Change*, 17(1): 69-83.
- Friedmann, J., 1995, "Where We Stand: a Decade of World City Research", in P. L. Knox and Peter J. Taylor (Eds.), *World Cities in a World System*, pp. 21-47, Cambridge University Press, Cambridge.

- Friedmann, J., 1998, "World City Futures: The Role of Urban and Regional Policies in the Asia-Pacific Region", in Yue-Man Yeung (Eds.), *Urban Development in Asia: Retrospect and Prospect*, pp. 25-54, The Chinese University of Hong Kong, Hong Kong.
- Friedmann, J., 2002, *The Prospect of Cities*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Fujita, K., 2003, "Neo-industrial Tokyo: Urban Development and Globalisation in Japan's State-centred Developmental Capitalism", *Urban Studies*, 40(2): 249-281.
- Giddens, A., 2005, "The Globalizing of Modernity", in David Held and Anthony G. McGrew (Eds.), *Global Transformation Reader*, pp. 60-66, Polity, London.
- Ginsberg, N., Bruce Koppel, T.G. McGee (Eds.), 1991, *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, Hawaii University Press, Honolulu.
- Hall, P., 1966, *The World Cities*, McGraw-Hill, NY.
- Harvey, D., 1989, *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Oxford.
- Hill, R. C. and J. W. Kim, 2000, "Global Cities and Developmental States: New York, Tokyo and Seoul", *Urban Studies*, 37(12): 2167-2195.
- Jessop, B., and Ngai-Ling Sum, 2000, "An Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies in and for Interurban Competition", *Urban Studies*, 37(12): 2287-2313.
- Jessop, B., 2002 a, *The Future of Capitalist State*, Polity, London.
- Jessop, B., 2002 b, "The Political Economy of Scale", in M. Perkmann and Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, pp. 25-49, Palgrave, London.
- Jou, Sue-Ching, 2005, "Domestic Politics in Urban Image Creation: Xinyi as the 'Manhattan of Taipei' ", in Kowk, R.Y-W. (Ed.), *Globalizing Taipei: The Political Economy of Spatial Development*, pp. 120-140, Routledge, NY.
- Knox, P., and P. J. Taylor (Eds.), 1995, *World Cities in a World-System*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kong, L., 2000, "Cultural Policy in Singapore: Negotiating Economic and Socio-cultural Agendas", *Geoforum*, 31: 409-424.
- Kowk, R. Y-H., 2005, "Globalization and the South China Triangle: The Taipei, Hong Kong and Shanghai Networking", *Proceeding of Rediscovering Geography*, pp. 329-330, Department of Geography and Environmental Resources, National Taiwan University, Taipei.
- Kowk, R.Y-W. (Ed.), 2005, *Globalizing Taipei: The Political Economy of Spatial Development*, Routledge, NY.
- Kowk, R.Y-W., and Jinn-Yuh Hsu, 2005, "Asia Dragons, South China Growth Triangle, Developmental Governance and Globalizing Taipei", in Kowk, R.Y-W. (Ed.), *Globalizing Taipei: The Political Economy of Spatial Development*, pp. 1-15, Routledge, NY.

- Krätke, S., 2002, "Cross-Border Cooperation and Regional Development in the German-Polish Border Area", in M. Perkmann and Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, pp. 125-150, Palgrave, London.
- Lambregts, B., and Wil Zonneveld, 2003, *Polynuclear Urban regions and the Transnational Dimension of Spatial Planning: Proposals for Multi-scalar Planning in North West Europe*, Delft University Press, Delft.
- Lee, Tsao Yuan, 1995, "The Johor-Singapore-Riau Growth Triangle: The Effect of Economic Integration", in T. G. McGee and Ira M. Robinson (Eds.), *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*, pp. 269-281, UBC Press, Vancouver.
- Leitner, H., 2004, "The Politics of Scale and Networks of Spatial Connectivity: Transnational Interurban Networks and the Rescaling of Political Governance in Europe", in Eric Sheppard and Robert B. McMaster (Eds.), *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method*, pp. 236-255, Blackwell, Malden.
- Lo, F., and Peter J. Marcotullio, 2000, "Globalisation and Urban Transformations in the Asia-Pacific Region: A Review", *Urban Studies*, 37(1): 77-111.
- Macleod, G., and Mark Goodwin, 1999, "Space, Scale and State Strategy: Rethink Urban and Regional Governance", *Progress in Human Geography*, 23(4): 503-527.
- Macleod, S., and T. G. McGee, 1996, "The Singapore-Johor-Riau Growth Triangle: An Emerging Extended Metropolitan Region", in Fu-chen Lo and Yue-man Yeung (Eds.), *Emerging World Cities in Pacific Asia*, pp. 417-464, The UNU Press, Tokyo.
- McGee, T. G., and Ira M. Robinson (Eds.), 1995, *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*, UBC Press, Vancouver.
- Newman, P. and A. Thornley, 2005, *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*, Palgrave, NY.
- Ng, Mee Kam, and Peter Hills, 2003, "World Cities or Great Cities? A Comparative Study of Five Asian Metropolises", *Cities*, 20(3): 151-165.
- Ohmae, K., 2001, "How to Invite Prosperity from the Global Economy in to a Region", in Allen J. Scott (Ed.), *Global City-Region: Trend, Theory, Policy*, pp. 33-43, Oxford University Press, Oxford.
- Parsonage, J., 1992, "Southeast Asia's 'Growth Triangle': A Subregional Response to Global Transformation", *Journal of Urban and Regional Research*, 16(2): 307-317.
- Perkman M., 2003, "Cross-Border Regions in Europe – Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation", *European Urban and Regional Studies*, 10(2): 153-171.
- Rimmer, P. J., 1994, "Regional Economic Integration in Pacific Asia", *Environment and Planning A*, 26: 1731-1759.
- Saito, A., 2003, "Global City Formation in a Capitalist Developmental State: Tokyo and the Waterfront Sub- centre Project", *Urban Studies*, 40(2): 283-308.

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

Sassen, S., 2001, "Global Cities and Global City-Regions: A Comparison", in Allen J. Scott (Ed.), *Global City-Region: Trend, Theory, Policy*, pp. 78-95, Oxford University Press, Oxford.

Scott, A. J., John Agnew, Edward W. Soja and Micheal Storper, 2001, "Global City-Regions", in Allen J. Scott (Ed.), *Global City-Region: Trend, Theory, Policy*, pp. 11-32, Oxford University Press, Oxford.

Scott, A. J., 2001, "Introduction", in Allen J. Scott (Ed.), *Global City-Region: Trend, Theory, Policy*, pp. 1-10, Oxford University Press, Oxford.

Shen, J., 2004 a, "Space, Scale and the State: Reorganizing Urban Space in China", *Occasional Paper in the Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies*, The Chinese University of Hong Kong, Hong Kong.

Shen, J., 2004 b, "Cross-border Urban Governance in Hong Kong: The Role of State in a Globalizing City-Region", *The Professional Geographer*, 56(4): 530-543.

Short, J. R., and Y-H. Kim, 1999, *Globalization and the City*, Longman, Harlow.

Short, J. R., 2004, *Global Metropolitan: Globalizing Cities in a Capitalist World*, Routledge, London.

Sum, Ngai-Ling, 1999, "Rethinking Globalization: Rearticulating the Spatial Scales and Temporal Horizons of Trans-border Space", in K. Olds, et al. (eds), *Globalization in the Asia Pacific*, London: Routledge, 129-146.

Sum, Ngai-Ling, 2001, "The Temporal-Spatial Approach on Cross-Border Subregions: Time-Space Envelopes and Governance", in Glenn Drover, Graham Johnson, and Julia Tao Lai Po-wah (Eds.), *Regionalism and Subregionalism in East Asia: The Dynamics of China*, pp. 29-44, NOVA, NY.

Sum, Ngai-Ling, 2002 a, "Globalization, Regionalization and Cross-Border Modes of Growth in East Asia: The (Re)Constitution of Time-Space Governance", in M. Perkmann and Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, pp. 50-76, Palgrave, London.

Sum, Ngai-Ling, 2002 b, "Rearticulation of Spatial Scales and Temporal Horizons of a Cross-border Mode of Growth: The (Re) Making of 'Greater China' ", in M. Perkmann and Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, pp.151-175, Palgrave, London.

Taylor, P. J. and Colin Flint, 2000, *Political Geography: World Economy, Nation-state, and Locality*, Prentice Hall, Harlow.

Wang, C-H., 2003, "Taipei as a Global City: A Theoretical and Empirical Examination", *Urban Studies*, 40(2): 309-334.

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.

Yeoh, B. S. A., 1999, “Global/globalizing Cities”, *Progress in Human Geography*, 23(4): 607-616.

Yeung, Y-M, 2000, *Globalization and Networked Societies: Urban-Regional Change in Pacific Asia*, Hawaii University Press, Honolulu.

The De-capacitated Spatial Governance and Its Temporal-spatial Rescaling Barrier: The Northern Taiwan Urban-region and State in the Pacific-Asia Geo-political Economy

I-Chih Lan⁺, Chien-Ping Lee⁺⁺

Abstract

Owing to the impact of globalization, the mega urban-regions in Pacific-Asia have been gradually emerged as well as have generated the problems of cross-border governance. Under the circumstances, the globalizing regional division of labor and cross-border governance inevitably impact on the development of northern Taiwan urban-region (NTUR). The paper, through conceptualizing the politics of scale, takes account of the policy evolution of global strategies from Taipei to NTUR and its effect of inter-scalar interaction and conflict under its context of geo-political economy. The paper, based on the analysis of relativization of scale, shows that Taipei has the potential to be an important world/global city in Pacific-Asia and the NTUR should be the power base introducing Taiwan to position itself in the system of Pacific-Asia regional division of labor. However, it is apparent that the activities of spatial planning, just subsumed to the ideology of political manipulation, are sacrificed because of the contestation between state and NTUR. Therefore, except to achieving spatial planning and physical development, how to reconcile the struggle of geo-political economy across multi-scales will be the greatest challenge to solve the de-capacitated governance in NTUR in the

⁺ Department of Real Estate, National University of Singapore, Republik Singapura; Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University, Taiwan ROC.

⁺⁺ Department of Geography, National Chang-hua University of Education, Chang-hua, Taiwan ROC.

future.

Keywords: politics of scale, cross-border region, temporal-spatial rescaling, geo-political economy, urban-region, institutional dysfunction

