世界城市與台灣城市治理的視野

●李謁政／國立雲林科技大學文化資產維護系副教授

●蘇芳誼記錄整理

世界城市之謎—世界城市規劃的關鍵問題

從都市研究的專業角度來看，大多數是以人口統計、土地開發作為切入點，探討有關城市治理與發展的問題。不過，個人擬提出另一種不同的觀察角度，來探討世界城市的發展與台灣城市治理，希望有助於大家瞭解應該要做什麼努力，來幫助自己的社會、城市與國家的未來有更好的發展。

在我們開始探討之前，有一個基本的概念要先釐清，什麼叫做「世界城市」（Global City）？基本上，學術界對於「世界城市」的定義與聯合國的看法有一點點的落差。1990年代Saskia Sassen博士曾出版一本著作 The Global City: New York, London, Tokyo，她認為稱得上世界城市的僅有紐約、倫敦與東京三個城市而已。該書出版上市之後，引起很多不同意見的辯論，有的人質疑難道世界上只有這三個世界城市嗎？也有人出來挑戰主張東京根本不算是一個世界城市等等。雖然很多人對於所謂世界城市的界定有很多不同的意見與看法，但是有一件事卻必須承認，全世界的每一個國家、社會與都市皆因為「全球化」（Globalization）的出現產生很大的變化。在資本主義之下的社會與經濟的發展，因為利用新的技術、新的交通模式、新的資訊交流的模式，導致全世界流通資金、產品與人員的流通速度非常快速，特別是在歐、美國家極力提倡去除貿易障礙的理念下，各項有形無形的貿易障礙一一被排除，全世界每一個人與社會，都因為這個全球化的潮流而受到或大或小的影響。

區域首要城市及全球化城市之辯

在此提出三個代表性的區域與城市受到哪些影響，而透過這個觀察比較，可以作為我們對於世界城市有另外一種不同層次的意涵：

一、北美城市—都市再生、智慧成長

大家記不記得台灣最早「科學園區」的形成是在什麼時候？新竹科學園區是在1980年代設立，當初主要是因為美國矽谷產業主要生產基地已經無法在美國繼續生存，不得不另外尋求海外生產的替代地點，在這個時空環境之下，因為新竹科學園區的建立，自然成為他們在海外投資設廠的標的，於是他們將技術轉移到台灣，帶動新竹科學園區蓬勃發展的榮景。經過三十年之後，進入二十一世紀，為何台灣經濟不再出現昔日蓬勃發展的動能？主要是因為全球化之後，美國的技術移轉已經不再限定在台灣，而是全世界到處跑，不論是中國、印度與東南亞各國都可見到他們承接美國技術移轉的痕跡，導致台灣發展的動能受到影響。直到如今，台灣發展陷入停滯的現象，就是因為台灣自己還沒找到足以帶動整體發展的動能。

反觀美國出現產業大量外移的潮流時，美國社會連帶受到影響，隨著工作機會的不斷流失，許多人因此而失去工作，導致原本的核心都市區逐漸走向貧民化。因此，這一、二十年以來，美國社會極力提倡都市再生，非常強調「智慧成長」的理念，作為未來都市發展的基礎。

二、歐洲「城市區域」—多元中心（中型城市體系）、智慧城市建構

基本上，大量人口居住的都市在歐洲並不多見，或許是因為特殊的歷史發展，使得歐洲大多是中小型的都市型態，避免出現資源配置錯誤的現象，資源分配需顧及不同城市的發展需要，因此歐洲展現在外的是國家多元中心的城市網絡。進入二十一世紀之後，歐洲也非常強調「智慧城市」的理念。

三、亞太城市—泡沫經濟的危機、跳躍式的發展、城市國家與區域競爭

亞太城市的發展特色，在於國家、社會與城市存在緊密的發展模式，有別於美國與歐洲城市的發展模式。在此以歐、美等外來投資者進入亞太地區為例，他們帶動亞太區域的經濟發展，使得製造業成為亞太國家經濟發展的火車頭。製造業雇主為了降低成本以謀求更大的資本利得，排放大量受到污染的氣體、污水與任意丟棄廢棄物，不但製造環境垃圾，也破壞寶貴的自然環境。同時，企業為求利潤極大化，剝削勞工應得的利益與所得，將勞工過勞、超時加班視為家常便飯。資本家獲得的龐大利益，並未分享給員工，當前低薪的現象就是反映資方對勞工剝削的結果。以中國為例，他們為了追求經濟成本，剝削勞工利益的程度更是嚴重，上階層企業管理者與政治統治者口袋內飽飽的，但是下階層辛苦的勞工依舊是苦哈哈。這就是犧牲大多數下階層勞工的利益，來成就少數的企業或國家特定部門成長發展的表現。

亞太地區以製造業為主的發展的型態，出口產品所獲得的外匯收入，國內因為欠缺適當的投資管道，以致於熱錢四處流竄，再加上政治人物透過都市計畫，配合進行房地產的操作，熱錢大量流入房地產市場，出現跳躍式的成長。大量投資客進入房地產市場

買賣，不斷墊高土地的成本，短期房地產交易的熱絡景象，並無助於延續經濟發展的榮景，等到國內經濟動能不足時，經濟泡沫化自然出現。以日本經濟為例，近二十年來因為經濟泡沫化的衝擊，遲遲未見起色。另外，香港是一個資本主義的社會，只要出現經濟泡沫化房地產就大跌，香港人因為投資房地產而破產者不在少數。反觀台灣並未如香港一樣出現房地產大跌的現象，乃是因為政府竭盡所能避免房地產崩盤，避免拖累台灣經濟的發展。儘管經濟泡沫化不是件好事情，但是政府用國家預算維持房地產市場的穩定也不是好事情。

世界城市對台灣城市的視野拓展

我們如果理解全球化的發展走向，且在探討全球化下的世界城市過程中，慢慢會發現這絕對不是單靠一個城市，可以作為整個國家發展的主要動力。換句話說，假使台灣想要尋求發展，絕對無法依賴一個台北市就可以達成。事實上，台北市是台灣最重要的政治與經濟的中心，想要整個國家掉頭做一番調整，可能性小之又小。反觀，無論是美國或者是歐洲，特別是在歐洲存在著所謂的「城市區域」（city region），在一個城市區域中存在各種不同的城市，他們彼此之間存在著互補的關係，進而同一城市區域透過合作可以一致對外，產生城市發展的競爭力，這是一種全新的都市發展模式。

區域經濟的全球化、國家及其文化重塑、以城市競爭為核心的治理

假使我們願意接受上述這樣的發展模式，再回顧數年之前，馬英九政府計劃推動國土重劃的政策，最後結果竟是台灣成立六都（直轄市），顯然我們的國家在這方面是做錯了。事實上，台灣並不需要六都，根據區域政府的規劃，且強調在地政府的組成必須具備競爭力，同時不會造成國家資源的錯誤配置。只要分北、中與南三區各設立一都，然後再加上兩區（原住民自治區與台灣東區）就夠。北台所涵蓋的面積將宜蘭納入，從基隆、新北、台北、桃園到新竹為止。中台則從苗栗開始、台中、彰化、南投、雲林到嘉義縣（市）止。南台則從台南、高雄、屏東，再納入部分台東。至於，宜蘭以南到台東以北的部分則是台灣東區。

從區域政府的規劃來看，資源的妥適配置往往攸關城市競爭力的高低。例如：高雄本身有港口，台南也想設立港口；高雄有機場，台南也想蓋機場，同一個區域出現相同的建設，則出現國家資源錯置的現象。但是，台北有港口，台中也想有港口，因為是兩個不同的區域，所以不會出現資源的錯置。由於，台灣本身的資源相當有限，如何做到有效的配置，就必須在整體的國土計畫與政府層級的改造上作出決定。例如：將現在的台南市與高雄市進行合併，組成一個區域政府，可以解決不少城市治理與資源分配的問題。

接下來，我們可以想像一個問題—「為何台中不能有一個像台北一樣的捷運網

絡？」或許有人會說，在台中蓋捷運網路可能會出現虧損！這是真的嗎？難道台北捷運真的是會賺錢的金雞母嗎？如果將台北捷運所有的建造成本再加上每年的折舊率，兩者加起來之後，我相信台北捷運根本還未達損益兩平點，仍然需要政府的補貼。

為何中台與南台不能與台北一樣有捷運網絡呢？興建捷運網絡的主要目標是讓在區域內的所有發展得到一個流動的平權，這算是一種交通平權的象徵，美國社會的交通平權象徵則是每個人都可以開車上路。在台灣只要每一個人在他所住的區域範圍內，可以快速的流動享受到捷運網絡帶來的便利，就算是達到民主的平權。在此補充說明，建立捷運網絡並不是每一項都需要花大錢，也可以捷運配合輕軌等其他不同的方式，組成一個便捷的交通網絡即可。相信在區域城市的規劃下，未來這一類的軌道技術，將會愈來愈成熟，若再加上智慧城市的技術規劃，北、中、南各有一套自己的捷運網絡，台灣會愈來愈好。然而，目前的發展態勢，卻是政府表態期待台中與高雄暫時不要主張要興建捷運，這是開倒車的作法並不足取。

假使區域政府的組成問題獲得解決，政府本身也知道如何進行組織改造，交通平權的問題也確實解決之後，接下來有三個議題必須在區域政府中徹底落實，作為提升各區域政府競爭力的基礎。

一、社會住宅

社會住宅是社會福利的安全瓣，它長期提供某一部分人不需要將自己每個月的收入，挪出50%到60%的金錢，投入於解決居住的問題。當我們想要推動一個重要的政策議題時，如果遭受到極大的阻力，代表它就是最大的弊病，更需要我們一起努力讓他通過。試問，台北推動社會住宅成功過嗎？台中提出社會住宅的政策成功嗎？事實上，台灣社會各地皆需要社會住宅，但是為什麼推不動，因為到處都有既得利益者的反對與抵制，造成政策窒礙難行。假使我們發現類似這樣的事情發生，代表這件事情本身更需要大家的關注，讓這件事情通過。再強調一次社會住宅是社會福利的安全瓣，它長期提供某一部分人不需要將自己每個月的收入，挪出50%到60%的金錢，投入於解決居住的問題。

二、在地文化的形成

台灣社會各地其實各有不同的特色，來自不同地方的人展現在外的氣質也有所不同。在此所謂的氣質，不是人品高級或低級的意思，而是每個人的狀態並不相同。僅僅是「引擎」這個名詞，有的人會用普通話說，有的人會用engine表達，也有日語エンジン（Enjin）的說法。顯然，不同的在地文化，會產生不同在地文化的動能。台灣已有四百年的發展歷史，我們的前輩們在這塊土地上所做的貢獻，我們應該有能力好好地保存與重視台灣本地的文化資產。把這種在地文化與文化資產好好地利用，結合成為每一個在地自己主要的特色，並作自我認同最大的基礎。

三、談到城市的發展，必須先從人口的流動先談起

目前居住在地球的總人口數超過六十億，假使地球上人類的總數不斷地增加，相信還不到一百億人，整個地球就會崩潰。目前全球氣候的劇烈變遷，已經讓我們受不了了，任何一個地方假使突然間急遽下起三千釐米的雨量，雖然一定會發生災難，但是如果能夠有妥善進行河川治理，相信可以減少災害的損失。過去政府採取錯誤的河川治理模式，不斷地將河川進行水泥化，這是一種治標不治本的作法，為了因應極端氣候的變化，勢必要提出一個全新的治理模式，雖然最後的結果都會帶來災難，但是只要做好河川的治理，讓所有的土地可以發揮留存水的功能，排水不會集中在某一個特定的地方，相信透過城市內的河川區域治理，可以讓災害降到最低。◆