

都市競爭力、都市再生與鉅型開發：大臺北都市區域治理的觀點 Urban Competitiveness, Urban Regeneration, and Mega-Project: A Perspective of Urban-Regional Governance in Greater Taipei

藍逸之 (Cassidy I-Chih Lan)¹

¹ PhD graduate student, Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University, Taipei, Taiwan
ROC

Corresponding author: yichilan@gmail.com

Abstract

近年來亞太都市發展受到全球化與都市化的交互刺激後，在空間形式上日漸強調城市與周邊鄰近縣市緊密整合的「都市區域」也開始逐漸浮現，以便於創造區域尺度的跨界合作及集體競爭力。另一方面，隨著亞太區域化與全球化的互動，亞太都市跨界不動產投資、鉅型開發及老舊城區的再生已經成為塑造都市競爭力的重要來源。在此一背景下，本文嘗試結合都市競爭力、都市再生與民間不動產開發的概念，討論彼此間的相互影響與其引導都市區域邁向和諧治理的重要性。為了進一步釐清以上概念間的關聯性，本文透過跨界都市區域治理的角度，以大臺北都會區（臺北市、臺北縣、基隆市，簡稱北北基）的空間分工、都市更新重點方案及當前北臺灣跨界治理整合的機制為個案進行討論，分析目前重點方案對於帶動大臺北都會區內三縣市集體競爭力、活化不動產開發市場與促成跨界都市再生合作的可行性，以及政策推行上未來的主要挑戰。

Keywords: 都市競爭力 (urban competitiveness)、都市更新與再生 (urban redevelopment and regeneration)、鉅型開發 (mega-project)、都市區域治理 (urban-regional governance)

導論

由於全球化與區域化交互運作的結果，近年來亞太都市發展呈現的城際競爭與功能型城市體系 (functional city system) 已經不斷對於亞太跨界都市網絡進行再結構 (Lo and Marcotullio, 2000)。在 1990 年代末期城際競爭的現象日漸激化的背景下，都市間的功能互補與區域分工亦於亞太都市發展經驗中呈現。因此，當西方文獻中大量討論著全球城市區域 (global city-region) 的空間型式時，以數個地理上鄰近都市共同構成所謂的鉅型都市區域 (mega urban-region) (Douglass, 2000; Yeung, 2000)，已經在亞太的都市發展文獻中進行大量的討論。在都市發展政策上，透過都市區域為尺度推動的跨界治理 (cross-border governance) 亦同樣開始受到注目，以都市區域內的城鎮共同進行合作，求取空間發展上的「集體競爭力」 (collective competitiveness)，亦逐漸於政策上開始被實踐。

另一方面，就都市競爭主題而言，如何透過各種跨界投資帶動都市土地開發，藉以活絡不動產市場並且創造新產業活動空間，這是當前都市治理過程中同樣必須面對的重要議題。換言之，有潛力及吸引力的不動產市場以及土地開發量能實為創造都市競爭力的實質來源之一 (D'Arcy and Keogh, 1999)。在此背景下，亞太區域的許多重要的都市為了吸引全球化帶來的外資以及先進產業近駐，莫不競相以公私協力模式共同推動鉅型開發 (mega-project) 作為政策主軸，企圖藉由地區營造 (place-making) 模式帶動整體都市再生策略，以舊都心的再發展來活化都市競爭力。

然而，當這些鉅型開發作為都市再生及不動產市場波及效應的重要「熱區」 (hot-zones) 時，是否可能透過跨縣市的合作模式進行都市區域內部的跨界再生方案的整合，以促進都市網絡的節點相互串連成塑造集體競爭力的介面，其實有賴於深入討論。在都市區域治理的角度中，若要以都市再生策略落實跨縣市的集體都市競爭力目標，其實有賴於將都市競爭力、都市再生與鉅型開發彼此之間的關係進行討論與釐清，並且以整體都市區域的尺度來檢視其政策與制度之問題，方能使得這些彼此相關的治理議程能夠有效地被實踐。

因此，本文接下來主要分成四個部份來加以討論以上的問題：其一，簡短地回顧都市競爭力及都市再生間的關係，並且討論鉅型開發導向的都市再生對於都市治理過程中參與的公、私部門之間的意義為何；其二，本文透過跨界都市區域治理的角度，以大臺北都會區（臺北市、臺北縣、基隆市，簡稱北北基）的空間分工、都市更新重點方案及當前北臺灣跨界治理整合的機制進行討論；其

三，分析目前作為大臺北都市再生重點的鉅型開發，對於帶動大臺北都會區三縣市集體競爭力、活化不動產開發市場與促成跨界都市再生合作的重要課題；最後，簡單總評未來挑戰。

理論回顧

一、都市競爭力與都市再生

(一) 都市競爭力

在討論都市競爭力時，首先必須先討論一個有趣的問題：「都市間是否會進行競爭？」在 Krugman (1996) 所提出的經典文獻—「了解競爭力爭論的意義」(Making sense of competitiveness debate) 一文中否定了都市間存在競爭的現象，他認為當代許多產官學界大量討論國家或是區域競爭力的主流討論僅是早年重商主義者過時的看法，真正競爭的主體其實是廠商，強調國家競爭力這種概念其實是對國際經濟理論的誤解。在自由貿易構成的比較利益基礎 (comparative advantage) 下，國家或區域間的分工會自然成型，因此並不具有競爭的現象。

引申此一觀點到都市發展上，反對存在都市競爭力的看法便是：城市祇是廠商或企業家競爭的場所而已，城市開發出來的資產集合 (asset set) 並不會有助於廠商間的競爭，因為廠商間的競爭是根據成本效率、創新、行銷及其他廠商內部的要素。頂多，地區的區位屬性是影響廠商競爭成功的基本要求或必須條件 (necessary condition)，但不是充要條件 (sufficient condition) (Lever and Turok, 1999)。換言之，以 Krugman (1996) 的思維出發，競爭力僅是廠商的屬性，而不是城市、區域、國家或大陸的屬性 (Begg, 1999)。

然而，支持都市競爭力的論點仍然在許多文獻中進行討論。例如，Begg (1999) 便提出兩項論點來反證 Krugman 的論述：其一，資源利用的問題—如果任何經濟體中存有無益的生產要素，那是完全無法促進效能的。因此專業化或許有其意義存在，但是如果它對於發展量能具有限制性，那反而會造成發展績效的減損。其二，制度的問題—若從最廣義的制度面向來看，不僅廠商是一種生產性資產組成的可具有競爭性的生產單元，國家、區域或城市同樣也可視為資產的集合，因此以一束資產的形式來討論其競爭力，仍是合理的。

此外，就國家理論者的觀點而言，在全球化的壓力下，國家對領土內的治理能力已受到「空洞化」(hollowing-out) 的影響而產生跨層級的移轉，其中城市層級便是此一「再層級化」(rescaling) 過程中重要的競爭實體。換言之，國家理論者的觀點主張，一個城市如同廠商一般，同樣可以透過各種企業型的策略進行競爭，也就是所謂的企業型城市 (entrepreneurial city) 的都市治理模式 (Jessop, 2002)。其理論重點有二個層面：其一，有別於傳統李嘉圖學派的經濟成本面的競爭策略，企業型城市治理模式強調結構性/系統性競爭策略，認為都市競爭力的來源不僅是來自於經濟層面，非經濟層面 (如文化、社會因素) 的影響因素才是能夠維持強勢競爭力的要件。其二，都市競爭策略在空間觀點上強調全球都市化而非全球地方化。前者指涉地區為主 (place-based) 的策略，藉著強化地區競爭優勢以擷取某些流動資本；後者則指涉經濟地理概念中廠商或是部門為主 (sector-based) 的策略，僅是強調跨國企業如何利用地方差異發展不同地域間的產業空間分工。

若都市競爭力的存在是可被支持的想法，進一步須討論何謂競爭力 (competitiveness)？根據 Porter (1998) 對於國家競爭力或是競爭型國家的看法，競爭力其實並沒有一套廣為大眾接受的定義，而國家在追求競爭力的面向上應該務實地洞悉競爭優勢是如何被創造出來並且加以維持。因此，「一個國家經濟的主要目標是為其國民生產高品質並且提升中的生活水準。該能力並非依賴籠統的『競爭力』概念，而是有賴於國家資源隨之被運用的生產力。…在國家層面唯一有意義的競爭力概念就是國家生產力 (national productivity)。生活水準的提升有賴於一國廠商達成高度生產力並隨時增加生產力的量能」(p.6)。根據此一概念衍伸，Begg (1999) 將都市競爭力建構在都市績效的展現上。他認為都市生活環境品質 (quality of life) 與都市競爭力的績效表現 (performance) 其實息息相關，良好的生活環境品質不僅是對於提升都市競爭地位的評比有所幫助，同時也可展現出正面的都市形象提供地區行銷活動主題的設計。他的概念模式主張：「競爭力」的定義在某一層次上，與經濟體的「績效」相等，屬於一種絕對性的衡量；另一方面，又與競爭有關，意指一種比較性的因素，本質上與確保或防衛市場佔有 (market-share) 有關。此外，Begg 對於都市競爭力的複雜架構提出了一個初步的概念模式，競爭力具體之展現乃是反映在「都市績效」(urban performance) 之上，而都市績效的影響因素則是包括了生活水準/生活品質 (standard of living/quality of life) 等與都市發展密切關聯的因子作為中心主軸來加以建構，形成一個複雜的都市競爭力架構。

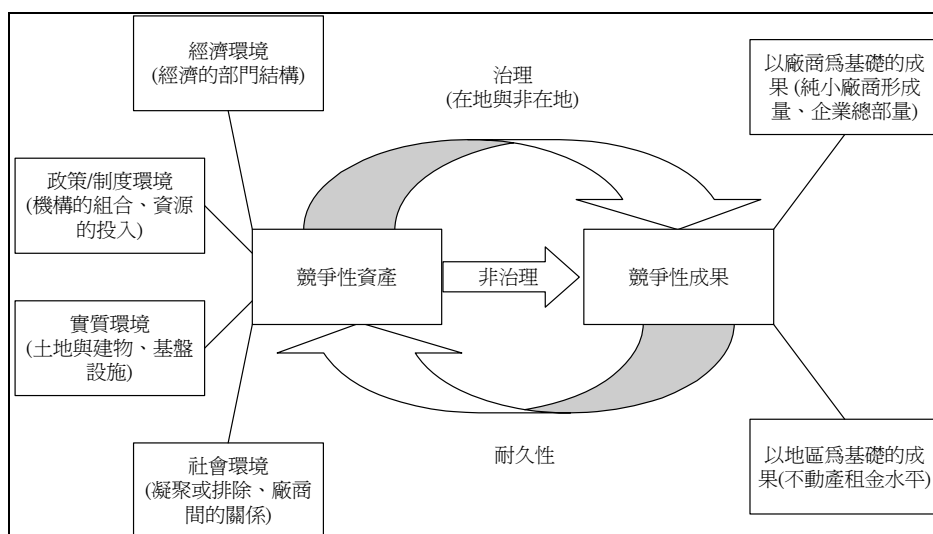


圖 1：競爭性資產及競爭性成果間的關係

資料來源：Deas and Giordano, 2001: 1413

因此，在都市競爭力的研究文獻中，逐漸開始強調生活品質對於促進都市競爭的重要性，尤其是全球化影響之下使得資本流動性日漸提高，城市成為更重要的經濟發展代理者，如何透過地方特殊的屬性來吸引資本、人才與產業活動，成為城市保持競爭優勢以及建立成功地區行銷（**place marketing**）的基礎。此一概念下，都市競爭力反應的不只是目前與全球資本交鋒的能量，也是運用其既有資產以求空間差異化的功能。因此具有競爭力的地區會嘗試確保具吸引力的發展利基，一系列攸關生活品質的範疇則是支援此利基建構的要素，並且吸引或確保維護利基所需資本（**Rogerson, 1999**）。在此一觀點下，都市競爭力可被視為都市區域用來生產並且行銷產品（財貨或是服務），其代表之產品價值與其他都市區域之產品進行比較的能力。一個可生產相對高價值財貨與服務的都市經濟不僅是對於在地民眾服務而已，亦可支援城市的出口經濟部門，使之更具有競爭力，同時也直接提高都市區域中民眾的生活品質與生活水準（**Webster and Muller, 2000**）。

（二）以都市再生作為提升都市競爭力的手段

若是城市可以被視為具有競爭性的一束資產的集合（如 **Begg, 1999**），這些競爭性資產內容為何，將有助於決定都市發展的競爭結果。例如，**Kresl (1995)** 將都市競爭力分為 1.「經濟決定因子」：區位優勢、部門結構、勞工條件、基礎設施等；2.「策略決定因子」：政策衝擊、制度合作效能、私部門參與等。又例如，**Deas 與 Giordano (2001)** 將都市中具有競爭性資產分為：1. 經濟環境（經濟的部門結構、不同規模的產商組成、居民的技術基礎）；2. 政策或制度環境（隨著城市而存在的不同機構、制度與提案、各自相對投入的資源量）；3. 實質環境（土地、建物、基礎設施的存量）；4. 社會環境（社會排除或整合的程度、廠商相互支援的氛圍）。同時，**Deas 與 Giordano** 更強調，如何利用這些競爭性資產以轉換為競爭成果（即資產運用效能），涉及到資產運用的「經營過程」，其意指：「地方行動者創造、利用、補充、恢復城市資產基礎，並將債務轉換為資產的努力成果」（p.1413）（圖 1）。因此，競爭性資產轉換的效能，重點有二：其一，個別廠商的行動或是市場力量；其二，都市治理的方式。特別是第二點，由於涉及範疇更超越了單純政府政策及制度環境的問題，因此成為突顯許多城市間的競爭績效不同的關鍵。

競爭性資產的概念提供了以都市再生作為提升都市競爭力手段的合理性。都市競爭性資產的存量上不但包括了實質環境品質的層面，亦包括了體制以及社會、經濟層面的考量，因此在動態的都市土地使用系統變遷過程中，維持具競爭性的都市績效的重點是在於如何在持續動態變遷的過程中，不斷維持都市中具競爭性的資產存量。

相對地，都市再生（**urban regeneration**）正好提供了維持都市競爭性資產的重要工具，其觀念係由早期的強調改善實質環境的「重建」（**reconstruction**）概念而來，隨著時代演進與發展，重建之外尚包括了活化（**revitalization**）、更新（**renewal**）、再發展（**redevelopment**）乃至於目前強調的再生。早期強調的重點係以實質環境條件的改善為主，到後來開始強調鄰里社區局部整建

維護、引入新經濟活力、配合重大旗艦計畫（**flagship project**）的開發甚至整合環境永續與控制都市成長等理念。另外，除了空間層級由傳統老舊都心的大規模拆除重建，到開始考慮局部地區整建維護或控制區域均衡問題之外，行動主體也由早期政府（特別是中央政府）為主體的開發模式，到現今更強調地方政府的分權治理、公私協力、社區參與以及民間融資等模式（**Roberts, 2000**）。因此，其內涵可被界定為：「全盤性與整合性的願景與行動，引導出都市問題的解答，並尋求帶動一個持續受到改變的地區在經濟、實質、社會及環境條件上持續的改善」（**Ibid, p. 17**）。由於都市再生兼顧了維持都市競爭性資產所必須的各重要層面，實施有效的都市再生策略將有助於持續提升都市具競爭性資產存量，並據以透過「都市治理」（**urban governance**）過程的轉換並成高績效的競爭性成果。然而，重點在於，在都市（區域）治理的角度下，何種型態的都市再生政策才有助於維護競爭性資產存量並且促進高績效的競爭成果？

二、鉅型開發導向都市再生中的公、私部門及其跨界治理

（一）鉅型開發與都市競爭策略

隨著亞太日漸受到全球化導致的跨界都市分工的影響，各個新興的亞太都市正面臨到激烈的都市競爭的問題，以爭取更高的世界城市位階以及更多的都市功能（**Douglass, 2000; Yeung, 2000**）。對於都市發展而言，此一現象反映的便是如何吸引更多的外資進駐以及跨國活動的在地著床。儘管，不同城市間可能因為市場型態及空間尺度的不同，因此影響並塑造出多樣的競爭形式、強度及競爭優勢（**Turok, 2005**），但是都同樣面臨到綜合多樣都市集體資產的屬性，以求具績效的競爭性產出在都市空間中被創造。換言之，不論是競爭性資產的應用，或是競爭性成果的產出，其制度介面都必須透過都市建成環境作為媒介進行營運或者落實。

不動產市場在此一概念中具有重要意義。因為不動產市場同時具有生產性空間與投資型資產的雙重制度特性，且因為供需交易環境中充斥著分散各處的市場活動、大量交易成本及不完全資訊，因此是由各種正式及非正式規則、習俗與許多市場行動者組成。其制度形式不但會影響到都市在經濟競爭過程中的定位，制度變遷的機制亦會影響到都市競爭力的強弱（**D'Arcy and Keogh, 1998; 1999**）。換言之，一個具競爭性的都市，需配合都市變遷及產業再結構的過程提供充足且適合的可開發空間給新形態產業與投資活動，且土地開發及管理制需要能夠保持彈性以適時反應都市變遷。因此，一方面，都市的競爭地位主要決定在現有不動產存量以及新建與整建後建物的流量；另一方面，不動產市場制度面的規範亦與都市競爭力的維持相關。例如，建物乃是擁有或使用空間的法律權利實質具體化的表現，但是產權結構的細分，或是公私有權屬的複雜化都會影響到都市更新過程中土地合併的困難度，也因協商時間與交易成本的增加，使得土地取得與更新完成進度的冗長（**D'Arcy and Keogh, 1998; O'Flaherty, 1994; Lan et al., 2007**）。因此，如何能適當回應都市變遷的活動需要，並且迅速轉換為不動產市場中的發展機會，對於塑造成功的都市再生並保持競爭優勢具有重要影響。對於可作為都市再生旗艦計畫，並作為產業招商行銷地標的鉅型計畫而言，不動產市場中現有的不動產存/流量及制度彈性都將影響其土地開發效率甚至產業群聚的績效。

就鉅型開發的特性而言，其屬於大規模、花費昂貴且具公共性的實質資本設施（**physical capital facility**），在興建上涉及到結構、設備、開發基地乃至於組合等層面之重大建設（**Altshuler and Luberoff, 2003**）。由於具有一定程度的高昂造價與公共性，鉅型開發傳統上被視為政府應當積極興建之重大建設或基盤設施，而在建造過程中也一度僅被定位在實質開發與技術導向而已。然而，事實上行政（或政治）過程才是鉅型開發是否成功的重要關鍵。其次，後工業化社會中，許多鉅型開發亦有多元的民間參與者及利害關係人的集體行動，而公眾參與也日益重要。在複雜混亂的公共政策制定環境下，要如何調解不同參與者間的權益成為比技術面更重要的重點（**Haynes, 2002**）。

大體上而言，這些都市鉅型開發係指「由商業、住宅、零售、產業、娛樂及基盤設施等複合用途所組成的大尺度（再）開發方案…主要發生在市中心、前港埠大型地塊、鐵道、產業、軍事或跑道用地，或是鉅型都會區域中低度利用的郊區、農業、沼澤或島嶼土地」（**Olds, 1995, p. 1713**）。另一方面，就全球化與都市競爭的角度而言，亞太的跨界功能型都市體系業已隨著過去全球化帶來的區域分工而成型，許多城市為了爭取外資或是更高的功能位階，莫不競相以各種基盤設施來帶動都市的實質環境再結構；進而，將私人投資結合到鉅型開發或名勝建築（**prestige building**）的興建上，以帶動都市中心的再開發（**Lo and Marcotullio, 2000**）。因此，對於亞太的都市區域而言，鉅型開發所代表的不僅是全球資本間的跨界進駐，也是都市對於全球投資進行城際競爭以及企圖塑造全球城市的重要象徵，加速了建成環境的再結構（**Douglass, 2005**）。

(二) 都市再生中轉變公私部門角色及跨界治理

企業管理學者 Porter (1995) 對美國 1990 年代市中心普遍衰敗現象的觀察中曾經提出，許多嘗試振興都心經濟發展的策略其實並不盡然是有效的政策，而且各種嘗試活絡都心住宅、不動產與鄰里開發的經濟活動都是片面非整體性的手段，結果就是將都心看成與周邊經濟獨立的孤島，且其競爭模式亦有獨特方式而非與周邊環境緊密結合，往往造成許多都市再生的政策資源被浪費卻不見具體成效。Porter 的看法中認為，活化都心的方式必須以新的取向為之（表 1）—都心商業活動不僅是只有服務地方鄰里而已，同時亦應當積極出口到周圍經濟單元中；換言之，都心商業活動應當重新定位，以便於可在區域、國家甚至國際層級中進行競爭。

換言之，要透過新的經濟發展模式來創造都心再生，政府的角色不能僅是從事補助或是直接的干預行為而已；反之，在給予衰敗都心直接補助之餘，政府的角色應當定位在如何創造有利的親商環境（pro-business environment）（Porter, 1995）。亦即，政府的角色並非在扮演一個對於市場機制的調節者，而是活絡市場機制的刺激者與推動者。與經濟發展有關的新空間資源、新技術共同結合成夥伴關係（Blakely, 2001）。因此，真正的都市競爭優勢的創造必須由可創造產業群聚（industrial cluster）的私部門進行主導，而政府的主要角色應當被定位在下列方向（見 Porter, 1995, pp.67-69）：

- 正確的引導資源到最具有經濟需要的地區。
- 增加市中心作為商業活動區位的經濟價值。
- 透過主要的、私部門的制度來履行經濟發展方案及公共服務。
- 將政府方案中建立的誘因與具有實質經濟績效的活動加以結合。

表 1：新舊都新經濟發展模式的差異

| 都心經濟發展 | |
|-------------------------|--------------------------|
| 新模式 | 舊模式 |
| 經濟：創造福利 | 社會：重分派福利 |
| 私部門為要角 | 政府與社會服務組織為要角 |
| 有獲利能力的商業活動 | 受補貼的商業活動 |
| 與地區經濟整合 | 與更大層次的經濟體隔離 |
| 出口導向的公司 | 僅服務地方社區的公司 |
| 在商業活動中，雇用具技術能力與具經驗的少數民族 | 在社會服務部門，雇用具技術能力與具經驗的少數民族 |
| 招募主流、私部門機構 | 創立專責機構 |
| 將內城劣勢包含在其中 | 以補貼方式平衡內城的劣勢 |
| 政府專注於改善商業環境 | 政府直接提供服務與或以資金補助 |

資料來源：Porter, 1999: 62

新的都市再生模式由於涉及到私部門資本的投入以及親商環境的營造，乃至於跨越不同空間層級的外部資源連結與市場定位，並且結合地區行銷的提法來塑造都市形象的改造，因此都市區域尺度的公私合夥成為重要的老舊都心再發展推動機制（Carter, 2000）。然而，若以鉅型開發作為主要的都市再生推動熱區，由於涉及到全球資本、跨國投資、城際競爭等全球化帶來的經濟去領土化效應，其實鉅型開發主導的都市再生策略又涉及到更為複雜的多重空間層級（interscalar）都市競爭模式（see Jessop and Sum, 2000），這在亞太的都市區域過程中已經明顯的帶動出新的都市區域再結構，在空間經濟的波及效應上形成巢化的（nested）多重層級關係（圖 2）（Olds, 2001）。

前面論述亦已提及，就都市競爭力的角度而言都市的競爭性資產存量，必須透過有效的「都市治理」過程方能轉換為具競爭性的績效表現。結合了都市區域的跨界合作以及多機構合夥（multi-agency）等地理與制度上的複雜性，若要以鉅型開發作為催化空間再發展的都市再生策略主軸，跨界治理（cross-border governance）顯然成為落實此一構思的重要機制。所謂的治理，乃是相對於政府（government）一辭而言的新概念。傳統概念中，政府強調的是社會所創造出來作為表達其利益、解決爭端及執行公共選擇的正式程序與制度，其概念是基於政治體系中攸關政治行為及機制的規則，以便於保障少數者權利並且確保公共及其他財貨與服務的供給能夠反應市民偏好。相對地，所謂的治理，則是指以鬆散基礎的個別網絡建構的彈性化公共決策制定模式。這種概念所強調的觀念就是公共決策很少置留在科層化組織的官僚內部，而是更被產生在位於各種領域階層內、

一系列分歧組織中的關鍵個體間的長期關係上。換言之，治理超越了傳統公部門主導的決策範疇，強調更公開、複雜與潛在不穩定的網絡。相對於官僚的標準作業程序、政黨政府的封閉本質及地方菁英的隱性權力等，透過協議（bargaining）以建立信用更是政治活動中的實際現象。治理特別是強調政府與非政府行動者間強力且新穎的網絡（John, 2001）。在此一概念的分野下，跨界治理則是強調：「兩個或兩個以上不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接（interface）及重疊而逐漸模糊（blurred），導致權責不明、無人管理與跨部門（cross-cutting）的問題發生時，藉由公部門、私部門及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題」（林水波、李長晏，2005，p.3）。

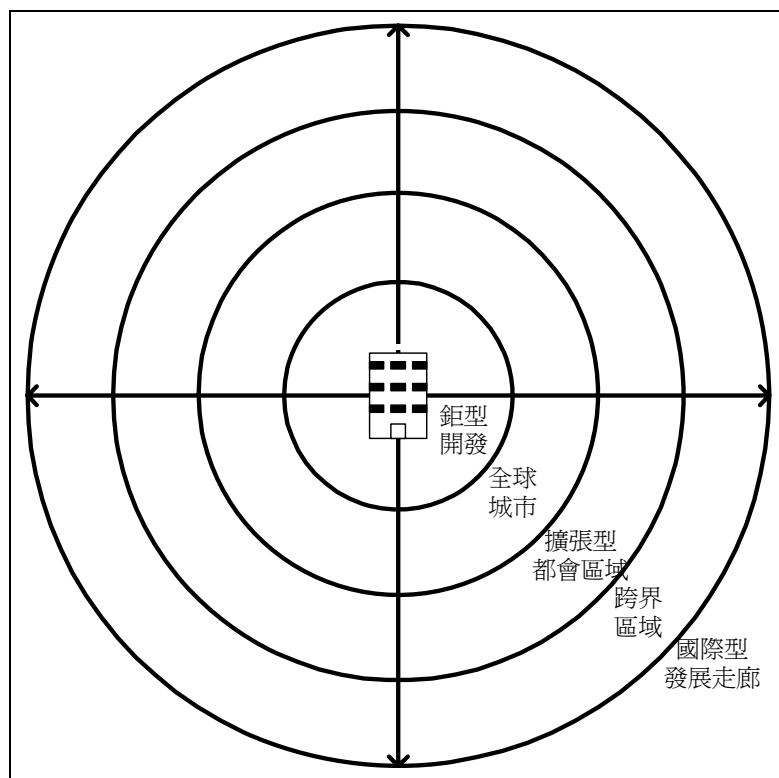


圖 2：鉅型開發所涉及的多重空間層級經濟波及效應

資料來源：根據 Olds, 2001: 29 之觀念繪製。

最後，應用此一概念於都市區域上，都市區域治理在本質上更強調各地方政府與民間行動者之間達成所謂的「制度的集體行動」（institutional collective action, ICA），亦即，認為各地方政府應當集體行動以創造一個整合跨越多重行政轄區的市民社會，可被視為：「合作在地方政府間、不同府際間及地方政府與其他社區行動者間達成合作的一套機制」（Feiock, 2004, p.6）。換言之，都市間的關係除了互相競爭之外，都市區域內部的合作可被視為外溢出各地方政府轄區的間的正外部性。這種正外部性或外溢效益（spillover benefit）可賦予都市區域內部各種公、私部門行動者一套強力的誘因進行彼此的合作，達成集體或區域目標（ibid, 2004）。換言之，若具有空間或場域特性的政治實體可被視為如同經濟行動者（如廠商）般進行競爭的同時（Jessop, 2002），同樣地，「跨界合作」這種「集體行動」概念亦可被應用在都市區域層級內的各種代理者（agent）身上，「將都市區域視為一種集體行動者（collective actor），在治理形式的程度上是具有多元意見及包容性的，並且具有符合民主過程的完全合法性，基於區域的利益來發聲並行動」（Friedmann, 2002, p.26）。以規劃的交易成本理論觀之，都市區域層級的治理需要跨縣市的集體行動來通力合作，而這種集體行動又涉及到多方參與加上多層級的治理，其中的不同組織間在資源分派、資訊收集、建構共識、價值協調與利害協商所需付出的交易成本必然相當高。因此若要形成有力的治理量能，必須透過一套有效的制度設計來達成交易成本最小化的問題（Alexander, 2006）。

前面對於都市再生的文獻回顧已經提及，都市再生涉及的層面不僅是實質環境改善而已，更包含了環境永續、社會公平與經濟發展等向度；同時，所牽涉的空間層面更包含到與鄰近區域乃至於

跨界發展的議題。若要以鉅型開發作為重新注入新都市活動的都市再生策略，以便於將暨有都市競爭性資產轉換為都市競爭力，以都市區域為空間層級的跨界治理作為檢討現行都市再生策略是否良善，實有其必要性。所以，根據以上論述的概念為基礎，本文接下來則以大臺北都會區目前都市更新推行機制為主軸，結合了塑造跨縣市集體競爭力及跨界合作的概念，來分析目前的跨界治理模式及都市更新機制，對於最近於大臺北都會區提出的幾處重點鉅型開發熱區是否可以充分支援，以及應當的改進方向為何。

大臺北都會區空間分工、跨界治理及都市再生重點

一、大臺北都會區的空間分工態勢及其治理模式

由於生活機能的互補性與空間結構上的緊鄰性，臺北市、臺北縣及基隆市長久以來已經形成一個重要的都會區，俗稱「大臺北都會區」、「北北基」或是「臺北基隆大都會區」（圖 3）。其中，自從國民政府（nationalist government）於 1949 年起正式在臺灣主政以來，臺北市（圖 3 中紅色區塊）就成為集結了全臺灣政治、行政、經濟及社會的發展中樞。

由於早年臺灣的都市形式深受發展型國家（developmental state）的意識形態所引導，因此臺北市早年的國家首都地位可說是被中央政府所建構，地方自主性極為受限（Wang, 2004）。臺灣戰後的發展型國家在經濟發展角色扮演著積極的規劃者、融資者與推動者等角色，因此在其對早年臺北市空間發展的集中性以及國家發展路徑的轉型扮演著決定性的行動者（Wang, 2003）。如同其他亞洲新興工業化經濟體，觀察臺灣戰後經濟發展變遷及其產業升級過程，有著明顯的自進口替代（import-substitution industrialization, ISI）轉換為出口導向（export-oriented industrialization, EOI）的工業化模式，如此加速了臺北市從做為農業發展的消費者服務與行政管理機能轉型為作為工業發展的生產者服務業及決策制定機能（Chou, 2005）。當臺北市在 1980 年代開始被西方文獻意識到是一個半邊陲地區次及世界城市的同時（Friedmann, 1986），儘管是由中央而非市府所驅動的外向發展，「透過其在服務業部門的主導角色，臺北市已成為連結臺灣與世界市場的節點」（Wang, 2004 p.391）。儘管 1970~1980 年代之間，臺北市的都市治理能力在中央經濟政策影響下被視為受壓縮的被動政策容器（policy container）（藍逸之、李建平，2007），EOI 的工業化發展模式實為臺北市開啓了一個接合全球經濟的機會，特別是對出口導向的製造業活動而言，開始大量聚集於臺北市以利於就近取得中央政府的行政與政策資源（Chou, 2005）。

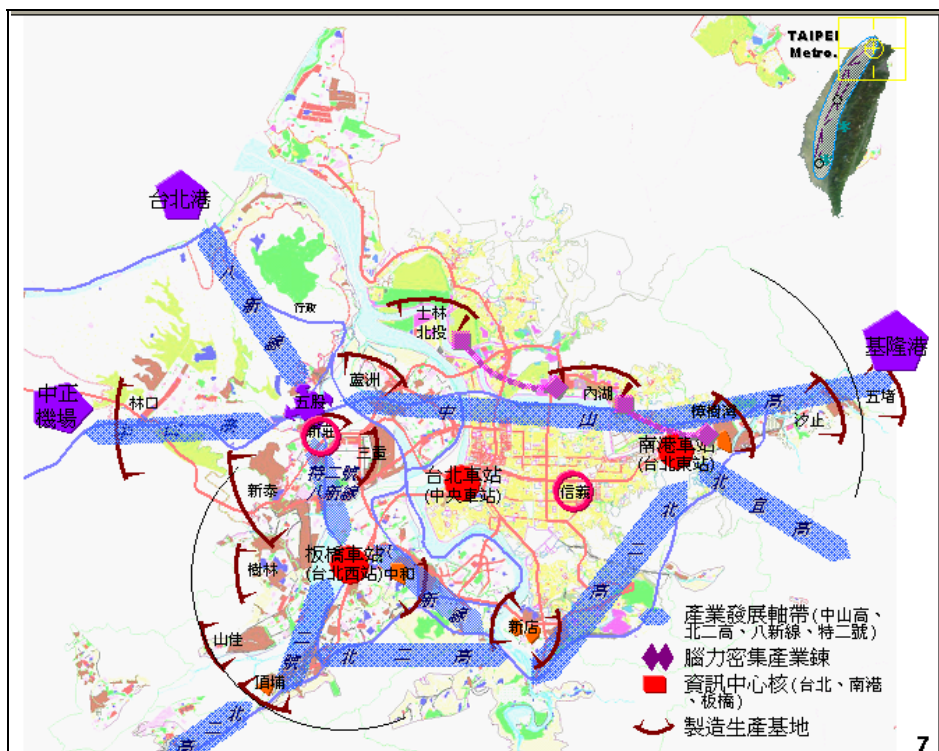


圖 3：大臺北都會區位置示意圖

資料來源：修改自臺北縣政府城鄉發展局官方網站：<http://publish.tpc.gov.tw/planning/org/AA08.ppt>

(Visiting Date: Nov 21, 2007)

相對之下，臺北縣（圖 3 中藍色區塊），在發展型國家帶動的工業化過程中，基於提供了臺北市地緣上鄰近的產業用地及廉價生活機能，明顯成爲吸收臺北市過剩就業及居住人口總量的基地，因此在 1970~1980 年代期間，往往因爲過多人口的移入導致基盤設施服務不足及生活品質惡化，同時非正式部門的氾濫亦開始在臺北縣造成重要的都市問題（國立臺灣大學建築與城鄉研究所，1993）。另外，相對於臺北市逐漸發展以生產者服務業主導的都市機能，並開始因爲後工業化及兩岸三地跨界生產網絡的興起而逐漸轉型爲一個跨界生產網絡中的介面城市（interface city）（Hsu, 2005），臺北縣在產業結構上仍有一定比例以製造業爲主，同時在台北基三縣市中具有最大面積之各類型工業用地（表 2、表 3）。特別是近年來臺北縣沿中山高速公路、北部第二高速公路沿線形成的新興高科技、生物技術產業群聚軸帶（周志龍，2005），加上北臺灣以電子業爲主持續進行升級的北美—臺灣—中國大陸跨界生產網絡（林德福、劉昭吟，2004），構成臺北縣重要的科技產業走廊。另一方面，基隆市雖然受限於山城地形的發展，以致於都市可開發腹地狹小，但由於具有基隆港及其自由貿易港區的天然條件，因此在物流及運籌機能上有其在地優勢；換言之，基隆市透過港埠與市區的整體發展，以及高速公路系統與臺北縣的科技產業軸帶、臺北市的金融、管理及生產者服務業整合，成爲大臺北都會區物流進出的重要門戶。

表 2：大臺北都會區三級產業人口就業結構

| 行業別 | 就業人口行業分配 | | | | | | | |
|------|------------|-----|------------|-----|------------|------|------------|------|
| | 合計 | | 初級行業 | | 次級行業 | | 三級行業 | |
| | 人數 (千人) | % | 人數 (千人) | % | 人數 (千人) | % | 人數 (千人) | % |
| 臺灣地區 | 9942 | 100 | 591 | 6.0 | 3558 | 35.8 | 5793 | 58.3 |
| 北部區域 | 4356 | 100 | 55 | 1.3 | 1518 | 34.9 | 2783 | 63.9 |
| 臺北市 | 1135 | 100 | 2 | 0.2 | 219 | 19.3 | 914 | 80.5 |
| 基隆市 | 169 | 100 | 1 | 0.6 | 47 | 28.1 | 121 | 71.3 |
| 臺北縣 | 1664 | 100 | 12 | 0.7 | 629 | 37.8 | 1023 | 56.3 |

資料來源：都市及區域發展統計彙編，2005。

表 3：大臺北都會區各類型工業區面積現況（面積：公頃）

| 地區別 | 經濟部劃定工業區 | | | | 都市計畫工業區 | 非都市丁種建築用地 |
|-----|----------|--------|-------|------|---------|-----------|
| | 政府開發 | | 加工出口區 | 科學園區 | | |
| | 面積 | 面積 | | | | |
| 臺北市 | 8.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 452.51 | 0.00 |
| 臺北縣 | 341.32 | 123.00 | 0.00 | 0.00 | 2690.73 | 616.44 |
| 基隆市 | 30.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 562.28 | 15.66 |
| 總計 | 379.32 | 123.00 | 0.00 | 0.00 | 3705.52 | 632.10 |

資料來源：臺灣工業用地供給與服務資訊網<http://idbpark.moeaidb.gov.tw/> (Visiting Date: Nov 21, 2007)

自 1960 年代開始，以臺北縣市及週邊生活圈爲主體的「臺北都會區」相關實質規劃，便持續進行¹（見國立臺灣大學建築與城鄉研究所，1993）。雖然臺北縣市間地緣關係密切，但是由於缺乏有系統的跨界合作機制建立，且都會區規劃多以實質建設形式爲主，少有針對社會、經濟或環境

¹ 根據臺灣大學建築與城鄉研究所（1993）於「臺北縣綜合發展計畫」的成果中便提到，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 1965 年和 1967 年擬定的《臺北基隆都會區計畫》；1969 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；1979 年，內政部擬定《北區區域計畫》，於 1983 年五月公告實施，是與臺北縣發展直接相關的上位計畫。1979 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，1991 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；1991 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。

等治理議題進行整合，因此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。自 1990 年代以後當全球化開始大量塑造出亞太鉅型都市區域形構的同時，對於臺灣的都市再結構亦逐漸浮現其效應，多核心的（polycentric）都市發展模式或是所謂的城市區域化現象亦開始逐漸在臺灣的都市區域過程中成形（see Chou, 2005; Hsu, 2005）。因此，意識到都市區域治理的重要性，臺北市政府都市發展局自 1998 年起便陸續委託美國舊金山灣區政府協會、中華民國都市計畫學會、天開規劃設計公司、國立臺灣大學建築與城鄉研究所、及永奕不動產顧問有限公司進行一系列以都市區域為主題的專案計畫或研究，並於 2003 年起開始擬議「北臺區域」的跨域合作機制，乃至於目前為止已形成北臺區域發展推動委員會，並且強調「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」等八大議題的合作方向（永奕不動產顧問有限公司，2006）（表 4）。北臺都市區域的範圍中，特別是北北基三縣市形成的大臺北都會區，可說是北臺都市區域中最重要的跨界治理核心。在目前北臺都市區域的跨界治理的定位中，有別於北臺都市區域的「區域型」的整合式合作，大臺北都會區合作主要是界定在「功能型」的議題式合作上，針對綜合發展願景、都會規劃、都市設計、都市審議、都市更新、都市測量、社區環境改造、住宅政策等都市發展部門的空間整合進行合作，以便建立都會生活圈、塑造生活品質（如環境管理、社會福利與安全）及促進其他功能性議題（例如垃圾處理）的合作（圖 4）（許志堅，2006）。

表 4：近年有關北臺都市區域的相關執行計畫

| 年別 | 受託單位 | 研究計畫 |
|------|----------------|---|
| 1998 | 美國舊金山灣區政府協會 | 北部區域政府合作架構規劃 |
| 2000 | 中華民國都市計畫學會 | 臺北都會區重大都市發展課題縣市合作之規劃研究 |
| 2001 | 天開規劃設計顧問有限公司 | 臺北都會區縣市合作重要都市發展課題解決方案之規劃 |
| 2002 | 國立臺灣大學建築與城鄉研究所 | 修訂臺北市綜合發展計畫-全球化趨勢下臺北市空間發展策略與目標研訂案 |
| 2003 | 永奕不動產顧問公司 | 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 |
| 2006 | 永奕不動產顧問公司 | 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 |

資料來源：永奕不動產顧問有限公司，2006，p.2-27。

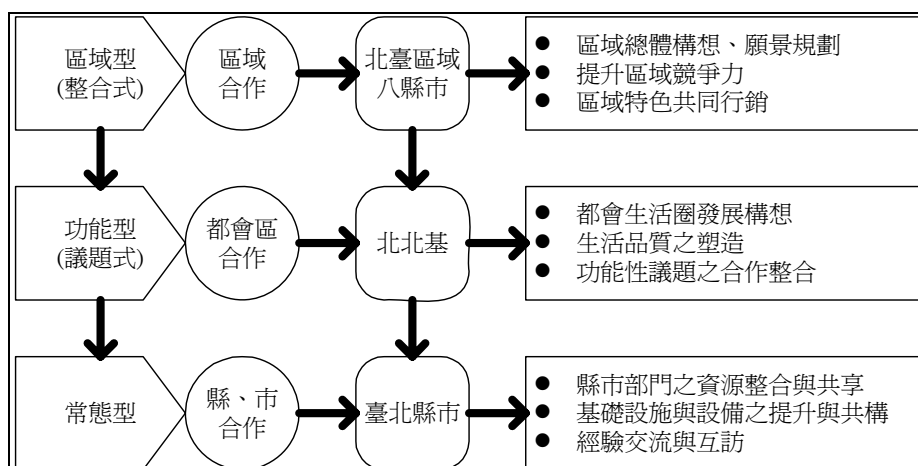


圖 4：大臺北都會區域跨界治理定位與策略概要

資料來源：整理自許志堅，2006

二、大臺北都會區目前都市再生策略重點及其鉅型開發機會

自從臺灣中央政府的內政部營建署於 2005 年提出「加速推動都市更新方案」之後，針對全臺灣所有直轄市、縣（市）轄區內的實質環境窳陋地區及社經發展背景進行評估，指定了全臺灣 50

處重要的政府優先推動都市更新地區，其中大臺北都會區（北北基三縣市）就佔了 16 處（見表 5）。此外，由於 50 處優先更新地區中公有土地大多佔有一定比例，因此多以政府主導進行以上地區的都市更新推動（包括了政府主動出資、協助地上物整合、負責地權處理及先期規劃等）（內政部營建署，2005），可說是目前大臺北都會區的都市再生策略重點。推行至今，由於以上優先更新地區已在政府主導下陸續完成先期規劃，並辦理都市計畫變更、都市更新計畫擬定與招商文件製作等前置作業中，因此 2007 年內政部營建署進一步自 50 處優先更新地區中提出 4 項「指標性都市更新案」，其中 3 項位於大臺北都會區內，分別為：「基隆火車站暨西二、西三碼頭」、「臺北華光社區」、「臺北南港高鐵沿線再開發」，未來將分別打造成為「商旅新都心」、「金融管理及數位通訊中心」、「臺灣智埠中樞」等新發展方向（內政部營建署，2007）。其次，臺北縣雖然並未有優先更新地區被指定為指標性都市更新地區，但是為了配合加速推動都市更新方案及四大指標性都市更新案的執行，臺北縣政府也主動進行了「五大更新熱區」（表 5 編號 12~16）及另外四條捷運沿線的都市更新規劃。以上重點政府主導都市更新案，成為目前推動大臺北都會區都市再生的重要旗艦計畫（flagship project），以便於塑造新產業空間、活化不動產市場、吸引民間資金進駐，有助於以鉅型開發的方式推動大臺北都會區整體跨縣市再生，提升集體都會競爭力。

表 5：大臺北都會區都市更新優先地區

| 編號 | 縣市 | 案名（地區） | 土地座落 | 面積 (m ²) | 土地使用現況 | 公有土地比例 |
|----|-----|-----------------------------|---|----------------------|---|--------|
| 1 | 基隆市 | 基隆火車站暨西二西三碼頭都市更新計畫（指標性更新案） | 基隆火車站及基隆港西二西三碼頭 | 90,874 | 1.基隆火車站 2.長途客運站 3.市公車總站 4.碼頭 5.道路 6.機關辦公室 7.文化藝術館 8.住商使用 | 97.8% |
| 2 | 基隆市 | 基隆市八堵地區都市更新計畫 | 基隆市八堵火車站附近地區 | 121,550 | 1.八堵火車站 2.住宅使用 | 68.49% |
| 3 | 基隆市 | 基隆市正濱漁港附近地區都市更新案 | 基隆市正濱漁港 | 67,000 | 漁港 住商混合 | 100% |
| 4 | 基隆市 | 基隆市和平島東南側水岸都市更新案 | 基隆市和平島 | 65,000 | 休息碼頭 閒置及低度利用廠房 | 80% |
| 5 | 台北市 | 臺北車站特定專用區暫予保留區都市更新 | 臺北車站 D1 西半側、E1、E2 | 55,540 | 臺鐵宿舍 | 100% |
| 6 | 台北市 | 華光社區都市更新旗艦計畫（指標性更新案） | 臺北市大安區(杭州南路 2 段 25 巷、杭州南路 2 段、金華街及金山南路 2 段所圍街廓) | 50,549 | 現況依高建蔽率、低容積率且眷舍不符現代居住水準之環境，除土地低度利用且公共安全勘慮。 | 97.86% |
| 7 | 台北市 | 臺北市歸綏街附近地區評估優先更新單元辦理都市更新事業案 | 捷運淡水線、延平北路、民權西路、民生西路所圍地區 | 550,000 | 土地所有權屬臺銀較多，部分土地遭佔用 | 16% |
| 8 | 台北市 | 南港區公賣局瓶蓋工廠及轉運站用地（指標性更新案） | 南港區南港路二段、奧華接西南側 | 20,000 | 工業區(工二)、道路用地 | 100% |
| 9 | 台北市 | 舊士林市場地區更新案 | 士林區光華段四小段 515 等 27 筆土地 | 13,150 | 私有住宅 舊士林市場(古蹟) | 48% |
| 10 | 台北市 | 北投區 2 號機關用地及 P20 道路用地附近更新案 | 北投區光明路與磺港溪交叉口以北、七虎公園以南所圍地區 | 19,400 | 更新範圍內中段為七虎球場原址，南段多為一、二層之低矮磚造房屋(即七虎新村)，少數為四、五層 RC 結構住宅。 | 28.7% |

| 編號 | 縣市 | 案名(地區) | 土地座落 | 面積(m ²) | 土地使用現況 | 公有土地比例 |
|--------|-----|-----------------------|------------------------------|---------------------|---|--------|
| 1 1 | 台北市 | 龍山寺(萬華區政大樓旁)活動中軸都市更新案 | 和平西路 3 段、西園路 1 段、大理街及康定路所圍街廓 | 5,080 | 鄰大理街部分 1 樓多供服務零售使用,西南側之台鐵倉庫出租做為成衣工廠,臨和平西路部分為康定路派出所與義勇消防隊,另中國商銀土地現為堆置雜物使用,部分土地已呈荒廢狀態 | 14% |
| 1 2 | 台北縣 | 板橋浮洲榮工廠地及週邊地區 | 近亞東醫院捷運站板橋力行段 | 330,000 | 榮工公司廠房 鐵皮屋工廠 農作物 住宅 | 91% |
| 1 3 | 台北縣 | 新店榮工廠及週邊地區 | 近北縣環狀線興路捷運站 新店市寶元段 | 60,000 | 原退輔會台北鐵工廠打造大客車體廠房現況閒置 毗鄰少部分私地作停車場或工廠 | 85% |
| 1 4 | 台北縣 | 汐止火車站周邊地區 | 火車站前站及後站 | 50,000 | 現況為平房或二樓式民宅 住家使用 | -- |
| 1 5 | 台北縣 | 樹林火車站及周邊地區 | 樹林火車站周邊文化街台鐵宿舍 台汽維修廠閒置地 | 50,000 | 台鐵放租或配住 私有建民協會所屬土地作為市場使用 國有地作為派出所使用 | 60% |
| 1 6 | 台北縣 | 永和保安路口大陳義胞地區 | 位於中正橋西側堤防邊 | 30,000 | 眷村住宅使用為主 零星商業 | -- |

資料來源：內政部營建署官方網站，<http://www.cpami.gov.tw/upload/941116-1.doc> (Visiting Date: Nov 21, 2007)

課題一大臺北都會區鉅型開發都市再生過程中的治理困境

綜合以上論述，目前大臺北都會區以鉅型開發主導的都市再生過程已逐步成型，一方面是為了回應空間分工及都市競爭力的需要，另一方面則是嘗試強化大臺北都會區在亞太的城際競爭的壓力而產生。在這些都市再生方案中，透過政府積極主導公有地為主的旗艦計畫來塑造都市更新的波及效益，活絡週邊私人土地的不動產市場誘因及其投資。這類型具有鉅型開發特質的競爭策略，由於其涉及的空間層級多重性與更新市場中公私介面的複雜性，成為大臺北都會區跨界治理機制中重要的議題之一。從跨界治理機制的角度（亦即，塑造「制度的集體行動」）來觀察，主要有以下幾個層面的課題需進行思考：

一、跨界總量管制與都市更新機制配合的問題

前面已經提及，在全球化過程中具競爭力的都市，需要有可開發的土地及彈性運作的市場機制以便能隨時支援都市發展變遷及產業空間再結構。事實上，此一概念在更大尺度的都市區域治理中同樣重要。集體都會競爭力的塑造，有賴於個別縣市的發展總量及再發展用地空間需求作為實體競爭性資產的可開發容量（developable capacity）基礎。因此，如何透過一套彈性且整體性的土地開發管理機制去強化都會既有可開發容量類之競爭性資產，並且避免該資產存量的耗損，實為重要課題。再者，根據臺灣現行都市更新條例之規定，都市更新事業的運作機制主要係以更新完成後新增加的容積獎勵作為額外的更新獎勵，藉此吸引開發商的資金投入以活絡更新地區週邊的不動產市場。然而，就都市成長的角度而言，新增加的容積獎勵對於而言需要透過總量管制的機制來審慎評估及賦予，以避免過度容積增加基盤設施負擔，且降低生活環境品質，反而造成都市競爭性資產的耗損。

換言之，一方面大臺北都會區的都市再生策略需要跨縣市的發展總量相互搭配調整，建立起北北基三縣市間整體的再發展優先順序，才能適時提供大臺北都會區的更新用地需求。另一方面，為了有效促進活動朝大臺北都會區的幾個重要都心與次都心的回流，跨界總量管制不僅是要在各縣市之間以整體空間發展的觀點來協調跨界的再發展總量，同時亦必須配合有效的區域型成長管理

(regional growth management) 來控制都市邊緣的外向發展速度，才能使都心的可更新不動產空間能夠有效地被重新再開發 (see Nelson and Milgroom, 1995)。此外，就亞太都市的鉅型開發的本質而言，其開發強度往往與鉅型都市區域具有共生關係，也反映著都市經濟成長再結構所產生的土地需求 (Hall, 2003)，因此更需要謹慎的都會成長管理來確保都市再生成效。

在目前北北基三縣市間的都會區合作議題中，雖然已建立都會區內部的各都心間如何針對重點鉅型開發進行合作，並且企圖透過大臺北都會區捷運路網系統的連結，強調各更新熱區間的發展軸帶整合，但是對於都會區發展上的跨界都會成長管理方案的推動，以及如何將成長管理與都市更新等業務進行整合，以便創造適量的再發展空間提供大臺北都會區推動整體性都市再生，目前並未有具體的跨部門政策連結機制建立。再者，由於鉅型開發本質上不僅是大量資本集中投資的硬體而已，需要容納的大量土地使用活動更需要完整的基盤設施與環境管理來支援，方能穩定並增加更新地區的不動產價值，因此總量管制更必須嚴謹地加以規範。由於都市再生不僅是重新活化都市競爭性資產存量的工具，亦是落實鉅型都市區域永續發展的重要手段，因此未來對於都市再生的落實仍需嚴謹地透過跨界的都市發展總量管制進行規範與調節，方能有效供應土地及容積等可發展空間存量，維持都市在動態變遷中的競爭優勢。

二、明確都市形象與空間分工競合的問題

都市形象的重建實為維持都市競爭力的關鍵因素之一，其有助於都市再結構過程中重新建立新的都市品牌 (city branding)，以串聯品牌設計過程中新的都市認同及定位 (Kavaratzis and Ashworth, 2005)。然而，都市形象的建立必須透過實際且具體的實質環境來支援，也就是都市產品內容的落實。這種都市產品內容的提出，有賴於透過前述的都市治理過程，將現有競爭性資產有效轉化為競爭性的成果。若以都市區域的角度觀之，由於涉及內部多個縣市的合作，因此其跨界治理過程中更必須具有明確的空間分工，才能避免無效率的重複投資與再生方案的內部競合 (internal contestation) 問題。

然而，在目前大臺北都會區的空間分工中，雖然臺北縣市間的功能區分已經逐步成型，形成以金融管理、創新研發機能為主的臺北市，以及以高科技產業為主的臺北縣，都有可相對應的鉅型開發作為都市再生的重要幕後推手²。但是基隆市因為腹地受限所造成的產業空間閒置及都市經濟再生方向目前尚無明確定位。相較之下，基隆市除了狹小腹地及人口之外，貨櫃出口量的減少亦使得港埠經濟面臨轉型的壓力，且因港市發展權責分屬於中央層級的基隆港務局及地方層級的基隆市政府，造成港市治理在協調上的困難。在各自本位主義的影響下，基隆市的都市再生策略中並未善用既有的港埠優勢，因此在發展上尚未重現其門戶地位的特性。至於港埠轉型方向是要以商港機能為基礎進行自由貿易港區的升級，或是轉型為觀光港口，亦尚未達成共識。因此，對於「基隆火車站暨西二西三碼頭」該項指標性更新案而言，缺乏明確的定位顯然不利於後續招商及再開發。

另外，大臺北都會區當前企圖帶動都市再生的鉅型開發計畫在定位上亦有重複的情形，容易造成都會區內部競合而非集體對外競爭。例如，除了表 5 中所提及的政府優先推動都市更新地區以外，臺北縣政府目前積極推動的新都心開發—「大石板建設計畫」，就是針對目前臺灣鐵路、高鐵、大臺北捷運系統及正在興建中的機場快線「四鐵共構」於新板橋車站，以該車站週邊的都市更新為主軸進行的新鉅型開發。其以「超級浩市達」(Super HOPSCA) 作為口號，將大石板特區建設為「H」：Hotel (國際飯店) 加 High-density Transportation Systems (高運量運輸系統)；「O」：Office (金融商務中心) 加 Odeum (音樂劇院)；「P」：Parking (停車空間) 加 Park (市民公園)；「S」：Shopping (購物中心) 加 Skywalk (空中通廊) 加 Super Dome (巨蛋體育館)；「C」：Conference (國際展覽中心) 加 Convention (國際會議中心)；「A」：Apartment (景觀住宅) 加 Administration Center (行政管理中心) (見張邦熙, 2007)。這種鉅型開發雖然有助於帶動臺北縣新都心與國際形象的塑造，但是與臺北市信義計畫區中以「臺北 101」為首的鉅型開發顯然在功能及定位上形成都會區的內部競合。同時，這種空間極化效應亦對於臺北縣市間的不動產投資市場具有磁吸效果，民間資金流往這些具有極大市場利潤的鉅型開發所在區域，但是其他老舊都心再生 (例如臺北市最老舊的大同區、萬華區) 則因私有土地產權細分複雜、民眾意見難以整合等負面考量，因此對於不動產業者而言缺乏足夠市場誘因投入更新事業，整體性的都市再生政策仍然難以達到成效。

² 以上述的南港、華光社區等指標性都市更新案以及臺北縣五大都市更新熱區為例，便是針對創意研發、金融管理、複合型商務消費等功能，做為臺北縣市搭配目前既有產業優勢來包裝的都市再生重點。

三、對於都會區內競爭性資產存量設計跨界經營平臺的問題

綜觀當前大臺北都會區的跨界合作機制內容，都市更新的合作重點主要係以縣市間經驗交流為主，但是缺乏強力的制度基盤（*institutional infrastructure*）加以支援，使得都會治理量能無法有效投入到各縣市實際的跨界協調問題上，因此也間接造成上述前兩項治理困境存在於大臺北的都市再生跨界合作議題上。

都市再生議題上治理量能不足的問題，其實反映的就是缺乏跨界管理平臺來協調並統籌都會區內的競爭性資產存量，以致於都會區各類型競爭性資產無法透過治理機制有效地在各縣市間重新分派在重點都市更新地區上。綜觀表 5 中政府主導的優先更新地區個案，由於區內公有土地比例居多，因此民眾意見整合難度相對較單純，加上鉅型開發所帶來的巨額市場效益，因此容易促成此類型再生策略的落實。然而，若以前述臺北市大同、萬華區老舊都心為例，私有土地比例較高的都市更新地區往往因為誘因不足、產權結構複雜以及協商整合的交易成本過高，致使開發商無意投資，純以容積獎勵不足以刺激民間更新意願，反而更需要政府積極介入（Lan et al., 2007）。

日前臺北市方推動成立全臺灣第一個都市更新開發公司，常是以政府公權力主導，同時匯集民間資金與土地開發業者專業，共同籌組公私協力的都市再生專責機構。目前初步預計總資本額約為 2 億新台幣，其中政府出資佔 40%，其餘 60% 股份則由公開徵選方式招募。該公司預計於 2007 年 12 月底成立，未來首先針對大同區及萬華區等老舊、迫切需要更新，但是建商投資意願較低的窳陋地區進行更新。該公司的成立，將可作為大臺北都會區推動跨界都市再生的一個重要合作契機。不論是作為旗艦計畫的鉅型開發，或是一般私有土地為主的老舊社區更新，整體性的都市再生除了政府部門之外，亦需要營造業、金融業、保險業、不動產及土地開發業者共同參與。若要推動跨縣市的都市再生合作方案，由於涉及地方政府間的協調，因此更需要此類型專責公司作為推動平臺。大臺北都會區其他縣市可考慮參照臺北市做法成立都市更新開發公司，並且在都會區合作上設計公司間合作基製，擴大為針對都會區整體再生策略的管理平臺，將能有助於經營大臺北都會區的競爭性資產。

結語

全球化對亞太的跨界都市競爭具有重要的影響，而全臺灣首善之區—大臺北都會區亦不例外。為了維持其競爭優勢，鉅型開發導向的都市再生策略有助於吸引跨界資本，並提升國際門戶形象，成為有利於提升大臺北都會競爭力的重要方式。要維持一個都市區域的競爭力，其競爭績效有賴於透過各種在地或非在地的跨界治理的執行，以將都市區域的各種競爭性資產轉換為競爭性成果。

這個跨界治理的過程中，公私部門的共同參與，以及地方縣市間的跨界合作成為落實大臺北都會區整體再生策略的重要關鍵。換言之，地方政府間公權力的合作與民間不動產市場的整合，其「制度的集體行動」為大臺北都會區未來推動都市再生政策上應努力的目標。在本文的分析中得知，目前大臺北都會區三縣市雖然已意識到都市再生對於活化既有都會競爭性資產的潛力，但是在透過集體行動方式塑造都會競爭力的相關治理量能上仍有改善的空間。除了總量管制與都市更新策略的配合之外，明確的縣市特色分工以及跨界經營平臺仍有持續改進空間。

最後，透過都市區域治理的角度來分析，本文認為鉅型開發導向的都市再生策略確實具有吸引跨國資本及提升國際形象的功能，然而，一個健全的競爭性城市在都市再生策略上並非僅是側重於此。都市再生是一個在空間與功能上更廣泛的概念，需要良好的都市區域治理平臺緊密給予支援，其都會競爭力才能持續發展。大臺北都會區的經驗，正好提供了我們在都市治理、空間規劃、土地開發及不動產投資等角色上一個可供反省的重要個案。

References

- 內政部營建署 (2005) *加速推動都市更新方案*, 臺北: 內政部營建署。
- 內政部營建署官方網站, <http://www.cpami.gov.tw/upload/941116-1.doc> (Visiting Date: Nov 21, 2007)
- 行政院經建會 (2006) *都市及區域發展統計彙編*, 臺北: 行政院經建會。
- 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: 臺北市政府都市發展局。
- 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: 臺北市政府都市發展局。
- 林水波、李長晏 (2005) *跨域治理*, 臺北: 五南圖書。
- 林德福、劉昭吟 (2004) 全球經濟中的新空間形式—北台都會區域的歷史性浮現, *國立台灣大學建築與城鄉研究學報*, 12: 19-44。
- 張邦熙 (2007) *臺北縣整體發展規劃*, 臺北: 臺北縣政府住宅及城鄉發展局。
- 周志龍 (2005) *工業區產業群聚調查及策略規劃*, 臺北: 經濟部工業局。
- 許志堅 (2006) 北臺都會區域合作實踐經驗, *北臺全球觀—都會區域對話: 新視野、新格局、新世紀的跨界區域整合*, 臺北: 臺北市政府都市發展局。
- 國立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。
- 藍逸之、李建平 (2007) 失能的空間治理及其時空再層級化障礙—評析亞太地緣政經中的北臺都市區域與國家, *中山人文社會科學期刊*, 15(1): 71-119。
- 臺北縣政府城鄉發展局官方網站: <http://publish.tpc.gov.tw/planning/org/AA08.ppt> (Visiting Date: Nov 21, 2007)
- 臺灣工業用地供給與服務資訊網<http://idbpark.moeaidb.gov.tw/> (Visiting Date: Nov 21, 2007)
- Alexander, E. R. (2006). Institutional design for sustainable development. *Town Planning Review*, 77(1): 1-27.
- Altshler, A. and Luberoff, D. (2003). *Mega-Project: The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Begg, I. (1999). Cities and competitiveness. *Urban Studies*, 36(5/6): 795-809.
- Blakely, E. J. (2001). Competitive advantage for the 21st-century city: can a place-based approach to economic development survive in a cyberspace age?. *Journal of the American Planning Association*, 67(2): 133-141.
- Carter, A. (2000). Strategies and partnership in urban regeneration. In Roberts, P. and Sykes, H. (eds.), *Urban Regeneration: A Handbook*. London: SAGE, pp.37-58.
- Chou, T-L. (2005). The transformation of spatial structure: from a monocentric to a polycentric city. In R. Y-W. Kowk (Ed.), *Globalizing Taipei: The Political Economy of Spatial Development*, N. Y.: Routledge, pp. 55-77.
- D'Arcy E. and Keogh, G. (1998). Territorial competition and property market process: an exploratory analysis. *Urban Studies*, 35(8): 1215-1230.
- D'Arcy E. and Keogh, G. (1999). The property market and urban competitiveness: a review. *Urban Studies*, 36(5/6): 917-928.
- Deas, I. And Giordano, B. (2001). Conceptualising and measuring urban competitiveness in major English cities: an exploratory approach. *Environment and Planning A*, 33: 1411-1429.
- 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. (2005). Globalization, mega-projects and environment: urban form and water in Jakarta. *International Dialogic Conference on Global Cities: Water, Infrastructure, and Environment*. The UCLA Globalization Research Center – Africa.
- Feiock, R. C. (2004). Introduction: Regionalism and Institutional Collective Action, in Feiock, R. C. (Ed.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington DC: Georgetown University Press, pp. 3-16.
- Friedmann, J. (1986). The world city hypothesis, *Development and Change*, 17(1): 69-83.
- Friedmann, J. (2002). *The Prospect of Cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hall, P. (2003). Mega-projects and mini-projects. *Cata Manor Development Association (CMDA) Conference*. South-African Cities Network, Africa.

- Haynes, W. (2002). Transportation at the millennia: In search of a megaproject lens. *The Review of Policy Research*, 19(2): 62-89.
- Hsu, J-Y. (2005). A site of transnationalism in the "Ungourded Empire": Taipei as an interface city in the cross-border business network. *Geoforum*, 36: 654-666.
- Jessop, B. (2002). *The Future of Capitalist State*. London: Polity.
- Jessop, B., and Sum, N-L. (2000). An entrepreneurial city in action: Hong Kong's emerging strategies in and for interurban competition. *Urban Studies*, 37(12): 2287-2313.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE.
- Kavaratzis, M. and Ashworth, G. J. (2005). City branding: an effective assertion of identity or a transitory marketing trick?. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96(5), 506-14.
- Kresl, P. (1995). The determinants of urban competitiveness. In Kresl, P. and Gappert, G. (Eds.), *North American Cities and the Global Economy*. London: SAGE, pp.45-68.
- Krugman, P. (1996). Making sense of the competitiveness debate. *Oxford Review of Economic Policy*, 12: 483-499.
- Lan, I-C., Lai, S-K., and Xue, M-S. (2007). Can the building bulk incentives create development clusters in urban redevelopment areas? An exploration based on transaction cost theory. *The 12th Asian Real Estate Society (AsRES) Annual Conference & the 2007 AREUEA International Conference*, Taipa: Faculdade da Administração do Negócio – Universidade de Macau, Região Administrativa Especial de Macau.
- Lever, W. F. and Turok, I. (1999). Competitive cities: introduction to the review. *Urban Studies*, 36(5/6): 791-793.
- Lo, F., and Marcotullio, P. J. (2000). Globalisation and urban transformations in the Asia-Pacific region: a review. *Urban Studies*, 37(1): 77-111.
- Nelson, A. C. and Milgroom, J. H. (1995). Regional growth management and central-city vitality: comparing development patterns in Atlanta, Georgia, and Portland, Oregon. In Wagner, F. W., Joder, T. E., Mumphrey Jr., A. J. (Eds.), *Urban Revitalization: Policies and Programs*, London: SAGE, pp. 1-37.
- O'Flaherty, B. (1994). Land assembly and urban renewal. *Reginal Science and Urban Economics*, 24: 287-300.
- Olds, K. (1995). Globalization and the production of new urban spaces: Pacific Rim megaprojects in the late 20th century. *Environment and Planning A*, 27: 1713-1743.
- Olds, K. (2001). *Globalization and Urban Change: Capital, culture, and Pacific Rim Mega-Projects*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M. E. (1995). The competitive advantage of the inner city. *Harvard Business review*, May/June: 55-71.
- Porter, M. E. (1998). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Roberts, P. (2000). The evolution, definition and purpose of urban regeneration. In Roberts, P. and Sykes, H. (eds.), *Urban Regeneration: A Handbook*. London: SAGE, pp.9-36.
- Rogerson, R. J. (1999). Quality of life and city competitiveness. *Urban Studies*, 36(5/6): 969-985.
- Turok, I. (2005). Cities, competition and competitiveness: identifying new connections. In Buck, N., Gordon, I., Harding, A., and Turok, I. (Eds.), *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp.25-43.
- 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.
- Webster, D., and Muller, L. (2000). *Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban-Regions: the Road Forward*, Paper Prepared for Urban Group, IFUND, Washington DC: World Bank.
- Yeung, Y-M. (2000). *Globalization and Networked Societies: Urban-Regional Change in Pacific Asia*. Honolulu: Hawaii University Press.