

國立臺灣大學理學院地理環境資源學所

碩士論文

Graduate Institute of Geography

College of Science

National Taiwan University

Master Thesis

新自由主義化下的都市再發展：

以台北車站特定專用區為例

Urban Redevelopment under Neoliberalization:

A Case Study of Taipei Main Station Special District



Chiang, Shang-Shu

指導教授：周素卿 博士

Advisor: Jou, Sue-Ching, Ph. D.

中華民國 98 年 2 月

February, 2009

謝辭

當初真不知道哪來的勇氣選擇了新自由主義的研究。碩一時修了周素卿老師的都市地理學專論，所讀的第一篇文章是 Smith 對於都市地理學發展的回顧，對其中描寫新右派如何主導都市意識的過程感到特別好奇，因此確立了大致的研究方向。提到周老師，她大概是我從心理系轉行到地理所的主要動機之一，原因就是她深具啓發性的上課方式，讓人文地理學更引人入勝；也是因為她鼓勵我於碩班期間參加「都市大型開發計畫與東亞城市發展」這個國科會計畫，從實做中吸取了先賢累積多年的研究方法與經驗，而豐富了這本論文。健倫是當時的總管，在我焦慮於專題討論一期限將近時和我討論研究的方向，也在我搖擺於是否接著修專題討論四時逼我硬著頭皮做出正確的決定。幸玲接了這個計畫後，每次的開會討論都有很多收穫，沒有她就沒有進行經驗分析的靈感。在經驗研究停滯時，和小燕的討論常讓我對台北市的都市政策有「原來是這樣」之感。我也要謝謝黃宗儀老師與文化研究月報，讓我把兩次相當粗糙的論文內容刊登在月報上。當然還有幾位人文組與其他系所的老師，陳東升老師、黃麗玲老師、江瑞祥老師、簡旭伸老師，有好幾次上課聽老師們對於理論文獻與經驗現象的詮釋，都讓我茅塞頓開。

研究所的生活有時忙得讓人喘不過氣來，但共同努力的過程回想起來卻更加甜蜜，也是因為有生活周遭的夥伴們，才讓我時而僵化的腦袋、冰冷的心靈以及鬆軟的身體獲得繼續前進的溫暖能量。與同是台北車站三人小組的虹穎與資惠闖入原本難以進行的訪談；驥懋、裕民、承霖一起分享許多有趣的事情；秀萍在助教的工作上傳授我許多經驗；一起住過漏水屋的室友昭欣；同是人文組的育源、鵬宇、耀婷、雅晴；曾經待在同個研究室的彥碩、俊佳、崇真、冠棋、正誼、慧宜、思樺；以及曾經一起在七樓打拚（或是明明在樓下卻上來串門子）的禮強、小皓、永恆、慶安、祥雲、禹旋、青艷、美智、立志、April；分享打球時單純快樂的排球隊隊友與經理們...。忽然發現沒有更多的詞彙來區分這麼多不同的感謝，但你們都是支持我完成這篇論文的重要力量。

最後要謝謝父母與奶奶，雖然他們無法理解我在忙什麼，但他們衣食無缺的呵護以及無條件的支持讓我能心無旁騖地完成學業、成長至今。小妹和我一樣選擇的方向彎彎曲曲，果然是同個家庭長大的。

最後感謝所有在我生命中留下刻痕的人與事與物。

新自由主義化下的都市再發展： 以台北車站特定專用區為例

江尚書

台灣大學地理環境資源學所

摘 要

在新自由主義化與發展型國家再結構的脈絡下，台北市的都市再發展在 1990 年代後凝聚為重要的都市發展議程，以房地產引領與公私合夥的方式在運作著，而匯集了各層級交通樞紐的「台北車站特定專用區」便是此類都市治理展現的核心場域。因此，本研究透過台北市的都市更新政策與台北車站特定專用區的開發過程，討論國家機器與私人資本如何以都市更新的再管制策略進行資本積累，並進而分析多重尺度行動者間的矛盾與協商關係如何實踐了舊市區的再發展。結論指出，由於鑲嵌於民主化的過程中，開發過程必須處理選舉政治與國營企業的中介，最終由地方政府為了成就自身的發展邏輯而直接扮演公私合夥的媒介，導致都市更新成為相對封閉的房地產市場遊戲。這個排除的本質使得大型跨國資本與民主治理缺席於再管制的過程，也成為台北朝新自由主義城市轉向的過程中都市再發展的特色。

關鍵詞：都市再發展、都市治理、新自由主義化、發展型國家、後工業城市、台北車站

Urban Redevelopment under Neoliberalization: A Case Study of Taipei Main Station Special District

Chiang, Shang-Shu

Graduate Institute of Geography

National Taiwan University

2008

Abstract

Taipei's urban redevelopment has become as an important agenda for Taipei Municipality under the context of neoliberalization and of the developmental state's restructuring. It has operated in the mode of property-led redevelopment and public-private partnership. 'Taipei Main Station Special District', characterized by its former centrality and transportation function of the Taipei Metropolitan Area, is the major field for this kind of urban governance. Therefore, this study discusses how the state machine and private capital take urban regeneration as a re-regulation strategy for capital accumulation through the experience of urban renewal policy and the developmental process of Taipei Main Station. Furthermore, the study analyzes the contradictory and negotiative relationship between multi-scalar actors and how they exercise the redevelopment of Taipei's western center. This thesis concludes that the developmental process has to deal with electoral politics and the role of the state-owned enterprise due to the democratization process. In the end, the local government becomes the mediator of public-private partnership for the fulfillment of its own developmental logics leading to a relative exclusive property game. This exclusive nature as the characteristic of Taipei's urban redevelopment since 1990s has contributed to the absence of large property capitals and democratic governance.

Keywords: urban redevelopment, urban governance, neoliberalization, developmental state, post-industrial city, Taipei Main Station

目 錄

中文摘要.....	i
英文摘要.....	iii
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與背景	1
第二節 理論脈絡	3
第三節 研究區背景：以台北車站做為個案的意義	19
第四節 研究發問與分析架構	25
第五節 研究設計與方法	27
第六節 章節安排	29
第二章 轉型中的發展型國家－台灣的新自由主義化歷程	31
第一節 威權國家的民主化	31
第二節 國家引領的經濟再結構	34
第三節 都市化與空間結構的變遷	36
第四節 小結：自由化與民主化同時發展的再結構過程	38
第三章 正式化與一般化由房地產所引領的都市再發展	43
第一節 都市更新方案：振興經濟之下的房地產政策	44
第二節 市長民選下的政績展演：獲取正當性的來源	48
第三節 都市再發展的新夥伴形式	52
第四節 都市再發展的全球想像	58
第五節 小結：國家與城市再結構下的都市更新手段	64
第四章 多重尺度治理力量的形塑	68
第一節 中央政府：主導與擬定開發政策	69
第二節 彈性的地方政府：開發計畫的執行者	71
第三節 亟欲轉型的國營企業：開發計畫的大地主	76
第四節 在商言商的私人資本：協商投資條件	80
第五節 小地主的整編與無能為力：透過財富決定的行動者	87
第六節 小結：權力競逐下的都市再發展	90
第五章 結論與建議	93
第一節 研究發現與討論	93
第二節 後續研究建議	98
引用文獻	101
附錄一 大眾捷運系統土地開發辦法	109

圖目錄

圖 1-1	交九 BOT 與機場捷運雙子星大樓的開發現況與願景.....	22
圖 1-2	台北車站特定專用區的地圖與其中開發案的分布.....	24
圖 1-3	研究架構圖.....	26
圖 3-1	房地產景氣指數與兩次都市更新方案提出的時點.....	47
圖 3-2	圓頂世紀館外觀.....	50
圖 3-3	台北市歷年預算歲入.....	52
圖 3-4	「中央車站與中央公園整體規劃案」中的分區與命名.....	59
圖 3-5	雙子星大樓所參照的兩條軸線 (左) 與大樓主體方向 (右).....	61
圖 3-6	交九 BOT 案利用地圖展現其中心性.....	62
圖 3-7	直接強調房地產價值增值潛力的廣告文字.....	62
圖 3-8	「京站」所塑造的生活風格.....	64
圖 4-1	台北車站特定區行動者關係示意.....	69
圖 4-2	捷運聯合開發各基地辦理情形示意圖.....	72
圖 4-3	中正機場聯外捷運系統建設計畫路線、場站示意圖.....	74
圖 4-4	日勝生公司歷年資產總額.....	84
圖 4-5	交七地主從參與聯合開發到被排除的過程.....	89
表 1-1	全球城市的不同形式.....	9
表 1-2	交九 BOT 及機場捷運雙子星大樓的基本資料.....	23
表 1-3	受訪者列表.....	29
表 3-1	「都市更新分案」建議實施地區.....	45
表 3-2	加速推動都市更新方案所指定的指標性都市更新案.....	46
表 3-3	兩家都市更新公司投資額的比例.....	54
表 3-4	相關土地開發制度的民間參與機制與重要意涵.....	56
表 4-1	台北車站特定專用區交九用地土地權屬.....	78
表 4-2	交九開發案三次招標條件的比較.....	81
表 4-3	日勝生公司與捷運局合作的聯合開發案.....	82
表 4-4	交九 BOT 興建期費用支出與來源.....	86
表 5-1	行動者的跨尺度治理.....	97

第一章

緒論

第一節 研究動機與背景

自從 1970 年代末期，以柴契爾 (Margaret Thatcher) 為首的英國保守黨與雷根 (Ronald Reagan) 為首的美國共和黨紛紛贏得政權後，新自由主義 (neoliberalism) 的經濟與政治意識形態開始蔓延全球，成為都市治理 (urban governance) 的基本假設，全面地影響西方國家的經濟與都市政策。如同 Harvey (1989) 於他著名的文章中所揭示的，晚期資本主義的都市治理思想已從管理主義 (managerialism) 轉向企業主義 (entrepreneurialism)。為了吸引全球化時代下高度流動的資本，在激烈的城市競爭情境中創造或維持自身的優勢，有愈來愈多的城市致力於舊城區的再造。英、美城市的早期的工業生產地區，包括內城、水岸、鐵路沿線等，常以大型的都市開發計畫 (large-scale urban mega-project) (Swyngedouw, Moulaert, and Rodriguez, 2002) 做為主體，重新打造這些廢棄區域，提擬各種大規模、資本密集的「旗艦計畫」(flagship project) 作為都市再開發的催化劑。

事實上，實踐這些大型開發計畫的空間焦點在近年隨著經濟生產板塊的流移而擴散與複製到了非西方的全球城市 (global cities)。毫無疑問地，亞洲—太平洋 (Asia-Pacific) 的新興工業化國家是近 30 年來最快速發展的區域之一，在經歷了一輪快速經濟成長後，面對了後工業 (post-industrial) 轉型的壓力，因而紛紛仿效西方國家的都市再造手法來再結構其國內的幾個首要城市，努力地在全球競爭的地圖上現身。

台北，正是這幾個「意圖成爲全球城市」(intentional global cities)¹ 的其中一員，全球化的力量也在這座城市的空間結構中鑿下了刻痕。1960 年代開始的工業化、1980 年代後期的去工業化 (de-industrialization)，讓台北的經濟與商業核心不斷地往東區位移。信義計畫區與台北 101 的崛起象徵了這個趨勢，但相較之下，以台北車站爲核心的西側舊市區則顯得衰落與頹敗。然而，隨著城市的快速發展與飽和，老舊市區的發展潛力漸漸獲得注目，也讓台北市的都市更新逐漸受到政府部門與房地產市場的重視。因此，台北的都市發展雖從 1990 年代中期前持續地向東邊的素地擴張，但在城市發展飽和與土地市場催逼的態勢中，必須開始回頭張望一度被都市發展議程所遺忘的老舊社區。台北市政府與中央政府先後重新介入都市更新的推動，以獎勵民間參與做爲主要的策略取向，地方政府在民主選舉的壓力下，以都市更新積極營造舊市區再發展的政績象徵，而中央政府則欲藉由都市更新來活絡房地產業，進而刺激營建業與其他相關產業的成長 (周素卿，1999)。與此同時，鐵路地下化完工而空出的新生地，讓原本建物凌亂、交通繁忙的台北車站地區獲得大規模再開發的契機。「台北車站特定專用區」的構想因而成爲台北市最受矚目的都市 (再) 開發計畫，肩負著台北市西區能否成功復甦的重任。隨後，更由於機場捷運線的終點站決定設置於此，將這個開發計畫的視野提升到了「國家門戶」的層次，成爲國際航空運輸快速通往首都城市的入口。

顯然，在新一波都市再發展的浪潮中，市場導向 (market-oriented)、房地產引領 (property-led)、公私合夥 (public-private partnership) 與旗艦計畫打造成爲最主要的策略取向，這樣的發展潮流和先進資本主義國的全球城市相似，反映了新自由主義全球化下最主要的都市治理形式。但若回到在地的內生力量，則必須鑲嵌於從威權體制轉型到民主政權的整體國家再結構中來更仔細地討論。如同 Brenner 與 Theodore (2002)、Tickell 與 Peck (2003) 所指出的，新自由主義必須放在真實的

¹ 在此借用 Douglass (2000) 以 'intentional world cities' 來指出東亞新興工業化國家意圖將超大都會區塑造爲世界城市。

歷史與地理脈絡中來加以探索，才能理解其多變與混雜的形式與內涵。因此，本研究的核心主旨是，台北車站特定專用區的再發展是在什麼樣的都市治理情境中被提擬出來，而這個具有全球想像的「首都中央車站」計畫，又如何被在地的權力競逐所具體實踐。爲了提出更具體的發問，本研究將文獻回顧的重點鎖定在新自由主義化、發展型國家的全球城市發展、以及都市治理的相關研究，藉此將新自由主義化的討論鑲嵌於東亞的脈絡中，並思考如何將這個再結構的過程藉由都市的再開發計畫而具體呈現出來。

第二節 理論脈絡

一、 晚近資本主義的積累體制：新自由主義的霸權、擴散與演化

從字面上來看，「新」(neo-)自由主義意味著我們在談論新型式的「自由主義」(liberalism)。亞當·史密斯 (Adam Smith) 於 1776 年的名著《國富論》(The Wealth of Nations) 中，開啓了經濟學的自由學派，該學派提倡去除政府在經濟上的干預，移除生產限制與貿易障礙，藉由鼓勵私人企業與自由競爭，讓市場能夠自行凝聚出最大的利益。經濟自由主義盛行於 19 世紀到 20 世紀初期的美國，然而 1930 年代的大蕭條，讓凱恩斯 (John Maynard Keynes) 有機會對於經濟自由主義提出挑戰，他認爲完全就業 (full employment) 對資本主義的成長是必要的，而這個目標，唯有經由政府與中央銀行的干預才可能達成 (Martinez and Garcia, 2000)。受到凱恩斯主義的影響，羅斯福 (Franklin Delano Roosevelt, 任期 1933-1945) 提出「新政 (New Deal)」，有效解決大蕭條的危機，認爲國家政府應該促進公眾福祉的信仰因而開始被廣泛接受。直到 1980 年代新右派崛起後，自由主義的信仰得以復甦，轉型爲新自由主義 (neoliberalism)，然其思想已經和 Adam Smith 在《國富論》中所提出的觀點有所差異。

在此先針對新自由主義的特徵做初步的歸納 (引自 Martinez and Garcia,

2000)：

1. 遵循市場法則：將私人企業從政府的控制下解放出來；對大型企業減稅以刺激投資；對國際性的貿易與投資更加開放；解散公會並削弱工人的權利；讓資本、商品與服務更自由地流動。新自由主義相信市場法則是經濟成長的最佳途徑，並且會因市場的自由化而讓所有人受益。
2. 削減社會福利與公共支出：以平衡收支、減少政府角色為名刪除社會福利預算，包括教育、醫療、失業保險、住房補貼，甚至是道路、橋樑的維護，都傾向最小化的公共支出。
3. 去管制化：解除任何可能減低獲利的管制措施，如：降低環評標準；修改勞動法令讓勞動力市場更具「彈性」；解除金融管制，實行統一的與具競爭性的外匯率。
4. 私有化：將國有財產賣給私人投資者，包含銀行、國營事業、鐵路、電力、學校、醫院等，認為由私部門執行這些服務的供給將更有效率。私有化的目的是盡量開拓尚未市場化、商品化的領域，來替資本積累尋找出路，並且保護私人財產權。
5. 消滅「公共財」與「共同體」(community) 的概念：以「個人責任」來取代之，要求弱勢群體為他們自己的健康照護、教育、退休金、社會安全等個人的命運負起責任。

然而，僅以這些特徵來描述新自由主義其實過於簡化，缺少動態的演變歷程，彷彿新自由主義乃憑空出現，為當今世界的唯一信仰。況且新自由主義的這些宣稱，將自己包裝得沒有任何可批判的著力點。列出這些特徵，僅希望可以幫助具體思考當今全球在新自由主義的影響下有多麼地依循這個教條的指示來運作。

上列的做為看似中性，然地理學中與新自由主義相關的研究多將之視為一種「政治權力的建構」。Peck 與 Tickell (2002) 便指出，「新自由主義化」

(neoliberalization)² 應如同全球化般，被視為一種過程，而不是一個終止的狀態，他們將之定義為「國家權力矛盾地動員以擴張、複製（類）市場法則 (Tickell and Peck, 2003, p. 166)」³。這個概念比起原本思考新自由主義是一種「國家機器退位」的情況更為複雜，國家與市場間的界線是模糊與合作的，這個界線不斷地變動與被協商，直接指出經濟與政治權力的互動關係。此外，新自由主義也有其地理差異，而不應被視為單一整體、全球普同的新自由主義，新自由主義有其論述生產的核心、意識形態的發源地、不斷變動與進化的先鋒地帶、以及它被活躍地反抗的地域。因此，新自由主義可被理解為一個具空間差異性的地圖，但又由於其不斷變動的特質，同時也是一相互連結與流動的網絡 (Tickell and Peck, 2003)。

因此，若要解構新自由主義，便需把新自由主義的崛起放在特定的歷史、地理情境下來加以探查。Tickell 與 Peck (2003) 對於新自由主義霸權計畫的歷史發展做了概要的描述，藉由將新自由主義的發展階段做歷史分期，檢視新自由主義在不同階段所展現出的不同形式，以期能勾勒出新自由主義的起源與矛盾，解構新自由主義化本身的政治過程。他們將新自由主義的發展分為三個時期：

1. 「原始」新自由主義 (proto-neoliberalism)：意識形態的挑戰

1970 年代，在英國的柴契爾與美國的雷根就任前，歐美先進國家仍然以凱恩斯主義做為政策的基本思想，雖然此時期的福特主義生產體系已遭受新興工業化國家的挑戰，加上當時石油危機、通貨膨脹、高漲的失業率，各種經濟與社會的騷動開始浮現，但並未直接導致新自由主義在政治與政策上的興起，反而是在知識領域上，重要的智庫團隊將自由市場視為化解危機的處方籤，讓新自由主義的思想開始萌芽。1973 年，軍人出身的獨裁者皮諾切特 (Augusto Pinochet，任期 1973-1990) 政權受到美國的政治支持而推翻了智利的民選總統阿連德 (Salvador

² Peck 與 Tickell (2002) 以新自由主義「化」強調其動態、不斷轉變的過程。

³ 原文為：「...the mobilisation of state power in the contradictory extension and reproduction of market (-like) rule.」藉以指出這個過程其實不是依據自由市場法則而運作著，政治權力的動員佔有很大的份量。

Allende，任期 1970-1973)，以專制統治施行自由市場的政策，可說是新自由主義從思想進入真實世界的最初實驗場 (Harvey, 2005, 2006)。1976 年，英國的工黨政府遭逢金融危機，國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 介入，提供保守黨於 1979 年獲得政權的基礎，接著，美國共和黨雷根於 1980 年當選，成為英、美兩國從凱恩斯主義走向新自由主義真正的轉捩點。

2. Roll-back neoliberalism：打擊凱恩斯主義的國家計畫

因此從 1980 年代初期開始，新自由主義得以從智識擴張成為英、美兩國主宰性的國家策略與制度基礎。不若皮諾切特的獨裁政權可以用軍事鎮壓，自由民主制度下的英、美兩國政府必須聯合各方以營造共識 (Harvey, 2005)，因而在新政權之下，所使用的政治修辭產生戲劇性的轉變。勞力市場與產業關係成為新自由主義用來挑戰福利國家體制的主要戰場，新政權在這裡主張「管理的權利」，將公會的力量徹底拆解，強調由人力資本的優劣而非協商的力量來決定工資，若以其委婉的方式來包裝，則稱之為「彈性」勞動力市場 (flexible labor markets)。

在這個時期，新自由主義的意識型態也開始擴展到英、美之外的其他國家與許多超國家的金融組織，如：世界銀行 (World Bank)、經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、或先前提到的國際貨幣基金 (IMF) 等。這些機構更要求第三世界國家執行新自由主義式的改革計畫，例如，強制開發中國家遵守其遊戲規則才願意提供資金援助，因而成為新自由主義蔓延到第三世界國家的重要推手，而歐盟走向單一市場所執行的各項去管制措施更成為新自由主義展現的新地域。

3. Roll-out neoliberalism：開展全球的主宰霸權

到了 1980 年代末，前一時期英、美以債務金融為基礎的經濟擴張遭遇過熱與衰退的危機，去管制化與私有化的失敗、大規模的失業與貧窮問題，英、美的政治議程因而從擴張新自由主義轉變為管理前一輪新自由主義化所留下來的矛盾。

此時期的新自由主義計畫變得更為擴張與鞏固，形成更深化的新自由主義，其中一個結果是新自由主義化開始嘗試將其經濟政策從民主政治的監視中隔離，同時更深嵌於國際法規中，其最顯著的展現形式便是「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO) 的形成。在市場邏輯變得「自然化」的同時，政治修辭也產生變化，爲了應付漸增的反全球化運動，開始強調參與式政治、著手處理貧窮問題、宣稱自由貿易與市場自由化可以促進貧窮國家的發展等。在先進工業國家，出現了「社會民主新自由主義」(social democratic neoliberals)，以布萊爾 (Tony Blair)、柯林頓 (Bill Clinton) 等人爲代表人物，致力於推動市場化與公私合夥，提出所謂「第三條路」(Third Way)，意圖與前一時期的新自由主義做出區隔，其經濟政策承襲了前期的策略，但在政治策略上則開始重視犯罪與社會排除的問題。

總結來說，早期的新自由主義主要是回應凱恩斯主義下的福利國家政府失靈，到了近期，新自由主義必須更關注在管理新自由主義化本身的矛盾上。藉由上述新自由主義的歷史發展，瞭解新自由主義並非自動填補福利國家遭逢危機所遺留下的空缺，而是由政治力所引領與建構，右派政權及國際組織在其中扮演要角。並且透過新國際分工與經濟再結構的過程，從先進工業化國家擴散到開發中國家，它並非一種靜止的狀態或具有僵固的定律，而具有制度脈絡的特殊性且仍然處於持續變動的過程中。

因而，檢視新自由主義不應只強調全球同質的新自由主義運動或僅注重全球性的政治經濟再結構，對於新自由主義在不同地方的鑲嵌，也應探查其在地方上所展現出的變種形式。如同 Lerner (2003) 所指出的，雖然新自由主義具有明確的知識起源，但在不同的地方展現出迥異的形式，與在地的政治計畫產生連結，因而能帶來非預期中的結果。若以此概念來理解新自由主義，則便需注意到地域的調節與不同地區的制度變異。如同沒有一個中性的市場一般，同樣沒有一個「純」的新自由主義，只有在特定歷史與地理情境下經過調整而特殊展現的新自由主義。在不同的國家或地區，新自由主義的基因與特定的制度結構產生混種，但其基本

的意識型態仍透過在不同地區的具體實踐而不斷強化。

除了脈絡性的差異，另一個思考觀點則是有關新自由主義的運作尺度。從最廣泛的層次來看，新自由主義化似乎篡奪了全球化的地位，成為今日解釋經濟再結構的術語，通常指的是將國家的經濟開放給全球行動者（如：國際貨幣基金組織、世界銀行、跨國企業）的過程（Larner, 2003）。不同於全球主義者（globalist）的概念，新自由主義運作於不同的尺度之中，它不只是一項超國家的計畫，同時也牽涉了民族國家與在地（主要是城市）的政治計畫（Larner, 2003）。這也就是說，要檢視新自由主義時，不應只看到一個全球尺度的現象，其運作的過程與結果，必須放在多重尺度（multi-scale）中被詳加檢視。而且，這個被宣稱為由「看不見的手」所自然發生的過程，其實是由多方的組織所運作，國家的角色亦從未完全退位。總而言之，新自由主義是晚近資本主義全球化最顯著的經濟與政治特質與過程，在遭逢 1970 年代以來的福特主義積累危機時，資本主義開始嘗試透過宣傳意識形態、動員政治權力、制定政策架構等方式來建立一套新的積累體制。

二、 東亞的脈絡：發展型國家的全球城市

在全球化的辯論中，有一派學者認為全球化將導致國家的退為與國界的消弭。然而，在許多關於全球化與全球城市的研究中已指出，全球化或全球城市的發展並非依循單一路徑，國家的疆界也沒有被抹平，民族國家在許多方面仍展現強大的控管與領導能力（Hill and Kim, 2000; Shatkin, 2006; C. H. Wang, 2003）。尤其在 Friedmann 與 Sassen 揭開世界城市（world cities）/全球城市（global cities）的研究序曲後，都市研究的社群亦開始思考要如何以世界/全球城市理論來看待非範型城市在全球化中的地位與發展特性，他們的基本立論是把研究對象擴及到三個「全球城市」（global city）範型外的「全球的城市」（global cities）或「全球化中的城市」（globalizing cities）（Marcuse and van Kempen, 2000; Yeoh, 1999）。

在東亞的經驗中，「發展型國家」(developmental state，或譯為「發展掛帥國家」)被學界用來脈絡化東亞城市與西方城市不同的發展路徑 (Chen, 2005; Fujita, 2003; Hill and Kim, 2000; Jou, 2005; Saito and Thornley, 2003; Shatkin, 2006; C. H. Wang, 2003; J. H. Wang, 2004)。其中，關於東亞的世界城市/全球城市發展如何與西方兩個範型城市 (紐約與倫敦) 展現出不同的發展軌跡，挑戰了以 Fridmann 與 Sassen 為主的世界城市/全球城市研究，引起雙方學者的辯論。在此脈文獻中，以 Hill 與 Kim (2000) 針對東京與首爾對比於紐約所做的比較研究最具代表性。Hill 與 Kim (2000) 提出一全球城市的雙元分析架構 (表 1-1)，稱紐約與倫敦這兩個範型城市為「市場中心」(market-centered) 的全球城市，而東京與首爾則是「國家中心」(state-centered) 的全球城市，最主要的差異在於東京與首爾的發展乃由發展型國家扮演統合與主導角色。

表 1-1 全球城市的不同形式

	市場中心 (market-centered) 的 布爾喬亞模式	國家中心 (state-centered) 的 政治官僚模式
範型城市	紐約	東京
區域基礎	西方/大西洋	東方/太平洋
群體	跨國資本階級	國家官僚菁英
主要行動者	垂直整合的金融跨國企業	國家部會透過主要銀行與企業網絡連結
經濟的意識形態	自由主義、自主市場	發展主義、策略性的國家利益
貿易、投資與 生產的關係	市場理性	規畫理性
首要目標	私人財富、利潤極大化	市場占有率、就業極大化
經由何者行使全球控制能力	私部門的生產者服務業結構	政府部會、國營企業、政策網絡
產業結構	製造業總部與生產分散化、強調服務業	製造業總部與高科技生產集中化 ⁴ 、不強調服務業
職業結構 (社會與空間面向)	極化、消失的中產階級、高度的不平等、高度的空間分化	壓縮、消失的極端階級、低度的不平等、低度的空間分化

⁴ 主要集中於東京。

外國移民	低度控制、移民多	高度控制、移民少
文化	消費主義、雅痞/族裔	生產主義、授薪階級/粉領
城市－中央政府關係	分立	整合
都市矛盾的來源	短期利潤、市場波動、極化	國家資本控制、過度管制、集中化
競爭的優勢	流動、機動	穩定、計畫

資料來源：摘錄自 Hill and Kim, 2000, p. 2177。

在此先簡述發展型國家出現的脈絡。資本主義後進者的工業化過程，面對的是與先進資本主義國家全然不同的發展情境，因而打造出與先進資本主義國不同的發展制度與意識形態。由於後進國家的企業，面對大型跨國企業的經濟規模、先進技術與全球網絡，因而必須有一個強有力的國家，以制度或各種干預性手段，協助本國企業成長。因此，發展型國家所面臨的抉擇中，「是否」介入干預已不是主要問題，而是要著眼於「如何」發展出一套有效的干預藝術，以全力追趕先進工業國家的經濟實力 (Hill and Kim, 2000)。因此，首都城市 (capital city) 或首要城市 (primate city) 成為國家在其中運作的主要場域，國家動員大量的資源投注於這些全球城市候選者之上，藉由民族國家的首都城市做為與世界資本主義體系互動的節點。

發展型國家的原型—日本，便是從戰後經濟發展的經驗，發展出其干預的手段，並在後來逐漸延伸到亞洲其他後進工業國家的發展經驗中 (李永展、藍逸之、莊翰華，2005)。例如，日本將工業化的焦點放在民族國家的層次，經濟政策是要建立一個將國際貿易最大化的工業結構，為了這個目標，國家的管制與非市場的治理機制便要限制某種程度的競爭 (而非讓市場競爭最大化)，以集中資源在策略性產業上，維持有計畫的經濟成長 (Hill and Kim, 2000)。因此，國家的意識對於國內的經濟發展具有主導地位。然而國家若要導引工業政策，其干預的有效性端賴於國家政府如何組織其金融體系 (Hill and Kim, 2000)。相較於英、美兩國的產業資金主要來自債券與股票市場，日本財務省 (Ministry of Finance, MOF) 則要求廠商經由銀行借貸來獲取資金，當銀行是資金最主要的供應來源，而政府又能透

過財務省及日本銀行 (Bank of Japan) 擁有影響銀行資金供給與利率的權威時，則國家便有權力形塑其產業的發展方向。此外，財務省又能藉由嚴密監控外國資金的動向，保護日本的金融市場免於外國資金的滲透 (Hill and Kim, 2000)。

透過東京與首爾發展經驗的檢視，Hill 與 Kim (2000) 因而提出發展型國家世界/全球城市的理論假設，即發展型國家藉由中央經濟部會的策略指引及受國家介入的中央銀行，國家的工業化與經濟發展受到政府官僚菁英的主導，以計畫理性來管控貿易、投資與生產政策。政府各部會間亦形成綿密而整體的政策網絡，中央與城市政府間仍是高度整合⁵。因而發展型國家中全球城市的各種面向都與 Friedmann、Sassen 等人提出的全球城市有著強烈對比。這些特性成爲發展型國家首要城市的共同特徵，也成爲探討與強調東亞城市全球化的特殊脈絡時，所必須立基或回應的理論架構。

然而，由於發展型國家的概念並無法完全涵蓋東亞城市發展的異質性，因而也有學者提出將個別國家的角色或脈絡拉入分析架構（而不是泛稱與同質的發展型國家），以討論國家機器的政治作用力如何與經濟全球化的力量交互作用，融合後再展現於個別都市的發展上。在 Hill 與 Kim (2000) 提出發展型國家全球城市的模型後，國內學者亦針對台北的全球城市發展經驗回應前者所提出的雙元架構。C. H. Wang (2003) 在理論層面站在這個架構基礎上，並在經驗層次上拉入台北的發展來回應與補充這個理論架構。他選擇了政治與社會經濟兩個面向爲討論主軸，把台北安插在介於市場中心與國家中心兩種範型的中庸位置，指出台北主要的行動組織是由政府與企業結盟來達成；在經濟的意識形態上，展現出有限制的發展

⁵ 但 Machimura (2006) 在描述東京於 1980 年代邁向世界城市的都市再結構的過程與特性時，指出日本的政府部會仍不能視爲單一整體，彼此間仍有衝突與矛盾。因此若要解釋 Machimura (2006) 及 Hill 與 Kim (2000) 對於政府部會的不同觀點，推測可能是 Hill 與 Kim (2000) 爲了與紐約進行對比而簡化政府部會間的關係，簡化過的陳述從表 1- 1 可以看得非常清楚。因而在討論實際的經驗案例時，仍不能忽略發展型國家內部可能存在的矛盾，而這種衝突在台灣的經驗中更是顯而易見。關於這點，J. H. Wang (2004) 的文章非常精彩地分析了台灣的中央政府與台北市政府之間在政黨輪替後因國家意識與選舉政治所產生的矛盾。

主義⁶；在轉型的過程中，逐漸邁向自由化與私有化；中央與地方政府的關係則在民主化的過程中漸趨矛盾。雖然僅用單一城市做為理論架構的補充並無法達成全球城市多元架構的目標，然而從 C. H. Wang (2003) 對台灣發展經驗的分析中，已可初步看到發展型國家內部仍存有異質性。

基本上，不論是 Hill 與 Kim (2000) 或 C. H. Wang (2003) 的研究立基，都認為全球城市除了整體性與單一性的架構外，更應放到各城市發展歷史與地方脈絡的異質性中來觀看，但同時，他們並沒有否定資本主義世界體系的制約力量，只是強調全球性的力量到了東亞的經驗中被發展型國家這面稜鏡所折射而產生脈絡化的新自由主義。也就是說，世界/全球城市理論高度強調城市在全球經濟連結中的地位，並且將它們當作主宰性的分析單位，而發展型國家的全球城市發展研究，則把「國家」的角色重新提升為重要的分析對象，重新思考民族國家 (nation-state) 在城市佔有越來越重要的連結功能時，仍在都市的治理上有相當程度的影響力。

總結來說，發展型國家的提出，讓國家或都市新自由主義化的分析得以定錨在東亞及台灣。所謂的新自由主義國家，Harvey (2005) 提出了兩層意涵，理論上，國家被期待要退位，只需要設定一個良好的舞台供市場運作；但更主動的國家，則去創造親商的氛圍並且本身便如同一間大型企業般地要求競爭力。新自由主義國家把自己視為自由市場中的競爭者，不斷地調整、創造制度結構以面對全球市場中的其他國家。顯然發展型國家的概念，必須以更動態的觀點來看待之，當國內與全球情勢轉變，發展型國家也必須做出必要的調適，而這樣的調適過程，也相當具體地影響了都市治理的變遷。

三、 新自由主義化的具體實踐：都市治理與大型開發計畫

新自由主義的意識型態在過去 30 年來已經主導了英、美兩國的政治與經濟再

⁶ 例如，因為新國家打造的需求，以「南向政策」來減緩台商西進的速度

結構，並在隨後蔓延到後進工業化國家。Smith (1994) 在她有關都市地理學發展的回顧中，提點出新右派的哲學基礎如何影響都市問題的理解、都市政策的組成以及都市意識 (urbanism) 如何被詮釋。Smith (1994) 指出，新右派崛起的原因在於其有效管理了現代都市危機。西方城市爲了控制內城地區去工業化的危機，1980年代的都市政策，多著眼於經濟復甦的目標，而在新自由主義的影響下，通往經濟再發展的渠道，便是自由化、私有化與去管制化，都市政策的執行從地方政府轉移到多方機構，透過都市開發的合作過程，公私部門發展出綿密的網絡。

在政府將都市政策的執行私有化的過程中，意味著都市事務的管理與實施，無法再單純依賴強而有力、由上而下的大政府，而必須納入「都市治理」(urban governance) 的概念來理解多方組織協作的過程。政府 (government) 意味了國家的正式統治結構，是一種上下從屬的權力結構，治理 (governance) 的概念則更強調政府機構和各種非政府組織的協商、談判或合作，關注的是這些不同行動者間的關係形式。爲了理解其中複雜的政治運作過程，地理學對於都市治理的研究，常引用「成長聯盟 (growth coalition)」(Logan and Molotch, 1987) 與「都市政權 (urban regime)」(Stone, 1989) 兩個影響深遠的重要概念，前者指出地租 (land rent) 對於膠結聯盟的重要性，而後者更進一步指出不同類型聯盟或政權的地位或能力 (capacity)。本文先簡述這兩個理論的重點，再進一步思考在新自由主義全球化中的治理概念，以及成長聯盟與都市政權兩個理論內涵當嫁接到台北的發展經驗時所具有啓發性之處。

成長聯盟 (growth coalition)⁷

在成長聯盟的概念中，土地作爲一種商品，對於不同的群體來說，具有「使

⁷ 都市成長聯盟的架構首先由 Molotch 在他發表於美國社會學刊的論文 *The city as growth machine: towards a political economy of place* 中提出，並且在他與 Logan 於 1987 年出版的一本影響深遠的著作 *Urban Fortunes: The Political Economy of Place* 中，這個概念被更進一步發展與精煉 (Ward, 2000)。

用價值」(use value) 與「交換價值」(exchange value) 兩種近乎抵觸的價值系統。在地的居民在乎的是房屋的使用價值，而當地的地主階級，在乎的則是如何運作他們所擁有的資源，來汲取房地產的交換價值。Logan 與 Molotch (1987) 稱這群地主階級為「食租者」(rentiers)⁸，並且將他們分類為以下三種不同型態（具有活躍程度的差異）：

1. 僥倖的企業家 (serendipitous entrepreneurs)：在偶然的機會下獲得一筆不動產（例如：經由繼承），基本上是被動的、較邊緣的地主階級。
2. 積極型企業家 (active entrepreneurs)：此類型的地方企業家依賴對土地發展趨勢的正確預測，根據他們精準的判斷或利用地方社會網絡所獲得的資訊來「賭一把」；小型到中型投資者是典型的積極型企業家。
3. 結構性投機者 (structural speculators)：企圖改變或決定土地市場的情況，常常影響地方政府的決策與開發計畫的區位，以促使地租的重分配與獲得壟斷地租 (monopoly rent)。

這三種類型的地方企業家其實反映了不同程度的企圖與影響力，其中最為活躍的為結構性投機者，他們除了預測房地產市場的發展趨勢，更介入影響地方政府的都市政策，宣揚促地方發展的各種論述。此外，食租者階級更結合了政客、地方金融機構、地區性媒體、企業資本家甚至大學等，組成一成長聯盟，以促進經濟的成長與地方的發展為首要目標，藉以及取更多的壟斷地租。然而，地方經濟發展的利益並非平均分配給地方居民，而是被少數的菁英份子吸收，成長所帶來的負面效應，卻要地方居民來一同承擔。美國的城市便如同一成長機器 (growth machine)，醉心於都市經濟的成長，「成長」成為唯一且難以撼動的意識形態。

⁸ 食租者 (rentiers) 意指靠土地租金及利息存活的人，在 Logan 與 Molotch (1987) 的書中用來指稱在地方上擁有房地產，並以房地產的出租與交易來獲取利益的各類地主階級，在書中亦稱為「地方企業家」(place entrepreneurs)。

都市政權 (urban regimes)

成長機器的論點認為都市政治的權力與資源掌握於少數菁英份子（主要是地主）的手中，然而 Clarence Stone 在 1989 年出版的「政權政治—統理亞特蘭大，1946-1988」⁹一書中，所發展出的政權 (regime) 概念，觀察到的則是地方政治中較為分散的權力與利益，以及各種不同政權的類型。Stone (1989) 在書本的一開始便開宗明義的說，讓亞特蘭大的治理變得有效率的並非正式政府機器，而是市政府與市中心的商業菁英間的非正式夥伴關係 (informal partnership)。這個非正式的夥伴關係以及它運作的方式構成都市的政權 (regime)，主要的政策決策都藉此而形成。在這個概念之下，沒有群體佔據絕對的優勢地位，個別組織必須突破自身所能掌握的有限資源，與其他群體結盟進而形成政權。因此「政權」是一種「非正式的協議」 (informal arrangement)，地方政府與其他群體藉由組成政權，來創造「治理的能力」 (capacity to govern)，藉以補強政府職權的正式運作 (Mossberger, 2001; Stoker, 1998; Stone, 1989)。

我們可以設想所謂非正式的協議為：透過相互認識、共事、擁有共同的目標或是曾經遭遇相同的危機，雙方便能發展出一種不需言說的默契。因此，政權所指的不只是非正式的群體共同達成一項決議，還要有相對穩定的群體關係以獲得制度性的資源¹⁰ (Stone, 1989, p. 4)，這意味著政權的結盟並非只靠一次事件便成形或終結，而能夠在事件結束後保有持續緊密的關係並累積成為下次合作的基礎。所謂的「非正式」亦不是指群體間完全缺乏制度性的連結，而是群體間會藉由非正式的合作來達成制度性的關係。

藉由都市政權，以及做為田野的亞特蘭大，Stone (1989) 提了三個問題做為他書寫整本書的主軸，也是政權論的主要發問：1. 治理聯盟由「誰」組成：哪些群體讓治理成為可能；2. 群體間的結合是「如何」達成的；3. 「誰」與「如何」所

⁹ 原文書名為：*Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*。

¹⁰ 原文為：「relatively stable group with access to institutional resources」。

導致的結果是什麼。其特殊貢獻在於，它強調權力並非給定 (given)，而是必須被創造或生產出來。Stoker (1998) 因而更進一步區辨出四種不同型式的權力概念，分別是體系權力 (systemic power)、命令權力 (command power)、聯盟權力 (coalition power) 及先發權力 (preemptive power)¹¹，每個群體在與其他群體結合成政權的過程中，必須要行使它們自有特殊的權力型式，一方面維持政權的結盟，一方面也要確保自身的利益。舉例來說，體系權力賦予了特定行動者在某個權力結構中的地位，但聯盟的領導者必須要能運使它手中的資源，來設定政治議程，維繫治理任務的運作。

因此，在都市政權的架構下，成長機器只能代表一種型式的政權，而 Stone (1989) 以亞特蘭大來思考的，是一「*nonmachine city*」(p. 5) 中的治理聯盟，刻意地和成長機器的論點做出區隔。由於政權理論將政權的組成描述為具有高度的複雜性，其膠結元素不只是地租或經濟利益，不同於成長機器只能用以解釋非常極端情境的都市權力運作，因而更能用以理解複雜的權力協商關係、適用於不同脈絡的都市。此外，成長聯盟在某種程度上仍是傾向菁英論的觀點，在都市的形塑上，地方菁英扮演要角，彷彿不同的群體都擁有相同的利益與成長的意識形態，自然而然地組成一成長聯盟，但卻忽略不同作用者間的利益亦可能有矛盾之時。

這兩個思考治理的概念雖已非當今學術發展的主流，但仍提供許多啟發性的觀點來思考都市治理的權力過程。例如，成長聯盟的概念指出地租對於膠結一個聯盟的重要性，因而地租在車站特定區的發展中是否亦扮演結盟的作用，或是利益矛盾的來源，本研究在經驗分析時會加以思考。當然，地租的汲取者在台北車站特定區中非 Logan 與 Molotch (1987) 所指認的那些，而主要由公部門、國營企業加上少數的私人地主組成，在發展型國家的引領下，成長機器也許用來指認國

¹¹ 體系權力(systemic power)：特定利益團體由於位處於社會經濟結構中的某個位置而所擁有的權力；命令權力(command power)：藉由主動地動員資源而宰制其他利益團體的權力；聯盟權力(coalition power)：行動者與其他擁有相同目標或互補資源的團體進行協商，以建立暫時性聯盟的權力；先發權力(preemptive power)：佔有、保持和利用策略性位置以及設定議程的能力 (Stoker, 1998)。

家機器比較恰當。此外，政權理論思考到聯盟的利益條件可能不只是地租，還有其他可能的資源，也有助於思考都市再開發所形成的長期結盟又是如何形成的。

多重尺度治理

成長聯盟與都市政權理論雖擅長處理都市中不同行動者間的動態關係，但並未廣泛討論城市內部的政治動態究竟如何與更大的區域或國家政治群集產生接合 (Brenner, 1999)。然而，當新自由主義與全球化成爲不可忽視的力量，特定城市的治理行動不再專屬於都市內部或一國內部的事務，而是一更複雜、分化與多尺度的過程。因此，學者開始從多重尺度的觀點提出理論邀請，建構一多重尺度治理 (multi-scalar governance) 的概念。這個概念挑戰了原本全球化與新自由主義化造成去領域化 (de-territorialization) 的論述，並且把在地脈絡的重要性提升到顯著的地位 (Brenner, 1999; McGee, 2002)。因此，新自由主義化的都市治理，一方面看到的是治理形式的轉變，城市邁向更彈性、經濟導向與企業化的治理，另一方面是行動者的多元化，治理參與者運作於多重與分化的空間尺度。

基本上，Harvey (1989) 把都市治理從管理主義轉向企業主義架構在整個政治經濟結構新自由主義化的歷程下，並且分析城市內部如何回應「外在的高壓權力」 (external coercive power) (Harvey, 1989, p.10) 時，已經隱含多重尺度治理的概念：「都市治理朝企業主義的轉向必須從不同的空間尺度來檢視——從在地鄰里、社區、中心城市與郊區、大都會區、區域、民族國家等 (Harvey, 1989, p.6)」。而多層級或多重尺度治理此一名詞的提出，才更具體指陳今日都市治理的本質不能單單探討城市內部的政治結構，更需重視城市外部的國家、區域與全球力量，以及更小尺度的鄰里力量，如何交互地形塑都市治理的內涵。

多重尺度治理的概念，挑戰了傳統對全球化的解釋聚焦於跨國資本如何造成流動、循環與去領域化 (deterritorialize) 的過程，亦即有一全球普同的力量穿越了國家的疆界。Brenner (1999) 認爲這樣的解釋有兩個明顯的不足，即這樣的分析容

易忽略那些致力於促進流動但本身是相對固著的領域組織 (territorial organisation)，特別是都市區域的群聚與國家的控管制度；而且，這樣的分析也忽略了新一輪的新自由主義全球化，其實必須經由在多重地理尺度上轉變的領域性組織 (如城市、國家) 而展現，兩者間的關係是交纏與相互依賴的。因此，在多重尺度的概念下，全球化不應說是造成「去領域化」(de-territorialisation) 的結果，而應視為一種「再領域化」(re-territorialisation) 的過程。更進一步的說，全球化應被思考為社會經濟與政治制度空間的再領域化，並且同時在多重、相互疊加的地理尺度上開展這個過程：「……國家機器的再尺度化 (rescaling) 已被當做是一種再管制的策略，藉以建構出促進資本投資於主要都市成長極的新制度能力，……(Brenner, 1999, p. 440)。」因此，國家與地方政府的角色重新被定義，國家將其積累策略再尺度化至超國家 (如歐盟等巨型區域組織) 或次國家 (如都市與區域) 的層級，因而產生出 Brenner (2004) 所稱的「新國家空間」(new state space) (p. 441)，使得都市區域成為國家機器為了為應新自由主義全球化的策略性運作尺度。

這個研究議程並不全盤否定國家的重要性，但是「……給予國家非常少的注意力，取而代之的是研究了從地方政府、區域創新群聚到巨型區域與世界城市網絡的任何事物 (Mansfield, 2005, p. 459)」。Mansfield (2005) 認為，應該思考如何把國家的角色包含進多重尺度的關係之中，而不是為了強調尺度的變化便理所當然地淡化之。在她的看法中，國家不只是制度的容器，藉以做為思考不同脈絡新自由主義的因素，而是新自由主義再結構的眾多尺度面向 (dimensions) 之一。

因此，多重尺度治理的概念便可應用於理解新自由主義全球化的變遷以及都市治理再尺度化或多重尺度的特質。Swyngedouw, Moulaert 與 Rodriguez (2002) 以歐洲十三個城市的都市大型開發計畫，檢視全球化與新自由主義化如何與新形式的都市治理產生接合，他們指出，這些城市基本上都是以「新都市政策」(New Urban Policy) 來尋求成長與競爭性的再結構，都市在尋求經濟成長與競爭力的同時，往往以大規模的都市 (再) 開發計畫來當作最主要的都市再生策略。所謂的新都市政

策，主要內涵包括新都市聯盟的形成、從社會政策轉向經濟政策、新國家企業主義、選擇性的去管制化、城市行銷、著眼於特定領域的社會政策、生產都市地租等，其實便是一種新自由主義化的都市政策。Swyngedouw 等人 (2002) 指出，此種「新的治理結構展現了不同層級政府—在地、區域、國家、歐洲—間，以及公部門與私部門作用者間，對權限、決策權力與資金的持續再協商的結果 (p. 578)。」這個協商的過程涉及政治、經濟與社會權力的重新分配，正好指出多重尺度治理中，不同層級政府與不同部門間的複雜關係。因此，從地方、國家、區域到全球的多重治理尺度爲了反應新一輪的資本主義全球化而被重新定義，新的制度、管制與治理形式鑲嵌在多重與差異的地理尺度中被創造出來 (Brenner, 1999)。

第三節 研究區背景：以台北車站做為個案的意義

台北車站位於台北市的西區，一直是西部鐵路縱貫線客運量最大的車站，過去多家長途公路客運的總站亦均設置於台北車站週邊的承德路、重慶北路與忠孝西路上，加上市區公車、都會區客運在此密集設站，因而逐漸確立台北車站地區做爲大台北都會區交通轉運樞紐的地位。

隨著台北從工業城市逐漸轉型成後工業城市，原本在工業城市中擔負物資運送的鐵路，已逐漸失去其工業貨物的運輸功能，而位居市區核心的舊工業生產基地，也在城市的轉型中面臨重新利用的壓力，這讓橫貫台北市區的鐵路舊動脈獲得重新發展的契機。1979 年，台北市區鐵路地下化的第一期—「萬華到華山段鐵路地下化計畫」確立，「台北車站特定專用區」(以下簡稱台北車站特定區) 計畫的原始構想亦逐步成形，這個位於舊市區的精華地段開始經歷全面性的翻修改造，區內的開發計畫亦隨著都市的轉型而不斷調整修訂。

最初的都市計畫由台北市政府於 1984 年委託郭茂林 (KMG) 建築事務所進行站區再開發的整體規劃，並於 1987 年通過都市計畫，基本上是圍繞著站前地下街

及中華路地下街的興闢而提出的計畫，以交通改善與商業大樓開發為主要構想。時隔六年之後，因應舊市區的環境變遷與規劃思潮的轉變，又另外委託美國佐佐木都市設計顧問公司 (Sasaki Associates) 進行另一次都市設計，增闢許多綠地與開放空間，並設計忠孝西路為林蔭大道，推翻了原先由郭茂林所規劃的高密度商業開發 (林欽榮，2006；聯合報，1990/5/13；5/26)。這個計畫獲得當時市政府的高度認同 (聯合報，1990/5/13)，並於 1993 年 9 月黃大洲市長任內通過都市計畫¹²，成為今日開發計畫的藍圖。開發計畫的面積共 46 公頃，形成一個狹長的帶狀區域 (圖 1-2)¹³，為台北市結合鐵路運輸、公路運輸、捷運系統與公車系統的路面交通運輸中心，並藉由景觀的改造，嘗試為台北市建立一嶄新的都市門戶意象。此外，這個計畫亦扮演觸媒的角色，藉由幾個公部門所主導的開發計畫來帶動台北西區的再發展，以與新興的東區、信義計畫區相互競爭與輝映，在政策論述上，這個地區的成功開發代表著台北西區的復甦指日可待。因而在開發的本質上，台北車站特定專用區具有舊市區的都市再發展、大眾運輸導向的都市開發 (TOD, Transit oriented development) (財訊，2006) 兩項重要特徵。

開發計畫的土地取得絕大部分來自鐵路地下化後的新生地，只有少部份於 1980 年代從原本的商業用地徵收。其中，台灣鐵路管理局 (台鐵) 擁有整個特定區 54.15% 的土地，在幾個重要的開發案亦擁有過半數的土地 (境群國際規劃設計顧問股份有限公司等，2006)，反映了國營企業從殖民時期到現代化台灣所一直具有的影響力。高比例的公有土地讓國家機器有條件主導特定區的開發方向，但也由於 1990 年代的國營企業已遭逢私有化的龐大壓力，加上台鐵仍是省屬單位，導致開發用地的分配與爭奪成為台灣省政府與台北市政府最主要的衝突點，也是開發進程最主要的阻礙。一直到 2000 年後才因整體國家制度結構的轉變而重新啟動。

¹² 都市計畫案名為「擬 (修) 訂台北車站特定專用區主要計畫案」及「擬 (修) 訂台北車站特定專用區細部計畫案」。

¹³ 特定區的範圍由忠孝西路 (南側)、市民大道與華陰街 (北側)、環河北路 (西側)、中山北路 (東側) 所圍繞成長方形的區域。

最新階段的開發計畫則開始體現全球城市競爭的趨勢。到了 2004 年 10 月，為了因應行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）所提出的「觀光客倍增計畫—重要交通門戶環境改善專案計畫」，要求重新檢討台北車站特定專用區的整體規劃，台北市政府於是在 2005 年委託「境群規劃設計顧問公司」，進行「中央車站與中央公園整體規劃設計案」(Master Planning of Taipei Central Station and Central Park)，將台北車站特定專用區與相鄰的華山地區結合，擴展整體規劃的範圍並形塑城市門戶的意象（境群國際規劃設計顧問股份有限公司等，2007）。在這個階段，台北車站地區成為全台灣不同尺度運輸樞紐的匯集點，從台北門戶躍升成為「國家門戶」。因此，境群公司與地方政府納入全球連結、生態城市、古蹟活化等概念，藉由名牌建築師所設計的地標性建築，以象徵資本扭轉車站週邊狹窄、破敗與凌亂的老舊城區印象，進而帶動週邊土地的開發。隱匿在官方宣稱背面的，則是房地產市場的活絡、市政財庫的厚實與政治正當性的表徵。

為了探討國家機器在大規模都市（再）開發計畫中所扮演的角色，以及新自由主義化的都市治理所指稱的公私合夥關係，在研究個案的選擇上以「交九 BOT」與「機場捷運雙子星大樓」（圖 1-1）做為研究對象。這兩個開發計畫都與重要的大眾運輸設施整體開發，前者欲整合原本沿著承德路零散分布的長途公路客運站，後者則是配合新的運輸系統—機場捷運而做的開發。因此，配合各類型交通運輸系統而進行的複合式開發是最主要的類型（表 1-2），也是開發案欲善加利用的優勢。

為何選擇這兩個開發案來當作深入分析的對象？首先，這兩個個案都是由公有地為主的開發案，涉及不同治理機構在土地利益上的衝突，特別是台鐵（身為國營企業）的角色在這兩個開發案中可以非常清楚地看到。其次則是這兩個開發案均以「興建、營運、移轉」（Build-Operate-Transfer, BOT）的方式引進私人資本，可以看到在 2000 年以後新公私合夥實踐在制度初生時的摸索過程。這個地區還有許多其它的開發案，像是台北車站東南側（俗稱印尼街）的都市更新案，是由私人資

本進入整合零散的地權，北側的都市更新案則在皇翔建設以天價標下原本台汽的土地後也開始著手整合，這兩個都市更新區都是以私人資本來主導的，也可看到不同開發商在整合地權過程的競爭，但較可惜的是無法看到公私合夥的形式。因此本研究以交九 BOT 及雙子星大樓兩個開發案做為主要的分析對象，但在舉證時仍會以台北市其他的都市更新案、或台北車站特定區中的其他事件來加以補充。



資料來源：日勝生活科技網站，<http://mnd.career.com.tw/>，[2008/12/5]；
<http://picasaweb.google.com/john1431/jCrSNE#>，[2008/12/5]；
京站 I Taipei，<http://www.jsl.com.tw/itaipei/home.html>，[2008/12/5]；
<http://wisdom0330.pixnet.net/album/set/1487819>，[2008/12/5]。

圖 1-1 交九 BOT 與機場捷運雙子星大樓的開發現況與願景

表 1-2 交九 BOT 及機場捷運雙子星大樓的基本資料

開發案	交九 BOT	機場捷運與雙子星大樓 ¹⁴
整合的運輸系統	長途公路客運轉運中心	桃園國際機場聯外捷運系統終點站
開發項目	複合式大樓，開發內容包括住宅、辦公室、購物中心、飯店、影城、長途客運轉運站、捷運行車控制中心。	建造兩棟分別為 56 層 (C1) 及 76 層 (D1) 的雙子星大樓，結合百貨公司、辦公總部、國際商務與觀光旅館、機場捷運車站。
地主	台灣鐵路管理局：55% 台北市政府：45%	台灣鐵路管理局：59% 台北市政府：33% 私人地主：8%
投資者	日勝生活科技股份有限公司	尚未決定 (2009 年 1 月)
總投資額	130 億元	357 億元
樓高	地上 18 層/地下 6 層	56 層&76 層 (239.3 公尺&318.5 公尺)
樓地板面積	240,000 平方公尺	530,000 平方公尺
開發期間	2005~2009	2006~2015

資料來源：整理自台北市政府捷運工程局等，2006；李尙勳等，2007；財訊，2006；張武訓等，2005；境群國際規劃設計顧問股份有限公司等，2006。

¹⁴ 由於雙子星大樓的投資人仍未確定，因此任何的開發內容都有可能再次變動。



說明：虛線為台北車站特定專用區的都市計畫範圍。

圖 1-2 台北車站特定專用區的地圖與其中開發案的分布

第四節 研究發問與分析架構

透過理論脈絡的回顧與初探台北車站的歷史發展，發現台北車站最新一波的開發案體現了新自由主義化的開發內涵。因此，本研究欲藉由台北市都市更新的政策與台北車站特定專用區的開發歷程，來探討台北市的都市治理形式如何回應新自由主義化的過程，進而分析不同行動者的行動邏輯與彼此間的關係形式。這樣的分析必須鑲嵌於在地的脈絡中，因此，本研究的第一個發問為：

1. 在新自由主義化的浪潮下，台灣做為一個發展型國家的轉型過程為何？新自由主義化在台灣具有什麼特性？

若將第一個發問落實到都市的層次來思考，則要討論的是新自由主義化的都市治理再結構。因此，本研究的第二個發問拉出台北的都市治理做為探討的主題，來討論：

2. 台北市的都市治理如何回應新自由主義化的再結構？有哪些具體的策略反映了這個過程？本研究將藉由台北市的都市再開發形式，包括制度提擬、政策論述、與新形態的行動者等面向，來探討都市更新議程浮現的原因、過程與特性。

這樣的轉變不只是城市為了回應全球新自由主義化而自然凝聚的發展過程，在地行動者間複雜的關係形式更影響了舊市區的再發展。由於新自由主義化下的都市治理涉及多重尺度行動者的形塑，因此，第三個發問為：

3. 台北車站特定專用區的開發過程中涉及哪些重要的行動者及關鍵性力量？在開發過程中各扮演什麼角色？彼此間如何透過權力的競逐來實踐新的開發模式？而在開發的過程中，治理機構如何跨越原本的治理尺度與界線？

因此，本研究的核心概念圍繞在都市治理，並放在新自由主義化、發展型國家轉型與台北市空間結構變遷等脈絡中加以討論，分析架構如下圖所示：

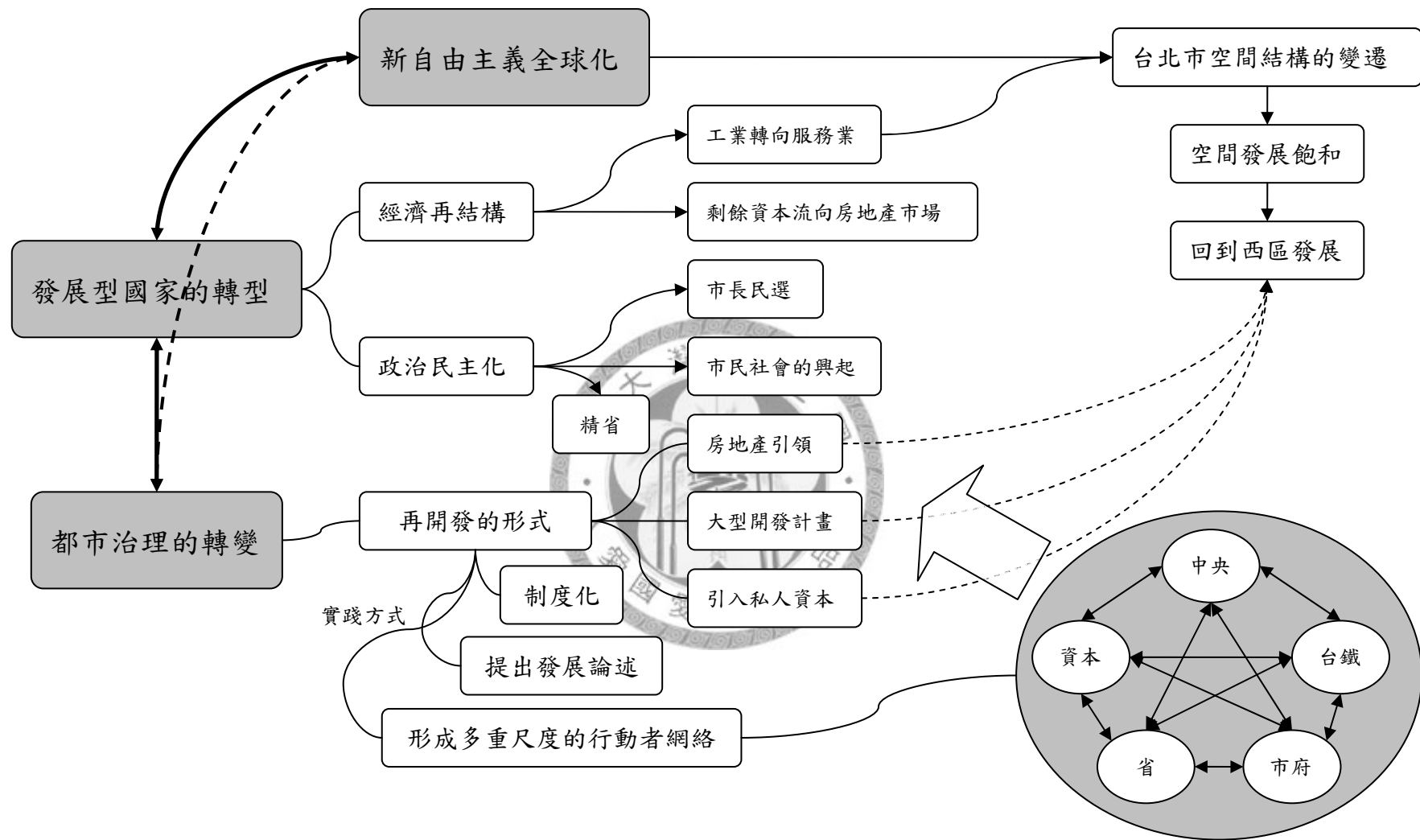


圖 1-3 研究架構圖

第五節 研究設計與方法

針對如何研究新自由主義的再尺度化過程，Brenner 與 Theodore (2002) 及 Brenner (2003) 提出了方法論 (methodology) 的建議。他們指出要研究「真實存在的新自由主義」(*actually existing neoliberalism*)，必須思考不同脈絡下路徑依賴 (path-dependency) 的特性，因此必須討論既有的制度地景與新自由主義再結構的計畫如何相互地影響，而這樣的過程又如何在不同地理尺度的真實發展情境中被實踐，特別是「都市—區域」的尺度。因此，必須藉由更多脈絡化書寫的個案研究來豐富這個研究議程。本研究以質性研究為主、量化研究為輔的方式進行，透過經驗觀察以及資料的詮釋，分析欲探討現象背後複雜的結構與作用力。在方法上採個案研究 (case study)，透過事先的理論閱讀，與研究個案的經驗課題相互驗證，進而回應或豐富既有的理論脈絡。

一、次級資料的蒐集與分析

1. 相關經驗研究：藉由過去相關的經驗研究，歸納分析台灣及台北的經濟與政治轉型過程、都市更新政策的演進、公私合夥開發形式的成形。在搜尋學術文獻時，除了與都市治理的相關研究，亦圍繞在台灣的政治經濟轉型、台北的都市發展、都市更新或以台北車站週邊地區為研究對象的文獻。
2. 蒐集台北車站地區不同時期公、私部門的規劃報告書、都市計畫書，瞭解其開發構想、開發形式、土地取得、資金來源、制度套用、論述形式等面向在不同時期的演變，並解釋其轉變的原因。
3. 系統性地蒐集剪報與雜誌報導，一方面補充前者的不足，另一方面則可看到關鍵行動者的發言，以及大眾輿論對於台北車站特定區開發的看法，

協助研究者回到當時的脈絡。在研究初始，研究者對於台北車站特定區的發展過程並不熟悉，因此先以「台北車站特定區」或「台北車站特定專用區」兩個關鍵字較廣泛地搜尋所有與台北車站相關的新聞，藉由整理新聞大事紀，拼湊出本區的發展歷史，再進一步從中找出關鍵的事件與行動者，成為後來持續追蹤或進行訪談的背景知識與聯絡對象。在研究過程中，若遇到事件資料不足，或在新聞的閱讀中發現其他未注意到的事件，則再以其他關鍵字進一步搜尋歷史新聞。此外，捷運局定期在「捷運技術半年刊」與「捷運報導」兩個刊物所發表的文章，為本研究獲得相關資訊的重要來源。

4. 統計資料：包括產業結構、房地產價值、政府預算等統計資料，透過具體的數據來發現中長期的變遷趨勢，或藉以補充論證的強度。



二、訪談

在訪談前，先從上述次級資料的整理與分析掌握各單位負責的執行者，理解組織的特性與受訪者的背景後，在正式訪談前先擬定問題大綱，透過半結構的方式進行訪談，以補充次級資料的空隙，或和既有的資料進行驗證。此外，由於有些開發過程的細節（例如：不同行動者間的協商與衝突）對開發單位來說較為敏感，未必能詳實地提供資訊，因而透過不同受訪者的回應，交叉檢證其說法是否反應真實的開發過程。此外，也將受訪者視為治理單位的代理人，從他們的談話中分析治理單位的運作邏輯。當然，這樣的作法有可能產生偏誤，誤將個人的想法擴大為整個單位的行動邏輯，因此在分析訪談資料時，研究者盡可能透過其他資料來補充與反省所提出的論證。本研究訪談的對象包括地方政府部門、國營企業、地方民意代表與私人資本，由於沒有訪問中央級的部會，因此中央政府的相關分析便倚重二手資料及訪談其它單位所獲得的資訊。受訪者及訪談重點如表

1-3 所示：

表 1-3 受訪者列表

代號	訪談對象	訪談重點
G1	捷運局 高級行政主管	交九及雙子星大樓的開發過程、與其他部會的協商過程。
G2	都市更新處 科長	台北市整體都市發展策略、都市更新政策、機場捷運線決定的過程。
G3	台鐵局 產業管理處 科員	台鐵對台北車站特定區幾個開發案的想法、鐵路法修正草案的提擬。
G4	台鐵局 產業管理處 科員	台鐵所管資產的處置方式。
G5	台北市議員助理 (中山大同區)	市議會對交九案的質詢，協助搜尋資料。
P1	台灣世曦工程顧問股份有限公司 副理	機場捷運台北站的決策過程與規劃設計。
P2	台灣土地開發股份有限公司 開發專員	台北車站東南側都市更新案的辦理情形。
P3	私人建築師 (熟悉交九開發案)	房地產業者的財務規劃以及相應的建造、營運規劃，協助理解私人開發商的運作邏輯。

說明：G 代表公部門，P 代表私部門。

第六節 章節安排

本章 (第一章) 回顧了新自由主義、發展型國家與都市治理的相關文獻，討論台北車站特定專用區在研究上的重要性，以及交代本研究進行的方式。在第二章，想要呈現的是做為一個發展型國家的台灣，在新自由主義化的影響下，在經濟上朝向自由化、政治上朝向民主化雙軌並行的發展過程；並且將所陳述的國家轉型過程落實到都市的尺度，思考在新自由主義化與發展型國家轉型的脈絡下，做為發展型國家首都城市的台北，其後工業轉型與整體空間結構的變遷。第三章以此為基礎，鋪陳台北市的都市再發展如何成為國家與都市治理的重要議程，其開發形式、制度、發展論述與行動者，呈現出何種新自由主義化的治理形式。在二、三章的基礎下，本研究接著在第四章從多重的空間尺度與行動者的角度，分

析它們的行動邏輯、彼此間的衝突與協商、如何調整它們的治理領域，進而討論這種治理的動態性，如何形塑了舊市區的再發展。第五章為本研究的結論，一方面總結前面幾章的發現，並試圖將經驗研究與第一章回顧的理論脈絡做對話。在經驗研究上，歸結出台北車站特定專用區的開發模式，進而思考新自由主義化的都市治理在發展型國家的脈絡下展現的全球同質性，與相異於西方城市的路徑依賴特性。



第二章

轉型中的發展型國家

— 台灣的新自由主義化歷程

第一節 威權國家的民主化

在二次大戰結束及國民政府遷台後，國民黨政權開始了其長達 50 年的威權統治。國民黨在台灣的國家機器建構上，是一種「以黨領政」的制度結構，即黨的決定就是國家的政策，權力集中於黨中央，中央則由黨主席控制（王振寰，1996）。這種統治的特色藉由威權體制而執行，透過戒嚴體制的建立，在 1987 年解嚴之前不允許其他政黨成立，並且發展出侍從主義 (clientalism) 的特殊關係與國家統合主義 (state corporatism) 的政治機制，徹底將黨國的權力滲透到社會各個角落（王振寰，1996；陳東升，1995）。

戰後的台北便在這樣的情境下被國民政府賦予首都城市的地位，從 1967 年後到 1994 年民選市長為止，台北市長均由中央指派（王振寰，2002）。在官派市長時代，市長任期完全由執政黨領導人決定，市長人選可在預算審查最關鍵的四、五月間調動（蔡建國，1998），因而市長的權力正當性絕大部分來自中央，服從與貫徹黨中央的意識成爲能否繼續留任的關鍵。特別是在解嚴之前，中央政府擁有絕對的權力主導所有的都市事務，包括土地使用政策、基礎設施的規劃與都市發展計畫等，地方政府只擁有非常有限的自主性（曾旭正，1994；Jou, Hsiao, and Chen, 2006）。因此，在發展主義的意識形態主導下，台北市的都市政策基本上服膺於工業化經濟的發展策略，原本都市計畫所背負的調節成長與福利分配任務淪落爲次要的考量（王振寰，2002；黃麗玲，2003）。

國民黨的統治能力在 1970 年代晚期逐漸受到黨外運動與各類型社會運動的挑戰，台灣開始邁向民主化的歷程（王振寰，1993；1996）。面對民間社會的政治要求，國民黨此時期的主要回應策略可特徵化為「退縮的正當化」（*backward legitimation*）（王振寰，1996），即一方面透過政治手段，強化其與地方派系的關係、擴張軍人權力，另一方面則從經濟政策著手，企圖透過國際化與自由化的經濟策略，以及正式地將資本的意見納入體制內的決策管道¹⁵，強化與國際或國內資本家的關係，以經濟的發展來正當化發展型國家的統治基礎（王振寰，1996）。

特別是在蔣經國逝世後的幾年間，國民黨內部的權力結構重新洗牌，資本家、本土地方派系與社會運動者，在舊有權力結構出現矛盾時積極尋求新的策略和聯盟，各個行動者扮演了不同的角色，重組了國家機器。最後，以李登輝為主的改革派結合資本家的勢力獲得優勢，壓制社會運動與政治運動，討好資產階級並與保守勢力妥協（王振寰，1993；1996）。因此，1990 年後的台灣轉向「新威權主義」的治理方式，也就是：「……以國家機器之力，推動資本主義的擴張和發展，並以強硬的手段對待社會運動，……」。國民黨此時愈加依賴資本家的勢力來維護政權（王振寰，1996，p. 80）。此時期的國家機器，以強硬的手段對待社會運動，並且提出一連串傾向資本的積累政策，此時國家與私人資本的關係，已從威權主義中侍從的「父子關係」轉變成「大小夥伴」的聯盟關係（王振寰，1993、1996）。這樣的轉型過程讓資本家開始有能力影響行政部門及立法機關的決策，並且逐漸在台北市的都市政策中展現其影響力。

除了由黨國結構內部矛盾所帶動的政治轉型，從 1980 年代開始，被威權統治壓抑已久的抵抗力量更隨著解嚴而爆發，各種類型的社會運動與政治抗議活動不斷在首都城市的街頭上演（黃麗玲，2003）。其中，以民進黨為首的反威權力量結合了新自由主義的思潮，將經濟的自由化與私有化當作挑戰威權統治的必要手段

¹⁵ 例如，1985 年成立「產業諮詢委員會」，首任的主任委員是代表台灣資本家的工商協進會理事長辜振甫，這個會的成立使得資本家與官方建立起正式的溝通管道，深化了國家機器與資本家的關係（王振寰，1996）。

(張晉芬，2001；瞿宛文，2004)。因此，在解嚴後的民主化過程中，自由市場的現代性成爲與陳腐老舊的國民黨及國營企業相映的二元對立論述 (瞿宛文，2004)，經濟上的新自由主義轉向因而具有高度的正當性，並且在民進黨政府於 2000 年取得執政權後延續爲國家積累政策的主流論述。例如，2003 年台鐵工會因中央的民營化政策及高鐵未來的競爭而醞釀於中秋節展開罷工行動，企圖結合返鄉人潮的龐大壓力來與中央政府斡旋。然而，新政府以法律¹⁶、社會輿論¹⁷、影響弱勢者權益¹⁸、意識形態¹⁹等論述在媒體上強勢放送，反而成功阻止了罷工運動。國家機器聯合媒體所拋出的一連串論述都展現出相似於英國保守黨新威權主義下對待工會運動的態度，支持的聲音在當時則顯得相對微弱。

接著再回到都市的層次來討論民主化的影響，其最顯著的轉變爲民選市長時代的來臨，亦象徵了台北市政府對自身城市的治理能力有了結構性與制度性的變革。首先，爲了增加地方政府在都市發展上的主導權，台北市政府於 1993 年成立都市發展的專責單位－「都市發展局」，配合整個國家體制的轉變，台北市在土地使用與都市發展政策上逐漸脫離中央的限制 (Jou et al., 2006)。接著，在 1994 年市長民選之後，直轄市自治法賦予市長較完整的人事任免權和預算使用權 (蔡建國，1998)，市長亦必須更積極回應市民的需求。在政績與選舉的壓力下，市府需要創造政績展現的舞台與快速開發的管道，而讓私人資本有機會與公部門更緊密地合作。因此，伴隨著民主化的歷程，某些經濟與社會行動者，如：土地開發商、大型企業集團乃至非政府機構、社區組織等，逐漸獲得政治的影響力，打破原本由國家機器一手掌控的都市發展權，而走向更錯綜複雜的都市治理網絡。

¹⁶ 「政院發言人...指出，台鐵工會所提的『五大訴求』.....不符合『工會法』有關罷工的規定，台鐵工會以此做為罷工訴求『於法不合』(台灣日報，2003/9/12)。」

¹⁷ 「民進黨團...公布一份由民進黨民調中心所做的民調顯示，百分之七十二點三的民眾，認為台鐵員工在秋節發起罷工並不太適當，而認為非常適當與有點適當的民眾，則只有百分之十點八，.....(中時晚報，2003/9/10)。」

¹⁸ 「副秘書長...指出，罷工行為已嚴重侵犯到弱勢者返家團圓的權益，更阻礙台鐵的發展；.....(中時晚報，2003/9/9)。」

¹⁹ 「.....尤其對於國營事業的改革，已經是全民的共識，也是世界的趨勢；.....(台灣日報，2003/9/12)。」

第二節 國家引領的經濟再結構

國民政府來台後接收了日本在殖民時期所壟斷的現代化產業與經濟機構，成為國有財產，從金融機構、各類型的製造業、到水電、瓦斯、交通等產業或服務設施，均成為國民黨政權支配下的公營獨占資本（若林正丈，1988）。國民政府在戰後的台灣握有強大的物質基礎，透過這些國營機構的控制，管制私人資本的成長，主導了台灣戰後的經濟發展（王振寰，1996；張晉芬，2001；Chen, 2005）。國民黨政府在台灣能夠全面性地主導經濟發展，一方面是由於日本殖民歷史的遺緒，另一方面則是在冷戰的情境下，進入台灣的外資是以美援的方式，直接援助國民黨政府，而不像拉丁美洲國家由外資直接進入本國社會投資（王振寰，1993、1996）。這兩項歷史因素強化了國民政府的統治能力，由國家機器引領著市場的發展，當時的台灣社會並無法形成有足夠實力的資本階級來影響國家的決策；也由於日本殖民的遺緒以及戰後美國的援助，為戰後台灣的工業化與現代化扎下堅實的基礎。

因此，從戰後開始，不論是 1960 年代的工業化或是 1980 年代以後的後工業轉型，國家一直是引領經濟再結構的重要行動者。從 1960 年代開始，戰後以來以進口替代為主的經濟發展策略已面臨國內市場飽和的問題，為了維持經濟的持續發展，國民政府開始採取一連串的財經措施²⁰，轉向出口導向工業化政策，以吸引外資利用國內廉價的勞力、鼓勵出口導向的產業發展。同一時期，歐美先進工業化國家的企業為了降低其生產成本，開始將整個生產體系中屬勞力密集的製造與組裝工作移轉到勞力成本低廉之地（若林正丈，1988）。因此，台灣在 1960 年代伴隨著其出口導向的產業政策，接收先進工業化國家的產業移轉，而快速地工業化，逐步納入世界資本主義體系中。國家，正是敏銳嗅到內外經濟情勢而調整政策方針的領導者。這個時期的台灣社會與都市產生了鉅變，邁向工業化、大量的城鄉移民、都市中產階級的出現，都與這個時期的出口導向產業政策有關（王振寰，

²⁰ 像是頒布獎勵投資條例、設置加工出口區等政策。

1996)。

在新國際分工 (new international division of labor) 的架構下，勞力密集的工業生產活動轉移到了發展中國家，促使亞洲都市快速地工業化，特別是亞洲的四個新興工業化經濟體 (newly industrialized economies, NIEs)、中國、及東南亞國家國協 (Association of Asian Nations, ASEAN) 的成員國，這些國家的興起讓亞太地區成為重要的工業生產及外國直接投資 (foreign direct investment, FDI) 的區域 (Shatkin, 2006)。因此，伴隨著當時福特主義的全球性危機，由國家所引領的經濟發展模式帶領台灣或其他的亞洲新興工業化國家創造了東亞四小龍的經濟奇蹟。以台灣來說，工業生產的出口於 1963 年超越了農業，並且從 1960 年到 1980 年代晚期，出口金額佔國內生產毛額 (GDP) 的比率從 9.5% 成長到超過 50% (Chou, 1998)。因此，1960 年代以後快速的經濟發展讓台灣從一個自給自足的農業社會，轉變成為與全球經濟緊密聯繫的出口導向工業化經濟體。

從 1970 年代開始，全球化的趨勢帶來區域化 (regionalization) 的發展，區域性組織取代冷戰時期的政治結盟成為區域經濟合作的基礎 (J. H. Wang, 2004)，新自由主義化的浪潮，因而隨著全球經濟再結構的過程擴散到東亞的發展型國家。在中國及東南亞國家紛紛採用出口導向、爭取外國資本直接投資的經濟策略後，其大量價格低廉的勞動力使台灣失去勞力密集產業的成本優勢，國內企業開始將生產基地移轉到鄰近國家，台灣晉升為新一波的資本輸出國。1993 年行政院通過「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法」(王振寰, 2002)，開放對中國的投資，中國更成為台灣企業最主要的投資基地 (J. H. Wang, 2004)。

然而，國家對於經濟發展的掌控並沒有因為加入世界經濟體系而退縮，反而為了因應全球競爭的趨勢而投入了更多金資在重大經濟發展政策與基礎建設上。例如，從 1960 年代中期開始，政府支出佔國民生產毛額 (GNP) 的比例逐年增加，且其增加的速率超過了國民生產毛額的增加速率 (Chou, 1998)。此外，以「行政院經濟建設委員會」(以下簡稱經建會) 為主的中央及經濟部會也擬定了多次重大經

建計畫來領導台灣的經濟發展，重要的政策包括十大建設 (1974 年)、十四大建設計畫 (1984 年)、國家建設六年計畫 (1991 年)、亞太營運中心 (1995 年) 等 (J. H. Wang, 2004)。即使到了 1990 年代以後，國家仍承襲一直以來的作法，透過經建會的財經幕僚提出國家經濟建設計畫，但在新自由主義化的浪潮中，國家不再直接介入生產，而採取自由化和私有化的策略來引導新的發展方向 (王振寰、蘇耀昌，2002)。例如，從 1980 年代晚期開始，中央政府逐步與有條件地開放金融體系 (王振寰，2002)、分批民營化國營企業、大量釋出國有土地、結合私人資本參與公共建設等 (Jou and Wu, 2008)。

因此，由國家引領的經濟再結構刺激後工業化台北的都市發展。首先，區域化的成形與台灣企業的跨界投資，增強了國內企業對於企業建築的需求，而在解嚴與金融體系開放後，原本國內企業在金融市場嚴格控管下所累積的剩餘資本逐漸流入營建市場，提升了企業建築生產的趨勢 (王振寰，1996；Jou et al., 2006)。其次，於 1990 年代逐漸成型的「國營企業民營化」與「釋出國有土地」政策，讓土地市場飽和的台北市區獲得新的發展空間。最後，1990 年代末期極力推動民間參與公共建設，更讓民間資本有管道參與公有土地的開發，且國家機器亦能透過這些大面積的公有土地，來導引後工業轉型的開發計畫，進而改變了土地開發的模式 (Jou and Wu, 2008)。

第三節 都市化與空間結構的變遷

隨著亞洲各國快速的經濟發展與工業化，東亞諸國的首要城市也跟隨西方的腳步開始都市化 (urbanization)，其都市化的速度與程度遠比西方先進工業國的城市來的劇烈，都市本身的新陳代謝無法消化快速增加的人口，因而仰賴大量的非正式住宅與都市貧民窟來解決再生產 (reproduction) 的需求。1960 年代的台灣，因應整體產業結構的變遷，需要大量勞工投入勞力密集產業，城市及其周邊市鎮

因而吸引了大批農村人口進入，並且促成快速都市化的過程。這個現象在台北都會區的空間變遷最為典型。以人口來計算的話，台北都會區之人口數佔全台灣地區人口的比例，由 1950 年代的 15% 左右快速增加，到 1991 年以後便一直維持在 28% 附近 (金家禾，2003；內政部戶政司，2008a、2008b)。在城市的發展上，由於政府主動設置工業區在城市外圍地帶，都會中心的製造業受到相當的限制，因而並未形成如英、美早期以製造業為主的內城地區 (王振寰，2002)。人口的快速增長尤其集中在板橋、新莊、三重、新店、中和、永和、土城及汐止等早期製造業成長最快速的地區 (金家禾，2003)，更說明了都市工業化過程所帶來的大量城鄉移民。

台北市的空間結構便依循著前述的政治與經濟轉型而產生變化。在 1960 年代以前，台北市的經濟重心主要集中在中山北路以西的火車站地區及西門商業中心，然而，從 1960 年代起，這樣單核心的空間結構，便隨著台灣出口導向工業的發展而有所轉變了 (周志龍，2003)。製造業的總部不斷在中山北路以東、敦化南北路以西的東區集中發展，東區躍升為台北市的經濟商業核心 (周志龍，2003)。到了 1980 年代，台灣的製造業面臨轉型的壓力，開始將製造業外移，台北市開始面臨去工業化²¹的都市危機與轉機。如前所述，跨界經濟的發展增強了國內企業對於企業總部的需求，同時激勵了金融、保險等生產者服務業的群聚發展，但這樣的需求展現在都市空間中並非均質分布，而是往當時仍有大量空地的台北東區集中，進一步將台北市的經濟心臟往東拓展到以基隆路為邊界 (周志龍，2003)。因此，台灣的企業總部與科技產業總部進一步往台北的東區擴展、或是往城市邊緣的素地進駐，城市西區的商業核心由於過於零散的土地權屬，讓大型企業與科技產業難以在此興建企業總部。也就是說，全球化的發展創造出台北從 1980 年代以來的

²¹ 台北的去工業化始於 1980 年代，到了 1990 年代，製造業所佔的比例快速下降，從而從工業城市轉型為服務業城市 (C. H. Wang, 2003)。然而，與東亞其他全球城市 (如：東京與首爾) 相異之處，在於全球百大企業的總部沒有任何一家設於台北，且設籍於台北的 20 大企業總部中，有 12 家為國營企業或私有化後的國營企業，6 家為私人企業，只有 2 家為外國企業 (J. H. Wang, 2004)。但這樣的服務業結構到了近年已開始轉變，高科技產業總部的功能變得愈來愈重要。

發展聚焦於東區與信義計畫區 (Chou, 2005)，且讓西區的發展因為地產市場的槓桿而相對失色。在台北市的空間發展逐漸飽和後，都市土地的投機開發漸增，進而造成房地產價格到達新高 (Chou, 2005)。部份的經濟與住宅活動開始轉移到台北縣鄰近的市鎮，顯現後工業台北所面臨的都市危機。這樣的危機凝聚成為強大的壓力，推促中央與地方政府開始重視城市基礎設施與城市經濟的再結構，老舊城區的都市更新因而被抬升到都市政策桌上的顯著位置。

因此，隨著產業結構轉型與經濟核心位移，加上早期中央與地方政府以城市東側的素地做為主要的發展區位，台北市在 1990 年代以前基本上沒有清楚的都市更新策略。直到城市發展逐漸飽和，房地產資本必須尋找新的投資出口，才在土地市場催逼下，中央與地方政府開始發展公私合夥的開發方式以快速處理舊市區的更新議題 (周素卿，1999)。在這個脈絡下，國家機器展開了一連串以大眾運輸為主的基礎建設。其中最顯著的工程包括 1983 年開始的台北市區鐵路地下化、1988 年的台北市大眾捷運系統、1999 年動工的高速鐵路、2006 年動土的機場捷運工程，這些交通建設增強了台北車站地區做為台北都會區交通樞紐的地位，也是在城市朝向後工業轉型的情境下才有可能提出與付諸實行的新運輸方式。這不但讓台北西區的發展邁入新的時代，大眾輿論的氛圍開始期待西區的復興，土地投機者也看中了這裡的租隙 (rent gap)，開始著眼於部份能帶來可觀利益的大面積舊市區土地。

第四節 小結：自由化與民主化同時發展的再結構過程

若要解釋台北市城市轉型的特殊性，在經濟面向上是後進工業國首都城市的經濟核心，在邁向後工業城市時所產生的經濟與空間再結構；而政治上，則是發展型國家在政治民主化的過程中所產生統治或治理結構的轉變。因此，分析台灣的新自由主義化，基本上要放在經濟再結構與政治民主化同時發展的脈絡中來加

以思考 (Chen, 2005)。基於此，本章的書寫架構在前兩節分別從政治、經濟面向著手，並在第三節以台北市空間結構的發展來映照政治與經濟的轉型變遷。當然，這三個面向是相互作用且難以區分的，武斷地分為三個部分僅為了書寫與閱讀上的方便，在撰寫的過程中仍盡量呈現三者間的相互關係。

發展型國家的概念指出國家在城市的發展上扮演指示性的角色，特別是首都城市的發展。從工業生產與出口導向的時期以來，台北都會區便一直是最重要的經濟生產核心，也是國內經濟與全球經濟的連結樞紐。台北不只是經濟上的首要城市，同時是政治權力集中、控管與展現的首都城市。因此，在威權統治時期，台北是由中央政府所緊密監控，市長直接由中央政府所指派，地方當局只被賦予非常有限的自主權。都市的發展基本上服膺於國家的經濟發展政策，透過官派市長與高度整合的政府結構來貫徹，官方對於都市的集體消費並沒有太多著墨 (J. H. Wang, 2004)。

這樣的情況到了 1980 年代之後出現了整體性的變革。台灣在經濟上面臨新自由主義化的浪潮，而政治上則面臨威權國家的民主化與市民社會的挑戰。由於經濟的快速成長讓台灣出現一批新中產階級，他們在政治上要求民主化與更大的參與權力 (黃麗玲，2002)，私有化與去管制化的策略則被視為鬆動國民黨威權統治的重要機制，因而獲得社會大眾廣泛支持 (Chen, 2005)。其中最顯著的改革乃是國營企業的私有化與金融市場的自由化。由於國營企業獨占了水、電、瓦斯、甚至上游原物料，威權政府得以透過國營企業來引領經濟發展並限制私人資本，因此，國營企業私有化被黨外運動視為挑戰威權體制的重要策略 (張晉芬，2001；Chen, 2005)；至於 1990 年後金融體制的改革則是台灣資本家逐漸茁壯的原因與結果。體制民主化的轉捩點，在於 1987 年的解嚴與 1990 年代之後國民代表大會與直轄市長的普選，使得地方政府的正當性來源亦不再只決定於是否貫徹 (黨) 中央的政策，而更必須在都市政策議程中找到關鍵的棲位，策略性地展現都市發展的快速績效，塑造新政權的形象，地方當局轉而成為企業城市的治理模型並追求全球城市的地

位 (J. H. Wang, 2004)。

以上一連串的討論說明了政治與經濟交織的轉型過程，以及發展型國家本身亦在經歷著轉型變遷。以發展型國家的特性而言，大型的開發計畫往往由中央政府所倡議，做為回應全球化的實體建設與意象營造。然而，究竟國家的再結構如何影響了不同行動者的權力幾何？又進而影響了都市空間的發展？要回答這些問題，在本章的最後便先以台北市前一時期最耀眼的開發計畫－信義計畫區的發展過程為例，來總結本章前三節的國家與地方特性，同時做為接下來討論台北車站特定區的引子。

最初信義計畫區的構想在 1975 年提出時是為了解決因人口快速成長而形成的都市住宅危機，以興建國民住宅為主要的發展方向，隨後於 1970 年代晚期納入「副都心」與「市政中心」的想法，並 1980 年代中期進一步提升為「國際經貿中心」(Jou, 2005)。這樣的轉變過程，反映了台灣與台北在不同時期的經濟地位，而國家機器為滿足不同階段的需求，也主導了這個地區的整體發展方向。例如，為了滿足「興建國宅」這個在當時相當重要的都市政策，聯勤四〇四兵工廠在黨國的指示下遷移，讓出大量土地；又如中央政府決定投資 12 億元興建「國際會議中心」，也才引領信義計畫區升級為象徵全球城市意圖的新都心；至於市政府與大型財團致力推動的「信義大型購物中心」，卻在經濟部的消極與國防部的阻撓下被迫胎死腹中 (周素卿，1997)。顯然，這個時期中央政府與相關經建部會在都市土地的發展項目上扮演著關鍵與主導的角色，而地方政府在民主化的跡象尚未浮現時，並沒有足夠的權限與工具來實現其重要的開發構想 (周素卿，1997)。因此，地方政府對於信義計畫區的困境並沒有能力提出對策，也讓信義計畫區到了 1990 年代中期前都仍只是低度開發的狀態。

這樣的困境要到 1990 年代中期台北市長民選後，反對黨的市政團隊提出若干策略才加速了開發的進程。由於夾帶著民主政治的光環，具有高度的指標意義，首任民選市長陳水扁具有傾向變遷的特質，以和前幾任官派市長做出區別 (黃麗玲，

2002)。因此，市政團隊在信義計畫區的發展上表現出積極的作為，同時也要藉由與中央政府的合作，改善與中央政府的關係。因此，市政府回應了中央所提出的「亞太金融中心」計畫，致力將信義計畫區推動為「台北曼哈頓」的發展意象，以及建造台北國際金融中心（今日的台北 101）做為主要的地標。面對信義計畫區中財團養地惜售的問題，市政團隊透過「都市計畫通盤檢討」與「土地項目變更」的方式，蘿蔔與棍子並用，以容積率的增與刪來推促民間資本加速開發（周素卿，1997）。此外，亦針對大面積的公有土地提出以設定地上權的方式來引入民間資本，進而重新連結了國家機器與大型財團的關係，並且形塑出 1990 年之後土地開發的新形式。

總結來說，信義計畫區開發構想的演化標誌著台灣經濟的發展進程與國家機器的回應方式，也見證了都市土地開發的權力結構由中央轉向地方主導的權力下放過程。在計畫區中與私人資本的合作方式大致可分為兩種類型，具有時代前後的差異：從 1980 年代中期以後大量標售公有土地予大型財團；到 1997 年第一次以 BOT 的方式進行公私合夥開發。顯然，BOT 的運作模式是在民選市長後為了建造台北國際金融中心才初次被引用，也算是台北市政府彈性運用其有限工具（Jou and Wu, 2008）的初步試驗與開發示範，進而在 2000 年制度完備後被大量用於各類大型的公共建設或商業開發。至於國防部對於土地的惜售與後來決定變賣，代表了民主化過程中為了鞏固政權而運用的政治籌碼（周素卿，1997），也預告了台北車站的開發終究無法擺脫國營企業這個殖民與威權歷史的包袱。

第三章

正式化與一般化由房地產所引領的都市再發展

在前一章所討論的脈絡下，國家機器所主導的經濟政策及其所衍生的都市發展策略，成為影響都市開發計畫的重要因素之一。台北市前一階段的開發著重於城市邊緣的素地，然而，在市中心與郊區的發展都漸趨飽和之時，舊市區的再開發則在新的都市發展階段中，成為重要的開發區位，都市更新一躍成為都市持續發展的重要議程，也是各治理機構所要競逐的場域。中央與地方政府先後擬定相關法令或方案來加速推動都市更新，例如，台北市政府於 1993 年修訂「台北市都市更新實施辦法」，行政院亦於 1997 與 1998 年先後提出「都市更新方案」與「都市更新條例」，並在政權輪替後，經建會再於 2006 年擴大規模提出「加速推動都市更新方案」。這幾個法案與方案的付諸施行不只宣誓政府執行都市更新的決心，同時也讓台北市在推動都市更新時獲得公私合夥的制度基礎，逐漸將公私合夥的開發模式正式化。

本章在第一、二節中分別討論中央與地方政府提出都市更新政策的脈絡，以理解台北市在這轉型期的都市再發展議程是如何被逐漸提擬成形，而國家機器又如何開啓與私人資本合作的大門。第三節則承接這個主題，討論公私合夥制度以及新的行動者－做為公、私部門媒介的半官方機構 (quasi non-governmental organization) 的形成過程。然而，初生的公私合夥模式很容易引起社會大眾對「官商勾結」的疑慮，因而必須提出一套發展的論述 (discourses of development) 來正當化都市更新的公私合夥行動，因此接著在第四節以都市再發展的論述為主要分析對象，藉以思考國家機器聯合私人的規劃機構與建設公司所一同塑造的發展想像，進而增強這個地區的房地產開發條件。

第一節 都市更新方案：振興經濟之下的房地產政策

在台北經歷了快速的都市化後，中央政府便陸續以清除窳陋地區、興建整建住宅的方式來實行都市的重建，但卻一直要到 1990 年代之後，台北市與中央才陸續意識到結合私人資本來加速都市更新的急迫性，而展現出有別於「大有為政府」所駕駛的都市推土機。首先是台北市在 1993 年於「台北市都市更新實施辦法」中增訂了「獎勵私人或團體興辦都市更新建設事業」專章，轉而獎勵民間自辦小規模的都市更新，同時配合幾個「地區性整體發展計畫」與「特定專用區計畫」來推動較大規模的都市更新（周素卿，1999）。顯然地方比中央更早嗅到都市更新的重要性，而開始研擬整體性的都市更新計畫，但在有限的制度工具下，地方政府並沒有能力獨立完成大規模的開發計畫並引導都市發展的方向，使得在 1990 年代前的成效非常有限（黃麗玲，2002）。一直到 1990 年代中期以後，中央政府在自由化的趨勢下逐步擬定幾個重要的政策方案與制度架構，台北市才有地方政府與私人資本投入大規模都市再發展的基本條件。

都市更新重新受到中央政府的重視，始於 1996 年 6 月經建會的財經副首長會議（周素卿，1999）。由於台灣的房地產市場經歷 1980 年代下半期以來的炒作後，到了 1990 年代中期總統大選的後半年已出現衰頹的情況，該會議決定以獎勵都市更新的方式來提振房市及營建業景氣，除了避免持續增加早已過高的空屋存量，也欲藉由營建業的復甦來帶動整體經濟的成長（工商時報，1996/6/19；中國時報，1996/6/19；聯合報，1996/6/19）。因此，在此之前數度以優惠房貸來提振房地產經濟的中央政府，轉而以推行都市更新來做為促進房地產市場及營建業發展的主要策略，提出了兩次全國性的都市更新方案，而讓都市更新重新進入中央政府的政策議程（黃麗玲，2002）。

首先，行政院經濟建設委員會於 1997 年 2 月公佈「都更新方案」，提出都市更新的四大原則，包括：1. 依政府規劃，優先利用公有地；2. 整體規劃，根據市場需求分階段建設；3. 透過建築容積獎勵、稅捐減免、提供民間業者融資、及優

先配合興建重要公共設施等方式獎勵民間推動都市更新；4. 必要時應以公權力介入 (王敏穎，1998)。事實上，中央政府提出此項政策是爲了讓房地產業者藉由都市更新來創造更高的房地產價值，因此，除了宣示國家機器介入的原則，經建會亦同時在台北、台中與高雄指定了數個「優先辦理都市更新地區」及「其他尚可辦理更新地區」(表 3-1)，這些區塊的特性，均是有重大經濟與交通建設計畫施行，同時是不符合當代都市機能的大規模公有地或國營企業用地 (周素卿，1999)。

表 3-1 「都市更新分案」建議實施地區²²

	地區	面積 (公頃)	公有地之主要管理機關
優先 辦理 更新 地區	台北淡水河以東、建國北路以 西的市民大道兩側地區	180	台鐵
	南港經貿園區	89.95	台肥 ²³
	台中火車站特定專用區	38	台糖
	高雄多功能經貿園區	560	中油、中鋼、台糖、台電等
其他 尚可 辦理 更新 地區	全台老舊眷村改建	1552	國防部
	萬華車站特定專用區	40	台鐵
	板橋火車站及附近地區	48	台鐵
	台中干城營區整體開發	8.48	台灣省
	台中市台糖廢棄工廠開發計畫	10.44	台糖

資料來源：王敏穎，1998，p.31；周素卿，1999，p.28。

到了 2006 年頒布的「加速推動都市更新方案」，則是新政權提出的類似產物，同樣是把都市更新的施行當作刺激營建業發展的手段。例如，總統府於 2003 年 7 月召開總統經濟顧問小組會議時，做出了以下的裁示：「都市更新是當前提高老舊社區土地價值、促進建築業發展及提升民眾生活品質的最有效方式之一，應視為

²² 由於都市更新方案乃在精省前提出，因此表中所列的土地權屬以當時爲準，其中的省有地在精省時多已移轉爲國有地，國營企業亦正陸續民營化。

²³ 台肥於 1999 年第四次釋股後，官股比例已降至 50% 以下 (林青青、徐安平，2000)，成爲名義上的私人資本，但在提出都市更新方案的時期，台肥仍屬經濟部管轄的國營企業。

國家重大經濟建設計畫，而加速推動。……政府亦應導引民間投資挹注更新重建市場，以帶動營建關聯產業，刺激經濟成長（行政院經濟建設委員會，2006，pp. 1-2）。」爲了配合這個政策綱領，經建會繼而於 2006 至 2007 年劃定 80 處「以政府爲主都市更新案」。與 10 年前的都市更新方案相比，本次方案選定的更新地區擴大涵蓋了全台位於火車站、高鐵站、捷運站、港灣、水岸、捷運發展軸線等地區（太平洋日報，2007/11/6），其中有六處指標性都市更新案（表 3-2），同樣位於有高比例公有土地的地區，與台鐵相關的開發案更佔了其中五處²⁴。

表 3-2 加速推動都市更新方案所指定的指標性都市更新案

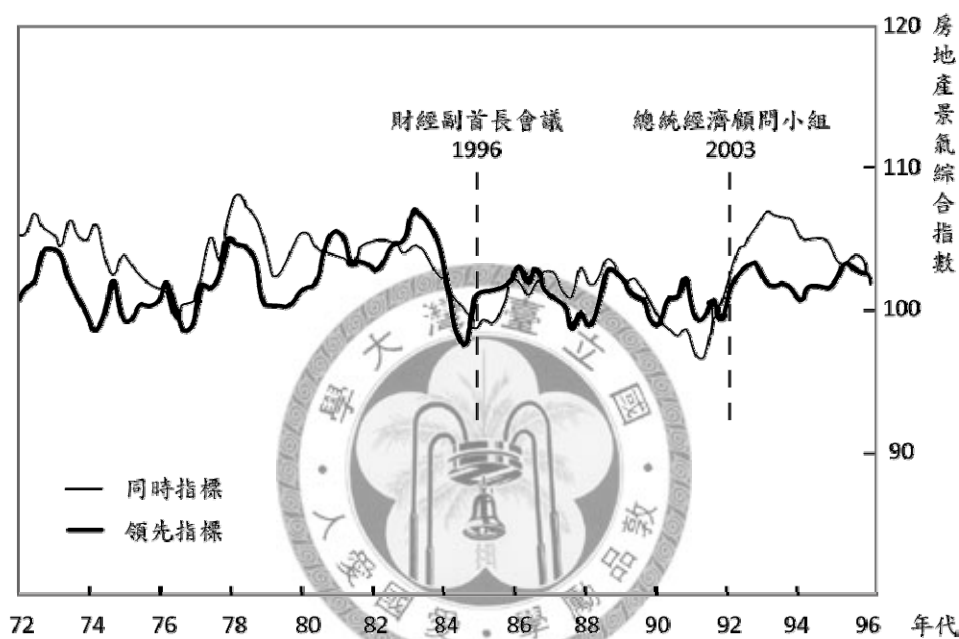
地區	面積 (公頃)	土地權屬
基隆火車站暨西二西三碼頭都市更新計畫	9.09	國有 (台鐵爲主)、市有、私有 (台汽)
華光社區都市更新旗艦計畫	12.64	國有、市有、私有 (國營轉民營企業爲主)
南港高鐵沿線再開發計畫	529.7	國有 (台鐵等)、市有、私有
新竹火車站後站都市更新地區	37.625	國有 (台鐵爲主)、市有、私有
嘉義市火車站附近地區都市更新案	152.41	國有 (台鐵爲主)、市有、私有
台鐵高雄港站及臨港沿線都市更新案	49.76	國有 (台鐵爲主)、市有、私有

資料來源：太平洋日報，2007/11/6；內政部營建署，2008。

若將兩次政策提出的時間點與房地產景氣循環做比較（圖 3-1），可發現兩次都市更新方案的構想成形時（分別爲財經副首長會議與總統經濟顧問小組）都落在房地產景氣跌至谷底後不久，更印證了國家機器在房地產景氣與整體經濟景氣低迷時，把都市更新當作刺激經濟發展的手段，將國家的力量介入都市政策之中。

²⁴ 至於由政府主導的都市再開發中，台鐵扮演何種角色，將接著在第四章進一步分析。

因此，最具房地產市場能量的都市中心土地便成為主要的運作場域。1998 年都市更新方案中位於台北市的更新計畫具體指名的有四處，2006 年的方案則指定了 80 個更新案中的 18 個，若將整個台北都會區算入（包括基隆市、台北市與台北縣），則佔了 36 個個案，接近全台指定地區的半數（內政部營建署，2008）。也就是說，在中央政府能掌握的公有土地配合基礎建設來推動都市更新是國家機器選擇介入的手段，至於私有地的更新則在都市更新的主要法令通過後，尚未有明顯的躍進。



資料來源：轉繪自內政部建築研究所、國立政治大學台灣房地產研究中心，2007，圖一，p.2。

圖 3-1 房地產景氣指數與兩次都市更新方案提出的時點

這樣的介入方式，也為 1990 年代後期快速起飛的都市更新定了基調，讓市中心公有土地的大規模再開發成為主要的發展區位，進而帶動周邊地區與整座城市市的翻轉。台北車站特定專用區所位處的「台北市淡水河以東、建國北路以西的市民大道兩側地區」便是最重要的一處，在 1997 年便被經建會定位為台北市的交通轉運中心，並打算在鐵路地下化衍生的新生地分配完成後先行開發（經濟日報，1997/2/9）；到了 2004 年升級為「中央車站與中央公園」，亦是經建會為了發展台灣的觀光產業而要求重新打造這個門戶地區。因此，都市更新計畫的提擬過程反映

了國家機器在不同時代如何意識自身的經濟發展方向，在能夠掌控的公有土地上提出大規模的開發計畫，讓經濟復甦的對象不只侷限於都市本身，更是承載著整個台灣的經濟發展任務。顯然，台北做為發展型國家的首都城市，即便到了 2000 年之後，都市的發展仍必須某種程度服膺於國家的經濟發展計畫，中央政府所宣示的都市更新，並不是從市民的角度來思考的社會重分配政策，而是為了提振整體經濟發展的國家經濟政策。因此，都市的治理仍銘刻著發展型國家的思維，透過國家機器的導引來協助私人資本汲取更高的「壟斷地租」(monopoly rent) (Harvey, 2001)，但也讓地方政府面臨推行更新的龐大壓力時獲得中央政府的背書。

第二節 市長民選下的政績展演：獲取正當性的來源

如同第二章所言，1994 年的台北市長直選由反對黨的候選人當選，意味著政權正當性的來源不再是貫徹黨中央的決策，而必須開始回應市民社會的需求，地方政府亦須針對都市發展的需求提出具體可行的政見。首任民選市長陳水扁在都市發展議程中開闢了信義計畫區做為主要戰場，來展現其與資本合作、有魄力的形象，但由於著重於台北市東區新都心的開發，在舊市區的再發展上，基本上只透過容積獎勵來提高私人地主自行推動都市更新 (黃麗玲, 2002)，以及為了解決緊緊繫於信義計畫區的空間與社會不正義現象，提出將信義計畫區的開發利益用於舊市區的再發展 (Jou, 2005)，因此陳在舊區的發展上並沒有太多作為，僅以象徵性的幾項措施來回應更新的需求。

首任民選市長在都市更新政策上的稀薄，讓接下來的國民黨候選人馬英九有了著力點，其競選團隊選取都市更新來標示出他與前任市長完全不同的都市發展取向，也是都市更新成為重要政策方針的時期。馬英九的都市更新政策，可回溯到他於 1998 年首度競選時，「市政白皮書」中的「翻轉軸線、再造西區」的政見，一方面藉以強化選票能量較弱的老市區，爭取舊區本省籍選民的認同；另一方面，

也和前任市長聚焦於信義計畫區的發展、以及十四、十五號公園違建戶拆遷的政策爭議形成區辨。舊市區的更新議題因而成為國民黨候選人用來打擊在老舊市區有相當選票基礎的民進黨籍前任市長（周素卿，1999；黃麗玲，2002），也協助他贏得入主首都城市政府的門票。

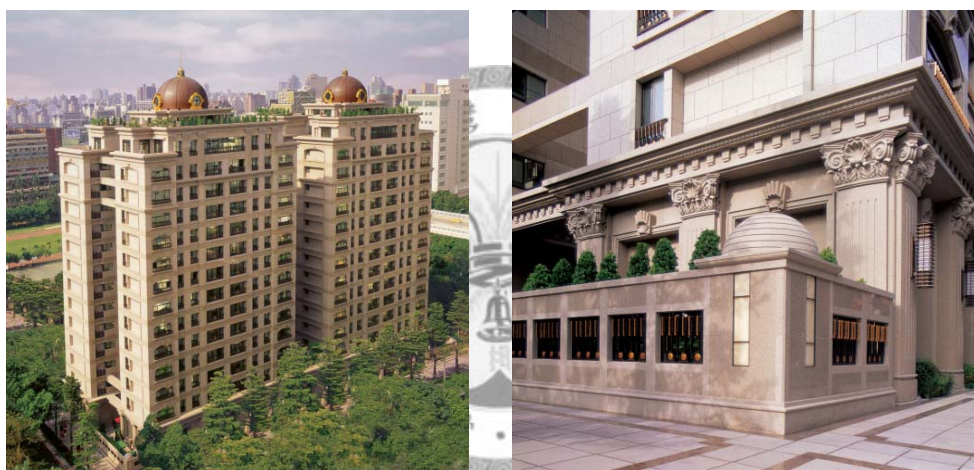
競選的政見在正式執政後轉化為具體的施政項目。例如，台北市在 2004 年成立了全台第一個都市更新的專責單位—都市更新處；在任內訂定與修訂了包含台北市都市更新自治條例在內的 8 項自治法規；至 2006 年底之前，市府主動劃定了 210 處更新地區，總計面積共 327 公頃，共計推動 189 項工作計畫；核定民間申請的都市更新也達到了 56 件（包含前任市長時期核定的 5 件更新案），總計面積約 8 公頃（台北市政府都市更新處，2006）。從以上的施政績效可發現，快速啟動中的都市更新仍以市府主動推行且公有土地面積比例高的地區佔了絕大多數，而 189 項工作計畫中，絕大多數都是以公共設施的提供為主軸，商業與住宅的開發只佔了非常小的比重²⁵。若再以更新的區位來看，市府主動推動的更新方案中有 120 項是以大同區與萬華區為對象；相較之下，民間申請通過的都市更新卻只有 9 個個案位於此兩區²⁶。

更新區位的差異代表背後不同的投入動機。對市府來說，在馬英九任內都市更新的主要取向可歸納為：「以公共資源導入舊區活化、以提供公共設施為目的進行土地利用（黃麗玲，2002，p.96）。」即市府在市民對集體消費需求增高的情況下，對公有地的利用設定為以增闢公共設施為主要目標，與中央政府欲透過都市更新來刺激房地產景氣展現出不同的政策取向。對於公有土地進行公私合夥的商業性開發，幾任都市發展局長也表現出非常遲疑的態度（黃麗玲，2002）。但對私人資本來說，都市更新不過是獲利的工具，填補實際地價與潛在地價間的租隙（rent gap）才是主要目標，因此，老舊社區零散的地權與較差的地段無法吸引私人開發商，也讓這些亟待更新地區無法獲得房地產市場的青睞。

²⁵ 台北市政府所推動的方案計畫請參考：許志堅，2006，pp. 126-130。

²⁶ 民間申請都市更新案的統計請參考：台北市政府都市更新處，2006，pp. 95-97。

在此以「圓頂世紀館」(圖 3-2) 這個被台北市政府列於「2006 台北市都市更新事業開發實錄」中的更新示範計畫為例，來說明租隙是如何被填補起來。這個開發案位於台北市南京東路三段，是相當繁榮的中心商業區，原本為：「……一片低矮的違章建築，違章建戶達 37 戶，因為長期缺乏管理與維護，多數又為老舊磚造建築，以致逐漸衰敗，形成窳陋地區 (台北市政府都市更新處，2006)。」在更新後，這個地塊卻成為帶動周圍房價上漲的豪宅²⁷ (經濟日報，2004/7/29)。麻雀變鳳凰式的地價飆漲正是私人開發商最期待的結果，因此，原本能做為都市底層住民棲身之地的低價住宅，在都市更新政策的協助下築起了一道道高牆，成為富豪神聖而不可跨越的城堡。



資料來源：元利建設網站，<http://www.yuanlih.com.tw/classic.asp?Caseid=9301> [14 Jun 2008]

圖 3-2 圓頂世紀館外觀

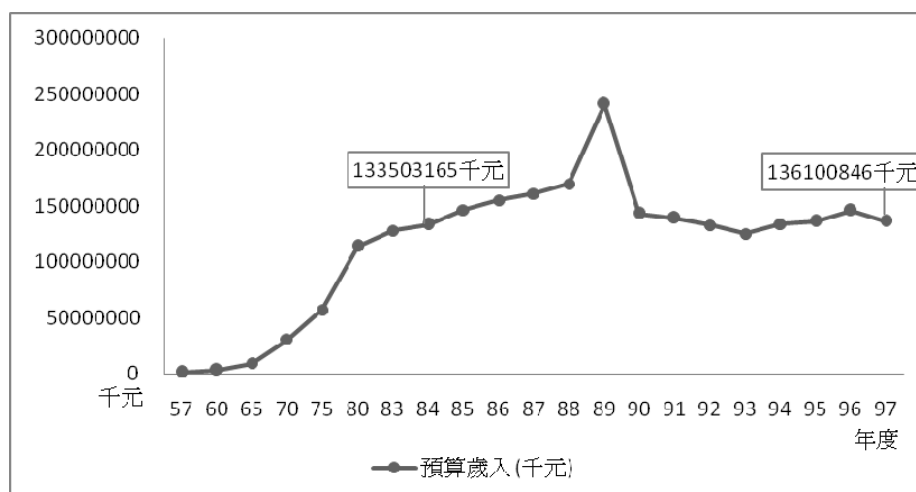
私人資本所帶動的都市更新尚未能遍地開花結果，也讓 2006 年就任的市長郝龍斌承接著漸趨完備的更新制度，以更傾向快速開發的都市更新來解決舊市區土地權屬複雜的難題。例如，郝龍斌市長於 2007 年的市政會議中指示，市府將放寬容積獎勵，透過分區、分階段釋出目前尚未利用的約三千公頃容積來吸引民間資本 (中央社，2007/7/24)；與國內多位建商代表座談時，亦宣示「『明年一定要有建

²⁷ 這個建案現在的市場價格約每坪 80 萬元左右 (查詢：永慶房仲網，<http://www.yungching.com.tw/>；信義房屋網站，<http://www.sinyi.com.tw/> [14 Jun 2008])。

案動工』，更新過程中也不容許有釘子戶拖延開發時程」(中央社，2007/8/27)。此外，新市府亦積極推動都市更新公司，仿效英美城市以公私合夥方式成立半官方的都市更新機構。根據其招標文件，市府出資比例佔 40%，其餘 60%股份以徵求發起人的方式招募。雖然民間資本超過一半，但市府仍欲強勢掌有主導權：「在未來運作機制上，將由市府核派公司董事長、總經理等董事會要職，主導公司政策方向 (台北市都市更新處新聞稿，2007/8/7)。」「更新公司……推動建商不願投入卻具更新急迫性之地區，帶動老舊社區更新 (台北市都市更新處新聞稿，2007/12/13)。」

從以上的討論中可發現，中央政府與地方政府在 1990 年代下半期以後已經出現差異化的策略取向。中央政府基本上仍承襲發展型國家的性格，將首都城市的土地做為國家經濟發展的場域；而地方政府則必須回應快速浮現的民主化與市民社會，承受了提供集體消費的龐大壓力。在公有地的更新上，市府在推動都市更新的同時還更強調公共設施的提供，以都發局為主的都市規劃團隊在剛開始時並不願貿然採取運作條件尚未成熟的公私合夥取向 (黃麗玲，2002)。在私有地的更新上，受限於制度資源的不足及市府財政的困難，地方政府僅能以容積率獎勵這種沒有成本的方式鼓勵私人資本提出都市更新案。其財政危機可以從預算歲入的負成長來證明。預算的歲入大約從民國 84 年以後便維持在一定水準，到了民國 97 年，預算歲入仍停留在 80 年代中期的水準，約 1361 億元 (圖 3- 3)；而台北市的負債至 97 年 4 月底止，債務未償餘額卻有 1619 億餘元 (台北市政府財政局，2008)。嚴重的財政困境加上得不到中央的財政奧援，讓台北市在執行任何市政建設時都必須考量財政的平衡²⁸。因此，可以確定的是，在地方財政困境與對市政績效的強烈需求下，結合私人資本加入都市更新、將公共設施的興建成本交給私人資本來負擔、並藉由私人資本的投資活絡都市的經濟活動、獲取更厚實的稅基來源，會是地方政府持續推動的方向。

²⁸ 在第四章中，將討論雙子星大樓的高度相當程度地由財務平衡來決定。



資料來源：台北市政府主計處，2008。

圖 3-3 台北市歷年預算歲入²⁹

第三節 都市再發展的新夥伴形式

因此，不論是中央或地方，都相繼打破都市開發中公私分隔的取向，訂定制度或成立新的部門，疏通了私人資本加入都市更新的渠道。如前一章所述，1980年代以來國家與資本的互動模式，逐漸由侍從關係轉變為兄弟式的大小夥伴關係，尤其在立法院全面開放選舉後，經濟利益集團得以進入中央級的民意代表機關，影響中央政府預算的審核與國家級制度的修訂。以陳東升（1995）引用張茂桂（1992）所舉的證據為例：「第二屆立法委員選舉的 298 位參選者中有 54 位（約 17.6%）受證券商、建築營造業、地方金融業、客運業及其他工商團體支持，其中有 40 位當選立委，約佔立法院席次的四分之一強（陳東升，1995，p. 186）。」也就是說，立法委員開始扮演資本集團利益代理人的角色，推動能讓資本家獲利、又具有高度正當性的法案。因此，在政商關係深化的脈絡下，幾個讓公、私部門能合夥進行土地開發的相關法令於 1990 年代之後快速地被建立起來。例如，「促進民間參與公共建設法」草案在 1998 年進入立法院三讀，並於 2000 年通過，適用範圍幾乎包含了所有類型的公共建設，公私合夥的形式也相當多樣化³⁰；又如，都市

²⁹ 圖中 89 年度預算歲入忽然增加，是由於其計算日期從 88 年度下半年到 89 年度底。

³⁰ 請分別參考「促進民間參與公共建設法」的第三條與第八條。

更新條例於 1998 年通過，並到 2008 年間便修訂了 7 次，規定私人團體亦可實施都市更新，也明訂了權利變換、容積獎勵、稅捐減免、融資優惠等機制來提升都市更新的誘因與消除可能面臨的障礙³¹。幾個法令相繼通過讓私人資本與公部門在合夥進行都市更新或公私合夥的開發時獲得了制度基礎（請參考表 3-4），也讓大型地主—不論是私人地主或國營企業，願意改變既有的土地利用型態，嘗試從新的開發中獲得利益。

除了私人資本開始加入都市更新，專職於媒合公私部門實施都市更新的半官方機構亦在逐步成形中。在都市更新方案推出的期間，經建會參考日本設立「第三公司」（即公私合資公司），以公私合夥的形式，成立台灣第一家公私合營的「巨眾都市更新公司」（王敏穎，1998）。這家公司由中美基金、行政院開發基金與六家私人建設公司合資，但引發輿論對於「官商勾結」的疑慮，認為由官股與民股合資的巨眾公司將壟斷都市更新的利益，獨厚六家入股的私人企業（見工商時報，1997/10/12；聯合報，1997/11/14）。在龐大的輿論壓力下，官股因而宣佈撤資，民間股份亦因此相繼退資（王敏穎，1998）。原本的都市更新公司因而重新組合，改由八家私人資本成立「都市更新研究發展基金會」，但董事會成員與前一階段巨眾公司的成員幾乎重疊³²（都市更新研究發展基金會，2008），差別僅在於沒有政府財源的直接投入。

事實上，該基金會雖聲稱沒有官方色彩，然而其董事長由曾任經建會委員及署長級職務的張隆盛擔任，在該基金會成立之前，張隆盛亦曾於都市更新方案推動期間擔任「經建會都市更新小組」召集人，因此，該基金會與中央部會的緊密關係是顯而易見的。實際推行工作則主要協助政府擬定都市更新的政策與法令，或協助私人建設公司進行都市更新事業的規劃。例如，該基金會在剛成立時協助

³¹ 請參考「都市更新條例」的第十條與第四、五章。

³² 該基金會歷屆的董事會組成，包含 3~4 名的專家董事，以及 7~8 名由捐助的建設公司指派董事代表。私人建設公司的成員最初包含太子建設、太平洋建設、建弘國際投資、互助營造、冠德建設、捷和建設、新光建設、僑泰建設。除了建弘國際投資外，其他七家建設公司至今仍是董事會成員（見：都市更新研究發展基金會網站中「關於基金會」之下的各分頁介紹，http://www.ur.org.tw/about.asp?ab1_lang=1 [17 Apr 2008]）。

中央政府研擬都市更新條例；在交九進行開發前，經建會亦委託該基金會研擬「交九用地開發辦理原則」，成為後來交九開發案所遵從的基本規範。因此，都市更新研究發展基金會目前推行的工作比較屬於中央部會推行都市再開發的智庫，或是民間資本在投資都市更新地區前進行先期規畫作業，與公部門保有非常良好的合作關係，亦有非常濃厚的私人資本色彩，與先前備受批評的都市更新公司只在於形式上的差別：「……其實現在 [都市更新基金會的] 中堅幹部自己成立一家建商，靠都市更新基金會的方式，大家...信任它來整合都市更新，整合完後開發後是它們的，更快！(訪談 G2，[]內文字為研究者所加)」

因此，成立類似的開發公司意味著私人不動產業者被安排到與中央部會關係緊密的「擬半官方機構中」，協助研發都市更新的各項重要政策或制度，創造對開發商愈來愈友善的投資環境；公私合營機構也可以透過幾家入股的私人企業，投資於都市更新事業，以看似中立的機構形式協助私人資本獲利。這類型的半官方機構於近期再次成為中央部會與地方政府積極推動的目標，都市更新處與經建會相繼於 2007 年與 2008 年積極推動成立正式的都市更新公司，欲將專責從事都市更新的半官方機構正式化。若進一步探討兩家都市更新公司對私人資本的投資要求，更可說明這種界線模糊的機構相當難以監督。例如，兩家公司的民間投資比例都恰恰超過一半 (表 3- 3)，成為名義上的私人公司，完全規避了國會與議會的監督，缺乏民主責任 (democratic responsibility)。

表 3- 3 兩家都市更新公司投資額的比例

公司名稱	台灣都市更新股份有限公司	都市更新開發公司
推動單位	行政院經建會	台北市都市更新處
提擬時間	2008 年 1 月	2008 年 3 月
官方投資比例	29.4 億元 (49%)	8 千萬元 (40%)
民間投資比例	30.6 億元 (51%)	1.2 億元 (60%)


資料來源：行政院經濟建設委員會，2008；台北市政府都市更新處，2008。

事實上，類似的都市開發公司距離正式成立都還有一大段距離。至 2009 年 1 月為止，經建會籌組的「台灣都市更新股份有限公司」已暫告停擺（蘋果日報，2008/8/22）；台北市都市更新處所籌畫的「都市更新開發公司」的官方投資預算已全遭議會刪除（聯合報，2009/1/2）。這樣的結果並不表示新自由主義化的都市更新在國家機器中遭到否定，因為都市更新公司的實行方式並沒有引起廣泛的公共討論，主要是在議事殿堂被操作成選舉政治的工具。這反映了從 1990 年代後期開始，台灣的政治氛圍便一直處於快速政黨輪替的情勢，「官商勾結」發展成為在野政黨攻擊執政黨的絕佳論述，任何涉及公私合夥的開發案或傾向私人資本的制度修訂，都可以很輕易地被簡化為「圖利財團」的指控，例如：

立委費鴻泰昨天指民進黨政府趕在五二零之前，以官辦民營方式成立「台灣都市更新公司」，利用全台精華區五十筆國有土地，以「都市更新」為名，炒作土地、圖利親綠廠商，規避立院監督，是「鏈震案」的翻版（聯合報，2008/3/5；外框為研究者所加）。

類似的論述在不只出現在都市更新公司的成立過程，報導中以外框線標示的文字，在朝野角色對換、遭遇不同議題時可以被輕易地置換。掌握媒體發言權的國會立委可以用非常簡化的論述，把需要更多精緻辯論的公共政策議題與當時媒體追逐的焦點畫上等號，轉化為選舉議題，並藉由表演對抗貪污的義憤填膺來延續自己的政治生命。

表 3-4 相關土地開發制度的民間參與機制與重要意涵

政策或法令	年代	主辦單位	開發範圍	重要意涵
大眾捷運法	<ul style="list-style-type: none"> • 1988 年公布 • 2004 年修正 	中央或地方；協調不成者，交通部可指定之。	大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發	<ul style="list-style-type: none"> • 明定大眾捷運系統的規劃、建設、投資、營運可由民間辦理。
大眾捷運系統土地開發辦法	<ul style="list-style-type: none"> • 1990 年公布 • 2006 年修正 	大眾捷運系統主管機關或交通部指定的地方主管機關。	大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發	<ul style="list-style-type: none"> • 主管機關可與私人或團體合作開發該法中所定的開發用地。 • 土地所有人具有優先投資的權利，但須於一定時限內完成投資所需辦理的事項。 • 明定稅捐減免、優惠貸款、放寬樓地板面積等獎勵機制。
修訂「台北市都市更新實施辦法」	<ul style="list-style-type: none"> • 1983 年公布； • 1993 年增定「獎勵私人或團體興辦都市更新建設事業」專章； • 2005 年修正 	主管機關：台北市政府 執行機關：台北市政府都市發展局	 都市更新地區	<ul style="list-style-type: none"> • 增定「獎勵私人或團體興辦都市更新建設事業」專章，以刺激私人資本推動都市更新。 • 都市更新由區段徵收為主的方式，轉變為以獎勵民間自辦更新及由都市發展局辦理地區性整體計畫與特定專用區計畫作為都市更新的推動方向 (周素卿，1999)。 • 民間可提出都市更新申請案。
獎勵民間參與交通建設條例	<ul style="list-style-type: none"> • 1994 年公布 • 2002 年修正 	中央為交通部，地方則為直轄市或縣市政府。	重大「交通建設」的興建	<ul style="list-style-type: none"> • 民間可自行規劃，或投資、營運政府所規劃、興建的交通建設。 • 民間機構得以承租或設定地上權方式取得土地

				<p>辦理開發。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 明定優惠貸款、稅捐減免等優惠措施。
<p>都市更新條例</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1998 年公布 • 2008 年第 7 次修正 	<p>中央或地方政府</p>	<p>由直轄市或縣市政府劃定的都市更新地區。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 為都市更新的施行立下中央級的專法。 • 解除政府主導角色。執行更新事業的機構或團體除了公部門外，還加入都市更新事業機構、土地信託專業機構、土地權利關係人組成的都市更新團體。 • 明定權利變換、容積率獎勵、稅捐減免、融資優惠等機制。
<p>促進民間參與公共建設法</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2000 年公布 • 2001 年修正 	<p>主管機關為行政院公共工程委員會，主辦機關可為中央或地方政府。</p>	<p>法令中所規定的「公共建設」(幾乎包含所有類型，見該法第 3 條);由主管機關會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 擴大「獎參條例」中民間參與的範圍與方式，因此相較於都市更新或捷運相關法令適用範圍更廣。 • 土地可出租、設定地上權、信託、聯合開發、委託開發、合作經營或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用，不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條及地方政府公產管理法令的限制。因此加速了「公有土地」的開發。 • 明定融資及租稅優惠。



資料來源：王敏穎，1998；周素卿，1999；黃麗玲，2002；以及本表所列的各法令條文。

第四節 都市再發展的全球想像

在前三節中，本研究討論了國家機器爲了推行都市更新，而實踐一些政策方案（提供開發所需的土地、獎勵誘因、建造基礎建設）與成立正式化的制度架構（公私合夥的法令、都市更新公司）。這樣的行動必須生產出具說服力的論述來支持其開發行動的合理與合法性。在開發的過程中，除了實質建成環境的建造，還必須藉由影像與文字，扭轉烙印在市民心中的內城地區破敗印象。

早在 1990 年代初期，鐵路地下化完工、新台北車站與新光三越大樓相繼落成後，增強了台北市西區的中心性 (centrality) (Jou et al., 2006)，台北市西區的復甦便被寄予殷切期望，也爲交通轉運樞紐的發展形式立下基礎：

台北市區鐵路地下化萬華—華山段已完工通車，爲日趨沒落的台北市西區注入無限生機。……台北西區未來將成爲台北市交通樞紐、國際金融及商業中心，在揮去逐漸沒落陰影，重拾繁華盛況的同時，也將與東區信義計畫區一爭長短（聯合報，1989/9/11）。

十年後「機場捷運」、「交九 BOT 案」、「雙子星大樓」與「中央車站與中央公園整體規劃案」相繼提出，再度挑動了這個地區的未來想像。在開發時程上，交九可說是車站特定區的先趨性開發案，被賦予帶動整個地區房地產市場的任務。而在機場捷運台北站決定設置於台北車站附近之後，交通轉運的層級提升到了「國家門戶」³³的層次，讓機場捷運車站與雙子星大樓的共構開發在開發規模、目標設定與象徵層次上更具指標性。在捷運局提出雙子星大樓的計畫受到注目後，都市發展局則在經建會「觀光客倍增計畫」的架構下執行「中央車站與中央公園整體規劃設計案」，主要依循在地歷史脈絡的重新書寫與全球環境主義興起而產生的生態城市 (eco-city) 概念來爲這個帶狀區域進行整體規畫 (圖 3- 4)，而呈現出新舊交融 (台北新 SOHO、北門新天地) 以航向未來 (台北關、全球視野、新樂園) 的

³³ 「國家門戶」爲「中央車站與中央公園整體規劃設計案」用來描述這對摩天樓所使用的語彙，在功能上強調這是從機場進入台北市的出入口，同時也有這兩座雙子星大樓構成如門字形的意味。

氛圍。



資料來源：群國際規劃設計顧問股份有限公司，2006。

圖 3-4 「中央車站與中央公園整體規劃案」中的分區與命名

Raco (2003) 研究英國里丁 (Reading) 都市更新的論述與實踐方式，指出地方當局利用以服務業為導向的投資機會與里丁在英國東南部的經濟地位，致力於推動中產階級、消費導向的都市更新計畫，成長本身既是政策的手段，也是計畫的目標，而其他可能的論述形式，例如：永續 (sustainability) 與社會共融 (social inclusion) 的論述，則在成長意識的主導下被與邊緣化。然而，當城市的主要功能從工業生產轉型為消費地域，意象的雕塑成為都市空間生產中不可或缺的要素，因此原本邊陲的論述反而被整編為加速建成環境創造性毀滅 (creative destruction) 的成份，透過歷史文化與生態環境的包裝來創造美好的新地方 (place)。

由於都市的行銷無法像商品行銷般憑空生產出新的形象，不同時代的歷史脈絡都會在當代的都市地景上以混雜的方式疊加與塗抹，因而都市更新的論述對於過去的歷史懷有矛盾情結，它一方面必須訴說這個地區的衰頹破敗來正當化更新的行動，但再霸道的計畫都難以將在地的社會紋理連根拔除，資本便發展出一套辦法，將過往的某些片段加以保留或者是浪漫化，整合成為都市再開發的一部分³⁴，向市民宣稱在地的智慧必須與新的開發計畫揉合，以產生新舊魅力兼具的新地景。

³⁴ 「上海新天地」可說是庶民文化高級化的典型，相關的研究可參考 Wai (2006) 分析地方行銷符號如何在「新天地」的更新再造後挪用或消音過往的歷史片段。

然而在規劃論述中的主客關係，在計畫實踐之時往往是倒反過來，資本所引領的房地產開發牢牢地佔據核心地位，歷史資產的保存往往只是點綴式地在旁搖旗吶喊，加強房地產資本的特殊性與壟斷地租。

例如，雙子星大樓計畫在招標時便已強制設下重重的國際建築獎章門檻³⁵，邀請國際級的建築大師，以他們的「簽名建築」來塑造最具視覺注目性的地景，宣誓台北市具有與世界一級城市競爭的資格與雄心。最後獲得設計權的是日本建築大師槇文彥 (Fumihiko Maki) 與台灣的代表潘冀，該團隊提出兩棟分別為 56 層及 76 層樓的雙子星大樓為核心設計概念，預計 2012 年至 2014 年完工後。這兩棟建築將成為各國旅客進入首都城市的第一印象，取代新光三越大樓成為台北車站地區的新地標，幾棟摩天樓所形成的天際線也可望與信義計畫區一爭長短。事實上，這個提案能獲得評審委員的青睞，主因能將摩天樓的建造包裝於在地的歷史脈絡下：



槇文彥來的時候，有根據我們的暗示去想一些故事，別人來的時候故事沒那麼強，那還有那一天他親自來簡報，另外兩家歐美的建築師沒有來。他把這個 [指摩天樓的故事性] 講出來後，評審……認為一個日本人這麼瞭解，非常佩服 (訪談 P1, [] 內文字為研究者所加)。

所謂的「歷史故事」是指摩天樓的設計考慮了清代台北城的風水觀：「…對此兩棟大樓該如何融入臺北獨有的都市性格，發展為臺北的門戶，…以都市紋理來看，在臺北車站特定專用區的中心位置有兩條主軸線聚焦。軸線其中的一條是正對北極星的正北方向，另一條則是面對著七星山的方向 (圖 3-5) (境群國際規劃設計顧問股份有限公司等，2007，p. 84)。」然而，除了在方向上對應從清代便編織出的街廓紋理，並無法看出這兩棟昂然而立於舊市區的摩天大樓，真正融入了城

³⁵ 捷運局將機場捷運台北車站及週邊綠地的設計標，設定為曾獲得國際級建築獎項的建築規畫專家或團隊才能投標，門檻必須是曾獲得普立茲建築獎 (The Pritzker Architecture Prize)、美國建築師協會頒發的 National Honor Awards 或英國皇家建築師學會頒發之 RIBA Worldwide Awards 等國際知名建築獎項 (境群國際規劃設計顧問股份有限公司等，2007；經濟日報，2005/3/14)，由於仍未有本國籍人士獲得這些獎項，因此若想要投標，勢必由國內廠商與國外曾得獎的建築師共同參與。

市的何種庶民生活，建築師所謂的「都市性格」或「在地智慧」僅是站立於摩天樓頂由上而下的詮釋。可確定的是，在全球同質文化快速流動的同時，資本所尋求的在地獨特性是經過精心挑選的，某些具有浪漫想像的地景（如上述的七星山）才能雀屏中選，與新的摩天樓相互輝映；而某些底層流動的聚集地（如台北車站東側的印尼街³⁶）並不可能被玻璃帷幕所映射。



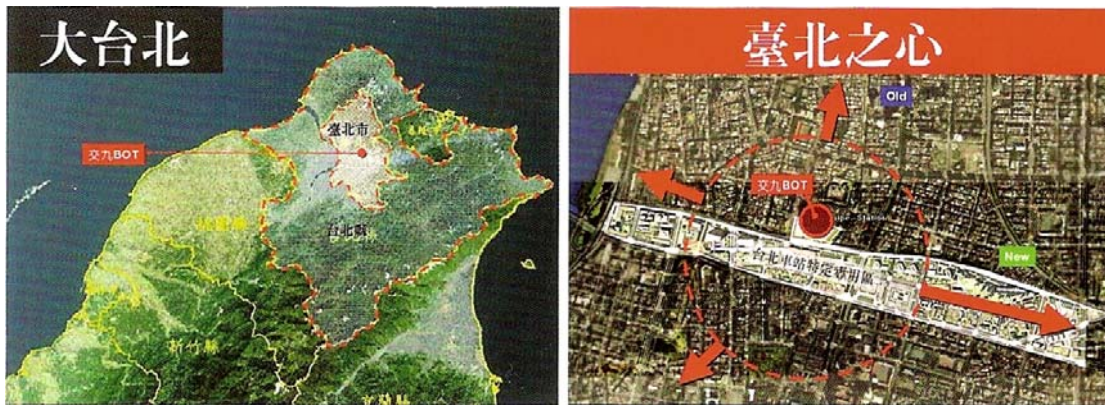
資料來源：境群國際規劃設計顧問股份有限公司等，2007，p. 84；
<http://wisdom0330.pixnet.net/album/set/1487819>，[2008/12/5]。

圖 3-5 雙子星大樓所參照的兩條軸線 (左) 與大樓主體方向 (右)

公部門的投資以及規劃案中的邊緣論述最終被開發商挪用為房地產價值上漲的行銷手段。例如，交九 BOT 案在進行房地產行銷時，善加利用其大規模公共投資與交通便捷的特質，營造中心性的地位：

交九 BOT 開發案在地理區位上，位處於大臺北區的地理中心位置，同時也是早期臺北沿淡水河發跡成長的心臟地帶。……以其居本區中央偏北的樞紐地位，勢將必然承擔啟動整個特定區北側舊市區都市再造的重要契機 (境群國際規劃設計顧問股份有限公司等，2007，p. 94) (圖 3-6)。

³⁶ 請參考陳虹穎，2008。



資料來源：境群國際規劃設計顧問股份有限公司等，2007，p. 94

圖 3-6 交九 BOT 案利用地圖展現其中心性

開發商以上列文字暗指這裡既是地理位置的中心、交通轉運的樞紐、舊市區再造的核心，當然必定是房地產經濟的中心。事實上，這些中心性的說法在某些程度上是誇大的，例如上左圖中，交九 BOT 的位置標示於台北市的地理中心，而上右圖更直接標示它是「臺北之心」，這實則是開發商所刻意傳達的訊息。因為交九 BOT 案的確切位置，位於靠近台北市行政區的西側邊界，開發商利用某些誇大甚至錯誤的訊息，來加強建構這個房地產開發案的中心性，也藉以提升房地產的銷售價格。

房地產價值的飆漲，被當作「成功」都市更新的指標，也是都市更新論述的手段，當地價的上揚被當作全民一致的共識，也就不需再花費太多力氣來闡述房地產的興盛對於經濟復甦的貢獻，反過來成爲一個自我滿足的論述形式。例如：

地段！地段！地段！

房地產大亨唐納·川普(Donald Trump)拜地段之賜傳奇致富
在台北·信義計劃區因 101 大樓身價飛漲
機場捷運雙子星大樓肯定讓「台北車站特定區」倍數狂飆
京站搶爆人潮就是鐵証·滾燙買氣一次噴出·輕取國家金礦·豪取世界財富

下一個川普 就是你

資料來源：轉繪自「京站 i Taipei」廣告傳單

圖 3-7 直接強調房地產價值增值潛力的廣告文字

房地產的廣告文宣暗示著「京站」³⁷的地段優勢讓美國的房地產大亨唐納·川普 (Donald Trump)³⁸也看上，以直接而豪爽的字眼傳達只要買到這裡的一間套房，便能躺著發房地產財，邁向以川普為榜樣的致富之路。

開發計畫也許可帶動地價上揚，然而其所宣稱的經濟效益是否真能帶動周圍街廓的商業活動 (例如後火車站地區多樣化的特色街區)，或是從房地產業下滲到其它類型的經濟活動，都仍然是個疑問。因此，聲稱都市更新能夠「全民得利」是重要的，例如：「交九國家資產活化、日勝生奪標、全民分享工程權益 (財訊，pp. 66-67)」，這樣的論述掩飾房地產資本獲取暴利的事實，一方面讓市民相信他們的財產能因此水漲船高。這些報導僅僅因為 BOT 為公私合夥的其中一種形式，便將開發利益塑造成「全民共享」的假象，並沒有更進一步說明「全民」要透過什麼管道來共享經濟利益。以政府部門的邏輯而言，大型財團是「民」，市井小民也是「民」，「民間」這個詞彙具有多重解釋意涵，市民因而被字詞的多面意義所說服，真正得利的，可能只是地主、開發商以及本身便具有相當經濟實力的投資客。

因此，房地產價值的高漲成為開發計畫的主宰性論述 (dominant discourse)，同時也創造出以滿足中上階級渴望為訴求的經濟活動類型。例如，交九的銷售案命名為「京站」具有兩種解釋方式，其一為「首都車站」，其二則暗示了「東京車站」。而在生活風格的行銷上，也借用東京六本木之丘 (Roppongi Hills) 的名牌來塑造出跨國菁英的生活風格。這在六本木之丘的開發成為都市更新的典範時，挪用其元素正是說服投資者開發計畫的可行性：

台北車站 21 世紀國際台北新都心

……。台北車站的未來，將是一個超現代的國際新都。帶動增值的熱量就從「京站」開始點燃，移植東京最新、最炫「六本目 Hill」複合式建築規劃

³⁷ 「京站 t Taipei」為交九 BOT 中房地產銷售案的名稱。

³⁸ 可參考馬萱人 (2005) 川普致富術：要賺錢先把自己變名人，商業周刊，897：30-34。精簡版本可參考商業周刊網站，<http://www.businessweekly.com.tw/webarticle.php?id=19667>。

概念，在中央車站興建五鐵匯集 All in One 的立體花園城市領先帶動國際時尚生活登陸台北（引自京站 I Taipei 網站，<http://www.jsl.com.tw/itaipei/>）。

綠海特調鮮氧、花園泳池風情、環保樂活建築
威秀影城、Shopping Mall、中信酒店頂級服務
行李直掛通關、接軌環球商機、國際公民款待
生活在京站、時尚在身旁、世界在手中.....

資料來源：轉繪自「京站 I Taipei」廣告傳單

圖 3-8 「京站」所塑造的生活風格

因此，我們可看到房地產價值的堆積亦必須建立在消費活動的高級化之上。例如，交九轉運站中電影院的經營權由「威秀影城」取得，飯店亦已經確定與「中信集團」合作，進駐的是該集團最頂級的酒店品牌—汎麗雅酒店 (Fenisia Hotels)；而雙子星大樓所規劃的旅館也打出「設計師酒店」(Designer Hotel) 的構想 (李尚叡等，2007)。這種中上階級導向的生活風格是一種高度變幻的生活型態，必須有強大的消費能力做為基本的入場券，消費取代生產成為階級區隔與空間區隔的關鍵，創造了空間可及性的差異，雖然具有公共性質的轉運站看似由所有市民共享，但消費力便構成了無形的高牆，商品化與私有化了以公共建設為基礎的市中心的空間。

第五節 小結：國家與城市再結構下的都市更新手段

這一章的基本想法是要交替地討論台北市的都市更新是在什麼脈絡下被提擬為 1990 年代後重要的都市議程，而在這樣脈絡下所凝聚出的都市再發展又呈現出哪些特性，這兩個分析的焦點是相互有關的。

在國家與城市再結構的背景下，舊市區的再發展開始受到國家機器、房地產

市場與、都市政治議程的重視，其根本意識已從窳陋地區剷除重建式的都市更新，演變為以整座城市甚至國家經濟活力為目標的都市再發展。這樣的都市更新政策並非以都市的社會福利重分配為目標，而是在本質上成為發展型國家為了促進房地產業的經濟發展政策。因此，為了加速建成環境的「創造性毀滅」，國家機器創造了全國性的都市更新與公私合夥機制，以制度化的方式迎娶私人資本加入前一時期主由公部門所執行的都市更新，讓建成環境的運作邏輯更傾向房地產市場，以符合私人資本的投資需求，並進一步穩固國家機器與房地產資本間的關係。在這個過程中，國家機器在大規模的再開發計畫上仍扮演主導性的角色，在面積較大、地權較完整的市中心公有土地推動示範性的都市更新旗艦計畫，進而帶領週邊地區的私有土地起而效尤。私人資本有了運作的空間後，協助這個「都市更新聯盟」創造全球城市的想像，塗改舊市區衰落破敗的印象，進而協助公、私部門汲取地價的裂隙，以地價的上漲來證明都市更新政策與房地產發展的正當性。

在這裡的基本想法是，儘管賦予都市新魅力的手段常以看似清白中立的方式進行，但它掩飾了都市地景如何在特定的意識形態中作用——也就是一組有關社會該怎麼行動的觀念與基本假設 (Hubbard, 1996)。因此，在第四節中，本研究安排台北車站特定專用區正式出場，分析都市再發展的想像與論述，如何塑造了想像中都市中上階級的生活風格，做為城市染上發展焦慮症的主要療法。「成長」本身既是政策的手段，也是計畫的目標，而其他可能的論述形式，則在成長意識形態的主導下被整編進來成為帶動都市更新的一部分。

因此，新自由主義化的都市再發展選取的是具有房地產利益的地區，而不一定是都市中真正需要更新的地區。有些學者的研究亦指出，由房地產所引領的都市更新所帶來的效益，是否真的能帶動整個都市的經濟復甦、下瀘 (trickledown) 到周圍地區、甚或為一般市民所共享，需要受到相當大的質疑 (Turok, 1992)。其實對大部分只擁有一戶自有住宅的家庭來說，房地產市場的活絡雖可帶動自有住宅的價值提升，但老舊住宅房價上漲的速度遠不及新屋，當面臨自有住宅老舊而

需尋求新居時，難以用與原本舊屋相近的價格換取生活條件相當的新成屋（賴建宇，2008/6/5），更不用提沒有自有住宅的市民。當日常生活的水準愈來愈高，低收入甚至是中等收入的消費者將會從住宅的消費迴路中被排除（Raco, 2003），表現在都市空間上，則是為了尋求可負擔的住宅，而不斷地遠離都市中心，同時也被排除於特定的社會福利，如：台北市高水準的教育與醫療資源之外。因此，當「使用價值」與「交換價值」必須被同時計算時，能夠從中獲得利益者只有少數擁有多筆房地產的地主，共榮的想像因而是虛幻的。如同黃宗儀（2004）以「雙面鏡像」的隱喻來論證上海依從全球城市的範本來生產新都市空間時指出：

……居民透過「大家的全球城市」這面鏡子所看見的影像被當成此時此地的具體現實而不是規劃空間的鏡子所反射的幻影。空間既真實又虛幻的雙重性隱藏不見，於是規劃空間偽裝成生活空間（黃宗儀，2004，p. 78）。

居民無法體察資本主義所宣稱的美好未來從來不會屬於他們，使得真實與想像的界線在新自由主義意識形態的更新論述中變得模糊不清。

除此之外，從本章討論都市更新被提出的過程中可以看到發展型國家做為脈絡的特殊性。在國家的經濟成長開始走向平緩時，中央政府提出全國性的都市更新政策，與房地產資本發展更緊密的關係來解決積累危機。然而，這個時期的中央政府早已面臨反對運動的強力挑戰，沒有掌控論述的絕對權力，例如，在都市更新公司的構想第一次提出後，公私合營一家公司的概念便一直遭受輿論的不信任。都市更新政策本身朝新自由主義化的轉型因為伴隨民主化的歷程而變得更為複雜與曖昧，在民主社會仍未發展成熟時，政策的提出仍未有遭受民意代表無證據指責的免疫力，大眾輿論也還未能針對政策本身有較為聚焦的辯論。只是我們也不能把發展型國家這個概念過度泛化，因為只要進入一地的社會脈絡進一步分析時，不同部門的利益衝突是隨處可見的，只是累積較大能量（capacity）的部會在經過一番掙扎後最終有能力整合不同意見。因此，發展型國家模型所預設的「垂直整合」式的國家機器是一種為了跨情境比較而不得不的簡要說法，所謂的公部

門絕非單一均質的個體，政府各部會、資金來源機構、開發商、地主之間的協商與合作，成爲一個開發計畫能否持續推動的重要因素。雖然各個公私部門的共同目標都是促進這個地區迅速的發展，然而在協商利益分配時，彼此之間仍有衝突，亦即政策的提出絕對不代表老舊地區的更新會自動啓動，任何的再開發計畫都涉及並影響眾多的行動者。因此，參與在這個開發計畫中的治理單位值得進一步分析，他們之間的衝突與協商如何形塑了這個地區的發展進程，也是下一章所要繼續討論的主題。



第四章

多重尺度治理力量的形塑

晚近資本主義全球化的過程，造成既有的空間尺度快速重組。全球經濟的整合、國際組織漸增的影響力、與都市及區域尺度的興起，都說明了「國家做爲一個制度容器」這樣的觀念已不適用，取而代之的是一種混雜、滲透的再尺度化 (re-scaling) 過程 (Brenner, 1999, 2004)。事實上，這樣的過程並非抽象地發生，而涉及了尺度的代理人如何運作，如同 Mansfield (2005) 所言，尺度在去除了社會關係 (social relation) 之後便不具有本體論上的意義。這些行動者的力量運作於複雜的尺度架構中，即使新自由主義的都市發展邏輯整體來說是朝向全球性資本、房地產開發、大規模投資等形式，但各個行動機構仍具獨特的運作邏輯，與新自由主義的意識形態及實踐方式揉合交雜。因此，治理機構間的衝突與協商便發生在彼此的運作尺度重疊、而治理邏輯又產生矛盾的情況之上，也正是因爲這樣差異尺度與邏輯的政治角力過程，才形塑出具脈絡特殊性的都市再開發模式。因此，本章進一步以台北車站特定專用區的開發過程來討論多重尺度治理的複雜性與獨特性時，區辨出了中央政府、地方政府、台鐵、私人資本與小地主五個顯著的行動者，整體架構以行動者當作尺度的代理人來書寫，這一方面是因爲開發事件確實是由這些治理機構所達成，另亦可從事件中的張力而探索行動者如何跨越了既定行政區的界線或主要任務範圍，分析彼此間衝突、跨越、聯盟或合作的各種關係形式所形塑出的都市再發展具體實踐。在圖 4-1 中先將行動者間的主要關係以簡要的方式表示出來，更複雜的互動過程將在接下來的章節中討論。

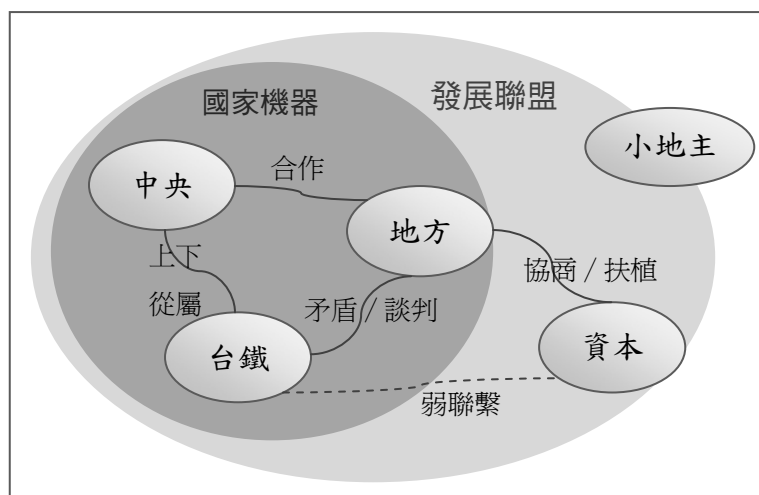


圖 4-1 台北車站特定區行動者關係示意

第一節 中央政府：主導與擬定開發政策

交九轉運站的開發計畫，於 1992 年 2 月捷運建設督導會報中決議採聯合開發方式辦理，並於 1994 年 8 月經省政府通過後，多年來均朝聯合開發的方式來進行 (梁秀菊，2007)，更明確的說，是依循「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」³⁹來執行。後來由於「都市更新方案」將交九用地的開發列為行政院辦理都市更新政策的優先示範地區，因而將交九用地的都市計畫納入行政院經建會列管的都市更新計畫重點 (工商時報，1998/2/3)，經建會開始在交九的開發中扮演重要角色。

由於 1990 年代末期正逢「促進民間參與公共建設法」接近公布施行的時期，中央政府積極推動以 BOT 的方式引入私人資本參與重大公共工程的建設與相關開發，BOT 遂在此時成為交九開發案依循的推動方式 (梁秀菊，2007)。在確定公私部門的合作形式後，經建會於 2000 年委託「財團法人都市更新研究發展基金會」進行交九的可行性研究及招標文件草案的擬定，成為後來「台北車站特定專用區交九用地開發辦理原則」的藍圖，並報請行政院同意，成立跨部會的「交九用地

³⁹ 該法令已於 2000 年更名為「大眾捷運系統土地開發辦法」。在官方發布的資料中，若指名是以「聯合開發」的方式來辦理 (相較於 BOT)，則多是依據這項法令來執行。但較廣泛地定義下，BOT 本就是聯合開發的一種形式。

開發小組」⁴⁰(常歧德, 2005)。因此, 交九用地的開發, 從原本由台北市與台鐵兩大地主無法達成共識的情況, 轉而由經建會責成台北市政府捷運局主導開發計畫的執行過程。中央政府展現出政權理論所稱的「體系權力」(systematic power) 與「命令權力」(command power) (Stoker, 1998), 利用其位於整個國家機器的系統性地位與固有的權力, 來指示行動者在開發計畫中所應扮演的角色。

中央政府的介入對於開發案的影響可從開發案的進展時程窺見端倪。原本交九在 1990 年代初期便擬訂了規劃構想, 但一直拖延到 2000 年左右仍未有突破性的進展, 主要因素便在於土地的取得問題 (見聯合報, 1989/12/11; 1991/1/14)。但在經建會介入後, 2000 年便確立了開發方向, 2001 年底便辦理第一次的招商公告 (常歧德, 2005), 後來若非招商遭遇困難, 交九的開發速度會進展地更快。當然, 擁有較高位的體系權力不代表在開發案中具有統合一切細節的能力與地位, 這也是多重尺度治理所強調的, 特別是要吸引私人資本投資開發案、或面對公私部門間的合作與協商時, 在開發聯盟中扮演實際執行角色的地方政府對於開發案的掌握度可能更高, 因而更有能力在既有的制度架構下彈性地調整合夥開發的細節、促進開發速度、維持自身利益。這在下一小節討論地方政府的角色時可以更清楚地看到。

經建會行使其意志的主要管道乃透過「交九用地開發小組」, 凡是先前所提及的「開發辦理原則」所沒有規定的事項, 都須由開發小組決定。因此, 經建會仍得以透過「交九用地開發小組」的歷次會議, 搓揉跨部會夥伴的意見, 掌握開發進程。整體來說, 中央政府在台北車站特定專用區的開發上, 主要扮演政策擬定、跨部會協調與開發方向指引的角色, 而台北市政府捷運局則在中央政府的指示下, 負責推動交九 BOT 與雙子星大樓兩大開發案。在此, 也可見發展型國家的意識, 透過經建會一攬劃國家經濟發展計畫的中央級部會一而滲透到都市的開發計畫中;

⁴⁰ 交九用地開發小組的成員包括行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會、內政部、財政部、交通部、交通部台灣鐵路管理局、台北市政府、台北市政府財政局、交通局與捷運局, 另聘請專家學者 11 人 (常歧德, 2005)。

地方政府則結合中央政府的命令權力，順利讓國有土地的管理機關－台鐵與其他機構配合快速開發的都市發展意識。

第二節 彈性的地方政府：開發計畫的執行者

台北車站特定區中最主要的開發執行者為「台北市政府捷運工程局」與其下的「聯合開發處」（以下簡稱聯開處），如前所述，捷運局在交九及雙子星開發案角色的浮現，除了來自中央政府的指令，另一方面則在於它的開發經驗以及在市府中所累積出來的地位。由於捷運沿線的聯合開發案處於公私合夥的開發模式剛成形的時期，相關的法令制度仍未完備，聯開處便透過一個個捷運站聯合開發案的經驗，逐漸摸索出嫻熟的開發能力，同時也逐步修正它主要的開發工具－大眾捷運系統土地開發辦法⁴¹（見附錄一）。在捷運路網開工至今，聯開處已完成 26 個捷運場站的聯合開發案，其他場站也已陸續辦理聯合開發，展現出高效率的開發績效（圖 4- 2）。這樣的開發績效一方面來自「大眾捷運系統土地開發辦法」本身的特性，但另一方面，則是捷運局在開發過程中累積經驗，從僵固的法條中鑽探制度所沒有規定的縫隙。捷運局善用制度的能力可以從以下的談話中發現：

因為公務人員要依法行政，你牴觸了法令我不敢去動，最起碼是說，法沒有規定不可以的那就是一個空間，我不會說法沒有告訴你可以的那就認為不可以，我們的想法是說，法沒有告訴你不可以的原則上就可以往下走，因為法沒有規定就是回到所謂的約嘛，約沒有規定是回到所謂的習慣嘛，那你只要按這個方向推……（訪談 G1）。

⁴¹ 根據訪談得知，聯開處亦是「大眾捷運系統土地開發辦法」的主要擬定機構，但這個辦法並沒有一步到位（訪談 G2），有點像是「從做中學」－從開發案中摸索對開發有利的制度。

考都市更新基金會的招標文件而擬定，但因為招標條件過於嚴苛，而沒有開發商願意投標。在流標後，經建會諮詢聯開處的意見，由聯開處接下招標文件的擬定，逐次提高投資誘因（訪談 G1）。也就是說，到了 2000 年以後，聯開處已經在先前與私部門的合作過程中累積足夠的開發經驗與合作網絡，較能摸清營建業者的財務規劃及對招商條件的考量重點，而在招商遭遇困難時很快地修改開發條件，創造足夠的利潤來吸引私人資本投入開發。

若再分析機場捷運線從高架轉往地下發展的過程，更可以發現捷運局對於聯合開發的態度是以快速開發與財務平衡為軸心。機場捷運最先是 BOT 的方式發包給長生集團，規劃路線中的台北站原本預計設在西門地區，後來由於長生集團爆發財務危機，無力繼續興建，交通部因而決定收回以公務經費自建，台北站也轉而決定設置於台北車站附近。高鐵局規劃的路線是以高架的方式從三重跨越淡水河進入台北市（機場捷運預計的路線請見下圖 4-3），但對台北市政府而言，高架化的終點車站與駐車軌道橫貫台北車站這塊精華地區是一項浪費土地的決策，因此與中央政府展開協商，主要的協商焦點在於地下化工程所多出的價差應如何彌補。在與中央進行最後的協商前，台北市政府內部先由都市發展局與捷運工程局分別提出規劃案，由於後者提出的規劃案具有較有利的財務規劃，利於向中央政府爭取行車軌道的地下化，因此獲得市長同意，由捷運局所規劃的方案來與交通部協商：

……那個時候有一個事件是爭取地下化，……，所以先處理這個地下化的事情，那就是中央、又要聯開、從試算，發展局就完全沒辦法講話了，……，這套想法都發局是不能容忍，對都發局來講，…這個開發案的經濟跟都市的景觀要 balance，……，可是對聯開處…只想 balance 我的財務就好。可是明天就要爭取，你不爭取就是高架，所以這個時候捷運局的案子就被市長同意了，……，從此之後就做聯開（訪談 G2）。

中央與市府因而於 2005 年達成協議，將捷運路線分成兩段來進行規劃，機場

而由都市發展局進行事後的補救工作：

好笑就是，…如此高的量體都發局就要幫它擦屁股，……，之前又同意一個交九就已經一個量了，所以把交通搞死了，……。做了半天，其實 C1、D1 的試算是為了爭取預算所以做得很粗，所以算錯了，現在還是賠錢，就是未來財務是不會自償的，會有很大的資金缺口，那現在又打折嘛，標經營權益金又打折⁴⁵，所以更有缺 (訪談 G2)。

因此，雙子星大樓看似是一個自給自足的開發案，但其他未被註記在財務試算表中的外部成本、或是開發案因過於樂觀的預測而一旦遭致失敗的經濟成本，都是由一般社會大眾共同負擔。可以看到全球城市競相建造紀念性地景 (monumental landscape) 而賦予摩天樓建造過程卓越性 (extraordinary)，超越了一般的都市計畫管制規則，卻沒有全盤地思考所有細節。

因此，捷運局就像是開發計畫的「球員兼裁判」，擁有且有能力修訂公部門的開發工具與權力，但同時又具有私部門的彈性與效率，在專責從事土地開發的半官方機構仍在孵化之時，扮演了類似歐、美城市都市開發公司的角色，也彌補了都市發展局對公私合夥所抱持的遲疑態度，快速地累積它在市政府甚至是整個國家機器中的地位。其對制度的掌握、土地資源的談判，比起開發經驗有限、相關土地開發制度仍未完備的台鐵局 (甚至與高鐵局) 高出一截⁴⁶，因而主導了整個台北車站的開發形式：

……這個後來就是我們去溝通幾次去瞭解台鐵真正的期待啦！……那我們也很清楚要到的東西是什麼，我能不能做到跟府裡面大概都已經溝通好了。……所以當場開條件的時候，我也沒有馬上答應他，就跟他講說，好，

⁴⁵ 跟交九的情形一樣，雙子星大樓第一次徵求投資人時也是無人投標的，因此需要提供更優惠的開發條件，訪談中所說的打折便是這個意思。

⁴⁶ 捷運局的開發能力是連屬於中央層級的高鐵局站區開發組也比不上。例如，在捷運局的訪談中得知高鐵局的幹部有很多是從捷運局調派過去的，面臨實際執行經驗時仍要回來請教捷運局：「…那邊的中上幹部跟開發都有接觸過，所以它不是不清楚，唯一它比較不清楚的是後來我們改變一些機制它們不清楚，前面也推的不順，所以它們只看到前段不順的，它不曉得後段我們改了什麼東西。它不清楚，所以它就來問 (訪談 G1)」。

假使照這樣是不是你覺得應該接受，那我回去以後幫你爭取，那其實我們已經有答案了，……(訪談 G1)。

捷運局在與其他部會進行最終的協定前早已先摸清對方的顧慮，並在市府內擬定完成一套作戰策略，因而與台鐵談判土地的挪用時佔盡優勢，這樣的預判能力要經過豐富的操作經驗才可能達成。相較之下，台鐵此時仍緊守著大量的土地資產，欲在自身尚無法進行土地開發前先守住可能唯一的籌碼，再另想辦法突破開發制度的枷鎖。

第三節 亟欲轉型的國營企業：開發計畫的大地主

由於連年的營運虧損，台灣鐵路管理局（以下簡稱台鐵）一直有從非運輸業務管道來填補虧損的強烈意識。在鐵路成為台灣長途客運的主要運輸方式後，各城市的車站週邊往往發展成為市區最精華的地段，也讓持有車站週邊土地在台鐵具有龐大的潛在獲利條件⁴⁷。因此，土地或場站的出售與開發是台鐵在另闢財源上最有能力也最具可行性的管道。為了處理龐大的土地資產，台鐵於 1997 年成立轄下土地資產的管理與開發專責單位－產業管理處，底下再細分為開發、地權與房產科，分別處理土地開發、地權管理與宿舍管理，只是這個單位為一任務編組單位，並不在鐵路法規範裡的正式組織架構中⁴⁸（訪談 G3）。即便成立了專責單位，但若將鐵路用地變更為商業用地進行開發，便需要依靠地方政府的都市計畫通盤檢討，且變更程序曠日廢時。

在缺乏自主開發工具的情況下，對於特定場站週邊土地的出售或撥用，台鐵

⁴⁷ 若以台北車站附近的土地來計算，由台鐵管理的土地佔「中央車站與中央公園」總計畫面積的 23.88%，但它大部分的土地集中在「台北車站特定專用區」的範圍內，也就是圍繞在台北車站周圍的土地，其實是整個規劃案中最精華的部份。至於台鐵所管土地佔這個範圍的比例並沒有辦法取得精確的數據，僅能從規劃報告書中的地圖估算大約在 70%~80%間，因此台鐵對於這些土地的態度對整個開發案有非常重大的影響。台鐵所擁有的地塊可參考：境群國際規劃設計顧問股份有限公司、亞聯工程顧問股份有限公司、Atelier Dreiseitl，2006。

⁴⁸ 這主要影響了該單位的會計系統與內部人員的升遷。

的態度便相當謹慎。以交九為例，台北市政府在 1990 年代初期欲將交九規劃為台北市的交通轉運中心與捷運行控中心，在此台鐵擁有半數以上的土地 (表 4- 1)。在精省前，台鐵屬於省府的轄下單位，當面臨與台北市進行聯合開發時，雙方對於手中土地的使用邏輯有所差異，台鐵並不願有償撥用這塊市中心的精華土地給台北市政府，因而對於如何開發這塊市區的精華土地無法達成共識。又如鐵路地下化新生地 C1 的產權分配問題，最初省方因財政困難而應允以「出地抵價」的方式參與鐵路地下化工程，因此行政院裁定鐵路地下化後新生土地面積的分配為中央與台北市政府各持有 40%與 60%的產權，省府則無法分配到新生地以做為鐵路地下化的抵價費用 (聯合報，1992/1/1)。然而，由於鐵路地下化後的土地價格大幅飆漲，省方因此堅持宣稱自己的土地所有權，要求捷運局應以出價購買方式買下 C1 土地，在土地分配沒有共識的情形下，延宕了原本捷運局答應拆遷地主的產權移轉 (聯合報，1993/2/17)。

若將台鐵與捷運局對土地撥用的看法並置，便可清楚看到雙方的意見衝突主要在於土地開發利益的爭奪了。例如，在訪談台鐵對於交九土地的態度時：

……因為這個案子是引用大眾捷運法嘛，等於是說是大捷法有一種聯合開發的味道在。後來我們台鐵認為說，因為在大捷法裡面的規定是說，公有土地會變成有償撥用，他也不是沒給你錢，…，但是這樣不見得合理。……而且我台鐵已經先讓你 [指捷運局] 使用在地下建行控中心和台北市政府的交通控制中心，我先前使用沒有跟你取分文租金就對了 (訪談 G3，[] 內文字為研究者所加)。

對照捷運局對土地撥用的看法：「D1 是鐵路局管有的土地，應該整個切到市政府來，…本來希望所有開發的效益整個進到市府來填那個差價 [機場捷運高架化的價差]，鐵路局不同意，……台鐵就是用公會去鬧 (訪談 G1，[] 內文字為研究者所加)。」

表 4-1 台北車站特定專用區交九用地土地權屬

地段地號	面積 (平方公尺)	地權人或管理人
公園段一小段 1-3	1,542	中華民國 (交通部台灣鐵路管理局)
公園段一小段 147-1	6	
市府段一小段 925-2	1,092	
市府段一小段 926-1	7,631	佔 54.77%
市府段一小段 926	1,436	台北市 (台北市政府交通局)
市府段一小段 927	9,667	
合計	21,374	佔 45.23%
		100%為公有土地

資料來源：張武訊、李侃、林宗銘、周義順，2005。

說明：交九用地均為公有土地，面積共計 21,374 平方公尺。其中，國有土地佔 54.77%，管理人為交通部台灣鐵路管理局；市有土地佔 45.23%，管理人為台北市政府交通局；另國有土地在精省前屬省有土地。

台鐵所希望的是從土地資產中獲得最大的利潤，以彌補長年的虧損，對台鐵、省政府或省議會來說，公共設施的興建並不屬於它的政績，能夠獲取利益的唯一來源仍是地租，因此其思考邏輯乃服膺於地租的汲取⁴⁹，而非為了都市的整體發展。但捷運局身為台北市政府土地開發的代理機構，背負著都市發展與市府財政困難的壓力，因此希望以成本最低與速度最快的方式取得台鐵的土地，進行整體性的規劃與開發，並且從土地開發的收益來彌補因財政困難而無法籌措出的工程費用。雙方的運作邏輯在土地利益上產生矛盾，又沒有一方具有強勢的主導地位，因此遲遲無法解決雙方的衝突。在 1990 年代，類似的土地撥用問題是省方（包含省府、省議會、台鐵）與台北市政府最主要的衝突來源，即使省府點頭同意，捷運局還必須說服省議會：「……[省議員] 林宗男說，照一般民間市地重劃規定，四成土地歸

⁴⁹ 若站在省方的角度來看，出讓土地給台北市政府所獲取的利益可分成幾個層次。由於當時看好台北車站地區的發展，因此最好的情況是能分享「想像」的開發利益。次佳的情況是以當時的市場交易價格出售給台北市政府，亦能獲得相當豐厚的收入，但市場交易價格是難以界定的。第三則是所謂的「有償撥用」，以當時的土地公告現值加成的方式撥用給市政府，這對當時的省方來說已超出底線。最差的情況當然是無償撥用，直接將省屬土地轉讓，但也是市政府最希望的情況。對土地價值判斷的差異可從以下的報導中看得更清楚：「捷運局說，省方以各種理由不肯過戶 C1 產權，並表示該土地現在的市價一坪為兩百一十七萬餘元，希望市府以市價價購方式取得；但捷運局則表示，市府只肯以公告現值加四成每坪約一百卅萬元價購，與省方提出的要求相差將近一倍（聯合報，1993/2/18）。」

地主，如果台北車站特定區內的土地，有四成歸省有，以目前地價，要解決鐵路局的營運虧損，不成問題（經濟日報，1991/9/26，[] 內文字為研究者所加）。」土地的取得衝突延宕了許多開發計畫，在台北車站特定區中，交九及 C1、D1 土地都面臨土地取得的難題⁵⁰，因而使得兩個引領性的開發計畫在鐵路地下化後便一直停留於「開發構想」的階段，整體的開發進程在 90 年代幾乎停滯不前。

土地取得的問題到了 1990 年代後期因為整個國家體制與土地開發制度的轉變而開始露出曙光。第一個因素為精省，在精省後，台鐵從省交通處移轉為行政院交通部的轄下單位，台鐵轉而服從於中央政府的意志，省的角色不再扮演牽制作用，因而得以透過中央的權力，快速解決開發計畫中土地取得問題與多頭馬車的窘境。第二個因素則是「促參法」公布施行，讓大地主台鐵不需再依大眾捷運法的規定撥用其土地給地方政府，台鐵成為開發計畫的主要參與者之一。即使開發經驗比不上捷運局，也僅是無法主導開發方向而已，台鐵仍能以土地所有權人的身分與其他的土地持有單位分享開發的利益，促參法因而成為鐵路法修正案尚未通過前最能推促台鐵參與土地開發的誘因之一。這些因素的共同作用，紓解了台鐵賤賣其「祖產」的焦慮，當台鐵面對與市府合作開發時，因而由原本的消極抵抗轉為積極配合與促成。

除了被動與消極的抵抗土地撥用，台鐵亦積極地突破法律的限制來獲取開發土地的主導權。由於在處理轄下土地開發時，受到鐵路法及國有財產法⁵¹的限制，鐵路用地無法用做商業開發，僅能援引都市更新條例及促參法與其他部會合作辦理場站開發（訪談 G3），這對於台鐵透過土地開發而轉虧為盈的美夢是一大限制。因此，台鐵於 2007 年間透過交通部與行政院提交「鐵路法部份條文修正草案」，但它並不被動等待，而是主動積極遊說國會議員支持本項提案：

⁵⁰ 台鐵與捷運局的衝突不只限於台北車站附近的土地，這個時期台北市所進行的多項開發計畫，包括：台北車站特定區、華山車站、萬華車站、松山菸廠遷移、捷運系統沿線的土地徵收，均涉及省、市雙方的財產重分配（詳見：經濟日報，1991/9/26；聯合報，1991/11/23）。

⁵¹ 根據國有財產法第 28 條的規定：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限」。台鐵便是希望在鐵路法中排除國有財產法的規定。

那些立法諸公當然他們有他們的考量，我們有我們的考量，我們也不能催說你快開會阿，我們還要拜託他勒。是不是這樣？所以我的預判是三月底，我們盡量去說服這些新的委員，因為所有的事情都要重新來，但是我們滿有信心啦，因為我覺得也時候到該給我們這個機會⁵²（訪談 G3）。

台鐵之所以對鐵路法的提案充滿信心，主要是因為高鐵與捷運沿線的土地開發都不受國有財產法的限制，唯獨台鐵無法擺脫這條魔咒，因此鐵路法修正案的論述充滿正當性，在表決前已取得國民黨與民進黨兩大黨團的支持（聯合晚報，2007/12/19）。面對外界質疑其是否有能力進行土地開發時，台鐵亦表示它們已有一個運作超過十年的產管處、已有交九與南港車站 BOT 等開發經驗。然而，台鐵第一次提案時正逢立法院即將改選之際，朝野立委將「中選會組織法草案」的審議化為個人政治生命的表演舞台，加上在野黨團積極塑造執政黨與大型財團利益勾結的形象，因而讓鐵路法部份條文修正草案的審議被迫取消（見自由時報，2007/12/5；聯合晚報，2007/12/19），行政院只得於隔年重新提案。因此，台鐵雖然欲透過制度工具的修訂，提升其在土地開發上的合法性與主控權，但卻在朝野立委的對立政治下而被犧牲。但台鐵積極遊說修改土地開發的制度，便是在與國家機器協商擴展治理的範疇，透過修改制度來增強其管理土地資產的自主權。

第四節 在商言商的私人資本：協商投資條件

為了配合台北都會區多核心發展的大眾運輸需求，台北市政府規劃了五處城際客運轉運站，交九便是其中一處，因此在最初的規劃中，交九僅單純用作公路客運轉運中心，擔負台北往西部主要城市的轉運任務，後來轉變為住宅及商業開發乃是在招標過程中逐漸摸索出來（梁秀菊，2007）。

交九轉運站的開發共經歷了三次的招標（表 4- 2）。在前兩次招標時，適逢國

⁵² 鐵路法部分條文修正草案至 2008 年 6 月 22 日為止仍未通過。

內房地產市場不景氣，且同期兩個具有交通性質的 BOT 案－機場捷運、高鐵均發生一些爭議，讓私人資本及大眾輿論對處於初生摸索階段的公私合夥形式仍抱持觀望態度，造成無人投資的窘境。爲了吸引私部門進入，交九用地開發小組除調整投資誘因（如前所述，事實上是由捷運局提出的方案），並主動透過行政院公共工程委員會主辦的「2003 民間參與公共建設商機博覽會」加以宣導，尋找有興趣的銀行團。受惠於愈趨寬鬆的招標條件，私部門並不需要具備太高的資本額便能加入這個大型的開發案。在確定日勝生活科技股份有限公司（以下簡稱日勝生）爲唯一的最優先議約權投標人後，日勝生、台北市政府與台鐵組成的三方議約人，可再透過促參法賦予的議約機制進一步協商契約內容。因此，依據促參法而執行的 BOT 開發案，其開發條件其實是愈來愈傾向資本，在招標階段，資本透過觀望而迫使公部門調整招商條件；在議約階段，資本亦透過議約機制與捷運局協商契約內容，再次放寬投資的條件。

表 4-2 交九開發案三次招標條件的比較

招商條件	經建會原案	第一次招商規定	第二次招商規定	第三次招商規定
應付政府價金	29.90 億元	29.90 億元	24.83 億元	18.66009 億元
付款方式及專案融資	<ul style="list-style-type: none"> 無專案融資。 簽約時一次繳納。 	<ul style="list-style-type: none"> 第一次無專案融資。 開發權利金、捷運聯合開發獎勵容積權益金採九年分期付款，其餘簽約時一次繳納。 	<ul style="list-style-type: none"> 協助申請中長期基金。 開發權利金、捷運聯合開發獎勵容積權益金採九年分期付款，其餘簽約時一次繳納。 	<ul style="list-style-type: none"> 簽約時繳納開發權利金的二成與委辦費用。 簽約後二年繳納共構非捷運設施補償金 1.5 億元。其餘營運二十年分期付款方案。 增加投資人自提付款方案方式，納入綜合評審競標。 <u>協助中長期資金及興建期融資。</u>
土地租金 (佔當期公告地價的%)	每年 3%	每年 3%	<ul style="list-style-type: none"> 興建期:1.5% 營運期:3% 	<ul style="list-style-type: none"> 興建期：1.05% 營運期：3%

土地及建物使用	車站相關使用	車站相關使用	明確使用組別。增加一般服務業、一般旅館業、觀光旅館。	比照「商三」使用組別、容積率 560%。
劃設管制區	無	無	協助劃設管制區	市府承諾劃設管制區
拆除建成國中舊址	投資人全額負擔	投資人全額負擔	市政府已拆除	市政府已拆除

資料來源：摘錄自常歧德，2005，表二，pp.17-19。

事實上，交九 BOT 案並不是日勝生公司與捷運局唯一合作的開發案，在此之前，日勝生公司已與捷運局合作過永春捷運站的聯合開發，取得很好的銷售成績，並且和市府簽訂了捷運小碧潭站的聯合開發案（請參考表 4- 3）。捷運局公告交九第一次招標後以流標收場，顯然日勝生因投標條件過於嚴苛而不願進入。但由於有了第一次的合作默契，捷運局在流標後便向日勝生徵詢是否願意加入，因而促成日勝生投標（訪談 G1）。

表 4- 3 日勝生公司與捷運局合作的聯合開發案

共構的捷運場站或土地	建案名稱	基地面積 (平方公尺)	與市府 簽約日期	預售價格/ 成屋行情	建案進度
小碧潭捷運站、新店機廠	美河市	90658.48 m ²	2001/12	60 萬 none	施工與預售中，至 2008 年 5 月售出 90%
永春捷運站	E. A. T.	6960 m ²	2002	43 萬 63 萬	完工營運，全數銷售
台北車站交九	京站	21374 m ²	2004/12	38 萬 57 萬	施工中，預計 2009 年完工；已全部售罄
捷運木柵站	信義 18 號	14251 m ²	2005/7	60 萬 none	進行細部設計中，至 2008 年 5 月售出 70%
捷運南港機廠	尚未推出	78812 m ²	2006/2	none none	進行細部設計中

資料來源：台北市政府捷運工程局，2008；蘋果日報，2008/5/31。

表 4- 2 所列的第三次招商規定並非最後簽約的內容，這是由於促參法賦予投標人「議約機制」，讓入選的最優先議約權投標人，主動提出議約議題，與開發案的相關單位進行協商。因此，即使第三次的招標條件並不完全符合開發商的需求，

但透過捷運局獲知在取得議約權後仍有調整開發條件的空間，因此私人資本的投標事實上必須基於對捷運局的「信任」。它也善加利用唯一的投標人這項優勢，掌握更多的籌碼向捷運局提出要求（訪談 G2）。從第三次招標條件到最後的議約又修改了多大的幅度⁵³可從一段訪談摘錄中略見端倪：

……捷運局它在代表台北市政府、我們台鐵、還有這個廠商，三方都有律師，那是三方律師角力的感覺，……，而且…大家都引用很多法條，那我們都是算是在學習，很有意思、非常好玩。因為那個議約的過程，所以我說我們開了 52 次還是 50 幾次的會。最後…最記得在 93 年 12 月 26 號的清晨四點完成議約。那因為照促參法有一個時程嘛，……，那我們因為議題沒有談完，所以我們就再延了一次。……因為他在議約期間提出很多細節、很多雜事喔，大部分都是要由台北市政府去解決，我們台鐵比較沒有（訪談 G3）。

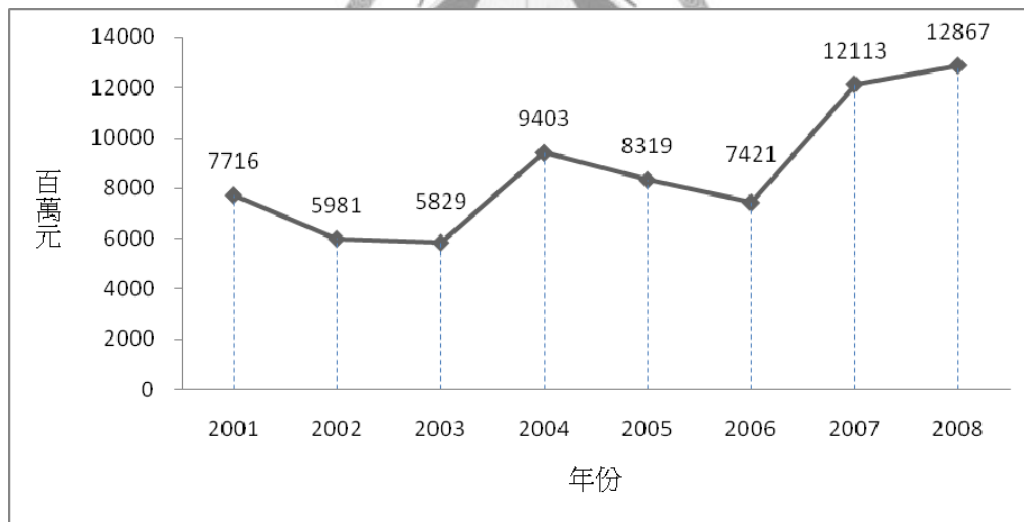
所提出的議題中，值得進一步探討的是融資協助機制。由於日勝生是一家剛起步的建設公司，並不具有太高的風險承擔能力，在融資上也還未建立足夠的信用資本，因此需要藉由許多手段來分擔風險。在與捷運局、台鐵議約時，便亟需仰賴公部門給予融資上的擔保與協助，至於如何在制度架構下達成私人資本的要求，仍是由開發能力嫻熟的捷運局提出解決方案：

那他們 [日勝生] 是有來問我 [捷運局] 下來是怎麼辦？……我剛剛講的是興建期間的協助融資，後來幫它做的是……營運期間的協助融資，所以就是另做一套機制去幫它。那個架構是我們幫它拉的，可是細節要它自己填，……，你要用哪個機制來玩這我可以告訴你，但是接下來的那些文字你要做，那來了以後我告訴你哪裡有問題（訪談 G1，以捷運局為第一人稱，[] 內文字為研究者所加）。

⁵³ 由於無法取得議約會議的記錄及三方最終簽訂的契約，因此不能精確知道究竟修改了哪些條件，僅從其他資料來源推敲可能修改的條件。

因此，日勝生便藉由與捷運局合作的一個個開發案，賺取高額利潤，從原本在中南部從事土地仲介工作（訪談 G2），很快地茁壯為具有知名度的中大型建設公司。例如，日勝生公司在 2002 年與捷運局第一次合作前，資產總額為 59 億 8 千多萬元，到了 2008 年已成長至 128 億 6 千多萬元（圖 4-4），況且這多只是永春站聯合開發案帶來的成果，交九以後的幾個開發案都還未進入營收的高峰（元大投顧，2008）。日勝生能夠透過聯合開發案快速累積資本的原因，可從投資顧問公司對於日勝生的評估中找到答案：

日勝生目前資本額在國內屬於中型營建商，但就推案總量區分，則是大型營建商。……08 年總推案量超過兩百億。日勝生手上四個建案，均採捷運共構，我們認為即使面臨房市景氣下滑，相關建案受到景氣影響相對較小（元大投顧，2008，p. 1）。



資料來源：Yam 天空股市，

http://yamstock.megatime.com.tw/asp/stockinfo/GetReport.asp?Select_Table=html\YFinabs&stockid=2547 [Jun 1 2008]。

圖 4-4 日勝生公司歷年資產總額

照常理判斷，中小型的營建廠商並沒有太好的風險承擔能力及向銀行進行融資的信用資本，因此不可能推出需要高額資本的大型開發案，但聯合開發的制度以及捷運局傾資本的開發經驗幫助了中小型營建商打開在市中心區競逐的關門，

在公部門的協助下推出超過企業本身所能承擔的開發計畫。這一方面是來自於聯合開發案中公部門提供的融資擔保，但另一方面，聯合開發案本身具有捷運路網的保障，很容易在房地產市場上創造良好的銷售成績，而且捷運站在建造時便都已完成地基的施工，私人開發商進入後只需興建場站上方的建築，大幅縮短了施工期間與成本。這樣的聯合開發方式減少對建設公司風險承擔能力的要求，轉而把風險交由公部門來承擔。

因此，私人資本透過「不投資」的方式，迫使公部門修改開發案的招標條件，在舊市區的發展上至少有三個相互關聯的意涵。首先，隨著招標條件漸趨寬鬆，讓中小型、需放手一搏的房地產開發商亦能加入國家門戶的打造計畫。在交九案中，唯一的申請人日勝生，並沒有足夠的資本額與風險承擔能力，因而在成為最優申請人後，透過促參法所賦予的議約機制，與捷運局、台鐵協商契約內容的重點便擺放在風險管理上。地方政府為了促成公共設施的興建，在第三次招標條件到契約內容擬定的過程中，允諾承擔了更多的風險。由於把公共設施與私人商業開發結合，在特許公司無力興建時，地方政府沒有不協助興建的本錢，因為政府比起私人資本承擔更多的社會責任，也難以承受公共設施停滯不前的社會成本。因此，當愈來愈多原本由政府擔負的福利服務透過公私合夥的機制轉由民間來執行時，雖然減輕了政府的財政負擔，並藉由私部門執行更具效率與創造性的開發，但也同時讓社會福利的分配與公共設施的興建暴露於資本無情的流動中。政府利用其公權力來減低資本的投資風險，以確保具公共設施性質的開發案能順利興建與運作，而民間資本則從政府的協助中，獲得特別的挹注，透過包裹開發的方式，與公部門進行協商，讓其附屬於公共設施的其他商業營運項目獲得更高的利潤。

第二個意涵則是基於土地與建物的使用組別，而在舊市區創造出新生活風格的飛地 (enclave)。在土地與建物使用項目放寬為比照「商三」後 (可參考上表 4-2)，開發商得以在原有的車站用途外，加入商務旅館、購物中心、精品住宅、電影院等較具經營利潤的開發項目，並透過這些開發項目的刺激與預售，配合成功的行

銷，彌補自有資金的不足（可先參考表 4-4）。其中最特殊之處在於住宅商品的開發。為了配合購物中心與五星級酒店等消費導向的開發內容，住宅的設計定位為都會型的精品住宅，銷售對象是較具消費能力的中上階級，或是看好台北車站地區房地產發展的投資客。透過生活風格的想像，召喚嚮往任意門式生活的商務菁英。可以預見的是，穿梭於精品購物中心與長途客運轉運站的人群必定是格格不入。

第三個意涵則是有關 BOT 案的財務規劃以及相應的興建、營運規劃。依照本計畫之開發經營契約及特許公司初步融資規劃，預計興建期資金規劃共約 130 億元（表 4-4），其中興建工程成本 105 億元（佔 81%），其他權利金等費用 25 億元（佔 19%）。興建所需資金之籌措，其中約 42 億元由投資業者以自有資金籌措，另約 88 億元則向銀行團辦理專案融資支應。在業者自籌資金部份，興建初期業者自有資金僅約 11 億元，其餘部份則從住宅及辦公室的預售收入來獲取，另外不足部份 8 億元，則要在 94-97 年興建期間陸續辦理現金增資籌措（梁秀菊，2007）。

表 4-4 交九 BOT 興建期費用支出與來源

興建期費用支出		費用來源	
工程成本 105 億元 (81%)	權利金等費用 25 億元 (19%)	以自有資金籌措 42 億元 (32%)	向銀行團辦理專案融資 88 億元 (68%)
共 130 億元 (100%)		共 130 億元 (100%)	
自有資金來源 (42 億元)			
初期自有資金	預售收入	興建期間陸續辦理現金增資籌措 ⁵⁴	
11 億元	23 億元	8 億元	

資料來源：梁秀菊，2007。

因此，在所有資金來源中，特許公司初期的自有資金僅佔一小部分，而向銀行團辦理專案融資佔了相當大的比例。如前所述，台北市政府、開發業者、融資機構三方簽署了「融資協助契約」，協助開發業者取得專案融資，且開發者於資金

⁵⁴ 由特許公司的母公司（日勝生活科技股份有限公司）以現金增資的方式籌措（梁秀菊，2007）。

不足或借款期間無法按期繳納本息時，可由政府先行墊付款項。此種融資方式將開發商及銀行團可能承擔的風險，轉嫁到市政府，由地方政府分擔了部分應由私人資本獨自承擔籌資成敗的經濟風險 (梁秀菊，2007)。此外，從住宅與辦公室的預售來籌措資金，其銷售情況深受房地產景氣的影響，因此以這種方式籌措資金將會把公共建設的資金籌措暴露於房地產市場的易變性之中，充滿高度的不確定性。只是恰巧特許公司在房地產的預售上非常成功，透過良好的行銷手法、或是與其轉包商協定購買一部分的樓地板面積，將風險轉嫁於其他的廠商來共同承擔。

第五節 小地主的整編與無能為力：透過財富決定的行動者

台灣在經過 1940 年代開展的土地改革後，大量土地掌握在小型地主手中，地方政府在財政赤字的壓力下，往往採用「掠奪式徵收」(pirating expropriation) (Chou, 1998) 的方式來強制取得土地，也就是對於劃定於公共設施的私有土地，地方政府往往透過都市計畫手段，以低於市場的價格、或僅給予非常少量的補貼，來獲取私人土地。這個現象也發生於台北車站特定區早期向私有地主徵收土地的過程中。

這個地區的土地取得除了來自鐵路地下化後的新生地，亦從原本站前的商業大樓徵收許多土地，其中絕大多數的私有地，市府均成功以拆遷補償的方式取得，唯獨原本持有「交七」地塊的地主不同意拆遷的補償方式，與市府展開多年的協商。由於一般徵收是依照當期的土地公告現值發給地主補償金，對於擁有市中心精華地段的地主並不划算，以鄰近的土地來交換現有的土地反而是更好的選擇：

「……依現房地產行情，地主們不同意區段徵收，只可領回部份土地，要求在特定區內以地易地，市政府則因特定區內各種公共設施用地已呈飽和，無法接受地

主以地易地要求，致協談數月，毫無結果（聯合報，1989/6/26）」。

地主的疑慮可以從該地塊公告土地現值的變化獲得印證。在 1989 年的上半年地主透過議員向市府提出質疑時，該地塊的公告土地現值為每平方公尺 183,000 元（1988 年 7 月）；台北車站特定專用區都市計畫的擬定讓隔年的地價上漲為 272,820 元，並於 1992 年飆漲至 646,670 元⁵⁵。因此，若交七的地主群於當時便接受台北市政府的補償條件，不但獲得的補償金額遠低於市場交易價格，更無法享受到台北車站特定區進行整體規劃後大幅上漲的土地利益，因此積極地透過市議員及新聞媒體表達不滿。

面對抗拒拆遷的阻力，台北市政府決定提高地上物拆遷補償標準，隨後進一步決定採取區段徵收、聯合開發、特案處理土地增值稅等愈趨優渥的補償條件。雖然交七地主在 1990 年取得了優先參與 C1 土地聯合開發的權利，但在 2007 年雙子星大樓聯合開發案正式對外徵求聯合開發投資人時，這些小型地主卻因為無法負擔過高的保證金而被排除在聯合開發的資格之外（見圖 4-5）。

國家機器輕易地排除小型地主，主要是掌握了法令工具。其中，最霸道的土地開發法令可由「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」為範例。根據其中的規定：「大眾捷運系統開發所需用地屬私有而由主管機關...以協議價購方式辦理者，經執行機構召開會議依優惠辦法協議不成時，得由主管機關依法報請徵收（第十一條）。」第十四條則規定聯合開發用地非全屬公有時，開發投資人以土地所有人為優先，其次才公告徵求其他私人或團體；土地所有人「應於執行機關書面徵求投資意願之日起二個月內明確答覆，並於四個月內提出投資建議書，逾期不為辦理者，視為放棄優先投資（第十三條）。」經過審核決定的投資案件，需於 30 日內與執行機關簽訂聯合開發合約，並且繳交預估投資金額 3% 的履約保證金，「不同意主管機關審定條件或未於限期內簽訂投資契約書，並繳交履約保證金者，視同放棄投資

⁵⁵ 在此以地號編號為「中正區公園段一小段 01690000」的地塊為代表；公告土地現值的資料查詢自：台北市政府地政處（2008）公告土地現值及公告地價查詢系統，http://210.241.73.228/house/input_p.asp. [30 May 2008]。

權，執行機構應重新公開徵求投資人或由其他申請投資案件依序擇優遞補之（第十八條）。」



資料來源：王榮章，2007；經濟日報，2007/11/6；聯合報，1989/6/26；1990/10/5；1990/12/10；1991/7/2；1993/9/23；1993/12/26；聯合晚報，1993/2/17。

圖 4-5 交七地主從參與聯合開發到被排除的過程

因此，透過聯合開發辦法所設定一道道的關卡，只要是經由捷運局劃設為聯合開發用地的土地，便保證了開發執行上的效率，被框選到的土地除了被徵收或簽約分享聯合開發的效益外沒有其他的選擇⁵⁶。此外，聯合開發辦法藉由設定保證金的門檻，快速地排除原本需要經過冗長整合程序的小型地主，即使小地主決定透過體制外的程序進行抗爭，在整體社會服膺於成長與開發的氛圍下，也很容易

⁵⁶ 都市更新條例的歷次修訂也逐漸朝向這個特性。

被輿論化約成只顧私人利益而不顧社會福祉。

在雙子星大樓解決土地取得問題後，捷運局對外公開招標，由於總投資金額高達 357 億餘元，估計得標團隊至少需準備上百億元資金 (中央社，2008/1/4)，因而只有大型財團或廠商才有可能負擔得起後續資金的籌措。在捷運局公開招標後，引起許多國內外大型財團的關注：

根據台北市政府財政局上次招商領標資訊顯示，有美國、歐洲、日本、香港、新加坡等國際廠商與多家本土大財團共約 30 家廠商領標，包括香港盈科集團、富邦集團、國泰人壽、里昂、美林外資法人都曾向台北市政府詢問 (蘋果日報，2008/5/15)。

由於兩棟大樓合併招商的投資風險過高，最後並沒有任何財團投標，也迫使捷運局必須再次修改招標條件，再次實現了在交九案中發生的開發模式。在雙子星大樓的投資案中，透過開發規模的高門檻，基本上便排除了小型的投資者，「國家門戶還富於民」因而淪為政策與房地產業者的宣傳標語，一般市民並沒有足夠的金錢實力購買這場公私合夥遊戲的昂貴門票，也展現出新自由主義下財富往大型資本與跨國企業集中的趨勢。

第六節 小結：權力競逐下的都市再發展

延續前兩章所鋪陳的脈絡，本研究在第四章中藉由台北車站特定專用區以及其中兩個重要開發案的發展過程，進一步分析不同的行動者在開發過程中的行動邏輯，以及彼此間的合作、衝突與協商，如何影響了這個地區的發展或停滯。地方政府與資本集團具有一致的目標，雖然主要動機不同，但都希望促成個別開發案快速完工，而中央部會也樂見其成，因為只要將開發計畫列管，不需出太大力氣就能在開發成功後用為宣傳政績的工具。唯一具影響力而又有利益衝突的單位是台鐵，但僅能拖延開發進程來抵抗，無力左右開發的形式。至於小地主被隱沒

的原因，在於它拖延了開發利益的生產，因此透過法令一看似符合多數人共識且無法抵抗的制度架構，來決定誰可以進入開發聯盟。

因此，台北車站特定專用區的發展在開發內容的設計上並不是採取自由放任 (*laissez-faire*) 的態度，在什麼地塊要做什麼樣的開發是由地方政府委託私人規劃團隊所設計好的，新自由主義自我宣稱為維持「自由市場」的情況並不存在。然而，國家機器所規劃出來的不動產發展與真實的房地產市場間是斷裂的，例如交九提出規劃的時期是整體房地產景氣最低迷的時候，這從招標結果是無人投標最後卻由捷運局打著燈籠尋找投資人的情況便可瞧出端倪，但開發單位仍任由資本堆疊房地產的泡沫，塑造經濟活絡的假象。而雙子星大樓所規劃出來的規模也與實際需求不成比例，101 落成後的台北，頂級辦公大樓已供過於求（除非政府希望辦公室租金下探才需興建更多），顯示這種以供給為導向、塑造意象為主的開發內容是一種不切實際的夢想。因此，在以「績效」為前提的都市更新思維下，台北車站特定專用區本身是一個輕視規劃與具有高度政治支持的開發計畫，國家機器利用制度工具贊助不動產開發商，將都市計畫的限制減至最低，交通管制（或其他考量）大幅地落後於開發利益。基本上，沒有政治的支援，這樣的開發是難以達成的。如同 Harvey (1989) 所言，公私合夥的行動基本上是投機的，因而伴隨投機行動所產生的風險都可能發生在市區的再開發計畫中。例如，其中的參與者可能會因為自身的利益，而在半途退出開發計畫，導致該計畫流產。同時，公私合夥的開發計畫，很容易便讓官方與特定開發商間的關係變得曖昧不清：究竟什麼樣的幫助或資助才算是合理？協商的那條線該怎麼畫？市府又該如何同時扮演好夥伴與管制者的角色？

第五章

結論與建議

第一節 研究發現與討論

本研究透過台北車站特定專用區的開發歷程，探討台北市在新自由主義化與發展型國家再結構的脈絡下的都市再發展所呈現出的特性，並且進一步分析不同行動者間的衝突與協商，來理解這些特性形成的政治過程。地理學者 Tickell 與 Peck (2003) 指出國家機器的權力在新自由主義化的轉型中具有相當的影響力量，而不單是全球同質化的過程，因而必須更詳細檢視不同地理與歷史脈絡下的新自由主義化歷程。基於這個問題意識，那不免要問有沒有一個「台灣版的新自由主義化」這個相當龐大且難以回答的問題。若單從新自由主義與發展型國家城市研究的文獻中，可以理論性地推測，東亞城市朝向新自由主義轉型的過程中不可能完全地「去國家化」，而在經驗現象上，如第二章所討論的，亦可發現台灣朝向新自由主義轉型的關鍵在於國家面臨各類型危機交疊的情境下而選擇的新積累策略。這樣的轉向並非如英國或美國的右派政府取得政權後所帶動的體制改革，而是在舊威權政體出現內部矛盾與民主化的挑戰後，配合發展型國家以經濟發展為主的意識型態，而提出新的正當性來源。這樣的發展方向到了 2000 年首次政黨輪替時由新的政權繼續維繫下去。

國家的發展策略與重要資源常投注於主要都市成長極，而這在發展型國家中通常是指一國的首都。因而台灣在全球分工體系上的提升，直接反應在台北市產業結構的變遷上，進而投影出台北市的空間結構在 1990 年代以前持續朝向東區發展的過程 (周志龍，2003)。同一時期，經濟的高度成長讓國內企業累積一定的剩餘資本，必須尋找新的投資出口。然而，台北的空間發展在這個時期漸趨飽和，

中央政府因而提出都市更新方案，將資本積累的場域設定在廣大的舊市區，以刺激營建產業並進而帶動其他產業的成長，同時提供資本新的投資標的。也由於台北市的房地產市場具有全國性的指標意義，因此提出的都市更新區集中於大台北都會區。地方政府也在財政結構的限制與民主選舉的壓力下，積極採取公私合夥與房地產導向的都市更新。因此，國家機器到了 1990 年代重新介入了台北市的都市更新，然而這個時期的介入是新自由主義導向的，重新界定了公私部門的關係。

因此，本研究接著在第三章中討論引入民間資本的都市更新政策被正式化的手段，思考國家機器如何使建成環境的生產變得更加符合房地產資本的投資標準，這也是 Weber (2002) 所指出的研究方向。根據他的說法，新自由主義化下的都市更新政策其實遠離了那些真正具有再發展需求而無法提供房地產資本汲取利益的地區，因此，將建成環境的創造性毀滅純粹視為由市場所決定其實是一種錯誤，私人的房地產市場並不能提供榨取價值的所有情境，政府與非政府組織，相當程度地影響了建成環境的價值。然而，政府比私人資本承受了更多的社會監督，因此公部門要介入房地產市場，便必須權衡兩個相互矛盾的情境：維持或創造讓房地產積累能夠獲利的情況，但同時，卻必須管理潛在的政治效應，也就是政府必須要能將房地產的發展正當化，否則將遭受輿論與選票的壓力。至於正當化的方式，如同 Weber (2002) 的說法，通常藉由「法律」與「科學」來修飾房地產投資：法律將政府的權力行使轉化為一種慣例，而科學與知識則將政府的政策解釋為自然的、科學的真理，再藉由各類型論述的生產來形塑美好未來的想像，將都市更新與房地產價值的提升營造為全民共識。

在第四章中，本研究進一步討論不同治理機構的權力競逐如何實踐了新的開發模式，也是最能從經驗研究上回答新自由主義化的都市再發展的脈絡特殊性。我將從以下三點來討論。首先，開發用地的協調與取得過程反映出台灣的國家結構是一種「鬆散結合」的型式 (周素卿，1997；陳東升，1995)。更進一步地解釋，核心部門做出的決策 (如：經濟政策) 即使影響到其他部門所主管的業務 (如：土

地政策)，邊陲部門亦只能事後配合；而不同層級的行政單位也沒有一致性的政策取向，對於土地政策、都市計畫、審核與開發常有不同的看法，顯示國家機器對台灣的土地規劃缺乏前瞻性與整體性的理念（陳東升，1995）。這樣的看法在台北車站的開發過程中顯而易見，例如，省府與市府在開發用地的衝突；都發局配合捷運局修改車站特定區中的容積配置。這樣的鬆散結構更穿插了殖民歷史的遺緒，或更精確的說是國營企業的擁地自重。而中央所制定的遊戲規則卻只做了政策上的宣示，並沒有在預算或土地取得等方面協助地方政府進行都市更新（黃麗玲，2002），也造成了台北車站特定區在 1990 年代長達十年的空白，直到國家結構轉變（精省）與制度性的變革（促參法）才解開開發過程的纏結。

因此，都市更新的新自由主義化必須鑲嵌於台灣 1980 年代快速開展的民主化歷程中來討論。這個時期尚未成熟的民主社會，以及相應欠缺的政策監督、公共論壇，讓摸索階段的公私合夥開發無法被理性地辯論，反而淪為執政者金權政治的象徵與反對黨選舉政治的表演台。強大的反對論述讓執政政權無力修改相關的開發制度（如：鐵路法修正案觸礁）或成立公私合營機構（如：都市更新公司難以成立）。公私合夥執行者的缺席後來由台北市捷運局趁勢填補，扮演「擬半官方機構」的角色，取代了不願貿然採行公私合夥開發的發展局與更新處。當然，捷運局的崛起還仰賴台北都會區捷運路網開拓所造就的空間再結構，在繳出良好的開發成績後，快速地成為都市政權所信賴的土地開發單位，也是探索與實踐新自由主義化都市更新的主要機構。因此，由公部門直接進行土地開發成為新自由主義台北特殊的開發形式，但執行過程缺乏監督、強勢的土地徵收方式，也再次印證了台北仍處在民主「化」的轉型階段。

在國家機器的主導下，所設定出來的開發條件並不具備足夠的投資誘因，最終仍須由地方政府出馬尋找有意願的投資者。站在另一個角度來看，過去有過合作經驗的夥伴才可能與地方政府有足夠的默契，而在嚴苛的投資條件下毅然投入合夥開發。因此，台北市以公有土地為主的都市更新形塑出一個相對封閉的房地

產市場遊戲，大型與跨國資本不願進入利潤不足的開發，反而由地方政府結合特定的與相對小型的開發商，彈性地運用雙方的優勢汲取合夥開發的利潤。這樣的開發形式與東亞的其他全球城市形成對比，例如，東京的都市實體建設主要由日本籍的建設公司與相連的金融機構所推動 (Saito and Thornley, 2003)；東京車站周圍的土地亦由日本國內最大的開發商－三菱地所株式會社所把持 (何芳子、丁致成，2006)。

最後，若回到尺度的問題來思考，則都市更新政策與公私合夥制度可說是國家面對積累危機時所進行的再尺度化策略。例如，主導全國經濟發展計畫的經建會開始推行各類型的都市更新計畫；台鐵選取了幾個都市車站的精華土地實踐新的開發模式。也就是說，都市區域成爲國家機器實行其再管制策略的「新國家空間」(Brenner, 2004)，讓地方政府取得了資本積累與制度創造上更大的主導權。以捷運局這個地方政府的代理人爲例，台北市的經濟與政治地位讓其底下的土地開發單位很快地累積開發經驗與合作網絡，在一番摸索後，公私合夥制度與實際執行開發之間的裂縫已經逐漸找到修補技術，成爲開發單位無形的資產。因此，當其他類似的部會，例如高鐵局的站區開發組或是其他縣市正在規劃中的捷運路線，需要進行場站土地的開發計畫卻遭遇公私合夥上的困難時，捷運局的開發經驗便成爲很好的諮詢與學習對象，進而把其新自由主義城市的發展思維拓展到中央層級或其他縣市的土地開發機構，讓這樣的治理模式開始滲透與散播，穿越了尺度的界線。台北車站個案中行動者的跨尺度治理總結在表 5- 1，這呼應了 Brenner (1999, 2004) 提出以「再管制」比「去管制」的概念更能理解新自由主義下多重尺度的治理模型，也和 Swyngedouw 等人 (2002) 對於歐洲幾個都市大型開發計畫的觀察相似。總結來說，治理的單位跨越原本的尺度，而在都市再發展這塊剛起步不久的領域中，爭奪關鍵性的棲位，累積新一輪的經濟與政治資源，也由多重尺度再結構的權力幾何與動態過程架構出台北經驗的特殊性。

表 5-1 行動者的跨尺度治理

資本積累的尺度	行動者	具體運作邏輯與形式
全球	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 將國際機場的出入口藉由機場捷運拉到都市中心，增強國內都市與全球城市的連結性。 於 2001 年開放外資投資國內不動產，但仍有所限制。
	地方政府	<ul style="list-style-type: none"> 將雙子星大樓的設計設定為國際標，引入國際知名建築師打造全球城市的象徵地景。 在台灣逐漸對陸資開放後，地方政府跨越國家層級而直接向區域型資本進行都市行銷，以吸引陸資投資即將興建的雙子星大樓。
	本土房地產開發商	<ul style="list-style-type: none"> 與日籍開發商結合，獲得建築技術支援與分擔開發風險，拓展合作網絡。同時將開發案以東京六本木的名牌來行銷，創造想像的連結。
國家	規劃設計顧問公司	<ul style="list-style-type: none"> 引用紐約中央車站與中央公園的意象與全球興起的生態城市概念，做為台北車站整體規劃的主題。
	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 提出全國性的都市更新方案，配合法令的訂定，以房地產經濟與公私合夥維持國家的正當性。 中央政府雖將開發案實際執行的權力下放至地方政府，但仍然能以國有土地與制度來規劃整體的開發方向。
	台鐵	<ul style="list-style-type: none"> 遊說立法委員修改法令，欲讓台鐵可獨立進行全國重要都市的土地開發。 面對高鐵的競爭，調整營運策略，將原本以重要城市連結為主的鐵路運輸，擴展到了二、三級城市與鄉村。
	地方政府	<ul style="list-style-type: none"> 以厚實的開發經驗協助經建會擬定招標條件、協助高鐵局進行站區開發、帶領台鐵活化其資產、提供開發經驗做為其他縣市政府的參考，創造開發模式讓全國類似的開發都能仿效。

	跨國房地產資本	<ul style="list-style-type: none"> 消失的跨國房地產資本，不願加入不具利潤的封閉遊戲。
	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 於幾大都會區提出策略性的開發地區，意圖解決積累與政權危機。 逐漸退出實際的開發過程，且開發能力薄弱。例如經建會本來擬定了交九的招標條件，但完全不符房地產資本的利潤需求。
都市	台北市政府	<ul style="list-style-type: none"> 在捷運沿線土地的開發經驗中發展出快速執行公私合夥開發的能力，以公部門的角色直接進行房地產開發，也厚實了自身的政權與財政基礎。 具有提出都市計畫與修改都市土地使用分區的權力，利用有限的制度工具靈活地扮演新自由主義的實踐者。
	本土房地產開發商	<ul style="list-style-type: none"> 投資於地方政府推動的公私合夥開發，與地方政府協商投資條件，從中賺取利潤。 策略性地在捷運沿線推案，以累積在台北都會區中房地產開發的實力。
	市民社會	<ul style="list-style-type: none"> 面對具高度正當性的大型開發計畫，市民社會對房地產發展與國土私有化的議題無法凝聚出足夠的能量與之抗衡，民主治理無法浮現。

第二節 後續研究建議

本研究在處理都市治理的複雜性時，以台北車站的個案為主要經驗研究對象，留下幾個值得繼續處理的議題。首先是一個多重尺度的問題－跨國與本國尺度的關係，仍未能有深入的分析與討論。在這個個案中，跨國房地產資本對於開發計畫的影響相當稀薄，多元行動者亦剛開始把他們治理的觸角延伸到固有的疆界之外。這在 2008 年政權再次輪替後，對陸資採取開放態度而開始產生重要作用，從

2008年間台北市長（或其他縣市首長）對中國「富豪團」簡報雙子星大樓的計畫便能看出端倪。然而，雙子星大樓真正的投資者還未出現，未來的發展方向亦不明確，因此超國家尺度的運作力量僅先在第三章中藉由分析發展論述與意象來呈現跨尺度的想像。事實上，台灣封閉的房地產市場對全球資本跨尺度的運作帶來什麼影響，需要被更多的討論。第二個議題則是有關微觀尺度－鄰里、個人或情感層次的思考觀點。蔡明亮執導的短片《天橋不見了》⁵⁷描繪快速的城市變遷，讓明明應該是市民再熟悉不過的場景，浮現出地方錯置之感。也就是說，當探討多重尺度治理時，規劃者與開發商如何提出一套「發展的共識」來包裝與形塑未來生活的願景是大尺度的霸權，但小尺度的聲音卻被主宰性的論述給壓抑與消彌，市民社會的力量也幾乎不見於這個開發計畫中，因此，需從更多經驗研究中尋找突破的可能性。第三是有關開發制度的創新與模仿，在一個示範性的開發計畫創造出新的公私合夥形式後，同一城市或其他城市類似的開發計畫透過哪些管道汲取開發的經驗。例如，也許是藉由房地產資本或市府的開發機構所代表的知識集團來散播這樣的開發經驗，而複製與蔓延了新自由主義化的都市治理形式，這樣的研究也才能明確指出新自由主義霸權建立的管道。第四是一個跨國比較研究的議題。例如其它首都城市中央車站的開發模式所呈現出的權力爭奪具有什麼脈絡的特殊性，藉由獨特的開發模式來討論新自由主義同質又異質的地理差異。最後則是需更進一步反思以房地產所引領的都市更新，對整座城市帶來什麼好處與壞處。何以明知都市更新會帶來高漲的房價，所有與都市更新相關的方案中都只有解決資本難題的各項優惠措施而沒有讓一般市民保有在城市自由定居權利的政策？究竟城市的發展是為了誰？都市更新的經濟利益恐怕從未下瀆，對市民的關注程度亦總被資本的需求所稀釋。

⁵⁷ Papon, F. (製作人)、蔡明亮 (導演 / 編劇) (2002) 天橋不見了 (影片)，台灣：泓丞霖電影有限公司。電影的官方網站 (<http://theskywalkisgone.kingnet.com.tw/>) 可獲得這部短片的基本資料。

引用文獻

中文文獻

- 大眾捷運系統土地開發辦法 (2006 年 5 月 17 日修正)。
- 大眾捷運法 (2004 年 5 月 12 日修正)。
- 元大投顧 (2008) 日勝生 (2547) 個股報告，
<http://intra.yuanta.com.tw/PagesA2/ycmc/9702/02142547.pdf> [1 Jun 2008]。
- 內政部戶政司 (2008a) 戶籍人口統計年報，
<http://www.ris.gov.tw/version96/stpeqr00.html> [15 May 2008]。
- 內政部戶政司 (2008b) 戶籍人口歷年統計表，
<http://www.ris.gov.tw/version96/stpeqr00.html> [15 May 2008]。
- 內政部建築研究所、國立政治大學台灣房地產研究中心 (2007) 96 年第 3 季台灣房地產景氣動向季報-景氣說明，取自：
<http://www.abri.gov.tw/Download/Files/EI/96/EI-00206.pdf> [11 Jun 2008]。
- 內政部營建署 (2008) 以政府為主都市更新案，取自：內政部營建署都市更新 E 化平台，<http://recity.cpami.gov.tw/recity/main.php> [18 Apr 2008]。
- 王振寰 (1993) 臺灣新政商關係的形成與政治轉型，台灣社會研究季刊，14：123-163。
- 王振寰 (1996) 誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構，台北：巨流。
- 王振寰 (2002) 東亞「世界城市」的不同路徑：漢城與台北，台灣社會研究季刊，47：85-139。
- 王振寰、蘇耀昌 (2002) 發展型國家興衰的不同途徑：台灣與香港比較，2002 年台灣社會學年會，台中：東海大學。
- 王敏穎 (1998) 邁向「美麗新世界」？從都市更新容積獎勵辦法剖析都市更新問題，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 王榮章 (2007) 台北西區大復活！雙子星大樓開發案成敗關係重大，財訊，305：238-251。
- 台北市政府主計處 (2008) 臺北市中華民國 96 年統計年報，
http://w2.dbas.taipei.gov.tw/NEWS_WEEKLY/abstract/main.html [15 Jun 2008]。
- 台北市政府財政局 (2008) 臺北市政府長期債務負擔表，
http://www.dof.taipei.gov.tw/dof/new/show_CityStatistics.ASP?linkid=290 [15 Jun 2008]。
- 台北市政府都市更新處 (2006) 臺北市都市更新事業開發實錄 2006，取自：台北市政府都市更新處網站，<http://www.uro.taipei.gov.tw/>. [14 Jun 2008]。
- 台北市政府都市更新處 (2008) 成立都市更新開發公司招商文件，取自：台北市政府都市更新處網站，臺北市政府徵求發起人共同投資成立都市更新開發公司

- 案補充修正招商文件，<http://www.uro.taipei.gov.tw/> [31 Jan 2009]。
- 台北市政府捷運工程局 (2008) 聯合開發基地概況，取自：台北市政府捷運工程局網站，<http://www.dorts.gov.tw/home/home.asp>. [30 Jun 2008]。
- 台北市政府捷運工程局、中華顧問工程司、楨 綜合設計事務所+潘冀聯合建築師事務所 (2006) 城市的眺望－臺北車站特定專用區設計成果發表會 (發表會手冊)。
- 台北市都市更新自治條例 (2006 年 12 月 1 日修正)。
- 行政院經濟建設委員會 (2006) 加速推動都市更新方案 (核定本)，取自：內政部營建署都市更新 E 化平台，<http://recity.cpami.gov.tw/modules/tinyd0/> [17 Apr 2008]。
- 行政院經濟建設委員會 (2008) 徵求民間投資者共同籌組「台灣都市更新股份有限公司」投資計畫書，取自：行政院經濟建設委員會，都市更新，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000478&ex=%20&ic=> [31 Jan 2009]。
- 交通部高速鐵路工程局 (2003) 中正國際機場聯外捷運系統建設計畫規劃報告書，取自：交通部運輸研究所，<http://www.iot.gov.tw/> [26 Jun 2008]。
- 何芳子、丁致成 (2006) 日本都市再生密碼：都市更新的案例與制度，台北：都市更新研究發展基金會。
- 李永展、藍逸之、莊翰華 (2005) 全球經濟變遷、發展型國家與台灣城鄉規劃之重探：都市企業主義適用性的地理探查及其治理危機，*地理學報*，40：69-97。
- 李尚叡、高嘉濃、林建華、蘇重威、鹿島大陸 (2007) 臺北車站特定專用區歷史發展新契機－C1/D1 聯合開發大樓與機場捷運臺北站之興建，*捷運技術半年刊*，36：117-130，取自：<http://www.dorts.gov.tw/tech/techjour/tcj36/e10.pdf> [28 May 2007]。
- 林青青、徐安平 (2000) 由台肥案論我國公營事業民營化，*證交資料*，454：22-28，取自：臺灣證券交易所網站，<http://www.tse.com.tw/ch/products/publication/download/0001000040.htm> [27 May 2008]。
- 林欽榮 (2006) 城市空間治理的創新策略，台北：新自然主義。
- 金家禾 (2003) 臺北產業結構變遷及其世界城市功能發展之限制，*地理學報*，34：19-39。
- 周志龍 (2003) 後工業臺北多核心的空間結構化及其治理政治學，*地理學報*，34：1-18。
- 周素卿 (1997) 都市政治與都市發展政策：以台北市信義計畫區和南港經貿園區的發展為例，行政院國家科學委員會專題研究計畫報告。
- 周素卿 (1999) 再造老台北：台北市都市更新政策的分析，*地理學報*，25：15-44。
- 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*，34：41-60。
- 若林正文編、劉進慶著、陳豔紅譯 (1988) 中日會診台灣－轉型期的經濟，台北：

故鄉出版社。

促進民間參與公共建設法 (2001 年 10 月 31 日修正)。

財訊 (2006) 財訊快報特刊「資產藏寶圖」, 台北: 財訊快報, pp. 60-69。

都市更新研究發展基金會 (2008) 關於基金會,

http://www.ur.org.tw/about.asp?ab1_lang=1 [17 Apr 2008]。

都市更新條例 (2008 年 1 月 16 日修正)。

國有財產法 (2003 年 2 月 6 日修正)。

許志堅 (2006) 台北, 72 變: 台北市推動都市更新方案成果 1999-2006, 台北: 台北市政府。

陳東升 (1995) 金權城市: 地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析, 台北: 巨流。

陳虹穎 (2008) 台北車站 / 小印尼: 從族裔聚集地看都市治理術, 台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

梁秀菊 (2007) 以 BOT 模式推動公共建設之研究—以臺北市交九轉運站為例, 台灣大學政治學研究所碩士論文。

常歧德 (2005) 臺北車站特定專用區交九用地開發案之執行經驗,

http://60.248.253.154/popp/web/file_down_C_axtpg.asp?no=784&type=r [2 Dec 2007]。

張武訓、李侃、林宗銘、周義順 (2005) 以捷運創造都心開發的新價值—交九 BOT 案, 捷運技術半年刊, 33: 169-186。

張晉芬 (2001) 臺灣公營事業民營化: 經濟迷思的批判, 台北: 中央研究院。

黃麗玲 (2002) 都市更新與都市統理: 台北與香港的比較研究, 台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。

黃麗玲 (2003) 一九九〇年代臺北市都市規劃中的社區參與: 全球過程、地方政治以及鄰里回應, 地理學報, 34: 61-78。

境群國際規劃設計顧問股份有限公司 (2006) 台北中央車站與中央公園整體規劃, <http://www.edsgroup.com.tw/p040.html> [Jan 8 2008]。

境群國際規劃設計顧問股份有限公司、亞聯工程顧問股份有限公司、Atelier Dreiseitl (2006) 中央車站與中央公園整體規劃設計案總結報告書。

境群國際規劃設計顧問股份有限公司、楨總合計畫事務所、潘冀聯合建築師事務所、李祖原建築師事務所、黃俊銘 (2007) 開啓新門戶、行駛新未來—臺北車站特定專用區, 台灣建築報導雜誌, 139: 74-109。

蔡建國 (1998) 都市發展過程中權力結構之研究: 以臺北市信義計畫區為例, 台灣大學地理學研究所碩士論文。

賴建宇 (2008/6/5) 房價狂飆 現在該進場買房嗎? 天下雜誌, 398: 58-60。

獎勵民間參與交通建設條例 (2002 年 6 月 19 日修正)。

瞿宛文 (2004) 後威權下再論「民營化」, 台灣社會研究季刊, 53: 29-59。

英文文獻

- Brenner, N. (1999) Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union, *Urban Studies*, 36 (3): 431-451.
- Brenner, N. (2003) Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe, *European Urban and Regional Studies*, 10 (4): 297.
- Brenner, N. (2004) *New State Space: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York: Oxford University Press.
- Brenner, N., and Theodore, N. (2002) Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism", *Antipode*, 34 (3): 349-379.
- Chen, Y. L. (2005) Provision for collective consumption: housing production under neoliberalism. In: Kwok, R. Y. W. (ed.) *Globalizing Taipei: the Political Economy of Spatial Development*, New York: Routledge, 99-119.
- Chou, T. L. (1998) Crisis and dysfunction of spatial development and management in Taiwan, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 16: 69-84.
- Chou, T. L. (2005) The transformation of spatial structure: from a monocentric to a polycentric city. In: Kwok, Y. W. (ed.) *Globalizing Taipei: the Political Economy of Spatial Development*, New York: Routledge, 55-77.
- Douglass, M. (2000) Mega-urban regions and world city formation: Globalization, the economic crisis and urban policy issues in Pacific Asia, *Urban Studies*, 17 (12): 2317-2337.
- Fujita, K. (2003) Neo-industrial Tokyo: Urban development and globalisation in Japan's state-centred developmental capitalism, *Urban Studies*, 40 (2): 249-281.
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 71 (1): 3-17.
- Harvey, D. (2001) The art of rent: globalization and the commodification of culture. In: Harvey, D. (ed.) *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, New York: Routledge, 394-411.
- Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2006) Neo-liberalism as creative destruction, *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 88 (2): 145-158.
- Hill, R. C., and Kim, J. W. (2000) Global cities and developmental states: New York, Tokyo and Seoul, *Urban Studies*, 37 (12): 2167-2195.
- Hubbard, P. (1996) Urban design and city regeneration: social representations of entrepreneurial landscape, *Urban Studies*, 33 (8): 1441-1461.
- Jou, S. C. (2005) Domestic politics in urban image creation: Xinyi as the 'Manhattan of

- Taipei'. In: Kwok, Y. W. (ed.) *Globalizing Taipei: the Political Economy of Spatial Development*, New York: Routledge, 120-140.
- Jou, S. C., Hsiao, H. H. M., and Chen, D. S. (2006) Skyscrapers and the production of primacy and centrality in Taipei. In: Ho, K. C. and Hsiao, H.-H. M. (eds.) *Globalization and Asia-Pacific Capital Cities: Primary and Diversity*, Taipei: Center for Asia-Pacific Area Studies, Academia Sinica, 207-227.
- Jou, S. C. and Wu, H. L. (2008) Urban restructuring and neoliberal urban politics: 'landing' the mega-projects in Taipei, paper presented at *The Making of Global Cities: An International Research Workshop*, Twin Cities, Minnesota.
- Larner, W. (2003) Neoliberalism?, *Environment and Planning D: Society & Space*, 21: 509-512.
- Logan, J. and Molotch, H. (1987) *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley: U. C. Press.
- Machimura, T. (2006) The urban restructuring process in Tokyo in the 1980s: transforming Tokyo into a world city. In: Keil, R. and Brenner, N. (eds.) *The Global Cities Reader*, London: Routledge, 146-153.
- Mansfield, B. (2005) Beyond rescaling: reintegrating the 'national' as a dimension of scalar relations, *Progress in Human Geography*, 29 (4): 458-473.
- Marcuse, P., and van Kempen, R. (Eds.) (2000) *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* Malden, Mass: Blackwell.
- Martinez, E. and Garcia, A. (2000) *What is neoliberalism? A brief definition for activist*, retrieved from <http://www.corpwatch.org/article.php?id=376> (1 Dec 2007).
- McGee, T. G. (2002) Restructuring the Southeast Asian City in an era of volatile globalization, *Asian Journal of Social Science*, 30 (1): 8-27.
- Mossberger, K. and Stoker, G. (2001) The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization, *Urban Affairs Review*, 36 (6): 810-835.
- Peck, J. and Tickell, A. (2002) Neoliberalizing space, *Antipode*, 34 (3): 380-404.
- Raco, M. (2003) Assessing the discourses and practices of urban regeneration in a growing region, *Geoforum*, 34: 37-55.
- Saito, A. and Thornley, A. (2003) Shifts in Tokyo's world city status and the urban planning response, *Urban Studies*, 40 (4): 665-685.
- Shatkin, G. (2006) 'Fourth world' cities in the global economy: the case of Phnom Penh, Cambodia. In: Keil, R. and Brenner, N. (eds.) *The Global Cities Reader*, London: Routledge, 210-216.
- Smith, S. J. (1994) Urban geography in a changing world. In: Gregory, M., Martin, R. and Smith, G. (eds.) *Human Geography: Society, Space, and Social Science*, Minneapolis: The University of Minnesota Press, 232-251.
- Stoker, G. (1998) Theory and urban politics, *International Science Review*, 19 (2):

- 119-129.
- Stone, C. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Kansas: University Press of Kansas.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., and Rodriguez, A. (2002) Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the New Urban Policy, *Antipode*, 34 (3): 547-582.
- Tickell, A. and Peck, J. (2003) Making global rules: globalisation or neoliberalisation? In: Peck, J. and Yeung, H. (eds.) *Remaking the Global Economy*, London: Sage, 163-182.
- Turok, I. (1992) Property-led urban regeneration - panacea or placebo, *Environment and Planning A*, 24 (3): 361-379.
- Wai, A. W. T. (2006) Place promotion and iconography in Shanghai's Xintiandi, *Habitat International*, 30: 245-260.
- 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.
- Ward, K. G. (2000) Front rentiers to rantiers: 'Active entrepreneurs', 'structural speculators' and the politics of marketing the city, *Urban Studies*, 37 (7): 1093-1107.
- Weber, R. (2002) Extracting value from the city: neoliberalism and urban redevelopment, *Antipode*, 34 (3): 519-540.
- Yeoh, B. S. A. (1999) Global/globalizing cities, *Progress in Human Geography*, 23: 607-616.

新聞剪報 (依報名筆畫與報導日期排列)

- 經建會提大選後的房市報告指出，良好的兩岸關係是營建業復甦的必要條件 (1996) 工商時報，6月19日。
- 我們仍然反對官民合營都市更新公司 (1997) 工商時報，10月12日。
- 北市加速推動五大城際客運轉運站銜接陸運網 (1998) 工商時報，2月3日。
- 郝龍斌：北市將分區分階段釋出三千公頃容積 (2007) 中央社，7月24日。
- 北市都市更新 郝龍斌：明年開工不容釘子戶 (2007) 中央社，8月27日。
- 國家門戶雙子星計畫 逾30家領標 (2008) 中央社，1月4日。
- 營建署：都更6指標案 創造逾1000億元產值 (2007) 太平洋日報，11月6日。
- 民進黨批親民黨煽火 態度轉硬 痛罵工會為罷工而罷工 嚴重侵犯弱勢者返家權

益 (2-1) (2003) 中時晚報，9月9日 03版。

《民進黨民調》7成2不認同罷工 媽媽唱遊子吟反罷工 工會質疑起衝突 (2-1) (2003) 中時晚報，9月10日 03版。

經建會獎勵都市更新提振房市 (1996) 中國時報，6月19日。

北市府投資成立都市更新公司，多一管道推動都市更新 (2007) 台北市都市更新處新聞稿，8月7日，取自：台北市政府新聞稿，
http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Category/obj_load?obj_uid=CategoryInfo:118604970551 [18 Apr 2008]。

為強化都市更新機制，臺北市政府徵求發起人共同投資成立都市更新開發公司 (2007) 台北市都市更新處新聞稿，12月13日，取自：台北市政府新聞稿，
http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Category/obj_load?obj_uid=CategoryInfo:118604970551 [18 Apr 2008]。

臺鐵春節罷工 政院：於法不合 工會訴求不屬勞資爭議 不符「工會法」 游揆指示交通部繼續溝通 (2003) 台灣日報，9月12日 02版。

藍綠惡鬥 民生經濟法案陪葬 (2007) 自由時報，12月5日 A06版。

省屬台北市內土地如欲開發 省議員認應經省議會同意 (1991) 經濟日報，9月26日 19版。

都市更新 選定四處優先辦理 (1997) 經濟日報，2月9日 2版。

圓頂世紀館 北市中山區新貴 每坪65萬創區域新高價 元利先建後售 熱炒下半年房市 (2004) 經濟日報，7月29日 D3版。

精造機場捷運台北車站 (2005) 經濟日報，3月14日 A6版。

台北車站雙子星 歐美日商探詢 (2007) 經濟日報，11月6日。

淡水線台北站將開工 市長指示速確定處理原則 (1989) 聯合報，6月26日 13版。

鐵路走入地面化 西區寄望第二春 (1989) 聯合報，9月11日 13版。

一波三折 艱辛敲定 捷運行控中心 省允設於「交九」用地 (1989) 聯合報，12月11日 14版。

寧可延誤捷運通車 換取開放空間 (1990) 聯合報，5月13日 13版。

佐佐木顧問公司新點子 台北車站特區 修正計畫出爐 (1990) 聯合報，5月26日 14版。

聯合開發市府地主交換土地 免徵增值稅 (1990) 聯合報，10月5日 13版。

已算最大讓步 地主七項要求中 捷局有三大堅持 台北車站特區捷局地主近日作最後談判 (1990) 聯合報，12月10日 14版。

爭取省議會同意撥用「交九」用地 齊寶錚明天出征 料有苦戰 (1991) 聯合報，1月14日 14版。

台北車站特定區聯合開發案 面臨新難題 地主看好聯合開發 要求退回價購金 (1991) 聯合報，7月2日 14版。

台北車站特定區、華山、萬華車站、中山學園 四案開發新起點 省市協商有共識 (1991) 聯合報，11月23日13版。

火車站舊址新生地 產權歸屬有爭議 (1992) 聯合報，1月1日14版。

台北車站C1土地 省府迄未撥市府 賠償拆遷戶 市府每天需付34萬違約金 (1993) 聯合報，2月17日10版。

車站 附近省地遲未過戶 市府虧大了四月底前未辦妥每月將支付交七用地地主千餘萬元 (1993) 聯合報，2月18日14版。

台北車站特定區 C1 聯合開發用地 協議不成 捷局擬徵收 (1993) 聯合報，9月23日10版。

台北車站聯合開發地主 要求解約賠償 (1993) 聯合報，12月26日14版。

經建會挽救景氣 決鼓勵都市更新 (1996) 聯合報，6月19日1版。

官股決撤出巨眾都市更新公司 (1997) 聯合報，11月14日23版。

衝容積拚財務 輸了交通 (2006) 聯合報，6月13日C5版。

經建會主導 鎖定50筆地 台灣都更也遭疑 (2008) 聯合報，3月5日A4版。

今年總預算 被砍197.49億 (2009) 聯合報，1月2日C1版。

台北車站C1土地 省府迄未撥市府 賠償拆遷戶 市府每天需付34萬違約金 (1993) 聯合晚報，2月17日10版。

開發價值千億 土地解套 台鐵窮人變富人？ (2007) 聯合晚報，12月19日4版。

投標雙子星 國壽新壽評估中 (2008) 蘋果日報，5月15日。

捷運到站就到家 (2008) 蘋果日報，5月31日25版。

拼愛台 都市更新推50案 (2008) 蘋果日報，8月22日A8版。

附錄一 大眾捷運系統土地開發辦法

資料來源：全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/> [17 Jun 2008]。

發布日期：民國 79 年 02 月 15 日

修正日期：民國 95 年 05 月 17 日

沿革

1. 中華民國七十九年二月十五日交通部 (79) 交路發字第 7902 號令、內政部 (79) 台內營字第 75214 號令會銜訂定發布全文 43 條；
2. 中華民國八十八年七月三十一日交通部 (88) 交路發字第 8864 號令、內政部 (88) 台內營字第 8873918 號令會銜修正發布第 37 條條文；
3. 中華民國八十九年十月二日交通部 (89) 交路發字第 8940 號令、內政部 (89) 台內營字第 8984416 號令會銜修正發布名稱及全文 32 條；並自發布日起施行 (原名稱：大眾捷運系統土地聯合開發辦法)
4. 中華民國九十四年五月十六日交通部交路發字第 0940085015 號令、內政部台內營字第 0940090903 號令會銜修正發布第 4 條條文；
5. 中華民國九十五年五月十七日交通部交路字第 0950085014 號令、內政部台內營字第 0950819909 號令會銜修正發布第 2、11、15 條條文；並刪除第 5 條條文

第一章 總則

第一條 本辦法依大眾捷運法 (以下簡稱本法) 第七條第七項規定訂定之。

第二條 大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發依本辦法之規定。

第三條 本辦法用語定義如下：

- 一、開發用地：係指大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區之土地，經主管機關核定為土地開發之土地。
- 二、自行開發：係指主管機關自行開發開發用地，以有效利用土地資源之不動產興關事業而言。
- 三、聯合開發：係指主管機關與私人或團體合作開發開發用地，以有效利用土地資源之不動產興關事業而言。

第四條 大眾捷運系統土地開發之主管機關，為各該大眾捷運系統主管機關或交通部指定之地方主管機關；其執行機構為各該大眾捷運系統主管機關所屬或許可之工程建設機構、營運機構或其他土地開發機構。

前項主管機關辦理本法所規定之土地開發事宜，必要時得委任或委託執行機構為之。

第五條 (刪除)

第二章 土地開發之規劃及容許使用項目

第六條 辦理土地之開發時，執行機構或土地所有人應擬定開發範圍，報請主管機關核定實施。

前項開發範圍之劃定應有其毗鄰地區土地範圍內經地政機關登記之土地及建物所有人均超過半數，並其所有土地總面積及建物總樓地板面積均超過半數之同意；但其所有之土地總面積及建物總樓地板面積均超過三分之二者，其所有人數不予計算。

第七條 主管機關為辦理各開發用地之興建應明列用地範圍、土地使用分區管制規定或構想、建物設計指導原則 (含捷運設施需求及設計)、開發時程及其他有關土地開發事項。

第八條 開發用地內之捷運設施屬出入口、通風口或其他相關附屬設施等，經主管機關核准得交由投資人興建，其建造成本由主管機關支付。

第九條 主管機關得依區域計畫法或都市計畫法之規定，就大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區，申請劃定或變更為特定專用區。

開發用地及前項特定專用區之建築物及土地使用，應符合非都市土地使用管制或都市計畫土地使用分區管制之規定。

第三章 土地取得程序、開發方式及投資人甄選程

第十條 大眾捷運系統開發用地屬公有者，主管機關得依本法第七條第四項規定辦理有償撥用。

第十一條 大眾捷運系統開發所需用地屬私有而由主管機關依本法第七條第四項規定以協議價購方式辦理者，經執行機構召開會議依優惠辦法協議不成時，得由主管機關依法報請徵收。

第十二條 以市地重劃方式取得開發用地時，由主管機關擬定市地重劃計畫書，送請該管市地重劃主管機關依平均地權條例有關規定辦理。

第十三條 以區段徵收方式取得土地開發用地時，由主管機關擬定區段徵收計畫及徵收土地計畫書，送請該管區段徵收主管機關依本法第七條第五項、第六項規定辦理。

第十四條 以前二條方式取得用地或開發用地全為公有時，開發方式由主管機關自行決定，其餘開發用地之投資人甄選順序如下：

- 一、土地所有人。
- 二、公告徵求其他私人、團體。

第十五條 前條第一款土地所有人應於執行機構書面徵求投資意願之日起二個月內明確答覆，並於四個月內提出投資建議書，逾期不為辦理者，視為放棄優先投資。

開發用地為共有者，土地所有人為前項之答覆時，應一併檢附共有人持有面積合計逾三分之二；或共有人過半數及其持有面積合計過半數之同意書，未檢附或檢附不齊者，視為放棄優先投資。

前條有二以上土地所有人申請投資時，除斟酌各申請人之開發能力及開發建議書外，以其開發內容對於都市發展之貢獻程度及其提供主管機關、土地所有人獲益成數較高者為優先考慮因素。

土地開發因基地條件、配合捷運設施或以設定地上權方式辦理等特殊情形者，執行機構得於公告前報經主管機關核定後調整第一項提出申請書件時程。

前條第二款公告徵求其他私人團體者準用第一項、第三項。

第四章 申請投資表件及審查程序

第十六條 申請投資土地開發應備具下列書件各二份，向執行機構提出之：

- 一、申請書：載明申請人姓名、出生年月日、職業、住所或居所、身分證統一編號或法人名稱、主事務所、代表人姓名，申請土地開發之地點及範圍。
- 二、申請人身分證影本、法人登記證明文件。

三、財力證明文件或開發資金來源證明文件及類似開發業績證明文件。

四、開發建議書：

- (一) 基地位置、範圍與土地權屬。
- (二) 土地權利取得方法與使用計畫、開發成果處分方式。
- (三) 開發項目、內容與用途。
- (四) 建築計畫：包括建築設計、結構系統、設備系統、營建工法、建材規格及工程預算書等。
- (五) 依建築相關法令應檢附之防災計畫。
- (六) 依水土保持、環境保護相關法令提送水土保持計畫、環境影響評估計畫等。
- (七) 與捷運系統相關設施銜接計畫。
- (八) 財務計畫：包括開發經費預估、資金籌措計畫、分年現金流量、投資效益分析。
- (九) 開發時程計畫。
- (一〇) 營運管理章程：包括營運人及營運計畫、管理組織、營運管理之權利義務、管理規章、營運保證金、違反管理規章之處罰規定。
- (一一) 申請人與主管機關、土地所有人合作條件、分收比例及其他相關權利義務文件。
- (一二) 其他有關事項文件。

前項第四款第十目營運保證金之數額及管理要點由主管機關定之。

第十七條 執行機構受理申請投資土地開發案件時，應就申請投資書件先行審查，所備書件不合規定且屬非契約必要之點者，執行機構應詳為列舉通知申請人限期補正，逾期不補正或補正不全者，視為放棄投資申請。

執行機構受理前項完成補正之申請案件，應於三個月內會同有關機關就申請資料完成審查或評選，並報主管機關核定土地開發計畫。但申請案件須變更都市計畫、區域計畫或案情繁複者，得延長之。

前項審查或評選得通知申請人或有關機關。

第十八條 依前條規定核定取得投資權之申請案件，由執行機構通知申請人依審定條件於書面通知到達日起三十日內簽訂投資契約書，並繳交預估投資總金額百分之三之履約保證金。不同意主管機關審定條件或未於限期內簽訂投資契約書，並繳交履約保證金者，視同放棄投資權，執行機構應重新公開徵求投資人或由其他申請投資案件依序擇優遞補之。

第十九條 前條履約保證金，申請人應以現金逕向執行機構指定之金融機構繳納，或以下列方式辦理：

- 一、銀行本行本票或支票、保付支票。
- 二、無記名政府公債。
- 三、設定質權予執行機構之銀行定期存款單。
- 四、銀行開發或保兌之不可撤銷擔保信用狀繳納。
- 五、取具銀行之書面連帶保證。

六、保險公司之連帶保證保險單。

前項保證金於計畫範圍內之工程完成百分之五十後，無息退還二分之一，開發計畫建築物全部領得使用執照後，無息退還原保證金之四分之一，餘款於不動產登記完畢，並交付所有人後十日內，無息退還。

第二十條 投資人應自簽訂投資契約書之日起六個月內，依建築法令規定申請建造執照。

前項建造執照之申請，若因其他相關法令規定須先行辦理相關書圖文件送審時，其作業之時間得不予計入。

第一項建造執照內容變更時，應先經執行機構同意後，再依建築法令規定辦理。

第五章 監督、管理及處分

第二十一條 建物全部或部分出租或設定地上權或以其他方式交由投資人統一經營者，投資人應於申請投資案核定後，檢具其所訂營運管理章程報經執行機構核轉主管機關核定，建物產權登記前併同營運人與執行機構簽訂營運契約書，依本辦法規定受執行機構之監督與管理。

建物非屬統一經營者，投資人得參照公寓大廈規約範本研訂營運管理章程於申請投資時報經執行機構核轉主管機關核定後請照、興建。

前二項建物營運管理維護之規約約定，區分所有人不得以會議決議排除營運管理章程及營運契約之規定，專有部分有讓售等處分行爲時，應於契約中明定，須繼受原區分所有人依公寓大廈管理條例及本條文之規範。

第二十二條 依土地開發計畫要求設置之公共設施建築及維護費用，由投資人負擔或視合作條件依協議比例分擔，並由執行機構或該公共設施主管機關代爲施工或派員協助監督施工。前項屬道路、人行陸橋及地下穿越道之公共設施；應於興建完成後將該部分之產權捐贈各該公共設施所在地之地方政府，並交由公共設施主管機關管理維護。

第二十三條 執行機構於必要時，得經主管機關核准，出租或出售開發之公有不動產，其租售作業要點由主管機關另定之。

第二十四條 投資人有下列情形之一者，執行機構得報請主管機關核准後解除投資契約：

- 一、違反第二十條之規定者。
- 二、建造執照被作廢或註銷者。
- 三、違反第二十一條第一項之規定者。

第二十五條 投資人營運時有下列情形之一者，執行機構應通知限期改善，逾期不改善者，該執行機構得報經主管機關核准後終止契約：

- 一、地下商場，人行陸橋或地下道等工程附屬設施擅自增、修、改建者。
- 二、依土地開發計畫興建之開發設施未盡管理及養護責任，且不服從執行機構之監督與管理者。
- 三、不依主管機關核備之營運管理章程使用開發設施者。

投資人有前項各款情形之一者，執行機構於必要時得報經主管機關核准後逕爲封閉或拆除之，所需費用由營運保證金扣抵。

第六章 獎勵

第二十六條 依本辦法申請投資土地開發案件，其符合獎勵投資法令有關規定者，得依法申請減免稅捐。

第二十七條 土地開發計畫經核准後，執行機構得協調政府相關單位配合興修計畫地區外關聯性公共設施及提供技術協助。

第二十八條 主管機關得協助投資人洽請金融機構辦理優惠或長期貸款。

第二十九條 依本辦法申請投資土地開發且無償提供捷運設施所需空間及其應持分土地所有權者，其建築物樓地板面積與高度得依下列規定放寬：

- 一、除捷運設施使用部分樓層不計入總樓地板面積外，得視個案情形酌予增加，但增加之樓地板面積，以不超過提供捷運系統場、站及相關設施使用之土地面積，乘以地面各層可建樓地板面積之和與基地面積之比，乘以二分之一為限。
- 二、除捷運設施使用部分樓層之高度得不計入高度限制外，並得視個案情形酌予增加，但增加部分以不超過該基地面前道路寬度之一倍，並以三十公尺為限。

第三十條 若捷運系統工程建設因時程緊迫，執行機構於開發用地內，先行構築捷運設施，投資人於未來開發時，須償還因配合開發所增加之基本設計費及共構部分之細部設計費及施工費，但免計利息。

第七章 附則

第三十一條 執行機構應將下列條文載明於所訂契約中，作為契約內容之一部分：

- 一、投資契約書：第二十條至第二十二條、第二十四條及第二十五條。
- 二、營運契約書：第二十三條及第二十五條。

第三十二條 本辦法自發布日施行。