

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

從都市企業化主義的觀點探討台灣鄉村社區的發展

—以桃園台地為例

A Study of Rural Community Development in Taiwan from the Viewpoint of Urban Entrepreneurialism —A Case Study of Taoyuan Terrace

計畫編號：NSC 90-2211-E-034-003

執行期限：2001年8月1日至2002年7月31日

主持人：廖石 副教授 中國文化大學建築及都市設計學系

共同主持人：吳清輝 副教授 中國文化大學市政及環境規劃學系

計畫參與人員：徐秀英 研究生 中國文化大學建築及都市設計學系

一、中文摘要

在現代資本流動全球化及去工業化的時期，都市已逐漸取代國家，成為全球市場競爭的主體，加上新自由主義興起，強調減少管制，著重市場機能，在此一趨勢下，「都市企業化主義」興起，成為地方在「城際競爭」壓力下追求發展的典範，但是公、私部門的本質及目的不同，鄉村地區相對於都市又處於弱勢地位，除非有城鄉計畫體系的配合，一味追求發展而強調「企業化」，反而可能導致資源的濫用與鄉村經濟的惡化，因此，未來的城鄉規劃必須以「城際合作」為基礎，強調區域整合、城鄉聯結、區域財政收支自主、順應市場機制及人才吸引，才可能增進計畫的效能，維持城鄉的均衡發展。

關鍵詞：都市企業化主義、城際合作、城際競爭、都市行銷、都市政權

Abstract

In the wake of de-industrialization and globalization, cities are emerging as the major players in the world market. The rising neo-liberalism that emphasizes on de-regulation, privatization, and free market mechanism, has caused ever more intensive inter-city competition. To struggle for growth in this place war, most places have adopted more pro-active growth strategy—from traditional managerialism to new entrepreneurialism. However, considering the

different features and purposes between the public sector and the private sector, and the difficulties of rural areas to compete with urban areas in the economic arena, applying urban entrepreneurialism in rural areas without appropriate planning system may worsen the economic condition in rural areas and cause more spatial disparity problems. This paper therefore suggests that the future city and country planning should be based on inter-city cooperation. Also, it should focus more on regional integration, urban-rural solidarity, and regional financial planning so as to balance urban—rural development.

Keywords: urban entrepreneurialism, inter-city cooperation, inter-city competition, city marketing, urban regime

二、緣由與目的

在現代資本流動全球化、去工業化(de-industrialization)及貿易自由化的時期，都市已逐漸取代國家，成為全球市場競爭的主體，加上新自由主義興起，強調減少管制(de-regulation)，著重市場機能，都市在此一趨勢下為取得競爭優勢，一方面以積極的「建設」取代替消極的「管理」，並從官僚體系進行政府再造以增進行政效率，一方面以主動的「獎勵」取代替被動的「管制」，鼓勵公私合作(public-private partnership)，強化基礎設施，並強調都市行銷(city marketing)以爭取外來投資，此種「都市企業化主義」(urban

entrepreneurialism)的興起已經衝擊傳統的都市計畫理念。

傳統的都市計畫認為，政府應該儘量減少對市場的干預，政府的主要職能應該被限制在維持市場秩序、消弭負外部性、提供公共財及維護社會公平，市場在一隻看不見的手(an invisible hand)的運作機制下，即可達到資源利用的最大效率，但是面臨伴隨全球化而來的激烈「城際競爭」，過去被動、消極的計畫想法實已難滿足現代城鄉發展的需要，因此必須有較積極的策略，一方面提昇都市的競爭力，一方面維持城鄉的均衡發展。

台灣由於農業已經失去比較利益，加上過去提供農村就業機會的中小企業外移、以及農業人口轉業困難等問題，鄉村發展已面臨瓶頸。鄉村地區相對於都市，在經濟上本居於弱勢地位，如果未來城鄉計畫體系不適時改弦更張，以配合鄉村發展的需要，鄉村地區極有可能在全球都市角色重新結構(re-structuring)的過程中，遭到邊緣化(marginalization)的命運。本文基於此一趨勢，探討在全球化過程中，台灣城鄉均衡發展的課題，其主要內容有三：

- 一．在全球化過程中，城際競爭以追求發展的趨勢；
- 二．在城際競爭日益激烈的情勢下，台灣鄉村發展的課題；

依據都市企業化主義的理論架構，探討維持台灣城鄉均衡的規劃及經營策略。

三、研究報告應含的內容

1. 文獻回顧

(1)現代產業發展與城際競爭

現代產業發展所導致的城際競爭有三大原因，一為福特主義的崩解及經濟發展的全球化，二為新自由主義的興起，及其所催動的都市獨立發展，三為網絡社會的崛起，增進了經濟、社會體系的流動性，這三大因素交互作用強化了都市在世界經濟體系中的重要性，未來都市如果不能善用其比較利益，爭取外來投資以力求發展，將日漸失去其經濟權力(economic power)而被邊緣化，成為被主要都市剝削

的腹地。

二次世界大戰後的布蘭登森林(Bretton Woods)協議確立了當時國際貨幣供給及匯率兌換的機制，使得以美元為基準的國際貨幣體系得以緊密連結生產及銷售，加上戰後物資普遍不足，「福特主義」(Fordism)標準化的大量生產模式成為產業發展的典範(註1)，並帶動了世界主要國家的經濟成長，但是自從美國放棄金本位及結束美元與其他主要貨幣的聯動關係後，企業紛紛改變其投資策略，為減少匯兌的風險，短期資金逐漸取代了長期投資，各國貨幣供給額的增加也促進了資本的流動(Dunford and Kafkas, 1992: 5)，自從1980年代以後，又因為各國主要產業所面臨的生產過剩問題，導致了傳統福特主義的崩解及產業的去工業化(de-industrialization)(Landes, 1998: 480-486)，過剩的市場資金在國際貿易自由化的驅動下，更加速了全球資本的流通，結果產業也逐漸脫離了以特定地區為生產基地的架構，在此一情勢下，都市除非具有比較利益，已難吸引流動資金的著床(embedding)。

福特主義的崩解造成國際經濟自1970年代中期到1990年代初期的長期不景氣，多數國家為了因應其經濟問題及伴隨而來的社會問題，支出日益龐大導致國家財政的困境，美國雷根及英國柴契爾政府因此提出了「新自由主義」的施政方針，一方面以減少政府管制及鼓勵私有化(privatization)增進市場導向的經濟發展，一方面減少聯邦或中央政府對地方的補助，並要求地方自尋財源以維持其本身的發展(Michell, 1998: 274)，在此一政策前提下，因為產業式微所造成的地方發展問題，已不再是國家的主要政策課題，失去國家關注的地方政府不得不以各式手段競相吸引外來投資或高收入居民移入，以增加其建設經費。

註1: 福特主義是以裝配線為基礎，強調產品標準化、過程機械化的大量生產模式(Castells, 1998:162)。亨利福特著名的自誇之言，「消費者可以要求任何顏色的車，只要它是黑色。」即充份表達了福特主義為了大量生產，而將產品標準化的精神與作法(Landes, 1998: 480)。

就現代全球經濟體系言之，“世界資本主義已移向一個發展階段，高度區域化的生產已被全球勞務分工所深植與取代，經濟由於全球化的整合，與國家的主權脫離”(Friedmann, 1997: 4-7)，「都市」則漸漸成為市場競爭的主體(Dunford and Kafkalas, 1992: 5)，並且在競爭過程中形成全球都市體系(the global urban system)，每個都市則依其「經濟權力」的大小，決定其在此一體系中的層級性(hierarchical)地位，其「經濟權力」則植基於與該都市所接合區域的生產力(Friedmann, 1997: 4-7)。

Castells 認為全球城市是一個過程，在這個過程中，先進服務的生產與消費中心及其輔助性的地方社會將會連結在一個以資訊流動為基礎的全球網路裡，城市網絡化後，活動將集中在特定的極點，城市非但不會因為網路壓縮了時間及空間而失去其重要性，反而因為在功能上互相依賴，主要都市將與附近城市連結成為“鉅型都市”，一種在土地使用模式上不連續，在功能及社會形態上片斷化的都市族群，成為未來經濟、技術，文化，社會動態、政治創新的中心，以及全球網路的连接點，鄉村地區在此一動態體系下，其功能將越來越次要，甚至淪為邊陲地區，結果城鄉差距將日益擴大(Castells, 1998: 426)。

2. 實証研究

- (1) 本研究問卷於民國 90 年 9 月到 12 月間，由桃園縣各中、小學的學生將問卷帶回由家長填寫，共計發出問卷 700 份，回收 529 份，回收率約 7 成，另由調查員以路邊抽樣的方式進行，共計回收 500 份，二者合計回收 1029 份。
- (2) 本研究僅以簡單敘述統計說明居民對桃園地區發展前景的期望，以及參與地區建設的態度，包括願意投注的人力時間與金錢數量等，並以卡方檢定 (Chi-square test) 檢測二組變數間的比例關係。

3. 桃園地區農地儲備課題的探討

由問卷調查結果可知，居民對於地方發展及公共參與上基本上有下列特色：

- (1) 由於桃園縣臨近台北都會區及新竹科學園區，大多數居民對於地方發展的前

景並不悲觀，

- (2) 但是對於政府施政的方式卻多保持疏離的態度，很少人對施政積極地表達過意見
- (3) 對於社區營造的很少參與，部分居民雖然表示願意參與地方建設，但是所能投注的心力(金錢或時間)卻十分有限。
- (4) 對於政府向外招商雖然表示贊同，但是如果因此造成資金或建設的排擠卻表示難以忍受。

由上述結果可知，在後福特主義時代，由於政府預算的不足，動員地方社會的力量雖然是先進國家計畫的趨勢，但是在過去以國家為主體的經濟發展政策，及以福利為手段的社會安定政策下，已造就了原子化的個體，民眾如一盤散沙，應該將「動員社會力量從事地方建設」視作為長期的目標，短期內由政府主導地方發展，尤其在財務的支助上將是不可避免，這也是歐盟(LEADER I&II Programme)及日本(一億元創生計畫)等地方營造運動的共同方向。本研究因此先從制度面探討國家在短期內指引地方發展的方向，結論如下：

- (1) 地方之間必須合作發展，以聯合計畫增進區域共同的市場競爭力：競爭雖為發展的原動力，但是以「城際合作」作為「城際競爭」的基礎，將能有效擴大區域內各個地方的共同比較利益。
- (2) 城際合作必須以強化區域計畫體系為基礎，並促進各地區在功能上的專業化：未來如果能以「地方生活圈」為基礎，配合「行政區劃法」，(註2)進一步建立「區域政府」，並賦予類似「直轄市」的充份自治權力，使其能有效引導、統合區域內各縣市的發展，對城鄉均衡發展將會有極大助益。
- (3) 強化「城鄉聯結」可促使鄉村角色的重新定位及其經濟結構的再造：在以都市為主體的經濟體系中，鄉村發展實不能自立於城市之外(Rondinelli, 1983: 10)，分散集中的空間發展模式有助於將都市的生產方式、服務及創意引入鄉村，可有效引導鄉村經濟的再造，也有

註2：林新輝，(2001/3/17)，張俊雄：行政區劃有初步輪廓，「聯合報」，第3版。

利於鄉村生態環境的維護。

- (4) 城鄉發展計畫必須著重經濟與地方社會、文化間的互動關係：以「傳統」為基礎建立地方識別(the identity of a place)或地方產業的基礎，使之成為催化發展的動力，但是在經濟與地方社會、文化結合的過程中，亦不可忽略發展所可能導致的自毀性結果。
- (5) 城鄉計畫必須順應市場機制，以其比較利益為發展基礎，才能發揮地區潛能：現代的計畫如果要避免為了追求發展而迷失方向，至少必須加強與投資者的溝通，以了解本身的比較利益，因應投資者的需要解決環境問題，強化都市行銷以增加地區的知名度(visibility)及地方的識別性，才會有發展的機會。
- (6) 建立以「區域」為單位的財政收支體系，作為提昇地方政府效能的基礎：由於個別地區的經濟規模過小，要求其財務自足並不切合實際，亦不符合社會公平原則，但是，如果未來以城際合作為基礎，配合「區域政府」的成立，建立「財稅分區」，要求各區域財政自足，中央分配款則用於救助弱勢地區，將有助於維護社會公平，並提昇地方政府的行政效率。
- (7) 吸收人才是都市發展的最大優勢，營造生活環境的重要性絕不亞於設施投資：資本的累積已經由「資本、土地、勞力」三要素為中心漸漸移轉到以「人才」為中心，因此都市為求發展所作的硬體投資(如國際會議中心)雖有其重要性，但是如果沒有改善基礎設施及服務以吸引或留住高科技或創意人才(Kotler et al., 1994: 18)，都市縱有發展機會也難有成長的空間。

四·計畫成果自評:

- 1· 研究內容與原計畫符合度:符合度高，研究結果証明了台灣鄉村地區的企業化至少在短期內必須從制度層面著手，而不是直接訴諸民眾的地方意識，至於長期的方向則在下一年度的計畫繼續探討中。
- 2· 預期目標情況:與短期目標符合。
- 3· 成果的學術或應用價值:極具價值。

- 4· 在學術期刊發表的價值:本研究第一部分已經發表於期刊:廖石。08/2001。〈從都市企業化主義的觀點探討在全球化過程的城鄉均衡發展課題〉。《都市與計畫》第28卷第2期。
- 5· 本計畫相關學生畢業論文:
碩士班研究生:徐秀英
題目:從地方治理的觀點探討台灣鄉村發展的企業化策略—以桃園台地為例(該論文尚未完成)
合作方式:共用調查資料及文獻，各依題目方向達成不同的結論。

五、參考文獻

- [1] Castells, M. (1998), 「網絡社會之崛起」, 夏鑄九等譯。台北: 唐山出版社。
- [2] Dunford, M. and Kafkalas, G. (1992). The global-local interplay, corporate geographies and spatial development strategies in Europe, in *Cities and Regions in the New Europe: the Global—Local Interplay and Spatial Development Strategies*, edited by M. Dunford and G. Kafkalas, 3-38. London, New York: Belhaven Press.
- [3] Friedmann, J. (1997), 世界城市之未來: 都市與區域政策在亞太區域的角色, Duh, C. S.Y. 譯, 「城市與設計學報」, 第2&3卷, 頁1-24。
- [4] Kotler, P., Haider, D. and Rein, I. (1994). There's no place like our place, *Public Management*, 76(2): 15-19.
- [5] Landes, D. S. (1998). *The Wealth and Poverty of Nations—Why Some Are so Rich and Some So Poor*. New York, London: W W Norton & Company.
- [6] Michell, C. J. A. (1998). Entrepreneurialism, commodification and creative destruction: a model of post-modern community development, *Journal of Rural Studies*, 14(3): 273-286.
- [7] Rondinelli, D. A. (1983). *Secondary Cities in Developing Countries—Policies for Diffusing Urbanization*. Beverly Hills, London, and New Delhi: SAGE Publications.