

2011 年度北臺區域發展推動研討會

——AECOM 城際合作經驗交流——

演講者

左昭德

(AECOM 副董事／中國區戰略發展總監)

演講紀錄

各位早。謝謝夏老師剛剛對我的簡單介紹。剛才老師對我的介紹可能少了一點，就是對於區域合作這個專題，不管是在學術上成為非常重要、新興的研究領域，或是在全球的城市群、城市區域的實務上面，過去我和施總、邱主秘走過一段路。現在我算是個逃兵。邱主秘常常耳提面命，要我回鄉貢獻一下。2005 年到 2008 年初，我們戲稱那叫做「北臺第一代」，邱主秘當時還在臺北市都市發展局擔任科長，在夏老師率領之下，把全球學術界炒得火熱、執行得如火如荼的區域治理、城市群合作、城市區域這些概念，希望能夠有理想性地融入進來。當時我剛離開潤泰集團，開始有自己的顧問公司，就和施聖亭施總、許晉誌許總、陳大同陳總，一起在做這個事情。施總是第一代，我們幾個算是「一·五代」，我算是個逃兵，所以我心裡有點過意不去、有點難以割捨。這個是一個很艱困的工作，需要有比較崇高的信仰，要能在信仰之下付出熱情，才能像施總一做做了六、七年，像邱主秘不管在哪個位置上面，都不斷地推進。這個熱情不能停下來。我希望今天的談話能夠讓大家多一點思考：不是在日常行政的政務上，而是當我們面對全球化的競爭、空間的競爭、中國大陸成為全球第二大經濟體的相關的背景下，我們作為台灣最重要的政府官員、顧問公司、學者、智庫，能夠讓我們在這個大的洪流中走出自己，不管是一股清流還是中流砥柱，而不會被大的洪流淹沒。日常枝節的事情，應該要有熱情、要有信仰來克服它、忽略它，往共同的目標邁進。這是第一個跟各位說明的是：北臺這條路走得很辛苦。我是逃兵，我希望逃避之後，

在國外看了一些事情，能夠回來跟各位報告。

第二個是特別要跟各位說明：我是 2008 年 3 月離開台灣到北京工作大概三年，最近搬到上海。但是，過去三年中我並不是待在北京，雖然我房子是租在北京。可是在三年中，我粗略估算一下，在中國國內的飛行次數是 650 次，一千多天飛了 650 次。很多地方是走馬觀花，但也執行很多 project。實際上，我很多城市待了不少時間，甚至不比北京少。過去三年，總共去過 24 個省份；在中國大陸省、市、自治區總共加起來 31 個。在 31 個省份去過 24 個省份，大概 80 幾個、將近 90 個城市。作為一個美國上市公司在中國的公司、拿著台胞證工作的員工，其實我不可能進到政府的相關決策機制。今天談的城市區域合作相關的作業點、經費的可能安排、或是政府之間可能協商的過程。當然是沒辦法進去。可是，從一個在中國城市穿梭來回，面對政府在大政策的提示下，作為一個諮詢顧問公司該有的內容、檔次，以及時間的快速應變上面，我們可以充分體會到這些城市區域在中國空間裡頭所造成的可能變化、壓力，以及真實的效率跟成果。我今天有個特別的政治立場要跟各位說明：就是沒有政治立場。我今天純粹是把相關訊息做一個觀察跟傳遞。我們做為專業者、做為從旁觀察或是跟大家一起把北臺能夠做起來，如果帶政治色彩、政治眼光、政治的太陽眼鏡，那事情就可能沒辦法看到它的真相。今天我可以稍微輕鬆一點，我不像施總、像各位議題組的老師們畢竟是這個案子的委辦單位，有一些甲方乙方之間的關係存在，我想我會比較直接。如果各位中央的長官、地方的長官們有所不妥的地方，請當做這是沒有政治立場、沒有政治色彩的說法；重要的是它的背景是什麼？它的意義是什麼？它給我們可以參考與借鑑的地方在哪裡？我們如何轉化成有效的運用方式？而不是在事件的本身。

花了一些時間做了背景的說明。施總給我的題目是「跨域合作的策略規劃中國與國際經驗分享」。這其實是有點避開純粹是中國經驗分享，但我過去幾年都在中國，所以國際的部份，我用其它的方式跟各位做說明。

報告內容分成幾個部分，我就不一一說明，火力集中在中國的部份。倒數第二個區域發展規劃地區合作台灣的相關特殊議題，就是剛剛夏老師幫我先指出來的部份，這部分並不是我有任何的結論，而是我覺得作為北臺的相關顧問，可能要把

格局再放大一些。下面這一段我會稍微理論一些，會比較簡短說明，這個部份最主要是當年我還在北臺團隊，我自己開了顧問公司的狀況下，在夏老師的指揮和中華經濟研究院溫蓓章溫教授的協助之下，當時我們協助台北市政府完成北臺跨域合作機制規劃研究。這是當時夏老師花了很大的工夫，我們把各項資料登到2007年國際相關的合作案例，作了一個還算嚴謹的研究結果。各位如對這部份有興趣，應該可向台北市政府研考會拿到這份報告書。

為什麼要整合城市區域？是為了因應全球化在生產、產業、空間界線的模糊、社會兩極化、人為的與自然的生態危機，這些都不是單一城市能夠面對與處理的。此時，國家的角色不再是統治者、管制者、設定方向的來源，這種精英政治的模式無法有效面對全球化的諸般挑戰。台灣由於有完整的市民社會，不再是一言堂，因此台灣的國家角色則該成為市民力量的促進者。縣市之間的界線恐怕已經不再重要，國家應該滿足區域內人民的需求與促發人民的力量，讓市民社會有更好的發展。這是與你我息息相關的事務。

在過去的學術研究中，「領域治理」的挑戰至少包括：(1)「中央集權」，強調「上級政府」制定政策統籌權，地方政府的權力有限，中國的狀況類似中央集權，但近年來情況有所改變；(2)「分治政府」，這在台灣很明顯，政黨利益走在人民利益前面，這一點在談區域合作時特別會遇到問題；(3)「資源落差」則涵括轄區劃分、層級差異、本位主義等等。其實，「區域合作」的機制是一個「政治過程」，而不是一種被設計好的機制；既不可能規劃完備，即便規劃完備，也幾乎不存在一步到位的情況。

進一步說，這個機制是作為一種治理「過程」，它的焦點不在於財政、法制、行政體制的措施，它的重點是「人」，也就是我剛剛一直提及的信仰、熱情。在參與的成員方面，台灣目前仍以縣市政府為主要成員，但以各國的經驗來說，可包括政府部門代理人、非政府組織（NGOs）、準官方機構或純由民間部門參與，即公部門主導的程度不一。同時，「議題」是影響區域合作的關鍵事項，因為議題影響事權轉移和資源運用，也影響了跨域合作機制的主要因素，而不同的議題也影響與涉及不同尺度的參與合作。此外，法制化不必然是現階段唯一的選項。

在國際的案例上，以「正式化程度」為縱軸、「行政部門參與程度」為橫軸所形成的四個象限做為分析架構：(1)美國（ABAG），正式化程度高、灣區步道的議題具體，且委託專業與非營利組織參與；(2)德國（IBA），政府編列預算由營利公司執行，公司為了獲利，可能提升政府或非政府組織的效率，反而更省預算；(3)義大利（TPs），以協議形式（非正式組織）、議題導向鮮明，強調由下而上的在地層次，且公、私皆可發起，銀行在可能獲利的情況下會有融資的支持，是歐盟結構基金制度的原始構想；(4)歐盟的正式化程度最高、有常設性的組織、財政補助、議題具體、跨行政區劃、行政部門選擇受補助計畫、鼓勵由下而上提案、並且規範了因合作造成損害利益的補償模式；(5)中國（長三角經濟協調會），非正式的協調性質、城市首長高度參與並直接授權、近年來常設秘書處有逐漸正式化趨勢、由上而下的模式、以基礎建設為重點。

藉由這些國際案例，可以歸納四個可供我們借鑑的重點：(1)法制化、財政、人事層面之關係，例如政治共識將法制面引導資源分配方向（歐盟案例）；(2)組織成員多元、行政參與層級高，例如歐盟的案例是國家對國家，另外也有大量的專業團體、工會、環保團體參與；(3)尺度彈性、跨行政區劃，即不一定是國家對國家，也可以城市對城市、國家對城市；(4)議題導向，適區域合作很重要的基準點，由於議題之故，可跨行政區劃合作來解決共同問題。

在中國城市區域合作與城市群形成的背景方面，區域合作與城市群是中國區域發展戰略下的產物。從1979年鄧小平南巡開始，首先開發東部沿海；約20年後，轉往西部大開發（但重點只有重慶與成都）；2003年則喊出「振興東北老工業區」；2006年則是「中部崛起」（中部省份包括山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西六省）的政策。在一系列的發展下，建構出了具中國特色的社會主義；而經濟發展掛帥的情況下，中國在近年成為僅次於美國的世界第二大經濟體。

1980年開放了深圳、珠海、汕頭、廈門四個經濟特區；1984年設定天津、上海、大連、秦皇島、煙台、青島、南通、寧波、溫州、福州、廣州等地；1985年設立珠江三角洲、長江三角洲；88年山東半島與遼東半島。更重要的是1980年設立深圳經濟特區之後，在1988年設立海南經濟特區，1990年設立上海浦東新區，2006年設立天津濱海新區。這些特區與新區，到目前為止，可能最有爭議的是

海南經濟特區。因為 1988 年設立後，造成 1992 年海南大規模的房地產風暴。因為大陸的政策灌進去之後，造成房地產泡沫。為什麼政策下去，海南卻會是房地產泡沫的起始點？儘管全球經濟是其中一個因素，但為什麼海南要這麼多人？海南有什麼產業？當年深圳到東莞，浦東新區以及現在的濱海新區，我們看到，產業是關鍵。海南去年才提出建設海南成為國際旅遊島的旅遊產業政策。除了產業政策，國際旅遊島政策還有政治目的，也就是加重對南海區域的政治與軍事管理，只是國際上需要以旅遊來包裝。

西部大開發的面積非常大，總共十二省，從內蒙一直到廣西。其中最大、最重要的是成渝經濟區，而最大的成就就是造就重慶的直轄與成都的提升。此外西部大開發也包含政治上的意義，也就是可能的藏獨與疆獨的壓力，因此西部大開發是第二個擺上檯面。

東北老工業區最主要的縱軸線從北邊的哈爾濱、長春、瀋陽到大連；東西向的軸線，哈爾濱往西邊到齊齊哈爾、大慶；另一條東西向的串接是長春、吉林再往東邊到圖門，即「長吉圖」。往南邊，瀋陽與大連周邊的城市，即遼東經濟區與大連經濟區。

中部省分都一直被忽略了：最北邊山西太原、中間河南鄭州、往南邊武漢、往東邊安徽合肥、往東南江西南昌、往南邊湖南長沙，這些都在跟中央要政策。所有的中國地方政府，都在期待中央給政策，即每年三月開的全會（今年叫「十二五」）會有重要政策出現。當重要政策出現後，會有相關的國家發改委（類似台灣的經建會）協助國務院把各地方規劃送到中央政府。地方政府的相關政策推動，除少數非常發達的城市或區域之外，許多地方政府仍需要仰賴中央給政策，才能往前推進。因此，地方是需要被指導的。

另一方面，如我剛才說過的，台灣已經是一個很成熟的市民社會，即使我們說各個地方的空間、環境、行政資源、財力有所落差，但台灣的整體教育水平、公務員的水平，都不會像大陸那樣有嚴重的落差。這個市民社會形成，在區域合作狀況之下，究竟地方政府在談區域合作議題，中央扮演的角色應該是什麼？是像大陸的指導者嗎？台灣在中央政府與地方政府，在人才程度上並沒有隔閡，在此情

況下，地方政府還需要中央指導嗎？由於台灣是成熟的市民社會，因此中央怎麼樣把市民社會、地方政府裡頭一些好的政策，能夠以理解、接受，而不是只是以指導改變來做。市民社會的另一部份動力，可能來自於學者。台灣學者的程度絕對超越中國大陸絕大多數的學者，只是中國大陸人數很多。在座的各位優秀的學者們，其實是最好能夠站在中央政府外、協助地方政府，能夠把好的民間力量，對中央做更好的說明。這其中的關鍵是心態。要相信自己能夠改變台灣、能夠在全球化趨勢裡面盡點力量，要不然每天在批公文，台灣真的是被洪流淹沒了。有這個力道，就不用等中央給我們組織、經費、預算或行政權才能做事情。所以地方自主、市民社會的力量，是讓區域合作最基本的資源；但如果把熱情忘記了，那就不用做了。

雖然我講得很激動，不管是在學校追隨夏老師做研究、後來自己出來開公司能夠有一些貢獻，這個議題不是我們當做顧問公司想要在這個議題上賺錢的，儘管我們有很多員工要養，但如果沒有信仰、沒有熱情，就沒有辦法來協助。而各地方政府中的長官若是沒有熱情、沒有信仰，同樣的，事情也是做不成。中央政府如何在市民社會的狀況之下，給出更多的輔導（而不是指導）的力量，這一點可以跟美國的舊金山灣區政府或 ABAG 學習，看中國的例子並沒有意義。因為中國有強大的政府支撐，而台灣沒有這一點。美國地方自治的狀況下，必須靠州政府的相關支持與協助，引入專業者。中央政府站在制高者的位置，資源一定比較多，怎樣輔助、輔導經費，或是在法制方面創造性的模糊，讓事情先發展再來談法制化。

中國經濟發展是幾個經濟特區所帶動，經濟特區帶動了城市發展，城市發展又造成周邊的城市發展，其中生活的議題、交通的議題，城市群變得不得不面對，這是 1980 年開始的議題，也就是深圳經濟特區成立的時間點。深圳經濟特區近年遇到的問題與 1980 年代的台灣類似，也就是產業發展之後，工資提高，導致廠商生產成本增加，而逐漸面臨廠商外移的現象。

浦東新區在磁浮列車上成為中國高鐵重要的項目，而 2010 年的世界博覽會更是跨域合作議題的重要發展。天津濱海新區是對大陸跨域合作一個重要焦點，裡頭包括金融區、生態城、空中客機製造基地，特別是空港的相關產業引入。去年六

月在中央給政策下成立的重慶兩江新區，其中的關鍵是薄熙來，這位「根正苗紅」的政治人物能夠有能力跟中央要政策與獲得更大的主導力量。在人力資本上，重慶的大學城目前人數有十二萬，因此吸引許多高科技產業進駐。中國的城市區域發展與經濟發展有極大的關係，而城市群的發展也是跟進這波的發展形成；其中每一代領導人也促成與主導這些經濟區的發展。

1994 年成立由廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、肇慶、江門、中山和東莞九個城市組成珠三角城市群。這些市長的願景不僅於此，更加入香港、澳門這兩個特別行政區，即所謂 9+2。當這麼大一個省都在談區域合作，台灣所面臨的困難便顯得小了許多，因此應該克服困難。在合作機制上，每年舉辦一次省長、自治區主席和港澳行政首長聯誼會議，非常盛大，且都會出席；港澳相應人員參加的政府秘書長協調制度；設立日常辦公室；並且建立部門銜接的落實制度，這些機制的運作，讓區域合作得以可能。

1996 年長三角城市群成立時有 15 個成員（上海、無錫、寧波、舟山、蘇州、揚州、杭州、紹興、南京、南通、泰州、常州、湖州、嘉興、鎮江），2010 年則再加入合肥等 22 個成員，其中合肥在空間上並未與長三角連結，因此在區域整合上，空間的相連不一定是必要條件。在合作議題上，一開始以科技、資訊、規劃、產權、協作為主，2007 年起較為具體，如世博主題體驗之旅、區域環境保護。以世博主題體驗之旅來說，是各城市幫上海市協調解決相關問題，但同時也因為吸引人潮，而回饋到其他各城市。同樣的例子是台北花博，是不是也有相關的機制，將觀光客吸引到北臺其他的七個縣市或中南部？2010 年的鎮江協議提出高端商務旅遊產品開發，這一點對台灣借鑑很大，因為這是市場細緻的區隔，而台灣例如藍海旅遊是否也是如此？這些議題都越來越細，且會每年拿出具體成果，若台灣沒有類似作為，未來如何在全球化上競爭？

環渤海城市群，主要是北京（作為政治中心）與天津（作為經濟中心）在爭龍頭。或許可能是政治因素，環渤海經濟區不像珠三角、長三角經濟區有那樣多的具體成績單。

成渝經濟區的範圍，是台灣的六倍以上。在西部大開發的背景下，重慶先成為直

轄市後，意味著成都短期內不可能直轄，因此兩個長期處於對立與競爭的城市上彼此不相讓，形成其他城市群很難有的超越意識。成都因為悠久的歷史，重視「耍文化」，讓成都人自豪；重慶則是長江與嘉陵江的交會口，屬於交通要塞，自成所謂「碼頭文化」。兩個城市的相互競爭並非壞事，因為目標不是超越對手，而是超越自己，特別是把 identity 做出來，而共同成為全國十大城市。

大陸在城市群之間的協議使用了投票機制，這一點可供台灣參考。在區域合作上，有的議題項目可用利益損害補償機制的配套，由受利較多的城市將一部分獲利分配給利益受損的城市。在作法上可利用諸如區域合作補償基金的模式。舉例而言，假設臺北的悠遊卡擴及到北臺區域、甚至全臺，由於這是跨域整合，悠遊卡公司在這基金的運作下，應補貼一部分的利息金額給利益受損城市。利益補償機制是一個可以嘗試的模式。

新的城市群例如武漢城市群、長株潭城市群，由於經濟發展動力不甚足夠，將整合成長江中游城市群。此外，海峽西岸經濟區（簡稱「海西經濟區」或「海西」）於 2004 年提出、2005 年通過，主要有 20 個城市組成，其中以福州、泉州、廈門、溫州、汕頭五個城市為主導。這五個城市由於經濟、戰略位置以及政治因素（面對台灣），其重要性在未來將與日俱增。

綜觀中國改革開放以來，由於讓少數人先富起來，這也造成城市之間的諸般問題，因此大陸中央需要尋求橫向的跨域合作來解決城市與區域的共通問題。這不是象牙塔中的學術研究，而是中國大陸每天都在面臨的迫切問題。

關於最近的「十二五」計畫中的區域發展總體戰略，主要以「兩橫三縱」的鐵（含高速鐵路）、公路串接所有的城市群。「兩橫」是指華北沿海到新疆、上海到成都；「三縱」則是沿海部分由大連到廣西北部灣、北京到廣州、包頭到昆明。而在開發軸線上，由於政治因素考量也呈現了翻轉：由西部、再東北、再中部、最後才是東部。

此外，中國大陸在 2020 年的高速鐵路網當中，將路線延伸到臺灣。這固然有政治意涵，但重要的是，在大陸如此的規劃之下，我們台灣有沒有相應的方案？是

主動規劃，還是被規劃？

最後，以北臺的「雙港雙城」規劃來說，由於結合空港與海港的概念，以貨物運輸的性質而言，空港與海港所運載傳送的貨物是極為不同，這在空間規劃上面恐怕值得憂慮。但是，這個規劃的上層結構是對的，也就是空港與海港這兩個產業鏈要走在前面，由產業鏈的連結，配合 ECFA 早收清單，讓產業整合大於空間整合。此外，台北港如何與泛長三角經濟區、海西經濟區的港口合作也是重要議題。

關於臺灣五都劃分的政治現實，從空間規劃的專業而言，是令人感到失望的。前面提過，台灣是成熟的市民社會，講白一點，地方政治、派系仍是非常大的力量，這一點在區域整合上有什麼解決方法？這可以在下午的座談聽聽大家的意見。不過，從剛才提過的北京、天津與成都、重慶的競爭，究竟可以給五都或北臺什麼樣的啟示？謝謝。