行政院國家科學委員會專題研究計畫　成果報告

由港口城市到世界／全球城市：台北－基隆、高雄、北京－天津、上海、香港暨其週邊區域發展之比較研究(I)

計畫類別：個別型計畫
計畫編號：NSC91-2412-H-004-008-
執行期間：91 年 08 月 01 日至 92 年 10 月 31 日
執行單位：國立政治大學社會學系

計畫主持人：陳小紅

計畫參與人員：陳小紅

報告類型：精簡報告
報告附件：赴大陸地區研究心得報告
處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2 年後可公開查詢

中　華　民　國 92 年 11 月 6 日

由港口城市到世界/全球城市：
台北－基隆、高雄—台南、北京－天津、上海、香港
暨其週邊區域發展之比較研究（I）

(NSC91-2412-H-004-008)

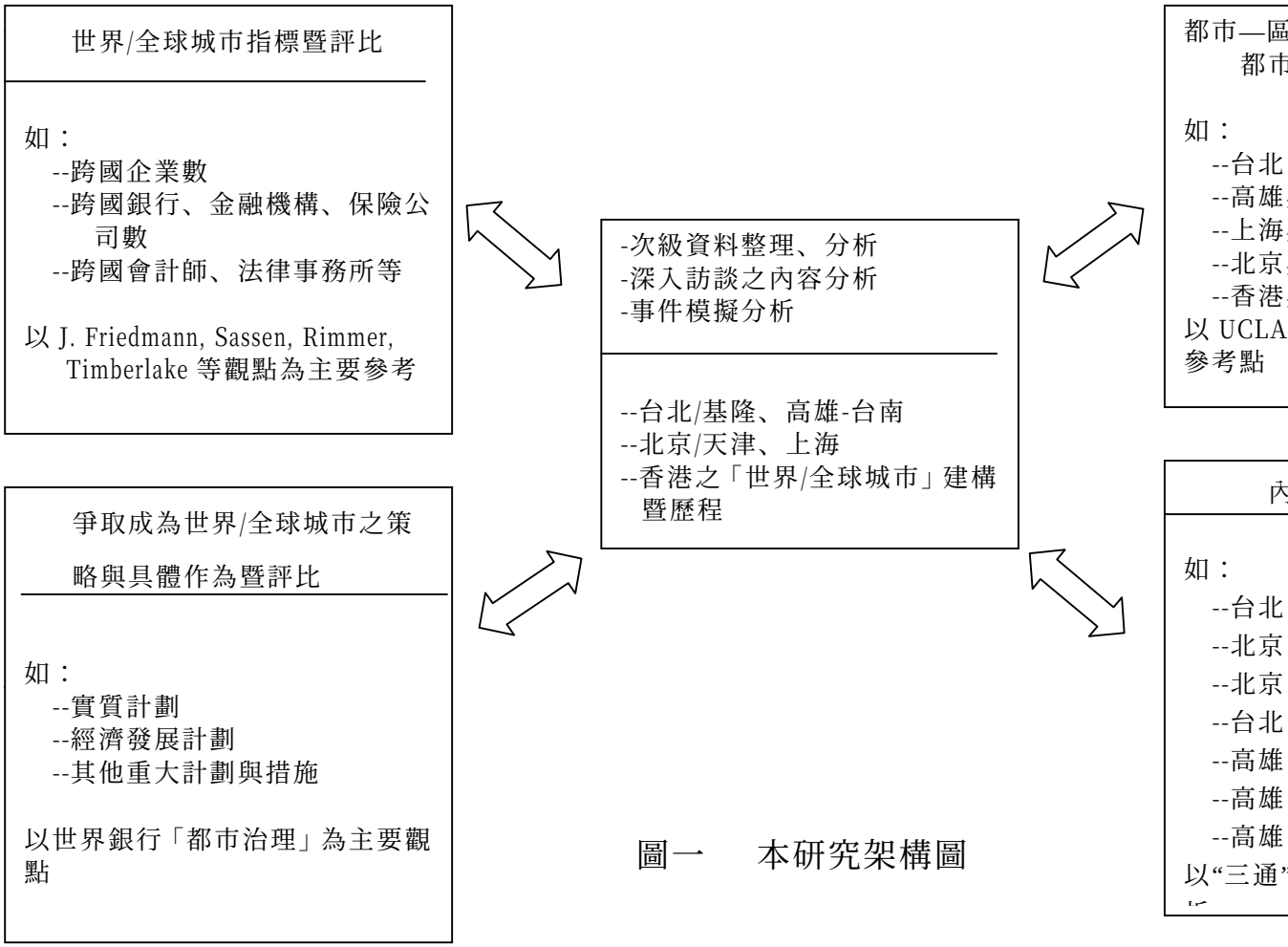
陳小紅

壹、　研究範圍

本研究第一年計畫期間已針對中國區域經濟發展的三大版塊－珠江三角洲、長江三角洲、環渤海的京津唐地區做了初步的巡禮。為配合研究主題，在珠江三角洲地區，廣州、深圳與香港為主要探訪的三大城市；上海、南京、蘇州、杭州暨其週邊地區為長江三角洲地區主要鑽研城市，而京津唐地區則以北京、天津兩市為主要研究城市。至於台灣地區，則亦對台北－基隆暨高雄－台南兩地做了首輪之了解。

貳、　研究架構

本研究係探討上述地區具港口性質城市於追求成為「世界/城市」過程中之策略、優勢、機會及限制。由於「世界城市」研究面向甚廣，有以一系列指標如跨國公司數目、生產性服務業數量等加以評比者（Friedmann:1986, Sassen:1999, 2001 等），也有著重於政府積極推動之計畫與策略者，尚有以「都市治理」(urban governance)觀點切入者，邇來更有涉及「都市區域」(city-regions)角度加以探詢者，為求周延起見，本研究綜合採取了上述四個層面觀點作為分析架構


世界/全球城市指標暨評比
如：
--跨國企業數
--跨國銀行、金融機構、保險公司數
--跨國會計師、法律事務所等
以 J. Friedmann, Sassen, Rimmer, Timberlake 等觀點為主要參考
-次級資料整理、分析
-深入訪談之內容分析
-事件模擬分析
--台北/基隆、高雄-台南
--北京/天津、上海
--香港之「世界/全球城市」建構暨歷程
爭取成為世界/全球城市之策略與具體作為暨評比
如：
--實質計劃
--經濟發展計劃
--其他重大計劃與措施
以世界銀行「都市治理」為主要觀點
都市—區
都市
如：
--台北
--高雄
--上海
--北京
--香港
以 UCLA
參考點
內
如：
--台北
--北京
--北京
--台北
--高雄
--高雄
--高雄
以“三通”

圖一　本研究架構圖

（如圖一）。而在具體研究方法方面，除包括文獻、統計等次級資料之整理分析外，研究期間特別走訪了相關城市/區域之各方面專家學者（詳如移地研究心得報告中之附表一、二、三、四）並經由內容分析統整、梳理所有深入訪談之發現。

參、研究發現摘述

一、　北京、上海、香港、台北：何者為「世界/全球城市」(World/global city)？

綜合言之，在所有研究城市/區域中，北京、上海、香港、台北等地，雖均有頗強烈成為「世界/全球城市」的企圖心，唯由各項資料分析結果觀之，至今為止，香港或許是唯一勉強較具備成為「世界城市」條件的港市；北京、上海與台北，如西方學者所言，充其量只夠得上稱為「第二級」的「世界/全球城市」。

二、　珠三角、長三角、京津唐、台北—基隆、高雄—台南：哪一個「都市—區域」(city-regions)最具成為「世界城市—區域」潛力？

（一）珠三角「城市—區域」的發展：

以上述城市所構成的區域看來，目前為止，長三角發展的勢頭最為迅猛，其次為珠三角，北京雖為籌辦 2008 年奧運正如火如荼地展開各項都市建設，然或因其輻射力係面向全國而非侷限於所屬區域內，以致整個京津唐地區之總體活力與表現遠遜於長三角與珠三角。邇來究竟長三角優於珠三角抑或珠三角優於長三角的討論不斷，尤其

自本（2003）年 9 月中共中央分別與港、澳簽署「更加緊密經貿往來」（CEPA）文件後，「大珠三角」將優於「長三角」之分析時有所聞，吾人若不急於遽下斷語，而先由兩大區域內各主要城市暨總體表現加以比較，則不難發現「珠三角」作為中國改革開放的前沿，深圳享有中國第一個特區的諸多優勢，在 1992 年浦東開發前，全國人才似乎莫不以能投入深圳為優先考量，「孔雀東南飛」之名即因此不脛而走。深圳在高科技、通訊等行業的發展上確實也因此有過相當風光的過去。另一方面，得利於「自由貿易港」之便，香港在 1997 年回歸大陸前，也確曾坐實過相當一段長時間「東方明珠」的寶座。香港的貨櫃運輸量至今仍居世界第一，而其機場亦始終扮演著亞太地區重要樞紐角色。至於廣東省會城市—廣州在華南地區更具輻輳地位。巧的是，此三大城市均有一至兩個主要港口（香港、廣州、深圳的鹽田和蛇口港），除香港名列世界貨櫃運輸港之首位外，深圳的鹽田港在本(2003)年上半年的貨櫃運輸量也已緊追高雄港之後，而排名全球第六位。預估隨華南地區經濟的持續發展，明年甚至有超越高雄的可能。

（二）珠三角的龍頭城市：香港、深圳抑廣州？

此一地區因最早推動經改，隨產業的快速發展亦形成了明顯的城市帶（香港、深圳、東莞、廣州暨澳門、珠海、中山、順德、南海、廣州、花都、韶關等），或因本地區為最早吸引外資地區，近年來由於商務成本（勞力、土地等）日高且產業偏向傳統中小型製造業，城市與區域的總體競爭力有逐漸被後起之秀的長江三角洲所取代之勢。進一步分析此一地區重要城市發展所面臨的挑戰時，不難發現，香港在亞洲金融風暴後，尤其是’97 回歸後，經濟一蹶不振，房地產大幅下跌六　七成，檢討箇中主因，受訪學者專家剴切地指出：「香港缺乏製造業基礎為其近年來發展受挫的最主要原因之一。若非有珠

三角可依托而發展出「前店後廠」模式，其經濟發展境遇可能更糟。」不過，也有認為回歸後，「『消費內地化』為導致其發展萎靡的主因。」本年七月間史無前例的 50 萬港人（有云 75 萬人）上街頭，促成中共中央不得不正視香港定位問題，其後中共所頒佈之 CEPA 似乎充分展示出不會放棄香港的決心，有學者認為這是「一國兩制」下不得不爾的安排。唯另一方面，CEPA 之實施必然會使香港與內地關係更加緊密，至少香港與珠江三角洲似乎是越來越綁在一起了。近月來討論熱烈的粵港珠大橋可謂另一明證。然而，此一發展其實並未全然見容於所有港人，至少不少受訪的香港學者即再三強調：「過去香港始終不太看得起廣州及深圳，現在『情勢比人強』，香港在體認其脫離不了珠三角的前提下，有不得不與之合作的無奈！」其實，此一無奈絕非香港所獨有，身為中國第一個特區的深圳感受尤深，深圳的問題不但出於『特區不特』了，且在其約 700 萬總人口中，外來人口即占了約 400 萬，對該城市的認同是不足的；又由於腹地有限，原專注之高科技與通訊行業在北京中關村、蘇州新加坡科學園暨上海張江工業區興起後，似已喪失了原有光環，這或許是近一年餘，深圳對『深港一體化』特別不遺餘力的主因！除粵港珠大橋外，皇崗 24 小時通關，港口、機場等合作案之提出均為明證。

至於省會城市—廣州相對於香港和深圳而言，在心態上似乎顯得從容得多。在實地探訪過程中，我們發現廣州固然積極於追求「南拓北優」的城市發展目標，新鎮開發與舊城改造並舉，產業與空間佈局同步進行，如擬發展花都為「中國的底特律」，並在南沙興建港口，減少對香港和深圳的依賴，唯廣州似乎從未有發展成為「世界城市」的雄心，反而甘之如飴地穩坐廣東省省會城市（區域中心城市）的位子。拜地理位置之賜，廣州若能迅速地發展其週邊地區的交通運輸網絡，並善加運用產業鏈與城市帶的推逐力量，廣州是有可能成為華南

地區，甚至西南地區的中心城市。只是，目前在珠三角區域內，競爭似乎多於合作，既使位於廣州稍北的東莞市因得利於頗高的 GDP 與外資投入（主要是台資），亦亟思興建自身港口，此一「小而全」的思想或許也是造成珠三角區內大小港口和機場（香港、深圳、廣州、珠海等）林立，重複建設問題嚴重的主因。珠海偌大的機場因航班不足，只好靠舉辦航空展及政府補貼以為基本維護便是一例。

總之，珠三角無數傳統中小製造業為其在 70、80 年代風光一時之主要動力來源，經過了 20 年的勞力密集式產業發展與政府各種優惠措施的介入，不論是廣州、深圳甚或香港，在更上一個台階過程中，企業創新機制勢需落實，域內產業與空間的分工勢需啟動。各方因此對 CEPA 特別寄予厚望，邇來更有針對「深圳」該否成為中國第五個「直轄市」的討論。而隨 CEPA 的簽訂，逐漸醞釀成熟的「大珠三角」概念則將其未來城市結構定位成「兩個中心城市—香港、廣州」、「三個都市圈—香港—深圳一體化都市圈；廣州—佛山一體化都市圈及澳門—珠海一體化都市圈」及「兩大城市群—珠江口東部城市群（包括香港、深圳、東莞、惠州等城市）與珠江口西部城市群（包括澳門、珠海、中山、佛山、廣州及江門等城市）」。香港被定位為國際金融、物流、航運和服務業中心；廣東則被定位為世界上最重要的製造業基地。廣州將以基礎工業和機械裝配製造業為主，致力發展成為華南地區中心城市。

（三）「接軌上海」的長三角區域一體化發展

在另一方面，長三角地區城市和區域的發展，套句大陸的用語，正「火火紅紅」。1992 年鄧小平南巡講話開啟了浦東的大力開發後，不僅確立了上海在長三角區域中的龍頭地位，更突出了上海在全中國

發展過程中的中心地位。「一個龍頭、四個中心（金融、貿易、航運、經濟）」已然成為上海發展的目標。上海得天獨厚的地理位置（位於江、海交會，中國海岸線 T 字形中心點），與其背後 7500 萬人口，9 萬多平方公里腹地（相當於三個台灣大）的支撐，在過去短短十年中，上海確實創造了不少「世界第一」，最近完工的磁懸浮列車便是一例。

長江三角洲二省一市由 16 個主要城市所構築的區域自古即為中國最富庶的地區，加以人文薈萃，近年來吸引外資能力居全中國第一，上海週邊的昆山、蘇州更是外資（不少為台資）集中所在。蘇州最近被評為「世界第九大科技城市」，而長三角則被視為全球第六大城市帶。上海港本身雖非天然良港，然因週邊城市與區域迅猛的經濟發展，其貨櫃運輸量已超越高雄與釜山而高居世界第三名（僅次於香港和新加坡）。近年來更大力開發隸屬浙江省的大、小洋山港，預計該二地於 2005 年第一期工程完工後將更有助於上海貨櫃運輸量之提升。上海的迅猛發展固然獲得國內、外的高度肯定，唯政府強力主導下的發展結果亦非完全沒有怨言，如長江沿岸諸多港口（南京、鎮江、張家港，南通、江陰、太倉等）容量尚未飽和，既使屬天然海港的浙江寧波北崙港對中央批准大、小洋山港的作為亦頗有微詞。唯在上海中心城機能日強的前提下，江蘇與浙江省境內的諸多城市均亟思與上海接軌以分享其輻射效益。寧波擬建之杭州灣大橋、江蘇境內的蘇通大橋、江陰大橋、潤揚大橋暨各項相關公路工程等，如滬寧高速、滬杭甬高速、蘇州公路等無一不在鞏固或強化上海的中心性。與中國其他兩個發展區域（珠三角與環渤海）比較起來，長三角經濟的一體化程度可謂是最深的。尤其近半年以來，二省一市省長與市長更經常會商區域內發展議題。迄今為止，16 個主要城市已達成旅遊一體化、交通卡一體化，大專院校畢業生就業一體化及若干城市間（如上海—無錫）社會保障卡一體化的協議，企圖真正落實區內各項網絡，提升總

體經濟與社會效益。

（四）上海的定位：由著重「服務業」的「世界/全球城市」轉型為「製造業、服務業並舉」的「國際化城市」歷程

唯如因此認為長三角區域內的發展完全一團和氣恐怕亦不盡然。這首先便涉及上海與域內其他各城市間如何各自定位自己的問題。在上一輪的上海市城市規劃中，上海市定位自己為「世界/全球城市」，故而以「服務業」，尤其是「生產性服務業」(producer services)為發展重心；唯近年來，上海服務業的成長不如預期，眼見週邊城市如蘇州、昆山、杭州等以製造業為主城市之經濟成長快速甚或有超越上海的態勢，上海於本年度新一輪經國務院批准的城市規劃中乃重新定位自己為「製造業與服務業」並重的「國際城市」。此一轉型原也無可厚非，然在考量上海中心區商務成本已過高，不易吸引外資前來前提下，上海推出總面積 173 公頃的「173」工程，也即在緊鄰浙江杭州附近選擇了松江、青浦、嘉定三新鎮，以較低甚或免費土地等策略以吸引外商（台積電之落腳松江即為明證），對浙江與江蘇省內主要城市不免構成威脅。而另一方面，為達成「航運中心」目標，年初上海市將所有國際航班遷往浦東機場致由蘇州、昆山出口的高科技產品，在交通時間上至少增加了 1-2 小時，也引起了蘇州、昆山和無錫等地的不滿而決定另闢機場。據了解，此一構想已初步獲得國務院的首肯，此又為重複建設與產業趨同的另一明證。

（五）南京的「沿江開發計畫」：長三角區域內競合關係之一例

深知在長三角區域內無法與上海市競爭中心城市地位的江蘇省會城市—南京在這一輪的城市發展計畫中就特別提出了「沿江開發」

構想。除擬藉長江一、二、三橋的陸續完成帶動蘇中、蘇北的開發外，亦針對一向具有傳統且需求量高的重化工業、鋼鐵業、重機具業等進行開發。不過，據台灣在大陸已分設 11 駐點的長榮海運代表表示，上海港務局為把持/壟斷未來沿江運輸權，已逐步與沿江港口簽訂合作約定，由上述案例均可看出區內各城市間既競爭又合作的關係。

（六）「蘇南模式」與「溫州模式」所反映的「政府」、「集體」、「企業」發展路徑暨文化因素對地方發展之影響：

比較值得強調的是，不同於珠三角以傳統製造業為主的發展模式，涵蓋二省一市的長三角，同時擁有大陸知名的兩種不同之發展模式—「蘇南模式」與「溫州模式」。前者乃得名自早期的鄉鎮企業，係建立在集體企業基礎之上的；而後者則係建立在私營「小商品」經濟基礎上者。也因此由社會學意義上言，江蘇偏重「企業」投資，較少「老板」級人物，浙江則以出「商人」聞名，至於上海則「大老板」不多，多半為「高級白領」（CEO）。研究過程中，不少受訪專家學者提到「文化因素」對於了解城市與區域發展之重要性。就此而言，長三角地區的「江南文化」與「吳越文化」體系被認為是有別於珠三角地區的「嶺南文化」的，自然也大大不同於京津唐地區的「京衛文化」。而兩省一市不同模式的發展也突顯出上海與江蘇境內政府主導式發展和浙江境內個體企業主主導式發展的不同。前者會因政府與政府間的競爭而引起諸如削價批地、重複建設、產業趨同/相互攀比等弊端，故後勢充滿變數，也因此被認為不如企業與企業間的競爭來得對經濟永續發展有利。這也是何以不少的受訪學者擔心一旦長三角商務成本過高時，難保外資不會再度「用腳投票」，除非在外資投入過程中，能夠在技術上快速地創新、升級。而也有部分受訪者因此認為「浙江模式」的後勁將優於江蘇模式，這是下年度個人研究擬特別關注者。

（七）「白領」VS.「藍領」移民：「世界/全球城市」進程中的貧富差距難題

根據「世界/全球城市」理論，於追求成為「世界/全球城市」過程中，包括白領與藍領移民勢必湧現。此一現象不論在珠三角或長三角主要城市中均頗明顯。在大陸，藍領移民一般多以「進城農民工」稱呼。以珠三角的主要城市深圳、廣州及長三角的上海言，均為外來人口集中的城市。如前述，在深圳市 700 萬總人口中就有約 400 萬為外來人口，廣州近千萬人口中也有數百萬外來者。上海市 1700 萬人口中，400 萬為外地人口。外來人口中除少部分為白領工作者外，絕大部分是農村富餘勞動力向城市的轉移。這些「進城農民工」就某一角度言，大大補充了大城市髒、苦、賤低層服務業工作行列的人力需求；然而，囿於長期以來城鄉二元化戶籍政策所帶來的不公平，進城農民工的收入微薄，子女就學問題嚴重，在日益上漲的房地市場中難覓棲身所在，缺乏工作證又常流於被排擠與取締行列，數月前發生於深圳市外來人口孫志剛被收容所凌虐致死的案例更轟動了全中國致北京當局不得不下令廢止收容制度而改採較溫和暨合乎人道的救濟制度。對外來打工者子女的就學亦能漸採比照一般國民的處遇。儘管如此，深圳、廣州兩市內仍有困擾市政當局的「城中村」問題。而上海在近來廢除了「藍印戶口」制度後，再加上年來市區內房地產價格的持續飆漲已遠遠超乎一般民工的負荷能力。更由於發展過程中標榜著邁向國際大城市氛圍，市內大量動遷原居民的結果，平添了發展過程中不同階層利益無法均霑、貧富差距日益擴大的社會問題，這些弱勢族群憤而「自焚」事件時有所聞，逼急了結隊前往北京「上訪」事件亦層出不窮。或許正因如此，上海與北京等大城市才先後於最近分別推出「經濟商品房」以平息民怨。

在大規模硬體建設與各項「形象工程」紛至沓來推出的同時，這些城市，尤其是上海、北京、廣州及深圳也才不得不同時注意到健全化弱勢族群的社會保障制度。在實地探訪過程中，就有受訪者直率地指出：「此一社會矛盾倘無法妥善地處理，不僅將成為下一階段城市進一步發展的障礙，更可能埋下全社會不安的種子。更何況，沒有了這群勞動力儲備軍的配合，城市與區域經濟也不可能有更進一步的發展的！」

為追求國際化，上海如同北京一般，近年來在高級人才的吸引方面，均可謂不遺餘力。此不僅反映在彼等大專院校對全球開放以高薪禮聘高階專業/主管人力，也見諸上海派團赴歐美、香港等地大規模的募才活動。更具體地看，為招募海外投資者與專業人士，上海更提出了落地簽證或多年多次入出境加簽的措施，這點也是上海人比較自豪地認為：「我們上海人即擬以『海納百川』的精神，向全國甚至全球開放的最具體體現。」事實上，人才優勢業已成為衡量城市競爭力的另一有力指標。

（八）「大北京」規劃的理想與現實：難以突破的「行政區劃」屏障

在以北京、天津、塘沽所組構成的京津唐地區，雖擁有中國四個直轄市中的兩個—北京、天津，然其發展速度與幅度相較於長三角與珠三角而言卻相對地較為遲緩。更特別的是，北京、天津以外的河北省境內城鎮似乎並未能感受到此兩直轄市所帶來的輻射效應。是以，京津唐地區迄今尚未形成類似珠三角及長三角的城市群。而或許也正因北京、天津同為直轄市的關係，在協調發展上反而不易找出適當機制。拜首都之賜，北京在各項建設經費與規模層次上均可稱得上是「世

界級」的，或許也正因此，受訪的學者專家指出：「『北京』實際上有兩個頭銜，一個是『首都』，一個是『北京』；當它是『首都』時，意味著所有週邊的城市及地區都必須配合它，為它的發展做出犧牲；而當它是『北京』時，更蘊含著無一城市可取而代之的架勢。所以就天津和北京捱得那麼近這一點來看，天津註定是會被北京死死吃定的了！」正因如此，清華大學院士吳良鏞教授近來極力主張發展『大北京』，唯和長三角、珠三角地區一樣，中國城市和區域的發展在很大程度上是受到「行政區劃」所制約的。於行政區劃未能有所突破前，經濟社會區域的發展規劃觀念不免會被行政/政治上的條條塊塊所羈絆。是以北京在短時間內仍然會不斷地以「攤大餅」的方式向外擴張，加上這兩年來隨著民眾生活水準的提高，小汽車數量的驚人成長，前所未聞的「堵車」現象已成為北京、上海等標榜國際大城市居民的共同生活夢魘。

專家學者們對北京的定位與上海發展的定位有同樣的質疑，即北京若擬成為政治、文化中心，或上海如擬成為金融經貿中心，究竟該否將市內的重工業儘速外移？北京的首鋼，一如上海的寶鋼，北京/上海社會主義時期所留下來的國有大中型工業，宜否遷移至週邊城鎮？這些問題似乎和北京、上海實際的發展恰好相反，兩市不僅強調欲成為「世界/國際大城市」，著重朝「三、二、一」產業結構方向調整，但也還看不出有將重大型工業向週邊城市與區域轉移的跡象。上海新一輪城市發展重新定位在「兩手抓—製造業與服務業並重」的思維似乎亦可見於北京市的發展策略上。尤其兩市均強調汽車工業的發展，而近日來兩市亦在爭做中國「金融中心老大」。此與世界其他地區在中心城鎮—以服務業為主，週邊地區發展製造業中心的理念似乎背道而馳。這或許也是位於北京旁邊，素有重工業基礎的天津難以蒙受北京輻射效應的原因之一。近幾年來，天津似乎一直在尋求如何配

合北京發展的最佳模式，如在知悉北京首都機場漸形飽和後，亟願提供天津機場作為第二首都機場，甚至擬以輕軌連接兩機場以節省交通成本的作法亦未獲北京青睞。天津人對北京最大的不諒解處乃在於天津明明有很好的港口，但處於內陸的北京幾年前甚至有繞道秦皇島之舉。北京在規劃高科技產業帶上提出沿北京—天津走廊開發廊坊等新市鎮的構想，唯兩市間直接而坦誠的協作似乎始終隔著一道難以穿越的高牆。

天津除了港口外，位於市內中國最早成立的高新經濟技術開發區內擁有若干傲人的跨國公司（一杯酒、一碗麵、一隻雞（機））即皇朝酒、康師傅方便麵與 Motorola 手機）。自去年底起，天津市著手開發國際級的「海河流域計畫」並配合港口與開發區拓建而進行之海港新城規劃，甫完工通車的連結港口與市區輕軌等作法在在顯示出天津自我找發展出路的雄心。迎接 2008 年奧運會的北京，此刻正忙於市內各項工程建設、改造，當然更無暇顧及週邊地區的協調發展。有學者認為，京津唐地區之所以會出現北京獨大式的發展，而未能帶動河北省境內其他地區發展的主因，一方面係因北京是首都，在許多作為上，它是面向全國甚或全世界而非僅面向區域內的，是以輻射力度小。另一方面則係因本區內沒有像珠三角或長三角區域一般有以勞力密集為主的傳統製造業，反而是集中了不少社會主義制度遺留下的國有大中重型工業，其所能創造的新就業機會有限，也較不易形成產業鏈，自然無法帶動週邊農村人口的遷移，進而形成城市與產業帶。甚至有學者坦率地指出，「北京若非首都，有中央給的許多政策指標，它在本質上連同處環渤海地區的山東半島與遼東半島恐怕都比不上，單是缺水及沙塵暴這兩項就不太合格成為國際大都市。」於此再一次印證「政府行為」在京津地區發展上的重要性。

三、台灣北、高兩市追求「世界/全球城市」標竿的歷程

（一）「港市合一」後的高雄市發展：「港口」、「產業」、「城市」規劃的「破」與「立」

至於台灣地區的高雄—台南與台北—基隆都會區域，前者更為有名的港市，高雄港的貨櫃運輸量在前年以前亦一直名列世界的前三位，然而隨全球化趨勢及中國大陸的崛起，在三通遲遲未能實現前提下，復以政黨輪替原擬之「亞太營運中心」構思為「全球運籌中心」所取代，在台灣經濟未見起色，大陸成為「世界工廠」後，貨源減量衝擊下，高雄港的世界排名於二年內連落三名（目前排名於香港、新加坡、上海、釜山之後），明年很有可能還將被深圳鹽田港所趕上。學者專家咸認以高雄優越的地理位置、天然良港的條件原大可成為亞太營運中心，目前觀之，似乎為時已晚，即便三通，充其量也僅能做為亞太地區的轉運中心了。

2000 年總統大選，民進黨執政後送給高雄市民的第一個大禮便是「港市合一」。目前位於南台灣的高雄港除繼續開發第五貨櫃碼頭及將廢置碼頭開闢為親水活動空間允高雄市民另一休閒去處外，政府似乎體認到在國際競爭氣氛日熾環境下，位於高雄港內之中島加工出口區及楠梓加工出口區，必須積極轉型，以結合空港、海港優勢，積極發展物流中心，方可確保台灣總體與城市之競爭力。或許正因如此，中島與楠梓加工出口區已由早期勞力密集為主的輕工業加工出口區轉型為以 TFT—LCD 電子相關行業發展的重鎮。也或許正因體認到產業升級對台灣的重要性，高雄除上述加工出口區的轉型外，亦打算陸續開發軟體園區（現已停工）、臨廣工業區，及利用台糖土地開發新系統物流中心（因台糖與營運業者之不合，除 DHL 外，已暫停運作），

民間業者陽明海運亦於其貨櫃專用區內闢建完成好好物流園區，擬藉深度加工，確實落實高雄轉口港地位之目標。

政府或許已體會一市一地力量之不足，民國 90 年時繼北部竹科後，分別於台南新市、路竹等地闢建南部科技園區，期以高科技（液晶顯示器、晶圓生產、半導體、生物科技等）高附加價值產業為台灣經濟再創新頁。而在「港市合一」後，高雄市政府除推出多項類似大陸城市的形象工程，如都市光廊，愛河整治等外，已結合民間力量積極推動「多功能經貿園區」計畫，地鐵與多項軟硬體設施。

本研究進行參訪過程中，多位學者固然指出：「多功能經貿園區的構想與目前引進的企業間有相當出入，恐淪為另一種形式的財團化城市發展。」不過，南科迄今卻被肯定為台灣欲在產業發展上繼續突破的一項正確發展方向。甚至有受訪專家指出：「過去台灣發展過份重視北部地區，目前的作法至少能達成平衡南北差距的目的。」或許基於相同的思維，燈會的第一次移師高雄，甚至「嘟嘟火車」之旅似乎都可聊慰南部人當家作主的情緒而被讚為政府的德政。誠然，發展過程並非毫無瑕疵；總體而言，台灣城市發展本身土地及腹地的有限是個先天的制約因素。目前高雄多功能經貿園區擬將公有土地轉變為都市用途的作法令人一則以喜、一則以懼。而各項基礎設施（道路、橋樑等）的進程緩慢（如港區貨櫃碼頭連接新生路之分道）在與大陸方面一、二年即可完成一條高速公路做比較時亦不免令人著急效率之低落。政治力之介入地方建設與發展的案例更是比比皆是，其中最明顯地，莫過於究竟南部應否開闢第二國際機場？應置於台南七股？高雄港南星計畫區內甚或屏東地區？學者們力陳高速鐵路完成後，航空運輸需求將緊縮故認僅以延伸小港機場跑道應足敷需求，唯地方首長、立委或有利益考量仍不免在多種場合大聲疾呼興闢國際機場的重

要性。同一時間，等不及台灣基礎設施完成或云對政治角力日感無奈的投資人早已「用腳投票」選擇他地而棲。UPS 之他遷菲律賓即為明證。

（二）政治權力重組下的北台城市—區域發展：

另一方面，在北台灣的台北—基隆，近日來固可沈緬於 101 世界最高大樓完工，市內地鐵網路的逐次通車，交通秩序較前大大改善，各項藝文活動活潑有助市民生活品質提升等成就中，然成型於 70 年代的信義計畫遲至今日尚未全面開發，不似上海浦東十年間即已型塑其類比為「上海的曼哈頓」之陸家嘴金融區暨短短數年即告完工的北京朝陽區新 CBD，加之市內可開發土地之次第減少，因國家總體財政狀況不佳暨中央/地方財政收支劃分法之實施縮減了台北市原可運用資金幅度等事實均限制了都市邁開大步向前更進一步的發展。這或許便是今年年中台灣地方發展史上首次見證市長必須親赴國外招商的背景因素之一。有感於首都地區不宜再發展勞力密集或有污染之傳統性產業，一如上海浦東的張江工業園區一般，台北市目前規劃中的工業主要繫於南港經貿園區與內湖智慧型園區以高科技為主之總部型產業。而於體認到兩岸高科技產業已然形成之分工態勢，台北市長特別注重市內松山機場之保留，冀望其未來能扮演兩岸間直航的重要角色。且於招商過程中，特別強調區域性的招商，亦即對製造業而言，並不反對其將工廠設於台北週邊城市，如桃園市或台北縣，而希望總部能保留於台北市即可。此一思維顯與上海或北京強調「小而全或大而全」的作法不盡相同。這當然並不意味在台北，「行政區劃」不至干預「經濟社會生活圈」，在政黨政治前提下，中央與地方政府分屬二個不同黨派的事實或多或少會影響到發展資源上的分配。南港世貿展覽館之爭便是最好的明證。

而在對岸正亟思調整其行政區域的當兒，台北縣市暨基隆市的合併之議雖已經年，卻都在民主政治諸多考量下打住。因此而出現類似中國大陸的「重複建設」亦難避免。台北市「淡水港」之興築，未來如何與「基隆港」分工便是一例。尺度放大一些，受訪的學者專家甚至批評「交通部對國內各港間沒有明確的分工，也沒有明確的扶持，不像大陸自中央至地方一致挺上海港，難怪高雄的排名要節節敗退了。」於此可見，制度/體制對地方發展所能產生的制約效應。而基隆以 35 萬人上下列名台灣第五大城市，然除港口外，其發展腹地頗為有限，目前卻礙於「行政區劃」只能與台北各行其事。而在另一方面，早已和台北連成一片的中、永和、新店、板橋等自亦不可能由台北縣劃歸台北市，正如蘇州、昆山與上海相連，江蘇省亦無意將「肥肉」割給上海一樣，只能在各自條件上尋求最佳之發展模式。事實上，由學者們的角度來看，以台灣如此小幅員地區，西半部頂多劃分成三大區域，台/北部、台/中部及台南高雄，然於現今民主體制下，短時間內完全看不出有任何大幅度行政區劃調整的可能。

肆、 結語

回顧上述各節，不難發現在信息化時代，盛行於’70、’80 年代期間所強調之「小城鎮」發展模式已然被著重群聚效應的「大城市」甚或「大城市群」所取代，此或許即為「世界/全球城市」文獻中所強調的「城市—區域(city-regions)」。而值此全球化時代，愈來愈多學者專家同意探討國家的競爭力實際上也即討論各國城市間的競爭力。以中國幅員如此大的國家言，其發展力量自然不會僅來自或侷限於單一城市或地區。此或許也正是本研究選擇珠三角、長三角及京津唐三大區域發展重心作為研究範圍的主因。

（一） 新國際分工體系下各城市—區域間之競合關係：北京、上海、香港、深圳－－金融中心；上海、香港、高雄－－航運中心；北京、上海、深圳、台北、高雄--台南—科技中心；香港、深圳、高雄、天津—物流中心等

綜合而言，於此三大區域中，北京、上海兩市均有企圖朝「世界/全球城市」發展，然由各項指標觀之，該兩城市至今充其量僅能被視為「國際城市」，還尚未具備「世界/全球城市」之充分條件。在各區域中，或許只有香港勉強可稱為「世界/全球城市」，然自大陸改革開放以來，香港在面臨亞洲金融風暴後元氣受損，尤其'92 年浦東開發上海快速崛起後已與香港形成了金融與航運中心方面競爭的明顯態勢。受訪的專家學者表示：「上海要達到香港的水準，起碼/至少還需 10-20 年。上海目前根本沒有發展金融中心足夠的人才及各項配套條件，如外匯自由化程度等。」唯因政策傾斜的關係，也有受訪者提出：「上海的後勁絕不可小覷。」另一方面，由於各區內主要城市定位之不明，或云分工體系之尚未確立，如上海、香港抑北京甚或深圳更適合成為中國的金融中心？目前香港、上海及深圳均已發展有證券市場而北京卻無，不過，處於天子腳下的北京自認首都的地位成為金融中心殆無疑義，尤其近日朝陽區新 CBD 的完成在吸引跨國企業進駐方面絕不輸給上海的陸家嘴，更非深圳所能比擬。

另由港口角度觀之，上海龍頭地位固然在中央政策大力支持下十分穩固，然而，其與長三角的其他重要海港甚至長江沿岸的河港間（諸如：寧波、南京、鎮口、張家港、南通、江陰等）之關係應如何確立，另在珠三角區域內香港現階段固坐實全球第一大貨櫃運輸港寶座，然與深圳鹽田、蛇口、廣州等港口又當如何分工？珠三角的勢頭果如若

干文獻所言已逐漸為長三角所取代，未來上海會否形成香港的威脅？此外，在各區域紛紛以高科技行業為發展重心/支柱產業後，如上海的張江科技園、北京的中關村，蘇州的新加坡科學園區及深圳的高科技園，甚至台灣北部的竹科、南部的南科與轉型後的加工出口區間是否亦存在著某種不言可喻的競合關係？尤其上海、蘇州一帶科技產業幾乎泰半來自台資，兩岸目前的分工模式究竟可以維持多久？台灣 R & D 或高附加價值產業優勢有無變化可能？長三角蘇州一帶的受訪者即預測：「想要讓高科技業一直留在蘇州或上海是靠不住的，尤其目前以批地或各種不計成本優惠所形成的投資環境一旦改變，商人還是會『用腳投票』的。」換言之，本研究地區範圍內的主要城市間已然在不同層面方面構成了不同程度與面向的競合關係。這些競合關係有區域與區域間者，也有區域內各不同城市間或產業間者。

（二） 城市競爭力與政府行為：重複建設、相互攀比、產業同構等後遺症

有趣的是，除高科技產業外，研究範圍內之主要城市或區域似乎有志一同擬發展物流中心，香港、深圳、廣州如此，上海、北京、天津亦然，高雄、基隆自無例外。而以中國大陸各主要地區城市與區域發展動力言，「寄望外資的引進」似乎成了共同努力目標。為招商引資所提供的具體作法，如稅賦減免（如三免兩減半），租金補貼甚或任由投資者「圈地」亦大同小異。因此不少學者認為長此以往，國有資產將日益流失，而過程中所可能引發的競相削價甚至尋租行為自更不在話下。台灣地區雖無類似大陸的大規模「圈地」運動，唯為提升國家與地區競爭力而先後推出的「自由貿易區」構想、「減免稅收」作法之精神可謂如出一轍。也正因此種作法，在產業趨同外，大陸還出現了區位同構現象，珠三角一區域內有五個國際機場，三大國際港

口的案例即常被引用作為「重複建設」之明證。更可笑的是，互相攀比之風也因此而起。訪談過程中，北大一位學者就提到：「每個地方都想搞一個廣場，而且不管本身條件如何，都要做到『天安門』的規格，很是可笑。」近期內，中共國務院正討論是否每個城市都需建立一個 CBD 或每個城市都應該搞地鐵恐怕也是出於同一源頭的考慮。

（三）城市發展過程所牽涉的社會公平正義課題

城市發展/競爭過程過熱現象的另一具體呈現便是各地的「房地產熱」。北京、上海房價直逼香港令不少人擔心「泡沫化」問題。但衝著北京、上海分別將於 2008 及 2010 年舉辦奧運會和世博會之事實，熱錢滾入城市房地產被認為似乎至少仍有 10 年的榮景。只是房產熱之前提下，城市發展/利益能否為不同社會階層所均霑，拆遷過程所導致的社會不公平正義現象如何處理等課題均已成為困擾北京、上海、深圳、廣州等大城市的重要議題。

（四）兩岸「世界/全球城市」發展模式：「政府帶動」抑或「市場帶動」？

無可諱言地，研究區域內大陸城市的快速崛起多半得力於「政府行為」(state-driven)的介入。大自於各項硬體建築之提供、小至於「土地審批權」的下放，支柱產業的選擇等等。相形之下，台灣城市的發展，企業介入的成分似較充分，唯仍不脫政府干預的影子。或許這正印證了「世界/全球城市」文獻中提及西方世界城市的型塑來自市場因素(market-driven)較多，而東方「世界/全球城市」的形成則得力於政府因素較為顯著的看法。誠然，大陸與台灣城市的主要差別除體現在中央與地方是否歸屬於同一黨派的不同外，實地探訪過程中發現大陸城

市首長的評鑑壓力遠遠超過台灣城市，台灣城市首長的去留表面看來取決於民意，即人民可對政績好壞以選票作為籌碼，在大陸地方首長雖均為官派，然在任期內若無具體政績—如創造多少 GDP、就業機會，吸引多少外資等很快就會被調換，其作出「政績」的壓力絕不亞於台灣的城鎮，這也是不少受訪專家學者指出何以「每換一屆新領導，就會有新發展方向的理由！」

（五）小結：（兼及後續研究方向）

總之，本研究初步發現似乎多少印證了西方「世界/全球城市」研究將香港定位為一級「世界/全球城市」，北京、上海、台北為二級世界城市，而其他包括廣州、深圳、高雄、天津等目前則尚未達「世界/全球城市」標準。長三角、珠三角、台北—基隆及台南—高雄的區域一體化程度，歸功於域內城市群與產業鏈之形成似較京津唐地區明顯。唯既使在同一地區內，如長三角之江蘇省，蘇南地區的發展又遠優於蘇中及蘇北地區；浙江省北部的發展又勝於浙東及浙南。廣東省中部地區發展遠較廣東西部、北部為佳，京津地區之發展程度領先城內河北省各城鎮甚多。故在可預見的未來，三大地區發展尚待努力空間仍多。既使幅員有限的台北—基隆及台南—高雄不論在硬體或軟體方面也仍有不少改善空間。只是在全球化態勢下，中國挾其迅猛的經濟成長，各項建設速度驚人，或許京滬寧高速鐵路完成後，區域形構將呈現新一輪面貌，一如台灣高鐵通車後，南北時間—空間意識與生活型態必當有另一番風景呈現。就兩岸間城市/區域競合而言，「三通」與加入「WTO」後可能帶來何種衝擊？台灣有可能成為進軍大陸的平台，而大陸有可能成為台灣未來發展的腹地嗎？這些均有待進一步的研究與深入觀察。眼前兩岸可做的或許正是「全球思考，在地行動」吧！(Think globally, act locally!)