

我國首都機能移轉之研究： 日本規劃經驗之啓示

黃建銘^{*}

《摘要》

東京作為日本首都已有相當長久的歷史，但其所面臨過度發展的一極集中態勢以及地震的潛在威脅，使得日本早有移轉首都機能的構思，我國臺北市也因過度集中化而在政治、經濟、社會文化與環境等面向產生諸多問題，而使國家無法均衡發展，因此，首都機能移轉成為一個達到國家發展均衡化的重要途徑，本文主要的目的即在於藉由日本首都機能移轉經驗，探討我國首都機能移轉的價值並建構我國首都機能移轉的模式。

本文認為我國首都機能移轉的治理網絡相當重要，首都機能移轉體現追求政治穩定、均衡國土發展、重整社會價值以及經營永續環境等意義，從而提出首都機能移轉的模式，其核心理念為：由內而外的共識營造、府際關係的協調整合以及公私合作採取雙向執行，期望藉由此一議題的討論，可以讓公民深入了解首都機能移轉對國家社會所產生的影響，進而形成公民參與文化，建構一個體現公共價值的治理體系，共謀國家與社會均衡與永續的發展。

[關鍵詞]：首都機能移轉、遷都、東京都、臺北市

投稿日期：96年12月27日；接受刊登日期：97年12月20日。

^{*} 國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授，e-mail: jming@cc.ncue.edu.tw。

壹、前言

近年來由於若干立委倡議遷都中南部，並積極連署試圖推動公民投票以完成所謂遷都中南部的目標，當然以現階段的政治局勢而論，能夠真正在中南部選擇新的地點，並建設為國家的新首都似乎是一項極為艱鉅的挑戰，然而遷都議題儘管無法真正達成，可是其所凸顯對國土空間重新佈局與規劃的意義卻不容忽視，由於長年來政府重北輕南的政策，使得臺灣在城鄉發展上形成極大的落差，臺北市以及週邊地區因資源過度投注，因而人口激增，產業動能相較於其他縣市擁有極大優勢，臺北市又因具有首都地位，居於臺灣政治中樞地位而有更為得天獨厚的發展，但也因此帶來許多問題，尤其是人口增加所帶來的交通擁擠與環境污染更直接或間接對生活品質造成影響，臺北市的人文薈萃係以伴隨沉重負擔做為發展代價，是以，透過遷都是否可以改變現階段臺北市與周邊縣市過度負荷並進一步消彌城鄉間的差距，同時建構均衡的國土均衡發展體系遂成爲一項值得深入討論的重要議題。

近鄰日本由於東京人口眾多，也同樣形成交通、環境、居住以及諸多的都市問題，又東京面臨地震的威脅，倘東京一地受到大地震的侵襲，所造成的災害恐將難以估計，甚而東京係日本政治中樞，倘首都機能受天災過度破壞，更有可能癱瘓整個國家的運作，因此自上世紀中葉開始，日本已開始有移轉首都機能的構思，至一九九六年國會通過移轉國會的相關法律後，更於一九九九年選出「栃木、福島」、「岐阜、愛知」以及「三重、畿央」三個地區做為首都機能移轉地，而這三個地區的相關政府部門、產業與公民團體也相當積極論述推動對遷移首都機能的優勢分析，可以說是一種治理思維的具體實踐。雖然日本首都機能移轉的工程受到東京都的反對與抵制而使得移轉作業至今未見明顯成效，然而首都機能移轉所帶動公民參與的活動卻是一種治理精神的體現與發揮，在我國提出遷都議題之際，日本在推動首都機能移轉過程中所表現的公民參與以及相關機制的設計確實值得吾人重視，本於「他山之石，可以攻錯」，日本的經驗除可以作為比較的對象外，亦可從中探尋其值得學習的思維與做法。

我國當前遷都議題的提出，實已具有首都機能移轉的性質，在這一議題中究竟如何透過模式建構方能啟動此一艱鉅的政治工程，進而讓公民可以深入了解此一議題的內涵與對國家社會的影響，從而願意積極投入並參與議題的論述，藉此形成公民共識，讓我國成爲一個具有理性參與政治論證的公民社會是一個必須努力的方

向。故而，本文除探討日本首都機能移轉的經驗外，也將探析首都機能移轉的問題與價值並嘗試形塑首都機能移轉的模式，職此，本文首先說明首都機能移轉的意涵與相關概念，以及檢討相關文獻；其次，敘述日本推動首都機能移轉的沿革及相關規劃；第三，則探討我國首都所面臨的相關問題；第四，則比較日本與我國在首都機能移轉上的差異；第五，在於論說日本首都機能移轉對我國的啟示；最後，則提出建構首都機能移轉的模式作為未來推動首都機能移轉的參循，期能藉以帶動公民參與並形塑理性的公民社會。

貳、首都機能移轉的相關文獻探討

由於首都對國家具有象徵性意義，因此除非國家遭逢危難或有其他特殊目的之考量，否則首都具有唯一性，亦即對多數國家而言，僅有一個首都，以作為國家運作的中樞，我國立法委員所提遷都之議，亦在於重新選擇新的地點以取代目前臺北市的首都地位，然而要在短期內變更首都並非易事，因而首都機能移轉成為遷都的必經過程，首都機能移轉也使國家在移轉過程中形成複數首都，甚或多元首都，但最終仍有可能僅回歸一個首都。

我國有關首都機能移轉的文獻並不多見，為能充分瞭解首都機能的內涵以及相關文獻，以便瞭解首都機能移轉的可行性，乃針對首都機能移轉的意義與其相關文獻進一步說明如次。

一、首都機能移轉的意涵

首都係一國政治行政機能中樞的所在地，所以首都所浮現的意象即是政治經濟文化的中心都市，如英國的倫敦、義大利的羅馬、瑞典的斯德哥爾摩、俄羅斯的莫斯科、中國的北京、韓國的首爾、日本的東京都是此種類型的代表。另一方面，美國的華盛頓、澳洲的坎培拉以及舊西德的波昂則是因政治行政目的而特化成的首都（土歧寬、平石正美、石見豐，2003: 126）。因此首都有可能是國家精華重心，也有可能依照政治行政機能的目的是而設，後者常因前者的過度發展，而透過機能移轉，將政治行政中樞遷往他處而形成一種新的首都型態或將首都的部分機能移轉到他處，此即首都機能移轉的基本意義。

東京作為日本首都已有很長的歷史，在過度的發展下，形成一極集中的弊害，日本各界對此種情況頗為關注，昇秀樹（2001: 91-106）即針對此種狀況提出兩項

解決對策，其一為廣域自治州的推行；另一則為首都移轉，主要即著眼在廣域自治州創設後，即走向「大地方政府」，中央政府的職能相對縮小，中央政府所剩餘的職權包括國防、外交、國土的全盤規劃以及府際間問題的協調，擔任首都的東京與東京以外地方的發展成為必須思考的問題，於是為解決東京問題並能振興地方發展，首都機能移轉成為日本最為重要的課題。實則，就日本規劃首都機能移轉的目的而論，主要有幾項理由：1. 首都移轉是為了促進日本政治體制的全面性改革；2. 首都移轉是為了改善東京過度集中的空間結構；3. 首都移轉是為了強化國家對地震等災害的應付能力（鄭小平，1999：38）。具體而言，主要是要把目前位於東京的國會、中央各省廳以及最高裁判所等機關遷往新的都市，但皇室仍留在東京，試圖讓東京承載的國家行政中樞機能獲得紓解，藉此減緩東京過度集中所可能帶來的災害以及促進整體國土均衡的發展，所以日本首都機能移轉其本質具有遷都的性質，然因日本君主立憲的特質，天皇仍為國家象徵與認同的中心，倘皇宮不遷移他處，東京仍然是日本的首都，首都機能的移轉僅在建立新的國家行政中心，因而與遷都的意義不盡相同。

二、首都機能移轉與遷都的差異

何以首都機能移轉與遷都並不全然等同，蓋遷都乃是另覓一個新的地點，而將原先的首都機能全盤轉移到另一個新的地點，原先的首都就由新的首都所替代，遷都的理由依各國的時空環境背景而有所不同，有以國土均衡發展為主要考量者，如日本與韓國（鄭小平，1999；金鍾範，2004；劉曜華，2005）；有以軍事戰略考量為重者，如哈薩克的遷都（歐陽承新，1997）；有以恢復國家歷史與文化光榮感者，如德國遷都柏林（李鳳生，1999）；亦有以因應環境氣候變遷而考量遷都者，如中國（蘇安裕，2001），而在若干開發中國家的遷都作為甚至因有受他國攻擊而圖自保的意識，而批上一層神祕的色彩者，如緬甸的遷都（海霞，2006）。然而，首都機能移轉的意義與遷都仍有所差異，首都機能移轉並不是完全用以取代原首都，它可能是取代原首都的一個過渡階段，也有可能是一種新的首都型態，所以更確切地說，係指建立一個以上的具有國政運作機能的首都，亦可稱為「複都」或「分都」，例如 Davies（1992：26-27）即主張英國應該有兩個首都，一個是 Edinburgh，另一個則是 London，即為典型複都與分都的構想。亦即各個具有首都機能的都市，共同作為決定國政運作的中樞，在這樣的意義上加以比較，首都機能移轉呈現首都機能的地域分散化，但遷都所強調的則是首都地域的集中性。Hall

(2000)對首都的變遷角色提出看法，並將首部分為七類，包括：多功能首都、全球首都、政治首都、舊首都（former capitals）、舊帝國首都（ex-imperial capitals）、區域首都（provincial capitals）以及超級首都（super-capitals），Hall認為首都有政治角色與經濟角色，而首都角色的變遷將受到政治、科技與經濟力的影響。而遷都不只面對財政成本的難題，也將面對與其他都市間在政治上的敵對以及在吸引高階全球性活動、跨國性資本與精英流動等面向上的競爭。故而，遷都所面對的挑戰似乎比首都機能移轉更大。

首都機能移轉的結果可以形成多元的國政中心，但最終結果有可能走向建立新的單一國家行政中心，亦即某種情況下，首都機能移轉可能是遷都的妥協與過渡的階段。尤其，在日本特殊的君主立憲體制下，首都機能移轉雖難以和遷都畫上等號，但仍可能是遷都的過渡階段，所以首都機能移轉與遷都難以區辯其本質上的差異，但就國都運作的範圍來說，首都機能移轉則較遷都為大，但遷都所帶來的衝擊則比首都機能移轉來得強烈。日本因試圖避免遷都所引發的衝突與對立，遂將行政中心的分散化以首都機能移轉名之。

三、首都機能移轉的相關文獻探討

由於首都機能移轉係相當複雜的議題，所涉及的層面至深且廣，探討此一議題的文獻也各有不同的論點，茲將相關文獻所凸顯的要旨加以說明並探討如次。

（一）說明日本首都機能移轉的原因與影響

首都機能移轉對整個國家而言，影響頗鉅，因此必須要有足夠的理由以強化其正當性基礎，相關文獻陳述日本首都機能移轉主要在於東京都本身的過度負荷，致使國土發展傾向一極化，這種現象普遍被認為不利於國家長遠的經營，土岐寬等（2003: 135）即認為日本自明治時期以來，為求超越西洋的近代化運動，因而造成東京各種機能集中與偏差的不平衡發展，為了讓東京這個超過密與高成本的都市之生活文化得以再生，而希望透過新開發的首都移轉地使都市機能有效活用，不過這必須形成國民的合意並從國家百年發展的角度來討論。

國土均衡發展固然是推動首都機能移轉的重要目標，然而日本若干文獻尚認為首都機能移轉有其他的原因，市川宏雄（1996: 20-24）即認為有關首都機能移轉的立論基礎主要可以歸納出六點：改善東京一極集中現象、誘發大規模投資的景氣、確保都市安全性、形成均衡的國土構造、達到國民高昂士氣效果、邁向行政改革與

分權推進的步驟。雖然作者認為這些論述有其根據，然而其認為在遷都議論中卻有幾個問題，包括對建設新首都議論的必要性、首都移轉論未考量皇宮的遷移、對環境的影響與建設新都市的財源問題等都是推動首都機能移轉所必須要考量的重要問題。黑川和美（1996: 4）更強調除了國土均衡發展的目的之外，與地方分權的連結也是首都機能移轉必然會觸及的問題，黑川認為東京成為日本現階段的國政運作核心有其歷史緣由，首都機能移轉除了國土均衡的目的之外，還具有地方分權、地域主權以及跳脫「霞關」主導的意涵，其與地方分權應是緊密結合的，黑川亦提出遷都、分都與展都具有補充關係，但意義不同，遷都是建構新首都；分都是將行政機能的分散化；展都則是首都的擴大。就這部分論點確實得到回響，有論者即指出，首都機能移轉是以縮小東京在國家政治、行財政、司法的機能為其目的之一，同時也能結合地方分權與行政改革，如果地方分權能夠徹底落實，東京的行財政機能也將減縮，而取得首都機能移轉的效果，故地方分權應優先推動（大西隆，1996: 31）。昇秀樹（2001: 102-103）則認為推動地方分權化固然是重要，而且也是緩和東京一極集中弊害程度的方法，然而僅靠地方分權並不足夠，把中央政府轉移到東京以外的其他地方仍是日本最重要的課題之一，而新首都所要考量的條件包括連結日本全國以及世界的便利性、氣候、水、土地、安全性以及都市圈的歷史與文化性。鄭小平（1999）則分析日本遷都或首都機能移轉構想的內容與實施情況，歸納日本遷都或首都機能移轉構想可以有幾點啓示，包括：1. 首都功能與政府機構的存在對城市的經濟發展具有重大影響與作用；2. 政經合一在空間上也可能是弊大利小；3. 經濟發達水平的提高將要求國家的政治體制從中央集權型向地方分權化發展變化；4. 重視環境保護、防止自然災害和爭取地方政府及居民的積極參與已開始成為大規模開發建設項目成敗的關鍵。

（二）說明日本首都機能移轉的沿革與發展方向

首都機能移轉在日本已籌謀甚久，早在一九六〇年代即有各種首都機能移轉的想法被提出，在一九九〇年代日本政府更加積極進行，陳文祥（2003：118-121）即以日本首都移轉為研究主題，對於日本歷代遷都的過程、以及自一九六〇年代開始，日本有關首都機能移轉的各種構思與規劃均有詳盡的介紹，尤其對一九九〇年代首都機能移轉的立法推動過程以及候選地的選定與優劣點亦整理日本諸多相關文獻，而有相當充實的描述，並且藉由日本首都移轉的經驗，探討過去臺灣省政府遷往中興新村的過程以及日後臺灣遷都的可行性，然作者對於日本首都機能移轉則未表樂觀，認為在財政吃緊、民意支持度不高、東京過密問題無法有效解決、東京都

知事石原慎太郎的反對以及首都移轉地難以順利選出等理由之下，首都機能移轉一案終將停止。

尚有論者透過其他國家遷都的經驗說明日本首都機能移轉所應掌握的方向，山口広文（1996: 64-66）即探討東西德統一之後首都機能移轉的過程，描述德國首都機能移轉的基本方針、聯邦機關的移轉與配置，特別重視政治核心機能遷往柏林之後，對舊都波昂的因應之策，包括確保波昂的政治中樞機能、財政分配與發展國際都市的措施等三方面，亦認為柏林有可能再度成爲一極集中的都市，而使戰後西德分散型均衡國土發展的狀態發生變質，德國是否走向「二都體制」亦是作者關注的焦點，從而陳明日本在首都機能移轉過程中必須注意會否面臨如德國般的同樣問題。

此外，首都機能移轉除了關注新首都移轉地的規劃外，尚須注意舊都在首都機能移轉過程中將如何因應並提出有效對策的問題，村林正次（1996）以將東京做爲首都與從都市生活看東京整備觀點的首都機能移轉意義論述首都機能對東京都市活動的影響與關連性，同時說明未來東京都整備的大方向，主要在於探討首都機能移轉過程中，東京在都市發展上所應該採取的因應措施。而從歷史脈絡的觀點闡明遷都的規劃以及首都機能移轉的論述亦不少，八幡和郎（1988）將明治時代以來的遷都主張加以整理，探討解決一極集中的弊害，提出融合遷都、分都以及道州制的最適選擇。久慈力（1997）則詳細說明首都機能移轉的意義，認爲一九九〇年代的首都機能移轉乃是密室政治的產物，並分別由政治、財政、自然、環境等面向分析首都機能移轉所存在的問題，認爲首都機能移轉未必真正能解決日本現階段所面臨的問題。

（三）評析我國首都機能的困境與遷都的可行性

有關首都機能移轉或遷都的議題雖然在國內學術領域的文獻並不多見，也未形成一股討論的風潮，但仍有一般性的討論文獻觸及此一議題，對於是否遷都，有持贊成立場者，亦有持反對意見者，茲將國內學術性與非學術性的文獻加以探討如次。

就贊成的立場而論，除了表達遷都的必要性外，通常也會探討遷都的地點，劉曜華（2005）即倡議遷都中臺灣，除說明國家首都的功能與發展趨向外，其亦詳細說明各國遷都的經驗，包括加拿大、美國、巴西、南韓、馬來西亞、日本、巴基斯坦、哈薩克、土耳其、德國、荷蘭以及南非等國，論述臺灣歷史上決定政治運作中心的經驗，最重要的則是作者倡議遷都中臺灣並建構遷都的實踐步驟，並且研擬出

五個新首都的構想方案，包括：1. 建立臺灣新首都模式—中臺灣集中型；2. 中臺灣新首都—分都模式；3. 首都機能三分天下；4. 維持臺北首都，全心投入分離式首都的改造工作；5. 以臺中為象徵性的新首都，中央政府中心留在臺北。其力倡將新首都定於中臺灣區域，並認為藉由打造新首都，能夠融入尊重自然力量與土地特性的新社會力量，更認為遷都中臺灣呼應臺灣歷史的演進，可以跳脫「臺北化臺灣」的觀點（劉曜華，2004）。江大樹（2007）亦針對遷都中臺灣的倡議提出相關看法，認為遷都中臺灣這項課題尚未進入政策議程中，遑論推動法制化或形成共識，但將首都遷離臺北市，可以紓解一級極集中的壓力，更能帶動城鄉均衡，然而，遷都應配合行政區域的調整，全局考量國土均衡發展，再從公共選擇觀點，評估遷都臺灣的政策可行性。有關遷都地點的文獻亦有主張遷到高雄或是臺南者，主張遷都高雄的論據是因高雄受到地震的威脅性小，且可防止資源過度集中，藉以平衡南北發展，從「經濟的臺北，政治的高雄」的雙核心角度提升國際競爭力（梁欽堯，2004）；主張遷都臺南者的論述亦批評從臺北看臺灣的偏狹觀點，認為臺北可以繼續作為經濟中心，但不一定非做為政治中心不可，而臺南曾經作為臺灣政治中心長達兩個世紀以上，臺南之於臺灣猶如京都之於日本，若將首都遷往臺南，形成經濟中心在台北，政治與文化中心在臺南，將可平衡長期以來的南北差距（王昱婷，2007）。

就反對遷都的立場而言，紀舜傑（2005：201-208）則從環境觀點檢視遷都的可行性，認為遷都理由包括政治因素、區域發展因素以及環境因素，但真正因環境遷都的例子並不多見。紀氏亦對於主張遷都高雄的意見發表看法，並從環境的觀點提出三項指標比較臺北與高雄兩直轄市，三項指標包括人口數量與密度、空氣品質與環保痛苦指數調查，分析之後認為高雄市在三項指標的評比並未優於臺北市，故主張重劃行政區域來改善臺灣的整體環境，這樣的意義大於思考哪一個城市的環境較適合成為首都之所在。石計生（2005）則認為遷都表面上是平衡南北差距、資源重新分配的政策評估，但所隱含的卻是政治權力的考量，遷都只是從一個中心置換到另一個中心而已，並不能解決南北差距的問題。黃正雄（2007：23-30）則試圖藉由南韓遷都的經驗探討臺灣遷都的可行性，認為我國現階段的遷都僅以「南北發展之平衡」作為遷都的主要理由，思慮欠周，理由亦顯薄弱，且更容易造成社會更加分裂，因此就現階段來說，並無推動遷都的必要。亦有若干非屬學術性文獻對遷都表示反對意見，有認為遷都純屬政治考量（公孫策，2002），或是認為遷都與促進區域關係不大，若只是為了繁華區域的理由，不僅模糊焦點，就成本效益觀之，

似乎無太大必要（張國城，2004：31）。亦有論者雖反對遷都，但卻主張建立「雙都」的架構，主張以高雄作為另一個經濟分都，藉以強化行政效益與國際競爭力（朱俊德，2007：138）。

此外，尚有未明確表示贊同或反對遷都的意見，但卻提出遷都的可能問題，如楊永年（2005）即分析國都遷建必須包括政治、經濟、行政、社會以及歷史文化等五個考量面向，但並未明確主張遷都與否，僅提出遷都所會面臨的各種問題與思考論點。

不論贊成遷都或是反對遷都，都各有其立論主張與論述觀點，我國對於首都機能能否移轉或者應否遷都的看法仍然未形成共識，而主張遷都多以國土均衡發展為訴求重心，但遷都所需的經費為何以及如何籌措等問題卻無精確的計算與思考，也欠缺一個系統的思考架構，而反對遷都者多主張遷都沒有必要性，並從批評遷都只是一個政治考量，甚至會勞民傷財，但如何解決現今發展過度集中以及因應災害發生的問題卻未有深入的討論，兩者間似乎難有交集。

從上述的文獻加以觀察，日本首都機能移轉的原因與影響呈現多元化，此種多元化反應首都機能移轉的複雜性，除了區域均衡發展因素之外，尚包括政治、經濟、社會文化、歷史情感與環境因素，從這些因素可以瞭解首都機能移轉所要追尋的目標與價值，且可啟發吾人確立規劃首都機能移轉的方向，並有助於吾人建構一個確切可行的首都機能移轉模式。

職此，首都機能移轉反映出因現行首都面臨難以突破的困境，於是藉由移轉首都機能以期化解過度一極集中所產生的惡化情況，當然，從文獻的檢討可以發現日本首都機能移轉規劃有其特殊的時空背景，雖已籌劃甚久，至今仍無法看到實質性的進展，顯見首都機能移轉並非易事，最大的瓶頸在於使社會重視遷都的議題並參與遷都的討論，以及如何形塑社會對遷都的共識，因此有論者認為若能藉由遷都之爭，全盤檢討作為正常國家所應有的社會工程和文化意識，則遷都議題具有建設性（張國城，2004：30），然而世界各國有諸多遷都的經驗，進行比較式的觀察更容易看出首都所面臨的問題，因此，做為我國首都的臺北市現今所面臨的問題與東京極為近似，檢閱前述文獻要旨後，本文認為日本的規劃經驗應有諸多值得我國參採之處，此種觀察有助於釐清我國首都問題以及做為建構我國首都機能移轉模式之基礎。

參、日本首都機能移轉的規劃經驗探討

日本因東京過度密集的發展所帶來的沉重壓力，早在一九六〇年代即有首都機能移轉的初步構想，至一九七〇年代、一九八〇年代則由若干政府官員與學者逐漸提出較有系統的首都機能轉移理論，使得首都機能移轉受到相當程度的重視，此一發展趨勢正與日本第一次遷都論風潮與第二次遷都論風潮可相呼應。進入一九九〇年代，首都機能移轉開始有了更為具體化的構思，國會除通過相關法律外，並成立移轉調查會與移轉審議會，逐次開展首都移轉的浩大工程，同時選出「栃木、福島」、「岐阜、愛知」以及「三重、畿央」三個地區做為首都機能移轉的候補地，不過首都機能移轉的進行仍遭遇若干困難，以下就日本首都機能移轉的沿革及面臨的困境做進一步的說明。

一、日本首都機能移轉論述沿革

日本首都機能移轉的構思可說源於一九六〇年代，隨後引發相關的討論，到了一九九〇年代可以說是日本政府推動首都機能移轉最為積極的時代，但在進入新世紀之後，首都機能移轉始終難有實質性的進展，至今似乎已經停擺，本文認為可以將日本首都機能移轉的沿革發展分為三階段加以說明。

(一) 首都機能移轉的初步構思

日本自一九六〇年代即提出首都機能移轉的想法，試圖藉由首都機能移轉以減低東京過度負載的問題，一九六四年當時建設大臣河野一郎即開始對首都機能移轉進行研究，嘗試建立政經分離的新首都，提出將首都遷往浜名湖一帶的構想，建立一個具有 100 萬人口，面積約 7,600 公頃的新首都（八幡和郎, 1988: 40-42），河野的作為雖遭受到各種批判，但卻代表日本官方已開始重視首都機能移轉的議題。

一九七二年田中角榮組閣，田中有關首都機能純化以及日本列島改造論的思想主導當時的國土政策，此亦反映「新全國總合開發計畫」的主要思想（八幡和郎, 1988: 42-45），於是又引發日本官方另一波的首都機能移轉熱潮，尤其時任建設大臣的金丸信最為積極，並且在田中首相的支持下推展了一系列的相關工作。一九七三年金丸信在眾議院建設委員會答辯時，提出四項首都移轉的基本方針，分別是：

1. 首都移轉須在全民共識下進行；
2. 須在全民意見一致下，方能決定首都移轉

地；3. 皇宮是否遷移，要在全民共識下做出判斷；4. 爲了研討首都移轉問題，須設置由超黨派國會議員以及相關專家學者組成委員會。其後，進行首都移轉的民意調查並以國會議員及學者專家爲主體，成立「新首都問題懇談會」，使首都機能移轉成爲一項重大的全國性開發議題（陳文祥，2003：35-40）。八幡和郎（1988: 69-87）則將第一次遷都與第二次遷都風潮中針對解決東京一極集中問題，所主張的論述歸納爲四種類型：包括 1. 自由放任論：主張應肯定現狀以及尊重市場機制的運作；2. 大東京論：不移轉首都而將東京再開發與推動擴展東京範圍的展都論與改造東京的改都論；3. 首都機能分擔論：包括分都論、遷都論、重都複都論、動都論以及擴都論等試圖分擔首都機能的主張；4. 首都機能縮小論：包括規制緩和論、道府縣權限強化論、道州制與聯邦制論、地方支分局強化論、地方庁構想。然而這些主張在當時仍未能獲取大多數民衆的關注與支持以及考量任何改變東京做爲首都的提議所需負擔的龐大經費對日本財政狀況所產生的嚴重影響等因素，首都機能移轉或是遷都的想法仍然止於論述的階段，難以付諸實行。

不過，首都機能移轉的相關論述卻未曾間斷，一九八七年開始進入第三次遷都風潮，當年天野三光提出「擴都構想」、東海銀行提出「首都機能的考量」、關西經連合會提出「有關遷都問題的見解」、東北經濟連合會提出「仙台周邊的分都重都論」，一九八八年戶沼幸市提出「遷都論」、下河邊淳發表「仙台第二首都構想」，一九九〇年堺屋太一發表「新都建設論」（久慈力，1997: 54-55），一時之間，首都機能移轉或遷都的構想進入百家爭鳴的新時代，儘管首都機能移轉的推動並非易事，然而首都機能移轉的構思在一九七〇及一九八〇年代仍然是普遍存在，甚至成爲日後國會進行首都機能移轉立法的重要關鍵力量。

（二）首都機能移轉的風起雲湧

一九九〇年代是日本推動首都機能移轉最爲積極的時期，相關的方案與評估作業也更爲具體細緻，一九九〇年財團法人社會經濟生產性本部提出了建設新都的基本構想，大力倡導只有建設新首都才能有效解決東京過度集中的問題，這種民間團體建言對國會產生重要的影響，同年國會通過「國會等移轉決議」，正式爲首都機能移轉揭開序幕，一九九一年設置「國會等移轉特別委員會」，國會開始著手研究首都機能移轉的問題，這也使首都機能移轉議題成爲各方討論的焦點，一九九二年國會通過「國會等移轉法」，正式賦予推動首都機能移轉的法源依據，一九九三年總理府設立「國會等移轉調查會」審議相關事宜（国土庁大都市圏整備局，1997: 214），使該項工程又邁入另一個嶄新的階段。

在一九九二年國會所通過的「國會等移轉法」初步確立要將國會與相關的行政與司法運作中樞移至東京都以外的地區，並設立移轉審議會研擬首都機能移轉的相關事項，同時待移轉地決定之後，尚須訂立防範土地投機的相關策略，一九九六年及一九九八年該法修訂，規範施行日期，以更具體的進行首都移轉地的採擇，此一法律成爲推動首都機能移轉最重要的依據，而有關首都機能移轉的推動過程則呈現於一九九五年「國會等移轉調查會」所提出的報告以及一九九九年「國會等移轉審議會」所提出的報告。¹

首都機能移轉在取得正式法源依據之後，各地域爲能成爲新的移轉地點則開始積極活動，以博取當時「國會等移轉調查會」的青睞，一九九五年該調查會向總理大臣提出有關首都機能移轉的報告（国土庁大都市圏整備局, 1997: 214），主要內容在於確立將參議院、眾議院與相關組織、中央省廳以及最高裁判所等代表國家立法、行政與司法的重要的機關遷往新的移轉地點。說明首都移轉的原因與意義，確定移轉對象、新首都的規模與進行的程序，更重要的在於確立九項選擇新首都的原則，使得日後對首都機能移轉地點的選擇有所依循。並且確立應優先移轉國會，再移轉中央各省廳，亦以新首都開始建設後十年，得以在新首都召開國會作爲預期目標，移轉人口規模則由初期的 10 萬逐漸增加至 60 萬。此一報告最重要的關鍵在於訂立九項選擇新首都地點的原則，包括：1. 在日本列島上的位置；2. 與東京的距離；3. 國際性的機場；4. 容易取得土地；5. 面對地震災害等的安全性；6. 面對其他自然災害的安全性；7. 地形等的優良性；8. 水供應的安定性；9. 與既有都市的適切距離（国土庁大都市整備局, 1997: 216-217）。這九項原則讓有意爭取移轉地的各地方能夠立於一定的基礎下相互競爭，並且縮小可供選擇的範圍。一九九六年國會修訂「國會等移轉法」並據此於總理府成立「國會等移轉審議會」，作爲推動首都機能移轉的研究與諮詢機制（国土庁大都市圏整備局, 1997: 214），審議會的成立可以說是推動首都機能移轉的重要關鍵。

「國會等移轉審議會」在一九九九年提出一份關鍵性報告主要在於說明首都移轉的歷史性意義以及移轉效果，包括國政的全盤改革、改善東京機能的一極集中以及強化災害應變能力，同時透過一連串的評選過程選出東北地域的「栃木、福島」地區與東海地域的「岐阜、愛知」地區以及中部地域「三重、畿央」三個地區做爲

¹ 詳細內容可參考日本國土交通省網站：

<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/relocation/basic/index.html>，檢閱日期 2007/2/22。

首都機能移轉的候補地，並且更精細的估算移轉所需的費用。² 這份報告將選出的三個候選地提供給國會決定，只要從中選出一個未來進行首都機能移轉的地點，新首都的建設就可以順勢展開，因此審議會的報告可以說為首都機能移轉的推動工程立下一個嶄新的里程碑。

（三）首都機能移轉的展延

然而，國會並未在上述報告提出後，即決定首都移轉的地點，反而在二〇〇〇年眾議院有關國會等移轉特別委員會發表「有關國會等移轉決議」，說明將以全局立場檢討國家將來發展，立基於先前國會等移轉審議會所做的報告，再匯集三候補地的資料，以兩年為目標，取得政府以外其他關係者的協力，廣徵國民意見，即早進行檢討。³ 此一決議雖然表明首都移轉須慎重，但卻對原本進行的如火如荼的首都機能移轉工程譜下一個休止符，其後於二〇〇三年六月十六日設置有關國會等移轉政黨間兩院協議會，並於次年發表相關報告，說明國會等移轉要能看到國家與地方新關係、防災、危機管理等問題的解決方案後，立於全局觀點檢討，並深入調查檢討。⁴ 此一報告仍然無法提出任何突破性的內容，故而時至今日，首都機能移轉並無任何實質性的進展。

二、日本首都機能移轉的所面臨的困境

日本首都機能移轉雖在一九九〇年代迅速的展開，然而至今卻未有實質性的進展，雖然已選出三個移轉預定地，卻遲遲無法確定新首都機能移轉的地點，首都機能移轉的工程所以面臨停滯，本文認為有幾點原因值得探究：

（一）民意對首都機能移轉的支持度不易提升

曾經擔任建設大臣的河野一郎在卸任之後，於一九六五年發表談話，即認為：「新都市建設問題，若沒有民意的支持是無法行動的。」（陳文祥，2003：32），顯然公共議題是否能夠順利推動並徹底落實，民意支持是相當關鍵性的力量。

² 詳細內容可參考日本國土交通省網站：

<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/relocation/basic/index.html>，檢閱日期 2007/2/22。

³ 詳細內容可參考日本國土交通省網站：

<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/relocation/basic/index.html>，檢閱日期 2007/2/22。

⁴ 詳細內容可參考日本國土交通省網站：

<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/relocation/basic/index.html>，檢閱日期 2007/2/22。

早在一九七三年由總理府所做的一項首都移轉的民意調查中，贊成首都移轉的民眾比例僅 19.9%；反對者佔 16.5%；拒答者為 31.3%；回答不知道的比例則有 32.3%（陳文祥，2003：36），顯然有關首都機能移轉的議題，在當時日本政府大力推展的情況下，民眾仍然表現出不關心與偏向冷淡的態度，這也使得首都機能移轉在一九七〇年代難以有實質的進展。

（二）沉重的財政負擔

儘管首都機能移轉有其美麗的願景，但付諸實踐仍有待充裕的財政支援，倘無充裕的財政支持，首都機能移轉終究只是紙上談兵所建構的空中樓閣。以「國會等移轉審議會」對首都機能移轉各項設施與用地取得的估算金額即高達 12 兆 3000 億日圓，而東京都所估算的金額更高達 20 兆 728 億日圓（陳文祥，2003：100-101），對日本政府而言，究竟有否支應如此龐大的金額仍是一大難題，這也使得日本政府對推動首都機能移轉顯得躊躇難前。久慈力（1997：159-165）亦指出首都機能移轉係一種「二重投資」，必須花費鉅資投注於官廳的改建，在提倡行政改革、財政改革與地方分權的宣示下，若過度浪費還會有誰會相信根據首都機能移轉所推動的行政改革與地方分權效果，且遷都的經費在一九八四年的估計即需 5 兆到 6 兆日圓，以當時的經濟規模來說，是不可能調度的金額，而國會移轉調查會的最終報告雖然沒有具體數字，但有關首都機能移轉懇談會的估計亦需 14 兆日圓。因此，如何克服首都機能所需要的龐大經費問題始終困擾著日本政府。

（三）東京都的抵制力量

東京都一極集中的現況固然不容漠視，但畢竟東京的發展象徵著日本是一個文明國家，而東京則是國家機關的所在與經濟權力的中心，東京在世界經濟體系中扮演著一個關鍵性的節點（Sorensen, 2003: 519-520），因此，東京對日本的影響力可說是全面性的，若首都機能移轉的決策無法有充分的理由足以說服東京都，而使新的移轉地與東京都共創雙贏，以便使新首都的建設工程可以繼續進行，如何化解來自東京都的反對力量，成為推動首都機能移轉最大的挑戰。

東京都反對遷都的理由，主要是包括：會因首都機能移轉而使國政運作產生困擾以及移轉的花費要比先前國會移轉審議會所估算的金額要高出許多，同時社會經濟條件也不斷在變遷，使得原先的規劃出現變數，而東京都知事也對此表達反對立場（陳文祥，2003：96-107），凡此都使得首都移轉的推動工作無法展現具體的作為。

（四）首都機能移轉未必能解決東京現階段所遭遇的問題

雖然日本在一九九九年已選定三處首都機能移轉的候補地，然而卻遲遲無法定出最終的地點，事實上這反映要選出一個各方都能接受的地點，對日本來講，是相當艱鉅的挑戰，首都機能轉移係建構在改善東京一極集中現狀與國土均衡發展的立論上，然而這些被奉為首都機能移轉的主流目標是否真能因首都機能移轉而達成恐怕仍待商榷，八田達夫（2007: 17-20）即指出日本所強調的去極集中化發展趨勢、均衡發展國土的必要性、都市中心分散的必要性與地方財政的分權乃是國土政策的四大「神話」，蓋日本早已走向多極化發展，而國土均衡發展與都市分散反而阻礙既存生產力的發揮，形成「國土均衡型的衰退」，地方財政分權更可能拉大公共服務的差異，使各地方人口湧向首都圈，更易形成一極集中。氏之論點有其論理基礎，而使吾人能更進一步觀察三候補地是否真能達到化解一極集中與國土均衡發展的預期目標，會否引起另一種型態的集中發展現象，這無疑是三候選地可以相互質疑的爭議之一，進而引動彼此的政經勢力角力並相互牽制，使得首都機能移轉更加遙遙無期。

而東京不適合做為首都的另一項質疑是東京面臨大地震的威脅，因此首都應移轉至他處，始可免於關東大地震的威脅，然而論者仍有不同意見，認為日本全國約有兩千條的活斷層，而特別集中在北海道、福島、岐阜、愛知以及三重等地，剛好位於首都機能移轉的候補地域（久慈力, 1997: 180-181），故而首都機能移轉至他處是否真能免除地震威脅備受質疑，似乎還是無法完全免除大地震所帶來的威脅與危機。

以上的困境說明首都機能移轉乃是一項艱鉅的工程，其所面對的時空背景呈現多元複雜的特性，然而首都機能移轉必須確立其基本的核心理念與價值，才足以看清問題的本質，從而提出有效的因應對策，「他山之石，足以攻錯」，從日本經驗進一步探析我國在首都所面臨的各種問題，除能釐清我國首都機能移轉的必要性與可行性外，更能提供一個吾人思考首都機能移轉價值與基本理念的契機。

肆、我國首都機能移轉的問題與價值

我國現階段的行政中樞為臺北市，臺北市能成為臺灣首善之都如同日本東京都般，具有其特定的歷史因素，尤其日治時期，在當時日本帝國所能控制的領域範圍

中，係以東京為中心的國土空間規劃架構，因此以臺灣的地理位置而論，仍屬日本帝國的邊陲地帶，故選取最能控制臺灣本島的行政運作中心，從以東京為控制中心的框架思考，在當時交通未如現今便捷的年代，臺北市距離日本本土最近，相較於其他城市所凸顯地理區位的優勢，自然成為臺灣政務運作中樞的首選。雖然第二次世界大戰結束，臺灣成為中華民國的領土，原本具有重新考量並決定新的行政中樞的機會，然而當時政府主要的使命在於反共復國，因此如何重新尋覓合適的地點以作為建構臺灣新的行政中樞並非當時政府的重心，在反共復國的目標之下，國土空間的規劃與行政中樞的決定並無迫切性，致而為求便利，承襲日治時期的各項資源，並仍以臺北市作為臺灣的行政中樞，但現今臺北市作為我國的首都已面臨若干問題，這些問題主要可以分為政治、經濟、社會與環境等數個面向，甚者這些問題也將牽引出我國首都機能移轉所蘊藏的主要價值，而攸關國家永續的營運與發展，茲將上述四個層面所存在的問題與價值詳析如次。

一、政治層面：政治穩定的追求

臺北市由於是所有中央機關的所在地，而所有外國的使館也匯聚於此，這個運作國政的中樞成為臺灣的核心，臺北的觀點也就代表臺灣的觀點，而總統府、行政院、立法院、司法院與監察院等重要的憲政機關更是集聚於博愛特區與周邊地區，使得相對於臺灣全島猶如彈丸之地的博愛特區與周邊地區成為臺灣統治中心，尤其現今總統府的建築即日治時期的臺灣總督府，更被質疑是日本殖民統治的遺緒，使得代表臺灣的臺北市蒙上一層承受負面評價而難以脫去的面紗，在長期威權統治下，臺北市的「得天獨厚」，更使得臺北觀點與臺灣其他地區的認知差異日漸擴大，這不但使臺北市與周邊臺北縣、基隆市的建設有著天壤之別，若從全局觀點來考量國土的整體發展來看，實已造成嚴重的城鄉落差。

再者，由於臺北市市長掌握龐大的資源，經常被視為競逐日後國家領導人的重要對象，其相關言論與作為受到較多注目，成為競相比較甚至是攻訐的對象。而在中央與首都由不同政黨主政的狀況之下，極易形成緊張的對立與衝突態勢；另從橫面向的府際關係來看，臺北市得天獨厚的發展更易造成其他縣市批評的眾矢之的，從而造成不穩定的府際關係，因此內耗的無形成本著實難以估量。

所以，現行首都機能過度負荷引發府際關係的浮動與衝突，而一極集中化的配置使得國家政策的思考有所偏頗，政治上的對立成為難以規避的窘境，人民因居住地域所形成的相對剝奪心態似乎難以平復，倘不積極思考首都機能移轉，藉以減輕

現行首都的負荷，從全局角度體察各地人民的觀感，將使政治對立與府際爭議層出不窮，所以從政治層面所凸顯的價值可謂政治穩定的追求，這更是國家平穩運作的基礎。

二、經濟層面：國土發展的均衡

由於臺北市具有首都地位，因此向來享有優於其他縣市的資源分配，長久下來形成臺北市與其他縣市資源分配不均的問題，尤其與臺北市僅有淡水河一水之隔的臺北縣，縣市之間的建設亦無法同日而語。又首都因係中央政府所在地，甚易藉由磁吸效應而聚集經濟與產業的發展，透過優勢的就業機會吸引人潮湧入，於是更加深了首都與其他都市的產業機能的發展差異。

而就國家財政資源的分配而言，臺北市因前述的優勢條件使其地方稅收遠較其他縣市為優，然而以具有橫向財政調控的統籌分配稅款而論，又因臺北市是首都且具有直轄市地位，而享有更為優勢的分配比例，這種長久以來被視為順理成章的邏輯分配比例，不但凸顯各地方自治團體經濟發展立足點的不平等，連帶也造成「富者愈富，貧者愈貧」的惡性循環現象，臺北市統籌分配稅款的優勢比例引發其他縣市不滿，繼而使得城鄉發展愈拉愈大，M 型的地方自治體系所形成的失衡發展，不利於建構穩定的經濟體系。

以經濟的面向所呈現出的問題來說，財政資源的齊頭式平等分配方式固不足取，然而一個能夠體現各地經濟產業特色的發展型態確實是一個必須努力的目標，首都機能移轉的政治力效果應可帶動經濟力的轉移，當然其轉移程度多寡則因各國狀況而有不同，不過首都機能移轉確實凸顯國土均衡發展之思維，Marshall、Bradley、Hodgson、Alderman 與 Richaedson（2005）研究英國公部門分散化的可行性，認為倫敦與英國東南部相較其他地區呈現過度集中發展而形成區域發展失衡的現象，若能將公部門從首都遷出不僅有助於創造就業機會以達成區域發展的平衡性，同時亦可減低原首都過度集中的現象，可減低文官生活成本並促進文官發展。贊成遷都立場者亦多主張首都機能移轉或遷都可以達到國土均衡發展的目標（劉曜華，2004；梁欽堯，2004；王昱婷，2007；金鍾範，2004），日本當初規劃首都移轉地點也是本於國土均衡發展的考量，甚且受到一九八〇年代後期的泡沫經濟的影響，使得首都移轉的規劃更快被列入政府議事日程的原因（鄭小平，1999：38），尤其臺北市因過度政治資源的集中所帶來經濟資源的集中與日本的情況甚為類似，我國首都機能的倡議也同樣蘊含著期待國土均衡發展的基本理念。

三、社會層面：社會價值的重整

臺北市作為我國首都，為能落實國際化並與世界發展相接軌，在教育與文化的活動上也與其他縣市形成極大的落差，並因此形成臺北市優於其他縣市的一種社會優越感，臺北市所發生的形形色色的社會百態似乎也最受媒體青睞，使得城鄉間因此種資源分配不均形成的一種社會價值落差普遍存在於臺灣社會。

由於臺北市係中央機關所在地，又是各企業總部的匯集處，其所匯聚的社會資本，他縣市自無法望其項背，因此吸引大批人才到臺北市尋求發展，人才也因此大量向臺北市聚集，⁵ 許多人遠從他鄉到臺北市發展，待取得優勢的生活條件之後，也不願意在回鄉發展，故臺北市因首都地位所形成的人才磁吸效應，使得臺北市成為臺灣的優勢社群，又重要的國際性音樂、戲劇與其他表演等文化藝術活動多以臺北市作為中心，在無形中形成一種文化優越意識，加深其與他縣市在社會流動上的鴻溝，對國家形塑社群正義，建構平等互惠的社會恐怕很難有實質的助益。

伴隨經濟產業的失衡將使社會流動產生變化，臺北市因強大的磁吸效應而使精英匯集，加上豐沛的公共設施與優勢的文化資源，所形成的優越社會意識成為切割社會的壁壘，阻礙社會融合，首都輻射力量呈現倒三角的效應，首都圈的社會優越感使得社會共識更難達成，社會價值也呈現「貧與富、城與鄉」的兩極對立，因此首都機能移轉在社會面向上也嘗試化解這種問題，進而期待消彌扭曲的社會優越感，重整既有逐漸走向對立的社會價值。

四、環境層面：永續發展的貫徹

臺北市由於產業優勢與人口匯集，造成的污染也相形增加，論者指出首都居住環境的惡化經常被認為需要考慮新首都的原因（紀舜傑，2005：200），環境因素除了人為環境因素外，也包括自然環境，臺北市因人口密度所帶來的交通擁擠與空氣污染使得臺北市做為首都的地位受到挑戰，同時以地理環境而論，臺北市多雨潮濕的氣候條件以及位於斷層帶所帶來的地震隱憂均使得臺北市做為首都的條件大打折扣，這也使得臺北市是否適合在可能發生重大天災危機的狀況下，集中如此重大的首都機能，會否因危機發生而造成國政中樞運作的崩解，這類疑問在在考驗著臺

⁵ 過去由林強主唱的流行歌曲「向前走」，歌詞表述青年人對臺北市的嚮往與憧憬，認為只要到臺北市就能尋覓好的機會，為自己開創美好的未來。相當貼切地反映其他縣市居民對臺北市的觀感，表露臺北市在他縣市居民心中的優勢地位。

北市擔任首都的適宜性。

在全球化效應的影響之下，不僅產業流動頻繁，訊息的交流更顯得無遠弗屆，將世界各國融合成爲一個休戚與共的生命共同體，以經貿做爲發展主體的臺灣更無法自外於這個共同體，尤其環境永續經營的理念已是國際社會的共識，在這種情境之下，臺北市本身因肩負首都重責所帶來的污染負荷早已成爲嚴重的環境問題，而且臺北市自然環境的危機也可能帶來國家癱瘓的疑慮，故而首都機能移轉就環境面向的問題來說，早已與國際社會永續發展的理念相違背，因此更凸顯首都機能移轉在因應環境問題的正當性，亦即做爲一個永續發展的社群是首都機能移轉的重要價值之一。

從前述政治、經濟、社會與環境等面向，都可清楚釐清現階段首都所遭遇的問題，能否有效處理這些問題攸關著國家整體發展之良窳，首都機能移轉在這些問題面向上凸顯出四項重要的價值，分別是政治穩定的追求、國土均衡的發展、社會價值的重整以及永續發展的貫徹，這些價值的追尋強化了首都機能移轉的重要性與迫切性，爲能精確掌握我國與日本在首都機能移轉上的異同，必須針對二者進行比較，藉以尋求日本經驗所帶給我國的啟示，以作爲構思我國首都機能移轉的基礎。

伍、我國與日本有關首都機能移轉之比較

不同國家都有其不同的時空背景、歷史文化與社會特質，瞭解其間的異同才能分析制度運作的利弊，方能精確釐析政策推動的關鍵因素與困境，是以本文認爲有必要比較日本與我國在首都機能移轉上的作爲，並從我國對首都機能移轉的倡議以及日本在首都機能移轉上的規劃經驗可以分別探討兩者間的異同。

一、兩者的相似性

首先，東京都與臺北市在都市發展的態勢上有其相類似之處，其中最爲明顯的是都市與週邊區域相較於國土來說呈現出「一極集中」的形貌，而日本當初主張首都機能有其必要的三大理由：形成國政全盤改革的重要契機、改善東京一極集中以及強化因應災害的必要性（国土庁大都市圈整備局，1997：215），其中改變一極集中而達成國土均衡發展做爲首都機能移轉的訴求似乎是我國與日本最大的共同點。周志龍（2003：119-121）分析臺灣北、中、南、東四個區域在一九九〇年到一九九七年的電子、機械、運輸、石化、金屬、食品、紡織與其他等產業發展比例，發

現北部區域產業比例在一九九〇年為 46%，到一九九七年為 49%，顯示北部的工業化與聚集程度不斷在提升當中，這種趨勢似乎很難在短期內有所轉變。而東京都的狀況也相當類似，二〇〇六年以關東周邊的縣級地方自治體來說，東京都的總生產額為 92 兆 2771 億日圓，居全國第一位；神奈川縣為 31 兆 7752 億日圓；居全國第四位；埼玉縣為 20 兆 8699 億日圓，居全國第五位；千葉縣為 19 兆 2464 億日圓，居全國第七位，此四縣總和佔當年度全國總生產額的 31.64%，且東京都一地的產值即高於第二位大阪府（38 兆 8085 億日圓）2 倍以上。⁶ 顯然臺北市為中心的北部地域與東京都為首的關東周邊地區都面臨了過度的極化發展現象，因此，我國與日本都考量到如何緩和一極集中現象，並藉由首都機能移轉以創造多中心的國土均衡發展形貌。

其次，防災的考量亦是我國與日本的共同主張。由於臺灣與日本均位於多地震地帶，無時無刻都有遭受大地震威脅的可能性，倘一極集中的極化發展不設法改變，當遭受重大的地震災害侵襲時，後果將不堪設想，生命與財產的損失也將難以估算，甚而會使國政運作為之癱瘓，所以從防止災害的立場觀之，東京都所面臨的問題與臺北市也頗為類似，且日本首都機能的移轉規劃經驗中所強調避免地震威脅的論點相當多（島田晴雄, 1997: 7; 室崎益輝, 1997: 54; 石橋克彥, 1997: 62; 戶沼幸市, 1993: 96-99），可見防災問題在首都機能移轉的規劃中受到相當大的重視，而臺灣島的斷層帶為數不少，對臺北市存在相當程度的威脅，論者即指出九二一大地震震央雖在中臺灣，但臺北市亦無法倖免於難，而在接二連三的水災中，讓我們看到臺北盆地所呈現出來在地理安全條件上的脆弱性（梁欽堯, 2004: 47），故我國與日本在有關首都機能移轉的必要性上，均強調因應災害發生的考量。

第三，首都機能移轉在我國與日本都被視為是能夠喚起社會改革契機的一項動力，劉曜華（2004）認為遷都是一種跳脫思惟控制與擺脫媒體壟斷的作為，遷都是一個豐富的文化與社會題材，可以引發龐大的文化想像。而日本社會在首都機能移轉歸劃過程中所表現的積極性則可由學術社群對首都機能移轉的爭辯（久慈力, 1997; 戶沼幸市, 1993）、相關財團的投入（久慈力, 1997: 90-114）以及移轉預定地居民的熱切參與看出首都機能移轉所引動的社會力量。顯見首都機能移轉能夠形成一項引發社會各界對未來的想像並積極討論以謀取共識的公共場域，為形塑公共

⁶ 參閱日本內閣府經濟社會總和研究所「縣民經濟計算」之資料，詳細內容可參考內閣府經濟社會總和研究所網站：<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/kenmin/h18/soukatu1.xls>，檢閱日期 2009/2/10。

治理機制提供一項契機。

第四，我國與日本若要推動首都機能移轉都必然無法規避如何籌措龐大財源的困難問題，龐大財源的耗費亦是日本在推動首都機能移轉無法繼續的主因。反對首都機能移轉者往往會出現與其耗費鉅資遷都，不如用這些資金扶持落後地區的經濟發展的聲音（朱克川，2004：128），日本在有關首都機能移轉的財源規劃上，也未見較為周全的考量，僅表示應有適切措施因應（國會等移轉調查會，2005：35）。而我國更僅止於倡議階段，未真正觸碰到經費的整體估算，但在現階段我國財政不佳的情況下，首都機能移轉的推動要能有實質成效，也難以讓人有樂觀的期待。

最後，對於首都機能移轉或遷都的規劃，通常會來自首都反彈抵抗的力量相當地大，甚至會認為有意成為新首府的城市具有權力飢渴（power-hungry）（Quade, 1982: 1073）或是有著政治考量的疑慮（公孫策，2002：10；石計生，2005：36；張國城，2004：30-31）等等負面的評價，這些都反映在我國有關反對首都機能移轉的聲音仍相當強烈，日本東京都對首都機能移轉反對亦甚為激烈，所以首都機能移轉的倡議或規劃，我國與日本都必然會面臨來自原有首都的強烈抵抗。

二、兩者的差異性

雖然我國與日本在推動首都機能移轉的倡議或規劃過程中具有許多的共同點，但兩者間也存在若干差異，茲進一步說明如次。

首先，臺灣首都機能移轉的論述並無行政體系的重要成員提出，但日本的遷都議論風潮都由重要政府官員發起，兩者間顯然有極大的差異。且日本對於推動首都機能移轉已完成相關法律的制定，但臺灣雖有立法委員提出，⁷ 卻沒有真正完成任何首都移轉的相關法律，僅止於進入制度議程的討論狀態，各個地方政府雖有表達成為新首都的意願，但仍少有實質的作為。

其次，我國因歷次全國性選舉所帶來的激烈競爭，某種程度引發民眾地域情結，候選人以強化地域建設的政見更加深地域間的競爭，面對首都機能移轉這種全國性議題也就更容易受到地域情結的影響，而使原本的議題重心失焦，反觀日本因未受我國此種選舉制度的影響，在地域情結上即不如我國強烈。因此，我國比日本在首都地點的選擇上更容易受到地域情結的糾葛，事實上這是本於地域本位主義所

⁷ 立法委員蔡同榮和莊和子提出於二〇〇六年年底提出「首都設置特別條例草案」，主張若無法在立法院通過，將訴諸全民公投，決定是否遷都，且公投時間應會配合二〇〇八年立委選舉或總統大選，一併舉行。參見 2006 年 12 月 11 日中國時報，A6 版。

難以避免的問題。以南韓為例，盧武鉉以在忠清南北道一帶建立新行政首都而獲得忠清南北道的廣泛支持，國家經濟的重大發展往往青睞那些與執政當局關係較為密切的地區（朱克川，2004：126-128），故而面對此種國都地點的重新選定以及國土空間的重新擘劃更應有相當高度的共識方有持續推動的可能性。

此外，臺灣在推動遷都的過程中，民間參與的力量較日本薄弱，似乎僅止於若干國會議員與地方行政首長的口號及理念的宣揚，表面上雖然呈現百家爭鳴的景象，卻無任何實質的推動成果，民間社會對此一議題的態度亦不夠積極。然而日本民間參與首都機能移轉的積極程度則遠勝於臺灣，如一九七四年關西經濟團體聯合會發表有關首都機能在配置之研究，一九八七年京都商工會議所以及一九八八年大阪商工會議所分別針對遷都與東京集中發展表達意見，一九九五年名古屋商工會議所發表東海圈新首都構想，一九九六年 16 家銀行發起首都機能移轉推進計劃團隊，積極支援當時所推動的首都機能移轉到日本中部的構想，尤其總行位於名古屋的東海銀行對遷都問題特別熱心，積極宣揚名古屋遷都論（久慈力，1997：90-93），日本國會也認為首都機能移轉的意義涵蓋行政與國民間的關係，必須強化確保公正性與透明性的政治與國民間的信賴關係，國民積極參加政治以及國民意思的適切反應並嘗試打破東京做為頂點的序列意識等觀點（国会等移轉調査会，2004：13-24），特別強調首都機能移轉與國民的連結性以及對國民意見的重視。因此，我國與日本在首都機能規劃的投入上仍然有相當大的落差。

從上述的比較瞭解，日本與我國雖然在主張首都機能移轉的訴求上有相當大的類似性，同時也必須面對龐大的財政壓力以及首都的反制力量，凡此，都顯現首都機能移轉的艱鉅工程有必要以更為周延謹慎的態度加以面對，方能凝聚更大的社會共識；而我國與日本在首都機能上的最大差異即是我國民間社會的投入普遍不足，因此如何喚起民眾對此一議題的關注從而整合公私部門的力量推動首都機能移轉毋寧是最應受重視的課題，而制定相關法源依據以及區域問題也應受到重視，從上述的比較，本文可進一步檢視日本相關的規劃經驗所帶給我國的啟示。

陸、日本首都機能移轉規劃經驗對我國的啟示

日本係屬君主立憲體制，中央政府體制為內閣制，皇室雖不具有政治實權，然而其做為國家象徵的重要性仍普遍存於人民心中，睽諸日本歷史，幕府政務運作中樞與皇室所在地向來亦屬分離，而我國現行中央政府體制究屬總統制或內閣制仍難

有共識，即處於定位渾沌不明的政府體制態勢，因此與日本的憲政體制有著極大的差異，蓋我國並非全然內閣制，並無象徵國家的皇室，而總統府與行政院均為國家行政中樞之一環，能否如日本幕府時期那般異地而處，恐有爭議。然而以現階段東京與臺北市的狀況與所面臨的問題以及日本首都遷移的規劃過程仍有諸多值得吾人比較與參採之處，對我國有幾點重要的啟示。

一、必須積極營造首都機能移轉的社會共識

岡崎昌之（2006: 7-12）認為地域營造的新潮流之一是從「狹域社會」的角度來考量，從聚落、社區、小學校區或是昭和時代的就町村等等，此種近身的地域社會觀點來摸索地域的營造。氏認為小型社群是營造共識的重要單位，這種近身型的社群往往能收到預期的效果，對於首都機能移轉的工程而言，牽涉面向相當廣泛必須「由下而上」營造共識，諸如政黨歧見的化解與克服舊首都的反對聲浪均需透過議題討論與意見交流積極營造社會共識，尤其由前述比較得知，面對原首都的抵制力量相當強大，如無適切的途徑謀取共識，如藉由公民投票或公民會議的舉辦以瞭解社會整體的看法，否則是無法避免彼此間的對立與衝突，因此營造社會的基本共識毋寧是推動首都機能移轉的首要之舉。

二、必須制定開展首都機能遷移的法源基礎

從日本首都移轉的規劃經驗來看，雖然早在昭和三〇年代就有學者與研究機構提出遷都或分都的建議，而國會也發表有關國會等移轉的決議，但真正具有實質進展的時點仍在於二〇〇二年十二月所施行的「有關國會等移轉法律」，此法將前述決議的理念條文化，確立基本方針並賦予在內閣府中設置「國會等移轉審議會」作為首都機能移轉的核心組織，⁸ 使得首都機能移轉可以順勢展開，而不再侷限於構想或議論階段。

是以，日本在國會制訂相關法律後，尚且無法完成首都機能移轉，可見推動首都機能移轉若無相關法律作為依據則更加寸步難行，倘若臺灣亦有意推動首都機能的移轉，即必須由立法院通過有關選定首都機能移轉的新地點與建設新首都移轉地的相關法律，這部法律必須確立首都移轉的基本目標、主事單位與人事及財務資源的取得途徑，此一法律將是開展首都機能移轉的重要基礎，若無法產生具體法律，

⁸ 參閱有關國會等移轉法律第 12 條。

首都機能移轉的工程仍將止於紙上談兵，更無法取得合法與正當的基礎。

三、以多縣市聯合所形成的區域作為競逐新首都的單位

從日本所選定的三處首都候補地看來，並無單一縣份做為候補地的對象，而是選取區域型的地域範圍，這種情況就消極面向來說，顯示出日本地方自治體的區域劃分並未充分反應日本的實際發展態勢；就積極面向來講，則凸顯區域整合的重要性，尤其日本近年來所倡議的「道州制」即是走向區域整合的一種思維與規劃。

Stoker (1995: 101-122) 曾以四種不同的觀點將府際關係分為四種模式府際關係的協調作法。第一種係基於傳統重視歷史與制度的公共行政觀點所建立雙元政體 (dual polity)；第二種則是根據組織理論所建立的權力依賴 (power independence) 模式；第三種則是根據理性選擇 (rational choice) 分析所建立的公共制度選擇理論 (institutional public choice theory)；最後則是引入新馬克思主義 (neo-Marxist) 的國家理論 (state theory) 做為第四種府際關係模式。其中權力依賴的模式係將中央與地方的關係視為平行對等的關係，兩者為了完成各自的目標有不同型態的權力依賴結構，形成政策網絡 (policy network) 的組織，這一網絡組織除了反映中央與地方的密切互動外，各不同地方自治體所形成的參與網絡更具有彼此相互依賴的特性，所以在爭取首都機能移轉的過程中，區域整合才能使資源相互運用，增加雀屏中選的優勢與競爭力。

臺灣的行政區域劃分與日本面臨了同樣的困境，亦即與既有的生活圈脫節，無法發揮區域整合的優勢，從目前主張爭取遷都的縣市來看，嘉義縣、南投縣、彰化縣、高雄市、臺中市與臺南市表現較為積極，但仍以單打獨鬥者為多，實則首都機能的遷移透過國政中樞的選定而產生國土空間全面改造的效果，其區域整合的機能不容忽視，是以唯有透過區域整合的方式才能凸顯應有的利基，亦即具有共同生活圈域的縣市應聯合爭取，不僅可以發揮區域整合優勢，也將帶動國土改造的效果。

四、採取公私協力的經營模式

首都機能移轉必須要面對的另一項難題則是建立與整頓新的首都移轉地之龐大費用，這項經費單由政府編列預算恐怕難以承擔，因此結合民間共同分擔新首都移轉地與的建設經費似乎成為必然的方向。

因此，日本的經驗在規劃新首都移轉地必須採取官民合作的模式，尤其首都機能移轉之後，東京土地與房舍的運用是另一項重要課題，尤其在規劃新首都的過程

中，民間力量早已與地方政府展開合作，而新首都移轉地日後所帶來的商機與發展更是官民合作的主要連結力量。職此，臺灣首都機能移轉亦將走向官民合作的模式，公私協力合作的經營走向成爲必然，雖然臺灣在若干指標性的 BOT 案件中曾經出現重大瑕疵，卻無法據以抹滅公私協力合作的價值，倘無法建立公私協力的共識，首都機能移轉恐將功敗垂成。

綜合言之，從日本一九六〇年代的首都移轉構思言之，主要係由政府內部所發起，而後民間配合，當然基於歷史情感、政治象徵與國際經貿發展的必要性，東京在日本人的心目中始終具有獨特的地位，故首都機能移轉規避遷都的敏感性且並未有出現將東京的首都機能完全遷移至他處的論點，尤其皇宮在這波首都機能移轉的聲浪中，仍然留在東京，以作爲國家的主要象徵，使得東京仍具有國家首都的象徵地位。

鄭小平（1999：40-41）指出日本新首都的建設主體是以中央政府爲主，相關地方政府爲輔的構思，同時也吸引民間企業的積極參與，並注意聽取當地居民及一般國民的意見，在日本國內展開對首都遷移構想的宣傳與討論，最大程度爭取國民理解，也許是實現構想的重大課題。因此首都機能移轉是一種由政府、企業以及公民社會所共同參與並合作推動的一項重要的政治工程。尤其日本企業對首都機能移轉論述的關注與投入均甚爲積極（久慈力, 1997: 90-114），Lee、Choi 與 Park（2005）探討南韓遷建新行政首都的議題上特別強調新首都的都市動態必須在系統思維的脈絡（the context of system-thinking）下被了解。亦即首都機能的移轉必須置於系統觀點下思考才能周至，換言之，是一種首都在治理網絡系統中的展現，必須建立系統化的模式，方有助於推動首都機能移轉。Douglass（2005: 543-546）認爲亞太地區國家的首都扮演三重政府的角色：其一是作爲地方城市以提升居民的生活品質；其二是作爲國家首都成爲國家經濟成就的主要場所；其三是作爲世界城市以成爲匯聚全球企業的基地。而在二次大戰之後，國家發展與公民社會關係逐漸轉變，文化的產生所形成的空間生活、亞太地區全球化以及政策制定所形成的公共場域彼此連結，在此一公共場域中，公民社會、國家以及私經濟（private economy）間有著治理政治（the politics of governance）的成形與結束，其間的利益在於如何定位首都以影響都市空間以及都市居民的生活世界。Douglass 的觀點提供吾人以治理的觀點來思考首都定位的問題，首都的影響力是一個可以在國家、私經濟以及公民社會所形成的公共場域中加以討論的議題，Simmons、Birchall、Doheny 與 Powell（2007）則提出有關公民治理（citizen governance）的概念，強調公民治理

可以與參與決策過程相連結，公民的力量應受到強化，使其可以成為限制民選官員的力量，換言之，公民治理常與參與以及策略管理的概念相關，渠等更提出公民州長（citizen governor）想法，用以體現代表性（representation）與導航性（steering），亦即代表公眾的聲音並設定策略方向，而治理理念也實際被應用在具體的土地規劃與城鄉發展的案例中（Scott, Russell & Redmond, 2007; Acheson & Williamson, 2007）。所以，從上述的文獻發現日本首都機能移轉已浮現一個公部門、企業以及民間社會共同參與的治理結構，其所引動的治理網絡帶給臺灣最重要的啓示在於公民社會的參與以及公私協力的合作模式相當重要，尤其是社會共識的凝聚、不同政黨意識形態的整合以及理析複雜的府際網絡關係等，對於臺灣都是極為艱難的挑戰，故首都機能移轉必須從治理理念加以思考，才能因應前述的挑戰並創造國家重新改造的契機。綜合上述的觀點，試圖改變首都的位置以推動首都機能移轉必須從系絡的觀點加以探討，確切而論，必須在國家、私經濟以及公民社會所形構的公共場域中進行討論與謀求共識，尤其從公民治理的觀點來思考首都機能移轉的規劃將是一個重要的途徑。

柒、我國首都機能移轉模式之構思

Pierre 與 Peters（2000）對治理概念做出界定，認為治理所關注的焦點在於過程與結果（outcome）而非僅注重制式化結構的安排，並將治理結構歸納出四種模式，亦即科層體制（hierarchies）、市場（markets）、網絡（networks）以及社群（communities）。從日本首都機能移轉的規劃經驗觀之，我國倘決定移轉首都機能甚或遷都則不能無視於此種治理理念所引動的變革，並應嘗試建構有關首都機能移轉的治理網絡。

一、一種治理網絡的思考

Osborne 與 Gaebler（1992: 24）認為治理即是一種過程（process），藉由此一過程可以全然地解決所遭遇的問題，並滿足社會的需求，而政府是此一過程中所能運用的工具。Löffler（2003: 166-170）則指出在政策過程中，政府不再是居於中心角色的行動者，而是政策過程中的其中一個行動者而已，政府的角色已經從政策制定者（policy making）轉變政策調節者（policy moderating），這必須要所有利害關係人在社群與政策網絡的決策形成上扮演富有想像力（imaginative）的角色才能促

進這種轉變，而關鍵性的利害關係人則包括：公民、社區組織、非營利組織、企業、媒體、行政機關與民選政治人物。

從日本首都機能移轉的歷史發展脈絡來看，推動首都機能移轉的力量主要仰賴政府部門，尤其是國會成爲推動首都機能移轉最重要的機關，當然昭和時代所召開的第三次與第四次全國綜合開發計畫以及平成年間依據國會所通過的法律而在總理府成立的有關移轉的調查會與審議會在整個首都移轉的推動過程仍然扮演應有的核心地位，其後在選定三處後補地之後，三區域所展現積極爭取首都移轉確定地的力量則是一種官民合作的表徵，當然首都機能移轉的最初構想仍來自於學界與研究單位有關遷都與分都的論述。是以，日本首都機能移轉的推動由政府內部外擴至區域中官方與民間的合作，進而形成一股喚起全民注目的運動，即是一種治理網絡的體現。

從日本首都機能移轉的理論發展，最初是由政府部門所提出，然而隨著公民參與意願的提高，首都機能移轉的推動過程從一九九〇年代以後走向官民合作的治理模式，尤其在選定三個候補地之後，民間的投入發揮無可忽視的影響力，使得公民社會成爲推動首都機能移轉一股重要的力量，政府部門與公民社會成爲推動首都機能移轉的雙元動力。

吉野裕之（2006: 13）認爲過去地域營造主要是由政府部門與企業部門來擔當，但是地域是日常生活與事業營運的具體場所，具有人群營運累積的形象，只是政府部門與企業部門仍不周全，必須考量市民部門所擁有的可能性。這種思維即是治理精神的展現，而首都機能移轉過程中的官民合作、府際聯合與民間自主推動即已充分反映治理的內涵。

從日本首都機能移轉的經驗來看，臺灣推動首都機能移轉就現階段的環境而論，倘欠缺治理意識恐怕無法有任何實質的進展，然而由於我國國會結構的特殊性，首都機能的移轉要在短期內即由立法機關通過相關法律據以成爲該項首都機能移轉的運作基礎恐怕遠比日本困難，因此，我國必須以民間作爲主要的推進力量，先在民間社會形成認同與共識，再由民間敦促政府進行相關的立法與政策推動才有可能實現首都機能移轉的目標，雖然這個過程可能是漫長的，然而卻因治理網絡的紮實而能夠化解掉任何的阻力，故而由外而內的治理模式將爲推動首都機能移轉工程提供一個可以思考的方向。

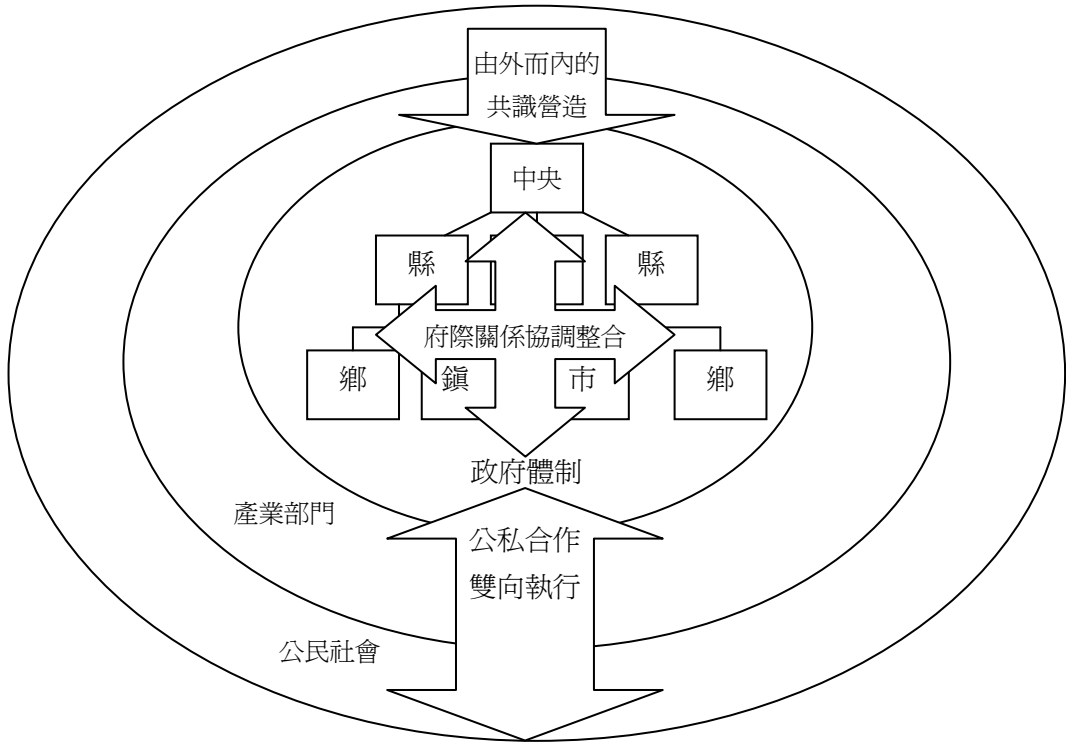
二、建構我國首都機能移轉的模式與策略

從日本的首都移轉經驗看來，首都移轉能否成功的關鍵在於人與錢兩大因素，而就日本移轉規劃的經驗來說，新的首都移轉地主要是扮演政治機能的新都市，而最高的指導原則則是政府與民間建構治理模式作為推動首都機能移轉的力量，從 Pierre 與 Peters (2000) 將治理分為科層體制、市場、網絡及社群等四種不同的治理結構的觀點加以思考，可以瞭解治理已從垂直控制關係走向水平互動的關係，故首都機能移轉的工程也反映了這轉重要的思維轉變。

不過，首都乃是國家的政治中心，在都市機能中係以具國內與國際性政治機能而與其他都市有明顯的區分（黑川和美, 1996: 5），因此首都是國家的象徵，此種政治機能成為首都的特色，即便首都機能分散的主張也不能輕易解構首都具有政治機能的核心地位，所以首都機能移轉雖然試圖移轉既有首都的若干機能，但首都機能移轉應是建設新首都的必經歷程，日後仍然必須將國政核心機能集中於同一都市中，方能凸顯「首」都有別其他都市的概念，故首都機能移轉不宜過度分散化。

然而，不管是首都移轉或遷都，其能否成功的關鍵繫於人力與財力的整合，而首都遷移或遷都都是一項艱鉅的政治工程，但也是開展公民社會的重要契機，論者即謂遷都是一種隱喻，在威權長期思維控制之下，全國性選舉未曾有首都規劃的政見與討論，使得民眾失去對建造社會的想像力，而首都一詞除了政治與政府的機能之外，也包括豐富的文化想像與社會題材，但卻沒有融入於公民社會的論述潮流（劉曜華，2004：32-34）。當首都移轉在公私社群中形成一股論述風潮後，民眾會就首都移轉的區位、都市的型態、首都的形貌與建築樣式進行熱烈的討論，成為活絡公民參與與實踐行動力的推動力。亦有指出公共論壇可以營造出遷都的氣氛，在意見領袖的推波助瀾下，凝聚出共識，甚至將遷都當成是一種社會運動（梁欽堯，2004：48）。因此，有關首都機能移轉或遷都論述的公共場域中，將會充分展現公私協力的治理理念，Crozier (2008) 強調政府僅是多元行動者中的一員，治理是一個政府部門與非政府部門互動的過程，應有形成網絡治理（network governance）的結構策略去處理日漸增加的多樣性、動態性與複雜性的問題，所以，首都機能移轉可以說是一種治理網絡的體現，更是一個治理的過程，是一個民間與政府部門密切結合的互動交流網絡，故首都機能移轉應有依循治理理念的施行步驟，在治理理念的引導下，逐次完成首都機能移轉的工作，因此本文認為首都機能移轉應有其循序漸進的進程，故認為首都機能的模式構建基礎在於政府體制、產業部門與

公民社會的共識與整合，從這一角度看來，三者間互動關係將成爲首都機能移轉是否可行的關鍵，茲以三者間的重要性與互動關係嘗試建構我國首都機能的治理模式，如圖一所示：



圖一 首都機能移轉模式

資料來源：作者自繪。

上圖表示首都機能移轉模式中，政府體制、產業部門與公民社會在首都機能移轉上的互動關係，對首都機能移轉的重要性而言，政府體制乃是最爲重要的核心；產業部門則因掌控有關生產與服務面向上的豐沛資源，透過有組織與系統性的運作方式成爲形構穩定的市場機制；而公民對公共議題的參與與投入所聯結的力量已經對政府體制產生一定的約束力量，然而公民社會的組成不若二者具有嚴密的組織體系與制式化的運作機制，因此三者的關係成爲一個以政府體制爲核心的呈現內外層次的同心圓關係。尤其政府體制內部因爲各級地方自治體與基於權力分立的組織劃分，存有複雜的府際互動網絡，府際互動網絡的整合成爲推動首都機能移轉的主要力量。

從日本首都機能移轉經驗看來，公民社會對公共事務的參與以及共識的凝聚是賦予推動首都機能移轉的正當基礎，然而府際間的爭議對立卻使日本面臨極大的挑戰，其中包括沉重財政負擔形成的歧見以及來自東京都的抵制力量均使日本最後在首都機能的推動上難有任何實質進展，但日本推動首都機能移轉過程中，公私部門的合作仍是一個最為重要的價值與方向。因此基於日本經驗的啓示，對於我國首都機能移轉的模式與策略建構而言，必須立於三大部門的基礎上，透過圖一所示分別由外而內的共識營造、府際協調整合、內外雙向推動執行等三項策略逐次的開展，茲將此三項策略進一步說明如次。

（一）由外而內的共識營造

首都機能移轉既然是一項艱鉅的政治工程，則形塑首都機能移轉的社會共識是推動此項工程最為重要的基礎，透過民間團體的宣導、公民會議的舉辦讓民眾瞭解首都機能移轉對國家發展的重要性，同時必須顧及臺北市日後的功能與發展，以匯集公民對首都機能移轉共識為首要。

以日本東京的情況觀察，論者指出隨著首都機能的移轉，東京所要面對的是都心的空洞化以及因機關移出所形成的寬裕的居住環境如何運用的問題，因此東京必須重整都心地區並建構新的都市基盤建設（村林正次，1996）。從都市建設的觀點看來，首都機能移轉對舊都所產生的危機感是說服舊都接納首都機能移轉最難以突破的瓶頸，即使在臺灣也必然要面對這種挑戰，如果無法尋求社會大眾對首都機能移轉的共識，臺北市必然成為推動首都機能移轉的最大阻力，因此獲取社會共識成為營造舊都與新都雙贏的基礎。

（二）府際關係協調與整合

當首都機能移轉共識成形，則其重心將回到政府體制本身，本於政策的正當性基礎，首都機能移轉的正當性基礎乃是合法化的確立，本於我國既定的機關屬性，立法院能否完成相關法律的制定將成為政府體制內部最先面對的課題，亦即首都機能移轉必須要有法源依據，藉以確立首都機能移轉的主要方向與所要體現的基本價值，據以建構公正客觀與專業的運作機制，諸如相關的特別小組、調查委員會與審議委員會、執行過程的權責分工、設立爭議處理的機制以及編列預算的來源等。當首都機能移轉立法工作完成，首都機能移轉的執行方可取得正當性基礎，從而編列預算，配置人員以進行首都機能移轉地點的選定與建設規劃，是以，首都機能移轉的立法工作主要在於確立「人力」與「財力」的來源，亦是作為政府內部府際關係

協調與整合的依循，而府際關係的發展具有其全方位的本質，就日本首都機能移轉經驗而言，我國首都機能移轉的模式將必須處理幾項重要的府際關係問題。

首先，首都既然是國家的象徵，代表國家意志的思考中樞，因此首都核心機能必須集中，故如何客觀地選定一個新的首都核心機能集中區域，必須站在全局與整合式的觀點加以思考，舉凡政治行政、經濟產業、社會文化、國防戰略以及環境安全性都是訂立選定新首都的重要原則。更重要的是首都移轉地的選擇必須凸顯公共價值，Stoker（2006: 41）甚至認為以公共價值為核心標的所形成的公共價值管理（public value management）已成為繼傳統公共行政與新公共管理之後的新典範，而公共價值則是以公共利益做為主要的內涵。所以在選擇新首都的原則上，必須以公共利益做為主要考量，亦即以有利於國家長遠發展的方向做為確立新首都的首要原則。

其次，當新首都移轉地點的選定原則確立之後，則必須考量如何選定新首都移轉的地點，Stoker（2006: 47）認為公共領域的治理涉及審議的網絡（networks of deliberation）與傳遞對公共價值的追求（delivery in pursuit of public value）。從選定新首都移轉地點的過程來說，實際上即是透過建構審議網絡而追求公共價值的體現，因此，如何使各候選地得以在公平的基礎上相互競爭，並且透過公開公正的審議與論證，藉由客觀並契合公共價值的評選方法以選定新首都的移轉地點成為此一階段最重要的工作，而首都機能移轉的地點必須要有全局性的考量，由於臺灣行政區劃長年未加調整，以致於與實務發展脫節，所以首都機能移轉不應以現行過度割裂的行政區劃為思考的出發點，而應以國土均衡與政治與行政穩定性加以考量，從區域政府的角度構思，訂定合於現階段時空背景的選定原則，避免「蛙躍式」紊亂鬆散的情況發生，以形塑符合臺灣永續發展的首都機能移轉地點的選定原則。

又各級政府在爭取首都機能移轉地點過程中所造成的衝突與糾紛，如果未能有效處理因應，將使共識受到破壞，甚而全然崩解，而使首都機能移轉的推動功敗垂成，其影響必須受到正視，因之如何處理府際關係的衝突，化解過度而非理性的對立是推動首都機能移轉過程中的重要關鍵，職此，設立處理府際衝突的機制成為處理府際關係的要素，必須在政府體制內成立超然中立的組織，提供各級政府有效溝通協調的平台，必要時必須建立仲裁機制以裁決紛爭，這類機制最主要的目的在於將阻力化為助力，期可創造「多贏」利基。

(三) 公私合作採取雙向執行

在選定新首都的移轉地點之後，必須建立完整的配套措施，以確保首都移轉的工程得以順利推動，更重要的是在整個推動過程中必須維持公共價值，不能使原本確立的公共價值與公共利益受到扭曲與破壞，故包括防止不當與違法的土地炒作，以及化解評選過程中因彼此競爭所產生的不信任感都是體現社群正義與維繫公共價值的重要面向。

尤其，首都機能移轉必須考量配套措施，在推動過程中，應由政府、產業與公民三者內外並進，亦即在推動過程中必須從政府體制內與政府體制外兩種途徑加以著手，採取政府與民間雙向推動的執行方式，由於首都機能移轉具有扭轉失衡國土規劃的功能，所以與國土規劃有密切相關的行政區域調整也應一併考量，使首都機能移轉所具有扭轉國土經營與資源配置的潛能得以發揮最大作用。

從上述首都機能移轉的模式與策略看來，首都核心機能集中，或說新首都機能移轉地的單一化乃是首都機能移轉所可能帶來的最終結果，故而確立新首都機能移轉地的原則與選定新首都的過程始有其意義，簡言之，首都既是國家運作中樞，其核心機能實不宜過度分散，然而因遷都的困難性甚大，故首都機能移轉可有效降低原首都的負荷，這將是達到遷都的重要過程，而首都機能移轉的本質可以說是一種治理網絡的呈現，從而有關我國首都機能移轉模式的設計，在參採日本過去的規劃經驗，本文認為我國宜採由外而內的方式，從喚起公民社會意識開始，再轉向政府內部，精進府際關係的整合效果，最後建構公民與政府共同參與與雙向執行的治理體系，方有實現首都機能移轉的可能性。

捌、結語

首都機能移轉雖為百年大業，就我國現有的政治現實而論，短期內恐怕難以有立即的成效，但此一議題對國家永續經營與打造優質國土空間甚為重要，不容吾人以不符既有現實而加以忽視，且此一議題已營造一個發展公民參與的契機，甚至成為建構公民社會的重要途徑，更加提升了探討此一議題的價值。

本文除說明首都機能移轉的意義外，也比較首都機能移轉與遷都意涵的差異，同時也對有關首都機能移轉與遷都相關文獻的論述進行探討，以瞭解學術社群對此一議題的看法與研究成果；次而針對日本首都機能移轉理念的內涵與發展沿革加以

說明，從中尋覓日本首都機能移轉所內蘊的治理意涵並分析日本在規劃首都機能移轉所遭受的困難；其後探討我國現階段首都在政治、經濟、社會文化與環境所遭遇到的問題，討論這些問題是否可以藉由首都機能移轉加以處理，同時也凸顯首都機能移轉所蘊含的價值，包括追求政治穩定、均衡國土發展、重整社會價值以及經營永續環境等重要意義。本文進而針對我國與日本在首都機能移轉上的作為加以比較分析，藉以瞭解兩者的異同，從而發現日本企業與民間社會對首都機能移轉的推動遠較我國積極，甚且形成一個政府、企業與民間社會共同討論的公共場域，形成網絡治理的結構。因此，建構一個公私協力的網絡化治理結構是推動首都機能移轉的重要方向，故本文認為日本首都機能移轉帶給我國幾點啟示，包括必須積極營造社會共識、必須制定開展首都機能遷移的法源基礎、以多縣市聯合所形成的區域作為競逐首都移轉新地點的單位以及採取公私協力的經營模式。

藉由上述啟示的說明，本文以政府、企業以及民間社會等多元行動者的治理思維為基礎，提出我國首都機能移轉的模式，其核心理念有三項：1.由外而內的共識營造；2.府際關係的協調整合；3.公私合作採取雙向執行。這樣的理念築基於治理網絡之上，此模式闡述推動首都機能移轉必須由外而內的方式，以喚起公民社會的參與意識為優先，其後轉向政府體制內部，理順府際關係，最後形成公民與政府共同參與的雙向執行體系，方能實現首都機能移轉的目標。首都機能移轉雖然不易在短期內看出成效，但此一議題仍將成為形塑參與式的政治文化以及建構完善公民社會之重要途徑。可以讓公民深入了解首都機能移轉對國家社會所產生的影響，進而形成公民參與文化，建構一個體現公共價值的治理體系，共謀國家與社會均衡與永續的發展。

參考文獻

- 王昱婷（2007）。評議「遷都臺南」：驕傲的選擇，堅定的守護。**王城氣度**，12，33-37。
- 公孫策（2002）。遷都，頭殼壞去？**商業周刊**，730，10。
- 石計生（2005）。遷都？且慢！全球化思潮下的臺灣行政區重劃原則。**歷史月刊**，209，36-39。
- 朱克川（2004）。韓國遷都與地域情結。**中國國家地理**，10，126-128。
- 朱俊德（2007）。談遷都不如發展「雙都」。**城市發展**，3，136-138。

- 江大樹 (2007 年 6 月)。遷都中臺灣之可行性評估。地方自治與民主發展：臺灣經驗的省思學術研討會，臺中。
- 李鳳生 (1999)。柏林與德國：從德國遷都柏林談起。*歷史月刊*，140，12-18。
- 金鍾範 (2004)。論韓國遷都之區域均衡發展政策涵義。*東北亞論壇*，13 (2)，52-56。
- 周志龍 (2003)。全球化、臺灣國土再結構與制度。臺北：詹氏書局。
- 紀舜傑 (2005)。首都機能移轉議題的環境觀點。載於施正鋒、楊永年 (編)，*行政區域重劃與遷都* (197-213 頁)。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 海霞 (2006)。緬甸為何要遷都。*中國地名*，1，40。
- 陳文祥 (2003)。日本首都機能移轉之研究。中國文化大學日本研究所碩士學位論文，未出版，臺北。
- 張國城 (2004)。遷都有必要嗎？*Taiwan News 財經文化周刊*，141，30-31。
- 梁欽堯 (2004)。從「南綠時代」到「遷都高雄論」。*南主角*，46，46-49。
- 黃正雄 (2007)。從韓國新首都遷移論臺灣首都機能移轉議題。*中國地方自治*，60 (689)，23-30。
- 楊永年 (2005)。國都遷建之研究。載於施正鋒、楊永年 (編)，*行政區域重劃與遷都* (215-239 頁)。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 鄭小平 (1999)。日本的遷都構想及其啓示。*世界地理研究*，8 (1)，37-44。
- 劉曜華 (2004)。臺灣遷都與遷都中臺灣的社會想像。*臺灣月刊*，258，32-37。
- 劉曜華 (2005)。國家首都的歷史想像與實踐方向—臺灣案例，2007 年 5 月 10 日，取自：<http://www.taichung.fcu.edu.tw/tai-chung1.htm>。
- 歐陽承新 (1997)。把頭擱在寒冷的地方：哈薩克斯坦遷都側記。*海峽評論*，84，59-60。
- 蘇安裕 (2001)。沙暴襲北京只有遷都？*亞洲周刊*，15 (13)，20。
- Acheson, N., & A. P. Williamson (2007). Civil society in multi-level public policy: the case of Ireland's two jurisdictions. *Policy & Politics*, 35(1), 25-44.
- Crozier, M. (2008). Listening, learning, steering: new governance, communication and interactive policy formation. *Policy & Politics*, 36(1), 3-19.
- Davies, C. (1992). A capital idea. *Economic Affairs*, April, 26-27.
- Douglass, M. (2005). Local city, capital city or world city? Civil society, the (post-) developmental state and the globalization of urban space in pacific Asia. *Pacific Affairs*, 78(4), 543-558.

- Hall, P. (2000). The changing role of capital cities. *Canada Plan*, 40(3), 8-11.
- Lee, M. H., N. H. Choi, & M. Park (2005). A systems thinking approach to the new administrative capital in Korea: Balanced development or not? *System Dynamics Review*, 21(1), 69-85.
- Löffler, E. (2003). Governance and government: Networking with external stakeholders. In T. Bovaird, & E. Löffler (Eds.), *Public management and governance* (pp. 163-174). London: Routledge.
- Marshall, J. N., D. Bradley, C. Hodgson, N. Alderman, & R. Richardson (2005). Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal. *Regional Studies*, 39(6), 767-787.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing government*. M.A.: Addison-Wesley.
- Pierre, J., & B. G. Peters (2000). *Governance, politics and the state*. London: Macmillan.
- Quade, V. (1982). Alaskans to vote on moving state capital. *American Bar Association Journal*, 68(September), 1073.
- Scott, M., P. Russell, & D. Redmond (2007). Active citizenship, civil society and managing spatial change in the rural-urban fringe. *Policy & Politics*, 35(1), 163-190.
- Simmons, R., J. Birchall, S. Doheny, & M. Powell (2007). Citizen governance: Opportunities for inclusivity in policy and policy making? *Policy & Politics*, 35(3), 457-478.
- Sorensen, A. (2003). Building world city Tokyo: Globalization and conflict over urban space. *Regional Science*, 37, 519-531.
- Stoker, G. (1995). Intergovernmental relations. *Public Administration*, 73(Spring), 101-122.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- 八田達夫 (2007)。国土政策をめぐる 4 つの神話。新都市，61 (1)，17-20。
- 八幡和郎 (1988)。遷都：夢から政策課題へ。東京：中央公論社。
- 山口広文 (1996)。ドイツにおける首都機能移転—「二都体制」への展望。都市問題，87 (9)，15-30。
- 土岐寛、平石正美、石見豊 (2003)。地方自治と政策展開。東京：北樹出版。
- 大西隆 (1996)。分権型社会と首都機能移転。都市問題，87 (9)，31-42。
- 久慈力 (1997)。これでいいのか首都機能移転。東京：緑風出版。
- 日本国土交通省 (2007)。国会等の移転ホームページ，2007 年 2 月 22 日，取自：<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/relocation/basic/index.html>。

- 戸沼幸市（1993）。**遷都論：21 世界国家への脱皮のために**。東京：ぎよらせい株式会社。
- 市川宏雄（1996）。首都機能移転論議と現段階の課題。**都市問題**，**87**（9），15-30。
- 石橋克彦（1997）。首都機能移転と防災問題：首都圏直下地震の可能性を中心として。載於国土庁大都市整備局（編），**首都機能移転：一緒に考えよう 21 世紀の日本**（62-85 頁）。東京：国土庁。
- 吉野裕之（2006）。地域づくりにおけるセクター~可能性と課題をめぐって~。**新都市**，**60**（3），13-19。
- 村林正次（1996）。首都機能移転問題と東京の整備。**都市問題**，**87**（9），43-55。
- 国土庁大都市整備局（1997）。**首都機能移転：一緒に考えよう 21 世紀の日本**。東京：国土庁。
- 国会等移転調査会（2004）。**明日の日本と新しい首都：首都機能移転その意義と効果**。東京：国土庁大都市圏整備局。
- 国会等移転調査会（2005）。**明日の日本と新しい首都 II：首都機能移転の範囲と手順.新首都の都市づくり**。東京：国土庁大都市圏整備局。
- 昇秀樹（2001）。**新時代の地方自治**。東京：東京法令出版株式会社。
- 岡崎昌之（2006）。地域づくりの新しい潮流。**新都市**，**60**（3），7-12。
- 室崎益輝（1997）。首都機能移転と防災問題：阪神、淡路大震災から学ぶ首都圏整備の課題。載於国土庁大都市整備局（編），**首都機能移転：一緒に考えよう 21 世紀の日本**（47-22 頁）。東京：国土庁。
- 島田晴雄（1997）。21 世紀における首都機能移転。載於国土庁大都市整備局（編），**首都機能移転：一緒に考えよう 21 世紀の日本**（1-22 頁）。東京：国土庁。
- 黒川和美（1996）。首都機能移転論議と地方分権。**都市問題**，**87**（9），3-14。

On Transferring Capital Functions of Taiwan: Enlightenment of Japan's Planning Experience

Jian-Ming Huang^{*}

Abstract

Tokyo has served as Japan's capital city for a long time, faced with excessive development and the potential threat of earthquakes. Therefore, the idea of moving capital city is emerging gradually in Japan. Now Taipei, as Taiwan's capital city, has been confronted by political, economical, social, cultural and environmental problems because of excessive-centralized development, which has caused Taiwan's imbalanced development. For this reason, transferring capital functions will be a crucial approach to attaining national balanced development. The article depicts the values of transferring capital functions and tries to reframe the Taiwan's model of transferring capital functions by reviewing Japan's experience.

The article asserts that building the governance network of transferring capital functions is very important. There are four meanings in the transferring capital functions, including pursuing political stability, seeking equilibrium development in the territory, renewing social value and creating sustainable environment. Accordingly, this article submits the model of transferring capital functions in Taiwan. The model is composed of three core ideas: building consensus from society to government, coordination and integration in intergovernmental relations, public-private cooperation to take two-way implementation. We expect that citizens can figure out the effect of transferring capital functions upon the society in order to cultivate the governance system which can realize public value, and promoting balanced and sustainable development for the nation.

Keywords: transferring capital functions, moving capital city, Tokyo, Taipei

^{*} Associate Professor, Department of Public Affairs and Civic Education, National Changhua University of Education.

