

# 台灣城市治理的困境與出路— 從 Lefebvre 「對於城市的權利」 談起

許文英\*

壹、前言

貳、全球化下的城市發展與「對於城市的權利」

參、「對於城市的權利」運動與權利規範建制倡議

肆、台灣城市治理挑戰：「對於城市的權利」經驗對話

伍、「對於城市的權利」與台灣城市民主治理

陸、結語

台灣城市治理在都市化與全球化浪潮下，使得居民人權不斷面臨挑戰。晚近法國新馬克思主義空間理論學者 Henri Lefebvre 提出「對於城市的權利」(the right to the city)，對於

---

\* 高雄市立空中大學通識教育中心專任助理教授。E-mail: wyhsu@ouk.edu.tw

作者感謝兩位匿名審查人及編委會的寶貴建議與悉心指正，作者在修改過程中獲益良多。本文為科技部(國科會)專題研究計畫「地方人權保障建制比較研究暨資料庫建構計畫」(NSC 100-2410-H-408-001)的部分研究成果，作者感謝科技部的補助。

投稿日期：2017年11月10日；接受刊登日期：2019年3月8日。

東吳政治學報/2018/第三十六卷第三期/頁131-179。

新自由主義思潮下的主流政治經濟論述提出批判回應。本文以歷史文獻分析法從全球化下城市發展問題及城市權利規範倡議面向，論析「對於城市的權利」內涵，繼而探討台灣城市發展治理過程中有關「對於城市的權利」爭辯性，最後探討該概念在台灣城市民主治理進程中對於促進居民人權保障之啟發意涵。本文研究認為，台灣城市發展治理過程中過度以城市空間交換價值主宰凌駕於使用價值之弊病，導致城市居民民主與公民權衰落現象；台灣城市治理當局、企業、地方派系形成的非正式但相對穩定政權聯盟，以及社會運動者自身面臨建構跨域非政治性認同聯盟遭遇之挑戰，皆使得以「對於城市的權利」概念推動新公民身份權利與新社會契約規範立法遭遇莫大阻力。儘管如此，包括台灣在內有關全球城市權利運動和積極政策作為，仍可望對既有民主體制產生創造性衝撞作用。面對城市發展規劃諸多迷思，仍賴更多城市居民形成以人權取向為發展依歸之市民文化底蘊，方能超越烏托邦理念與激進社會革命兩者之純粹爭辯，從而建構更具實際存在感之「對於城市的權利」。

**關鍵詞：**城市治理、對於城市的權利、公民身份

## 壹、前言

在全球化發展議程中，城市治理當局屢以「發展」與「民意」之名，牽動居民的有關權利內涵。在城市治理當局詮釋下的「發展」與「民意」之下，居民究竟承擔著何種成本？又是否以及如何被迫調整、甚至讓渡權利？從 1968 年法國巴黎「五月事件」以至 2011 年美國紐約客「占領華爾街」行動，該些城市運動涉及的方方面面議題，尤其匯聚為抗議不正義之共同訴求，從而得以被 Henri Lefebvre 的「對於城市的權利」（the right to the city）主張所涵蓋。<sup>1</sup> 回顧台灣各縣市政府治理政策相繼引發的抗爭行動，台灣經驗與「對於城市的權利」是否以及如何具有對話之可能？其對於台灣城市民主治理、權利規範倡議運動、以及新公民身分等論辯主張（Bastia et al., 2010）是否以及具有如何的啟發意涵？本文以歷史文獻分析法首先針對全球化城市治理與「對於城市的權利」概念內涵進行檢視評介；其次，從「對於城市的權利」觀點探討台灣城市治理與居民人權保障議題；最後研析「對於城市的權利」概念對於促進台灣城市良善民主治理之行動策略意涵與挑戰。

## 貳、全球化下的城市發展與「對於城市的權利」

奠基於憲政體制保障人權不受侵害的概念基礎上，法律體制本負有保證包括城市所有公民在內的各項權利之責任與義務，此不論

---

1. 有關對於城市的權利概念以學術論述提出，較早可見諸於 Henri Lefebvre (1996a [1968]: 61-181) 所著的《對於城市的權利》(The Right to the City)，國內學者亦有譯為「接近城市的權利」，參見帕克，西蒙 (2001: 29)。

是對於以經濟自由、資本主義而著稱的「右派」，或是以社會、安全、公平而著稱的「左派」而言大抵皆然，然而，顯而易見的是，當今世界體現的往往卻是對於「資本」要比對於「社會」還要偏袒的現象(Przeworski, 1986; Black, 2000; Summers, 2004)。Purcell(2002: 99-101)認為，新自由主義興起與全球化發展趨勢將影響甚至剝奪城市居民行使民主以及重塑都市的權利，而在制定關於形塑地方新政策之際，居民參與及其諸多權利不斷被排除與剝奪，導致城市治理過程出現民主和公民權衰落現象。

從發生於城市之中的住房、交通、教育、文化、以及包括同志等權利議題在內的抗爭行動可見，權利理念與政策實踐之間存在現實侷限性，此成為「對於城市的權利」相關論述產生之主要問題意識。「對於城市的權利」概念可溯及 Henri Lefebvre《對於城市的權利》(The Right to the City)著作，其係出於對城市問題的反思而對新自由主義思潮下的主流政治經濟論述所提出之批判性回應，時逢1968年法國巴黎「五月事件」城市社會運動，「對於城市的權利」概念從而獲得迴響(Harvey, 1973; Fernandes, 2006)。Lefebvre視城市為使用價值與交換價值相互交會而結合於正式體系或『生產關係』中的一個場域位址(Lefebvre, 1996a: Ch. 15; 1996b: 194-196; Isin, 2000; 帕克, 西蒙, 2001: 29)，其將「對於城市的權利」描述為不被疏離排除於日常生活空間，以及不被剝奪城市當中社會、經濟與政治財貨等其他重要權利的加總。與此同時，「對於城市的權利」概念強調的不僅是對既存空間資源的近用(使用)權利，還在於改變、重塑和創造的權利，此亦是對於資本主義與私有財發展而產生的貧富懸殊與社會不公義現象的一種回應(Carrasco, 2010)。Lefebvre提出「成長需受指引」概念，其批判當今許多所謂民主、自由主義式的經濟意

識型態下的簡約化政策構想，而其弊病並不亞於國家（中央）計劃式的經濟意識型態，Lefebvre 於證成當代社會主義時亦指出，必須以都市社會需求（needs of urban society）為取向，在治者與被治者所形成的新社會關係決策制度中，藉由都市社會中的社會實踐（social practice or praxis），以使過去一向附屬於交換價值下的使用價值得以超越自由主義式的國家經濟學此一主流政治經濟論述之宰制（Lefebvre, 1996a [1968]；轉引自許文英，201: 198-199）。

奠基於 Lefebvre 「對於城市的權利」概念，學界對此概念內涵亦存在不同探討視角，包括：從權利角度而言，此係社會經濟權利抑或自由權利？是道德權利抑或法權利（legal right）？是個人權利或是集體權利？此外，「對於城市的權利」與民主的關係又為何？「對於城市的權利」是否亦隱含對於民主的反對（Attoh, 2011: 669-685）。Harvey（2003: 940-941）認為「對於城市的權利」所要抗爭與尋求的乃是在資本主義階層體系（例如私有財和利潤率）壓制下，提昇城市居民所應具有的不被疏離與剝奪的權利，Harvey 回顧 1960 年代即存在的關於群體權利（如勞工、婦女、同性戀、其他弱勢族群）的發聲，認為當今世界處於以財產為基礎、以個人為主的權利觀，而「對於城市的權利」則是另一種企圖超越個人層次權利的群體權利論述倡議，為了解決快速都市化所引起的剩餘價值分配問題，其主張須以更加民主的方式處理回應（Harvey, 2008）。Parnell and Pieterse（2010: 149）則嘗試從「對於城市的權利」視角建構四個層次的權利概念：第一層次聚焦於個人（如投票、健康及教育等權利之享有）；第二層次聚焦於家庭（如住房、飲水、能源使用、廢棄物處理等權利之享有）；第三層次聚焦於鄰里聚居區域或城市範圍（如安全、便民社會措施、公共交通等權利之享有）；

第四層次則聚焦於免受外部性人為風險之自由（例如免於戰爭、經濟波動、氣候變遷等風險之權利享有），其認為僅僅聚焦於選舉、參與民主、保障言論以及免於歧視之自由權利，並無法推進第二層次的社會經濟權利之實踐，政府經常無法據此以有效維護貧困者之權利；另一方面，儘管諸如遷徙自由、安全、環境保護及經濟機會等人權保障概念可見諸有關國家憲法或世界人權宣言，然而，城市規劃或執行機制對於上述人權保障實踐卻顯貧乏，主要乃因該些權利係在城市區域的不同地理尺度中被集體而非個別的授予或遭到拒絕。

工業化、都市化、全球化，以及資本主義體制發展過程中，不僅使得國家、城市、以及個人公民身份權利諸多關係發生實質內涵改變，也令國家與人民間的政治經濟契約內涵不時顯露侷限性。「對於城市的權利」主要內涵即在重新省思貧窮者被剝奪的公民權、遭致削弱的自主性，以及喪失對於影響形塑自身生活過程的權利問題。面對資本主義剩餘價值生產的城市化進程以及新自由體系霸權下的權利被剝奪兩者間所形成的結構性內在聯結（Escobar, 2001），「對於城市的權利」的提出正是對於上述城市治理現象的一種積極回應。實行西方議會式民主體制下的城市自治體享有的地方自治權利，一方面固然賦予地方居民更為積極自主的公共決策途徑，然而，議會政治下的民主多數決政策立法邏輯，以及中央放權與行政授權下的地方行政充權運行結果，卻也經常使得城市居民在訴諸人權保障的政策抗衡賽局中屢居相對弱勢地位，尤其是當國際人權規範所欲體現的權利實踐尚未真正內化深植於政府治理文化之際，城市居民在面對涉及經濟社會文化權利以及少數族群權利保障議題時，其相對弱勢地位就更顯失衡（International Council on Human Rights Policy, 2005; Alizadeh, 2011）。是以，從「對於城市的權利」更為宏

大的政治計畫中，乃可見其對於現存世界中普遍存在的以城市空間的交換價值主宰使用價值的現象而進行的批判性意涵，「對於城市的權利」論者乃認為城市空間的使用價值及其社會功能之優先性必須獲得扭轉（Carrasco, 2010）。換言之，奠基於憲政體制保障人權的各項法律體制有義務解決資本主義式的民主包裹權利所帶來的矛盾，是以，恢復居民被剝奪的包括安全的工作、住所及合理的生活（生存）標準所得在內的各項權利，在全球議程當中亦應有其明確的優先性。

「對於城市的權利」概念的提出，成為挑戰和重新思考現有資本主義和自由民主的公民權概念之一，而重新使城市居民取回「民主」之途徑乃「對於城市的權利」重要主張，然而，亦有論者認為（Purcell, 2002: 99-108），Lefebvre 儘管提供一種新的城市政治選項，卻無法預測這樣的方式可以產生何種形式的城市政治，尤其「對於城市的權利」亦使城市既有公民對於授予外籍人士參與地方事務將導致政治權力發生轉變而心生疑慮；另一方面，面對不同城市，不同層次面向的「對於城市的權利」，又應如何與國家權力或國際力量相互區別。「對於城市的權利」之賦予主體也存在是否應包括對無證移工、非正式經濟體系勞工，以及跨城市通勤者在內的所有居民皆進行公平授權的問題；換言之，訴求以居民為主的「對於城市的權利」，居民是權利主體，也是追求此權利的實行者，「對於城市的權利」作為面對城市問題時的權利主張，是否應捨棄國家層面的考量而完全打破國界的範圍，在某些考量上將涉及如何界定哪些人是政治成員並將之涵括其中的問題，而在「對於城市的權利」的概念中，這樣的界定與分野卻絕非自明，乃是不斷經由包括其他非國家政治身分關係所形成的社會政治抗爭中而產出，「對於城市的權利」激進論者挑戰資本主義城市的態度要更勝於對種族主義城

市的批判，其認為勞動階級為城市權利運動的主要代理人，然而，此卻忽略居民的概念並非侷限於特定的社會族群範疇（Brown, 2010）。是以，欲建構更根本、更公正的城市民主，有必要建構發展更為開放包容的新公民身分權利概念並明確落實於政策之中。「對於城市的權利」能否完全獨立於國家公民身份之外而在實踐上包含非國家政治傾向等更為複雜的身份關係（例如性別、族群），乃成為「對於城市的權利」概念持續發展的重要檢視內涵；另一方面，都市規模、次都市規模（sub-urban scale）以及鄰近地區的權利（例如郊區交通建設）是否應當平等亦必須考慮，是以，Purcell（2002: 104）即認為，「對於城市的權利」可不必過於強調馬克斯主義面向，而改以多著重群體權利（例如同性戀、女性）。Brown（2010: 6）則認為，「對於城市的權利」最重要的意義即在於促進地方政府以權利為基礎（rights-based）的議程規章之設定，此乃包括 Parnell and Pieterse 所述及的第三、第四層次面向之權利內涵，特別是涉及危害人類生存的權利保障。

總結而言，「對於城市的權利」概念內涵與實踐方式之辯證及發展（參見表一）係對於主流（新）自由主義式的資本主義經濟意識形態下的體制運行弊病之回應，論者分別從歷史性、社會性、空間性的空間區位辯證途徑，或以文化的、政治經濟學等不同分析途徑取向，批判在城市治理當局定義下的「秩序」與「成長」語境中而生的諸多城市設計規劃所造成的城市社會關係隔離與空間分化現象，從而主張城市空間的使用價值與社會性功能應優先於以資本主義利潤成長導向為主的交換價值（Soja, 2009; Zukin, 2009; Harvey, 1973; 2003; 2008; 2012）。從權利內涵檢視，「對於城市的權利」並非在於超越既有國際人權規範內涵，對於處於被分化的城市空間與社會隔離下



的城市居民而言，其所欲奪回的「對於城市的權利」內涵不僅涵蓋傳統的個人自由與政治權利，亦包含社會、經濟、文化、環境，以及和平等新興人權議題在內的（社區）集體權利，然而，與國際人權公約默許的「公民」之政治權利觀點不同，Lefebvre「對於城市的權利」並未明確探討新公民資格議題與民主政權之形式，此則給予後進學者與社會行動者更多學理與實踐上的辯證發展空間（Perera, 2008: 12-13），就此點而言，「對於城市的權利」論辯終將觸及是否以及如何解構同樣作為主權國家談判妥協下的國際政治產物之一——國際人權規範一當中所默許的仍受國家主權幽靈監控的公民身分資格。

從權利爭取的城市行動戰略角度出發，「對於城市的權利」概念作為城市權利運動的精神憑藉，必須跨越社會運動者自身的政治認同，建立跨城市區域的非政治性多元聯盟，以揭開在新自由主義體制下的形式化、有限的公民參與之「新自由包容」（neoliberal inclusion）裝飾性面紗 MirafTAB（2009: 33），從而自城市政府所慣稱的「依法行政」卻未必「人權行政」之緊箍咒突圍。「對於城市的權利」概念的提出及其社會行動倡議意涵，正在於從「中央權力／地方自治」、「政治行政疆界／多重身分認同」、民主選舉邏輯下的「差異政治／弱勢民主」等彼此複雜關係中，尋求立基於以權利為基礎的城市發展取向，而進行城市當中的「權利與權力」解構以及「民主與公正」再造。儘管「對於城市的權利」自身亦存在概念上過於激進、廣泛與缺乏具體等批判，但不斷修正發展的「對於城市的權利」概念亦能被更廣泛地使用，以作為使社會運動與不同議題、背景居民產生連結，從而匯聚不同群體以解決社會問題的論述憑藉之一；另一方面，「對於城市的權利」或亦能作為提供使複雜問題聚焦，以更為明確並廣泛靈活運用的一種概念性框架及行動策略，

而這樣的權利論述途徑亦已作為提供全球不同城市陸續推動建構所謂「人權城市」(human rights city) (PDHRE, 2007) 及倡議《對於城市的權利世界憲章》(World Charter on the Right to the City) 的行動理念之一，以期能使該權利主張透過法制化而予以具體落實。<sup>2</sup>

表一 「對於城市的權利」核心概念

| 概念   | 內涵  |
|------|---|
| 分析取向 | 文化取向；空間區位取向；政治經濟學取向                               |
| 理念支柱 | 空間公正的資源分佈；政治能力；社會、經濟和文化多樣性                        |
| 城市定義 | 使用價值與交換價值相互交會而結合於正式體系或生產關係中的一個場域位址                |
| 城市功能 | 城市空間的使用價值與社會性功能應優先於以資本主義利潤成長導向為主的交換價值             |
| 權利內涵 | 個人擁有不被排除疏離於日常生活空間，以及不被剝奪城市當中的社會、經濟與政治財貨等其他重要權利的加總 |
| 公民資格 | 不斷經由包括政治（國家公民）及非政治身分關係（例如性別、族群）所形成的社會政治抗爭中產出      |
| 支持框架 | 以「對於城市的權利」取代「城市之中的權利」規範體制                         |
| 行動策略 | 建立跨城市區域的非政治性多元聯盟                                  |

資料來源：帕克，西蒙（2001: 29）；Lefebvre (1996a. [1968]); Carrasco (2010); Soja (2009); Zukin (2009); Harvey (1973, 2003, 2008, 2012); Brown (2010); Brown and Kristiansen (2009); United Nations (2016, 2017). 作者製表。

2. 有關對於城市的權利的全球倡議行動，參見 Global Platform for the Rights to the City 網站 <http://www.righttothecityplatform.org.br/>。

## 參、「對於城市的權利」運動與權利規範建制倡議

晚近「對於城市的權利」行動策略論述包括採取激進式取向，以及傾向採取相對修正主義式（reformist）取向以期能使概念更能結合其他權利實踐的不同詮釋方式。對於傾向以「對於城市的權利」作為批判資本主義所形成的社會關係之論述者，其主張以「對於城市的權利」抗衡新自由主義所帶來的民主倒退和經濟不公問題，因此特別重視「對於城市的權利」之「參與」及「使用」（城市空間）概念，強調掌握都市化和都市轉型乃基本權利，並強調其並非屬於個人而係「全體」居民參與公共生活（Boer and Vries, 2009: 1322）。另一方面，溫和派及一些團體組織則傾向將「對於城市的權利」作為一種策略，以改變社會結構並使之法制化。有別於將「對於城市的權利」視為集體鬥爭，修正主義者認為「對於城市的權利」可成為一種融入民主架構的個人權利，聯合國教科文組織（UNESCO）與人居署（UN-Habitat）「對於城市的權利」有關計畫即著眼於改善城市之中的貧窮問題並推動相關城市規劃，以期保障所有城市居民所應享有之更適切與尊嚴之城市生存權利，而全球不同地區陸續推動的城市人權規範機制建立倡議行動，亦可視為試圖具體落實「對於城市的權利」主張之努力。

以「對於城市的權利」概念為訴求的行動具體陸續反映於 1970 年代有關住房和都市更新的社會運動、1980 年代針對緊縮政策與新自由主義的批判浪潮、1990 年代針對政府地方經濟發展政策的抗議運動，以及 2000 年以後主要凸顯社會兩極化的有關社會運動議題。

整體而言，1960-1970 年代「對於城市的權利」主要是對國家在資本主義式空間發展及法制規範中所扮演角色功能的批判反撲。由於國家掌握攸關城市發展的重要資源之最高權限，全球各地區間競爭加劇，益加使得一國之內不同地理區域間不平等現象日趨嚴重；自 1980 年代中期起，「對於城市的權利」訴求具體反映在兩個廣大群體之中，一方面是來自被剝奪獲取安全庇護居所、潔淨用水以及適切生存等基本權利的一群，另一方面則是來自挑戰主流經濟體系而要求全球正義的反全球（惡）化運動者，晚近一些國家與地方政府乃逐漸採納「對於城市的權利」概念，重新反思政府與人民的關係，而城市權利運動者亦結合地方政府及跨國性組織，試圖以「對於城市的權利」的概念進行國家與市民契約的重新談判（Brown, 2010）。1990 年代的對話進一步促使「對於城市的權利」作為界定適切生存條件的權利內涵之一，從而正式被納入諸如《廿一世紀議程》（Agenda 21）以及《人居議程》（Habitat Agenda）等重要的全球議程探討中。

2001 年第一屆世界社會論壇（World Social Forum）開始倡議以「對於城市的權利」精神為基礎的相關國際規範，2004 年《對於城市的權利世界憲章》倡議內容強調了所有人應免於歧視地享有「對於城市的權利」此一原則，而該權利意涵乃指得以在民主、公平、公正的原則下使用城市的權利；「對於城市的權利」不僅是個人的，也包含例如發展權、環境與自然資源使用等集體權利，政府有義務協助實踐該權利；憲章列舉了應有權利以及政府如何促進之方式，例如城市應制訂規範抑止房地產投機行為、提供住房補貼、保障弱勢群體權利、促進企業實施社會計畫、推動環境計畫、提供居民公共訊息、服務與政治參與促進就業等。憲章揭櫫的人權概念同時也是集體權利之表現，然而，由於對憲章中的有關市民（citizen）定義

及財產的社會功能認知仍存在爭議，使得憲章仍處於持續倡議推動階段；2009年聯合國人居署公布《都市政策與對於城市的權利：權利、責任與公民身分》（*Urban Policies and the Right to the City: Rights, Responsibilities, Citizenship*）報告，從地方民主與公共治理、社會融合與尊嚴生活、都市文化多樣性、宗教自由、獲得都市服務的權利等面向探討「對於城市的權利」的落實，並嘗試建構都市治理指標（*Urban Governance Index, UGI*）以衡量並提升政府治理效能（*UN-Habitat, 2004*），進而提升城市居民實質生活品質和決策空間，解決都市中的貧窮與不平等問題，尤其是針對包括婦女、移民的地位以及缺乏保障的非正規工作條件之改善，諸如德爾班（*Durban*）等部分城市即主動制訂承認非正規經濟重要性的政策（*Brown and Kristiansen, 2009*）。

伴隨全球化發展，「對於城市的權利」持續經由社會運動抗爭及具體立法等方式以作為取回因私有化與商品化而被侵佔的公共空間之抗爭論述憑藉（例如遊民因無家可歸而棲息公園，或者部分國家限制婦女使用公共空間等現象），公共空間在「對於城市的權利」民主訴求中乃佔有重要地位，此係為被壓迫者以及被疏離者發聲之地。許多城市在發展過程中，面臨貧窮區域集中、貧富差距擴大的情形，許多城市居民無法獲得應有人權保障，而政府施行改革政策後卻往往加深經濟不平等現象，此主要乃因基於宏觀視角的經濟政策並無法有效顧及貧窮者，此時地方政府的相關措施與補貼乃更顯重要，然而地方政府相較國家財政資源更為不足，國家層級或基於政治因素而限制地方相關補貼政策措施之施行，亦有受限於制度本身而使城市居民人權保障落實遭遇制度困境，例如2001年南非開普敦（*Cape Town*）欲推行補助貧困者政策之際，即因地方區劃改革而

造成許多家戶因無有效住址遂使補助政策執行遭遇困難 (Parnell and Pieterse, 2010: 152)。

針對拉丁美洲國家快速都市化現象反映的新自由主義制度發展範式問題，Fernandes (2007) 提出批判觀點認為，國家在有關土地使用上可干預的範圍相對受限，土地被視為商品，社會功能亦相形受限，然而，政府的土地使用管理政策必須避免結構性的排除經濟弱勢，貧困者真正獲得土地使用權的意涵並不僅僅在於政府提供其棲身空間而已，尚應包含交通、發展和公共服務等城市資源需求之適足。儘管目前開發中國家在有關「對於城市的權利」權利規章建構發展上相對缺乏，但有關土地使用的集體權利已逐漸在拉美國家獲得討論與倡議，例如巴西透過遊說、社會運動、參與式民主所進行的改革即起了部分典範作用，巴西於 2001 年通過的《城市規約》(City Statute) 即「對於城市的權利」立法型態之一，其基本原則包括認可財產的社會功能、都市化的成本與利益需公平承擔分配，以及城市必須民主管理等。巴西《城市規約》提供了有關財產和城市的社會功能詮釋、民主管理、非正式住房的合法化等，打破過去民法中的土地概念，樹立新的都市土地使用及發展的法制典範，認可了土地的社會及環境功能，以及非正式住宅的集體權利，而經由上千個自治市共同參與立法過程，地方政府亦因此得到更多可干預土地市場的良善治理能力。另一方面，巴西《城市規約》也從確保居民及公民團體有效參與的角度，提供強化其地方民主化參與決策的行政、立法與司法等權力設計機制：行政權力層面包括諮商、設立委員會、公投、提出環境及鄰近區域影響報告、以及尤其重要的參與式預算制定過程等機制；立法權力層面則體現在公聽會及市民針對都市法案所擁有的提案權等；司法權力則包括賦予捍衛合法

都市秩序的市民公眾行動之集體權利；新法規亦強調政府與私部門、社區部門的伙伴關係，而儘管存在針對「對於城市的權利」的保守反彈聲浪，巴西國家議會仍持續討論新的土地規劃及使用法案。回顧巴西經驗，「對於城市的權利」討論過程不僅促使巴西非政府組織（例如 *Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional* [Federation of Organizations for Social and Educational Assistance], FASE）倡議制定「城市人權憲章」（*Charter for Human Rights in Cities*），從而促成巴西《城市規約》的制定，並使拉美國家非政府組織與社會運動者進而共同投入《對於城市的權利世界憲章》之草擬與推動。

此外，歐美地區亦有城市權利倡議行動。Boer and Vries（2009）分析西班牙巴塞隆納（*Barcelona*）作為「對於城市的權利」實踐案例指出，巴塞隆納 1990 年代舉辦奧運所進行的重大都市發展變革，體現了政府為吸引觀光客和投資而逐漸轉向新自由主義的治理模式，而隨之造成的都市問題包括公共空間私有化、損害傳統住宅權益、以及由於商業化和外來客導致當地居民認同和社會網絡的破壞。2004 年地方政府欲推行新空間規劃政策亦遭致鄰近地區組織反對，引發要求政府保護歷史遺產、維護當地居民認同的新一波社會運動，此使得地方政府於 2007 年針對原定計畫進行重新修訂，並進行市民參與式預算（*participatory budgeting*）制度改革。巴塞隆納市政府因此針對都市更新計畫（例如「22@區域計畫」）創設最高城市建築師制度，集結環境、建築、經濟、文化等部門進行跨部門資源合作分享，制定每筆都更案須有 10 % 轉換成公共空間、10%轉換成綠地、10 % 轉換為住宅用地之規定，並訂定房租、申請人資格等控管機制、抑制房價漲幅、規定總開發樓地板面積至少 20%作為特

定新興產業使用，透過每筆開發案回饋 30%，從而將都市規劃、經濟發展、房價高漲等問題一併處理（天下雜誌，2013a: 104-106）。巴塞隆納的城市社會運動取得成果亦可視為「對於城市的權利」實踐之一，即便社會運動當時並未出現該名詞，惟當地社會運動學者後續對此案例之分析則主張，「對於城市的權利」之激進路線相較於修正的溫和路線要更能達到其效果（Boer and Vries, 2009）。

2009 年德國漢堡（Hamburg）市政府在推動由荷蘭開發商所購買之百年社區甘格福爾特城（Gängeviertel）的開發案時，引發「非我之名（Not in Our Name）宣言」之城市抗爭運動，抗議市府在積極交由財團開發卻未能處理房價過高以及未留足夠公共空間的排擠性都更政策下，城市已不屬於人民；此場逆轉城市都更政策的「對於城市的權利」運動，迫使市政當局於爾後的都更政策與開發案中制訂文創產業、社會住宅、更多公共空間等規定，而於 2012 年正式將民眾參與地位提高並予法制化，都市更新權利從而開始轉回城市居民手中，此亦使得該城市獲得聯合國教科文組織列為保護文化多樣性之模範案例（天下雜誌，2013b: 110-112）。

另一方面，美國的非政府組織「對於城市的權利聯盟」（Right to the City Alliance, RTTC）之創立亦旨在敦促國家與地方關注都市正義問題，其不僅關注被剝奪權利者的權利爭取，更主張被剝奪權利者擁有改變與塑造城市的權利，RTTC 關懷種族、經濟、都市正義、環境、民主等議題，其組織會員涵蓋美國不同城市。<sup>3</sup> RTTC-NYC（2010）公布的《紐約住房問題報告》控訴富人輕鬆買房而無人居住的投資行為，並要求紐約市政當局儘速改善城市當中的數萬名無房可住貧困者的不正義現象。RTTC-NYC 詳盡調查紐約各區有關建

---

3. 有關 RTTC 相關介紹，參見 RTTC 網站，網址：<http://www.righttothecity.org/index.php/about>。



案、空屋狀況、稅收比率、收入等數據，並提供各種改善計畫方案，例如「房屋資產重建計畫」（Housing Asset Renewal Program, HARP），提供資金協助汰換老舊公寓大廈以重新提供出租給中低收入戶並補貼；以及「第三方轉讓倡議」（The Third Party Transfer Initiative），將欠稅的物業直接轉讓第三方以增加經濟效用；對於公共住宅和土地徵用等倡議，則要求政府以合理市價徵地並作為公共用途。

隨著「對於城市的權利」概念發展，晚近「對於城市的權利」倡議運動進一步轉化為不同形式的相關規範機制建立與推動作為（參見表二），以期該概念能有更為清楚定義的實在空間，並從規範的架構據以評價當代城市的政策制訂實驗（Harvey, 2000: 183; McCann, 2002: 77-79; der Pozo, 2008; Brown and Kristiansen, 2009）。<sup>4</sup>「對於城市的權利」社會運動尋求透過全球性或區域性的聯合規約、國家憲法、地方（州/城市）層級規章，藉由對城市居民的公民身分權利保障再定義，以及建構具體人權監督保障規範機制，以將「對於城市的權利」中的城市與財產之社會功能關鍵要素納入其中，從而能在傳統普遍私有產權架構下，明確地創造出資產擁有者對於更大社群所需負有的義務，並形成一種免於被排除於發

---

4. 包括 European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City (2000), Charter for Educating Cities (2004), Aberdeen Agenda - Commonwealth Principles on Good Practice for Local Democracy and Good Governance (2005), European Charter for Equality of Women and Men in Local Life (2006), The Brazil City Statute (2001), Ecuador's Constitution (2008), Montréal Charter of Rights and Responsibilities (2006), Victoria Charter of Human Rights and Responsibilities (2006), Global Charter-Agenda for Human Rights in the City (2011), World Charter on the Right to the City (2005), Rio de Janeiro Manifesto on the Right to the City (2010), Mexico City Charter for the Right to the City (2010), Gwangju Guiding Principles for a Human Right City (2014) 等。

展或被異化的自由權利保障 (Pindell, 2008)。儘管因各自獨特的社會、經濟、歷史與文化背景而使推動模式不盡相同，但其強調透過城市居民、公民社會組織以及市政當局的共同努力，以使城市民主政治能成為兌現各種人權實踐的治理機制功能目標則大致無異。

表二 「對於城市的權利」規範化類型

| 類型       | 規範案例             | 說明                                      |
|----------|------------------|---|
| 全球<br>契約 | 《對於城市的權利世界憲章》    | 2005年世界社會論壇 (WSF) 修正通過                  |
|          | 《里約熱內盧對於城市的權利宣言》 | 2010年世界城市論壇 (WUF) 通過                    |
|          | 《構建人權城市光州指導原則》   | 2014年世界人權城市論壇 (WHRCF) 通過                |
| 城市<br>章程 | 《全球城市人權議程憲章》     | 2011年城市與地方政府聯合會 (UCLG) 通過並開放全球城市/地方政府簽署 |
|          | 《歐洲城市人權維護憲章》     | 2000年歐洲人權城市會議通過並開放歐洲城市簽署                |
|          | 《歐洲男女在地平等憲章》     | 2006年歐洲市政府及地區政府理事會 (CEMR) 通過並開放歐洲城市簽署   |
|          | 墨西哥《對於城市的權利憲章》   | 2010年通過                                 |
| 國家<br>立法 | 巴西《城市規約》         | 2001年通過                                 |
|          | 厄瓜多《憲法》          | 2008年憲法                                 |

資料來源：Brown and Kristiansen (2009); United Nations (2016; 2017)

作者製表。

## 肆、台灣城市治理挑戰：「對於城市的權利」經驗對話

第三屆聯合國住房與可持續發展會議（Habitat III）的政策性文件揭示以「對於城市的權利」作為國家、區域及地方政府在因應城市治理所持續面臨的諸多挑戰時的一種新範式（United Nations, 2016, 2017），同時亦揭橥「空間公正的資源分佈」、「政治能力」，以及「社會、經濟和文化多樣性」作為「對於城市的權利」概念實踐的三大重要支柱。儘管台灣尚未以「對於城市的權利」作為廣泛探討論述的向度，但回顧檢視台灣亦正面臨的諸多城市治理問題挑戰，以及在城市治理過程中出現的各種抗爭現象，「對於城市的權利」概念、行動策略與支持性規範框架，對於台灣城市治理議程亦存在可進行經驗性對話的探討意義。茲嘗試從台灣城市治理議程中呈現的城市空間資源分佈樣貌，城市居民與政府在對於城市的權利建構互動關係上，以及旨在確保各項多元權利實踐的支持建制與政治能力等城市治理面向，探討台灣城市治理議程與「對於城市的權利」之連結意涵：

### 一、城市空間的交易價值凌駕於使用價值與社會性功能

檢視近來台灣各城市的環境抗爭事件，包含是否涉及反資源轉移、是否與避鄰設施有關（例如反興建、遷移、回饋補償等）、以及是否涉及生態保育與反汙染抗爭等不同抗爭原因（黃俊豪、何明修，2015: 177-216），而諸多城市發展政策引發的主要權利議題往

往包括政府執行迫遷行動及進行環評背後所引發的居住權、環境權、健康權及文化保存等城市居民權利遭受侵害問題。台灣城市治理進程中的諸多城市開發計劃設計，尤其經常引發漠視城市居民居住正義而獨厚開發商之批判抗議聲浪（鍾麗娜、徐世榮，2013: 63-87；徐世榮，2015: 1-13；黃世勳、徐世榮，2017: 121-179），此外，城市發展規劃過程中的文化資產使用價值亦往往讓位於土地交易價值。台灣城市治理進程中因開發計劃而進行迫遷行動所引發的跨城市權利運動（例如反迫遷連線、台灣都市更新受害者聯盟、台灣農村陣線等），其所突出的以超越產權有無之「居住權」權利概念訴求，或亦可視為是希冀扭轉長期以來由傳統私有「財產權」凌駕於「居住正義」之弊病的一種「對於城市的權利」之論述努力（陳虹穎、徐亦甫，2017: 177-178）。

近來台灣各城市當中諸項具爭議性的土地徵收與都更案例（參見表三），<sup>5</sup> 不僅顯示土地浮濫徵收及都市更新計畫存在資源（利益）分配不公問題以及多數暴力的可能性，亦凸顯土地由於被視為商品從而導致忽略土地的社會性功能價值，甚至因此惡化居民與企業、政府之間的關係。大法官釋字第 709 號針對過去都更條例因缺乏對利害相關人之參與權利保障而作出的不符憲法正當行政程序之違憲宣告，凸顯過去都更條例賦予實施者高度主導權等弊病問題，而最高行政法院作出都市更新的法令保護範圍包括都市更新單元外居民的劃時代裁定判決，亦提醒吾人在以私有產權價值支配下的諸多都市更新計畫，事實上不僅涉及都更範圍內的權利人財產權益議

---

5. 有關台灣各城市近年引起抗爭的都市更新、土地徵收及迫遷等爭議案件，請參閱台灣農村陣線，網址：<http://www.taiwanruralfront.org/>、台灣都市更新受害者聯盟，網址：<https://tavurtw.wordpress.com/>、反迫遷連線，網址：<https://www.taafe.org.tw/>。

題，尚涉及都更範圍外包括無地權在內的周圍居民享有通行便利、防災、日照、景觀、公共設施使用及房屋安全等涉及生命、財產、居住、環境等權利內涵在內的「對於城市的權利」之議題（張維修，2013），是以，都市更新計畫尚無法僅以產權交易價值片面凌駕於公共利益空間使用價值之上的法理原則已然確立。另一方面，有關農民捍衛土地之基本權益保障訴求，以及地方政府衡量土地開發案龐大經濟利益，此兩者間對於土地空間價值生產之不同向度考量爭議，則體現在政府當局援引《土地徵收條例》進行政策詮釋時對於公益以及土地合理利用的模糊定義空間，從而多造成最終係以土地交易價值居於凌駕地位的剝削式土地浮濫徵收等不合理現象，甚至成為台灣歷次提交國家人權報告審查過程中國際審查委員關注並於結論性意見與建議內容中明列應具體改善回應之重要人權議題。<sup>6</sup>

表三 台灣居住權訴求與抗爭事件制度類型

| 制度類型  | 案 例   |
|-------|---|
| 土地徵收  | 苗栗大埔案、桃園航空城案、桃機捷運A7案、臺南鐵路東移案、淡海新市鎮二期案、竹北璞玉計畫、高雄果菜市場等徵收案 |
| 市地重劃  | 新莊溫仔圳市地重劃案、台中南屯天主堂、台中黎明重劃區案、到恆春張家古厝竹塹事件                 |
| 都市更新  | 台北永春都更案、台北文林苑都更案、華光社區都市開發拆除案等                           |
| 非正規住居 | 旗山大溝頂案、高雄拉瓦克部落案、台北康樂里案、板橋大觀案等                           |

6. 有關歷次兩公約國家人權報告審查意見，詳見法務部「人權大步走專區」，網址：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=32914&mp=200>。

|        |                               |
|--------|-------------------------------|
| 其他無產權者 | 樂生療養院拆除案、台北車站驅逐遊民案、艋舺公園遊民驅逐案等 |
|--------|-------------------------------|

資料來源：作者製表。

1. 台灣農村陣線 <http://www.taiwanruralfront.org/>
2. 台灣都市更新受害者聯盟 <https://tavurtw.wordpress.com/>
3. 反迫遷連線 <https://www.taafe.org.tw/>

## 二、城市居民「對於城市的權利」在城市區域的不同地理尺度中被授予或拒絕

台灣城市治理進程中的社會福利權益保障政策措施，囿於以國家定義的傳統公民資格或以地理行政疆界為限的戶籍身分制度，使得城市居民對於城市的權利不斷遭致疏離甚被排除。對於本國公民而言，中央與地方政府在社會權利的實質平等落實上所出現的城市區域權利階層化現象，不僅與城市居民被迫課以全國齊頭式平等的傳統公民納稅義務不相稱，亦未將具有多孔性與穿透性的城市空間分化與開放性本質納入考量，從而往往透過正式卻過於簡化的行政體制將城市人口以地理尺度及戶口身分制度進行區隔對待，台灣長期以來存在的離島、偏鄉，以及相對貧窮農業縣市居民，其在社福給付、醫療、教育及交通等城市公共資源權利的享有上，即是在這種不同地理尺度空間中被予以階層化的疏離對待。中央統籌分配稅制下所出現的不同城市居民社會福利差異化政策（例如縣市居民對於生育、育兒、老人等各項社福津貼權利之差別享有待遇），亦凸顯地方政府透過地方自治權限以限縮城市社會功能的城市社會福利差別對待窘境，以此觀之，居民「對於城市的權利」之爭取不僅涉及旨在使城市政府公共預算配置提升社會性保障功能的「居民-城市

政府」兩者間的權利（rights）拉扯，另一方面還涉及地方政府為避免中央政府在人權議程上必須承擔的總體國家責任義務因隱身在統籌分配稅款配置邏輯下而予以卸責的「地方政府-中央」層級之權力（power）談判。

從台灣相關城市新興議題的社會抗爭運動可見，「對於城市的權利」爭取由於涉及多層面政治談判賽局，此亦加深「對於城市的權利」在不同地理尺度中被疏離的現況，在一些地方政府為爭取城市居民的環境權與健康權而通過的有關地方自治條例立法過程中，<sup>7</sup>儘管承載著居民主張要求取回城市使用價值的權利意識，然而，城市權利倡議者仍須面臨中央政府訴諸國家總體經濟發展或以全國性事務性質為由而予以駁回之談判角力。企業投資行為衍生的城市居住環境安全問題，往往涉及中央與地方政府之間的財源分配、法源正當性、以及環境知識生產建構的多元性等治理困境問題（杜文苓、施佳良，2014: 91-138；詹長權、蔡宛儒，2013: 4-15），中央政府能否主動訂立或修正與時俱進的環保相關法規並與地方法規相互銜接以回應國際人權發展趨勢，成為「對於城市的權利」抗爭的另一議題，而政府對於包括高雄中油五輕、雲林台塑六輕等產業所創造的經濟產值衡量，亦與城市居民長期以來對於公安意外與環境污染的反撲行動中所爭取的城市安全生存權益，兩者間形成明顯的價值對照。晚近台灣諸多城市居民因工業空汙而向地方政府與中央爭取環境權與健康權的城市權利抗爭行動，以及包括核廢料管理引發的環境權與健康權議題，亦凸顯居民及地方政府在對於享有安全的城

---

7. 例如：2010年高雄市政會議通過「高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例草案」、2009年雲林縣議會通過「節能減碳特別徵收自治條例」、「禁用生煤及石油焦自治條例」等。

市生存環境而出現的抗衡中央權力情形，諸如高雄、雲林等城市當局在面臨居民抗爭壓力下而試圖針對空汙進行管制的地方自治立法過程中所形成的「中央-地方」環境政策抗衡局面，不僅體現城市權利運動者面臨的多重談判賽局，亦再次凸顯不同城市居民的健康權在不同地理尺度中被授予或拒絕之實境。

### 三、反叛的城市民主公民權行動聯盟對於傳統公民權的挑戰與侷限

台灣各城市居民諸多社會福利權益所呈現的歧視性差別對待現象，城市治理當局不僅慣以財政預算限制而企圖予以合理化，亦常以戶籍身分作為排除居民對於城市的權利享有之準據，從而形成一種對於城市居民權利的多層級交叉性歧視狀態。其他諸如包括性別少數、遊民、占住者、精/身障者、外籍移工、無國籍人士等遭到邊緣化族群的人權議題，亦在現行制度文化對其所施加的另一種隱形的公民/居民身分標籤下，凸顯政府慣以掌握話語權的主流社經階層意識及經濟發展價值而凌駕於社會性功能價值之上的政策思維，從而利其遂行名為「集中保護」實則「排除疏離」的治理模式，是以未能確實從權利角度落實對邊緣族群的平等、無歧視之各項人權保障（FIDH, 2013；台灣人權促進會、台灣反迫遷連線，2016）。

從「對於城市的權利」角度思考城市弱勢居民相關權益保障議題，使得城市權利運動者在以「權利」為訴求而進行「反叛的城市民主公民權」（*insurgence of urban democratic citizenships*）行動之際（Holston, 2009: 245-267），亦須面對來自不同城市、不同弱勢權利主體的公民權肯認問題。晚近，台灣各城市因開發計劃而出現愈趨頻繁的迫遷行動，亦使社會改革者進一步思索如何跳脫純粹的居



住權利論述，轉而以社會實踐及權利保障制度化的方式讓權利能夠真實地而非處於真空狀態下，從而得以在不同城市的權利運動倡議過程中，間接地促成以「反迫遷連線」作為橫跨包括非正規住居、遊民、土地徵收、都市更新與市地重劃的跨議題組織（陳虹穎、徐亦甫，2017: 179）。另一方面，過去為促進對在台的外籍配偶、外籍移工、無國籍人士等非公民（non-citizen）權利之保障，亦促使城市權利運動倡議者形成跨議題移民聯盟，然而，隨著台灣城市多元移民社會形成，包含中國籍在內的不同權利主體移民聯盟，亦因政治意識形態而對諸如在台的圖博（Tibet）難民等不同權利議題上顯露各自立場殊異性，未來，城市權利運動者勢必將不斷面臨在涉及包括享有直接民主權利在內的政治參與議題上，如何涵納不同移民群體的新公民權肯認問題（例如歐盟部分國家肯認非公民享有地方公投與地方公職選舉之政治權利）。

#### 四、「對於城市的權利」法規建制任重道遠

晚近隨著城市開發計畫引起的環境權及居住權保障議題而在台灣形成的權利倡議運動發展，亦觸及有關城市居民權利保障的相關法制工程推動。2017年1月《住宅法》修法明定居住乃基本人權，其內涵應參照《經濟社會文化權利國際公約》、《公民與政治權利國際公約》，以及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋，此亦可謂城市居民權利保障法規建制努力成果之一，然而，若其他包括都市更新、市地重劃、土地徵收、國土計畫、國有財產等涉及居住權利保障的有關法制未能相互銜接，則居住權在台灣作為一項基本人權仍可能在諸多不同法制實際運作過程中被予以疏離，而徒淪司法救濟之累（陳虹穎、徐亦甫，2017: 184）。

是以，除了城市居民持續爭取對於環境資訊知情權的公開透明性外，有關提出台灣的環境評估制度應修正有關審查程序及公民參與機制（施佳良、杜文苓，2017: 81-111）、肯認城市居民的環境正義權益（李翠萍，2016: 37-76）、納入更完整的社會影響評估（**Social Impact Assessment**）等改革倡議，亦可視為是在以經濟成長掛帥的各項開發政策下，欲扭轉長期以來被相對忽視的社會性功能以及被弱化的居民實質參與權利之努力。

另一方面，從對於城市的權利制度性保障而言，晚近台灣各地方政府為促進城市居民權利保障而在既有政府架構內設置功能不一的城市人權保障建制（例如：性別平等教育委員會、婦女權益促進委員會、兒童及少年福利與權益保障促進會、身心障礙者權益保障推動小組、老人福利促進（推動）小組、公民參與委員會等），部分城市更在既有分散的城市人權相關體制架構下，嘗試建構更為全面性的城市層級人權保障監督機制（例如：台北市人權保障諮詢委員會、高雄市人權委員會）（臺北市府，2006；中央社，2010）。然而，現有個別功能以及全面性的城市人權保障建制多因缺乏調查監督實質權限而難發揮實質保障功效或徒具研議諮詢功能之設置，甚亦因與城市議會享有之市政監督權力形成競合關係，而使相關城市人權保障自治條例審議制訂遭遇困境而任重道遠。

## 伍、「對於城市的權利」與台灣城市民主治理

在以資本主義體制運行主導的全球化時代，儘管國家仍是權利主張與落實的關鍵者，城市卻已成為人類居住與跨界移動的主要政治社會載體。地方政府力圖經由規劃設計來管（治）理並詮釋所謂

「好」城市與城市「秩序」的同時，往往忽略甚或亟欲排除阻礙「好」城市建構藍圖的城市「失序」現象。然而，城市作為空間化的社會權力戰鬥場域（Massey, 1999；2001），城市的開放密集性（open intensity）所呈現的亦正是多重時空特性架構下的衝突異質張力，以及看似無法統馭的城市本質性，因此城市並不存在簡單或統一的秩序，尤其失序的根源亦可能來自於所謂「秩序」的干預介入所導致（Harvey, 1997: 22-23）。

民主法治結構下的多數人民或主流群體之人權雖然大致可獲得保障，然而，在多數統治的環境中，「民主化」的副作用之一往往使「少數」或「政治弱勢者」面臨結構上的不利地位（廖元豪，2008: 238-240）。聯合國人居署（UN-Habitat）提出「和諧城市」訴求即在號召人類用包容心態應對城市化進程中所產生的貧困問題，從而形成一種和睦相處、共同繁榮之城市文化（Tibaijuk, 2008）。從具有象徵性意義的法國巴黎「五月事件」城市社會運動，以至晚近巴西里約地球峰會及其後的世界社會論壇（WSF）、聯合國經社理事會（UN-ECOSOC）、人居署等推動的全球社會倡議行動，皆可見諸「對於城市的權利」欲彰顯的針對「所有」人民的新公民身分概念與欲建立的財產社會性功能，以及希冀能將「對於城市的權利」概念具體建制化的積極社會集體行動。

西方議會民主制度下的選舉政治邏輯對爭取「對於城市的權利」型塑了重要的賽局框架，「對於城市的權利」的爭取不僅涉及城市居民對於地方政府或國家（中央）政府的政治談判，尚得面臨地方政府對於國家（中央政府）的權力談判。面對新自由主義式的國家發展觀所產生的經濟不平等擴大現象，「對於城市的權利」著重次國家區域和城市扮演以「權利」（rights）為基礎的議程設定角色，

以與新自由主義式的國家發展角色相互區別。「對於城市的權利」發展實踐有賴於不同尺度的一系列行動，因此，對於城市民主體系功能的成功運行而言，在強調公共治理權力下放的同時，中央政府部門/單位發揮強有力的協作角色也是不可或缺的。城市與國家對於掌握發展所需資源的不對稱權力關係，使得「協力式的中央分權模式」(model of coordinated decentralization)所能發揮的效用更甚於僅僅強調「自治式的中央分權模式」(model of autonomous decentralization) (Gaventa, 2004: 24; Fung and Wright, 2001: 22)。同時，城市治理的民主展現有必要超越定期選舉的代議民主形式，而強化城市居民在實質「自治」意義上的自我意識覺醒，此不僅需要對包括城市行政首長、議會議員、社區里長，城市菁英意見領袖和團體，以及城市居民在內的治理互動關係進行重新檢視，並進行關係模式再造；同時，也需要對促進城市公眾民主參與意願的城市民主決策機制與治理方案進行改革創新 (Gaventa, 2004: 16-17; Taylor et al., 2004)。城市治理者應將城市居民納入參與決策的制訂過程，尤其是參與城市公共預算及支出的決策過程，並能讓城市居民感受到其意見會被實際尊重採納，如此方能避免因為形式的民主而落入商議的超載與疲乏狀態 (Dunn et al., 2007: 3)。

「對於城市的權利」乃訴諸重新主張和擴展公共領域的一種奮鬥歷程，旨在迫使規劃和分區部門負起對於社群需求之責任，為了擴張公共範圍，「對於城市的權利」必須透過建構和實踐深層的民主力量來實現，因而有必要儘可能地讓更多人能夠參與地方公共資源配置的決策，「對於城市的權利」本質亦是一種權力策略 (power strategy)，「對於城市的權利」之推行並非獨立個體足以完成，其有必要帶領更多團體建構更深的結盟關係，「對於城市的權利」基

礎即奠立於種族、階級、性別、工人階級、貧民和移民等群體，透過組織的活動，城市之中的人民發展出一個集體認同的感受和他們的集體權力（collective power），「對於城市的權利」作為一種參與性超越選票箱式而更受歡迎的深層民主權利（right to democracy），其集體權力應於社群機構中呈現出來，社群透由建構民主機構以獲得資源之控制和影響人們生活之決定（Perera and Urban Strategies Group, unknown date），而這樣的集體權力與深層民主權利要能真正展現並發揮效能之關鍵，正在於其是以包括種族、階級、性別、工人階級、貧民和移民等群體的集體結盟關係（而非單一群體），方得以起到使新自由主義的權利論述內涵發生改變的力量，而僅僅奠基於選票箱式的民主權利並無法作為確保城市民主治理下的人權發展與保障之堅實後盾，也難以突破既有新自由主義的主流論述框架。從「對於城市的權利」的角度檢視城市民主治理的要件因素，有必要超越簡單地強調「依法（民主）行政」的治理邏輯，而需更從「人權行政」的思維出發，以作為城市民主治理良窳的評量依據（Neubeck, 2007）。

台灣在面臨全球化經濟賽局的競爭壓力下，中央與地方政府為回應所謂的資本主義經濟運作邏輯下的「成長」需求，城市發展語境往往呈現為：一方面，中央政府依賴國家行政強制力徵收土（農）地、分配水資源之非等價替代發展手段，以推動特定產經建設政策，另一方面，地方政府為競逐中央預算而在城市之中積極圈地以供設立科技、工業園區，或以結合民間資本與圈地等方式發展所謂無煙囪（觀光）產業的城市發展規劃邏輯。換言之，諸多「加速發展」的城市擘劃思惟底蘊係仰賴高速掠奪型的資本積累發展路徑，而多成為以土（農）地再生資源換取流動資本利得、以環境生態代價換

取產業開發經濟利得、以深層城市居民安全換取表層都市重劃利得的結果，從而未真正考量城市之中不同居民的可負擔性成本。台灣近來各城市追求發展的治理進程中，儘管發展與永續的概念經常為城市治理當局所提及，然而經濟成長的訴求往往成為相對上位考量，而城市民主治理運作過程中，地方政府的行政權、代議民主下的地方議會監督與立法權、以及城市住民自決權的動態結構發展，並非呈現一種本質的相互平衡關係，從人權保障指標的內涵檢視（UNOHCHR, 2012），<sup>8</sup> 更多時候城市居民的民主自決權利行使往往囿於體制性限制而遭到相對弱化，例如：傳統西方民主體制的「少數服從多數」與「多數尊重少數」原則，在台灣城市民主治理中經常面臨來自「城市內部」以及「中央與地方」的「多數」結構制約，從而往往形成「服從」與「尊重」的相對失衡關係；另一方面，作為城市住民自決權行使形式之一的地方公投，在面臨弱勢/少數權利議題的投票動員困境，以及亦可能同時成為地方行政權與立法權消極不作為的憑藉之際，亦往往使得被疏離排除於城市日常空間或各種權利取得的「少數」，經常遭遇難以為繼的城市民主權利爭取之行動困境；尤有甚者，在城市住民與公民組織逐漸興起的訴諸法律動員以爭取城市權利少數者的司法正義的行動途徑中，在一些諸如環境權爭議訴訟案例上，司法判決亦可能同時成為城市政府據以排除疏離的執行依據，尤有甚者，城市權利少數者甚且需面臨獲得司法「正義」判決後的行政消極不作為之法律動員侷限性（王金壽，2014: 1-72）。此外，台灣亦面臨都市政權理論者（Stone, 1989; Stoker,

---

8. 有關聯合國人權事務高級專員辦事處所發展建構的相關人權指標內涵，詳見其 2012 年出版之《Human Rights Indicators: A Guide to Measurements and Implementation》（UNOHCHR, 2012）。

1995: 54-61) 所關心的有效民主政治的限制，尤其是在動態的政權聯盟關係結構中，城市政府、地方派系、企業此一非正式但相對穩定的「政權夥伴」，其運用制度性資源而可能操作的排斥政治(*politics of exclusion*) 效用亦使得台灣城市治理過程中，同樣出現傳統西方民主模型市民 (*citizens*) 觀念實際運作的消極結果，亦即往往是選舉出的代議士很少期待選民進一步參與決策的民主治理消極結果 (Cochrane, 1999)，凡此皆使得城市民主治理進程中的人權保障促進往往易成為經濟成長保證下的退位標的。

本文並非對於傳統西方民主治理模式的體制性能力持悲觀態度，惟亦認為不宜對此抱持高估的樂觀性期待，從而在面對台灣城市治理現實，方可能更瞭解城市社會改革者如何以動員的方式達成總體人權保障與促進的改革目標。檢視台灣近年追求城市發展的進程中，財團利益對於以城市空間的生產交換價值來主宰使用價值仍具強大的遊說影響作用，而城市政府以傳統公民資格（例如：外縣市居民、外籍移民/工等）或身分標籤認同（例如 LGBTI、遊民、違占戶、精神障礙者等）來主宰城市多元民主參與，在城市社會關係中亦仍具強大的隔離效果與排斥政治作用，然而，城市政府亟欲消除「失序」以建立「秩序」的「好」城市設計藍圖，實則往往形成以社會區隔的形式而將居民「安置定位」於其片面詮釋的都市形式與秩序下的階層化空間、社會及政治之中，而此排除疏離式的「城市秩序」治理取向對於權利的保障與促進影響而言，亦正可能是形成台灣城市的「失控治理」而非「有機治理」。儘管並不存在絕對有效的城市民主治理唯一模式，然而，「對於城市的權利」概念對於台灣城市民主治理的啟發之一，正在於促使更多城市政府與城市住民及公民社會在理解所謂「好」城市與「秩序」並非即意味主流

取向的統一標準化城市發展途徑與治理模型之際，同時能理解看似失序的城市權利行動者「反叛的城市民主公民權」行動，實則亦是在對於城市霸權治理的反撲行動中，為爭取另一種有別於根深蒂固傳統公民權的權利訴求時，所可能起到擴展當代民主公民權的另一項積極性作用之行動（Holston, 2009: 245-267; Staeheli and Mitchell, 2008），從而能在對於「城市秩序 vs. 城市失序」以及「城市失序 vs. 城市治理失序」這樣的辯證理解中，跳脫正式但往往過於簡約化的行政體制，而更適切地回應當代城市社會關係與生活經驗的多樣性，並促使我們在界定公共利益時更為積極地尋求替代取向的可能性（Massey, 1999: 170; Cochrane, 1999: 292）；同時，此亦有助於城市治理者避免總是傾向以「脫節」（disconnection）方式將「狀態」確定、強化、集中或放大，而形成邊緣化的城市空間來成就其城市計劃（Pile, 1999: 16）。對於城市權利運動者的啟發而言，「對於城市的權利」亦促使社會改革者在解構傳統公民資格並建構新公民資格以實踐人權保障與促進之際，必須時時檢視是否以及如何解決地域差異性以及使並非全然實質平等的城市居民得以真正取得加入城市政權聯盟的機會，而此也必然將對城市社會改革運動形成一種政治認同的自我挑戰。台灣城市民主治理需要的亦正是透過這樣的積極民主過程（active democratic processes），與不斷經由論證來管（治）理城市（Massey, 1999: 170; Healey, 1995; Cochrane, 1999: 292），亦即承認城市之中的秩序不能獨立於不平等、社會隔離和權力關係而予以完整理解（Mooney, 1999: 81），並需建構得以進行仲裁與執行的權利保障機制，如此方可能推動「對於城市的權利」概念之實踐。

近年來在台灣的新興社會議題相關城市權利運動亦顯示，透過結合跨地域／階級的城市居民串連抗爭行動以及藉由數位科技傳播



途徑之便，居民得以「對於城市的權利」訴求而對傳統西方民主模式的城市政治賽局進行反撲。儘管「對於城市的權利」實踐不易，然而台灣部分城市試圖推動人權議題保障的相關自治立法與政策措施（例如審議式預算、城市人權委員會建制等），對於尚未建立符合「巴黎原則」國家人權建制的中央政府而言（International Council on Human Rights Policy, 2005），亦可視為地方先於中央的積極創新作為，儘管這些創新改革措施的深度範圍、持續力道，以及能否確實起到由地方推動中央的政策促進效果皆仍待觀察（例如落實聽證會程序制度的實質改革、<sup>9</sup> 建構符合巴黎原則的國家人權委員會），然而，從台灣城市民主治理進程中已經正在發生（儘管尚未全面性）的「反叛公民權」（insurgent citizenship）有關權利論辯與城市權利運動中，「對於城市的權利」概念對於台灣城市民主治理仍具若干反思意義：

首先，在關於城市空間的使用價值與社會功能性的優先議程爭取面向，台灣各縣市政府有關城市規劃政策有必要被課以提出具體社會影響評估與可資檢視之施政責任義務，並據以作為相關城市規劃政策是否以及如何施以其他替代性選擇方案之具體憑藉，以使過往相對遭到漠視的城市及財產之社會性功能得以提上議程，同時並藉由城市居民對於城市規劃政策的社會影響評估之實質而非形式參與的制度化，以使過往相對遭到弱化的城市弱勢（底層）居民和公民社會組織得以抗衡都市政權聯盟的既有權力分佈關係。

其次，在關於新公民資格（權）（citizenship）建構方面，城市權利運動及社會改革者有必要跨越自我政治（身分）認同藩籬，容

---

9. 「內政部廣徵程序人才，歡迎各界推薦或自薦聽證主持人入選」，內政部全球資訊網，網址：<https://www.moi.gov.tw/>。2016/8/19。

許較為分化的公民資格與政治形式，以及包含更廣泛的非政治性城市多元族群，以形成對傳統民主公民權的積極性反叛作用；此亦意味在面對台灣城市治理出現的諸項人權議題時，城市權利運動倡議者不僅必須回應實際存在於城市居民中的分化的政治意識形態以及包含不同國籍移民在內的有關公民資格認同等問題，還必須回應包括城市弱勢（底層）居民在內由於權利需求異質衝突性而在取得各種結社成員身分機會未必全然平等的現實處境問題，而此皆可能影響城市權利倡議者在透過結社動員與其主要人權政策議程相稱資源時的實際行動能力。

最後，在關於「對於城市的權利」實踐機制面向，儘管推動台灣設立符合巴黎原則的國家人權機制仍任重道遠，然而，此與敦促地方政府建立地方層級的人權保障機制並不相互衝突；亦即，從地方自治的民主善治實踐角度而言，透過推動具有法規效力的縣市人權保障自治條例立法，以及建構具有實質調查監督功能的縣市人權委員會等城市人權保障機制建構工程，對於台灣城市民主治理進程中實踐保障居民「對於城市的權利」之目標，諒亦可促進由地方而至中央之體制改革作用。同時，從全球城市區域業已推動的「對於城市的權利」跨域行動角度而言，城市權利運動倡議者亦可推動我國地方政府參與《全球城市人權議程憲章》的全球社群網路，藉由國際經驗相互借鏡及督促檢視力量，以更積極地促進台灣城市的良善民主治理品質。

## 陸、結語

「對於城市的權利」運動往往從資本主義運行最盛的城市中心

燃起，而其挑戰的權利範圍又往往溢出城市中心之外，最終成為必然觸及國家（中央）體制運作核心、甚而迎戰全球資本主義政經體制運作沉痾舊疾的一場廣泛權利倡議運動。儘管「對於城市的權利」仍為持續發展中的爭辯概念，然而，Lefebvre 對於資本主義生產與交換價值的批判性觀點及其城市學研究方法論，不僅使城市規劃者得以重新檢視城市具有的時間性與空間性，以及探究城市自身存在的矛盾衝突性、限制性以及創造的可能性，另一方面，Lefebvre 「對於城市的權利」概念亦促使吾人意識到極為珍貴卻也可能最為人所忽略的人權內涵之一，亦即形塑與再造我們的城市以及我們自身的「自由權利」（許文英，2015: 200）。

「城市」作為人類政治社會基本單元之一，對於公民社會成員的人權意識建構扮演重要的介面機制作用。「對於城市的權利」概念的最終實踐必然涉及公民身份權利的重新界定，此也區分了「對於城市的權利」（right to the city）與「城市之中的權利」（rights in the city）兩者權利保障概念之不同（Brown and Kristiansen, 2009），前者正是基於所有居民具有對於城市價值享有的權利主張，其欲解構的正是過去僅能立基於傳統行政（例如戶籍制度）與政治（例如國籍）疆域框架下方允享有的傳統公民身份權利桎梏。公眾參與文化的內涵是影響民主體系能否成功運轉的內在要素之一（Griffith, et al., 1956; Almond and Verba, 1989; Sullivan and Transue, 1999），城市的人權文化所體現的正是城市公民的人權意識認知，唯有城市居民超越傳統政治與行政疆域意義的公民身份與權利認同，形成以人權取向為發展依歸的市民文化底蘊，如此方能使「對於城市的權利」主張得以超越烏托邦理念或激進社會革命行動兩者的純粹爭辯。

以「對於城市的權利」精神為基礎所推動的有關全球性憲章倡

議與指標建構內容，儘管仍存在諸如缺乏對於設立具實質監督效能的權利保障機制之明確性要求，以及存在如何將模糊性用語予以實踐等諸問題（Allan, 2006），然而，從做為提供社會運動的一項論述主張，以及正逐漸於全球、區域、城市、以及國家層級發展一種立基於權利基礎的規範建構過程中，尤其是對於建構一種強調以人權取向為發展途徑的規範倡議過程中，「對於城市的權利」概念作為城市不同組成居民的集體力量憑藉，其在對於人權保障規範、機制與指標內涵的不斷建構-改造-創新-再建構過程中，或許亦可為城市公眾及城市治理者起到一種建構更為「開放社會」（open society）而非「門控社會」（gated society）的民主參與機制的積極性作用，從這樣的視角出發，「對於城市的權利」概念對於台灣建構更為良善的城市民主治理體制諒亦能起到正向的促進作用。台灣的本土經驗是否能夠以及如何與全球其他城市權利運動者進行「對於城市的權利」概念對話，諒亦是值得吾人繼續探討發掘的研究議題之一。

## 參考書目

- Allan, James F. P. 2008. "The Victorian Charter of Human Rights and Responsibilities: Exegesis and Criticism." *Melbourne University Law Review* 30, 3: 906-922.
- Alizadeh, Homayoun. 2011. "A Proposal for How to Realize Human Rights at the National and Regional Level: A Three-Pillar Strategy." *Human Rights Quarterly* 33: 826-855.
- Almond, Gabriel Abraham and Sidney Verba. 1989. eds. *The Civic Culture Revisited*. London: Sage Publications, Inc.
- Attoh, Kafui A. 2011. "What Kind of Right is the Right to the City?" *Progress in Human Geography* 35, 5: 669-685.
- Bastia, Tanja et al. 2010. *Right to the City Workshop Report*. Manchester : Urban Rights Group, University of Manchester.
- Black, Jan Knippers. 2000. "What Kind of Democracy Does the 'Democratic Entitlement' Entail?" in Gregory H. Fox and Brad R. Roth. eds. *Democratic Governance and International Law*: 517-531. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boer, R. W. and J. de Vries. 2009. "The Right to the City as a Tool for Urban Social Movements: The Case for Barceloneta." *Proceedings of the 4<sup>th</sup> International Conference of the International Forum on Urbanism*. 26-28 November 2009. Amsterdam: Nederland.
- Brown, Alison and Annali Kristiansen. 2009. *Urban Policies and the Right to the City: Rights, Responsibilities and Citizenship*.

- UN-Habitat: UNESCO. in <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e.pdf>. Latest update 27 October 2017.
- Brown, Alison. 2010. "The 'Right to the City': from Paris 1968 to Rio 2010." *Proceedings of the N-AERUS XI: Assessing and Exploring the State of Urban Knowledge: Its Production, Use, and Dissemination in Cities of the South*. in [http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2010/pdf/PAPER\\_brown\\_a.pdf](http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2010/pdf/PAPER_brown_a.pdf). Latest update 27 October 2017.
- Cochrane, Allan. 1999. "Administered Cities." in Steve Pile, Christopher Brook and Gerry Mooney. eds. *Unruly Cities? Order/Disorder: 268-309*. London, Routledge: The Open University.
- Carrasco, Sara. 2010. "The Right to the City: Shaping the City that Makes Us." in <http://revista-amauta.org/2010/08/the-right-to-the-city-shaping-the-city-that-makes-us/>. Latest update 27 October 2017.
- Del Pozo, Joan Manuel. 2008. "The Concept of the Educating City Today." in Eulàlia Bosch. ed. *Education and Urban Life: 20 Years of Educating Cities* Barcelona: International Association of Educating Cities: 23-32. Barcelona: International Association of Educating Cities.
- Dunn, Alison et al. 2007. "Champions of Participation: Engaging Citizens in Local Governance." *International Learning Event Report*. in <http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Champions%20Report.pdf>. Latest update 27 October 2017.
- Escobar, Arturo. 2001. "Culture Sits in Places: Reflections on Globalism and Subaltern Strategies of Localization." *Political Geography* 20, 2: 139-174.

- FIDH. 2013. *The Hidden Face of Taiwan: Lessons Learnt from the ICCPR/ICESCR Review Process*. Paris, France: FIDH.
- Fung, A. and E. O. Wright. 2001. "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance." *Politics and Society* 29, 1: 5-41.
- Fernandes, Edesio. 2006. *Updating the Declaration of the Rights of Citizens in Latin America: Constructing the "Right to the City" in Brazil*. UN-Habitat: UNESCO.
- Fernandes, Edesio. 2007. "Constructing the Right to the City in Brazil." *Social & Legal Studies* 16, 2: 201-219.
- Gaventa, John. 2004. "Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance." Research Paper, GOV.UK. in [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cd8ed915d3cfd001664/JGNR\\_U.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cd8ed915d3cfd001664/JGNR_U.pdf). Latest update 27 October 2018.
- Griffith, Ernest S. et al. 1956. "Culture Prerequisites to a Successfully Functioning Democracy: A Symposium." *The American Political Science Review* 50, 1: 101-137.
- Harvey, David. 1973. *Social Justice and the City*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Harvey, David. 1997. "Contested Cities: Social Process and Spatial Form." in N. Jewson and S. MacGregor. eds. *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Division*: 19-27. London: Routledge.

- Harvey, David. 2000. *Space of Hope*. Berkeley, CA: University of California.
- Harvey, David. 2003. "The Right to the City." *International Journal of Urban and Regional Research* 27, 4: 939 - 941.
- Harvey, David. 2008. "The Right to the City." *New Left Review* 53: 23-40.
- Harvey, David. 2012. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso Books.
- Healey, P. 1995. "Discourses of Integration: Making Frame-works for Democratic Urban Planning." in P. Healey et al. eds. *Managing Cities: The New Urban Context*: 251-272. Chichester: Wiley.
- Holsten, James. 2009. "Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries." *City & Society* 21, 2: 245-267.
- International Council on Human Rights Policy. 2005. "Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions." in <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NHRIen.pdf>. Latest update 27 October 2017.
- Isin, E. F. 2000. "Introduction: Democracy, Citizenship, and the City." in E. F. Isin. ed. *Democracy, Citizenship and the Global City*: 1-12. Blackwell, Cambridge: MA.
- Lefebvre, H. 1996a. [1968]. "The Right to the City." in E. Kofman and E. Lebas eds. *Writings on Cities*: 61-181. Blackwell, Cambridge: MA.
- Lefebvre, H. 1996b. [1973]. "Space and Politics." in E. Kofman and E. Lebaseds. *Writings on Cities*: 185-202. Blackwell, Cambridge: MA.



- Massey, D. 2001. "Living in Wythenshawe." in I. Borden et al. eds. *The Unknown City: Contesting Architecture and Social Space*: 458-475. MIT Press, Cambridge: MA.
- Massey, D. 1999. "On Space and the City." in D. Massey, J. Allen and S. Pile. eds. 1999. *City Worlds*: 151-174. London, Routledge: The Open University.
- McCann, Eugene J. 2002. "Space, Citizenship, and the Right to the City: A Brief Overview." *GeoJournal* 58: 77-79.
- Miraftab, Faranak. 2009. "Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South." *Planning Theory* 8, 1: 32-50.
- Mooney, Gerry. 1999. "Urban 'Disorders'." in Steve Pile, Christopher Brook and Gerry Mooney. eds. *Unruly Cities? Order/Disorder*: 49-95. London, Routledge: The Open University.
- Neubeck, Ken. 2007. "Human Rights Activism Goes Local." *The Register-Guard* 3 November 2007. in <http://www.humanrightscity.com/resources/newspaper-articles-and/two-articles-2007-human.html>. Latest update 27 October 2017.
- Parnell, Susan and Edgar Pieterse. 2010. "The Right to the City: Institutional Imperatives of a Developmental State." *International Journal of Urban and Regional Research* 34, 1: 146-162.
- PDHRE. 2007. "Human Rights Learning and Human Rights Cities: Achievements Report." in <http://www.pdhre.org/achievements-HR-cities-mar-07.pdf>. Latest update 27 October 2017.
- Perera, Gihan and Urban Strategies.Group (unknown date). "Winning the Right to the City: In a Neo-liberal World." in <http://www>.

righttothecity.org/assets/files/Winning\_the\_Right\_to\_the\_City.pdf.

Latest update 27 October 2017.

- Perera, Gihan. 2008. "Claiming the Rights to the City: A Question of Power." *Race, Poverty, and the Environment* 15, 1: 12-13.
- Pile, Steve. 1999. "The Heterogeneity of Cities." in Steve Pile, Christopher Brook and Gerry Mooney. eds. *Unruly Cities? Order/Disorder*: 6-48. London, Routledge: The Open University.
- Pindell, Ngai. 2008. "The Right to the City." *Harvard BlackLetter Law Journal* 24: 69-71.
- Przeworski, Adam. 1986. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Purcell, Mark. 2002. "Excavating Lefebvre: The Right to the City and its Urban Politics of the Inhabitant." *GeoJournal* 58: 99-108.
- RTTC-NYC. 2010. *People without Homes and Homes without People: A Count of Vacant Condos in Select NYC Neighborhoods*. NY: RTTC.
- Soja, Edward W. 2009. "The City and Spatial Justice." *Justice Spatiale/Spatial Justice 1*: 1-5. in <https://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en4.pdf>. Latest update 20 April 2018.
- Staeheli, L. A. and D. Mitchell. 2008. *The People's Property? Power, Politics, and the Public*. New York: Routledge.
- Stone, C. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Stoker, G. 1995. "Regime Theory and Urban Politics." in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman. eds. *Theories of Urban Politics*: 54-61. London: Sage.

- Sullivan, J. L. and J. E. Transue. 1999. "The Psychological Underpinnings of Democracy: A Selective Review of Research on Political Tolerance, Interpersonal Trust, and Social Capital." *Annual Review of Psychology* 50: 625-650.
- Summers, James. 2004. "The Idea of the People: The Right of Self-Determination, Nationalism and the Legitimacy of International Law." Ph. D. Dissertation University of Helsinki.
- Taylor, M et al. 2004. "A Sea-change or a Swamp? Changing Spaces for Voluntary Sector Engagement in Governance in the UK." *IDS Bulletin* 35, 2: 67-75.
- Tibaijuk, Anna Kajumulo. 2008. "Video Message on the World Habitat Day 2008." 30 September 2008. in <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5934&catid=564&typeid=8&subMenuId=0>. Latest update 30 December 2017.
- UN-Habitat. 2004. "Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report." in <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167>. Latest update 28 March 2017.
- United Nations. 2016. "Policy Paper 1: Right to the City and Cities for All." In <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-1-English.pdf>. Latest update 28 November 2018.
- United Nations. 2017. "New Urban Agenda". in <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>. Latest update 28 November 2018.
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2012. "Human Rights Indicators: A Guide to Measurements and

- Implementation.” in [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf). Latest update 28 March 2017.
- Zukin, Sharon. 2009. “Destination Culture: How Globalization Makes all Cities Look the Same.” *Inaugural Working Paper Series 1*, 1: 1-26. Center for Urban and Global Studies, Trinity College. in <http://www.trincoll.edu/UrbanGlobal/CUGS/Faculty/Rethinking/Documents/Destination%20Culture.pdf>. Latest update 20 April 2018.
- 帕克，西蒙 (Simon Parker)。2007。王志弘、徐苔玲譯。《遇見都市：理論與經驗》。台北：群學。(Parker, Simon. 2007. *Urban Theory and the Urban Experience Encountering the City*. Chih-Hung Wang and Tai-Ling Hsu, trans. Taipei: Socio Publishing Co.)
- 天下雜誌。2013a。〈一座廢工業區，幫巴塞隆納還完債〉。《天下雜誌》1330: 104-106。(Common Wealth. 2013a. “A Waste Industry Zone Helps Barcelona Repay the Debt.” *Common Wealth* 1330: 104-106.)
- 天下雜誌。2013b。〈漢堡硬擋建商魔手，救回百年社區〉。《天下雜誌》1330: 110-112。(Common Wealth. 2013b. “Hamburg Stops Construction Company’s Hands and Saves the Century-Old Community.” *Common Wealth* 1330: 110-112.)
- 中央社。2010。〈人權自治條例，高市盼年底上路〉。《中央社》2010/7/27。 [http://www.taiwannews.com.tw/etn/news\\_content.php?id=1330455&lang=tc\\_news](http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=1330455&lang=tc_news)。2017/10/31。(Central News Agency. 2010. “The Human Rights Ordinance, Kaohsiung City Government Hoped the Year’s End Starts off.” *Central News Agency* 27 July 2010. in

[http://www.taiwannews.com.tw/etn/news\\_content.php?id=1330455&lang=tc\\_news](http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=1330455&lang=tc_news). Latest update 31 October 2017.)

台灣人權促進會、台灣反迫遷連線。2016。《反迫遷手冊》。台北：台灣人權促進會、台灣反迫遷連線。（Taiwan Association for Human Rights and Taiwan Alliance of Anti-Forced Eviction. 2016. *Anti-Forced Eviction Handbook*. Taipei: Taiwan Association for Human Rights and Taiwan Alliance of Anti-Forced Eviction.）

王金壽。2014。〈台灣環境運動的法律動員：從三件環境相關判決談起〉。《台灣政治學刊》12, 1: 1-72。（Wang, Chin-Shou. 2014. “The Legal Mobilization of Taiwanese Environmental Movements.” *The Taiwanese Political Science Review* 12,1: 1-72.）

杜文苓、施佳良。2014。〈環評知識的政治角色－檢視六輕健康風險評估爭議〉。《台灣民主季刊》11, 2: 91-138。（Tu, Wen-Ling and Chia-Liang Shih. 2014. “The Political Role of Scientific Knowledge in the Environmental Impact Assessment: Examining the Health Risk Assessment Disputes of the 6th Naphtha.” *Taiwan Democracy Quarterly* 11, 2: 91-138.）

李翠萍。2016。〈環境程序正義在褐地重建中的實踐條件：我國污染土地再利用實例的觀察分析〉。《政治科學論叢》68: 37-76。（Lee, Tsuey-Ping. 2016. “Prerequisites for Practicing Procedural Environmental Justice: A Case Study on the Reclamation of Polluted Land in Taiwan.” *Political Science Review* 68: 37-76.）

施佳良、杜文苓。2017。〈環境管制行政的科學技術框架與決策僵局：六輕工安事件環評過程析論〉。《公共行政學報》52: 81-111。（Shih, Chia-Liang and Wen-Ling Tu. 2017. “The Scientific Framework and

Decision Deadlock in the Environmental Administrative Procedures: Examining the EIA of the Fire Accident in the No. 6 Naphtha Cracking Project, 2010.” *Journal of Public Administration* 52: 81-111.)

徐世榮。2015。〈浮濫徵收與土地正義〉。《台灣社會福利學刊》12，2: 1-13。 (Hsu, Shih-Jung. 2015. “Robby Taking, Forced Eviction, and Land Justice Movement.” *Taiwanese Journal of Social Welfare* 12, 2: 1-13.)

許文英。2015。〈書評：城市作為一部作品－誰的城市？「對於城市的權利」？〉。《台灣人權學刊》3，1: 197-201。(Hsu, Elsa Wen-Ying. 2015. “City as an Oeuvre－Whose City? The Right to the City?” *Taiwan Human Rights Journal* 3, 1: 197-201.)

黃世勳、徐世榮。2017。〈從大埔事件省思我國空間計畫體系發展侷限〉。《東吳政治學報》35，3: 121-178。(Huang, Hsin-Hsun and Shih-Jung Hsu. 2017. “A Reflection on Limitations of Taiwan’s Spatial Planning System through the Dapu Incident.” *Soochow Journal of Political Science* 35, 3: 121-178.)

黃俊豪、何明修。2016。〈馬政府時期的環境抗爭樣貌(2008-2012)：一個抗爭事件的分析〉。《思與言》53，2: 177-216。(Huang, Chun-Hao and Ming-Sho Ho. 2016. “Environmental Protests under the Ma Ying-Jeou Government (2008-2012): A Protest Event Analysis.” *Thought and Words* 35, 3: 177-216.)

張維修。2013。〈巨獸「廈」的陰影－元利建設公司都更案〉。《環境公益訴訟專刊》，10週年特輯：3。(Chang, Wei-Hsiu. 2013. “Shadow of the Giant Beast “Building”－The Case of Yuanlih

Group Urban Renewal.” *Special Issue of Environmental Public Interest Litigation* 10: 3.)

陳虹穎、徐亦甫。2017。〈東亞迫遷法庭及台灣居住權運動現況與挑戰〉。《台灣人權學刊》4, 2: 167-188。(Chen, Hung-Ying and Yi-Fu Hsu. 2017. “A Report on the East Asia Regional Tribunal on Evictions and Reflections on the Housing Rights Movement in Taiwan.” *Taiwan Human Rights Journal* 4, 2: 167-188)

詹長權、蔡宛儒。2013。〈透明的恐懼－從流行病學調查看六輕對民眾健康的影響〉。《看守台灣》15, 1: 4-15。(Chan, C. C. and W. J. Tsai. 2013. “Invisible Fear: The Influence on Human Health nearby the 6th Naphtha Cracker of Formosa Plastic Group through Epidemiological Survey.” *Taiwan Watch* 15, 1: 4-15.)

廖元豪。2008。〈台灣人權再檢視〉。《台灣民主季刊》5, 4: 235-245。(Liao, Bruce Y. H. 2008. Re-examining Human Rights in Taiwan. *Taiwan Democracy Quarterly* 5, 4: 235-245.)

臺北市政府。2006。〈臺北市人權保障自治條例草案影響評估報告書〉。<http://www.law.taipei.gov.tw/taipei/flowchart/newdetail.jsp?id=6321>。2017/10/27。(Taipei City Government. 2006. *Impact Assessment Report on the Draft Taipei City Human Rights Protection Ordinance*. in <http://www.law.taipei.gov.tw/taipei/flowchart/newdetail.jsp?id=6321>. Latest update 27 October 2017.)

鍾麗娜、徐世榮。2013。〈都市政治與都市計畫之政經結構分析－以南科樹谷園區為例〉。《臺灣土地研究》16, 2: 63-87。(Chung, Li-Na and Shih-Jung Hsu. 2013. “The Political and Economic Structural Analysis of Urban Politics and Urban Planning: Case

Study of the Tree Valley Estate of the Tainan Science-Based Industrial Park.” *Journal of Taiwan Land Research* 16, 2: 63-87.)



# **Predicament and Way Out of City Governance in Taiwan An Analysis from Lefebvre's "Right to the City"**

Wen-Ying Hsu \*

Under a wave of urbanization and globalization, Taiwan's city governance is facing the challenge of protecting the human rights of city residents. The French neo-Marxist of space theory, Henri Lefebvre, proposed the idea of the "right to the city" together with city governance initiatives and social movements based on this concept, offering a critical response to the political and economic discourses of neoliberalism. This paper applies analysis of historical documents, analyzing the content of Henri Lefebvre's "right to the city" from the perspective of city development under globalization, the development of the city rights movement and norms initiatives. This paper explores the concept of the "right to the city" for the promotion of the human rights of residents in the process of city governance in Taiwan and as the future development strategy of the city rights movement. This paper argues that Taiwan's experience shows that in the process of city development and governance, much of the city space is dominated by its exchange value rather its use value, and also resulted in the decline of democracy and

---

\* Assistant Professor, General Education Center, Open University of Kaohsiung.

enfranchisement in cities. The informal but relatively stable alliance between Taiwan's city governance authorities, enterprises and local factions as well as the challenges faced by social activists in creating collective nonpolitical identities mean that when city rights activists promote legislation for new citizenship rights and a new social contract based on the concept of the "right to the city", they have encountered strong resistance. However, city social movements and proactive city policies around the world, including in Taiwan, may produce a creative collision with existing democratic institutions. In the face of various myths about city development planning, there is growing dependence on city residents to form a civil cultural based on human rights orientated development. This possibility may transcend the pure argument between utopian ideals and radical social revolutions, thereby constructing a "right to the city" with a real presence.

**Keywords:** city governance, the right to the city, citizenship