

臺灣首都空間治理困境的突破： 副首都論

黃建銘*

- 一、前言
- 二、首都機能空間治理的困境
- 三、各國首都空間解壓策略之探討：遷都與副首都
- 四、研究設計
- 五、首都空間重構之分析：副首都的觀點
- 六、從空間治理角度對設置副首都的觀察與建議
- 七、結語

首都是一國的政治中心，具有象徵意義與政治功能運作機能，與整個國家的發展息息相關，而首都所在的區位本身，有其地理位置條件的考量，亦具有空間治理的意涵，因此首都所在區位，對一個國家而言，具有空間治理的重大意義。

為能深入探討此一議題，本研究首先說明，臺灣首都空間凌亂與失衡發展的治理困境；其次，則分析以遷都或副首都作為首都減壓的策略；第三，透過訪談法，從政治、經濟、社會與環境等角度，分析設置副首都的可行性；最後，提出本研究

* 國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系教授。E-mail: jming@cc.ncue.edu.tw

投稿日期：2014年9月30日；接受刊登日期：2015年6月25日。

東吳政治學報/2015/第三十三卷第二期/頁 1-75。

有關首都機能空間治理議題，以及設置副首都的相關建議，包括將行政院與立法院遷往中部；司法院、監察院與考試院遷往中部；以及行政院若干部會遷往各縣市等方案。本研究冀望透過此一議題的探討，從首都空間治理的角度，檢視首都區位對國土空間經營的影響，並進一步喚起社會各階層對此一議題的重視，以匯聚更大共識，提升首都空間之治理品質。

關鍵詞：首都、副首都、空間治理、臺北市、遷都

一、前言

首都是一國的政治中心，乃國家象徵並肩負國政運作之機能，與整個國家的戰略布局息息相關。而首都所在的區位，有其地理位置條件的考量，具有空間治理的意涵存在，亦即首都區位的選擇，對於整體國土空間的發展影響甚大，因此，首都所在區位對一個國家的發展而言，具有空間治理的重大意義。

2011年發生的東日本大地震所帶來的複合式災害，讓日本政府再度思考，首都安全性的議題。這是因為東京發生大地震的周期即將到來，作為日本首都的東京，同樣面臨可能存在的複合災害之威脅，日本政府不得不積極思考，首都因地處地震帶所面臨的潛在危機，進而思考首都機能的分散化，設置「副首都」的概念也被順勢提出，以作為因應未來地震所可能帶來的威脅。顧名思義，「副」首都具有輔助性功能，更基於風險規避的考量，而賦予取代原有首都的備位性質，這樣的概念背後，是對首都空間區位的審視，也是因應首都空間治理的策略途徑。

由於臺灣與日本同處地震帶，日本所面臨的潛在威脅極可能在臺灣出現。目前作為臺灣政治中樞的臺北市，承載著過度發展所帶來的壓力，同時也面臨天然災害所可能帶來的威脅，倘若作為政治中樞的臺北市，遭受自然災害或是人為攻擊，而導致嚴重的破壞，國政機能可能因此癱瘓，屆時國政勢將無法運作，其所帶來的損失也將難以估算。事實上，臺北市作為臺灣的政治中心已有百年歷史，在政權更迭的歷史脈絡中，臺北市因政治中心與經濟中心的連動效果，所帶來的資源過度集中，早已讓臺北市有著難以承受的壓力，

這種過度負荷的現象，帶給臺灣「頭重腳輕」的失衡發展形貌，長此以往，終將難以調控遭受扭曲的失衡分配。在歷史的發展脈絡下，臺北市在因緣際會下成為臺灣的首善之區，進而肩承政治中樞的重要地位，然而臺灣卻從未真正從首都的空間治理角度，重新去檢視臺北市首都空間區位的適宜性。由於臺北市作為臺灣政治中樞，已成為根深蒂固的採擇，臺北市甚至已成為臺灣在國際上的代稱，然而臺北市所承受的過度發展壓力，與可能遭致的潛在災害威脅並未減少，過度集中的發展可能為國家社會帶來更多負面的效應。

本研究認為，應該重新思考首都的空間治理議題，從首都機能的合理配置與空間治理角度，全盤檢視首都機能的空間配置與治理模式。而所謂首都空間治理，即以首都空間配置為研究對象，並涉及區域、組織、政策以及權力布局之治理機制之研究。首都不僅具政治機能，首都的建立更須考量經濟、國防、社會、文化、環境等諸多因素，因而首都乃是透過多元機能疊加所形成，具有特殊地位的城市，故就區域角度而言，首都所在的空間與區位攸關區域發展的衡平性；就組織角度而言，首都空間配置不僅是政府機關組織的分布問題，同時涉及政府部門與整體社會的關聯互動；就政策角度而言，首都空間配置必須融入多元、參與以及專業的空間政策；就權力布局而言，首都空間配置須思考機關所在空間與權力運作的關聯性，以及對決策者所可能產生的影響。因此，空間既是承載權力配置的容器，空間更與社會關係有著密切關聯，探討空間議題須與其所存在的社會關係相連結，藉此首都機能是否合理配置的議題也將被進一步凸顯。從臺北市作為臺灣政治中心的歷史脈絡中，首都機能的空間配置是立於空間與社會關係的二元立場，因而無法以臺灣既有的空間尺度，思考全觀性的空間政策，亦欠缺屬於臺灣主體

的「人地關係」的連結，導致現今首都空間治理面臨諸多治理困境。職此，本研究認為首都空間治理，對臺灣長遠的發展而言，將是一個不容忽視的議題，值得吾人進一步探究。

臺灣在四百年來的歷史發展過程中，政治中心區位的採擇，呈現出由南向北的順時鐘方向，究竟此種政治中心的空間挪移，在時間軸中凸顯何種意義？吾人可以更深一層思考，首都區位對臺灣整體發展所產生的影響，臺灣需要首都空間的重新建構，藉此探析首都機能所面臨的困境，以及解析首都空間治理的途徑，為能突破此種困境，並找尋新的首都空間治理途徑。本研究將從政治、社會、經濟、環境面向進行分析，從而自空間治理角度，提出首都機能的區位分配，並歸納出本研究的相關建議。

二、首都機能空間治理的困境

長久以來，臺灣政治決策體系僅將空間作為承載社會關係與權力布局的容器與場域，卻未深度思考空間與社會關係的連結性，無異將空間與社會關係進行二元切割。事實上，這種二元切割觀點已逐漸被揚棄，轉而重視空間與社會關係的連結與交互作用，Lefebvre 認為空間是社會的產物，每一社會將生產其專屬的空間，空間既是社會關係的媒介 (medium)，也是影響社會關係的實質產物 (Turhanoglu, 2010: 309)。而空間的善治則取決於組織態勢、執行模式、參與機制與資源運用 (莊翰華, 2009: 220)。因此，首都機能空間治理，必須積極回應此一思潮的轉變，進而從歷史變遷的脈絡，檢視首都機能布局與既有時空環境間的相互關係，並探討首都空間治理與空間配置所存在的若干問題。

從臺灣的歷史發展來看，臺灣政治中心在西部平原，沿著自南而北的動線移轉，而在臺北成為政治中心後即趨於穩定。從清帝國末年、日本殖民時期，以迄中華民國政府，臺北隨著政權的轉換，而逐漸發展為臺灣的首善之區，其過程僅看到便捷性的區位採擇，並未見對首都空間配置的周詳規劃，與深入思考首都機能空間配置，與整體臺灣社會發展的關聯，首都空間的規劃組織、參與機制與相關政策自是付之闕如。隨著時間的積累，臺北市過度發展所帶來的首都優位性 (primacy of capital city) 的情況，讓首都所在區位顯得更加侷限，這主要係因臺灣缺少全觀性首都發展的空間政策，首都區位的採擇，無形中受到路徑依賴思維的影響，以至於難以全盤檢視首都空間是否合理配置所導致的結果。Dascher (2000: 373) 認為，首都會比其他各自的政治內地 (political hinterland) 成為更具吸引力的區位，主要原因在於，首都城市機能的發展獨特性。其實就世界多數國家而言，首都優位現象似乎相當普遍，這也映證首都比其他地區，更具吸引力的事實，由於首都政治機能常伴隨更大的發展潛能與機會，因而其吸附磁力也獲得進一步強化，吸引其他地區的人力與資源往首都區域集中。當此種現象無法獲得緩和，勢將超過首都本身的承載能力，在一個發展已趨飽和，以及所處區位腹地有限的狀況下，恐將帶來更大的負擔。

首都優位所帶來的空間單極發展現象，扭曲了資源配置的合理性與妥適性。究其原因，係因立基於時間的歷史向度，與空間向度間的縱橫交錯所產生的結果。所謂首都優位現象與城市優位 (urban primacy) 現象不無關聯，Jefferson 以 51 個國家作為研究對象，發現一個國家的首位都市，要比該國的第二位都市大得多，並且構成規律性關係 (莊翰華，2005：37)，此種現象被稱之為「城市優位律」。

這種優位城市常常被選為首都，所以在多數國家，首位都市多半也被設為首都所在地 (Turner & Turner, 2011: 19)，這種首都與首位都市結合的現象，將使首都獲得更多國家資源的挹注，透過資源集中的方式，而使首都成為政治與經濟相結合的中心，掌握著國家走向的權力，首都就如同發號國家司令的大腦，成為主宰國家資源分配的決策中心。臺北市正是城市優位與首都優位相結合的城市，為能探究其扮演首都所面臨的空間治理之挑戰，吾人除了說明臺灣政治中心變遷的脈絡，亦從首都區位選定的考量因素，來探析現今首都空間治理所存在的問題。

(一) 臺灣政治中心變遷脈絡

吾人可從歷史的角度進行觀察，就歷史串連的時間軸與臺灣開發的程度而言，臺灣政治中心的形成始於 1684 年，清帝國將臺灣府設於臺南，臺南遂成臺灣政治中心，進而發展成臺灣的經濟中心，及至清帝國統治末期，砂糖、米及茶葉成為臺灣的主要輸出物，連帶使經濟中心從南部、中部再到北部移動，臺北因做為茶葉集散地，使其快速發展為經濟中心 (橋詰健等，1993：375)。清末隨著臺灣經濟中心的轉移，逐漸讓臺北發展成為臺灣的政治中心，從而打破了原本臺南作為政治中心，臺北作為經濟中心的二極結構，又因 1887 年臺北府城成為臺灣省廳所在地，臺北自此肩負起臺灣的政治機能 (橋詰健等，1993：376)。

在日本殖民時期，仍以臺北作為發號司令的重心，臺北作為臺灣政治中心的地位持續被強化。若是以地緣關係來看，在當時交通情況不如今日便利的條件下，以東京為中心的日本帝國，若要有效掌控臺灣，臺北的可及性似乎優於當時的臺南。以臺北作為臺灣政

治中心，將與東京產生更緊密的連結，更能有效控制臺灣，使統治政權更為穩固。另外從戰略布局而言，選擇臺北作為當時臺灣的政治中心，也有其戰略考量，蓋臺北的地理位置鄰近基隆，具有交通便利的優勢，又當時已有基本的硬體基礎建設，給予統治者一定的統治條件，於是在日本政府尚未全盤掌握臺灣的情況下，承襲清帝國以臺北作為政治中心，似乎也是一種理性的選擇。臺北作為臺灣的政治中心已行諸有年，結合當時的時空背景，臺北做為日本統治臺灣的基地，不會對臺灣造成太多衝擊，有助於行政運作的穩定性，因此日本政府決定以臺北作為統治臺灣的中樞，似乎並不讓人意外。

日本在二次大戰中的失敗改變臺灣的命運，臺灣重回中華民國政府統治後，有了新的使命，亦即做為中華民國政府反攻復國、光復神州大陸的復興基地。為了要能在最短時間內，完成建國復國的大業，當然無法仔細地進行全盤的國土規劃，從而重新思考最適合這個島嶼的政治中心城市。既然日本統治時期已留下諸多基礎設施與辦公廳舍，利用既有的基礎設施進行復國大業，所需花費的成本最低，算是相當理性的選擇。於是就在這種僅以短暫作為復興基地的思維主導下，臺灣整體的國土布局仍舊未受重視，利用日治時期所遺留下的硬體建設與規劃基礎，較易強化統治力量，乃是符合成本效益的最佳途徑，因而臺北再度肩負起國政運作中樞地位，繼續成為引導臺灣發展走向的火車頭，這樣的發展凸顯政府對首都空間治理的漠視，無法完整規劃連結「人地關係」的空間政策。

橋詰健等人 (1993: 376) 即指出，外省人隨著國民政府遷到臺灣而大量移入，造成臺北市的人口增加，同時在資源分配方面取得優勢，長久下來，臺北市與其他縣市相比，產生了顯著的城鄉差距。1970年代臺灣的製造業因遭逢石油危機，損害相當嚴重，然臺北市

是以服務業為基礎，衝擊相對較少，更加凸顯臺北的優勢；1980年代後，臺灣強調三化政策（自由化、國際化、制度化）使臺北市成為國際貿易中樞，也是海外國際企業開拓臺灣市場的據點（橋詰健等，1993：376）。這些現象陸續為臺北打下現代化的基礎，同時種下拉大與其他縣市發展差距的緣由。但在威權統治時期，以單極集中發展作為國家發展走向，似乎更能善用既有資源而迅速接軌全球，即使有不同意見，在當時的時空背景下，也難以撼動既有政策走向。所以，當臺北取代臺南成為經濟中心之後，再以經濟中心結合政治中心的雙重效果，臺北作為臺灣中心的圖象，已深深固著在臺灣的歷史軌跡中。事實上，橋詰健等人（1993：376）認為，臺北會形成一極集中的現象，包含幾個歷史上的原因：1.清代經濟中心從南向北移動；2.都市基礎設施與首都定位在日據時代被確立；3.光復後國民政府遷入，以及大量外省人的集中；4.國際經濟影響因素，導致工業區衰退；5.1980年代市場化而使臺北的重要性提升。故而臺北優位化現象所呈現經濟與政治的連動效應，是在政權更迭所交織的政策過程，結合國際局勢變動所形塑出的獨特系絡中，逐漸發展出來的現象。

根據文獻的資料，到1990年代為止，臺北市的國際化機能、首都政治機能與情報訊息機能都占全臺相當高的比例，代表著當時的臺北市匯集諸多政治、國際經貿與服務業中樞之機能，亦是國際傳媒的訊息中心，使臺北市的人口更形集中，更加強化臺北市的首都優勢地位（李宜晉等，1993a：374）。這種臺北優位化的現象，讓臺北宛如一塊強力的大磁鐵般，不斷吸引人才與資源進入臺北，進而拉大臺北與其他縣市的發展差距，時至今日，這種落差造成的不均現象，使一極集中的發展策略開始受到挑戰，而有進一步檢討的必要。

2010 年的「五都」行政區劃的國土空間改造，並未依照原先「三都十五縣」的規劃，造成以新北直轄市包圍臺北直轄市，產生兩個直轄市呈現同心圓狀的空間形貌的特殊現象。這種因行政區劃的剛性約束，所造成的「核心中的核心」，再度強化了首都的空間優位性，另一方面也因此更加限縮首都發展空間，失去對首都圈整體區域調整的機會。

整體而言，從臺灣政治中心的變遷脈絡看來，統治政權多半承繼前一政權的首都空間區位與布局，隨著臺北成為臺灣接軌世界的節點，政治機能與經濟機能相互連動所形成的優位現象，讓首都機能如何合理分配失去重新受到檢討與對話的機會，欠缺前述「人地關係」的連結，從而導致現今首都空間治理的困境。

(二) 現今臺灣首都空間治理的困境

為探討現今臺灣首都空間治理的困境，本研究首先針對首都區位考量的選擇因素進行說明。英國地理學家 Cornish 指出建都三條件為：叉路口 (crossway)，即交通便利；穀倉 (granary)，即糧食為主的經濟機能；要塞 (fortress)，即國防安全 (沙學浚，1996：294)，這一觀點凸顯政治、經濟與交通因素，對首都區位的重要性。而沙學浚 (1996：135-136) 則認為，首都的選擇是一項政治地理學的問題，除歷史、地理的條件之外，必須考量到與政治權力有關的「國策」與「力源」兩大因素，前者是根據當前與未來國勢的變化，而確立的立國方針；後者則是政治力量策源地所在區域。所謂力源更確切地說，即是政治勢力的根據地，選擇以根據地為建都地點，除獲得心理層面的安全感外，更能藉既有政治勢力有效控制政局。本研究認同首都區位的選擇，乃是一項政治地理學議題，攸關政治勢

力的配置與地理空間的交相作用，也因此首都區位擇定考量的因素頗多，論者指出首都位置的確立，主要的因素包括：安全與軍事、政治與國家戰略、文化與民族心理、經濟與區域平衡、歷史與舊都影響、自然地理和區位等因素（湯愛民，2012：20）。睽諸中國歷史的建都區位，不外「道里均」與「天子戍邊」的考量（湯愛民，2012：19），前者是以國土的幾何中心為考量，讓首都扮演全國核心節點的功能，如洛陽、開封等；後者則是以軍事為主要考量，如北京。故在一個封建體系的時代，如何穩定政局，維繫皇權的政治因素，成為首都區位的主要考量因素，此乃首都區位所代表的是國家戰略的規劃。但隨著世界的開放與交流，現今首都區位的考量因素更為多元，傳統的政治與軍事色彩因素大為降低，而如何透過首都政治機能的布局，結合經濟連動效應，作為區域均衡發展的手段，成為另一種思考首都機能布局的思考途徑，如巴西將首都由里約遷往巴西利亞（Brasilia）、哈薩克將首都由阿拉木圖（Almaty）遷往阿斯塔納（Astana），即被認為是一種透過遷都方式，而達到區域發展平衡的策略，這些新首都並非該國首位城市，但新首都的區位往往座落於國土的幾何中心。

另一種頗為常見選定首都的方式是，選擇一國的經濟中心做為首都。這個經濟中心也常是該國的首位城市，倫敦、巴黎與東京即是最為明顯的例子。不過將經濟中心與政治中心相互分割的方式，讓首都與最大經濟中心城市互相分離的模式，在世界各國也不乏其例，如美國的華盛頓與紐約、加拿大的渥太華與多倫多、巴西的巴西利亞與里約熱內盧、澳大利亞的坎培拉與雪梨、德國的柏林與法蘭克福、中國的北京與上海、越南的河內與胡志明都是極為明顯的例子。由於經濟機能與政治機能的連結，更易促使首都優位現象的

產生，因此上述國家以此種互相切割的方式，避免首都承載過度發展的壓力，也試圖避免單極集中所帶來的失衡發展。

臺北作為臺灣政治中心蘊藏著殖民政權鞏固統治基礎的思維，大抵難以用「道里均」與「天子戍邊」的因素加以解釋。在臺灣的政治中心變動過程中，劉銘傳將省城定於臺中，以及臺灣省政府遷至中興新村，似乎比較具有「道里均」的考量，1887年臺灣建省後，行政區劃從二府八縣四廳，調整為三府一直隸州十一縣四廳，並於中部設臺灣府，當時即有將省城設置於臺中之規劃，劉銘傳認為：「大墩（今臺中市東大墩）地方襟山帶海，控制南北，實天造省會之基。」（葉韻翠、陳國川，2010：46）。故劉銘傳以臺中作為臺灣省城所在，係其居於西部精華區之中心地帶，有聯繫南北之便，所考量的是臺灣行政空間的幾何中心區位，但此種規劃終究僅是歷史中的曇花一現。至於省政府遷至中興新村，可分散臺北市的負擔，具有政治機能分散的戰略意涵，同樣中興新村也位於臺灣中心地帶，從中也不難看出平衡南北的構思。然而歷史的發展脈絡，卻將臺北塑造為臺灣的政治中心，扮演臺灣決策中樞的臺北市，就其空間治理所面對的處境與挑戰，值得吾人進一步探討。

總體言之，吾人從時間的歷史向度觀察，臺灣首都優位現象，是因特殊的政治、經濟條件的結合，復以時空交織的脈絡，影響決策者對政治中心的採擇所形成的結果。臺北作為臺灣政治中心，從歷史的角度來看是一種便宜式的選擇，欠缺對臺灣整體空間規劃的思考，難以作為一個支撐國家長久發展的支點，權力布局與區域平衡的關聯性相對薄弱。歷來政權的統治立場，重在臺北與母國聯繫的便捷性，或者將其當作短暫政府棲身之處，以做為復興基地等考量，自然不會深切考量政治中心的空間規劃，也進一步映射出臺灣

首都空間治理的困境。透過前述說明以及前言所指出的首都空間治理的意涵，吾人可知，長久以來，臺灣首都空間配置欠缺對區域發展衡平性的關照。中央政府機關組織的空間區位，所呈現零散分布的情況，說明首都空間配置欠缺整體性的政策布局，欠缺政府部門與整體社會的對話，也缺乏社會力量的參與和投入，反映出政策決策者缺少願景塑造的宏觀格局，致而容易陷入從臺北看天下的思維，無法兼顧權力布局的妥適性。因此，現今首都空間治理從區域、組織、政策以及權力布局等層面加以觀察，顯然欠缺完善的治理機制，進而形成首都空間的治理困境。對此，本研究認為可從以下幾方面，進一步說明首都機能空間治理所存在的困境。

1. 中央機關廳舍欠缺整體規劃

首先，以目前中央政府的總統府與五院的位置與建築空間使用而言，總統府係日治時期的總督府，總督府的中央高塔象徵著日本殖民政權的統治權威，整體的建築外觀如同日本總督的意象，作為一個民主國家元首的辦公場所是否適切，確實有討論空間；而五院既是中央中樞，本應集中規劃，但現行五院的區位，呈現出蛙跳式分散空間，其中多以日治時期所留存下來的建物廳舍做為辦公廳舍，不但空間區位分散，實際辦公空間也呈現不足，尤其考試院位於文山區，與其他四院存在一定距離，反映出五院空間的凌亂，也凸顯政府缺乏空間政策規劃的完整性。

Turhanoglu (2010: 310) 指出，對於城市的空間研究，須藉由將城市放在其專屬的歷史時期系絡中加以檢證。是以空間是在特定歷史時空下被生產出來，這個過程蘊藏不同的意識形態與實踐特質。我國五院之中，以行政院與立法院間最具連動性，政府遷臺之初，行政院與總統府係採合署辦公方式，其後行政院遷出至現址，行政

院本部為日治時期的臺北市役所，至於各部會與所屬機關，主要係以位於臺北市中正區，以及新北市新莊區的中央聯合辦公大樓，各部會的區位仍顯分散；而立法院的院址為日治時期的臺北第二女子高中校區，現在的議場為學校禮堂所改置，廳舍早已老舊，空間亦有所侷限，整體外觀與周邊環境，難以顯現作為國會建築的恢弘意象，作為一個國家的國會並不適合，雖有幾次遷建的討論，但都未能具體落實，立法院仍舊是以現址建築作為辦公廳舍。從區位以及廳舍地理分布來看，五院的辦公廳舍頗多承襲日治時期的建築物，欠缺規劃難以符合臺灣現階段的需求，更無法做為一個國家重要中樞機關的象徵，然而面對現有臺北市與新北市的發展，要重新尋覓一個空間，作為首都專區不但很困難，且其遷建成本亦相當可觀，甚者因空間安排欠缺規劃，若人民集會遊行每每造成嚴重交通問題，種種現象挑戰了臺北市作為政治與行政中心的合適性。由於空間規劃有其特定時空意義，現今時空環境已與過去迥異，此種零散的機關區位分布，顯然未思考現今時空環境變化所帶來的各項需求，因而無法建立一個合理的首都空間配置體系。

2. 單極集中發展的失衡現象

其次，就臺灣整體的地理圖象觀察，臺北市的位置居於臺灣島北方，臺北市周圍多山，發展腹地相當侷限，隨著人口的膨脹引發過度開發的問題，加之政治機能與經濟機能的連動效應，臺北市乃是各大企業總部匯集之處，於是經濟與政治機能的相互牽引，讓臺北市的首都優位現象更為明顯。尤其高速鐵路完工後，臺灣西部成為一日生活圈，西部各重要節點城市到臺北的距離大大縮短，進而加深臺北的磁吸作用。Dascher (2000: 376) 以首都的公共建設的角度出發，提出首都所提供的公共財貨，即稱為首都財貨 (capital

goods)，將使首都家戶生活水平優於其他地區，且個人透過消費公共財貨所獲得的利益，將會隨著所住地區與首都間的距離增加而下降，亦即首都財貨不具有財政衡平性（fiscal equivalence）的特質。Ho & Hsiao (2006: 4-5) 也認為，一國的中央政府為了能與其他國家的城市相互競爭，在首都投注大型計畫，藉此吸引外來投資的可能性極高，致而導致城市與鄉村間的不均衡發展，鄉村民眾為謀求更好的工作，以及使用更好的健康與教育等公共設施，將會遷往城市。準此，失衡的資源配置逐漸強化首都的發展優勢，吸引更多人力與資金前往首都，形成此種具有單極過度發展的首都優位現象。

而首都優位現象所帶來的單極發展，不僅造成臺北居大不易，各項生活消費條件遠高於其他地區，過度承載更造成空氣與居住品質的惡化，尤其臺北可供開發的腹地相當有限，因人口增加而被迫拓展的市區，直接造成更高的環境危害風險，於是當政治、經濟等各項條件交雜在一起，所塑造的首都優位現象，無法得到合宜的舒緩，將讓首都走向更難以治理的境域。

故而從地理空間的角度而言，不論以臺北市中央政府機關辦公廳舍的尺度而言，或是將觀察尺度提升到整個臺灣島的空間布局，都顯示今日首都空間零散，與單極集中化的空間治理困境，確實值得吾人進一步關注與探究。

3. 欠缺社會力量長期的參與和討論

國家首都標示著統治正當性與合法性，因此首都區位與空間的打造，應該融入整體社會力量的參與，然而處在一個既定而缺乏突破性的國策框架，在歷史脈絡的引導作用之下，仍舊是以臺北作為臺灣的政治中心，對於執政者而言，雖有其政治控制的便捷性，卻也拉遠了與臺灣整體社會的距離，從過去臺灣政治中心變遷的歷史

過程看來，有關首都空間治理的議題，始終缺少與社會進行對話的良善氛圍。

以既有的臺北市管轄空間而言，中央行政機關區位，早已無法在臺北市內找到足夠發展的腹地，於是目前在新北市新莊區，建立第二個中央聯合辦公區，共有南北兩棟聯合辦公大樓，其中南棟包含文化部、勞動部職業安全衛生署、勞動力發展署等機關，北棟則有原住民族委員會、客家委員會、國家發展委員會檔案管理局以及法務部、內政部與財政部等附屬機關，約有三千五百位公務人員進駐辦公，初期因交通設施與辦公硬體設備尚未完善，而使進駐辦公的公務員有頗多怨言（周美惠等人，2013a）。其實，解決交通與硬體設備問題似乎不難，但更重要在於，新莊聯合辦公大樓真正能夠發揮首都機能分散效果。從分散行政機關的集中程度而言，新莊聯合辦公大樓或許達到降低中央行政機關過度集中於臺北市的情況，但因距離臺北市不遠，分散風險的效果相當有限，且從進駐機關的屬性，也無法明顯看出其與地域空間特質的配適程度。儘管已在新北市建立新的中央機關駐地，但在與臺北市有限的空間距離下，這僅僅是一個首都腹地空間不足效應下的空間延伸，這樣的決策仍然缺少整體社會的對話與討論，難以形塑新的社會參與力量，對於創造社會對首都空間的解構與重構的期待與想像仍然不足。

事實上，臺灣不乏有關遷都或副首都的主張，但卻都因國內黨派的政治生態，以及兩岸特殊關係所牽動的複雜網絡，讓此類主張難以長期受到社會輿論的關注，並進行廣泛而理性的討論。2004年時任副總統的呂秀蓮，以落實南北均衡發展表示，未來將「遷都高雄」列入施政計畫，引發諸多批評聲浪（易謙，2004）。¹ 2006年民主進

1. 當時的中國國民黨以及親民黨批評呂秀蓮是在搞「南北對立」。

步黨立法委員蔡同榮，為促進城鄉均衡發展，發動「遷都中南部」的連署，並以凸顯主權獨立國家作為訴求，獲得多數泛綠陣營立法委員的支持，甚至也有中國國民黨黨籍的立法委員參與連署。²此一連署活動認為，遷都有助於中南部的發展，並主張制定《新都設置條例》，這樣的訴求獲得若干行政部門官員的支持與回應（李欣芳，2006），³甚至地方首長也頗有積極作為，如2007年3月間，當時的彰化縣縣長卓伯源，與若干彰化縣重要的政治人物，在員林火車站前廣場舉辦「推動遷都彰化」的連署活動（吳哲豪，2007），⁴提出彰化縣作為首都的諸多優勢，主要在於彰化縣的地理位置居臺灣中部，南北等距、腹地廣大、農業發達，且為臺灣穀倉等優勢（彰化縣政府，2007），⁵以強化其「國都遷彰」的訴求。儘管中央與地方當時都有提出遷都相關議題，但社會各界並未持續關注與討論，遑論付諸實行。

鑑於2011年311東日本大地震所帶來的嚴重災害，首都機能分散或建立副首都的相關議題再度浮現。當時的民主進步黨籍立法委員林佳龍曾主張，將國會遷建臺中，並建立臺中為副首都，而2011年民主進步黨總統候選人蔡英文，也發表「十年政綱」區域發展與治理篇，提出「首都減壓」主張，藉此進行首都圈的改造運動，並

-
2. 當時中國國民黨籍的立法委員翁重鈞以及張碩文亦參與連署。翁重鈞並表示，他是基於平衡城鄉與南北差距的考量，因此無關意識型態，亦與黨派無涉。
 3. 如時任考試委員的張正修即主張制定《首都法》，而時任行政院經濟建設委員會副主任委員的張景森亦認為，遷都中南部對臺灣南北多元發展以及分散首都風險，有其正面意義。
 4. 當時包括立法委員江昭儀、彰化縣縣議會副議長蕭景田，以及員林鎮鎮長吳宗憲，均參與該次「推動遷都彰化」的連署活動。
 5. 卓伯源縣長認為，定都彰化的優勢有：歷史優勢、政治優勢、人口優勢、交通優勢、產業優勢、地理優勢、樂活優勢、均衡優勢等八項。

在臺灣的中、南、東部區域，引入新世代產業活動，即「多核心式國土發展」規劃（李欣芳，2011）。不論是副首都或是首都減壓的構想，都是首都空間治理的重新檢視，這種首都機能的空間調整，除了標示資源與產業的解構與再構外，同時也凸顯風險分散的重要性。林佳龍即認為，由於臺北盆地處在於核一、核二和核四的直接威脅範圍內，諸多國家重要機關，都聚集在飽受核災威脅的潛在區域內，至於臺灣南部的高雄、屏東則處在核三廠的災害陰影中，因此認為臺中市是最佳副首都的首選（孫偉倫，2013）。但這些主張，最後也都不了了之，未見後續發展。

2011年10月間，國立中興大學商情暨民意調查中心曾就「遷都中臺灣」議題，對臺灣本島民眾進行民意調查，整體結果顯示有39.7%表示贊成，不贊成者為36.4%，認為普通/還好者為12.2%，回答不知道/無意見的受訪者有11.1%，拒答者占0.6%。⁶再以區域來看，中部地區贊成遷都中臺灣者有56.5%，南部地區贊成比例為43.5%，東部地區贊成比例為34.5%，但北部地區贊成比例則是28.9%。⁷從此一調查數據看來，贊成遷都中臺灣與不贊成者所佔比例相當，且都未達半數，可見民間社會對此類議題仍未達多數共識；

6. 此次是由國立中興大學商情暨民意調查中心，於2011年10月17日到21日，針對臺灣本島19縣市20歲以上民眾，就「遷都中臺灣」議題，進行電話訪問，其抽樣方法係採電腦亂數隨機撥號，信心水準為95%，抽樣誤差為±3%，共取得有效樣本1068份。

7. 以區域來看，除贊成比例之外，中部地區不贊成比例為18.6%，認為普通/還好的比例為14.8%，回答不知道/無意見的比例為9.3%，拒答者則為0.8%；南部地區不贊成比例為31.4%，認為普通/還好的比例為11.2%，回答不知道/無意見的比例為13.3%，拒答者則為0.6%；北部地區不贊成比例為48.6%，認為普通/還好的比例為11.9%，回答不知道/無意見的比例為10.2%，拒答者則為0.4%；東部地區不贊成比例為41.4%，認為普通/還好的比例為6.9%，回答不知道/無意見的比例為17.2%，拒答者則為0%。

至於主張遷都中臺灣，雖有來自中部地區的多數認同，但北部地區民眾的贊成比例卻不高，也可能是因這類議題，未受社會長期的關注與討論，因而無法獲得社會的積極回應與廣泛支持。事實上，首都空間治理議題需要政府、企業以及公民社會共同參與並進行對話，以日本為例，日本在 1990 年代所推動的首都機能轉移方案，學術社群為此一議題廣泛討論與爭辯，日本企業與相關財團積極關注首都機能移轉論述的發展，以及移轉預定地居民的熱切參與（久慈力，1997：90-114），已讓首都機能轉移議題，成功帶動日本社會共同參與的風氣。儘管此一議題的相關規劃，最後並未落實，但其所喚起的社會投入，仍為日本的首都治理帶來新的發展契機。

由於首都的區位攸關整體國土政策的規劃，牽涉整體社會資源的調控，與減緩可能存在的相對剝奪感的社會意象，是以需要激發整體公民社會，對於首都機能配置的反省與對話，方能提升公民對首都空間改造的認知，這是一項能夠藉由首都空間治理，而推展的社會改造工程。臺灣雖不乏有遷都或副首都的相關主張，但終究都只是曇花一現，或許也因無法成為全國性或地方性選舉的重要議題，媒體報導相對缺乏，因而無法吸引全體社會力量的長期討論，是故局限於臺北市的首都機能，始終難以開展並融入社會力量的參與，致而無法對首都機能與空間治理議題，達成整體性的社會共識。

4. 欠缺宏觀的決策格局

論者認為，臺北市是一個工商服務業及國際資金發達的都市，加上作為首都，於是政治機能與工商機能的過度集中，使得臺北市與臺灣其他地區的差異性日漸加大，造就出一個無法傳達臺灣人的特殊臺北生態環境（劉曜華，2011）。這樣的觀點顯現，政治與經濟機能連動所帶來的集中效應，將強化首都的輻射範圍，進而讓決策

者以首都的立場作為決策基礎，首位城市所能服務的範圍，儘管大於其他區域城市，卻無法全然取代其他城市，然因政治機能的附加，極易產生決策的偏差。Kim & Han (2012: 143) 指出，南韓政府透過立法，在首都區取得大量土地作為基礎公共設施用地，又進行大規模的投資，因而吸引鄉村地區民眾遷往首爾，進而帶動首爾的經濟發展，形成不均衡發展現象，甚至創造出取代「大韓民國」的「首爾共和國」(the Republic of Seoul) 之新聞術語。「首爾共和國」一詞代表，首爾即為整個南韓的決策中樞，其他地域的觀點與聲音都因此被掩蓋，這種「從首爾看天下」的決策模式不免有所偏頗。

如同南韓一般，臺灣也存在「從臺北看天下」與「從臺北看臺灣」的現象。有認為「從臺北看天下」與「從臺北看臺灣」代表臺北作為首都的思考模式，臺北其實已經存在太多的歷史包袱，臺北的政治人物根本無心於首都的整體改造工作，首都的圖騰已經很難在臺北繼續引領臺灣社會(劉曜華，2011)。這樣的解讀透露首都空間承載的歷史因素，限縮了決策者視野，政策欠缺全觀角度，進而造成「臺北」與「非臺北」的空間對立與隔閡。

前述彰化縣前縣長卓伯源推動遷都彰化構想時即表示，過去所有的發展核心全部集中在臺北，主政者抱持著北部觀點「從臺北看天下」，經常忽略地方政府的想法，因此其強調唯有將首都遷離臺北，方能讓臺北觀點，進一步擴大為臺灣觀點(彰化縣政府，2007: 4)。2011年親民黨總統候選人宋楚瑜曾表示，臺灣過去十二年，都是由當過臺北市長的人來擔任總統，但臺北市人不了解種田人的辛苦與遭遇到的問題，是從臺北看天下(蘇龍麒，2011)。這種說法雖帶有選舉語言性質，卻也道出中央決策以臺北作為觀點，所可能產生的負面影響。2014年參與臺北市市長選舉的中國國民黨候選人連

勝文，推出有關流浪狗「零安樂死」政策，並上廣播節目表示：「臺北市你說土地有限，新北市土地可能也有限，你往南走，雲林縣、嘉義縣總可以吧？」結果引發雲林與嘉義縣政治人物的諸多反彈，嘉義縣農業處長林良懋批評連勝文的說法是「從臺北看天下」（陳彥廷等人，2014）。故從中央或地方政治人物的角度與思考模式，凸顯臺北市因首都地位所帶來的優勢，往往會以臺北觀點作為政策思考的基準，進而說明了「臺北」與「非臺北」間，可能存在的空間對立，從而引發政策不協調的事實。

二次大戰之後，臺灣透過農業支援工業，進而帶動服務業的發展脈絡，儘管存在國家與市場力量間的角力，但仍存在明顯的發展性國家色彩。隨著臺灣融入全球經貿體系，加深全球化現象所帶來的影響。全球化係建構在以全球場域流動空間為基礎的網絡結構之上，透過空間結點作為控制資本流動中心。在發展性國家結構下，臺北市作為中央政府所在地，成為控制資本流動的中心，扮演資源分配的角色並取得主導權力。又因農業轉向工業，帶動人口流向城市，城市人口急速增加，但因國家對於區域均衡發展的忽視，人口的流動持續加深區域發展的失衡性。近二十年來，新北直轄市與桃園直轄市人口迅速增加，北部地區的人口比率遠勝於中部、南部以及東部等區域（內政部，2014），⁸ 相對讓若干縣市更為邊陲化，中

8. 依內政統計月報資料 1994 年 12 月臺北縣的人口數為 3,261,943 人，桃園縣的人口數為 1,482,801 人；2004 年 12 月臺北縣的人口數為 3,708,099 人，桃園縣的人口數為 1,853,029 人；2014 年 12 月新北直轄市的人口數為 3,966,818 人，桃園直轄市的人口數為 2,058,328 人，可見該兩區域的人口增加相當迅速；另依據行政院主計總處之分析，以 2012 年為例，臺灣各區域居住人口所占比例，以北部區域的 45.45% 為最高，南部與中部則分別占 26.18% 與 23.68%，而近五年資料則顯示，居住北部區域人口數所占比率上升 0.32%，中部區域上升 0.03%，南部區域與東部區域則分別下降 0.38% 與 0.06%。

心與邊陲的界線似乎愈趨明顯，這種中心與邊陲現象，不僅映襯著「首都圈」與「非首都圈」的明顯差異，區域人口分布的不均，造成房價、稅基以及行政區劃的歧異性，從而更加穩固首都圈的政商結構，不僅扭曲國家資源的分配，也使得前述機關廳舍欠缺規劃、單極失衡發展、欠缺社會長期討論，以及「以臺北看天下」的決策型態更難以改變。因此，從空間尺度角度所觀察到的「首都圈」與「非首都圈」的空間割裂、社會隔閡與決策偏差等治理困境，在在顯示既有首都空間，確實需要解壓並重新構思新的空間布局，藉由解壓與重構而賦予首都新的活力與新的空間治理形貌，首都空間的減壓與重構，代表著空間發展秩序的重建與資源分配體系的重整。

三、各國首都空間解壓策略之探討：遷都與副首都

現今臺灣政治中心存在首都發展優位現象，似乎即將超越國家治理能力的水平，對國家發展造成極大的影響，也讓整體國土空間形成「頭重腳輕」的景象，被拉大的城鄉發展差距，形成一種新的社會隔閡。集三千寵愛在一身的臺北市，被譏評為「天龍國」，無疑反映出扭曲的空間形貌，所帶來的社會階級割裂的實象。「五都」行政區域的調整，是臺灣國土空間形貌的巨幅變革，但此波改革卻完全未觸及首都圈的空間重整，此次的行政區域變革，讓臺北市成為直轄市中的直轄市，不僅加深臺北市的優位空間範圍，也讓臺北市與其他縣市的距離愈來愈遠，首都空間的壓迫性也就更加牢固。面對此種現象，首都確實需要減壓，就如何減壓的角度來看，世界各國的經驗，主要是透過遷都以及副首都，做為減壓的方法。

(一) 遷都

首都係國政之決策中心，定都乃一個新興國家的重要政策，然首都的選定需要考量諸多因素，因此必然會受當時政治局勢與氛圍的影響，未必能在短期即達成最大共識，對於廣土眾民的國家而言，定都之爭更是勢所難免。中華民國肇建之初，就定都何處，各方意見即不一致，由於北京為前清首都，亦為歷代王都，其山川形勢與交通輻輳之利，有其作為首都的優越條件，然孫文認為，南京為民國開基，長此建都，好作永久紀念，不似北京地方，受歷代君主壓力，害得毫無生氣（湯愛民，2012：50）。故 1912 年孫文即於南京就任臨時大總統，臨時政府成立，南京成為中華民國首都，然為使清廷退位，逼迫袁世凱承認共和，遂將政權讓於袁氏。1912 年 2 月章太炎致電參議院建議臨時政府遷往北京，彼時，參議院曾就是否設都於南京進行表決，結果 19 票主南京，6 票主北京，2 票主武漢，參議院決議臨時政府設於南京（辛向陽、倪建中，2008：481）。其後，袁世凱因以北方不靖的兵變為由，不願到南京就職，整個政治中樞從而轉移到北京，於是北京在 1912 到 1927 年間成為中華民國的首都，亦為當時國際社會所承認。隨著國民政府北伐成功，國民政府乃於 1926 年遷往武漢，1927 年攻克南京後，國民政府即宣布定都南京，南京成為中華民國的首都。

再如美國建國之初，於 1783 年在費城舊市政廳召開的聯邦會議，即決定建立一個永久的首都，但是當時的 13 州對首都選址問題各有盤算，最後先將新成立的國會暫時設址於紐約。論者指出，紐約雖是商業城市又是天然良港，但軍事上無險可守，不宜作為永久首都，因而 1790 年國會議定費城作為臨時首都，並授權華盛頓總統另行選擇建都新址（湯愛民，2012：128）。實則有關美國首都的選

定，由於當時的南方各州與北方各州，其產業發展與社會制度有著甚大差異，以農業為中心的南部各州，主張地方分權，限制聯邦政府權限，並對首都設於大城市表示憂慮；而工商業發達的北部各州，則有朝向中央集權，建立強力聯邦政府，並以大城市作為首都的主張（山口広文，2008：155-156），當時意見可謂南轅北轍。最後，華盛頓總統在國會授權下，選定位於馬里蘭（Maryland）州與維吉尼亞（Virginia）州交界的波多馬克（Potomac）河畔作為建都新址，新都建成後，1800年首都由費城遷往新都，即今華盛頓哥倫比亞特區（District of Columbia），亦為美國現今之首都。

從上述案例可知，定都絕非易事，往往牽動政治態勢的變遷，甚至是在經歷政治衝突後，在各方妥協下，方能完成定都大業。但當首都因某些因素必須遷移時（亦即遷都），也同樣不容易。若就遷都而言，係指將既有的首都機能全部遷往他處，另立一個國政中心，亦即將中央政府遷移至另一個行政區。本研究認為，遷都乃是國政中心所在地全面性且單一性轉移。然而，遷都對一個國家而言，是一項成本極高的政治工程，多半遭致極大的政治阻力，因此許多國家都是在萬不得已情況下，才可能進行遷都。以德國為例，Cochrane & Jonas (1999) 即認為首都遷移會引起政治局勢緊張，其亦提出由於柏林距離歐盟中心和德國經濟核心過遠，位於德國西部的重心若再次向東移動，將可能是一個錯誤的決定，因而認為遷都將帶來強烈的阻撓效應。因此，遷都不論是經濟或是政治成本都相當高，且必然遭受極大的政治力阻撓，若遷都過程拉長，實際也將面臨許多不確定因素，如阿根廷在1980年代末期計畫，將首都由 Buenos Aires 遷往 Viedma，後因1987年美國華爾街股市大跌，引起金融風暴，嚴重影響依賴國際貿易的阿根廷經濟，因此無法支應龐大的遷都經

費（湯愛民，2012：181），遷都計畫也因此無疾而終。可見遷都所遭致的挑戰，不僅在政治阻力，更有不可預期的潛在因素。

以坦尚尼亞為例，該國的政治中心原位於 Dar-es Salaam，Dar-es Salaam 是坦尚尼亞最大城市以及經濟重心，1891 到 1973 也承擔坦尚尼亞政治中心的角色，但在德國以及英國殖民時期，因為疾病與氣候因素影響，在當時即有遷移政治中心的計畫，經過 1960 年代的討論，該國才決定將首都遷往 Dodoma。遷往該城市的原因主要有：Dodoma 位居國家中部，且該城市位於該國鄉村地區，有助於推動國土內地的鄉村發展，該地的整體發展遠落後於其他地區，比起 Dar-es Salaam，Dodoma 的氣候更宜人且環境適宜，Dodoma 的基本公共設施符合早期建都的需求，又不至於妨害日後的空間規劃，Dar-es Salaam 的混亂發展，限制了首都的擴張，不再適合做為首都 (Hayuma, 1981: 654-657)。

Wolfel (2002: 495-497) 則分析哈薩克遷都的例子，說明哈薩克將首都從阿拉木圖遷往阿斯塔納的過程，也分析哈薩克遷都的原因。Wolfel 認為，除了因阿拉木圖缺少發展腹地，以及位於地震帶，而有安全疑慮之外，阿拉木圖因人口過多所導致的環境惡化與污染問題，也使得阿拉木圖作為首都有其侷限性。更重要在於政治面向的問題，阿拉木圖有舊有宗族勢力的羈絆，遷都可以擺脫既有宗族勢力的操控，加上阿拉木圖過於接近中國，有國防上的疑慮；另一個觀察角度是，哈薩克的人口地理分布，由於哈薩克境內講俄羅斯語的居民分佈在哈薩克北部，而講哈薩克語的居民則主要分佈於南部，因此哈薩克將首都北遷，即有宣揚「主權」以及民族一統 (irredentism) 的政策意圖。整體而言，哈薩克的遷都不但涉及環境與經濟發展因素，更存在嘗試解決族群結構的分佈，所交雜的政治

與社會問題之企圖。

由於遷都是一項艱鉅的政治工程，遷都成本極高，不易在短期內形成社會共識，故遷都並不是首都減壓的最佳途徑，更不是唯一的途徑。然而首都優位現象若持續，將對國家長遠的發展帶來負面影響，自然不能放任不管。於是若能避免遷都所帶來的龐大成本與阻力，又能舒緩首都過度承載的問題，將是一項較能讓各方都接受的選擇，這種方法即是首都機能的分散化。所謂首都機能的分散化，係將位在首都的中央政府的部分辦公廳舍遷往他處，如此一來，不僅政治決策機能能夠分散，若遭致嚴重天然災害與人為攻擊，也能達到分散風險的效果，這種方式如同建立一個具有輔助性的「副首都」，此種方式為解決首都優位現象所帶來的問題，提供另一個思考途徑。

(二) 副首都

所謂副首都，顧名思義在於輔助既有首都，與分擔既有首都過度承載的問題。因此，副首都應可減緩既有首都過度發展的負擔，並可承擔部分首都機能，藉由首都機能分散化，達到減低首都過度承載的壓力。日本東京因面臨地震的威脅，與過度集中發展所帶來的弊病，自 20 世紀起即有遷都、首都機能移轉與副首都等等，相關方案作為因應之策。論者將日本首都機能的相關理論，分為三個階段，首先是關東大地震後的遷都論，但當時日本政府公布《帝都復興詔書》，確認東京仍為國都，並建立帝都復興院，由時任內務大臣的後藤新平擔任總裁，推展東京重建事務，代表東京仍是日本的首都，遷都之議因而擱置；其次為 20 世紀後半的首都機能移轉論，因戰後復興所帶來的經濟高度成長，所造就的東京一極集中現象，

造成地價高漲與環境惡化等問題，於是興起首都機能移轉，最後因首都圈知事反對、國家財政疲弊等因素，而不了了之；最後則為東日本大震災的首都機能分散論，這是因應東日本大地震，而從危機觀點出發，試圖分散首都政治、經濟、金融與情報等中樞機能，建構首都機能的支援體制（木下祐輔、清谷康平，2011：39-42）。由於 311 東日本地震提高東京對日後發生大地震的警覺性，並開始構思建立副首都的可能性，計劃以創立「東東京、西大阪」的雙眼折射型的安全、安定、躍進型日本再構築基礎（國家危機管理國際都市建設推進檢証チーム，2011：4），來減低自然災害所帶來的威脅。為能使副首都充分擔負起輔助支援的角色，副首都必須與首都相隔一定的空間距離，以發揮因應與防範災變的重要作用，對此，有認為副首都區位，必須與原首都都心有 300 公里以上的距離（國家危機管理國際都市建設推進檢証チーム，2011：14），始可發揮副首都的輔助支援角色。

另外，南韓總統盧武鉉基於降低現階段首爾的過度發展，在其競選總統過程中，即以遷都作為政見，目的在於透過新首都，分散首爾過度承載的壓力。盧武鉉當選總統後，開始推動遷都，並選定忠清南北道中間的地域，建立新的首都「世宗」。不過 2004 年此一遷都政策，被南韓憲法法院認定為違憲，遷都政策嚴重受挫，盧武鉉政府於是將「世宗」改定位為行政中心複合都市，讓此一新城市只承擔部分首都機能，而首爾仍作為南韓首都，於是「世宗」如同南韓的副首都。然而，首都機能分散化的政治工程，在李明博上臺後又投下新變數，2009 年 9 月李明博提名鄭雲燦擔任國務院總理後，鄭雲燦在 2010 年 1 月 11 日公布《世宗市修訂案》，決議取消將 9 部 2 處 2 廳行政機關遷移至「世宗」，而將「世宗」重新定位

為綜合教育、科學與經濟的城市。然而《世宗市修訂案》卻在 2010 年 6 月 29 日遭到南韓國會的否決（朝鮮日報，2010），代表「世宗」仍是行政中心複合都市，是南韓的新行政首都。南韓政府正式在 2012 年 7 月 1 日，將 36 個機構遷往世宗（陳維真，2012），不過總統府、國會、國防部與外交部等仍留在首爾。論者謂建設新行政首都，是要把首爾為中心的單一體系，轉換為多元體系的重要事業，也是創造以首都地區和各地地方同步發展為目的的新發展動力的重要手段（姜熙丁，2004：18）；亦有認為南韓的「遷都」，實質上即是要造就第二個國土核心（金鍾範，2004：55），而使首爾與世宗在國政運作方面，各有其角色與分工。

日本與南韓的首都發展，同樣面臨嚴重單極集中現象，這一點與臺灣頗為類似。綜觀日本與南韓的案例，可看出另置新都極可能與原首都間形成緊張關係，甚而帶有區域對立與對抗的現象，蓋新都的成立必會使原首都的優位態勢遭到挑戰，從而引起原首都力量的抵制，這一點在南韓案例中尤其明顯。然而，首都過度集中發展卻升高其潛在危機，因而首都機能的分散化，成為日本與南韓因應首都過度發展與降低危機風險所採取的手段，只是日本的首都機能分散化，或是副首都構想，一直停留在「坐而言」的情況，但具有副首都性質的南韓新行政首都「世宗」，卻已進入「起而行」的階段。

此外，Moser (2010: 288-289) 則探討馬來西亞的首都分散政策。由於馬來西亞首都吉隆坡的交通與擁擠問題日趨嚴重，該國政府以建立新行政首都 Putrajaya 作為緩解吉隆坡擁擠的途徑，甚者也可以因此跳脫過去殖民色彩羈絆，建立新的行政首都，強調一種建構新主權國家認同的重要。過去位在吉隆坡的聯邦行政機關，過度分散於市區的空間布局，隨著都市的發展而激化交通擁塞的情況，

也損及行政機能的效率性，甚者馬來西亞為了配合建構電子化政府的目標，於是將首相府與中央政府各部會等，遷往距離吉隆坡約 25 公里的 Putrajaya，至於國會則非遷移對象，所以吉隆坡依然是首都，但卻徹底將聯邦行政機關遷至 Putrajaya，使其成為新的行政中心（山口広文，2008：276）。有稱吉隆坡為馬來西亞的心臟，Putrajaya 為馬來西亞的大腦（湯愛民，2012：173），確實顯示兩城市間存在重要且互相依存的關係。故而，從馬來西亞新行政首都的構建，或許因距離原首都不遠，而使分散風險的功能極為有限，但對於解決城市過度發展的「城市病」問題，以及跳脫殖民統治意象的政治認同問題，此種首都機能的分散方式，無疑為一個國家的發展帶來一定程度的嶄新氣象。

中國大陸因北京的過度發展與環境問題，而計畫將首都部分功能轉移至保定市。中國大陸於 2014 年 3 月 26 日發布《河北省委、省政府關於推進新型城鎮化的意見》，該份文件表示將讓保定成為「重要戰略支點」，保定市將承接首都北京的部分行政功能，成為大陸新的「政治副中心」，之後將陸續把北京部分政府機構、高等院校、醫療院所等遷移至保定（高行，2014）。顯現透過首都機能分散而建立副首都的方式，已成為一種減緩首都過度承載負荷的途徑。

從上面相關案例與副首都職能加以思考，副首都與首都間應具有主從關係，亦即副首都之「副」在於「輔助」，其功能在輔助首都以減低首都負擔，更重要在於，防範國家危機所建構的國家危機管理城市。石井一與石井としろう（2005：78）認為，國家危機管理城市應具有以下幾種機能與設施：1. 危機發生時的國會與相關設施；2. 行政管理設施與司法設施；3. 防災據點的設施；4. 外國大使館的補充機能與領事館的聚集機能；5. 聚集產業與情報的核心機能；

6.具備各種先端技術研究機關；7.情報支援機能；8.國際交流與留學支援設施；9.就業者居住設施；10.森林與湖泊。因此，副首都應具有國家危機管理城市的功能與定位。這也代表國家中樞的總統府或總理府，仍可留置於既有首都，但當有重大危機災變產生時，副首都能有足夠的機能與設備，足以肩負既有首都的角色，讓國政運作不至於癱瘓。即便在平時，亦可將其他行政機關或行政部門之各部會遷至副首都，作為減緩首都空間過度承載之方式，不僅區別其間的主從關係，亦能達到緩解首都所承受的壓力，並防範重大災變之目的。

從各國遷都或是副首都的經驗看來，雖然是透過首都機能的空間轉移，達到緩解首都過度負荷，或是風險分散的目的，但其間也開啟社會大眾參與，以及凝聚集體認同的契機。尤其，副首都是一種首都機能的空間延伸，人員與硬體均產生一定程度的空間轉換效果，藉此達到首都減壓與風險規避的作用，更可能因此獲得決策多元開展，與區域均衡發展的新局面。換言之，副首都議題揭開長久以來，積蘊於臺灣社會區域發展失衡，與「從臺北看天下」偏狹決策的問題，進而扭轉長久累積的首都獨大思維，並反思決策單一化的空間局限性，前述南韓建設新行政首都「世宗」，以及日本 311 地震後建立副首都的倡議，也能進一步作為佐證。

論者指出，首都是民族國家構建與整合的象徵，首都城市是民族國家及其人民「心靈的家園」，將民族國家的構建與整合的理想緊密聯繫在一起（彭興業，2000：26-27）。因此，各國副首都構思與相關經驗，不僅僅提供首都機能的空間改造與布局，也凸顯社會結構的重組，社會認同的凝聚，以及國家氣象的塑造。故而，副首都議題帶領臺灣社會正視區域均衡發展、資源公平分配，以及宏觀決策等議題，成為國人檢視當前首都空間治理困境，與凝聚集體意

識的重要過程。

針對此種副首都作為一種首都減壓途徑，從而導引首都空間重構的新氣象，本研究將透過研究設計進行後續的探討。

四、研究設計

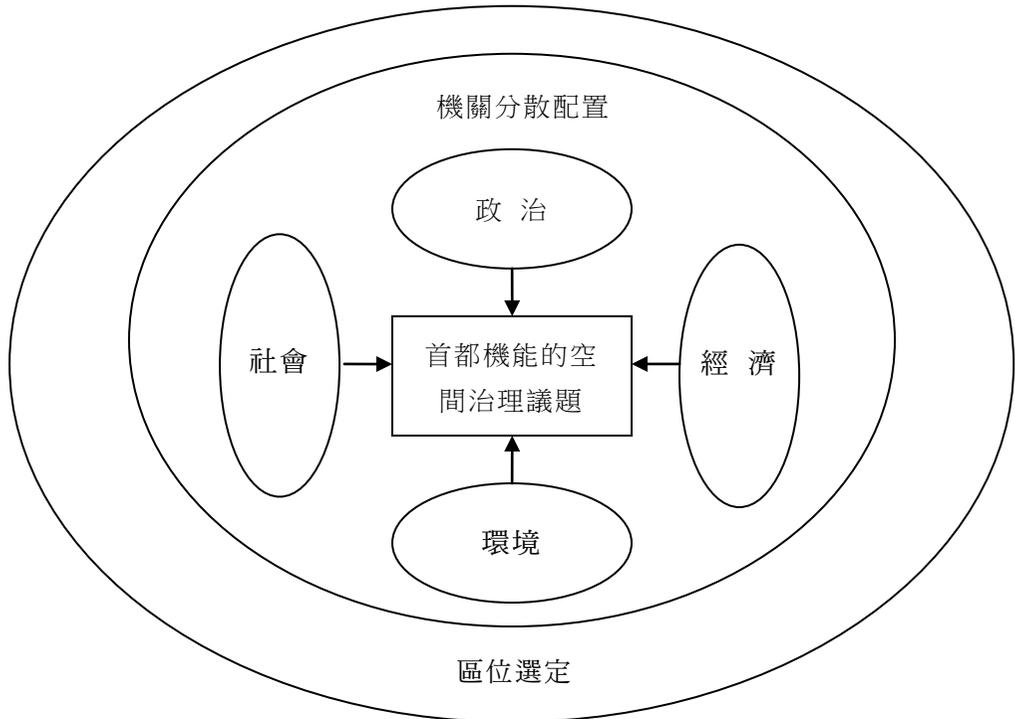
從前述有關各國遷都與副首都的相關文獻中，本研究發現，坦尚尼亞的個案透過遷都幾何中心，凸顯出區域平衡的重要性，並說明政治與經濟機能的連動效果；哈薩克的遷都，攸關環境與經濟發展因素，也融入涉及族群的社會因素與宣示主權的政治效應之思考，正如哈薩克總統 *Nazarbayev* 所認為，阿斯塔納 (*Astana*) 成為哈薩克首都，不僅是地理因素，更考量政治地理的重力 (*gravity*) 中心、社會、經濟、政治、文化等連繫紐帶 (*ties*)，與國內外關係等因素 (*Koch, 2013: 134*)；馬來西亞的首都分散政策，則透過首都機能分散化，試圖建構新的政治認同，並緩解過度擁擠的環境問題；至於南韓的新行政首都，則涉及政治、經濟與社會等因素，彼此所交織的複雜網絡；而日本的副首都構想，同樣也在於因應東京一極集中，所帶來有關政治與經濟面向的負面效應，甚至考量東京遭遇強烈直下型地震所帶來的重大威脅，而進一步融入環境因素的思考。*Ryan* 從歷史地理觀點，分析澳洲建都坎培拉的原因，認為以社會與政治的角度，瞭解定都的選擇過程有其重要性 (*Wolfel, 2002: 486*)，*Turhanoglu (2010: 309-311)* 指出安卡拉 (*Ankara*) 作為土耳其首都，展現了政權體制的空間配置結構，包含有政治、經濟與社會的目的，土耳其政府決定將首都由伊斯坦堡 (*Istanbul*) 遷到位於小亞細亞 (*Anatolia*) 的安卡拉，地理與政治理由扮演重要的角色，

主要是伊斯坦堡位居國家西北角，而安卡拉則位於國土之中。Tekeli 指出，選擇安卡拉作為土耳其的首都，有三個主要理由，其一是安卡拉政府意欲擺脫帝國主義擁護者的經濟控制、軍事力與鄂圖曼 (Ottoman) 的意象；其二是透過空間組織調整，聯合國內市場改造全國經濟，藉由將工業帶入該地的小城市，促進小亞細亞的發展，以消除區域間的不平衡；最後則是受到西方生活模式的鼓舞，試圖創造一個新的模範城市，藉由新城市誕生象徵共和國的成功 (Turhanoglu, 2010: 311)。從安卡拉的案例也同樣驗證，首都在政治、經濟、社會以及環境所產生的深遠影響。故而，本研究認為，從政治、經濟、社會以及環境的角度，可做為吾人觀察副首都對首都減壓所可能產生的效果。

至於有關副首都的區位，吾人可從 Weber 所提出的工業區位論來看。其認為決定工業區位的因子，包括一般區位因子（如勞動力費用）、特殊區位因子（如水質）、地方因子（如地方條件）、聚集因子（如協作需要）以及自然社會因子（如運輸條件），此外尚有氣候、勞動力水平、居民消費習慣等（王錚、丁金宏，1994：25-26），雖然上述文獻，係以工業區位為說明重心，卻也反映區位設置所考量的主要因素，是以環境為基礎條件。論者又指出，都市地理位置涵蓋某都市對該都市周圍一切物質的空間關係，是一種隨著社會經濟發展而變化的地理因素（許學強等，2005：211），因而社會與經濟面向，對決定一個都市的發展有其重要影響力。楊仁豪（2005）則從地理空間的角度，探討臺灣行政區劃調整，透過人口數、自然環境（地形分布、氣候、水文）、人口指標（人口密度、性別比例、教育程度）、產業指標（工廠場所、土地利用、薪資水平）、生活指標（金融、醫療、自來水、地方財政）、交通指標（公路、鐵路、海空港、

郵寄) 這些指標，對於分析首都區位亦有參考價值，表示一個區位的擇定，包含自然與社會的諸多條件。

從上述相關文獻的探討，本研究認為，首都與副首都的議題，原本即是一項政治議題，故政治面向相當重要，然而吾人從上述相關文獻亦可得知，社會、經濟與環境面向，都將是重要的思考途徑。因此，本研究認為，思考有關副首都與首都機能議題，可以從政治、社會、經濟、環境等面向加以分析，藉以討論設置副首都的必要性，之後，再討論副首都區位，以及如何進行機關配置的問題，從而建立本研究的研究架構如下。



圖一 研究架構

資料來源：本研究繪製

透過上述研究架構，本研究擬由政治、社會、經濟與環境面向，分析副首都與首都機能的空間治理問題，說明副首都對改變既有首都空間困境的必要性。除蒐集相關文獻加以分析之外，亦透過訪談法，瞭解實務界以及學術界，對此一議題的看法，作為分析副首都是否能有效發揮首都減壓的效果，並探討其對首都空間治理的影響。之後，進一步討論中央政府分散機關配置狀況，以及副首都區

位選定等，兩個涉及首都空間治理的議題。

就訪談法部分，主要係從 2012 年 11 月到 2013 年 7 月期間，透過國內文獻的檢閱，選擇對遷都、副首都與首都空間治理等議題，有深入研究的專家與實務界人士進行深度訪談，再經由這些訪談者的推薦，擴大本研究的訪談對象，共計訪談對此一議題有研究的學者 7 位（其中 3 位任教於北部區域，3 位任教於中部區域，1 位任教於南部區域），以及政府部門實務界人士 3 位。主要是針對首都機能與副首都設置表達其看法，訪談之內容均做成書面紀錄，以做為本研究的分析基礎。

五、首都空間重構之分析：副首都的觀點

首都與副首都是一種政治機能的分配，因此本研究前述研究設計的分析，就副首都的可行性，以及首都機能的空間治理議題做進一步的討論，本研究係以研究架構的四個面向加以分析，亦即分別由政治、社會、經濟、環境等面向，進行分析與觀察，茲分述如次。

(一) 政治面向

首都係國家政治機能中樞的所在地，許多國家的首都是以政治機能為核心，結合經濟、社會文化等其他機能，作為接軌世界經貿體系的全球化城市，英國的倫敦、法國巴黎、韓國的首爾、日本的東京都是明顯的例子。故而首都對於一個國家的整體影響非常大，多數國家首都甚至是帶動國家發展的主要動力，有受訪者即表示：

首都既然是一個國家的首善之區，透過首都來帶動整個國家的經濟發展或者跟國際的接軌，有一定的影響力。(受訪者 A)

對於臺灣而言，臺北作為臺灣的政治中心也脫離不了這種模式。亦即臺北是臺灣的首善之區，是政策的主要決定場域，這個政治中心區位的採擇，某種程度顯現其歷史慣性的依賴軌跡，有受訪者表示：

本來，清朝末期對臺灣這塊島上的這個想像就有一些調整。就集中到北部去了，因為北部那時候也是五口通商，就是一個重要的港口，中部那時候還沒有重大的港口，因為重大的港口都在南跟北。所以，臺北就被沿用，國民政府來臺的時候就繼續被沿用。
(受訪者 B)

由於歷史延續性，讓臺北逐漸發展成臺灣的單極中心，而此種單極集中現象，更加強化臺北成為國政決策中心，甚至成為國家的代表，如我國參與國際會議或賽事均以「中華臺北」為名，對內以臺北為決策核心、對外則以臺北為代表國家的名稱，「臺北共和國」隱然成形。又因臺北市與其他縣市在政治力量方面的資源與影響力過於懸殊，政府政策似乎很難擺脫「從臺北看天下」的框架，決策機制往往也立於臺北觀點，而欠缺宏觀視野。這種情況自不利於國家的整體均衡發展，故而能強化國家決策衡平性，避免陷入「從臺北看天下」的思維框架，透過副首都的設置，應可增加國家決策品質之廣度與深度，並進一步強化地方分權的運作體制。因此，首都機能確實能夠凸顯，政治中心對區域發展的重要性，副首都就政治面向而言，能夠平衡決策視角的過度集中，有助於跳脫「從臺北看天下」的思維框架，促進區域的平衡發展，有受訪者認為：

政治中心的選擇是一個政治作為，而且唯有政治作為才可能撼動區域發展。(受訪者 B)

從政治的面向來說，首都空間的變遷常作為擺脫舊勢力政治羈絆的方式。古今中外不乏其例，如明成祖遷都北京、俄國彼得大帝

遷都聖彼得堡、日本明治天皇遷都東京等，即是最好的說明。當然，前已述及，遷都雖然是一個舒緩原首都的途徑，但因所涉及龐大的政治成本與政治阻力，往往弱化遷都的政治可行性。但副首都就其機能而言，能夠分擔首都的功能，深化決策考量的層面，讓決策視野可以進一步開展，因此就政治面向而言，副首都透過首都機能的分散化，讓政治決策不再侷限於單一視野，能夠減低來自首都抵制的政治成本，因而較具政治可行性。以日本為例，曾擔任東京都知事的石原慎太郎曾表示，他反對遷都，但以副首都作為後援有其必要，認為東京確實有過度集中的現象，因此對副首都建設表示贊成(國家危機管理國際都市建設推進檢証チーム，2011：20-22)。

另就政黨的分佈態勢而言，長期以來，歷屆的中央與地方選舉約略呈現「北藍南綠」的現象。亦即以濁水溪為界，北部為藍營優勢選票地區，南部則為綠營優勢選票地區，這種政黨屬性與地理區域產生連結後，相對加深政黨以及區域間的對立，致而影響政局的穩定。因此，若是透過副首都的設置，將有機會減少現階段，政黨非理性對立的政治成本，並營造新的政治氣象，增加理性政治對話的契機。

不過，就政治面向而言，仍須考慮可能存在的挑戰，例如副首都區位的選擇，所帶來的城市競爭以及國政業務如何分配問題。正如受訪者所表示：

副首都的地點為什麼是在臺中？為什麼不是臺南？臺南會去爭取啊！對不對？高雄也會去爭取啊！（受訪者 C）

如果要設一個副首都，面臨的問題就是說，它跟首都的關係是要怎麼去運作。也就是說，基本上你要一個副首都在那裡的話，那是所謂備援的概念，還是說是一個正常運作的機制，如果說正常運作的一個情況，就一個部會來講，到底哪一些業務是擺在臺北，哪一些業務是擺在副首都，是必須要去費心思考的問題。（受

訪者 H)

因此，就政治面向而言，即便確定有設置副首都的必要，但如何選擇副首都將是一個棘手的問題，勢必要有明確的標準可供評比，方能建構一個公平的選擇機制，否則將引起城市間的不當競爭而引發府際間衝突，不僅無助於行政效率的提升，也將帶來可觀的政治成本，然而，從政治角度探討副首都將可更進一步檢視權力布局與空間治理的關聯性。

(二) 經濟面向

當前臺北市在國際化機能、首都政治機能與情報訊息機能中，佔全臺的比例均相當高，表示作為首都的臺北，集中諸多政治、國際經貿與服務業中樞之機能，更是國際傳媒的訊息中心，這些條件凸顯臺北作為首都的優勢地位，連帶使臺北市的人口更形集中。觀察現階段的臺北市，不僅人口較過去成長，上述相關機能的集中程度，應是有增無減，臺北已成為全球化經貿體系下的重要節點城市。因臺北市的快速發展，把腹地的金流及人流吸入成長中心，對腹地留住人才與資金而言，恐怕是不利的，這種政治機能與經濟機能的連動，讓首都承受過度發展的壓力，若是透過副首都的設置，把首都機能加以分散，將讓臺北以外地區，更有機會留住資金與人才，有受訪者即表示：

因為有副首都的設置，那當作一個備位的，那有達到這個區域均衡的一個效果，另外一個就是說，如果從一個國土安全的角度來看，那當然更需要了...今天有副首都的存在，不管你是在南部，還是中部，它都有這個人才留在的一個效果。(受訪者 E)

吾人可以從醫療機構、高中職與高等院校以及金融機構的分佈看出，臺北在經濟面向的首都優位性（如下圖二所示⁹），圖中可以看出醫療、教育以及金融機構的集中程度，以臺北市為核心的首都圈地區的密集度，較其他地區為高。

此外，吾人尚能透過其他數據觀察首都資源的優位性，以每家醫療院所的平均服務人數來看，臺北市為 805 人，占全國第二位，擁有相對優勢的醫療環境與品質；¹⁰ 而臺北市的高中職學生與大專院校學生，所占全國總數之比例，均較其他縣市為高，其比例為全國之冠，¹¹ 因此，可以進一步映證，作為首都的臺北市，在醫療與教育資源的優位性確實存在。

9. 圖二係依據國立彰化師範大學地理學系所提供 2010 年數位化圖層繪製而成。

10. 依據衛生福利部公布的資料顯示，2012 年底全國醫療院所家數共計 21,437 家，全國每家醫療院所平均服務人數為 1,088 人。各縣市多數高於此一平均值。僅六個縣市低於全國平均數，分別為嘉義市 675 人、臺北市 805 人、臺中市 823 人、高雄市 979 人、新竹市 1,003 人以及臺南市 1,026 人。

11. 依據教育部所公布 103 學年度各縣市大專院校學生所占全國總數之比例，前五名分別為臺北市 20.16%，臺中市 14.43%，新北市 11.69%，高雄市 11.21%，臺南市 10.17%。而當學年度，各縣市高中職學生，所占全國總數之比例的前五名縣市，分別是臺北市 14.4%，臺中市 13.52%，新北市 11.86%，高雄市 11.68%，桃園市 10.32%。不論就大專院校學生或是高中職學生，臺北市所占比例均為全國第一名。



圖二 2010 年臺灣醫療、金融與教育資源之分佈圖

資料來源：本研究

臺北透過經濟與政治機能連動的加乘效果，將臺北塑造成臺灣經濟重心，且因中央政府坐落於臺北，更易藉由磁吸效應，而聚集經濟與產業的發展，透過優勢就業條件，吸引更多人潮湧入，順勢拉大首都與其他都市，在產業機能的發展差異，形成今日區域失衡的發展，與單極集中的態勢，讓各都市的產業實力，產生甚大懸殊性，於是貧者愈貧，富者愈富的 M 形城鄉社群，成為今日臺灣國土空間發展的新形貌。加上因地形限制，臺北的發展腹地終究有限，人口大量湧入的結果，導致過度開發，進而引發自然環境的污染與破壞，影響居住品質，成為另一種負面效果，而且這種負面發展，及至目前似乎並無任何緩和跡象。尤其精簡臺灣省政府之後，國家決策的「臺北化」更為嚴重，要在經濟面向謀求國土均衡發展的難

度更為提高，受訪者表示：

以前臺灣省政府還是以中臺灣為主，那中央政府當然在臺北，可是凍省之後反而更加向臺北傾斜，所以你中南部的整個發展不均衡，不均衡發展就不是發展，要永續的發展一定要是均衡的發展，所以這個是因應民主化之後的變化。(受訪者 J)

若從 capital 的英文意義探討，capital 除了首都的涵義之外，也有資本的意義，意謂著首都本身是一種政治與經濟職能的結合，對於古代社會來說，要有效穩固統治政權，必須掌握國家資本聚集的生產中心，這往往就是一國的首位城市，因此資本重心與國家首位城市間，從古至今就存在著天然的聯繫作用。對臺灣來說，臺北市正是政治機能與經濟機能，長期連動的結果所形成的首位城市，區域資源失衡分配產生經濟的失衡發展，若從經濟面向的失衡發展來看，透過副首都的設置，分散首都機能，以減緩過度集中所帶來的負面效果，仍是一個可以思考的途徑。

這種以遷都或是首都機能分散的方式，帶動其他地區的經濟發展，世界各國也有許多例子。如巴西遷都巴西利亞、德國遷都柏林、哈薩克遷都阿斯塔納、韓國將部分中央部會遷往世宗等，都是透過首都機能分散，嘗試振興原屬落後地區經濟，發展或平衡區域發展的例子。

Gilbert (1989: 237) 指出，阿根廷在 Alfonsín 擔任總統時決議，將首都由 Buenos Aires 遷往 Viedma，主要原因也考量能夠減低 Buenos Aires 的過度中心化 (hypercentralization) 的發展，另外藉此刺激該國邊緣區的發展，使新首都成為 Patagonia 的成長中心；此外透過遷都能改變聯邦官員，備受詬病的無效率與無效能問題。儘管此一遷都計畫並未實現，但藉由遷都的作為，達到發展落後地區，以及減少既有首都過度發展的壓力，似乎是一個屢被採用的手段，

這也顯現首都的政治機能，常常牽引著經濟機能的連動作用。Lee et al (2005) 提出，雙系統迴圈的概念，闡明新行政首都對韓國的必要性，第一個迴圈論點在於，首爾所承載的首都機能，讓首都更有競爭力，因而提升首都吸引力，致使首都圈的經濟力也隨之提升，進而強化首都的決策集中結構，呈現首都區與非首都區，巨幅的消長關係；第二個迴圈認為，新行政首都將帶來人口增長，城市自主性增強，進而創造就業機會，帶動公共基礎建設的增長，新行政首都的吸引力也將增加。Lee et al 的觀點映證，首都政治機能與經濟機能連動存在的事實，故對於藉由設置副首都的途徑，帶動新區域的經濟發展，應是可以降低原首都經濟磁吸效應，進而達到經濟均衡的可能結果。

當然，首都的政治機能是否真能與經濟機能產生連動效果，透過副首都的首都機能分散，是否能牽動企業經濟機能的布局，仍有不同的看法，有受訪者表示：

過去臺灣政治中心從臺南遷往臺北，很多產業發展可能就會隨著前往臺北，因為他們會覺得機會在那邊，建設在那邊，所以大家要往臺北。可是今天以臺北市為發展核心的這些企業，若是政府今天搬到中部或南部，他們是否會跟著跑呢？畢竟現在交通條件已經跟過去不同了！（受訪者 F）

然而，過去 20 年來，臺灣各區域的人口增長變化，確實存在頗大的區域差異。北部區域達 66%，中部區域達 23%，南部區域達 13%，東部區域則為-2%（聯合新聞網，2014），顯見北部區域的人口已更為集中，且各區域呈現分布失衡的現象。北部人口的增長快速，帶動臺北市、週邊新北市以及桃園市的房價高漲（陳美玲，2013），¹² 不僅民眾購屋成本急遽增加，政府機關租借房舍作為辦公場所的

12. 該文內容指出，在政府推行奢侈稅後，有關中古屋的年漲幅，桃園縣為 21% 居首

成本也不斷提高，若能透過副首都建設，將可對整體行政機關的地理區位有重新檢討的機會，對於整體政府機關的營運成本，也能進行重新的評估。整體而言，從經濟角度加以觀察，吾人可知首都空間治理，攸關國家資源是否合理分配，面對現今區域的失衡發展，如何藉由副首都的設置，以促進區域的衡平發展，將是一項極為重要的課題。

(三) 社會面向

Hill & Kim (2000: 2178) 指出，韓國有將近四分之一的人口居住於首爾市，多數部會機關以及企業總部也都聚集於此，首爾市與包含環繞在其周邊的衛星城鎮所在的京畿道，形成首爾都會區，韓國人常將首爾都會區稱為「首爾共和國」(Seoul Republic)，因為首爾主導了該國其他地區的去向，這樣的情況表現出，首爾高於韓國其他地區的優位性社會意象。由於韓國最好的高中與大學集聚於首爾，父母為了能讓其子女進入這些優質學校，不惜投入龐大的成本，包括從其他地區遷入首爾，以便有機會將其子女送至這些學校 (Hill & Kim, 2000: 2184)。此種現象，代表巨幅落差的社會差距意象，其原因來自於首都過度密集的資源聚集。

目前臺北市也同樣存在此種情形。臺北透過首都地位，合理化優勢的資源分配，因而形塑出臺北優於其他縣市的一種社會意象，首都臺北所代表的正是國家門面，象徵整個國家的進步，自然而然形成首都的社會優越感，這種優越感也讓臺北與其他縣市間，產生

位，臺北市為 12%，新北市為 11%。每坪成交均價，臺北市為 56.3 萬，新北市為 32.1 萬，桃園縣為 18.7 萬；有關新成屋的成交均價，臺北市為 77.52 萬，新北市為 42.4 萬，桃園縣為 20.65 萬，均較其他縣市為高。

更大的社會意象差距，一種獨特的城鄉形貌，不斷地傳遞給國人，亦即只有臺北才是真正「城」，離開臺北就立即進入「鄉」的領域，無形中臺北成為進步的表徵，這種社會心理意象的形塑，來自臺北作為首都的優位性，所形成的臺北風格。多數人更因追求「出人頭地」的生涯發展到臺北，這種人口大量往首都圈集中，自然牽動臺灣人才的整體流向。根據行政院主計總處 2012 年的調查分析，未來一年計劃在不同鄉（鎮、市）間遷徙者之預定前往地點，以新北市 1 萬 7 千人占 16.51% 為最多；桃園縣 1 萬 5 千人占 15.39% 次之；臺北市 1 萬 4 千人占 14.04% 再次之（行政院主計總處，2012）。伴隨大多數人口遷徙到首都及其附近縣市，政府就必須挹注更豐沛的社會資源，因應此種狀況的需求，也為臺北創造出更為優勢的社會階級。對比之下，其他縣市註定難以享受同等對待的命運，「臺北」與「非臺北」間逐漸形成相互對照的兩極，強化臺北與其他縣市，處於不同社會位階的事實，受訪者即表示：

自從「臺北國」形成，我們經常講的臺北，因為你把政治中心放在臺北的結果，加上它是經濟中心、金融中心，所有東西全部是在臺北發生。所以就變成是，跟臺灣人其他的生活方式是，完全不一樣的、接觸到的訊息也是不一樣的，人際網絡也不一樣。（受訪者 B）

以現在政府還是重北輕南，他的思維還是從臺北看天下，你看中南部的人，他們又習慣於一種中央和地方的關係，就是跟中央爭什麼預算補助啊，其實他們沒有想過其實...其實臺灣民主化再來最重要的，就是地方自治啊，地方自治要有權、要有錢、要有人，所以應該是建構新的中央地方關係。（受訪者 J）

因此，這種無形的社會意象，早已嵌入國人心中，臺北與中央政府早已相互結合為一體，從臺北看天下的思維，讓其他縣市也在無形中自我矮化，忘卻自身具有地方自治體的資格，直接影響地方自治

的良善發展。Petukhov (2006: 7) 即指出，在 1990 年代俄羅斯境內莫斯科與中心城市間，因預算資源的分配，形成敵對關係，莫斯科被認為「掠奪」(robbing) 其他地域，而其他地域對莫斯科而言，如同揩油者 (moocher)。是以具有首都機能的自治體，即成為「眾矢之的」，成為其他自治體比較與計較的主要對象，不過，臺北固然因作為首都，而成為「集三千寵愛在一身」的首善之區，卻也存在諸多負面效應。有受訪者表示：

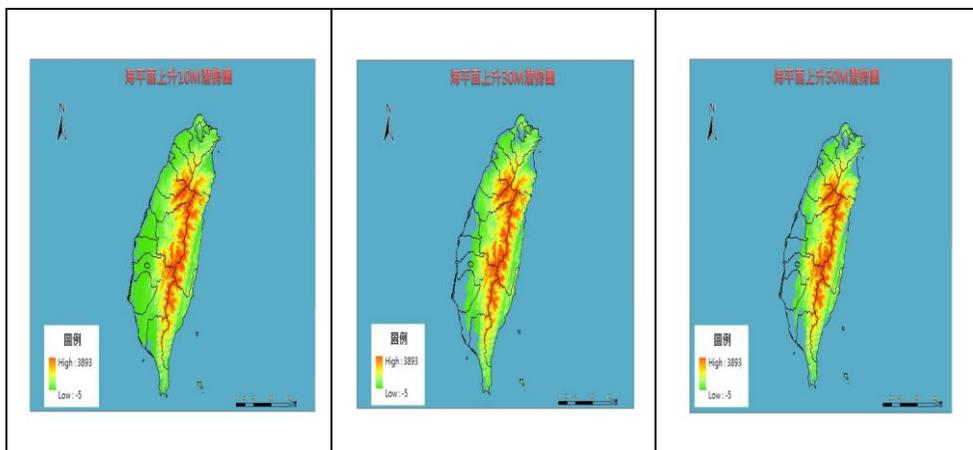
臺北集中那麼多人口在那裏，那樣擁擠的情況，老實說是一個很不幸福的城市啊。(受訪者 D)

確實大量人口集中所帶來的物價與房價高漲，讓居住於臺北的市民雖然在進步的表象之下，承受極大的生活壓力，這也表示我國首都空間治理政策，欠缺社會對話與參與的機會，而逐漸升高的「臺北」與「非臺北」間的對立，將帶給首都更大的社會壓力。因此，透過副首都無異給予負荷承重的臺北，一個空間減壓的機會，並為臺北形塑新的社會氛圍。前述哈薩克的遷都事例，嘗試將政治機能，從最大經濟機能城市阿拉木圖切割出來，就是要創造新國家認同的社會新氣象，故遷都是一種社會改造的政治工程，正如論者所言，要以一個城市為支點，去撬動一個國家 (湯愛民，2012：124)。副首都雖不像遷都般，進行全面的政治中樞區位搬遷，但仍將產生社會意象改造的作用，跳開「臺北」與「非臺北」的雙元對立思維，傳達改造社群政治結構的企圖心，進而營造出新的社會認同感，對打造一個平等社會氛圍應有一定的作用。

(四) 環境面向

就臺北市的地形環境因素而論，臺北屬於盆地地型，四面環山，腹地發展有限，因此當過量人口湧入臺北市，必然引發環境過度承載的問題。現今首都臺北市，因人口密度所帶來的交通擁擠與空氣污染，使得臺北市嚴重受到熱島效應影響，讓臺北是否適合作為國家政治中心的議題再度受到討論。

再就氣候而論，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，均使得臺北市做為國家首都，存在一定的風險，這個城市集中密度頗高的首都機能，但當面臨重大自然災變所帶來的危機時，是否有能力因應？倘無法有效因應，可能造成國政中樞運作崩解的情況，這類疑問，在在考驗著臺北市擔任首都的適宜性。再者，隨著全球暖化的影響，海平面上升，導致陸地淹沒的危機確實存在，這對處於盆地的臺北市而言，又是另一種威脅，吾人可以透過下圖三的說明，瞭解這類潛在危機所可能帶來的傷害，當海平面上升 10 公尺時，主要受害地區在西南一角；但當海平面上升 30 公尺時，則臺灣西部平原的主要城市，都將被淹沒，自然包括臺北市，但相對臺中市以及南投縣則相對穩定；當海平面上升 50 公尺時，淹沒程度更為嚴重，但南投縣以及臺中市等地的情況相對較好。



圖三 臺灣海平面上升之狀況比較圖

資料來源：本研究

從環境的角度觀察，臺北市遭到自然災害侵襲的承受力相當有限。論者亦指出，有鑑於日本東北強震引發的連串災難，就首都中樞安全考慮，臺北萬一遭遇類似情事，中央政府恐將停擺，因此遷都中部議題應展開規劃（曾志維，2011）。¹³ 前內政部部长李鴻源表示，若臺北市發生規模 6.3 級地震，將會有 4,000 棟房子倒塌，會是無法想像的災害（張菁雅等人，2013）。前副總統呂秀蓮亦曾表示：「除全球暖化問題外，大臺北地區也有水災及大地震等隱憂，不僅人口及高樓多，地下水面也幾乎與海平面一樣高，使得下雨不易被土壤吸收，隨時可能氾濫成災，應重新建構「新國都」，讓大臺北多餘的 300 萬人口壓力能遷出，才能建構臺灣成為美麗新寶島。」（王鴻國，2012）。

當然前已論及，遷都所花費的龐大成本難以估算，政治阻力亦

13. 文中引述臺中市議員李中的論點。

大，針對前述呂前副總統的論點，立法院長王金平即指出：「呂秀蓮提出地下水層及土壤液化問題，認為應降低居住密度及各方面承載，立論雖有道理，但遷都不容易，立法院光是遷建一棟大樓，花很多年仍無法完成。」（王鴻國，2012）。上述觀點說明首都空間配置須有防災考量，但也有受訪者從防災的角度，提供不同的思考途徑。

災害出現的時候，是不是整個的中央政府就會完全的癱瘓，當然我們不能排除這個可能性。但是也不可能因為這樣子就有辦法說，我們有第二個備份，或者第三個備份的首都，能夠去做一個經營，我想這個實際上也有它的困難性。中央政府必須制定一套因應重大災變的機制，因為你永遠不知道你的災害是多大的，發生的區域在哪裡？如果說，備位首都是在臺中市，那有可能臺北和臺中同時都出現問題，那怎麼辦？(受訪者 A)

上述的觀點強調，重新思考環境災害對首都機能運作的影響，對是否設置副首都作為備位之用有所保留，認為副首都的設置或許無急迫性，強化中央的整體因應災害機制反而更為重要。儘管如此，對於臺北市現今所面對的環境危機與可能潛在的災害威脅，仍須有因應之道。事實上，環境因素與經濟及政治因素，具有交互影響的連動作用，論者即指出，將經濟中心功能，從首都城市功能中分離出來，有助於克服或避免工業製造中心，對首都城市環境所造成的污染，有益於政治管理功能的發揮（吳殿廷等人，2008：39）。因此，在遷都有困難的前提下，副首都的設置將可稀釋首都的政治與經濟功能，進而帶來分散環境危機與風險的做法，將是一個可以思考與落實的途徑。

(五) 小結

從政治、經濟、社會與環境等面向加以思考，副首都可以做為重構首都空間，與突破首都空間治理困境的途徑。然而，這種途徑依舊必須面臨一些挑戰，依照前述「國策」與「力源」等兩因素的角度思考，副首都必然面對這兩種因素的交互影響。遷都是力源因素的撤除，自會受到來自原有首都的強力反制，而副首都儘管減緩此種效應，卻仍會造成既有統治者力源減弱的結果，從而引發不安的政治心理，故副首都在政治層面上，仍受到既有首都的反制力量，吾人由南韓從遷都到新行政首都的變遷過程中，即可映證這樣的情形。在南韓推動建立新行政首都的過程中，論者即指出，南韓反對「遷都」者認為，當國家的首府和行政機關遷出首爾之後，將使首爾的國際地位和形象受到巨大的損傷，與其耗費巨資遷都，不如用這些資金，直接扶持落後地區的發展（朱克川，2004：128）。由此可見，南韓建設新行政首都「世宗」，確實凸顯了首爾的不安，這種不安感與首爾整體的競爭力相連結，亦與整體的城市競爭力相關聯，這似乎代表對首爾地位的挑戰，因首爾既是李氏朝鮮以來的國政中心，其地位在南韓的歷史中，有其不可取代性，因此南韓憲法法院基於法統的維繫，亦認為建立新首都係違憲之舉，使得新行政中心的計畫，一度受到頗大的挫折。更有論者認為，南韓將中央機關遷往世宗的案例，極可能引發政治對立與資源爭奪等爭議（黃正雄，2007：23-24）。

再者，副首都如同遷都一般，尚須面對如何籌措鉅額建設經費的問題。以日本為例，日本在 1990 年代曾經出現喧騰一時的首都機能轉移運動，於 1999 年選出「栃木、福島」、「岐阜、愛知」以及

「三重、畿央」三個地區，做為首都機能轉移地點，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，在當時掀起一股社會熱潮。但首都機能轉移之議，除受到東京的強烈反對與抵制之外，也因首都機能轉移需要龐大經費，對國家財政造成極大負擔，而使首都機能轉移的構思，最終回到原點，並無任何實質性進展；而南韓建設新行政首都，據英國金融時報報導，亦斥資廿二兆五千億韓元（約新臺幣六千兩百億元），而遷往新行政首都辦公的公務人員，必須經常往返首爾與世宗兩地，導致工作效率不佳的批評，亦因生活機能不夠完整，而遭致諸多抱怨（李京倫，2013）。是以，如何增加副首都吸引投資的誘因，以及安置遷往副首都辦公的公務人員，都將是建立副首都所要面臨的挑戰。

職此之故，本研究將從空間治理的角度，提出設置副首都相關的具體做法與建議，以因應副首都可能存在的挑戰，並尋求突破首都空間治理困境的相關策略。

六、從空間治理角度對設置副首都的觀察與建議

對於首都的思考，或許必須跳脫過去單點集中的模式，尤其面對全球暖化，以及潛在的地震、核能安全威脅，我國既有的首都臺北，始終面臨自然與人為災害的威脅，國人實應注意現今首都面臨的風險因子，共同關注首都機能的分散化議題。前文已敘明，遷都與副首都乃是減緩首都承載壓力的重要途徑，由於遷都有其政治現實所難以突破的困難，但首都又必須適當減壓，因此副首都成為一

個可行的嘗試。受訪者也表示：

國民政府來臺灣的早期，其實各個地方的發展，還沒有差距那麼大，然後經過這幾年的這種發展，包括經濟的集中跟政治的集中，變成臺北獨大！那獨大的情況是，差距更多的情況之下，我覺得是...若以這方面政治跟經濟情況之下，是有必要的，有必要移到別的地方啦。(受訪者 C)

當然，若是進行首都機能分散，藉此設立副首都，即進一步涉及首都機能的空間治理問題，這又將涉及兩個層面的問題。

首先是組織層級的分割，其次則是地理空間的布局。前者著重在，究竟應將哪些機關遷出臺北市；後者著重在，哪些城市與區域適合設置副首都。儘管現階段我國重要政府機關，如總統府、五院以及各部會，並未處在同一個區域，如考試院位於文山區，以及包括文化部與客家委員會等若干部會，已進駐新莊副都心，儘管如此，這種機關分散方式，距離臺北市核心區都不遠，難以達到分散風險的作用，反而因辦公機關的散置，凸顯早期國家對首都規劃，並未投入太多心思。故從空間治理角度而言，副首都要達到首都機能分散效果，必須與首都有一定的距離，且須要有便捷的交通網路，因此，臺灣西部平原的中部與南部，成為可能設置副首都的地點。考量前述政治、經濟、社會與環境等面向的檢視，中部地區在平衡南北的政治意涵與環境承受力等方面，似乎較南部為優。而從前述文獻 Cornish 所提的建都要件，交通是首都對外連結的重要的條件，以及沙學浚所提出「國策」因素的布局，中部地區因地處連結南北的樞紐，位置優於其他地區，將副首都設於中部地區，不僅可收聯繫南北之效，亦將回應過去劉銘傳於臺中建立省城，以及臺灣省政府設置於中興新村的空間布局。

另有關於首都機能的政府機關，如何分散的問題，是一個具有政

治性空間調整問題，Lefebvre 指出空間是政治性的，排除意識形態或政治，空間就不是科學的現象，空間從來就是政治和策略的空間，它是社會的產物（李志明，2009：32）。因此，空間的調整勢必反映政治運作的時空背景，空間不僅表現權力關係，空間也將是權力關係的重要組成，故決定政府機關的空間布局，須從我國總統府、五院以及行政院各部會的角度加以思考。由於總統府是國家象徵，總統既是國家元首，則總統府的所在位置即為首都，在現階段不以遷都作為首都減壓方式的話，總統府即可留在臺北，表示臺北仍為我國的首都，而呂前副總統曾經表示：「在大臺北地區無法負荷 800 萬人口下，行政院及立法院應遷移他處，總統府、國防、外交及兩岸等單位留在北市。」（王鴻國，2012）。如內閣制國家的馬來西亞，將國會留在吉隆坡，但聯邦政府各部會則已全數遷往 Putrajaya (Moser, 2010: 286)，吉隆坡保持著金融與貿易中心的地位，Putrajaya 則成為政府中心及國家的象徵焦點 (Moser, 2010: 289)。從馬來西亞行政中心都市的建構經驗來說，Putrajaya 與吉隆坡各自肩負不同屬性的城市功能，代表中央政府一種機能分散的途徑。在這樣的經驗參採之下，象徵國家的總統府，應留在臺北市，其餘五院以及各部會則可進一步討論。本研究依照五院屬性，以及權力關係的互動，將中央政府機關進行區位分散，分成幾個面向加以討論，亦即本研究進一步討論的是，五院與行政院各部會的空間配置。

首先就五院而言，行政院與立法院的連動性最大，因此行政院與立法院理應做一配套考量，最合適的空間配置必須同時牽動這兩個院，而司法、考試與監察，對行政及立法的關聯性較低，故可獨立考量。然而行政院各部會組織龐大，各部會性質差異頗大，故可以依據各部會性質與業務職掌，尋找合適的座落區位，亦將是一種

思考途徑。基於各項因素考量，副首都對臺灣的長期發展，將有一定的影響力，故本研究依據訪談結果與前述論點，提出以下三個方案，以作為實務決策者之參考。

(一) 將行政院以及立法院遷到中部

由於行政院與立法院的互動性密切，因此行政院與立法院應做整體配套的考量。當然必須結合地理空間布局共同檢視，前已述及要達到臺北市減壓效果，必須距離臺北市有一定距離，且具交通聯結的便利性，因此東部地區因交通不如西部平原方便，故先予排除，次而討論中部與南部的區位特質。

就中部而言，由於區位位居臺灣西部平原中心位置，因此南來北往有其便利性，加上氣候較為溫和，自然環境也頗受肯定，尤其臺中係中部的城市，向來被視為是設置首都機能的空間，臺中市市議員李中即認為，臺中擁有一些優勢：1、臺中地區無核電廠，無須擔心核變事故；2、臺中位於大安溪與大肚溪之間，土質堅硬，相同地震震度在臺中所造成的災害較小；3、臺中地區生活機能完整，加上工商業發達，反對或抗議的壓力相對較小；4、臺中房價約為臺北三分之一至四分之一，居住品質較佳；5、高鐵臺中站銜接南北，可在一小時內抵達，加上臺中港及清泉崗機場的海空運輸條件，海陸空交通均已齊備（曾志維，2011）。因此，臺中就地理區位而言，因位於臺灣西部平原的中心，故被認為是一個適宜分散首都機能的都市。

再就南部而言，則是以高雄做為主要城市。高雄的優勢在於，可發揮平衡臺灣南北兩地的城鄉落差，比起臺北的地理條件，高雄腹地寬廣，又有優良海港以及國際機場，而臺北則沒有港口，也沒

有國際機場，因此高雄具有交通上的運輸便利性。就軍事戰略上來看，臺北盆地危機重重，一旦翡翠水庫受到攻擊，臺北市將難以倖存，高雄市則有優良的左營軍港，以及柴山、壽山的屏障，軍事安全不虞匱乏。就經濟層面的考量，高雄港距離東南亞更近，適宜配合國家政策進行南向發展（洪琮榕，2011）。從交通或是地理區位而言，高雄也擁有臺北所沒有的地理條件，故被認為是適合設置首都機能的城市。儘管中部與南部各有不同的優勢，但受訪者認為，中部在歷史發展上，是執政當局認真考慮下，最適宜作為首都的地點，受自然災害影響較小，又居於臺灣西部平原中心地帶，因此是一個設置副首都的地點。

我認為這個...中央政府從歷代的統治者，從清朝末期，從國民政府過來這邊，其實都沒有刻意的要集中在北部，都是便宜行事，因為他們真正刻意要做這個事情的時候，都是選擇中部。(受訪者 B)

以這個國土安全來講的話，中部是比較合適的。中部第一個，平地、距離山區遠，再加上海拔也不是很低，不管是地震和海嘯或是這個土石流，對臺中市來講影響面都會比較小啦！(受訪者 G)

我覺得把它搬到中部會比較好。中部，不管是臺中啦、還是說彰化、南投，那個倒再考慮。不過因為臺中，中部的話是臺灣的中心嘛！那所以...它對臺灣南北的兩端的發展，應該都會有一個均衡的這種作用。(受訪者 C)

前述觀點均認為中部是一個合適的地點，主要在於中部處於臺灣的地理區位中心，然而，也有受訪者對於這種幾何或地理中心的說法，表示不同的看法：

就是說這種幾何中心這種概念，某個程度上都把空間看得太線性跟太均質啦，但是現實就不是這樣，如果把人口因素加進來，那搞不好幾何中心的重心就會跟著改變，所以那個中心是在一個當時特定經濟脈絡下的一個加總啦！甚至是一個尺度想像的範圍。(受訪者 I)

即使對地理中心的概念有不同的解讀，但若是考量過去省府位居臺灣中部，留下諸多硬體設施與辦公廳舍，在政治生態上，即可能發揮穩定臺灣力量的支點作用，因此對於首都機能分散到臺中或中部地區，被認為是一個適合的地點，有受訪者表達這樣的看法。

透過臺中作為支點，它可以讓臺灣比較均衡的發展，以某種程度來講，臺灣有像一艘船啊，那個...那個中心的穩定力量，就在臺中，因為它就是很具有中心性。(受訪者 J)

臺中因為中興新村或者是過去的這個省府，精省以後它留下了很多的這一些房舍啦、資源，所以當然是一個最...最佳的這一個選擇。(受訪者 D)

針對以中部為選擇地點，尋找合適地區，將行政與立法兩院，分散至中部地區，有受訪者也表示：

國會遷建臺中，其實我是滿贊成的啦！...當然我覺得立法院是所五院裡面最恰當的，那司法院基本上，因為你弄個司法院沒有意義，那個不會帶動人潮，然後，監察院、考試院更不會啦！(受訪者 E)

臺中蓋一個新的立法院、臺中蓋一個新的總統府，這一類重要的國家機構的話，好像蓋得起來啦！問題來了，如果立法院過來，行政院沒有過來也講不通啊！(受訪者 F)

因此，行政院與立法院同時分散至中部，不僅可以大大降低臺北所肩負的首都機能重擔，亦可將國政的最核心機關，設置在地理中心區位，達到平衡南北的效果。

(二) 將司法院、監察院以及考試院遷到中部

由於司法院、監察院以及考試院等三院，與行政院及立法院的互動較少，故亦可考量將司法、監察以及考試三院，遷移到中部地

區，但三院的規模與行政院有甚大落差，對於藉由政治機能來帶動經濟機能的效果，恐怕難以符合預期。故司法等三院的首都機能分散，偏重在副首都的象徵意義，下列受訪者的意見，也足以佐證上述的看法。

監察院的組織，它就是單獨一個機關而已，你像法院的組織，它本來在各地方，它有它的所謂法院或怎麼樣，那總統府就是一個機關，那你今天其實你遷到哪裡去，其實對當地的影響幾乎不是很大，因為跟民眾最密切的，還是行政院，還是行政院的各部會，這些部會基本上是非常龐大的，所以核心是在這個部會，我認為不是在這幾個相關的……，所以你把它遷出去，基本上是可以脫鉤的。(受訪者 H)

五院的話，大家也有提過比較不重要的，例如說像考試院、監察院，這種東西，不是它非得在臺北不可，因為它是比較獨立的，其實它要不要願意先做一個帶頭指標作用，也是一種可以思考的模式。(受訪者 I)

在五院的建置中，行政院與立法院的權力互動性最高，相對重新進行空間區位的成本也相對較高，所遭受的阻力也相對較大。而司法院、監察院與考試院，其組織編制與員額人數不若行政院，其牽動所造成的影響較小，且三院均為院級的國家機關，具有首都機能分散的意義。但對比行政院與立法院來講，由於牽動中央行政中樞的影響力較小，難以發揮透過政治機能的區位變動，而達到經濟連動的效果，故若僅是三個院級機關的遷移，政治成本最小，但對於首都減壓的效果不大，是一種象徵性的首都機能分散所建構的副首都型態。當然就其遷建地點而論，雖然不論坐落於中部地區或南部地區，都是可以考量的方案，但以中部位居全臺中心位置的空間屬性而言，仍以中部為佳。

(三) 將行政院相關部會分散遷移到首都以外的縣市

另一個思考的方向在行政院各部會，由於行政院各部會各有所司，其業務功能與地域環境的特殊性，可以加以結合，由於臺灣的區域不平等已屬嚴重，可以藉由此種方式，以謀求一定程度的平衡，故可突破傳統時空概念的框架，以功能區分方式，進行副首都的設置，將現今聚集型的首都，轉為分散型首都。論者認為，教育部與文化部可置於具有文化古都之稱的臺南，農業部則設於屏東，勞動部置於高雄（洪琮榕，2011），即透過功能分散方式，將首都機能分布於多個城市，使其具有副首都地位，亦能增進區域平衡，並進一步帶動地方特色的發展。有受訪者提到相關的構想：

原住民委員會或者環境部，像這一類，比如說跟東臺灣可能比較有關係的，能夠在花蓮，有一個類似備份的一個中央政府所在地的一個可能性。（受訪者 A）

我覺得如果要進駐在副首都喔，哪個...部會呢？我覺得應該是在行政院的一些重要的，一個條件就是說，它跟區域的發展，中南部最有關係的，那些相關的部會，可能還是要進駐，譬如說農委會。（受訪者 E）

這是一個按照功能屬性，依照各部會的特性與空間特質的配適程度，所進行的首都機能分散構思，讓各縣市有「雨露均霑」的效果。這種方案所遭受的政治阻力與成本都較小，可行性不低。當然，當部會過度分散，也相對帶來較高的交易成本，因此，此種方案雖強調各縣市的特殊性，卻不易凸顯副首都，作為首都備位的象徵與實質意義。

七、結 語

首都是國家重要的城市，城市紀錄人類歷史發展的動態，也勾勒出人類文明的演進過程，更表徵人類社會生產力所引動的生活型態轉變。作為一國首都的城市，往往會因各種機能的附加與連動，而帶來過度承載的壓力，這對區域發展與國家整體資源布局，都不見得有利。亞太地區的許多國家的首都，都是該國的首位城市，更容易面臨首都過度發展的情況。Douglass (2005: 543-546) 即認為，亞太地區國家的首都，具有三重政府角色：其一是，作為以提升居民生活品質的地方城市；其二是，作為國家經濟成就主要場所的國家首都；其三是，作為世界城市，以成為匯聚全球企業的基地，這種角色功能常加劇首都的過度負荷。

而首都所扮演的政治中心角色，更影響國家與社群的走向。所以，首都議題不僅算是城市議題的一環，更與國家空間均衡建置，與府際資源的合理佈局，有緊密的關聯性。Taylor et al. (2007) 指出，Castells 提出在基礎建設、社會關係與菁英關係所建構的流動空間 (space of flows) 概念，來探討全球化城市的角色，並聚焦在社會關係的流動空間研究。以現今全球化的趨動能力來說，城市的諸多功能的連結，不一定限縮在同一個實體空間，而是透過流動性連結，彼此形成一個網絡結構，因此首都機能與副首都，亦可用這種角度去觀察與思考。臺北市在 2010 年的行政區劃調整中，成為「直轄市中的直轄市」，這種行政區劃的剛性約束，讓臺北市面臨更大的首都承載壓力，吾人從新莊聯合辦公大樓落成啟用後，公務員屢生抱怨，甚至出現離職或調職的情況，顯示公務員普遍存在的排斥

心態，多數中央部會公務員，不願搬離臺北市，甚至連到新北市都覺得不便（周美惠等人，2013b）。

吾人從上述的討論可以瞭解，副首都的設置在於分散首都機能的過度負荷，達到國土均衡發展的態勢，從流動空間的角度觀察，副首都區位可與首都存在一定的距離，當然便捷的公共基礎、交通設施與通訊設備，是一個重要的聯結媒介，於是中部的臺中或中興新村，以及南部的高雄，都是建立副首都的合適地點，而中部地區因位居臺灣的地理空間之中心位置，因此被認為是更合適的地點。

首都既然扮演一國政治中心的地位，做為決策與發號施令的中心，其發展當受到更多的矚目，Dascher (2002: 50) 指出，不論首都的規模如何，首都都將因其肩負首都機能而獲益。從世界各國透過遷都與首都機能分散的經驗看來，似乎也映證這樣的觀點，亦即首都將透過政治機能而牽引經濟機能，並提升其城市社會地位。臺灣在其特有的歷史脈絡下，隨統治政權的更迭，並未周詳思考國土的宏觀規劃，在政治便宜性的考量之下，臺北自清帝國末期即做為臺灣的政治中心，時至今日臺北集三千寵愛在一身，成為臺灣的首都，代表臺灣的門面，更進而成為臺灣的代名詞，臺北因具有首都機能而成為首善之區，但也相對承受過度發展所帶來的負面效應，面對此種過度發展，與可能潛在的天然災害威脅，進行首都機能分散，成為一個重要的思考路徑，進而浮現副首都的議題。本文分別從政治、經濟、社會與環境等面向，並配合本研究所進行的訪談內容，探討臺灣副首都存在的必要性，並認為副首都對臺灣而言，是一個能夠做為紓解既有首都過度集中現象的途徑，進而從空間治理角度，提出三個選擇方案，分別是 1.將行政院以及立法院一起遷到中部；2.將司法院、監察院以及考試院遷到中部；3. 將行政院相關部

會分散遷移到中部或其他縣市等三方案，作為未來副首都設計之參考，冀望能藉此有效紓解現行首都單極集中，所造成的過度承載現象，以達到區域均衡發展的目標。

當然，首都空間的調整或許須有合適的政治時機，危機事件常是一個變革的機會之窗，如天然災害與人為的重大恐怖攻擊等，然而其所帶來的成本也相對巨大。儘管現階段臺北市一個以全球化作為功能定位的城市，政治機能與經濟機能的連動積累，似乎相當名正言順，但首都機能的布局，無法侷限在全球化這種思維中，而必須以國家本身的功能加以檢視。Cochrane (2006: 5) 指出，首都是對簡化解釋全球化的反對觀點 (counterposition)，首都仍須以該國結構，所扮演的角色加以界定，首都亦不能僅被以城市復興 (urban renaissance) 的新自由主義思維所主導。這是對經濟成本過度著重的反思，長期以來，我國缺少對首都空間治理議題的關照，是以形成現今單極集中的失衡發展現象，代表著無論就區域、組織、政策與權力布局等面向來看，均欠缺長遠的首都空間治理策略，因此，首都空間布局需要重新的解構與再構。當然，首都空間布局的解構與再構確實必須付出一定的成本，當無法克服以成本過大為理由所形成的阻力，而以居安思危的心態，著手進行首都空間的重構時，首都過度承載的現象，只會為國家帶來更大的危機。

參考書目

- Cochrane, Allan. 2006. "Making up Meanings in a Capital City: Power, Money and Monuments in Berlin." *European Urban and Regional Studies* 13, 1: 5-24.
- Cochrane, Allan and Andrew Jonas. 1999. "Reimagining Berlin: World City, National Capital or Ordinary Place?" *European Urban and Regional Studies* 6, 2: 145-164.
- Dascher, Kristof. 2000. "Are Politics and Geography Related? Evidence from a Cross-section of Capital Cities." *Public Choice* 105: 373-392.
- Dascher, Kristof. 2002. "Capital Cities: When Do They Stop Growing?" *Regional Science* 81: 49-62.
- Douglass, Mike. 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.
- Gilbert, Alan. 1989. "Moving the Capital of Argentina: A Further Example of Utopian Planning?" *Cities* 6, 3: 234-242.
- Hayuma, A. M. 1981. "Dodoma: The Planning and Building of the New Capital City of Tanzania." *Habitat International* 5, 5/6: 653-680.
- Hill, Richard Child and June-Woo Kim. 2000. "Global Cities & Developmental States: New York, Tokyo & Seoul." *Urban Studies* 37, 12: 2167-2195.

- Ho, Kong Chong and Hsin-Huang Michael Hsiao. 2006. "Globalization and Asia-Pacific Capital Cities: Primacy and Diversity." in K. C. Ho and Hsin-Huang Michael Hsiao. eds. *Capital Cities in Asia-Pacific: Primacy and Diversity*: 3-26. Taipei: Academic Sinica.
- Kim, Hyung Min and Sun-Sheng Han. 2012. "Seoul." *Cities* 29: 142-154.
- Koch, Natalie. 2013. "The 'Heart' of Eurasia? Kazakhstan's Centrally Located Capital City." *Central Asian Survey* 32, 2: 134-147.
- Lee, Man Hyung, Nam Hee Choi and Moonseo Park. 2005. "A Systems Thinking Approach to The New Administrative Capital in Korea: Balanced Development or Not?" *System Dynamics Review* 21, 1: 69-85.
- Moser, Sarah. 2010. "Putrajaya: Malaysia's New Federal Administration Capital." *Cities* 27: 285-297.
- Petukhov, Vladimir. 2006. "The Capital Cities and Provinces: Images and the Possibilities for Self-realization." *Sociological Research* 45, 5: 6-23.
- Taylor, Peter et al. 2007. "Cities in Globalization." in Peter Taylor et al. eds. *Cities in Globalization: Practices, Policies and Theories*: 13-18. New York and London: Routledge.
- Turhanoglu, F. Aysin K. 2010. "Spatial Production of Ankara as Capital City of Republican Turkey." *The International Journal of Interdisciplinary Social Sciences* 5, 5: 309-318.
- Turner, Sindy C. and Richard N. Turner. 2011. "Capital Cities: A

- Special Case in Urban Development.” *Regional Science* 46: 19-35.
- Wolfel, Richard L. 2002. “North to Astana: Nationalistic Motives for Movement of the Kazakhstani Capital.” *Nationalities Papers* 30, 3: 485-506.
- 久慈力。1997。《これでいいのか首都機能移転》。東京：緑風出版。
(Kuji, Chikara. 1997. *Is the Place Suitable for Transferring Capital Functions?* Tokyo: Ryokufu.)
- 内政部。2014。〈内政統計月報〉。http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm。2015/03/27。(Department of Interior. 2014. “Monthly Bulletin of Interior Statistics.” in http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm. Latest update 27 March 2015.)
- 王錚、丁金宏。1994。《區域科學原理》。北京：科學出版社。(Wang, Zheng and Jin-Hong Ding. 1994. *Principle of Regional Science*. Beijing: Science.)
- 王鴻國。2012。〈呂秀蓮提遷都 王金平：不容易〉。《中央通訊社》。http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201206240023-1.aspx。2014/09/28。(Wang, Hong-Guo. 2012. “Xiu-Lien Lu Claims Moving Capital, Wang: It Is Not Easy.” in http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201206240023-1.aspx. *Central News Agency*. Latest update 28 September 2014.)
- 山口広文。2008。《世界の首都移転：遷都で読み解く国家戦略》。東京：社会評論社。(Yamaguchi, Hirofumi. 2008. *Capital Relocations in the World: Understanding National Strategies through Moving Capitals*. Tokyo: Shakaihyoronsha Co. Ltd.)

- 木下祐輔、清谷康平。2011。〈震災復興と首都機能のリスク分散〉。
《政策經營研究》，4: 38-58。(Kinoshita, Yusuke and Kohei
Kiyotani. 2011. "Post-Earthquake-Disaster Reconstruction and
Dispersion of Risks Associated with Capital City Functions."
Study of Policy and Management 4: 38-58.)
- 石井一、石井としろう。2005。《日本再生副首都プロジェクト》。
東京：自由國民社。(Ishii, Hajime and Toshiro Ishii. 2005.
Japan's Regeneration and Project of Alternative Capital City.
Tokyo: Jiyukokuminsha.)
- 朱克川。2004。〈韓國遷都與地域情結〉。《中國國家地理》41:
126-128。(Zhu, Ke Chuan. 2004. "Relocation of Capital City and
Area Complex." *Chinese National Geography* 41: 126-128.)
- 行政院主計總處。2012。〈101年國內遷徙調查統計結果綜合分析〉。
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=33968&ctNode=3310&mp=1>。
2015/03/27。(Directorate-General of Budget, Accounting and
Statistics. 2012. "2012 Study of People's Moving in Taiwan." in
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=33968&ctNode=3310&mp=1>.
Latest update 27 March 2015.)
- 辛向陽、倪建中。2008。《首都中國：遷都與中國歷史大動脈的流向》。
北京：中國社會出版社。(Xin, Xiang-Yang and Jian-Zhong Ni.
2008. *China's Capitals: Moving Capitals and a Tendency for
China's History*. Beijing: China Society Press.)
- 李志明。2009。《空間、全力與反抗：城中村違法建設的空間政治
解析》。南京：東南大學出版社。(Lee, Zhi-Ming. 2009. *Space,
Power and Resistance: The Spatial Politics of Illegal*

Construction in Urban Villages. Nanjing: Southeast University Press.)

李欣芳。2006。〈遷都中南部 朝野立委連署〉。《自由時報電子報》。
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/97456>。2015/02/05。(Li, Xin-Fang. 2006. “Moving Capital to Central-Southern Area, Lawmakers of Ruling Party and Opposition Signed Petition.” in <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/97456>. *Liberty Times Net*. Latest update 5 February 2015.)

李欣芳。2011。〈小英主張首都減壓 經濟南進〉。《自由時報電子報》。
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/517350>。2015/02/02。(Li, Xin-Fang. 2006. “Xiao-Ying Claims Decompressing Capital, Economic Development Southward.” in <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/517350>. *Liberty Times Net*. Latest update 2 February 2015.)

李京倫。2013。〈斥資 6200 億，南韓行政新都公務員嫌荒涼〉。《聯合新聞網》。
<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/8307325.shtml>。2013/11/20。(Li, Jing-Lun. 2013. “Spending 620 Billions, Civil Servants Complain New Administrative Capital.” in <http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/8307325.shtml>. *Udn Net*. Latest update 20 November 2013.)

李宜晉、橋詰健、戸沼幸市。1993。〈台湾における台北一極集中に関する研究：その 1 人口・諸機能から見た集中の実態〉，《日本建築学会学術講演梗概集》：373-374。1993 年 9 月。関東。(Lee, I-Chin, Ken Hashizume and Koichi Tonuma. 1993. “A Study on Taipei Centralizing on Taiwan: 1 Analyzing

Population and Funtcion of Centralizing.” *Anthology of Japanese Architecture Association*: 373-374. September 1993. Kanto.)

沙學浚。1996。《地理學論文集》。臺北：臺灣商務印書館股份有限公司。(Sha, Xue-Jun. 1996. *Essays in Geography*. Taipei: The Commercial Press of Taiwan Ltd.)

吳哲豪。2007。〈卓伯源江昭儀等人辦連署推動遷都彰化〉。《大紀元網站》。http://www.epochtimes.com/b5/7/3/10/n1641702.htm。2015/02/03。(Wu, Zhe-Hao. 2007. “Bo-Yuan Zhuo, Zhao-Yi Jiang et al. Signed Petition for Moving Capital to Changhua.” in http://www.epochtimes.com/b5/7/3/10/n1641702.htm. *Epoch Times*. Latest update 3 February 2015.)

吳殿廷、袁俊、常旭。2008。《定都與遷都：兼論中國遷都問題》。長春：東北師範大學出版社。(Wu, Dian Ting, Jun Yuan and Xu Chang. 2008. *Establishing Capitals and Moving Capitals: A Study on Problems of Moving Capitals in China*. Chang Chun: Northeast Normal University Press.)

易謙。2004。〈落實南北均衡發展 呂秀蓮提議遷都高雄〉。《人民網》。http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/1076/2601701.html。2015/02/03。(Yi, Qian. 2004. “Realizing Balance Development, Xiu-Lian Lu Claimed Moving Capital to Kaohsiung.” in http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/1076/2601701.html. *People Net*. Latest update 3 February 2015.)

国家危機管理国際都市建設推進検証チーム。2011。《副首都建設が日本を救う》。東京：J リサーチ出版有限会社。(Team of

International Urban Construction on National Crisis. 2011. *Alternative Capital of Saving Japan*. Tokyo: J Research Publisher.)

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。(Jin, Zhong-Fan. 2004. “On the Implication of Moving the Capital for Regional Harmonious Development in South Korea.” *Northern Asia Forum* 13, 2: 52-56.)

周美惠、董俞佳、許俊偉、蔡惠萍。2013a。〈3500 公務員遷新莊辦公「怎上班呀」〉。《聯合新聞網》。<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS6/8361339.shtml>。2013/12/15。(Zhou, Mei-Hui, Yu-Jia Dong, Jun-Wei Xu and Hui-Ping Tsai. 2013a. “3500 Civil Servants Moving to Xinzhuang Complain: ‘How to Work?’ ” in <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS6/8361339.shtml>. *Udn Net*. Latest update 15 December 2013.)

周美惠、董俞佳、許俊偉、蔡惠萍。2013b。〈搬遷效應 部會爆調職潮〉。《聯合新聞網》。<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS6/%E6%90%AC%E9%81%B7%E6%95%88%E6%87%89%20%E9%83%A8%E6%9C%83%E7%88%86%E8%AA%BF%E8%81%B7%E6%BD%AE-8361299.shtml>。2013/12/15。(Zhou, Mei-Hui, Yu-Jia Dong, Jun-Wei Xu and Hui-Ping Tsai. 2013b. “Moving Effect, Lots of Civil Servants Want to Relocate their Jobs.” in <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS6/%E6%90%AC%E9%81%B7%E6%95%88%E6%87%89%20%E9%83%A8%E6%9C%83%E7%88%86%E8%AA%BF%E8%81%B7%E6%BD%AE-8361299.shtml>

99.shtml. *Udn Net*. Latest update 15 December 2013.)

姜熙丁。2004。〈關於在韓國忠清圈地區的新行政首都建設及其基本構思〉。《海淀走讀大學學報》增刊：18-21。(Jiang, Xi-Ding. 2004. “On Construction of New Administrative Capital City in Zhong-Qing Region and its Basic Thinking.” *Journal of Haidian University Supplement*: 18-21.)

洪琮榕。2011。〈遷都高雄 分都先行〉。《玉山周報》。http://www.formosamedia.com.tw/weekly/post_2352.html。2011/04/20。(Hong, Cong-Rong. 2011. “Moving Capital to Kaohsiung, Alternative Capital Goes ahead.” in http://www.formosamedia.com.tw/weekly/post_2352.html. *Yu-shan Weekly*. Latest update 20 April 2011.)

高行。2014。〈陸副首都，河北保定確定出線〉。《旺報》。http://www.want-daily.com/portal.php?mod=view&aid=106835。2014/03/28。(Gao, Xing. 2014. “Baoding Will Become China's Alternative Capital.” in http://www.want-daily.com/portal.php?mod=view&aid=106835. *Want-Daily*. Latest update 28 March 2014.)

孫偉倫。2013。〈林佳龍：遠離核災區 應備臺中為副首都〉。《今日新聞》。http://www.nownews.com/n/2013/03/19/303514。2013/3/19。(Sun, Wei-Lun. 2013. “Jia-Long Lin: Far away from Nuclear Disaster Area, Setting up Taichung as Alternative Capital.” in http://www.nownews.com/n/2013/03/19/303514. *Nownews*. Latest update 19 May 2013.)

陳彥廷、蔡亞樺、林國賢、蔡宗勳。2014。〈北市流浪狗 連：南送

- 雲嘉總可以吧〉。《自由時報電子報》。http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/829168。2014/11/11。 (Chen, Yan-Ting, Ya-Hua Tsai, Guo-Xian Lin and Zong-Xun Tsai. 2014. “Free-ranging Dogs in Taipei City, Lien: They could be Sent to Yunlin, Chiayi.” in http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/829168. *Liberty Times Net*. Latest update 11 November 2014.)
- 陳美玲。2013。〈桃園中古屋房價，去年飆 21%〉。《聯合新聞網》。http://house.udn.com/house/storypage.jsp?f_ART_ID=289482。2015/03/27。(Chen, Mei-Ling. 2013. “Price of Pre-owned Houses Rises 21% in Taoyuen Last Year.” in http://house.udn.com/house/storypage.jsp?f_ART_ID=289482. *Udn Net*. Latest update 27 March 2015.)
- 陳維真。2012。〈南韓新行政首都 世宗市 7.1 建都〉。《自由時報電子報》。http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jun/30/today-int1.htm。2012/06/30。(Chen, Wei-Zhen. 2012. “South Korea's New Administrative Capital Sejong 7.1 Starts.” in http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jun/30/today-int1.htm. *Liberty Times Net*. Latest update 30 June 2012.)
- 張菁雅、邱燕玲、湯佳玲。2013。〈臺北若發生 6.3 地震 李鴻源：會倒 4 千棟房子〉。《自由時報電子報》。http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/695111。2013/07/09。(Zhang, Jing-Ling, Yan-Ling Qiu and Jia-Ling Tang. 2013. “6.3 Earthquake Hits Taipei, Hong-Yuan Lee: 4000 Houses Will Collapse.” in http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/695111. *Liberty Times Net*. Latest update 9 July 2013.)

- 莊翰華。2005。《都市社會地理：兼論計畫制度》。新竹：建都文化事業股份有限公司。(Zhuang, Han-Hua. 2005. *Urban Social Geography: Planning System*. Hsinchu: Jiandu Co.)
- 莊翰華。2009。《歐盟空間發展與治理策略》。新竹：建都文化事業股份有限公司。(Zhuang, Han-Hua. 2009. *The Spatial Development and Governance Strategies in European Union*. Hsinchu: Jiandu Co.)
- 許學強、周一星、寧越敏。2005。《城市地理學》。北京：高等教育出版社。(Xu, Xue-Qiang, I-Xing Zhou, Yue-Ming Ning. 2005. *Urban Geography*. Beijing: Higher Education Publisher.)
- 湯愛民。2012。《中國遷都論》。香港：中華書局有限公司。(Tang, Ai-Ming. 2012. *On Moving Capital in China*. Hong Kong: Chunghwa Bookstore Co.)
- 黃正雄。2007。〈從韓國新首都遷移論臺灣遷都議題〉。《中國地方自治》60, 689: 23-30。(Huang, Zheng-Xiong. 2007. "On an Issue of Moving Capital City in Taiwan by Moving of New Capital City in Korea." *Chinese Local Government* 60, 689: 23-30.)
- 曾志維。2011。〈遷都台中 平衡發展〉。《玉山周報》。http://www.formosamedia.com.tw/weekly/post_2351.html。2011/04/20。(Zeng, Zhi-Wei 2011. "Moving Capital to Taichung, Balanced Development." in http://www.formosamedia.com.tw/weekly/post_2351.html. *Yu-Shan Weekly*. Latest update 20 April 2011.)
- 朝鮮日報。2010。〈105 贊成 164 反對 韓國會否決世宗市修訂案〉。http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/06/30/2010063000

0008.html。2010/06/30。(Chosun Daily. 2010. “105 Agree 164 Disagree Korea's Congress Denied Sejong Amendment.” in http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/06/30/20100630000008.html. *Chosun Daily*. Latest update 30 June 2010.)

彭興業。2000。《首都城市功能研究》。北京：北京大學出版社。(Peng, Xing-Ye. 2000. *A Study of Capital City Functions*. Beijing: Peking University Press.)

葉蘊翠、陳國川。2010。〈清末臺灣行政空間的調整與整合對臺中市發展之意義〉，《中國地理學會會刊》45：41-57。(Yeh, Yun-Tsui and Kuo-Chuan Chen. 2010. “Meanings of New Administrative Divisions and the Spatial Integration during the Late Qing Dynasty to the Taichung City.” *Bulletin of the Geographical Society of China* 45: 41-57)

楊仁豪。2005。〈地理空間結構變遷下臺灣行政區劃調整之研究〉。臺北：國立政治大學地政學系碩士論文。(Yang, Jin-Hau. 2005. “A Study of Taiwan’s Administrative Division on Change of Geographic Space Structure.” Master Thesis of Department of Land Economics at National Chengchi University.)

彰化縣政府。2007。〈定都彰化、深耕本土〉。《陽光彰化》4：2-7。(Changhua County Government. 2007. “Setting up Changhua as Capital, Development in Native Territory.” *Sunny Changhua* 4: 2-7.

劉曜華。2011。〈如何啟動臺灣新國都的政經工程〉。《玉山週報》。http://www.formosamedia.com.tw/weekly/post_2349.html。2011/04/20。(Liu, Yao- Hua. 2011. “How to Start to the Political and

Economic Engineering on Taiwan's New Capital City.” in http://www.formosamedia.com.tw/weekly/post_2349.html. *Yu-Shan Weekly*. Latest update 20 April 2011.)

橋詰健、李宜晉、戸沼幸市。1993。〈台湾における台北一極集中に関する研究：その2集中の形成過程からその歴史的要因を探る〉，《日本建築学会学術講演梗概集》：375-376。1993年9月。関東。(Hashizume, Ken, I-Chin Lee, and Koichi Tonuma. 1993. “A Study on Taipei Centralizing on Taiwan: 2 Studying Processing and History of Centralizing.” *Anthology of Japanese Architecture Association*: 375-376. September 1993. Kanto.)

聯合新聞網。2014。〈圖表/臺灣 20 年來各大區域人口變化〉。<http://g.udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS10/8475435.shtml>。2014/02/10。(Udn Net. 2014. “Graph/Regional Population Change for 20 Years in Taiwan.” in <http://g.udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS10/8475435.shtml>. *Udn Net*. Latest update 10 February 2014.)

蘇龍麒。2011。〈宋楚瑜：過去總統從臺北看天下〉。《中央通訊社》。<http://www.cna.com.tw/topic/NewsTopic/267-125/201112310073-1.aspx>。2015/02/05。(Su, Long-Qi. 2011. “James Song: Past Presidents Thought from Taipei Perspective.” in <http://www.cna.com.tw/topic/NewsTopic/267-125/201112310073-1.aspx>. *Central News Agency*. Latest update 5 February 2015.)

附錄：訪談名單

受訪者編號	受訪者背景	訪問日期
A	大學教授，對府際關係、地方政治議題有深入研究	2012.11.30
B	大學教授，對空間規劃、地方政治議題有深入研究	2012.12.03
C	大學教授，對地方發展、政策分析議題有深入研究	2012.12.06
D	大學教授，對地方政府、地方發展議題有深入研究	2012.12.09
E	大學教授，對地方治理、跨域管理議題有深入研究	2013.03.29
F	大學教授，對地方自治、行政法制議題有深入研究	2013.06.07
G	大學教授，對府際關係、地方政府議題有深入研究	2013.07.05
H	中央部會司長，對地方政府合作、區域規劃有豐富的實務經驗	2013.07.29
I	中央部會組長，對都市規劃、區域合作有豐富實務經驗	2013.07.03
J	立法委員，關注首都議題與相關發展	2013.05.07

A Breakthrough in Problems of Governance on Taiwan's Capital Space: Theory of Alternative Capital City

Jian-Ming Huang *

A capital city is the national political center, and it features political functions that symbolize the nation. Therefore, a capital city is closely related to national development. In regard to the location of a capital city, geographical site and the meaning of spacial governance have to be considered. That means that the location of a capital city is critical for a nation.

There are several issues discussed in this paper. Firstly, chaos of capital space and uneven development will be examined. Secondly, moving capitals or alternative capitals as an approach of decompressing capitals will be analyzed. Thirdly, the feasibility of alternative capital will be discussed by an interview method from different perspectives of politics, economics, society and environment. Lastly, three suggestions concerning an alternative Taiwanese capital will be put forward, including 1. Moving the Executive Yuan and Legislative Yuan to central Taiwan; 2. Moving the Judicial Yuan, Control Yuan and Examination Yuan to central Taiwan; and 3. Moving some ministries of the Executive Yuan to other counties or cities. The

* Professor, Department of Public Affairs and Civic Education, National Changhua University of Education.

study aims to explore an issue of capital space governance in order to understand the effect of territorial space from relocating a capital city and invoking concerns of society. Thereby, we can get a general consensus to upgrade the quality of governance on capital space.

Keywords: capital city, alternative capital, space governance, Taipei, moving capital city