

都市治理與 地方永續發展

劉阿榮 ◎ 主編



都市治理與 地方永續發展

劉阿榮 ◎ 主編



圖書編號：A9048

都市治理與地方永續發展

著 者／劉阿榮等

出 版 者／揚智文化事業股份有限公司

發 行 人／葉忠賢

總 編 輯／閻富萍

執 編／范湘渝

登 記 證／局版北市業字第 1117 號

地 址／台北縣深坑鄉北深路三段 260 號 8 樓

電 話／(02)2664-7780

傳 真／(02)2664-7633

E-mail /service@ycrc.com.tw

印 刷／鼎易印刷事業股份有限公司

I S B N /978-957-818-841-9

初版一刷／2007 年 10 月

定 價／新台幣 450 元

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換

都市治理與地方永續發展 / 劉阿榮等合著. --
初版. -- 臺北縣深坑鄉: 揚智文化, 2007. 10
面: 公分

ISBN 978-957-818-841-9 (平裝)

1. 都市 2. 都市發展 3. 地方自治 4. 社區
發展

575.1

96017220

劉 序

工業革命改變了傳統社會的生活方式，也使空間形構起了巨變，最明顯的是：人口增加且集中於都市，都市化帶來繁榮景象，也伴隨著生態及社會問題。因此「都市治理」成為當代新興的議題。

一個國家之發展，往往與都市興衰有共同的命運；而都市的成長，除了受國家政策影響，與當地人民之生活、文化更是息息相關；都市化過程中所引起的相關問題，如犯罪問題、交通問題、環境污染、生態破壞……等均不容小覷。近些年來，「永續發展」引起學者的廣泛討論，亦成為各國政府所重視的議題。永續發展除了關注全球環境、經濟、社會之變遷，更具體落實在各國或各地區永續發展的推動，例如：建構具文化特色的社區、保存與維護優良的民俗傳統與物質、非物質文明等。

都市治理的規劃，除了以當地人口組成、產業背景等統計數字去分析，構成都市的基本單位亦扮演著影響都市相當重要的角色，從以往的保甲制度、村里制度到現在的社區發展，從中央、地方到社區，透過充分的信任基礎，進而協調、整合去除障礙並共同營造一個具有特色的城市，除了需要持續性的追蹤、全面性的了解、長久性的規劃，更要以「公私夥伴關係」的合作策略來實踐。

本書特別邀請台灣、香港、澳門、中國大陸各地區的學者，分別就都市治理各層面做深入探討：以民為本的前提、地方與國家的協調與整合、都市發展引起的相關議題、社區的力量……等各面向之間是如何相互影響。除了理論的探討，更以實例作說明：從台灣的縣、市，到永續發展得獎社區，也討論中國大陸的都市發展與都市治理。此外，更探究「傳統宗教」對現代化、全球化的影響，在都市發展的過程中，宗教不再是經濟發展的阻礙，反而是重要的傳統文化資源，足以充分表現該地的特色；再者，

就法律層面而言，地方永續發展需有法律規範作依據是很顯然的。

都市治理的成功與否，要能深入了解當地居民的真實需要，如果只顧眼前利益，除了浪費資源，更可能為整體環境帶來浩劫；在切合民眾需要之際，若能貼近當地文化，甚至可能帶來經濟效益，如本書中所提，高雄市「城市光廊」之第二期興建經費，就吸引了廠商贊助，該文化建設除了帶來新氣象，更增加當地居民對藝術的接觸、同時也提昇了藝術涵養。由此可見，透過通盤性的研究與深入了解，同時考量既有文化的保存、環境生態的維護，均能賦予都市發展的新生命和新契機，更讓整體生活品質有所改善；地方產業與文化得以永續發展。

本書之出版，要特別感謝各篇作者的努力與創見；揚智出版社在編輯出版方面的協助；尤其能獲得元智大學執行「教育部頂尖大學—人文通識與倫理計畫」之經費支持，特此致謝。

劉阿榮 謹誌

2007年7月

目 錄

劉序	i
----	---

第一章 都市永續發展前提——以民為本	1
--------------------	---

壹、以民為本的對立面	3
------------	---

貳、以民為本的執行面	5
------------	---

參、以民為本的制度面	9
------------	---

第二章 地方永續發展政策：公私夥伴策略的理論探討	11
--------------------------	----

壹、前言	12
------	----

貳、永續發展對政策研究的衝擊	13
----------------	----

參、公私夥伴關係的基礎	16
-------------	----

肆、公私夥伴導向的差異	17
-------------	----

伍、公私夥伴關係類型	19
------------	----

陸、夥伴關係策略的適宜性	21
--------------	----

柒、結論	24
------	----

第三章 從社會排斥到社會融合：外來民工本地化與中國城市 社區和諧之建構	29
--	----

壹、前言	30
------	----

貳、社會排斥與外來民工的問題	31
----------------	----

參、促進外來民工的社會融合：來自浙江的實踐	39
-----------------------	----

肆、將他鄉變成故鄉：以反社會排斥之政策推進社會融合與社區和諧 的建設	48
---------------------------------------	----

伍、結論	54
------	----

第四章	國家發展與永續都會治理之聯動關係	59
壹、前言	60	
貳、從治理觀點理出都會治理權力結構之演變趨勢：從中央集權到地方分權	63	
參、從發展理論觀點理出國家發展重心之位移：從國家中心論到地方中心論	69	
肆、經由地方永續都會治理促進國家發展之聯動邏輯	76	
伍、以國家發展為框架強化永續都會治理之聯動邏輯	79	
陸、結論：國家發展與永續都會治理的聯動邏輯	81	
第五章	京都議定書的法律問題	89
壹、前言	90	
貳、人民的近身感受能影響對待全球暖化的態度	92	
參、地方永續發展的法律基礎與實例	101	
肆、結論	105	
第六章	治理與管制之間的激盪：我國有機農產品驗證制度的信任問題	107
壹、前言	108	
貳、治理與管制	109	
參、我國有機農產品驗證制度	115	
肆、治理與管制之激盪	120	
伍、研究發現	129	
陸、結論	132	
附錄 6-1 訪談對象表	136	
第七章	桃園縣都市治理模式之分析：以朱立倫政府為例	139
壹、前言	140	

貳、桃園縣：快速發展的新都會區	142
參、桃園縣的都市治理：模式與向度	152
肆、成果與問題	160
伍、結論	170

第八章 空間重建與城市風格：以高雄市「城市光廊」為例

181

壹、前言	182
貳、文化、藝術與都市發展	183
參、城市風格的意義與建構	185
肆、「城市光廊」：重建背景與發展過程	187
伍、「城市光廊」的公共藝術：光、藝術與水	190
陸、「城市光廊」與新咖啡消費文化	196
柒、「城市光廊」與市民公共參與	198
捌、結論：「城市光廊」與高雄市城市風格的建構	200

第九章 政府治理下的城市規劃與實踐：以上海市為例

207

壹、前言	208
貳、城市治理的概念	208
參、四個中心的建設發展成果	209
肆、結論	233

第十章 城市社區治理結構的變遷：權威分配與權利自治的和諧

239

壹、城市社區職能的變化：歷史的敘述	241
貳、社區治理結構的變遷：多元化、複雜化	245
參、城市社區空間下的公共權力與公民權利	253

第十一章	臺灣永續社區發展情況初探：以國家社區永續發展 獎得獎社區為例	255
壹、前言		256
貳、國內社區發展情形		257
參、永續社區介紹		259
肆、問題與討論		273
伍、結論與建議		278
第十二章	深耕社區、永續建設：台中市城鎮地貌改造之運作 模式與行動策略	281
壹、研究動機與目的：深耕社區、永續建設		282
貳、文獻探討		285
參、資料分析與研究發現		295
肆、結論與建議		302
第十三章	社區防災之研究：南投縣案例分析	305
壹、社區防災之意涵：美國經驗		307
貳、國內之社區防災行動		312
參、南投縣經驗分析		314
肆、結論		320
第十四章	中國的鄉村宗教與永續社會	323
壹、前言		324
貳、中國南方的鄉村宗教		326
參、中國南方的村莊和宗族		329
肆、當代的情況		332
伍、結論		341

第十五章 多元文化視野中的中國少數民族非物質文化遺產保護 349

壹、文化多樣性是少數民族非物質文化遺產保護的出發點 350

貳、民間信仰是少數民族文化多樣性價值的集中體現 352

參、既要注重傳承人的保護，也要重視傳承物的搶救 356

第十六章 少數民族的永續發展：生態保育與經濟發展之競合 361

壹、前言 362

貳、文獻回顧與概念界定 364

參、理論探討 369

肆、少數民族永續發展的新思維：多元文化下的夥伴關係 379

伍、結論與討論 386

北京大學 易傑雄

都市永續發展前提—— 以民為本

◇內容提要◇

以民為本是貫徹使社會全面、協調、可永續發展的科學發展觀的目的，也是這一發展觀得以落實的前提與根本保證。它同樣是都市堅持全面、協調、可永續發展的前提與根本保證。

作者：北京大學社會發展研究所所長、教授

只有真正以民為本¹，根據他們的正當、實際的需要，在廣泛聽取他們的意見、集中他們的智慧的基礎上，確定都市的性質，發展目標與總體規劃，這樣的都市建設才能得到市民的擁護，都市的發展才可能全面、協調，才能有永久的動力，才是可永續的。

都市發展的大敵是領導思想動機不純，為搞政績工程不從實際出發，搞長官意志，不聽市民呼聲，不考慮水資源和交通等基本條件的承載能力，也不正確估價實際需求量，修大廣場、建特別寬的馬路，大建高級賓館和豪華商場等等，做盡表面文章。凡此必然使都市建設顧此失彼、不全面、不協調，從而難以永續。

都市建設最怕的是領導人與開發商互相勾結、互相利用謀私利。盲目上基建項目，這必然嚴重破壞環境，甚至破壞古都的歷史文化風貌，造成過度城市化，城市居民與外來民工嚴重的兩極分化，甚至導致社會治安的嚴重惡化等。

都市政府領導人執政能力低，在都市管理、規劃方面不能高屋建瓴，缺乏全局觀念與系統性觀念；頭痛醫頭，腳痛醫腳，只顧眼前，不顧長遠，只顧局部，不顧全局，也是造成都市矛盾百出而且激化，使發展不能永續的重要原因。

要真正保證做到以民為本，對都市的管理和發展規劃以科學、理性來制定，以充分體現市民的需要，使都市得以永續發展，就必須防止都市領導權被既自私又無能的人篡奪。可見關鍵是加快政治體制改革的步伐，向民主、法治過渡。

¹「民」，都市絕大多數公民，包括常住人口和流動人口，以及在該都市合法居住的外國人，在此筆者之所以用「以民為本」，是為了與「以人為本」相區別。「以人為本」從概念上看，壞人也是人；民是指有公民權的人。不用說，即便是罪犯甚至是執行死刑前的人，因為他還是「人」，所以對他們也必須有起碼的人道主義，例如保證他們的溫飽和與親人見面等等。

2 都市永續發展前提——以民為本

壹、以民為本的對立面

以民為本的對立面就是以官為本，以社會上極少數人為本。

一個都市永續發展的根本動力在全體市民，都市的維護、建設與發展只有都是與絕大多數市民的切身利益（包括其榮譽感）息息相關，才能得到廣大居民的衷心擁戴與積極參與。而要做到這一點，領導城市的政府官員必須是真正忠於人民、立志為人民辦事的人。即胡錦濤先生所說的是「立黨為公，執政為民」的人²。

胡錦濤先生所以講這樣的話，就是由於現在在共產黨和大陸各級政府幹部隊伍中的確還有不少不是這樣的人。相反，他們是結黨營私，掌權為己。因此引起了民怨，影響了包括都市在內不能全面、協調、可永續的發展。他們考慮問題做事情，都是從自身和小團體的利益出發、腐化墮落，有的甚至為此不顧市民的死活。這是當前整個大陸也是大陸都市可永續發展面臨的一個最大的危險。如他們中有的人利用手中的權力為自己撈好處、搞官商勾結、甚至敢置市民強烈不滿於不顧，只為開發商利益最大化保駕護航，強行讓市民拆遷，只給這些搬遷戶很少的經濟損失補償。有的甚至置保護國家文物與城市傳統特色的風貌於不顧。老百姓不願搬，他們甚至不惜動用、至少是默許開發商借助黑社會勢力，雇傭流氓當打手，強迫居民搬遷。弄得一些居民走投無路，甚至因此尋了短見。這種情況儘管是個別的，但在社會上造成了極壞的影響。為此導致了不滿市民的靜坐、請願、抗議示威，造成城市交通中斷。新近被雙規的上海市以陳良宇為首的一幫人和北京市主管城市建設特別是負責奧運場館建設的北京市副市長劉志華就屬於這樣的人。

一些思想不純的都市領導幹部，為了取悅於上級領導、往上爬，大搞勞民傷財的所謂的「形象工程」、「政績工程」。如一個人口不足 600 萬

²胡錦濤（2003），《在「三個代表」重要思想理論研討會上的重要講話》，人民出版社，2003 年 7 月第一版，第 16 頁。

至今還有 100 萬貧困人口的省，不足 80 萬人口的省會竟修了一條 50 華里長 20 米寬的大街，搞了五個大型廣場，其中最大的占地 370,000 多平方米，在經濟如此貧困、能源又如此緊張的情況下，其中一個廣場，一個晚上就要耗電 5,000 來度。更不可思議的是，這個省山區面積占了大半，有的是石頭，而 50 華里大街兩旁用的條石卻是從一個遙遠的省份運去的。為什麼要這樣捨近求遠、不惜勞命傷財？就是因為這個省的主要領導是從那個省調來的。對此老百姓敢怒而不敢言，只能在私下裡罵道：「某某人是某某省的好兒子，是我省的賊娃子」。其實他也很難說就是那個省的好娃子，甚至可以肯定地說，他也不可能是那個省的好娃子。這種情況在大陸恐怕還不止這一個。這樣搞城市建設，自然很難得到市民們的擁護，這種都市的發展必然難以永續。

「政績工程」也可以說是「面子工程」、「形象工程」的一種。區別在於，「政績工程」片面追求的是 GDP 的增長，以證明自己領導有方，以此取悅上級，希望能因此而得到提拔、重用。有這種思想的都市領導，行事原則是大利大幹，小利小幹，無利不幹，把自己完全變成了一個商人，聽憑市場作用。完全放棄了一個都市領導人對市場加以調控、引導的責任，其直接結果是表現為城市發展畸型——不全面、不協調、難以永續。房地產是大商品，在大陸平均利潤率很高，搞房地產既可大幅度提高都市的 GDP，把市政、財政搞活，又可以從開發商那裡得到大量好處，因此聽憑開發商上專案；而有些事雖是不可少的，但由於它們不僅不賺錢，還要花大量的錢，就不願撥款，或很少撥款。如教育與科研，特別是治理污染，上環保專案。這方面河北省滄州市就是一個突出的典型事例。該市在生活用水都頻頻告急的情況下，好大喜功的市領導竟拍板同意建起了一百多個高耗水的企業。一位水利幹部向市領導提出專案立項應考慮水資源的可永續利用時，市領導竟斥責道：「爺爺都沒水喝了，誰還管得了孫子！」近年來，大陸政府發現了這一問題，提出評價一個地方政績不再單純看 GDP 的增長，正是為了防止類似事件發生。

任何一個都市的發展都離不開農村、農民的支持。像上述那樣的省把

農村搞得那麼苦，農民那麼窮，光顧建設省會，這樣的都市市場就擴大不起來，以後的發展就很難獲得後續資金，必然是難以永續的。近年來，大陸政府對農業從實行減稅到完全免稅，正是為糾正上述現象，保證農村和農業的發展，使它成為城市發展的堅強後盾。城市農副產品的供應要靠農村和農業不說，這些年城市大規模建設用工的主體就是農民工。但我們一些都市領導看不到這些，由於思想意識和利益等複雜的因素，不能把農民工與城市居民一視同仁，同等對待，更不用說把他們當作與自己是平等的人來尊重了。他們對生活在城裡的農民和農民工居住條件和子女上學等迫切需要解決的問題毫不關注不說，還為了自身的利益完全站到企業家一邊，甚至容忍僱傭他們的企業家把他們的勞動報酬降到最低限度，而且就這樣，還要拖欠他們的工資。這往往成了城市不安定的一個重要根源。如今矛盾尖銳了，所以政府三令五申提出要關心弱勢群體，溫家寶總理甚至親自出面為農民工討債，指示要解決長期在城市居住的農民子女上學的問題。這方面的立法也在加速進行中。

綜上所述不難看出，都市管理者特別是主要領導人的思想不純、結黨營私、以權謀私，是影響都市可永續發展的主要敵人。

貳、以民為本的執行面

江澤民先生反覆強調要提高領導水準和執政能力³，就是由於看到了管理國家包括都市是一項複雜的系統工程。要達到善治，領導人光有全心全意為人民服務的精神和熱情還不夠，還必須有很高的領導藝術，即執政能力。執政能力不強，搞經驗主義，實用主義，頭痛醫頭，腳痛醫腳，必然顧此失彼，把事情搞得一團糟；鼠目寸光，只顧眼前，不顧長遠，只顧局部，看不到全局，必然引發各種新的矛盾，並導致矛盾的積累、激化；不注意研究新形勢下出現的各種新的矛盾，對都市各種矛盾及其錯綜複雜的

³ 《人民日報》2001年5月24日江澤民在考察安徽工作時的講話。

關係缺乏總體把握，心中無數，思想缺乏前瞻性，對可能出現的各種突發事件缺乏預見性，缺乏應急措施，必然釀成難以想像的後果。一句話，領導、管理都市的人執政能力不強，也會使都市很難全面、協調地向前發展。甚至好心辦壞事，幹勁越大越糟糕。使都市發展難以永續。回顧大陸上個世紀 50 年代以來城市化的曲折經歷，即可清楚地看出領導幹部執政能力與都市發展之間的相關性。

1949-1957 年，內戰結束後，經過三年國民經濟恢復，社會秩序逐步穩定了下來。這時，受戰爭影響避難農村的城市人陸續返城。另一個方面，國家第一個雄心勃勃的五年計劃大規模的工業建設投資，使農村人口非農化的速度大大加快。這個時期，大陸城市人口自然增長率和機械增長率都迅速上升。城市化水準從 10.6% 上升至 15.4%。這一城市化的速度與規模和當時大陸的經濟社會發展狀況是基本上相適應的。這為後來的工業化和城市化打下了基礎。

然而，正是在這種大好形勢下，當時的黨和國家主要領導人被勝利沖昏了頭腦，不顧主客觀條件，於 50 年代中後期搞什麼大躍進，「超英」、「趕美」，使農村人口爆炸式地湧入城市。1960 年，全國城市人口達到 1.31 億，城市化水準激增到 19.7%。由於違背客觀規律搞瞎指揮、瞎折騰，加之又遇到自然災害，國民經濟進入了嚴重的三年困難時期。城市出現了大量過剩的人口，並由此引發和潛在地潛伏了嚴重的不安定因素。在這種情況下，政府不得不動員 3,000 萬市民到農村生活。因而出現了人類歷史上少有的城鄉逆向流動，城市化水準 1963 年降至 16.8%。在這種情況下，為了防止去了農村的人口，或農村人口再流向城市，就把同為國家公民的中國人強行劃分為彷彿高人一等的、吃商品糧的城鎮人口和不能到城市生活的農村人口。這種做法又嚴重阻礙了後來按城鄉變動的自然需求而變動，阻礙了農村人口正常的非農化進程。1964、1965 年大陸國民經濟逐漸恢復，城市人口也有所回升。1965 年，城鎮人口占全國人口的比重重新達到