

臺中都會區的全球競爭力與全觀型治理初探*

江大樹**、曾士瑋***

壹、緒論

2007年6月，聯合國人口基金會（United Nations Population Fund，簡稱UNFPA）發佈的《2007世界人口狀況報告》¹，開宗明義預告了人類城市發展的兩個里程碑：第一是在2008年，世界各國城市人口將首度超越鄉村人口，達到全球人口的50%；第二，預計到2030年，全球城市人口可望進一步突破50億，達到當時全球人口的60%。這些數據明顯揭露出一個不爭的事實：21世紀將是城市（都會）的世紀。

一、全球化變遷下的城市新世代

隨著全球化（Globalization）的發展過程及其帶來的影響，產業的國際分工、文化的跨國交流，以及快速且具穿透力的全球流動空間，衝擊並動搖以固定空間領域為基礎的傳統國家機關統治型態。全球化現象可說是「以市場機能而連結的世界性資本主義體系」的快速發展，已侵蝕到「以國家為基本單位的競爭性國家體系」之運作。全球化促成產業變動的速度與幅度增快、企業體的經營能力增強，且整體活動自由空間日益增大，主導國家機關的中央政府對於經濟/產業發展的規劃與管理能力也隨之降低。另一方面，新世代的治理型態也在全球化的洪流中脫穎而出，各國中央政府面臨前述嚴峻挑戰，不得不就組織結構及角色職能進行檢討與改造。因之，「全球性思考、在地化行動」（think globally and act locally）的思維架構已日漸受到重視，而相較於深陷困境且一籌莫展的中央政府，各地方或都會政府所扮演的角色往往更為重要，並具有關鍵性影響（吳松林，2006：4）。

至於，所謂「在地化」（localization）除指涉「國家所轄特定地理區域」外，顧名思義，係指「每個地方均具有特殊的社經文化背景」，亦即每一個地方政府均有其「在地化特色」，而每一個地方政府均應善用其優勢（紀俊臣編著，2006：6）。當然，地方政府善用其優勢從事各種行動之終極目標，理應為「如何以本身特質尋求有利且適宜的全球定位」，亦即反身連結全球性思考。聯合國亦曾明確指出，都會區相對於其他「地方」，在國家經濟發展中通常扮演著重要的角色，因都會區通常具備較強大的競爭力，諸如：人口數與所得均佔有全國一定比例等

* 本文為國科會補助專題研究計畫「都會永續發展的全觀型治理：臺中都會區之前瞻性研究——臺中都會區的全球競爭力與全觀型治理之研究」（NSC98-2410-H-260-043）的初步研究成果，將發表於國立暨南國際大學公共行政與政策學系主辦「行政民主與都會永續治理」學術研討會（2009/10/24-25，南投縣埔里鎮），內容非經筆者同意，請勿轉載或引用。

** 國立暨南國際大學公共行政與政策學系教授，jos@ncnu.edu.tw。

*** 國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生，smernes@ms15.url.com.tw。

¹ State of World Population 2007，參照 UNFPA 官方網站，網址：
<http://www.unfpa.org/swp/2007/english/introduction.html>（2009/10/10 造訪）。

優勢，民眾不斷地湧入都會區工作、就業、求學與消費等事實，自然帶給都會區旺盛的經濟成長活力；然而，如何在社會及經濟環境不斷變動下，持續確保城市發展，並能兼顧經濟成長與社會融合、公平正義等目標，則是當今世界各國必須面對的重要治理課題（吳松林，2006：6-7）。要言之，全球化促進跨國及跨地域城市之間的聯繫與互動，也造成這些城市之間的競爭加劇；全球化可能為城市／都會區居民帶來新的機會與利益，卻也同時加諸他們必須肩負新的責任與義務（劉宜君，2004：50-51）。

二、都會治理的新意涵及重要議題解析

全球化為城市／都會區的發展帶來嶄新挑戰，全球治理則為城市帶來更多的機會，而城市／都會治理的重要課題即在於：如何以「在地化特色」創造機會，並接受「全球化挑戰」（紀俊臣編著，2006：6）。在全球治理的驅使下，城市與國家疆界以外的城市、地區，將產生更密切的連動性，城市成為重要的行動者，而城市的關鍵主導地位，則為都會發展提供新契機。世界銀行城市發展專案經理 Tim Campbell（2004）曾分析歸納全球城市發展的三大趨勢，其中「全球在地化」（Glocalization）這項趨勢將促進城市加速開放與變革，使得城市成為國家發展的推動力量。也就是「全球在地化」將使城市獲得重新定位，城市不但促進國際經貿交流、扮演國家門戶及形象品牌、提供深具特色的知識經濟產品，同時包含周密的基礎設施、面對面的創意環境，以及多元化與創新的文化資產，城市固然無須與小城鎮等其他地方競爭，但卻需要建立良好的運作機制（Campbell, 2004: 吳松林，2006：4-5；劉宜君，2004：51）。

另一方面，隨著傳統追求無窮盡經濟成長的發展觀（growth development）業已逐漸式微，當前強調「生態、生產、生活」三面向兼顧的永續發展（sustainable development）概念正躍升為主流價值。1996年6月，聯合國曾在土耳其召開「城市高峰會議」（City Summit），會中針對全球城市危機謀求具體可行之行動策略，以促使全球城市達到健康、安全、平等、永續等四大目標，進而實踐二十一世紀議程（Agenda 21）之「全球思考、在地行動」理念，藉由城市的在地化策略，達到全球永續發展的願景。要言之，推動城市永續發展之意義，在於使城市居民的生活與生產等基本需求，能在不超出生態系統的容受能力下，達到這三個面向之「共生平衡」。吾人探討都會之全球競爭力策略，實有必要植基於此一深層的思維轉變，以作為反省與重新建構國家或城市「競爭力」之內涵導引。

呼應永續發展概念所揭櫫的理想願景，Mebratu（2006:106-109）提出邁向永續發展所必須矯治的三個全球化現象：社會制度遠落後於科學技術、自由經濟擴大社會差距，及人類與生態系統之間的失調。上述三種全球性趨勢，其牽扯層面之廣、衝擊力道之深，已遠超出單一功能機構、單一部門（如民間）、甚至單一國家之能力所能負荷。因此，全球各地的組織與制度，都必須順應這些潮流趨勢，以設計並推行各種「再造工程」，同時因應新興議題之特性，建立跨部門、跨組織性（inter-organizational）的參與機制或互動平台，以整合所有利害關係人

(stakeholder) 之意見，以期能夠有效處理碎裂 (fragmented) 且棘手 (wicked) 之新興議題的挑戰。「全觀型治理」(holistic governance) 正是為處理專業分工所導致的分化與碎裂現象而建構之嶄新理論，在都會發展研究中引用全觀型治理的意義，乃在於該理論所特別強調之「多層次與多面向整合」策略，除重視垂直性的多層次治理，及水平性的公私部門（包括第三部門）之共同協力合作外，更須對各層次與各面向的治理策略進行充分整合，俾使都會永續發展能如同一幅和諧的圖像。

三、「3 都 15 縣」的行政區劃調整方案

2008 年 5 月馬英九總統上任後，積極推動「3 都 15 縣」行政區劃調整方案。該方案主張在北、高兩個直轄市外，增加臺中市為第三個直轄市，歷經政策推動的波折，臺中縣市之升格提案，終於在 2009 年 7 月 2 日獲得行政院核定。此外，新成型的「5 個直轄市」與「7 個發展區域」地方政經格局，也將深切影響我國中央與地方的府際互動關係、各縣市之發展與結盟策略，及中央與地方財政收支劃分的調整方向。

這項普遍獲得中臺灣產官學界大力支持的臺中縣市合併升格案，不僅是我國地方自治史上的重大改革工程，更是臺中都會區獲得重新定位與未來發展的關鍵契機²。臺中縣市未來發展前景，固然因政治局勢出現關鍵轉變而大有可為，但縣市政府本身如果未能擬定一套兼具前瞻性與全盤性的規劃和佈局，包括明確的願景圖像、健全的協調機制與務實可行的發展策略，則很可能在國內與其他都會的資源競逐和條件比較中喪失競爭優勢；或者，即便能從國內競逐中脫穎而出，也恐將難以面對全球城市競爭之激烈挑戰。再者，除上述層次性的策略佈局外，日漸頻繁且規模遽增的新興風險，包括人為與天然的重大災害，也都揭露出功能劃分式的傳統官僚組織之無法治理性，以及國家機關回應力之嚴重不足。因此，臺中都會區推動跨層次與跨區域的協調機制，以及跨部門的協力合作之必要性與迫切性，隨著合併升格期程之啟動，將會明顯且不斷地加速提升。

有鑑於臺中都會區之城市發展，將因臺中縣市合併改制為直轄市而出現重大突破，從而可能引發諸多都會治理嶄新課題，亟需未雨綢繆，預作周詳規劃。本研究乃採取 W. Salet 等學者所提出的全觀型都會治理作為分析架構，探討臺中都會區所面臨的主要治理課題。包括：都會的全球／區域定位、整體性的策略規劃、產業結構的轉型、在地特色的潛能開發、府際溝通與區域結盟、縣市發展差距之重整，以及制度、組織及人員的合併調整等。

本文第貳節將探討都會發展的治理課題、相關治理理論之主張，並說明全觀型都會治理之重要意涵；第參節則介紹各種城市競爭力指標之具體內涵與演變走向，以及這些指標對臺中都會區的評比和啟示；第肆節則回顧臺中都會區發展歷

² 自由電子報，2008/10/30，政治新聞，「3 都 15 縣 中縣市後年底合併升格」，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/oct/30/today-p4.htm> (2009/10/10 造訪)；自由時報，2008/11/17，專輯 A16，「臺中縣市合併 產官學界籲加速進行」。

程，進而評估都會型直轄市對國家機關可能帶來的衝擊；第五節將歸納臺中縣市政府願景、德國柏林城市發展經驗借鏡，及國際專家學者所提政策建議；第六節則依據全觀型治理之架構指引，扼要提出臺中都會區之重要治理策略。

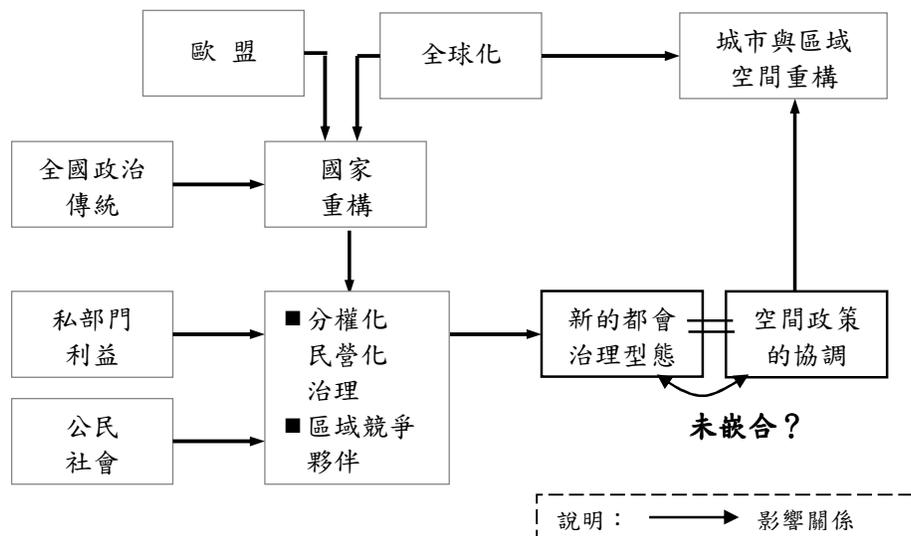
貳、全觀型都會治理之理論探討

本節之目的在於釐清主要的學理主張與相關概念。首先說明「都會發展」以及「一般治理理論」之相關內容，接著介紹「全觀型治理」之主要論點，最後則探討全觀型都會治理之架構意涵，並說明其主要分析面向與策略指引。

一、都會發展的治理課題

在全球快速城市化的趨勢中，許多都會區域正面臨制度和空間發展上的矛盾與挑戰。在制度面向上，政府職能的移轉，導致地方回應性與課責性的增加，連帶也造成國家內部城市間之相互競爭，甚至對立衝突；同時，在都會區中由於各地方社會經濟條件呈現強烈的差異性和不公平性，因而阻礙了城市政府間之合作；此外，國際區域經濟與貿易競爭的日益激烈，也讓都會區域內的協調與合作更顯迫切。

在空間面向上，許多都會區正處於一種結構轉型的過程，實際的空間程序和城市網絡幾乎超越每一個地方原有的城市疆界，並在都會或區域層次上建構一種嶄新且動態的城市空間型態。其中，城市功能區域與地方政府制度結構間並不相符的爭論，以及新都會治理型態與空間政策的未能協調契合（參見圖一），乃是當今各都會區域所普遍遭遇的重要治理課題（李長晏，2006：32-36）。



圖一、都會區域合作的形成背景

資料來源：Salet et al, 2006:4；李長晏，2006：33。

傳統上追求國家經濟成長之發展模式，業已逐漸式微，而破除傳統發展觀的兩股新力量——全球化趨勢之在地化特色尋求，以及永續發展強調多面向的均衡發展，都進一步重新界定嶄新的城市（都會）發展觀之具體內涵。孫同文（2005：53-54）指出，當國家層級下的地方政府直接與國際接軌，納入全球競爭體系，就必須在「趨同」的壓力下試圖維護競爭優勢，以及本身社會、文化的差異性。因此，「世界城市」已不再是都會唯一的發展選擇，如何放眼全球、區域等治理層次，進而從各種不同面向中找到最適合的「城市定位」，勢將成爲城市發展中相當重要的一種治理策略。

爲解決過去國家經濟成長本位之發展觀所衍生出的種種困境，「治理（Governance）」之概念開始萌芽。此一概念最初是由世界銀行（World Bank）於1989年非洲發展問題的研究報告中所提出³（World Bank, 1998）。嗣後，在聯合國與OECD等國際組織的提倡下，治理迅速成爲地方發展的重要指引。相關理論主張包括：治理、網絡治理、多層次治理，及全觀型治理等。一般性治理（善治）的理論內涵主要爲，政體變遷趨勢與過程之原則指引。前者如Leftwich（1993:611）主張，治理是內外政經權力鬆散、廣闊的分佈，以及Jon Pierre & Guy Peters（2000）提到國家機關政治權力的三種轉移型態，包含：向上移轉至國際組織、向下移轉至區域機關、地方政府、社區組織，及向外移轉至非政府組織、民營化、行政法人化等。後者則如聯合國世界治理會議之界定，認爲治理包括：議題共識的分享與實踐、三部門夥伴關係之建立、不同治理階層意見之提供、都市社會生態原則之形成，及公民賦權（empowerment）等。

二、治理的相關理論

政策網絡乃是一種當代常見的新治理型態（表一），「網絡」係由廣泛而多元的行爲者所構成，包括：政府機關、利益團體及非營利組織等。網絡治理所強調的公民參決，一方面納入了重要與被影響的群體組織，另一方面也因決策權開放，而較能舒緩社會對立與抗拒政策變遷的情況，普遍認爲有助於提升決策之效能（effectiveness）與正當性（legitimacy）（Sørensen & Torfing, 2007:4）。

表一、三種治理模型的比較

	市場	科層體制	網絡
規範基礎	契約—所有權	職務關係	互補優勢
溝通方式	價格	例行規範	關係取向
解決衝突的方法	爭論—訴諸法院	行政命令—監督	對等規範—聲望 顧慮
彈性程度	高	低	中
團體間的承諾	低	中	高
體制氣氛、基調	嚴肅與（或）多疑	正式化、官僚化	開放與互利

³ 該報告指出，「治理危機（crisis of governance）就是非洲發展問題的根源」。

行爲者偏好、選擇	獨立的	依賴的	互賴的
----------	-----	-----	-----

資料來源：Lowdes & Skelcher, 1998:319.

至於，多層次治理則係指全球、國家、區域與地方層次的各種組織體制⁴，彼此之間乃以協商（negotiated）、去層級化（non-hierarchical）的運作模式互相交流。因此，多層次治理除著眼於組織體制之間的協商關係，也呈現出不同層次治理過程間垂直分佈的情況，但組織體制可跨越層次的藩籬，直接建立互動關係而無須透過中介（Peters & Pierre, 2001:131-132）。

三、全觀型治理之理論內涵

全觀型治理的概念則是由希克斯（Perri 6）所建構，希克斯主要關注的問題在於政府機關組織功能的分化（fragmentation），他認為這種行政組織設計造成成本提升、眼光短淺、重治療輕預防、協調欠缺、課責無法落實等弊病，這也是政府何以歷經種種的組織改革努力後，依然無法解決跨越功能邊界此重大問題之主要原因（6 Perri, 1997:16、26；彭錦鵬，2005：64）。全觀型治理的概念與傳統官僚和新公共管理典範最大的不同點在於，把重心擺在解決人民的問題而非政府問題，並以政府的整合運作為其實踐方針（表二）。

表二、公共行政三種典範的比較

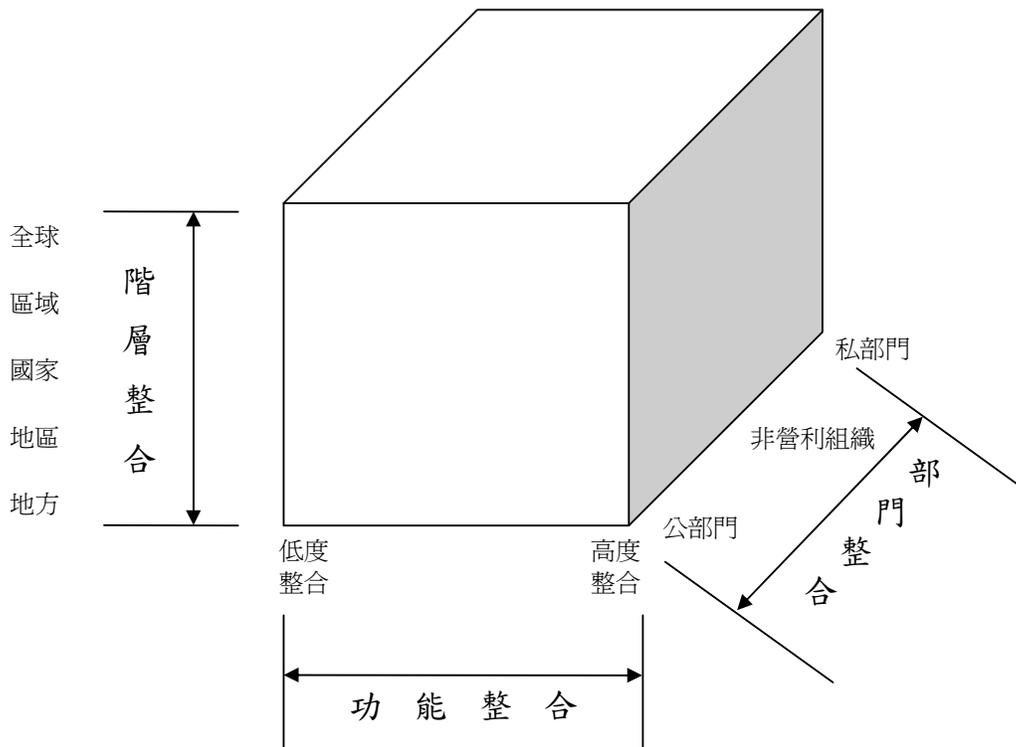
	傳統官僚體制	新公共管理	全觀型治理
時期	1980 年代以前	1980~2000	2000 年後
管理理念	公部門型態管理	私部門型態管理	公私合夥／中央地方結合
運作原則	政府採功能性分工	政府功能部分整合	政府整合型運作
組織型態	層級節制	直接專業管理	網絡式服務
核心關懷	依法行政	作業標準與績效指標	解決人民生活的問題
成果驗證	注重輸入	產出控制	注重結果
權力運作	集中權力	單位分權	擴大授權
財務運用	公務預算	競爭	整合型預算
文官的規範	法律規範	紀律與節約	公務倫理與價值
運作資源	大量運用人力	大量運用資訊科技	線上治理
政府服務項目	政府提供各種服務	強化中央政府掌舵能力	政策整合解決人民生活事件
時代特性	政府運作的逐步摸索改進	政府引入競爭機制	政府制度與人民需求、科技、資源的高

⁴ 多層次治理之架構源自歐盟的政治研究，因此，「區域」一詞原本指的是國家層級之下的地方性區域政府，本研究沿用垂直分層架構，唯將「區域」一詞上拉至國家層級之上，指的是地緣上與我國鄰近的南亞、東亞、東南亞之領域。

			度整合
--	--	--	-----

資料來源：彭錦鵬，2005：75。

政府整合運作包含三個面向，參見圖 2：其一為治理階層的整合，將地方、國家、區域及國際治理體制的組織、法律規範及運作程序予以有效整合；其二為政府內部機關的整合，要促進機關之間主動協調與密切合作，藉以改善甚至突破傳統行政組織的功能分部化結構；其三為公私部門的整合，即以法律制度、文官體制與行政作業程序的調整與彈性化，以符合不同形式的合作所需，使公私部門的協力行為能順利推動（彭錦鵬，2005：76-77）。



圖二、全觀型治理的三個整合面向

資料來源：6 Perri et al, 2002:29；彭錦鵬，2005：77。

全觀型治理所推展出的三個治理面向中，治理階層的整合即屬多層次治理之範疇；政府機關及公私部門整合之主張，也大致可由網絡治理的論點所概括。在都會發展的分析中，引用全觀型治理的特殊意涵，應回歸到「整合」的精神上，除了對於垂直性的層次定位、水平性的網絡協力，以及功能性組織的統整之外，還要對都會進行總體性的策略規劃（Strategic planning），使各面向的政策方針、制度設計、組織目標，能依據總體策略有一致性的運作與協調，如此才能避免政府職能的碎裂所導致的資源浪費與無效治理。

四、全觀型都會治理之分析架構

Salet、Thornley 和 Kreukels 等三位學者（2003）曾將全觀型治理的分析架構應用到都會治理之實證研究上，他們認為：在都會治理中規劃綜觀全局的策略，就必須從「空間」、「功能」與「部門」等三個面向，進行有效協調整合，而這三面向之具體界定如下：

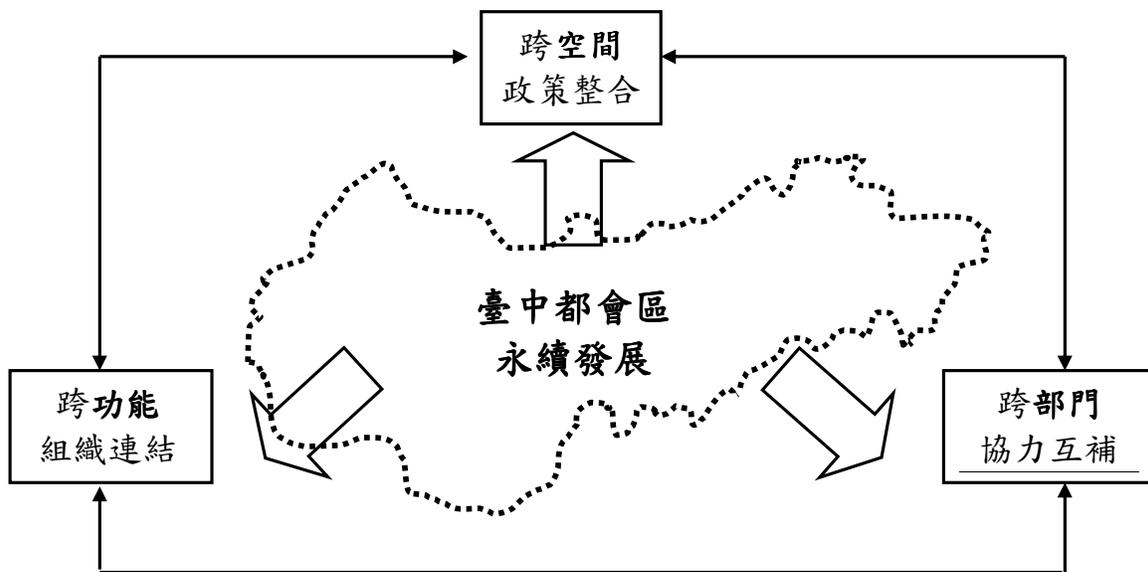
1. 空間（Spatial）：從國家到區域、從都會到地方，確保不同層次的政策彼此之間能有一致性；而且，都會內部的各個地方或區域政策，同樣需要加以有效整合。

2. 功能（Functional）：將不同的土地使用與各種活動整合成一種策略，並使之產生互動連結作用，例如：住宅、交通、經濟發展與環境永續等。

3. 部門（Sectoral）：公共、私人和志願等三個部門之意願與資源，必須連結在一起，以便極大化策略規劃政策執行的便利性和一致性。

這三個面向的具體策略所涉及之各項治理課題，正與 Perri 6 的全觀型治理概念架構彼此相互契合，例如：公私協力、多層級組織、跨區域合作與公民參與等（Perri 6 et al, 2002）。具體言之，Salet 等學者所提「空間」、「功能」與「部門」等三面向架構，不僅呼應全觀型治理的訴求，也含括並指引出都會發展所面臨的主要政策議題，同時也分別對應永續發展所訴求的「全局性觀點（結構視野）」、「策略性思考（願景規劃）」和「跨部門協力（夥伴關係）」。

因此，本研究將透過 Salet 等學者所提都會永續發展之分析架構，宏觀且深入地探討臺中縣市合併升格後，在不同面向上所需處理的重要課題，進而彙整一套兼具空間妥當性、時間適切性與治理可行性之策略建議，以因應當前激烈的全球城市競爭。



圖三、臺中都會區的全觀型治理架構

資料來源：本研究繪製。

至於，從治理理論之重要理念和主張的回顧中，可進一步瞭解以全觀型治理對於臺中都會發展研究的優越性與獨特性。要之，綜合善治理論所強調的過程性導引與國家職能重構，網絡治理所著重的三部門優勢互補，多層次治理所揭露的治理過程垂直穿透性，以及全觀型治理極力追求的破除碎裂格局，可知各種治理理念皆在透過某些特定主張，以促進制度健全、培植公民能力、開放決策參與。這些主張不僅呼應全球化「去除疆界」的趨勢，且與永續發展之訴求一致，因此，各種治理理念的具體實踐，即是臺中都會落實地方永續發展的方略，兩者實為一體兩面。

再者，從各種治理理論的回顧中，吾人也能認知到當今邁向都會發展所存在的棘手問題，主要可歸類為三部分：第一，資本主義「專業分工」原則已廣泛地體現於今日世界的知識體系和組織架構，而銜接這些碎裂機構和知識體系的制度仍然相當欠缺。故當面臨影響廣泛的新興風險時，碎裂機構各自為政或目標錯置（goal displacement）的情形便一再地出現；第二，先前在成長典範時期中過度獨尊科學專業，因而導致決策過程被國家技術官僚所主宰，最終忽略並排除利害關係人的觀點，完全無法發揮公部門、私部門與市民社會「協力」的優勢；第三，傳統國家集權管制，不僅讓自身因為獨攬過多事務而呈現「超載」困境，也導致都會區域錯失協調空間政策，迎向全球化新局的機會。全觀型治理的三個統合面向，正好能讓我們有系統地界定並處理上述這些重要的問題內涵，故以其作為建構臺中都會區發展策略的引導架構，實具有相當的前瞻性與適切性。

參、全球城市競爭力排名的各類指標探討

承襲本研究採之宏觀研究途徑，本節將透過全球競爭力指標之評比，使我們瞭解臺中都會區的競爭力概況，同時歸納出若干發展啟示。首先具體界定競爭力之意義，並介紹各種城市競爭力指標；接著將各種競爭力指標之研究範圍、比較內容以及指標項目，以釐清指標各自之基本特質和變遷趨勢；再說明各種城市競爭力指標對臺中市的評比，並探討這些評比所帶給臺中都會區的發展啟示。

在歷史上，一個進步繁榮的經濟組織、社會團體或城市地區何以能夠成功？這項議題一直引發各界關注。在過去的十餘年間（特別是 20 世紀末期），此類研究對象更轉移到「國家」或「城市」之上，研究者並有志一同地以「競爭力」（competitiveness）概念進行比較分析。知名學者波特（Michael E. Porter）表示，「國家競爭力」在國家層面上，競爭力的唯一意義乃是「生產力」，進一步言之，國家競爭力係指「在產業發展與國際競爭中，國家提供了哪些助益、而政府和企業又如何應用國家力量？」換言之，國家競爭力關心的是，「國家」因素所突顯的競爭優勢，如何被創造與延續？（李明軒、邱如美，1996a：11-12）。要之，競爭力可定義為「一個國家或經濟體擁有足以吸引、維持與擴張經濟發展的能力」（江啓臣、黃富娟，2006：28）。目前，每年公布的全球或世界競爭力評比報告，

大多仍以「國家」為單位，主要是由兩大評比機構主導，一是瑞士洛桑國際管理學院（IMD），另一則為世界經濟論壇（WEF）。前者評比項目與標準包含：政府效能、經濟效能與基礎建設，後者則區分為：創新因素、效率與基本需要（IMD, 2003、2007; WEF, 2004、2007）。以 2009 年為例，臺灣在全球／世界競爭力之評比名次分別為 IMD 的 23 名⁵與 WEF 的 12 名⁶，評比項目中明顯居優勢者為經濟效能與創新因素。由此可見，臺灣企業與民間力量蓬勃發展，顯然是提升我國競爭力的關鍵要素⁷。對照波特所分析的國家競爭力內涵，並相較於企業與民間力量的急速竄升，我們應能察覺，「國家」角色在全球競爭下已呈現職能超載（overload）的窘迫困境。

城市競爭力指標之發展早期著重在都市經濟因素，以生產要素、基礎設施、區位利益、經濟結構等有形資產之表現為主要衡量項目，較忽略生活品質、通訊等無形資產之指標；後期則加入了社會、環境與制度等指標（Deas and Giordano, 2001）。另一方面，城市競爭力指標中有關「城市定位」之規劃與研擬，早期皆朝向「全球城市」或「世界城市」此類具關鍵影響力與控制力之國際級城市努力，此類城市定位極易與城市經濟發展相結合，相關研究至今雖仍方興未艾；但是，晚近受到永續發展趨勢影響，則有「生態城市」與「健康城市」等概念的提出，此外，全球在地化之理念衝擊，也激發出所謂「設計城市」、「創意城市」、「數位城市」與「學習型城市」等新興概念。

一、國際城市競爭力排名的指標類型

國際上有關城市競爭力指標之相關實證研究，最早以 1993 年 Lever 對西歐 117 個都市以排名之方式進行比較，Lever 後來又於 1999 年再次針對歐洲城市競爭力進行比較，並列出都市流動投資情形（包括商業發展、資產與資訊之發展等）、經濟發展、人口（包括總收入、人口資本、政治能力、需求等）、國際公開發行之基金，及大型國際性活動等五大項目，作為衡量都市競爭力之主要指標。Kresl and Singh 於 1999 年曾對美國 24 個都市進行競爭力排序，而其衡量方式主要係以下列三大指標為主：零售業之成長、製造業產值之成長率、商業服務之成長率；Deas and Giordano 在 2001 年對英國都市之實證研究中亦指出，都市應該將其在經濟、社會、實質、政策與制度環境上之資產與不利因素，作為衡量競爭力之要素；Wong 於 2002 年亦針對英國 40 個主要都市之地方經濟發展條件進行評估，共分為 11 項指標，分別為：區位要素、實質要素、基礎建設、人力資源、地方資本與財務、知識與技術創新發展、工業結構、生活品質、工商業發展、社會特色與外在形象，以及制度生產力等（楊重信，2004：1-4）。

⁵ 參照行政院經濟建設委員會首頁>新聞稿 2009/5/20>2009 年我國在國際管理學院(IMD)世界競爭力排名分析，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011845&ex=%20&ic=> (2009/10/10 造訪)。

⁶ 參照行政院經濟建設委員會首頁>新聞稿 2009/9/8>2009 年我國全球競爭力大幅進步 5 名升至第 12 名，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0012247&ex=%20&ic=> (2009/10/10 造訪)。

⁷ 參照行政院經濟建設委員會首頁>查詢專區>經濟小辭典>國家競爭力（Competitiveness of Nations），<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0001216&key=&ex=%20&ic=&cd=> (2009/10/10 造訪)；自由時報電子報首頁>政治新聞>逆轉勝中 臺灣競爭力全球第 13，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/15/today-p1.htm> (2009/10/10 造訪)。

2000 年 FORTUNE 雜誌公布全美最佳商業城市調查結果，指出美國前五大最佳商業城市依序為紐約、舊金山、芝加哥、華盛頓特區與聖荷西，資料來源則包括統計數據與徵詢全球 1700 名企業高階經理人的意見；此外，針對全球 85 個城市之評選結果，則由歐洲的倫敦、亞洲的香港，與南美洲的布宜諾斯艾利斯分別拔得頭籌。該項調查採用的統計指標概分為四大項，包括：城市整體商業環境、商業經營成本、地方勞動力水準，及生活品質 (Borden, 2000; 宋玉珍, 2005: 7-8)，參見表三。

表三、FORTUNE 雜誌最佳商業城市調查之評量指標系統

整體商業環境				商業經營成本		地方勞動力水準		生活品質				
新商業成長	產業多樣化	五百大企業	總部數	租稅與財政	政策	商區不動產	價格	教育水準	管理經驗	住宅	就學	通勤

資料來源：宋玉珍，2005：7-8。

最新有關國際城市競爭力排名之實證探討，則為中國社會科學院倪鵬飛博士與美國巴克內爾大學彼得·卡爾·克拉索教授等多國學者共同研究完成的《全球城市競爭力報告》，該項報告曾於 2008 年 7 月 27 日在第五屆城市競爭力國際論壇中發佈，評量指標系統總共使用了人均 GDP、地均 GDP、經濟增長率、就業率、GDP 規模、勞動生產率、跨國公司分佈數、專利申請數與價格優勢等九項指標，並以此對全球 500 個城市的競爭力進行測度 (倪鵬飛、彼得·卡爾·克拉索主編, 2008)。綜觀上述競爭力指標之實證研究，雖可見出日益多元化之趨勢，惟尚未脫離追求所謂「全球城市」或「世界城市」此類一般化模式。然而，特別值得注意的是，調查時間最為晚近之《全球城市競爭力報告 2007~2008》已提出「人類資本」對城市競爭力的重要 (江啓臣、黃富娟, 2006: 34)。但該城市競爭力之定義，仍為與其他城市比較而來之財富與收益創造的能力，有關城市定位之規劃與研擬，尤其是永續發展的願景追求，尚有獨特化與細緻化的進步空間。

經濟合作暨發展組織 (OECD) 1991 年提出第一套環境指標，作為評量環境表現之工具，1996 年聯合國永續發展委員會 (UNCSD) 也根據 21 世紀議程 (Agenda 21) 中之永續策略，研擬一套永續發展指標系統架構供全球參考使用。其實，最早以探討都市之永續發展為其空間尺度範圍的源頭，早在 1990 年底於西雅圖市首次召開的「全球明日聯盟」(Global Tomorrow Coalition) 會議，基於健全當地社區永續發展理念下與需具備前瞻性、吸引力、可量度，及易瞭解接受等所謂「好指標」的原則考量，曾於 1993 年正式公佈有關永續社區指標系統之第一次報告，定名為「永續西雅圖 1993」(Sustainable Seattle)。該永續社區指標

系統陸續於 1995、1998 年修訂與改善，為符合時空之實際需求，最新永續社區指標系統已包括環境、人口與資源、經濟、青年與教育，以及健康與社區等五大範疇（參見表四），並強調此系統必須透過網路資訊持續接納民眾廣泛的建議與回應，不斷地修訂與改正（陳錦賜，2004：46-53）。由環境與資源利用相關指標的比重在永續西雅圖社區永續發展指標系統中位列首項、且具有一定比例觀之，應可窺見「生態城市」此類城市定位的新典範，已逐漸具體化，而且受到普遍的重視；2001 年，亞太四城發展論壇提出「共生都市」概念，2004 年，一貫積極依照歐盟地方自治憲章第 21 號地方手冊要求、貫徹執行城市永續策略之「歐洲市鎮與地區委員會」（Council of communes of Regions Europe），更以「永續發展城市」為主題而通過的「阿爾堡公約」要旨作為依據，制定永續發展目標共同行動架構（莊麗蘭、楊睿雲、曾淑娟，2006）。由此可知，國際實務發展趨勢已非常強調「環境」因素之於城市定位與指標建立的關鍵性。

表四、「永續西雅圖」之永續社區指標系統

指標群	指標項目
環境指標	<ul style="list-style-type: none"> • 地方溪流中野生鮭魚的孵育 • 區域範圍內生物多樣性 • 每年在污染標準的報告中空氣品質良好的天數 • 都市中優良土壤流失的面積 • 都市中濕地保留的面積 • 都市中道路具親善性人行道的百分比
人口與資源指標	<ul style="list-style-type: none"> • 都市的人口數（每年人口成長率） • 每人所需水的消費量 • 每年每人固態廢氣物產生噸數及再循環噸數 • 每人交通工具里程數及每人石油的消耗量 • 每人可再生及不可再生能源的消耗量 • 每人土地使用範圍內的面積 （包括住宅、商、業開放空間、交通、保育） • 都市食物成長量、食物進出口量 • 面臨危險的土地作為非危險目的之利用
經濟性指標	<ul style="list-style-type: none"> • 前十個最熱門工作的員工勞動率 • 平均薪資下能維持生計的基本需求所需工作的時數 • 因種族、性別的不同,失業的現況（包括不願工作） • 因種族性別的不同,個人收入的分配 • 每個家計單位平均儲蓄量 • 經濟上對 可更新資源或地方性資源的依賴度 • 貧窮家庭兒童百分比 • 提供中、低收入家庭的住宅率

	<ul style="list-style-type: none"> • 每人花費於健康醫療照顧的支出
青年與教育 指標	<ul style="list-style-type: none"> • 擁有高中畢業學歷的百分比 • 教師族群背景的多樣性 • 學校每週教授藝術課程的時數 • 家長自發性的關切與涉入學校事務的情況 • 青少年犯罪率 • 青年投入社區服務的時數 • 在司法審判系統中公平判決的比例 • 成人識字率
健康與社區 指標	<ul style="list-style-type: none"> • 出生嬰兒中體重不足的比例 • 參與地方性選舉投票人口的百分比 • 孩童氣喘醫療服務 • 從事園藝活動的百分比 • 圖書館與社區中心的使用率 • 公共參與藝術活動的百分比 • 敦親睦鄰程度 • 對生活品質有所意識的程度

資料來源：永續西雅圖官方網站，

<http://www.sustainableseattle.org/Programs/RegionalIndicators/>。

美國卡內基美隆大學 Richard Florida 教授 2003 年提出城市創意階級理論，主旨為一個城市（都會生活圈）愈是包容與開放，越能吸引高素質的人力移入，進而吸引高科技產業前來聚集，最後帶動當地經濟發展（鄒應瑗譯，2003：347-366）。此外，他還進一步提出「三 T 理論」，要旨為一個城市是否稱得上創新，亦即是否具有創意，可由人才（Talent）、高科技（Technology）與容忍度（Tolerance）等三項 T 開頭指標來衡量。其中，人才指標包含受過高等教育（大學教育以上）的人口比例與呈現藝術家人口比例的波西米亞指數；高科技指標主要衡量將創意有效轉變成經濟力的程度，包含高科技就業人口、產值與專利數；容忍度指標則是指一個城市接納外來人口的程度，程度愈高也就愈能轉化為刺激城市創新的動力（參見表五）。Richard Florida 的三 T 理論試圖為城市建立「競爭力之創意指標」，並以此解釋位於德州中部的小鎮奧斯丁，為何比全美最適宜居住城市之一的匹茲堡更能吸引青年才俊。綜上所述，三 T 理論所架構出來的城市創意指標，顯然已勾勒出「創意城市」此類新城市定位的發展趨勢。

表五、Richard Florida 之 3T 創新城市指數

人才指數 Talent		高科技指數 Technology	容忍度指數 Tolerance
高等教育指數	波西米亞指數	高科技就業人口+產值+專利之平均值	不含外勞的外籍人數佔當地總人口數的百分

受高等教育的人口比例	當地藝術家之人口比例 ⁸		比
------------	-------------------------	--	---

資料來源：鄒應瑗譯，2003：347-366。

歐洲都市事務學會（European Institute for Urban Affairs，簡稱 EIUA）2004 年公布一份《競爭的歐洲都市：核心都市定位何處？》調查報告，研究結果指出，影響歐洲城市競爭的六大決定要素為：公司與組織的創新活力、技術性勞動力、內部與外部網絡連結、策略性決策與執行能力、經濟多樣性，及生活品質。其中，尤以「創新」為高競爭力城市的最重要特質，至於生活品質（包括社會、文化與環境）雖非最重要的決定因素，但對人才吸引的作用日趨重要；EIUA 依據上開影響因素選定了八大類指標，包括：平均每人 GDP、區域生產力、創新、社會組成、就業結構、人力資本、失業，以及國際網絡連結等（宋玉珍，2005：8）。「創新」或「創意」如此受到重視，主要原因乃是競爭方式已從臂力轉到腦力，約翰·霍金斯在《創意經濟》一書指出，全世界的創意產業每天創造 220 億美元的價值，並以 5% 的速度遞增，最早發展創意產業的英國經驗則顯示，創意產業對都市經濟的重要性比對國家造成的影響更大，而創意城市的風貌則包羅萬象：聯合國教科文組織自 2004 年起陸續指定了六座創意城市，分別是「設計之都」—德國柏林和阿根廷布宜諾斯艾利斯，「民間藝術之都」—擁有古神殿遺跡的埃及阿斯旺（Aswan）和美國藝術重鎮聖大非（Santa Fe），「烹飪之都」—哥倫比亞波帕揚，以及「文學之都」—英國愛丁堡，這六座創意城市都各有其鮮明的特色。2004 年，亞洲的泰國啟動了「時尚曼谷城市計畫」，希望透過舉行商展，大力推銷泰國的設計師與設計產品，目標為 2012 年讓曼谷躋身「世界的時尚連結點」；2006 年，韓國在首爾打造「韓流塢」國際展覽中心，仿效美國好萊塢效應，希望在亞洲引領風潮。綜觀這些城市發展創新經驗可知，以前城市講求社會資本與人力資本，現在則是要累積創意資本，因此，「創意」無疑是下一波城市成長與競爭的新動力。⁹

二、中國城市競爭力報告的指標體系

臺灣海峽對岸有關城市競爭力指標之學術研究成果，主要為中國社科院學者倪鵬飛所發表的一系列城市競爭力報告。其中，2004 年《中國城市競爭力報告 No.2，定位：讓中國城市共贏》，係從城市綜合經濟中心、文化中心、科技中心、裝備製造中心、加工製造中心、金融中心、物流中心、會展中心、旅遊中心，與人居中心等 10 個面向、數百個指標，進行定量與定性的分析，以顯示性（表六）和解釋性（表七）指標體系，對 2003 年中國 200 個城市的綜合競爭力進行科學排序，另對列入前 50 名城市之建設和發展過程中的經驗和成就，進行科學分析（倪鵬飛，2004：39-43）。惟此系列城市競爭力報告仍拘泥於重視城市經濟發展

⁸ 波西米亞指數 = (當地藝術家總數/全國藝術家總數) / (當地人口總數/全國人口總數)。

⁹ 參見遠見雜誌 2006.06.01 第 240 期，城市因創意而偉大。

與邁向「全球都市」或「世界都市」規模之城市定位。

表六、中國城市競爭力之「顯示性」指標體系

指標項目	指標意涵和侷限
綜合市場佔有率	意涵：城市產品在全部城市產品市場中的份額（城市創造價值的相對規模）。 侷限：無法透過綜合市場佔有率準確反應個別行業佔有率
綜合經濟增長速度	意涵：城市 GDP 的長期增長，將決定其吸引、佔領、爭奪、控制資源和市場創造價值的能力、潛力及可持續性。 侷限：需考量有些產業雖有增加值，實際並不創造價值的情況
綜合生產率	意涵：城市創造價值的投入產出效率的集中表現，「人均 GDP」和「地均 GDP」可較準確地表達綜合生產率
綜合人均收入	意涵：反應城市內部與外部創造價值的狀況，能表現城市的域外收益、對外吸引和控制能力，是一個反映水平的指標
綜合就業機會	意涵：就業機會既反應城市綜合經濟競爭績效，也反應居民生活質量狀況

資料來源：倪鵬飛，2004：39-40。

表七、中國城市競爭力之兩大「解釋性¹⁰」指標體系

城市綜合競爭力		天時：城外環境競爭力	地利：城市環境競爭力		人和：經濟本體競爭力	
		區域國際競爭力	商務環境	生活環境	企業本體	人才本體
硬競爭力	人才資本	X	X		X	X
	金融資本	X	X			
	科學技術	X	X	X	X	
	基礎設施	X	X	X		
	經濟結構	X	X		X	
	自然環境	X	X	X		
	綜合區位	X	X	X		
軟競爭力	商業文化	X	X	X	X	X
	經濟制度	X	X	X	X	X
	政府管理		X	X		
	企業管理				X	
	對外開放	X	X	X	X	X

資料來源：倪鵬飛，2004：40-43。

¹⁰ 表 5 中的「X」指兩框架相互重合的部分；第一解釋性之城市競爭力（UC）=F（硬競爭力+軟競爭力）；第二解釋性之城市競爭力（UC）=F（人力資本競爭力、企業管理競爭力、生活環境競爭力、商務環境競爭力、區域國際競爭力）。

至於實務上之較新發展則為，中國大陸第十七屆全國黨代表大會所提出的「創建生態文明城市¹¹」計畫，此計畫係屬 2005 年開展的一系列創建文明城市評選體系之深化工作，所謂「生態文明」指標之意涵，涵蓋了全部人與人的社會關係和人與自然的關係，也涵蓋了社會和諧和人與自然和諧的全部內容，亦即，生態文明是實現人類社會可持續發展所必然要求的社會進步狀態。最初之文明城市測評體系已區分為基本指標與特色指標，基本指標之設計必須能反映創建文明城市的基本情況，及是否設置了廉潔高效的政務環境、公平公正的法制環境、規範守信的市場環境、健康向上的人文環境、安居樂業的生活環境、可持續發展的生態環境，與紮實有效的創建活動等七個面向的測評項目，共 37 種測評指標與 119 項具體內容（表八）。特色指標主要是評比個別城市是否獲得重要榮譽。2008 年，由中國城市競爭力研究會等機構提出之生態文明評比重點，包括：自然生態、經濟生態、社會生態與口碑指標等項目，由 4 項 1 級指標、13 項 2 級指標、34 項 3 級指標所組成，根據 2008 公布之「中國十大創建生態文明城市排行榜」，一至十名分別為三亞、海口、伊春、揚州、威海、珠海、桂林、杭州、玉溪與秦皇島，由此可知，此次評比已定位在「生態城市」，呈現出不同於過去之城市競爭指標建立的嶄新典範。

表八、創建生態文明城市之「全國文明城區測評體系」

測評項目	指標名稱	
廉潔高效的政務環境	• 幹部學習教育	• 政務行為規範
	• 勤政廉政的滿意度	
公正公平的法治環境	• 法制宣傳教育與法律援助	• 公民權益維護
	• 基層民主政治	• 社會安定有序
	• 社會誠信體系建設	
規範守信的市場環境	• 市場監管	• “視窗”行業服務
健康向上的人文環境	• 思想道德建設	• 國民教育
	• 文體活動與文體設施	• 文化管理
	• 科學普及	• 市民文明行為
	• 社會道德風尚	
安居樂業的生活環境	• 經濟發展品質	• 公共設施與公共交通
	• 公共場所秩序	• 醫療與公共衛生
	• 人口與生活品質	• 社會保障
可持續發展的生態環境	• 城區綠化	• 環境管理與環境品質
紮實有效的創建活動	• 組織領導	• 文明社區建設
	• 創建文明行業、文明單位、文明家庭	
	• 和諧創建與創建工作氛圍	• 創建管理

¹¹ 中國大陸南京市政府「創建文明城市、共建和諧家園」官方網頁，網址：<http://fjct.now.cn:7751/www.nanjing.gov.cn/wmcs/> (2009/10/10 造訪)。

資料來源：中國大陸南京市政府「創建文明城市、共建和諧家園」官方網頁，
<http://fjtct.now.cn:7751/www.nanjing.gov.cn/wmcs/>。

另一方面，上海在過去短短幾年間，快速增加三十多個「創意產業園區」，可望進一步提升目前僅占全市 GDP（國內生產毛額）2%的創意文化產業比重，更大的野心則是在五年後的目標，希望能和倫敦、紐約與東京站在同一列，躋身為「國際創意產業中心」。此外，原本在國際舞台上已頗具競爭力的香港，近年也瀰漫著創意之風，早在進入 21 世紀前，即曾訂下「創意指數」，期從 1999 年到 2004 年指數每年都呈正成長；而離香港只有一個小時車程的年輕城市深圳，也不畏強鄰地自訂「創意設計之都」此項發展目標，並於 2008 年 12 月獲聯合國教科文組織正式批准成為全球創意城市網絡的第 16 名會員，並頒發深圳「設計之都」的稱號，肯定該城市在設計產業方面，擁有鮮活的平面設計和工業設計部門，快速發展數字內容和線上互動設計，及採用先進技術和環保方案的包裝設計等¹²。中國大陸的城市發展與城市競爭力指標之建構，近期已顯露出「創意城市」發展目標的重新定位。

三、國內城市競爭力的評比指標

楊重信教授所主持之國科會研究計畫報告《亞洲都市競爭力之比較研究---指標系統建立與評估》，其建立之城市競爭力指標共分為社會、經濟、教育文化、運輸資訊、活動設施，及治安與安全等六大面向，共二十六個評估指標（表九），希望能廣泛且全面地評比亞洲 14 個主要都市的競爭力概況（楊重信，2004：5-6）。然而，這項競爭力指標之城市定位，仍偏向一般化追求國際級城市規模的研究。

表九、亞洲都市競爭力的指標系統

面向	項目（單位）	年份	說明	指標用意	影響
社會	1.總人口數（萬人）	2000	都市定住人口	都市規模大小	+
	2.人口密度（人/k m ² ）	2000	都市總人口/土地面積	都市集中發展比率	+
	3.社會增加率（%）	2000	都市遷出、移入之佔總人口比率	都市對自由移出、遷入者的包容力	+
	4.老化指數（%）	2001	65 歲以上老人除以 15 歲以下幼童之比例	都市人口老化程度	+
	5.扶養比（%）	2002	（0-5 歲+65 歲以上人口）/6-64 歲人口	無工作能力者是否造成都市負擔	+
經濟	1.每人所得（\$）	1999	國民每人平均所得	具體呈現國民平均生活品質	+
	2.通貨膨脹（%）	1999	通貨膨脹率	反應都市經濟環境穩定性	-

¹² 遠見雜誌 2006.06.01 第 240 期，城市因創意而偉大；中華人民共和國中央人民政府網站>工作動態>地方政務>深圳市被聯合國教科文組織認定為“設計之都”，
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2008-12/09/content_1172140.htm (2009/10/10 造訪)。

	3.GDPgr (\$)	1999	國內產品總價值成長比率	反應經濟環境發展狀況	+
	4.失業率 (%)	1999	失業人口 / (就業人口 + 失業人口)	反應都市勞動力就業情形	-
	5.勞動參與 (%)	2000	十五歲以上人口占都市總人口之比率	反應經濟勞動人口在人口中的比率	-
教育 文化	1.書報支出 (%)	2000	書報支出占家庭消費比率	市民接受資訊所願付出成本之比率	-
	2.教育花費 (\$)	1999	每人平均花費在教育之金錢數	市民接受教育所願付出之成本	-
運輸 資訊	1.道路面積 (m ²)	2000	每汽車享有之都市總道路面積	反應都市是否具維持良好行車品質之水準	-
	2.汽車持有 (輛 / 千人)	2001	每千人擁有之汽車數	自用運輸工具普及程度	-
	3.電話持有 (數 / 千人)	1999	每千人擁有之電話數	家戶通訊設備之使用普及率	-
	4.電視持有 (數 / 千人)	1999	每千人裝設有線電視數目	市民資訊設備之使用普及率	-
	5.網際網路 (數 / 千人)	1999	每千人使用網路數	市民資訊設備之使用普及率	-
活動 設施	1.綠地面積 (k m ² / 人)	2000	平均每人擁有公園綠地面積	都市是否提供市民良好的休閒生活品質	-
	2.居住面積 (m ² / 人)	2000	平均每人居住面積	是否為適居的都市	-
	3.醫師人數 (人 / 萬人)	2000	每萬人平均所擁有合法醫師數	反應市民健康福利設施資源	-
	4.病床數 (數)	1999	每萬人平均擁有合格醫院病床數	反應市民健康福利設施資源	-
治安 與安 全	1.犯罪件數 (件 / 萬人)	1999	每十萬人刑案發生件數	社會治安安全之反應	-
	2.火災次數 (次 / 千戶)	2001	每千戶火災發生次數	反應社會公共安全	-
	3.車輛肇事率 (%)	2001	車輛肇事率	社會交通安全之反應	-
	4.消防人數 (人 / 萬人)	1999	每萬人平均擁有之消防人員數	反應市民生命安全服務指數	-
	5.警察人數 (人 / 萬人)	2000	每萬人平均擁有警察數	反應市民生命安全服務指數	-

資料來源：楊重信，2004：5-6。

陳冠位等 (2007：492-504) 發表之期刊論文「城市競爭力評量系統之研究」，其目標為尋求得以反映 21 世紀全球城市競爭趨勢與走向的評量指標，以生活、生產與生態構面建立三大向度、十二項評估指標群，並以臺灣地區四個主要都市（台北市、高雄市、臺中市與台南市）驗證該指標系統之適用性；該指標雖試圖架構於永續發展的相關理論與流行趨勢上，研究主題卻未觸及城市定位的概念。李永展 (2004：2-8) 主持之國科會研究計畫報告《城市生活品質評量之研究—由生活品質解析城市競爭力》，其研究與美國密西根大學「底特律地區生活品質研究團隊 (Detroit Area Study, 簡稱 DAS)」取得合作共識，將台北市納入其跨國研究之一員，以共同進行生活品質跨國研究比較，並奠基於永續發展與城市競

爭力發展理念之演變，將生活品質視為城市發展的核心競爭力，其建構之城市生活品質評量體系與檢核機制包括公共設施（市政服務及公共設施評價）、社區凝聚力（鄰里認同）、社區形象（居住地區特徵描述）、鄰里環境評價及地區認同等因子。該研究有關城市定位之規劃雖未具體指陳，然而，該研究重視生活品質特質之立論基礎已可見其深受永續發展趨勢的影響，而不是將生活品質之重視等同於殘補式（residual）社會福利功用的經濟至上觀點。

陳錦賜（2004：73-81）主持內政部委託研究報告《都會區域永續發展指標操作機制》，依據全球化、永續發展理論、四生環境共生理論及成長管理的內涵，同時藉由聯合國、OECD 與西雅圖之永續發展指標系統，以臺中都會區為模擬示範對象，建立一套可行之都會區永續性的評估指標系統與操作機制（表十），相關理論之應用與實證之指標建立已見重視「生態城市」此類城市定位的趨勢。柯承恩（2007）主持之國科會研究計畫報告「建立台灣地區縣市競爭力指標理論模型之研究」，其研究目標將縣市政府之競爭力定位在「財富的創造」，該指標系統之選取除了衡量縣市經濟企業發展外，政府效率、環境建設、社會人文與科技創新等創造各縣市財富的指標亦被納入考量，此研究雖偏重財富創造而看輕經濟成長的相關指標，惟特別值得留意的是，該研究之結論擬建議將部分中南部城市之定位具體瞄準於「生態城市」的發展類型。

表十、都會區域永續發展支持力的綜合指標體系評估架構表

指標向	指標面	指標類	指標群	指標項—支持力指標
自然環境系統	生態環境系統	陸域生態系統	土地生態系	• 自然生態敏感地保護・自然景觀敏感地保護・地質災害敏感地保護
			動物生態系	• 野生動物棲地保護・稀有動物物種保護・動物多樣性保護
			植物生態系	• 森林、植物棲地保護・原生植物保護・植物多樣性保護
		水域生態系統	淡水水域生態系	• 濕地敏感地保護・河川、湖泊水域生態保護・淡水生物多樣性生態保護
			海水水域生態系	• 海岸生態保護・淺海海域生態保護・海中生物多樣性生態保護
			地下水域生態系	• 地下水源生態保護・地下水源生態涵養・地下水污染與超用防治
		大氣生態系統	氣候變化生態系	• 溫室效應防止・臭氧層保護・酸雨防治
			大氣化學生態系	• 二氧化碳、碳氧化物、氫氟化物減量・氟氯碳化合物減量及禁止・大氣污染防治
				大氣物理生態系
	生存環境系統	維生資源系統	土地資源維生系	• 土地資源保育・土地資源生態回復力保育・土地資源污染與濫用防治
			糧食資源維生系	• 農地資源保育・農業資防治・農業生產改進
			生態能源維生系	• 自然森林資源保育・自然礦物資源保護・自然植物資源保育
		維生能源系統	空氣能源維生系	• 綠化保育新鮮空氣・新鮮空氣品質管制・空氣污染防治
			水源水質能源維生系	• 充沛水源保育・飲用水高品質管制・生存用水污染防治
生存安全系統		陽光能源維生系	• 戶外溫煦陽光享有・室內日照時間享有・紫外線防治	
		自然災害維生系	• 颱風與洪患災害防治・坡地保育與土石流災害防治・地震與地層下陷災害防治	
		人爲災害維生系	• 火災災害防治・交通災害防治・其他人爲災害防治	
		疾病災害維生系	• 人類傳染病與疾病防治・植物病蟲害災害防治・動物傳染病災害防治	
人生活環境系統	居住環境系統	空間環境穩定系	• 室內居住空間水準・戶外活動空間水準・居住密度控制	
		生態生活穩定系	• 節約能源生活・降低環境負荷（廢棄物減量回收）・親近自然生活	
		景觀環境穩定系	• 自然景觀保護・人文景觀活動・實質景觀維護	

類 環 境 系 統	生活 品質 系統	基礎建設穩定系	• 上下水道建設 • 生活基礎設施設置 (水電瓦斯) • 通訊、網際網路設施設置	
		公共設施穩定系	• 公園綠地兒童遊樂場設置 • 道路與交通場站設置 • 市場及休閒設施設置	
		交通能源與生活設備系	• 交通運輸便捷性 • 生活能源供應穩定性 • 生活設施機構服務穩定性	
	生活 價值 系統	社會福利穩定系	• 弱勢族群福利 • 社會保險福利 • 急難救助福利	
		社會安全穩定系	• 災害安全 • 衛生醫療 • 社會治安	
		教育文化穩定系	• 全民教育普及 • 藝術文化活動 • 文化資產保存	
	生 產 環 境 系 統	產業 結構 系統	資本結構發展系	• 產業資金市場運轉發展 • 產業勞動能力結構發展 • 產業用地儲備發展
			產業型態發展系	• 產業形象與升級發展 • 地域產業發展 • 綠色產業發展
			運輸服務發展系	• 產業道路興建維護 • 產業運輸服務效率 • 綠色產業運輸服務
		經濟 活力 系統	進出口貿易發展系	• 進出口貿易額發展 • 進出口貿易量發展 • 進出口貿易差額發展
			投資與消費發展系	• 投資活動推展 • 消費服務發展 • 綠色投資與消費發展
			所得分配發展系	• 財政收支平衡發展 • 國民收入指標發展 • 國民儲蓄與消費發展
		生 產 動 力 系 統	生產效率發展系	• 生產力結構合理化發展 • 生產力配置發展 • 生產效率提升發展
			生態與能源供應發展系	• 生態生產方式發展 • 生產能源供應發展 • 生產污染防治發展
			研發技術發展系	• 產業研究發展 • 生產技術開發發展 • 產業技術引進發展
	共 生 環 境 系 統	智力 能力 系統	人才培育智力系	• 高層決策與管理人才培育 • 中層專技與管理人才培育 • 基層技術人才培育智力
			生態與環境教育智力系	• 學校對生態與環境教育智力 • 社會對生態與環境教育智力 • 政府對生態與環境教育智力
			教育程度智力系	• 教育投資結構智力 • 學校教育投資比例智力 • 社會教育投資比例智力
		計 畫 能 力 系 統	政策明度智力系	• 政府對共生環境政策 • 業者對共生環境政策 • 民眾對共生環境政策
			計畫專業智力系	• 政府共生環境計畫智力 • 專業者共生環境計畫智力 • 民眾參與共生環境計畫智力
			財政計畫智力系	• 政府共生環境財政計畫 • 業者共生環境財政計畫 • 民眾共生環境財政計畫
調 控 能 力 系 統		合作機制智力系	• 共生環境國際合作 • 共生環境公私合作 • 共生環境地區合作	
		執行組織智力系	• 政府執行共生環境運作組織 • 業者執行共生環境運作組織 • 民眾執行共生環境運作組織	
		法令規章智力系	• 中央政府研擬共生環境法令 • 中央政府執行共生環境法令 • 業者與民眾遵守共生環境法令	

資料來源：陳錦賜，2005：79-81。

張學聖（2004）主持之國科會研究計畫報告《資訊技術、競爭力與全球城市發展之關連性探討》，首先提出全球城市形構之要素，可區分為「個別城市本身經濟優勢條件」及「城市本身具備與其他城市互動之空間接合能力」兩項，在此基礎上所建立之城市競爭力指標，應聚焦於「資訊力」（網際網路），其評量構面分別為：整體基礎建設及能力、產業資訊環境成熟度、生活環境應用水準、數位生活參與可能性構面，以及資訊電信基礎普及度等五類，此研究嘗試針對資訊化與城市所位居之世界城市體系之角色，進行動態的關聯分析，該競爭力指標係屬城市定位之「數位城市」與「學習型城市」之概念。繼城市行銷之熱潮後，臺灣近年來有關城市發展之實務經驗也日漸有成果，例如已具體建立永續發展指標之

台南市¹³，係以「健康・生態・科技・文化新府城(Health, ecology, technology, culture of new Tainan)」此一願景，作為城市未來發展的明確定位¹⁴。

至於在實務上，《天下》、《遠見》、《康健》與《商業週刊》等雜誌，近年來也陸續為臺灣縣市競爭力評比指標，持續進行許多調查評比報告：最早由《天下》雜誌所公布的 25 縣市競爭力排行榜，主要係參考 IMD 的「世界競爭力報告」及各專家學者所研究出的城鎮競爭力指標，分成等比重的經濟競爭、政府效能、生活品質與社會活力四大面向，共約六十個指標進行評比。其中，社會活力指標，主要係反映一個地方的人才品質、教育資源、居民參與度和是否吸引人才移入等要素¹⁵；《遠見》雜誌近年來持續調查公布之「縣市總體競爭力調查」結果，是以經濟表現、政府效率、企業效率、生活品質與科技指標等五大面向進行評比，最後再綜合成總表現排名¹⁶。而繼國際媒體諸如《經濟學人》與《Business Week》報載未來城市發展趨勢不能只是有形與物質的展現，城市還要更重視環境與人文的精神，並開始以「永續城市」與「宜居城市」等定位為城市進行評比之熱潮後，《天下》雜誌在 2004 年改以不同於傳統競爭力評比標準、創新推出「幸福城市排行」，主旨強調城市的競爭力不能只著重經濟發展，還須兼顧生活品質提升與環境保護，亦即具備生產、生活與生態的「三生」競爭力，同時依設計經濟力、環境力、廉能力、教育力與社福力等五大面向，共三十七項指標進行縣市評比¹⁷。《康健》雜誌也在 2005 年以「健康城市」為名，選擇精神健康作為主題，調查評比臺灣各縣市的健康概況，並設計身心健康及情感支持、生活富足、生活安全及信任感、休閒環境舒適、社會福利及精神醫療資源等五大面向指標，據以評選「最快樂城市」¹⁸。上述兩組指標設計，都較以往之評比更重視永續發展概念，並分別以「幸福城市」與「健康城市」為競爭力評比定名，也有助於未來的城市定位實務發展之策略研擬。《商業週刊》則率先在 2005 年援引 Richard Florida 的「三 T 理論」，為臺灣七大都會區進行「城市創意競爭力」評比¹⁹，然而，創意指標之套用是否能與臺灣城市之實務發展結合，並進一步細緻化與本土化，評比結果仍有待更進一步的觀察。

四、城市競爭力之指標分析與策略省思

綜合上述不同層級之機構與研究者所提出的城市競爭指標，並分析其研究範圍（選定城市範圍）、比較面向、指標項目等，約可歸納出以下幾項重點：

¹³ 臺南市地方永續發展策略推動計畫 (Tainan City Sustainable Development Action Plan)，<http://bud.tncc.gov.tw/bud/doc/cp/tnsus/index.files/00.html> (2009/10/10 造訪)。

¹⁴ 臺南市案例將於「三、國內外發展趨勢與實務案例探討」再進一步介紹。

¹⁵ 天下雜誌 2003/08/01 第 280 期，(25 縣市競爭力排行榜，差距極大，特色不明)。

¹⁶ 遠見雜誌 2008/07/01 第 265 期，(關鍵調 4 縣市總體競爭力調查)；遠見雜誌 2007/06/01，第 252 期，(2007 縣市政績總體檢競爭力評比篇，北科技南傳產，競爭力向北傾斜)。

¹⁷ 天下雜誌 2004/09/05 第 307 期，幸福評比 1：幸福城市排行 八大面向 各有幸福滋味；天下雜誌 2006/08/30 第 354 期，幸福城市排行 5 大面向，體檢幸福競爭力；天下雜誌 2007/09/12 第 380 期，幸福縣市大調查—特色取勝、小城翻身 住哪裡最幸福。

¹⁸ 康健雜誌 2005/09/01 第 82 期，2005 健康城市大調查 哪個城市最快樂。

¹⁹ 參見「臺灣首度城市競爭力調查 台北、新竹分居一、二名」，商業週刊，940 期，頁 126-131。

1、城市競爭指標之「研究範圍」主要有三類：全球性（綜合各洲之主要城市）、區域性（單一區域如亞太；單一洲如歐、亞、美），與國家性（如美國），晚進又以全球和區域評比備受矚目。

城市競爭指標研究範圍之特性所反映的是，全球化時代下的都會（城市），不再只是國家疆界下的次級行政區域，而是直接面臨區域及全球競爭的主要行為者，透過指標的評比，將有助於都會瞭解自身可能具備的優、劣勢，並做為規劃與調整發展策略的重要參考依據。

2、再就城市競爭指標的比較內容（包含比較面向與指標項目）而論，約可歸納為兩類：一類是以朝向「全球城市」或「世界城市」做為城市競爭的發展目標，其比較主旨與指標項目著重傳統經濟生產要素，如企業、勞力、GDP。Lever 的歐洲研究、Fortune 雜誌的美國比較、中國城市競爭力報告，與張學聖之研究計畫皆屬之。另一類指標則以特定「城市定位」的尋求做為主要目標，影響所及，部分比較指標在傳統的經濟項目之外，額外擴充了其他面向的要素，成為綜合性、多面向式的比較指標，如倪鵬飛與 Kresl 共同完成的全球城市競爭力報告、永續西雅圖指標、楊重信之亞洲都市競爭力之比較研究，與陳錦賜所建構的都會區域永續發展指標操作機制；另一方面，亦有專門針對新興競爭要素為比較內容之指標，最具代表性的就是 Richard Florida 之 3T 理論對於「創新」要素之強調。

城市競爭指標比較面向，由傳統經濟生產要素逐漸轉向綜合性、多面向以及特定新興要素之變化，而指標項目也逐漸由也從硬體性基礎建設逐漸轉而重視軟體、精神層面，這種轉變說明當前城市發展的可能性，也逐漸由求大、求成長的「全球城市」和「世界城市」，轉向求特色創新、求在地化的「城市定位」，此種策略對於非首都、非經濟重鎮但具備發展潛能之新興都會，尤其具有可行性與吸引力，因此，藉由綜合性、多面向或特定要素之指標的分析，可以做為城市界定本身之發展定位與實踐策略的重要指引。

進一步論之，競爭力指標之演化，不僅反應城市競爭模式之轉變，也體現了二十一世紀全球變遷的主流趨勢。一方面，新建的城市競爭指標體系對人文、社會和生態等多元面向的重視，代表永續發展已成為考量都會創新策略時的重要指引。這也將是本研究的主體——臺中都會區所必須迎接的挑戰。另一方面，繼「全球城市」的熱潮，上述指標之設計趨勢將與「全球在地化」之核心精神更加契合，吾人如能掌握各項指標設計與「城市定位」之脈絡與關連性，將有助於規劃臺中都會區之「城市定位」與發展策略。

上述各類城市競爭力研究對臺中縣、市之評比，研究範圍達國際規模者，可參考倪鵬飛與克拉索（2008：1-4）之《全球城市競爭力報告 2007~2008》。依據該研究之評鑑，臺中市在世界 500 大城市中排名 382，不僅無法與日本東京（3）、新加坡（8）、首爾（12）等主要城市匹敵，也不如鄰近區域的仁川（221）、釜山（243）、香港（26）、澳門（78）、廣州（130）、深圳（64）、曼谷（155），甚至在國內敬陪末座，落後於於台南（343）、基隆（324）、新竹（299）、高雄（227）與台北（112）。

北京社科院所發佈的《2009年城市競爭力藍皮書》，更細微地呈現臺中在兩岸四地的經濟發展優劣勢，則原臺中市在「經濟效率」排名亞洲地五、「產業層次」排名第七、「人均GDP」排名第七、「地均GDP」排名第五、「勞動生產率」排名第七（倪鵬飛主編，2009）。

另參考《天下雜誌》甫出爐之「2009年縣市競爭力調查」²⁰，其對國內各縣市之競爭力評比，可讓我們瞭解臺中縣、市在不同發展面向的競爭條件。該報告指出，臺中縣、市分別在經濟力排名（20、4）、環境力排名（18、4）、社福力排名（23、3）、教育力排名（16、5）、施政力排名（21、8）。

最後，《商業週刊》則率先在2005年援引Richard Florida的「三T理論」，為臺灣七大都會區進行「城市創意競爭力」評比，排名結果依序為台北基隆、新竹縣市、臺中彰化、中壢桃園、台南、嘉義、高雄屏東²¹。而組成創意城市的三項指數中，臺中在人才指數（Talent）排名第三、高科技指數（Technology）排名第二、容忍度（Tolerance）指數排名第四。

上述各項競爭力指標對臺中市的評鑑，對臺中都會區之發展啓示，可歸納成以下幾點：

1、臺中市本身不具備成為「全球城市」與「世界城市」之條件，而臺中縣之發展較臺中市更為不足，縣市合併顯然無法立即帶給臺中額外的經濟優勢。

2、臺中都會區未來之發展，若以世界頂級城市為目標，顯然缺乏務實性與可行性。然而，若將競爭範圍限縮於兩岸區域，則在傳統經濟產業要素之評估觀點下，臺中縣市的競爭力仍有其優勢，在中國崛起與兩岸關係正常化之趨勢下，未來臺中都會應深具發展潛能。

3、如何以鄰近區域之城市評比為基礎，尋求適合的特殊城市定位，應成為未來臺中都會區發展之重要治理課題。

4、臺中縣與臺中市除在教育面（人力資本）水平稍微接近之外，其餘面向可謂差距甚遠，因此，如何在基礎建設上拉近兩地方實體之差異，應成為合併後之首要任務。

5、在當今城市發展強調創意的趨勢下，未來臺中縣市應妥善利用其高科技優勢與人才優勢，同時強化對外來人士之各項相關措施與建設的友善度，以厚植本身在文創產業發展之潛力。

肆、臺中都會區之演進歷程與展望

在初步瞭解臺中都會區的競爭力概況後，本研究將回顧臺中縣市邁向直轄市之發展歷程，並分析都會型直轄市對於國家機關帶來的衝擊。本節首先回顧中台灣爭取設立直轄市之發展歷程，以說明促使臺中縣市走向升格的脈絡；再探討現階段馬英九總統所推動的3都15縣，詳盡解釋該政策之初始構想與實踐結果。

²⁰ 參見天下雜誌網頁，<http://www.cw.com.tw/article/index.jsp?id=38902> (2009/10/10 造訪)。

²¹ 參見「臺灣首度城市競爭力調查 台北、新竹分居一、二名」，商業週刊，940期，頁126-131。

最後論述都會型直轄市成型後，其對國家機關所帶來的衝擊，以及府際關係互動的新挑戰。

一、臺中縣市合併改制為直轄市之演進歷程

臺灣自從 1967 年與 1979 年，台北市與高雄市分別升格為直轄市後，因國家政經資源的長期優勢分配，不僅使北、高兩市公共建設得以快速發展，鄰近縣市地區也隨著核心都市的擴張而不斷翻新；但另一方面，政府資源分配相對劣勢的中臺灣，卻呈現明顯的區域發展落差。

依據 2009 年 4 月 22 日由臺中縣、市政府共同擬訂之「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫²²」，目前臺中市共設有東、南、西、北、中、西屯、南屯、北屯共 8 個行政區，戶籍登記人口剛跨越 106 萬門檻；臺中縣則轄有 3 個縣轄市（豐原、太平、大里）與 18 個鄉鎮（東勢、梧棲、清水、沙鹿、大甲等 5 個鎮，霧峰、烏日、后里、石岡、和平、新社、潭子、大雅、神岡、大肚、龍井、外埔、大安等 13 個鄉），戶籍登記人口超過 155 萬人。縣市合併後的新臺中市，是人口約 262 萬都會地區，發展規模業與台北、高雄兩大都會鼎足而立，並稱臺灣北、中、南的三大城市。

1997 年精省之後，「省轄市」定位問題的妾身未明，不斷地困擾著臺中市的發展取向，伴隨著中臺灣是否應增設一個直轄市（院轄市）的行政區域重劃方案，更密切牽動著臺中縣市未來的分與合，及臺中都會區應有的治理策略。

（一）、縣市分立的背景說明

臺中縣市的發展歷史，可說是緊密地鑲嵌在台灣從「建省」到「精省」這段歷史洪流之中。最初，清朝光緒年間（1885 年）的台灣建省²³（遠流台灣館編，2000：86），現今的臺中市位置即曾被選定為省城預定地，並有初步的規劃設計；日據時代，臺中縣市所在位置係屬臺中州，臺中市與豐原市則分別為臺中州之下所設置的 11 個郡之一。

臺灣光復初期，臺中州更名為臺中縣（俗稱大臺中縣），仍然涵蓋臺中市；1949 年國民政府遷台以後，積極推動地方自治，並重新調整行政區域、將全省劃分為 21 個縣市，臺中市因而變成一個「省轄市」，從臺中縣轄區中被劃分出來（陳立剛、陳陽德，2000：128-130）。

（二）、縣市合作的初體驗——興建臺中國際港

溯自 1960 年代，臺灣省政府曾計劃投資新台幣 40 億元，在臺中地區開闢一個新港，藉以疏導高雄、基隆兩港船貨擁塞現象，並認為新港的港址應選定在距離高、基兩港各約 200 公里處的臺中縣梧棲港，使台灣省建設獲致均衡發展。此計畫一提出，立刻引起北部地區的省議員大力杯葛，且力爭新港設在淡水港，面

²² 參見內政部網頁，[http://www.moi.gov.tw/files/download_file/980901_臺中縣\(市\)合併改制計畫\(核定本\).doc](http://www.moi.gov.tw/files/download_file/980901_臺中縣(市)合併改制計畫(核定本).doc) (2009/10/10 造訪)。

²³ 清光緒 11 年（西元 1885 年）中法戰爭結束後，清廷任命劉銘傳為福建巡撫並續留台灣，中央及地方大臣如左宗棠、李鴻章等，都贊成將台灣設為行省，同年九月五日，清廷宣布台灣建省，但實際行政工作一直到兩年後才完成，因此也有人認為 1887 年（光緒十三年）才是台灣建省元年（遠流台灣館編，2000：86）。

對從初議至覆議的激烈攻防戰，臺中市、臺中縣、南投縣與彰化縣等四個縣市，曾經聯袂向中央政府陳情，並於省議會聯手通過相關法案（經濟日報，1968/4/12：2；1968/9/30：3；1968/10/19：7；1968/12/20：2；1969/7/15：2；1969/8/22：2；聯合報，1969/7/9：2）。

臺中國際港的闢建，可謂是臺中縣市首次攜手合作爭取地方發展之先例，臺中港增建定案後，當時即有學者專家主張，今後的大臺中新都市計劃應以西屯一帶為中心，並根據中部區域計畫內容，擬定遠大目標，將大臺中建設為政治、經濟、文化與教育的綜合性都市，以此中心市再與附近衛星都市相互連結，才能達到大臺中建設的理想目標。市政當局也決定成立「大臺中新都市計劃規劃委員會」專責推展，並提出「文化城」目標、確立連接臺中港之臺中港路的拓寬、綠化工程，省府也進一步擬定「臺中港都市計畫」，以臺中市為區域中心帶領臺中縣市發展；中央（行政院國際經濟合作發展委員會）也認為臺中市應與臺中縣密切配合，擬定廣泛的建設計劃以收事半功倍之效（經濟日報，1969/9/6：6；1970/7/11：2；聯合報，1970/12/30：7）。

在臺中港闢建後的縣市合作基調下，1970-80年代，臺中縣成立了潭子加工出口區，臺中市也歷經了幾次大規模市地重劃（邱瑜瑾，1996：170-182、190-196），產業發展與無限商機更促使中部工商業人士提議「在臺中設立國際機場並籌設世界貿易中心，以加速中部腹地之經濟成長」（經濟日報，1976/10/25：12）。

解嚴前後，1989年正值臺中市發展的第二個一百年，透過市地開發創造城市財富的臺中市漸漸地受到炒地皮效應的反噬，除了新興重劃區引進無合法執照的八大行業進駐住宅區，也面臨著人口流向臺中縣的大里、太平與豐原等週邊鄉鎮（邱瑜瑾，1996：195-198）。有鑑於此，在一項結合民意代表、學者、建築業者的座談會中，大家討論後認為「應加速公共建設，並將附近鄉鎮納入共同繁榮的範圍，而有臺中都會區的構想」，提出應優先進行的建設包括：地下捷運系統、外環快速道路、聯外道路、發揮臺中港功能、設置清泉崗國際機場、廣建國宅及公共設施、公園綠地等（經濟日報，1989/6/25：6）。繼臺中港之後，清泉崗國際機場的設置成為臺中市百年大計中的首要目標，並以「共榮圈」概念一併考量臺中縣週邊市鎮的整體發展問題，臺中市至此也開始以國際都會水準的要求來看待未來（經濟日報，1989/9/2：19；1989/9/30：3）。

（三）、憲政改革與新中央地方關係

1990年代，亞太營運中心計畫²⁴正式啟動，中央（經建會）與省府執行專案小組對於海運、空運中心的發展出現不同調窘境，省府不贊成中央側重高雄港、提出以臺中港為民生物資海運中心的規劃，也傾向將中部國際機場定案於清泉崗國際機場的擴建，並強調如此才能兼顧「均衡區域發展」之目標（聯合報，1995/2/10：6）。另一方面，人口有望突破百萬大關的臺中市與臺中縣，也在台灣地方自治制度的大幅調整過程中被圈選為「縣市合併升格」的對象之一，儘管臺中

²⁴ 亞太營運中心計畫內容請參照 <http://theme.cepd.gov.tw/aproc/html/> (2009/10/10 造訪)。

縣市各有擔憂與考量，大體上仍是樂見縣市合併升格帶來更多有助於中部發展的優勢（經濟日報，1992/8/30：8；1998/6/1：49；聯合晚報，1994/5/2：2；聯合報，1994/5/5：4；1994/7/9：4；1994/10/6：6；1997/9/27：4）。

面對中央與省府因「精省」而逐漸浮上檯面的角力戰，臺中縣市的整體發展陷入了停滯期，除了「縣市合併升格」問題一直停留在只聞樓梯響階段，臺中港在亞太海運中心計畫中的定位與清泉崗國際機場的設置也懸而未決（經濟日報，1996/1/27：9；1997/1/2：2；聯合報，1998/9/18：1）。在產業方面的發展更飽受打擊，預定設置在臺中市的第二科技園區計畫因提前曝光而遭腰斬，外商拜耳暫停投資可能引發的負面效應也讓臺中縣百般困擾，儘管上述兩項發展計畫的中斷在社會運動、環保意識高漲的當時（邱瑜瑾，1996：232-248）曾被高度頌揚，但後續對中部發展的憂慮，仍逐漸地發酵（經濟日報，1990/5/9：10；1994/12/19：21；1997/12/7：2；1997/12/20：3；1997/12/20：3；1997/12/22：2；聯合報，1997/12/20：2）。

政治上的不確定性與社經結構的制約，漸漸地成爲大臺中都會區未來發展的隱憂，2000年總統大選中的三組候選人，似乎也都意識到中部地區亟欲發展卻苦無機會的著急情緒，三組候選人皆端出口味類似的政策牛肉。其中以當時的民進黨候選人陳水扁之「三個第三—第三個直轄市（縣市合併升格）、第三個科學園區（中部科學園區）與第三個國際機場（清泉崗）」，最具體形塑出中部未來發展的願景（聯合晚報，2000/5/31：4；聯合報，2000/6/1：4）。

隨著總統大選進入白熱化階段，當時執政的國民黨搶先實現了第三個國際機場的允諾，交通部迅速通過了清泉崗機場二階段擴建國際機場方案，除了先將水湳機場（國內機場）遷移至清泉崗，並宣示三年後擴建成國際機場是爲「兩岸空運直航」做準備（經濟日報，2000/2/17：2）。政黨輪替過後，當時同屬民進黨執政的臺中縣市首長（廖永來與張溫鷹）更積極地促請扁政府兌現競選支票（經濟日報，2000/4/19：30；聯合報，2000/5/26：19），然而，除了大選前由國民黨搶先定案的清泉崗國際機場勉強可視爲進行式，「三個第三」的第三直轄市與第三科學園區卻出現變數（聯合報，2000/7/14：4；2001/2/3：17）。

「三個第三」與臺中縣市未來發展的相關性，再次隨著2001年底的縣市長選舉成爲唇齒相依的熱門議題。無論是縣市合併、單獨升格或中部科學園區選址問題，失去中央直接兌現支票的保證後，已不再是單純的臺中縣市鬩牆之爭；縣市升格問題立刻引來挾有龐大人口優勢的台北縣欲搶先插隊，中部科學園區的選址也招來中部其他縣市（彰化、苗栗、雲林與南投縣）的覬覦。

意識到競爭危機的臺中縣市再次合作，聯手推出縣市交界的大肚山台地向國科會爭取設立第三科學園區，來自中部的政界人士也提出「縣市港口機場四合一」以進一步設立境外營運中心之構想（聯合報，2001/5/2：20；2002/3/5：18；聯合晚報，2001/8/23：23）。考量臺中市的人口遲未突破法定限制，而臺中縣的就業、消費也倚賴著臺中市，甚至在政治敏感度極高的縣市升格議題上，臺中縣市也有了共同爭取的計畫，希望藉著合併後的加乘力量贏得第三直轄市之名與更多

的發展資源（聯合報，2001/8/16：18）。

臺中縣市放下歧見的合作之舉，再次贏得設立第三個科學園區於縣市交界的成果（經濟日報，2001/9/25：5；2001/10/3：37；2001/10/29：34），而中科確定設置可能帶來的就業機會與消費商機，可望成為大臺中都會區未來發展的重要基礎（經濟日報，2001/10/30：34）。然而，相較於中科的設置不受縣市長同時換黨執政後所影響（聯合報，2001/12/7：21；2002/5/9：18），臺中縣市升格問題總是雷聲大雨點小。

原本可能只是選舉支票的「三個第三」，卻意外地促進臺中縣市之間的頻繁互動與合作—2002年，臺中縣市政府中斷八年的縣市業務聯繫會報重新恢復舉行，一系列規劃也重新形塑出大臺中都會區共榮的前景（聯合報，2002/7/4：18）。另一方面，「三個第三」帶來的實質效益莫過於中科的設置，預期中的五萬個就業機會與人才進駐後的購屋、消費需求，已使大臺中都會區的發展未演先轟動，產官學界開始圍繞著中科研擬各項計畫（經濟日報，2002/11/25：35；2003/4/1：32；2003/4/9：7；聯合晚報，2003/4/8：19），中科在確定設置後，如同許了大臺中都會區一個美好未來！

（四）、「3都15縣」之政策推動

二十一世紀初，就在臺灣陷入藍、綠對立的政治僵局時，新的地方制度改革構想開始浮現，2002年9月25日，時任台北市長的馬英九在國立政治大學法學院、公企中心與聯合報、新台灣人文教基金會聯合舉辦「行政區劃、財政劃分與地方自治改革」的學術研討會中，公開提出「3都15縣」的行政區劃調整構想（陳朝建，2009）。其方案內涵為：在台北市、高雄市兩個直轄市之外，增加臺中市為第三個直轄市，形成北、中、南3都格局；其次，特別強調臺北市、臺北縣與基隆市、高雄市與高雄縣、臺中市與臺中縣，基於都會區生活圈的共同發展，應進行縣市轄區合併；同理，新竹市與新竹縣、嘉義市與嘉義縣、台南市與台南縣也應進行縣市合併，惟其城市規模較小，故仍維持縣之名稱。

2008年馬英九當選總統後，便積極推動3都15縣之政策，2009年4月3日，立法院通過地方制度法修正案，地方升格改制直轄市之程序出現了重大變化，依據新修正之地制法7-1條規定，升格之提案可以「由上而下（由內政部提案）」亦可「由下而上（地方提出申請）」。

隨著地制法的修正，許多縣市都加入了升格的競爭行列，使得3都15縣的原本規劃也起了變化。6月23日內政部審查各縣市所提出的計畫書後，行政院於7月2日核定高雄縣市、臺中縣市、台南縣市等3個合併改制直轄市，及台北縣單獨改制直轄市之提案，臺中縣市引頸盼望的升格目標終於達成。

二、展望都會型直轄市對國家機關之政策衝擊

3都15縣之政策實施後，除了讓臺中縣市順利升格，也出現「5個直轄市」與「7個發展區域」的意外結果，行政院也宣示：未來將以縣市改制為契機，積極朝向北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬等7個區域的

均衡發展。綜合內政部之研究報告《3 都 15 縣政策規劃建議書》(蕭全政, 2009), 與李長晏、曾淑娟(2008)之研究觀點, 直轄市升格後對於國家機關之衝擊主要有以下幾點:

(一) 葉爾欽效應

原本 3 都人口總數約佔全國人口 53.13%, 其中「北都」人口數 684 萬餘人, 佔 29.72%; 中都人口數 262 萬餘人, 佔 11.39%; 南都人口數 276 萬餘人, 佔 12.02%, 葉爾欽效應勢將無法避免, 或可透過區自治的實施下放部分直轄市政府權限, 同時進一步落實民主; 另一方面也可進一步劃分中央與 3 都的權限, 以釐清責任歸屬; 此外, 中央政府對地方的財政補助與分配, 仍可對直轄市造成實質影響。

(二) 未升格縣市邊緣化

3 都形成後, 其他縣(市)擔心城鄉區域發展落差將更為嚴重恐引起其他縣(市)結盟對抗直轄市之政治危機, 或造成地方政府與中央政府或地方政府間不斷的政治衝突及相關問題的產生。建議政府考量整體國土規劃與城鄉均衡發展, 協助地方找出地方發展之特色; 對弱勢地方提供補助; 建立地方自治團體跨域合作機制; 並強化都會領航作用對鄰近區域發展之助益。

(三) 財政劃分問題

我國現行制度使得一般縣市政府在財政上普遍存在三大問題: 1、自有(籌)財源偏低—自有財源佔歲出比重僅 61%; 2、人事負擔沈重—15 個縣市自有財源無法支付人事費; 3、債務及欠款負擔沉重—總債務達 8,281 億元。這些問題使得縣(市)擬以改制或改制直轄市, 以獲得較多資源。新直轄市改制後, 不論是直轄市或者其他縣市, 都將面臨「一般補助款」以及「統籌分配稅款」分配額變動之問題, 而 2007 年行政院通過之財政收支劃分法草案, 在「錢權同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣市財源只增不減」、「公式入法取代比例入法」之原則下, 修法精神雖然對直轄市與縣(市)的府際財務競爭有減緩作用, 然長遠之計, 仍應適度調整中央與地方之稅款分配, 如將所得稅之部分額度劃歸地方, 使地方能在自有財源較為充足之情況下, 朝向自給自足之目標邁進。

伍、初探臺中都會區之城市定位與治理策略

臺中縣市之合併, 讓中台灣區域共榮之願景有了實現的機會。然而, 我國並無縣市合併之經驗, 故可預期縣市合併之過程勢將面臨許多的難題與挑戰。臺中縣市能否順利克服縣市合併的陣痛期, 將成為實現總體規劃及定位之基礎。本節首先從國際性以及區域性之視野, 論述臺中縣市合併後之城市定位內涵; 同時也透過柏林合併的經驗, 歸納出臺中縣市合併可能必須正視之課題; 最後援引國際城市發展聯盟學者專家之考察建議, 做為臺中縣市合併發展過程中, 值得參考的國際觀點。

一、縣市合併與城市定位

在 1991 年終止戡亂之前的冷戰與內戰時代，台灣的對外政經關係，深受東西對抗下的兩極圍堵影響，故以分處兩地的台北和高雄主導台灣的對外關係，顯然有其合理性。但是，隨著冷戰的終結和 1990 年代初以來的兩岸關係改善，台灣要以冷戰時代的兩直轄市架構從事國際性的激烈競爭，已是不切實際的事；2000 年以來中國大陸快速崛起的態勢，更使台灣必須超越兩直轄市之架構，才能妥善面對新的國際競爭形勢，臺中都會區之發展，就是在這種國際脈動的變遷之下，而有了轉型的必要性（蕭全政，2009：9-10）。

而依據《臺中縣市合併改制直轄市計畫審查要項簡報》（臺中縣政府與臺中市政府，2009），臺中縣市合併改制之功能，除欲增進大臺中地區產能與競爭力、帶動中台灣城鄉之總合進步、強化全臺灣均衡發展之外，也要促進臺灣區域適性發展，呈現國土「一點多心」空間規劃面貌。而對於臺中縣市合併後之城市定位，改制計畫書亦提及臺中都會區之總體願景，乃在成爲「亞洲門戶－兩岸轉運中心城市」，此包含四點重心：文化、經濟、永續、國際城，並可由六點具體目標來呈現：（一）一小時生活圈的魔術便捷城市，（二）陸、海、空港合一的立體轉運城市，（三）海岸、鄉村、都會的精緻城市，（四）兩岸智慧分工的全球生產城市，（五）水系、山林、生態的永續治理城市，（六）、臺灣風味文化的創意城市。

二、柏林市合併經驗之借鏡

有鑑於臺中縣、市發展程度差異甚大，近似於德國統一時東、西柏林合併之處境，故在此援引東西柏林的發展經驗，同時歸納幾點問題（江大樹、曾士瑋，2009：17-19）：

（一）、國際及區域現勢的因應

東西柏林合併之初，柯爾總理一面支持美國在歐洲增設火箭、一面表達對歐洲統一的支持，以減低法國的不信任；另一方面，他還不斷援助莫斯科，促成戈巴契夫提早放手東德，並同意統一後的德國加入北大西洋公約組織。國際政治上的讓步與「東進、西進並重」之外交策略，爲的是要「將德國放在大架構中」，終極目標就是實現德國統一與歐洲統一（周慧菁，1993：64-68）。臺中縣市之合併，雖不涉及如德國統一所引發的國際爭議，然其相關發展政策，仍必須考量兩岸及台美關係之連動，同時掌握亞太主義、東協主義與東亞主義等區域主義之競爭與變遷，並利用中國崛起所帶來的發展啓示，才能有效突破現狀向前邁進。

（二）、行政結構與業務功能調和問題

德國合併初期，東西柏林人的認知差異引發社會不滿；而性質相同卻重複存在的各種機構則造成行政管理的效率低落與資源浪費。臺中縣市雖然沒有東西柏林那樣的意識型態差異，然而公務體制的整併、人員編制的調整，及行政機構分佈地域的合理重分配等，都將成爲政府必須立即處理的棘手問題。爲避免合併後的中都產生「徒具虛名」或「資源爭奪」等問題，相關配套制度規範能否健全化，並即時趕上升格發展之進度，將具有關鍵性的影響。

(三)、財政資源的重分配

德國統一前，政府雖然擔保兩德統一不會造成加稅，但鉅額的財政負擔還是迫使政府必須提高公用事業的費用來因應，爲了東德的重建，德國政府每年至少投入 1,400 億馬克；再加上物價的上漲，使得西柏林每個家庭的日常支出平均提高了 25%，這些政策引起了許多的不滿，甚至引發了排外的衝突。臺中縣與臺中市亦屬發展程度有相當差距之兩個地方實體，爲了整體性的共榮，合併初期勢必得投注相當的資源以補強臺中縣之基礎建設，以避免臺中縣、市差距過大所引發的社會對立與衝突。

三、INTA 論壇的治理課題

另外，2009 年 10 月初，國際都市發展協會第三十三屆年會（INTA33）選定於台灣舉辦²⁵，與會專家實地訪查臺中後，於「臺中城市發展論壇」之成果發表會上提出了關於臺中縣市未來發展的八個重要議題，在此引用其主張，做爲值得參考的國際性觀點：

(一)、相較於世界級的經濟發展，公部門之公共服務是否能與之相稱？

(二)、是否重視臺中後院「綠珍珠（特別指東半部和平鄉，與其他低度開發區、鄉野綠地）」之可能發展潛力？

(三)、是否已確立臺中合併後之發展方向，且能具以擬定與中央政府協商之策略？

(四)、新市府能否維護市中心、舊商圈的容貌與發展？

(五)、如何有效整合各種大型交通運輸系統（如捷運線、公車、鐵路、機場低度利用的問題）？同時也應注意行走空間所具有的經濟潛能。

(六)、在地化思考是否健全？能否妥善應用既有的資源與技術？

(七)、領導者能否應用原生的本土策略（沿襲外來策略之作法不可行）？

(八)、如何建構一套程序，以決定眾多發展策略間之輕重緩急？

上述八點由 INTA 學者專家所提出之疑問，含括了許多臺中縣市合併的重要課題，其中尤以最後一點提問，最能突顯出縣市合併的根本目的：如何確立城市未來的發展主軸（城市定位總體規劃），同時訂定中長程計畫，適當地安排眾多發展議題之輕重緩急順序。

陸、臺中都會區的全觀型治理策略--代結論

全球化時期的都會發展，必須面對資本主義「專業分工」原則所產生的碎裂機構、公部門主宰公共事務決策過程所造成的政策失靈，以及國家集權管制後的業務「超載」困境等三項主要問題。全觀型治理所主張的三個統合面向：層次、部門與功能性之整合，正好能讓我們有系統地界定並處理上述這些重要的問題，

²⁵ INTA33 原定於高雄、台北兩地舉行，爲配合縣市升格之發展，故額外於臺中、台南兩地擴大舉辦研討活動。

故以其作為建構臺中都會區發展策略的引導架構，應有相當的獨特性與適切性。

透過競爭力指標的比較與檢討，臺中都會區暫時不具備與世界頂級城市競爭之條件，如何放眼兩岸與區域之發展契機，尋求適合的特殊城市定位，應是未來臺中都會區發展之重要治理課題。此外，有鑑於創意能力之重要性，臺中都會區應利用現有之高科技與人才優勢，同時強化對外來人士之友善度與社會包容力。最後，必須關注臺中縣與臺中市之實務發展存在明顯差距，如何拉近都會內部各不同地區的發展水平，並積極為低度發展區域規劃適當的發展策略，將密切影響臺中都會區未來發展之綜效能否順利產生。

馬基維利曾言：「Never waste the opportunities offered by a good crisis」。臺中縣市合併改制為直轄市，將為臺中都會區的整體策略規劃創造相當有利的形勢，然而，當我們為臺中都會區的各種發展願景感到雀躍時，卻也不應忘卻促成此一轉型契機的迫切環境挑戰——「全球城市競爭」。最後，本研究依據全觀型都會治理之理論主張、全球城市競爭力指標之分析評鑑，同時綜合各種實務的觀點，初步提出下列八項臺中都會區之重要治理策略：

一、面對全球城市競爭之嚴峻挑戰，臺中都會區之城市定位與相關發展策略，必須順應不同治理層次之政經形勢，尤其以兩岸關係及台美關係之連動、區域主義之競逐，以及國內一體多心的國土規劃，特別重要。

二、臺中縣與臺中市在發展程度與城鄉屬性上，形成強烈對比，合併初期必須儘速透過政策規劃與基礎建設，有效連結臺中都會區內之各地區塊，強化臺中縣市之社會融合，建構臺中都會區的一體性認同。

三、「在地化特質」是全球化時期最重要的競爭資產，臺中都會區應審慎檢視原生的自然與人文資產，並藉助民間社會之蓬勃活力，積極營造具開發潛力之代表性產物，同時使其成為城市行銷之識別標誌。

四、臺中都會區之政策推動方案，應考量能否對鄰近區域產生效益，並與鄰近縣市形成策略性的聯盟關係，如此方能在激烈的府際競逐，及與中央政府溝通協議之過程中，具有高度正當性之優勢，並朝向中台灣區域共榮之目標邁進。

五、交通建設是臺中都會區目前最有迫切需要，卻也最弱的一環，未來應透過政策規劃，提升現有大眾運輸系統之利用率與整合度。另一方面，或許可利用大型活動之舉辦或兩岸交流之契機，積極改善機場及港埠的低度使用問題。

六、當今全球治理之時局，政策規劃的正當性與執行效率，將取決於民間力量的培育及民間參與的程度，公部門除與民間團體建立夥伴關係、建立公私協力的互動平台外，更應積極公開資訊，提升民眾對公共事務之理解與參與能力。

七、基礎建設與制度規範，應朝向有利於社會包容性提升之方向調整，使外籍人士能輕易適應本地社會，增添文化的多元性，同時成為重要的創發力量。

八、臺中都會區之長遠規劃，應對未來可預見之環境趨勢，儘速擬訂因應措施，主要包括：城市擴張後的環境承载力，及全球暖化帶來的氣候變遷、天然災害與海平面上升等重要課題。

參考文獻

- 江大樹、曾士瑋，2009，〈全球城市競爭與全觀型治理的新思維：兼論柏林經驗對台中縣市合併升格之啓示〉，《研習論壇月刊》，101，頁 5-23。
- 江啓臣、黃富娟，2006，〈全球化下城市競爭力指標之探討〉，《研考雙月刊》，30：5，頁 27-41。
- 吳松林，2006，〈全球化下的城市競爭策略〉，《研考雙月刊》，30：5，頁 3-12。
- 宋玉珍，2005，〈城市競爭力評比初探〉，《臺灣經濟論衡》，3：7，頁 1-21。
- 李永展，2005，《城市生活品質評量之研究--由生活品質解析城市競爭力》，行政院國家科學委員會委託研究報告（編號：NSC92-2415-H034-008-SSS），未出版。
- 李明軒、邱如美譯，1996a，《國家競爭優勢（上）》（Michael E. Porter 原著），台北市：天下。
- 李長晏，2006，〈都會區域合作的機制設計〉，《中國地方自治》，60：2，頁 30-38。
- 周慧菁，1993，《柏林》，台北市：天下。
- 邱瑜瑾，1996，《解嚴後台中市都會發展形塑的社會機制》，台中市：東海大學社會學研究所博士論文。
- 柯承恩，2007，《建立台灣地區縣市競爭力指標理論模型之研究》，行政院國家科學委員會委託研究報告（編號：NSC95-3011-P002-001），未出版。
- 紀俊臣編著，2006，《都市及區域治理》，台北市：五南。
- 倪鵬飛、彼得·卡爾·克拉索主編，2008，《全球城市競爭力報告》，北京市：社會科學文獻出版社。
- 倪鵬飛主編，2004，《中國城市競爭力報告 No.2 定位：讓中國城市共贏》，北京市：社會科學文獻出版社（一版）。
- 倪鵬飛主編，2008，《全球城市競爭力報告（2007～2008）城市：未來一切皆有可能》，北京市：社會科學文獻出版社。
- 倪鵬飛主編，2009，《2009 中國城市競爭力報告 No.7，城市：中國跨向全球中》，北京市：社會科學文獻出版社。
- 倪鵬飛主編，2009，《2009 年城市競爭力藍皮書 城市，中國跨向全球中》，北京市：社會科學文獻出版社（一版）。
- 孫同文，2005，〈全球化與都會治理：我國直轄市發展的評估〉，《法政學報》，18，頁 49-87。
- 張學聖，2004，《資訊技術、競爭力與全球城市發展之關連性探討》，行政院國家科學委員會委託研究報告（編號：NSC92-2415-H-426-005），未出版。
- 莊麗蘭、楊睿雲、曾淑娟，2006，〈城市聯盟與國際城市組織〉，《研考雙月刊》，255，頁 101-114。
- 陳立剛、陳陽德，2000，《台北縣、桃園縣及台中縣市升格院轄市相關問題之探

- 討 行政院研究發展與考核委員會委託研究》，台北市：行政院研究發展與考核委員會。
- 陳冠位、歐陽宇、施鴻志，2007，〈城市競爭力評量系統之研究〉，《嘉南學報：人文類》，33，頁 485-508。
- 陳朝建，2009，〈評馬英九總統的「3 都 15 縣」〉，2009 年 10 月 12 日取自台灣新社會智庫網站，網址：
http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=1492&Itemid=119
- 陳錦賜，2004，《都會區域永續發展指標操作機制之研究》，內政部營建署委託研究報告（編號：093301023100G1001），未出版。
- 傅振焜譯，2006，《創意新貴 II—城市與創意階級》（Richard Florida 原著）台北市：寶鼎。
- 彭錦鵬，2005，〈全觀型治理：理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》，23，頁 61-100。
- 楊重信，2005，《亞洲都市競爭力之比較研究——指標系統建立與評估》，行政院國家科學委員會委託研究報告（編號：NSC92-2415-H034-011-SSS），未出版。
- 鄒應瑗譯，2003，《創意新貴—啟動新新經濟的精英勢力》（Richard Florida 原著），台北市：寶鼎。
- 臺中縣政府與臺中市政府聯合編製，2009，〈內政部審查臺中縣、市合併改制直轄市改制計畫審查要項簡報〉。
- 遠流台灣館編，2000，《台灣史小事典》，台北市：遠流。
- 劉宜君，2004，〈提升城市競爭力治理途徑之研究〉，《政策研究學報》，4，頁 47-80。
- 蕭全政主持，2009，《3 都 15 縣政策規劃建議書》，內政部委託研究報告，未出版。
- 蘇永欽主編，2002，《地方自治：落實人民主權的第一步》，台北市：新臺灣人基金會。
- 6, Perri, Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- 6, Perri. 1997. *Holistic Government*. London: Demos.
- Borden, Mark. 2000. "The Best Cities for Business", *FORTUNE*, 142(12): 106-113.
- Campbell, Tim. 2004. "Metropolitan Management Lessons and Challenges in Governing Mega-Cities", Paper presented at the 28th World Urban Development Congress of the International Urban Development Association, Kuala Lumpur. (September)
- Deas, Iain & Benito, Giordano. 2001. "Conceptualizing and measuring urban competitiveness in major English cities: an exploratory approach", *Environment*

- and Planning A*, 33: 1411-1429.
- IMD.2003. *IMD World Competitiveness Yearbook*. Lausanne: International Institute for Management Development.
- IMD.2007. *IMD World Competitiveness Yearbook 2007*. Lausanne, Switzerland: IMD International.
- Leftwich, A.1993. *Governance, democracy and development in the Third World*. *Third World Quarterly*, 14: 605-624.
- Lowdes, V. & Skelcher, C.1998.“The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships – an Analysis of Changing Modes of Governance”, *Public Administration*, 76(2): 313-333.
- Mebratu, D. 2006.“Systems Concept of Sustainability and Sustainable Development”, In Mudacumura, G. M., Mebratu, D. & Haque, M. S. (Eds.), *Sustainable Development - Policy and Administration* (pp.85-112). Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.
- Peters, B. Guy & Pierre, J. 2001.“Development in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance”, *Policy & Politics*, 29(2): 131-135.
- Peters, B. Guy & Pierre, J. 2004. “Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?”, In I. Bache & M. Flinders (Ed.), *Multi-level Governance* (pp.75-89). Oxford: Oxford University Press.
- Salet, W., Thornley, A. & Kreukels, A. 2003. *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London: Spon Press.
- Sørensen, E. & Torfing, J.2007.“Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation”, In *Theories of Democratic Network Governance* (pp.1-21). New York: Palgrave Macmillan.
- WEF.2000. *The Global Competitiveness Report 2000*. New York: World Economic Forum.
- WEF.2004. *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- WEF.2007. *The Global Competitiveness Report 2007-2008*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- World Bank.1989. *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: The World Bank.