

遷都中南部與我國區域治理—從南韓遷都世宗談起

黃建銘*

摘要

南韓於盧武鉉當選總統後為求國家均衡發展而推動遷都，試圖扭轉國家資源過度集中於首爾的態勢，而我國有若干立法委員於今(2007)年初提出遷都中南部的議題，主要的訴求亦在於解決臺北市做為首都所產生過度發展的問題，因此南韓的經驗適足以作為我國推動遷都的借鏡，南韓推動遷都過程中，所遭遇的困難與解決方式亦頗值得我國省思與探討。

事實上，遷都中南部的訴求反應了臺灣區域發展的失衡性，因此，遷都中南部更重要的意義在於對區域治理的省思與構建，本文認為遷都中南部雖難以在短時間內看到成果，但此一議題仍對區域治理產生若干效應，包括遷都中南部將改變區域中心都市的定位、遷都中南部提供一個建構新的區域治理網絡之機會以及遷都中南部將強化公民參與區域事務的能力，為能有效因應快速變遷的環境，亟待建立治理機制以提升國家與區域的競爭力，遷都中南部議題除強調區域治理的重要性外，更可作為重新擘畫國土空間，精進區域治理能力的重要契機。

關鍵詞：遷都中南部、區域治理、首爾、臺北市

* 國立彰化師範大學通識教育中心助理教授

壹、前言

南韓於近年宣佈將於忠清南道燕岐郡與公州市建立新的行政首都，名為「世宗」，作為未來取代首爾若干行政機能的新行政中心，此即一般所慣稱的「遷都」，在南韓推動遷都的過程中，曾經引發相當多的爭議，包括經費耗費過鉅、影響首爾的國際競爭力以及整體國家的象徵，甚而被南韓憲法法院宣告遷都為違憲，然而南韓最後仍排除一切困難，而決定將部分中央部會由首爾遷往世宗，南韓遷都之主要目的在於解決政經資源過度集中首爾的現象，進而透過遷都實現國家的均衡發展，以求整體國家競爭力的提升，是以，南韓遷都有其國土區域均衡發展的考量，也凸顯首都區位與機能在國家區域發展上的重要性，由此可知，國家區域發展的規劃與首都地點的選擇具有緊密的聯繫性，首都地點決定也將對國家區域發展政策產生重要的影響。

今(2007)年初，我國不少立法委員倡議遷都中南部，而若干縣市行政首長亦對此表示意見，遷都中南部的主要訴求在於減低資源過度集中臺北的一極發展現象，試圖透過遷都以平衡城鄉與區域間的發展，實則臺北市因具首都地位，在資源分配上向來優於其他縣市，長期積累形成區域發展極大的落差，此種因經濟發展所產生的嚴重差距亦牽動政治、社會與文化的諸多效應，臺北市人文薈萃的榮景與其他縣市形成強烈對比，進而拉大臺北市與其他縣市的認同與發展，這對整體國家競爭力的發展顯然難有正面的期待，尤其高速鐵路通車之後，臺灣西部平原成為一日生活圈，臺北市是否繼續作為國家首都已遭到質疑，因此基於城鄉均衡的目標，遂有遷都中南部之議，然而首都乃國家的象徵與運作中樞，遷都中南部不僅影響國家資源的佈局與配置，也將全盤翻新區域發展政策的規劃，甚而形成嶄新的府際運作網絡體系，其影響層面至深且廣，自不能率斷為之。

就目前政治局勢而論，遷都或許實現機會不高，然而遷都中南部所凸顯的區域政策意涵卻值得吾人深思與討論，同時此一議題亦可提供一個公民參與政策論述的機會，作為形塑公民社會的重要基礎。由於遷都茲事體大，不僅限於經濟機能的重構，尚有維持政治穩定的思維，尤其遷都對區域治理的影響更應受到正視，因此本文主要的目的在於探討遷都中南部對我國區域治理的影響，又因南韓遷都所面臨的時空背景與我國有若干相似之處，因此南韓遷都世宗的作法亦成為本文另一個探討重心，希望藉由南韓遷都的經驗剖析我國遷都的可行性，從而構

思得以永續發展的國家區域治理體制，故而本文要探討的主要問題為：

- 一、南韓遷都的經驗與所面臨的問題為何。
- 二、我國現階段首都面臨何種困境。
- 三、遷都中南部的理由與困難為何。
- 四、遷都中南部對區域治理的影響為何，能否藉由遷都中南部而強化區域治理機能。

貳、遷都的相關文獻探討與本文研究架構

國內有關遷都議題的探討並不多見，對於是否遷都存有正反兩面意見，似乎尚未形成一致的社會共識，茲將有關遷都的文獻則要說明如次。

黃正雄(2007)針對南韓遷都有較為詳細的說明，並試圖藉由南韓遷都的經驗探討臺灣遷都的可行性，其認為我國現階段的遷都僅以「南北發展之平衡」作為遷都的主要理由，思慮欠周，理由亦顯薄弱，且易造成社會更加分裂，因此遷都並無強烈的必要。

劉曜華(2005)詳盡舉出各國遷都的經驗，包括加拿大、美國、巴西、南韓、馬來西亞、日本、巴基斯坦、哈薩克、土耳其、德國、荷蘭以及南非等國，對於南韓遷都的過程也有頗為詳盡的說明，並且論述臺灣歷史上決定政治運作中心的經驗，作者最後倡議遷都中臺灣並建構遷都的實踐步驟，同時研擬出五個新首都的構想方案，包括：【1】建立臺灣新首都模式—中臺灣集中型【2】中臺灣新首都—分都模式【3】首都機能三分天下【4】維持臺北首都，全心投入分離式首都的改造工作【5】以臺中為象徵性的新首都，中央政府中心留在臺北。作者力倡將新首都定於中臺灣區域，並認為藉由打造新首都，能夠融入尊重自然力量與土地特性的新社會力量。

紀舜傑(2005)則從環境觀點檢視遷都的可行性，認為遷都理由包括政治因素、區域發展因素以及環境因素，但真正因環境遷都的例子並不多見。作者也對主張遷都高雄的意見發表看法，並從環境的觀點提出三項指標比較臺北與高雄兩直轄市，三項指標為人口數量與密度、空氣品質與環保痛苦指數調查，分析之後認為高雄市在三項指標的評比並未優於臺北市，故主張讓行政區域重劃或是遷都改善臺灣的整體環境，這樣的意義大於思考哪一個城市的環境較適合成為首都之所在。

楊永年(2005)建構「國都遷建」的概念意涵，並針對國都遷建提出實質整體、實質部分、虛擬整體、虛擬部分等四個模式進行說明，而從國都遷建模式是否能達成國都遷建成效的關連性上，分別由政治、經濟、行政、社會、歷史文化等五個層面進行深入分析。作者並未具體表明國都應否遷建或遷建何處，然該文最強調的重點在於國都遷建所存在的問題與盲點，並據以提供若干思考方向。

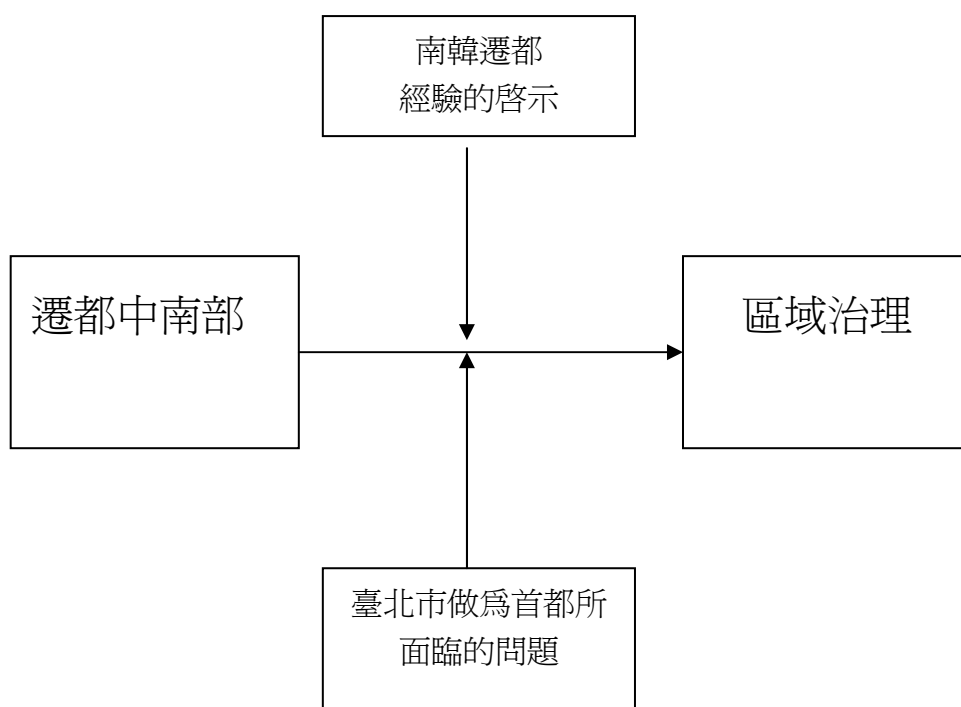
Hall(2000)對首都的變遷角色提出看法，其將首都分為七類，包括：多功能首都、全球首都、政治首都、舊首都(former capitals)、舊帝國首都(ex-imperial capitals)、區域首都(provincial capitals)以及超級首都(super-capitals)，氏認為首都有政治角色與經濟角色，而首都角色的變遷將受到政治、科技與經濟力的影響。而遷都不只面對財政成本的難題，也將面對與其他都市間在政治上的敵對以及在吸引高階全球性活動、跨國性資本與精英流動等面向上的競爭。

川口正(2005)從國土均衡發展的角度，分析南韓中央部會與公共機關遷移，說明南韓新行政首都特別法受到違憲判決的理由，以及日後行政中心複合都市特別法通過後所計劃遷移的部會，並指出現階段南韓遷都可能面臨的違憲可能性、政治對立性、財源籌措以及可能因總統選舉時程對遷都產生延宕等難題。實則，從相關文獻可以瞭解國土均衡發展是南韓遷都最主要的理由(尹在男，2006；北憲奈緒，2004；自治体国際化協会，1998)，當然南韓遷都之舉也是為兌現盧武鉉政權的競選支票，因此更確切的說，南韓遷都是一種政治力量的推移，其效應恐怕大於國土均衡發展的說服力量。

從上述文獻的論點看來，國內對於是否遷都仍以保留意見居多，認為是否遷都宜審慎思考，這反映遷都議題的多元性與複雜性，確實不容輕率為之，尤其南韓遷都所遭遇的困難與所凸顯的問題更值得吾人謹慎因應遷都議題；另從遷都相關的文獻中亦可發現，遷都是否必要與現行首都所存在的問題息息相關，亦即因現行首都面臨若干難以突破的瓶頸，方始遷都更為迫切並強化遷都的正當性，所以相關文獻亦多會討論臺北市做為首都的適當性。

所以，吾人認為南韓首爾特別市與我國臺北市在做為國家首都上存在一極集中與區域失衡發展的問題，因此探討遷都中南部與區域治理的關係，必須就南韓遷都的啟示與臺北市做為首都所存在的問題等兩面向加以考量，據此提出本文的研究架構如次。

圖 1：本文的研究架構(資料來源：本文作者自繪)



參、南韓遷都世宗所面臨的問題與啟示

觀諸曾經遷都的各個國家，最為人所熟知者為巴西於 1960 年將首都由里約(Rio)遷往巴西里亞(Brasilia)，此外，東西德統一之後，於 1999 年將首都由波昂(Bonn)遷往柏林(Berlin)亦是較為世人所熟知的遷都事例，然而，有過遷都經驗的國家並不限於此，在亞洲曾有過遷都的國家即有：土耳其於 1920 年將首都由伊斯坦堡(Istanbul)遷至安卡拉(Ankara)；印度於 1931 年由加爾各答(Calcutta)遷往新德里(New Delhi)；鄰近印度的巴基斯坦也由喀拉蚩(Karachi)遷往伊斯蘭馬巴德(Islamabad)；哈薩克則於 1998 年由阿拉木圖(Almaty)遷往位於中部的阿斯塔那(Astana)；位居東南亞的緬甸也由仰光(Yangon)遷往中部的彬馬那(Pyinmana)。這些國家遷都的理由多半考量國防的安全、國家整體均衡的發展甚或考量國家象徵與認同的形塑。從這些國家的遷都經驗也進一步凸顯國家首都的戰略地位與帶動全國經濟均衡發展的機能，南韓建都首爾已有相當久遠的歷史，然而隨著時移勢異，首爾是否仍然繼續作為該國的首都也開始受到討論，其所面臨的問題值得吾人進一步關注與探討。

由於南韓現今首都首爾因相當接近北韓，基於戰略與國家安全考量早在 20

世紀 70 年代即有遷都的想法，加上資源過度投入首都圈，使得南韓嚴重趨向單極集中，不利國家均衡發展，故南韓試圖藉由遷都以解決這兩大問題。2002 年盧武鉉即提出遷移行政首都作為競選政見，執政之後即開始推動遷都，並在 2003 年 12 月由國會通過「新行政首都特別法」，為遷都工程揭開序幕，儘管遷都在現實狀況具有迫切性，然而遷都仍遭受首爾與周邊地域的反對與抵制，也未形成多數的社會共識，這使得遷都之途仍是滿佈荊棘，又遷都決議於 2004 年被南韓憲法法院認定為違憲，是以要順利推動遷都對南韓而言似乎是一項極為艱鉅的挑戰，下文乃就南韓遷都所面臨的問題以及啟示做進一步的說明。

一、南韓遷都所面臨的困難

首都係國家的象徵，更是國家機能運作的中樞。所以遷都除有對外展現新的國家面貌與象徵的意義外，對內更有重新擘劃與改造國土空間的實質意涵，其間所牽動的政治、行政、經濟與社會文化等各層面的變化相當複雜，必然會引發不同立場的論爭並受到來自不同觀點的質疑與挑戰。黃正雄(2007)即認為南韓新首都的遷移具有幾項特色，包括：【1】地理位置優越，交通便利；【2】遷都想法醞釀已久；【3】遷都經費龐大【4】反對遷都民眾眾多。由此可知，南韓遷都世宗的決策必須顧及社會觀感，需要長期孕積，且遷都必須形塑國家願景，使之成為多數民眾積極追求的目標，但欲使遷都得以實現，尚必須考量實際面臨的困難，就南韓遷都的經驗而言，本文認為面臨以下幾項重大問題。

(一)遷都未能形成多數民眾的共識

雖然首爾為中心的首都圈地區集中全國約半數人口，擁有全國七成左右的經濟實力確為事實，形成一極集中的失衡發展也不容忽視，因此遷都對於南韓的國土經營具有重要意義，但遷都地點的決定主要操之於新行政首都建設推進委員會，2004 年 7 月 5 日該委員會從四個候選地選出最後的地點，四個地點的得分為：【1】忠清北道之陰城與鎮川郡：66.87 分；【2】忠清南道之天安市：75.02 分；【3】燕岐郡與公州市：88.96 分【4】公州與論山市：80.37 分(日本国土交通省国土企画局，2006)。儘管該委員會有其專業評斷，然南韓民眾對於是否遷都則缺少具體表達意見的機會，是否已經凝聚出一定的共識恐怕還有待討論，蓋遷都這種涉及全國國土空間重構的重要政策若無法謀取多數民眾的參與與支持，則難以取得正當性，使得遷都必然要面對因正當性不足所產生的阻力。

(二)遷都存有違憲性爭議

盧武鉉於 2003 年當選南韓總統後，為了推動競選時主張的解消首都一極集中以及建設以國土均衡發展為目的，建設政治與行政機能集中的新都市等政見，乃積極推動遷都，如同前述，於 2003 年 12 月通過「新行政首都特別法」，然而該法通過卻引發首都圈自治體擔心首都權發展相對落後的疑慮，其後，首爾的市議員、大學教授、企業家等 169 名組成請求人團向憲法法院提出「違憲確認的訴願」以及「停止新行政首都建設推進委員會活動的假處分」，憲法法院以首都遷移應是透過公民投票決定的事項，首爾做為首都雖非憲法所明定，但乃自朝鮮王朝以來的慣例，具有慣習憲法性質，故而判定該法違憲(川口正，2005)，即便盧氏政府後又推動通過「行政中心複合都市特別法」，以規避違憲宣告，然而，此舉仍有可能再度引發違憲爭議，新法被宣告違憲的可能性仍舊存在。

(三)遷都將使首都機能產生割裂

南韓盧武鉉政府原本計畫以建設新首都為目標，然因受到前述違憲宣告，致使南韓政府轉而採取較為變通的作法，亦即轉移部分中央部會而建立一個行政中心複合都市，至於總統府、國會及最高法院等機關仍留在首爾，中央部會的轉移計畫如下：

表 1：南韓中央部會遷移計畫

	部會數	機關以及部會名稱
移往行政中心複合都市的機關	12 部	財政經濟部、教育部、文化觀光部、科學技術部、農林部、產業資源部、情報通信部、保健福祉部、環境部、勞動部、建設交通部、海洋水產部
	4 處	企劃預算處、國家補勳處、國政公報處、法制處
	2 廳	消防防災廳、國稅廳
不遷移的機關	3 機關	青瓦台(總統府)、國會、最高法院
	6 部	統一部、外交部、國防部、法務部、行政自治部、女性部

資料來源：川口正，2005

上述的移轉計畫主要係將中央部會 18 部 4 處 16 廳中的 12 部 4 處 2 廳移轉至新行政中心複合都市，計畫在 2008 年動工，2012 年開始遷移至 2014 年完成遷移¹。或許南韓在日後仍有可能將總統府等機關均轉移至新行政中心複合都

¹ 參閱日本國土交通省網站，網址：
http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/korea/korea_trend03.html 擷取日期：2007 年 1 月 2 日。

市，但以目前的規劃而論，這種可能性相當小，此種遷移中央部會的計畫已造成首都機能的切割，蓋中央部會分為兩群，遷移至新行政中心複合都市的部會雖強化了該地的政治行政職能，但必然因部會在地理空間上的分散化，而使行政機能割裂，進而影響其與國會的互動，甚至會因位於世宗的部會必須時常往返首爾與世宗之間以至於影響行政效率。

(四)遷都所需經費龐大且籌措不易

南韓遷都的另一個重大問題在於遷都經費過於龐大且籌措不易，根據估算，因遷都而需要建設辦公樓和搬遷費用總計約 45.6 萬億韓元(約合 391.7 億美元)，其中政府負擔 11.3 萬億韓元，民間籌資 34.3 萬億韓元。政府已決定通過出售將遷移的政府機關的土地和建築物來籌集政府負擔的費用²。加上因為新行政首都地點的確定早已引發土地與房地產投機熱潮，若開始進行用地徵收後，恐怕將促使地價與房價的急遽上升，若不能提出有效的防範措施，恐怕會在未來增加建設新行政中心的成本，使得遷都經費超乎預期，甚而因投機風潮造成違法情事更將引起社會的不穩定。

二、南韓遷都的啟示

南韓遷都計畫並非由盧武鉉首次提出，早再朴正熙時代即有此一構想，1977 年朴氏政權即已提出遷移行政首都的白皮書，該計畫試圖建設一個 50 萬人左右的自給自足都市，藉以分散首都圈的人口、均衡國土的發展以及維持軍事的安全性(尹在南，2006：1)。而盧武鉉的遷都構想大抵承接了該白皮書的要旨，從盧武鉉所推動的遷都計畫看來，本文認為將帶給我國幾項重要的啟示。

(一)以國土均衡發展作為遷都的目標

盧武鉉上任之後，提出三大國政目標，其一即是生活發展均衡社會，提出以透過國家均衡發展使國家經濟躍進之願景，推動國家均衡發展政策，其中主要政策之一就是建設行政中心複合都市，同時也在 2004 年 1 月推動國家均衡發展特別法(自治体国際化協会，2006：8-9)，作為推動均衡國家發展的依據。透過首都機能的遷移是南韓政府嘗試改善首爾一極集中的方法，期望藉此帶動國家均衡發展，在這種目標之下，形塑出遷都的美好願景。

² 參閱東方網報導〈為平衡地區發展遷都 韓國 390 億美元建新都〉，網址：<http://61.129.65.8:82/gate/big5/finance.eastday.com/m/20061231/u1a2541199.html> 擷取日期：2007 年 1 月 5 日。

(二)國家領導者對推動遷都的堅持

盧武鉉上任後即積極推動遷都，雖然推動遷都過程存在諸多反對勢力，然盧氏將遷都詮釋為國家均衡發展的必要手段，讓遷都成為國人值得追求的梦想，由於首爾擁有全國七成左右的經濟產值，使得南韓確實面臨過度一極集中化的問題，遷都在此種時空背景下提出，確實適時強化南韓國民對解決一極集中問題的意識，使遷都蘊含國家均衡發展的美麗願景，是以世宗能夠成為多功能行政都市與盧武鉉的堅持有甚大的關係。

尤其，領導者在提出遷都構想的同時，必須先思考或創造出國家及國民自我的願景，成為大家(至少是大多數人)希望與願意追尋的願景(楊永年，2005：225)，從南韓建構新的行政都市經驗來說，國家領導者的信念與堅持確實是遷都可以實現的重要原因。

(三)高度政治技巧的運用

南韓能夠遷都世宗最主要的關鍵在於盧武鉉於 2004 年 4 月國會選舉之前強推遷都案，結果相當順利，在 194 名國會議員表決中，以 176 票贊成、14 票棄權、13 票反對的情況下，通過「新行政首都特別法」，亦即該法獲得壓倒性的勝利而通過(劉曜華，2005：12；楊永年，2005：227)，當然推動遷都過程中，遷都計畫仍然多次修改，但盧武鉉運用國會選舉時機，敏銳掌握反對黨內部對遷都議題的矛盾性，無疑為南韓遷都計畫開創「政策之窗」，遷都法案得以成形與盧氏政治技巧的運作不無關聯，又遷都後來被宣告違憲，盧氏乃將遷都解釋為行政都市的遷移，而非真正的將首爾的首都機能完全遷出，所以並非遷都，以避免遷都所引發的違憲爭議，凡此均足以看出國家領導人高度政治技巧的運用對於實現遷都政策確實發揮重要的助力。

本文認為南韓遷都的啟示主要有以國土均衡發展作為遷都的目標、國家領導者對推動遷都的堅持以及高度政治技巧的運用，這表示遷都必須帶給國家遠景與目標，而此種願景與目標不能只是海市蜃樓般的夢幻，而是切實可行符合當時時空背景需要的目標，因此如何掌握有效時機適時推動遷都進程即成遷都能否成功的重要關鍵，故而國家最高決策者之堅持以及如何運用高度的政治技巧則是進一步落實遷都目標所不可獲缺的方法。

肆、臺北市做為首都的成因與現階段所面臨的問題

雖然臺北市在中華民國歷史上似乎並未被真正定位為國家首都，然而臺北市現今是國政運作的核心乃是不容否認的事實，臺北市何以成為國政中樞，其做為首都面臨何種問題，就探討遷都議題而言，前述問題即有必要先予以釐清。

一、臺北市做為首都之成因

臺北市真正作為臺灣的政治中心可溯及清末，然日本占領臺灣後，使臺北市成為臺灣政治中心的地位更形強化，就地緣關係而論，以東京為中心的日本帝國要有效控制臺灣的角度來看，選擇臺北市作為臺灣政治中心確實有其戰略考量，以當時交通狀況而論，臺北市鄰近基隆，又最接近日本，具有交通便捷的優勢，故日本政府從以東京為中心的角度決定臺北市作為統治臺灣的中樞似乎並不讓人意外。

及至國民政府遷臺，主要將臺灣視為反攻復國的復興基地，在這種僅以短暫作為復興基地的思維主導下，當時的政府也未能全盤地深思國土空間的規劃，於是利用日治時期所遺留的下的規劃基礎，使得臺北市再度擔負起國政運作中樞的地位，這樣的發展讓臺北市在資源分配上更為得天獨厚，長久下來臺北市相較於其他縣市早已形成顯著的城鄉差距，一極集中的發展態勢似乎變得更難調控，所以臺北市能夠成為首都，乃是欠缺全觀性國土規劃下的歷史遺緒。

二、臺北市做為首都之困境

臺北市是我國現階段的首都，其成為首都有其特殊的時空背景，蓋臺北市在日治時期即為全臺政治、經濟與文化重鎮，第二次世界大戰結束與國共內戰使得臺北市在各種主客觀條件的因緣際會之下，成為我國首都，然而臺北市做為首都當初並未經過多數國民同意，其是否適宜作為我國首都也少有熱烈的討論，時至今日，臺北市的首都地位似乎面臨了幾項難以突破的瓶頸。

(一)政治面向

臺北市是中央政府所在地，這個城市因肩負國都重責而成為臺灣的核心，因此臺北的觀點對外而言即是代表臺灣的觀點，而且總統府、行政院、立法院、司法院與監察院等重要的憲政機關幾乎集聚於博愛特區之內，使得此一彈丸之地有如臺灣的大腦，掌握此一彈丸之地即掌握全國的決策中樞，凡此使得臺北觀點往往忽視其他區域的看法，而逐漸忽略其他不同的聲音，轉而因地域差異形成不同

的政治立場。論者認為遷都涉及政治、經濟、社會、歷史文化、區域均衡以及民眾之心理認同等複雜關係，因此，一旦有遷都議題之規劃，極可能引發政治的對立與資源的爭奪爭議(黃正雄，2007：23-24)，這種政治的對立態勢並非吾人所樂見，然而臺北觀點是否真能代表全國的觀點也存有吾人進一步深思與討論的空間。

又臺北市因首都機能之集聚，政府所投注的資源遠較其他縣市為多，甚而已有過度集中的趨勢，於是在資源分配不均的情況下，極易形成其他縣市與臺北市間的緊張對立與衝突態勢，蓋臺北市得天獨厚的發展已經成為其他縣市批評的眾矢之的，從而不穩定的府際關係也漸次浮現，如此不但使縣市間的信賴感降低，從中內耗的無形成本更是難以估量。

(二)經濟面向

臺北市因係中央政府所在地，甚易藉由磁吸效應而聚集經濟與產業的發展，透過優勢的就業機會吸引人潮湧入，於是更加深了首都與其他都市的產業機能的發展差異，造成了區域失衡的發展與一極集中的趨勢，使得城鄉差距更為拉大，產業實力的懸殊性也更為加深。

又臺北市因在地理位置上過於偏北，儘管該都市磁吸效應甚強，然而其所集聚的產業量能卻嚴重受到局限，在發展過度飽和且腹地不夠的情況之下，臺北市的物價相對提高，生活空間也相對限縮，勉強過度開發所引發的環境污染與破壞恐也已經稀釋掉原先獲得的成果，做為首都的臺北市必須承接此種因過度發展所帶來的惡果，而且這種負面發展及至目前似乎也無任何緩和跡象。

(三)社會面向

臺北市作為我國首都，為能落實國際化並與世界發展相接軌，在教育與文化面向的建設也遠優於其他縣市，長期以來形塑出臺北市優於其他縣市的一種社會觀感，臺北市轄區內所發生各項訊息似乎也較受媒體青睞，使得臺北優勢文化逐漸成形，這種優勢文化造成首都的社會優越感，這種優越感加深了臺北市與其他縣市的城鄉隔閡。

臺北市無形中所形成的社會優越感，確實形成吸引人才的利基，各地域的優

秀人力為了謀取更發展，積極向首都地區集中，原本優質的人力接受更豐沛的社會資源挹注後，形成優勢社會階級，其他縣市則因無法享受充分的資源而更形沒落，此種惡性循環使縣市居民更形階級化。

(四)環境方面

臺北市由於產業優勢與人口匯集，造成的污染也相形增加，論者指出首都居住環境的惡化經常被認為需要考慮新首都的原因(紀舜傑，2005：200)，所以環境面向的問題同樣嚴峻的考驗著臺北市作為首都的適宜性。

事實上，環境因素除了人為環境因素外，也包括自然環境，臺北市因人口密度所帶來的交通擁擠與空氣污染使得臺北市做為首都的地位受到挑戰，同時以地理環境而論，臺北市多雨潮濕的氣候條件以及位於斷層帶所帶來的地震隱憂均使得臺北市做為首都的條件大打折扣，這也使得臺北市是否適合在可能發生重大天災危機的狀況下，集中密度頗高的首都機能，會否因危機發生而造成國政中樞運作的崩解，這類疑問在在考驗著臺北市擔任首都的適宜性。

臺北市雖為全國首善之區，然而不論就政治、經濟、社會與自然環境等面向思考，臺北市做為首都仍然面對許多待為突破的難題，尤其區域的失衡發展早為各界所詬病，於是遷都中南部的呼聲逐漸浮現，遷都中南部是否真能使目前臺北市所面臨的難題迎刃而解則有進一步探討的空間，因此，遷都中南部的理由、步驟與所面臨的問題同樣值得吾人關注與深思。

伍、遷都中南部的理由

遷都中南部主要的訴求乃是國土的均衡發展，然而若以均衡的角度觀察，必然會遭到質問，認為何以不遷至臺灣東部反而更能藉由遷都達到繁榮落後地區的目的，所以遷都中南部若僅以區域均衡發展為由，其說服力恐怕不足。

事實上，遷都中南部係以臺灣西部都市群帶作為選擇遷都的對象，故新首都則可謂西部城市群帶的節點採擇，藉由區域均衡達到政治穩定的考量，如此者遷都無疑是含有政治性的議題，並非單純的區域均衡發展，這點從遷都中南部所引發正反兩方面的論爭即可映證之。Hall(2000)認為三種變革力量會對遷都產生影響，包括政治、科技與經濟等三因素，其中科技因素則尚包括資訊與高速交通工

具。因此就遷都中南部的理由也可從這三方面加以分析。

首先，因前述臺北觀點的影響，中南部民眾認為長期以來受到忽略，在整個西部城市帶上中南部存有一定的影響力與貢獻，但所得到的回饋卻不成比例，因此，遷都中南部對於中南部的民眾而言是一種因長期受到忽視所應得到的補償，從 2007 年 1 月蔡同榮立法委員所發起的「遷都中南部」全國性公民投票所主張的理由，可以充分看出遷都中南部的政治性考量，這些理由包括政經分離、南北均衡發展、新首都新國家、臺北市是「中國城」以及高速鐵路通車後中南部不會造成交通困擾等³，在在映證存有諸多政治性思維。

其次，高速鐵路通車後迅速將西部城市群帶加以區塊化，交通的便捷帶來選擇新國政中心的契機，南北均衡化發展，「雙核心首都」⁴不再是一個遙不可及的夢想，而均衡城鄉發展的願景也將確切落實，在交通便捷與資訊傳遞無遠弗屆的時空背景下，中南部民眾認為中南部已有足夠的條件與能力承擔首都的重任。

最後，從經濟的角度來看，政治與經濟甚難切割，前揭政治性考量與經濟因素亦息息相關，因區域政治的衝突可能導源於首都與其他縣市間的資源配置不均，如統籌分配稅款即是一個最為典型的事例，現階段國土空間的形貌係在臺北市聚集高度資源比例的發展態勢下，最重要的區域發展之問題即是以臺北為核心的規劃架構會是造成城鄉嚴重失衡的主因，故遷都中南部是扭轉此種不均衡態勢的可行途徑，當然這樣的論述必須建立在一個基本前提上，亦即政治機能的移轉必然帶來經濟產業發展的契機，若遷都確實可以實現，則舊首都的經濟產業機能必然會減弱，這些從舊都減少的經濟職能是有可能隨著政治中樞的牽動而移轉，不過對臺灣而言，這樣的論述是否必然成立仍有待檢驗。

有關蔡同榮立法委員所提出的遷都中南部的議題，係以詢問公民是否贊同以下列原則制定新首都建設特別條例，包括：【1】新首都應位於中南部地區；【2】新首都用地應優先利用公有或國營事業土地；【3】由第十二任總統決定新首都區

³ 參閱大紀元電子報，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/7/1/3/n1577162.htm> 擷取日期：2007 年 1 月 5 日。

⁴ 雙核心首都是高雄市長陳菊所強調的願景，認為藉國都南遷可以繁榮南部，共創南北雙贏，參閱民聲時報電子報，網址 <http://www.pfts.com.tw/shownews.asp?id=10312> 擷取日期：2007 年 1 月 5 日。

位；【4】分期編列特別預算支應新首都建設經費⁵。從這些原則而論，凸顯區域平衡的原則可以說是遷都中南部最主要的訴求，這種帶有轉移經濟產業動能的區域平衡發展觀點試圖強化經濟面向的論理依據，而有關土地與預算的支援也涉及經濟面向的因素，儘管遷都中南部確實打造國家均衡發展的願景，然而這種願景的實現必須了解可能面臨的難題，並研擬一套確切的步驟，始能因應未來可能發生的各種變化。

陸、遷都中南部的推動進程與困境

本文認為倘遷都是一個改變國家發展的可行途徑，亦不可漫無頭緒，必須有其進程與步驟，當然在推動遷都的過程中也必然面臨若干待為突破的瓶頸，茲將遷都的推動步驟與困境進一步闡述如次。

一、遷都中南部的推動進程

遷都的推動是一種治理精神的體現，楊永年(2005：234)指出國都遷建的願景由政治人物推出，即可能因此成為政治議題，反而容易遭來為反對而反對的勢力。因此，若由第三者，例如由民間或非營利組織推動，形成議題，讓整個遠景的行程與推動感覺是由下而上建立，可以降低政治的爭議性，或提高國都遷設的可行性。由此可知，源於傳統公共行政的科層運作體制無法作為推動遷都的方式，從而治理所強調的公私協力才是推動遷都最有效的途徑。

根據治理的理念，遷都必須由政府、產業與公民社會三個部門協力合作，始能克盡其功，所以有關遷都的進程，首先，應謀取公眾的注意與關心，進而使公民願意參與討論，諸如透過公民議會的方式，逐漸產生共識。

其次，欲使遷都得以落實，訂定首都遷移的相關法律即是下一個重要目標，蓋首都遷移必須要有法源依據，方可據以建構公正客觀與專業的評斷與運作機制，諸如相關的評選特別小組、調查委員會與審議委員會等。當首都遷移的相關法律能夠完成，推動首都遷移即可取得正當性，並編列預算、配置人員以籌劃新首都的選定與建設，故首都遷移的相關立法乃是解決人與錢兩大問題的根本。

第三，首都乃國家的象徵，係代表國家意志的思考中樞，因此首都核心機能

⁵參閱大紀元電子報，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/7/1/3/n1577162.htm> 擷取日期：2007年1月5日。

必須集中，故如何客觀地選定一個新的首都核心機能集中區域，必須站在全局與整合式的觀點加以思考，舉凡政治行政、經濟產業、社會文化、國防戰略以及環境安全性都是訂立選定新首都的重要原則。

第四，當新首都移轉地點的選定原則確立之後，即進入另一個重要的階段，亦即選定新首都遷移的地點，Stoker(2006：47)認為公共領域的治理涉及審議的網絡(networks of deliberation)與傳遞對公共價值的追求(delivery in pursuit of public value)。所以，從選定新首都移轉地點的過程來說，實際上即是透過建構審議網絡而追求公共價值的體現，因此，如何使各候選地得以在公平的基礎上相互競爭，並且透過公開公正的審議與論證，藉由客觀並契合公共價值的評選方法以選定新首都的移轉地點成為此一階段最重要的工作。於是，新首都地點的採擇，必須是多數縣市競爭，甚至是區域與區域間的競爭，而最能符合前述原則的縣市或區域即最有可能作為新首都之地點。

最後，整個推動過程中必須維持上述的公共價值，不容預期的理想淪為不當的商業利益，故新首都遷移的過程中必須化解評選競爭過程中的嫌隙，更要防止不當與違法的土地炒作，以體現社群正義與維繫公共價值的存續。

二、遷都中南部的困境

遷都是一項艱鉅的政治工程，遷都中南部所反映的區域均衡理念亦與長久以來政治實力的現實性有所關聯，而政治面向所牽動的效應將使遷都不在只是單純的政治性議題，其涉及經濟、社會、文化等各個層面的問題，使得遷都議題連結成一個複雜的議題網絡，亦即期待遷都具體實現必須了解此一複雜網絡所存在的問題，吾人必須逐次抽絲剝繭方可探析遷都中南部所面臨的困境。

(一)政治面向

形成遷都中南部主張可說是反映出對於政府長期以來將資源投注於臺北市的不滿，所以遷都本身即是區域間相互角力的性質，由於臺北市一直是國家機能的運作中心，欲將首都機能從臺北市抽離，必然遭到反對與抵制，吾人從南韓的經驗不難看出舊都抵制力量是相當強大的。因此，在遷都中南部的論爭中，將使反對與贊成的雙方因地域的關係轉而形成南北的對抗，遷都中南部即可能產生南北對立的態勢，而其間的發展又甚易為政治人物所操弄，使得遷都中南部所要達到的目標受到扭曲，因而落入非理性的抗爭，徒然耗損不必要的國家資源。

又遷都中南部會否引發兩岸關係的緊張，也一直是多數人所關注的問題。論

者即指出遷都是希望讓臺灣成為主權獨立的政治實體，在政治上難免會被解讀為遷都具有臺灣獨立的政治意涵，如此可能增加遷都的困難性(楊永年，2005：228)。倘若有此顧慮遷都即非全然的內政問題，而是具有涉外性的議題，這都使遷都實現的可能性大幅降低。

(二)行政面向

就遷都在行政面向上的困境而論，首先，欲求遷都得以具體落實，就必須訂立首都遷移的相關法律，法律的通過即是完成政策合法化，使得政策的執行得以繼續推動，若欠缺首都遷移的法源依據，遷都將只是不切實際的空談，難以有實質的作為，然而我國現今的雙極對立的政治態勢與國會生態的複雜情況，有關首都遷移的法律恐怕難以另人有過度樂觀的期待。

其次，既有中央政府公務員對首都遷移的抵制恐怕也將成為遷都在行政面向的一大難題，論者即指出如果遷都到中南部，組織成員的家庭必須隨之搬遷，很多政府官員會想辦法不動，或阻止國都遷建(楊永年，2005：222-232)，尤其在首都遷建的過度期間也將影響行政事務的運作，有可能減損行政效率與品質。在南韓遷都的經驗中，由於國會並不隨著遷移，因此新行政都市的部會與國會間的聯繫可能因此而減低行政效率(尹在男，2006：8)，故如何避免行政效率與品質的減損將是一大考驗。

甚者，即便花費相當時間選出新的首都遷移地點，也必然會面臨新都市土地取得困難之問題，我國地政相關法規的變更與土地取得向來耗時甚巨，又常面臨土地所有人的抗爭，更可能使土地取得的時間延後，又為防範不當土地炒作與投機行為，各部會必須與地方自治體進行協調整合，建構新的府際協力合作關係，這樣的協力機制如何奏效，也是一項新的行政挑戰。

(三)經濟面向

遷都中南部的議題固然反映長久以來臺灣西部平原發展的失衡，然而以同樣的角度看，臺灣西部與東部間的發展落差更大，若區域平衡為遷都中南部的考量，那將如何說服東部甚至是離島的民眾同意遷都中南部的提議？而遷都中南部後是否真能藉由首都的政治機能成功地帶動經濟產業的發展似乎也在未定之天，因此僅以區域的平衡發展為由恐怕無法成為最具說服力的理由。

又不論最後的新首都地點為何，必然要面對另一項嚴峻的挑戰，即如何籌措龐大的經費，以及如何客觀估算遷都的成本與利益之問題，倘遷都成本遠大於所

獲得的利益則是否仍應支持遷都，勢必將引發另一波的爭論，以南韓遷都的經費估算即預估支付 100 兆韓圓(尹在男，2006：8)，對財政衝擊相當大，因此遷都經費的支應將會成為國家最為沉重的負擔。

(四)社會面向

社會是否有遷都的共識，此種共識的凝聚並不容易，有何種方法使社會大眾認為遷都對國家發展而言，是有迫切性而非做不可並且願意相信遷都會讓整體社群的發展更為美好，又是另一個艱鉅的挑戰，尤其，遷都首當其衝的問題即是來自舊都的反對與抵制，不論就南韓的經驗或日本及德國的遷都規劃，都可以明顯說明新舊首都間的對立是存在的，因此共創新都與舊都間的雙贏，以穩定社會和諧是必須優先處理的問題，因此以民意調查或公民會議等方式作為建立社會共識的方法，是值得吾人思考的方向。

除此之外，即使遷都可以取得社會多數共識，認為遷都是國家要走的方向，然而在地點選定上必然面臨另一波整合難題，因各縣市都有其本位意識，對爭取成為新首都地點都展現當仁不讓的態度，自蔡同榮立法委員推出遷都公民投票的議題之後，臺中市、高雄市、臺南市、嘉義縣、南投縣、彰化縣等都積極爭取成為建立新首都的地點，在彼此競爭的過程中可能會引發府際衝突與對立，從而帶給社會相當程度的不安定，故如何建立客觀的評選原則以及公平的評選機制都將是維持社會穩定和諧的重要關鍵。

誠如上述，遷都中南部的提議在政治、行政、經濟與社會等各個層面面臨諸多的挑戰，遷都中南部的理想得以實現，即必須有效因應並處理這些問題，從治理的角度觀察，遷都中南部與區域治理思維關係密切，遷都中南部將對我國的區域治理產生重要的影響。

柒、遷都中南部對區域治理的影響

楊永年(2005：217-218)指出遷都乃遷移國都，亦即國都遷建，國都就是首都的意思，一般係指中央政府所在地。而且若以國都遷建的角度來看，遷建一詞包括遷移與建立兩個概念。遷移是只遷到那裏、如何遷建，由誰主導遷移之義；建立則指建築與設立之義，包括在何處建築、如何建築與如何設立等問題。

所以，首都遷移是一種動態性的過程，由於首都具有國政決策中樞地位，遷都不只包含首都本身位置的改變，同時亦將因此一位置的轉變而改變各個區域的

發展以及整體都市網絡的重整，所以遷都中南部必將造成區域發展的變動，從而賦予發展區域治理的新契機，以及形塑嶄新的區域治理機制的機會。從南韓遷都世宗的經驗以及臺北市做為首都所存在的問題看來，遷都中南部必然會對區域治理產生若干重大影響。

再就「治理」(governance)一辭的意義加以考量，其乃是肇因於全球化與地方化兩股力量的牽引所形成一種有別於以政府為主導的統治模式，轉而以體現公共性與公共價值，以求公共事務得以運作順遂的一種動態對等的互動模式。Gualini 即認為治理是在體現統領(governing)效能的社會秩序理想型態間，處理「規範」(formal)與「運作化」(working)關係之再構(reframing)的概念。Gualini 也認為治理涉及國家、市場、社群、公司(firm)、聯盟(association)等概念，所以治理可以分成三個類別，所側重的焦點各有所異，一是將治理視為分析國家行動的概念；二是將治理視為分析超越政府的社會能力之概念；三是將治理視為分析經濟體制的社會秩序之概念(轉引自 Salet et al., 2003:9)。在此本文的分析認為治理可以視為超越政府的社會力之集聚，遷都需要這種社會力的推動，進而將對區域治理的影響表現在區域治理範圍的重整以及區域治理網絡的重構，故本文認為遷都對區域治理的影響將表現在以下幾方面。

一、遷都中南部將改變區域中心都市的定位

首都乃是國政運作中樞，所謂「首」本即凸顯出單一性，係不同於其他都市的定位，尤其首都以其政治機能的影響軸線將如同「蜘蛛網」般牽動著與其他都市間的關係，而此一網狀中心的牽動力是否完整有效，將與其所處的區位有相當重要的關聯。

以臺灣的國土空間佈局而論，西部都市帶形成一個貫穿性的軸線，透過對都市群帶軸線之政治中心的確立將連帶影響與國際接軌節點的決定，在政治中心確立之後，將使得各西部都市的定位與區域影響空間發生改變，以臺北、高雄與臺中三都市為例，若政治中心在臺北，首都區域的影響力將呈現倒三角形態勢；若政治中心選擇在高雄，則呈現正三角形；若選擇在臺中則呈現菱形樣貌，而這三種情形對於次級都會區的中心都市如新竹市與嘉義市的區域影響力即有顯著不同。

當然國會係國民意識之匯集機關，倘國會不隨之遷移，則新的都市無法形成一個具有完整首都機能的首都，南韓政府因避免違憲爭議而未能遷移國會以及總

統府，所以世宗做為首都的機能仍未完全，在此種妥協政治之下，南韓的重心仍然在首爾，世宗對所謂區域均衡的影響力已大大減弱，所以憲法所規定的憲政機關未能遷移即非真正的遷都，而是一種分都型態，對區域治理範圍與區域都市中心的調整與變動能力也將大幅減弱。

二、遷都中南部提供一個建構新的區域治理網絡之契機

雖然臺北市做為首都的歷史情感難以在短期內消失，然而遷都中南部的訴求在在喚起建構多中心都市分工體系的理念，尤其西部都市群帶已形成三大區塊，然而，在國家資源的分配過程中卻未受到合理的對待，遷都中南部的呼聲帶給臺灣重新打造新府際關係網絡的契機。

因此，首都地點的採擇引起吾人進一步省思現行行政區劃範圍的適宜性，藉由行政區劃體系的再構，重塑新區域中心，提升府際關係的穩定性，以作為形構區域治理網絡的基礎，將會是遷都對區域所產生的另一項重要影響。

所謂「區域」可謂係按一定標準劃分之有限的地域範圍(高汝熹等, 1998:14)。詳言之，區域乃是根據一定之標準而為達某一功能或政策為目的而對一國之國土所進行之區劃所形成各個不同之地域範圍。從區域的角度出發，遷都中南部係一推動區域政府成型的動力，而「區域政府」係以都會發展之核心理念為主，以若干大型城市或以特殊地理生態環境為中心，同其周邊地區，針對全觀性之國土規劃角度所建構而成具有特殊地理形貌及產業特色之區域，其構想係以既有行政區劃為基礎而進行區域整合，藉由打破既有行政疆界之設限而達到同一區域中資源有效整合運用之目標。所以遷都中南部提供吾人重新思考區域發展均衡性的問題，並凝聚區域意識，開展區域政府以作為區域治理網絡的基礎架構。

三、遷都中南部將強化公民對區域事務的參與能力

又區域治理有賴公民力量的參與，遷都中南部是一項具有強化公民參與功能的議程，Löffler(2003:166-170)即指出在政策過程中，政府不再是居於中心角色的行動者，而是政策過程中的其中一個行動者而已，政府的角色已經從政策制定者(policy making)轉變政策調節者(policy moderating)，這必須要所有利害關係人在社群與政策網絡的決策形成上扮演富有想像力(imaginative)的角色才能促進這種轉變，而關鍵性的利害關係人則包括：公民、社區組織、非營利組織、企業、媒體、行政機關與民選政治人物。

上述觀點再次強調公民參與在治理網絡中的重要性，政府層級體制、市場與

公民社群已形成治理網絡的三大要素。所以從治理所涉及的利害關係人的觀點觀之，遷都中南部的議題將聚焦於兩大面向：其一是政府體制內的府際網絡，包括中央或地方政府組織中業務部門的橫向連結關係以及中央與地方自治團體以及地方自治團體之間的垂直與水平的互動關係；其二則是政府體系與非政府體系間的交流，包括政府部門與企業部門間的關係、政府部門與非營利部門與公民社會間的關係，遷都中南部議題儘管在我國目前的政治生態之下，難以有任何具體的作為，然而其所引動公民參與的意願對於形塑區域治理網絡無疑是最可貴的，藉此將使公民參與區域事務的能力更為強化。

捌、結語

雖然，遷都中南部的議題在現實政治環境中，或許無法在短期內付諸實現，然而遷都議題所引動的公民參與卻值得吾人深思與重視，儘管遷都並非近來才出現的新興議題，但此一議題再次被提出將會重新喚起社會大眾對區域均衡發展的重視，對於政府部門而言，遷都議題所凸顯的城鄉失衡現象以及如何建構區域治理機制以合理化國家資源的配置等等重要問題，不容再度漠視。

本文主要探討的重心在於藉由南韓遷都世宗的經驗以及目前臺北市做為首都所面臨的困難等討論，瞭解遷都中南部對於區域治理的影響。本文發現南韓遷都面臨了幾項困難，包括：遷都未能形成多數民眾的共識、遷都存有違憲性爭議、遷都將使首都機能產生割裂以及遷都所需經費龐大且籌措不易。至於臺北市做為首都則在政治、經濟、社會與環境等面向產生諸多問題，這些問題使得臺北市是否適宜作為我國首都城唯一個可以深入探究的議題。

藉由南韓遷都經驗的啟示以及為解決臺北市做為首都所面臨的諸多難題，遷都中南部將是引動區域治理的重要推力，本文認為其影響效應包括有：遷都中南部將改變區域中心都市的定位、遷都中南部提供一個建構新的區域治理網絡之契機以及遷都中南部將強化公民參與區域事務的能力，為能有效因應快速變遷的環境，亟待建立治理機制以強化國家與區域的競爭力，即便遷都中南部無法在短期間有任何成果，但區域治理的重要性卻不容漠視，為能建立具有競爭力且永續發展的社會，藉由遷都中南部議題的討論，將會是促動並強化區域治理能力的重要契機。

參考文獻

一、中文文獻

紀舜傑

- 2005 〈首都機能移轉議題的環境觀點〉，發表於「行政區域重劃與首都機能移轉學術研討會」臺北：財團法人國家展望文教基金會、臺灣心會。同文收錄於施正鋒、楊永年主編《行政區域重劃與首都機能移轉》，頁 197-213，臺北：翰蘆圖書出版有限公司。

高汝熹、羅明義

- 1998 《城市圈域經濟論》，昆明：雲南大學出版社。

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》，第 60 卷第 689 期，頁 23-30。

楊永年

- 2005 〈國都遷建之研究〉，發表於「行政區域重劃與首都機能移轉學術研討會」臺北：財團法人國家展望文教基金會、臺灣心會。同文收錄於施正鋒、楊永年主編《行政區域重劃與首都機能移轉》，頁 215-239，臺北：翰蘆圖書出版有限公司。

劉曜華

- 2005 〈國家首都的歷史想像與實踐方向－臺灣案例〉，
<http://www.taichung.fcu.edu.tw/tai-chung1.htm>。擷取日期：2007 年 1 月 3 日

二、日文文獻

川口正

- 2005 〈国土の均衡ある発展のために：首都移転違憲判決から公共機関の地方移転の動きまで〉，《自治体国際化フォーラムクレア海外通信》，
<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/jimusyo/193SEOUL/index.html>。擷取日期：

尹在男

- 2006 〈韓国の行政中心複合都市の建設推進における背景と意義〉，《NRI バブリックマネジメントレビュー》，36:1-8。

日本国土交通省国土企画局

- 2006 〈韓国における行政中心複合都市建設についての動向〉，
http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/korea/korea_info.html 擷取日期：2007 年 2 月 22 日

北窓奈緒

- 2004 〈地方の自立と革新に向けて：韓国盧武鉉政府の国家均衡発展政策〉，《自治体国際化フォーラムクレア海外通信》，
<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/jimusyo/176SEOUL/index.html>，擷取日期：2007 年 1 月 3 日。

自治体国際化協会

- 1998 〈韓国の首都機能移転政策〉，《自治体国際化フォーラムクレア海外通信》，
<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/jimusyo/110SEOUL/INDEX.HTM>，

擷取日期：2007 年 1 月 3 日。

2006 《韓国の国家均衡発展政策》，東京：財団法人自治体国際化協会。

三、英文文獻

Hall, P.

2000 “The Changing Role of Capital Cities.” *Canada Plan*, 40(3): 8-11.

Löffler, E.

2003 “Governance and Government : Networking with External Stakeholders”.
In T. Bovaird and E. Löffler (ed.), ***Public Management and Governance*** , 163-174. London: Routledge.

Salet, W., A. Thornley and A. Kreukels

2003 “Institutional and Spatial Coordination in European Metropolitan Regions”. In W. Salet, A. Thornley and A. Kreukels (ed.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, 3-19. London: Spon Press.

Stoker, G.

2006 “Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance.” *American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.