

第三波的仕紳化與再層域競爭的國家政權 —臺南中國城更新計畫*

簡博秀

世新大學

摘要

近年來仕紳化的研究逐漸地轉向到公共政策的領域，並且藉由這個轉向開始強調國家在仕紳化過程中的重要性。有別於過去研究所聚焦在仕紳化的定義與社會融合等不同議題，大多數的學者定義這個國家導向的仕紳化為「第三波仕紳化」的研究風潮。這個強調積極的仕紳化，說明了國家藉由大型的都市再開發計畫達到再造都市產業結構、改善環境品質、創造城市投資機會與提升城市競爭力的目的。儘管國家的重要性被新世代的仕紳化研究中強調，但是國家介入空間再計畫的正當性與必要性仍是缺乏的，因此本文試圖引用再層域競爭的國家政權的理論架構，佐證國家在全球化的積極角色，說明國家如何透過空間再層域化的過程創造新的都市空間。在這個理論的建構下，仕紳化被解讀成爲國家空間再層域化的一種策略邏輯。臺南市政府近年來所積極推動的中國城都市更新案，則被視爲說明這個論證的一個發生中的例子。

關鍵詞：仕紳化、國家、都市（再）開發計畫、再層域競爭的國家政權和臺南中國城都市更新計畫

簡博秀 世新大學觀光學系副教授，E-mail: titanbxj@cc.shu.edu.tw

* 本研究部分內容接受國科會專題研究計畫案「第三波仕紳化、都市再開發計畫與再層域競爭的國家政權（計畫編號NSC 100-2410-H-237-003）」經費補助，感謝研究團隊成員許嘉榮同學在研究計畫進行中所提供的協助，同時感謝三位匿名評審對本文的建議，在此一併致謝。

（收件：2014年8月1日，修正：2014年11月8日，接受：2015年3月1日）

壹、前言：第三波仕紳化與國家

仕紳化（gentrification）的主題一直以來都吸引了許多學術研究的興趣，以及它對不同學科所帶來的不同議題與研究價值。^① 很明顯地，近年來仕紳化的研究則開始逐漸地整合在公共政策的議題之中，開始區別仕紳化是遠超過討論資本、社會和文化內容的，而重新開始一個新的面向看待它（Hackworth and Smith, 2001）。事實上，這個新的研究開始，便是嘗試從私人部門轉換成爲注意「國家」對仕紳化的影響做爲新的論述主軸，並且強調過去所忽略仕紳化做爲「都市活化」的策略角度。^② 而這個利用「積極的仕紳化（positive gentrification）」做爲啓動「都市再生」機制（Lees, 2007:231; Davidson, 2008）的研究焦點，則普遍被近年來的研究學者定義爲「第三波仕紳化（a third wave of gentrification）」的內容（Hackworth, 2000; Cameron and Coaffee, 2005:39）。

一般而言，在北美和歐洲的都市發展歷史軌道中，大致可以將仕紳化區分

^① 早從1964年Ruth Glass對倫敦市中心窳陋地區的現象描述開始，經歷Smith（1996）等人描繪仕紳化對地方與社區的影響，直到近年來重新被提及對都市政策的重要性，都說明這個歷久彌新的研究主題對各個不同學科的重要影響價值。因此，在不同的研究領域上，由於研究的主題不同，仕紳化有不同的解讀方式與內容。一般而言，從仕紳化的初始觀察定義與字辭分析，認爲仕紳化所描述的是一個現象，它是不動產投資商藉由引入中產階級進入衰敗的社區，而帶動社區重新再生與活化的過程。

^② Slater等人（2004:1145）認爲，現今仕紳化這個用詞包括了有關於「不同收入階級的民眾與較富裕階層的空間生產與消費」的過程。這個定義說明了，仕紳化的想像是被限制在城市中心與歷史性鄰里單元內專有的過程。從都市空間功能的轉換而言，Clark（2005:258）說明仕紳化其實是包括了土地使用者變遷的過程，以及透過一些固定資本再投資在這些建成的土地上，以及它所牽涉的影響，尤其是針對一些新的且較高社會經濟狀況的使用者而言，遠超過對原有的使用者的關心。藉由這些學者的建議，很明白地，在新的仕紳化議題之下，許多都市政策都企圖嘗試透過鼓勵中產階級進入這些衰敗與混雜的地區提升仕紳化的效果。的確地，Smith（2002:438）指出，在英國的都市政策例子中，「都市再生」（如都市活化和都市更新等）的用語表示了都市地景中仕紳化的一般化結果。這個標籤提供更多的概念與內容給予全球各城市做爲發展的參考，並且現實上透過中產階級投入在一些已無利益可言的都市鄰里中，試圖帶動環境品質的提升，以及創造「可居性的城市（livability city）」等如此的美意，吸引大量的城市投入這個政策性的操作，同時促進城市的社會和諧與提高城市的競爭力。

為三個世代的研究風潮 (Hackworth, 2000; Hackworth and Smith, 2001)：首先，有關仕紳化的研究開始發生在1950年代，是由Ruth Glass (1964) 對倫敦都市內破敗的街區觀察所得到的心得，重點在於描述仕紳化的發生現象、成因與結果；第二個世代的研究則緊接在70和80年代之後，研究的焦點則與都市經濟的再結構過程對話，以及開始定義一些相關的議題 (Smith, 1996; Ley, 1996)、發生的機制 (Hamnett, 1991) 和可能所帶來正面與負面的影響 (Ley, 1996; Caulfield, 1994)，由於這個階段大量的案例開展與比較，以及與社會結構理論銜接，使得這個時期的研究被描繪成爲是仕紳化的「定錨階段 (anchoring phase)」 (Hackworth, 2000)；90年代以後發生的第三階段，則是把研究的重點放置在強調仕紳化的一般性的論述，而這個論述藉由仕紳化的機制與過程被定義在公共政策的研究領域內，另外賦予了新的政策意涵與空間意義 (Lees, Slater, and Wyly, 2008)。

本文的重點不只是新的仕紳化主題而已，尙且包括了國家與空間再層域化 (rescaling) 的討論內容，特別是在現今第三波仕紳化的論述僅只是淺顯地拋入國家角色的觀察，而未有具體理論架構的同時 (Doucet, Kempen, and Weesep, 2011)，本文則嘗試引薦「再層域競爭的國家政權 (rescaled competition state regime; RCSR)」 (Brenner, 2004) 的研究觀點，更有說服力地說明國家介入都市空間再結構的正當性。^③ 本文分別從仕紳化與空間再層域化的兩個研究的基本理論出發，說明這兩者近年來的研究成果，但更重要的是，串接在仕紳化與再層域化研究中的共同主軸—國家的調節角色，是兩方面都同樣聚焦的主題。因此，本文的主旨，即是試圖說明 (1) 這些計畫與國家所嘗試建構的「再層域競爭的國家政權」之間的關係，以及 (2) 這些計畫所企圖推動都市再生

^③ 這也是近年來許多「策略關係的國家理論 (strategic-relational state theory; SRST)」的學者對空間再層域化所試圖強調的重點內容 (如Lobao, Martin, and Rodriguez-Pose, 2009; MacLeavy and Harrison, 2010)。

的仕紳化效果，並架接這兩方面理論之間的時間。並且認為第三波仕紳化是（1）透過中央與地方兩級政府層域化策略的權力移轉，建立城市再發展的正當合法性；（2）著重於地方經濟的成長與競爭力的提升，被視為現今政策的邏輯；（3）國家仍維持資本累積介入空間層級正當性的理由。

文中嘗試舉例一個發生中的例子—「臺南中國城的都市更新計畫」，試圖描繪這些理論的架構連繫。台南中國城更新計畫被本文選擇做為案例研究的主要理由在於：這個計畫有別於現今大多數的臺灣鄰里型小基地的都市更新開發案，而是藉由政府政策所導引下的產物，同時這個開發案與整體都市發展的目標是一致的，它的推動將可以達成地方政府未來定位城市與提升城市競爭力的目標。^④ 另一方面，而且很明顯的，這個更新案涉及了中央政府制度平台的建構與權力的下放，以及地方政府的強勢介入與計畫整合，將有助於這個城市衰敗地區的復興與再生。因此，政府，不論中央與地方，介入的必要性在這個計畫中將更為明顯。本研究訪談與調查的時間介於2009年7月至2012年8月之間，文中引用的佐證資料與訪談記錄都是在此階段完成的。訪談是採用半結構式的提問方式進行的，共計訪談15位利害關係人與完成18次的訪談，其中部分受訪者進行2次的訪談，每次的訪談時間介於0.5小時至2.5小時之間，每位受訪者的問題並非相同，主要與個人所從事的工作與更新計畫的關聯性為重點。^⑤ 本文

^④ 依台南中國城更新事業計畫書的描述，該計畫最主要的目的在於促進台南市產業的提升與加強水岸的生機，同時它也代表台南人對城市中心商業中心再生的新願景。市政府則冀望透過這個計畫，可以提升城市的競爭力，啟動商圈、運河水岸與附近鄰里社區的再開發契機（台南市政府，2008）。

^⑤ 本文透過當地政府人員與仕紳化影響地區內涉及利害關係者所進行的訪談與調查。這些被選做為訪談的代表人分別為政府承辦人員（3位）、政府委託規劃與推動私人部門代表（2位）、當地里長與代表（3位）、（當地）某建設投資商與相關業者（3位）、當地不動產仲介與代理銷售業者（4位）。調查，則包括了土地使用調查與不動產調查二個項目：前者透過三個不同的時點進行區域內的使用現況變遷的調查（分別為2009年7月間、2010年2月間，和2012年6月間），分析比較不同時間與該地區活動內容與業種的變化，藉此說明政府作為對空間的影響，此項調查為方便紀錄則由影像的方式呈現；後者則針對該地區不動產使用與銷售的狀況進行調查，並配合調查地區不動產業者的訪談與資料提供支持這個地區不動產市場的變動情形。在訪談與調查未能完全詳述的部分，如政策推動分析、地方事件的發生或地方意見的陳述等，則藉由文獻分析與整理的方式呈現於論文中。



圖一 臺南市中國城都市更新計畫位置圖

底圖資料來源：台南市政府（2006）。本研究自行另繪補充說明。

認為：儘管這個由地方政府主導的仕紳化過程仍在進行中，但是藉由政府，包括中央與地方兩者，對這個空間計畫所進行的制度性調節與介入方式，說明了由國家導向所進行的積極仕紳化的空間結果，其實正呈現國家再層域化策略的過程。

貳、仕紳化與再層域競爭的國家政權

早期仕紳化的研究是探討鄰里變遷的過程與特殊的空間再結構的模式，近年來由於新的元素注入，開始處理一些像是政府部門的發展角色、商業活動與環境變化和低容忍治安策略等的議題（例如Atkinson, 2003; Atkinson and Bridge, 2005; Smith, 2002）。在新的仕紳化議題之下，許多都市政策都企圖嘗試透過鼓勵中產階級進入這些衰敗與混雜的地區以提升仕紳化的效果。這些新的建議承認，現今仕紳化的研究應該是多向的，而且由於現在的仕紳化發生在不同的區位與基地，以及演化成不同的型式與過程，以致於不再有單一的定義可以描繪

它（Hackworth and Smith, 2001）。^⑥事實上，新的仕紳化在型式上確實有所不同，而其中「國家導向的」仕紳化則是一個新的嘗試—它暗示了國家與地方政府的政策積極地嘗試推銷與支持仕紳化的內容，以及強調了過去推動仕紳化所忽略的「其他」作用者角色（Atkinson, 2002; Hackworth and Smith, 2001; Lees, 2000, 2003, 2011; Slater, 2004; Smith, 2002; Wyly and Hammel, 2004）。

值得重視的是，目前對仕紳化的研究，較少將研究的焦點放置在有系統地解釋國家角色在不同的地方與不同階段為何，以及如何形構仕紳化的過程（Slater, 2004），因此，新的論述轉換將有助於對這方面研究的瞭解。在Hackworth和Smith（2001）的研究中支持這方面的看法，他們指出這個過程其實是很矛盾的，因為國家被包裹在仕紳化的過程，是由於他們大力鼓吹私有化的結果，尤其是一些去中心化的政策，使得國家不可避免地必需成為建構都市再生制度平台的角色，同時也必需投入推動仕紳化的積極角色中。其實從仕紳化的發生與開始而言，仕紳化的過程不可避免地受到中央與地方政府的住宅計畫或都市相關政策所影響（Gotham, 2005; Hackworth, 2007），並非只是私人部門的投資而已。因此，如同一直以來Neil Smith（1996, 2002）^⑦所關注的研究

^⑥ Hackworth and Smith（2001）認為發生在「後大蕭條時期（post recession）」復甦的仕紳化提供了一個重要的議題，那便是一新的仕紳化不必然一定要包括鄰里變遷的歷史持續性基礎研究。譬如以發生的區位而言，仕紳化的過程已逐漸地在全球各個城市發生，它已經被證實是發生在全球化的內容之中（Smith, 2002; Atkinson and Bridge, 2005）不只在英語系的國家發生，同時也在東歐、南美、加勒比海和亞洲的各個國家發生，這使得研究者開始研究這個全球仕紳化的內容。不只如此，新的仕紳化也開始從市中心的基地開始被移轉到一些城市的郊區，甚至是一些鄉村地區。這些研究區位的轉變，正說明了第三波仕紳化豐富的研究想像與多變的議題。

^⑦ Neil Smith（1954-2012）的研究對仕紳化的理論進程而言，是具有相當影響力的，其中包括了他著名的幾本編書與著作，如1998編著的Gentrification of the City（與Peter Williams合編），和1996年著書The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City。他對仕紳化論述提出許多深刻的新意，包括從早期的隙租理論（rent gap）、研究城市仕紳化的復仇城市the Revanchist City、與之後「仕紳化是全球都市策略（gentrification as global urban strategy）」的概念（2002），到最近三個世代的仕紳化（Hackworth and Smith, 2001）等，無一不是擴充與紮實仕紳化研究範疇的重要貢獻。

焦點一樣—仕紳化的研究則被放置在新自由主義與都市治理的發展論述內容之中（Peck and Tickell, 2002），同時被視為仕紳化重要作用者的一「國家」也在研究中開始被重視，而且不僅只聚焦在公私部門的合夥關係（the partnership of between public- private; 3Ps），與它們所建立的都市成長的機制罷了。很清楚地，新自由主義的轉向正意味著政府將重新被定位為在不動產發過程中「企業型國家」的角色（Jessop, 1998; Hall and Hubbard, 1998），它不是如同過去只是提供社會住宅，或是公共補貼的消極管理主義作為而已，它甚至是把仕紳化視為都市空間再層域化策略的推動角色，這尤其是對推動仕紳化的地區而言，更具有意義。因此，這個第三波研究移轉的最大差異，便是把仕紳化由都市變遷的詳細觀察轉換成為都市政策的有效工具，並且成為國家財富累積與社會控制的一項方法。

瞭解國家如何透過仕紳化的手段，達到創造良好的居住環境與提升城市競爭力的目的是重要的（Cameron, 2003; Uitermark, Duyvendak, and Kleinhans, 2007; Murphy, 2008; Visser and Kotze, 2008），然而國家如何超越其他角色給予仕紳化都市空間上的必要性與定位，以及如何需要介入仕紳化的效果與都市空間結構糾結在一起，是這個研究移轉不可遺漏的議題—它強調的國家介入的正當性，以及它在國族國家的領域中所扮演的角色。確實地，國家處理仕紳化的正當性似乎在這個推動全球都市政策的條件與背景下更為明顯，國家導向仕紳化的論述如何更有說服性地說明「國家導向」與「積極」的必要存在（Lees, 2000; Davidson, 2008），這便可以瞭解為何這個第三波仕紳化研究是必然的結果，以及便可以妥適地接受仕紳化為何成為一個國家操弄的空間層級的策略。

在這些疑問與辯論之下，本文借用「空間再層域化」的觀點支持與建立第三波仕紳化的研究架構是有必要的。的確地，近年來空間再層域化被視為調解全球化與國家之間的論辯的重要論述依據，並且成為分析國家與空間層級再結

構之間的重要工具（Brenner, 1999a; Lobao et al., 2009）。^⑧ 這個建構在地理空間層級的分析，強調國族國家移交更多的控制權力到地方，或區域的層級，同時地方國家和治理組織也接受了更多來自於國家層級所賦予的責任與治理權，而地方治理組織所負擔的義務，像是經濟發展、社會服務和公共設施的提供等工作，則配合了這個權力尺度的移轉而有不同的政策導向。因此，在現今的整合性研究中，都認爲了國家的再結構是質量上調節的過程：它包括了伴隨去調節和自由化所帶來的再調節與制度建立的過程（Peck and Tickell, 2002）。而所謂的「國家再層域化（state rescaling）」，則是涉及在這過程中，有關於介於國家不同領域層級內固定權力與責任的轉換（Brenner, 1998; Jessop, 2000; Swyngedouw, 2000; MacKinnon and Shaw, 2010）。

Brenner（2004）描繪這些類似的國家「層域化」策略其實是建立在「再層域化競爭的國家政權」所操作的結果。而這個所謂的「再層域化競爭的國家政權」則是建立在三個假設之上：（一）「再層域化」，是奠基在空間尺度靈敏性（scale-sensitive）的政治策略，並且國家將藉此定位最理想的次國家級政治空間，達到資本累積的原始目的；（二）所謂的「競爭型國家」，是指偏好以經濟競爭爲目的的發展型國家，與過去強調像均衡和重分配的傳統福利國家有所不同；（三）而所謂的「政權」則代表了一個不穩定，持續演化的制度地理的馬賽克型式，遠超過國家所擁有完全鞏固的架構（Brenner, 2004:260）。在這個概念之下，國族國家透過一連串再層域化的過程給予次國家層級應有的空間定位，這個目的便是嘗試維持他們在主要次國家政治經濟空間的控制能力，這

^⑧ 空間層級的理論化敘述中認爲，國家的權力並未如同全球化論者所謂的受到了腐蝕，而是藉由空間層域化的型式被重新定義，而這其中所牽涉到的一國家仍然維持調節角色的完整性—所不同的則在於空間領域被認爲只是暫時的、非固定的，而全球化只是另一次的資本主義再循環過程，以及國家累積資本的新階段。具體地說，國家將透過不同空間層級的操作成爲政治與經濟再結構的結果和反應，不論是在超國家的、或是次國家領域層級的，而這些經由政治與經濟的再結構過程，則說明了全球化的原因和結論（Brenner, 1999b）。

個策略其實說明了國族國家所出面協調的結果，以及它所表達資本累積的意圖（Boudreau, Hamel, and Keil, 2007）。

在新世代的研究中，仕紳化為被轉化為都市政策的一部分，並且成為現今政府重要的都市再生工具是無庸置疑的一國家藉由權力下放的去領域化（de-territorialization）建立地方治理的再領域化（re-territorialization）架構。然而，重要的是，為了國家富裕的原始目的，這些追求「競爭的城市區域主義（competitive city-regionalism）」（Brenner, 2004; Ward and Jonas, 2004）的國家導向則讓國家不得不嘗試建立制度性的基礎設施，以維持國家與城市的競爭環境。在這個背景的影響下，近年來政府的角色逐漸地從過去的管理主義移轉到企業主義的方式，做為達成他們追求更有效率與更好行政措施的目的，進而提高本身的地方競爭力（Harvey, 1989; Jessop, 1998; Hall and Hubbard, 1998）。^⑨

這個架構性的分析，很清楚地描繪國家與空間策略所存在的互動關係，同時也表明了國家在全球化競爭的挑戰下策略的特徵，而且重要的是，在這篇文章中，提供了都市大尺度開發的仕紳化與國家之間適當的理論架接。而「仕紳化」，則被視為透過「國家空間選擇性（state spatial selectivity）」的空間層域化過程（Jessop, 2002; Jones, 1997），在本文的分析中「它」被描繪成為「再層域化競爭的國家政權」的主要層域內容，^⑩ 目的是為了說明：（1）國家所選擇都市大尺度空間層級的仕紳化策略，仍維持國家追求資本累積的本質；（2）仕紳化的空間再層域政策的內容，著重於地方經濟的成長與競爭力的提升，遠多過於考量均衡政策與社會福利的公正性；（3）現今仕紳化所凝聚的都市治理結

^⑨ Jessop and Sum (2000) 認為，它應該包括了以下三種可能的策略：（1）為提升經濟競爭所預備的創新策略、（2）為尋求企業契機所安排的彈性操作策略，以及（3）為地方行銷的目的而對市民宣揚的企業型論述。

^⑩ 本文認為，除了從國家角色的分析架構國家理論與仕紳化論述成為可能之外，當第三波仕紳研究把仕紳化的空間尺度偏好帶到了都市政策的治理時，更合適地將國家再層域化的架構向下空間層級化到都市治理的層級，甚至是鄰里的地理層級。

構是透過不同時空背景下所制度化的產物，與層域策略所建構的政治權力關係是密不可分的（請參考表一）。

在架接仕紳化與國家再層域化政權之間的理論架構之後，接下來，本文將研究的焦點移轉至臺南市近年來所推動的都市更新計畫之上，藉此說明國家導向的仕紳化政策將引導都市進行再結構的過程，以及政府藉由這個政策提升都市競爭力與重振都市名聲的作法。

參、臺南市的都市發展與都市更新

從臺灣的歷史發展來看，臺南市的都市發展具有傳統的意義。在清朝時期，臺南不僅是全臺灣政治的中心，也是商業的中心，市區內的安平港則是繁盛的港口，主要是臺灣與中國大陸之間往來的重要商港。^① 之後，臺灣建省

表一 第三波仕紳化與空間再層域化所建立的共同論述

再層域競爭的國家政權	理論架接	（第三波）仕紳化
國家將藉定位最理想的次國家級政治空間，達到資本累積的原始目的	國家所選擇都市大尺度空間層級的仕紳化策略，仍維持國家追求資本累積的本質	仕紳化策略被視為都市大尺度空間計畫，成為國家政策的一環
指偏好以經濟競爭為目的的發展型國家，與過去強調像均衡和重分配的傳統福利國家有所不同	仕紳化的空間再層域政策的內容，著重於地方經濟的成長與競爭力的提升，遠多過於考量均衡政策與社會福利的公正性	仕紳化遠離過去對於社會融合與平衡發展的追求，而轉換為提升地方競爭力的考量
一個不穩定，持續演化的制度地理的馬賽克型式，遠超過國家所擁有完全鞏固的架構	現今仕紳化所凝聚的都市治理結構是透過不同時空背景下所制度化的產物，與層域策略所建構的政治權力關係是密不可分的	不同於過去的空間尺度內容，企圖推動仕紳化而建構新的國家制度空間與政策權力的移轉

資料來源：本研究整理。

^① 臺南是臺灣最早開發的地區之一，清代俗諺所稱的「一府、二鹿、三艋舺」，其中一府，所指的便是現在臺南市的所在區位。至清末時期的臺南，人口則約有5萬人左右，相當於當時臺北艋舺與大稻埕人口合計，若合計安平港的人口，則是臺灣的第一大城市。

(1885年)，全島的行政中心北移至臺北，臺南則從原本全島的中心位置轉換為南部的區域中心（章英華，1995:138）。在明鄭末期，臺南人口估計約有3-6萬之多（范勝雄，1979），在日據時期的1909年，臺南正式改稱臺南市，是全臺灣第一個市級單位。之後，由於縱貫鐵路的開通，為臺南的發展帶來新的生機，臺南的對外渠道由安平港轉移到火車站，市容也隨之改變，商業地帶由火車站為中心向西延伸至現今民權路與民生路相交的地區，並與忠義路與永福路圍繞成為市區內主要的道路，而聯外的鐵路與區域性的公路則刺激城市向外延伸，城市的機能也伴隨道路而發展（臺南市政府，1978）。之後在日本人相繼規劃的都市計畫之下，市區內的道路由原本迂迴的形狀拉直成為棋盤式的道路系統，同時也加入了向心集中的綠園圓環，並配合擴大都市計畫的範圍至安平、鄭子寮、虎尾寮和四鯤鯓等地（范勝雄，1979）。城市內的商業區規劃，則藉由日本政府為服務日本商人而修築了一條由民生綠園到運河之間的中正路，吸引日人做生意，延續臺南的舊市區，後來這個地區成為全臺南最熱鬧的商業區（臺南市政府，1978）。

就日據時期臺灣的都市階層演化而言，一方面伴隨總都督府設置於臺北，臺北在全島中心地位快速地強化，另一方面則因為安平港日漸淤淺而影響臺南對外貿易的活動，加上其他競爭城市相對地成長，使得臺南市在臺灣的城市位階地位受到威脅，即使後來開通了市區內的運河企圖重振安平港的繁榮，但仍無法忽視後來打狗港（高雄）的崛起。儘管臺南仍保有全島第二大城市的地位，但與臺北市的人口差距擴大至二倍，而和臺中和高雄等城市與臺南的距離則愈來愈接近（章英華，1986）。然而，臺南地區逐漸沒落的情形在光復之後並未好轉：首先，高雄在日據末期南進政策與後續國民黨政府退來台的背景下，逐步地取代臺南的在南部城市首要的地位，成為全臺灣第二大的城市，而臺中的人口發展亦在1970年代趕上臺南，成為臺灣的第三大城市（章英華，1986）。逐漸地，南部區域中心的經濟地位亦轉換由高雄市所領導，而後來的國土計畫中，臺南則僅侷促為嘉南地區的地區中心而已。儘管臺南在光復後的

人口仍是持續成長的，然而這個成長卻不如其他城市進展地快速，以致於在臺灣城市階層的地位下降至第四位。在2008年的統計資料中，全臺南市人（尚未合併臺南縣）口約為76萬人，已遠不及台北市的260萬的都市人口，與高雄的150萬和台中的100萬人口。

即使在經歷了近代二世紀的發展後，臺南從臺灣最大的城市退居到第四大城市，但是這個具有豐沛歷史襲產的獨特條件，暗示了臺南的都市景觀與其他臺灣城市所不同者一是擁有許多豐富的古蹟與人文風情的，也提醒了臺南市所呈現悠久的歷史文化與城市的傳統風貌。然而，這些條件對現今全球化城市的空間發展與新自由主義論述的企業型政府而言，是別具意義的，原因在於城市所擁有豐厚文化資產與景觀的特殊利基，特別在面對全球化風潮襲捲的挑戰壓力之下，將有助於地方尋找地方發展的利基與發掘個別的差異化，同時強化地方企圖培養治理的制度能力做為面對競爭挑戰的力量。

中央政府的去領域化

臺南的都市發展面對了前所未有的困境與挑戰，這個困境與挑戰則成為目前地方政府與領導者所關切的。不可否認的，全球地方化發展的空間選擇性邏輯對臺南市現今的發展局面而言，是有幫助的，這個幫助便是企圖要透過國家空間再結構的策略與建立城市的遠見達到臺南市未來發展的目標與榮景。尤其是對一個歷史悠久且發展遲緩的城市而言，依賴在創新的企業型式的治理思維下，老舊且衰敗的城市中心便成為這個都市改革中最具吸引力的策略聚焦核心。因此，藉由仕紳化的策略企圖達成上述所賦予的歷史任務，則成為臺南市政府近年來所致力推動的都市層域化策略。

首先，儘管許多歷史與制度條件激發了臺南市地方政府都市再開發的企圖，但重要的是，中央政府所設定的政策背景與經費挹注則在這個再領域化過程中扮演了決定的角色。事實上，早在1974年由中央所頒訂的都市計畫法中，即增列有關「舊市區更新」的有關內容，正式給予都市更新具體的法定地位，

但由於當時臺灣各城市的不動產市場發展仍趨保守，且大多數的都市迅速向外擴展，尚無對市中心的再開發有實質需要，也未帶動臺灣各城市都市更新的具體行動。直到1990年代，有鑒於臺灣許多大型都市發展急遽，且由於已發展土地使用的零碎不經濟與衰敗，加上一些都市開發計畫長期受限於土地權屬的複雜性而無法有實際的作為。為此，行政院在1997年2月決定推動「都市更新方案」的實質內容，企圖透過提供更實際的獎勵措施與建議更具體可行的土地權屬的處理方式，健全臺灣都市更新的作業內容與程序，並且在之後接續頒訂「都市更新條例」以及相關子法，做為都市更新在執行上重要的法令依據。

然而，直到新的世紀，臺灣許多大型都市面臨城市產業結構的轉型與空間的再結構，特別是在全球化條件的衝擊之下，許多城市的建設用地接近飽和，無可供利用的空置土地，且都市中心地區持續衰敗現象明顯地成為都市發展的瓶頸，嚴重影響都市土地的利用價值與社會公共利益。於是，在行政院經建會的催促之下，為促進地方的都市再生過程，在2006年1月正式核定通過「加速推動都市更新方案」，企圖加快各城市都市更新的腳步。^⑫ 除此之外，中央同時也籌措所需的財源做為這個方案具體落實的保證：包括由行政院國家發展基金於2006年至2009年提列20億元做為地方推動都市更新計畫工程所需的貸款金額，並由中央政府編列相關公共建設的預算，配合這個加速方案辦理都市更新地區的周邊工程，同時亦提供2,000億元的中長期低利貸款給予地方政府做為實施計畫所需的計畫經費。因此，這個新的加速方案與其他相關配套措施的制訂，很明顯地與過去法制建構所不同的，它是要藉由國家中央政府部門的去領域化策略扶植地方政府執行都市改造的計畫，同時提供地方政府所需要的各項

^⑫ 其中，將都市更新的具體實施內容分為二大部分：一是推動以公有土地為主的都市再生機制；二是由政府輔導一般民間主動申請辦理都市更新的程序。很清楚地，前者是以政府為主體的主導（government-led）開發方式，並藉由公私部門的合作方式辦理較為大型的都市再生計畫；後者則藉由中央與地方政府的協助，推動民間自主性申請辦理個別基地的都市更新工作。

經費與調節法令，以方便地方再領域化都市空間再結構的過程。於是，在這個以「國家導向的仕紳化（state-led gentrification）」策略基礎之下，便開始協助各地方政府改善都市環境與提升產業結構的各項活動，並且做為中央政府支持地方單位推動大型仕紳化的充分理由，以及更重要地，則是提供中央政府正式介入地方都市再生計畫的憑藉與管道。

地方政府的再領域化

這些中央政府的政策背景與內容，提供臺南市地方政府在推動大型都市再生計畫的發展契機，特別是在2000年後臺南市新政府成立後，面對全球新的競爭條件與隨之而來的都市發展策邏輯則陸續展開。首先，在執行組織的推動與權責歸屬方面，便是成立都市發展局以符合臺南市發展的需要，將原本侷促的二級都市業務提升至市政層級的決策架構，正式啟動臺南市都市發展的新歷史與機制。¹³ 重要的是，為了配合臺南市都市更新後續發展的重要性，於2001年改編原有住宅行政課為「都市更新課」，負責專職推動全市性的都市更新計畫與擴大辦理都市更新相關行政業務，這使得臺南市的都市更新作業有了較為具體的進展。同時許多由市政府主導的大型都市再發展計畫在之後陸續地被提出，並且開始凝聚全市的發展焦點與市民的目光。其次，在更新課成立後，透過既有中央法規的延伸，相繼通過地方性的執行法規，如《臺南市政府都市更新審議委員會設置要點》、《臺南市獎勵老舊發展地區整建維護補助辦法》和《臺南市都市更新單元劃定基準》等，都有助於臺南市都市更新的推動，並且開始建構公私部門的合作機制，提高市區內都市更新的積極性。尤其是《臺南市都市更新單元劃定基準》的制訂，為私人從事都市更新事業的基準訂下規範，方便私人部門在既有的規範內容下進行都市再發展的計畫，進而推動不動產的投資與開發，促進都市再結構的進行。

¹³ 同時行政業務擴充原有的工作與範圍，增加包括城市發展的願景規劃、都市綜合性的發展規劃、建築與都市設計的管理和社區規劃等相關業務（訪談紀錄A002_1, page2）。

如同前述的論述說明所證實的，臺南市逐漸失去的都市競爭力為國家介入都市空間改造的計畫提供了行動的正當性說明，並且暗示國家主導的仕紳化策略進行的必要性。不僅如此，另一個相對於臺灣其他都會地區所呈現脆弱的不動產市場的條件，也為臺南市政府選擇積極涉入，或是主導，都市更新的合理理由。^⑭ 因此，在這個發展的現況下，市政府主導的都市更新計畫在推動都市仕紳化政策的內容中富有指標性的作用，它一方面為全市的都市更新政策背書，宣示政府推動新發展政策的決心，同時吸引私人部門投入都市更新業務的進行、吸引個別開發商投資與刺激都市空間與景觀的再生，另一方面它是國家主導的大型再開發計畫，不同於私人小面積的開發方式，是建構在全市的都市空間結構與產業升級計畫的內容之中，做為提升城市競爭力與吸引大型投資為策略與政府作為。因此，在近年來中央政府積極推動都市更新政策的觸媒下，臺南市政府藉由中央經濟建委員會的經費補助，初擬劃設23處建議執行都市更新地區，面積共計為580公頃，約佔全市市區都市計畫面積的1/3，這個比例遠比高雄市所建議的1/7比例要來得高出許多，這說明了都市更新對臺南這個傳統城市的重要性（請參考表二）。之後，臺南市政府在實施時程的需求與開發優先性的考量，以及中央政府適當的財政支援下，將這個23處建議地區選擇性地整合十處基地為優先推動更新地區，做為地方政府短程實施都市更新的重點區域，並且積極地介入這些地區的更新準備中，試圖刺激地方更新機制的建立與點燃再開發的誘因，以達到全市推動都市更新的目的。^⑮

^⑭ 首先，臺南市近二十年來的不動產總體發展情勢一直落後於臺灣臺北、新北、臺中和高雄四個都會地區，並且低於全臺灣的平均行情（請參考國泰或信義等私人部門所提供的不動產市場價格指數；羅天一等，2011）；其次，相對於臺北市而言，臺南市地方對於都市更新的需求是明顯缺乏且落後的，在臺北市推動都市私人更新申請的十幾年後，臺南市才正式啟動這個計畫機制，並且在2011年臺北市政府已累積接受近三百多件私人申請的都市更新案件，臺南僅接受三件而已。這些情況都說明臺南市較為貧乏的都市不動產部門，其中亦說明該地區私人企業較低的投資意願（訪談紀錄A001_1, page4）。

^⑮ 在中央政府的建議下，臺南市政府針對初始所提出的23個都市更新計畫進行分析與檢討，目的在於提出適當且可行性的評估做為全市推動都市更新優先順序的計畫，以符合中央對地方有限資源的投資（訪談紀錄A002, page2）。

在臺南市政府所提案的十個優先的都市更新計畫中，「中國城的都市更新計畫」則成為「兼具維護傳統歷史文化與提升城市的競爭優勢」，這類型意義與功能的代表性計畫。事實上，很明顯的，臺南市政府之所以選定中國城做為地方都市更新的計畫之一，一方面由於這個地點所具有的傳統歷史與空間意義，而且這個地點一直是早期臺南人凝聚地方印象的重要地景；另一方面，它擁有當年臺南市進入工業化時期都市發展極盛的表徵，說明了當時臺南市最繁榮的都市生活與最熱絡的商業活動。¹⁶ 尤其是，對中國城的未來願景規劃，是時任市許添財先生在當時競選時對當地民眾的一項政治承諾。這也使得中國城的都市更新案成為地方政府所精緻規劃與積極推動的主要原因。¹⁷

表二 臺南市政府近年來推動都市更新計畫相關經費來源

經費來源	計畫經費項目	經費權責
中央補助	1. 內政部（民國98年度）都市更新推動計畫委外規劃經費 2. 內政部（民國98年度）都市更新地區關聯性公共工程經費 3. 內政部「振興經濟擴大公共建設投資計畫—建築風貌環境整建示範計畫」 4. 安平區民居整建計畫 5. 中央都市更新基金	經建會和內政部營建署 （都市更新組） 立法院監督
地方自籌		市政府預算（臺南市都市更新基金） 市議會監督

資料來源：本研究整理。¹⁸

¹⁶ 中國城商業中心於1983年12月28日開始營業，範圍內包括了戲院、商場與地下美食街等各項商業活動。其中地下街提供了臺南當地各式各樣的美食與小吃，並且銷售各種不同的零售商品，不僅成為當地民眾的休閒活動場所，同時也吸引了臺灣各地來到台南的觀光客，成為來到台南不得不去朝聖的都市觀光景點（訪談紀錄B001, page2；訪談紀錄C001）。

¹⁷ 中國城的都市更新計畫一直以來都是歷任臺南市長施政計畫中的重要項目，包括從前任許添財市長開始調查、籌劃到進行都市計畫變更，到現任賴清德市長興建運河之間的景觀橋與近來決定「爆破中國城、興建落日大道」等規劃，都說明了中國城計畫在臺南都市更新改造政策過程中的重要性（訪談紀錄B002, page26）。

¹⁸ 原始資料係由訪談者A001提供。

肆、仕紳化、國家再層域化與臺南中國城都市更新計畫

現今臺南中國城的地點原是日據時代開通運河盲段的位置所在，也是當時臺南中正路商業中心的西段終點。在1926年開通運河的最主要目的，是著眼於臺南市中心與安平港之間的交通聯繫，而盲段則是臺南往來安平之間搭船碼頭的所在位置。當時運河兩側分布養蚵產業，河中則有魚蝦捕撈的作業船隻，這些聚集的近海產業造就了運河盲段附近地區的經濟景象，並且帶動造、修船產業與製冰、冷凍等附屬產業的興盛，同時與城市商業活動延伸結合，創造了這個地區在日據時期與臺灣光復初期的繁榮景象。然而，到了1970年代以後，由於河流淤塞產生攔淺，便逐漸失去原有航運與養殖的功能，以及更重要的是一安平港的功能被高雄港所取代，使得這個地區生產事業逐漸沒落，失去原有光彩。之後，在都市空間整合與聯繫的考量上，於1977年填平運河盲段的土地，興建二棟大型的綜合商場，做為當時除臺南火車站商圈之外城市商業活動最熱鬧的景點，這便是「中國城」興建的由來。¹⁹ 在那個年代，中國城延伸原有臺南中正路的商業活動色彩，成為臺南最富盛名的商業活動設施，尤其是地下街的部分，更是聚集了所有臺南特色小吃的店家，成為當時全臺灣所有遊客在臺南旅遊時必定參觀與消費的旅遊景點之一。可惜的是，在1993年由於海安路的拓寬計畫廢置，切斷了中國與中正路沿街商業活動的延續，同時伴隨市區其他大型商業活動據點的相繼設置，造成中國城參觀活動的人潮漸漸退去，商業活動也隨之冷清，慢慢地受到市民所遺忘。²⁰ 時至今日，除了中國城後棟戲院仍

¹⁹ 當時中國城興建的計畫是由台北的北屋建設公司取得，公司的負責人葉條輝先生是臺灣著名的不動產行銷創意專家，他聘請知名的李祖原建築師設計具有中國風格的特色建築—外觀造型設計為金色的歇山式屋頂、白牆、斗拱、窗櫺，因此取名「中國城」，這多少反映了當時的時代背景。據當地人的回憶，由於這個不動產開發案創造了許多有利的投資誘因，因此吸引了許多投資者的注意。在推案當時甚至有許多投資者徹夜排隊，即是為了購買該案所推銷的店舖所有權，並且許多成交案件是當場現金交易完成的，這與當時台南地區民眾的工作性質與生活水準有關（訪談紀錄D002, page4-6）。

²⁰ 現今沒落的中國城幾乎僅存在一些較為低廉與非正式的休閒消費活動，大部分的不動產不是出租，便是荒廢空置，景觀凌亂與環境骯髒，很難吸引開發商進行投的改造與再開

有稀疏的人潮之外，地下街或一樓店面則是生意冷清，而且大多數商店已停止營業，甚至部分住戶已舉家遷離當地。結果是，現今的中國城風景已大不如前，而且由於建物老舊、且無力維修，繼而店面閒置凌亂，嚴重影響附近地區的商業活動，亦危及整體市容的美觀。

上述的這些問題促使地方人士與政府不得不嘗試改變這個日漸惡化的環境，不只是地方精英人士與當地居民已開始向地方政府提出環境改善的需求與構想，同時地方政府也同意開始進行這個地區的基本環境調查工作，尤其在2001年新市長許添財上任以後，兌現當時這個競選政見是政治人物建立個人政治資本的重要考量，因此對這個計畫的推動更為積極。^{②①}一開始，市政府配合當地的民意將中國城的範圍納入市政府所推動的都市更新專案計畫，並納入初擬的23件都市更新空間計畫內，由於這個區位兼具商業與水岸再開發的雙重功能，稍後則與對岸的「運河星鑽特定專用區開發計畫」一併併入為「市中心運河周圍更新區」，成為臺南十個最優先推動的都市更新計畫之一，並開始由市政府主導推動這個地區的都市更新計畫與業務。

隨後，為了評估中國城更新計畫的可行性與初擬計畫的可行方案，在內政部營建署資金的協助下，臺南市政府委託民間顧問公司首先進行了「中國城更新開發先期規劃評估計畫」。實際上，先期規劃的範圍則以中國城為中心，但考量中國城與鄰近地區的空間關連性，以及緊鄰運河附近水岸區域的整體發展，整體範圍則包括以民生路、環河街、尊王街和康樂街圍繞的四周地區為主，面積則為10.21公頃（請參考圖二）。^{②②}就這個區域內目前以住宅的使用狀

發的意願（訪談紀錄B002, page28-29）。可悲的是，中國城甚至被一些網友戲稱為鬼城，成為一些喜歡嘗試刺激與感官挑戰的遊客所指定拜訪的地點。

^{②①} 中國城更新計畫在地方人士的極力推動之下，成為地方與許多政治候選人連結的一個管道，並且提升成為市長候選人重要的施政意見與對地方民眾的政治承諾（訪談紀錄A001_1, page3；訪談紀錄C001, page24-25）。

^{②②} 由於中國城所處的都市的區位特殊一位於城市綠帶與水岸空間的結合處，因此該開發計畫不僅是二棟建築物的更新重建而已，它甚至涉及了都市紋理的重整與結構的再開發。加上過去此區域的商業活動範圍與中國城的發展是關係緊密相連的，整體的規劃與開發將有助於此地區的更新與改造（訪談紀錄A001_2, page2）。

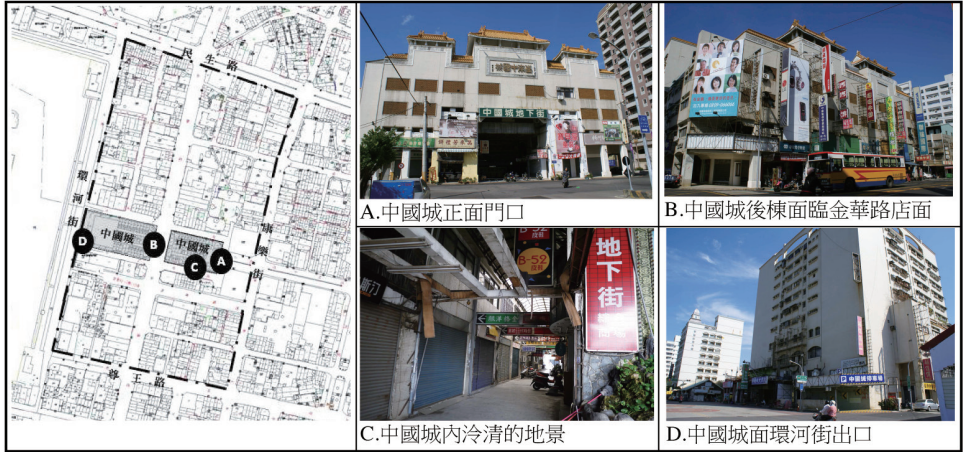
況仍為大多數，約占一半以上，商業使用者則占22%，且主要分布在重要道路的二側，其他街廓內的部分則以住商混合的使用模式為主。很明顯地，現今這個地區的商业活動已逐步地撤離，甚至遠離原有繁榮的景象，而大部分的不動產則僅保留原有居住的型態。於是在這個現有發展條件的限制下，未來的計畫如何引進新的產業活動與如何提升這個地區的環境品質，將是中國城再發展計畫中重要的課題。

因此，在來自於政府部分的初步構想下，中國城的新計畫則以「再現運河盲段風華意象與形塑市中心新水岸風貌」為主要訴求，它很明顯地符合了現今新自由主義都市再結構政策的需要。^{②③} 不可諱言的，這些需要都支持未來中國城更新計畫的進行，以及說明中國城計畫對臺南市都市重新定位的重要性。在初期的規劃中，這個地區將採取土地複合使用、多樣性和獨特與創意產業為標的，整合水岸景觀與刺激產業再造做為主軸，以大眾運輸導向為前提等的開發策略，重新塑造這個具有傳統歷史與文化的都市地景，並且未來這個地區將興建成為一個兼具商業與休閒功能的都市新空間，提供臺南市成為區域中心所具備的基本條件（台南市政府，2008）。^{②④}

在政府單位與規劃者的專業認為，中國城在臺南市的空間結構中扮演了現代城市藍（河流）綠（公園綠帶）雙環的交界，並且基地鄰近運河，具有水岸開發的遠景，加上35%的公有土地減少開發的阻力，因此開發的條件優越，且

^{②③} 委託規劃單位認為中國城更新計畫的功能，一方面它維護地方發展的優勢，創造城市的獨特地方性，另一方面它則配合投資環境的改善，提高城市的競爭力（訪談紀錄B002, page28-29）。

^{②④} 其中計畫的建議包括：（1）恢復運河盲段原有水道流域，延伸中正路商圈的服務範圍，並提供大面積開放空間做為休閒與遊憩使用；（2）集中聚集經濟的利益，提高商業區使用容積，並興建水岸商城，滿足購物、商務住宿與辦公的需求；（3）綠化水岸景觀，興建遊艇碼頭與水上餐廳，與運河觀光活動相結合；（4）更新住宅單元，提供結合水岸與綠化的舒適環境；和（5）建構地區性的運輸系統，並以輕軌交通連結全市的重要據點（台南市政府，2008）。



圖二 中國城都市更新計畫初期評估的範圍

資料來源：圖左，本研究自行繪製。圖右。照片由作者自行繪攝2009.07.30。

說明：圖左內虛線範圍為台南地方政府提報中國城更新計畫範圍。實線填滿範圍為中國城前後棟位置。

評估推動的可行性相對較高。²⁵ 在規劃初的評估調查中發現：第一，大多數當地的居住都不滿意現有的居住環境，並且認為改善環境是有必要的工作；其次，不論是中國城所有權人或店家，以及相鄰街廓的合法不動產所有權人，都以極高的比例支持都市更新的進行（84%和92%）。²⁶ 然而，所有權人唯一意見的分歧則是在開發方式的選擇上：有關中國城未來的開發方式，在市政府初步的評估中，以現有的都市更新法令為基礎，採以區段徵收的方式進行中國城的重建計畫。這個原因在於：一方面區域內較高的比例的公有土地，將有助於土地重新整合與規劃，以及短期內即可進行；另一方面，藉由區段徵收的方式，

²⁵ 相對於臺南市其他幾個重大的都市更新計畫，中國城更新計畫之中公有土地的比例是較高的，使得政府認為在未來的產權整理時將會遭遇較小的反對阻力，這也說明此項計畫被市政府視為其中一項指標型（旗艦）計畫的原因（訪談紀錄C001, page8）。

²⁶ 其中83%的店家支持以政府的協助進行商圈的重振，而中國城的所有權人則傾向由市政府主導計畫的執行，其餘街廓的所有權人則建議市政府給予適當的協助（台南市政府，2008；訪談紀錄B002, page27-30）。

政府可以取得公共設施的土地，方便進行優勢的空間規劃與配置，提高更新計畫的執行效果。²⁷ 然而，這個開發方式最大的問題，則在需編列高額的徵收經費，是地方政府所無法獨立承擔的費用。但是，從另一個角度來看，這個計畫在政府初步評估方面是非常樂觀的：這個計畫在實現後將「帶給當地土地每坪增加10萬元的收益，以及每年吸引350萬的觀光人口來臺南消費的契機。就政府的稅收而言，區域內不動產的稅收每年可增加5,000萬元，而包括周圍及中正商圈的稅收亦可增加5,000萬元」（台南市政府，2008）。這個超乎想像的利益與願景，對所有未來進入這個再開發過程中的利害關係人而言，預計將是最有吸引力的投資誘因。

在市政府計畫初步被提出的當時，的確對周邊的不動產市場與案件產生一些價格的正面效應，並且激發鄰近地區都市更新計畫的推動（請參考圖二），包括基地鄰近的合作大樓與統一大樓的都市更新計畫；²⁸ 同樣地，這個大型的開發計畫普遍被當地投資者認為，並非由單一私人投資者即可以進行的，其中藉由（地方）政府的推力是很重要的因素。²⁹ 目前中國城的更新計畫正逐步地

²⁷ 中國城40%的所有權人支持以重建的方式進行整體的更新程序，店家則偏好以綠化和整建的方式進行更新即可，而其餘街廓的合法所有權人多選擇以領取現金的方式保障原有的利益（台南市政府，2008；訪談紀錄B002, page27-30）。

²⁸ 依更新區域範圍附近的不動產業者與建商表示，當時中國城計畫公布時對當地的不動產市場產生不小的衝擊，整體的房價上升了約1-2成左右（如運河北岸的富立世紀大樓，請參考圖二），同時鄰近範圍的新推建案（水樂集）亦引用中國城更新計畫中所規劃的未來遠景做為該建案的主要訴求（請參考圖二）（訪談紀錄D001, page12-14；訪談紀錄H001, page2）。不僅當地不動產市場行情略有波動，中國城更新計畫的推動具體影響附近範圍的地區改造，其中位於中國城入口前方的合作大樓，原早已廢棄不堪使用，在更新計畫推動下激發改建的決心，同時在大樓安全的考量下，2013年1月全棟已完全拆除進行自提的更新計畫。

²⁹ 在市政府的初步評估中，中國城更新計畫將是一件涉及十多億金額的投資案，這對當地的建商而言是一筆相當龐大的投資，而且相對於臺南市的不動產市場景氣狀況而言，這個計畫並未提供太多的信心給予未來潛在的投資者。因此，藉由政府做為推動的主體是一個降低風險的方式，它可以建立投資的信心，共同分擔風險，同時政府對包括處理土地的徵收與公共設施的建設等行政事務有直接的主導權力，這有助於私人部門調配最合適的投資時機（訪談紀錄E001, page1-2；訪談紀錄G001, page9）。

在進行當中，公共基礎設施的建設與都市計畫變更的審議先後執行與完成，在現今進行的過程中，不難發現地方政府所扮演的重要影響力與作為，其中包括整合地方對重建的意見、提出初步的規劃構想、提升計畫的決策地位、都市計畫的擬訂與審議以及建立地方法制的架構等。不同於其他更新計畫的是，中國城更新計畫是臺南市政府所推動的一項大型都市再開發計畫，它負擔了維護臺南傳統歷史文化與提升城市競爭力的重要任務，目的便是要藉由這個由國家主導的仕紳化策略，未來透過引進新的商業、服務、休閒與居住等的複合式活動設施，取代在這個地區原本老舊衰敗與無利益可言的生產活動，提升城市的產業層級與創造優美的居住環境。回應前述論述的內容的是，很明顯地，中國城的再發計畫是國家透過空間再層域化的策略，不只是地方政府的執行，尚且包括了中央政府提供都市更新政策與法制平台的架構，推動由上而下地都市再發展過程，而這個過程涉及了都市更新的步驟與仕紳化的社會經濟內容。總而言之，在這個計畫中，地方政府扮演了主要推動者的角色，中央政府則在過程中提供地方政府的實質援助是不可忽略的元素，包括提供了地方政府所依從的法治內容與有必要的資金援助等，這些都是地方政府推動都市仕紳化所必要的制度條件與環境。因此，在第三波仕紳化的風潮下，中國城都市更新計畫被視為提升地方競爭力與追求地方經濟成長的大尺度空間計畫，它的策略建構是藉由中央去領域化與地方再領域化的層域策略所形成的，目的仍維持資本累積的國家本質是明顯的。

伍、結論：仕紳化與再層域化競爭的國家政權

本文則試圖建構仕紳化與空間再層域化之間的理論聯繫，特別是在第三波的仕紳化浪潮下所提出新的命題，使得兩者理論之間的協調可能性發生，因而有本篇新的論述的產生。在新的命題方面，現今第三波的仕紳化是被政府部門視為非常重要的都市政策，或是推動都市發展的工具，目的除了在追求仕紳



圖三 中國城都市更新計畫鄰近不動產開發案

資料來源：上圖左，本研究自行繪製。下圖左。水樂集不動產行銷案廣告，蘋果日報，2009年7月4日。

說明：圖2為緊鄰計畫區的合作大樓，已在2013年1月開始拆除。圖4為基地前方左側舊有大樓，今年初進行外飾裝修工程（拉）與內部的改裝。圖5為基地北側的新建案—水樂集，它以中國城的改建做為專案銷售的主題（參考下圖左）。圖6為2013年初地方人士以海報的方式積極表達更新改建的意願。編號照片由作者分別繪攝於2010.02.01、2013.1.25、2014.1.20。

化的社會效果之外（Davidson, 2008），同時也將提升城市競爭力做為都市政策的訴求（Uitermark, Duyvendak, and Kleinhans, 2007）。當在這個策略被提升到全球層級的視野時，仕紳化策略的推動則成為全球地方化所不可或缺的重要因素（Smith, 2002）。事實上，這個新的內容強調在仕紳化的過程中，介於全球化、新自由主義與國家角色之間彼此的辯證關係。

從這些討論中，本文的意圖變得更為明顯：試圖從Brenner（2004）所描繪的「再層域化競爭的國家政權」架接第三代仕紳化的研究主軸，並藉此強調與支持國家在仕紳化過程中積極性的角色。目的是為了說明：（1）國家所選擇都市大尺度空間層級的仕紳化策略，仍維持國家追資本累積的本質；（2）仕紳化的空間再層域政策的內容，著重於地方經濟的成長與競爭力的提升，遠多過於考量均衡政策與社會福利的公正性；（3）現今仕紳化所凝聚的都市治理結構是透過不同時空背景下所制度化的產物，與層域策略所建構的政治權力關係是密不可分的。因此，本研究的論述，一方面藉由空間再層域化解釋國家與特定空間相關的依存結構，以及政權形構的空間權力幾何學關係；另一方面則透過仕紳化新研究焦點的移轉，脫離傳統的社會地理關懷，將它的影響擴大到都市空間變遷的歷史軌跡之中。

現今發生在臺南中國城的都市更新計畫，在本文中被視為解釋這二者理論架構的案例，它說明地方與中央政府積極推動仕紳化的具體過程，也代表了國家政治權力再結構的移轉，和達到城市再發展的目的。首先，不可抹滅的事實，是來自於中央政府去領域化的策略，以及它所帶來對於地方都市更新計畫的助益：一方面建立都市更新的法制化建構與政策平台，另一方面則提供優惠的財政補助給予地方政府，企圖加快與加深地方都市更新計畫的施行。其次，從地方層級而言，臺南市的歷史地位為城市再發展的正當性提出最好的說明——在於臺南逐漸失落的都市地位，以及都市結構內所擁有的豐富襲產。其中，「臺南中國城」正象徵了臺南繁華都市發展的曾經，因此推動這個地區的更新正好達到政府重建臺南意像與提升城市競爭力的目的，同時符合居民與政治運

作的原始目的。而臺南市政府，一方面藉由中央政府的法制架構完備地方政府的法律執行的依據，並且提高執行單位的行政層級以便擴充組織的效能，另一方面則藉由上級政府財政補助下進行先期調查研究與基礎公共工程，目的是為了點燃這個地區的開發誘因，並且積極介入都市規劃的過程，以期待計畫的順利施行。因此，如同本文中所支持的，目前臺南中國城都市更新計畫，是

- (1) 透過中央與地方兩級政府層域化策略的權力移轉，建立城市再發展的正當合法性；
- (2) 被視為第三波仕紳化的政策邏輯，著重於地方經濟的成長與競爭力的提升，遠多過於考量均衡政策與社會福利的公正性；
- (3) 國家仍維持資本累積介入空間層級的正當性。

參考文獻

- 范勝雄（1979）。〈臺南市都市計畫志（上）〉。《臺灣文獻》，第30卷，第2期，頁229-281。
(Sheng-Hsiung Fan [1979]. "The Biography of Tainan Urban Planning I." *Taiwan Historical*, Vol. 30, No. 2:229-281.)
- 章英華（1986）。〈清末以來臺灣都市體系之變遷〉，瞿海源、章英華（主編），《臺灣社會與文化變遷》，頁233-273。台北：中央研究院民族研究所。
- (Ying-Hua Chang [1986]. "The Evolution of Taiwan urban System after Qing Dynasty." In Haiyuan Chu and Ying-Hua Chang [eds.], *The Society and Culture Change* [pp. 233-273]. Taipei: Institute of Ethnology, Academic Sinica.)
- _____（1995）。《臺灣都市的內部結構—社會生態的與歷史的探討》。台北：巨流圖書公司。
- (_____ [1995]. *The Urban Spatial Structure: A Perspective of Ecologic and Historical*. Taipei: Chu Liu Book Co., Ltd.)
- 臺南市政府（1978）。《臺南市志（首卷）》。台南：臺南市政府。
- (Tainan City Government [1995]. *The Biography of Tainan City I*. Tainan: Tainan City Government.)
- _____（2008）。〈中國城更新開發先期規劃評估報告〉，台南市政府網站。<http://twur.cpami.gov.tw/urquery/g-b-1-4.aspx?CASEID=OTk=>。2008/12/22。
- (_____ [2008]. "The Preliminary Report of China Town Urban New Plan." The Official Web of Tainan City Government. <http://twur.cpami.gov.tw/urquery/g-b-1-4.aspx?CASEID=OTk=> [accessed December 22, 2008].)
- 羅天一、盧希鵬、樂斌、馬先右（2011）。〈房價相關因素探討及五大都會區房價差異—台灣90年至100年第一季的實證研究〉，「2011台灣地理資訊學會年會暨學術研討會」論文。台北：國立臺灣大學理學院空間資訊研究中心，11月9日。
- (Tien-Yi Lo, His-Peng Lu, Ping Luan, and Hsien-Yu Ma [2011]. "The Analysis of The Factors of House Price and The Price Difference Among Five Metropolitans-The Evidence of First Quarter of From 2001 to 2011 in Taiwan." Paper present at the conference of Taiwan GIS at 2011. Taipei: The Spatial Information Research Center of Taiwan University, November 9.)
- Atkinson, R. (2002). "Does Gentrification Help or Harm Urban Neighbourhoods? An Assessment of The Evidence-Base in the Context of The New Urban Agenda." *CNR Paper*. <http://www.neighbourhoodcentre.org.uk/research/research.html> (accessed March 1, 2015).
- _____（2003）。"Domestication by Cappuccino or A Revenge on Urban Space? Control and Empowerment in The Management of Public Spaces." *Urban Studies*, Vol. 40, No. 9:1829-1843.
- Atkinson, R and G. Bridge (eds.) (2005). *Gentrification in a Global Context*. London: Routledge.

- Boudreau, J.-A., P. Hamel, R. Keil (2007). "New State Spaces in Canada: Metropolitanization in Montreal and Toronto Copared." *Urban Geograph*, Vol. 28, No. 1:30-53.
- Brenner, N. (1998). "Global Cities, Global States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe." *Review of International Political Economy*, Vol. 5, No. 1:1-37.
- _____ (1999a). "Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies." *Theory and Society*, Vol. 28, No. 1:39-78.
- _____ (1999b). "Globalisation as Rreterritorialisation: The Rescaling of Urban Governance in the European Union." *Urban Studies*, Vol. 36, No. 3:431-451.
- _____ (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Cameron, S. (2003). "Gentrification, Housing Re-Differentiation and Urban Regeneration: 'Going for Growth' in Newcastle Upon Tyne." *Urban Studies*, Vol. 40, No. 12:2367-2382.
- Cameron, S. and J. Coaffee (2005). "Art, Gentrification and Regeneration: From Artist to Pioneer to Public Arts." *European Journal of Housing Policy*, Vol. 5, No. 1:39-58.
- Caulfield, J. (1994). *City Form and Everyday Life: Toronto's Gentrification and Critical Social Practice*. Toronto: University of Toronto Press.
- Clark, E. (2005). "The Order and Simplicity of Gentrification – A Political Challenge." In Atkinson R. and Bridge G. (eds.), *Gentrification in a Global Context: The New Urban Colonialism* (pp. 256-264). London: Routledge.
- Davidson, M. (2008). "Spoiled Mixture: Where does State-Led 'Positive' Gentrification End?" *Urban Studies*, Vol. 45, No. 12:2385-2405.
- Doucet, B., R. van Kempen and J. van Weesep (2011). "'We're Rich with Poor People': Municipal Strategies of New Build Gentrification in Rotterdam and Glasgow." *Environment and Planning A*, Vol. 43, No. 6:1438-1454.
- Glass, R. (1964). *Introduction to London: Aspects of Change*. London: Centre for Urban Studies.
- Gotham, K. (2005). "Tourism Gentrification: The Case of New Orleans' Vieux Carre (French Quarter)." *Urban Studies*, Vol. 42, No. 7:1099-1121.
- Hackworth, J. (2000). *The Third Wave*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Geography, Rutgers University, New Jersey.
- _____ (2007). *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. London and Ithaca: Cornell University Press.
- Hackworth, J. and N. Smith (2001). "The Changing State of Gentrification." *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 92, No. 4:464-477.
- Hall, T. and Hubbard P. (eds.) (1998). *The Entrepreneurial City*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Hamnett, C. (1991). "The Blind Man and The Elephant: The Explanation of Gentrification." *Transactions of the Institute of British Geographers*. Vol. 16:173-189.

- Harvey, D. (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation of Urban Governance in Late Capitalism." *Geografiska Annaler B*, Vol. 71, No. 1:3-17.
- Jessop, B. (1998). "The Narrative of Enterprise and The Enterprise of Narrative: Place Marketing and The Entrepreneurial City." In T. Hall and P. Hubbard (eds.), *The Entrepreneurial City* (pp. 77-99). Chichester: John Wiley and Sons.
- _____. (2000). "The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and The Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism." *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24, No. 2:323-360
- _____. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Jessop, B. and N. Sum (2000). "An Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies In and For (inter) Urban Competition." *Urban Studies*, Vol. 37, No. 12:2287-2313.
- Jones, M. (1997). "Spatial Selectivity of The State? The Regulationist Enigma and Local Struggles Over Economic Governance." *Environment and Planning A*, Vol. 29, No. 5:831-864.
- Lobao, L., R. Martin, and A. Rodriguez-Pose (2009). "Editorial: Rescaling The State: New Modes of Institutional-Territorial Organization." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 2, No. 1:3-12.
- Lees, L. (2000). "A Re-Appraisal of Gentrification: Towards A 'Geography of Ggentrification'." *Progress in Human Geography*, Vol. 24, No. 3:389-408.
- _____. (2003). "Super-Gentrification: The Case of Brooklyn Heights, New York City." *Urban Studies*, Vol. 40, No. 12:2487-2509.
- _____. (2007). "Afterword for Theme Issue: Extending Gentrification?" *Environment and Planning A*, Vol. 39, No. 1:228-234.
- _____. (2011). "The Geography of Gentrification: Thinking Trough Comparative Urbanism." *Progress in Human Geography*, Vol. 35, No. 1:1-17.
- Lees, L., T. Slater, and E. Wyly (2008). *Gentrification*. New York: Routledge.
- Ley, D. (1996). *The New Middle Class and The Remaking of The Central City*. Oxford: Oxford University Press.
- MacLeavy, J. and J. Harrison (2010). "New State Spatialities: Perspectives on State, Space, and Scalar Geographies." *Antipode*, Vol. 42, No. 5:1037-1046.
- Mackinnon D. and J. Shaw. (2010) "New State Spaces, Agency and Scale: Devolution and The Regionalisation of Transport Governance in Scotland." *Antipode*, Vol. 42, No. 5:1226-1252.
- Murphy, L. (2008). "Third-Wave Gentrification in New Zealand: The Case of Auckland." *Urban Studies*, Vol. 45, No. 12:2521-2540.
- Peck, J. and A. Tickell (2002). "Neoliberalising space." *Antipode*, Vol. 34, No. 3:380-404.
- Slater, T. (2004). "North American Gentrification? Revanchist and Emancipator Perspectives Explored." *Environment and Planning A*, Vol. 36, No. 7:1191-1213.

- Slater, T., W. Curran, and L. Lees (2004). "Gentrification Research: New Directions and Critical Scholarship." *Environment and Planning A*, Vol. 36, No. 7:1141-1150.
- Smith, N. (1996). *New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. London: Routledge
- (2002). "New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy." *Antipode*, Vol. 34, No. 3:427-450.
- Swyngedouw, E. (2000). "Authoritarian Governance, Power, and The Politics of Rescaling." *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 18, No. 1:63-76.
- Uitermark, J., J. Duyvendak, and R. Kleinhans (2007). "Gentrification as A Governmental Strategy: Social Control and Social Cohesion in Hoogvliet, Rotterdam." *Environment and Planning A*, Vol. 39, No. 1:125-141.
- Visser, G. and N. Kotze (2008). "The State and New-Build Gentrification in Central Cape Town, South Africa." *Urban Studies*, Vol. 45, No. 12:2565-2593.
- Ward, K. and A. E. G. Jonas (2004). "Competitive City-Regionalism as A Politics of Space: A Critical Reinterpretation of The New Regionalism." *Environment and Planning A*, Vol. 36, No. 12:2119-2139.
- Wyly, E and D. J. Hammel (2004). "Gentrification, Segregation, and Discrimination in the American Urban System." *Environment and Planning A*, Vol. 36:1215-1241.

Chinatown Redevelopment Plan in Tainan: The Third-Wave Gentrification and The Rescaled Competition State Regime

Titan B.-X. Jian

Abstract

The new research focus of gentrification were shifted to the public policy from social problem, and begin to reminder the important position of the state in the process of gentrification. This new transformation was identified as a third wave of gentrification. In fact, this positive gentrification, mainly triggered by the state, through the large-scale urban redevelopment project, acknowledge the implication of restructuring urban industry, improving the live quality, creating the investment opportunity, and prompting the city competitiveness. Specially, the uniqueness of state in the globalization competition was emphasized by the theorization of spatial reproduced. This emphasis of supporting the fully competence of state to manage the different scale was achieved by the continuity of spatial rescaling, was accepted, and agreed that the state play a dominating role of capital accumulation. This research tried to build up the theoretical articulation of between gentrification and rescaling, and to support the positive role of state in creating a new urban space through the process of state rescaling, under globalization. Unser this theoretical framework, the gentrification undoubtedly regarded as a strategy of state rescaling. The urban renew plan of China Town in Tainan, actively prompting by the Tainan city government recently, was taken as an example to explain this theoretical implication.

Keywords: Gentrification, Urban (re) Development Project (UDP), Rescaled Competition State Regime (RCSR) and Chinatown Redevelopment Plan.

Titan B.-X. Jian is an associate professor at Department of Tourism, Shih Hsin University, Taipei, Taiwan.