

## 一個新自由城市、兩種都市政權？ 1997後香港都市治理的空間爭議\*

藍逸之

國立臺北大學

### 摘要

對於1997年7月1日解殖後香港都市治理的缺乏效能，目前相關學術社群已有諸多討論。然而，這些文獻卻少有針對當前香港新自由城市形構的觀點進行深入分析。基於地理學領域近年對新自由城市發展模式所作的反思性討論，本文主張，有效的都市治理取決於國家機器（政府）、資本及市民社會間的協作關係。健全體制乃是奠定在都市政權結構中國家—資本集團及國家—社會集團間平衡的協調基礎上。不同集團間對都市空間關注不同利益，若無法在空間生產上取得平衡時，即會深化都市治理的危機動向。雖然1997年後香港是一個典型的新自由城市，但是也展現出若干反映都市危機的治理亂象一起因在於過度強調跨國資本積累的利益，導致空間生產的爭議因此爆發。藉由探索地產主導

---

藍逸之 國立臺北大學不動產與城鄉環境學系博士後研究員，E-mail: yichilan@gmail.com

\* 本文之完成，感謝（1）英國曼徹斯特大學環境與發展學院訪問講師Roger Bristow；（2）學術單位：香港中文大學—地理及資源管理系、中國研究服務中心、香港大學—城市規劃與設計系、香港浸會大學—地理系、香港理工大學—用者為本設計實驗室；（3）香港特別行政區政府機關：發展局、規劃署、海濱事務委員會；（4）專業與社會團體：如保護海港協會、香港更美好、地球之友、長春社、拓展公共空間、香港批判地理學會於田野調查期間的受訪及支援。本研究結果，接受中華民國行政院國家科學委員會「100年度獎勵人文及社會科學領域博士候選人撰寫論文」之補助（計畫核定編號：NSC 100-2420-H-305-005-DR），及101年度專題研究計畫「土地、資本與危機—我國土地政策百年動向與問題分析」延攬博士後研究人才補助（計畫核定編號：NSC 101-2410-H-305-062-MY3）。文中若有問題，當由作者自行負責，不代表以上機構與受訪者觀點。

（收件：2012年5月25日，修正：2012年11月19日，接受：2012年12月19日）

成長聯盟如何塑造並壟斷戰後都市紋理，本文指出，香港當前都市政權在邁向新自由化過程中具有圖利國家-資本利益之傾向。進而，本文探索解殖後都市轉型，發現香港當前反對親商政權的新興市民社會空間價值已經逐漸浮現。透過觀察1997後具爭議性的城市規劃項目，比較其中國家—資本集團與國家—社會集團間關注的空間價值差異，本文對於為何當前都市政權為「地產霸權」宰制提出分析，並解釋此一政權結構如何影響當前都市治理亂象。本文發現，當國家—社會集團逐漸展現出有別於殖民時期的影響力時，而地產主導的國家—資本集團仍享有設定治理議程的決定性優勢。只要協調空間生產的機制仍無法保持平衡時，治理亂象的僵局短期內仍將持續下去。

關鍵詞：新自由城市、治理亂象、地產霸權、都市政權、爭議空間生產

## 壹、前言

誠如歷史學者Mckinnon (2011:4-5) 的主張，有別於西方都市化經驗，當前亞洲發展中社會的都市轉型主要源自兩大驅力：一是全球化帶來的跨境經濟衝擊，另一則是民族國家建構 (nation-building) 誕生的新地域認同。當前香港都市治理經驗，亦可以此作為寫照。<sup>①</sup> 1997年7月1日香港主權回歸中國後，開始面對全新的都市發展動態。首先，主權回歸使香港面對伴隨解殖而來的宗主國政體轉型，儘管香港並非民族國家的地位，但在一國兩制框架下，特區政府得以在自身殖民制度遺跡與中國政府後社會主義體制間尋求準城邦體制的新出路。亦即，面對著建構新民族認同的關鍵時刻，香港社會正思索如何承襲既有西方文化遺產，並學習成為中國的一部份。其次，1997後香港面對的最大挑戰就是1990年代以來新自由全球化激勵的跨國經濟空間重組趨勢，以及伴隨的全球城市競爭現象。作為一個缺乏土地與天然資源的城邦經濟體，其生存必須緊密仰賴對全球經濟流動的直接擷取能力，藉由各種城邦體制下直接塑造的政策將本身領域充分包裝為全球經濟流動的接收與啟動節點一即所謂的「全球城邦」(global city-state) (Olds and Yeung, 2004:508)。本文側重於後者，並討論香港都市治理為迎接新自由化趨勢所產生的空間爭議。

上述全球城邦模式雖然突顯城邦體制較一般城市在新自由主義空間中的運作優勢，卻也不能忽略全球資本流動的高風險性與不確定性等本質，及其對都市經濟結構產生的脆弱度與競爭壓力。實際上，透過新自由主義包裝的跨境資本流動除可帶來成長契機外，亦因其全球佈局造成的多變、投機及短期逐利

<sup>①</sup> 例如，在首任行政長官董建華 (1999:2) 的1999年度施政報告中即指出，香港回歸後已經面對兩項巨變：「一是香港由殖民統治回到祖國懷抱，在史無前例的『一國兩制』方針下實行高度自治；二是亞洲金融風暴造成了區域以至世界性的震蕩，觸發香港經濟大調整。我們幾乎是同一時間裏應付這兩大變化，因而困難倍增。」

等內在傾向，使市場存有潛在風險。一般而言，因為眾多基盤設施與活動聚集促成的大量生產與消費機會，都市建成環境（特別是對於仰賴地產開發的資本區段而言）向來是吸納過剩資本以利資本迴路順利運轉的重要場域（Harvey, 2003:108-115）。新自由化階段，此一「以時間廢除空間」（annihilating space by time）的固有資本流動傾向，正以更大地理尺度遂行克服地理障礙的渴望，賦予城市更重要的地位。一方面，新自由資本的空間運動可說是資訊化資本主義發展模式激勵的結果，使「流動空間」串聯的全球網絡社會更仰賴匯聚跨國電訊活動的城市節點（Castells, 1991:338-339）。另一方面，由於大量集結跨國生產、營運與消費活動的全球城市中更加再現這種策略功能地位，除了重建全球一地方的連結關係外，並使社會部門、族群與都市位階的空間秩序以極大差異進行重組，成為「核心與邊陲的新地理學」（Sassen, 2010:36-38）。以上宏觀趨勢自1990年代起已經逐漸主導城際競爭現象，並使跨空間尺度的企業型都市發展策略成為治理議程核心。亞洲城市也不例外，除香港外（Jessop and Sum, 2000），上海、新加坡、杜拜等，皆已成為透過企業型城市提法檢視的亞洲全球城市案例（Acuto, 2010; Bagaen, 2007; Pow, 2002; Wu, 2003）。此一現象顯示，亞洲重要全球城市，包括香港，皆已隨著全球尺度新自由主義空間的深化逐漸抬頭，各市政當局莫不致力於鉅型計畫開發的都市形象再造工程，並以強化全球城市競爭力作為都市治理首要目標。這些背景使我們不難理解，為何即使回歸後香港已不再是為殖民經濟體制服務的自由港，特區政府卻維持港英時代市場優先的「積極不干預主義」（positive non-interventionism）政策基調。第二任行政長官曾蔭權提出「大市場、小政府」（big market, small government）的官方文誥後，更可視為特區政府面對新自由化趨勢所作的政策回應（Chen and Pun, 2007:66）。至於落實全球城市的政策宣示，早以「世界級都會」（world-class city）、「亞洲國際都會」（Asia's world city）等論述，於首任行政長官董建華（1999）、策略發展委員會（Commission of Strategic Development,

2000)的施政報告中明確宣示。<sup>②</sup>同時，回歸後一系列鉅型計畫或規劃中的重大發展項目—數碼港、西九龍文化區、啓德機場再發展檢討、中環新海濱城市設計、觀塘市中心重建……，皆一再顯現特區政府營造跨國資本親商環境的全球城市競爭目標。

相較以上宏偉構想，回歸後香港的都市治理卻經常為公眾輿論質疑欠缺效能、官商同謀，許多實施策略亦不斷引發重大空間爭議。為何造成這種落差，乃本文欲在此深入討論的重點。實際上，對於回歸後香港都市治理的缺乏效能，目前相關學術社群已有諸多討論。然而，這些文獻卻少有針對當前香港新自由城市形構的觀點進行深入分析。基於地理學領域近年對新自由城市發展模式<sup>③</sup>所作的反思性觀點，本文主張，都市治理效能取決於國家機器（政府）、資本及市民社會間的協作關係，健全體制奠定在都市治理結構中政府—資本集團及政府—社會集團間平衡的協調基礎上。這些不同的集團構成的治理聯盟，各自關注都市地景中不同的空間形式、價值及尺度。各方利益若無法平衡反映在空間生產上時，即會深化都市治理的危機動向。1997後香港是一個典型的新自由城市，同時也展現出若干反映新自由化都市危機的治理亂象一起因在於過

<sup>②</sup> 例如，董建華（1999:12）於1999年度施政報告中即主張：「香港將來不但是中國主要城市，更可成為亞洲首要國際都會，享有類似美洲的紐約和歐洲的倫敦那樣的重要地位……和這兩大城市相比，香港已相當程度上具備了很多類似的基礎條件，例如，我們是國際金融中心，也是旅遊勝地。在貿易和運輸方面，我們在國際處於領先的地位……香港作為世界級都會，將和紐約、倫敦一樣，在全球一體化的經濟中，發揮重要的樞紐功能，成為跨國集團總部的集結地，為廣大地區服務。」CSD（2000:5）則承接這些構想，於《香港長遠發展需要與目標》（*Hong Kong's Long-term Development Needs and Goals*）中將香港定位成雙重角色：1. 中國重點城市（a major city in China）；2. 亞洲國際都會（Asia's world city）。

<sup>③</sup> 在新自由主義思潮及全球城市地位競賽的壓力下，新自由城市成為當前許多市府急欲營造的都市發展模式。儘管各地區文化慣性、制度背景與歷史脈絡創造了地理差異，使得新自由城市具有多樣態的發展路徑，但仍具有一些共通特性—市府強勢追求的企業型都市治理手段，諸如：「地區行銷、企業與賦權專區、地方減稅、都市開發公司、公私合夥等，及強調功利政策的新型態地方馳援主義（local boosterism）、商業育成項目、社會控制、警力與監控的新策略，加上一整套地方及區域政府內的其他制度調整」（Brenner and Theodore, 2002:21）。

度親商、特別是過於強調地產發展為核心資本積累利益，導致空間生產的爭議於不同治理聯盟間爆發。

爲了探索以上命題，本文除了根據香港戰後都市政治、土地制度及地產發展等文獻回顧作為基礎外，另外收集回歸後重大鉅型計畫案例相關資料—包含政府規劃文件、官方新聞稿及香港報章新聞與社論、民間社群網站評論（如：香港獨立媒體等），佐以相關社經統計資料及政府、民間團體、學者訪談（訪談名單分類如附表一）進行探索。除了本段前言外，全文分成以下四段進行討論：第一、討論當前香港都市治理聯盟的特殊社會建構脈絡，以及此一脈絡下地產主導的都市政權如何逐漸成爲香港都市治理議程的主體。第二、回顧並申論在新自由化影響下，回歸後香港具代表性的城市規劃及發展項目，以及這些項目對香港新自由城市形構的空間意涵。第三、本文將視角引入回歸後香港社會逐漸浮現的新興多元社群意識，及其如何在經濟利益主導的新都市空間生產上與地產主導都市政權角力。爲了解釋此一空間爭議對香港當前都市治理的影響，最後則針對以上研究發現進行討論，作一總結。

## 貳、「誰統治」香港？地產主導都市政權的崛起

### 一、都市政權的概念及延伸

在香港都市政治決策結構的傳統描述中，普遍的講法是一在優先順位上，香港是香港賽馬會、怡和洋行、匯豐銀行與香港總督共有（Hughes, 1976:23）。換言之，對於誰統治香港，長久以來政商聯盟便一直是最常被爰引的參考架構。然而，本文希望進一步指出，香港當前新自由提法下的親商都市政策及治理模式，乃係回歸前已成形的地產主導都市政治建構的社會-空間產物。誠如Lee（2007:223）所謂，香港都市政策是典型的成長機器（growth machine）案例，因爲「在政府重大經濟決策中，私營發展商對香港經濟的主導性已爲眾所皆知的事實」。然而，相較於Logan and Molotch（1987）主張的

都市成長機器論述一強調仰賴土地 / 地產開發為核心利益的公私聯盟行動者，本文則以Stone (1989:6) 提出的「都市政權」概念來解析香港當前新自由化路徑中的都市治理聯盟。都市政權係指「一種非正式制度安排，藉此公共機構及民間利益會共同運作，以便建立並實現治理決策」。

本文之所以透過都市政權概念來理解都市治理聯盟結構有其重要性，乃因政權理論主張都市治理效能「並非取決於政府的正式機器，而是市府及市中心商業菁英的非正式合夥」(Stone, 1989:3)。觀念上，成長機器與都市政權都側重對於企業型都市治理的公私合夥模式進行解釋，並不偏重經濟決定論 (economism) 或國家中心論，認為國家 (政治) 與市場 (經濟) 在都市治理中高度的相依性，並且重視協商的重要性，以及與都市發展有重大利害關係的利益團體聯盟建構 (Harding, 1994)。然而，兩者亦有明顯差異。都市政權關心的議題是「在何種條件下，有效的長期聯盟會浮現檯面以便完成公共目的」(Stoker, 1995:55)。換言之，都市政權本身較不關心成長本身的特性，而是更強調政權追求的各種政策如何在不同型態的政權組合中被反映出來 (Savage, Warde, and Ward, 2003)。例如，某一城市中可能存在著強調不作重大改變的維持現狀型政權 (maintenance regime)、需要更多資源及複雜治理任務的發展型政權 (development regime)、尋求環保及成長控制的中產階級進步式政權 (middle-class progressive regime) 以及底層階級要求實質動員能力的機會擴張式政權 (opportunity expansion regime) 等 (Stoker, 1995:61)。相較成長機器純以地產主導菁英聯盟作為都市政治的分析架構，都市政權較能明確突顯出不同政權間的利害競合過程。

此外，在新自由主義思潮掛帥的都市發展型態下，上述都市政權特性更可充分展現於新自由城市的格局中。誠如Harvey (2005:19) 的主張，新自由主義在實踐上絕非自由經濟理論提倡的市場效率與減少國家干預，而是一種政治計畫 (political project)，在國家設計的周延體制下強化資本積累的有利條

件，並且維護經濟菁英的權力。因此，新自由國家具有縝密的政商結盟傾向。若聚焦於城市尺度觀之，在成長導向都市政治中，政府角色並非大幅退縮，而是選擇性密集干預於有關經濟競賽的特定範疇，並減少對無關經濟積累的其他範疇（如社會福利）進行補貼（Peck, 2001）。再者，新自由城市下的治理強調「政府代表、商界及其他非政府行動者間彈性及輔助式的夥伴關係」（Hubbard et al., 2002:175），除了在日常實踐上重新定義國家與市民社會間的關係，但是亦能藉此定義重新創造新的內在矛盾—在新制度安排下重新定義不同博奕者的位置、功能與角色，使某些行動者獲得授權，同時他者卻因此除權（Swyngedouw, 2005）。是故，爲了探索當前香港都市治理議程中不同行動集團間的競合過程，以及關注個別利害關係在新自由化策略中衍生的空間爭議，透過都市政權概念作爲輔助解讀香港經驗的工具，會是一個較爲適宜的概念。

附帶一提，正因不同政權間在都市治理議程中的競合，使得治理模式不會有一勞永逸的最佳解，而是持續面對各種利害關係相互角力、衝突、折衷與調解的動態過程。由於都市治理議程在決定空間生產模式時往往具有特定利益偏好，無法完全合乎不同政權在特定空間上關注的利益與目標，激化不同政權間投入治理的競合過程，使空間爭議（spatial contestation）隨之浮現。由於「都市新自由主義的特性是一種『過程』，而不是『充分實現的政策體制』」（Blomley, 2004:30），所以空間爭議在新自由城市的格局中更爲明顯。正如 Leitner et al.（2007:5-19）的主張，新自由主義絕非以自由市場解決一切社會空間問題的萬靈丹，其本身就是一種爭議。空間爭議的來源，在於除了穩定資本積累環境爲前提的經濟面想像與實踐外，還有許多其他因此受到影響的非經濟面想像與實踐，使得彼此間得抗爭或互動交疊出多重、多樣的社會空間想像與替選實踐行動，激化不同集團間的衝突與矛盾。因此，本文認爲，新自由城市在治理議程上以企業型提法更加傾向經濟積累環境的選擇性優待，具有激勵都市中其他目標政權對主要治理集團提出替選方案或基進抵抗行動的社會動能；



隨著空間爭議在這個過程中爆發，將促使各種親商策略無法有效施展效能，進而產生治理議程重新設定、發展方案延宕 / 撤銷或是政策內容重組等混亂局面，形成所謂的「治理亂象」（governance chaos）。本文後續的討論中，便以1997後香港的新自由化都市經驗作為檢視對象，來解釋這種治理亂象的浮現原因。

## 二、戰後初期香港都市治理聯盟的社會建構脈絡

新自由主義空間並非激進社會一空間再結構過程中的產物，而是憑藉路徑依賴特性在既有體制中逐漸演化而成（Brenner and Theodore, 2002）。因此，欲理解當前香港新自由城市格局下的都市治理聯盟，須回溯回歸前殖民城市格局下的都市政治模式與社會結構，方能釐清當前香港經驗的生成背景。

香港開埠以來，由於地處東亞 / 東南亞地緣要衝，香港主要角色就是作為英國在遠東（特別是對華）貿易的殖民據點。此一地理條件讓自由港成為基礎發展模式，利於英資集團主導的貿易與金融、商業服務在此生根發展。作為一個殖民地，香港的都市政治在港英時代初期即受英系文官系統宰制。人口相對少數的社會現實使統治階層面對佔多數的華人社群抱有敵視的「圍困心態」（siege mentality）。當時的治理結構，除了與洋行為首的英資商業社群緊密聯繫來維繫殖民經濟利益外，並與在地華人社群（包括華資商業菁英）在文化、政治與社會互動上保持一定距離。出自殖民統治階層民族與文化隔閡造成的種族歧視觀點，「洋華分治」成為早期香港都市政治的基調（Goodstadt, 2009:19-29）。此一結構奠定港英時代都市治理聯盟的雛型—以貿易、商業、金融等英資集團為核心的政商聯盟，其中最著名的包括了怡和、太古、和記、會德豐等洋行與匯豐、渣打等銀行。英資洋行主導的金融與商貿社群在租稅、地租與融資上享有諸多殖民政府特許的制度優惠，同時對於公用事業、碼頭、倉儲、電訊及運輸等與土地有關部門的壟斷經營，一方面使英資財團擁有大量高檔物業與土地儲備，另一方面則挾其經濟優勢在殖民政府中發揮影響力（郭國

燦，2007:164)。<sup>④</sup>

香港戰後初期，以金融與貿易為主的英資財團仍然對香港政治經濟維持相當程度影響力，並表現於港府對產業政策的態度。例如，戰後香港經濟著名的「自由放任」(laissez-faire)模式，只是不對工業資本（多以中小型華資製造業為主）施以積極干預，但其制度源頭仍與金融及商業資本的政商聯盟有關。Chiu（1994）的研究中便指出，對於工業資本施以自由放任政策，除了基於戰後殖民政府財政匱乏的考量外，鞏固殖民利益仍為重要不可忽略之重要政治因素。為了維護英資金融及商業資本利益，戰後殖民政府仍持續長久以來的低稅率政策；再者，由於前述英資商業菁英在香港政治界的深厚影響力，此一聯盟使得工業資本家在香港的政經結構中位居邊陲地位。Chan（1998）則更進一步將此關係下衍伸的積極不干預主義稱之為選擇性的干預策略，藉「尊重市場機制」來正當化殖民結構下政府青睞金融及商業資本的制度偏差，並以隨之帶來的經濟成長降低工業資本對於政商聯盟既得利益的挑戰。

然而，隨著戰後社經情勢轉型，此一洋華分治的都市治理聯盟亦展開結構性轉變，主要呈現在兩個層面。其一、深化華人菁英收編政治：政治上吸收華人菁英作為統治階層與華人社會間的中間人，在香港都市政治並非新產物，然而，華人菁英的參與程度實則於戰後社會逐漸深化。由於二戰期間英國在香港保衛戰中失利致使香港淪陷，戰後恢復統治地位的殖民政府為降低佔多數人口的華人社群反感，加之大量華籍難民與資本家於國共內戰期間大舉入港避難，於是逐漸擴大華人菁英的政治參與程度，藉以作為華人社群與港英政商統治階層的協調者。1960年代起，儘管調整步調緩慢且不均等，香港的都市治理聯盟逐漸為「行政收編」(administrative absorption)奠定正式制度基礎 (King,

---

<sup>④</sup> 郭國燦（2007:164）便指出：「在香港150餘年歷史發展過程中，英資建立了在香港經濟中的壟斷地位……在港英政府支持下，這些英資財團可以享有各種有形或無形的特權，作為港英政府管治香港的重要支撐力量，怡和、滙豐、太古等主要英資首腦多是行政、立法兩局議員」。

1975:424-429)。<sup>⑤</sup>其二、採以土地為主的社會調節模式：雖然工業化階段中殖民政府仍以維護金融及商業資本利益為主，但是國家機器對於工業資本的干預並非全然退縮至自由經濟學者讚揚的自由放任境界。反之，許多證據顯示，國家機器透過各種政策手段，特別是土地為基礎的公共房屋政策及新市鎮規劃，為香港戰後勞力密集型工業化提供壓低生活成本的基礎。配合1960年代一系列大規模工業區開發逐步取代傳統寮屋式家庭山寨工業，使土地為基礎的國家干預不但造就1960-1970年代工業低廉成本優勢的基礎，並使戰後殖民資本主義都市危機在充分供給公屋下降至最低（Castells et al., 1990:118-151; Schiffer, 1984, 1991）。Castells（2000:270）將之稱為「福利國家的殖民地版本」（the colonial version of the welfare state），儘管發展路徑與政策旨趣與同時期英國本土的福利國家模式大異其趣，惟若以調節理論的地理視角觀之，本文認為，土地為主的政府干預乃係殖民政府平衡當時不同資本集團利益的社會調節模式，其作用在於同時為英資主導的金融及商業資本與華資主導的工業資本提供穩固積累體制的社會基礎—藉由作為集體消費的公屋興建，一方面直接滿足工業資本積累所需的低廉勞力成本，另一方面則以工業經濟果實間接激勵出口導向必須之金融、商務及貿易活動，使早期自由港模式下奠定的政商聯盟利益，得以在工業化都市社會中繼續尋得資本積累的制度空間。

### 三、地產主導都市政權的興起

上述戰後初期香港都市治理聯盟的社會建構軌跡，配合香港殖民背景的特土地制度，1970年代起逐漸為日後稱為「地產霸權」的地產主導都市政權培

---

<sup>⑤</sup> 這類行政收編做法，實際上有正式體制內與非正式體制外的措施雙管齊下。正式制度多以納入議會或行政官僚身分為主，而非正式做法則是授予太平紳士（Justice of the Peace）榮譽，並作為各級政府部門中的諮詢委員。這種殖民體制下的行政收編模式，被視為是維繫香港戰後都市社會安定的重要因素，為港英政府的殖民統治創造一定程度的政治正當性（King, 1975:429）。

育滋長的環境。由於殖民地背景的緣故，自1842年《南京條約》簽訂起香港土地便歸英國王室所有，稱為「官地」（crown land），並以「最終業權人」身分授予總督代行各種土地使用管理與批租規範（馮邦彥，2001:15）。為了維持自由港模式下的低稅率政策，並兼顧穩定供輸工業發展必需的重大基建及都市集體消費（如：公屋、教育與醫療設施），欠缺厚實財政基礎的殖民政府需要另謀蹊徑來回應戰後重建與工業都市化。基於多重壓力，土地乃係港府最根本的生財之道。這種土地制度中，除了港島聖約翰教堂及新界鄉村地區的特定地皮因歷史因素享有私有制的例外，全港所有土地皆屬上述「官地」，出售土地使用權<sup>⑥</sup>所得成為主權回歸前殖民政府充實公庫的重要非租稅收益（Schiffer, 1991:189）。因此，「高地價政策」（high land price policy）在港英時期成為政府財政支柱（Poon, 2011:3；顏詩敏〔譯〕，Poon〔原著〕，2010:15），高額土地批租的拍賣收入除可彌補殖民地的財政缺口，並可兼顧自由港的低稅率政策及勞力密集型工業化仰賴的社會再生產需要（Castells, 2000:271; Schiffer, 1991:181, 191-195），使金融與商業資本及工業資本的積累體制皆可從中獲益。

這套官地制度中值得注意的是，除了高地價措施的特殊歷史背景外，1970年代後華資財團逐漸於香港社會崛起，成為地產主導都市政權崛起的驅力。1950至1960年代大量難民入港及工業化起飛的時代中，快速都市化過程激勵香港地產部門迅速成長，以支應住宅、工廠及倉儲等各類物業需要（Poon, 2011:59-60；馮邦彥，2011:68-94；顏詩敏〔譯〕，Poon〔原著〕，2010:70-71）。起初，由於英資財團長期在殖民政商優勢下擁有大批土地儲備，以怡和洋行旗下置地公司為首，英資在戰後初期地產業佔有較大優勢（馮邦彥，2001:77-78）。惟1960年代過度投機地皮及港府公屋政策壓縮地產市場引發的銀行信貸緊縮危機，加上1967年發生左翼份子領導的反英抗暴，造成香港

---

<sup>⑥</sup> 在香港，這種政府拍賣土地使用權的做法通常俗稱為「售地」，但是實際上只是設定特定使用年限下出租土地使用權的「土地批租」而已。

地產景氣下滑，亦使英資財團囿於共產中國政情不安與香港社會動盪的考量緊縮投資，相對提供華資財團掌握收購地皮的時機（Poon, 2011:60-61；馮邦彥，2001:99-103）。1970年代末至1980年代中間，華資財團向英資財團發動數波併購潮，「以李嘉誠、包玉剛為代表的新興華商……先後收購了青洲英坭、中華煤氣、和記黃埔、九龍倉、香港電燈及會德豐等一批老牌英資上市公司，又向聲名顯赫的置地、大酒店發動狙擊；期間，長江實業、新鴻基地產、恆基地產、新世界發展及恆隆等一批華資地產公司更蛻變為大型企業集團，在地產界取代英資而取得主導地位」（馮邦彥，1997:283）。在Poon的著作《香港的土地與統治階級》（*Land and the Ruling Class in Hong Kong*）一書中，上述幾個華資地產商已於回歸取得於香港地產市場（甚至股市）具有壟斷性影響力，形成華資「五大家族」<sup>⑦</sup>——包括由李嘉誠主持的長江實業與和記黃埔；郭炳湘、郭炳江、郭炳聯三兄弟主導的新鴻基地產；李兆基主導的恆基兆業地產與恆基兆業發展；鄭裕彤家族掌控的新世界發展；加上吳正光繼承自「船王」包玉剛的九龍倉與會德豐等集團。

1980年代後，由於去工業化現象已隨中國改革開放及香港本地勞動及土地成本上升而成形，積極不干預政策下的香港因此重整與珠三角的跨境產業空間佈局，形成「前店—後廠」的製造業區位置換（Sit and Yang, 1997）。為了滿足港資企業跨境投資、管理、運籌等多重產業區段的需要，香港本地逐漸轉型為以製造業為服務核心的生產者服務業城市。1990年代起，新國際分工佈局使得新自由化全球經濟的力量逐漸滲透於亞太區域重要城市，香港正式面臨全球城市競爭的壓力，亟須新產業填補去工業化產生的經濟空缺。由於前店—後廠模式下的各類生產者服業—金融、貿易、保險及其他商務服務（如法律、會計）等逐漸成熟，不但讓香港重新恢復戰前自由港的跨境商務及運籌管理功能，並

<sup>⑦</sup> 在Poon（2011）的描述中（顏詩敏〔譯〕，Poon〔原著〕，2010），其實歸類為六大家族，惟第六個嘉道理家族（The Kadoories）屬於老牌英資企業，不符合這邊華資財團的性質，故本文僅歸為「五大家族」。

吸收新自由化流動資本成爲跨國企業經營據點，使香港成爲亞太頂尖的全球城市。作爲生產者服務業的一環，地產部門與其他生產者服務業在「土地」上向來具有「融資—服務—空間」三位一體的緊密共生關係，對於重視親商及批地收益的港府更具重要政商地位。在全球城市的跨國企業型態中，地產部門不只是當前香港經濟主力，更於1990年代後涉足於中國大陸及其他亞太城市的跨國不動產市場，使香港被視爲特殊的「地產國家」（property state）（Haila, 2000:2241）；加上土地在地狹人稠的香港屬於珍貴資源，攸關土地開發的住宅政策成爲都市政策重點（Lee, 2007:225）。綜合以上因素，發展商在都市政治中的關鍵地位被明確建立。再者，1984年《中英聯合聲明》不只確立1997年7月1日起香港主權回歸中國及五十年不變的「一國兩制」原則，亦明文限定港英政府於回歸前每年僅可新批土地不超過50公頃。<sup>⑧</sup>《中英聯合聲明》的後續效應就是制約土地市場供給，激勵1990年代樓市地價飆漲與中產階級的投資狂熱，深化地產部門在香港社會的主導性。回歸前夕，地產主導都市政權已在香港揭開序幕。

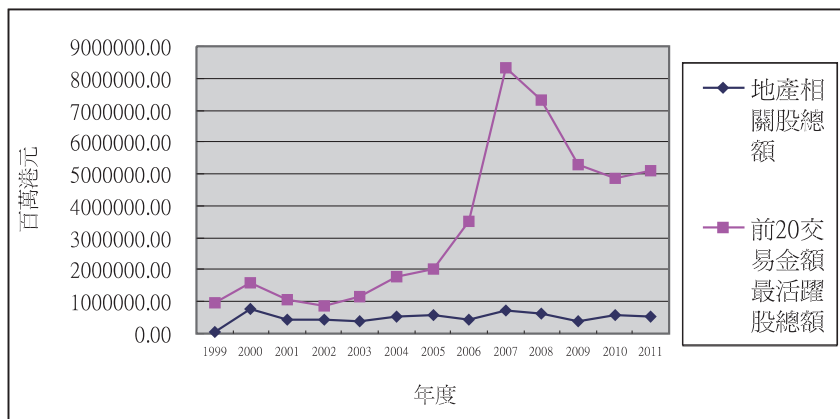
回歸以來，大型地產商對於香港經濟的影響力，除了地皮開發外，也涉足發展商、公用事業、電訊服務、交通運輸及大型基建發展等與地產開發有關的多元週邊事業，故有足夠實力影響政府土地批租及都市政策方向。此外，自從1970年代香港地產業流行證券化上市後，地產部門對金融業（尤其是股市）的影響力與日遽增。圖一資料收錄香港交易所公佈的1999-2011年份的香港股市資料，從各年度20種成交金額最活躍股份顯示，除了1999年亞洲金融危機餘波下的樓市低迷外，大型地產商母公司上市類股在各年度皆佔有穩定成交金額。

---

<sup>⑧</sup> 根據《中英聯合聲明》附件三有關「土地契約」的規定，第三條明定：「從《中英聯合聲明》生效之日起至1997年6月30日止，香港英國政府可以批出租期不超過2047年6月30日的新的土地契約……」；第四條則明定：「從《中英聯合聲明》生效之日起至1997年6月30日止，根據本附件第三款所批出的新的土地，每年限於五十公頃，不包括批給香港房屋委員會建造出租的公共房屋所用的土地」。

扣除1999年的資料，入榜地產類股成交總額於2000年高達將近7,700億港元，即使2009年因環球金融危機造成全港股價大跌，入榜地產類股仍有約3,800億港元的成交值，並未出現亞洲金融危機期間大幅滑落情勢。在地產商結構上來說，2006年後各類金融、服務及中資背景類股興旺，激勵更高短期套利的交易金額，惟前述具有代表性的大型本港地產商—和記黃埔、長江實業與新鴻基地產幾乎連年上榜前20強。<sup>⑨</sup> 至於新世界發展與恆基兆業地產，亦有多年上榜。這些大型地產商顯見已穩定立足於香港股市，不論在景氣好壞階段，皆能取得穩定市場佔有率，對香港都市經濟具有重要支撐作用。

回歸後，香港經歷一系列新自由化過程中引發的重大都市危機，新都市治理議程明確展現重塑跨國親商環境與全球城市競爭力的企圖。加上這些大型地產商對香港經濟的影響力，在一系列有關土地開發或城市規劃的政策或項目中，顯見港府的重點策略不只是一要回應新自由化的市場競爭與跨國投資，亦與回應地產主導都市政權的需要有關。然而，解殖後香港市民社會的興起帶來許



圖一 1999-2011香港交易所公佈各年度20種成交最活躍股份（按金額）

資料來源：HKEX（1999-2011）。

<sup>⑨</sup> 這三家全港最具壟斷性的大型地產商中，只有和記黃埔於2009年期間未上榜前20名成交金額最活躍股份。

多新價值觀與公眾輿論，香港的新自由化都市治理議程中明顯偏向地產利益的做法逐漸面對許多挑戰，以下會進行討論。

### 參、香港回歸後的新自由城市規劃、鉅型計畫開發與轉型中的都市社會

香港在1980年代到回歸前浮現的去工業化經濟再結構，可說是新自由化全球經濟激勵的資本流通與跨境空間置換的結果。這個動力除使香港在回歸前成為亞太重要的全球城市外，也讓香港直接暴露在爭取跨國資本的城際競爭環境中。身為積極不干預哲學的信奉者，港府長期以來與金融及商業資本保有緊密政商關係，這個背景促成新自由化政策在1990年代香港成為國際金融中心後順利接軌。換言之，香港的新自由城市形構，已經隨產業結構轉型驅動的經濟地景變遷，以及開創新經濟地景仰賴的都市治理策略正式浮現。與許多其他跨入新自由化路徑的城市一樣，港府亦採取企業型都市治理作為回應之道。這對港府而言並非生手，戰後初期為了重建自由港與工業發展，都市發展策略早以創造自由貿易的「都市企業分區」（urban enterprise zone）為重點，國家機器致力於塑造高地價拍賣機制、公共住宅與社會服務、低稅率政策、活絡工業與商務資本的投資環境（Schiffer, 1983:429-483）。至於1990年代的新自由化階段，企業型都市治理更強調「追求保持或強化經濟競爭力的創新策略，可具體應用的企業型方法，採取企業型的論述、提法及行銷手段」（Jessop and Sum, 2000:2289）。推動城市競爭力可說是這套治理模式的基本目標，在實踐上則仰賴具有跨空間尺度（interscalar）能力的空間發展策略——也就是「全球都市化」（glurbanization）。<sup>⑩</sup>

---

<sup>⑩</sup> Mausitz（2010:7-8）認為，跨空間尺度是一種透過多方地域串聯的跨境發展過程，指涉位於不同尺度上每一地域的網絡或關係。全球都市化則是由「全球」與「都市化」二字結合而成，前者指涉全世界的意義、關聯與投入，而後者則是某一地區鄉村特性的萎縮。二字結合，強調在快速全球化社會中都會區域作為關鍵行動單元的重要性。



回歸後，香港陸續經歷許多重大都市危機（例如，1997-1998年亞洲金融危機、2003年非典事件與23條立法爭議、2008年起環球金融危機），特區政府更急切投入危機管理，重建具有國際競爭力的都市形象。為了強化不同空間尺度的接軌，香港需要在多重尺度的地理架構上建立明確的都市形象作為城市行銷的品牌定位，同時需要積極的規劃策略與獨特形象的發展項目來支持這個品牌；此外，尚須財力雄厚的民間行動者資助發展項目，與政府組成縝密的成長聯盟，以圖在大型都市發展項目上實現企業型治理議程。然而，由於香港回歸後以「港人治港」作為本港事務治理原則，加上港英政府於回歸前一系列確保此一原則的民主化措施，儘管推動步調極為緩慢加上來自北京方面的壓力，仍使得各種新興社會力量與不同利害關係的利益團體在1997年以後浮現檯面，激勵都市社會的解殖過程與多元能量。對於香港當前都市治理議程而言，正面對著經濟上全球化與新自由化，而政治與社會等非經濟面去殖民化與多元化的力量相互交鋒，讓1997年後港府延續的資本積累為先的都市空間發展策略，開始遭遇公眾各界嚴峻挑戰。

## 一、新自由經濟想像下的龍首及鉅型計畫發展重點

在前言中已經提及，回歸初期特區政府已綜合1990年代「香港作為全球城市、珠三角作為前店—後廠製造業腹地」的空間佈局，提出香港作為「中國重點城市」及「亞洲國際都會」的雙重角色。至於2000年起政府推動的「香港品牌計畫」，實可視為落實此一雙重角色的城市行銷計畫。該品牌中，香港被重新定位為「自由、活力澎湃的社會；富創意，又進取。這個國際都會地處亞洲要衝，連接全球，安定平穩，文化豐富多元。這裡居民追求的是卓越成就，優質生活」，<sup>①</sup> 並具備「自由開放、追求卓越、積極進取、勇於創新及優質生

<sup>①</sup> 參見香港品牌形象網站—「弘揚香港品牌」（[http://www.brandhk.gov.hk/tc/#/tc/about/communicating/positioning\\_and\\_platform.html](http://www.brandhk.gov.hk/tc/#/tc/about/communicating/positioning_and_platform.html)）。

活」等核心價值與「國際都會、連接全球、多元共榮、安定平穩、活力澎湃」等特質。綜觀新品牌設計欲傳達之城市形象，顯然係以全球城市作為基礎，並重新布局為連結中國與全球經濟的門戶。新品牌的訴求，乃為因應主權回歸所作之轉型，重新整合殖民遺產與華人社會的多元文化，一方面將之定位亞洲最為國際化的全球城市，另一方面想像為帶動中國經濟向全球起飛的「龍首」。相較於早期自由港策略下的都市企業分區做法一僅以較為隱晦的手法創造企業型地景，本時期特區政府更明確表現出國家主導的全球城市競爭意圖，以圖對應後亞洲金融危機時代更激烈的亞太城際競爭變局，並謀拉攏中國大陸市場來鞏固全球城市地位。此一危機動向及企業型回應策略顯示，1997後香港不僅是一個轉型中的全球城邦，也邁入新自由城市的時代。

特區政府在回歸後都市治理議程中展現的積極作為，已被許多政治學者認為香港已經逐漸走向新加坡的治理模式，有別於傳統自由放任原則，目前港府政策已採取更加干預主義式的施政手段（Cheung, 2000:291-293; Lam, 2000:397）。事實上，早在戰後初期香港的都市企業分區經驗中已經顯示，政府干預並不必然對經濟績效產生負面效應（Schiffer, 1983:435-436）；其中，自由放任原則僅是表面的提法，港英時代政府奉行的積極不干預主義實際上是一個為兼顧商業資本積累與工業發展，由政府在各層面選擇性積極干預的策略（Chan, 1998:11-26）。

新自由城市興起不必然代表傳統城市規劃活動會隨國家權力真空有所退縮，反之，新自由主義並非全然表現在市場機制充分展現效率的新古典經濟烏托邦計畫（utopia project），實際上更仰賴諸多國家機器保障親商環境的政治計畫（political project）（包括了：政策、法令、金融制度甚至軍事行動的行使）（Harvey, 2005:19, 64-86）。這個特性在城市規劃上更為明顯，新自由城市在缺乏城市規劃強力支援的情境下，具有吸引力的跨國投資親商環境並無法有效運作（Searle and Cardew, 2000）。批判性的規劃理論便主張，在資本主義都市化過程中，由於都市基盤中的重大投資有利於暫時緩解過剩資本的貶值問題，

因此都市建成環境可說是資本積累與流通的重要場域，創造建成環境的城市規劃系統乃是為了服務資本主義城市的規劃意識形態而規劃—幫助確保使用價值及社會再生產功能，並且生產、維護與管理資本積累所需的建成環境（Harvey, 1996:176-197）。

當前香港的城市規劃系統即充分展現了這個概念。在土地公有及行政主導政府的制度傳統，香港政府可說是全香港最大的地主及最強勢的規劃師（Ng, 1999; Ng and Cook, 1997:5）。這個特殊政府性格使得香港的城市規劃系統在都市治理中表現出兩種特性：其一、身為行政主導政府，國家機器在塑造發展議程及調控資源扮演重要角色。其二、作為完全支配全港土地的地主，即使政府不積極介入產業發展，但會基於土地利益而偏向支持開發政策（Ng, 2006:317-319）。這個脈絡下，為了回應上述新城市品牌中的形象—「亞洲國際都會+中國經濟門戶」，鉅型計畫成為發展重點。

## 二、轉型中的都市社會

1997後香港都市社會並非簡單的宗主國轉變，也非純粹的透過解殖過程由控制到開放的過程，而是多方利益與價值相互角力的複雜場域，可分成國家、地產部門與市民社會三方角度來說明。

### （一）國家

首先，以中國中央政府的角度而言，在經濟事務上中央政府亟需充分利用香港經濟以帶動國家經濟，但是對於政治與社會發展則維持審慎監控的角度，希望持續在「一國兩制」框架下維持現狀，以免無法掌控的「大香港」出現。因此，中央政府「對於與商界建立良好關係抱有極大興趣，更甚於推動本港民主發展」（Ng and Cook, 1997:7）。在這個情境下，當前香港的都市治理結構乃係奠定在極為獨特的「沒有民主的市民社會」（civil society without democracy）（Ku, 2012a; Lee, 2012; Ngok, 2007），雖然港府允許市民基層對於

都會公眾議題釋放一定程度的發聲，但是在關鍵性的決策層次及公眾參與途徑上並未搭配較為開放的做法。因此，特區政府的決策模式仍沿襲殖民時代的做法，將認為具有專業教育訓練、具備專家知識的菁英行政官僚作為運籌核心，使政策制定成為「不徵求社群以外人士意見的內部過程……政策制定者自我標榜為具有遠見且理性決策者」（Ostrov, 2002:225）。這種框架下，本質上來自基層、由下而上的民主參與模式也經常為社會各界所忽略，將之「視為邊緣化的議題，而非看作穩固民主體制的根基」（Lee, 2012:148）。換言之，由於中央對於政治上的採取嚴謹掌控的態度，因此香港在回歸後的都市治理雖以「港人治港」為基本原則，但是特區政府的民主化進程則是極為緩慢。除了一直延後港人直選特區政府行政長官的純政治議題外，就本文有關的主題—城市規劃與土地政策等層面而言，大型發展項目與都市政策方向依舊緊密維繫港英政府固思維—菁英決策程序與專業技術官僚執行。

## （二）地產部門

其次，就商業利益而言，地產開發對香港都市經濟的影響力已如前節所述。更重要的是，這個脈絡下地產部門對於港府施政以及都市發展政策方向的影響。長期以來，香港的都市治理結構一直存在微妙的利益競合狀況，檯面下角力的公益與私利關係，便有論者形容為「不安定的同夥」（uneasy partners）（Goodstadt, 2009:1-18）。隨著地產主導都市政權逐漸浮現於香港社會後，民間及公眾輿論更習慣將此合夥關係下包裝的成長聯盟抨擊為「地產霸權」或「官商同謀」。<sup>⑩</sup> 地產霸權的形成，除了得益於前述1970-1980年代源自於地產

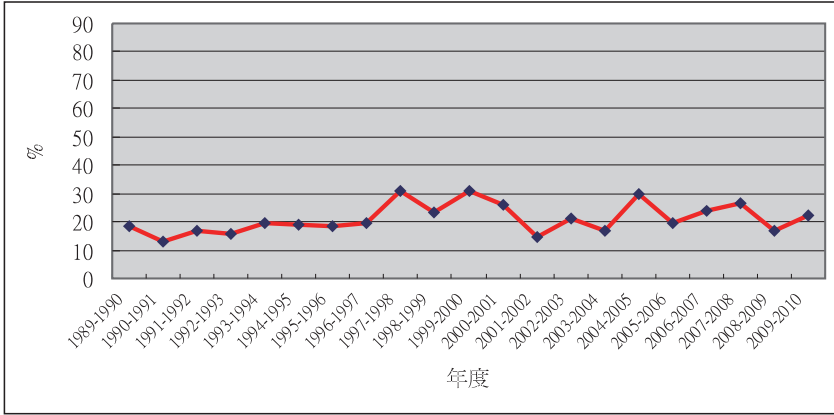
---

<sup>⑩</sup> 本處所謂的「地產霸權」或「官商同謀」等措辭，分別引自於Alice Poon的著作*Land and the Ruling Class in Hong Kong*及Leo F. Goodstadt的著作*Uneasy Partners: The Conflict Between Public Interest and Private Profit in Hong Kong*。前者港版中譯本《地產霸權》（顏詩敏〔譯〕，Poon〔原著〕，2010）；後者港版中譯本《官商同謀—香港公義與私利的矛盾》（陳潤芝、蔡祝音〔譯〕，Goodstadt〔原著〕，2011）。這兩個說辭，近年已成為香港市民社會對都市治理聯盟中的親商態度（特別是大量圖利地產商與金融業者）常用的批評，亦廣為公眾輿論作為反省當前香港新自由都市治理基調的重要切入點。

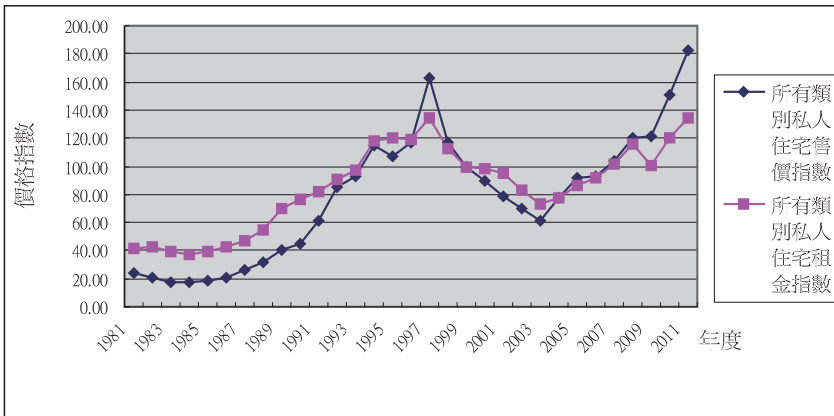
開發為主的華資菁英崛起外，1990年代香港樓市高度成長的社會結構亦為重要關鍵。此一現象原因在於：港府高度仰賴土地收入。在華資地產商興起的1980年代初期，各類型有關土地的收入超過政府總收入的三分之一（Ng and Cook, 1997:5）。1990年代以後港府提供的統計資料則顯示，雖然《中英聯合聲明》限制了殖民政府在回歸前大量售地以謀暴利的行為，但是土地收入在政府收入中仍佔有相當重要比例。到了回歸初期，根據圖二之統計資料可知，各年度土地收入仍約佔政府總收入比重的25%-30%之間。雖然2001年起因政府採緊縮土地供應政策、暫停土地拍賣來減緩亞洲金融危機後香港樓市低迷的困境，使回歸後港府土地收入比重於2001-2002會計年度降低至回歸後的歷史低點（約佔14.5%），但是隨著日後樓市穩定，2002-2003年度起歷年土地收入比重大多佔20%左右、甚至更高。例如，2004-2005年度便高達29.74%，2007-2008年度也佔有26.81%。此一趨勢顯示，回歸後特區政府持續支持高地價政策，以及政府收入與地產部門的依存關係，也同時反映在回歸前後的所有類別住宅售價與租金指數趨勢上。

觀察香港政府提供的價格指數資訊（圖三），由於1990年代初期的炒作，香港整體私人住宅售價及租金指數於回歸前飆漲至高峰，亞洲金融危機期間則因香港金融市場崩潰、恆生指數暴跌等衝擊，<sup>13</sup> 香港面對GDP下跌、失業率增加及樓市泡沫化現象。促使董建華政府提出兩大親（地產）商政策進行危機管理。其一、取消「八萬五建屋計劃」：「八萬五」原為董建華初任行政長官時的重要房屋政策，希望每年提供85,000戶以上的公營與私營房屋，於10年內讓全港70%以上家庭得以自置居所。隨著樓市於金融危機期間崩盤，為避免公屋影響樓價進一步下跌，因此無疾而終。其二、無限期擱置「居者有其屋計

<sup>13</sup> 馮邦彥（2001:290）的研究便指出，香港恆生指數曾於1997年8月7日達到歷史高位16673點，但是在10月20日至23日間便暴跌3200點，使股市總值損失約8,000億港元，到了1998年8月13日，僅約一年的時間，便暴跌10,000點，跌幅高達60%，損失市值約2萬億港元。



圖二 香港政府（1989年至今）歷年財政年度土地收入佔政府收入比重 (%)<sup>⑭</sup>



圖三 香港1981-2011所有類別私人住宅售價指數與租金指數於回歸前後變化 (1999=100)<sup>⑮</sup>

<sup>⑭</sup> 整理自香港特別行政區政府統計處網站 ([http://www.censtatd.gov.hk/home/index\\_tc.jsp](http://www.censtatd.gov.hk/home/index_tc.jsp))。

<sup>⑮</sup> 整理自香港特別行政區政府差餉物業估價署網站 (<http://www.rvd.gov.hk/tc/index.html?popup>)。

劃」：該計畫起始於1970年代，由香港房屋委員會辦理，主要目的係推行由政府興建的廉價屋邨（簡稱「居屋」），售予無法自力購屋之低所得市民，或是轉售收入較高的公屋居民以便騰出空屋與其他候屋人士。此一計畫原為世界上最成功的公共房屋政策，於金融危機期間遭「大型地產商抨擊政府不應涉足中產階級住宅的生產，因為（市場上）已有充裕供給的『可支付』私營公寓」（Smart and Lee, 2003:167）。基於避免干擾樓市的考量，2001年11月由當時房屋及規劃地政局長孫明揚提出九大穩定樓市措施（俗稱「孫九招」），<sup>16</sup>居屋計畫此後無限期擱置。

圖三資料顯示，隨著香港地產市場自2004年起逐漸回春，使售價及租金水平逐漸攀回1990年代初期經濟景氣時的高峰，此一趨勢促使繼任行政長官的曾蔭權更積極以穩定樓市作為對策。例如，前述各種鉅型計畫項目，此時成為施政重點，並推出「香港十大基建計畫」作為當前香港都市建設重點。在2007-2008施政報告中，曾蔭權（2007:5）強調：「基建會帶來巨大經濟效益，動工期間會增加就業機會和工資，完工之後則會促進經濟活動，改善市民生活環境……。我在此宣布，在任期內會致力推動十項重大基建工程上馬。這些項目不但可以拓展空間讓香港進一步發展，更可以改善內部交通情況，將社會、文化、商業活動用更快捷方便的運輸系統連繫起來。更重要的，是藉著強化香港與毗鄰的深圳及珠江三角洲在鐵路和道路交通網絡上的聯繫，加強香港與周邊區域的融合，鞏固香港作為全球城市的地位，為未來的持續發展奠下新基礎」。此外，因應2008年起逐漸影響香港經濟的環球金融危機、次貸風暴及經

<sup>16</sup> 九大措施包括：1. 緊縮土地供應—取消拍賣土地，暫停勾地一年；2. 暫停鐵路土地開發—暫停兩鐵房屋項目投標一年；3. 配合市場彈性調整租住公屋興建計畫—未來公屋興建由需求主導，平均輪候時間不逾三年；4. 無限期停止居者有其屋計畫，包括停售與停建；5. 持續推行資助置業貸款計畫—為低收入家庭及公屋居民提供新免息貸款計畫；6. 結束混合發展等計畫—即時結束混合發展、私人參建居屋及房協資助自置居所計畫；7. 結束租者置其屋計畫—終止出售公屋計畫（第六期除外）；8. 鬆綁租住權管制—檢討〈業主與租客條例〉，放寬業主收樓權；9. 控制樓宇炒賣措施，取消內部認購限制，取消限購一個單位及兩個車位限制（孫明揚，2002）。

濟衰退，2009-2010施政報告中更強調「穩金融、撐企業、保就業」的政府態度，也宣示了政府以穩定樓市價格為本的理念。<sup>⑩</sup> 在2011-2012施政報告中，三項房屋政策基本原則之一——「政府有責任通過土地開發供應足夠土地予私人市場，興建多元的住宅單位」（曾蔭權，2011:3），就是以活絡地產市場與增加土地供應為主的宣示。顯然易見，在龐大的地產開發與經濟利益考量下，回歸以後地產部門獲得更多來自政府的政策保護及優待。香港的土地政策與城市規劃，可說是政府為每階段發展中新興資本積累體制服務（進行社會調節）的工具。因此，「為了輔助經濟變遷，香港的都市紋理在歷史上經歷了『破壞性創造』及『創造性破壞』。各種私部門利益便與最大的地主—政府在規劃與開發上進行密切合作……政府更是支持與土地開發有關的利益，像是發展商與銀行家」（Ng and Cook, 1997:6-7）。換言之，地產霸權不僅是地產商對香港經濟的宰制，也包含地產部門與政府之間的緊密政商合作，以及政府在經濟危機期間提供的制度支援。

### （三）市民社會

最後，值得關注的是來自各界的市民社會力量。戰後初期，由於特殊歷史情境下造成的殖民城市與避難城市在空間紋理上交疊，使香港市民習慣將香港視為「借來的時間上借來的場地」，在生活中首重安於經濟上及時的物質需求，而非政治上對殖民政府權力分配不均的直接挑戰（Hughes, 1976:13-98; Wan and Chiu, 2008:259-260）。換言之，對於香港市民社會而言，過去只要在經濟成長上有其績效，政府便可獲得親商導向都市治理的合法性。這個社會

---

<sup>⑩</sup> 「有別於九七年的金融風暴，房地產市場在過去一年並未受到很大衝擊，樓房價格短暫向下調整後，已回復到去年中水平；除了豪宅單位，樓房價格仍比九七年高峰期為低。目前，市民供樓能力仍較九七年為佳，而負資產的數目亦維持在極低水平。穩定的物業市道確保擁有物業的市民，在經濟衰退時不會感到雪上加霜……特區政府會密切監察未來數月的變化，在有需要時，優化我們的土地供應安排……加快把準備就緒的住宅用地推出市場」（曾蔭權，2009:2）。



共識就是一「只要經濟發展能夠持續，大眾便會甘於公眾事務及治理議題的低度參與」（Ng, 2002:141）。相對地，回歸以來的香港社會經濟情勢已有重大轉型，一方面當前香港經濟結構已由1960年代出口導向工業化環境轉向以服務與消費為主的後工業環境，除了營生的基本物質需求外，市民大眾更關心其他社會公平及生活品質等層面的問題，包括了環境與歷史保育的重大議題也隨之浮現檯面。另一方面，1997年以後「港人治港」理念是一種解殖的過程，直接激勵了基層對公眾議題發聲的能量。事實上，香港戰後即有各種民間社會團體穩定成長的趨勢，從1950年代10.6%的成長率，到1990年代17.4%的成長率（蕭新煌等，2004）。在性質上，這些市民團體多數具有一定程度的自主性，除了透過行政收編納入決策圈的華人菁英外，被排除在外的團體只要在政府容忍的範圍內活動（包括提出批評），大多不受港英政府干預（陳健民、陳韜文，2006:113-114）。1984年《中英聯合聲明》確定香港前途後，為了強化「一國兩制」的正當性，港英政府於1980年代末開始逐步引入民主化的政制改革措施，包括成立政黨及開放部分立法會議員席次的選舉，皆為「港人治港」及回歸後市民大眾逐漸鬆動政治冷感的心態奠定基礎。

然而，此一趨勢並非意味著當前香港都市治理已經邁入成熟的市民社會階段，現實情境則是一個正在醞釀多元論述的氛圍，同時處處可見明顯的國家制肘。由於在國家型態上中國仍屬威權式國家或不民主國家，為了避免政體受到來自基層的挑戰，基本上中央與特區政府在短、中期內並不樂意授與香港市民完全民主，「它們想讓香港保持具有充分市民自由的資本主義天堂外貌……但是它們也的確會限制能率先挑戰國家的市民社會，並且削弱能推動政府不樂見改革的政治與社會力量」（Ngok, 2007:164）。此一情境顯示，當前香港都市社會正面臨重大轉型，一方面在都市經濟上急欲擁抱新自由化資本競賽，在以經濟為先的治理序列下又要著手應付新自由主義激發的各種投機風險與災難式危機；另一方面則是回歸前夕及其後一系列去殖民化措施正逐步釋放多元價值能量，使過去已有基礎的各種公眾社群急欲尋求發聲的出口。2003年尤其是個轉

戾點，由於金融危機以來長期景氣低迷、SARS事件造成社會恐慌及基本法第二十三條修法對於侵害民主自由的疑慮，於當年7月1日爆發50萬港人上街的示威事件。此後，積極對公眾議題發聲，或是透過示威表達對政府決策的不滿，成為往後的常態。

值得注意的是，這些參與形式並沒有統一的組織或行動者統籌集體行動，而是代表各種不同利益的社群、藉由各種非正式管道進行動員、各自提出。例如，陳健民、陳韜文（2006）的調查中便指出，近年許多大型運動的動員過程中，模式上多半欠缺明顯有領導力的領袖，而參與者多半是透過電視、傳媒及網路的號召，以及朋友、社團等人際網絡間共通的信念相互支援搭建。此一現象顯示，問題癥結在於香港的大型政策欠缺有效的公眾諮詢管道。以本文關注主軸—鉅型計畫為例，這類大型都市發展項目除了佔有大面積開發空間外，對於土地使用要如何發展，其實涉及不同社會價值及經濟利益的整合，且須考慮開發對環境與歷史遺產的衝擊，並非僅以全球城市競爭力這種利於資本積累的經濟論述即可代表一切。然而，作為一個標準的行政主導政府（*executive-led government*），整個城市規劃體制的治理模式仍為傳統的由上而下做法，法制運作係以強化政府扮演的「最大地主與最強勢土地使用規劃師」角色為本（Ng, 2007:601）。因此，城市規劃的法定框架「並非確立一套規劃過程，使社會、經濟與環境因素在必須決定開發選擇時得以平衡思考……一般大眾無權過問……法定框架也將決策採納權限定於權力金字塔頂端的少數人」（Ng, 2007: 601-602）。

此一情勢不難理解，為何受大型規模開發影響的社群，最終多傾向透過社會運動、示威等型式對於地產利益導向的經濟空間發展進行抵抗。儘管基於民意壓力，特區政府近年來在許多大型項目中皆提出至少二階段的公眾諮詢，惟香港的規劃實務中的諮詢只是對政府已定規劃項目表達意見的場合，或是在先期規劃研究階段進行民調與參考性建議。換言之，規劃決策仍以政府既定構想為主，參與的市民大眾並無法了解有多少比例的意見為政府後續規劃概念修正

中所採納，民調也只能就政府提出的幾套腹案進行投票。總體而言，對於由市民主導、自主提案的規劃構想（即使有規劃及建築專業人士加入），政府多以欠缺技術與專業、不符全港整體利益等緣由，否決來自受影響社群的提案，或者僅以折衷方式納入部分構想卻不更動原始官方概念（Lee, 2012:156-163）。<sup>18</sup>因此，面對這種政府回應，在香港便有論者質疑特區政府藉由理性與技術的知識解釋權，正當化特定政商勾結下的權力結構（Ng, 2011）；亦有論者將公眾諮詢悲觀以對，主因在於程序上充斥官方定義下的技術理性，決策的產出過程以專業或技術凌駕任何挑戰，討論範圍僅能就官方或專業規劃師提出的構想提供修正意見（Tang et al., 2011）。

當然，受到公權力制約下的「人民力量」，不代表完全不對地產霸權進行任何抵抗，但是被視為沒有誠意或是假諮詢的參與途徑無法滿足日漸多元的基層聲音時，這些社群除了整合關注重大發展議題的民眾外，也嘗試結合新興的小政黨、同情 / 贊成市民意見的專業團體，通常會結盟成以「○○關注組」為名的市民為主都市政權，透過較為非正式的電子媒體投書（包括網站串聯）、戶外遊行示威來表達訴求，或是藉由政黨、專業團體的幫助尋求正式的司法途徑。然而，在以下的鉅型計畫案例中顯示，新興的市民為主都市政權並無法在重大開發決策過程中獲得完全勝利，多數結果亦無法推翻地產主導都市政權的「技術專業」與「理性決策」。Stone（1989:220）在美國亞特蘭大治理經驗中的觀察—儘管資本菁英陣營在都市政策議程上具有較大影響力，但不具備完整的控制權，使得商業陣營也需要回應反商陣營意見，並且在彼此立場間尋求讓

<sup>18</sup> 例如，2003-2006年間香港島灣仔區俗稱「喜帖街」的利東街H15市區重建項目即是典型案例。為了保存在地小商舖與社會紋理、反對政府的地產導向重建，保存過程中除了文化界與社會福利NGO加入「H15關注組」外，也陸續有規劃師與建築師投入，以其專業幫助在地居民透過合法的法定程序，自主遞交重建地區的發展計畫給城市規劃委員會。該計畫被香港規劃界視為香港規劃史上頭一次詳細的參與式規劃，民眾與專業人士得以在工作坊中緊密交流合作，並且配合文化工作者展開許多影像與媒體展，惟最終仍無法撼動政府推動高經濟價值重建的決心，城規會並以技術立場完全否決。最終，市區重建局卻「聲稱」採納了「H15關注組」的規劃概念，但是最強調的保存精神卻未被納入。

步妥協，達成共識。香港版本的都市政權經驗亦顯示此一特性，惟不同之處在於，1997年後劇烈的政經情勢改變使都市社會結構正處於激烈轉型過程，欠缺美國亞特蘭大享有的成熟民主體制。這種架構下，兩種都市政權間的角力不容易相互讓步取得共識，地產霸權仍佔有強勢的主導權，而市民為主都市政權在欠缺互信機制與有效參與管道之下，迫使投入抵抗行動，使鉅型計畫激化為空間爭議的場所。

## 肆、地產霸權下的都市治理與空間爭議

雖然香港的企業型都市治理經驗乃係源自獨特殖民城市資本主義再結構演化而來，與福特主義危機過渡到後福特彈性積累體制的歐美版本企業型城市在背景上有一定程度差異，但是在邁向新自由城市的過程中亦面臨類似的治理困境。前面已經提及，1990年代以來亞太重要城市持續經歷全球經濟整合的結果，使得新自由主義的空間發展邏輯已經深化到全球城市競爭力的治理議程中。城際競爭壓力一方面驅使各都市政府（甚至中央政府）致力於使都市政策新自由化外，另一方面就是仿效先進國家的企業型治理模式作為新自由路徑的制度配套。這個脈絡中，長期以來即深具都市企業分區經驗的香港，自然不會成為新自由化趨勢的例外。然而，Harvey（1989:7）曾經提到，都市企業主義的核心概念就是公私合夥，藉以將私人財力與政府權力加以整合，以便吸引外界融資、新直接投資與新就業來源。然而，公私合夥在制度執行與設計上深具投機風險，並非理性規劃與協調發展的產物。為使這個遊戲規則得以運作，許多歐美城市的案例中顯示，公部門通常須承擔主要風險，而私部門則收取利潤。在香港，由於1997年迄今的一系列重大社會經濟危機、城市資源分配不均及伴隨解殖產生的新社會氛圍萌芽，資本主義的投機風險在主權回歸後逐漸被突顯出來，以致爆發衝突。

## 一、空間爭議案例

香港戰後至今經歷自由港、加工出口製造業基地、資訊及商務服務及目前的國際金融中心等不同型態都市經驗，爲了配合各階段經濟再結構，港府一直持續以城市規劃與基建開發積極支援最新經濟利益之需要（Taylor and Kwok, 1989:309-310; Kwok, 1999:211-217）。換言之，同時，前述《中英聯合聲明》對回歸前殖民政府的售地數量限制除了使現有市面土地儲備價值高漲外，該聲明對於回歸後土地契約效力的延伸以及香港前途的明朗化亦使地產投資刺激增加。此外，此一時期香港已成爲國際金融中心，跨國資本大量湧入使香港成爲國際游資的重要據點，讓地產成爲重要吸納資金的標的，並激勵銀行在競爭壓力下競相推出低利貸款（馮邦彥，2001:221-227）。加上香港的大型地產業者多在港股上市，並與旗下諸多關係企業（包括了基建、電力、交通、電信、超市、媒體）和金融業有密切關係，幫助地產界勢力擴及到香港各層面，亦使地產相關的證券及金融商品成爲重要投資（機）標的。此一趨勢均使香港的房價水平在回歸前急速飆漲（詳前述圖三回歸前價格上漲趨勢），社會上中產階級被迫置業者面臨沉重壓力，因此轉求助於「利用銀行貸款提前實行購樓計畫，投機者更乘機大肆『炒樓』賺取利潤，從而形成非正常的市場需求，進一步推高樓價」（馮邦彥，2001:233）。

然而，隨著新自由化帶來的投機氛圍提高，1997年亞洲金融危機於亞洲許多新興發展中經濟體爆發，國際炒家亦鎖定香港作爲狙擊對象，當時股市與樓價的雙重崩盤讓港府此後更審慎關注對地產市場的保護。同時，新自由化城際競爭迫使港府必須致力於推動大型開發項目，使各項政府城市規劃與土地政策更明顯傾向於少數大規模地產商才能投資的鉅型計畫項目。作爲亞洲頂尖的全球城市，維持並行銷對跨國資本具有吸引力的親商形象，是香港城市規劃體制中一貫的重點。換言之，吸引更多跨國企業進入香港投資，乃是這個思維的核心目標。如何在都市景觀中藉由各種宏偉、誇飾與奇特的鉅型計畫，藉以維持並創造具有跨國投資吸引力的意象工程（*imagineering*），也因此成爲企業型

都市治理策略中不可脫離的環節。因此，特區政府除了致力於以品牌形象為核心的城市行銷計畫外，亦積極推動各類型具有國際能見度的鉅型計畫。這些發展項目，主要圍繞在以維多利亞港為核心（數碼港例外），於回歸前即開始籌劃興建的一系列填海工程，最具代表性（也最有爭議性）的發展項目包括數碼港、西九龍文娛藝術區及中環新海濱城市設計（即中區填海計畫第三期工程）。

本節討論的各類型鉅型計畫項目，皆為特區政府因應新自由化所提的重要策略，雖然屬於香港在全球都市化策略中不可或缺的環節，惟其規劃過程深受港府既有親商思維主導，以致於發展模式係以經濟利益作為主要考量；尤其是獨厚地產部門的資本積累動能，引發公眾抗爭或延宕開發進度。特別是2003年後，這些爭議在香港的媒體評論及網路公眾論壇討論中層出不窮，並與港府的官方論述展開論戰，甚至引發司法訴訟。本文引據2003年後香港市民社會中具代表性的社會爭論，將上述項目引發的空間爭議分述如下：

### （一）數碼港

本項目原本是董建華時代提升香港經濟轉型的施政重點之一，在電訊盈科的經營下，目前也是香港在IT相關產業的代表性旗艦計畫。然而，本方案過去在興建期間引發最大的爭議，在於香港向來欠缺高科技基礎，但是相對於科技研發設施，數碼港園區中具有高比例的私人住宅建設項目——貝沙灣（Residence Bel-Air）。圖四為整個數碼港園區（西半部）加上貝沙灣私宅項目（東半部）的規劃設計概念，其中可搭配高科技產業的部分僅園區西北部約100萬呎的甲級寫字樓（正式名稱為數碼港一一四座）。即使不考慮東半部貝沙灣的各期私人住宅項目、豪宅與私人遊艇碼頭，園區中其他由特區政府全資擁有並經營的項目皆為商業營利功能，包括一數碼港艾美酒店、數碼港商場（圖中標為娛樂購物中心）。同時，由於招標過程並不公平，龐大園區在欠缺公開招標的情況下，直接給予地產業大班李嘉誠之子李澤楷領導的盈科數碼動力（後來併購香

港電訊改名為電訊盈科)，而且過程始終欠缺正式法令支持，因此引發官商勾結的抨擊（黃世澤，2005；大紀元，2005）。過去有相關研究指出，數碼港可說是李嘉誠企業王國掌握資訊業發展契機，企圖建立服務-科技-地產相互結合的橋樑，並可視為香港經濟轉型路徑上金融、地產資本與製造業資本在知識經濟上相互整合的重要示範（Jessop and Sum, 2000:2306-2308）。儘管如此，數碼港仍被批評不是矽谷，只是「數碼濱海別墅」（cyber villas by sea），並且招致被排除在外的10家大型地產商指責政府「不公開招標」以及「用住宅用地補貼數碼港計畫」（Sum, 2002:85）。



圖四 數碼港園區商業、娛樂、寫字樓及各期住宅（貝沙灣）項目總體空間設計圖<sup>19</sup>

<sup>19</sup> 參閱貝沙灣官方網站（[http://www.bel-air.com.hk/cyberport/jsp/plans\\_mlp.html](http://www.bel-air.com.hk/cyberport/jsp/plans_mlp.html)）。

儘管特區政府並不承認，但是數碼港一直為香港媒體及社會各界視為政府圖利大型發展商的代表案例。例如，由於決策過程充滿黑箱作業模式，公眾輿論當時便批評：「官商合營本身不是問題，整個問題的重點在於，數碼港作為基建項目，除非數碼港是戰時軍事設施，要以快刀斬亂麻方法興建，否則並非非常迫切的理由容許政府不作公開招標。……政府始終提不出一個合理解釋，讓公眾相信政府未經招標就將數碼港交予盈科數碼動力是恰當的。除了官商勾結，公眾亦想不出別的合理理由去解釋」（黃世澤，2005）。更重要的意義在於，除了公眾輿論的質疑外，其他發展商因為缺乏公平的地產利益競爭管道，基於利益直接對港府施壓，更激化政商聯盟內部的分化與治理情勢的複雜性，使得回歸初期港府便在重大建設上面臨來自社會輿論甚至地產利益集團內部的直接挑戰。當然，這讓港府開始嘗試應付各界壓力，並學習如何提出較為「公開」的競標與諮詢管道，但又無損基於經濟利益的政策前提。然而，此一做法並無法有效迴避親商發展下的空間爭議，進而引發西九龍文娛藝術區的全案推倒。

## （二）西九龍文娛藝術區（西九文化區）

西九文化區前身是港英政府在1989年機場核心計劃中擬定的重要工程—西九龍填海區，在回歸前已完成填海作業。如同數碼港計畫，西九文化區也是早自董建華時代定調，作為提升香港亞洲國際都會水平，以及提升其他方面產業質素（例如：文化創意產業）的政策產物。然而，西九文化區最大爭議，在於港府僅以「單一發展便於策劃和協調各設施的設計、興建和營運」為由，將佔地約40公頃填海地以單一招標方式給予單一發展商，因此再度引發社會各界如同數碼港計畫中官商勾結的爭議。由於最後入圍的藝林國際（恆基兆業地產）、香港薈萃（信和置業、九龍倉集團、華人置業集團）及活力星國際（長江實業及新鴻基地產）皆屬目前香港樓市中的大型地產商，更使官商勾結爭議浮現檯面。基於各方壓力，特區政府於2006年推倒原案，並於2007年重新籌組



西九文化區管理局，之後審慎舉辦了在香港少見的「三階段」公眾諮詢（大紀元，2007）。<sup>⑩</sup>

誠如Lui（2008:225）之評論，西九爭議延宕多年的問題癥結在於政府為避免質疑而在決策過程中採取的規避態度，此一做法造成一個沒有文化內涵的文化鉅型計畫，不只招惹藝文界的批評，也引發社會公眾及商業利益（特別是其他中小型地產商）對於官商勾結的質疑，甚至被懷疑政府是否真有決心發展本港文化。Smart and Lam（2009:200）更指出，這些批評者更擔心的是，除了只是個地產項目的質疑外，單一招標將使目前的「政府 / 發展商聯盟」轉型為更嚴重的「政府 / 單一發展商聯盟」。時至今日，西九文化區的未來發展尚未有具體共識。另外，西九龍發展關注團體—「香港更美好」（Hong Kong Alternatives）則持續提出訴願，不應將西九當作一個地產發展項目，而是以多元發展的理念，重新設計作為大型文化活動與都會公園綠帶結合的市民休閒空間，打造城市的綠色心臟，才能營造香港作為世界級都會的地位（圖五）。然而，西九文化區管理局後續提出的三階段公眾諮詢，雖然表面上看似更符合民主式規劃且尊重民意，但是在程序上則飽受批評。首先，2009年第一階段諮詢雖然徵求社會及藝文界意見，但是民間並無法自行提出構想方案，而是委由三家知名國際顧問團隊（Foster + Partners、許李嚴建築師事務所有限公司與Office for Metropolitan Architecture）依據諮詢結果分別制定概念圖則，於2010年進行第二階段概念方案諮詢。最終，政府於2011年3月撿選「Foster + Partners的概念圖則方案作為擬備西九文化區發展圖則的基礎。建議的發展圖則修訂了Foster + Partners的概念圖則方案，並相應地糅合了其他兩個概念圖則方案的個別亮點」（香港理工大學公共政策研究所，2011:i），以此作為2011年第三階段諮詢

<sup>⑩</sup> 這個公眾諮詢過程，在本文之所以稱為少見，主因在於香港目前重大規劃建設多半舉行「兩階段」公眾諮詢而已。在本研究赴港訪問期間，受訪的發展局官員即指出，之所以特別舉辦「第三階段」，原因就是「西九的案例比較特殊，因為西九涉及的利益實在太龐大了，必須要謹慎處理這些意見」（訪談：G11011）。

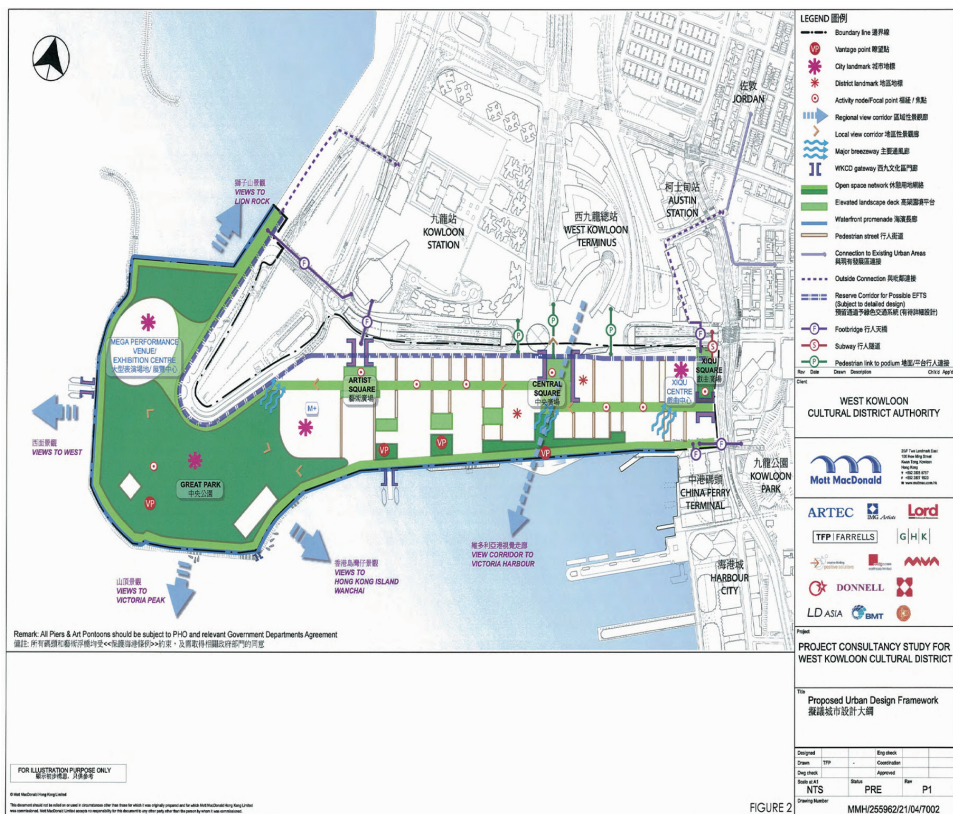


圖五 「西九龍文化公園」概念<sup>21</sup>

基礎。然而，在本文針對專業組織及關注團體的訪談意見則顯示，問題仍在於「民眾僅能就政府『已經選好』的『選項』進行選擇，完全沒有民間提出替代版本的討論空間」（可對照圖五所示高比例大型城市綠地以及圖六政府最終版本的綠地與發展設施比例）（訪談：S11008）。另外，即使政府提出三個方案，但是性質差異不大；至於政府最終將三案整合在一起的做法，則招致批評浪費1.5億元公帑召開設計競選，只是毫無文化特色的「三不像」，也不尊重原創（東方日報，2010a；2010b）。

儘管各界仍有諸多意見，在發展為本的原則下，特區政府已於2011年底宣布將於2013年開始進行開發，至2015年將各項設施陸續完工。期間，2009年底至2010年初，開發基地曾經作為香港深圳城市建築雙城雙年展場地，後續也暫

<sup>21</sup> 參閱西九發展關注團體「香港更美好」（Hong Kong Alternatives）2006年宣傳手冊（<http://hkalternatives.com/Chi/downloads/Brochures/HKA-Brochure-2006.pdf>）。



圖六 第三階段公眾諮詢中將全部官方競選方案融合後的西九城市設計建議發展圖則<sup>②</sup>

時作為名為西九大戲棚及其他戶外節慶展場。然而，回歸初期至今已屆15年，西九的發展尚未塵埃落定，當中各界持續不斷的空間爭議，可謂之當前香港都市治理亂象與不同政權競合的最佳側寫。然而，這個對政府的不信任感，隨同時間的中環填海爭議加重。

<sup>②</sup> 參閱西九文化區管理局網站「公眾參與活動」網頁之第三階段公眾參與活動建議發展圖則 ([http://www.wkcd.a.gov.hk/pe3/filemanager/content/proposed\\_development\\_plan\\_chinese.pdf](http://www.wkcd.a.gov.hk/pe3/filemanager/content/proposed_development_plan_chinese.pdf))。

### （三）中環新海濱城市設計

中環新海濱原屬1993年啓動的中區填海計劃的一部分，為港英政府時期推動的機場核心計劃中建議的一塊重要填海工程，另外一塊重要填海工程即為上述西九填海區。定位上，該項城市設計屬於甫完竣的第三期中區填海計劃延伸研究項目，已於2011年提出最終報告，主要目標是針對第三期填海工程完竣後，優化新碼頭口岸與海濱長廊空間設計進行公眾意見諮詢，並且對未來的用地規劃預作準備，因填海工程拆除的天星碼頭舊鐘樓及皇后碼頭遷址復原進行研擬（香港特別行政區政府規劃署，2011:2-27）。然而，此一研究之所以成立，源自第三期中區填海工程在執行過程中爆發一系列環境及歷史資產保護爭議。由於香港屬於地狹人稠的地方，使得填海發展（並且售地獲利）成為早期港府慣用的都市發展策略（Ng, 2006:311-337; Ng and Cook, 1997:5-23）。另一方面，就如同Cuthbert（1984:113）對香港空間發展策略向來經濟至上的評語，在賣地以求高額競租的理念下，港府缺乏真正的「保育」觀念—因為康樂、美學、休閒、自然與歷史文物等保育元素都缺乏豐厚的經濟利潤。然而，由於填海對於香港環境品質的衝擊，以及對海港景觀及天際線的嚴重改變，回歸前便陸續有專業團體結合市民社會提出保護海港、禁止填海的呼籲。例如，在具有法律專業背景成員推動的環保團體「保護海港協會」的努力下，於1997年6月27日獲得立法局通過《保護海港條例》。根據香港法例第531章第3條明定：「（1）海港須作為香港人的特別公有資產和天然財產而受到保護和保存，而為此目的，現設定一個不准許進行海港填海工程的推定。（2）所有公職人員和公共機構在行使任何歸屬他們的權力時，須顧及第（1）款所述的原則以作為指引。」在回歸後，在經濟發展與交通拓寬的考量下，港府於2003年啓動第三期填海工程，因而爆發環境與歷史保護的重大衝突。

在環境方面，雖然政府基於改善港島交通需要進行填海，但2003年「保護海港協會」以違反《保護海港條例》提出司法覆核，由最高法院判定城市規劃委員會敗訴，該協會並於稍後在終審法院的上訴中強制要求房屋及規劃局暫

時中止工程。其後，根據政府公佈新聞資料，發展局針對第三期工程，就法院判決中提出的三項工程測試準則—「有迫切性、具充分理由與及時需要」、「沒有其他切實可行選擇」、「對海港造成損害減至最少」進行詳細檢討與說明，最終方便最高法院於2004年裁決駁回原司法覆核，讓此一爭議落幕（香港特別行政區發展局，2003）。本文對「保護海港協會」的訪談中，受訪成員認為，2003年這場司法覆核，對於維港環保行動是「一場帶給我們信心的勝利……」、「在香港，『法治』是我們市民唯一的武器」，並主張「維港是我們所有香港市民共同的天然資產，不是任何人可以獨自佔有……我們不只是一要經濟而已，也同樣在生活中不可缺少良好的景觀、新鮮的空氣、乾淨的水，但是香港政府的填海只是純粹要賣地賺錢而已」（訪談：S11001）。事實上，若觀察政府的後續行動，可發現即使在英治遺產下擁有良好的「法治」基礎，政府仍可透過相對的優勢位置，在技術層面於現行法例中尋求有利解套。例如，發展局提供的資料便覽〈中區填海第三期工程的合法性〉一文中便提出下列對自己有利的立場：（1）終審法院指出：「任何填海工程建議都涉及為數不菲的公帑和第三者權利。為了維持良好的公共管治，有關各方都應盡早確定他們的立場，如擬反對任何填海工程建議，應該從速提出申請，這一點很明顯是相當重要的，否則法庭有酌情權拒絕給予濟助」。（2）高等法院在2004年3月9日宣判時指出，就中區填海第三期工程而言，「大綱圖核准後已過了一段時間，而長久以來大家都認同，對於城市規劃事宜，時間永遠是重要的因素，而良好的管治者絕對不應容忍延誤，而應盡力避免延誤」。（3）中區填海第三期工程已進行過兩次法律訴訟，在這兩宗訴訟中，高等法院都判政府勝訴（香港特別行政區政府發展局，2004）。換言之，雖然環保團體的努力暫緩了中區填海的執行，這種「部分的勝利」也確實有助於降低填海的環境衝擊與縮小填海面積，但是未能阻止政府實施第三期填海工程，在之後的填海工程執行過程中，則引發市民對歷史與公共空間保護的更激烈抗爭。

關於歷史文物與公共空間的爭議，則是分別起因於2006年中環天星碼頭及

2008年皇后碼頭因填海工程需要而拆卸，引發香港市民對於香港歷史文化反省及保護港人集體回憶的抗爭運動。對於許多香港市民而言，天星碼頭除了是許多人日常過海搭乘渡輪、會面的必經之地外，更有價值的是天星碼頭鐘樓的機械式大笨鐘—與英國倫敦西敏寺國會大廈的鐘樓屬於同款式作品（Ng, 2007:614），惟政府仍基於地價昂貴、須作更有效利用等主張加以否決。對於是否保存48年歷史的天星鐘樓，甚至有政府官員回應：「似乎任何東西，只要有人想要保存下來，便會用上『集體回憶』這個字眼……50年前的事是回憶嗎？……土地貴的結果是一個地方應否保留，便得有更有力的理由」（何志平，2006）。同樣地，在香港戰後歷史中，皇后碼頭雖然也經歷過數次拆遷，但是對於今日港人而言，除了與天星碼頭一樣具有見證香港成長軌跡，也包含英國歷史的特殊聯繫。爲了降低殖民回憶的爭議且突顯文物保存的正當性，參與保存運動的人士更進一步主張香港市民對「公共空間」的需要，將碼頭的空間意義與與日常生活緊密連結（Ku, 2012b; Ng et al., 2010）。然而，這些行動並未成功，兩座碼頭仍在港府基於興建填海建設項目的需要下隨之清拆（太陽報，2007），期間並且爆發多次嚴重的警民衝突。經過這一系列抗爭後，歷史地標清拆重新引發香港市民社會與文化人士對於香港公共空間及在地認同的反省。同時，港府亦基於壓力，決議於中環新海濱城市設計研究，其中也包含針對重新擇址安置拆卸後的天星鐘樓與皇后碼頭進行研究與諮詢。然而，即使採取公眾諮詢，由於諮詢過程充斥政府以專業、理性、技術爲本的操弄，特別是在諮詢過程中將專業人士與一般大眾分開諮詢，以前者的「專業性」來否決後者的建議，使得公眾諮詢被譏爲只是政府的霸權工具（Tang et al, 2011:101-103）。如同西九文化區的案例，儘管中環新海濱城市設計的諮詢過程看似回應並接受各方挑戰，港府仍無法逃脫發展掛帥思維，並且透過各種技術性手段來否決民意。充其量，公眾諮詢「不過就是政府的化妝師，或者可以說，它也只能幫助市民發洩情緒而已，這在我們香港，也就是所謂的『疏導』策略」（訪談：A08004）；「現在市民抗爭多了，開始比較注意，會給你一些選

項讓你選擇，但是這些選項也都是精心過濾過的，不管你怎麼選，都是符合政府利益的」（訪談：S11008）。在市民社會眼中的形象，港府此舉依舊無法逃脫賣地獲利的嫌疑，而地產霸權與官商同謀的批評持續存在於社會各界。

## 二、在空間爭議中漸進萌芽的的市民社會

以上三個案例各自發生於回歸後不同的時間，從爭議過程中市民大眾的反應態度、各種社團與公眾的投入型態，可以見到市民主導都市政權正在逐漸萌芽，企圖對於地產利益為主的治理議程進行回應與挑戰。首先，從公眾反應態度上即可觀察到明顯的轉變。以回歸初期的數碼港爭議案例而言，雖然爭議主軸源自官商勾結，但僅限於媒體評論及立法會中部分民主派議員的抨擊，挑戰政府決策的主要對手係以李嘉誠家族企業（包括和記黃埔、長江實業、盈科數碼動力等）以外的其他大型香港地產商，對於港府在決策上「獨厚」李嘉誠父子的做法進行施壓。相對地，2003年以後陸續爆發的西九文化區、中環填海爭議，在訴求上除了更明顯提出其他非經濟利益的價值考量（如文化、環保、歷史等）外，各種社團或市民大眾則更主動對空間爭議進行實際參與甚至基進抗爭。這些層出不窮的公眾壓力與挑戰，讓港府開始發現無法再純以經濟效益或是發展利益等資本積累邏輯便可取得社會共識。即使經濟利益與市場競爭仍是香港在新自由城市形構下的核心價值，鉅型計畫項目中的利益分配不均也難以建立具有充分說服力的政策合法性。然而，基於新自由化城際競爭帶來的壓力，港府仍難以放棄親商策略與全球城市競爭力主導的發展目標，港府一方面要與其他各界達成一定程度妥協，另一方面則必須花費更多行政資源與技術程序來迂迴、規避或疏導壓力。

其次，更值得討論的是，這些爭議中社團及公眾的投入型態。以2003年以後獲得較多公眾投入關注的西九文化區及中環填海爭議為例，參與人士並未有一精心組織、大規模的反地產聯盟，而是多以鬆散、自願性投入參與的個別市民或各種小規模社團組織，包括了學生團體、環保組織、文化團體、具有建

築、規劃或法律等專業知識人士籌組的社團等，以及未成氣候、但想藉由爭議事件增加曝光度的新興小型政黨。由於本文關注於新自由主義下都市治理的空間發展視角，且受限於本研究田野調查時程與經費，本文在此無法詳述各事件中諸多小規模團體名單及個別動員方式。然而，本文在此仍須指出，在投入型態上最值得關注的是一要讓這些鬆散、個別的小團體或市民個人願意參與發聲，媒體或資訊平臺以及關鍵性的專業團體在其中扮演了重要的力量。

例如，在西九文化區的爭議中，除了中、小型地產商因反對大型地產商市場壟斷而出面反對外，促成日後更開放性參與平臺的推手，在於兩個特殊團體：（1）文化媒體人胡恩威（現為進念二十面體行政總裁及聯合藝術總監）及榮念曾（香港當代文化中心總監、進念二十面體藝術總監）主導的藝文團體，以及（2）由法律及各行業專業人士共同組成，沒有特定政治立場的市民團體—「香港更美好」（Hong Kong Alternatives）。這些團體的成員多少都具有某方面的專業背景，使之較一般公眾具有更多「專業」及「技術」能力。以前者而言，胡、榮二人皆有藝術、建築與都市設計的專業知識，使之能夠針對西九原始設計概念的不合理與文化代表性等諸多層面提出挑戰（胡恩威，2007）。至於後者，由於具有支持市民的法律及企業人士參與，使得組織營運得以具有穩定資金向社會大眾進行宣傳，其中成員的法律專業甚至可挑戰政府規劃決策的程序瑕疵，整合立法會議員提出替代方案構想，以及出資委託香港大學進行民調來挑戰港府「技術性操作」下的民調。又例如，在中環填海爭議中，以法律背景核心成員徐嘉愼律師主持的「保護海港協會」在一開始的環境保護司法攻防中扮演重要角色。由於該協會在回歸前即反對政府填海，並與部分立法局議員的合作下催生《保護海港條例》，因此具有深厚官司訴訟經驗，至今仍就填海議題與政府在司法途徑進行長期對抗。至於之後天星碼頭與皇后碼頭保存抗爭事件中，另一個環保團體—「長春社」則在請願過程中扮演了重要角色。由於政府堅持拆除文物的立場，激化市民在現場以絕食、佔領、留守等方式進行抗爭，後續引發更多市民、民主派議員與學者專家以個人型態投入，包括到



場聲援、召開說明會或在媒體、社論上發表立場反駁政府言論。其中，「思網絡」(SEE Network) (<http://www.project-see.net/>) 與「香港獨立媒體」(<http://www.inmediahk.net/>) 等網路社群在反思性社論、公眾意見交流、新聞轉載等發表上扮演了動員的重要資訊平臺，使得鬆散的個人與小團體能夠自發投入，形成發生力量。

在港府仍以資本利益為先的考量下，這些社會力的投入仍只是一個萌芽的階段，在這些空間爭議的案例中顯示，最終地產主導的都市政權仍然在議程上具有較大的優勢。然而，從回歸初期數碼港爭議中市民社會的相對緘默，到近期西九與中環新海濱公眾諮詢過程的熱絡參與，顯見市民主導都市政權正在慢慢成形當中。在與一些有志投入市民力量的社會團體、泛民主派政黨與學者專家的共同合作下，諸多的抗爭與挑戰途徑，開始鬆動純經濟議程的治理合法性，讓港府也必須從衝突中學習著與市民進行部份讓步。儘管香港的都市政權不若Stone (1989) 筆下描述的亞特蘭大具有成熟的民主體制，但是這些跡象顯示，市民主導都市政權的社會力正在緩慢成長，使香港都市治理的權力結構正由「社會控制」模式轉向「社會生產」模式，由權力的凌駕轉往權力的指派。然而，由於香港社會在一國兩制下的特殊政經體制，以及新自由城市形構面對的跨國經濟競賽需要，使得此一轉型正在尋找雙方適當的牟合方式，使都市政策經常陷入無法滿足各方的僵局，形成治理亂象。

## 伍、結論

傳統上，香港的都市治理一直存有強烈的菁英領導親商傾向。這個都市治理模式隨著華資地產菁英崛起，加上港府在地產部門仰賴的巨大利益，使地產主導都市政權於1990年代後逐漸取得都市治理議程的主導性。同一時期，港府因營造全球城市的現實需要，使得新自由化建成環境為地產部門提供豐厚的投機氛圍，使得地產主導都市政權升級為所謂的「地產霸權」；即使隨後新自由

化風險於亞洲金融危機後逐漸浮現，港府迫於對經濟現實及既有體制的路徑依賴，採取的危機管理策略仍以鞏固土地開發利益的親商政策為主。

然而，隨著回歸後社會及經濟情勢的迅速變遷，香港在解殖後市民社會日益蓬勃發展，讓更多元的社會價值逐漸浮現檯面，使得既有親商體制受到嚴重挑戰。原本，一國兩制要保持殖民政體制的用意，是「一種殖民制度安排的『凍結』，將據信促成香港過去經濟成就的一切基本要件囊括，並使大陸的國家社會主義體制能與資本主義香港嚴守區別」（Chiu and Lui, 2009:106）。這種思維模式下，使得回歸後特區政府持續沿用過去經濟成長創造政治正當性的治理提法，並公然再現為企業型都市治理模式中更強勢的「競爭力」經濟論述。儘管如此，回歸後香港社會已邁入經濟上後工業化及政治上後殖民化的環境，加上新自由化全球經濟帶來的風險與社經衝擊已非過去工業化時代的穩定情勢可以比擬，純經濟思維便遭致許多不同行動者的政治挑戰，地產主導都市政權在施政上難以獲得社會信任，並在一系列空間爭議中呈現為複雜的治理亂象。誠如郭恩慈（2011:104）對當前香港都市發展模式的評語：「香港最嚴重的問題，就是政府對資本主義高速並且大範圍的運行，其實已經失去了控制能力，逼使城市空間徹底變成市場，也讓城市空間資源呈現完全不公平的分配劣境。」綜觀近年的空間爭議，不難發現一個由市民社會與公眾團體主導的新興都市政權正逐漸於香港都市社會中萌芽，企圖投入、影響並改變政府重大開發決策，於都市治理議程中建立縝密的國家-社會集團。由於地產主導都市政權長期以來奠定的強勢國家-資本集團，短期內市民社會主導的都市政權仍無法建立有力的國家-社會集團來參與治理，但是已在許多空間爭議中表現出不同的聲音，迫使港府部分讓步。

在本文引入的三個案例顯示，有效的都市治理取決於國家機器（政府）、資本及市民社會間的協作關係。健全體制乃是奠定在都市政權結構中國家-資本及國家-社會間平衡的協調基礎上。這些不同的集團，各自強調都市地景中不同的空間價值。若無法平衡反映在空間生產上時，即會深化都市治理的危

機動向。雖然1997年後香港是一個典型的新自由城市，但是也展現出若干反映都市危機的治理亂象一起因在於過度強調跨國資本積累的利益，導致空間生產的爭議爆發。藉由探索地產主導成長聯盟如何塑造並壟斷戰後都市紋理，本文指出，香港當前都市政權在邁向新自由化過程中具有圖利國家-資本利益之傾向。進而，本文探索解殖後都市轉型，發現香港新興市民社會及空間價值已經逐漸浮現。透過觀察1997年後具爭議性的鉅型計畫項目，比較其中政商聯盟與市民社會間關注的空間價值的差異，本文對於為何當前都市政權為「地產霸權」宰制提出分析，並解釋此一政權在市民社會的新挑戰下逐步走向都市治理亂象。本文發現，當市民主導政權逐漸展現出有別於殖民時期的影響力時，而地產主導政權仍享有設定治理議程的決定性優勢。由於協調空間生產的機制尚在尋找平衡，治理亂象的僵局在短期內仍將持續下去。

### 附錄一 訪談人士身份及分類代碼一覽表

編碼	主要身分
S11001	保護海港協會理事 / 律師
S11002	長春社主席 / 海濱事務委員會非官方成員 / 太平紳士
S11003	地球之友成員 / 海濱事務委員會非官方成員
A11004	香港理工大學設計學院用者為本設計實驗室成員
C11005	香港批判地理學會成員 / 土地正義聯盟成員
C11006	拓展公共空間創會成員
C11007	拓展公共空間創會成員
S11008	Hong Kong Alternatives成員A / 律師
S11009	Hong Kong Alternatives成員B
S11010	Hong Kong Alternatives成員C / 貿易業者
G11011	香港特別行政區政府發展局官員
G11012	香港特別行政區政府規劃署官員
A11013	香港中文大學地理與資源管理學系成員
A11014	英國曼徹斯特大學環境與發展學院成員
A11015	香港大學城市規劃與設計學系成員
A08004	香港浸會大學地理系成員 / 香港批判地理學會成員

編碼代號：A—學者專家；S—專業社會團體；C—市民團體；G—政府相關單位

## 參考文獻

- 大紀元 (2005)。〈港高官稱數碼港項目不涉官商勾結遭反駁〉，1月27日，《大紀元》網站。http://www.epochtimes.com/b5/5/1/27/n794346.htm。2013/01/29。
- (Epochtimes [2005]. “Hong Kong Official’s Claim that Cyberport Never Involved in Collusion was Challenged.” *Epochtimes*, January 27. http://www.epochtimes.com/b5/5/1/27/n794346.htm [accessed January 29, 2013].)
- \_\_\_\_\_ (2007)。〈西九文娛區重新包裝出台〉，9月13日，大紀元網站。http://www.epochtimes.com/b5/7/9/13/n1832319.htm。2013/01/29。
- (\_\_\_\_\_ [2007]. “West Kowloon Cultural District will be Repackaged and Promoted.” *Epochtimes*, September 13. http://www.epochtimes.com/b5/7/9/13/n1832319.htm [accessed January 29, 2013].)
- 太陽報 (2007)。〈周四起停用團體反遷拆一皇后碼頭今定去留〉，4月23日，《太陽報》網站。http://the-sun.on.cc/channels/news/20070423/20070423032705\_0000.html。2012/01/29。
- (The Sun [2007]. “The Terminal will be Disable and Civic Groups Object the Removal—The Destiny of Queen’s Pier will be Determined Today.” *The Sun*, April 23. http://the-sun.on.cc/channels/news/20070423/20070423032705\_0000.html [accessed January 29, 2013].)
- 香港理工大學公共政策研究所 (2011)。《西九文化區第三階段公民參與活動意見分析報告》。香港：香港理工大學。
- (Public Policy Research Institute, Hong Kong Polytechnic University [2011]. *Report on the Analysis of Views for the Stage 3 Public Engagement Exercise for the West Kowloon Cultural District*. Hong Kong: Hong Kong Polytechnic University.)
- 香港特別行政區發展局 (2003)。〈中區填海第三期工程檢討完成〉，12月5日，香港特別行政區發展局網站。http://www.devb.gov.hk/tc/publications\_and\_press\_releases/press/index\_id\_1790.html。2013/01/29。
- (Development Bureau, Hong Kong SAR Government [2003]. “Review on the Central Reclamation III Complet.” Development Bureau, The Government of Hong Kong Special Administrative Region, December 5. http://www.devb.gov.hk/tc/publications\_and\_press\_releases/press/index\_id\_1790.html [accessed January 29, 2013].)
- 香港特別行政區政府規劃署 (2011)。《中環新海濱城市設計研究》。香港：香港特別行政區政府規劃署。
- (Planning Department, Hong Kong SAR Government [2011]. *Urban Design Study for the New Harbourfront*. Hong Kong: Planning Department, The Government of Hong Kong Special Administrative Region.)
- 香港特別行政區政府發展局 (2004)。〈中區填海第三期工程的合法性〉，4月28日，香港特別行政區政府發展局網站。http://www.devb.gov.hk/reclamation/tc/basic/fact\_sheet/fs2/t\_index.html。2013/01/29。

- (Development Bureau, Hong Kong SAR Government [2004]. “The Legality of Central Reclamation Phase III.” Development Bureau, The Government of Hong Kong Special Administrative Region, April 28. [http://www.devb.gov.hk/reclamation/tc/basic/fact\\_sheet/fs2/t\\_index.html](http://www.devb.gov.hk/reclamation/tc/basic/fact_sheet/fs2/t_index.html) [accessed January 29, 2013].)
- 東方日報（2010a）。〈西九終極設計恐三不像〉，8月21日，《東方日報》網站。[http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20100821/00176\\_007.html](http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20100821/00176_007.html)。2013/01/29。
- (Oriental Daily [2010a]. “The Final Design of West Kowloon may be Neither Fish Nor Fowl.” *Oriental Daily*, August 21. [http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20100821/00176\\_007.html](http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20100821/00176_007.html) [accessed January 29, 2013].)
- \_\_\_\_\_（2010b）。〈強詞有理—三不像和大白象〉，8月24日，《東方日報》網站。[http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20100824/00184\\_002.html](http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20100824/00184_002.html)。2013/01/29。
- (\_\_\_\_\_ [2010b]. “Legitimized Irrationality: Alien and White Elephant.” *Oriental Daily*, August 24. [http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20100824/00184\\_002.html](http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20100824/00184_002.html) [accessed January 29, 2013].)
- 何志平（2006）。〈解構集體回憶〉，7月27日，香港特別行政區政府民政局網站。[http://www.hab.gov.hk/file\\_manager/tc/documents/whats\\_new/from\\_the\\_desk\\_of\\_secretary\\_for\\_home\\_affairs/shaarticles156\\_20060727\\_c.pdf](http://www.hab.gov.hk/file_manager/tc/documents/whats_new/from_the_desk_of_secretary_for_home_affairs/shaarticles156_20060727_c.pdf)。2013/01/29。
- (Patrick Chi-Ping Ho [2006]. “Decoding Collective Memories.” Home Affairs Bureau, The Government of Hong Kong Special Administrative Region, July 27, [http://www.hab.gov.hk/file\\_manager/tc/documents/whats\\_new/from\\_the\\_desk\\_of\\_secretary\\_for\\_home\\_affairs/shaarticles156\\_20060727\\_c.pdf](http://www.hab.gov.hk/file_manager/tc/documents/whats_new/from_the_desk_of_secretary_for_home_affairs/shaarticles156_20060727_c.pdf) [accessed January 29, 2013].)
- 胡恩威（2007）。《西九藍圖》。香港：進念二十面體。
- (Mathias Yan-Wai Woo [2007]. *West Kowloon Blueprint*. Hong Kong: Zuni Icosahedron.)
- 馮邦彥（1997）。《香港華資財團（1841-1997）》。香港：三聯書店。
- (Bang-Yan Feng [1997]. *The Chinese Consortium in Hong Kong: 1841-1997*. Hong Kong: Joint Publishing Co. Ltd.)
- \_\_\_\_\_（2001）。《香港地產業百年》。香港：三聯書店。
- (\_\_\_\_\_ [2001]. *A Century of Hong Kong Real Estate Development*. Hong Kong: Joint Publishing Co. Ltd.)
- 孫明揚（2002）。《房屋及規劃地政局局長孫明揚的聲明》。香港：香港特別行政區政府。
- (Michael Ming-Yeung Suen [2002]. *Statement by Secretary for Housing, Planning and Lands*. Hong Kong: Hong Kong SAR Government.)
- 郭國燦（2007）。《回歸十年的香港經濟》。香港：三聯書店。
- (Guo-Tsang Guo [2007]. *The Hong Kong Economy during the Decade after Return*. Hong Kong: Joint Publishing Co. Ltd.)
- 郭恩慈（2011）。《東亞城市空間生產—探索東京、上海、香港的城市文化》。台北：田園城市。
- (Jackie Yan-Chi Kwok [2011]. *The Production of Space in East-Asian Cities: Exploring the Urban Cultures in Tokyo, Shanghai, and Hong Kong*. Taipei: Garden City Publishers Ltd.)

- 董建華 (1999)。《1999年施政報告—培育優秀人才、建設美好家園》。香港：香港特別行政區政府。
- (Chee-Hwa Tung [1999]. *The 1999 Policy Address: Quality People, Quality Home – Positioning Hong Kong for the 21<sup>st</sup> Century*. Hong Kong: Hong Kong SAR Government.)
- 陳健民、陳韜文 (2006)。〈香港公民社會及其社會動員—組織與網絡的互動〉，《第三部門學刊》，第6期，頁107-124。
- (Kin-Man Chan and Joseph Man Chan [2006]. “Civil Society and Social Mobilization in Hong Kong: Dynamics between CSOs and Social Network.” *Third-Sector Review*, Vol. 6:107-124.)
- 陳潤芝、蔡祝音 (譯)，Goodstadt, Leo F. (原著) (2011)。《官商同謀—香港公義私利的矛盾》。香港：天窗出版社。
- (Goodstadt, Leo F. [2011]. Yun-Chi Chan and Chuk-Yam Tsoi [trans.]. *Uneasy Partners: The Conflict between Public Interest and Private Profit in Hong Kong*. Hong Kong: Enrich Publishing Ltd.)
- 曾蔭權 (2007)。《香港新方向—2007-2008年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。
- (Donald Yam-Kuen Tsang [2007]. *The 2007-08 Policy Address: The New Direction for Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong SAR Government.)
- \_\_\_\_\_ (2009)。《群策創新天—2009-2010年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。
- (\_\_\_\_\_ [2007]. *The 2008-09 Policy Address: Breaking New Ground Together*. Hong Kong: Hong Kong SAR Government.)
- \_\_\_\_\_ (2011)。《繼往開來—2011-2012年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。
- (\_\_\_\_\_ [2011]. *The 2011-12 Policy Address: From Strength to Strength*. Hong Kong: Hong Kong SAR Government.)
- 黃世澤 (2005)。〈數碼港難洗脫官商勾結之嫌〉，2月7日，獨立媒體網站。http://www.inmediahk.net/node/13191。2013/01/29。
- (Martin Oei [2005]. “Cyberport is Hard to Escape from the Doubt for Government-Business Collusion.” *Inmediahk*. http://www.inmediahk.net/node/13191 [accessed January 29, 2013].)
- 蕭新煌、魏樂伯、關信基、呂大樂、陳健民、丘海雄、楊國禎、黃順力 (2004)。〈台北、香港、廣州、廈門的民間社會組織—發展特色之比較〉，《第三部門學刊》，第1期，頁1-60。
- (Hsin-Hung Michael Hsiao, Robert P. Weller, Hsin-Chi Kuan, Tai-Lok Lui, Kin-Man Cha, Haixiong Qiu, Kuoh-Cheng Yang, and Shunli Huang [2004]. “Civic Society Organizations in Taipei, Guangzhou and Xiamen.” *Third-Sector Review*, Vol. 1:1-60.)
- 顏詩敏 (譯)，Poon, Alice (原著) (2010)。《地產霸權》，香港：天窗出版社。
- (Poon, Alice [2010]. Sze-Man Ngan [trans.]. *Land and the Ruling Class in Hong Kong*. Hong Kong: Enrich Publishing Ltd.)
- Acuto, Michele (2010). “High-Rise Dubai Urban Entrepreneurialism and the Technology of Symbolic Power.” *Cities*, Vol. 27:272-284.

- Bagaeen, Samer (2007). "Brand Dubai: The Instant City, or the Instantly Recognizable City." *Journal of Planning Studies*, Vol. 12, No. 2:173-197.
- Blomley, Nicholas (2004). *Unsettling the City: Urban Land and the Politics of Property*. NY: Routledge.
- Brenner, Neil, and Nik Theodore (2002). "Cities and Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'." In Neil Brenner and Nik Theodore (eds.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe* (pp. 197-215). London: Blackwell.
- Castells, Manuel (1991). *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Oxford: Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (2000). *The End of Millennium*, 2<sup>nd</sup> edition. London: Blackwell.
- Castells, Manuel, Lee Goh, and Reginald Ying-Wang Kwok (1990). *The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*. London: Pion Ltd.
- Chan, Cheuk Wah (1998). "The Myth of Hong Kong's Laissez-Faire Economic Governance: 1960s and 1970s." *Occasional Paper*, No. 79. Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese University of Hong Kong.
- Chen, Yun Chung and Ngai Pun (2007). "Neoliberalization and Privatization in Hong Kong after the 1997 Financial Crisis." *The China Review*, Vol. 7, No. 2:65-92.
- Cheung, Anthony B. L. (2000). "New Interventionism in the Making: Interpreting State Interventions in Hong Kong after the Change of Sovereignty." *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, No. 24:291-308.
- Chiu, Stephen (1994). "The Politics of Laissez-faire: Hong Kong's Strategy of Industrialization in Historical Perspective." *Occasional Paper*, No. 40. Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese University of Hong Kong.
- Chiu, Stephen and Tai-Lok Lui (2009). *Hong Kong: Becoming a Chinese Global City*. New York: Routledge.
- Commission on Strategic Development (CSD) (2000). *Bringing the Vision to Life: Hong Kong's Long-Term Development Needs and Goals*. Hong Kong: The Government of the Hong Kong Special Administrative Region.
- Cuthbert, Alexander R. (1984). "Conservation and Capital Accumulation in Hong Kong." *Third World Planning Review*, Vol. 6, No. 1:95-115.
- Goodstadt, Leo F. (2009). *Uneasy Partners: The Conflict between Public Interest and Private Profit in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Haila, Anne (2000). "Real Estate in Global Cities: Singapore and Hong Kong as Property States." *Urban Studies*, Vol. 37, No. 12:2241-2256.
- Harding, Alan (1994). "Urban Regimes and Growth Machines: Toward a Cross-National Research Agenda." *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 29, No. 3:356-382.
- Harvey, David (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism." *Geografiska Annaler*, Vol. 71B, No. 1:3-17.



- \_\_\_\_\_. (1996). "On Planning the Ideology of Planning." In Scott Campell and Susan Faistein (eds.), *Readings in Planning Theory* (pp. 176-197). Malden: Blackwell.
- \_\_\_\_\_. (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- HKEX (1999-2011). *HKEx Fact Book*. Hong Kong: HKEX.
- Hubbard, Phil, Rob Kitchin, Brendan Bartley, and Duncan Fuller (2002). *Thinking Geographically*. London: Continuum.
- Hughes, Richard (1976). *Borrowed Place, Borrowed Time: Hong Kong and its Many Faces*. London: Andre Deutsch.
- Jessop, Bob, and Ngai-Ling 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.
- King, Ambrose Yeo-chi (1975). "Administrative Absorption of Politics in Hong Kong: Emphasis on the Grass Roots Level." *Asian Survey*, Vol. 15, No. 5:422-439.
- Ku, Agnes Shuk-Mei (2012a). "The Development of Citizenship in Hong Kong: Governance without Democracy." In Stephen Wing-Kai Chiu and Siu Lun Wong (eds.), *Repositioning the Hong Kong Government: Social Foundations and Political Challenges* (pp.123-146). Hong Kong: Hong Kong University Press.
- \_\_\_\_\_. (2012b). "Remaking Places and Fashioning an Opposition Discourse: Struggle over the Star Ferry Pier and the Queen's Pier in Hong Kong." *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 30:5-22.
- Kwok, Regina Ying-Wang (1999). "Last Colonial Plans for Hong Kong: Global Economy and Domestic Politics." *European Planning Studies*, Vol. 7, No. 2:207-229.
- Lam, Newman M. K. (2000). "Government Intervention in the Economy: A Comparative Analysis of Singapore and Hong Kong." *Public Administration and Development*, Vol. 20:397-421.
- Lee, Eliza Wing-Yee (2012). "Civil Society Organizations and Local Governance in Hong Kong." In Stephen Wing-Kai Chiu and Siu Lun Wong (eds.), *Repositioning the Hong Kong Government: Social Foundations and Political Challenges* (pp.147-164). Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Lee, James (2007). "Urban Policy." In Wai-Man Lam, Percy Luen-Tim Lui, Wilson Wong and Ian Holliday (eds.), *Contemporary Hong Kong Politics: Governance in the Post-1997 Era* (pp. 223-242). Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Leitner, Helga, Eric S. Sheppard, Kristin Sziarto, and Anant Maringanti (2007). "Contesting Urban Futures: Decentering Neoliberalism." In Helga Leitner, Jamie Peck, and Eric S. Sheppard (eds.), *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers* (pp.1-25). NY: The Guildford Press.
- Logan, John R., and Harvey L. Molotch, (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.

- Lui, Tai-Lok (2008). "City Branding without Content: Hong Kong's Aborted West Kowloon Mega-Project. 1998-2006." *International Development and Planning Review*, Vol. 30, No. 3:215-226.
- Matusitz, Jonathan (2010). "Collapsing the Global and the Local Through Interscalar Strategies: A Glurbanization Perspective." *Planning Theory*, Vol. 9, No. 1:6-27.
- McKinnon, Malcolm (2011). *Asian Cities: Globalization, Urbanization and National- Building*. Copenhagen: NIAS Press.
- Ng, Mee Kam (1999). "Political Economy and Urban Planning: A comparative Study of Hong Kong, Shanghai, and Taiwan." *Progress in Planning*, Vol. 9: 1-90.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Property-Led Urban Renewal in Hong Kong: Any Place for the Community?" *Sustainable Development*, Vol. 10:140-146.
- \_\_\_\_\_ (2006). "World-City Formation under An Executive-Led Government: The Politics of Harbour Reclamation in Hong Kong." *Town Planning Review*, Vol. 77, No. 3:311-337.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Outmoded Planning in the Face of New Politics." In Joseph Y. S. Cheng (ed.), *The Hong Kong Special Administrative Region in Its First Decade* (pp. 591-630). Hong Kong: City University of Hong Kong Press.
- \_\_\_\_\_ (2011). "Power and Rationality: The Politics of Harbour Reclamation in Hong Kong." *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 29:677-692.
- Ng, Mee Kam and Alison Cook (1997). "Reclamation: An Urban Development Strategy under Fire." *Land Use Policy*, Vol. 14, No. 1:5-23.
- Ng, Mee Kam, Wing Shing Tang, Joanna Lee, and Darwin Leung (2010). "Spatial Practice, Conceived Space and Lived Space: Hong Kong's 'Piers Saga' through the Lefebvrian Lens." *Planning Perspectives*, Vol. 25, No. 4:411-431.
- Ngok, Ma (2007). *Political Development in Hong Kong: State, Political Society, and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Olds, Kris, and Henry Wai-Chung Yeung (2004). "Pathways to Global City Formation: A View from the Developmental City-State of Singapore." *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 3:489-521.
- Ostrov, Benjamin C. (2002). "Hong Kong's Cyberport: Do Government and High Tech Mix?" *The Independent Review*, Vol. 7, No. 2:221-236.
- Peck, Jamie (2001). "Neoliberalizing States: Thin Policies/Hard Outcomes." *Progress in Human Geography*, Vol.25, No.3: 445-455.
- Poon, Alice (2011). *Land and the Ruling Class in Hong Kong*, 2<sup>nd</sup> edition. Singapore: Enrich Professional Publishing.
- Pow, C. P. (2002). "Urban Entrepreneurialism, Global Business Elites and Urban Mega-Development: A Case Study of Suntec City." *Asian Journal of Social Science*, Vol. 30, No. 1: 53-72.

- Sassen, Saskia (2010). "The Global City: Strategic Site, New Frontier." In Swapna Banerjee-Guha (ed.), *Accumulation by Dispossession: Transformative Cities in the New Global Order* (pp. 33-54). New Delhi: Sage.
- Savage, Mike, Alan Warde, and Kevin Ward (2003). *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schiffer, Jonathan (1983). "Urban Enterprise Zones: A Comment on the Hong Kong Model." *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 7, No. 3:429-438.
- \_\_\_\_\_. (1984). "Anatomy of a Laissez-Faire Government: The Hong Kong Growth Model Reconsidered." In Eter Hills (ed.), *State Policy, Urbanization and the Development Process: Proceedings of a Symposium on Social and Environmental Development* (pp.1-29). Hong Kong: Hong Kong University.
- \_\_\_\_\_. (1991). "State Policy and Economic Growth: A Note on the Hong Kong Model." *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 15, No. 2:180-196.
- Searle, Glen, and Richard Cardew (2000). "Planning, Economic Development and the Spatial Outcomes of Market Liberalization." *Urban Policy and Research*, Vol. 18, No. 3:355-376.
- Sit, Victor F. S. and Chun Yang (1997). "Foreign-Investment-Induced Exo- Urbanization in the Pearl River Delta, China." *Urban Studies*, Vol. 34, No. 4: 647-677.
- Smart, Alan, and James Lee (2003). "Financialization and the Role of Real Estate in Hong Kong's Regime of Accumulation." *Economic Geography*, Vol. 79, No. 2:153-171.
- Smart, Alan and Kit Lam (2009). "Urban Conflicts and the Policy Learning Process in Hong Kong: Urban Conflict and Policy Change in the 1950s and after 1997." *Journal of Asian Public Policy*, Vol. 2, No. 2:190-208.
- Stoker, Gerry (1995). "Regime Theory and Urban Politics." In D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 54-71). London: Sage.
- Stone, Clarence N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Kansas: University Press of Kansas.
- Sum, Ngai-Ling (2002). "Globalization and Hong Kong's Entrepreneurial City Strategies: Contested Visions and the Remaking of City Governance In (Post-) Crisis Hong Kong." In John R. Logan (ed.), *The Chinese New City: Globalization and Market Reform* (pp. 74-91). London: Blackwell.
- Swyngedouw, Eric (2005). "Governance Innovation and the Citizen: the Janus Face of Governance-Beyond- The-State." *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11:1991-2006.
- Tang, Wing-Shing, Joanna Wai Ying Lee, and Mee Kam Ng (2011). "Public Engagement as a Tool of Hegemony: The Case of Designing the New Central Harbourfront in Hong Kong." *Critical Sociology*, Vol. 38, No. 1:89-106.
- Taylor, Bruce and Reginald Yin-Wang Kwok (1989). "From Export Center to World City: Planning for the Transformation of Hong Kong." *Journal of the American Planner Association*, Vol. 55, No. 3:309-322.

- Wan, Yim King Penny and Lai Har Rebecca Chiu (2008). "Transforming the Governance of Plan-Making in Hong Kong." *Journal of Place Management and Development*, Vol. 1, No. 3:256-271.
- Wu, Fulong (2003). "The (Post-) Socialist Entrepreneurial City as A State Project: Shanghai's Globalisation in Question." *Urban Studies*, Vol. 40, No. 9:1673-1698.

## One Neoliberal City, Two Urban Regimes: Why the Urban Governance is Spatially Contested in the Post-1997 Hong Kong?

*Cassidy I-Chih LAN*

### Abstract

There have been many works explaining the ineffective urban governance in postcolonial Hong Kong. However, few of them further the issue from its nature of neoliberal city formation. The paper argues that the effective urban governance relies on the synergetic relationships among state, capital, and civic society. The institutional health premises on the balanced coordination between state-capital and state-society regimes, each of which stresses different spatial forms, values, and scales for the landscapes they pursue. Although the post-1997 Hong Kong is a competitive neoliberal city, it also exhibits several governance chaos of urban crisis resulting from the production of contested space, overvaluing transnational capital accumulation. Through exploring how the property-led growth machine was formed in the postwar urban experience, the paper indicates Hong Kong's urban regime favoring state-capital interests toward neoliberalization. The postcolonial urban transformation is explored to detail the emerging civic society with socio-spatial values opposing to the pro-business regime. Through comparing the different spatial values between state-capital and state-society blocs from the post-1997 controversial planning projects, the paper illustrates why the coalition has been dominated by "property hegemony" and how it has exacerbated the tendency toward governance chaos. The property-led regime enjoys the dominant advantages to set up policy agenda while the influence of emerging citizen-led regime is stronger than the previous colonial counterpart. The impasse of governance chaos will continue in the near future as long as the coordinative mechanism to producing space remains uneven.

**Key words:** neoliberal city, governance chaos, property hegemony, urban regime, production of contested space.

---

**I-Chih LAN** is post-doctoral fellow at Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University, Taipei, Taiwan. <yichilan@gmail.com>

