

國家發展研究 第十七卷第二期
2018年6月 頁1-48

我國副首都議題 對府際關係影響之研究 日本、南韓與德國案例之啓示*

黃建銘**

收稿日期：2017年11月23日

接受日期：2018年5月16日

* DOI:10.6164/JNDS.201806_17(2).0001

** 國立政治大學公共行政學博士，國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系教授，
E-mail: jming@cc.ncue.edu.tw。

摘 要

近來因東日本大地震所引發的海嘯重創日本，並造成嚴重的核電災情，又經專家預估東京仍有相當高的機率發生大地震，因此日本國內開始思考分散首都機能的可能性，「副首都」的議題開始浮現，因而既有首都區位的合理性也再度被評估，由於副首都源於減低首都機能遭受破壞的風險，故而認為首都機能應有適當的分散機制，以確保國政運作得以延續。

本研究係以探究副首都議題為主軸，就設置副首都的理由與必要性進行探討，並藉以檢視府際關係的互動情況，為能清楚釐析此一研究問題，本研究首先陳明副首都的意涵以及理由；其次，建立本研究之研究架構以及研究方法；再者，蒐集相關國外案例，汲取相關經驗以為比較；最後則說明副首都對府際關係的影響，並提出本研究對副首都議題之分析觀點與建議，以便能對此一議題的發展有更深入的瞭解。

關鍵詞：副首都、首都、首都機能、府際關係、臺北市

壹、前言

首都區位與遷移議題經常受到關注，若干立法委員曾於 2007 年提出遷都中南部之議，此一議題浮現後，若干縣市行政首長表示所處縣市是未來遷都的合適地點，相關回應算是頗為積極，然而此類議題的熱度通常不易持久，社會也難以取的多數共識。然而 2011 年 3 月所發生的東日本大地震，在日本國內造成極大的震撼，日本各界開始思索首都的安全性，提出設置副首都的提議，我國因地處地震頻繁地帶，因此首都區位的安全性同樣受到注目，當時民主進步黨林佳龍立法委員有鑑於日本 311 大地震所帶來的巨大損害，認為臺北盆地受到核能一廠、二廠的潛在災變威脅，而南臺灣的臺南與高雄亦同樣受到核能三廠的威脅（孫偉倫，2013），因此曾提出國會遷建臺中市或建設臺中市成為副首都的議題，也同樣引發熱烈討論，究竟副首都是一個怎樣的觀念？是否是一個可行的方式，有何相關理由與立論基礎支持，尤其對於中央與地方政府之間與地方政府彼此間將帶來何種影響，實有值得進一步深究之價值。

日本副首都構思的出發點係以減低既有首都的安全疑慮為考慮，避免因東京遭受巨大災害而造成國政運作崩盤，於是論者曾提出以大阪國際機場為基地建設國家危機管理都市的觀念作為東京遭受大地震襲擊時，成為輔助國政機能運作的城市（石井一、石井としろう，2005：74-83）。對我國而言，前內政部長李鴻源也曾提出臺北市若發生規模 6.3 地震，將會有四千棟房子倒塌的警告（張菁雅等，2013），可見對於臺灣來講，也同樣具有此種安全顧慮。臺灣因資源過度集中臺北都會區而形成一極發展現象，若是能夠透過首都機能的分散做為平衡城鄉與區域間的落差，進一步分散國政運作的風險，副首都或許是一個可以深入討論的議題。長久以來，臺北市的首都地位，聚集諸多優勢

資源進而形成區域發展極大的落差，這種差距，牽動社會、文化、經濟、產業等面向的巨大差距，甚至人口的分布，臺北市集中發展的優勢與其他縣市早已形成強烈對比，無形中形成了專屬於臺北的獨特認同與價值觀，副首都議題的提出似乎反映這種資源集中現象所產生的相對剝奪感。然首都乃國家政務運作中樞，設置副首都勢必改變整體資源的佈局與配置，對區域政策的規劃方向有其重大影響，甚而會改變既有府際網絡體系的互動。

事實上，副首都議題是對首都功能與區位的全面性檢視，目前臺北市面臨發展飽和所帶來的各種城市病，如居住品質惡化、房價高漲、交通擁擠等，使臺北市承載首都機能的合適性受到檢驗，民主進步黨於 2011 年所提「十年政綱」中即提出「首都減壓」概念（民主進步黨，2011：126），而 2016 年 5 月臺中市政府提出「市政府推動行政、立法兩院遷至臺中市執行情形專案報告」之有關遷移中央機關之規劃（臺中市政府都市發展局，2016），都代表主要政黨與地方政府對攸關首都機能配置之副首都議題的關注，而長期以來「重北輕南」的批評亦凸顯區域發展失衡現象的嚴重性，現今臺北市做為我國首位城市並承載首都機能所牽動的府際關係之權力互動問題，值得進一步探討。

職此之故，本研究係以探究副首都議題為主軸，從而檢視此一議題對於府際關係互動情況的影響，為能清楚釐析此一研究問題，本研究首先陳明副首都的意涵以及理由；其次，建立本研究之研究架構並說明研究方法；再者，蒐集日本、韓國以及德國相關案例，汲取相關經驗以為映證；最後，透過訪談法，分析副首都議題對府際關係的影響，提出本研究的相關觀點與建議，以便能對此一議題的發展有更深入的瞭解。

貳、副首都之意義與設置理由

爲能更精確掌握副首都議題對府際關係的影響，吾人須先釐清首都與副首都的意涵，並比較相關概念，進而闡明副首都的特性與設置理由。

一、首都的意義與類型

首都係一國政治行政機能中樞的所在地，因此有謂中央政府所在地即爲首都（紀俊臣，2012：24）。就此以觀，中央政府所在地除包含重要的國政運作機能之外，首都亦是國家之象徵。國外許多首都都是匯集政治、經濟、社會文化等功能的中心都市，如英國的倫敦、中國的北京、韓國的首爾、日本的東京都是此種類型的代表，當然如美國的華盛頓、澳洲的坎培拉以及舊西德的波昂則是因政治行政目的而特化成國家的首都（土歧寬等，2003：126）。Logan (2005-2006: 560) 指出首都乃是國家象徵，首都在政治領域上，反映政府與人民所期待的成就，不僅如此，更要把這種成就帶向國際舞台。是以首都承擔國政重要機能，如同國家的大腦一般發號司令，具有強烈的代表性與象徵性。

至於各國首都的類型則相當多元，山口広文（2003：74-76）就將首都分爲集中型首都以及非集中型首都兩大類，集中型首都又分爲：
1. 擁有國內最大人口規模聚積多項機能的首都類型，如日本的東京、泰國的曼谷、英國的倫敦、法國的巴黎等。
2. 雖擁有最大人口規模但仍有其他有力的經濟中心之首都類型，如德國的柏林、義大利的羅馬；
非集中型首都主要是具有特化政治職能之首都，又分爲（1）聯邦國家之首都，主要係考量聯邦國家各邦間的均衡而選定首都，如美國的華盛頓與加拿大的渥太華。（2）遷都後的新首都，主要是國家建立一定期間

之後，將首都遷往新城市，一些規模較小的城市將特化為政治機能的都市，如巴西的巴西利亞與巴基斯坦的伊斯蘭馬巴德。3. 巨大國家的首都，指國家面積廣大、人口眾多，各地均有大規模成長的地方中心，具有凌駕首都或足以與之匹敵之經濟中心，如中國的北京與印度的新德里。而 Hall (2000) 則將首都分為七類，包括：多功能首都 (multi-function capitals)、全球首都 (global capitals)、政治首都 (political capitals)、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)，並認為首都兼具政治與經濟之角色，是故吾人可由政治、科技與經濟等面向瞭解首都的重要性。從上述論點均說明首都類型存在多樣性，因此首都設置必須考量諸多因素，伴隨國家社會的時空變化，適當選擇首都區位對一個國家的發展而言，似乎是必要的。

所以，一個國家的首都區位很難一成不變，當然這種區位選擇並無統一的標準，論者指出首都的選定並沒有一個固定的邏輯，首都形成的因素可能是多樣性的 (楊永年，2005：197)。故當既有首都與國家發展需要無法配合或是透過首都區位改變而調整國家發展的方向等等考量，都可能造成首都機能區位的變化，形成首都機能轉移之現象，由於副首都與遷都或首都機能移轉概念關係密切，是以在探討副首都議題前，自應先釐清副首都的意涵以及與副首都相關之概念。

二、副首都意涵與相關概念說明

所謂副首都在於輔助既有首都，與分擔既有首都過度承載問題 (黃建銘，2015：26)，因此，副首都係基於降低危機風險與既有首都過度發展壓力所進行的首都機能分散化概念，讓首都以外的其他城市擁有部分首都機能，使之成為具有輔助性備位首都作用之城市。日本大阪即基於東京一極集中現象而可能因嚴重震災帶來國政崩解的考量，主張將大阪作為副首都，使之具有首都機能後援 (首都機能のバックア

ップ)作用(大阪府副首都推進本部,2018)。故而副首都具有風險考量的概念,當原首都遭受重大人為攻擊或自然災害,嚴重影響國政運作時,則透過選定既有首都以外之其他區位做為副首都,承擔若干部分國政機能,若危機來臨時,即可取代原有國政中心,故而副首都都有其風險分擔的機能與作用。若就此一風險分散性而論,副首都亦可有二個以上,並考量與原有首都存在一定的距離而賦予不同的國政機能。

由於副首都、遷都以及首都機能轉移三者,就概念而言,有其類似之處,故本研究亦對遷都與首都機能轉移概念加以說明。

一般而言,中央政府所在地即稱為首都,故遷都即指中央政府所在地的地點轉變,因此,本研究認為對多數國家而言,遷都即是整個首都機能的搬遷,是中央政府所在地的全面性轉移,但亦有國家進行首都機能的分散化移轉,如南韓建立世宗市作為行政首都,馬來西亞亦在布城(Putrajaya)建立行政首都等。紀俊臣(2012:24)認為遷都是中央政府設置地區遷至另一非同屬同一行政區域的地區。故而,遷都即是國政中心單一區位的轉移,而此種區位必須非屬同一地方自治體或行政區域。遷都的目的在於找尋新的中央政府所在區位,因而產生不同地方自治體或行政區域的轉變,換言之,遷都所強調的意義在於單一定點的國政機能轉移,並將涉及不同行政區域。

然而,首都機能轉移並不是完全用以取代原首都,它可能是取代原首都的一個過渡階段,也有可能是一種新的首都型態,所以更確切地說,係指建立一個以上的具有國政運作機能的首都,亦可稱為「複都」或「分都」(黃建銘,2009:152),故首都機能轉移可能形成首都機能的分散化,產生二個以上具有國政運作機能的城市,是一種國政機能分散化的結果,藉此紓解原有首都的過度發展現象以及分散中央政府集中單一地點的風險。

許多國家的首都常是該國最大城市,甚至是世界級城市,致而被視為是一個連結國際的節點,成為扮演世界城市(world city)、全球

城市 (global city) 以及資訊城市 (informational city) 的角色, Cochrane and Passmore (2001: 341) 說明所謂世界城市是多國企業營運總部的根據地; 全球城市則是具備全球經濟的控制地位的全球性產業中心; 資訊城市則是透過資訊建構的網絡而使大城市具有指揮、生產、與管理等功能。由於作為世界城市通常具有優勢資源分配地位, 企業部門為活絡其政商間的關係, 並掌握向國會遊說的契機, 相對帶來就業人員與資金的流動, 其經濟職能相對優於該國其他城市, 如倫敦、巴黎、東京等即是明顯的例子, 這些具有首都機能的城市可以透過政治職能帶來可觀的經濟職能發展, 讓政治職能與經濟職能互相牽引而產生相伴相生的效果, 若其間存在一定的連動效果, 則透過遷都或首都機能移轉就可能改變地域資源的配置態勢而形成一個重新找尋區域發展均衡點的途徑。

基於分散風險以及減輕首都過度發展壓力的考量, 日本在東日本大地震後出現倡議副首都、南韓則因考量減緩首爾過度飽和發展以及國防安全而建立新的行政中心「世宗市」、馬來西亞則建立新行政首都布城以因應吉隆坡空間不足以及交通擁擠的問題、中國大陸於 2014 年有選定河北省保定市作為副首都之規劃, 讓該市承接部分首都機能, 成為「政治副中心」(高行, 2014), 近來則選定通州作為副都心, 並於 2017 年將北京市委員會、北京市人大以及北京市政協率先搬遷至該地 (藍孝威, 2017), 這些案例說明透過副首都的分散化途徑以達到既有首都減壓及風險防範之目的。

三、副首都的特性

日本在東日本大地震發生後, 為了降低大地震可能帶來的威脅, 開始構思建立副首都的可能性, 透過危機管理國際都市建設專案計畫的推動, 創立「東東京、西大阪」的雙眼折射型的安全、安定、躍進型的日本再構築基礎 (国家危機管理國際都市建設推進檢証チーム,

2011：4)，這樣的考量表徵副首都具有衡平性的重要價值與作用。因此吾人可以了解副首都的首要特性在於透過首都部分機能的分散化以減緩原首都過度發展的現象，從而產生區域發展的平衡效果。從地理空間的衡平性而言，解構國政機能聚集的單一現象被視為是區域平衡發展的重要突破。

其次，副首都作為首都機能的轉移地，首都機能的分散效果表現於地域特性與機關屬性的連結，以行政機關各部會而言，哪一個部會應分散到哪一個地域就應兼顧機關部會屬性以及地域特性進行考量，如執掌農業職能的部會遷至具有豐沛農業資源的地域，易得相輔相成之效，故從機關功能屬性與地域特色的連結而言，副首都具備首都區位的多元分散色彩。

此外，輔助性凸顯副首都的另一重要特質，既稱為「副」首都，則其與首都間存在主從關係。從輔助性角度而言，副首都功能若定位為輔助首都之功能，則如總統府或總理府這種具有國家象徵色彩的國政中樞，應留置於首都，而其他較不具象徵性的機關或行政部門之各部會在進行分散，彰顯副首都的輔助性色彩並得以區辨主從之別。

最後，備用性亦是副首都的重要特性，首都與副首都的關係猶如總統與副總統的關係一般，當國家元首有不能視事之事由，則由國家副元首取而代之，因此，當首都難以承擔國政運作機能時，副首都必須發揮備位的取代效果，這種備用性質亦是副首都的重要特性之一。

四、副首都的設置理由

承前所述，副首都既具有衡平性、多元性、輔助性與備用性等特質，則吾人可由幾個面向說明副首都設置之理由。

(一) 因應重大災變危機

當面臨重大天然或人為危機，如地震、海嘯以及軍事攻擊而導致

國政運作崩毀，則國家前景堪憂，因此為使國政運作不致於因重大災害而中止，副首都成為維持首都機能順利運作的重要方式，就此以觀，要發揮良好的防範災變效果，則副首都必須距離首都一定距離，始能發揮因應危機之效果，蓋副首都與首都距離過近，則當災變來臨時，必將同受其害，難以發揮因應災變的重要作用。故而日本進行副首都區位的選定時，即規定副首都區位必須與原首都都心有 300 公里以上的距離（国家危機管理国際都市建設推進検証チーム，2011：14），藉以凸顯因應重大災變時的安全性問題。

（二）減緩首都過度負荷

對於將首都設於國內人口規模最大並且彙集經濟、產業、金融、教育與文化等眾多機能之都市，必然更加深人口聚集的吸力，亦使首都政治機能與經濟機能的連動效果發揮到極致，這樣的結果往往導致巨型世界級城市的產生，帶來首都的過度負荷，造成諸多負面效應，諸如高房價、高物價以及嚴重空氣污染問題等，如巴黎、倫敦、東京、首爾等實不乏其例。市川宏雄（1996：20-24）在過去討論日本首都機能轉移時，即認為首都機能轉移的立論基礎主要可以歸納出六點：改善東京一極集中現象、誘發大規模投資的景氣、確保都市安全性、形成均衡的國土構造、達到國民高昂士氣效果、邁向行政改革與分權推進的步驟。其以東京一極集中的現象做為說明，即可瞭解首都過度發展確實衍生很多問題。若能透過副首都轉移部分首都的政治機能與經濟機能，即可減緩首都過度膨脹的現象，進而達到減壓效果，對於改善既有首都的生活品質，營造舒適的生活與居住空間將有正面的幫助。

（三）促進區域均衡發展

副首都議題更重要的意義也許在於對既有做為首都城市的適格性以及整體國土空間治理策略的構思與反省，當首都成為連結世界的單

極結點，過度負荷極可能存在。Douglass (2005: 543-546) 指出亞太地區國家的首都扮演三重政府的角色：其一是作為提升居民生活品質的地方城市；其二是作為國家首都乃是國家經濟成就的主要場所；其三是作為世界城市以成為匯聚全球企業的基地，這種角色功能經常造成首都的過度負荷。

以臺灣為例，清末臺北市成為臺灣的政治中心，甲午戰敗臺灣成為日本殖民地，考量當時交通狀況與地緣關係，選擇臺北市作為臺灣政治中心似乎更有利於殖民統治，立於東京為中心的日本帝國立場，承接清帝國既有基礎並從海運角度的戰略思考，基隆作為連結日本與臺灣的重要港口，強化臺北作為政治中心的優勢地位，及至國民黨政府遷臺，基於反攻中國大陸的準備，運用日本留下的基礎將是最為合理的考量，再將臺北作為一個能與世界接軌的節點也相對獲得重視，今日單極集中發展，讓區域失衡加劇，藉由副首都的分散機能賦予均衡區域更深一層意義與期望。

若從上述因應重大災變危機、減緩首都過度負荷、促進區域均衡發展等角度分析，目前臺北市作為我國首都所面臨的挑戰，均顯示副首都議題有一定的作用與價值，當然，反對之聲亦所在多有，論者即謂遷都涉及政治、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）。因此所謂涉及首都區位調整或機能分散的構思仍應深入討論以謀求共識，然而吾人亦可參詢國外相關事例，或可對副首都議題有更多元面向的思考與討論。

參、研究架構與研究方法

基於前述研究背景之說明，本研究建立研究架構並說明相關研究方法，以作為探討副首都議題之基礎。

一、研究架構

如前所述，由於副首都具有分散首都風險以及促進區域平衡之作用，故選擇何地為副首都，其與原首都之間以及其他地方自治體間，都可能產生府際關係的變化，因此，本研究對副首都的討論將採取府際關係的觀點進行分析。所謂府際關係乃是國家機關內部各個政府間的互動關係（江大樹，2006：26）。趙永茂（2001：6）則認為府際關係狹義可指各層級政府間垂直互動關係；廣義則涵蓋同級政府之水平互動關係、特定政府機關內各部門協調管理及政府機關對外與民間社會之公共關係，又李長晏（2007：83）指出府際關係探究焦點包含中央與地方政府間政策規劃與執行、預算與支出以及控制關係等。故府際關係是一種指陳政府與政府間的複雜與多元的關係，然而因府際關係源於採取聯邦制的美國，對單一制的國家而言，雖有存在府際間的互動，但單一制國家的府際關係則有幾項重要特徵（楊宏山，2005：39）：1. 中央政府統一行使全部國家主權，統轄全國各級地方政府；2. 全國只有一部憲法，只有一個國家權力機關體系；3. 地方政府的立法和行政權限來源於中央政府的授權或委託，不得與中央法律和政令相牴觸或衝突；4. 地方政府是中央政府的下屬或代理機構；5. 中央政府統一行使外交權，統轄國防決策權和軍隊統帥權，任何地方政府都不能分享這些權力；6. 地方政府就如何善治與中央政府討價還價，但無權宣布脫離中央政府管轄。由此觀之，本研究認為我國目前仍或多或少存有這些單一制國家的府際關係特徵，但我國地方政府卻因整個大環境的改變，對於中央政府的若干管轄也產生極大的反抗力，因而我國中央與地方關係存在更多協商的可能，任何重大的政治性議題對於府際關係而言，都可能帶來一定程度的影響，是以如副首都這類具有濃厚政治性的議題，更可能為府際關係帶來一定的衝擊。楊永年（2005：197）指出在臺灣，關於首都的探討經常被附於過度的政治權

謀，特別是在國家認同仍未形成較大共識時，首都的議題會被捲入統獨的漩渦中。而且由於行政區劃變動不易，也凸顯府際合作的重要性，Honey (1990: 311) 即指出透過職責領域劃分所形成的管轄權空間與其他的領域空間有所不同，像經濟性與社會性空間具有流動性的，可是管轄權的空間因為是固定的，並非經常改變的，所以只有形成共識的正式決策條件之下，才可能被改變。

實則府際關係的意涵基本上有其限縮性，蓋此定義所指政府係指一國之內之中央政府與地方政府，並非指國家與國家間的政府關係，否則即與國際關係的概念有所衝突，又論者指出府際關係所指稱的政府乃是狹義的政府，即國家各級行政機關，而不包括立法及司法機關（謝慶奎，1999：4），本研究基本上亦贊同此種見解，蓋府際關係的運作實以行政部門為互動之關鍵角色，倘擴及立法與司法部門將使府際關係變得更为複雜，但對於釐清府際間的實質問題未必有所助益，故本研究即以行政部門的互動作為探討府際關係的基礎。從上述的角度思考，副首都議題成爲一種府際管理問題，Wright (1990: 170) 指出府際管理概念伴隨著執行諸多府際方案的困難，這些困難主要在於管理的問題，甚亦凸顯文官與政治領導者間所存在的鴻溝。故府際管理須趨向公私部門的合作，以強化府際方案的執行成效。而在此一變化過程中，府際關係成爲 Stoker (1995: 106) 所指稱的權力互賴態樣，亦即中央與地方關係成爲一種博弈 (game)，其中中央與地方參與者競逐己利，調度其所擁有資源以便將自身利益最大化，此種博弈將發生在政策網絡場域中，每一參與者都有不同的互賴架構。這似乎與 Elgie and Griggs (2000: 90) 所提出的地方治理模式的府際關係相契合，蓋氏亦主張此種模式必須考量不同層級的地方政府的關係、地方行動者 (local actor) 與私部門間的關係以及地方政府與歐盟層級機關間的關係。此亦同樣反映未來在因應副首都議題的過程中，應立基於 Wright (1993: 76) 所提到的交疊 (overlapping) 的府際關係模式，以共創多贏

的局面。

江大樹（2006：59）認為府際關係從狹義面向而言，係指中央與地方政府的權限劃分；廣義則涵蓋各層級政府間的垂直互動，同一層級地方自治團體間的水平互動。故從府際關係的面向而論，略可分為垂直型的府際關係以及水平型的府際關係，本研究亦將分為中央與地方（包含首都與副首都所在地之地方政府）以及地方之間兩面向進行分析，亦即本文主要探討副首都議題對府際關係之影響，包括中央政府與首都及副首都所在地的地方政府間關係、副首都與首都所在地的地方政府間的關係、副首都所在地之地方政府與其他地方政府間之府際關係，茲將研究架構繪製如次。

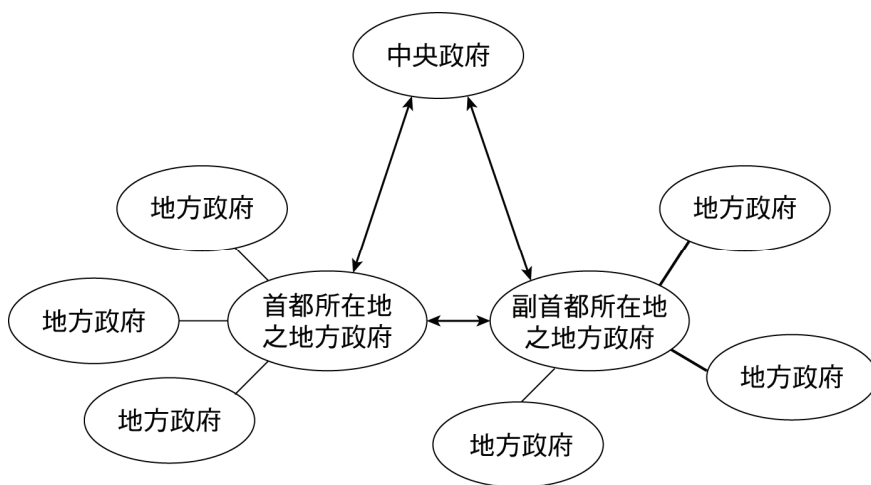


圖 1 本研究架構圖

資料來源：作者自行繪製

二、研究方法與限制

副首都議題實為新興議題，國內相關文獻仍屬有限，國內學者對此一議題的研究也較為少見，相關研究成果尚待累積，因此本研究主

要藉由日本、南韓以及德國的案例文獻作為分析之對象，並從中擷取相關經驗作為本研究相關論點之映證。另本文亦採取訪談法，藉由訪談對副首都與城市治理有相關研究與經驗之學術界與實務界人士，以進一步了解副首都議題對府際關係之影響，主要訪談重點在於副首都的意涵、設置副首都之作用與相關爭議、影響副首都設置之相關因素、副首都議題對區域發展與府際關係所可能產生的衝擊與影響等，訪談對象如附錄 1 所示。

由於本研究議題國內文獻尚待發展，故本研究以日本、南韓以及德國的案例做為分析比較之基礎，惟日本的副首都議題在日本亦未完全取得共識，而南韓的世宗建設案也受到許多討論，故本研究僅能以撰寫時點之資料做為依據，日後各國狀況倘有變化，則非屬本研究所能掌握之範圍，此乃本研究之主要研究限制。

肆、日本、南韓以及德國案例之說明

許多國家基於各種理由而遷都或進行首都機能轉移，如緬甸因國防考量由仰光（Yangon）遷往中部的彬馬那（Pyinmana）；土耳其考量國家均衡發展將首都由伊斯坦堡（Istanbul）遷至安卡拉（Ankara）；巴基斯坦也由喀拉蚩（Karachi）遷往伊斯蘭馬巴德（Islamabad）；哈薩克則為形塑國家新認同而由阿拉木圖（Almaty）遷往位於中部的阿斯塔那（Astana）。

若從國家均衡的角度思考，各國遷都經驗凸顯藉由政治機能帶動經濟均衡發展機能的效果。然而遷都對國政運作影響甚鉅，所花費成本亦相當可觀，因此，具有減輕首都負擔的副首都構想可減緩反對遷都的反彈力量，並達到首都減壓的效果，本文聚焦於副首都議題的探討，而日本、南韓以及德國的經驗所以值得參採，乃因日本在 1990 年代曾有過熱烈的首都機能轉移運動，最後卻無法落實，但凸顯東京一

極集中的現象，於是副首都概念也因運而生；再則，南韓在盧武鉉時期所倡議的新行政中心「世宗」市建設計畫，在幾經波折後，逐步走向雙元首都的路徑，是以南韓「世宗」的案例是一種首都機能分散化的具體案例；而德國在統一之後，即重新定都柏林，不過若干部會仍留在舊都波昂，成為具有輔助性的首都機能分散現象。在這三個案例中，日本與南韓均面臨嚴重的國土一極集中化現象而試圖透過首都分散化來減緩此種現象，臺灣的情況與日本與南韓有頗多類似之處，主要是臺灣、日本與南韓均以首位城市作為首都，且均面臨自然或人為災害的威脅，如臺灣與日本都存在地震所可能帶來的破壞，而南韓則存在來自北韓的軍事威脅。尤其就首都圈人口的聚集性而言，相關文獻顯示臺灣於 2016 年全國人口約 2,354 萬、臺北市人口約 270 萬、新北市約 398 萬及基隆市約 37 萬，整個首都圈（臺北市、新北市與基隆市）面積約佔全國面積約 7%，人口則佔全國人口約 30%（內政部，2017：11）；日本 2017 年資料顯示日本東京都人口約 1,372 萬人，佔全國人口 10.8%，而首都圈面積（包含東京都、神奈川縣、埼玉縣與千葉縣）佔全國約 30.5%，人口則佔全國人口約 29%（總務省統計局，2017）；¹ 南韓首都圈面積（包含首爾特別市、仁川廣域市以及京畿道）佔全國 11.8%，2013 年人口數約 2,360 萬人，卻佔全國人口 46.3%（汪芳等人，2016：63），故臺灣、日本與南韓有關首都圈人口的一極集中性相當類似。而德國透過遷都除表徵新國家意象與認同外，也藉此作為消除德東與德西地區發展差距的手段，這對臺灣社會就首都區位合適性與首都機能分散相關議題有著深刻的啟發。故本研究連結前述研究架構的思考邏輯，將針對日本、南韓以及德國的相關個案進行較為深入的說明與介紹。

¹ 2017 年神奈川縣 9,159 千人、埼玉縣 7,310 千人、千葉縣 6,246 千人，日本人口數約 1 億 2,653 萬人（總務省統計局，2017）。

一、日本

日本曾經在 1990 年代曾經出現喧騰一時的首都機能移轉運動，當時由「國會等移轉調查會」於 1995 年提出報告，訂立九項主要選擇新首都地點的原則，包括：1. 在日本列島上的位置；2. 與東京的距離；3. 國際性的機場；4. 容易取得土地；5. 面對地震災害等的安全性；6. 面對其他自然災害的安全性；7. 地形等的優良性；8. 水供應的安定性；9. 與既有都市的距離（国土交通省，2007a）。試圖將參議院、眾議院與相關組織、中央省廳以及最高裁判所等代表國家立法、行政與司法的重要的機關遷往新的移轉地點。並且以逐步的方式增加新首都的人口，使其達到一定的規模。1999 年日本選出「栃木、福島」、「岐阜、愛知」以及「三重、畿央」三個地區做為首都機能轉移地點，針對這三個地點，日本社會各界，不論實務界或學術界都對新首都的地點有諸多討論，並進行優劣分析的比較。

在 2000 年日本眾議院有關國會等移轉特別委員會發表「有關國會等移轉決議」，說明該委員會所匯集三候補地的資料並從國土均衡發展進行相關報告，建議以兩年為目標，廣徵國民意見，亦即爭取政府以外其他關係者的協力與同意，對於相關方案加以檢討。原本引起社會各界熱烈討論的新首都候選地漸漸冷卻下來，此一遷都計畫最後終究沒能真正落實。

2003 年日本國會設置政黨間兩院協議會，認為諸多因素都將影響首都機能的移轉，如中央與地方關係、災害防救、相關危機管理等，因此必須考量整體民意與社會經濟情勢等因素進行調查，針對首都機能移轉的可行性進行檢討（国土交通省，2007b），規劃各種問題的解決方案後，使其更為可行。此一說明並無法針對首都機能移轉產生任何實質性進展，首都機能轉移方案彷彿回到原點，甚至譜下休止符。

實則日本 90 年代所推動的首都機能移轉運動，原首都都有不同的立

場與思考，當時東京都強烈反對並抵制首都機能移轉計畫，加上計劃需要耗費龐大經費，必然對國家財政帶來巨大的衝擊，對於日本社會亦難以達成共識，整個方案僅僅止於議程討論階段，終至無疾而終。

然而關注首都機能與東京一極集中的聲音並未間斷，尤其 2011 年東日本大地震後，東京遭受重大自然災害的可能性經專家評估後，確實其風險有增加之勢，在這種基於安全因素的考量下，為避免國政運作可以不受重創，找尋替代性的副首都議題也就再度受到重視，日本社會對此有諸多討論，其中大阪都構想即為明顯例子。所謂大阪都構想主要是因既有大阪府與大阪市間功能重疊的組織設計所帶給行政效率的負面效應，故認為應該將大阪市廢除，其全力向上移轉至大阪都，同時讓大阪都具有副首都的地位，一項新構想都會有正反不同的意見，大阪都構想的推動者前大阪府知事橋下徹為實踐其理念，曾辭去其知事職位，而參選大阪市長，並於 2011 年 6 月當選，更加積極推動大阪都構想，其認為具政令指定都市地位的大阪市與大阪府間的功能有諸多重疊性，造成資源分配的浪費，故應將大阪府改制為「都」，仿造東京都的體制，將原有大阪市，甚至是堺市，劃分為若干個特別區，賦予特別區基礎自治體的功能，提供住民基礎生活的服務，而大阪都成為一個廣域自治體，負責大阪的經濟成長戰略與區域規劃，於是大阪都將兼具廣域自治體以及基礎自治體，但由於現行體制猶如一艘船有二個船長，反而對於行政推動窒礙難行（橋下徹、堺屋太一，2012：163-166），儘管大阪都構想在 2015 年被公民投票所否決，卻反映副首都議題所牽動的府際關係變化，所伴隨微妙的政權角力值得進一步探討。

大阪都構想作為副首都的願景雖未實現，但東京所遭受自然災害侵襲的可能性卻是存在，針對東京過度集中發展問題一直受到關注，非常擔憂東京可能發生直下型大地震，進而危及國政運作，於是 2005 年藉由成立超黨派機制的危機管理都市推進議員聯盟，推動 NEMIC

(National Emergency Management International City) 的建設，著力於東京面臨大地震侵襲時，能否找到合適的地點做為國政後援的中心，並從大阪國際空港、關西文化學術研究都市、萬博公園、愛知萬博以及名古屋空港等處加以評比，最後選出大阪國際空港做為建構 NEMIC 的最適地點(国家危機管理國際都市建設推進檢証チ一ム，2011:14)。當時大阪國際空港被評選為合適的副首都地點，或許更加強化橋下徹解決大阪府與大阪市間「二重行政」的不合理現象，主要係因大阪府與大阪市就大學、醫院以及圖書館等公共設施重複設置，被認為是一種資源配置的無效率與浪費，故橋下徹希望能解構大阪市，並將其分成若干特別區，將原有權限移轉至大阪府，建立一個有如東京都般的大阪都，俾於提升行政效率，然而這種構想最終受到公民投票所否決，論者指出反對意見在於對集權化「都制」表示憂心，而做為一個大城市對於公共設施仍有一定的需要，即便有無效率情形，仍可透過府市協議進行協調處理(村上弘，2011:540)，未必要解構大阪市。儘管大阪都構想並未實現，但大阪都構想的案例不僅可以瞭解日本社會積極因應未來可能出現的危機，也可以看出副首都議題確實引起了自治體內部的另一層變革的思考，更可能因而改變地方自治體的空間治理思維以及相關府際關係的變化。

二、南韓

首爾作為首都已有相當久遠的歷史，王氏高麗以開城為都，然而李成桂建立李氏朝鮮取代王氏高麗後，於 1394 年把首都遷往現今首爾，奠立首爾作為韓國首都的根基，李成桂遷都之舉，據說係考量風水因素，李成桂認為開城「地德」衰敗，不宜繼續作為首都，並廢高麗王朝時期的四京，而使漢城成為唯一的京城以作為王都所在，並直接以中國元代北京為典範進行都市設計(山口広文，2008:281)。

李氏朝鮮奠定首爾作為現今韓國首都無可動搖的地位，在韓國政

府的大力建設之下，首爾不僅是政治中心，更是經濟中心，這種經濟與政治的連動效應形成韓國嚴重的單極發展現象，過度發展所帶來的房價高漲與居住品質低落形成嚴重的都市治理問題，又加上距離北韓過近，面臨嚴重的軍事威脅，於是首爾是否適合作為首都開始受到關注與討論，朴正熙總統於上個世紀 70 年代即有遷都的構思，但最後仍未有實質行動，單極集中發展讓資源的分配更為失衡，這種狀況在 2002 年盧武鉉參選總統時因將遷都作為政見而開始有了轉機。

2002 年盧武鉉將遷都作為競選政見，以回應其長久以來的遷都構想，試圖透過成立一個新首都的方式，成為新的政治中心，藉此將首爾的政治機能降低，以化解首爾過度承載的困境。盧氏當選總統後，積極著手推動遷都計畫，經過相關調查之後，於南韓中部忠清地區建立新城市，命名「世宗」作為新政治中心，或許盧氏的作法有其選舉考量，當時藉由拉攏湖南地域民眾的支持對其當選有關鍵性影響，論者即指出南韓人民的地域觀念極重，有志參選總統者各擁有自己籍貫或出生地的群眾基礎，因而出現許多個人化政黨，在動員選票的考量下，很自然會以地域情節作為訴求（李憲榮，2010：46），但遷都之舉已成定局，南韓國會於 2003 年 12 月通過「新行政首都特別法」，揭開遷都工程之序幕，然而反對遷都的力量相當強大，尤其遭受首爾與周邊地域的強烈反對與抵制，顯見遷都未取得多數的社會共識，遷都讓南韓社會加深了朝野間的對立，各方角力之下，南韓憲法法院於 2004 年認定盧武鉉遷都政策違憲，遷都工程受到重創。² 不過盧武鉉政府

² 2003 年 12 月 29 日，南韓國會於盧武鉉任內通過了《建設新行政首都特別法案》，當時南韓國會 271 名議員中，有 194 名議員參加會議並投票，167 人投了贊成票，13 人投了反對票，14 人棄權（黃正雄、陳春輝，2015：65）。但此一法律案被南韓憲法法院宣告違憲，蓋憲法法院認為首爾為南韓首都雖未明文列入憲法，然首爾作為首都已屬憲法慣例之不成文憲法，盧武鉉政府若要推動遷都，即須透過修憲。而依照南韓憲法第 130 條規定，憲法修正案須獲三分之二以上國會議員同意，

尋求替代性方案，不再以新首都為名，而以行政中心複合都市的概念繼續推動實質性的遷都計畫。

盧武鉉的新行政中心計畫隨著李明博政府上臺又面臨新的變數，李明博擔任過首爾市市長，對於盧武鉉的遷都主張不論基於黨派理念或是其擔任首爾市市長的立場，都無法認同遷都主張，雖然李明博宣示會繼續進行盧武鉉政府時代的首都機能分散政策，將世宗建設為行政中心複合都市，分擔首爾的政治機能，但李明博在 2009 年 9 月提名鄭雲燦擔任國務院總理後，整個首都機能分散政策被全盤翻轉。鄭雲燦相當反對「遷都」世宗的主張，其理由包括：1. 原案是盧武鉉遷都計畫的延續，基本上仍為遷都，且考慮朝鮮半島若統一，首爾居半島之中，而世宗卻非如此；2. 世宗的建設係靠國家注入資金的政治都市，這樣的城市自給自足能力低，不能吸引大量企業進入，創造的工作崗位極為有限；3. 世宗市與首爾市會形成兩個中心，勢必影響行政機關辦事效率；4. 其認為國家競爭力水平比地區均衡發展更為重要（申恩珍，2010）。鄭雲燦擔任總理之後，於 2010 年 1 月 11 日公布《世宗市修訂案》，將原先計畫遷移至世宗市 9 部 2 處 2 廳行政機關的計畫取消，而世宗市從原本作為行政中心複合都市的定位，也被重新調整為具有自給自足能力的綜合教育科學與經濟的城市。

但鄭雲燦的全盤翻新規劃未受到韓國國會的認同，韓國國會於 2010 年 6 月 29 日，總計 105 票贊成鄭氏提案，164 票反對該提案，鄭氏《世宗市修訂案》被否決（朝鮮日報，2010），當時鄭雲燦舉行記者會表示：「國會表決現在已經結束，作為總理，我沒有辦法糾正世宗市的問題，我是設計《世宗市修訂案》的負責人，因此我會對沒能貫徹

方能交付公民投票，當時盧武鉉所屬政黨僅佔國會過半席次，取得通過修憲的三分之二多數有其困難存在，是以該法案雖在國會中通過，卻因未透過修憲程序，被宣告違憲，而使盧武鉉政府遷都工程遭受挫敗。

實施修訂案負全責。」(崔慶韻, 2010), 其後續效應也導致鄭雲燦 2010 年 8 月 11 日辭去國務總理職務。由於鄭雲燦所提出的世宗修訂案遭到國會否決, 世宗市仍舊朝行政中心複合都市的定位邁進, 成為南韓用以達到首爾減壓效果的行政首都。

從南韓的案例而言, 吾人可以瞭解, 遷都或首都機能分散攸關既有首都的發展, 是以經常受到原首都的抵抗, 然而首爾過度集中又是一個必須嚴肅面對的議題, 金鍾範 (2004: 55) 曾指出南韓在整體區域發展政策有三點特性, 首先是未能足夠重視分散、分權與分工, 即便有分散政策, 但層級過低, 其效果相當有限, 加上未積極進行地方分權, 致使地域間的未能適切進行分工; 其次是未能持之以恆促進區域均衡; 第三是未能建構國土多核心發展, 過度重視中心城市發展, 忽略其與周邊城市所形成的網絡關係, 無法形成與首都圈相抗衡的國土核心。於是南韓政府於 2008 年 10 月, 由國家均衡發展委員會 (2009 年 4 月改稱「地區發展委員會」) 進行規劃, 將南韓全境以三個層次分成四大超廣域開發圈 (南海岸船舶帶、東海岸能源觀光帶、西海岸新產業帶、南北交流交界帶)、七大 (5+2) 廣域經濟圈 (首都圈、忠清圈、湖南圈、江原圈、大慶圈、東南圈、濟州圈) 及基礎生活圈等三個尺度等級, 透過經濟圈提升經濟發展自主性, 積極推動地區平衡發展戰略 (蘇怡文, 2011: 9), 而在文在寅就任總統後, 於 2018 年 3 月提議修憲, 試圖透過修憲明定世宗市為行政首都, 並將青瓦台遷移至該地 (初曉慧, 2018), 這些都代表南韓政府多核心發展的地域規劃, 由此可見, 首都機能分散化仍須結合整體國土空間改造始能克盡其功。

三、德國

德國在 1990 年 8 月東西德所締結的統一條約中, 即明定柏林是國家統一後的首都, 山口広文 (2003: 84) 指出在統一後不久, 德國國內在當時也曾興起「柏林移轉論」與「波昂留置論」的論爭, 前者主

要論點主張柏林是統一後首都的觀念在德國已根深蒂固，而聯邦議會在戰後也數度決議國家統一後將再度以柏林為首都，且在關照德東地域發展的角度下，以柏林為首都都有其必要性，並可以達到建立「柏林共和國」的新願景。當時德國前總理柯爾即表示：「柏林共和國這樣的名詞，這是和之前完全不同的共和國印象，然而，從波昂轉移到柏林的首都機能，並非意謂新共和國的誕生，而是藉此表達聯邦共和國存續的事實。」（永井潤子，2005：47）；後者則認為戰後以波昂為首都已展現實際成績，波昂已與聯邦制、地域分散體制的緊密連結關係應該持續下去，且亦擔憂柏林過度擴張、龐大遷都經費以及戰前柏林代表的軍國主義意象再現等問題，而主張續以波昂為首都。

然而德國人似乎難以走出歷史所遺留下來的「柏林情節」，論者認為歷盡滄桑的柏林始終是德國的靈魂所在，更是德國統一的標記（李鳳生，1999：12），湯愛民（2012：165-166）則指出當初「柏林派」以及「波恩派」³相持不下，1991年6月21日，聯邦議會係以338票對320票的微弱優勢通過決議，將首都由波恩遷往柏林，遷都柏林象徵德國人躋身世界大國的願望，使原來的東德人及西德人都能找到一種歸屬感，一種對德意志情感上的自然認同。顯見遷都柏林對德國人而言，有重要象徵意義。無論如何，在激烈論爭後，柏林移轉論取得最後勝利，遷都柏林終成定局，柏林正式成為統一後的新首都，然而顧及波昂作為首都的穩定性，聯邦議會當時決定將部分行政部會留在波昂，並議定相關遷移計畫，柏林與波昂間的機關配置如下表所示。

³ 湯愛民原文係稱波昂為波恩，此乃翻譯名稱的差異，為忠實呈現原文文字，故仍以波恩摘錄之。

表 1 德國統一後，行政機關配置表

遷移柏林之機關	聯邦議會、總統府、總理府、外交部、內政部、法務部、財政部、經濟部、勞動社會部、家庭與高齡部、交通部、建設部、婦女青少年部、新聞情報廳
續留波昂之機關	聯邦參議院、教育學術部、郵政部、環境部、糧食農林部、經濟協力部、國防部、研究技術部、衛生部

資料來源：參照（山口広文，2003：85）

從上表吾人可知，德國統一後首都機能分散於柏林以及波昂兩處，呈現「雙都體制」，然而從柏林所擁有的部會屬性而論，柏林是主要的首都，蓋包括聯邦議會、總統府與總理府等重要的國家機關均位於柏林，而波昂僅續留若干內閣部會，就輔助性的角度而言，波昂亦具副首都特質。

山口広文（1996：64-66）說明了東西德統一之後，德國首都機能轉移的主要方向、聯邦機關的分散配置，尤其著重在政治核心機能遷往柏林之後，對舊都波昂的因應之策，關注的重點有如何確保波昂具有部分政治中樞機能、且財政分配與發展國際都市的措施都能有明確的措施，作者亦認為柏林再度成爲政治中心後，有可能成爲單極集中的都市，或而使德國走向「雙都體制」，進而影響戰後西德分散型均衡國土發展的政策方向。

綜觀日本、南韓以及德國的相關事例，可看出原首都優越的態勢會因副首都或遷都形成緊張關係，原首都將產生抵制性力量，以防止其地位受到挑戰，南韓推動新行政中心的案例即相當明顯，論者即指出在南韓，反對「遷都」者認為當國家的首府和行政機關遷出首爾之後，將使首爾的國際地位和形象受到巨大的損傷，與其耗費巨資遷都，不如用這些資金直接扶持落後地區的發展（朱克川，2004：128），故原首都深怕失去首都機能後將影響其城市競爭力，爲了維持首爾的首

都優越性，從而反對新行政中心的建立，而使新行政中心的建設遭受諸多波折。

就南韓的案例而言，南韓遷都的決策必須顧及社會觀感，需要長期孕積，使之成爲多數民眾積極追求的目標，倘多數民眾未能形成共識，則任何緩解首都過度發展的計畫均難以施行。故首都機能轉移、遷都或是副首都均可能是一種國家願景的重新塑造，甚至必須掌握「機會之窗」方可克奏其功，當國家面臨重大人爲因素之威脅，如軍事攻擊、恐怖攻擊等，或是嚴重天然災害，如地震、海嘯等，將更能提高此類議題實現的可能性。

然而更核心的問題在於無論遷都、副首都等議題均涉及國政機能的區位改變與分散化問題，其本質牽涉政治性的資源重分配，往往引發各自治體間原本互動模式的強烈變化，在德國的案例中，吾人亦可觀察到新都與舊都間在國會表決的激烈競爭，由於柏林的地理位置並非居於國土中心，然而柏林自俾斯麥時代所打造的國家光榮卻深深烙印在德國的歷史紀錄，因此遷都柏林帶有回復國家光榮感並迎向統一後嶄新時代的期待，柏林雖非位處德國的地理中心，然就整個歐盟或是歐洲的角度來看，德國則處在歐洲的中心地帶，定都柏林更能展現德國作爲歐洲領導國的企圖與雄心。儘管舊都波昂仍留置若干聯邦部會，然而柏林已正式成爲德國的新政治中心，而相較於德西地區，落後的德東地區也因柏林重新站上政治舞台，而有重振的區域發展的期待，當然不論是舊都與新都間抑或新都與各自治體間，都將因首都區位的分散化議題而改變既有的互動生態，因而吾人尚須關注此類議題所引發的府際關係變化，因此本文進一步透過府際關係觀點的觀察，進一步探討我國副首都議題對府際關係所可能產生的影響。

伍、副首都議題對府際關係之影響分析

基於前述研究架構的思考邏輯並參採日本、南韓與德國的相關案例經驗以及訪談內容，將副首都議題對府際關係的影響，進一步分析如次。

一、中央政府與首都及副首都間的關係

在首都的自治體區域內，中央機關與地方自治體間必須形成某種信賴關係，始可強化中央政府的施政效率，其原因在於首都所在地的自治體乃是最接近中央機關的自治體，故當此種信賴因各種因素的影響而受到破壞，則中央機關所推行的政策也將來自首都區自治體的最直接抵制，此種抗衡力道遠較遠離首都的其他自治體的抵制力量更為強烈。尤其首都發展常是集三千寵愛在一身，自令其他自治體既羨又妒，甚且首都的問題往往會擴及到全國，Filippov (2005: 57) 即指出莫斯科的移民業務成長快速而使得莫斯科當局將此一問題轉移到聯邦層級。蓋移民從全國各地移入，使得問題的範圍必然擴及全國，亦即首都所發生的問題往往具有牽一髮而動全身的效果。目前副首都議題不僅是危機管理之考量，既有中央部會的空間分配乃是一個頗受關注的現象，副首都議題凸顯中央政府空間的不足，也牽動中央政府與首都所在地自治體間的關係，從而有關副首都定位亦將受到討論。受訪者表示：

現在中央部會變成很分散，尤其是很多部會沒辦法在各自自己的空間發展，那就是很多都是用採取一種所謂的聯合辦公大樓方式，不管是這邊所謂的聯合辦公大樓南棟、北棟，或者是著重那個新莊的副都心，那它必須在一棟大樓或是配置了很多個單位，那一旦有新的單位要成立的時候，這個單位

就被切割一定又跑到外面去，再去找一塊地、再找一個房屋去租用，這個是有關於它沒辦法每一個部會能夠有自己的空間。(受訪者 B)

我認為副首都最重要是在於定位，副首都究竟有甚麼獨特必要性，為什麼要存在，是部會空間不夠、防災的需要、減少首都壓力還是有什麼其他特殊的理由，各種理由都會影響到中央政府與地方政府的關係，我是認為應該好好思考副首都的定位問題。(受訪者 E)

而造成中央與首都自治體間的衝突又常起因於不同政黨間的抗衡，故當副首都設置之後，中央機關與首都所在自治體以及副首都所在自治體將形成更複雜的關係，倘中央政府、首都、副首都都是由同一黨籍者執政，則此種信賴關係將較易建立，垂直府際關係也相對和諧；設若中央政府執政者與首都及副首都的地方行政首長俱屬不同黨籍，則此種信賴關係不僅較不易建立，中央政府如何妥善處理其與首都以及副首都首長間的互動，也更是一大考驗，可以想見此種府際關係亦因政策屬性而有不同的組合與變化，府際關係相對也將趨於複雜。受訪者表示：

當中央政府與地方政府首長或是說地方政府首長之間，如果是說屬於同一政黨確實比較容易建立他們之間的信賴關係，但我是認為也未必完全沒有衝突，其實他們的關係和諧或是不和諧，可能跟政黨沒有絕對的關係，而是要看議題的性質來決定。(受訪者 E)

我是覺得中央與地方間關係和錢有很大的關係，像在日本，東京都因為他的預算相當充裕，能夠自給自足，政黨在府際關係間的影響力就會比較低，那你像在臺灣啊，常常會有不同政黨的地方首長炮打中央的情況，很多時候就是為了爭預算嘛。(受訪者 H)

我認為副首都能不能有進展，這個關鍵我認為應該是在立法院，因為立法院是各區域以及政黨互相角力的地方，那它又是最高的民意機關，如果由立法院發動，行政院也是要跟著配合，當然立法院裡面，北部所選出的立委蠻多的，有可能會有很多反對聲音，而且政黨間要達到一些共識還是有些困難，所以還必須看看是不是有一個具有相當高度的領導人出來帶動，展現一個大的決心，大的魄力才可以。(受訪者 L)

由於首都或副首都所在區位的地方自治體將能獲取更多的資源挹注，若再結合其本身所擁有的人口與社會資源，通常會形成力量較為強大的「諸侯」，因此副首都的設置，將使中央面對地方的府際關係由中央面對單一力量強大的自治體轉變為兩個（或以上）力量強大的自治體，使得中央政府必須更細緻地進行府際資源的分配，尤其結合政黨因素，中央政府與首都及副首都的關係也將更為複雜，因此當中央與首都區位自治體為同一政黨執政，而副首都區位自治體則非同一政黨的情況下，中央與副首都間的關係將不若其與首都間的關係，反之亦然。因而在中央政府與首都區位自治體以及副首都區位自治體非屬同一政黨執政下，中央政府面對首都區位自治體與副首都區位自治體將存在一定的消長關係。但受訪者亦表示：

就日本的狀況來講的話，日本它是有一些地方性政黨，比如說像關西的維新黨，最近小池百合子的希望之黨，這些政黨都會想要進軍中央，在國會中增加自己的勢力，所以就算他們會有聯合對抗中央執政黨的情形，但是為了要達到壯大自己的目的，他們就是需要資源，因此對一些重要的政治議題或者說是政策，他們還是必須要和中央來合作啊。(受訪者 G)

當然中央政府亦可藉由某些資源的提供而帶動府際間的合作，甚至是謀求此種府際合作群組的支持，Haider (1993: 131) 即指出在美國，總統、國會與聯邦機關通常藉由財政性誘因以謀取府際群體的支

持，故倘中央政府透過有利的誘因，對於促進府際的和諧運作即有相當大的幫助。受訪者表示：

中央政府常會利用補助經費的方式謀求地方政府的配合，但是這種方式到底有沒有效果，就算有效果它能夠持續多久，這也是要去考慮的問題，我是認為除了補助的方式之外，制度性的因素也很重要，比如說是行政區劃的調整。(受訪者 F)

因此，以副首都議題對中央政府與首都及副首都間的關係而論，副首都定位其實是府際關係互動的重要因素，就府際關係的角度來說視之，政黨因素的影響雖然有其複雜性，但若能建立適當誘因，未必會是影響府際關係的唯一因素，正如前述受訪者 E 所指出須視議題性質而定，例如 2017 年 3 月 23 日新北市與基隆市簽署合約，讓兩市民眾只要辦理一張借書證，即可借閱兩市圖書（陳威叡，2017）；2016 年 8 月 16 日臺中市政府宣布該市十公里免費公車延伸至苗栗縣與南投縣（黃任膺、楊永盛，2016），上述案例的地方首長均屬不同政黨，但仍進行府際間的合作，故只要能提升行政績效、能擴大對民眾的服務，都是促成府際合作的重要誘因，與政黨並無絕對關係。

二、副首都與首都所在地之地方政府間的關係

其次就首都區位自治體與副首都區位自治體的關係而言，對於肩負首都機能的地方自治體而言，在府際互動面向上，往往扮演標竿角色，成為其他地方自治體競相取法的對象，主要是因首都機能能夠帶給該地方自治體較為豐沛的資源。是以兼具首都機能的地方自治體在區域發展面向上，也常成為帶領其他自治體共同發展的龍頭，形成一種「雁行效應」。當然從另一個角度看，此種因首都而取得優勢資源的情況，也使得資源配置顯現不公平的情況，對其他自治體而言，極易產生相對剝奪的感受，Petukhov (2006: 7) 即指出俄羅斯境內在 1990 年

代，莫斯科與其他中心城市間由於為分配預算資源形成敵對關係，其他地域認為被莫斯科所「掠奪」(robbing)，然而其他地域對莫斯科來說，好像是揩油者(moocher)，由此可看出具有首都機能的自治體往往是受到矚目的「眾矢之的」，會被其他自治體作為比較的主要對象。

前以述及，副首都具有取代首都的備用性，因此副首都應距首都有一定距離，始可發揮因應危機的效果，姑且不考慮中央政府，副首都因與首都間形成國政權力的分權(decentralization)效果，兩者間的關係必然具有一定的競爭性。Clark 與 Goldsmith 從地方自治體的角度說明分權具有兩個面向，其一是指權力的創設(power of initiation)，另一則是權力的免除(power of immunity)，前者是指地方政府得以實現合法性的職權；後者則是自治體必須要在免於國家上層自治體監督的恐懼之下，運作其權力(Clark, 1984; Goldsmith, 1995, 轉引自 Löhmus, 2008: 61)，若從此種分權角度加以觀察，則副首都與首都間存在國政分權關係，當然伴隨著首都與副首都間的主從關係，首都對於副首都仍具有某種程度的調控權限，當然須是首都與副首都間的國政機關的分布情況而定，倘副首都僅擁有行政機關中的若干部會，而指揮行政中樞的總統或總理仍位於首都，則首都對於副首都的調控機能相對增強；倘國家立法機關遷至副首都，則此種首都與副首都間的主從關係相對弱化。當然做為副首都的城市，其地位必會有所提升，而與首都間就國政資源的分配而言，恐難以避免某種程度的緊張關係。故而關鍵的因素即在於如何決定將何種機關或是部會遷移至副首都，並在區位的選擇方面可以發揮輔助首都的效果，而使兩者間的競爭與潛在的緊張關係得以有效降低。受訪者表示：

如果遷移的機關像是監察院或是考試院，就比較只是象徵性意義而已，你說要增加副首都的競爭力我認為也比較沒有實質幫助，如果像是行政院或是立法院，就能夠讓副首都的地位提昇上來，那他就會有一個帶頭作用，對區域的發展應該

會產生比較正向的帶動效果，對減緩首都過度發展的情況也會比較有幫助。(受訪者 I)

若從遷都的角度加以觀察，遷都常會引起來自首都的強烈反彈，當一個國家決定遷都，必然會遭至原首都的強力反對，這點吾人從日本、南韓以及德國均可獲得映證。然而中央倘採副首都的建置，則有可能減緩來自首都的反彈力道，原首都通常都會認為遷都會是妨礙原首都發展的因素，故往往會有強烈的抵制與抗爭，因此倘真正實行遷都，恐怕也難以避免新舊國都間的對立與敵視，故而若以副首都的地位做為分擔首都遭遇緊急事件的輔助角色，則原首都的抵制與抗爭力量即會相對下降。此點可以從日本東京都知事石原慎太郎對於遷都的看法即可瞭解，蓋其雖然反對遷都，但對於設立支援首都的副首都卻是持贊成的意見(國家危機管理國際都市建設推進檢証チーム, 2011: 20-23)。顯見副首都的設置對於緩解首都集中發展現象的效果將比遷都更容易獲得原首都的支持，因此當國家需要進行首都過度發展的緩解作為時，副首都的建置將是降低首都對中央政府抵抗的可行途徑之一。受訪者表示：

在臺北市以外設置副首都，對於減輕臺北市的負擔是有幫助的，臺北市應該是不會反對的，而真正會反對的是政治人物，不過你也不能怪他，他就是會有選舉連任的壓力啊。(受訪者 D)

我是主張遷都的，但考慮到臺北的立場，副首都的概念比較不會受到太多的反對，我會把它看成是一種變通的方式，這樣才不會有太多爭議，這樣也比較能夠避免掉區域的對立。(受訪者 L)

其實臺灣民主化再來最重要的就是地方自治啊，地方自治要有權、要有錢、要有人，所以應該是建構新的中央地方關係，所以我提出副首都就是說大體上大家不會覺得說好像會得罪大臺北，雖然事實上遷都是對全國都好的，可是他們還是會

覺得會不會有一些影響，所以我們用副都的概念，那這裡面剛好有一些趨勢是這樣，因為日本他在這個福島核災之後啊，東京就找了大阪就是作為副首都或備都，那韓國對不對，他從首爾到世宗市，作為行政的新都。……所以這個其實是趨勢啦。(受訪者 A)

其實我們先去面對首都減壓的問題，先不去刻意的談遷都的問題，就是說這個首都如果減壓是大家都有共識，而且減壓共識是在於，減壓是對臺北、新北市是好的，這個共識可以建立。才有可能進一步去談，這樣它壓力減出來之後、釋放出來之後，什麼地方有能量去承接。所以就是說，這個運作邏輯是……是去談首都減壓，然後首都減壓取得共識之後去談分散機能，而且是有準備好有能量的地方去承接這個機能這樣子，這樣子的話就是雙贏。(受訪者 C)

若就副首都與首都所在地之地方政府間的關係來看，副首都議題對其間的衝擊較遷都為小，或許更易形成共識，而達到雙贏。當然倘結合政黨因素考量，當首都區位自治體與副首都區位自治體均與中央執政者有不同的政治立場時，首都聯合副首都共同抵制甚或對抗中央政府的情形亦無法排除，2012年初日本政壇即傳出東京都知事石原慎太郎有意籌組新政黨(媒體慣稱石原新黨)，並進一步與橋下徹的大阪維新會相結合，企圖一起改變日本政治，⁴ 儘管後續發展有待觀察，但此一情況顯示首都區位自治體與副首都區位自治體在與中央政府立場相左的情況下，透過相互聯合以對抗中央政府的可能性是無法全然排除的。

⁴ 日本「國民新黨」黨魁龜井靜香、東京都知事石原慎太郎、「奮起日本黨」黨魁平沼赳夫日前達成協議，結合日本主流保守勢力，在3月中成立「石原新黨」，目標在80人，將來可望與大阪市長橋下徹的「大阪維新會」合作，「共同改變日本的政治」(自由時報電子報，2012)。

三、副首都所在地之地方政府與其他地方政府間之府際關係

若從前述所說明有關日本先前倡議的三處首都候補地看來，乃是跨區域範圍，而非以單一縣份做為候補地，但臺灣的情況則非如此，以臺灣的情況而論，2006年當時的民主進步黨立法委員蔡同榮曾提出「遷都中南部」的主張，引發諸多討論，當時有諸多縣市表達爭取遷都意願，包括有嘉義縣、彰化縣、高雄市、臺中市與臺南市（楊湘鈞等，2006；洪瑞琴，2006；張景閔，2007），各縣市多以自己縣市做為爭取主體，並未有以跨縣市型態爭取者，當然遷都與副首都的概念仍有差異，但因遷都所受阻力較大，為能減輕既有首都負擔，遷都的討論以及相關國外經驗的參照，而醞釀副首都的概念，因此就副首都的議題加以觀察，各地方自治體即應透過府際合作的方式，以區域聯合的型態來進行，始能強化其競爭力。不過由於定期選舉的因素，這類副首都議題可能引發府際間的競爭，各縣市總有「當仁不讓」、「捨我其誰」的堅持，這些都有可能降低府際間的信賴感，加深府際間的非良性競爭，妨礙府際間的合作。有受訪者認為：

其實副首都和周邊縣市的關係是不是好，我覺得要看副首都的目的是甚麼，如果副首都只是要搶資源，當然與周邊縣市未必會有好的關係，民眾是務實的，哪裡有好的就業機會，好的設施他就會往那裏去。（受訪者 F）

日本的大阪都構想就是想要爭取副首都地位，可是在關西地區的神戶市其實是反對大阪都的概念的，因為它怕大阪都作為副首都可能會引起神戶市所在地的兵庫縣也要求要和神戶市合併，變成和大阪一樣的「都」，可是神戶市認為這樣會影響神戶市的財政，甚至就是把神戶市消滅掉了。（受訪者 G）

爭取副首都可以透過各縣市相互合作的方式來爭取，其實這對區域發展是有利的，副首都可以透過交通的連結來帶動其

他地方政府的發展，增加就業的機會，而且只要交通條件做得好，也不是一定在哪裡上班，他就一定要搬到那個縣市去，如果交通方便，也不用擔心大家都會搬到副首都去啊。(受訪者 K)

倘若副首都議題可以真正落實，另一個吾人所需關注的議題即是究竟哪些部會需要移轉到副首都，當然這需要更大規模的討論以謀求全體國民的共識，然而不管是哪些部會移轉，具有副首都機能的自治體將取得新區域中心的地位，進而形成另一個雁行群聚，成為另一個國政中心，這樣的意義對於國土發展的規劃而言，不僅具有新領導中心的象徵性意義，就實質效果而言，既有首都單極中心發展趨向的觀感得以獲得初步的緩解，亦使得長期備受批評的城鄉失衡現象找到另一個可能改善的途徑與期待。受訪者表示：

過去位於南投中興新村的臺灣省政府就具有帶動地方發展的作用，所以我認為就選擇副首都的區位來講，就必須要考慮到是否能夠帶動區域發展達到城鄉平衡作用的目的，尤其必須考量到副首都區位的交通因素與地理位置，這樣才能發揮輔助首都以及防災等等的效果。(受訪者 J)

對於具有影響力自治體在府際關係網絡的影響作用實不可忽視，Conradt (2001: 245-247) 指出在德國 North Rhine-Westphalia、Bavaria、Baden-Wurttemberg 及 Lower Saxony 等四個在人口及面積較大的四邦，號稱「the big four」對德國的府際互動有舉足輕重的地位。因此副首都議題對於一國之中具有影響力的自治體而言，將是強化其府際影響力的重要因素，這過程又將是一場激烈競爭，為能促進副首都與同級自治體間的和諧關係，似可透過廣域行政的概念，進行府際合作以化解可能產生的不利競爭，林慈玲（2008：47）指出狹義的廣域行政係指複數的地方公共團體間，運用地方自治法上有關廣域行政的相關規

定，以進行事務的共同處理；廣義的廣域行政則指不僅只是依地方自治法的規定，更泛指由地方公共團體間是實際需要，因應共同的行政課題之處理方式。因此廣域行政是一種地方政府間互助合作的機制，副首都之地方政府若能尋找有助於跨域合作的議題，基本上即可創造有正向的府際關係。Botterill (2007: 186) 亦指出澳洲政府成立的諸多有關農業政策的府際協會，做為訂定府際協定的協商機制，而各州也在政府推動相關政策的過程中，達到經濟改革及獲致更大的效率。因此，就區域中重要議題成立府際協會，亦可成為強化副首都與同級鄰近自治體間合作的途徑之一。

辛向陽、倪健中（2008：10）指出國都形成的根源與興衰變化，是多方面的歷史和現實條件綜合作用的產物，是多種力量合力作用的結果，概括為「天、地、人」三面向，「天」指自然氣候條件；「地」指地理環境；「人」則指各民族間關係、政權內部各種關係以及人心之向背。因此首都區位的變遷與分散化毋寧亦受「天、地、人」因素之影響，換言之，多種因素結合成為所謂的「機會之窗」，就副首都區位自治體與其他鄰近自治體間的關係而論，當此一「機會之窗」開啓，則副首都議題即有真正落實的可能；當無「機會之窗」時，副首都議題所凸顯的則是區域衡平的發展價值，首都以外的區域中心自治體將可藉由副首都議題凝聚區域共識，鞏固區域領導地位，進一步要求中央政府落實區域平衡的發展，藉此創造府際合作的新契機。

陸、結語

首都對一個國家的發展至為重要，辛向陽、倪健中（2008：6）從中國遷都脈絡觀察首都對中國社會發展的重要意義，其認為首都的命運即是王朝的命運；而首都的政治制度與文化風貌也是中國的面貌；中國的歷史即是一個個首都的歷史整合而成的；中華文明隨著國都移

動的脚步不斷從西向東、從北向南、從南再向北。因此可以看出首都對一個國家發展的影響程度，也得以進一步認識遷都議題或副首都議題何以具有濃厚的政治性色彩，本研究認為有關副首都議題與國家認同亦可能相牽連，其政治敏感性著實難以避免，然而吾人或可透過危機之防範以及區域發展之平衡等角度加以思考此一議題，或能對臺灣的長遠發展更有助益，因此本研究即從府際關係的角度加以思考，探討副首都議題對府際關係的影響，認為府際關係的互動變化乃係架構於行政區劃的基礎之上，故現今府際的合作基礎亦肇因於此，吾人認為副首都議題雖未必涉及行政區域管轄權的改變，不過卻因首都機能的分散化也可能引發另一種形式的國土空間改造，進而改變既有的府際關係運作模式。

事實上，副首都議題也連帶引發吾人對區域概念的重視，蓋區域的概念常涉及國家的整體經濟發展政策，Barter (2002: 12) 認為區域已漸漸成為經濟發展的重要要素，也是一種將經濟政策活動聚焦在區域的規範性觀點。現今副首都議題除有政治性因素的考量之外，經濟層面的因素也是引起副首都議題受到廣泛討論的關鍵，由於長期以來的首都單極集中發展致使資源的分配形成嚴重的城鄉落差，因此，副首都議題也順勢反應區域經濟發展失衡的情況，兩者構成密不可分的關係。

本研究透過府際關係的觀點檢視副首都議題所可能引發的府際機關係變化，發現副首都議題或將形成一定程度的府際緊張關係，但倘能善用府際合作的誘因與機制，如目前地方制度法已有共同上級業務主管機關針對跨區域合作事項優先給予補助或協助之規定，⁵ 或是

⁵ 地方制度法第 24 條之 1 第 3 項規定：「共同上級業務主管機關對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。」

行政院可邀集直轄市及縣（市）首長共同參與行政院院會或成立區域經濟發展基金，強化府際間的合作等，則副首都也可能成爲帶動府際合作的重要關鍵。魏鏞、紀俊臣、李長晏（2003：19）指出臺灣地方制度在制度變遷過程中已走上某一條路徑，而在路徑依賴自我強化之下，原本應使制度進入良性循環軌道，迅速優化，卻轉而使制度被鎖定在某種無效率狀態。爲了避免臺灣的政治運作陷入一個難以擺脫的框架，新議題所能彰顯的改革效力確實值得臺灣進一步嘗試，副首都議題將是一個值得臺灣社會充分思考與討論的議題，藉此能夠爲我國府際關係的未來找尋一個全新的目標與願景。

參考文獻

一、中文部分

- 內政部 (2017)。〈中華民國 105 年各縣市內政統計指標〉。
- 民主進步黨 (2011)。〈未來十年臺灣發展政策綱領〉。
- 申恩珍 (2010)。〈韓國遷都之爭暗藏黨派政派利益之爭〉。新民周刊：<http://www.sina.com.cn>。2011/2/14 檢索。
- 江大樹 (2006)。《邁向地方治理：議題、理論與實務》。臺北：元照出版有限公司。
- 朱克川 (2004)。〈韓國遷都與地域情結〉，《中國國家地理》41：126-128。
- 自由時報電子報 (2012)。〈東京都知事 / 石原要組黨 震撼日政壇〉。自由電子報：<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jan/28/today-int2.htm>。2012/6/12檢索。
- 初曉慧 (2018)。〈韓國總統文在寅簽署修憲案〉。新浪新聞網：<http://news.sina.com.cn/w/zx/2018-03-26/doc-ifysqfnf8058797.shtml>。2018/5/18 檢索。
- 李長晏 (2007)。《邁向府際合作治理：理論與實踐》。臺北：元照出版有限公司。
- 李鳳生 (1999)。〈柏林與德國：從德國遷都柏林談起〉，《歷史月刊》140：12-18。
- 李憲榮 (2010)。〈南韓總統的選舉制度〉，《臺灣國際研究季刊》6(4)：29-51。
- 辛向陽、倪健中 (2008)。《首都中國：遷都與中國歷史大動脈的流向》。北京：中國社會出版社。
- 汪芳、王曉潔、崔友瓊 (2016)。〈韓國首都功能疏解研究：從三

- 個空間層次分析韓國世宗特別自治市規劃》，《現代城市研究》2：62-69。
- 林慈玲（2008）。〈日本的廣域行政〉，《研考雙月刊》32(5)：46-57。
- 金鍾範（2004）。〈論韓國遷都之區域均衡發展政策涵義〉，《東北亞論壇》13(2)：52-56。
- 紀俊臣（2012）。〈中央政府分地設置的法理與地理思維：以國會與內閣分區設置之分析〉，「追求空間正義學術研討會」論文。臺中：國立中興大學。6月2日。
- 洪瑞琴（2006）。〈爭取遷都臺南市府成立推動委員會〉。自由時報電子報：<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/dec/27/today-south6.htm#>。2007/1/24 檢索。
- 高行（2014）。〈陸副首都，河北保定確定出線〉。旺報：<http://www.want-daily.com/portal.php?mod=view&aid=106835>。2014/3/28 檢索。
- 孫偉倫（2013）。〈林佳龍：遠離核災區 應備臺中為副首都〉。今日新聞：<https://www.nownews.com/news/20130319/303514>。2018/1/3 檢索。
- 張菁雅、邱燕玲、湯佳玲（2013）。〈臺北若發生 6.3 地震 李鴻源：會倒 4 千棟房子〉。自由電子報：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/695111>。2013/7/9 檢索。
- 張景閔（2007）。〈遷都彰化千人連署〉。蘋果日報：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20070311/23309625>。2018/1/10 檢索。
- 崔慶韻（2010）。〈世宗市修訂案遭否，韓總理將引咎辭職〉。朝鮮日報：http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/07/01/20100701000020.html。2010/7/6 檢索。
- 陳威叡（2017）。〈一證通用新北基隆共享 6 百萬藏書〉。蘋果日報：

- <https://tw.news.appledaily.com/life/realtime/20170324/1083380/>
一證通用 新北基隆共享 6 百萬藏書/。2018/5/18 檢索。
- 朝鮮日報(2010)◦〈105 贊成 164 反對 韓國會否決世宗市修訂案〉。
朝鮮日報：http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/06/30/20100630000008.html。2010/7/6 檢索。
- 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》60(689)：23-30。
- 黃正雄，陳春輝(2015)◦〈從各國遷都經驗探討臺灣遷都之產業發展〉，《弘光學報》75：59-73。
- 黃任膺、楊永盛(2016)◦〈中市十公里免費公車延伸至苗栗南投〉。
蘋果日報：<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160816/929775/>。2018/5/19 檢索。
- 黃建銘(2009)◦〈我國首都機能移轉之研究：日本規劃經驗之啓示〉，《公共行政學報》31：149-185。
- 黃建銘(2015)◦〈臺灣首都空間治理困境的突破：副首都論〉，《東吳政治學報》33(2)：1-75。
- 湯愛民(2012)◦《中國遷都論》。香港：中華書局。
- 楊永年(2005)◦〈國都遷建之研究〉。施正鋒、楊永年(主編)，《行政區域重劃與遷都》，頁 215-239。臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 楊湘鈞、林河名、羅嘉薇(2006)◦〈遷都？臺中、嘉義、高雄都舉手〉。聯合新聞：<http://udn.com/NASApp/rightprt/prtnews?newsid=3664013>。2006/12/28檢索。
- 楊宏山(2005)◦《府際關係論》。北京：中國社會科學出版社。
- 臺中市政府都市發展局(2016)◦〈市政府推動行政、立法兩院遷至臺中市執行情形專案報告〉。
- 趙永茂(2001)◦《府際關係論》。臺北：元照出版有限公司。

- 謝慶奎（1999）。〈中國大陸地方政府的府際關係研究〉，《人事管理》36(12)：4-17。
- 藍孝威（2017）。〈北京副都啓用 40 萬人遷通州〉。中國時報：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171221000665-260108>。2017/12/21 檢索。
- 魏鏞、紀俊臣、李長晏（2003）。〈臺北市與中央關係之研究〉。臺北：臺北市政府研究發展考核委員會委託市政建設專題研究報告期末報告。
- 蘇怡文（2011）。〈南韓超廣域開發圈戰略之內容及啓示〉，《國際經濟情勢雙週報》1728：5-12。

二、英文部分

- Barter, Wendy. R. (2002). "Regional Government in England: Reviewing The Evidence Base." In John. Tomaney and John. Mawson(eds.), *England: The State of The Regions*, pp.11-23. Bristol: The Policy Press.
- Botterill Courtenay. L. (2007). "Managing intergovernmental relations in Australia: The case of agricultural policy cooperation." *The Australian Journal of Public Administration* 66(2): 186-197.
- Cochrane, Allan, and Passmore, Adrian. (2001). "Building a national capital in an age of globalization: The case of Berlin." *Area* 33(4): 341-352.
- Conradt, David. P. (2001). *The German Polity*. New York: Longman.
- Douglass, Mike. (2005). "Local city, capital city or world city? civil society, the (post-) developmental state and the globalization of urban space in Pacific Asia." *Pacific Affairs* 78(4): 543-558.
- Elgie, Robert. and Griggs, Steven. (2000). *French Politics: Debates*

and Controversies. London: Routledge.

Filippov, Vasilii (2005). "Ethnic trends in the capital city." *Russian Politics and Law* 43(4): 54-68.

Haider, Donald. H. (1993) "The government groups in the policy-making process." In Laurence J. O'Toole, Jr. (eds.), *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*, pp. 124-135. Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.

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

Honey, Rex. (1990). "Local-central conflict in New Zealand: Centralized space with power." In Robert. J. Bennett (eds.), *Decentralization Local Government, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, pp.309-327. New York: Oxford University Press.

Logan, William S. (Winter 2005-2006). "The cultural role of capital cities: Hanoi and Hue, Vietnam." *Pacific Affairs* 78(4): 559-575.

Löhmus, Mikk. (2008). "Local autonomy and territorial decentralisation in capital cities." *Halduskultuur* 9: 60-83.

Petukhov, Vladimir (2006). "The capital cities and provinces: Images and the possibilities for self-realization." *Sociological Research* 45(5): 6-23.

Stoker, Gerry. (1995). "Intergovernmental Relations." *Public Administration*, 73 (Spring): 101-122.

Wright, Deil S. (1990). "Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: Historical reflections and conceptual comparisons." *Public Administration Review* 50 (2): 168-178.

Wright, Deil. S. (1993). "Models of national, state, and local relationship" In Laurence J. O'Toole, Jr. (eds.), *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*, pp. 75-88. Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.

三、日文部分

大阪府副首都推進本部 (2018)。〈副首都ビジョンー副首都・大阪に向けた中長期的な取組み方向一〉。 <http://www.pref.osaka.lg.jp/renkeichosei/fukusyutosuishin/fukushutovision3.html>。2018/2/19 検索。

山口広文 (1996)。〈ドイツにおける首都機能移転ー「二都体制」への展望〉, 《都市問題》 87(9): 57-67。

山口広文 (2003)。〈首都の特質と首都機能再配置との諸型態〉, 《レファレンス》 4: 72-92。

山口広文 (2008)。《世界の首都移転》。東京: 社会評論社。

土岐寛等 (2003)。《地方自治と政策展開》。東京: 北樹出版。

石井一、石井としろう (2005)。《日本再生 副首都プロジェクトー国家危機管理国際都市創設への提言》。東京: 自由国民社。

市川宏雄 (1996)。〈首都機能移転論議と現段階の課題〉, 《都市問題》 87 (9): 15-30。

永井潤子 (2005)。《新首都ベルリンから: 過去から学ぶドイツ》。東京: 未来社。

村上弘 (2011)。〈大阪都構想 (大阪市・堺市廃止) の極端化に新聞はどう対応したかー「府」の名称のままの柔軟改革を検討する〉, 《立命館法学》 5、6号: 536-597。

国家危機管理国際都市建設推進検証チーム (2011)。《副首都建

設が日本を救う」。東京：Jリサーチ出版有限公司。

国土交通省(2007a)。〈移転先地の選定基準〉。<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/relocation/basic/index.html>。2007/2/22 検索。

国土交通省(2007b)。〈国会等の移転をめぐる動き〉。<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/relocation/basic/index.html>。2007/2/22検索。

総務省統計局(2017)。〈都道府県別人口〉 <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2017np/pdf/gaiyou3.pdf>。2018/5/20 検索。

橋下徹、堺屋太一(2012)。《体制維新：大阪都》。東京：文藝春秋株式会社。

附錄一
訪談名單

受訪者編號	受訪者背景	訪問日期
A	曾任立法委員，關注首都機能分散議題與相關政策	2013/05/07
B	任職中央部會司長，對城市規劃、區域合作議題有豐富的實務經驗	2013/07/29
C	大學教授，對公共政策、地方治理議題有深入研究	2012/12/03
D	大學教授，對地方制度、地方政府議題有深入研究	2018/01/05
E	大學教授，對府際關係、跨域合作議題有深入研究	2018/01/06
F	大學教授，對協力治理、府際合作議題有深入研究	2018/01/08
G	大學教授，具留日背景，對關西政治態勢與日本地方行政法制有深入研究	2018/01/16
H	大學教授，具留日背景，對日本府際治理議題有深入研究	2018/01/18
I	曾任地方議會議員與直轄市局長，對市政業務具有豐富管理經驗	2018/01/09
J	曾任直轄市局長，對城市運輸與規劃相關業務具有豐富管理經驗	2018/01/09
K	現任直轄市議會議員，中國國民黨籍，對都市規劃有實務經驗	2018/01/14
L	現任直轄市議會議員，中國國民黨籍，對首都議題有實務經驗	2018/01/15

A Study on the Effect of Taiwan's Alternative Capital City in Intergovernmental Relations: Inspiration from Japan, South Korea and Germany*

*Jian-Ming Huang***

Abstract

The tsunami caused by a major earthquake in eastern Japan caused a serious nuclear power disaster. Some experts predict a major earthquake will hit Tokyo in the future, prompting consideration in Japan of dispersing the functions of the capital city. The issue of alternative capital cities has gradually garnered attention and the locations of current capitals are being reevaluated. Because an alternative capital city is designed to lower the risk of loss of the functions of the current capital, it is essential to design a proper mechanism for dispersing capital functions in order to ensure that government affairs continue with minimal interruption.

This study focuses on the topic of alternative capitals, discussing the necessity of alternative capitals and reviewing Taiwan's intergovernmental relations. In order to research the issue in depth, this paper first explains the definition of alternative capitals and the reasons for dispersing capital functions. The study's research framework and research methods are then

* DOI:10.6164/JNDS.201806_17(2).0001

** Professor, Department of Public Affairs and Civic Education, National Changhua University of Education. E-mail: jming@cc.ncue.edu.tw

discussed. The third section examines cases of alternative capitals in other countries in order to draw comparisons to Taiwan's experience. In the fourth section, the effect of an alternative capital in Taiwan's intergovernmental relations is analyzed. Some programs and suggestions related to alternative capitals are proposed in order to advance knowledge of this issue.

Keywords: alternative capital, capital, capital function, intergovernmental relations, Taipei City

