

雙城都市化

馬來西亞國家空間的政治經濟分析*

顏聖綜**

收稿日期：2020 年 12 月 10 日

接受日期：2021 年 6 月 17 日

* DOI:10.6164/JNDS.202106_20(2).0002

本研究獲得國立臺灣大學高等教育深耕計畫－特色領域研究中心計畫「Future Earth 下的東亞地理與永續性」(109L901004D) 資助，僅此致謝。

修改前原文曾發表於 2020 中華民國都市計劃學會、區域科學學會、地區發展學會、住宅學會、中華城市管理學聯合年會暨論文研討會，2020 年 12 月 5 日，台北市立大學天母校區。

** 國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士候選人。

E-mail: drollgan@gmail.com

摘 要

東南亞國家在 1980 年代逐步整合進入全球城市的競賽當中，然而，馬來西亞的空間發展模式，與典型西方國家「新國家空間」的治理模式並不一樣，國家並未隱身於都市之後，而是積極現身致力於打造「象徵性的國家空間」、「馬來穆斯林」語彙的空間。此外，馬來西亞的國家空間重構路徑並不是創造性破壞的都市再發展，而是採取新鎮開發（new town）的手段——布城（Putrajaya，又稱：布特拉再也）的開發，重新建立起一座屬於馬來西亞的全球城市，代表馬來西亞的「國家空間」（state space）。本文要處理的有兩個主要問題：(1) 何以馬來西亞的國家空間面貌與營造模式與全球主流範型如此不同？(2) 近年布城模式的特殊性逐漸消失，取而代之的是大吉隆坡（Greater Kuala Lumpur）模式的崛起，如何理解馬來西亞國家空間的範型轉變？

關鍵詞：國家空間重構、國家願景、多媒體超級走廊、大吉隆坡

壹、前言

1970 年代開始，歐美國家開始進入「後福特主義」(Post-Fordism) 的經濟模式。為挽救經濟與中央財政負擔，「國家空間」(state spatial) 展開了不同形式的「重構」(restructuring)。透由國家機器與新自由主義的結合，讓資本進入特定空間，市場導向化、房地產引導，讓都市進入競爭化的都市再發展，尋求經濟再結構的可能性 (Harvey, 1989, 2001)。然而，都市間的競爭再加上「全球化」衝擊下，都市便進入「全球城市」的競賽中。這波「全球都市化」的競爭與擴張，在 1980 年代蔓延到了東亞區域，同時帶動了「東南亞」區域的發展 (Douglass, 2000)。

將視野放到亞洲新興工業國家 (NICs) 或後進國家，早期關注的是國家和產業界與經濟發展的關聯性，以及如何創造就業機會、整合進入國際分工體系之中。並嘗試策略性地扶植國內特定產業、分配經濟成長的果實。這個時候，空間作為經濟活動的容器，國家關注在「空間中的生產」(production in space)；但隨著國家受到「經濟全球化」的衝擊，使得區域空間重組的尺度化重構，導致都市化現象變得日益複雜。因此，國家開始追求全球的定位，並冀望打造一個世界級的城市，追求特定空間（如科學園區、摩天高樓意象、國家象徵等）。此時，國家關注的是空間的營造、特定建築語彙的挪用、吸引投資、移民，並且藉此空間，企圖引導經濟發展轉向知識生產、技術服務業等。空間作為經濟活動的主體，國家所關注的議題從前述「空間中的生產」轉變為「空間的生產」(production of space)。

1990 年代開始，馬來西亞也從空間事務生產 (production in space) 轉向特定空間生產，當時的馬哈迪政府在國會除了提呈了未來 5 年計畫，更同時提出「2020 願景」(Wawasan/Vision 2020) 的國家願景以及「多媒體超級走廊」(Multimedia Super Corridor [MSC]) 的「都市鉅型

計畫」(Urban mega-project)，試圖打造 21 世紀東亞的「資訊中樞」，成為一切資訊和知識的交會點，讓馬來西亞進入資訊時代 (Teik, 2003: 33-34; Allen, 1999: 230-232)。更將國家行政功能以「延展」(extend) 的模式遷移到吉隆坡之外，形成雙城都市化 (Dual City Urbanism) 的都市現象。值得關注的是，族裔政治的調節及「馬來穆斯林」(Malay-Muslim) 的都市意象打造，為本次國家空間重構的重點。

隨著 2020 宏願的問世，讓未來的「大馬計畫」(Malaysia Plan) 擬定都以 2020 國家願景為中心，直到 2009 年納吉政府上任後才出現了轉變。2010 年納吉政府提出了國家願景——「2050 年國家轉型」計畫 (Transformasi Nasional 2050 [TN50])，開啓了馬來西亞第二波國家空間重構——「大吉隆坡計畫」(*Greater Kuala Lumpur*)。有趣的是，這一波國家空間重構計畫以「內爆式」(implosion)¹ 的模式，讓吉隆坡舊城區進入都市重構，且不打造具族裔精神意義的地景，更讓 1990 年代整體國家空間的願景計畫和發展視角，從往南的經濟廊道回到吉隆坡內部，轉而發展「金融服務」，將吉隆坡打造成為馬來西亞的「金融之都」。

從兩波的馬來西亞國家空間重構的過程來看，「國家願景」和「都市鉅型計畫」為馬來西亞國家空間重構的要素，該治理模式一直延續至今，當中「國家」扮演著主導的角色。不但如此，更進一步解析兩波國家空間重構，可見各政府對於國家空間的發展意志，有不同的詮釋與治理，並影響國家空間的營造與策略空間的部署。因此，對於國家空間的生產與治理，不能只關注於國家產業的特質，同時也必須注意到不同政府的發展意志與特性。

¹ 內爆的都市現象為學者 Henri Lefebvre (2003) 《都市革命》(The Urban Revolution) 一書中提出的都市現象，意旨資本、人口、政治、經濟、發展等集中於城市或落入特定空間，形成全面都市化的可能。本文以內爆的概念形容馬來西亞第二波的國家空間重構，將發展計畫、資源與資本都集中於吉隆坡。

過去對於馬來西亞國家空間重構的研究與討論，大都以「多媒體超級走廊」空間計畫的地理、地景、建築、政治及資本邏輯進行討論與批判（Aziz & Omar, 2001; Bunnell, 2002, 2004; Ariffini, 2003; Siong, 2006; Rasdi, 2005; Nah & Bunnell, 2005; King, 2008; Moser, 2010），鮮少對於不同政府的國家空間治理與發展意志面向的討論。此外，更是缺乏 2010 年第二波國家空間重構計劃與願景相關的研究。本文嘗試以空間治理與發展意志著手，透過文獻探討與次級資料分析，理解兩波的國家空間重構的生產過程與轉變。接著，運用既有的學術研究、官方資料及新聞報導，梳理 1990-2010 年兩波國家空間重構計畫中，各政府的發展意志如何影響國家空間營造與再結構。

貳、文獻探討

過去對於「國家空間」的討論以歐美國家經驗出發，探究 1970 年代末「後福特主義」的經濟模式，中央進行「分權」讓地方自治，開啓了不同形式的「國家空間重構」（state spatial restructuring）。特別在全球化與新自由主義的衝擊下，都市便進入全球城市競賽中，因此，都市的意象變得越來越鮮明，形成了「新國家空間」（New State Space）的都市治理模式（Brenner, 2004）。對於「國家」（state power）的認識也不再是傳統「國家中心主義」的認識論或將國家空間視為封閉式的「容器」，這將難以掌握 1970 年代後國家空間重構的脈絡（Brenner, 1999, 2004）。

因此，有部分學者試圖擺脫「國家中心主義」，不再強調「國家」的首要性，並認為隨著「傳播技術」、「交通」的發展，社會活動不再局限於國家領域，地方空間開始被「流動空間」取代（Castells, 1999）；社會生活不再局限於國家或地方，而是全球各地的連結形成「世界社會」（world society）（Meyer et al., 2006）。國家領域的弱化通常被視為

「全球化」或「新自由主義」的結果，但卻忽略了國家是有意地退居幕後，與國家空間進行重構而非解構。對於「新自由主義都市化」的討論，不能忽略國家的角色，需將「國家」和「國家空間」作為分析的對象。因為，國家的特性將會直接影響國家空間的形構（Brenner, 1999）。

將都市化發展的脈絡放到東亞或東南亞地區，無論是資本積累、國家的角色、調節與空間的生產，都與歐美的發展途徑有所差異，且是完全不同的治理情境。當中以「發展型國家」（developmental state）作為分析的主要典範（Douglass, 2000; Wang, 2004; Newman & Thornley, 2005; 王振寰，2002）——以二戰後日本及亞洲四小龍（台灣、韓國、香港、新加坡）快速的經濟復甦與成長的經驗來看，戰後面臨市場機制與資源的缺乏下，為了要迅速發展工業化，國家機器（the state）有必要進行國家資源的分配；對市場（the market）的干預及產業的扶持並進行政策干預（policy intervention）的必要性；過程中國家與重要的企業、民間、貿易與產業等串連在一起，巧妙的策劃結合在全球經濟的「競逐」（追趕）（catch up）賽中（Child Hill & Kim, 2000）。甚至經濟的成長更是當前政府的政權正當性（Douglass, 1994）。因而形成了東亞地區「發展型國家」的模式。

值得關注的是，是否只要國家「主導」或「介入」產業與經濟發展，就能夠稱之為「發展型國家」或以其典範進行分析呢？過去有學者 Doner et al. (2005: 328-330) 認為，發展型國家是一個不易形成的模式，因為國家需受到自然資源匱乏、民眾生活困苦及外部威脅的局限，也就是國家需高度「國家自主性」（state autonomy）與「系統脆弱性」（systemic vulnerability），才會成為發展型國家。此外，也不能忽略民族主義推動發展的動力，在台灣、日本與韓國的經濟發展經驗中，皆是以「救亡圖存的民族主義」作為發展的動力，迫使國家走向現代化。因此，國家發展的歷史階段作用力，不應缺席於「發展型國家」的分

析中（瞿宛文，2017；徐進鈺，2017）。

而馬來西亞缺乏發展型國家必須具備的高度自治的實體（autonomous entities）、完善的專家與技術官僚體系、有組織的公私合作（Doner et al., 2005: 335-337），再加上擁有豐富天然資源的輔助，顯然不符合這項結構性的條件；然而，在馬來西亞，民族主義的目的並非爲了救亡圖存，而是在於族裔之間的不平等重分配。此外，發展型國家過去的分析，則是關注於國家菁英份子、經濟官僚體制以及威權政體於私人企業的關係，並試圖理解發展型國家的產業特性與經濟發展的模式（Johnson, 1982; Amsden, 1989; Kang, 1995）。

但是馬來西亞相關的空間營造與經濟發展則是遵循政府的意志，再由「國營企業」、「官聯公司」及「私營化公司」負責開發，因此相關的分析難以理解馬來西亞的發展模式的特性。值得注意的是，政府的發展意志及國家願景的提倡，多爲當時主政者的發展意志與興趣，在兩波的國家空間營造過程中，並未促成公私合作的模式，而是全權由國家主導與操盤。此外，民族主義在馬來西亞並非爲了救亡圖存，其目的在於族裔之間的不平等重分配，充其量只是個具「族裔色彩濃厚的發展主義」國家。

因此，過去對於國家空間生產的討論聚焦於「國家」與「新自由主義」的結合，容易「弱化」國家的角色，並認爲國家在全球化衝擊下失去調節國家空間的力量，甚至過於注重「資本」在空間的穿透性討論，無法看到「資本」與「非市場經濟力量」（文化、族群、生活、氣候等）互相協商與磨合的面貌。特別是兩波的國家空間重構中，國家透過國營企業的操作進行國家空間的重構，並未有公私合作的治理模式。當中各政府的發展意志，更是主導著國家空間的營造與策略性空間部署。接下來本文將針對兩波國家空間重構計畫的空間營造目的、政治與經濟情境及政權的發展意志，進行比較分析，試圖理解馬來西亞國家空間重構的治理模式與轉變。

參、馬來西亞的政治與經濟競爭情境

爲進一步理解馬來西亞國家空間重構的轉變，下文將以歷史、文獻回顧解析以及長期籠罩馬來西亞政治經濟發展的「族裔政治」、兩波國家空間重構的過程及國家力量面臨的政治與經濟情境，如何影響馬來西亞的國家空間營造。

一、族裔政治與經濟的發展

過去對於馬來西亞的政治經濟討論，「族裔政治」與「族群問題」爲學術研究長期關注的重點。因此，不能忽略了馬來西亞的族裔政治，對於政治經濟與空間生產的影響。而其族裔政治的源起大約可以追溯到二戰後籌劃獨立的初期，當時馬來社會關注的是「土地」(land)、「主權」(sovereignty)、「擁有權」(ownership)及「土著」(natives)身分的維持問題，希望獨立後的政府能夠保有或捍衛其相關的地位，對於當時整個國際社會面臨的冷戰問題可說是漠不關心 (Ismail, 2009; Ngoi, 2015)。

於是在獨立運動上較有主導權的巫統政黨 (United Malays National Organization [UMNO])，向英國政府提呈了「1948 年馬來亞聯邦聯盟協議」(1948 Malayan Union Agreement)，協議大致內容包括：(1) 馬來族群在政治上具有主導地位；(2) 馬來文爲國語；(3) 伊斯蘭教爲官方宗教；(4) 馬來統治者爲建制化君主；(5) 馬來族群享有各自特權；(6) 非馬來族群亦可取得公民權、宗教自由及保有學習母語的權利 (Ngoi, 2015: 72-73)。英殖民政府同意了相關的協議，並將其納入憲法，保障了馬來族群的特殊地位。從此種下「族群政治」的種子，形成難以攻破的歷史協商，造成了不平等的「社會契約」(Social Contract)。

如果說訂下不平等的「社會契約」是種下「族群政治」的種子，那麼 1969 年發生的五一三族群衝突流血事件 (13 May Incident)，就

是讓馬來西亞「族群政治」更加根深蒂固的起因。獨立後的馬來西亞，各族群和政黨在公共事務上一直存有許多的矛盾，這種不和諧的氣氛至 1969 年 5 月 13 日，因全國選舉讓「聯盟」挫敗，再加上有計畫的政變政治操作，讓這場族群流血衝突事件一觸即發，造成大量的人員傷亡，隔天政府立刻宣布國家進入緊急狀態。在馬來西亞社會，普遍認為「華裔掌控經濟，巫裔則是經濟弱勢」，因此，整起事件官方認為主要的起因是巫裔與其他族群的貧富差距懸殊所導致。

為了平衡族群間的貧富差距問題，在 1970 年推行了「新經濟政策」(New Economic Policy [NEP])，政策主要的目的為消除貧窮、重組社會、保障土著(巫裔)能追趕華裔的經濟地位。其主要透過政治的干預扶植馬來資本，並推行農業轉向工業的經濟轉型以積累馬來資本，並獲得巫裔對巫統政黨的支持。新經濟政策的執行為期 20 年(1970-1990)，而後續推行的經濟政策也只是換湯不換藥，依然保持著兩大原則——「不分族群地根除貧窮」與「重組社會以打破族群經濟分工」。然而，要注意的是「重組」(restructuring)社會的「扶弱」(affirmative action)(Teik, 2003: 18-19)，由於馬來社會依舊被認為是「弱勢」，因此扶持的還是單一族群。

新經濟政策經常引起爭議則是由於當中不合理的族裔經濟分配政策。如：根據新經濟政策的規定，非土族資本或商人是不能 100% 持有上市公司股權，必須無條件釋出 30% 的土著股權。五一三事件的發生對馬來西亞影響甚鉅，加上「族裔政策」的實施與延續，更讓馬來西亞的「族群政治」如日中天，至今依舊如此。族群議題持續籠罩馬來西亞社會，為緩解族群間的緊張關係，馬來西亞便朝向「發展主義」的路線前進，1990 至 2018 年，各政府透由國家空間重構執行其經濟發展的意志，全面地進行經濟轉型。接下來本文將比較分析，馬哈迪政府與納吉政府各自的發展意志，如何影響著國家空間的部署與策略的轉變。

二、威權政治的鞏固，趨向良好的經濟發展

1990 年「國陣聯盟」(Barisan Nasional) 即使受到黨內分裂、反對陣線的挑戰，選舉的得票率依然比預期的高；1995 年的選舉更創下該聯盟執政以來最高得票率；雖然在 1999 年再次遇到黨內的分裂與「安華事件」，馬哈迪依然在選舉中獲得多數議席，成功組閣——在 1980 年代末至 2000 年前，馬哈迪的強人政治舉國無人能敵。除了選舉上的勝利，再加經濟良好的狀況下，馬哈迪獲得強大的正當性推行相關的鉅型計畫，「發展主義」奠定了馬哈迪時代的政治基石。

在經濟發展方面，1980 年代初全球經濟放緩的趨勢影響下，衝擊馬來西亞的一級產品原物料價格、出口工業慘淡、石油收入不如預期及外資流失，使得馬來西亞的國債高達 GDP 的 103%，失業率從 1985 年的 7.6% 攀升到 1987 年的 9.5% (Mauzy, 1988)。隨著馬哈迪政府的私營化政策及對外資的鬆綁，降低了國家財政負擔，再加上經濟自由化的實施，創造了良好的從商環境，讓馬來西亞成為跨國企業寵兒，迎來經濟繁榮的「黃金十年」(golden decade)。² 1990 年代馬來西亞的經濟明顯復甦，經濟成長從 1988 年開始每年的成長平均落在 8%，從 1988 年 8.9% 一直持續到 1996 年 8.6%。失業率從 1986 年 8.7%，至 1992 年降到 4%，而在 1996 年降到了 2.5% (Teik, 2003: 17)。1990 年代初馬來西亞人民生活水平開始提升，消費力也開始活躍，為讓馬來西亞成為投資中心，馬哈迪乘勝追擊，開始營造特定空間，試圖以「多媒體超級走廊」打造馬來西亞的「資訊空間」。

但好景不常，1997 年亞洲金融風暴襲擊東南亞許多國家，馬來西亞因金融風暴與全球經濟不景氣而受到了牽連，經濟一蹶不振，多項

² 參閱：馬來西亞時事評論訪談馬來西亞首席經濟學家 Edmund Terence Gomez，對於馬來西亞經濟發展的觀點，唐南發 (2016)〈金融管制的災難雪球〉，收入於《馬來西亞大崩壞》，大將書局。

大工程被迫取消與擱置，也讓馬來西亞的經濟面臨巨大的挑戰與壓力（Hilley, 2001: 133）。除了經濟面臨嚴峻的挑戰外，國內政治體制也面臨著分裂局面，也就是前首相馬哈迪與副手安華的矛盾，更引發「安華事件」以及「烈火莫熄」（Reformasi）運動，本次的政治矛盾被視為巫統及馬來社會的分裂（Rodan, 2004）。因此，讓馬來西亞政治結構出現了鬆動，甚至影響至今的政治局勢。

三、鬆動的威權結構及經濟放緩

2003 年馬哈迪正式卸任，第五任首相阿都拉上任。進入後馬哈迪時代的馬來西亞，經歷了 2007 年美國次貸危機、雷曼兄弟公司倒閉的金融海嘯危機，再加上因歐美需求的銳減，出口經濟急速下滑，先是 2007-2009 年外資的直接投資下降了 80%，接著在 2009 年到 2012 年間，原物料的出口，如石油、天然氣、棕櫚油下滑到近 40% 左右。此外，在 2000 年前馬來西亞的外資投資在東南亞原僅次於新加坡，但在 2000 年起開始被東南亞鄰國超越，2000 年被泰國、2008 年再被印尼、越南超越，可見仰賴外資投資的馬來西亞正面臨嚴峻的考驗（Athukorala & Waglé, 2011）。甚至馬來西亞的科技產業能力停滯不前，再加上勞動成本的上升，其電子生產的地位也逐漸被中國和越南取代（Abidin & Loke, 2008）。

更嚴峻的是，馬幣的貶值更是「跌跌不休」。過去，馬幣兌美元的平均兌換率是 1 美元兌 2 令吉 48 仙，但在 2017 年初馬幣卻跌破了 1 美元兌 4 令吉 50 仙大關。此外，根據 2017 年「國際貨幣基金組織」（International Monetary Fund [IMF]）報告指出，馬來西亞的外匯儲備金是 1,089 億 1,000 萬美金，但是短期債務卻是 1,321 億 8,000 萬美金，換言之，萬一國際市場突然發生金融風暴，馬來西亞將面臨不敷支出的危機。該報告更指出，從 2013 年至 2017 年，相較於鄰國的新加坡、泰國、菲律賓、印尼等國家，馬來西亞的外匯儲備量急速的萎縮，目

前是四個國家中表現最差的一個國家，且是唯一一個入不敷出的國家；此外，2008 年到 2017 年，馬來西亞的債務也是四個國家中漲幅最高的，共增長了 9 倍，其他國家都維持在 1 倍左右。³

從「國際貨幣基金組織」報告的數據而言，馬來西亞正處在一個外匯儲備放緩，但短期債務急劇上升的狀況，一旦面臨突如其來的金融危機，馬來西亞的應付能力明顯不足。除此之外，這也將影響投資者對馬來西亞經濟市場的信心，為造成馬幣貶值的原因之一。很快地，因國內外的經濟不景氣，再加上 2008 年一場被視為「政治海嘯」的選舉，讓執政黨失去國會 2/3 的議席優勢，更丟失了吉打、檳城、霹靂和雪蘭莪州，4 個州政權。於是 2009 年進入第六任首相納吉（Najib Razak）的時代。

納吉政府執行了多項經濟轉型計畫，以及「大吉隆坡」（*Greater Kuala Lumpur*）的空間營造，採取都市更新的空間重構模式，讓吉隆坡的金三角地帶及舊城區進行再開發計劃。但納吉 2009 年成立的「一個馬來西亞發展有限公司」（1Malaysia Development Berhad，簡稱：一馬公司，1MDB），不停傳出各種負面新聞，當中最受矚目的是，在 2015 年被爆出負債 420 億令吉，引發了貪污醜聞和爭議。此外，根據美國的《華爾街日報》報導，有大約 7 億美元從此公司流入馬來西亞首相兼財政部長納吉的私人戶頭，因此，與該公司有商業來往的美國、新加坡等國開始調查「1MDB」^{4,5}。

國陣的支持率持續下滑，在 2013 年的選舉中，總得票率只有

³ 國際貨幣基金組織 (IMF) : <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/04/28/pr17143-malaysia-imf-executive-board-concludes-2017-article-iv-consultation>。

⁴ BBC《馬國總理涉貪污 新加坡「全力協助調查」》: http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2015/07/150708_malaysia_pm_najib。

⁵ 當今大馬《戳破一馬公司案官方論述美國文件解答三筆資金流》: <https://www.malayiakini.com/news/350105>。

47.42%，222 國會議席中，只贏得了 133 席，而反對政營的民聯陣線獲得 89 席。國陣雖然保住了中央執政權，依舊無法重奪國會 2/3 的多數優勢。儘管納吉政府在公共事務議題上作出讓步，但其濫權、貪污舞弊的形象，最終讓其走向垮台。2018 年大選，國陣只獲得 79 席國會議席，反對政營－希望聯盟（Harapan）則是獲得 122 席。因此，馬來西亞迎來史上第一次政黨輪替。但諷刺的是，馬哈迪為本次政黨輪替的關鍵人物之一，更二度回鍋任相。

簡言之，馬哈迪政府與納吉政府所面臨的，是不同的政治與經濟競爭環境，馬哈迪時代的政治環境為集權化的威權體制，而納吉則是處於威權政治鬆動期；再加上受到全球經濟不景氣的牽連，國內經濟一蹶不振，關於經濟轉型，該走向「自由開放」或繼續維持「族裔經濟」，都顯得搖擺不定。此外，原穩固的執政黨因不再具有國會 2/3 議席的優勢，面臨著極大的考驗。如果說馬哈迪政府鬆綁新經濟政策，為馬來西亞換來經濟繁榮的「黃金十年」，那麼後馬哈迪時期的政治海嘯選舉，為馬來西亞換來 10 年（2008-2018）的「民主初探期」。

肆、各政府的發展意志與國家空間營造

在探究馬來西亞 1990-2018 年期間，兩波國家空間重構的生產過程與轉變前，須先理解馬來西亞空間規劃的體系特性、國家如何主導國家空間計畫及地方發展，以及如何透由國營企業進行國家空間計畫。

一、馬來西亞國家空間的發展模式

——國家干預地方規劃的斧鑿痕跡

基本上馬來西亞的規劃體系是源自於英殖民時期的「開發許可」（planning permission）制度，根據需求和目的週期性地制定計畫；以及「土地使用」屬於州政府管轄，各州屬會在聯邦政府的監督下制定

州土地政策。根據馬來西亞憲法，城鄉發展與規劃是受《1976 年城鄉規劃法》(Town and Country Planning Act 1976 (Act 172)) 的規範，法令賦予行政單位具有執行、監督與策劃一切地方規劃與發展事宜的職權。

而管制馬來西亞土地發展與應用的體系分爲「發展規劃」(Development Plan) 及「發展控制」(Development Control) 兩個部分。首先「發展規劃」：其主要爲確立國家各層級的土地應用及發展的政策與策略，不同層級又有不同級別的「發展規劃藍圖」，可分爲「國家總體計劃」(National Physical Plan (RFN))、「區域計劃」(Regional Plan)、
「州結構計劃」(State Structure Plan (RSN)) 及「地方計劃」(District Local Plan (RTD))，各自有著不同的功能及設定，所有的計劃都有其時效性（5 年、10 年甚至更長），也會在時效結束前再提出新的計劃（參閱表 1）。

而「發展控制」主要是監督發展項目的機制，任何發展項目啓動前，都必須要向地方政府商議及申請「規劃許可」(Planning Permission)，發展商必須提呈「發展計畫書」(Development Proposal Report) 給地方政府進行審批，規劃部門 (Planning Department) 會就發展商

表 1 馬來西亞規劃體系

計 劃	內 容
國家總體計劃 (National Physical Plan (RFN))	全國性或宏觀視角制定發展與規劃的政策與策略，並協調各個地方的發展計劃
區域計劃 (Regional Plan)	制定合適的政策引導，提供區域發展與基礎設施指導與協調
州結構計劃 (State Structure Plan (RSN))	規定土地使用的政策與建議
地方計劃 (District Local Plan (RTD))	在地方的層級上轉化 (translates) 國家的政策

資料來源：TCPAct172, 2006; Federal Department of Town and Country Planning [FDTCP], 2010.

提供的計劃書是否符合地方的發展指南進行評估，而後才會發出規劃許可。這是受到《1960 年土地徵用法》所規定的，政府部門、企業或個人不得隨意徵用土地，只有州政府有權徵用州內土地及改變土地使用，聯邦政府徵用土地也需要透過州政府進行。此外，無論中央或地方政府，在徵用或發展任何土地時，都必須遵守《馬來人保留地法》（Malay Reserve Enactment）的規範，將土地總面積的 1/4 劃為「馬來人保留地」，並規定未獲得州政府批准，該土地不能出售、出租或抵押給非馬來人。

而聯邦直轄區的土地規劃（如：吉隆坡、布城、納閩）則有《1982 聯邦領土（規劃）法》（Federal Territory (Planning) Act 1982 (Act 267)）規範，土地使用與規劃由聯邦直轄「市政廳」（Dewan Bandaraya）管理，但根據「總體規劃政策」（General planning policy）規定：「部長」（The Minister）應負責制定聯邦直轄區內的所有土地開發、使用及建築的總體開發政策，各州屬會在聯邦政府的監督下，制定州土地政策。這裡指的部長就是中央政府內閣的聯邦直轄區部長。因此，從法令可見，中央政府具有直接管治聯邦直轄區的權力。

按照馬來西亞的慣例，聯邦政府每 5 年會根據國家未來發展方向制定計畫，由首相署經濟規劃局負責與州政府提呈的規劃、預算、財務等事務進行商議。簡言之，每 5 年的「大馬計劃」（Malaysia Plan）將會制定出宏觀的全國性發展計劃，再由州政府根據需求提出「地方計劃」（Local Plan），州政府商議後再提呈「結構計劃」（Structure Plan）往上與聯邦政府進行「區域／總計劃」（Regional/Master Plan）提呈內閣核准執行。可見，土地的使用為州政府權限，聯邦為指導的角色，地方的發展則由州政府提呈並執行。

但是，實際上在兩波的空間計劃發展模式中可見，是由首相署「經濟規劃局」（Economic Planning Unit）進行空間計劃的規劃，並由國營企業或財政部成立公司，而相關的官聯公司出資進行土地徵收、招標、

發展到完成，都由聯邦政府一手包辦。州政府雖有土地的使用權，但是一些大型建設或基礎建設（捷運、道路、大橋等）依然掌控在聯邦政府的手上，必須獲得聯邦政府的許可才能建設。因此，規劃州屬的開發，州政府顯得較被動，甚至是必須配合聯邦政府的發展計劃。

而在空間營造與經濟發展則是遵循各政府的意志，像是馬哈迪政府權透過朋黨私營化，保留其對私營公司的影響力，再直接指揮相關的國營企業、官聯公司及朋黨私營公司，進行土地取得與開發，以達到其政府的發展意志。但有別於馬哈迪的「延展式」空間發展，納吉政府的空間營造計畫則是進行「內爆式」（implosion）的都市空間重構。納吉除了是首相也同時兼任財政部長，成立了 1MDB，該公司為策略性發展公司，為納吉政府進行經濟與政治的策略發展，包括：促進外資對馬來西亞的投資、執行相關的都市空間重構計劃，甚至是宣傳「一個馬來西亞」的政治理念，提升納吉在國內的良好形象。簡言之，一馬公司為納吉政府政治與經濟發展的「政治籌碼」。

二、高科技與族裔空間營造——多媒體超級走廊

馬來西亞早期的經濟發展是以農業和礦業為基石，1970 年代馬來西亞正式與國際加工供應鏈接軌，其原材料的出口貿易及密集型勞力的電子業生產，都高度仰賴歐美市場及外資投資（Anazawa, 1985; Sundaram, 2007）。直到 1980 年代末期，馬來西亞低成本的優勢（勞工、土地）已被中國、越南及印度等取代，許多外資撤離馬來西亞的電子生產基地（Teik, 2003）。這也意味著，外資投入推動出口導向型的工業化經濟已到了極限，再加上冷戰後，全球市場不斷地整合國家與市場標準的情況下，馬來西亞必須在這一波全球經濟整合中突圍，不能單以市場開發性作為競爭策略。

為另闢蹊徑，1991 年的「第六大馬計劃」，當時的馬哈迪政府在國會除了提呈了未來 5 年計畫，更同時提出「2020 願景」（Wawasan/

Vision 2020) 的國家願景以及「多媒體超級走廊」(Multimedia Super Corridor) 的「都市鉅型計畫」(Urban mega-project)，打造「資訊空間」，希望藉此讓馬來西亞成為先進、高收入國家。而「多媒體超級走廊」的概念其實很簡單，就是「國家」和「企業高科技」(high-tech) 的論述 (discourse) 與再現 (representation)，將 MSC 視為「多媒體烏托邦」(multimedia utopia)，能夠造福國家與全體民眾，簡言之，高科技為第一波空間營造所強調的目標之一。

從空間實體上來看，在吉隆坡開發商業區的城中城計畫 (KLCC) 建造了具代表性的雙子星大樓 (Petronas Twin Towers)，成為當時吉隆坡的「門戶」(gateway)；往南延伸 25 公里建造兩座「智慧城市」(smart city)：為中央行政首都的電子化田園城市——「布城」(Putrajaya)，以及資訊與通訊技術的科學園區——「賽城」(Cyberjaya)；再往南 20 公里，全長 50 公里，以高科技現代化地打造吉隆坡國際機場 (KLIA) (參閱圖 1)，試圖以此向全球宣示馬來西亞進入新科技的時代。

多媒體超級走廊計畫是以「延展」(extend) 的開發模式，將吉隆坡的市中心延至境內新開發的商業區——城中城；此外把「國家行政」功能從首都延展到新城「布城」形成政經分離的都市調控，試圖分散吉隆坡「集聚」所帶來的風險 (Bunnell, 2004; King, 2008)。此舉也構建了馬來西亞的「雙城」(dual city) 都市面貌——吉隆坡為「多元異質」的文化空間，打造為「世界級玩家」(world class player) 的都市意象 (Bunnell, 2004)；而布城的延展，除了分散吉隆坡在發展上面臨的風險 (King, 2008)，同時也提供「行政功能」以維持吉隆坡和國家的運作。相關空間計畫的執行，完全由國家與國營企業主導與開發。

以雙城空間營造過程為例，在 1992 年 9 月馬哈迪宣布了吉隆坡城中城計畫，將殖民時期位於安邦區 (Ampang) 的舊雪蘭莪賽馬會 (Selangor Turf Club) 的賽馬場遷離，興建馬來西亞國油的總部 (Petronas Headquarters)——「國油雙峰塔」(Petronas Twin Towers)，

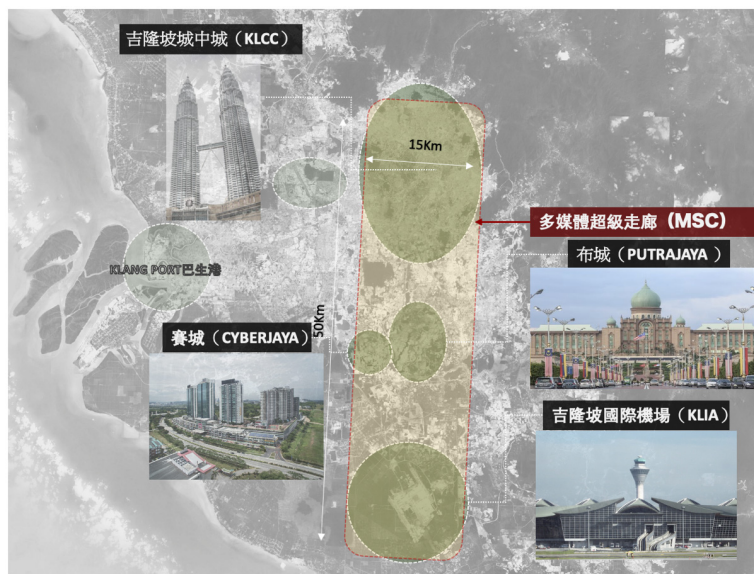


圖 1 多媒體超級走廊總計畫圖

資料來源：筆者繪製。

除了作為國油的總部外，城中城計劃以市中心商業區（CBD）的模式打造，設有辦公大樓、國際會議廳、精品購物中心、餐廳、飯店等。由國油公司在 1991 年舉辦國際競賽選拔相關的規劃設計（Hamzah, 1997: 173-175），再由中央政府宣布相關計畫。

此外，在 1993 年一份由首相署經濟規劃局（Economic Planning Unit）的報告建議，將政府機構搬離吉隆坡地區，最終內閣決定並批准在雪蘭莪州（Selangor）南部雪邦區（Subang）的 Perang Besar 建造行政首都；於 1994 年聯邦政府正式將 Perang Besar 改名並命名「布特拉再也」（Putrajaya，簡稱：布城）。布城最大的投資者為「馬來西亞國家石油公司」（PETRONAS），其擁有「布城控股公司」（Putrajaya Holdings）64.41% 的股權，其餘則是擁有 20% 股權的「國家信託公司」（Kumpulan Wang Amanah Negara）和 15.59% 的「國庫控股公司」

(Khazanah Holdings)^{6,7}。

由此可見，布城的打造並未如先前公私合作的治理模式，而是當權者透由公營企業進行國家空間的營造。此外，「賽城」(Cyberjaya)和「吉隆坡國際機場」(KLIA)的開發模式基本上相同，由國營企業或官聯公司執行國家的開發計劃，從土地徵收、土地開發再到後續管理，其實都掌控在聯邦政府的手上。

本次的國家空間重構計畫，除了高科技的空間營造，族裔空間的打造為另一重點目標。計畫中象徵著國家心臟的行政首都——布城，其空間營造則是為了凸顯「馬來伊斯蘭」文化的都市意象以及鞏固馬哈迪政治正當性。任相 22 年的馬哈迪，藉由掌握國會大多數議席及其強硬的作風，在位期間更將「馬來特權」與「伊斯蘭化」推到了高點。在經濟發展方面不但有著「現代之父」(Bapa Pemodenan)的稱號 (Pandian, 2005)，其在國際公開的場合上，經常批評西方霸權的言論以及其積極與國際伊斯蘭領袖建立友好關係，因此更被認為是「穆斯林領袖」(Muslim Leader)，代表第三世界與伊斯蘭國家發表重要對話 (Mohamad, 1988; Zainal Abidin, 1995; Ibrahim, 2002)。在馬哈迪時代伊斯蘭化的施政模式，不但影響著巫裔的生活，也改變了社會的面貌，因而馬哈迪時代也被視為「伊斯蘭化時期」(Islamization Period) (Nasr, 2001)。

從過去的研究中也可見，多媒體超級走廊計畫受到馬哈迪的影響與主導。學者 Teik (2003: 33) 認為，多媒體超級走廊的高科技發展概

⁶ 布城控股公司官方網站：<https://www.pjh.com.my/corporate-2/#about>。

⁷ 與此同時，布城控股公司並與「馬來西亞的開發商豐榮地產」(Hong Leong Properties)、「馬來西亞種植公司」(Malaysian Plantations)、「馬來西亞資源有限公司」(Malaysian Resources Corporation Berhad)、Peremba 和 SP Setia 合作開發位於雪邦區的 4 塊種植園區 (plantation estates) 的布城 (Putrajaya) 現址 (Putrajaya Corporation, 1997; Bunnell, 2004; King, 2008)。

念為馬哈迪的興趣與關切，特別是在布城的規劃與設計，表面上是由政府委託顧問公司及官方技術部門研議，但相關的規劃方案與概念，都是直接提呈給首相，所有的抉擇都是由馬哈迪定奪，「田園城市」的規劃概念則為其最終的選擇（Esa, 1997: 187）。另外劉鎮東（2003）、King（2008）、Moser（2010）的研究中都以馬哈迪過去對於多媒體超級走廊或布城的論述進行分析，指出馬哈迪為布城的「創作者」（creator），當中劉鎮東（2003）更直接稱馬哈迪就是布城的唯一設計者。

回溯馬哈迪在媒體前對於布城的論述：「吉隆坡無法讓我們有身分認同（identity），但我們需要身分認同……我們也許需要一個城市來反應獨立後的馬來西亞，所以我們需要布城。⁸」但從布城落成到至今，實際的走進布城會發現，其地景與建築的打造完全以「馬來伊斯蘭」文化元素構建，無一其他族裔文化元素。究竟馬哈迪所謂的「族群認同」指的究竟為何？在 2002 年中旬馬哈迪在接受「馬來前鋒報」（Utusan Melayu）的訪談中表示：「如果我們把華人在吉隆坡的所有元素『拿掉』（cabut）包括住宅、建築，吉隆坡還剩下什麼？就只剩下『甘榜巴魯』（Kampung Baru）就這樣而已，我們獨立了 44 年，卻只有甘榜巴魯而已，而那些高樓大廈也屬於政府機構。⁹」

可見布城不單只是要反應進入後殖民時代的馬來西亞，更包含了排除其他族裔、凸顯馬來穆斯林文化與認同的空間營造。在馬哈迪的眼裡，吉隆坡是一個「偶然」的城市，更是殖民者的遺跡、華人奮鬥史的城市，獨立 40 餘年的馬來西亞沒有一個完全屬於自己的城市，為獲得身分認同，必須營造特定的空間，因而大興土木建造以馬來穆斯林文化打造而成的布城。布城身為馬來西亞的行政首都，是國家的「心

⁸ 每日新聞星期刊（Berita Minggu），2003/01/05，《與 Tok Det 閒聊》（Sembang-sembang Bersama Tok Det），轉引自劉鎮東（2003：105）。

⁹ 馬來先鋒報，2002/06/16，《訪談：我對馬來人感到失望》（Temurama: Saya kecewa dengan Melayu），轉引自劉鎮東（2003：90）。

臟」，有著代表全馬來西亞的符號與意義，但實際上卻是擺脫華裔、印裔、殖民的吉隆坡，並在其空間中的想像中將其他族群排除在外。

無論如何，第一波國家空間營造計畫的新城與基礎建設已建造完成。隨著 2003 年馬哈迪的卸任，再加上全球經濟放緩的衝擊，讓第一波的國家空間重構計畫陷入停滯不前的狀態，當年引以為傲的「多媒體超級走廊」漸漸被淡忘；「布城」也褪色不少，只剩下「聯邦政府行政」功能；吉隆坡市中心也陷入「交通混亂」、「建設老舊」，舊城區更成為外籍勞工聚集地，形成了感觀欠佳的都市面貌。與此同時，馬來西亞也陷入政治動盪時期，街頭運動抗爭四起、執政黨選舉成績不佳；在經濟上馬來西亞面臨了多次的全球性「金融危機」、「貨幣貶值」、「債務急劇上升」等的問題。

而在 2003 年上任的第五任首相阿都拉（Abdullah Ahmad Badawi），有別於馬哈迪的都市鉅型計畫，阿都拉更著重於農業發展及城鄉建設。從第九大馬計畫來看，表面上是延續馬哈迪 2020 宏願的政績，實際上阿都拉任相的 6 年（2003-2009），不斷地以「不符經濟效益」為由終止了多項前朝政府的大型計畫，包含取消了馬哈迪任內批准的雙軌鐵路工程、布城地下單軌火車、連結馬來西亞和新加坡的「彎橋計畫」（Crooked Bridge Project），這也成為阿都拉與馬哈迪日後交惡的導火線。更有學者（Juego, 2018: 62）認為，阿都拉就是 2020 宏願的終結者（termination）。阿都拉此舉也讓馬來西亞各地區出現許多「爛尾」計畫工程，再加上全球經濟放緩及 2008 年選舉結果不佳的壓力，阿都拉於 2009 年卸任。簡單言之，相較於前後任首相馬哈迪與納吉，阿都拉相對不重視都市空間之策略發展。

三、金融之城的國家空間營造

——大吉隆坡計畫（*Greater Kuala Lumpur*）

2009 年納吉正式上任，並且在短時間內提出多項「經濟改革計

畫」。隔年，納吉政府在國會提呈的「第十大馬計劃」以及「經濟轉型計劃」(Economic Transformation Programme [ETP])中，對於新空間營造的規劃提出了「大吉隆坡」(*Greater Kuala Lumpur*)的計劃，並認為吉隆坡為主要推動國家經濟發展的核心地帶。對於馬來西亞的經濟更上一層樓的展望，必須結合「吉隆坡」與「巴生谷地區」成為國家經濟關鍵發展區域，提升吉隆坡國際金融之都的地位，並且成為宜居城市 (Economic Planning Unit [EPU], 2010; *Performance Management and Delivery Unit [PEMANDU]*, 2010)。自此，馬來西亞進入第二波的國家空間重構。

而納吉政府的經濟改革計畫重點在於，政府作為各經濟領域的促成者，引領私人企業投資，並鬆綁外資的限制，營造良好的投資環境，試圖走向全面資本化與自由化經濟。因此，納吉推介了另一個經濟改革計畫——「新經濟模式」(New Economic Model [NEM])，NEM的初期報告中檢討「1970年新經濟政策」並建議廢除受爭議的上市公司需保留30%土著股權及族群固打制 (NEAC, 2010: 116, 135)。但廢除土著股權族裔固打制很快引起巫裔社會的反彈，隨後也宣告放棄。此外，納吉政府則是以「一個馬來西亞」(1 Malaysia)作為其政治與治國的理念，打造一個全民待遇公平、平等、團結的馬來西亞，¹⁰更成立1MDB公司執行其經濟發展的意志。

2016年納吉在國會提呈「2017年財政預算案」時，不但重申了土著股權的必要性，更否決了馬哈迪政府的「2020宏願」，提出了新的國家願景「2050年國家轉型」(Transformasi Nasional 2050 [TN50])，更聲稱有別於2020宏願，TN50願景的新國家發展方向，要揮別馬哈迪政治遺產，重新創造新的馬來西亞，是個由下而上聆聽年輕人意見

¹⁰ Understanding 1Malaysia: <https://www.thestar.com.my/news/nation/2010/12/15/understanding-1malaysia> (The Star 15 Dec 2010).

的計劃。而 TN50 的大意為，透過改善馬來西亞的商業、投資環境、國家政策，提升競爭能力與自由貿易，讓馬來西亞能在 2050 年成為全球前 20 頂尖的國家。

納吉政府的「大吉隆坡」空間營造，由 1MDB 公司在吉隆坡內部進行都市空間重構計畫，其中包括，「敦拉薩國際貿易中心」（Tun Razak Exchange [TRX]）、「大馬城」（Bandar Malaysia）及在 2010 年獲得 260 億令吉的吉隆坡國際金融中心計畫。此外，納吉更推出了吉隆坡的「獨立遺產」（Warisan Medeka）都市更新發展計畫，將新建一座「118 層的摩天大樓」（稱為：國投 118 或 PNB 118，前稱：獨立遺產大樓），竣工後將蓋大樓取代吉隆坡國油雙峰塔成為最高大樓，藉此重新定義「新馬來西亞」的到來。

TRX 計劃由馬來西亞財政部發起，再由 1MDB 旗下的子公司——TRXC 城市公司，以「直接投資」（FDI）的模式進行發展。TRXC 城市公司先取得吉隆坡敦拉薩路的土地，再將土地直接售出給國內外的企業自行進行開發與發展。此外，納吉政府的「經濟轉型計劃」不只向全球世俗經濟招手，同時也鞏固馬來西亞在全球伊斯蘭經濟的地位。有助於馬來西亞成為頂尖的伊斯蘭金融中心，TRX 金融區是「一大優勢」（a big plus point）。TRX 為雙軌經濟並重的金融特區，其希望促進國內的經濟成長朝向高收入國之目標前進外，更是要營造其優良、友善的投資環境，並將自身定義為「新」的亞洲金融中心，提供雙軌資本新的投資節點。¹¹ 因此，TRX 的發展不但只是引領吉隆坡成為國際金融之都，更是馬來西亞唯一的金融貿易中心，也被稱為「億萬富翁夢幻之城」（Billionaire Fantasy City）。

¹¹ Malaysia leads global Islamic finance charge: <https://trx.my/news/malaysia-leads-global-islamic-finance-charge>.



圖 2 TRX 總計劃圖¹²

距離 TRX 5 公里外有著另一項發展計畫——「大馬城」(Bandar Malaysia)。前身為空軍基地，大馬城佔地 486 英畝，為吉隆坡交通、經濟與文化樞紐導向的綜合發展計畫，發展總值約 2 千億馬幣。計劃的構想是以綠色城市作為發展概念，為吉隆坡提供優質宜居的環境；此外，大馬城交通發達要道不但有第二捷運系統貫穿，未來更是「隆新高鐵」的吉隆坡總站。大馬城規劃中設有商場大樓、各族裔的文化街道、地下步行街、主題樂園及文化會展中心等，將會成為吉隆坡另一個新的「門戶」(Gateway)，也會是未來重要的開發地段(參閱圖 3)。

有了金融、貿易、商業、綠色宜居空間的營造，納吉政府更試圖營造新的都市標誌，以重新定義「新馬來西亞」的驕傲感——「118 摩天大樓」(PNB118)。2010 年 10 月納吉政府在國會下議院提呈 2011 年財政預算案，宣佈「國民投資有限公司」(PNB) 將承建耗資 50 億馬幣高 630 米、佔地 29 萬 2,000 平方公尺的摩天大樓，大樓將設有豪

¹² TRX 官方網站：<https://trxresidences.my/my-precinct#trx-masterplan>。



圖 3 大馬城概念圖¹³

華購物中心、83 個辦公樓層、17 個樓層飯店、天空走廊 (Sky Lobby)、餐廳及 PNB 公司總部 (參閱圖 4)。納吉對於 118 大樓的論述為：「這座標誌性的建築物，可以為一座城市的歷史、未來願景和期待說話，它也影響他人對一座城市的看法，因此，它可以讓國人感到驕傲。一旦該摩天大樓成為我國的標誌性建築物，將為吉隆坡注入吸引力、投資潛能和旅遊站點。¹⁴」

而與 TRX 和大馬城不同的是，118 摩天大樓的開發不是由 1MDB 公司負責，而是由馬來西亞國營投資機構 (PNB) 負責開發。1998 年馬來西亞為籌備「共和聯邦運動會」(Commonwealth Games)，與發展商用以地換地的模式，建造新的「武吉加里爾國家體育場」(Bukit Jalil National Stadium)，因此將具有獨立歷史意義的「國家獨立公園」和

¹³ New Property Launch: <https://www.newpropertylaunch.my/bandar-malaysia/>.

¹⁴ 光明日報《首相：重新定義過去未來 獨立國投 118 成新地標》：<http://www.kwongwah.com.my/?p=109729>。

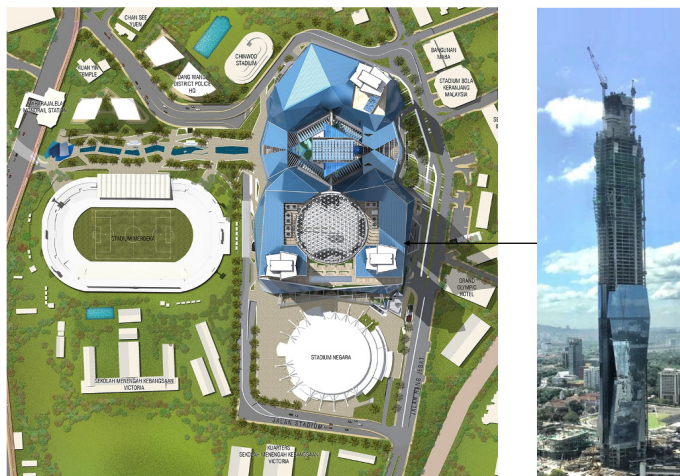


圖 4 PNB118 總計劃圖 (Fender et. al., 2016)

「默迪卡體育館」換給了發展商。然而，PNB 在 2000 年輾轉取得了獨立公園的土地。最初是希望 PNB 能夠保留這塊具獨立意義的遺產，然而在 2010 年卻成為建造吉隆坡新地標開發的工程。

為提供優質的都市生活、工作與娛樂，讓都市變得更具便利性與活力，在第十大馬計劃中的交通系統規劃，政府有意的擴建與改善吉隆坡巴生谷公共交通系統中的捷運計劃。因此，相關的捷運計劃在 2010 年底拍板定案，捷運的大藍圖路線將會從雪蘭莪州的「雙溪毛糯」(Sungai Buloh) 沿路穿越吉隆坡市中心，再延伸到「加影」(Kajang)，路線全長 51 公里。¹⁵ 相關的捷運系統擴張不只提供都市運輸的便利性，更重要的是能夠連結吉隆坡與巴生谷地區，讓大吉隆坡地區的生活圈有著更緊密的連結，同時也希望改善吉隆坡地區內交通混亂的問題。

¹⁵ PM: Construction of RM36bil KL Mass Rapid Transit (MRT) to begin July: <https://web.archive.org/web/20101219131221/http://thestar.com.my/news/story.asp?file=%2F2010%2F12%2F18%2Fnation%2F20101218144937&sec=nation>.

四、國家空間營造的發展意志與挑戰

到目前為止，可見「國家願景」和「都市鉅型計劃」為國家空間生產的要素與治理模式，當中強悍的國家力量（strong state power）推動了馬來西亞的國家空間重構，國家甚至熱衷於促進「資本主義都市化」。更值得關注的是，不同的政府對於國家願景、發展與空間營造，各自有著不同的詮釋、目標與治理模式。像是馬哈迪關注於「資訊空間」的發展與「族裔空間」的打造；阿都拉著重於農業發展與城鄉建設，因而停滯了多媒體超級走廊的計畫；而納吉則是否決了「2020 宏願」並推舉自己的國家願景、經濟政策與空間營造。因此，除了國家力量推動了國家空間計畫外，更關鍵的是各政府主導了策略空間的方向與發展。

此外，政治與經濟競爭環境也影響了國家空間的部署與策略。馬哈迪時代其國家空間重構能夠大興土木地以「延展」的模式把行政功能、科學園區及國際機場，延展到雪蘭莪州的土地上。根據馬來西亞聯邦憲法的規定，土地的管理屬於州政府的管轄範圍，於是聯邦政府與雪蘭莪州政府在 1995 年簽訂協議，把原本屬於雪蘭莪州政府的布城，交由聯邦政府管理。更在 2000 年透過聯邦憲法修憲讓布城成為了第三個聯邦直轄區。此外，更大規模的使用雪蘭莪州的土地建賽城及吉隆坡國際機場。反觀納吉時代的國家空間計劃，非以延展的模式進行土地開發，而是回到吉隆坡的舊城區，透過都市更新的模式，進行都市再開發計劃。

如前述所言，1990 年代由馬哈迪領軍的「國陣」執政聯盟在政治上的優勢地位，同時掌控州屬（地方）與中央的執政權，能夠配合中央與地方的資源分配。反觀至 2008 年後，因政治海嘯讓執政聯盟丟失 4 個州屬的執政權，與吉隆坡同生活圈的雪蘭莪州或巴生谷地區（Klang Valley），無法享有中央的資源分配。此外，根據憲法與城鄉

規劃的法規的規定：「只有州政府有權徵用州內土地及改變土地使用，聯邦政府徵用土地也需要透過州政府進行」，因雪州與中央處於敵對的關係，中央政府不見得會把資源投入雪州，而雪州州政府也不見得願意配合中央政府。

為回應當前的全球經濟局勢及國內所面臨的政經挑戰，並以策略性空間的營造吸引外資對馬來西亞的投入在法規與政治環境的局限下，因中央政府直接管治，再加上吉隆坡無論是在經濟、歷史、文化等發展上都有著良好的基礎，聯邦直轄區的吉隆坡成為了都市再開放計畫的首選。因此，自納吉上任以來推行了多項「都市鉅型計畫」，利用吉隆坡既有的基礎，更進一步加強其金融之都的空間營造，藉此讓吉隆坡轉型，凸顯其全球城市的定位，並打造更良好的投資環境。可見，兩波的國家空間重構計畫，除了不同政府對於國家願景、理念及治理的差異外，政經競爭環境也影響了國家空間重構的策略與佈署，導致治理模式與空間營造的轉變。

伍、結語

1990-2003 年的馬來西亞，因「國家願景」及「多媒體超級走廊」的國家空間營造計畫，打造了具有「全球城市」想像的「經濟首都」——吉隆坡（Kuala Lumpur）以及具「馬來文伊斯蘭化」地景的聯邦政府「行政首都」——布城（Putrajaya），促成了馬來西亞雙城都市化的都市現象。此舉為馬來西亞第一波的國家空間重構與營造，以「延展」的開發模式，強調高科技（high-tech）的「資訊空間」營造，透過都市鉅型計畫模式，試圖讓吉隆坡成為「資訊中樞」。此外，族裔與宗教（馬來穆斯林）文化象徵的建構與打造，以及族裔經濟的分配，亦是這一波空間營造另一個重要面向。

但從 1997 年開始馬來西亞受到了亞洲金融、全球經濟放緩以及國

內政治動盪不安的衝擊，讓這一波的國家空間重構計劃一蹶不振。直到 2010 年開始由於全球經濟板塊出現了新的整合，馬來西亞的治理模式也出現了轉變，因而開啓了第二波國家空間重構。第二波國家空間重構計劃以「內爆式」（implosion）的都市空間重構，以及全面資本化與自由化的經濟模式，既不打造具族裔精神意義的地景，也讓都市鉅型計劃從 1990 年代往南的經濟廊道回到吉隆坡內部，讓吉隆坡轉向「金融服務」發展，打造馬來西亞的「金融之都」。

兩波的國家空間重構模式的差異，是受到了法規與政經環境的局限，讓整體國家空間的願景計畫和發展視角，從 90 年代往南的經濟廊道（布城、賽城）回到了吉隆坡的舊城區一帶。此外，兩波的國家空間重構經驗中，有別於歐美國家的「新國家空間」（New State Space），國家中央財政出現了沈重的負擔，而地方則試圖透過都市更新，以對內投資的策略挽救城市經濟，這時候的國家（或中央）對地方的權力下放，並開啓了不同形式的國家空間重構（state spatial restructuring）。因此，對於「國家」（state power）的認識也不再是把國家空間視為封閉式「容器」的傳統「國家中心主義」的認識論（Brenner, 1999, 2004）。

而過去對於「新自由主義都市化」的討論，容易「弱化」國家的角色，並認為國家在全球化衝擊下失去調節國家空間的力量。但其實國家並非在解構的狀態下，而是與國家空間進行重構（Brenner, 1999）。此外，在威權體制下國家卻是主導著經濟發展以維持其政權的合理性（Douglass, 1994）。因此，國家的影響並沒有消失，必須將國家作為重要的分析對象，關注其在都市化過程發揮的作用力。而過去「資本主義都市化」的分析，則是過於注重「資本」在空間的穿透性討論，無法看到「資本」與「非市場經濟力量」（文化、族群、生活、氣候等）互相協商與磨合的面貌。

因此，在馬來西亞的國家空間重構發展脈絡可見，「地方」（吉隆坡市政廳）在發展上是相對的保守穩定，具策略性的發展計畫則是掌

握在中央政府。而各政府對於「國家願景」的詮釋與目標不同，更直接影響國家空間的打造，可見國家力量並沒有「消失」或有意的「退居幕後」，反而以強悍的國家力量（strong state space）及各政府的發展意志主導國家空間的治理模式。不但如此，長期籠罩著馬來西亞政治與經濟發展的「族裔政治」（ethnicity politics），也直接反映在國家空間重構中，進行不平等的族裔經濟分配。此舉，也不符「發展型國家」典範的分析框架，本文認為馬來西亞充其量只是個具「族裔色彩濃厚的發展主義」國家。而以當代資本主義積累邏輯的一般性概念，無法輕易理解馬來西亞國家空間營造的整合與變遷，特別是對於國家刻意打造的「象徵性」策略空間。由此可見，馬來西亞的「各政府政治的發展意志」、「政經情境」及「族裔政治」為構成馬來西亞政治、經濟與「國家空間」重要的面向。

參考文獻

一、中文部分

- 王振寰 (2002)。〈東亞「世界城市的不同途徑」：漢城與台北〉，《台灣社會研究季刊》(47)：85-139。
- 唐南發 (2016)。〈金融管制的災難雪球〉，林宏祥 (編)，《馬來西亞大崩壞》，頁 151-162，吉隆坡：大將書局。
- 徐進鈺 (2017)。〈把民族找進發展型國家理論：評論瞿宛文《台灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》〉，《台灣社會研究季刊》107：205-212。
- 劉鎮東 (2003)。〈布特拉再也：解讀馬哈迪的權力地圖〉。魏月萍 (編)，《再見馬哈迪》，頁 68-109。吉隆坡：大將書局。
- 瞿宛文 (2017)。《台灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》，台北：聯經出版社。

二、英文部分

- Abidin, M. Z. & Loke, W. H. (2008). "Revealed Comparative Advantage of Malaysian Exports: The Case for Changing Export Composition." *Asian Economic Papers* 7(3): 130-147.
- Allen, J. (1999). "Cities of power and influence: settled formations." In Allen, J., Massey, D. & Pryke, M. (eds.), *Unsettling Cities*, pp. 181-227. London: Routledge.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anazawa, M. (1985). "Free trade zones in Malaysia." *Hokudai Economic Papers* 15: 91-148.

- Ariffini, S. B. J. (2003). "Putrajaya, Malaysia." *Australian Planner* 40(3): 40-42.
- Athukorala, P. C. & Wagle, S. (2011). "Foreign Direct Investment in Southeast Asia: Is Malaysia Falling Behind?" *ASEAN Economic Bulletin* 28(2): 115-133.
- Aziz, K. & Omar, A. (2001). "MSC: A Physical Manifestation of the Malaysia National System of Innovation." Paper presented at the Conference the Future of Innovation Studies, Eindhoven University of Technology, September 20-23.
- Brenner, N. (1999). "Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies." *Theory and Society* 28(1): 39-78.
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. London and New York: Oxford University Press.
- Bunnell, T. (2002). "Cities for nations? Examining the city-nation-state relation in information age Malaysia." *International Journal of Urban and Regional Research* 26(2): 284-298.
- Bunnell, T. (2004). *Malaysia, Modernity and the Multimedia Super Corridor: A Critical Geography of Intelligent Landscapes*. London: Routledge Curzon.
- Castells, M. (1999). "Grassrooting the space of flows[J]." *Urban Geography* 20(4): 294-302.
- Child Hill, R. & Kim, J. W. (2000). "Global cities and developmental states: New York, Tokyo and Seoul." *Urban Studies* 37(12): 2167-2195.
- Doner, R. F., Ritchie, B. K. & Slater, D. (2005). "Systemic Vulnerability

- and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective.” *Cambridge University Press on behalf of the International Organization Foundation* 59(2): 327-361.
- Douglass, M. (1994). “The ‘developmental state’ and the newly industrialised economies of Asia.” *Environment and Planning A* 26(4): 543-566.
- Douglass, M. (2000). “Mega-Urban Regions and World City Formation: Globalization, the Economic Crisis and Urban Policy Issues in Pacific Asia.” *Urban Studies* 17(12): 2317-2337.
- EPU (2010). Tenth Malaysia Plan 2011-2015.
- Esa, M. (1997). Putrajaya: The Administrative Capital City of Malaysia in the 21st Century. In Asian Strategy and Leadership Institute (ed.), *Malaysia Today Towards the New Millennium*, pp.181-192. London: Asean Academic Press.
- FDTCP (2010). National Physical Plan 2, Kuala Lumpur: Federal Department of Town and Country Planning.
- Fender, K., Ramstedt, P., Mahmud Y. M. & Terenzio, D. (2016). “Merdeka PNB118 Case Study: Adding Value to the Growing.” Paper presented at the Conference Cities to Megacities: Shaping Dense Vertical Urbanism, October.
- Hamzah, B. (1997). “Towards Building Excellence: The Kuala Lumpur City Centre Project.” In *Malaysia Today: Towards the New Millennium*, pp. 171-179. London: Asean Academic Press.
- Harvey, D. (1989). “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism.” *Geografiska Annaler* 71(1): 3-17.

- Harvey, D. (2001). *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*.
Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Hilley, J. (2001). *Malaysia: Mahathirism, hegemony and the new
opposition*. London: Zed Books.
- Ismail, A. R. H. (2009). "1948 and the Cold War in Malaya:
Samplings of Malay Reactions." *Kajian Malaysia* 27: 155-178.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of
Industrial Policy, 1925-1975*. California: Stanford University
Press.
- Juego, B. (2018). "The Institutions of Authoritarian Neoliberalism in
Malaysia: A Critical Review of the Development Agendas
Under the Regimes of Mahathir, Abdullah, and Najib." *Austrian
Journal of South-East Asian Studies* 11(1): 53-79.
- Kang, D. C. (1995). "South Korean and Taiwanese development and
the new institutional economics." *International Organization*
49(3): 555-587.
- King, R. (2008). *Kuala Lumpur and Putrajaya: Negotiating Urban
Space in Malaysia*. Singapore: NUS Press.
- Law of Malaysia (TCPAct172). (2006). Town and Country Planning
Act 172, Published by The Commissioner of Law Revision,
Malaysia in collaboration with Malaysia Law Journal SDN BHD.
- Mauzy, D. K. (1988). "Malaysia in 1987: Decline of 'The Malay Way'." *Asian Survey* 28(2): 213-222.
- Meyer, J. W., Drori, G. S. & Hwang, H. (2006). "World society and
the proliferation of formal organization[M]." In Drori, G. S.,
Meyer, J. W. & Hwang, H. (eds.), *Globalization and Organization:
World Society and Organizational Change*, pp.25-49. Oxford:

- Oxford University Press.
- Mohamad, M. B. (1998). *The Way Forward*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Moser, S. (2010). "Putrajaya: Malaysia's new federal administrative capital." *Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning* 27(4): 285-297.
- Nah, A. M. & Bunnell, T. (2005). "Ripples of hope: Acehnese refugees in post-Tsunami Malaysia." *Singapore Journal of Tropical Geography* 26(2): 249-256.
- Nasr, S. V. R. (2001). *Islamic Leviathan: Islam and the Making of State Power*. New York: Oxford University Press.
- National Economic Advisory Council (NEAC) (2010) New Economic Model For Malaysia Part 1: Strategic Policy Directions, Federal Government Administrative Centre Putrajaya Malaysia.
- Newman, P. & Thornley, A. (2005). *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*. New York: Palgrave.
- Ngoi, G. P. (2015). "The historical discourse on the Malay communists and its limitation." *Inter-Asia Cultural Studies*, 16(1): 67-84.
- PEMANDU (2010). Economic Transformation Programme (ETP) - A Roadmap for Malaysia. INTAN: National Institute of Public Administration, Prime Minister's Department Malaysia.
- Putrajaya Corporation. (1997). *Putrajaya: The Federal Government Administrative Centre*. Kuala Lumpur: Putrajaya Corporation.
- Rasdi, M. T. H. M. (2005). *Malaysian Architecture: Crisis Within*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors.
- Rodan, G. (2004). *Transparency and authoritarian rule in Southeast Asia: Singapore and Malaysia*. London: Routledge.

- Siong, H. C. (2006). "Lessons learned from planning of Putrajaya city Administrative centre of Malaysia." Paper presented at Seminar UTM-SIT workshop at Shibaura Institute, Japan, December 14.
- Sundaram, J. K. (2007). "Industrialization and Industrial Policy in Malaysia," In Sundaram, J. K. (ed.), *Malaysian Industrial Policy*, pp. 1-34. Singapore: NUS Press.
- Teik, K. B. (2003). *Beyond Mahathir: Malaysian Politics and its Discontents*. London: Zed Books.
- Wang, J. H. (2004). "World city formation, geopolitics and local political process: Taipei's ambiguous development." *International Journal of Urban and Regional Research* 28(2): 384-400.

三、馬來文部分

- Ibrahim, I. (2002). *Pemikiran Dr. Mahathir tentang Islam*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd.
- Pandian, S. (2005). *Abdullah Ahmah Badawi: Jalan ke Puncak*. Kuala Lumpur: Utusan Publications & Distributors Sdn. Bhd.
- Zainal Abidin bin Haji Abdul Kadir. (1995). "Wawasan Islam Dr. Mahathir Mohamad dari Perspektif Bahagian Hal Ehwal Islam." *Jurnal Penyelidikan Islam* 9.

Dual City Urbanism: Political and Economic Analysis of State Space in Malaysia

*Sin-Tiong Gan**

Abstract

The Southeast Asian countries gradually integrated into the competition of global cities in the 1980s, however, Malaysia's spatial distribution model is different from a typical Western country's governance "New State space". The state power has not hidden behind the urban but has actively appeared to create a "symbolic state space" and "Malay-Muslim" identity. Also, the path of state spatial restructuring in Malaysia is not the urban redevelopment of creative destruction but the re-establishment of a global city belonging to Malaysia through the development of *Putrajaya*, a new town, which represents Malaysia's "state space". There are two main questions to be addressed in this paper: 1. Why is Malaysia's state space making and construction model different from the global mainstream paradigm? 2. In recent years, the way of *Putrajaya* particularity has gradually disappeared and replaced by the rise of *Greater Kuala Lumpur*. How to understand the method in Malaysia's state space?

Keywords: State Spatial Restructuring, Nation Vision, Multimedia Super Corridor, *Greater Kuala Lumpur*

* Ph.D. Candidate, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University.
Email: drollgan@gmail.com

