

國立台東大學區域政策與發展研究所  
碩士論文

指導教授：靳菱菱 先生

國家施為與地方發展—以台東縣為例

研究生：羅鳳娟 撰

中華民國九十五年七月



國立台東大學區域政策與發展研究所  
碩士論文

國家施為與地方發展－以台東縣為例

研究生：羅鳳娟 撰

指導教授：靳菱菱 先生

中華民國九十五年七月

# 國立台東大學

## 學位論文口試委員審定書

系所別：區域政策與發展研究所

本班 羅鳳娟 君

所提之論文 國家施為與地方發展：以台東縣為例

業經本委員會通過合於  碩士學位論文 條件  
 博士學位論文

論文口試委員會：

林明仁

(口試委員會主席)

吳文龍

靳美蓉

(指導教授)

論文口試日期：95年07月10日

國立台東大學

附註：一式二份經考試委員會簽後，送交系所辦公室及教務組存查。

# 博碩士論文授權書

本授權書所授權之論文為本人在 國立台東大學 區域政策發展與發展所  
組 九十四 學年度第 二 學期取得 碩 士學位之論文。  
論文名稱：國家施為與地方發展—以台東縣為例

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予下列單位：

同意	不同意	單位
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	國家圖書館
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	本人畢業學校圖書館

得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或其他各種數位化方式重製後散布發行或上載網站，藉由網路傳輸，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利(未申請者本條款請不予理會)的附件之一，申請文號為：\_\_\_\_\_，請將全文資料延後半年再公開。

## 公開時程

立即公開	一年後公開	二年後公開	三年後公開
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未鈎選，本人同意視同授權。

指導教授姓名：靳美菱 (親筆簽名)

研究生簽名：羅鳳娟 (親筆正楷)

學 號：9300603 (務必填寫)

日 期：中華民國 九十五 年 七 月 廿八 日

- 1.本授權書(得自 <http://www.lib.nttu.edu.tw/theses/> 下載)請以黑筆撰寫並影印裝訂於書名頁之次頁。
- 2.依據 91 學年度第一學期一次教務會議決議:研究生畢業論文「至少需授權學校圖書館數位化，並至遲於三年後上載網路供各界使用及校內瀏覽。」

# 博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 國立臺東大學 區域政策與發展  
研究所 \_\_\_\_\_組 94 學年度第 二 學期取得 碩士 學位之論文。

論文題目： 國家施為與地方發展－以台東縣為例

指導教授： 靳菱菱

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文（含摘要），非專屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

- 讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應依著作權法相關規定辦理。

授權人：羅鳳娟

簽名：羅鳳娟

中華民國 95 年 07 月 27 日

## 謝 誌

離開校園將近十年之後再重拾書本當起在職的研究生，心中的感受其實萬分複雜，論文寫作期間由於工作、課業的雙重擠壓以及研究的瓶頸，使我幾度萌生放棄的念頭，感謝所上師長的鼓勵，尤其是指導教授靳菱菱老師，不僅對我的論文詳細指導並且耐心的鼓勵我堅持下去，使這篇論文最終得以完成。另外也要感謝我的家人，一如以往對我的任何決定都默默給與支持，署立台東醫院的同事在進修期間給予我最大的協助，使我能順利兼顧學業與工作，以及區域所班上所有可愛的同學，我不會忘記那些一起度過的愉快時光。

值此沙城的盛夏，對於所有一路相陪的夥伴，僅致上我最誠摯的謝意。

羅 鳳 娟 謹識

中華民國 95 年 7 月

# 國家施為與地方發展－以台東縣為例

羅鳳娟

國立台東大學區域政策與發展研究所

## 摘要

做為台灣本島最邊陲的縣市，台東縣的經濟現況固然有其內外在此的結構因素，但國家的策略定位卻決定了地方納入整體經濟版圖分工的程度與速度，面對 1980 年代以後台灣經濟內外環境的劇變，國家主導產業政策權力與手段的不足，對一個原本弱勢的地方將會有怎麼的衝擊？此種在地競爭力的機會與限制將如何牽動地方與國家間的關係？而全球化效應究竟能為邊陲地方帶來擺脫國家權力支配的自主發展機會，或是更強化原有的不平等的競爭？此為本文欲探討的主題。

在此目的下，本文將以台灣經濟的發展歷程及策略對照台東縣的情形，並以 1980 年至今台東縣三項重大建設計畫－南迴鐵路、南島文化園區、知本土地開發案為例，檢視這些政策對台東的影響及其特定目的。本文以為台東的地方發展是國家意志透過財政補助及建設承諾與其內部條件在特定時空背景下交互型塑而成的結果，清楚呈現了一個被國家設定下逐步淪於邊陲位置的歷程，即使在全球化的浪潮下，國家對地方的制約其實才是台東『發展』與否的關鍵。事實上，台東地方發展中最為特殊之處即是這種一方面將地方不發展歸咎於國家的忽視，一方面卻又高度配合國家發展策略的矛盾現象。展望未來，台東如冀望擺脫邊陲地區的依賴性格，建構自我中心的發展，必需在各地方更為激烈的競爭中，區隔出自我的差異性，進而從中尋找自己的優勢，更要徹底瞭解國家在資本主義全球市場上的定位，嘗試將二者予以緊密結合，只有在利於國家整體佈局的前提下，才能發揮地方特色促進地方發展。

**關鍵字：**國家施為、地方發展、地方自主、發動型產業

# **National Conducts and Regional Development: A Case Study of Taitung County**

Lo, Feng-Chuan

## **Abstract**

To be a peripheral county, Taitung's economic development was reflected the strategies of the state which were according to the political-economic competition among nations. Taiwan was forced to transform the structure of industries after 1980s. This study will focus on the issues: how does an inferior county search for new location when the resources and financial supports from state are decreasing? Is it a new option or restriction to region to seek for another model of development when the globalization waves gradually interfere with the state power?

This paper describes the process about Taiwan economic growth at the first, and then these information will combine with the statistical data of Taitung to explain the reasons of regional underdevelopment. Second, we will discuss three important policies (south link railway, cultural area of Austronesian, Chi-ben cultivation) which are expected to improve the living standards and promote tourism. This study attempts to prove the regional development which is closely connected with state will. The spatial isolation of Taitung is a good place for state to arrange the dysfunction of governance and the cost of modernization. The key point of Taitung development is how to satisfy the need of state and catch up the priority of national interests.

Local government not only conducts self strategies of development through maintaining diversities and differences, but also understands the nation position in the capitalist market. It is impossible to inferior region to face the globalization when she ignores the influence of state.

**Keywords: national conducts, regional development, local autonomy, propulsive industry**

# 目 次

第一章 緒論.....	01
第一節 研究動機與目的.....	01
第二節 研究方法.....	04
第二章 理論回顧與探討.....	06
第一節 國家發展理論.....	07
第二節 區域發展理論.....	09
一、成長極理論.....	11
二、累積因果理論.....	13
三、核心邊陲模式.....	15
四、不均衡發展策略.....	18
五、倒 U 型理論.....	19
第三節 城鄉關係理論.....	23
一、區域均衡的理論觀點.....	24
二、社區主義的理論觀點.....	25
第三章 國家施為與地方發展歷程.....	28
第一節 台灣經濟發展歷程.....	29
第二節 台東縣人口、產業及所得概況.....	41
一、台東縣人口結構.....	41
二、台東縣產業概況.....	52
三、台東縣民所得狀況.....	58
第三節 台東縣的財政收支概況.....	61
一、歲入、歲出總決算分析.....	61
二、財政收入總決算分析.....	64
三、賦稅依存度及補助及協助依存度及分析.....	67
四、歲出總決算按政事別、主要用途別分析.....	73
五、實質收支及自有財源比率分析.....	78
第四章 缺席的地方－台東縣與國家建設.....	81
第一節 國家意志的展現－南迴鐵路.....	83
第二節 從邊陲到核心－南島文化園區.....	86
第三節 地方自主意識的敗退－知本土地開發案.....	88
第四節 小結.....	90
第五章 結論.....	93
參考文獻.....	99

## 表 目 次

表2-1	核心區域效果與差異性.....	12
表3-1	台灣地區歷年國民所得、國民所得年增率及經濟成長率.....	32
表3-2	台灣經濟發展歷程中產業政策與經建計畫之具體措施與成效.....	39
表 3-3	歷年台灣地區與台東縣人口變化.....	43
表 3-4	台東縣十五歲以上就業人口背景分類(1995-2004).....	49
表 3-5	台灣地區各縣市平均人力資本結構(1986-2002).....	51
表 3-6	台東縣商業登記家數與資本額(1990-2004).....	54
表 3-7	2001年台閩地區工商及服務業場所單位經營概況按地區別分.....	55
表 3-8	台閩地區工商及服務業場所單位數按地區別分.....	56
表 3-9	台閩地區工商及服務業場所單位員工人數按地區別分.....	57
表 3-10	台東縣與台灣地區平均每戶可支配所得(1981-2004).....	60
表3-11	台東縣歷年歲入、歲出總決算(1991-2004).....	62
表3-12	台東縣財政收入—按來源別分(1991-2004).....	65
表3-13	台東縣財政收入結構比—按來源別分(1991-2004).....	66
表 3-14	補助及協助收入依存度與賦稅收入依存度(1991-2004).....	69
表 3-15	台東縣補助及協助依存度及賦稅依存度成長率(1991-2004).....	70
表 3-16	台東縣歷年稅課收入情形(1991-2004).....	72
表 3-17	台東縣歷年歲出總決算—按政事別分(1991-2004).....	76
表 3-18	台東縣歷年歲出總決算結構—按政事別分(1991-2004).....	77
表3-19	台東縣歷年財政收支概況(1991-2004).....	79

## 圖 目 次

圖2-1	G. Myrdal累積向上因果模式.....	15
圖2-2	J. Friedmann的空間演育階段.....	16
圖2-3	不同發展階段之區域不平衡程度.....	20
圖3-1	台灣地區國民所得年增率&經濟成長(1956-2004).....	31
圖 3-2	台灣地區及台東縣歷年人口增加率比較(1950-2004).....	44
圖 3-3	歷年台東縣人口增加率結構變化(1950-2004).....	46
圖 3-4	歷年台東縣人口依賴比及老化指數(1991-2004).....	46
圖 3-5	台東縣各級產業人口比例變遷(1980-2004).....	52
圖3-6	台東縣歷年歲入、歲出總決算情形(1991-2004).....	63
圖3-7	台東縣歷年歲入、歲出成長率變化情形(1991-2004).....	63
圖3-8	台東縣主要財政收入結構比(1991-2004).....	67
圖 3-9	台東縣歷年補助依存度及賦稅依存度成長率(1991-2004).....	71
圖 3-10	台東縣歷年稅課收入結構(1991-2004).....	73
圖 3-11	2004年台東縣歲出總決算結構—按政事別分.....	78



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

1970 年代末起，由於全球化的效應逐漸湧現，讓不少國家開始檢討過去崇尚整體經濟表現及產業競爭力的區域發展政策為何失效，一種不同於以往的政策論述逐漸成形。1980 年代晚期這股浪潮亦劇烈衝擊台灣的政治經濟環境，不僅挑戰了過去定位自己為一個發展導向型國家的能力，也對中央和地方的權力關係產生微妙的影響。過去在國家整體經濟政策下逐漸形塑而成的空間極化現象，也因國家中央調控的能力減弱而加速曝露，間接使地方開始反思自主性發展的可能性。

「地方」概念指涉的空間範圍並無定論，區域主義跨國、甚至跨洲的聯合可以將許多利害相關的地方結合成一個更大範圍的「地方」，而地方產業所著重的獨特性，範圍則可小至一個城市或鄉鎮。但以論述台灣地區國家與地方關係而言，由於相關法令、制度的限制，本文以現有行政區劃中的縣（市）作為研究的單位。事實上，不論地方指涉的範圍為何，每個地方都必須面對未來，然而由於自身所具備的條件及外在環境的限制，各地方所具有的機會並不平等，所呈現的也是一種不均質的發展狀態。

對位居結構邊陲的地方而言，因為資源匱乏，極易陷入依附核心的發展情境，而且此種結構一旦成形，能夠成功跨越此一限制的機遇並不高，因此政治經濟結構的階層性與支配性，對地方的發展有著關鍵的影響。雖然前述的全球化現象使部份學者認為全球化勢必影響國家機器的管制能力，迫使人們重新思考疆界、主權的意義，但亦有部份學者認為正是由於國家整體調控能力的減弱，將促使各地方必須直接面臨全球競爭的壓力，彼此的競爭將更強化區域間的利害衝突並弱化各地方間的互補性，最後終將導致國家控制的再加強<sup>1</sup>。

總之，此種在地競爭力的機遇與限制將牽動地方與國家間的關係，而全球化效應究竟能為邊陲地方帶來擺脫國家權力支配的自主發展機遇，或是更強化原有的不平等的競爭，此為本文欲探討的主題。

台灣雖於清朝康熙年間已納入版圖，然而政府對東台灣並無積極治理之意。清

---

<sup>1</sup>參D. Held著，沈宗瑞譯，全球化衝擊，台北：韋伯出版社，2002。

代稱台灣東部為「山後」或「後山」，泛指中央山脈以東的地區，包含台東和花蓮兩縣。清末同治年間發生「牡丹社事件」，為杜絕列強覬覦之心，清廷對東台灣的治理才開始轉為積極。由於地理的接近性和人文的相近性，花、東兩縣至今仍被歸類為一個區域<sup>2</sup>。事實上，花蓮縣本身較諸台東縣擁有更為豐富的自然資源，國家的經濟發展順序上隱然有「先花後東」的傾向，例如十大建設中有關東部交通建設的北迴鐵路即興建至花蓮縣為止、「產業東移」政策及後續的「產業升級」計畫均以花蓮縣為主體，而歷年來花蓮縣的財政規模也大於台東縣，不論就居民所得狀況或人口增長比率而言，花蓮縣的發展均勝過台東縣，甚至表現得比西部較為貧瘠的農業縣份為佳，而台東縣至今在多項經濟指標評比敬陪末座<sup>3</sup>，花、東兩縣經濟發展的差距，正可印證國家不同的政策施為如何造就了邊陲地方經濟的不同發展面向。

作為一個歷史空間的東台灣，因具有自然環境而形成的相對孤立性，以及在順從國家支配下所產生的特殊性、邊陲性和依賴性等區域性格，在發展的意理之下，「後山」經常是「落後」的另稱<sup>4</sup>。台東不但是台灣經濟發展過程中的勞力提供者，甚至在走向技術密集的今日，大部分生活所需仍仰賴西部的供給。由於國家勢力進入台東時間較西部為遲，加上物資運輸不便，難以形成大地主或大商賈的地方勢力，除原住民外，來到台東的人不少是因服公職而被派遣、社會競爭失利者、解職軍人（退輔會農場）、罪犯（監獄）、因天災（如八七水災）而被迫遷徙的難民等，較諸台灣西部的地勢平坦與空間聯結容易，台東的孤立反而成為國家機器處理統治失能、安置社會弱勢或必須與社會永久隔離者的最佳場所，這樣的思考與定位強化了東部地區與大環境的失聯狀態，可以說國家力量的介入也無意扭轉東部相對落後的情形，反而造成地區經濟更大的落差<sup>5</sup>。儘管如此，台東的不發展真的是國家刻意安排所造成的嗎？相對於其他縣市，台東對國家經濟低度貢獻又代表何種意涵？在國土規畫的佈局裡，台東能否擺脫對國家的依賴而尋求另類發展的可能？特別是身處於全球化浪潮中地方政府角色日趨重要的今日，台東的發展現況正可對所謂在地競爭力的機會與限制提供進一步的思考。

台灣的經濟發展從上世紀初生產米糖的農業社會，轉變為今日以電子資訊業為

---

<sup>2</sup>行政院經濟建設委員會發行之都市及區域發展統計彙編，歷年皆將台灣地區劃分為北、中、南、東四區，而東部地區則包含台東與花蓮兩縣。

<sup>3</sup>以行政院主計處 93 年的家庭支調查為例，平均每戶可支配所得花蓮縣在台灣地區 23 個縣市中排名倒數第五，尚高於嘉義、雲林、屏東等縣市，而台東縣則為倒數第一。

<sup>4</sup>夏黎明，「東台灣及其生活世界的構成」，東台灣研究，第 2 期，1997，頁 16。

<sup>5</sup>靳菱菱、羅鳳娟，「國家施為與地方不發展：以台東縣為例」，佛光人文社會學院未來學系第五屆未來學研討會，2006 年 3 月 23 至 24 日。

主軸的科技取向社會，經濟面貌產生了重大的變化。在此發展歷程中，有別於第一波資本主義化國家以市場機制為手段，台灣和東亞許多新興國家一樣，是以國家對市場進行強勢干預來帶動經濟起飛，因此國家導向的產業政策在發展歷程中扮演了舉足輕重的角色。歷經五〇年代早期的經濟重建、五〇年代後期的進口替代政策、六〇年代的出口擴張政策，直至七〇年代的第二次進口替代政策，使台灣可以迅速與世界市場接軌，在這些年間經濟成長率一直維持在10%以上，不僅躋身亞洲四小龍之列，更成功締造舉世矚目的台灣經濟奇蹟。只是在「以成長為優先」的發展策略下，台灣空間極化發展的情況也日益明顯。

以台東縣的人口變動情形為例，1949年因為大量撤退來台之大陸民眾移入，社會增加率高達66.6%。即使到了1964年，人口淨流入也維持在15%左右，可知政府遷台初期因台東地廣人稀及各項政策誘因，許多民眾紛至台東開墾，但隨著國家採取「以農業扶植工業」的政策，將農業剩餘轉移至工業部門，這對交通不便、地處邊陲、以農業為主的台東縣自然產生了不利的影響。自1965年以後人口社會增加率開始轉為負數以迄於今<sup>6</sup>。1970年代以後台灣經濟開始快速成長，工商業部門人力需求殷切，同一時期農業部門卻淪為需要接受補貼才能勉強維持相對所得水準的境況，以農業生產為主的台東縣在工商業發展不振而農業所得又偏低的情況下，人口開始大量外流，成為西部工業化的價勞力來源，台東的地方經濟發展更因此日益萎縮。1980年代後期美國貿易赤字惡化，導致其在世界經濟中的霸權滑落，為維持經濟榮景促使其保護主義抬頭，影響我對美產品的輸出。而台灣內部也因解嚴後勞工、環保運動頻仍，投資環境惡化，迫使製造業不斷外移，開始面臨全面轉型的壓力。在內、外環境雙重的變化下，國家當局逐漸失去主導產業政策的權力與手段，對已形成的區域不均衡發展更加難以有效調節，這對長期倚賴國家補助的台東縣而言無疑是另一個新的挑戰。

依據前文所述，本文主要目的即在探討做為台灣本島最邊陲的縣市，台東縣的經濟現況固然有其內外結構因素，但國家的策略定位卻決定了地方納入整體經濟版圖分工的程度與速度，面對八〇年代以後台灣經濟內外環境的劇變，國家主導產業政策權力與手段的不足對一個原本弱勢的地方將會有怎麼樣的衝擊？在重視地方能動性的今日，地方有無足夠的條件思考本身在國內及區域政經情勢的策略？

在此目的下，本文將以台灣經濟的發展歷程及策略對照台東縣的情形，並以1980年至今台東縣三項重大建設計畫－南迴鐵路、南島文化園區、知本開發案等為例，

---

<sup>6</sup> 施添福、王世慶、孟祥瀚，台東縣史開拓篇，台東縣政府，2001，頁159。

檢視這些政策對台東的影響及其特定目的，理解台東的地方發展係其內部條件與國家政策於特定時空背景下交互型塑的結果，因此，展望未來，面對已經成形的相對劣勢，加上國家財政緊縮及各地方找尋重新定位的新變局，台東應思考如何融入國家整體發展的積極位置，而非再次消極的「被定位」。

## 第二節 研究方法

在研究方法上，為有效瞭解國家策略與台東縣經濟發展之關係，本文採用次級資料分析研究法，從下列三個範疇蒐集相關資料。

### 一、台灣經濟發展策略及台東縣建設計畫

回顧台灣經濟五十多年來的經濟發展，國家能因應國內外相關情勢變遷，訂定合理的發展策略，配合各項計畫，是台灣之所以能締造「經濟奇蹟」的重要基礎，也是國家施為的具體呈現，因此本文將彙整台灣經濟發展歷程中的策略及計畫以瞭解國家對促進經濟發展的具體施為，並對照台東縣建設計畫的項目，探討國家對地方產業的影響。

### 二、國家部門的統計資料

台灣地區各級政府及有關當局或為了瞭解台灣地區的發展程度或趨勢、或為了政務的有效推行，每年均投注眾多的資源進行各項調查，諸如行政院主計處例行的國民所得與經濟成長統計、家庭收支調查、農林漁牧普查、工商及服務業普查、社會指標調查等、內政部的人口統計調查、以及各縣市政府每年出版的統計要覽，這些豐富的統計資料，對於人口、產業、所得、人力資本等均提供了豐富多樣的訊息，是瞭解台灣地區及各縣市發展的重要基礎，本研究將以這些統計資料來分析國家施為對台東縣經濟的影響。

### 三、台東縣政府的財政收支情形

不少研究各國或各地區經濟成長差異因素的文獻認為財政收支及相關政策是決定經濟成長的重要原因。就地方收入而言，稅賦依存度及補助及協助依存度對瞭解國家如何影響地方發展是一個有力的面向。另就地方支出而言，台東縣的經費在不同部門的分配比例也連帶影響其整體發展。台東縣財政支出的項目與特質為何，是否受到國家策略的制約將是本文研究的重點。

藉由上述三項不同方向的資料整理與分析，筆者試圖重現台東縣戰後的經濟發展脈絡，並在此脈絡中釐清及整理國家所扮演的角色，從外在的結構因素對台東縣的經濟發展提供另一種思考，並對「全球在地化」的經濟論述提出反省。針對以上問題，本文章節安排如下：

在第一章的「緒論」中，先就本研究的「研究動機與目的」加以說明，其後分別敘述「研究方法」與本研究之「章節安排」。

在第二章「理論回顧與探討」中，將從政治經濟層面對國家發展、地方發展及城鄉關係等理論做簡要的回顧與探討，其目的一方面在以西方學理與經驗做為台東發展的參考，一方面則檢視這些理論對台東發展的幫助與限制。

第三章「國家施為與地方發展」，先介紹台灣地區經濟發展歷程，再就各項官方統計資料分析台東縣的人口、產業、所得等經濟狀況並運用財政統計資料以瞭解台東縣的財政收支及資源分配狀況，進而綜合探討台東縣在國家建濟建設中被邊緣化的現實處境。

第四章「缺席的地方—台東與國家建設計畫」中，本文選擇了1980年以後，台東三項具指標意義的重大建設計畫—南迴鐵路、南島文化園區、知本開發案等，藉由國家因在其中不同的主導程度進而展現出不同的執行意志與成效，探討國家與地方在發展議題上不平等的權力關係，以及台東在此過程中依賴性格如何被不斷深化。

第五章為「結論」，就前章各項研究資料彙整分析，以呈現國家施為對台東縣經濟發展的意義。本文以為國家的資源配置除了經濟效益的考量外，更經過統治理性的規劃思考，因此國家施為其實是一連串政策思考與實踐的複雜過程，台東在與國家多年的互動過程中形成了一種一方面將地方不發展歸咎於國家的忽視，一方面卻又高度配合國家發展策略的矛盾現象，這樣的特殊性格固然滿足了地方發展的基本需求，卻也使地方囿於消極的經費補助政策，而無法以積極興利的角度來思考地方發展走向，因此，全球化浪潮下對地方自主性的強調對地方而言其實是一個雙重性質的機會與挑戰，雖然帶來國家控制的鬆動，卻也意味著各地間更激烈的資源競逐，失去國家的有力屏障，台東是否有機會從差異中尋找自己的優勢，並整合進國家在資本主義全球市場上的積極定位，台東個案為地方發展提供了另一種不同的省思。

## 第二章 理論回顧與探討

發展的概念可溯自古希臘時期，往往帶有孕育、成長、開展的意涵<sup>1</sup>。到了近代，發展的意義更為龐雜，從簡單到複雜的成長、進化、改變等，都可包含其中。二次大戰以後，受到社會科學的廣泛運用，發展的定義更是複雜多變。政治學家所說的發展可能是政治現代化、民主化或西化。經濟學家所指的發展多半是經濟成長與各種經貿指數的變動。社會學家所說的發展則是指社經結構的變動與社會結構的轉變。諸如此類的用法，使得發展的操作型定義更難界定，因此，在討論地方發展時包含三個不同的層面：一是全面的地方發展，包括政治、經濟、社會、文化發展。其次是政治經濟層面的相互牽引式發展，這種政經層面的發展不只要兼顧政治與經濟發展，更要注意兩者間的關係與相互的影響。最後是純粹的經濟發展，這個層面只考慮經濟問題，不談政治結構與權力問題，當然也不談文化問題。

本文以台東縣為例說明國家與地方發展的關係，主要討論政治經濟層面的部份，事實上，台東的經濟發展必須置於國家的脈絡下才能被充份理解，而國家對台東地方發展的影響主要表現在二個層面：一為在地方經濟發展的過程中國家扮演何種角色，二為國家如何調和各地方發展失衡的狀況。相較於台東做為本島邊陲縣市的顯著特色，對於台東地方經濟發展的研究卻顯得相對貧乏，以東台灣研究會對「戰後東台灣研究的回顧與展望」工作計畫為例<sup>2</sup>，該計畫編輯整理了戰後東台灣研究書目以做為日後東台灣研究的基礎，該計畫共將東台灣的研究分為人類學、地理學、語言學、歷史學、建築學、考古學、生態學、族群研究、災害研究、民俗宗教研究、教育研究等十二大類，並未包含產業經濟方面的研究，這顯示台東經濟的「不」發展長久一直以來是以一種既存「事實」被理解，卻並未視為一項「議題」被探討。

為深入瞭解國家對地方發展的施為，首先應注意國家雖是統治者意志的最高表現，但本身其實也深受世界局勢的制約，因此，國家內部的資源調控乃根據其整體發展目標而訂定，進而影響一國內部不同「地方」的定位。以國際經濟發展而言，自1960年代以來，國際貿易開始有長足的進展，但是貧窮國家並未能憑藉貿易增加而大大改善困境，全球的貧富差距反而不斷擴大，到了1980年代，更曾引發南北對峙的爭論。只是情況並沒有因此改變，2000年時，全球最富裕二十個國家的人均收

<sup>1</sup> 王佳煌，國家發展，台北：台灣書店，1998，頁 2-3。

<sup>2</sup> 夏黎明編，「戰後東台灣研究的回顧與展望」，東台灣叢刊之六，台東：東台灣研究會，2005，頁 5-45。

入是二十個最窮國家人均收入的37倍，這比四十年前的差距擴大了一倍<sup>3</sup>，顯而易見，貧富國家在參與國際貿易的過程中呈現不均的結果。全球的貧富差距不僅威脅落後國家人民的生存，更是造成現今國際社會動盪不安的主因。

世界經濟失衡導致學界討論國家在發展歷程所扮演的角色，一方面指出國家必須力圖在國際競爭中力爭上游免被邊緣化，另一方面各國也試圖找出經濟失衡的原因以避免受國際秩序動盪衝擊。前者關注在經濟發展過程中，國家應扮演何種角色，後者則試圖在國際貿易中找到對各國有利的適當原則。這些理論對國家在經濟發展過程中角色的探索，不僅影響了國家對外如何因應國際競爭，也對本文所欲探究之國家與地方發展有所啓示，因為同樣的失衡現象也普遍存在於各國內部不同的空間，而國家政策對其形成與因應顯然影響至鉅。而強調空間差異的區域成長理論更明確指出國家的政策介入是空間極化或均衡發展的主要因素。因此本章將針對國家發展及地方發展的相關理論進行整理回顧，以充份理解國家如何引導地方發展並如何「定位」地方。

## 第一節 國家發展理論

國家發展理論實質上包含兩個不同層面的內涵，就國家本身來看，在經濟發展過程中，國家應扮演什麼角色是第一個問題。而從國際體系的角度來看，國際社會如何尋求對他、我有利的合理原則，則是第二個關切的重點，而這些理論對本節在討論地方發展理論之前有所啓發。

經濟問題源於世界的資源不足，而人類的慾望無窮，供需無法有效調和造成的匱乏是經濟活動的核心。資本主義雖將各個國家以前所未有的速度聯結，卻也充份曝露了每個國家不同的經濟位階。各國所面臨的第一個問題就是如何趕上或維持經濟地位的領先。

1950 年代現代化理論學者首先提出，西方先進國家的資本主義發展模式與軌跡，將是第三世界國家所採行並且遵循的最好模式，只要落後國家能揚棄自我的「傳統」，跟隨先進國家的經驗假以時日就必能發展，當然此種過份簡化的模式，將發展視為一線性、單一面向的結果，並未能真正幫助落後國家實現經濟上的成長。1960 年代 A.G. Frank、S. Amin 等依賴理論學者主要依據拉丁美洲國家推行現代化策略的失敗經驗，認為邊陲國家與核心國家間的關係正是前者無法發展之問題所在，因此

---

<sup>3</sup> 參世界銀行 2001 年「人類發展報告」(Human Development Report)。

邊陲國家的發展之道不是積極參與國際市場，而是減弱與核心國家的連結。但依賴理論的嚴重弱點，在於其既無法解釋東亞的成長，又難以提出可行又具前景的發展策略，處於現今日益整合的國際經濟體系中，並無法對弱勢的落後國家提出可行的發展策略。I. Wallerstein 的世界體系理論指出核心與邊陲國家是以一種「動態剝削的方式」(dynamic and exploitative ways) 互相連結在一起，大部份的政治與經濟權力都集中在核心國家，因此得以管理及提供生產要素所需的機械與技術，也藉此獲得大部份的利潤，其國民相對享有較高的生活水準。相形之下，邊陲國家的天然資源和廉價勞工通常都為核心國家所制約，而使邊陲國家無論在生活水準上或在經濟成長上都遠低於核心國家，因此核心與邊陲國家間政經關係矛盾的必然結果就是低度發展的現象，某一地區的發展必然會牽動另一區的發展機會，因此一國欲尋求經濟地位向上流動理論上固然可行但其實並不容易。

前述三種理論對資本主義雖有不同的理解，但基本上都是從「市場」的力量來論述世界經濟失衡的現象，而忽略了國家機器的獨立角色與行動能力。現代化理論樂觀的預期國家如順應市場機制，各國的發展將會達到一均衡的狀態，而依賴理論及世界體系理論則認為市場本身就是不平等的，國家必須致力與核心國家脫鉤。1970年代末期到1990年代初期，國家引導發展論(state-led development) 學者，則從國家的觀點來探討國家經濟發展的問題，C. F. Johnson、R. Wade、L. Weiss 等人從東亞新興國家的研究中發現，國家並非市場力量下的消極反應者，反而具有自主性及能力，在經濟發展上可以扮演更為積極自主的角色。因此，此派學者強調國家定位與職能，國家若能成功介入市場就能對經濟發展做出良好的貢獻。台灣躋身做為東亞新興國之一，可以視為該理論的範例，而國家對經濟過程的積極參與，自然造就了國家對內部各地方資源分配及發展定位的強勢作為。

國家引導發展論雖然注意到國家機器的獨立角色與行動，卻未能在國家發展的外在脈絡上多所著墨，國家的政經發展固然要靠國家機器和資本家的經營，但整個資本主義世界體系的霸權輪替、週期循環與隨之而來的地緣政治、區域分工，都是各國發展的外在限制，也為國家發展提供了機會。在這個思維之下，部份研究政治經濟學的學者開始從區域的觀點出發，注意區域整合的趨勢、結構與因果，而衍生關稅同盟論(Customs Union)、功能論、理性選擇論、國家合作論、聯邦論、辯證功能論以及1980年代日本學者 M. Ezaki 針對東亞各國經濟發展過程提出所謂的「雁行理論」，其中複型追及(multiplex catching-up)型態，最令人矚目。

區域理論多針對個別、特定的區域整合研究，其結果無法適用所有地區，例如有關歐洲整合的功能論以及辯證功能論等在研究歐洲整合曾扮演一定的角色，卻難

以援引探索北美自由貿易協定與亞太經合會等組織。然而區域發展理論對地方發展的提醒是：在全球化的浪潮下，區域整合做為一個新的對應趨勢，國家主動或被迫整合到一個特定的區域，彼此之間經濟的合作勢必降低區域內國家經貿的屏障，這對本身具有優勢條件的地方可能是絕佳的發展機會，但對位居結構邊陲位置的地方，失去國家的屏障等於被迫直接曝露在外在更為劇烈的競爭之中，地方究應如何因應<sup>4</sup>？

總結來看，國家發展理論雖然存在許多不同的理論典範，但彼此之間並非此消彼長、取而代之的單純關係，各理論的發展或許有時間上的先後，後者自然都是針對前期理論的修正或調整，但也仍有其缺失與盲點，而各理論也會在遭到批評與現實的挑戰之後，各自做不同程度的修正，提出新的研究方向。例如新現代化理論的研究不再視傳統為十惡不赦的阻力，而是注意到傳統與現代之間的互動，以及傳統對現代化貢獻。新依賴理論也不再堅持決定論與宿命論的觀點，承認在某些狀況之下，開發中國家與低度發展國家是可以在資本主義世界體系中得到發展。而世界體系理論也將焦點擴及到國家層次，探索國家與世界體系力量之間的互動關係及其結果。事實上，國家發展理論的分歧，某種程度代表了國家在現今經濟體系中所面臨複雜艱困、瞬息萬變的挑戰，這樣的壓力自然會擴散到其對內部事務的治理，因此國家發展理論對地方發展研究的啟發，一方面在於國家在國際市場中面臨的競爭可做為各地方在國家的框架下加求發展的借鏡，例如台東與國家之間是否形存成內部殖民的依賴關係，或是可參考國家引導發展論、區域理論對國家角色的強調，形塑地方政府的自主性；另一方則在於體認國家雖是統治意志的最高表現，但其本身仍深受外在國際情勢的牽動，因此在探討國家政策對地方發展的影響時必先理解國家力求整體發展的思維才能掌握國家的地方發展策略。

## 第二節 區域發展理論

區域均衡發展是每一個國家追求的目標。但若深入探究這個目標存在的目的，卻真實地反映出了在經濟成長過程中難以確保各區域以同樣的速度與世界同步的困境。區域發展的差距表現在全球各區塊不同程度的落差，也表現在各國之內的地方差異。例如歐盟各成員國之間因經濟發展程度不同所產生的政策矛盾，而亞太地區

---

<sup>4</sup>參楊宇光、楊先炯譯，G. Robert著，2004，《全球資本主義的挑戰：21世紀的世界經濟》，台北：桂冠圖書。

各國的經濟水準差距太大也是區域整合中最大的困難，同樣的，從各國經濟發展的歷程可以發現，一個未開發的國家因為其人力及自然資源均未被開發，各區域間的差異並不大，一旦國家開始啟動市場機制，由於初期資本相對稀少，為了促進經濟成長，各國大多採重點發展的策略，或集中人力財力投資於少數具有發展條件的地方，或因富庶地區人口較多，容易對政策產生影響力，使得國家的政策明顯向該區傾斜，這些因素都會加深區域間的發展差異，而這些發展差異所造成的城鄉差距及區域失衡等後果，也轉而形成其社會內部不斷矛盾與衝突的來源，進而威脅到國家整體的再發展，甚至其存在的正當性。因此不論區域指涉的範圍是大到一洲一國，或是小到一縣一鄉，都企圖消除在經濟成長過程中產生的失衡或說服大眾區域失衡是一種必要性。

經濟成長和區域發展的聯結是相當複雜的過程，學者間的論述亦各有不同，區域成長理論係從發展過程中空間差異性的角度理解不同區域的發展差距。由於空間性質不同，多數區域理論均認為區域發展本來就是一個不均衡的過程，特別是多數國家在發展之初為了達到聚集效益及規模經濟，採取的是重點而非全面的發展策略，成長極理論（growth pole theory）即為其中著名的代表理論，此理論不但影響區域成長理論的後續論述，而且以其為理論為基礎的「成長中心策略」，已被廣泛地應用在區域發展上，成為各國政府進行區域規劃、促進經濟發展時經常採用的政策工具。只是國家內部區域的差距一旦形成後是否能被有效調節各派理論有不同的看法。

區域成長理論大多同意進步地區對落後地區將會同時產生正、反兩面的作用力，正面效果是由於進步地區的經濟發展對落後地區產生「波及效應（trickling-down effect）或稱「涓滴效應」（trickling-down effect）進而帶動落後地區的發展，負面效果則是進步地區的經濟發展反而對落後地區產生反吸效應（backwash effect）或稱「極化效應」（polarized effect）而加速落後地區的資源流失，兩者作用力的大小將決定區域是傾向極化發展，或是達到平衡的狀態。其中G. Myrdal的累積因果理論（cumulative causation theory）強調核心與邊緣地區的「反吸效應」將大於「波及效應」，而使區域內的經濟差距愈來愈大，是極化模式（polarization model）的代表。而主張區域內的差距將因「波及效應」（或稱「涓滴效應」）而逐漸縮小的反極化模式（polarization-reversal model），則以J. Friedmann的核心—邊陲模式（core-periphery model）、A.O. Hirschman的「不均衡發展策略」以及J. G. Williamson的「倒U型理論」等為代表，以下分別敘述之。

## 一、成長極理論（growth pole theory）

成長極理論的概念最早係於1955年由法國經濟學者F. Perroux提出，其後經G. Myrdal、A.O. Hirschman、以及J. Friedmann等學者加以發揚光大。F. Perroux認為，資本、勞力、技術等成長要素，並非均勻地分布於地表各處，因此，發展並非同時發生在地表上的每一個地方，而是以各種不同的強度，出現在某些點或發展極，它順著各種不同的管道蔓延，並對整體經濟產生影響。這些具有發展潛力的廠商或產業的分布點便是所謂的「成長點」也就是具有成長與空間聚集的「成長極」（poles of growth）。而成長極能否存在，完全要看該地區是否存在「發動型產業」（propulsive industries）然而何謂發動型產業？依據學者李朝賢的研究認為必需具備以下特性<sup>5</sup>：

1. 高產出成長率。
2. 高產業關聯效果。
3. 高市場佔有率。
4. 高產品乘數效果。
5. 高產品需求所得彈性。
6. 高空間集中傾向。

J. Friendman 根據F. Perroux 的理論發展出地區中心及外圍地區的主領關係，他認為任何國家或區域，包含了一個或多個的核心區域，及一個所謂的外圍地區。而核心區域在發展上的影響力主要透過表2-1的幾項效果達成。

---

<sup>5</sup>參李朝賢，均衡地方經濟發展理論與實證之研究，行政院研究發展考核委員會中部辦公室，1989；李朝賢，區域發展規劃，台北：華泰書局，1993，頁106。

表2-1 核心區域效果與差異性

核心區域的效果	核心區域與外圍區域的差異性
主領效果	核心區域成長力量因為勞動、資本、技術的移入而增強
資訊效果	資訊的互動比外圍地區為大
創新成功心理效果	由於核心區域資源流入豐富生預期成功心理效果
現代化效果	對外在環境變遷適應的比外圍地區快
關聯效果	創新能導引更新的創新，所以連鎖效果較強
生產效果	專業化的生產與規模經濟

資料來源：李朝賢，《區域發展規劃》，台北：華泰書局，1993，頁107。

然而，F. Perroux的極化發展概念是建立在抽象的「經濟空間」概念之上，而非「地理空間」概念<sup>6</sup>，因此，他忽略了「距離」的影響，因而不適合於做為區域發展的策略。後來其他區域發展學者把「地理距離」加入，形成所謂「成長中心」理論，強調成長中心與地理上鄰近的腹地間的關係，此關係可為「正」的（如成長中心可對腹地產生波及效應），也可能是「負的」（如成長中心對腹地產生反吸效應），此二作用可能同時並存，端視何者影響力較大。由成長中心理論所引伸出來的「成長中心策略」，成為國家機器進行區域規劃時經常採用的政策工具。

大體而言，一般發展中國家或第三世界國家由於經濟尚未全面發展，在資源缺乏的情況下，無法實施全面性的發展策略，勢必先採行「成長中心策略」。規劃者在擬定發展計畫時，必須考量優先順序，因為不可能同時平等地發展所有的地方，合理的成長策略可能是選擇一些都市地區作為成長中心，而當投資焦點集中在這些中心時，基礎公共建設的供應將可獲得具體的經濟效益，並創造聚集效益和規模經濟。若堅持採行「利益均霑」的方式，則將因資金過於分散而徒勞無功。另一方面，因為都市本身似乎也必須達到一定的規模，才有機會產生累積因果效應，某些指定的成長中心也可能因無法吸引到合適的發動型工業，而起不了成長作用。因此，輔

<sup>6</sup>Y. C. Hsueh, "The Polarization of the Growth Center Theory-with a Case Study of Brandon and Dauphin Areas in Canada, Hwa Kan," *Journal of Sciences*, Vol.1, 1981, pp.107-135.

導一個成長中心，必須優先選擇一個規模已達一定程度而具有發展潛力的都市，所以，成長中心應該是選擇性的，而非全面性的<sup>7</sup>。各種不同的成長中心策略，已經顯現出其促進特定區域經濟發展的效力，但核心地區即使能順利發展並不意味這樣的經濟成果就能由國家整體共享，周邊地區是否能納入核心地區的發展範圍尚須視二者間的反吸作用（極化效應）或波及效應（涓滴效應）何較大而定，這也是為什麼某些國家在採取了積極的發展策略後反而強化了區域發展失衡的原因。台灣近年來空間失衡的極化發展現象，與核心地區未能有效發揮帶動周圍地區經濟發展，反而使邊陲地區有限的人力及資本不斷向核心都市流入應有相當的關聯。

簡言之，成長極理論主張經濟成長在空間上傾向於向少數核心區域聚集，藉由核心地區的快速成長方可逐漸將週圍邊緣地區納入。不平衡的區域經濟發展是因不是果，是方法不是目的，特別是在資源缺乏的情況下，規劃者在擬定發展計畫時，必須考量優先順序，因此，合理的成長策略是選擇一些合適的都市地區作為成長中心，所以，成長中心往往代表被合理評估，且是選擇性的而非全面性的。值得注意的是，成長中心對周圍邊緣地區的影響未必一定是正面，成長中心雖然可能將其發展利益擴及到外圍區域產生正向的波及效果而帶動其成長，但亦可能加速外圍地區的資源移入而減緩外圍地區的發展速度，甚至剝奪其發展機會而造成負向的極化效果。因此成長中心雖然指出對區域規劃而言，最好的策略應是選擇一些適合的地點做為成長中心而非採取全面性的資源分配，但對於成長中心是否進一步帶外圍地區的發展卻未能清楚說明，這也是後續區域發展理論學者研究的重點。

## 二、累積因果理論（cumulative causation theory）

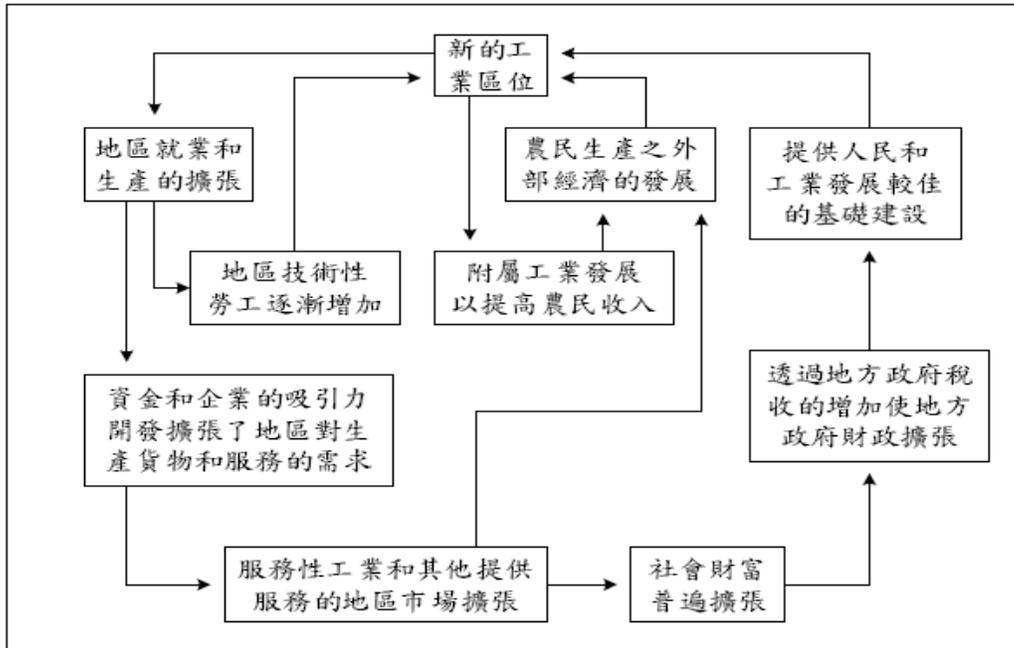
累積因果理論由瑞典經濟學家G. Myrdal於1957在其著作《經濟理論與不發達地區》中提出，運用「地理上的二元經濟」(geographical dual economy)結構，以循環因果原理的觀念來說明區域經濟成長的現象，立論恰與新古典經濟學派相反。G. Myrdal認為，經濟發達地區優先發展對其他落後地區，同時包含了促進作用和不利影響，G. Myrdal稱正面的促進作用為「波及效應（spread-effect）」，負面的不利影響為「反吸效應（backwash-effect）」。由於這兩種相反的影響同時存在，其長期作用的結果，將決定以成長中心策略作為對抗不平衡發展之工具的有效性。

理論上，成長中心策略的有效性，是建立在兩個假設的基礎上：第一，成長中心對周圍鄉村地區的淨衝擊必須是正面的；第二，其衝擊必須落在成長中心在地理

<sup>7</sup>戴安蕙，臺灣北部區域空間經濟變遷之研究（1970-1999），中國文化大學博士論文，2003，頁29。

上的鄰近地區。因此，理想的策略應該是在一個都市地區建立發動型工業，然後透過其影響圈，產生更進一步的發展。然而G. Myrdal主張，市場主導產業活動的力量，是呈遞增而不是遞減的，當發動型工業集中於成長中心時，由於發達地區與不發達地區之間相互作用產生了不斷增加的內部經濟與外部經濟，使核心地區表現為一種上升的正回饋運動，而邊緣地區則表現為下降的負回饋運動，由此產生和拉大了區域差異。這主要是由於在市場機制的作用下，反吸效應遠大於擴散效應，它們相互作用的結果必然導致區域差異擴大。在繁榮區域的市場力量，會促使產業活動增加並聚集導致生產報酬的遞增，再加上聚集經濟的影響，繁榮或核心區域會持續而累積地加速產業成長，但核心區域對外圍區域所造成的反吸效應往往大於波及效應，成長中心反而大量吸收了邊緣地區的技術性勞工和資金，如此在區域的發展形成不平衡的互動過程，繁榮區域愈來愈繁榮、而落後地區則愈來愈落後的惡性循環（圖 2-1），得邊緣地區在發展上處於更不利的位置。

G. Myrdal 由此提出了區域發展的政策主張。在經濟發展的初期，政府應當採用不平衡發展戰略，通過發展計畫和投資，優先發展那些具有較強發展勢頭的地區，以求得較好的投資效率和較快的經濟增長速度。但當經濟發展到一定水準時，也要防止累積因果迴圈造成地區貧富差距的無限擴大，這時需要通過一系列特殊的區域經濟政策，刺激落後地區的發展，縮小區域經濟差異。



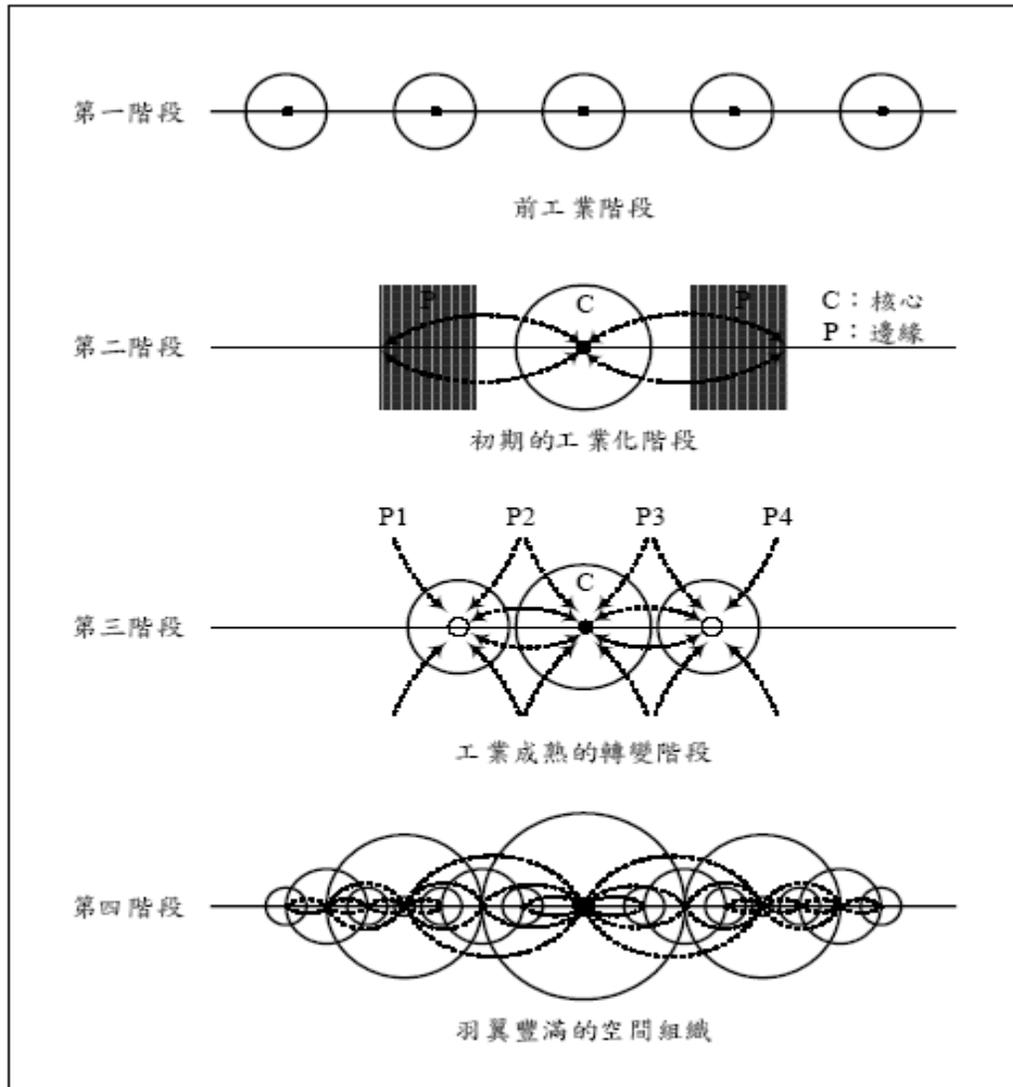
資料來源：D. E. Keeble (1967) "Model of Economic Development," in Richard J. Chorley and Peter Haggett, eds., *Models in Geography*, London: Methuen & Co. Ltd., p.258, fig.8.4.

圖2-1 美爾都的累積向上因果模式

### 三、核心—邊陲模式 (core-periphery model)

在F. Perroux提出成長極理論之後，爲了說明中心地區及外圍地區的主領關係，J. Friedmann於1966年提出「核心—邊陲模式」，將區域間的互動，引入空間結構之中。J. Friedmann認爲，任何國家或區域，都包括一個或多個核心區域(core regions)及多個邊緣地區(peripheral regions)，而核心區域對邊緣地區在發展上具有決定性的影響力。其空間演化的過程，可以用以下四個階段來描述<sup>8</sup>：(圖2-2)

<sup>8</sup>薛益忠，「從核心—邊緣觀念透視城鄉的發展」，中國地理學會會刊，第17期，1989，頁47-65。



資料來源：John Friedmann (1966), *Regional Development Policy: A Case study of Venezuela*, Cambridge, Mass: MIT Press, p.36, Fig.2.1.  
 直接引自 薛益志 (1985), 「從"核心—邊緣"觀念透視城鄉的發展」, 中國地理學會會刊, 第十七期, p.55, 圖3。

圖2-2 Friedmann的空間演育階段

第一階段：前工業階段（a pre-industrial phase）。在這個最初階段，一些小的獨立都市中心，擴散遍及整個大區域。都市化程度甚低，系統形成平衡靜止狀態。但由於外力的誘導（例如資本家的策略、小商賈階級的興起），會使其失去平衡而進入第二階段。

第二階段：初期的工業化階段（a period of incipient industrialization）。在此階

段，支配一個大區域的首要都市形成。空間系統變得不穩定，且因地區間之發展機會分歧的結果，使得反吸作用（backwash effect）盛行，核心的成長犧牲了邊緣的進步。

第三階段：工業成熟的轉變階段（the transitional stage towards industrial maturation）。空間仍由首要城市支配，但因次級核心城市形成，故支配範圍較先前為小。此時的系統仍是不穩定的，因為邊緣地區進步緩慢。

第四階段：羽翼豐滿的空間組織（a full-fledged spatial organization）。此階段在機能上持續都市化，聯繫密切的都市系統完成，整個區域融為一體，而反吸效應（backwash effect）和波及效應（spread-effect）達成平衡。

在這樣的空間演化模型中，會出現四種地區型態：

1.核心區域（core region）：是具有高度經濟成長潛力的大都會區，猶如成長極理論中的「成長極」。他會對周圍地區產生上述的各種反吸效應（backwash effect）和波及效應（spread-effect），是整個空間系統的力量來源，也是新工業和革新的發源地。

2.上進過渡區（upward transitional areas）：其自然資源和區位，與核心區有關，具有使用核心區資源的最大可能性。這些地區的典型特徵就是投資和淨遷移增加、農業資本提升。

3.後退過渡區（downward transitional areas）：這些地區由於位置不良、資源貧乏、環境衰退，且傳統制度又妨礙進步改革，使地區的發展停滯，其顯著的特徵包括淨遷出和選擇性的遷出——精壯份子大量外移、農業生產力和生活水準很低。

4.資源邊境區域（resource frontier areas）：本區是發現新資源並加以利用的地區。它和核心區合作無間，對經濟開發的促進，功不可沒。但是此區與核心區的聯結是導致地區逐漸轉變為「上進過渡區」再進而成為「核心區域」，或是因資源耗盡淪為「後退過渡區」，端視其資源被利用的方式而定。

由這個演化模型來看，經濟發展的關鍵性主角就是都市，因此，實際上，J. Friedmann的模式中最大的特點就是把都市化與工業化引入區域發展，將三者結合在一起，最重要的主張就是，主要大都會區持續的都市—工業擴張，將對周圍區域帶來催化劑性的衝擊。在都市成長的同時，也將對周圍地區產生影響使其改變。基本上，J. Friedmann肯定都市化對鄰近地區的正面作用的。不過，在完成此一發展模式的過程中，核心與邊陲區域間的發展差距，可能會導致社會、經濟的緊張關係，而

破壞區域系統的穩定性，因此，如何增進空間整合，縮小核心與邊陲地區的差距，將是區域發展的重要課題。

J Friedmann的理論雖指出工業化是都市發展的動力，而且都市的區位決定了核心和邊緣的不同發展，但卻未說明是什麼樣的外在動力促使前工業階段邁向初期的工業化階段，例如經濟積累所逐漸產成的分工需求等。同樣的，對於反吸效應（backwash effect）為何在初期的工業化階段完全凌駕波及效應（spread-effect），但在羽翼豐滿的空間組織階段兩者卻自然達到平衡的原因，也未能具體解釋，A. O. Hirschman和J.G. Williamson的理論則補充了這部份不足。

#### 四、不均衡發展策略

美國經濟學者A. O. Hirschman在1958年所著的《經濟發展策略》一書中提出了不平衡增長理論<sup>9</sup>。與G. Myrdal的兩大效應相對應，Hirschman也提出了「涓滴效應」（trickling - down effects）和「極化效應」（polarized effects）的概念。在經濟發展的初級階段，極化效應占主導地位，區域差異會逐漸擴大，但從長期看，涓滴效應會縮小區域差異。Hirschman在該書中提倡應把「不均衡發展策略」，視為規劃區域經濟發展的最佳方式。他認為，經濟進步並不會同時在每個地方出現，而是在一個或幾個區域經濟實力中心首先發展。然而，經濟進步一旦出現，其巨大的經濟推動力，將會使經濟成長圍繞在最初的成長極中。因此，在發展過程中，成長極的出現意謂著：成長在國際間或區域間的不均衡，是成長本身所不可避免的。

A. O. Hirschman以全球為視角將正在成長的區域稱為「北方」（north），仍處於落後的區域稱為「南方」（south）。這個概念是依據現實狀況所做的界定，因為大多數落後區域位居南半球，故給予「南方」、「北方」名稱以易於區別。Hirschman認為北方的成長會對南方產生一系列直接或間接的影響，有些有利，有些不利。有利的影響稱為「涓滴效應（trickling-down effect）」，不利的影響稱為「極化效應（polarization effect）」。涓滴效應主要是透過北方對南方購買力與投資的增加，並藉由對南方的技術擴散，增加南方的生產，提高南方技術水準，帶動其經濟成長。極化效應則是由於北方效率較高的生產者，可透過競爭使得南方經濟萎縮。譬如，由於北方的工資較高、就業機會較多，從而掠奪了南方的年輕人、技術人員、管理者以及具有企業家精神的人，使得南方缺乏人才，無法順利發展經濟。

「成長極」的累積性集中成長，在最初階段會擴大北方與南方之間的差距。但

---

<sup>9</sup> A.O. Hirschman, *Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958.

就長期而言，涓滴效應會縮小區域之間的差距。因為累積性集中成長並不會無限制地進行下去，一旦廠商在成長極區域不斷地擴大，廠商不斷地聚集，但產業群聚所帶來的社會效應，例如地租等非貿易品價格高漲、環境污染等成本提高，會造成部分低技術或勞力密集型產業開始外移，進而促使廠商的分散，將經濟成長的力量帶到其他區域，促進落後區域的發展。因此，A.O. Hirschman建議人們對成長過程中區域發展的不均衡現象，應有一定程度的容忍。並且建議國家應加強落後區域的公共投資，阻止資金與人才的外流，甚至有組織地將資金與人才流向落後區域，投入資金建設基礎設施，創造外部經濟，改善投資環境。藉由國家力量來抵銷極化效應，加強涓滴效應，以確保區域均衡發展的實現。

A.O. Hirschman還推論出兩個產業聯繫的誘導機制：一個是是廠商聚集促使各分工勞動力聚集，市場規模擴大，工資率上升，吸引非產業群聚區域勞動力移入的後向聯繫效應（forward linkage）；一個是上、下游產業聯結以降低運輸耗損與運輸成本的前向聯繫（backward linkage）效應。因此，A.O. Hirschman認為，一個國家在選擇適當的投資項目優先發展時，應當選擇具有聯繫效應的產業，而在具有聯繫效應的產業中，又應當選擇聯繫效應最大的產業優先發展，即選擇引致投資最大化的部門優先發展，這是不平衡發展理論的核心。

A.O. Hirschman的「涓滴效應」和「極化效應」與Myrdal所提出的「波及效應」和「反吸效應」類似，但兩人對於國家干預的效果卻有不同的結論。G. Myrdal認為由於市場機制的作用，反吸效應遠大於波及效應，它們相互作用的結果必然導致區域差異擴大，國家干預只能發揮消極的防制作用，避免二者的差距無限擴大。A.O.Hirschman則認為在經濟發展的初級階段，極化效應雖占主導地位，區域差異會逐漸擴大，但從長期看，由於聚集效益不會無限成長，涓滴效應終會縮小區域差異，而國家可採取「不均衡發展策略」得到最大的發展成果。

## 五、倒U型理論

區域發展的差異是傾向收斂（即均衡成長）抑或發散（即不均衡成長），長期以來一直是區域經濟學家爭辯的焦點。J. G. Williamson於1965年發表的著名論文「區域不平等與國家發展過程」（Regional Inequality and the Process of National Development），為區域發展的爭議提供了實證的資料<sup>10</sup>。J. G. Williamson以區域內

---

<sup>10</sup> J.G. Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development," *Economic Development and Cultural Change*, Vol.13, No.4, 1965, pp.3-45。

每人平均所得為指標，針對美國、英國及加拿大等十個國家作時間序列之分析後指出：

「在國家經濟發展的早期階段，區域間成長的差異將會擴大，即傾向不均衡成長。之後隨著經濟成長，區域間不均衡程度將趨於穩定；當到達發展成熟階段，區域間成長差異則漸趨縮小，即傾向均衡成長。」<sup>11</sup>

區域間不平衡程度會歷經「遞增、穩定、下降」三個階段（圖2-3）。另外，Williamson也收集了1950年代二十四個國家區域所得、人口資料，以計算各區域不平衡指標，並將此二十四個國家按所得水準高低分為七個不同發展程度之等級，做各國區域不平衡指標與該國發展程度關係之比較，結果發現經濟已達高度發展而成熟之國家，如紐西蘭、美國、英國、加拿大、澳洲及瑞典等國，其區域間之不平衡程度較小；在中所得國家，如巴西、哥倫比亞、波多黎各等，正處於經濟起飛階段，區域間發展差距最大。

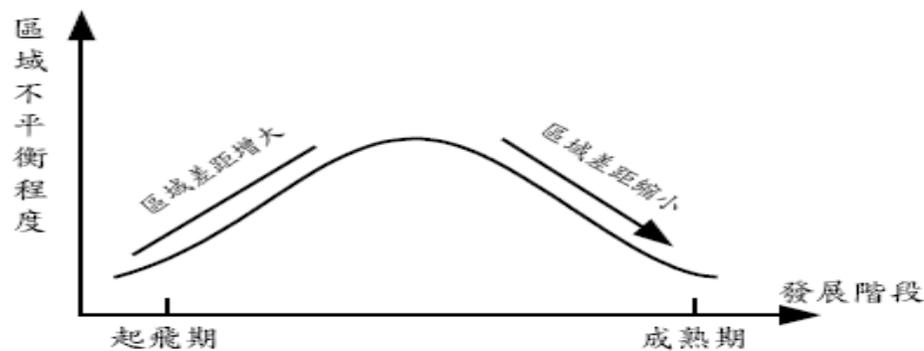


圖2-3 不同發展階段之區域不平衡程度

資料來源：J.G. Williamson, “Regional Inequality and the Process of National Development,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol.13, No.4, 1965, pp.3-45。轉引自戴安蕙，台灣北部區域空間經濟變遷之研究（1970-1999），中國文化大學博士論文，2003，頁33。

J.G. Williamson認為，在國家發展的早期階段，某些地區因資源豐富，或地處要衝等有利因素，而得以優先發展，因而導致區域間發展的差異<sup>12</sup>。在此階段：

- 1.由於昂貴的遷移成本，落後區域的勞動遷移往往是非常有選擇性的，這些遷

<sup>11</sup>于宗先編，空間經濟學，台北：聯經出版社，1986，頁154-155。

<sup>12</sup>同註10。

移者可能是具有專門技術、企業才能及教育程度頗高的青年勞動力。

2.由於繁榮區域的外部聚集利益、落後區域資金市場的不健全、高風險、企業才能的缺乏等，皆促使資金由落後區域流向繁榮區域。

3.由於國家初期的經濟發展目標是在追求全國經濟的最大成長，故其公共投資將集中於具有發展條件之繁榮區域，貿易、關稅政策亦將偏向於保護繁榮區域的產業。

4.由於區域間連鎖（interregional linkage）效果的缺乏，以致繁榮區域的技術進步、社會變革、所得乘數等的波及效果傳播甚緩，故無法影響落後區域的發展。

基於上述原因，於早期發展起飛階段，區域間成長的不均衡程度將擴大。當國家的發展達到成熟階段，經濟將趨於穩定成長，其原因為：

1.由於昂貴的運輸成本轉趨下降、遷移費用減低、選擇性遷移消失、隱藏性失業勞工有能力遷出、繁榮區域之勞動市場趨於飽和，有技術的員工亦開始回流至發展程度較低的區域。

2.由於資本市場轉趨健全，而傾向全國性資本市場，於繁榮區域投資的利益將降低，甚至消失，故資本將倒流至落後區域。

3.由於國家發展目標轉向福利目標，國家政策開始對區域失衡謀求補救之道，公共投資將轉向落後區域，政策擬定亦偏向促成落後區域的發展。

4.區域間連鎖效果增強，繁榮區域的波及效果有足夠的力量影響落後區域的發展。

基於上述原因，在國家發展的成熟階段，由於資本市場本身的調節機制漸趨健全，國家也有足夠的經濟實力可以透過公共投資將資源轉向落後地區，或透過交通及通訊設施加強區域間的連結，使繁榮區域對落後區域的發展造成波及效果，區域間成長的不均衡程度將會縮小。

Williamson的研究結果，調和了均衡成長與不均衡成長此二種觀點，說明了波及效應和反吸效應的強弱關係及涓滴效應和極化效應的大小影響力。當波及效應小於反吸效應時會導致區域差距加大，造成不均衡成長；反之，當涓滴效應強過極化效應時，區域差距會縮小，則有均衡成長之現象。該理論並認為應視國家發展階段的不同，提供與其相配合的發展策略。據其觀點認為，在國家發展的早期階段，為求得經濟發展順利起飛，應扶持某一條件較佳的地區優先發展，將公共投資適度集中於此，並透過貿易、關稅等政策來保護該地區產業的穩定成長。等到國家發展逐

漸成熟，國家應積極鼓勵區域間的互動，並將公共投資轉向落後區域，以促成區域差距的縮小，實現國家經濟發展的全面起飛。

前述有關區域成長理論的討論可以發現這些理論並不再像早期的古典或新古典經濟學派一樣，認為經濟發展可以經由市場力量調節供需而自然達到平衡狀態。區域成長理論雖然同意在資源不足的情況下，國家對地方的發展可以依據其本身的條件的優劣排定不同的先後順序，這是必要也是必然的政策選擇，但是隨著資源投注不同，各地方也會因此產生不同的樣貌，有的地方富了起來，並連帶享有完善的公共服務，有的地方則產業凋敝，公共服務明顯不足，區域差異有隨著國家整體發展而不斷擴大的傾向，但對於這樣的區域差異最終會導極化發展或逐漸縮小，各理論間則存有歧異。

主張極化模式的累積因果理論對於成長中心及外圍地區間「反吸效應」及「波及效應」作用的大小，由於市場主導產業活動的力量，是呈遞增而不是遞減的，再加上聚集經濟的影響，所造成的反吸效應往往大於波及效應，形成一種繁榮區域愈來愈繁榮、而落後地區則愈來愈落後的空間極化現象。而反極化模式則多主張可藉由對區域發展中所產生的正、負影響加以調節而達到縮小區域差距的目的，J. Friedmann基本上仍從市場力量著眼，主張都會區持續的都市化及工業擴張，將對周圍區域帶來催化性的衝擊，並肯定都市化對鄰近地區的正面作用。A. O. Hirschman則主張「不均衡發展策略」為規畫區域經濟發展的最佳方式，建議人們對成長過程中區域發展的不均衡現象，應有一定程度的容忍，並且建議國家應加強落後區域的公共投資，阻止資金與人才的外流，甚至有組織地將資金與人才流向落後區域，投入資金興建基礎設施，創造外部經濟，改善投資環境。藉由國家力量來抵銷極化效應，加強涓滴效應，以確保區域均衡發展的實現。J.G. Williamson的「倒U型理論」更進一步明確指出應視國家發展階段的不同，提供與其相配合的發展策略，在國家發展的早期階段，為求得經濟發展順利起飛，應扶持某一條件較佳的地區優先發展，將公共投資適度集中於此，並透過貿易、關稅等政策來保護該地區產業的穩定成長。等到國家發展逐漸成熟，國家應積極鼓勵區域間的互動，並將公共投資轉向落後區域，以促成區域差距的縮小，實現國家經濟發展的全面起飛。顯然各種不同的結論來自對國家干預力量的不同認知，這也突顯了各理論在區域發展的議題上對國家角色扮演有不同的評價，只是當市場無法匡正區域的發展失衡，國家的政策介入是否就一定能避免空間的極化發展呢？

事實上無論區域成長理論對發展的最終傾向為何，這些理論都隱含了一個強烈的預設——為了國家的整體發展，某些地方是可以被犧牲的，特別是那些區位條件

不佳的地區。爲了達到聚集效益及規模經濟，國家將有限的資源集中，這對邊陲地方的傷害是雙重的，一方面得不到適當的資源改善原已相對疲軟的經濟，一方面有限的資源又向核心地區流動更降低其經濟發展的能力。

部份區域理論雖主張這種失衡狀態可以被國家政策有效的調節，但證諸台東的發展過程，戰後國家面對產業凋敝、民生困頓的窘境，盱衡國內外情勢，很快地意識到經濟的有效發展不僅是穩定民生經濟也是救亡圖存的唯一方式。到了1970年代，台灣社會更形成一種「一切爲經濟，一切爲出口」的集體思維，因此，國家的資源投入均以獲致最大的經濟效益爲考量，無論是早期的加工出口業、1970年代的石化工業或是近年來新興的高科技產業，都過度集中於西部都會區，而人口相對稀少、自然資源缺乏、對外交通又聯絡不易的台東縣卻與台灣整體發展的失聯逐日加深。雖然各項成長理論都建議對於發展緩慢的地區，國家必需透過政策的介入以挹注國家資源，來引導偏遠地區的產業發展，提昇公共服務績效，藉以提高偏遠地區居民之生活品質。因此，對政策制訂者及空間規劃者而言，瞭解偏遠地區發展的困境，思索透過政策法令的擬定、規劃的手段，藉由資源挹注，從產業發展面向及公共服務、社會福利分配面向來促進地區的未來發展是重要的任務之一。然而實際上像台東這樣的偏遠地區其發展卻存在著相當弔詭的現象：偏遠地區的地方財政多半困窘，國家投入的資源規模比率相對增加，只是這些建設資源並非設定在切合未來發展的需要，也不企圖產生帶動地方發展的作用，反而造成資源的無效率和地方的依賴性格。因此，國家對於落後地區的發展思維，不能單從經濟面向來思考，尚須注重國家的主觀意志與政治治理的需要。

### 第三節 城鄉關係理論

前節有關國家與地方發展的理論多從調和地方差異、促進區域均衡發展而來，但國家對地方發展之關注除了經濟的考量外亦有其政治上的目的，城鄉關係和政治體制及民族國家的發展有著極大的關連，從人類歷史的發展中可以得知，城鄉在國家政經體系中，不論是就資源的汲取或利用皆存在著極大的落差，而且，這種城鄉間落差若過於失衡，將對國家的政治穩定及經濟發展造成極大的衝擊與影響。因此，如何調和城鄉關係，以利政經體系的穩定是國家運作的重要議題。國內探討城鄉關係的文獻，相關的研究領域及學科均相當多，本章將著重探討國家對調節城鄉發展功能之國內研究，並依其對國家功能之看法分爲二大類來說明。

## 一、「區域均衡」的理論觀點

國內研究城鄉關係的文獻資料中，大都是針對台灣都市作生態因素的分析，舉凡城鄉關係內的地方派系、經濟結構性運作，甚至各區域空間的統籌分配款等均為都市生態發展的一部份<sup>13</sup>。在 1970 年代末期，這類論述在討論城鄉關係時，主要是強調「區域均衡」對城鄉發展的重要性，認為城鄉差距會隨著經濟的成長而日益擴大，為能解決國土發展集中化的失衡趨勢，均衡發展的國土區劃就成為台灣空間政策的主要課題。

此類文獻大多以變遷中的計畫理論或城鄉關係變遷的理論為根據。這些計畫原理源自二十世紀後的美國，主要是將「經濟計畫」及「區域政策」作為理論的要點，展現在空間政策上即是「區域計畫」和「國土規劃」策略，亦即國家機器透過對某特定區域進行差別性及選擇性的規畫方案<sup>14</sup>，例如，國家利用新竹科學園區、南部科學園區、南島文化園區等來帶動特定區域的發展，以平衡不同區域間的經濟發展落差。這類研究文獻中所指陳的區域經濟觀念，是以發達資本主義的經濟成長為主，而其中的區域發展狀況就是衡量城鄉發展的指標。但不可諱言地，各地存在著發展的差距是經濟成長過程中必然的結果，有的是先天的限制，有的則是後天的人為機制所造成<sup>15</sup>。這些區域發展落差在二元經濟體制下，為縮減城鄉的不均衡發展，區域政策被設計朝向「成長極(poles of growth)」集中，也就是透過區域經濟的政策引導而帶動特定地區的發展。

另一方面，社經發展程度的不同，導致城鄉呈現區域落差的特定特質。這些區域在區域發展政策中，根據各區域特性，被指定發展特定的產業以促進國家的經濟發展。這樣的「區域均衡」精神被都市計畫及發展社會學者所採用，並依據區域成長的相關論述，力圖從發展階段論 (development stage theory) 與成長極理論 (growth pole theory)，說明不同部門及空間的不平衡發展，將是影響區域失衡的關鍵所在，故其主張透過「都市計畫」及「區域政策」的規劃理性，引領和導正都市成長的發展，進而作重新分配少數具有發展潛力的地點以帶動特定地區的生產結構達成均衡區域的目標。

在有關城鄉研究的文獻中，以「區域均衡」為研究素材的資料最多，大多數以

---

<sup>13</sup>林瑞穗，台灣都市研究，協進圖書，1985，頁 17；章英華，台灣都市的內部結構：社會生態與歷史的探討，巨流圖書公司，1995，頁 15

<sup>14</sup>蔡宏進，「農會在農村環境保護上的角色與功能」，農政與農情，第 71 期，1998，頁 38-44。

<sup>15</sup>簡旭伸，國家、發展政策與特區計畫—以台灣加工出口區之形成與轉變為例，台灣大學建築與城鄉所碩士論文，1997，頁 63。

人口遷移及行政區域上作都市計畫的論述的角度出發<sup>16</sup>。其次，以規劃城鄉發展、教育資源分配及以社會生態角度，討論如何縮小城鄉差距的相關文獻，也是這類著作的特色之一<sup>17</sup>。當然，還有將「區域均衡」理論延伸至「法制度面」的觀點，其以建構規劃城鄉發展的法律制度為主要的研究範疇，包括土地規劃、稅制、農地、非工業用地等土地使用法規及體制的建立；而實際的研究方法有二，一是利用地理資訊系統技術協助處理空間資料，二是藉由經濟及統計的理論，以多元迴歸的方法，建立均衡城鄉發展的數量模型。另外，也有些學者引進先進國家的國土開發經驗，如日本、韓國、德國等法規體系以供我國參考<sup>18</sup>，並試圖從憲法層次針對台灣國土開發的缺失作一徹底的反省與重建<sup>19</sup>。

整體來說，這類文獻主要的論述核心衍生自區域經濟學的觀點，企圖找出區域特性與產業結構的關連性，建立具有經濟理性的區域政策來縮小城鄉差距。然而，將該論點放入台灣城鄉關係的實存發展脈絡時，卻發現「區域均衡」的論述並未能成為改善台灣空間極化發展的工具。原因或許在於這類型論點是假設產業區位規劃的決策理性，台灣的空間發展被視為一種非政治性且孤立經濟體制的發展論述<sup>20</sup>。這樣的發展產生了兩大侷限：一是偏重制度設計，忽略城鄉發展中的政經、國內外因素等的動態關係。二是注重模型規劃，忽略城鄉發展的歷史脈絡和其因果關係。本質上，這種過於偏重經濟面向及制度化的切角，容易使專業知識學者忽略政治性及外在因素對政策的影響，使其無法解釋國家在特定的歷史脈絡下為何執意要推動特定的區域政策，也無法在面對問題時提出適切的因應之策，自然也就無法規畫出具永續性的空間政策。

## 二、「社區主義」的理論觀點

這類論述可視為全球化思潮下的產物，深受都市社會學者如M. Castells及「社區主義者」的影響，對城鄉發展的解讀結合I. Wallerstein的世界體系論〈網際網路〉（the Rise of the Network Society）的興起。他們主張在資本主義的發展脈絡下，由

<sup>16</sup>李昭賢，城鄉人口遷移之研究；南部鄉鎮之個案，台灣大學建築與城鄉所碩士論文，1976，頁84；陳麗瑛，自發性城鄉人口遷移之探討，台灣大學建築與城鄉所碩士論文，1983，頁19。

<sup>17</sup>林建元，重大開發計畫對城鄉發展及區域均衡之研究—子計畫四：重大交通建設對城鄉發展均衡影響之研究；工業部門，國科會專題研究報告書，1998，頁1-32。

<sup>18</sup>參看辛晚教，文化產業發展與地方經濟再生策略研究，行政院國科會，2000；薄慶玖，地方政府與自治，台北：五南出版社，1991；劉健哲，「農漁村規劃建設之內涵及其問題與對策之探討」，台灣土地金融季刊，第34卷第1期，1997，頁213-238。

<sup>19</sup>參民主進步黨政策白皮書，1993，頁56。

<sup>20</sup>蕭全政，台灣地區的新重商主義，國家政策研究中心，1990，頁12。

經濟力量所支配的全球性分工及生產模式，將穿透國家藩籬而直接形塑各國內部的城鄉關係。因此，在面對經濟全球化的壓力時，這些學者強調在資本主義的再結構過程中，台灣的空间必定會在經濟再結構的調整中被迫重新進行調整以迎合新的國際分工，而且，在全球資本的流竄下，都市非正式部門將更形氾濫，而流動空間(space of flows)也將取代地方空間(space of places)。此外，國際經濟勢力還將透過抽象與依賴的交換網絡，制約台灣的產經結構及空間區位的配置<sup>21</sup>。這類論述認為在國際分工的經濟邏輯下，將台灣都市發展的功能性設定在都市發展與技術、資訊和世界經濟的關係，台灣都市發展的本質是透過世界經濟發展而衍生，是一種依賴性的都市化結果，這意謂全球性的經濟力量將迫使台灣國家機器支配性霸權的瓦解<sup>22</sup>。簡言之，這類論點主張：在全球經濟的壓力下，台灣當前都市與區域發展的危機不可能再以中央集權的方式解決，必須透過決策權力的分散及市民社會力量的釋放、利用社會力量削減城鄉的差距。

這種「全球在地化」的經濟論述，近年來曾在台灣社會掀起熱潮，更結合「地方自主意識」形成部份地區發展的另類思考，只是其不是將國家機器的角色予以淡化，就是將國家機器化約為國家（或政權），僅強調全球性公民或公民意識在解決公共問題的重要性<sup>23</sup>，當然，這也就無法從整體的面向掌握國家機器在空間發展過程中的角色，以及它為何對城鄉發展形貌刻意偏差化、特定化等重要問題。這種誤置國家機器整合民間資源的主體與基準，而忽略國家機器對城鄉發展的特定立場，不僅未能掌握國內形勢如何影響國家機器推動特定城鄉政策的動因，也難以廓清國際情勢對台灣產業結構的影響，更無法明瞭國家機器塑造特定空間形貌的目的與意義。

城鄉發展的兩大論述觀點對國家與地方發展的理解各有其幫助及限制，以「區域均衡」的觀點而言，強調以理性規劃為基礎制定產業區位政策，以達到改善台灣空間極化發展的目標，但過於偏重制度設計及模型規劃反而使台灣的空間發展政策展現出一種非政治性格，因而無法切合現實，造成台灣的國土規劃流於理念宣導的白皮書，未能發揮實質的效益，依據國土規劃精神所延伸的各縣市發展計畫自然也就流於形式，以台東縣綜合發展計畫為例，1986年全國行政會議決定，由內政部協助各縣市積極辦理縣綜合發展計畫，台東縣則遲至1998年才委由國立台灣大學建築

<sup>21</sup>夏鑄九譯，Manuel Castells著，網路社會之崛起，唐山出版社，1998，頁391-400；夏鑄九，「全球經濟中的台灣城市與社會」，台灣社會研究季刊，第20期，1995，頁57-99。

<sup>22</sup>夏鑄九，空間、歷史與社會：論文選1987-1992，台北：唐山出版社，2003，頁282。

<sup>23</sup>李文志，「評論：全球化趨勢下國家與民間社會科學研究資源的整合」，社會科學在臺灣論文集，國立暨南國際大學公共行政與政策學系編印，2000，頁1-3。

與城鄉研究所完成規劃，但該計畫至今七年內容均無增修，各項建議事項並未具體落實，對於縣政發展的具體成效實屬有限。而「社區主義」的觀點雖鼓勵了地方自主的概念，對長久受制於政經結構下的邊陲地方開創嶄新的發展思維，但全球化是否真能鬆動國家的支配權力？地方能否凝聚足夠的市民力量都尚未定論，加上近年來各區域組織會員國間歧見加深、整合困難，以及 WTO 例次會議均未能達成共識，無異是對全球化思維的一大挑戰，其中吾人看到「國家」仍是國際社會的基本組織，因此，至少到目前為止國家的力量對地方發展上仍是舉足輕重。

總結來看，關於發展的相關理論仍不脫探討資本主義的三個基本脈絡：一、自由經濟學派強調市場的力量。二、結構功能學派強調各系統間的相互依賴。三、馬克斯學派則以剝削的觀點理解資本主義的各個樣貌。然而單從資本主義的面向觀察，則無論純就市場的供需調給、系統的相互依賴或是核心對邊陲的宰制剝削都不能完整理解國家對台東縣的具體施為。研究國家機器的理論相當多元，這些立論均有一個共通點：國家機器有自身的「利益」，其「利益」的本質與其所處的環境需求有關，但基本的目的都在保有或拓展它在政治體制與經濟體制的支配性權力，藉此取得政治合法性，並促成資本積累。然而國家機器本身的「利益」並非一成不變，內部亦存在不同次級部門的競爭，它絕不是由公民主控「利益」的範圍與內容，端視掌握國機器的統治者對當時「利益」的界定與對環境變化的回應<sup>24</sup>。因此國家對地方的規劃也是在「均衡發展」與「規模經濟」之間不斷調整的動態過程，重視的仍是國家本身的「利益」。做為台灣本島最邊陲的縣市，台東的相對低度發展與其說是國家忽視下的後果，或許更像是國家刻意經營而成的樣態，這使二者間的關聯必須同時從經濟效益及國家統治二個面向觀察才能充份理解。

---

<sup>24</sup> 姜新立編著，分析馬克思—馬克思主義理論典範的反思，台北：五南出版社，1999，頁 159-160；蕭全政，政治與經濟的整合，台北：桂冠圖書公司，1994；轉引自靳菱菱，台灣政治菁英對政治平等認知之研究（1993-1995），國立中山大學中山學術研究所博士論文，1998，頁 147-148。

### 第三章 國家施為與地方發展

從第二章的理論回顧可以得知，研究各地區域成長差異的理論眾多，但多半受到「成長極理論」的影響，認可在資源缺乏的情況下，合理的發展策略就是找出那些存有「發動型產業」的優勢地點作為成長中心，藉由集中投資創造聚集效益和規模經濟，若堅持採用「利益均霑」的方式，反而會因資金過於分散而使各地都無法獲得發展，由該理論引伸出來的「成長中心策略」且被廣泛地應用在區域發展政策上，只要重點地區有所成長，被忽略的區塊仍可從其中得到諸如工資、生活品質改善等間接利益，只是成長中心對周圍地區的影響未必一定是正面的，雖然中心可能將其發展利益擴及到外圍區域而帶動其成長，但亦可能加速外圍地區的資源移入而減緩外圍地區的發展速度，甚至剝奪其發展機會。

G. Myrdal的累積因果理論認為在市場機制的作用下，由於聚集經濟的形成，核心區域對外圍區域所造成的反吸效應必然大於波及效應，形成一種繁榮區域愈來愈繁榮、而落後地區則愈來愈落後的不平衡互動過程，導致區域差異不斷擴大，國家的介入只能消極的調節兩者間的差距，但無法真正達到均衡的狀態。

A.O. Hirschman則認為市場的涓滴效應會縮小區域差異，因此國家可以藉由加強落後區域的公共投資，阻止資金與人才的外流，甚至有組織地將資金與人才流向落後區域，投入資金建設基礎設施，創造外部經濟，改善投資環境，以抵銷區域發展過程中的「極化效應」，加強「涓滴效應」，確保區域均衡發展的實現。

J.G. Williamson更以實證資料說明了「波及效應」和「反吸效應」的強弱關係及「涓滴效應」和「極化效應」的大小影響力，認為國家應視發展階段的不同，提供與其相配合的發展策略，在國家發展的早期階段，為求得經濟發展順利起飛，應扶持某一條件較佳的地區優先發展，將公共投資適度集中於此，並透過貿易、關稅等政策來保護該地區產業的穩定成長；等到國家發展逐漸成熟，國家應積極鼓勵區域間的互動，並將公共投資轉向落後區域，以促成區域差距的縮小，實現國家經濟發展的全面起飛。

總之，區域成長理論從空間的差異性來解釋各地方不同的經濟成長，並提出國家的發展策略對區域發展的重要性。城鄉發展理論雖然從國家治理的角度，認為城鄉在國家政經體系中，不論是就資源的汲取或利用皆存在著極大的落差，這種落差若過於失衡將對國家的政治穩定及經濟發展造成極大的衝擊與影響。但對於國家的影響力看法則存在分歧，持「區域均衡」觀點者認為國家可以透過對某特定區域作差別性及選擇性的計畫方案來帶動特定區域的發展，以平衡不同區域間的經濟發展落差。但持「社區主義」觀點者則主張在資本主義的發展脈絡

下，由經濟力量所支配的全球性分工及生產模式，將穿透國家藩籬而直接形塑各國內部的城鄉關係，國家的角色將被逐漸化約掉，轉而強調全球性公民或公民意識在解決公共問題的重要性。

對照台灣地區的發展經驗，確實存在著「不均衡發展是最佳的發展策略」的思維，國家採取以「成長極」為中心的策略模式，透過政策的引導帶動特定地區的發展，這樣的策略在1970年代獲致初步的成效，台灣快速轉型為工商社會，經濟也呈現高度的成長，但就如區域理論一再提醒的，各國在發展之初，為了能將有限的資源做充分的運用，必然會有將資源向優勢地方集中的傾向，加上產業本身可能的聚集效益和規模經濟，都會擴大核心和邊陲地方的發展差距，台東縣自戰後的農墾移入區在1970年代以後轉變為人口外流區，所得比例與全台平均逐年加大而產業比重卻逐年萎縮的情形，印證了「倒U型理論」在國家經濟發展的早期階段，區域間成長的差異將會擴大，即傾向不均衡成長的假設，但隨著經濟成長，這種差距是否就會趨緩？事實上，當台灣的區域差隨著經濟水準逐漸提昇不斷擴大並且造成空間極化發展的失衡現象時，國家也開始在1980年代推動均衡區域的政策，力圖挽救經濟成長所造成嚴重極化的空間結構，國土規劃在城鄉關係的處理上帶有濃厚「區域均衡」的理論觀點，但是這樣的干預是否達到預期的效果？以台東縣為例，無論從人口、產業、所得或是財政收入來看，1980年代以後與台灣地區整體的發展差距均未因國家政策的調整，或是「東部區域計畫」（1980）、「促進東部地區產業發展計畫」（1997）等具體計畫的實施而改善，這是由於一向被認定的中央補助不足？或是資源投入的錯置？還是根本源於台灣的經濟並未達到能維持各地方均衡發展的成熟階段？

為瞭解國家政策對台東地方發展的影響，本章首先論述台灣地區戰後至今在特定時空背景下，政府如何依據當時的國內外政經環境結構制訂不同的發展策略，第二、三節則分別以台東縣近年來的經濟及財政狀況探討與國家政策的關聯性，藉此進一步反思空間的差異性是造成台東現今相對發展落後的主因嗎？國家的政策介入為何不能有效促進台東的地方發展？又或者台東的發展現況其實就是一種國家理性規劃下的結果？

## 第一節 台灣經濟發展歷程

台灣地區面積 3 萬 6 千平方公里，其中只有四分之一的土地可供耕種之用，河川短促無舟楫之利，再加上颱風、地震頻仍常造成嚴重的災害。1950 年代初期，台灣是個貧窮的社會，國民平均所得不到美金 200 元，儲蓄率不到 15.3%，

國家預算與國際收支均是赤字，幾無外匯存底。但經過五十多年的努力，歷經 1970 年代前後兩次能源危機、1990 年代經濟泡沫化、1997 年亞洲金融風暴，這些重大事件都促使台灣經濟不斷在世界佈局尋求新的定位。到了 2004 年，台灣地區的國民平均所得已經達到美金 12,851 元，與五十年前相較成長了將近六十倍，台灣地區不但成爲一個富裕的社會，更成爲東亞新興國家的代表之一。

在漫長的發展歷程中台灣經濟有過 1950 年代仰賴美援才能平衡物價的艱困時期，也經歷 1965 至 1974 年間經濟成長最爲快速的時期，在自然資源缺乏、人口稠密、中共威脅、國際地位孤立等情況下，仍然創造了每年高達 9% 以上的經濟成長率，而人民的所得分配卻並未因高速成長而趨於惡化<sup>1</sup>，國家的軍事負擔雖然沈重，但每年出現的財政剩餘卻長達三十多年，國人的儲蓄率在此時期最高時達 38.5%。而對外貿易自 1970 年代中期即連年出超，外匯累積達八、九百億美元<sup>2</sup>，1970 至 1980 年代台灣經驗被許多國內外學者以「奇蹟」來形容。

然而這樣的發展榮景自 1980 年代後期開始逐漸褪色，最主要的衝擊來自二方面：國際上，來自美國的貿易壓力，由於美國經濟霸權的滑落促成其國內保護主義抬頭，影響我國產品的輸出及對外市場的開拓。國內部份，因爲台灣內部民主轉型造成社會部各部門間的對立，影響投資意願。1990 年代台灣經濟泡沫化，雖然能迅速的返回成長的軌道，展現充份的韌性與彈性，但經濟成長自此開始欲振乏力。到了本世紀初，台灣產業轉型不順，在國際市場中被邊緣化的危機日益沉重，2001 年首度出現負成長，其後也一直未能回復以往的高成長率。在經濟蕭條的同時，失業率急遽攀升，由 2000 年的 2.99% 攀升至 2002 年 5.17% 的高點，2003 及 2004 年均高於 4%，不復以往的低失業率，產業外移的情形十分嚴重，形成台灣經濟發展史上空前的困境。

有關戰後台灣經濟發展的趨勢可由圖 3-1 台灣歷年經濟成長率與國民所得增長率的變化得知，1980 年代開始無論是經濟成長率或國民所得年增率均明顯趨緩。面對不斷變動的內外情勢，國家機器的意志與功能也開始出現轉變。

<sup>1</sup> 台灣地區表示所得分配的 Gini 係數都處於較低的數字，1980 曾低至 0.27。

<sup>2</sup> 參陳正茂，台灣經濟發展史，台北：新文京開發出版有限公司，2003。

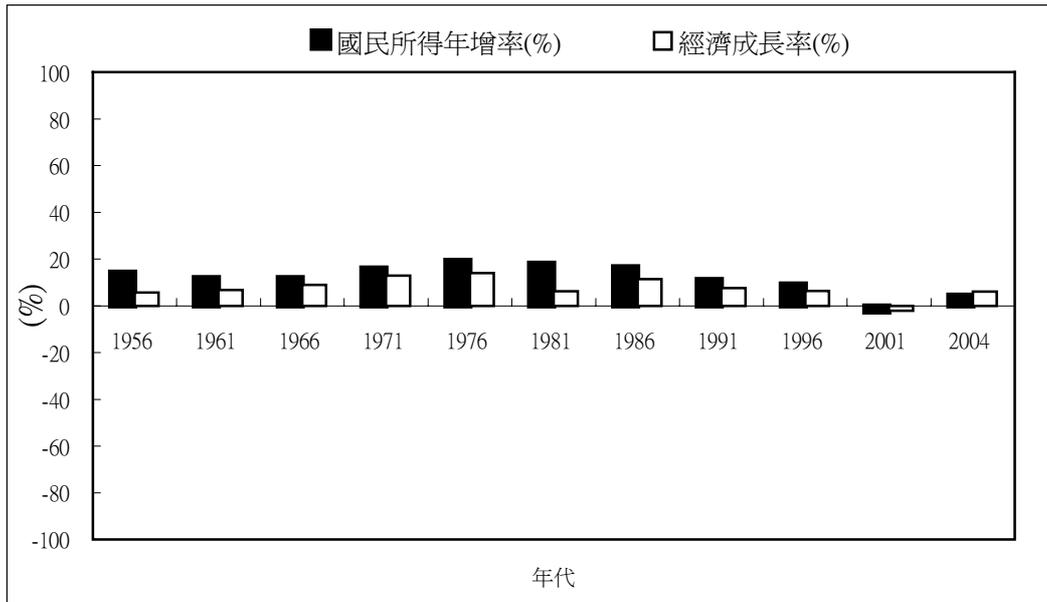


圖3-1 台灣地區國民所得年增率&經濟成長率（1956-2004）

資料來源：中華民國統計資訊網<http://www1.stat.gov.tw/>



表3-1 台灣地區歷年國民所得、國民所得年增率及經濟成長率

年代	平均每人所得 (美元)	國民所得 (百萬 NT)	國民所得年增率 (%)	經濟成長率 (%)
1956	134	32,590	14.40	5.66
1961	143	65,685	12.15	6.81
1966	223	118,358	12.13	8.94
1971	414	246,146	16.15	12.84
1976	1,053	653,534	19.49	13.96
1981	2,486	1,643,720	18.21	6.24
1982	2,419	1,760,719	7.12	3.55
1983	2,573	1,946,477	10.55	8.45
1984	2,890	2,195,963	12.82	10.60
1985	2,992	2,319,761	5.64	4.95
1986	3,646	2,709,246	16.79	11.46
1987	4,839	3,058,060	12.87	12.74
1988	5,829	3,349,783	9.54	7.84
1989	6,977	3,749,538	11.93	8.23
1990	7,413	4,110,358	9.62	5.39
1991	8,341	4,575,718	11.32	7.58
1992	9,792	5,088,384	11.20	7.85
1993	10,197	5,610,402	10.26	6.9
1994	11,040	6,144,530	9.52	7.39
1995	11,868	6,669,704	8.55	6.49
1996	12,418	7,293,024	9.35	6.3
1997	12,707	7,869,063	7.90	6.59
1998	11,522	8,395,386	6.69	4.55
1999	12,324	8,730,667	3.99	5.75
2000	13,090	9,044,421	3.59	5.77
2001	11,692	8,806,883	-2.63	-2.17
2002	11,780	9,123,393	3.59	4.25
2003	11,972	9,269,297	1.60	3.43
2004	12,851	9,698,078	4.63	6.07

資料來源：中華民國統計資訊網<http://www1.stat.gov.tw/>

事實上，台灣和東亞其他地區一樣是以國家對市場進行強勢的干預來帶動經濟發展，為「國家引導發展論（state-led development）」的典型代表因此產業政策定位一向有著舉足輕重的地位。1953 至 1960 年的進口替代時期，台灣社會尚以農業為主體，又經過戰爭的破壞，民生凋敝，經濟困頓，因此國家在美援的支持下致力於生產的恢復及經濟的穩定，並培植工業發展，此時期的經濟政策是「以農業培養工業，工業發展農業」，以改善人民生活為主體。1961 至 1972 的出口擴張時期，台灣經濟環境逐步改善，國家開始獎勵投資並邁向市場導向、出口擴張的階段，美援也於 1965 年停止，顯示台灣經濟已逐漸自立。1973 至 1980 年的第二次進口替代時期，台灣經濟快速發展，「調整經濟結構、促進產業升級」成為重點，國家積極推動十大建設，為石化業與重工業發展奠下基礎，所得成長仍持續提高。1980 年代以後由於全球經濟的激烈競爭，台灣原本以勞力密集為主的產業開始出現空洞化的危機，加上國際經濟自由化及台灣內部民主轉型的影響，國家管制經濟的工具及能力開始下降，而諸如亞太營運中心等計畫又受到兩岸關係等政治因素的影響而錯失先機，使得台灣的經濟發展在新世紀初明顯停滯。

總結五十多年來台灣經濟的發展歷程大致可分為四個不同的階段，各階段所追求的目標、採行的政策及獲致的成效亦有所不同，除了前述的經濟成效外，本文將著重於每個不同時期的發展策略對台東地方的影響，國家對發動型產業及成長中心的選擇如何合理化了台東縣的低度發展。

### 一、進口替代時期（1953 年至 1960 年）

1950 年代，台灣經濟社會以農業為主體，經過戰爭的破壞，此時國家致力於生產的恢復及經濟的穩定，並培植輕工業發展，而工業發展的目標則是「發展勞力密集生產的進口代替民生必需品工業」。在這段台灣經濟的起步階段，國家推行了第一期和第二期的「四年經建計畫」，第一期計畫施行期間為 1953 至 1956 年，計畫目標有三：一、增加農工生產維持農村生活穩定；二、促進經濟平穩；三、改善國際收支增加外匯收入。主要措施則為：一、大量增加對農工業之投資；二、充份有效運用美援；三、進口替代貿易措施；四、1953 年公布「公營事業移轉民營條例」；五、1954 年公布「外國人投資條例」。第二期計畫施行期間為 1957 至 1960 年，計畫目標有四：一、加速工礦業發展；二、擴大出口貿易；三、增加就業機會；四、改善國際收支。主要措施則為：一、1958 年訂定「外匯貿改革方案」，積極鼓勵出口；二、1959 年訂定「加速經濟發展方案」，公

布十九點財經改革措施<sup>3</sup>；三、1960年頒布「鼓勵投資條例」，以租稅減免方式鼓勵儲蓄、投資及出口。國家經濟要務在透過外匯管制限制進口，以積極扶植本國產業，此策略提昇了工業的技術水平，1953至1962年間工業生產總值以每年11.7%的速度增長，與前期相較增加近兩倍，而工業佔台灣地區國內生產毛額（GDP）的比例亦由1952年的15.4%提高到1962年的21.9%，因而帶動了整體經濟水準，1956到1962年間，實質經濟年增率為7.1%，為1960年代的經濟起飛打下基礎。總結來看，進口替代工業時期台灣產業仍以農業為主，國家利用農業收入換取外匯支援工業化，在維持軍事財政支出及穩定物價方面發揮了作用。

在空間發展上，由於「以農養工」的產業發展政策，許多農業縣市與農業腹地的鄉鎮陸續形成以低技術、低成本、高回收率的中小型企業為主的基地。其後隨著進口替代政策的發展，國家對幼稚產業的支持與獎勵，使產業資源分散至大都市周遭的小城鎮，影響所及，1950年代便已出現許多新興的圍繞在台北、高雄、台中及台南等大都市周遭的市鎮<sup>4</sup>。

台東縣雖有廣大的土地吸引西部及大陸移民遷入，但因與核心地區交通不便，在促進工商業發展的固定資本形成的分配上明顯不受到國家的垂青。台東的工廠數從1951年的146家增加到1954年的238家後，即大致呈現成長停滯的狀態，一直徘徊於200至300家之間，且多以食品工業為主，1960年代比例高達83.2%，且其中90%以上為碾米工業<sup>5</sup>，顯現其工業是為滿足當地基本生活所需，而與國家當時利用美援大力扶植的水泥業和紡織業無涉，自然也就無法享受政府透過獨佔和保護性的機制建構「官導商從」的發展優勢<sup>6</sup>。

<sup>3</sup>1950年代末期，美援由贈款改為貸款，且有減少與結束之勢。1959年底，美國國際合作總署駐華分署署長郝樂遜(Wesley C. Haraldson)建議臺灣應採取財經措施8項，俾有效利用美援達成自給自足。美援會根據此8點增修為十九點財經改革措施，由尹仲容等人擬定，1960年公布實施。其內容涵蓋經濟發展、預算、金融、外匯與貿易四個層面，完成期限大多為一、二年，有助於「加速經濟發展方案」及第三期經建計畫的推行。李國鼎等人更據此制定「獎勵投資條例」，並經立法院通過，以落實推動出口導向工業的發展。十九點財經改革措施的內容包括獎勵儲蓄、創設資本市場、經濟活動正常化、扶植民營事業、鼓勵投資、改善投資環境、成立公用事業費率委員會、凍結軍費、改善租稅制度、調整公務人員待遇、建立中央銀行體系、單一匯率、鼓勵出口等。目的在抑制物價膨脹、加速經濟的發展、建立現代化財經行政體系、鼓勵民間投資、造成有利的投資環境，以求自力發展，為美援終止預作準備。參台灣歷史辭典，董安琪撰。

<sup>4</sup>劉克智，都市人口定義之研究，台北：經建會都市計畫處，1975，頁43。

<sup>5</sup>施添福、王世慶、陳國川、林聖欽，台東縣史產業篇，台東縣政府，2000，頁509。

<sup>6</sup>1950年代戰後臺灣重建所需的生產和交通運輸等需要大量的水泥，所以，民間若能籌設水泥廠必有機可圖。但在政府大規模的控制經濟下，民間水泥廠必須國家支持方能設立；另外，紡織業需要大量原棉，1954年美國通過「發展農業及援助法案」（俗稱480號公法），政府將其與國際經濟接軌，讓原棉得以大量進口，以解決紡織工業原料不足之問題。參看許介麟，臺灣史記：三卷，台北：文英堂，1997；尹仲容，我對台灣經濟的看法全集，台北：美援運用委員會經濟研究中心，1963。

## 二、出口擴張時期（1960 至 1972 年）

1950 年代後期，進口替代工業因國內市場飽和而趨於過剩，成長速度減緩，國家乃改採鼓勵出口政策，即以國內過剩的輕工業出口代替傳統的初級農產品。此期間國家持續推動第三、四、五期的經建計畫，每期計畫時間均為期四年，主要措施為實施「獎勵投資條例」和「技術合作條例」，改善投資環境，獎勵出口、放寬進口的外匯貿易政策，鬆綁過去的經濟管制，恢復市場正常機能，創設資本市場等。1965 年起先後在高雄、楠梓和台中成立三個加工出口區，並給予區內廠商種種優惠，有效吸引外資來台投資，1975 年時，吸引外資達 1.41 億美元，占全國投資總額的 82.4%。這些鼓勵出口的措施取得明顯的成效，進出口貿易總額在 1960 至 1972 年間從 4.61 億美元增加到 55.02 美元，成長將近十倍，其中出口額由 1.64 億美元增加到 29.88 億美元，增長 18.2 倍，年實質增長率達到 24%。由於台灣的經濟穩定成長，美援於 1965 年停止，但並未影響台灣地區的經濟持續發展，1971 年起台灣結束連年貿易逆差的局面，首次出現 2.16 億美元的貿易順差。1960 至 1972 年間，生產總值實質年增率達到 10.2%，平均每人 GDP 由 154 美元增加到 522 美元，工業產品也順利取代農產品成為台灣出口貿易的主力，台灣也從農業社會轉變為工業社會。只是當工業蓬勃發展的同時，以農業為主的地區卻逐漸衰落，過去「以農業培養工業」的積弊開始曝露，農業勞動力大量流失，農業投資額銳減，農產品外銷減少，農業發展陷入困境，1969 年台灣農業始出現負成長。農、工產業此消彼長的情形雖使部份西部地區快速發展，但包含台東縣在內的農業縣份與台灣地區整體經濟發展的差距也逐漸產生。

與前期相較，台灣地區的經濟取向已從過去的國內市場轉向國外市場，而此時期經濟快速成長，一方面是由於國際環境分工出現新的轉折，使得台灣有機會填補勞力密集型產業的空缺。另一方面則是台灣內部條件的配合，如原有的經濟基礎和人力資源，積極的開放措施和獎勵投資的策略不僅彌補了美援的中斷，外資與本地企業的結合更帶動了工業化和出口的成長，使台灣能適時的與世界經濟接軌，成功納入新的垂直分工體系。此時期讓台灣的經濟受世界經濟榮枯的影響，尤其與美日兩國關係密切，我在出口市場上倚賴美國，生產技術則依賴日本，美、日、台的「三環結構」支撐著台灣的經濟，而資本主義市場也透過各國整體佈局影響台灣地區的資源配置及區域發展。

在空間發展上，1960年至1972年之間，台灣的發展政策偏重工業部門，工業區及工業用地規劃開發管制由國家掌握，而工業區多集中在大都市和主要交通幹線附近，導致國內的都市與區域空間集中在交通集匯處與外圍鄉鎮地區。政府為便利廠商投資與外資引進，僅對工業區作原則性指示與指定。另外，利用交通運輸網絡和三大出口區推動民間資本移往交通運輸便捷、資源所在地的優勢地區集

中。這些政策推行的結果是造成台北、高雄、台中及其周圍設立許多密集的工業區<sup>7</sup>，台灣產業向北、中、南三大都會區集中的趨勢開始出現。相對於正式進入工業化社會的台灣，台東的工商業發展卻顯得更為落後，1976年台東縣共有6,460家工商及服務業的營業場所，佔全國比例為1.27%，1981年增為6,575家，比例卻下降為1.12%<sup>8</sup>。這表示台東縣的工商業雖在數字上有成長，但由於未鄰近大都市和主要交通幹線，其發展速度遠落後於全台平均值，所佔比例也有越來越微不足道。

### 三、第二次進口替代期（1973年至1980年）

1960年代出口導向的經濟策略雖然帶來了經濟的快速成長，但也產生了一些弊端。由於企業型態以中小企業為主，容易沉溺在「進口原料—加工—出口」的代工生產模式，形成所謂「淺碟式」的經濟模式，相對地須承擔國際風險，1973年爆發的世界石油危機對台灣經濟造成嚴重衝擊即為明證，這使國家與民間體認到以加工出口業為主的產業結構極需轉型升級。「第二次進口替代」是指由台灣地區自行製造資本密集和技術密集的產品，以代替同類的進口產品，國家嘗試發展若干資本密集的資本財及中間產品製造業，以代替依賴自國外進口的做法，以改善產業結構。同時，為了積極發展電力、交通等基礎設施，以改善投資環境，此時期國家的經濟政策仍為「調整經濟結構、促進產業升級」，持續進行第六期「四年經建計畫」及「六年經建計畫」（第七期經建計畫），推動著名的十大建設，共動用3,000餘億元，此項建設不僅為台灣重、化工業發展奠定了基礎，而且在石油危機造成世界經濟不景氣中，藉由重大工程的投資刺激了內部需求，吸納了部份失業人口，緩減了台灣經濟衰退的情勢，對台灣經濟幫助極大。

由於國家及時而快速的進行經濟調整，使得1970年代台灣經濟仍能維持高度的成長，1976年經濟成長率回升到13.96%，工業生產和出口年均實質增長率分別達到11.4%和12.8%，重化工業佔製造業生產淨值的比重由1973年的49.9%上升到1980年的54.5%，輕重業則相應下降到45.5，到了1980初期，台灣的製造業基本上已形成了上（重化工業）、中（中間產品）、下（加工製造）的完整體系，但這種「一切為經濟，一切為出口」的發展思維，對工業化程度低的地區顯然造成了更大的疏離力量。以前述十大建設為例，若進一步觀察其施行的地區，可以發現這些建設多半集中在發展狀態較佳、中部以北的西部平原，而東部則僅有興建台北至花蓮間的北迴鐵路，而花蓮縣正因其生產基礎建設所需之原料

<sup>7</sup>行政院經濟建設委員會，台灣地區綜合開發計畫執行檢討，1993，頁15-16；周志龍，「先進資本主義國家的空間規劃與都市政策—英國為例」，歐美研究，第26卷第4期，1996，頁30-31。

<sup>8</sup>同註5，頁511。

（例如水泥、石材等）而受到青睞，當時的發展思維仍然受到「成長中心策略」的影響，以建立成長中心的方式帶動區域成長，而投資地點的選擇也強化了國家資源配置「重北輕南、先西後東」的政策取向，使位居台灣本島東南部並以農業生產為主的台東縣幾乎無法獲得國家大規模的資源投入。

在空間發展上，隨著經建計畫的推行和工業化的發展，逐漸造成國內的區域空間出現鄉鎮發展的落差，尤以都會區的極化現象最為明顯<sup>9</sup>。國內工業區隨著重大經建政策的推行、土地放寬限制，大多集中在北、中、南等三大產業區，彼此之間再沿著中山高速公路等交通網絡聯結，人口移動明顯沿著西部工業區及加工出口區形成小型鄉鎮，從而發展出以新竹、桃園、台中、台南、高雄等專業工業區為主的都會中心。相形之下，西部等成長中心的波及效應因缺乏交通及資訊的聯結而無法擴及到台東地方，反而由於經濟的高度發展對台東產生反吸作用，自1970年代開始台東即從早期的農墾移入區轉變為人口外流區，經濟發展的速度遠不及台灣地區的平均水準，對台灣的經濟影響變得越來越微不足道。

#### 四、產業升級期（1980 年後至今）

1979 年第二次石油危機，再次對台灣經濟產生衝擊，出口競爭力因能源價格和新台幣大幅升值造成勞力成本急劇上升而面臨挑戰，加上全球貿易保護主義抬頭，致使台灣地區對外貿易進一步擴張受到阻力。此時，傳統產業大量外移，資金外流速度加快，重化工業發展遭遇瓶頸，新興工業卻又尚未成型，經濟成長腳步開始趨緩，「泡沫經濟」的危機隱然成形。在此情況下，國家開始調整步伐，積極思考由石化等重工業轉向高科技的技術密集型產業發展。

1980 年後台灣的產業升級因應不同的發展需要，又可區分為三個時期：

##### （一）1981 至 1990 年的促進產業升級階段

本階段的經濟政策為「加速經濟升級，積極發展策略性工業」，並進入「促進產業升級的新經建時期」，持續推動第八至第十期「四年經建計畫」（其中第十期計畫僅實施一年），鼓勵傳統產業在技術層次上能升級，同時對新興產業，亦即高科技產業加以開發，對產業升級最明顯的作為便是 1980 年代初所設立的新竹科學區。

##### （二）1991 至 2000 年發展高科技及智慧園區階段

---

<sup>9</sup>孫義崇，「台灣的區域空間政策」，台灣社會研究季刊，第 1 卷第 2&3 期，1988，頁 33-96。

爲因應勞力密集產業衰退而造成的產業空洞化，1990 年代初期行政院提出「國家建設六年計畫」（1991 至 1996 年），以期帶動高科技產業發展。這個大型計畫以「重建經濟社會秩序，謀求全面平衡發展」爲總目標，並輔以「提高國民所得」、「厚植產業潛力」、「均衡區域建設」及「提升生活品質」四項政策目標，計畫經費高達八兆二千億元，內容包含除了運輸通信、能源開發等經濟建設外，也涵蓋了文化、教育、醫療等非經濟建設的部分。由於該計畫產業區位調整策略爲加速工業用地的開發與管理，但台灣土地價格飆漲，而國家的財政困難難以支應龐大的計畫經費，因此計畫執行並不順利。此時台灣經濟景氣持續不振，行政院又於 1995 提年出建設台灣成爲製造、海運、空運、金融、電信和媒體中心之亞太營運中心，以期進一步提昇台灣經濟自由化、國際化的程度，可惜 2000 年政權輪替，政治環境丕變，兩岸關係惡化，整個計畫等於「胎死腹中」，也拖累了台灣近年來的經濟發展。

### （三）2001 年後因應全球化的階段

高科技及智慧園區的相繼設置，雖爲台灣帶來新的希望，但國內投資環境日趨惡化，產業外移的情況並未因此消失，不僅傳統產業紛紛出走，連高科技產業也逐漸西移，失業問題開始困擾一向自許充份就業的政府當局，爲了因應全球化時代的來臨與知識經濟的發展趨勢，行政院又陸續推出「跨世紀國家建設計畫」（1997 至 2000 年）、「新世紀國家建設計畫」（2001 至 2004 年），以及挑戰 2008 年國家建設計畫（2002 至 2008），然而事實上，除了國家建設六年計畫挑選若干可行性高的計畫推動外，其他的建設計畫幾乎陷入停擺。

表 3-2 台灣經濟發展歷程中產業政策與經建計畫之具體措施與成效

階段	進口替代期 (1953~1960)	出口擴張期 (1961~1972)	第二次進口替代期 (1973~1980)	產業升級期 (1981~)	
背景	1.戰後初期，軍事費用高 2.人口急速成長，民生物質不足。 3.產業結構以農業生產為主。	1.先進國家正欲將勞力密集產業外移。 2.為吸引外人投資，決定採取自由開放、鼓勵出口等政策，由出口帶動生產。	1.1973 年爆發石油危機，全球經濟陷入不景氣。 2.台灣生產成本劇增。 3.台灣退出聯合國。	1.1979 年又受石油危機影響。 2.工資成本提高。	
經濟政策	以農業培養工業，工業發展農業		調整經濟結構，促進產業升級	加速經濟升級，積極發展策略性工業	
產業政策	目標	替代民生品進口	吸引外資來台	建立自主經濟	發展低耗能工業
	重要措施	1.大量增加對農工業之投資 2.充份有效運用美援 3.進口替代貿易措施 4.1953 年公布「公營事業移轉民營條例」 5.1954 年公布「外國人投資條例」 6.1958 年訂定「外匯貿易改革方案」，積極鼓勵出口。 7.1959 年訂定「加速經濟發展方案」，公布十九點財經改革措施。 8.1960 年頒布「獎勵投資條例」，以租稅減免方式鼓勵儲蓄、投資及出口。	1.實施「獎勵投資條例」和「技術合作條例」，改善投資環境，吸引外資來台。 2.獎勵出口、放寬進口的的外匯貿易政策，鬆綁過去的經濟管制，恢復市場正常機能，創設資本市場等。 3.1965 年起先後在高雄、楠梓和台中成立三個加工出口區，並給予區內廠商種種優惠，有效吸引外資來台投資。	1.發展重工業、化學業，建立自主經濟體系。 2.1974 年推動十大建設。	1.發展策略性工業。 2.1980 年設立新竹科學園區。 3.推動十四項建設與六年國建。 4.1990 年公布產業升級條例。 5.放寬進出口與投資、外匯、銀行設立限制。 6.逐步推動公營企業民營化。
成果	1.實質經濟年增率為 7.1%，百姓生活逐漸改善。 2.工業以每年 10%以上的成長率快速發展。	1.平均經濟成長率在 9%以上，較預期目標為高。 2.平均每人所得由 143 美元上升至 414 美元。 3.台灣成為美、日兩國的加工基地。 4.1965~1974 年為台灣經濟成長最為快速的時期。 3.台灣逐漸由農業社會轉為工業社會。	1.平均人所得持續提高至 2486 元。 2.石化業與重工業打下基礎。 3.製造業形成上、中、下游的完整體系。 4.未受能源危機衝擊世界經濟影響仍維持經濟高度成長，台灣經濟成就受到舉世矚目，視為「經濟奇蹟」。	1.平均人所得提高至 2004 的 12851 美元。 2.高科技業快速發展成為台灣產業主力。	

資料來源：本研究自行整理

與前三期的發展階段比較，1980 年代以後，國家的發展策略及經建計畫修正的幅度及彈性都較前三期為大，以往經建計畫大多能穩健地以四年為一期，循序漸進的達成預期目標，但 1980 年代以後所推行的計畫都未能有效改善台灣的經濟環境，第十期計畫更在實行一年之後改由「國家建設六年計畫」接手，國家雖欲以 1970 年代的大型建設模式再次帶動內需，但效果顯然不如預期，後續的各項計畫更多淪為政策草圖而沒有施行的實績。這樣的轉折真實的呈現了台灣經濟的困境，近年來國家在經濟發展上必須面對更為嚴峻的挑戰。就外在環境而言，來自美國施加的貿易壓力、經濟自由化及國際化的衝擊、區域經濟的形成、世界貿易組織的擴大、全球化觀念的盛行，使得面臨產業轉型的台灣至今未能在國際市場分工中重新再定位，而台灣內部也因社會多元化及經濟自由化而造成各種利益的激烈衝突；內外相煎之下，國家自私部門獲得的經濟租金減少，進而影響國家對經濟規劃和掌控的能力。

在空間發展上，由於台灣的經濟已從1970年代的快速成長邁向1980年代的成熟轉型期，國家逐漸注意到空間極化發展的問題。1979年首次訂定全國性的「台灣地區綜合發展計畫」，其策略深受區域成長理論的影響，一方面透過運輸及通信系統加強區域間的交流，以提高都會地區的波及效應，另一方面則在發展落後地區採取各種獎勵措施以及公共投資，特別是加強對於東部地區之開發，具體的措施便是訂定「東部區域計畫」（1980），開始興建南迴鐵路（1980）。只是國家的政策介入對台東地區發展並沒有產生預期的扭轉作用，接下來對台東概況及財政能力的探討將顯示，國家的資源投入及財政補助不僅未厚植其經濟發展的實力反而加深了對國家的依賴性格，此將不利其面對近年來轉趨激烈的地方競爭。這使吾人進一步反思：台東的發展落後真得是國家刻意忽視下的後果嗎？或者反而是一種理性規畫下的必然結果？

1980年代以前國家對經濟掌控的程度較高，台東縣卻顯然不在重點發展的範圍之內，這註定了日後其在國家經濟分工中被補助、受忽視的基調，但就各項數據資料顯示國家並未完全遺忘台東。在政治統治上，台東縣人口稀少、族群複雜、荒土甚多的自然及人文特性，提供了國家安置大量戰後來台移民、經濟快速發展、社會急劇變遷的情況下各項隱性成本（例如監獄、社會競爭失利者等）的安置處所。為了避免地方居民的相對剝奪感及維持地方的穩定，國家以財政補助及基本建設緩和台東縣與台灣地區的發展差距，但這樣的措施並未根本改善台東縣的經濟體質，反而造成對中央財政高度依賴的結構困境。1980年代以後，隨著國家經濟情勢日趨困頓，國家的財政也日益緊縮，再加上自由化及民主化讓各地方政府進行更為激烈的資源競逐，這些都促使台東縣經濟能力更為弱勢。

台灣社會區域失衡的現象固然是由於過往發展政策有所傾斜造成的沉疴，但隨著經濟成長趨緩、政府財政能力不若以往，未能對發展弱勢地區給予相同水準的補助，是近年來空間極化現象變得更為劇烈的主要因素，因此一個以發展導向型的國家卻逐漸失去其規劃與掌控國家區域發展的能力是重要的警訊，事實上，國家對台灣現今區域失衡的現象已經越來越難以控制。不同的區域由於不同的區位條件必然存在著發展的差異，每個國家雖然都致力弭平這樣的差距，然而實務上貧者越貧，富者越富的發展現象即使是在先進的歐美及日本等國家都難以避免。因此本研究對於國家施為與地方發展的關注，不僅在探討過往的政策如何形塑了台東縣的邊陲化發展，更重要的是面對台灣經濟的新情勢，台東縣這樣一個長久居於整體發展外圍的貧瘠縣市，能否因應這個新的變局，運用全球化浪潮下的「經濟在地化」消弭地方與國家在長期互動下所形成的結構困境？或只是更加速台東縣的邊緣化？這正是本文所欲探討的方向。

## 第二節 台東縣人口、產業及所得概況

根據國內外學者的研究，台灣的經濟有一項重要的奇蹟不僅在於經濟的快速成長更在於所得的平均分配。換言之，學者以家戶收入分配做為指標的國際比較研究顯示：台灣在快速的經濟發展中同時維持了社會分配的均等，並未落入第三世界形成貧富差距懸殊的惡果。但是在亮眼的數字背後，始終位居弱勢的地區是否也相對失去了應該得到重視和調整的機會？質言之，在長達五十多年的經濟建設過程中，當國家為了整體經濟發展而將資源進行調控時，不僅將佈局重點始終集中在西北部，也同時運用其力量讓位處東南一隅的台東縣民維持了某種基本的生活水準，正因為這樣的補貼適時地支持了地方的基本需求，減弱了居民的相對剝奪感，也巧妙地掩蓋了國家並未以增強地方競爭力將台東縣納入全國經濟版圖的事實，因此當國家的經濟成長趨緩、財政調節能力減弱時，台東縣經濟邊緣化的問題與其他縣市視較就顯得難以遮掩。

### 一、台東縣人口結構

台東古稱崇爻，亦稱卑南覓，因在中央山脈之山後，又名後山，直至清康熙時，始納入版籍。清領之初，清廷對東台灣並無積極治理之意，由於地型上的崎嶇和海運上的不便，台東一直是清朝眼中的化外之地，除少數逃犯外，多數百姓亦視進入後山為畏途。康熙61年（1722）朱一貴事件平定後，清廷更下令封山，禁止漢人移墾後山，這樣的情形一直要到1871年牡丹社事件後才有所改變，該事

件突顯了後山開發之必要性，奉命來台調處的船政大臣沈葆楨為杜絕外人之覬覦，奏請解除長達150餘年的封山禁令，積極進行開山撫番政策，後山開發漸趨積極。光緒21年（1875）中日戰爭清廷簽訂馬關條約割讓台灣予日本，隔年日本政府設立台東支廳，正式經理東部。

日本著眼於東部漢人移民不多，積極移住日人開發台灣利源及縮小日、台人口比例為總督府急務之一，這項移民政策卻歷經先私營後官營的轉折，明治29年（1896）民政局長水野遵在向總督樺山資紀所提出的行政計畫書中指出日本的移民事業應由資本家以企業化的方式加以經營。明治32年（1899）由賀田組正式進行開墾，只是日人的私營移墾事業成放不彰，並於明治43年（1910）結束，改由官營方式繼續辦理。明治44年（1911）起選定東部15處移民適用地，積極推展移民事業，至大正8年（1919）止，共設有7個日本人（內地人）移民村，為開發東部吸引日本居民移住，日人投下鉅資，興建花東鐵路（1926）、台東新港公路（1929）、蘇花公路（1931）、花東縱谷公路（1938）、恆春台東公路（1939）等重大建設<sup>10</sup>。1945年10月，台灣光復，花蓮、台東兩廳分別改廳為縣。

日本戰敗初期，由於日人被遣送回國，留下廣闊生活空間，花、東人口雖曾一度減少，但很快吸引新的移民潮，西部農民在親友引介及花、東地方政府的鼓勵下，紛紛移入後山。1949年，大陸淪陷，120多萬軍民撤退台灣，1952年國防部兵工開始承墾東部荒地，1954年起分別設立池上、鹿野、花蓮、壽豐、知本等農場，收容退除役官兵進駐從事農墾；1955年大陳義胞撤退，6000多人被安置在花、東兩縣，外省籍族群的移入，更使東部人口增加，其中退除役官兵多為單身，與原住民通婚，在東部落地生根。1957年行政院經濟安全委員會為發展東部經濟，委由台糖公司在台東設立鳳梨工廠，推廣鳳梨種植，更吸引大批西部農民移入<sup>11</sup>。（表3-3、圖3-2）

<sup>10</sup>施添福、王世慶、孟祥瀚，台東縣史開拓篇，台東縣政府，2001，頁 109-122。

<sup>11</sup>花東地區社會教育資源服務網 - 國立台東社會教育館<http://www.ttcsec.gov.tw/a06/a06.htm>。

表 3-3 歷年台灣地區與台東縣人口變化

年代	台灣地區 年終人口 總數	台東縣 年終人口 總數	台東縣佔 全台人口 比例(%)	台灣地區 人口增加 率(‰)	台東縣人 口增加率 (‰)	台東縣自 然增加率 (‰)	台東縣社 會增加率 (‰)
1950	7,554,399	116,252	1.54	21.3	41.3	24.4	16.9
1953	8,438,016	138,312	1.64	38.1	62.0	34.4	27.7
1956	9,390,381	171,264	1.82	34.5	64.8	37.4	27.4
1959	10,431,34	197,818	1.90	39.0	46.1	34.7	11.4
1962	11,511,72	230,443	2.00	32.5	46.8	32.9	14
1965	12,628,34	260,322	2.06	30.3	27.8	29.5	-1.7
1968	13,650,37	278,701	2.04	26.6	18.3	24.1	-5.8
1971	14,994,82	291,500	1.94	21.7	0.0	20.7	-20.8
1974	15,852,22	289,451	1.83	18.5	-1.8	16.4	-18.2
1977	16,813,12	286,741	1.71	18.5	-11.3	15.2	-26.5
1980	17,805,06	281,218	1.58	18.6	2.2	13.9	-11.7
1983	18,732,93	279,829	1.49	14.9	-5.2	11.4	-16.6
1986	19,454,61	242,477	1.25	10.2	-16.1	7.9	-24.1
1989	20,107,44	258,016	1.28	10.2	-8.0	6.1	-14.1
1992	20,752,49	255,362	1.23	9.5	-2.1	7.1	-9.2
1995	21,304,18	254,375	1.19	8.4	-1.3	6.7	-8.1
1998	21,870,87	249,937	1.14	8.7	-12.3	4.3	-16.5
2001	22,339,75	244,612	1.09	5.6	-2.9	3.2	-6.1
2004	22,615,30	240,373	1.06	3.6	-10.3	0.3	-10.6

資料來源：1950 至 2004 年台東縣政府統計要覽

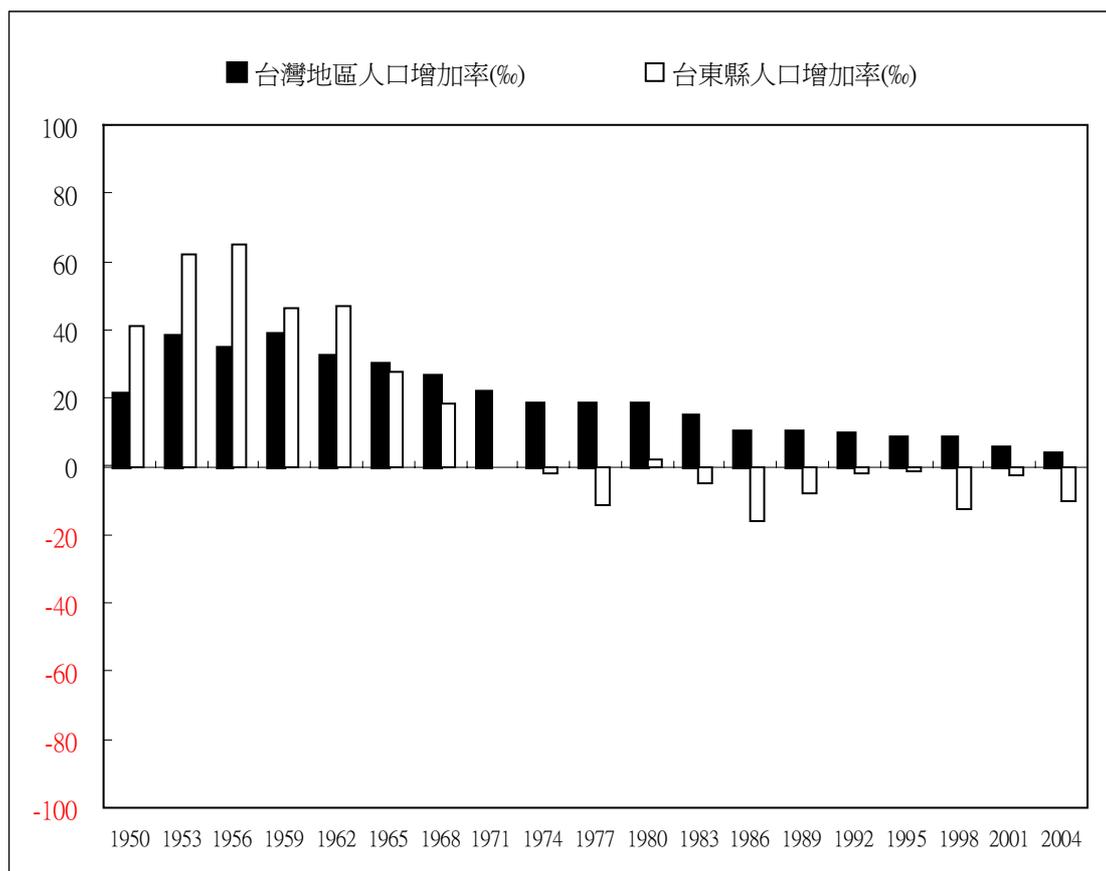


圖 3-2 台灣地區及台東縣歷年人口增加率比較（1950-2004）

資料來源：1950 至 2004 年台東縣政府統計要覽

相對於台灣西部，台東縣為一個開發較緩慢的農業縣，大半時間屬於一個農墾移入的新開發地區，長期以來人口持續成長，特別是1915、1930~1965年之間，人口年增加率都在20%以上，甚至於高過於全台人口增加率，1972年本縣人口292,153人，達到人口數目最高峰。顯然人口除了自然增加之外，社會增加的比例相當高，大多是由台灣西部地區移入（圖3-3）。不過，自1970年代以降，相對於全台人口年增加率持續正成長，經濟快速發展，台東縣人口卻開始出現負成長，1985至1990年負成長率更高達7.09%，1998年社會增加率不但是負數，而且高達-16.5%，表3-3及圖3-2可以看出1950年代以後台灣地區及台東縣歷年人口增加率變化情形。

早期台東縣因西部及外省移民的移入，人口數其實呈現不斷成長的態勢，這也意味著地廣人稀的台東縣由於有大量未開墾的土地，氣候又適熱帶農業栽培，對當時在農業扶助工業的時代具有經濟上的吸引力，而且也成了國家安置過剩人口的最佳處所。但1970年代以後台灣經濟始走向進口替代時，因為勞力缺乏卻扭轉了這個人口上升的態勢。1970年代當台灣經濟型態由農業社會快速變遷為工商

業社會，從事一級產業人口比例降至35.1%時，台東縣一級產業人口比例卻仍高達61.4%，這代表在台灣地區逐漸轉變為工商業社會的同時，台東縣未能緊跟上發展的腳步，所面臨的卻是農業所得偏低而工商業又不發達的景況，居民因為普遍缺乏工作機會，加上地形的限制不利跨縣市工作，人民多直接至外縣市謀生<sup>12</sup>，縣內多只留下老人及幼童，未能及時跟上經濟發展的台東縣，人口開始大量外流，反而成為人口移出型的縣市。人口外流現象反映了台灣經濟的磁吸效應，也制約了以農業活動為主的東部地區，不僅農業了無生機，工商業更是欲振乏力，台灣東、西部的產業發展差距加大，城鄉差距加深，這是台東縣在台灣區域問題的開端。

1980 年後期台東縣人口外流的情形並未因台灣經濟面臨再次轉型而獲得解決，反而有更形加劇的趨勢，台東縣的人口資料在此後持續呈現負成長，顯示人口外流的現象一直未獲改善，而台東縣佔台灣地區的人口比例也自 1950 年代的 1.54% 下降至 2004 年僅約 1.06%（表 3-3），雖然只有減少約 0.5 個百分點，但對人口比例已極度偏低的台東縣而言流失的幅度其實十分可觀，而 1990 年以後台東縣的人口結構反映了另一個人口老化的問題。圖 3-3 顯示台東縣的人口自然增加率逐年下降，而且社會增加率每年負成長都超過 5%，圖 3-4 為 1990 年代以後台東縣人口依賴比及老化指數情形，其中老年人口依賴比及老化指數都呈逐年上昇的趨勢，對照同時期台東縣的社會增加率皆為負數的情形，顯示外流人口多為具生產力的青壯人口，更說明地方政府無法利用這些生產性人口來創造經濟剩餘，台東例子反而說明了 G. Myrdal 因果累積論中因新的工業區位造成地區生產和就業的擴張，對該地區而言自然形成社會財富擴張、地方稅收增加、人民所得提高的正面循環（圖 2-1），但對如台東縣等未能形成新的工業區位的地方而言，卻反而會落入生業和就業萎縮、社會財富減少、地方財政緊縮的惡性循環，台東縣青壯人口的選擇性淨遷出正是這個循環的具體例證之一。

---

<sup>12</sup>依據台灣地區家庭收支調查資料，台東縣來自縣(市)外基本所得比例 90 年至 93 年分別 2.0%、2.6%、2.9%、2.8%，顯示受到地形限制週邊又無鄰近之都會區之影響，跨縣市工作人口比例偏低。

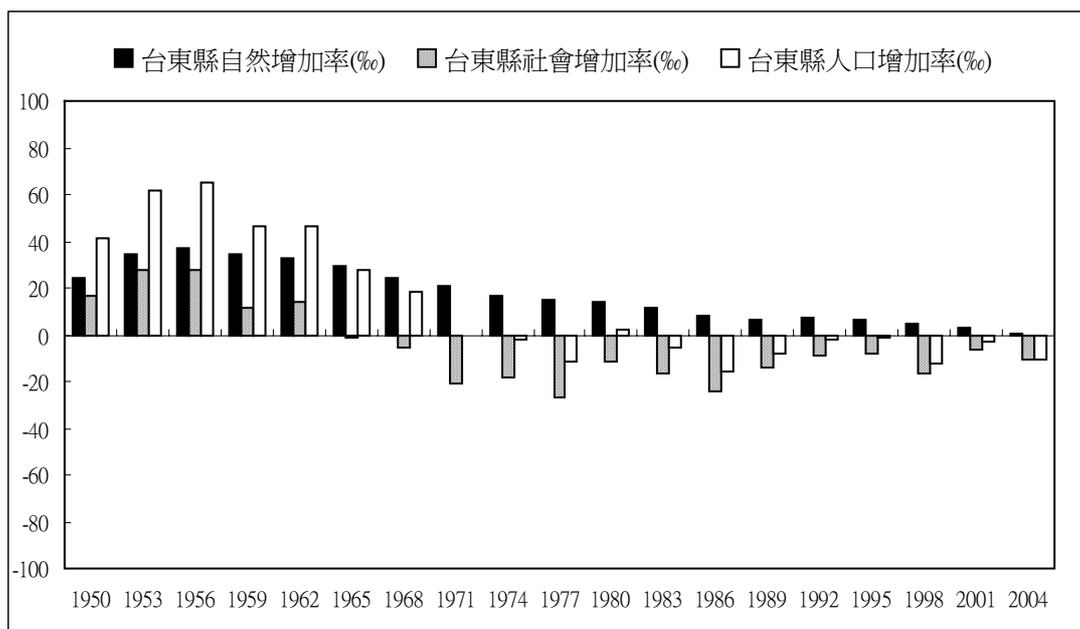


圖 3-3 歷年台東縣人口增加率結構變化（1950-2004）

資料來源：1950至2004年台東縣統計要覽。

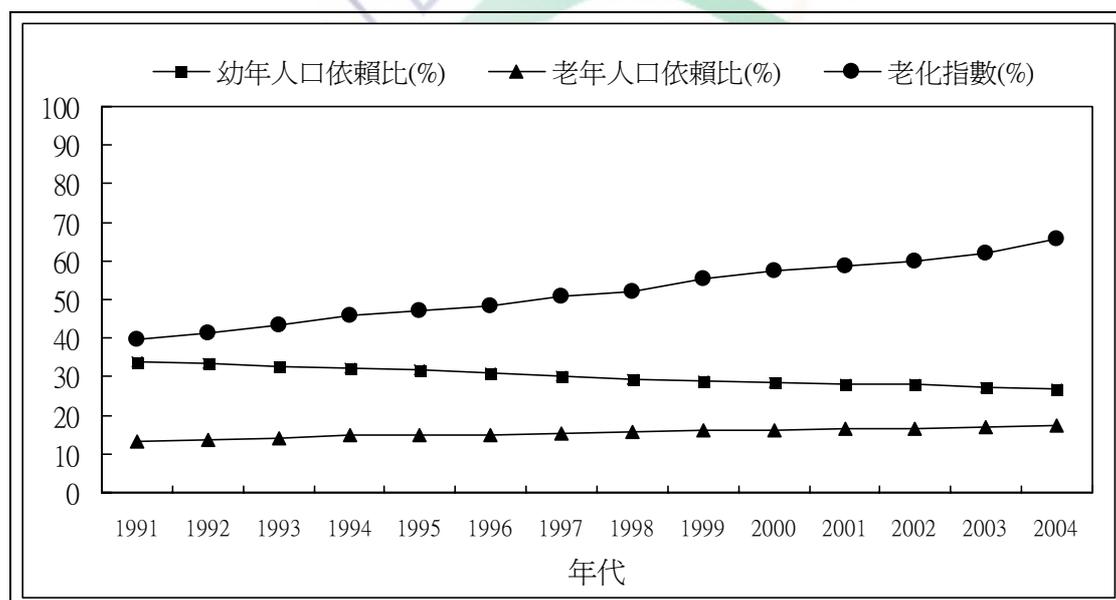


圖3-4 歷年台東縣人口依賴比及老化指數（1991-2004）

資料來源：台東縣政統計資料網站<http://www.taitung.gov.tw/department/index.htm>

說明：1.幼年人口依賴比 =  $(0-14歲人口 / 15-64歲人口) \times 100$

2.老年人口依賴比 = 老年人口依賴比： $(65歲以上人口 / 15-64歲人口) \times 100$

3.老化指數 =  $(65歲以上人口 / 0-14歲人口) \times 100$

人口外流的另一項衝擊是對台東縣的人力素質產生不利的影響，表 3-4 為近十年來台東縣十五歲以上就業人口背景分類統計。就年齡結構觀之：壯年（25-49 歲）人口所占比率，雖由 1995 年之 64.1% 增為 2004 年之 68.7%，顯示本縣就業人力漸呈壯齡化，卻並非形成未來產業升級與工商業發展之有利條件，因其進一步與台灣地區相比較可以發現，以 2004 年為例，台灣地區 25~49 歲者占 71.8%，台東縣為 68.7%，低於台灣地區 3.1 個百分點，台灣地區 65 歲以上者占 1.6%，台東縣為 2.5%，高於台灣地區 0.9 個百分點，顯示本縣人口高齡化現象仍持續增加。

就教育程度而言，與台灣地區相比較，2004 年台灣地區專科、大學以上程度者占 32.9%，台東縣為 14%，低於台灣地區 18.9 個百分點，台灣地區高中〔職〕程度占 36.7%，台東縣為 32.5%，低於台灣地區 4.2 個百分點，台灣地區國中及以下教育程度占 30.4%，台東縣為 53.5%，遠高於台灣地區 23.1 個百分點，顯示台東縣因以農業為主，不需高學歷人才故低教育者較多。

就行業觀之，台東縣 2004 年服務農業部門比率 25%，較 2003 年之 28.83%，減少 3.87 個百分點；工業部門為 22.1%，較 2003 年之 22.6%，減少 0.5 個百分點；服務業部門為 53%，較 2003 年之 48.6% 增加 4.4 個百分點。服務業部門 2004 年所占比率 53% 居首，較台灣地區之 58.2%，低了 5.2 個百分點，農業部門占 25% 次之，較台灣地區之 6.6%，高了 18.4 個百分點，工業部門占 22.1% 居末，較台灣地區之 35.2%，低了 13.1 個百分點。服務業因受就業結構改變，就業人數呈遞增之趨勢，與台灣地區有相同的結果。

就收入別觀之，2004 年台東縣薪資收入在 40,000 元以下者佔 74.8%，較台灣的 72.4%，高了 2.6 個百分點，顯示台東縣的就業者收入仍偏低，此種薪資所得的差距也將具體呈現在台東縣與台灣地區的所得差距上。

如再以表 3-5 台灣地區平均人力資本結構相對照，其中以台北市之就業者大專以上教育程度比率最高（41.74%），依序為台中市、嘉義市；而國中以下就業者教育程度比率較高之縣市分別為嘉義縣、雲林縣、台東縣等。台東縣國中以下學歷者比率為 63.76%，較台灣地區的 49.96% 高了 13.8 個百分點，大專以上學歷者比率為 8.58%，較台灣地區的 18.29% 低了 9.71 個百分點，顯示台東縣的人力資本雖滿足了地方政府低技術性需要，但無助於台東產業轉型的需要。

如將台東人口結構的變化與 J. Friedman 的「核心—邊陲模式」相較，可以發現台灣地區由戰後的農業社會快速轉型為工商業社會，工業化與都市化固然帶動了部份地區的快速發展，但如台東縣這樣位置不良、資源貧乏的地區卻反而陷入「後退過渡區（downward transitional areas）」的困境。因此台灣的經濟發展發

展對台東地方的影響並不完全是正面的，由於地方間發展機會分歧的結果，西部都會地區的經濟效益不僅難以擴及到台東，反而加速了地方有限的人力和資源不斷流向西部都會區。由於農業所得偏低，產生了具生性人力「淨遷出和選擇性的遷出」的現象，在地人口結構的老化和人力資本的低落，更限制了台東的發展機會。

雖然J. Friedman主張持續的都市化會促成聯繫密切的都市系統完成，整個區域將融為一體，而反吸效應（backwash effect）和波及效應（spread-effect）會達成平衡，因而達到區域均衡發展的實現，但台灣在歷經1965至1973年經濟快速成長的黃金十年後，1980年代開始國家雖然也試圖透過政策增進空間整合、縮小核心與邊陲地區的差距以和緩雙方社會和經濟日趨緊張的矛盾關係，但以前述台東的人口結構變化來看，卻顯然並未收到良好的效果，這也點出區域發展理論的普遍盲點——核心與邊陲地區的有效整合雖是區域發展的重要課題，但國家應如何採取有效的政策促進區域整合卻未得到更深入的討論，以「不平衡發展模式」及「倒U型理論」主張由國家以公共投資的方式促進落後地區發展的方式為例，與國家對台東的扶植以財政補貼為主而公共投資不足的實務情況即有不合，換言之，以往論述國家與台東地方關係時，往往只著國家政策的忽視與補助的不足造成的影響，但其實國家資源配置的方式才是更為重要的關鍵。

表 3-4 台東縣十五歲以上就業人口背景分類 (1995-2004)

	年齡別 (%)				教育程度 (%)			就業類別 (%)		
	15-24 歲	25-49 歲	50-64 歲	65 歲 以上	國中及 以下	高中 (職)	大專及 以上	農業	工業	服務 業
1995	10.2	64.1	16.8	3.0	59.1	31.8	9.1	24.1	27.9	48.1
1996	14.0	65.1	17.8	3.1	58.1	31.7	10.2	25.3	27.1	48.1
1997	13.4	65.7	17.4	3.4	60.3	28.2	11.5	27.3	28.6	44.6
1998	14.0	66.9	16.6	2.5	62.1	29.2	8.7	26.8	30.5	42.7
1999	13.4	66.1	17.5	3.0	61.5	29.3	9.2	31.3	26.2	42.5
2000	13.1	66.7	17.8	2.3	60.2	30.5	9.3	28.1	26.1	45.8
2001	12.5	67.0	18.3	2.2	61.6	28.7	9.7	27.6	24.7	47.7
2002	12.5	66.9	18.3	2.3	59.5	29.9	10.6	29.3	21.6	49.1
2003	10.9	67.5	19.1	2.5	56.3	31.1	12.6	28.8	22.6	48.6
2004	10.3	68.7	18.6	2.5	53.5	32.5	14.0	25.0	22.1	53.0
台東縣 平均	12.3	66.5	17.8	2.7	59.2	30.3	10.5	27.4	25.7	47.0
台灣地區 2004 年 平均	10.1	71.8	16.5	1.6	30.4	36.7	32.9	6.6	35.2	58.2

資料來源：台東縣統計要覽，2004年；行政院主計處人力運用調查報告，2004年。

表 3-4 (續) 台東縣十五歲以上就業人口背景變化 (1995-2004)

年 別	收入別					
	19999 元 以下	20000- 29999 元	30000- 39999 元	40000 - 49999 元	50000- 59999 元	60000 元 以上
1995	--	--	--	--	--	--
1996	23.2	30.9	25.9	14.6	3.1	2.4
1997	25.1	28.3	27.6	9.5	6.3	3.1
1998	21.3	25.0	33.2	12.8	4.3	3.4
1999	22.0	24.2	28.8	15.1	4.5	5.3
2000	24.4	33.1	17.7	11.8	7.1	6.0
2001	32.5	27.3	17.8	10.1	7.2	5.1
2002	28.8	24.3	24.8	5.8	8.9	7.4
2003	31.1	24.9	18.4	7.3	10.8	7.5
2004	24.5	24.7	25.6	10.3	8.9	6.0
台東縣平均	25.9	27.0	24.4	10.8	6.8	5.1
台灣地區平均	13.6	32.7	26.1	13.4	6.8	7.5

資料來源：台東縣統計要覽，2004年；行政院主計處人力運用調查報告，2004年。

表3-5 台灣地區各縣市平均人力資本結構（1986- 2002）

	人口數量（人）	國中學歷及以下(%)	大專學歷以上(%)
台北市	2,662,332	25.99	41.74
高雄市	1,419,909	37.05	25.61
台北縣	3,238,796	46.29	20.79
宜蘭縣	458,982	58.00	13.35
桃園縣	1,501,661	45.29	18.99
新竹縣	403,065	46.57	17.04
苗栗縣	554,942	51.99	13.45
台中縣	1,359,811	51.24	15.64
彰化縣	1,274,778	59.17	12.70
南投縣	541,105	54.48	13.47
雲林縣	755,046	66.62	10.54
嘉義縣	560,959	67.08	9.91
台南縣	1,062,704	58.43	13.69
高雄縣	1,170,597	53.34	13.61
屏東縣	903,683	54.50	13.19
台東縣	254,651	63.76	8.58
花蓮縣	355,398	50.50	15.72
澎湖縣	93,722	52.67	14.84
基隆市	367,851	40.56	19.49
新竹市	341,423	42.73	25.22
台中市	841,422	34.34	31.05
嘉義市	260,711	39.15	27.68
台南市	701,949	45.40	23.76
平均		49.96	18.29

資料來源：民國1986年至2002年度之中華民國台灣地區社會指標統計。

## 二、台東縣產業概況

人口結構、產業發展及縣民所得間有著互為表裡的因果關聯，產業不振促使人口外流，而人口外流的結果則反過來限制了產業的發展，在這樣的循環下，自然不利縣民的財產積累。

台東縣位處東南一隅，形勢封閉，漢人移入較晚，在清末以前全境幾乎都是原住民的生活空間，維持傳統的營生方式，直到日治時代外來移民引進現代產業活動。日治前期移民事業為私營性質，由於主要經營土地開墾，但技術層次低，產品增值不大，因此並未產生足夠的聚集經濟形成都市化，而中期以後日本政府對東部區域的發展策略，轉向以花蓮廳為中心，以致台東地方現代產業活動的成長，出現相對停滯的現象。1930年代台東縣從事二、三級產業人口比例分為5.12%及14.82%遠低於一級產業的77.73%，產業仍以農業為主<sup>13</sup>。戰後雖然產業主要仍集中於一級產業，三級產業次之，二級產業最少，但受到台灣整體經濟結構轉變的影響，1980年代後期台東縣一級產業人口已逐年下降，二級產業人口則呈現逐年增多的趨勢，但台東境內的工業不甚發達，許多就業人口應是在外地就業，三級產業人口則持續有所進出，但整體看來仍是上升的趨勢，且數量上在1994年後已穩定超越一級產業人口，成為台東縣最主要的就業別（圖3-5）。

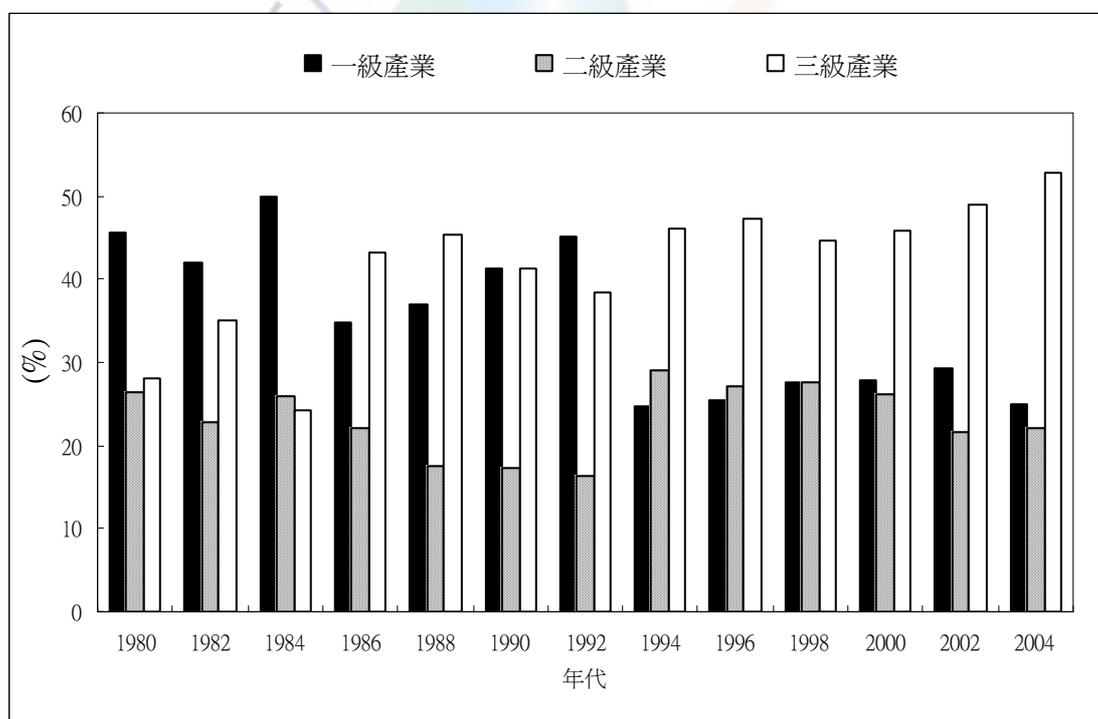


圖 3-5 台東縣各級產業人口比例變遷（1980-2004 年）

資料來源：1980-2004 台東縣統計要覽、台閩地區工商及服務業歷次普查結果摘要

<sup>13</sup>施添福、王世慶、陳國川、林聖欽，台東縣史產業篇，台東縣政府，2000，頁 22-30。

台東縣的工商及服務業的表現與台灣整體相較並不出色，表3-7為2001年行政主計處針對台閩地區工商及服務業經營概況的普查結果<sup>14</sup>，顯示台東縣無論在場所數、員工人數、土地面積、建築物面積、薪資支出、生產總額、資產總額各方面，幾乎都只比離島各縣市表現略好，而且所佔比例極低，除了使用土地面積勉強達1.1%，其餘各項目佔全台比例均不達1%，因而對台灣地區整體工商業的影響和貢獻都很有有限。如從1996年及2001年五年間的場所單位數變動趨勢觀察（表3-8），雖然台東縣工商及服務業在家數分配比例上成長了2.35%，但與台灣區相較在1996年、2001年及增減比例上，除了金門、澎湖等離島以外仍是本島比例最低的縣市。若再以1996年及2001年五年間的員工人數變動趨勢來看（表3-9），台東縣則是降低了7.69個百分點。家數雖然成長但就業人口反而降低的情形也反應了台東縣工商及服務業資本額不高，營運規模小，從業人員薪資偏低，而無法產生規模經濟的特性。



---

<sup>14</sup>台閩地區工商及服務業普查由行政院主計處自民國 50 年起，每 5 年進行一次。

表 3-6 台東縣商業登記家數與資本額（1990- 2004）

類別 年代	總資 本額 〈千元〉	農林業 〈家〉	礦業及 土石採 取業 〈家〉	製造業 〈家〉	水電燃 氣業 〈家〉	營造業 〈家〉	商業 〈家〉	運輸倉 儲及通 信業 〈家〉	金融業 〈家〉	公共·社 會及個 人服務 業 〈家〉
1990	625,030	58	56	403	—	134	5,456	216	254	1,125
1991	657,908	55	59	389	—	145	5,577	206	268	1,121
1992	698,278	56	72	381	—	151	5,733	201	286	1,125
1993	834,467	50	90	367	—	150	5,859	189	313	1,142
1994	926,570	49	96	357	—	145	6,085	188	356	1,172
1995	1,001,932	48	94	350	—	157	6,191	185	394	1,172
1996	1,025,620	48	83	333	—	149	5,971	185	409	1,113
1997	1,117,199	48	82	327	—	150	6,134	186	441	1,153
1998	1,189,031	50	84	326	1	155	6,230	188	461	1,188
1999	1,317,618	51	96	326	7	191	6,321	189	477	1,185
2000	1,442,657	56	104	321	21	213	6,417	189	529	1,244
2001	1,858,771	155	152	1,289	49	468	11,710	320	597	3,081
2002	1,803,994	132	151	1,283	4	485	11,748	118	586	3,155
2003	1,863,370	135	139	1,085	4	528	10,980	123	564	2,905
2004	1,890,305	134	139	1,082	4	551	11,018	133	545	2,911

資料來源：2004年台東縣統計要覽

表 3-7 2001 年台閩地區工商及服務業場所單位經營概況按地區別分

地區別	年底場所 單位數 (家)	年底員工 人數 (人)	年底使用 土地面積 (千平方公尺)	年底使用 建築物樓 地板面積 (千平方公尺)	全年 薪資支出 (百萬元)	全年 生產總額 (百萬元)	年底實際 運用固定 資產總額 (百萬元)
<b>總計</b>	<b>971,500</b>	<b>6,663,350</b>	<b>661,215</b>	<b>290,618</b>	<b>3,023,468</b>	<b>17,032,481</b>	<b>21,207,063</b>
台灣地區	968,888	6,654,740	659,714	290,149	3,019,618	17,010,767	21,170,938
北部地區	447,141	3,676,957	234,199	139,023	1,773,343	10,048,886	1,934,948
台北市	171,343	1,634,587	37,294	47,955	876,435	4,881,597	6,065,529
基隆市	15,797	76,205	11,992	3,103	33,563	174,611	266,433
新竹市	16,887	165,279	7,001	6,921	84,065	545,050	781,645
台北縣	144,787	960,992	65,195	33,956	397,126	2,085,422	2,285,992
宜蘭縣	18,615	93,762	10,836	4,128	38,238	178,230	253,289
桃園縣	65,039	607,070	82,328	35,277	275,522	1,710,375	1,773,164
新竹縣	14,673	139,062	19,554	7,683	68,395	473,601	508,896
中部地區	240,163	1,397,123	148,628	66,914	567,636	3,125,210	3,783,780
台中市	55,093	368,034	12,338	13,788	171,764	890,763	887,027
苗栗縣	19,913	117,127	19,138	5,724	49,327	286,173	373,289
台中縣	66,961	409,054	51,388	17,851	154,108	822,686	1,021,565
彰化縣	55,343	301,273	24,537	14,815	110,237	571,411	614,059
南投縣	17,573	83,478	14,416	4,954	33,320	157,971	208,628
雲林縣	25,280	118,157	26,810	9,783	48,880	396,206	679,212
南部地區	258,319	1,487,106	244,268	78,663	638,408	3,669,223	5,014,883
嘉義市	14,959	68,189	7,200	3,019	29,317	140,896	224,576
台南市	39,237	189,333	6,997	7,339	72,862	316,201	476,404
高雄市	73,535	486,552	56,135	23,822	230,870	1,341,847	1,714,101
嘉義縣	16,030	81,234	32,385	4,941	33,265	179,610	324,219
台南縣	38,640	279,747	72,948	16,287	111,938	708,092	991,010
高雄縣	42,499	250,129	46,512	16,109	107,496	735,710	830,796
屏東縣	29,323	119,460	20,343	6,576	47,723	226,358	412,871
澎湖縣	4,096	12,462	1,748	570	4,938	20,510	40,908
東部地區	23,265	93,554	32,620	5,550	40,232	167,448	437,328
台東縣	<b>8,633</b>	<b>29,385</b>	<b>7,264</b>	<b>2,061</b>	<b>12,080</b>	<b>46,584</b>	<b>126,787</b>
花蓮縣	14,632	64,169	25,356	3,489	28,152	120,864	310,541
金馬地區	2,612	8,610	1,501	469	3,849	21,714	36,125
金門縣	1,993	7,165	1,385	373	3,143	18,176	28,383
連江縣	619	1,445	116	96	707	3,538	7,742

資料來源：行政院主計處 2001 年台閩地區工商及服務業普查報告

表 3-8 台閩地區工商及服務業場所單位數按地區別分

地區別	1996 年底		2001 年底		增減比較 (%)
	家數	分配比 (%)	家數	分配比 (%)	
<b>總計</b>	<b>894,629</b>	<b>100</b>	<b>971,500</b>	<b>100</b>	<b>8.59</b>
台灣地區	891,661	99.67	968,888	99.73	8.66
北部地區	421,256	47.09	447,141	46.03	6.14
台北市	1,660,147	18.57	171,343	17.64	3.13
基隆市	15,179	1.7	15,797	1.63	4.07
新竹市	15,573	1.74	16,887	1.74	8.44
台北縣	140,171	15.67	144,787	14.9	3.29
宜蘭縣	16,369	1.83	18,615	1.92	13.72
桃園縣	55,047	6.15	65,039	6.69	18.15
新竹縣	12,770	1.43	14,673	1.51	14.9
中部地區	215,947	24.14	240,163	24.72	11.21
台中市	50,904	5.69	55,093	5.67	8.23
苗栗縣	19,010	2.12	19,913	2.05	4.75
台中縣	59,075	6.6	66,961	6.89	13.35
彰化縣	49,020	5.48	55,343	5.7	12.9
南投縣	16,703	1.87	17,573	1.81	5.21
雲林縣	21,235	2.37	25,280	2.6	19.05
南部地區	232,306	25.97	258,319	26.59	11.2
嘉義市	13,055	1.46	14,959	1.54	14.58
台南市	35,335	3.95	39,237	4.04	11.04
高雄市	69,845	7.81	73,535	7.57	5.28
嘉義縣	15,271	1.71	16,030	1.65	4.97
台南縣	34,268	3.83	38,640	3.98	12.76
高雄縣	37,017	4.14	42,499	4.37	14.81
屏東縣	23,858	2.67	29,323	3.02	22.91
澎湖縣	3,657	0.41	4,096	0.42	12.00
東部地區	22,152	2.48	23,265	2.39	5.02
<b>台東縣</b>	<b>8,435</b>	<b>0.94</b>	<b>8,633</b>	<b>0.89</b>	<b>2.35</b>
花蓮縣	13,717	1.53	14,632	1.51	6.67
金馬地區	2,968	0.33	2,612	0.27	-11.99
金門縣	2,245	0.25	1,993	0.21	-11.22
連江縣	723	0.08	619	0.06	-14.38

資料來源：行政院主計處 2001 年台閩地區工商及服務業普查報告

表 3-9 台閩地區工商及服務業場所單位員工人數按地區別分

地區別	1996 年底			2001 年底			增減比較 (%)
	員工人數 (人)	分配比 (%)	占總人口 比率 (%)	員工人數 (人)	分配比 (%)	占總人口 比率 (%)	
<b>總計</b>	<b>6,587,172</b>	<b>100</b>	<b>30.6</b>	<b>6,663,350</b>	<b>100</b>	<b>29.74</b>	<b>1.16</b>
<b>台灣地區</b>	<b>6,578,562</b>	<b>99.87</b>	<b>30.64</b>	<b>6,654,740</b>	<b>99.87</b>	<b>29.79</b>	<b>1.16</b>
北部地區	3,567,495	54.16	39.07	3,676,957	55.18	37.97	3.07
台北市	1,513,520	22.98	58.09	1,634,587	24.53	62.06	8
基隆市	93,727	1.42	25.05	76,205	1.14	19.49	-18.69
新竹市	130,200	1.98	37.64	165,279	2.48	44.28	26.94
台北縣	1,021,567	15.51	30.45	960,992	14.42	26.62	-5.93
宜蘭縣	104,725	1.59	22.52	93,762	1.41	20.13	-10.47
桃園縣	570,823	8.67	36.35	607,070	9.11	34.43	6.35
新竹縣	132,933	2.02	32.04	139,062	2.09	31.16	4.61
中部地區	1,404,005	21.31	25.74	1,397,123	20.97	24.75	-0.49
台中市	352,906	5.36	40.27	368,034	5.52	37.41	4.29
苗栗縣	125,116	1.9	22.34	117,127	1.76	20.89	-6.39
台中縣	420,783	6.39	29.48	409,054	6.14	27.23	-2.79
彰化縣	315,777	4.79	24.43	301,273	4.52	22.93	-4.59
南投縣	82,612	1.25	15.14	83,478	1.25	15.41	1.05
雲林縣	106,811	1.62	14.2	118,157	1.77	15.89	10.62
南部地區	1,510,541	22.93	24.08	1,487,106	22.32	23.19	-1.55
嘉義市	66,676	1.01	25.37	68,189	1.02	25.44	2.27
台南市	195,194	2.96	27.46	189,333	2.84	25.56	-3
高雄市	499,761	7.59	34.86	486,552	7.3	32.56	-2.64
嘉義縣	82,256	1.25	14.54	81,234	1.22	14.42	-1.24
台南縣	267,960	4.07	24.61	279,747	4.2	25.26	4.4
高雄縣	268,871	4.08	22.26	250,129	3.75	20.22	-6.97
屏東縣	117,710	1.79	12.89	119,460	1.79	13.14	1.49
澎湖縣	12,113	0.18	13.45	12,462	0.19	13.51	2.88
東部地區	96,521	1.47	15.76	93,554	1.4	15.65	-3.07
<b>台東縣</b>	<b>31,834</b>	<b>0.48</b>	<b>12.54</b>	<b>29,385</b>	<b>0.44</b>	<b>12.01</b>	<b>-7.69</b>
花蓮縣	64,687	0.98	18.04	64,169	0.96	18.17	-0.8
金馬地區	8,610	0.13	15.95	8,610	0.13	13.08	0
金門縣	7,039	0.11	14.69	7,165	0.11	12.58	1.79
連江縣	1,571	0.02	25.92	1,445	0.02	16.33	-8.02

資料來源：行政院主計處 2001 年台閩地區工商及服務業普查報告

台東產業結構的變化如同人口的變遷一般，深受國家政策的影響。雖然日治時期台東縣的工商業在台東廳的發展下有了長足的進步，但相對於全台灣，或花蓮港廳而論，卻都處於落後的局面。這種相對落後的現象，在進入民國時代以後，因台灣總體經濟發展策略的影響被進一步激化。台灣五十多年來的經濟發展，係以追求總體經濟成長為目標，故所有有助於二、三級產業發展的固定投資，均以交通便利、勞動力充足等區位條件較優的西部地區為主，台東縣位處台灣的東南邊陲，既無國際港口，東西間又有中央山脈的阻隔，在促進經濟發展的固定資本之分配上，明顯較難受到決策部門的垂青。以行政院經濟部依據原「獎勵投資條例」或促進「產業升級條例」編定之工業區為例，全台計有178處，面積43,596公頃，台東縣內的工業區則只有豐樂工業區、利家工業區及池上工業區，且面積狹小，合計只有200.13公頃，為全台工業區總面積最小的縣市。由於投資條件較差，以致產業結構的提昇不盡人意，因此，儘管台東縣二、三級產業活動有逐漸增加的趨勢，從全台灣的角度來看台東產業活動的型態，仍具三項不利的因素。

其一，工商及服務業雖有若干進展，但在全台仍顯微不足道。以最近一次的工商及服務業普查資料來看（表3-7），台東縣的工商服務業場所家數佔全台的0.89%、從業員工數佔全台0.44%、使用土地面積佔全台1.1%、建築物面積佔全台0.71%、薪資支出佔全台0.4%、生產總額佔全台0.27%、固定資產總額佔全台0.06%，除使用土地面積外佔全台比例均低百分之一，而員工數、生產總額、固定資產總額更不到百分之零點五，顯示對台灣的工商及服務產業擴張不具影響力。

其二，工商及服務產業的組成以商業部門為主體，在商業活動中，零售業在各年度都佔有絕對優勢，而綜合零售業及國際貿易業，在台東縣的商業部門中比例近零，這種商業組成的特性，充份展現非都市化地區的色彩。

其三，二級產業部門的場所數、員工數和生產值都偏低，可見台東縣工業化水準與台灣快速工業化相較屬於失聯狀態。

### 三、台東縣民所得狀況

人口外流、教育程度低導致人力素質不佳及產業不振的相互循環後果，直接反映在台東縣的居民所得上，特別是1980年代後期台灣地區與台東縣的所得差距開始更加明顯，表3-10為1980年代至今台東縣家戶平均所得與台灣地區之比較，從中可以清楚看出台東縣的家戶所得不僅一直落後於台灣地區，而且差距不斷拉大。1980年代台東縣家戶所得與台灣地區相較平均尚達台灣地區平均值的

89.45%，但1990年代以後該比例降至74.34%，減少了15.11個百分點，1997至2000年間更連續四年低於70%，如對照圖3-1此期間台灣地區的經濟成長率與平均每人GNP趨勢，可以發現所得差距的加大與台灣地區的經濟成長率趨緩具有同時性，因此吊詭的是，台東縣的縣民所得雖未能受到台灣經濟起飛的大幅帶動，卻因為整體國家經濟成長率趨緩而下降，對照快速變動的台灣西部及北部區域，台東縣的經濟卻出現相當程度停滯不前的狀態，在國家財政充裕時這樣的困境或許尚可由中央政府出資補助，當國家整體財政能力下降時，台東的落後則勢必進一步突顯區域發展失衡的現象。

因此1980年代後期，台東經濟發展最大的關鍵應是如何因應國家角色的轉換，避免再次與台灣地區整體發展「疏離」。1980年以後，台灣內部的經濟環境其實面臨很大的變化。就外部競爭而言，經濟自由化的浪潮迫使國家逐漸失去主導經濟政策的管制工具與手段，民主轉型後各方勢力崛起也與經濟發展產生若干衝突，其中之一便是各縣市開始對有限資源的激烈競爭，簡言之，這些改變都使國家對已形成的區域不均衡發展將更難以有效調節。從中央對地方財政的補助可以約略感受到中央與地方均面臨轉型的考驗，也讓資源分配出現區塊化的現象，這對一向仰賴中央財政挹注的台東縣經濟自然產生了不利的衝擊，也具體反應在縣民與台灣地區居民的所得差距上。由於台東縣人口稀少，人力資本結構不佳、產業發展不振，選舉動員中也難以向國家採取持續的壓力。在民主化、自由化思潮的交互拉扯中，國家資源已開始向條件優越地區再次傾斜，因此一向被隔離在主流經濟發展之外的台東縣近年來必須承接過去的低度開發，無法創造更為有利的環境，面對倡議在地行銷的今日，使台東更立於不平等的起跑線。

表3-10 台東縣與台灣地區平均每戶可支配所得（1981-2004）

	台東縣 (元)	台灣地區 (元)	台東縣與全台灣 所得比例(%)
1981	249,197	266,433	93.53
1982	257,406	275,250	93.52
1983	233,349	295,887	78.86
1984	297,675	314,245	94.73
1985	302,430	320,495	94.36
1986	251,325	341,728	73.55
1987	317,315	366,487	86.58
1988	409,358	410,483	99.73
1989	415,504	464,994	89.36
1980年代 平均	303,729	339,556	89.45
1990	493,836	520,147	94.94
1991	474,685	587,242	80.83
1992	615,727	639,696	96.25
1993	567,506	727,879	77.97
1994	542,200	769,755	70.44
1995	681,914	811,338	84.05
1996	604,732	826,378	73.18
1997	570,896	863,427	66.12
1998	562,213	873,175	64.39
1999	574,407	889,053	64.61
2000	641,298	891,445	60.72
2001	627,005	868,651	72.18
2002	651,312	875,919	74.36
2003	619,787	881,662	70.30
2004	631,719	891,249	74.56
1990年後 平均	590,616	794,468	74.34

資料來源：1981至2004年台灣地區歷年家庭收支調查報告、台東縣府之統計要覽。

### 第三節 台東縣的財政收支概況

財政是地方政府為執行其職務對於所需要經濟財貨之取得、使用及管理等各种行為之總稱，意即為實踐地方政府功能之重要工具。所以地方財政制度或地方財政狀況實關係著整個地方制度及政策的推行。因此地方財政權力的彰顯與否便成為地方政府之自主能力及行為能力之指標，從台東縣的財政收支概況也最能清楚瞭解台東縣所面臨的困境之所在。

台東地方產業基礎條件薄弱，加以幅員廣大，距離主要消費市場遙遠，相較於西部平原快速的工商發展，顯得產業人才不足、市場狹小，而陸運、海運設施缺乏，一直是發展上難以突破的瓶頸。由於工商不振，稅源枯竭，歷年來縣稅收入佔總預算不及百分之十，其經常費用及人事經費仰賴上級補助，統籌性經費嚴重不足，致使台東縣政府年度預算之經常業務費逐年遞減，肇因該項分配本意原來就不是以均衡地方為要，縣內缺少就業機會，私部門資本流動不活躍，惡性循環的結果是工商更不振，地方稅源更枯竭。

1999年1月25日修正施行的「財政收支劃分法」對中央及地方財政劃分是一大變革，同年7月1日起省政府虛級化，以往由省府統籌補助的款項均改由中央統一辦理，反而對台東的財政產生了不利的影響。為瞭解台東縣在此前後的財政狀況，本節以台東縣1991至2004年間有關財政收支相關資料，如歲入、歲出決算、實質、非實質收支、稅課收入、補助及協助收入等，加以整理、分析，以探討台東縣財政實況。

#### 一、歲入、歲出總決算分析

台東縣歷年歲入大部份均大於或等於歲出，然至1999年下半年及2000年度因政府會計制度變革除移用以前年度歲計賸餘1億8千639萬元外，但仍有19億300萬元之短絀，此後各年度歲出均大於歲入，收支無法平衡（表3-11）。由成長率觀察之，歲入、歲出平均成長率分別為5.86%及6.57%，且歷年成長規模呈現逐年下降趨勢，顯示台東縣財政規模愈趨緊縮、財政運用愈趨困難（圖3-7）。

表3-11 台東縣歷年歲入、歲出總決算（1991-2004）

年度	台東縣 人口數 (人)	台東縣 歲入決算 (百萬元)	每人 平均歲入 (千元/人)	歲入 成長 率 (%)	台東縣 歲出決算 (百萬元)	每人 平均歲出 (千元/人)	歲出 成長 率 (%)	歲計 餘絀 (百萬元)
1991	255,887	5,758.85	22.43	15.42	5,711.61	22.32	14.47	47.24
1992	255,362	6,910.48	27.01	20	6,378.00	24.98	11.67	532.28
1993	255,536	7,026.60	27.52	1.68	6,980.69	27.32	9.45	45.91
1994	254,718	7,704.91	30.15	9.65	7,660.78	30.08	9.47	44.13
1995	254,375	8,030.51	31.53	4.23	8,317.25	32.70	8.57	-268.74
1996	253,831	9,959.72	39.15	24.02	9,550.12	37.62	14.82	409.60
1997	253,002	10,464.10	41.22	5.06	10,447.99	41.30	9.40	16.11
1998	249,937	9,755.44	38.56	-6.77	10,399.68	41.61	-0.46	-644.24
1999	249,937	9,933.33	39.74	1.82	9,746.94	39.00	-6.28	186.39
2000	245,312	10,622.79	43.3	6.94	12,526.67	51.06	28.52	-1903.88
2001	244,612	8,843.30	36.15	-16.75	9,744.61	39.84	-22.21	-901.31
2002	243,965	9,954.10	40.8	12.56	11,204.91	45.93	14.99	-1250.81
2003	242,842	10,737.18	44.21	7.87	11,028.73	45.42	-1.57	-291.55
2004	240,373	10,340.62	48.02	-3.69	11,146.93	46.37	1.07	-806.31
平均 數	249,978	9,003.00	36.41	5.86	9,346.07	37.54	6.57	-341.80

資料來源：台東縣政府1991至2004年台東縣統計要覽

說明：1.人口數依國家會計年度當年12月底資料為準

2. 2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18 個月資料

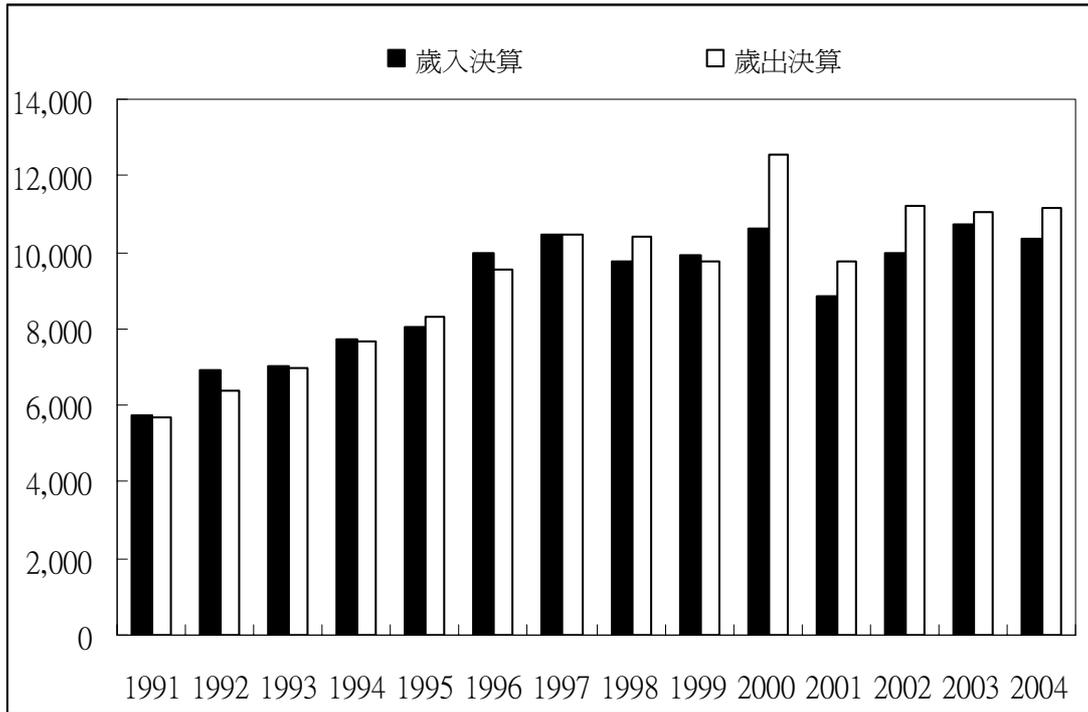


圖3-6 台東縣歷年歲入、歲出總決算情形 (1991-2004)

資料來源：台東縣政府1991至2004年台東縣統計要覽

說明：2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18個月資料

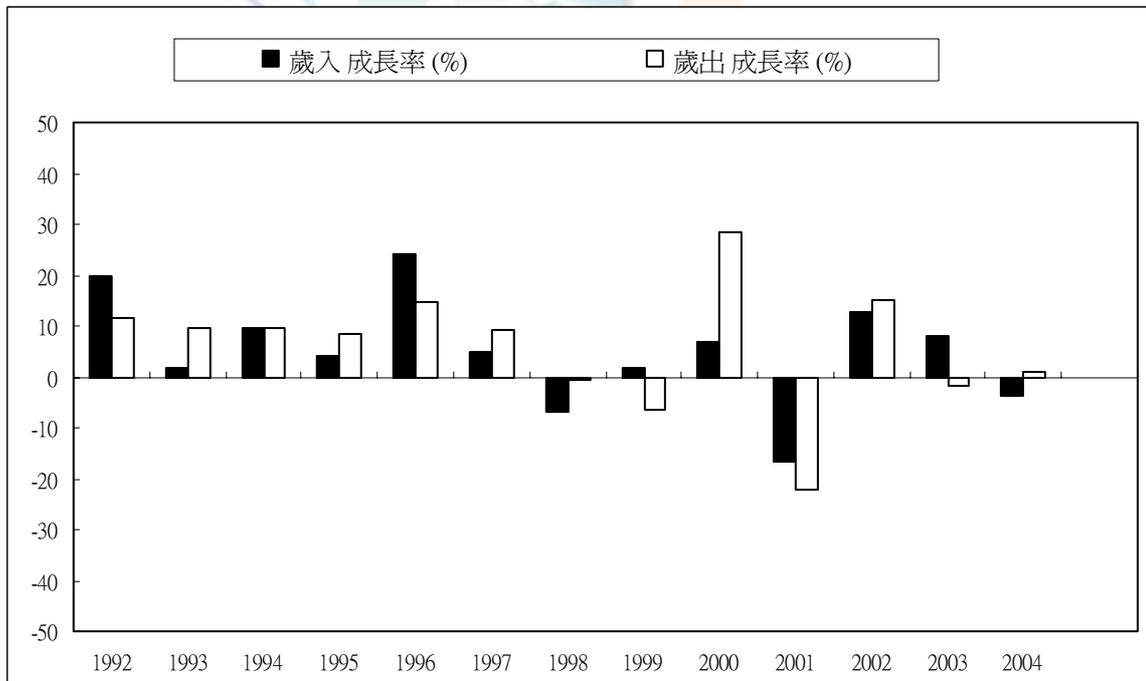


圖3-7 台東縣歷年歲入、歲出成長率變化情形 (1992-2004)

資料來源：台東縣政府1991至2004年台東縣統計要覽

說明：2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18個月資料

## 二、財政收入總決算分析

台東縣1991年至2004年的財政收入顯示（表3-13），補助及協助收入與稅課收入與二者占歲入來源平均比重分別為56.12%及37.34%，合計高達93.46%，為地方政府兩項重要財源，其餘收入占收入總決算比例僅6.54%比重不高而且變化不大，顯示地方經濟活動遲滯、政府並無力開闢財源，財政汲取能力嚴重不足。自1995年起每年皆有賒借收入（表3-12），財產收入1999年所占比重甚且提高至6.21%，另外1998年及2000年皆有移用以前年度歲計賸餘（表3-12），顯示台東縣為紓解財政困難，已開始有增加辦理公有財產管理及非公用不動產之出租、出售，及向公庫銀行賒借、移用以前年度歲計賸餘等方式，以充裕庫收之現象，這種收支無法平衡的現象對台東縣的長期發展將造成威脅。

另從歷年補助及協助收入與稅課收入占收入總決算比重觀察（圖3-8），兩者則有互為消長之現象，稅課收入在2000年以前呈現緩慢上升趨勢，到2000年時比例已達58.42%，佔總決算比重一半以上，但此後卻一路下滑，至2004時比重已降至30.55%，與此同時，補助及協助收入則從1991年的58.27%下滑至2000年的34.94%，但此後則逐年再上升至2004年的63.17%，兩者的消長顯然是受到1999年財政收支劃分法修正的影響，但就其內涵來看，由於台東縣的稅課收入淨額比例平均僅佔23.28（表3-16），因此不論是補助收作或稅課收入均是來自國家的補助，二者雖互有消長但比例居高不下，顯示的只是中央對地方施政的控制提高（補助款九成以上由上級政府指定用途），並非地方政府的財政能力有所改變，而二者合計佔台東縣歲入九成以上的結構也顯示，1990年代以來雖然受到地方自主及在地經濟的鼓舞，國家對台東發展的定為位也做了調整，但在國家產業轉型的過程中，地方經濟並未獲得具體改善，財政汲取能力持續薄弱，必須高度倚賴上級政府的財政分配。

表3-12 台東縣財政收入—按來源別分（1991-2004）

單位：百萬元

年度	總計	歲入									融資收入		
		稅課收入	補助及協助收入	罰款及賠償收入	規費收入	財產收入	營業盈餘及事業收入	捐贈及贈與收入	其他收入	小計	賒借收入	移用以前年度歲計贖餘	小計
1991	5,866.95	1,999.34	3,355.68	20.16	36.27	180.35	2.8	0	164.25	5,758.85	108.1	0	108.1
1992	6,910.48	2,596.96	4,021.81	40.35	66.5	119.29	2.8	0	62.77	6,910.48	0	0	0
1993	7,026.60	2,628.04	4,061.81	44.87	68.1	146.79	2.8	0	74.19	7,026.60	0	0	0
1994	7,704.91	2,846.05	4,451.90	38.85	82.68	149.05	4.2	0	132.18	7,704.91	0	0	0
1995	8,299.46	2,953.14	4,600.80	34.55	98.48	127.85	7.75	0	277.94	8,100.51	198.95	0	198.95
1996	10,146.12	4,098.29	5,373.42	37.69	91.74	124.76	8.44	0	225.38	9,959.72	186.4	0	186.4
1997	10,668.10	4,431.33	5,665.15	53.98	81.49	148.6	7.3	0	76.25	10,464.10	204	0	204
1998	10,584.71	3,848.90	5,510.59	78.01	88.17	150.87	9.16	0	69.74	9,755.44	429.65	399.62	829.27
1999	10,218.57	4,227.20	4,834.28	54.28	111.82	617.21	8.69	1.6	78.25	9,933.33	285.24	0	285.24
2000	11,352.87	6,205.37	3,711.58	153.44	137.46	114.33	7.5	12	281.11	10,622.79	580.65	149.43	730.08
2001	9,400.90	3,402.40	4,914.35	112	70.13	26.18	11.14	22	285.1	8,843.30	557.6	0	557.6
2002	9,954.10	3,234.37	6,042.44	169.02	99.32	94.44	9.76	20.51	284.24	9,954.10	0	0	0
2003	12,187.18	3,176.68	6,686.32	199.56	94.54	69.5	31.57	7.81	471.2	10,737.18	1,450.00	0	1450
2004	11,240.62	3,158.87	6,532.04	196.69	98.45	10.35	7.72	15.52	320.98	10,340.62	900	0	900

資料來源：台東縣政府1991至2004年台東縣統計要覽

說明：2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18個月資料。

表3-13 台東縣財政收入結構比—按來源別分（1991-2004）（單位：%）

年度	總計	補助 及協助 收入	稅課 收入	罰款 及賠償 收入	規費 收入	財產 收入	營業盈 餘及事 業收入	捐贈 收入	其他 收入
1991	100	58.27	34.72	0.35	0.63	3.13	0.05	—	2.85
1992	100	58.20	37.58	0.58	0.96	1.73	0.04	—	0.91
1993	100	57.81	37.40	0.64	0.97	2.09	0.04	—	1.06
1994	100	57.78	36.94	0.50	1.07	1.93	0.05	—	1.72
1995	100	57.29	36.77	0.43	1.23	1.59	0.10	—	4.96
1996	100	53.95	41.15	0.38	0.92	1.25	0.08	—	4.06
1997	100	54.14	42.35	0.52	0.78	1.42	0.07	—	0.73
1998	100	56.49	39.45	0.80	0.90	1.55	0.09	—	0.71
1999	100	48.67	42.56	0.55	1.13	6.21	0.09	0.02	0.79
2000	100	34.94	58.42	1.44	1.29	1.08	0.07	0.11	2.65
2001	100	55.57	38.47	1.27	0.79	0.30	0.13	0.25	3.22
2002	100	60.70	32.49	1.70	1.00	0.95	0.10	0.21	2.86
2003	100	62.27	29.59	1.86	0.88	0.65	0.29	0.07	4.39
2004	100	63.17	30.55	1.90	0.95	0.10	0.07	0.15	3.13
平均	100	56.12	37.34	0.68	1.08	1.61	0.06	0.04	3.09

資料來源：台東縣政府1991至2004年台東縣統計要覽

說明：2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18個月資料

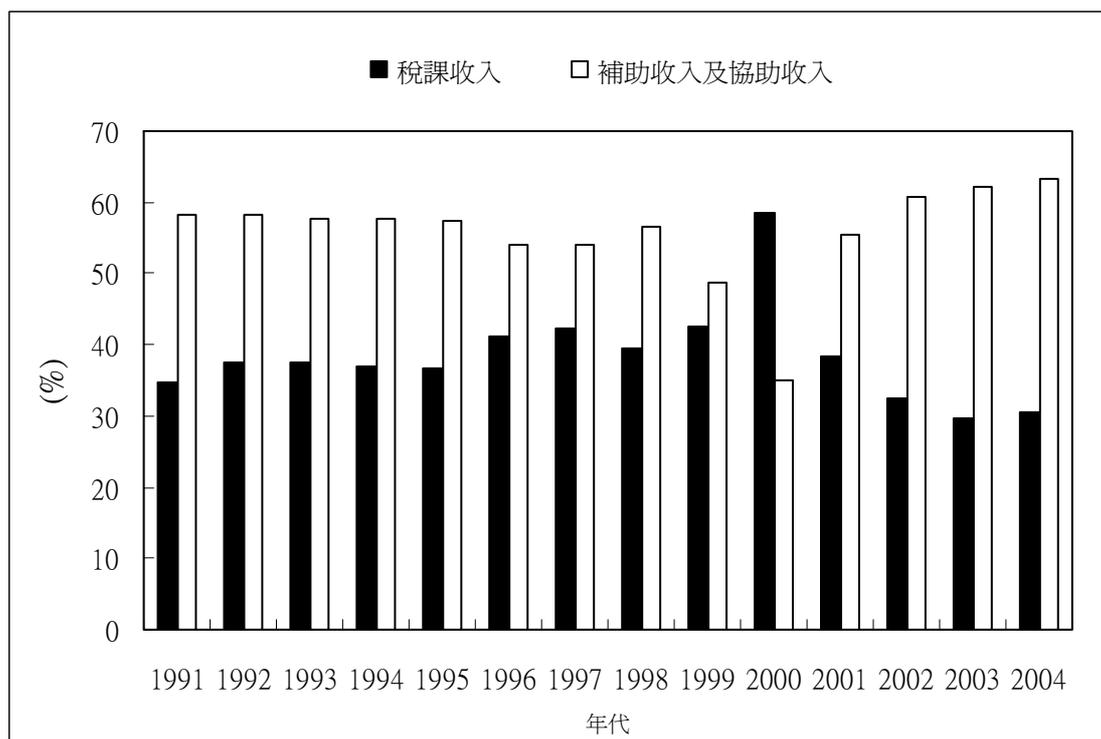


圖3-8 台東縣主要財政收入結構比（1991-2004）

資料來源：台東縣政府1991至2004年台東縣統計要覽

說明：2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18個月資料

### 三、賦稅依存度及補助及協助依存度比例分析

賦稅依存度（稅課收入／年度歲出×100），係指歲出所需經費由稅課收入支應的比重，比例越高顯示政府的稅收來源越充裕、財政自主能力越佳，同時稅課收入尚包含縣稅及統籌分配稅兩部份，統籌分配稅比例越低則地方的財政自主能力就越好。補助及協助收入依存度（補助收入／年度歲出×100），係指歲出所需經費由補助收入支應的比重，此比例越高代表地方財政能力越差，二者均為衡量財政結構之重要指標。

表3-14顯示，台東縣賦稅依存度1991至2004年的平均為37.29%，低於台灣地區的46.83%，1999年以前賦稅依存度雖略有增減但比重多維持在30-40%之間，顯示本縣自有財源所占比重雖不是很高，惟已逐漸提昇，但2000之後卻又呈現逐年下降的趨勢。進一步就稅課收入之內容觀察（表3-16），本縣歷年稅課收入主要來源為統籌分配稅，平均占稅課收入達76.71%且居高不下，稅課收入淨額則僅佔23.28%，顯示本縣稅源主要仍來自國家。台東縣補助收入依存度1991至2004年平均為54.24%，高於台灣地區的37.52%，除2000年因會計年度調整外歷來都

高於賦稅依存度，顯示台東縣對上級補助收入依賴度偏高。但有逐年下降之現象，只是從2000年起又開始逐年上升此又與前述稅課收入及補助收入兩者占歲入比重互有消長之現象相符。

另就稅課收入及補助收入兩者之成長率觀察（表3-15、圖3-9），皆有成長趨緩之現象，顯示出本縣財源深受國家財政補助多寡之影響。

綜上所述，可見本縣賦稅依存度雖有部份期間呈現上升現象，然主要仍因上級政府補助收入逐漸減少，占歲入比重亦逐漸降低所致；且其本質亦深受統籌分配稅分配多寡之影響。從台東縣的財政收入來看，台東縣歷年的補助及協助收入與稅課收入就佔了總歲入決算的百分之九十以上，而稅課收入高度倚賴統籌分配稅，補助及協助收入當中有將近九成的款項，係屬指定用途的專款補助及各主管機關的補助，如此一來，地方建設勢必受限於國家的政策，凡非上級國家列為重點之施政項目幾乎是不可能受到上級政府的資助，以台東縣的財政狀況而言，縣政府只能執行上級有補助之政策項目，很難從事具地方自主性及獨特性的施政項目，也難以從事地方性涵養稅源之措施，再加上缺乏重大投資，難以創造吸引或留駐資本及人力的條件，因而更加難以厚植台東縣的稅基及稅源。在缺乏資源獨佔性及誘因的情況之下，即使「地方稅法通則」通過後，台東縣也難以課稅方式增加收入，此種結構上的依賴與缺乏自主性形成對國家財政的高度依賴，對台東縣的經濟發展產生了重大的影響。

表3-14 補助及協助收入依存度與賦稅收入依存度（1991-2004）（%）

	台灣地區補助 及協助依存度	台東縣 補助及協助依度	台灣地區 賦稅依存度	台東縣 賦稅依存度
1991	42.83	58.41	43.04	34.80
1992	41.65	63.06	59.96	40.72
1993	40.52	58.19	51.00	37.65
1994	36.83	58.11	49.61	37.15
1995	37.57	55.31	46.35	35.51
1996	38.39	56.27	45.35	42.91
1997	38.13	54.22	46.74	42.41
1998	38.04	52.99	43.39	37.01
1999	37.98	49.60	44.20	43.37
2000	36.08	29.63	46.60	49.54
2001	29.24	50.42	41.89	34.92
2002	28.09	53.93	46.64	28.87
2003	37.49	60.63	47.00	28.80
2004	42.40	58.60	43.86	28.34
平均	37.52	54.24	46.83	37.29

資料來源：都市及區域發展統計彙編、審計部決算審查報告

說明：2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18個月資料

表 3-15 台東縣補助及協助依存度及賦稅依存度成長率（1991-2004）（%）

年代	補助依存度	補助依存度 成長率	賦稅依存度	賦稅依存度 成長率
1991	58.41	—	34.80	—
1992	63.06	7.96	40.72	17.01
1993	58.19	-7.72	37.65	-7.54
1994	58.11	-0.14	37.15	-1.33
1995	55.31	-4.82	35.51	-4.41
1996	56.27	1.74	42.91	20.84
1997	54.22	-3.64	42.41	-1.17
1998	52.99	-2.27	37.01	-12.73
1999	49.60	-6.40	43.37	17.18
2000	29.63	-40.26	49.54	14.23
2001	50.42	70.17	34.92	-29.51
2002	53.93	6.96	28.87	-17.33
2003	60.63	12.42	28.80	-0.24
2004	58.60	-3.35	28.34	-1.60

資料來源：1991 至 2004 年間台東縣統計要覽

說明：1.賦稅依存度＝稅課收入／歲出×100

2.補助依存度＝補助收入／歲出×100

3. 2000 年係含 1999 年 7 月至 2000 年 12 月，共計 18 個月資料

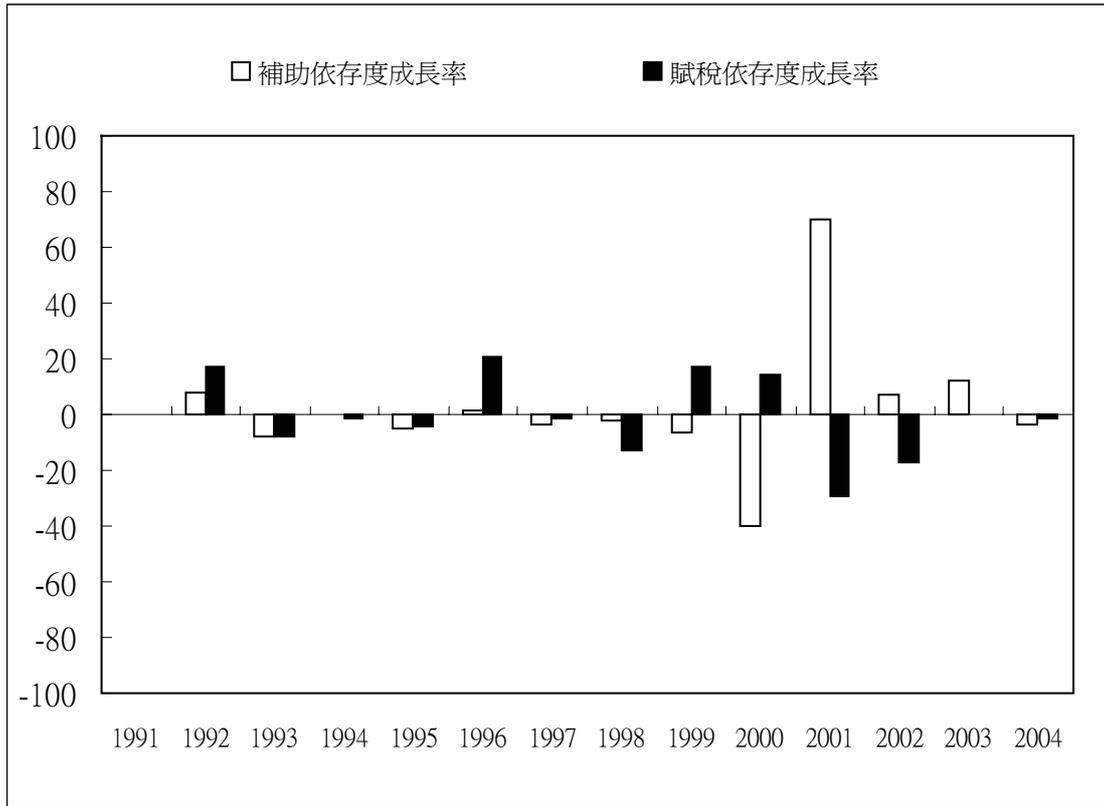


圖3-9 台東縣歷年補助依存度及賦稅依存度成長率（1991-2004）

資料來源：1991至2004年台東縣總決算報告

說明：2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18 個月資料

表 3-16 台東縣歷年稅課收入情形 (1991-2004)

年代	稅課收入 (百萬)	稅課收入淨額 (百萬)	稅課收入 淨額比例(%)	統籌分配稅 (百萬)	統籌分配稅 比例(%)
1991	1,999.34	255	12.75	1,744	87.23
1992	2,596.96	940	36.20	1,657	63.81
1993	2,628.04	775	29.49	1,853	70.51
1994	2,846.05	720	25.30	2,126	74.70
1995	2,953.14	775	26.24	2,178	73.75
1996	4,098.29	771	18.81	3,327	81.18
1997	4,431.33	758	17.11	3,673	82.89
1998	3,848.90	700	18.19	3,149	81.82
1999	4,227.20	677	16.02	3,551	84.00
2000	6,205.37	1,118	18.02	5,087	81.98
2001	3,402.40	756	22.22	2,646	77.77
2002	3,234.37	870	26.90	2,364	73.09
2003	3,176.68	856	26.95	2,321	73.06
2004	3,158.87	1,004	31.78	2,155	68.22
平均	3,486.21	783.93	23.28	2,702.21	76.71

資料來源：1991至2004年台東縣總決算報告

說明：2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18 個月資料

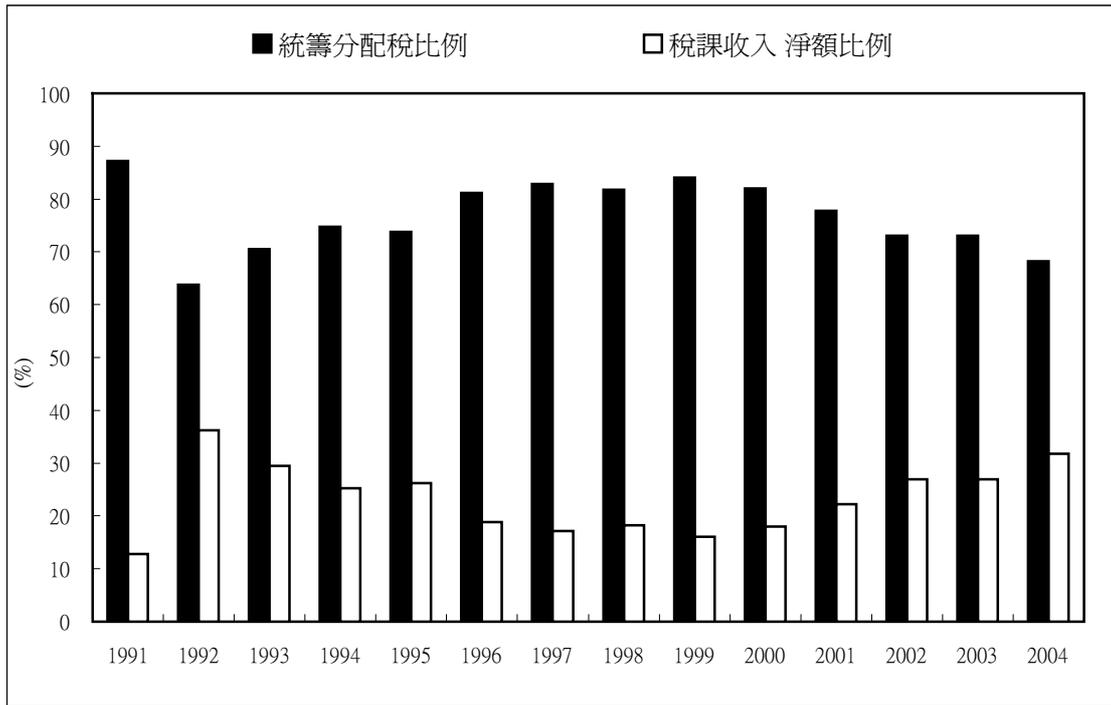


圖3-10 台東縣歷年稅課收入結構（1991-2004）

資料來源：1991至2004年台東縣總決算報告

說明：2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18 個月資料

#### 四、歲出總決算按政事別、主要用途別分析

地方政府之財政收入可區分為實質收入與非實質收入，支出亦可區分為實質支出與非實質支出，其內容架構如下：

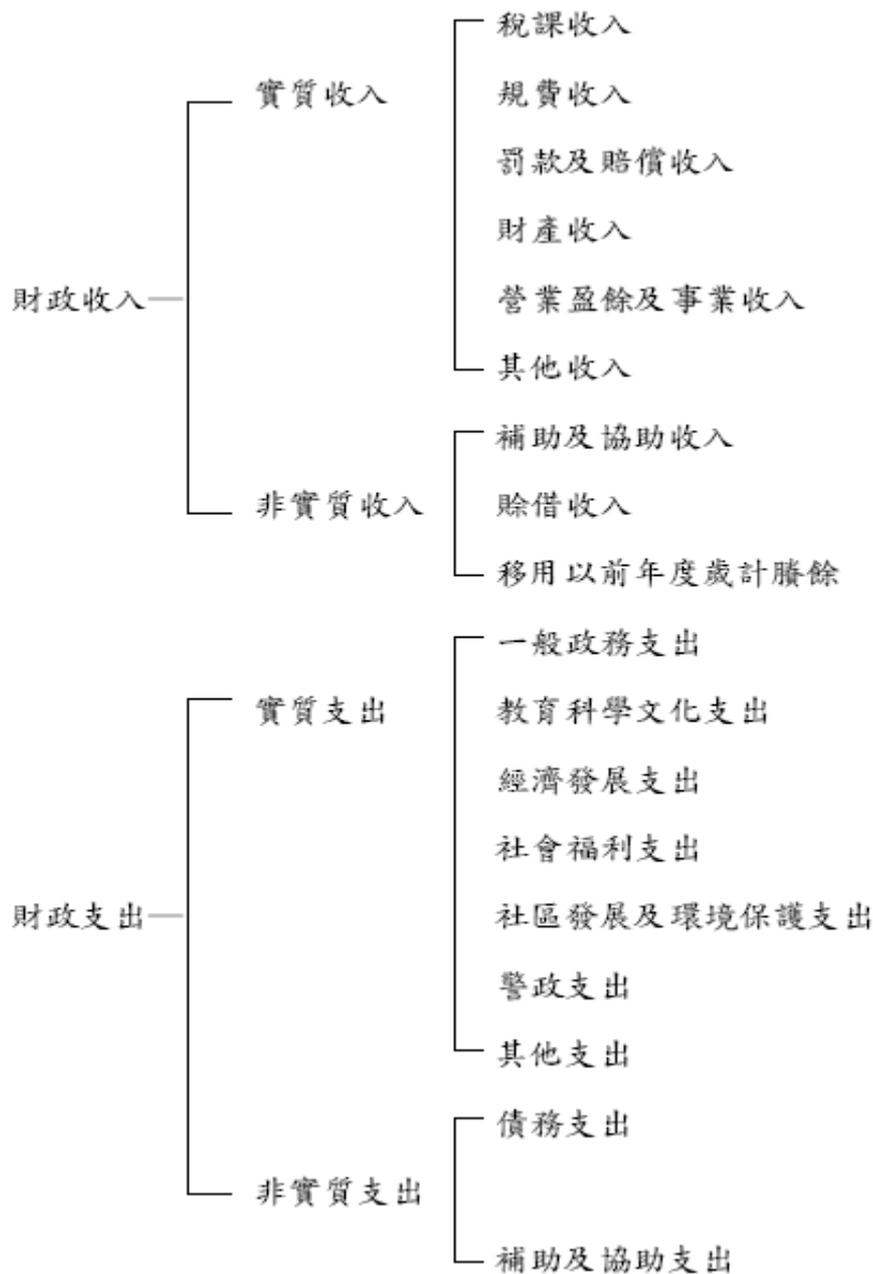


表3-18顯示台東縣歷年歲出以教育科學文化支出、經濟發展支出所占比例最高，平均分別為32.9%及20.01%，再其次為警政支出14.38%。教育科學文化支出所占比率偏高，主要係受到憲法的保障，且該款項大部份來自教育部的政策執行預算，2000、2002、2004年更因財政拮据降至30%以下，這固然是台東縣收入不豐而產生的結果，但人力素質的提昇卻攸關地方產業結構及居民所得的改善，未能得到充份的資源投入，長期來看並不利台東地方的發展。而即使「經濟服務支出」佔相當決算比率，但若與「營業盈餘及事業收入」對照來看，顯現地方工商活動並未因此得到助益（見表3-16、3-17），而這也反映出台東雖有高比重的

工商服務業，但產業規模小從業人員薪資所得偏低的情形（見表3-10）。

從台東縣歷年歲出總決算的結構比觀察（表3-18），各項支出的排序穩定變動幅度不大，僅有因「退休撫卹支出」自2000年起單獨列出，原「教育科學文化支」及「社會福利支出」比重有減少現象。另由於財政日漸減縮，「經濟發展支出」及「協助及補助支出」受到限制，有逐年下降的趨勢。進一步以台東1991年來總收支的細項分析，可以發現台東縣總收入增加幅度緩慢，其中來自「補助及協助收入」上升幅度最快，「稅課收入」僅佔總歲入約三分之一，「財產收入」更是逐年遞減，可以自行運用的「營業盈餘及事業收入」呈起伏態勢，卻不及「罰款及賠償收入」，由此可知台東地方財政一直無法自給自足（見表3-13）。若再結合決算支出內容來看，可以得知從財政收支大致可以發現地方政府總投資是失衡的：「經濟發展支出」所占比例為20.01%，但「營業盈餘及事業收入」卻僅佔0.06%，加上在地資本累積不足，無法進行轉投資來增加地方財源，而來自上級的補助款不是用於特定的計畫就是填補地方政府一般政務支出的財政缺口，以致無法產生具生產性的財政計畫進而帶動地方發展。因此，國家對台東縣的財政補助比例雖高，其財源之支用，卻必須優先撥注在基本政務需要，例如人事費等，實際上已限制了地方財源之拓展，這顯示當地方無法自立之時，唯有接受國家安排之途，當國家對地方再度定位時，弱勢地方即使在全球化浪潮下也無力改變國家給予的框架。

表 3-17 台東縣歷年歲出總決算－按政事別分（1991-2004）

單位：百萬元

年度	總計	一般 政務 支出	教育 科學 文化 支出	經濟 發展 支出	社會 福利 支出	社區 發展 及環 境保 護支 出	退休 撫卹	警政 支出	債務 支出	協助 及補 助支 出	其他 支出
1991	5,745	413	2,315	934	588	65		819	0	563	47
1992	6,378	456	2,109	1,565	724	55		840	0	582	47
1993	6,981	656	2,319	1,664	486	157		1,001	0	642	55
1994	7,661	673	2,719	1,561	548	151		1,210	0	737	63
1995	8,317	668	2,732	1,768	859	178		1,289	0	756	67
1996	9,550	731	3,177	2,353	983	79		1,341	118	809	65
1997	10,448	767	3,322	2,617	1,130	286		1,382	178	857	69
1998	10,400	855	3,524	2,616	960	143		1,459	206	753	69
1999	9,747	887	3,309	2,078	883	97		1,622	211	777	76
2000	12,527	1,488	3,735	1,815	963	167		2,062	196	347	1,902
2001	9,745	1,073	3,359	1,115	1,060	155	1,020	1,413	35	0	514
2002	11,205	1,218	3,357	1,606	1,425	323	1,691	1,405	40	0	140
2003	11,029	1,232	3,315	2,069	1,304	259	1,201	1,515	26	0	108
2004	11,147	1,317	3,181	2,089	1,348	290	1,259	1,460	23	0	179
平均	6,710	700	2,227	1,267	596	104	247	943	61	422	176

資料來源：1991 至 2004 年台東縣總決算報告

說明：2000年係含1999年7月至2000年12月，共計18 個月資料

表 3-18 台東縣歷年歲出總決算結構—按政事別分（1991-2004） 單位：%

年度	一般政 務支出	教育科 學文化 支出	經濟發 展支出	社會福 利支出	社區發 展及環 境保護 支出	退休 撫卹	警政 支出	債務 支出	協助及 補助支 出	其他 支出	合計
1991	7.2	40.31	16.26	10.24	1.13	0	14.25	0	9.79	0.83	100
1992	7.15	33.06	24.54	11.34	0.87	0	13.18	0	9.12	0.74	100
1993	9.4	33.22	23.84	6.96	2.26	0	14.34	0	9.2	0.78	100
1994	8.78	35.49	20.38	7.15	1.97	0	15.79	0	9.62	0.82	100
1995	8.03	32.84	21.26	10.33	2.14	0	15.49	0	9.09	0.8	100
1996	7.65	33.27	24.64	10.3	0.82	0	14.04	1.24	8.47	0.69	101
1997	7.34	31.79	25.05	10.82	2.74	0	13.23	1.7	8.2	0.66	102
1998	8.22	33.88	25.16	9.23	1.38	0	14.03	1.98	7.24	0.66	102
1999	9.1	33.95	21.31	9.06	1	0	16.65	2.16	7.98	0.78	102
2000	11.88	29.82	14.49	7.69	1.34	0	16.46	1.56	2.77	15.18	101
2001	11.01	34.47	11.44	10.88	1.59	10.47	14.5	0.36	0	5.27	100
2002	10.87	29.96	14.33	12.72	2.88	15.09	12.54	0.36	0	1.25	100
2003	11.17	30.06	18.76	11.82	2.35	10.89	13.74	0.24	0	0.98	100
2004	11.81	28.54	18.74	12.09	2.6	11.29	13.1	0.21	0	1.61	100
平均	9.26	32.90	20.01	10.05	1.79	3.41	14.38	0.70	5.82	2.22	

資料來源：1991 至 2004 年台東縣總決算報告

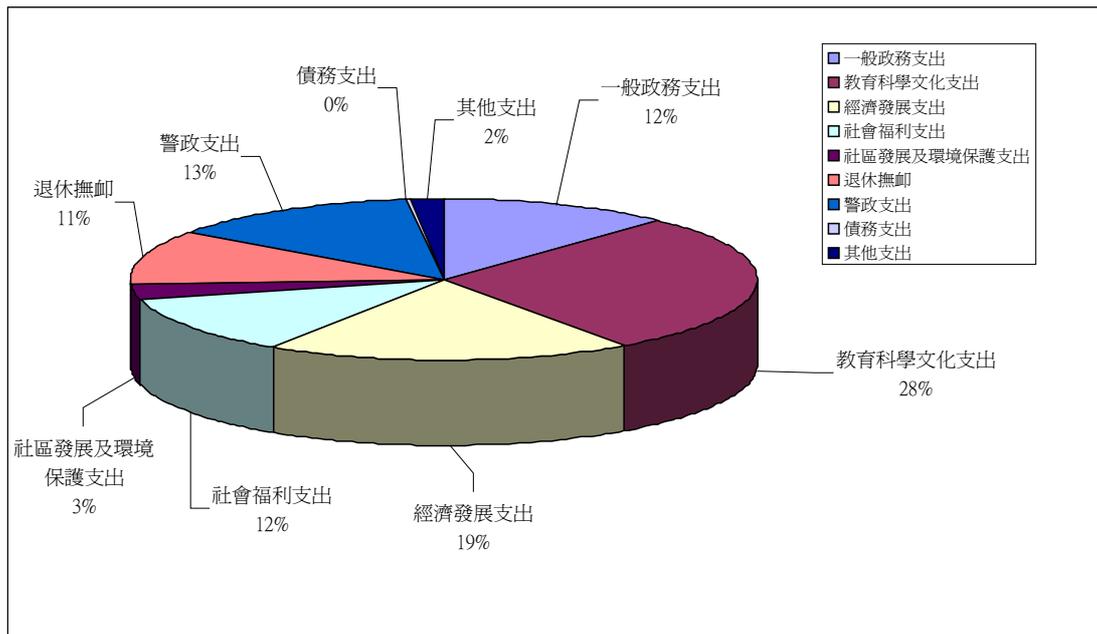


圖 3-11 2004 年台東縣歲出總決算結構—按政事別分

資料來源：2004 年台東縣政府總決算報告

## 五、實質收支及自有財源比率分析

台東縣歷年實質收入占歲入比例平均為42.57%，實質支出占歲出比例平均為92.39%，二者間差距甚大（表3-19），由兩者相減的實質收支餘絀數來看，亦都是實質支出大於實質收入，顯示本縣財源主要來自非實質收入，其中主要是補助及協助收入。另由自有財源比率（實質收入／年度歲出×100）觀察，各年度迭有變動，最高雖曾達到55.17%，但2001起比例又下降為30%左右，原因應與補助收入逐年減少，致使實質收入所占歲出比例相對提高，且財政規模逐漸減縮所致。

表3-19 台東縣歷年財政收支概況（1991-2004）

年度	財政收入				財政支出				實質收 支餘(細)	自有財 源比例
	實質收 入金額	%	非實質 收入金 額	%	實質支 出金額	%	非實質 支出金 額	%		
1991	2,295.07	39.85	3,463.78	60.15	5,181.97	90.21	562.64	9.79	-2886.90	39.95
1992	2,888.67	41.80	4,021.81	58.20	5,796.34	90.88	581.66	9.12	-2907.67	45.29
1993	2,964.79	42.19	4,061.81	57.81	6,338.35	90.80	642.33	9.20	-3373.56	42.47
1994	3,253.01	42.22	4,451.90	57.78	6,924.04	90.38	736.74	9.62	-3671.03	42.46
1995	3,279.78	39.85	4,951.33	60.15	7,560.25	90.91	755.77	9.09	-4280.47	39.43
1996	4,586.31	45.20	5,559.82	54.80	8,729.25	90.39	927.58	9.61	-4142.94	48.02
1997	4,798.95	44.98	5,869.21	55.02	9,573.60	90.25	1034.30	9.75	-4774.65	45.93
1998	4,244.85	40.10	6,340.21	59.90	9,626.43	90.94	958.63	9.06	-5381.58	40.82
1999	5,099.05	49.90	5,119.52	50.10	8,952.08	90.06	988.25	9.94	-3853.02	52.31
2000	6,911.20	61.69	4,292.18	38.31	12,132.33	95.72	542.97	4.28	-5221.13	55.17
2001	3,928.95	41.79	5,471.95	58.21	9709.61	95.72	35.00	4.28	-5410.59	40.32
2002	3,911.66	39.30	6,042.44	60.70	11164.91	95.72	40.00	4.28	-5658.10	34.91
2003	4,050.86	33.24	8,136.32	66.76	11002.73	95.72	26.00	4.28	-5905.61	36.73
2004	3,808.58	33.88	7,432.04	66.12	11123.93	95.72	23.00	4.28	-6153.12	34.17
平均	4,001.55	42.57	5,372.45	57.43	8,843.99	92.39	561.06	7.61	-4544.31	42.71

資料來源：1991至2004年台東縣總決算報告

總之，財政為庶政之母，地方事務的施展，首須自治財源的充裕與不斷的支援始為功，否則，難有健全的自治功能，因此，地方財政的穩健運作與否實為地方發展的基本需求與必要條件。1990年代以後台東縣的財政統計數據顯示，台東縣財政的顯著特色為自有財源低，補助依存度高，如此的財政結構長期而言對地方發展將有相當不利的影響。

首先，高度依賴補助款使財政支出過度擴大，目前補助款收入是台東地方歲入之主要財源之一，地方政府大多希望藉由上級政府的補助款挹注，而不願增加當地人民的租稅負擔或是配以同等的公共支出，不思補助款收入之得來不易，使財政支出日漸擴大，而形成體制上之依賴。此外，地方政府只能順應國家發展方針爭取到地方建設補助款，即使這些建設在地方不是最迫切需要的，也總比沒有補助要好，由此可見地方實無自主規劃的能力。

其次，自有財源短缺更增加地方事務的運作困難，2004年台東縣的自有財源比例為34.17%，14年平均為42.71%。相當於每十元當中約只有四元是自有財源，其餘則需靠上級補助或債留子孫的賒借貸款，更何況自有財源中約有七成以上係上級核配之統籌分配稅款，由此可見地方政府自有財源之不足程度。

總之，台東縣的財政收支情形反應的就是地方人口外流、產業不振的真實境況，由於縣民所得普遍偏低，而產業活動經濟規模又小，使得地方政府的財政汲取能力受到嚴重限制，必須高度倚賴上級政府的經費補助。然而總結本章的內容顯示國家對台東的的經費補助並非以區域理論所建議的公共資為大宗，反而多半給予財政上的補助，這樣的運作模式雖然強化了國家的控制，也得以維持了地方基本的施政運作，但卻難以達到促進產業發展改善地方經濟的目的，進而限制了地方自主發展的可能性。這樣的矛盾性質也同樣呈現在台東與國家建設的關係上，受到建設經費不足及法令規範的限制，地方的大型建設幾乎都由國家主導興建，只是建設的方向雖然符合的國家的施政主軸卻未必能切合地方的利益。本文將以南迴鐵路、南島文化園區及知本開發案等三項攸關地方發展的建設為例，進一步探討國家如何透過資源分配鞏固其在地方的統治權威，而地方的依附性格又如何在此過程中被再次強化。

# 第四章 缺席的地方—台東縣與 國家建設

1980年代以後，鑑於國內空間極化現象日益惡化，部份都會地區由於過度發展形成嚴重的環境問題，更因為廠商不斷聚集，累積性集中成長達到極限反而產生「聚集不經濟」的現象，同時，部份發展遲滯地區，卻面臨人口不斷外流、產業凋敝難以謀生的窘境，爲了能將核心地區的經濟利益有效擴及到邊緣地區，促進整體經濟再發展，政府於1979年訂定「台灣地區綜合開發計畫」。該計畫以人口與經濟的合理分佈、生活與環境之改善、資源之保育與開發爲目標，以生活圈的概念爲建構基礎，將全台劃分爲35個生活圈<sup>1</sup>，各圈設立各自的成長中心以帶動其週邊地區之發展，期望透過快速的運輸及通信系統之建設，提高區域開發之波及效應。

對於發展緩慢地區，除了建立成長中心以促其成長外，也採取各種獎勵措施以及公共投資政策，以提高其發條件增進發展速度，並且開始重視東部地區之開發。1980年政府訂定「東部區域計畫」，同年7月爲了促進台東與西部地方的聯結，台灣環島鐵路網中最後一段工程—南迴鐵路正式動工興建。換言之，1980年代後由於國家政經環境的轉換，台東的發展定位也逐漸產生改變，不再只是以往國家安置過剩人口或社會失能者的處所，也不再只是國土規畫中天然災害的消極防禦線，爲了舒緩西部地區過度開發帶來的環境緊張及突破經濟成長的瓶頸，國家開始試圖修正長期以來東部地區經濟脫軌的現象。緊接著1996年的「現階段促進產業東移行動計畫」到1997年的「促進東部地區產業發展計畫」，在國家政策的型塑下觀光產業逐漸成爲地方發展的主軸，只是這樣的修正是否意味國家對地方的定位有了不同以往的轉變？而在促進其經濟成長的過程中與對西部地區的定位於又有何不同？

事實上，「台灣地區綜合開發計畫」可看出其發展策略仍深受「成長中心策略」的影響，而該理論強調成長極能否存在，完全要看該地區是否具有「發動型產業」（propulsive industries），以往西部地區所設置的加工出口區或是近年新興的科學園區，都是以第二級產業爲主並獲致良好的成效，但包含台東在內的發展相對落後地區，政府鼓勵這些區域以開展觀光產業爲主，而支撐觀光業最重要服務業本身具有高就業率與低勞動薪資的特性，觀光產業是否可以成爲「發動型

<sup>1</sup>生活圈按活動產業不同可分爲三種不同的形態：1.地方生活圈兼全國政經中心。2.地方生活圈兼區域中心。3.一般生活圈。台東屬於第三級農業發展之地方生活圈。

產業」的動能有待觀察。如以「台東縣綜合發展計畫」中所彙整分析與台東縣有關的產經發展的上位計畫來看，除了前述的「促進東部地區產業發展計畫」及「亞太營運中心計畫」外，尚有其他多項相關重大計畫，例如：1.東部鐵路改善計畫。2.台十一線東部濱海公路改善計畫。3.國道東部公路可行性研究。4.國道南橫公路路線研選。5.玉里長濱段公路環境影響評估。6.鐵路局機車廠東移之可行性研究。7.台二十四線安朔港口段公路工程規劃興建。8.進行「池上綠藻及農產品加工專業區」預定地八十六公頃環境影響評估。9.開發利嘉工業區。10.執行東部海岸風景特定區建設計畫。11.執行玉山國家公園建設計畫。12.執行池南、向陽山、知本、卓溪等森林遊樂區發展計畫。13.執行「知本綜合遊樂區」開發計畫。14.執行旅館區開發計畫：依照「國有非公用土地設定地上權實施要點」實施綠島帆船鼻旅館區、三仙台旅館區、八仙洞旅館區興建計畫。15.依照「國有非公用土地設定地上權實施要點」，經目的事業主管機關選定擬開發之旅館區或觀光遊憩區，劃定開發範圍，擬妥主計畫者，得由國有財產局公告招標，民間申請投資，民間選定範圍，擬定開發計畫，報經事業主管機關核定者得比照前項辦理。16.進行「在東部海岸風景特定區內選擇一處約二百公頃範圍，依據『獎勵民間參與交通建設條例』，將其規劃為渡假區，獎勵民間興建旅館及休閒設施」之可行性研究。17.設置花東縱谷國家風景區籌備處。18.籌建國立台灣史前文化博物館及卑南文化公園。19.執行東部地區及蘭陽地區治山防洪計畫。20.執行河堤後續六年計畫。21.執行海堤後續六年計畫。22.執行區域排水工程後續六年計畫。23.民間籌備設立電廠。24.執行石材工業技術開發與輔導計畫等。無論這些計畫的成效如何，有已完成的花東縱谷國家風景區、國立台灣史前文化博物館及卑南文化公園，也有幾已胎死腹中的國道南橫公路、池上綠藻及農產品加工專業區、民間籌備設立電廠等，但其中交通建設及觀光產業都佔有絕對多數的比重，可視為是台東縣現階段發展的重點，本文將以 1980 年代以後其中三項地方重大建設—南迴鐵路、南島文化園區及知本土地開發案等為例，從其決策過程及經費分攤等面向思考國家與地方的關係，進而反思國家對台東發展的施為是否仍維持一貫的策略，其資源投入以消極補助為主的做法是否有所改變。

本文選擇南迴鐵路等三項建設為探討個案主要基於以下二點理由：

#### 一、與觀光政策的關聯性

觀光被國家視為新的「發動型產業」，其首要工作便是交通的可及性，南迴鐵路的興建除了平衡東西發展差距，更可以為台東縣帶來觀光人潮。觀光產業必須呈現地方的獨特性，台東位在花蓮及屏東兩縣之間，三地的自然景觀同樣深具觀光潛力，但花蓮縣有名聞遐邇的太魯閣峽谷風光，而屏東的墾地地區也是著名

的水上活動地點，相形之下台東縣則缺乏獨具特色的觀光景點，於是結合地方多元的原住民族群文化，保存、研究及發揚南島民族文化的特色園區，就成了台東與其他地方的有力區隔。而知本土地開發案則是將地方原有優勢（如溫泉、森林等）予以擴大規模，期望能藉由民間大型資本的投入提昇觀光業的深度與效度。

## 二、國家的支持程度

三項建設雖都攸關台東發展且受到地方相當的支持，但國家卻因涉入的程度不同，在決策和經費上展現出相異的態度。南迴鐵路是環島鐵路網中的一段，與國家整體建設密切相關，其興建由中央一手主導、經費亦由國家編列預算支應。南島文化園區雖因迎合了新政權的意識型態，被視為提高台灣的能見度與國際地位的利器，因而被納入「五年五千億—新十大建設」中，企圖在五年五十億的經費挹注下，為台東帶來可觀的政治、經濟、文化、教育等多重效益，但後來全案改以民間興建的BOT模式辦理，在六次招商失敗後形同停擺，其間轉折是本文探討的重點。知本開發案是三項建設中與地方觀光發展關係最直接、經濟產值也最顯著的個案，但在地方政府的主導下「知本森林遊樂區」開發案，其中國有地取得耗時十二年，同一地點的「知本溫泉渡假區」開發案在中央主導下卻在五個月內即完成國有地交付，雖然該案因濕地生態的保留與否引起環保疑義，是否順利興建至今尚難定論，但此案卻使人深思：在地方能力不足、國家態度消極等不利的環境因素下，地方是否具有發展的主導權？

透過國家在三項政策中執行的心態與成效，我們可以發現表面上國家對地方的定位似乎有了積極的轉變，但與西部地區仍然存在不同的規畫企圖，與動輒數百億的台南科學園區或台灣高速鐵路等政策相比，顯然台東的發展策略並不需要大規模的投資，透露政府對地方仍維持一貫的補助心態，並不企圖台東可以為台灣的產業轉型貢獻心力，因此對於建設的規劃並未以帶動經濟發展為考量，而是出於其他統治理性的計算。再對照第三章台東的發展概況，也顯示十五年來這些轉變並未實現發展台東目標，地方仍持續呈現出人口外流、產業不振、所得偏低的積弱現象，而且具體建設的爭取使地方在財政補助之外陷入更為依附國家意志的情境，這種發展權力的不對等，一方面反映在地方對各項建設幾乎照單全收少有質疑的現象，另一方面則表現在國家政策一旦變更，地方除了積極爭取保留之外幾乎一籌莫展的窘境。

## 第一節 國家意志的展現—南迴鐵路

交通建設是國家公共建設重要的一環，攸關地方的興衰與居民的生活起居，更是國家彰顯統治效率的指標。南迴鐵路是環島鐵路網中，最後完成的路線，該

路線的起點位於屏東線南邊的枋寮鄉，向南延伸經過枋山後沿著枋山溪折向中央山脈末端的山區前進，穿越海拔數百公尺的茶留凡山及巴矢山，抵達台東縣的大武鄉，再沿著海岸線一旁的山腰蜿蜒前進，經過瀧溪、金崙、太麻里、知本，終點在卑南（今為台東新站），再與1982年完成拓寬的花東線鐵路接軌，全長98.24公里。全線一共有35座隧道及188座大小橋樑，工程之困難程度居全台鐵道建設之冠，1991年間完工，共費時十一年，總工程費224億元，建設完成後的南迴鐵路具有國防、觀光，及縮小東、西部差距之功能。

南迴鐵路於1980年開始興建，是「東部區域計畫」中重要的交通建設，也是台東地方極少數的大型公共投資。在建設期間台灣尚處於經濟發展高峰期，所需經費均由國家編列預算支應，地方政府則負責工程用地之徵購，征收過程如遭遇困難，亦由相關單位提供協助支持與配合。南迴鐵路規畫之初先後於1947、1952、1963、1968、1976年進行五次勘測與紙上選線，卻遲至1980年才動工興建，除了工程的困難度及國家整體財政的考量外，主要仍反映出在台東在台灣地區各項交通建設排序中並無急迫性。東部鐵路另一幹線－北迴鐵路，早在1979年南迴鐵路興建前即已完工通車，從此西部鐵路系統延伸至花蓮，但花東之間卻仍以窄軌鐵路相接，至1982年始完成拓寬工程與北迴鐵路連接。

南迴鐵路是對台東意義重大的交通建設，不僅意味著對外的聯結，也承載著對地方發展的期待，鐵路開通以後人流、物流預期將為台東帶來進步的動力。對國家而言除了著眼台東的地方發展，更重要的是南迴鐵路的開通標示著環島鐵路線的完成，在國防和政治控制上都有重要的意涵，這使國家願意排除工程上的困難、籌措龐大的經費完成這項交通建設。但由於地方並未同時進行相對應的環境改善，1992年鐵路正式通車後不但沒有為台東縣帶來期待的觀光人潮，反而加速台東人口向西部都會區流失，台東縣的人口總數由1980年的28萬左右銳減為25萬人（見表3-3），居民所得與佔全台平均所例也未有改善（見表3-10）。當然，這並不意味南迴鐵路對地方發展毫無建樹，交通條件的改善的確有利居民生活品質的提昇，但也顯示縱使國家投資大型建設未必能與地方經濟產生正向的聯結，地方這種殷切盼望的正向聯結究竟是如何被形塑而成的呢？這部份一直未見充分的討論，自然也就沒有事先擬訂完善的因應措施，大大降低了南迴鐵路原本可能造就的發展利益。

南迴鐵路可視為以往大有為政府思想下的政策產物，充分展現的是國家的意志。從興建的規畫、路線的擬議、經費的籌措，均由國家一手主導，地方只是被動的接受者、配合者，國家所關注的是整體發展藍圖的體現，並非地方的實際需要。於是在以工業為主的時期，鐵路可帶動的或許是投資意願或本地產品運輸的方便性，但是當地方的發展策略被國家定調為觀光產業時，鐵路引進的資源就從

貨物轉變為觀光客，國家可以輕易操控建設目的的原因即在對於「發展的意象」具有絕對的詮釋權－地方的定位由國家決定、需要也由國家創造。這樣的施為舉措往往不是為了因地制宜。南迴鐵路通車後高雄、台南等核心地區的經濟效益並未透過鐵路擴及到台東地區，反倒是由於兩地往返的時間大幅縮短，都會區的工作機會吸引了大量勞動人口外流，形成了「反吸效應」，不但未改善台東的就業環境，反而不利台東的經濟。

雖然國家在全球化與民主轉型的雙重壓力下，從事類似建設的機會已大幅減少，但對台東而言卻形成了另一種危機。由於財政緊縮造成各縣市對資源的激烈競爭，中央調控能力的弱化，卻使邊陲地區無法在選票至上的現實考量下持續獲得國家資源的挹注，造成近年來台東幾項由政府執行的道路改善計畫均未能順利施作的情形。以近年來備受爭議的南迴公路拓寬案為例，雖經地方人士極力爭取並咸認該路段對台東縣的發展攸關至鉅，但國家的態度卻始終模糊搖擺，土地徵收、經費籌措、工程難度、環境影響評估等都是使工程延宕的理由，對照南迴鐵路的興建，經費固然高達 224 億，工程技術也是環島鐵路網中最困難的路段，國家卻展現出強烈的意志貫徹執行，著眼的自然不只是台東「行」的失聯。再對照已在日前風風光光通車的北宜高速公路，特別是雪山隧道的工程，同樣的問題在國家理性下卻被一一克服。雪山隧道地質結構讓各國專家均認為不宜開挖，而隧道的安全管理更啓人疑慮，但是同樣在經費、技術和環境的考量下，蘇花高速公路、南迴公路拓寬案遲未進展，北宜高速公路卻能順利興建，決定此消彼長的與其說是顧慮環境不堪衝擊或施工技術等因素，無疑更是國家意志的強弱決定了空間串聯的速度，國家將宜蘭納入台北生活圈的強烈企圖是雪山隧道得以貫通的關鍵，而這正是國家對台東縣的發展施為中最欠缺的部份。對國家而言，由於地形及中央山脈的阻隔，台東的地理位置確實相對偏遠，但這個距離影響的只是它在國家發展上的排序，在政治環境單純且未有來自地方壓力的疑慮下，沒有政治拉攏的必要性才是主因。在政治和經濟上的雙重弱勢下，國家資源投入台東注定是基本而緩慢的。

爲了消弭地方可能因此產生的反彈，國家在近年來的重大計畫中都納入了有關台東的部份，但由於財政困難也幾乎都採取 BOT 的營運模式，只是 BOT 的營運模式對台東的產業發展有三大障礙：一爲地方基礎建設不佳無法吸引廠商投資；二爲即使有民間資本投入，地方政府長期以來的依附性格，也造成監督廠商的能力低落。因此，在國家權力的弱化與地方自治的能力不足雙重影響下，此種模式並未能有效改善台東地方的產業結構達到振興地方經濟的目的。

## 第二節 從邊陲到核心—南島文化園區

台東雖偏處台灣東南一隅，但境內有六大原住民族群，文化多元性卻居全國各縣市之冠。加上台東擁有最早且數量豐富的史前遺址、有台灣史前文化博物館、台東大學南島文化研究所，均以保存、研究和發展南島文化為重點，因此地方對以南島文化為主體的觀光及文化活動宣傳已行之多年。

2003年4月，行政院長游錫堃視察台東地方建設時，為順應地方民意要求，裁示在台東設立「南島文化園區」，同年5月該案納入當時行政院大力推動的「五年五千億—新十大建設」方案，同年11月游院長在國立台灣史前館公開宣示，將投資五年五十億建構台灣成為南島文化的研究中心，打造台灣成為南島民族的原鄉，突顯台灣在人類歷史文化發展上的重要地位，並藉此一重大建設，使台灣從邊陲的角色，躋身南島文化研究的核心地位，對於台灣國際地位的提昇，將有莫大的助益。依據主辦該案的教育部說法，台灣原住民的語言文化，保存著許多其他地區南島民族所沒有的特徵，保留不少古南島民族的傳統，因此，在這幾十年來台灣原住民族已引起語言學及人類學界高度的興趣。「南島民族的起源地在台灣」的說法，受到學界熱烈討論，政府興建南島文化園區的目的在使台灣成為南島文化的研究中心，藉以促進國際學術與文化的交流，進而提昇台灣的國際地位。根據當時的興建計畫，南島文化園區將涵蓋台灣、東南亞、大洋洲和印度洋地區的南島語族文化，同時結合台灣史前文化博物館及台東大學，在台灣東部誕生一座嶄新而且是世界級之文化園區，建構台灣成為南島文化研究之重鎮。透過跨國性合作研究計畫之推動、舉辦國際學術研討或研究活動、促進南島研究領域學者互訪、鼓勵南島區域專業及研究人員短期研究及教學交流計畫、鼓勵南島區域學生交流計畫、博物館合作，進行文物研究、交流與展覽等，這些措施，將可大幅提昇台灣在國際學術與文化交流的能見度。

南島文化園區的興建預計包括南島文化研究中心暨資料館、國際會議中心、南島風情館、南島建築藝術村等。該園區從籌建到完成，將可帶動建築、土木、機電、景觀、資訊、旅遊、服務等相關產業之發展，五年內預期可創造三千五百人的就業機會。籌建完成後，每年將可吸引25萬國際觀光客及250萬之國民旅遊，預估將可增加相關產值約87.5億元，而籌建經費僅約50億元，可說是低成本高報酬、經濟效益高的投資。

從南島文化園區的興建計畫中可以隱約察覺經濟產值並非國家最主要的考量，反映的是新政權的意識形態—傳達新的族群界定，建立屬於台灣的新國族主義。部份人類學者對政府將台灣視為南島語族原鄉的看法存疑，政府藉由南島文化的學術研究企圖進行去中國化的政治目的才是最主要的理由，但是國家卻忽略

了這個發展意象與台東在地社會的聯結性，一心期望藉園區興建擺脫經濟依附的地方政府，對發展的強烈渴求顯然與國家的意圖不符。因此當政府高舉文化認同的大旗，說明南島文化園區的規劃不是要與台中、新竹、台北等西部城市競爭，而是要與國際競爭，找出南島文化的特色，建立各族 DNA 研究資料，以科學證據證明台灣是南島各族原鄉、聖地，打造台東成為國際的文化藝術園區的同時，地方政府及台東縣民關心的仍是南島文化園區在成為南島文化學術研究的重鎮後，將對台東增加多少就業機會、創造多少經濟產值。這樣的歧異雖然在地方必須向中央爭取建設經費的現實考量下未被突顯，但國家與地方對發展意象的不同認知卻造成現今南島文化園區的興建出現「中央冷、地方熱」的不協調現象。

由於國家對南島文化園區的興建意在國際能見度及國際地位的提昇，但受到台灣未必是南島語族原鄉的挑戰，再加上以西方為主流的國際學術論述，南島文化研究或許有其獨特性，但似乎不具轉變邊陲為核心的重要能量，這使政府興建與否的意志開始動搖，更重要的是南島文化園區的籌建，宣示的時間點在總統大選之前明顯帶有濃厚的政治意涵，在政治情勢已然變更的情形下，考量種種主客觀因素，除了行政院經建會於 2006 年 3 月召開「南島文化園區興建計畫是否繼續推動」會議中，做成「俟台東縣縣長補選後，配合縣政發展再行研議」的初步結論，4 月間更傳出 50 億的興建經費要移做治理水患經費的傳聞，引起地方人士強烈關注<sup>2</sup>。雖然主要籌辦單位教育部對外澄清南島文化園區是朝學術及觀光多面向作規劃，政府對該案的理念與台東民眾期望一致，六次 BOT 招商失敗係因「不符合興建目的」而未成，並非全案停滯，但也透露由於興建案的主導權在經建會，縣府在此力爭的空間並不大。

與上一節南迴鐵路的興建案相較，南島文化園區的硬體建設並無工程及土地取得等困難，所需的經費和時間亦不及南迴鐵路龐大，而且地方期盼能藉此創造出台東觀光產業的獨特性，政府也曾宣示該案是「低成本高報酬，經濟效益極高的投資」，只是相形之下國家的執行意願在三年內卻顯得如此不同，由於促成國家興建南島文化園區的政治氛圍已經改變，多次招商不成也顯示園區的發展潛能未能得到民間資本的青睞，在國家財政相互排擠之下，南島文化園區是否能順利興建尚難逆料。

姑且不論南島文化園區最終是否能順利興建，國家欲將園區與現有的國立史前博物館及台東大學予以整併的計畫，顯然有將三者以文化及學術研究為主軸進行空間上的串聯達到聚集經濟效應的企圖，只是以文化為主的觀光產業是否符合「發型產業」的特徵—具有高產出成長率、高產業關聯效果、高市場佔有率、高產品乘數效果、高產品需求所得彈性、高空間集中等特性，在台東國際觀光市場

<sup>2</sup> 聯合報，2006.4.26，台東地方版〈C1〉。

定位不明，與其他國家南島語族文化特色難以有效區隔的情況下，就算園區順利興建並不一定能達到「倒U型理論」的實踐，成為台東產業谷底翻身的契機。

### 第三節 地方自主意識的敗退

#### 一 知本土地開發案

不同於國家一手主導興建的南迴鐵路，也迥異於被納入國家重大建設的南島文化園區，知本土地開發案主要的推動者是地方政府本身，同時也是這三個個案中歷時最久、國家的支持最少的計畫案，透過這個在地主導個案，一方面可以了解地方對發展的想法與策略，再方面也反映了地方和中央在權力和財政上的矛盾，可以使人進一步省思一個長期被弱化的政府是否有擺脫國家箝制自尋出路的可能。

知本地區是台東久富盛名的溫泉風景區，台東縣政府為加速觀光事業發展，促進地方繁榮，增加人民就業機會，於 1982 開始逐步推動「知本綜合遊樂區」計畫，由於地方經費不足，一開始就決定引進民間資本協助開發。由於開發面積廣闊，預期廠商投資金額龐大，各界均寄予厚望，期望本案的開發能給台東帶來豐厚的觀光收益，可惜開發的過程極不順利，單是土地取得就耗時十二年。該計畫中的「知本綜合遊樂區」開發範圍位在知本溪北岸，包含登錄地 285.1163 公頃及海灘未登錄地 33.7301 公頃，合計 318.8464 公頃。土地權除兩筆私有地外，絕大多數為公有地，其中省有土地佔 22.2985 公頃，國有土地佔 73.7462 公頃。台東縣政府為了推動本案，經過縣議會及當時的省政府同意，於 1984 年 10 月 17 日發佈縣單行規章「台東縣知本綜合遊樂區鼓勵民間投資營建辦法」，以此作為全案執行之依據。1985 年 7 月捷地爾公司獲得開發合約。捷地爾公司預定投資五十億元，在十二年間分三期興建十二個活動區：1.主題公園、2.水域公園、3.商店街、4.水上表演區、5.遊艇碼頭、6.高爾夫球場、7.旅館（分為山地文化旅館及綜合渡假旅館四棟）、8.渡假小屋（散布於高爾夫球場，有七處社區、84 棟小屋）、9.保養服務區、10.綜合劇場、11.馬術中心、12.停車場（分為四處）。1985 年縣政府與捷地爾公司簽約後，縣有地及私有地迅速完成作業，但是省有土地及國有土地，卻因主管單位對開發形態有意見，遲遲不能辦理撥用。經縣政府多次溝通後，國有財產局始於 1992 年 6 月 11 日函示省府「本案若以公共造產方式處理，則國有土地同意有償撥用」。縣府遂在同年 12 月 15 日與捷地爾公司再次簽約，改訂「台東縣政府公共造產知本綜合遊樂區合作開發經營事業契約」，契約生效日追溯自 1988 年 12 月 6 日，每十年續約一次，得續約至 2038 年，共

計 50 年。該次改訂契約純係為解決土地問題，雙方的權利義務並無變動。隨著省有土地順利完成有償撥用作業，但是國有財產局仍堅持認定縣府是要將土地交予民間經營，不符合撥用要件，而拒絕配合。1997 年 5 月，土地撥用的困境得到當時李登輝總統的關注，所有開發障礙依據 1994 年通過的「獎勵民間參與交通建設條例」第五條第一項第七款「觀光遊憩重大設施」獎勵規定，國有土地才完成移交，期間耗時十二年。

在國有土地取得困難之際，開發公司先是履約保證支票跳票引起喧然大波，縣府應提供的土地又尚未全部取得，開發案遂因此而延宕。雙方經過多次協商，於 1988 年 12 月 6 日簽訂協議書，隨後該公司展開細部計畫作業，但在完成了六棟木屋別墅及少許景觀設施後，營造商與投資者之間卻發生債務訴訟，興建進展遂全面停止。為解決爭議，2000 年 10 月 19 日台東縣政府改依「促進民間參與公共建設法」第三條第一項第七款「觀光遊憩重大設施」類公共建設，授權內政部營建署新生地開發局辦理徵求民間投資及開發作業等相關事項，並於 2004 年 3 月 17 日與「東台灣知本溫泉世界股份有限公司」簽定投資契約，由該公司取得五十年之興建營運權。但自從確定開發權後，地方上幾乎感受不到任何的進展，加上知本溼地是否因而遭到破壞的環保爭議，引發地方人士的疑慮，深恐重蹈捷地爾公司的覆轍<sup>3</sup>。

本文之所以詳細描述「知本綜合遊樂區」開發案過程中國有土地的取得過程，目的即在藉此探討國家在該開發案中扮演的被動性角色，該開發案在地方政府主導下公有土地的取得歷時十二年，但同一地點依改由中央機關以「促進民間參與公共建設法」辦理「知本溫泉渡假區開發案」時，卻在短短不到五個月內即完成土地點交作業<sup>4</sup>，其間的緣由不是地方政府的效率不佳、法令不夠嫻熟，任何開發案都會面臨經濟與環保的衝突、公益與私利的拉扯，因此扮演仲裁者的國家就顯得份外重要。知本開發案中可以清楚看見國家對地方提供的協助明顯不足，在國有土地的移轉上更是展露相當被動且主觀的作為，只是假若土地的取得最後可以在高層的關切下獲得解決，那麼之前長期延宕便非完全地方決策瑕疵所致，而這暴露了在主導發展的議題上國家和地方權力的不對等，相較於上述兩案，知本開發案對地方經濟的發展訴求最直接、預期效益也最大，而且完全不需要中央的經費補助，但是一向宣稱竭力協助東部開發的中央政府，卻未在本案中展露與其政策宣稱相對應的支持。

事實上，國有土地取得的前後期間，政府對東部地區先後實施了「東部區域

<sup>3</sup>中國時報，2006.6.27，南部焦點〈〉。

<sup>4</sup>知本溫泉渡假區開發於 2004 年 3 月 17 日簽定投資契約，並於 2004 年 6 月底完成地上物清理後，於 2004 年 7 月 29 日完成土地點交作業，正式展開規劃設計等實質開發作業。

計畫」(1981)、「產業東移計畫」(1996)、「促進東部產業升級計畫」(1997)等不同的政策，與位於花蓮縣的「花蓮海洋公園開發計畫」及「理想渡假村開發計畫」相較，雖然在開發過程中也曾因土地問題引起重大爭議，但在國家與地方的積極支持下，兩案均已陸續開始營運，並為花蓮縣帶來可觀的觀光收益<sup>5</sup>。同樣位於東部的「知本土地開發案」目前仍在濕地環保與觀光產業之間拉鋸，國家未能在其間展現積極作為應是最主要的關鍵。

只是本文更欲進一步探究對於最能帶來經濟產值的建設案，國家何以未能展現積極的作為？地方又為何順服於國家的意志之下？本文以為：國家內部其實存在著不同利益的競爭，或者國家內部利益一致但任何組織卻都存在偏差利益，各種政策只是不同利益間的動員結果<sup>6</sup>，因此這都會使國家的施政產生不同程度的傾斜。知本開發案所顯示的不只是國家對土地控管的主動權，更重要的是地方的積極性將削弱國家對台東的設定與服務類型，這是國家所不樂見的。因此，地方與國家在權力不對等的情形下，如無中央的支持地方政府即易陷入失能的情況，為了避免遭受更大的損失仍需服從中央的支配，難以跳脫國家發展的制約。

#### 第四節 小結

西方的區域發展理論以市場經濟為理論基礎，強調市場的聚集效益及規模經濟，資源自然向發展優勢地區集中，但當經濟成長達到一定的程度，由於人口及產業過度集中，反而產生污染、擁擠等弊害，社會成本因而增加，企業也缺乏繼續擴展的空間，反而會形成聚集不經濟的現象，因而導致資源會向外擴散帶動周圍地區的發展，為了加強核心與周圍地區的擴散效應以抵銷可能產生的反吸效應，促使區域差距縮小，達成均衡成長之目標，部份理論認為國家應視發展階段的不同，提供與其相配合的發展策略。前述三項1980年後已完成或進行中的重大建設，顯然都帶有國家利用政策介入發展遲滯地區以促進其經濟成長的意涵，但是證諸同一時期台東地方人口、產業、所得及財稅狀況，顯然地方並未因國家的干預而加速成長，反而造成再次失衡，這使吾人反思這些理論對國家政策介入具有正面效果的論述是否有所侷限，如果市場的調節機制不能達到區域的均衡發展，那麼國家的干預就可以避免區域失衡嗎？進一步而言，國家如何知道應在何時、何地、進行何種方式的干預才能促進整體發展呢？如果如前文對國家的描述，國家由不同的利益組成，那麼對東部「不經濟」（區位條件不佳使台東的

<sup>5</sup>遠見雜誌 2006 年 6 月號，2006 年縣市競爭力競爭力評比，在經濟表現方面過去一直排名在後的花蓮縣，緊緊抓住觀光休閒的潮流，成功帶動地方的成長，成為進步最多的縣市，而經濟表現也由上年的 20 名進步到第 15 名。

<sup>6</sup> E. E Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*, Hinsdale, Illinois: The Dryden Press, 1975。

發展面臨高成本、低收益的困境)又「不理性」(台東縣人口數量少難以發揮民意政治的選票壓力)的介入到底使誰獲利呢?國家的利益反映了誰的利益?是得到財政補助和建設支持的地方嗎?那麼地方為何沒有獲致預期的發展?或許最大的受益者還是表面上給予經費支持,實際上卻牢牢地掌控了資源分配及地方定位的國家本身。

如果單從經濟面向觀察,可能難以理解國家在前述建設計畫中的矛盾作為,但這是忽略了國家對地方的掌控除了經濟利益的汲取外,尚涉及更多複雜的面向。就本文所收集的資料顯示,1980年代以後國家對台東的定位雖然歷經產業東移至產業升級的轉折,發展主軸由滿足最基本的生計轉為以觀光產業為主,本質上國家與地方仍存在不對等的權力關係,相較台中或桃園等財政較為充裕的縣市,這些動輒數十億、甚至數百億的建設經費,當然不是連人事費用都無法獨立負擔的地方政府所能支應,因此透過對建設經費的挹注及法規命令的解釋、執行,國家牢牢地掌控了地方發展的主導權,國家與地方的主從關係隨著不同建設的推動而被不斷深化,因此,不論計畫執行的成效如何,國家都在過程中重新強化了地方對中央的依附關係。這樣的關係展現在三個不同的層面。

首先,它展現在國家執行建設計畫時不同的強弱意志。南迴鐵路與知本開發案是個鮮明的對照,早在1947年國民政府尚未遷台之際,南迴鐵路就開始進行探勘,雖然受限於政府的財力和工程的技術,其興建遲至三十多年以後才完工,但國家完成環島鐵路網的意志從未動搖,南迴鐵路的興建關係的不只是台東的「地方」交通,更是國家整體性的展現,從其中吾人可以發現國家可以跨越地理、地質的限制,耗時十一年、花費224億完成環島鐵路網中最困難的部份,可是對於地方殷切期盼的開發案,幾乎沒有耗費太多成本卻花了十二年處理國有土地的有償撥用。由此可見,國家會因為政治需要的不同而展現差別的執行意志,這也充份展露在南島文化園區的計畫執行上,這種以建設支票換取選票支持的操作手法,其實成為許多國家普遍運用於發展弱勢地區的模式,只是南島文化園區更拉高到本土認同、國際地位提昇的層面,這種由上而下的決策模式似乎顯示弱勢地方可能因為情境的改變而再度被邊緣化的現實,在歷經六次BOT招商不順,傳出經費即將移作他用的事實後,使吾人思考台東發展的啟動機制究竟為何?但這對國家而言卻是永遠有一個可供操作的空間來馴化它的依附者,這也間接顯示西方區域發展理論對政府平衡發展解釋的不足。

其次,它展現在國家對地方發展的主導性。三項重大建設計畫從交通、文化到產業,看來都切合台東的發展需要,也營造出動人的新意象,只是這些意象究竟是出於地方的內在需要還是由國家從外部強勢創造出來的則不言而喻。從觀光被設定為台東的發動型產業,到環繞著觀光產業而展開的三項建設,我們可以清

楚看見統治者對待低度發展地區的態度：由國家政策主動決定（例如南迴鐵路）、或者由國家政策決定實施的方式和程度（例如南島文化園區、知本土地開發），國家掌握多元的資源分配權柄，要改善台東「行」的失聯除了鐵路，可以興建公路、港口甚至機場。要提昇台東的人文素質除了文化園區，還有大學城，要促進觀光產業除了知本溫泉渡假區，還有東海岸、縱谷線可供選擇，國家可以根據當時的政策環境隨時做出調整，但對人口外流、產業不振、經濟成長幾乎停滯的台東而言，面對國家的規畫其實沒有太多選擇，而一旦政策變動時，地方菁英除了積極拜會相關部會爭取經費保留外，幾乎可說完全束手無策。

最後，它展現地方高度的依賴性格。由於歷史及人文條件的影響，台東一直未形成強大的地方認同，在政治生態上一直傾向泛藍的現實突顯出各政黨可向她榨取的資源（選票）有限，政府長期以來以經濟作為手段，更相當程度的馴化了地方的自主意識。不管在財政資助或是地方建設上，政府對地方都採取一貫消極補助的作法，一切以滿足地方的基本生活需要為原則，鮮少進行大規模的投資或建設，這使地方人士，特別是政治菁英感受到與其與中央對抗，不如順應國家的需要來得容易，如此一來，地方或許未必能得到最佳的資源配置，但可以得到最基本的保障，政治人物更可以將地方的不發展視為國家意志的結果，這形成了台東最大的特色——一方面將地方的不發展視為國家忽視下的後果，一方面又高度順服國家的發展意志的依賴性格。

總之，由經濟理性出發的經濟成長理論、區域發展理論，或者強調理性規劃或國家權力勢微的城鄉理論都忽略了國家的意志在非經濟面的「理性」計算，即使在全球化的浪潮下，台東的個案顯示，國家對地方的制約其實才是台東『發展』的關鍵。

## 第五章 結論

台東發展的例子清楚呈現了一被國家設定下逐步淪於邊陲位置的歷程。做為台灣本島最邊陲的縣市，「後山」意象的背後多少帶有經濟起飛、發展差距拉大所產生的相對貶抑感，國家力量的介入也無意扭轉東部地區相對落後的情形，反而造成各地區經濟更大的落差，而且真實的呈現在各項統計指標上相對落後的狀態。

就人口比例而言，台東縣的面積雖佔全台面積達 9.8%，居全國第三位，但 2004 年的人口比例卻僅佔全台的 1.06%，而且這個比例從 1970 年代達到高峰後就開始不斷下降。就人力素質而言（見表 3-4），近十年來台東縣 15 歲以上就業者學歷在國中以下平均比例為 59.22%，遠高於台灣地區的平均比例 30.4%，而大專以上學歷者比例則為 10.49%，低於台灣地區平均的 36.7%，教育水準的低落直接反映在薪資所得的差異，同一時期台灣地區 15 歲以上就業者 46.3% 薪資所得在三萬元以下，而台東縣則有超過一半的就業者（52.9%）薪資不及三萬元。1980 年代迄今台東縣每戶平均可支配所得平均比例尚不達台灣地區平均所得的八成（見表 3-10）。台東地方產業結構的轉變也有類似現象，台灣雖在 1970 年代已轉變為工業社會，但台東在 1994 年以前從事第一級產業的人口數量一直居高不下，根據 2001 年的工商及服務業普查報告發現，台東縣在工商及服務業的場所數、員工人數、土地面積、建築物面積、薪資支出、生產總額、資產總額各方面在本島敬陪末座，只比離島各縣市表現略好，因而對台灣地區整體工商業的影響和貢獻相當有限（見表 3-7）。從縣府財政來看，歷年賦稅依存度平均為 36.58%，補助收入依存度平均為 57.781%，除 2000 年外歷來都高於賦稅依存度。歷年實質收入占歲入比例平均為 42.57%，實質支出占歲出比例平均為 92.39%，二者間差距甚大，由兩者相減的實質收支餘絀數來看，亦都是實質支出大於實質收入，顯示本縣財源主要來自非實質收入，其中主要是補助及協助收入，自有財源平均比例僅 42.71%，這顯示台東其實得到社會相當多的補貼（見表 3-14、3-19）。

從區域成長的觀點，我們可以理解不同的區域之間必然存在著相互的連動關係，在工業化發展展的早期階段，為求得經濟順利起飛，國家優先扶持條件較佳的地區的作為可以被理解，等到發展逐漸成熟，如何調節區域間的互動，縮小區域差距，是國家面臨的挑戰。對地方而言，地方經濟發展是多元且複雜的動態過程，如何掌握在地的發展脈動及營造優勢的利基，是地方在經濟全球化中必須面臨的新課題。

但從國家的角度觀之，台東與大環境的脫節正是國家處理統治失能及現代化

隱性成本的最佳場所，因此國家對台東的施為不是以促進經濟成長為目標，而是藉高度的財政依賴分散地方認同的形成。就台東的立場來說，因為長期的低度發展，並未創造一個穩定及長久、營造經濟剩餘的環境，進而壓縮派系或優勢族群汲取利潤的空間，單純且被動的政治生態難以凝聚地方努力，內外的交互作用使台東面對「國家利益至上」的發展思維時並無太多的選擇。在國家政策與資源明顯「重北輕南」、「重西輕東」的發展脈絡下，台東地方人口外流、產業不振、所得偏低的經濟劣勢，也形塑了台東需要被補助、忍受忽視的消極性格。1980年代晚期全球化的浪潮促使地方開始反思地方發展的自主性及可能性，似乎為台東未來開啓新的機會與挑戰，但同樣隨著國家機器在經濟全球化的衝擊下，不再對資源分配擁有高度支配的力量，影響所及，國家機器開始調和各種社會力量再建構新的治理模式，換言之，威權轉型後的國內環境，讓國家機器必須在尋求資本積累和政權正當性之間尋找平衡，連帶影響國內產業的定位與佈局，造成各地方之間更為激烈的資源競逐。失去國家的箝制也同時意謂失去國家的保障。全球化及民主轉型帶來的新局是一把鋒利的雙面刃，如運用得宜台東將開創嶄新的契機；相反的，若是操作失當，地方也將遭受重創。

然而長久以來，相較其他條件優良的地區，台東縣對這樣的社會變遷趨勢展現出一種不成比例的冷淡態度，即使地方普遍存在國家建設「重西輕東」認知，卻並未在地方形成強大的反對勢力，這種現象即使在 2000 年政權輪替後也沒有改變，地方政府對國家一貫的態度都是高度倚賴與配合，而縣民對由國家主導的區域想像也少有質疑，於是產業東移政策得到熱切的期待，觀光產業更是在中央和地方同聲一氣下成為台東縣發展的萬靈丹，只是頂著「台灣最後一塊淨土」的光環，台東觀光產業的服務對象、產業類型、經營形態及實質收益卻未受到相關部門應有的深入評估。以台東縣最著名的節慶活動南島文化節為例，在熱熱鬧鬧有如嘉年華會的活動過後，對台東縣的觀光效益究竟產生了多少作用其實缺乏客觀確實的追蹤檢討，甚至成為其他縣市複製的對象。這樣的觀光政策仍然不能驅策在地反省的思考，反而進一步將傳統「後山」的落後意象，轉化成帶有幾分世外桃源的想像，國家再次說服地方民眾相信不久的將來，在長期產業不振下的經濟將因低度發展而保留下的「好山好水」成為台東尋求「發展」的最好條件，但是這樣的願景真是指日可待的嗎？眼前的事實是，交通不便、產業不振、公共設施不足，醫療資源缺乏、教育水準低落等問題長年被懸而未決，區域政策的口號喊得越是震天價響，城鄉的差距越是日益擴大，在繁忙的台灣社會，台東縣所能觸動的終究只是人們心靈上的嚮往而非發展先後位階的改變，這從台東縣歷年人口的社會增加率不增反減的情形就能得到明確的答案。

事實上，台東縣這種一方面將地方不發展歸咎於國家的忽視，一方面卻又高度配合國家發展策略的矛盾現象，正是其地方發展中最為特殊之處。當南部縣市

爲了資源配置而不斷要求國家政策應做出更多調整之際，例如各縣市積極爭取的「故宮南院」（現已預定設置於嘉義市）及爭先恐後設置的機場，同樣面對「重西輕東」政策思維的台東縣卻始終選擇順從國家的意志和分工？這個矛盾的現象直指本文的核心問題：國家究竟對台東發展懷抱何種思維？台東的不發展會是國家刻意運作的後果嗎？而台東縣又是如何看待自我在國家發展中的分工角色？只有釐清兩者間的聯結關係，才能理解台東縣發展的現況及掌握未來的機會。

各個地方的發展情形都是其內在條件與外在環境在特定時空背景下交互作用所形成的特定結果。以台東縣爲例，國家政策對地方的發展明顯具有相當的影響力，這使地方政府在爭取國家經費補助時得到一強而有力論述：國家應該給予台東財政補助，因爲台東今日經濟的低度發展，是國家施爲下的結果。但國家給予了台東基本的補助和建設，卻沒有給台東帶來發展，這是資本主義邏輯下市場機制產生的必然結果嗎？假若只從生產要素的條件來看台東的發展，顯然忽略了國家在統治上可以發揮的力量，而這個力量並不如部份全球化學者所宣稱的那樣脆弱<sup>7</sup>。

如果國家沒有積極建設台東縣的強烈意圖，是否可以遽以推論台東的不發展是國家刻意造成的呢？地方發展是國家建設的基礎，國家刻意限制一地的發展並不容易爲人理解，只是對國家而言，與其負擔完全不合投資報酬率的成本以拉近台東與台灣地區發展上的差異，不如維持一個可被地方接受的差距以安置國家發展中必要的隱性成本會更爲有利。換言之，國家看重的並非台東縣的經濟影響力，而是其相對低廉的其他服務（例如人力、土地）。以此脈絡觀之，台東地方發展的幾次轉折將更易於理解。台東縣光復以後至 1965 年間社會增加率都維持正向成長，且平均增加率在 15% 以上，屬於人口移入相當頻繁的地區，但這些新移民不是早期撤退來台的大陸人士，就是西部謀生困難的農民，他們共同的特色就是貧窮，爲了安置這些無法營生的人口，國家選定了日治時期土地由「台東拓殖會社」及「台東製糖會所」共同壟斷的區塊，藉由放租、放領等措施吸引這些勞動力投入開墾事業，同時爲了發展工業，國家採取以農業扶植工業的做法，以低農價政策將農業剩餘成功移轉至工業部門。從國家的角度觀之，台東廣大的公有地一方面紓解了人口突然增加的壓力，一方面也順利將這些勞動力所創造出的農業產值轉化爲工業發展的基礎，而對原本赤手空拳來到東部的新移民來說，雖然透過不對價的交換系統，使原本地力就不豐饒的台東難以累積個人財富，但卻暫時滿足了基本生活所需，於是國家得以這段時間有效消弭了統治者的合法性危機。

---

<sup>7</sup> 關於全球化使民族國家式微，可參閱英國學者 Martin Albrow 關於此一問題的重要著作《告別民族國家》（Abschied vom Nationalstaat : Staat und Gesellschaft im globalen Zeitalter, 1998）。

1970 年代台灣由農業社會開始轉變為工業社會，此時期的工業以勞力密集型的產業為主，需要大量便宜的勞動人口，包含台東縣在內的農村人口開始向西部回流，此後台東就轉變為人口外流區，佔全台人口比例也逐年下降。然而工業的發展或許厚植了國力，但低廉的工資卻使勞動人口所得改善的速度遠不及整體經濟成長的速度，台東縣地方發展的情況也就每下愈況。1980 年代台灣經濟起飛後，有關台灣區域失衡、城鄉差距的問題漸漸受到重視，隨著對國家發展「重北輕南」的質疑，「重西輕東」的發展思維隨之受到討論，只是相較於國家為了南北平衡所投注的大量資源與努力，東部地區得到的資源分配無論在規模和先後次序上都難與之匹敵，以台東縣而言，除了基礎的交通建設外，境內幾乎沒有任何可以帶動產業發展的大型建設，近年來，國家更積極主張應運用民間力量進行台東縣的開發建設，這樣的觀念表面上十分具有前瞻性，揚棄了以往大有為國家的舊思維，解除行政、法令上的僵化干預，欲以民間充沛的經濟力來活絡地方發展，然而實際上，台東縣至今尚未成功完成任何一個大規模的民間投資。換言之，所謂積極運用民間資本的成效往往只流於政策白皮書上的發展願景，所欲維繫的是國家與地方發展的微妙平衡，並非以地方積極發展的實現為首要。所以政策是否達成經濟的具體改善不是國家真正關心的重點，重要的是如何在不引起地方強烈反彈下維持一個可被理解甚至受到接受的發展差距，而這正是西方發展理論中所未顧及的重點。

國家如何能維持這樣的發展差距？從歷史脈絡看來，台東縣的自然與人文環境提供了先天的有利條件，受限於地理的阻隔，使其對外在環境的變化欠缺敏感度，雖然原住民的治理在清朝和日治時期都被視為台東發展上的重大難題，但到了國民政府時期，原住民族其實已經相當程度地融入現代社會，絕大多數處於經濟上的弱勢，加上後來同樣貧窮的新移民，比起西部地區台東人民在心理上更能理解與西部是存在發展差距的，自然資源的缺乏，更進一步將台東縣的低度發展合理化。但國家深知區域差距不能無限擴大，過度的階級對立將衍生社會衝突甚至對政局產生動盪，因此對台東過多的資源配置固然不符合經濟效益，但一定比例的財政補助和發展承諾卻是絕對必要的。多年來國家正是透過這兩個有效的方式，消弭了台東的發展差距可能形成的地方反對勢力。

首先，在財政補助方面，歷年來國家每年都給與無力汲取額外經濟利潤的地方政府高達六成以上的資助，國家透過補助款和統籌稅款確保了地方政務的有效推行，也使人民確信將受到國家的照顧和保障，但對設法協助地方擴大其稅收來源卻沒有相關作為，這樣的政策選擇存在著什麼意義？其次，在發展策略方面，如果細究近年來國家各階段所提的施政計畫，例如「跨世紀國家建設計畫」（1997 至 2000 年）、「新世紀國家建設計畫」（2001 至 2004 年），以及「挑戰 2008 年國家建設計畫」（2002 至 2008）等，對區域的均衡發展都有所著墨，特別是針

對發展相對緩慢的地區都另有細項計畫或策略以爲因應，也爲國家對台東的低度發展找到了最佳的緩解策略，一反以往產業東移的基調，國家改以觀光或文化等軟性產業形塑地方的發展願景。雖然這些計畫的具體成效目前都不顯著，台東經濟也並未因此得到實質的改善，但國家真正的意圖乃在宣示它對地方的重視，以避免地方不滿情緒升高到對抗國家整體的發展佈局。在工業快速發展的年代，國家爲東部地區設立單獨的發展計畫，承諾東部地區將和西部共享經濟發展的甜美成果，但計畫還未實現台灣的工業就已面對空洞化的困境。環境保護意識抬頭，爲國家對台東的「不」建設找到了另一個強而有力的新主張，國家企圖說服民眾，正是因爲國家的忽視，台東才能免於過度的開發，才得以成爲「台灣最後一塊淨土」，未來台東的好山好水以及不受污染的農特產品，將使台東居民不必付出生態破壞的代價卻能享受經濟條件的改善。從台東縣以往發展的脈絡來看，特別是對國家政策的反應，國家透過這兩個策略相當程度的馴化了地方的發展意志，並成功地分散了地方認同的形成，即使對國家的資源配置存有疑慮卻也無從選擇。

思考國家與地方的關係，一般大多以國家的觀點切入，瞭解國家如何定位地方，但近年來隨著全球化對國家角色的討論，注重地方自主性的在地論述也蔚然成風，地方開始反思自身如何在國家發展中的被定位，卻也使各地方的資源競逐更爲劇烈，對台東而言，這樣的改變是機會也是挑戰。由於台東地方社會成形較晚（1960年代），所謂的地方意識一直是由外而內、由上而下的過程，雖有多樣族群面貌，但沒有明顯族群衝突的歷史；雖然國家重大建設鮮少將台東列爲重要選項，但並未因此發展出抗拒中央的對立情緒，所謂的在地凝聚力在政治與經濟層面均已被國家收編，成爲國家機器的順服者，地方自主性的強調使台東有機會以自己的角度思考本身在國家中的定位及未來的發展，但這同時也讓人思索：一個過去長期被弱化的地方有能力主導未來的定位嗎？

地方自主性的強調使台東有機會以自己的角度思考本身的處境，這並非只是對以往與國家合作方式的反轉，因爲國家與地方的利益並非是相衝突的，事實上越是發展弱勢的地區越是需要與國家的利益相結合，這與各國在國際上的處境是相類似的。激進的依賴理論認爲第三世界國家必須徹底與先進國家切割，這樣的嘗試沒有成功，但是東亞新興國家卻依循資本主義的邏輯由國家根據自身情勢擬定發展策略，各國因而在經濟成長上有了明顯的提昇，因此，對於地方自主的掌握，不能跳脫國家這個最有力的變項，只是在思索地方未來、調控有限資源時，應清楚理解自我條件的優勢、劣勢，而非任由國家基於統治上的需要單方面訂立不切實際的目標。以近年來台東發展主軸的觀光產業而言，不僅國家的支援不足，地方的動能亦薄弱，觀光產業化不如預期，姑且不論觀光產業是否是台東發展的有力方向，但地方經營觀光的心態似乎仍停留在爭取經費築公路、辦活動的傳統思維上，沒有形塑出深具吸引力的獨特意象，南島文化節在行銷策略與效益

評估上難道不是深受宜蘭國際童玩節的影響？成功旗魚季難道不是著眼於東港鮪魚季的成功？只是複製其他地方的操作模式並無法為台東的觀光產業帶來永續的競爭力，反而削弱了台東的獨特性。地方自主的另一面就是激烈的地方競爭，假若台東不能有效掌握並發揮不同於台灣其他地區的獨特差異性，勢將被迫面臨更具威脅性的挑戰。

由於中央管制的鬆動及政權意識形態的改變，地方行政首長不再消極配合決策官僚對資源的調控，反而積極扮演形塑中央政策的推手。在平衡區域落差的目標下，各種不一而足的硬體建設或政策支票成為中央與地方相互吹捧的「績效」。事實上地方政府彼此的競爭更強化了區域間的利害衝突。以交通運輸為例，從甲地到乙地間的路線選擇不但牽涉中央對國土規畫的思考，也攸關地方執政者執行願景的能力，特別是新市鎮的發展成敗往往牽動選票及政黨的地方版圖。再者，長期以來台灣對「地方」的定義向來缺少由下而上的論辯，父權式的決策過程依舊存在，只不過指導者由過去的中央國家轉變成地方首長，二者對「發展」的想像並無不同，從近幾年各縣市一直彼此複製、爭相設置科學園區、機場及博（文）物館只求不被邊陲化的用心可見一斑。然而在建設重複的背後，中央的調控不足，讓每個縣市直接面對全球競爭的壓力，單打獨鬥式的「城市行銷」弱化了地方原有的互補性，這對需要其他地方支援的台東更形不利。更直接的影響則可能來自財政面的衝擊，各縣市為了自身的財政缺口，爭取中央的財政分配企圖勢必更為積極，而國家本身財政的困窘則壓縮了其利用財政緩和區域緊張的空間，台東縣做為一個財政積弱的貧瘠縣份，未來將可能面臨資源分配與財政補助雙重緊縮的困境，而二者的交錯循環將更不利台東的地方發展。

展望未來，台東如冀望擺脫邊陲地區的依賴性格，建構自我中心的發展，必需在各地方更為激烈的競爭中，區隔出自我的差異性，進而從中尋找自己的優勢，更要徹底瞭解國家在資本主義全球市場上的定位，嘗試將二者予以緊密結合，只有在利於國家整體佈局的前提下，才能發揮地方特色促進地方發展。

## 參 考 文 獻

### 一、英文專書與期刊論文

Barro, R.J.,1990,“Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth,”  
*Journal of Political Economy*,98(5) ,pp.103-125.

Castell , M.,1998, *End of Millennium , The Information Age : Economy , Society and Culture*, Vol , Oxford : Blackwell Publishers Inc.

Frank, A.G. ,1975,*On Development and Underdevelopment*, Bombay: Oxford University Press.

Hirschman, A.O. ,1958, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.

Lucas, R. E., 1988, “On the Mechanism of Economic Development,”*Journal of Monetary Economics*, 22 ,pp.3-42.

Romer P. M., 1986 ,“Increasing Returns and Long-Run Growth,” *Journal of Political Economy*,94,pp.1002-1037.

Rebelo, S., 1991, “Long Run Policy Analysis and Long Run Growth ,” *Journal of Political Economy*, 99, pp.500-521.

Amin, S. ,1976, *Unequal Development: An Essay on the Social Formation of Peripheral Capitalism*, New York : Monthly Review Press °

Solow, R.M.,1957,“Technical Change and the Aggregate Production Function,”*Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, No. 3 , pp. 312-320

Wallerstein, I. ,1979, *The Capitalist World-Economy*, New York: Cambridge University Press.

Williamson, J. G. , 1965, “Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol.13, No.4,pp.3-45.

## 二、中文專書與期刊論文

- 于宗先，1998，台灣經濟發展的困境與出路，台北：五南出版社。
- 于宗先、王金利，2003，一隻看得見的手－國家在經濟發展過中角色，台北：聯經出版社。
- 王佳煌，1998，國家發展，台北：台灣書店。
- 尹仲容，1963，我對台灣經濟的看法全集，台北：美援運用委員會經濟研究中心。
- Paul H.、Thompson G.著，朱道凱譯，2003，全球化迷思，台北：群學出版社。
- Held, D.著，沈宗瑞譯，2002，全球化衝擊，台北：韋伯出版社。
- 朱雲漢、包宗和，2000，民主轉型與經濟衝突，台北：桂冠圖書出版社。
- 行政院經濟建設委員會，1993，台灣地區綜合開發計畫執行檢討。
- 李文志，2000，「評論：全球化趨勢下國家與民間社會科學研究資源的整合」，社會科學在臺灣論文集，國立暨南國際大學公共行政與政策學系編印，頁1-3。
- 李朝賢，1989，均衡地方經濟發展理論與實證之研究，行政院研究發展考核委員會中部辦公室。
- 李朝賢，1993，區域發展規劃，台北：華泰書局。
- 辛晚教，2000，文化產業發展與地方經濟再生策略研究，行政院國家科學委員會。
- 林建元，1998，重大開發計畫對城鄉發展及區域均衡之研究－子計畫四：重大交通建設對城鄉發展均衡影響之研究：工業部門，國科會專題研究報告書，頁1-32。
- 林瑞穗，1985，台灣都市研究，台北：協進圖書出版社。
- 周志龍，2003，全球化、台灣國土再結構研究，台北：詹氏書局。
- 周志龍，1996，「先進資本主義國家的空間規劃與都市政策—英國為例」，歐美研究，第26卷第4期，頁30-31。
- 姜新立編，1999，分析馬克思－馬克思主義理論典範的反思，台北：五南出版社。
- 施添福、王世慶、孟祥瀚，2001，台東縣史開拓篇，台東縣政府。

- 施添福、王世慶、陳國川、林聖欽，2000，台東縣史產業篇，台東縣政府。
- 夏黎明，1997，「東台灣及其生活世界的構成」，東台灣研究，第2期，頁1-16。
- 夏黎明編，2005，「戰後東台灣研究的回顧與展望」，東台灣叢刊之六，東台灣研究會。
- 陳正茂，2003，台灣經濟發展史，台北：新文京開發出版有限公司。
- 章英華，1995，台灣都市的內部結構：社會生態與歷史的探討，台北：巨流圖書。
- 夏鑄九，2003，空間、歷史與社會：論文選1987-1992，台北：唐山出版社。
- Castells M.著，夏鑄九譯，，1998，網路社會之崛起，台北：唐山出版社。
- 蔡宏進，1998，「農會在農村環境保護上的角色與功能」，農政與農情，第71期，頁38-44。
- 夏鑄九，1995，「全球經濟中的台灣城市與社會」，台灣社會研究季刊，第20期，頁57-99。
- 孫義崇，1988，「台灣的區域空間政策」，台灣社會研究季刊，第1卷第2&3期，頁33-96。
- 葉光毅，1995，「區域經濟與空間發展」，空間雜誌，第67期，頁62-71。
- 劉健哲，1997，「農漁村規劃建設之內涵及其問題與對策之探討」，台灣土地金融季刊，第34期，頁213-239。
- 劉克智，1975，都市人口定義之研究，台北：行政院經濟建設委員會都市計畫處。
- 瞿宛文，2003，全球化下的台灣經濟，台北：台灣社會研究雜誌社。
- Robert ,G.著，2004，楊宇光、楊先炯譯，全球資本主義的挑戰：21世紀的世界經濟，台北：桂冠圖書。
- 蕭全政，1990，台灣地區的新重商主義，台北：國家政策研究中心。
- 蕭全政，1994，政治與經濟的整合，台北：桂冠圖書公司。
- 蕭新煌編，1985，低度發展與發展：發展社會學選讀，台北：巨流出版社。
- 薛益忠，1989，「從核心—邊陲觀念透視城鄉的發展」，中國地理學會會刊，第17期，頁47-65。

- 薄慶玖，1991，*地方政府與自治*，台北：五南出版社。
- 靳菱菱，1998，*台灣政治菁英對政治平等認知之研究（1993-1995）*，國立中山大學中山學術研究所博士論文。
- 靳菱菱、羅鳳娟，2006，「國家施為與地方不發展：以台東縣為例」，佛光人文社會學院未來學系第五屆未來學研討會。
- 戴安蕙，2003，*臺灣北部區域空間經濟變遷之研究（1970-1999）*，中國文化大學博士論文。
- 李昭賢，1976，*城鄉人口遷移之研究；南部鄉鎮之個案*，台灣大學建築與城鄉所碩士論文，
- 馬久惠，2001，*國家政策與臺灣戰後的城鄉發展（1945-1999）*，暨南國際學公共行政與政策碩士論文。
- 陳英忠，2002，*地方財政惡化之因應對策研究—以台東縣為例*，東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 陳麗瑛，1983，*自發性城鄉人口遷移之探討*，台灣大學建築與城鄉所碩士論文。
- 簡旭伸，1997，*國家、發展政策與特區計畫—以台灣加工出口區之形成與轉變為例*，台灣大學建築與城鄉所碩士論文。
- 台東縣政府，1980-2004年，*台東縣統計要覽*。
- 台東縣政府1991至2004年台東縣總決算報告。
- 行政院主計處2004年人力運用調查報告。
- 行政院主計處2001年台閩地區工商及服務業普查報告。
- 行政院主計處台閩地區工商及服務業歷次普查結果摘要。
- 行政院主計處1981至2004年台灣地區歷年家庭收支調查報告。

### 三、網際網路

中華民國統計資訊網<http://www.stat.gov.tw/>

台東縣政統計<http://www.taitung.gov.tw/department/>

內政部營建署全球資訊網站<http://www.cpami.gov.tw/>

花東地區社會教育資源服務網 - 國立台東社會教育館

<http://www.ttcsec.gov.tw/a06/a06.htm>

### 四、報紙期刊

聯合報，2006.4.26，台東·文教C1版。

中國時報，2006.6.27，南部焦點C1版。

遠見雜誌，2006年6月號。

