

社會科學整合論文集，陳昭南、江玉龍、陳寬政主編。
中央研究院三民主義研究所叢刊(9)，頁171-206。
中華民國七十一年（1982），八月十五日。台北，南港。

雙元性、成長中心與經社計劃和發展*

陳 小 紅**

不均衡發展的現象已成爲一世界性重視的課題。在許多國家中，不論其大小、人口密度、經濟與政治結構之差異，對於如何緩和都會區發展及促進落後地區開發均投以莫大的關注。雙元性（Dualism）與成長中心（Growth Pole）可說是討論不均衡發展方面的兩項重要學說；前者着重於經濟社會結構中部門間（Sectoral）不均衡發展的探討，後者則較偏重於區域間（Regional）的不均衡成長與發展。

本文首先將介紹此兩學說之內涵與演進概況，繼之說明兩學說在政策上之引申意義與應用，最後并希冀由若干國家經社發展實探策略之初步檢討，展望兩者在發展理論和實務領域中所具有之潛力與應再行努力之方向。

(一)由落後人民到落後經濟：雙元理論之指涉

儘管對雙元性的說法不一，大體言之，它指的是一個開發中國家在發展的初期

*本文初稿承廖正宏、張清溪、蔡吉源等教授指正，特此致謝。

**政治大學社會學系副教授

所呈現於其經濟結構中明顯的經濟與社會的對壘；譬如不同部門及區域間採用技術的不同，各個地域開發程度上的區別，以及本土和外來社會系統交相作用下所引起在社會態度與習慣上的差異等。

具體點說，論及對雙元性的探討大致有以下三種不同方向：

(一)、靜態雙元性理論 (Stagnant Dualism, 或 Enclave Dualism)，此種理論強調的是那些雜工業部門採用的技術無法擴散到其他部門的事實；

(二)、動態雙元性理論 (Dynamic Dualism)；此派學說視雙元性為一開發經濟在成長過程中必經的階段。討論重點在於此階段中經濟結構如何產生變化的問題；

(三)、社會及文化雙元性理論 (Socio-cultural Dualism)；這派學者對雙元性的看法與其說是分析經濟系統本身，不如說是探討參與經濟結構中不同部門活動者在行為方面的基本差異。

下面我們就逐一介紹一些代表學者們的看法：

1. 靜態雙元性理論

Singer, Higgins 和 Myint 可謂為靜態雙元理論之代表學者。對 Singer (1964: 161-2) 而言，所謂雙元性乃指那些參與外貿活動的開發中經濟結構內，同時存在有一生產量頗高，產品主要係供出口的部門與另一僅提供國內市場所需的部門。他同時并指出，在先進部門 (Advanced Sector) 中採用的是現代化的生產技術，而在國內部門 (Domestic Sector) 方面則仍沿用相當傳統落後的生產方法 (Singer 1964)。

Higgins (1959 : 416-7) 補充 Singer 的說法，認為二個部門間最大的差別在於使用技術的不同，他指出先進部門往往採用國外輸入的技術密集式生產方式，產品多半出口；而傳統部門的產品基本上以提供國內市場消費為主，且採用傳統不純熟的生產技術。

換句話說，Higgins 認為雙元性即二個部門所使用的生產技術不同，其中一個採用資本密集的生產方式，且投入係固定；而另一部門則使用勞力密集的生產方式

并有不同的係數。Higgins 強調由於國外對先進部門產品需求成長緩慢的關係，致使先進部門的擴大相當遲緩；而生存部門（ Subsistence Sector ）又因儲蓄未能快速增加，以致也無法採用較有效率的生產方式。

總之，Higgins 最主要的貢獻在於提出技術（ Technology ）及生產係數（ Production Coefficients ）為區別二個部門的主要因素；然而，對於二個部門間的關係，他却沒有太多突破性的見解。

Myint（1964）將雙元性視為一開放式土地過剩經濟結構於發展過程中的過渡現象。他認為農業部門中由於有許多可耕荒廢土地的存在，因此邊際勞動生產力可以提高而不一定等於零。至於在先進部門中，外國廠商（主要是礦產及大農場）以進口技術，出口產品為主。這些外商控制部門（ Foreign Enclave ）與本國生產部門間在使用技術、組織方式以及資金來源方面均不相同。

Myint 在財政雙元性（ Financial Dualism ）方面的探討可能比其他任何學者都要深入。他以為開發中國家的先進部門往往不可能對較落後部門產生外部效果（ Spillover Effects ）。這主要乃由於對先進部門必須作極大的投資，但在政治不甚穩定的情況下，外商通常不願意冒險投資；而生存部門本身又乏接近財政來源機會之故。

我們不難發現 Higgins 和 Myint 的雙元模式有許多類似之處。比如二者均強調開放式的經濟系統中，先進部門的技術與資金來源均為國外。不過，Higgins 認為不同部門生產條件的差別主要繫於固定投入係數（ Fixed Input Coefficients ），而 Myint 則認為資本來源的不同才是二部門間最主要的差異。此外，Higgins 主張生存部門的邊際勞動生產力為零，而 Myint 却認為可以是正的。

很顯然地，靜態雙元論者習慣於將雙元性視為經濟結構中部門間生產因素市場（ Factor Market ）不均衡的狀態。至於這種不均衡現象何以會形成以及在長時期發展下，各部門可能產生那些變化，則乏交待。然而，雙元性若真是經濟成長過程中必經之過渡階段，則了解如何打破雙元性而促使經濟結構轉型（ Structural

Transformation) 應該是更具有政策上意義的。下面，我們將介紹的動態雙元理論多少就作了這方面的考慮。

2. 動態雙元性理論

Resenstein-Rodan (1943) 雖然從未使用過“雙元性”一詞，但他却被公認是在開啓動態雙元論研究的第一人。原因是在討論經濟發展過程中，他曾提及有關農業人口過剩(Agrarian Excess Population) 的問題；他認為農村過剩人力(不論是完全失業或部分失業者) 均有賴工業(製造業) 加以吸收。也即他主張經濟發展過程中過剩的勞動力應由開發落後地區移入一以資本及現代技術為主的工業部門(Rosenstein-Rodan 1943) 。

Merkse (1953) 則認為除了應將勞動力由農村輸往都市以外，工業部門本身必須迅速擴大以達吸收人力的能力(Merkse 1953)。換言之，經濟發展過程中工業產品的市場必須擴大以增加勞動需求量。

Lewis (1971 : 400-49) 稱得上是將雙元性整合到經濟發展理論中的第一位學者。他將經濟結構分成兩個部門，一是資本(Capitalist) 部門，另一為生存部門(Subsistence Sector)，其各自生產工業和農業產品。以前者而言，生產的主要因素為勞力及資本，而後者則為勞力及土地。他以為發展之初，工業部門的開發常較農業部門快速，因此會吸收一部分的農業人口；而工業部門的擴大主要是透過利潤轉為再投資後的結果。

Lewis 模型的基本假設在於他認為土地供給量有限且農業有報酬遞減的特性；因此，當人口不斷增加時，農村過剩人口必須移入工業部門，這其實也就是他那有名的「經濟發展與無限量工業人力供應」論說之重心所在(Economic Development with Unlimited Supply of Labor) (Lewis 1954, 1958) 。

不過，Lewis 模型對幾項問題并未作回答(Meier 1974)，如：何以經濟發展會產生兩個部門，而此兩部門對於資本(Capital) 的使用不同？又何以此兩部門未能同

時吸收資本而使得其發展一樣均勻？此外，對於農業部門本身發展的缺乏解釋，也是 Lewis 模型受批評的一點。

Lewis 模型在解釋兩個部門間關係時，似乎僅着重勞力（Labor）一項，而對於其他如勞務（Services）及知識（Knowledge），尤其是生產技術（Productive Techniques）等却隻字未提。

Lewis 模型似乎也沒有談到技術變遷（Technological Change）是如何產生的問題。很自然地，他對整個開發經濟的結構轉型過程亦少論及，這種忽略時間因素（Time Path）的看法構成 Lewis 模型方面的另一缺陷。

若和 Lewis 模型比較起來，費景漢及 Ranis 氏（1964：256及1966）的雙元模型最大的特色在於對農業部門的處理。他們的模型在工業及農業部門間關係的討論上也比 Lewis 模型完整。除了說明勞力在兩個部門間的移動外，他們同時還探討了儲蓄在兩個部門間流動的情形。此外，他們的模型也照顧到中間財貨（Intermediate Goods）以及部門間（Intersectoral）技術之轉移（Transfer）（Fei and Ranis 1964）。

簡言之，費景漢及 Ranis 氏認為雙元性乃是經濟發展部門間動態轉換的過程，而經濟發展的重心乃是朝着由生存性農業邁向現代化工業的途徑前進的。於此過程中牽涉到的有勞力及資本由生存部門轉移至工業部門；由國外引進技術及其他生產因素；以及將現代技術傳介到生存部門等。和其他討論雙元性的學者比較起來，他們的模式很顯然地涵蓋了兩個部門間較多層面的接觸與更迭。

最後談到 Jorgenson（1961及1967）的雙元模型，基本上為一封閉式模型（Closed Model）。他認為土地供給量是固定的而兩個部門的勞動工資均決定於勞力市場。Jorgenson 認為為了創造農業的剩餘（Surplus），一方面可由農業部門技術變遷着手，另一方面須控制農業人口的成長且前者必須先於後者。

費景漢及 Ranis 氏模型最大的區別在於費及 Ranis 兩氏假設農業部門的邊際勞動生產量為零且農業真實工資是固定的；而 Jorgenson 却認為農業部門的邊際勞動生產量不一定為零且真實工資也非固定而需視工業部門之工資而定。Jorgenson 以

爲前兩者之模型若可被喻爲古典學派的話，他的模型則應屬新古典學派。此外，Jorgenson 對於雙元性經濟結構部門間轉換過程之時間因素（Time Path）也提出了若干看法（Jorgenson 1961, 1967）。

總之，動態雙元性理論雖比靜態雙元性理論對於雙元性的過程有較爲深入的探討，惟在資本（Capital）對於生存部門之影響如何，以及外貿部門（External Trade）在雙元經濟結構中扮演何種角色却未能詳加分析。

3. 社會文化雙元性理論

社會文化雙元性理論具有下述幾項特點：(1)此理論學派并不以生產產品的類型作爲工業和農業部門分野的標準；(2)此理論學派也不像動態雙元理論般以雙元經濟結構部門間資源的轉換（Resource Transfers）及其涉及的時間因素（Time Path）作爲探討的核心；(3)此理論學派所關心的是參與到兩個不同部門中的人在行爲方式（Behavioral Patterns）上的差異。

荷蘭人 Becke（1953）是第一位由社會文化觀點探討雙元性的學者。經由對印尼社會的觀察中，他提及東方的社會普遍存在一種有限需求（Limited Needs）的特徵，這和西方社會中無限需求（Unlimited Needs）是截然不同的。此外，他并認爲東方社會具有一種不以理性化手段目的方式（Ends-means）尋求利潤（Profit-seeking）的特色。正因有這種基本行爲上的差異使得這些落後社會無法以西方式的經濟組織運作。也因此，市場取向的行爲在雙元經濟結構中的現代工業部門可以存在，但却無法影響到傳統部門的子民身上（Becke 1963）。

對於社會文化雙元性的論點，我們可以由二個角度來加以詮釋。首先，我們可以說落後社會（Backward Society）中人民的行爲在他們所具有不完整的知識範圍內是理性的。這也就是說在落後社會中，由於交通、倉儲、運輸等方面存在不健全（Imperfect）的事實，而這些事實多少阻礙了人民採用西方式的理性行爲。

若由另一方面來說，落後地區的人民因社會心理上存在與西方社會不同的價值

觀以致使他們在生產及消費方式上有別於西方社會。也即在落後國家中的人并不追求最大利潤。這種看法強調即使制度上的阻礙祛除後，這些人民仍將循着一種不追求最大利潤的模式（ Non-maximizing Pattern of Behavior ）行事。

許多的研究似乎已證實上述第一種說法而對第二種說法存有保留態度如Schultz（1964）即指出許多實證研究證實印度、秘魯及墨西哥的農民對於價格變動均有極敏銳的反應，菲律賓和桑比亞的研究也有類似發現（Schultz 1964）。

我們可以說假設第一種解釋被採用的話，則對於上述由經濟觀點着眼的雙元性理論而言，無疑是一種補白。因為它提出在開發經濟中，勞力及其他生產因素以及知識、技術、組織方式等的自由轉換過程（ Free Transfer ）中所可能隱含的瓶頸（ Roadblocks ）。

Leibenstein（1960）是另一位論及社會雙元性的學者。他將經濟結構區分為一個現代部門及一個手工藝部門。手工藝部門的生產方式落後，生產活動規模小，每人資本有限且每人生產量也低。而現代部門則採用最新的生產技術，從事大量生產，每人資金及產量均較高。

Leibenstein 認為大規模生產不僅可走上專業化，降低成本，更可使成長快速。而在傳統部門中，因採勞力密集生產方式，故大部分的所得需支付給提供勞動力者，以致落後部門的邊際儲蓄傾向（ Marginal Propensity to Save ）幾乎等於零；但在現代部門却非如此，是以現代部門的發展自然較為快速。

Leibenstein 特別強調了生產過程的不可分割性（ Indivisibilities in Production ）；也即他認為要想增加生產就必須大量生產、採用新的技術及組織方式。他以X效率（ X-efficiency ）的概念解釋採用新式生產技術的廠商何以較有至良好交通運輸之近便性，專業化分工的管理知識及技巧，市場取向的勞動力，以及因成本的降低而較那些家族式經營或鄉下地區的廠商在市場上有更高的競爭能力。事實上，Leibenstein 認為經濟的發展即為原由農業部門扮演的角色逐漸被工業部門所取代的專業化發展歷程（ Leibenstein 1966, Hirschman 1957, 1958 ）。

經濟學家 Hirschman (1958) 對社會雙元理論的主要貢獻之一在於他提出了「計劃決策」(Induced Decision-making) 的觀念。他以為經濟發展並非在於針對某一特定資源之充分利用而是在對那些目前使用不當或根本沒有使用的資源如何加以運用。

Hirschman 理論中的另一項觀念——資本功能的互補性 (Complementary Capital Function) 對了解雙元性也極為重要。他以為這種功能上的互補 (Complementarity) 有賴連環效果 (Linkage Effects) 的產生，尤其是後引的連環效果 (Backward Linkage Effects)，方可達成。

在論及開發中國家時，他曾提到牛車及飛機并存，且同時執行重要經濟性功能的比喻。這也就是說，在雙元經濟結構中，傳統小規模的工業及現代化工業間常存在頗微妙之關係；一方面，此兩部門在生產因素 (Factor) 及產品市場 (Final Good Markets) 上有競爭性；而另一方面，透過連環效果的發揮，它們似乎也彼此互補，特別在中間財貨市場 (Intermediate Goods Markets) 方面更然。正因如此，在 Hirschman 的觀念中，雙元性實可說是一個正開發的國家在過渡時期當中對其資源作最適使用的一種策略性的工具。

4. 結 語

綜合言之，雙元性理論固然至今仍有缺點，如對於農業部門的技術變遷缺乏完整交待等。然而，它却是幫助我們了解經濟成長過程中結構轉型的一項有利工具。基本上，雙元論者強調開發經濟的結構轉型須有如下條件的配合：

(1) 商業系統 (Commercial System) 的建立與制度化的價格機能 (Institutionalized Price Signals)：

(2) 部門間中間財貨的自由流動 (Intermediate Goods Flows)，如農業部門採用工業部門生產之肥料；

(3) 組織方式的變遷 (Organization Changes)，如土地改革，以允許市場價

格機能刺激經濟理性化的行為反應；

(4)金融體系(Financial System)的建立,以提供各部門與部門間所需資源。

(5)技術變遷(Technological Changes)之推動。

(二)極化發展與長成中心論之今昔

經濟學家早期在論及經濟成長時很少顧及到區位因素。然而,無可否認地,任何經濟活動均涉及空間(區位)。因此,技術性(Technological)、社會文化性(Socio-cultural)雙元現象就很可能與地理雙元性(Geographically Dualism)并存於同一經社結構中。

1. 成長中心論之內涵

有關成長中心(Growth Pole)的觀念最初時乃是由抽象經濟空間(Abstract Economic Space)的角度用以描述經濟發展的某種狀況。爾後的發展使「成長中心」變成了一節有部門的、時間的與區位意味的(Sectoral - terporal - spatial)觀念。近年來,它廣泛地被應用到區域計劃及政策過程當中,更添加了對此領域探討的複雜性。

(i) Perrowx (1955) : 成長中心論的啓蒙者

早在一九五五年時,法國的經濟學家 Perrowx 就提出了關於成長中心的概念。當時,他完全是由一抽象經濟的區位觀點出發,說明經濟發展并非是在所有地區同時發生的現象,而常是在某些地區較為突出及明顯,然後經由許多不同管道與途徑影響到整個經濟結構中走的過程。在 Perrowx 提出「成長中心」之初,他關心的主要是經濟的成長、廠商及產業以及其間關係,而并不太關心經濟活動的地理型態,經濟成長的區位引申意義或工業內和工業間的轉移(Intra and Inter Industrial Shift)等問題。換句話說, Perrowx 體會到經濟發展的本身具有極化(Polarized)特性,在工業和地域上有自然不均衡的狀態。

熊彼得 (Schumpeter : 1934) 有關創新 (Innovation) 及大規模廠商 (Large Scale Firms) 的看法對 Perrowx 成長中心觀念的形成影響頗大。和熊彼得一樣，Perrowx 也主張企業化式的創新 (Enterpeural Innovations) 為經濟成長的主要動力。Perrowx 認為一個規模大的經濟單位，較有可能爭取主領 (Dominance) 地位且在自主力與對周遭環境之影響力上也較有加大可能；也即 Perrowx 以為大的企業比較容易產生創新活動 (Innovating Activities)。這種看法可由他理論中二個重要核心——動力型廠商 (Dynamic Firms) 及先導工業 (Leading Industries) 中一覽無遺。Perrowx 對此兩概念之說明雖然并不挺清楚；不過，他至少強調了類此廠商或部門必須是一快速成長的部門 (Fast-growing Sector)，同時可以透過工業間連環作用 (Interindustry Linkages) 影響到其環境內其他產業的發展。我們可以說，除了熊彼得的創新 (Innovations) 觀念外，產業間的連環 (Interindustry Linkages) 和工業的互賴 (Industrial Interdependence) 構成了 Perrowx 成長中心論的兩大支柱，尤其是工業的互賴更涵蓋了其理論中較為模糊的主領 (Dominance)、前導及後引連環 (Forward and Backward Linkages)，先導及主要工業 (Leading and Key Industries)，工業聚合體 (Industrial Complexes) 以及成長極 (Growth Poles) 等概念。

簡單的說，Perrowx 整個理論體系在於：他認為一個國家的經濟發展可以被視為一種成長的擴散 (Diffusion) 過程。在此過程中，工業聚合體 (Industrial Complexes) 及發展中心 (Poles of Development) 不斷分化。這也就是說，經濟發展乃是經由時間的軌跡，老舊的中心 (Old Poles) 發展停滯後逐漸被新的成長中心取代的動態過程 (Higgins 1968)。

(2) Boudvellie (1966)：將抽象觀念落實到區域計劃上的搭橋者

將成長中心理論延伸至區域計劃領域的是另一位法國的經濟學家 Boudvellie。他提出了有關同質的 (Homogenous)，極化的 (Polarized) 和計劃空間 (Planning Space) 等觀念。對 Perrowx 和 Boudvellie 而言，當區域中心被視同區位上的成

長中心時，其基本上乃指在整個空間上，經濟成長呈現的是一種極化現象，這其中包括了組織的、工業的以及區位的不均衡在內。

由某一角度看來，Boudvellié 在成長中心理論方面的探討與由 Losch (1954) 和 Christaller (1965) 所提出的工業區位論及中地學說有異曲同工之妙。Losch 及 Christaller 的理論中均強調了區位中心性、運費及規模經濟等概念。他們認為不同產業的運費及規模經濟也常不相同。他們的理論與 Boudvellié 理論中最相似的一點在於產業活動在空間上的分佈往往有一層級性 (Hierarchy) 的主張。區位理論的本身儘管受到不少批評，但是，中地學說提出的區位分工中各種服務性活動 (Service Activities) 間存有互賴性這點適足補充 Boudvellié 理論中之不足。兩者間的互補在區域計劃及政策層面上尤具有深遠的意義。因為，事實上，目前世界上許多國家在區域發展上正面臨兩大挑戰：一為如何在發展落後的地區引發一自我持續不斷性 (Self-perpetuating) 的發展；另一則為如何誘導都市循空間的位階性發展而有助於未來更進一步的整體開發。區位理論及區域成長中心說可說是正朝着尋求如何促成一發展擴散的動態過程 (Dynamic Process of Dev. Diffusion) 以及成長中心關係的改變 (Change in Relations Between Centers) 方向努力。

(3) Hirschman (1958), Myrdal (1957) 和 Hagerstrand (1965) 的貢獻：

由理論計劃到發展策略

Hirschman 可說是探討經濟發展策略方面相當知名的一位學者，和 Perrowx 的看法一致，他們的理論在基本假設上均認為經濟發展乃是一不均衡的過程。這與持均衡立論的 Cassel (1927), Merkse (1953), Lewis (1965) 和 Rosenstein-Rodan (1953) 正好相反。

Hirschman 與 Perrowx 在觀點上唯一不同的是後者關心的是經濟成長本身，而前者却也關心經濟發展。因此，Hirschman 理論中還包括了一些非經濟性的變數，如文化及企業人才如何產生等。和 Perrowx 一樣的是，兩者初時均不以空間 (Spatial Aspects) 作為經濟發展問題討論的核心。或許是都受了 Chenery 及

Watanabe (Chenery and Watanabe 0000) 的影響，兩位看法最相同之處莫過於均強調了工業間的互賴性 (Interindustry Interdependence) 這可由他們都提到了前導和後引連環以及發展具有推進功能之策略性工業 (Propulsive Respective Strategic Industries) 窺得一斑。

Hirschman 理論中涉及空間 (Space) 的部分主要係在說明不均衡發展的過程。也即如何克服空間的磨擦 (Friction of Space)。Hirschman 主張一國必須先發展幾個具有成長潛力的據點以影響其他地區之開發。他強調產業的聚集經濟 (Agglomeration) 概念，并說明了成長據點 (Growing Points) 對其腹地產生的外部經濟與外部不經濟效果；同時他還提到了下瀘 (Trinkling-down) 與極化 (Polarized) 效果等。在經濟發展策略上，Hirschman 和 Myrdal (1957) 兩者的看法雖然不盡相同，然而這一觀點却可說是與 Myrdal 之波及 (Spread) 和反滅 (Backwash) 效果不謀而合 (Myrdal 1957)。且根本上，他們都認為經濟發展是一創新能力的擴散 (Diffusion of Innovations) 過程。

至於如何引發這個過程，Hägerstrand 在一九五〇年間即由社會及地理學兩方面的知識提出了他的看法，他認為創新能力的擴散有賴於社會的溝通 (Social Communication)，而其間牽涉了頗為複雜的學習、接受和決策過程。Hägerstrand 以為這個過程可藉大眾傳播媒體與和人間的接觸達成，且後者比前者更形重要。另外，他還指出社會溝通實則也蘊含了溝通網絡的概念 (Nodes and Links) (Hägerstrand 1966)。

在 Hägerstrand 的看法中，都市可說是溝通的焦點 (the Focal Point of Communication)，(尤其交通的便捷更有助于都市的成長及訊息的交換)，因此都市自然也可作為創新能力擴散的中心據點。

(4) Duncan (1957)，Ahindman (1955)，Clark (1950)，Isard (1956)，及 Klassen (1965)：都市最適規模之釐定者

嚴格說來，都市最適規模 (the Optimun Size of Cities) 的問題并不屬於成長中心理論的討論範疇，而是都市計劃師們較關心的深題。然而，由於 Duncan 的

研究 (Duncan 1957) 曾指出都市為創新能力的中心 (Centers of Innovations) 及文化擴散的代理人 (Agents for Cultural Diffusion)，且其資料中強調了都市大小與其創新的頻率和文化擴散間有高度的相關；因此，我們似乎不得不對此問題稍作了解。

Shindman 也討論過有關最適規模的問題 (Alindman 1955)，他以為與其決定單一都市之最適規模，不如依照都市的功能及其在整個國家都市體系 (Urban Hierarchy) 中之地位要加規劃更有意義。基本上他認為都市與都市間的關係并非是絕對不變的；相反地，會隨着技術的變遷，如交通設施、價值觀及偏好程度等而有改變。

第一位討論到最適規模問題的經濟學家是 Clark。他以就業結構的觀念 (第一、二、三級產業) 進行都市最適規模的分析 (Clark 1945, 1950)。他頗強調規模經濟的概念，認為一個都市若要提供市民較高層次的服務業設施及勞務時，其人口必須要達到一定水準方有效率可言。Clark 以為最高層項的服務業 (Service) 必須在人口 (主要都市) 達到 100,000 人至 200,000 間才有效率，而較低層次的服務業則不必達此標準。一九四五年時，他認為一個都市的最適規模為 175,000 人到 200,000 人，但若其勞務須同時兼顧附近地區時，則人口可增加 50,000 至 75,000 人。

此外，Isard (1956) 和 Klassen (1965) 也由經濟學家的觀點討論過有關都市最適規模的問題；他們所着重的是都市化外部不經濟的觀點。

總之，這些學者都認為決定單一都市的最適規模并不是件困難的事，但是若考慮整個經濟結構時，這項決定就不容易了。

2. 成長中心理論內涵的再思考

(1) 成長中心理論內涵的再思考：

成長中心 (Growth Pole) 常和成長區域 (Growth Areas)，成長據點 (Growth Points)，開發核心 (Development Nuclei)，核心地區 (Core Areas) 等概念混用；然而，不論我們採用何種名詞，由上節的敘述中可確定的是成長中心乃為加

速達成經濟成長、區域整合與均等而採取的一種分權化集中式發展的策略性過程 (Decentralized Concentration of Development Efforts as a Strategy for Speeding up the Process of Economic Growth and Interregional Integration and Equalization)。

借用Morgan D. Thomas(1972: 50-81)的說法，成長中心理論所最關心的問題在於應該如何選擇經濟成長的據點。更詳盡地說，成長中心的理論大致上涵蓋了具有推進力工業的不均衡性 (the Disequilibria of Propulsive Industries)，內部與外部經濟 (Internal and External Economies)，技術變遷 (Technological Change) 和生產力增加 (Productivity Growth)，創新能力 (Innovation) 及新技術的擴散 (the Diffusion of New Techniques) 等內容。

(2)成長中心理論的現存疑竇：

依 J. R. Lasuen (1972: 23) 的看法，成長中心理論主要應回答四個問題：(a)先導工業 (Leading Industry) 應具那些特性？(b)工業聚合體 (Industrial Complex) 指的是什麼？(c)先導工業以及工業聚合體在部門間和區域間的關係為何？(d)極化工業群 (the Polarized Industrial Cluster) 的成長與全國的成長間有何關係？

然而，Lasuen 以為現存的成長中心理論對上述第一個問題的回答不夠確切，對第二個問題的答覆不夠完整；對第三個問題也只作了部分回答；而在第四個問題的答案方面且有部分是錯誤的。

Lasuen 分析之所以如此的原因在於 Perrowx 學派嘗試以產業關聯表 (Input-Output Table) 將成長中心理論直接應用到區域規劃及政策上 (Lasuen 1972: 24-5)。Hansen 也持相同的看法 (Hansen 1974: 21-27)。Hansen 認為 Perrowx 學派直接引用產業關聯表技巧 (I-O Table Techniques) 的結果不僅減低了成長中心概念的用處，而且似乎有把先導或主領部門 (Leading or Dominant Sector) 限制在那些具有較高乘數效果 (Large Matrix Multiplier Effects) 的大型工業上。我們或許可以說產業關聯技巧的運用本身並沒有什麼不妥；只是產業關

聯表係屬一靜態分析工具，而成長中心理論中最強調的創新（Innovation）及擴散效果（Diffusion）則是動態的過程。何況隨着時代的變遷，創新的組織方式（Organized Method）也在改變，因此未來的極化發展現象也許會比目前緩和，是以若期成長中心理論更具計劃與政策上的價值，則這種體認必須加強。

Lasuen 在引用 Perrowx 派理論以解釋現今區域成長政策時曾建議：開發中國家應以發展製造業作為先導部門（這點與 Hirschman 的看法相同）；而在已開發國家，其觀點則與 Hansen 較為接近，即認為應以發展或強化落後地區之服務業部門為主要考慮。總之，Lasuen 認為 Perrowx 學派的成長中心理論有許多值得引申和發揮的地方，重要的是在應用層次上應留心今日世界工業組織本身的改變而與之作最佳的配合（Lasuen 1972：41-2）。

(3)成長中心理論應用方面有待突破的一些問題：

在討論經濟成長何以產生的過程時，Perrowx 曾提到必須降低其推動力工業（Propulsive Industry）之投入（Input）價格並且擴大其產品（Output）市場。也即他認為成本的降低（Cost Reduction）是經濟成長的主要原因。

要了解 Perrowx 所稱之降低成本觀念，我們可以由廠商或產業的內、外經濟兩方面進行探討。而所謂外部經濟效果，指的主要是聚集經濟效果（Agglomeration Economies）；內部經濟則是指規模經濟及革新能力。然而，每一種產業的規模經濟不同，因此，在成長中心理論的應用層次上，我們就必須對其牽涉到的專業化程度、各種原料來源、生產組織方式效率的高低及適應能力等作進一步的了解。至於創新能力實則牽涉了研究及發展、創新的擴散效果等課題。

此外，如果成長中心理論真要有助手區域計劃及政策之釐訂，則我們還需進一步了解在空間上工業間的連鎖關係究竟如何以及一個成長中心與其周圍地區之關係又如何，這也即涉及如何選擇一個適當的地點來作為成長中心的問題。當然，工業區位的理論在這方面具有很大的參考價值；但是在作區域決策時，我們仍不得不更進一步的追問自己如下一系列的問題（Hansen 1974：50-81）：

- a. 在區位方程式 (Location Equation) 中，應如何考慮時間因素？
- b. 一個工廠區位的選擇及一群工廠區位選擇間有何不同？同時，由全國及區域角度來看時，這種選擇又有何重要區劃？
- c. 除如何選擇區位外，我們何以會作該項選擇？
- d. 在相同及不同的產業中，一個工廠或一群工廠區位、生產量及成長目標間有何關係？
- e. 對政府而言，這些目標在達成經濟發展過程中具有何種意義？
- f. 對於同時帶有量化及質化的目標，應如何取捨？
- g. 如果在達成經濟發展過程中各目標間 (區位、成長及產業) 相互矛盾時，應如何處理？

總之，作為區域計劃及政策的工具，目前成長中心理論在解釋及預測能力上都太低了。今後在成長中心之應用方面除上列問題外，我們尚需注意不同產業的成長模型；非經濟因素之探討；以及動態模型 (Time) 之建立。事實上 Alonso (1975)，Berry (1972, 1974)，和 Friedmann (1975) 等人已在朝這方面努力。

(三) 雙元性、成長中心與區域發展政策：法國、英國、美國、荷蘭及臺灣地區之經驗

1. 雙元性、成長中心：是理論、計劃工具、也是策略

雙元性及成長中心原本是用來解釋開發中國家經社結構內部門與區域間不均衡發展現象的理論。然而，這種不均衡發展的事實就某種程度上說同時也有在於已開發社會。由上節的分析中，我們已可看出，「雙元性」及「成長中心」已不再是只停留在理論層次上打轉的概念；相反的，它們已漸發展成為區域計劃與政策的有力工具。下面我們將藉着此兩策略 (工具) 在法、英、美、荷及台灣地區的實際操作，了解它們在對抗不均衡發展方面之利弊得失；或許透過這些經驗的回顧及反省，

我們可更清楚地掌握雙元性及成長中心理論和實務上的差距，進而勾劃出在計劃和政策層次上應踏出的下一步。

2. 法國的區域發展政策

(1) 區域發展計劃與政策產生的背景

法國的區域計劃和政策與其經濟計劃一樣歷史久遠。不過，其區域政策的確實制定却始於戰後。M. Gravier 及 Claudiris-Petit 兩者先後於一九五〇年左右分別出版的 '巴黎及法國荒漠' (Paris and the French Desert) 和 '全國性區域計劃' (For a National Plan of Regional Planning) 二書對法國區域政策的制定具有極深遠的影響。

當然，戰後的法國以下三個明顯的現象也是促成其制定區域經濟發展政策的原因：(a) 人口極速增加，且集中於巴黎附近；(b) 農業的衰退，連帶引起的農民所得偏低甚或失業，使農村成爲開發緩慢地區；(c) 整個工業結構的改變，不僅造成人口變遷、區域差距及離心式發展 (Centrifing Tendencies)；同時快速的都市化也助長了移民有由小鎮遷往較大城市的傾向，而巴黎因處於政治、文化中心，就更成了吸引人口的所在。

(2) 區域計劃與政策目標：

法國的區域計劃與政策雖然一直缺少一個統整的目的，然而，嚴格說來，下列五項可謂爲其所追尋的目標：(a) 分散工業及服務業活動 (Decentralization of Industries and Tertiary Activities)，尤其是疏散巴黎附近的工業及服務業至法國西部、西南部及中部一帶；(b) 依都市大小作最適空間體系之安排 (Optimal Distribution of Cities by Size)，主要以開發中型都市及新鎮達成真正緩和巴黎附近人口及產業集中的趨勢；(c) 改善交通；(d) 開發鄉村地區，如改善其交通情況、加強教育及職業訓練投資、增加農產品之產量以及發展服務性工業 (尤其是觀光事業) 等；(e) 環境的保育，着重在國家公園之開闢及水資源之開發和保育。

(3)區域計劃與政策採行之策略：

爲達成上述目標，法國政府所採用的區域發展策略大致有三（Hansen 1974：46-55）：(a)公共投資（Public Investments），如交通及教育建設等；(b)經濟誘因（Economic Incentives），包括免稅、貸款及補貼等方式。法國政府不僅採用了正面的經濟誘因（Positive Economic Incentives），同時也採用了負面的經濟誘因（Negative Economic Incentives），如以課征交通稅以阻止工廠進入巴黎市區便是；(c)直接管制（Direct Controls），如建築許可的撥發、核准等，這在基本上是屬於一種討價還價式的策略，即政府可用否決權以限制工廠進入巴黎地區。

(4)法國區域發展政策初探：

以 Hansen（1974：33-63）的話來說，法國區域政策的實施在以下數方面確有成效（Hansen 1974：63）：(a)巴黎的發展得到了若干程度的緩和；(b)貧窮地區的人口外移也已減緩；(c)所得差距并未繼續增加，且有減低趨勢。不過，Hansen 也指出法國區域政策中仍待改進的一些缺失如下（Hansen 1974：63）：(a)太過于重視大型廠商，而忽視中小企業，以致大型廠商既使在落後地區設置分廠，對於該區域的發展不見得有絕對利益；(b)以能創造多少的就業機會爲政策執行的重點，而忽略了那一類型的就業機會，以致許多在法國西部設立的工廠，往往圖廉價勞工之便，僅提供了非技術性及低工資的就業機會；(c)政策的注意力集中在工業而非服務業，以致使巴黎的重要性仍然高居他區之上。

3.英國的區域發展政策

(1)區域發展政策的由來與目標：

英國區域發展政策之實施迄今已有近五十年的歷史，由北向南和鄉村至都市人口外移、區域間就業機會不均、所得差距、勞務設施分佈不均以及環境品質惡劣等均可說是導致英國制定區域政策之主因。其政策追求之主要目標自然也就是在針對這些問題提供解決辦法了。比如如何重建北部最早開發之工業地區以及如何限制過

度發展地區的繼續膨脹均為其區域發展政策的核心目標。

當然，英國的區域發展政策并不是只以‘區域’為考慮範圍，而是時刻環繞着總體經濟目標之達成上的。總之，英國的區域發展政策并沒有一量化目標（如提供多少就業機會及減少多少的人口遷移）。大體上，它所希望的是能減緩落後地區的失業問題并增強這些地區的經濟活動。

(2)英國區域發展之策略：

英國區域發展政策的執行權利是操縱在中央手裡的；尤其是財政部、貿易及工業部和環境部（Treasury, the Department of Trade and Industry, the Department of the Environment）。

上面提及英國區域政策的基本目標在於創造落後區域（Lagging Regions）中的工作機會。因此，確定那些是落後地區便成了區域政策執行上的第一步工作。依照落後程度指標（包括失業狀況、人口外移現象、環境污染程度、經濟發展潛力等），英國政府將落後地區已分為四大類（Hansen 1974：82-85）：(a)原已荒廢之更新地區（Derelict Land Clearance Areas）；(b)中介地區（Intermediate Areas）；(c)發展地區（the Development Areas）；及(d)特別發展地區（the Special Development Areas）。這含蓋了蘇格蘭、威爾斯、英格蘭西南一部分及英國北部等地區。其總人口占全英國人口的48.2%，其中第一類分區占了4%，第二類分區占21.7%，第三類分區占14.1%，第四類分區則占8.4%。

落後地區一經確定後，英國政府採行之區域發展策略有（Hansen 1974：85-88）：

a. 政府管制（Government Controls）：比如對於打算興建15,000平方呎或10,000平方呎的工廠，規定需經過商務及工業部之審核，確定其長期利益若設在落後區中會有損失時方才允許改設於已開發地區；另外，準備在倫敦設辦公室者也需在確認其確能使倫敦成為世界金融及商業中心的前提下方可被考慮核准其設立。

b. 政府的協助（Government Assistance）：這又包括下列諸方式：

(a)對私人企業的協助（Assistance to Private Enterprise）：

英國政府從未採用過稅收假期 (Tax Holiday) 或免稅 (Tax Relief) 措施以協助私人企業，而是採用一些減免稅收 (折舊) 或撥發資金 (Grants) 給那些在落後地區設立工廠并僱用當地人民之企業，或由政府負擔勞工訓練及再訓練的經費。

(b) 政府支出 (Government Expenditure) :

這指的是政府對開發地區採取的直接投資，如興建學校、道路、廠房、港口等等，以改善當地生活條件。此外，在政府工程招標時，優先考慮讓該等地區之工廠 (至少 20%) 得標。

(c) 政府辦公室區位 (Government Offices) :

即將政府辦公大樓遷移至開發地區。

(d) 國有工業 (Nationalized Industries) : 對不賺錢的國營工業，儘早輔導退休或轉業等。

英國上述區域發展政策執行之最大成效在於減輕了開發緩慢地區的失業問題。一九七〇年代以降，英國政府體會到區域問題仍將繼續下去；因此，特別將每年在開發緩慢地區創造約 100,000 個就業機會列為其區域政策上之重點；且提出以下策略作為一九七〇年後區域發展政策之核心 (Hansen 1974 : 97) :

- a. 將製造業工廠由已開發地區疏散到未開發或落後地區；
- b. 吸引外商至落後地區設廠；
- c. 鼓勵在落後地區設廠或擴廠以創造更多就業機會；
- d. 繼續向開發緩慢地區遷移政府的辦公大樓；
- e. 鼓勵私人服務業向落後地區遷移；
- f. 增加服務業之就業機會。

(3) 英國區域發展政策之初探：

A. J. Brown (1968) 曾比較了威爾斯，以及西北部英格蘭與蘇格蘭在實施區域發展政策前後的情形，發現這些地區實施區域政策後工作機會是增加了，且服

務業部門也顯現出乘數效果。Moore 和 Rhodes (1973) 也作了一些實證研究，發現區域失業問題在政策實施後似乎較趨緩和且落後地區之收入也增加了。不過，要詳細地檢討英國區域發展政策的核心問題——究竟把人移往工作所在 (Bring People to the Job) 或是將工作帶至落後地區 (Bring Job to the People) 較為妥當，則有待更進一步的研究了！

4. 美國的區域發展政策

一九六五年通過的阿帕拉契區域發展法案 (The Appalachie Regional Development Act) 及公共工程和經濟發展法案 (The Public Works and Economic Development Act) 開啓了美國區域發展政策的新紀元。此兩法案，均採用了成長中心的概念，全國由財政和技術支援等方面協助失業地區與低所得地區的開發。現分別說明如下：

(1) 阿帕拉契區域發展政策：

a. 阿帕拉契區域之特性：

阿帕拉契區域位于美國二個高度工業化地區的邊緣，北起紐約州之南，南至密西西比州的東北。一九六〇至一九六六年間，該區人口只成長了 3%，同一時期中全美人口却增加了 9.8%。該區中居住在五萬人以上地區之人口數為 49.7%，同一時期全美情形却為 72.4%。此外，該區中許多家庭所得係在 \$3,000 美元以下的貧窮城，這或許也是區內人口外流的主因之一 (Hansen 1974: 267, 271-303, 217-267; Rodwin 1970: 81-136)。

不少研究指出該區中缺乏一足以產生外部經濟效果的成長中心都市，以致人口只有外流至其他地區，尤其以該區南部為最。人口普查資料 (Censue Data) 也指出該區中的六個標準都會統計區域 (SMSA)—Huntington, Ashland, Charleston, Askeville, Knoxville 和 Roanoke 均為人口淨移出區，且預料這種趨勢將持續下去。

b. 阿帕拉契區域發展策略：

前已述及，阿帕拉契區域發展法案係採成長中心概念，原擬選擇區內最具發展潛力且預期收益最大的地區作為成長中心之設立地點，却因肯塔基州堅持如是只考慮幾個主要 SMSA 的結果，將使肯塔基州無法蒙受其利；因此，最後成長中心的選擇係考慮區內的每一州。

大體言之，社區型態（Community Patterns）、批發業服務（Wholesale Trade Services）、教育及文化設施（Education and Cultural Services）、專業性服務設施（Professional Services）、廠商間及產業間之貿易（Interfirm and Interindustry Trade）、政府服務設施（Government Services）、自然資源及地形（Natural Resources and Topography）、與交通網絡（Transportation Network）等為劃分成長中心（Centers）及腹地（Hinterlands）之幾項主要依據。

阿帕拉契區域之成長中心共分區域中心（Regional Centers）、主要中心（Primary Centers）及次要中心（Secondary Centers）三級（Hansen 1974:270-73）。區域中心之設立目的在於造福及提供全區域勞務；主要中心指的是那些具有發展潛力的社區，在未來足以產生比較利益而有助於區內發展；至於次要中心乃為提供區內移民居住與工作場所之社區。

總之，成長中心與腹地間之關係主要係希望中心能夠創造成長的條件，而腹地則透過人力投資可提供中心地區所需之人力資源。基本上，整個阿帕拉契區域發展的策略重點集中於交通（公路）系統之改善，教育、衛生設施之提供及就業機會之投資等方面；而在區域北部則着重在區域中心之建立及交通措施之改進；中部側重於商業及服務業功能之強化與公路系統；南部則強調觀光與遊覽事業的發展。不過，一般咸認地區性（District）（約六十個左右）開發策略的採取為阿帕拉契區域計劃最大的改革，也即那些最不具發展潛力的地區因也須設有一成長中心的結果，造成資源分配上明顯的不經濟。雖然由目前情形看來，大部分預算仍以投資於大型或中型城市為多；未來該區的發展除了在區內設立成長中心外，似乎也應該考慮到與區外成長中心的配合。

(2)公共工程和經濟發展法案：

公共工程和經濟發展法案的基本精神：

一九六五年通過的公共工程和經濟發展法案授權給商業部，責成在美國國境內之區域遭遇到問題而非一區內單獨解決時，可成立一委員會共謀對策。至今全美共有Ozarks, New England, the Four Corners(New Mexico, Arizona, Colorado, Utah), the Coastal Plains 及 the Upper Great Lakes 五個委員會 (Hansen 1974:273)。

經濟發展行政部是負責推動此法案的主要機構，其任務在於提供發展補助 (Aids) 後再開發在區；這些地區包括有縣 (Counties)，勞力地區 (Labor Areas)，印地安人保有區 (Indian Reservations) 和一些較大的都會。不過，要成爲一再開發地區必須符合 (Hansen 1974:273-275) (a) 相當比例及持續性失業 (Substantial and Persistent Unemployment)；(b) 人口外移 (Population Loss)；及 (c) 家戶平均所得偏低 (Low Median Family Income) 等條件。這每一項條件下往往又包含許多項條件，比如所得在一九六〇年時低於 \$2,830 美元即可被列入再發展地區，或所得爲 \$2,264 時亦可等。

再開發區域的認定，首須由有意申請地區之州長向經濟發展行政部提出申請計劃，經依上述條件批准後，再責成被選定區草擬一地區性係含經濟發展方案 (District Overall Economic Development Program)。基本上，該方案乃希望藉成長中心之設立提供區內勞務和就業機會；并透過職業訓練以減少區內之失業和所得問題。

至今爲止，我們雖無法深入地詳析此方案之缺失，不過一般均認爲有二個問題是此方案未詳細考量的 (Hansen 1974:278)：(a) 它忽視了靠近大城市附近落後地區的開發；(b) 以公共工程作爲工作主要重點是否真能產生一理性遷移政策 (Rational Migration Policy) 之作用。Berry (1972 : 108-138) 在他作過的美國遷移情形研究中曾指出 250,000 人左右之都市較具有吸引力且能提供就業與勞務機會。而有限的資

料顯示目前被選擇的發展區（Development Area）及再發展區（Redeveloped Area）中却只有極少數達到這個標準。因此，學者們指出未來的方案似乎應考慮幫助一些中型具有潛力的都市而非發展已極為擁擠的都市；另外與其補貼公共設施不如加強人力投資或許更為有效。

5. 荷蘭的區域發展計劃與政策

(1) 一九五〇年代前後的區域發展政策：

荷蘭對區域發展問題的重視始於第二次大戰以後。荷蘭是一個地小人稠的國家，雖然大體上已達充分就業，唯在極北及南部因就業機會的缺乏仍呈現嚴重的失業現象。其經濟部研究報告即指出在荷蘭最南端的Drenthe，傳統部門的不再需要人力以及人口迅速上升是該區失業問題產生的主因。一九五一年七月十二日，荷蘭國會通過了一項南部Drenthe的發展計劃，可謂荷蘭有區域政策之始（Hansen 1974: 181）。

之後，依下述的標準（Hansen 1974: 181-182），荷蘭政府又找出了八個開發地區，進行區域規劃。

- a. 結構性失業問題相當嚴重；
- b. 人口的遷移並不足以澈底解決問題；
- c. 工業化的推動或許可解決問題；
- d. 發展計劃之執行經費在合理負擔能力內者。

此外，荷蘭國會並於一九五二年七月廿三日通過了一項區域計劃的法案。

由某一角度看來，荷蘭的發展與台灣類似，若將之劃分為四個區域，則荷蘭人口與產業活動大半集中於西部約占全國25%的土地上，這裡包括它的首都阿姆斯特丹及鹿特丹、海牙等大城市；相形之下，荷蘭南部的開發較緩慢，工業的分佈自然是促成此等發展的主因之一。不過，自荷蘭政府將鋼鐵業遷往南部後已改善了該區發展情形。一九五三年時，荷蘭政府特別頒佈了一道命令，凡遷往政府設立之成長中心內的工廠均可獲得相當於其工廠建造費用25%，甚至更高的補貼。

荷蘭早期的區域計劃主要在於解決區域性之結構性失業問題，而以(a)興建工業區；(b)改善交通設施；(c)改善公用設備；(d)興建工業用建築物；(e)訓練及再訓練工人；和(f)在開發地區興建新工廠員工之住宅等策略之配合期使這些地區確能吸引工業前往投資（Hansen 1974:182）。此外，荷蘭政府并提供一筆特別津貼給那些打算移出失業問題區的人民；然而，一九五二至一九五八年間，只有 3,466 人遷出，成效不著，是以在一九五九年時撤銷了該項方案。

由此可見，荷蘭的區域計劃在早期時是頗為單純的，政府一方面希望吸引工業至那些有失業問題的地區投資，另一方面又希望藉着鼓勵失業者外移，以緩和問題，不過後者的實施似乎并不太成功。

(2)一九六〇年代的區域發展政策：

大體上說，荷蘭早期的區域發展策略與其全國經濟發展（成長）關係相互契合的。此外，荷蘭政府有鑒於首都附近過度發展可能帶來外部的不經濟，乃於一九六二年公布了一區位計重法案（Spatial Planning Act），并於一九六六年制定了一區位計重（Spatial Planning）備忘錄，特別提示了區域發展應行注意事項如下（Hansen 1974:191-192）：

- a.防止邊陲地區的人口過度外流；
- b.防止區域間所得差距；
- c.防止區域過度擁擠的發展。

因此，一九六六年後，荷蘭的區域發展可說是循着區域性工業化政策（Regional Industrialization Policy）及區位計重（Spatial Planning）雙軌并行的。前者由經濟部負責，後者則由勞工部和住宅與區位計重部負責；及其業務相關的農業、社會等部之間的合作自然對整個政策之推動亦有影響。

除了針對失業嚴重地區施行區域發展政策外，一九六〇年後，荷蘭政府將那些人口明顯減少地區也納入了區域政策的範圍；且同時採取了直接與間接的補貼政策，如給予前往這些地區就業者特別補貼及減免一半廠房土地價格，以及改善這些地

區的交通設施等。另外政府也區分出所謂主要和次要的成長中心據以積極推動區域發展計劃。

(3)一九七〇年代的區域發展政策：

一九六九年以後，隨着經濟的不景氣，中心地區的分廠不再設立於發展落後地區，失業問題又告出現。且這些地區中已設立之工廠多半為資本密集式的工廠，因此僅能考慮僱用一些非技術性勞工，致使技術性勞工仍然集中於荷蘭西部。是以一九六九年後荷蘭政府的區域政策不僅對至成長中心設廠者在土地及廠房上提供補貼，并在機器設備方面也有 25% 的補貼。凡在開發緩慢地區內設廠者均可享受這項新規定，而在區位上新的規定并未作其他強硬性的管制，以致使某一類型產業仍有集中於某一區的現象。

一九七三年時，荷蘭國會通過了一項法案，要求所有設廠者須先取得執照，而此執照取得的條件并非只考慮營業額的多少，且希望透過嚴格的考核，了解并掌握新工廠對地域及全國開發的影響（好處）究竟何在，以使工廠不至於過份集中於西部，而導致嚴重的都市蔓延（Urban Sprawl）問題，以期擴散均衡式（Dispersion）發展的目標得以真正實現。

總之，荷蘭區域發展的經驗顯示在開始時是一着重於福利取向（Welfare-oriented）的工具，爾後逐漸成為一以經濟和區位（Economic-spatial）為考慮的措施。我們可以由中學習的，相信絕不止是方法而已吧！

6. 臺灣地區的區域發展計劃與政策

(1)區域發展計劃及政策產生的背景與目標：

許多研究（陳小紅 1982:30-65）指出台灣地區都市化的趨勢為人口自低平均每人所得之區域移入高平均每人所得之區域，而在同一區域內又自農村或小鄉鎮移入大都市或大鎮，這種人口移動的趨勢導致區域間人口成長的不均衡以及區域內都市與農村間人口成長不均衡的現象。人口不均衡成長的結果，致使目前人口顯著集

中於少數都市地區，如北部之台北基隆都會區及南部之高雄都會區。這二個地區的面積僅占台灣地區總面積的5.3%，但在民國六十五年時的人口却占總人口的33%（經建會綜合計劃處 1979：5）。

造成區域間人口移動的原因固然很多，區域間平均每人所得的差距可謂主要原因之一。而所得差距之產生又歸因於各種產業活動全循投資條件，來考慮公共福祉因素而選定區位的結果；尤以工業部門之區域影響為甚。也即未有計重（全循投資條件決定區位，而不顧及公共福祉因素）之產業（尤其是工業）區位，在短時期內或可達成經濟成長的目的，但同時亦擴大了區域間每人所得之差距，導致區域間人口之移動以及因移動而形成人口顯著集中之不良後果。此外，這種發展，也引起了土地使用轉變之不當及環境的污染（經建會綜合計劃處 1979：6-7）。

總之，人口及產業活動分佈之不均可說是台灣地區區域發展計劃與政策關心的兩大課題。為期同時兼顧總體開發效率之臻進及區域發展差距之縮小，台灣地區區域發展政策一方面將繼續維持發展快速區域之發展速率，另一方面對發展落後之地區，則採取據點發展策略，建立成長中心，以加速其成長；必要時，並將採取各種財經措施，以及公共投資政策，以提高其發展條件，促進其發展速度。同時對於落後地區之過剩勞力或人口將輔導其轉往發展快速地區就業，俾各區域發展趨於均衡，所得差距減少。

(2)區域發展計劃及政策之基本策略：

台灣地區區域發展之基本策略包括（經建會綜合計劃處 1979：2-3）：

a.資源之最佳利用應根據各區域之發展背景與特性，為使各區域有均等發展之機會，政府應採取各種政策性措施，消除發展阻力，使原向南北集中之人口往中部移動，西部人口往東部移動。換言之，區域間之分工勢必強化；西海岸臨海部分應發展為重化工業及觀光遊憩區，西部平原大都會區範圍內應為都市型工業集中之地，其餘則為主要糧食供應基地及地方資源型工業分布地區。至於中央山脈至東海岸一帶，應發展為大規模之保育地區，間雜有小規模的都市、工業及農業發展地區。

b.建設快速運輸及通信系統，以加強區域間之社會、經濟影響，并提高區域開發之波及效果。

c.對快速發展地區，除依其現有發展條件，繼續謀求發展外，應防止其人口與產業活動過度集中，尤其兩極化現象應加疏解。另一方面，應鼓勵新設立之大專院校、政府機構、大型醫療設施及工商金融機構等分散至其他地區，以免造成聚集不經濟、增加社會成本（如污染、擁擠等弊害）。

d.對發展緩慢地區，應採據點發展策略，建立成長中心，以促其成長。必要時，應採取各種獎勵措施以及公共投資政策，以提高其發展條件，促進其發展速度，尤其應重視東部區域的開發。

e.對於如濱海貧困地區，山地未開發地區及離島等特殊問題區，宜採取社會福利措施，提高居民所得水準，并提供生活所需之基本公共設施，以改善其生活環境。

f.工業區位之選擇，應優先考慮海埔地、塩田及生產力較低之農地。此外，技術密集型工業宜設於都會區；勞力密集型工業宜疏散至都會區以外勞力充沛、發展緩慢之中小型都市；地方資源型工業宜設於資源所在之區域；用水工業設於水資源豐富之區域；重化工業則設於臨海地區；公害型工業宜有指定區位；同時，工業用地的劃分應兼顧農地保護政策。

g.各區域各部門之開發，應考慮經濟、社會及文化建設之兼籌并顧，尤應與國防建設密切配合。

h.政治經濟文化中心、區域中心、地方中心、一般市鎮及農村集居等五階層都市體系（Urban Hierarchy）之建立，都會區之合理發展，三十五個地方生活圈之建設和都市環境保育等亦為區域發展策略中重要的一環。

由上述各項說明中，吾人可以看出，台灣地區之區域發展策略不僅着重在經濟層面，同時也兼顧社會層面。區域計劃及政策在台灣地區整體計劃體系中可謂居於協調指導之地位，其上承國土綜合開發計重之發展構想與指導，以區域內土地空間為研訂對象，下繼以都市計重、各項區域性實質建設計重及土地管制，期使區域之

發展更趨合理。至若其在台灣地區實施之績效如何，容於下節中一併討論。

(四)尚得推敲的一些問題：代結論

綜觀各國區域發展政策之目的均在謀求區域間差距（不均衡發展）問題之解決。而此等不均衡或差距現象又常以失業率、每人平均所得、人口遷移和產業結構等指標加以衡量。上節中所列舉之個案，固然在行政體制上不盡相似，唯其中央或聯邦政府對區域發展的積極干預却是相同的。足見各國在發展過程中對於區域差距問題的重視，且可見計重及政策方向已由過去純自部門經濟利益的考慮轉為關心區域發展之趨勢。此外，各國所採政策策略或有不同，不外環繞在（經建會住都處1976: 83-86）：(a)如何促進發展落後地區之開發；及(b)如何緩和及減低過度開發地區所帶來的外部不經濟兩大課題上。且在策略應用上大體不超出以下之種辦法：(a)社會資本投資之控制（如基本及公共設施、環境改良、教育和福利之加強等）；(b)促進私人投資之獎勵措施（如稅捐減免、低利率貸款、提供補助款等）；以及(c)限制發展（如對過度擁擠區域新建工廠或辦公大樓之管制等）。多數國家區域政策的實施迄今不過五十年或十年、廿年歷史，若干措施之良窳尚難評估，但在不斷摸索過程中，各國政策在降低失業率，穩定都市人口成長方面均已獲致相當具體成效。當然，在完全拉平區域差距方面，仍不甚理想〔註一〕。

我國台灣地區區域計劃之實施雖遠在民國四十七年高雄港擴港計劃時即已開始，唯認真嚴肅的考慮到區域發展政策則是遲至民國六十六年綜合開發計劃擬訂時的事。其間，若干具體行動，如有政府遷移至中興新村、在南部開發重化工業區、在桃園設國際機場、在高雄設中山大學、開闢北迴鐵路以及配合都會區發展而積極準備開發的新市鎮——林口、大坪頂、南崁等，均可謂為朝向平衡區域發展而努力的具體表現。然而，平心而論，台灣地區的區域政策（涵蓋在國土開發政策下），仍處於萌芽階段，此時此地評估其得失，難免有失公允，唯期能由汲取他國經驗中學習避免重蹈他人錯誤。

本文由雙元性、成長中心與社經發展間之關係，經理論回顧，到實證引介以迄我國台灣地區概況之闡述，旨在說明若將雙元性比擬為一發展過程中之現象，成長中心喻為開發策略，則此兩者不僅見諸於未開發或正開發國家，同時也見之於已開發社會。其不僅可由經濟觀點探討，也蘊含着濃厚的社會、政治意義。它們可以由總體、也可以由個體去研究探討。由於雙元性、成長中心理論本身所涉及的廣度。舉凡鄉村至都市人口移動、工業區位、就業機會分配、生產技術及策略性工業……均包含在內，因此在理論及實務之銜接上，顯然存在許多尚待澄清的問題與漏洞，本文僅以提供下列尚待努力發掘及深入研討之課題作為結束，希望藉這些課題的提出，幫助吾人重新反省雙元性和成長中心概念在理論和方法、技巧上之疑竇，務使在應用層次上，此兩觀念更具導引社經發展之價值。尤其考量台灣地區的都市化實與整體經社發展有緊密不可分之關係，如下課題的再思考更屬刻不容緩了：

- a. 如何及由誰來確定總體的、部門的和區域性的發展目標（ Development Goals ）；
- b. 如何協調不同部門及區域發展方案并避免計劃與發展策略中可能隱含之都市偏見（ Urban Bias ）；
- c. 都市及區域發展應採策略為何；
- d. 使私人部門協助發展目標達成之有效辦法為何；
- e. 實質，經濟與社會因素在地域開發上之連環關係為何；
- f. 如何選擇成長中心；
- g. 決定都市最適規模與建立都市體系之指標為何；
- h. 因鄉村至都市移民而形成之非正式部門（ Informal Sector ）就業結構問題為何；
- i. 執行都市與區域發展策略的人員素質為何；

- j. 地方或區域性機構，其達成發展目標與責任之能力如何；
- k. 對都市與區域發展策略不斷評估之能力為何。

註 釋

[註 一]區域差距與所得分配一樣，一般學者認為沒有可能完全拉平，只能減緩而已。

參考書目

一、中文部分

1. 行政院經濟建設委員會經濟研究處編印，民國七十年七月，中華民國台灣地區經濟現代化的歷程。
2. 台灣省國民住宅訓練班第一期，民國七十年三月，區域計畫講義。
3. 行政院經濟建設委員會綜合計劃處編印，民國六十九年十二月，中華民國台灣產業關聯表民國六十八年延長表編製報告。
4. 謝潮儀、鍾起岱，民國六十九年，「都市空間結構理論簡介及其評估」，法商學報，第十五期，頁141～160。
5. 行政院經濟建設委員會，民國六十九年三月，中華民國台灣經濟建設十年計畫（六十九年至七十八年）。
6. 麥朝成，民國六十九年，「住宅選擇與人口的最適分佈」，中央研究院三民主義研究所專題選刊（29）。
7. 行政院經濟建設委員會，民國六十八年十月，台灣地區各區域工商業分布之研究。
8. 行政院經濟建設委員會，民國六十八年三月，台灣地區綜合開發計畫（四稿）。
9. 行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處，民國六十八年二月，台灣地區區域間產業關聯表之應用。
10. 行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處，民國六十七年十二月，台灣地區生產結構之研究。
11. 麥朝成，民國六十八年「經濟發展、所得分配與工業位置之研究」，中央研究院三民主義研究所專題選刊（21）。
12. 行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處譯印，民國六十七年十一月，日本第三次全國綜合開發計劃。
13. 嚴勝雄、劉玉山，民國六十七年，「日本第三次綜合開發計劃研習報告」，行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處。
14. 行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處，民國六十七年元月，荷蘭實質計畫（二稿）。
15. 行政院經濟設計委員會都市規劃處，民國六十六年五月，建立大都會制度研究報告（再版）。
16. 麥朝成，民國六十六年，「公營企業的位置問題之研究」，中央研究院三民主義研究所專題選

刊(3)。

17. 行政院經濟設計委員會都市規劃處，民國六十五年十一月，民國六十年台灣地區區域間產業關聯分析。
18. 行政院經濟設計委員會編印，民國六十五年十月，中華民國台灣經濟建設六年計畫。
19. 行政院經濟設計委員會都市規劃處，民國六十五年七月，區域政策之比較研究。
20. 行政院經濟設計委員會都市規劃處，民國六十四年八月，台灣地區工業用地編定之研究。
21. 行政院經濟設計委員會都市規劃處，民國六十四年五月，台灣地區都市體系之研究。
22. 行政院國際經濟合作發展委員會編印，民國六十一年十一月，中華民國第六期台灣經濟建設四年計劃。
23. 台灣省政府建設廳公共工程局，民國六十一年五月，台灣地區區域計劃之擬定與實施。
24. 行政院國際經濟合作發展委員會都市發展處，民國六十年十月，都市發展中心林口新市鎮之規劃。

二、英文部分

Agarwals, A. N. and S. P. Singh (eds.)

1971 *The Economics of Underdevelopment*. New York: Oxford University Press.

Alindman, B.

1955 "Can potimum size for cities." *Canadian Geographer*.

Becke, J. H.

1963 *Economics and Economic Policy of Dual Societies*. New York.

Berry, Brain J. L. (ed.)

1972 "Hierachial diffusion: the basis of developmental filtering and spread in a system of growth centers," in Niles M. Hansen, *Growth Centers in Regional Economic Development*. New York: The Free Press.

1974 "The geography of the United Stated in the year 2000," in John Fridemann and William Alonso (eds.), pp. 106-136. Cambridge: The MIT Press.

1976 *Urbanization and Counter-Urbanization*. Beverly Hills: Sage Publication.

Bondeville, J. R.

1966 *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Brookfield, Harold

1975 *Interdependent Development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Brown, A. J.

1968 "Regional problems and regional policy." *Economic Review*.

Chenery, H. B. and T. Watanabe

1975 *International Comparisons of the Structure of Production*.

Clark, C.

1945 "The economic functions of a city in relation to its size." *Econometrica*.

- 1950 "The distribution of labour between industries and between locations." *Land Economics*.
Duncan, O. D.
- 1957 "Optimum size of cities," in P. K. Hatt and A. J. Reins, *Cities, and Society: The Revised Reader in Urban Sociology*. Glancon: The Free Press.
- Fei, C. H. and Gustav Ranis
- 1964 "Agrariansin, dualism and economic development," in 1966, I. Adelman and E. Thorbecke, *The Theory and Design of Economic Development*, pp. 3-43. Blatimore: Johns Hopkins University Press.
- 1972 "A model of growth and employment in the poen dualistic economy: the cases of Korea and Taiwan." *Seadag Papers*. New York; The Asia Society-Seadag.
- Friedmann, J.
- 1972 "A general theory of polarized development," in Niles M. Hansen, *Growth Centers in Regional Economic Development*. New York: The Free Press.
- Friedmann, John and Robert Wueff
- 1975 *The Urban Transition: Comparative studies of Newly Industrializing Societies*. London: Edward Arnold Publishers Ltd.
- Friedmann, John and William Alonso (eds.)
- 1975 *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*. Cambridge: The MIT Press.
- Greenwood, Michael J.
- 1981 *Migration and Economic Growth in the United States: National, Regional and Metropolitan Perspective*. New York: Academic Press.
- Hägerstrand, T.
- 1966 "Aspects of the spatial structure of social communication and differsion of information," in *Regional Science Association Paper and proceedings*.
- Hansen, Niles M. (ed.)
- 1972 *Gorwth Centers in Regional Economic Development*. New York: The Free Press.
- 1974 *Public Policy and Regional Economic Development: The Experience of Nine Western Countries*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- 1975 *Teh Challenge of Urban Growth: The Basic Economics of City Size and Structure*. Lexington: Lexington Books.
- Higgins, Benjamin
- 1968 *Economic Development: Problems, Principlesm and Policies*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Hirschman, Albert C.
- 1957 "Investment policies in undeveloped countries." *American Economic Review* (September).
- 1958 *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hooley, Richard
- 1970 "The concept of dualism in the theory of development," Mimeo.

Hoover, Edgar M.

1971 *An Introduction to Regional Economics*. New York: Alfred A. Knoff.

Isard, W.

1956 *Location and Space Economy*. New York.

Jorgenson, D.

1961 "The development of a dual economy." *Economic Journal* (June).

1967 "Surplus agricultural labor and the development of a dual economy." *Oxford Economic Paper* (New Series) (November).

Klassen, L. H.

1965 "Regional policy in the benelux countries," in *Area Development Policies in Britain and the Countries of Common Market*, Commerce Department, the U.S.A.

Kuklinski, Antoni (ed.)

1974 *Regional Information and regional Planning*. The Hague: Mouton.

Lasuen, J. R.

1972 "On growth poles," in Niles M. Hansen, *Growth Centers in Regional Economic Development*. New York: The Free Press.

Leibenstein, H.

1966 "Allocative efficiency vs. X-efficiency." *American Economic Review* (June).

Lewis, W. Arthur

1954 "Economic development with unlimited supplies of labor," in A. N. Agarwala and S. P. Srigh (eds.), *The Economies of Underdevelopment*, p. 400-409. New York: Oxford University Press.

1958 "Unlimited labor: further notes." *The Manchester School*.

1966 *Development Planning: The Essentials of Economic Policy*. New York: Harper & Row Publishers.

Mai, C. C. and M. L. Greenhut

1980 "Towards a general theory of public and private facility location." *The Annals of Regional Science* (July).

Mai, Chao-cheng

1980 "A firm's bid price curve and the neo-classical theory of production." *Southern Economic Journal* 46 (January): 892-7.

1979 "More in the principle of median location." *Journal of Regional Science* 19 (3): 397-8.

1978 "A comparative static analysis of intra-urban business location and land use." *The Annals of Regional Science* 12 (3, November): 39-51.

Meier, Gerald M.

1974 *Leading Issues in Economic Development: Studies in International Poverty*. New York: Oxford University Press, Inc.

Merkse, R.

1953 *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: baibel and Blackwell.

Moore, B. and J. Rhodes

1973 "Evaluating the effects of British regional policy." *Economic Journal* (March).

Morrill, Richard L.

1970 *The spatial Organization of Society*. Belmonts: Wadsworth Publishing Company, Inc.

Myint, H.

1980 *The Economics of the Developing Countries*. London: Hutchinson.

Myrdal, Gunnar

1957 *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London.

1968 *Asian Drama: A Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Pantheon.

1970 *The Challente of World poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline*. New York: Unitage Boods.

Richardson, Harry W.

1973 *Regional Growth Theory*. New York: John Wiley & Sons.

1973 *Urban Economics*. Baltimore: Penguin Education.

Rodwin, Lolyd

1970 *Nations and Cities: A Comparison of Strategies for Urban Growth*. Boston: Houghton Mifflin Company.

1981 *Cities and City Planning*. New York: Plenun Press.

Rosenstein-Rodan, R. M.

1943 "Industrialization of East and Southeastern Europe." *Economic Journal* (June-September): 209-99.

Singer, Hans W.

1964 *International Development: Growth and Change*. New York: McGrawhill Book Company.

Streeten, Paul

1981 *Development Perspectives*. London: The MacMillan Press Ltd.

Thirlwall, A. P.

1977 *Growth and Development: With Speical Reference to Developing Economies*. England: University of Kent.

Urban Development Department, Economics Planning Council, Executive Yuan

1974 *Use of Interregional Input-Output Analysis With System Dynamics Approach for Regional Development in Taiwan*.

Yenag, Yue-men and Norton Ginsbuy

1981 *Pacific Basin Cities in the Eighties*. Singapore: Pacific Science Association 4th Inter-Congress.