

空間形式演變中之依賴與發展 ——台灣彰化平原的個案*

夏鑄九

摘 要

本文主要以台灣彰化平原的空間形式之變遷來探討台灣的經濟發展過程中，社會力量變動所形成的特殊性如何表現在空間結構本身之中。我們關心在特定社會與經濟脈絡中之國家，如何透過政策的中介，來對待經濟發展的過程，以及來塑造空間。

首先，我們由第三世界空間形式的七點一般性傾向開始，做為著手分析的臨時架構：經濟發展與都市集中之間的不適當性、首要城市、移民升級、都市非正式部門、城鄉差距、國家無法控制之區域不均衡發展、規劃專業機構不能面對現實等。其次，我們經由清代（殖民前）與日據（殖民）階段的空間結構，提供我們一個對歷史脈絡的認識。然後，經由新國際分工，將 50 年代與 60 年代的經濟發展模型與彰

* 本文之完成需感謝嚴勝雄教授提供了部分資料，國立台灣大學土木工程學研究所都市計劃室參與彰化縣綜合發展計劃的研究助理與研究生的調查工作，以及住都局林旺根、王鴻裕、莊德樑幾位先生的先後支持。

化平原的空間結構與國家的都市與區域政策做一分析，從而提出六點結構性的危機：技術依賴、農業危機、勞工問題、環境危機、地方政府危機、文化經驗的脫落等。最後，將彰化平原放回到台灣整體的空間結構之中，提出空間依賴與發展之結果的五個特性，以深化原有的理論提綱：城鄉移民確是都市化的主因，而後納入世界市場又造成農業的不穩定、都市首要化確已經存在、無所不在的非正式部門、不能由現實出發也未受國家重視的空間規劃、壟斷資本再結構過程中的邊陲等等。

1. 導 言

1.1 研究的課題

本文主要之目標在於探討最近二十餘年來台灣之彰化平原空間的變遷。我們以彰化平原做為個案研究的對象時，最主要的理由與其說是以地方政府之制度與歷史的原因所形成的行政轄區，來做為研究的空間領域，還不如說是彰化縣原為一農業縣，在近二十餘年來台灣經濟發展的過程中，其空間形式演變中的特殊性，值得做為台灣之區域發展與經濟發展中的空間典型之一來探討這個社會變遷的過程。

本文所採取之研究方法部分借用了個案研究方法。我們針對特殊的情況（台灣彰化）來討論十分一般的課題。我們打算檢視彰化平原之經濟發展與空間的關係。它涉及國家之主要政策、空間規劃之政策等。我們關心空間被結構的方式、政策被決定的方式。也就是說，我們要知道國家如何對待經濟發展的過程，經濟發展過程中的社會力量變動所形成的特殊性如何表現在空間結構之中。^①

這裡有必要對本文之敘述方式提出說明。雖然以下在分析“開發

①在認識論的層次上，對抗有形式主義傾向的技術主義，認為空間是社會表現的提法確實

中國家”(developing country)空間結構的特殊性時，我們會提及都市化(urbanization)與依賴性(dependency)的關係^②，但這並不意謂著要先交待所有有關依賴性的性質之後，才能繼續研究空間結構的特性。在敘述方法上，我們並非一定要先敘述世界經濟，它決定了依賴關係；然後，依賴關係又決定了空間結構。因為，依賴性與世界經濟是歷史地與政治地孕育在空間結構之中。我們得充分掌握空間形式本身，並非是先了解了世界經濟之後，然後再進入了解區域發展。我們要知道的是：這些國家如何反映依賴發展的過程；在台灣的特殊國家體制中，空間結構被安排的方式是什麼。我們將要看所謂“依賴社會”在台灣的特殊性是如何表現在台灣的空間結構本身之中。換句話說，

是對實證主義的意識形態提出令人鼓舞的歷史反應。然而，在理論的層次上，這種提法卻過於粗糙，將空間——社會關係間的中介元素處理得有欠細緻，對問題的形成過於化約，有欠掌握。因此，我們不如進一步地說：空間不僅是社會的反映(reflection)，這是反映論式的化約，我們要能由社會與歷史的角度來掌握空間本身。“空間就是社會，是社會的基本物質向度之一。所以，空間形式就像其他東西一樣，是人類的行動所產生的”(Castells 1983:4)。另可參考：

1. Giddens, Anthony, 1981A *Contemporary Critique of Historical Materialism: Vol. 1 Power, Property and the State*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
2. Gregory, Derek, and John Urry, ed. 1985 *Social Relations and Spatial Structures*, New York: St. Martin's Press.

②在認論的層次上這裡需作一點補充，以避免常識性的誤解。本文並不因為運用了“依賴性”與“世界體系”的某部分概念而是屬於所謂“依賴理論”學派或“世界體系”學派。就本研究的理論與方法論層次而言，後面提及的臨時性的、分析性提綱的建構是一認識論批判的過程。關於認識論批判的觀點，可以參考：

1. Castells, Manuel and Emilio de Ipola, 1976, “Epistemological Practice and the Social Science,” *Economy and Society*, Vol. 5, No. 2, May, pp.111-240. (French original 1972)
2. Teymur, Necdet 1982, *Environmental Discourse*, London: Estion Press.
3. Hsia, Chu- Joe, 1987, “An Epistemological Critique of Contemporary Aesthetic Theories on Architecture: Toward a Social Theory on the Cultural Form of Space”, Ph. D dissertation, University of California, Berkeley.

我們經由經濟、政治、文化問題各方面來對空間提出一個解釋性的分析，為的是能同時掌握空間與社會。社會總是存在於時間與空間之中，所以，空間形式表現了與反映了這個物質化了的社會、經濟、政治過程。目前我們所要對付的是一特殊的命題，即空間結構，而我們解釋空間發展的元素，却是經濟的、政治的、與文化的。

這裡提及的依賴過程是指：所謂的“開發中國家”或“第三世界國家”等邊陲國家與中心國家之間，兩個社會間的關係是：前者的社會組織是以達成後者之社會利益的方式所組織起來的。這不是一種相互依賴，而是一種不對稱的關係。譬如說，日據時期台灣之生產是為日本的社會而來組織台灣的工作、社會組織與社會結構。台灣依賴於日本社會的基本利益。

進一步，我們可以由依賴的不同形式來了解：第三世界國家中之不同類型的依賴在不同歷史與不同區域中所強調的特性亦有所不同。譬如說，殖民依賴(colonial dependency)、商業依賴(commercial dependency)、工業依賴(industrial dependency)、金融依賴(financial dependency)、技術依賴(technological dependency)與地緣政治依賴(geo-political dependency)等(Castells,1975;1972/1976/1977:44)。這些依賴的類型之間不見得有線性的階段關係，它們可能並存。同時，依賴關係也並非單方面的中心——邊陲關係，而是被政府、人民、革命或經濟的對策來進行抵制。它們之間的關係，其實比中心國家單方面決定的提法更複雜。

那麼，第三世界國家的空間結構表現了這種依賴性，即，我們要研究的空間結構，它的邏輯關係著不同社會之間不對稱關係的過程。簡言之，不同類型的依賴性往往就有不同的空間結構的表現。不同種類的支配之間並無好壞差別的問題，它是不同的依賴力量，也是不同的歷史與社會之產物。

1.2 一個分析性的提綱

依賴的不同變化，造成了空間形式的不同變化，它很難一般化為

“依賴城市”或“依賴空間結構”。我們不能接受任何先驗理論之形式化的套用，然而，對過去已經描述過的依賴社會的一些空間，仍然有一些一般性的傾向存在。有些傾向在第三世界的社會中經常出現，而且代表了城市與區域規劃核心問題之所在。我們可以把它當做一個暫時的提綱，然後，放在彰化平原的經驗研究中去顛覆它、去豐富它。以下提出七點簡化了的主要空間趨勢，初步提供我們一個著手分析的臨時架構，來檢驗依賴社會之空間結構的特性。^③

1.2.1 經濟發展與都市集中之間的不適當性——都市化

不是經濟上集中人口與活動的需要所造成的結果

有些人口學家與社會學家如金萊·戴維斯(Kingley Davis)等曾經提出“過度都市化”(over-urbanization)的觀點來解釋第三世界的空間與都市不平衡的現象。他們雖然指出了第三世界空間形式的重要現象，可是過度都市化的觀點却因其預設而受到眾多的質疑(Gilbert and Gugler, 1982:163-164)。

所謂“過度都市化”的意思是：第三世界國家有了比它們所應該有的更多的都市人口。這關乎已發展國家的歷史經驗。它們的都市化與經濟發展，特別是都市化與工業化是在一平行的方式下發生的。一個常見的錯誤觀點是：認為第三世界之都市問題為經濟成長之機械結果，能由工業化提供就業機會而解決(Castells, 1972/1975/1977)。然

③此處借用曼紐·卡斯提爾(Manuel Castells)所建立之提綱，做為一暫時性的分析架構(Castells, 1985)。這些提綱的建構過程是一認識論批判的過程，以下的提綱中僅能簡略一提。這是不同理論傳統的戰鬥，需要將空間論述放回其形成的社會根源與歷史脈絡中加以考察其制度的再生產(Scott, 1982)。譬如說，與現代化理論平行的，戰後先進資本主義國家福利社會中所產生的，對區域發展問題的觀點，如區域科學〔以華特·艾沙德(Walter Isard)為代表的賓州大學學派〕結構功能主義的規劃理論〔以馬文·韋伯(Malvin Webber)為代表的柏克萊學派〕等，以及與70年代的社會運動與第三世界反抗平行，而以前者的相對體的角色而崛起的，如聯合國專家對發展觀點的轉向〔像米茲拉(R. P. Misra)〕、現代雙元論〔像以麻省理工學院的羅伊德·羅溫(Lloyd Rowin)為代表〕、邊緣性理論，以及現象學取向〔像愛德華·拉夫(Edward Relph)的著作〕，以至於進一步以批判角度重新抬頭的新韋伯主義與馬克斯主義等。

而，拉丁美洲有了高比率與高水平的都市化，却没有同樣高的經濟發展與工業化。非洲國家與印度則是有了高比率的都市化（却没有高水平的都市化），也没有同樣高的經濟發展與工業化。換言之，都市化造成空間人口集中，却未伴隨著經濟發展，這稱為過度都市化。

過度都市化的現象是重要的，但是這個用詞却並不適當。因為它暗示了（也建議了）一條歷史的發展，即，西歐與美國在十九世紀的歷史是人類的歷史，是空間形式的自然歷史。至於不同於此的另一條歷史發展，則是偏差的，逸出正軌的變異情況(deviat case)，是有矛盾的。其實，問題的根源並不在於“過度”或“正常”與否，譬如說，家庭計劃與降低出生率係出於經濟發展的要求，而不是孤立存在的。簡言之，我們拒絕了過度都市化這個用詞，因為它缺乏對問題的分析，需將其重新建構為：人口的集中不見得是經濟活動活力的資源。這也就是說，城市不見得是經濟成長的地方。

我們已經見到，尤其在過去十年中，至少在新工業化的邊陲地帶，第三世界某種程度的工業化與發展過程是在進行，經濟生產力確實提高了，然而，這工業化與發展的過程却使都市問題更加惡化，製造了更多的都市問題而非減少。所以，將都市問題當作失業與貧窮的簡單結果之觀念是錯誤的。這並非說失業與貧窮問題不是第三世界的問題，而是說，並非如西方先進資本主義國家之經驗，在經濟發展之後，都市問題會自動做某種程度之解決。第三世界之事實為：發展過程增加了生產力，然而同時也加深了都市的問題。這部分我們將在批判所謂“都市邊緣性”概念時作進一步之闡明。總而言之，就像下述的其他元素一般，都市化不見得能符合經濟的過程，它們共同構成了依賴社會空間結構的特性。

1.2.2 所謂首要城市的存在——即在國家領土中，不同城市之間有一種不平衡的都市網路。

一般說來，一個國家在一相對上比較平衡的方式下發展，在不同的區域會有許多的城市成為都市中心，它們彼此是相互連結的。例如，

一個主要城市，三個中等規模的城市，二十個小城市，將整個領土之都市層級分配得均衡。這也就是說，空間組織被建構為一平衡的網絡。然而，現在大部分的第三世界國家，完全扭曲了城市的網絡：一到兩個巨大的首要城市，有次級城市的二到五倍大。某一個地區集中了大量的人口，另一個地區則人煙稀少，人口嚴重外流。在整個國土之中，缺乏一個平衡分布在整個國土之中的均衡結構。整個都市化過程造成在都會區周圍集中了大部分的服務。這種都市人口分布的不平衡空間模式被稱為“都市首要化”(urban primacy)(Castells,1972/1975/1977; Gilbert and Gugler,1982)。

1.2.3 城鄉移民的升級過程——農業危機導致城鄉移民成為都市化的主要原因

一般而言，都市化過程伴隨著城鄉移民(urban-rural migration)的模式，這是都市成長的主要原因。所以，在大部分的都市成長中，其本身人口的成長比人們由鄉村地區來到城市裡的人口少得多。一直到過去五年左右，城鄉移民的一般趨勢佔了第三世界都市成長的50%到75%之間。

城鄉移民基本上源於傳統農業的破壞。人們遷移並不是因為它們如此樂於住在城市之中，也不是信服電視及廣告。在經驗研究中顯示，這些只是很小的因子。人們大量離開農村，是因為他們活不下去，飢餓、子女無職業、得不到健康服務等。因為農業被納入了世界市場的商業網絡，原有的生產體系遭到了破壞。人們移往城市是為了謀生、求生存，並非是因為城市有了工業發展，而有了就業機會，以致人們由農業轉移到工業與服務業來討生活。換言之，大部分第三世界的都市化並不是由於城市之工業發展，而是由於鄉村地區的農業危機，破壞了傳統的農業。這些過程在有工業化伴同發生的地區，就吸引了更多由鄉村地區去的移民。但是，都市化在數量上與性質上最主要的原因是農業危機。



1.2.4 由都市非正式部門提供大多數人口的都市服務

過去，大部分第三世界城市的特性被稱為都市邊緣性(urban marginality)。都市邊緣性並非僅指涉都市貧窮，也並非單指人們是處於邊緣。邊緣性是一種意識形態(Castells, 1972/1975/1977:48, 1983:179-190; Perlman, 1976)，是指城市移民所造成的社會結構間的張力情況所形成的城市條件。它錯誤地認為大部分都市的社會問題由於許多人在空間上與社會上處於系統之邊緣，因此，如何整合為社會之主流成為政府主要之政策。它認為居住於違建區與貧民區之居民，不但在空間上居於城市之外緣，而且在經濟上貧困，在文化上無從知曉現代社會之運作，無能置身於社會之主流，在政治上無能參與政治決策系統之內，在個人與心理上受挫折，於是犯罪與暴力頻生……這就是古典邊緣性理論之核心，它使得政府產生對違建區的神秘與危險的意象。

實際上，根本不是這麼一回事，邊緣性之間各個角度可在經驗研究上發現它們並非伴同發生。局住於違建區的人經常是就業者，同時在社會與政治上亦能一如他人一般被組織起來。真實的情形是：的確有極多比率之工作是屬於地下經濟，並非為政府之計劃範疇所納入。然而地下經濟却與地上經濟息息相關，直接服務於國際市場。所以，這些人並非處於經濟之邊緣，亦並非處於社會之邊緣、與政治之邊緣。他們其實是在經濟上被剝削，政治上被壓迫，社會上疏於被考慮。都市邊緣性並非一個字眼，而實為一分析工具，所以強力影響了政策之應用；人們處於邊緣，所以必須整合他們。然而，假如人們其實是被壓迫與剝削，那麼就必須解放他們！

都市邊緣性也另有特殊的含意，它指涉城市不能經由市場或公共制度之住宅與服務的正常機制來提供大多數人的都市服務。這點在第三世界十分清楚，這就是為何新加坡與香港是僅有的例外，所以，百分之九十的第三世界之都市人口無法經由市場或公共制度來提供都市

之服務。

然而，人們究竟還是要有地方住與服務，所以整個第三世界的都市問題就是要去看這個不能連繫上正常市場機制，或聯繫上制度之公共管理的根源，這也造成了世界上各地不同的情況。例如，違建聚落(squatter settlement)發展出所謂的簡陋小屋形成的市鎮(shanty town)多與該國政府的土地政策有關，它與都市服務的自行準備(self-provision)有關（像自行解決接水供電是大部分違建區的辦法）。另一方面，這些人也會運用一些並行的辦法來得到服務，聯繫上城市中的公私兩部門的系統。針對這些特性，拒絕了都市邊緣性以及傳統雙元論的提法，近年來所謂的“都市非正式部門”(urban informal sector)的爭論提供了一個更有解釋力的理論發展。這也就是說，將國家的干預與縱容置入正式化與非正式化的過程之中去分析非正式經濟存在與擴大的歷史原因(Portes and Walton, 1986; Portes, 1983; Castells and Portes, 1986)。

1.2.5 在經濟發展過程中，城市與鄉村間的差距日增

第三世界的城鄉差距不像在已開發國家那般，反而在經濟發展過程中差距日大。鄉村變得越來越附屬於城市與都市化的地區，變得為各種目的的觀光旅遊活動所用。它們之間有許多矛盾，也為都市地區非直接地控制著。所以，第三世界的農業地區不再是傳統求生存的自給自足系統，與都市地區部分相連結，部分不相連結。這是指社會——文化組織方面，社會日漸變成：一個社會聯繫著世界與由全世界的層次來提供所有的訊息與意象，而另一個社會則是地方的社會，關乎他們所見、所聞與言談。有趣的是，在經濟的層次上，情況完全不同，經由經濟交換，他們也聯繫著世界體系。但是，在文化上、制度上與政治上，他們却在不同的世界裡。

1.2.6 區域的不均衡發展——依世界性之經濟運動，空間組織之模式連續改變，而每一個國家均無法控制

區域不均衡發展是指有些區域發展了，而有些區域却未發展。同

一個國家之不同區域，按照它們在國家經濟中所扮演的角色，以不同的速度發展。這種不均衡的區域發展在各個國家都會發生，然而，在第三世界所發生的則是：這個不均衡發展的過程是連續的轉移，是完全依賴於世界市場的。不僅是這區域起起伏伏，而且有的時候區域的命運竟然單純地為世界市場中金融資本的股票交換所決定，或者，按照世界市場的需求，或關乎跨國公司的經濟而被決定。例如，馬來西亞與印尼的一部分發展橡膠種植園，是 1940-1950 年代工業的中心。當第二次世界大戰時，許多化學研究發展了人工合成產品代替了天然橡膠，所有這些區域的中心都進入了大蕭條，完全不能控制，也無法由國家來控制。它關乎區域發展的變動，只是它更殘酷、更突然、更為這些國家本身所不能控制。

1.2.7 第三世界的都市與區域計劃機構基本上完全不能面對社會與政治的現實

這裡不是指第三世界沒有都市與區域計劃的制度與機構，它們經由某種方式在計劃著，可以當做是一種指標。然而，你越看到機構成長，它也就越無效果。你需要大量的人與機構來從事計劃，然而却沒有什麼事被做得好。它們只是增加更多的人與更多的權力。當然，我們是有堆積如山的，關於第三世界的都市與區域計劃理論、關於如何做計劃的書籍。而此處所說的缺乏都市與區域計劃是指公共制度（機構）只有很小的容量與能力來指導空間發展的過程。為何如此？假如你加上前述六點趨勢，你就會了解，你必需在世界的層次上對付這麼多不確定的事物。這些不確定的事物來自它處身的邊陲的情況，來自它是一個被國際權力所壓迫屈服下的公共機構，來自需與地方精英團體的折衝……這些都是重大的問題，然而可資運用的資源却又極為有限。最後，掃除了傳統農業文化之後，每年有百萬人擠入城市……在考慮了所有的這些問題之後，你就會看到，即使有了計劃，也全無效果可言。因為你對實際上在社會與城市中所發生的事物，只有微弱的控制能力。

面對這樣的困境，我們希望它並不是無能為力的絕境，我們只是要說，傳統的都市與區域計劃完全行不通！它們假設了開發中國家的一些情況，然而，第三世界國家與他們過去書上所說的每一件事都不相同。沒有第三世界的都市與區域計劃可以用目前的辦法來執行。都市與區域計劃的角色在目前，是一個完全與現實不相干的過程，所以，需要針對第三世界現實的社會與經濟的過程再加認識。我們期望，能針對第三世界現實的研究與實踐的工作，可以逐步為第三世界的規劃，提供一些適當的選擇與出路。

第三世界城市空間結構的問題是如此地一般，而每一個國家的例子都不見得能吻合任何既定的理論架構。然而，前述七條趨勢提供了一個開放的、暫時性的、鬆散性的理論提綱來檢視特殊的個案，來看看第三世界都市與區域空間生產的特殊機制。以下的分析就是針對台灣彰化平原的特殊個案，來看看在台灣所特有的依賴過程中，人們的行動是如何產生空間的結構與推動其變遷。

2. 歷史脈絡

由於我們主要的目標在於探討如何將聯繫於世界體系的依賴過程（被扭曲的發展）傳譯為空間用語，所以，這裡先將在台灣所特有的依賴過程中的彰化的空間結構變遷的歷史脈絡做一簡略交待。我們之所以將區域空間形式的變遷加以抽象，其目的在於說明日後彰化的經驗是疊壓在歷史之上的結果。也就是說，殖民後彰化的空間結構是在殖民前與殖民時期的基礎上形成的。

2.1 清代（殖民前）的階段：

2.1.1 清代彰化平原的歷史發展^④

彰化平原位於台灣本島中部，北隔大肚溪為台中海岸平原，南與雲林平原以濁水溪為界，東倚八卦山台地，面臨台灣海峽，與大陸的

^④ 此處描述部分由《彰化縣綜合發展計劃——調查分析報告（初稿）》中所整理的“彰化縣的歷史發展”清代部分摘要改寫。

泉州（晉江）相距約 300 公里。南北長約 44 公里，北部東西寬約 12 公里，南部寬約 40 公里。彰化縣全面積 1,074.40 平方公里，佔全省土地面積之 2.99%（圖一）。

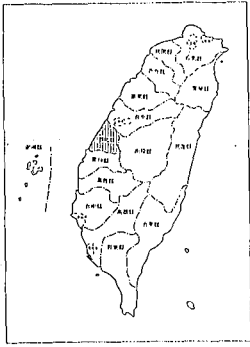
彰化平原在明末即有漢人進入，當時僅集中於海港、河港附近，應屬海盜貿易集團。離海岸稍遠，則是原住民的世界（台大土研所，1987：註 13）。

荷蘭人據台之時（1624 年左右），彰化平原的漢人開發，只侷限在鹿港往北的一段狹長海岸地帶。主要的原因是當時整個環境的主要控制權仍在原住民諸長老手中（中村孝志，1954：15-18）。1641 年以後，半線社（今彰化市）在荷人武力脅迫下的傳教活動還扮演相當重要的角色（盛清沂等，1977：64-93）。

降至明鄭，1666 年（永曆 19 年）設北路安撫司於半線社（今彰化市），劉國軒由北斗北上率兵進駐，鎮壓北路原住民諸族，實施屯田之時，可說是漢人勢力鞏固的開端（賴熾昌等，1960）。這時，彰化平原有了點狀的墾拓，如二水、田中、員林、彰化等山麓與河岸易取水之地，沿海則有鹿港、海西村等港口附近。

清初由於海禁，明鄭的屯田招佃一時趨於停頓。十八世紀初，由於禁令鬆弛，漢人才再度由兩路進入彰化平原。當時移墾的路線，大抵一由鹿港登陸，二由台南、嘉義北進而擴大。藉著墾首制與豪族巨室在官方授權下修築的水利系統，如八堡圳，彰化平原的移墾在清代逐漸完成了。今日的秀水、花壇、埔鹽、埔心、舊社、二水等為沿渠發展的聚落，而二林、萬興等則為沿河所成的聚落。簡言之，當時的彰化平原，以鹿港為門戶，彰化為腹地中心，向山區發展。

1721 年（康熙 60 年），因官僚腐敗，台政廢弛，朱一貴因而起兵，全台震動。亂平後清廷立即劃界遷民，不准漢人入墾蕃地，開拓暫緩。到了 1723 年（雍正元年），設彰化縣治，寓“彰顯皇化”之意，另設縣署、孔廟、縣儒學宮，強化政治控制與教化工作。由於軍事、政治、與交通上的位置重要，所謂“自府治至淡水八里坌，此為居中扼要之



彰化縣位置圖

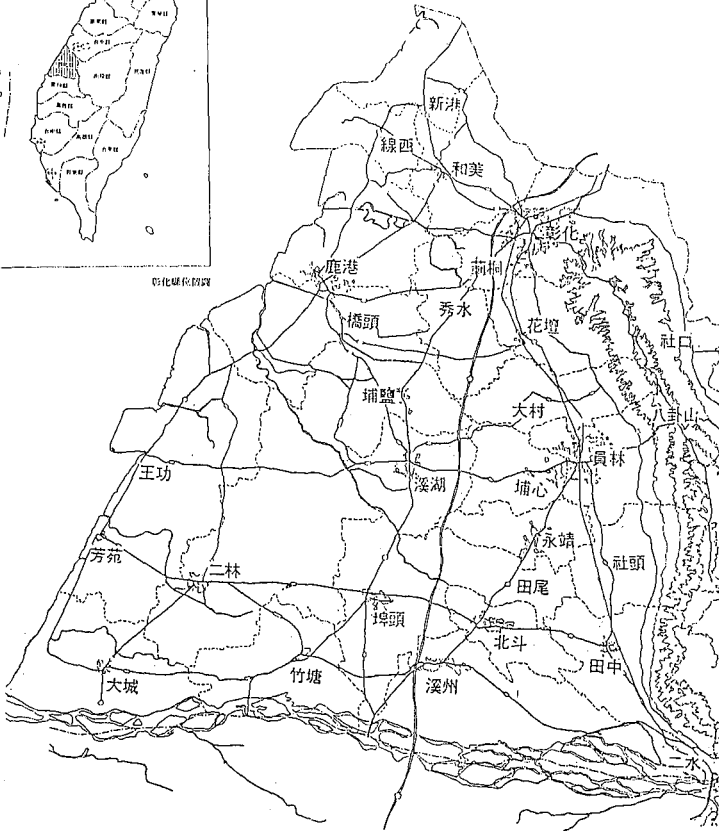
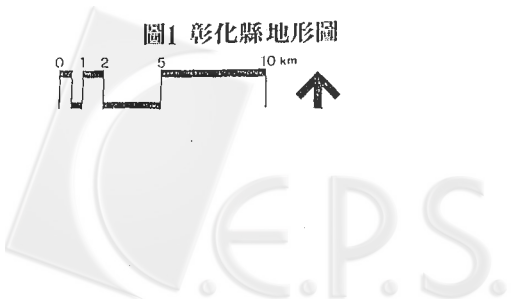


圖1 彰化縣地形圖



地，貓霧揀、岸里山、南北投、水沙連諸番上下往來必由之路”（周鍾珪等，1717：卷7），所以彰化直到二十世紀以前，都是中部地區的軍事、行政、文教的中心，以及中部地區農產品的集散中心。由此，再到鹿港，銷往大陸。歷次民變之中，如1786年（乾隆51年）林爽文與1795年（乾隆60年）陳周全起兵等，彰化都是首被攻佔的目標。於是，1811年（嘉慶16年）遂有紳商籌資築建磚城之舉。

彰化平原的墾殖在雍正以後逐漸完成。由山麓路北上的路線已在燕霧堡一帶形成聚落；平原中部的開發則由鹿港、員林兩方向漸及於溪湖、埔鹽；平原南部的開發則以北斗為中心漸及於竹塘、埤頭、芳苑等地。

鹿港於1784年（乾隆49年）正式開港，與泉州蚶江對渡。由此，中部之米、糖、艸油雜貨運往蚶江廈門，然後載運大陸的手工業產品回台，形成與台南、淡水鼎足而三的大商港。鹿港之崛起雖早至明末，然由開港到道光末，可說是鹿港的黃金時代，故有“一府二鹿三艋舺”之稱。及至清末以後，港口淤積，才逐漸衰退^⑤。到了1860年（咸豐10年）淡水與安平開港之後，鹿港就更加不振。譬如說，分布在鹿港、彰化內山（集集、埔里、林圯里一帶）的樟腦，則視季風決定運淡水或安平，通常冬由安平出口，夏季則由淡水出口。至於鹿港、彰化所消費的鴉片，大部分也是由淡水進口的（林滿紅，1978：61，69）。

2.1.2 清代（殖民前）彰化平原的空間結構

現在，我們可以在前述的基礎上，將彰化平原放回到當時台灣的空間結構中做一初步的分析。清代（殖民前）的彰化平原的空間結構似乎可以由以下的變化來加以審視：由(a)清代台灣經濟由區域分工的對渡貿易發展至清末納入國際分工後的雙重貿易結構，以及由其所產生的清代河港城市與行政中心的分庭抗禮關係，到(b)清末開港之後過

⑤道光以後，鹿港已無法使用，然其繁華並未立刻消失。日據初（1899）之人口統計仍有一萬八千多人，僅次於台南（四萬二），大稻埕（三萬一）、艋舺（二萬）。當時台中、打狗才三千人許（莊萬壽，1986：15）。

去的空間形式雖未立即有大變化，但是在結構上港口使用的模式已有兩極化，或者說，南北重心轉移與淡水之重要性增強的結構性趨勢。以下是這個變化過程的簡要交待：

一般而言，自明末清初漢人移民台灣開始，台灣經濟的主要特色即在於以米、糖等農產品與大陸的手工業產品相互以商品的形式對渡貿易。這種區域分工的商品生產與交換方式結構了台灣的區域空間形式。一方面，由於對岸貿易與區域分工並未由特定的單一港口進行，從而塑造了兩岸河港、海港城市的崛起，在十九世紀中葉與台灣個別地區政治城市分庭抗禮。例如：東港之於鳳山、鹿港之於彰化，艋舺與大稻埕之於竹塹。另一方面，清代也在這種發展中，強化地方政治、文化中心的經濟功能，使他們成為鄉村腹地的中心城市，鞏固合法性的控制。如台北、彰化、嘉義、台南、鳳山，以及新竹與宜蘭等（章英華，1986）。與騷動的台灣移民社會相對照，城市除了築城的軍事與政治功能外，其教化功能則藉官署、寺廟、文廟等設置，發揮空間作為意識形態日常實踐之作用，以獲取政治控制與農產品剩餘榨取之合法性（孫義崇，1987：52；陳志梧，1988）。

自1858年（咸豐8年）與1860年（咸豐10年）的天津條約與北京條約簽定後，清政府被列強所迫開放安平、淡水為通商口岸，前述這種與大陸維持區域分工的貿易特性，就被納入了國際經濟體系之中，也推動了茶、糖、樟腦等多樣化的農產商品的生產（林滿紅，1978）。當時，頻繁的商品交換，以雙重貿易的結構進行。這也就是說，對外貿易與傳統的對岸貿易兩者同時進行，相互影響。對外貿易仍然主要由淡水、台南、打狗，透過大陸對岸（例如茶往廈門轉口）與香港轉口輸出到國際市場。只是資本主義的貿易終究後來居上，逐漸壓倒了傳統的貿易（劉進慶，1986：21）。這種在對岸貿易與區域分工的基礎上進行對外貿易與國際分工的商品生產與交換的特性，在某個程度上，也反映在台灣的空間形式上。它因此也確定了：即使納入了國際分工，台灣清代全島性的大城市仍不易形成，個別區域的大城市分散

各地的模式仍是最主要的（莊英華，1986：238-239）。只是，到了後期，淡水的發展趨勢逐漸增強罷了。

這時我們值得再強調清代台灣空間結構中的據點往來模式的特色。在台灣的一種前殖民階段的空間結構之特色中，資源所在之腹地的中心政治城市與河港城市之間，往往有商業交換活動。但是，由於清政府的國家要求僅為社會簡單再生產的持續，而非擴大再生產的資本累積，其空間模式仍是以社群或村落為基礎的自給自足方式。（孫義崇，1987：51～52），台灣島內內陸之間也因山溪分斷不易有連繫，〔反而在島內西部各港口，如東港、旗後（高雄）、北港、鹿港、滬尾（淡水）、雞籠（基隆）間的貿易，有港郊的存在〕，彼此之間的往來並非是主要的。反而，大陸對岸與台灣河港城市之間的據點式往來才是主要的模式，例如，泉郊、廈郊、南郊、北郊等的存在（章英華，1986：239；劉進慶，1986：16-17）。同時，這些地方行政中心往往形成數個副地區，以福建省城為依歸，如台北、台南，以及鹿港、嘉義、彰化、基隆、新竹、宜蘭等（章英華，1986:239；142）。章英華的研究中特別指出，由於經濟作物的多樣化，淡水的興起尚未立即造成安平與打狗的沒落。單就人口規模所顯示的都市層級而言，台北地區人口集中的情形雖然已經略為領先台灣其他各地，但是台南地區與台北地區的差距並不太大。這點確實符合當時台灣空間形式上的現實，然而，另一方面，林滿紅的研究中也指出當時已經隱然存在的一個結構上兩極化趨勢。即清末開港之後受到不平等條約的影響，以及安平、鹿港又已經淤淺，在港口使用所顯示出來的商品交換與流通模式已經在結構上造成台灣區域空間的兩極化現象。即貨物的出口已經日漸集中於淡水、打狗兩港，新竹、鹿港、東港等都逐漸隸屬淡水、打狗（林滿紅，1978：64）。1868年以後由於納入國際市場的因素，北部貿易淨值漸增。到了1880年左右，北部以茶及樟腦為主的貿易額已超過了南部以糖為主的貿易額。1885-95年間北部貿易總額已為南部之兩倍，造成清末台灣經濟重心已由南向北移，淡水取代打狗，成為台灣最重要的貨

品輸出港。它終究也推動了台北建城、置省會的結果。總而言之，這種台灣區域空間兩極化的趨勢，加上前述清政府基於政治之考慮強化原有副地區行政中心本身的經濟功能，因而產生了：原有河港城市之空間功能被迫改變，各副地區政治、經濟中心因清政府干預而強化，與淡水的結構性優勢逐漸增強的趨勢。

清代台灣發展的南北重心轉移過程中，當時在彰化平原的具體情況是：散布於平原上的墾拓農業聚落的中心地區——彰化、鹿港軸線也有了變化。在台灣南北貿易重心轉移的條件之下，加上港口的淤積，使得鹿港做為對岸貿易與據點式往來的商品交換與流通的轉運空間功能已經逐漸喪失。彰化做為中部地區的政治控制、文化教化與經濟上的農產與手工業商品的集散中心之空間意義，原來是由清政府的干預而被賦與強化的，所以，它以福建省城為依歸。然而，鹿港的衰頹也開始實質影響了彰化的功能。到了 1887 年台灣建省，劉銘傳出任巡撫，1889 年在東大墩（台中市）築省城。以東大墩為省城的行動雖然因 1890 年劉銘傳的去職而停頓（改移台北為省城），然而，彰化已不再被賦予中部區域中心的意義之歷史趨勢，至此已十分清楚了。整個空間形式的特性要到了 1895 年以後，才為另外一個新的制度與邏輯，在一個充滿了新的衝突經驗的社會過程中被加以改造。

2.2 日據（殖民）的階段

2.2.1 日據彰化平原的歷史發展^⑥

1895 年馬關條約之後，台灣成為日本的殖民地。日據時期的殖民地專制是透過總督府界定了台灣與日本間的殖民依賴關係。總督府兼有行政、立法、司法與軍事的絕對權力，有計劃地隔離了台灣過去以中國大陸為取向的關係。一般而言，在 1918 年以前，日本是以武力鎮壓的方式統治台灣；1918 年之後，採行的是同化政策；到了 1937 年以後，因中日戰爭之需，進一步採取皇民化的政策。

⑥ 此處描述部分由《彰化縣綜合發展計劃——調查分析報告（初稿）》中所整理的彰化縣的歷史發展》一章日據部分摘要改寫。

十九世紀後半葉的帝國主義活動的結構性目標在於殖民地當做宗主國本身的資源（產品資料供應）與市場（市場產品輸出）的提供對象。因此，日本對台灣的經濟政策就在於“工業日本，農業台灣”。台灣一方面提供農業原料與加工，另一方面成為日本工業產品的市場。總督府為了農業市場的獨佔，積極發展交通、清理土地與林野，統一幣制，驅逐外國商業資本、獎勵日本來台企業，特別是有關水利資源的開發與經濟作物的壟斷。到了1931年九一八事變後，經濟發展的目標才有所改變。到了1937年，對華戰爭開始後，在“皇民化、工業化、南進”三大政策下，改採“工業台灣、農業南洋”的方針，置重點於工礦業生產、國防軍需的擴充、開發高雄、台中港，將工業集中海港附近，以利戰時之軍經統制。

日據的殖民依賴社會相對於清代的傳統農民社會言，最主要的特點有二：一是以補償金辦法取消了大租戶，它既有助於土地買賣與剩餘占有，也有助於維持根深柢固的傳統社會關係，減低來自小租戶的阻力；二是以總督府中介，以日本大商社掌握米、糖生產，套購土地，全面取代了台灣民間資本所經營的舊式糖廊，如彰化二林的源成農場即屬之。會社則經由警察力量，與農民簽約生產蔗糖，買賣却完全由會社控制，農民根本沒有自主權（如彰化溪湖明治糖廠——由辜顯榮族系與日方資本合併、溪州林本源製糖會社皆屬之）。

在前述的殖民依賴關係下，台灣的農業生產遂在土地清理與林野調查、水利建設（像彰化的荖子埤圳與八堡圳的修改、濁水溪分水協定等）、農業作物區域分別（像舊濁水溪以南，即源成農場，明治糖廠、林本源製糖會社的地方，及彰化以北、以西，即新高製糖會社的地方，全種甘蔗，八卦山以西的平原地區，即舊濁水溪、八堡一圳、二圳的灌溉，全為稻米，八卦山麓及丘陵都是水菓栽植，主要是鳳梨、芭蕉、龍眼）、農作經營方式變成由資本主義的大企業經營，開始了台灣日據時期的依賴性發展：即，米糖生產相剋的經營發展，由四家糖業會社切割整個彰化平原的糖業發展，與鳳梨罐頭公司分組的共同販買株式

會社，帶動了彰化員林一帶的鳳梨生產。

在日本殖民政策下，台灣的工業完全由日本資方所掌握。在 1937 年以前，基本上是以農產加工業為中心。工業的生產大多為粗製品、半製成品、零件製造與機器修理，其中絕大多數為與傳統農耕機具有關的工業。在彰化地區，除了傳統農業機具製造的延伸之外，就是伴隨著製糖用的各種機械和較晚的鳳梨製造工業。譬如說，1926 年左右彰化的綿打直工業在彰化、和美、鹿港一帶的傳統家庭手工打棉被，以及抽棉做腳白布的基礎上出現了。譬如說金屬機械製造業在彰化方面，1921 年前後，在彰化、員林、田中一帶的傳統手工為佛具裝身的金銀細工基礎之上，以及在 1922 年田中一帶的建築用五金機械零件製造的基礎之上，與 1920 年代末，以彰化為中心（還有鹿港、北斗）的金屬鑄造工廠，傳統農業機具的牛車車軸、深耕機，以及牛車製造的基礎上出現了。1925 年以後，以彰化員林為中心開始出現一些機械零件製造；鹿港一帶也有木工具配屬五金的加工工場。1928 年，員林有了粗穀機的製造。1929 年彰化南郭莊一帶首次出現簡單的電鍍工業。1931 年以後彰化南郭莊開始有專門製造鳳梨罐頭罐子工廠（台灣總督府殖產局，1931：1933）。

到了“工業台灣，農業南洋”的政策出現時，由於日月潭水力發電工程的完成，使得台灣西部電力輸送的能源供應無虞，以及 1939 年以來計劃開闢新高港（台中港），使得這項以台中為中心的工業發展計劃開始刺激整個中部區域的工業發展。彰化則是在紡織工業、食品相關工業、與金屬、機械製造工業方面有一些發展。紡織工業是由傳統手工開發出來的織布（將腳白布原有尺碼放寬做為衣物），在以和美為中心的鹿港、和美、彰化一帶出現。日人曾在 1942 年於彰化設立南方纖維株式會社，從事毛紡生產，1945 年遭盟機轟炸，損毀殆盡。食品相關工業在彰化有製冰廠，在員林有以鳳梨罐頭製造工廠為核心所發展出來的馬口鐵製造工業。金屬、機械製造方面，彰化、鹿港、埤頭發展了農業及土木建築用機械器具製造，像碾米機、牛馬車犁、農具

修理等。汽車製造則以台中為中心，提供彰化、員林兩地有關汽車零件、車圈等製造。工作母機則為提供紡織、製罐等工作機具，以彰化為中心開始發展出針車腳、針車殼、織襪機、車床、土壟機等工作機具製造。員林則有了抽水機、製罐機、酒精爐的生產。

日據以後的台灣殖民依賴使得對日貿易取代了原來與大陸的對岸貿易。加上淡水、安平淤淺、在 1901 年以後，它們就陸續為新的南北兩個港口城市基隆與高雄所取代。內陸交通則由公營鐵路與公路南北貫穿。整個山線鐵路在 1908 年完成，1922 年則完成了海線，兩線分於竹南，合於彰化，彰化平原上的花壇、員林、社頭、田中、二水也因縱貫鐵路經過而發達起來（曾汪洋，1955：55）。縱貫公路與鐵路平行，所以營運上影響鐵路極大。而彰化平原本身的區域性交通路網則以彰化市、鹿港、北斗、員林、二水、溪州與溪湖等六個節點組織起來。由 1906 年開始，在彰化平原上抽取農業生產的管道是糖廠鐵路。1909 年以後，糖業專業鐵路還兼營客貨運輸。整個彰化平原可以說都為新高（和美中寮）、明治（溪湖）、林本源（溪洲）、與源成（二林礮礮）四家製糖會社的糖廠鐵路所涵蓋，總之，深入蔗糖田野中的糖廠鐵路可以說是結構日據彰化平原區域地景經驗的主要元素之一。

雖然到了 1912 年時，彰化市的人口有一萬五千人左右，鹿港人口還超過了五萬九千人，而東大墩在 1899 年仍僅不到三百戶，連一千五百人都不足。然而，自 1900 年之後，日人初步調查台中市街，1909 年擴大台中市區之後，人口即增加到一萬人。準備議定都市計劃之後，台中市的公共設施就得到有計劃的投設，如台中公園、電燈、自來水、下水道等（陳正祥，1960：826），它的發展就已與彰化市不相上下。而其市庄街計劃的經營規模也是中部地區之最，譬如就都市計劃的面積言，台中市就有 1038 公頃，而彰化市只有 84 公頃，即使新興的員林也只有 137 公頃而已（青島勝三，1937）。日據初期的彰化市，也有公共設施的投入，像八卦山公園的關建（1902）（1909 年及 1919 年一再擴建）、慈惠醫院籌設（1904）、市場興建（1909）、支廳新廈落成

(1912)、以及自 1905 年以後有了便利的鐵路交通，然而與台中市相較，彰化市仍然失去了過去主導中部區域的地位，成爲一個地區性的城市。因爲台中市得到國家刻意的支持，經由都市計劃而被賦予整個中部地區中心的意義。這個趨勢到了日據後期更進一步得到國家的確認。

在 1930 年代，整個中部地區的都市規模仍數台中市、彰化市與鹿港街最大。其他就要數員林與北斗街了。但到了日據末（1939 年）新高港（梧棲）動土，以及日月潭電廠建成（1931-34）與大甲溪發電計劃擬定（1940）之後，總督府遂在 1941 年計劃以新高港工業都市建設來賦與台中爲中部工業發展的中心。於是，彰化從此就成爲台中的衛星城市，鹿港則對開新高港大失所望，而其發展就更進一步萎縮了。

至於彰化平原上的其他地區，如員林，在 1910 年以後由於鳳梨罐頭事業的擴張而發展。縱貫鐵路接通後，員林就由水果、蔬菜集散中心進一步發展爲鳳梨罐頭事業和馬口鐵製造的食品加工工業中心，助長了輕工業的發展。所以，員林人口一直以 30% 的成長率成長，終於在日據末年超過鹿港而成爲彰化平原的第二大城。北斗的古街肆雖然由於舊官道經此而染坊、舊式糖廊林立（洪敏麟，1984：417），然而，自縱貫鐵路未經北斗，它就逐漸衰退了。至於平原上的二林、溪湖則由於是糖業的中心（糖業會社所在的城市），和美則由於是紡織業的中心，它們都先後由“庄”升格爲“街”了。

2.2.2 日據（殖民）彰化平原的空間結構

日據時期（殖民時期）台灣空間結構所表現的特性可以說在於它傳譯了日本對台灣的殖民依賴關係之特殊性，即，殖民依賴的軍事政治支配，以及二重構造的經濟榨取過程所造成的：最大都市優勢被加強，然而其首要程度却不高，以及集結政治與經濟控制之交通路線與地區性次級城市的穩定發展。日本對台灣的殖民依賴關係在於：一方面，因殖民依賴所特有的軍事與政治支配，是以台灣總督府做直接的政治干預，創建制度與機構，將台灣納入新的情況之中，直接產生了

政治中心的大城市優勢；另一方面，則經由系統的支配，將前資本主義與資本主義的榨取過程，以一種“二重構造”的方式做了特殊的結合（涂照彥，1975：205）。也就是說，日據時期殖民經濟發展的策略在於農業資源的開發與農產加工品的輸出。在農業生產上，殖民者有意保有原有生產者之社會關係，利用前資本主義的社會組織在資本主義的邏輯下繼續作用（例如，取消了大租權，却維持了小租權之生產關係）。因此，雖然區域空間形式在土地使用與聚落形態上稍有改變，然而基本上的城鄉關係却未有大更動。同時，配合原料採集區之劃設與交通、水利建設，促成了小型鄉村城鎮的形成，扮演農產集散及加工之功能（孫義崇，1987：52）。整體而言，在整個歷史變遷的過程中，日據時期台灣空間結構可以說是由一個傳統自然經濟的農業生產空間，轉化為殖民資本主義生產方式的輕工業與小農經濟之商品生產地。這個空間改造過程，在當時的資本主義世界市場中，是以日本這個殖民國家為中介，以現代工程“理性”為基礎的交通與水利設施統一行動，“理性”的規劃過程，與表徵帝國權力的空間象徵，共同賦予了支配性的空間意義（陳志梧，1988）。再者，我們可以說，日據殖民時期的台灣城市與拉丁美洲、非洲的殖民地城市相較，雖然有其類似的歷史過程，然而，又在台灣所獨特的社會基礎上，發展出其獨特的空間形貌。一方面，我們可以經驗到台北在清代府城的基礎上發展成為殖民地人口與財富集中的大城市。由於台北集中了殖民地社會的新上層階級，台北也集中了政治的權力。在經濟、政治與文化的因素結合之下，成為當時台灣的最大城市。然而，由於致力於農業加工的目的，日本殖民者亦未過度集中於台北，因此，台北的首要程度並不算高（章英華，1986：253, 269）。另一方面，由於殖民依賴的經濟榨取，創造了外部世界（例如，日本）與台灣海岸線之間的強大聯繫，超過了區域內部的聯繫。我們可以經驗到基隆（以輸入為主）與高雄（以出口為主）兩個港口城市的快速發展，其任務又為運輸路線所強化。然後，沿縱貫線鐵公路兩側發展起來的各地方農業加工與農林業集散

城市，如羅東、豐原、員林、虎尾、新營等。至於區域性的次級城市，相對地也得以穩定發展、台中、台南、高雄、新竹、嘉義之間的差距也較接近，都市升級也較不明顯（章英華，1986：252-253）。

在台中做為中部的次級城市之下，我們再看看彰化平原在日據時期的空間結構。彰化市是彰化平原的政治與文教支配的地方性城市。整個彰化平原為國家全面的干預，以二重構造方式，進行殖民資本主義剩餘之榨取，以蔗糖會社與蔗農分攤在市場價格上米糖的相剋的風險，整個平原以一個城市等級均衡的形式表達出其賦與的農業生產與農產加工的意義。員林為農產集散與農產加工工業的中心，溪湖、二林則為蔗糖加工的中心，和美則是紡織工業的中心。至於鹿港與北斗則為衰退的城市。穿過南北的縱貫公鐵路，與密布平原的糖廠鐵路所形成的交通路網，則進一步強化了上述的區域空間形式與功能。

3. 發展的模型與空間分工

3.1 新國際分工

3.1.1 五〇年代的台灣經濟發展與彰化平原

戰後的世界大致上是以前美國為首的資本主義及共產主義體系之對抗。美國是兩次世界大戰中唯一獲利的國家，在戰爭的需求刺激下，生產力得到極大的擴張。杜魯門主義開啓了冷戰與圍堵的年代。這個策略有兩面的意義，即對體系外抵抗共產主義的擴張，對體系內完成資本主義世界的重建與再編成，而她的手段便是軍事與經濟“援助”。除了歐洲的“馬歇爾計畫”以外，東亞的日韓台港星等圍堵共黨的前哨等則更是美國援助政策的重點（Goulet and Hudson, 1976: 80）。1948年4月通過“援華法案”，然因中國大陸內戰局勢惡化，美國一度放棄國民政府（Chiu, 1973: 221-222），直到1956年戰事爆發，美國基於防共策略，才又再度恢復美援（Chiu, 1973: 228; Ballantine, 1952: 146-7），從1956年至1965年間總共提供15億的美援。美援的重要影響是在財政上支持龐大的國家支出，穩定及控制通貨膨脹，疏解外匯

短缺，遂行國家資本（電力、肥料）的發展（Ho,1978:11-120;Jacoby, 1966）。更重要的是，經由美援，美國取得對台灣政治系統政策上極大的影響力（Ho,1987:116），如早期要求台灣自立，60年代以後則要求台灣“自由化”。這種國際關係，說明了台灣社會所特有的一種地緣政治依賴的根源。

對當時的台灣經濟而言，有了美國的軍援就比較無外憂，可是最主要的問題是如何透過一連串的措施先求自存。1949年以前國家已經接收了日人的生產設施與社會基礎設施，直接掌握工業生產的工具。1949～53年間完成農間土地改革之後，台灣農村地主的社會領導權即完全被去除，而由國家直接領導農村（Gallin,1966:117）。所以，1950年代是國家權力鞏固起來的年代，建立後來國家能夠強力主導經濟發展的基礎。在此一階段，農業是以“稻作為中心的糧食生產”及“以外匯獲取為主的砂糖生產”的小農生產為重點，工業生產則以紡織、食品、水泥、肥料為主導部門（劉進慶，1984），對國內弱小的民間工業部門，如水泥、玻璃、塑膠原料、人造纖維、合板、橡膠製品、腳踏車、縫紉機、家用電器、化學及製藥等產業也加以刻意保護（林景源，1981）。在國際貿易上基本維持一種商業依賴，以低價的農產品交換國外高價的工業產品為主要的模式。國家以關稅保護進口配額、津貼及自製率的規定，減少進口，實施進口取代的政策（李榮武，1987）。在這個進口取代的模型下，農業一方面因勞力、技術的投入而增加生產力與生產量，然而另一方面又透過對農民不利的擠壓政策（如肥料換谷、隨賦征購、田賦征實、低糧價政策），將大量的資金、勞力、與剩餘擠出農村（李登輝，1976; Chen,181:224-57; 林景源,1981:30），這種政策一直維持到1972年。

對彰化地方經濟而言，當時農業人口佔經濟活動人口的70%以上（彰化縣統計要覽1957-62），農業生產主要仍是戰前的糖與米為大宗。工業上則經由國家的中介，以受保護的紡織和賺取外匯的食品工業為主，前者是以彰化和美一帶手工發展而來，後者則分布在員林附

近，以及溪湖、溪州等糖廠所在地。

50年代的彰化平原，在內向取代的閉鎖環境中，是一個小農、鄉紳、官僚為主體的社會。疊壓在前述清代與日據時期大體聚落層級均衡的空間結構之上，國家以地方中地體系為核心，組織了具有層級性的區域交換活動網路。鄉村是農民的消費及生產工具市場，以及初級的行政中心，市鎮則是產地批發與集散運轉中心，以及中級行政管理中心，其中彰化市及員林是本縣對外聯結的節點，有特殊的重要性（Crissman, 1972）。相對於世俗的城市裡的商業、加工活動與蔗田、稻田裡的農業生產言，支配區域地景的文化象徵就是在八卦山台地尖端凸出的水泥大佛了。它取代了日據時期八卦山上神社的地位，成為中部區域旅遊的重點。

3.1.2 六〇到七〇年代早期的台灣經濟發展與彰化平原

1950年代末期，國際政治經濟已經起了變化。在政治方面，1953年3月史大林去世之後，美蘇關係有了改變。1955年美英法蘇四國的高峯會議在日內瓦召開，高唱和平共存，國際政治由冷戰年代的圍堵政策而趨於緩和。而在經濟方面，自1956年以來，美國國內總需求無法持續成長，勞動生產力無法提高，工資暴漲，利潤下跌，尤其是1957、58年經濟不景氣，私人資本開始企求海外投資機會。經由美國、世界銀行、國際貨幣基金會（IMF），以及其它國際組織之管道，造成1960及1970年代全世界所謂的“開發年代”（Arndt, 1978:55-56）。台灣繼續以美國為中心維持著前階段的地緣政治依賴，然後，隨著這個強大的美國政治影響而開始以一個與以往不同的角色，搭上發展的列車，納入國際市場之中（蕭全政，1987：33-4）。

日本在50年代的復興工作大致完成，資本國際化的趨向漸明。它所採取的策略乃是要建立在新國際分工中的支配性地位，亦即一方面輔導一些失去利潤的工業品開始將生產基地移往鄰近的台灣、香港及韓國，另一方面透過貿易上農產、農產加工品與工業產品之間不等價交換的條件佔有近鄰國家的剩餘。

以上這兩個傾向是戰後全球資本主義體系內新的世界分工(new international division of labor)之一部分(Walton,1985:3-19; Jenkins,1984)，這種新國際分工是強勢的中心國家之資本，以世界規模之積累擴張的結果。中心國家之資本藉著空間的再佈署策略，例如：將資本移至低因素成本（尤其是低工資與廉價原料）、無勞動與生態環境立法管制地區，以創造新的利潤；將產業部門（一、二、三、四級產業）與生產過程（決策、計劃、研究發展、重複性生產動作）在空間上打散，由不同的區域來擔任不同的產業部門與生產過程。在這樣的空間分工中，一個新的世界經濟秩序建立起來了。由於中心國家掌握的是龐大的資本、壟斷性的技術、行銷的管道、以及研究發展的可能性，所以他們取得了大部分生產的成果，而邊陲國家負擔的是技術性低、勞力剝削嚴重、資源耗竭、社會成本高、風險負擔大、沒有發展性的產業或製程(Stohr,1985)，台灣便是在這種邊陲性的結構性位置上納入世界分工體系的。

1950年代末期，小農、民間企業及國營企業都發生了生產過剩的危機（林景源，1981：41-41；陳俊勳，1983），這個時候也恰逢上述的資本國際分工時期，衡諸當時的政治經濟情勢，對國家而言，採用三邊聯合(triple alliance) (Evans, 1979; Gold,1981)的方式，進行出口導向的邊陲性資本主義的發展似乎是一條可能的出路。1958~60年間的外匯改革、放寬進口、鼓勵出口以及獎勵投資條例便是國家經濟政策改變的明確宣告。換句話說，對台灣的社會言，這是國家的歷史性計劃(project)，它改變了台灣的經濟發展模型，也徹底改變了台灣的區域空間結構。

本土資本與跨國資本結合的地點是在加工出口區以及都會區，這乃是基於對外運輸與聯繫的需要，至於勞動力的來源，有一小部分是由資本沿著省公路南下尋找勞力，大部分却是由於國家有意地對農業部門擠壓而產生。國家繼續使用所掌握的控制糧源的工具，使它變成具有發展工業目的的工具。亦即一方面提高農業產出，另一方面則壓

低糧價，擠壓出剩餘補貼工業部門，使得農家所得水準相對低於非農家，以便農業勞動力轉向工業。相對的，由於農業勞力不足，有利於國家推行大規模的機械化耕作，進行所謂的“現代化農業”。

整個 1960~70 年代早期的彰化平原的農業人口被擠出，農業人口從總就業人口的 73.8% (1956) 變成 61.3% (1970)，人數維持在 13 萬人左右。每年社會增加率均為負值，尤以 1966~68 年每年均達 1.4%。在不同地區移出率也不同，彰化平原的西南角二林、大城、芳苑一帶因土地貧瘠且農外就業機會較少，謀生不易，外流嚴重。而省公路沿線以及彰化市、和美一帶，因有傳統的食品加工、紡織、木材品、非金屬製造及金屬製造等工業外，又有新興的橡膠、塑膠、化學製品、機械製造修配等業之興起，農外就業機會多些，所以外流情形相對而言較為緩和。這種地區間的差異到了後來越來越明顯。

簡而言之，這個時期的新生勞動力幾乎全部轉向工業方面就業，因而不同地區在地就業的機會不同而有不同的外移現象。這些外移的勞動力大多移往台北及高雄兩大會，少部分在現地取得非農就業機會。他們與原有的農村家庭尚存有親屬關係，會從他們原本就被壓低的工資中拿出一部分補貼農家收入。這使得農家的農業淨收入的比例從 1966 年的 66.0% 降到 1972 年的 42.3%，薪支收入由 20.1% (1966) 升到 42.3% (1972) (中華民國農業統計要覽 1971：69-70)。

在經濟上雖然可以藉由小農與都市工人的相互補助勞動力的再生產，但是却產生了農村社會與農業生產的結構性扭曲，例如(a)減少勞力需求高的作物生產，土地利用由集約轉為粗放，廢耕棄收的情形時有所聞，這等於浪費土地資源；(b)以大量化肥和農藥取代勞力的投入，因而破壞了生態環境；(c)農村勞力老化與劣化，妨礙了自由派經濟學家“現代化農業”的美夢(經建會,1982)；(d)傳統的農村社會組織逐漸改變，文化與社會秩序也開始瓦解了。在某個程度上，我們可以說，台灣在 1960 年代之後所採取的經濟發展模型直接關係著台灣的農業危機，最後，我們會看到這個發展在下個十年於空間結構上的結

果。這就是下面要談的國內區域再分工。

3.2 國內區域再分工

3.2.1 七〇到八〇年代早期的台灣經濟發展與彰化平原

1968年歐洲美元發生擠兌，象徵著美國經濟霸權的衰退跡象，美國與日本基於國際政治與經濟的驅力，開始要打“中共牌”，1971年7月季辛吉訪問大陸，1972年2月尼克森發表“上海公報”，同年10月中日斷交。在這種地緣政治依賴的國際關係劇烈變化之下，國內的穩定就更加重要。所以，1972年5月，蔣經國任行政院長以後，就以“十大建設”和“加速農村建設重要措施”開始了70年代的一些努力。前者著重在重化工業發展與交通基礎設施的建設，可以說是壟斷資本主義體制的鞏固，使出口導向的經濟模型得以擴大再生產，加速進行（李榮武，1987：69）。後者則是修正農業的明顯擠壓政策，改採新的農業政策。可是重化工業與新農業政策因種種原因^⑦，都沒有成功地轉換台灣的農工生產結構。工業方面主要成長來源仍然是依靠紡織、電子等勞力密集產業（劉進慶，1984）。農業方面則除了保證價格的措施對農民有些微的助益之外，其它的“農業現代化”工作仍然停滯不前。所以大致上說來，這個階段與前一階段的產業性質並沒有太大的不同，但是，因為上個階段造成了都會與農村的雙重危機，所以在國家的一些措施下，資本在空間上產生了劇烈的再布署，工業大量地向農村地區侵入。

對台灣，原來的台北、高雄兩大大都會因為上述的依賴發展帶來的都市化而產生都市危機，例如住宅不足、交通擁擠、公共設施欠缺、環境惡化，而地價及工資上揚，也對都市工業資本十分不利。同時，原本就屬結構性的低薪資勞動的勞工，因物價上漲而感受到壓力^⑧。

⑦石化工業上游的部門由國營事業緊抓不放，鋼鐵及造船等重工部門則民營化未成。石化重工業在台灣國營事業中效率差、成本高，加重下游工業成本，減低對外競爭能力，而民營部門則在當局的保護下獲利，放鬆技術革新與經營改善的努力。

⑧這種結構性的低薪資勞動（如沒有福利、保險、退休保障、傷殘與失業救濟等等）與許

而在另一方面，農村危機的嚴重程度在 70 年代初期已經是一個重要的政治議題（廖正宏等，1986：93145），農村的勞動力已不易再以同樣的方法擠壓到都會來。這幾個因素使得國家在 70 年代致力於交通建設、農村基層建設、農村地區工業區開發，提供工業生產空間再布署的基本條件，並且鼓吹“客廳即工廠”來動員邊際勞動力（如婦女、老人、兒童），以便同時緩和這些矛盾。

對彰化平原言，1971 年高速公路開工，1973 年台中港開工，到 1976 年 10 月台中港開始通航，1978 年 10 月高速公路全線通車，整個台中市都會區開始主要以中部區域的消費中心角色而發展起來（從 1971~81 年間，它的人口增加了 42%，較中部地區的 15% 高出甚多）（台大土研所，1987：7.3）。彰化平原則以其便宜的地價和農村的邊際勞力進一步投入此一區域再分工之中。除了原有的彰化、和美與縱貫公路沿線的工廠繼續增多以外，沿著縣內主要交通幹線可及性高的地方，都散布著各類小工廠。這些工廠依 1985 年的工商登記統計來看，約有 $1/3$ 的工廠其員工數在 5 人以下，有 $1/4$ 的工廠其員工數在 5~9 人，員工數在 300 人以上者僅 59 家，佔全部工廠數的 1%（經濟部，1986）。這些小廠在 1974 年的經濟危機以後，又加速地以轉包、代工等非正式化的方式澈底地侵入農村〔依 1976 年及 1981 年工商普查的統計，彰化、和美、伸港、線西、芬園、埔心、花壇、員林、社頭、北斗等工業集中地帶的常僱工比例有明顯的下降趨勢（台大土研所，1987：7.28-7.29）可為這種工業生產部門非正式化的佐證之一〕。

這種資本的國內區域再分工的方式，在某種程度上，體現了資本的國際分工關係，亦即將勞力剝削嚴重、污染程度高、技術性低、競爭激烈、風險性大、沒有發展性的產業或製程分派到邊陲地帶。這些邊陲區產業只能以惡劣的勞動條件、有害健康與安全的勞動環境、不

多結構性因素有關，例如壓制性的勞工政策、年輕勞工的過渡性格，以及存在一個互補勞動力再生產費用的小農階級（Gates, 1979:395; Kung, 1981）。

計外部成本（如污染、噪音、公共危險、阻礙交通、違反土地使用規定）等方式來競取生存（台大土研所，1987：4.30,4.141-154；胡台麗，1975，1979）。

工業生產部門的非正式化與農業生產部門的危機有密切的關係。允許指派這種分工的內在基礎是前一階段瀕臨破產的小農經濟。小農一方面動員了無法移動到都會去的邊際勞力，參加代工生產勞動，以補充再生產費用。一方面又有部分的小農結合了從正式部門退出的技術工人，利用原有農地及小額資金加入了下游的分包工作，以謀取利潤與工資。這種新的農工結合一體的現象產生了一種現有範疇所難以描述的生產方式，它暫時地以舊有的社會關係（親屬、鄰里）來進行新的生產活動，因而得以延緩了這些邊陲產業所可能帶來的社會衝突（如工廠普遍地污染了水源與土壤，逃避了它所應負擔的社會成本，以及經濟上嚴重的勞動剝削）。在社會的層次上，對於農業而言，它也緩和了農民的危機感。

這時期彰化縣農業人口佔就業人口的比例由 61.9%（1971）降到 40.9%（1985）（內政部，歷年人口統計要覽），其中專業農戶由 33.66%（1970）降為 10.04%（1980），也就是說兼業農戶的比例從 66.34%（1970）升高到 89.96%（1980），其中以非農業為主的“農戶”佔全部農戶的 48.59%（1980）（農委會，1970 及 1980 年農漁普查報告書）。也就是說，將近半數左右的“農戶”們並不是以農業活動為主，雖然他們身份登記仍為自耕農^⑨，但是他們的主要活動不在農業。這種兼業農民多採取粗放的耕作方式，尤其是稻作農家，幾乎全部都委託私人農機隊代耕，形成“小地主／大佃農”的生產關係。在這種生產關係之下，農業勞動只是小農階級部分的勞動而已，所以很難在農場經營、技術、行銷方面求積極性的進步。

另一方面，農村的勞力結構也不利於“現代化農業”的進行。由

^⑨主要原因仍在於保有農地買賣的權利。

於工業部門所吸收的勞動力均為年輕的勞動力，因此，農業部門的勞動力結構老化。從 1970 年到 1980 年十年之間，65 歲以上的農戶人口增加了 62.5%，45~64 歲的農戶人口增加了 31.1%，其中，女性農民因為新加入者很少，所以平均年齡偏高，有 53% 的年齡在 45 歲以上（農委會，歷年農漁普查）。這批老農民的教育程度偏低，文盲比例高達 23.51%。以這樣的農業勞動力素質，顯然無法適應資本主義化的農業生產方式，即無法完成“八萬農業大軍”的核心農戶的任務。

然而，農作物却早就完全商品化，相當程度地納入了國際市場。至此，過去台灣賴以生存所寄的農業生產已逐漸改為出口導向的農業。除了傳統的水稻外，葡萄、番石榴、洋菇、蘆筍、花生、花卉等經濟作物被大量推廣。這些作物的價格隨著國內市場的波動而暴起暴跌。可是由於上述扭曲的農業生產，農民對這些市場波動束手無策，根本無法自主，只能根據前期利潤的高低來決定生產的內容。

3.2.2 彰化平原的空間結構

在上述產業變遷描述的基礎之上，我們可以試著進行彰化平原空間結構的分析^⑩。我們先由生產、流通及消費三個領域的經濟層次著手，最後再觸及地方政治與文化經驗的層次。由生產與空間的關係我們可以認識到產業區位的形成；由消費與空間的關係我們可以認識到空間在勞動力再生產過程中的作用；由流通元素的探討，則可以了解彰化平原生產與交換、消費領域間之流動，以及生產的利潤的形成與分配的過程。

首先，我們可以發現彰化平原的產業分布大致可以以其特性區分為工業生產為主的東北地區，以及農業生產為主的西南地區。兩個地區之間又可依製造業或是農業類型與密度再進一步做區分，以幫助我們掌握彰化平原勞動力運用的模式及空間形式上的特徵（圖 2）。

I-1 地區：包括和美、彰化、花壇、大村、員林、社頭、埔心的

^⑩ 參考台大土研所《彰化縣綜合發展計劃——調查分析報告（初稿）》中的第七章彰化縣的空間發展。

大部分以及伸港、線西、鹿港、秀水的部分。這一地區工廠分布為全縣最密集者，農業人口在 30% 以內，且專業農極少（圖 3），其農作物的類型已趨向省工的作物為主，例如：全面機械化且為代耕形態的水稻，複作指數降低，土地利用由集約轉為粗放，無論是在都市的郊區或農村的主要幹道沿綫，均分布著密度極高的家庭小工廠，且多數是屬於非正式部門，以接小包的形式進行著生產工作，其生產活動與居住活動同時在住宅中進行，傳統的三合院正廳及晒穀場也被一些需要較大空間堆放原料或成品的小工廠改裝成工作場所。沿著台一省道南行，可發現此地區產業形式依不同鄉鎮而有不同特色，例如：伸港、和美、彰化境內以紡織業及製傘業為多，到處可見大廠附近發展出針織、成衣、染整、機械修配等關聯產業，以及與製傘有關的電鍍、包裝等小工廠。沿路的灌溉渠無一不受廢污水嚴重污染。除了耐污染的水稻外，蔬菜往往難以成活。從和美南邊下行，經彰化、花壇、大村、員林以迄社頭，沿綫則以塑膠及橡膠業為多。以花壇為例，其境內台一道上除了磚瓦業冲天的煙囪外，道路邊觸目盡是五彩繽紛待加工打模的泡沫塑膠板。除了橡膠外，彰化、員林並以食品加工業著名，沿著山脚路邊，空氣中充滿曝曬著蜜餞的香味，洗鹽的廢水則逕自流入附近農田中，造成作物生長受阻。從員林一入社頭，又開始變成了織襪業世界，整個鄉內彷彿一個大工廠，在各村里巷弄間進行著紡紗、染織、紡整、剪裁、車綫、定型等各步驟工作。

在上述幾個鄉鎮中，沿路盡是機器轉動的聲音，空氣中瀰漫著廢料、加工產品的氣味，滿眼所見是忙碌的大人小孩與滿載疾駛的卡車，傳統意象中優閒的農村地景或生活方式已不復再見。

而在這樣一個大小工廠分佈密集的地區，彰化與員林顯然是區內兩個性質不盡相同的中心。彰化市在這幾年產業仍有不斷上升的趨勢，但均以小型工廠為主，95% 的製造業員工規模在 29 人以下（《1981 年台閩地區工商普查報告》）。少數較大的工廠如台化則以交通車來往於鄰近幾個鄉鎮間，如鹿港、線西、伸港甚至福興等較偏遠地區。大

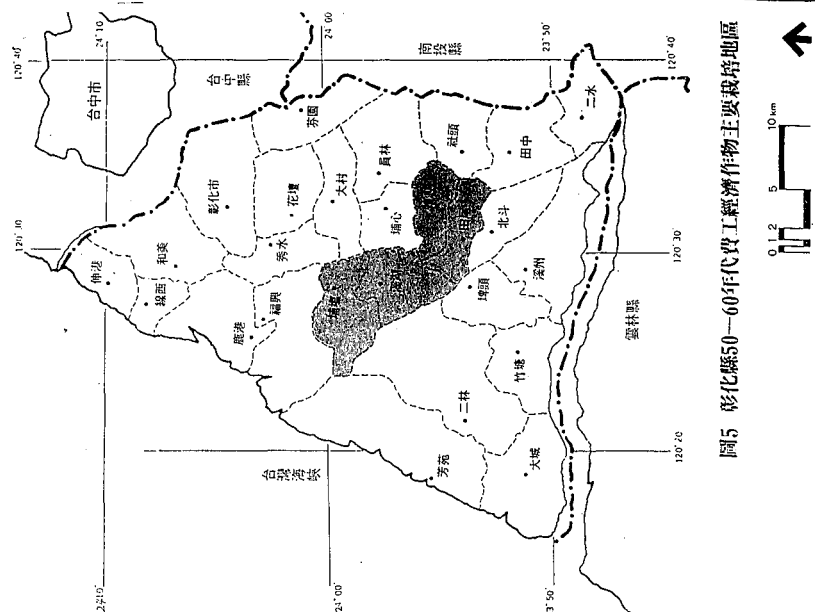


圖5 彰化縣50—60年代農工經濟作物主要栽培地區

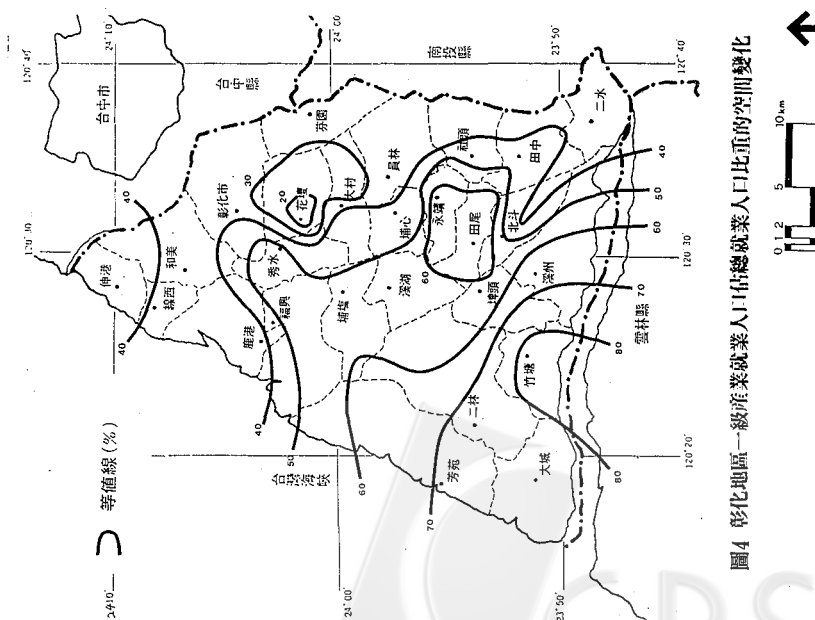


圖4 彰化地區一級產業就業人口佔總就業人口比重的空間變化

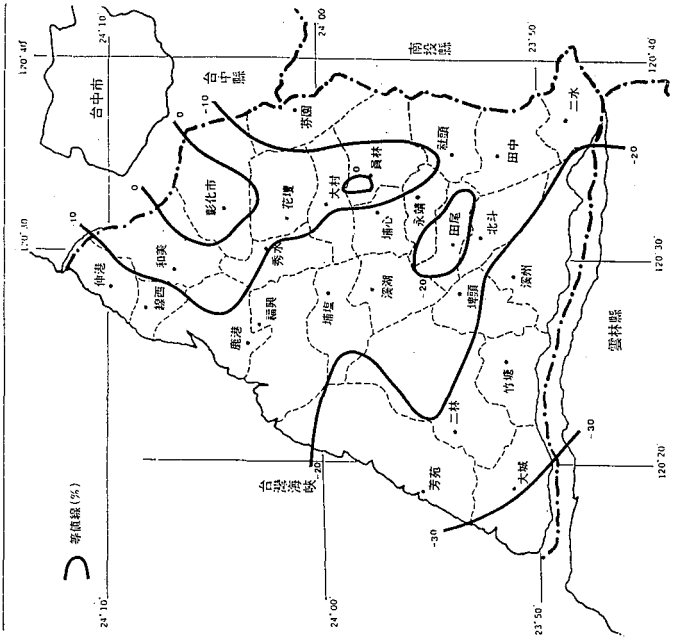


圖7 1972—81年彰化地區年平均人口社會增加率的空間變化

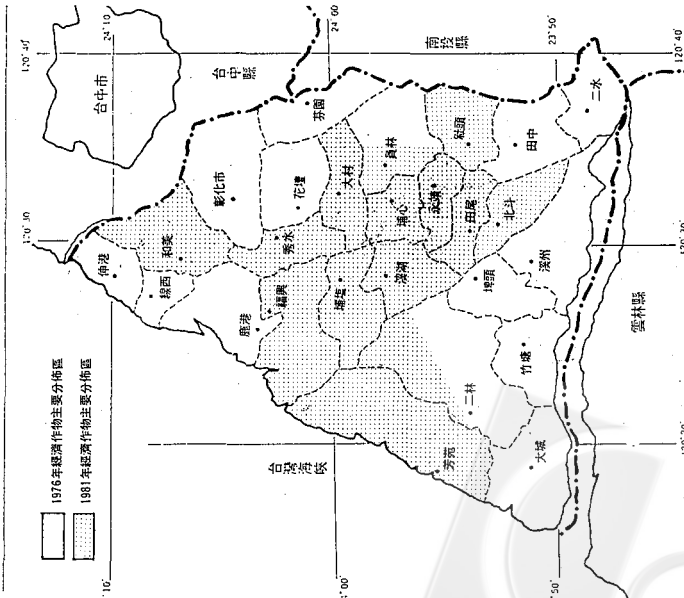


圖6 彰化縣70—80年代農工經濟作物主要栽培地區

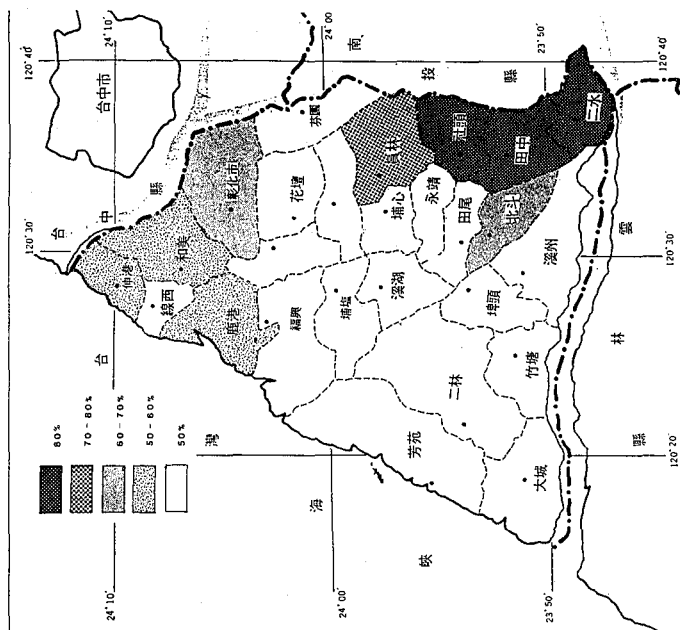


圖9 彰化縣各鄉鎮自來水普及率

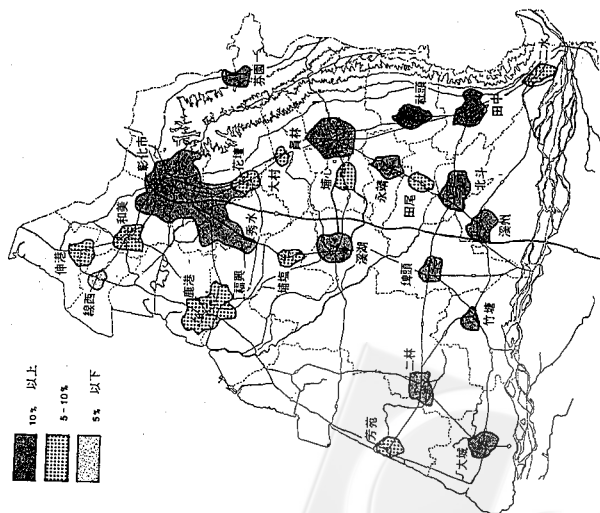


圖8 彰化縣各鄉鎮都市計畫區內住商混用的比率



圖12 彰化縣零售與餐旅服務業分佈圖

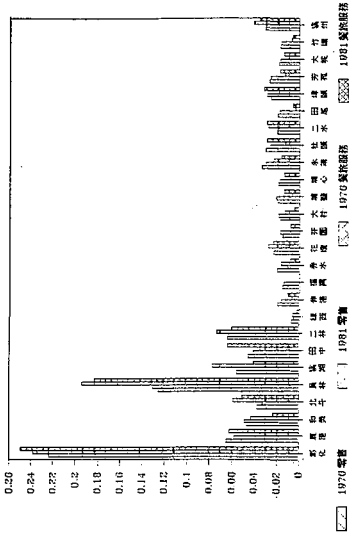


圖13 彰化縣日常服務業分佈圖

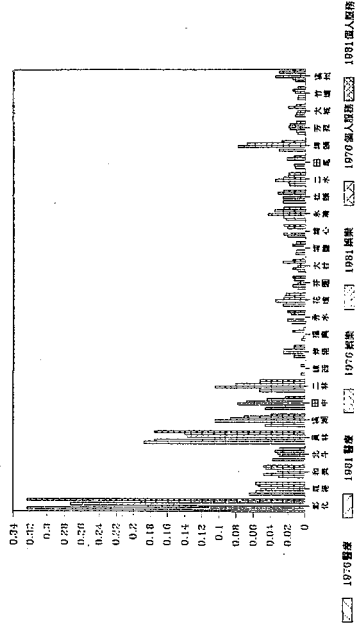


圖10 彰化縣商業從業人口分佈比例變化圖

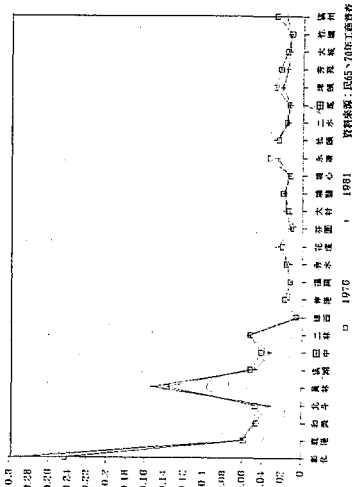
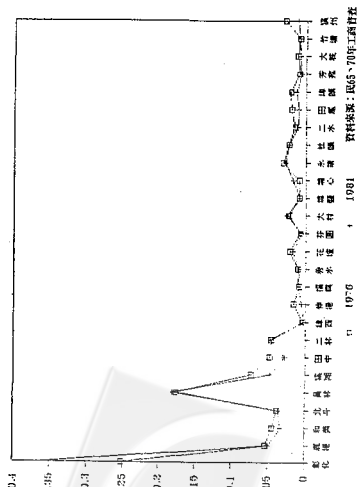


圖11 彰化縣服務業從業人口分佈比例變化圖



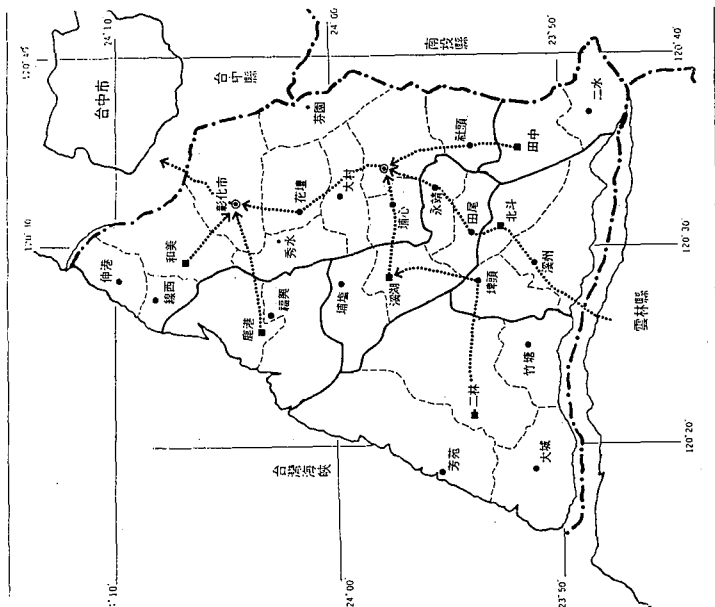


圖16 彰化地區交換網路圖

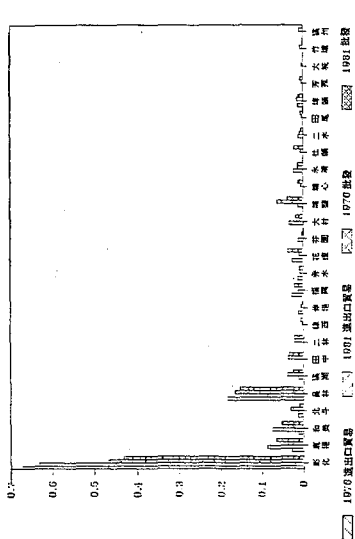


圖14 彰化縣進出口及批發業分佈圖

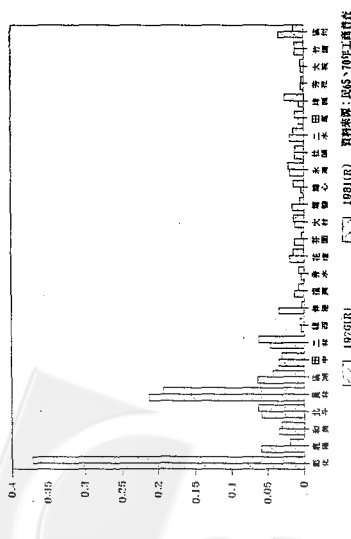


圖15 彰化縣金融、工商服務分佈圖

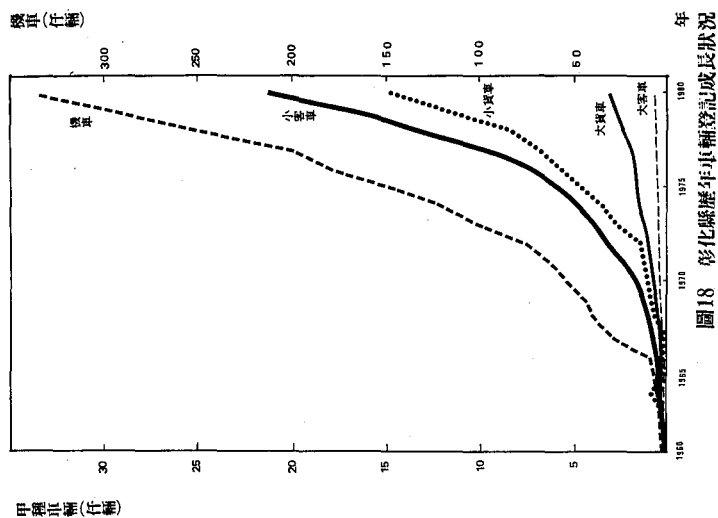
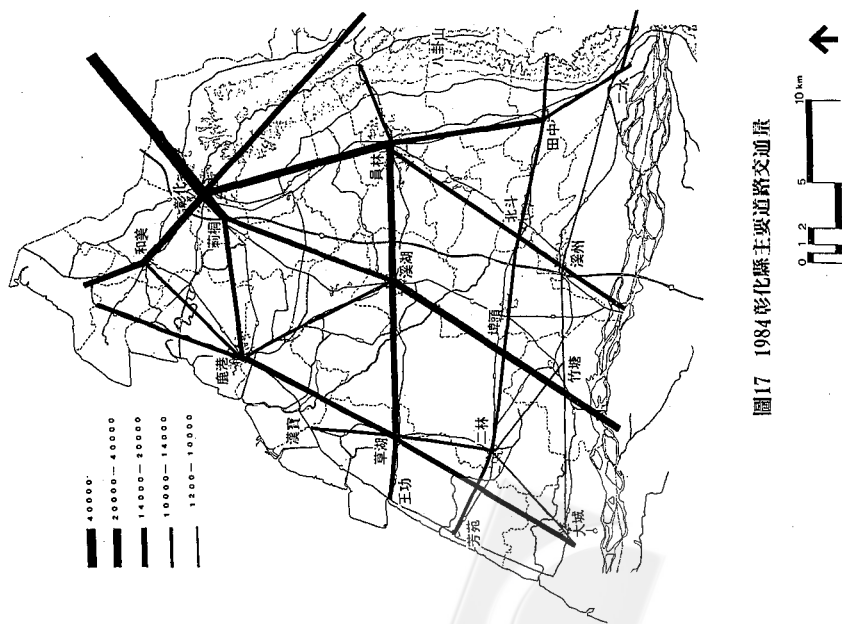


圖 18 彰化縣歷年車輛登記成長狀況



體而言，彰化平原之產業形式對勞動力開發的貢獻有限，對勞動力之區位要求顯然更大，其勞動仍以自家勞動力為主，這些依附大型產業而生之小企業的蓬勃發展，使得常僱工比率逐年下降，非固定支付的臨時工及隱藏性勞工則增多，總員工數也因此降低。

從 1976-87 年的資料來看，員林鎮的產業成長有限。少數工廠及批發中心開始向埔心等地擴散或移動，原廠址則變更為住宅用地，而員林本身因而變成附近幾個鄉鎮的主要消費中心，其商業及消費服務機能較彰化市要完整，而金融機構及服務設施僅次於彰化市。其中心聚落的消費功能反應在土地上的的是節節上揚的地價與房地產投資。

除了彰化與員林呈現強烈的地區中心功能外，和美、埔心、花壇、社頭均是本區近年來發展最迅速的鄉鎮，是受彰化員林產業擴展的影響的典型例子。

I-2 地區：本地區的特色在於農業人口較高、經濟作物生產多，如和美、秀水、福興的荷蘭豆，大村、溪湖的巨峰葡萄，埔心、社頭的番石榴等，均是需工較多，經濟價值較高的作物（1981 年彰化縣統計要覽），因此得以留住相當比例的農業人口。至於其製造業的發展亦不如前區盛，屬於輕度人口外移區（圖 7）。

II-1 地區：本區包括溪湖、永靖、田尾及部分的埔鹽、北斗、埤頭、是彰化縣經濟作物最盛的地區。土地利用仍屬集約形式，專業農或以農為主的農戶比率最高（達 50%）（見圖 3，圖 4），為最重要的蔬菜花卉生產地。永靖、溪湖並為集散中心¹¹。我們由圖 5、圖 6 費工經濟作物主要栽培地區圖中，一方面可以發現前述彰化平原農業生產已經完全地商品化，著重於經濟作物之上。另一方面可以發現本地區之農業生產早在 50 到 60 年代就已經開始轉向（圖 5，圖 6）。因此本地區工廠分佈很少，主要為食品製造、非金屬礦物、金屬製造、塑膠、木竹製品等低技術、勞力密集的產業。溪湖並以自行車製造業最多（僅

¹¹ 早期永靖曾是彰化最大的蔬菜集散中心，1970 年代轉移到員林，等到高速公路興建之後遂轉往溪湖。

次於彰化市)。人口外移呈中度(圖7)。

II-2 地區：包括福興、田中、二水及部分芳苑、二林、埤頭、溪州、北斗：本區以農為主人口比率比前區高，以蘆筍、洋菇、金香葡萄(二林)等作物生產為主，完全依賴國際市場，人口外流亦頗嚴重。在製造業方面，其特性與前區雷同(外加紡織業)，由於與幾個都市的距離尚在通勤可以忍受的範圍內，加上近年一些污染性或低技術勞力密集的製造業下鄉以及專業區之開發，總員工數仍普遍有升高情形。

II-3 地區：包括大城、竹塘及部分芳苑、二林、溪州，是全縣農業人口比率最高，而人口外流最嚴重的地區。由於地處偏遠，製造業亦以低技術勞力密集者為主，如食品加工業、木竹製品、塑膠製品及金屬製品為多，規模均有限，近年已有大廠因著眼本區地價低及環保產生之社會壓力小的原因有遷入之跡象，然整體而言，仍是全縣產業發展最落後的邊陲地區。

在彰化平原空間結構的消費層次上，我們審視住宅與公共服務設施等消費性的空間元素的情況。這方面也是國家透過計劃的干預，以提高人民生活所需的都市服務系統派送의領域。

在住宅方面，整個彰化平原之住宅生產，政府部門興建的極少，絕大部分是由民間之住宅市場來提供。在建築物和類型上，仍以傳統農宅最多(53%)，其次是連棟住宅(即俗稱透天厝的店舖住宅)(32.8%)，再來是獨院與雙併式(10.9%)，其他合計只佔2.7%。彰化平原的傳統農宅比率僅低於雲林縣，居全省第二位(表1)。尤其在鄉村地區約佔77.5%，居全省第一，可看出農宅改建比率甚低。至於住宅權屬方面，彰化平原的都市計劃地區住宅自有率甚高(84.43%)，佔全省第四位。在非都市計劃地區則更高達96.7%，僅次於雲林縣。這兩方面皆高出全省平均甚多，加上彰化縣人口多外流向台北，由住宅權屬和人口遷徙兩方面來看，彰化平原的住宅供求穩定。加上高比率的農宅存在，說明了彰化平原在傳統方式提供的居住空間基礎下，尚未形成住宅短缺的問題。這與彰化平原交通便捷，小工廠普遍散布，居民

不需因就業向彰化平原本身境內的大城市集中有關。

但是，在居住環境的品質上，工廠大量入侵也造成了破壞。例如和美鎮月眉里因紡織工廠帶來的噪音，震耳欲聾；在花壇鄉因塑膠鞋廢料大量堆積造成的垃圾，均無法在現在的官方統計資料中發現，然而它們却是不容忽視的問題。這個問題在彰化平原中，尤其因為工、住、商混合使用的比率甚多，問題就更顯得嚴重了（圖8）。

在公共服務設施上，目前政府部門都市計劃規定的公共服務設施類別有市場、文教設施、遊憩及運動設施、教育設施、醫療設施、公共設備及公共安全機構與其他等。在公共市場方面，除線西、福興、大村、埤頭、埔心、社頭外，各鄉鎮中心都有一個以上的零售市場。都市計劃中的市場均有半數未開闢。不過目前彰化平原以小貨車載運菓蔬之販賣形態極普遍，尤以偏遠地區為主，它在某種程度上緩和了對零售市場闢建的需求。當前彰化平原的菓蔬園藝作物生產，由於運輸系統的便捷，乃促成批發集散場直接設於產地中心。至於員林則已變成消費性批發市場的性質。

在文教設施方面，包括了文化中心、社教館、鄉鎮圖書館、社區活動中心和集會堂以及學校。

鄉鎮圖書館是省政府加強文化建設的重要措施之一，預計在1986～1988 三個年度內完成“鄉鄉有圖書館”的目標。在經費方面，土地以鄉鎮自籌解決者為優先。目前進行的狀況，進度較快、藏書較多者，多集中在東南部的鄉鎮，這與地方財力或也有關係。

至於文化中心為中央政府的十二項建設之一項，每一縣一文化中心（包含圖書館、博物館、音樂廳及附文物陳列室）。計劃是彰化市設中心，北斗、鹿港設分館。彰化市與北斗已建成，鹿港則尚未完成。

遊憩及運動設施方面，大型的綜合運動場、體育館和游泳池都集中在彰化市。而小型公園與兒童遊憩場等，按都市計劃開闢的比率非常低。

總體而言，姑不論都市計劃投置之公共設施與彰化社會現實的差

距，圖書館、文化中心與遊憩及運動設施方面，目前的計劃大多偏重工程硬體的建設，然而對建築物實體之外的使用、管理有關的系統却鮮能一併考慮，因此其實際在地方社會之日常休閒與文化活動中能發揮的功能就更加有限了，更遑論要求其能反應當前彰化平原地區民衆的文化經驗的現實問題。

至於在教育設施方面，在數量上與前項各文化設施的比較，彰化平原各鄉鎮至少都擁有一所以上的中小學，普及率高。高中高職方面，則以職校爲多，而且農業學校已日爲商業及工業學校所取代。至於不設職業科目的高中，僅彰化三所，員林、田中一所而已。就 50 年代的學校水準而言，當時台灣各區域皆至少有一所有一定水準的中學，全省各區域間的差距不大，各校也自有其特色。在彼時，彰化中學是彰化平原的升學搖籃。除了某些人事原因之外，自 70 年代初期至中期，或者說，自國中改制前後起，彰化中學的升學率就明顯的開始不如往昔，我們可以說台灣區域差距已顯示在當前激烈的大專聯考競爭之中。目前彰化各中學的升學比率皆不高，有心升學的學子，至台中、台北求學者甚多。

在醫療設施方面，彰化平原的彰化基督教醫院被賦與整體醫療網路體系中的區域醫院角色，扮演了重要的任務。至於地區醫院，彰化平原分爲四個地區，將一些私人醫院納入服務的體系。至於其屬醫療單位的群體醫療中心，現有線西（彰化秀傳醫院負責）、竹塘（彰化基督教醫院負責），與埔鹽三處。整體而言，醫療設施的區域差距依然存在，所以密醫的問題在偏遠地區十分嚴重，根本無法顯示在官方的統計之中（如醫生數與病床數等表面的數字）。不過，因民間的彰化基督教醫院提供的巡迴醫療服務，緩和了彰化平原醫療設施不足的問題。根據台大土研所的實地調查顯示：芳苑與竹塘地區的診所，不但大多設施老舊，而且部分醫師竟然實際執行醫療工作者與開業醫師兩不相符（有照醫師已年過七〇，僅僅掛名而已）。至於護理人員的缺乏就更是明顯的事實。這些診所與二林地區的醫院也有聯線作業，提供重病

表 1 台灣地區建築物類型統計

單位：%

	傳統農宅	獨院或雙併式	連棟住宅	五層以下公寓	六層以上公寓	其 他	合 計
台北市鄉合計	6.5	7.2	25.4	59.4	0.8	0.7	100.0
台北縣	66.1	17.4	12.4	2.5	0.0	1.7	100.0
	8.1	7.5	25.1	57.8	0.8	0.7	100.0
宜蘭市鄉合計	24.7	11.3	60.3	2.9	0.1	0.7	100.0
宜蘭縣	57.5	16.5	24.4	0.7	0.0	0.9	100.0
	32.2	12.5	52.1	2.4	0.1	0.7	100.0
桃園市鄉合計	13.9	10.4	66.2	8.6	0.1	0.7	100.0
桃園縣	65.7	10.9	20.4	2.1	0.0	0.9	100.0
	20.6	19.4	60.3	7.8	0.1	0.8	100.0
新竹市鄉合計	20.1	15.1	58.7	4.6	0.2	1.3	100.0
新竹縣	63.7	18.0	16.6	1.0	0.0	0.7	100.0
	26.5	15.5	52.5	4.1	0.1	1.2	100.0
苗栗市鄉合計	31.1	17.4	48.1	2.5	0.1	0.8	100.0
苗栗縣	70.3	14.5	12.8	1.7	0.0	0.7	100.0
	43.5	16.5	37.0	2.2	0.1	0.7	100.0
台中市鄉合計	25.4	14.9	54.9	3.5	0.1	1.2	100.0
台中縣	66.8	14.3	16.5	1.3	0.0	1.1	100.0
	35.1	14.8	45.9	3.0	0.1	1.2	100.0
彰化市鄉合計	35.2	11.9	49.4	2.5	0.0	1.0	100.0
彰化縣	77.5	9.5	11.2	1.3	0.0	0.4	100.0
	53.5	10.9	32.8	2.0	0.0	0.7	100.0
南投市鄉合計	30.2	13.7	53.2	2.0	0.0	0.8	100.0
南投縣	69.2	13.3	15.0	1.3	0.0	1.2	100.0
	46.7	13.6	37.0	1.7	0.0	1.0	100.0
雲林市鄉合計	37.1	16.4	43.3	2.0	0.1	1.1	100.0
雲林縣	76.5	11.1	10.0	1.8	0.0	0.5	100.0
	60.9	13.2	23.2	1.9	0.0	0.8	100.0
嘉義市鄉合計	26.3	17.2	53.2	1.9	0.1	1.3	100.0
嘉義縣	75.7	13.1	9.7	0.8	0.0	0.0	100.0
	46.9	15.5	35.0	1.4	0.1	1.0	100.0
台南市鄉合計	40.6	19.0	37.0	2.3	0.0	1.0	100.0
台南縣	76.4	13.8	7.7	1.1	0.0	0.9	100.0
	52.2	17.3	27.6	1.9	0.0	1.0	100.0
高雄市鄉合計	24.2	16.4	53.4	4.6	0.1	1.3	100.0
高雄縣	64.6	20.1	13.6	0.8	0.0	0.9	100.0
	30.1	16.9	47.6	4.1	0.1	1.3	100.0

資料來源：台灣地區住宅存量及住宅注況研究

轉診。但是爲了利潤的原因，他們轉診的對象却竟然不是聲譽卓著的彰基二林分院。

在公用設備的層次上，彰化平原的電力、瓦斯等的普及率均高，惟有自來水的普及率却十分低。自來水普及率在 50% 以下的地區竟佔了十七個鄉（圖 9）。彰化平原有些自來水的問題因河川污染而擴大了其嚴重性，譬如說，貓羅溪爲上游的南投南岡工業區污染，影響彰化市自來水的改善卽爲一例。

其他的集體消費項目，問題比較突出的是停車場的問題，許多鄉鎮強烈反應市區停車問題。但在目前鄉鎮財源限制下，無力開闢停車場，這部分我們會在交通部分再提到。

在空間的流通元素方面，我們先談商業交換及服務中心。除了前面提過的市場之外，這裡是貨物轉化爲貨幣以實現生產利潤的地方，其空間組織關乎資本流通之效率與利益之分配。

目前彰化平原各鄉鎮之日常消費服務，在各聚落多能滿足。惟西南沿海岸鄉鎮，因嚴重人口外移有向中心集中，以擴大範圍達成需求門檻趨向。農業交換上，原均集中於員林鎮，目前因專業生產化之下分散至溪湖，在永靖、北斗、田中等地爲農產批發中心，而員林轉爲消費性批發市場。若由 1976 年與 1981 年二次工商普查資料，追溯商業及服務分佈之變化。以從業人口在鄉鎮分佈比例而言（見圖 10，圖 11），彰化呈現明顯的集中現象，其商業由 24% 升至 28%，服務業更由 25% 升至 37%；和美鎮則在商業從業人口有些微上升，其餘各地則多停滯或減少，尤其北斗、溪湖、田中三鎮，及西南沿海各鄉下降程度較爲嚴重。若進一步分析場所單位之分佈，在零售業分佈上（見圖 12），彰化市增加極大，員林和美增加少許，而其他各鎮分佈所佔比例則均下降。在日常服務方面（娛樂、個人服務）（見圖 13），彰化市、員林呈現明顯之上升，尤其彰化市之增加極大，而其他地區普遍衰退，尤其西南沿海地區變化尤烈。至於與生產領域直接有關之進出口貿易及批發業（見圖 14），則自彰化市、員林向鹿港、和美部分轉移，但有

關金融、保險、不動產及工商服務（見圖 15）等業却更集中於彰化市，顯示主要城鎮在工商經理交換上有進一步分工的傾向。此種傾向，配合彰化大多數產業的運銷形態，多為直接透過台北貿商（或行銷部門）直接出口銷往國外，足以證明彰化並非自足之交換系統。其市場交換及高級消費服務乃朝主要交通線集中，往上即直通台中市，甚至直接連通台北（見圖 16）。我們在後面會再提到此現象已非地方生活圈所預設之都市階層體系的服務範圍假設，所能涵蓋得了的。

其次，在交通運輸設施上，公路的聯外交通以對台灣中、北部地區為主。其中又以高速公路最為關鍵。高速公路通車之後，1979 至 1982 年台一省道交通量遂頓減，同一時期，高速公路的交通量則迅速增加，由彰化及員林兩交流道上下交通量亦快速增加（聯亞，1984：20-23）。總之，彰化平原與台灣中、北部區域活動有越來越密切的關係了。與台灣南部地區，其關係則略遜；至於對草屯、南投地區，交通量仍低。由於彰化平原在台灣整個區域中的分工角色，所生產的產品多屬外銷產品（如前述之紡織品、洋傘、輪胎等），必需由貨運流通至全省流通、管理的中心台北市，透過台北來進行流通領域所需的工作，因此貨運大都向主要聯外幹道集中，而經由聯外幹道輸往台北與基隆。例如在 1984 年，彰化縣的台 1 及台 19 省道全線，以及連接高速公路的縣道 134、142 及 148，每日大小貨車數都超過 3000 車次，尤其是連接高速公路的諸路段，每日大小貨車數更超過 5000 車次（圖 17）。

在區域內的路段交通與服務水準言，彰化平原可說是四通八達，有一個相當完整的網路系統¹²。迄今，彰化市仍然是彰化平原生產、消費、管理所需的流通活動頻繁的中心，其次為員林。

至於公路客運包括區域內短程公共運輸與聯外長途客運兩種。其中聯外之長途客運主要由台汽客運公司提供服務，台西客運及南投客運次之（以中程客運為主）；區域內的短程公共運輸則以彰化客運及員

¹² 本縣境內之公路里程共有 1380 公里，平均密度為每平方公里 1.29 公里，居中部地區之冠。尤其在 1980 年以後“基層建設”以及“農地重劃”之下建設不少的農村道路。

表 2 彰化縣都市體系表

都市體系 區域中心	市	鄉	鎮	設 施
區	台	中	市	除地方中心設施外，尚需有 (1)大學、學院或研究所、大型圖書館、博物館、音樂廳。 (2)大型區域公園、動物園、植物園、觀光設施。 (3)專科醫院、療養院、區域性報紙及傳播設備。 (4)民用航空站、捷運系統。 (5)區域商業中心。
地方中心	彰	員	林	除一般市鎮設施外，需有 (1)煤氣供應系統、公衆運輸系統。 (2)專科學校、地方傳播設備、社教館。 (3)綜合運動場、體育館。 (4)綜合醫院。 (5)專門性批發市場、農產品運銷中心、地方商業中心。 二林屬第三級地方中心，可視實際需要酌予增或減設施項目。
一般市鎮	和美 鹿港	田中 北斗 溪湖		除農村集居設施外，需有 (1)市鎮公園、體育場、游泳池。 (2)廣義館、火葬場、污水處理場。 (3)高中(職)校。 (4)圖書館、社會活動場所、醫院。 (5)批發市場、市鎮商業中心。
農林集居	伸港 福興 秀水 芬園 埔鹽 花壇	二水 溪州 社頭 田尾 永靖 埔心	芳苑 竹塘 大城 埤頭	(1)自來水系統、下對道系統、電力、道路系統及停車場。 (2)小型公園、下型運動場、兒童遊樂場。 (3)托兒所、幼稚園、國民小學、國民中學。 (4)衛生站(所)集會堂、郵政電信服務設施、警察派出所(局) 消防站(隊)、垃圾處理場。 (5)市場、農村集居商業中心。
生 活 圈	彰化生活圈	員林生活圈	二林生活圈	

資料來源：台灣中部區域計畫1981年6月。

林客運為主。其中彰化客運服務東西及東北面的人口，員林客運服務南面及西南面的人口。從 1979 至 1983 年的客運營運統計，除了聯絡主要中心聚落的路線，大部分的路線都呈停頓或下降的現象（許多路線甚至停駛）。可見客運流通有向幾個主要聚落（例如台中、彰化、員林、溪湖、鹿港、二林、二水，尤其是台中、彰化及員林三個主要中心聚落）集中，而偏遠地區的客運有越來越不便的現象。

隨著經濟發展模型的轉變，生產、消費形態隨之改變，交換流通的需求日漸增高，加上所得的提高、道路的闢建，促使公路車輛快速增加（尤其是小汽車及機車）。根據彰化縣歷年來車輛登記數統計資料顯示，在 1970 年以前彰化縣主要仍以農業生產為主，除了機車有較大幅度成長外，大小型客貨車略有增加。

到了 1970 年代之後，彰化縣工業部門快速成長，大部分的小農階級變成通勤兼業的勞工，工業部門的中小企業、工廠快速增加，到 1980 年代（因 1970 年代歷經兩次世界性經濟危機），隨着非正式部門的擴張，流通的需求（包括人、物）快速增加，加上所得增高，公路建設日增，促使機車及小型客貨車（屬個人運輸或小規模人與物運送的交通工具）快速增加，大型貨車也隨着增加，唯大型客運車增加幅度卻很小（圖 18）。

到了 1980 年之後，由於客運的衰退，周圍地區與中心城市的連繫就只有仰賴機車了。目前，機車及小型客貨車已成為彰化縣民衆主要的交通工具，且正在快速成長之中，勢將日益增加對於縣內道路系統及主要聚落（如彰化、員林、和美、鹿港、溪湖等）停車空間需求，交通安全等問題的壓力，同時，道路使用模式的特性也充分反應了彰化平原中小工廠散布的特色。貨車往來並非僅係集中於少數重要幹道之上，它們造成了安全問題與對聚落空間品質的破壞，而且，其非集中的使用模式，使得交通建設的成本也變得無法節約。

整體而言，1960 年代，台灣被捲入國際分工的體系之中，彰化這個早期的農業地區也同時被納入了台灣外銷導向經濟發展的體系之

中。彰化之生產空間結構乃明顯的片斷化 (segmentation)，除石化工業之外，彼此間關聯性不大，而是直接透過個別行銷管道經台北或高雄直接連通國際市場。故實際上僅為各個不同分工生產單元的集合，本身並不構成一生產的整體，其生產空間乃因新國際分工而發展，非因本身整合再進入國際市場。由於生產的改變與生產網絡的重新分佈，導致彰化地區內部的空間再結構，並改變了原有聚落的意義及功能。其中一個明顯的變遷例子為高速公路的興建，台灣縱向聯繫路線益形縮短，使彰化縣的各鄉鎮皆得以經由高速公路便利且快速地與全省支配中心“台北”直接往來，而在消費上則經由高速公路直趨台中。這個現象使彰化與員林的發展速度減緩，重要性亦降低，各鄉鎮的製造業生產與農產運銷均直接與台北掛鉤，個別鄉鎮間之聯繫反而減少。在這種產業空間的再結構過程中，農村聚落也同樣面臨了重大的變遷。早期以農業為主，集生產、消費於一體的農村聚落今已多不存在，代之以經濟作物與工業產品的生產，並與消費同時高度依賴著中心都市。從以上的分析可知城鄉的分野已不能只由人口的多寡與二、三級產業的密度來分，而是表現在生產與消費的支配關係之上，這也正是我們試圖透過空間結構來凸顯過去被隱而不彰的社會關係！

所以，在經濟的層次上，彰化平原的地方社會其實是澈底地被編入了國際市場之中。透過台北市（大部分集中於所謂泛指的廣大東區）的貿易公司總部之管理，納入了世界分工的體系。這是按照資本的邏輯將彰化平原編納 (articulate) 入經濟系統的部分。然而，在政治與文化的層次上，彰化平原所呈現却是另一種面貌，它們並不會只是資本邏輯直接的反映與支配而已，也不是邊緣性理論可以解釋的。彰化的地方政治與文化經驗反而更形與中心的世界脫落 (disarticulation) 了。地方政府呈現的地方政治之權力邏輯，並非單純地在調整空間結構以銜接區域分工與國際分工的資本要求。就彰化的個案而言，台灣的地方政府實際上也未能有足夠的政治資源來調整空間的結構。由特定的台灣社會與歷史中的國家機器權力邏輯的中介，在制度上，由於

地方自治未能落實，地方政府的縣與鄉鎮之財源、人力和權力普遍不足，也說明了中央政府的權力控制。另一方面，地方選舉則經常為地方派系所把持，所謂“黨外”及其他反對力量也只有在這個歷史所界定的國家機器之權力集團形成的政治聯盟有了裂縫的時候，才有可能主持地方政府。都市計劃則是地方的土地資本因應都市化所形成的房地產市場，在流通領域中聚積財富的工具。譬如說，員林的房地產市場即因為周圍的大工廠高級職員、教師與小商人的住宅需求而一再有擴大都市計劃的意圖或變更農業用地之行動。

在文化經驗上，為國家所強化的、傳統的、支配性的意識形態（如家庭關係、學校體系等）面對全新的情況，便顯得過於形式化。它們在面對邊陲資本主義社會的無自主性的不確定感、追逐短期利益、以及感官放縱的逸樂時無能做完整的整合，以致我們見到大家樂、飆車、色情表演、出殯行列中的電子花車等成為地方社會日常生活中文化消費活動的代表。這些活動其實是由支持迷信、賭博、發財、男性支配關係等傳統的意識形態元素，在地方的社會關係上（傳統禮教束縛迅速解體，然而國家對休閒設施又普遍不足）與主要透過大眾媒體所傳播的資本主義社會之支配性意識形態結合成一種奇怪的形式，這是一種以新的文化消費形式來宣洩日常生活壓力的過程。另一方面，我們又可以見到為遠在台北市核心地區的中央政府所代表的支配性意識形態認為這些邊陲文化現象是無法理解的狂亂脫序，以及可以見到地方首長以清流自許的傳統的道德譴責，“道德縣”成為地方政府的主要施政方針（黃石城，1986）。這對於一個在歷史上曾經做為中部區域彰顯皇化的教化中心的“彰化”言，真是一個歷史的嘲弄。

至於專業者的意識形態所表達的文化經驗，無論是建築的，或是都市計劃的論述，在過去的發展階段中，由先進資本主義所引入的範型基本上都是制度的、與外來的產品。它不但在移入的過程中有制度上的選擇，而且與地方的文化經驗格格不入，難以根植在地方社會的價值觀之中，塑造空間的文化形式。以致於在邊陲資本主義化過程中，

建築師的觀點竟直接淪為房地產市場空間商品生產的元素。在整個中部區域，與彰化地區比較，台中市的房地產市場中推出的商品形式是這方面的極度代表。規劃師的角色則由國家性質的歷史與社會結構性限制，造成在實際上連支持國家合法性的集體消費投置都力有未逮，遂直接淪為支持國家控制的支配性元素。

整體而言，經過上述經濟、政治與文化層次的分析，我們才得以初步掌握到彰化平原的空間結構，它也就是隱藏著的社會關係，即，納入新國際分工網路之下的一個國內的空間分工。然後，我們要看看這個空間又是如何為國家明確有形的空間政策所塑造？它是如何因應隱而不顯的國際分工的結構性關係？

3.2.3 國家的都市與區域政策

最後，我們檢視彰化平原空間形式被塑造的方式，它關乎國家如何對待其經濟發展的過程，與此過程中的社會根源。這也就是說，國家經由都市與區域政策的中介，塑造空間。於是，我們審視台灣地區綜合開發計劃、中部區域計劃、以及都市計劃與建設投資方案。

台灣綜開計劃在 1978 年擬定，係國家針對人口、產業、實質設施、自然資源等擬具之空間計劃。它藉著土地之使用、協調經濟建設與社會建設、國防建設與文化建設等，謀求有關實質設施之配合發展，綜開計劃為目標性、指導性之長期計劃。其基本開發策略在於採取各種政策，使各區域有均等發展機會，使向南北集中之人口改向中部移動，達成空間之均衡發展。它藉助人口、產業、實質設施來試圖賦與中部區域意義，界定其功能。

然後，銜接台灣地區綜合開發計劃，中部區域計劃則係配合有關政策之指導、考慮區域環境、發展現況及潛力，以 1996 年為計劃目標年，對未來區域之人口分佈、產業活動、土地使用、都市發展模式、工業區位、自然資源之開發保育、交通運輸系統、公共設施及觀光遊憩設施等，在空間上加以配置。

整體而言，台灣之區域政策，強調“區域均衡”之目標達成。惟

其對均衡之評量著眼於區域平均所得，或一些區域社會設施分佈指標。此取向之背後意含以“空間平衡”等同“社會均衡”，以“地方之福利”(welfare of place)等同“人民之福利”(welfare of people)，其缺點在於未反應地方真正需照顧群體之現實需要。在認識論之層次上，它將空間與社會當做相互分離的因子，因此，在此一空間分離之取向下，其對發展之達成乃提出“健全都市階層體系”及“形成地方生活圈，建立社會服務設施遞送系統(social service delivery system)”之構想，是典型的技術官僚意識形態的規劃論述，也是平行於現代化理論，以技術理性為信念的資本主義福利國家產物。在此方向階層分劃上依區域中心——台中都會區，地方中心——台中港市、彰化、員林、溪湖、南投、草屯、埔里。然後再按階層分派公共設施。其後因人口流入大都市及縣府所在，地方對中型都市依賴增加（嚴勝雄，1986），遂調整都市層級，以台中為區域中心，彰化——員林合併視為成長中心（即地方中心），並以二林為重點發展之一般市鎮。

在區域開發之執行上策略上，則藉公共投資及基礎設施之開發，如台中港開闢、台中港特定區開發、彰濱工業區發展等，期望引導台灣經濟發展之重心轉移至中部，帶動區域成長，另藉地方中心都市建設方案，針對交通設施、工業用地開發，重要實質設施投置來提升地方發展。此外最近提出經濟落後鄉鎮發展計劃，來平衡城鄉差距。

與實際發展比較，可發現中部之區域空間政策建立在預期國際市場持續成長的假設之上。期望經出口導向產業的成長，達成區域均衡之目標。故台中港、彰濱及台中港新鎮之開發策略，成為未來開發之區位引導政策。換句話說，即先成長方能均衡。但是，當面臨石油危機、景氣衰退、貿易保護之衝擊時，其策略立刻失敗，因而對原本之人口外移，過密過疏地區之調節問題束手無策。

中部區域空間政策之實質設施及公共服務之空間策略，乃假設台灣為一完整自足之生產消費體系，故對集體消費需求之空間元素，應似中地理論之層級分佈。所以採用都市階層體系和地方生活圈做服務

範圍界定，按階層配置不同性質及規模之設施。但事實上，台灣在國際分工及高度整合於世界市場體系的情況下，生產空間呈現片斷及單一部門化，而消費則朝都會中心集中，呈兩極化趨勢。故階層性之概念，實已失現實實踐之意義，只是規劃者意識形態的論述罷了。

至於彰化平原之都市計畫，其規劃理念依其規劃時間而有不同。光復前之計畫僅說明道路系統、公園、學校，而無使用分區，光復後之計劃則大致有一套既定操作公式，其計劃書內容不外自然地理環境，社會經濟背景、現有發展模式，然後即根據此從事實質計畫。待中部區域計畫公布後，即將區域計畫之指導原則納入了中部的諸都市計畫之中。一般而言，都市計畫之地區性的資料分析均與實質的計畫沒有內在的聯連。對計畫之人口預測多屬空泛，無理論與現實之依據可言。同時，實質計劃說明書只是描述性的說明，少有分析性的解釋。大部分之計畫也未重視地方的特性，僅以法規為標準，以一般化之內容，套用鄰里單元、超大街廓、囊底路等同一標準、同種類公共設施。因此，都市計畫往往變成空洞、生硬、死板的法令條文，與地方生產空間所需的品質改善殊少關係。它也是一靜態的藍圖式規劃，而未注意到規劃過程的現實政治意涵，呈現的是技術官僚技術理性意識形態的空間控制之權力工具。最後，在台灣都市化所形成的土地投機市場中，遂淪為土地資本與官僚控制競逐的競武場。

至於中部區域計劃發布實施後所擬之計畫，係依照都市體系之觀念來投設公共設施，認為參照人口規模，都市機能、服務範圍、地理環境及社會、經濟、文化等都市活動會建立起都市體系。各都市依其階層高低，服務範圍不同，具有中心腹地之關係，彰化各都市之階層及其應具有之設施見表 2 所示。彰化縣於區域發展發佈後擬定之計畫為線西及埔鹽，其餘修訂計畫後因變更計畫即牽涉人們權益關係，故遵循區域計劃的十分有限，僅在計畫書中提及，實際之實質計畫並無更改。因此，區域計畫之執行在都市計畫之層次上遂被架空。

由於彰化平原之都市計畫係典型藍圖式之計畫，並未考慮本身所

處之社會現實發展潛力或限制，以及與其他鄉鎮發展之關係，只以粗略推估與一般性法令標準，套繪出土地使用管制圖。此外，公共設施計畫亦係狹義之設施，連最基本之上、下水道系統之計畫皆無。至於未來如何建設亦無財務計畫配合，以致都市計畫本身遂淪為空洞之計畫。

彰化平原的都市計劃在執行上，明顯地無力反應都市化土地的商品投機。各市鎮為抒解穿越性的交通開闢了外環道，可是却未能對兩旁土地管制，跟著而來的是市區的擴張，外環道在台灣的社会脈絡下竟有了不同的意涵。再者，地方政府為了解決財務困窘，自地自建，賣出在市中心土地與房舍，而在外圍另建新的公共建築，造成小型市鎮去中心的趨勢。於是台灣現有之城市失去了原有權力與象徵的中心，取而代之的是商業活動的擴散。

至於公共建設投資方案，交通建設是最主要的部分，它一則是政府對流通領域積極介入的表現，二則是由於交通建設是第三世界國家政績的最佳也最易有成效之表現所在。彰化平原在公路建設方面是台灣公路建設第二高的地方。道路開闢後，除了流通生產之外，直接又帶動了兩側土地的交換價值，提高了地方的稅源。至於在資源開發、觀光設施、衛生醫療服務、公共建築物、路溝水電垃圾方面的零星建設方面，在目前地方財政窘迫的情況下，與省及中央的財源控制有密切的關係。然而由於上級政府對地方沒有具體的瞭解，所能推出的建設項目只能是一般化、抽象化、標準化的陳述，這些內容經常限制了地方民衆的參與程度與想像力，遏止了地方民衆的積極性與多樣性，使得一般公共投資建設經常變成對大多數人沒有太多意義的形式主義產物。而對公共設施保留地的地主言，都市計畫本身却是一個不公平的產物。

這些空間的計劃則與建設可以說是國家以明確有形的政策反應依賴發展的過程，也是國家體制中空間結構被按政策安排的方式。當然，它的形成過程絕不是簡單的，而是充滿衝突的過程。譬如說，公共設

施保留地到期在中央政府、地方政府與土地資本間的衝突，而這個衝突的升高則是當前的歷史時勢所造成的。這時勢在表面層次上是政治解嚴的結果，然而，更深刻的層次上，它却是一個經濟再結構過程中第三世界工業化國家所面臨的新階段（夏鑄九，1988）。

4. 結構性的矛盾與危機

1974 年以來，全世界經歷兩次石油危機，南北問題情勢惡化，歐美資本主義中心國家內部的福利經濟模型造成了財務赤字危機，美國為貿易赤字所苦，雷根與柴契爾等新保守政權崛起。雷根政府對內採取親資本的經濟政策，又藉著軍事科技的研究而試圖緊抓高科技的產業（Castells, 1984），對外則以強硬的態度要求自由貿易。這些意味著過去依賴發展的邊陲國家所能運用於國內的政治權威必須更符合中心資本的要求，否則便會有立即而明顯的中心國家之政治壓力。在這個壓力下邊陲國家的自主性將相對變小。

從 1985 年 10 月美國要求關稅減讓、煙酒進口開始，台灣在美國的壓力下，在貿易談判上節節退讓，如取消外銷比例規定，工具機和鋼鐵輸美自動設限，大幅降低關稅，開放進口管制，開放銀行、內陸運輸，新台幣升值等等¹⁹。在政治也要求解除戒嚴，容忍反對黨存在，以及注意勞工權利。這使得在 80 年代中期，國家不得不認真考慮朝向“自由化”“國際化”的方向，將原有的發展模型再結構。

然而，1960 年以來所發展的這種邊陲資本主義之結構性矛盾在這時候遭嚴重的考驗。面臨第三世界龐大的廉價勞動力競爭，台灣的產業已經或即將失去廉價工作的優勢，因此，儘管產業升級是國家一再鼓吹的政策，然而過去的依賴發展是建立在簡單加工的國際分工之上，研究發展與技術轉移的成果相當有限（Simon, 1986），產業科技升

¹⁹ 詳細報導詳見《時報新聞周刊》1987 年 3 月 24～30 日，pp.14-23，〈華盛頓一個口令，台北一個動作？〉

級相當困難，這正是台灣被納入國際分工所造成的技術依賴。所以從都會區大資本的立場來看，他們要求的毋寧是資本與勞動力的自由化與國際化。外匯管制的開放，對外投資，以及外藉勞工的引進都符合他們的利益。

對彰化平原這個邊陲社會的邊陲來說，這並不是好消息。對它的小資本家、農民、龐大的正式與非正部門勞工，以及他們所賴以生存的環境而言，在這個時候都遭遇到一些結構性的危機，這些危機不僅是經濟性的，而且可能是未來政治與社會衝突的重要議題：

4.1 工業發展瓶頸與技術依賴的危機：對小資本家而言，資本外移有許多困難，他們沒有辦法像大資本家那樣沒有國籍，可是正因如此，他們遭遇很大的危機。以彰化平原最有歷史的紡織業而言，無法生產高級品，如果一定要生產高級品，則必須與工業先進國家爭奪市場，這可是更不利¹⁴。同時這也是陷入世界市場之技術依賴的永無休止的爭戰。因為是為世界市場而生產，所以才更需要技術。技術成為競爭的關鍵。這就是技術依賴關係的陷阱。另一方面台灣的中下級品無法與大陸、菲、泰、印尼等低工資的其他第三世界國家競爭，洋傘、食品、橡膠（輪胎）、塑膠（鞋）、電鍍、羽毛、衛材五金等亦無一不遭受到同樣困難。未來若有遭受集體淘汰的狀況亦不足奇。如果無法在技術上升級，那麼在生存競爭下，也不無可能更加轉入地下，即國家基於經濟層次的考慮，而有意縱容非正式化。

4.2 納入世界市場的農業危機：由於外商、進口商、以及工業部門的政治聯盟勢力強大，開放農產品進口已經成為事實¹⁵，這對原

¹⁴ 以彰化縣頂蕃厝一帶的衛材五金為例，原本可以用鍛鑄法生產，而不用翻砂法製胚，但因鍛製技術無法與義大利和日本競爭，所以還是採用噪音、銅煙污染十分嚴重的翻砂法。這些工作大部分外包給地下工廠來承製，且其中有很高比例的原住民和外籍工人。

¹⁵ 1986年洋煙開放進口，引發國內煙農與葡萄農的危機後，當局又陸續解除了175項農產品進口管制，1987年春中美貿易談判中，又對66項農產品讓步。第二機波動調低關稅案中又有近二百種農漁產品將降低關稅。

本就無利可圖的農民更是雪上加霜。不要說現有這批兼業老農民無法進行“現代化農業”的發展，即使是因應國際分工需求而想加入的新的農業資本，也要考慮能否和高生產力的國外農產品競爭。過去進口雜糧打擊稻農、進口奶品打擊了乳農、進口蘋果與桔子打擊了果農，使得新的農業投資者失去信心。除非國家強力保護或補貼（如農業技術研究發展、農品商情提供），否則農業在無利可圖的狀況下，很可能乏人投資。更何況要達成企業化大農制，則現有的老農民的退休之後的安養問題以及轉業問題都必須加以解決，而這些問題都是集體性的大問題，也是台灣農業問題所面臨的結構性危機。

4.3 國際分工末端的勞工問題：工業發展與勞工階級的形成是同一過程的產物。一般而言，台灣的經濟發展是建立在國家對勞工的壓抑之上，彰化平原目前的勞工行政根本淪為僅辦勞工運動會之類的上級交辦業務之上，至於總工會也只是負責消彌勞資衝突的工具，並不能真正代表勞工的利益，看來短期內彰化勞工的問題仍在於爭取自主性工會的組成。但是長遠看來，彰化的勞工問題仍有其獨特的問題所在。因為台灣的工業化過程中，彰化平原的主要生產活動是低技術性的產業，所以大部分的工人均屬於非技術性工人，他們處於生產網絡的最末端，不但競爭激烈，還要承擔所有市場的風險，景氣蕭條時便將面臨大量失業的危機。而他們又面臨其他第三世界勞動後備軍的壓力，可能在資本外移後失去工作而失業。尤其是非正式部門的工人，因為生產組織分散，無法形成團結組織，因而可能是受剝削最嚴重的社會群體。但是它們做為外包廠、代工廠存在却又處處扮演著勞動後備軍的角色，牽制著工會，使它們不能壯大。這正是國家因經濟原因縱容非正式部門的癥結所在。這種特性也是未來台灣社會運動，尤其是工運的最大挑戰。至於未來產業發展方向如果真的像政府所宣稱的“高科技”策略工業發展，正式部門的產業勞工，便要面臨失業與轉業的問題，結果，社會兩極化的現象也必然日趨嚴重，非正式部門所佔的比重也相對會更高。更何況要達成農業生產所需的大農制，

則現有的老年農民的退休安養問題以及轉業問題都必須解決。這些問題將加重未來勞工、農民、老人福利方面的負擔，如果國家未能妥善處理，就是未來工農民社會運動的火種。

4.4 經濟發展過程中所埋藏的環境危機：工業化過程中落後生產技術所造成的環境問題已經威脅到農民與漁民的生計問題。夙有中部“穀倉”之譽，產業量佔全省六分之一的彰化平原，其土壤內重金屬污染已居全台之冠，其中鉻、鉛、鋅、銅、鎳均超過標準。環保單位對受污染地區的稻穀進行檢測，發現砷、汞、鎳、鉛均已超過日本食米安全量（台大土研所，1987：7-249），沿海養殖業也已遭受全面的水污染而告危急。另一方面，因納入國際市場而急速發展的養殖業，本身超抽地下水，也引起地層下陷的問題。彰化沿海的養殖主要以鰻魚與草蝦為主，外銷日本。前者之產值佔全省之32%，它又佔了外銷的40%，每年約十餘億元（黃宗煌，1987）。它們的利潤極高，因此不易轉引至其他類型的海水養殖。同時，這些養殖場因陋就簡，靠抽取地下水而競取生存，也無法適應高價位的海水養殖對場地的要求。然而，日本的市場無法取決於台灣，一旦市場失去，這些養殖場要變回為過去的稻田，却需要極長的時間與投資。這就正如同農業納入世界市場之後，本身原有的農業次系統消失的道理一般。至於未來假設有所謂“新農民”出現，在環境問題的衝突上必然十分嚴重，因為所謂的“精緻農業”對環境污染的敏感程度更是大為提高。彰化中部田尾、永靖一帶，經濟作物的生產，未來對生態環境保育與環境污染的要求是值得特別留心的。在垃圾方面，彰化縣目前每日生產垃圾約700噸，然而各工廠事業單位的廢棄物却高達3300噸。目前各鄉鎮現有的掩埋場使用年限約1～5年左右，且多數在3年以下，過去因處理方式不當，常造成居民抗議。因此垃圾問題的解決也是另一有關環境方面的迫切事務（台大土研所，1988：72）。

4.5 地方自治與地方財政方面的地方政府危機：在台灣社會歷史所造成的國家體制下，地方自治一直未能落實至縣。財政收支劃分

辦法有利於中央政府集中財政資源，不利於地方政府財政之充實，因此地方政府的人力與權力也受到極大的限制。一般而言，地方政府要負擔大部分的生產基礎建設（路、溝、水、電）、集體消費方面的建設（城鄉住宅、公園、綠地、遊憩設施等）、生產性及消費性廢污處理、社會福利及文教建設等負擔，然而主要的稅源，公營事業收入、財產收入都集中在省與中央手裡，所以造成地方政府財政拮据，建設投資落後，永遠無法滿足地方的需要。在這樣的時勢之下，彰化縣的鄉鎮長有籌組“聯誼會”的行動，以及大村鄉公所因財務拮据為法院查封等，就不是什麼意外事件了。

4.6 文化經驗方面的脫落問題：彰化平原雖然在經濟上被納入國際分工，然而在文化的層次上却並未因應資本邏輯的要求，而有對應的發展，反而有脫落的問題。過去彰化平原的鹿港與彰化市俱為政治、教化的重地，文風鼎盛，人才輩出，有極出色的地方文化傳統。如今不僅文盲率高居中部地區之冠（14.2%），國家所推動的制式形式主義教育也未能反應新的社會變遷，然而國家所強化的某些意識形態却透過大眾媒體而傳播。核心的支配價值觀與傳統的意識形態混合為一種扭曲的文化與消費的形式，以電子花車、色情表演、大家樂、飆車的形式所表現出來的文化經驗，對於中心地區日趨精緻的文化經驗言，是一種脫落，未能為體制所接受的粗蠻。這種未能為支配性主流文化所整合的經驗，固然宣洩了某種日常生活的壓力，然而，却也欠缺反省與批判的力量與文化上自主發展的能力。這種文化脫落問題，是台灣經濟發展過程的產物，只是說，它為文化經驗的中介。相對於台北市某些中心地區的文化言，彰化平原文化經驗是脫落的。前者之價值觀納入世界之體系，號稱與紐約、巴黎、米蘭的流行同步，其文化經驗誠然日趨精緻，然而却極度商品化。這種納入國際流行的，異化了的趣味不是本文之重點但值得進一步分析，以洞識其價值體系所鞏固的社會性區分性質(Bourdieu,1984)。此外，若就感覺經驗的特殊性言，這種被編納的文化經驗可利用感覺結構(Structure of feeling)

(Williams,1977; Pred,1983)的概念另行探討其無法與地方社會的文化經驗相溝通，以致無法生根的原因。或許，即使對文化經驗特徵的了解值得我們另行詳加闡述，本文的嚐試仍然暗示了另一種對當前台灣文化經驗解釋的可能性。它要求我們進一步思考，伴隨著在中心國資本主義工業化過程中為工業資本主義凝聚經驗與表現意志的關“現代性”(modernity)的意義。現代性是如何穿透並成為台灣的支配性意識形態霸權的一部份，成為普遍、却不見得能成為在文化中生根的經驗方式，而又如何威脅著萬台灣地方社會的一切而遭遇到鄉土意識抵制與對抗的？這種空間層次的“現代性”為大衛·哈維(David Harvey)稱之為一種地景的隱喻——創造性的摧毀——這種為熊彼德視為企業家的英雄主義意象，其實是受積累的飢渴所催逼，在歷史的某一時刻按照自己的形象所創造的一個地景，而後又將其摧毀，以便為進一步的積累開路。哈維認為這種為波特萊爾稱為“無常的制度化”正是班傑明(Walter Benjamin)所謂的商品交換時的“過渡性”霸權，馬歇爾·伯曼(Marshall Berman)所謂的“應允我們冒險、歡樂、成長、轉變自己及世界——但同時又威脅著要摧毀我們所有的一切，所知的一切，所在的一切”(Harvey,1986:16-17)。在台灣，這種現代性經驗的穿透過程中，一方面生產了經過七折八扣的、粗糙的商品形象，另一方面，又添加了國家控制所需要的支配性的父權色彩、傳統文化色彩。這種現代性的文化變體摧毀與創造了彰化平原的地景，成為人造的第二自然。至於對抗的鄉土意識，它或者被支配性商品關係與國家控制關係所整合，在後現代主義對現代主義的解除教條過程中，空間形式直接地成為商品化符號所需要的表皮包裝。至於另一部分，彰化平原本身未能為主流高勢文化所整合的脫落經驗，粗獷有餘，却缺乏對抗台中市所轉播的消費文化之力量。在非正式部門所仰賴的社會關係上，更不易提供不同於支配文化的意識和價值觀做為孕育社會實踐所不可或缺的文化土壤。

整體而言，當前國際資本中心國家已經經歷了一個資本主義的深

刻的轉化——這不是說資本主義轉化至不同的非資本主義的社會形式，而是說，在同樣的資本主義中轉化，但卻沿著不同的線索前進。凱恩斯經濟模型在 1930 年代大蕭條之後，實質地改變了當時在作用著的資本主義，這個模型目前被稱為“福利國家社會”(welfare state society)。這個經濟與社會的組織在 1970 年代有了嚴重的危機。在 60 年代末開始高漲的社會與政治衝突的過程中，資本主義系統之老的結構並未被改造，而一個新的資本主義浮現了。在 80 年代我們已經看到，一些基本的戰鬥是由保存資本主義社會特性而獲有利益的一些團體獲勝了，即國際壟斷資本獲勝了，戰爭已離開了危機。新的規劃進入系統之中，使資本主義得以繼續運行下去。這也就是說，資本主義完成了它自己的再結構。在這個再結構的歷史實體中，在這個矛盾的社會系統過程中，或者說，在 80 年代資本主義系統的“技術—經濟再結構”的經濟與社會中，第三世界也面臨了新的歷史階段(Castells, 1984)。經歷了在世界市場分工下的國內空間再分工之後的彰化平原，上述的結構性矛盾以一種歷史課題的面貌迎接著我們。

5. 結論：空間結構為一種依賴發展的結果

在本文之最後，我們再度回到導言中的分析性提綱加以討論，通過台灣彰化平原的具體現實來凸顯理論的涵意。前二節，針對有關台灣經濟發展模型與彰化平原之空間分工，以及對發展模型所造成的結構性矛盾有了一初步了解之後，最後我們重新將彰化平原放回到台灣整體空間結構之中，對應起來幫助我們理解台灣空間結構扭曲模式的特性。換句話說，彰化平原的空間結構，正是做為台灣發展模型中之依賴與發展結果的一種典型而存在的。

放在一個十分一般的層次上考慮，台灣是第三世界中比較特殊的例子。它的經濟表現一般與香港、新加坡、南韓等並列，被認為是新興的工業化國家之一。它的 GNP 表現，收入分配之 GINI 指數表現，以及其他的發展指標被稱為是“台灣奇蹟”。然而，台灣的例子可以說

明，許多第三世界都市問題的結構性矛盾並未能簡單地由經濟成長的過程而被解決、被代替掉，雖然，在表面上，它的城鄉關係的問題並未如此地能在統計上戲劇性的表現出來。

過去有些研究傾向於理解第三世界國家經濟不能發展、工業不得發展、以致有所謂“過度都市化”的問題。這種過度都市化會造成第三世界的困擾很容易了解。然而，像台灣的依賴發展之情況却是：經濟雖是發展了，工業也有了發展（尤其在 1960 年以後），但是都市與區域的結構性問題却仍然未獲解決。所以，我們並非說第三世界沒有發展，沒有工業化，這樣的第三世界國家即使有其實也是少數。第三世界的問題是發展的扭曲模式。經濟發展的社會過程之歷史，製造了嚴重的都市與區域空間問題。現存的工業化過程中的特殊方式是第三世界眾多都市問題之根源，它們並不會因經濟發展而獲得解決，因為這兩者是一併發生的。再者，經濟發展扭曲的模式之特點將傳譯為空間用語，也就是說，它們將表現在其空間結構之中。那麼，我們就以彰化平原做為一個案來呈現台灣的都市與區域空間問題的特性，並且用它們來深化、顛覆我們原有的分析性提綱。

5.1 城鄉移民確實是都市化的主因，而後納入世界市場又造成農業的不穩定

台灣在 60 年代以來的發展模型先是擠出農民，提供工業發展所需的勞動力，它們在空間上的結果就是鄉村往都市的移民，這也是台灣都市化的主因。然後，經濟發展的模型又進一步逐漸改變了傳統農業的穩定性。農業生產大多已轉向經濟價值高、資本勞力密集的作物，甚至進一步納入國際市場，所擔負的市場風險也越來越大。但是在生產組織上，却仍然是小農制，以自家勞動力之“自我剝削”，用低成本，來持續小農耕作。為了改變農業生產的出口導向農業，會使得傳統取向的農業被放棄。每次世界市場的價格有改變，人們就越不依賴農業生產。不依賴已有的農業，它終究就會完全消失。目前的台灣與彰化平原，即使是為出口而生產的部門，某個程度上仍然是混合的部門，

有部分是以此系統的方式提供，其薪資是由家庭取向的村落提供的食物生產來補足。目前的趨勢如果持續下去，一旦台灣將全部的農業納入世界市場，任何世界市場的危機都必定有巨大的影響，特別是當以後進口糧食來保證日常生活之生存的部分之時候。這也就是災難來臨的時刻。目前，台灣的傳統取向的農業為出口取向的農業所穿透所造成的不穩定性格，在空間結構上更加鞏固了已經形成的鄉村往都市的移民模式，城鄉移民過去曾是台灣都市化的主因，現在的農業危機却使得農業危機埋下了社會運動的火種。在彰化平原上產生的例子就有1987年二林地區的葡萄農抗議事件¹⁶，今年一月大村及八卦山菓農北上抗議的事件等等。

在這裡，我們可以就彰化平原的經驗來修正原有的理論提綱。過去，台灣並不完全是因為農業危機造成了城鄉移民的升級。然而，因工業擠出的城鄉移民確實是都市化之主因。然後納入世界市場的經濟活動却造成了農業的危機。進一步說，對做為所謂新興工業化國家之一的台灣言，都市化在某個程度上確實是經濟上集中人口與活動的需要所造成的結果。人口的集中是經濟活動活力的資源，然而，台灣的經濟是由非正式部門與正式部門在國家的中介關係下的表現。下面我們由都市首要化與都市非正式部門兩個層次來討論台灣空間結構的特殊性。

5.2 都市首要化確實已經存在——不平衡的都市網絡與區域發展已經形成

1981年台灣人口有19,455,000人，其中都市人口已經相當高。若以都市計劃區人口計算¹⁷，在1981年已占台灣總人口的74.3%。換句話說，有四分之三的台灣人口為都市計劃地區之內的人口。其成長率

¹⁶ 1986年在美方貿易談判的壓力下，政府決定開放洋菸酒進口。一向靠壟斷專賣的菸酒專賣局自知會損失若干市場，因此擬取消或減少與葡萄農、菸農的契作面積，引起葡萄農的恐慌，醞釀抗議陳情的事件。

¹⁷ 都市計劃區內人口在某個程度上可做為都市人口之參考。它以戶籍人口為準，這在台灣

不算穩定（1977 年為 64.2%）（經建會住宅與都市發展處，1987）。

在台灣的資料中，首要城市的趨勢已經存在。城市控制了與集中了大部分的人口與活動，發展模型造成了區域間的差距。雖然我們可以將首要城市的趨勢向歷史上追溯，但是在日據殖民化的過程與 50 年代內向取代的經濟發展的過程中，其空間結構大致上仍可算是均衡的。目前城鄉移民的升級，極度集中於主要都會（Hong-chin Tsai, 1987:31; 孫義崇，1987:53）。鄉村—都市移民是都市成長的主因，即使在 1986 年，全台灣的社會增加率也只有台北市、台北縣、桃園縣，以及中部的台中市、縣¹⁸與南部的高雄市為正成長而已。其餘各縣市，人口成長的社會增加率全都是負值。我們可以說，台北與高雄兩頭大的集中過程為 1960 年代後的經濟發展政策吸引了勞動力的過程中所加強（而且有繼續向北部集中的趨勢）。此處，國家的農業政策只是其中的補救性措施，避免問題急劇變化與擴大而已。然而，發展的政策仍然在一些地區集中了人口與資源，造成了都市間的不平衡發展。

在區域空間上一個不平衡的都市網絡已經形成。台北與高雄的兩極化，形成了兩個首要城市。台北都會區的人口，以台北市與台北縣都市計劃區內的人口計算的話，已經佔了全台灣人口的 26%。這當然還低估了台北都會的實際影響力，若我們仔細地估量基隆市、桃園縣、新竹境內的地區，台北都會區所集中的人口當更超過了全台灣人口的 1/3，而且台北都會區的影響在未來將更因北區第二高速公路的完成而更加穿透於北區區域。尤其是目前仍低度開發的丘陵山麓地帶，其改變將更劇烈。至於高雄都會區的人口，我們若以高雄市與高雄縣都市計劃區人口計算，它們佔了全台灣人口的 10%，影響的範圍主要是南部區域。然後，我們在下一層級就看到台中市與台南市，這兩個次級城市的人口僅佔全省人口的 3.3~3.5% 左右。與台北都會區相差

是較實際情況為低的。都市計劃區的面積占台灣總面積的比例由 1977 年的 6.6% 持續上升至 1986 年的 11.8%（行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處，1987）。

¹⁸ 1973~1980 間台中都會區亦逐漸成為移民的目標。（孫義崇，1987：53）。

了七～八倍。若更進一步與高雄、台北兩都會區的總和人口相比，竟然相差了十餘倍之多（表3）。然而，這不僅僅是人口分布的問題。當我們進一步比較台北市與台灣其他縣市社會文化資源的差距猶勝於人口分佈的差距，這就是文化經驗脫落問題形成的原因所在。當我們看到60年代以後發展的模型，結構地扭曲台灣的區域空間結構，製造了不平衡的都市網絡與首要性城市。但是，在這些描述性觀點的背後，我們需要更進一步追問其形成的結構性原因，而它們正是社會關係的反映（孫義崇,1987）。首要城市是財富、權力與服務集中的地方，或許，我們可以進一步地說，在台灣特定的歷史與政治條件下，在60年代之後的經濟發展過程中，空間結構終究成爲一種依賴發展的結果。它除了前述的農業不穩定、不平衡的城市規模與網絡逐漸在70年末與80年代浮現出來之外，非正式經濟的泛濫可以說是最突出的特徵，這就是我們在下面要談的問題。

表3 首要都市人口比較表

地區	1986年底 人口數(千人)	都市計劃區內 人口占總人口%	都市計劃區內 人口數(千人)	首要都市人口 (千人)	佔總人口比率
台北市	2,575	100,0	2,575	5,065	26%
台北縣	2,728	91,3	2,490		
高雄市	1,321	97,6	1,289	1,951	10%
高雄縣	1,080	70,6	762		
台中市	696	100,0	696		3.5%
台南市	646	100,0	646		3.3%

5.3 都市非正式部門的泛濫——都市生活環境品質的惡化，都市服務的集中，以及無所不在的都市非正式部門

在前述的首要都市的周圍集中了大部分的服務，形成了所謂的財

政預算上的省市差距，也說明了城鄉間的差距。這不僅僅是經濟發展過程的結果，也是台灣特殊的政治權力結構之中央集權特性的呈現。譬如說，台北市在 1985 年全年總預算為新台幣 600 億，然而台灣省全省在同樣年度的預算才不過 900 億，而其中台北縣就佔了 180 億。所以台北市的預算超過了台北縣預算的三倍有餘，而兩地人口數却是台北縣還稍多一點，人口增加趨勢也更快些。台北縣相較之下是如此¹⁹，那麼台灣省的其他縣市的財務處境就更可想而知了。這方面的統計資料，我們由行政院經建會都市及住宅發展處統計的各縣市政府歲入歲出決算數中亦可以發現接近的比例。台北市政府在 1986 年歲出為 490 億元左右，而台北縣為 118 億，相差約五倍。至於台灣其他縣市大約都在 10 億到 50 餘億左右，其中彰化縣是 57 億，算是比上不足，比下有餘（經建會都住處，1986：106～107）。由此，我們可以發現首要城市集中了都市服務，它說明了都市的差距。然而，前述經濟發展模型所造成的國內區域再分工，最後竟又加上財政收支辦法暴露地方財源的困窘，卻縱容資本逃避社會的成本（如環保、勞工福利等方面），則是更進一步地擴大了邊陲都市生活環境品質的急劇惡化。²⁰

其次，首要城市也仍然有都市服務之危機。因為在服務方面，城市並不能吸收這麼快的都市成長。這個問題在台北縣，也就是台北都會區邊緣的附庸地帶尤其突顯。它一方面增加了省市的緊張關係，因為這事實上是增加了社會的隔離。僅能在中產階級與上層階級的地區

¹⁹ 我們由台灣省政府住宅及都市發展局在 1987 年的“單位預算”中，在歲出計畫說明提要中即明白表示台北縣與高雄縣之“加速基層建設”乃係配合台北與高雄都會區發展需要而設定近郊公共工程建設計畫。它們旨在緩和台北縣市、高雄縣市之間的結構性差距。

²⁰ 此處所提非正式部門造成環境品質惡化，著眼於國家為了經濟理由縱容非正式部門逃避政府規定，使環境品質降低。但是這並非指非正式部門在營造環境生產技術上必然會造成環境品質降低。根據第三世界的經驗，它常常相反。關於非正式營造系統的特性請參考：夏鑄九，〈對模式語言與非正式營造系統的一個認識論上之批判：克里斯多夫·亞歷山大及其合作者〉，《國立台灣大學建築與城鄉學報》，第四卷第一期（即將出版）。這些都市社會運動所訴諸的課題勢必給予關於經濟發展的、關乎以階級為基礎的社會運動在整編社會力量時歷史的挑戰。

集中了城市稀少的資源，這使得大部分的一般鄰里成為自理式的鄰里，這就是台灣都市非正式部門的泛濫（許坤榮，1987；Wuo，1987）。

資源的容量關乎經濟的發展。同時，缺乏政府之反應却使得都市問題惡化。在同一過程中，人們集中於某些地區，然而公共資源與都市服務却未能跟上工業與經濟的發展。這是為何當工業發展的時候，生活環境的品質與條件却居然急劇惡化的原因。

像台灣這類第三世界國家，在經濟發展過程中，伴隨着很嚴重的都市問題。這些都市問題其實是經濟成長過程中所付出去的代價，為大多數人來承擔。它關乎特殊的領域、像住宅、交通、基本都市基礎設施、基本都市服務設施等等。問題形成的主要原因在於這些都市服務與住宅等系統對私營領域沒有真正的利潤，它們往往需要長期的津貼，以及人民對政府所構成的社會壓力，然後，政府對社會壓力有所反應。在某個程度上，台灣的住宅政策正是：一般市民對因都市化而形成的土地投機與住宅危機所衍生的不滿與經由選舉給予政府的壓力，以及政府反應以國家對民間住宅市場的干預過程（米復國，1988）。由於這個過程中都市中低收入的声音並沒有被特別地動員與突顯出來，因此，當日後因財務危機而造成國宅計劃下馬時，政府出售國宅就輕易地解除了承購資格的限制，使國宅更直接地成為為都市中高收入所提供的服務了。大部分的第三世界國家，政府並不能反應社會的壓力，因為他們不要反應或者是無能反應。他們將資源集中於軍事武器、工業發展或是在這樣的條件下，缺乏充分的社會壓力來迫使政府之政策變發展為服務。結果，這就構成了第三世界城市生活狀況之危機，第三世界都市生活環境品質的低落，並埋下第三世界城市之都市社會運動的種子。這些都市社會運動所訴諸的課題勢必給予關於經濟發展的、關乎以階級為基礎的社會運動在整編社會力量時歷史的挑戰。

5.4 不能由現實出發，也未受到國家重視的空間規劃

——規劃過程是個政治的過程，因此必需面對第三世界國家的政治特殊性

我們審視與彰化平原有關之空間政策、都市計劃與公共建設方案時，可以發現相對於國家的經濟發展而言，政府的空間有關部門之都市與區域政策是一個官僚體系中權力較弱的部份。以致於公共建設的投資除了配合經濟政策集中在流通領域中進一步擴大壟斷資本的積累外，一般公共設施方面只能形式化地針對經濟發展而帶來的都市與區域問題做一些緩和矛盾作用，然而其能投入的資源却又不足。譬如說，台灣的住宅政策既未能充分與經濟政策相結合，執行時又背有不合現實的專業意識形態，終於導致了失敗（米復國，1988）。其次，在規劃的論述（planning discourse）本身，大部分的問題設定（problematic）、主要觀點與預設，均由先進國家引進，與台灣社會的現實殊不相符。因此，在規劃論述的層次上，它們的專業技能既無法真正有效地支持壟斷資本之積累，更鮮能在政治與論述的層次上反應民衆的需要。規劃的神話確實是植基於技術官僚的意識形態之上。它們視計劃為理性誕生的自然歷史。但是關於中心國家之計劃的論述是如何經由制度與論述而引入第三世界，以及如何細緻地區別規劃者所寫的與規劃的專業實踐的區別，分析經濟利益、政治權力與論述的象徵實踐之間經常非直接與曖昧的關係，值得我們專門進行研究。因為規劃不僅是資本與國家所預先支配的論述。論述也同樣是在衝突中產生，承載了它們矛盾的符號。規劃是一意識形態與專業的戰場，它的主題與形式不僅僅隨著支配團體的壓力而改變，而且也反應了底層民衆的壓力，或者說，社會運動的角色不能被低估。畢竟，規劃不是一封閉的、支配性的意識形態機器而已。

規劃最主要的性質就是政治。規劃在不同的利益與衝突之間的社會與政治協議被傳譯為空間的形式。這個過程代表了衝突的社會利益之權力遊戲，其所需的折衝能力基本上就是一政治過程。這個過程的

核心就是在一特別的脈絡組織之中執行實施計畫與構想的磋商能力。簡言之，脈絡組織決定了計畫的性質。所以，對第三世界的規劃師言，對第三世界的政治特性之了解是接納不同規劃技術工具之基礎。因此，對台灣，以致於彰化平原，規劃師認識到其納入世界市場後不自主的發展過程是面對社會與歷史現實的第一步。然後，這樣的社會與歷史中所界定的國家，如何因應社會利益的矛盾而提出的都市與區域過程，空間結構被制度地安排的方式，是認識專業實踐與該國家之政治特殊性的核心部分。

5.5 空間歷史意義的變遷過程——壟斷資本再結構過程中的邊陲

最後，我們將台灣彰化平原空間形式演變的個案在一個更高的結構層次做一個總結。我們經由對彰化平原空間結構中孕育的依賴與發展的研究，看到了它實際上深深關係著經濟上的剝削、政治上的壓迫與文化經驗上的支配。然而國家的政策也反應了被支配者的抗議與抵制、妥協與順從；它是在 50 年代所建立之國家對農民的合法性歷史上繼續發展的（如農業政策）；也反應了國家所採行的規劃體制與專業理念之規劃論述（空間政策與都市計劃）。都市計劃致力於效能不高的補救措施，而放任的房地產市場造成的是都市形式的混亂與原有都市中心混淆與消失的結果。在充滿了衝突的社會過程之中，不同的經濟模型一再地被建構與替代，城鄉的關係被一再地改變，空間也結構性地被賦與了歷史的新意義。

我們看了 50 年代的彰化平原，它是內向取代模型中的農業生產基地。我們也看到了 60 年代以後的彰化平原，它主要是在外銷導向模型中被納入世界市場的非正式勞動的加工廠。到了 80 年代，這時候，台灣的都市與區域問題，一如環境的污染問題、勞工問題、農業問題……等，共同構成了台灣經濟發展模型下的隱藏代價。對台灣言，空間不是一既定的經驗知覺上的已知元素，它是一社會與歷史的苦果。在當前台灣被迫再結構的過程是：壟斷資本再鞏固過程中種種利益的矛盾

與技術依賴的困境，政治的衝突與國家合法性的動搖，以及文化經驗的異化與脫節。彰化平原正是一個邊陲中的邊陲。當我們揭開台灣社會混亂與繁忙、污染與發展、波動與暴利、控制與抗議、貪婪與狂野的背後，迎面而來的正是現實世界中冰冷的社會關係。

參考書目

一、中日文部分

- 台大土木研究所 (1987) 《彰化縣綜合發展計畫調查分析報告 (初稿)》，台北：台大土研所都市計劃研究室
- 台大土木研究所 (1988) 《彰化縣綜合發展計畫基本策略與主要構想 (初稿)》，台北：台大土研所都市計劃研究室
- 中村孝志 (1954) 《台灣史概說近代史》
- 石再添 (1977) 〈濁大流域的聚落分析與地形之相關研究〉，《台灣文獻》
- 米復國 (1988) 〈台灣的住宅政策；“國民住宅計劃”之社會學分析〉，國立台灣大學土木工程學研究所博士論文
- 李登輝 (1976) 《台灣農工部門間之資本流通》，台灣研究叢刊，台北：台銀經濟研究室
- 李榮武 (1987) 〈剖析台灣的民營壟斷資本——一個初步考察 (上) (下)〉，《海峽》，1：59-71，2：66-77
- 青島勝三 (1937) 〈台灣都市計畫概況及一般調查〉，《台灣都市計畫講習錄》
- 林景源 (1981) 《台灣工業化之研究》，台銀研究叢刊 117，台北：台銀經濟研究室
- 林滿紅 (1978) 《茶、糖、樟腦業與晚清台灣》，台銀研究叢刊 115，台北：台銀經濟研究室
- 周鐘珏等 (1977) 《諸羅縣志》，1958，台北：台灣銀行經濟研究室重印
- 周璽等 (1988) 《彰化縣志》，1957，台北：台灣銀行經濟研究室重印
- 胡台麗 (1975) 〈消逝中的農業社區〉，《中研院民族所集刊》46：79-111

- (1986) 〈台灣農村小型工業發展的特質及其經濟文化基礎〉，《中央研究院民族所專刊》乙(16)：209-32
- 洪敏麟(1984) 《台灣舊地名之沿革》(二)下
- 夏鑄九(1988) 〈台灣都市戰場中的火藥庫——公共設施保留地〉，《自立晚報》，4月17日。
- 夏鑄九、張景森(1987) 〈依賴發展的空間向度：彰化平原的區域變遷〉，The Third Annual International Symposium on Taiwan Studies, The University. of Chicago.
- 夏黎明(1985) 〈大城鄉四股與尤厝的生活方式〉，《台灣風物》，35(4)：125-142
- 孫義崇(1987) 〈台灣地區區域空間結構與國家之區域政策——一個初步的社會分析〉，國立台灣大學土木工程學研究所碩士論文。
- 涂照彥(1975) 《日本帝國主義下之台灣》，東京：東京大學出版會
- 亞聯工程顧問公司(1984) 《彰化縣綜合運輸發展計畫》
- 莊萬春(1986) 〈鹿港鄉土文化的回顧與展望〉，《鹿港風物》1：14~18
- 許坤榮(1987) 〈台北市邊緣地區住宅市場之社會學分析〉，國立台灣大學土木工程學研究所碩士論文
- 陳正祥(1960) 《台灣地誌》，敷明產業地理研究所研究報告第九十四號，台北：敷明產業地理研究所
- 陳志梧(1988) 〈空間變遷的社會歷史分析：以日本殖民時期的宜蘭地景為個案〉，國立台灣大學土木工程研究所博士論文
- 黃石城(1986) 〈彰化縣未來發展上的課題〉，台灣大學研究生圖書館演講廳，10月14日下午2：00-3：30
- 黃宗煌(1987) 《台灣蝦類養殖業之外部效果及受水污染之影響的經濟評估》，新竹：清華大學經濟學系
- 章英華(1986) 〈清末以來台灣都市體系之變遷〉，《台灣社會與文化變遷》，中央研究院民族學研究所專刊乙種16：233-73
- 陳俊勳(1983) 〈台灣的輸出導向工業化過程與經濟發展〉，《台銀季刊》

34 (4). 1

- 張慕林 〈台灣之鳳梨罐頭工業〉，《台銀季刊》，6 (4)
- 曾汪洋 (1985) 《台灣交通史》，台灣研究叢刊第 37 種，台北：台灣銀行
- 盛清沂 (1977) 《台灣史》，台北：台灣省文獻委員會
- 楊選堂 (1949) 〈台灣之鳳梨〉，《台銀季刊》2 (3)
- 經建會 (1982) 《人力規劃研究報告》第 II 輯
- 經濟部 (1986) 《中小企業統計》
- 劉進慶 (1974) 《戰後台灣經濟分析》，東京：東京大學出版會
- (1984) 《戰後台灣經濟的發展過程》，張正修譯，《台灣風物》34 (4)：27-62
- (1986) 〈清末台灣對外貿易的發展與其特點〉，《台灣學術研究會誌》No. 1, pp. 5 ~ 23
- 蕭全政 (1987) 《台灣地區稻米政策之結構性分析》
- 賴熾昌 (1960) 《彰化縣志稿》，彰化：彰化文獻委員會
- 嚴勝雄 (1986) 〈地方生活圈之規劃與實施〉，國建會區域發展組“區域均衡發展之策略”研究資料

二、英文部分

- Amin, Samin (1976) *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, N. Y.: Monthly Review Press.
- Arndt, H. W. (1978) *The Rise and Fall of Economic Growth: A Study in Contemporary Thought*, Australia: Lorgman Cheshire.
- Ballantine, J. W. (1952) *Formosa: A Problem for United States Foreign Policy*, Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Bourdieu, Pierre (1984) *A Social Critique of the Judgement of Taste*, Cambridge: Harvard University.
- Castells, Manuel (1972/1975/1977) *Urban Question*, Cambridge, Mass: MIT Press
- (1975) “The New Structure of Dependence and the Political

- Process of Social Change in Latin America ", Los Angeles, Calif.: Urban Planning Program, UCLA.
- (1983) "Crisis, Planning, and the Quality of Life: Mananing the New Historical Relationships between Space and Society," *Environment and planning D: Society and Space*, Vol. 1, No. 1, pp.3-21.
- (1984) *Towards the Informational City?* Berkeley, Calif.: IURD, University of California, Berkeley.
- (1985) "The Specificity of Spatial Structure of Developing Countries", *Urbanization in Developing Countries*, Dept. of City & Regional Planning, U. C., Berkeley, Spring.
- Castells, Manuel and Alejandro Portes (1987) "World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy" <draft> , paper for presentation at the conference on the comparative study of the informal sector, Harper's Forry, West Virginia, Oct. 26, 1986
- Chen, Yu-Hsi (1981) "Dedendent Development and Its Sociopolitical Consequences: A Case Study of Taiwan", Ph. D. Dissertation, University of Hawaii.
- Chiu, Hungdah (ed,) (1973) *China and the Ouestion of Taiwan: Documents and Analysis*, N. Y.:Praeger. Crissman
- Crissman (1972) "Marketing on the Changhua Plain, Taiwan", in W. E. Willmott (ed.) *Economic Organization in Chinese Society*, Standford University Press.
- Evans, Peter B. (1979) *Dependent Development*, Princeton University Press.
- Gallin, Bernard (1966) *Hsin Hsing, Taiwan: A Chinese Village in Change*, Berkeley: Univ. of California Press.

- Gates, Hill (1979) "Dependency and the Part-time Proletariat in Taiwan", *Modern China*, Vol.5. No.3, July.
- Gilbert, Alan and Josef Gugler (1982) *Cities, Poverty, and Development: Urbanization in the Third World*, Oxford: Oxford University Press
- Gold, Thomas B. (1981) "Dependent Development on Taiwan", Ph. D. Dissertation, Harvard University.
- Goulet, Denis and Hudson, Michael, (ed.) (1971) *The Myth of Aid*, N. Y: The Center for the Study of Development and Social Change.
- Harvey, David, (1985) "The Geography of Capitalist Accumulation", in *The Urbanization of Capital*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- (1986) "The Essential and Vernacular Landscape", *Design Book Review*, No.10, Fall, pp.13-17.
- Ho, Samuel P. S. (1978) *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*, New Haven: Yale University Press.
- Jacoby, Neil H. (1966) *U.S. Aid to Taiwan*, N.Y.: Praeger.
- Jenkins, Rhys (1984) "Divisions over the International Division of Labor", *Capital and Class*, 22:29-57.
- Kung, Lydia (1981) "Perceptions of Work Among Factory Women", in Emily Ahern and Hill Gates (eds.), *The Anthropology of Taiwanese Society*, University of Stanford Press.
- Perlman, Janice E., (1976) *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*, U. of California Press.
- Portes, Alejandro (1983) "The Informal Sector: Definition, Controversy and Relation to National Development," *Review* 7(1):15-174.

- Portes, Alejandro and John Walton (1981) *Labor, Class and the International System*, New York: Academic Press.
- Pred, Allan, (1983) "Stricturation and Place: On the Becoming of Sense of Place and Structure of Feeling," *Journal for the Theory of Social-Behavior*, Vol. 13, No.1, March, pp.45-68.
- Scott, Allen J., (1982) "The Meaning and Social Origins of Discourse on the Spatial Foundations of Society", in Peter Gould and Gunnar Olsson, ed., *A Search for Common Ground*, London: Pion Limited, pp.141-156.
- Simon, D. F. (1980) "Taiwan, Technology Transfer and Transnationalism: The Political Management of Dependency," Ph. D. Dissertation, U. C. Berkeley.
- Stohr, W., (1985) "The Spatial Division of Labor and Entrepreneurial Strategies, in International Economic Restructuring and the Territorial Community, UNIDO.
- Tsai, Hong- Chin (1987,) "Development Policy and Internal Migration in Taiwan", *Journal of Population Studies*, 2:27-59
- Walton, John, (ed.) (1985) *Capital and Labor in the Urbanized World*, Beverly Hill, California: Sage.
- Williams, Raymond (1977) *Marxism and Literature*, Oxford University Press.
- Wuo, Young- Ie (1987) "The Informal Sector in the Construction Industry in Taiwan; A Case Study of an Informal Contractor," Master Thesis, Dept. of Architecture, U. C., Berkeley.

