

# 台灣都市發展的演進—歷史的回顧與展望

## Urban Development in Taiwan: Retrospect and Prospect

劉克智\*      董安琪\*\*  
Paul K. C. Liu\*      An-Chi Tung\*\*

### 摘 要

美國花了一百年所達到的都市化程度，在台灣僅費時四十年。由於都市化而都市化步調的緩急與全國及地方政經結構之發展有關，並進一步影響到都市建設效率及都市生活品質，因此台灣都市之發展值得加以檢討。

本研究主要根據台灣自 1956 至 2000 年間歷次戶口普查統計結果，剖析都市化演進與個別都市化理論在時序和發展階段上的符合性，並評價全國及地方政經結構發展與都市化速度的協調程度。

**關鍵字：**都市發展階段、中地理論、都市基礎理論、依賴理論、現代化理論、全球經濟整合理論

---

\* 中央研究院經濟研究所通信研究員  
Corresponding Research Fellow, Institute of Economics, Academia Sinica

\*\* 中央研究院經濟研究所副研究員  
Associate Research Fellow, Institute of Economics, Academia Sinica

## **Abstract**

In Taiwan, it took only forty-four years to achieve the same degree of urbanization that required almost a century in the United States. It is obvious that urbanization is determined by the abundance of land resources as well as the speed of population growth and of economic growth. In turn, urbanization has an impact on the configuration of political economy and the quality of urban life.

Along with the development of cities everywhere in the world, theories concerning urbanization have also evolved from central place theory, urban base theory, dependency theory, modernization theory to global economic integration theory. Based on the Population Census in Taiwan between 1956 and 2000, this paper explores whether and how well these theories fit the development experiences of cities in Taiwan.

**Key Words:** stages of urban development, central place theory, urban base theory, dependency theory, modernization theory, global economic integration theory

## 壹、前言

在台灣，1956年時居住在五萬人以上都市的人口占總人口的33%，到2000年普查時增加為78%。美國都市人口在1900年為40%，1990年達到75%。南韓在1970年為40%，在1990年達到78%。由此觀之，美國經過了一世紀完成的都市化程度，在台灣只花了四十多年，而南韓更快，只需要二十年。都市化與一國的土地資源、人口及經濟成長有密切的關係，而都市化步調的緩急影響了全國及地方政經結構之發展，並進一步影響到都市建設效率及都市生活品質。都市化學說和理論的發展，隨主要國家都市成長與社經發展階段，從中地理理論(Central place theory)、都市基礎理論、依賴理論、移轉到當前現代化理論及全球經濟整合理論。都市理論明顯的階段性發展，應可與各國都市發展過程逐一驗證。

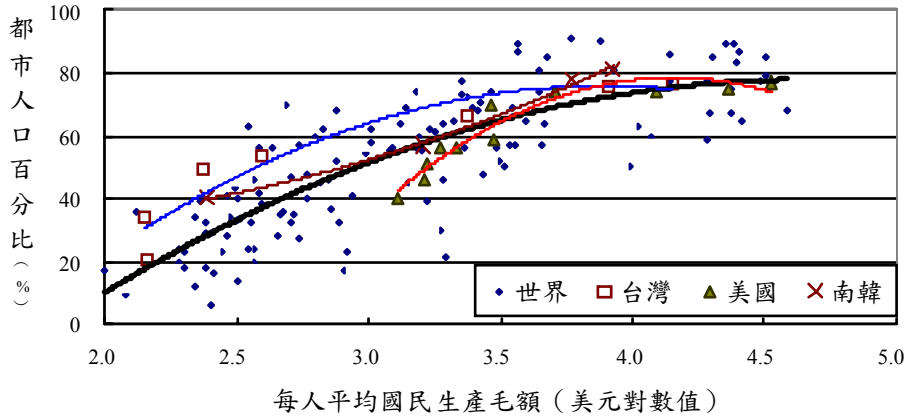
本文的研究，主要根據台灣自1956至2000年間歷次戶口普查統計結果，剖析台灣都市化演進與個別都市化理論在時序和發展階段上的符合性，並評價全國及地方政經結構發展與都市化速度的協調程度。

## 貳、都市與經濟成長階段

歐美已開發國家在成長過程中，都市化不但與工業化具有密切的正向相關，並且是經濟發展的先決要件。近代開發中國家在發展歷程中也都顯現這種關係。惟各國在都市化與經濟發展的相關程度及變動速度有顯著的差距，特別是在許多開發中國家，都市化對經濟發展具有不同程度的阻力。

圖1標示1999年世界各國都市化(以都市人口百分比代表)與經濟發展(以每人平均生產毛額之美元對數值代表)之橫斷面關係，及估算出的迴歸多項式。此外並列出台灣(1950-2000)、美國(1900-1999)及南韓(1970-1999)的歷史

資料以為比較。



世界	台灣	美國	南韓
$y = -9.5667x^2 + 89.195x - 130.03$	$y = -14.996x^2 + 116.67x - 151.02$	$y = -33.03x^2 + 274.42x - 491.49$	$y = 7.7527x^2 - 21.48x + 46.99$
$R^2 = 0.6657$	$R^2 = 0.9196$	$R^2 = 0.9195$	$R^2 = 0.9952$

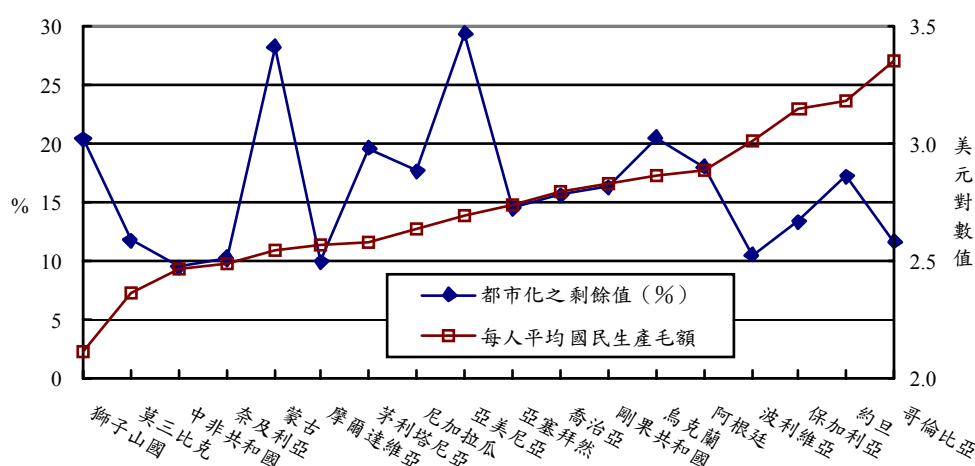
- 資料來源：
1. 世界：World Bank, 2001, World Development Report 2000/200
  2. 台灣：1950年資料取自戶籍登記資料，1956-2000年資料取自歷次戶口普查以及行政院主計處編印，《中華民國台灣地區國民所得》
  3. 美國：1900-1999資料取自 U.S. Dept. of Commerce, Statistical Abstract of the United States, Washington, various years
  4. 南韓：1970-1999資料取自 Economic Planning Board (EPB), Korea Statistical Yearbook, various issues

圖 1 都市化與經濟發展的關係

從圖 1 中可看出，台灣及美國在經濟發展初期有加速都市化傾向，然後逐漸減緩，到經濟發展成熟時即開始降低。這種發展趨勢與世界各國橫斷面都市化與經濟發展的關係相符。南韓的發展趨勢卻背道而馳，有加速的傾向。不過，

台灣、美國及南韓在發展過程中，都市化的程度都不致超過經濟發展太多。

其它開發中國家則不然。以迴歸式估計出的 1999 年世界都市化程度為基準，凡都市化百分比超過對應預期（估計）值之剩餘值大於十個百分點的國家，定義為都市成長過度超過經濟發展階段的「超都市化」（over-urbanization）（Timberlake and Kentor, 1983）。依此式選出的國家多為中亞、中南美、非洲等都市成長快速，但經濟發展遲滯的國家。這些國家按每人平均國民生產毛額由低至高排列，其都市化剩餘值示如圖 2。

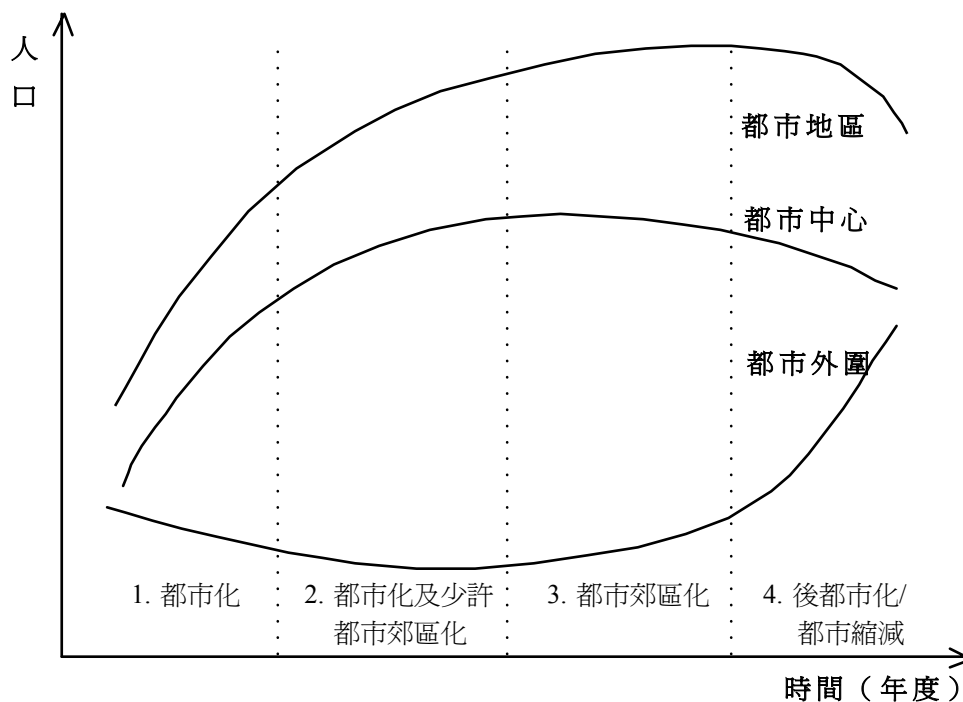


資料來源：本文計算

圖 2 開發中國家都市成長超越經濟發展之程度

根據 Van den Berg *et al.* (1982) 的研究，現近代歐洲國家都市成長型態可分為四個階段（圖 3）：（1）都市化階段—勞動力從農村遷移到城市中快速成長的工業部門。在此階段都市中心人口增加，都市外圍人口減少。（2）都市化及少許都市郊區化—都市交通通訊設施改善，服務業擴展，製造業移出都市中心，

少數市民移居郊區。(3) 都市郊區化 (suburbanization) — 市民繼續移居郊區，促使郊區擁擠。都市中心人口減少，然而都市地區人口仍繼續緩和增加。(4) 後都市化 (re-urbanization or de-urbanization) — 郊區擁擠增強，利於都市中心以外的衛星市鎮發展。都市地區人口減少。



資料來源：Balchin, Paul N., David Isaac, and Jean Chen (2000) *Urban Economics*, p.246, New York: Palgrave

圖 3 都市發展各階段之人口數

1950-1975 年間歐洲國家的都市型態可按照四階段分類，示如表 1。英國在十八世紀領導工業革命開始都市化，西歐諸國相繼跟進。到 1950 年代，諸國都已進入或接近都市郊區化，並在 1960 年代及 1970 年代繼續跨越一至二個階段。

東歐國家（如保加利亞、波蘭、匈牙利及南斯拉夫），在 1950 年代雖然進入都市化階段，但此後二十五年來大致停滯不進。1980 年代的資料顯示，義大利、法國、瑞士及英國，有追隨比利時進入都市縮減階段的趨勢。

表 1 歐洲國家按首要都市發展階段時期分

首要都市發展階段	1950-1960	1960-1970	1970-1975
1. 都市化	保加利亞、匈牙利、丹麥、瑞典、義大利	保加利亞、匈牙利	保加利亞
2. 都市化及少許都市郊區化	南斯拉夫、波蘭、奧地利、荷蘭、西德	南斯拉夫、波蘭、瑞典、義大利、奧地利、丹麥	南斯拉夫、波蘭、匈牙利
3. 都市郊區化	瑞士、英國、比利時	法國、瑞士、西德、荷蘭、英國	奧地利、法國、義大利、丹麥、瑞典
----- 都市郊區化及少許都市縮減		比利時	英國、西德、荷蘭、瑞士
4. 都市縮減			比利時

資料來源：Van den Berg, *et al.* (1982)

以台灣而言，從十七世紀起進入漢民移墾時期，到二十世紀中葉達成農業發展及農村都市型態，1950 年代起加速工業化，經過 1980-2000 年科技升級，到 2000 年代進入知識經濟時代。依前所述，台灣都市化進行的趨勢，雖然與南韓的趨勢相左，但與 1999 年世界各國橫剖面及美國 1900-1999 年的經驗一致。而台灣、美國及世界的都市成長走勢，與從歐洲經驗發展出來的都市成長階段理論也可稱為亦步亦趨。

以下各節將進一步剖析台灣經濟發展階段過程中，都市化發展型態與都市成長階段理論，以及各階段中盛行的都市發展理論互相符合的程度，以期了解台灣長期以來經濟發展及都市化策略的合理性與適當性。

## 參、漢民移墾與農村市集（1600-1894）

自十二世紀起，中國東南沿海漢族漁民及商販就間歇往來台灣，在西部沿海由南至北的港灣及河口形成漁港及交易據點。1624年荷蘭人來台貿易，在台南安平建立熱蘭遮城，為台灣最早的市鎮。自此，農民渡海至台灣中南部的海、河港口，向內陸平原移墾日增。1662年鄭成功驅走荷蘭人，除率官兵及眷屬約六、七千人來台外，並招募中國東南沿海居民東渡，進行屯田開墾。明鄭時期二十餘年來，屯墾區已沿西部平原，南達今屏東縣車城鄉，北及今新竹、苗栗，人口約在十五萬至二十萬之間。1684年清領台灣之初，遣返部分明鄭軍民，此後為維護台灣治安，屢次嚴令禁止官兵攜眷及民眾偷渡，惟為振興農貿，地方官員並未嚴格執行。

在漢民移墾時代，台灣的市鎮大體有港口市鎮、山地貿易市集、內陸都市三類，示如圖4。第一，明清時代的移民多從福建漳州、泉州、廣東汕頭等地，先至台灣南部，繼之擴展至北部河口港登陸，沿河兩岸而擴張往南北各地墾殖。西部沿海河口最早結集為轉運的「港口市鎮」。第二，早期漢民與山胞交易頻繁，在交通樞紐處形成「山地貿易市集」。第三，農墾聚落型態因地形不同，又形成三種型態：(1) 在濁水溪以南，因屬平原地，乾旱期長，需合力開鑿深井聚居，每一鄉村在數十人家以上，村與村間相距較遠，於是形成「集村」(compact settlement)。(2) 濁水溪以北與大肚溪之間為平原地，為南北兩區交通要衝，並且灌溉發達，聚落多沿道路或渠道，形成帶狀街道或小村，稱為「連村」(linear settlement)。(3) 大肚溪以北多為丘陵山地，雨水充沛，不必聚居，因此農家零星散佈，稱為「散村」(scattered settlement)。為進行農村間交易，在相距各農村當日往返路程的中心點，逐漸形成農業「街鎮」，街鎮間相互距離自五至十公里，普遍約為七公里，而街鎮的適當中心又形成較大的「內陸都市」。

漢民初期來台的主要目的是尋找土地，開荒墾殖。在登陸港口市鎮後，人口多從南至北往平原及丘陵山地遷移，並由人口密度高的地方流向密度低地





資料來源：作者繪製

圖 4 台灣在漢民移墾時代之市鎮圖，1600-1894

方。1858年「天津條約」將打狗、安平、淡水、基隆四口開放為通商口岸後，此四口岸逐漸成為南北兩大貨物集散地。隨後，彰化以南各市場體系融入打狗、安平市場體系，而彰化以北各市場體系則融入淡水、基隆市場體系，台灣南北兩大經濟中心逐漸形成。到1894年，移民連同自然增加人口已達二百五十多萬人，其中約有二十萬人居住於人口在五千人以上的十五個市鎮。都市人口約佔總人口的8%。在清領二百一十二年來，台灣的「內陸都市」都市系統已逐漸建構「中地理論」中所描繪「六角形網狀組織」(hexagonal mesh)的雛型(Christaller, 1933)。

## 肆、農業發展與都市成長 (1895-1945)

1895年日本統治台灣以後，斷絕大陸與台灣人口往來。殖民者決定在中國傳統農業基礎上，利用現代科技將台灣開發為日本工業發展的農產品供應地，但工業的發展侷限於農產品加工及農業用品生產，如糖廠及樟腦廠、化肥廠等。到1930年代中期，日本為準備第二次世界大戰，計劃將台灣擴建為提供初級工業及軍需品的生產基地。惟戰爭迫近，從日本拆運的舊紡織機器遭到封鎖，未能抵台。整體言之，台灣在日治五十年期間(1895-1945)，乃是以發展現代化農業為主。

日人在台基礎建設的興建，對市鎮聚落的發展產生重大影響。五十年內，殖民政府完成縱貫公路、蘇花公路、南迴公路、新高公路與縱貫鐵路，並規劃都市建設，擴建港埠等，促成沿鐵公路幹線交通樞紐市鎮快速成長。早期的港口市鎮及山地貿易市集多被新興的市鎮取代，擴建的基隆、高雄、花蓮國際大港也取代了淡水和安平的地位。

從1912及1935兩年都市調查結果(表2)可以看出，在政治、文化、經濟中心的首都—台北市，人口從99,000人銳增為232,000人。區域中心擴增為五個，沿縱貫鐵路各相距約50-80公里左右。地方中心也增為五個，大多沿鐵公路，

表 2 台灣在農業發展時期一萬人以上都市，1912 與 1935

	首都	區域中心	地方中心	一般市鎮
<b>1912</b>				
人口數組距	9 萬以上	5-9 萬人	2-5 萬人	1-2 萬人
都市名稱	台北市	台南市	嘉義市	鹿港、基隆、新竹、宜蘭、彰化、高雄、台中、東港
<b>1935</b>				
人口數組距	20 萬以上	5-10 萬人	2-5 萬人	1-2 萬人
都市名稱	台北市	台南市、基隆市、高雄 市、台中市、嘉義 市	彰化市、新竹市、鹿 港、屏東市、宜蘭市	花蓮、北港、麻豆、 三重埔、東港、南投、 學甲、豐原、埔里、 東勢、清水、灣裡、 朴子、員林、左營、 金瓜石

資料來源：陳正祥〈1951〉台灣之人口，台灣銀行季刊，第四卷第一期，頁 39-120

與各區域中心距離勻稱。一般市鎮從原先八個增加為十六個，並環繞地方中心約相距十多公里，形成為六角形網狀分布，這些市鎮提供鄰近鄉村居民之生活用品及農產品交易場地。都市人口之增加，部分固然係因都市行政區域之擴大引起都市人口之增加，但這四個層級的都市系統結構，除少數城鎮位置因受地形地勢、地點特產、歷史背景而略有差異外，大體都能符合 Christaller (1933) 所倡導「中地理論」學說中描繪的「六角形網狀組織」。

依據中地理論強調的市場地區與市鎮人口多寡關係，可以推導出都市「排次—人口數法則」(rank-size rule)。詳言之，即某一市鎮的人口數 (y) 趨向等於最大都市人口數 (x) 除以該市鎮依大小順序排列的排次 (n)， $y = x/n$ 。設最大都市人口數為 1，依次排列的各市鎮人口數為  $1, 1/2, 1/3, 1/4, \dots, 1/n$ 。

圖 5 展示 1912 及 1935 年一萬人以上都市的排次 (對數值) 與人口數的關係圖以及相關估計迴歸曲線。圖中顯示，台灣在 1912 年時都市系統仍然保留少許漢民移墾時期農村市集型態。北部首都台北市及南部區域中心台南市為當時

超大都市，地方中心嘉義市及緊接著的大市鎮（鹿港、基隆、新竹），則尚未發展成熟，其人口數皆少於「排次—人口數法則」之預期。相反的，服務廣大農墾地區的一般市鎮，如宜蘭、彰化、高雄等，其人口數則有超過預期的現象。及至 1935 年各項基礎交通建設次第完成，沿交通幹線區域及地方中心都市，（除台南及基隆以外）都快速成長，其人口數皆大於預期人口數。偏離交通幹線的市鄉（如北港、麻豆、三重埔及東港等）的人口數則有低於預期人口的傾向。

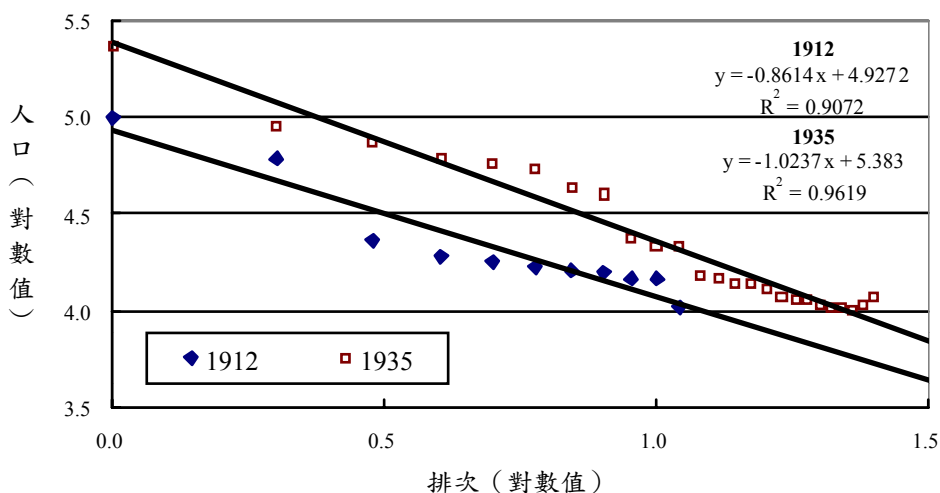


圖 5 台灣在農業發展時期一萬人以上都市的人口數與都市排次，1912 與 1935

在一般國際關係中，由於宗主國對殖民地特殊的政經關係，殖民地的首要都市往往有過度成長的情況。台北市自日治之初就有比其他都市加速成長的趨勢。自 1912 至 1935 年，其人口數與都市排次迴歸關係線的迴歸係數從 0.86 增加為 1.02，已略顯現「首要都市膨脹」(urban primacy) 的現象。進一步從另一種測量「首要都市膨脹」的「四都市指數」(four-city index)<sup>1</sup> 來看，台灣的四

<sup>1</sup>「四都市指數」(four city index) 為排次最大都市人口除以排次第二至第四都市人口合計之比。倘若都市系統符合「排次—人口數法則」，四都市指數則應為 $[1/(1/2+1/3+1/4)]$ ，約 0.92。此指數愈大，表示「首要都市膨脹」的現象愈明顯。

都市指數從 1912 年的 0.96 快速增加到 1930 年的 1.09 高峰 (表 3)。此後日本為準備戰爭，加速發展台灣的中小都市為初級工業及軍需品的生產基地，此指數在 1935 年漸降為 1.03，到 1940 年更進一步降為 0.88。

表 3 台灣在農業發展時期之四都市指數，1912-1940

年份	1912	1920	1930	1935	1940
四都市指數	0.96	1.01	1.09	1.03	0.88

資料來源：1912 與 1935 年取自陳正祥〈1951〉台灣之人口，台灣銀行季刊，第四卷第一期，頁 39-120；1920、1930、1940 年取自歷次戶口普查

日治時期著重現代農業發展，除在興建水利、強化農業推廣及提高國小普及教育方面不遺餘力外，為增加農業勞動力而嚴格執行公共衛生，將人口死亡率從十九世紀初的千分之三十以上，持續下降到 1940 年代的千分之二十以下。由於人口出生率維持在千分之四十至四十五的高峰不變，結果造成連年增高的人口自然增加率，使台灣本省籍人口從 1906 年的三百萬人口倍增為 1943 年的六百多萬人。同期，農業人口從二百萬人增加為三百三十萬人，農戶數則從三十六萬戶增加為四十三萬多戶。不過由於耕地及灌溉面積擴增，每一農戶平均耕地面積，尚能從 1.7 公頃增為 2.2 公頃，農業產出指數由 1905 年的 100 增加為近 2.5 倍 1940 年的 244 (劉克智，1974)。人口對土地的壓力尚稱緩和。

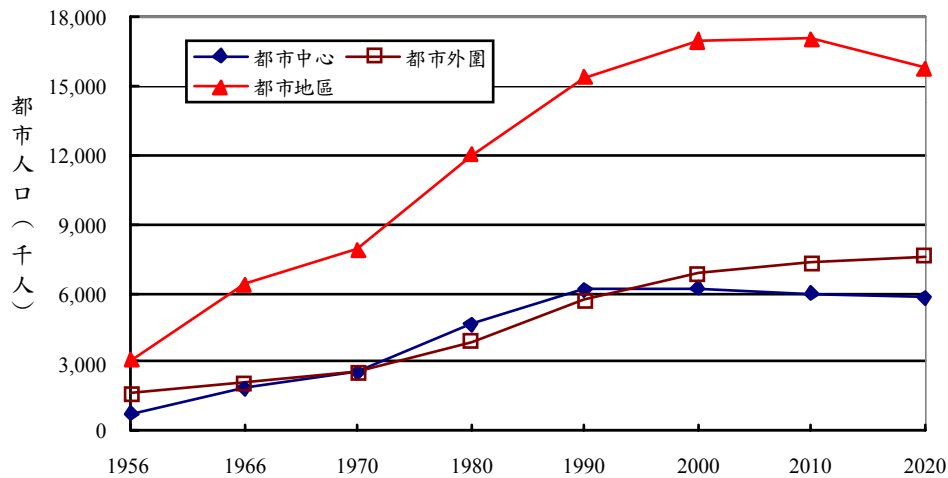
綜合言之，台灣在農業現代化發展時期 (1895-1945)，由於農村繁榮以及農業對市場交易依存度日增，都市化系統逐漸演進為典型的中地理論模式。一般傳統農業國家在受到國內外農產品貿易的衝擊下，多會產生「首要都市膨脹」的現象，例如在 1980 年代初，泰國的四都市指數高達 12.0，菲律賓為 4.5，孟加拉為 1.6，南韓為 1.4。台灣都市系統能夠免於如此不均衡的發展，顯然與台灣從早期即致力於現代化農業發展，農業生產力提高，產生大量農業剩餘，並支援大量都市人口的事實有密切關係。

## 伍、經濟發展與都會化（1945-2000）

### 一、經濟發展時期都市成長型態

第二次世界大戰結束之後，日人撤出，中國大陸人軍民至 1950 年初遷入達二百多萬人，其中半數以上皆居住在大都市地區。此後大陸與台灣人口交流雖然斷絕，但由於台灣人口自然增加率仍然繼續增高，而土地開發已近極限，每一農戶平均耕地面積連續降低到 1970 年代已低於一公頃以下。另一方面，政府積極推動農業改良，並於 1950 年代初期完成耕者有其田的「土地改革」，增加農民對土地投資及耕作意願，農業產出指數從 1950 年的 255 繼續增加到 1970 年 666（劉克智，1974）。但是，人口對土地沉重的壓力，仍是一個不可忽略的問題。

戰後，大多數開發中國家（如第二節指出的中亞、中南美、及非洲等國家）人口的自然增加率都快速提高。嚴重的人口壓力將大量農業勞動力驅離農村，使他們流落到都市，造成都市失業經濟的停滯的「超都市化」現象。相對來說，台灣、美國及南韓在發展過程中，工業化都持續進行，創造製造業及服務業就業機會，吸收農業剩餘勞動力。再從台灣歷次戶口普查中，都市中心、都市外圍及都市地區人口增加趨勢看（圖 6），台灣 1956-2000 年期間的都市發展與依 Van den Berg *et al.*（1982）等研究發現近代歐洲國家都市成長的前三個階段的型態極相符合，各成長階段約為二十年，即：（1）都市化階段（1950-1970）；（2）都市化及少許郊區化（1970-1990）；（3）都市郊區化（1990-2000）。預期台灣到 2010 年將進入（4）後都市化階段。顯然，台灣在「都市化階段」歷經的期間及速度較西歐諸國短暫而快速，後三個階段的發展則較為緩慢。



資料來源：戰後歷次戶口普查結果及作者推計

- 註：1. 「都市中心」為五十萬以上人口都市的合計，在 1956 年僅有台北市，到 1966 年增加高雄市，到 1980 年又增加台中市及台南市；  
 2. 「都市外圍」為十萬至五十萬人口都市的合計；  
 3. 「都市地區」為所有五萬人以上都市的合計，含都市中心與都市外圍。

圖 6 台灣在經濟發展時期各類都市人口數及預估人口數，1956-2020

進一步從台灣 1956-2000 年歷次人口普查中，五萬人以上都市及農村人口之總成長率、自然成長率及社會成長率來看（表 4），都市中心（五十萬以上人口的都市）在 1956 年僅有台北市，其總成長率高達 5.9%，都市人口自然增加率為 3.4%，社會增加率（淨遷入率）亦高達 2.5%。到 1966 年台北市人口超過百萬人，其自然及社會增加率略下降為 2.3% 及 1.5%，但高雄市自然及社會增加率躍居頂峰，分別為 2.7% 及 2.6%，其人口增為六十二萬人，並晉級為都市中心，使「都市化階段」的前十年都市中心的人口銳增到二倍半之多；後十年兩都市中心人口增加趨緩，在 1970 年為二百五十萬人，略達前十年的一倍半。





到 1980 年，都市中心又增加台中市及台南市，但由於其社會增加率已轉變為負成長，自然增加率亦下降到 2% 以下，故總增加率相對減緩。相對來說，社會增加率的高潮已移向郊區化。至 1990 年，都市中心的總人口增加開始下滑，都市郊區社會增加率則仍維持較為強勁的增長，以致開啓都市郊區化的階段。至 2000 年，全部都市地區人口已達到頂峰。依據這些趨勢判斷，台灣在不久的將來會逐漸進入後都市化階段。

比較台灣四個地區都市及鄉鎮之成長率、自然及社會成長率，亦可看出各區都市發展的型態與整體發展相似，不過北區發展最早，南區及中區繼之，惟東區因受山多地狹的限制，難以發展成為完整的都市體系。

依據世界各國都市系統發展經驗長期建立的學說，倘若社會經濟發展能夠廣泛普及全國各地，其都市自然分佈的型態，會符合都市「排次—人口數法則」(Browning and Gibbs, 1961; Cheshire, 1999)。據此法則，都市人口數與都市排次的對數值的關係圖會形成一條以 -1 為斜率的直線。若直線斜率的絕對值大於 1，表示排次在前的大都市人口之增加率大於排次在後的小都市人口增加率，反之亦然。假若直線平行向上移動，表示兩直線期間各排次都市人口的增加率是等比例的增加。

圖 7 展示 1956-2000 年間歷次戶口普查中，五萬人以上都市的人口數與都市排次之對數值的關係圖，估計結果列如表 5。在此期間，台灣都市系統的估計迴歸直線的斜率有些微變化。在 1956 年戰後第一次普查時，都市「排次—人口數」估計直線的斜率為 -0.93，到 1966 較為平緩 (-0.79)。與戰前 1935 年時的 -1.024 相較，台灣大都市人口的增加率已呈長期的緩和下降。此後，其絕對值開始增加到 1990 年的 -0.874 後，又緩和下降到 2000 年的 -0.867。

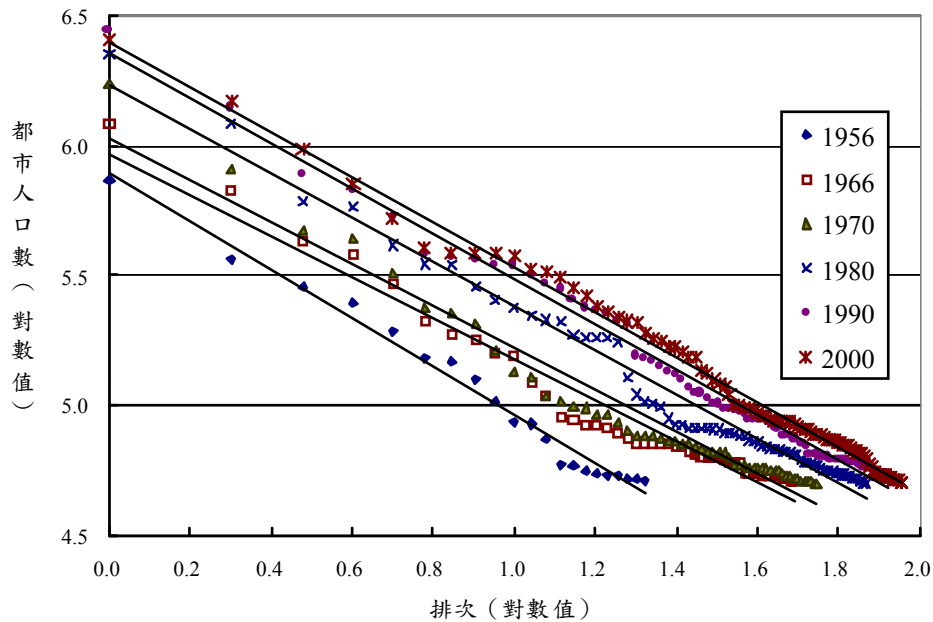


圖 7 台灣在經濟發展時期五萬人以上都市的人口數與都市排次，1956-2000

表 5 台灣在經濟發展時期五萬人以上都市之排次關係，1956-2000

	都市數	截距	迴歸係數	R <sup>2</sup>
1956	22	5.69	-0.932	0.96
1966	56	5.97	-0.790	0.96
1970	56	6.03	-0.808	0.96
1980	74	6.23	-0.849	0.96
1990	64	6.36	-0.874	0.99
2000	91	6.40	-0.867	0.99

再從 1956-2000 年歷次戶口普查資料進行四都市指數測試，台灣雖有高度的經濟成長，但在經濟發展時期並未發生「首要都市膨脹」的現象。其結果列示於表 6。

表 6 台灣在經濟發展時期之四都市指數，1956-2000

年份	1956	1966	1970	1980	1990
四都市指數	0.82	0.81	1.02	0.94	0.98

資料來源：歷次戶口普查

## 二、經濟發展與都市成長

第二次世界大戰以來，開發中國家的經濟發展與都市成長的步調紛歧繁雜，各種理論眾說紛紛。概括地說可以分為「現代化理論」(modernization theory)及「依賴理論」(dependency theory)兩大類。現代化理論認為都市成長是有生產力的(generative)，而不是依賴理論認定是寄生的(parasitic)。事實上，開發中國家都一方面擁有一個大的、傳統的、本土的、未完善開發的農村部門，另一方面擁有一個創新的、西方化的現代部門。在自由競爭經濟體系下，政府推動經濟發展，將使原先集中在大城市的財富與現代經濟活動—工業化及現代服務業逐漸擴散到中小城鎮及農村(Hirschman, 1958; Potter and Lloyd-Evans, 1998)。古典經濟學者更強調工業化及製造業就業增加是「都市化的引擎」(Kelley and Williamson, 1984)。人口不僅追逐「農—工業實質工資差異」，從農村遷移或轉業到城市或非農業，並且追逐「預期的工資差異」(Todaro, 1977; Rogers and Williamson, 1982)。都市的擴充固然增加社會成本，但透過增加現代化部門生產力，可以促進全國經濟成長。

依賴導向的都市研究大致可分為三種。第一，傳統的依賴理論認為外國資本家對第三世界國家的農業投資，扼殺本土農業，驅趕本土農民流落城市(Timberlak, 1983)。第二，多數開發中國家，尤其是中南美國家，偏重現代部門及經濟擴張(Evans, 1979)。其中外資對製造業及相關經濟活動的投資大多犧牲經濟平等。造成都市的成長及都市人口的增加。對農村人口而言，工業活動的增加只是為城市建造更優惠的生活品質，與農村無關。第三，近年來世界經濟的發展深深地改變依賴理論的觀點。計量經濟實證研究結果發現，全球債務危機及國際貨幣基金(IMF)壓力助長「超都市化」(overurbanization)現象，

形成經濟成長停滯，生活品質下降，並容易引發政治抗爭和國內動盪（Bradshaw *et al.*, 1983）。

戰後，台灣除 1950 年代得到美援資助及少量國外華人投資外，難以獲得國際借貸。1990 年代以前，經濟建設及投資幾乎完全依賴國內儲蓄。因此，依賴理論各種學說並不能適用於台灣的情況。台灣在這種特殊情況下，經濟發展及都市成長都能超越大多數開發中國家，加速趕上歐美工業發展先進國家，成功的主因之一是政府能調和天時、地利、人和三要素而致力於經濟發展。以下僅依都市成長階段，分別簡介直接影響都市成長的兩種經濟發展策略：

### （一）經濟起飛與都市化（1945-1990）

台灣地狹人稠，其競爭優勢的產生，在能充分運用人力資源、提昇科技、以及發展節約土地與能源的產業。在經濟起飛之初，農業為國富根基，政府一方面著重農業發展，另一方面動員農業剩餘，發展勞動密集工業。在保護農地的傳統政策下，工業用地的取得為發展新興產業的基礎。早在 1950 年代即開始，政府在全台各地規劃設置工業區，協助廠商取得工業用地。半世紀以來，先後開發完成各種類型工業區共 88 處，面積 11,895 公頃。至 2000 年時正在開發中之工業區有 33 處，面積 23,633 公頃；編定的工業區中 18 處，面積 3,225 公頃。至 2000 年，由經濟部工業局單獨開發完成的工業區計 55 處，提供 10,329 家廠商設廠用地及 47 萬個製造業員工就業機會。

另外，經濟部加工出口區管理處依據加工出口區設置管理條例開發完成並管理之加工出口區共三處，面積約 192 公頃，規劃開發中之倉儲轉運專區共約 5 處，面積約 402 公頃。至 2000 年，營運廠商 208 家，雇用員工七萬多人，營業額達三千五百多億。

工業區及加工出口區位置的選定，多在都市郊區及農村剩餘勞動力充沛的地區（圖 8）。工業區多為安置本土傳統輕工業為主，而加工出口區則主要吸收



資料來源：經濟部工業局網站

圖 8 工業區開發概況示意圖

現代化組織經營的低技術層次的國外廠商。兩者為全面農村地區的剩餘農業勞動力提供適才的就業機會，並創立「離農不離村」的分散式工業化。至 1970 年代，以往長期高人口增加率造成的嚴重農村失業問題已獲得全面解決；另一方面，台灣因為市場狹窄，國內輕工業市場很快達到飽和。政府立即從進口代替

工業政策改採出口導向工業政策，使台灣的紡織、成衣及家電製品業在國際市場上具有高度競爭力。市場的擴展，使分散各地的工業繼續興盛，減緩大都市過度膨脹並帶來中小城鎮的成長。在這一時期，台灣的都市系統已經從都市化階段（1950-1970）進入都市化及少許郊區化階段（1970-1990）。

## （二）科技升級與都會發展（1990-2000）

為提昇工業層次與繼續擴張外銷，行政院國家科學委員會在1970年開始規劃科學園區的設置，1980年成立新竹科學工業園區，到2000年底營運廠商達289家，計雇用員工96,642人，其中碩士以上者為16.8%，大專程度者為44.7%；廠商自行研發總經費為新台幣386.3億元，約為全國產業平均值的四倍，其中積體電路占71.2%，電腦及週邊占16.3%，通訊及光電占11.2%。總營業額達新台幣9,293億元，約佔全國製造業生產總值的一成，而電子資訊產值則約佔全國電子資訊產業的三成。1995年設置的「台南科學工業園區」在至2000年底，已有51家廠商入區營運，13家量產，營業額達新台幣247億元科學園區顯然對近年來高級人力運用、技術提升及整體經濟發展有重大貢獻。此外，為因應產業發展需求，台北市將完成南港軟體工業園區，新竹及台南園區也正在積極辦理擴建。國科會並將於2001年中完成中部地區設置科學園區之可行性研究並進行選址，預期2004年進行開發作業。

工業區及科學園區大多選定在西部平原走廊地帶。隨著東、西部不同的區域性都市化及各種層次產業聚落形成，具有不同研發、生產、生態和生活特性的勞動市場亦隨之逐漸發展。此時，台灣即將從都市郊區化階段（1990-2000）逐漸進入後都市化階段。

## 陸、結 語

綜合而言，台灣都市成長的歷史可分為漢民移墾與農村市集時期（1600-1894）、農業發展與都市成長時期（1895-1945）及經濟發展與都會化時期

(1945-2000) 三個階段。每個時期的都市成長與當期經濟發展的特性有密切的關聯。漢民移墾時期是台灣獨具的特徵，其鑄造的都市型態在後期發展的影響下已逐漸消失。農業發展與都市成長時期已經形成 Christaller(1933)所倡導「中地理論」學說中描繪的「六角形網狀組織」。至於在經濟發展時期(1950-2000)的都市發展，都市系統型態大致符合都市「排次—人口數法則」。且其發展階段與依 Van den Berg *et al.* 研究發現近代歐洲國家都市成長的前三個階段的型態極相符合，各成長階段約為二十年，即都市化階段(1950-1970)、都市化及少許郊區化(1970-1990)與都市郊區化(1990-2000)時期。預期台灣到 2010 年將進入後都市化階段。

在經濟發展時期，台灣的都市發展系統都達到主流都市成長理論預期的理想型，主要是與政府採用適當的整體經濟策略密切相關。這些整體經濟成長策略雖然與台灣的特殊背景有關，但其中有許多一般化的原理及原則，例如早期的發展輕工業與後期的著重產業升級，對都市發展型態有正面的影響。這些一般化的原理原則，對於受到都市化帶來的許多困擾的開發中國家不失為可資借鏡之典範。

## 參 考 文 獻

### 中文部分

陳正祥 (1951) 台灣之人口, 台灣銀行季刊, 1 (4): 39-120。

劉克智 (1974) 台灣人口成長與經濟發展, 62, 台北: 聯經。

### 英文部分

Bradshaw, York W., Noonan, R., Gash, L., and Sershen, C. B. (1983) Borrowing against the future: Children and Third World indebtedness, *Social Forces*, 71: 629-656.

Browning, H. L. and Gibbs, Jack P. (1961) Some measures of demographic and spatial relationships among cities, In Jack P. Gibbs (ed.), *Urban Research Method*, Princeton, N. J.: Van Nostrand.

Cheshire, Paul (1999) Trends in size and distribution of urban areas, In Paul Cheshire and Edwin S. Mills (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Volume 3, *Regional and Urban Economics*, Amsterdam North-Holland.

Evans, Peter B. (1979) *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Hirschman, A. D. (1958) *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Kelley, Allen C. and Williamson, Jeffrey G. (1984) *What Drives Third World City Growth? A Dynamic General Equilibrium Approach*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Potter, Robert B. and Lloyd-Evans, Sally (1998) *The City in the Developing World*, Harlow: Longman.

Rogers, Andrei and Williamson, Jeffrey G. (1982) Migration, urbanization, and Third World development: An overview, *Economic Development and Cultural Change*,



30(3): 463-482.

Timberlake, Michael and Kentor, Jeffery (1983) Economic dependence, overurbanization and economic growth: A study of less developed countries, *Sociological Quarterly*, 24: 489-507.

Todaro, Michael (2000) *Economic Development in the Third World*, New York: Longman Press.

Van den Berg, Leo, Drewett, R., Klassen, L. H., Rossi, A., and Vijverberg, C. H. T. (1982) *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*, Oxford: Pergamon.

Balchin, Paul N., Isaac, David, and Chen, Jean (2000) *Urban Economics*, 246, New York: Palgrave.



表 4 台灣在經濟發展時期各種人口成長率，1945-2000

人口數分組 (千人)	台灣地區			北區			中區			南區			東區		
	總成 長率 %	自然 成長 率%	社會 成長 率%	總成 長率 %	自然 成長 率%	社會 成長 率%	總成 長率 %	自然 成長 率%	社會 成長 率%	總成 長率 %	自然 成長 率%	社會 成長 率%	總成 長率 %	自然 成長 率%	社會 成長 率%
<b>1956</b>															
1,000+															
500-1,000	5.93	3.43	2.50	5.93	3.43	2.50									
100-500	4.24	3.71	0.53	4.10	3.72	0.38	4.18	3.50	0.69	4.30	3.77	0.53			
50-100	3.84	3.63	0.21	5.14	3.74	1.41	2.10	3.54	-1.43	0.00			7.85	3.53	4.32
0-50	2.74	3.62	-0.88	3.32	3.60	-0.28	2.12	3.55	-1.43	2.64	3.69	-1.05	5.24	3.68	1.56
合計	3.33	3.62	-0.29	4.34	3.59	0.75	2.29	3.55	-1.25	3.12	3.72	-0.60	5.61	3.66	1.95
<b>1966</b>															
1,000+	3.79	2.34	1.45	3.79	2.34	1.45									
500-1,000	5.29	2.69	2.60							5.29	2.69	2.60			
100-500	3.94	2.50	1.44	4.69	2.64	2.05	4.09	2.43	1.66	3.00	2.39	0.61			
50-100	2.55	2.53	0.03	3.66	2.63	1.04	1.92	2.46	-0.54	2.39	2.56	-0.16	2.99	2.50	0.49
0-50	2.16	2.69	-0.52	3.06	2.79	0.27	1.75	2.67	-0.92	1.86	2.61	-0.75	2.88	2.83	0.05
合計	2.82	2.60	0.22	3.68	2.61	1.06	2.10	2.59	-0.49	2.60	2.58	0.02	2.92	2.72	0.20
<b>1980</b>															
1,000+	1.57	1.70	-0.14	1.09	1.62	-0.53				2.45	1.86	0.59			
500-1,000	1.66	1.82	-0.16				1.39	1.86	-0.47	1.94	1.77	0.17			
100-500	3.74	1.96	1.78	4.68	2.09	2.59	1.90	1.97	-0.08	2.26	1.67	0.59	0.53	1.27	-0.74
50-100	1.80	1.23	0.57	3.28	1.47	1.81	0.93	1.25	-0.32	1.13	0.90	0.23	0.00	0.00	0.00
0-50	0.76	2.25	-1.48	0.93	2.23	-1.30	1.38	2.54	-1.16	0.22	2.12	-1.90	0.19	1.58	-1.38
合計	1.82	1.86	-0.03	2.77	1.85	0.92	1.29	2.00	-0.72	1.25	1.81	-0.56	0.29	1.35	-1.06
<b>1990</b>															
1,000+	0.88	1.07	-0.19	0.63	1.07	-0.44				1.37	1.06	0.31			
500-1,000	1.55	1.19	0.36	1.47	1.27	0.20	1.99	1.26	0.73	1.11	1.04	0.07			
100-500	2.28	1.15	1.12	2.41	1.18	1.23	2.32	1.20	1.12	1.93	1.06	0.86	0.06	0.60	-0.54
50-100	1.63	1.15	0.48	2.00	1.29	0.71	1.36	1.17	0.19	1.53	0.98	0.55	2.13	0.77	1.36
0-50	-0.03	1.08	-1.11	0.31	1.15	-0.83	-0.11	1.24	-1.35	0.06	0.98	-0.92	-0.92	0.69	-1.61
合計	1.23	1.12	0.11	1.60	1.16	0.44	1.02	1.22	-0.20	0.95	1.02	-0.07	0.09	0.69	-0.60
<b>2000</b>															
1,000+	0.49	0.76	-0.27	0.19	0.78	-0.59				1.01	0.72	0.29			
500-1,000	1.69	0.82	0.87	0.99	0.74	0.25	2.64	0.98	1.66	0.90	0.65	0.25			
100-500	1.68	0.88	0.79	2.04	0.92	1.12	0.87	0.84	0.02	0.81	0.77	0.04			
50-100	0.07	0.86	-0.79	1.55	1.02	0.54	0.65	0.89	-0.23	-2.54	0.72	-3.26	0.28	0.58	-0.30
0-50	0.15	0.74	-0.59	-0.46	0.67	-1.13	-0.40	0.88	-1.28	0.22	0.68	-0.46	-2.04	0.55	-2.59
合計	0.84	0.82	0.02	1.24	0.86	0.38	0.71	0.89	-0.19	0.17	0.71	-0.54	-0.87	0.57	-1.43

資料來源：依據歷次戶口普查年戶籍登記各市鎮鄉人口動態登記資料編算