

地方建設在臺灣地區——一個個案

翁毓秀

前言

國際社會福利協會第二十五屆年會以「地方建設面臨人力變數之挑戰」為主題，於六月二十四日至二十九日在北非摩洛哥一連舉行六天，來自各地區的代表針對主題熱烈討論。本人非常榮幸奉命執筆國家報告。在臺灣地區，地方建設有許多案例可供報告，但為強調開發國家的經濟成就，所以選定以新竹科學工業園區作為特別案例，以強調開發中國家在進行地方建設與國家建設之同時並創造了經濟奇蹟的過程。

緒論

多年以來，行政學專家對於社會經濟發展提出了民主 (democracy)、分權 (decentralization) 及發展 (development) 的三—D 理論。這樣的建議遏止了過去對集權 (Centralization) 與分權的爭論。此一三—D 理論主張中央政府協助地方政府促進地方建設，並鼓勵地方政府去創造更多的資源與力量以及提高國家行政效率 (註一)。事實上，由於科技與交通的發達，大量的高級專業人才集中在上層政府機構，使政府的權力與力量漸漸向上集中。因此，中央政府必須協助地方政府並且與地方政府合作以促進社區發展和國家發展。英國、美國、法國及印度等國均有各項法規來規範中央政府與地方政府的各級發展計畫以達到都市與鄉村平衡發展與農業與工業的平衡發展。而這些例子大多是強調地方社區發展。「由上計畫從下發展」成為促進地方發展的模範式與趨勢 (註二)。我國臺灣地區在完成十大建設計畫後，中央政府曾經以鉅

款補助縣市政府從事地方或社區發展以改善人民生活品質（註三）。計畫中包括淨水設施、發電廠的興建、道路修築、醫療衛生設施的改善、社區公共設施的設置等。這項直接的協助，縮減了城市與鄉村偏遠地區間的距離，並顯示了中央政府對地方建設的重視。

「發展」是經濟成長、文化變遷與社會計畫發展的總和。因此，不論是社區、地方或是國家建設，它都是一個「計畫」變遷。一個「計畫」變遷起源於願意接受系統以外協助的重要決策（註四）。這個系統可以是個人、小團體或大組織、社區或整個文化系統。計畫變遷理論包括了三個主要元素：一、變遷是一個綜合計畫；二、變遷需要大眾參與和共同的決策；三、變遷的內容可能因時、因地而包含不同範圍。這種計畫的變遷需使國家發展與地方發展相配合。而促進計畫變遷的目的是：一、使社會發展與經濟發展相配合；二、都市發展與鄉村發展的協調配合；三、工業發展與農業發展的相互協調。這樣有計畫的地方建設對國家建設有極大的貢獻。

定 義

地方或基層的定義決定於各國的結構與特質（如都市、鄉村等）。換言之，「地方」或「基層」的定義可因國而異。而「地方」是由許多因素而結合起來的。這些因素包括了行政的、政治的、地理的、自然因素、經濟特徵、文化或社會文化層面的認同地方社區等因素。「地方」或「基層」不能僅以一個因素來定義。同時，「地方」或「基層」的大小也不能以單一因素決定。在美國，「地方」指的是州（state）的層次；在我國，「地方」就被定義為「縣」

，它與美國的郡（County）相類似。

一個社區若想生存不但需維持其文化及生活方式並且也需滿足地方的需要。正如 Warren（註五）Lynd & Lynd（註六）及 Stein（註七）指出，社區是附屬於較大的、地區性的網路以及工業與電訊傳播中心。地方社區在文化上、經濟上、財政上、政治上與社會上是附屬於地區及國家社區。

臺灣地區地方建設簡史

我國臺灣地區的地方建設是建築在社區發展上。根據現階段民生主義社會政策和社區發展工作綱領，臺灣省政府在民國五十七年訂定了「臺灣地區八年發展計畫」。根據這個計畫，臺灣省政府預定建設四八九三個社區，其建設大綱包括先推動基礎工業建設，再依次推動生產福利建設與精神倫理建設；至民國六十一年，省政府將八年計畫改為十年計畫，預定至六十七年度為止，重新規劃為三八九〇個社區，並將工作目標改為以基礎工程、生產福利、精神倫理三大建設同時並重。後來又延長三年，至民國七十年六月止。在徐震教授的「臺灣省十年來社區發展成效之評鑑」（註八）研究的結論中認為十年社區發展中有三個主要的缺陷：一、政府負責了絕大多數的工作，人民參與非常少；二、社區發展應包括經濟、衛生、教育及福利發展，它是一個集體的努力，但是地方政府並無一個全盤完整的合作計畫；三、政府過於重視未開發地區而忽視了一些較進步地區的發展潛能（註九）。

自從民國三十八年政府撤退遷臺，中央政府領導、支持、配合地方政府從事地方建設。正如其他國家的情形一樣，基層稅收非常有限，地方政府必須仰

賴來自上級政府的財政支援。但是當中央政府在計畫、發展地方時，地方參與並不踴躍。他們會參與但是貢獻則僅限於支持與合作。本文所舉的例子是由中央政府計畫並負責執行。它也是隨著「由上計畫，從下發展」的世界性地方發展趨勢。

地方發展實例

在臺灣的中華民國是一個邁向已開發國家的開發中國家。雖然在過去十年，政府與民間共同努力，我們經歷了令人驚奇的經濟奇蹟。從民國五十年至民國六十二年的第一次石油危機，我國每年經濟成長率是百分之十點四，即使在能源危機的民國六十三年至民國六十七年，我國的經濟仍呈現百分之八點五的成長（註十）。這些高經濟成長都是由快速擴大外銷而來。

最初出口貨品中以農產品及加工品為大宗，工業產品在五十年代初期僅佔輸出總值百分之四十左右，但後來因工業急遽大幅成長，至民國六十七年時，工業產品已佔百分之九十左右，而且此比率日漸增高（註十一）。為了維持經濟的高成長，我國的工業結構需從勞力密集工業轉型至高科技、高市場潛力、高附加值、低污染、低能源為主的技術密集工業。雖然勞力密集工業如紡織、電子裝配等對我國經濟有極大的貢獻，但我國仍需向前邁進。中央政府確信科技的發展是克不容緩的。在行政院直屬的國家科學委員會仔細評估目前的狀況與困難後，決定採用許多工業先進國家所運用的方式——以提供優良投資、研究環境，有效的獎助辦法來吸引高科技人才從事科技工業研究，創造適合高科技發展的環境來加速高科技工業的發展和促進新發展。因此，在民國六十五年，

中央政府決定設立新竹科學工業園區。經過四年的準備，科學工業園區終於在民國六十九年十二月五日正式開幕。

科學工業園區位於新竹郊區，目前佔地約三百八十公頃，預定到民國八十五年完成時，園區將佔九百七十三公頃。園區內的工業類別包括電腦及週邊、積體電路、電訊、光電、自動化、生物技術、環境科技、能源科技等。從民國七十年至民國七十七年，中政府已經投資了將近九十億新臺幣。

我國經濟與工業處於轉型至高級科技階段。加速高科技的成長是政府既定的政策。而新竹科學工業園區則肩負了這項責任。科學工業園區積極地與清華大學、交通大學、工業科技研究院、新竹縣、市政府合作成立一個計畫發展委員會以發展新竹科學工業園區成為第一個地區性的科學城市。這個地區性的科學城市將提供絕佳的科技工業發展環境，並以新都市計畫的理念來創造最佳生活空間與品質。而此地區性的科學城市將以科學工業園區為中心，整個地區將包括新竹縣、新竹市、工業科技研究院、清華大學及交通大學。初步的全盤計畫已由中原大學設計完成。這個地區科學城市預定可容納一百萬人（註十二）。

討論

地方發展是地區發展和國家發展的一部份，他們並且相互緊密聯結在一起。在開始著手進行新竹科學工業園區的發展之前，我們國家已經先確立了國家目標。我們的目標是促進國家經濟成長並使經濟發展向前邁進。為了要成爲一個已開發國家，一個開發中國家的工業結構需遠離勞力密集工業，這也正是我

國全力以赴的目標。臺灣地區的地方發展通常選擇了由上計畫從下發展的模式，例如，計畫與執行全在中央政府的支持與指示下。地方政府的協助與合作發展計畫不但國家能獲得利益並能促進地方發展。讓我們選擇性地檢視有助於此發展計畫的部份因素：

一、地理因素：地點非常便利，近機場、港口、高速公路，節省了許多時間與運輸費用。

二、財政因素：新竹縣的土地價格與臺北市比起來便宜太多了，它能縮減大量的土地成本。全部的費用來自中央政府，地方政府並未相對投入。新竹縣僅提供了土地。這個發展計畫給地方帶來許多高科技人才，這些人才經由賦稅間接投入地方建設。假若沒有中央政府的財力支援，地方政府絕無法執行這個發展計畫。

三、教育因素：二所著名大學，清華大學與交通大學向來以理工科系著稱。除了這兩所高等學府外，工業技術研究院亦在鄰近地區。由於這三所教育研究機構做人力上的支援，使政府不會為缺乏高科技人才而困擾，人力和資源配合才能達成發展目標。

四、政治因素：就此發展而言，政治權力來自中央。中央政府主動開始這項發展計畫，但是地方政府也需協助與配合。例如：在土地取得上縣政府就需大力支持與協助。地方政府的參與程度亦會影響發展的結果。

五、關聯因素：除在科學工業區附近的三所教學與研究機構之外，中山科學院是另一個科技研究單位在鄰近的桃園縣。這四所均是國家科學研究教育機構，關係一向良好，也合作數年。良好的關係有助於發展。

六、參與及團結：地方人民的參與和地方人士的團結有如地方政府的參與一般重要。如果地方人士不合作或不參與或地方政府不參與或不合作，這個發展計畫可能面臨土地取得困難、人力短缺，或遭遇反抗的阻力。這兩年來，許多工業建廠計畫因遭受地方抗議而拖延或取消建廠或轉移至他地建廠。新竹科學工業園區最初在開創時期均十分順利，地方也很合作、支持。近日來，報載新竹居民抗議園區徵收土地，園區勢必需全力排除萬難。

結 論

近年來，中華民國臺灣地區在政治上、經濟上及社會上均經歷了快速變遷。據估計，這種情況至少還會持續數年。社會發展包括政治、經濟和社會變遷。為避免社會福利行動被批評為僅僅是矯治經濟發展所帶來的苦痛或是經濟發展的附帶品，我們需要一個完整的社會發展計畫，而它絕不僅僅是經濟發展計畫而已。我國正面臨經濟發展的瓶頸，自從三年前戒嚴令解除後，臺灣地區的政治、經濟環境出現了極大的變化。社會運動訴求政府建立一個更自由更民主的國家。我們確信此痛苦的過渡時期是短暫的，很快就會過去。除了這個困難之外，我國也面臨了環境保護的問題。保護環境漸漸成為民衆所關注的問題，而它亦成爲經濟成長及地方建設上的一個重要變數。許多工業計畫設廠都因遭到地方極力反對而變更建廠計畫，遷移至其他地區。政府確實面臨了廠商外移，工業轉型、工業升級等問題。在享受經濟成長之同時，我們也希望能保護生存環境。優良的防止污染計畫以及與當地居民溝通將是未來地方發展或地方建設計畫所需確實做好的。而人民的參與及團結不但在地方建設過程中扮演重要

角色，同時亦是決策時應考慮的重要因素。

臺灣地區由於鄉村與都市、北市與南部、東岸與西岸間的文化差異並不顯著至影響地方建設的決策。四十年來，我國處於非常複雜與困難的國際情勢，我們需在確知能够經濟安全後才有餘力考慮社會發展。政府在經濟穩固後，才尽全力顧及社會層面。由於地方與中央有限的社會福利預算，社會福利服務往往只能是矯治性的服務。在過去幾年中，政府的社會福利預算已在逐年增加中。中央政府並計畫增加對地方政府的補助。同時，中央政府亦鼓勵地方政府各自計畫自己的發展計畫，配合中央所訂定的地區性發展或國家發展計畫以達到國父孫中山先生所主張的地方分權與地方自治的理念。孫中山先生所擬定的地方自治開始實施原則（註十三），後來成爲臺灣地區發展的指標。

目前社會司屬內政部，行政院預定提昇社會福利與衛生至部會的層次，成立社會福利與衛生部或厚生部，但這項計畫目前仍在審議中。我們寄望一旦通過成立「部」，社會福利可望爭取更多的預算。

新竹工業園區的發展實例是開發中國家以典型的「由上計畫從下發展」的成功發展模式。這樣的地方發展模式能刺激和鼓勵地方政府從事屬於自己的地方發展以達到地方自治的最終目的。在從事地方建設、經濟發展之同時應考慮社會建設和社會福利，以避免社會福利被認爲只是一種矯治或補洞的功能而無預防性的作用。經濟成長固然重要，但若帶給社會嚴重的副作用，社會將付出可觀的代價，而使經濟發展成果大打折扣。希望臺灣的實例可以作爲開發中國家從事地方建設、經濟發展的參考。

附 註

- 註一：姚榮齡：比較地方政府。臺北市，三民書局，民國五十二年，第四一八頁。
- 註二：同註一，第四二七—四四八頁。
- 註三：徐震：社區與社區發展。臺北市，正中書局，民國七十五年，第十二頁。
- 註四：Ronald Lippitt et al., *The Dynamics of Planned Change*. New York: Harcourt, Brace & World, 1958, P9—11.
- 註五：Ronald Warren, *The Community in America*. Chicago: Rand McNaley, 1971.
- 註六：Robert Lynd and Helen Lynd, *Middletown*. New York: Harcourt, Brace, and World, 1929
- 註七：Maurice Stein, *The Eclipse of Community*. Princeton: Princeton University Press, 1960.
- 註八：徐震：臺灣省十年社區發展成效評鑑。臺中市，臺灣省政府，民國七十三年，第二一四頁。
- 註九：同註八，第二一四頁。
- 註十：行政院國家科學委員會三十週年特刊。臺北市，行政院國家科學委員會，民國七十八年，第九一頁。
- 註十一：同註十，第九一頁。
- 註十二：同註十，第九六頁。
- 註十三：孫中山：國父全書，臺北市，三民書局，民國六十五年，第一五八—一六〇頁。