

# 初探珠江三角洲地區城鎮的發展現象： 長安鎮、順德市

洪 啟 東

(銘傳大學建築學系助理教授)

## 摘 要

本文係探討兩個珠江三角洲城鎮的發展現象及其背後機制之成因，而有別於過去文獻僅以經濟成長論述或政治意識型態，來看待中國大陸城鎮的先驗概念。首先，回顧與討論中國當下的區域空間社會歷史及其空間變遷；其次，藉由大環境的珠江三角洲經濟與社會空間的變遷狀況，導引出；第三，兩個樣本城鎮：（東莞市）長安鎮與（佛山市）順德市的空間資本累積過程，說明：前者，憑藉海外資本、「三來一補」與「前店後廠」的區位優勢，順勢地成為繼深圳後的明日工業城；後者則透過鄉鎮企業改制與技術產業之結構性轉型成功，成為以內地為主要的勞力密集型小家電市場生產基地（如，電風扇、微波爐…）；前述兩者儘管發展機制不同，但是在國際分工體系的加工貿易角色是傲人的。最後，從經驗研究發現，珠江三角洲的區域城鎮空間轉化歷程的快慢，與地方政府鎮屬企業與開發公司，及其政府吊詭的「政府機構公司化」行為有關連。珠三角基層政府既為地方公眾事務管理角色，同時也近乎為市場經濟實體的所有者和經營者；前述空間經濟資本的累積與空間擴散，使我們不難理解區域優勢、鄉鎮企業的產業技術轉型，搭配轉型中之地方政府「宮廷經濟」的空間影響力，型塑了珠江三角洲九零年代璀璨的經濟空間競爭力，這方面是我們所應當反思與重構空間規劃理論的。

關鍵詞：地方政府、珠江三角洲、東莞、順德、區域規劃與空間發展、中國

\* \* \*

## 一、前 言

### (一) 研究範圍的界訂與討論



本研究所謂的「珠江三角洲」（如圖一、表一、表二），係援用①一九九四年中國廣東省委正式界定的「珠江三角洲經濟區」：廣州、深圳、珠海、東莞、中山、佛山、江門，以及惠州（市區、惠陽縣、惠廣縣與博羅縣）、肇慶市（市區、四會市和高要市），不含港澳，總面積約為4.16萬平方公里、總人口約有2,170萬餘人②。因為香港與澳門（在回歸前）的制度與發展契機，並不隸屬中國體制，相關研究論述③大多採用如是官方認定；為了因應爾後的數據分析和文獻討論，本文奠基於此論述。

表一 一九九六年大珠江三角洲經濟地理概況表

地區別	面積 (km <sup>2</sup> )	人口 (萬人)	GDP (億美元)	出口額 (億美元)
廣東珠三角經濟區	41,596	2,170	546	537
香港	1,078	630	1,532	1,792
澳門地區	21	40	74	20
總計	42,695	2,840	2,152	2,349

資料來源：蔡人群，「珠江三角洲」，吳偉鈞編，中國經濟地理（北京：科學出版社，一九九八年），頁四二五。

表二 一九九六年珠江三角洲地區主要城鎮產業結構概況表

地區別	GDP 值	第一產業	第二產業	第三產業
香港	1,306	1.9 (0.1%)	209.4 (16.0%)	1,094.0 (83.8%)
廣州	174.3	9.8 (5.6%)	81.3 (46.6%)	82.9 (47.6%)
深圳	114.5	1.9 (1.7%)	57.6% (50.3%)	55.0 (48.0%)
澳門	74	0 (0.0%)	15.0 (20.3%)	59.0 (79.7%)
珠海	24.9	1.4 (5.6%)	12.9 (51.8%)	10.6 (42.6%)
珠江三角洲	578.2	43.6 (7.5%)	289.7 (50.1%)	244.9 (42.4%)
大珠江三角洲	1,957.5	45.5 (2.3%)	514.1 (26.3%)	1,397.9 (71.4%)

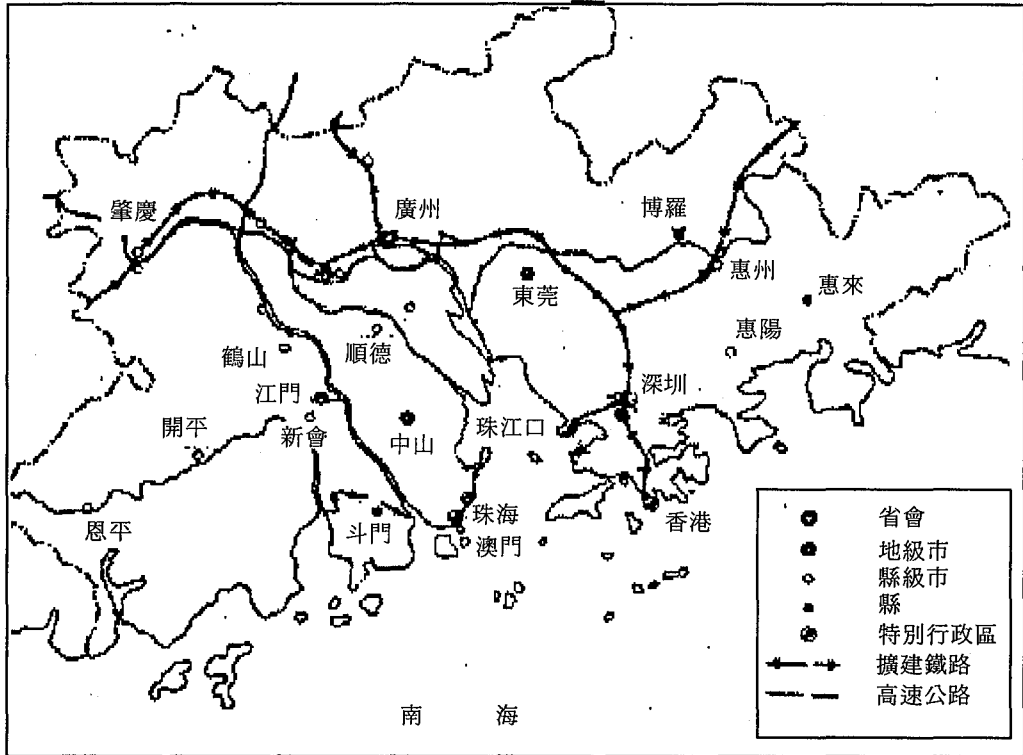
註：(1) 單位：億美元；(2) 大珠三角：係指珠三角外加港澳及其腹地；(2) 資料來源：同表一，頁二六五。

註① 珠江三角洲經濟區的範圍，歷年來出現了許多的劃分，此本文所借用外，文獻常見的有：(1) 以廣州、深圳、珠海等三個核心城市為主的「小三角」；(2) 由前述「小三角」加上香港、澳門，形成穗、深、珠、港、澳所組成的「大珠三角」。(如表一、表二)。

註② 宋丁，「珠江三角洲經濟的發展特點、趨勢與未來」，徐光春主編，輝煌十五年：珠江三角洲卷（北京：光明日報社，一九九四年），頁一五四～二〇九。雷強，「大珠江三角洲區域經濟的形成及其與中華經濟協作系統之關係」，饒美蛟、李思名、高長主編，經濟中華（香港：中文大學出版社，一九九八年），頁四四九～四六四。鄭天祥、戴錦輝，「以香港為核心的大珠江三角都會區：以第六個國際都會區之展望」，許學強、薛鳳旋、閻小培主編，中國鄉村—城市轉型與協調發展（北京：科學出版社，一九九八年），頁二六一～二七六。

註③ 楊汝萬，從世界秩序伸展看珠江超巨都會崛起（香港：香港中文大學亞太研究所，一九九九年，Occasional Paper No. 90: January）。薛鳳旋，「中國城市發展與理論的歷史回顧」，半個世紀以來中國城市發展的回顧與前瞻國際學術會議論文集（香港：香港大學地理與地質學系，一九九九年十二月六～九日），頁一一～一六。George C. S. Lin, "Transformation of a Rural Economy in the Zhujiang Delta," *The China Quarterly*, 1997, no. 149, pp. 56~80. 薛鳳旋、楊春，「珠江三角洲的『外向型城市化』」，許學強、薛鳳旋、閻小培主編，中國鄉村—城市轉型與協調發展（北京：科學出版社，一九九八年），頁二八一～二九三。

圖一 珠江三角洲地理區域示意圖



資料來源：同前表一引文，頁四二五。

## (二) 研究背景與內容

一九八〇~九〇年期間，珠江三角洲（以下簡稱「珠三角」）的國內生產總值年平均為 15.7%，不僅高出當時中國和廣東省的數值，同時也超越「亞洲四小龍」於一九六〇~七三年時期的 7~8.9% 之最高經濟增長率<sup>④</sup>。這樣璀璨的經濟表現是獨步全球的，而其成功經驗可由鄧小平一九九二年南巡時<sup>⑤</sup>：「廣東為全大陸經濟發展之龍頭…要穩定必須把經濟搞上去，」等「發展是硬道理」、「摸著石頭過路」<sup>⑥</sup>之全面

註④ 湯其高、石祖培等人，「農村工業化與市場取向：珠江三角洲發展模式與體制模式的轉換研究」，蔡浩然編，珠江三角洲經濟發展回顧與前瞻（廣州：中山大學出版社，一九九二年），頁九二~一〇一。

註⑤ 請參鄧辛未，「珠江模式」的分析（台北：標緻出版有限公司，民國八十二年），頁一、一五、三三~三四；「鄧小平南巡講話傳達中共在各地高層鋪開」，大公報（香港），一九九二年一月二十六日，第一、二版；二月二十五日，第二版。

註⑥ 王小強，摸著石頭過路（香港：牛津大學出版社，一九九六年）。

經濟開放與體制改革政策驗證<sup>⑦</sup>；於此後更嘉惠二十世紀末，以上海為龍頭的長江三角洲發展經濟圈<sup>⑧</sup>。

深究前述其因，肇基於鄧小平在一九七九年四月提出「經濟特區」的構想<sup>⑨</sup>，隔年深圳就成了中國最早引進西方資本主義自由經濟機制地區<sup>⑩</sup>。與本研究有關的是珠三角得天獨厚擁有深圳、珠海兩個經濟特區、廣州一個沿海開放城市、四個保稅區（深圳沙頭角、福田、廣州、珠海）、三個國家經濟技術開發區（廣州、番禺南沙、惠州大亞灣），前述區位與區域政策優勢導致了珠三角空間轉化與吸引外資、技術改革；例如，保稅區、經濟特區<sup>⑪</sup>…。前述設施的設置還關乎土地審批制度的創新和政府的地方行為（後詳）；本文認為區域空間<sup>⑫</sup>發展背後，所隱藏的地方政府對於城鎮發展之作用機制<sup>⑬</sup>應是主因。借用八零年代廣東省委書記之秘書調升海南特區主任時，兩人的對話<sup>⑭</sup>：「你這次去海南，國家和廣東都沒有錢給你，能夠給你的只有特殊政策

註⑦ 劉君德、汪宇明，制度與創新：中國城市制度的發展與改革新論（江蘇：東南大學出版社，二〇〇〇年）。

註⑧ 朱敏彥、張頤瀚等人編，二十一世紀初長江三角洲區域發展戰略研究（上海：人民出版社，二〇〇一年）。洪啓東，轉化中的後社會主義城市區域：改革開放後上海區域空間的空間變遷（博士論文，台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所，民國八十七年）。洪啓東，「長江流域下游地區的城鎮空間演化機制探索」，都市與計畫，第二十七卷第二期，二〇〇〇年，頁一六八～一八九。洪啓東，「超級城市的崛起：重慶的空間發展與區域擴張過程」，中國大陸研究，第四十三卷第九期，二〇〇〇年九月，頁一～二八。

註⑨ 一九七九年中國決定在廣東省的深圳、珠海、汕頭與福建廈門辦理四個「經濟特區」；一九八八年又特別將海南從廣東省獨立出來建省，並劃為「特區」；又，一九八四年開放14個沿海城市（含廣州）均可開辦（除湛江、北海以外）「經濟技術開發區」，藉以利用區位優勢、吸引外資。王思粵、陳麗瑛，「改革開放與大陸區域產業發展」，李思名、鄧永成等人主編，中國區域經濟發展面面觀（台北：台灣大學人口研究中心，民國八十五年），頁四五～七六。

註⑩ 深圳不到十年功夫，即從社會主義體制的漁村，躍升到目前擁有近三百萬的工業大城，是香港化、資本主義化、租界化、殖民地化等「四化」城市（聯合報，一九九二年十二月七日，第三十版）。

註⑪ 一九八〇年八月中國「五屆人大常委會」通過〈廣東省經濟特區條例〉成立深圳、珠海與汕頭三個經濟區，廣東才開始發展起來，並以特區五年免稅優待，廣東三個特區外匯留成百分之百（當時的上海與內地僅有1%的留成率）來吸引外資與提升技術。鄧辛未，「珠江模式」的分析（台北：標緻出版有限公司，民國八十二年），頁二四。

註⑫ 本文此處的空間發展（spatial development），並不僅僅是地理的實質環境界訂，而是廣義的含括社會與經濟的資本空間意涵。

註⑬ Zhi-yue Bo, "Introduction: Local Government in Post-Deng China," *Journal of Contemporary China*, vol. 9, no. 24 (2000), pp. 157~158. Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (LA: Univ. of California Press, 1999). George C. S. Lin, *Red Capitalism in South China: Growth and Development of the Pearl River Delta* (Vancouver: Univ. of British Columbia, 1997), pp. 2, 77~124. Peter T. Y. Cheung, "Relations between the Central Government and Guangdong," in Y. M. Yeung and K. Y. Chu eds., *Guangdong* (Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong, 1994), pp. 19~52.

註⑭ 華連文，「善用毗臨香港的優勢」，信報（香港），一九九二年十月二十日，第二十三版。彈性的政策與政府決策的空間隱形資本，促發當地財政積累與繁華經濟，但也不斷傳出倒買走私致富的官員醜聞。

和靈活措施」，不啻說明（黨）權力擁有者，對於地方發展與經濟政策的市場生態影響。

綜上所述，研究旨趣與內容在於釐清，面對中國大陸這樣高度政治敏感性的城鎮行政官僚體制，珠三角的地方政府卻展現出其經濟的開放性、土地開發的效率性與空間發展的急遽性，這是有趣的地方發展現象。透過個案城鎮的分析與發現，指出其一般性的機制係表現在地方政府所隸屬企業的「宮廷經濟<sup>⑤</sup>」關係上，這是區域城鎮空間再結構與資本重組的動力<sup>⑥</sup>，此等特性，可從大陸東南沿海旺盛的城鎮空間發展景象與重組經驗案例，得到驗證<sup>⑦</sup>。

### （三）研究的缺失、限制與進行方式

本研究無意以長安鎮或順德市作為整體珠三角發展的代表，但是以此兩城鎮（長安/順德）作為樣本城鎮有其空間的特殊性，例如，長安鎮是東莞台商資本積累最多的地區，且係以外資為主；順德卻相反的是以內地資本為主，市場取向在中國內地。此等論述突顯地方政府（local state）對外來/本地資本之重構過程及其現象，有別於過去文獻常以鉅觀發展或經濟成長角度，來看待中國的區域城鎮發展過程。受限於兩岸特殊的政治氛圍與時間，有關當地政府的空間實踐並無法有具體的交代，如順德市部分。遂使地方政府實際的操作案例、官員的訪談無法「暢所欲言」，這是研究缺失；因此，我們儘可能透過官方統計資料〔如，廣東（統計）年鑑、東莞統計年鑑、珠江三角洲經濟統計年鑑…〕和地方的內部文件與回顧國內外文獻研究，以及田野的深入訪談，企圖將珠三角的（區域）城鎮空間的發展機制及其相關研究整合與補齊。

研究方法進行主要係從質化的深入訪談整理與統計的描述性分析方法進行；田野研究於二〇〇〇年十一月九～十五日、二〇〇一年七月四～十三日等期間，針對樣本城鎮（東莞市）長安鎮與（佛山市）順德市<sup>⑧</sup>（如圖二）進行深入訪談與文獻資料蒐

註<sup>⑤</sup> 本文係指中國早期的黨政計畫經濟體制，促使地方政府既是地方企業的管理者，同時也是企業底下附屬公司的經濟實體之所有者和經營者。這些猶如宮廷諸侯分賞之切不斷的黨政關係經濟資本，混淆了公私產權中的行政權（公衆服務）和經營權（私有企業）。我們可從 A. Marton, 和 T. G. McGee, 的研究中，看出這種中國都市區發展的獨特經驗，如，一九七八年工業局在一九八五年成了工商局，至一九九二年繁衍成工商行政管理局與工業供銷公司；又如一九八五年商品物資局在一九九二年發展成商品物資管理公司、煤炭石油公司、商品物資局等實際案例驗證。請參馬昂主、麥基，「亞洲大都市區發展的新模式：中國的獨特經驗」，許學強、薛鳳璇、閻小培主編，中國鄉村—城市轉型與協調發展（北京：科學出版社，一九九八年），表一、頁二五八～二七〇。

註<sup>⑥</sup> 也與體制轉化過程之產權混淆不清（如黨政企共和體的開發組織與公司型態）、貪污汙濫而導致官員本身及其業務關係人之間的尋租（rent-seeking）現象有關。

註<sup>⑦</sup> 胡序威、周一星、顧朝林編，中國沿海城鎮密集地區空間集聚與擴散研究（北京：科學出版社，二〇〇〇年）。胡序威、陳佳源、楊汝萬編，閩東南地區經濟和人口空間集聚與擴散研究（香港：香港中文大學亞太研究所，一九九七年）。楊汝萬、陸大道、沈建法編，邁向二十一世紀中國：城鄉與區域發展（香港：香港中文大學亞太研究所，一九九七年）。

註<sup>⑧</sup> 為縣級市（與縣平行、其下為街道辦事處），東莞市與佛山市皆為地級市（其上為省，其下為區、縣、縣級市），這是中國在一九八六年推行「市管縣」體制後，所形成的廣東政區空間體系。



集。主要訪談與研究資料蒐集的對象為前述兩地的台商、政府官員與廣州中山大學珠江三角洲研究中心，與本案有相關研究的學者專家，以及香港中文大學大學服務中心等地。

## 二、文獻回顧與經驗研究討論

### (一) 中國大陸中央與地方政府政策演變論述與探討

中國大陸經濟改革始於一九七八年，眾所皆知的是其成功的選擇「漸進改革（gradualism）」方式，並未採用蘇聯的「震盪治療法（shock therapy）」，而「漸進及試誤（trial and error）」的在東南沿海地區進行空間實踐；歷經四個主要階段的政經體制變遷（如表三），藉由（黨）政治權集中於上層結構，從經濟權、管理權與（土地）審批權依行政官僚的「條塊分權」下放<sup>①</sup>，在「政策措施靈活運用」<sup>②</sup>的「宮廷經濟」網絡資本運作下；雖然在經濟方面有了起色，也降低改革過程中的政治不穩定度，然而卻也帶來許多問題<sup>③</sup>。誠如前述的中央/地方政府、條塊系統在所有制體系不變的「放權讓利」，地方政府為了本身利益積極發展當地經濟資本（如，辦企業、批租土地…等單位現象），且扮演「發展型政府（developmental states）」的角色。地方政府濫用公權、地方經濟過熱或失衡等現象浮現，造成中央/地方政府對「收/放權」決議的反覆不定；這種轉型中特殊的政經結構，地方政府規避中央對其預算外之收入汲取，反而提供地方政府與當地企業彼此間的「空間尋租」（以土地的行政權換取地方開發的經濟利潤與財政留成），也導致地方官員貪瀆腐化<sup>④</sup>的事情。

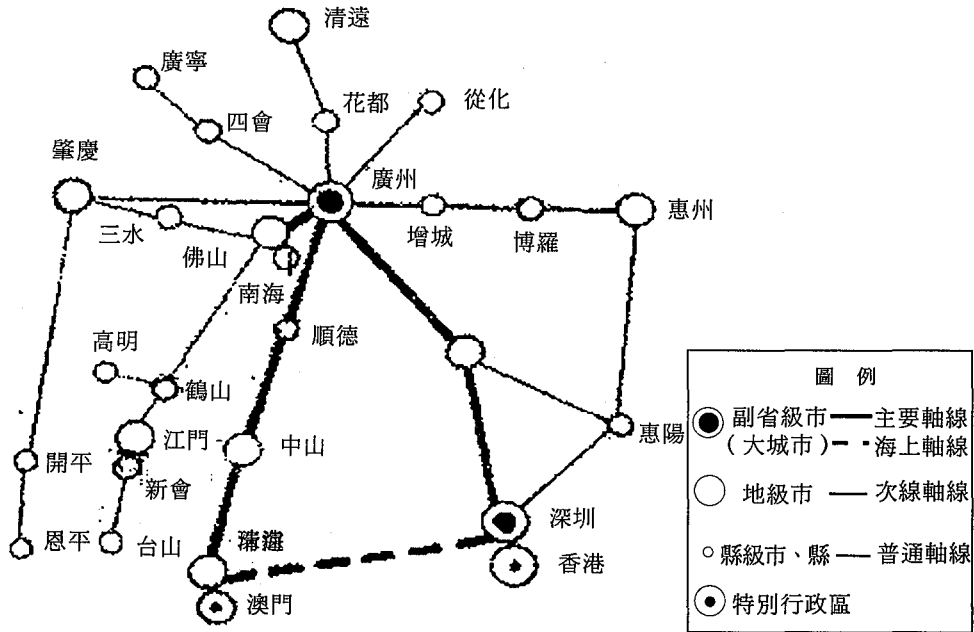
註① 請參洪啓東，「轉化中的後社會主義城市區域：改革開放後上海區域空間的空間變遷」，前引文，頁一四、二〇〇。

註② 八〇～九〇年代常見的口頭是：「如果政府沒有明文禁止，那就趕快做」，「工農兵學商、人人都經商」；又如，表現在中央/地方政府的政策上，廣東積極的在國營企業進行股份制，以降低中央對大型企業的控制，如，北京在廣州、深圳、上海之後才成立股票市場計畫（鄧辛未，前引書，頁二三～二四）。

註③ 蔣德馨，「地方政府角色之變遷」，共黨問題研究，第二十四卷第十期，一九九八年，頁五三～七一。

註④ 現象的發生，有學者歸咎是「現存制度」而與人腐敗的機會，如，官員薪資過低，但其卻帶來單位與企業創匯整體利益的極大化，如廣東的于飛案、雲南捲煙廠褚時健案。請參鄭永年，江朱治下的中國：改革、轉型和挑戰（香港：太平洋世紀出版社，二〇〇〇年），頁一三四～一三五。何清漣，現代化的陷阱：當代中國的經濟社會問題（北京：今日中國出版社，一九九八年），頁四九～七七、一一七～一三九。

圖二 樣本城鎮順德市、東莞市（長安鎮）在珠江三角洲的空間體系簡圖



資料來源：司徒尚紀，廣東政區體系：歷史·現實·改革（廣州：中山大學出版社，一九九八年），頁一八二。

中央與地方關係是長期以來中國在面對民主與經濟發展的棘手問題，從黨政權來看，中共基本上壟斷了組織權，此等特性可以從一九九三年之後，朱鎔基對金融與稅制改革上，嗅出中央對地方「選擇性集權（selective centralization）」<sup>②</sup>而有別於過往的分權政策。因為，在七零年代到九零年代初期計畫經濟體制解體的同時，伴隨而來的是地方上出現了多元多樣的經濟型態組合（如，私營企業、集體企業與合資企業等非國有經濟的相關社會組織）於市場競爭中，而中央政府背負過去社會主義制度「大鍋飯」的財政拮据，開始實施分權策略（如初期的珠三角地區和末期的上海區域），此舉意在鼓勵地方發展經濟的原創力。我們可以從土地原本由條塊行政官僚間的「行政劃撥」之「三無（無償、無限期、無流動使用）」特性，轉化為有償時代的不動產；換言之，經濟大餅是由地方做大的，然而其卻逐漸成為經濟實體，透過管理權、行政權與審批權的三權集中於黨政組織。此刻，中央政府欲透過未制度化、尚未成形的稅收制度，是很難攫取地方的經濟資源的。

註② 在不影響制度層面與政治穩定下（地方官的反彈），健全中央權力；從一九九四年起實施聯邦式的分稅制度，加強中央對地方稅收能力；實施聯邦式的中央銀行制度，旨在強化中央政府對金融市場的調控能力；如果政策難以落實地方，則透過媒體交信息交付輿論（鄭永年，前引書，頁一一二～一一三）。

表三 中國大陸政治、經濟體制改革發展過程簡表

階段	時期	體制特質	決議
第一階段 1978~1984	十一屆三中會至十二屆三中會（1978年12月18日至1984年10月20日）	計畫經濟為主，市場調節為輔	1.以農村經濟改革為主。 2.通過以「權力下放」為主的經濟體制改革。
第二階段 1984~1987	十二屆三中會至十三屆三中會（1984年10月20日至1987年10月25日）	有計畫的商品經濟	1.以城市企業為主要改革階段。 2.通過以「權力下放」為主的企業改革。 3.縮小指令性計畫範圍，擴大指導性計畫和市場調節的範圍，建立在公有制基礎上的有計畫商品經濟。 4.改革價格體系，逐步縮小大陸統一定價的範圍，調節不合理的價格體系。 5.分明政企職責，規範大陸政府機關的經濟職能，縮小政府機構管理經濟的作用。 6.積極發展多種經濟形式，特別是集體與個體經濟，並進一步改革外貿體制。
第三階段 1987~1992	十三屆三中會至1992年春（1987年10月25日至1992年）	建立社會主義市場經濟	經濟環境與經濟秩序的治理整頓階段。
第四階段 1992~	1992年春鄧小平南巡至今	具體落實社會主義市場經濟體制	1.轉換國有企業經營機制，使其有能力在市場上與其他主體競爭。 2.大力發展各種市場，加快價格改革。 3.以政企分開為原則，加快轉變政府職能。 4.行政管理體制與機構改革。 5.公有制的再界定以及所有制結構的多元化。

資料來源：蔣德馨，「地方政府角色的變遷」，前引文，頁五六~五七。

與研究有關的，可以在以下的兩個經驗案例中，看見中央/地方的利益衝突與政策對地方發展的衝擊；如，順德台商 LJZ<sup>②</sup>：「…因為我們是外銷企業，地方政府課不到稅，因此變相的濫收費就開始了…，台商逐漸的往華東地區設廠，因為『上頭』老是課不到稅，對於海關就逐漸變得較嚴厲起來，這裡過去是很鬆散的，現在這裡反成為『查緝標靶』。」又如，鄭永年<sup>③</sup>「…九八年以來朱鎔基新政府對廣東等一些省區進行了自改革開放以來從未有過的大整頓。整頓從金融、財政、黨政官員腐敗、走私各個方面全面展開。…顧名思義，所謂『特區』意味著廣東可以享有其他省分所沒

註② 2000年11月13日對SD電腦集團總經理的訪談。

註③ 鄭永年，江朱治下的中國：改革、轉型和挑戰（香港：太平洋世紀出版社，二〇〇〇年），頁一二五。



有的一切政策權利。」前例表明政策與制度的上軌道後，台商即猶如候鳥般的欲棲息至華東地區<sup>②</sup>，造成地方政府稅收與工作機會的銳減；後者，乃是說明中央欲將原有的「行政分權」，透過稅收、財政和金融的「再集權」（如，中央官的下調與地方官的入京），使其能有效的統治地方政府，而廣東恰好在當下。

## （二）產業經濟與鄉鎮企業的空間發展

珠江三角洲早在明朝中葉（十六世紀初）已是商品經濟茂盛之地區，初期則是以蠶桑、甘蔗、水果與塘魚為主的農業商品<sup>③</sup>；經濟改革開放後，在一九一八～九五年的國內生產總值平均遞增 18%，高於廣東省的 14% 和中國平均值（後稱全國）的 12%；一九九五年的人均年收入為 18,242 元人民幣，為廣東省之 2.3 倍、全國的 3.6 倍；產業結構方面的電子、電器與電子工業產值佔全國 20%，第三產業的產值佔全國的 40%。前述產業空間的再結構，促使當地區域農民由「離土不離鄉、離農不離鄉」，轉化至「離鄉又離土、離農又離鄉」的鄉鎮企（工）業空間發展現象<sup>④</sup>。

鄉鎮企業在一九八四年前稱為社隊企業，它是七零年後繼中共在農村推行家庭聯產承包制後，使農民從人民公社的桎梏中解放出來；而傳統的統計資料分類，包括：(1) 集體企業—鄉（鎮）辦、村辦與農村合作企業；(2) 私人企業—農村個體企業。根據過往對上海區域的研究經驗，鄉鎮工業至少在東南沿海地區初期的發展佔據相當重要的地位，例如，眾所皆知的「前店後廠」—上海/蘇南、深圳/香港；「三來一補<sup>⑤</sup>」—珠三角/港澳地區等空間發展模式。不過雖然同屬珠三角地區，各個城鎮的演化過程也不盡相同，如前述所謂的「借船出海」演變到順德將外資和技術直接轉嫁到市辦工業的「造船出海」之外向式鄉鎮企業、或中山的市屬企業，我們都可以看出鄉鎮企業不斷的進行內部的調適（管理權與產權）與外部的演化（技術革新），積極的促使其與地區空間發展的相扣連。

鄉鎮企業對於邊陲郊縣的勞動力移轉與地區發展是起了莫大的貢獻，但是在探究

註<sup>②</sup> 這並不是表示台商都是倚賴非正式管道的地方關係從事投資事業，而是過去長期倚賴地方保護的隱形行政力，一旦制度化後；既要繳交既定的稅費、連過去檯面下亂收費也要繳納；還不如去華東地區的大上海區域較有規範（2000年11月12日台商協會SWI訪談整理）。

註<sup>③</sup> 請參前表一引文書，蔡人群，「珠江三角洲」，頁四二五～四三六。王光振、張炳申、趙瑞彰主編，珠江三角洲經濟社會文化發展研究（上海：上海人民出版社，一九九三年）。

註<sup>④</sup> 周一星、曹廣忠，「改革開放後近二十年來中國的城市化」，半個世紀以來中國城市發展的回顧與前瞻（國際學術會議論文集）（香港：香港大學地理與地質學系，一九九九年十二月六～九日），頁一～一三。周爾鑾、張雨林編，中國城鄉協調發展研究（香港：牛津大學出版社，一九九四年）。朱寶樹，「上海城鄉冗餘勞力移轉問題的比較及啟示」，亞洲研究，第十五期，一九九五年，頁四二～五九。朱寶樹，從離土到離鄉：上海農村勞動力轉移研究（上海：華東大學出版社，一九九六年）。

註<sup>⑤</sup> 當地稱為「借船出海」，係指香港企業利用珠三角較低的地價、工資，把機器、設備和技術投資在當地的農村建廠招工；亦即，藉由「來料加工、來料裝配、來樣加工與補償貿易」等方式，再將產品運往香港或世界各地，此等方式對於一九八〇～九〇年代欠缺資金與技術的珠三角而言，無異是「無本生意」。

經濟發展<sup>③</sup>的同時，「地方政府/土地/決策（管理）者/外來資本」等四者之間的空間轉移與相互作用的動態過程，在論述當地鄉鎮企業（代工）與地方發展時經常被忽略。鄉鎮企業（的產業結構轉型）與珠三角的區域空間（再）發展過程，是有趣且值得追蹤的議題；進一步而言，所謂的「東莞模式<sup>④</sup>」即是表徵化了台商資本與當地產業再造下的空間資本形成。過往的經驗<sup>⑤</sup>與初步的研究認為，這是地方政府（例如，東莞市長安鎮）一方面利用行政權力強行兼併差的企業而著力在發展好的鄉鎮企業上，另一方面利用彈性靈活的「政策」（例如，介紹另一台商來投資，可以再談其可以在某一時期的免稅或減稅）來招商。李美惠<sup>⑥</sup>珠三角在資訊產業的生產線（深圳—東莞—廣州—（順德—）中山—珠海），已是台商或說國際分工體系下最重要基地的報導，可以嗅到珠三角的區域城鎮逐漸由代工生產的鄉鎮，演化為具有特色的產業市鎮，例如，東莞市石碣鎮的「數碼鎮」<sup>⑦</sup>、厚街鎮的製鞋、順德市的花卉產業…。換言之，鄉鎮企業固然是影響地方發展的重要因素，但是掌管企業決策與產權的決策者和管理者，則又是關鍵中的樞紐；換言之，在轉型中特殊的地方統理（local governance）體制下，地方政府憑藉行政人員「化暗為明」<sup>⑧</sup>的被指派至企業或管理區<sup>⑨</sup>擔任決策者或管理者，在既有的條塊土地分權制度所衍生的經濟誘因下，土地開發或尋租現象很快的就與多樣性的「經濟開發區<sup>⑩</sup>」相結合，共同表徵化在房地產開發與地景的重塑。

註③ 楊沐點出了鄉鎮企業的發展過程中，「地方政府」在項目之業種免稅、土地使用費、政治保護力等，起了相當作用。惟楊文並未發現「發展公司」與「開發區」對地方發展的作用力。請參楊沐，「中國鄉鎮企業的奇蹟：三十個鄉鎮企業調查綜合分析」，中國社會科學季刊，第九期，一九九四年，頁五～一七。

註④ 請參紀碩鳴，「東莞模式：兩岸三贏」，亞洲週刊，一九九九年十月十八～二十四日，頁一八～二二。

註⑤ Tain-ty Chen, Trade Reforms in China, "中國大陸制度變遷對經濟成長之影響學術研討會論文集（台北：國科會社科中心、政治大學經濟學系，民國九十年五月二十六日。），頁一〇～一二。例如，在一九八〇年代初期之鄉鎮企業不到 1,500 家，但是在一九八六年卻增加到 11,000 家，其中東莞市涵蓋了 2,700 家（約 25%）；自一九八七年以後，鄉鎮企業出口總值占全國出口值的 8.1%，到了一九九九年，其出口值增至 31.3%，若加上外商投資企業的出口總值，總共囊括中國約四分之三出口總值，而國營企業的出口卻僅佔四分之一。由此可知，鄉鎮企業對地區發展及國家出口之經濟影響。

註⑥ 李美惠，「探索珠江三角洲」，商業週刊，二〇〇〇年一月八～十五日，頁六〇～六六。

註⑦ 張譽，「台達電在石碣三次造鎮」，商業週刊，二〇〇〇年一月八～十五日，頁七〇～七六。溫思美、曹正漢、李孔岳，「轉軌經濟中地區農業技術創新：開放市場與重塑創新體系：基於廣東省順德市花卉產業的研究」，農業經濟問題，第九期，一九九九年，頁四〇～四四。

註⑧ 有些企業高層來自政府人員指派，日後企業有了盈收，指派的幹部可以自由選擇「下海」成為企業的一份子或重回政府部門；然而無論是上述任何形式，企業決策者均能利用其充沛的鄉鎮人際網絡而發揮行政影響力。

註⑨ 「管理區」時為地方政府的行政派出機構，如，作為產業經濟開發區的管理單位；有時也是地方的基層行政單元，例如，在長安鎮以下的各個管理區，其階層類似村組織。

註⑩ 洪啓東，「長江下游經濟開發區的空間轉化：滬寧的經驗研究」，銘傳學刊，第十一卷，二〇〇一年，頁一〇七～一二八。

### (三) 區域空間發展模式的初究

王紹光、胡鞍綱<sup>③</sup>認為傳統對地區發展差異的理論解釋<sup>③</sup>，似乎脫離不了新古典主義「趨同論（convergence）」和「倒 U 字形曲線」的假設；但是《王胡》文卻更相信中國大陸地區間的差異發展與特殊的空間擴散效應，則來自（中央/地方）政府的干預以及制度創新<sup>④</sup>所致。前者主要源自不均衡發展學派 Guna Myrdal 與 Albert Hirschman 的論述：在落後貧困地區如果放任市場力量自由發展，倒流效應（backwash, polarization）會壓倒擴散效應（spread, trickling down）；只有在經濟發展到相當高的水平，才有可能發生擴散效應大於倒流效應。（中央）政府在其中扮演著重要的角色，制度創新為中國大陸「摸著石頭過路」、「發展就是硬道理」的社會主義資本化之試煉先頭部隊，這種特性自然與中國大陸因地制宜之地區發展模式有所關連，如，上海的「放權讓利<sup>④</sup>」、「三級政府、二級管理<sup>④</sup>」等。

目前中國區域空間發展模式的現象觀察與探討，大多集中在東南沿海<sup>④</sup>，較知名的有江浙、溫州、蘇南與珠江模式陸續發表在研究論述上（如後）；對於內陸地區的西部區域或東北地區則較為罕見。一般而言，「江浙模式」<sup>④</sup>：係描述江蘇與浙江的

註<sup>③</sup> 王紹光、胡鞍綱，中國：不平衡發展政治經濟學（北京：中國計畫出版社，一九九九年），頁二二～四五。

註<sup>③</sup> 趨同論認為地區間的發展取決於該地區的勞動成本、資源與各項投入，而形成其究係為勞力密集或資本密集的地區特性；Jeffrey Myrdal 闡述了國家的發展水平與地區間的差異應有倒 U 字形的關係存在，而倒 U 形的地區發展則稱為威廉姆森法則（請參王紹光、胡鞍綱，前引書，頁三二～三三）。

註<sup>④</sup> 傳統的勞動力對於地區資本的形成應付出下列四種成本，資訊、再培訓、交通與社會文化成本，但是中國的制度成本（如戶籍管理制度），卻阻絕（優秀）人流往東南沿海地區。請參汪宇明「中國省區經濟發展的差異及協調對策」，楊汝萬、陸大道、沈建法編，邁向二十一世紀的中國：城鄉與區域發展（香港：香港中文大學亞太研究所，一九九九年），頁三二五～三四三。

註<sup>④</sup> 吳惠林、周亞貞，放權讓利：由產權理論談中國經改（台北：中華徵信所，一九九八年）。

註<sup>④</sup> 就是土地審批權、財政自主權的下放，並將行政官僚體系及其審批權分成市→區（→街道委員會）/縣→鎮等空間層級。請參洪啓東，「轉化中的後社會主義城市區域：改革開放後上海區域空間的空間變遷」，前引文；陳鎮雄、鄭宗成等人，「論珠江三角洲鄉鎮企業的管理機制：優勢、成因與啓示」，中山大學珠江三角研究中心編，珠江三角洲經濟發展回顧與前瞻（廣州：中山大學出版社，一九九二年），頁二二一～二三二。Mee-kam Ng and Wing-shing Tang, *The Pearl River Delta Urban System Plan: an Analysis* (Occasional Paper No. 71: December) (Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, 1997)。

註<sup>④</sup> 陳建軍，中國高速增長地域的經濟發展：關於江浙模式的研究（上海：上海人民出版社，二〇〇〇年）。葉嘉安，「中國城市用地開發方式與城市空間結構的變化」，姚士謀編，中國大都市的空間擴展（北京：中國科學技術出版社，一九九八年），頁七～二〇。趙曉斌、關榮佳，「中國區域發展模式和空間策略分析」，李思名、邵一鳴、莫泰基主編，中國社會發展：香港學者的分析（香港：香港教育圖書公司，一九九五年），頁一七～五九、六六～七九。Wing-shing Tang, Si-ming Li and Reginald Yin-wang Kwok, "Space, Place, and Region and the Study of Contemporary China," in Si-ming Li and Wing-shing Tang eds., *China's Regions, Polity, and Economy* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2000), pp. 3~34.

註<sup>④</sup> 陳建軍，前引書；秦暉，江浙鄉鎮企業轉制案例研究（香港：香港中文大學亞太研究所，一九九八年）。

產業發展主要乃依靠區域內部的民間資本與內陸市場，並以鄉鎮企業等非國有經濟的迅速發展為空間的主要動力，且（地方）政府在發展過程中扮演重要的角色；似乎類似蘇南模式的從發展鄉鎮集體企業，且重視「內部資本（自有、群眾集資與銀行融資）」的發揮<sup>⑥</sup>。前述的特徵，我們認為不同於俗稱「華南模式」廣東經驗的「珠江模式」、「東莞模式」<sup>⑦</sup>是以引進外資為主的外向型經濟空間發展；不過，從企業經營主體及市場要素（如表四），前述也都迥異於「溫州模式」以發展個體和私營經濟為中心的零售商業之空間發展型態，或以國家重大工程改造結合移民開發、國營企業改革等區域內部的直轄市化「重慶現象」<sup>⑧</sup>。

表四 中國東南沿海地區企業發展之相關要素分析簡表

地區別	蘇南地區	溫州地區	珠江三角洲
產權制度	近似全民所有制	農民私有制	鄉鎮集體所有制
資金來源	鄉鎮政府籌集	農民自籌	外資與內部集資
盈虧風險承擔者	鄉鎮政府承擔虧損	農民自負盈虧	企業自負盈虧
周圍都市經濟影響力	城市群圍繞，推動蘇南鄉鎮企業發展	無周圍城市扶持	毗鄰港澳，藉助外資積極發展在地企業

資料來源：本研究整理。

會有前述模式的生成，初步認為也與中國大陸地理區域遼闊、產權結構的變遷與制度創新，以及地方政府等決策者的心態有關（這部分還需進一步的持續觀察與研究釐清來交代）。例如，上海市政府於一九九二年實施市/區（縣）二級制的「簡政放權<sup>⑨</sup>」，導致「產權地方化」<sup>⑩</sup>與「政權公司化」；前述現象發生均係經濟改革開放後，國家政經體制因而產生變化的產物。易言之，經改前的政府決策者、企業管理者與職工無需對國家資源的虧損負責，獲利之所得亦屬國家所有，個人與單位至少在表面上並無好處；然而經改後的產權地方化制度，將市場機制漸進式的、嘗試性的引入

註⑥ 請參朱通華、孫彬，*蘇南模式發展研究*（南京：南京大學出版社）。

註⑦ 請參鄧辛未，前引書；費孝通，「珠江模式的再認識（上、下）」，*瞭望週刊*（北平），第二十七/二十八期，一九九二年，頁一〇～一二/頁一〇～一一。紀碩鳴，「東莞模式：兩岸三贏」，*亞洲週刊*，一九九九年十月十八～二十四日，頁一八～二二。

註⑧ 請參前引書，洪啓東，「超級城市的崛起：重慶的空間發展與區域擴張過程」，頁一～二八，洪啓東、王鴻楷，「初探中國地方政府權力與城鎮空間的轉化關係：直轄市化的重慶」，*中華民國區域科學會2000年論文研討會*，二〇〇〇年三月二五日。台北中華經濟研究院。王鴻楷、洪啓東，「經濟改革開放後上海都市土地利用的轉化：中學與電表廠案例」，*研究彙刊：人文及社會研究*，第九卷第一期，一九九九年，頁一六五～一九〇。

註⑨ 各類城市項目採用市/區、縣兩級管理的措施，例如重大項目、重點地段和全市性工程由市規劃局管理，其餘由所在區縣管理之；在此之前區政府並無土地使用的管理權，縣政府僅有三畝土地以下的管理權限。

註⑩ Jean C. Oi, and Andrew G. Walder, eds., *Property Rights and China's Economic Reforms* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1989), Jean C. Oi, *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley, L.A.: University of California Press, 1999), pp. 139~160. George C. S. Lin, *Red Capitalism in South China: Growth and Development of the Pearl River Delta* (Vancouver: Univ. of British Columbia, 1997), pp. 2, 77~124.



改造<sup>⑤</sup>後的國營企業，中央不再直接管理在地型企業，而是透過財政、金融的資本流動與企業發生關係。地方掌握實際商品與土地生產與投資權，如此環境與「放權」動作，造就地方空間的發展步伐逐年加快。

產權地方化不但將地方政府（各級單位與機關）與地區經濟發展事務捆綁在一起，同時也因財政權下放，促使地方發展與地方財政收入息息相關（例如，教育事業單位與「創收」之關係）。這種結合地方政府組織與當地經濟發展的關係是如此密切，以至於在地方逐漸形成了「公司類型的國家政權」，基層地方政府與機關單位有了「公司組織」的特徵而成爲市場經濟活動的直接參與者和管理者，政府官員同時扮演類似董事會成員的角色（例如，開發指揮部與項目公司的組織動機與成員），自然能游刃有餘的遊走於政府政策執行與市場經濟效益等兩方面，誠如，吳國光與鄭永年的研究指出「…這種組織形式在東南沿海地區尤爲普遍，比如在廣東、浙江、江蘇與山東各省的基層地方都可以普遍地發現這種（公司類型的國家政權）情況」。是故，我們認爲中央與地方政府的張力與合作方式，突顯了區域或地區空間的發展特性，同時也主導了該地區是何等產業的空間發展型態；例如，內地城鎮安徽劉渡木材市場、峨橋茶葉市場；又如，南京江寧錫箔工業；珠三角石碣電子業、厚街製鞋…等「特殊型產業鎮」的崛起<sup>⑥</sup>。

#### (四) 珠三角的都市空間發展探究

本文認爲九零年代珠江三角洲區域空間的發展機制先驗的假設：首先涉及地方政府的內部制度機制—土地利用制度與地方分權（指涉保稅區、經濟特區）；其次，外部區域的互動—鄉鎮企業、國際產業分工與資本流動和積累等經濟秩序的網絡關係；第三，也與後社會主義之各級政府或單位決策者對土地使用權限、空間發展決策與介入市場的操作方式有極大的關連。上述關乎空間發展變遷的三要素並非全然類同於Smith<sup>⑦</sup>認爲都市化過程爲源自人口增多與產業機能改變的「都市首要性（urban primacy）」現象所引起的，它應含括地方產業的市場連結功用，作者單以政治經濟學分析拉丁美洲與瓜地馬拉的都市發展現象，解釋發展中國家的都市化觀點稍嫌牽強。況且，自八零年代開始，珠江三角洲的亮麗經濟表現與地方建設，卻與前述的理論預測有所出入；一方面乃是因珠三角的發展自有其時代背景與中共特殊的經濟政策<sup>⑧</sup>有關；另一方面從經濟地理空間的歷史發展角度與基礎設施對地方的影響，檢視區域內部城

註<sup>⑤</sup> 雖然企業堅稱，政企分離與股份化，但效果如何迄今未知，這是本研究未深究的部份。

註<sup>⑥</sup> 洪啓東、王鴻楷，「皖南地方發展案例探討」，2000年國土規劃論壇：邁向二十一世紀的都市計劃研討會論文集（台南：國立成功大學，民國八十九年三月四日）。

註<sup>⑦</sup> David A. Smith, *Third World Cities in Global Perspective: The Political Economy of Uneven Urbanization*. Cumnor (Oxford: Westview Press, 1996).

註<sup>⑧</sup> 從清朝開始，廣州即作爲五口通商之港埠城鎮，有其先天對外窗口的歷史條件；而八零年代廣東作爲東南沿海城市首波試點，即以「三來一補」的鄉鎮企業形式，成爲全中國經濟發展最快的地方，尤其以廣州—香港—深圳—澳門爲區域的加工銷售網，更確保了其外向型經濟的特徵。

鎮體系的發展機制研究時，其經常被認為是「超級都會帶<sup>④</sup>（megapolis）」，或 Terry McGee 所謂之農工混合過程的「Desakota」模式<sup>⑤</sup>。

珠三角地區城鎮比較特殊的是，例如，本文樣本個案順德與長安，其實是有能力與國際資本產生直接的對話，而無須透過省會都市廣州市；憑藉其與區域政府的都市治理能力（彈性政策靈活運用與跨國資本的空間流動性），與當地企業<sup>⑥</sup>之宮廷經濟的糾結與互惠關係，對於地區的（經濟與社會）發展常是令人出乎異表。具體可見的，如華東蘇州與華南本案的東莞之電子資訊產業，以及沿海港埠城鎮之國際資本流動和發展國家的互動過程<sup>⑦</sup>。

### 三、珠江三角洲區域空間的變遷初探

#### （一）珠江三角洲社會經濟歷史空間的演化過程探討

##### 1. 一九四九年解放前的珠江三角洲空間發展

註<sup>④</sup> 一九一〇年美國首先在行政劃分上界定了「都會區（Metropolitan District, MD）」概念，經過多次修正，一九九〇年以後正式定名為「都會地區（Metropolitan Area, MA）」（胡序威、周一星、顧朝林等編，前引文，頁二八～四八）。「大都會區（Metropolitan）」的概念雖無行政上的界定標準，但是早在一九五七年，法國地理學家 Jean Gottmann 首次提出「超級都會帶（Megapolis）」的概念，認為大都會區是由許多都市地區(MA)連綿而成的巨大且多核心的城市密集地域系統，並於其後提出長江三角洲存有超級都會帶的雛形。不少學者將東南亞國家的此種大都會帶定義為「擴大都會區（Extended Metropolitan Region, EMR）」或「都會內延區域（Metropolitan Interlocking Region, MIR）」，也就是中國多數學者所謂的「都市綿延區」。

註<sup>⑤</sup> (1) 沿都市核心區交通線上的農業與非農業經濟活動高度混合的地區謂之，且城市中從事非農業的人口比例將增加，尤其是非正式部門與婦女勞動者；此外，McGee 還提出「超級都市區域（mega-urban region）」概念，即由兩個或兩個以上的核心城市之間高效交通線聯結而成的區域，範圍包括「核心城市（major cities）」、「都市外緣區（peri-urban zones）」及「Desakota區」。(2) 請參 Terry G. McGee, "Five Decades of Urbanization in Southeast Asia: A Personal Encounter," in Yue-man Yeung ed., *Urban Development in Asia: Retrospect and Prospect*, Shatin (Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong, 1998), pp. 55~94. 周一星, 「'desakota'一詞由來與含義」, 城市問題, 第五期, 一九九三年, 頁一三。徐永建, 「中國典型都市連綿區形成機制初探：以珠江三角洲和長江三角洲為例」, 半個世紀以來中國城市發展的回顧與前瞻（國際學術會議論文集）（香港：香港大學地理與地質學系，一九九九年十二月六～九日），頁五九～六四。陳耀, 「我國近二十年區域經濟及其研究的回顧與前瞻」, 陳棟生主編, 跨世紀中國區域發展（北京：經濟管理出版社，一九九九年），頁二九～四〇。

註<sup>⑥</sup> 這裡泛指集體或私營的鄉鎮企業、地方所屬的工農貿公司、國營企業與三資企業等，然「地方」企業的概念，有待研究進一步釐清。

註<sup>⑦</sup> 請參薛鳳旋、楊春，前引文，頁一八；周一星、張莉，「中國口岸城市外向型腹地研究」，半個世紀以來中國城市發展的回顧與前瞻（國際學術會議論文集）（香港：香港大學地理與地質學系，一九九九年十二月六～九日），頁二五～三三。楊春，「珠江三角洲城市化模式的轉變：從計劃經濟到世界市場經濟」，李思名等人主編，中國區域經濟發展面面觀（台北：台灣大學人口研究中心，民國八十五年），頁七七～一〇四。



從經濟發展歷史的角度來看，珠江三角洲地區自漢代起即扮演著特殊地位，且當時的番禺（廣州）為中國著名的都會；元豐年間，惠州為錢幣製造中心；嘉靖年間，佛山成為絲綢生產精細且多元化之區，到了清代，佛山成為陶瓷、五金、紡織、鑄鐵等手工業生產中心<sup>⑤</sup>。明清以前，與南洋及西洋的貿易往來頻繁，中葉時期的珠江地區以蠶桑、塘魚、甘蔗為主發展農業商品，且是商品經濟富饒之區；明萬歷至崇禎年間（一五七三～一六四四年），廣州定期舉行中外貿易定期市集，吸引葡萄牙及東南亞商人前來；由於清朝的單口通商政策，使廣州一度成為中國唯一的對外貿易城市，英、法、美、瑞典等國也紛紛前來貿易。二十世紀初，廣州已晉升為人口逾百萬的特大城市。（一九五〇年，廣州為人口僅次於上海與北京的城市，珠江三角洲的城市化水平為 24.7%，遠高於同期大陸平均 16.6%<sup>⑥</sup>。）

## 2. 一九四九年解放後到一九七八年經濟改革開放後的珠江三角洲空間發展

一九四九年解放後至改革開放前之三十年間，在社會主義計畫經濟體制下，中國係以發展軍事化工業、保障國家安全為主要目標，透過壓抑東南沿海貿易及商業活動，以避免受到資本主義的浸染，著重北方的經濟發展，減緩南方發展步調，然而，投資高度集中於北方的結果卻是區域發展的不均衡現象，且東南沿海地區被列為重點投資項目的比例明顯偏低<sup>⑦</sup>。透過表五可清楚的看出，一九七八年全國人均國內生產總值 376 元（人民幣，以下同），北京為 1,248 元，遠高於全國平均，而廣東卻只有 367 元，低於全國平均；但是到了一九九五年，北京的人均國內生產總值為一九七八年的 10 倍，而廣東省卻高達 20 倍。

表五 北京、上海及廣東人均國內生產總值比較簡表

地區	人均國內生產總值（元/每人）		人均國內生產總值指數（當年平均值=100）	
	1978 年	1995 年	1978 年	1995 年
北京	1,248	13,073	331.48	270.77
上海	2,498	18,943	663.50	392.36
廣東	367	7,973	97.48	165.14
平均	376	4,828	-	-

資料來源：(1) Lin, *op. cit.*, p. 677（請參註 62.）；(2) 本研究整理。

由於中央政府的資源計畫型的配置，珠三角的經濟發展受到限制；一九四九年解放時期，珠江地區被列入重點投資的項目十分稀少。另一方面，計畫經濟以重工業化為經濟發展的主要目標，以犧牲農業為代價，並且忽略輕工業及第三產業的發展。珠三角既缺乏重工業發展所需的資源，經濟發展又以農業為主，故珠江地區的經濟發展

註<sup>⑤</sup> 請參王光振等人編，*珠江三角洲經濟社會文化發展研究*（上海：上海人民出版社，一九九三年）。

註<sup>⑥</sup> 請參楊春，前引文，頁七九～八三；蔡人群，前引文，頁四二五～四三六。

註<sup>⑦</sup> Geogre C. S. Lin, "State Policy and Spatial Restructure in Post-reform China, 1978~95," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, no. 4 (1999), pp. 670~683.

在改革開放的八零年代之前幾近停頓。都市化速度亦是停滯不前，一九四九年都市化水準為 28.5%，一九八〇年為 24.7%。

一九四九～五九年初期（尤其三年的大躍進），新建立的工業吸引許多農村人口，加上當時較寬鬆的人口遷移制度，使農村人口湧進都市，推動城市化發展；為減輕中央財政負擔，中央政府決定在一九六三年提高設置城鎮標準<sup>⑩</sup>；自此珠三角的都市化水準，自一九六〇年 31% 遽降至一九六五年的 28.2%；一九六〇年代末的「上山下鄉」運動，更加深珠三角的反都市化。一九六五～一九七〇年間，珠三角的非農人口及都市化水準分別從 384.6 萬人、28.2% 下降至 379.2 萬人、25%；一九七六年文革結束後，參與上山下鄉運動的人士回到城市，都市化水準因此略增。本時期由於係在計畫經濟體系下，必須嚴格控制大城市在數量上和人口數上的擴增，積極發展中小城鎮忽略並限制小城鎮的增長，導致珠三角不同規模城鎮之間發展速度並不均衡；小城鎮在此期間數量減少，中小城市（如佛山、江門、肇慶、惠州）發展速度最快，大城市居次。

### 3. 一九七八年經濟改革開放後至九零年代的珠江三角洲空間發展歷程

八零年代一連串的內部改革與對外開放政策，顯而易見的是中國由高度集中之指令性計畫經濟體制，邁向具有特色的社會主義自由市場經濟導向；珠三角恰好透過稅區與開放城市等第一波的經濟起飛政策，跨入外向型的世界經濟體系與國際分工之網絡。八零年代初期，珠三角逐步走向以輕型化<sup>⑪</sup>、新型化和高加工度化的第二級產業結構<sup>⑫</sup>。究其原因，除了大陸中央政府實施全面性的改革開放政策之外，更特別針對東南沿海及廣東核准諸多利多的空間發展（如表六），對珠三角經貿與城市發展影響深遠。

與本研究有關的發展現象：一方面表現在城市改革開放上：(1) 一九七九年深圳、珠海兩個經濟特區的設立，鼓勵發展加工出口業外向型經濟對策；對照一九八〇年和一九九二年，深圳特區的國內生產總值（依照當年價格計算）成長 152 倍，人口增長 19 倍；珠海特區的國內生產總值成長 25 倍，人口增長達 20 倍以上<sup>⑬</sup>；(2) 一九八四年開放廣州為 14 個沿海開放城市之一，更促進珠三角地區城鎮外向經濟與高產值。另一方面在優惠政策上，中央政府：(1) 於一九七九年規定五年內，廣東省政府只要上繳 12 億人民幣稅收即可，其餘可自留地方<sup>⑭</sup>；(2) 一九八一年准許人民銀行廣東分行可以有寬鬆的貸款權力，並且免除(3) 廣東省分擔進口原物料稅的責任，且可承擔出口商品的任務。一九八七年廣東省囊括了中國大陸四分之一以上的出口業務總

註⑩ 包括大規模縮減城市數量與人口、撤銷人口不足 10 萬的市、縮小市郊區域等。

註⑪ 指輕工業增長快於重工業、新型工業發展速度快於傳統工業、加工業發展快於原材料工業。

註⑫ 請參許學強，「珠江三角洲市鎮發展空間模式的轉化」，中山大學學報（自然科學論叢）：地理學論文集，一九八七年，總第十二期，頁三一～四二。

註⑬ 「人口」指的是市區內之年末總人口，包括常住人口及暫住人口（廣東統計年鑑，一九九三年，頁四六七）。

註⑭ 請參劉忠勇、陳麗玉譯，中港台公司：大中國經濟圈的衝突與未來（台北：財訊出版社，民國八十七年），頁一一～一六、二九二～三〇四。本文認為相同的集體記憶被複製在一九九二年對上海的發展經驗上。

表六 政府政策對珠江三角洲經濟與城市化過程的影響

年份	具體政策	經濟發展與城市化的促成
1978	農村改革	1. 農業生產力的提昇。 2. 土地國有，但新制可用 15 年（後延伸為 30 年），以換約方式長期租予佃農，相當於事實私有，農戶單位自主權擴大，有助生產力的提昇。
1979~	開始對外開放	1. 非農業人口增長。 2. 由原本低於全國平均水平，逐年增長，年均遞增 6.79%，高於同期全國市鎮非農業人口增長速度 5.21%。
1980	設立深圳、珠海經濟特區	1. 對周圍地區之吸引力。 2. 經濟特區的設立，深圳、珠海成為珠江地區東南部新崛起中心。
1984	鄉鎮企業（1984 年前稱為社企大隊）	1. 專門化職能的發展：產業結構趨勢之變化。 2. 對外開放以來，工業、建築業比重明顯上升；第三產業除商業、飲食、服務業比重明顯上升之外，其餘均有下降趨勢。
1984~1990s	1. 三來一補與合資經營增加市政建設； 2. 利用外資合作興建住宅；	1. 引進外資、技術與設備，發展出一群以機電、紡織、製衣、建材工業為主之城鎮建設；居住及市政設施品質明顯提升。 2. 由於市鎮人口快速增長，市鎮用地大幅向外延伸，加上外資合作興建住宅，導致各級城鎮居住超越全國平均水平，珠江地區之市政設施水平也較其他地區高； 3. 三來一補與合資經營的實行，使鄉鎮企業和地方工業得以發展，因而累積市鎮建設資金。
1984	建立深圳為大陸第一個外匯市場	廣東出口、旅遊業及外商投資迅速增長。
1984.04	開放大連等沿海十四個城市	1. 沿海城市的興起。 2. 廣州為沿海城市其中之一。
1985 初	珠三角列入三個沿海經濟開放區	1. 市鎮發展的促進。 2. 加速人口轉化現象、工農業發展及產業結構的變化。
1985 中	廣東優惠待遇	1. 地方政府自主權的提昇及資本累積。 2. 允許廣東再享有五年經濟特權。 3. 給予兩億人民幣以下的基礎建設同意權。 4. 允許廣東留存 30% 外匯。
1985.10~	第一批重點工業衛星城（59 個城鎮）列入珠三角	1. 專門化工業城鎮之加速形成。 2. 工業衛星城享有各種出口稅收的優惠政策，加速工業城鎮發展。
1986~迄今	市鎮體系改革	1. 市鎮體系的轉化，以及專業性城鎮的陸續崛起。 2. 城鎮體系：形成一個特大城市（廣州），四個中等城市（佛山、中山、深圳、東莞），二個小城市（珠海、江門），12 個縣城與 123 個區鄉籍市鎮體系，為中國市鎮密度最大、數目最多、城市化水平最高的地區之一。

資料來源：本研究整理®。

註® 許學強，前引文。劉忠勇、陳麗玉譯，前引書。請參楊春，前引書，頁八二；鄧辛未，前引書，頁七二。

額（如表七）；(4) 一九八一年給予廣東省之地方政府擁有兩億元人民幣以下，對基礎建設的同意審批權，(5) 並允許廣東省留存三成的外匯<sup>註⑦</sup>。試想，經由前述在八零年代關乎地方事務之行政權、經濟權與土地審批權的下放，不僅使廣東地方政府自治權相對於當時其他省分爲高，同時也擴大了珠三角地方政府對資金運用的彈性調度，進而展開區域城鎮空間的拓荒和開展。

表七 廣東省歷年出口總額占中國的比例

年份	廣東出口額（億美元）	中國出口額（億美元）	廣東出口額占中國之比重
1980	21.9	181.2	12.09 %
1981	23.7	220.1	10.77 %
1982	22.6	223.2	10.13 %
1983	23.9	222.3	10.75 %
1984	24.9	261.4	9.53 %
1985	29.5	273.5	10.79 %
1986	42.5	309.4	13.74 %
1987	101.4	394.4	25.71 %
1988	148.2	475.2	31.19 %
1989	181.1	525.4	34.47 %
1990	222.2	620.9	35.79 %
1991	270.7	718.4	37.68 %
1992	334.6	849.4	39.39 %
1993	373.9	917.4	40.76 %
1994	502.1	1210.1	41.49 %
1995	565.9	1487.8	38.04 %
1996	593.5	1510.5	39.29 %
1997	745.6	1827.9	40.79 %
1998	756.2	1837.6	41.15 %

資料來源：(1) 歷年之中國統計年鑑、廣東統計年鑑；(2) 本研究整理。

隨著政治勢力消長與改革理念的對立，一九九一年初緊縮性的政策宏觀調控，迫使廣東省必須承擔經濟責任，開始削弱經濟自主權。一九九二年鄧小平南下的重要談話，對珠三角城鎮地區經濟發展來說，又是一個新的契機；根據統計數據（如表八），廣東省國內生產毛額年增率及固定資產投資額年增率；自一九八九～九三

註⑦ 當時其他省分只允許留存 25 % 外匯，直至一九九一年初，外匯留存率逐漸提高至 80 %（鄧未辛，前引書）。

年其值是增長的，在社會基本建設投資額的年增率（22.42%→57.71%）更是驚人；可見諸如，地方政府、外資與中央的「精神講話」等外在政策因素對區域空間發展的潛在影響力。

表八 一九八九～一九九三年廣東省相關經濟成長的指標變化表

年份	1989	1990	1991	1992	1993
國內生產毛額（億元人民幣）	1,381.39	1,559.03	1,893.30	2,447.54	3,431.86
國內生產毛額年增率（%）	19.56	12.86	21.44	29.27	40.18
固定資產投資額（億元人民幣）	147.44	175.43	214.76	338.69	546.63
社會基本建設投資額年增率（%）	0.52	18.98	22.42	57.71	61.40

資料來源：同前表引。

綜上所述，珠江三角洲的（後）社會主義與資本主義結盟的全球化過程，不但是種新型的資本累積模式：透過國際資本與當地土地與勞動力的結盟，以及併聯地方政府的經濟與空間政策的配套措施；同時經由國家的黨政行政官僚中介角色，更確保了資本循環的正當性與合法性。尤其區域內部的「中心/邊陲」關係，建立在資金與技術的依賴與優異的地理位置（如上海之於長江三角洲；廣州、深圳、香港與澳門之於珠江三角洲），透過（文化、空間、產業技術等）資本的快速積累過程造成當地社會、經濟與空間地域的再結構，而更趨向於資本主義市場靠攏；然而此等空間發展現象與城鎮地方政府的機制作用，對於原本處於原型社會主義體制，因政治與區域政策的資源失衡問題，將益加造成空間不平等與極化現象的發生<sup>⑥</sup>。

## （二）珠江三角洲改革開放後產業經濟空間的演化過程探討

從表九、圖三與圖四，可以窺探出珠三角在利用外資、產業結構與都市化方面的表現，無論是就區域內部（相較於廣東省的東西兩翼與其山區縣之二分化），或外部區域（相較於港澳）或整個中國的平均值而言，均是令人印象深刻的。表九中之珠三角的第一級產業急速滑落（26%→6%），而第二、三集產業則呈明顯增長趨勢，此現象不啻說明其不同時代之農工結構的產業轉型變遷狀況，及其作為新國際分工體系中重要的零組件與加工貿易（OEM）角色<sup>⑦</sup>；在圖三、四裡，可以看到同屬地理位置中，珠三角相較廣東省其他地區的「經濟實力」要來得耀眼。

註<sup>⑥</sup> 姚士謀編，中國大都市空間擴散（北京：中國科學技術大學出版社，一九九八年）。Hongmian Gong, "Spatial Patterns of Foreign Investment in China's Cities, 1980~1989," in *International Conference on Development in China: Last Half Century and into the next Millennium*, December (Hong Kong: Dept. of Geography and Geology of Hong Kong University, 6th~9th, 1999), pp. 198~209. 請參周一星、張莉，前引文，頁二五~三三；薛鳳旋，前引文，頁一~六。

註<sup>⑦</sup> 薛德升、許學強等，「珠江三角洲城鎮工業生產組織與發展研究：以民樂、人和、北滘三鎮為例」，*熱帶地理*，第十九卷第一期，一九九九年，頁一一~一七。請參 Yeung, *op. cit.*

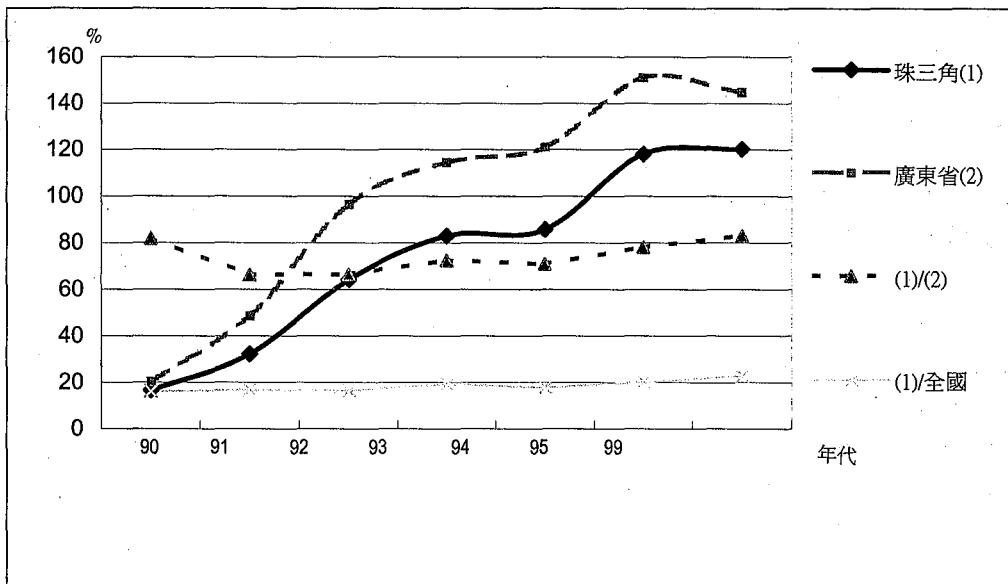
表九 珠江三角洲三個不同時期的產業變化簡表

單位：%

年代	第一產業	第二產業	第三產業
1980年	26	44	30
1990年	15	46	39
1999年	6	50	44

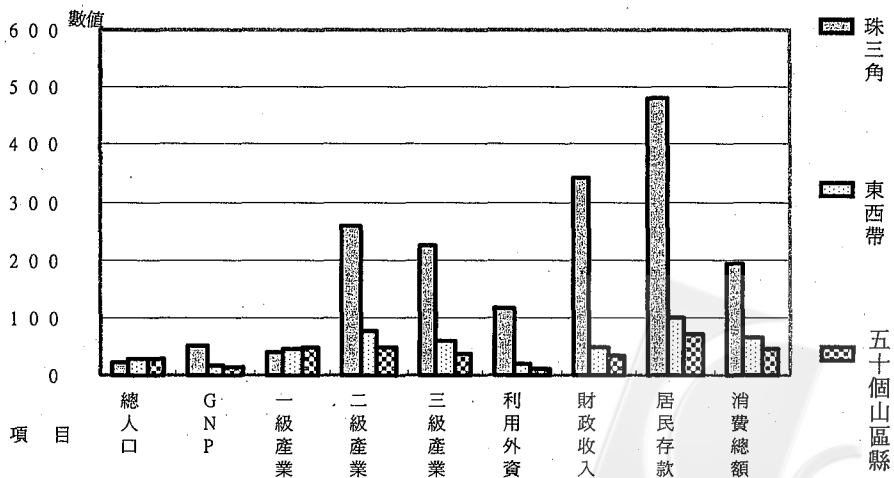
資料來源：廣東統計年鑑，二〇〇〇年，頁一〇一、五〇六；一九九五年，頁三七三。

圖三 珠江三角洲與廣東省在九零年代利用外資情況圖



資料來源：(1) 廣東統計年鑑，二〇〇〇年，頁一〇一、五〇六；一九九五年，頁三七三。(2) 本研究整理繪製。

圖四 廣東省區域內部三大經濟區之經濟發展狀況圖



資料來源：(1) 呂擴昌，「珠江三角洲與外圍地區的整合研究」，前引文，頁三三；(2) 本研究整理繪製。



## 四、樣本城鎮的對比探究與觀察

### (一) 東莞市<sup>①</sup>長安鎮的個案

#### 1. 驚訝的社會福利城鎮：長安鎮

長安鎮地處（如前，圖二）珠江東南岸、廣深（圳）經濟走廊的中部、東與深圳寶安接壤、西與虎門相鄰，面積<sup>②</sup> 83 平方公里，下轄 13 個（村）居民委員會；截至一九九年底的常住人口有 32,600 餘人；流動人口約 60 萬餘人；目前的外資投資企業有 1,700 餘家（台商佔 35 %），形成以電子、五金、玩具、製衣、印刷為主的產業項目結構，而全鎮利用外資額達 13.3 億美元；全年上繳費收入 1.4 億美元（較前一年增長 17 %）、出口額達 20 億美元（增長 15.8 %）。一九九八年全鎮社會總產值達 34 億元人民幣（較前一年增長 21.8 %，以下同）、工農業總產值為 23.6 億元、城鄉居民存款有 25.1 億元、人均年收入約 6,883 億元<sup>③</sup>（長安鎮政府資料提供，與 2000 年 11 月 14 日對高層官員 WZC 的訪談）。

前述閃亮的經濟傲人表現，並不足以襯托長安鎮之所以成為本文個案選擇原因；令人驚訝的是在東莞市下轄的 32 鎮區中，長安鎮的表現未必是最突出的，然而其被「欽訂」的名聲卻是無比響亮。如，九零年代迄今，為「全國鄉鎮業出口創匯五強鎮」（第一名）、「首屆中國鄉鎮投資環境 100 強」、「全國村鎮投資環境先進鎮」…，令人感到訝異的空間發展現象是：「…全鎮農村群眾口糧實現集體供給，年終均有現金分紅，六十歲以上老人有『老人年金』。學生讀書從小學到初中全部減免學費，各村、組均有大巴或中巴專車免費接送學生。學生考上中專、大專，集體給予獎勵。不少村委會實行醫療包干或補貼。九成以上群眾住上新樓房，…」（長安鎮政府提供）

註<sup>①</sup> 係一九九七年統計的數值，各項目的單位如，人口：百萬；GNP：百億元人民幣（以下同）；第一、二、三產業及消費總額與居民年末存款皆為：十億元；外資：億美元；財政收入：億元。呂擴昌，「珠江三角洲與外圍地區的整合研究」（博士論文，廣州：中山大學地理學研究所，二〇〇〇年），頁三三。

註<sup>②</sup> (1) 東莞於一九八五年撤縣設市，一九八八年升格為地級市，迄一九九九年約有 148.77 餘萬人（戶籍農業人口約 110 餘萬人）、面積 2,465 平方公里（市區面積 15 平方公里、常住人口 14 萬人、外來人口 4 萬餘人）；外來人口有 144 萬餘人，是著名的僑鄉（廣東年鑑，二〇〇〇年，頁五三八）。由於體制的升格，因此長安鎮上頭並無縣而是東莞「市」。(2) 一九九三年中國大陸民政部修訂，地級市標準為市區從事非農業的人口 25 萬以上，其中市政府駐地內，非農業戶口從事非農業活動的人口達 20 萬以上；工農業總產值 30 億元（人民幣，以下同）以上，其中工業產值占 80 % 以上；國內生產總值 25 億元以上；第三產業產值超過第一產業，且占其國內生產總業產值比例 35 % 以上；地方本級預算內財政收入兩億元以上，且已成為若干市縣範圍內中心城市的縣級市，可升格為地級市（李思名等人編，前引書，頁九一）。

註<sup>③</sup> 相當於台灣麥寮鄉的面積（80.2 平方公里）、人口（32,277 人），以及擁有 12 個村里。

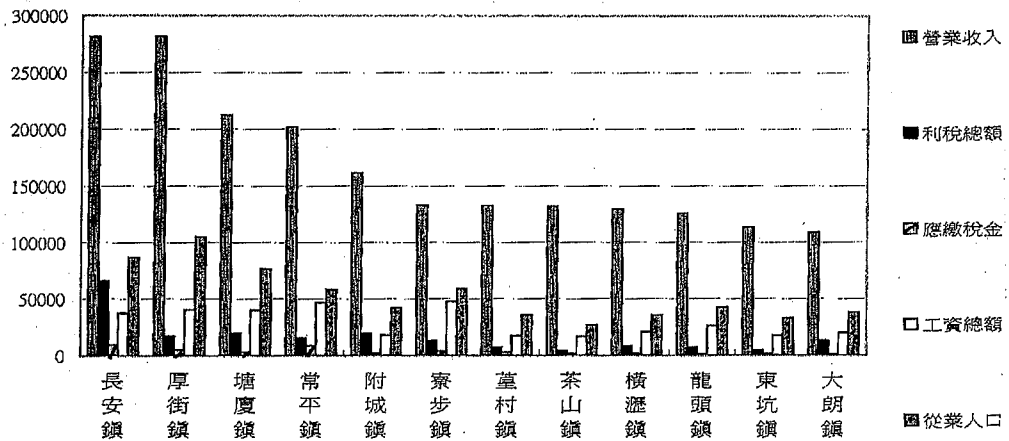
註<sup>④</sup> 指涉「集體單位」收入，中國（平均值，以下同）為 5,774 元、江蘇 6,452 元、四川 4,927 元、湖南 5,487 元、河南 4,639 元（中國統計摘要，一九九八年，頁四三）。由上觀之，不難理解內地打工仔流入此地。

誠如台商®TSM：「在地人無須外出工作也會有不錯的收入，不用做事，『躺著幹啊！（鎮）政府就會發給他們每月約2~3,000元（人民幣）』，真好命！…；這是『亂七八糟的稅收』與『地租稅』的收入，主要還是在於過去因土地原為農村集體大隊的資產，現在開放啦，部分租給我們台商收租金，另一部分的租金又轉投資在其它企業的分紅…」。前述兩段引子道出長安鎮雖僅有人口三萬餘人，卻吸引十倍的外來民工與外資，並建構出一個社會福利的城鎮，且更比台灣還早實施十二年義務教育®，這是與過去所認知的中國大陸城鎮的草根生活，截然迥異與令人匪夷所思？！

## 2. 長安鎮與東莞市的關係及其機制

長安鎮在東莞市的32個市區鎮之經濟實力表現並非最突出，但是若談起吸引外資的積極性，長安鎮無非是拔得頭籌。例如，一方面除了基本的「兩免三減半」的國家統一政策外，只要台商介紹另一家企業投資設廠，即可開始再談談其企業的減稅和其他優惠措施。這種「施與受（take and give）」的外部招商手腕，宛如內部中央/地方政府的權利網絡關係鍵結，雙方各取所需的達到「雙贏」的空間策略；另一方面，在東莞市鄉鎮企業年營收超過10億元人民幣的鎮區中（如圖五、表十），長安鎮的表現的確令人刮目相看，尤其是在年末利稅總額（高出第二名厚街鎮有近五億元）、營業收入、應繳稅金等項目上幾乎獨占鰲頭。

圖五 東莞市鄉鎮企業入超十億元之鎮區



資料來源：(1) 同前表九；(2) 本研究整理。

註⑦ 原本在南非設廠投資，因考慮到勞動成本，因此在一九九三年到長安鎮（深圳在當時已經發展的很快，擠不進去）從事機械設備製造廠，並擔任台商協會主要幹部（2000年11月11、13日訪談整理）。

註⑧ 請參李美惠，前引文，頁六五。

表十 東莞市鄉鎮企業年營收入超十億元鎮區

鎮區別	營業收入 (萬元)	總產值 (當年價) (萬元)	利息 總額 (萬元)	應交 稅金 (萬元)	工資 總額 (萬元)	年未 從業人 (人)	年未固定 資產原值 (萬元)	年未流動 資產 (萬元)
長安鎮	281,601	281,601	66,155	9,833	37,644	87,114	152,841	52,718
厚街鎮	281,638	275,002	17,255	5,157	40,760	105,350	174,772	95,377
塘夏鎮	212,339	217,430	19,856	3,485	40,328	76,697	224,557	98,430
常平鎮	201,658	256,690	15,356	8,856	47,095	58,616	84,770	105,718
附城鎮	161,376	171,483	19,876	2,181	18,321	42,187	49,782	8,986
寮步鎮	133,179	160,128	12,955	4,200	48,050	58,886	81,073	18,838
篁村鎮	132,615	196,975	7,694	3,012	17,328	35,995	75,239	25,386
茶山鎮	131,991	140,280	4,290	1,560	16,898	27,080	645	13,663
橫瀝鎮	129,690	153,387	8,590	1,660	20,948	35,610	95,247	34,850
橋頭鎮	125,875	153,172	7,165	1,250	26,328	42,784	34,820	14,010
東坑鎮	113,594	113,167	4,647	1,593	17,516	33,178	50,564	37,853
大朗鎮	108,920	90,355	12,380	1,340	20,042	38,148	110,326	48,218

資料來源：東莞統計年鑑，二〇〇〇年，頁一八三。

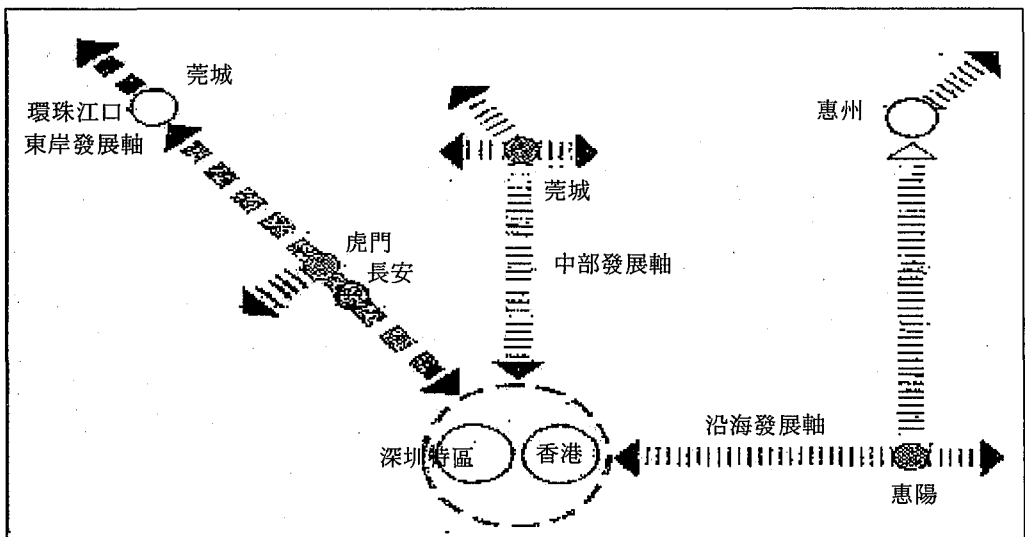
長安鎮能在吸引外資的出類拔萃因素，應歸諸於下列六項研究發現：(1) 區位優勢與廉價的勞動成本，吸納了從深圳城市經濟擴張而來的外資企業，目前從事第一、二級產業工作的「當地人」，有九成是外來打工仔/妹，「在地人」都從事第三集產業（2000年11月12日對東莞台商協會會長TCH的訪談整理）；(2) 地方基層政府行政力的空間作用，如前段的分析，這裡村村有圈地行為的「工業管理區」，每一級的行政單位均有組織管理和部門的溝通，例如，副鎮長兼外經貿辦公室主任也兼外商協會會長…；這樣的身份在區域上海雖然也常見。而中國東南沿海典範式的發展主要是倚賴「三來一補」與「兩頭在外」的外向型企業經濟，本地也不缺席；(3) 對外商（/台商）的招商引資與行政資源的相扣連之際，變相的掠取外來資本，其也毫不手軟。如表現在台資企業與當地的《租賃廠房協議書》中，可以看到許多「不平等條約」，而這些就是日後，可以充作長安鎮的社福基金。

「…二、本月租金於X月Y日前繳給甲方（當地），否則甲方照乙方（台商）拖欠時間計回利息，月息按20厘Z人民幣給甲方，並有權採取措施停止進出貨…；三、辦廠期間，一切費用包括廠房修繕、水電、旅差、保險費、工人工資、工人工

傷、福利、後勤、門衛人員、廚工廚具、工人宿舍用具…，每年繳交給治安部門治安管理費K元人民幣，以及衛生垃圾每月運費處理等一切費用均由乙方支付…；九、由甲方負責委派L名行政人員（廠長、會計、出納、報關人員）主要工作為乙方處理國內一切業務，行政人員試用期M個月，每個月工資N元人民幣…」（台商內部資料提供）。

經由此等契約保障了在地人基本的工作權與社福基金的來源；(4) 行政決策者的空間發展積極性，主要表現在對辦企業與用地利用方面，誠如該鎮高層 WZC 所云：「…（I）用地的鼓勵，用於由農轉工、辦企業在稅則與用地取得的（行政）優惠；（II）貸款的協助，低息但並不具備規範性、且彈性很大；（III）我們拿出資金供民營企業來貸款。…」（2000年11月14日訪談整理）。又如，長安鎮已歷經三次〈總體規劃〉，在最近一次的空間規劃當中，明確的標明其與珠三角的城鎮戰略發展軸向（如圖六，欲將其空間結構與機能塑造成「園林式的潔口工業城鎮」，並與三個重要的節點城鎮相搭配，如虎門、常平和惠陽市區，發展成為輕型加工工業和部分污染較小的港口工業城）；(5) 作為沿海經濟開放區所享受到對進口原料/出口產品等相關的稅賦減免與優惠；(6) 廣東地區特殊的僑資與援（如香港）等。

圖六 東莞市長安鎮域總體規劃綱要（一九九六～二〇一〇）簡圖



資料來源：長安鎮內部資料提供。

前述六項主要的空間發展機制與地方政府特性，造就了長安鎮的經濟與社會福利奇蹟，更表徵化了近代珠江三角洲個體城鎮兼顧經濟與城鎮發展的具體圖像；無論從自由市場經濟資本的運作或計畫體制的行政官僚決策過程而言，長安鎮都能游刃有餘地予以相併聯，這是其他區域城鎮所難以項背的，鎮上的社會福利制度更是令人印象深刻，也證實珠三角地方政府官員的經濟行政力。



## (二) 大陸最富有的市縣：佛山市<sup>⑥</sup>順德市<sup>⑦</sup>個案

順德市地處（如前圖二）珠三角腹部，截至一九九九年年底共轄 12 個鎮（區）、面積約 802 平方公里、人口 105.33 萬餘人<sup>⑧</sup>。順德、中山、東莞與南海並稱為「廣東四小虎、珠三角的四小龍」以與八零年代的「東亞四小龍」互別苗頭，而順德市更是中國在當時宣稱是改革以末「大陸最富有的市縣」<sup>⑨</sup>。對照以下各產業項目在一九九〇/一九七九年的年增長率分別為：社會總產值增長率 1.047 %、國民收入產值 651.8 %、工業總產值 901.3 %、財政收入 411.9 %、財政收入 411.9 %；一九九八年底對照前述各項之逐年增長率依然維持在 13.0 %~21.5 %<sup>⑩</sup>，這樣急增的表現是與前述之長安鎮或東莞的發展內涵是不同的，因為順德主要是透過集體在「鄉鎮工業—企業集團—名牌產品」三部曲的鎮辦企業揚名於外；亦即，先以集體鎮辦企業工業為產業主體，且市場主銷中國內地，壯大後再轉向國際傾銷其（小）家電製品，如電熱器、冰箱、微波爐、電風扇、機械與熨斗…等現代工業生產體系<sup>⑪</sup>。

我們以具體的數據來敘述順德市在第二集產業的璀璨數據，例如，一九九八年工業銷售值超過億元人民幣的企業有 83 家，超出十億元的計有科龍、美的、格蘭仕、惠而浦與順達電腦，前述的科隆、美的與順達等集團的前身就是源自集體的鎮辦企業，尤其是著名的北滘鎮「電風扇興城」的成功經驗，更是使人記憶猶新一透過銀行貸款，全鎮以不到十萬人規模，卻可在一九九一年產出等同於西藏自治區全年工農業總值，馳名的「美的<sup>⑫</sup>集團」即是源自該鎮<sup>⑬</sup>。我們分別檢視一九九八、一九九九年順德市在佛山市轄區市中之各項基本投資項目（圖七，房地產與基本建設投資額），以及財政收入/支出（圖八，財政收入）可發現其在佛山市城內部是出類拔萃的。

註<sup>⑥</sup> 位於廣東省中南部（廣州市西方），屬於「地級市」（而順德市為其代管的縣級市），現轄兩個城區並代管南海、順德、高明和三水等縣級市，總面積有 3,813.64 平方公里；一九九九年年底之總人口約 3,813.64 萬人（廣東年鑑，二〇〇〇年，頁五四六）；與湖北漢口、江西景德、河南朱仙等鎮並稱中國四大名鎮；一九五一年開始設市（現在的城區）；一九七〇年佛山專區（一九五八年設置）成立，下轄 14 個縣（市）；一九八三年六月市帶縣體制，而將江門、中山等市劃出，而成為今天的版圖（廣東年鑑，一九九九年，頁五六二）。

註<sup>⑦</sup> 順德市個案因侷限於資料取得與關係資本的建立，我們並未接觸到地方政府官員，因此很難直接與長安鎮作直接的對比，這是研究的缺失，然而本文儘量以次級資料與文獻探討來表明其的空間產業特性及其轉化現象。

註<sup>⑧</sup> 廣東省統計局編，廣東年鑑（廣州：廣東省統計局，二〇〇〇年），頁五四八~五四九。

註<sup>⑨</sup> 請參鄧辛未，前引書，頁一三〇。

註<sup>⑩</sup> 除利用外資的年增長率為 7.0 %、外資出口總值 8.1 % 之外；前項「成就」並非順德市的主攻市場。

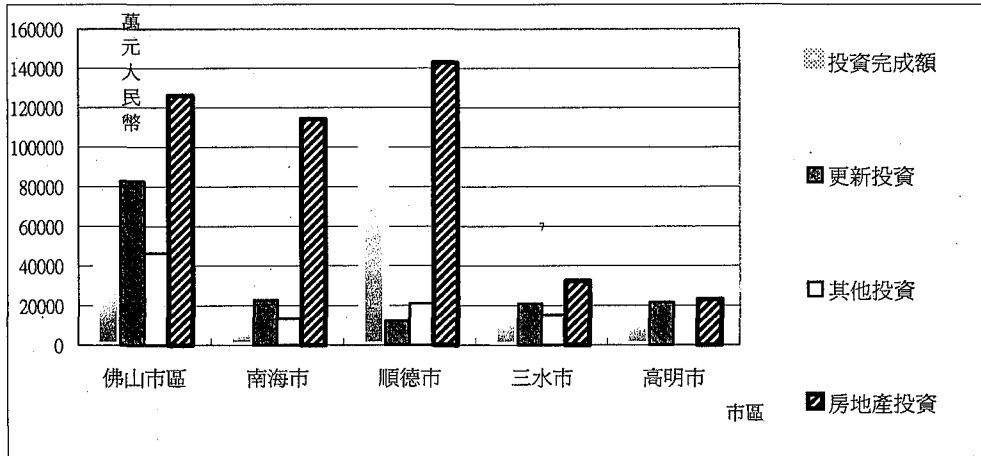
註<sup>⑪</sup> 薛德升，珠江三角洲鎮城鄉鎮工業發展與城鄉一體化研究：以北滘、人和、民樂三鎮為例（博士論文，廣州：中山大學城市與區域研究中心，一九九七年）。請參閻旺賢，珠江三角洲經濟模式與策略分析（廣州：旅遊出版社，一九九三年），頁六四~六六。

註<sup>⑫</sup> 早在人民公社時期，北滘鎮為以生產塑料和熱水瓶塞為主的產辦大隊，在七零年代由於產品的滯銷，廠長決定轉產塑料電風扇，其通過香港順德老鄉學會技術與產銷管道；獲利之後，隨即又興辦美的與南方風扇廠，並引進港資，在八零年代末，出口風扇佔加拿大市場六成、美國市場兩成；九零年代初，順德並不因較東莞發展晚而弱後，相反的，當時的順德是中國工農業產值最高的縣市之一（鄧辛未，前引書，頁一三七；費孝通，前引文）。

註<sup>⑬</sup> 請參薛德升，前引文；薛德升等人，前引文，頁一一~一七。

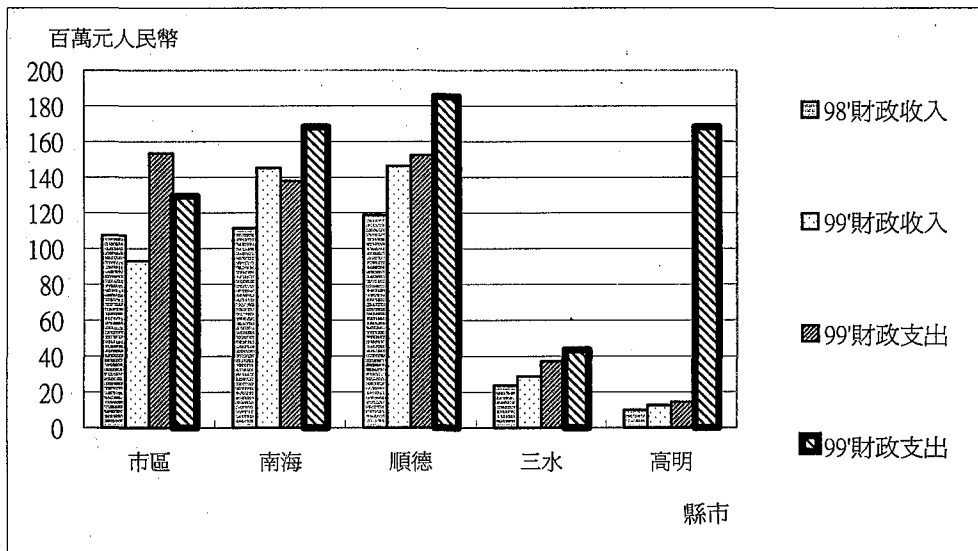


圖七 順德腹地城鎮之基本建設與更新改造投資圖



資料來源：(1) 廣東統計年鑑，二〇〇〇年，頁六四八；(2) 本研究整理。

圖八 順德腹地城鎮之歷年財政變化圖



資料來源：(1) 廣東統計年鑑，二〇〇〇年，頁六五六。(2) 本研究整理。

誠如，在當地設廠的台商 HWN<sup>®</sup>與 LJZ<sup>®</sup>：「…順德為大陸內地電器高科技主要

註<sup>®</sup> 係 LW 高科技與五金產業集團總經理，據其表示，在此的外商有九成是台商，且大多是以高科技（配套零組件組裝 OEM）產業為主，有神達、國豐與興達…等，主要銷售地為中國內陸區域（2000年11月13日當地訪談整理）。

註<sup>®</sup> 倫敦鎮著名的台灣電腦集團總經理，在一九九三年即來此設廠（2000年11月13日當地訪談整理）。



生產基地，起源於八零年代中，…這當然與此處是海外華人的僑鄉（港人特多）有關，為何會有此現象？！我也不懂。在當地的（內資）大廠為華寶（冷氣）、科隆；我們會集聚在此的原因，在於一九九七年番禺縣淹大水，但順德就是沒淹到，聽說是與（地方）政府的保護<sup>⑧</sup>有關，業界互相流傳，因此高科技廠商才都會集聚於此，現在約有百來家台商；此外，人家都是組團到台灣拜訪企業招商引資。」道出順德市由於珠三角之僑鄉資本<sup>⑨</sup>與地方政府的基礎積極投入，以及產業技術的提升和改造，而產生具有特殊的空間競爭資本。

藉由李石<sup>⑩</sup>對順德鎮辦企業管理機構（「鎮辦企業辦公室、工交辦公室」）的案例描述（如表十一），清楚確立地方政府的黨政力量確實對空間的發展產生效用，尤其是在財務、人事、生產管理與供銷方面的體制改革，證實地方政府對於經濟追求的積極性才是空間發展的動力，中國基層政府得天獨厚的透過鄉鎮企業集體所有、產權有界的特性在土地有償的八零年代末起了火車頭作用，歷經十年的「摸著石頭過河」與體制轉型，而有不同形式空間發展模式，如同本文案例。

### （三）順德市與長安鎮的特殊性

從行政體制檢視順德市的崛起，本文認為：(1) 重要的決策應在於一九九二年三月二十六日中國國務院批准順德撤縣建市，爾後廣東省委將其作為廣東省綜合改革試點，擴大了順德的經濟管理權限；(2) 透過黨政行政單位精簡人員和組織的「瘦身」，以及職能的轉化而成為「發展型政府」的角色<sup>⑪</sup>，前述兩者都有助於地方政府發展所屬的企業，或改制為商業公司，惟順德與一般鄉鎮企業差異的是：(3) 動用黨政力量用於提高工業的技術為動力，並主打鎮上的名牌產品，促使企業素質提升與規模的擴大，而非以外銷市場為主，這是重要的市場區隔和表徵化「造船出海」跟東莞藉由「三來一補」「借船出海」的形式有所殊異；(4) 透過農村區域建制的改革（如推行股份制、完善土地的承包制，由地方政府積極的配合「市場經營機制」，如前(3)並配合市鎮二級政府對農業災害的賠償與補償比例，這是因為順德並未放棄精緻農業與第一級產業的經濟發展，也穩定了農村社會<sup>⑫</sup>。

註<sup>⑧</sup> 請對照圖七、圖八的基礎設施方面投資，就明瞭地方政府在建設的積極性與用心。

註<sup>⑨</sup> Alan Smart, "The Emergence of Local Capitalisms in China: Overseas Chinese Investment and Patterns of Development," in Si-ming Li and Wing-shing Tang eds., *China's Regions, Polity, and Economy* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2000), pp. 65~96.

註<sup>⑩</sup> 李石，「順德縣鎮辦企業管理機構的現狀及未來取向的探討」，中山大學珠三角研究中心編，*珠江三角洲經濟發展回顧與前瞻*（廣州：中山大學出版社，一九九二年），頁二三三~二四五。

註<sup>⑪</sup> 請參宋丁，前引文，頁一八六；鄭永年，前引書，頁一三四~一三五。

註<sup>⑫</sup> 請參宋丁，前引文，頁一八六~一八八。

表十一 文獻回顧中對於順德市各鄉鎮企業與地方政府的工資分配情形簡表

案例城鎮	薪資特徵	具體的實施辦法	總公司控制權	下屬企業控制權
北滘、陳村、倫敦、大良	分等定級、核定積數	<ul style="list-style-type: none"> <li>總公司根據所屬企業，近年發展情況，制訂銷售與利潤等指標任務，並對企業分等定級，確定各等級的正廠長（經理）之浮動工資標準，再視績效發放獎金與工資；副廠長以下，各類管理人員分別領取正廠長工資的一定比例；廠長可以於年終提撥一筆獎金與超利潤任務獎給予屬下員工。</li> <li>生產工人之工資分配，由企業撥定單位商品計件工資上報總公司，由其核算企業月產量，再按單價計算，給企業生產工人工資總額，然後由企業將工資單價分解到各部件，按件計工撥給工人。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>下屬企業正廠長（經理）工資額，年終獎金額，以及生產工人的工資總額。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>副廠長及以下各類管理人員的工資分配，各個生產工人的工資分配與年終獎金在具體人員中的分配。</li> </ul>
樂從、龍江、杏壇、均安	按利潤、銷售與管理費提報計算	<ul style="list-style-type: none"> <li>生產工人以按件計酬為主，計酬標準由企業自行制定。</li> <li>企業管理人員的分配先支付基本工資，再按產品銷售和實現利潤等情況計算提取，即，總公司按企業規模大小進行分類，規定企業按不同類別分別可提取產品銷售額以及利潤額等的一定比例作為企業管理人員的工資總額，至於各級管理人員的工資分配則由企業自行決定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>下屬企業管理人員（包括廠長在內）的工資總額。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>企業管理人員個人的工資分配及生產工人總體及個人的工資分配。</li> </ul>

資料來源：李石，前引文，頁二四三。〔註：廠長、經理，大抵是（副）鎮長兼任。〕

## 五、結論：地方政府與珠三角的接榫

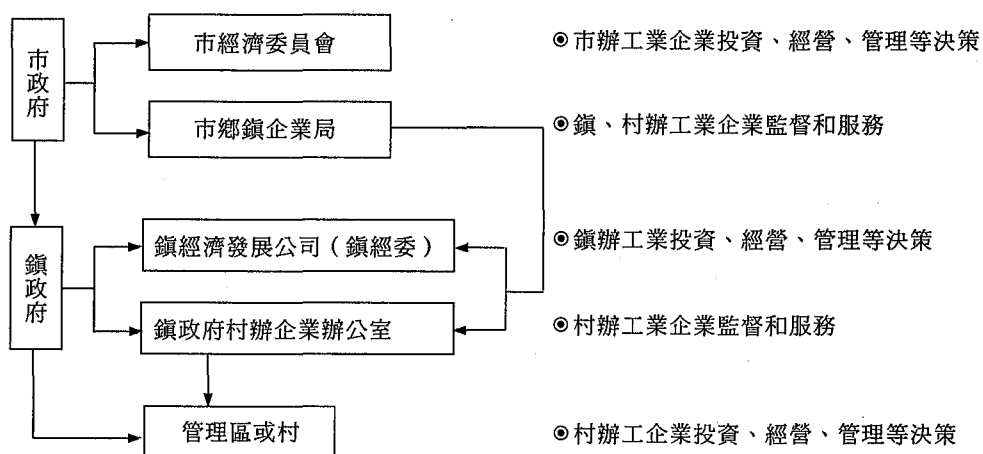
### （一）地方政府的鎮屬企業與空間開展

我們在前述的文獻探討<sup>⑩</sup>與回顧中，均指涉出地方政府的附屬企業由於掌握了行

註<sup>⑩</sup> 請參楊沐，前引文，頁五～一七；薛德升，前引文，頁四四、四六；洪啓東，轉化中的後社會主義城市區域：改革開放後上海區域的空間變遷（博士論文，台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所，一九九八年）。洪啓東，「長江流域下游地區的城鎮空間演化機智探索」，都市與計畫，二〇〇〇年，第二十七卷第二期，頁一六八～一八八。馬昂主與麥基，前引書，頁二五七～二五八。

政資源與經濟資本（如圖九），又因爲八零年代末於東南方沿海一帶，盛行的分權管理體制的變革；地方政府更能在傳統左手握有土地的使用權與行政管理權，右手在土地有償使用制度實施後，具有審批權<sup>②</sup>（如圖十）的雙刃下，悠遊於市場經濟，無怪乎區域城鎮的資源全來自於「靈活措施、彈性政策」的空間實踐。舉例而言，鎮政府底下擁有工業發展總公司（經委兼任或其他高層），下轄工業貿易與房地產等「黨政企」不分的「公司」組織。

圖九 順德市鎮村等地方政府所屬企業的關係圖



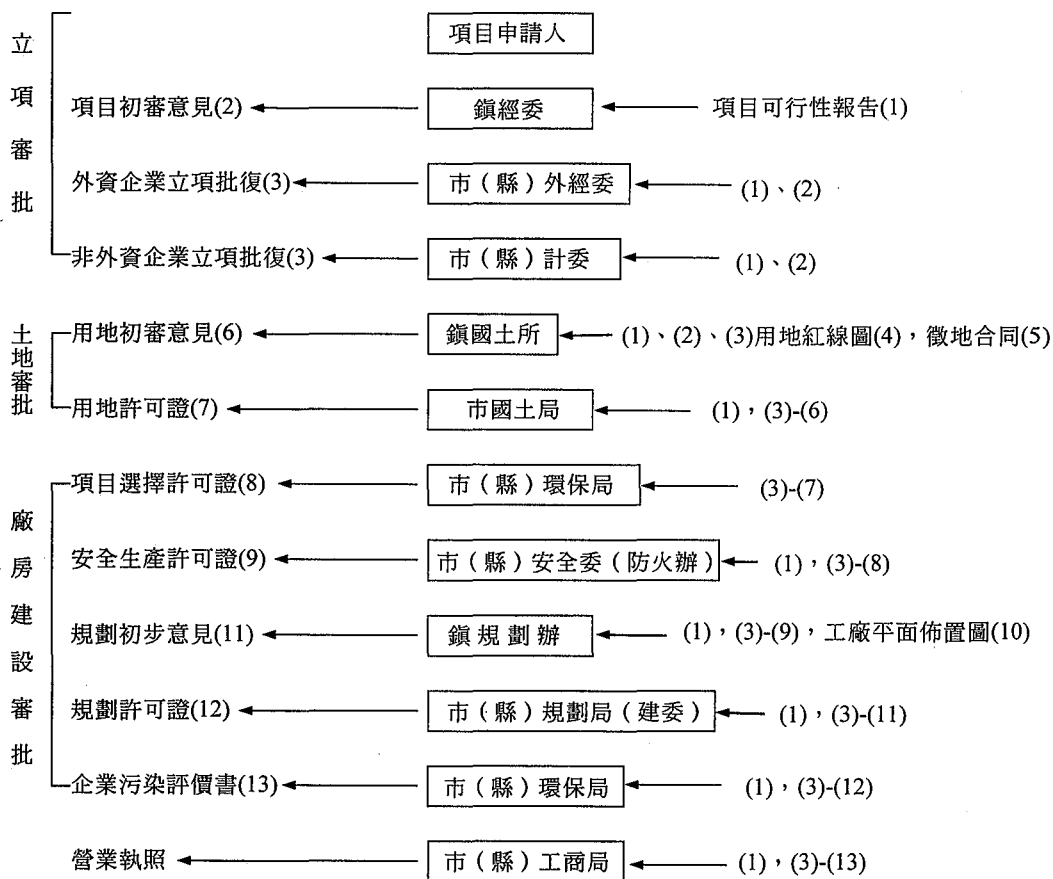
資料來源：薛德升，前引文，頁四四。

本文認爲從城鎮發展政策的變革機制而言，會有前述（農村地區）地方政府一改過去中央政府只對縣級市統購、稅收，對地級市統銷（收取利稅）的垂直權力關係；反轉爲縣級市（或農村地區）具有橫向的資源轉移互補關係，且擁有正稅、其他雜稅的收費等財政權的自主性<sup>③</sup>。而「市管縣」的都市體制改革乃關乎城鄉關係的重大反轉，同時也配套化「經濟特區（一九八〇年深圳、珠海）」、「沿海開放城市（一九八四年廣州）」、「沿海經濟開放區（一九八五年珠江三角洲、廣東省 15 市 42 個縣）」等中央政府的分權與放權管理制度的創新，而成就九零年代南中國璀璨的珠江三角洲城鎮空間發展。

註<sup>②</sup> 例如，土地出讓金、地方陸橋建設費、土地補償費；此外，如果取得用地規劃許可證之後所繳交的費用，通常會比邊陲地區或非經過〈總體規劃〉的土地費用貴上 20~30%（薛德升，前引文，頁四五）。這也說明爲何越基層的地方政府空間發展越快、越亂，與所謂的「莊主經濟、能人經濟」有關（秦暉，前引文，頁七九~八一）。

註<sup>③</sup> 鍾謙、鄧永成，「市管縣體制改革與中國的城鄉關係」，李思名、鄧永成等人主編，中國區域經濟發展面面觀（台北：台灣大學人口研究中心，民國八十五年），頁三二〇~三二五。

圖十 一般地方政府的土地審批流程圖



資料來源：薛德升，前引文，頁四六。

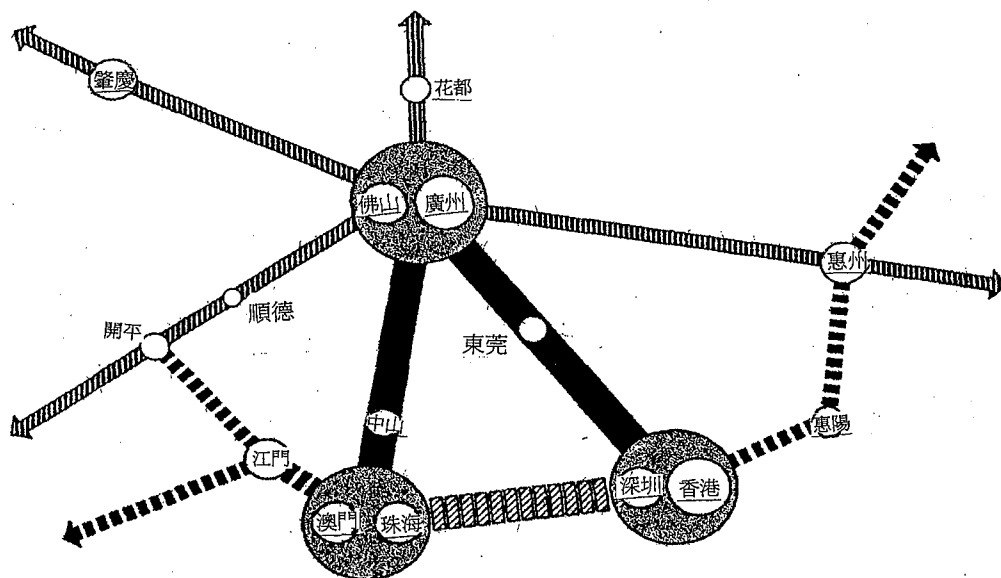
## (二) 珠三角城鎮空間的發展開展

如同前文所提到的，珠三角的空間開展，首要是由於有八零年代中期陸陸續續都市體制改革，以及中央對地方政府的放權與分權的政策奧援，因此城鎮空間的開展，就從當初的「深圳（香港）—廣州—珠海（澳門）」三點關係擴張到三軸線（東莞（長安）—虎門—順德（佛山））、甚至半弧的網絡關係（參圖十一）。其次，區域城鎮內部之地方政府和鄉鎮企業，因時制宜的「（長安）借船/（順德）造船」打拼經驗，也突顯「珠江模式」的空間經濟特殊性<sup>④</sup>；例如，從制度管理面

註<sup>④</sup> 此處指涉東莞的發展為因應深圳城鎮的擴張而受益，為外向型；順德則是內地型企業，透過地方政府喊出，投資十年有優惠，像一般有污染的產業、或石油化工、裝飾產業等，可以向外圍邊陲擴充（但東莞並無此空間優越的特性），如廣州也是（2000年11月13日台商TSM的訪談整理）。

來看在鄉鎮企業為自負盈虧、按能力分紅，有別於計畫體制的國有企業經營管理模式（如表十二）。

圖十一 珠江三角洲三個主要發展軸線示意圖



資料來源：⑤。

表十二 珠三角鄉鎮企業與國營企業在管理機制上的差異分析簡表

項目機制分析	珠江三角洲鄉鎮企業		一般國營企業	
	管理機制特徵	效果	管理機制特徵	效果
1.經營方面	<ul style="list-style-type: none"> <li>自主經營</li> <li>市場導向</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市場反應靈敏</li> <li>產品銷售管道暢通</li> <li>經濟效益較高</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>計畫為主</li> <li>自主權較少</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>對市場反應較慢</li> <li>產品滯銷</li> <li>經濟效益較差</li> </ul>
2.風險方面	<ul style="list-style-type: none"> <li>自負盈虧</li> <li>優勝劣汰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>競爭力較強</li> <li>企業不斷成長</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>負贏不負虧</li> <li>企業破產較難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>競爭力較弱</li> <li>企業停滯不前</li> </ul>
3.用人方面	<ul style="list-style-type: none"> <li>員工進出自由</li> <li>幹部升遷有望</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>重視人力資源</li> <li>工作效率較高</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>員工進出市場較難</li> <li>論資排輩官僚文化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人力資源較不合理</li> <li>工作效率低</li> </ul>
4.分配方面	<ul style="list-style-type: none"> <li>工資與企業掛勾</li> <li>獎勵制度化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理者與員工的積極性較高</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>工資總額有上限</li> <li>個人收入平均主義</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理者、員工的積極性較低</li> </ul>

資料來源：陳鎮雄、鄭宗成 等人，前引文，頁二二四。

註⑤ 楊汝萬，「從世界秩序伸展看珠江口超巨都會崛起」，*Occasional Paper*，第九十期，一九九九年，頁一～二四。Mee-Kam Ng and Wing-Shing Tang, "The Pearl River Delta Urban System Plan: An analysis," *Occasional Paper*, no. 71 (1997), pp. 1~47.

又如，經濟特區對區域城鎮產業的發展還表現在稅賦的減免與優惠上，當然這是中國統一的標準（表十三）；然而實際運用在地方上的，更是相當的具有「彈性」（如，長安鎮、虎門的「吃好道相報」的減稅方案；寧波市喊出企業所得稅「五免五減半」<sup>⑥</sup>）。總的來說，珠江三角洲係地方政府與農村集體所共構的經濟發展區，不僅有外向型的企業，同時在內地市場也不缺席；產業形式為由輕工業主導的勞力密集型工業結構，然而也重視產業技術的變革與自創品牌的創新。

表十三 珠三角在經濟特區、沿海開放城市等開放政策下享有的稅賦優惠簡表

主要優惠項目	（八零年代）主要內容簡要
1.所得稅	15 %
2.緩稅與免稅	1.1980~83年：第一年獲利全免，第二、三年免50 %； 2.1984年：第一年獲利緩稅兩年（服務業只有一年），以後三年課50 %稅。
3.進出口稅與工商稅	1.1980~83年：進口原料免稅，多數消費品進口免稅； 2.1990年：統一規劃進口稅與相關出口工商稅的統一稅。
4.其他優惠	簡便簽證。

資料來源：本研究整理。

珠江三角洲地方政府在「寬鬆政策、靈活運用」的「共識」下，一方面在內部精準的精簡黨政官僚組織，運用傳統與現代雙軌的黨政企資源與隱形行政權力；例如，在本文中的東莞市長安鎮在「鎮」這級政府即有配套（上游一下游的「政府機構公司化」行為），如，鎮的「長安集團（鎮之經濟實體）」→外經貿公司與工貿總公司兩個具體的行政與經濟操作組織。每個「村」底下都有一類似「長安集團」的經濟實體存在，而此組織用以對外商企業的審批作業加速。換言之，從地方政府→總公司→集團（鎮之副書記擔綱集團老總），形成綿密的「宮廷經濟」形式。另一方面，在外部則吸納了國際資本、技術與人力資源，並搭配「國營、集體、鄉鎮、管理區、村與個體」（俗稱「五個輪子」）企業，恰好趕上首度的分權與改革浪潮的八零年代，故有今日輝煌的空間發展現象。

### （三）珠三角城鎮空間發展的本土沈思

在跨世紀的當下，珠江三角洲亦有不少阻礙於當前的發展議題：(1) 地方政府與鄉鎮企業的資本互動關係，鄉鎮企業表面上雖然隱藏後福特主義的靈活生產方式，但是在「鄉企產權」改革與轉（股份）制、私有化浪潮下，問題依然多多（產權的釐清、土地與勞動成本相較內地或長江三角洲未必便宜，這也是目前珠三角的一些台商逐漸「組團<sup>⑦</sup>」赴華東一帶，另覓投資地點之因）。(2) 因腹地不廣而導致自然資源短缺；且也因起步較早較富有，而引起的社會治安的惡化。早期重視開發所產生的環境污染

註⑥ 長安鎮台商在2000年5月8~14日針對華東地區考察投資評估報告的內部資料。

註⑦ 台商內部資料；東莞考察投資評估報告（東莞：東莞台商協會，一九九九年）。



問題，這是最嚴重的，因為珠三角面積僅佔廣東省四分之一，惟九零年代初期的環境污染調查中<sup>⑧</sup>，在空氣與水污染超過標準的地區，分別有 55.4 % 和 55.3 % 在珠江區域；尤其區域間的缺乏協調合作，造成資源浪費與惡性競爭和基礎設施重建成本增加，具體表現在近代珠三角對於招商、基礎設施的投建（例如，五個機場的興建），形成區域城鎮相互的削價競爭；(3) 中央對地方政府「選擇性（再）集權」措施<sup>⑨</sup>、海關的從嚴查緝，遂使發展的重心轉向華東地區的長江三角洲區域…。

前述利多的中央政策，恰好提供區域城市上海及其腹地的皖南經濟協作區於九零年代中葉的崛起，且伺機取珠三角而代之。儘管中國招商引資政策的物換星移與區域發展傾斜，地方政府對空間發展的作用力是難以被忽視的，這是本文所要強調的；同時也是面對大陸區域城鎮地景重構與經濟急速成長背後，作為專業的我們所應要省思的。兩岸進入「自由貿易協定」後，比較的將不再只是經濟，而是地方政府的行政效率、經濟效能與產業技術研發能力的與國際接榫，以及城鎮生活空間的可持續發展（sustainable development），這是本土尤當深慮與反思的。

\* \* \*

---

註<sup>⑧</sup> 請參 Ng and Tang, *op. cit.*

註<sup>⑨</sup> 有鑑於整體環境的大開發土地，長安鎮的土地管制變得較嚴格，一九九九年之前的土地批租權只要到東莞市政府批即可；之後，則需要到省政府層級審批；且若要貸款必須要有「國土證」（先到國土局辦理「公證」，再進行土地的批租作業）才行（2000年11月12日對入籍中國籍的台商訪談整理）。

# Primary Probing into the Development Phenomenon of Local Town Development in the Pearl River Delta: Zhang-an and Shun-der

*Chi-tung Hung*

## Abstract

This paper probes into the spatial interactive mechanisms of local government in the Pearl River Delta Region (PRDR). The first section reviews the related literature on the PRDR's spatial development process and local government's power (e.g. government-enterprise). The two case studies reveal: 1). owing to ownership, location, internationalization advantages, and the inflow of FDI (foreign direct investment), Dong-guan (Zhang-an zhen) has been greatly transformed since 1978, especially in regard to the accumulation of spatial capital; 2). Shun-der's town and township industrial enterprises' structural technology revolution, institutional innovation and labor-intensive industries, make Shun-der become a main electric appliance base (e.g. electric fans, microwave ovens, and refrigerators) in the hinterland of PRC. In conclusion, this study reveals the 'peculiar' relationship (e.g. local state corporatism, principals and agents, and rent seeking behavior) between the local government and its enterprises; these are the principal spatial development mechanisms in PRDR, especially due to their roles in improving the trade of manufactures in the globe international division labor process.

**Keywords:** Dong-guan; local government; Mainland China; Pearl River Delta; regional planning and spatial development; Shun-der.

