

國立政治大學社會學研究所

碩士論文

台灣南北對立想像的興起



李晏甄

指導教授：苗延威博士

2011年1月



## 謝辭

一篇論文的完成，背後總有許多人的付出與包容。

首先，我要感謝我的指導老師苗延威老師，謝謝他給我最大的自由，讓我可以依照自己的方式完成論文，但又不斷刺激我的社會學想像，在他的循循善誘下，我逐漸懂得如何從一件不起眼的小事看見大社會的面貌；同時在這個漫長的路途上，他也不斷給我信心，給我各式各樣的鼓勵。很幸運跟苗老師同一年進政大，並且成爲他的學生。其次，要謝謝口委王甫昌老師，雖然從未上過他的課，但他卻是我進入社會所的啓蒙老師；在未踏入研究所前，有幸成爲他書籍的編輯，在做書的過程中，他不只讓我看到社會學的魅力，也讓我看到他對社會學的熱情；謝謝他對我研究的肯定，從一開始問題意識仍不清時，就肯定我的研究方向，到正式的兩次口試，每次都給我具體而清晰的建議。還有另一位口委何明修老師，在「行動者」以及環境運動的部分給我諸多提醒，謝謝他直接而明確的批評與建議。另外，要特別感謝熊瑞梅老師，她的活力與熱情無人能比，謝謝她一直都非常關心我的近況與論文，偶然在電梯間相遇，總是會花許多時間與我討論，給我建議。

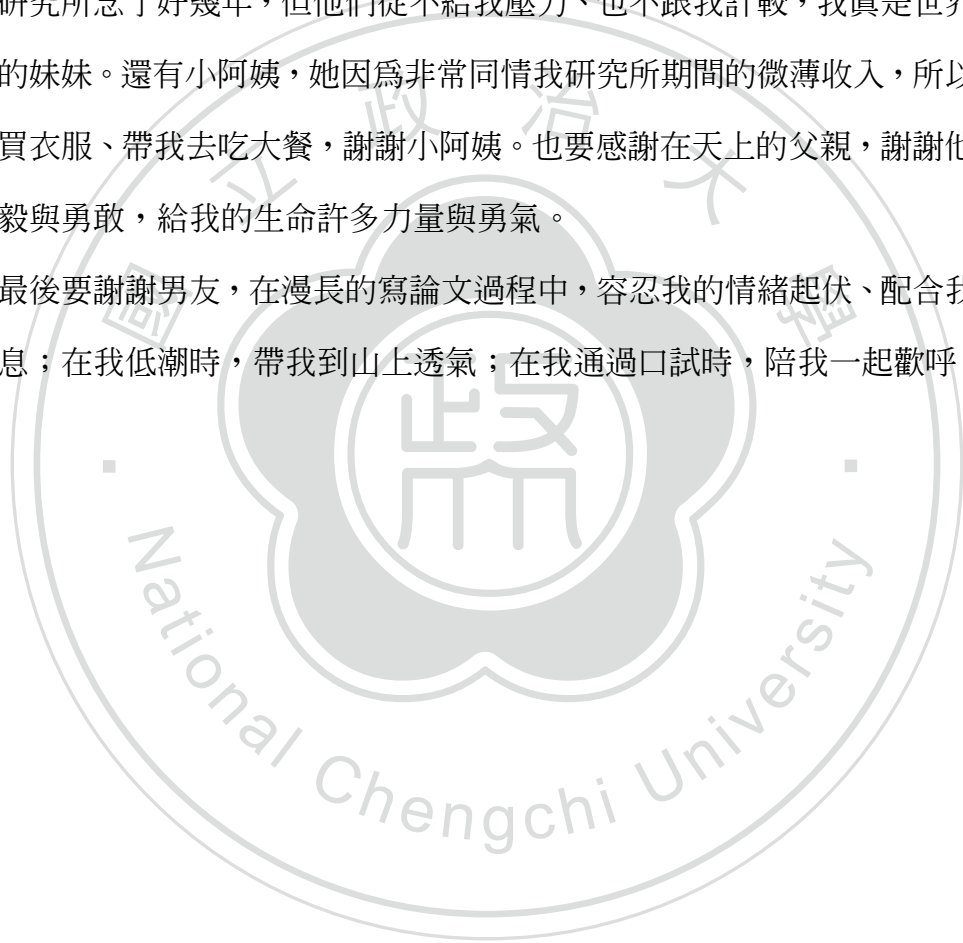
再來，我要感謝研究所的同學奕志、靖雲、彩含、嵩皓，我從沒想過在研究所可以遇到這麼相合的朋友。奕志和我有著天生的默契，總是可以很快猜出對方的詭計，聽懂對方想表達的東西；靖雲是我的最佳支援庫，每每看到跟我論文有關的東西，就立即傳給我看；彩含是我的學術交流伙伴，總是主動找我討論許多社會議題；嵩皓是我生活上的好朋友，由於相近的背景，所以他總是能理解我的心情，我也能理解他的想法。

還要感謝讀書會的朋友怡伶、明育、凱傑、慧如、心純，每週聚會的無厘頭聊天總是讓我暫時忘卻論文的煩惱，謝謝怡伶在當台大助教時，就給我許多幫忙；明育則是在論文的觀點上對我幫助很大，論文中有一部份的觀點都是跟他討論而

成；慧如總是以過來人的身分同理我寫論文的焦慮，教導我許多面對這些焦慮的撇步；凱傑是地球上第一個看完我論文的人，謝謝他的耐心與肯定；心純是我大學以來最好的朋友，謝謝她老是聽我講很多很多的事。

最要謝謝的是我的家人，由於他們的支持，我才得以停下工作，去準備考試、念研究所。謝謝媽媽對我無限的包容，在台中寫論文的的日子，都是因為媽媽的照顧，我才得以無後顧之憂地寫作；謝謝哥哥、姊姊在經濟上與精神上的支持，雖然我研究所念了好幾年，但他們從不給我壓力、也不跟我計較，我真是世界上最幸福的妹妹。還有小阿姨，她因為非常同情我研究所期間的微薄收入，所以總是幫我買衣服、帶我去吃大餐，謝謝小阿姨。也要感謝在天上的父親，謝謝他一生的堅毅與勇敢，給我的生命許多力量與勇氣。

最後要謝謝男友，在漫長的寫論文過程中，容忍我的情緒起伏、配合我的一切作息；在我低潮時，帶我到山上透氣；在我通過口試時，陪我一起歡呼。



## 摘要

台灣的南北爭議是怎麼發生的？近年來，在電視媒體及報章雜誌中，時常可見圍繞在台灣南北的討論與爭議，這些討論往往將台灣的南北視為對立且衝突的兩種範疇，賦予南部與北部截然不同的特性與意涵。本文的目的在於了解南北對立的想像是如何出現在台灣社會，又是如何成為爭議的焦點。筆者從論述分析的角度出發，一方面考察南北對立想像論述出現時空與背景，另一方面則從歷史發展與社會變遷的角度，探討隱藏在論述背後的結構力量。

研究發現，當代台灣有兩股力量，都以「南／北」二元分類方式來認知台灣社會，一股是基於南部的弱勢感受，控訴資源配置不公的重北輕南論述；另一股則是為了區隔選民所產生的南北差異論述。

促使「重北輕南」感受的結構因素，遠因來自於清末日治時代台北逐漸成為台灣政經中心；近因則是 1957 年台北市升格為直轄市之後，所獲得的財政優勢，導致其他縣市與台北市資源的落差。1979 年高雄市改制為直轄市之後，高雄市的政治菁英漸漸感受到雖位於相同行政層級，但資源卻不如台北市，因此開始將這種狀況批評為「重北輕南」。到了 1990 年代，相關論述更因北高市長直選的競爭壓力而浮出檯面，成為公共議題。而相關論述之所以能獲得民眾呼應且持續受到討論，則與 1980 年代以來台灣產業結構轉型，導致勞力遷徙模式南北分流轉為向北部單向集中，及其引發的各種效應有關。

南北差異論述起因於國民黨內部的省籍鬥爭。以外省人為主要組成份子的新國民黨連線，為了淡化本身及支持者的省籍特性，試圖將其與國民黨主流派的省籍差異包裝成地域差異，以「台北都會中產階級選民／中南部鄉村選民」的劃分方式取代「外省人／本省人」。這套原本基於政治鬥爭而出現的論述，後來隨著政黨競爭，漸漸在各項選舉中被討論與強調，2000 年後更因「北藍南綠」說法的出現，北部選民漸漸被等同於泛藍支持者、都會選民，南部選民則被等同於泛綠支持者、鄉村選民。另一方面，在政黨輪替之後，重北輕南論述成為泛綠鞏固南部選票而實行平衡南北政策的背書；而南北差異論述則成為泛藍否定泛綠支持者正當性的論述。

本文歸結，台灣的南北爭議之所以發生，混雜著多重因素，它既是族群問題的一環，又牽涉資源分配的問題，以及造成這種分配方式的行政區劃分制度，同時也是台灣產業結構變遷所衍生的新問題。



## 目錄

謝辭 .....	III
摘要 .....	V
<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
你要回南部（鄉下）嗎？ .....	1
台灣南北爭議的出現 .....	3
<b>第一節 文獻回顧與問題意識</b> .....	<b>4</b>
（一）弱勢者的控訴：社會運動與詮釋框架 .....	6
（二）優勢者的「他者」建構：東方主義與想像地理 .....	9
（三）台灣相關研究回顧 .....	13
<b>第二節 研究方法與資料蒐集</b> .....	<b>17</b>
（一）研究方法 .....	17
（二）資料收集方法 .....	19
（三）資料來源 .....	19
<b>第三節 章節安排</b> .....	<b>20</b>
<b>第二章 台灣中心的轉移：清末及日治時代的歷史考察</b> .....	<b>23</b>
<b>第一節 清末台北的崛起</b> .....	<b>24</b>
（一）從熱蘭遮城到台灣府（1624-1860） .....	24
（二）淡水開港（1860）：北部經濟地位提昇 .....	26
（三）台北府的設立（1875）：台北政治地位提高 .....	29
（四）台灣建省（1885）：台北成為台灣政治中心 .....	31
（六）小結：清末台灣北起南落的國家角色 .....	34
<b>第二節 日治時代台北中心地位的鞏固</b> .....	<b>35</b>
（一）積極建設台北的原因 .....	37
（二）打造台北的方法 .....	42
（三）作為文明教化中心的台北 .....	45
（四）日治時代台南的相對沒落與高雄的日漸崛起 .....	49
<b>第三節 結論</b> .....	<b>52</b>
<b>第三章 「重北輕南」論述的出現</b> .....	<b>55</b>
<b>第一節 「首都優先」意識型態主導的時代</b> .....	<b>56</b>
（一）升格為直轄市前的台北市 .....	57

(二) 升格後的台北市.....	58
<b>第二節 高雄市升格後的挑戰.....</b>	<b>61</b>
(一) 高雄人的不滿：「重北輕南」控訴之始.....	62
(二) 高雄市何以不滿？同為直轄市的差別感受.....	65
<b>第三節 1990 年代「重北輕南」控訴的大量出現.....</b>	<b>68</b>
(一) 1980 年代的醞釀.....	68
(二) 1990 年代「重北輕南」控訴的增加.....	70
(三) 1990 年代南北議題出現的脈絡：北高市長直選與亞運事件.....	71
(四) 1990 年代的「重北輕南」論述的框架分析.....	83
<b>第四節 呼應重北輕南論述：1980 年代後台灣產業的轉型.....</b>	<b>86</b>
<b>第五節 中央政府的回應.....</b>	<b>92</b>
<b>第六節 結論.....</b>	<b>94</b>
<b>第四章 「污染南部，稅繳台北」論述的起源.....</b>	<b>97</b>
<b>第一節 「廠在地方，稅繳台北」的問題化.....</b>	<b>98</b>
(一) 台北市升格前的「廠在北縣，稅繳北市」爭議.....	99
(二) 台北市升格後的省市爭稅.....	100
(三) 省市爭稅爭議.....	102
(四) 小結：社會結構變遷與「廠在地方，稅繳台北」的問題化.....	105
<b>第二節 「污染南部」的歷史結構.....</b>	<b>108</b>
(一) 高雄重工業城市形象的形成.....	109
(二) 石化神話的消失：污染問題的出現.....	111
<b>第三節 「污染南部，稅繳台北」論述的出現：高雄爭稅風波.....</b>	<b>112</b>
(一) 高雄爭稅風波始末.....	112
(二) 「高雄爭稅風波」中的論述.....	117
(三) 環境運動者的論述.....	120
<b>第四節 結論.....</b>	<b>122</b>
<b>第五章 台灣南北差異的建構.....</b>	<b>125</b>
<b>第一節 南北差異論述的浮現.....</b>	<b>126</b>
(一) 南北差異論述的開端.....	127
(二) 南北差異受到關注：1993 年的「三一四事件」.....	134
(三) 1990 年代中後期的南北差異論述.....	139



(四) 小結：1990 年代南北差異論述的浮現之原因及特點.....	141
第二節    2000 年政黨輪替後的南北差異論述.....	143
(一) 「北藍南綠」說法的出現.....	144
(二) 2004 年總統選舉前後的南北差異論述.....	146
(三) 2000 年代中後期的南北差異論述.....	154
(四) 小結：2000 年政黨輪替後南北差異論述的延續與轉變.....	155
第三節    從「東方主義」看台灣的南北差異論述.....	156
(一) 贏者全拿的論述.....	157
(二) 異己化的論述.....	158
(三) 優勢者受威脅的論述模式.....	162
第四節    結論.....	164
<b>第六章    「重北輕南」論述與「南北差異」論述的交會與對抗....</b>	<b>166</b>
第一節    兩種論述的和平共存：1990 年代.....	166
第二節    兩種論述的對抗：2000 年政黨輪替之後.....	169
第三節    結論.....	180
<b>第七章    結論.....</b>	<b>183</b>
(一) 重北輕南論述的興起.....	183
(二) 南北差異論述的出現.....	187
<b>參考文獻.....</b>	<b>193</b>
<a href="#">附錄一 1965-1973 年間我國財稅分配結構（單位：%）.....</a>	<a href="#">191</a>
<a href="#">附錄二 亞運事件引起的「南北差距」的討論.....</a>	<a href="#">192</a>

## 圖表目錄

表 2-1	日治初期（1896）台北的人口分佈.....	41
表 2-2	日治時期台南、高雄人口的變化.....	50
表 2-3	台北崛起的歷程.....	53
表 3-1	台北市改制前後各年度歲出入情形.....	59
表 3-2	1984-1999 年間提出「重北輕南」質詢的立委縣市別 <sup>a</sup> 統計.....	64
表 3-3	1990 年代提出「重北輕南」質詢的立委政黨別 <sup>a</sup> 統計.....	65
表 3-4	《聯合報》（1955-2009）歷年報導中出現「重北輕南」頻率.....	69
表 3-5	南北關鍵詞在《聯合報》不同年代出現的頻率.....	71
表 3-6	1994 年亞運爭議事件大事記.....	77
表 3-7	亞運事件後的「南北差距」座談一覽表.....	81
表 3-8	台灣 15 大都市變化（1971-2000）.....	88
表 3-9	重北輕南論述出現的事件與背景.....	96
表 4-1	我國營業稅收分配模式.....	102
表 4-2	台北市劃撥給各縣市的營業稅收百分比.....	105
表 4-3	「高雄市爭取中油營業稅」大事記.....	116
表 5-1	《遠見》〈向北走向南走〉專題中所標舉的南北差異.....	152
表 5-2	「北藍南綠」（或南綠北藍）在聯合知識庫出現的次數.....	155
表 5-3	1990 年代台灣南北差異論述中的地理想像.....	160
表 5-4	2000 年後台灣南北差異論述中的地理想像.....	160
表 5-5	南北差異論述出現的脈絡.....	165
圖 2-1	1875 年台灣行政區劃分圖（二府八縣四廳）.....	30
圖 2-2	台北市民歌.....	39
圖 3-1	台灣勞力的遷徙模式（1935-1985）.....	89
圖 3-2	台灣勞力的遷徙模式（1986-1995）.....	89

圖 4-1 台北市改制前後我國行政層級的變化..... 102

圖 5-1 2009 年經濟部ECFA文宣當中的角色設定..... 158

圖 5-2 台北人的世界觀..... 175





## 第一章 緒論

你要回南部（鄉下）嗎？

我是來到台北之後，才發現自己是南部人。

在台北唸書及工作時，遇上重大節日，常常有人問我是否要回「南部」過節，剛開始我會楞一下，然後說，對，我要回「台中」。家在台中的我，在來台北之前，一直都認為台中是中部，從來不覺得台中是南部，可是來到台北之後，卻經常碰人們問我：「你要回南部嗎？」問的人並不是不知道我家在台中，可是還是很習慣這樣問，不覺得有什麼問題。

另外還有一種問法是：「你要回鄉下嗎？」一開始我也很不習慣這種問法，因為我所生長的沙鹿鎮，在我的認知裡一點都不「鄉下」，那裡曾經是成衣加工區，商業氣息很重，並沒有太多田園風光，我家附近沒有小河也沒有稻田。從小就不覺得沙鹿是鄉下。因此遇到這種問題時，也有所遲疑。

另有一次，跟一位台北的朋友提到親戚家的事時，發現他很自然地把我的親戚視為鄉下人，想像成教育程度不高、從事傳統產業的一群人，然後跟我說鄉下人的想法是如何地封閉與保守，又如何不重視打扮。那也是我第一次體會到原來我們家鄉那邊的人都被當成鄉下人，不是被想像成從事農業工作，就是被當成工人與黑手。

我並不覺得被當成鄉下人或南部人有什麼不好，而是因為住在中部以及不太鄉下的沙鹿鎮讓我覺得自己被歸類的方式很詭異，為什麼來到台北之後，台中會變南部？為什麼出了台北之外地方，人們都習慣以「鄉下」概稱？同時令我好奇的是，為什麼當人們說起「南部」時，常常會有一種既定的想像，認為南部等於

鄉村，或者直接把南部人想像成講閩南語的中低階層？甚至將「落後」與南部化等號？

上述的經驗使我開始思考，為什麼在台灣，人們對於不同區域的想像往往只有「城鄉」這個架構可堪使用，而且是一種二元對立的模式呈現，其中沒有大城、中城、小城或是大鄉、小鄉等等中間地帶，只有「城」、「鄉」兩種。而近年來這種城鄉架構又進一步演變成「都市台北 vs. 鄉下南部」的對照關係，彷彿台灣就由這兩種世界構成，一邊是繁華進步、帶有都市性格及由中產階級組成的台北與台北人，另一邊則是充滿田園風光、純樸而有人情味、多半是農工階級的南部與南部人，即便台北也有著近似鄉下的地方，南部也有像高雄市這樣的都會區，但是台灣的南北總是以很固定的方式被詮釋與認知。為什麼我們總是以「台北 vs. 中南部」這組架構來想像台灣的區域差異？這是我最初的疑惑。

然而，最深沈的焦慮還是在於大學畢業後找工作遇到的兩難：我要在台中從事一份自己不太感興趣但可以待在家鄉的工作，還是要到台北尋找一份理想的工作，負擔沈重的生活開支，同時也遠離家鄉的親人？剛畢業時，我選擇回到故鄉，但不到一年，又來到台北，因為我還是想從事一份自己比較感興趣的工作，而我有興趣的產業，只有台北才有。但日子一長，心裡又猶豫了起來，我真的一輩子要待在台北這種地方嗎？可是離開這裡，我能做什麼工作？過去十年，我就帶著這樣的矛盾來來回回於故鄉與台北。後來發現，家鄉的朋友也跟我一樣，來了又去，去了又來。好不容易下定決心回到故鄉，卻發現不是工作難找，就是薪資、福利與制度都矮台北一截。而在台北的，總是侷促地生活著，與同樣來台北打拼的人合租著小公寓，放著家鄉兩老住在空蕩蕩的透天厝，同時一想起台北高不可攀的房價，就對未來感到茫然。

過往的生命經驗與切身焦慮，一方面使我產生一股莫名的「反台北」情緒，不滿為何所有「好康的」都在台北<sup>1</sup>；另一方面也迫使我去思考，是什麼樣的社會結構導致我和朋友的共同困擾，我們的出路在哪裡？

<sup>1</sup> 這裡是挪用 1990 年林強的成名曲〈向前走〉的歌詞「阮欲來去台北打拼，聽說啥米好康攏在那」。

## 台灣南北爭議的出現

在我人生最困惑的時候，台灣經歷了第一次政黨輪替。

2000 年總統大選，民進黨候選人陳水扁當選，在他當選之後，「南部」立即成爲焦點話題。在這次選舉中，陳水扁陣營在台南及高屏五縣市的得票率大幅領先第二名的宋楚瑜 20% 之多，因而出現了「阿扁總統是南部人選出來的總統」的說法；媒體報導也指出，該次投票是南部人對於重北輕南政策的反擊<sup>2</sup>。陳水扁上任之後，不僅南部社團呼籲阿扁總統平衡南北<sup>3</sup>，各種南北議題也在媒體發酵。

約莫同時，網路世界也開始出現「戰南北」文，所謂的戰南北就是去論戰台灣南北的差異與優劣，內容從飲食習慣、人群特質，到政經局勢，幾乎什麼議題都能引起爭戰。而且在論戰的文章中，時常出現「台北國」及「南部國」的稱呼，無論是哪一方都常常把台灣區隔成這兩個國度，認爲這兩個國度的人截然不同、勢不兩立，不僅語言使用不同，階級組成、文化水平也都不同。南部這方會嘲諷台北這方是只活在台北、自覺高人一等，實則視野狹隘的天龍人；而台北這方則會嘲笑南部人的穿衣品味、文化水平。

此外，在雜誌及電視媒體上，也可以發現南北議題發酵的痕跡。2004 年 5 月號的《遠見》雜誌即以「向南走向北走」作爲封面主題，討論北部人與南部人的消費差異；2000 年，公共電視開始製播《南部開講》節目，節目成立的宗旨明確表示希望破除台北觀點，讓南部的聲音與觀點被聽見，同時扭轉台灣民眾對於南部的認知與印象。<sup>4</sup>而娛樂性質較強的節目，也開始以「南北」爲主題，討論南北的差異。例如，中天電視台《大學生了沒》這個節目在 2008<sup>5</sup>年及 2009<sup>6</sup>年

<sup>2</sup> 中國時報，2000/3/20。

<sup>3</sup> 聯合報，2000/4/19。

<sup>4</sup> 請參閱公共電視「有話好說：南部開講」節目首頁 <http://ptssouth.blogspot.com/>。

<sup>5</sup> 2008 年 11 月 25 日的節目主題是「大學生南北生活大不同」。請見 <http://blog.xuite.net/cti.college/blog/20950457> (2010/2/2 查閱)。

<sup>6</sup> 2009 年 10 月 28 日的主題是討論南部學生到北部求學以及北部學生到南部求學不習慣的地方請見 <http://blog.xuite.net/cti.college/blog/28053446> (2010/2/2 查閱)。

都曾經討論台灣南北大學生在食衣住行各方面的差異。

每逢選舉，尤其是總統大選，媒體與電視名嘴更時常討論台灣南部選民與北選民的差異，用教育程度、階級組成、文化慣習等特質，評比哪邊的選民比較理性、哪邊的選民比較感情用事，以及要用如何針對南北選民的差異打選戰。

這些圍繞在台灣南北的討論不僅使人們產生一種「南北對立」的想像，同時也構成了我們日常互動的基礎，有人不明白為什麼有些南部人如此痛恨台北，也有人無法理解為什麼有些台北人對於南部的想像依然停留在二、三十年前的鄉村印象。當「南北」越來越常為人們使用而且屢屢引爆話題時，目前學界對於該現象的討論卻不多，到底南北何以成為人們認知台灣的分類架構，又為何會引起爭議，這些都是非常重要但尚未深入被研究的議題。

在種種紛陳而複雜的南北爭議當中，筆者認為去追溯帶有南北對立意涵的語彙出現的脈絡，可能可以為這些複雜的現象釐出一條思緒，到底「南北差距」、「重北輕南」這些用語是如何出現在台灣社會當中；什麼時候，台灣民眾開始認為資源配置「重北輕南」，他們為何有這種感受；又是什麼時候，人們開始關注「南北差異」並且去討論南部人與北部人的異同。本文將透過這些關鍵詞出現的脈絡與年代，理解南北對立的想像如何出現在台灣社會當中，又是什麼樣的結構力量促使這種二元認知的出現。

## 第一節 文獻回顧與問題意識

「重北輕南」、「南北差距」與「南北差異」等詞彙，雖然都以二元的方式形容台灣的某些現象或問題，但背後卻代表著形塑南北對立想像的不同力量，不僅出現的脈絡十分不同，甚至代表著完全不一樣的意識型態，為了說明其中的差異，以下我們就以兩段引文為例，簡述兩者在概念區分的必要，首先的這段引文是從「重北輕南」的相關論述中擷取：



台灣南北僅長三百餘公里，卻有「南北」的分野，政府應負最大責任。主要因素是政府多年來都將南部地區視為生產、工業基地，忽略建設發展。可是台北不僅是政治中心，且成為經濟、金融中心及文化中心，不論是人才、資金或是對外聯繫管道，均以台北為中心，用台北的立場與想法看待台灣全省各地，長久對南部建議的忽視，造成南北在文化上、心理上、生活習慣上，甚至價值觀上都有相當大的隔閡，久而久之，南北兩地差距自然就愈行愈遠，「重北輕南」就在政府有意無意之中，多年累積沈澱，成為高雄市民對中央政府有所不滿的「代名詞」。（陳建平 1994）

從這段引文當中，我們可以看出在談論「重北輕南」及「南北差距」時，很大的成分都圍繞在政經資源的配置，而論述者常常從「為南部抱不平」的角度展開論述，從各方面去談論南部所受的不公待遇。在這種論述中，往往會區分出一個具有優勢地位的「他們」（台北），以及處於弱勢的「我們」（南部），而且發動論述的主要是自覺弱勢的一方，這是因為一般來說，優勢者往往不自覺自己處於優勢，也不覺得自己屬於優勢群體，他們的優勢身分往往是由自覺弱勢的群體所界定（王甫昌 2003）。這種由弱勢者所界定的「我群」及「他群」之別，比較接近於社會運動理論所稱的共識動員的結果，在運動的過程中，運動者藉由將既有的社會安排界定為不公不義、指認罪魁禍首、提出解決辦法等，來吸引潛在支持者支持運動的訴求。

相較於弱勢的一方基於資源配置不公所形塑的南北對立想像，「南北差異」關鍵詞出現的脈絡及相關內容所指認的南北差異，則比較近似於從優勢者的角度所界定出來的你我之別，以下這段文字就是談論南北差異的例子：

北部接觸外來者的包容力比較大，因為已經習慣衝突和容忍……南部人大多是鄉下人，世界觀比較小，因此全球化、都市化的程度，是造成南北消費差異的原因。南部人會花錢吃東西、買衣服，但卻不會花錢看表演，可是北部的中產階級，再貴的表演他也會想去。……北部代表的文化和價值觀是向前看的，相較之下，南部就比較保守，理論上應該是北部的影響力擴大到南部。（南方朔 2004b）

在這段文字中，明顯可以看出論述者對於北部人及南部人的優劣評比，北部人及北部的價值被認為是比較進步的，而南部人及南部的價值則被視為比較不文明與落後的。這種從文明／不文明、進步／落後的角度所畫出的南北之別，較貼近於 Edward Said (2007) 《東方主義》中「想像地理」的概念，被歸為落後及不文明的「東方」，其實是出自於優勢者的建構，為了彰顯自身的優越，身為優勢一方的西方人，在描述西方與東方的差異時，總是沿著繁榮／落後、文明／野蠻、進步／反動、民主／封建、理性／迷信（非理性）的方式展開。優勢者所建構的人群分類，最明顯的特徵就是會對不同人群的生活習性、文化慣習，做出優劣高下的評比。

上述兩段例子充分凸顯了弱勢者與優勢者區隔我群及他群的方式非常不同，適於分析的理論也有所不同，因此以下我們將依兩種論述的特性，進行不同的發問與理論回顧。

#### （一）弱勢者的控訴：社會運動與詮釋框架

前面提到，提出「重北輕南」、「南北差距」說法的，往往是自覺居於弱勢的一方，在本文，我們將這種基於南部弱勢處境而提出的論述稱為「南部論述」。一般報導或評論在談論相關議題時，常常會指出南部的弱勢意識來自於長久以來政府的重北輕南措施，導致南部人心生不滿，因而起身抗議。但就社會運動的角度來說，弱勢者的不滿並不是自然產生的。個人遭遇困境時，例如失業，可能會歸因於個人因素，例如不夠努力或本身競爭力不足，而不會認為是社會安排的不公平所致，更不會直接聯想到是政府的政策害我失業、找不到工作，現在人們之所以會用「重北輕南」來詮釋自己的遭遇，其實是經過不同的行動者長期論述，將原先個人所受的不幸遭遇，轉化成集體的困境，使得個人所遭受困境，不再是個人的問題，而是社會制度安排的不公，導致一群具有相同背景或文化的人都面臨類似的困境。這種轉化與詮釋的過程，就是社會運動研究裡時常會提到的「詮

釋框架」概念。

「框架」(frame)這個概念出自 Erving Goffman 的《框架分析》(*Frame analysis*)，它指的是「一種『詮釋藍圖』，使個人能『定位、認知、辨識和標誌』那些發生在他們生活空間以及外在世界中的各種事情」(Goffman 1974，轉引自 Snow et al 1986: 464)。這個概念認為，人們對於情境的理解與定義往往是從腦中已有的既定模式出發，這個既定模式，也就是框架所扮演的角色，就是幫助人們認知與理解周遭發生的事情。換句話說，我們腦中所擁有的詮釋架構決定了事物的模樣與長像，因此，同一件事情，只要轉換了詮釋架構就會帶來不同的情境定義，影響人們對於情境的理解。

Goffman「框架」的概念後來被 Snow 等人 (Snow et al 1986) 引入了社會運動的分析當中。他們之所以引入這個概念，是因為 1980 年代美國社會運動研究一面倒偏向資源、政治機會結構與組織力量對運動成敗的影響，忽略宣傳、論述、價值等詮釋層面的作用，彷彿只要結構的時機成熟，社會運動就會發生，就會成功。然而這種取徑無法回答為何有些社會運動可以引起共鳴，有些卻不能。事實上，民怨不是自動產生的，而是需要被詮釋與建構的。不平等的社會安排不一定會被弱勢群體詮釋為不公平，也不必然導致反抗；不平等的結構安排可能會被主導的意識型態合理化，而不會被認為不公不義，多數時候，弱勢群體成員甚至會接受優勢群體的想法，認為過去或當前的資源及權力分配是合理的，例如：首都或直轄市應當獲得比其他地區更多資源，曾經也被認為是正常而合理之事。如果潛在支持者不認為現狀有什麼不公義的地方，或將問題歸諸於個人，運動將難以興起。

有時當權者也會承認結構的安排是不平等，但卻會詮釋成必要之惡，例如國家將資源偏重於某個區域，雖因此犧牲掉其他地區，卻有利於整體社會，接受這套說法的民眾，便不會認為存在著不公不義。即便認知到不公平，一般人可能會認為難以改變，而不想挑戰。因此若要成功動員，在當權者提出一套合理化既有

安排的意識型態時，社會運動者不僅必須提出新的詮釋框架挑戰當權者的論述，讓潛在支持者體認到現狀的不公不義，也必須讓他們相信，事情是可以改變的。

對此，Snow 及 Benford (1992) 提出「集體行動框架」(collective action frame) 的概念，所謂的集體行動框架，就是一組以行動為導向的信念，它的目的是激勵且正當化社會運動的行動，包含三個核心任務：診斷框架 (diagnostic frame)、對策框架 (prognostic frame) 以及激勵參與框架 (motivational frame)。診斷框架的任務在於指認問題、定義不滿，強調問題的嚴重性，將原本視為正當或可容忍之事重新界定為不正義、不道德、不可容忍，並且歸因問題的根源，指出誰必須受到譴責或必須負責；對策框架則是提出解決問題的辦法、策略與計畫；激勵參與框架的用意在於提供一套行動的理由，吸引及激勵人們加入實際行動。藉由提出這些框架任務，社會運動的行動者才得以進行共識動員，吸引潛在支持者認同及參與他們的行動。

透過社會運動者所提出的新的或替代的詮釋框架，原本被視為自然因素或個人因素所引起的現象，就得以轉換成某種社會政治問題，並且將問題的發生歸因於更大層面的社會秩序或相關機制失衡所致，同時也使得集體行動或相關的控訴變得有正當性 (Snow et al 1986)。循此思路，在處理南部論述的章節中，筆者將探討在南部論述提出「重北輕南」、「南北差距」或其他不公義的詮釋框架之前，支配性的論述是什麼？後來又是在什麼樣的情況下遭受挑戰，新詮釋框架又是在什麼時機被提出，由誰提出？運用何種策略？訴諸何種課題？提出南部論述的這方如何對於原有的社會安排提出不同的詮釋與論述？

不過，要讓民眾接受某些社會安排是不公不義的，並不是社會運動者單方面提出就能達成，還必須符合民眾的歷史或社會生活經驗，或者外在突發事件的配合，才能獲得共鳴 (王甫昌 1996)。事實上，社會運動成功的條件之一往往在於社運人士提出的價值或訴求，即詮釋框架，是否可以調整到最貼近潛在支持者意念的地步，捕捉到眾人的不滿，說服支持者接受某種觀看事件的方式。因此，我們一方面將觀察這些新的詮釋框架提出之際，是否有什麼重大外在事件配合，

而使得相關論述得以流傳與散播，另一方面，也將尋找一般民眾得以呼應「重北輕南」、「南北差距」說法的結構因素。

## （二）優勢者的「他者」建構：東方主義與想像地理

爲了有別於弱勢者所提出的南部論述，我們將優勢者對於台灣南北所進行的論述，稱之爲「南北差異論述」。在優勢者所建構的人群暨地理分類當中，我們往往可以看到很明顯的優劣對比，人群特性緊扣著地理及文化特性，形成一連串正面或負面的連結模式，例如住在落後地區的人，等於品格劣等的人，他們所擁有的文化也往往被賦予不文明的想像。這種對於特定地區所形成的一整套知識，來自於 Said（2007）所說的「想像地理」（imaginative geographies）。

### 想像地理與他者建構

Said（2007）指出，人們對於不同區域的認知，往往是由眾多意象、文本與論述所構成，區域之間的差異往往是人們想像與建構之下的產物。例如他在《東方主義》中所關注的「東方」即是西方想像之下的產物。他認爲東方與西方的概念並不是由地理方位所構成，而是由一套關於東方與西方的知識所組成，東方與西方不僅是地理實體，同時也是文化實體，包裹著各種文化想像、詞彙與思維。區別東方與西方的不是地理疆界，而是人們對於東方與西方的想像。

他（2007）指出，歷來許多作家、哲學家、政治理論家都毫不質疑地接受東西方之別，以此作爲建構理論、小說、描述社會或者討論東方、東方人、東方心靈的起點，在這些人眼裡，東方與西方的區別與差異，都是基於客觀的觀察。但其實東方是歐洲的一項發明，將世界區分爲東方與西方的二元對立觀看方式，是歐洲所建構出來的，東方是在西方的想像下出現，西方的想像構成了「東方是什麼」的一整套知識，亦即東方是西方的產物，相對於西方而存在。

西方之所以建構東方，Said（2007）認為這是西方形塑自我認同的手段。人們建立認同的方式常常透過與他人對照或者由我們不是誰來決定，如果沒有一個可以對照的「他們」，將難以凸顯我們是什麼，也難以將「我們」視為一個群體，無論是原始社會或是現代社會，人們常常都運用「非我族類」的思考方式，將我族所不熟悉的人群或我族疆界之外的地方，定義為野蠻人或蠻荒之地，以此建立我群的集體認同。這種認同方式，稱之為相對性的認同，也就是一種二元對立的認同，我群之外都會被歸為其他或他群，無論這個他群有多麼異質（Crag 2003）。Naoki Sakai（1988）即指出，東方並不如其名有一個整體的共同特性，東方涵蓋的範圍從中東到遠東，這些地區的宗教、語言與文化完全不同，因此東方並不是由宗教、文化或語言的共同體來所構成，東方之所以為東方不在於東方內部的共有特質，而是因為這些地區都是西方眼中的他者，因為不是西方，所以是東方，東方其實是西方的影子，沒有西方，就沒有東方。也就是說，唯有建構出東方這個他者，才有辦法理解西方是什麼。Said（2007）認為，現今人們對於東方與西方的知識，其實是基於歐洲的需要所建構出來的，東方事實上是歐洲的一項發明，是在西方的想像下出現，西方的想像構成了「東方是什麼」，東方乃是為了作為西方的對照組而存在。

由於西方乃透過標示東方來形塑西方認同，因此西方所建構的東方意象多半不是單純、不涉優劣意涵的差異描述，而是充滿著優劣意涵的對比。在西方的描繪下，東方充滿了異國情調，墮落而腐敗，東方與西方以下列方式對照著：繁榮／落後、文明／野蠻、進步／反動、民主／封建、理性／迷信（非理性），前者代表西方，後者代表東方。在這二元對立的架構中，明顯可見西方將自己劃歸於文明及理性的一方，東方及東方人則屬於落後與野蠻的範疇，不理性而且封建。東方的種種負面形象，凸顯了西方有別於東方之處，彰顯了西方的文明。

將東方描繪成異己，除了有助於彰顯西方的文明，建立西方對自己的認同，也有助於合理化西方對於東方的支配，既然東方是墮落腐敗的，那麼文明的西方就有正當理由去「拯救」東方、殖民東方。因此東方與西方的區別，以及關於東

方與西方的知識，不僅是應運西方自我認同的需要而產生，同時也是西方爲了可以光明正大的支配東方，因此使得西方與東方的區隔充滿了優劣的對比。

從 Said 的觀點來看，區域的劃分非但不是出於自然客觀的地理事實，而且還涉及權力關係，具有優勢的一方常藉由標明他者來指認自身，賦予他者負面意涵，然後合理化對弱勢者的支配與統治。換言之，區域的邊界與知識其實是由不同的權力及社會關係所構築與維繫，有權者往往定義了區域的意義，賦予區域某種意象，同時也身兼裁判，評價該地的優劣及居住於其中的人群或種族。Kay Anderson (1991) 對於世界各地中國城的研究指出，華人的負面意象是由白人定義出來的，白人觀點先將中國城詮釋爲骯髒及有道德缺陷(賭博與賣淫)的地方，然後再將中國城的印象等同於華人與華人文化，於是骯髒及有道德缺陷的中國城就與華人這個種族劃上等號。他的研究說明了地方意象與權力之間有著密不可分的關係，也說明了地方意象往往伴隨著人群想像交織出現，區域的意象決定了人們對於該地居民的想像；該區域聚集了哪一類人也決定了人們如何看待那個地區。

筆者同意上述理論的看法，認爲區域的界線及內涵是由各種意象、文本與論述所構成，區域之間的差異並不是源自於本質上的差異，而是由論述建構出來的。因此，本研究將不會討論南北之間到底有沒有差異，而是想去瞭解，台灣南北的差異論述是如何展開的，在什麼情況下，南北差異變得重要？而且我們也不會對「南部」或「台北」作精確定義，反而希望透過研究去瞭解相關論述所指涉的「南部」及「台北」是什麼？人們在書寫中所建構的「南部」與「台北」有著什麼樣的意象，以什麼方式互爲對照，是否呼應著現實中的權力關係？此外，筆者也將循著 Anderson 的思維，探討「地方」與「人群」是如何連結在一起，成爲一組互通的想像，亦即台北印象與台北人之間的關係是什麼，南部印象與南部人之間又有何關連。

## 想像地理出現的時機

Gillian Rose (1995) 指出，想像地理出現的時機往往在於人們感覺到自己所屬的群體受到威脅。他以歐洲為例，美國之所以成為歐洲眼中的他者，是因為二次大戰後，歐洲殖民地紛紛獨立，歐洲失去過往的優勢，但美國卻逐漸崛起取代歐洲成為世界的新霸權。美國的崛起，使歐洲感受自身的中心地位備受威脅，因此便重新確認歐洲在世界的地位，確認的方法就是透過否定他者，他們將美國的文化評價為過於廉價與大眾，不及西歐文化的精緻與淵遠流長，美國的文化是比較劣等的文化。

另外，近代中東與恐怖主義劃上等號，也發生在中東崛起之際。Said (2002) 在《遮蔽的伊斯蘭》(Covering Islam) 裡指出，伊斯蘭形象與恐怖主義意象的連結，發生在 1970 年代，當時中東之所以引起美國媒體的注意是因為 1970 年代石油危機，促使掌握石油資源的伊朗崛起，威脅了美國的霸權。受到威脅的美國，因此開始將中東地區他者化，以如下的連結方式將伊斯蘭世界等同於恐怖主義，中東 = 阿拉伯人 = 穆斯林 = 基本教義派 = 恐怖份子 = 威脅 = 暴力。

Morley 及 Robin (1992) 在〈科技東方主義〉裡，則指出日本成為歐美國家眼中的他者是在 1980 年代，日本科技崛起之後。1980 年代以前，對於歐美國家來說，日本根本不足掛齒，然而 1980 年後，日本經濟崛起，歐美國家在倍感威脅的情況下，開始描繪日本這個異己，尤其在 Sony 公司宣布要進軍好萊塢的娛樂產業時，更引發了美國輿論界對於人類文明即將因此毀滅的焦慮。他們認為與西方比起來，日本的文化比較單一，族群組成單純，不似美國如此多元開放、涵蓋各種族群；而且他們也認為日本是一個比較重視共識與服從的地方，與好萊塢重視個人與創意的特色格格不入，迪士尼公司總裁更表示，電影是一種傳達情感的東西，但日本文化沒有情感，因此他們對於日本與美國的結盟都不樂觀，認為好萊塢將因此失去在電影工業中引領風騷的地位。

上述眾多的研究說明了，他者化的過程往往發生在「我群」受到威脅時，當



我群感受到優勢不再時，往往將新崛起的地區或人群劃歸為他者，賦予他者負面特質，否定他者的影響力，或者將他者的崛起視為沒有正當性。也就是說被劃歸他者的群體必定是對我群有所威脅的群體，如果某個群體不屬於我群，也不對我群造成威脅的話，將不會被歸為他者，例如 1970 年代前的伊斯蘭世界以及 1980 年代前的日本，對於美國來說都不構成威脅，因此沒有成為美國的他者。

回到台灣的脈絡，在南北這組二元對立架構中，許多討論<sup>7</sup>都指出南部及南部人在主流媒體中，常被當成「他者」來看待，或者被視為未開化的落後地區，南部人也常被賦予缺乏理性、容易受煽動的特質。這種將南部及南部人作為想像中的他者，是在什麼情況下出現在台灣社會中？是否如同 Said（2002）、Morley 及 Robin（1992）在研究中指出的，他者的建構往往出現在我群受到威脅時，如果是的話，南部什麼時候威脅到「我群」，而這個我群指的又是誰，優勢群體所認為的威脅又是什麼。

### （三）台灣相關研究回顧

雖然自 1990 年代，台灣南北議題浮現迄今已近二十年，但是探討相關現象的研究卻不多，鄭水萍（1996）的〈台灣的南方意識初探〉從行政區的變化與社會文化的角度探討南方意識的出現，聚焦在清末至日治時代北方支配南方結構的形成，以及 1980 年代南方意識的擴散；林寶安與徐秀琴（2007）則從政治角度探討「南台灣」想像共同體的浮現，焦點放在 1990 年代之後。

鄭水萍（1996）認為自台灣開墾以來，台灣的南北雖有不同的人文生態、地理與經濟活動的差異，南台灣<sup>8</sup>以種植甘蔗為主，而北台灣以茶、樟腦、米的輸出為主，然而早先台灣島內南北交通不便，兩者各自發展，沒有競爭關係，也沒有誰支配誰的問題。早先行政區的劃分，也沒有「南部」的概念。在清廷領台到台灣府改為台南府（1683-1887）之間的兩百多年，現今台南一帶的地方都被稱為

7 例如姚人多（2004）、郭力昕（2004）、何明修與王宏仁（2009）的討論。

8 在此，鄭水萍將北回歸線以南地區界定為「南方」與「南台灣」，但未明確界定北台灣的範圍。

「台灣」，因此也就沒有「南方」的概念。直到光緒十四年，劉銘傳奏請設立台灣府（於今台中），改前台灣府為台南府，從此才有「南方」的想像與意識。

另外一方面，他也認為台北的崛起是促成南方意識的重要因素。因為台北的崛起，才使得台灣的南北形成競爭關係，同時也宣告重北輕南時代的來臨。從劉銘傳以降迄今，國家都以台北為政治中心，使台北居於台灣領導與支配的地位日益穩固，造成長期以來北方支配南方的局面，他認為重北輕南的結構是南方意識興起的重要因素。戰後南部文化界的集結則是南方意識的具體表現，鄭水萍（1996）認為戰後初期「南部美術展覽會」的舉行、南部畫會的成立，以及這些藝術家所創作題材與風格，代表的就是一種南方意識的覺醒與萌芽，只不過此時的南方意識僅及於少數文化菁英。1980 年代之後，《南方雜誌》及《南方藝術》的成立，以及風起雲湧的環境運動、鄉土運動，才使得南方意識更加深化，並且擴散到非菁英份子。

不同於鄭水萍（1996）將南台灣界定為北迴歸線以南地區，林寶安、徐秀琴（2007）認為「南台灣」的定義與指涉範圍是浮動的，會隨著歷史而改變，而不是固定不變的一塊區域，同時會隨著不同行動者的論述而有不同意涵。他們搜尋 1951 年至 2005 年間出現在《聯合報》的新聞與評論，發現「南台灣」並非既定的概念，而是在 1990 年代之後才由各種社會行動者所建構出來的概念，包括了政治菁英、南部的業者以及民間文化、社造、社運人士。該文指出，南台灣被當成區域想像共同體，與民進黨在南部地區的擴張有直接關連，民進黨在南部五縣市長及高雄市長選舉獲得勝利之後，一方面推動「南方學」，另一方面也積極建立「南方生活共同體」的縣市聯盟，因而使得南方共同體的概念浮現。此外由於中國及東南亞經濟的崛起，傳統產業外移，促使南部業者感受到共同的困境，因此南部業者也加入了論述的行列。另外一股力量則來自於地方菁英的創作、社區營造運動以及社會運動，他們也共同形構了南台灣，以「南台灣」為區域想像範圍進行論述。該篇論文同時也研究了「重北輕南」議題在輿論上出現的軌跡。他們認為 1990 年代重北輕南議題的出現與發酵，是南台灣區域概念建構的重要因

素之一。

上面兩篇研究分別提到了「重北輕南」的結構，以及「重北輕南」議題的出現在南方意識的建構上扮演重要角色，筆者同意這樣的看法，同時也認為「重北輕南」對於台灣南北對立想像有關鍵的影響。然而問題是，如果照鄭水萍（1996）的說法，重北輕南的現象，自清末日治時代就已如此，那麼何以 1990 年代末期才浮出檯面，成爲一項議題？林寶安及徐秀琴（2007）推測戰後南部積極工業化以及中國文化意識的籠罩，可能是南北問題不被視爲「問題」的原因。那麼爲什麼原先不被當成問題的問題，後來會成爲時常出現的議題？作者則未多加探討。在本研究中，筆者將對這一部份進一步考察與分析。

廖咸浩（2005）以〈台北摩登：現代性與愛恨台北〉爲題，探討台北爲何引來不滿。他認爲戰後至今有兩波批判台北的風潮，第一波出現在 1970 年代鄉土文學運動期間，第二波則隨著 1980 年代中期的台灣意識興起而出現。在鄉土文學運動期間，台北被視爲西方及資本主義的代言人，鄉土所代表的則是「中國」，台北的過度西化及現代化，在當時瀰漫的中國民族主義氣氛下，成爲批判的對象。1980 年代中期之後，在台灣民族主義者眼中，台北則是「中國外來政權大本營」及「無法現代化」<sup>9</sup>的表徵，因而又遭到攻擊。他認爲這兩波反台北現象都是因爲台北的多元、混雜特質與民族主義者所要求的「純正」有所扞格，因而招來不滿。台北的多元、混雜使其既不是「正港的中國」又不是「正港的台灣」，因此在不同時期引起中國民族主義者及台灣民族主義者的不快。換言之，台北因爲帶有強烈的「外來性」，因此才會成爲民族主義者攻擊的焦點。

整體而言，廖文將「反台北」的現象視爲意識型態衝突使然，他認爲台北的混雜與多元抵觸了民族主義者，所以引來民族主義者對於台北的不滿。廖文的分析把「反台北」的現象視爲民族主義作祟，這樣的說法不僅沒有看見反台北的結構與歷史因素，也簡化反台北背後的複雜意涵，尤其忽略了實質的資源分配與利

9 作者認爲在台灣意識論者眼裡：「台北原先應是一個值得驕傲的城市，因為它曾是日本人建立起來的、台灣最現代化的城市，但中國來了之後，卻把『落伍』的中國文化加諸台北，以致『摩登毀棄，中國雷鳴』」。

益衝突在反台北論述中所扮演的角色。台北的特殊之處不僅在於強烈的外來性，它同時也是權力與資源集中之地。實際上，在許多不滿台北的言論中，往往可以看見對於台灣重北輕南結構的無奈與不滿，或者對於資源集中台北的不滿。這些攸關現實生活的資源配置問題對於南北對抗意識的形成有著什麼樣的影響，本文也將進一步討論。

在南北差距的研究方面，所有研究都指出，台灣的南北存在著巨大的差距，北部明顯比南部具有優勢。例如柯文欣（2009）從各種社會指標（人口、教育、經濟、文化）檢視北部地區與南部地區的差距，陳美霞（2005）則從公衛的角度，比較南台灣與北台灣在公衛資源上的差距；洪泉湖（1996）、成琳（1997）則分別比較了台北市與高雄市在高等教育資源及財政收支方面的差距。林志重（2007）的研究則指出南部區域的學生前往北部的機率，比北部區域的學生前往南部為大。

另一方面，隨著「南方政治」、「北藍南綠」說法的出現，學界也開始關注台灣政黨支持、國家認同、族群意識的區域差異。王甫昌（2002）從族群組成的差異，探討不同區域族群意識的差異，研究發現在四大族群（閩南、外省、客家與原住民）之中，只有在閩南人比例居於優勢的地區，族群意識呈現區域差異，客家、外省及原住民則無顯著差異。過去一般以為閩南人居多的中南部，族群差異意識較強烈，但該研究發現，閩南人省籍區分意識最高的地區，反而是閩南人與外省人比例都比較高的地區，而不是佔閩南人口佔絕對優勢的中南部地區。Lee & Hsu（2002）的研究則指出，在南台灣，民進黨與國民黨都有穩定的支持者，南台灣民眾相對於台灣其他地區而言，政黨傾向較穩定。Jinn-Guey Lay, Yu-wen Chen, 及 Ko-Hua Yap（2006）研究 1996 年至 2004 年的三次總統大選，民進黨版圖的擴張，發現在 1996 年至 2000 年間，民進黨的支持度在南台灣顯著擴張，南台灣成為民進黨重要票倉，2000 年到 2004 年民進黨擴張的重心轉到中台灣。在 1996-2000 年間，民進黨有效動員了閩南人，由於閩南人集中於南部，因此民進黨的擴張在南部特別明顯，因此造成了北藍南綠的印象，即便北部的泛藍勢力並

沒有明顯擴張。2000 年至 2004 年間，民進黨在閩南鄉鎮依然有所擴張，但同時它們成功擴張到客家鄉鎮。融合「鄰近效應」及「族群分佈」的觀點，該文認為特定族群集中之處會產生鄰近效應，造成區域政黨傾向的差異，南台灣閩南人比較多，認同民進黨的訴求者因此比較多，這些「主流」意見又會影響同一區域人的政黨傾向，造成南北政黨支持差異。

## 第二節 研究方法與資料蒐集

### （一）研究方法

爲了理解「南北如何成爲台灣民眾看待事情的一種分類架構」、「人們如何談論南北」以及「爲何如此談論」，本文將運用歷史文獻考察、文本分析與論述分析來分別回答上述三個命題。

首先，我將考察具有南北對立意涵文本出現的年代，以此作爲該種分類概念出現的依據，尤其是媒體文本。因爲媒體文本所涵蓋的時間較長，較能觀察長時間的變化，而且從媒體報導的頻率，也可以觀測某種概念是否成爲重要的社會類屬。因此筆者將從文本出現的年代，釐清「台北（北部）與南部」這種二元對立思維方式在台灣社會出現的時間，並且考察以這組對立架構討論事情的方式在時序上的變化。

接下來，筆者將透過文本分析來處理「人們如何談論南北」這個命題。文本分析的定義是，對於文本內容進行解析與詮釋。由於社會科學在意的是文本的社會意涵，因此重點不在於作文學性的文本結構分析，而是在於語境分析（contextual analysis）與互文性分析（intertextual analysis）。所謂的語境分析就是關注文本的上下文脈絡與出現的社會脈絡，理解研究者關注的現象如何被呈現；互文性分析則是必須觀察文本之間的關係，把文本看做是各種文化意識型態互動的場域，注

意文本與社會結構的關係。互文性分析背後的假設是所有文本都來自於其他文本，所有文本都有關連（游美惠 2000）。Berger（1995）認為「互為文本」的概念是指「所有文本，或多或少都會彼此關連，因為我們共有一些文化傳承」（p.91），我們說話的內容仰賴於別人說過的話，或是正在說的話，又或是我們預期他們會講的話。換言之，我們在說話之前就已經受到各種話語影響，這些話語成為我們要說什麼或不說什麼的考量。因此，在分析文本時，必須關注的是文本之間的關係、文本在什麼樣的脈絡呈現。在這個部分，我將分析所有談論南北的文章，分析這些文章在哪些事件或情境中出現、「誰」在談論、如何談論。

除此之外，筆者也將分析這些文本的共通之處，尋找論述的規則。關於文本與論述的關係，Jay L. Lemke 如此定義：「文本是論述在某一獨特事件或場合的產物，而論述則是涵蓋了不同文本在不同場合所展現的共通模式與共通特質」（引自蕭阿勤 2008：63）。也就是說，各種文本的共通性構成了論述，當各種文本在談論相關事情時，都出現某種規則時，那就是一種論述。從這個角度出發，筆者試圖考察這些討論台灣南北的文本是否有相同的敘述模式，如果有的話，其中的論述規則是什麼。

最後，筆者將透過論述分析的方式尋找「人們如此談論南北的原因」。關於論述分析，目前在學界有各式各樣的定義，操作方法也各有不同，但基本上皆認為語言不只是表達意念的媒介，同時也參與了真實（reality）的建構，也就是說，論述不一定等於真實，也不一定中立地反映我們的世界與社會，而有可能是為了改變或創造新的社會關係而出現。本文採取的是 Fairclough 社會學取徑的論述分析，對 Fairclough 來說，「論述是透過特定觀點再現既定社會實踐的一種語言運用」（倪炎元 2003：73），論述不只是一種語言表達，同時也是一種社會實踐，不僅反映了現實世界，也扮演著賦予世界意義或改變世界的角色。他認為社會結構與論述之間呈現著辯證關係，社會結構影響了論述的內容，論述又影響了社會結構，例如社會結構中的階級結構、制度機制、社會關係與社會規範都會塑造或制約論述的內容，但論述也有可能反過來去建構新的社會認同或新的知識與信仰

體系（引自倪炎元 2003）。在此預設之下，論述分析的重點便不在於檢驗論述與真實的契合程度，而是在於理解什麼原因使人們如此論述、論述的目的為何。因此在分析時，就必須將建構文本所使用的論述及其相關社會場址和歷史文化因素都納入分析，將論述置於歷史與社會脈絡之中，考察形塑這些意識、論述、想法的社會力量是什麼。

基於上面的討論，筆者在分析資料時，一方面將觀察這些文本出現的年代與情境，另外一方面則研究各個文本的內容及其之間的關連，分析文本內部的意涵、文本之間的關係，以及文本的共通特質，然後再挖掘相關論述之所以出現的社會結構因素。具體來說，本研究將先探討具有南北對立意涵的關鍵詞出現的時空及相關論述的內涵，接著再追問為何這些套論述會出現，當這些論述浮現時，台灣的社會經歷了什麼樣的變化？

## （二）資料收集方法

由於筆者想要研究的是「南北」這組對照架構出現的情境，因此資料收集範疇限定在具有這種二元對照關係的文本，不涉及非二元架構的文本，也不包含台北與南部在其他脈絡中被談論的方式。不過必須說明的是，這組對立架構不一定以台北及南部這樣的字眼出現在文本中，因此包括了「北部與（中）南部」、「台北與中南部」、「台北與非台北」等或其他具有二元對立意涵的討論方式，也將納入資料收集範圍。

具體搜尋方法，先從近期的南北討論文章中找尋一再出現的關鍵字，再以這些關鍵字搜尋文本，然後再從這些文本中交叉比對出其他關鍵字及重要事件，進行第二階段搜尋，依此步驟，反覆進行。

## （三）資料來源

本研究以文字記錄的資料為研究文本及資料來源，搜尋範圍以報紙及雜誌為

主。

(1) **報紙**：分別使用「聯合知識庫」與「知識贏家」來搜尋《聯合報》與《中國時報》二家報紙的相關報導與評論，由於二家報紙資料庫所收錄的年代不盡相同，「聯合知識庫」收錄範圍從 1951/9/16 年迄今、「知識贏家」則是 1994/1/1 年迄今。由於聯合知識庫收錄的年代最完整，因此將以《聯合報》為考察相關概念出現及時序變化的主要依據。

(2) **雜誌**：對《台灣期刊論文資料庫》、「天下雜誌資料庫」所收錄的雜誌篇章進行關鍵字搜尋。

(3) **網路**：利用 Google 搜尋，得出的文本涵蓋網路媒體（如：《苦勞網》、《南方快報》）、個人部落格文章及圖片。

(4) **學術資料**：學術資料分為兩部分，一部份是學術文本，主要觀察國內學術論文及學術社群活動（座談會、研討會，如南台灣學術研討會）所公布的活動文宣與論文，裡頭對於南北現象的詮釋與討論，這些亦為本文的分析對象。另一部份則為佐證本文論點的相關歷史研究及經驗研究資料。

(5) **一般書籍**：非學術性文章中有關南北議題的散文或評論。

(6) **官方資料**：包含立法院公報及法規條文。

### 第三節 章節安排

本研究的書寫共分為七章。

第一章是緒論，將介紹研究問題的緣起，回顧相關文獻，釐清研究的切入方向與研究重點。

由於台灣的南北議題與台北做為台灣的中心密切相關，因此第二章，筆者將從歷史的角度，考察清末日治時代台灣中心由台南轉移到台北的過程，說明台北如何崛起以及如何成為台灣的中心，並探討台灣中心由南轉北背後所代表的社會



意涵。

第三章到第六章則進入本研究的重點，第三及第四章，主要從南部論述興起的角度切入，探討來自南部的行動者如何發現自身的弱勢處境，又是在什麼樣的社會脈絡下去論述自身所受的不公待遇。第三章，筆者從「重北輕南」這個關鍵詞出現的年代及頻率，考察其出現的相關政治與社會脈絡，從該關鍵詞出現的高峰，尋找相關論述出現的事件，並探討何種結構性力量催生了南部的弱勢感受。

第四章從「污染南部，稅繳台北」口號著手，探討「將南部當成生產基地」的這種感受是如何出現在台灣社會中，什麼事件促使相關論述出現，相關爭議背後隱藏了什麼樣的制度安排，這種制度安排是在什麼樣的政治背景下產生的，又產生什麼後果。

第五章，筆者轉向另一種談論台灣南北的模式，即「南北差異論述」出現的角度，探討台灣的南北差異何時以及為何受到關注與建構，為什麼人們要去區分南北，為什麼要去強調北部人與南部人的差異，而又是為什麼「南北差異」會變成一種問題。

在探討重北輕南論述以及南北差異論述出現的脈絡之後，第六章筆者將考察這兩種論述在不同年代之間的關係，1990 年代這兩種論述剛出現時，為什麼並未針鋒相對，但到了 2000 年後，卻漸漸變成對立的論述。

第七章為本書結論，這章將整合各章發現，回答本論文最原初的問題：台灣的南北對立想像是怎麼來的？台灣的南北爭議為什麼會發生？筆者將說明重北輕南論述與南北差異論述這兩種迥異的論述模式如何形塑當代台灣的南北對立想像。



## 第二章 台灣中心的轉移：清末及日治時代的歷史考察

一座城市的誕生，往往伴隨另一座城市的失勢。今日的台北市是台灣的首都，也是台灣的經濟與文化中心，然而在三百年多前，台灣的中心卻是在台南。《裨海紀遊》的作者郁永河<sup>1</sup>在 1697 年來台灣時，對於台南的印象是「民富土沃」<sup>2</sup>。他發現台灣府（即今台南市）市場賣的東西比大陸內地貴了一倍，但是購買的人卻毫不手軟；雇工的工資已經很不錯了，可是很多人卻還猶豫著不肯接受招募；屠夫、牧童身上隨時都帶著幾十兩銀子，賭博時輸掉了，也不會覺得可惜。因為是如此的富庶，所以內地的人民都願意出海來台灣，那些不安分的盜匪，沒有一個不想來分一杯羹<sup>3</sup>。

對照台灣府城的繁華，台灣北部則荒草叢生，人煙罕至。郁永河啟程前往北部採硫時，台灣府官員紛紛勸阻，跟他說雞籠淡水是不適合人居的絕境，人至非病即死，水師一聽到要被派往雞籠、淡水辦事，往往痛哭流涕，悲痛不已，若能生還回去，則是萬幸<sup>4</sup>。當他循陸路親自北上探查時，發現在大甲溪之後，幾乎就很難碰到人，從新竹到南崁的路途中，「不見一人一屋」<sup>5</sup>，荒涼至極。抵達淡水之後，他發覺人們來到此地動輒生病的原因，在於大片的山林與水澤都還沒開發，草木陰森，人煙稀少，累積不少瘴氣惡疾，因此人們來到此地就生病<sup>6</sup>。歷經五個多月的體驗，他得到與台灣府人相同的結論，認為自己踏入了非人之境，

1 郁永河，字滄浪，浙江仁和人，清朝秀才，曾擔任福建同知的幕僚。康熙 35 年（1696）冬天，福州府發生火災，損毀硝磺五十多萬斤，福建當局聽說台灣北部產硫，可提煉為火藥，郁永河便自告奮勇來台採硫，並寫下了《裨海紀遊》，記錄從安平到北投採硫的過程、沿途所見以及他對清廷治台的想法。由於《裨海紀遊》紀錄了三百多年前台灣的面貌，因此成為台灣史研究的珍貴史料（許俊雅 2009）。

2 郁永河（2009：175）。

3 同上，頁 174。

4 同上，頁 123-124。

5 同上，頁 138。

6 同上，頁 149-150。

隨時都會染上惡疾<sup>7</sup>。

郁永河筆下如此荒涼的台北平原，在兩百年後，也就是清末日治時代，卻逐漸崛起，取代台南，成為台灣的新中心，並且延續至今。如今的台北不僅是全台的政經中心，同時也是金融、文化、傳媒與學術的中心。

為什麼曾經是台灣最富庶、開發最早的台南府城會被台北取代？而原本處於邊陲地帶，發展相對落後的台北會崛起，成為今日台灣的中心？台灣中心的轉移，並非瞬間發生，其中歷經複雜的過程與因素。在台灣中心由南移北的過程中，台灣歷經了世界貿易的變化，也歷經了荷西、明鄭、清朝、日本等不同政權。貿易體系的變化以及政權的更替，對於台灣中心的轉移都有不同影響。

本文將聚焦在清末日治時期的歷史，因為這是台北崛起最關鍵的時期。1860年雞籠、淡水、打狗、安平的开港以及隨後的日本殖民統治，使台北從邊陲之區一路慢慢躍升為北部政經中心，最後變成全台中心；對比之下，台南則面臨幾乎相反的命運，從台灣的中心，漸漸變成南部的區域中心，最後又被高雄取代，失去作為南部中心的地位。

以下將透過整理既有研究成果，說明台灣中心由南轉移至北的過程，探求致使台北崛起及台南相對沒落的力量。

## 第一節 清末台北的崛起

### （一）從熱蘭遮城到台灣府（1624-1860）

台灣由於地理位置優越，地處中國、日本與歐美航道的輻輳地，海上交通便利，所以自十七世紀以來，台灣的對外貿易一直就很發達。島內的農產品、經濟作物一般多經由河港送到海港，再運往閩廈或世界其他地區，而台灣內部所缺乏

---

7 同上，頁148。

的民生用品，如絲綢、瓷器等，亦經由海港與河港的層層運送，轉到台灣各個港口，集散到各個市集。貿易的發達，使得這些具備運輸功能的河港或海港興起，成為人口聚集之地（章英華 1986）。早期台灣的城市，都因具備河港或海港功能而崛起，例如為人熟知的「一府二鹿三艋舺」的府城、鹿港與艋舺，這三個城市都是因為居於河運及海運樞紐而形成的重要城市。

其中，府城更是台灣開墾之初的最大城市。自從 1624 年荷據台灣以來，台南就是台灣重要的城市，在經濟上扮演第一大港的角色，輸出貿易額居全台之冠；在政治上，先有荷蘭人在大員（今安平）建立熱蘭遮城（Zeelandia）作為施政中心，並在其對岸建立普羅民遮城（Provintia，今台南市）。後來鄭氏政權也以台南地區為治理中心，將荷蘭人所建之普羅民遮城改為承天府衙門（今赤崁樓），名為「東都明京」（游醒民 1978：17），並在周邊大力屯墾，興築街道、興建台灣第一座孔廟、設立學校。

1684 年，台灣納入清朝版圖時，清廷也將台灣最高行政機構——台灣府設立於今日台南地區<sup>8</sup>，其他各種官署也都集中在台南，包括台灣兵備道、海防廳，初期連諸羅縣與鳳山縣的辦公地點也都在台南。

此外，清廷還規定台南鹿耳門是台灣與中國唯一合法的正式口岸，所有往來於台灣與中國的船隻都必須由此進出（王世慶 1994：105），這也是台南繁榮程度領先全台的原因之一。總體而言，從荷據至 1860 年之間，台南一直扮演著台灣政經中心的角色，不僅是台灣最富庶之區，也是人口最多的城市。

相較之下，台灣北部雖然也有漢人開墾，但重要性遠不及府城周圍地區，在台灣開發之初常常被視為邊陲地區，人跡罕至。雖然西班牙從 1626 年開始，就在台灣北部的雞籠、淡水建立據點，但 1642 年隨即被荷蘭逐出。荷蘭接管之後，也像西班牙一樣，只把雞籠、淡水當成轉口貿易以及制敵據點，未多加開墾（蘇碩斌 2005：33）。到了明鄭時代，則將台灣北部當成流放政敵和犯人的地區，

8 清朝的行政區制度分為省、府、縣三級，縣下設堡、街、莊。台灣納入清朝版圖時，隸屬福建省台灣府，台灣府下轄台灣、鳳山、諸羅三縣。

幾乎沒有什麼開發（薛化元 1999：37）。清廷打敗明鄭政權之後，北台灣的開墾更是大倒退，歷經了戰亂及招降，台灣許多人都被遣回內地，存活的人口僅限於嘉南平原一小塊地方，北台灣因此更顯蠻荒（施添福 1987，轉引自蘇碩斌 2005：35）。清朝領台之初，甚至有人建議將台灣北方的雞籠、淡水棄之不理（尹章義 1989：44）。

從行政機構設置來看，亦可看出台灣北部在清廷心中是如何地邊緣。清領台灣初期，台灣北部完全沒有政府機構，當時管轄台南以北地區的諸羅縣治原先位於今日台南縣佳里，雖然後來移至嘉義，但依然是處於台南府城的腹地範圍，距離台灣北部仍有一段距離，直到 1731 年，北部才有廳級行政機構，而且地點還不是在台北，而是在新竹，軍防設施也形同虛設（郁永河 2009）。對照於台南從荷據時代就是政治中心、官府林立的狀況，台北與台南的之間落差，可見一斑。

## （二）淡水開港（1860）：北部經濟地位提昇

然而，台南在台灣的中心地位在 1860 年開港之後逐漸動搖。1858 年清廷因英法聯軍之役慘敗，簽訂天津條約，開放了淡水、雞籠、安平、打狗等四個通商口岸，台灣因此再度納入國際貿易體系<sup>9</sup>。

隨著 1860 年的開港，清朝以來的兩岸貿易又擴大為國際貿易，台灣南北港口的重要性因此產生了劇烈的變化。在 1860 年之前，台灣以米、糖為出口大宗，輸出對象以中國大陸為主。由於米、糖的生產地主要在中南部，因此開港前，台灣的經濟重心在南部，人口也集中在南部；1860 年開港之後，台灣主要的出口產品轉為茶、糖與樟腦，以歐美日為主要輸出對象。台灣的茶葉與樟腦產地主要集中在台北河港腹地周邊，茶及樟腦輸出的崛起，帶動了北部地區發展。隨著茶葉出口值漸增，交易往淡水、雞籠集中，台灣北部的經濟重要性劇升；從貿易額

9 此處使用「再度」的原因，在於荷西佔領台灣時代，台灣就已是國際貿易體系的轉接基地，鄭氏政權時代也將對外貿易視為重要的經濟活動，但到了清朝統治時期，台灣的港口貿易變成只跟中國往來，以輸出農產品（如稻米、糖）交換中國大陸的非農產民生必需品（例如絲綢、陶器、紙張等手工製品）為主要貿易活動，詳見薛化元（1999）。

數量的消長來看，在 1880 年以前，南部打狗的貿易額一直都高於北部淡水，1871 年以前的貿易額甚至是北部的兩倍<sup>10</sup>，但 1880 年左右，北部的貿易額開始勝過南部，到了 1885 年之後，北部貿易額更攀升為南部的兩倍<sup>11</sup>（林滿紅 1979）。

當然，台北並不是突然由荒地變成繁榮之區，而是經過了一百多年的開墾之後，碰上了開港的機運才大翻身，一躍成為北台中心。台北盆地的大量開墾始自於 1709 年陳賴章墾號請墾大佳臘荒埔，此後開墾者絡繹不絕；1723 年，漳、泉墾民聚集於今日的艋舺地區，形成小部落。隨後的移民又陸續完成了台北盆地的水圳設施，大約在 1735-1794 年間，台北盆地就已開墾完成（黃富三 1995）。由於鄰近淡水河，交通便利，因此台北的商業也隨著農業的開墾而興起，首先發展成市鎮的是新莊，後來因為淤淺，商業活動轉到艋舺。艋舺原為漢人與原住民交換貨物的市集，後來隨著與大陸貿易的日益熱絡，艋舺逐漸成為貨物集散的中心市鎮。1788 年，清廷因為北部的經濟越來越繁榮、移民越來越多，因此開闢了八里坌（今八里鄉）與福建福州五虎門、蚶江之航線，船隻可以直接與福建往來，不必透過鹿耳門，艋舺的商業地位因此更為重要，市街越來越繁榮（溫振華 1988）。

1825 年，清廷在艋舺設立軍工料館，兼辦樟腦事務，由軍工料館配售樟腦，當時世界上僅有日本與台灣產樟腦，這樣的壟斷特性使得樟腦的利潤極高。負責配送樟腦的艋舺也因此更加繁榮。在 1840-1850 年間，艋舺就已經是北台重要市鎮，台灣道姚瑩如此形容艋舺在台灣北部的地位：「最大市鎮，官商富戶，皆萃於此」（黃富三 1995：12）。

開港之後，茶葉又為台灣北部創造新的發展契機，帶動北台灣的發展。雖然在開港之前，台灣北部山區就有種植茶葉，但製茶技術不足，僅停留在栽培茶樹、粗製茶葉的層次，加工的部分仍須仰賴福州與廈門。1865 年，英國人陶德（John Dodd）來台探查淡北地區是否適合種植茶葉，結果他發現淡北地區土質非常適

10 以 1871 年為例，當年淡水的貿易額是 121 萬兩，而打狗的貿易額則為 227 萬兩。（林滿紅 1979）

11 1885 年淡水的貿易額是 450 萬兩，打狗則為 248 萬兩。

合種茶，於是隔年便引進福建的安溪茶苗，分配給農戶，放貸資金，獎勵栽培，收成之後，在市場大獲好評，成功銷往紐約（周憲文 1957）。隨後陶德逐年改良技術，促使台灣茶銷售到世界各地，美國尤青睞台灣茶<sup>12</sup>。

由於陶德引進製茶技術，台灣的茶葉因此無須像過往那樣必須輾轉到福州、廈門加工，現在已經可以直接在台生產、製造與加工；過去不是台灣主要作物的茶，異軍突起，成為台灣的重要作物與輸出品，在清末台灣三大輸出品（茶、糖與樟腦）中，出口總值位居首位（林滿紅 1997）。負責加工茶葉的大稻埕，因此崛起，取代艋舺，成為北台第一大城。

適於種茶的北台灣，經濟地位在開港之後大為提升。相較之下，稻米的生產利潤相對薄弱，因此有部分台灣稻作農民及華南生計艱困的農民便移民到台灣北部開墾（薛化元 1999），北部的人口因此顯著增長，而北部的兩個集散地艋舺與大稻埕更是吸引大量移民，人口大增。

開港之後，台灣另外一項輸出品——糖，雖然出口值也有成長，然而卻不像茶及樟腦有那麼好的市場條件。前述提及台灣是全世界唯二的樟腦產地，壟斷性高，茶葉則因受美國市場喜愛，而有穩定的輸出。但糖所面臨的卻是全世界的競爭，世界許多地方都產糖，糖業競爭激烈，不像樟腦具有獨佔性質，糖的利潤遠不及茶葉及樟腦；加上各國製糖技術紛紛改良、採用鐵磨之時，台灣的製糖依然以石磨為主，鐵磨比石磨價格低，效率卻比石磨高，製糖成本遠低於石磨，在技術遲遲未改良的情況下，台糖的市場競爭力降低。後來又因為出現詐欺行為，在蔗糖裡摻雜蕃薯簽，加重糖的重量，終而使南部台灣的蔗糖業在 1886 年之後相對沒落，南部蔗糖業的衰弱也等於是南部經濟的衰弱，因為南部一向以糖為出口大宗<sup>13</sup>，糖業是南部的經濟命脈（林滿紅 1997），隨著糖業的衰弱，南部的優勢跟著下滑。此外，由於茶葉的附加價值高，比起南部的蔗農，在生產行銷的過程中所受的剝削又較少，因此茶農的生活情況比蔗農好，消費力也較強，間接帶

12 《領事報告》指出，在 1883 年，台灣的茶有十二分之十一都銷往美國（轉引自林滿紅 1997：21）。

13 在 1868-1895 年間糖的輸出佔南部出口總值平均質是 89%（林滿紅 1997）。



動了北部的發展（薛化元 1983）。

1860 年的開港使得北部經濟地位提昇，不過彼時台灣的政治中心依然在台南，清廷並沒有因為北部貿易的興盛而重視艋舺、大稻埕地區，北部的行政中心依然在竹塹。一直要等到 1874 年發生牡丹社事件，才使得台北的政治地位提高，成為北台灣的政治中心。

### （三）台北府的設立（1875）：台北政治地位提高

牡丹社事件起於 1871 年日本琉球民船出海故障，漂流到台灣島南端，隨後卻因為誤闖「番」社而遭猛烈攻擊，死傷慘重。日本政府與清廷交涉時，清廷的回應是：該地為番社自治的化外之地，不在治理範圍，牡丹社是清廷管不著的地帶。這樣的回應反倒給予日本出兵的藉口，日軍遂於 1874 年出兵攻打牡丹社，此時清廷才意識到事情的嚴重性，緊急派遣福建船政大臣沈葆楨帶領輪船部隊前往台灣，由於日本國內對於是否與清廷對戰看法不一，因此並未與清廷開戰，最後日軍於十月中旬撤離台灣（蘇碩斌 2005）。

日本對台出兵，使清廷注意到台灣海疆地位的重要性。沈葆楨來台後，數度上奏朝廷，說明台灣的重要性：「台灣海外孤懸，七省以爲門戶，其關係非輕」，建議調整行政區與興建行政官署，增設台北府（蘇碩斌 2005）。

爲什麼他要增設台北府呢？沈葆楨的理由如下：（一）淡、蘭政令皆統於台灣府，鞭長莫及；（二）台北人口大增，華洋雜處，易起爭端，而且信奉洋人信仰的人日漸增多，防患稽查更爲困難；（三）台灣外銷最盛的靛、煤、茶、樟腦皆出於「淡北」，洋船搬運期間，旅客叢集，風氣浮動；（四）淡水廳同知半年在竹塹，半年在艋舺，兩地相距甚遠，同知南北奔波，分身乏術，難以管理周全；（五）淡、蘭子弟文風全台之冠，學子參加道考時，路途遙遠，寒門之士往往負擔不起旅費而放棄；（六）詞頌上控，不是被廳衙的官吏所把持，就是必須呈控到台灣府，投訴者不是投訴無門，就是要花費一大筆費用到台灣府，勞民傷財。

（沈葆楨，〈台北擬建一府三縣摺〉（〔台灣文獻叢刊〕第 29 種），轉引自尹章義 1989：437；張勝彥等 1996：110-111）。

從上述的理由可知，台北府籌建的原因與北部經濟日益繁榮有關，不僅人口漸多，外銷量逐年增加，洋人洋商也紛紛在台北設立據點。位於台南的台灣府，在當時交通尚不發達的時代，恐怕鞭長莫及，無法有效治理台灣北部，因此有必要再細切行政區，加派官員進駐管理。

1875 年 6 月，清廷採納沈葆楨的建議，調整台灣的行政區，將原本的一府（台灣府）改為二府，以大甲溪為界，北設台北府，南為台灣府，台北府下轄三縣一廳，即新竹縣、淡水縣、宜蘭縣及雞籠廳（見圖 2-1）。

雖然當時台北府泛指大甲溪以北的地區，而非今日台北市之範圍，然今日台北市在當時已是北部的政治中心，這一點可從台北府治及淡水縣治設立的地點看出，兩者都設立於艋舺及城中地區<sup>14</sup>，足見台北政治地位的提升（黃富三 1995：21）。

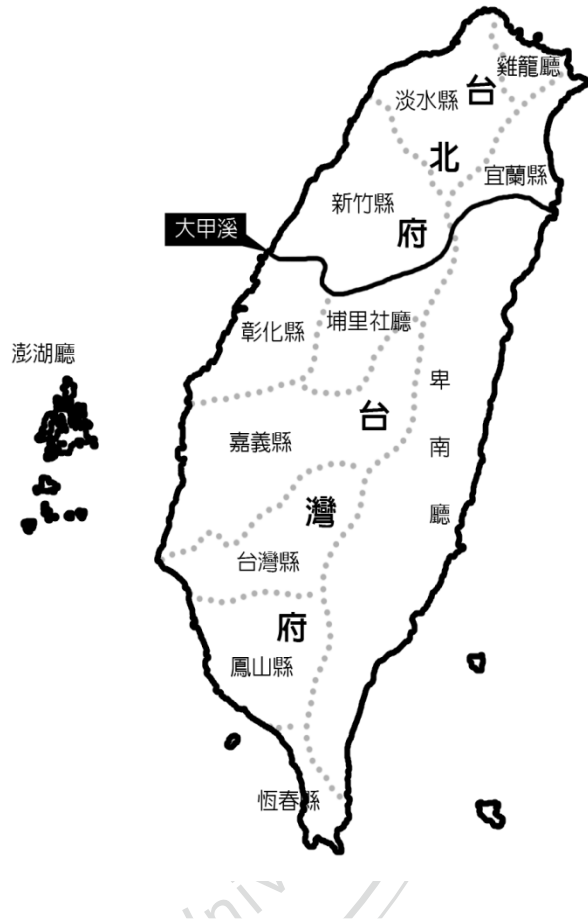


圖 2-1 1875 年台灣行政區劃分圖（二府八縣四廳）

資料來源：筆者自行繪製。

14 在一府四縣二廳時期，涵蓋北台的淡水廳，其行政中心位於竹塹，也就是現在的新竹地區（張勝彥 1993）。

#### (四) 台灣建省 (1885)：台北成為台灣政治中心

增設台北府之後，台北的政治地位大為提升，不過當時台北只是北台灣政治中心，還不是全台政治中心。清法戰爭之後，台北才成為全台政治中心。為何戰場遠在越南的清法戰爭會牽動台灣行政體制的改變，使台北成為全台政治中心？

清法戰爭發生於 1884 年，戰場主要在越南，但因台灣北部蘊藏軍事所需的煤礦與火藥原料硫磺，因此成為法軍覬覦的對象，將戰場延燒到台灣。清廷見勢，緊急派遣劉銘傳督辦台灣軍務，防守台北府城，後來雖然守住了台北府城，但法軍隨即採取封鎖策略，堵住台灣海峽，台灣的軍隊因此無法獲得餉糧、貿易中斷，影響國防與民生甚鉅（黃富三 1995）。英商陶德（John Dodd）在他的《日記》中描述了當時的狀況：

操控全台十分之九海外貿易的英商——如北部的茶葉、煤礦，南部的蔗糖生意，幾乎全部停擺……我們的顧客也蒙受損失，如美國每年約需三十萬「半箱」的福爾摩沙烏龍茶。現在無法如期運出，蔗糖亦然；尤其是煤礦停產，更使輪船缺乏動力。（陳政三譯述 2002：73）

清法戰爭之役，加上先前列強接二連三的侵擾，清廷對於台灣地位之重要性因而有更深一層的體會。鑑於戰爭時，台灣孤立無援，慈禧太后同意台灣建省之議，希望藉由提高台灣的行政位階，使台灣在危急時有自保能力<sup>15</sup>。1885 年，台灣正式改為行省，由劉銘傳擔任首任巡撫。

改為行省之後的台灣省下轄台北、台灣、台南三府及台東直隸州，省會的位置原本計畫在中部的橋孜圖（今台中市），因為橋孜圖位於台灣中央，利於控制南北，所以適合當作最高行政區所在地。但台中省城計畫因種種原因一直擱置<sup>16</sup>，

15 在台灣初入清朝版圖時，清廷為避免駐台軍隊成為中央不易節制的邊陲勢力，因此採取班兵制，由大陸各地抽派兵員組成駐台軍隊，每三年就調回大陸。而且這些被抽派的兵員必須是有家眷者，並規定不准攜眷來台。若有兵缺也不能從台徵補，以免駐軍作亂。這樣的制度，使得駐台軍隊形同雜牌軍，無法有效發揮戰鬥力，每每遇到內亂或外患，還是得仰賴大陸調來軍隊（薛化元 1999）。

16 主要是因為沒有經費。

無法完成，劉銘傳實際的辦公地點便一直在台北府城<sup>17</sup>。直到 1892 年，邵友濂接任巡撫，台中省城計畫化為烏有，台北正式成為省城，也名符其實成為全台的 政治、經濟、軍事中心。

原先的政經中心台南，由於安平港日漸淤積，在 1885 年台灣建省改制時，台灣府改為台南府。改為台南府的台南，一方面行政位階下降，不再是全台首府，另一方面，管轄的範圍也日益縮減，從與台北府二分天下，變為與台北府、台灣府三分天下，隨著行政區的改制，台南居於全台的樞紐地位也正式告終（游醒民 1978：20）。

台灣建省之後，劉銘傳即在台推動各項洋務運動與行政改革，包括以下措施：

1. 土地改革：清查台灣的耕地面積，以利於增加稅收。
2. 交通建設
  - 鐵路：修築大稻埕至基隆、台北至新竹兩條鐵路。
  - 道路：鋪設城內與大稻埕內的街路。
  - 電報：鋪設台北至台南之間的電線、淡水及閩江口、台南及澎湖之間的海底電線。
3. 郵政：在台北設立郵政總局，並在全島設立分站。
4. 商業措施
  - 招商組織：邀請江浙商人合資，在大稻埕設立「興市公司」招徠商人。
  - 商務部門：在台北成立商務局、官腦總局、礦務總局。
5. 建立行政官署：在台北設立巡撫衙門、建設台北府城。
6. 培育人才：在台北創立西學堂、電報學堂、蕃學堂。
7. 公共衛生：廣建溝渠、清理垃圾；聘請日本技師開深井，以改善飲水衛生。

17 劉銘傳選擇在台北辦公而非在台南的原因，許雪姬（1993）認為有三項因素：（1）台北已是全台的經濟中心；（2）外國人覬覦基隆附近的煤礦；（3）台南民眾對劉銘傳觀感不佳。

上述措施中，除了電報設施之外，多數都在台北進行。兩條鐵路都以大稻埕為中心向外修築，西式學堂無一不在台北，建省之後新設的官署也都設立於台北。因此，劉銘傳的新政可以說是以台北為主的新政，台北是他推行改革與洋務運動的基地。

在劉銘傳的努力之下，台北成為清廷最現代化的城市，宛如上海租借區，而博得「小上海」之稱（許雪姬 1993；溫振華 1988；黃富三 1995）。但是令人疑惑的是，為什麼劉銘傳的新政措施多數都在台北實施，為什麼是「台北」？劉銘傳基於什麼樣的理由選擇台北為新政根據地？為什麼他的新政措施沒有在發展歷史悠久的台南進行？

劉銘傳側重台北的原因，主要有三：一是政治因素，亦即劉銘傳與劉璈政治鬥爭，促使劉銘傳將資源投注在台北；其次，則與南部保守勢力的反抗有關；另一則為經濟因素，許多現代化建設都是為了開發北部的茶、樟腦及礦產資源，因此集中在北部。

劉銘傳與劉璈的政治鬥爭其實是中國淮軍、湘軍鬥爭的延伸，劉銘傳隸屬於李鴻章系統的淮軍，而台灣兵備道劉璈則是左宗棠主導下的湘軍勢力，這兩軍在中國即有宿怨。劉璈比劉銘傳早到台灣，1881 年即以台灣兵備道的身分抵台，他的軍隊主要在台灣南部，而劉銘傳則是清法戰爭時，才緊急被派援到台灣，主持台灣軍務。劉銘傳來台之後，鎮守台北，台南委由劉璈，劉銘傳請劉璈接濟兵餉，璈不從。隨後，劉銘傳棄守基隆時，劉璈向清廷彈劾劉銘傳之不是，兩人於是種下心結。待戰爭結束之後，劉銘傳升為台灣巡撫時，即彈劾劉璈，指其涉入基隆採煤弊案，劉璈因此遭流放黑龍江，離開台灣（林滿紅 1997）。北部的劉銘傳與南部劉璈的政治鬥爭，最後的結果是劉銘傳佔上風，使得原本有機會「南北俱進」<sup>18</sup>的政策轉為「重北輕南」，多數新政機構都設於台北（鄭水萍 1996）。

18 連雅堂認為清法戰爭期間，劉銘傳治軍台北，劉璈駐守南部，兩人皆是有才能之士，假若劉璈沒被彈劾，輔佐劉銘傳治理台灣，南北俱舉，一定會有一番成就，可惜劉銘傳容不下劉璈（連雅堂 1962）。

除了政治鬥爭的因素之外，新政以台北為主也與南部保守勢力的反抗有關。一方面劉璈在台灣南部經營有佳，深得南部仕紳喜愛，因此劉璈遭撤職不僅使南部仕紳和劉璈手下的官僚頓失依靠，也引起南部仕紳對劉銘傳的不滿（史威廉、王世慶 1976）；另外一方面則由於新政的各項措施例如丈量土地、清查人口、開闢交通、設新學堂等，都衝擊到舊結構與舊文化，因此引起台南保守勢力的反抗，而新興的台北仕紳則較為支持新政，有利於劉銘傳新政的推行，所以新政的重心多數都放在台北（鄭水萍 1996）。

最後則是基於經濟因素。爲了開發北部的茶、樟腦及礦產，使輸出的交通便捷，因此現代化的交通建設，例如鐵路，都以北部優先（林滿紅 1997）。

由於劉銘傳的新政都在台北，因此一般都認爲劉銘傳締造了台北的現代化，使台北成爲全台的中心。但有些學者卻認爲劉銘傳的影響並沒有想像中大，他的諸多現代化措施都隨著他離開巡撫職位而中止或遭撤廢（許雪姬 1993；薛化元 1983；蘇碩斌 2005），並未延續至日治時代。例如劉銘傳最爲後人所稱道的鐵路建設，由於問題不斷，狀況百出，日本統治者來了之後，大多拆除重建，未加沿用（蘇碩斌 2005）；而西學堂、蕃學堂、電報學堂也因財政困難而停止辦理。

無論劉銘傳的新政效果如何，不可否認的是，台北在台灣建省之後，隨著新政的推行以及省會的設立，在割讓日本前，已經成爲全台的政治中心。台北原本因爲輸出茶葉而獲取的經濟優勢，在清廷進一步建設之下，又具備了政治優勢，影響了日後日本統治者對於「島都」地點的選擇，也影響了台灣百年來的發展。

#### （六）小結：清末台灣北起南落的國家角色

清末台北的崛起與台南優勢的減弱，有出自於天然地理環境的因素，安平港的日益淤淺，使其港口功能逐步下滑<sup>19</sup>；也有來自於國際局勢的影響，英法聯軍

19 蕭百興（1995）認爲開港之後，經濟重心雖然北移，但台南不致因此沒落，依舊是南部區域的經濟集散與轉運中心，府中市街依然十分繁榮，只是由過去三郊主導的局勢轉為洋商主導。他認爲台南港口功能一去不復返，主要與「洋商」的特性有關，他認爲洋商只在意經濟利益的獲取，不在意區域的沒落，而且也因為是「外」國人，受制於官府，所以在面對安平港的日漸淤積的困境，自不像三郊主導時期，投入鉅資，千方百計疏濬挽救。

的圍剿，促使清廷開放台灣四個通商口岸，改變鹿耳門一口獨大的局面；以及隨著開港進入世界貿易體系所帶來的影響，國際市場對於茶葉及樟腦的需求，使得台灣北部的經濟地位提升，負責加工與輸出茶葉的大稻埕更是一舉興起，取代艋舺；以蔗糖為主要經濟作物的南部則因國際糖業的競爭，利潤下滑，南部經濟大受影響。地理因素、國際局勢以及世界貿易體系三項因素的交織造成了台灣經濟中心的由南轉北，誠然台灣北起南落的關鍵因素在於 1860 年的開港，然而開港之後，國家的推波助瀾，又加速了台灣中心的北移。

牡丹社事件發生後，台北與台南的行政位階就開始乾坤大挪移，台北由無官署駐紮之地，轉為淡水縣治，後來又升為台北府治；清法戰爭後，則變成全台最高行政中心——台灣省治所在地。相對於台北的一路高升，台南卻一路下滑，從台灣最高行政中心的台灣府治，變為台南府治，管轄的範圍日益縮小。而且劉銘傳所實施的新政又因為政治鬥爭與反抗勢力等因素，以台北為主要施行範圍，台北的發展因此追上台南，甚至超越台南，成為台灣的政治中心。

不過整體而言，清末台北的崛起，主要還是來自於經濟因素，清廷是在艋舺、大稻埕繁盛之後，才開始積極治理現今的台北地區（蘇碩斌 2005）。而且是在外患頻仍的情況下，才逐步提高台北的政治地位，國家並沒有主導台灣區域的發展。直到台灣建省之後，清廷才有積極的作為。然而，不到十年，台灣就因馬關條約割讓日本。進入日治時代，國家的權力才成為主角，影響台灣區域發展甚鉅。台北在日本統治者的打造之下，中心地位屹立不搖，台南則在日本統治者刻意的忽略下，荒廢沒落，日本銳意扶植的高雄崛起，取代台南成為南部經濟中心（蕭百興 1995）。

## 第二節 日治時代台北中心地位的鞏固

1895 年 4 月，甲午戰爭結束，清廷戰敗，與日本簽定馬關條約，台灣割予日

本。此決議一出，引起台灣官紳的反抗，唐景崧、丘逢甲在同年 5 月 23 日成立台灣民主國，試圖爭取國際同情，抗拒日軍的接收，然而還是抵抗不了日軍。6 月 2 日，日本與中國完成接收儀式之後，隔天日軍就攻破基隆，打敗台灣民主國軍隊。隨後，台灣民主國敗軍湧入台北城，唐景崧、邱逢甲又先後逃走，台北城一片混亂，無人領導與控制。大稻埕仕紳眼見局勢不安，便推舉辜顯榮與日人交涉，帶領日軍入城維持治安。6 月 7 日，日軍兵不血刃即拿下台北城，並且在十天後（6 月 17 日），於台北舉行始政儀式。隨後繼續南下攻佔台灣其他地方，但過程卻不像接收台北那樣順利，日軍遭到台灣各地民眾強烈抵抗，前前後後總共歷經了五個月，才平定全島。

此後，台灣就進入歷時五十年的日本殖民統治，這五十年的統治改變了台灣的命運，台灣內部不同區域之間的關係也產生了極大的變化。雖然早在 17 世紀，台灣就曾歷經荷西政權殖民統治，然而日本的殖民統治方式卻與荷西時代的殖民統治大不相同。荷西時代的殖民統治，是重商主義式的殖民統治，殖民主要目的在於貿易，因此殖民者通常只在通商港口建立碼頭、倉庫、工廠，不會投入資源於港口以外的地方。荷據時代，雖然荷蘭人曾大量招攬漢人來台開墾，但僅限於局部區域的開發，並未以全島為範圍進行開發與建設，荷蘭人的有效統治範圍最初也只有大員周邊，後來才擴及中部、北部與東部，但始終沒有完全掌控台灣全島（周婉窈 1997）。

但日本的殖民統治則不然，日本對台採取的是全島開發的模式，介入各區的空間規劃。日本統治者利用在台灣所獲得的財政收入，投入島內的開發，打造一個有利於資本主義發展的空間與社會，例如交通、電信設備，再從中回收更大的利潤，背後邏輯其實就如同資本家投入資金購買廠房、機器，然後再從這些投資中獲取更大利潤，只是操盤手不是資本家而是國家（張景森 1991）。在這樣的動機之下，國家強力介入空間的規劃，不僅生產出新的空間，也製造出新的社會關係。其中影響最深遠的就是重金打造台北，不僅使清末以來，台北逐漸居於全台中心地位的局面全面穩固，也使台北變成現代化都市，百年來，不斷吸引全台



各地民眾前來朝聖，體驗台北的文明與進步。一個統領全台的城市因此誕生。

### （一）積極建設台北的原因

日本政府來台之後，選擇以台北作為島都，將台灣總督府設立於台北，並且大力經營台北，使台北成為一個現代化的都市。但是為何日本統治者選擇以台北為殖民地首都，而不是其他地方？這影響台灣往後百年發展的決定是怎麼發生的？

如同劉銘傳的新政以台北為主的背後牽涉了諸多因素，日人以台北為島都，也有多重考量。日人選擇以台北為島都的原因，目前大約有以下幾種說法。首先是劉銘傳在台北建立的基礎，使得日本青睞台北。劉銘傳撫台期間，雖然省會地點名義上在台中，但實質上的政治活動都集中在台北，新政時期建立的機構也多半在台北，台北城內的官衙、機關甚多，直接拿來使用可以省下一筆龐大的費用，因此成為日人的首要選擇（溫振華 1986）。其次是距離因素，台北距離日本本土較近，鄰近基隆港，方便與日本母國聯絡。最後則是由於統治初期，日軍最快收服台北地區，也是日人最能掌控的地區，因此使得日人選擇以台北為島都（鄭水萍 1996）。

多重原因使台北成為台灣的島都，台北因此比其他地方有更多的資源，而且吸引更多注目。到底日本統治者是如何想像這個島都，為什麼會將大量資源投入台北、重金打造台北<sup>20</sup>？除了基於統治的需要，意圖使台北成為控制全台、發號施令的政治中心之外，是否還有其他原因？

筆者認為日人之所以特意經營台北，除了台北是日人統治台灣的基地之外，還有以下兩個原因，一是向列強展示日本的殖民能力；二是服務日本人。

20 從都市計畫的費用之中，即可看出日本統治者對於台北的投入遠甚於其他地方。1941年，台北市的是計畫費用總共 1,031 萬 7,716 元，佔全台都市計畫費用的 36.94%，是位居第二位高雄的 2.79 倍（溫振華 1988）。

## 向列強展示殖民能力

台灣是日本第一個海外殖民地，擁有殖民地對日本的意義不僅在於可以從獲取殖民地的資源，更重要的是，它可以向列強展示自己具有殖民能力，與列強平起平坐，躋身世界殖民強權（荊子馨 2006：36-37）。因此對於這第一個殖民地的經營，顯得格外重要，殖民地經營的好壞攸關日本是否夠格勝任帝國主義者的角色，尤其當時殖民經驗豐富的列強紛紛質疑日本的殖民能力，更使得日本有非成功不可的壓力（竹中信子 2007）。這樣的心情可以從《台灣統治志》（1907）的序文看出：

白人長久以來一直自信，拓展未開化之國土，使其沾享文明之德澤，為其負擔。如今日本國民起於遠東之海表，欲分白人之大任，不知我國民是否有能力完成黃人之負擔。台灣統治之成敗，不能不說是解決此一問題的試金石。  
（轉引自矢內原中雄 2004：29）

過去的殖民統治者都是白人，作為黃種人的日本人能否「分擔」白人殖民之重責大任，台灣的經營是關鍵。而台北作為第一個殖民地的首都，則是日本統治者展示殖民成果最重要的「門面」，他們希望可以將台北打造成一個「模範都市」（蘇碩斌 2005：20）。

日本統治者對於台北寄予的厚望，也可以從〈臺北市民歌〉中窺得一二，這首歌是 1920 年為因應台北改為市制，所製作的宣傳歌曲，由在台日籍人士山田勇作詞，一條慎三郎作曲（黃武達 2000），在台灣總督府監製的《南進台灣》宣傳影片裡，也以這首歌作為介紹台北的背景音樂，歌詞如下：

遠眺劍潭峰  
 誓言融合的古城邊  
 啊！永恆的圓舞和樂  
 島都之姿躍動

台北！台北！吾等的台北  
 文化之星成績耀眼  
 光明理想的摩天塔  
 啊！這是不可動搖的統治標記

這是市民的驕傲  
 台北！台北！吾等的台北  
 獻上背負著大台北  
 使命的花籃

啊！嶄新的時運之光  
 此地我們的心何等勇敢  
 台北！台北！吾等的台北  
 （粗體為筆者所加）

圖 2-2 台北市民歌

圖片來源：黃武達（2000：13-4）

從這首歌的歌詞裡，我們可以看到日本殖民統治者將台北視為重要的統治標誌。台北一方面可以展現日本的統治成果，另一方面又背負著重要的使命，這個使命對內來說就是成為全台的模範都市，對外來說，則背負著日本民族的榮譽，考驗著日本人能否將這「化外之地」變成文明都市，進而獲得列強的尊敬。

由上可見，日本統治者對台北期待之深，打造台北不只是為了實質的殖民目的，更重要的是，這是一件攸關民族自尊的事。19 世紀以來，由於歐美列強勢力的擴張，日本被迫簽下不平等條約，為了突破西方列強的侵略以及國內的問題，明治天皇展開了明治維新，以富國強兵為口號，希冀建立一個得以與西方列強並駕齊驅的國家。因此，擠身強權之林，自明治維新開始就是日本念茲在茲之事，甲午戰爭讓日本初嚐勝利的果實，統治台灣給了日本證明實力的機會，而島都台北則是最佳的宣傳地點，因此日本統治者對於台北的建設著力特別深。

## 服務在台日本人

日本投入大量資源於台北的另外一個原因，在於台北是最多日人之地。當時台北的日本人佔全台日本人的三分之一（章英華 1986）。殖民政權的特性，就是以照顧「自己人」為優先考量，既然台北聚集了最多日本人，依照殖民者的邏輯，台北就應獲得最多的資源。而且在台北的日本人不只是一般民眾，這裡還聚集了大量的日本統治官僚（田中一二 1998）；為了順利統治，讓這些官僚能過舒適的日子，就顯得格外重要。

尤其對日本人來說，來台灣當官並不是一個好的出路，他們泰半只是因為台灣的薪俸較高而來台，退休之後還是想要回到日本。這一方面是統治初期，死於傳染病的軍人很多，使日人懼怕這瘴厲之地，另一方面是日人覺得台灣的現代化設施匱乏，沒有符合日人需求的教育機構與醫院（竹中信子 2007）。在他們心目中，台灣是個野蠻未開化之地，所以日本官吏往往獨自來台，不敢攜帶家眷同來（田中一二 1998）。

因此，台灣總督府一方面要解除母國日本人對於台灣的種種疑慮，另外也要讓已經在台的日本人有永住之心，讓他們彷彿生活在日本。1937年，台灣總督府警務局警務課長細井英夫在說明都市計畫的意義時，強調了這點：

我們應該把台灣經營得讓內地人也好、朝鮮人也好，來到台灣居住之後，便覺得很舒適，而且一點也不覺得不習慣，如此才能說完全達成了台灣日本化的目標（細井英夫 1937，轉引自葉肅科 1993：57）。

為了安撫這些官員及其眷屬，台灣總督府不只引入各種現代化設施，而且也將符合日人興趣的娛樂設施引入台北，包括射箭場、打靶場、卡拉 OK、轉盤遊戲店等（竹中信子 2007）。

從日本統治者對於台北不同區域建設的程度，我們也可看出其對於日本人的特別照顧。由於在台北的日本人多半又聚集在城內區，在統治初期，城內的日本

人即佔台北<sup>21</sup>日本人的 65%之多<sup>22</sup>（見表 2-1）。因此市區改造計畫，包括衛生改善、排水設施，以及種種現代化設施也都先由城內開始進行；新式醫院的設立、電燈的裝置、文教機構之設立也以日人的利益為首要考量，設立在日人集中之區。

表 2-1 日治初期（1896）台北的人口分佈

	台灣人	日本人
城內	2% (1,036)	65% (2,779)
艋舺	44% (18,745)	23% (966)
大稻埕	53% (22,673)	12% (511)
合計	100% (42,454)	100% (4,256)

資料來源：台北市文獻委員會（1983：328）

以公共衛生設施為例，日本在征台的過程中，由於士兵因疾病傷亡的人數遠大於征戰中死亡的人數，1895 年 5 月至 11 月間登台的日軍，死於戰場的人僅 164 人，而死於瘧疾、霍亂、傷寒等傳染疾病者，則有 4,624 人（罹病者 26094 人次），相差 28 倍之多（井出季和太 1936：29，轉引自蘇碩斌 2005）。所以，日本領台最大的敵人即是流行病，而接收台灣首要之務，就是改善衛生，降低傳染病的威脅，否則將難以進行殖民統治。1897 年，日本下水道設計內務省技師巴爾頓（William K. Burton）在建議島內公共衛生事宜時，即指出以城內為優先實施範圍（張景森 1991），1899 年於台北進行的第一次市區改正計畫，也只以城內為實施範圍。

日治時代的台北很明顯是日人與台人隔離的都市，兩者佔據不同空間，台人

21 這裡的台北人口指的是城內、艋舺與大稻埕三市街的人口。

22 這個數據是根據《台北市發展史》（二）提供的人口資料換算而成。

主要集中在艋舺與大稻埕，日人則集中於城內。台人與日人之間的隔離不僅是空間的隔離，也是資源的隔離。日人集中之區優先被國家照顧；而擁有全台北市三分之二人口的大稻埕，道路泥濘、塵土飛揚，電力設施不善，時常停電，什麼公共建設都沒有，只有管理人民的台北警察署。台北商業金融機構的分佈也呈現極大的差異，日人集中區聚集的是大規模公司和眾多批發商，而台人集中地區聚集的則是傳統的商業活動，很少現代化的大企業組織，工業的分佈主要在台人街區內（溫振華 1988：99）。總括來說，日人聚集的城中區就是一個生活品質比較好的高級地區。

因此，雖然日本統治者打造了一個現代化的台北，然而並不是所有人都能分享現代化的成果。如前所述，日人集中之城內區所擁有的各項公共設施與現代化設備都遠勝於台人聚居之大稻埕，一個台北被分成兩個世界，原有的殖民者與被殖民者的人群劃分，延伸到空間的劃分，不僅人群有高下之分，空間也順著人群而被分為高級日人區與落後台人區。

## （二）打造台北的方法

日人對於台北的建設，可以分成兩個部分，第一個部分是在台北佈署各種中心機構，包含政治、金融、學術、傳媒、文化等，「中心機構」的意思表示它是最高層級，統領台灣其他分部。第二個部分則是透過各種都市計畫，使台北的現代化設施完備，具備現代化城市的面貌。以下分述這兩個部分建設的具體內容。

### 中心機構的部署

首先，作為統治中心，最重要的必然是中央官署的佈署。除了台灣總督府外，台北境內還有總督官邸、高等法院、鐵道部、台北州廳舍、台灣軍司令部、台北郵便局、台灣電力株式會社、台灣總督府專賣局。其中，最能展現統治權威的就是台灣總督府。台灣總督府是台北境內最宏偉的建築，佔地 2,100 坪，總面積達

1 萬 800 餘坪，為當時台灣的第一高樓。總督府的規劃充滿了豎立權威的意圖，總督府的設計刻意以高塔為中心，藉由龐大的建築物，表達總督的威嚴與不可侵犯，配合周邊的空間規劃，而有著極強的視覺效果。全台第一高的建築物，配上前面寬闊的道路，前清的城門頓時黯然失色。藉由總督府，日本統治者展示了新政權的統治權威（葉肅科 1993）。

其次，日本統治者也以台北為中心發展金融業，在台北佈署了金融機構，以作為其投資建設台灣的資金調度中心。總計在台北設立了台灣銀行、台北商工銀行、新高銀行、華南銀行等銀行。台北不僅擁有最多的銀行，而且全台銀行的本行也往往都在台北（溫振華 1988）。

另外，台北做為台灣學術中心的地位也在日治時代出現。高等教育是學術中心的指標，日本統治者在台北先後成立了台北師範學校、台北醫學專門學校、台北高等商業學校、台北高等學校，使台北成為台灣最多高等教育機構之處，因而逐漸成為台灣的高等教育中心。1907 年又在台北設立台灣中央研究所，從事產業與衛生相關的研究以及熱帶地區研究；1927 年則在台北建立了全台唯一的大學：台北帝國大學（今台灣大學前身）。台北作為全台學術教育中心的地位便在此時奠定（溫振華 1988）。

醫院方面，則於台北設立殖民政府的第一個醫院：台灣病院，即現今台大醫院的前身，是全台設備與規模最大的醫院，當時發行的明信片都標榜為「東洋第一」（何培齊 2007）。

傳播媒介方面，則是設立了台北放送局及台灣日日新報社，作為宣傳政治宣傳的基地。

### 現代都市計畫的開展

日人對於台北進行的各種現代化建設，主要是以歐美都市計畫的概念而展開，

總共可以分為三期：第一期（1895-1904）進行的是街區局部改造；第二期（1905-1930）則開始對整個台北有完整的計畫；第三期（1931-1945）則以整個大台北為計畫範圍，考慮台北與周邊街庄的一體發展（溫振華 1988）。

第一期側重在環境衛生的改造，主要是在城內區鋪設完整的下水道系統，同時也開始局部拓寬道路，將曲者改直。第二期則以容納 15 萬人為目標進行都市計畫，包含了交通、衛生及休閒設施的建設。在交通方面，主要是建立新式的三線道路，亦即中間為快車道，兩旁為綠地，再兩旁為慢車道的道路系統。衛生方面，則繼續將下水道系統擴展到萬華區，並且設置淡水河護壁，以防河水倒灌，帶來傳染病。此外，自來水系統的鋪設也在此期展開。休閒設施的部分則是設置公園，在城內市中心建立台北公園（即今日的二二八公園），公園中附設音樂堂、噴水池、網球場、兒童樂園以及運動場，整體的規劃依然是以西方的公園為設計基礎。第三期則是隨著台北市人口增多而來的計畫，1920 年，台北市的人口已經超過 17 萬人，超越了原先計畫，因此 1931 年台北州發表了大台北市區計畫，預計將台北市擴大為 60 萬人之都市，計畫不僅要擴充台北市的範圍，並且要強化台北市與周遭鄉庄的交通道路。最後這一期的計畫，因為太平洋戰爭爆發，統治當局財力及物力都轉移到支援戰爭，因此多半沒有落實。但整體而言，第一期及第二期的都市計畫已使台北具有現代化城市的雛形。

### 統領全台都市的誕生

在日人的經營下，台北成了統領全台的都市。一方面，都市計畫所進行的現代化建設，讓台北成了台灣的首善之區；另一方面，日本統治者在台北佈署的各項中心機構，使台北有了做為台灣政經、學術、文化、傳媒中心的基礎。1908 年縱貫鐵路的開通，則使台北有了統領全台的條件。

在台北崛起之前，台南雖然為台灣的中心，然而由於當時台灣本島缺乏南北的交通要道，南北之間的交通不如兩岸之間交通便利，因此台灣的港口城市與



閩省港口往來反而比較頻繁（章英華 1986），而既然台灣港口間往來不多，自然也就沒有誰統領誰的問題。因此，在內陸交通不便的情況下，台南雖然是台灣最繁榮、人口聚集最多的地區而被視為台灣的中心，但這並不代表它有統領全台的條件。在建省前，台灣的上層階級主要還是以福建省之首都為依歸（章英華 1986）。

到了日治時代，因為縱貫鐵路的完工，使得台北的首要性增強，原本只是區域中心的台北，蛻化為全島的中心。過去從台南到台北需要七到十天的時間，縱貫線開通之後，一天之內就可抵達（竹中信子 2007）。台灣各地的產品透過鐵路集中到台北，再輸往日本，然後再轉往世界各地，此時台北已經成為台灣物資的最大集散地（高橋泰隆 1993；轉引自蘇碩斌 2005）。

台北除了是日本對台的統治中樞以及島內的物資集散中心之外，它也是殖民地與本母國之間聯絡及交流的輻輳點，不僅傳輸著經濟物資，也傳送著文化。在日本急於西化的時代背景之下，從 1930 年代起，舉凡咖啡廳、百貨公司、劇場、電影院等西方流行文化也隨著日本統治傳入了殖民地首府台北。這些西式文化被視為文明的象徵，而吸收這些文化的台北就被認為較為文明進步，也因此成為台灣文化價值的生產中心。台北成了西方現代文明思維的仲介者，一方面吸收殖民強權所建構的文明觀念，另一方面又將這些文明進步觀，散播到台灣其他地區，不僅引領全台風騷，同時也與東京、上海等大城市同步吸收最新的流行文化（呂紹理、李承機 2006）。

### （三）作為文明教化中心的台北

隨著台北現代化設施的逐漸完備，台北已經變成日本統治者當初所期盼的文明都市，日人因此可以證明自己的殖民能力，因此當他們在形容台北的文明時，不免都夾帶著一絲喜悅與光榮。例如田中一二（1998）的這段話：

海內外知名人士，達官顯要人士亦然，即使視察或到台灣來觀光者，任何人都必定要造訪台北之地，首先要視察觀光台北地區已成為一種常態。而且到此造訪的人，都會異口同聲地說，**台北真是美好明朗的文明都市**，無不一致稱讚著。（田中一二 1998：50，粗體為筆者所強調）

在日人的改造下，台北已經成為了統治者對外宣揚政績的景點，每當母國官員或外賓來訪時，總是要來看看台北。不過這個文明的台北，除了讓日人終於得以驕傲地向外人展示殖民能力之外，它還有實際的功能，那就是教化被統治者。

現代化設施不僅使台北成為台灣的政經、學術中心，也成為台灣的文明教化中心，它也被賦予「文明開化」的角色，必須扮演使台灣民眾文明開化的角色。在日治時代，日本統治者常常透過展示台北，試圖教化台人。展示的方式有兩種，一種是以觀光之名，請「蕃」社民眾來台北；另一種則藉由博覽會，展示整個台北市。

### 見識文明的觀光之旅

日本統治台灣其間，「蕃害」始終是令統治者傷腦筋的事。為了獲得樟腦、林木、礦場等山地資源，前往蕃界的日本人與軍隊，常常遭到原住民強烈的抵抗，從 1896-1905 年間，死於「蕃害」者多達 3,218 人（竹中信子 2007）。對此，日本統治者一方面以軍事的強制力量制伏原住民；另一方面則以觀光之名，叫「蕃」社民眾到東京、橫濱、大阪、台北以及台灣地方都市參觀，意圖使「蕃人」受到文明的啓蒙而歸化。總督府會挑選蕃社裡有影響力的人，叫警察帶他們下山，參觀地方都市，甚且讓他們搭輪船、火車到台北，參觀現代化措施，見識文明（張景森 1991）。因為台北為重要官署所在地，現代化建設最多，而且具有皇國精神教育之台灣神社亦在台北市郊，因此台北往往是觀光首選。

從 1901 年開始，就有原住民被送往台北觀光。在 1905 年，總督府更是趁著台灣神社祭，召集全島各部落的重要人物，到台北觀光一週。1916 年則藉著台

灣勸進共進會的機會，找了全島各地 600 名原住民至台北觀光（鄭政誠 2005）。

### 博覽會中的城市展演

除了找人到台北觀光之外，博覽會也是展示台北文明的好時機。

博覽會是 19 世紀中期帝國主義之下的產物，殖民強權往往藉由博覽會展示殖民成果。最早的博覽會是 1851 年在倫敦舉行的萬國博覽會，在這場博覽會裡，大英帝國透過展示先進科技，包括鐵路、鋼鐵等，向全世界誇耀大英帝國的豐功偉蹟，此後各國紛紛仿效，以博覽會來宣揚國威。

在列強紛紛以博覽會展示國威的時代，殖民後進者的日本也加入了展示的行列，不僅參與各國的博覽會，同時也在日本、台灣舉辦大大小小的博覽會。而在台灣所舉行的博覽會，最盛大且最重要者往往在台北舉行，例如每年在台灣各地必辦的始政紀念日，以臺北場次最為盛大，以及每十年一次擴大舉辦的始政紀念日，也都選擇在台北舉辦。其中最盛大就是 1935 年的「始政四十週年紀念博覽會」，博覽會從 10 月 10 日開始展覽到 11 月 28 日為止，長達 50 天，博覽會的主展場即在台北，台北又分成三個展覽場，總共面積高達四萬六千坪，規模之龐大，可見一斑（程佳惠 2004）。

在這場博覽會中，主要展示的是日人統治台灣四十年的輝煌成果，展示內容圍繞著各項建設台灣的成果，包括了經濟建設、公共建設、工業建設、國防建設以及文化建設。除了展示各種治台成果之外，1935 年這次博覽會更特殊的意義在於：它也展示了台北這座城市（程佳惠 2004）。為了這場博覽會，台北所有道路，都重新布置，搭設廣告塔、彩帶、造型路燈，在那個電燈尚未普及的年代，燈火通明的台北夜晚，實為全台一大奇觀。

這場盛大的博覽會，總共吸引 275 萬人次前來，其中以本島的台灣人及內地人居多，而其中絕大部分又來自台北以外地區，透過鐵路，一批又一批的人來到

台北朝聖，在展覽會期間，鐵道部總共加開了 1,934 班列車（鹿又光雄 1935，轉引自蘇碩斌 2005），這樣還不夠，還必須挪用載貨車廂，讓旅客鋪報紙席地而坐，才得以消化不斷湧上台北的人潮。

整體而言，「始政四十週年紀念台灣博覽會」使得台北在台的首要性得到確認，正式宣告台北成為台灣的政治、經濟、教育與文化首都（呂紹理 2005）。事實上，許多博覽會都有宣傳城市的效果，因為博覽會不只展示博覽會裡形形色色的東西，同時也展示著一座城市。透過博覽會，城市變成一個可以觀賞與感受的對象，策展者往往透過博覽會強化城市的重要性，傳達某種城市意象，塑造城市在全國、全亞洲、歐洲甚或全世界的地位。巴黎做為法國的政經、文化中心，即是在 1855 年的巴黎博覽會得到鞏固，為了這次博覽會，法國政府在巴黎進行了大規模的都市更新計畫、整頓塞納河，巴黎因此煥然一新，成為歐洲的重心。這次的成功，使得法國的野心超越歐洲，邁向全世界，1867 年在巴黎舉行的第二次萬國博覽會，就將法國塑造為全人類新秩序的焦點、巴黎為新秩序的首都（呂紹理 2005）。

同樣地，日本統治者在台北舉辦的博覽會，也都帶有宣傳台北這個城市的意味，雖然總督府並未針對這次博覽會，投入公共建設於台北（呂紹理 2005），然而自統治以來對於台北的各項投入，已使得 1935 年的台北有別於過往。博覽會前後，在媒體的包裝、報導與宣傳下，台北被塑造成台灣最先進的都市，不斷與文明、進步、現代化劃上等號，包裹文明意象的台北開始出現在人們心中，成為人們對於台北的印象。

### 首善之都概念的出現

在強烈的城市行銷之下，台北逐漸被確認為是台灣位階最高的城市，也就是首善之都。而且當日人提到台北作為模範都市及首善之都時，理由皆是台北具備了寬闊的道路、下水道、電燈、公園等現代化設施，因此首善之都的「善」所代

表的已經不是傳統定義下的繁榮富庶，而是在現代國家治理概念下，公共建設與公共空間的完備。當台北被賦予首善之區的意義時，也就表示現代國家意義的「首都」概念開始出現在台灣社會中了。

隨著首都概念的出現，「台北代表台灣」、「台北的盛衰影響著台灣盛衰」等的敘事也伴隨出現。1931 年台北市長內海忠司即有如下的表達：

吾人之台北市委實為島民文化之泉源，又為政治經濟之中樞，島都之隆替，直接與我台灣全島的利害消長有重大之關聯（田中一二 1998）。

這樣的說法不僅強化了首都的重要性，也合理化了統治者將資源集中在首都的作為。

#### （四）日治時代台南的相對沒落與高雄的日漸崛起

清末的台南如上節所述，在多重歷史因素之下，逐漸失去政經中心的優勢，日治初期的人口統計，顯示台南逐漸退居為第二大城。1904 年的人口調查顯示，台南市的人口為 4 萬 6,802 人，台北市的人口則為 8 萬 5890 人，是全台最大都市，其中大稻埕就有 4 萬 8578 人，也就是說，原本全台最大城的台南其人口數尚不及大稻埕（陳正祥 1997），由此可看台北的迅速發展。

到了日治末期，隨著高雄的崛起，台南又退為第三大城。從表 2-2 可知，1900 年時，高雄僅有 4,400 人，人口數尚不及台南的十分之一；1920 年，高雄的人口雖然增加了許多，變為 21,650 人，但也僅是台南的三分之一不到；可是到了 1940 年，高雄的人口數卻突然變為 10 萬 8 千人，超過台南的 10 萬 1 千人，取代台南成為全台第二大城市（見表 2-2）。

表 2-2 日治時期台南、高雄人口的變化

年代	1900	1920	1940
高雄	4,400	21,650	108,000
台南	47,770	65,700	101,000

資料來源：陳正祥（1997：24）

高雄的崛起與 1860 年的開港息息相關，在開港前，清代的打狗只是個漁村，雖具有天然港灣的優良條件，但是清廷並未積極發展，台灣南部對大陸的貿易往來，還是以台南的港口（鹿耳門、安平）為對渡口岸，打狗僅有小商船，而無大商船停泊（許淑娟 2005）。直到 1860 年北京條約，在要求開放打狗為通商口岸之後，並於 1864 年於打狗設置海關之後，英、法、德等國的商行開始聚集於打狗港，在此設立洋行，打狗日趨繁榮，同時也晉升為國際貿易港埠。

到了日治時代，打狗港更因日人大規模的築港計畫，漸漸成為南部貨物內外吞吐的主要港口。從 1900 年開始，日人就耗費鉅資修建打狗港，吸引眾多工商業進駐，打狗港及市區因此日漸擴張與繁榮，1907 年打狗的貿易額就已超越安平港，成為島內的第二大港（許淑娟 2005）；除了港灣功能之外，日人也對於打狗港口配合的鐵、公路交通路線多所規劃與建設，打狗火車站的設置以及縱貫鐵路的開通，使得島內南部貨運的輸出，從原先以台南市街及其外港做為集散地的型態，轉為透過陸路由打狗運出，其後由打狗通往鳳山、九區堂、屏東的鐵路陸續開通，打狗聯絡南北與東緣內陸平原的道路網因而完成，打狗市街區就成為高雄平原上的交通輻輳中心。日治中期，日本將台灣定位南進基地後，以高雄為南進工業基地，開始建設大規模的工業，擴張海港，以供軍需，高雄市因此躍升為台灣第二大都市，僅次於台北（章英華 1995）。

相較之下，台南則因海港淤積，過去賴以繁榮的海運功能逐日衰弱，加上日人亟欲擺脫台南府城的舊勢力，消除台南洋商特權，因此在選擇南部基地時，不僅避開人口眾多、商業發達的台南而以人口不及台南十分之一的打狗為其南部基地與南進地點，對於安平港的淤積，也未有任何疏浚工程，而任其荒廢，在這樣

的局勢之下，台南漸漸退居為次要城市（蕭百興 1995）。

從 1936 年開始策劃的國土計畫中，我們也可以看到台南變成次要城市的證據。當時日本將台灣規劃為三大都會區，分別為台北、台中與高雄，台北市、台中市、高雄市分別是這三區的中心，而台南則被放在中型都市計畫裡頭，與基隆、新竹、彰化、嘉義、屏東、花蓮港及宜蘭並列（張景森 1991）。

日本殖民台灣期間，對台北的投入獨一無二，這一方面是日人欲藉由打造文明城市來向列強展示自己的殖民能力，另一方面則在於台北聚集了最多日人，因此日人將許多資源都放在台北。在日本的打造下，台北不僅是名義上的島都，重要的行政、商業、學術機關也都在於此，這些中心機構的部署，使得台北在各方面都扮演著統領全台的角色，縱貫鐵路開通則帶來了統領全台的實質條件，使台北從區域性轉為全島性的都市。清末（1894）台灣的都市體系原本是台北、台南兩大都市的雙峰模式，到了日治時期，就變成台北獨大的模式了（章英華 1986）。

此外，多次的都市計畫則使台北成為首善之都，並且被賦予強烈的文明城市意象，成為文化價值生產及文明教化的中心。歷次在台北舉辦的大型博覽會，更使得台北的文明意象開始出現在人們中心，當人們形容台北時往往扣連著現代、文明、進步等詞彙。而台北代表台灣的思維也出現在台灣社會中，主導著人們對於首都的想像。

相較於台北的繁盛，清末慢慢退去中心地位的台南，在日治初期，先退為第二大都市，到了日治末期，在日本統治者先南部的發展重心放在高雄的情況下，台南又退居為第三大都市，被高雄超越。

日治時代，台北中心地位的鞏固與台南退居第三大城，都是國家強力主導下的產物，國家對於城市的興盛與沒落扮演了重要的角色。從高雄的例子可知，只要國家願意投入資源，原本發展較晚的地區，也能在短時間崛起，取代發展三百多年的台南。

### 第三節 結論

台北受到盆地地形的限制，腹地有限，且缺乏良港，如果照天然的地理條件來看，其實是不利於發展成大都市的。然而在時勢的交錯下，台北卻在短短的時間內，超越台南，成為全台第一大都市。

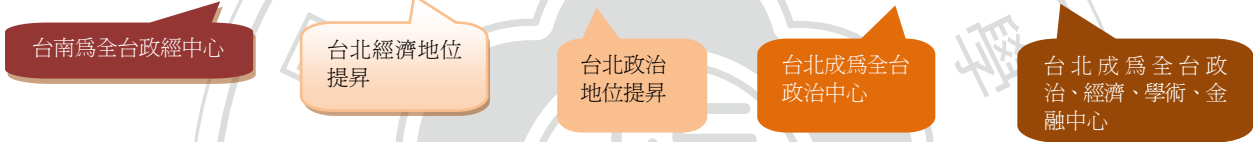
雖然學者對於台北中心地位奠定的時間有不同的看法，但大致都同意 1860 年的開港，使得北台的經濟崛起，隨後又因為外人覬覦台灣北部的經濟利益，而促使清廷重視台北，將台灣最高行政中心改設立於台北。日本領台之後，又因台北離日本較近，而擇其為島都，大力經營，使得台北作為全台中樞之地位得以持續鞏固與強化（見表 2-3）。

從上述歷史可知，清末台北的崛起來自於經濟因素，國家隨後才重視台北，增設台北府、建立省城；日治時代則是完全相反的路徑，國家的力量強力主導了台灣區域的發展，造成了台北的崛起與台南的相對沒落，並且種下了資源集中於台北的歷史結構。不過，資源集中於台北之所以成為一種的結構，重點在於繼承的政權延續了前一個政權的佈局，在長久累積之下，才成了一種難以撼動的結構。許多新政權在接掌舊政權後，都會藉由轉換首府地點，阻絕舊勢力的影響，建立自己的新勢力。清末劉銘傳與劉璈的鬥爭，即為明顯例子，劉銘傳的新政翻轉了台南為中心格局，轉而投入台北。但往後政權的更迭，並沒有改變前朝格局，依然以台北為中心。日本統治者接收了劉銘傳時期的官署與建設，繼續以台北為中心，以島都模式經營台北；國民政府來台之後，一樣延續日本的佈局，以台北為首府，沿用日治時代留下來的中心機構。因此台北的所具備的中心優勢，並未因為轉換政權而消滅，反而在前朝的基礎上，持續累積，中心地位因此更加鞏固而不可動搖。



表 2-3 台北崛起的歷程

1624	1661	1684	1860	1874	1875	1880	1883	1885	1892	1895
荷蘭據台，在台南建立熱蘭遮城	鄭成功以台南為東都明京	台灣入清版圖 台灣最高行政中心台灣府位於台南	開放雞籠、淡水、安平、打狗四港口	日軍攻打牡丹社	增設台北府	北部貿易額開始勝過南部	清法戰爭爆發	台灣建省 劉銘傳的新政多以台北為主	台北成為台灣省城	台灣割予日本 日本統治者以台北為島都





### 第三章 「重北輕南」論述的出現

以台北為中心延伸出來的地圖一直限制著島民的思考，台灣島頭圓尾細的形狀彷彿預示了執政當局的心態，注定從光復迄今重北輕南、南北發展不一的形勢。……核心與邊陲失衡的現象，無形中為台北市確立一向權威而堅實的政治圖騰，當然也造成南台灣「次等公民」相對剝奪的感覺。（鐵牛 1994）

這段文字出自於 1994 年，署名鐵牛的作者因北高兩市爭奪亞運代表權的爭議事件，有感而發，在《聯合晚報》發表〈亞運在高雄的啓示〉一文。在這篇文章中，他控訴執政者長期以台北為中心的思維，如何造成施政的「重北輕南」，使南台灣民眾淪為次等公民，並細數高雄如何在政府施政的偏差下，蒙受各種不平等待遇。他的這段文字，並不只是個人心聲的表露，而充分反映了 1990 年代的輿論氛圍。

在 1990 年代，台灣的報章媒體上，開始大量出現控訴資源集中在台北的評論及報導，尤其來自南部的行動者更一律以「重北輕南」，來描述南部所蒙受的不公平待遇，無論是在公共建設、高速公路、醫療資源、大學設立等各方面，他們認為處處都是「南不如北」，導致南台灣民眾長期覺得不滿，鄭水萍（1996）發表於 1990 年代的研究更指稱清朝以降，國家偏重北部的佈局，是造成南部意識興起的原因，也就是說，他們都認為政府的「重北輕南」，促成了今日南部人的不滿。事實上，「重北輕南」可說是所有南部論述的起點，在所有控訴南部受不平等待遇的南部論述當中，都一定會提到「重北輕南」這四個字，無論就這個關鍵詞本身的字義或出現的脈絡，裡頭都蘊含著南北對立的想像，一邊是集三千寵愛於一身的台北，另一邊則是長期受到忽視的南部。

這種區分方式，主要來自於自認為弱勢的南部這一方所發動，不過，為什麼這種論述會出現？是否如同鐵牛或相關論述所言，政府長期的重北輕南，是導致南台灣民眾不滿的原因。但是，所謂的「重北輕南」是政府特別忽略南部的意思嗎？南部是因為在台灣各區域中處於最弱勢的地位，所以起而反抗？政府真的「長期」重北輕南嗎？如果是的話，為何在 1990 年代，才出現這種控訴？如果不是的話，為什麼南部民眾會產生這種感受？

這章我們將透過「重北輕南」這個關鍵詞在報章雜誌出現的時間與脈絡，探討這種控訴資源分配「重北輕南」的論述為何以及如何出現。

### 第一節 「首都優先」意識型態主導的時代

在 1980 年代末期，「重北輕南」控訴尚未出現前，台灣社會主要是受到「首都優先」意識型態籠罩，所謂「首都優先」就是任何建設都由首都開始，任何政策都由首都預先推行然後再推廣到其他縣市，首都扮演著帶領其他縣市的角色。合理化這種思維的理由是，首都是國家門面，首都的好壞影響了國際對於台灣的評價，因此國家必須將大部分的資源投入在首都。這種意識型態在日治時代就已出現，第二章我們曾提到日本人如何努力重金打造台北市，背後的動機一方面是照顧日人集中的台北市，一方面是向列強展殖民成果，一方面也試圖藉由台北的文明進步教化台灣人民。為了強化台北在全台的統領地位，日本統治者在台北佈署了各種現代化機構，包括銀行、高等教育機構、醫院等，使台北在各方面的發展上，都比台灣其他城市更有優勢；而在都市計畫方面則鋪設了各種現代化設施，力圖使台北市成為全台的模範都市。這種強調首都優越位置的意識型態，在二次大戰結束國民政府遷台後，繼續延續，無論在地方自治的實施、公共建設等，台北市都扮演著「示範」與「引導」的角色（台北市政府 1988）。

### （一）升格為直轄市前的台北市

1945 年日本戰敗離台之後，台灣省行政長官公署成立，接管台灣事務，在行政區的劃分上，將日治時期的 5 州 3 廳改設為 8 縣，11 州轄市改為 9 省轄市與 2 縣轄市，台北市與其他 8 個行政區並列為省轄市，地位與「縣」相同<sup>1</sup>，皆屬於台灣省政府的下級行政單位，並無高於其他縣市的特殊地位，不過因為台北市為台灣省政府所在地，因此依然具有全省表率中的地位（黃振超 1987）。在 1950 年〈台灣省各縣市地方自治綱要〉通過之後，台北市長皆由民選，直到 1967 年改制為直轄市之後，才改為官派。

1949 年國民政府遷台後，立即將台北市定為戰時首都，當時台北市雖有首善之區之名，但在資源取得上卻沒有特別明顯的優勢。因為那時政府的所有建設都以軍事反攻為最高指導原則，台北所進行的建設，基本上都以滿足軍事需要及戰爭疏散為優先考量，幾乎沒有擴充基礎建設（曾旭正 1994）。

在省轄市時代，台北市原有的地方建設資源並不足以應付大量的戰後移民及城鄉移民，都市建設不足、市區混亂、衛生條件不佳，地方建設經費匱乏，在財政上必須仰賴中央的補助（蔡采秀 1996）。依據〈市組織法〉第三條規定，具有下列條件之一者得以升格為直轄市：（1）首都（2）人口在百萬以上者（3）在政治、經濟及文化上有特殊情形者。

台北市議會自 1954 年首次提案改制為直轄市後，隨後即屢屢要求將台北市升格為直轄市（黃振超 1986），希望透過改善台北市的財政，充實都市基礎建設<sup>2</sup>。然而這項提議一直未獲准，直到 1966 年 12 月 30 日，行政院才在第一千次院會通過將台北市改制為直轄市，1967 年（民國 56 年）7 月 1 日台北市結束了 1945 年以來的「省轄市時期」，升格為直轄市，也是台灣第一個直轄市，與「省」行政層級相同，管轄單位由改制前的省政府變為行政院，台北市長也從民選改為

1 八縣為台北、新竹、台中、台南、高雄、台東、花蓮、澎湖；九省轄市為台北、基隆、新竹、台中、彰化、嘉義、台南、高雄、屏東。

2 《聯合報》，1963/9/25，〈北市議會再提建議，升北市為院轄，明令為陪都〉，2 版。

官派，官派市長任期不定，行政院可以隨時調動，且由於為派任制，所以市議會對市長拘束力不大，市議會僅扮演「建議」的角色，台北市長可以否決市議會的決議（黃振超 1986）。

雖然在升格前，台北市跟台灣其他縣市一樣，因中央及省政府收走大部分稅收而財政不佳，連帶影響都市建設。不過在意識上，普遍還是以「首善之區」的角度來看待台北市，預設首善之區的各项建設，如衛生、交通應當做到全國第一，任何政策或建設的推行，都應先從台北開始，再推行到其他地區；同時首善之都也肩負獨特的使命，其市政建設不僅對內有示範作用，對外則影響台灣在國際的形象<sup>3</sup>。因此，台北市議會在訴求台北市升格為院轄市的理由中，除了強調人口眾多，都市建設急迫之外，也將「台北市政建設影響國際觀瞻」列為重要理由<sup>4</sup>。

## （二）升格後的台北市

台北市在升格為直轄市後最明顯的改變就是財政狀況改善，市政結餘大為增加（見表 3-1），從原本結餘不足，轉為綽綽有餘。台北市財政的改善，主要是因為〈財政收支劃分法〉對於直轄市與省轄市的規定不同所致，直轄市在各項稅收上可保留自用的比例較高<sup>5</sup>，因此台北市在改制之後，財政狀況逐年改善，成為全國財政狀況最佳的地方政府（薄慶玖 1990）。不過必須說明的是，台北市的改制不只是讓台北市的財源擴充，中央更是從中獲得了大量的稅收，在省轄市時期，台北市的稅收大部分都上繳給台灣省政府，改制為直轄市之後，除了保留自用的部分以外，其餘部分都繳給中央政府，中央政府因北市的改制而增加四億多的稅收，中央收入佔全國收入的百分比由原先的 59.9%，升為 64.1%，是其中最大的獲益者（洪菁珮 1999）。這說明了中央允許台北市改制，並非單純基於台北市人口增加的壓力，也不是因為中央政府位於台北市，給予台北市特別照顧，

3 如《聯合報》，〈服務爛·首善之區環境衛生不足範〉（1952/8/21，5版）及〈談台北市建設大計〉（1950/9/21，2版）都反映這種思維。

4 《聯合報》，1963/9/25，〈北市議會再提建議·升北市為院轄，明令為陪都〉，2版。

5 台北市改制後，稅收分配的變化可見附錄一筆者的整理。

而是台北市改制之後，一方面可以解決台北市長屢屢由非國民黨籍人士當選的問題<sup>6</sup>，加強對台北市的控制，另一方面，中央政府能掌控的稅收也因此增加，強化中央集權體制。

表 3-1 台北市改制前後各年度歲出入情形

年度	項目 (千元)	歲入	歲出	結餘
改制前				
1951		56.282	66.513	-10.231
1956		236.706	252.536	-15.830
1961		437.710	454.355	-16.645
改制後				
1967		1,140.691	1,052.734	+87.957
1968		2,324.470	2,157.739	+166.739
1972		4,723.945	4,692.979	+30.966
1977		15,987.388	15,987.388	0
1979		22,226.058	21,419.984	+806.074

資料來源：蔡采秀 (1996)

儘管如此，台北市還是因為改制而掌握資源取得的優勢，不但在台北市與其他縣市之間創造出「中央／地方」的從屬關係，在行政層級上高於其他縣市，與相對而言幅員廣大的台灣省並列同一行政位階；而且台北市的財政優勢，也使得台北市的公共建設與財政普遍不足的台灣各縣市產生極大的落差，其他縣市受制於財政困難，乏力從事地方建設，但台北市卻同時擁有國庫與市庫的資源，得以從容支應各種建設需求。最明顯的差距就在於與台北市僅有一水之隔的台北縣，即便人口增加速度遠遠超過台北市，但始終沒有足夠經費從事地方建設，財政能力遠低於台北市（蔡采秀 1995，1996）。台北先天擁有的經濟優勢，在制度的輔助之下，變得更加富裕，而且中央政府又位於台北，台北成了集權又集錢的地方，「資源集中於台北」的論調在台北市升格後，日漸成爲一種普遍的認知，埋

6 台北市長自從 1951 年民選以來，屢屢由黨外人士獲勝，第一屆當選人吳三連就是非國民黨籍人士，接下來第二屆高玉樹又是如此，直到第三屆的黃啟端才為國民黨籍，但接下來又換成無黨籍的高玉樹。高玉樹指出：「由於首都市長屢次被黨外選上，行政院長陳誠遂提議說，何必為了一個台北市長，讓國民黨每次選舉都得動員所有黨工幹部，發動一切力量艱苦作戰，仍得冒著台北市長之職被黨外獲得之險，於是決定於 1967 年，將台北市升格為院轄市，台北市長改為官派」（黃富三 2001：25）。

下了日後「反資源集中台北」的意識。

1960 年代隨著台灣經濟發展由進口替代轉向出口導向，台北市的都市發展逐漸脫離軍事城市的定位，政府也開始投入資源進行公共建設，許多重大交通建設、工業區開發、大型醫療設施及都市公共設施都從台北市展開（楊重信 1990），例如在交通建設方面，戰後台灣的交通建設只強調台北市對其他外部市鎮的聯繫道路與橋樑，所有的交通建設都以台北市的需求為主，對於其他縣市之間的交通連結則相當忽略，造成台灣其他地區的可及性大幅削弱（蔡采秀 1996）。到了 1980 年代，隨著台灣經濟快速起飛發展，政府財政條件改善，政府開始投入大量資源促進台北的都市發展，包括整治河川、拆除違建、開設綠地、拓寬道路等（曾旭正 1994）。而世貿中心、兩廳院、台北市立美術館、台北捷運也在此時陸續動工與落成<sup>7</sup>。根據楊重信的計算，台灣地區之地方政府總支出分配在台北都會區的比例，由 1961 年的 22.19%，提升至 1988 年的 39.67%，經建支出由 1961 年的 29.40%，提升至 1988 年的 51.91%，交通支出則由 32.91% 增為 45.02%（楊重信 1990）<sup>8</sup>，台北都會區所獲得經費在 1980 年代大幅提昇。這些數據反映了公共資源配置的不均等，國家把相當多的資源投注於台北。

「首都優先」的思維不只反映在資源分配與都市建設上，也反映在各種機構的設置上，三家無線電視台（台視、中視、華視）毫無疑問地全部設置在台北市，第一座國家級的表演藝術場所、第一個美術館都理所當然地優先在台北市設立。那是一個「首都優先」意識型態籠罩的時代，也是「台北等於台灣」的時代，在退出聯合國之後，1984 年我國便以「中華台北」的名稱參加奧運；以開拓國人國際視野為目的的電視節目名稱則叫做「從台北看天下」<sup>9</sup>；在對外關係上，官

7 台北市立美術館於 1983 年啟用，為台灣第一座美術館；國立中央圖書館則於 1978 年籌建新館，1986 年落成；國家音樂廳及國家戲劇院（兩廳院）則於 1987 年完工；世貿中心於 1986 年開工，1990 年完成；台北捷運於 1988 年動工，1996 年台灣第一條捷運通車。

8 鄧宗德（1991）認為國家對於台北的建設，有一部份的原因是維持本身統治的正當性，1970 年代面臨統治正當性危機，中央政府所在地的台北必須維持一定的繁榮，避免其衰退，才能使人認同國家的統治能力，因此投入大量資源建設台北。

9 「從台北看天下」這個詞最早出自於一個電視節目的名稱。1986 年 8 月，有感於國人國際觀不足，因此台視推出 60 分鐘的國際性新聞節目，節目名稱就是「台北看天下」。內容以國際新聞的深入報導為主，後來也涵蓋國內新聞議題。在「台北看天下」開播之後，「台北看天下」就成為「國際觀」與「國際視野」的代名詞。其中「台北看天下」的「天下」指的是「世界」，當民眾認為政府的某項政策應該「從台北看天下」時，指的就是政府應該參考各國經驗制定政策。但是這個原本是期許政府政策或國人要有國際觀的詞彙，在 1990 年代後卻變成「視野狹隘、觀點偏差」的代名



方及記者也慣用「台北觀點<sup>10</sup>認為……」這樣的字眼，來表達台灣對國際事務的意見及想法。「首都優先」的思維一直主導台灣公共資源的分配，同時也是合理化資源集中在台北的強勢論述，一直到1992年行政院長郝柏村答覆立委的質詢時，依然如此回應：「在任何國家，都市與鄉村不可能同樣進步發展，而一個國家的建設，大抵是中央政府所在地逐漸向其他地區擴展」<sup>11</sup>。1994年亞運事件爆發，引起南北差距的爭議時，瞿海源教授的一篇評論，也依然可以看見這種思維的痕跡：

過去幾年的政爭期，南北差異卻一再被有心人挑起，並因政治因素而被強化。事實上，如果政府的經建計畫，有重北輕南的傾向，這也是世界上任何一個國家，都會有的「重首都輕地方」做法。首都與地方容或有差異、矛盾，但不應有衝突。（瞿海源 1994，粗體為筆者所強調，以下同）

## 第二節 高雄市升格後的挑戰

長期以來籠罩台灣的「首都優先」意識型態，隨著台灣第二個直轄市——高雄市的設立，逐漸受到挑戰。

1960年代在政府的出口替代政策下，台灣開始發展勞力密集產業。1966年在高雄成立台灣第一個加工出口區，1977年又於高雄增闢「楠梓加工出口區」，加工區的設置，為高雄帶來了大量的就業機會，吸引大量人口移入。1970年代，

---

詞，意指媒體或中央政府只從台北的角度看事情，誤將台北當成台灣。此時，「台北看天下」的「天下」轉為台灣。當人們批評某項政策是「從台北看天下」，意思就是這項政策是根據台北的狀況制訂出來的，不符合台灣其他地區民眾的需求；當人們說媒體的報導是「從台北看天下」，意思就是媒體把發生於台北事情，當成全台普遍的現象。最典型的例子就是記者在報導氣象時，往往將台北放晴等於全台放晴。

10 「台北觀點」這四個字最原先是用於外交及兩岸關係，台北觀點代表的是台灣這一方的觀點，台北因為是台灣的首都，因此成為台灣對外關係的代言人。論及兩岸關係時，報紙會以「台北觀點」為專欄名稱，與之相對的則是華盛頓觀點或北京觀點。在中華民國申請加入聯合國受中共阻撓時，新聞的標題是「台北參與聯合國，北京打擊」；在鄧小平去世時，當時的行政院長連戰發表談話時所用的語彙是「從台北觀點來看台北」。隨著1990年代「台北不等於台灣」聲音的出現，「台北觀點」漸漸有了不同的用法，當人們批評某項思維是台北觀點時，往往帶有負面意涵，意指以台北為中心思考事情，將台北等於台灣，不切合台灣各地的需求與想法，與「從台北看天下」意思相同，兩個詞彙經常一起出現。「台北觀點」這個詞彙最常被使用於形容媒體的報導，意指媒體報導的觀點狹隘或偏頗，有時也用於指責中央的政策是台北觀點，意思就是該項政策沒有考慮其他地方的狀況。

11 《中國時報》，1992/11/5，〈郝揆：發展有規劃，無分南與北〉，10版。

政府開始推行十大建設，將高雄定位為工業發展基地，各大型國營重化工業陸續進駐，如台機、台鋁、台肥、中鋼、中船，中油高雄煉油廠也逐步擴大規模，中下游民營石化廠商因此紛紛於高雄周邊設置。加工出口區的設立及十大建設各項重化工業的進駐，使得高雄湧入大量勞工，人口成長迅速，自 1960 年開始，高雄市的社會增加率即有明顯的增長，在 1960 年代，高雄市的人口就超過 50 萬人，1970 年代初期開始向百萬逼近，到了 1976 年，正式突破 100 萬人，不僅是台灣第二大城，也是南部最大都會區（邱緬伶 2004）。

隨著高雄市人口的快速擴張，都市建設迫在眉睫，自 1971 年起，高雄市議會即著手推動高雄市升格，其所提出升格的理由可以歸納為以下兩項：首先高雄市人口即將到達〈市組織法〉所規定的升格條件<sup>12</sup>：即人口在百萬以上。其次，若能升格，則可使高雄稅收倍增，加速各項建設的進行，帶動周邊縣市的繁榮，如同台北市改制後，在都市發展、市容、交通、教育等各方面皆有顯著進步，同時也帶動鄰近鄉鎮的繁榮，因此盼望高雄市也能藉由升格進一步發展。自 1971 年首次提出升格建議之後，高雄市議員又分別於 1973、1974、1977 年提出升格的要求，但省政府皆駁回，直到 1978 年 11 月省府才同意同意高雄市升格為直轄市，並報請行政院核示，行政院則在 11 月 9 日召開院會議決通過將省轄市高雄市升格為直轄市，並從 1979 年 7 月 1 日開始實施（高雄市文獻會 1981；洪招祥等 1994）。

### （一）高雄人的不滿：「重北輕南」控訴之始

高雄改制為直轄市之後，台灣正式邁入台北市及高雄市兩院轄市時代，直到 2009 年五都成立<sup>13</sup>，才有了新的直轄市。行政區的變化，深深影響人們的認知，在高雄改制之前，主計處的各项社會指標統計，評比的對象主要是行政位階相同的台灣省及台北市，其次才是台灣省內的各縣市；高雄市改制之後，則變成台北

12 在 1999 年〈地方制度法〉公布前，直轄市的設立乃依據〈市組織法〉第三條規定，具有下列條件之一者得以升格為直轄市：(1) 首都 (2) 人口在百萬者 (3) 在政治、經濟及文化上有特殊情形者。（薄慶玖 2006）

13 這五個直轄市，分別為台北市、新北市（原台北縣）、台中市（合併台中縣市）、台南市（合併台南縣市）、高雄市。

市、高雄市、台灣省三者互相比較，尤其北高兩直轄市，因為同是直轄市、行政區的規模較為接近，不似台灣省與兩直轄市的行政區範圍差距懸殊，因此高雄市成為第二個直轄市之後，報章雜誌開始出現評比兩城市的文章。

1983年《天下》雜誌的「高雄專題」，就比較了北高兩市在交通秩序、所得、教育程度、文化風氣及污染程度的差異，除了污染程度贏過台北之外，其他都輸台北（天下 1983/5），這些評比的出現，開始予人「南不如北」的感受，唯獨當時並未將上述種種差距視為中央資源配置的偏差所致，而認為是高雄市做為工業城市的先天特性。不過在行政機構的設置上，已經開始出現批評「重北輕南」的聲音，質疑中央政府的施政多以台北為重心，忽略台灣第二大城高雄市的需求。《天下》該期專題當中，便引述了高雄企業家對政府「重北輕南」的不滿：

高雄人憤憤不平的是，中央政府「重北輕南」的態度。跟政經文化中心台北相比，高雄就顯得孤立、不受重視。因為重要機構、決策者都集中在台北，高雄企業家最常的抱怨就是：「什麼事都要坐飛機到台北去辦。」

高雄除了有國稅局、國貿局之外，其他政府機構都因為「考慮高雄的業務有限」，而未設分局。甚至連工業局在「工業都市」高雄都沒有分局。另外，集中在台北的機關首長等決策影響人物就近跟台北企業界的「早餐會談」、「酒會」等社交接觸，也是高雄企業界難享的優勢。（天下 1983/5：18）

從這段文字中，可以明顯看出相關不滿出自於與台北市比較，當時所認定的「重北輕南」現象，主要是「重要決策」及「重要機構」都還是在台北，高雄市並未因升格而獲得與台北同樣的重視。此外，這段文字中的「高雄人」及「高雄企業家」中的「高雄」指的都是高雄市，檢閱報紙及「立法院質詢系統」<sup>14</sup>，我們發現早期批評政府施政「重北輕南」，多為高雄市的行動者。在「立法院質詢系統」中，從1984-1999年之間立法委員質詢政府施政「重北輕南」的條目，總共有121則（見表3-2），其中由高雄市立委所提出的有61則，佔50.41%、高雄

14 「立法院質詢系統」位於立法院線上國會圖書館（<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>）。

縣 25 則，佔 20.66%，台南縣、台南市與屏東縣立委各 7 則，各佔 5.79%。從這個數據來看，高雄市的立委就佔了一半，也就是說，1990 年代控訴「重北輕南」的政治菁英，以高雄市為主。除此之外，高雄縣市的立委也是最早去論述政府施政重北輕南的行動者，從「立法院質詢系統」來看，除了 1984 年的一則之外，在 1984 年至 1991 年間，都沒有高雄縣市以外的立委提出，直到 1992 年開始，我們才看到台南市立委的一則質詢，隨後則漸漸看到台南縣、屏東縣、其他縣市立委提出相關質詢。

表 3-2 1984-1999 年間提出「重北輕南」質詢的立委縣市別<sup>a</sup>統計

年代	高雄市	高雄縣	台南市	台南縣	屏東縣	其他 <sup>b</sup>	總計
1984	-	-	-	1	-	-	1
1985	1	1	-	-	-	-	2
1986	2	-	-	-	-	-	2
1987	-	1	-	-	-	-	1
1988	-	-	-	-	-	-	-
1989	-	-	-	-	-	-	-
1990	6	1	-	-	-	-	7
1991	1	1	-	-	-	-	2
1992	1	1	1	-	-	1	4
1993	14	3	2	1	-	1	21
1994	19	3	-	1	4	2	29
1995	4	6	1	0	1	0	12
1996	4	6	2	0	2	1	15
1997	6	2	0	1	0	2	11
1998	2	0	1	2	0	3	8
1999	1	0	0	1	0	4	6
合計	61	25	7	7	7	14	121
各縣市比例	50.41%	20.66%	5.79%	5.79%	5.79%	11.57%	100.00

資料來源：立法院國會圖書館之「立法院質詢系統」

<sup>a</sup>立法委員的縣市別乃根據立法院國會圖書館中「歷屆委員」資料中立委所在選區判定。(立法院國會圖書館網址：<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>)

<sup>b</sup>「其他」包含了「其他縣市立委」、「跨縣市立委聯合質詢」、「不分區立委」、「僑選立委」。

從使用「重北輕南」詞彙質詢的立委政黨背景來看，1984-1999 年間，以民進黨提出的次數較多，共 64 次，佔 53.3%，國民黨籍立委則有 56 次質詢，佔 46.7%。

不過在 1994 年之前，國民黨提出的次數是比民進黨多的，民進黨則是在 1994 年之後提出的次數超越國民黨（見表 3-3），也就是說，早期反而是國民黨比較積極操作這個議題，後來才轉為民進黨。整體來說，兩黨提出的比例雖有差距，但並沒有很懸殊，因此我們認為早期「重北輕南」的論述並不是特定政黨的訴求，而是高雄市政治菁英的共同訴求。

表 3-3 1990 年代提出「重北輕南」質詢的立委政黨別<sup>a</sup>統計

年份	國民黨	民進黨
1984	1	-
1985	2	-
1986	2	-
1987	1	-
1990	5	2
1991	1	1
1992	3	1
1993	13	8
1994	11	18
1995	3	9
1996	2	13
1997	6	4
1998	3	5
1999	3	3
合計	56	64
比例	46.7%	53.3%

資料來源：「立法院質詢系統」  
備註：從 1984-1999 年，新黨只有一則質詢，因此省略新黨這筆資料。

## （二）高雄市何以不滿？同為直轄市的差別感受

表 3-2 的數據顯示高雄市立委是最常提出「重北輕南」質詢的人，但為何是高雄市？是因為中央政府給予高雄的資源最少嗎？上一節我們曾提過，1967 年台北市升格為直轄市之後，立即擁有了財政上的優勢，加上為中央政府所在地及日治時代的基礎，因此先天上就比其他縣市擁有更多資源，其優勢造成了台北市

與其他縣市的落差。資源不如台北的情況，普遍存在於各縣市之中，高雄市並不是與台北市差距最大的地方，還有其他貧窮的縣市與台北市的落差更大。事實上，高雄市改制之後，亦因〈財政收支劃分法〉的規定有利於直轄市，財政狀況大為改善，跟台北市的差距反而縮小。筆者認為高雄市之所以批評「重北輕南」最力，並不是因為中央長期以來特別忽視高雄，而是高雄市升格為直轄市之後，發現所受的待遇與台北市有所落差，才漸漸衍生出來的感受。

1979 年高雄市升格後，與台北市並列為台灣兩大直轄市，過去台灣只有一個直轄市時，政府還可以台北市行政位階較高為由，合理化資源配置偏重台北市，可是當第二個與台北市行政層級相同的行政區出現時，不僅社會大眾、媒體會將這兩直轄市放在一起比較，高雄市勢必也預期未來將與台北市享有同等的待遇，獲得同樣多的資源。可是當事實不如預期時，落差的感受就會漸漸出現，也就是說，「重北輕南」的感受是在高雄市升格後才浮現，我們可以從以下幾點獲得應證。

首先，就「重北輕南」這個關鍵詞為高雄市政府政治菁英使用的時間來看，目前筆者所能掌握的資料，都在高雄市升格之後<sup>15</sup>；此外，在升格前，高雄市議會訴求高雄市升格的理由，並未提到資源偏重台北的問題，也沒有以「平衡南北」做為升格的訴求，僅以高雄都市擴張問題，以及高雄符合升格條件為主要訴求，這反映當時「重北輕南」尚未被問題化。

其次，從高雄行動者批評「重北輕南」的脈絡中，常常可以看到論者強調高雄市與台北市雖然同為直轄市，但享受到的資源卻是有落差的。民進黨立委張俊雄等人在 1993 年的一項聯合質詢時，就指出：「140 萬高雄市民，在民國 68 年高雄市升格以後，從未享有另一個直轄市台北市的待遇」<sup>16</sup>。余政憲也曾在立法院質詢時，如此說：

15 筆者所查詢的長時期資料以「聯合知識庫」為準。

16 立法院第二屆第二會期第 31 次會議議案關係文書，質 47-49。

我國公共體育設施的興建政策，多年來一直是重北輕南，因此我國的高雄市，雖與台北市同為台灣南北的兩個院轄市，且都為國際知名的城市，但由於政策的關係，使得高雄市在各種體育活動的舉辦上，始終遠不如台北市<sup>17</sup>。

國民黨籍的立委李必賢在要求第四個無線台設置於高雄時，也說「高雄市與台北市同為院轄市，其建設型態與資源分配卻明顯偏差」<sup>18</sup>。除了民意代表之外，高雄市的行政官員也從相同的出發點，指責台北市與高雄市在行政編制上的落差：

以台北市和高雄市同列為直轄市地位，但在行政體系上的編制就有顯著不同，台北市主管都市建設發展的單位是都計處和建管處，高雄市只是都計科和建管科，台北市目前為興建捷運系統成立捷運局，高雄市連個正式的籌辦單位都尚未能成立，二者間的差別待遇十分明顯。...市府官員諷刺說，高雄市爭取港市合一達二十年之久未果，平白損失龐大的市庫財源，這種情況如果發生在台北市，大概早就港市合一了，這類例子不勝枚舉，只是再一次證明中央經濟政策失衡罷了<sup>19</sup>。

來自環境運動者的論述也往往強調高雄市與台北市所受的差別待遇，在環境政策上，政府都優先照顧台北市：

當台北市的大安森林公園已經落成，高雄人還在擔心爭取來的衛武營自然公園是否生變；當台北的陽明山國家公園已經落成，柴山卻仍然呈現無政府的歡樂狀態；台北的翡翠水庫有政府要員要喝，全台水質第一，高雄的水質惡化，還得依靠民間力量來催促改善.....想要催促政府整治水量豐沛，只是中度污染的高屏溪、替代興建水庫毀滅一處客家聚落的方案，與台北市政府優先整治淡水河的計畫比起來，高雄人又得靠民間力量自己爭取。(王家祥 1996)

17 立法院第一屆第89會期第2次會議議案關係文書，質421。

18 立法院第二屆第一會期第49次會議議案關係文書，質419。

19 引自《經濟日報》(1990/1/2)，〈九〇年代的重要經濟課題·修正頭重腳輕弊病，走向區域均衡發展〉，3版。我國地方政府的行政單位層級由高至低依序為「局」、「處」、「科」。

一名高雄籍的教授也指出，他的相對剝奪感來自於高雄市與台北市的落差：

我從小學一年級開始就住在高雄，當然如許多其他的高雄人一樣，面對周遭的環境，常常感到一種莫名的相對被剝奪感。尤其當我大到知道高雄明明與台北市一樣是一個直轄市，不過卻奇怪的與台北仍有一段不算小的「城鄉差距」時，這種感覺特別深刻。（姚人多 2004）

從這些發言與論述中，我們可以發現，高雄市行動者所感受到的落差來自於高雄市雖有直轄市之名，卻無直轄市之實，無論在資源取得、環境改善或實質行政編制上等各方面都不如台北市。同時，這些批判政府施政「重北輕南」的論述，所指的「北」，絕大部分指的是台北市，而「南」大多也以高雄市為例，亦即這種落差的感受，主要是跟台北市比較而來，都是以「同為直轄市，但所受待遇卻不同」為起點，展開批判。因此筆者認為這種差別待遇的感受，是隨著高雄市的升格，才開始被凸顯及強化，隨後才逐漸被詮釋為中央政府的「重北輕南」。在所有批評「重北輕南」的行動者當中，高雄市之所以批判最力的原因，就在於它是台灣第二個直轄市，在 2010 年前是唯一與台北市同為直轄市的行政區，因此最有資格要求與台北市擁有相同的資源，也最有正當性批評公共資源配置的不公。

### 第三節 1990 年代「重北輕南」控訴的大量出現

#### （一）1980 年代的醞釀

批評政府施政「重北輕南」的聲音，在高雄市升格後，即開始醞釀。1980 年代隨著台北各項公共建設的展開，包括捷運、世貿中心、兩廳院等，加上解嚴帶來的政治開放，1980 年代末期控訴「重北輕南」的聲音開始零星出現在報紙上。從《聯合報》歷年報導來看，出現「重北輕南」這個關鍵詞的報導，最早在



1955<sup>20</sup>年及 1959<sup>21</sup>年，那時是由台灣省議員提出，他們質疑省政府在教育資源、自來水建設的配置上有重北輕南之嫌，不過在《聯合報》上都分別僅有二則及一則報導，接下來的三十年都沒有任何報導以「重北輕南」來描述政府資源配置的偏差。直到 1980 年代末期，我們才又在報紙上看見對於政府施政「重北輕南」的批判（請見表 3-4），相關報導主要由高雄市立委提出，他們批評中央政府在財政分配<sup>22</sup>、大學設立<sup>23</sup>、高速公路<sup>24</sup>等重大建設上有重北輕南的傾向；在立委質詢系統這邊，我們則看到隨著台北市各項文化設施的齊備，高雄市立委也要求高雄市應當有相同的設施，包括在高雄成立中央圖書館台灣分館、故宮高雄分院、歷史博物館高雄分館、國家戲劇院、音樂廳高雄分院等<sup>25</sup>。

表 3-4 《聯合報》(1955-2009) 歷年報導中出現「重北輕南」頻率

年份	則數
1955	2
1959	1
1985	1
1986	0
1987	2
1988	1
1989	4
1990	4
1991	3
1992	5
1993	16
1994	57
1995	14
1996	19
1997	18
1998	39
1999	38
2000	100
2001	77
2002	41
2003	53
2004	32
2005	22
2006	27
2007	32
2008	32
2009	27

資料來源：聯合知識庫。

20 《聯合報》，1955/8/6，〈台省教育逐年發展 教育經費已感不敷〉，3版。

21 《聯合報》，1959/6/12，〈本省對自來水建設 力求南北均衡發展〉，3版。

22 《聯合報》，1987/1/6，〈地方財政日益困窘·收支劃分顯欠均衡〉，2版。

23 《聯合報》，1989/3/30，〈我們爭取的是夜間部!高市民代一致指出 地方需要受教育機會〉，4版。

24 《聯合報》，1988/11/29，〈北二高工程進度落後·立委促變更規劃 否則將發動陳情〉，4版。

25 立法院公報，第79卷，第78期，頁245-246。

## (二) 1990 年代「重北輕南」控訴的增加

進入 1990 年代，「重北輕南」在報紙上出現的頻率漸漸增多。1993 年開始，相關新聞則數就由個位數轉為十位數，並且在 1994 年攀升到 57 則報導，其後都每年都維持著 14 則以上的報導（見表 3-4）。從立法院立委質詢的紀錄來看，也可以看到相同的結果。質詢政府施政「重北輕南」，在 1990 年前僅有 6 次，但在 1990 年後，突然攀升，並且一樣在 1994 年達到高峰（表 3-2）。上述的數據顯示，「重北輕南」的說法是在 1990 年代後才大量出現。

再從其他關鍵詞來看，例如「南北差距」、「平衡南北」、「南北差異」（請見表 3-5），亦可發現這些詞彙都在 1990 年代之後大量出現。「南北差距」在 1990 年代前只出現 1 次，但 1990 年代則出現了 77 次；南北平衡（平衡南北）也一樣從 1 次，突然增加到 51 次，1990 年代前從未出現過的詞彙「南北差異」26，在整個 1990 年代則出現了 46 次。2000 年後，各類關鍵詞出現的新聞則數都增加到 2 倍以上。在這些關鍵詞中，「重北輕南」是最常出現的詞彙，從 1993 年以來，每年至少有 14 則報導（1995 年），多則有 100 則（2000 年）相關報導。從這些關鍵詞在報紙上出現的頻率，我們可以發現 1990 年代，台灣社會開始大量使用「南北」二元的區域劃分方式來談論事情，這個時期也是南北議題大量浮現的年代。

26 此處所指的「南北差異」與本書中第五章的「南北差異論述」有些不同。新聞報導中，並未嚴格區分「南北差異」與「南北差距」，兩者時常混用，有時會以「南北差異」來形容資源配置的差距，有時也會用「南北差距」來形容南北在政治傾向、文化風俗的差異。筆者在第五章中則將「南北差異論述」限定為專門談論南北有何異同的論述，而不涉及資源配置的論述。

表 3-5 南北關鍵詞在《聯合報》不同年代出現的頻率

	重北輕南	南北差距	南北平衡 (平衡南北)	南北差異	橫排合計
1951-1959	3	0	0	0	3
1960-1969	0	0	1	0	1
1970-1979	0	0	0	0	0
1980-1989	8	1	1	0	10
1990-1999	212	77	51	46	386
2000-2009	442	174	225	82	923
合計	665	252	278	128	1,323

資料來源：聯合知識庫。

### (三) 1990 年代南北議題出現的脈絡：北高市長直選與亞運事件

雖然高雄市在 1979 年升格為直轄市之後，就漸漸衍生不平等的感受，並出現「重北輕南」的零星指控，但相關報導出現的頻率卻顯示，直到 1990 年代，相關議題才大量浮現。為何到了 1990 年代，相關議題會大量出現？究竟是什麼事件或制度變化，促使這些議題出籠，而支撐這些論述的結構因素與社會條件為何，何以南北議題會持續受到關注與論述？

對照相關報導出現的脈絡，我們發現，1990 年代與南北議題有關的報導主要圍繞在兩個事件：首先是北高市長開放民選；其次則是 1994 年亞運事件燃起的南北大戰。前者是因制度的變化，促使檯面下的議題浮出檯面，成為選舉議題；後者雖是偶然事件，然而卻加速了南部弱勢感受的流傳，促使不同領域的行動者加入南部論述的行列。

#### 北高市長直選的影響

自北高兩市陸續升格為直轄市以來，就維持著市長官派制，市長不受民意監督，而受行政院控制，不僅明顯違反地方自治原則，而且官派市長任期不定，往

往導致市政推行不利，就高雄市來說，有任職一年就遭撤換的楊金欉市長，也有任期將近五年的蘇南成，由於隨時可能遭撤換，直轄市長往往難以從長遠的角度擘畫市政；同時也由於市長採官派制，市長重視上級長官（亦即行政院）的意見更甚於民意（薄慶玖 1990），導致北高兩市連自治之名都沒有，市長完全不受民意監督。此外，戒嚴以來的萬年國會體制，使得地方政治人物最高只能擔任省議員或市議員，無法向中央施壓。在這樣的情況下，筆者認為高雄市自升格後逐漸產生的「重北輕南」感受，即便有人談論，也無法得到關注，更得不到回應。

隨著 1980 年代黨外運動的興起，各種要求政治改革的聲音不斷，包含國會改選、總統直選、地方自治等，在這波要求政治開放的風潮下，直轄市長民選也是當中重要的訴求之一。到了 1990 年，直轄市長民選幾已成定局<sup>27</sup>，內政部也著手擬定直轄市自治法草案。1994 年〈直轄市自治法〉通過，直轄市長直選終於定案，並確定於 1994 年年底舉行第一次直選。

在首屆直轄市長舉行之之前，其實中央與地方的關係就有了微妙的變化，1990 年代由於政黨競爭的壓力逐步威脅國民黨一黨獨大的局面，使得國民黨地方人物對中央的影響力漸增。台灣雖自 1950 年即開始實行地方自治，除了直轄市之外，其餘地方的縣市首長都由直接選舉產生，然而在中央集權體制之下，地方政府的人事及財政權都受到省政府的控制，因此縣市長雖是民選，但並沒有實權，處處都必須聽命於省政府的指揮與督導，所扮演的角色其實是中央命令的執行者，並無地方自治之實（薛化元 2002）。民意代表方面，在萬年國會的體制下，掌握立法大權的立法委員，在 1992 年前都未曾全面改選，地方政治菁英透過選舉所能取得的最高職位僅限於省議員，對中央毫無影響力。

然而這樣的現象，自從黨外運動興起之後，便開始受到挑戰。1980 年代中期，台灣政治與社會的變化，造成中央集權政權的統治危機，也提供了地方政治菁英登上權力舞台的機會，在解嚴之後，民進黨更對國民黨形成極大的競爭壓力，在 1989 年的縣市長選舉，民進黨取得 6 個席次，外加 1 席與民進黨親近的席次。

27 《聯合晚報》，1990/6/19，〈直轄市長民選政策確定〉，1 版。

民進黨的突破，威脅國民黨的政權，迫使國民黨必須下放更多權力與資源給地方，才能避免反對黨的威脅，同時也變得更需要地方派系的支持。在政黨競爭日趨白熱化的狀況下，派系由過去被國民黨操控的角色，轉為積極串連向國民黨要求分享中央的政權（陳明通 1995）。地方勢力不僅逐步進入中央，而且也越來越有籌碼要求中央分享資源給地方。正是在這股風潮之下，高雄市籍的民意代表批評中央政府施政「重北輕南」的頻率逐年增加，甚至在 1992 年第一次國會全面改選時，國民黨高雄市立委候選人就將「南北平衡」作為重要的競選訴求，要求中央的重大建設應該兼顧南北平衡發展<sup>28</sup>。

抨擊「重北輕南」要求「平衡南北」的聲音，在首屆高雄市長選舉中，更廣為提出。1990 年 5 月 30 日吳敦義被派任擔任高雄市長時，就已經知道自己將是末代官派市長（曾一豪 1997）。做為高雄市末代官派市長的吳敦義也在此風潮下，向中央爭取資源，尤其高雄市長民選抵定，使他更有籌碼向中央喊話。在他上任不久之後，就開始要求高雄市港市合一、鐵路地下化，並認為該問題的解決是中央是否破除重北輕南觀念的關鍵<sup>29</sup>，此後還多次在公開場合控訴高雄市政沈痾乃長期以來的「重北輕南」所致<sup>30</sup>，在吳敦義頻頻高分貝喊話的狀況下，該議題的能見度大為提升，尤其在 1993 年他更將中央是否願意改善「重北輕南」的狀況，當成是他是否參選的籌碼。

在此值得探討的是，為何屬於執政黨一方的吳敦義採取在公開的場合批評中央政府的「重北輕南」？就當時的狀況而言，他其實是政權的一部份，而不是在野黨，他可以採取黨內協商的方式或其他私下管道，向中央爭取資源，可是他卻像是在野黨，在公開場合批評中央政府。本文認為，這很大的原因與民選的壓力有關，促使他將原本檯面下的論述搬上檯面，成為政治動員的訴求。也就是說，雖然表面上他是在跟中央喊話，實質上卻是在跟選民喊話，顯現他非常重視南北

28 《經濟日報》，1992/11/24，〈高候選人倡議建設南北平衡發展〉，9 版。

29 《經濟日報》，1990/10/7，〈高雄人期盼「港市合一」〉，6 版。

30 高雄市長吳敦義即曾提出報告書，指稱高雄市政建設沈痾，指責中央對於重北輕南的議題都沒有正面回應，後來甚至表示不惜辭職，盼中央能正視相關問題（《聯合報》1993/12/4）。後來中央也正面回應，允諾高雄市設立大學、捷運及鐵路地下化（《聯合報》1994/8/1）。

差距的問題，藉此累積政治資本。在公開場合落淚或批評中央，不僅可以獲得曝光的機會，讓選民「看見」；同時可以切割國民黨地方政權與中央的關係，隱藏地方政府的責任，將相關問題的責任歸屬完全指向中央，彷彿過去的高雄市並不是國民黨的政權的一部份，如此一來，他就可以避開國民黨過去在高雄市施政不利的包袱，以類似在野黨的發聲策略，但實際上卻擁有國民黨黨政資源的身分參選；甚至這也是一種先發制人的策略，讓反對黨失去著力點，既然國民黨的高雄市長候選人都率先批評自己人了，並且與黨中央切割，那麼民進黨不管再怎麼批評國民黨，都變得只是呼應吳敦義的主張，而無法凸顯在野黨的獨特性。

此外，北高兩市是台灣唯二的直轄市，兩個城市原本就會拿來被比較，開放直選之後，兩個城市同時舉行首長選舉，報章雜誌更是常常比較兩個城市，尤其是在報導高雄市時，總是會問高雄與台北有何不同、高雄市與台北市的落差有多少；在報導台北市時，反而是跟紐約、東京、上海這些城市比較，不會跟高雄比較。筆者認為這些評比與比較，亦是促成高雄的政治菁英去深化「重北輕南」論述的重要原因。在資源集中於台北的情況下，其他縣市也跟高雄市同樣在發展上不及台北，然而卻不會拿來跟台北比較，唯獨高雄如此，這依然是因為高雄市是唯一與台北市行政位階相同的城市。高雄市升格為直轄市之後，除了高雄市民主觀認知會漸漸轉向應與台北市擁有同等待遇之外，外界的質疑與比較，也會促使「高雄為何不如台北」或者「高雄是否要變得跟台北一樣」等問題出現，高雄市長的直選則使得這些問題浮出檯面，一一被討論與論述。事實上，自從北高市長開放民選之後，每一次高雄市長這方的候選人都會提到高雄的資源不如台北，或者中央重北輕南的議題。相關論述也就在一次又一次的選舉當中被強化與散播。

### 1994 年的亞運事件

除了北高市長直選的效應之外，1994 年爆發的突發事件——「亞運事件」，也促成了「重北輕南」論述的發展。在這個事件爆發之後，我們在報紙上，不只

看到許多讀者投書闡述南部的弱勢處境，雜誌也開始製作南北差距的專題，而高雄的政治菁英也比以前更積極而有組織地舉辦座談會，抨擊政府施政的重北輕南。

#### (1)「亞運事件」經過

1994 年的「亞運事件」起因於高雄市與台北市兩個城市競爭亞運代表權，這是國內首度有台北以外的城市爭取國際賽事到該地舉行，不過這個試圖挑戰台北的行動，卻不太順遂，中央的決策不僅激起南北大戰，報紙也紛紛以「南北戰爭」來形容這場爭議。這個事件之所以引起南北大戰，主要是原本獲得我國亞運申辦代表的高雄市，突然遭撤換，改為台北。事實上，為了獲取代表我國爭取 2002 年亞運主辦權的資格，高雄市政府在前一年就積極提出計畫，跨越政黨藩籬，結合高雄縣、屏東縣、台南縣市等南部五縣市<sup>31</sup>，與台北市競爭亞運申辦權，並且率先成立「申辦亞運、東亞運促進會」，提出場地評估報告。高雄市準備充分，極被看好，在中華奧委會評估小組決議之前所舉行的奧委會年終記者會，高雄以壓倒性的票數，12 比 6（台北市），贏得新聞媒體及體育記者的支持。1994 年 3 月 14 日，中華奧會正式投票，依然以絕對多數（12 比 7）通過高雄的代表案。但這項決議卻引來台北市政府的不滿，台北市政府表示：

歷屆亞運都是在主辦國的首都舉行，只有今年因日本為第二次主辦，例外在廣島舉行，且我國皆以「中華台北」名義參賽，在台北市舉行名正言順，而且國際奧會對高雄並不熟悉，恐會影響我國獲選的機率<sup>32</sup>。

台北市政府以亞運主辦權理所當然要在首都為由反駁奧委會決議，接下來更質疑奧委會的公平性，指其作業黑幕重重，並展開大動作反撲，試圖翻案。由於

31 當年這五縣市首長分屬不同政黨：高雄市長是吳敦義（國民黨）、高雄縣長是余政憲（民進黨）、屏東縣長是伍澤元（國民黨）、台南市長是施治明（國民黨）、台南縣長是陳唐山（民進黨）。

32 《聯合報》，1994/3/15，〈高雄：很公正·台北：不服氣〉，17 版。

台北市政府的抗議，行政院遂要求奧委會重新表決。4月27日，奧委會重新表決，高雄依然以12比2壓倒性票數勝出，但台北市政府依然不服輸，議論不斷，奧委會遂於5月7日召開臨時全體委員會再次表決，情勢大逆轉，台北翻案成功，取代高雄申辦亞運。

結果出爐，一片譁然，無論是《聯合報》、《中國時報》或《自由時報》都以頭條新聞大篇幅報導，除了高雄的政治菁英控訴這樣的結果是重北輕南觀念作祟<sup>33</sup>、醞釀市議會休會抗議之外，《中時》及《聯合》兩大報<sup>34</sup>的評論及新聞分析也一致譴責表決結果，認為這項決策再次凸顯了中央政府的「重北輕南」，南北的差距將越來越大<sup>35</sup>，一時之間，南北差異<sup>36</sup>以及南北失衡的話題在各大媒體討論數月之久。

當時幾乎所有輿論都一面倒地批評這項決議<sup>37</sup>，連台北市內部也有歧見，部分台北市議員也不贊成台北市申辦亞運，除了認為決策過程不合理之外，同時也認為當時台北的環境根本不適合舉辦亞運<sup>38</sup>。由高雄或台北代表申辦亞運的爭議在此事件之後一直懸而未決，在高雄市群起激憤的抗議聲浪下，中央一度承諾再改由高雄申辦，但台北市堅決不讓步，最後在1994年底新任台北市長陳水扁表示無意申辦亞運之後，奧委會定案由高雄代表我國申辦亞運，紛擾多時的南北戰爭才平息（詳細事件經過，請見表3-6）。

33 高雄市長吳敦義得知結果之後，立即表示這樣的結果讓他更深刻感受中央重北輕南（《聯合報》1994/5/8），高雄長余政憲則指出這項決議，足可證明政府重北輕南（《自由時報》1994/5/8）。

34 《自由時報》對此事件的反應，偏向執政當局，在社論中雖也承認中央的重北輕南，但卻認為應當尊重表決結果，如有疑義，應循司法管道或向監察院糾舉來解決（《自由時報》1994/5/9、1994/5/10）。

35 《中國時報》，1994/5/9，〈亞運之爭高不算「敗北」凸顯政策長期失衡現象 扭轉全台視聽已經是贏家〉，9版。聯合晚報，1994/5/9，〈南北落差必須正視〉，2版。

36 《中國時報》（1994/5/17，9版）因此製作了〈北轍南轅〉深度報導，探討台灣的南北差異。

37 當年台北市長候選人陳水扁及趙少康都反對台北申辦亞運，而《中國時報》（1994/5/16，6版）也做了一份台北市民反對台北市申辦亞運的民調。

38 1994年的台北正值交通黑暗期，當時台北市尚無捷運，整個台北市更因捷運興建工程，交通混亂而惡名昭彰。



表 3-6 1994 年亞運爭議事件大事記

時間	亞運事件爭議經過
1993/10/5	行政院長宣示我國將爭取主辦 2002 年的亞運
1994/2/3	中華奧會年終記者會，新聞媒體及體育記者投票贊成高雄代表參加亞運主辦權
1994/3/14	中華奧會評估小組以 12：7 票數，通過高雄代表權
1994/3/15	台北市政府抗議評選不公
1994/3/23	教育部將再度評估台北、高雄兩市何者較適合舉辦亞運
1994/4/8	行政院「協助爭取主辦亞運、東亞運輔導小組」要求中華奧會召開臨時委員會，重新表決亞運申辦權
1994/4/27	中華奧會召開臨時委員會，重新表決，表決結果為 12（高雄）：2（台北），依然由高雄代表我國申辦亞運
1994/4/30	台北市政府試圖翻案，邀請奧委會部分委員聽取北市簡報，希望委員支持以臨時提案方式，讓台北市在奧會臨時大會時，有「翻案」的機會
1994/5/2	中華奧會決定 5/7 召開臨時全體委員會，再討論、決選代表我國申辦 2002 年亞運的城市。
1994/5/7	奧委會重新票決，由台北代表我國爭取 2002 年亞運主辦權
1994/5/10	高雄市體育界人士赴高市議會抗議，焚燬中華奧會會旗
1994/5/11	立委前往法務部檢舉奧會臨時全體委員會有賄選行為
1994/12/7	即將接任台北市長的陳水扁表示無意辦理 2002 年的亞運
1995/5/24	高雄爭取亞運主辦權失敗

資料來源：作者自行整理。

## （2）亞運事件對南部論述的影響

亞運事件對於南部論述發展的重要性可以分成以下幾點，首先是它正面挑戰「台北優先」的意識型態；其次，它使得「南北差距」的問題受到廣泛討論，第三，該事件的爆發使得原先散落在不同事件的南部弱勢處境論述於此會合，獨立於事件之外的一套南部論述遂成形。

### 「台北優先」思維遭挑戰

這次亞運申辦是國內首度有台北市以外的城市爭取國際賽事，這種行為本身即是對台北優先思維的挑戰。如同台北市政府認為應該在台北市舉行的理由，過

去主導的意識型態，一直強調首都的重要性，在國際場合中，台北是台灣第一也是唯一的代表，爭取任何國際活動，必然是以台北為優先考量。但此次高雄市出面爭取，卻挑戰了這個思維，台北是否是台灣唯一的代表，成了應該重新省思的問題，《遠見》雜誌在亞運事件爭議期間的深度報導即指出：

（台北）或許仍是第一，但不再是唯一。「台北優先」的時代已成過去。早個幾年，誰能想像，代表「中華台北」爭取 2002 年亞運的，竟然可能不是台北？……生平第一遭，這天之驕子意識到，他不能再獨攬一切。過去非我莫屬的，如今已遭到競爭；曾經視為理所當然的，如今該重新省思。（遠見 1994/4）

這種報導方式的出現，相當程度反映了當時的輿論氛圍。查閱當時報紙的報導，除了台北市政府以及李慶華立法委員（李慶華 1994）依然以台北優先合理化台北申辦亞運的資格之外，大部分的輿論都是支持高雄的，我們沒有看到任何一則報導否定高雄申辦亞運的正當性，高雄市以非首都的身分申辦亞運，卻沒有引起太多反彈，而且還連續兩次獲得奧委會的肯定，這顯示出「首都優先」的思維在 1990 年代已經鬆動，不再是主導性的意識型態。

### 「南北差距」成爲全國性的公共議題

亞運事件除了反映「台北優先」的思維鬆動之外，也使得南北資源差距問題受到廣泛討論，成爲全國性的公共議題。

事件的發生往往不只有一種詮釋方式，亞運事件發展到後來之所以會牽扯到「南北平衡」及「重北輕南」的問題，主要與高雄行動者的構框有關。從決定爭取亞運代表權時，高雄的行動者就以「破除重北輕南」爲訴求尋求各界的支持與認同，並向中央政府表示，若能在高雄舉辦亞運，將能有效抒解民眾對於政府重

北輕南的不滿<sup>39</sup>；當台北市政府第一次表示不同意由高雄代表申辦亞運時，高雄這方也以「促進南北平衡」為訴求，將中央最後的決策構框成是否重視「南北差距」的指標<sup>40</sup>。最後高雄遭否決，轉由台北申辦時，高雄各界更以「中央重北輕南」來詮釋表決結果。

從這樣的過程來看，我們可以發現，高雄爭取亞運代表權不僅在於取得申辦權，同時也是對南部處境提出「重北輕南」詮釋框架的行動，挑戰過往「首都優先」的認知框架，一方面論述南部的弱勢處境是中央長期以來施政重北輕南的結果，另外一方面將高雄申辦亞運視為扭轉南北差距的契機。也就是說，高雄的行動者至始至終都將申辦亞運連結到平衡南北，高雄能否獲准申辦亞運等同於執政當局有無決心平衡南北，因此在台北翻盤後，後續的論述焦點才一直圍繞在「重北輕南」、「南北差距」上。從輿論在不同時間點都支持高雄的狀況來看，我們可以說，這是一項成功的構框。

雖然高雄行動者的構框使得「重北輕南」成功被問題化，不過筆者認為，奧委會事後的翻盤毋寧扮演更重要的角色，加速了南部論述的發展。我們可以想像一下，如果當時高雄沒有遇到任何阻力，順利取得申辦權，輿論的走向會怎麼樣，控訴「重北輕南」的聲音是否會一樣激烈，這個話題是否可以延燒數月之久？我們無法更改歷史事件發展的走向，不過卻可藉由比較台北翻盤前後的論述，來觀察該決策對於南部論述的影響。

在台北市政府出面抗議之前，高雄投入爭取亞運申辦權的行動者，雖然提出平衡南北的訴求，但是並沒有如後來那樣細緻地論述重北輕南對高雄各方面的影響，只是以簡單的「破除重北輕南」口號來強化高雄申辦亞運的正當性<sup>41</sup>，對於台北的敵意不深，甚至提出如果高雄成功獲得代表權，他們將支持台北舉辦萬國博覽會<sup>42</sup>。但隨著台北市政府的反撲以及「首都優先說」出現後，質疑「台北優

39 立法院第二屆第二會期第七次會議議案關係文書。(張俊雄 1993/10/20)

40 如黃昭順(1994)及汪明生(1994)的投書。

41 請見《聯合報》(1994/1/1)及《中國時報》(1994/3/8(高市澎新聞)、1994/3/9)的相關報導。

42 《中國時報》，1994/3/23，〈高雄市爭取主辦亞運會，目前已進入最後決選關頭〉。

先」以及闡述南部弱勢處境的論述，便逐一出籠，例如本章引言「鐵牛」所寫的〈亞運在高雄的啓示〉，即發表於台北市政府開始大動作反撲之後。

隨後在台北市成功翻盤後，類似這樣的論述大量出現在報章媒體中，包括媒體報導以及民眾的投書、學者的評論（請見附錄二），都開始探討政府的「重北輕南」政策如何造成「南北差距」；南部人遭逢何種次等公民的待遇以及台北優先的思維如何加深南北的鴻溝。相較於翻盤前蜻蜓點水似地論述「重北輕南」，翻盤後的火力全開，足以顯示奧委會決策的關鍵影響，正因為決策違反了當時輿論的預期，前兩次投票高雄都以絕對多數贏得代表權，但第三次卻突然大逆轉，才使得「重北輕南」的控訴有了舞台，並且在極短的時間得到呼應與認同，加速了南部論述的發展。

全國性報紙除了在事件爆發當下做頭條報導之外，接下來《中國時報》更製作了〈北轍南轅〉專題報導，探討高雄與台北在各方面的差距，而《聯合報》則舉辦「南北戰爭與區域均衡發展」座談會，邀請學者專家談論如何均衡南北發展；《國家政策月刊》也請學者探討台灣南北差距的問題；隔年，醫療雜誌《醫望》則製作〈台灣醫療的北回歸線：從南北差距談醫療資源區域分佈失衡〉專題，探討高雄市與台北市在醫事人力、醫療服務、精神醫療等各方面的差距。

除了報章媒體深入探討「南北差距」的問題之外，民間團體與政治菁英也分別舉行相關座談會（表 3-7），包括「高雄 21 世紀都市發展協會」所舉行的「南北差距—結構性困境與解決之道」、五更鼓公益活動組合所舉行的「談重北輕南話高雄」；民進黨立委尤宏更提出了〈南北差距白皮書〉，陳述北高兩市在財稅金融、教育資源、文化活動、衛生環境及醫療資源的差距，是第一本有系統整理的南部論述，除此之外，他還舉行「南方論述、南方實踐」座談會，提倡南部發展區域聯盟<sup>43</sup>。

這股批評「重北輕南」的風潮，也反映在學術研究上。1994 年一篇關於高雄都會區發展的研究，就以經驗資料呈現台灣區域發展，往台北單向傾斜的狀況，

<sup>43</sup> 《中國時報》，1995/8/17，〈誰來推動南方革命？南方人胸中有怒火〉。

研究中也以各種數據呈現北高兩市的差異，控訴重北輕南的不合理（嚴勝雄、吳連賞 1994）；1996 年，則有學者以南北差距為切入點，探討高雄的高等教育發展，批評政府將大專院校集中於北部（洪泉湖 1996）；此外，1996 年，探討「南部意識起源」的學術研究也首度出現，直指日治時期以來「重北輕南」的資源分配，是導致南部意識興起的關鍵（鄭水萍 1996）。

這些與「南北差距」有關的報導、座談及學術研究的出現，顯示了「重北輕南」議題的擴大，過去只有在相關事件發生時，才會引起討論，到了亞運事件之後，漸漸脫離了單一事件，成爲一項普遍的公共議題，許多討論都直接以「南北差距」及「重北輕南」爲主題展開討論。

表 3-7 亞運事件後的「南北差距」座談一覽表

日期	座談會題目	主辦單位
1994/5/16	南北戰爭與區域均衡發展	聯合報
1994/5/18	談重北輕南話高雄（時政演講會）	五更鼓公益活動組合
1994/5/22	談高雄大學設立未定案 （談論文教資源的南北差距）	五更鼓公益活動組合
1995/8/17	南方論述、南方實踐	高雄籍立法委員尤宏
1995/10/1	南北差距—結構性困境與解決之道	高雄 21 世紀都市發展協會
1995/10/1	北部媒體壟斷	《中國時報》

資料來源：筆者自行整理。

### 「重北輕南」論述的會合

亞運事件所激起的輿論關注，不僅使南北差距成爲全國性的公共議題，也使得不同領域發出的「重北輕南」不平之鳴，漸漸交會，成爲一套有系統的南部論述。在亞運事件之前，在不同的事件中，就可以看到不同的行動者對於特定議題提出「重北輕南」的控訴，包括了對於各項重大公共建設重北輕南的質疑，「污染南部，稅繳台北」的問題，以及媒體集中於台北的問題等。這些議題原本都有各自發展的脈絡，也有不同的論述焦點，然而在「亞運事件」爆發之後，開始有

人將這些散落在不同議題的事件集結起來，闡述南部人如何在各方面遭受不公平的待遇。我們可以將這樣的發展比喻為河流，原本不相干的小支流各自流動著，在不同的時間交接，匯入主流，成為主流的一部份，而主流隨著時間的流轉，又與其他主流會合，最後成為一條大河，形成一套論述南北差距的典型模式。下面這段引文，就是「重北輕南」論述會合的例子：

看見高雄很困難嗎？為什麼電視公司動用了最先進的設備，花了數十年的時間，還是看不到高雄？……我想知道南部有多少學生是因為教育資源不足而離鄉背井，有多少行業求職者的機會只限於北部，有多少藝術愛好者，必須為一個畫展、一場音樂會或一場表演南北奔波，只為南部沒有足夠像樣的文化場地？……當大家一再討論，每次高速公路塞車要耗去國家多少社會成本時，我想知道這些成本有多少是由南部人所支付的？我也想知道有多少在台北繳稅，卻在南部污染的工廠，這些稅收加上污染的社會成本，每年有多大的差距？這些差距還要持續多久？未來改善的機會有多大？（高人 1994）

從這段引文當中，我們可以看到論者將「南部大專院校、藝文場地不足」、「媒體對南部的忽視」與「污染南部，稅繳台北」三項議題融合在一起闡述，表達南部人的弱勢處境，這些正好是從 1990 年代開始以來，高雄政治菁英向中央爭取資源時所提出的論述，包括設立高雄大學、兩廳院高雄分院、第四個無線電視台座落高雄、中油營業稅分繳等訴求。在高雄市長直選及亞運事件的推波助瀾下，此時這種弱勢感受已經脫離單一事件，成為一套抽象的南部論述，後續的論述多半以這些框架為基礎，從中衍生更多例子來強化這些論點。例如在亞運事件爆發後，屏東的一位讀者即援用「重北輕南」的論述框架，說明屏東公共建設匱乏，只有產生秘雕魚的核三廠（西西里 1994）。

南部論述原本是在不同事件中，被不同的行動者慢慢組織而成，但後來卻成為一套既定的認知架構，不同領域的行動者反過來以這些論述為起點，詮釋過往的經驗以及當今面臨的困境。最明顯的例子莫過於被構框為「重北輕南」的現象越來越多，最早被指責為「重北輕南」的現象僅止於重要行政機構未於高雄設立

分支、高雄市的行政編制矮台北一截。後來則開始涵蓋到重大公共建設，包括高速公路的施工、大學院校的設立、國家圖書館、藝文表演場所的分佈等都被批評存在著「重北輕南」的偏差；接下來預算分配、污染問題、河川整治順位、公衛資源差距、媒體報導、媒體分佈、國際賽事地點、藝文活動數量、圖書館藏書、大學師生比、平均餘命等所存在的南北差距，也都被歸因為是中央的「重北輕南」所致。尤其在污染問題這一項，我們在 1983 年《天下》雜誌高雄專題報導中，就已經看到污染問題是高雄市民揮之不去的夢魘，也是高雄市長最頭痛的問題，然而當時的高雄市長王玉雲並沒有將相關問題歸咎於中央的「重北輕南」，而認為這是缺乏整體規劃、廠住混合的結果，所以他所提出的改善辦法就是將工廠搬離住宅區，他並未將石化產業集中於高雄地區視為問題的來源，但到了 1990 年代，石化產業密佈於高雄所帶來的污染問題，已經被認為是中央「重北輕南」的明證，「污染南部，稅繳台北」的說法也廣為流傳。此外，1983 年這篇報導還提到了高雄書店不足、文化風氣不盛的問題，當時的高雄市長則認為這是高雄大專院校、文化設施不足所產生的問題，但並未將問題歸罪於中央，而將之歸因於高雄的人口組成，必須由教育著手，培養民眾的文化興趣。同樣地，到了 1990 年代，相關問題被控訴為中央資源配置的偏頗，使得高雄文藝場地不足、文藝活動不夠、大學生比例偏低。上述例子說明了新的詮釋框架改變了人們認知問題的方式，原本不被當成「重北輕南」的問題，隨著「重北輕南」論述的提出，漸漸被當成是相關問題的一環。

#### （四）1990 年代的「重北輕南」論述的框架分析

1990 年代初期在北高市長直選及亞運事件的衝擊下，「南北差距」問題逐漸浮出檯面，成為一項公共議題，引起各界關注，同時也激起「重北輕南」的論述，使得南部的弱勢處境被有系統地整合與闡述。以下我們就從社會運動理論中的「框架」概念，分析 1990 年代人們如何對現狀提出「重北輕南」的詮釋框架，

不同的行動者如何歸因，又是如何提出解決的藥方。

### 「南北差距」問題的診斷框架

公共資源的配置是「重北輕南」論述的核心，也是南部論述的起點，論者多以數據證實「南北差距」，而且所謂的南北多半指的是「高雄市」與「台北市」，例如公共建設經費、每人歲出決算數、教育程度、藝文活動次數、圖書館的藏書量、每萬人病床數等，高雄市都不如台北市，依據這些數據，他們將現狀界定為「南不如北」。南北差距之所以不公不義，主要是高雄市跟台北市一樣是直轄市、或者一樣繳稅或繳納健保費，但卻未得到與台北市相同的公共設施與醫療服務品質。例如黃河清立委在批評交通建設的分佈時，就如此說道：

行政院近年來所進行的經建計畫方案，尤其是交通建設方面，很明顯的是重北輕南，我們只要注意全島重大交通建設方案，北部地區所佔份量之多，即可證明……現今第二條南北高速公路又是由北部開始興建，也就是先執行北部區域第二高速公路計畫，本席覺得很不公平，因為這些交通建設，本島南部也有迫切需要，何獨北有而南無？難道南部納稅人所繳納的稅，與北部納稅人的稅不同？<sup>44</sup>

造成「南北差距」的罪魁禍首，論者大多認為是中央政府長期以來「重北輕南」的政策所致；民進黨的政治菁英則特別強調，這是「國民黨政權」過去四十多年以來對於南部的忽視。至於中央為何會「重北輕南」，主要的原因在於權力中心位於台北，使得中央官員的思考都以台北為中心：

台灣南北僅長三百餘公里，卻有「南北」的分野，政府應負最大責任。主要因素是政府多年來都將南部地區視為生產、工業基地，忽略建設發展。可是台北不僅是政治中心，且成為經濟、金融中心及文化中心，

44 立法院公報，第74卷，第27期院會紀錄，頁50-51。



不論是人才、資金或是對外聯繫管道，均以台北為中心，用台北的立場與想法看待台灣全省各地，長久對南部建議的忽視，造成南北在文化上、心理上、生活習慣上，甚至價值觀上都有相當大的隔閡。(陳建平 1994)

而且由於中央官員都在北部，政策制訂都在照顧這些地區，決策往往充滿「台北觀點」、「從台北看台灣」<sup>45</sup>，沒有納入地方的意見，沒有考量地方的需求。中山大學管理所梁定澎教授在《空間》雜誌所舉辦的「南北差距·結構性困境與解決之道」座談會就說：

政府的錢投在北部地區，科技經費、經濟發展全部投在新竹以北，制訂這些經濟發展政策的人也全部住在新竹以北，這些人頭腦裡面，根本沒有南部地區。(《空間》1995/11)

### 必須改變「南北差距」的理由

南北差距的問題必須改變理由是，如果再不改變，南北差距將會越來越大，台灣的區域發展將嚴重失衡，使得台北過於肥大，環境品質惡化，其他地區人口流失、人口老化，不利社會的均衡發展，「重北輕南」對南對北都不好。而國民黨籍的立委則指出，如果南北差距繼續擴大的話，南北的民意差距也會加大，國民黨將流失在南部的選票。

### 改變南北差距的處方

這些論述不僅將罪魁禍首指向中央政府，也將改變南部弱勢處境的辦法指向

45 如陳其邁 (1997)。

中央政府，認為中央政府應該透過平衡南北的措施，改善南北差距。我們可以將這些訴求區分為四大類，第一類是呼籲公共建設資源的平衡設置，包括交通建設、公共設備（水電、資訊設備）、行政機構分支、高等教育機構、文化硬體設施（例如中央級圖書館、表演場所）、商業展覽場所等；第二類訴求則指向財政的分配，包括預算分配的南北平衡、財政收支劃分法的重新修正<sup>46</sup>；第三類則訴求首都機能分散，包括將首都遷移到台北以外的地方<sup>47</sup>、部分中央部會移到高雄<sup>48</sup>，例如將農委會遷到農業重鎮的嘉南平原等；第四類則希望重要的文化活動可以到台北以外的地方舉辦，例如自 1990 年開始，就一直在台北市舉辦的「台北燈會」<sup>49</sup>。

另外一群以學者專家為主的都市規劃專家<sup>50</sup>，則認為南北差距不只在於公共建設，也在於「人心」，「南北差距」已不再只是硬體的投資建設方面，亦已深入一般民心成為刻板印象，不只是台北人不了解高雄的潛力，連高雄人都信心不足地走向台北。大家對於高雄的認識不深，使得高雄的發展潛力受到忽視。他們認為解決南北差距並不是倚賴分食公共建設，而是要思考高雄有什麼區域優勢，以主動行銷高雄的方式，吸引產業進駐、人才回流（汪銘生 1994）。

#### 第四節 呼應重北輕南論述：1980 年代後台灣產業的轉型

不論是從北高市長直選或是亞運事件，我們都可以看到不同的行動者有目的地去談重北輕南、南北差距，他們刻意將某些議題構框為南北差距問題的一環，以獲取自身取得資源的正當性。不過這並不表示，這些論述是無中生有，任何論述的產生，背後都有結構因素在支撐，使人們可以聯想與呼應。從社會運動共識動員的角度來看，要讓民眾接受某些社會安排是不公不義的，並不是社會運動者

46 《中國時報》，1997/8/25，〈余政憲期待新內閣新思維〉，南台灣縣市新聞。

47 《聯合報》，1998/11/26。國民黨籍立委王志雄在 1992 年就曾提出遷都到高雄的構想（《經濟日報》1992/6/16）。

48 國民黨及民進黨籍立委尤宏都曾提出這項建議，請見《聯合報》（1998/11/26）及《空間》（1995/11）。

49 這個提案最早是由民進黨高雄市籍立委張俊雄在 1995 年立法院院會中所提出（請見立法院公報，第 84 卷第 13 期，頁 242）。

50 在此引用的是中山大學汪銘生教授主導的「高雄都市發展基金會」的論述。

單方面提出就能達成，還必須符合民眾對生活世界的理解，才能獲得共鳴，社會運動者提出的主題和目標支持者的集體生活經驗契合程度也會影響共識動員的成敗（王甫昌 1996）。

就「重北輕南」論述而言，若沒有符合一般民眾的生活經驗，這個說法就無法一直被提出，也無從成為政治人物動員的訴求，歷次高雄市長選舉就不會一再提出重北輕南的控訴，因此必定有些結構性的因素，使一般民眾覺得「重北輕南」的說法與他們的生活經驗有所共鳴。同樣地，亞運事件之所以能激起這麼多反彈與回應，也是因為這個事件揭露了社會結構的潛在矛盾，凸顯了民眾的日常困境，所以在事件平息之後，仍不斷受到各界討論與反省。

職此，進一步必須理解的問題便是：重北輕南論述為何能引起民眾共鳴？前述行政資源配置的不公、行政機構的位階與台北不一致、公共建設資源不及台北等問題，都是政治菁英或處於行政部門的人比較會感受到的問題，一般民眾可能感受不深，那麼民眾是如何在自己的生活中感受到「重北輕南」呢，什麼樣的結構安排使他們可以呼應政治菁英提出的論述？筆者認為 1980 年代之後，台灣經濟結構轉變，大量人口被迫北移所產生的相對剝奪感，可能是促使民眾呼應重北輕南論述的重要原因。

1970 年代末期至 1980 年代，由於新台幣兌換美元匯率大幅升值，致使工資上漲，加上國內勞動力短缺、土地價格狂飆等因素，國內生產成本大為提高，台灣原有的勞動密集型產業逐漸喪失優勢，傳統產業開始出走，到東南亞及中國尋找更低廉的廠房與勞工。隨著東南亞國家及中國加入生產製造的行列，台灣的經濟發展面臨了競爭壓力，原有的低工資優勢，不復存在。國家轉而發展高科技、資本密集的產業，於 1980 年開始在新竹設立科學園區（張翰璧 2006）。

從都市發展的的角度來看，伴隨著產業的轉移，台灣的區域發展往北部傾斜的現象越來越明顯。1975 年後，台灣的都市發展主要集中在西部，而西部地區都市發展的情形是北部都會區發展的比中部都會區快，中部又比南部都會區快

(陳東升、周素卿 2006)。1981 年以後，中大型的都市逐漸集中在北部的臺北縣與桃園縣，台北都會區與桃園都會區連成一氣，成為台灣都市發展的重心。但南部的台南與高雄都會區則維持原樣，沒有增加其他中大型都市(陳東升、周素卿 2006)。從全台 15 大城市的排名來看，可以發現都會區擴散最快速的地區是北部，1971 年新竹以北地區僅有 7 個城市在 15 大城市之內，但 1990 年後，15 大城市中有 10 個城市都是新竹以北的城市(請見表 3-8)。

表 3-8 台灣 15 大都市變化 (1971-2000)

排名	1971	1975	1980	1990	1995	2000
1	台北	台北	台北	台北	台北	台北
2	高雄	高雄	高雄	高雄	高雄	高雄
3	台南	台中	台中	台中	台中	台中
4	台中	台南	台南	台南	台南	台南
5	基隆	基隆	板橋	板橋	板橋	板橋
6	三重	三重	基隆	三重	永和	中和
7	新竹	嘉義	三重	永和	三重	基隆
8	嘉義	板橋	永和	基隆	基隆	三重
9	屏東	新竹	嘉義	新竹	新竹	新莊
10	彰化	屏東	新竹	新莊	新莊	新竹
11	中壢	中壢	鳳山	鳳山	鳳山	桃園
12	板橋	鳳山	中壢	中壢	中壢	中壢
13	桃園	彰化	中和	嘉義	桃園	鳳山
14	鳳山	桃園	屏東	中和	嘉義	新店
15	台東	中和	彰化	桃園	新店	嘉義
新竹以北數量	7	8	8	10	10	10

資料來源：陳東升、周素卿(2006)。(灰底為新竹以北城市)

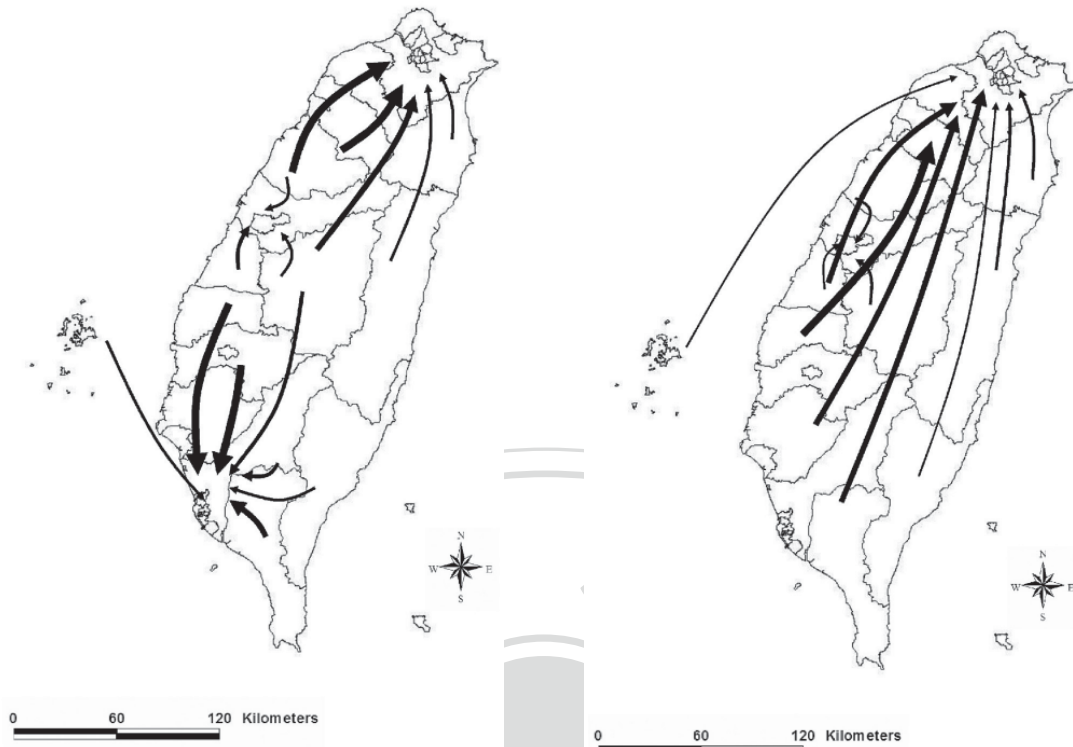


圖 3-1 台灣勞力的遷徙模式(1935-1985)

資料來源：林季平（2005）

圖 3-2 台灣勞力的遷徙模式(1986-1995)

資料來源：林季平（2005）

台灣的勞力流動模式在 1980 年代後也與先前有所不同，在 1980 年代前，台灣的都市體系大致呈現南北兩大都市系統，北以台北都會區為主，南則以高雄都會區為中心（陳東升、周素卿 2006），人口的遷徙及勞工流動呈現南北分流的型態（見圖 3-1）。但是 1980 年代之後，隨著台灣新興工業及服務多集中在北部地區（如竹科與台北市），北部區域優勢逐漸確立，以及高雄的區域經濟結構調整速度無法跟上台灣內部經濟結構轉型的步調，南部區域發展的停滯，勞力遷徙漸由南北分流轉為往北部單向集中（見圖 3-2）（林季平 2005）。

筆者認為這樣轉變，可能帶來兩方面的影響，首先由於南部的就業環境日益艱困，因此無論是哪一個區域的勞工都必須在北部就業，這樣的局面產生了一群必須移動的人與一群不需移動的人，住在北部的人比較不需要遷移，即便需要遷

移，遷移成本相對而言較低，但越往南者，北上的成本越大，遷移者爲了遷移所付出的成本，例如離開家鄉、租屋、週末以及重大節日返鄉的塞車，都可能使其產生強烈的相對剝奪感<sup>51</sup>。從一般民眾角度出發的報紙投書或者網路個人部落格文章，常常可以看到這種不滿，例如一位高雄籍的研究生，就投書描述自己逼不得已到北部就學的痛苦：

每逢假期要回高雄都很辛苦，得排隊買車票，還要忍受塞車之苦，這些都不是住在宮廷內的大官所能體會的，如果南部有適合工作及讀書環境，我一定會待在南部，何必那麼辛苦呢？……全台灣有百分之七十的大學設在新竹以北的少部分土地上，大公司、好的工作環境都在台北，每逢假日前後，南北交通一團亂，這些都是因為無法提供足夠的資源，所以出現很多「假日候鳥」。（何文豪 1994）

這對引文呈現了資源集中在北部對於一般民眾生活的影響，他們不僅必須忍受離鄉之苦，重大節日一再面臨的塞車之苦，更使他們可以體會「重北輕南」效應的影響。

此外，遷移也帶來了接觸機會，包含對於人群與生活空間的接觸，有了接觸才會比較，沒有接觸就沒有比較的基準。在未遷移前，人們或許知道資源集中於台北，但僅止於想像的層次，未有深刻感受；遷移到台北後，則可能因爲實際體會台北資源的豐厚，對比家鄉資源的貧乏，而感受到不平等。尤其 1980 年代末期，政府開始大力建設台北，兩廳院的落成、捷運的動工、信義計畫區的出現，更容易強化「資源集中在台北」的感受。下面這段文字，就表達了這種感受：

筆者是一位從中南部北上求學、工作的人，在台北生活之後，真的覺得大台北的生活跟台灣其他地區有很大的落差，很多土生土長的台北人，根本無法體會沒有捷運、沒有百貨公司的生活是怎麼樣。（林伯峰 2007）

51 鍾永豐（2007）在〈我的南部意識〉中即表達出這樣的心情。

除此之外，人群往北部集中所造成的結構性矛盾，更會加深這種相對剝奪感。台灣區域發展重心往北部單向傾斜，不僅使得許多人在無從選擇的情況下到北部就業、就學，也使得台北都會區的生活大不易，由於人口眾多，房屋需求量大，台北都會區的房價始終高居不下，而物價水平也是全台之冠，這使得這些被迫到北部就業的人陷入了深刻的矛盾之中，一方面他們如果選擇回到中南部工作，將面臨就業機會不多、低薪、發展機會受限的處境，但在台北都會區就業，又面臨龐大的生活負擔。這樣的矛盾，時常出現在控訴「重北輕南」的文章當中，一直到最近這幾年，這種結構矛盾依然沒有改善，以下這段 2010 年的報導，就凸顯了這種結構矛盾。

擁有碩士學歷的「小伶」說，如果可以，當然希望就近留在故鄉工作，但現實問題是，就業市場小、薪水低，怎麼留住人？「小伶」在台北某知名化妝品牌擔任行銷公關，薪水近五萬，過去，曾試圖在台南找同性質工作，面試時，老闆雖肯定其經驗值，卻只肯給三萬，是她剛畢業的行情，她感到不可置信，老闆卻雙手一攤「這就是台南行情」！「小伶」唏噓，日前媒體報導國人平均薪水四萬四，她雖在水平之上，但在台北根本沒法存錢，扣除房租、交通費、交際應酬及三餐，每月頂多剩下萬餘元，回台南謀職，雖可省下上述開銷，但薪水偏低，讓人更沒成就感<sup>52</sup>。

報導中的年輕人小伶，雖然希望在故鄉工作，但在工作機會、工作發展性、薪資的多重考量下，還是選擇到台北工作，然而台北昂貴的生活費，卻也令她吃不消，無法累積存款。工作機會集中在北部的結果，使得中南部的民眾必須面臨痛苦的掙扎，他們到底要回故鄉工作，還是到台北（北部）工作？選擇前者，他們將面臨低薪、發展性不佳的困境；然而選擇後者，卻又要面對生活成本過於高昂的壓力。兩種選擇都無法令人滿意，不管選擇哪一個，都會掉入不同困境。

台灣產業轉型引發的結構矛盾，全面且深刻影響每個人的生命歷史，因為求職、謀職不僅是大部分人必經的人生階段，也與個人生存密切相關，當攸關個人

<sup>52</sup> 《中國時報》，2010/12/20，台灣南北薪資水準 天差地遠，

處境的就業困擾遲遲無法解決，而且轉成民眾普遍的困擾時，「重北輕南論述」做為詮釋這種困境的一種說法，就有了市場。正因為結構的矛盾始終無法消除，但卻又不斷困擾著許多人，所以政治人物才得以利用重北輕南論述或是平衡南北的主張來召喚選民，而選民也因自身的困境而有辦法去感受、呼應這些論述，對這些論述產生共鳴，甚至加入論述的行列。

### 第五節 中央政府的回應

1990 年代初期高雄政治菁英所批評的「重北輕南」，一開始並未獲得中央政府的正面回應，中央官員每每以「政府絕無重北輕南」否認民意代表的質詢<sup>53</sup>。然而，短短一兩年間，中央就改變態度，由上而下提出平衡南北的政策，包括 1993 年提出設立南科的構想，1995 年提出將在中南部及東部增建大專院校，破除教育資源重北輕南的現象<sup>54</sup>，以及 1997 年行政院長甚至主動提出設立行政院南部辦公室<sup>55</sup>，另外還要求閣員「不要從台北看天下」，而要關注各地的聲音<sup>56</sup>、文建會主委也提出未來文建會召開徵詢意見時，必須有三分之一的專家來自中南部<sup>57</sup>。

為何中央政府在短時間內，態度即有一百八十度的轉變呢？筆者認為這應當與總統直選的出現有關。由於總統選舉的選區範圍涵蓋台灣全部國土，不像縣市長選舉只以一縣或一市為選區範圍，若要贏得總統大選必須在各個縣市與各個區域都獲得一定的票數，才能當選，候選人無法單純經營某個縣市而獲勝。這種涵蓋全部國土的選舉，在此我們稱為「全國性大選」，全國性大選的出現對於南北平衡政策的提出影響關鍵，它促使候選人或執政者去經營超越縣市層級之外更大

51 《聯合晚報》，1990/10/6，〈郝揆：政府絕無重北輕南〉，3 版。《經濟日報》，1994/5/10，〈徐立德：政府絕無重北輕南〉，2 版。

54 《中央日報》，1995/2/23，〈公元兩千年教育資源不再重北輕南〉。

55 《聯合報》，1997/9/2，〈蕭萬長將在高市設辦公室·新閣揆創舉昨天告知吳敦義·盼吳整合南部各界支持中央·凸顯蕭內閣重視南台灣〉，4 版。

56 《中國時報》，1997/9/17，〈蕭揆：決策不應光在台北看天下〉。

57 《中國時報》，1996/1/25，〈鄭淑敏要求文建會重視南部藝文界意見〉。



區域範圍的選民。1994 年底的省長選舉就可以看出端倪，而在 1996 年的總統直選更趨明顯。以下幾個現象的出現說明了它的影響。

### 候選人的南北平衡

首先，從省長選舉開始，候選人就會強調正副手的南北平衡，例如民進黨在省長選舉時以北部的陳定南搭配來自南部的蘇貞昌；1996 年的總統選舉各組候選人在尋找副手也都強調這一點，例如林洋港原先亟欲尋找出身南部的政治人物為其副手，但因找尋未果，最後才以郝柏村為副總統候選人。民進黨當年推出彭明敏與謝長廷時，也標榜該黨不重北輕南，若由一南一北所組成的正副總統候選人當選，將有助於南北平衡發展。

正副候選人的南北平衡考量，顯然是想結合不同政治人物在不同地區的知名度與影響力，促使選票極大化，這是全國性大選出現之後才有的現象，唯有選區以全國為範圍，訴求候選人的組成兼顧南北才有意義，在縣市長及北高市長選舉是不會出現這種訴求的。

### 南北平衡政見的提出

在 1990 年代初期高雄政治菁英的論述及亞運事件激發之下，「重北輕南」的控訴已經得到廣泛的注意，而「平衡南北」也成了一種政治正確的政見及主張，在 1994 年的省長選舉及 1996 的總統直選時，媒體都曾詢問各組候選人對重北輕南的看法為何、他們如何平衡南北差距<sup>58</sup>，各組候選人也都提出平衡南北的政見<sup>59</sup>，後來每次的總統大選，無論哪一個黨派的候選人，都曾強調破除重北輕南、平衡南北的重要性<sup>60</sup>。

58 《聯合報》，1994/10/11 〈「省市長參選人面對問題」特別報導〉，4 版。

59 請見《中國時報》(1995/9/13) 的報導。

60 宋楚瑜(《聯合報》1993/3/16) 在競選省長，以及陳水扁(《聯合報》1999/12/27)、連戰(《聯合報》2004/3/19) 在競選總統時，都曾提出南北平衡的重要性。

「平衡南北」在省長或總統選舉當中出現，反映了全國性大選所代表的不僅是選區涵蓋全國，也代表擔任該職位的人的權力涵蓋全國，他們的職權允許他們提出跨區域的政策，這是縣市長或其他民意代表所做不到的。這就是為什麼媒體會詢問這個層級的候選人如何破除「重北輕南」的原因，同時也是這個層級的候選人會提出南北平衡政見的原因。從這個角度回推中央政府提出南北平衡政策的時間點，我們可發現，擁有執政資源的執政黨，在 1994 年國大臨時會三讀通過修憲案，確立總統直選前後，便一反過去否認重北輕南現象的存在，開始由上而下提出南北平衡的政策或者將一些政策包裝成是政府平衡南北的作為；1996 年總統大選過後，更提出設立行政院南部辦公室的構想，顯見中央政府越來越意識到，要贏得總統大選，就得提出跨縣市的區域政策。

## 第六節 結論

這一章我們分析了「重北輕南」論述在台灣出現的脈絡。研究發現，這種說法主要在 1990 年代大量出現，而且主要由高雄市的政治菁英所提出。促成這種論述出現的結構性因素，除了清末日治時代以來，台北逐漸成為台灣的中心的歷史因素之外，戰後國民政府為了控制台北，將台北市升格為直轄市，則是另一關鍵因素。在升格前，台北市即比其他縣市擁有較佳的發展條件，升格後，不僅行政位階高於台灣其他縣市，財政及行政資源亦急速增加，使得台北市與其他縣市的落差日益加大。然而，由於長期以來「首都優先」意識型態的主導，所以資源集中在台北的狀況一直沒有被當成問題，直到高雄市升格成台灣的第二個直轄市之後，這種不平等的感受才逐漸出現。與台北市同為直轄市的高雄市，升格後因在各方面未與台北享有同樣的待遇，而覺得中央政府只重視台北而輕忽高雄，也就是後來為人所熟悉的「重北輕南」四個字的來源。

解嚴之後，隨著政治的開放，選舉壓力的提升，高雄的政治菁英開始在公開

場合批判中央政府施政「重北輕南」，並將平衡南北當成政見；隨後北高市長開放民選，不僅使台北市與高雄市的競爭關係檯面化，高雄市長候選人在民選的壓力之夏，更是積極操作「重北輕南」的議題，相關議題因而逐漸受媒體關注，報導數逐年增加。1994 年爆發的「亞運事件」則催化了相關論述的散播與流傳，北高兩市競爭亞運代表權的過程中，中央一連串作為明顯偏袒台北，應證高雄市政治菁英過去對中央「重北輕南」的指控，因而事發之後，立即引起各方對中央長期「重北輕南」不滿的論述。各個領域對「重北輕南」的控訴，逐漸會合成一套有系統的南部論述；原先因不同事件，所產生的重北輕南感受，反過來成為人們詮釋過去與當下經驗的起點。

解嚴後的政治開放所帶來的民選壓力，無疑是政治菁英去論述重北輕南的重要原因，他們所感受的「重北輕南」，大多來自北高兩市行政資源上的落差，其所訴求的重點，多半也都圍繞在行政資源的公平分配，但對一般民眾而言，他們之所以會去呼應這些論述，則與 1980 年代台灣產業結構的轉型所帶來的效應息息相關，由於傳統產業外移、高科技產業興起，台灣的工作機會漸漸集中在北部，勞力流動模式因而由原先的南北分流轉成往北部單向集中。然而這卻製造了結構矛盾，北部以外工作機會有限、求職不易；北部雖工作機會較多，但高昂的物價與房價卻令人難以承受。這種兩難所帶來的普遍困擾，正是重北輕南論述得以獲得民眾呼應、並且持續受到論述的重要原因。

表 3-9 重北輕南論述出現的事件與背景

1949	1967	1979	1980s	1992	1994	1996	2000
台北市定為戰時首都	台北市升格為直轄市	高雄市升格為直轄市	興建台北世貿、兩廳院、台北市立美術館、中央圖書館、台北捷運動工	立法委員全面改選	北高市長直選 亞運事件	總統首度民選	台灣首度政黨輪替
「首都優先」意識型態		「重北輕南」的說法開始出現 「首都優先」意識型態受挑戰			由上而下提出 「南北平衡」政策		



## 第四章 「污染南部，稅繳台北」論述的起源

港口、重工業、中油、中鋼、中船、核能發電廠、石化工業等經濟生產及經貿活動的生命線，都在南台灣，但「生產者」卻無法成為「享受者」，生產地無法變成建設地，如果以高雄為首的南部將一切生產線停擺，不知台北人在缺少汽油、電力、物資等情況下，如何生活。<sup>1</sup>

上一章我們說明了「重北輕南」的感受如何在高雄市升格為直轄市後慢慢出現，這章我們將探討一樣從南部角度出發且具有南北對立意涵的「污染南部，稅繳台北」論述的起源。

如同上面引文所述，在南部論述中有一種觀點認為，南部的發展，是為了供應台北的需要，台北的興盛是以犧牲南部、掠奪南部為代價。這個論述強調南部因處於受支配的位置，所以變成生產基地，所有重工業、高污染的產業都不在台北，煉鋼廠、煉油廠、核能發電廠無一不在台北市之外，這些產業扮演原料生產、電力供應的角色，付出龐大的勞力、土地及污染成本，可是卻沒有得到相稱的財政與建設回饋。國家對於南部的建設往往從「發展」的角度出發，只投入有利於經濟發展的建設，如重化工業、加工出口區，其餘可以改善民眾生活的大眾運輸建設、高等教育、文化建設等，不是付之闕如，就遠遠不及台北。因此常常以「生雞蛋無，拉雞屎有」來形容南部的處境。

這套一樣以「南部／台北」的二元架構展開的論述，我們可以將之視為南部論述的一環，它也帶有「重北輕南」的批判意涵，然而「重北輕南」的論述多集中在資源的不平等配置，例如北部大學比較多，南部大學比較少，可是「污染南

1 《中國時報》，1994/5/19，〈重北輕南·高雄名流齊聲討〉，13版（大高雄）。

部，稅繳台北」更強調南北資源流動的不平等，南部一直以來都單方面的將生產成果送往台北。這種論述有點像是殖民者與殖民地的關係，台北是殖民者，南部則是台北的殖民地，殖民者極盡所能地剝削、壓榨殖民地，使母國富裕，殖民地若有任何建設，都是爲了母國的需要。

本章的目的在於探討「將南部當成生產基地」的這種感受是如何出現在台灣社會中，什麼樣的事件使得這種論述出現，又是什麼樣的社會安排催生了這種感受？

就「污染南部，稅繳台北」這個議題來說，它其實包含三個層面的問題，首先是總公司在台北工廠在地方，因而導致的「稅繳台北」問題，是什麼時候出現的；其次，南部爲了台灣經濟發展而承受污染的感受又是在什麼時候出現。第三，這兩種不同的問題，爲什麼會接連在一起。以下我們就這三個層次議題發生的脈絡，探討相關論述生成的背景與社會結構。

### 第一節 「廠在地方，稅繳台北」的問題化

1950年代在政府以「農業培養工業」的政策以及美援的投入下，台灣開始邁向工業化。以輕工業爲主的工廠在鄉村與城市之間蔓延開來，當時台灣的工廠數和工業員工數，都以台北市居冠，其次則爲台北縣（林興仁 1983）。1960年代政府改採取「出口替代」政策，台北市吸引了全台各地的移民，由於台北市內住宅面積不斷擴張，加上污染工業不准在市內設廠、工業用地取得越來越不易，因此原本設在台北市或預計設置在台北市的工廠紛紛轉往地價較便宜、空間較寬敞的台北縣，1960-1970年間，台北舊市區、新莊、三重、中和及板橋，便成爲工業密集區（林興仁 1983）。

爲了營運方便，加上台北市財源豐富，稅捐稽查較爲寬鬆，因此許多企業都將總公司設立於台北市，工廠設於台北市以外的地區，總公司負責訂貨、收款銷

售等銷售事宜，工廠則負責生產、儲存及送貨等工作。由於營業行為發生於總公司，根據當時我國的營業稅法第二條規定：「各省市征收營業稅，應以其轄境為範圍，按營利事業之營業額，依分類計征標的課征之。」營業稅的繳納是以營業行為發生之地點為準，所以雖然許多地方設有工廠，但因只負責出貨而沒有營業額，因此工廠所在地的稅捐機關往往徵收不到任何營業稅，反之台北市則因企業總部雲集，營業稅收相當豐厚（公孫柳 1967）。

### （一）台北市升格前的「廠在北縣，稅繳北市」爭議

由於營業稅法的規定有利於總公司雲集的台北市稅捐單位，因此在 1950 年代就已出現「廠在地方，稅繳台北」的爭議，與台北市僅有一水之隔的台北縣政府，在 1955 年就曾對「廠在北縣，稅繳北市」的問題發出不平之鳴。他們認為台北縣不僅無法從這些工廠徵得營業稅，還要為這些工廠額外支出治安、養護道路橋樑、環境衛生、教育等費用，而且縣府還因為農地改成工廠的狀況漸多，損失田賦收入，台北縣府認為這種現象根本是「台北縣養雞，台北市吃蛋」<sup>2</sup>。台北縣議會對這個問題曾有多次討論，有縣議員即建議修改稅法，然而在當時的情勢之下，這個建議並沒有得到省府的支持。

根據 1981 年修法前的財政收支劃分法，營業稅屬地方稅，各縣市所收的營業稅，有 30% 留為自用，50% 給省府，20% 歸省府統籌分配款，由於台北縣與台北市皆為台灣省的下級行政單位，因此對省政府及中央政府來說，無論由台北市徵收或由台北縣政府徵收，他們收到的營業稅都是一樣的，「廠在地方，稅繳台北」，對於省府來說並不成問題，沒有任何誘因支持台北縣的修法建議。所以即便台北縣的省議員對該議題提出質詢與建議，省主席的回答卻是「甚為同情，但愛莫能助」<sup>3</sup>。既然修法不可及，台北縣政府只能在現有法令之下另謀出路，他

2 《聯合報》，1955/6/13，〈養雞者應當吃蛋，北縣爭取公司行號遷入〉，5 版。

3 《聯合報》，1964/3/7，〈北縣設廠北市收稅，黃主席表同情礙於稅法愛莫能助〉，2 版。

們想到的方法，就是勸導廠商將總公司設於台北縣<sup>4</sup>。不過，顯然這個方式未奏效，一直到 1967 年台北市升格後，相關爭議依然不斷，但不同的是，在台北市改制後，這個問題被擴大了，省政府也加入了爭稅的行列，營業稅繳納地點漸漸成爲一項受人關注且爭議不斷的問題（公孫柳 1967）。

## （二）台北市升格後的省市爭稅

1960 年代伴隨著大量勞力密集工業集中於台北，台北市人口遽增，爲了解決人口擴張所帶來的都市問題，讓台北有更多資源應付相關的建設需求，1966 年 12 月 30 日，行政院第一千次院會通過將台北市改制爲直轄市，1967 年（民國 56 年）7 月 1 日台北市結束了 1945 年以來的「省轄市時期」，升格爲直轄市，台北市長也從民選改爲官派。

台北市改制後，立即引爆台北縣與台北市的營業稅爭奪戰。台北縣政府一直希望在台北市設總公司的四百九十多廠礦們，在工廠生產地台北縣繳納營業稅，台北市改制之後，台北縣府決定採取更積極的措施，除了擬定「台北縣廠礦轄外營業輔導檢查實施要點」之外，從 1967 年 8 月 1 日起，縣府還派員訪問「管外廠家」（即工廠在台北縣，總公司在台北市的公司），勸導他們在台北縣繳納營業稅，將總公司移至台北縣，若廠商在一個月內未領台北縣發票，縣府將派出稅捐機關人員及警察，到工廠稽查廠商是否依照規定在出貨時開立統一發票，嚴格取締未依規定的廠商。當時的台北縣長蘇清波如此說明縣府爭稅的正當性：

**設在本縣的廠礦，諸如子女的就學，公共設施的改善以及治安機關的維持，在在均增加地方政府負擔，若干廠家在本縣設廠向台北市繳納營業稅，權利義務殊不公平<sup>5</sup>。**（粗體為筆者所強調，以下同）

同一時間，台北縣議會亦以工廠增加縣市政府地方教育、治安、消防、衛生、

4 同註 3。

5 《經濟日報》，1967/7/30，〈向管外廠家勸納營業稅〉，2 版。



公共設施等負擔，造成地方財政枯竭為由，向省府建議：「對於工廠設在甲縣市而公司設於乙縣市者，其營業稅請比照屠宰稅劃撥辦法，劃撥甲縣市，以符實際需要，而利地方建設」也就是要求台北市劃撥部分營業稅給台北縣（公孫柳 1967）。

從上述內容來看，我們可以發現，台北縣爭稅的理由與過往並無二致，依然強調工廠設立導致北縣公共支出增加，訴求輿論的支持。不同的是，過去台北縣市的爭稅問題，多由兩者的上級機關，省政府財政廳出面調解，北縣市之爭屬於台灣省政府的事務，然而在台北市升格之後，就變成直轄市與縣的糾紛，不僅調停的單位提升到隸屬中央的財政部，同時省議會也出面支持台北縣的爭稅行動，要求中央規定總公司設在台北市，而工廠設在外縣市之公司，應在工廠所在地設立分公司，並繳納營業稅。省府財政廳及省議會一致要求中央修改財政收支劃分法<sup>6</sup>。

省府之所以一改過去「愛莫能助」的姿態，轉而支持北縣的爭稅行動，主要是台北市升格後，成為與台灣省平行的行政單位（見圖 4-1），原先需要繳給省府統籌分配的許多稅收，都轉而留為台北市自用，不用再交由省府分配<sup>7</sup>，以營業稅來說，北市在升格前只能保留 30%自用，但改制後則有 70%留為自用，光營業稅部分，北市就增加了 40%的稅收（見表 4-1），台北市因自主財源的增加而確立財政優勢，但相對來說，省府就短缺了一筆可觀的收入。台北市升格後，中央及台北市分別增加 4 億多元及 3 億元的稅收，省府及省統籌分配款累計起來則短收 7 億多元（公孫柳 1967）。省府受台北市改制衝擊甚鉅，原先尚可藉由徵收台北市的稅款來彌補其他財政收入不足的縣市，但在失去台北市的稅收後，省府對各縣市的統籌分配調度日益困難。

6 《聯合報》，1967/8/8，〈台北縣市爭營業稅案，省議會建議中央修改財政劃分法，工廠所在地設分公司〉，2版。

7 詳細內容可參考洪菁珮（1999）。

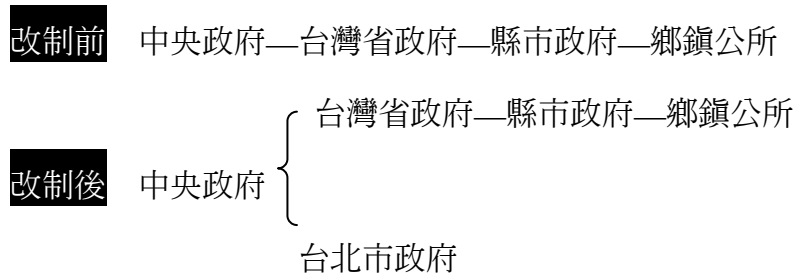


圖 4-1 台北市改制前後我國行政層級的變化

表 4-1 我國營業稅收分配模式

比例 年代	在臺灣省			在直轄市	
	省府	省統籌	縣市政府	中央	直轄市
1954-1981	50%	20%	30%	30%	70%
1981-1999	50%	50%	-	50%	50%

資料來源：筆者根據洪菁珮（1999）整理。

省府因台北市升格稅收頓減，原本的下級單位（台北市），變成競爭對手，分搶財政大餅，所以省府才開始支持台北縣的爭稅行動，不過並未成功，最後財政部指示「仍應依現行法令規定辦理」<sup>8</sup>，台北縣爭稅失敗，相關爭議懸而未決。

### （三）省市爭稅爭議

1968 年省市爭稅爭議再起，前面提過台北市改制之後，省府財庫大失血，1968 年（民國 57 年）我國開始實施九年國民教育，這筆龐大的教育支出，對省府及地方縣市財政困境無疑雪上加霜，因此在北縣爭稅失敗後不久，1968 年中另一戰場又展開，爲了應付九年國教支出，台灣省及台北市從 1968 年 7 月 1 日起，以「教育捐」名義調整部分稅率，包含契稅、房屋稅、屠宰稅、娛樂稅、筵席稅、營業稅等六種稅，其中，台灣省的營業稅稅率提高 25%，台北市雖也做了局部調

8 《經濟日報》，1968/2/24，〈對縣市爭營業稅案 財部再闡釋：將統籌處理 暫時還照現規定辦〉，2 版。

整，但製造業的營業稅率依然維持原樣未動，造成省市稅率不同，台灣省的營業稅稅率比台北市高了 25%，因此在台灣省及台北市設有分支的企業機構，紛紛將營業稅轉移到台北市報繳<sup>9</sup>。原本就因台北市改制稅收流失的台灣省政府，眼看著稅源將因省市稅率不同再度外流，因而要求中央將台灣省與台北市的營業稅稅率作劃一規定<sup>10</sup>，但台北市這方卻表示台北市的財政足以應付九年國教，因此不需額外課稅。

基本上，雙方爭奪的仍是營業稅這塊大餅，自北市升格以來，隸屬台灣省的台北縣就不斷勸導縣內廠商在北縣繳稅，北市也不甘示弱，一直以「依法辦理」來強調北市徵收廠商營業稅的正當性，此次北市又以比台灣省優惠的稅率，吸引廠商在台北市納稅，因此省市爭稅大戰又起。最後行政院裁決台北市的營業稅率需與台灣省一致，至於爭議已久的「廠在台灣省，稅繳台北市」的問題，財政部在民國 58 年頒佈〈公司行號與工廠不在同一縣市營業稅劃撥連繫要點〉，規定省與所屬縣市所征營業稅各半均分，而台北市所征營業稅，除提撥 30%給中央政府，剩下的 70%要在劃分法之外另提 20%給台灣省<sup>11</sup>。

比起 1967 年台北縣市爭稅事件，這次中央有了比較明確的裁決，對於營業稅爭議也提出了解決辦法，但是隱藏在營業稅背後的財政收支劃分問題並沒有解決，當時（1981 年修法前）的財政收支劃分法，基本上還是有利於中央與直轄市，不利於台灣省及地方縣市、鄉鎮政府，我國的財政結構一向維持著「中央富，地方窮」的局面，在出現直轄市之後，這樣的狀況更是明顯。中央在台北市升格的過程中，不僅藉由官派市長制度控制北市，同時也從中獲取鉅額的稅收，使得中央既集權又集錢，而台灣省政府及縣市政府則是窮上加窮（洪菁珮 1999），因此省政府一直想透過修改財政收支劃分法來改善財政困境，但始終無法如願，這次雖然行政院對營業稅的分配方式有所調整，但還是無法解決台灣省財政收入

9 《聯合報》，1968/9/30，〈一水之隔營業稅率不同 北縣稅源大批繼續外流〉，7 版。

10 《經濟日報》，1968/9/9，〈台省府將建議 劃一省北市營業稅率〉，2 版。

11 《經濟日報》，1974/5/3，〈省市爭稅 徵納雙方因惱多年 此番改善劃撥辦法 值得喝采〉，2 版。

不足的問題，1971 年又出現了「廠在台灣省，稅繳台北」的抗議聲音，與台北市共同分食營業稅這塊大餅的台灣省政府認為：

當前許多營利事業，其工廠雖設在台省，但其總公司乃集中在台北市，由是台省提供建廠用地及一切有關公共設施，卻無法征收他們的營業稅以及其他有關各項稅捐<sup>12</sup>。

台灣省政府認為不合理的原因在於這些工廠使用了台灣省的土地及公共設施，省府對於省內所設廠還必須擔負維護、管理、督導等責任<sup>13</sup>，但礙於營業稅法規定，台灣省卻無法從這些工廠獲得稅捐，基於地方財政日益困難，因此建議修改營業稅法，由原先的「由營利事業單位所在地稽征機關就其轄區內之營業額課征營業稅，改為就地交貨就地徵稅」<sup>14</sup>。也就是說 1969 年頒佈的〈公司行號與工廠不在同一縣市營業稅劃撥連繫要點〉，依然無法滿足台灣省的財政缺口。因此 1972 年省政府再度以「廠在台灣省，稅繳北市」之不合理為由，希望工廠出貨的當下就計算營業稅，而不是等到產品送到總公司銷售時才計算，然而這項建議並未得到中央正面的回應。

1975 年財政部核定〈改進省市營業稅相互劃撥辦法〉，規定「對公司行號與工廠不在同一縣市所繳納的營業稅，改採由稅捐單位以固定比率方式互相劃撥」，這個辦法是為減少廠商困擾而頒訂，因為 1969 年所訂立的〈公司行號與工廠不在同一縣市營業稅劃撥連繫要點〉，採取的是劃撥制，所以省市雙方每季都要重新計算、互相通報劃撥金額，造成行政人力的負擔，而廠商也必須為此製作不同的報表給稅捐機關。為了簡化行政程序的複雜，新的辦法改採固定劃撥比例，根據 1972-1975 三年間台北市撥給台灣省的營業稅款淨額（即台北市撥出金額－台灣省撥入金額＝撥出淨額），計算出在台北市營業總稅收的百分比，進行加權平均，得出 2.5% 的固定撥款比率，未來台北市就以這 2.5% 的稅款依照過

12 《經濟日報》（社論），1971/5/13，〈論就地交貨就地徵稅的建議 兼論財政收支劃分法的修正〉，2 版。

13 《聯合報》，1972/8/11，〈財政收支劃分法省政府修改完成希望由省稽征國稅中增加對省的分配比率〉，2 版。

14 同註 13。

去的撥款比例分配給各縣市，由於該比例已扣除了台灣省過去劃撥給台北市的金額，因此台灣省不必再劃撥給台北市<sup>15</sup>，當時分配給各縣市的比例如下表 4-2。

表 4-2 台北市劃撥給各縣市的營業稅收百分比

縣市	劃撥百分比	縣市	劃撥百分比
台北縣	47.22%	彰化縣	0.11%
宜蘭縣	0.33%	雲林縣	0.09%
桃園縣	20.53%	台南縣	0.89%
新竹縣	14.9%	屏東縣	0.03%
苗栗縣	1.61%	花蓮縣	0.29%
台中縣	2.87%	基隆市	5.71%
台中市	0.16%	高雄市	5.26%

資料來源：經濟日報，1975/1/13，2版

雖然該辦法明確規定台北市劃撥給各縣市的營業稅比例，但省市的營業稅爭議並沒有因此落幕，由於地方縣市政府財政困難的問題一直沒有解決，所以營業稅的問題每隔一段時間就會被拿出來討論，「省市爭稅」一直到 1998 年精省才停止，但其中隱含的財政收支劃分問題，未曾得到解決。

#### （四）小結：社會結構變遷與「廠在地方，稅繳台北」的問題化

「廠在地方，稅繳台北」之爭議，雖在台北市改制前就已存在，然而該問題的擴大主要在台北市升格後才發生。這項爭議背後所牽涉的結構性因素有二：首先它反映台灣由農業社會轉為工商業社會，政府稅源結構的轉變，稅收大宗由田賦轉向營業稅，營業稅因此成為爭稅重心；其次這項爭議之所以屢屢無法平息，則與地方財政不足有關，地方政府財政之不足則與威權政府的中央集權特質有關。

15 《聯合報》，1975/1/13，〈省市營業稅劃撥辦法核定〉，2版。

## 營業稅取代田賦成為稅收大宗

營業稅之所以成為爭稅重點，並不只在於省府失去了這筆稅收，如果營業稅佔稅收比例不是很高的話，就不會引起爭奪的行為。更重要是，隨著台灣社會的轉型，營業稅在政府的稅賦當中扮演越來越重要的角色。從 1950 年代台灣逐步邁向工業化之後，工業的產值漸漸超越農業產值。在 1963 年前，農業產值佔國內生產淨額的比例一直大於工業產值，但 1963 年起，工業產值的比例就已超過農業產值，到了 1970 年，工業產值的比重已提高到 35.2%，農業產值則降到了 19.1%，隨著工業產值的比例日益加重，台灣的經濟型態也從農業轉為工商業（林鐘雄 1987）。伴隨著台灣社會的轉型，政府稅收大宗逐漸從原本的田賦轉向營業稅，農業課稅日益減少，工商業課稅日趨增加，原本依賴田賦而財源充裕的農業縣區，變成了窮縣，反之工商業發達的城市，則轉為財源相對豐厚的縣市<sup>16</sup>。台北市的營業稅收之所以可觀，其實是台灣社會轉型的產物。這也是為什麼台北市改制之後，雖然各方面稅收的分配都有所調整，然而營業稅卻是引起最多爭議的部分。營業稅成為爭執焦點，背後反映了台灣社會的轉型，這是台灣從農業社會轉向工商業社會才產生的新問題。

## 中央集權體制下的稅賦分配

「財政為庶政之母」，地方自治的落實有賴於地方政府的財政自主，因為一切事務的推行，都需要資財為後盾，沒錢就辦不了事，地方財政制度及財政狀況，不僅攸關地方自治的落實與否，也深刻影響地方建設及政務的推行。稅源的改變是營業稅成為爭稅焦點的原因，然而如果地方政府財政充裕或者重分配機制合理，爭稅行動則不致於頻頻發生。許多研究都指出（黃世鑫 1992；林全 1999；蔡吉源、林健次 2005）台灣的財政分配結構充滿中央集權的特質，解嚴前，中央政府為了控制地方政府，掌握了大部分的稅收，使得地方財政一半以上必須仰賴中

16 《經濟日報》，1972/7/20，〈論開闢地方財源的途徑〉，2版。

央及省的補助款或統籌分配款，而且又沒有任何法律明定統籌分配款的分配方式，分配方式完全取決於中央的意志，造成中央與地方財政的侍從關係，地方政府只能藉由籠絡上級政府，爭取較多的統籌分配款，中央則藉由資源的壟斷權力，介入並控制地方發展（蔡吉源、林健次 2005）。

財政收支劃分的不合理結構使得地方財政長期處於不足的狀態，縣市政府的自有財源相當不足。在 1999 年營業稅改為國稅前，營業稅為地方稅，亦即地方政府少數的自主財源之一，因此在財政不足的情況下，營業稅自然成為各縣市政府極力爭取的對象。雖然各地方政府爭取「工廠在地繳稅」，不過真正有問題的並不是營業稅繳納何處，而是營業稅如何分配，這就牽涉到〈財政收支劃分法〉的規定。補足地方財政不足的方式其實可以透過重分配機制獲得解決，然而在中央集權的財政特性之下，我國的〈財政收支劃分法〉不僅讓原先財源就比較豐厚的台北市，在升格後得以保留較多比例的營業稅收，而且升格前原本還有部分比例的營業稅可交由省府統籌分配給其他縣市，但北市升格後，重分配機制反而不見了，反倒是中央因此獲得了台北市半數的營業稅收，變成了「中央富、台北市富，地方窮」的局面。

台北市的改制，使得我國的財政收支系統有了結構上的轉變，台北市及中央都從中得到好處，增加稅收數，省府及支應其他縣市的省統籌分配款則大為減少，強烈衝擊省府層級以下的各級政府（洪菁珮 1999）。省府因無法再藉由北市的稅收來平衡縣市之間的財政不均，財政狀況日益困窘，台北市卻因為升格為直轄市，稅源暴增，成為財政狀況最好的地方政府，導致台灣省與台北市的財政差距越拉越大，其他縣市財政的惡化，加深各級政府財政關係的矛盾。財政收支劃分法的侷限也因此暴露，明顯有利於台北市及中央政府的財政收支劃分法，引發了「廠在地方，稅繳台北」爭議，開啓了各級政府的爭稅行動，於今尚未止息。而這種制度，在台北市升格後，則使得其他縣市衍生出「生雞蛋無，放雞屎有」的感受。

## 第二節 「污染南部」的歷史結構

在「污染南部，稅繳台北」的論述當中，「污染南部」批評的是污染產業密佈在南部，尤其指石化產業。這些產業之所以會在南部，一方面與戰後台灣的經濟發展有關，另一方面則與日治時期以來高雄的工業定位有關。

戰後台灣的經濟發展，是以工業化為目標，如同上節所述，政府在 1950 年代主要推行的是進口替代政策，以滿足國內市場為目標，1960 年代初期，進口替代政策已達到了既定目標，同一時期，美援中止，導致國內資金短缺，亟需改善投資環境，吸引投資。在此背景下，1960 年代政府開始推動「出口替代」政策，透過成立專門的加工出口區，以「獎勵投資條例」，減免租稅、簡化投資及進出口程序、減少管制、健全金融體系、改善投資環境等，吸引國內外資本投入加工出口區，填補美援的空缺。當時政府除了將電力、紡織、肥料三大工業定位為經濟起飛的領導部門外，亦著手發展石化工業如塑膠、人造纖維工業以及鋼鐵、機械、電工器材等工業，使我國的產業逐漸由小型之輕工業，轉向石化及重工業（張翰璧 2006）。1960 年代，藉著低廉工資的競爭優勢，以及國際經濟的景氣，加工出口工業為台灣的經濟帶來高度發展，其中紡織與石化業更扮演了支柱工業，對台灣經濟起飛貢獻重大（張翰璧 2006）。

1970 年代台灣的經濟面臨了許多挑戰，一連串的外交變局，包括美國與中共建交、台灣退出聯合國等，衝擊著台灣產業的發展，1960 年代高度發展的加工出口產業，到了 1970 年代已開始感受到出口擴張的困難，必須仰賴新投資，開發新出口商品及提高加工層級，才有辦法維持出口的成長，然而此時卻碰上了外交困境，政府因而擔憂民間投資下滑。另一方面，在經濟高度成長的情況下，基本設施的不足，例如電力、自來水、交通設施、港口等，若不改善，將阻礙經濟的發展。除此之外，1973 年與 1979 年，又發生了兩次石油危機，油價大漲，造成世界性的通貨膨脹與經濟衰退。石油危機的發生對於台灣經濟影響甚劇，一方面戰後以來，我國一直以工業化為目標，對於石油進口的依賴隨著工業發展日



趨顯著，因此在石油危機發生時，台灣所承擔的物價上漲及國際收支壓力便更為沈重，另一方面，長期仰賴出口貿易的台灣經濟，也因國際經濟的低成長，蒙上陰影（林鍾雄 1987）。

在基礎設施不足以及石油危機雙重的壓力之下，1973年，政府推出了「十大建設計畫」<sup>17</sup>，十大建設包括兩大部分，第一部份是基礎設施的投資，包括核能發電廠以及六項交通建設；第二部分則為重化工業，包含煉鋼廠、石油化學工業及大造船廠。前者的用意在於消除基礎設施不足所帶來的發展瓶頸，後者則在於改善台灣的工業結構，提升經濟發展的層次（林鍾雄 1987）。1970年代的各項基礎建設為台灣資本的累積打下基礎，鋼鐵及石化工業提供了重要的原料，對於1970年代甚至於1980年代台灣的經濟發展都貢獻良多。

#### （一）高雄重工業城市形象的形成

在台灣邁向工業化的時代裡，高雄被賦予開發重工業的角色。而這樣的定位，則與日治時期以來高雄發展有關。日治時期，日人就在高雄投入眾多重工業，包含了鐵工業、化學工業、水泥業、造船工業等。1917年，日人淺野八郎即於高雄町成立「淺野水泥株式會社」，是為台灣第一座巨型水泥工廠。製鐵工業方面則是在1919年於高雄成立「台灣鐵工所株式會社」，負責鐵工、機械製造與維修、船舶修護等工作。造船業方面，1920年成立的「打狗造船」，則是台灣最早而且規模最大的造船廠（趙祐志 1998）。1930年南進政策確定之後，高雄更因成為南進基地，而大舉工業化，各項重工業的投資都因為軍事需由而大為增加，大型機械與化工廠成為高雄的工業主體，而高雄的重工業基礎也於焉建立。

高雄在日治時期留下的工業建設基礎，影響了戰後國民政府對高雄的定位。雖然日治時期日本人在高雄所投入的軍需工業與港口設施，在二次大戰期間，遭盟軍轟炸而損失殆盡，然而由於高雄的地理形勢優越，地勢險要港灣優良，

17 「十大建設」包含了：(1) 大煉鋼廠 (2) 大造船廠 (3) 石油化學工業 (4) 南北高速公路 (5) 台中港 (6) 蘇澳港 (7) 鐵路電氣化 (8) 北迴鐵路 (9) 桃園國際機場 (10) 核能發電廠。

且有遼闊平坦的腹地，有利於工商業的發展與擴散，因此政府遷台後，即積極復健高雄，將高雄列為工業發展重心。1953 年政府實施第一期四年經建計畫，就計畫將高雄列為重工業開發中心；1958 年則展開高雄港擴建計畫，使高雄成為全台最大的臨海工業區。

1960 年代的至 1970 年代的高雄則以「加工出口區」聞名，在出口導向政策下，台灣第一個加工出口區——高雄加工出口區於 1966 年成立，以低廉的工資及稅捐減免，吸引外來投資。加工出口區的成立，不僅標示著台灣的經濟成為國際分工的一環，也為跨國企業提供廉價的勞動生產力。高雄加工出口區成立兩年多即超越原定目標，區內工廠已飽和；因此 1968 年政府又開始籌建楠梓加工出口區（張翰璧 2006）

在石化產業方面，1960 年代末期，由於塑膠與人造纖維產業進展迅速，對於中上游石化原料需求遽增，因此政府加速增設多家國營石化事業，提供石化生產原料，1970 年代更以發展石化業為重點（吳若予 1992）。為了配合經濟部規劃，欲使高雄成為南部石油化學中心，1966 年行政院就將高雄縣仁武鄉及高雄市左營區劃定為石化工業區。1968 年中油第一座輕油裂解廠（一輕）在高雄煉油廠完工，1969 年又通過二輕計畫，地點依然選擇在高雄（呂欣怡 1992）。

1973 年開始推行的「十大建設」，更進一步使高雄成為全台工業重鎮，十大建設的三大建設：大造船廠、大煉鋼廠及石油化學工業皆座落於高雄縣市，大造船廠（中國造船公司）位於小港臨海工業區，大煉鋼廠（中國鋼鐵公司）位於高雄臨海第四工業區，石化工業（中國石油公司高雄煉油總廠）擇訂在高雄縣開發兩個石化工業區，包括仁大石化工業區及林園石化工業區（三輕、四輕）。因應著政府工業化的目標與十大建設，高雄地區各個工業區在 1970 年代逐步完成，仁武工業區完成於 1971 年，楠梓工業區 1973 年完工，鳳山工業區於 1974 年完成，1975 年大社石化工業區、林園工業區相繼完工，1976 年臨海工業區完成（呂欣怡 1992），至此鳳山、小港、橋頭、梓官、仁武、大社、大寮、林園等鄉鎮與高雄市連成一片，成為大高雄都會區，高雄的工業重鎮形象也逐漸確立。

## （二）石化神話的消失：污染問題的出現

1970 年代政府大力推行的石化產業，曾被認為是台灣經濟奇蹟的重要推手，也是高雄引以為傲的產業，許多研究及報導都以石化業的高產值、高生產毛額證明其在台灣經濟發展的重要地位，官方也不斷地製造石化產業的神話，強調我國的石化產業如何克服石油危機時期的世界經濟不景氣，以及我國石化產業的生產規模如何在世界佔有一席之地（天下 1983；邱昌泰 1995）

然而，在稱讚高雄石化奇蹟同時，污染問題也層出不窮。高雄境內不僅工廠星羅棋布，而且許多都是大規模且易造成污染的工廠，例如煉油廠、化學廠、水泥廠及煉鋼廠。自 1970 年代起，高雄地區就頻頻傳出污染公害事件。1986 年高雄市環境保護局所出版的《高雄市重大公害實錄》，收錄了 1980 年 4 月至 1986 年 6 月之間高雄市的污染公害事件，短短六年間就有 36 件。其中國營事業即佔了 62.1%，為污染公害最大宗；發生公害的工廠類別以煉油石化廠居多，而中油公司高雄煉油廠又是所有工廠裡發生公害污染案件最多的一家，共有 5 次，高雄環保局還因中油歷年對農作物的損害案件性質相同，而將 15 件個案簡化計算為一件，所以實際的次數應該是更高的，中油高雄廠所造成的公害各式各樣，包括爆炸引起的火災、排放惡臭物質致使市區臭氣瀰漫、冒油導致的油雨、排放廢氣損害農作物、漏油導致魚群死亡等等（高雄市環保局 1986）。

在 1980 年代的報導中，高雄已從台灣著名的工業城市，變成台灣最著名的污染都市，許多報導都提到高雄的污染及公害問題居全台之冠（蕭新煌 1982；天下 1983；高雄市文獻會 1981）。高雄不僅有空氣污染的問題，噪音、水污染也十分嚴重。到了 1990 年代，高雄市的環保團體就描述，在台灣許多人眼裡，高雄是個被工業污染層層包圍的地方，水質有問題到高雄人必須買水喝、空氣污濁到人人掩鼻（涂幸枝 1993）。

由於污染嚴重，高雄地區屢屢發生環境抗爭事件，根據行政院環保署在 1993 年公布的統計資料，高雄地區（包含高雄市及高雄縣）所發生的公害糾紛居於全

台之冠（環保署 1992）。其中許多抗爭，還引起全國關注，例如發生於 1988 年的林園事件，以及持續三年多的後勁反五輕運動。曾經被包裝成是台灣經濟奇蹟推手的石化產業，進入 1980 年代末期，隨著環保意識高漲，環境運動雲起，已經成了高污染的代名詞以及製造污染的罪魁禍首，不僅對環境造成嚴重破壞，而且危急人們的生命健康。石化工業不僅是公害糾紛最頻繁的產業，也是最受爭議的產業（邱昌泰 1995）。

### 第三節 「污染南部，稅繳台北」論述的出現：高雄爭稅風波

這一節我們將討論「總公司在台北，廠在地方」問題，如何與高雄的污染問題扣合，而成爲後來人們所熟知的「污染南部，稅繳台北」論述。

#### （一）高雄爭稅風波始末

「污染南部，稅繳台北」口號的大量出現，主要來自於 1991-1995 年間，高雄市爭取中油營業稅在高雄市繳納的爭議事件（以下簡稱「高雄爭稅風波」）。當時高雄市政府因不滿中國石油公司在高雄製造汙染，卻在台北市繳納營業稅，造成「雞屎拉在高雄，雞蛋下在台北」的局面，要求中油在高雄市繳納營業稅。這場風波從 1991 年開始，至 1994 年因亞運事件及直轄市長直選，而趨於激烈，最後於 1995 年落幕。

高雄的爭稅風波除了是先前「廠在地方，總公司在台北」爭議的延續之外，近期的原因則來自於營業稅法的修改。爲了提高出口競爭能力，鼓勵投資促進經濟發展，改善過去重複課稅的問題，1986 年我國營業稅由過去的毛額型改成加值型營業稅。加值稅是以就商品之「增加」部份課稅，故其「稅基」雖直接取決於商品加工製造前後的價值差異，而實質則係取決於此項商品銷售（營業）利潤。譬如某一營業人自另一營業人進貨 10 萬元，如果他銷售這批貨物的售價是 12 萬

元，在舊制下是按 12 萬元（銷售毛額）課徵營業稅，而在加值型營業稅制之下，則僅按 2 萬元（加值額）課稅。如果稅率為 5%，則稅額便是 1 千元。

這次的修法對於中油公司有兩項影響，首先由於中油的原料絕大部分自國外進口，生產的附加價值很高，新制營業稅又是以「加值」的部分來計算，因此中油的稅負將比舊制重，每年約需多繳 90 億元的營業稅。其次，過去中油營業稅採用的是分區報繳，在新制下，為了方便進銷稅額的互抵，因此改採由總公司統一合併報繳給總公司所在地的台北市國稅局（劉濱椿 1986；蔡永泉 1986）。換句話說，在新制營業稅實施之後，中油不僅必須繳納龐大的營業稅，而且這些營業稅都流入了台北市國稅局<sup>18</sup>。根據 1981 年所修正的財政收支劃分法第 12 條規定：「營業稅，在省應以其總收入百分之五十由省統籌分配所屬之縣市局，在直轄市應以其總收入百分之五十由中央統籌分配省及直轄市」。也就是直轄市收到的營業稅可保留 50% 自用，另一半交由中央統籌分配給各縣市，以中油當時平均每年繳交約 100 億的營業稅來計算，台北市即可保留 50 億元自用。

1986 年營業稅法改制之初，尚未引起高雄市爭稅，直到 1990 年吳敦義擔任高雄市長後，才有了爭取中油、台電營業稅在地方繳稅的訴求<sup>19</sup>（以下簡稱「高雄爭稅風波」）。吳敦義是在 1990 年 5 月 30 日接任高雄市末代官派市長，在接任前，直轄市及省長民選已成定案，任內表現將影響 1994 年國民黨在高雄市長選舉（曾一豪 1997），因此上任後吳敦義就提出了高雄鐵路地下化、設立高雄大學、港市合一、興建高捷等市政建設政見，這些市政建設的推行有賴於足夠的預算與經費，增加稅源因此變得重要；加上自 1990 年起，高雄市政府為配合中央政策，加速徵收都市計畫公共設施保留地，支出暴增，於是賒借大量資金，債務利息負擔遽增，復又面臨景氣低迷，稅收銳減，高雄市政府的財政狀況由原來的超收轉為短收，財政狀況惡化，自有收入比率從原本的九成以上逐漸降到八成以下，必須仰賴中央補助及經建借款，財政收支才能平衡（郝建生、許明祝、徐

18 《經濟日報》，1986/5/22，〈新稅制導致稅收結構起變化〉，2 版。

19 《經濟日報》，1990/11/15，3 版。

婉蓉 1995；成琳 1997）。在市政建設迫切以及財政收入不足的背景之下，吳敦義上任後即曾經強烈要求經濟部同意，中油總公司由台北市搬到高雄市。以中油當時平均年繳 100 億的情況來看，台北市光中油的稅收就可獲得 50 億的稅款，而高雄市經由中央統籌分配之後僅得 6 億。由於中油營業稅龐大，而這樣的稅制，又明顯有利於總公司所在地的稅捐機關，因此不難想像高雄市政府為何要說服中油將總公司搬到高雄市。

1991 年，高雄市政府與市議會籌組專案小組，展開積極的爭稅行動，試圖遊說中油將總公司移到高雄市，高雄市主張中油必須基於「使用者及汙染者付費」原則，將營業稅繳給高雄市，以回饋高雄市，建設地方。然這項訴求遭管轄中油的經濟部否決，經濟部認為這是財政收支劃分的問題，而不是中油營業稅繳給誰的問題<sup>20</sup>。爭取中油到高雄設立總公司無效之後，高雄市府轉向勸導中油以「分繳」的方式繳納營業稅<sup>21</sup>。

根據我國的營業稅法，營業稅的繳納可分為「總繳制」與「分繳制」，總繳制就是總公司彙整各地分支營收，統一繳稅給總公司所在地的稅捐機關；分繳制則是總公司旗下的各分支機構各自繳納給所在地的縣市政府。企業可以自由選擇分繳或總繳，營業稅法並無強制規定總公司與分公司必須合併報繳，但是大多數企業基於作帳方便及會計成本考慮，往往選擇總繳制，交由總公司統一處理進退稅事宜。尤其在 1986 年加值型營業稅實施後，採銷項減進項的課稅方式，全國性的企業更傾向於合併總繳的方式，為了壓低成本，廠商往往由總公司統一進貨，再把貨物分送到其他銷售點，由於總公司進貨量大，所以進項稅額很大；但散布在全國的銷售據點進貨少，銷售額大，銷項稅額較高。如果採取分繳，進銷稅額就無法相互抵銷，但若兩者合併報繳，則有利於進銷稅額的抵消<sup>22</sup>。因為這個緣故，加上許多國營單位及企業總公司都在台北市，因此造成全國營業稅集中於台北的情形。當時的中油公司也不例外，不僅總公司設於台北市，在加值型營業稅

20 《經濟日報》，1991/2/27，〈中油搬家會有更多問題擺不平 經濟部已否決高雄市長之請〉，11 版。

21 《經濟日報》，1991/3/7，〈高市爭稅派出專家群 指點中油分繳營業稅〉，8 版。

22 《經濟日報》，1991/3/30，〈營業稅這塊餅如何劃分 快想辦法〉，7 版。

上路後，也由原先的各區分繳，轉而採用「總繳制」，由台北的總公司彙整，繳納給台北市國稅局。

對高雄市而言，若中油採分繳制的话，以當時中油高雄煉油總廠生產中油總產量 85% 的燃料用油，以及中油每年約繳納台北市 100 多億元營業稅計算，保守估計每年可增加 80 多億元營業稅收，根據財政收支劃分法分配後，則高雄市可獲得 40 億元，對高雄市的稅收助益頗大。因此在「遷移總公司」這個辦法行不通之後，高雄市府改而「輔導」中油克服技術性的問題，分繳營業稅。但中油並不同意，因為他們認為中油在全省有五百多個營業單位，要是各縣市都要求比較辦理，中油將不堪其擾<sup>23</sup>。

由於屢屢爭取無效，1993 年底高雄市政府開始採取強硬措施，在中油尚未提出善意之前，不准再於高雄市埋設新管，同時也將加強取締煉油廠的污染，24 小時監控中油高雄總廠左營廠及大林廠<sup>24</sup>。此一強硬手段，的確迫使中油做出善意回應，決定將一部份營業稅繳給高雄，但財政部與台北市並不同意，台北市政府認為高雄市的財政問題應該循著爭取中央增加統籌劃分的預算，而不應該與台北市爭食稅收大餅<sup>25</sup>。因此該爭議依舊懸而未決。

1994 年 3 月底，高雄市府與市議會再度聯手催促中油在高雄市繳稅，否則將繼續進行不合作運動，不准中油埋設管線的動工，高雄市環保局也將加強監控偵測汙染，稅捐處則將對中油加強查稅<sup>26</sup>。4 月高雄市議會通過臨時動議，中油若在該年 6 月底前提不出解決辦法，他們將發動市民圍堵中油工廠<sup>27</sup>。緊接著國民黨中常委（也是高雄市議長）陳田錨也在國民黨中常會痛批「污染高雄，稅繳台北」，要求相關部會處理，使該問題升高為全國性議題。同時高雄市議員黃啓川則結合其他民代，發動「百位里長、百位民代、百萬市民爭取百億稅收」行動<sup>28</sup>，

23 同註 22。

24 《聯合報》，1994/1/17，〈中油擬各地分報分繳營業稅 一年一百億元營業稅全給北市 「汙染在高雄 寵愛在台北」太不公平〉，19 版。

25 《經濟日報》，1992/8/12，〈爭取高煉廠在當地繳稅未果〉，5 版。

26 《經濟日報》，1994/4/18，〈高市催稅行動愈演愈烈 公私企業投資大受影響〉，11 版。

27 《經濟日報》，1994/4/28，〈營業稅報繳三對策均有後遺症〉，1 版。

28 《聯合晚報》，1994/4/20，〈漏油，南北之爭再起·陳田錨在國民黨中常會上質疑高雄遭汙染、稅收卻未蒙利，不公

高雄市長吳敦義則發動全體高雄市民全力爭取。在高雄市民代、市長、議長的全力動員之下，高雄爭稅風波達到高潮。

面對高雄市爭稅行動來勢洶洶，台北市政府也不甘示弱，威脅中央若讓中油繳稅予高雄，台北市將拒繳一半的營業稅給中央<sup>29</sup>。在雙方的對峙之下，中油營業稅問題在 1994 年鬧得沸沸揚揚，期間又發生北高兩市爭辦亞運的風波<sup>30</sup>，致使高雄縣加入了爭稅的行列，「南北戰爭」之說甚囂塵上<sup>31</sup>，一直延燒到 1995 年，最後終於在中油決議採分繳制後落幕<sup>32</sup>。

表 4-3 「高雄市爭取中油營業稅」大事記

時間	事件簡述
1986/7/1	加值型營業稅實施
1990/5/30	吳敦義接任末任高雄市官派市長，要求中油將總公司遷往高雄
1991/2/27	經濟部駁回「中油總公司移至高雄」的請求
1991/3/7	高雄市派出稅捐專家，勸導中油將營業稅的繳納由「分繳制」改為「總繳制」
1992/8/12	中油及財政部紛紛否決高雄市提議的「分繳制」
1993/12	高雄市採取強硬措施，不准中油在高雄埋設新的管線，並且加強取締中油高雄廠的污染問題
1994/1/17	中油決定將一部份營業稅繳給高雄市府，然而台北市府及財政部都不同意
1994/1/27	立委黃昭順及市議員黃啓川籌組的「爭取中油百億稅金歸繳高雄市府」後援會成立
1994/3/30	高雄市府與市議會再度聯手催促中油在高雄市繳稅
1994/4/14	高雄市議會決議若中油在 6 月底未提出解決辦法，將發動民眾圍廠
1994/4/20	國民黨中常委陳田錨在國民黨中常會抗議「污染高雄，稅繳台北」問題。國民黨中常會決議，將由行政院透過財政部、經濟部研議這項問題。
1994/4/22	台南縣及高雄縣亦要求境內污染產業將總公司設籍於工廠所在地
1994/4/23	經建會召開跨部會會議，同意中油採取「分繳制」
1994/4/28	台北市長黃大洲說，中油公司一旦改在高雄市繳交營業稅，台北市將不再繳出半數營業稅給中央
1994/5/8	爆發「亞運事件」，高雄市等五縣市的亞運代表權遭翻盤，改由台北市代表，引起南台灣民眾群起激憤。高雄縣因此加入爭稅行列
1995/5/10	中油營業稅改採分繳制，高雄爭稅風波落幕

資料來源：筆者自行整理。

平，4 版。

29 《經濟日報》，1994/4/29。

30 關於亞運事件始末請見本書第三章

31 《聯合晚報》，1994/5/9，〈南北失衡？亞運申辦權之爭引爆老問題·爭稅 政治問題政治解決〉，3 版。

32 《經濟日報》，1995/5/10，〈化解爭稅風波·中油營業稅改採分報分繳〉，1 版。



## (二)「高雄爭稅風波」中的論述

這場長達四年的爭稅風波，與過去「廠在地方，稅繳台北」爭議最大的不同在於，高雄市政府這次擇定的爭稅對象是中油公司，中油公司就是 1980 年代末期以來，逐漸被認知為高污染代名詞的石化產業，因此高雄的爭稅行動者，論述現行營業稅分配不公義的理由，就以不僅是這些工廠的設置，增加了地方政府的公共支出，更重要的是，中油煉油廠所製造的污染：

中油公司主要的煉油設施廠都在高雄，所有的原料也自高雄進口，百分之八十五煉油量在高雄進行……中油在高雄製造污染，社會成本由高雄負擔，而中油公司一年一百億元營業稅卻全繳給台北市稅捐處，造成「污染在高雄，寵愛在台北」的現象，太不公平<sup>33</sup>。

高雄市政府財政局長曾廣田說，總公司與工廠位於不同地區，目前規定由總公司向其所在地政府繳稅的規定，實在是不合理，工廠在設置地製造污染或其他問題，使地方受害，卻受限於現行規定，而無法得到回饋<sup>34</sup>。

這裡的論述就將中油的污染問題扣連到營業稅分配的問題。實質上，這次的爭稅風波與過往的「省市爭稅」問題十分類似，問題的根源主要還是在於財政收支的劃分，行動者關切的是為何稅繳台北，而不是污染為何在高雄。不過在中油公害糾紛頻傳以及 1990 年代初期環境運動蓬勃的狀況下，高雄這方的爭稅行動者巧妙地將該問題轉換為「污染回饋」的議題，「污染」的框架比起「增加公共支出」，顯然較能為一般民眾所感受與經驗，也較能喚起同情，論述的框架因而由過去的「廠在地方，稅繳台北」，變為「污染高雄，稅繳台北」。在「污染者必須付費」的預設下，他們將不公義的理由轉為：中油的豐厚的營收來自於榨取高雄的資源，使高雄蒙受污染，卻未對高雄有任何回饋。除此之外，也延續了「省市爭稅」時代的「生雞蛋無，放雞屎有」的譬喻：

33 《聯合報》，1994/1/17，〈中油擬各地分報分繳營業稅〉，19 版。

34 《經濟日報》，1991/4/18。

(高雄市長)吳敦義說，中油每一滴原油都從高雄市進口，利用高雄市的馬路、埋在地下的油管運輸，85%的原油都在高雄市煉製，但是中油一年所繳的營業稅一百億元，都在台北市繳納，沒有對高雄市有任何貢獻。吳敦義作一個比喻指出，好像母雞快生蛋了，就抱到台北市，生過之後，又抱回高雄市，在高雄市「又吃又拉」<sup>35</sup>。

不同的是，在高雄的脈絡中，帶來這些社會成本的不是一般民營工廠，而是政府於十大建設時，在高雄設立的重化產業，因此雖然援用了相同的概念，但砲火卻不只在營業稅，而更強調過去政府的經濟政策，對高雄的不公平。在高雄市立委所提出的相關質詢當中，他們常常提到高雄承擔台灣經濟發展的代價，例如「長期以來高雄一直承受台灣經濟發展的苦果」、「高雄市民爲了台灣經濟的發展與繁榮，默默沉受了二十多年的汙染」<sup>36</sup>。這是因爲先前不斷強調石化產業對於台灣經濟的貢獻，因此隨後當石化業污染問題層出不窮之後，才會出現「高雄犧牲自己，成就台灣經濟奇蹟」的感受。

由於高雄的汙染問題來自於 1970 年代政府主導的重化產業政策，因此這些論述都將罪魁禍首指向政府，而不是企業家或其他人，同時由於罪魁禍首是政府，因此論述的軸線就偏向質問政府爲何將這些產業置於高雄地區，從而衍生出高雄被當成生產基地的說法，而不是從其他層面，如資本主義生產體系的特性，來歸因與論述。在爭稅過程中的一場「南北差距座談會」中，中山大學的學者就提出本章開頭引文這段話：

港口、重工業、中油、中鋼、中船、核能發電廠、石化工業等經濟生產及經貿活動的生命線，都在南台灣，但「生產者」卻無法成為「享受者」，生產地無法變成建設地，如果以高雄為首的南部將一切生產線停擺，不知台北人在缺少汽油、電力、物資等情況下，如何生活<sup>37</sup>。

這段文字所提的重工業、中油、中船、中鋼、核能發電，無一不來自於十大

35 《經濟日報》，1993/12/8，〈各地國營事業 營業稅該繳給誰？〉，5版。

36 立法院公報，82卷069期上冊2668號0336-0336頁；立法院公報，79卷083期2403號0019-0021頁。

37 《中國時報》，1994/5/19，〈重北輕南·高雄名流齊聲討〉，13版（大高雄）。

建設的「成果」，這些產業都是工業發展必須的原料產業，也是促成台灣經濟轉型的重要產業，但昔日引以為傲的成果，如今已因汙染嚴重，染上汙名。這些論述內容再度應證「南部被當成生產基地」的感受，與十大建設密不可分。

另外，在這場爭稅事件中，由於中間發生了「亞運事件」，南部五縣市代表我國爭取 2002 年亞運主辦權的決議，在台北市的抗議下，突然翻盤，改由台北代表。使得北高兩市的對峙升高到最高點，不僅高雄縣加入了爭稅的行列，也使得爭稅的矛頭從中央轉向台北，激起了一股反台北風潮，而「台北市的繁榮是犧牲其他縣市而來」的論述即在此脈絡下出現，當時的高雄縣長余政憲在亞運事件爆發時即指出：

台北市有雄厚的財力，多來自各大公司行號如中油等巨額的營業稅捐，這些公司行號設在台北市，生產的工廠卻設在全省各縣市，尤其有不少就設在高雄地區，把汙染給各縣市，台北市卻坐享其成，台北市今天能如此繁榮進步，還不是全省各縣市「犧牲奉獻」所換來，如今還讓台北市撿便宜，實在無法令南部民眾所接受<sup>38</sup>。

這段話認為台北所擁有的繁榮進步及雄厚財力，來自於其他縣市的稅捐所貢獻的，不公義的理由不僅在於這些縣市奉獻稅捐給台北，還成了蒙受污染的犧牲者，但台北卻不費成本，輕鬆享用這些縣市的貢獻。從這段話的內容，明顯可以看出這種感受出自於「總公司在台北，廠在地方」的長久爭議，國家財政的分配明顯有利於台北市的狀況，已經逐漸使其他縣市的政治菁英認為，台北市的繁榮與發達，並不是台北「自然」發展的結果，而是國家給予其大量資源所致，國家的資源又源自於全國各地，因此論述到極致，就變成「台北市的繁榮是犧牲其他縣市而來的」，而在環境意識興起之後，這種犧牲奉獻的感受更從稅捐的分配延伸到承擔污染的層面。

「污染南部，稅繳台北」，是高雄市政府基於財政困難喊出的口號，目的是

38 《聯合報》，1994/5/9，〈爭辦亞運高雄反彈·指責公司在台北工廠設別處，汙染給別人自己拿好處〉，3版。

爭奪財稅分配大餅，論述主要沿著污染成本與合理回饋之間的關係展開，其所訴求的要點始終在「錢」，而不是高雄的污染問題，「污染南部」只是合理化論述的手段，而非其訴求改善的目標。在整個爭議的過程中，我們沒有看到要求石化產業離開高雄或者是改善高雄污染問題的訴求，高雄市政治菁英所提出的解決方案一致都指向財政的合理分配，也就是說，這其實只是過去「廠在地方，稅繳台北」問題的延續，污染問題其實是爲了服務財政問題而被提出，而不是論述者真正在意的問題。論述者之所以特別提出污染，主要是爲了順應環境運動興起的氛圍，以污染之名，尋求更多同情與支持。除此之外，與台北市之間的落差，依然是高雄政治菁英論述的重點，然而這卻是因爲高雄市升格爲直轄市，取得了較好的發言位置，因而得以被報導與關注。從上述財政分配議題發生的淵源來看，我們可以發現，相關問題不僅起源甚早，而且普遍存在於各縣市當中，財政收入不足並不是高雄獨有的問題，高雄之所以得以用較高的分貝訴求這個議題，就是因爲它變成了與台北市相同行政層級的行政區。所以雖然高雄市的政治菁英不斷論述高雄遭受何等不公平的待遇，然而高雄市卻不是真正處於最弱勢地位的縣市，其他農業縣在台灣工業化的過程中，都面臨了比高雄市更嚴重的財政問題，我們甚至可以將高雄市比喻爲弱者當中的強者，撇除台北市，它其實是財政狀況最好的縣市，但在論述的過程中，這一點卻被隱藏起來，其他縣市與高雄市的落差也被刻意抹平，不受討論。

### （三）環境運動者的論述

相對於高雄市政府政治菁英側重「稅繳何處」的問題，環境運動者心裡更在乎的則是「污染南部」這件事，因此雖然南部環境運動者也援用「污染南部，稅繳台北」的框架，控訴所南部民眾所遭受的差別待遇，然而對他們來說，更重要的是，爲什麼污染會在南部？爲什麼這些高污染的產業如此密集地座落於高雄縣市？

反美濃水庫運動的重要份子鍾永豐，就從生產者與剝削者的角度，論述何種

社會安排導致今日備受污染之苦的高雄：

1960年代中期之後，做為台灣南方的高雄地區，逐漸成為國民黨政府累積統治資源的重要根據地。加工出口區、石油化學工業、鋼鐵工業、船舶工業、水泥工業等等級相關產業，迅速而大規模地蔓延開來。……綠地、文化場所等公共空間嚴重不足，公共衛生系統短缺不良，教育資源貧瘠……綠高雄地區多年來只被在位者定位為國家資本累積的生產機器，據此，高雄都會區的社會資源與公共空間之橫遭當權者剝奪與資本家切割，就不足為奇了。（鍾永豐 1996：34）

他認為高雄會變成今日這樣污染問題嚴重，主要在於高雄被國民黨政府當成了生產機器，一切的建設都是為了累積國家的資本，所以高雄才會只有污染建設，民生建設匱乏。在這段引文當中，我們可以發現這種不滿與感受的來源，同樣與1970年代的十大建設息息相關，其中所提到的石化、鋼鐵、船舶產業，都是十大建設時，政府推行的重點產業。不過直接引起這套趨近於「內部殖民」論述的，則來自於反美濃水庫運動發展的歷程。

1992年底，美濃地方人士無意間得知，中央政府計畫於美濃雙溪河谷興建一座高達147公尺的水庫，因而展開了反美濃水庫運動。在反美濃水庫運動期間，高雄發生了缺水問題，政府這一方訴求興建水庫的正當性的理由，便趁勢轉換成高雄的飲水問題必須藉由興建美濃水庫才能解決。但反美濃水庫的運動者卻發現，水庫的水80%都用於工業，高雄缺水並不是因為民生用水需求過大，而是境內過多的耗水產業，石化工業及鋼鐵廠均需消耗大量用水，未來政府又想利用南部的的水庫，供應雲林六輕石化工業用水（美濃愛鄉協進會 1994）。他們質疑政府表面上以提供並改善民生用水，強調興建水庫的迫切性，實際上卻是為了將水資源投入耗水量大、污染量高的石化產業。鍾永豐在回顧促使他產生南部意識的關鍵，就在於反美濃水庫運動中的經歷：

我意識南部，是在 1993 年一場南臺灣水資源研討會上。官員和像官員的學者輪流上臺，用不同但互補的觀點論證美濃水庫的迫切性。核心論述是 2021 年工業高雄的需水量將是目前三倍多，而臺灣豐枯比率由北往南遞減，北部是七三或六四比，南部是七至九比一，亦即八、九成雨水下在四至十月，因此需要更多大型水庫以「蓄豐濟枯」。

那時我感到胸中被插了一刀。我們幾個人舉手，激楚地申問：既然你們知道南部的水文條件最差，為什麼還把最耗水的工業集中在南部？既然你們知道南部的水文條件快撐不住，為什麼還要增建高耗水的大煉鋼廠與八輕？你們知道美濃水庫大壩離最近村落不到一千公尺、離鎮中心只有三千公尺嗎？你們知道這些工業耗水在南部、污染留南部，卻管理在臺北、繳稅在臺北嗎？（鍾永豐 2007：35）

從這段文字可知，南部被當成生產基地的感受，其實主要來自於 1990 年代政府打算在南部設立水庫的政策。環境運動者因當下面臨的處境所產生的新詮釋框架，被用來詮釋過去的經驗，因而使得南部被當成生產基地的歷史變得淵遠流長，遠自於 1960 年代的加工出口政策、1970 年代的十大建設，並且延續到今日的水庫政策。

#### 第四節 結論

這章我們從「污染南部，稅繳台北」論述的起源，探討「好處都被台北拿走、壞處都由南部承擔」的這種感受，如何出現在台灣社會當中。研究發現，這種感受來自於兩種制度安排，首先是台北市升格後，產生的「廠在地方，稅繳台北」爭議；其次則來自於 1970 年代的十大建設，政府將鋼鐵、造船、石化等後來被認為是高污染的原料產業設置於高雄。前者的問題化，一方面來自於台灣由農業社會轉型到工商業社會之後，營業稅取代農賦，成為稅收大宗，因而成為爭稅的焦點。另一方面，則來自於中央集權的體制，使得地方財源不足，必須透過省政府的補助，才得以收支平衡。這些問題，因台北市升格後，不必將稅收交給省政

府重新分配，且自有保留部分增加，使得台北市與其他縣市的財政落差日益加大，因而燃起「廠在地方，稅繳台北」的問題，使其他縣市衍生出「生雞蛋無，放雞屎有」的感受。

1970 年代政府爲了因應經濟發展瓶頸，開始推動十大建設，將重化產業設置於高雄，然而隨著污染問題的層出不窮，被譽爲經濟奇蹟推手的石化產業神話，逐漸被打破，在 1980 年代末期環境運動興起之際，石化業更成爲眾矢之的。到了 1990 年代則有兩股力量將這種污染問題，構框成是國家將南部當成生產基地的結果，第一股力量來自於高雄市府的爭稅行動，另一股力量則來自於反美濃水庫運動。前者實際上是長久以來的財政分配問題，但由於爭稅的標的是中油公司，因此高雄這方以「污染高雄，稅繳台北」的口號，爭取輿論認同，爭稅的行動者將財稅分配的問題構連到一般民眾比較能感受到的污染問題，因而高雄處於「生雞蛋無，放雞屎無」的狀態，就在相關論述中一再被提起，強化了高雄的弱勢感受，期間發生的亞運事件又激化了相關論述，造成反台北的效應，認爲台北的繁華乃掠奪於其他地方的資源。直接點名國家將南部當成生產基地的，則是反美濃水庫的運動者，當時政府以再不興建水庫，南部將嚴重缺水爲由，爭取大眾支持，然而反美濃水庫運動人士，卻發現國家興建水庫的原因是爲了支應工業區的需求，而不是表面所宣稱的民生用水需求，在這個過程中，他們漸漸認爲「污染產業之所以密布在南部」的原因，是因爲國家把高雄當成生產基地，因此明明知道南部缺水，卻一再地將高耗水高污染的產業設置於南部。

「污染南部，稅繳台北」相關論述出現之後，不僅與「重北輕南」的控訴相互呼應，被論述者當成政府「重北輕南」的另一例證，還強化了南部的弱勢處境感受，高雄不只各項資源不如台北，而且還處於壞處都給高雄、好處都歸台北的境地。





## 第五章 台灣南北差異的建構

南部綠營選民投票行為是認同投票，即注重是否為同一國的，而不問候選人表現；北部藍營選民剛好相反，為表現投票，完全視候選人表現而定<sup>1</sup>。

前兩章我們從南部論述興起的角度，探討南北對立的想像，如何在自覺受到不公待遇的弱勢群體中，被論述與控訴，然而建構台灣南北對立想像的並不只有弱勢群體。近年來，我們在報章雜誌以及電視媒體當中，常常看到類似上面引文中，將選民區分為「北部選民」及「南部選民」的南北差異論述；而在當前（2011年）台灣的政治脈絡中，台灣南北民眾的政治傾向與人群特質已有一套特定的連結方式，南部選民與北部選民分別以如下的方式被描述，南部選民＝鄉村選民＝農工階級＝泛綠選民／北部選民＝都會選民＝中產階級＝泛藍選民。這種二元的連結方式，已使得「北部人（台北人）／南部人」成為繼四大族群之外，最常受到討論的人群分類方式，這些對不同人群的分類與論述，亦是促成南北對立想像的重要來源。

本章的目的即在於尋找這種連結模式是如何在歷史的過程中形成，也就是什麼時候台灣的南北開始被賦予地理意義以外的特質，筆者將這種賦予南北不同特質及屬性的論述稱為「南北差異論述」。這一章我們將從「南北差異論述」出現的脈絡，探討相關論述的內容及出現的原因。本文的目的不在於探討台灣南北之間到底有沒有差異，也不在於證明哪種說法比較正確，而是關注行動者在什麼情況下強調南北差異。就 Said (2002) 的觀點來說，任何的論述不論宣稱有多中立、客觀、超然，都必然是偏頗的，報章媒體的報導往往是在刻意的強調或排除之下，

1 《聯合報》，2006/12/11，〈吳玉山：綠選民「認同投票」藍難撼動〉，A4版。

做出對事實的陳述。因此重點便在於，這些論述為什麼以及如何去彰顯異同，它們強調了什麼、又排除了什麼。基於這樣的立場，本章試圖探討以下幾個問題：首先是，南北差異的論述是在什麼時空背景下產生？誰在論述，論述的目的是什麼？其次是，論述的內容是什麼，台灣的「南」與「北」在這些論述中，被賦予了哪些地理意義以外的社會意涵，哪些差異被強調，哪些被忽略。

### 第一節 南北差異論述的浮現

在 1990 年代前，「南北差異」並不是一項公共議題，無論在報紙的社論或報導中，我們都沒有看到南北差異被當成政治問題而受到討論。雖然在 1960 年代台灣邁入工業化、大批城鄉移民開始湧入台北之後<sup>2</sup>，關於南部人到台北的故事，便常常出現在電影<sup>3</sup>及文學作品當中，裡面也常常有南部鄉下與台北都市差異的設定與描繪。然而，南北差異並不是其所關注的焦點，這些作品大部分探討的是台灣由農業社會轉向工業社會之後，社會的整體變化；對當時的人們來說，比較迫切的問題是，人們如何去適應與面對社會的變遷，包括如何在都市生存下來、如何面對都市化的到來，因此許多作品都是圍繞著社會變遷的焦慮而產生，例如：羅大佑在 1982 年發表的《鹿港小鎮》，歌詞中「台北不是我的家，我的家鄉沒有霓虹燈」，所呈現的就是對於都市化過程的抗拒，而王拓的〈金水孀〉、〈一個年輕的中學教員〉裡頭則探討了年輕人來到台北之後，如何看待家鄉的人事物；早期的學術研究多半也從城鄉移民如何適應都市生活的角度切入<sup>4</sup>。無論在文學文本當中，或是學術研究當中，早期人們所關注及習慣使用的二元地域分類方式，是以「城鄉」為主而不是「南北」；此外，「城鄉差異」雖早已受到注意，但「差異」本身並不是問題。

2 根據楊素真（1994）的整理，城鄉移民大量移入台北縣市的時間主要在 1960-1980 年代之間。

3 例如 1964 年由台聯公司製作的《台北發的早車》就以一位鄉村女性到台北工作為題材，呈顯城市與鄉村的對立（林奎章 2008）。

4 如傅仰止（1985）、黃美英（1985）、楊素真（1994）。

台灣的「南北差異」開始受到關注並且成爲一項公共議題，始於 1990 年代初期。而其之所以受到關注，則與台灣政治情勢的變化息息相關。從 1980 年代末期開始，台灣的政治局勢歷經了一連串的重大變化；首先，黨外的政治菁英在 1986 年成立了民主進步黨；同一年，在強大的國內外壓力下，國民黨也承諾開放黨禁、報禁；隨後戒嚴令解除，將近四十年的戒嚴時代告終。同時民間運動也在 1980 年代末期急速蓬勃，各種抗議行動、示威、請願、自力救濟行動傾巢而出，環境、勞工、老兵、原住民、婦女、學生運動在 1980 年代末期至 1990 年代初期達到高峰（蕭新煌、何明修 2006）。在憲政改革方面，1990 年的 3 月學運，促使暫時繼任蔣經國職位的李登輝總統，承諾實踐國會全面改革（范雲 2008）。1990 年大法官釋憲，規定 1991 年 12 月底爲第一屆中央民意代表退職的最終期限；1991 年國大代表首度全面改選，隔年，也就是 1992 年，第二屆立委也全面改選。

在台灣政治邁入自由化的階段時，國民黨政權一方面繼續走向本土化，另一方面，則因爲蔣經國過世所產生的接班問題而造成分裂，自 1988 年以來內部的分裂鬥爭不斷，最後終於導致部分人士出走，於 1993 年成立新黨。新黨成立之後，台灣的政治勢力變成了國民黨、民進黨、新黨三黨競爭的時代，政黨的競爭催生了「選民論述」，政治人物、報紙社論、學者開始去討論不同政黨支持者的差異，包含年齡、省籍、階級、地域等方面的不同，而南北的選民差異就在這樣的脈絡下開始被討論。

## （一）南北差異論述的開端

### 1. 1992 年的「土地增值稅事件」

我們從《聯合知識庫》搜尋到最早引發「南北差異」論述的事件發生在 1992 年，當時的財政部長王建煊提出「土地增值稅」政策，要求今後的土地交易應該按照實際的交易金額課稅，降低土地炒作的風氣。但該政策一提出立即引起相關利益

份子的反彈，國民黨中常會首先提出反對意見；1992年9月，台灣省議會、台北市議會及高雄市議會一致要求王建煊下台，不久後，李登輝也發表談話，表示不贊同，過了兩天，王建煊主動請辭<sup>5</sup>，並且投入1992年底的第二屆立委選舉<sup>6</sup>。

王建煊辭職後，《經濟日報》以〈財長辭職·選舉效應南轅北轍〉<sup>7</sup>為標題，分析南北選民差異。報導指出，北部選民為王的辭職抱不平，他們認為像王建煊這樣有理想、嫉惡如仇的人卻被弄到辭職，可是南部選民及金權派系卻樂見其辭職；這則報導同時將北部選民連結到「知識份子」、「受薪階級」，南部等同於鄉下地區，並且引用台大政治系胡佛的說法：「根據他多年的研究，台灣選民投票對人不對事，大部分都不在乎政見，而且越往南部，看政見投票的比率越低」，因此他認為王建煊的辭職，頂多只能在台北高知識水準地區發生影響。同時他也表示，北部與中南部的選舉結構南轅北轍，目前中南部的選票完全為派系操縱。在王建煊、趙少康分別投入立委選舉後以及順利當選後，「聯合報系」更有多篇報導及評論<sup>8</sup>以兩人在南北的不同支持度為題，討論台灣的南北差異，這些報導的論述方式，可以依照「候選人特質」及「選民特質」簡單整理如下：

### 候選人論述

中南部候選人＝地方候選人＝金權（金牛）、派系＝不提政見或不談公共議題

台北候選人＝王建煊、趙少康＝社會正義、有政治理想

### 選民論述

中南部選民＝地方／鄉村民眾＝不重視公共議題、不看候選人政見＝受派系操控

台北選民＝都會區民眾＝社經地位高、知識份子＝重視公共議題、重視候選人政見＝獨立判斷

5 《聯合報》，1992/10/8，〈王建煊請辭·總統府反應審慎〉，2版。

6 《聯合晚報》，1992/11/11，〈王建煊下午宣布參選〉，3版。

7 《經濟日報》，1992/10/9，〈財長辭職·選舉效應南轅北轍〉2版。

8 《聯合報》，1992/11/22，〈郝揆去留，牽扯省籍問題：愈往南省籍意識愈鮮明〉，4版；《聯合晚報》，1992/12/11，〈公共政策南北差異·意識型態各吹各調〉，3版；徐東海，〈代表分配正義的二次土改在城市地區有豐沛的市場〉（《聯合報》，1992/12/14，2版）；周陽山，〈選戰大戲裡南方的聲音〉（《聯合報》1992/12/19，7版）；《聯報》，1992/12/21，〈新科立委重大議題·增值稅攻防戰爭將引爆〉，7版。

這些報導雖然談的是南北差異，但文中的「北」往往僅止於台北都會區，而「南」則以中南部概稱，其中所論述的南北差異，並不是南部與北部的差異，而是台北與中南部的差異。談論的方式，基本上是先論述台北候選人與中南部候選人的差異，然後再將這些特質連結到選民的偏好上。台北的候選人被賦予中產階級特徵，理性而穩健，其所提出的政見都是全國性的公共議題，城市選民多半也都非常重視這些議題；相較之下，中南部候選人則等同於地方派系、金牛級人物，不提任何政見、不談論公共議題。《聯合報》以「南北鴻溝」<sup>9</sup>來形容，認為台北都會區民眾支持土地增值稅政策、反賄選、關心國家認同問題，但中南部民眾對這些議題卻非常冷漠，不在意賄選，對賄選習以為常，也不關心統獨問題。這些報導進一步論述台灣的選民之所以存在南北差異，主要在於人口特徵的差異，台北選民被視為教育程度高、社經地位高，因此往往依據獨立判斷投票，不受派系控制，而中南部選民則被等同於鄉村民眾，鄉村民眾知識水準有限、沒有獨立判斷的能力，因此不關心候選人政見、易受派系控制。這些報導試圖論述王建煊及趙少康在台北大受歡迎的原因，在於有一群獨立判斷的都市選民支持，而在中南部支持度不高的原因，則在於中南部選民受地方派系控制，無法獨立判斷。

## 2. 論述的背景：國民黨主流派與非主流派之爭

以「獨立判斷」及「受派系控制」與否來區分南北，其中「北優南劣」的意涵十分明顯，然而當我們貼近當時的政治脈絡來看這些論述時，則會發現表面上這些論述以「南北差異」及「南北鴻溝」來形容當時的政治情勢，但實際上它們所欲批判的是地方派系，更精確一點來說，他們想要批判的是國民黨內李登輝系統的主流派，也就是說，這些南北差異的論述其實與國民黨內的主流派與非主流派的鬥爭息息相關。這可從上述報導的二項特徵得知，首先，這些報導所標舉的都會候選人都是當時國民黨非主流派人士，與其對照者則為國民黨的地方派系，

9 《聯合報》，1992/11/21，〈南北鴻溝 · 二屆立委選舉巡迴採訪系列報導七之一：台北掌聲響起南部喝倒采〉4版。

民進黨的候選人及支持者完全不在當時南北差異的討論範圍內。其次，中南部候選人及選民的負面特質都建立在與「地方派系」的連結，也就是說，掌握地方派系的勢力，才是相關論述的敵人。對照當時的政治脈絡，地方派系就是李登輝為首的主流派得以掌握，非主流派無法掌握的政治勢力，所以這套論述背後其實隱藏著國民黨的內部分裂問題。

自 1988 年蔣經國去世之後，國民黨內部的權力結構就開始重整，並且逐漸分裂成兩派，這兩派的分野主要在於省籍，一派是以李登輝為首且以本省人為主的改革派（主流派），另一派則是以外省勢力為主的保守派（非主流派）（Chang 1994）。蔣經國過世之後，依照憲法，李登輝以副總統的身分繼任總統，然而由於他是本省籍，與兩蔣時代的國民黨勢力淵源不深，剛繼任總統時，在國民黨的地位並不穩固，所以他便藉由「改革」之名，訴諸民意，回應社會改革的需求，並且聯合本省籍的黨內菁英，穩定在黨內的地位（林麗雲 2000）。然而，國民黨的舊勢力卻對李登輝有許多疑慮，他們認為李登輝上任後的許多作為都違反了「一個中國」的政策，包括在面對民進黨的台獨訴求時，過去認為台獨主張無異於分裂國土，因此應該採取法律行動制裁，但李登輝卻未對民進黨採取任何法律行動；此外，國民黨大老主張限制海外獨立運動者入境，但李登輝非但未限制，反而廢止了過去禁止海外異議人士入境的黑名單（朱雲漢 1998）。由於李登輝對於民進黨台獨主張的容忍，因此使得黨內外省菁英質疑李登輝反對台獨的決心，他們認為李登輝所領導的國民黨本土化政策，事實上是在暗中配合與民進黨的「台灣獨立」訴求（王甫昌 1998；陳明通 1995）。在國家定位立場的分歧及政治權力鬥爭的雙重因素之下，國民黨內逐漸形成一股反李登輝的勢力，也就是所謂的「非主流派」。

兩派的鬥爭在 1990 年總統選舉中尤為激烈，雙方都推派了正副總統候選人，最後李登輝這方佔上風，贏得總統一職。為了撫平非主流派的反彈，李登輝在 1991 年任命非主流派的郝柏村擔任行政院長；另一方面，在數次的鬥爭之下，非主流派的外省菁英漸漸覺得自己在國民黨地位備受威脅，因此國民黨第二代外

省菁英遂於國民黨內組成「新國民黨連線」，並成為「新黨」的前身（Chang 1994；王甫昌 1998）。雖然李登輝任命非主流派的郝柏村擔任行政院長，然而兩派的鬥爭卻沒有因此平息，在各種政治議題上，雙方依然不斷角力，民進黨所提出總統直選、弭平二二八事件的歷史傷口、拒絕與中共進行黨對黨的談判、推動加入聯合國，均遭到非主流派的嚴厲反對，但卻得到主流派有效的回應（朱雲漢 1998），同時支持郝柏村的新國民黨連線成員也屢屢公開質疑李登輝的「一個中國」承諾。到了 1992 年，雙方的衝突已經到達了無法彌平的地步，李登輝正等待適當的時機撤換郝柏村，而土地增值稅事件導致王建煊下台，更被認為是郝柏村下台的前兆（陳明通 1995）。

財政部長王建煊在當時被認為屬於郝柏村人馬的非主流派，其所推動的「土地增值稅」，在國民黨中央或是地方議會產生異議時，李登輝並未站在行政院這一方，而且後來還明白表示土地增值稅不可行，最後終於迫使王建煊辭官；辭官之後所引發的一連串效應，更顯示了該事件不只是「意見不合」，而與兩派人馬的角力息息相關。在王建煊辭職一星期後，另一位非主流派成員趙少康也辭去環保署長一職，並且在未獲黨內提名的情況下，以無黨籍的身分參選立委，而王建煊則在選前一個月一樣以無黨籍的身分加入立委選戰。兩人的脫黨參選本身就是對抗國民黨主流派的行動，而其所提出的「反金權」訴求<sup>10</sup>，更明顯是針對李登輝而來。兩人的訴求提出之後，立即引起立場偏向主流派的《自由時報》的撻伐，認為反金權的訴求只是掩人耳目的旗幟，兩人真正的參選原因其實是「少數族群、省籍與派系危機感的作祟」<sup>11</sup>；而當時立場偏向非主流派的「聯合報系」（林麗雲 2000）則如同前面所提及的，傾向從地域差異的角度來詮釋兩人的參選及後來的勝選。

從上述的政治脈絡來看，我們可以明顯看出，南北差異論述的出現與國民黨主流派與非主流派的鬥爭有直接關係，引發南北差異論述的土地增值稅事件及第

10 《經濟日報》，1992/12/27，〈政務官辭職參選創先例〉，12 版。

11 《自由時報》，1992/11/5，〈社論：慎防「政爭」再起〉，2 版。

二屆立委選舉都是鬥爭的一環。當立場偏向李登輝的這方以「少數族群危機感」來批評非主流派人士的作為時，非主流派這方則以台北都會選民比中南部選民較為優越的說法來反擊主流派。這些論述之所以如此強調「派系」、「金權」，主要是因為主流派不僅藉由拉攏地方派系及財團來鞏固勢力，也收編了原先非主流派掌控的地方派系勢力，因此到最後真正掌握地方派系的就是主流派（陳明通 1995）；這一點就成為新國民黨連線批評李登輝時的重點，這也是為什麼在上述的論述中，我們不斷看到南部選民、南部候選人被連結到黑金與派系的原因。面對主流派所能掌握的龐大地方派系勢力，非主流派試圖論述：支持我的選民雖佔少數，但素質是比較優秀的；而對手雖有較多支持者，但其選民是比較無知的。尤其在趙少康及王建煊分別投入了台北縣選區及台北市選區的立委選戰之後，就更強調自己的支持者是都會區選民，敵對一方的支持者則以鄉村選民為主。也就是說，我們在「聯合報系」所看到的南北差異論述，主要是非主流派為了對抗主流派所建構出來的論述。

### 3. 以「南北差異」包裝「省籍差異」

從上述的分析可知，「南北差異」的論述來自國民黨的內鬥，論述的發動者主要是新連線成員及立場偏向非主流派的《聯合報》，但為何他們要使用「台北／中南部」這組二元對立的分類方式來區分選民或候選人呢，為什麼不是「東部／西部」或其他地域分類方式？

本文認為將選民區分為「台北／中南部」、「都會／鄉村」或以「南北差異」名之，主要是為了掩蓋省籍，試圖將省籍差異包裝成區域差異，迴避省籍操弄的指控。前面我們曾提到，1990 年代初期國民黨的內鬥基本上是沿著省籍而展開（Chang 1994），主流派代表的是國民黨內的本省勢力，非主流派則是國民黨內的外省勢力，他們所試圖凝聚的政治勢力也有明顯的省籍區別。然而，1990 年代同時也是台灣省籍議題最沸騰的年代，任何明顯召喚本省人與外省人的訴求，



都很容易被批評為操弄省籍；因此如能在省籍之外，尋找另外一種區分方式，將會淡化「省籍操弄」的指控，「南北」就在這樣的局勢出線。

「南北」之所以能成為「替代方案」，主要與本省人與外省人在台灣的分布有關；自二次大戰日本戰敗離台之後，大批大陸軍眷跟隨國民政府陸續來台，抵台後，多數集中於都市地區，其中又以定居於台北市最多。自 1949 年至 1990 年，台北市外省人佔全台外省人的比例，大約維持在 25% 以上；而台北市內，外省籍人口的比例，則佔全市人口的三成至四成之間（鍾豔攸 1999），也就是說，台北市是台灣地區當中，外省人比例最高的行政區；而台北市之外，外省人則明顯減少，本省人比例遠高於外省人，台北市之外的地方又往往被稱為「中南部」。因此在台灣的政治語言當中，人群的地域分類往往扣連著省籍，無論是主流派所訴諸的「中南部民眾」，或是非主流派所召喚的「台北都會選民」，都與台灣的族群分布有極大的關連。李登輝所謂的「中南部的民意」往往暗示的是本省人的民意，試圖以本省人的人口優勢來宣稱自己代表多數民意；王建煊、趙少康等新國民黨連線成員號召的「台北選民」，也隱含眾多的外省族群。因此「台北都會／中南部鄉下」的二分法，並不是順著表面文字的「都市」與「鄉村」之別而來的分類，都市化程度不是區隔台北與中南部的判準，省籍才是；畢竟台灣的都會區不只有台北，中南部也不全都是鄉下，在南部仍有高雄市這第二大都市，然而相關論述在談到都會區選民時，往往不包含高雄、台中、台南等都會區，而只談台北，這其實是因為「都會」與「鄉村」並不符合省籍的界線，台北與非台北（中南部）的區隔方式才符合，因此相關論述中的都會區，總是侷限於台北。

不明說省籍，而特別去強調「都會」與「鄉下」的差異，並依此來論述選民的差異與優劣，事實上是為了包裝隱藏其後的省籍差異，尤其以「都會」及「鄉村」的屬性來區隔選民的說法，主要來自新國民黨連線陣營，因此我們認為這套論述的目的是為了模糊非主流派的外省形象，將支持者的省籍差異轉化為都會區與鄉村地區的差異，並且援用既有文化對於都會、知識份子及教育程度高者的正

面進步想像，塑造非主流派的理想形象；同時也運用社會對於鄉村的落後想像及對低教育程度者的歧視，貶抑中南部選民及其所選出來的民意代表，以及這些地方勢力所依附的國民黨主流派系統。

## （二） 南北差異受到關注：1993 年的「三一四事件」

1992 年的土地增值稅事件及立委選舉是台灣南北差異論述的開端，雖然相關論述強調趙少康及王建煊在台北縣市的高得票率，顯示了選民的南北差異，然而這種說法，並不足以讓一般大眾認為台灣的民意存在南北差異，因為選舉結果只顯示了兩人在台北縣市的支持度很高，無從得知其他地區的「民意」。但 1993 年所爆發的「三一四」事件，卻使得「南北民意差異」逐漸受到關注，在事件發生後的兩、三個月，雜誌紛紛製作專題探討台灣的南北差異。

### 三一四事件源起

三一四事件發生的脈絡依然與國民黨內主流與非主流的鬥爭離不開關係。在 1993 年 2 月 4 日郝柏村內閣總辭，李登輝所屬的主流派取得執政優勢之後，非主流派系統的「新國民黨連線」便開始醞釀籌組新的政黨，他們以正統國民黨自居，以「驅逐獨台、推翻獨裁、打倒金權、平均地權」為政團黨綱<sup>12</sup>，在台灣北中南展開「國是說明會」。新國民黨連線在台北市及台中市所舉辦的兩場說明會都順利進行，尤其在台北市更受到熱烈歡迎。1993 年 3 月 14 日新國民黨連線轉往高雄，於高雄中學舉行說明會，但說明會尚未開始就遭強烈反制，引發暴力衝突，史稱「三一四事件」<sup>13</sup>。

這個事件除了挑起省籍議題之外，也引發地域差異的討論，部份的報導及評論都從「南北差異」的角度去探討該事件背後的社會意涵，他們的切入點是：同

12 《聯合報》，1993/3/13，〈新連線今正式宣布成立政團〉，4 版。

13 《經濟日報》，1993/3/15，〈新連線高雄行 發生暴力衝突〉，3 版。

樣的政見與主張，為何新國民黨連線在台北與高雄的支持度如此懸殊，在台北會場擠爆，在高雄卻遭反制。此一事件的發生，使得台灣民意存在南北差異的說法甚囂塵上，媒體也開始關注南北差異的問題，《中國時報》就指出該事件發生之後，北部媒體才體會到南北差異之大<sup>14</sup>；在「三一四」事件發生後的兩個月，包括《遠見》、《天下》、《新新聞》<sup>15</sup>的專題報導，都探討了台灣民意的「南北差異」。尤其前一年（1992）國會首度全面改選，立委選舉結果剛出爐，民進黨在南部許多縣市提名的候選人不僅全數當選，且有多位獲得第一高票<sup>16</sup>，因此「三一四事件」發生後，也有不少輿論認為，1992年底的立委選舉結果及「三一四事件」都顯示了台灣的民意南北有別。

### 對於「南北差異」的兩種歸因

當時對於台灣民意南北差異的歸因，主要可以分成「人口特質論」及「資源配置論」兩種，這兩種說法，至今仍是討論南北差異最典型的方式。

#### (1) 人口特質論：台北中產階級／中南部藍領階級

「人口特質論」的說法與新國民黨連線的論述十分類似，他們將南北差異歸因於人口組成差異，認為台北的組成分子以中產階級、知識份子為主；中南部的人口組成則以中低階層為主、教育程度相對較低；這種人口組成的差異，使得台灣南北在社會、文化及觀念上都有「差距」。《天下》雜誌的〈在那遙遠的地方〉專題，算是此派的典型代表。這篇專題雖同情南部資源的不足，但大部分對於台北與南部（地方）的描述都是沿著「文明與落後」的架構進行；在記者筆下，南部是個尚未完成現代化的地方，民眾仍信仰著舊時代的「陋習」，鋪張地舉行各

14 《中國時報》，1995/10/2，〈「遠離台北看台灣」、「南部新聞事件要能受重視」、「南部希望能有充分的新聞解釋權」〉。

15 相關的專題報導分別是〈李登輝的民意球〉（《遠見》1993/5）；〈在那遙遠的「地方」〉（《天下》，1993/6）；〈其實你不懂這個南方王國〉（《新新聞》1993/4）。

16 《聯合報》，1992/12/20，〈「從台北、高雄看天下」不一樣·北南部第一高票分屬朝野兩大黨〉，2版。

種廟會活動，作何事情都講究人情與面子，讀書風氣不高，不肯花錢欣賞藝術表演卻願意花錢蓋廟，與充滿現代化的台北市顯得格格不入：

藍領為主，教育較低、較少現代文化、知識，營造出來的地方人士生活圖像，與多年來一直仰望國際、高級菁英人才為主的台北市，顯得傳統與保守。……任憑台北在邁向國際的腳步中急急奔忙，90年代的台灣鄉間，不管是為了祈求平安、發財、幸福，還是為了祈求大家樂、六合彩神明；抑或是社會轉型，人們心靈空虛，只好藉助神鬼的依靠，媽祖、王爺、濟公等諸神明的信徒，有增無減。（天下 1993/6：57，58）

這種論述基本上是以「發展」的角度來看待南北差異，將南北差異視作「差距」而不是「差異」；台灣南北的落差主要是因為南部「不夠」現代化、觀念「不夠」進步、人民教育水準「不夠」高，未達於台北的程度與水準，因此使得各種陋習依然流傳於「地方」及鄉間。這種論述十分強調民眾的教育程度及社經地位，將所有正面特質賦予高社經地位與教育水平的人，而將所有負面特質等同低社經地位的人。高社經地位的人及其聚集之地所代表的文化是比較優越的；而低社經地位的人則等同於「無知」，而他們聚居之地的文化也比較落後，下面這段陳述是另一典型代表：

台灣鄉間另一個與台北不同的，是由於人民知識程度較低，藍領賺錢比台北中產階級更要付出勞力、血汗，所以對金錢花用偏向「實用」為主。而這種「實用」觀，又影響他們的精神生活……當許多台北人在富裕之餘，開始流行追求「生活品質」、「休閒」、「親子教育」等；他的澎湖鄉親**根本不懂這些「詞」的意義**。他指出對澎湖或許多鄉間人們而言，有了錢，會拿來改善基本生活條件，但要鄉民花錢買演唱會的票，是不太可能的。……曾經有好幾次，他想送外國表演團體在台南演出的貴賓席給鄉親，卻沒有人要，人們寧可花時間討論六合彩的號碼（天下 1993/6：58）。

在這段文字中，雖然記者使用中性的字彙——「實用」，形容鄉間民眾的特質，然而下文的鋪陳卻明顯否定這種「實用」態度，認為這種態度使得「鄉親」沒有

像台北中產階級那樣要求生活品質、休閒生活，也不注重藝術文化，換言之，就是精神生活匱乏。

## (2)資源配置論：重北輕南

另一種詮釋民意南北差異的說法，則認為這與政府的「資源配置」有關，亦即政府長期施政的「重北輕南」是導致民意南北有別的關鍵。例如《遠見》〈李登輝的民意球〉的專題報導以及《自由時報》的〈長期「重北輕南」·新連線主張難起共鳴〉這則新聞分析<sup>17</sup>，都是從這個角度出發，闡釋台灣民意之所以出現南北差異的原因：

會激起南部民眾對國民黨政策不滿的主要原因，是國民黨政府長期以來以鞏固中央、繁榮北部為建設中心，「重北輕南」是不爭的事實。……南部是勞工大本營，勞資爭議不斷，且生活環境也差，國營事業工廠設在高雄，製造污染，空氣污濁、自來水質惡劣，而偏偏國營事業營收在台北繳稅，高市分文未得。……凡此不合理的稅收問題，早就使民眾積怨極深。因而，長期民怨如洪水洩洪，發洩在公職人員選舉上，民進黨得票數還遠遠超過國民黨。  
(自由時報 1993/3/16)

這個說法的論述是，因為政府的重北輕南，使南部民眾對國民黨長期不滿，新國民黨連線又打著舊國民黨的旗幟，其訴求因而難以得到南部人的認同，對國民黨的不滿，使反對黨有發展的空間，民進黨因而在南部支持度較高。這套論述所界定的南北差異，不同於非主流派為了區隔與主流派而建構出的「都會」與「派系」之分，而是跨出了國民黨，將國民黨、民進黨在不同區域的支持度詮釋為南北差異；而這樣的說法則來自於前述 1992 年底的立委選舉的結果，第二屆立委選舉民進黨在南部提名的候選人幾乎全數上榜，而且奪下各區最高票，危及國民黨的勢力。因此在三一四事件發生時，才有論者將立委選舉結果詮釋為「南北差

17 《自由時報》，1993/3/16，〈長期「重北輕南」·新連線主張難起共鳴；南部人本土觀濃·一怒抒積怨〉。

異」的一環。

就論述內容來看，上面引文所呈現的內容，正是本文前兩章所探討的「南部論述」的核心論述：包括重大建設的「重北輕南」及「污染南部，稅繳台北」之議題；在「三一四事件」之前，這套論述並沒有被用來詮釋民意的南北差異，但在「三一四事件」發生後，開始成為有別於「人口特質論」的另一套說法。也就是說，在三一四事件之後，台灣南北民意差異論述發展出兩個軸線，一是沿著人口特質去闡述「知識份子、中產階級都會選民」與「受派系控制的南部選民」在政治傾向的差異，另一個軸線則由制度上的「重北輕南」出發，闡釋南北民意差異的原因。而在「重北輕南」這邊，除了以「民怨」來詮釋之外，也有論者融合「人口特質論」，將南北民意的差異詮釋為資源集中北部，使中南部民眾不易獲得「正確」資訊，因而形成偏差的民意：

政大教授黃德福指出，南北民意差距確實存在，從外在環境來說，這是過去中央政策「重北輕南」的結果，因此造成中南部民眾不易取得正確資訊，政策傳達過程和真實度往往被政治人物所扮演的中間意見領袖所扭曲，反而形成與政策完全相反的民意反應<sup>18</sup>。

### (3) 小結：「南北差異」等於「台北與非台北」的差異

無論是「人口特質論」或是「資源特質論」，相關的報導及分析，在論及「南北差異」時所舉的例子，往往是「台北／（中）南部」。「人口特質論」所謂的都會區，常常只以台北為例，而資源配置論所批判的資源配置不公，矛頭也總是指向台北；也就是說，區別南北的那條界線，並不是人口特質論口中的「都會」與「鄉村」，也不是資源配置論者所表述的重「北」（部）輕「南」（部），而是台北與非台北的差異。

三一四事件之後，我們在媒體上就常常看到「民意南北有別」的陳述；而不

18 《聯合晚報》，1993/10/25，〈施政有偏差才會有差距〉，4版。

同的行動者則針對自身的需求詮釋與運用這個現象，例如國民黨主流派就常常以「南北民意有別」、「台北不等於台灣」、「台北觀點不等於台灣觀點」等論述，反駁非主流派所說的「中南部省籍意識重」，並為其政策背書來對抗非主流派；而新國民黨連線（及後來成立的「新黨」）則更強化北部都會選民比較理性的論述，以回應他們在高雄所遇到的挫折，並且將其支持者與主流派的差別界定是都會選民與鄉村選民的差異，而不是省籍的差異；另外，國民黨高雄籍的政治人物則是強調「重北輕南」的措施致使南北民意有別，要求中央的政策顧及南北平衡，以免流失選票。

### （三）1990 年代中後期的南北差異論述

「三一四事件」發生之後，「南北差異」漸漸成為媒體觀測政黨競爭及選舉時的切入點之一，包括 1993 年新黨的成立、1993 年底的縣市長選舉、1995 年的立委選舉以及 1996 年的總統首度直選，我們都看到以「南北民意有別」分析選情的報導<sup>19</sup>，並且這些報導都與新黨有關。

新國民黨連線在 1993 年初舉辦國事說明會後，於同年八月成立了新黨。自新黨成立之來，就被賦予「台北黨」的印象<sup>20</sup>，因為新黨的票源很大一部分是外省人，而台北市又是外省人比例最高的地區，加上新黨除了吸引眷村選票之外，對於都會區著力頗深，試圖以清新的形象、高學歷候選人，吸引都會地區選民（朱雲漢 1998），因此也有人說新黨是「都會黨」。在「台北黨」及「都會黨」的雙重印象之下，媒體觀測新黨的重點都在於它能不能走出台北，吸引台北以外的選民，而新黨本身也以能不能跨出淡水河、跨越濁水溪為重要的指標。由於新黨被定位為都會黨，因此媒體在討論新黨的選情時，往往以「北部都會選民／中南部地區選民」為二元架構展開討論。1995 年立委選舉，新黨打出「三黨（國民黨、民進黨、新黨）不過半」的口號，媒體就如此報導：

19 1990 年代的北高市長選舉並未引起南北差異的討論，一直到政黨輪替之後的 2002 年北高市長選舉，才有相關討論。

20 《聯合報》，1993/8/10，〈新黨「台北國」新寵？〉，3 版。

新黨「三黨不過半」的訴求，也許打動了台北縣市部份選民的心，但口號一飛越淡水河，即漸次消散在風中。對廣大的中南部選民，尤其是農業縣選民而言，更精確的反應應該是：「什麼叫三黨不過半？」、「新黨在那裡？」<sup>21</sup>

「三黨不過半」在當時被認為是具有理想性的訴求，目的是不讓任何一個政黨坐大，民進黨也曾想以此為口號，訴求「聯合內閣，全民共治」<sup>22</sup>。這個具有理想性的口號，在台北縣市都會區能「打動」人心，而中南部選民卻連聽都沒聽過。在此，中南部民眾再度被賦予「無知」的形象，而且與「農業縣選民」高度連結，繼「鄉村選民」之後，「農業縣選民」成為中南部選民的另一種稱呼。

將人群劃分為北部選民以及中南部選民的模式也出現在 1996 年我國第一次總統直選，當時角逐總統大位的候選人有四位，代表國民黨的李登輝、新黨的林洋港、民進黨的彭明敏、獨立參選的陳履安。而此時的南北差異依然是沿著「國民黨」與「新黨」的區隔而被論述，當時廣為流傳的說法是：「北部不利國民黨；中南部不利新黨」。該說法的出現主要與 1993 年以來新黨與國民黨的競爭有關，首先，新國民黨連線於 1993 年在高雄發生的「三一四事件」，使得輿論普遍認為新黨在南部拓展票源是比較困難的；再者，1994 年的台北市長選舉，代表新黨的趙少康以 30.17% 的得票率位居第二高票，但新黨在高雄市長及台灣省長的選舉卻分別只獲得了 3.45% 及 4.31% 的得票率；在省市議員部分，新黨在台北市的得票率也有 20.83%，遠勝於其在台灣省議會及高雄市議會不到 5% 得票率（朱雲漢 1998）。因此這樣的選舉結果，也顯示新黨在台北市有較高的支持度。1995 年底立委選舉結果，新黨在台北縣市大有斬獲，國民黨在北部幾個縣市的失利，使得輿論認為北部都會區不利於國民黨選情。在這些事件的堆疊下，「北部不利國民黨，中南部不利新黨」的輿論漸漸成形。到了 1996 年的總統選舉，我們在報紙上看到以區域差異來描述候選人選情的報導，便是圍繞在國民黨的李連配（李登輝及連戰）與新黨的林郝配（林洋港、郝柏村）之間，認為李連在中南部

21 《中國時報》，1995/10/29，〈新黨南下列車載不動「三黨不過半」？〉，2版。

22 不過後來因為民進黨內意見不同，所以作罷（《中國時報》1995/10/29）。



較具優勢，在北部較不利<sup>23</sup>；反之，林郝在北部比較有優勢，在中南部較不利。學者趙永茂選前分析林郝配的文章指出：

大體來說，在台北、台中等大都會地區，選民的投票行為已漸漸有一般民主先進國家選舉時的政黨取向或人才取向；不過，在中南部鄉下地區，除了受傳統社會文化影響之外，族群因素也仍在一定程度上繼續左右著選民的投票傾向。近幾年來，民進黨有關國民黨是外來政權的說法，以及國民黨內部當權派與非當權派的對立，也同樣會對中南部選民的省籍意識形成刺激作用。（趙永茂 1995）

如同先前的論述，這則評論在分析總統選舉時，也把「中南部選民」的投票行為視為一種「問題」，認為中南部選民深受傳統觀念的束縛及省籍意識影響，而都會區選民則不會有這樣的問題，並且強調都會區選民比較符合先進民主國家的投票行為，他們投票時不太會受一些非理性力量的操弄，傾向於選賢與能。

#### （四）小結：1990 年代南北差異論述的浮現之原因及特點

在這一節裡，我們分析了台灣的「南北差異」何時開始成為公共議題。在 1990 年代前，我們鮮少看到將「南北差異」當成一項公共議題的報導，只有在小說、電影、流行歌曲中，才會看到一些以「台北人／南部人」互為對比的描述，其中所關注的多半是台灣邁入都市化之後，鄉村民眾（南部人）來到都市之後的種種適應問題，以及鄉村價值與都市價值之間的衝突。

#### 台灣「南北差異」論述的浮現：國民黨的內鬥

直到 1990 年代，隨著國民黨權力交替引起的內部鬥爭，台灣的「南北差異」逐漸問題化及公共化，關於台灣民意存在南北差異、以及南北選民具有不同特質

23 《中國時報》，1995/11/12，〈朝野兩黨看林郝配國民黨：影響力有限威脅不大〉。

的論述也開始出現。整個 90 年代，台灣的南北差異論述幾乎都是沿著國民黨這兩派勢力的鬥爭而展開，一開始相關論述主要出現在主流派與非主流派鬥爭的事件中，爲了迴避省籍操弄得指控，非主流派這方開始以「台北都會選民／中南部鄉村選民」的對比方式，來論述其支持者與國民黨主流派的差異，以南北差異來包裝省籍差異。隨後發生的「三一四」事件則使得媒體開始關注台灣民意的南北差異，探討什麼原因造成南北民意差異，在這個過程中，就衍生出「人口特質論」及「資源配置論」這兩種迥異的詮釋。後來，隨著新黨的成立，相關的論述出現的脈絡，便圍繞在選舉中，國民黨與新黨的競爭關係。

#### 1990 年代民進黨與南部選民的連結薄弱

綜觀 1990 年代「南北差異」報導出現的脈絡及指涉的對象，可以發現幾乎是都離不開國民黨與新黨（新國民黨連線）的對抗，雖然我們在 1992 年底的立委選舉及「314 事」件中，看到南部選民比較支持民進黨的說法，不過，這樣的說法並沒有延續太久，1990 年代民進黨與南部選民僅此一次短暫的連結，隨後由於民進黨的執政版圖並未在南台灣連成一氣，反而是在 1997 年的縣市長選舉，由於民進黨大勝，北台灣綠化的說法甚囂塵上，當時除了陳水扁已在台北市擔任市長之外，當年選舉民進黨又拿下了基隆市、北縣、宜縣、桃園縣、新竹縣市等北部縣市的席位，所以當時反而出現「北台灣綠化」的說法<sup>24</sup>。在 1990 年代，民進黨與南部選民並沒有強烈的連結，國民黨與北部選民的關係也未被強調，這與 2000 年後時常出現的「北藍南綠」說法十分不同，其中的差異主要與「誰」在論述有關，在 1990 年代提出南北差異論述的主要是新黨。新黨所欲爭取的選民原本就是國民黨的選民，它的競爭對手主要是國民黨而不是民進黨，因此新黨所提出的各種訴求，例如反李登輝、獨台、金權、反地方派系等等，以及自居爲「正統國民黨」的舉措，都是爲了對抗國民黨，它確實也瓜分了不少國民黨的選

24 《台灣日報》，1997/3/10，〈呂秀蓮大勝·北台灣綠化·吳伯雄請辭〉，1 版；《經濟日報》，1997/11/30，〈地方政權變天〉，1 版。

票（徐木炎 1998）。由於新黨的主要對手是國民黨，因此其所提出的南北差異論述就與兩者的勢力範圍密切相關，在這些論述當中，反而中南部選民與國民黨的連結比較強，而不是民進黨，民進黨當時並不在相關論述範圍之內，至於北部（台北）選民則往往被連結到新黨的支持者，當時的國民黨反而被論述成不受北部選民支持。

## 第二節 2000 年政黨輪替後的南北差異論述

1990 年代，台灣的南北差異因政治局勢的變化及政黨競爭開始受到關注與論述，2000 年後，這樣的態勢更加明顯，南北差異報導出現的脈絡，不是與選舉有關，就是因選舉結果呈現了南北差異而使得非政治領域的媒體版面、民意調查，報導南北或南部人與北部人在各方面的差異，甚至電視娛樂節目也出現了探討南北大學生差異的專題<sup>25</sup>。這些頻繁的報導與討論，使得「南北差異」，越來越被當成是既存的事實，而這些論述之所以沿著「南北」展開，則與近十年來台灣政黨勢力的分合及政黨板塊的移動有關。

2000 年後台灣政治上最大的變化，莫過於政黨輪替。在 2000 年的總統大選當中，民進黨在國民黨分裂的情況下，以未達五成的得票率獲勝，台灣不僅經歷了第一次的政黨輪替，同時也使得台灣政黨的競爭步入了新的階段。國民黨因敗選而加速了內部的分裂。總統大選之後，以宋楚瑜為首的國民黨部分成員立即出走成立親民黨；而李登輝則在國民黨支持者的抗議之下，辭職黨主席，並離開國民黨的核心，2001 年支持李登輝的國民黨成員，另起爐灶，成立了台灣團結聯盟。從此台灣的政治勢力開始區分成泛藍與泛綠兩大勢力，國民黨、親民黨及新黨三黨被歸為泛藍陣營，民進黨及台聯則被稱為泛綠，而台灣也進入了藍綠對抗

25 中天電視台《大學生了沒》這個節目在 2008 年及 2009 年都曾經討論台灣南北大學生在食衣住行各方面的差異，2008 年 11 月 25 日的節目主題是「大學生南北生活大不同」。請見 <http://blog.xuite.net/cti.college/blog/20950457>（2010/2/2 查閱）。2009 年 10 月 28 日的主題是討論南部學生到北部求學以及北部學生到南部求學不習慣的地方請見 <http://blog.xuite.net/cti.college/blog/28053446>（2010/2/2 查閱）。

時期。在泛藍與泛綠的競爭之下，「北藍南綠」的說法開始出現在台灣社會當中，意思是泛藍在北部的支持率高、南部的支持率低，反之，泛綠則在南部的支持率高、北部的支持率低。在「北藍南綠」的印象之下，南北選民的差異論述也從「北部選民支持新黨／中南部選民支持國民黨」，轉為「北部選民=泛藍支持者」及「南部選民=泛綠支持者」的連結模式。那麼「北藍南綠」的說法是怎麼出現的呢？

### （一）「北藍南綠」說法的出現

「北藍南綠」說法的出現主要與 2000 年後的幾次選舉有關。在 2000 年的總統大選中，就已出現北部縣市宋楚瑜得票率高，南部縣市陳水扁支持率高的說法，並且認為民進黨能在總統大選獲勝，主要是贏在南部<sup>26</sup>，同時也出現陳水扁是「南台灣選出來的總統」的說法（徐永明 2000），但當時並沒有以「藍綠」來區分。2000 年總統選舉之後，台灣進入了藍綠對抗的時代，藍綠在不同區域的勢力也開始成為媒體關注的焦點。搜尋報紙，我們發現「北藍南綠」的說法首度出現於 2001 年縣市長選舉結果的報導中，包括《聯合報》、《中國時報》、《自由時報》都出現了相關的報導或評論<sup>27</sup>，並且認為該次選舉延續 2000 年總統大選的政黨板塊分佈。這次的縣市長選舉，台中以北地區除了台北縣及宜蘭縣之外，皆由國民黨勝選；而彰化以南地區，除了雲林縣、嘉義市之外，皆由民進黨獲勝，「北藍南綠」的說法因此誕生，但這種說法僅止於詮釋不同政黨在縣市長職位的區域分佈，不包括縣市議員。2002 年的北高市長選舉，北高市長都成功連任，台北市由國民黨的馬英九繼續執政，高雄市民進黨的謝長廷也連任成功，這樣的結果又使得「北藍南綠」說法被強化<sup>28</sup>，《聯合報》更直接以〈北藍南綠〉為頭版新聞標題來報導這次的選舉結果，認為北藍南綠的政黨分佈型態已越來越穩

26 《聯合報》，2000/3/19，〈棄保效應確實發酵 只是南台灣的「棄連保扁」強過了北台灣的「棄連保宋」〉，3 版。

27 《聯合報》，2001/12/10，〈「北藍南綠」：是社經落差而不是族群問題〉，2 版。《中國時報》，2001/12/2，〈兩度印證百里侯席次消長，吻合去年總統大選得票版圖結構〉。王業立，2001，北藍南綠的政黨版圖，《自由時報》2001/12/10，13 版。

28 《中國時報》社論，2002/12/8，北高選民藉選票所表達的意向，2 版。《工商時報》，2002/12/8，〈北馬南長，藍綠陣營喜憂參半〉，1 版；吳玉山（2002）。

固<sup>29</sup>。

從「北藍南綠」關鍵詞出現的脈絡，我們可以發現這種說法是在 2001 年後才出現，而且主要出現在縣市長、直轄市長選舉當中，這兩種選舉都是單一席次多數決的選舉，也就是多個候選人競爭一個席次、得票數高者獲勝的選舉，在這種選舉當中，媒體最容易以藍綠的圖示來表達選舉結果。2001 年的縣市長選舉，報紙就開始將藍色及綠色的顏色塗入不同縣市，當這些顏色串連在一起之後，一幅北藍南綠的台灣地圖就出現在我們眼前，北台灣變成全部都是藍色的，南台灣則全部都是綠色的。在這種印象之下，所有南部選民都被歸為泛綠選民，所有北部選民則都等同泛藍選民，相關論述對於泛綠選民及泛藍選民的描繪也一一對照到南部人與北部人身上。在 2001 年的縣市長選舉之後，就已出現「北台灣選民／南台灣選民」的二元區分論述：

不可否認，這次選舉中，**族群議題確實受到若干政治人物的加意操弄與炒作**，而且也的確對選舉結果造成相當程度的影響，**這在閩南族群佔絕對優勢的南台灣更為明顯**；但觀察北台灣的選舉結果，卻很難說那是族群情結作祟的產物。但反觀北台灣民眾其實未必有特定的政治傾向或族群偏好，他們選擇更替的速度也比較快。或者可以說，他們之間至少有一批比例相當高的**中間選民**，不時在不同政黨之間來回檢視選擇，成為**左右政黨輪替的關鍵力量**。這無論是從反映民眾求新求變的心情看，或反映選民對制衡的期待看，**應該都是相當正常、理性的民主行為**<sup>30</sup>。

這篇評論認為除了將台灣的選民區分為北台灣與南台灣二種選民之外，也認為閩南人居多的南台灣選民，較易受政治人物操弄影響，同時有特地的族群偏好或族群情結，反觀北台灣選民，則被認為是沒有特定族群及政黨偏好的「中間選民」，而他們的投票行為也比較理性且符合民主。

歷經了 2001 年的縣市長選舉及 2002 年的北高市長選舉之後，「北藍南綠」

29 《聯合報》，2002/12/8，〈北藍南綠 馬英九謝長廷連任〉，1 版。

30 《聯合報》社論，2001/12/10，〈「北藍南綠」：是社經落差而不是族群問題〉，2 版。

的說法漸漸定調。以下我們就以 2004 年總統大選為分析核心，探討南北差異論述在 2000 年後的發展。這場選舉之所以值得關注，主要是因為其中衍生的南北差異論述，不僅是 2000 年後論述南北差異的典型模式，同時這套論述所引發的爭議與反制論述，也反映了 2000 年後台灣社會氛圍的變化。

## （二）2004 年總統選舉前後的南北差異論述

2000 年總統選舉國民黨因為分裂，宋楚瑜脫離國民黨參選，瓜分票源，使民進黨以 39.3% 的得票率獲得執政權。有鑑於 2000 年因分裂而失去政權的教訓，2004 年總統大選，國民黨與親民黨合作推出了連戰搭配宋楚瑜的組合，與在位的陳水扁及呂秀蓮競爭總統、副總統職位，並且以 2000 年泛藍的超過六成得票率，預估此次選舉，連宋勢在必得。這次的選舉不僅十分激烈，雙方都進行了大規模的動員，包括泛綠的「二二八牽手護台灣」、泛藍的「三一三反扁大遊行」；過程也充滿著戲劇化，先是在選舉前一天發生震撼社會的「三一九槍擊案」，陳水扁總統在拜票過程遭槍擊，因而引發泛藍對於陳水扁自導自演的批評；隔天的選舉結果，陳呂配又以極小的差距（2 萬 9 千多票）贏得選舉，致使泛藍候選人認為選舉不公，提出選舉無效訴訟，要求重新驗票。另一方面，凱達格蘭大道則聚集了泛藍的支持者，抗議 319 槍擊案對選舉公平性的影響，抗爭活動持續了一個月之久。

在這場充滿戲劇化的選舉中，無論在選舉期間，還是選後爆發的抗議活動，我們都可以看到討論南北選民差異的論述，這些論述也引起不同立場的附和或反駁，首先我們就來看選舉期間的南北差異論述。

### 2004 總統大選中的「南北差異」論述

在「北藍南綠」的說法逐漸流傳之際，2004 年的總統大選，甚至出現了「北

部泛藍／南部泛綠」對決的言論<sup>31</sup>，更有報導將 2004 年的總統大選形容成是一場「南北戰爭」<sup>32</sup>，在這些論述不斷地強化下，台灣的南北越來越被認知為不同的國度，這些論述區隔南北的方式並不是南部論述所強調的資源的多寡，而是政治傾向的差異，選前的一篇選情報導即如此描述南北在投票行為上的差異：

走訪雲嘉南雄四個縣市，不難發現台灣選舉「北連宋、南阿扁」的特殊選票結構，北部選民「作不好就該輪替」的理直氣壯，到了南部卻變成「一次看抹出成績、輪替至少得四界（十六年）後再說」。連戰的二次政黨輪替要在南台灣開花，要再加把勁<sup>33</sup>。

這裡面不僅用「理直氣壯」強調北部選民的理性，以「做不好就該下台」來形容北部選民的投票行為，暗示南部選民不看政績表現投票的不理性，也以語言區隔南北，在提到南部時，特別使用閩南語的「看抹出」、「四界」。

3 月 20 日總統選舉結果出爐，泛綠在雲嘉南地區的得票率平均超過六成，而泛藍在桃竹苗及北北基的得票率則都超過五成，因而有所謂大甲溪以北是藍天，以南是綠地的說法出現，地域差異也成了省籍以外，最受關注的焦點<sup>34</sup>。「北藍南綠」不僅在選前是各家媒體分析選情的切入點，在選後更成為詮釋選舉結果的主流論述，不少媒體及評論家都指出該次的選舉深化了「北藍南綠」的政治板塊分布（徐永明 2004、吳玉山 2004）。而 2001 年以後從「北藍南綠」說法中衍生出的選民論述，也出現在 2004 年總統大選的選後分析中：

過去國民黨執政的時代，台灣南部大多數是農業縣份，就是國民黨地方派系的禁臠，每次選舉一到，透過地方派系的勢力和管道以買票方式掌控當地的政權。而且農業社會保守，不希望政權輪替得太嚴重，因此黨外運動或者民

31 《中國時報》，2004/3/15，〈南北戰爭 決戰關鍵 3%〉，A8 版；《聯合報》，2003/8/23，〈藍與綠一邊一國 · 南與北一邊一國〉，A4 版。

32 如張瑞昌（2004）、《聯報》，2004/3/21，〈這場對決像一場南北戰爭〉、《中時晚報》，2004/3/21，〈南北戰 撕裂台灣〉，10 版。

33 《中時晚報》，2003/8/25，〈北台灣喊輪替 南台灣要連任〉，4 版。

34 《自由時報》，2004/3/21，〈扁長期深耕南台綠油油：綠營南部大勝彌補北部的失票仍綽綽有餘〉，13 版。

進黨創黨初期，都會地區反而成為民進黨候選人的「肥沃之地」，農業縣份要變天的機率不大。

曾幾何時，南部這些農業縣份竟然成為綠營的票倉和大本營，即使扁政府施政不受肯定，只要祭出台灣主體性和尊嚴，選票即如天雨而下。……南部人說寧願沒飯吃也要投給阿扁，看到連宋就會說很「倒彈」；北部人則仔細挑著執政者的毛病，是否尊重現代化國家的行政中立、是否合乎一個他們標準中的國家領導人行止<sup>35</sup>。

這篇分析直接將 1990 年代支持國民黨的南部農業縣選民，等同於 2004 年總統大選支持民進黨的選民，暗示著民進黨接收了過去受國民黨派系操弄的選民，並且以「贏者全拿」的論述方式，將民進黨得票率較高的縣市選民都當成是綠營支持者，再將這群人等於南部人，於是最後南部人就等同於投給綠營的人，北部人等於投給藍營的人。再一貫地以如下的方式論述南部人與北部人的差異：支持我群的是中間理性選民，支持他群的則是盲目、易受煽動的一群人。在這樣的鋪陳與連結之下，北部人就被賦予「仔細挑著執政者的毛病」的正面特質，而南部人則是不可理喻的「寧願沒飯吃也要投給阿扁」。

除了用一連串的連結賦予北部人正面特質、南部人負面特質之外，從上下文的脈絡，我們可以發現，這篇報導特別強調「農業縣」，一開頭就標舉「南部多為農業縣」，下一段也強調這些農業縣成為綠營的大票倉，這意謂著什麼？為什麼要強調這些縣市是「農業縣」，為什麼不說「南部縣市」就好了？這其實是因為「農業縣」暗示著人口組成，在台灣一般的想像當中，農業地區往往代表著民眾教育水平較低、社經地位較低，所以標舉「農業縣」，就是在暗示這群選民的階級身分，南部人的負面特質基本上就是建立在他們是農業縣選民，也就是他們是中下階層的選民。

事實上，以階級來區分南北，在 2000 年後十分常見，相關論述往往會強調南北的階級組成差異，以此來論證人群的優劣及行為模式，這在 2004 年凱道抗議中，可以看得更明顯。

35 《聯合報》，2004/3/21，〈這場對決像一場南北戰爭〉，A14 版。



## 2004 年凱達格蘭大道抗議事件中的論述

選前的「南北戰爭」、「北藍南綠」之說延燒到選後的抗議活動，在這場抗議及後續的事件中，我們常常看到「南北對立」的言論，例如：「為何調南部保警來打北部人」<sup>36</sup>、「北部民眾看不起南部人」等等以南北為想像範疇的發言，而支持這場抗議行動的評論，也將「都會／中南部」的地域分類方式納入論述：

藍營的人多的是上班族、家庭主婦、都會中產階級，他們性格溫馴，不懂群眾運動，連抗爭都帶著向城市說抱歉的樣子。……綠軍的支持者較多是中南部的農民、工人、都市遊民。以前抗爭現場，如五二〇事件，都市游擊戰的打法，打得警民雙方都頭破血流，第二天，台北火車站前還是癱瘓的。即使是對政治異見者的對抗，也有暴力傾向。國民黨和都會中產階級，都還不懂得如何進行群眾組織，長期抗爭，以至於連反擊都顯得薄弱。然而它卻顯現另一種形態。它的理性、秩序與堅定如果可以堅持下來，總結經驗，很可能開創另一種中產階級的社會運動模式。（楊渡 2004）

這段文字明白地將南北差異延伸到政黨支持的差異，都會中產階級傾向支持藍營，中南部農工階層則多為支持民進黨，並且在上下文的鋪陳之下，賦予兩者不同的特質，其中的連結方式，可以簡單整理如下：

藍營支持者＝都會中產階級＝理性、有秩序

綠營支持者＝中南部農工階層、都市遊民＝暴力傾向

這套區隔方式，基本上是以階級為基礎，來評價不同群體，中產階級被賦予理性、堅定的特質，而農工階級則是不穩定地打游擊戰，偏好不理性的暴力行動，前者的發源地是都會區，後者則是「中南部」。支持這場抗議的評論便是在中產階級優於中低階層的邏輯下，大舉「中產階級」的旗幟，將抗議行動定調為「中產階

36 《中國時報》，2004/4/7，〈民進黨批評宋楚瑜間接鼓舞暴力·太不負責任〉，A3 版。

級運動」，認為中產階級將會為台灣的社會運動帶來新的局面（南方朔 2004a）。對於「中產階級」正面特質的強調，是 2000 年後「南北差異論述」最明顯的特徵，包括 2006 年在台北發起的紅衫軍運動，也舉著「中產階級」的旗幟，來表示這場運動的訴求比較有理想性及道德正當性，並以此號召支持者的認同。

這些論述除了強調中產階級的正面形象外，也往往對於中低階層的選票多於中產階級而感到擔憂：

「北藍南綠」及「城鄉差異」如果是代表兩套價值體系，則民進黨一方面已與「都會中產階級主流」漸行漸遠，另一方面亦只是靠愚民手法蠱惑了「鄉村基層」……民進黨內亦不諱言，其支持者的社會身分，傾向年齡層高、教育水準低，及低社經地位；倘若將支持民進黨者的GDP，與批判民進黨的GDP做一比較，一定會出現一個鮮明的對比……不能只談民進黨能贏得多少選票，而應看民進黨贏得什麼樣的選票？否則，即使民進黨能勝選，社會價值仍將沈淪，國家仍將陷於絕望之中<sup>37</sup>。

這段文字除了一貫地將鄉村民眾當成易受愚弄的一群人之外，同時也將「都會中產階級」視為主流價值，並且將民進黨的支持者等同於「鄉村基層」，認為民進黨的支持者所代表的不是主流價值，在這樣的連結之下，又進一步論述，如果國家掌握在一群知識水準不高的人所選的人身上，國家前途堪憂。

這種論調不只出現在政治層面的選民論述上，在文化論述上，也有人認為當今南台灣本土化文化過於強勢，恐危害台灣的進步：

南部人越來越認同所謂的台灣主流意識，但這些已被政治標籤化。人心若是認同這種政治人物操弄的感情，消費、購買行為就會往那裏偏移，所以民眾開始拒絕往比較進化的消費行為前進，南部是刻意去保留舊時代的東西……所謂本土，應該跟著時代的推移進步，目前台灣社會自動選擇停留在一個童年時代，如果按照這個方式繼續下去，我想北部都市將節節敗退，被鄉村包

37 《聯合報》，2006/10/19，〈鄉村黨如何經營北高兩市選舉〉，A2版。

圖<sup>38</sup>。

同樣地，這篇文章也以一連串的連結方式，將南部等同於本土與鄉村，北部等於都市及精英，以「拒絕進化」、「舊時代」、「停留」等字眼來暗示南部的落後特質，並且憂心當這種落後的文化越來越強大逐漸取代北部都市文化時，台灣社會將愈來愈退化。

### 泛綠及立場偏向南部的論述

從上面的分析來看，我們可以發現 2000 年後的南北差異論述，主要沿著泛藍與泛綠的政黨競爭而來，立場較為支持泛藍的報導及評論傾向於從選民特質的差異來詮釋「北藍南綠」的政治板塊分佈。相較於泛藍的「選民特質論」，支持泛綠媒體及人士則不認同選民特質論，認為「南綠」的原因在於南台灣民眾對於國民黨長期重北輕南不滿<sup>39</sup>，以及民進黨在南台灣的政績表現使然。在 2004 年的總統大選中，《自由時報》就認為「南台一片綠油油」是民進黨在南部深耕有成的結果<sup>40</sup>。另外一種看法則傾向於否定「北藍南綠」的說法，認為在縣市議員或基層選舉當中，依然是藍大於綠（陳儀深 2006）；徐永明（2004）則指出「北藍南綠」的現象，並不是北越來越藍，南越來越綠，而是泛綠在南台灣版圖擴張比較快、泛藍勢力萎縮，因而造成南綠的印象，在北部地區，泛藍版圖並沒有顯著的擴張，只是泛藍在南部選票的流失，造成其北部的票數佔總得票數的比例增加，因此強化了「北部是藍天的說法。同時，我們也發現，從資源配置角度詮釋南北民意差異的說法，並不是民進黨的專利，來自南部的學者、專家及政治菁英，都不太以「人口特質論」來詮釋民進黨在南部較高的得票率，而傾向於是過去國民黨政府的南北失衡、以台北為中心的政策及思維模式使然<sup>41</sup>。

38 《遠見》，2004/5/1，〈消費情感倒退二、三十年〉，頁 180。

39 《工商時報》，2000/3/25，〈國民黨財經建設重北輕南〉。

40 《自由時報》，2004/3/21，〈扁長期深耕·南台綠油油〉，13 版。

41 《中國時報》，2000/3/20，〈請新總統從南部看台北〉。《中國時報》，2000/3/20，〈中央重北輕南·選票表達不滿〉。

### 雜誌中的「南北差異」論述：遠見雜誌的〈向南走向北走〉專題

如同 1993 年的「三一四事件」引起報章雜誌探討南北差異，2004 年的總統大選沸沸揚揚的南北爭議，也引起雜誌探討台灣的南北差異。2004 年 5 月號的《遠見》雜誌即製作了〈向南走向北走：消費品味南北大差異〉專題，專題首頁的引言即明白為北部人及南部人定位：

如果將政治人物比擬為商品，這次總統大選中個性獨立、比較國際化的北部人，用選票「採購」學者型的連戰競選總統；而直率、熱情、不服輸的南部鄉親，則將草根性強的阿扁「打包」送進總統府。（《遠見》2004/5）

雖然整篇報導都沒有對「南部」及「北部」做出明確的定義，然而卻依然可以做出種種南北差異論述，其中的預設便來自上述這段引言，北部人是一群緊跟著時代潮流，行事風格符合當代的「理性」主流價值，而南部人則凡事以「情感」為依歸，所以北部人是精挑細選地「採購」總統，而南部人則是不加思索地「打包」阿扁總統。筆者將該雜誌賦予的南北特質整理如下表 5-1。

表 5-1 《遠見》〈向北走向南走〉專題中所標舉的南北差異

	北部	南部
形容詞	都會菁英	鄉土草莽鄉親
特質	個性獨立、比較國際化	直率、熱情、不服輸
談生意的方式	理性	先搏感情再談生意
購物的準則	<b>重視品質</b>	俗擱大碗
訊息接收習慣	雜誌，反覆推敲的理性思考	廣播，容易接收快速的傳播
對品牌的想法	北部民眾理性的求新求變	南部對大眾品牌很「死忠」
對產品的選擇	自主意識強	重口耳相傳
價格敏感度	精明北佬	豪氣鄉親
飲食習慣	健康輕食	口味重鹹

資料來源：《遠見》，2004/5，第 215 期。

從表 5-1 我們更可以明顯看出，北部／南部與理性／情感的對比關係，在探討南北消費行為的差異時，雜誌不斷以「理性」、「自主」、「獨立」、「精明」來形容北部人，而以「不服輸」、「死忠」、「豪氣」、「搏感情」來強調南部的情感特質。雖然記者以客觀不帶有價值判斷的字眼來描繪南北差異，然而如果我們對照當今的主流價值，就可以清楚看出其中隱含的優劣價值判斷，因為「理性自主」正是當今社會所崇尚的主流價值，而人情、搏感情、口耳相傳等等之類的人際交往方式則是主流觀點避之唯恐不及的價值，雖然這未必表示主流文化不以這套方式運行。就連描繪飲食習慣也不例外，在當今的健康風潮之下，沒有人會覺得「重鹹」是一件好事，「健康輕食」顯然是比較「正確」的飲食習慣；而在強調「品質」時代，「俗擱大碗」的消費習慣也往往被等同於不重視品質。所有這些南北差異的描述，在在都呈現了一個跟得上時代步伐的北部人與停留在過去的南部人。因此緊接著在該專題報導次頁，南方朔就指出應該要讓「北部的影響力擴大到南部」，他毫不諱言地指出北部的價值跟文化是比較好的：

北部接觸外來者的包容力比較大，因為已經習慣衝突和容忍……南部人大多是鄉下人，世界觀比較小，因此全球化、都市化的程度，是造成南北消費差異的原因。南部人會花錢吃東西、買衣服，但卻不會花錢看表演，可是北部的中產階級，再貴的表演他也會想去。……對台灣來說，比較好的發展方向是北部影響南部，北部代表的文化和價值觀是向前看的，相較之下，南部就比較保守，理論上應該是北部的影響力擴大到南部。（南方朔 2004b）

這邊的論述與前述 90 年代《天下》〈在那遙遠的「地方」〉的專題如出一轍，南部被認為有問題的地方就是「過於保守」、「沒有國際觀」、「藝文水平不高」，克服這些「落後」現象的辦法，就是要讓文明的北部影響南部，讓南部追趕上北部。不同的地方在於 90 年代談的是台北與非台北，但到了 2000 年後，變成了北部與南部的差異。這也是「南北差異論述」在 2000 年後的另一特徵，隨著政黨板塊的變動，以及「我群」定義的調整，2000 年後所指的「北」，從

「台北」變成沒有明確定義的「北部」，有時甚至因選舉結果而成爲「中北部」。

《遠見》雜誌只是其中一例，其他在探討南北差異所做的民調或專題大致也都是沿著都會與鄉村、重理性與重人情的想像，來描繪南北差異。或者以「發現南部」的口吻，說明南部其實消費力也很強或者「也」很進步。

### （三）2000 年代中後期的南北差異論述

經過了 2000 年代初期幾次選舉中的論述，南北差異已與政黨傾向的差異高度連結，「北藍南綠」在 2004 年後成爲觀測每次選舉的指標，從最初的「選後詮釋」，變成了「選前預測」，包括了 2005 年縣市長選舉、2006 年北高市長選舉、2008 年的總統選舉，我們都不斷看到相關報導。從「聯合知識庫」來看（見表 5-2），「北藍南綠」說法首度出現於台灣的 2001 年，即有 12 則相關報導，2002 年也有 14 則，2003 年因爲沒有選舉，所以報導減少，然而 2004 年的總統大選又使這個詞彙在報紙出現的頻率增加，共有 18 則相關報導，其後每年都維持 10 則以上的報導，2006 年甚至因爲紅衫軍運動及北高市長選舉，而使得「北藍南綠」出現在報紙的頻率激增爲 70 則。台灣的南北差異也不斷地在這些報導中被論述與再現，在 2000 年代中期，南北除了被賦予不同的政黨傾向、階級組成之外，南部更與「地下電台」產生強烈連結，相關論述認爲南部選民的投票行爲，與南部地下電台的活躍息息相關，並且認爲南部民眾的訊息接收來源是以地下電台爲主，南部民眾所接收到的訊息因此充滿扭曲<sup>42</sup>。

除此之外，「搏感情」論述也十分常見，在檢討國民黨失去政權的文章中，常常將其中的一項原因歸爲民進黨及地下電台懂得用「搏感情」的方式爭取南部選民的選票，相關論述認爲，政見及政績對南部民眾都不管用，唯有「搏感情」才有用<sup>43</sup>。另外，也有一些論述認爲南部民眾因爲過於「純樸熱情」，使其易受

42 《聯合報》，2007/1/20，〈地下電台活躍，主流媒體有責〉，C3 版。《聯合晚報》，2007/9/18，〈鄉下老母親只聽地下電台〉，5 版。

43 《聯合報》，2007/1/17，〈重北輕南藍綠爭南台的痛〉，C4 版；《聯合報》，2007/1/20，〈地下電台活躍，主流媒體有責〉，C3 版。《中國時報》，2007/1/17，〈各有盤算〉，C3 版。

政治人物煽動<sup>44</sup>。

表 5-2 「北藍南綠」(或南綠北藍) 在聯合知識庫出現的次數

年代	則數
2001	12
2002	14
2003	5
2004	18
2005	16
2006	70
2007	16
2008	11
2009	10

資料來源：聯合知識庫

#### (四) 小結：2000 年政黨輪替後南北差異論述的延續與轉變

在 1990 年代發起南北差異論述的主要是新黨(或新國民黨連線)，因此「我們」就是新黨及其支持者，而「他們」則是國民黨主流派及地方派系。但 2000 年後，台灣的政黨競爭演變為泛藍與泛綠，因此由泛藍發起的南北差異論述，就將我群界定為泛藍及其支持者，「他群」則是泛綠及其支持者。

伴隨著「我群」及「他群」定義的轉變，南北所指涉的區域範圍也有了改變，在 90 年代所指的南北差異，主要是台北與非台北地區的差異，「北」往往僅止於指涉台北縣市，「南」則包含了台北縣市以外廣袤的「中南部」，這是為了辨識新黨在不同區域的支持度所做出的區分；2000 年後的區分判準變成了泛藍與泛綠的勢力，因此「北」變成了縣市長及總統選舉當中，泛藍得票率比較高的地方，「北」的範圍因而隨著每次選舉而有不同的定義，有時指濁水溪以北，有時指大安溪以北，「南」的範圍亦隨選舉結果而浮動。不過這些都只考慮了西部縣

44 《聯合報》社論，2008/9/16，〈南部，誰來撕去這張標籤〉，A2 版。

市的狀況，並未納入東部及外島。雖然南北的定義不斷浮動，但相關論述大致還是以籠統的「北部選民」及「南部選民」來論述南北差異，也就是說「北」的範圍已經從 1990 年代的「台北」擴大為「北部」。不過「北」被賦予的地理想像內容卻沒有太大變化，「北部選民」承接了所有 1990 年代「台北選民」的特質，如都會菁英、高知識水準等特質。

此外，1990 年代的論述十分強調中南部候選人及選民與派系的關係，這一點在 2000 年後也因南北差異論述的「他群」變為泛綠而有所調整。在 1990 年代強調的是南部選民「易受派系控制」，在 2000 年後，則轉為「易受政治人物、阿扁或激進的本土論述煽動」，並強調南部選民與台獨基本教義派的關連。論述的轉變並不是因為地方派系消失了，而是敵人變了。

最後，南北的階級組成差異在 2000 年後更受到強調，雖然 1990 年代的論述就已強調台北都會選民是高知識份子、中產階級，中南部選民是鄉村選民，然而當時論述的核心仍圍繞在都會與鄉村地區的差異。但在 2000 年後，南／北、農工階級／中產階級的對應關係則被強調，尤其對於中產階級的論述更細緻，1990 年代僅強調中產階級在投票行為上的理性獨立判斷能力，但 2000 年後則被強化成是帶動台灣民主進步的新力量。

### 第三節 從「東方主義」看台灣的南北差異論述

從上兩節的內容可以發現，2000 年後的南北差異論述賦予南與北的地理想像，與 1990 年代十分類似，不管在什麼樣的事件，也不管南北有時指的是高雄台北或是北部與南部，「北」總是被認為比較進步、符合主流價值的，「南」則往往被認為殘存了傳統社會的許多陋習。這一節，我們將援用 Said (2002) 「東方主義」的概念，來分析 1990 年代的論述與 2000 年後的論述模式有何共通之處，這種型態論述背後的社會意涵是什麼。



### （一）贏者全拿的論述

在 1990 年代我們看到台灣的選民被分成「台北選民／中南部選民」，並被賦予不同的特質；同樣地，2000 年後則劃分為「北部選民／南部選民」，縱然劃分方式有所出入，但都是基於「贏者全拿」的邏輯所做的分類，只要某個區域某個政黨的得票率比較高，那個區域的選民就全部被歸為同一類的選民，這種論述方式刻意忽略內部的異質性，其實無論南北，都還有不同陣營的支持者，在北部有為數不少的泛綠支持者，南部也有不少泛藍支持者，可是在論述的過程中這些差異都被抹平、視而不見，而且就算支持同一個政黨，每個人支持的原因也都不同。這種贏者全拿的論述，將多元、異質、複雜的台灣南北同質化及扁平化成北部一國、南部一國，因此才會出現「為何要讓南部人的情緒決定我們未來」的言論<sup>45</sup>，事實上，任何一個政黨都不是仰賴北部或南部的選票就得以當選總統，但在這種論述之下，很容易就變成南部人或北部人決定了誰可以當總統這樣的思維方式。

伴隨這種南北劃分而來的人群描述，例如南部人個性比較直率、不服輸，或北部人個性比較獨立，也有一樣的問題，依然是將異質複雜的幾百萬人，甚至千萬人，都同質化成同一種人，彷彿來自的南部的就有直率的特質，而北部的則個個都有理性獨立思考的能力。事實上，從前面兩節的分析可知，將台灣劃分為一南一北的分類方式，其實是伴隨著政黨競爭才被建構出來的，南北的定義完全是依據選舉結果而定，在不同的選舉當中，就有不同的適用範圍。在 1990 年代，北指的是「台北」或「都會區」，南指的則是「中南部」或「鄉村地區」；在北高市長選舉當中，北就是「台北市」，南就是「高雄市」；在 2004 年的總統大選當中，北指的就是泛藍得票率比較高的「中北部」，南則指泛綠得票數比較高的南部地區。在南北差異論之中，南北的界線其實是隨政黨勢力不斷浮動。由此可見，「南部」跟「北部」本身就是一種被建構出來的概念，而其所被賦予的社

45 《聯合晚報》，2004/3/21，〈網戰鎖定那顆子彈〉，13 版。

會意涵，更是如此，往往因應著不同群體的需要而界定南北的界線以及南北的意義。



圖 5-1 2009 年經濟部 ECFA 文宣當中的角色設定

## (二) 異己化的論述

無論是選舉中的論述、抗議行動的論述或雜誌的報導，我們可以發現這些論述在談南北差異時，都緊扣著都市化程度、階級、文化與語言使用的差異；不過我們也可以發現，這些論述並不是單純地描述差異，而是夾帶眾多具有優劣意涵的評語，就如同 2009 年的 ECFA 文宣<sup>46</sup>（請見圖 5-1），不只設定了角色的地域、學歷、工作及使用語言，同時還賦予角色可以明顯辨識出正面與負面的人格特質。

46 2009 年 7 月 20 日經濟部推出 ECFA 文宣。文宣設定了兩個角色，一個叫做「一哥」，另一個叫做「發嫂」。「一哥」被設定為閩南台南人，五專畢業，是從事傳統產業的業務員，說話常帶有台灣國語，行事風格得過且過、只會說大話不會做事，沒有自我判斷能力，人云亦云，不了解 ECFA，也不支持 ECFA；「發嫂」則被設定為新竹客家人，大學畢業，擔任高階主管，精通中、英、日語，做事積極主動，具有客觀求知的能力，十分瞭解 ECFA 的內容。此一角色設定的文宣一出，立即引起批評的聲音，引發地域歧視的爭議。作為南部人的「一哥」被賦予負面形象，與具有菁英身分的北部人「發嫂」形成明顯對比，文宣中地域身分與個人特質好壞的強烈連結，被認為有歧視南部人之虞；同樣地，其中對於使用語言、學歷與職業的設定，也引發了語言與階級歧視的爭議。因為做為負面角色的一哥，特別被強調他講的是「台灣國語」，從事的是「業務工作」，在與負面角色連結的情形下，這兩項特質也變成帶有負面的意涵。相關爭論延續了一個多禮拜，最後以經濟部長出面道歉，收回文宣告終（《聯合報》2009/8/1）。

這種帶有優劣評斷的論述其實是一種「他者化」的論述，也是優勢者建構人群分類的方法。優勢群體建構人群類別的邏輯不同於弱勢群體以資源配置的不公不義來標示我群與他群，而是將非我族類者當成「他者」來看待，「他者」往往被優勢者認為比較劣等，在各方面都比不上優勢者所屬的群體；優勢者常常會運用「文明」與「落後」的對比方式，區隔出「文明的我們」與「落後的異己」。Said (1979) 在《東方主義》裡便指出，「東方」就是在被當成異己的情況下被建構出來的，目的是為了彰顯「文明的」西方，因此西方所建構的東方意象多半不是單純、不涉優劣意涵的差異描述，而是充滿著優劣意涵的對比。在西方的描繪下，東方充滿了異國情調，墮落而腐敗，西方與東方以下列方式對照著：繁榮／落後、文明／野蠻、進步／反動、民主／封建、理性／迷信（非理性）；這種他者化的論述背後的心態常常是：「『他們』注定要陷入激憤與非理性，而『我們』則享受自家的理性與文化優越感；『我們』代表一個真實的同時也是世俗化的世界，『他們』則在一個幼稚狂想的世界中謾罵、高談闊論」（Said 2002: 79）。被認定為「他者」的往往承載了「不理性」、「激情」、「不成熟」等發展不全的特質，「我們」則一定是「理性」且正常的一方。

從這個角度來看台灣的情形，我們也可以看到相關論述對於南北的描述亦是沿著野蠻／文明、幼稚／成熟、落後／先進、理性／不理性來進行，表 5-3 及表 5-4 所整理的 1990 年代與 2000 年後的南北特質大致都符合這樣的架構，南部是傳統而保守、不符民主潮流，北部則是開明與進步、符合民主潮流。即便每次論述的南北所指涉的地理範圍都不同，有時指的是高雄與台北，有時又是以濁水溪為界的南北，或又是大安溪以北或以南，然而對於南北的描述卻相當一致，只是隨著選舉結果而調整南北的界線。所有報導與分析都先戴著同一個眼鏡去看待南北差異，而不是根據任何客觀的觀察，所以無論南北的界線如何變遷，所描繪出來的特質都大同小異，所有不符合主流文化的特質都歸南部或中南部，而所有符合主流價值的特質都屬台北或北部。

表 5-3 1990 年代台灣南北差異論述中的地理想像

	北	南
地理區域	台北市（縣）	中南部
區域特性	都會區、高知識水準地區	鄉下、農村、農業縣、知識及生活水準較低之地區
人口組成	中產階級、知識份子、受薪階級	藍領
媒體特性	台北統派媒體	南部地下電台
投票行爲	獨立判斷、不受派系控制	受派系控制
投票特性	符合先進民主國家的投票行爲	受傳統文化影響頗深
投票考量	重視公共議題、重視候選人政見	不重視公共議題、不看候選人政見
省籍意識	不受省籍情結影響	省籍意識形態強烈
政治理想	理想性高	政治理想並不濃厚
政治態度	開放	保守而不想變動
政經資訊來源	多元	匱乏

資料來源：筆者自行整理。

表 5-4 2000 年後台灣南北差異論述中的地理想像

	北	南
地理區域	北部、中北部、北台灣	南部、中南部、南台灣
政黨偏好	泛藍或無特定傾向	泛綠、深綠
選民所在地區	都會選民	農村、鄉村、農業縣選民
選民階級身分	中產階級	農工階級
族群身分	無特定族群身分	閩南
選民意識型態	中間選民，不受任何意識型態影響	意識型態濃厚、族群意識強
反映的民意	主流價值	鄉村價值
使用語言	國語	閩南語
文化特色	國際化	本土化
獲得選民支持的辦法	理性的公共政策主張	搏感情；聽不懂公共政策，只在乎兒子結婚時政治人物有沒有來捧場
政治資訊來源	電視	親友鄰居、地下電台
投票行爲	理性判斷、不受政治人物操弄、敏感而挑剔	重視關係及情感因素、會受到政治人物操弄
投票考量	政績表現、國家政策	人際網絡；只問是不是同一國的人，不重視施政表現；民進黨做得再爛還是會投票給民進黨
政治型態	菁英政治、民主政治	派系政治、人情政治
對扁案的看法	對第一家庭的貪腐深惡痛絕	難以容忍對於陳水扁的攻擊撻伐、扁迷

資料來源：筆者自行整理。

台灣的「南」與「北」在這些論述的描繪下，已經不只是某個地域的範圍，而是某些元素的集合，就如同 Hall (1992) 在談論西方與非西方之別所說的，決定西方與非西方界線的並不是任何明確的地理界線，而是某個地方是否具有西方認定的現代元素，因此雖然日本遠在東方，但在科技上卻被認為十分西方，因為它很先進。在台灣的脈絡中，我們也可以發現相同的原理，決定台灣南北界線的並不是大安溪或是濁水溪，也不是任何縣界，而是長期被論述出來的南北形象，南部承載的就是中低階層、發展落後、講閩南語的形象，而北部則中產階級、國際化、講國語或英語的人。在這種二元對立的想像之下，只要電視某個角色設定是講閩南語的，人們就會主動認定故事發生在南部，所以許多人都認為本土劇所呈現的就是南部人的生活；只要是白領階級、講國語的人的故事，人們也認為那是一個台北的故事。任何連結都成了雙向連結，只要說到中南部，就會令人聯想到中下階層，而面對一個中下階層的人，人們也很容易認定他出身於「中南部」；就如同說到台北，人們腦中浮現的就是中產階級、菁英，彷彿台北都沒有中低階層，說到都會區，人們想到的也是台北或北部，而不會想到台南或高雄。

此外，這套論述也十足反映了真實世界的權力關係，被歸為負面特質一方的高齡者、中低階層、農業縣，都是在社會權力中居於弱勢的一方；而具有正面特質的年輕人、中產階級、知識份子、都會區，在現實世界也擁有較多資源。值得注意的是，「語言」也被置入論述當中，有負面特質的那一方，多半是講閩南語或是講台灣國語的一群人。在台灣，一個人說什麼語言，往往暗示他的族群身分，講閩南語或有台灣國語口音的，通常都是閩南人，所以這套論述也帶有強烈的族群意涵。講閩南語做為一種負面形象的來源，其實與過去的國語政策有關。過去的國語政策，不僅將閩南語貶抑為「方言」，也將與其相關的文化貶抑為低俗的文化，連帶的也將說這種語言的人當成是社會上比較不體面的人，這就是為什麼 ECFA 文宣中帶有負面人格特質的「一哥」被設定為講台灣國語的原因。強調語言使用的差異，顯示這些南北差異的論述延續了過去威權統治時代所建構的文

化優越意識型態，繼續將講閩南語的人當成是負面特質的表徵。

### （三）優勢者受威脅的論述模式

像上述這種將某個區域或人群視為他者，批評其不理性、不文明的論述，往往出現於人們感覺到自己所屬的群體受到威脅。Rose（1995）指出，美國之所以成為歐洲眼中的他者，是因為二次大戰後，歐洲殖民地紛紛獨立，歐洲失去過往的優勢，美國逐漸崛起取代歐洲成為世界的新霸權。美國的崛起，使歐洲感受自身的中心地位備受威脅，為了重新確認歐洲在世界的地位，因此開始否定美國的文化，他們將美國文化評價為過於廉價與大眾，不及西歐文化的精緻與淵遠流長，比起歐洲，美國的文化顯得劣等而搬不上檯面。Said（2002）在《遮蔽的伊斯蘭》（*Covering Islam*）裡也提到，伊斯蘭形象與恐怖主義意象的連結，也是在美國中心地位受到威脅之時。1970年代的石油危機，促使掌握石油資源的伊朗崛起，威脅了美國的霸權，美國媒體因此開始關注伊斯蘭世界，賦予中東地區恐怖主義的負面形象。

同樣地在台灣，將南部視為他者、賦予落後特質，以對比北部（台北）的文明與理性的論述，也與特定群體的勢力受到威脅有關。1990年代發動這套論述的是國民黨內的外省政治菁英，在2000年後則是失去政權的國民黨。兩者都因為原本的優勢不再或支持基礎動搖，而開始將中南部或南部當成異己來論述。1990年代初期國民黨內部的權力重組，使得戒嚴時期一直在中央掌握優勢的外省政治菁英，遭逢空前危機，原有的優勢位置在短時間邊緣化，因此開始論述取而代之的政治人物及其支持者的不理性，並將比較有可能支持「我群」的台北選民，論述成是進步與理性的象徵。至於2000年之後的狀況則是，台灣的第一次政黨輪替，使得過去長期執政的國民黨首度失去政權，然而那次的選舉仍可歸咎於國民黨的分裂才敗選，但2004年的總統選舉，民進黨以超越五成的得票率獲勝，正式宣告了國民黨優勢地位的墜落，國民黨因此開始論述民進黨選民的不理

性，並且將泛綠支持度較高的南部地區，視為「有問題」的地區，「南部」因此成為矚目焦點，「南部選民」也開始成為被分析的對象，南部人由哪些人組成、有著什麼樣的文化特性、訊息來源是什麼，都一一被拿出來討論，對於南部的地理想象也在這些論述中逐一出籠。也就是說，「南部」之所以受到關注，很大的原因在於國民黨無法像過去那樣順利獲得南部的選票，「南部」越來越成為國民黨的難題，因此報紙雖然以「北藍南綠」來形容台灣的政黨板塊分佈，但被當成問題的卻總是「南部」，「北藍」通常都被視為是「正常而民主」的投票結果。

優勢者在面臨威脅時，除了將取而代之的勢力當成「他者」來論述之外，往往也會否定「他者」的影響力，不是認為新崛起的勢力文化品味不足，就是認為它們將毀壞人類文明或原本運作良好的社會制度。Morley 及 Robin (1992) 在〈科技東方主義〉裡就提到，1980 年代在日本經濟崛起、發佈進軍好萊塢娛樂產業的消息之後，如何引發美國輿論界對於人類文明即將因此毀滅的焦慮。美國認為與西方比起來，日本的文化單一，族群組成單純，不似美國如此多元開放、涵蓋各種族群，因此他們對於日本與美國的結盟極度不樂觀，認為好萊塢將因此失去在電影工業中引領風騷的地位。

類似這樣的論調，我們在台灣的南北差異論述中也可以看到，在形容北部都會選民時，往往特別強調都會區的人口組成多元、文化多元、觀點多元，不似「南部鄉下」的人口組成單一、思想觀念一致，並且順勢推論如果由這些「思想單一」的「農工階層」決定台灣的未來，台灣的未來將如何岌岌可危。這也是為什麼我們在相關論述中，不斷看到論者強調南北的階級差異，或者特別以都會與鄉村來區隔南北差異，其背後用意就是為了否定新崛起勢力的正當性，只要把對手及其支持者歸類為無知、沒有自主性的中下階層、鄉下人（這當然也包含了對中下階層及鄉下人的歧視），就可以否定取而代之者的影響力。

#### 第四節 結論

這章我們分析了台灣南北差異被論述的脈絡，研究發現，台灣的南北差異之所以受到關注，主要與政治勢力的鬥爭及政黨的競爭有關。在 1990 年代，國民黨內部的鬥爭，使得國民黨內的新國民黨連線開啓了南北差異論述，開始將台灣的選民區分為台北選民與中南部選民，之所以用地域身分來區別選民，主要與台灣的族群分佈有關，隱藏在地域區分背後的其實是族群，以地域身分而不是族群身分來論述選民，有很大的原因是爲了淡化新黨的外省色彩。

這套原本基於政治鬥爭而出現的論述，後來隨著政黨競爭，漸漸在各項選舉中被討論與強調，亦即認爲不同選民有不同特質的論述，其實是在政治競爭的情況下才成立，在過去國民黨一黨獨大的時代，區分都會選民與鄉村選民是沒有意義的。在 1993 年後，隨著新黨的成立，台灣邁入國民黨、民進黨、新黨三黨角力的時代，選民的區域差異成了觀測選情及分析選舉結果的重要切入點。2000 年後，台灣的南北差異也因選舉結果而受到更多關注及論述，此時台灣漸漸步入藍綠兩方對決的時代，報紙開始以藍色的板塊及綠色的圖樣，標示各縣市在各項選舉中，哪個政黨獲勝，北藍南綠的台灣地圖一而再而三地出現在歷次選舉中，而沿著「北藍南綠」想像所進行的北部選民與南部選民論述，也成了民眾認知台灣南北的刻板印象來源。

無論在 1990 年代或是 2000 年後，我們都發現，那些比較不政治性的南北差異討論，例如消費、生活習慣的差異，往往是在攸關南北的重大政治事件或選舉議題發酵之後，才出現。也就是說，政治事件及選舉是引發台灣社會關注南北差異的重要催化劑，近年來選舉的影響尤爲重大。

這些因政黨競爭而產生的南北差異論述，最明顯的徵就是它並不是單純地描述差異，而是帶有眾多優劣意涵的暗示；「北部或台北」是論述中的「我群」，理性且進步，「南部」則是這套論述中的「他者」，常常與落後、不文明這些意象連結在一起，南部人則被賦予不理性且易受他人煽動的特質。這種論述模式往



往是優勢者遭逢威脅時，慣常使用的模式。1990 年代是由原本具有優勢地位但日益面臨危機的部分外省政治菁英首開論述，2000 年後則變成執政權被取代的國民黨及泛藍勢力發動論述。不過這些論述也引來了對立論述反制，一樣以具有強烈優劣意涵的字眼，批評「北部」或「台北人」。下一章我們就來看看隨著台灣政治的變遷，與南北相關的各種論述如何變得爭鋒相對。

表 5-5 南北差異論述出現的脈絡

1986	1988	1992	1993	1995	1996	2000	2001	2002	2004	2006
解嚴	蔣經國過世，國民黨內部分裂問題浮現	土地增稅事件 立委全面改選	爆發「三一四」事件 新黨成立	立委選舉	總統首度民選	台灣首度政黨輪替，民進黨陳水扁當選總統	縣市長選舉 「北藍南綠」說法開始出現	北高市長選舉	總統選舉前爆發「三一九槍擊案」 總統選後爆發「凱道抗議事件」	北高市長選舉 紅衫軍抗議行動
南北差異論述的浮現		進入國民黨、新黨、民進黨三黨競爭時代			進入「藍綠對抗」時代					

## 第六章 「重北輕南」論述與「南北差異」論述的交會與對抗

第三章及第五章，我們分別描述了「重北輕南論述」以及「南北差異論述」出現的時間點，兩者都在 1990 年代初期開始被論述，它們的出現反映了台灣政治社會環境的變化，南北差異論述肇因於 1980 年代末期國民黨內部權力交班的鬥爭；重北輕南論述則起因於台灣政治自由化之後，各項選舉開放所帶來的民選壓力以及反對黨的挑戰，導致國民黨地方勢力藉由論述資源配置的不公義，來爭取選民的認同與支持。這兩種論述模式雖然側重的面向及切入南北議題的角度有所不同，但在 1990 年代，兩者卻不是對立的論述，持重北輕南論述者，並未強烈否定南北差異論述者的說法，而論述南北差異的人，也不反對平衡南北的建言。但 2000 年後，態勢丕變，這兩種論述開始針鋒相對，水火不容，持南北差異論者，不再如此同意政府平衡南北的措施；而站在南部這方的論述者，也無法接受南北差異論述對於南部人／北部人的差異闡述。本章的目的即在於釐清，何以原本沒有對抗關係的論述到後來會變成對立性的論述？筆者將從政治變遷的角度來回答這個問題，一方面探討兩種論述在 1990 年代並未針鋒相對的原因，另一方面爬梳 2000 年後兩種論述對立的脈絡。

### 第一節 兩種論述的和平共存：1990 年代

1990 年代初期，歷經立委的全面改選、北高市長直選的到來、在高雄發生的三一四事件以及引爆南北大戰的亞運事件，「南北差距」日漸受到關注，報章媒體也紛紛製作專題探討這個新穎的現象，試圖理解台灣的南北到底存在什

麼樣的差距，又是為何有這些差距。在第五章，我們曾提到，三一四事件後，對於台灣南北差異的詮釋，有兩種說法，一種是「人口組成論」，另一個是「資源配置論」，前者認為台灣的南北差異來自於南北人口特質的差異，後者則認為政府長期的重北輕南，是導致南北格格不入的關鍵。彼時雖已存在兩種不同的觀點，然而卻不是對立的論述，反而相輔相成，佐證彼此。當時大部分的報導都融合兩種觀點，來闡述南北差距的現象，認為中央政府資源配置的偏頗，導致了台北與非台北地區人口組成的差異，人口組成的差異又使得兩個地區存在著不同的文化及投票行爲。

就政黨競爭的觀點來看，這兩種論述雖來自不同陣營，前者來自國民黨籍高雄市的政治菁英，後者來自新國民黨連線，然而在當時的政治情勢下，並未形成對抗性的論述，因為兩者訴求的對象都是國民黨中央。我們可以將 1990 年代的政治勢力簡單區分成國民黨中央、國民黨地方政治人物、新黨及民進黨等四種。從重北輕南論述來看，高雄市的國民黨籍政治人物訴求及批判的對象是執政的國民黨中央，其訴求與新黨及民進黨並不衝突，因此當他們提出「平衡南北」的主張時，在野勢力並不反對，它們之間的差異頂多是對於如何平衡南北，有不同的主張與想法，但基本上都同意重北輕南論述對國民黨中央的批判，也同意平衡南北政策的必要性。新黨在提出南北差異論述時，也不否認重北輕南論述的訴求，其高雄市籍的民意代表也曾批判國民黨的重北輕南施政。也就是說，「平衡南北」的訴求在 1990 年代並不是任何政黨的專利，而是跨黨派的共同訴求。

另一方面，就論述內容來看，1990 年代的重北輕南主要批判的是政府在各項資源的重北輕南，訴求的是各種公共資源的平衡分配，當時並沒有發展出南部人相對於台北人的弱勢族群意識，南部人對抗的是政府而不是台北人，所以並沒有像 2000 年後如此強調南部人／台北人的差異與對立。

至於 1990 年代的南北差異論述，就現在的眼光來看，我們可以明顯看到相關論述對於台北／中南部有著強烈的道德評判，台北（都會）選民、都會文化就

被賦予比較正面、進步的價值，中南部選民及鄉村文化則被賦予負面及落後的意象。然而這種具有文化偏見的論述，當時卻未引起爭議與論戰，在報章媒體上，也很少看到對此論述的反省與批判，這與 2000 年後動輒引發南北論戰的狀況十分不同，何以類似的論述內容，在 1990 年代並未引此爭議？筆者認為有兩個原因，第一個原因是新黨與國民黨勢力的懸殊，第二個原因則來自於根深蒂固的城優於鄉的主流價值。

第四章曾提到，1990 年代發起南北差異論述的是新國民黨連線，隨後相關論述主要沿著國民黨與新黨的競爭而來。就當時的政治局勢來說，雖然新黨的成立瓜分了國民黨的選票，然而新黨始終不是國民黨的對手，其勢力並不足以威脅國民黨的政權，當時國民黨最大的敵人還是民進黨。不同於 2000 年後藍綠之間的勢均力敵，1990 年代在新黨與國民黨勢力懸殊的情況下，筆者認為被指控為選民素質有問題的國民黨這方，並未受到這些論述的威脅，因此並不理會也不在意相關論述的道德指控。另一方面，1990 年代民進黨在都會區的斬獲，則使其並未反省都會區選民優於鄉村選民說法中隱含的文化偏見。1990 年代，民進黨這邊流行著一種觀點，那就是都市化對於反對黨的發展比較有利，他們認為，由於派系政治是透過社會關係網絡來獲得選票，因此以移民為主的都市地區，比較不利於地方派系滲入，而有利於反對黨的擴張（吳乃德 1993）。而中產階級比較不受派系控制的論調也不是新黨的專利，林佳龍、吳乃德（1989）在一篇探討民進黨支持者的論文中就指出：

台北市是台灣都市化程度和中產階級佔人口比率最高的地區，其選民受責任區的影響是比較低的。黨外人士已經能夠動員到許多國民黨和地方派系無法控制的選民，尤其是日益擴大的都市中產階級，在台中市和台南市這兩個地方派系的反彈並不明顯，黨外人士依然能動員到足夠的中產階級和非派系選民。（p.230）

這的說法就牽涉到筆者認為 1990 年代相關論述並未引起爭議的第二的原因：

都市優於鄉村的主流價值。長期以來，在我們的文化觀念裡，都市往往被賦予文明進步的特質，都市因工商業發達、工作機會多，匯聚了較多年輕人、中產階級及知識份子，因此都市人也常常被認為是比較開明、具有進步觀念的一群人，同時社會的權力、發聲權也多半聚集在都市人的手中；相對來說，鄉村則被認為比較傳統與保守，觀念守舊，鄉村所聚集的中低階層，也因為教育程度較低，而被賦予知識不足、文化水平低落的特徵。在這樣的主流意識型態之下，任何一個政黨都想爭取都市選民的支持，因為獲得都市選民的支持就等同於得到社會中堅份子的支持，也同時得到「進步」與「理想性」的圖騰；而在都市地區擁有較高支持度的政黨，也就免不了標榜自己的支持者是比较「有水準」的。一般民眾大抵也會認同這樣的說法，報章媒體大致也以同樣的預設，報導都市與鄉村的選情。筆者認為這種根深蒂固的文化觀念，若不是 2000 年後，藍綠對抗的形成以及民進黨勢力在南部地區的快速成長，恐怕不會那麼快受到質疑與反省。

## 第二節 兩種論述的對抗：2000 年政黨輪替之後

1990 年代兩種論述的和平共存，到了 2000 年政黨輪替之後，卻日益水火不容，重北輕南的論述成為執政民進黨分配資源的主要論述，南北差異論述則變成泛藍否定泛綠執政正當性的主要論述。而這兩種論述都不斷遭到對立陣營的批評與攻擊。首先，我們就來看重北輕南論述如何遭遇挑戰。

### 平衡南北政策遭受質疑的背景

平衡南北政策受到質疑，主要與 1990 年代末期民進黨對於重北輕南論述的操作以及隨後執政大力標舉平衡南北的政策旗幟有關。1998 年隨著謝長廷當選高雄市長，南部七縣市（屏東縣、高雄縣市、台南縣市、嘉義縣）第一次全部都

由民進黨籍人士擔任首長，這樣的局面一直到 2008 年民進黨結束中央執政權之前都未曾改變；除了縣市長選舉之外，2000 年民進黨更進一步取得中央執政權，而當時的輿論都認為民進黨在總統大選中獲勝，很大原因來自於南台灣選票的貢獻<sup>1</sup>。在這樣的政治局勢之下，民進黨對於重北輕南的議題大致有三方面的操作。

#### (1)將南北差距歸因為國民黨的統治

首先，他們將民進黨在南部的斬獲來自於民眾對於國民黨重北輕南施政的反擊，並將南北差距歸因為國民黨過去四十年的執政所致，立場偏向泛綠的媒體《自由時報》便如此論述：

過去國民黨統治的五十年間，輕視農業為主的南部，重視工商業為主的北部，甚至，為發展工商業北部而犧牲南部。另外重北輕南現象的形成，也與外來政權帶來的軍民大多數集中於北部有關。可以說，國民黨的重北輕南政策，與社會福利偏重照顧軍公教人員，乃是維護少數利益者為核心的外來政權的必要舉措。<sup>2</sup>

這段文字除了以產業來區分國民黨對於台灣南北的不同重視之外，將北部歸為工商業為主的區域，南部則是農業重鎮；另一方面也將北部地區獲得較多資源歸因為聚集較多軍公教人員，並將這種現象論述為外來政權為了鞏固政權所採取的措施。

#### (2)強化台北市資源取得的不正義

政黨輪替之後，民進黨也特別去強化台北市資源取得的不公正。這很大的原因，來自於民進黨在台北市長選舉當中始終無法勝選，而另一方面，民進黨又在台灣另一個直轄市—高雄市，屢屢勝選。自從 1994 年北高市長開放民選以來，除了 1994 年台北市由民進黨籍的陳水扁獲選、高雄市由國民黨籍的吳敦義勝選

<sup>1</sup> 請見本書第五章的說明。

<sup>2</sup> 《自由時報》，2006/11/28，〈社論：政府應徹底根除南北失衡的老問題〉

之外，1998 年以後，就維持著台北市由國民黨籍人士當選、高雄市由民進黨候選人當選的態勢。當民進黨越來越發現無法突破台北市的選情時，他們的論述就更強調資源集中在台北的不符合公平正義，例如雲林縣長蘇治芬就曾說過：「台北要的是更美麗，我們只求好好活下去」、「雲林付出環境污染代價，換來的竟是台北美麗的人行道」<sup>3</sup>，連當過台北市長的陳水扁曾表示：台北市資源多到無處可花，其他縣市卻窮到連基本需求都無法滿足<sup>4</sup>。然而，在 1994 年間發生的高雄爭稅風波當中，時任台北市長的陳水扁，在面對資源分配的議題時，並未採取同情其他縣市的立場，同時也不認為台北市應該將資源分給其他縣市。另一方面，向來就有重北輕南情結的高雄市，在北高市長歷次選舉結果都無變化的情況下，民進黨的高雄市政治菁英，則更去強調高雄與台北的對立關係，除了在歷次選舉中，不斷強調台北市資源獲取的不正義之外，2006 年高雄市長選舉時，還提出「只有高雄價值，沒有台北觀點，堅守台灣主體，拒絕殖民霸權」的口號<sup>5</sup>，試圖從文化層面抵制台北。

### (3) 民進黨的執政將扭轉重北輕南的局面

民進黨取得中央執政權之後，便宣稱將改變重北輕南的局面。2000 年陳水扁甫當選總統，就將「平衡南北」列為重要政策，民進黨執政八年期間，不斷拋出平衡南北的主張，例如將重要活動及典禮改在台北以外的地方舉辦，包括國慶煙火、元宵燈會、金馬獎、金曲獎等，以及媒體南遷、國營企業南遷、中華電信南遷、遷都或首都機能分散等構想。民進黨執政的南部縣市也在中央資源的挹注下舉行南方經濟論壇、南方影展、南台灣學術研討會等以「南部」為範疇的活動，其中高雄市又積極地推動南方學，建立南方論述、呼籲南部建立主體性。

2000 年後，我們明顯看到民進黨漸漸取得南部論述的詮釋權，在南部縣市

<sup>3</sup> 《自由時報》，2006/10/23，〈翻新人行道，北市 50 億，雲林沒錢〉。

<sup>4</sup> 《中國時報》，2006/6/15，〈面對罷免案，絕不讓步〉，A4 版。

<sup>5</sup> 《聯合報》，2006/12/1，〈陳菊 簽署市民宣言〉，C2 版。

的穩定執政，使其掌握重北輕南論述的詮釋權，此時平衡南北已經不是跨黨派的政見，而是民進黨大力論述的政見，各種南北議題都由親綠的的媒體、民進黨籍地方政治人物及中央首長提出，一方面，南部民進黨執政的縣市藉民進黨執政中央的機會，向中央爭取資源，要求平衡南北；另一方面，中央也利用南部縣市多為民進黨執政的局勢，給予南部縣市資源，積極呼應這些訴求，推出平衡南北的政策，連帶鞏固其在南部的勢力。亦即民進黨的平衡南北政策，其實是扣連著民進黨的執政版圖，民進黨取得中央的資源之後，便將資源分配給民進黨執政的縣市，而其合理化資源分配的論述便來自 1990 年代以降逐漸為人熟知的重北輕南論述。

第三章我們曾提到，所謂的「重北輕南」，並不是只重視北部而忽略南部，而是大部分的資源都集中在台北，其他縣市都得不到資源，所以真正的平衡南北政策，應該是將資源分散給其他縣市，而不是只有南部。但民進黨執政時，卻巧妙地利用該論述，將資源給予其執政的南部縣市，因此後來才會出現「重南重北，忽略中部」的說法<sup>6</sup>。到了 2008 年，國民黨重回中央執政時，也是選擇性的實施「平衡南北」政策，將重要活動放在國民黨執政的縣市舉辦。

也就是說 2000 年後，隨著藍綠對抗的形成，「平衡南北」已經不是沿著台北與非台北地區資源落差所進行的資源重分配，而是隨著中央執政者政黨的差異而選擇性的平衡南北，雖然都宣稱平衡南北，但民進黨執政時主要把資源給予民進黨執政的縣市，國民黨執政時則把資源給予國民黨執政的縣市，但對外卻一律都宣稱是依據平衡南北的理念分配資源。

### 泛藍對於民進黨平衡南北政策的批評：無效論

由於 2000 年後，平衡南北成為民進黨的正字標記及其宣揚政績的主要論述，因此在藍綠對抗的局勢之下，民進黨所提的平衡南北政策，屢屢遭受對立陣營的

<sup>6</sup> 《中國時報》，2004/6/21，〈胡志強：台中絕對比高雄適合 怨這幾年重南重北〉，A2 版。



質疑與批評，最常見的就是「無效論」，批評者認為這些平衡南北政策根本無助於縮短南北差距，包括國慶煙火在台北以外的地方舉行、華視南遷、故宮南院等政策都曾遭致無效論的批評<sup>7</sup>，或者認為平衡南北的主張是一種民粹<sup>8</sup>。

以媒體的南北平衡為例，1990 年代與 2000 年代所引起的輿論完全不同。1990 年代初期，政府欲開放第四個無線電視台時，就有人提出媒體設置必須破除重北輕南的現象，要求第四個無線台須設置於南部。當時這個提議不僅得到輿論的支持，同時新聞局也在輿論的壓力下，同意這樣的訴求，因此最後取得設置權的全民間電視公司，便將總部設立於高雄市。然而 2000 年後，由中央所提出的媒體南遷構想，卻屢屢遭受挑戰，最後都無疾而終。民進黨政府所提出的媒體南遷構想，雖然所持的理由與 1990 年代第四個無線台一樣，目的都是希望藉此縮短媒體南北比重的失衡，但引起的爭議與結果卻十分不同。1990 年代那次，輿論幾乎一致贊同第四個無線台設置於南部，但 2000 年後，民進黨政府的媒體南遷提案，不僅引發工會抗議<sup>9</sup>，也引來「無效論」與「浪費公帑」的評論<sup>10</sup>。

民視開播時，也同樣有平衡南北的理想，但目前看來，民視只是一家公司設立在南部的電視台，大部分的營運及節目製作都在台北。不是民視放棄理想，而是受制於產業環境的區域特性。如果華視在南部孤軍奮鬥，北部的軟硬體資源將難支援，耗費成本也會很大；若如民視模式，則南部人將只是空有名份，難享其利。（詹銘 2006）

當然，設置第四個無線台跟華視南遷不能等同而論，但不能否認的是，整個輿論的走向已不像 1990 年代那麼有共識，1990 年代無論民進黨跟國民黨都同意第四個無線台設置於南部，但 2000 年代之後，無論是公廣媒體南遷或華視南遷，都變成是民進黨單方面主張，而國民黨往往都採取對立的立場。除了認為民進黨

<sup>7</sup> 李光儀，2006，〈華視南遷煙火秀〉（《聯合報》，2006/1/1，A15 版）。

<sup>8</sup> 《聯合報》，2007/2/28

<sup>9</sup> 《聯合報》，2005/12/29，〈華視工會明抗議南遷〉，A4 版。

<sup>10</sup> 聯合 2006/1/1

的平衡南北政策無效之外，另外一種常見的質疑就是，南部的人口數量或素質不足以支撐某項重大公共建設，尤其是文化建設方面，更常遭到這樣的質疑：

一時之間，台灣如火如荼地掀起文化硬體建設熱潮，但光鮮亮麗的同時，也掀開了很多文化生態的隱憂，特別是南台灣，精緻表演藝術觀眾人口人數不足，絕大多數民眾沒有購票欣賞藝文展演的習慣<sup>11</sup>。

相關論述憂心這些文化硬體建設，最後恐因民眾素質不夠、不願花錢看表演而成爲蚊子館，這種論述對於南台灣民眾的預設與南北差異論述對於南部選民的「文化水平不足」描述不謀而合。亦即，南北差異論述不只用於詮釋選舉結果，也試圖影響實質資源的分配。在此更可明顯看出 2000 年後，南北差異論述與重北輕南論述已經成爲兩種明顯互斥的意識型態，分屬藍綠兩個陣營。綠營試圖用重北輕南論述來合理化其將資源分配給民進黨執政的南部縣市，藍營則試圖用南北差異論述，否定平衡南北政策的正當性，雙方的論述都不只是口水戰而已，而深刻影響了實質資源的安排。

#### 同情南部者對於「南北選民差異說」的批判

至於南北差異論述，第五章我們提到，2000 年後越來越成爲泛藍的論述，相關論述對於南部選民的投票行爲的負面描述，主要是爲了對抗泛綠在南部地區較高的支持度。這些帶有道德評判的論述，2000 年後，伴隨一次又一次選舉所引發的南部選民暨北部選民論述，不只強化了一般大眾對於北部人及南部人的刻板印象，也激起反制這種論調的投書及評論，他們批評這種選民論述對於南部人的矮化是種「傲慢的台北觀點」，或者認爲這展現了都會的優越感，而且以一樣的二元對立架構，指控台北媒體或台北人自大而傲慢：

<sup>11</sup> 《中國時報》，2006/10/29，〈締造新文化奇蹟還是全台最大蚊子館〉，A12 版。

以北部都會菁英為主的所謂「上流群落」（尤其是泛藍信眾），總以輕蔑、扭曲的印象看待台灣農民，「不識字兼不衛生」就是具體的形像烙印。務農者都是蠢材、下等人嗎？臉孔蒼白、生命無力、怯懦自私的北部菁英們，反倒一個個像極掠取他人能量的吸血鬼啊！（晏山農 2009）

這段話直接援引南北差異論述中，「北部菁英／南部農工階層」的二元區隔方式，批評北部菁英歧視南部人的行為本身的邪惡。南北差異論述再現南部的同時也再現了論述者對南部的想像，這些想像看在被指認為「南部人」的眼裡，其實是相當過時，幾乎是停留在三、四十年前的認知，而且充滿著異己的意涵，網路上廣為流傳的一張反諷「台北人的世界觀」地圖（見圖 5-2），也是反制相關論述下的產物。

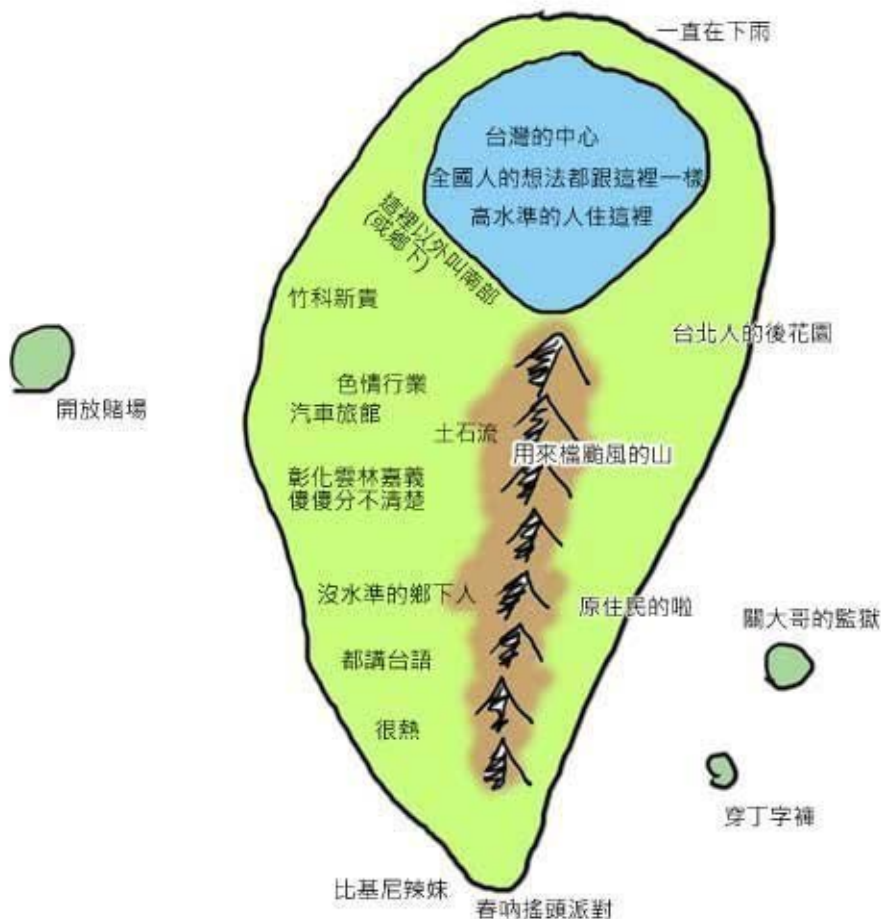


圖 5-2 台北人的世界觀

這張圖藉由媒體平日對於台灣各地區所呈現的刻板印象，反諷台北中心主義對於台灣的狹隘認知，其中最常受到討論的就是「台北人所認知的南部範圍」，雖然南部聽起來應該是台灣南端的縣市，如：高雄、屏東、台東等。但這些反制論述卻認為，在台北人的心目中，如圖中所示，台北都會區以外的地方，都是「南部」與「鄉下」，連過去的「台北縣」也不例外。一位作家就指出：「如果你跨出台北市，抵達三重、蘆洲、五股等縣郊，那裡對某些台北人來說，彷彿比紐約還要遙遠、還要陌生」（吳音寧 2007：128）。因此，這張圖也以「雲林彰化傻傻分不清」來諷刺台北人對台北市以外地區的無知。另外，相關文章也常反諷「台北等於台灣」的思維如何荒謬，例如「台北放晴等於全台北晴」，或者如圖中在台北地區所示：「全國人的想法都跟這裡一樣」。網民也常以嘲諷的口吻說：「我們南部人就是沒水準，不像台北人這麼高尚」，這張圖也呈現這種對比，在台北地區附註「高水準的人都住這裡」，在台北以外的地區則是「沒水準的鄉下人」。近十年來我們在網路世界中時常看到的「戰南北文」也是這種氛圍下的產物，站在「南部」立場這方往往諷刺台北中心主義的無知，例如以「天龍國」<sup>12</sup>、「大安國」、「台北國」來形容部分位居優勢地位的台北人只認識台北，對台灣其他地方一無所知，對他們來說，出了台北市就彷彿出國一般，到了陌生的國度；或者用「天龍人」來形容某些自居高尚有水準、瞧不起南部人的人。

這些論述雖源自於對「南北差異論述」的反擊，但卻都不只是單純的口水之爭，而有日常互動做為基礎，政治事件只是讓檯面下的口語言說浮出檯面成為公共議題，以下這段引文就出自於親身經歷：

我北上念大學時，最常被問到的幾個問題就是，「那裡有電嗎？」或「妳爸

<sup>12</sup> 「天龍國」這個名稱出自於日本動畫《海賊王》，在動畫中，「天龍人」指的是聖地瑪利喬亞的世界貴族，是八百年前建立世界政府的王族後裔，享有所有特權，而且自視偉大，自居為「造物主的後裔」，行徑囂張跋扈，具有強烈的種族優越感，對於天龍人以外的任何人都採取歧視態度，將其他種族視為奴隸與次等人；不屑與一般人呼吸相同的空氣，因而頭上總是帶著泡泡頭罩，（百度百科 <http://baike.baidu.com/view/1615389.htm>）。在台灣，天龍人被引伸為台北市民，天龍國則指台北市，由於台北市匯聚全國重要資源，因此使得台北人非常習慣台北豐富的資源、便捷的交通，因此出了台北市之外，往往驚訝於外地的交通為何如此不便，相關言詞中所透露的優越感，引發非台北人的不滿，因此在網路中，漸漸有人將這種具有優越感的人稱為「天龍人」。  
（<http://wiki.cyny.com/wiki/%E5%A4%A9%E9%BE%8D%E4%BA%BA>）

爸是酋長嗎？」或「妳考大學有沒有加分？」等等。……我後來發現，那種帶著都會自大態度的人，其實只是要展現他自己從沒去過所謂邊遠地區這種莫名的文化優勢，以他對台北之外的無知為傲，彷彿這種想像的優勢可以使他和臺灣過去的貧困脫離關係，並以一種超越的立足點俯視他想像中未開發的蠻荒。換句話說，因為我被想像成歷史中的野人，他才得以藉此切斷他與台北之外的臺灣的關係，證明他是文明的台北現代人。（柯裕棻 2007：78）

類似這種闡述遷徙者原鄉被當成「落後地區」的文章，近年來十分常見，而且論者往往將這樣的現象歸因為台北人的驕傲自大或自我中心主義。不過這真的是台北人的傲慢導致的嗎？或者說台北中心主義只存在於台北人心中嗎？筆者認為這種現象的發生，主要還是來自於資源集中在台北所產生的效應。資源集中於台北，造成了台北地區以外的民眾比較必須因為就學、就業而北上，在遷移的過程中，使他們有機會去認識台灣不同的地區，至少對於台北的認識與了解不至於太偏頗；同時由於媒體集中在台北，所以與台北有關的人事物、地名等等在媒體的曝光率都比較高，因此台灣各地的民眾對於台北多少都有些認識；但台北地區的人，相對而言比較不需要遷移，因為台北具有豐沛完善的各種資源，因此許多台北人只要待在大台北地區，就可以滿足從小到大的就學、就業需求，無須到其他縣市發展，也因為所有「好康」的都在台北，所以沒有誘因到台北以外的地方求學、就業。由於比較不需要遷移，很多台北人可能沒有機會認識台灣其他地區，比較容易用刻板印象去想像台北以外的地區。

除此之外，再搭配上「中心主義」的意識型態，更使得居住於中心的人比較沒有動力去了解其他地方。筆者認為所謂的中心主義其實是一種思維方式，不一定附著在具有某些身分的人身上，並不是台北人就有台北中心主義，非台北人就不會有台北中心主義。而所謂的「中心」往往依據人們對於不同地區的進步、繁華認知而定，這種認知可能來自於客觀的社會經濟條件，也可能來自人們的刻板印象，不同尺度所指涉的中心往往不同，在一個小鄉村裡，所謂的中心可能就是鄉村中的市區；在大台中地區，中心就是台中市；而在台灣，中心就在台北市。

一般而言，人們都傾向於去認識更進步的地方，或者被逼迫去認識，因此非中心地區的人總是向中心學習，而中心地區的人則不太會去認識與了解非中心地區，例如過去的台中縣民會去認識台中市，但台中市的人卻不太會主動去了解台中縣的樣貌；在台灣的尺度內，則是非台北地區的人會去認識台北，位居台北的人，因為已經處於台灣中心，所以比較不會主動去認識台灣其他地方。

當人們心裡存著台北中心主義時，就會認為其他地方都比台北落後；有該種想法的台北人因此不會去認識台灣其他地方，而傾向到更「先進」的國家朝聖，尤其是那些國際大城市，例如紐約、洛杉磯、倫敦、巴黎、東京；而對於存有這種中心主義的非台北人來說，他們會先到台北朝聖，因為台北比台灣其他地方進步，然後再前往他們所認知的「更大的中心」。這種行為跟具有台北中心主義的台北人並沒有什麼兩樣，每個人都是依據心中那張進步與落後的地圖，決定應該了解什麼與不需要了解什麼，不管是哪裡的人都有可能存在台北中心主義的思維模式。只不過位居台灣中心的台北人，他們的中心主義更容易被凸顯，加上台北做為台灣的中心，又與國家資源的配置息息相關，因此更容易引起反彈。

除了上述對於台北中心主義的各種嘲諷與控訴之外，認同南部論述的人則會將相關的現象，連結到資源配置的議題。他們會認為，台北今日所擁有的繁華與進步，其實是來自於資源掌控的優勢以及其他縣市的犧牲而來，台北佔盡好處而不自覺，反倒去嘲笑其他縣市的落後、知識水平的低落：

台北之於台灣如同美國之於第三世界，同樣都有帝國壓境的況味。重要資源過度挹注於大台北，讓他可以從容現代化。如果我們看不慣美國動輒以一己標準令其他國家臣服景從，就可以看出集三千寵愛於一身的台北人，在少了對台灣政治經濟學的批判認知、對各地差異的同情與瞭解，自以為是的指斥無疑就是小帝國主義心態的流露。（晏山農 2003）

晏山農這段文字直接從帝國主義的角度出發，批判處於優勢地位的台北，就如同美國，其優勢地位是建立在剝奪第三世界的基礎上，台北的優勢地位也是建

立在剝奪其他縣市的資源，台北擁有的「文明」，其他縣市的「落後」，正是公共資源分配不均的結果。但是許多台北人，卻未意識到種結構性的不平等，對於其他縣市缺乏同情與理解，只是武斷地批評它們現代化不足、公共建設低落。

從這段引文，我們可以發現，引起反彈的是對於南部「落後、建設不足」的指控及其背後顯露的優越心態，這跟 1990 年代的論述相當不同，雖然「台北的繁華是犧牲其他縣市利益而來」的說法在 1990 年代就已出現<sup>13</sup>，但當時的論述僅圍繞在資源配置的層面，批判的對象始終是「中央政府」或「台北市政府」，並未批評某種「心態」或「態度」，也沒有特別針對台北人，但 2000 年後，批評台北人的心態或批評台北人瞧不起南部人的論述卻越來越多，以下這段就是另一個例子：

偶爾到台北坐計程車，說話口音立刻被運將認出來，剛從南部來嗎？我說我是高雄人。竟然有位運將對我說：沒想到南部也有人懂得這麼多！氣得我不知道該如何回答……政治經濟都集中在台北，新聞媒體自然也集中在台北，大學名校也在台北，連娛樂消費也是台北在主導，南部人若月入四萬元，有個兒女在台北唸書，兩萬元寄給小孩租屋吃飯買書坐車，剩下兩萬元在家裡只能束緊腰帶了，低收入地區把錢寄到高消費地區花費，真的像割肉那麼痛，台北人能理解嗎？（陳朝震 2007）

第三章筆者曾提到，1980 年代台灣產業的轉型，不僅使大量勞動力往北部集中，而且也讓資源落差衍生的相對剝奪感，越來越容易為一般人體驗與感受。這種感受在 2000 年後，隨著南北議題的發燒，再度被論述與強化。對於認同重北輕南論述的人來說，他們無法忍受的不僅是資源集中在台北導致他們必須為了就學、就業付出昂貴的生活成本。更無法接受的是，南部人遭受歧視，被想像成生活在落後地區，被當成「沒知識、沒水準」的無知民眾。這裡引起爭議的，再度又是「台北人如何看待南部人」的問題，也就是說，真正令這些投書者不爽而

<sup>13</sup> 請見本書第四章。

發起論述的，是一種被歧視的感覺，他們因為強烈感受到南部人遭受歧視，而去論述資源配置的不公不義。

### 第三節 結論

這一章我們探討了南北差異論述與重北輕南論述兩種論述如何變得對立。在1990年代的相關論述當中，雖然我們就可以看到這兩種詮釋南北差距的論述，但兩者並無針鋒相對的意味。1990年代的南北差異論述雖然就隱含對於南部的歧視，然而由於當時提出相關論述的新黨，與其競爭對手，即國民黨及民進黨，勢力懸殊，並未造成勢均力敵的對抗局勢，所以其論述並未激起太多反應，同時他們也不反對重北輕南論述的內容。

至於重北輕南論述，在1990年代主要批判的是政府在各項資源配置的偏頗，訴求的是各種公共資源的平衡分配，當時並沒有發展出南部人相對於台北人的弱勢群體意識，南部人對抗的是政府而不是台北人，當時鮮少看到批評台北人的文章。但2000年後，相關論述攻擊的對象不再只是造成資源配置不均的中央政府，還包括了他們認為處於優越位置的台北人，後者甚至成了主要的批判對象；同時對立的層面，也越來越由中央與地方之間的對立，轉為人群之間的對立，亦即台北人與南部人的對立。

這種變化，很大原因來自於藍綠對抗形成所出現的「北藍南綠」說法，及其延伸出來的北部選民優於南部選民的論述。過去「南部人」並沒有在公共領域被談論，隨著大選出現，「南部選民」成爲一種討論範疇時，南部人才驚覺主流媒體對於非台北地區的印象依然停留在四、五十年的鄉村印象，也才發現南部被當成未開化的文明之地。然而，隨著台灣工商業的發展，農村社會的崩解，台灣許多地區都發展成工商小城，這種「落後」的想像，並不符合現實，尤其這種想像又隱含了歧視的成分，因此引起反彈。隨著公共領域對於南部選民的議論，反彈



的情緒也跟隨出現在公共討論中，激起了「反台北」的言論，由於這個說法針對的是「人群」，因此反制論述也沿著人群展開，以批判台北人為主軸，以一樣二元對立的模式，區分台北人與南部人的差異。





## 第七章 結論

本文從論述分析的角度，探討台灣的南北爭議發生的原因，試圖理解南北對立的想像如何出現。筆者預設將台灣區隔為「南」與「北」的現象，並不是「自然」發生的，不是在地理上存在著相對位置關係的北部與南部，人們就會去區隔南北，指認南北差異；也不是因為南部人與北部人分居不同的地理區域，就自然會產生衝突與對立的關係。我們認為這種二元對立的區隔方式是特定歷史環境與社會條件下的產物，而本文的目的就是去理解，是什麼樣的時空背景促使人們使用這種分類方式去認知他們所處的世界。

本文指出在當代有兩股力量，都以「南／北」的二元分類方式來認知台灣社會，一股是基於南部的弱勢感受，控訴資源配置不公的南部論述，另一股力量則源自於政黨競爭所產生的南北差異論述。兩者出現的時間都在 1990 年代初期，前者主要由高雄市的行動者發動論述，後者則延伸自國民黨內部的省籍問題。這兩種論述各自呈現了台灣南北議題的不同面向，也有著不一樣的根源。

### （一）重北輕南論述的興起

#### 重北輕南論述興起的結構因素

從南部論述興起的角度來看，可以發現，台灣南北問題的發生與資源集中在台北有很大的關連。在第二章裡，我們回顧了在台北崛起的過程中，除了 1860 年開港之後納入世界貿易體系的經濟因素之外，隨後國家的力量更扮演了重要的角色，尤其是日治時代，日人對於台北的投入，使台北作為全台政經、文化中心

的地位日漸鞏固。除此之外，「首善之都」、「模範之都」的概念也隨著日人的統治而出現，台北不僅對外被認為是台灣的門面及表徵，同時對島內其他區域也帶有引領及模範的角色，在這種意識之下，資源集中在台北就更為合理而正當。

國民政府遷台後，延續日治時代的格局，擇台北市為暫時首都，同時也承接了模範都市的思維，賦予台北特別的地位，任何政策都由台北市開始試行，再推廣到其他縣市。就戰後的脈絡來看，資源集中在台北指的不僅是看得到的硬體設施，如中央部會機構、兩廳院、大專院校、捷運等，也與看不到的制度設計息息相關。在第三章及第四章，我們指出了台北市升格為直轄市之後，對於我國財政分配結構的重大影響，它製造了一種不平等的結構，使得台北市在稅收分配上具有明顯的優勢，過往透過省府統籌分配的重分配機制，也因北市升格，消失無蹤，造成台北市與其他縣市在財政上的巨大落差，不僅擴大了「廠在地方，稅繳台北」的爭議，也使得財政資源的落差反映在各項公共建設上。但是，筆者認為台北市的優勢並不如南部論述者所言，來自於中央政府對台北的特別寵愛，而是中央為了控制台北市所採取的手段。以台北市升格為藉口，將市長由民選改為官派，同時也讓台北市更多的稅收流入中央的口袋。

其次，台灣南北問題的發生，也與台灣的產業發展模式息息相關。在第三及第四章裡，筆者分別回顧了戰後台灣的經濟發展，如何從勞力密集的輕工業轉向技術密集的重工業，又如何隨著傳統產業競爭優勢的消逝而轉向了高科技產業與服務業。在轉向重工業時所推行的十大建設，製造了後來被抗議為「污染在南部」的產業配置結構，而 1980 年代新竹科學園區的興起，則使得整個台灣的區域發展往北部單向傾斜，促成大量勞動力往北部遷徙，這種發展使得住在不同區域的人有著不一樣的生命歷程與經驗，住在北部的人相對而言比較不需要付出遷徙的成本，而住在其他區域的人則必須為了就業的需要，付出許多遷徙的成本，如租屋、離開家人、週末以及重大節日返鄉的塞車等，都可能使其產生強烈的相對剝奪感，呼應政治人物對「重北輕南」的不平等控訴。

## 詮釋框架與重北輕南論述

上述兩項因素，我們認為是促成南部論述興起的結構因素，然而，並不是存在著這些結構因素就會引起不滿的感受與抗議行動，就南部論述出現的脈絡來看，我們可以發現它出現的原因，並不是論述者所謂的，源自於長久所受的不公待遇，而是如同族群研究者所說的，這些論述的產生，都是為了「當下」的需要，而重組過去的經驗與歷史（王甫昌 2003）。首先，就南部論述的出現而言，論述者往往會說明國家長久的「重北輕南」，是導致南部人心生不滿的原因；而目前少數對於「南部意識」的研究，也是如此歸因，並且認為這種感受可遠溯至清朝末年台北的崛起（鄭水萍 1996）。雖然筆者也認同歷史結構的因素對於南部論述的興起扮演一定角色，然而並不是具有「重北輕南」的歷史結構，就必然產生反抗台北的心理，它只能說是一種必要條件，而不是充分條件。在第三章裡，筆者說明了在首都優先意識型態主導的時代裡，人們並不會將資源集中於台北，視為一項問題，反而覺得相當正常，符合世界潮流。一直要到高雄市升格為直轄市，「首都優先」的思維才慢慢受到挑戰，資源集中在台北才漸漸變成一件不符合公平正義的事。

在第三章裡筆者也指出，高雄的行動者之所以去控訴「重北輕南」、「南北差距」，並不在於高雄在各縣市當中處於最弱勢的地位。事實上，所謂的「重北輕南」，其實是只重視台北，其他地方的資源都不如台北，高雄並不是最受忽視的地方，高雄市還因為升格為直轄市，而比其他縣市獲得的資源還多。高雄市之所以最早且最常批評「重北輕南」，主要原因在於它是當時唯一一個與台北市擁有相同行政位階的行政區，因為行政位階相同，所以才會覺得應當要受到相同待遇，但由於沒有得到預期的待遇，因此逐漸將這種落差的感受詮釋為政府的「重北輕南」。換句話說，行政區的劃分深刻影響了人們的權利認知，高雄市是在改制之後，才逐漸認知到「應該」可以跟台北市享有同樣的資源。這種現象也出現在之前不久才落幕的五都選舉當中，在選舉期間，筆者行經台北縣時常可以看到

「台北市有的，新北市也要有」這樣的競選文宣。事實上，台北縣控訴與台北市一水之隔的資源落差，也有長遠的歷史了，可是升格成直轄市之後，卻可以使新北市站在一個比較有利的發言位置，要求新北市必須與台北市擁有相同待遇。筆者認為當年的高雄市也跟今日的新北市一樣，行政地位的變化直接帶來了新的認知，促成了新的平等要求，因此並不是政府長期的重北輕南，導致相關論述的出現，而是當下所面臨的處境，促使行動者回過頭去追溯歷代政府重北輕南的例證，藉由論述不公義，追求現在與未來的平等待遇。

就「污染南部，稅繳台北」論述來看，也可以發現相同的原理，在第四章裡，我們提到 1970 年代的十大建設，為「污染南部」的控訴埋下了種子，但重化工業設置高雄之初並沒有引起爭議，甚至還被譽為高雄的驕傲，一直到污染問題頻傳之後，人們對於這些重工業的認知漸漸轉為高污染產業之後，才重新詮釋十大建設時政府的作為，並進一步衍生出高雄被當成生產基地的說法。

從上述兩種論述出現的脈絡，都可以應證，不平等的社會結構安排不必然會立即激起反抗的力量，抗議的聲音往往來自於隨後遇到的問題以及新詮釋架構的提出。新的詮釋架構不僅取代了過去的主導架構，過去被認為合理的社會安排，如今都不再合理；也改變了人們對於過去的看法，人們當下的處境及其所希望的未來，往往決定了過去歷史被詮釋的方式，曾經光榮的神話，後來都變成一段不堪回首的歷史。

### 重北輕南論述在 1990 年代大量出現的原因

新詮釋框架的提出，除了有賴論述者的構框與組織，還需要有外在事件配合，才得以獲得論述的舞台。在第三及第四章中，我們提到無論是「重北輕南」或「污染南部，稅繳台北」的論述都在 1990 年代初期開始大量出現，而且主要都是由高雄市的行動者所提出。兩者在 1990 年代大量浮現的共同原因，筆者認為與北高市長直選有直接的關連，北高市長民選不僅使兩市受到比以往更多的討論與比

較，也使得一直活在「南不如北」批評聲浪下的高雄政治菁英有所壓力，同時爲了選舉而提出的競選支票，也增加了高雄市的財政需求；另一方面，戒嚴之後的政黨競爭，促使國民黨地方菁英的權力提升，有籌碼向執政的國民黨中央爭取資源；在這些因素的交織下，原先檯面下的「重北輕南」控訴，以及因應而來的「平衡南北」主張，因而成爲高雄政治菁英政治動員的訴求，使得相關議題在媒體的曝光率大爲增加。除了北高市長直選的因素之外，在第三章裡，我們也提到 1994 年爆發的「亞運事件」對於南部論述的催化效果，這一突發事件不僅應證「重北輕南」的控訴，同時也加速了相關論述的流傳，使得原先散落在不同事件的論述會合，成有一套有系統的南部論述。另一方面，在第四章裡，筆者則提到 1980 年代末期環境運動的興起，環境意識的普遍以及「污染回饋」議題的出現，則是促使高雄爭稅者將營業稅分配議題連結到污染議題的重要原因，「廠在地方，稅繳台北」的口號因而在 1990 年代逐漸轉爲「污染南部，稅繳台北」。

## （二）南北差異論述的出現

以上是從南部論述興起的角度來看台灣的南北問題，但從南北差異論述來看，又是完全不同的面貌，台灣南北差異之所以受到關注以及被強調，很大的原因在於政黨競爭的出現。在第五章裡，筆者回顧了解嚴以來台灣政黨競爭的狀況，這些競爭如何催生「選民論述」，相關論述又爲何將選民區分爲「台北選民／南部選民」。

在 1990 年代初期，國民黨內部的鬥爭，致使新國民黨連線開啓南北差異論述，首度將台灣的選民區分爲台北選民與中南部選民，之所以用地域身分來區別選民，主要與台灣的族群分佈有關，隱藏在地域區分背後的其實是族群，以地域身分而不是族群身分來論述選民，有很大的原因是爲了掩蓋族群差異。這套原本基於政治鬥爭而出現的論述，後來隨著政黨競爭，漸漸在各項選舉中被討論與強調。在 1990 年代對於南部與北部選民所進行的差異論述，主要沿著新黨與國民

黨的競爭而來，被賦予正面特質的台北（北部）都會選民，被認為比較會支持新黨；而被賦予負面特質的（中）南部選民，則被認為是受國民黨地方派系操控的一群人，當時民進黨與南部選民的連結十分薄弱。2000 年後，因台灣的政黨勢力逐漸分化成泛藍與泛綠陣營，兩者在不同地區的支持度，漸漸被詮釋為「北藍南綠」，「南北差異」也比 1990 年代受到更多關注與討論，而北部選民也漸漸被等同於泛藍支持者、都會選民，南部選民則被等同於泛綠支持者、鄉村選民。

在第五章裡，我們也指出，1990 年代初期，「南部論述」與「南北差異論述」原本都有各自的發展脈絡，但關鍵事件使得「重北輕南」的問題及「南北民意」差異的問題受到重視。在 1993 年的「三一四事件」，我們首度看到兩種論述對於「南北差異」的不同詮釋；接下來的選舉中，這兩種觀點也成了詮釋南北民意差異最主要的說法。贏得南部選民支持的這方，傾向於使用「對於過去或現任執政者的重北輕南的不滿」，來詮釋自己獲得支持的原因；而在南部選情失利的一方，則試圖以人口特質的差異，來說明為何得不到南部民眾的支持。

2000 年後這種局勢更加明顯，隨著藍綠對抗的形成，重北輕南論述與南北差異論述不僅變得對立，同時也成為分別成為特定政黨的論述。一方面執政的民進黨這邊試圖推展各種南北平衡措施，以鞏固在南台灣的支持率，並且援用 1990 年代重北輕南論述的內容來爭取民眾對於各種南遷計畫的認可；另一方面，在野的泛藍陣營則延伸南北差異論述的內容，強調南北差距不在於資源投入的多寡，而在於人口組成及文化特質的差異，來論述這些南北平衡措施是無效的<sup>1</sup>，例如在南部蓋藝文展演中心或者高雄捷運是浪費資源的。兩方不同的觀點，使其在詮釋「北藍南綠」時有著完全不同的看法，泛綠在詮釋「南綠」的部分，就強調是因為民進黨的平衡南北政策使民進黨在南部擁有較高的支持率，而泛藍在詮釋「南綠」時，則強調南部的中低階層人口過於單純而易受煽動，而對於「北藍」的部分，則特別強調北部選民的都會及獨立理性判斷特質。

伴隨著「北藍南綠」說法的普遍，及其衍生的南部選民與北部選民論述，台

1 《聯合報》，2000/5/24，〈南北情結〉，2 版。



灣的南北爭議，從 1990 年代以資源配置為焦點，轉向了帶有人群對立意涵的論戰，「南部人知識水準不高」、「台北人很傲慢、首都優越感」成了新的論述戰場。

從第三到第六章的研究中，可以發現，當代台灣的南北對立想像，並不是來自於區域之間的對立，區域對立其實只是表象，隱藏在背後的是資源配置跟族群對立的問題。就資源配置這點來說，南北差距並不是一般所認知的「城鄉差距」的問題，也不是南部與北部的差距，而是資源過度集中在台北的議題。早期的重北輕南論述論述都將矛頭指向台北市，而不是城市；提出資源分配不均控訴的，也不是鄉村地區，而是台灣的第二大城市——高雄市，所以這並不是一個城鄉差距的問題，而是台北市與非台北市的資源落差問題。資源之所以集中在台北，除了歷史的因緣及台灣產業結構變化的因素之外，真正引發爭議的，主要還是中央政府擔任了「幫兇」角色，用直轄市的制度與說詞，合理化偏頗的財政分配模式。資源分配的落差原本是一個可以透過中央政府的力量去改善的問題，然而中央政府不僅未試圖去彌補這些落差，反而加深了鴻溝，直到今日，台北市依然是擁有中央政府最多補助的縣市。只要這種現象繼續存在，其他縣市的次等公民感受就會一直存在，而不滿台北的情緒也永遠無法停止。

另外，南北對立想像中的人群對立，也不是都會地區民眾與鄉村地區民種之間的對立，而隱藏著十分強烈的族群意涵，亦即台灣的南北對立想像有一部份延伸自台灣的族群爭議；在第五章，我們提到相關論述在 1990 年代出現時，其實是與國民黨內部的省籍問題息息相關的，也與台灣的族群分佈離不開關係；2000 年後，雖然南北差異論述主要沿著泛藍與泛綠展開，兩大陣營又同時都有不同族群的支持者，但值得注意的是，南北差異論述對於南部人的特質描述，卻明顯是以閩南人為想像，在提到南部人時往往會強調其「講閩南語」的特徵；而反制的一方，在提到台北時，也常常以「台北外省菁英」來指涉台北人；另外目前也有研究指出 (Jinn-Guey Lay, Yu-wen Chen, 及 Ko-Hua Yap, 2006)，藍綠政黨在台灣南北的板塊分佈，其實與族群的分佈息息相關，族群依然是影響台灣政治板塊分

佈的重要因素。Jinn-Guey Lay, Yu-wen Chen, 及 Ko-Hua Yap (2006) 認為，從 1996 年以來，民進黨就開始效動員了閩南人，由於南部縣市的閩南人比例比較高，因此民進黨在南部的擴張特別明顯，因而造成了「南綠」的印象，但實際上背後的作用因子卻是族群。

總結來說，台灣的南北爭議之所以發生，混雜著多重因素，它既是族群問題的一環，又牽涉資源分配的問題，以及造成這種分配方式的行政區劃分制度，同時它也是台灣產業結構變遷所衍生的新問題。這些問題都無法瞬間解決，我們無法立即改變資源集中在台北的現象，也無法立即改善產業的傾斜問題，但至少必須理解造成台北與非台北地區落差的結構因素。處於台北優勢地位的一方，一方面必須自覺到台北的進步與繁榮，其實源自於各種資源的挹注；另一方面也必須同情與理解非台北地區的處境，而不是隨意以「落後」來指責。同時每個人的政治態度都有著複雜的來源，隨意以本質論的方式，將「無知」與「受操弄」等特質強加在某些人群上，根本無助於了解社會分歧的來源，唯有真誠地去理解每個人的生命經驗與生活環境如何形塑他的政治態度，並且尊重每個人的抉擇，對立才有可能減緩。

附錄一 1965-1973 年間我國財稅分配結構 (單位：%)

稅目	台灣省				直轄市		台北市改制增減比例	
	省政府	省統籌	縣市政府	中央	中央	市政府		
國稅	關稅				100	100		
	所得稅	10	5	5	80	90	10	+5%
	遺產稅	20		60	20	70	30	-30%
	貨物稅				100	100		-
	印花稅	20	15	15	50	80	20	+5%
	礦區稅				100			-
	鹽稅				100	100		-
省及直轄市稅	營業稅	50	20	30		30	70	+40%
	使用牌照稅	10	30	60		30	70	+10%
	地價稅	20	20	60		30	70	+10%
	土地增價值稅	20	20	60		30	70	+10%
	田賦	20	20	60		30	70	+10%
	特產稅	100						-
縣市稅	土地改良稅			100			100	-
	屠宰稅			90			100	+10%
	筵席及娛樂稅			100			100	-
	契稅			100			100	-

資料來源：方建興 (2001)

## 附錄二 亞運事件引起的「南北差距」的討論

日期	媒體	標題	新聞分析、社論或投書
1994/3/8	中國時報	亞運與南北差距	社論（理論情衡）
1994/3/27	聯合報	城市可以分工也可以分裂	投書（汪明生（中山大學公共事務管理所所長））
1994/3/29	聯合晚報	亞運在高雄的啓示	鐵牛
1994/5/1	遠見	生死浮沈：台北	專題報導
1994/5/8	中國時報	失掉亞運主辦權南台灣翻身不易·南北政治經濟建設差距越來越大	新聞分析
1994/5/8	中國時報	台北人搶走亞運承辦權·傷了南台灣的民心	張自強（投書）
1994/5/8	聯合報	地點變·這個過程實耐人尋味	陳柏州（投書）
1994/5/9	聯合報	南北落差必須正視	
1994/5/9	聯合報	爭辦亞運 挑起「南北戰爭」？南部民眾希望落空 心鬱卒	西西里（投書）
1994/5/9	聯合報	台灣南北均衡區域發展的原則	社論
1994/5/9	聯合報	台北不如高雄 體育變政治	顧長永（中山大學中山所教授）
1994/5/9	中國時報	高雄拼出路渾身是勁	深度報導
1994/5/9	中國時報	亞運之爭高雄不算「敗北」凸顯政策長期失衡現象·扭轉全台視聽已是贏家	新聞分析
1994/5/13	聯合報	南北戰爭與區域均衡發展	座談會
1994/5/13	聯合報	南北申辦亞運之爭所反映的社會症候	社論
1994/5/17	中國時報	北轍南轅論台灣	深度報導
1994/5/17	中國時報	弭平地方中央裂隙「地域國家」提供新出路	夏鑄九
1994/5/17	中國時報	不當政治力介入·南北對抗有原因	瞿海源
1994/5/19	聯合報	看見高雄	高人
1994/5/20	自由時報	台灣南北抗衡的政治色彩	李敏勇
1994/5/24	中國時報	給地方更大的自主權	王振寰
1994/5/31	聯合報	從南北差異到城鄉差距	柝聲
1994/6/14	國家政策雙月刊	台灣南北文化差異的社會意義	林本炫（國策中心政策研究員）
1994/6/14	國家政策雙月刊	南北差距：政治文化面	廖益興（國策中心政策研究員）
1994/7/10	《中國時報》	高雄人不要再當小媳婦	王玉雲（前高雄市長）
1995/4	醫望	台灣醫療的北回歸線	專題報導
1997/8/10	空間	永遠矮化發展的悲情南台灣？	簡旭伸

## 參考文獻

- Anderson, Kay J.(1991) *Vancouver's Chinatown*. Quebec: McGill-Queen's University Press.
- Berger, A. A. (1995) *Cultural Criticism*. Thousand Oaks, Ca.: Sage.
- Chang, Mau-Kuei, 1994, Toward an Understanding of Sheng-chi Wen-ti in Taiwan, Focusing on Changes after Political Liberalization, pp. 93-150 in *Ethnicity in Taiwan: Social, Historical and Cultural Perspectives*, edited by Chen Chung-min, Chuang Ying-Chang and Huang Shu-min. Taipei: Institute of Ethnology, Academia Sinica.
- Crang, Mike (1998/2003) 文化地理學 (*Cultural Geography*)。王志弘、余佳玲、方淑惠譯。台北：巨流。
- Hall, Stuart(1992) The West and the rest. In *Formations of Modernity*, edited by Hall, S. and Gieben, B. Oxford: Polity Press.
- Lin, Ji-Ping (2000)Labor Migration in Taiwan, 1600-2000, paper presented in the conference on "Problems of Population, Family, and Migration in the new Millennium", National Taiwan University.
- Massey, D. (1984) *Spatial Divisions of Labour*. London: Macmillan.
- Morley, D. and Robins, K.(1992)Techno-Orientalism: futures, phobias and foreigners. *New Formations* 16: 136-56.
- Paasi, Anssi (2003) Region and place: regional identity in question. *Progress in Human Geography* 27(4): 475-485.
- Roberts, John(1985)*The Triumph of the West*. London, British Broadcasting Corporation.
- Rose, Gillian (1995) Place and identity: a sense of place. In *A Place in the World?* edited by Doreen Massey and Pat Jess. New York: Oxford University Press.
- Said, Edward W. (1978/2007)東方主義 (*Orientalism*)。中譯版第2版，王志弘等譯。台北：立緒。
- Said, Edward W. (1981/2002)《遮蔽的伊斯蘭》(*Covering Islam*)。閻紀宇譯。台北：立緒。
- Sakai, N. (1988) Modernity and its critique. *South Atlantic Quarterly* 87(3): 475-504.
- Goffman, E. 1974. *Frame Analysis: An Essay on the Organisation of Experience*. New York: Harper & Row.
- Snow, D. A., S. K. Worden, E. B. Rochford, and R. D. Benford. 1986. Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review* 51: 4: 464-481.
- Snow, D. A., R. D. Benford. 1992. Master frames and cycles of protest. Pp. 133-155 in *Frontiers of Social Movement Theory*, edited by Aldon D. Morris and Carol McClurg Muller. New Haven, CT: Yale University.
- Lee, Pei-shan, & Hsu Yung-ming. 2002. Southern Politics? Regional Trajectories of Party Development. *Issues & Studies* 38(2):61-84.
- Jinn-Guey Lay, Yu-wen Chen & Ko-Hua Yap. 2006. Spatial Variation of the DPP's Expansion between Taiwan's Presidential Elections. *Issues & Studies*, 42(4) : 1-22.

- 尹章義（1989）台灣地名個案研究之一——台北。見尹章義著，台灣開發史研究，頁 421-440。台北：聯經。
- 井春季和太（1936）台灣治績治。台北：台灣日日新報社。
- 公孫柳（1967）論爭奪稅源與開闢財源問題——評台北縣市稅源之爭並論開闢財源之道。財稅研究 574：6-11。
- 天下（1983/5）待琢磨的鑽石：冒險家砌成的高雄。第 24 期，頁 10-19。
- 天下（1993/6）在那遙遠的「地方」。第 145 期，頁 54-63。
- 王世慶（1994）清代台灣的米產與外銷。見王世慶著，清代台灣社會經濟，頁 93-129。台北：聯經。
- 王甫昌（1996）台灣反對運動的共識動員：一九七九~一九八九年兩次挑戰高峰的比較。台灣政治學刊 1：129-210。
- 王甫昌（1998）台灣族群政治的形成與表現：一九九四年台北市選舉結果之分析。見殷海光先生學術基金會編，民主、轉型？台灣現象，頁 143-232。台北市：桂冠。
- 王甫昌（2002）族群接觸機會？還是族群競爭？：本省閩南人族群意識內涵與地區差異模式之解釋。台灣社會學 4：11-74。
- 王甫昌（2003）當代台灣社會的族群想像。台北：群學。
- 王家祥（1996）高雄人的市民運動。見高雄市綠色協會編，南台灣綠色革命，頁 18-22。台中：晨星。
- 史威廉、王世慶（1976）劉璈事蹟。台北文獻 33：89-100。
- 方建興（2001）中央統籌分配稅款即補助款對地方財政影響之研究。桃園：中原大學會計研究所碩士論文。
- 台北市政府編（1988）台北市政改制二十年。台北：編者。
- 田中一二（編）（1998/1931）李朝熙譯，台北市史。台北：台北市文獻委員會。
- 矢內原忠雄（2004）林明德譯，日本帝國主義下之台灣。台北：吳三連台灣史料基金會。
- 成琳（1997）高雄市財政之研究。高雄：中山大學經濟學研究所碩士論文。
- 朱雲漢（1998）從黨國體制到支配性一黨體制。見陳明通、鄭永年編，兩岸基層選舉與政治社會變遷，頁 261-288。台北：月旦。
- 竹中信子（2007）蔡龍保譯，日治台灣生活史——日本女人在台灣（明治篇 1895-1911）。台北：時報。
- 竹越與三郎（1905）台灣統治志。東京：博文館。
- 行政院環保署編（1992）公害糾紛處理白皮書。台北：編者。
- 西西里（1994）南部民眾希望落空 心鬱卒。聯合報，1994/5/9，11 版。
- 何文豪（1994）南北差距惱人。中國時報，1994/10/6。
- 何明修、王宏仁（2009），南方的新社會：南方社會學如何看待全球化與在地化。見吳英明、蔡宗哲編，公民城市學，頁 46-53。高雄：高雄立空中大學。
- 何培齊（編）（2007）日治時期的台南。台北：國家圖書館。

- 吳乃德（1993）人口流動、地方派系和政治支持：檢視一個傳統的政治智慧。見蕭新煌編，台北縣移入人口之研究，頁 199-214。台北縣：台北縣立文化中心。
- 吳玉山（2002）北藍表現投票·南綠認同投票。聯合報，2002/12/9，15 版。
- 吳玉山（2004）台灣民主的驚醒 台灣認同、刺扁與北藍南綠。中國時報，2004/3/21，A15 版。
- 吳若予（1992）戰後臺灣公營事業之政經分析。台北：業強。
- 吳音寧（2007）江湖在哪裡。台北：印刻。
- 呂欣怡（1992）後勁反五輕運動的研究。新竹：清華大學社會人類學研究所碩士論文。
- 呂紹理（2005）展示台灣。台北：麥田。
- 呂紹理、李承機（2004）殖民地統治下：媒體城市台北的現代性，見廖咸浩、林秋芳編，第一屆台北學國際學術研討會，頁 117-128。台北：台北市文化局。
- 李瑞祥（1970）臺灣財政之研究：自殖民主義到民生主義財政。臺北：正中書局。
- 李慶華（1994）亞運在台北天經地義。聯合晚報，1994/4/14，2 版。
- 李錦旭、劉賢俊（2005）序言。見李錦旭、劉賢俊編，南台灣社會研究的先聲。屏東：國立屏東教育大學。
- 汪明生（1994）城市可以分工也可以分裂。聯合報，1994/3/27，11 版。
- 汪銘生（1994）要移民？台北人請來高雄。聯合報，1994/11/13。
- 周婉窈（1998）台灣歷史圖說（史前至 1945 年），第二版。台北：聯經。
- 周憲文（1957）清代台灣經濟史。臺北市：台灣銀行。
- 林全（1999）健全中央與地方財政關係。見于宗先、孫克難編，財政平衡與財政改革，頁 357-399。台北：中華經濟院。
- 林伯峰（2007）騎單車又怎樣。自由時報，2007/5/17，自由廣場。
- 林志重（2007）臺灣地區大學校院與學生來源之空間分析。彰化：彰化師範大學地理研究所。
- 吳乃德、林佳龍，1989，〈中產階級與民主改革：現實或神話？—重構中產階級和民主化的關係〉，蕭新煌（編），《變遷中台灣社會的中產階級》，台北：巨流，頁 217-232
- 林季平（2005）台灣的人口遷徙及勞工流動問題回顧：1980-2000。台灣社會學刊 34：147-209。
- 林奎章（2008）尋找臺語片的類型與作者：從產業到文本。台北：台灣大學戲劇研究所碩士論文。
- 林滿紅（1997）茶、糖、樟腦業與台灣社會經濟之變遷（1860-1895）。台北：聯經。
- 林興仁（1983）台北縣志。台北：成文。
- 林麗雲（2000）台灣威權政體下「侍從報業」的矛盾與轉型：1949-1999。台灣產業研究 3：89-148。
- 林寶安、徐秀琴（2007）「南台灣」社會發展研究—「南台灣」在哪？見吳根明、張義東編，南台灣社會發展學術研討會論文集頁 1-34。屏東：屏東教育大學。
- 林鐘雄（1987）台灣經濟發展四十年。台北：自立晚報。
- 空間（1995/11）南北差距·結構性困境與解決之道座談會。第 76 期，頁 29-36。
- 邱昌泰（1995）剖析我國公害糾紛。台北：淑馨。

- 邱緝伶（2004）戰後高雄市的社團發展。台北：台灣師範大學歷史研究所碩士論文。
- 南方朔（2004a）民主運動結束・民主品質運動誕生。新新聞，891期，頁50-54。
- 南方朔（2004b）將北部的影響力擴大到南部。遠見，215期，頁180。
- 姚人多（2000）「台北人」過度放大的主體性，「下港人」莫名其妙的自卑感。聯合報，2000/5/30，15版。
- 姚人多（2004）弱智的台北媒體是高雄人的悲哀。南方快報，2004/7/29，網址 [http://www.southnews.com.tw/specil\\_coul/Yao/Yao\\_00/0017.htm](http://www.southnews.com.tw/specil_coul/Yao/Yao_00/0017.htm)。
- 施添福（1987）清代在台漢人的祖籍分佈和原鄉生活方式。台北：台灣師範大學地理系。
- 柯文欣（2009）台灣地區區域發展差距之再檢視。台南：成功大學都市計畫研究所碩士論文。
- 柯裕棻（2007）甜美的剎那。台北：大塊。
- 洪招祥等編（1994）續修高雄市志・卷二政事志・行政自治選舉篇。高雄市：高雄市文獻委員會。
- 洪泉湖（1996）五十年來高雄的高等教育。見黃俊傑編，高雄歷史與文化第三輯，頁257-268。
- 洪菁珮（1999）中央與地方財政收支劃分的政治經濟分析，1945-1999。台北：台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 美濃愛鄉協進會（1994）重返美濃：臺灣第一部反水庫運動紀實。台中：晨星。
- 范雲（2008）從民間社會邁向公民社會，見王宏仁、李廣均、龔宜君編，跨戒：台灣的流動與堅持。台北：群學。
- 郁永河（2009）許俊雅校譯，裨海紀遊校釋。台北：國立編譯館。
- 倪炎元（2003）再現的政治：台灣報紙媒體對「他者」建構的論述分析。台北：韋伯文化。
- 夏鑄九（1995）全球經濟中的台灣城市與社會。台灣社會研究 20：57-102。
- 徐木炎（1998）台灣的選舉與社會分歧結構。見陳明通、鄭永年編，兩岸基層選舉與政治變遷，頁127-168。台北：月旦。
- 徐永明（2000）南方政治的形成？台灣政黨支持的地域差別，1994-2000。國立中山大學社會科學季刊（2）4：167-196。
- 徐永明（2004）扁宋都有基本盤，連戰沒有。財訊，265期，頁90-95。
- 晏山農（2003）本土無罪，懷璧其罪。中國時報，2003/1/10，15版。
- 晏山農（2009）島嶼浮光。台北：允晨。
- 荊子馨（2006）鄭力軒譯，成為日本人（Becoming “Japanese”）。台北：麥田。
- 郝建生、許明祝、徐婉蓉（1995）續修高雄市志・卷三財政志。高雄：高雄市文獻會。
- 高雄市文獻會（1981）高雄市政七年。高雄：著者。
- 高雄市綠色協會（1996）南台灣綠色革命。台中：晨星。
- 高雄市環保局（1986）高雄市重大公害實錄（民國69年4月至75年6月）。高雄：高雄環保局。
- 高橋泰隆（1993）植民地の鐵道と海運，見大江志乃夫等（編）近代日本と植民地化3——植民地と産業化，頁263-289。東京：岩波書店。



- 涂幸枝（1993）柴山主義。台中：晨星。
- 張勝彥（1993）清代台灣廳縣制度之研究。台北：華世。
- 張景森（1991）台灣現代城市規劃：一個政治經濟史的考察（1895-1988）。台北：台灣大學土木工程學研究所博士論文。
- 張瑞昌（2004）台灣的「南北戰爭」。中國時報，2004/3/9，A4版。
- 張翰璧（2006）台灣全志卷九·社會志·經濟與社會篇。南投：國史館。
- 許雪姬（1993）滿大人最後的二十年：洋務運動與建省。台北：自立晚報。
- 連雅堂（1962）台灣通史。台北：臺灣銀行經濟研究室。
- 郭力昕（2004）族群、優越感、與文化歧視。中國時報，2004/7/31，A4版。
- 陳正祥（1997）台北市誌。台北：南天。
- 陳正祥、孫得雄、蔡曉暉（1997）台灣的人口。台北：南天。
- 陳其邁（1997）大台北迷思該揚棄。聯合報，1997/9/4，11版。
- 陳明通（1995）派系政治與台灣政治變遷，台北：月旦。
- 陳東升、周素卿（2006）台灣社會志：都市發展篇。南投：國史館台灣文獻館。
- 陳建平（1994）專案質詢 247。立法院公報 83（36）：185-186。
- 陳政三譯述（2002）北台封鎖記：茶商陶德筆下的清法戰爭。台北：原民文化。
- 陳美霞（2005）南臺灣的公共衛生問題：與北臺灣的比較分析。台灣衛誌 24（6）：504-518。
- 陳朝震（2007）當月入四萬。自由時報，2007/2/6，自由廣場。
- 陳儀深（2006）藍綠結構顛撲不滅。自由時報，2006/12/14。
- 章英華（1986）清末以來台灣都市體系之變遷，見瞿海源、章英華編，台灣社會與文化變遷，頁 233-273。台北：中央研究院民族學研究所。
- 鹿又光雄（1939）始政四十周年紀念台灣博覽會誌。台北：台灣博覽會。
- 傅仰止（1985）都市社會的特質與移民研究。思與言 23：321-343。
- 曾一豪（1997）吳敦義前傳。台北：大村。
- 曾旭正（1994）戰後臺北的都市過程與都市意識形構之研究。台北：台灣大學土木研究所博士論文。
- 游美惠（2000）內容分析、文本分析與論述分析在社會研究的運用。調查研究 8：5-42。
- 游醒民（1978）台南市志·卷首。台南：台南市政府。
- 程佳惠（2004）台灣史上第一大博覽會：1935 台灣魅力秀。台北：遠流。
- 黃世鑫（1992）地方自治財政，見許宗力等著，地方自治研究。台北：業強。
- 黃武達（2000）追尋都市史之足跡：臺北「近代都市」之構成。台北，臺北市文獻委員會。
- 黃俊銘（2004）總督府物語。台北：向日葵。
- 黃昭順（1994）論交通、氣候、預算、談平衡南北發展·爭辦亞運高雄市是最佳選擇。聯合報，

1994/3/16，11版。

黃美英（1985）都市山胞與都市人類學：臺灣土著族群都市移民的初步探討。思與言 23（2）：194-219。

黃振超（1986）台北市志·卷三政制志·自治篇。台北市：台北市文獻委員會。

黃富三（1995）臺北建城百年史。台北：台北市文獻委員會。

黃富三（2001）台北市歷屆市長議長口述歷史。台北：台北市政府文獻委員會。

新新聞，1993/4，〈其實你不懂這個南方的王國〉，第319期，頁68-72。

楊重信（1990）台北都會發展展望，見內政部營建署編，台北都會區發展規劃研討會論文集。台北：編者。

楊素貞（1994）城鄉移民的困境與解脫：以臺北地區為例。台北：台灣大學社會學研究所碩士論文。

楊渡（2004）中產階級群眾運動。中國時報，2004/3/24，2版。

溫振華（1986）二十世紀初之台北都市化。台北：台北師範大學歷史研究所博士論文。

溫振華（1988）臺北市志·城市篇。台北：臺北市文獻委員會。

葉肅科（1993）日落台北城。台北：自立晚報社。

廖咸浩（2005）台北摩登：現代性與愛恨台北。見廖咸浩編，第一屆台北學國際學術研討會，頁10-15。台北：台北市文化局。

趙天麟（2000）南北情結或首都情結？聯合報，2000/5/25，15版。

趙永茂（1995）「新理性」投票行為值得觀察。聯合報，1995/11/15，2版。

趙祐志（1998）日據時期臺灣商工會的發展(1895-1937)。台北：稻香。

遠見雜誌（1993/5）李登輝的民意球。第83期。

遠見雜誌（1994/4）生死浮沈—台北。第95期。

遠見雜誌（2004/5）向南走 向北走—消費品味南北大差異。第215期，頁164-176。

劉濱椿（1986）新制營業稅法對中油公司之影響。今日會計 26：83-96。

蔡永濂（1986）中國石油股份有限公司為配合新制營業稅法實施之作業簡介。今日會計 26：31-82。

蔡吉源、林健次（2005）臺灣中央與地方財政關係——制度與歷史的觀察(1952-2003)。財稅研究 37（5）：137-154。

蔡采秀（1995）板橋的地方發展（1895-1985）：兼論其社會影響。台北：台灣大學社會學研究所博士論文。

蔡采秀（1996）從日治到戰後的台北（1895-1985）——一個都市性質轉變的歷史過程分析。台灣史研究 3（3）：5-50。

鄭水萍（1996）台灣的南方意識初探。見黃俊傑編，高雄歷史與文化第三輯，頁381-423。高雄：陳中和翁慈善基金。

鄭政誠（2005）認識他者的天空：日治時期台灣原住民的觀光旅行。台北：博揚文化。

鄧宗德（1991）80年代台北市支配性都市地景形成之研究。台北：台灣大學城鄉研究所碩士論

文。

- 蕭百興（1995）一樁看不見的計畫——清末開港後臺南「府城」都市空間變遷的論述。都市與計劃 22（1）：3-39。
- 蕭阿勤（2008）回歸現實。台北：中央研究院社會學研究所。
- 蕭新煌（1982）高雄市的公害與污染：社會學的剖析，我們只有一個台灣：反污染、生態保育與環境運動。台北：圓神。
- 蕭新煌、何明修（2006）台灣全志·社會志·社會運動篇。台北：國史館。
- 賴靜嫻（2007）買得到時段買不到民心。自由時報，2007/9/20，自由廣場。
- 薄慶玖（1990）台北市實施地方自治的過去與未來。台北文獻直字 94：61-73。
- 薄慶玖（2006）地方政府與自制。台北：五南。
- 薛化元（1983）開港貿易與清末台灣經濟社會變遷的探討（1860-1895）。臺灣風物 32（4）：65-81。
- 薛化元（1999）台灣開發史。台北：三民。
- 薛化元（2002）戰後台灣地方自治體制的歷史變遷。國史館復刊 32：17-35。
- 鍾永豐（1996）南方綠色革命的社會史觀。見高雄市綠色協會著，南台灣的綠色革命，頁 33-35。台中：晨星。
- 鍾永豐（2007）我的南部意識。讀書 5：35-39。
- 鍾豔攸（1999）政治性移民的互助組織（1946-1995）：台北市之外省同鄉會。台北：稻鄉。
- 瞿海源（1994）最根本原因是人事糾葛。經濟日報，1994/5/10，2版。
- 嚴勝雄、吳連賞（1994）提升高雄都會區都會地位與文化發展之探討，中國地理學會會刊 22：1-14。
- 蘇碩斌（2005）看不見與看得見的台北。台北：左岸。
- 蘇碩斌（2006）觀光／被觀光：日治臺灣旅遊活動的社會學考察。臺灣社會學刊 36：167-209。
- 蘇碩斌（2007）日治時期的台北都市觀光：殖民與本地的交會。見台北市文獻委員會編，第二屆台北學國際學術研討會論文集，頁 267-286。台北：台北市文獻委員會。
- 蘇衢（1997）台灣主要報紙新聞內容之轉變（民國 38 年至 82 年）。民意研究季刊 200：17-48。
- 鐵牛（1994）亞運在高雄的啓示。聯合晚報，1994/3/29，15 版。

#### 網頁資料

中山大學社會學研究所簡介<http://www.gios.nsysu.edu.tw/au.htm>

公共電視「有話好說：南部開講」節目首頁<http://ptssouth.blogspot.com/>

「大學生了沒」節目網址<http://blog.xuite.net/cti.college/blog/13664475>

立法院國會圖書館 <http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>