

「都市與國家財富：經濟生活的原理」之書評

陳小紅

(作者為本校社會學系專任教授)

摘 要

不論是在已開發或正在開發的國家中，經濟學一直是門普遍受到重視的學科，而經濟學家更是在政府決策過程中身居要津地位的影響人物。人們深信透過經濟學圓熟的理性主義假設與具有對未來預測能力的統計技巧，應能解決人類社會泰半的經濟問題。然而，一九七〇年後，全球經濟所呈現的停滯性通貨膨脹卻使各種學派的經濟學家束手無策。作者珍·賈可博 (Jane Jacobs) 女士基於總體經濟學理論已證明無法提供令人滿意的答案之事實，提出了都市及區域經濟觀念的重要性。

本書內容雖以經濟發展為主，內涵包括對都市經濟發展過程之詳細闡述，於遷移、創新、區域差距、策略性工業等概念一一均有涉及。綜合而言，本書並不企圖提供關於「發展」的答案，僅著重於觀念的啓迪和釐清。雖然論及之觀點並未對經濟發展理論作太多新的註腳；惟對向來只注重總體經濟角度探討經濟發展的國家而言，都市與區域經濟重要性的重新肯定卻有其特殊意義。尤其作者在經濟發展必須是內發的過程及經濟發展不應該是滿足於充當一名世界經濟體系中的加工者兩方面的強調佐以實例，無形中更增加了全書的可讀性。

正統總體經濟理論之失勢

就人類社會發展的憧憬與實驗上言，過去幾世紀以來，恐怕沒有一門學科能和經濟學相比擬。不論是在已開發或正在開發

的國家中，經濟學一直是門普遍受到重視的學科，而經濟學家更是在政府決策過程中身居要津地位的影響人物。事實上，自法國經濟學家 Richard Cantillon 在一七三〇年提出有關總體經濟的概念，以迄四十五年後以 Adam Smith 為首的供給學派而至 Keynes 領導的需求學派到紐西蘭的 A. W. H. Phillips 提出之菲律賓曲線 (Phillips curves)，及由 M. Friedman 等主張的貨幣學派和拉法爾曲線 (Laffer curve)……，經濟學家及其理論似乎一直被視為解決人類生存問題的利器。人們深信透過經濟學圓熟的理性主義假設與具有對未來預測能力的統計技巧，應能解決人類社會泰半的經濟問題。

然而，自一九七三年石油危機以來，全球性的經濟不景氣帶來的經濟衰退、通貨膨脹、失業等現象卻讓這一羣曾經叱咤風雲的人士也感受了前所未有的壓力。尤其是自一九七〇年後全球經濟所呈現的停滯性通貨膨脹 (stagflation) 更使各種學派的經濟學家束手無策。無論是工資、勞動力或資本理論似乎都不能提出有效解決和控制高失業率和高通貨膨脹率的辦法。事實上，在正統總體經濟學理論中，此兩者被認為根本是不會同時發生的。誠如美國前總統詹森之經濟顧問 Arthur M. Okun 所言，當前世界經濟的發展似乎已走入一個死胡同。他由華盛頓特區天氣預報局得來的靈感給這種現象冠上了一個新的名詞「經濟不舒適指數」(the economic discomfort index)。

作者珍·賈可博 (Jane Jacobs) 女士在本書第一章開宗明義即指出，要想解決當前吾人所面臨的經濟問題，首先必須對多年以來人們始終深信不疑的經濟發展理論作一次澈底的反省，因為要解決問題必先發掘造成此等經濟情勢的真正原因；而總體經濟學理論及觀念已證明無法提供令人滿意的答案。此時此刻，吾人必須以一種新的角度來探索這始無前例的現象，也就是基於這個觀點，賈可博 (Jacobs) 提出了都市及區域經濟的重要性。

都市與區域經濟的重要性

賈可博 (Jacobs) 指出總體經濟學習慣由一國來看經濟發展是不太切實際的。因為在事實上，都市的發展與否更能直接影響到整個經濟結構的發展。她指出如果仔細觀察經濟生活，吾人當不難發現世界上大多數的國家內均包括了富有地區及貧窮地區。更進一步觀察，我們還可發現，都市在一國經濟生活中扮演著非常吃重的角色，其影響力甚至常超越其自身的範圍與地理

界限。不過，這兒所指的都市並非一般泛稱的都市，而是具備有取代進口能力的都市 (import-replacing cities)。詳細地說，所謂具有進口取代能力的都市乃是指那些能夠創造就業機會、製造資本、開發市場以及創新技術並促成結構轉型的都市而言。

作者在全書中一再強調經濟發展乃一不斷學習及適應的過程；在此過程中，一國必須先有一都市透過貿易的關係，學習生產自己原先所沒有的產品，這個過程，她稱之為進口取代 (import-substitution)。而在都市生產自己前所未有的產品後，須能與自己國內其他地區進行交換，這可以說是一種擴展市場的過程。在此同時，由於新取代產品並非只有一種，而是持續不斷的，因此可以透過不斷累積的資本轉化為再投資於其他原先自己並未有之產業中，因之創造更多就業機會，且經由企業的向外延伸，如遷出已過份擁擠之中心城市至附近腹地……，最終達成整體經社結構的轉型。

賈可博 (Jacobs) 所提的過程對於熟悉經濟發展理論的人士而言實在並不陌生；其旨在闡明經濟發展之最終精義即結構轉型，也即工業化。而此一過程又常須由進口取代轉而為出口增進，透過一國中主要城市上述過程中五大功能，即市場、就業機會、技術變遷和移轉、與資本累積等所引起一連串波及的效果 (spread effects) 或連鎖反應 (chain effects)，使與之有經社關係的其他地區也開始注入此一過程之種子，如此週而復始，最後必然會達到全面的經濟成長及發展。

經濟發展是自發的而非買進的過程

賈可博 (Jacobs) 女士在全書中引用了無數的實例來強化她的論點。她以為經濟發展的過程必須是內發的，也即上述都市五大功能的發揮，必須來自一國本身，而無法移植或全盤由其他國家採購進來；否則即使一時可以看出若干成績，因其過程未能生根，終究無法持久，尤其對開發中國家更然。早年俄皇彼得大帝企圖將西歐的技術文明購進俄國便是一失敗的實例。又如伊朗在巴勒維國王時代仗恃其國內幾乎源源不斷的石油收入，也曾期望在短短的數年中將伊朗躋身於高度工業化技術密集國家的行列；巴勒維採用了其周圍曾在麻省理工學院接受教育顧問們 (masachusei) 的意見向美國的多國企業購買全套最新的科技設備，然而，一旦巴勒維倒臺，這些努力也就跟著付之一炬。因為整個計劃中除了運輸部份涉及若干伊朗本身的航運機構外，其餘全需仰賴所謂中心國家的支援。此外，南美洲的巴拉圭在早期發展時常自喻為南美洲的瑞士，但也因一直靠進口維繫生

存，始終未嘗試塑造具有替代外來產品之工業基礎，因此結構的不能轉型，使其經濟擺脫不了依賴及邊陲的角色。另一方面，如墨西哥、義大利南部及土耳其等國有不少人分別移民至美國的舊金山、洛杉磯，義大利北部和西德，雖因此年有為數可觀外來資金之回流 (income remittance)，但因經社結構上並沒有根本的改變，也乏生根的工業基礎，因此一旦洛杉磯、西德……等地因某種理由不再需要這些移民時，他們的重返故里將更惡化原已存在的嚴重失業問題。

經濟發展不是滿足於當一名世界經濟體系中的加工者

除了上述那些依賴外國進口原料或資金生存的情形外，賈可博 (Jacobs) 提到另一種類型的都市：在國際貿易中一直扮演著非常積極的供應區域角色 (supply regions)，但卻因未能利用供給所獲資金轉作爲再投資於有利本身結構轉型之產業而無法突破落後國家之命運。例如桑比亞之輸出銅礦，石油國家之輸出石油……。作者指出這些國家共同具有的特色之一在於它們往往以輸出一種東西 (產品) 爲主，一旦有了替代品或國際市場價格降低時自然會連帶產生許多負面的影響。無法多元化其產品的國家在國際發展中自然也只有長期處於加工地位。更有甚者，必須依賴國外進口生存的國家，更常因無力長期負擔而告貸的結果，造成利息負擔過重，最終只有宣佈破產的命運 (至目前爲止，外債累累的國家雖有，卻尚未發生宣稱破產情形)。

不過，話說回來，當今許多發展快速的國家，如東亞新興工業國家，在其發展初期，也常是由某一或一些產品爲主，例如日本早期以絲爲輸出大宗，臺灣以糖、香港以成衣等。所不同的是這些國家均具有變通 (improvisation) 的能力。也就是說，它們不一定是工業化的發源國家，惟其經濟體系中均存在一種創新的能力 (innovating ability)。透過創新力量之應用，巧妙地將先進國家的發明溶入自己的經濟運作中。此觀點與吾人熟悉的創新經濟理論可謂不謀而合。賈可博 (Jacobs) 指出許多地區之所以會成爲加工區，無非是因彼地具有廉價的勞力、不甚嚴格的環境品質管制標準，以及優惠的關稅條件等。惟當這些條件改變或其他地區比該國類此因素更優越時，投資者自然會向條件更佳地點尋求發展，適時原先之加工地區就變得一文不值了。因此，任何一個開發中國家的政府必須體會這項事實，早作防患，及時透過結構轉型，建立本身工業發展的基礎。論及此，如何選擇適當的投資方案及合宜的生產技術自然成了另一個重要的經濟發展課題。

適當的投資方案及合宜的生產技術

為快速達成經濟發展的目標，許多國家以為大規模的投資計劃必會帶來廣被的效果。事實證明這種想法不是不務實際便是過於天真。如迦納的 Volta 水壩、埃及的水壩，甚至美國的田納西水壩，在作者眼裏都是一種浪費。因為它們並未帶來預期的波及效果；反而導致許多弊端，如環境品質的破壞及自然生態的萬劫不復。此外，這種大規模的投資方案常為資本或技術密集式的，並不能與當社會在某一特定時期所具備的技術條件相配合，因此不是引起失業問題，便只是政府好大喜功、政治意義多於經濟利益之具體呈現。前些年，英國經濟學家 Schumacher 在其所著「小即是美」(Small Is Beautiful) 一書中所闡揚的正是同樣的訊息。賈可博 (Jacobs) 同時還提到不少開發中國家擬藉土地改革的策略以擺脫落後農業經濟的桎梏。惟在農業改革的同時，卻忽略了工業的發展。是以留在農村的人或許會因土改而享有比從前較好的生活條件；而因農業機械化失業者，則可能生活得比過去生存經濟時期 (subsistence economy) 更加悲慘。這大概也是作者批評一九七〇年代世界銀行「基本需求策略」(Basic Needs Approach) 挫敗，而一再稱頌臺灣案例成功的原因之一。因為在臺灣，土地改革不僅希冀能增加農業生產，另一方面由於給予地主們在工業部門發展的機會，而避免了其他國家常發生之社會及政治流血事件。

尚待解決的區域差距問題

如果一國都市之經濟發展對該國整體發展確實具有舉足輕重的影響，則何以許多國家的都市發展卻未能帶給該國全面發展呢？作者以為太多國家的政府在追求均衡發展的原則下，無形中犧牲了都市原可扮演的正面積極性功能。例如透過補貼政策之應用，發展快速的都市地區稅收必須轉投資於發展緩慢或落後地區。又如許多國家為維持工業及農業均衡發展的目標，工業部門自亦常扮演補貼農業部門的角色。作者在這方面的論調似乎多少仍帶有自由經濟主義者強調比較利益原則的色彩。而對政府干預發展過程的作法不以為然。她列舉了許多實例來支持她的看法，認為那些花很多心血在：①軍事投資；②福利投資；及③補貼性投資的國家，其經濟發展均將受到負面影響。就她看來，軍事性的補貼並不能創造出她所謂的具有取代進口能力的城市；這包括許多提供他國軍事基地的城鎮在內。因為軍隊的福利社 (PX) 並不代表工業基礎。西雅圖之不可能成為美國最重要

城市的原因之一也即在此。作者認為購買許多軍事地區所需物資就如同一個富有能力購買許多藝術品，而並不會因此使他變成爲一個真正的藝術家是一樣的道理。又如福利投資亦然，其他如美國之捲入越戰，及給予開發中國家或落後地區暨殖民地貸款、補助等均有其於其自身之經濟發展。目前困擾日本的三K：①國鐵補貼；②農民補貼；及③社會福利保險補貼又是一例。相反地，新加坡自脫離馬來西亞成爲獨立國家以來，享受了前所未有的繁榮；另外與新加坡同具城邦性質的香港經濟發展成績亦一直領先。作者一再稱揚的臺灣、南韓是否亦因面積小且爲島國，在某一層意義上，帶有城邦色彩，而能有效率、有彈性地致力於經濟發展事業，則是個頗耐人尋味的課題了！

均衡抑不均衡發展：都市與區域經濟發展的兩難

儘管作者指出了區域差距的問題，由實際發展經驗中，不論是在開發中或已開發國家，幾乎找不出一個政府可以不顧及其開發緩慢及落後地區的。如北義大利必須照顧西西里，英國中部的倫敦郡必須照顧威爾斯的發展，美國政府不能無視於阿帕拉契山區的存在，日本的東京都必須顧及南方及北海道的發展，西德政府必須補貼法國南部農村的發展以維繫歐洲共同市場的運作，而臺灣西部也不能忽略東部發展是一樣的道理。就理論上言，若爲了達成均衡發展，則計劃地點應以選擇目前未開發地區爲宜，也即以其作爲成長中心，期待其產生放射效果(raidation effects)。但若以比較利益爲原則，則著重現有條件較好地區之發展似乎更能有效率的達成整體開發的目標，除非該地點之外部不經濟已達到頂點。本書在這個兩難中，並未提供吾人具體的作法。只是強調不論怎麼作，要深入明瞭經濟發展過程，都市及區域的重要性是絕不容置疑的。

綜合而言，本書內容雖以經濟發展爲主，內涵包括對都市經濟發展過程之詳細闡述，於遷移、創新、區域差距、策略性工業等概念一一均有涉及。全書最大優點在於許多實例之舉證，無形中增加了其可讀性。書中若干資料(至少是臺灣的資料)，在時期上或稍有出入，但無損於其核心內容。本書並不企圖提供關於「發展」的答案，僅著重於觀念的啓迪和釐清。雖然論及之觀點對經濟理論並未有太多新的註腳，惟對一直只注重總體經濟角度探討經濟發展的國家而言，區域(都市)經濟重要性的重新肯定確有其特殊意義。是以，這仍是本值得一讀的參考書。