

浅析台湾南北经济、社会发展差异

熊俊莉

摘要：受历史因素及岛内产业布局等影响，台湾经济社会发展与资源分配存在一定程度的南北差距。本文从社会结构、经济发展水平、公共资源分配、民众收入及政治倾向等角度剖析了台湾南、北部地区的差异性，同时也对台湾当局的区域均衡策略做初步的归纳分析。

近年来，台湾南北差距问题日益突出，引起岛内外各界普遍关注。本文从社会结构、经济发展水平、公共资源分配、民众收入及政治倾向等角度剖析了台湾南、北部地区的差异性，同时也对台湾当局的区域均衡策略做初步的归纳分析。

一、引言

台湾南北区域界定是研究南北经济、社会发展差异的重要前提。按台湾“经建会”划分^[1]，台湾本岛及离岛可分为北、中、南、东四个区域，北台湾包括台北市、新北市等7个县市；中台湾包括台中市、苗栗县等5个县市；东台湾包括花莲县与台东县等2个县市；南台湾包括高雄市、台南市等6个县市。但台湾“民间”一般以流经南投县、彰化县与云林县的浊水溪为界，将西台湾（不包括东部和离岛）分为南、北两个区域^[2]，浊水溪以北的台北市、新北市、台中市、基隆市、新竹市、新竹县、桃园县、宜兰县、苗栗县、南投县及彰化县等5市6县划入北台湾，而浊水溪以南的高雄市、台南市、嘉义市、嘉义县、屏东县、云林县等3市3县划入南台湾。以下有关台湾南北差异的研究分析均采用上述“民间”划分方法，以台湾本岛的17县市（东部及离岛5县未计入）为统计分析范畴。

区域发展不平衡是全球性问题，由于资源的稀缺性势必出现劳动力、资金、技术受收益差异的影响在区域间流动，从而形成区域经济和社会发展差异。全球范围内体现为南北发展严重失衡，而各国（地区）境内不同区域（县市）发展水平存在差异更是普遍性的问题。上世纪80年代起，伴随台湾经济“起飞”的同时，贫富差距扩大、区域发展失衡问题也突显出来。1980-2010年间，台湾按五等分的最高收入组与最低收入组差距从4.17倍升高到6.19倍，而基尼系数由0.277升高到0.345^[3]。台湾区域发展失衡现象遍布各个角落，首先是城乡差异，随着都市化水平提升人口和资源逐渐集中到城市，当前面积仅占17%的7大都会区吸引了全台约70%的人口和资源；其次是东西差异，以中央山脉为界台湾东、西部经济发展步调明显不同，东部交通不便，人口严重外流，经济与社会发展都滞后于西部；还有就是南北差异，以台北为中心的北部地区在交通、资讯、产业等方面都明显优于南部，在人口由南向北持续转移的作用下差距仍在拉大。无论城乡、东西或是南北区域差异都基本表现为：劳动力、资金乃至基础设施、教育、医疗等各种资源向某个区域大量倾斜，从而造成区域间的发展不均衡现象。

形成区域差异的原因很多，一般受历史文化原因、资源禀赋差异、制度因素等影响。区域差异虽然有利于整体经济层面的要素流动和资源配置优化，促进社会分工和专业化发展，但在一定背景和条件下也会引发和加剧社会矛盾，不利于总体经济、社会的持续稳定协调发展。台湾南北差距问题就是在历史背景、政策

变化及意识形态等多重因素的作用下，成为现阶段台湾社会最显著的区域问题，尤其是选举政治生态中被放大并引起民众的广泛关注。在造成台湾南北差异的众多原因中，南部民众显然更愿意将其归咎于国民党执政时期的“重北轻南”政策，而很少客观地去找寻全球化背景下产业结构特性与区域差距普遍扩大趋势等其他原因。但学者的研究就相对理性，面向和视角也较为宽广。目前岛内外关于南、北经济社会发展及差距问题的研究主要包括经济、政治和社会等层面，例如姜渝生^[4]、王健全^[5]、黄得晋^[6]等人主要关注经济资源分布和产业发展；陈美霞^[7]、胡瑞奇^[8]、隋杜卿^[9]等从人口、医疗等社会角度来解读南北差异；而大部分岛内学者都聚焦于南北政治差异的形成、特点及影响，包括洪永泰^[10]、徐永明^[11]、纪淑芳^[12]、丁仁方^[13]等人。大陆学者如曹小衡^[14]、邓利娟^[15]、王建民^[16]、林劲^[17]等虽未进行分区域研究，但也对台湾贫富差距的演化、影响因素等进行了深刻的阐述。本文将台湾“主计处”统计资料库的县市统计数据为基础，详细剖析台湾南、北部地区经济和社会发展现状及差异表现，同时也对现阶段台当局区域均衡政策进行归纳分析。

二、台湾南北社会经济发展差异的主要特征

受历史因素及岛内产业布局等影响，台湾经济社会发展与资源分配存在一定程度的南北差距，主要表现为：

（一）人口分布呈现明显的由南向北集中趋势

台湾是全球人口密度最高的地区之一，但受政治经济因素的影响南、北部地区人口分布呈现“北密南疏”特点。北部 11 县市约占台湾土地总面积的 46%，但却集中了全台 66%的人口，南部 6 县市土地面积和人口比重均占 31%。近 10 年来在南北学习、工作、生活条件差距扩大的情况下南部民众大量北迁，人口结构不均衡现象持续加剧。北部人口密度由 1999 年每平方公里 864 人提升至 2009 年的每平方公里 922 人，南部地区则由每平方公里 629 人变为 633 人，北部地区人口集中的速度明显高于南部。其中，台北市是人口最密集的地区，人口密度高达每平方公里 9593 人，而南部除（原）高雄市外，云林县、嘉义县、（原）台南县、（原）高雄县、屏东县等均为人口稀疏的农业县。

由于北部工商业发达，就业机会多，不断吸引南部人口北移，尤其是作为劳动力的青壮年北迁，使南台湾人口老年化的趋势比北部明显。1999 年南、北部地区老年（65 岁以上）人口比率分别为 8%和 9%，2009 年分别提升至 10%和 11.7%，南北差距增加了 0.7 个百分点。南部的嘉义县、云林县等农业县老年比重甚至高达 15.6%和 14.9%。

表 1 台湾南、北部地区人口结构差异

	人口比重	人口密度 (人/每平方公里)	老年人口 比重	闽南人 比重	客家人 比重	外省人 比重	原住民 比重
北台湾	66%	922	10%	65.90%	16%	9.80%	1.20%
南台湾	31%	633	11.70%	77.70%	8%	7%	1.90%

注：因台“客委会”调查方式所限，四大族群比重总和不足 100%。

资料来源：根据台“主计处”各县市统计资料库计算绘制。

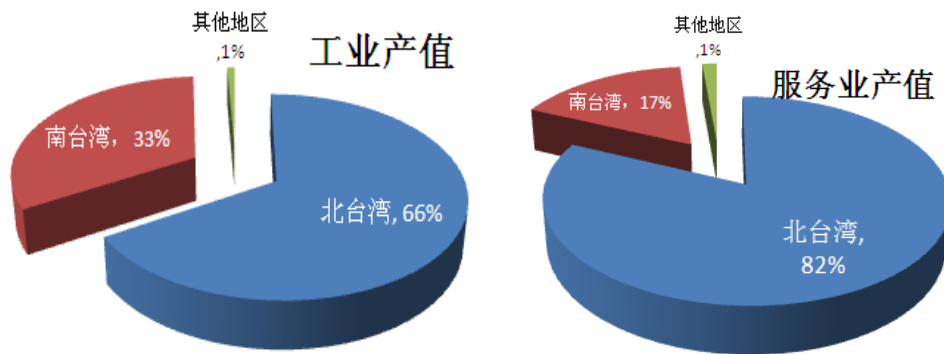
历史形成的南、北地区族群分布不均衡，呈现“北客南闽”特征。台湾社会

人口由汉族与原住民两大部分构成，在汉族内部则分为闽南人（1945 年以前移民台湾的大陆人及其后代）、客家人与外省人（1945 年以后移居台湾的大陆人及其后代）。根据台湾“客委会”的调查^[18]，2008 年台湾“四大族群”的比例分别为闽南人 69.2%、客家人 13.5%、外省人 8.9%和原住民 1.9%。台湾南部闽南族群集中程度最高，约占总人口的 77.7%，云林、嘉义、台南都在 80%以上；而北台湾的桃竹苗地区（桃园县、新竹县、苗栗县）是客家人的主要聚居地，分别占该县区人口的 30%、62%和 56%，共计北部地区客家人约占 16%，闽南人仅占 66%。

（二） 北部在经济发展水平和产业结构上具明显优势

台湾南北经济发展差距原本并不大，早期中南部地区是农业重镇，在台湾经济发展中扮演了重要角色。60 年代后台湾发展出口加工工业后，加工出口区均集中在中南部地区，70 年代初开始的重化工业也以南部地区为主，除台北市商业较为发达外，北部地区经济发展并不显著，南北差距问题并不突出。但 80 年代开始，北部兴建新竹科学工业园区，并获得当局政策的大力扶持，吸引大批资金、技术与人才进入北部地区，北部高科技产业迅速兴起，逐渐成为台湾经济的支柱产业，而以传统与重化工业为主的中南部地区未能赶上这波产业转移与发展浪潮，逐渐与北部经济发展水平拉开差距。据统计，北台湾工商企业（包括工业和服务业部门）生产总值约占全台的 72%，而南台湾仅占 27%。但近年来随着南部科学园区的兴建，南北经济总量的差距缩小，5 年内北部工商企业生产总值的比重仅增加 2 个百分点，而南部增加了近 6 个百分点。其中，台南县因吸引大量科技厂商进驻，2008 年固定资产投资已达 1460 亿元新台币，排名全台第二位，仅次于桃园县。

图 1 台湾南、北部地区产业结构差异（一）

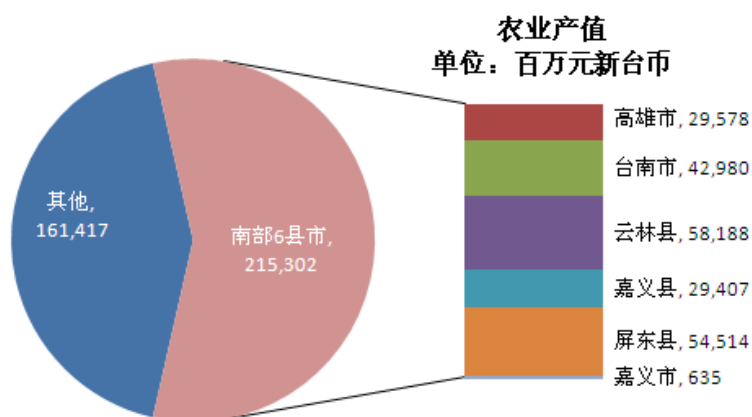


资料来源：根据台湾“主计处”2006 年工商及服务普查资料计算绘制。

若从产业结构看，目前南、北部经济的支柱产业存在明显的结构性差异，电脑电子制造业（90.9%）、电子零组件制造业（72.81%）等高科技产业，以及批发业（72.53%）、金融业（72.79%）等服务业集中在北部，而南部以重化工业及纺织等传统产业为主，台南和高雄是台湾最主要的石化工业、金属制造工业的中心，台南、屏东则是主要的食品、纺织生产基地，总计南部地区石油及煤制品业生产总值占全台的 78%、基本金属制造业占 63%、食品业占 32%。另一个显著差异是，农业在南部地区仍占有重要地位。南部多平原，耕地面积占总面积的 33%，远高于北部的 21%。南部的云林、嘉义、台南等都是产粮大县，全台约 45%的稻米产自南部 6 县市；南部农林渔牧业产值和就业人数约为北部的 1.5 倍，第一产业就

业人员比重接近 10%，远高于北部的 3%。相对的，南部地区服务业发展就滞后于北部，根据台湾地区 2006 年工商业普查的结果，仅台北市服务部门生产总值就接近全台的一半（48%），总计北部地区服务业比重由 2001 年的 75%提高至 2006 年的 82%，而 5 年来南部地区服务业比重没有升高（17%），新兴的金融、医疗、咨询服务、技术服务业等也都以北部地区为主。

图 2 台湾南、北部地区产业结构差异（二）



资料来源：根据台湾“主计处”统计资料库数据（2009 年）计算绘制。

（三） 北部财政、教育、医疗等公共资源优于南部

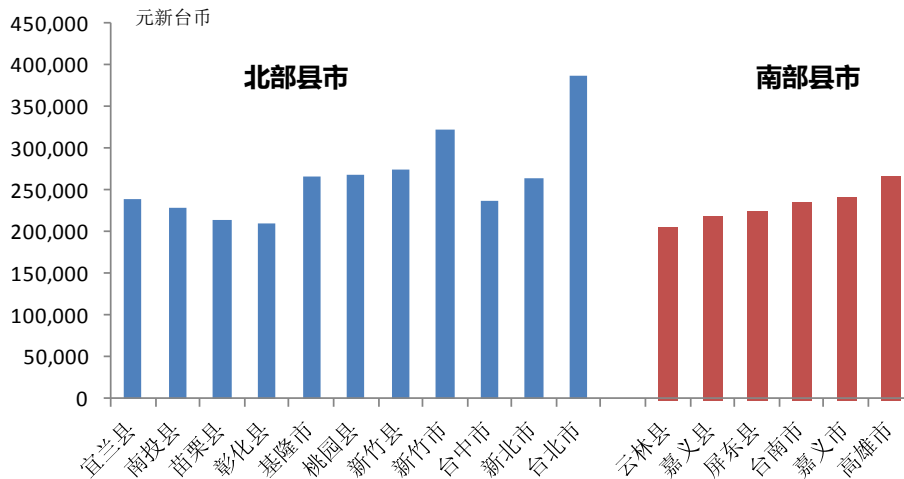
由于人口“北密南疏”的特性，台湾财政、教育、医疗等公共资源也相对集中于北部。财政方面，“五都”改制前北、高 2 市人口数量相近，分别为 262 万与 277 万人，但台北市在台湾“中央财政”分配给各县市的统筹分配款中独占 1/3，接近南部 6 县市的总和，再加上许多工厂设在南部的企业总部却设于台北，“地税”部分基本都上交台北市，拉大了南、北财政收入的差距。教育和医疗方面，从人均量上看南、北民众享受的公共资源相对均衡，学校总数（包括大专院校、高中（职）、初中、小学）北部和南部分别占 57%和 34%，每万人医疗机构数北部和南部分别为 8.85 家和 8.81 家，但优质教育、医疗资源等多集中于北部，例如台北市和新北市分别有 27 所和 19 所大专院校，而（原）高雄市和台南市仅分别为 9 所和 5 所，相对南部而言北部民众可利用公共资源获得更大利益。教育资源差距也造成南、北就业人员教育程度呈现结构性差异，北部地区劳动力素质明显高于南部，大专以上北部和南部分别占 45%和 37%，初中及以下水平比重分别为 21%和 27%。

（四） 大财团与高收入人群多集中于北部

以台北市为中心的北部地区商业发达，吸引中南部青年人北上就学与发展，而南部人口与人才的持续北移或外流，加速了北部地区工业化、城市化发展与经济繁荣，同时也促成收入水平“南高北低”。据统计，2009 年北台湾人均年收入 27.5 万元，远高于南台湾的 24.2 万元。虽然与 1999 年相比，北台湾和南台湾人均可支配收入分别增长 2.9%和 9.4%，从统计上看差距逐渐缩小，但主要原因是南部生活成本比北部低，以及失业人口北移等。实际上，南部以中小企业为主，

工厂总部多设于台北的经济特性，决定了南部民众收入来源仍以土地收入与工人工资为主，大财团与高收入人群仍多集中于北部。从各县市来看，台北市人均年收入高达 38.7 万元，高于高雄市（29.2 万元）约三分之一，而南部的云林县和嘉义县是全台收入水平最低的县市，仅分别为台北市的 53%和 56%。南、北部县市的收入增速明显不同，1999-2009 年北部的新竹县收入增长达 24%，而南部的云林县人均年收入不增反减了 3%。

图 3 台湾南、北部地区民众收入差异



注：平均每人每年可支配所得（2009 年）

资料来源：根据台湾“主计处”统计资料库数据计算绘制。

（五） 政治倾向“北蓝南绿”

南北族群分布特征、社会经济发展差异以及国民党当局长期实施“重南轻北”政策，造成台湾政治版图在政党政治发展后形成典型的“北蓝南绿”格局。北部地区选民相对较支持国民党及其同盟政治力量亲民党与新党，即较支持泛蓝阵营，南部地区选民则较支持代表所谓本土与南部的民进党即泛绿阵营。不论是台湾领导人大选的得票率，还是地方执政权，均呈现“北蓝南绿”特征。目前，国民党在北部地区取得除宜兰县外的其它 9 个县市的执政权，而南部除嘉义市外都由民进党执政。从 2012 年“大选”来看，北台湾蓝绿得票率分别为 58%和 42%，而南台湾分别为 45%和 55%，台湾民众政治立场基本仍维持“北蓝南绿”的格局。

图 4 台湾南、北部地区民众政治倾向差异



注：蓝、绿分别代表 2012 年“大选”得票率较高的政党。

三、现阶段台当局的区域均衡政策

民进党执政时对南北资源分配进行了一定程度的调整，但并未转变全球化和产业分工背景下南北差距扩大的趋势。马英九执政以来，更加重视区域均衡，提出长期产业调整和短期加强建设相结合，并积极利用两岸经济合作拉动南部发展等策略。

（一）马当局“黄金十年”规划的区域均衡总战略

2011 年 10 月，马英九发布其未来施政主张“黄金十年”愿景，在对岛内经济做整体规划的“全面建设”一章中，提出基础设施建设、海空枢纽、便捷生活、区域均衡、健全财政及金融发展等六项施政主轴，明确制定了以创造各区域公平均等的基本公共服务质量与发展机会，缩小北、中、南、东、离岛各区域间就业人数及人均所得差距为主的区域均衡目标。具体内容包括：

第一，建构未来 10 年台湾产业空间分布图，定位并推动各区域具国际竞争力的优势产业发展。如建立各区域的核心都市，使其既拥有具国际竞争力的优势产业，又能带动周边的卫星城市，通过制造业和服务业双引擎带动区域内就业及民众收入增加；打造区域品牌，藉“全球招商，投资台湾”计划，引导海外资金及技术投入区域产业；以“政府民间合作伙伴”模式（PPP, Public Private Partnership）设置“区域品牌创意馆”，提升区域形象并开拓海外市场。

第二，进行各区域人力供需评估与配套整合。按未来 10 年台湾产业空间分布图，评估各区域发展优势产业所需人力资源，并有计划地调整目前各区域内大专院校不同系所就学人数，以留住人才并促进青年在地就业。

第三，强化各区域发展优势产业所需的公共建设，如为澎湖发展风力发电产业通过的“海底电缆计划”，保证澎湖风力发电产能可传输到台湾本岛。

第四，结合预算机制推动各区域跨域合作，继续落实推动整合型跨域发展计划、城市区域建设计划、重大公共建设旗舰型计划等，通过区域间跨域合作扩大产能规模，以实现降低成本。

（二）加强行政机构对南部发展的辐射作用

由于行政机构对资源具集聚效应，台湾南北差距的形成某种程度上和 19 世纪末起行政中心北迁相关联，近年来岛内时有传出“行政院”南迁以解决南北差距问题的声音。2009 年，台当局修正了“地方制度法”，推动县市合并改制直辖市，进而形成现在的“五都”。2010 年 12 月南部地区的台南县市合并改制为新台南市，高雄县市合并改制为新高雄市。“五都改制”不仅使台南、高雄县市提高了行政级别，在财政统筹分配中获得更大份额，更重要的是根据台当局对直辖市的职能与定位，是要设计台南和高雄成为区域经济中心，进行跨县市资源整合，并进入国际产业分工体系，带领区域产业对外竞争。换句话说，改制后台南和高雄已被列入“中央”规划范畴，目标是和台北、新北、台中一起成为未来台湾五大区域经济引擎。2012 年“大选”后，台当局继续推动“行政机关”向南部辐

射。最近“行政院”提出计划，将在南部增设“云嘉南区联合服务中心”，并同原来的“南区联合服务中心”一起纳入正式编制。台当局在南部增设办事机构的一系列举措，有利于带动人力等资源回流南台湾，促进南部发展。

（三）增加投入南部地区建设和福利的资金

县市合并后，包括统筹分配税款、一般性及专案补助款在内的“中央”财政分配开始向南部倾斜，台南市与高雄市分别获得约 391 亿元及 498 亿元补助款，高于同为直辖市的台中市（370 亿元）。马英九强调，陆续已有 7400 多亿资金投入，未来“会有更大更宏远的筹划”用于扶植南部。

在福利制度方面，由于南部农业经济发达，农业户数及就业人员比重较高，台湾当局以增加农业人口所得为目标，积极提升农民福利水平。例如：将公粮每公斤收购价格提高 3 元以增加中南部农民收入；2012 年 1 月 1 日起提高包括“老农津贴”在内的八大社福津贴；将“农保”中的“丧葬津贴”由发放 15 个月调整为 20 个月等。

（四）改善南部投资环境和发掘优势产业

长期上看，发展南部经济需从改善投资环境和建立优势产业着手，因此台湾当局制定了以打造高雄“自由经济示范区”和“产业有家、家有产业”为主的策略。

高雄港是台湾四大国际商港之一，也曾是全球第三大货运港，但近年来国际竞争力每况愈下，已经落到全球十大之外。台当局最近提出打造高雄“自由经济示范区”计划，一方面计划以高雄为全岛自由化的示范区，另一方面也为加入 TPP 和推动商签自由贸易协定（FTA）打下基础。按台当局规划，将以高雄自由贸易港区为核心，以高雄市、台南市、嘉义县市、屏东县为腹地，建立台湾首个“自由经济示范区”。区内企业享受租税优惠，并放宽对资金进出、外劳比例、服务业准入等限制，以吸引投资和促进就业，使示范区成为南部区域经济发展的“领头羊”。

台“经建会”自 2011 年开始推动“产业有家，家有产业”计划，目标是构造未来十年台湾产业的空间分布，以大都会区域为核心，带动周边卫星城市，使每个区域都能找到优势产业推动，并通过强化区域优势产业，带动人才、资金回流及上、下游产业发展，以改善南北差距。目前，南部各县市“政府”拟定的重点产业包括：云林县优先发展国际物流产业、绿能产业、农业电子商务；嘉义产业重点为观光、文创、低碳及工业等；台南县以绿色能源、文化创意、生物科技、流行时尚、观光和精致农业等 6 大产业为主；高雄市重点发展低碳、干净能源、文创、观光、海洋、游憩等产业；屏东县提出发展绿能产业和电动车产业^[19]。

（五）争取以 ECFA 和两岸经济合作为南部谋利

两岸签署 ECFA 后，民进党就屡屡以 ECFA 为财团和企业主谋利操弄民意。为此，台当局在推动两岸经济合作过程中，逐渐重视两岸经济红利分配的区域均衡问题。

一是积极争取开放大陆居民赴台南部观光，增加南部直航航点和航班数。高雄直飞大陆航班从最初的每周 4 个航班增加到 50 多个，逐步开放大连、沈阳、福州等多个直航航点。随后，台南也开通了与厦门、盐城等地的直航航班。在台南文化、嘉义历史、屏东海洋、高雄港口等吸引下，越来越多的大陆民众到南部

观光。台“交通部观光局”最近一份统计数据显示，2011年大陆游客赴台游的重要增长点就在南台湾。1-10月，陆客赴台139万人次，其中15%在高雄留宿，估计为高雄旅宿业贡献超过2.8亿元。大陆居民赴台游带来的收益已成为南部地区经济增长的“重要指标”。

二是迄今为止台当局仍坚持不对大陆开放农产品进口，出发点主要是考虑南部农业及农民利益。但大陆连年对台湾农产品减免税及扩大采购，对增加南部民众收入有明显帮助。南部农民对ECFA及两岸经济合作的态度由抗拒转变为逐渐接受，ECFA对台湾利益输出也呈现区域均衡态势。

四、 结语

台湾经济社会发展存在一定程度的南北差异，主要表现在人口数量及结构、经济发展水平及产业结构、财政教育等公共资源、民众收入等方面北部比南部具相对优势，同时受历史、政治、文化等因素影响南北民众政治倾向也呈现明显差异性。但客观来看，台湾南北差距远比不上东西差距大，也没有城乡差距显著，但南北差距问题在岛内成为焦点，主要还是受所谓的民主选举制度影响，由于民进党不断强化国民党“重北轻南”的宣传，尤其是将“大台北地区”与南部地区的差距扩大为“北台湾与南台湾”的差距，强化了南部民众对南北差距的不平衡心态，原本不甚严重的南北差距问题变得更加突出。2000年以来台湾南北资源分配制度逐步调整，但民进党当局主要是向绿营执政的地方县市资源倾斜，难以从根本上改变南北差距扩大的趋势。2008年国民党执政后，更加重视区域均衡，并提出行政改制、产业调整、加强基础设施建设、提升福利等一系列长、短期政策，同时也积极利用两岸经济合作拉动南部发展。在台当局有规划的区域均衡政策作用下，台湾有望一定程度上改善南北差距，使社会经济发展趋于“公平”。

注释：

-
- [1] 台湾“经建会”：《都市及区域发展统计汇编 2009年版》，<http://www.cepd.gov.tw>。
- [2] 全国台湾研究会编：《2002年两岸关系研究报告—台湾南北社会差异问题研究》，九州出版社。
- [3] 《中国时报》：《缩小贫富差距，才能增加幸福感》，2011年7月18日。
- [4] 姜渝生：《中南部区域产业空间策略规划》，台湾“经建会”委托研究，2008年。
- [5] 王健全：《抢救南北失衡需对症下药》，“国家政策研究基金会”研究报告，2011年5月30日。
- [6] 黄得晋：《南部县市产业发展概况》，台湾“金属中心产业信息与企划组”演示文稿，2007年。
- [7] 陈美霞：《南台湾的公共卫生问题：与北台湾的比较分析》，《台湾公共卫生杂志》，2005年，24卷6期。
- [8] 胡瑞奇：《台湾地区区域发展社经差异之研究》，台湾大学硕士论文，1999年。
- [9] 隋杜卿：《传统与现代：南北差异的另一种解读》，“国家政策研究基金会”研究报告，2007年3月14日。
- [10] 洪永泰等：《历次社会变迁与社会意向调查籍贯与教育分析》，《台湾民众的社会意向：社会科学分析》，“中央”研究院中山人文社会科学研究所研究报告，1994年。
- [11] 徐永明：《南方政治的形成？台湾政党支持的地域差别 1994-2000》，《“国立”中山大学

社会科学季刊》，2000年，第2卷第4期。

^[12] 纪淑芳、林莹秋：《南部一国？北部一国？南北问题是台湾大问题》，《财讯》，2004年3月。

^[13] 丁仁方：《南台湾的人口结构与政治生态》，《中国评论》，2010年7月。

^[14] 曹小衡、葛立祥：《台湾经济快速增长时期(快速工业化时期)的收入分配研究》，《台湾研究集刊》，2008年第3期。

^[15] 邓利娟：《21世纪以来的台湾经济困境与转折》，九州出版社，2004年。

^[16] 王建民：《台湾贫富差距真相》，华夏经纬网，2011年2月18日。

^[17] 林劲、王焱：《近年来台湾社会贫富差距问题初探》，《台湾研究集刊》，2011年第05期

^[18] 台“行政院客委会”：《2008年度客家人口基础资料调查研究》，2008年12月。

^[19] 台“经建会”：《各县市政府拟发展之产业或建议》，2011年5月。