

仲接的空間：人文地理學者談經濟特區

徐進鈺*

一、特區現象

「任何十年前沒有經濟特區的國家，如果不是已經成立了，不然就是正在計畫成立中。」(世界銀行 2015 報告)

經濟特區 (Special Economic Zones, SEZs) 是由國家對特定土地，進行獨特的監管制度，常見如租稅和土地補貼、法規鬆綁等，所設立的專區。臺灣現有的經濟特區，包括大家熟悉的高雄加工出口區、新竹科學園區，以及政府曾經規劃推動的亞太營運中心、自由貿易港區、自由經濟示範區，以及進行中的桃園航空城計畫等，都是經濟特區。但是，一般的工業區並不列入特區的計算，原因在於上述的這些專區基本上都涉及到國家的主權（特別是進出口稅制的管理）與邊界（法令規範禁止進入，甚至築起實質的圍牆）的規範，與一般純粹只是土地利用型態的區別有所不同。

事實上，根據 2017 年世界銀行報告 (World Bank Group, 2017) 指出，東亞的特區數目占全世界特區數的 73%。2014 年國際勞工組織 (ILO) 推估，亞洲有 5,500 萬餘人在特區工作，占全世界特區工作人口 (約 6,500 萬餘人) 的 84.48%。足見特區是開發中國家、特別是東亞地區的現象。大部分特區於 1990 年代後設立，晚近成立的特區面積越來越大；特區產業別以製造業為主、技術以中低科技為主；管理型態從以國家為主、逐步演變為私人、公私協力的治理方式。

臺灣的特區發展也是加速發展的情況，可以發現臺灣在 1980 年僅有 3 個加工出口區，分別是高雄加工出口區 (1966 年設立，是臺灣第一個經濟特區)、楠梓加工出口區 (1970 年設立) 和潭子加工出口區 (1971 年設立)；到了 2000 年時臺灣的特區數增長為 11 個；至 2012 年已有 35 個。這種情況在韓國也是類似。

* 國立臺灣大學地理環境資源學系特聘教授

那麼到底特區的設立對於所在國家希望能夠達到帶動就業，以及促進經濟發展的目標而言，是否有達到目的？國際勞工組織（ILO, 2014）曾利用 2007 年至 2012 年間的衛星夜景圖（夜晚可以清楚比較特區的廠商是否開燈營運），進行有趣的觀察。它發現在這段期間，就特區的營運績效來看，在觀察的 346 個特區中，有 163 個（47%）特區在成長、150 個（43%）維持穩定，而有 33 個（10%）特區在萎縮；如果將特區廠商的績效跟全國的績效進行比較，特區的 GDP（國民生產毛額）成長率與國家全部的 GDP 成長率相比，在這 346 個特區中，65 個（19%）成長較全國的 GDP 要快，191 個（55%）差不多一樣，甚至有 90 個（36%）特區的成長率比全國來的慢。換言之，特區的設立，經常跟沒有設立特區的經濟表現差別不大，多數特區的經濟表現並沒有特別突出。那麼，對於特區現象的第一個問題：特區的設立在國際上，特別是東亞，不斷的在數量上或者種類上增加，但同時也發現特區對於經濟發展的貢獻，經常並不顯著，甚至更為緩慢，那麼為何特區卻不斷增加？

其次，有論者認為全球化會造成世界各國政治、經濟與社會的發展模式趨於同一（convergence），那為何在全球均質趨同的力量擴張下，強調差異的特區現象仍然存在？特區因國家對之進行特殊的監管，又被稱為「例外的空間」（spaces of exception），享有國家賦予的特殊優惠措施。這樣的例外空間，和資本主義、民族國家的發展關係是什麼？這些問題引發人文地理學者的關注。

二、從資本主義的擴張談起

要回答上述特區現象所引發的這兩個問題，有必要瞭解資本主義擴張與民族國家（nation state）的領域主權的關聯。許多支持全球化的論者認為，資本主義的生產方式和自由市場經濟最終會成為全球普遍現象，在這過程中，全球化的力量藉由資本主義生產方式將其他非資本主義的「邊陲地區」吸納與同化，使其成為資本主義生產方式的地區。資本主義透過這樣的全球擴張，解決勞動力、機器、原料等積累過剩所產生的資本主義內在過度積累（over-accumulation）的矛盾。

然而，這個吸納與同化的過程，並不一定平順，也不一定會成功，經常面臨反抗。從歷史來看，資本主義的擴張過程中，在與資本的前緣（frontier of capital）在碰撞與銜接時，衝突與征服經常造成這些不同地方經濟體系的崩解，這也是帝國主義殖民的歷史。但隨著戰後以民族國家為基本組成的世界體系的形成，當個別民族國家企圖保持領域與主權的完整同時面臨資本的擴張，更經

常產生的不是衝撞，而是產生**摩擦**（Tsing, 2005）。摩擦具有雙面性，一方面摩擦是阻力，但另一方面如果沒有摩擦，人們是沒有辦法前進的，它又是移動的必要條件；而且，摩擦的存在，更是一種創造性與連結，意味著運作狀態的改變。

也就是說，資本主義不斷地擴張、同化與吸納其他地方經濟體系的過程中，摩擦意味著在兩個不同經濟、政治、種族、宗教、乃至政體之間的接軌（連結），所產生的擴張與抵抗；摩擦對於資本連結看起來是阻力，但同時也推動著資本的擴張，甚至可以說，摩擦的存在才是資本主義的動力，因為資本的前緣與強調主權與領域完整的民族國家接軌時，往往需要中介的緩衝，讓摩擦產生動能但不會成為擴張阻力，透過這樣的摩擦緩衝，民族國家的經濟體系與主權領域，得以保持形式上完整，不會直接受到外界資本的同化或吸納而破壞。事實上，特區就是扮演這樣摩擦的緩衝介面空間，形成了底下要談所謂「**仲接空間**」。

三、全球連結與仲接空間（**Spaces In-between**）

為什麼需要摩擦緩衝的空間？很多人認為特區是多此一舉，為什麼不讓國家全面自由化？但事實上，所謂自由化或資本主義擴張的過程，經常不是一次性的，需要不斷的在這些介面上產生摩擦，才能夠不斷的前進。仲接空間（或說是特區）基本上是連結兩個不同狀態、空間的過渡性空間。特區同時是個實質的基礎設施，也同時是一個相對空間，透過仲接空間把不同的政治經濟關係連結起來；仲接空間不僅是一個介質，而是透過仲接空間的連結，進而產生關係改變，營造新的關係。

仲接（in-between）概念最早是由人類學者 Arnold Van Gennep（1960）提出，他觀察原始社會中，身分（或人類學的類屬（category））的轉換，往往需要透過一定的儀式來獲得肯認與完成。例如部落中的成年禮，透過這樣的身分轉換的儀式（rites of passage），從小孩轉換到成年人；也意味著在這個過程，產生新的主體與自我認同的轉換，而且這個類屬或者身分的轉換，往往結合儀式進行，包括轉換之前的淨身，以及轉換之後的聚餐等象徵性的儀式。對於仲接概念也存在建築學。建築學認為存在仲接空間以作為內／外的辯證（例如門檻作為內／外區別）；甚至認為建築和都市計畫的美學，只有人類在刻意創造內部和外部區別才開始，這種區別使內／外關係的各個部分得以被定義，而仲接空間正是關係的連結，從而使空間的整體才能被認識（Warf & Arias, 2008）。

地理學提出的仲接空間概念，體現所謂**社會—空間的外部性 (socio-spatial exteriority)**，它具有一種「過渡轉化」的意涵，即具有跨越了一個空間而到達另外一個（例如都市邊緣），或者是跨越了一個權力構成的邊界而到下一個類屬（例如國界）的連結與生成的空間。仲接空間是一個調解空間，涉及關係重新的調解；仲接空間的形式是讓其他實體，比如說全球連結和本地經濟體系等其他實體來決定，因此對於全球和地方連結，扮演相當重要的節點角色。仲接空間不僅促成連結與流通，也透過仲接空間轉變與創造商品及資訊的特性，例如特區允許原產地重新貼標 (re-labelling)。透過重新貼標將來自各國的不同原料、不同生產地的商品轉化為單一「國家」(民族國家)原產地，透過這個轉變，使得全球複雜的生產鏈，成為國家可以治理的對象。

四、特區的国家技藝

特區就是一種仲接空間，具體來看，生產這個仲接空間的特區国家技藝 (statecraft) 主要包括組裝的主權 (assembled sovereignty)、移動的邊界 (mobile border) 及實驗性領域 (experimental territoriality)。

首先，仲接空間經常是一個主權重疊的空間。仲接空間裡的主權，人類學者 Aihwa Ong (2006) 稱之為分級主權 (graduated sovereignty)；政治學家 Stephen D. Krasner (1999) 稱為組織性的虛偽 (organized hypocrisy)，亦即從來不存在真正絕對性的權力關係。國家有意將特區的主權空間劃分為不同輕重程度的管制領域，展現出國家空間選擇性的策略。

其次，仲接空間是一種緩衝的空間、妥協的空間，其邊界不是那麼清楚，且經常是具有去邊界／再邊界化的雙重功能，特區的邊界是移動的，透過邊界去整合、分化，分出所謂的他者與自我：區辨哪些人可以進入、哪些人不可以進來。實質表現出來經常包括圍牆、邊界檢查，以及區隔的關稅物流體系，同時越來越多特區採取「境內關外」的管理，透過虛擬邊界的設立，來進行特區化的操作。透過這些地理物質元素的設計，釐清權力的範圍與限制，連結民族國家與全球網絡。

最後，仲接空間是一種領域化去政治技術，它將土地的度量和控制的技術捆綁在一起，以各種方式塑造土地與政經影響範圍的關係。通過其內部／外部、非此即彼的二分法效果來簡化和澄清權力的範圍和限制。領域作為取得調節關係的概念，因此產生特定類型的約束性，並給予不同的關係不同的可及性。領域性可以是實驗性的系統，它整合了多種不相干的元素，並在它們之間

產生新的關係。特區存在於領域民族國家和無邊界全球化系統的夾縫中，是重新調整法律和經濟關係的實驗室，以及它們如何與政治空間相聯繫。這種實驗性領域鼓勵了制度創新，甚至能夠讓地緣政治經濟的限制鬆動，提供一個看似去政治化的技術與基礎設施的規範，但實際上允許了挑戰現實的政治化的想像。

五、從仲接空間看高雄加工出口區

臺灣高雄加工出口區設立過程可以看到作為實驗性領域的仲接空間的過程。當時美國以美援作為手段，要求臺灣進行包括檢討國防預算及出售國營事業在內的「改革」，臺灣政府在 1960 年提出了「十九點財經改革措施」，其中包括了加工出口區的設立。從這段歷史，我們可以看出加工出口區的發展和地緣政治的脈絡是息息相關的。

設立加工出口區在當時臺灣內部有許多爭論，包括來自軍事部門、經建部門及財稅部門的不同意見。對於軍事部門而言，加工出口區設置涉及整個國防安全布署，並認為從過去戰爭經驗，在港口附近從事經濟生產活動非常危險。經建部門原則支持成立加工出口區，希望臺灣從戰爭動員狀態轉向加速工業化發展體制，並透過加工出口區的設置吸引僑外資。當時美國以中美社會基金專案，專款支持整個高雄加工出口區的興建。最早構想是仿效香港的經驗作為自由港，但考慮自由港區設置需要較大的腹地，最後與加工業做結合，最後成為東亞的第一個加工出口區的型態。財政單位對於獎勵出口而進行租稅減免強烈反對，因為當時政府財政收支仍有巨額赤字，認為如果再大量減免賦稅，必定影響稅收，赤字將更加嚴重；對特區的相關免稅措施，進一步形成不公平競爭，傷害本地產業，並且有走私的疑慮。對臺灣發展型國家而言，高雄加工出口區的設計，也同時是內部不同政治勢力的妥協，也是一種實驗。

臺灣戰後經濟發展歷程中，特區始終扮演著重要樞紐角色，而高雄加工出口區對臺灣的貢獻，不只是在經濟發展。放到戰後冷戰歷史來看，聯合國工業發展組織特別把加工出口區列為扶植開發中國家、消滅貧窮的最重要戰略。當時並結合美國對外的援助，設立從波多黎各、菲律賓到臺灣高雄的加工出口區，而高雄加工出口區在冷戰時代扮演了非常重要的對外連結，我們可以說臺灣的國民外交，最早就是從加工出口區開始的。臺灣加工出口區作為當時美國對開發中國家戰略的前哨，加工出口區的設立同時也是地緣政治經濟的妥協。

高雄加工出口區作為仲接的空間，透過邊界主權、領域設計，反而變成強化國家主權、銜接國際資本的重要連結。

六、代結語：特區作為方法

為什麼選擇特區這樣一個邊界、介面的空間作為研究？因為特區能夠突顯資本主義擴張與民族國家領域、邊界與主權的矛盾，透過特區觀察全球資本的流動，如何和特定的地方銜接，以及仲接的摩擦、反抗與妥協。也進而看到如一開始所說，雖然特區的作用經常不是那麼成功，但是特區作為仲接空間，卻經常是全球連結不可或缺的摩擦與緩解空間。透過特區這樣一個關鍵的位置，有助於理解空間的典範（型態），而這是人文地理學者對於世界時空變遷可以介入的場域。

當然，仲接空間的概念不只存在於特區的討論，可以更廣泛的看到社會人文的干預，例如疫情期間的隔離制度其實也是仲接空間的概念，在 COVID-19 疫情肆虐之際，造成了對於全球資本與人員移動與連結的障礙。面對這種「摩擦」，公共衛生的政策是透過建立邊界、時間上的停頓，形成類似仲接空間這樣的門欄，來重新領域化，使有病毒風險的身體的移動被打斷，但同時可以按照風險評估或快或慢，帶有節奏的進行。某個程度我們可以說，檢疫或者隔離政策，事實上是為了時間的目的，運用了空間的過渡與轉化關係的手段，透過隔離或檢疫這個仲接空間所產生的摩擦與緩衝，全球連結才有辦法繼續進行。易言之，隔離或檢疫看似是不移動的空間停留，但正是不移動才促成移動的可能，也因此我們可以說隔離或檢疫本身就是仲接空間。

參考文獻

- Gennep, A. V. *The Rites of Passage*. Translated by Monika Vizedom & Gabrielle Caffee. 1960. Chicago: University of Chicago Press.
- International Labour Organization. (2014). *Trade Union Manual on Export Processing Zones*. Geneva: International Labour Organization.
- Krasner, S. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ong, A. (2006). *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham: Duke University Press.
- Tsing, A. (2005). *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton: Princeton University Press.
- Warf, B., & Arias, S. (2008). *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*. London: Routledge.
- World Bank Group. (2017). *Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*. Washington: World Bank.