

兩岸工業不動產跨界投資、市場進入模式與治理

周志龍*

論文收件日期：93年9月20日
論文接受日期：95年12月18日

摘 要

在不動產開發的制度論基礎上，本文把「市場進入模式」觀念化成為一個社會關係網絡的建構，並將之運用到兩岸工業不動產的跨界投資上，來說明了兩岸工業不動產的行動者與結構環境的互動關係。然而，由於兩岸政治緊張關係的區域因子影響，國家對服務業廠商跨界投資策略和市場進入模式的衝擊，因此就變成是本文的一個討論重點。本文最後指出，跨界的社會關係網絡與中國地方政府的介入，是不動產服務業跨界市場進入模式的組成關鍵。

關鍵詞：工業不動產服務業的跨界投資、市場進入模式、社會關係網絡、國家、治理、台灣與中國

*台北大學都市計劃研究所教授，台北市建國北路二段69號，e-mail: choutl@mail.ntpu.edu.tw
Tel: 25009718

Market Entry Model and Governance of Industrial Property Investments Across Taiwan Strait

Tsu-Lung Chou*

Abstract

Based on the institutional theories of property development, the market entry model is conceptualized in this article as a construct of social relation network and applied to analyze cross-border investments in industrial property services across the Taiwan Strait. It explores the interactive relations between structural environment and actors of industrial property. Nevertheless, due to the influences of the regional political environment caused by the tension between Taiwan and China, the states become a significant factor for cross-border investment strategy and market entry model of property service firms from Taiwan. It is argued that cross-border social networks and local entrepreneurial governments in China are the major components for the market entry model of Taiwan's investment in China's industrial property services.

Keywords: Cross-border investment of industrial property services, market entry mode, social relation network, the state, governance, Taiwan and China

一、前言

中國大陸自1978年改革開放以來，外資在全球化力量的導引之下，成為帶動大陸都市及區域經濟結構變遷與發展的一個最主要關鍵。也由於這個原因，使得在中國的國外直接投資（FDI）研究文獻，可謂「汗牛充棟」（e.g. Hong, 2003; Lu et al., 1995; Martinsons et al., 1995; OECD, 2002）。然而，這些海外直接投資的研究文獻，大多是以製造業為討論對象，忽略了服務業跨界投資的討論分析（e.g. Johnston, 1999; Leung, 1996; Lin et al., 1996; Phillips et al., 1990; Hsing, 1996）。這個結果，使得我們有必要對於全球化的空間層級再結構過程（rescaling process），服務業在中國大陸的跨界投資與發展，作進一步討論分析。又中國改革開放的一個重要區域結果，就是促使台灣與中國中斷了將近一個世紀的經濟，自1980年代末期以來在全球化的激勵下，開始重新接合起來。這個經濟的接合雖然主要是由製造業所主導的一個發展，但卻連帶誘發了服務業在大陸投資的熱潮，成為一個不可忽略的發展。本文因此以製造業相關的工業不動產服務業投資為例，來討論服務業在海峽兩岸特殊的區域環境因子衝擊下，如何從事跨界的投資與發展。這裡所要嘗試回答的主題包括：

1. 兩岸政治緊張對立關係，對不動產服務業跨界投資的時空接合形式影響？
2. 在兩岸特殊的區域環境影響限制下，台灣不動產服務業所採取的市場進入模式為何？
3. 台灣的工業不動產廠商如何從事跨界投資的治理？這當中社會網絡是否就成了最主要的治理機制？
4. 在這個跨界投資過程與治理網絡中，國家（大陸與台灣）扮演的功能角色又為何？

本文在討論服務業跨界投資所採取的一個核心觀念架構，就是「市場進入模式」。這個核心觀念架構，是從服務業國際化的研究文獻所借用過來（最近回顧見Coffey, 2000）。然而，為了使市場進入模式成為跨界服務業投資研究的一個有用的分析架構，本文擴充了原來的概念，並在不動產開發制度的理論基礎上（見Ball, 1998; Healey, 1992; D'Arcy et al., 1997），把它觀念化成為是一個社會關係的產物。這個結果就使得本文的分析，得以接合到跨界投資治理機制主流文獻的論述，強調社會網絡與個人接觸在跨界投資治理中的關鍵功能（見Amin et al., 1995a; Granovetter, 1985; Leung, 1993; Peng, 2000）。就都市政治學言，「治理（governance）」指的就是協調（coordinate）社會關係的一個總稱，但這個協調形

式，並不包括市場力量，以及正式的階層機制（Jessop, 1997; Le Gales, 1998）。它是相對於政府（government）的一個概念，強調政府只是社會體制運作的一個行動者，而不是全部。在制度理論研究文獻上，也因此，即認定社會系統的運作，是來自於社會制度網絡互動，所建構的信任與合作，才是社會系統運作的真正關鍵（Amin et al., 1995a, b, c）。這個治理的論述，顯然過度忽略了國家的政治治理角色，而遭到進一步的批判（見Macleod et al., 1999；Lovering, 1999）。由於兩岸政治緊張關係的這個區域因子影響，國家角色卻是相當清楚而明顯的。國家對服務業廠商跨界投資策略和市場進入模式的衝擊，因此就變成是本文的一個討論重點。本文最後將討論指出，國家也是影響服務業跨界投資之市場進入模式的關鍵性因子。跨界的社會關係網絡與中國地方政府的介入，是不動產服務業跨界市場進入模式的組成關鍵。

本研究資料除了參考雜誌報紙的報導資料外，最主要的實際資料是依據2001年秋冬期間在中國大陸北京、蘇州、上海等地，針對工業園區開發作實地訪談，同時在台灣針對製造業台商和不動產開發商、台灣經濟部工業主管機關、工程顧問公司主管和大陸不動產學者專家等的深度訪談，計有20餘人次。本文以下首先在第二部分回顧討論服務業的跨界投資、制度與治理的研究文獻，藉以指出本文的理論基礎及其在理論研究上的意義。隨後，第三部分說明兩岸整體產業經濟接合的政治經濟環境演進和跨界投資的一般治理形式，第四部分則揭露台灣在大陸不動產投資發展與市場進入型態，第五部分進一步以長江三角洲的實際案例，詳細討論大陸地方政府、台灣跨界工業不動產開發之市場進入模式及治理。最後是本文的結論。

二、不動產服務業的跨界投資、制度與治理：文獻討論

服務業跨界投資的研究文獻業已指出，服務業與製造業的跨界投資，兩者有相當大的差異，因此不能運用製造業跨界投資的分析架構，來討論服務業跨界投資。它同時指出，正確的選擇市場進入模式（market entry mode），直接影響到廠商在外投資的後續績效發展。在跨界的研究上，市場進入模式一般所指的內涵相當單純，主要有以下幾個類型：(1)直接出口，(2)透過中界的間接出口，(3)非股權的契約模式（nonequity contractual modes）如授權、經銷授權、轉包、網絡化，以及(4)海外直接投資，包括合夥、購併、加盟分店、自營分店、展售點（sales offices）、衛星廠投資等。然而，服務業廠商國際化策略的選擇行為，往往因為部門以及投資

區域的不同而不同。其中，區域這個因子，在廠商國際化策略的選擇上，更扮演著一個重要的角色。又影響商務廠商國際化策略的主要服務活動面向，涵蓋(1)商業網絡的外部關係與型態，也就是異業間的供需關係形式。(2)顧客/供應商的關係 (client-supplier relationships)。(3)涵構這些關係的區域性供需之外部性。不可否認地，服務業跨界投資的策略選擇，涉及到許多複雜的內外社會經濟網絡關係 (also see De Magalhaes, 2001)。然而，他們的研究傾向以類型化的分析，比較市場進入模式的特質與跨界投資的互動佈局關係。無法對於跨界投資的動態過程與結果，作有效的理解分析。為此，本文認為「市場進入模式」要變成一個有用的跨界投資研究架構，就有必要將其內涵進一步擴充，並將之觀念化成為是一個建立在制度網絡基礎上的複雜社會建構與產物。事實上，跨界投資涉及到政經制度與文化的差異，每個市場進入都必須經由細緻的制度安排，才得以實現。這個制度網絡觀念化的市場進入模式討論，因此足以讓我們看到以行動者為中心的跨界投資網絡的建構，在制度與功能上，如何克服制度障礙，來實現跨界投資。而這也是目前市場進入模式研究，所必須處理的一個觀念化議題。

這對於不動產的跨界投資，更應是如此。不動產開發制度理論指出，不動產投資與市場是一個社會的構造物 (social construct)，為社會行動者的活動、關係網和文化識覺所形塑 (Healey, 1992; Healey et al., 1990)。也因此，某個地方的不動產投資與市場的結構與實踐，也反映了那個地方的特定政治經濟與制度環境。這個制度理論的關鍵概念，就在於(1)行動者的利益和策略，如何在環境變遷中被形塑，以及如何關連到較為廣泛的結構變遷問題上 (Healey, 1992)，以及(2)不動產的供給結構 (structures of building provision)，亦即提供特定形式不動產之社會關係的結合 (Ball, 1986, 1998; also see D'Arcy and Keogh, 1997, 1999)。職是，本文是把工業不動產服務之跨界投資的「市場進入模式」，觀念化成為是一個複雜的社會建構與產物。這個觀念化整合了不動產制度論的觀點，將有效地協助我們從社會關係觀點，來瞭解房地產與建成環境的跨界建構與使用。這個結果就使得本文的分析，得以接合到跨界投資治理機制主流文獻的論述，強調社會網絡在跨界投資治理中的關鍵功能，而有別於當前不動產投資分析的量性抽象研究，讓我們得以清楚地解析跨界投資的具體過程與行動者制度網絡的建構 (見Amin et al., 1995a; Granovetter, 1985; Leung, 1993; Peng, 2000)。然而，這個強調社會建構的服務業跨界投資論述與不動產制度論的一個共同缺點就是，他們共同忽略國家在跨界投資過程以及不動產開發結構中，所扮演的角色與影響。也因此，本文在討論工業不動產跨界投資上，將強調國家在跨界工業不動產市場進入模式的發展過程中，所扮演的

角色與影響。這對於仍處在政治緊張的兩岸關係環境中，國家這個區域因子影響對服務業廠商跨界投資策略和市場進入模式的衝擊，特別有意義。

三、兩岸產業的跨界時空接合與投資發展

(一) 中國大陸的經濟結構變遷、地方政府與外商投資

1. 新經濟空間層級的浮現與國家

在1970年代末傾市場經濟的鄧小平上台，毛主席的計畫經濟體制被取代以後，中國的發展軌跡開始有了史無前例的改變（Fan, 1995）。這當中最重要發展與影響，就是東南沿海的經濟特區與開放城市的發展。中國在1979年首先實驗性地建立了深圳、珠海、廈門、汕頭等四個「經濟特區」，以稅捐的減免、利潤的匯出以及優良的基礎設施等有利條件吸引外商投資。在1984年開放大連、秦皇島、天津、煙台、青島、連雲港、南通、上海、寧波、溫州、福州、廣州、湛江、北海等十四個沿海都市予外商投資，其中又以上海、天津、大連、廣州為外商優先投資之城市。又於1988及1990年分別再指定湖南與上海浦東新區為經濟特區。這些經濟特區與開放都市，在東南沿海從南到北，組成了黃河三角洲經濟區域、長江三角洲經濟區域、珠江三角洲經濟區域、閩南經濟區域等「開放經濟區域」（Phillips et al., 1990）。他們顯然就是當今帶動中國大陸經濟發展的黃金海岸，也就是1970年代末期以來中共強調以東南沿海區域發展，取代早期毛主席內地發展的空間層級再結構發展過程中，在國家策略引導下的一個新經濟空間層級。

2. 地方發展策略與不動產市場發展

中國的地方發展就是透過地方政府的形塑，吸引外資來實踐地方經濟發展。最主要的策略性資源，有四大項。首先，就是中央的改革開放政策資源，即對經濟特區與開放城市的優惠政策。其次就是大量而廉價的勞動後備軍（labor reserve）。1990年代中期，中國的一般勞動力成本只有台灣的1/10不到。但更重要的一個實質資源，也是地方政府所自主握有的資源，就是土地。在中國大陸的房地產市場機制建構以後，地方政府即藉由國家絕對獨佔「一級所有權」，積極以土地作為吸引外資的籌碼，從事舊城改造、新區開發與經濟技術開發區的開發。中國地方政府的發展策略，也因此，是一個土地國有制的資本化發展下，由房地產市場開發所驅動的地方發展模式。下表一顯示，大陸所吸收的國外直接投資中，不動產的外資戰絕大

部分。在1998年約達80%，1999年則為64%。又他們佔全中國大陸的不動產投資，則分別為8.2%以及5.4%。最後，很重要的策略性資源，就是廣大的市場。1992年鄧小平南巡以後，大陸逐步開放內銷市場。此外，從1997年開始，在朱鎔基改革和加入WTO，大陸市場的趨於成熟。這個市場資源從2000年以來，很快就成了中國大陸吸引外資，可以運用的重要策略性資源。

表一 中國大陸不動產的外商投資

單位：美金萬元

	外商直接投資 實際使用金額 (FDI)	全國不動產投資	不動產外資	不動產外資/FDI (%)	不動產外資/ 全國不動產投資 (%)
1997	-	38170650	4608565	-	12.1
1998	4546275	44149422	3617581	79.6	8.2
1999	4031871	47959012	2566022	63.6	5.4

資料來源：中國統計年鑑（2000）

3. 重商主義的地方政府

中共改革開放以後，顛覆計畫經濟體制，改變中央與地方政府的關係，造就「重商主義的地方政府」，成為國家經濟治理體系中的一個關鍵性行動者。改革開放以後，由於財政問題惡化及市場經濟的壓力觸動下，開始實施「簡政放權」，建立起一個彈性的財政責任制度，降低國家的預算控制與經濟計畫的角色^{註1}，同時要求地方自籌財源，擔負起地方支出責任。這個制度性的改變，使得過去藉由行政階層系統，主導管理著中央政府與國營企業的部門經濟主體性，發生了根本的改變。國家的「放權讓利」，地方自主權的成長，變成是改革開放以來中央與地方關係的最主要特徵，積極地改變了中國的地方經濟發展（Hamer, 1990; Parish, 1990）。隨著簡政放權地方自主性的提高，過去的部門經濟在國家經濟系統中的支配性^{註2}，迅即被地方政府所取代。這個地方財政的改革發展與簡政放權，積極地鼓勵了地方（城市）政府介入到地方（城市）經濟發展事務（Oi, 1995; Wu, 1997: 654-655）。

註1. 這個政策的改變，造成國家的預算收入比例，從1978年的76.4%，降到1990年的53.6%。國家的預算投資在資本建設投資的比例，從1978年的77.8%，降到1992年的10.2%（Wu, 1997: 654）。

註2. 這個系統並沒辦法鼓勵地方（城市）政府，積極介入動員地方（城市）發展。

然而，這並不代表中央政府在地方發展角色的弱化，相反的中央對地方發展仍具有相當的影響力。中央政府往往透過人事調派權，來掌控地方政府的決策行為，必須遵守並貫徹中央的政策指導，同時以其政策執行績效，作為獎懲依據（Huang, 1996）。也因此，配合經濟區域開放與招商政策，中央就特別以招商的成果，作為人事升遷的依據。這些制度環境的發展結果，鼓勵地方政府走入前所未有的激烈競爭時代，造就「重商主義地方政府」的形成與發展。地方政府的激烈競爭結果，造成中國東南沿海的各級地方政府，不斷相互模仿投入經濟技術區的開發，同時進一步擴大優惠措施對外招商。

（二）台灣產業再結構、國家、跨界投資與治理

1. 跨界投資的進程

自1980年代末期以來，台灣社會經濟及政治環境丕變，本土生產要素成本（特別是土地與勞力^{註3}）的提高，環境意識的高漲，使得暴露在全球化競爭激烈的台灣出口導向廠商，不斷把傳統產業部門與電子產業的中下游生產線，外移東南亞新興工業化國家與大陸。這個去工業化（deindustrialisation）的發展趨勢結果，由於大陸優惠政策吸引以及兩岸文化語言的近親關係，造就了大陸成為1990年代中期以來台灣最重要的對外投資基地（Hsing, 1996）。此外，大陸吸引台商投資另有一層重大的政治意義，就是「統戰」。也因此，特別會以特殊的政策優惠，來吸引具指標性的台商到大陸投資。在早期剛開放的1980年代，中小型傳統產業即具有統戰意義，而受到相當的政策歡迎。自1990年代末期以來，隨著台商投資的擴大加深，統戰的策略性產業，則轉向技術密集與資本密集的大型企業或科技產業。

台灣跨界經濟投資的區位分佈，可區分二個階段。第一個階段，1980年代末迄至1990年代中，大陸改革開放吸引外資，台灣基於文化血緣關係，在經濟累積的社會環境丕變，生產要素成本提高的壓力下，為了廉價的勞力與土地，外移大陸。這個發展以出口導向的中小型傳統產業為主，主要集中在珠江三角洲以及閩南地區（Hsing, 1996）。第二階段台商投資轉為大型傳統產業及科技產業，群聚在長江三角洲。這兩個階段的發展，使得台商在大陸投資分佈，由早期的福建廈門、珠江三角洲，擴展到長江與黃河三角洲（見下表二）。

其中值得一提的，是電子信息產業被中共中央界定為支柱產業，北京、上海、蘇州、廣東等地方政府，競爭提供優惠措施，吸引台灣科技產業投資，並已在長江

註3. 台灣自2001年起進一步實施全年週休二日，明顯加重勞工成本，進一步加速台灣去工業化的發展。

單位：美金千元・%

表二 台商在大陸投資（1991-2000）金額

地區	珠江三角洲		福建		長江三角洲				黃河三角洲河北				其他地區	合計			
	深圳 廣州 東莞 珠海	其他地區	廈門 福州	其他地區	上海	南京	其他地區	小計	北平	天津	其他地區	小計					
一級	金額	11919	24105	36024	19835	15914	35749	10213	1810	14957	26980	2310	2300	695	5305	54662	158720
	%	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.9
二級	金額	3958511	1907579	5866090	919147	610403	1529550	1977010	171849	3110638	5259497	253704	444348	123589	821641	2171979	15648757
	%	23.1	11.2	34.3	5.4	3.6	8.9	11.6	1.0	18.2	30.8	1.5	2.6	0.7	4.8	12.7	91.5
三級	金額	105972	23032	129004	45196	34806	80002	430845	10679	140681	582205	114466	26563	4197	145226	295602	1232039
	%	0.6	0.1	0.8	0.3	0.2	0.5	2.5	0.1	0.8	3.4	0.7	0.2	0.0	0.8	1.7	7.2
其他	金額	1988	1695	3683	0	24615	24615	2078	860	17730	20668	681	0	0	681	13417	63064
	%	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.4
合計	金額	4078390	1956411	6034801	984178	685738	1669916	2420146	185198	3284006	5889350	371161	473211	128481	972853	2535660	17102580
	%	23.8	11.4	35.3	5.8	4.0	9.8	14.2	1.1	19.2	34.4	2.2	2.8	0.8	5.7	14.8	100.0

資料來源：經濟部投審會（2000）

三角洲形成上中下游整合群聚的在地化生產體系。據台灣資策會市場情報中心調查顯示，1999年台灣電腦硬體產值427億4700萬美元世界第三，僅次美、日。其中在台製造部分佔53%（1998年57%）、大陸製造33%（1998年29%）、其他海外生產14%。又大陸資訊硬體產值在2000年為255.3億美元，遠超過台灣的232億美元，居世界第三，但其中台商貢獻185億美元（佔台灣廠商海外生產總值39%）。換言之，大陸的資訊業產值有高達72.8%，係台商所生產貢獻。

2. 跨界投資、國家與網絡的治理

然而，由於兩岸政治關係的緊張，一直使得兩岸跨界投資的時空接合，處在一個緊張矛盾的處境。

台灣基於經濟穩定理由，禁止大陸來台投資的結果，造成兩岸在投資交流上，一直處在不對等的關係上。此外，為控制技術密集產業外移大陸，造成產業空洞化，台灣即對大陸投資採取項目與金額的許可管制。未經經濟部許可者，難以取得銀行的融資轉帳許可。自1996年起台灣進一步實施「戒急用忍」政策，限制超過5000萬美元的大陸投資。在限制項目中，包括技術密集的科技產業，如半導體；以及服務業的金融服務與不動產投資開發業。主要的理由是，不動產投資資金龐大，亦影響台灣金融市場穩定。

事實上，國家對資金流向的管制，並沒有發揮多大的作用。這主要是因為台灣出口導向產業發展，完全仰賴跨國公司的訂單。這些跨國企業大廠在競爭壓迫下，每年按季調降產品價格，以維持市場佔有率，就成了跨國企業例行的必要競爭策略^{註4}。這個發展一方面造成台灣代工廠商獲利率的下降，另一方面自1990年代末期以來，即對台灣OEM廠商，特別是電子科技廠，要求以大陸的生產成本標準壓低報價。此一結果不只迫使台商投資大陸，成為維持利潤的不可逆轉趨勢，更加速了新一波的大陸投資風潮^{註5}。這些受禁止的產業部門，往往用其他的管道，來迴避國家的資金管制。換言之，兩岸對於資金的流動皆有一定的管制，大陸限制資金只能進不能出，台灣則限制特定產業資金到大陸投資。台灣1990年代末期以來，在大陸

註4. 典型的例子就是全球最大電腦為處理器製造公司Intel，在2001年初即宣佈調降各項為處理器價格。其中，桌上型電腦所使用的Pentium III 1GHz降幅最大，達42%；筆記型電腦高階微處理器，則達30%（中國時報、聯合報2001/1/30）。

註5. 筆記型電腦2000年仍是屬禁往大陸投資項目，惟台灣重要廠商，廣達、宏碁、仁寶、英業達、華宇、神達、華碩、大眾、倫飛等，業已積極大陸設廠佈局。然上游跨國企業如戴爾(Dell)、康柏(Compaq)、夏普(Sharp)等，即要求台灣代工夥伴包括：廣達（上海松江出口區）、神達的神基（廣東）、仁寶（昆山）、倫飛、英業達（上海）等，自2001年起即自大陸量產出貨，來因應筆記型電腦的低價化趨勢（中國時報、聯合報2000/11/7、24）。

從事投資，一般資金的進出大陸是採取「迂迴策略」。亦即，企業先在台灣成立創投公司並完成資金募集後，再將創投公司設籍海外，然後協助大陸的科技公司成立海外控股公司，隨後再間接以所募資金間接投資這個海外控股公司，便於資金進出^{註6}。由於與國家政策相違背，這些企業大都在開曼與威京群島^{註7}登記註冊後，再轉投資大陸，來迴避兩岸的國家監督與資金流動管制。這個台商的跨界空間策略發展，使得在台灣出現一種全球境外公司代辦機構，由專業的會計師代辦英屬維京群島、開曼群島、香港、新加坡等30餘國境外公司設立登記與銀行帳戶開立，並提供大陸投資、會計、稅務外匯、海關等服務。這類著名的機構如漢邦管理顧問公司（Hamber Consulting Service Inc.），都在陸委會出版刊物及其網站所刊登的廣告。

其次，又由於兩岸政治緊張，台商投資缺乏正式的貿易談判保障。進入大陸投資由於大陸「人治社會」特質，往往使得兩岸的跨界投資存在著難以跨越的政治及社會障礙。因應跨越這個障礙，台灣所採取的策略，就是透過緊密的社會人際網絡機制，來治理兩岸的投資流動問題。這些社會網絡建構機制，包括在各城市成立台商協會、辦理大陸投資研討會、投資環境考察團、兩岸產學合辦訓練課程、政治團體的台商服務以及產業投資公會辦理並公告投資環境評比等。他們不只藉此建立人際網絡關係，交換投資與人際網絡資源及經驗，同時解決跨越投資的社會障礙問題。這個綿密的人際社會網絡，就取代了台灣官方而直接與中國官方，建立了一種非正式的投資協商制度，有效地跨越政治與社會的兩岸藩籬，降低了投資的交易成本。

國家所以只限制到一些指標性的大型企業資金的流向中國大陸，因為他們的投資規模及企業與國家政策關係太過於密切，為戒急用忍政策的實踐指標^{註8}。最著名的例子，就是台塑集團的石化投資以及半導體台積電、聯電兩大龍頭大廠。顯然地，國家並沒有完全的能力，來管制台灣資本特別是中小型企業，到大陸投資。至此，國家在兩岸經濟上的管理，正被這個新的跨界治理制度所衝破取代。

註6. 經濟日報2001/10/1

註7. 2001年台灣在開曼與威京群島投資，佔全台海外投資49%，絕大部分是轉近大陸（聯合報2001/10/17）。

註8. 在2001年的台灣經濟衰退危機的政治反彈以及兩岸的共同加入WTO影響下，戒急用忍政策即為「積極開放、有效管理」所取代。2001年11月修訂「赴大陸投資許可管理辦法」，取消5000萬美元限制，開放直接投資、直接通匯，及投資項目包括上游石化業、8吋晶圓廠、486手提電腦等赴大陸投資。但截至2003年，開放進展不大。

四、兩岸工業不動產跨界投資與市場進入型態

(一) 早期台灣工業不動產顧問服務的跨界投資與「客戶尾隨」模式

一般台灣到大陸投資工業時，必須在地方政府所支配的一級市場取得土地。基本上，地方政府為了招商，台商便宜取得用地並不是問題，但涉及專業的基地開發，就必須委由房地產開發顧問公司來負責執行^{註9}。台商基於規劃環境品質與時程控制，往往委由熟識的台灣營造與工程公司辦理。這個發展，就形成台灣不動產諮詢服務，在大陸投資的市場需求。隨著台灣對大陸工業投資的快速擴充結果，這些依附製造業投資的工業不動產諮詢服務公司在大陸投資，很顯然是一個「尾隨客戶的投資（client-following investment）」。這些工程顧問公司在大陸的投資，一般並不在台灣政府禁止之列，他們在大陸投資的狀況如下表三。據台灣官方統計，總計建築與營造業的投資，在1991-2000計投資計138件，合約3.7億美元。其中，以集中投資在長江三角洲的上海江蘇地區為最多，佔達46.1%。

這些工程顧問公司在大陸投資所服務的對象，當然並不侷限在工業廠房的部分，業務當然也擴及到大陸的都市大樓、住宅別墅的投資開發。然而，台灣工程服務成本高於大陸當地廠商甚多，所以沒有辦法標到大陸當地的工程。台幹在大陸的薪水在1989年是台灣的1.5-1.8倍，1992年為1.5到1.6倍，2001年則是1.2到1.5倍。台灣幹部工資雖然與台灣差距逐年下降，但台灣工資的管理成本，是大陸廠商的10倍以上。這個問題再加上台灣營建工程服務業與當地政府和企業沒有深層的社會關係，而無法嵌入大陸地方的房地產市場，就使得台灣工程顧問廠商只能服務台商了。顯然這種工程顧問投資的客群尾隨模式，主要是建立在一個信任的社會著床關係（social embeddedness），而不是經濟成本的考量上。

在台灣，民間工程顧問公司往往有固定的合作伙伴，實際工程施作一般皆再轉包長久合作信任關係的下游合作包商。然而，在大陸，台灣工程顧問公司基於勞力管理與成本控制需要，往往以比價方式，透過熟識者找尋大陸當地可合作的下游工程包商，以藉此接近大陸便宜而廣大的勞力市場。換言之，工程施工由於勞力密集的非技術性勞工，有很大的一部份需借助大陸便宜的臨時勞力（每日人民幣20

註9. 台灣房地產市場在經歷民國76年到81年的大好光景後，82年回檔逐漸冷卻，建商過度開發的結果，嚴重供過於求，曾經當紅的營建業猶如沒入夕陽產業，為了殺出血路，10年前就有建商前進大陸另闢戰場。登陸的建商名單，大部分集中在上海、北京等一級城市，例如宏國約在5、6年前就登陸，1997年開始蓋大樓。潤泰建設在大陸賣建材。太平洋建設則透過大陸SOGO百貨的經營，從事房地產投資。至於元大建設，業界眾所週知，是在桂林蓋了度假村，遠雄集團在北京也有動輒200至300戶的建案。

表三 台商在大陸投資建築營造業概況（1991-2000）

		件數（件）	金額（美金千元）	%
廣東	廣州、東莞、深圳、珠海	2	465	1.3
	其他地區	-	-	0.0
	小計	2	465	1.3
福建	福州、廈門	4	551	1.5
	其他地區	2	381	1.0
	小計	6	932	2.5
江蘇	上海	36	10788	29.5
	南京	6	1083	3.0
	其他地區	18	5000	13.7
	小計	60	16871	46.1
河北	北平	7	2045	5.6
	天津	-	-	0.0
	其他地區	2	1025	2.8
	小計	9	3070	8.4
其他地區		61	15251	41.7
合計		138	36589	100.0

資料來源：經濟部投審會（2000）

元）。但基於勞力的徵募管理與降低成本考量，而必須與下游工程施工單位形成一種勞力分工關係。然而，兩岸之間雖有語言文化的近親關係，但又大陸基於吸引台商投資之政治統戰影響，要產生彼此間的長久真正的信任，並不容易^{註10}。換言之，他們之間合作信任的伙伴關係尚不容易長久。是以，在大陸的台灣工程顧問公司，雖有下游的轉包關係，但卻信任的社會文化基礎薄弱，並不太會有長期固定的合作包商。顯然地，這是一個信任基礎薄弱的彈性勞力分工網絡關係。

註10. 由於台灣與大陸社會經濟關係的長期隔閡，1990年代初台商在大陸投資的社會評價並不理想，上海人稱台灣人為Ti-Ba-Zu，也就是「斬」的意思。

(二) 1990 年代中期以後工業不動產資本跨界投資與「市場追尋」進入策略發展

雖然台灣不動產顧問服務在大陸跨界發展，到1990年代末已有近十年的時間，但是在工業不動產開發投資，卻是近年的一個全新的發展。台灣產業經濟發展，中小企業扮演著極重要的角色。在中小企業發展的過程中，台灣政府除了藉由產業政策激勵其發展以外，最重要的一個介入就是工業區的開發。國家為了激勵產業發展，積極在全台大量進行工業基盤設施的開發。這個發展導致了台灣工業區與住宅區的開發，有了很大的區別。亦即，住宅區開發是由市場機制所主導。台灣有70%以上的住宅，係由民間部門所支配。至於工業區開發，則絕大多數係由政府所提供。國家為有效推動工業區及科學園區等基盤設施開發，成立半官方的工程顧問公司，包括中興工程顧問、中華顧問工程司、榮民工程公司、台開公司，長期負責工業基盤設施的開發任務。工業不動產開發所以是由國家工業主管機關工業局及其所附屬的外圍工業不動產資本所支配控制，提供全台90%以上的工業用地。

表四 台灣工業區基盤設施開發服務機構分工

工業區開發	總顧問	規劃設計	工程施工
負責單位	中興工程顧問、 中華顧問工程司	中興工程顧問	中華顧問工程司、 台灣開發工程、 榮民工程公司

自1980年代後期以來，製造業大量外移大陸，加速了台灣除工業化發展（deindustrialization development），以及工業不動產在台灣的過度生產，在1990年代末期浮現惡化，造成工業不動產開發部門的發展危機^{註11}。這些公司在危機壓力下，雖然也在大陸從事不動產顧問活動，但仍以個案方式為台商在大陸從事規劃設計與評估的顧問服務，但並未涉及大陸的工業園區開發。這主要是由於這些工業不動產資本，皆為政府控股的經濟部外圍企業。此外，工業區開發又涉更複雜的開發管理訣竅（know-how），以及長遠兩岸科技產業競爭，威脅台灣科技產業發展，

註11. 截至2002年底，台灣的除工業化發展，工業區土地需求不足，導致經濟部工業局已開發或開發完成的工業區，有近二千公頃賣不掉。受經濟部工業局委託開發工業區的工程機構和向銀行借款代墊的資金，包括榮工公司537億元、中華工程190億元、世正80億元、台開194億元。合計1000餘億元，每天利息約1500萬元，各開發單位都背負了沈重的財務負擔（聯合報2002/11/14）。

而受到國家的嚴格監管^{註12}。也因此，在1990年代以來台灣製造業資本與服務業資本，積極擴大展開對大陸投資的時候，我們很少看到台灣工業不動產開發者在大陸積極佈局發展的事例。台灣較有組織的介入到大陸工業園區的整體開發，則要到1990年代末才發生。

根據訪談，台灣中小型工業資本，在中國大陸的投資真正獲利的廠商只有1/3；2/3的廠商並沒有賺錢，甚至1/3廠商是虧本的。這與表五的經濟部調查報告相當。但就上海言賺錢的比例比較高為55%^{註13}。

表五 台商在美國與大陸投資獲利狀況

單位：%

	中國大陸			美國		
	虧損	損益平衡	盈餘	虧損	損益平衡	盈餘
1998	39.8	24.5	35.7	56.3	18.8	25.0
1999	30.7	29.8	39.4	47.2	16.8	36.0
2000	31.9	26.3	41.9	49.2	15.3	35.6

資料來源：經濟部統計處（1998，1999，2000）

中小型廠商在大陸投資失敗的主要原因，在於他們不像大型廠商，對中共而言，具統戰與政策的指標性意義，一般並不能獲得大陸政府的政策性扶植。特別是，隨著台灣產業經濟在1990年代末期的進一步惡化，台灣轉投資大陸規模的進一步擴大，中小型廠商更喪失了與大陸地方政府的談判籌碼，以致於他們在中共「人治社會」所主導的地方投資環境中，難以生存。這些發展就使得中小型廠商，在投

註12. 2003年經濟部投審會開放營建業赴大陸投資將近半年，但因限制的條件過於嚴苛，投審會到現在還沒通過任何一樁申請案。投審會對營建業的投資案採總量管制，第1年投資總額不超過新台幣100億元，個案投資金額不得逾1000萬美元。為避免廠商赴大陸開發工業區、工商綜合區反加速台商西進，投資項目不涵蓋工業區、工商綜合區、公共建設及新市鎮、新市區的投資發、興建及租售。開放的對象以在台灣從事房地產開發業者為限，必須經營3年以上，最近3年中至少2年盈餘。國泰建設已經前往大陸從事1年的資料蒐集，更多的上市櫃公司也渴望登陸，只是近年房地產景氣始終抬不了頭，建設公司連年虧損，沒有人過得了投審會規定公司必須連續2年盈餘的條件限制。檯面上建設公司沒辦法西進，不過，實際上建商早就前仆後繼、登陸發展，礙於政令，這些建設公司多以大股東個人名義、或者透過境外註冊進行投資，也有人找來當地人頭成為本地業者爭取經營利基。（中國時報2003/6/5）

註13. 參見商業週刊2001/10/19。

資生產上，必須靠個人運氣與政商社會網絡經營。因此，投資者認為，台灣中小企業亟需一個機構，能在大陸為他們複製提供台灣工業基盤設施與管理模式，同時藉此以「集體談判」方式與大陸地方政府協商，為高失敗率的中小型企業，解決相關的問題。在台商製造業大規模擴充的市場機會成長之下，此一論述的發展，所以，就促成台灣在大陸從事工業不動產開發服務業的發展。截至目前為止，台灣在大陸的工業不動產開發投資的市場進入模式，主要分以下三大類：

1. 商用不動產模式，一般為不動產投資商所主導的開發。案例代表即「湯臣集團」在上海浦東新區所規劃開發高達20平方公里的「台灣城」。開發內容含蓋資訊科技園區、商業區、辦公區、住宅區及休閒區，主要供赴上海投資的台灣人進駐之用，約可容納20萬人。另著名的台灣產經專業經理人胡定吾，主管70億華威國際創投基金，參與中芯集成電路製造（上海）公司，合資設立的「大中華創投基金」，係針對生化、半導體、通訊等產業進行投資，資金來源以台灣科技龍頭為主，開發經營團隊則以其過去服務的中華開發投資部子弟兵為基礎。
2. 代工基地模式為製造廠商所主導的開發。著名案例中華汽車^{註14}在福州青口工業區的「東南汽車城」，號召30家協力廠商進駐，降低成本，提升效率，同時協助各協力廠商進入大陸市場，擴大生產規模降低成本，提升產品競爭力。又廣達在上海松江加工出口區購地1800畝的「廣達上海製造城市（Quanta Shanghai Manufacture City）」也是另一代表。它力邀鴻海等數百家電子供應商進駐^{註15}。台塑集團2001年在昆山工業區投資建造汽車專區計畫結合台灣上游汽車零組件廠商，生產供應上海地區大眾與通用汽車的零組件^{註16}。
3. 科學園區模式，以移植台灣新竹科學園區經驗的開發模式。著名案例，福州市長樂高科技工業園區，投資額1億美金，面積15000畝。本園區以移植台灣新竹科學園區開發模式，引進台灣高科技、美國矽谷等科技廠或傳統工業投資。另也有由台灣退休公務員所主導的科技園區開發，他們以在新竹科學園區的豐富經驗，在大陸開發科學園區。主要以科學園區管理局和工研院卸任高階主管所開發的科學園區為其代表，包括科學園區第一任局長何宜慈在北京中關村所開發的園區、科學園區管理局副局長何希淳在常州所主導的園區，前工研院院長林垂宙在廣州所

註14. 與福建省汽車工業集團總公司合資設立東南汽車公司，作為本汽車城開發與營運的基礎。現截至2001年已由初期的5000輛的年產量，成長到2000年的30000輛，2002年的45000量（中國時報2001/12/12）。

註15. 經濟日報2001/10/12。

註16. 中國時報2001/12/12。

開發的科學園，以及前科學園區管理局副局長楊世緘在無錫、昆山、上海的華楊科學工業園（Hwa Yang Science Industrial Park）開發案^{註17}。

表六 台商大陸工業不動產開發模式比較

	商用不動產模式	代工基地模式	科學園區模式
開發者	不動產投機商	製造業代工大廠	台灣科學園區專業菁英
背景與驅動力量	台灣不動產蕭條後，不動產投機商的大陸市場機會追尋	全球化後基於下游產業鏈垂直整合利益，在大陸的產業小區打造	政黨輪替後工業區開發專業菁英與產業的大陸市場機會尋求
功能	商用不動產開發，工業基地開發為其輔助性功能	台灣下游產業鏈的延伸與代工基地	新竹科學園區經驗模式的複製

在表六的這三種模式對照顯示，商用不動產模式是台灣不動產市場蕭條後，土地開發投機商的大陸市場機會追尋，工業基地開發只是它的一個輔助性功能。代工基地模式，則是台灣製造業代工大廠，隨著全球化發展，基於下游產業鏈垂直整合利益，在大陸的產業小區打造。科學園區模式，則政黨輪替後工業區開發專業菁英與產業的大陸市場機會尋求，並嘗試輸出新竹科學園區經驗模式到大陸。顯然，較具影響力的模式，是以後面的兩個類型為主。這主要是由於這兩類的開發主導者，在台灣科技產業界具有廣泛的人際關係，有能力將台灣科技業的整條廠商供應鍊整合起來，並引介到他們所開發的園區投資。

這兩個大陸市場進入模式，是一種「市場追尋」模式，明顯與以上所提的不動產諮詢服務的「客戶尾隨」市場進入模式，有著很大的不同。進一步將這個發展放到上文的發展背景來檢驗，即可發現這個階段性轉變的力量，並不是中共地方政府角色的改變，因為自1980年代以來，重商主義的發展策略，就一直都是地方政府的經濟重點了。市場追尋模式的成形發展，因此，是台商在大陸投資市場擴大成長後，工業區開發作為產業發展的新機會結果。因為到了1990年代中期以後，幾乎所有台灣出口導向的代工廠商，皆面臨著大陸投資的全球化壓力，而必須赴大陸投資。這個新的市場機會，使得來自台灣的大陸工業不動產開發，都必須輔以工業區

註17. 經濟日報2001/10/1。

開發，來尋求利基支撐。當然，這個模式發展，也有相當的部分來自於兩岸政治關係緊張，中小企業個別投資環境與制度的不穩定，以致於建構一個相當於台灣產業投資環境的制度性生產環境，就變成是降低投資風險的保障。

顯然，這個市場追尋模式的發展，是一個新的制度環境建構的機制，但卻代表著台灣在大陸投資跨入了一個全新的階段。它不只競爭威脅到台灣工業區與科學園區^{註18}的成長發展，而且最後也將導致1970年代以來台灣所形塑建構的上中下游產業鏈垂直整合的跨界擴充，而建構起兩岸的跨界產業經濟區域。市場追尋的進入模式所提供的服務重點，在為具有垂直整合特質的台灣供應鏈廠商，也就是中小企業，提供一個資本累積的硬體環境與軟體制度。它的服務內容大大地改變了以往客戶尾隨模式，僅對個別投資者作規劃開發與工程設計的諮詢服務。然而，這個新的市場進入模式一方面必須在台灣進行招商，同時另一方面必須與中國大陸地方政府談判，為入園廠商集體談判園區的軟硬體環境。顯然地，市場追尋模式的兩岸跨界工業不動產投資，不只很複雜，而且在很大程度上，是受到大陸地方政府這個區域性因子的關鍵性影響。

五、長江三角洲地方政府與台灣跨界工業不動產開發之市場進入模式及治理

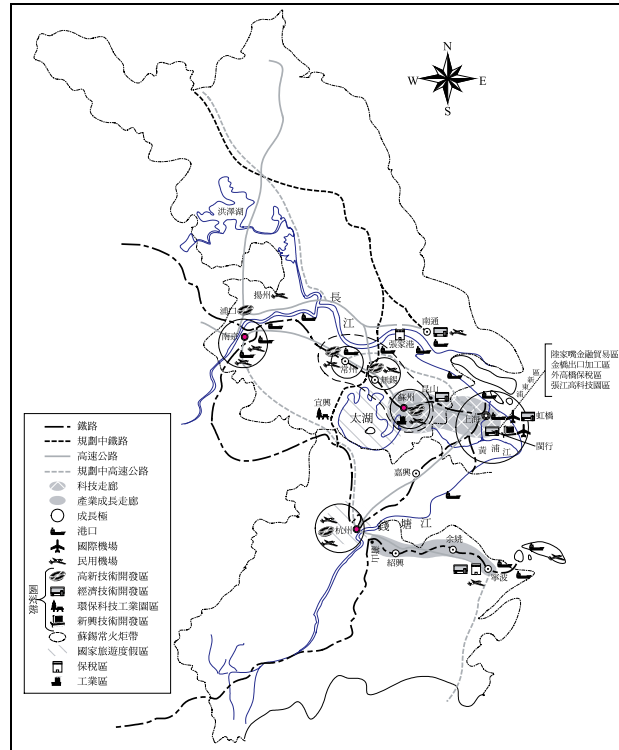
以上討論指出「市場追尋」的進入模式與「客戶尾隨」模式比較起來，無論在過程與內容上，都複雜了許多。茲進一步以長江三角洲的案例，討論說明台灣工業不動產作跨界投資的「市場追尋」進入模式與治理形式如下。

(一) 長江三角洲的地方政府與台灣跨界工業不動產開發

1990年代中期以後台商在大陸投資區位分佈的一個重要特色，就是往北移。這導因於兩個原因，首先就是珠江三角洲的投資環境，由於社會腐敗台商人身安全受威脅，過去曾經是台商投資重點城市的廣州、深圳、汕頭等城市，則被電電工會調查評估列為投資環境不良的D級城市。長江三角洲的蘇州、昆山、南京、鎮江、無錫、吳江、常州、杭州、寧波、上海等則被列為A級的投資環境優良城市。換言之，由於珠江三角洲投資環境開始受到長江三角洲地區的競爭，連帶牽引台商投資

註18. 台灣自1990年代末為激勵科技產業的進一步發展，新開闢了多處的科學園區，包括新竹科學園區竹南基地開發、台中科學園區、雲林虎尾科學園區、台南科學園區、路竹科學園區等。

區位北移發展。2000年以來在長江三角洲的實際投資額度超過200億美金，台灣常駐人口業已超過20萬人。也由於，這個發展在2001年「華東台商子弟學校」正式獲教育部同意，設立于蘇州昆山為上海、蘇州、南京等地台商子女提供學籍保障與台灣教育制度銜接的國中、國小、幼稚園課程。



圖一 長江三角洲主要都市

更重要的是，自1990年代中期以後，地方政府在長江三角洲的形成，更加快加速了台商投資的北移。地方政府的主要特色，就是「競爭」與「親商」。就競爭層面言，長江三角洲主要的地方政府包括蘇州、昆山、南京、鎮江、無錫、吳江、常州、杭州、寧波與上海的松江等。他們分別組成招商官員團隊，分赴台灣及珠江三角洲進行招商。例如昆山經濟技術開發區在2001年上半年就組織了四批官員赴台招商。這十個都市在招商上激烈競爭結果，使得土地價格變得越來越低，而稅捐優惠也變得越來越優渥，甚至超過中共國務院所許可的範圍。蘇州地價原來每畝

20萬，昆山是15萬，但緊鄰的吳江及浙江的寧波和杭州，則將地價直接壓到每畝5萬，無錫則降到3萬。迫於競爭壓力蘇州地價在2001年中就被降到15萬，昆山降至10萬^{註19}。對於標的廠商，進一步就其設廠所需用地預先予以劃設保留，作為招商吸引的條件。又稅收政策也是爭取台資的主要內容，中共國務院規定外資企業可享受基本稅率15%及「兩免三減半」的優惠，也就是投資獲利後，兩年內免稅、其後三年減半徵收。但地方政府在招商競爭壓力下，長江三角洲所有的城市皆突破了這個限制，「兩免六減半」、「三免五減半」、「五免六減半」、甚至「七免七減半」。

在長江三角洲城市競爭的結果，就促成了地方政府「親商」特色的形成。根據訪談，這當中典型的例子就是昆山市政府。就昆山而言，在過去幾年來對外開放實踐的結果，業已造就昆山市政府成為一個「重商主義政府」，建構了明顯的「親商」意識，「對外商不說不」。目前市府成立了三大服務體系，即(1)外商投資審批的一條龍服務、企業建設過程的全方位服務、企業開發投產後的經常性服務。(2)形成市外商投資企業協會、台灣同胞投資企業協會、外資企業沙龍等，作為市府與外資的協商溝通渠道。(3)建構外商服務受理中心、外向配套協作中心、外商投訴中心等三中心，為外資提供服務。

然而，這些給予台商彈性待遇或特殊優惠，並未具堅實法律基礎，往往「人治」成分居多。據受訪者指出，地方政府人事變動，往往就代表著優惠政策的改變緊縮，造成必須追繳過去法令所未准許的優惠利益，導致廠商嚴重損失。為因應這個不確定投資風險，台商就必須細緻的從事人際網絡佈局，最重要的策略，就是必須在不同空間層級政府建立人際網絡關係。換言之，這個「人治的社會」所造成投資環境的不確定風險，就使得工業不動產開發投資，變得比諮詢服務業的市場進入策略複雜許多，而必須在高層政府，特別是中央政府，從事人事網絡投資。在當前大陸制度不夠透明，地方政府的不確定性風險高，這種上層人際投資，就相當於是投資買保險的制度性成本。

就以上所提的長江三角洲工業不動產投資三個模式案例言，不動產模式中的湯臣為上海人，自1992年即大規模參與上海陸家嘴金融貿易區開發，投資額度超過6億美元，在上海有廣泛的官方人脈。科技模式的廣達電腦，由於屬科技產業網絡投資，受中共中央重視。官僚模式華揚科技的楊世緘，祖籍在無錫，為台灣卸任經濟部官員，與中央高層及上海市府具良好的人際關係。這些跨界投資所具有的特色，就是在於他們與中央決策有特殊人際關係、具統戰意義、或提升大陸產業經濟結構

註19. 中國時報2001/8/29。

的投資。這些開發者他們都運用各自在台灣政商人脈，成立投資開發基金招募資金和產業。例如湯臣集團在香港成立「浦東開發集團有限公司」，華揚科學園區則在維京群島成立全球策略投資基金，廣達在維京群島成立科技基金。

(二) 台灣跨界投資市場進入模式：昆山全球策略投資基金案例

以下就以全球策略投資基金（Global Strategic Investment Fund, GSIF）在昆山的投資案例，來說明台灣工業不動產在大陸的市場進入模式。「全球策略投資基金」是台灣新竹科學園區管理局的前任副局長楊世緘，在維京群島登記設立的基金。楊的舅舅為前國務院副總理榮毅仁，又為前台灣政府經濟決策幕僚長，具有充分的工業區開發實戰經驗。就政治、工業區開發專業與經濟發展言，全球策略投資管理基金就成了蘇州、上海的地方政府拉攏投資，具指標性意義的對象。顯然，這個開發模式的社會關係基礎，是一個由上而下的模式。主要的關鍵問題談判含批地條件、投資優惠、園區管理合作等，係建立在中央到地方決策高層的特殊關係基礎上。本基金2000年開始進入長江三角洲進行人事佈局，最後選在無錫、昆山和上海松江等三地，分建三個科學園區，定名為華揚科學工業園區。

就昆山園區的開發言，昆山是台灣產業在長江三角洲的投資重點，而且相關的供應廠商網絡也逐漸成熟。同時，昆山市政府又為長江三角洲著名的重商主義政府，昆山市利用外資達84億美元^{註20}。昆山華揚科學工業園區位於昆山經濟技術開發區的陸陽配套區內，面積2平方公里。昆山市有高速公路直通上海機場，水運方便，又鄰近蘇州高薪技術開發區與新加坡工業園區，現為台商投資在長江三角洲最密集的城市，業已產生群集效果。在客群服務對象上，它集中在通訊、資訊、電子、軟件、網路、半導體積體電路、光電、精密機械、化學製藥與生物技術等產業。這些產業是中共中央所核列的支柱產業，相對容易取得地方政府的政策優惠。

投資策略的區位選擇，尚涉及到園區周邊生活環境的成熟與否問題，因為廠商投資尚必須考量到台灣來的員工居住、醫療、子女教育以及休閒等服務的提供。昆山園區的周邊生活環境狀況如下，明顯已臻成熟，是個適合工業園區開發的地方。

1. 居住：主要包括旅遊賓館酒店，昆山賓館、華麗大酒店等十餘家，以及高級別墅群和外商公寓，如上海威尼斯渡假村、寶島別墅等。
2. 醫療：昆山市主要醫療設施，包括人民醫院、中醫院、紅十字醫院、國際醫院等機構31家，並開設外商保健病房，為外商提供綠卡就診一條龍服務。
3. 教育：除昆山當地學校，含硅湖大學等高校3所，中學與職業學校4所以外，並有

註20. 經濟日報2001/10/08。

華東首家台商子弟學校（位於昆山）提供教育服務。

4. 文化休閒：現有公共圖書館、崑曲博物館、戲院、體育場以及昆山科技博覽中心等文化休閒服務設施。

1. 與昆山市政府合夥成立華揚科技工業園區

昆山華揚科學工業園區係由「全球策略投資基金」與昆山市政府合資，設立昆山華揚科技創業投資公司的投資開發案。這是一個伙伴策略（partnership strategy），兩者各自扮演不同的角色功能。全球策略投資基金負責在台灣集資（2001年原預計募得6億美金，惟因經濟的不景氣，僅得2億美元），在威京群島註冊轉投資大陸長江三角洲的工業園區開發。同時，負責引進台灣工業區開發經驗，實際負責工業區的開發及產業招商。至於昆山市政府，主要承擔地上物拆遷補償，無償提供土地，並從事基盤設施建設（路面以下的所有相關管線設施）和園區優惠政策支援等的投入。市政府則以「土地作價入股」方式，取得公司30%股權。其餘70%股權則歸全球策略投資基金。這個伙伴策略關係所以就把昆山市政府的政策資源，有效地整合到工業園區的開發。更重要的，透過與地方政府成立「昆山華揚科技創業投資公司」的正式合同，把投資優惠環境變成是一個制度化的保障，來強化園區吸引廠商投資的競爭優勢，同時有效降低市政府因人事變動所可能造成政策變動的投資風險。

2. 科學園區競爭策略：投資環境

在蘇州地區的科學園區開發，當然會面臨著鄰近地區科學園區的市場競爭，包括國家級的蘇州高新技術園區、新加坡工業園區，以及其他地方政府所開發的工業園區的競爭。然而，跨界工業不動產開發的產品競爭力之決定因素有二，即價格與園區環境品質的競爭。在價格方面，在無錫的開發案裡，無錫市政府更提供競爭差價的補貼優惠。換言之，無錫華揚工業園區開發完成，作價出售工業用地時，如果成本價高出其他政府開發的工業區收價時，兩者的價差由無錫市政府吸收。昆山園區雖沒有取得昆山市政府在園區售價的價格補貼，但由於園區土地並沒有取得成本，投資廠商的土地成本，當然比個別投資者向昆山市政府批地所必須負擔每畝10萬元的地價來得低許多。這也因此大大地降低了投資者的投資啟動成本，成為吸引台商入園區極重要的優勢。

又在產業投資環境的競爭策略上，由於開發團隊主要係來自於台灣，台灣在跨界不動產投資所營造的科學園區，主要是建立在台灣過去所從事科學園區開發的豐富經驗基礎上。昆山科學園區的軟硬體環境競爭策略，也因此是衍生自台灣的模

式。主要可歸納以下幾個層面，包括稅務與優惠環境、基盤設施環境、管理服務系統、生活環境等。

(1) 稅務與優惠環境

a. 稅捐

所得稅：按15%徵收企業所得稅，經認可者得5免5減半，並在減免期間免徵地方所得稅。

增值稅：企業所繳增值稅屬地方保留部份，作為補助企業或注入高科技發展基金。IC產業產品銷售之增值稅率為6%，軟體產業則為3%，實際負稅超過部份，實行「即徵即返」。

營業稅：園區企業之技術轉讓所得收入免稅。

b. 規費

包括職工繳納養老、失業、醫療工傷、生育保險金和住房公積金等項目，以外其他規費全免。

c. 其他

在園區購置或興建廠房者，以實際所繳房產稅給予財政補助，期限三年。至於海關稅，對於高新技術研發與創業投資則另予優惠。

(2) 園區基盤設施環境

地方政府投資興建供自來水、電力與網路通訊等管線設施及服務，另興闢污水處理中心，日污水處理率可達90%。

(3) 園區管理服務系統

a. 成立園區指導委員會

協助園區服務中心對園區企業，提供政策諮詢和業務指導，並協助解決營運中遭遇的困難，同時不斷推動各項改善措施。

b. 市政府駐園辦公室

為市府行政的單一服務窗口，受理企業入園所需的各種手續。

c. 成立園區服務中心

提供各種企業經營的服務。

d. 設立高科技發展基金

本基金主要任務在藉由與大學及研究機構合作，進行研發與人才培訓，以及通過貼息補助的方式，鼓勵區內廠商積極從事研發與創業投資，並引進與購買先進技術設備投資。

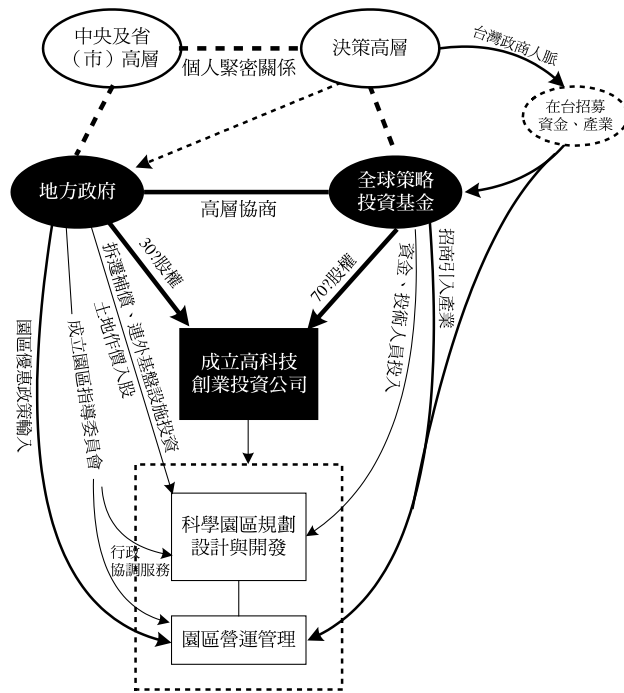
e. 金融服務

與交通銀行簽訂合同，提供入園企業貸款服務。

f. 海關直通點

昆山經濟技術開發區內的海關直通點，可提供本園區出口廠商報關、貨運、倉儲等物流一體化服務。實施電子聯網通關，海關通關不超過24小時，空運通關不超過12小時。

以上這些環境策略的營造與確定性，特別是稅務與管理服務環境，一般被投資者認為是園區成敗的關鍵之一，而必須昆山市政府的政策配合。因為大陸地方政府政策「一日數變」的惡名，往往使得投資設廠的廠商裹足不前。然而，因為昆山市政府本身就是園區開發的股東，這個問題在形式上獲得了暫時的解決，而降低了投資廠商個別對地方政府談判的不確定風險。



圖二 台灣與大陸的跨界科學園區開發，昆山華揚科學園區案例

圖二總結了上文的討論說明，它顯示跨界工業不動產投資的市場進入模式，係建構在行動者的制度網絡關係基礎上。在國家的角色上，地方政府卻扮演著一個無可取代的角色，包括硬體基盤的投資以及軟體制度政策誘因的建構，都是國家的作

為。也因此，從政治制度的角度來看，圖二的這個台商的工業不動產開發，是建構在與大陸地方政府聯盟的基礎上，而它的成敗與否，自然也就決定在這個聯盟與制度安排的穩定程度上。

3. 不動產開發的勞力分工鏈與治理網絡

工業不動產開發時程極長，一般需要1-2年以上。也因此，土地規劃開發過程的治理，由於涉及到內部觀念溝通、團隊默契以及更重要的信任問題，特別是科學園區開發目前為台灣所禁止，信任問題就顯得特別重要。此外，更涉及到科學園區的土地開發設計與管理訣竅與品質，為了控制內部財務與訣竅等商業機密，所以一般核心的管理設計的核心幕僚皆由來自台灣。這個發展需要所以就形塑了兩岸在不動產開發上的分工。昆山高科技創業投資公司中，掌控決策的管理階層等知識密集的位置，即為公司的核心團隊，是來自於台灣的團隊所支配。這些核心幕僚的關鍵人物是前台灣省彰濱工業區開發主任，為楊過去所提拔的合作伙伴，深受信任。他因此成為楊的分身，並協尋一批具工業區開發經驗的台灣退休公務員以及工程顧問公司成員，組成「開發團隊」，實際在大陸負責華揚科學園區開發。至於，外圍日常勞力密集性的工作，則一般是由當地勞力市場提供。這個勞力分工結構當然也反映在公司組織的薪資結構上，分成三個層級，台灣主管以台灣的工資再加成，薪餉直接轉進在台灣的帳戶。第二級為中層管理階級為昆山當地的技術勞工與管理人員，月薪在千元人民幣。擔負執行第一層決策，同時指揮管理第三層級員工。第三級則為地方工程隊及大量的非技術性勞工或臨時工所組成，擔任外業施工作業，每日所得工資約20元人民幣。

這個勞力分工關係也反映在園區的規劃設計和工程施工上。首先就規劃設計言，在大陸從事不動產規劃開發事業，依據中共法律必須委由大陸合格規劃與營建公司辦理。也因此，園區的規劃設計係委由來自於台灣在上海取得執照的「日建工程顧問公司」負責總體規劃。至於園區的細部計畫，則是以向當地規劃公司借牌方式，實際由在上海的「台灣亞新工程顧問（集團）公司」負責。又在開發工程施工方面，則由其負責招募當地工程隊，從事實際工程施作。最後有關的廣告代銷，由於標的客群為台商，所以是由台灣中介代銷公司，在台北從事市場行銷招商。這些工程顧問公司過去都與台灣工業區開發主管機關，有相當良好的合作關係。基於長期合作默契以及信任關係，本園區係委由這兩個公司辦理，以確保園區規劃設計與施工品質。很顯然是過去合作網絡與信任的社會著床關係，在兩岸敏感的產業競技與政治緊張的時空接合障礙中，扮演著跨界不動產投資的最重要治理機制。這個網絡治理機制，使得昆山園區開發的老闆得走避美國，跨越時空的限制，遙控整園區規劃開發進程。

六、結 論

本文在不動產開發的制度論基礎上，把「市場進入模式」觀念化成為一個社會關係網絡的建構，用以分析兩岸工業不動產的跨界投資，指出兩岸工業不動產的行動者與結構環境的互動關係。分析結果顯示，台灣的不動產服務業在大陸的投資與製造業的投資，在廠商的動機上，存在著明顯的不同。台灣製造業在大陸投資主要的動機，在追求大陸地區的廉價生產要素包括勞工與土地。至於不動產服務業的大陸投資發展，主要動機分成兩階段。首先1990年代中期以前由營建工程顧問所主導的「客戶尾隨模式」，以及後來轉變成一種為不動產開發所主導，而立基在制度網絡基礎上的「市場追尋模式」。從本文案例研究明顯可看出，事實上，這當中影響市場進入模式轉變的區域環境關鍵因子，首先就是台灣製造業自1990年代末以來大規模的大陸投資，工業區開發作為一個產業發展新機會的形成結果。其次主要的影響，就是處在政治矛盾的兩岸國家角色。在台灣的部分，由於面臨著大陸藉由經貿而來的經濟安全與政治統戰威脅，以致對大陸投資採取一個消極的策略結果，使得廠商的跨界投資必須採取迂迴策略，並透過緊密的社會關係網絡來治理跨界投資與發展。換言之，在迴避台灣戒急用忍的產業資金政策、用地取得以及實際的工業不動產開發等方面，社會關係網絡有效地協助廠商跨越了兩岸的政治與社會之制度障礙，治理了兩岸的不動產跨界投資與發展。在中國大陸方面，台商在大陸的工業不動產投資分析中，除了台灣的開發商以外，大陸不動產市場進入模式中，最重要的一個行動者，就是大陸的地方政府。在中國改革開放的結構環境誘導下，這些地方政府透過土地的供給以及工業園區政策資源的優惠投入，拉攏台商建構工業區開發社會網絡，激勵地方經濟的再結構，就成為他們主導地方發展的最主要目標。跨界的社會關係網絡與中國地方政府的介入，所以就變成是不動產服務業跨界市場進入模式的組成關鍵。這個研究發現明顯填補了跨界投資主流文獻，他們只強調社會網絡治理機制的論述，而忽略國家介入影響的缺失。

就台商製造業與工業不動產業的大陸投資進入模式比較言，製造業的大陸投資進入模式，是一種生產驅動。大陸的跨境製造業投資研究文獻一致指出，它是一種透過制度網絡的治理，並與大陸地方政府形成一種穩定的結盟關係後，從事自主生產營運的模式（見Hsing, 1996；Leung, 1993）。與此相較，工業不動產的進入模式，雖然同時在跨界投資的治理上，都是透過制度網絡機制，但在其他方面卻是相當不同。下表七顯示，基本的差異，包括投資進入模式、資本累積的形式。工業不動產開發涉及到土地開發社會剩餘的重分配競爭，而在相當程度上，常與大陸地方

政府的高新技術開發區的開發，產生競合關係。台商工業不動產開發，必須與其周邊的地方政府的開發區，在優惠與地價政策上，競爭製造業投資者。這個結果就影響到外商所投資之工業區土地開發聯盟的穩定性，甚致於失敗收場，著名的案例就是蘇州的新加坡科學園區（見Yeung，2000）。此外，台灣政府又禁止在大陸投資開發科學園區，這個特殊的政治環境，就更使得這個聯盟關係之穩定化機會受影響。顯然地，不動產服務業的投資進入到大陸，決定成敗的關鍵，在相當程度上，是決定於它與地方政府結盟的穩定性^{註21}。

表七 台商製造業與工業不動產業的大陸投資進入模式比較

	製造業	工業不動產服務業
投資進入模式	生產驅動	由客戶尾隨，到市場追尋
資本累積形式	追求廉價勞力與土地， 延續代工生產利潤	藉由土地開發投機，競逐社會剩餘，從事資本積累
跨界投資的治理	制度網絡	制度網絡
投資進入後的營運	自主的生產營運	在營運上與地方政府，產生市場競爭矛盾

參考文獻

中華人民共和國 國家統計局，(2000)，〈中國統計年鑑〉，《中國統計出版社》，北京。
 經濟部投審會，(2000)，〈中華民國歷年核准對大陸間接投資統計年報〉，《經濟部投審會》，台北。

註21 無錫華揚和昆山華揚工業區面積各占1500畝，一直是全球策略投資管理公司經營的重心，原先希望吸引高科技到當地投資，但近來大陸各地方政府爭相招商，新設工業區如雨後春筍，楊世緘運用在台灣科技界的人脈，招攬廠商到當地設廠，但效果不如預期。昆山華揚工業區2002年獲准將部份土地改編為住宅綜合商業區，並陸續有房產商進駐，全球策略當初為了開發無錫華揚、昆山華揚工業區而投注1500萬美元可望因一部份已改做附加價值較高的住宅和商業用地，出脫後還可小賺一筆。又曾任經濟部政務次長、行政院政務委員的楊世緘在政黨輪替後卸下官職，籌設全球策略基金，推動兩岸高科技產業整合，儘管兩岸科技產業界都頗支持此一構想，大陸當局也相當禮遇楊世緘，但因楊世緘的舅舅是前大陸國家副主席榮毅仁，身份敏感，投資行為也備受台灣相關單位的關注。2002年全球策略投資管理公司在陸委會、經濟部高度關切下，退出中芯國際集成電路投資；2003年出脫無錫、昆山華揚工業區。(聯合報2003/7/18)

- 經濟部統計處，(1998，1999，2000)，〈製造業對外投資實況調查報告〉，《經濟部統計處》，台北。
- Amin, A. and Thrift, N. (1995a) , "Living in the global", in *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*, Edited by A, Amin, N, Thrift, Oxford University Press, Oxford.
- Amin, A. and Thrift, N. (1995b) , "Holding down the global", in *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*, Edited by A, Amin, N, Thrift, Oxford University Press, Oxford.
- Amin, A. and Thrift, N. (1995c) , "Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy", in *Managing Cities: The new urban context*, Edited by P. Healey, S. Camperon, S. Davoudi, S. Graham, A. Madani-Pour, John Wiley, Chichester.
- Ball, M. (1986) , "The built environment and the urban question", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 4: 447-64.
- Ball, M. (1998) , "Institutions in British property research: a review", *Urban Studies*, Vol. 35 (9) : 1501-1517.
- Coffey, W. J. (2000) , "The geographies of producer services", *Urban Geography*, Vol. 21(2): 170-183.
- D' Arcy, E. and Keogh, G. (1997) , "Towards a property market paradigm of urban change", *Environment and Planning A*, Vol. 29: 685-706.
- D' Arcy, E. and Keogh, G. (1999) , "The property market and urban competitiveness: a review", *Urban Studies*, Vol. 36 (5/6) : 917-928.
- De Magalhaes, C. S. (2001) , "International property consultants and the transformation of local markets", *Journal of Property Research*, Vol. 18(1): 99-121.
- Fan C. Cindy (1995) , "Of belts and ladders: State policy and uneven regional developmetn in post-Mao China", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol.85: 421-49.
- Granovetter, M. N. (1985) , "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, Vol.91: 481-510.
- Hamer, A. (1990) , "Four hypotheses concerning contemporary Chinese urbanisation", in *Chinese Urban Reform: What model now*, Edited by Kwok, R Yin-Wang et al, M E Sharpe, London.
- Healey, P. (1992) , "An institutional model of the development process", *Journal of*

- Property Research*, Vol. 9: 33-44.
- Healey, P. and Barrett, S. M. (1990) , "Structure and agency in land and property development processes", *Urban Studies*, Vol. 27: 89-104.
- Hong, W. (2003) , "An assessment of the business environment for high-tech industrial development in Shanghai", *Environment and Planning C: Government and policy*, Vol. 21: 107-137.
- Hsing, Y. (1996) , "Blood, thicker than water: interpersonal relations and Taiwanese investment in southern China", *Environment and Planning A*, Vol. 28: 2241-261.
- Huang, Y. (1996) , "Central-local relations in China During the reform era: the economic and institutional dimensions", *World Development*, Vol. 24(4): 655-672.
- Jessop (1997) , "A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance", in *Reconstructing Regime Theory: Regulating urban politics in a global economy*, Edited by Lauria, M, Sage, London.
- Johnston, M. F. (1999) , "Beyond Regional Analysis: Manufacturing Zones, Uneven Employment and Spatial Inequality in China", *The China Quarterly*, Vol. 157: 1-21.
- Le Gales, P. (1998) , "Regulations and governance in European cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22: 482-506.
- Leung, C. K. (1993) , "Personal contacts, subcontracting linkages, and development in the Hong Kong-Zhujiang Delta region", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 82(2): 272-302.
- Leung, C. K. (1996) , "Foreign manufacturing investment and regional industrial growth in Guangdong Province, China", *Environment and Planning A*, Vol. 28: 513-536.
- Lin, Y. and Eng, I. (1996) , "Seeking competitive advantage in an emergent open economy: foreign direct investment in Chinese industry", *Environment and Planning A*, Vol. 28: 1113-1138.
- Lovering, J. (1999) , "Theory led by policy: the inadequacies of the 'new regionalism'", *International Journal of Urban and Regional Researches*, Vol. 38: 1953-1871.
- Martinsons, M. G. and Tseng, C-s (1995) , "Successful joint ventures in the heart of the dragon", *Long Range Planning*, Vol. 28: 45-58.
- Lu, D. and Zhu, G. (1995) , "Singapore direct investment in China", *ASEAN Economic*

- Bulletin*, Vol. 12: 53-63.
- Macleod, G. and Goodwin, M. (1999) , "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance", *Progress in Human Geography*, Vol. 23(4): 503-527.
- OECD (2002) , "*Foreign Direct Investment in China; Challenges and Prospects for Regional Development*", OECD, Paris.
- Oi, J. C. (1995) , "The role of the local state in China's transitional economy", *The China Quarterly*, 1132-1149.
- Parish, W. (1990) , "What model now?", in *Chinese Urban Reform: What model now*, Edited by Kwok, R Yin-Wang et al, M E Sharpe, London.
- Peng, D. (2000) , "The changing nature of East Asia as an economic region", *Pacific Affairs*, 171-191.
- Phillips, D. R. and Yeh, A. G. O. (1990) , "Foreign investment and trade: Impact on spatial structure of the economy", in *The Geography of Contemporary China: the Impact of Deng Xiaoping's Decade*, Edited by T. Cannon and A. Jenkins, Routledge London.
- Wu, F. (1997) , "Urban restructuring in China's emerging market economy: Towards a framework for analysis", *International Journal of Urban and Regional Researches*, Vol. 21(4): 640-663.
- Yeung, H. W. C. (2000) , "Local politics and foreign ventures in China's transitional economy: the political economy of Singaporean investments in China", *Political Geography*, Vol. 19: 809-840.