

第一章 緒 論

一、研究動機與目的

直到 1980 年代初，昆山仍是時受吸血蟲病襲擊的純農業縣，但是經過短短 20 年，無論就綜合排名、利用外資、經濟產值、或工業產值而言，昆山已成為中國大陸縣域經濟中的佼佼者。今日的昆山，是世界最大的筆記型電腦生產基地：世界上每 5 台筆記電腦，就有一台屬「昆山製造」。昆山如何發展出今日的成就，不免令人費解？就資源與條件而言，昆山除貼近上海外，並不具備任何其他明顯優勢。但昆山為何能在上海週邊的城市中，創造出其極其耀眼的經濟成就？就一般的見解而言，昆山地方政府所厲行的「親商作風」，顯然被公認為其經濟發展奇蹟的關鍵。本文即係針對昆山地方政府所扮演的角色，進行歷史脈絡的分析，希望能透過昆山的個案研究，對政府在經濟轉型中的功能與角色，提供一些新的看法。具體而言，本研究透過實地的訪談，分析台資企業進入當地政經體制中，將對地方治理模式造成何種衝擊？而既有的治理模式在此交互作用下，又將發展出何種新型態的地方治理模式？

自 20 世紀 90 年代以降，經濟全球化浪潮捲起了跨國資本流動、資訊網絡迅捷、大眾通訊傳播無遠弗屆等的時代趨勢，其最重要的特色則是資本、訊息、通訊傳播等在全球範圍的自由流動。由於自由流動的概念與傳統的國家主權、領土不可任意干涉、侵犯等觀念相悖，因此國家在經濟全球化的衝擊下，面臨著國家主權逐漸削弱的趨勢。在這樣的趨勢下，傳統的政經治理模式，如單方面強調「政府能力」或「市場能力」的觀念，將不足以有效回應來自國際環境中的挑戰與問題。為因應此一趨勢，不但各國中央政府必須調整原有的政策規劃，地方政府也紛紛拿出全新的政策手段，後者最值得吾人關注者，即其對「治理模式」的修正、調整，以強化地方政府與其他行為主體在經濟、公共事務等層面的互動與合作。

新的地方政府治理模式，往往指向一種政策參與者間的「合作夥伴關係」，並且強調地方政府透過對等的合作關係與私部門協力，帶動地方經濟社會各方面的發展。新的地方政府治理模式超越了以往傳統的治理形態，已不再強調上下主從、中央集權、公部門決定一切等特徵。¹

中國自 1978 年實行改革開放政策後，為因應改革前實行計畫經濟體制而產生的種種弊端，採取「放權讓利」的政策以為因應。該政策意涵大抵包含兩大方向：一為國家對企業放權，或稱為經濟性分權；另一則為中央政府對地方政府放權，或稱為行政性分權。²強調在不影響公有制之下，將經濟決策權下放到企業、地方政府，並引進市場機制，同時允許所有權體系的多元化。³地方政府在中央採取「放權讓利」的政策下，雖不致像改革前處處聽命中央指令，執行中央所交辦的事項。卻因中央只補助基層政府基本人事經費，不再全面補助地方政府建設發展經費的情形下，地方政府面臨著自籌財源以謀求地方建設發展的壓力。又因改革開放後，中央不再提供充分就業的機會，從國有企業單位釋放出來的大量剩餘勞動力，使得地方政府旋即面臨龐大的人口就業問題。如何提供大量就業機會一直是地方政府亟欲解決的棘手問題。再則自改革開放後，升遷晉升地方官員的考核標準，不再像改革前，主要是考量難以中允評估的政治意識型態方面的效忠。相反地，新的做法是以地方官員發展地方經濟績效的優劣，來作為升遷的主要評量依據。所以各地方政府莫不戮力透過各種方式來充實並發展地方經濟；以期達到良好的經濟發展指標，供地方官員作為升遷的「最佳推薦信」。⁴綜合上述，地方政府在改革開放後，雖獲得較多的自主權力，但卻面臨著自籌財源、追求經濟績效、以及創造就業機會等多方面的壓力。地方政府既然無法再從中央政府得到全面的協助，只好尋求可供自身發展的各種經濟資源，促成地方政府的建設發

¹ 參見張其祿、黃榮護，「全球化下的地方政府『治理』：理論挑戰與策略展望」，*空大行政學報*，2002年第12期，頁147~168；相關英文著作部分則見Jon Pierre & B. Guy Peters.(2000), *Governance, Politics and the State* (London: Macmillan).

² 沈立人，*地方政府的經濟職能和經濟行爲*（上海：上海遠東出版社，1998年），頁51~52。

³ 吳惠林、周亞貞，*放權讓利—由產權理論談中國經改*（台北：中華徵信所，1998年），頁34。

⁴ 吳國光、鄭永年，*論中央—地方關係*（香港：牛津大學出版社，1995年），頁19~32。

展。

台灣的投資環境在 1980 年代中期起了變化。對外貿易部分，由於對美國大幅順差。美國遂對台灣政府施壓，要求新台幣升值、台灣對美國貿易自我設限、以及台灣開放國內市場等各種方式來平衡美國對台灣鉅額逆差。台灣內部投資環境的惡化，則顯現在工資高漲、環保問題（例如工業區居民的抗爭）、賦稅問題（例如地方政府課徵的鎮長稅）、能源問題（例如核四的遲遲不能興建）和地價的持續高漲等情形上，這些都使得企業經營的成本增加。台灣的企業考量在台灣投資生產的土地價格高、建廠不易、招募勞工困難且工人薪資提高等投資成本高漲等的因素下，開始向外尋求生產成本較低的投資地。中國大陸除了地理上與台灣相近外，土地價格便宜、充沛的勞動力供應、工資低廉等條件甚獲台資企業青睞。再加上語文、生活習慣類似等的相關因素，成為台灣企業為因應競爭激烈的全球經濟生產活動的理想投資熱點。⁵

對於中國大陸的地方政府而言，接引外資進入當地投資以促當地經濟發展，一直是其努力不懈的目標。相較於其他外資而言，台商有著相同語言、生活習慣相近的特色，何嘗不是一種較容易溝通、並能迅即明白當地投資環境以及人文風情的較佳投資者，所以地方政府相當看重台商。台商帶著全球經濟產業結構分工的角色、跨國資本流動的特徵對中國進行投資，中國的地方政府為了吸引台商在當地投資，必需提出符合跨國資本所強調生產成本低的相關條件，才能留住台商。中國的地方政府勢必無法像經濟改革前，處處對經濟活動採行管制的措施。反需對台商提出更開放、更實惠的政策，如提供低廉的土地、充沛的勞動力、基礎設施的興建等各樣措施，讓台商願意在當地投資。這樣一來，台商勢必與地方政府就投資當地的投資環境、投資政策，甚至制度改革等問題的折衝協商上扮演著舉足輕重的角色。

⁵ 參見吳玉山，**抗衡或扞從—兩岸關係新詮**（台北：正中書局，1997），頁 128~130。

目前台商在中國投資的地區分佈上，也呈現由早期集中在珠江三角洲，轉移向長江三角洲一帶的趨勢。江蘇（包括上海）已經成為台商進駐的主要基地，占 2003 年投資金額的 48.1%，在 2004 年已經占當年度台灣對中國投資總金額的 52.7%，而早期台商聚集的廣東投資金額下降到 20.2%。從 1991 年至 2004 年，台商對江蘇的投資占台商對中國全部投資金額的 43.3%，廣東為 28.9%、浙江為 6.6%、福建為 8.5%、河北為 4.4%。台商在中國投資很明顯具有群聚效應，上述前五名投資地區累計投資金額占台商對中國投資金額的 91% 以上【參見表 1-1】。

表 1-1 台商赴中國投資地區別

單位：件；百萬美元；%

排名	地區	2003 年			2004 年			1991 年到 2004 年累計		
		件數	金額	占總金額百分比	件數	金額	占總金額百分比	件數	金額	占總金額百分比
1	江蘇	1,456	3,705.4	48.1	639	3,661.8	52.7	9,228	17,851.4	43.3
2	廣東	1,228	2,054.5	26.7	461	1,403.1	20.2	11,046	11,915.4	28.9
3	浙江	215	607.7	7.9	95	689.5	9.9	1,717	2,740.7	6.6
4	福建	522	491.8	6.4	591	452.8	6.5	4,785	3,484.6	8.5
5	河北	149	291.9	3.8	72	161.9	2.3	2,071	1,827.2	4.4
	總計	3,570	7,151.3	92.9	1858	6,369.1	91.6	28,847	37,819.3	91.7

註：江蘇包括上海；廣東包括廣州；河北包括北京。

資料來源：台灣經濟研究院 編撰，兩岸經濟統計月報（台北：陸委會），2003 年 12 月及 2004 年 12 月。

選擇昆山作為研究地點的主要考量是昆山在 1992 年以前，外商投資額度不大。而自 1992 年上海浦東開放帶來長江三角洲經濟興起以來，不但外資激增，且迄今一直是江蘇省境內的投資熱點【參見表 1-2】。昆山目前已成為台商投資中國最密集的地區之一，占台商總投資中國金額的十分之一，江蘇省的四分之

一，⁶ 共約有 2000 家台資企業。⁷ 昆山 50%以上的財政收入、60%以上的稅收、70%以上的銷售、80%以上的投資、90%以上的進出口都由台資貢獻，台資明顯地比其他外資更具研究代表性。⁸ 進一步透過實地訪談研究當可瞭解台資的進入，如何影響昆山地方政府的地方治理模式轉型。

表 1-2 昆山經濟技術開發區外商投資統計

年份	新批外資專案個數	總投資額 (萬美元)	合同外資 (萬美元)	實際到帳 (萬美元)	累計千萬美元項目
2004.6	61	93827	46211	39466	343
2003	131	228800	95400	47500	270
2002	134	218708	217432	56491	226
2001	136	135760	133766	37543	192
2000	107	125856	123951	38477	160
1999	83	60596	58249	33408	127
1998	53	69894	66358	37400	109
1997	57	39503	37055	35160	77
1996	75	60700	58998	37916	×
1995	52	61196	59978	32863	×
1994	57	59668	55534	25111	×
1993	100	47213	43877	12915	×
1992	68	39240	28709	4374	×
1991	20	4937	4047	733	×
1990	5	2165	853	97	×
1989	4	724	299	173	×

⁶ 參見柏蘭芝，「跨界治理：台灣參與昆山制度創新的個案研究」，載清華大學台灣研究所編，**從頭越一對「昆台經濟關係的過去、現在和未來」的思考**（2004），頁 22。

⁷ 訪談個案N2。此數字為筆者於 2004 年 7~8 月走訪昆山進行田野研究時，親訪昆山台商協會重要幹部所得。

⁸ Shu Keng & Chen-Wei Chen (2004), "Farewell to the Developmental State? Local Government and Taiwanese Businesses in the Kunshan Miracle," Presented for the International Conference on Grassroots Democracy and Local Governance in China during the Reform Era (Taipei Chinese Association of Political Science, Nov. 2~3), p.2.

1988	2	336	174	13	×
1987	2	289	94	×	×
1986	×	×	×	×	×
1985	2	340	173.5	40	×
1984	1	150	73.5	30	×

資料來源：中國昆山經濟技術開發區網站，<http://www.ketd.gov.cn/kfqgl/jfz.asp>。

本研究主要在分析作為全球化代理的台資企業，在進入昆山當地的經濟社會後，對其地方治理模式造成如何的影響？且在雙方互動的過程中，其治理模式如何歷經不同階段的變化？本研究的重點，在藉田野訪談資料，分析昆山個案，尤其昆山地方政府與其外資大宗—台資企業一間的互動模式，探究昆山地方政府如何在側身全球化的過程中，展開地方治理機制的調整適應。作者將集中探討昆山地方政府，如何為帶動地方的經社發展，而逐步調整其與臺資企業間的互動與協商模式。

二、章節安排

本研究將分為以下幾個部分：第一章為緒論，介紹研究動機與目的，並鋪陳全文的章節安排；第二章為研究架構與設計。文獻檢閱部分將對公共行政學科關於地方治理文獻進行探討，另外梗概地介紹「發展型國家」理論原型及適用於中國的修正型理論，並就與本研究相關的中國政企關係文獻，如 Jean C. Oi、David L. Wank 等人的著作也一併加以檢閱。研究方法則簡述本者應用參與觀察法、深度訪談法等方式來進行論文研究。研究設計則以「台資進入」作為自變項，「地

方政府治理模式」作為依變項，來詮釋昆山地方政府在台資進入影響下，地方治理模式的轉型；第三章及第四章則以筆者在昆山的田野研究訪談資料作為基礎，輔以相關文獻資料，勾勒昆山經濟發展歷程以及地方政府與台資企業互動模式的型態；第五章則為結論。

