

第三章 昆山經濟發展歷程（一）：80年代中期～1996年

沒有調查，就沒有發言權。～毛澤東¹

本章與第四章的構成基礎是筆者於昆山的實地田野研究，並揉合相關文獻而寫成的實證分析。

一、從自費開發區到國家級經濟開發區的歷程： 1985～1992年

每一個有志於研究中國社會發展的人，都應該去昆山看一看。住上一段時間，好好做一些調查。昆山的奇蹟是怎麼發生的，為什麼會在這裡發生，將來還可能發生怎樣的奇蹟？這是一個非常好的社會學研究課題。～費孝通（中國著名社會學家）²

昆山，東鄰上海，西連蘇州，市城面積 921 平方公里。戶籍總人口 62 萬，登記在冊的外來人口 47 萬人。昆山轄一個國家級開發區（昆山經濟技術開發區）和十個鎮，於 1989 年 9 月撤縣改市。³八零年代中期以前，昆山一直是傳統的農業縣，工業基礎薄弱。在當時蘇州所轄的六個縣級市中，工業產值敬陪末座。⁴由

¹ 參見毛澤東，「農村調查的序言和跋」，**毛澤東選集第 3 卷**（北京：人民出版社，1966），頁 749。

² 方長林主編，**今日昆山**（北京：京華出版社，2004 年），序言。

³ 方長林主編，**同前書**，頁 1。

⁴ 故當時昆山被戲稱為蘇州六個縣級市中的「小六子」，參見孫東海，「昆山的背後」，**決策諮詢**，2002 年，第 1 期，頁 18~20；另參見中國昆山經濟技術開發區，<http://www.ketd.gov.cn/index.asp>。

於昆山欠缺工業基礎，所以錯失發展鄉鎮企業的契機。為挽救昆山經濟低度發展的頹勢，昆山地方政府官員於 1984 年的全縣幹部會議上，做出昆山要從農業轉型發展工業經濟的決策。⁵

讓昆山經濟型態轉為工業經濟的關鍵在於 80 年代中期，許多在三線建設時期從上海遷移到西部內地的軍工企業有意回到原先企業所在地轉型發展民營企業。但當時上海市政府原就有意將一批設備老舊、汙染嚴重的工業移到市外，所以並不接納軍工企業回上海發展的請求。昆山於 1985 年（當時稱縣，1989 年撤縣設市）在城區以東，劃出一片土地，自費創辦工業開發區，建立基礎設施。招引有意「軍轉民」的軍工企業和被迫移出上海的工業相偕落戶昆山，對昆山初步發展工業經濟帶來資金、技術、人才的注入。該自費開發區，也是後來中國昆山經濟技術開發區的前身。⁶

昆山本身以農業起家且工業基礎薄弱，因此需要政府挹注資金扶持發展的鄉鎮企業經濟模式便不在地方政府考量之中，而自費開發區面臨的最大困難是沒有特殊的優惠政策與資金補助。為了進一步發展地方經濟，昆山地方政府提出提高外商投資比例，特別是鼓勵獨資企業投資來作為提升地方經濟發展的策略。吸引外資企業的好處是可以享受國家統一給予的投資優惠政策，鼓勵獨資企業到昆山投資則是借用外資的力量來發展本地經濟。不採合資興辦企業主要是考量昆山自身資本不足，擔心資金無法到位的情形出現。昆山地方政府藉由設立專門機構，提供外資企業優質的服務。不但賺取外資企業的報酬給付，進而將有償服務的收

⁵ 該決策稱為「三個轉移」，意即從單一的農業經濟向農副工全面發展轉移；從產品經濟向有計劃的商品經濟轉移；從內向型經濟向外向型經濟轉移等。參見孫東海，**同前文**，頁 18~20。

⁶ 工業開發區基礎設施即通車、通電、通信、通給水、通排水的「五通」，見中國昆山經濟技術開發區，<http://www.ketd.gov.cn/index.asp>；另參見楊瑞龍，「中間擴散的制度變遷方式與地方政府的創新行為——江蘇昆山自費經濟技術開發區案例分析」，載張曙光主編，**中國制度變遷的案例研究第 2 集**（北京：中國財政經濟出版社，1999）；裘行潔、吳東風，「由編外進入序列的開發區——江蘇昆山經濟技術開發區」，**城市研究**，2000 年第 1 期（總第 80 期），頁 34~36。

入再投入更多的基礎建設，藉此吸引更多外資企業的青睞。⁷ 昆山地方政府於 1984 年引入江蘇省第一家外資企業，開啓外資企業進入昆山投資的先河。⁸

80 年代中期昆山地方政府將土地劃歸由土地局統一批租給外資企業，杜絕轄下各鄉鎮廉價競銷土地的不正常現象。統一批租土地除了可從外資企業所繳納的租金裡，提撥款項作為地方建設基金。還可將土地資源做制度規劃，形成規範化的土地市場，俾利於招商引資。⁹ 但為了籌措發展地方經濟所需的大筆資金，昆山地方政府在 1989 年率先試行國有土地使用權的有償轉讓，¹⁰ 讓外資企業透過一次的金錢給付就取得土地的長期使用權。企業在土地使用上可充分規劃建廠、生產、擴廠等相關事宜，並免除地方政府對企業使用土地的干涉。

在自費開發區招引外資企業獨資經營的策略下，昆山經濟起飛帶動財政收入增長，上繳給省的稅收也逐年增加。80 年代末期昆山的工業產值，已超過了其他 12 個國批開發區，僅次於廣州和上海。昆山的經濟表現得到江蘇省的肯定，遂在 1990 年將自費開發區列為省重點經濟技術開發區。由於昆山經濟技術開發區每年上繳國家的財政收入超過了許多國批開發區，得到中央政府的重視。同時 90 年代初期中國中央政府即規劃開發以浦東為首的長江中下游城市，所以國務院正式認可昆山的自費開發行為，並於 1992 年 8 月批准昆山的自費開發區為國家級經濟技術開發區。昆山取得國家級經濟技術開發區後，雖然沒有立即享受中央政府所給予其他國家級開發區的優惠政策。但因取得國家認可的「名分」，所以消除了外資對自費開發區的招商引資政策是否穩定的疑慮，有助於增加外資的投資信心。另外名列國家級經濟技術開發區一員的昆山，也為以後向中央政府爭

⁷ 有償服務包括報關、運輸、基礎建設、辦理居住證等相關項目，參見楊守松，**昆山之路 1991~1995**（南京：江蘇文藝出版社，1995）；「昆山模式：由地下到地上的自費改革」，**華東科技**，2000 年 9 月，頁 16~17。

⁸ 第一家落戶昆山投資的外資企業是生產手套的日本企業—蘇旺你株式會社，參見高峰，「昆山的魅力」，**開放潮**，2002 年 1 月，頁 11~13；另參見中國昆山經濟技術開發區，<http://www.ketd.gov.cn/index.asp>。

⁹ 參見楊守松，同前書，頁 58~72。

¹⁰ 「昆山模式：由地下到地上的自費改革」，**華東科技**，2000 年 9 月，頁 16~17。

取制度創新認可、優惠政策給予，取得了正式發言地位。¹¹

昆山經濟發展之路特別在早期，跟中國很多地區的發展經驗大不相同。首先是不像「蘇南模式」強調鄉鎮企業的發展，¹² 昆山則是強調外資是經濟發展所不可或缺的資源。另外不像沿海地區招商引資是注重「合資」的型態，昆山是採取「獨資」作為招商引資的主力。最後則是有別沿海地區出租土地供外資使用，昆山則是將土地直接賣給外資使用。

二、政企「合作伙伴關係」雛形的建立，90 年代初期～1996 年

(一) 台商進入昆山投資的背景

台灣投資環境於 1980 年代中期開始發生變化。首先是台灣對美國的貿易順差自 1980 年代初期以來年年遞增，在美國的壓力下，新台幣兌換美元的匯率逐年升值。新台幣升值使得出口競爭力降低，當時以生產薄利產品為主的台資企業，面臨外銷產品利潤大幅降低的困境。復因一九八零年代中期以後，台灣的服務業人口快速增長，製造業勞動人口降低。工廠必須提高工人的基本工資，才能吸引工人從事生產活動。工資高漲加上大量勞動人口進入服務業，常有工廠招募不到工人的情形出現。另外地方居民環保意識的抬頭，向企業爭取補償金與逐漸解除限制，朝向全面開放的關稅、市場領域等相關因素，都是八零年代中期以降，

¹¹ 楊瑞龍，同前文；另參見楊守松，同前書，頁 1~18。

¹² 「蘇南模式」一詞最早見稱於 1983 年，由費孝通教授考察江蘇省常州、吳錫、蘇州和南通 4 個市及其所轄的部分縣、鄉、鎮後，總結而成的概念。後經其他研究者在概念上的充實，「蘇南模式」呈現下列的基本特點：(1) 以集體經濟為主來發展鄉鎮企業；(2) 農村農、副、工業三業協調發展；(3) 以小城鎮為紐帶，鄉鎮企業為橋樑，促進城鄉經濟發展與社會生活的緊密結合。參見吳大聲、居福田，「蘇南模式」，載周爾鑾、張雨林編，**中國城鄉協調發展研究**（香港：牛津大學出版社，1994），頁 24~67。

台資企業，特別是傳統產業所面臨台灣投資環境丕變的寫照。¹³

對於投資環境變動造成企業出走的「推力」，台灣政府所採取的因應措施，較重要的有 1990 年頒佈的「促進產業升級條例」，以及 1991 年所推動的「六年國家經濟建設計畫」。政府的政策一方面對傳統勞力密集工業加強輔導，以協助其提高勞動生產力及產品升級；另一方面則積極推動技術密集工業的發展，來促進產業快速升級。¹⁴然而台灣政府針對當時投資環境丕變所提出的解決方案，由於還是無法徹底解決土地取得成本提高、工人薪資高漲等讓企業經營成本高漲的問題。讓一向為台灣經濟骨幹的中小企業感到持續在台投資經營的無力感，繼而定意向外尋覓更合適的投資地點，以開創事業的第二春。誠如一位受訪者提及台資企業出走台灣，是不得不的決定：

台灣政府在對待企業的態度上，只會注意到大企業的發展。像我們屬於中小型規模的企業，通常被政府給「放生」，就是自生自滅啦。通常台灣政府開給企業的租稅、土地取得等等的優惠條件，常常是大企業優先受惠，我們看的到、吃不到。例如當台灣工人工資高漲的時候，台灣政府就說企業增資兩億，就可以申請外勞。但兩億這麼好賺啊，你政府行的話，派個官員去賺給我看啊。還有台灣土地取得成本太高也是很傷腦筋的事，像我在林口要買個三千多坪的土地就要新台幣兩億元。買土地要兩億，找些外勞來工作又要先增資兩億。想繼續經營下去總共要弄個四億來做，負擔太大了。¹⁵

正當台灣的投資環境趨於嚴峻時，新興投資熱點－中國大陸－的崛起，吸引著台商的目光。中國的改革開放，為了發展經濟而利用提供充沛的人力資源、大量低廉的土地、廣大的市場來吸引外商進入投資。台資企業當時迫切需要的正是

¹³ 尹啓銘，*台灣經濟轉捩時刻*（台北：商周出版，2004），頁 100~106。另參見高長，*大陸經改與兩岸經貿關係*（台北：五南，2002），頁 334~338。

¹⁴ 參見高長，*同前書*，頁 338~339。

¹⁵ 訪談個案N14

大陸所能提供的投資優勢，台資企業遂出走台灣，奔赴中國大陸考察合適的投資地點。一位受訪者以資深中小企業經營者的身份，觀察出許多台灣中小企業到大陸投資的心態：

很多的中小企業都跑到大陸來投資了。這邊土地便宜，工人工資也便宜。而且工人容易找，很多人都願意來做。除了土地價格低、雇用勞工成本低外，大陸內銷市場廣大，將來發展性很大，我想也是台商來大陸這邊投資的重要考量因素。¹⁶

大陸經濟改革先以南方作為試點區，華南的深圳、珠海、汕頭、廈門，皆為經濟特區。¹⁷華南廣東省的珠江三角洲涵蓋深圳、珠海兩個經濟特區，以及廣州、東莞、佛山、順德、中山等地，形成一個環狀的工業聚集地帶。¹⁸早期赴大陸考察投資地點的台商，多從華南地區的廣東省、福建省入手。然而台商在考察或實地投資後，發現華南的投資環境動搖著台商繼續投資的意願。

首先是華南的地方政府常會巧立名目地向台商收取常規外的費用，增加企業經營成本，使得台商不堪其擾。兩位受訪對象坦言：

東莞的地方政府在華南水災的時候，居然到企業來伸手要錢。說是要賑災，其實很多錢都被貪污掉了。¹⁹

像南方常有洪水災情，中央政府就會下令地方政府要籌錢賑災。東莞就不用所收的稅收去賑災，反而到台資企業要台商捐錢，所以讓台商覺得東莞的制度很

¹⁶ 訪談個案N14

¹⁷ 中國於1980年規劃深圳、珠海、汕頭、廈門四個經濟特區，其中深圳、珠海、汕頭在廣東省，廈門位於福建省。參見傅高義（Ezra F. Vogel），徐澤榮譯，**廣東改革－中國大陸跨出的第一步**（台北：天下文化出版，1989），頁113。

¹⁸ 黑田篤郎，宋昭儀、李弘元譯，**中國製造－揭開「世界工廠」的真相**（台北：經濟新潮出版社，2002），頁83。

¹⁹ 訪談個案N16。該受訪台商說明在其結束東莞投資轉往昆山投資後，華南又常遇洪澇水災。但昆山地方政府則對台資企業宣導自由捐獻賑災費用，並不會干涉企業捐錢與否。

亂。²⁰

除此之外，地方官員收受賄賂的情形在各地時有所聞，而且本就難以全然禁絕。但華南的地方官員卻對台商明目張膽地索取，更是讓台商深感苦惱。兩位本在華南投資，後來轉往昆山投資的台商如此說：

廈門那邊官員素質低，三不五時就找些理由來要規費，都是一些在投資時，根本沒提到的費用。所以我覺得南方的官員素質很差，會蠻幹。²¹

深圳那邊的海關人員，常常會來要「四包」，就是跟台商要包吃飯、包唱歌、包洗桑拿、包小姐的招待啦。²²

治安問題好壞不僅攸關人身財產的安全，還會影響企業在當地繼續投資的意願，畢竟有良好的治安，才能代表投資者的生活環境是受安全保障的。一位受訪對象對華南治安紊亂的情形有所描述：

深圳那邊的打工仔很多，外來人口一大堆。很多打工仔找不到工作，就搶、偷樣樣來，治安就不好了，台商的人身財產安全都受到威脅，這大概是對深圳的感覺。²³

以下受訪者所敘述的例子，代表著想正規經營的台商也會被華南地區投資制度未上軌道的情形所困擾。當一個投資地的大多數投資者都抱著投機心態時，有心正規經營者也會有灰心無力之感，而尋求其他投資環境制度穩定的地點來投資：

²⁰ 訪談個案N16

²¹ 訪談個案N6

²² 訪談個案N13

²³ 訪談個案N20

我想按規定開 17%的增值稅發票給客戶，但我在東莞的來往客戶百分之九十都不接受 17%的貨品增值稅。政府要跟我收增值稅，我的客戶不願負擔，我的經營成本提高，當然就想要到其他地方正規經營。覺得東莞很亂後，就開始評估其他地方適不適合投資。²⁴

上述珠江三角洲的深圳、東莞兩地，90 年代初期台商就已經對當地投資環境多有抱怨。到了公元 2000 年之際，中國大陸創匯前三名的城市中，除了位居第二的上海市外，深圳、東莞分居一、三名。固然深圳、東莞在經濟上有著高度發展，但其法紀紊亂也到難以想像的程度。²⁵在台灣區電機電子工業同業公會的《兩力兩度見商機－2004 年中國大陸地區投資環境與風險調查》研究調查報告中，深圳、東莞因投資環境惡劣、投資風險高，均被台商評比為「暫不推薦或勉予推薦」的投資地點。²⁶珠江三角洲雖有豐沛的人力資源、產業聚落密集、香港作為物流、金融據點等優勢，但因政策制度不穩定，使得投資環境存在不少問題，因此近年來逐漸被長江三角洲給超越過去。²⁷

台商在考察、投資大陸華南地區後，有鑑於華南地區投資環境的嚴苛，遂轉到華東地區做新一波的投資評估。華東一帶地處江南，向來以物產資源豐盛、人文素質高而聞名。上海是華東地區的重要城市，又有海空運樞紐的優勢，台商自然不會忽視對上海的投資評估。但為何緊鄰上海的昆山，會成為台資企業在華東地區集結的重鎮，昆山定是有比上海的過人之處。這箇中緣由，可作多方分析探討。

²⁴ 訪談個案N16

²⁵ 文中舉一例說明東莞法治不彰的情形。一位在東莞投資的台商因為想自行開車，便詢問鎮書記如何考取駕照，對方回答：「你考什麼駕照，在我這裡，除了殺人放火不行，什麼不能做？」。參見天下編輯，**競爭中國—金礦，還是錢坑？**（台北：天下出版社，2002），頁 114~116。

²⁶ 參見台灣區電機電子工業同業公會，**兩力兩度見商機－2004 年中國大陸地區投資環境與方顯調查**（台北：台灣區電機電子工業同業公會，2004），頁 175~182。

²⁷ 珠江三角洲在投資環境上的缺點，常見的有：（1）海關、稅制等政策的不穩定性、不透明性和官僚腐敗的問題；（2）智慧財產權的侵害，法律、警察制度缺乏公信力的問題；（3）生意人、顧客的守法意識、遵守契約意識缺乏的問題；（4）治安問題。參見黑田篤郎，**同前書**，頁 126~127。

首先是昆山充分利用鄰近上海的地緣區位優勢，來進行招商引資的工作。1992 年，鄧小平南巡講話後，以上海浦東為主軸的長江三角洲經濟開始崛起，大量外資湧入上海。由於昆山東距上海 55 公里，且京滬鐵路、312 國道、滬寧高速公路穿域而過，吳淞江東流過境。汽車到上海虹橋機場僅需 1 小時，貨物可經上海港、張家港直接出口。昆山地方政府考量自身地理區位的優勢後，遂打出「依托浦東，主攻台資，兼攻歐美」的引資策略。²⁸ 昆山鄰近上海的地理區位，提供台資企業在進出口上的便利，也大大提高了台資企業投資昆山的意願。誠如以下受訪者所言：

昆山離上海近，進出口都很方便。要是昆山離上海遠的話，大概也發展不起來。因為企業會考量進出口的時間成本和運輸成本。²⁹

其次是上海定位自己為發展國際金融、國際貿易而讓歐美大資本跨國公司進駐的國際都市，因而對外資進入採取高門檻的篩選。對於台資企業投資額度不大，本就興趣缺缺。再加上台資企業當時所欲投資的項目大多屬於機械工業、製造業等傳統產業，讓上海對台資企業的態度更見冷淡。有鑑於進入上海投資的門檻過高，台資企業遂選擇土地價格低、勞動力便宜、政策靈活的昆山作為投資地點。³⁰

另外青睞昆山而投資的台資企業，也有著眼於華東地區內需市場急速增長，因而及早設廠生產，以便市場卡位、佈局行銷通路的策略與考量。例如 1992 年進入昆山設廠生產的捷安特（中國）、1993 年落腳昆山生產的統一集團、1994 年到昆山投資生產的櫻花衛廚（中國），皆考量華東地區廣大的市場潛力與龐大

²⁸ 參見萬紅強，「昆山：台商情有獨鍾的寶地」，**台聲雜誌**，1999 年 8 月，頁 24~25；另參見文子，「小家碧玉大手筆—訪昆山市台辦主任張志義」，**台聲雜誌**，1997 年 2 月，頁 30~31。

²⁹ 訪談個案 N5

³⁰ 參見黃少華，「東昆山、南東莞：台商投資的寶地」，**中國投資**，2003 年 2 月，頁 31~33。

的商機。³¹

讓台商安心落腳昆山投資的最關鍵因素是昆山地方政府官員熱心誠懇的招商態度以及良好的服務。90年代初期，昆山地方政府考量自己作為縣級市在行政資源獲取上的局限性，遂提出「硬件不足軟件補，政策不足服務補」的招商策略，希望透過地方政府提供優質服務來吸引外資。³²具體的事例則以1991年落腳昆山投資的滬士電子為代表。當時滬士電子董事長吳禮淦在考察投資上海不順利後，偶然地在考察昆山時，受到了地方官員的熱情接待，產生賓至如歸的親切感，因而決定在昆山投資。滬士電子也成為第一家在昆山投資3000萬美元以上的外資企業。³³

滬士電子落腳昆山，扮演著帶動其他台資企業投資昆山的風潮。吳禮淦引薦巨大機械集團談判代表進入昆山考察，昆山地方政府馬上召集自市長以下各局處的首長迎接。巨大機械集團董事長考察評估昆山投資環境時，還得到江蘇省政府領導的設宴款待。除了對台商的熱情款待，昆山地方政府高效率的行政服務，讓巨大機械集團在昆山的投資—捷安特（中國），迅速的建廠生產。³⁴因著昆山地方政府提供台資企業良好服務的消息經台商之間口耳相傳，隨後落腳昆山投資的台資企業越來越多。昆山地方政府將這種台商互相介紹到昆山投資的情形稱之為：「築巢引鳳，鳳又引鳳；以外引外，鳳凰成行」，吳禮淦由於對台商到昆山投

³¹ 參見莊素玉、陳卓君、陳昺豪等著，**明碁電通總經理李焜耀發現蘇州—高科技台商蜂擁長江三角洲**（台北：天下遠見出版，2001），頁189~226。

³² 參見劉震濤、李保明，「昆山加強投資環境建設的經驗」，**海峽科技與產業**，2003年第6期，頁3~5。

³³ 當時昆山副市長不但全程陪伴吳禮淦到開發區挑選適宜的土地，還運用安排吳禮淦遊湖品茗、饋送當地名產「陽澄湖大閘蟹」等熱情接待方式，讓備受禮遇的吳禮淦下定決心在昆山投資。參見李樹義、毛仁波，「落腳陽澄湖畔—訪滬士電子（昆山）有限公司董事長吳禮淦」，**台聲雜誌**，1997年5月，頁27~28；另參見楊守松，**同前書**，頁42~45。

³⁴ 昆山地方政府幫助巨大機械集團的高效率行政服務表現在：1天取得輕工業廳的公文審批、見到各局處官員、對工商登記與稅法皆有初步瞭解；15天正式簽定投資合同，1個月辦妥所有的審批手續且工廠破土動工，不到1年時間，捷安特自行車已生產供內外銷。參見魏錫鈴，**騎上峰頂—捷安特與劉金標傳奇**（台北：聯經出版社，2004），頁103~110；另參見楊守松，**同前書**，頁47~51；萬紅強，**同前文**，頁24~25。

資扮演著重要引薦者的角色，因而被稱為外商的「昆山市長」。³⁵

根據筆者走訪在昆山當地投資的台商發現，台商對上海與昆山的評價是有很大的差別。以下皆是九零年代初期曾赴上海考察，吃過上海「閉門羹」，然而卻對昆山有好評價的受訪者回憶內容：

到上海去，上海市官員根本沒人理你。九三年那時候我們進來昆山，昆山地方政府大小官員全都列隊歡迎，比較起來，上海給人感覺很差。³⁶

我是九一年到上海考察，九二年在昆山投產。去上海考察時，大概是上海官員看多了有錢人，所以對我們這種小資本額投資不關心。所以很多台資企業都到上海兜了一圈後，就跑到昆山來投資，因為昆山對台商是很熱情接待的。³⁷

跟上海那邊接觸的感覺是他們上海只注重big case，小的就不接了。³⁸

一位親身參與上海和昆山兩地建廠的受訪者，仔細地比較兩地政府在建廠效率上的快慢，做出了以下的描述：

當初來上海準備建廠投資，上海市政府說：「我們會全力配合你們」。我們第一個拜會的是上海外經貿委，那邊也是這樣回答我們：「交給我們好了，我們會幫你們辦到好的。」。結果光跑執照審批就搞了半年多才下來，整個廠花了一年多才建好，又花了一些時間才投入生產。後來昆山的A集團也要建廠，要我們去幫他們規劃建廠還有裝機器設備。昆山地方政府的效率嚇死人，五個月內從執照

³⁵ 參見楊守松，*同前書*，頁 56；另參見中國昆山經濟技術開發區，<http://www.ketd.gov.cn/index.asp>。

³⁶ 訪談個案N1

³⁷ 訪談個案N5

³⁸ 訪談個案N8

審批到建廠完工，全都配合服務的很好，而且工廠建好後馬上就可以投產。最後我們拿這兩家來比較發現：「上海這家早一年動工設廠，卻比昆山那一家晚一年投產，這讓我對昆山地方政府的服務效率印象深刻。」³⁹

綜合上述受訪者的說法，可發現昆山之所以比上海更受台商青睞，部分是因交通、進出口、內外銷皆可依附上海發達的海空運。然而最關鍵的因素是昆山地方政府招商引資的心態積極，服務台商的效率、行動均比上海為優。不過昆山地方政府對台資企業的熱誠服務，並非一日成型，也是經過招商引資失敗後痛定思痛的改革結果。誠如一位受訪者坦言：

九零年代初期，台灣 B 企業，派個專員到上海做投資大陸的評估。上海招商官員問專員投資額多少，專員說大概五百萬美元吧。上海人眼界很高，想想你這只是小蘿蔔頭罷了，隨便招待就應付過去了。專員打開地圖，看到上海到蘇州之間有個昆山，就到昆山來看看。結果到昆山來考察的時候，昆山招商單位的官員打電話問上海的招商官員對這家企業感覺怎麼樣？上海招商官員說：「沒什麼，小蘿蔔頭罷了，隨便招待就好了。」，結果昆山招商官員真的就隨便招待。這個專員後來到蘇州 L 鎮，當地招商官員熱烈歡迎，還陪同專員到處看地、選地，專員受到很好的接待。後來專員回台灣，報告上海、昆山的惡形惡狀，還把這些事發表在報紙上。結果 B 企業到蘇州 L 鎮投資，還把 C 這個大企業給介紹過去。

當時昆山的市委書記、市長等首長看到這篇批評昆山的報導都捶胸頓足，想說居然讓一條大魚從旁游過去，不但沒有抓起來，還被反咬一口。所以昆山首長在震怒之下，換掉了大批招商官員。另外訓練一批招商官員，並且要求這些人全力招商引資，不能再發生讓大魚溜走的事。結果昆山招商官員的態度大轉變，不管大魚小魚全都不放過，他們全都招進來。你來投資十萬美金，鎮的書記、鎮長

³⁹ 訪談個案 N4

會熱情接待你；你投資一百萬美元，昆山市的書記、市長會親自接見你，對你噓寒問暖；你投資額一千萬美元，就請你到南京政府去接受招待；投資超過三千萬美元，他們官員會把你報到中央特批，享受國家級優惠。昆山積極的招商引資態度，是這樣子開始的。⁴⁰

(二)「關係」：早期昆山地方政府與台資企業的互動基礎

昆山地方政府與台資企業的互動模式在九零年代初期到中期時，呈現出何種樣式。根據一位受訪者的說詞，可勾勒出形貌：

像九零年代初期到九五、九六年這時期進入昆山的台商，通常跟政府官員在當時打下很好的人際關係，使得現在這些老台商都可以得到不錯的、比我們更好的照顧跟優惠。其實像很多政策訊息的取得就是一個例子，老台商就常常可以從政府官員那邊知道中央政府的政策大約何時要調整，而早點做因應措施。我們就是到最後才會知道這些政策轉變的事，而也只能照規定辦事了。⁴¹

90年代初期進入昆山投資的台資企業不多，遂變成台資企業與昆山地方政府在互相摸索如何能有良好的互動關係。一方面是台資企業初入新的投資地點，對當地投資環境並不熟悉，要求地方政府提供的協助自然不少；另一方面是地方政府想藉由滿足台資企業的需求，來做好招商的工作。地方政府、台資企業兩方各有所需，彼此接觸瞭解的機會自然頻繁。加上昆山早期制度還沒上軌道，對企業投資的保障與協助，往往取決於招商官員的承諾與保證。台商在這種情形下，自然而然地會維持與官員的良好關係，便於取得地方政府的政策優惠與行政服

⁴⁰ 訪談個案N3

⁴¹ 訪談個案N19

務。

在中國這種以關係取向的社會裡，個人所擁有的社會關係是一種能否取得社會資源的重要因素。⁴²「關係」指的是人與人之間的某種特定聯繫，金耀基說：「熟悉和使用關係是做為中國人要學習的行為的一部份」。⁴³「關係」也可以概括為一種看來好像合法而實際又非法的人際交往。⁴⁴兩位受訪者不諱言地指出靠著跟地方官員有良好的人際關係，即使在經營上偶有閃失而違反法律規定，還是可以化險為夷的：

你問政府部門對台商的態度如何，我告訴你：政府部門對台商的照顧可以說無微不至。這取決於你跟官員的人際互動好不好，有人就是不跟政府打交道。我九三年買土地，九四年設廠，我們幾乎是跟L鎮開發區一塊成長的。說真的，我們建廠的那時候跟官員連吃飯都混在一塊，我吃飯都沒付過錢呢。我九六年被查稅單位整整查了兩天，查到漏開發票七百多萬元。我就去跟官員說：「是我的疏忽，但我不是故意的」，又找人去跟官員講。後來他們說：「好啦，坦白從寬啦，我們開會決定怎麼辦吧。」，結果半年過去了，什麼事也沒發生。按道理來說，我被抓到，除了補繳漏開發票的錢，還要被處三到五倍的罰鍰。但是我有善意的動機，加上好的人際關係，結果就沒事了。⁴⁵

像稅務作帳方面，曾經出了些小問題。後來L鎮長就幫我們到昆山市政府去解釋，結果就大事化小、小事化無了。但是我們不是故意的，要是故意違反規定的話，就沒的商量了。⁴⁶

⁴² 參見黃光國，*中國人的權力遊戲*（台北：巨流圖書公司，1988），頁7~55。

⁴³ 轉引黎安友(Andrew J. Nathan)，柯洛漪譯，*蛻變中的中國：政經變遷與民主化契機*（台北：麥田出版，2000），頁211。

⁴⁴ 參見黃仁宇，*關係千萬重*（北京：三聯書店，2001），頁1。

⁴⁵ 訪談個案N1

⁴⁶ 訪談個案N2

另外一位受訪者也對筆者明言，透過與地方官員熟識的關係，使其欠稅問題獲得解決：

還有一次，我被國稅局稽查大隊隊長來廠裡查稅。結果說我欠了幾十萬的稅要補繳，還要找到國稅局去喝咖啡。我不理他，我打電話跟鎮黨委書記講這件事。過幾天書記請我吃晚飯，一進餐廳包廂，看到還有副鎮長跟那個查我稅的國稅局稽查大隊隊長也在場。鎮長跟其他人介紹我說：「這個某某某，是我的好朋友，是台灣來投資的。」，那個隊長嚇了一跳，找個機會把我叫到旁邊跟我說：「不好意思啦，不知道你跟書記這麼好，稅的事情就算了。」，到頭來我還是沒事。⁴⁷

此外個別官員針對性地對台資企業騷擾，也會使得台商找更上層的官員來解決爭端。此時與官員有良好的關係，往往可以杜絕困擾企業經營的行為：

我剛來投資時，單純想努力工作、做好生意，不想得罪人，沒想到卻受了欺負。我決心走出去，做好人際關係，來解決一些企業的困難。有一次村委書記管轄的一個村辦企業裡，有個人來打我廠裡的人。我去找鎮長出面解決，鎮長就協調相關的醫藥賠償啦。後來鎮的書記請我們雙方吃晚飯，大家「一醉泯恩仇」，過去的事就算了。村委書記發現我不再是吳下阿蒙了，就不敢再來騷擾我了。這邊就是這樣：「你找上一級的官員來管他，他就乖的跟狗一樣。」，所以做好人際關係是很重要的。⁴⁸

資金的融貸，往往以動產、不動產作為標的。然而與地方政府官員有良好關

⁴⁷ 早期台商赴大陸投資，在「稅」的問題上面，常常出現打「擦邊球」的情形。「擦邊球」意指：地方政府為鼓勵企業進入投資，常常在稅的徵收上，從稅法規定應納額度上來對企業減少收取。然而稅務部門的資料中，企業應實繳的稅額是清楚記載，有記錄可查的。所以企業少繳的部分，通稱「灰色地帶」。政府如果隨時要向企業翻舊帳來查稅的話，是可根據稅務部門的資料來認定企業有逃漏稅的違法行為。因此台商打「擦邊球」的行為，實有很大的風險。訪談個案N4

⁴⁸ 訪談個案N3

係的「無形資產」，卻可以幫助企業取得資金。以下受訪者所言，令人感到「關係」的力量影響層面甚廣：

這邊書記的權力很大，連鄉鎮戶口要轉到城鎮都要經過他的批准。我曾經到蘇州交通銀行要借五十萬美金，結果銀行經理跟我談條件，說他有個親戚在昆山的鄉下裡，想轉到昆山的城鎮去發展。如果我可以幫忙，他就批准讓銀行借我五十萬美金。我打電話給U鎮的鎮黨委書記，告訴他這個情形，書記跟我說：「你叫他借你錢，調人的事沒問題。」。⁴⁹

從上述幾個例子中可看出早期昆山投資環境的制度還不成熟，台資企業透過跟政府官員的私人關係來經營企業。但在接下來的例子裡，可看到昆山地方政府高階官員在調整投資環境制度上的努力，並為昆山地方政府與台資企業雙方的合作伙伴關係打下基礎：

早期這些地方政府高層官員，像書記、市長啦，都認為外資是昆山發展的重要力量。但實際辦事情的往往是下面的官員，直接跟外資有密切關係的就是外經委、計畫委員會。早期這些單位的承辦人員對台資都有一種老大心態，會對台資企業耀武揚威，還會拿著雞毛當令箭。我遇到這種情形，就直接打電話去找書記跟市長來反應，他們馬上說：交給我們來辦，結果就把這些對台資企業沒有服務心態的官員全都換掉。後來其他的承辦人員看到台商跟他們的老闆關係這麼好，知道繼續刁難台商，自己也沒好處，就改變對台資企業的辦事態度。承辦人員會刁難台商的情形從九零年代初期就有，經過領導刻意的將人員改裝換血，差不多到九五、九六年，這些承辦人員刁難台商的情形，就很少有了。因為絕大多數的承辦人員都被教育：「外資是昆山發展的重要力量」，所以服務外資的觀念被建立起來了。⁵⁰

⁴⁹ 訪談個案N4

⁵⁰ 訪談個案N4