

第四章 昆山經濟發展歷程(二):1997~2004 年

一、親商制度的建立

昆山倚靠鄰近上海的區位優勢發展起來，隨著地方官員的熱情招商，外資企業越來越多的進駐，地方官員也無暇個別一一照顧蜂擁而入昆山的台資企業。在走過地方政府高階官員對個別台資企業以「關係」為主的服務型態後，昆山地方政府也調整服務外商的方式。藉由優質服務制度的建立，來確保招商引資的實力不墜。

1997 年發生亞洲金融危機，昆山在招商引資上遇到困難。昆山地方政府即時調整招商策略，轉為主動出擊，採用主題招商、出國招商、委託招商、配套招商、網上招商等方法來吸引外資。在主力吸引台資外，還轉向吸引歐美資本、日資的進入。因此昆山地方政府在 1997 年提出對外資企業服務不說「不」，只說「怎麼做」的服務準則；1998 年，昆山地方政府針對外商反應的投資問題與意見，制定「關於進一步改善外商投資軟環境的若干意見」（簡稱 28 條）來落實服務；¹1999 年再提出「誠信服務、規範行政、降本增效」的服務原則；²從 2000 年起建立的「馬上辦」辦公室、為外資企業服務的三個中心：「外資（商）企業服務中心、投訴中心、配套協作中心」等種種「親商」服務措舉，更是受到外商的青睞。³

根據田野訪談資料，筆者摘錄幾位受訪台商對昆山地方政府提供親商服務的好評。首先是一位受訪對象對地方政府貼心服務、協助建廠事宜與回應企業需求

¹ 參見顏連城，「昆山開發區招商引資的啓示」，**浦東開發**，2000 年 9 月，頁 45~46。

² 降本增效是指盡量降低外商的長期經營成本。對於政策性收費能不收的，採取全部取消的原則；有上下限規定的，採按下限收費；至於服務性收費，則採取「不服務、不收費」的原則。參見高峰，**同前文**，頁 11~13。

³ 參見中國昆山經濟技術開發區，<http://www.ketd.gov.cn/index.asp>。

的敘述：

像我們建廠時需要用大量的土，還有我們建廠的土地那時候有很多小溪流，必須用土把溪流填起來。昆山這邊沒有山可以挖大量的土來蓋廠，不像台灣有很多山可以挖土來填。昆山地方政府就想盡辦法、排除萬難的幫我們從外地把土弄來讓我們蓋廠，並且把溪流用土給填起來。⁴

像治安問題，我們很重視。因為我們這邊是開發區，都是工廠，比較沒有民房。我就跟當地政府反應，希望他們在這邊蓋個派出所。後來他們就在這個廠附近蓋了個派出所，晚上還派公安來巡邏保護企業的財產。⁵

另一位受訪對象所經營的台資企業，對地方政府提出需要特殊協助的要求時。地方政府在合理情況下，秉持不對外商說「不」的原則，對企業提供親商服務。詳如下述：

我們是作家具的，家具裡面要有鋼材來支撐，所以必須大量用電來製鋼。就因為這樣，我就跟地方政府商量看可不可以申請電力專線，讓我們不要跟其他廠商一起用電。後來昆山官員來評估過後，接受我們的要求，替我們拉了一條電力專線，讓我們使用。⁶

還有到月底發薪水時，銀行就會派人把錢送到我們工廠來，讓會計小姐發薪水。這讓我們會計小姐省得跑去銀行領大筆的錢，也大大降低被搶錢的事情發生。⁷

關於幫助台資企業「降本增效」的服務上，昆山地方政府官員也能體察經營

⁴ 訪談個案N7

⁵ 訪談個案N7

⁶ 訪談個案N8

⁷ 訪談個案N8

者的生產需求，即便在休假期間，依然提供服務。詳見如下：

拿我廠裡的鍋爐設備來說吧。這東西是昆山質量技術監督局一年來檢查一次的，我的廠有三個鍋爐，二十四小時都在運轉，鍋爐就像是整個廠運作的心臟一樣。在我生產旺季時，監督局的人員要來檢查。我跟他說現在是生產旺季，鍋爐不能停，但又不能不檢查。剛好那時候也是夏天限電時期，我跟他們商量工廠停電的時候來檢查。可是那時我工廠是停禮拜天的電，他們監督局的人員服務很熱心，連禮拜天他們的休假日都特別來替我的廠檢查鍋爐設備，他們服務台商的熱心跟行動讓我很感動。他們還跟我說像知名企業—滬士電子，在農曆大年夜的那天，剛好能排出時間檢查鍋爐，他們也是去幫滬士電子把鍋爐都檢查好。農曆大年夜呢！聽了我都很佩服他們。⁸

由於產品課稅規定蕪雜難懂，昆山地方政府還特別派員對台資企業提供解說，讓企業能翔實申報。除了避免不實申報而觸犯罰則，還能抵免節稅，節省企業經營成本。誠如一位受訪對象坦言：

像稅的問題，這邊的官員會教我們在不違法的情況下避稅。像我內、外銷都有做，而且內、外銷分開生產。內外銷的稅是不一樣的算法，他們官員就會教我們怎麼樣申報，讓內銷的材料方面的增值稅可以抵免，來節省企業的生產成本。

9

外資（商）企業服務中心與行政審批服務中心，最能體現出昆山地方政府迅速的行政效率。昆山市行政審批服務中心，將涉及到審批事項的部門集中起來辦公，避免企業在辦理審批手續時往返奔波。行政審批服務中心還推出服務指南、電子觸摸顯示螢幕查詢、網路下載等服務措施，進一步便民、利民。¹⁰茲將兩位受訪對象稱讚外資（商）服務中心及行政審批服務中心的高效率服務，臚列於下：

⁸ 訪談個案N11

⁹ 訪談個案N12

¹⁰ 「誠信：招商引資一大法寶」，參見<http://www.hznews.com/hzxw/200404260055.php2004-04-26>。

在東莞要申請個有限公司，差不多要一年。地方單位不會跟你講要如何順利申請，通常都是你碰到一個問題，花時間解決後，再進行下一個程序。然後又遇到問題，所以又要再解決一次。通常申請有限公司的執照，一年時間是跑不掉。

昆山地方政府則是高效率辦事，你把文件送去，承辦單位說一星期後來拿，就是不會拖。然後又把相關部門集中一起，所以你一星期後去拿文件，就近又送到下一個承辦單位，很方便，不用不同的地方跑來跑去。¹¹

我們昆山L鎮有個外商投資服務中心，所有的申請都在那邊完成。一個星期完成一個部門的審批工作，再到下一個部門繼續審批。因為政府把這些執照審批單位全都集中在同一層樓裡，所以辦起事來效率很快、又方便。¹²

昆山市為維護社會治安秩序、加強對外來人員的管理，成立「專門辦服務中心」來清除社會閒雜人員。另一方面對台商實施集中居住，以便管理。對於少數散居的，由地方政府出資安裝電子自動報警系統，同時派公安及聯防人員 24 小時值勤，及時處理各種安全隱患。一位台資企業行政部副總經理說：「在昆山投資有安全感。我們公司生產筆記本電腦，公司的門衛是由當地派出所派來的，每天晚上他們還專門組織巡邏隊查夜。」¹³

二、昆山台商協會的成立

90 年代初期，中國中央政府忌憚台商集結成利益遊說團體，禁止台商建立自治的商業協會，即台資企業協會（以下簡稱台協）。然而中國地方政府出於兩岸經濟交流的巨大利益，衝破中央政府的政治防線，允許台商成立自治的台協。

¹¹ 訪談個案N16

¹² 訪談個案N17

¹³ 「領導參考」，第 4 期，參見<http://www.xaxx.gov.cn/xaqwbc04.htm>。

由於地方政府的壓力，中國中央政府被迫改弦更張，允許甚至鼓勵成立「台協」，以便吸引更多台資。¹⁴1994年3月5日第八屆全國人民代表大會常務委員會第六次會議通過「中華人民共和國台灣同胞投資保護法」（以下簡稱保護法），該法第十條明文：「在台灣同胞投資企業集中的地區，可以依法成立台灣同胞投資企業協會，其合法權益受法律保護。」¹⁵由於有保護法的保障，各地台協便如雨後春筍般紛紛成立。

昆山地方政府自上下層官員對台資企業的服務心態確立後，在昆山投資的台資企業開始從九零年代中期迅速增加。隨著台資企業數目的快速增長，台商開始思考過去企業個別靠關係跟政府對話的情形該進行調整，轉為以集體的方式呈現力量，來跟政府進行協商以謀求台資企業的投資福利。顯著的實例，當以台商成立昆山台商協會的歷程與昆山台商協會所發揮的功能來進一步說明。

台商申請成立昆山台商協會的過程歷經困阻，先是由於昆山行政級別太小遭上級政府刁難，筆者訪談一位親身參與運作昆山台協成立的資深台商，從其談話中，完整地將昆山台協成立始末記錄下來：

從九五年起，昆山的台商越來越多。我們覺得台商像一盤散沙，應該要將台商給組織凝聚起來。但那時昆山是小小的縣級市，沒有成立台商協會的本錢。我們向上呈報成立昆山台商協會，結果不准，還被要求併入蘇州台協會裡面。我們昆山台商加入一陣子，就退出了。為什麼？距離太遠了嘛，去參加開會很不方便。

16

¹⁴ 中國中央政府擔心台協產生三種具威脅性的力量：第一，台協推廣台灣經驗（資本主義、自由、民主），並對中國進行和平演變；第二，台協可能成為滲透或顛覆中國的組織；第三，台協可能對中國政府施壓，並進而成為台灣政府的籌碼。參見童振源，*全球化下的兩岸經濟關係*（台北：生智文化，2003），頁334-335。

¹⁵ 參見華夏經緯網 <http://big5.huaxia.com/20040604/00208747.html>。

¹⁶ 訪談個案N4

既然因為昆山行政級別低而一時申請受阻，昆山地方政府官員與台商在各有盤算的情形下，變通成立非正式組織將台商組織起來。誠如該受訪者所言：

昆山農民銀行C行長跟我很好，他對服務外資的觀念相當明確，他想把台商聚集起來，弄個聯誼會，好將業務推展到台商裡邊。剛好我也想把台商組織起來，所以我們就一起商量要成立「農行台商聯誼會」，但是後來有新加坡、印尼的華商也要加入。如果我們定為農行台商聯誼會，範圍就太小，別人就進不來了。所以就改成「農行華商聯誼會」，領導人有兩人，一個是C行長，另一個是書記。「農行華商聯誼會」九五年成立，一直是非正式組織。¹⁷

在昆山地方政府透過非正式的台商組織，提供更多服務台商的機會（如貸款等服務）後，台商等待的就是以其在昆山的經濟貢獻與昆山經濟繁榮的實力，突破昆山地方政府行政級別低的限制，爭取中央政府的認同，進而取得成立昆山台商協會的行政許可。具體情形，從下述兩位受訪者言談中，可得見昆山台商協會的成立，是台商努力爭取所得來的成果：

後來中共國台辦主任唐樹備先生到昆山來視察，我們就跟他反應昆山台商這麼多，也帶來昆山經濟的繁榮，希望他能幫我們爭取成立昆山台協。他回去後向中央反應，中央就派了一個調查小組來昆山考察。中共國務院在九八年特批昆山成立昆山台商協會，是當時全中國唯一一個縣級市所成立的台商協會。¹⁸

昆山的台商勢力越來越大，對地方政府稅收的貢獻也大。後來在台商奔走下，終於在一九九八年十月二十三日成立昆山台協，是中國第一個在縣級市裡有

¹⁷ 訪談個案N4

¹⁸ 訪談個案N4

台商協會的特例。¹⁹

昆山台商協會正式成立後，成為台商之間聯繫的管道，也是昆山地方政府與台商溝通的橋樑。昆山地方政府對於如何提升昆山投資環境的問題，常邀請台商協會主要幹部參與座談會，就政策法規、城市管理、交通秩序、社會治安等各方面問題進行諮商。在中國大陸，地方政府有「黨委、政府、人大、政協」四套班子之稱。但在昆山，台商的集體力量已經成為地方政府的「第五套領導班子」，群聚團結的昆山台商在政策制定上，有著某種程度的「建議權」。²⁰前昆山台商協會會長戚道阜說：「昆山每兩年舉辦一次政府建言會議，市委書記要到場，我們提出我們的看法和需要改善的地方，包括居住、交通等方面都談，他會把這個帶回去，一一作答，能改的會改，不能接受，會再評估研究。」²¹

台灣IT產業雲集的昆山，為了適應IT產品週期短、價格變動快的及時生產要求，需要有作業便捷迅速的海關單位來配合。由於昆山行政級別低，所以關區屬於江蘇省管轄，IT產品要出關必須先經南京再到上海，對台商在時間與生產成本考量上甚不划算。參與昆山台協的台商因此提供台灣加工出口區的經驗讓昆山地方政府知悉、協助昆山地方政府官員來台考察高雄楠梓加工出口區的運作情形，並幫助蒐集成立加工出口區的相關資料。昆山地方政府便沿用早先自費創辦開發區，待經濟實力發展起來後，再申請國家級經濟技術開發區的前例。從1998年起先是經過對加工出口區的規劃，隨即積極進行基礎設施建設與招商，再向中央政府申請核准成立出口加工區。由於之前並沒有出口加工區的政策，申請核准其實是說服中央政府制度創新的過程。地方政府經過兩年向中央政府遊說的努力，憑藉著招商引資所帶來的經濟實力，終於讓中央政府在2000年4月批准昆山成為首批15家試點出口加工區之一，更是中國歷史上第一個出口加工區。出口加

¹⁹ 訪談個案N8

²⁰ 商業周刊（台北市），第709期，2001年6月25日，頁71。

²¹ 「我親歷了昆山這十年：訪昆山市台協會長戚道阜」，參見 <http://www.unn.com.cn/BIG5/channel2567/2582/2583/200210/29/223633.html>。

工區的成立，吸引資訊電子產業、光電產業、精密機械產業的進駐。出口加工區旋即在 2001 年的進出口額就達 4.49 億美元，在中國全國出口加工區中名列前茅。²²上述的例子即是昆山台商協會向昆山地方政府提出企業生產需求，並協助地方政府一同爭取企業所需設施與配備的政企雙贏例子。

三、政企關係的再轉化：2000 年迄今

(一) 昆山台商協會力量的呈現－政企合作伙伴關係的成熟

沒有台商，就沒有今天的昆山。～季建業²³

我們在大陸投資，就是在人家的屋簷下討生活。如果不團結起來，很容易被這邊政府給個個擊破。所以台協發揮集合台商的力量，讓台商的需要被這邊政府看見、台商的聲音能被政府聽見，總歸一句話就是團結力量大。²⁴

走過創建適應期，2000 年後的昆山台商協會，開始充分運用集體的力量，

²² 台灣習稱的「加工出口區」在中國大陸改稱為「出口加工區」，參見柏蘭芝，「跨界治理：台灣參與昆山制度創心的個案研究」，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 29~30。

²³ 季建業為前昆山市委書記，1997 年 12 月起歷任昆山市委副書記、代市長、市長；2000 年 8 月起任昆山市委書記。任職於昆山時對招商引資不遺餘力，是使昆山經濟發展快速的重要人物。由於政績表現優良，現已升任江蘇省揚州市委副書記、市長。參見新浪網，「揚州市委副書記、市長」，<http://chanye.finance.sina.com.cn/zf/2003-03-11/151064.shtml>；大紀元，「大陸招商發高燒，台商行事宜審慎」，<http://www.epochtimes.com/b5/1/3/23/n61629.htm>。

²⁴ 訪談個案N11

將台資企業投資所遇到的問題向昆山地方政府反應。並以協商、談判、議價等方式，爭取台商獲得更好的投資條件。²⁵透過本田野研究的深度訪談，清楚地描繪出來談判、協商、議價主要體現在下面幾個方面：

1. 電力供應

華東地區在 2003 年夏天已出現電力供應短缺現象，尤以上海、江蘇及浙江等地為最。據估計，上海冬季電力吃緊情況預估將持續至 2007 年或 2008 年。江蘇在 2005 年以後才能趨於緩和，至於浙江則在 2010 年以後供需才會獲得平衡。由此可知，華東地區今後電力供需緊迫狀況仍將持續數年。經濟成長帶動電力消費及地球溫室效應造成空調需求增加，雖為缺電原因之一。然因 90 年代後半電力仍有剩餘，中國供電部門錯估而延緩執行輸送電設備計畫，實為現今電力供應吃緊的最主要原因。²⁶筆者的訪談對象也透露出華東地區缺電的主要原因是政策錯判，政府雖然採取興建電廠以資補救，但對於缺電窘況的改善，還是緩不濟急。詳如下述：

江蘇省每年用電量增長 27 % ， 4 年就增長一倍。這是中共經濟計畫當初沒預料到的，所以現在只好加蓋電廠來因應。但是他們官員估計到明年年底，加蓋的電廠完成後，缺電限電的問題才可以慢慢獲得解決。也就是說明年（2005），江蘇這邊還是會遇到缺電限電的問題。²⁷

昆山台商為了在更穩定的電力供應下生產經營，與昆山地方政府一起合作向上級政府協商調整電力分配的政策。在昆山經濟發展實力雄厚的有利談判籌碼

²⁵ 2004 年 7、8 月間，筆者在昆山進行田野研究。訪談昆山台商協會重要幹部，得到數據為：在昆山投資的台資企業數目接近 2000 家，其中加入昆山台商協會的約有 1000 家。並且都以集合大多數台資企業的需要，授權昆山台資協會與昆山地方政府進行磋商、溝通、協商、談判。訪談個案 2

²⁶ 經濟部貿易局，「大陸能源供應危機與台商發展策略」，**兩岸經貿月刊**，2004 年 3 月，http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/03/03_content_01.asp&weekid=57&idx=4。

²⁷ 訪談個案 N4

下，上級政府也調整原先一體適用的供電標準，向昆山做出特惠的供電政策。從下述實際的訪談實例中，可一窺堂奧：

一般來說，昆山台協會現在是政府跟企業的橋樑。在團結力量大的原則下，跟政府在談判上籌碼較多。如果是一個企業自己去跟政府談判，沒有什麼效果。像限電問題，我們台協就跟昆山市政府一起到江蘇省供電局去爭取更多的電，因為電是由省一級政府統一分配的嘛。我們就跟供電局說：「蘇北那些鄉鎮企業，經濟效益比不上蘇南這邊昆山的經濟效益高；加上昆山又是蘇南的門面，萬一弄得太難看，外商一考察，就會跑掉，所以應該多把電分給昆山。」，供電局也聽進去了。所以昆山現在的台資企業通常是一星期停兩天電，也有三天的，但較少。浙江像海寧那邊，一個禮拜只有三天有電，而且是晚上供電十二小時。算起來實際供電只有一天半，很慘。²⁸

像缺電限電的問題，是所有昆山台商頭痛的問題。台協就跟昆山地方政府官員一起合作、一搭一唱，跟江蘇省供電局官員說明昆山台資企業的用電需要，希望省供電局的供電政策不要是地區平均分配，而是向昆山「傾斜」，就是給昆山在總供電量上比其他地區更多的意思。後來真的爭取到了總供電量額度提升的優惠，這是台協跟昆山地方政府合作的結果。²⁹

江蘇昆山市首任台商協會會長、台玻集團長江浮法玻璃有限公司董事長林伯豐說：「昆山市政府根據昆山台資企業用電需求的不同，調整供電方式，使昆山的台資企業可以用電有序，這樣的行政效能讓我們放心在昆山投資創業。」³⁰

²⁸ 訪談個案N2

²⁹ 訪談個案N5

³⁰ 「電荒無情人有情，昆山數千台企用電有序。」，參見中國新聞網 http://www.sz.chinanews.com.cn/no1_port/2004-03-18/2/88828.html。

2. 逃漏稅

台商在大陸投資違反稅務規定，所受的懲罰除了補繳稅金外，有時還會身陷囹圄。一旦有台商因稅務問題被關押，該投資地點便會令有心進入投資的台資企業望之卻步，進而再三評估投資的可行性。昆山台商協會一方面為避免昆山優良招商成果的名聲受減損，一方面爭取少數違反稅務規定的台商免受嚴苛的懲罰，遂積極與地方政府稅務單位協商，替台商爭取了補救措施。具體情形，如以下受訪者所言：

我們台協跟地稅局、國稅局達成最大的共識就是：不能讓昆山台商因為逃漏稅的問題被抓起來關。因為此例一開，就會像東莞一樣，很多台商被先關起來，等你被海關、國稅局、地稅局等三個稅務單位一一查完，補繳逃漏稅金額後，大概也沒錢了。而人被拘留關押一年多，身心受創，大概只好回台灣了。所以我們台協跟昆山海關、國稅局、地稅局講好，如果發現昆山台商逃漏稅，一定要先通知台協。還要有一個星期的寬限期，讓違法的台商補繳稅款而不是一查到你逃漏稅，就像東莞那邊的處理方式：先被抓去關起來，再慢慢榨乾台商的錢。昆山這邊的海關、國稅局、地稅局單位的首長都同意了台協的要求，這是我們台商投資權益的保護啊。在政府查稅政策上，確實台協發揮了集體的影響力，甚至現在還爭取到政府查稅必須先告知企業的優惠呢。³¹

3. 薪資所得稅

對台籍幹部的薪資所得稅徵收，向來是每年昆山台商協會與地方政府角力之處。仔細深究不難發現，在目前台資企業雇用台籍幹部員額甚低的情形下，爭取減低台籍幹部的薪資所得稅似乎是小題大作。不過台商在經營成本錙銖必較的考

³¹ 訪談個案N4

量下，依然以台商協會的名義，跟地方政府爭取減額徵收。值得一提的是，減額額度是口頭談出來的，沒有法律標準可供參考。所以昆山台商協會頗以爭取到減額多寡，作為與其他投資地點比較的成果。透過一位受訪者，可得知相關情形：

在地稅局的標準認為一個台籍幹部的個人薪資所得稅在一萬元到一萬兩千元人民幣之間，但所有的台資企業都覺得課稅標準太高太離譜。經過台協跟地稅局官員協商下，敲定七千元人民幣，替台資企業節省了許多營運成本，這就是台協跟政府協商的成果。如果跟蘇州、上海比起來，他們的台幹要繳的個人薪資所得稅就比昆山這邊多很多了。³²

4. 房屋稅

到昆山投資後，因工作需要或考量落地生根長久居住而購屋置產的台商甚多，然而昆山房屋稅的課稅標準卻是相當死板。台商遂透過昆山台協的力量，向地方政府反應台商的調降稅率心聲。幾經折衝，地方政府終於在課稅標準上做了調整與讓步。實際情形，可由下述受訪者的言談中得知：

像房屋稅的計算標準一直是按照房屋的土地面積來計算課稅，經過台協會跟當地稅務單位協商，終於改為按房屋折舊年資計算，逐年遞減徵收的方式。因為按面積來徵收的話，每年都要負擔固定的稅。按房屋折舊年資來計算的話，就可以每年都少繳一些稅。³³

5. 勞動契約（勞動合同）

中國大陸「勞動法」於 1995 年 1 月 1 日起施行，由於該法條文僅為原則性

³² 訪談個案N5

³³ 訪談個案N8

立法，因此各地方政府的勞動部門陸續制定勞動合同條例（或規定）來補「勞動法」對勞動合同內容規定的不足。³⁴在昆山，台資企業雇用大陸職工從事生產工作，勞資雙方難免對勞動內容產生歧異的意見。爲了讓勞資雙方有穩定的雇傭合作關係，昆山台商透過昆山台商協會向政府勞動部門反應規範勞動契約（勞動合同）的必要性。地方政府勞動部門體認原有的勞動契約不符台商的要求，遂願意在勞動政策上採取讓步的措施，接受並適用與昆山台商協會共同協商後所制定的勞動規範。以下的訪談內容，清楚地揭示昆山台商協會對勞動政策的影響力：

過去昆山這邊的工人在工廠做不下去，說聲不做了，就跟企業要資遣費，常常搞的勞資雙方很不愉快。台協會爲了讓勞資雙方的勞動合同有規範性，就跟當地勞動單位制定一些勞動規則，讓勞資雙方對彼此權利義務都有個基本瞭解。拿解雇方面來講，現在勞動合同規定：「職工到職一年而雇傭契約到期時，若企業要解雇職工，必須提前一個月通知職工，否則自動視爲續約。」，這保障了職工不被隨意且臨時解雇的權利。同樣在其他的規定中，職工也不能無故地、任意地向企業提出辭職，而就要向企業要求補償金。總而言之，勞動合同、勞動契約這部分經過台協會的努力，確實是發揮了政策上的影響力，讓契約、合同受到勞資雙方的重視，也讓勞資雙方的互動更上軌道。³⁵

6. 工傷事件

大陸職工發生工傷事件受傷或致死的事件，往往造成職工家屬與台資企業的糾紛。然而在大陸職工家屬普遍法律觀念不足的情況下，常有聚眾包圍台資企業的激烈抗爭行動出現。台資企業深恐在談判補償事宜上，會被職工家屬要脅而做出不合理賠償的讓步，通常透過昆山台商協會出面，邀集相關政府單位一同會商

³⁴ 參見台灣區電機電子工業同業公會，**當商機遇上風險—2003年中國大陸地區投資環境與風險調查**（台北：台灣區電機電子工業同業公會，2003），頁78~88。

³⁵ 訪談個案N8

解決。一位受訪者說明昆山台商協會在工傷事件中的關鍵角色：

之前一家台資企業雇用的大陸員工，在午休時跑去工廠附近的池塘游泳，結果溺死了。家屬把工廠圍起來，要求台資企業賠償，台商覺得這很沒有道理。要是工人在操作機器時發生意外死了，那賠償是合理的。但是現在是工人在不是上班的時間發生意外死亡，為什麼要賠。但這邊大陸人的觀念才不管這些，他們認為人在你的企業裡工作死了就要賠錢。加上他們都認為外資企業就是有錢，所以要價都是獅子大開口。你台資企業不賠錢，他們就天天把你的廠圍起來搞抗爭，弄得讓你雞犬不寧。這事情後來越鬧越大，台協就找了政府勞動部門、公安部門的官員，跟家屬坐下來一起討論怎麼解決。後來台協幫台商爭取到合理的道義補償，讓這個台資企業免掉被坑錢的下場。你看，台協在這例子中就發揮跟政府部門談判，維護台商利益的功能。³⁶

(二) 昆山地方政府力量的抬頭－發展型政府的還魂？

1980 年代，昆山不過只是個傳統農業縣。20 年後的今日，昆山在中國縣(市)經濟發展實力前百名中名列前茅。從 2000 年到 2003 年均列中國經濟發達前一百名縣(縣級市、區)的前五名，經濟實力如表 4-1 所示可見一斑：

表 4-1 2000~2003 中國經濟發達前一百名縣(縣級市、區)名次表

名 次 \ 年 度	2000	2001	2002	2003
1	廣東省順德區	廣東省順德區	廣東省順德區	廣東省順德區
2	廣東省南海區	廣東省南海區	廣東省南海區	江蘇省昆山市
3	江蘇省昆山市	江蘇省張家港市	江蘇省昆山市	江蘇省江陰市
4	江蘇省江陰市	江蘇省江陰市	江蘇省張家港市	江蘇省張家港市

³⁶ 訪談個案N11

5	江蘇省張家港市	江蘇省昆山市	江蘇省江陰市	江蘇省常熟市
6	江蘇省常熟市	江蘇省常熟市	江蘇省常熟市	廣東省南海區
7	江蘇省太倉市	浙江省蕭山區	浙江省蕭山區	浙江省蕭山區
8	上海南匯區	江蘇省太倉市	浙江省紹興縣	江蘇省武進縣
9	浙江省蕭山區	上海南匯區	江蘇省太倉市	江蘇省吳江市
10	福建省晉江市	浙江省紹興縣	江蘇省吳江市	浙江省紹興縣

* 資料來源：昆山統計年鑑 2004，頁 302~304。

* 網路資料 <http://fzjhj.shunde.gov.cn/data/news/200409/2585.htm>

不論是在國內生產總值、工業總產值、實際利用外資上，從【表 4-2】、【表 4-3】、【表 4-4】的數據顯示中，昆山在排名上均表現亮眼：

表 4-2 2003 年沿海部分區、縣（市）主要經濟指標

地 名	產 值	當年實際利用外資（萬美元）	比上年度的增長百分比（%）
江蘇省昆山市		120,076	18.0
江蘇省常熟市		95,119	96.0
江蘇省張家港市		60,218	24.9
江蘇省吳江市		53,765	29.5
上海嘉定區		44,144	2.5
上海青浦區		39,129	74.4
廣東省南海區		32,254	30.7
江蘇省宜興市		23,788	75.7
浙江省紹興縣		23,015	119.0
浙江省蕭山區		19,869	45.4

* 資料來源：昆山統計年鑑 2004，頁 298。

表 4-3 2003 年沿海部分區、縣（市）主要經濟指標

地 名	產 值	國內生產總值（億元）	比上年度的增長百分比（%）
江蘇省張家港市		475.06	19.9
江蘇省常熟市		474.99	20.8
廣東省南海區		468.00	13.6
江蘇省昆山市		430.37	31.5
浙江省蕭山區		410.00	17.9
江蘇省吳江市		281.05	19.8
浙江省紹興縣		272.00	15.2
上海嘉定區		271.58	22.9
江蘇省宜興市		262.03	15.1
上海青浦區		207.08	22.8

* 資料來源：昆山統計年鑑 2004，頁 284。

表 4-4 2003 年沿海部分區、縣（市）主要經濟指標

地 名	產 值	全部工業總產值（億元）	比上年度的增長百分比（%）
浙江省蕭山區		1308.43	27.3
江蘇省張家港市		1100.92	34.1
江蘇省昆山市		1067.23	43.1
廣東省南海區		1044.15	22.6
江蘇省常熟市		1038.44	29.8
江蘇省吳江市		901.16	40.0
浙江省紹興縣		882.93	25.2
上海嘉定區		873.63	26.2
江蘇省宜興市		665.95	16.6
上海青浦區		576.02	23.1

* 資料來源：昆山統計年鑑 2004，頁 292。

昆山自 2000 年後，因著每年經濟表現均維持高度的成長，昆山地方政府的實力大幅提昇。昆山地方政府在 1990 年代初期，依賴台資企業帶入資金繁榮地方經濟，因而對台資企業的要求與意見，常只能給予配合而無太多的置喙餘地。如今昆山經濟實力大增，地方政府不必事事仰賴台資鼻息。伴隨而來的情形是昆山地方政府在政策制定與執行上，越來越能展現其政府意志的貫徹，而非對台資企業一味地妥協。當然昆山地方政府與台資企業的政企關係也並非沒落，透過昆山台商協會的力量，仍然是可跟昆山地方政府協商取得符合企業利益的結果。但地方政府對政策讓步的空間越來越小，許多投資政策的制定與執行，漸漸都顯示出台資企業在協商談判中居於被動的地位，不再是予取予求了。地方政府在政策制定與政策執行上，越來越顯示出政府具備強勢的角色。詳見如下：

1. 基本工資政策

往昔基本工資的多寡都可在台資企業與地方政府的協商下，每年以較小額度微幅成長。地方政府妥協的結果是台資企業節省了經營成本，犧牲的是工人微調後的基本工資卻只能在物價每年節節上漲的昆山過著基本的生活。但在昆山經濟發展起來之後，地方政府爲了讓基本工資真實反應物價上漲的趨勢，堅持不向台資企業讓步，以保障工人的基本生活水準。一位受訪的企業主，述說昆山地方政府近年來在工資政策上的堅持，造成其在企業經營上的成本大幅增加：

2002 年昆山的工人一個月基本工資標準為 460 元；2003 年變成一個月 540 元；2004 年到 7 月為止，一個月是 620 元。我們台商跟昆山政府反應工資漲幅太大，但是他們就回答：「昆山物價不斷提高，工資上漲是沒有辦法的事。」。一個工人的工資一次調漲 80 元，我們昆山廠有 2500 人，1 個月就要多負擔 20 萬元的工資成本，對企業來講負擔很大。³⁷

³⁷ 訪談個案N13

2. 土地投資金額

早期到昆山投資的台商，都可跟地方政府協商以較低廉的價格取得土地。現在則是因為外資進入昆山投資的數目太多，土地使用逐漸呈現飽和狀態。地方政府便採取提高土地價格的政策，讓有限的土地獲得更高效益的使用。地方政府對土地設置投資門檻，阻絕了不少中小型台資企業的投資意願。由此顯現昆山地方政府提高土地投資金額的政策，是與其招商政策轉向息息相關的。誠如一位受訪者所言：

昆山現在因為近來投資的企業太多，經濟發展太快，造成土地不夠用。所以現在的優惠只給高科技產業或投資規模大的企業，形成小塊的土地不賣，要賣就賣大的情形出現。現在基本上必須一畝地（660 平方米）投資二十萬美元才可買到，所以台灣中小型企業現在進入昆山的投資金額門檻大幅提高，評估後往往到其他地方去投資。³⁸

3. 土地徵收

過去台資企業向昆山地方政府所批得的土地，只要是用於建廠投資等相關事宜，地方政府不會多加過問。現在則是出現政府需要徵地來建設公共設施，而侵犯到台資企業合法使用土地的權益時，政府雖以換地的方式來補償台資企業的損失，最終還是強行貫徹徵收土地的情形。一位受訪者以例子說明昆山地方政府是以強勢的手段貫徹土地的徵收：

我的一個朋友批到了一百畝地蓋廠，先蓋了四十畝地的廠房。結果昆山一中要學校擴建，居然整地整到那另外的六十畝地來，說要蓋學校。我們就去跟鎮、市的領導反應，說你們應該事先通知啊！結果他們說：「沒辦法，公共用地就是

³⁸ 訪談個案N17

要徵收啊。而且已經定了，沒辦法改了。」。領導要我朋友將一百畝地讓出來，因為被公共徵收蓋學校了嘛。但是換吳淞江開發區一百畝地給我朋友。³⁹

4. 城市街道規劃

昆山在經濟實力增強後，地方政府對於政策的制定、執行，都顯得更有貫徹力。雖會面對台資企業集結力量來要求在政策上放寬，但昆山地方政府會堅持政策必須執行，然後再適度地給台資企業政策放寬的空間。以城市街道規劃為例，昆山地方政府評估重新規劃過的街道，將有助於城市的交通便利以及市景街容的美觀整齊，遂對昆山市主要街道大小、寬窄不一的情形進行拓寬整建工作。即便會損害到台資企業的廠房投資設備，昆山地方政府依然執行政策。台商向政府溝通爭取到的暫緩拆遷、金額補償只是政府在政策執行上的稍微退讓，一旦政府以法令明文企業遷徙，政府的道路拓寬政策馬上繼續執行。一位受訪台商以實例說明昆山地方政府政策執行的貫徹意志是何等堅決：

像最近政府規定道路要拓寬為八十米路，讓昆山的街道被規劃成整齊一致。你看前進西路那條路正在施工，預計年底完成。可是路旁邊有些台資企業的廠早就蓋在那裡了。如果要拓寬道路成八十米路，很多廠都要拆圍牆，有些還會拆到企業裡的辦公樓、變電箱、廠房設備等。所以我們台商就集體跟昆山的領導商量、溝通，後來他們說：「好啦，道路拓寬到你們那邊的時候，就縮為四十米路。如果還要拆企業的圍牆或辦公樓配合拓寬道路的話，那麼政府會出錢幫企業把牆修好，以及補償拆辦公樓的損失。」，總算讓道路拓寬的問題得到了解決。因為政府的政策就是要拓寬道路，但經過你們台商這邊的路段，在拓寬上就變更妥協一下。等到將來這些台商遷走了，再把路拓寬到八十米。⁴⁰

³⁹ 訪談個案N3

⁴⁰ 訪談個案N3

(三) 台資企業在昆山發展的挑戰

1. 昆山地方政府招商政策的轉向

由於 90 年代初期昆山地方政府業務少，加上爲了吸引外資進來，所以對當時外資的大宗主力－台資企業－的服務是面面俱到，行政效率也很高。90 年代中後期，因爲沿海其他地區也在積極招商，地區之間彼此的競爭很激烈，所以昆山就再加強與更新服務外資的措施來維持經濟繼續成長。爲了使昆山經濟發展相較其他競爭地區保持領先優勢，一位受訪者直言道出昆山地方政府官員的努力：

像書記、市長啦，常常往台灣跟歐美跑，去學習先進地區或國家的經濟開發經驗。我的觀察是覺得昆山在中國這麼多的經濟技術開發區中，常常是招商引資的策略都比其他競爭對手領先個一兩步，地方領導的眼光能跟著大環境在改變是一個很重要的因素。⁴¹

昆山在這波激烈的競爭當中不但沒有被淘汰，相反地經濟實力變得更強。使得昆山地方政府在衡量昆山經濟本身實際情形與綜合國外考察所見所聞的兩個方向上，開始思索招商政策的調整。首先是地方官員評估在昆山投資的中小型台資企業爲數眾多，且產業技術中等。在昆山土地使用逐漸飽和的情況下，應以投資金額大、產業技術較高的大型台資企業爲優先招商對象。其次是爲了使昆山在與其他地區的經濟發展競爭中維持優勢，引入歐美企業的資本、技術來促進整體產業技術升級，是勢在必行之事。所以昆山地方政府開始把過去獨鐘台資的招商政策，調整爲以吸引「歐美外資爲主力，大型台資企業爲輔」的招商政策。下文所述是一位受訪者清楚地描述昆山地方政府在昆山招商政策轉向時，是以大型台資企業與歐美外資作爲主要招商對象，並且對投資產業預設了項目：

⁴¹ 訪談個案N5

這兩年進來的台資企業，必須具知名度，還有財大勢大，才會得到昆山政府直接的幫助。我看到昆山的招商已經在轉向，昆山這些領導知道台灣該來昆山投資的台商，差不多都來了，所以現在把招商主力放在歐美的外資。現在昆山強調引入的產業是要高科技IT產業、生物科技產業、精密機械等這幾個方面才受歡迎，才會得到地方政府各單位的全力協助。⁴²

一位受訪者描述在不同時期，昆山地方政府對生產原料及生產相關設備的課稅有著相異的標準。顯示出昆山地方政府對亟欲大量引入的生化產業、高科技產業、精密工業，是積極地給予優惠政策：

早期進口到昆山的機械設備是可以享受免稅的，這項優惠現在沒有了。現在我的生產機器設備進口到昆山都要打 17% 的增值稅，但是像生化、高科技、電子精密等項目還是受到政策優惠，現在這類產業的生產機器設備進口還是免稅的。⁴³

隨著昆山地方政府招商政策的轉向，對台資企業直接所帶來的衝擊是地方政府對不同規模的台資企業有著明顯地差別待遇。一位受訪者坦言昆山在經濟發展起來後，不但是招商政策向大資本企業靠攏，連往昔對台商的貼心照顧也有了等級之分：

昆山經濟發達後，官員對外招商開始有「大小眼」的情形出現了。現在對引入企業的資本規模，特別喜歡「大」，不喜歡「小」。造成大企業受到好的照顧，小企業就得什麼事都照著規定來，這點讓中小企業很不滿。大企業受到的照顧還是很周到的，提出的問題獲得解決的效率也是很快的，這就是昆山地方政府現在

⁴² 訪談個案N9

⁴³ 訪談個案N17

已經將過去「包山包海」、「一網打盡」的服務模式，轉變為對大企業作「選擇性的特殊照顧」。⁴⁴

企業規模的大小，往往就是地方政府決定給予企業服務多寡的參考標準。一家大型台資企業由於其企業規模名列昆山十大企業之一，因而享受到地方政府在行政審批的特殊待遇，是其他中小型台資企業難以想像的。該台資企業經營主不諱言地指出：

拿我們二零零一年的增資來說，那時候昆山的領導就指示各局處全力配合我們。後來僅僅用了兩個月的時間就完成增資，他們辦事的效率很快。二零零三年我們第二次增資，市委書記親自召集了海關、國稅、工商、環保、建設等各局處，到我們這邊來做「現場辦公」，我們有任何問題都可以向這些各局處的領導當面反應，而這些領導也都答應全力配合，所以這次增資的申請比第一次更順利。當然我們是昆山十大企業之一，是有指標性的，昆山地方政府自然會重視。像一些中小企業的台資，不可能有這種優惠待遇的啦。⁴⁵

該受訪企業經營主進而以「電力供應」一例，說明大型台資企業在地方政府的特殊照顧下，免於限電政策的限制。如以下所述：

像限電問題，昆山現在一般是「供四停三」或「供五停二」。我們因為是昆山十大企業之一，受到的待遇較好。經過我們跟昆山的領導爭取後，我們每天都有電供應生產，不受限電的限制。雖然每天的總供電量會比用電正常時期來降低一些，但是我們還是很高興，因為沒有停電而影響生產的問題發生。⁴⁶

除了大型台資企業受到地方政府特殊照顧外，早期在昆山投資，現在仍保有

⁴⁴ 訪談個案N6

⁴⁵ 訪談個案N6

⁴⁶ 訪談個案N6

良好營運的老字號的台資企業，也會持續被地方政府施予特惠。例如捷安特自行車有限公司的商標，於 2004 年 2 月被中國國家工商總局商標局認定為中國馳名商標，使之成為中國首件也是目前唯一一件由台資企業所擁有的馳名商標。⁴⁷誰會料想到該公司在生產上也曾「為電所困」。捷安特公司的有關人士介紹說：「該公司由於生產高峰在夏季六、七月份和耶誕節前後，恰好與用電高峰重合，公司的發電機組只能保證 60% 的供電，為此，昆山供電部門從企業實際需要出發，採取從週一到週六讓企業發電機全部運轉，不足部分由供電部門傳輸送電的辦法，很快解決了用電問題。」⁴⁸

彰化商業銀行欲在昆山設立代表處，其審批和登記受到各級政府和外資企業，尤其是臺資企業的高度關注。為確保審批登記的順利進行，昆山工商局研究相關政策和法律規定，派專人到北京國家工商總局辦理相關手續。總局採取特辦方式在極短時間內，就批准了在昆山設立代表處的登記證，使得彰銀成為在中國首家獲准登記的台資銀行。⁴⁹筆者於田野研究時，親訪彰化銀行駐點昆山的首席代表。從其口述中知曉彰銀申辦證照過程的相關始末，並得出產業特殊性也是昆山地方政府給予招商優惠的重要考量因素的結論。詳見如下：

我們是台灣第一家到大陸來設代表處的銀行，也是全中國第一個縣級市有外資銀行要設代表處。所以我們的進來，很受昆山政府的重視。我們在這邊的各樣執照申請都很順利，甚至這邊工商局、人民銀行都派人跟我總共三人到北京去把工商登記證辦出來。我們那時候跟世華銀行一起被核准可以設代表處，世華是在上海設代表處，我們彰銀在昆山。這個工商登記證按正常程序是申請後三十個工作天可以拿到，我們兩天就拿到了。世華銀行請了律師，還弄了一個多月才拿到。因為上海外資銀行多嘛，申請個工商登記證不稀奇。這裡是小地方，我們就「物

⁴⁷ 參見魏錫鈴，**同前書**，頁 114。

⁴⁸ 「電荒無情人有情，昆山數千台企用電有序。」，參見中國新聞網 http://www.sz.chinanews.com.cn/no1_port/2004-03-18/2/88828.html。

⁴⁹ 「蘇州工商『變臉』—服務型工商」，參見 <http://www.cmgs.com.cn/images/113/xs863.htm>。

以稀為貴」了。⁵⁰

2. 2003 年台灣電電公會評估報告所凸顯的問題

台灣區電機電子工業同業公會在 2003 年出版「當商機遇上風險－2003 年中國大陸地區投資環境與風險調查」的研究報告中，台商評比中國大陸 62 個城市的投資環境後，昆山在台商推薦投資排名上名列 16。較 2002 年的第 2 名退步許多。由【表 4-5】可見從 2000 年至 2002 年，昆山在台商推薦投資排名上，均居前十名的極力推薦名單。⁵¹

表 4-5 台商推薦投資昆山排名變化表

城市	2003 年與 2002 年的差 距	2003 年台商 推薦排名	2002 年台商 推薦排名	2001 年台商 推薦排名	2000 年台商 推薦排名
昆山	-14	16	2	7	5

資料來源：台灣區電機電子工業同業公會，**當商機遇上風險－2003 年中國大陸地區投資環境與風險調查**（台北：台灣區電機電子工業同業公會，2003），頁 176。

何以昆山在推薦排名上大幅滑落？綜合相關報導以及筆者的田野訪談，可歸納下列幾點：

（1）區位優勢下降、周圍城市的競爭

過往昆山是秉持跟上海「錯位發展」的政策方針，利用鄰近上海的優勢來招

⁵⁰ 中國大陸規定外資銀行設代表處兩年後，可以申請分行營業。雖然彰銀在昆山設代表處早已滿兩年，但是由於目前兩岸關係低迷，因此兩邊的政府都不開放設分行營業的行政規定。所以彰銀在昆山不能辦理銀行業務，簡言之就是連簡單的存提款業務都沒有。訪談個案 N18

⁵¹ 參見台灣區電機電子工業同業公會，**同前書**，頁 173、176。

商引資。昆山要與上海錯位發展是相對容易的，因為上海與周邊地區的產業結構差異非常明顯。但是昆山能否與上海周邊地區的城市錯位發展才是關鍵問題所在。例如南通至上海、杭州灣到上海的跨海大橋興建完成後，將大幅節省南通、杭州到上海的時間成本，因此昆山的區位優勢將逐漸下降。⁵²另外往昔提供昆山出口外銷貨物的上海虹橋機場現已改為國內機場，外銷貨物需改由距離昆山較遠上海浦東機場來出口。由於運輸時間加長、運費成本提高，以往昆山鄰近上海，有利出口的區位優勢，也正在逐漸消退中。正如訪談對象所言：

現在上海的國際機場是浦東機場，過去昆山台商出口貨品是經過虹橋機場，虹橋機場離昆山較近。所以現在昆山台商出口貨品必須將貨送到浦東機場，因為較遠，成本自然增加。⁵³

吳江、蘇州市與昆山從地理位置分析均屬於鄰近周圍城市，三者同樣致力發展IT產業。雖各自有注重的生產項目，但彼此之間對於建立完整IT產業群聚，本質上仍是競爭關係。但吳江改弦易轍，積極規劃與蘇州市在IT產品結構上形成一體化，並利用蘇州會展市場來發揮作為蘇州區域門戶的角色。吳江、蘇州市兩者的攜手合作，對昆山建立完整IT產業群聚的招商引資，形成巨大的壓力。⁵⁴

(2) 投資門檻提高

為了吸引前往上海投資遭挫的台資企業，昆山對在 2000 年以前進入的台資企業幾乎不設投資門檻限制。隨著昆山經濟的強勁成長，土地資源有限、產業結構需要調整的情形出現，昆山政府開始對外資進入昆山投資設置門檻。以土地投資成本來看，目前昆山政府規定 1 畝地（約 200 坪）的單位面積總投資額至少需

⁵² 錯位發展係指在不同的位階上交錯發展。例如上海的特色為強調金融業、服務業、國際貿易的發展，昆山就藉著鄰近上海便利出口的交通區位優勢，致力發展工業與製造業。參見陳曉菁，「如何打造新昆山？兩岸學者大獻策」，**投資中國**，2004 年 3 月，頁 48。

⁵³ 訪談個案N3

⁵⁴ 昆山主要生產筆記型電腦、手機和數位相機；蘇州市以生產滑鼠、小尺寸液晶顯示器、掃描器等計算機周邊產品為主；吳江以平貼式電阻、鋰離子電池、網路產品為生產要項。參見陳曉菁，「昆山對台招商，領先地位遭受挑戰。」，**投資中國**，2003 年 12 月，頁 12。

達到 20 萬美元，或者 1 畝地的註冊資本額為 8 萬美元。該項規定對於大多數中小型台資企業造成投資上的門檻限制，未來中小企業的進入優勢就會下滑。⁵⁵筆者也從田野調查受訪對象口述中，得出中小型台資企業面臨投資昆山不得其門而入的困境。中小型台資企業為因應昆山提高土地投資門檻的方法，就是尋覓其他投資門檻低、優惠政策多的新興開發地點。誠如以下受訪者所言：

還有投資門檻提高也是一個問題。現在一畝地要投資 20~30 萬美金才讓你進來昆山投資，台灣的中小企業那有這種實力。隨便買個 30 幾畝地就要 1 千萬美金，中小型台資企業那能負擔。所以這些台資中小企業很多都跑去昆山附近的太倉、吳錫、常熟、吳江等地投資。⁵⁶

九九年我進來昆山時，土地要買多少有多少，投資金額也沒設限。這一、兩年買一畝土地平均要投資二十萬美元呢，買個一、二十畝就要幾百萬美元。台灣的中小企業有些就被這個高門檻給堵住，進不來昆山了。其實這情形也難免啦，過去昆山剛開始招商引資，當然是來者不拒，全都吸收進來再說。現在昆山經濟發展起來了，有條件、有本錢提出投資門檻了，這叫做「有選擇的招商引資」。所以囉，高科技、低污染的企業是現在昆山最歡迎的。⁵⁷

像我一個朋友，本來已經在昆山買好地了，但還沒建廠。結果去寧波考察，那邊給他更好的優惠，結果他就把昆山這邊的地處理掉，去寧波投資了。考量點也是昆山經濟發達起來後，各項優惠政策還是有，只不過門檻提高了。不如剛發展起來的其他地方，優惠政策很敢給，投資的進入門檻低。⁵⁸

昆山提高投資門檻的情形，並非僅有土地單位面積總投資額一例。從事貿易

⁵⁵ 陳曉菁，「從遷廠到找人才，台商對昆山有新的要求。」，*投資中國*，2004 年 3 月，頁 51。

⁵⁶ 訪談個案 N4

⁵⁷ 訪談個案 N11

⁵⁸ 訪談個案 N16

出口的受訪者敘述昆山地方政府提高公司成立註冊金額的門檻，讓許多中小型台資企業轉赴投資成本更低的地點投資。該受訪者坦言：

昆山這幾年經濟發展起來，算是達到頂峰，也算是飽和了。昆山地方政府也無法像早期一樣給台商各樣的優惠，甚至提高外商投資的門檻。以我們貿易公司為例，當初我們註冊五十萬人民幣就可以成立，現在新規定從今年（2004）7月1日開始，註冊貿易公司要500萬人民幣才可以成立。所以投資門檻提高，很多後來進昆山考察的台商，往往看看後，便轉往吳江、無錫、常州、寧波去投資了，因為那邊開出更好的優惠條件。⁵⁹

（3）領導更動頻繁，政策銜接不一

昆山近年來每一位地方領導人在其任內，莫不受惠昆山經濟持續成長所帶來的升官好處。但地方領導人的更動頻繁，影響了政策的連續性。誠如以下受訪者所言：

還有他們領導階層變動太頻繁，像六年來共換了五個市委書記。前四個待過昆山的書記，有兩個現在是副省長，一個是江蘇省經貿委副主任，一個是揚州市長。昆山外資平均每年增資30%繼續投資昆山，使得昆山的經濟持續發展，來這邊當書記躺著幹就會升官。所以這些高級官員來昆山都會努力搞些什麼「治安昆山」、「衛生昆山」、「環保昆山」的「形象工程」，把這些弄好了，經濟發展是不用去操心的，就躺著準備升官了。⁶⁰

（4）地方官員生活改善、服務心態漸漸改變

資以海關人員為例，說明昆山在經濟發達後，地方官員的薪水也調整到足以供官員維持小康生活的水準。如下所述：

昆山的海關人員今年又調薪了，調到三千塊一個月。基本上生活過的不錯，

⁵⁹ 訪談個案N16

⁶⁰ 訪談個案N4

也不會想有收回扣的情形。⁶¹

地方官員經濟生活提昇水準後，雖然還是以親商服務作為工作要點。但跟昆山早期官員對台商備極呵護的情形，還是有一段落差，誠如受訪者所言：

他們官員的生活獲得改善，不再像昆山早期發展時的官員那樣「一窮二白」，所以服務意識跟熱情都跟早期差很多了。像把公有房改為私有房的「房改政策」，讓很多官員都因職位權勢分配到兩三間房；還有「轉制政策」，讓很多官員藉著職權審批讓鄉鎮企業轉為民營企業，從中獲得了很多油水。所以說官員的生活變好了，服務就變的不積極了。⁶²

然則經過仔細探究，地方官員服務台商的意識與實際行動相較昆山早期雖有落差，但高低階官員服務台商的心態，還是有顯著不同的。以下受訪者則以親身經歷分析高低階官員服務台商的差異，詳見如下：

昆山高低階官員服務台商的心態落差就是一個嚴重的問題，舉個例子給你知道。像這邊有時會發生工傷事故，大陸人沒什麼法律概念。不懂得大家坐下來好好談，常常就是搞圍廠抗爭。昆山高階官員因為招商還有服務的心態好、眼光遠，都知道要維護台商權益，反對這種非理性的圍廠抗爭，所以就會交代下面的官員好好處理。可是有一些負責實際執行的低階官員，就會偏袒當地人，跟當地人聯合起來欺負台商。像有一次發生圍廠抗爭，抗爭的人帶菜刀跟台資企業負責人理論，這誰敢跟他坐下來談事情啊，萬一被砍怎麼辦。台資企業負責人請公安來把帶刀的人抓走，結果公安說菜刀不算武器，算煮菜用的器具，所以不能抓人，這是什麼鬼話。所以台商就直接打電話去跟公安局長抱怨，局長親自帶人來處理，事情才解決。昆山低階官員還有當地人，總認為台資企業有錢，所以心裡就有一種不平衡的心態。加上確實有一些台幹會虐待大陸員工，所以讓當地人對台資企

⁶¹ 訪談個案N3

⁶² 訪談個案N4

業很不爽。所以一有機會，低階官員和當地人就會聯手起來刁難台企。雖然目前整體來看，情況還可以。但因我在台協會裡面常常接觸到這種事情，感覺這種仇視台企的心態，在低階官員和當地人裡越來越多。⁶³

(5) 行政級別低的限制

2000 年後地方政府對台資企業的需求，因著台資企業數量增多及昆山地方政府行政層級低、人員配置少的緣故，無法再像早期對台資企業一一地照顧。從一位受訪者所回憶的言談中，可觀察出昆山在 2000 年後，行政人員人手不足的窘狀：

昆山早期外資不多，上上下下所有的官員都可以對進入昆山的外資進行全面的服務。但昆山畢竟是個縣級市，行政人員的配置就是那麼少。現在外資中，台資企業就兩千家，行政人員光是忙這些台資企業的事都忙翻了，更別說還要去照顧其他陸資民營企業。舉個例子，這邊蓋廠房，要政府的建管規劃部門、消防部門等單位來勘驗。但是規劃部門只有十個人，昆山的外資企業全部加起來三千家。這十個人就算不吃不睡，也很難辦完這麼多外資廠商的建廠勘驗。⁶⁴

昆山由於行政級別低，影響處理公共事務人員的編制規模。例如昆山的建築面積已經超過南京，但在消防機制的人員編制上，南京有數百人，昆山只有 13 人。不但難以應付越來越繁重的業務量，也影響昆山的行政管理和服務品質。⁶⁵

⁶³ 訪談個案N14

⁶⁴ 訪談個案N4

⁶⁵ 參見陳曉菁，「昆山對台招商，領先地位遭受挑戰。」，*投資中國*，2003 年 12 月，頁 11~12。

