

第二章 文獻檢閱與研究方法

第一節 文獻檢閱

過去學界對於中國大陸開發區的探討，可謂汗牛充棟（顧朝林、趙令勛 1999；吳敬璉 2002；王緝慈 2003；張召堂 2003；厲以寧 2004；盧新海等 2005），為了集中焦點，以下文獻回顧，本文將著重檢閱以往有關開發區發展差異成因的研究。在分析層次上，本文把相關文獻，區分為宏觀的對中國整個開發區的論證，與微觀的個案研究的探討。

一、宏觀層次探討

鮑克（2002）認為中國開發區高速發展的原因，很大程度上應歸功於體制，鮑克把開發區體制稱為「超自主體制」，其組成要素包括了以下幾點：第一、黨的工作委員會、開發區管理委員會（管委會），及開發區投資開發總公司，黨政企三者合於一身的體制，確保了開發區運作效率，例如黨委（工委）的設立，為重大決策與管理幹部的配置，提供了速度上的保障。第二、雖然開發區區域小，但幹部的配置級別普遍很高。第三、中國政府將國家級經濟技術開發區新增稅收，全部返還所在城市，用於開發區建設，使開發區享有超級財政稅收安排。如第一批國家級開發區享有 10 年的「全額返還」，與為期 3 年的「遞減返還」（亦即過渡期），換句話說，第一批國家級開發區一般享有 10 年 100% 的稅收留成，與 3 年的平滑過渡。¹第四、開發區在產業投資量審批、城市規劃、土地管制等

¹ 然而，必須說明的是，僅有第一、二批國家級經濟技術開發區享有上述政策，之後升級的開發區就享受不到此一政策了。同時，第一批開發區已於 1995 年進入過渡期，第二批在 1998 至 1999

方面，擁有較大權力。簡言之，鮑克認為，開發區就是在具有極強的自主安排特點下，才得以快速發展。

鄭海龍、吳啟芳及巢劍雄（2001）則是運用量化方法，以高新區全年技工貿總收入，²作為評估中國從 1993 到 1998 年之間，53 個國家級高新區發展差異指標。他們的研究結果發現，在影響高新區技工貿總收入眾多因素中，中高級職稱人數、高新區全年研發經費是最重要的關鍵因素。若增加中高級職稱人員與研發經費，將有利於高新區技工貿總收入的增長。

楊桂山與王彪（1996）從地域的觀點出發，探討長江三角洲地區各類開發區發展態勢，他們認為開發區的地域差異，³主要是區位、依托城市條件及當地經濟基礎，三個要素綜合作用的結果。開發區區位優劣，主要是指開發區與其周圍城市相對位置的優劣，以及對外聯繫的便捷程度。蘇州、無錫、常州，同處於滬寧交通沿線，交通位置優越，相對易於接收來自上海的直接輻射，因此，開發區整體發展就比較快。同時，開發區依托的城市條件，例如城市人口規模、基礎建設等，亦左右著開發區的發展。最後，楊桂山與王彪認為，若當地經濟基礎越佳，⁴則需要大量資金投入的開發區，相對將會更具發展潛力。

閻小培與賈莉（2002）研究了廣東 10 個高新區，他們認為影響高新區發展主要因素，包括下列幾點：第一、開發區地理位置。珠三角鄰近港澳，容易獲取國際訊息、技術及資金，適合高科技產業的發展需求。第二、政府在規劃、政策、資金等方面，對開發區的大力支持。第三、高新區的管理體制，是否能適應高效率的高科技產業經營方式。第四、除了注意當地大學、研究所的數量外，更應重視企業內的高科技人才是否充裕，高新區必須擁有多種人才構成的網絡。第五、

年進入過渡期。換言之，國家級經濟技術開發區享受多年的中央財政政策，將在 2002 年普遍結束 3 年過渡期，超自主體制中最重要的財力安排，已不復存在（鮑克 2002：149）。

² 一般而言，「技工貿總收入」是指科研單位在科研生產經營、技術轉讓、技術諮詢、技術服務、技術培訓及貿易活動中，通過各種形式、渠道所獲得的收入。

³ 楊桂山與王彪的「地域差異」，意指長江三角洲各市開發區彼此之間整體的發展差異，如上海的開發區與蘇州的開發區的地域差異。

⁴ 楊桂山與王彪以人均 GDP、人均年末銀行存款餘額、外貿收購額占 GDP 比重等，作為衡量當地經濟基礎指標。

開發區基礎建設的品質，亦影響著高新區的進一步發展。

最後，Wang et al. (1998) 指出，截至 1995 年為止，中國依然有 30 個高新區，擁有大專以上學歷的雇員，不及區內全部雇員的 30%；23 個高新區從事研發工作人員，不及區內職員 10%；29 個高新區研發經費，不及開發區總收入 3%。這意味著高新區並非齊一地發展。Wang et al. 強調，即使沿海省份的發展優於內陸省份，但這並不表示所有沿海省份城市，都擁有著較為有利的發展環境。由於政治地位緣故，位於省會城市的高新區，通常基礎建設較為良好，大學與研究機構更為密集，銀行更普遍。所以，沿海省份的高新區，不一定發展就得比內陸省份好，相反的，大多數位於省會的高新區，都有著超過平均水準的表現，這代表內陸省會的高科技產業，一樣可以與沿海城市競爭。

二、微觀個案研究

劉雅靈 (2003) 透過對吳江、新密、安平三地經濟開發區的比較研究，主要解釋吳江作為一個經濟後發展者，如何相對成功地，從計劃經濟時期的「進口替代」工業化，走向 1990 年代末期外資「出口導向」經濟。劉雅靈指出，吳江外資企業生產網絡的地理群聚效應、後發展學習優勢與開發區財政自主、絲綢出口傳統與外貿收購壟斷，均為解釋吳江地方經濟轉型相對成功重要因素。

王緝慈 (1994) 針對山東淄博市高新區的發展機制進行了探討，她認為可以從下列幾個方面分析高新區成功因素：第一、高新區是否能吸引所需人才與技術。第二、政府需要為淄博當地科技人才，提供更加寬鬆的政策環境，鼓勵他們開發新產品和開拓新市場，促使他們領導高科技產業。第三、重視風險基金的提供，重點培育高科技企業。第四、選好產業重點領域，高科技產業強調人才與技術資源優勢，傳統產業主要是考慮自然資源優勢，兩者並不相同。

夏海鈞 (2001) 經由對北京中關村的個案研究，強調中關村開發成功原因，

不外乎在區位環境、創新行動及風險投資等方面，相對具有優勢。首先，中關村所在地，擁有大量研究機構與高科技人才，北大、清華、人大均位居中關村。並且北京是中國政治、文化及交通中心，鐵路、公路、航空線都在此交匯。其次，中關村的創新方面，如中關村已逐漸形成了北大方正與清華同方兩種技術開發模式。北大方正走的是典型自主開發道路，主要是依靠自身科研成果與技術，進行產業化的技術創新。北大方正的電子出版系統關鍵技術，即是王選教授自行開發而成。⁵清華同方則是緊密依托清華大學的人才與科技優勢，從清華大學已有的科研成果中，篩選能和市場結合的項目，最後透過技術與資本的結合，二次開發成新的產品。換言之，上游是提供科研成果的清華大學，中游是進行技術創新的清華同方，接受技術創新成果轉化的清華同方產業部與社會企業則為下游。最後，以政府資金為主體的風險投資，在中關村的發展過程中，亦扮演著重要角色。

Pereira (2002, 2004) 在探討由中國與新加坡共同合作開發的蘇州工業園區的過程中，⁶ Pereira 認為由蘇州市政府自行成立的蘇州高新區（蘇州新區）的快速發展，得利於下列幾項條件：第一、雖然蘇州新區職員沒有直接受到新加坡政府的訓練，不過蘇州新區卻掌握了蘇州工業園區運作模式，尤其是在國際市場、管理、基礎設施建設等方面；第二、拜蘇州工業園區早年快速發展之賜，許多開發商紛紛慕名而來，找尋投資商機；第三、蘇州新區地價比蘇州工業園區低 25%，卻提供投資者同樣基礎設施與行政管理方式，這無疑為蘇州新區添增不少優勢。更重要的是，Pereira 強調，儘管新加坡政府看見了中新兩國在文化上的親近性，但新加坡政府卻只專注於拉攏其與中央的關係，忽略了蘇州地方當局重要性；新加坡政府不僅低估了地方政府的自主性，更高估了中央對省、市政府的控制能力。

⁵ 王選曾任方正控股有限公司董事局主席，是北大方正集團主要開創者與技術決策人。

⁶ 自 1994 年中國與新加坡共同合作開發蘇州工業園區以來，蘇州工業園區確實取得了一定程度的發展，然而，1997 年後，卻發生了許多問題，最終在 1999 年 6 月 28 日，新中兩國政府代表簽訂諒解備忘錄，宣佈從 2001 年 1 月 1 日起，新加坡不再是蘇州工業園區開發公司大股東，園區的主要管理權將移交予中方；新加坡官方表示，新加坡之所以在 1999 年，把蘇州工業園區管理權交給中國政府，主要是受到來自蘇州市政府所成立的蘇州新區的不公平競爭；新加坡前總理李光耀曾指控蘇州新區當局，蓄意以更為低廉的工業用地價格，搶奪蘇州工業園區客戶，並指控蘇州當局與蘇州市長，偏袒蘇州新區（Pereira 2004）。

檢視上述學界的微觀與宏觀觀點，對於開發區發展差異成因，過去學界已經提供了一定程度的分析，例如強調開發區地理位置、開發區的產業群聚效應、開發區管理體制、地方政府角色，以及開發區財政自主等諸多因素。

針對以上幾點，本文認為：第一、儘管楊桂山與閻小培等學者提到開發區地理位置的重要性，指出若開發區鄰近大城市或繁華地區，如上海、香港、澳門，將有助於開發區的發展。甚至 Wang et al.更提出了「省會優勢」觀點，強調由於省會城市的大環境較為良好，因此大多數位於省會的高新區，都有著超過平均水準的表現。換句話說，地理位置之優劣乃開發區發展必要條件之一。然而，上述學者卻忽略了開發區行政級別、群聚效應及開發區財政自主，亦為影響開發區發展差異關鍵因素。

第二、開發區區域優勢，尤其是群聚效應。根據劉雅靈（2003）的研究，吳江開發區一方面由於地近上海、蘇州，吳江藉此得地利之便，成為外商在大上海地區投資考察途經之地；另一方面，當台灣主要高科技產業進入上海、蘇州投資之際，與他們長期生產合作且具有互信關係的協力廠商，便選擇土地價格較為廉價的吳江，如此形成了大上海地區，台灣高科技產業在技術、原料、零組件供應商與生產廠商之間完整的裝配生產網絡；又由於台資半導體產業蘊釀在上海地區投資，更加強了台灣高科技產業在長江三角洲的群聚效應。因此，在這樣的情境脈絡下，本文將參照劉文對開發區的論證，從群聚效應觀點，檢證濟南地區開發區發展差異成因。

第三、鮑文中提到的集黨的工作委員會、開發區管委會，及開發區總公司於一身的開發區管理體制，確實對開發區發展，具有一定程度的影響力。不過，若進一步深究，開發區在管理機構設置上，是當地政府派出機關，其權力由地方政府賦予；雖然各級政府都賦予了開發區一定管理權限，但具體執行過程中，相關政府職能部門受傳統體制影響，常以落實部門規定為由，運用老的管理模式進行干預，使政府授予權力大打折扣。上述情況與吳茂平（2000）對山東的開發區的觀察是接近的。

第四、透過 Pereira 的論述，我們可以看出，地方政府對開發區的態度，確實牽動著開發區的發展。對於地方政府與開發區兩者之間的關係，鮑文與劉文精準地指出了開發區財政此一研究方向。鮑文說明了中國政府在稅收政策上，對行政級別屬於國家級的經濟技術開發區的大力扶持，讓國家級開發區享有超級稅收安排，如第一批國家級開發區享有 10 年的全額返還，與為期 3 年的平滑過渡。這不僅指出開發區行政級別的重要性，也指出了開發區財政對開發區的發展，具有重大影響力，但鮑文卻沒有進一步分析為數更為龐大的，經由土地開發而獲取的土地出讓金。

劉文藉由分析開發區，著重研究吳江地方經濟轉型；吳江市政府不僅賦予吳江開發區管委會行政權，而且賦予開發區總公司壟斷吳江土地開發與房地產經營特權，使開發區管委會獲得財政自主權，不必仰賴上級政府行政撥款；吳江開發區可以批審吳江市行政區內任何土地開發建設，可以在農地上先蓋房舍，再取得地方國土局同意，吳江開發區從土地投機炒作與房地產壟斷開發中，獲得相對充裕經費。

然而，不同於劉文側重在解釋地方經濟轉型，本文從預算內收入與預算外收入角度，更著墨於分析地方政府與開發區之間的財政關係，從預算內收入分析開發區與地方政府如何分配稅收，從預算外收入探討開發區與地方政府如何分配龐大土地出讓收入，由此解釋為何有些開發區擁有財政自主，有些開發區卻缺乏財政自主？

回到本文所要探討的問題：「造成中國大陸開發區發展差異成因究竟為何？」本文認為，除了開發區行政級別與地理位置兩項因素外，開發區區域優勢中的產業聚集效應，也是不可忽視的重要誘因之一，最後，開發區與地方政府之間的財政關係，地方政府是否賦予開發區財政自主，一樣左右著開發區發展前景。

第二節 本文研究架構

由於經濟技術開發區與高新技術產業開發區在中國大陸眾多開發區中，數量較多、影響較大（厲無畏、王振 2004：1），⁷因此，本文所指涉的開發區，將以這兩類開發區為主。此外，中國設立開發區，即在於追求引進外資、帶動地方產業的發展，以及充實地方稅收等目標（國務院特區辦公室沿海和沿江開放地區司 1995；鮑克 2002：1），⁸所以在比較開發區發展差異上，本文認為從開發區的實際利用外資、工業總產值，以及稅收收入等三個方面的差距，將可以十分貼切地反映開發區發展差異基本面貌。

針對造成開發區發展差異的誘因：開發區行政級別、地理位置、區域優勢中的產業群聚效應，以及開發區財政自主，以下本文將簡扼分析上述四者與開發區發展差異之間的互動關係。

一、開發區行政級別

一般而言，在中國大陸大大小小行政級別不同的各類開發區中，較受重視的是國家級與省級開發區。國家級開發區與省級開發區最大不同之處，在於國家級開發區是由國務院批准，省級開發區是由省級政府批准。事實上，開發區行政級別的不同，也導致了開發區優惠政策上的不同。例如，1991年由中國國務院頒布適用於國家級高新區的優惠政策，與高新區企業認定辦法，這些政策都是省級高新區所無法享受的，而這也是為何省級高新區極力爭取進入國家級的政策驅動

⁷ 中國第一個國家級經濟技術開發區，是成立於1984年9月的大連經濟技術開發區；第一個國家級高新技術產業開發區，是1988年經中國國務院批准的北京新技術產業開發試驗區（現已更名爲中關村科技園區）。

⁸ 在中國對外開放初期，鄧小平（2002：130）曾強調，深圳經濟特區是社會主義新生事物，搞社會主義，中心任務是發展社會生產力，一切有利於發展社會生產力的方法，包括利用外資和引進先進技術，我們都採用。

力；在這樣的情況下，省級高新區大都只能倚靠當地政府的政策支持（李勤民、馬光華 1999）。

不可否認的，當外商決定投資開發區之際，在考察眾多開發區過程中，當然會注意到開發區所屬行政級別，這也會成為外商對開發區的最初印象之一。國家級開發區的閃亮「招牌」，中國政府為國家級開發區所制定的各項優惠政策，如企業所得稅、關稅等，⁹在法律上，國家級相對比省級開發區來得更為清晰、更有保障。

1984年，中國國務院核准了14個沿海城市設置開發區，傳統農業縣背景的昆山，自然不在其列（莊素玉等 2001：44），但在1985年昆山政府看到了長江三角洲被列為沿海開放區，而昆山正屬於該開放區的一部分後，當年昆山政府便決定要進行自力開發，自費創立開發區招商引資；由於沒有中國政府的正式授權，昆山自費創辦開發區，面臨最大困難之一，即是缺乏特殊優惠政策的支持（楊瑞龍 1999）。在昆山政府極力爭取下，江蘇省政府於1990年把昆山開發區，列為省重點經濟技術開發區，一直要到1992年，中國國務院才正式批准昆山開發區為國家級經濟技術開發區。昆山因為取得了國家認可的「名分」，無形中消除了外資對屬於當地政府自費開發的昆山開發區的招商引資政策，是否不穩定的疑慮，提升了外商投資信心（耿曙、陳振偉 2004）。

具體政策上，以企業所得稅稅率為例，根據表 2-1，若為國家級經濟技術開發區內的生產性外資企業，經營期在10年以上，從企業獲利年度起，第1年和第2年免徵企業所得稅，第3年至第5年減半徵收企業所得稅，亦即減按15%的稅率，徵收企業所得稅，但省級開發區卻得按24%的稅率徵收。此外，國家級開發區內的外資企業，在按照中國政府規定減免企業所得稅期滿後，凡當年出口產品的產值，達到當年企業總產值70%以上，減按10%的稅率，徵收企業所得稅，但省級開發區卻得按12%的稅率徵收。由此可知，國家級與省級開發區在稅

⁹ 關於國家級開發區在企業稅收政策上的詳細說明，參見中華人民共和國商務部外國投資管理司網站，<http://wzs.mofcom.gov.cn/>。

收優惠政策方面的差距頗大。表 2-2 是山東省國家級與省級高新區的比較，我們可以清楚地看出，國家級開發區確實比省級開發區更具招商能力。

表 2-1 開發區企業所得稅稅率簡表

	全國性規定	經濟特區	國家級 經濟技術開發區	開放城市與地區 及其省級開發區
生產性外資企業	30%	15%	15%	24%
產品出口企業	15%	10%	10%	12%

資料來源：中華人民共和國商務部外國投資管理司網站，<http://wzs.mofcom.gov.cn/>。

表 2-2 2004 年山東省國家級與省級高新區的比較

單位：萬美元

	國家級	省級
外商投資企業	353 個	315 個
高科技產業	138 個	86 個
進口額	233,445	238,026
出口額	366,377	281,467

資料來源：《山東統計年鑑》2005。

綜上所述，國家級開發區的閃亮「招牌」、國家級開發區的總總優惠政策，以及政策上的相對清晰，都使得國家級開發區，比省級開發區更能吸引外商目光，而這也導致了開發區的發展差異。

二、開發區地理位置

Chung (1999c) 認為，形塑一個城市發展路徑的要素中，若城市地處沿海、鄰近主要支流、是國際海港、或者是與鄰國接壤，其發展速度往往會優於其他城市。Chung 直接指出了地理位置的重要性。無庸置疑的，中國經濟改革初期，之所以會把經濟特區設在廣東與福建，關鍵要素之一，看中的無非是冀望能夠吸引來自港澳，甚至是來自台灣的資金。劉雅靈 (2003) 表示，正是因為吳江開發區

地近上海、蘇州，吳江藉此得地利之便，成為外商考察途經之地。

相同的，位於北京天安門廣場正南 50 公里、目前已有越來越多台商聚集的固安開發區，近年來發展迅速，例如屬一屬二的 IT 企業京東方，即投資了 20 億人民幣；固安距首都機場與天津新港都不到 40 分鐘，境內還有數條國道及高速公路貫穿；更重要的是，它有條件發展成北方的「昆山」，主要是利用中關村成熟的 IT 產業鏈作為研發總部，把低廉的製造鏈放在固安。¹⁰顯然的，固安開發區優越的地理位置，鄰近北京中關村與便捷交通條件，已經成為開發區發展重要誘因之一。

因此，本文認為，開發區所在地若地處沿海、沿江、靠近國際大都會、距離國際機場與港口之遠近，或者是位於城市或農村的實質性差別，都將影響著開發區發展差異。

三、開發區區域優勢中的產業群聚效應

在今日全球化（globalization）時代，全球化或許已經排除了空間（space）的阻礙，可是這決非意味地域（place）的意涵遭受損害；拜科技之賜，使得世界的距離大為縮短，然而，科技的普遍性在每個地方並不一致，而且社會與政治結構的不同，仍然深深地影響每個國家，甚至是每個地方的經濟現狀（Walcott 2003：37）。換言之，即使產品與市場日趨全球化，「區域」依舊是競爭優勢重要來源（Saxenian 2000：228）。共同基金（mutual-fund）在波士頓特別明顯，南、北卡羅來納州以紡織業聞名於世，高性能汽車產業出現在德國南部，時尚製鞋業群聚在義大利北部，都是出自於相同道理，亦即區域優勢的產生（Porter 1998）。

區域優勢概念，亦即群聚（cluster）或集群（agglomeration）效應的發生，意指一組互動的企業與組織在特定區域的地理群聚；群聚內包括了提供服務、機

¹⁰ 白德華，「環渤海區新熱點 台商北移」，中國時報，2006 年 6 月 12 日，A13 版。

械、基礎建設等特殊供應者，延伸到下游管道與買主，橫向地擴展到提供相關技術與產品製造商，甚至涵蓋了政府、大學、智庫、外貿協會、職業訓練中心等，提供了特殊訓練、教育、資訊、研究及技術支持（Porter 1998, 2000）。相較於分散、隨機的市場交易，企業與組織在同一個地方的親近性，伴隨著彼此頻繁的交易，將會促進更佳的協力與信任（Porter 1998）。這也是為何 Markusen（1996）會把群聚現象形容為「在平滑空間上的黏滯地帶」（sticky places in slippery space）。

就中國的發展而言，早期北京高科技產業群聚效應的發展，可以視為是一個國有研究機構與大學衍生（spin-off）子公司的過程：由中國科學院計算技術研究所成立的聯想（Legend）集團，¹¹由北京大學成立的北大方正（Founder）集團、北大未名生物工程（Weiming Biotech）集團，由清華大學成立的清華科技園等（Wang and Wang 1998）。並且根據 Cao（2004）在北京中關村科技園的研究，中關村的高科技企業，把地方學術研究機構的科研成果，開發為一系列具有市場潛力的產品，已經獲得了一定程度的成功。這都直接印證了 Porter 對群聚效應的論述，他認為群聚效應的產生，大學與智庫的角色不可忽視。

是故，本文除了分析開發區現有產業群聚情況外，並將探討開發區與當地大學結合的程度，本文認為上述原因，都可以觀察出開發區產業群聚效應的情況，進而以之解釋開發區發展差異。

必須說明的是，經濟技術開發區和高新區的產業初始設計，高新區主要目標是本土技術的產業化，¹²經濟技術開發區則是外來技術的本土化和「三為主」，即以工業項目為主、以吸收外資為主、以出口為主（鮑克 2002：69）。由於兩者皆相當重視高科技產業，如今在北京、哈爾濱地區，甚至有將兩類開發區整合在一起的趨勢（Li et al. 2004）。¹³

¹¹ 聯想集團已於 2004 年，將公司原本英文名稱「Legend」更換為「Lenovo」。

¹² 近年來，已有大批高新區把招商引資目光，集中在投資密度高、項目規模龐大的外資高科技企業上（鮑克 2002：71）。

¹³ 山東地區的淄博、泰安、東營、新泰、萊蕪、臨沂等高新區技術產業開發區，即為高新技術

若單單以經濟技術開發區來看，江蘇吳江經濟技術開發區即是以電子資訊業為主；¹⁴電子資訊產業亦為昆山開發區支柱產業，截至 2005 年末，已有 300 多家 IT 企業落戶區內，總投資 40 多億美元。¹⁵所以，不管是經濟技術開發區，抑或高新區，在產業上，兩者都強調發展高科技產業，並非經濟技術開發區就不重視發展高科技產業。

四、開發區財政自主

(一) 開發區管理體制

就中國的經濟性特區管理體制而言，目前，除了經濟特區與少數開發區採行的「蛇口模式」外，¹⁶各類開發區大都採用設立管委會模式；經濟特區不僅僅是一個經濟區，在特區內行使管理職能的是人民政府，與國家行政管理體制完全一樣，黨、政、人大、政協、紀檢五大班子齊全（皮黔生、王愷 2004：169）。

而以建立管委會為特徵的開發區行政管理體制，經由地方人民大會代表與政府的特別授權，組建開發區管委會，代表政府管理開發區；形式上，開發區管委會是政府派出機構，與計畫委員會、經濟委員會一樣，係政府組成部分之一；並且相應地，中國共產黨在開發區的領導機關，同樣是地方黨的派出機構，但不稱地方黨的委員會，而稱黨委設在開發區的工作委員會；工委、管委會的黨政管理體制，說明開發區是一個經濟區，而非行政區，它不是正式政府，而是準政府（皮黔生、王愷 2004：173）。

從政策上來看，依據中國國家科技部制定的《國家高新技術產業開發區管理

開發區與經濟技術開發區合一的開發區（山東省統計局 2004：430）。

¹⁴ 參考吳江經濟技術開發區網站，http://www.wjnewarea.com/cn/com_index.asp。

¹⁵ 參見昆山經濟技術開發區網站，<http://www.ketd.gov.cn/index.asp>。

¹⁶ 由深圳蛇口工業區發展出來的「蛇口模式」，其特徵是完全不需要政府，而以建立開發總公司的方式，直接對一個區域進行開發與管理。

暫行辦法》，¹⁷國家級高新區所在地的當地省、市政府，是開發區領導機關；開發區管委會作為開發區日常管理機構，可以行使省、自治區、直轄市政府，所授予的省市級規劃、土地、工商、稅務、財政等經濟管理權限與行政管理權限。

事實上，對於開發區管委會列屬何種級別，應賦予多大權力，其機構設置、人員編置、各自職能為何等問題，並沒有統一規範與立法程序；到目前為止，中國政府沒有一部統一的「經濟技術開發區組織法」；因此，中國的開發區機構都不盡相同，帶有強烈地方色彩；開發區管委會的權限範圍，依據各地具體情況的不同而有差異，權力大小取決於相應母城區行政級別；然而，上級部門與地方往往截留權力，致使開發區作為特殊經濟區域所，應有權力難以到位，許多問題需經層層審批，影響管理效率（朱永新等 2001：128）。由此可知，開發區管委會權限是由當地政府所賦予的，開發區的機構設置，帶有強烈地方色彩。是故，開發區財政自主的程度，也取決於地方政府賦予的多寡，而此卻影響著開發區發展前景。

若開發區實行財政自主，有利於強化管委會宏觀調控能力、融資功能及綜合管理職能，更有利於處理開發區財政與當地財政的關係，保證了開發區正常財政收入與投入（顧朝林、趙令勛 1999：302）；相反的，許多地方政府，卻將開發區財力集中起來，再分散開去吃「大鍋飯」，一定程度上，這不但制約了開發區發展速度，最終很可能拖累了開發區，也無法帶動當地經濟（李喜旺 1995）。

必須提及的是，開發區是否擁有財政自主權，與開發區自身行政級別無關，吳江經濟開發區係省級開發區，同樣擁有獨立的財政自主（劉雅靈 2003），換言之，並非省級開發區就缺乏財政自主。

¹⁷ 至於《國家級經濟技術開發區管理條例》，中國相關機構尚在研究制定階段，參見《關於促進國家級經濟技術開發區進一步提高發展水平的若干意見》。

（二）開發區財政收支

若以預算內收入（budgetary funds）與預算外收入（extra-budgetary funds）來區分，¹⁸開發區預算內收入主要是指稅收，如企業所得稅、個人所得稅、增值稅、土地使用稅、契稅、徵地占用稅等多項稅收，預算外收入主要是指土地出讓金與行政事業性收費。¹⁹

一般而言，開發區主要收入有兩部分：一是土地出讓收益，根據國家政策，工業用地可協議出讓，商業、旅遊、娛樂和商品住宅等各類經營性用地，就必須掛牌拍賣出讓；²⁰二是財政收入，各園區情況有所不同，有的園區地方收入全留，有的不留（厲無畏、王振 2004：70）。因此，若依是否具有稅收功能來看，當前開發區管理機構可分為兩類，一類具有財稅收入功能，即開發區管委會作為一級管理和服務部門，可獲得開發區企業的稅收分成，用來進行開發區的建設和發展；另一類是沒有財稅收入，開發區不能從企業的稅收中提取留成，稅收收入歸所在地政府（呂薇 2004）。簡言之，有些開發區擁有財政自主權，有些開發區缺乏財政自主權。除上述收入外，部分開發區還有房地產開發等收入。

在開發區支出方面，一是土地開發支出，包括土地徵用、拆遷、基礎建設；二是開發區營運費用，主要是行政支出（厲無畏、王振 2004：70）。

事實上，預算外收入在毛澤東時期是非常低的，並且地方政府動用預算外資金，必須得到上級政府許可，但中國經濟改革後，地方政府獲得自行運用預算外

¹⁸ 事實上，中國大陸的財政體制非常混亂，雖然預算內收入的界定相對明確，但預算外收入方面，卻包括了中國官方所允許的收入，如「教育費附加」，以及官方所沒有規定的收入，如「土地出讓金」。因此，本文在以下分析過程中，將開發區財政收入，區分為預算內收入與預算外收入，換言之，不屬於開發區預算內的收入，就劃歸為預算外收入。

¹⁹ 依據中國政府在 2006 年公佈的《行政事業性收費標準管理暫行辦法》，行政事業性收費是指國家機關、事業單位、代行政府職能的社會團體及其他組織，根據法律法規等有關規定，依照國務院規定程序批准，在實施社會公共管理，以及在向公民、法人提供特定公共服務過程中，向特定物件收取的費用。

²⁰ 自 2002 年 7 月 1 日以後，根據《拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》，所有商業、旅遊、娛樂及商品住宅等各類經營性用地，必須以招標、拍賣、掛牌方式出讓，但工業用地仍可以協議方式出讓。

資金權力，其結果導致預算外資金快速成長；²¹1978年，預算外資金總共347.11億元，相當於預算內資金的31%，到了1987年，此比例卻迅速成長為89.66% (Oi 1992, 1999b: 41)。在共產政權國家，地方必須仰賴上級政府以獲得資源，甚至是個人在權力體系的晉升也得依靠上級政府；但在中國政府改革計畫經濟後，卻弱化了中央對地方的控制力，地方不再倚靠上級政府獲取資源，反而日益重視地方經濟成長；今日地方政府獲取資源管道，很大一部分是來自計畫經濟體制外；共產國家實行財政改革的結果，使地方政府一方面作為上級政府代言人，另一方面，地方政府也扮演地方稅收增加的直接受益者，在地方為追求利潤極大化的情況下，地方預算外資金便開始不斷增加 (Walder 1995)。

依據陳志柔 (2001) 在閩南農村的田野調查，自1990年代末期以來，企業管理費逐漸不再是村委會主要財政來源，反之土地租金或賣土地所得，一躍成為村財政主要財源。此外，近年來浙江地區鄉鎮政府的預算外收入，一直是其主要收入來源，而預算外收入，主要是來自土地開發的土地出讓收入 (黃騏弘 2005: 28)。最後，根據劉雅靈 (2003) 的研究，位於河北省香河縣的安平開發區，在縣政府嚴格控制下，開發區財政自主被剝奪，包括開發區內土地徵收與買賣都由縣政府控制；由於開發區財政收入被政府挪用的結果，以致開發區建設經費不足，欠缺基礎建設，最終外資裹足不前。簡言之，不管是村政府、鄉鎮政府，抑或是開發區，土地出讓金都是不容忽視的地方財政收入。

職此是故，本文認為開發區是否可以獨立自主地支配財政稅收，甚至是更為龐大的土地出讓收入，將影響著開發區是否有足夠資金，可以進行基礎建設，最終影響開發區的發展。本文除了分析開發區財政支出與收入外，更將從預算內與預算外收入的角度，呈現開發區與地方政府財政關係，從預算內收入分析開發區與地方政府如何分配稅收，從預算外收入探討開發區與地方政府如何分配土地出讓收入；此外，本文亦將分析為何有些開發區缺乏財政自主權。最後，本文將造

²¹ 根據 Oi (1999b: 56) 的觀點，她認為中國的財政改革，提供了地方不斷追求擴大預算外資金的誘因，而這也正是地方官員推動鄉村工業化最大動力來源。

成開發區發展差異的因果關係，圖述於下（見圖 2-1）。

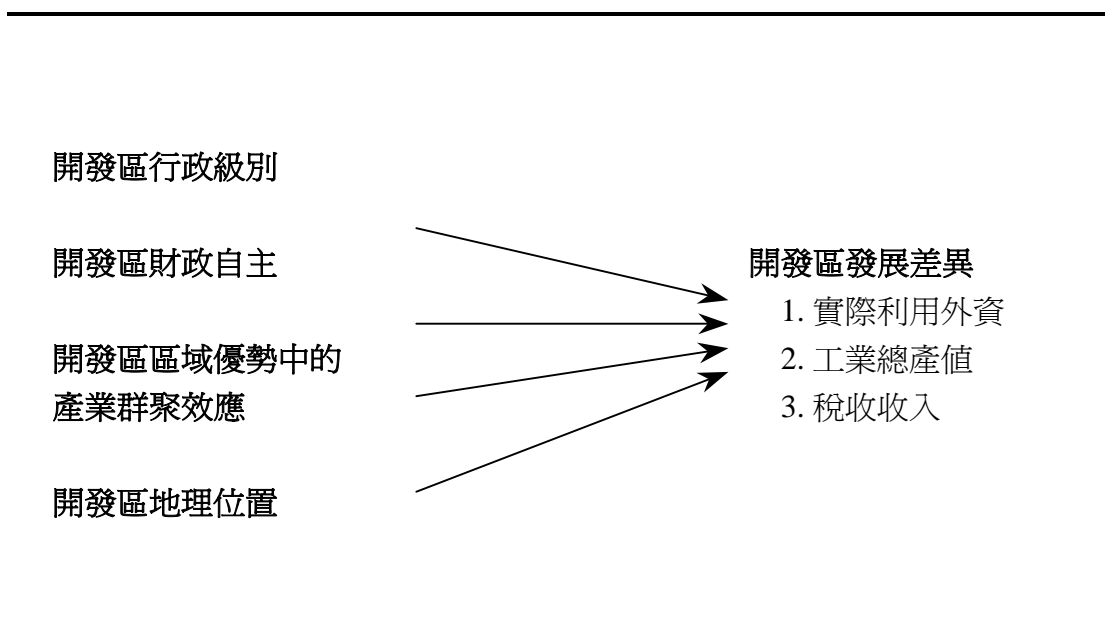


圖 2-1 造成濟南的開發區之間發展差異的因果關係圖

第三節 研究方法

針對本文研究問題：開發區發展差異的誘因，因其研究範疇屬於經濟社會層面，為了更真實地貼近開發區，故赴中國大陸蒐集資料乃為不可缺少之一環。因此，在研究方法上，本文除了文獻分析法外，更前赴山東濟南進行實地田野研究（field research），以該地作為個案(case study)，獲取所需資料，印證本文觀點。此外，本文進行深度訪談（in-depth interviews），旨在透過宏觀的涉及開發區機關的濟南市政府層級的調查，配合微觀的訪問開發區，企圖能對本文研究問題，有一清晰掌握。

研究程序上，作者於 2005 年 9 月至 11 月，前往山東濟南進行田野調查。操作程序上，在前赴濟南前，作者已先整理了現有的與開發區相關文獻，以求易與

受訪者對話。尋求受訪者方面，進入研究現場後，作者先以強連帶關係選擇被研究者，再以滾雪球方式與其他受訪者取得聯繫，尋找符合條件和願意接受訪問的對象。最後，本文共獲得了 19 位訪談對象（見表 2-3）。

表 2-3 訪談對象

受訪者單位	受訪者代號	受訪者身份
濟南市 A 機關	A 官員	
濟南市 B 機關	B 官員	
濟南市 C 機關	C 官員	
濟南市 D 機關	D 官員	
濟南市 D 機關	E 官員	
A 開發區	F 官員	招商局
A 開發區	G 官員	招商局
A 開發區	H 官員	招商局
A 開發區	I 官員	財政局
A 開發區	J 官員	國土局
A 開發區	K 官員	人才交流服務中心
A 開發區	L 官員	人事勞動和社會保障局
A 開發區區內企業	M 老闆	大陸本土企業主
A 開發區區內企業	N 副總	大陸本土企業副總經理
A 開發區區內企業	O 幹部	大陸本土企業幹部
B 開發區	P 官員	對外貿易經濟合作局
B 開發區	Q 官員	招商局
B 開發區	R 官員	招商局
B 開發區	S 官員	園區管理局服務中心

作者進行面訪時，每次訪談時間大約在 40 到 90 分鐘不等，一般平均在一小時左右。訪談內容雖然有擬定訪談大綱，但通常會依現場情況與話題、依受訪者身份的不同，而有相應調整。

田野過程中，作者亦向當地開發區官員或其他相關政府機構，尋求受訪者提供有關數據資料，以求研究之準確與完整；同時藉由不斷進行歸納、整理、分析剛蒐集的資料，彈性調整訪談方向，試圖拼湊出研究問題的完整圖像。

此外，在紀錄田野筆記上，作者除了紀錄對訪談對象的直接觀察外，亦包括了作者對他們的詮釋；換句話說，作者記錄下了所「知道」(know)的已經發生的事，和作者「認為」(think)已經發生的事，並將這些不同紀錄加以區別，以便於日後的查閱筆記與分析。

必須說明的是，基於道德上的尊重與保護，本文不透露受訪者姓名與單位，僅將受訪者條列於表，此後文中出現受訪者訪談時，逕以代號稱之。