第六章、結 論

自從改革開放以後，中國大陸在建設發展大型項目與產業中，無力累積足夠的資本作為國家發展的基礎，為克服資金不足、技術薄弱等困難，廣泛地「吸集」利用海外的外資資金和技術，也因此為中國大陸經濟帶來快速的發展。

中國大陸改革開放以來，各級政府的職能部門開始與政治領域相分離，各種日常行政的事務逐漸由具自主和專門的機關去執行。但是在經濟改革的領域當中，由於長期實行計畫體制管理的模式，使政府不可能完全放手於企業，企業擺脫不了政府的控制。因此，改革一開始中國大陸首先面臨的就是將經濟與政治、社會與國家如何分開。

因此，中國大陸不得不持續進行其「政企分開」的改革動作，「政企分開」的重點在於，在市場經濟條件下，政府應主要集中精力解決戰略性、政策性的大問題，搞好宏觀調控。可是由於計劃經濟時代留下來的貴產，使得政府與企業之間還會存在著問題。

至於三資企業，也會面積同樣的問題。但是外資企業基本上要求作為自主的生產經營單位，而隨著外資企業的增多與發展，政府組織中從行政上直接管理經濟的職能部門的功能被要求弱化，而用經濟槓桿和法律手段對經濟進行宏觀調控的職能部門的功能被要求加強。

韓資企業的引入也對地方政治體制中「行政管理」的改革起到積極影響。外商會常常接觸到官員，所以官員的素質需要提昇，因此人事組織與管理方面需要合理化的改革；地方政府引進外資的競爭愈加劇烈，地方政府的主要職能化約成引資的行政職能。外資企業引進來的市場機制的身衝擊，促使地方政府的必須要改善行政部門的管理能力，讓其能夠為因應吸引外資的需要而發展出具有自主規畫並主導的地方經濟成長格局的能力。

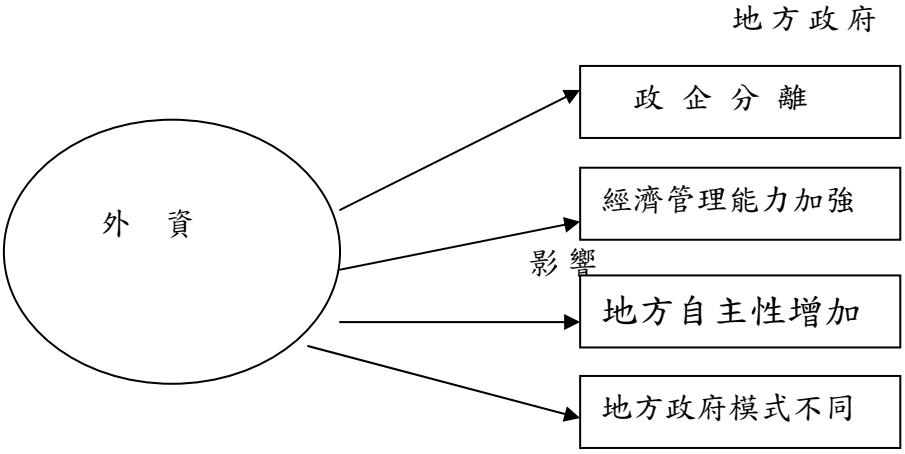
一般認為，由於目前財力雄厚的跨國公司對中國大陸直接投資的比例相當小，因此外商直接投資對中國大陸經濟自主性的影響甚微，

能夠透過強大經濟實力和各種優勢向大陸當局提出要求並影響中共的政策、甚至左右其經濟方向的例子並不多，就目前的情況來看，韓資企業中大型跨國公司對中國大陸直接投資的比例也不多，但是眾多的中小企業在相對集中投資於青島地區之後的結果，使得韓商在當地佔有一定的比較優勢[1]。亞洲金融危機時，青島政府為了不讓韓國企業倒閉或或徹資，提出扶助韓商的措施。

韓資企業由於相對集中投資青島，在青島擁有相對投資優勢格局，因此間接地左右了地方政府的經濟政策，進而形成了一種地方政府與外資企業間共生的關係。

大陸各地方經濟發展模式並不一致，且地方政府所扮演的角色也會呈現不相周同。按照外資企業不同投資形式，各與地方政府相結盟的類型呈現不同，地方政府所扮演的角色也會呈現不同類別。中國大陸在進行經濟發展的過程中，因為地區制度條件的差異，進而導致其發展模式與政府角色有所差別的結果，青島市地方政府在其性格上比較類似於發展型國家。這種政府形態為了地方經濟發展，與外資形成某種形式的聯盟，不過地方政府卻不願意完全服從中央政策，進而產生了短期行為，這與一般國家發展模式有很大不同，而筆者認為，這正是而這也正是中國大陸經濟轉型過程中的重要特色之一。

圖 6-1 外商對地方政府行為與經濟的影響



[1] 以投資國家別算，韓資企業佔青島外資企業總數的第我一位。

韓國到了 1980 年代末期，由於景氣好的局面、勞資衝突、生產成本增加以及資本自由化政策等等因素，使得韓國資本紛紛尋求適於投資的地區進行對外投資。

韓商自 1988 年起，開始直接投資於中國大陸，1992 年兩國建交以後，投資企業及額均急速增加，至 1998 年亞洲金融危機時曾一度減少，但是馬上恢復到原先的速度。韓商對中國大陸的投資已經是不可逆轉的趨勢。

在中國大陸改革開放之下，與韓國隔海相望的山東半島青島地區也成為開放區，並採取了一系列的開放政策，與其他開放城市一樣，給外交很多優惠，吸引外資。其結果，韓商成為最大投資國家。1989 年開始的對青島的投資，與對中國其他地區的投資一樣，1992 年兩國建交以後，投資企業及額均急速增加，至 1998 年亞洲金融危機時曾經一度減少，但是馬上恢復到原先的速度。韓商的投資地點集中於以青島為主的山東半島，主要是因為地理因素，距離近使得物流成本降低。

青島市 1984 年被確定為全國 14 個進一步對外開放的港口城市之一；並由國家批准設立了經濟技術開發區。1986 年青島被國家確定為計劃單列城市，從此享有省一級的經濟管理權限。不過 1989 年開始引進外資的速度加速起來，其時期剛好與韓商投資青島的起步一致。這證明韓商的投資與存青島的開放有連慣性。韓商對青島投資是從 1989 年開始，1992 年建交之後急速增加。六年內，迅速躍居在青島投資來源國第一位，其投資企業數佔全市外商投資總數的 18.9%，而如今幾乎佔 50%，發展之快是其他國家少見的。

韓商對青島的投資規模皆比其他外商小，但皆逐年呈現大型化的趨勢；在經營形式上，在全國的外商採取的經營形式依序為合資經營佔最多比重，其次是獨資經營，最小的則是合作經營，但韓商皆主要採取獨資經營形式。；韓商除了亞洲金融危機時期一度減少之外，則呈現一路增長的趨勢；外商直接投資明顯集中在工業方面，且絕大部份為一般加工工業和勞力密集型產業，但隨著美、日、歐等對中國大

陸投資的加深，外商投資不在侷限於一般加工及勞力密集型產業。而韓商投資中國大陸的產業大部份乃為勞力密集型產業，如製鞋業、塑膠業、紡織業等。

韓商對青島的投資，以世界體系角度來看，韓國原本是資本輸入的半邊陲國家，後來成為資本的輸出國，而中國大陸的成為資本你輸入國，兩國之間形成分工關係。

表 6-1 對青島投資韓商之特色

主要地區分佈	投資企業規模	投資經營方式	投資增減趨勢	投資產業
山東半島與東北	中小企業為主	獨資為主	除了亞洲金融危機時期外，增長趨勢	勞力密集型

改革開放後，由於中共中央採取放權讓利的做法，這使得青島市政府開始有能力規劃地方經濟的走向，進而成為經濟發展中的主體。財政分灶吃飯到分稅制改革，使得地方的經濟能力增強；經濟決策權的下放做使地方增加對外資的影響力；不平衡的區域開放政策，引入國外生產要素來發展經濟，各地區的開放政策有很大的差別，開放區域相對於非開放區域，有更多的機會以各種靈活的政策發展經濟。這些改革開放的措施讓地方政府取得了與外資合作或制衡外資的各種資源，包括財政、決策、立法權的取得，成為地方經濟的主體，而投資青島的外資企業在發展初期面臨了各種市場與非市場限制，使其必須憑藉地方政府的奧援才能發展。

在地方政府已經成為經濟主體的環境之下，韓商對地方政府的互動時，有一個特點。與其他外商不同的就是「仲介機構」的存在。

投資初期，有的韓國投資者認為，韓國距離中國最近，兩國擁有相似的文化背景和價值觀念，兩國關係中也沒有侵略和被侵略的歷史包袱，因此，韓國企業進入中國大陸應當比其他國家的企業更容易。

但投資韓商經驗證明，這種看法過於樂觀。韓商由於語言障礙及投資前並無具有關係網絡，故韓商到中國大陸時，相當依賴「仲介機構」，與地方官員形成「間接關係」。韓商需要「仲介機構」的原因有二；第一、韓商對青島的投資環境不熟悉，所以需要獲得資訊的管道；第二、韓商本身在青島並沒有社會網絡，所以很難與官方直接相處。所以需要中國大陸半官半民的仲介機會－貿促會－，也把它當作政治上的保護傘。之所以需要政治上的保護傘的原因是因為中國大陸地方經濟發展中有所謂的「三亂」(亂收費、亂罰款、亂攤派)，當其他各個單位前來韓商索取各種名目雜多的費用時，「貿促會」可以代為出面擺平。

那麼「貿促會」在這種工作關係中能夠獲得什麼？有一個韓商說："他們每一次賺我們外商 2,000 多美金的服務費"。但實際上「貿促會」收入是不只這些「明的服務費」。還有「貿促會」與「地方官僚」私下談好的「抽成」。就是從地方政府租讓外資的廠房及土地租賃費中抽 3-5%的介紹費用。其實，這種抽成也屬於「三亂」，但是韓商認為，還是有仲介機構的必要性，所以即使知道是浪費，也得默默無聞。

地方官僚幫韓商解決問題時也會誘導韓商透過「貿促會」等原先仲介的機構仲裁，這是因為地方官員為了招引更多外商，不希望排除「仲介機構」。再說，貿促會與地方官僚聯盟使得韓商與地方官僚只能形成「間接關係」。因此，韓商與地方官僚形成「直接關係」事實上是並不容易。中國大陸地方政府或官員會得到什麼好處？地方政府提供外資企業協助，本身也可取得相當利益，因為繁榮的外資企業發展有助於稅收、利潤上繳及經費攤派上資金的取得，因為地方政府相對較硬的預算，使地方政府要增加財政收入的最直接方法就是鼓勵轄內非國營企業的發展[2]，尤其是青島地區經濟發展主要靠的是韓商為主的外資企業，除了直接的利潤上繳這部份之外，還藉著給予稅賦減免，使稅源保留在地方，再以其他方法將這筆資金轉為「預算外資

金」，進而增加地方政府的財源。

下圖為借用 Evans 的「三角模型」來解釋外資、國家、地方政府的關係

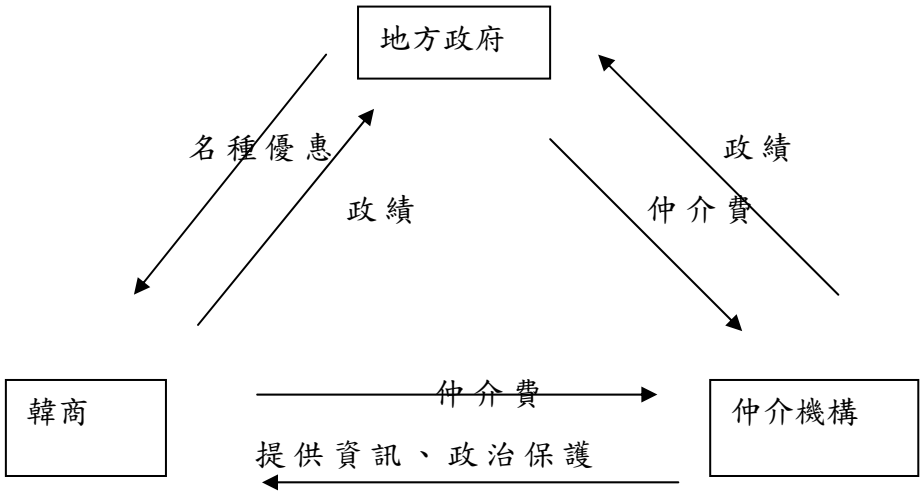


圖 6-2 外商－地方政府－貿促會三者聯盟關係圖

對中國大陸中央與地方間權力變化，韓商起著一定程度的影響。地方政府與外商鑑於本身的利益，傾向於獲利高、回收快、風險小、創造就業機會多、投期短的投資模式，這與中央政府的外資政策相背離。

但是，由於韓商依賴「仲介機構」，在投資地區、投資規模、投資項目的安排上，比較與中央政策符合。因為，中國大陸「仲介機構」雖然愈來愈具有自主性，但基本上還是遵守政府的指導方針，即不違反政府方針的範圍之下，招商引資過程中享受相對自主性。自然，韓商與地方政府協商的籌碼並不多，比較「乖乖地」被地方政府擺佈。

綜合而言，韓商因為屬外資企業，所以一定程度促進中國大陸政治改革步驟，但在此兩者相比之下，我們又發現韓商還是比台商較積極地促進中國各級地方政府的改革，尤其是在促進經濟與政治、行政

[2] 孫潭鎮、朱鋼，「我國鄉鎮制度外財政分析」，**經濟研究**，1993 年第 9 期，頁 40。

與政治的分化層面上。這是因為韓商迫切需要服務機構的協助，地方政府為有效服務韓商，加以增設並逐漸少於干涉這些服務機構，使這些機構能夠擁有自主空間。

以全球化的角度來看，韓商投資中國就是隨著全球化的潮流而進行的。在韓國國內經濟環境變化的背景之下，企業尋找出路，而中國大陸，特別是山東半島的青島地區是最佳選擇。韓國資本的流入於中國，一方面是因韓國國內環境的變化而形成的，另一方面是中國對引進外資的必要而形成的。從中可以看出，全球化的潮流是雙方面的，而非單方面的。

而全球化過程中，國家的角色會有所變化。就中國大陸而言，自實行改革開方政策，中央政府的經濟權下放給地方政府，而地方政府成為經濟的主體。以中央政府能力的式微觀點來看，符合全球化的特色。但是，地方政府會一定程度的取代中央政府的角色。以本研究中可以看出，地方政府扮演所謂的「發展型國家」角色。可見地方一定程度上主導市場。

就青島而言，自從改革開放之後，經濟權下放到地放政府，而地方政府成為經濟的主體。就中國大陸地方發展來說，地方政府與外資結合的模式使得地方政府在與中央政府討價還價的過程中擺出較高的姿態，在地方都市或區域規畫中也享有較高的主動能力。然而，地方政府對地方經濟發展資源的壟斷提供地方官僚很多貪污的機會，間接使得中央政策失效，地方經濟決策的分散。