

國立政治大學東亞研究所博士論文

跨界治理的區域差異：  
昆山、東莞的轉型升級策略與效應比較



研究生：黃健群 撰

指導教授：陳德昇 博士

中華民國一〇二年七月

## 目 錄

目 錄 .....	II
圖表目錄 .....	IV
摘 要 .....	1
<b>第壹章 緒論</b> .....	<b>2</b>
第一節 研究目的與問題意識 .....	2
第二節 研究背景 .....	5
第三節 分析架構 .....	11
第四節 研究方法與資料蒐集 .....	14
第五節 論文架構及章節安排 .....	18
<b>第貳章 理論探討與文獻回顧</b> .....	<b>21</b>
第一節 從統治到治理的典範轉移：以國家為中心轉向以社會為中心 .....	22
第二節 「跨界治理」概念的理論探討 .....	26
第三節 「跨界治理」經驗研究的文獻回顧 .....	33
第四節 中國大陸地方政府治理模式的探討 .....	42
<b>第參章 中共推動產業轉型升級的政治經濟戰略意圖</b> .....	<b>50</b>
第一節 發展論述的轉變：從傳統發展觀到科學發展觀 .....	51
第二節 轉型升級的歷程及成效初探 .....	54
第三節 戰略意圖 .....	63
第四節 對臺商的影響 .....	70
<b>第肆章 東莞跨界治理模式：「強『社會』」與臺商網絡</b> .....	<b>72</b>
第一節 世界的代工廠：「東莞模式」的發展歷程 .....	72
第二節 東莞的產業轉型升級之路 .....	78
第三節 從「輔導」到「轉內銷」：東莞推動的臺商轉型升級戰略 .....	81
第四節 東莞臺商轉型升級與「大麥客」的跨界治理 .....	90
第五節 「由下到上」的「強『社會』」跨界治理模式 .....	97

<b>第五章</b>	<b>昆山跨界治理模式：「強政府」與兩岸協作</b> .....	<b>100</b>
第一節	從「蘇南模式」到「新蘇南模式」：「昆山之路」的發展 .....	100
第二節	昆山產業發展及轉型升級 .....	103
第三節	昆山臺商的轉型升級途徑 .....	107
第四節	昆山臺商轉型升級與「臺灣商品交易中心」的跨界治理 .....	114
第五節	「由上到下」的「強政府」跨界治理模式 .....	129
<b>第六章</b>	<b>跨界治理、區域差異與制度創新</b> .....	<b>132</b>
第一節	東莞、昆山轉型升級的區域特性 .....	132
第二節	東莞、昆山臺商轉型升級的策略異同 .....	137
第三節	跨界治理與制度創新 .....	141
第四節	「強政府」抑或「強『社會』」？ .....	153
<b>第七章</b>	<b>結論與討論</b> .....	<b>157</b>
第一節	臺商轉型升級的跨界治理模式 .....	157
第二節	建構兩種跨界治理類型：「強『社會』」與「強政府」 .....	160
第三節	未來研究展望 .....	165
<b>參考書目</b>	.....	<b>168</b>
<b>附錄</b>	<b>訪談對象基本資料</b> .....	<b>186</b>

## 圖表目錄

圖 1 跨界治理模式互動關係圖.....	14
表 1 「十一五」時期大陸各級產業占 GDP 比重(%).....	59
表 2 「十一五」時期大陸各級產業對 GDP 增長的貢獻率(%).....	59
表 3 「十一五」時期大陸各級產業對 GDP 增長的拉動(%).....	60
表 4 「十一五」時期大陸各級產業社會就業總數結構變化(%).....	60
表 5 「十一五」時期大陸各地區生產總值、固定資產投資占全大陸比重變化(%).....	61
表 6 「十一五」時期中國大陸研究與開發經費支出及從業人員.....	61
表 7 中國大陸與其他國家研發經費對比.....	61
表 8 「舊 28 條」及「新 28 條」比較.....	112
表 9 東莞與昆山臺資集群發展階段劃分及其基本特徵.....	134
表 10 東莞、昆山臺商產業轉型升級策略比較.....	138
表 11 東莞、昆山歷屆臺商協會會長.....	148
表 12 東莞、昆山臺商轉型升級的跨界治理模式比較.....	156

## 摘要

自 1978 年中共十一屆三中全會，決定改革開放後，中國大陸即成為全球企業、資金競相湧入的地區。然而，大陸經濟快速的發展，除帶來經濟成長率，卻也造成分配不均、環境污染、區域發展失衡等社會矛盾。為了解決經濟發展所帶來的社會失衡，中共於十六屆三中全會提出科學發展觀，並以此作為「十一五」期間以加工貿易為主的產業轉型升級的論述基礎。本論文透過東莞「大麥客」和昆山「臺灣商品交易中心」的個案討論，分析因應大陸中央轉型升級的產業政策，地方政府如何建立一個跨界治理的系統來支援全球化脈絡下的跨界生產？華東昆山和華南東莞，又有什麼樣的不同？兩地又是透過什麼樣的治理模式建立轉型升級的規範？臺商如何透過臺商協會，建立與政府之間的聯繫工作，並參與規範的建立？不同地區的治理模式是否有不同的差異？是地方政府較為強勢主導規範的建立？亦或是由臺商透過臺商協會的平臺影響政策，建立規範？

本研究以跨界治理概念分析東莞、昆山兩地的產業轉型升級策略，可以得出幾點結論：第一，推動東莞、昆山跨界治理的驅力雖有其差異，然而，在這個過程中政治驅力／經濟驅力必然交互作用。換言之，無論跨界治理的驅力為何，都必須在不同行動體建構的社會網絡中才能使動(empowerment)，且這個治理的過程，由於不同行動體的利益，因此，將促使政治驅力／經濟驅力呈現一種辯證關係；第二，分析東莞、昆山跨界治理的過程中，透過「公私夥伴式」、「新葛蘭西式」這兩類型實現途徑的理論啟發，建構出東莞「強『社會』」、昆山「強政府」跨界治理模式的類型特徵。

**關鍵詞：**臺商轉型升級、跨界治理、東莞「大麥客」、昆山「臺灣商品交易中心」

## 第壹章 緒論

### 第一節 研究目的與問題意識

自二十世紀八〇年代開始，經濟全球化浪潮迅猛發展，產品、資本、技術，以及人力快速流動，自由化和國際化已經成為全球貿易的常態。在這樣的浪潮下，企業為了尋求發展，跨國、跨地域的全球布局，已經成為經濟全球化時代的常態。擁有廣大腹地、廉價勞動力、豐富資源，以及潛在市場的中國大陸，自 1979 年改革開放以來，即成為全球企業、資金競相湧入的地區；1987 年臺灣解除外匯管制以來，臺商開始對外大量投資；由於中國大陸先天就擁有優厚投資環境，再加上政策上給予外來企業各種的優惠待遇。因此，自上個世紀八〇年代末期開始，中國大陸逐漸成為臺灣企業投資的重心。

臺商投資大陸可分為兩個階段，第一個階段是 1987 年臺灣開放大陸探親到 2008 年，第二個階段為 2008 年 5 月迄今。臺商在第一個階段的主要特徵，是跨越了 1993 年之前的「適應期」、1993 年到 2000 年的「成長期」，以及 2000 年到 2008 年的「拓展期」，並呈現由中小企業、大企業到資本技術密集產業的投資趨勢。<sup>1</sup>然而，若從投資的區域分布，臺商投資中國大陸，可劃分為試探階段(1981-1987)、擴張性階段(1987-1993)、調整階段(1994-2001)及 2001 年之後等幾個階段，<sup>2</sup>這四個階段的變化，同時反映了臺商由珠三角轉移到長三角的投資趨勢演變；與此同時，海西經濟區、西三角及泛北部灣三個新的經濟區域逐漸成為臺商大陸投資的新區位。然而，即便臺商投資已跨足大陸許多省市，但從投資總額來看，華東和華南地區仍是臺商投資的重心。<sup>3</sup>若從產業型態來看，臺商在大陸的投資，主要分兩個階段發展：勞動力密集型加工工業向資本技術密集型轉變、中小企業主導向大企業主導轉變。這樣的轉變，一方面可說是經濟全球化下產業發展的必然趨勢，另一方面，中共產業政策的轉向，則對臺商在大陸的經營方式

<sup>1</sup> 劉震濤，「淺析臺商在大陸發展的過去、現在與未來」，田弘茂、黃偉峰主編，**臺商與中國經濟發展**（臺北：財團法人國策研究院文教基金會，2010 年 11 月），頁 70-72。

<sup>2</sup> 在試探階段，臺商最先到福建、廣東兩省投資；擴張性階段，以上海為龍頭的長江三角洲成為臺商投資熱土；調整階段，臺商投資熱潮由南向北延伸，並進一步由東向西、由沿海向內陸輻射。

<sup>3</sup> 根據臺灣區電機電子工業同業公會歷年出版的《大陸地區投資環境風險評估調查》，未來臺商想要布局大陸的主要城市仍然以華東地區為主。



產生了很大的改變。

位於珠江三角洲的東莞，是臺商第一波登陸的主要基地，而位於長江三角洲的昆山，則是臺商第二波登陸的主要據點。二十世紀九〇年代中後期，臺商到大陸投資必須繞道香港，從降低生產成本著眼，為利用便捷的地理交通位置和便宜的人力資源，大量聚集珠三角，產品以出口加工為主。爾後，隨著中國大陸致力改革開放，內需市場逐漸擴大，以上海為龍頭的長三角地區，因擁有龐大的消費力和市場能量，受到更多關注。短短數年內，長江三角洲迅速成為繼珠江三角洲後又一個臺商投資高度密集之地。臺商到昆山的投資的時間雖然晚於東莞，但卻吸引了大量臺灣大中型企業投資，並形成了高科技產業的群聚。這二十年來，兩個地區同樣都聚集了數千家的臺資企業，也都成立了臺商協會，而自大陸中央政府開始逐步推動產業轉型升級以來，東莞和昆山也因應中央政策，出臺了不同的產業轉型升級政策。

中國大陸中央政府「由上而下」產業政策的調整，促使沿海發展地區開始進行產業的「轉型升級」。然而，由於大陸各地區產業型態的不同，再加上各地方政府和當地臺資企業互動情況迥異，因此，大陸各地地方政府在回應中央產業「轉型升級」政策時，是否會因此而產出不同的政策或制度創新？事實上，進入二十一世紀以來，大陸各地不斷出現制度創新的案例，其原因除了由於中央政府允許甚至鼓勵地方政府在治理方式進行局部性的創新實驗，以緩解國家面臨的挑戰；另一方面，市場改革所帶來的壓力，使得地方政府為強化其競爭力、加快發展，因此必須有所作為。<sup>4</sup>然而，二十世紀八〇年代以來，大陸地方政府原來是透過經濟改革帶動地方發展甚至從中獲益，經濟利益的誘因遠大於制度創新，因此，地方政府制度創新的動力究竟為何？更進一步來說，不同地方政府和當地臺資企業、臺商協會因其不同的信任程度，所建構的不同社會網絡，是否因此產出不同的政策規範？對臺商來說，不同地區地方政府的產業轉型升級政策，會有什麼樣

---

<sup>4</sup> Richard Baum & Alexei Shevchenko, "The State of the State," in Merle Goldman & Roderick MacFarquhar eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), pp. 333-360.

的差異？這些差異的原因為何？政策的制定是否受當地臺商協會、臺資企業的影響？受什麼樣的影響？地方政府和臺商協會、臺資企業之間三角關係的互動，如何決定其政策的產出？

東莞和昆山兩地的地方政府，為推動臺商轉型升級，透過與臺商協會、臺商的協作，促成「大麥客」和「臺灣商品交易中心」這兩個轉型升級的個案。本研究目的，就是在透過東莞「大麥客」、昆山「臺灣商品交易中心」這兩個個案的比較分析，了解在中國大陸因環保等諸多因素而調整招商引資策略的今日，地方政府如何透過跨界的治理模式，在因應大陸中央推動產業轉型升級的同時，兼顧到地方經濟的發展，且突破現有制度框架，讓臺商得以創造出新的生產模式。本研究強調的跨界治理，主要是指大陸地方政府，為了回應大陸中央政府政策，透過跨行動主體的協商／協作，因地制宜產出政策的過程；換言之，本研究主要在探討東莞和昆山兩地的地方政府，其推動臺商轉型升級政策的產出過程。本研究要探討的問題包括：一、中國大陸地方政府如何透過與臺商、臺商協會的互動，促成產業轉型升級政策的制度創新？二、中國大陸地方政府如何透過與臺商、臺商協會的協作，建立跨界治理的系統以因應全球化脈絡下的跨界生產？三、經濟全球化效應下資本流動的不確定性，會使中國大陸地方政府建立的跨界治理模式受到什麼樣的影響？其制度與積效產生什麼樣的衝擊？本研究的假設主要為：第一，臺商和臺商協會的參與和互動，成為中國大陸地方政府制度創新過程中的驅動力，並對當地政府回應全球化挑戰與適應國際化的能力提升發揮作用；第二，地方政府建立跨界治理模式過程中，臺商規模及臺商協會的運作能力，成為影響其制度創新程度的主要條件。



## 第二節 研究背景

### 一、中國大陸既有經濟發展模式面臨瓶頸

中國大陸改革開放以來三十年來，每年雖然保持高度的經濟增長，但長期以加工出口貿易為主的產業發展模式，已逐漸遭遇瓶頸。換言之，從改革開放以來，中國大陸即以勞動密集型的加工貿易作為產業發展的基礎，甚至因而成了所謂的「世界工廠」。經過 20 多年來的發展，大陸加工出口貿易面臨了許多的問題，包括環境的污染、附加價值不高等問題；因此，2000 年中共推動「十五」計畫（第十個五年計畫）以來，即開始重視經濟成長的質與量，以產業升級作為經濟發展的核心論述。2003 年，中共十六屆三中全會及 2005 年十六屆五中全會，同樣也提到產業結構優化和升級的問題；2007 年開始，大陸政府陸續提出一系列經貿新措施，包括出口退稅調降等加工貿易新政策，期以能夠藉此加速大陸產業的轉型升級。換言之，大陸加工貿易的轉型與升級，是大陸中央政府規劃已久、且既定的政策方向。<sup>5</sup>

進一步來說，隨著中國大陸經濟的快速發展，中共開始意識到產業發展過程造成的環境污染，以及長期以來為了追求經濟發展、吸引外資流入，以「穩定壓倒一切」的行政干預經濟手段犧牲勞工權益所造成的諸多問題，因此開始調整其產業政策。而由於中共希望改變改革開放以來粗放型的經濟增長模式，能夠轉為精密型的經濟增長模式，因此，透過逐步推動新的經貿政策，促使中國大陸產業轉型升級；當然，在中國大陸長期投資的臺商必然受到此政策轉向的影響。也就是說，改革開放迄今三十年，中共希望調整產業結構，讓更多低技術、高污染、高勞力的外（臺）資企業能夠轉型升級，或者配合大陸西部大開發的國家建設計畫移往中西部地區，也因為如此，臺商聚集的沿海省份，其產業政策也從「招商引資」逐漸轉變為「挑商選資」，並以發展自主品牌、高技術含量及高附加價值的資本密集和技術，以及資本替代勞動等作為產業模式調整的方向。<sup>6</sup>而中國大

<sup>5</sup> 黃健群，「大陸加工貿易轉型升級的策略研析」（2009 年 5 月 15 日），大陸臺商簡訊月刊，第 197 期，工業總會服務網，<http://www.cnfi.org.tw/cnfi/ssnb/197-3-9805.html>。

<sup>6</sup> 根據經濟部投資審議委員會委託中華民國全國工業總會所進行的《大陸經貿新措施對臺商之影響分析》調查報告指出，中國官方為了防止經濟過熱及通貨膨脹，以及調整改革開放以來的產業

陸產業發展戰略的轉變，即反應了中共發展思維的轉向。

## 二、中國大陸產業發展戰略的轉變

2008 年以來，中國大陸產業發展政策面臨新一波的調整，這樣的調整主要源自中共對過去中國大陸經濟發展模式的反思。然而，依循這樣的反思與調整，為中國大陸產業轉型升級定下了方向。

首先，在經濟發展的戰略上，要由「部分先富」轉變為「共同富裕」。過去改革開放強調先讓一部分地區及一部分的人們富裕起來，但這卻造成中國大陸嚴重的貧富差距。因此，中國大陸開始強調「共同富裕」的重要性，開始要推動經濟的整體發展；其次，在產業發展模式上，要從「中國製造」轉變為「中國創造」。過去幾十年，外資由於中國大陸低廉的勞動力與廉價土地成本而來投資，促使中國大陸淪為全球廉價的生產製造基地，未能創造自有品牌，更沒有發展出高附加價值的創新產業，中共因而開始思考要如何擺脫「中國大陸製造」(made in China) 的低廉來源國刻板印象，開始強調「中國創造」；第三，將過去「先發後治」的發展性思維轉變為結合環保訴求的「保優汰劣」。過去中共強調「發展才是硬道理」，然而，中國大陸高速的經濟發展卻付出了昂貴的生態環境代價。因此，中共開始重新思考「發展」的意義，不再以經濟效益為唯一目標，開始強調經濟發展過程中的環境；第四，對外資的立場從「招商引資」轉變為「挑商選資」：改革開放以來，中共確定了以吸引外資作為經濟成長的動能，因而開始推動「招商引資」政策，對於前來中國大陸的投資者抱持著「來者不拒」的態度，廣開投資大門；但隨著中國大陸經濟力量的強盛，以及產業結構調整的需求，「挑商選資」已成為當前的發展方向，「高、精、尖」產業取代「低、粗、劣」產業，將是中共推動產業發展戰略的趨勢。<sup>7</sup>

除此之外，在吸引外資方面，中共招商策略由「築巢引鳳」轉變為「收巢改

---

政策，因此實施了涵蓋投資、稅務、勞動、海關、退稅、匯率、利率、融資等各方面的經貿新措施，但由於全球金融海嘯的影響，為了重振大受衝擊的中國大陸出口部門，因此，一些已經施行的經貿措施又回到了回點，例如調升出口退稅等。

<sup>7</sup> 臺灣區電機電子工業同業公會，*蛻變躍升謀商機—2008 年中國大陸地區投資環境與風險調查*（臺北：商周編輯顧問股份有限公司，2008 年 8 月），頁 137-138。

鳳」。中國大陸在改革開放過程中，為了要吸引外資，往往是採取「要致富，先修路」的原則，重視地方基礎建設，也因此吸引許多外資前來投資。但是隨著城市化的發展、土地資源的緊縮，使得中共必須思考土地附加價值的運用和土地投資強度；並思考如何對傳統企業進行「騰籠換鳥」，「騰」出空間、發展高端產業，同時，「收巢改鳳」成為中國大陸招商引資的新原則，產業的更新與轉型升級是外資產業必須要正式的現實；在外匯政策方面，中國大陸開始從「外資入超」轉變為「內資趕超」。隨著人民幣的升值，過去中國大陸依賴外資投入與貿易順差所形成的入超，帶動外匯存底的增加，而近幾年逐漸提倡「民營趕超」策略，將更重視民營企業的未來發展性；產業政策方面，則從「外銷導向」到「內需傾向」。早期珠三角地區許多「三來一補」、「加工貿易」的傳統產業已因原料、土地、勞工成本的上漲乃面臨著經營的壓力與困境，在人民幣升值的壓力下，這些外銷導向的企業更面臨經營的困境；對此，隨著大陸內需市場的成長空間加大，如何建構品牌、發展大陸內需市場，已成為中國大陸重要的政策方向；最後，在產業區域發展方面，則從「梯度轉移」轉變為「雙向轉移」。針對中國大陸區域發展不均的產業區位特性，中共將持續落實十七大提出的「推動區域協調發展」、「促進加工貿易轉型升級」政策方向，以期縮小中國大陸沿海和內陸地區的經濟發展差距。對此，位於珠三角地區的廣東省在「梯度轉移」的基礎上，更進一步提出「雙轉移」概念，不僅重視區域經濟的平衡發展，更是要把珠三角區域內附加價值低的企業轉移到東西部與山區，以進行「騰籠換鳥」，發展附加價值高的產業，進而促進珠三角內部的產業轉型升級。<sup>8</sup>

就是說，中國大陸雖然多年來保持高速的經濟成長，但也面臨包括消費與投資的失衡、全球貿易保護主義、人民幣升值壓力、勞動力不足、房地產價格泡沫化、產能過剩重覆建設等問題。<sup>9</sup>因應這些困境，中國大陸經濟政策逐漸調整轉變，「部分先富」轉變為「共同富裕」、「中國製造」轉變為「中國創造」、「先發

<sup>8</sup> 臺灣區電機電子工業同業公會，**蛻變躍升謀商機—2008年中國大陸地區投資環境與風險調查**，頁138-140。

<sup>9</sup> 蔡宏明，「大陸經濟轉型對傳統產業大陸投資的影響」，田弘茂、黃偉峰主編，**臺商與中國經濟發展**，頁159-168。

後治」轉變為「保優汰劣」、「招商引資」轉變為「挑商選資」、「築巢引鳳」轉變為「收集改鳳」、「外資入超」轉變為「內資趕超」、「外銷導向」轉變為「內需傾向」，以及「梯度轉移」轉變為「雙向轉移」，這樣的轉變，對於大陸臺商來說，即造成了轉型升級的壓力。

為了推動產業轉型升級，中共自 2007 年起，即開始陸續頒布包括勞工、稅務、環保等相關經貿新措施，以期能夠讓中國大陸經濟從「量」的成長，轉變為「質」的進步，藉此重新調整中國大陸在全球產業發展過程中的定位。然而，2008 年全球金融海嘯，不但重挫了全球經濟的成長，更是嚴重衝擊中國大陸加工出口貿易，因此中共為推動產業結構轉變所推出的諸多經貿新措施，例如〈勞動合同法〉、〈企業所得稅法〉等，對以長期以出口為導向的大陸臺商來說，不啻是雪上加霜，使得大陸臺商面臨前所未有的投資經營困境。<sup>10</sup>換言之，隨著中國大陸生產成本的增加，以及出口市場的衰退，大陸臺商若未能及時轉型升級，則面臨淘汰的處境。因此，如何從「量」的發展到「質」的提升，是大陸臺商面對全球產業環境急速轉變必須共同面對的課題。<sup>11</sup>

### 三、 拓展大陸內需市場成為大陸臺商轉型升級的重要途徑

當中共透過重點產業振興、培育新興產業，以及加快淘汰落後產能、推動中西部地區承接產業轉移、限制「兩高一資」<sup>12</sup>產業發展、擴大內需等政策來進行經濟發展的轉型策略時，大陸臺商必定會受到衝擊，而進行產業的轉型升級，已成為大陸臺商因應中共產業發展戰略轉變的必由之路。

大陸臺商轉型升級，可以歸納為「產業轉移」、「技術升級」與「轉型內銷」等三個途徑：在「產業轉移」方面，近幾年來，由於中國大陸在經濟發展過程所產生的區域經濟梯次落差，使得相較於東部沿海地區，中西部的生產成本和政策

<sup>10</sup> 位於大陸東南沿海的臺資企業，有八成以上皆是經營皮包、皮鞋、眼鏡、陽傘、電子器材、傢具及製鞋業等傳統製造業，對此，出口退稅政策與《外商投資產業指導目錄》的調整對臺商的影響很大。這也造成珠三角地區的產業外移現象。

<sup>11</sup> 臺商應對大陸經濟轉型（2008 年 7 月 2 日），[華夏經緯網](http://big5.huaxia.com/zt/sw/08-016/1021352.html)，

<http://big5.huaxia.com/zt/sw/08-016/1021352.html>。

<sup>12</sup> 即高耗能、高污染及資源性產業。



環境仍具優勢，因此中共透過政策鼓勵臺商遷移。在「技術升級」方面，原來以加工出口經營模式為主的臺商，要思考的是如何透過包括加快技術升級與改變經營型態；並透過創新研發、提昇產品的附加價值，以及建立自有品牌等，發展為以供應原材料為主的中上游工業生產企業，或是其他高新技術產業及服務業等，以此進行產業結構的升級。<sup>13</sup>臺商轉型升級的第三種途徑為轉為內銷。由於中國大陸將不再是提供低廉土地與廉價勞動力的加工生產基地，再加上自 2006 年以來中共多次調降出口退稅率、人民幣的升值，這都衝擊以加工出口為主的臺商。因此，如何面對中國大陸內需市場，從外銷轉型做內銷，已是臺商進行轉型升級的重要途徑。<sup>14</sup>

然而，無論是「產業轉移」或「技術升級」，對大陸臺商來說，都有其條件上的限制。對已經在大陸經營二、三年的中小企業臺商來說，要配合大陸政府的政策，將已經落地生根的企業轉移到中西部或其他地區，有其現實上及心理上的困難；另一方面，對以加工出口貿易為主的大陸臺商來說，雖然技術升級提升產品附加價值，有助於產品競爭力，但技術升級需要的是研發技術及資金支持，並非一蹴可幾。所以說，當大陸臺商不願進行「產業轉移」、也無力進行「技術升級」時，「轉內銷市場」成為大陸臺商另一個選擇。

大陸臺商以「轉內銷」作為轉型升級的主要途徑，除了受中國大陸經濟增長方式轉變的影響；同時，兩岸經貿關係的改變亦是原因之一：中共認知到全球金融海嘯後歐美市場需求疲弱，中國大陸很難再向過去一樣以「出口」驅動經濟增長，因此調整其經濟增長方式，以「吸收外資」和「拉動內需」來作為經濟成長的動能。故自 2010 年開始，擴大內需成為中共的重要政策，中國大陸中央及各省全面實施擴大內需戰略，透過頒布相關的內銷扶持政策來刺激大陸內需市場，為大陸臺商「轉內銷」提供了一個契機。另一方面，自 2008 年 5 月至 2012 年底，兩岸政府恢復制度性協商，兩岸透過海基、海協八次的協商會談，簽定了十七項

<sup>13</sup> 「兩岸經貿關係步入轉型期 臺商練習『轉身術』」（2008 年 4 月 17 日），[華夏經緯網](http://big5.huaxia.com/sw/tzdl/2008/00794764.html)，<http://big5.huaxia.com/sw/tzdl/2008/00794764.html>。

<sup>14</sup> 「大陸調整出口退稅政策 臺商欲轉型改賺人民幣」（2007 年 8 月 20 日），[華夏經緯網](http://big5.huaxia.com/tslj/lasq/2007/08/49411.html)，<http://big5.huaxia.com/tslj/lasq/2007/08/49411.html>。

協議及達成兩項共識；<sup>15</sup>至使兩岸無論在人流、物流、金流等各方面的交流往來，都較過去幾年更為密切，而這也為大陸臺商創造了一個新的契機。也就是說，由於 2008 年以來兩岸交流的頻繁，至使中國大陸興起一股「哈臺風」，因此以臺灣為主題的商業街在大陸遍地開花，包括北京、南京、廈門、福州、廣州、南寧、東莞等地都蓋起以臺灣為主題的商業街，中國大陸各地方政府希望透過臺灣題材創造商機，讓包括食品、農漁產品、優良精品、文化產品等具有「臺灣意象」的臺灣產品的促銷，吸引當地消費、繁榮地方。而兩岸政府藉著兩岸交流的熱潮及中國大陸的「哈臺風」，透過政策的支持讓大陸臺商有更多機會參與大陸內銷市場，包括大陸各城市舉辦的「名品交易會」、南京的「臺灣名品城」、昆山的「臺灣電子產品交易中心」、「臺灣商品交易中心」及東莞的「大麥克」等等，這些通路，都讓臺商得以參與大陸內需市場「轉內銷」。

總的來說，由於大陸投資經營環境的改變，原來出口型的臺資企業，就把出口部分改為內銷。為改變內銷型態，大陸臺商的投資經營，從過去原材料進口及產品出口的「兩頭在外」模式，改為原材料在大陸購買和產品內銷的「兩頭在內」模式。然而，開拓大陸市場雖已成為大陸臺商轉型升級的重要途徑，但大陸臺商拓展大陸內銷市場「轉內銷」仍充滿許多挑戰，面對原來就已競爭激烈的中國大陸內需市場，向來以出口為導向的大陸臺商，想要轉為內銷市場，受限法規、市場、秩序、政策、法令及通路等種種因素，同時面臨融資、行銷通路、品牌、智慧財產權等問題，對大陸臺商及兩岸政府來說，都將是一個值得關注的課題。本研究討論的東莞的「大麥客」和昆山的「臺灣商品交易中心」，即是大陸臺商轉

---

<sup>15</sup> 十七項協議包括「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」（2008 年 6 月 13 日）、「海峽兩岸空運協議」（2008 年 11 月 4 日）、「海峽兩岸食品安全協議」（2008 年 11 月 4 日）、「海峽兩岸海運協議」（2008 年 11 月 4 日）、「海峽兩岸郵政協議」（2008 年 11 月 4 日）、「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」（2009 年 4 月 26 日）、「海峽兩岸空運補充協議」（2009 年 4 月 26 日）、「海峽兩岸金融合作協議」（2009 年 4 月 26 日）、「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」（2009 年 12 月 22 日）、「海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議」（2009 年 12 月 22 日）、「海峽兩岸漁船船員勞務合作協議」（2009 年 12 月 22 日）、「海峽兩岸經濟合作架構協議」（2010 年 6 月 29 日）、「海峽兩岸智慧財產權保護合作協議」（2010 年 6 月 29 日）、「海峽兩岸醫藥衛生合作協議」（2010 年 12 月 23 日）、「海峽兩岸核電安全合作協議」（2011 年 10 月 20 日）、「海峽兩岸投資保障和促進協議」（2012 年 8 月 9 日）、「海峽兩岸海關合作協議」（2012 年 8 月 9 日）；兩項共識為「陸資來台投資」（2009 年 4 月 26 日）及「人身自由與安全保障」（2012 年 8 月 9 日）。詳細內容請見行政院大陸委員會網站。



型內銷的案例，而透過這兩個案例的討論，可以了解，大陸臺商如何基於與當地政府長期累積的信任關係，以此建構一個可供運作的平臺，並透過這樣的平臺影響乃至參與當地政府轉型升級政策的產出；由本研究分析，更可以了解，大陸臺商若沒有當地政府的支持／協助，轉型內銷市場將充滿更多的困難。

### 第三節 分析架構

為了「改變經濟增長方式」，中共以強調「科學發展」推動產業的轉型升級政策。作為臺商群聚最為密集的東莞、昆山，一方面為了政績或地方利益必須持續吸收外資的同時；另一方面，卻必須服膺中央的政策而調整其招商引資的方向。在這樣情境下，東莞、昆山兩地政府如何透過和當地臺商的合作，在回應大陸中央產業政策的同時，走出一條產業轉型升級的制度創新路徑？這兩地的產業轉型升級策略是否會因於不同路徑，呈現出不同的效應？

由於大量外資的引入，中國大陸中央和地方政府在產業政策制定和落實的過程存在博弈與自主互動，因此，大陸中央政府的轉型升級政策並不一定符合東莞、昆山兩地地方政府的利益。再加上臺商為昆山、東莞兩地主要外資來源之一，在吸納外資、維持經濟增長的前提下，這東莞、昆山兩地地方政府的政策產生，很難忽略當地的臺商、臺商協會的意見。因此，在研究比較昆山、東莞臺資企業的產業轉型升級時，考察「地方政府—臺商協會—臺商」三者之間的社會網絡及關係，可更清楚地瞭解這兩地政府在因應中央政策時採取不同策略的深層因素，同時，了解兩地政府公共政策產出過程中和臺商、臺商協會的互動過程。據此，本研究透過「跨界治理」(transborder governance)的概念研究東莞、昆山的產業轉型升級，以此分析途徑解析這兩地轉型升級策略的產出與執行，並比較兩地的地方政府、臺商協會、臺資企業之間如何建構社會資本網絡，進而瞭解大陸不同地區地方治理的不同歷程。整體的分析架構以「跨界治理」概念為核心，探討地方政府的行政引導、企業之市場機制的引入，以及第三部門的公共參與對於跨界治

理模式的影響，透過梳理不同制度行動者在轉型升級過程中所扮演的角色，掌握該地區針對轉型升級政策的跨界治理模式。

本研究在探討東莞、昆山兩地的跨界治理模式時，將針對三個不同的制度行動者在跨界治理中所扮演的角色與合作模式，進行進一步的探究：其一是公共部門，意即地方政府與相關職能機構；其二為私營部門，也就是企業和其他市場化組織，在本研究中是指當地臺商；其三為第三部門，在本研究中主要是指臺商協會。<sup>16</sup>對於跨界治理模式的討論，將著重於分析政府、企業（臺商）、第三部門（臺商協會）之間的交互影響關係，以梳理出其對該區域臺商轉型升級策略的具體影響。其中，不同制度行動者之間主導力量的強弱是探究跨界治理時的核心課題。

以地方政府與企業之間的關係來說，企業的訴求與利益導向是否對地方政府推動政策有著實質且關鍵的影響？抑或是由地方政府引導企業轉型升級？這牽涉到企業與政府之間所建立的關係形式。再就地方政府與第三部門的關係來看，臺商協會對於地方政府的影響力為何？臺商協會是否／如何能夠影響地方政府的決策？而當地方政府的影響力強過臺商協會時，其是否能夠產出真正有利於臺商的產業轉型升級政策？臺商協會是否能夠針對相關企業政策與地方政府形成平等的協調關係？決定轉型升級策略有效落實的因素究竟為何？這些都是本研究的探討重點。至於企業與第三部門的關係方面，在本研究中，將著重於討論臺資企業與臺商協會之間的關係，臺商協會在該區域的活躍程度是否有助企業對地方政府進行協商？在什麼情況下，臺商協會將對企業發揮實質且有效的作用？或者相反，當企業的力量強大到可以直接影響地方政府的決策，是否將不再需要臺商協會扮演與地方政府協調與溝通的角色？整體來說，本研究透過深入探討昆山、東莞兩地在「地方政府 VS. 臺商」、「地方政府 VS. 臺商協會」、與「臺商 VS. 臺商協會」三方面的實質互動關係，以此探討在轉型升其政策上之跨界治理模式的特殊性。

---

<sup>16</sup> 臺商協會究竟是否能稱為第三部門？事實上，臺商協會雖然是代表當地臺商的一種資本組織，就其代表成員來說，其實是一種利益團體。但由於中國大陸的臺商協會不僅作為臺商資本的代表，其還具有扮演臺商聯誼、臺商親眷交流、子女教育等公共服務的角色，因此是一個非營利的組織，還兼具經濟性利益團體和公共利益團體功能。因此本文將其歸類在第三部門。

整體研究架構如圖 1 所示。在後續的討論裡，本研究將發現在昆山的跨界治理模式中，地方政府、臺商協會、臺商的關係網絡和影響力：基本上，由於昆山重視企業的傳統，因此臺商對政府相對有影響力，而由於昆山市政府官員也是臺商協會的成員，因此政府能影響臺商協會的運作。至於臺商和臺商協會之間，由於昆山的大企業不需要透過臺商協會這個組織，即可以影響／參與政府的決策，而中小企業透過臺商協會，則較能夠得到來自臺商協會／政府的服務和協助，因此臺商協會和臺商呈現相互影響關係；至於東莞，則有不同的發展特徵，東莞臺商協會在三者之間具有相對主導力量，不僅能夠協助當地臺資企業整合相關需求，甚至也可以透過臺商協會的力量帶動企業之間的合作，進而對當地地方政府的轉型升級政策產生實質的影響力。相對於昆山，東莞臺資企業的影響力並不強，地方政府對於臺商更有影響力，當東莞臺商利益與需求被整合在臺商協會的整體訴求中，對當地地方政府才能產生更為具體的影響。然而，值得思考地是，無論是東莞或昆山，臺商和臺商協會都只是委託代理者，最終的訴求仍是政府。在後續的討論中，本研究將以實質的案例來分析東莞與昆山在轉型升級戰略方面的跨界治理模式，並進一步比較兩者之間的差異，探究不同的制度行動者在跨界模式上的實質網絡關係。

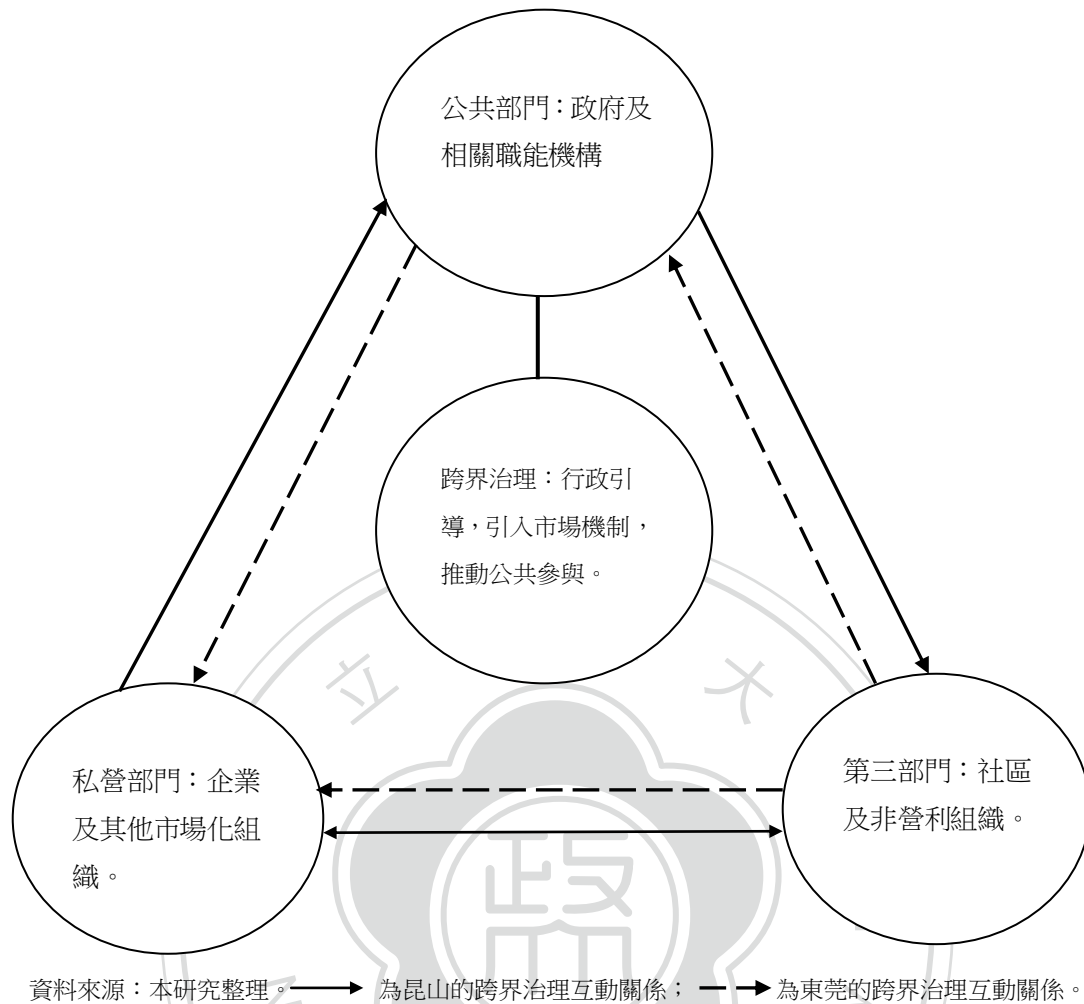


圖 1 跨界治理模式互動關係圖<sup>17</sup>

#### 第四節 研究方法與資料蒐集

如前所述，為了探討跨界治理的不同發展模式，本論文透過比較東莞和昆山的轉型升級政策，分析當面對中國大陸轉型升級的產業政策時，地方政府如何與臺商、臺商協會建立一個跨界治理的系統來回應全球化的挑戰。也就是說，本研究透過東莞「大麥客」、昆山「臺灣商品交易中心」兩個個案的研究，梳理中國大陸地方政府在回應中央產業轉型升級政策的制度環境下，因為當地臺商、臺商協會，以及自身地方政府的特徵，對轉型升級政策產生了不同的回應模式，並因而產出不同產業轉型升級策略的過程。

<sup>17</sup> 修改自陶希東的跨界治理的三維分析框架示意圖，陶希東，「跨界治理：中國社會公共治理的戰略選擇」，學術月刊（上海），第 43 卷 8 月號（2011 年 8 月），頁 23。

## 一、研究方法

本研究主要的研究方法採用比較個案研究(Comparative Case Study)，探討在相同的制度安排（中國大陸轉型升級政策）下，為什麼東莞和昆山卻發展出不同的跨界治理模式？哪些具體的社會機制影響地方政府的制度創新模式？藉由掌握昆山和東莞兩地產業轉型升級政策的個案比較，說明地方政府、臺資企業，以及臺商協會在跨界治理所扮演的角色。

比較個案研究著重累積多數個案後，從異同中建立通則或理論，企圖使該通則或理論，具有跨國、跨社會或跨文化的解釋及預測能力。根據 Skocpol(1980)所進行的歷史比較分析法，有兩種相關的比較模式，一是求同法(Method of Agreement)，透過掌握所要分析的實例是皆擁有相類似的現象，以找尋共同的形成原因；另外一種則是求異法(Method of Difference)，透過比較兩組不同的實例，一類包含了要解釋的現象及原因，另外一類則採用是沒有這些現象和原因的個案作為對照，以掌握相關的因果關係。對於這兩種方法，Skocpol 認為，如果只單獨使用一種方法的話，求異法將比求同法更能確定因果連繫，但在一般研究中，如果能把這兩種比較的邏輯結合起來使用，也就是運用一些正面實例和適當的負面實例，將助於找尋相關的因果關聯。

## 二、資料蒐集與分析

資料蒐集方面，兼採介入性及非介入性的質性研究方式，相關資料蒐集方法包括包括：參與(Participation)、觀察(Observation)、深度訪談(In-Depth Interviewing)及資料檔案及文獻回顧(Review of Documents)。茲說明如下：

### (一) 參與、觀察與深度訪談

參與法通常也被稱為參與觀察法。參與觀察法是一種質性研究的類型，也是資料蒐集的方法，參與法需要研究者親身直接投入到研究選取的社會世界當中，親身融入到研究實地現場，可以讓研究者親身聽與看，就如同當地人或當局者的親身體驗一樣。至於觀察法，即是系統化地記錄研究場地當中的各種事件、行為



與物件，觀察記錄通常被稱為「田野筆記」(field note)，田野筆記是對觀察所見的具體事項所進行的一種巨細靡遺的描述，不帶有觀察者任何的價值判斷。至於深度訪談，其價值就在於確定受訪者本身的觀點，換言之，本研究透過對話問答的形式，讓參與者從其自身的角度，逐漸浮現揭示他們對於研究所探究現象的可能觀點。<sup>18</sup>

本研究自 2009 年至 2012 年止，透過對來臺的東莞、昆山官員，以及兩地臺商參與的各式交流、參訪及活動進行近距離的參與觀察，包括參加東莞、昆山兩地政府舉辦的各式經貿活動。經由這些參與觀察，可以了解東莞、昆山兩地政府與臺商的互動，並藉由與文獻資料的比對，梳理東莞、昆山的治理過程及模式。與此同時，本研究進一步以深度訪談的方式，探討東莞、昆山兩地的地方政府，在訂定產業轉型升級策略時，當地臺商協會、臺資企業扮演的角色；同時討論地方政府、臺商協會、臺商三個行動者之間所建構的互動網絡，並以此歸納出東莞、昆山兩地政府的跨界治理模式。換言之，本研究透過深度訪談，一方面深入了解兩地跨界治理中不同行為主體的主觀經驗，另一方面，也試圖挖掘兩地跨界治理模式背後之深層實作邏輯。

本研究深度訪談的時間主要集中在 2009 年，部分訪談時間為 2012 年，訪談對象包括幾個部份：1.東莞、昆山兩地負責管理、監督、溝通臺資企業的地方官員；2.東莞、昆山臺商協會的會長或是重要幹部；3.東莞、昆山兩地臺資企業的負責人或是重要臺籍幹部；4.臺灣相關輔導臺商轉型升級的政府官員、專案研究人員或是行政人員。訪談的重點涵蓋以下幾個重點：1.對臺商過去二十年在大陸投資的綜合評估；2.對中國大陸轉型升級政策的看法與因應策略；3.轉型升級政策下臺商所面對的挑戰；4.提升臺資企業競爭力的具體作法。藉由對政府官員、臺商協會、臺商幹部三個角度的分析，建構出臺商因應轉型升級政策的跨界治理模式。<sup>19</sup>與此同時，為瞭解東莞、昆山兩地臺商對於中國大陸轉型升級政策的態

<sup>18</sup> Catherine Marshall & Gretchen B. Rossman 著，李政賢譯，**質性研究：設計與計畫撰寫**（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2007 年 1 月），頁 134-138。

<sup>19</sup> 在訪談過程中發現，大陸官員的談話都較為保守，甚至有些官員的談話內容，都是可以找到的公開資料；因此，透過近距離的觀察及臺商的訪談，通常取得的訪談內容較有意義。



度，本研究亦針對東莞、昆山兩地重要的臺商企業負責人、臺商協會幹部進行深度訪談，並針對兩地的重要企業進行田野參與觀察，以勾勒出東莞、昆山兩地的產業區位、產業屬性與產業群聚特殊性，藉此進一步評價東莞、昆山兩地產業轉型升級的效應。

## (二) 文獻資料蒐集與分析

除了與中國大陸產業轉型升級及與東莞、昆山產業發展相關的學術研究專書、論文、各式期刊之外，本研究所蒐集的文獻資料，主要可分為以下四類：

1. 臺灣與中國大陸政府的相關轉型升級政策、法令規章、與統計資料：中國大陸有關轉型升級的政策，是本研究要分析的重要制度政策，在這方面的資料蒐集，將鎖定中國大陸有關轉型升級政策的發展沿革、政策決策的過程、政策的內容，以及政策的相關爭議點、具體法令內容等等進行分析；而另外一方面，也將蒐集臺灣對於中國大陸轉型升級政策的相關配套政策及措施，以及對臺商的相關輔導計畫等相關資料，以掌握臺灣對中國大陸轉型政策的立場與因應辦法。
2. 臺商協會的出版品、網站資料以及相關企業統計資料：為了掌握東莞和昆山臺商協會在當地對臺商的轉型升級策略扮演著什麼樣的角色，昆山臺商協會及東莞臺協會在當地的成立、大事紀、相關重要政策協商過程，以及臺商協會在當地所扮演的角色等研究主題，將透過對臺商協會的出版品、網站資料以及相關出版的企業統計資料的蒐集來進行分析。
3. 臺灣政府有關東莞、昆山臺商的統計資料及產業研究調查成果：臺灣關政府部門、民間單位或是產業公會曾經進行的有關輔導東莞、昆山臺商轉型升級的調查計畫，或是廣泛來說，相關因應中國大陸轉型升級政策的臺商輔導計畫或是研究，不限於東莞、昆山兩地者，也在蒐集之列，可以用來輔助分析中國大陸轉型升級政策對於大陸臺商整體發展策略的影響。
4. 報章雜誌的報導蒐集：藉由報章雜誌、網路對於中國大陸轉型升級政策的報

導與各種評估，探討中國大陸轉型升級政策在執行時，所遇到的各種相關回應。

## 第五節 論文架構及章節安排

本研究將透過比較東莞、昆山不同的跨界治理模式，分析中國大陸地方政府推動臺商轉型升級不同的策略及效應。同時，探討中國大陸「由上至下」推動產業轉型升級政策時，「地方政府－臺商－臺商協會」如何建構跨界治理的關係網絡，在區域特殊性的基礎上，針對轉型升級的政策進行制度創新。整體論文架構與章節安排如下：

### 第一章 緒論

本章主要就臺商在中國大陸的發展歷程，以及中國大陸產業轉型政策如何對臺商產生衝擊的研究背景，進行整體性的論述。本章並提出本研究的問題意識，指出東莞、昆山這兩個中國大陸不同地區的地方政府，在因應中國大陸中央政府產業轉型升級戰略下，由於臺商及臺商協會的功能、角色及影響力的不同，兩地方政府的產業轉型升級策略及效應會是如何？兩地方政府提出什麼樣的臺商轉型升級策略？在以「轉內銷」為主的轉型升級途徑中，東莞「大麥客」和昆山「臺灣商品交易中心」這兩個方政府建構出的跨界治理模式有什麼不同？

### 第二章 理論探討與文獻回顧

「跨界治理」本身具有非常豐富的理論意涵，本章除探討「跨界治理」的理論概念，並整理中國大陸地方治理模式的特徵，強調「治理」的概念乃有助於分析中國大陸如何在地方層次上具體推動產業轉型升級政策。尤其治理的概念指涉著由「上對下」向「夥伴」關係的轉變，是透過地方政府、企業和社會團體的合作模式，以彈性、多元的方式來整合治理結構中的要素，能夠進一步以此概念掌握具體的政策施行與推動模式。對此，在本章中也回顧了現有中國大陸跨界治理

型態的經驗研究，以此作為跨界治理的理論框架，來進行東莞與昆山在推動臺商轉型升級策略方面的實質分析。

### 第三章 中共推動產業轉型升級的政治經濟戰略意圖

在進入對東莞與昆山的實質分析之前，有必要先掌握中國大陸推動產業轉型升級的歷史脈絡與策略意涵，從而把東莞與昆山的臺商轉型升級放在一個更大的結構與制度脈絡來思考。本章針對中共推動產業轉型升級的主要原因或動力，以及中共推動產業轉型升級的政治經濟戰略意涵進行深入的討論，歸納出中共推動轉型升級政策的核心政策方向，以在後續分析，能更清楚掌握東莞與昆山如何透過跨界治理，推動產業轉型升級並進行制度創新。

### 第四章 東莞跨界治理模式：「強社會」與臺商網絡

本章將對東莞有關臺商轉型升級策略的跨域治理模式進行深入的討論，先釐清「東莞模式」的發展特色、發展歷程、發展模式，以及現階段的發展困境，再進一步探究東莞的轉型升級之路。主要內容包括：東莞為何提出轉型升級的發展目標？具體的轉型升級策略又為何？在這章的討論中，將以由東莞臺商投資企業協會籌組的「大麥克」為實質的分析案例，探討東莞市政府如何透過以東莞臺商協會為主的「強社會」臺商網絡，建構與臺商協會、臺商的合作，建立「政府—臺商協會—臺商」的互動網絡及公私合作伙伴關係，讓政府、社會、市場各自發揮自己的角色，以因應大陸政府的轉型升級政策。

### 第五章 昆山跨界治理模式：「強政府」與兩岸協作

相較於「東莞模式」，本章將進一步探討昆山從「蘇南」到「新蘇南模式」的發展之路。本章首先釐清昆山的產業發展歷程與產業特徵，再分析由「昆山製造」轉向「昆山創造」和「昆山服務」的轉型升級模式，藉由討論臺商在昆山的投資現況與昆山所推動的相關臺商轉型升級政策，掌握昆山「高效服務的強勢、依法行政的強勢」的「強政府」特徵。在本章中，也將以花橋經濟開發區的「臺灣商品交易中心」為昆山推動轉型升級的具體個案，探討昆山以「服務型政府」

為特徵的地方治理模式，如何與臺灣的公協會和臺資企業合作，共同以推動兩岸協作的跨界治理合作模式，從而落實了「由上而下」的「強政府」跨界治理特徵，以促進兩岸在臺商轉型升級上的協作夥伴關係。

## 第六章 跨界治理、區域差異與制度創新

分別探討完東莞與昆山有關臺商轉型升級的跨界治理模式後，本章將進一步比較東莞、昆山產業發展模式的區域特性，並且說明區域特性與區域差異將對該區域的轉型升級策略有著實質的影響。相關討論將針對「產業升級」、「產業轉型」、「資源整合」及「政策支持」幾個方面來進行分析，除了釐清東莞和昆山在轉型升級策略上的異同之外，亦針對東莞、昆山之地方政府、臺商協會和臺商在跨界治理當中所扮演的不同角色進行探究，從而掌握東莞「強社會」與昆山「強政府」之不同跨界治理模式對於轉型升級制度創新的引導作用。

## 第七章 結論與討論

在結論與討論中，將總結東莞與昆山針對臺商轉型升級策略的跨界治理模式特徵，藉此延伸討論在地方政府建立跨界治理模式過程中，臺商和臺商協會如何成為地方政府轉型與制度創新過程中的驅力？而臺商規模及臺商協會的運作能力，又如何促進相關的制度創新？以此進一步回答在轉型升級政策中，中國大陸地方政府如何以跨界治理模式落實政策並進行制度創析的理論課題，尤其「強社會」與「強政府」兩種跨界治理模式對於地方政府的治理績效的實質影響更是討論的重點。透過整體的分析與討論，在本章最後，也指出本研究的研究限制與未來研究展望，期許未來能對中國大陸轉型升級策略的跨界治理模式有著更全面性的掌握。



## 第貳章 理論探討與文獻回顧

針對中國大陸地方政府的治理模式，從現有西方學者的研究中，可以歸納出幾種地方政府在經濟發展的過程中所扮演的角色：Marc Blecher 提出「發展型政府」和「企業家政府」的概念。「發展型政府」是指提供企業相關基礎建設、行政服務、金融貸款等支持的政府角色，而「企業家型政府」則是直接介入國有企業或事集體企業經營，這兩種角色會因時空環境、制度脈絡而出現在不同地區，或是也可能在同一地區政府當中。<sup>20</sup>除了這兩種模式之外，Richard Baum 和 Alexei Shevchenko 則進一步提出「掠奪型政府」與「侍從型政府」兩種類型，「掠奪型政府」指的是地方政府只關注取企業的租金，在缺乏經濟誘因的情況下，對於營造當地的經濟環境意願低落，同時與與企業的關係也顯得薄弱。相對於此，「侍從型政府」則是以政府的角色保護並協助企業發展，或是給與資金融貸，乃至於特別企業提供所需稀有原物料的管道。<sup>21</sup>不同的地方政府模式顯示了企業與地方政府之間的關係差異，目前臺灣已經累積若干探討臺灣傳統產業外移中國大陸的研究（王振寰 1997；耿曙，2005；吳介民 2005；張家銘 2006；錢永祥 2012；徐東海、吳瑟致 2013），其中，由於當地地方政府和台商之間的利益合作關係，是臺商在當地經營發展的基石，是故，臺商與當地政府之間的關係，乃是相關研究所關心的重點，根據各區域的發展差異，各地方政府所扮演的角色也有所不同。在張家銘（2006）有關蘇南吳江政府的研究中，乃指出當地是採「企業型政府」的模式，以業績制做為地方官員的招商策略，地方政府並不介入企業本身的經營，由此吸引進駐了較多臺灣高科技產業的進駐。然而，在吳介民（2005）的研究中，臺商與當地政府則維持著恩庇關係的發展模式，由於中國大陸產權制度具有高度的不確定性，地方官商關係對於臺商在當地的經營策略影響極大，臺商在當地必須先與地方幹部培養良好關係，再設法和當地政府與企業製造「假合資」，以尋求政治恩庇，規避當地政府刁難的風險（熊瑞梅 2008: 190）。對此，臺

<sup>20</sup> Marc Blecher, "Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality and Guanghan County," in Gordon White, ed., *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The road to Crisis* (New York: M. E. Sharpe, 1991), pp.264~291.

<sup>21</sup> Richard Baum & Alexei Shevchenko, "The State of the State," in Merle Goldman & Roderick Macfarquhar, eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), pp.333~360.

商在當地的發展可以說是與當地地方政府所扮演的角色密切相關，地方政府的治理模式構成分析台商的基礎，透過掌握臺商與地方政府之間的關係，將可以進一步探討臺商在中國大陸所因應的發展模式。本研究將透過對中國大陸地方政府「跨界治理」模式的理論探討與文獻回顧，來進一步探究東莞、昆山兩地臺商在中國大陸的轉型升級策略。

「跨界治理」理論來源於「治理」的概念(governance)。因此，在討論跨界治理理論之前，必須先討論何謂「治理」。事實上，治理成為晚近研究公共事務的流行概念，而治理的觀念也挑戰了八〇年代以來「以國家為中心」的研究途徑；當治理概念在被談論的時候，因為國際／全球／國家／地方等不同的層次，而有各種不同的內涵。且不論是討論任何一個層次的治理，都不能不談到所謂的分權(decentralization)，因為治理將傳統上對下的統治概念，轉變成強調彼此合作的關係；也就是說，原本統治概念中的上位者，其角色逐漸由強勢帶領的「領導者」，轉向更多協調功能的「引導者」，而原本的被領導者則參與了更多的決策過程，當然，亦扮演了更多執行上的角色。本章為理論探討與文獻回顧。首先，討論以國家為中心轉向以社會為中心的統治到治理的典範轉移；其次，分析「跨界治理」概念相關理論；第三，針對「跨界治理」經驗研究進行文獻回顧；最後，針對中國大陸地方政府治理模式進行探討。

## 第一節 從統治到治理的典範轉移：以國家為中心轉向以社會為中心

從統治到治理的概念轉變，也就是領導者和被領導者的關係由「上對下」向「夥伴」(partnership)轉變。<sup>22</sup>傳統政府以權威和統治的模式來進行運作，而治理指的則是在共同目標下，政府組織、社會組織和公民彼此共用資源、相互作用，透過共同參與進一步決定公共政策或是提供公共服務，它是一種合作模式，以彈

<sup>22</sup> 高永光，「地方治理與地方民主」，*研習論壇月刊*（臺北），第 74 期（2007 年 2 月），頁 1-2。



性、多元的方式來整合治理結構中的要素。<sup>23</sup>對此，Jon Pierre 和 B. Guy Peters(2000)兩位學者從即國家角度出發，強調政府對「治理」事物的引導性，並且認為國家權力的移轉乃是「治理」的本質，包括向上移轉給國際組織，或是向下移轉，將國家權力部分移出地方、區域、或是社區，以及向外移轉，包括把政府權力移轉給非政府組織、公私合作單位或是民營化等。<sup>24</sup>

對此，吳曉斌引用俞可平有關「治理與善治」的討論，即將治理的概念區分為五個模式：首先，政府的角色是「掌舵」而非「劃槳」，政府所做的是公共服務領域方面的決策、制度安排及創新活動，而非直接提供公共服務；<sup>25</sup>其次，當代政府也面對著公共事務治理主體的多元化趨勢，政府已經不是唯一的治理者，而是依靠民眾、企業、非政府組織來進行共同治理，治理本身牽涉到國家和公民社會的合作、政府與非政府的合作、公共機構與私人機構的合作，這些不同的行動者之間不僅組成了一個關係網絡，並且構成夥伴關係，治理的多元化促使公共服務的多元化更為完善；第三，政府本身成為以顧客為導向的企業家政府，而不再是凌駕於社會之上的官僚機構，這樣的轉變將更能夠滿足多樣化的需求，改善政府與社會的關係，促使政府採取以服務對象為優先的治理模式；第四，市場的競爭機制與私人部門的管理方法也被引入到政府所提供的公共服務中。這創造了政府在提供公共服務時的創新，甚至也可能在競爭模式中，降低成本，提高公共服務的品質與效率，這樣的競爭性政府將可大幅改善服務的提供。<sup>26</sup>

基於此論述，在討論中央／地方關係時，公共事務的決策不再是單純地由上對下的領導／被領導關係，地方政府能夠參與決策，必定代表地方政府必須擁有更多的資本和上級政府討價還價。因此，地方政府必須以更有效的方式推動經濟發展。在哈佛大學教授普特南(Robert D. Putnam)著名的研究《使民主運轉起來》

<sup>23</sup> 徐東海、吳瑟致，「中國大陸地方治理模式對臺商投資影響之研究－以昆山地區為例」，**展望與探索**（臺北），第 11 卷第 2 期（2013 年 2 月），頁 62。

<sup>24</sup> 曾春滿，「中國大陸地方治理變革中的企業參與－以甘肅省黃羊川鎮為例」，**復興崗學報**（臺北），第 97 期（2010 年 3 月），頁 141-158。

<sup>25</sup> 吳曉斌，「治理理論下建立地方政府公共模式初探」，**中共銀川市委黨校學報**（銀川），第 5 卷第 4 期（2003 年 8 月），頁 48。

<sup>26</sup> 吳曉斌，「治理理論下建立地方政府公共模式初探」，頁 48-49。

一書中，即特別強調社會資本與制度成功之間的關係，探討為什麼一些地方政府比其他政府更為成功，不僅在政策制定上更有創造力，在實施這些創新的動議時亦更有效率？尤其在擁有相同的結構、法律和財經資源時，造成制度績效差異的原因到底是什麼？對此，其研究發現，在一個繼承了大量社會資本的共同體內，會產生更多的自願合作。所謂的社會資本，包括了信任、互惠的規範、公民參與的網絡等，當一個社會共同體擁有足夠的社會資本時，將能夠促進合作行為來提升社會效率。<sup>27</sup>因此，是社會資本提供了政府和經濟發展的績效，展現了「強社會／強經濟；強社會／強國家」的發展特徵。<sup>28</sup>也就是說，地方政府必須透過信任(trust)、規範(norms)、社會網路(social network)建構其社會資本，並以此增進其制度績效(institutional performance)，並由管理型政府向企業家政府過渡。<sup>29</sup>換言之，如何有效地創造社會資本，是地方政府治理成功與否的關鍵。

進一步來說，在中央政府放權後，地方政府必須要更開放靈活，除了要讓包括私部門、社區、各種非營利組織和地方團體等不同的行動者和利益團體能夠介入決策過程，並且要建立一個介於公私的夥伴關係(public-private partnership)。此外，地方政府要能夠打破行政區劃的限制，突破不同等級、不同行政區劃各自為政的困境，減少官僚體制下組織運作的成本，提高解決問題的效率。簡單來說，治理具有自發性、自我演化的特徵；同時，治理是一個過程，是各方持續的、動態的互動；其過程的基礎不是控制和統治，而是協調，且既涉及公共部門也涉及私人。因此，可以說治理的關鍵在於彈性、在於公私部門夥伴關係的建立，也在於解構和軟化政府，使得政府向彈性和開放轉型，治理承載了改革主義的內涵，其對立面是僵硬的國家機器和官僚組織，其目標是進行制度設計的改造；更重要地是，其旨在協調區域合作中的矛盾，並避免採行等級制或市場機制面臨的諸多

<sup>27</sup> 羅伯特 D.派特南(Robert D. Putman)，*使民主運轉起來：現代義大利的公民傳統*（江西人民出版社，2001年9月1日），頁195。

<sup>28</sup> 羅伯特 D.派特南(Robert D. Putman)，*使民主運轉起來：現代義大利的公民傳統*，頁207。

<sup>29</sup> 柏蘭芝、潘毅引用 Robert Putnam《使民主運轉起來》(*Making Democracy Work*)的治理概念，以解釋中央集權向地方自治轉型後，不同地域傳統下地方政府為何會有不同的制度績效，以及其經濟發展的路徑差異，其主要是導引出「社會資本」的概念。柏蘭芝、潘毅，「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」，*城市與設計學報*（臺北），15-16期（2003年9月），頁65；Robert Putnam *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*（Princeton: Princeton University Press, 1992）。

困境。<sup>30</sup>

事實上，自二十世紀八〇年代以來，隨著經濟全球化、政治民主化和資訊技術革命的發展及衝擊，世界各國都在推動政府再造和治理變革；而若以全球視野來看地方治理的變遷，會發現在世界各國普遍呈現出某些共同的發展趨勢。這些趨勢主要包括推行地方自治制度、擴大地方分權程度、建構政府間合作機制、發展多中心治理體制等等。換言之，在允許自由遷徙的前提下，企業和公民會從自身利益出發，不斷地尋找最合適的地方政府來居住，而判斷標準在於公共服務和稅收等各方面是否符合企業或公民利益。也就是說，由於企業和人民可以自由移動，因此地方政府必須更多地擔任提供公共服務的角色，否則，企業和人民將可「用腳投票」，隨時可以有更好的選擇。<sup>31</sup>因此，對改革開放後，以吸引外資作為主要經濟成長動能之一的中國大陸來說，如何調整及改變及治理模式，讓跨國資本及企業願意停留，成為各地方政府必須面對的課題。

在探討東莞、昆山地方政府的轉型升級政策之前，必須先討論中國大陸地方政府治理模式的轉型趨勢。事實上，改革開放後的中國大陸，經歷了經濟、社會、與政治民主化的快速改變，國家與社會、政府與市場的關係也因此必須重新調整。也就是說，由於內外部因素的改變，直接面對社會和市場的中國大陸地方政府，在執行中央政策時，面臨職能的調整。換言之，中國大陸地方政府要如何適應社會主義市場經濟的變化，以呈現新的治理模式，成為探討中國大陸地方治理的重點。<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> 柏蘭芝、潘毅，「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」，頁 66-68；卓凱、殷存毅，「區域合作的制度基礎：跨界治理理論與歐盟經驗」，**財經研究**（北京），第 33 卷第 1 期（2007 年 6 月），頁 58。

<sup>31</sup> 在多元地方政府並立情況下，為了使本轄區對企業和居民具有吸引力，每個地方政府都有確保公共產品和服務有效供給的動機，都想方設法為企業和居民提供多樣化的公共服務選擇，它有助於形成競爭性的地方治理格局。請見楊宏山，「全球視野中的地方治理發展趨勢」，**廣東行政學院學報**（廣州），第 17 卷第 3 期（2005 年 6 月），頁 30-34。

<sup>32</sup> 牛子宏，「從『統治』到『治理』：我國地方政府治理模式轉型分析」，**紅河學院學報**（雲南紅河州），第五卷第三期（2007 年 6 月），頁 9。

## 第二節 「跨界治理」概念的理論探討

跨界治理(governing across boundary)是近一、二十年在政治學、行政管理實務、空間規劃領域所相當關心的課題。其概念的核心乃著眼於某空間地區因應特定功能需要，由政府轄區與民眾共同發動的自願性協同治理模式，以實現該區域功能發展的體制創新與政治合作模式。<sup>33</sup>這也就是說，要透過協同授權(collaborative empowerment)的模式，來解決跨域性的議題，以達到跨界治理的目標。<sup>34</sup>

### 一、「跨界治理」概念的詮釋

當治理強調必須超越僵化的行政區域，並與不同的行動者進行協商時，跨界治理的理論更能解釋治理者跨越疆界所建構的網絡關係。有論者認為，跨界治理是學術界對西方發達國家為二十世紀七〇年代能源危機以來的政府改革和公民社會崛起所做的理論總結，是對府際關係理論(intergovernmental relation theory)、地方治理理論(local governance theory)和夥伴關係理論(partnership theory)的有機整合。<sup>35</sup>其中，府際關係理論著重於討論中央政府與地方政府關係，或是地方政府之間關係，其將關心的焦點聚焦於兩個或兩個以上行政區的合作；<sup>36</sup>而地方治理理論則是著重於政府與企業、民間組織、社區等不同利益團體間的關係；<sup>37</sup>至於夥伴關係理論，則是在探討府際關係和地方治理相互調和後的關係。<sup>38</sup>而跨界治理可以說是在上述理論發展的基礎上，對府際關係理論、地方治理理論、和夥伴關係理論所進行的統合，其核心內涵指的是政府透過和跨界的、不同利益主體

<sup>33</sup> 李長晏，「英國跨界治理的制度發展」，*研考雙月刊*（臺北），第32卷第5期（2008年10月），頁33。

<sup>34</sup> Patsy Healey, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006).

<sup>35</sup> 有論者謂所謂的跨界治理理論，既是對府際關係理論研究內容的擴充，又是對地方治理理論研究範圍的外在擴展，夥伴關係的引入提高了上述理論的可操作性，簡言之是對上述三個研究領域的理論整合。馬學廣、王愛民、閔小培，「從行政分權到跨界治理：我國地方政府治理方式變革研究」，*地理與地理信息科學*（河北石家莊），第24卷第1期（2008年1月），頁49。

<sup>36</sup> Agranoff, R., "Direction in intergovernmental management," *International Journal of Public Administration*, 1988, 11(4), pp.357-391.

<sup>37</sup> Bovaird, T. & Loeffler, E., *Public Management and Governance* (London & New York: Routledge, 2003).

<sup>38</sup> S. Langton, "Public-Private Partnership: Hope or Hoax?" *National Civil Review*, 1983, 72, pp.256-261.



的行動者互動協商，形成一組制度規範。<sup>39</sup>

在區域經濟合作中，跨界治理的討論主要源於「有效的治理能推動經濟發展」的理論假設；也就是說，由於政府無法以其「援助之手」(helping hand)矯正市場失靈，反而以其「掠奪之手」(grabbing hand)的官僚行為，造成低效率的經濟政策及經濟問題政治化等現象。因此，鑒於市場和政府存在雙重失靈的問題，越來越多人期待以「治理機制」來更有效地協調社會經濟事務。換言之，這裡的「跨界治理」概念，是指不同行政主體超越僵化的行政區，以協調的方式跨越行政區的邊界，<sup>40</sup>由於行政區與經濟區存在著功能分異，兩者的衝突既是滋生區域公共問題的重要原因，也是影響區域公共問題解決的體制性障礙。因此，透過跨越行政區和經濟區區域合作的跨界治理，打破行政區劃約束，並建構跨行政區參與合作的激勵機制。<sup>41</sup>

事實上，由於當代社會經濟發展中錯綜複雜的問題，均有賴政府與政府、政府與企業，以及政府與非營利組織等機構的協同作用，由政府直接提供公共服務的傳統統治模式不得不改變，以更多元的管道和模式來實踐其服務。在這個過程中，透過許多利益相關者的公平協商，政府和居民（或利益者）的共同肯認，致使這樣治理得以有效。簡言之，跨界治理之所以可能，其主要是通過在地方政府、企業、社區以及非營利組織之間建立權力共用的合作夥伴關係，以充分發揮各行為主體的資源優勢，彌補其他組織不足。<sup>42</sup>所以說，跨界治理以協商談判的方式，建立了不只涵蓋地理空間上的跨地區的聯合行動、組織單位中的跨部門交流，還包括傳統公共部門與私營部門、民間組織之間的夥伴關係，同時進行橫跨各種政策領域的專業化合作，是一種超越分歧、跨越邊界以協同互動為目的的新型治理模式。

對於跨界治理來說，如何在不同治理主體間建立夥伴關係，是能否順利進行

<sup>39</sup> 柏蘭芝、潘毅，「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」，頁 69。

<sup>40</sup> 卓凱、殷存毅，「區域合作的制度基礎：跨界治理理論與歐盟經驗」，頁 57-58。

<sup>41</sup> 孫有祥、安家駿，「跨界治理視角下武漢城市圈區域合作制度的建構」，*中國行政管理*（北京），2008 年第 8 期（2008 年 8 月），頁 57。

<sup>42</sup> 馬學廣、王愛民、李紅岩，「城鎮密集地區地方政府跨界治理研究—以中山市為例」，*熱帶地理*（廣州），第 28 卷第 2 期（2008 年 3 月），頁 144。

治理的關鍵。夥伴關係是在平等關係的基礎上採用共同協商的決策方式，決策的範圍包括技術的投資、經濟風險和收益的分攤，或是促進在高新技術和新型產業的投資等。<sup>43</sup>對此，夥伴關係乃是治理主體間的一種長期、正式和穩定的合作關係，其是為了處理公共問題，或是實現公共利益而建立起來的關係模式；夥伴關係既促進協力合作，也增強相互的約束力，這是跨界治理的基礎，透過夥伴關係才能夠達成跨界治理效果。<sup>44</sup>透過跨界治理模式建立夥伴關係，可以分攤風險，促使經濟主體更能夠抓住市場經濟發展和技術進步中的機會。<sup>45</sup>這樣的跨界治理模式旨在形成共同承擔責任、資源共用、協力治理的情境，使不同的治理主體能夠發揮各自獨特的優勢，又能相互配合，以達到治理的效果。多元的夥伴關係形式包括在地方政府之間建立夥伴關係，無論是上下級政府或是平級政府，以及不相隸屬的政府之間；或是在地方政府與企業之間建立夥伴關係；還有在地方政府與非營利組織之間建立夥伴關係，以及地方政府與社會公眾建立夥伴關係、乃至於非政府治理主體之間建立夥伴關係等。除此之外，不只是政府與其他治理主體之間要建立夥伴關係，非政府治理主體之間，像是企業、非營利組織、社會公眾等也可以進一步建立起夥伴關係，以發揮更大的跨界治理效果。<sup>46</sup>

因此，可以這麼說，跨界治理是摒棄單一政府權威，轉而建立起一種以合作為基礎、取代原本「由上到下」的機制，以協調與相容為目標的治理模式。在本質上，跨界治理不再以政府做為單一治理主體，而是採取一種多元和整體治理的模式，它不僅可以通過地方民眾和當地團體「自下而上」所形成的意見，擴大民間社會參與公共事務的範圍，甚至也可以藉由引進民間的力量來提供公共服務，協助政府減少不必要的支出，增進政府效能。<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Rachel L. Parker, "Governance and the Entrepreneurial Economy: A Comparative Analysis of Three Regions," *Entrepreneurship Theory and Practice*, 2008, 32(5), pp. 833-854.

<sup>44</sup> 丁煌、葉漢雄，「論跨界治理多元主體間夥伴關係的構建」，*南京社會科學*（南京），2013年第1期（2013年3月），頁64。

<sup>45</sup> Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985), p. 16.

<sup>46</sup> 丁煌、葉漢雄，「論跨界治理多元主體間夥伴關係的構建」，頁66-68。

<sup>47</sup> Stoker G., *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labor* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2004), pp. 17-18.



## 二、 跨界治理的內在驅力：經濟驅力和政治驅力

是什麼因素造成跨界治理的產生？學者認為，跨界治理的內在驅力包含經濟和政治兩種動力。其中，新區域主義(New Regionalism)學派認為，在跨界治理中，地方政府之間建立正式和非正式的聯繫紐帶，目的是為了促進在跨界具體公共事務中的合作，理論上能增強區域在全球化經濟背景下的經濟競爭實力；且通過跨界治理的機制，可以避免「碎片化」的政府減少負外部性和溢出效應，或者通過跨界治理機制，可以解決區域內的財政和其他方面的危機，因此，其內在驅力主為是經濟因素。然而，以諾利斯(D. F. Norris)為代表的學者，則認為決定跨界治理的最主要動力在於政治驅力，其強調地方政府無論在界定概念、治理結構，以及落實的機制等方面都扮演制定和執行公共政策的角色，這樣的政策制定本身即具有政治性，尤其是針對分配公共資源的課題，更是由地方政府主導來進行分配；<sup>48</sup>換言之，誠如凱特因(Keating, M.)的論點，跨界治理若是沒有地方政府將會顯得困難重重，地方政府必須要在跨界治理的過程中扮演協調與釐清責任界線的角色，才能達成跨界治理的相關協議，施行相關具體的區域公共政策、公共財政等措施來促進該區域內部的公平實現，<sup>49</sup>因此政治驅力才是形成跨界治理的主要因素。

對於西方學者認為跨界治理的內在驅力包括經濟與政治兩種動力的說法，大陸學者婁成武、于東山(2011)認為，當在探討跨界治理的問題時，事實上不光只是經濟性的問題，往往更是政治性的問題。很多區域性的問題並沒有辦法在經濟過程中自動產生解決，而更需要區域內地方政府以實質性的契約關係來處理；因此，對於跨界治理來說，政治驅力比經濟驅力扮演更為關鍵的因素。然而，政治／經濟這兩種力量並非是相互對立的，反而是呈現出一種相互促進、相互作用的關係。<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Donald F. Norris, "Prospect for Regional Governance under the New Regionalism: Economic Imperatives or Political Impediments," *Journal of Urban Affairs*, 2001, 23(5), pp. 557-571.

<sup>49</sup> Keating M., "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice," in David Judge, Gerry Stoker & Harold Wolman, eds., *Theories of Urban Politics* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1995), p. 129.

<sup>50</sup> 婁成武、于東山，「西方國家跨界治理的內在動力、典型模式與實現路徑」，*行政論壇*（哈爾濱），

### 三、 跨界治理的不同實現路徑：「公私夥伴式」及「新葛蘭西」

當治理取代了統治之後，已經沒有任何行動者能單獨依靠自身資源解決所有問題，傳統公共管理領域領導者／被領導者的已不再是傳統的上對下關係，而是存在著權力依賴關係。這樣治理關係，主要表現為致力集體行動的組織，必須依賴其它組織的資源而發展，且為了達成目的，各組織必須交換資源和協商共同目標，經由組織互動而形成的主導聯盟(dominant coalition)在遊戲規則框架內，運用種種策略來管制資源的交換過程。更重要的，交易的結果不只是取決於參與各方的資源，也取決於遊戲規則和交易的環境系統。換句話說，由於權力資源的多樣性，社會權力秩序的建立必須經由參與者相互協商談判和交易而達成，因此，權力呈現相互依賴的關係。

因此，當探討跨界治理時，重要的是要掌握治理主體的多元化特徵，即便政府在治理過程中乃經常發揮著主導作用。但包括政府、私人部門、非營利組織、社會公眾都是治理主體，透過跨界治理模式的建立，政府並不排斥其它治理主體的存在，反倒更要積極引導其他治理主體都能夠發揮各自的優勢，和政府共同發揮治理的作用，進而在跨域公共事務上共同謀求解決之道。在這樣的過程中，私人部門也開始針對公共事務與公共議題承擔相對的社會責任，而非單純追求利益極大化；而非營利組織本身即具有較高的公信力，對於解決跨域公共事務也扮演重要的角色，在政府之外，透過多元治理主體的合作與行動，將產生更為有效的跨界治理效果。<sup>51</sup>

跨界治理的理論分析，有學者從政策網絡(policy network)、新管理體制(new managerial regime)及協力關係(collaboration)等三種理論作為分析的焦點；<sup>52</sup>並以此為基礎，發展出三種達成跨界治理主要的策略途徑，包括形塑協力經營型政府

---

2011年第1期，頁88-89。

<sup>51</sup> 丁煌、葉漢雄，「論跨界治理多元主體間夥伴關係的構建」，頁64。

<sup>52</sup> 政策網絡理論是以政策社群(policy community)和議題網絡(issue network)這兩項主軸作為論述的基礎，進而指出政府機關與各種不同的政策社群，對於某些特定的政策議題，形成不同的政策領域(policy domains)間的互動關係；新管理體制理論乃以新制度主義理論為立基，分析公共服務管理變革過程中，新制度的建立與舊制度的殞落，並將焦點放在制度化和去制度化之制度變遷過程；協力關係理論則是指組織間互動的過程，有別於傳統科層體制或市場模式的新形式。林水波、李長晏，**跨界治理**（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2005年），頁8-18。

(joined-up government)、發展部門橫跨政策(development of cross-cutting policy)及以新公共服務(new public service)的精神形塑的催化型領導。<sup>53</sup>但進一步探討跨界治理的多元治理主導體中，誰是主導的主體時，跨界治理的實現途徑即可以分為兩種路徑：一種是「公私夥伴式」實現路徑；另外一種則是「新葛蘭西」(Neo-Gramscian)的實現路徑，兩者之間對於誰是跨界治理的主導主體有著不一樣的想法。

「公私夥伴式」的實踐途徑強調，必須要透過私人部門與公共部門的相互支持與合作來達成跨界治理。公私夥伴組織的建立，能夠促進不同利益集團之間的交流，透過反覆磋商與來達成共同行動的協議，以此平衡不同參與者的利益關係。而企業在跨界治理模式中，為各種公私夥伴關係提供長期且必要各種經濟資源，在解決跨界治理的問題時，扮演重要的角色；至於公民的參與和支持，亦是跨界治理的重要社會基礎。對於這種整合地方政府、企業、公民等的跨界治理模式來說，若是遇到重大的危機和特殊機遇，更能促進不同行動者協力合作，被整合進入跨界治理。至於「新葛蘭西」式的實現路徑，則強調國家在跨界治理當中的主導作用，並對私人部門在跨界治理的主體作用表示質疑；換言之，如何透過跨界治理來促進發展國家戰略，是「新葛蘭西」式實現路徑的關心重點。<sup>54</sup>故「新葛蘭西」式實現路徑特別強調中央政府在平衡不同區域發展、協調不同利益團體與關鍵性組織所扮演的關鍵角色；其不僅認為國家在跨界治理中，能夠秉持公共利益的長遠性，一方面促成個別團體的利益和整體公共利益一致，另一方面也針對不同主體的利益需求，進行平衡與協調，即在這個跨界公共事務中扮演「裁決者」的角色；<sup>55</sup>除此之外，「新葛蘭西」式實現路徑還認為國家在跨界治理中擔任的是「發動者」的角色，其認為，當面對跨界治理中不種意見的分歧、壓力甚

<sup>53</sup> 協力經營型政府，係指中央政府嘗試提出跨越部門界線的不同議題，促使政策能夠發展出更多的整合途徑，並且創造出介於公部門與私部門之間的夥伴關係；發展部門橫跨政策強調的是，制度上或組織疆界或管轄權(Jurisdiction)間所忽略或漠視的議題之解決，這通常也是棘手難解問題的化解；再者，其又檢視介於灰色地帶的政策發展與政策執行，能夠把適當的情況轉換成部門橫跨政策，以導入協力型服務遞送的模式，部門橫跨政策依舊以夥伴關係和政策網絡作業發展架構；以新公共服務的精神形塑的催化型領導，則是強調決策的「由下到上」及跨部門的合作，以因應現今社會快速的變化。林水波、李長晏，**跨界治理**，頁 19-25。

<sup>54</sup> Kantor R.M., "Business Coalition as a Force for Regionalism," in B. Katz, ed., *Reflections on Regionalism*. Washington (DC: Brookings Institution, 2000), pp.154-180.

<sup>55</sup> Jessop, B. *A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects and Governance*, in Lauria, M., ed., *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy* (London: Sage, 1997).

至反對時，國家不但能使得具體的跨界發展戰略相互協調，同時還能促成跨界發展戰略與國家整體發展規劃的協調統一；對此，在「新葛蘭西」式的實現路徑中，國家可以說是進一步承擔著「推動者」的角色，跨界治理的模式可能會與原有的模式存在著路徑依賴的關係，由國家在公共利益的基礎上推動跨界治理的實質落實。<sup>56</sup>

上述這兩種跨界治理的實現途徑，都強調政府、企業和第三部門之間的合作關係。但相較來說，「公私夥伴式」實現路徑較重視企業、第三部門在跨界治理中的主導性作用；而「新葛蘭西」式實現路徑則強調政府的主導作用。針對整體跨界治理所創造的效果與功能來說，企業能夠透過跨界治理的過程，創造良好的外部市場環境與穩定的消費市場；而政府也能夠在跨界治理的過程中，一方面提升自己的公信力，另一方面也塑造自身的形象，有利於在繁雜的政府管理事物中，建立起政府治理的新模式。但誠如婁成武、于東山這兩位大陸學者認為，這兩種實現路徑的缺失，在於並未深入探究政府、企業和第三部門之間合作的具體方式，如何確保這種跨界的合作能夠長久化？又要如何按照公共利益的訴求來調整合作的模式？都將是跨界治理研究的重心。<sup>57</sup>因此，對於跨界治理的探討，乃有待進一步掌握政府、企業與第三部門之間的實質互動關係，釐清它們在跨界治理過程中所扮演的角色以及具體合作模式。

歸納來說，跨界治理是為了因應跨區域、跨部門、跨領域的社會公共事務和公共問題，針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接(interface)及重疊而逐漸模糊(blurred)，導致權責不明、無人管理或跨部門(cross-cutting)的問題發生時，藉由公部門、私部門及非營利組織的結合，透過協力(collaboration)、社區參與(community involvement)、公私合夥(public-private partnership)或契約(compact)等聯合方式，綜合運用法律、政策、行業規範、協商等治理工具，創造治理的持續過程，以解決棘手難以處理的問題(wicked

<sup>56</sup> 婁成武、于東山，「西方國家跨界治理的內在動力、典型模式與實現路徑」，頁 90-91。

<sup>57</sup> 婁成武、于東山，「西方國家跨界治理的內在動力、典型模式與實現路徑」，頁 91。



problems)。<sup>58</sup>因此，「跨界治理」的議題包涵著不同面向，從地理層面來看，往往牽涉到地理空間上的跨政區聯合行動；從組織面來看，則是要回應組織單位中的跨部門交流。至於在地方政府的地方治理層次上，建立傳統公部門與私部門、民間組織之間的夥伴關係，同時在各種政策領域中進行與專業團體的專業合作，更是一種以協同互動為目的，超越彼此分歧、跨越彼此邊界的新型治理模式，<sup>59</sup>透過跨界的整合來達到治理的目的與效果。跨界治理模式的出現，可謂終結傳統意義上由政府直接提供公共服務的統治模式，當相關問題的解決已經無法再仰賴政府單一的角色，必須透過對許多利益相關者的協商而達成共識，地方治理即必須藉由政府與政府、政府與企業，以及政府與非營利組織等機構之間的協同合作，採取更為多元的管道和模式，以因應現代社會在經濟發展過程中越來越錯縱複雜的各種問題。<sup>60</sup>

### 第三節 「跨界治理」經驗研究的文獻回顧

現有經驗研究對「跨界治理」的實質分析，可以歸納為兩個方面：一是強調「跨界治理」是不同主體的協作模式；二是認為「跨界治理」是因地制宜的治理機制。

#### 一、 跨界治理是不同主體的協作模式

現有經驗研究中，都強調跨界治理是不同主體的協作模式。Sullivan & Skelcher 認為，無論是政治或經濟問題，針對難以解決的公共事務，都可以利用既有的合作機制、協同發展組織，採用契約、夥伴關係或者網絡這三種形態，甚至採取「公司治理」的模式來增進政府的解決能力。<sup>61</sup>其以英國為例，說明過去

<sup>58</sup> 林水波、李長晏，**跨界治理**，頁 3-4；丁煌、葉漢雄，「論跨界治理多元主體間夥伴關係的構建」，頁 64。

<sup>59</sup> Agranoff, R. & Michael M., *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments* (Washington D C : Georgetown University Press, 2003).

<sup>60</sup> Stoker G., *Transforming Local Governance : From Thatcherism to New Labor*.

<sup>61</sup> Sullivan, H. & Skeleber, C. , *Working across Boundaries : Collaboration in Public Service* (New York : Palgrave Macmillan, 2002).

英國的行政結構是建立在以單一行政結構為基礎的模式上，但隨著政治經濟結構的改變、行政權的功能分化、地方事物的複雜性與區域化，以及地方服務需求的增加，多重政體制(differentiated polity)乃代之而起。<sup>62</sup>這也使得英國的治理從部門本位轉向橫跨部門政策發展歷程，特別是針對制度或是組織邊界、管轄權所忽略或是漠視的問題，都可藉由跨部門的協調、透過夥伴關係和政策網絡建立處理問題的平臺，以此避免原本因部門本位主義而影響了公共服務的品質與績效。<sup>63</sup>在英國的跨界治理模式中，不僅整合了中央主導及地方主導型的治理機制，其跨界治理的制度工具，更包括中央與地方政府透過協商所建立的地方公共服務協議，以及地方居民／志願組織，和公／私機構以策略性夥伴關係所建構的地方區域協議。<sup>64</sup>之所以建立起這樣的跨界治理模式，是因為於沒有任何行動者能夠單獨依靠本身的資源來解決所有問題，因此，在不同的行動者之間，可以說是存在著權力依賴關係。<sup>65</sup>

卓凱、殷存毅(2007)認為歐盟是典型且完整的跨界治理。其認為，首先，歐盟這個遠遠超過國際組織，但又不符合聯合國國家思想政治體制的「特殊體制」，顯示歐盟在協調跨界行政主體方面的能力，其能力是由一系列行之有效的政策目標和工具及執行政策目標和運用政策工具的組織形式所構成；其次，歐盟透過結構基金(Structure Fund)和凝聚基金(Cohesion Fund)，避免因成員之間發展不平衡導致的「合作博弈」破產；再者，《歐洲經濟共同體條約》是歐盟的法律基礎，其規定了歐盟的政策目標、政策工具，以及政策行為主體的組織架構。根據這個法律，歐洲共同體的行為主體形成了主要由歐洲委員會、部長理事會、歐洲議會及區域委員會等組成的組織架構。換言之，歐盟就是在由法律、組織機構、政策及政策工具所形成的一套合作體系下，演化成為世界上最為成熟和成功的區域經濟合作組織，<sup>66</sup>其超越國與國、地方與地方，以及公私機構之間的原有邊界，涵蓋

<sup>62</sup> Janet Newman, *Modernising Governance New Labour, Policy and Society*(London: Sage Publications, 2001).

<sup>63</sup> 李長晏，「英國跨界治理的制度發展」，頁 32-33。

<sup>64</sup> 李長晏，「英國跨界治理的制度發展」，頁 39-44。

<sup>65</sup> Rhodes, R. "Power-Dependence Theories of Central-Local Relations: a critical reassessment," in M. Goldsmith, ed., *New Research in Central-Local Relations*(Vermont.Stone:Clarence N,1986).

<sup>66</sup> 卓凱、殷存毅，「區域合作的制度基礎：跨界治理理論與歐盟經驗」，頁 58-60。

了各層級政府、超國家機構和非政府組織在內的合作體系，是一個完整的跨界治理模式。<sup>67</sup>歐盟這種跨界治理模式，可以針對國家體系所難以解決的外部性危機，或是生態、移民等共同社會問題，建立起多層級的共同治理模式，以協同機制來提升整體的治理能力。<sup>68</sup>

在柏蘭芝、潘毅(2003)的研究中，即是透過跨界治理，探討臺資企業參與昆山制度創新的過程。其主要在討論臺資企業在中國大陸地方政府的制度變遷中扮演的角色。其指出，處在經濟轉型階段的地方政府若不是直接介入經濟活動，如以不同形式參與鄉鎮企業或合資企業的興辦，不然就是建立法律規範，提供基礎設施和服務，並且積極招商引資，這兩種不同的方式或角色衍生出多重的政企關係。而地方政府若扮演營造更好投資環境的角色，則必須成為一個可以聯繫全球經濟的行動者，並與外來資本進行協商或博弈。<sup>69</sup>然而，同文同種的臺資企業和中國大陸政府的合作並非沒有矛盾，<sup>70</sup>但以昆山地區來說，地方政府和臺資企業之間，仍形成一個有效的跨界治理模式。

馬學廣、王愛民、閔小培(2008)則理論性的探討了中國大陸地方政府跨界治理的主要模式。其研究提到，在市場化和地方分權的趨勢下，中國大陸地方政府正面臨越來越多的跨區域、跨部門及跨領域的橫跨性議題，這些問題的解決均有賴政府與政府、政府與企業及政府與非營利組織等機構的協同合作。因此，「跨界治理」成為中國大陸一種超越分歧、跨越領域以協同互動的地方治理新模式，不僅透過更多元的管道來傳遞服務，更藉由平衡多重利害關係者的協商過程來落

<sup>67</sup> B. Kohler-Koch, "The Evolution and Transformation of European Governance," in B. Kohler-Koch & R. Eising, eds, *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge, 1999), pp.14-36.

<sup>68</sup> Kees Van Kersbergen & Frans Van Waarden, "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy," *European Journal of Political Research*, Vol. 43, No. 2, March 2004.

<sup>69</sup> 柏蘭芝、潘毅，「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」，頁 62-63。

<sup>70</sup> 以海基會固定出版的《臺商大陸生活手冊》來看，臺商赴大陸投資仍然遭遇到許多糾紛，包括合資糾紛、勞資糾紛、合同糾紛、股權糾紛、土地問題、稅務及海關問題、商標專利權受侵害、大陸行政措施不當、公司資產遭侵吞、村民圍廠或其他群眾滋擾事件、因不諳法令或本身違法致遭羈押、因經濟糾紛致臺胞證、護照被扣或遭非法拘禁逼償債務等，這些糾紛若都是直接和地方政府有關，或地方政府依法可以解決的，但現實上仍要看該臺商和地方政府的關係。海基會兩岸經貿網，「臺商大陸生活手冊—經貿糾紛」，

<http://www.seftb.org/mhpage.exe?HYPAGE=/SEFpubloshcontent.asp&SEFpublishid=1&SEFpublishnumid=2&SEFpublishcateid=12>。

實治理機制。對此，大陸地方政府跨界治理途徑主要將宏觀分權(decentralization)與微觀賦權(empowerment)相結合，引入市場化競爭手段，將地方政府的部分權力和職能向其他治理組織轉移。其中，中央與地方政府，或是地方政府與其他社會經濟組織的權力移轉乃是宏觀分權；賦權夥伴關係則是指地方政府向社區、或是個體組織的權力轉移。作者認為，透過中國大陸市民社會的發展及私有經濟的蓬勃發展，把決策權力向企業、社區和非營利組織轉移，並吸納和融合體制外資源以擴大公共利益，這種模式即是由地方政府、企業、社區及非營利組織之間建立權力共用的合作夥伴關係，以此發揮各治理組織的資源優勢，彌補其他組織的不足。公部門雖然擁有資源分配的合法性，但欠缺效率與彈性；相對來說，企業擁有在效率、資金、技術、設備上的優勢，而非營利組織或是社區則是擁有充足的社會資本，三者之間可以互補與制衡，建立合作夥伴關係；一方面公部門可以增進效率與認同，另一方面，不僅企業可以擴大利潤來源，社區和非營利組織也可以整合社會資源，獲得社會參與的機會與權力，以此共同分擔社會經濟發展的風險。是故，跨界治理主要是協調治理組織間的合作關係、平衡城市政體內部的權力關係，以利益協調為主，促使治理規則由上對下的主導關係往治理體系形式共識轉變，形成各治理組織協商一致的跨界治理新規則。這樣的權力關係不再是一種社會控制，更不是立基於對立的關係，它是一種著眼於協調與獲取更大的資源的社會生產，透過釋放公眾參與的權力，使壟斷的支配規則轉向能夠凝聚各治理組織利益的共識性規則。而這樣的轉變正是實現府際合作，運用市場化和行政化的手段，促使地方政府從競爭型政府轉向合作型政府，包括傳統計劃經濟體制下的資源整合互助模式，或是政府間對等關係相互協商的市場經濟條件下的行政化功能整合模式，以及藉由交易、契約、協定等方式實現互惠合作之市場經濟條件下的市場化功能整合模式等，皆是落實跨界治理的實質工具。<sup>71</sup>馬學廣、王愛民、李紅岩(2008)也提及以跨區域、跨部門、跨領域為特徵的橫跨性議題(cross-cutting issues)正成為城鎮密集地區地方治理(local governance)的重要內容。這些議題的影響範圍跨越了原有的區域界線，超越了單一政府的職能和許可權，迫

<sup>71</sup> 馬學廣、王愛民、閔小培，「從行政分權到跨界治理：我國地方政府治理方式變革研究」，頁52-54。



使地方政府治理模式發生變革。<sup>72</sup>

總的來說，隨著中國大陸市場化的改革，以及當代中國大陸社會發展的複雜性，中國大陸的地方政府實勢必要以更多元的方式創造經濟效益與社會效益。對此，跨越不同主體、依靠社會網絡形成夥伴關係的跨界治理模式，已成為中國大陸地方治理的一種重要型態。

## 二、 跨界治理是因地制宜的治理機制

在相關經驗研究中，也提到跨界治理是因應現實的一種治理機制。多篇研究皆從跨界治理的研究角度，探討不同區域的跨界治理模式。

昆山是目前中國大陸相關地方治理模式研究中最常被探討的對象，在柏蘭芝、潘毅的研究中，問及昆山這個級別低的縣級市跨界治理如何形成？首先，其指出，昆山「小政府優勢」即表現在和中央要政策的過程中，可能因為避開了直接的政治競爭而得到比較寬容的結果；因此，以「跑出來」的政策來突破既有的政策限制；其次，在確立吸引外資的方向，並且自我定位為服務的提供者的角色後，昆山市政府如何替臺商跑腿以突破政策限制，實踐其「親商」的論述；再者，昆山政府較為制度化及照章辦事，更重要地是，在昆山政府的親民服務和信用被認可後，臺商由早期的人際關係網絡到後來產業網絡配套和集聚效應，在這個過程中當地臺商協會與政府的頻繁互動，因而累積了臺商參與制度創新的基礎。柏蘭芝、潘毅即以昆山加工出口區建立的過程，說明昆山政府為了招商，如何突破重重政策障礙以滿足當地臺商的需求。<sup>73</sup>換言之，昆山政府跨界治理的形成，即是透過制度設計建立了與臺商溝通的機制，臺商們的問題不但能夠即時解決，意見或建議也能夠反映在政府的決策中，臺商們對昆山的發展較有參與感，因而更可能做比較長期的投資規劃。這裡所謂的跨界，除了當地政府和臺商之間，還包括臺商協會和臺商之間，這些跨界的網絡活動不僅關係著許多與投資者直接或間接的資訊交換，從臺商協會的主動性上，可以看到臺商從跨界資本的載體成為流

<sup>72</sup> 馬學廣、王愛民、李紅岩，「城鎮密集地區地方政府跨界治理研究—以中山市為例」，頁 147-148。

<sup>73</sup> 柏蘭芝、潘毅，「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」，頁 70-77。

動的行動者。<sup>74</sup>然而，在這個過程中，最重要的是臺商如何培育和累積社會資本？臺商如何在一個動態的過程中培育、結構和再結構其社會資本？從關係到社會資本如何形成？如何有效？臺商協會、臺商和地方政府三者之間的網絡關係，強化了其資訊、觀念和意見的交流，進而以信用、口碑的資訊傳播和面對面互動，提高信任基礎，繼而建立共識，形成規範。<sup>75</sup>柏蘭芝、潘毅將這個在社會資本上建立制度規範的過程稱之為治理，且由於這個行動主體是跨界的，治理的目的並且有為全球市場服務的鮮明目標，因此稱之為跨界治理。柏蘭芝、潘毅也提到，之所以提出跨界治理，在於強調資本全球流動的現實脈絡下，資本和地方政府必須因地制宜的建立一套治理的機制，否則無法累積社會資本，極大化經濟增長的效率和利益，然而，流動本身使得跨界治理註定充滿張力和不確定性。<sup>76</sup>

相對來說，同樣是針對昆山的分析，徐東海、吳瑟致(2013)有關中國大陸地方治理模式的文章，則非常強調昆山地方政府本身的治理特徵。其對昆山地區臺商投資影響之研究當中，發現政府的服務提升和區位優勢的條件乃是昆山地區地方治理的特色。該文章強調，在中國大陸的區域發展過程中，地方政府往往扮演關鍵的角色，甚至也是重要利益主體與影響因素；昆山「親商、富商、安商」的理念，對臺資企業的投資有很大的吸引力。該研究提到，在二十世紀八〇年代末期開始，昆山透過完整的政府服務來改善投資環境，不僅提供市場所需要的建設與政策支持，也透過對特定產業進行支助，鼓勵相關企業進入當地投資設廠；二十世紀九〇年代初期，更允許臺商以「獨資」的形態在昆山設廠，形成與其他地區的差異性發展。昆山的地方治理型態可說是以對企業需求提供完善的公共服務為主，積極落實服務性政府，以「小政府／大社會」的管理模式進行行政體制改革，建立起政府和企業的「合作夥伴」關係。然而，該文也指出，昆山地方政府之所以能夠提出各種優惠政策來吸引企業投資，與昆山「東臨上海、西臨蘇州」的區位優勢有密切的關係，這讓昆山地方政府能夠藉由交通、土地審批等優惠措施來提升政府的品質，取得臨近大城市引資的優勢，地理位置的特殊讓昆山不管

<sup>74</sup> 柏蘭芝、潘毅，「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」，頁 77-80。

<sup>75</sup> 柏蘭芝、潘毅，「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」，頁 81。

<sup>76</sup> 柏蘭芝、潘毅，「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」，頁 82-83。

在交通基礎設施或是相關投資環境方面皆以連接上海為發展方向，但又在招商引資方面與上海形成分工投資的錯位發展，而非競爭的零和關係，進而也建立起本身的競爭優勢，在治理特徵方面形成橫向連結的比較競爭優勢。<sup>77</sup>從昆山的案例中，可以看到地方政府如何發揮治理角色的主動性，並善用相關地理優勢來建立其治理模式。

除此之外，對於昆山來說，當地地方政府所扮演的積極角色與地方官員本身的政治企圖也有關連。誠如簡旭伸(2007)在有關昆山的個案研究中，即試圖探討由昆山當地所發起的政策計畫，究竟是如何？又是在什麼情況下？以及是由誰讓這些計畫可以在中國大陸的轉型過程中被制度化並持續演變下去？而他在文章中指出，這些由地方政府所提出、未經中央所同意的計畫，通常是在一個演化的過程中，藉由國家的有意縱容、事後的背書，或是事前的採納等三種中央與地方的互動關係而被實施的。這些創新性的計畫之所以會成功，不僅是因為市場化、自由化、全球化的脈絡下，而更是因為地方和中央之特殊的經濟分權過程，或是也可以說，透過這種不對稱的權力下放，充滿野心的當地官員可以運用分散的資源爭取更多發展機會，促使其成為政治資本，吸引高層政治官員的注意以獲得晉昇。準此，儘管作為一個縣級市，但昆山在這樣的政治脈絡下，當地政府乃扮演著積極引導臺商發展的角色，以創造制度績效。

至於在其他區域方面，卓凱、殷存毅的研究則指出，對「泛珠三角」區域而言，區域合作是促進區域協調發展的重要形式。對於橫跨東、中、西三大版塊的「泛珠三角」區域來說，由於該區域內各成員之經濟發展程度、市場化程度、對外開放度差異大，如何克服現有行政區劃障礙，同時進一步解決各方合作者之經濟發展不平衡狀態，乃是保證合作可持續發展的關鍵。對此，兩位作者認為泛珠三角可以比較歐盟模式，以跨界治理的方式合作。該研究提到，「泛珠三角合作」的運作必然面臨如何形成一個跨越現有行政區劃的合作體制，以及如何凝聚合作成員的激勵機制等「兩個難題」，而他們提出解決難題的根本在於建立合作的「跨

---

<sup>77</sup> 徐東海、吳瑟致，「中國大陸地方治理模式對臺商投資影響之研究—以昆山地區為例」，頁 71-75。

界治理體系」，也就是以合作的組織機構及機制、激勵機制及相應的法治基礎來進行泛珠三角的合作，對此，將以區域合作委員會體制的設立、發展基金的建立，以及法律基礎設施建設這三項要素，進一步建構區域合作的「跨界治理體系」。其中，根據歐盟經驗，「區域合作委員會」的設置，即是因為不同行政主體必須要能有一「特殊體制」來模糊地理上的界限和傳統行政邊界，從而建立起跨越行政邊界的合作體制，這種「特殊體制」必須要是在合作者之間主動形成的組織，以協調做為主要的行為方式，而非統治或控制，其權力來自各合作夥伴自願出讓的權力。但因為各行政主體的經濟理性，不可避免地仍使各成員之間存在若干的博弈關係，故仍必須有中央政府的介入；換言之，其認為區域經濟的合作目標仍需要中央政府的約束，這將有助於中央與地方形成利益共生關係，從而有助於提高區域協調發展的成效。<sup>78</sup>

馬學廣、王愛民、李紅岩的研究，則是就廣東省中山市以跨界治理進行機構設置，也就是對跨部門組織協作架構進行了探索，並討論中山市政府如何建立與企業、社會之間的合作夥伴關係，以進一步實現地方政府的跨界治理。其研究發現，中山市社會經濟發展，實際是建立在「以行政主導，引入市場機制、推動社區參與」的跨界治理合作夥伴關係。而參與跨域協調的行動者包括：政府部門（市委市府有關領導和鎮區及有關職能機構負責人）、私營部門（企業及其他市場化組織），以及第三部門（社區代表和行業協會等非營利組織）等等。事實上，廣東省中山市所遇到的問題，在於區域經濟規模發展到一定程度後的城市地域化現象，行政區的界線分立成為區域經濟擴張的限制，各自為政的狀況造成區域經濟發展不平衡，需要以新模式進行跨政區、跨部門、跨行業的資源整合。對此，中山市的跨界治理模式主要在於打破行政區的壁壘分明問題，以跨區域的基礎建設，提供區域合作的空間載體，為跨政區產業合作奠立發展的基礎；尤其針對許多無法分割的生態環境資源，透過建立專項區來打破行政界限，在鎮區政府之間建立共同資源夥伴關係和聯合生產夥伴關係，以跨界治理的模式進行整體的保護與合理的運用。這牽涉到的是行政空間的重組，使行政區的規畫更適應於社會政

<sup>78</sup> 卓凱、殷存毅，「區域合作的制度基礎：跨界治理理論與歐盟經驗」，頁 61-63。



治與經濟的發展。除此之外，強化社會動員、促進全民參與、吸收民間資本也是中山市跨界治理的重要模式之一，針對爭議性或是與民眾切身相關的議題，藉由民眾的參與，一方面確保地方政府的相關政策能夠更貼近社區的需求，另外一方面，藉由採取非正式的處理方式來化解矛盾、解決爭端，讓地方政府能夠獲得更多的資源並維持其政治合法性。馬學廣等人認為，以地方政府為主體的跨界治理，事實上乃是一項複雜且龐大的社會系統工程，牽涉到利益整合、資源整合的社會過程，是故地方政府與地方政府之間、地方政府與企業和社會之間要如何建立共生共贏的合作夥伴關係，以達到社會經濟的持續發展，將會是進行跨界治理時的關鍵課題。<sup>79</sup>

孫有祥、安家駿(2008)以湖北省武漢市為研究對象，提出成立城市圈區域合作委員會、建立和發展城市圈區域公共基金，以及強化城市圈區域合作的物質文化基礎等比照歐盟的跨界治理模式，以作為化解武漢區域合作障礙的方式。武漢市的合作障礙，突顯的是內部不同利益主體要如何合作的問題，現行行政區制度下的地方政府利益與區域成員發展不平衡的狀況，形成了區域合作上的困難。尤其是區域行政體制上的界限分明，對區域合作產生割裂，也加大了不平衡的經濟發展，包括經濟上的利益矛盾或衝突，以及發展過程中所產生的巨大差異都直接障礙區域合作。會有這樣的狀況，主要是由於地方政府績效制度乃是採取從上到下的評估模式，行政區進行明確劃分的形式助長了地方政府的本位主義，以至因為政府的自利主義而阻絕了區域合作的機會，促使原本是要發展的地方政府績效評估模式，反倒成為區域合作的障礙；再加上各地方政府基於地方利益考慮，競相出臺政策爭取上級政府的支持，以支援該區域的經濟發展，因此產生差異化的地方利益使得區域的合作益顯困難。是故，武漢跨界治理體系的核心課題，是必須建立起一個跨越行政邊界的「超政府」合作體系。<sup>80</sup>而兩位作者認為，這樣的跨界治理性體系，將有助於解決區域合作停滯障礙的問題，進一步促進武漢城市圈的協調發展。

<sup>79</sup> 馬學廣、王愛民、李紅岩，「城鎮密集地區地方政府跨界治理研究—以中山市為例」，頁 147-149。

<sup>80</sup> 孫有祥、安家駿，「跨界治理視角下武漢城市圈區域合作制度的建構」，頁 57-59。

上述的經驗研究，除了分析如何透過跨界治理來建立夥伴關係，並強調跨界治理是不同主體之間的協作模式，且在不同的區域，跨界治理的模式與採行的策略也往往不盡相同。這與當地的地方政府功能角色密切相關，探討不同區域的跨域治理模式，將有助於幫助我們掌握地方政府的具體治理模式與治理績效。

#### 第四節 中國大陸地方政府治理模式的探討

中國大陸地方治理的興起，其主要因素是地方政府的權限日益擴大，以及公民社會的興起。事實上，隨著中共的改革開放與經濟全球化等結構的改變，中國大陸的地方治理模式已逐漸脫離傳統單一集中的管理模式，並向分權化、地方民主治理、多中心治理、NGO 等模式轉向。也就是說，隨著中國大陸市場經濟體制的建立，其地方治理呈現主體多樣化、行政層級扁平化及地方政府公司化等特徵，以及地方政府、公民及其組織、第三部門及企業組織等跨網絡合作與參與的結構。<sup>81</sup>

##### 一、地方治理的發展歷程

中國大陸的地方治理歷程，可分為三個階段：第一個階段為二十世紀六〇年代到二十世紀八〇年代。由於實施計畫經濟體制，政府無所不包，所以形成了由上到下、權力集中的狀況；簡單地說，就是「強政府／弱社會」的治理結構。在這樣的結構下，無論是公共行政、經濟等任何的地方事務，地方都必須聽從和仰賴中央政府，中央和地方呈現以「統治」為基礎的關係。換言之，這個時期的政府是「強主導而無治理」，地方政府的治理屬於缺位的狀態。第二個階段為二十世紀八〇年代到二十世紀九〇年代。由於改革開放政策，市場的力量不斷加強，配合著經濟體制由著重計畫的單軌制，向計畫與市場並重的雙軌制的轉向，中國

<sup>81</sup> 中國大陸學者認為，地方政府擁有一定的自主權，以及公民社會的形成，是地方治理的基本要素；而中國大陸公民社會不夠成熟的原因，在於：第一，計畫經濟體制的影響，造成人的自主性不夠強；第二，責任不清，即非政府組織和政府之間的權責沒有清楚的界定。請見葉祝華、成正，「我國地方政府治理淺析」，**中共樂山市委黨校學報**（四川省樂山市），第9卷第3期（2007年7月），頁25-26。

大陸亦提出了「改變政府職能」的國家政策目標，政府的管理手段由單一轉為多元，地方政府扮演了更多的角色，即從原來上對下的被統治單位，轉為地方上更多管理和調節的角色；這個階段的特色，主要是社會科層和社會網絡的共存，政府治理從無到有，治理開始歸位。第三個階段，即二十世紀九〇年代以來迄今。隨著中國大陸社會主義市場體制的建立，各種市場上的主體，為了爭取更多的經濟自由和發展，則會開始要求限制政府權力和推動政府治理的改革，具體一點來說，即是更多地要求政府扮演好宏觀調控的角色，減少不必要的干預，提供更多的公共服務和社會保障。換言之，在這個階段，政府的職能主要是參與和服務，屬於「親市場」的政府，地方政府治理的形式已逐漸到位。<sup>82</sup>

## 二、地方治理結構產生的內部因素與外部因素

從內部因素觀之，中國大陸地方治理結構的產生，受到中共改革開放後利益分化及多樣化的影響。亦即，人民為了維護和增進自身的利益和權利，開始通過各種方式向各級黨委和政府反映與自身利益相關的事情，並希望能進而影響政策的制訂；而黨和政府對這些要求和期望的回應，在很大程度上影響了人民對黨和政府的政治支持。因此，人民對政府提出包括政治參與等要求，會加速政府的改革與創新。然而，若從狹義來理解，地方治理是各級地方公共權力機關為了增進公共利益而進行的政府創新改革，這些地方治理改革，可以分為政治改革、行政改革和公共服務改革三大類型；<sup>83</sup>但若從廣義來理解，這種人民由下到上對公共

<sup>82</sup> 第一個階段具體表現在幾個地方，包括：第一，在公有體制下，作為國民經濟主體的各種事業單位，完全隸屬於政府行政系統；再者，從各部門、企業到各生產單位，其指標都納入行政系統的管理當中；第三，在計畫經濟體制下，個人乃至於社會，所有的生產、消費、分配和交換，都必須由政府統籌安排。第二個階段，則具體表現在幾個地方，包括：第一，從人治向法治的轉變，中央政府改以權宜性的政策來治國，由無限政府向有限政府的轉變；第二，從直接行政到間接行政的轉變；第三，由強制行政向指導性行政的轉變。第三個階段，具體表現在幾個地方，包括：第一，政府開始有所為有所不為，特別是在市場經濟充分發展的情況下，社會自治的範圍不斷擴大，社會自治的團體也不斷增加，政府對公共事務的態度由政府管理轉向社會共管；第二，政府與市場的關係更加明晰，政府透過宏觀調控引領經濟的發展，政府和企業形成了雙向的服務關係，政府為企業提供外部環境，企業則提供稅收和就業機會回饋政府，形成良性循環；第三，社會系統本身形成一種相互整合的狀況，政府成為「社會中的政府」，進而成為社會中的一員。請見王颺，「從『缺位』走到『歸位』和『到位』——我國地方治理軌跡初探」，蘇州大學學報（社會科學版），2006年第2期（2006年3月），頁6-8。

<sup>83</sup> 中國大陸地方治理改革中的政治改革、行政改革和公共服務改革，主要內容包括：村委會直選和部分城市進行的居民委員會直選、兩票制選舉村黨支部書記、公推公選和公推直選鄉鎮黨政領導等選舉改革；舉行立法和行政決策聽證會，舉辦民主懇談會，政府和民眾通過網路和媒體進行互動和對話等協商民主和參與式決策實驗過程等地方政治改革；各種形式的政務公開、強化官員

事務的參與，不只會對政治體制產生影響，還會表現在經濟、社會、文化等面向。

若由外部因素來看，經濟全球化可以說是中國大陸地方治理結構產生的動因。經濟全球化的浪潮，對每一個國家的政治和行政系統都產生了衝擊，這個衝擊特別表現在社會環境的快速變化及公共事務的多樣化；而面對全球化影響下公眾事務的快速變遷，傳統單一的公共行政管理模式所無法即時回應。因此，地方治理這種以問題意識和問題解決為導向的公共管理改革，是地方政府想要突破傳統公共行政管理模式的「單一中心論」，將來自於民間的社會資本(social capital)力量納入公共事務管理中，以回應變動快速的經濟全球化。換句話說，透過公民參與和自主性管理形成的多元管理網絡(network)體系，中央及地方政府以地方治理作為創新的制度選擇，也是應變策略的選擇，同時，更是面對全球化衝擊所作出的積極回應。<sup>84</sup>

### 三、地方治理主體的多樣化

中國大陸傳統地方治理模式，具有統治主義的若干特徵，其權力模式是由中央政府「由上到下」對地方政府授權，以進行對地方社會的治理。在這樣的中央與地方權限劃分模式中，中央政府以其中央集權的控制影響著地方政府的能力與條件，地方政府並沒有管理自主權，而是中央政府的代理人與分治機構，缺乏制度創新能力與動力。地方政府在管理地方社會的相關事務時，也顯示其職能高度擴張的特徵，其扮演一個全能政府角色，在計畫經濟的體制上，全面干預地方

---

責任感的各種問責制度、行政審批制度改革、公共部門績效管理、政府工作流程再造、一站式服務等行政改革；扶貧濟弱、弱勢群體維權、公用事業民營化、網上辦公等公共服務類改革。請見何增科、王海、舒耕德，「中國地方治理改革、政治參與和政治合法性初探」，*經濟社會體制比較*（北京），2007年第4期（2007年7月），頁69-71。

<sup>84</sup> 經濟全球化對地方政府主要帶來三個問題：第一，地方政府如何保持經濟和社會長期可持續發展能力，增強預防、抵抗和處置危機的能力；第二，地方政府應如何吸引和維持投資，增強地方經濟體系的競爭力；第三，地方政府應如何面對地方民主觀念的重要變化，公民吸納進入地方公共事務管理過程，使其成為地方治理的有生力量。面對這些問題，地方政府得靠自身的治理能力回應，而其回應的方式，則是重新理解公民角色重新定位的「積極的公民資格」(Active Citizenship)、社群共同體的必然性及必要性，以及社會資本的存在及力量，而這也是地方治理的基本邏輯，亦即是發展公民參與和自主管理地方公共事務的能力。至於地方治理的工具，則是公民參與地方公眾事務的多樣化制度設計，包括創建學習型社區、地方立法創制權與複決權、建立社區發展公司及組建有關公共政策議題「公民諮詢委員會」等等。請見孫柏瑛，「全球化時代的地方治理：構建公民參與和自主管理的制度平臺」，*教學與研究*（北京），2003年第11期（2003年11月），頁27-31。



社會事務，形成了政府與社會一體化的現象，不僅控制社會生活的經濟的各個領域，使經濟成為附庸，更透過各種政治活動控制社會生活，造成「大政府／小社會」、「強政府／弱社會」的功能模式，導致社會的泛政治化趨勢。

然而，在中共改革開放後，以統治主義為基礎的傳統地方治理模式已在市場經濟的發展下，面對了極大的挑戰。市場經濟一方面帶來了利益主體的分化，促使地方政府必須要回應地方利益的需求，而非只是服從國家的整體意志；另外一方面，市場經濟的力量，也催生了市民社會的產生，帶來了市民社會的活絡，使得地方社會不再全然受制於地方政府的政治控制，這挑戰了傳統地方政府的統治模式。包括民間團體、非政府組織都開始要求參與地方治理、分享治理權力，促使地方政府不再是一個進行由上到下單方面統治的全能政府，治理主體的多元化和權力運行的多樣化，已成為大陸地方政府治理模式的轉型模式的重要特徵。整體來說，地方政府在改革開放後最重要的職能轉變乃在於從「統治」到「治理」的轉型，地方政府不再全然受制於中央政府，其管理自主權不斷擴大，不僅可以制定相關地方性法規，政府權力的權力合法性也具有治理自主權，不再只是源自於中央政府的授權，更要創造地方利益的極大化，回應地方代議性機構的需求。對此，地方政府的權限和職能也更明晰化，一方面在權限上受到法制所規範與約束，而在職能上，也變得傾向管理而非統治。換言之，政府提供各種公共服務來達成治理。而這種新的治理模式是一種合作治理，地方政府不再是唯一的治理主體，權力的施行也不再是由上到下，而是開始納入不同利益主體的考量。<sup>85</sup>

#### 四、行政層級的扁平化，以及社會組織、民眾、企業不同社會行動者的參與

針對中國大陸地方政府從管理走向治理的變遷趨勢，石國亮(2009)將中國大陸地方政府的治理模式歸納為四種類型來進行分析：第一類為省直管縣的「扁平化治理」模式。也就是指由「省—市—縣」三級管理，轉變為「省—縣」二級管理，透過減少行政層級的扁平化改革，不僅有利於增加省域經濟發展的整體協調性，更能促進對於省域統籌協調的自覺性，增強政府傳達資訊的準確性、有效性，

<sup>85</sup> 牛子宏，「從『統治』到『治理』：我國地方政府治理模式轉型分析」，頁 11。

落實管理績效；第二類為「社會組織的共同治理」模式。此類模式傳達出治理模式不同於管理模式的重要特徵，意即充分發揮社會組織的作用，加強政府與社會的互動，透過與社會組織的合作，強化政府的與社會組織「共同治理」的實質功能，從而深化服務型政府的建立。雖然這種模式還存在若干需要解決的問題，包括法律制度安排的缺乏、社會組織自我發展能力與獨立性尚顯不足，以及不同城鄉區域社會組織發展不平衡等問題，然而，如何透過合作實現雙贏，已成為是此一模式重要的發展方向；第三種類型是「民眾的參與式治理」模式。在這種治理模式中，民眾作為治理的主體，也作為服務的對象，當政府的許多事務納入民眾的意見，引導民眾進入參與式的治理模式，將能夠針對與群眾利益密切相關的議題，真正制定出符合民眾需求的政策與制度。近年來，一些中國大陸地方政府透過舉行公正、聽證等制度，積極擴大民眾的參與度，這種公民「參與式」治理模式已經成為中國大陸地方政府在進行行政決策與立法程式的重要要素；至於第四種類型則為「企業的合作治理」模式。在市場模式中，政府對企業所扮演的角色並非在管理企業，真正關鍵的在於如何創造更多的方法與建立更完善的制度來服務企業、促進企業的發展。包括維持市場的公平競爭秩序、防止市場壟斷、實行健全的經濟制度、降低交易成本，促進自由貿易等措施，因應經濟發展的需求，與企業合作，建立起政府與企業的「合作治理」模式，從直接的、微觀的管理轉型為間接的、宏觀的服務。<sup>86</sup>

這四類模式突顯出中國大陸地方治理模式的轉變形式，包括行政層級的扁平化，以及與社會組織、民眾、和企業之不同社會行動者的合作，地方政府轉向以社會為中心之治理模式。中央政府與地方政府之間的關係不再是單純由上而下的權威關係，地方政府會進一步與其他社會行動者，包括私部門或是志願性團體發展出更活躍的市場交易關係，除了地方政府之外，也還會有其它的社會行動者也相當活躍於地方事務的治理，呈現出多元化的治理特徵。

---

<sup>86</sup> 石國亮，「我國地方政府治理的四種模式及其評析」，**理論與改革**（成都），2009年第1期，頁21-24。

## 五、 地方政府在經濟活動中扮演積極的角色

除了上述地方治理主體的多樣化、行政層級的扁平化之外，中國大陸地方政府在經濟發展中扮演的積極角色，亦是其地方治理的一大特徵。

自 1994 年中國大陸中央政府實施「分稅制」替代「分灶吃飯」的財政體制之後，中國大陸中央重新建立了集權權威。但與此同時，地方權力不但沒有遭到壓抑，而是以更大的能量崛起。也就是說，當實行「分稅制」之後，中國大陸中央政府占有大部分的收入，因此為了不讓地方政府過份依賴中央政府，中央政府對地方政府讓步，除了容忍地方政府在維持傳統功能的同時，兼有「發展型政府」和「掠奪型政府」的雙重功能；同時，容忍地方政府具有獨立的經濟利益，地方政府可以通過直接控股的公司或關係公司參與該地區的經濟活動，甚至參與經濟活動成果的分配。而當地方政府經濟利益的實現是通過公司行為實現的時候，地方政府即呈現公司化的特徵，自此，執行公共政策和公共服務不再是地方政府的唯一目標，GDP 的增長成為考核政府官員政績、決定其升遷的關鍵指標。<sup>87</sup>

換言之，由於長期以來中國大陸地方的經濟成長，影響該地政府官員的升遷與，因此各地方政府必須因應招商的需求，以「服務／治理」取代原來的「領導／管理」，甚至為吸引外資，積極參與／介入經濟活動。而不論是「發展型政府」、「掠奪型政府」、「企業家型政府」亦或「侍從型政府」，中國大陸地方政府的公司化／企業化已是其地方治理的一大特徵。<sup>88</sup>也就是因為如此，當投資環境改變、亦或企業遭遇問題時，地方政府為了維持當地經濟的成長，抑或確保地方政府利益，因此通常願意扮演更為積極角色，透過主動去協調不同的行動者，以因應／解決投資環境變化或企業的問題。

因此，在既有的脈絡下，討論治理到跨界治理的概念或理論，其最大的意義，在於可以更清晰地解釋改革開放後的中國大陸地方治理結構。在改革開放之前，

<sup>87</sup> 相關討論請見朱嘉明，**中國改革的歧路**（臺北：聯經出版事業股份有限公司，2013 年 1 月），頁 152-157。

<sup>88</sup> 關於大陸地方治理的討論，請見徐東海、吳瑟致，「中國大陸地方治理模式對臺商投資影響之研究－以昆山地區為例」，頁 64-67。

中國大陸並不存在一個獨立於國家之外的私人經濟部門，也不存在相對獨立於國家的公民社會或第三部門。<sup>89</sup>然而，隨著中共的改革開放，以及後冷戰時期世界的多極化及經濟的全球化，中國大陸的私人經濟部門及各種民間組織的力量日益發展，並在經濟和社會生活中發揮越來越大的作用；政治國家與公民社會、公共部門和私人經濟部門及第三部門之間，形成了一種相對獨立的、分工合作的新型治理結構，<sup>90</sup>而這種跨界的治理結構，包含了不同的行動者。作為中國大陸改革開放以來主要外來資本之一的臺資企業，自然也成為這種治理模式的重要組成部分，而這也是為何要提出跨界治理概念作為分析東莞、昆山兩地產業轉型升級策略的原因。

本研究旨在討論東莞、昆山兩地政府，如何回應中國大陸「由上到下」的轉型升級政策。因此，從「治理」的角度可以掌握中國大陸中央的轉型升級政策在地方具體施行的機制；換言之，治理主體的多元化是分析的重點，以此探究不同行動主體如何溝通協調與具體合作，來推動相關轉型升級政策的制度創新；而進一步以「跨界治理」概念來分析東莞、昆山地方政府、臺資企業與臺商協會之間所各自扮演的角色，並梳理地方政府如何透過與不同主體間的協作，以建構出回應中國大陸中央產業轉型升級政策的夥伴關係時，更可以理解中國大陸地方政府基於不同利益考量所呈現的不同跨界治理模式。

也就是說，本研究將透過研究東莞、昆山產業的轉型升級策略，分析並比較其跨界治理模式的差異。一方面對現有地方治理概念進行理論性的反思，另外一方面也豐富現有跨界治理理論的內涵。在後續的討論中，針對東莞、昆山的轉型升級策略，本研究也將進一步探究東莞、昆山各自的跨界治理模式中，究竟是政

<sup>89</sup> 在 1978 年之前，由於路徑依賴效應及當時特殊的政治環境，中國的行政體系出現了行政依附於政治、行政體制屬於高度集權、體制內存在傳統社會嚴格的等級與控制、行政作為政治的工具對社會全面幹預等特點，因此產生了不少弊端，當時的中國政府與社會之間長期處於矛盾的狀態，而政府管理亦面臨財政問題、管理危機及信任缺乏等問題。請見楊占營，「現代治理理論及其對中國治理變革的借鑒意義」，*湖北社會科學*（武漢），2004 年第 5 期（2004 年 5 月），頁 44。

<sup>90</sup> 從治理和善治的分析框架來研究中國政治的發展，中央政府和各級地方政府在政治和行政管理體制方面進行體制改革和制度創新，可被視為已有一定成果，具體來說包括實行地方選舉、制定及完善各級法規、政務透明化、監督各級政府機構職能的強化、各級行政單位的機構改革等等。請見何增科，「治理、善治與中國政治發展」，*中共福建省委黨校學報*（福州），2002 年第 3 期（2002 年 3 月），頁 15-19。



治驅力還是經濟驅力帶動其跨域治理模式的課題？

此外，針對誰才是跨界治理當中的主導主體的問題？現有跨界治理理論將跨界治理的實現途徑區分為「公私夥伴式」和「新葛蘭西式」兩種實現路徑。其中，「公私夥伴式」強調要透過不同利益集團間的交流與溝通，透過私人部門與公共部門的相互合作來達成跨界治理，重視企業的在跨界治理的主導作用；而「新葛蘭西式」則更為強調政府的主導作用，甚至認為其在跨界治理模式中扮演發動者的角色。這兩種類型的區分對於探討東莞與昆山的跨界治理模式相當具有啟發性，透過釐清誰在跨域治理中具有主導性的實質分析，將可以歸納並比較不同跨界治理模式所代表的實質意涵。本研究以跨界治理概念來分析東莞、昆山兩地的產業轉型升級策略，藉由「政治驅力／經濟驅力」這兩組推動跨界治理的內在趨力，以及「公私夥伴式」、「新葛蘭西式」這兩類型實現途徑的理論啟發，可依此建構出東莞、昆山跨界治理模式的類型特徵。

## 第參章 中共推動產業轉型升級的政治經濟戰略意圖

擁有廣大腹地、廉價勞動力、豐富資源及潛在市場的中國大陸，自 1979 年改革開放以來，即成為全球企業、資金競相湧入的地區。然而，隨著大陸經濟的快速發展，中共開始意識到作為工業主體的加工貿易發展過程中，造成包括分配不均、環境污染、區域發展失衡等諸多問題，因此亟思產業發展戰略的調整。對此，西方學者也指出，雖然自改革開放後，中共在過去三十多年來的經濟改革，已經讓中國大陸變成世界上最大及最有經濟活力的國家之一。然而，自 2000 年迄今，中國大陸面臨包括全球金融動盪、海外主要市場經濟衰退，以及若干持續攀升的社會不穩定等因素的挑戰。與此同時，與西方先進國家現代化進程同樣面臨的問題一樣，中共亦必須思考如何能夠在環境永續的前提下持續維持經濟成長？又要如何在維持經濟成長的同時抑制能源的過度消耗、同時緩和國際日益重視的全球暖化問題，<sup>91</sup>這些發展中的困境，都是中國大陸在高度經濟發展下所必須面對的挑戰。

由於希望改變經濟增長所造成的國內外環境的失衡，中共自從「九五」計劃時期，即思考透過調整加工貿易為主的製造業體質，以新型工業化來帶動整個產業結構的優化。2003 年中共第十六屆三中全會提出取代傳統發展觀的「科學發展觀」概念，不僅成為中共的執政理念之一，也為中國大陸產業轉型升級提供了論述的基礎。對中共來說，所謂的產業轉型升級，就是一方面加速調整產業結構，另一方面，針對長期扮演經濟成長動能的加工出口貿易進行產業升級。無論是產業的轉型或升級，牽涉到的是國家產業政策的方向，對中共來說，核心問題是「如何發展」。簡單來說，中共之所以推動產業轉型升級，在經濟戰略的意涵，就是要改變中國大陸「世界工廠」的角色，讓中國大陸製造業脫離全球產業價值鏈低端的位置，並不再以犧牲勞工權益、耗損資源環境來成就 GDP，讓「中國製造」成為「中國創造」；在政治戰略意涵，一方面是為了政權的穩定與合法性，另一方面，則是為了能在資本主義體系擁有更大自主性，成為真正的經濟大國，為和

<sup>91</sup> Ligang Song & Wang Thye Woo, "China's dilemmas in the 21<sup>st</sup> Century", in *China's Dilemma-Economic Growth, the Environment and Climate Change* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008), pp.1-2.

平崛起提供堅實的物質基礎。本章要討論的重點為：一、中共推動產業轉型升級的主要原因或動力為何；二、中共推動產業轉型升級的政治經濟戰略意涵。

## 第一節 發展論述的轉變：從傳統發展觀到科學發展觀

中共自 1978 年第十一屆三中全會後，決定了改革開放的發展道路，而其內涵是「唯經濟成長」的發展觀。這種「唯經濟成長」的傳統發展觀，源自於二次世界大戰結束後至二十世紀六〇年代時期的西方，其內在蘊涵的邏輯，是認為經濟增長能夠實現生活水準的提高、平等的擴大和社會的進步，換言之，傳統發展觀是純粹「經濟人」的思維。傳統發展觀將經濟增長和累積財富作為社會發展的目的，並認為「社會如何快速有效發展」、「如何增加社會物質財富」才是國家／個人應該思考的問題。然而，依循著傳統發展觀，國家／個人將無止盡的追求經濟成長，同時為求成長而忽視經濟增長的品質、生態的保護及資源的耗竭。這種非理性、高投入、低產出；高生產、低效益；高排放、低回收的發展方式，持續下去將會造成包括資源危機、生態危機、環境危機及越來越嚴重的人的異化、物化等等問題，<sup>92</sup>甚至到最後導致經濟發展成本的增加，致使國家經濟「有增長無發展」，可以說，傳統發展觀的核心概念就是追求 GDP 的增長。

自改革開放以來，中共以經濟增長作為施政的主軸，大步加快開放的腳步，透過吸引外資、發展加工出口貿易，幾十年發展下來，雖然造就高速經濟成長及世界第二的經濟總量，但在中共「讓一部分人、一部分地區先富起來」政策下，造成中國大陸越來越嚴重的沿海／內陸、城市／鄉村等發展和收入的差距，許多隱而未顯的社會矛盾，使得中共賴以統治的合法性出現危機。因此，中共透過對改革開放以來中國大陸經濟成長動能的傳統發展觀的反思，建構所謂的科學發展觀論述，以作為修正中國大陸經濟發展過程中造成的社會失衡。

<sup>92</sup> 張榮、張素蘭，「科學發展觀對傳統發展觀的超越」，*綿陽師範學院學報*（四川省綿陽市），第 30 卷第 9 期（2011 年 9 月），頁 105-106。

中共於十六屆三中全會提出「科學發展觀」，取代了傳統的發展觀，並於 2007 年十七大將「科學發展觀」納入黨章，與毛澤東思想、鄧小平理論及「三個代表」並列。自此，科學發展觀不但成為中共執政理念之一，對中共來說，亦成為社會主義現代化建設的思想指導。<sup>93</sup>對中共來說，被納入黨章的中共領導人思想，即被視為中共意識型態的一部分，理論上是由馬克思主義基本原理原則與中國實際相結合、並因應不同現實情況所建構。也就是說，中共科學發展觀的提出，象徵其意識到傳統發展觀雖造成的社會失衡，因此無論是從經濟或政治層面，中共都有調整思維、改變舊有發展方式的必要性與壓力。

中共一向強調「理論先行」，科學發展觀之所以提出，是為了有別僅僅強調經濟增長、看重 GDP 等指標的傳統發展觀；而中共十七大後推動的產業轉型升級，事實上就是為了實踐科學發展觀。因此，透過對科學發展觀「發展」、「以人為本」、「全面協調可持續」、「統籌兼顧」等重要概念的梳理，不但可以了解中共產業轉型升級內在邏輯，進而掌握中共相關政策的推動方向，並進而掌握中共經濟戰略的轉變方向，預測中共未來經濟發展政策。

對中共來說，科學發展觀是最重要的概念就是「發展」。中共強調，科學發展觀的「發展」概念延續了毛澤東解放生產力、鄧小平理論「發展才是硬道理」、江澤民「把發展作為黨執政興國的第一要務」等有關的「發展」概念；中共之所以強調科學發展觀繼承自歷代領導的思想體系，一方面為新的發展觀提供意識型態的合法辯護基礎，另一方面，則是再強調新的發展觀「以經濟建設為中心」的發展思維並不能因此而改變。中共認為，二十一世紀中葉之前中國大陸仍處在「社會主義初級階段」，因此在建設社會主義現代化過程中，仍必須依靠不斷的發展，因此，要解決大陸經濟發展過程中造成的社會矛盾，乃至於維持社會穩定、提高國家競爭力，甚至是鞏固共產黨的執政地位、建設小康社會、提高民眾物質文化水平等等，都必須靠「不斷的發展」。<sup>94</sup>也就是說，對中共來說，作為一個威權政

<sup>93</sup> 張啟富、舒蘇平，「樹立科學發展觀，推動經濟社會和人的全面發展」，**黑龍江社會科學**（哈爾濱），2005 年第 1 期（2005 年 1 月），頁 14。

<sup>94</sup> 劉德偉、陳克惠主編，**科學發展觀黨建理論研究**（北京：人民出版社，2009 年 8 月），頁 59-60。



體，經濟成長仍是共產黨賴以維持統治權的最重要基礎，因此科學發展觀仍必須延續傳統發展觀的思維；但和過去不同的是，科學發展觀必須在傳統發展觀的基礎上體現「新傳統主義」(neo-traditionalism)路線，必須透過找回毛澤東時期社會公平的理念，在發展與公平兩個價值之間找到平衡點。<sup>95</sup>

這種修正傳統發展觀「經濟人」思維的科學發展觀，重新詮釋了經濟發展與人之間的關係。中共認為，傳統發展觀走到最後「發展」本身成了目的，因此必須予以修正，因此，在仍然重視「發展」的前提下，要清楚了解到「發展」只是工具，「發展」的目標是為了人，更進一步說，「發展」要「以人為本」，脫離人的發展就成為一種異化；而中共「以人為本」的科學發展觀，除了希望將傳統發展觀的「經濟人」導向科學發展觀的「全人」，在理論的建構上，更是向馬克思主義人學的再一次復歸。換言之，就中共的理解，馬克思主義人學意義下的人並非西方個人主義或自由主義的「個人」，而是在社會中實踐的人，因此，其提出強調「以人為本」人學概念的科學發展觀，可說是對傳統社會主義將「主體的人」倒轉為社會革命與權力鬥爭工具的反動；「人」作為社會實踐的主體，應該和社會發展是一種相互辯證／滲透的關係，而非因果式將「人」視為經濟發展的工具。具體的來說，中共科學發展觀「以人為本」的概念，就是要將「人的全面發展」視為經濟發展的目的，換言之，經濟發展只是「人的全面發展」的基礎。<sup>96</sup>對中共來說，之所以強調「人的全面發展」，主要是回應中國大陸快速經濟發展後「分配不均」的社會矛盾。

為了回應「如何發展」及「解決分配不均」，中共透過科學發展觀「全面協調可持續」及「統籌兼顧」等概念，指出其與傳統發展觀不同的經濟發展戰略方向。中共強調，過去中國大陸只重視經濟建設，但更應重視的是社會、政治、文化等各層面的「全面」發展；與此同時，城鄉、區域及貧富之間應彼此支援「協調」，更重要的是，不能為經濟的增長而犧牲環境，經濟增長必須建立在「可持

<sup>95</sup> 趙建民，「科學發展觀與胡錦濤路線」，*展望與探索月刊*（臺北），第5卷第12期（民國96年12月），頁44。

<sup>96</sup> 劉建武主編，*科學發展觀—中國特色社會主義理論體系的最新成果*（北京：人民出版社，2008年7月），頁92-93。

續」的基礎上。<sup>97</sup>至於「統籌兼顧」，即是以宏觀調控、適時適當干預的方式，在社會利益調整過程中調和各方面的矛盾，<sup>98</sup>具體的說，即是國家／政府在發展的基礎上，透過宏觀調控協調統籌資源，以調合城市／鄉村、沿海／內陸、國內發展／對外開放彼此間落差，促使中國大陸能夠在穩定中發展。

總的來說，依循「以 GDP 為中心」的傳統發展觀，雖然促使中國大陸經濟快速成長，但卻造成了包括城鄉、區域、分配、生態環境等各方面的社會矛盾。中共了解到，大陸經濟發展過程中的諸多失衡現象若無法解決，將影響其政權的穩定，甚至衝擊中共作為唯一執政黨的合法性，因此，中共之所以提出科學發展觀來取代傳統發展觀，其主要目的是要解決大陸經濟快速發展過程中所帶來的危機；若以更高的戰略層次來看，中共科學發展觀的提出，意味中國大陸經濟發展將由改革開放時期的體制轉軌型、二十世紀九〇年代以來的高速增長型，轉變到現在所謂的科學發展型；換言之，中共經濟發展戰略由傳統發展觀轉向科學發展觀，象徵了中國大陸第三次社會轉型。<sup>99</sup>

## 第二節 轉型升級的歷程及成效初探

中共以所謂的科學發展觀取代傳統發展觀，不但意味其發展思維的轉變，更代表中國大陸產業政策的調整。換言之，中共強調經濟要透過「科學發展」來增長，即必須透過「轉方式、調結構」來「促轉型」，而這即是中共之所以於「十一五」時期大力推動加工貿易轉型升級的背景因素。所謂的「產業轉型」，在定義上是指「從舊的產業結構布局轉向以高新技術產業為先導、基礎產業和製造業

<sup>97</sup> 在「全面」發展部分，中共近年來不斷強調除了經濟發展之外，中國大陸還應該進行政治改革、社會改革，更應該強化文化建設；而「協調」這個概念，最顯而易見的就是中共的「對口支援」政策，也就是經濟實力較強的省份地區對經濟實力較弱的省份地區實施援助的一種政策性行為；「可持續」概念的具體落實，可由 2007 年以來大陸政府頒布的各项針對「兩高一資」企業的環保法規來觀察，此部分後文會再提到。

<sup>98</sup> 張啟富、舒蘇平，「樹立科學發展觀，推動經濟社會和人的全面發展」，頁 15-16。

<sup>99</sup> 宋國誠，「科學發展觀－中國第三次社會轉型」，《中國大陸研究》（臺北），第 51 卷第 2 期（民國 97 年 6 月），頁 97。

為支撐、服務業全面發展的產業格局」<sup>100</sup>，對中共來說，即是透過更高的技術帶動傳統製造業的提升，並進而促使三級產業<sup>101</sup>間比例關係能夠協調；「產業升級」則包含產業結構的改善，或產業素質效率的提高。

## 一、中共推對產業轉型升級的歷程

1949 年中共建政以來，即隨著經濟發展的不同階段，針對其產業結構進行調整；<sup>102</sup>然而，經過了幾次的調整，大陸產業仍存在農業基礎薄弱、產業技術水準不高、服務業比重過低等問題，特別是二級產業存在工業產品低、水準過剩與高技術產品短缺、國際競爭力較低、國際分工體系位處劣勢等問題。進一步來說，大陸產業結構的特色，主要是工業比重過高但附加值低、過度依賴加工組裝且缺乏自主技術和品牌，以及服務業發展不足，因此，對中共來說，調整產業結構，必須改造提升傳統製造業，並加快發展服務業，同時提升產業核心競爭力。

中共推動產業轉型的思維，可回溯到二十世紀九〇年代。1990 年 12 月中共第十三屆七中全會通過〈中共中央關於制定國民經濟和社會發展十年規劃和「八五」計畫的建議〉，提到 1990-2000 年經濟建設的重點在於「調整產業結構，加強農業、基礎工業和基礎設施的建設，改組改造加工工業，不斷促進產業結構合理化」；<sup>103</sup>1995 年 9 月中共第十四屆五中全會通過〈中共中央關於制定第九個五年

<sup>100</sup> 所謂產業的轉型是一個綜合性的過程，包括了產業在結構、組織和技術等多方面的轉型；也可以是指一個行業內，資本、勞動力等生產要素從衰退產業向新興產業轉移的過程。徐振斌，「新型工業化與產業轉型」，《經濟研究參考》（北京），2004 年第 17 期（2004 年 5 月），頁 42-43。

<sup>101</sup> 「一級產業」(Primary Industry) 主要指農、林、漁、牧、礦等運用自然的資源和力量所轉換來獲得產出的產業；「次級產業」(Secondary Industry) 是指工業部門，是指將初級產業中所獲得的原料或資源，再進一步地予以加工或製造，進而形成一些附加價值更高的產業，包括礦業、製造業、水電、煤氣和營造業；「三級產業」(Tertiary Industry) 則是指服務業部門，包括金融、保險、不動產、運輸、倉儲、通訊、工商服務、公共行政、社會服務及個人服務、其他等。隨著時代的發展，還有所謂的「四級產業」(Quaternary Industries)，包含了資訊工業、知識工業、藝術工業及倫理工業等產業。周春芳編著，**商業自動化**（臺北：五南文化事業，2009 年 10 月），頁 4。

<sup>102</sup> 主要包括四個階段的調整：第一個階段為 20 世紀 60 年代，主要是要調整失衡的「農、輕、重」產業比例關係；第二階段是 70 年代末期到 80 年代初期。中共於 1979 年開始進行第二次產業結構調整，改變了大陸向重工業傾斜的產業結構；第三階段為 80 年代中期以後。目標是「優先發展農業、基礎工業、高新技術產業」；第四階段為 20 世紀 90 年代開始，中共除了加快基礎工業發展，並同時發展交通運輸及郵電通信等服務業。沈世順、王常華等著，**經濟轉型中的結構調整**（北京：國家行政學院出版社，2011 年 2 月），頁 122-124。

<sup>103</sup> 「八五」計畫主要目標是為了整頓「七五」計畫後期出現的通貨膨脹，因此對加工貿易產業並未著墨，僅提到「要積極採用新技術、新工藝，加快更新老舊設備，降低能耗和各種材料的消耗，提高產品質量和經濟效益」。「中共中央關於制定國民經濟和社會發展十年規劃和「八五」計畫的建議」（1990 年 12 月 30 日），**中國共產黨新聞網**，

計劃和 2010 年遠景目標的建議》，強調根據大陸經濟的現狀和發展趨勢，自 1995 年到 2010 年經濟建設要「切實轉變經濟增長方式」，在優化產業結構部分則是「著力加強第一產業，調整和提高第二產業，積極發展第三產業」；<sup>104</sup>2000 年 10 月中共第十五屆五中全會通過的〈中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議〉，進一步提到大陸經濟要持續快速健康發展，必須以提高經濟效益為中心，並應加快工業改組改造和結構優化升級。<sup>105</sup>

2003 年 10 月中共第十六屆三中全會通過〈中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，除了提出科學發展觀，同時也強調「引導加工貿易轉型升級」；<sup>106</sup>2005 年 10 月，中共第十六屆五中全會通過〈中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議〉中，除提出「全面貫徹落實科學發展觀」，還將「調整優化產業結構」視為「十一五」時期的重點工作；<sup>107</sup>延續第十六屆五中全會精神，2007 年 10 月中共總書記胡錦濤於十七大的工作報告中，特別強調「加快轉變外貿增長方式」，同時，強調以質取勝、調整進出口結構、促進加工貿易轉型升級等產業政策方向；工作報告中還提到，希望透過外資的利用，推動產業的自主創新、產業升級及區域平衡發展。中共十七大報告一再強調經濟持續發展的主軸不變，但更強調經濟應該是「又好又快」的發展。十七大報告中也提到，隨著大陸經濟高速增長，在國際社會中必須承擔著越來越多的責任，特別是對溫室氣體排放標準的提高（所謂的節能減排），使得大陸產業結構必須調整，高污染、高耗源產業必須轉移，或必須進行技術的提升。<sup>108</sup>

事實上，自 2007 年開始，大陸政府陸續頒布相關法令政策，推動加工貿易

---

<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66683/4494051.html>。

<sup>104</sup> 「中共中央關於制定第九個五年計劃和 2010 年遠景目標的建議」（1995 年 9 月 28 日），中國人民共和國國史網，[http://www.hprc.org.cn/wxzl/wxysl/wnj/diujugewnjh/200907/t20090729\\_16991.html](http://www.hprc.org.cn/wxzl/wxysl/wnj/diujugewnjh/200907/t20090729_16991.html)。

<sup>105</sup> 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議」（2000 年 10 月 11 日），中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837946.html>。

<sup>106</sup> 「中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定」（2003 年 10 月 14 日），人民網，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2145119.html>。

<sup>107</sup> 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議」（2005 年 10 月 11 日），新華網，[http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/18/content\\_3640318.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/18/content_3640318.htm)。

<sup>108</sup> 「胡錦濤在黨的十七大的報告」（2007 年 10 月 24 日），新華網，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568\\_4.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_4.htm)。



產業轉型升級，引起在中國大陸投資的臺商和外資企業的關注。<sup>109</sup>2010年10月，中共十七屆五中全會通過〈中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議〉，強調「十二五」（2011-2015年）將是全面建設小康社會的關鍵時期，「加快轉變經濟發展方式」是這個時期的重點工作，而經濟結構調整是加快經濟發展方式的方向。<sup>110</sup>2011年11月，大陸商務部等六個部門<sup>111</sup>頒布〈關於促進加工貿易轉型升級的指導意見〉，宣示要將大陸這個「世界工廠」轉型進行技術升級，由原來的「代加工」轉型為「代設計、代加工」一體化，這是中國大陸首次出臺有關加工貿易轉型升級的國家級政策，除為大陸的加工貿易轉型升級提出更為完整的方向之外，也為中共產業轉型升級政策的落實，推進了重要的一步。

中共「十一五」時期推動以加工貿易為主體的產業轉型升級，其政策主要落在四個方面：（一）試點進行。大陸以華東、華南作為加工貿易轉型升級的示範區，特別是以加工貿易重鎮廣東省為主；示範城市則是華南東莞和華東蘇州兩個地級城市；<sup>112</sup>其目的是希望東部沿海地區的企業，能夠脫離過去代工的角色，創造更高附加價值的產品；（二）特定企業。除了試點之外，在示範區內選定58家示範企業進行轉型升級，其中廣東省就占了41家，<sup>113</sup>由於中共希望強化加工貿易的研發和品牌，因此被選定的示範企業多標榜其專利數量及技術；（三）梯度轉移。除了推動東部地區加工貿易轉型升級之外，大陸政府還在中西部規劃了所謂加工貿易梯度轉移重點承接地，推動加工貿易由發達的東部向欠發達的中西部地區轉移，<sup>114</sup>這些加工貿易梯度轉移重點承接地目的，主要在平衡大陸區域發

<sup>109</sup> 自2007年開始，中共加大產業轉型升級相關政策的推動，大陸政府一方面以發放專項研發資金、融資傾斜以鼓勵產業的自主創新，同時鼓勵兼併重組以促進產業結構調整和升級；另一方面，則發布新的經貿政策，包括實施〈企業所得稅法〉、〈勞動合同法〉等法規，以及修訂《外商投資產業指導目錄》、出口退稅調整、公布加工貿易限制類和禁止類目錄等方式進行加工貿易的轉型升級。這些經貿政策主要是緩解大陸「兩高一資」（高耗能、高污染、資源性）產業的發展。黃健群，「大陸經貿新措施影響調查」，**產業雜誌**（臺北），第467期（2009年2月），頁3-7。

<sup>110</sup> 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議」（2010年10月18日），**中國共產黨新聞網**，<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/13067740.html>。

<sup>111</sup> 其他五個部門為發展改革委員會、工業和資訊化部、人力資源社會保障部、海關總署及稅務總局。

<sup>112</sup> 2011年11月經大陸商務部、人力資源和社會保障部、海關總署聯合認定，東莞市與蘇州市成為首批「全國加工貿易轉型升級試點城市」，為大陸推動加工貿易轉型升級先行先試的試點城市。

<sup>113</sup> 「2011商務形勢系列述評之五：遵循規律 穩中求進 推動加工貿易轉型升級」（2012年1月5日），**中華人民共和國商務部網站**，

<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/201112/20111207910458.html>。

<sup>114</sup> 自2007年開始，大陸商務部、人力資源社會保障部、海關總署分三批決定了共44個加工貿易

展，促進中部崛起和西部大開發，同時，解決勞動力本地就業和加快城鎮化進程；

(四) 透過政策引導加工貿易轉型升級。這部分包括提高勞動密集型產品的出口效益，鼓勵經營主體多元化、產業鏈的延伸、強化設計與代加工合一、加大內銷市場、強化人力培訓，以及加強加工貿易在中西部的比重等等。

由上述中共提出的政策方向可以了解，大陸自「九五」計畫時期，即面臨結構調整和產業升級的雙重壓力，開始強調粗放向集約型轉變的經濟成長方式，並提出以技術進步為主的產業升級政策。與此同時，也開始要求將供過於求的輕工業企業整編淘汰，同時要將產業發展的重心放在加工層次相對較高的高科技產品。「十五」計畫時期，更進一步制定相關政策，提出經濟發展應以結構調整、改革開放和科技進步為動力。<sup>115</sup>

中共所推動的產業轉型，就是指產業結構的調整；產業升級，就是指以加工貿易為主的產業升級。雖然政策通常都有一定的延續性，且中共自 1990 年就開始宣稱要推動產結結構的調整及工業體質(以加工出口貿易為主)的提升。然而，中共 2003 年第十六屆三中全會提出科學發展觀之後，才形成較為完整的戰略思維、2006 年「十一五」期間確立並提出加工貿易轉型升級、2007 年以至 2008 年全球金融海嘯後，更進一步提出具體的產業轉型升級政策。<sup>116</sup>

---

梯度轉移重點承接地，第一批有 9 個，包括南昌、贛州、郴州、武漢、新鄉、焦作、合肥、蕪湖、太原；第二批有 22 個，包括洛陽市、鄭州市、宜昌市、襄樊市、岳陽市、永州市、益陽市、吉安市、上饒市、山西省侯馬經濟技術開發區、安慶市、包頭市、哈爾濱市、南寧市、欽州市、海口市、成都市、綿陽市、重慶市、昆明市、西安市、銀川市；第三批有 13 個，包括遼寧省錦州市、吉林省延邊朝鮮族自治州、安徽省馬鞍山市、安徽省巢湖市、福建省龍岩市、江西省宜春市、湖北省荊門市、湖南省衡陽市、湖南省常德市、廣西壯族自治區梧州市、廣西壯族自治區北海市、四川省德陽市、新疆生產建設兵團石河子經濟技術開發區。相關資料匯整自大陸商務部公部之〈關於支持中西部地區承接加工貿易梯度轉移工作的意見〉(2007 年 11 月 23 日)、〈關於確定第二批加工貿易梯度轉移重點承接地的決定〉(2008 年 5 月 15 日)、〈關於認定第三批加工貿易梯度轉移重點承接地的通知〉(2008 年 5 月 15 日)。

<sup>115</sup> 傅豐誠，「大陸十五計畫管窺」，工業總會兩岸經貿服務網，<http://www.ssn.com.tw/eip/front/bin/ptdetail.phtml?Category=100012&Part=3-1-33>。

<sup>116</sup> 大陸全國人大常委暨經濟學家辜勝阻曾指出，「十二五」期間中國「調結構、促轉型」經濟結構調整的總體思路，將從發展動力、增長源泉、資源環境、產業支撐、分配改革等五個方向。在發展動力方面，是要由過度依賴投資和出口向消費轉變；在增長源泉方面，要從過度依賴廉價勞動力向技術創新轉變；在資源環境方面，要由過度依靠資源的消耗和環境代價的粗放型增長方式，向低碳、綠色、集約的增長方式轉變；在產業支撐方面，要從過度依賴房地產支撐增長的方式，向培育新的經濟增長點經濟發展的多元化支撐轉變；在分配改革方面上，要從過度依賴、部分人先富的非均衡方向轉向均衡共享、包容性增長的方式轉變。「辜勝阻：『十二五』調結構、促轉型的五個著力點」(2010 年 10 月 22 日)，中國共產黨新聞網，

## 二、中共「十一五」時期推動產業轉型升級的成效

由上節中共推動產業轉型升級思維的歷程來看，「十一五」時期（2006-2010年），是中共推動產業轉型升級的重要時期，因此，透過「十一五」時期產業結構及工業體質變化的觀察，可以初步了解並掌握其推動產業升級的成效。

從產業結構來看，「十一五」期間大陸各級產業結構的變化並不大，三產業都只是微幅的變動，而整個產業結構仍以二級產業為主，其中又以工業占比為主（見表 1）；而進一步觀察大陸各級產業對 GDP 增長的貢獻，「十一五」期間大陸各級產業對 GDP 增長貢獻變化亦不大，不過二級產業中的工業對 GDP 增長的貢獻增加了 6.8%，而三級產業同時期卻下降了 6.7%（見表 2）。由上述數據可以看出，「十一五」期間大陸各級產業結構變化並不大，中共強調「調結構」的效益並不特別明顯。

表 1 「十一五」時期大陸各級產業占 GDP 比重(%)

	一級產業	二級產業		三級產業
			工業	
2006	11.1	48.0	42.2	40.9
2007	10.8	47.3	41.6	41.9
2008	10.7	47.5	41.5	41.8
2009	10.3	46.3	39.7	43.4
2010	10.1	46.8	40.1	43.1

資料來源：中國國家統計局，中國統計年鑑-2011（北京：中國統計出版社，2011年9月），頁45。

表 2 「十一五」時期大陸各級產業對 GDP 增長的貢獻率(%)

	一級產業	二級產業		三級產業
			工業	
2006	4.8	50.0	42.4	45.2
2007	3.0	50.7	44.0	46.3
2008	5.7	49.3	43.4	45.0
2009	4.5	51.9	40.0	43.6
2010	3.9	57.6	49.2	38.5

資料來源：中國國家統計局，中國統計年鑑-2011，頁55。

再進一步觀察中國大陸各級產業對 GDP 增長的拉動：「十一五」期間，大陸 GDP 增長的拉動仍是以二級產業和三級產業為主，一級產業對 GDP 增長的拉動變化並不大（見表 3）。而在各級產業就業結構變化方面，可以發現「十一五」

期間，大陸一級產業就業占社會就業總數人口比例持續下降，但依然占整體就業人口的 36.7%；二、三級產業的變化都不大，分別微幅增加 3.5%及 2.4%(見表 4)。

表 3「十一五」時期大陸各級產業對 GDP 增長的拉動(%)

	國內生產總值 (GDP)	一級產業	二級產業		三級產業
				工業	
2006	12.7	0.6	6.4	5.4	5.7
2007	14.2	0.4	7.2	6.2	6.6
2008	9.6	0.6	4.7	4.2	4.3
2009	9.2	0.4	4.8	3.7	4.0
2010	10.4	0.4	6.0	5.1	4.0

資料來源：中國國家統計局，中國統計年鑑-2011，頁 55

表 4「十一五」時期大陸各級產業社會就業總數結構變化(%)

	一級產業	二級產業	三級產業
2006	42.6	25.2	32.2
2007	40.8	26.8	32.4
2008	39.6	27.2	33.2
2009	38.1	27.8	34.1
2010	36.7	28.7	34.6

資料來源：中國國家統計局，中國統計年鑑-2011，頁 112。

除了產業結構，中共「十一五」期間推動產業轉型升級在工業方面有幾個指標值得觀察：根據大陸官方公布的資料，在淘汰落後產能方面，「十一五」期間共淘汰 50%的落後產能，並讓 GDP 能耗累計下降 19.06%，同時，2010 年大陸全國化學需氧量排放量比 2005 年下降 12%左右、二氧化硫下降 14%左右。值得一提的是，自 2003 年開始，大陸政府即開始透過提高資源稅、調整出口退稅限制「兩高一資」產業，不再純粹鼓勵加工貿易；而自 2006 年以來，大陸亦先後 7 次調整加工貿易禁止類目錄；<sup>117</sup>另一方面，為提升產業競爭力，2009 年 1 月開始，大陸國務院陸續通過「十大重要產業振興規劃」；2009 年 11 月中國國務院決議 2020 年碳排放目標要比 2005 年減少 40-45%的同時，亦提出「戰略性新興產業發展規劃」，發展包括新能源、節能環保、電動汽車、新材料、新醫藥、生物育種和資訊產業等 7 大新興產業。<sup>118</sup>

至於在區域發展的狀況方面，由生產總值和固定資產投資狀況來看，中共「十

<sup>117</sup> 根據大陸官方公布，總計 1803 個產品列入目錄，鋼鐵、石化、有色、造紙等高污染、高耗能及消耗資源產業的加工貿易業務已經停止。

<sup>118</sup> 蔡宏明，「大陸經濟轉型對傳統產業大陸投資的影響」，田弘茂、黃偉峰主編，**臺商與中國經濟發展**（臺北：財團法人國策研究院文教基金會，2010 年 11 月），頁 171-174。



一五」期間所推動的產業轉型升級，在區域平衡方面已呈現顯著的效果，整體來說，呈現中、西部投資增長加快的現象，東北也保持穩定發展，區域投資結構呈現了東部總產值穩定但投資比重下降，以及中、西、東北地區投資協同共同發展的局面（見表 5）。

表 5 「十一五」時期大陸各地區生產總值、固定資產投資占全大陸比重變化(%)

	東部		中部		西部		東北	
	生產總值占全大陸比重	固定資產投資占全大陸比重	生產總值占全大陸比重	固定資產投資占全大陸比重	生產總值占全大陸比重	固定資產投資占全大陸比重	生產總值占全大陸比重	固定資產投資占全大陸比重
2005	55.5	51.4	18.8	18.2	17.1	19.9	8.6	8.6
2010	53	41.7	19.7	22.6	18.7	22.2	8.6	11

資料來源：本研究整理自「我國經濟結構調整取得重要進展—『十一五』經濟社會發展成就系列報告之十六」（2011年3月11日），大陸國家統計局網站，[http://www.stats.gov.cn/tjfx/zfx/sywc/t20110304\\_402707882.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/zfx/sywc/t20110304_402707882.htm)。

中共強調產業轉型升級要靠自主創新，但到 2010 年中國大陸研發經費仍僅占 GDP 的 1.76%，不但和預計占 GDP2%的目標有落差，但和其他先進國家相比，仍有距離（見表 6、表 7）。

表 6 「十一五」時期中國大陸研究與開發經費支出及從業人員

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
研發經費占 GDP 比例(%)	1.32	1.39	1.40	1.47	1.70	1.76
金額(億元人民幣)	2,449.97	3,003.10	3,710.24	4,616.02	5,802.11	7062.58
R&D 人員(萬人年)	136.48	150.25	173.62	196.54	229.13	255.38

資料來源：中國國家統計局科學技術部編，中國科技統計數據-2011（北京：中國統計出版社，2011年10月），頁3、5。

表 7 中國大陸與其他國家研發經費對比

	美國 2008	日本 2009	中國大陸 2010	德國 2009	法國 2009	英國 2010	韓國 2008
R&D 經費(億美元)	3982	1690	1043	926	585	410	313
研發經費總支出占 GDP 比(%)	2.79	3.33	1.76	2.78	2.21	1.82	3.36

資料來源：中國國家統計局科學技術部編，中國科技統計數據-2011（北京：中國統計出版社，2011年10月），頁238-239。

總體來說，中共「十一五」時期推動以加工貿易為主的產業轉型升級綜合來看，大陸產業仍是呈現以二級產業為主的態勢，而其中工業又占了主要部分、三

級產業穩定占有相當比重。然而，整體來說，大陸產業結構仍存在一些問題，包括：一、產業結構和就業結構扭曲。2010 年大陸一級產業 GDP 比重雖然已經降到 10.1%，但對 GDP 的貢獻僅 3.9%，就業占全社會就業總數的比重仍高達 36.7%，還未達到基本完成工業化時一級產業占社會就業總數 20% 以下的標準；二、二級產業吸納就業的能力仍不足。二級產業無論是在產業結構所占的比例，亦或對 GDP 增長的貢獻率，都是三級產業中最高的，但其吸納就業的比例卻不及服務業；三、三級產業比重偏低。和其他國家相比，中國大陸服務業比重仍偏低。<sup>119</sup>

大陸產業長期偏重加工出口貿易，是產業結構失衡的主要原因。長期以來，大陸產業結構一向有「第一產業不穩、第二產業不強、第三產業發展嚴重不足」的問題，因此中共產業的轉型升級，是希望「做穩第一產業、做強第二產業、做大第三產業」。<sup>120</sup> 事實上，大陸以出口為導向的加工貿易，發展已超過 30 年，是大陸產業結構的重要部分，也是扮演經濟成長關鍵的動力來源。

此外，「十一五」期間無論是在產業結構調整、節能減排、區域平衡等方面，從數據來看可說略見成效；但中共也承認，大陸並未因此發展出具有高增長性的核心產業以帶動經濟增長。「十一五」期間，大陸增長較快的為資訊科技及房地產等行業，但由於政策的不夠完善，再加上 2008 年全球金融海嘯影響，致使這些扮演經濟增長動能的行業有泡沫化的現象，而這也就是中共為何於自 2011 年啟動的「十二五」規劃中，持續以「調結構、促轉型」作為產業政策基本方向的原因。

<sup>119</sup> 沈世順、王常華等著，*經濟轉型中的結構調整*，頁 124-125。

<sup>120</sup> 趙振華，「『調結構』重點是調整產業結構嗎？」（2010 年 4 月 6 日），*中國共產黨新聞網*，<http://theory.people.com.cn/GB/11300061.html>。

### 第三節 戰略意圖

中共「十一五」時期推動以加工貿易為主的產業轉型升級，並以科學發展觀作為產業轉型升級的理論基礎。在經濟戰略層面，中共主要目的是為了改變大陸加工貿易在全球價值鏈低端的位置，不希望再扮演以能源損耗及環境污染來成就 GDP 的「世界工廠」；在政治戰略層面，中共則是希望藉由產業體質的調整，為中國大陸的崛起提供一個堅實的物質基礎，成為一個真正的強國。

#### 一、中共推產業轉型升級的急迫性

改革開放之前，中國大陸採取進口替代政策，以高關稅、非關稅保護、本幣高估等方式，達成以本國製造或裝配產品取代進口品的目標。然而，中共自十一屆三中全會後啟動「對內改革，對外開放」國民經濟調整政策，實施對廣東、福建兩省對外經濟的特殊政策和優惠措施，並在深圳、珠海、汕頭、廈門等地設置經濟特區，作為吸收外資、引進國外先進技術和經營管理方法的窗口。此後，中共逐步開放大陸重要港口城市，讓外來資本作為經濟發展重要的一部分。在鄧小平的推動下，中國大陸發揮了低成本勞動力的比較優勢，通過來料加工、來件裝配、來樣加工和補償貿易等「三來一補」的方式創匯，並透過人民幣貶值來鼓勵出口，使得加工貿易取代一般貿易成為主要的貿易形式，並使得中國大陸加工出口貿易總額占 GDP 比重逐漸上升。1993 年中共十四屆三中全會後，決定實行有管理的浮動匯率制度，更大步實行以出口為導向的產業政策，中國大陸出口因此快速擴張；2001 年 11 月大陸正式加入世界貿易組織(WTO)後，更是全面融入國際市場，在維持低匯率的政策下，中國大陸出口導向型經濟特徵更為明顯。2002 年之後，大陸對外貿易順差超常規快速擴張，「十五」計畫時期則為大陸貿易增長最快的時期。<sup>121</sup>

換言之，伴隨著經濟全球化浪潮，擁有土地、勞動力等資源的中國大陸，透過優惠政策快速吸納包括臺商在內的外資，發展勞動密集型的加工貿易作為產業發展的基礎，並由紡織服裝輕工等勞動密集型產業逐漸轉向機電、高新技術等產

<sup>121</sup> 吳敬璉，**中國增長模式抉擇（增訂版）**（上海：遠東出版社，2008 年 10 月），頁 135-137。

業，成為國際產業分工體系的一環。<sup>122</sup>與此同時，其並透過經濟特區、沿海開放等舉措，促使大陸經濟的不斷成長，並使其成為所謂的「世界工廠」。

然而，中國大陸以出口為導向的加工貿易所造就的「世界工廠」，其實只是「世界代工廠」。長期以來，中國大陸長期依靠資本投入趨動的粗放增長模式，即企業透過國外進口的設備及廉價勞動力在本地組裝後，再出口到美國、日本、歐洲等市場的這種模式，雖帶動了經濟的發展，但也造成投資率持續偏高、產出能力不斷擴張、消費比重不斷降低的高投資率，並導致種種經濟和社會問題；而這樣的模式也使得大陸產業在國際產業價值鏈中只能占據低附加價值的加工製造環節，缺乏自主創新和技術。與此同時，為了持續維持出口，中共採取適度保護和人民幣匯率低估為主的政策，雖使大陸經濟維持了數十年的高速增長，但這樣的發展戰略也造成勞動密集型產品生產的專業化，使技術和產業結構升級緩慢；而為了維持本幣匯率低估，大陸必須大量收購外匯而導致貨幣超發、流動性泛濫，造成通貨膨脹和資產泡沫等問題。<sup>123</sup>

歸納來看，改革開放以來大陸經濟之所以高速成長，主要依賴投資趨動和外貿導向，但也造成了以下幾個問題：（一）產業整體競爭力不足。由於大陸各地方政府「重數量、輕品質」的招商引資政策，引進過多勞動密集型簡單加工行業，使得大陸加工貿易長期停留在「主要原材料和技術設備的加工生產」階段，造成中國大陸加工貿易產業結構仍集中在傳統勞動密集型產品和中低技術工序；（二）受外資企業發展影響。長期以來，中國大陸加工貿易的主體是外資企業，所以產業關聯和技術外溢效應有限，使得其加工貿易受外資企業自身發展戰略影響；（三）缺乏自主研發能力。中國大陸加工貿易多依賴外資企業跨國公司，其企業在生產過程中多從事貼牌生產而較少掌握核心專利和開發品牌，也就是說無法掌握附加價值較高的研發和行銷兩端；（四）缺乏競爭優勢。由於品質不穩定、國際營銷管道不通暢，再加上研發環節多在海外等因素，中國大陸企業產品較缺乏

<sup>122</sup> 何斯斐，「十一五期間，進一步推動我國加工貿易轉型升級的若干思考」，*福建教育學院學報*（福建省福州市），2007年第10期（2007年10月），頁24-25。

<sup>123</sup> 吳敬璉，*中國增長模式抉擇*（增訂版），頁138-139。



競爭優勢，且由於原材料和零組件多向海外採購，因而削弱其在加工貿易中的國內配套能力；（五）區域發展不平衡。中共基本上是「由東向西，由南向北」開放外來企業投資大陸，因此造成加工貿易區域發展的不平衡。<sup>124</sup>此外，由於中國大陸加工貿易長期作為代工的利潤不高，出口企業只能增加出口數量來維持利潤，然而持續以出口為導向的產業政策，則導致了與其他國家的貿易摩擦及傾銷訴訟，甚至面臨貿易保護主義。<sup>125</sup>

總的來說，中共長期發展加工出口貿易，視其為「承接國際產業轉移、參與國際分工的重要途徑」，但由於加工貿易准入門檻過低、產品附加價值低，再加上出口多為高能耗、高污染和資源性產品等因素，以及 2008 年全球金融海嘯後大陸加工貿易發展面臨資源短缺、出口持續下降、經營成本上升、環境資源壓力加大、國際競爭愈加激烈等多重壓力，因此推動以加工貿易為主的產業轉型升級，成為中共「重要而緊迫」的戰略任務。<sup>126</sup>

## 二、經濟戰略層面：從「中國製造」到「中國創造」

對中共來說，推動產業轉型升級的經濟戰略意涵，就是要改變中國大陸「世界工廠」的角色，讓中國大陸製造業脫離全球產業價值鏈低端的位置，並不再以犧牲勞工權益、耗損資源環境來成就 GDP，讓「中國製造」成為「中國創造」。然而，這個經濟戰略目標必須透過減少工業耗能及環境污染的綠色發展道路，以及提升全球產業價值鏈地位等方式來達成。

### （一）綠色發展道路將成為中國大陸經濟發展的主軸

中國大陸經濟快速發展下，發展過多資本與資源高度密集性的產業，導致中國大陸的經濟成長高度仰賴環境資源。<sup>127</sup>「中國製造」的產品雖然包括了勞力密

<sup>124</sup> 徐冬青，「關於我國加工貿易轉型升級的思考」，*學海*（南京），2004 年第 6 期（2004 年 12 月），頁 102-103。

<sup>125</sup> 大陸商務部產業損害調查局《全球貿易摩擦報告（2011）》指出，自 1995 年以來，截至 2010 年，中國大陸已連續 16 年成為全球貿易調查的首位，並自 2006 年以來連續 5 年成為全球反補貼措施的「重災國」。

<sup>126</sup> 「2011 商務形勢系列述評之五：遵循規律 穩中求進 推動加工貿易轉型升級」（2012 年 1 月 5 日）。

<sup>127</sup> Justin Yifu Lin, “Rebalancing equity and efficiency for sustained growth”, in *Dilemma-Economic*

集度高的玩具、紡織品及價值附加高的高科技電腦與通訊產品，但是中國大陸仍被歸類為低收入、非核心創新者的國家；而當西方學者在談及中國大陸產業競爭性時，多認為其整體產業水準遠落後於西方先進國家。<sup>128</sup>因此，對中共來說，以耗損資源、破壞環境、犧牲勞工權益等「以 GDP 為中心」的傳統發展觀不再適合中國大陸，換言之，傳統發展觀雖使得中國大陸經濟快速成長，但隱而未顯的經濟損失，卻逐漸影響多年來的經濟發展成果。

根據中國國家環保總局和國家統計局聯合發布、中國大陸第一份經環境污染調整的 GDP 核算《中國綠色國民經濟核算研究報告 2004》研究報告中提到：2004 年中國因環境污染造成的經濟損失為 5118.2 億人民幣，占當年 GDP 的 3.05%。而根據《中國綠色國民經濟核算研究報告 2008》，從 2004 年到 2008 年之間，中國大陸環境污染的成本從人民幣 5118.2 億提高到人民幣 8947.6 億，環境退化成本占 GDP 比例為 3% 左右；<sup>129</sup>此外，中國新華社的《瞭望》周刊，在 2008 年的一篇專題中還提到，綜合世界銀行、中科院和環保總局的測算，中國每年因環境污染造成的損失約占 GDP 的 10% 左右。該專題還提及，造成中國環境狀況惡化的主要原因是粗放型經濟增長方式尚未得到根本改變，中國單位資源產出水平僅相當於美國的十分之一，日本的二十分之一，單位 GDP 二氧化硫和氮氧化物排放量是發達國家的八至九倍。<sup>130</sup>此外，2010 年中國已經超越美國，成為全球最大的能源消耗國，消耗全球能源使用量的 20.3%，超過美國的 19%，中國是全球最大的煤炭消耗國，使用量占全球的 48%，也是二氧化碳第一大排放國；2010 年中國的能源消耗量增加 11.2%，美國只增加 3.7%。<sup>131</sup>雖然中國的人均能源消費僅是美國的七分之一、OECD 國家平均水準的四分之一，但中國仍面臨非常大的能源

---

*Growth, the Environment and Climate Change* (Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2008), p. 91.

<sup>128</sup> Richard Sanders and Yang Chen, "Crossing which river and feeling which stones? China's transition to the 'New Economy'", in *Globalization, Competition and growth in China* (New York : Routledge, 2006), p. 309.

<sup>129</sup> 「中國 2008 年環境經濟核算研究報告完成」(2010 年 12 月 25 日)，中國環境經濟智庫，<http://www.csfee.org.cn/ReadNews.asp?NewsID=103>。

<sup>130</sup> 「環境惡化食品安全」(2008 年 10 月)，瞭望新聞週刊，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/tw.xinhuanet.com/htm/content\\_3886.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/tw.xinhuanet.com/htm/content_3886.htm)。

<sup>131</sup> Xunpeng Shi, "Can China's coal industry be reconciled with the environment?", in *China's Dilemma-Economic Growth, the Environment and Climate Change* (Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2008), pp. 367-368.

資源環境壓力。

隨著環境問題的惡化，中共近幾年制定經濟政策時都將對環境的保護同時納入思考。<sup>132</sup>大陸學者曾指出，中國大陸所面臨的基本問題是「要綠色 GDP 還是要黑色 GDP」，GDP 可以理解為國內生產總值(gross domestic product)，也可以理解為國內污染總量(gross domestic pollution)，綠色發展道路和黑色發展道路是兩條不同的發展模式，而中國歷經了六十年工業化，不能重走工業化國家的老路，要實現綠色發展，以創新來促成綠色中國。<sup>133</sup>由此可知，環境污染造成的經濟損失、生存危機，已是中共思考經濟發展時不得不面對的問題，因此，中共推動加工貿易轉型升級、改變中國「世界工廠」角色的第一步，即是走綠色發展道路，讓中國大陸經濟「可持續發展」。

## (二) 中共將強化自主創新以提升產業在全球價值鏈地位

在經濟全球化下建構的國際產業分工體系中，產業發展系統是由全球價值鏈上的各個參與者共同組成。然而，這樣的全球產業發展系統雖然可以提高各國產業結構之間的關聯度，但同時卻使得位於產業價值鏈低端的產業結構調整自主性受到衝擊，並增加該國經濟運行的風險及國家宏觀調控的難度。<sup>134</sup>事實上，麥可波特(Michael E. Porter)的全球價值鏈理論(global value chain)指出，高附加值的價值環節其實就是全球價值鏈上的戰略環節，也是獲利最多的環節；而加工貿易處於全球價值鏈的價值生產階段，獲取的附加價值是價值鏈最低端的價值。中國大陸經濟學家郎咸平則認為，在目前的全球競爭格局下，中國大陸加工貿易卻只能占據附加價值最低、最消耗資源、最破壞環境及剝削勞動者的製造環節。<sup>135</sup>

進一步來說，由於跨國公司通過整合產業鏈，把利潤最低的製造環節放到中

<sup>132</sup> James Roumasset, Kimberly Burnett, and Hua Wang, "Environmental Resources and Economic Growth", in *China's Great Economic Transformation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p.281.

<sup>133</sup> 胡鞍鋼，「當十幾億中國人一起創新」，華衷(Jonathan Watts)著，**當十億中國人一起跳**(臺北：天下雜誌股份有限公司，2010年10月)，頁7-8。

<sup>134</sup> 楊丹輝，「全球競爭格局變化與中國產業轉型升級」，**國際貿易**(北京)，2011年第11期(2011年11月)頁13。

<sup>135</sup> 郎咸平，**產業鏈陽謀 I——一場沒有硝煙的戰爭**(北京：東方出版社，2008年9月)，頁2-6。

國等發展中國家，依靠產業價值鏈中最有價值的產品設計等環節來獲得最大的利潤。而當中國等發展中國家的製造業被產業鏈其他環節擠壓而無法生存時候，跨國公司再透過產業資本和金融資本收購這些製造業。基於這些理由，中共更積極希望透過加工貿易的轉型升級，強化全球產業鏈產品設計、原料採購、訂單處理、倉儲運輸、批發運營、終端銷售等具高附加價值的部分，改變已經失衡且缺陷的產業體系，走一條自主創新之路，提升大陸加工貿易在全球價值鏈的地位，讓中國的經濟成長不再依附於資本主義先進國家的剝削。

綜上所述，無論是走綠色發展道路，亦或中國大陸加工貿易在全球價值鏈地位的提升，都是中共揚棄傳統發展觀並轉向科學發展觀的政策方向；中共在科學發展觀帶動下的經濟戰略，是透過產業轉型升級讓中國在發展的同時，能夠兼顧環境，並創造最大的產業附加價值以解決區域／城鄉／收入等失衡問題，並使得「中國製造」提升為「中國創造」。如同部分樂觀的西方學者認為，在經過快速產業轉型升級之後，中國將可以透過與外資、出口及經濟成長的連動，成為一個強而有力的製造業大國。<sup>136</sup>

### 三、政治戰略層面：成為崛起中的大國

中共推動產業轉型升級的政治戰略意涵，一方面是為了政權的穩定與合法性，但最主要是為了能在資本主義體系擁有更大自主性，成為真正的經濟大國，為和平崛起提供堅實的物質基礎。

如前所述，由於中共意識到傳統發展觀雖促使經濟快速增長，但卻造成社會諸多關係的失衡。因此，中共十七大後確立「以人為本」的科學發展觀意識型態，並以此作為產業轉型升級的理論基礎。中共強調產業轉型升級只是手段，目的是為了實踐科學發展觀中的「人的全面發展」；同時，消解中國日益嚴重的區域／城鄉／收入失衡的社會矛盾，進而為中共統治的合法性、正當性提供了辯護的基礎。

---

<sup>136</sup> Kevin H. Zhang, "Is China the world factory?" in *China as the World Factory*(New York : Routledge,2006), p. 267.



與此同時，中共認為，在經濟全球化趨勢下，西方資本主義國家對發展中國家實施的是非戰爭形態的掠奪，利用的是資金和技術的優勢，國與國之間逐漸已是綜合國力的競爭。然而，誠如西方學者所觀察，中共邁向全球化的路徑是務實的，其透過市場化和改革開放創造了中國大陸經濟發展的優勢，同時也讓大多數人提升了生活水準；與此同時，中共擴大國際貿易和投資，為中國大陸創造了工作機會、新工業、國際交換和市場繁榮。但是西方學者認為，中國大陸融入全球化的過程不僅由意識型態所引導，還受限於歷史包袱、龐大人口壓力及社會與經濟結構等種種因素，呈現出漸進主義的特徵。<sup>137</sup>因此，中共意識到中國若要實現社會主義現代化、成為真正的世界強國，就必須改變現有的社會經濟結構，透過走新型工業化道路，為「鞏固和提高目前達到的小康水準尋找新的發展動力、機制」，<sup>138</sup>而這個動力即為以加工貿易為主的產業轉型升級。與此同時，中共希望在「十二五」規劃期間，透過拉抬內需、促進消費，減少經濟成長對於外需的過度依賴，同時透過加工貿易轉型升級來帶動產業結構優化，並且以科技進步和創新為基礎來發展新興產業，讓中國向產業鏈高端領域邁進，藉此重建一個相較以往有更大自主性的經濟結構，以因應資本主義世界體系結構的重組變化，並作為中國即將躋身資本主義世界體系核心的準備。<sup>139</sup>

亦即對中共來說，科學發展觀思維下推動產業的轉型升級，不僅代表中國經濟發展模式的轉變，更象徵其社會體質的調整；在「穩定壓倒一切」前提下，中共必須在發展經濟的同時，兼顧社會公平及安定，並透過資源的重新分配化解社會矛盾，以維護中共執政的合法性與正當性。然而，在發展主義的敘事下，中共科學發展觀仍不脫離「以經濟為中心」，只是中共認知到在持續發展的同時，轉變既有經濟增長模式、進行產業結構的調整的必要性與急迫性；因此，對中共來說，推動產業轉型升級可說是為了實踐科學發展觀，但更重要的是作為中國大陸

<sup>137</sup> Zhu Ying, Michael Webber & Mark Wang, "Reconfiguring the Microgeography of China: Special Economic Zones." in *China's Transition to a Global Economy*(New York: Palgrave Macmillan, 2002), p.166.

<sup>138</sup> 張學森，「科學發展觀：背景、內涵及創新點」，中共四川省委省級機關黨校學報（成都），2004年第2期，頁25-26。

<sup>139</sup> 李英明，「中國大陸『十二五規劃』的政治經濟戰略意圖」，展望與探索月刊（臺北），第9卷第1期（民國100年1月），頁40-41。

走向現代化的重要戰略。

#### 第四節 對臺商的影響

自改革開放以來，中共以經濟成長作為統治合法性的來源與基礎。然而，只注重片面的發展，不但造成了貧富的差距，也隱含了很大的社會矛盾。在中共不斷強調「維穩」的同時，中國大陸卻發生層出不窮的社會衝突與矛盾，而這些社會矛盾嚴重的衝擊了中共統治的合法性。因此，中共建構了「以人為本」的科學發展觀論述取代了「以 GDP 為本」的傳統發展觀，且在強調多元發展前提下，透過產業轉型升級實踐「以人為本」的精神，並強調經濟發展的成果要為全民所共享，以解決長期以來區域／城鄉／收入失衡的問題。

中共發展觀的改變影響了其產業政策。中共以「全面、協調、可持續」的科學發展觀精神，於「十一五」時期大力推動加工貿易轉型升級，無論是在產業結構調整、節能減排、區域平衡等方面都略見成效；但中國大陸並未因此發展出具有高增長性的核心產業，因此中共持續於「十二五」規劃中以「調結構、促轉型」作為產業政策基本方向。而中共之所以推動以加工貿易為主的產業轉型升級，在經濟戰略層面，主要是為了提升中國加工貿易在全球價值鏈的地位，不希望只是扮演以能源損耗及環境污染來成就 GDP 的「世界工廠」；在政治戰略層面，中共則是希望藉由產業體質的調整，為進一步為融入經濟全球化、扮演經濟大國而作準備。

由於 2008 年全球金融海嘯的衝擊，歐美市場急遽萎縮，致使長期在大陸投資經營、以勞動力密集產業為主的加工出口臺商和外資企業，受到很大的影響；然而，即使如此，中共仍未停止其遏制加工貿易發展以淘汰勞動力密集產業的「騰籠換鳥」政策，持續推動產業轉型與升級。可以預見的是，隨著全球經濟情勢的快速轉變，中共勢必加大推動加工貿易轉型升級的力度，透過新技術、新產業改善製造業體質的同時，以城鎮化鼓勵消費、擴大內需，加大服務業在經濟增長中

的比例；因此，對長期以出口為主的臺商及外資企業來說，包括技術如何提升、消費端改變如何因應，都將是一個全新的挑戰。值得注意的是，中共「由上而下」的推動以加工貿易為主的產業轉型升級政策，其成效甚至成敗為何？中共於科學發展觀思維下推動的產業政策，是否會使得中國大陸長期以來的生產要素優勢不再？包括臺商在內的境外投資企業，對於加工貿易轉型升級政策過快的調整，是否適應？多年以來依靠投資趨動經濟成長的地方政府，和中央的步調是否一致？以美國為主的西方資本體系對中國大陸產業轉型升級相關政策的回應及牽制又是什麼？這牽涉到的是國家／市場、中央／地方、國內／國際等各方面關係的調合與理順。

中共推動產業轉型升級對臺商的影響／衝擊甚鉅。然而，不可否認，兩岸政府皆對臺商的轉型升級提供政策性支持，希望透過對臺商的政策性扶持，讓臺商能夠維持、甚至擴大其在中國大陸的投資經營。不過中國大陸各地方政府的回應與政策作為，則有差異性。這須視台商在當地的重要性與影響力而定。例如，東莞與昆山臺商較多，影響力較大，地方政府較為重視。尤其是東莞與昆山地方政府撥付企業診斷與輔導經費，關照臺商轉型升級較具代表性。不過，在中國大陸新一輪的產業轉型升級過程中，各級地方政府是否有中央國企介入地方投資，且其投資占當地 GDP 比重多寡，皆有可能影響地方政府對臺商角色的重視程度。目前看來，東莞與昆山臺商比重仍高，加之中央國企在該地未有重大投資項目，因此尚不致產生對臺資企業的排擠效應。基本而言，由於中共官方是政府主導型，具威權體制、政令貫徹之特質，因此對轉型升級之政策運作強度較高。不過，因為轉型升級政策之短期績效有限，因而此一政策是否真實列為地方政府之核心任務便有差異性。事實上，當前中國大陸地方政府領導仍是以自身利益與前途做施政考量。因此，績效不易彰顯的政策易被推遲，甚或只是形式支持之口號性作為。在接下來的章節，就東莞與昆山兩地政府推動的臺商轉型升級政策進行個案分析與討論後，更能清楚架構出中國大陸不同地方的地方政府，如何因其地方結構性因素，而產生不同的治理模式。

## 第肆章 東莞跨界治理模式：「強『社會』」與臺商網絡

為呼應中共十七大「科學發展觀」，東莞在 2006 年提出「經濟社會雙轉型」。在社會轉型方面，主要是指要加快推進「初級城市化社會」轉向「高級城市化社會」；在經濟轉型方面，主要是指經濟發展模式由過去「資源主導型」向「創新主導型」轉變。具體來說，就是要實現所謂的「六大轉變」，包括：一、經濟增長方式從粗放型、外延型向集約型、內涵型轉變；二、經濟體制從初級市場經濟向現代市場經濟轉變；三、經濟結構從外源型經濟為主向內外源型經濟並重轉變；四、對外開放從引進來為主向引進來、走出去並舉轉變；五、產業結構由加工製造環節主導的紡錘型，向加工製造與研發服務環節協調發展的啞鈴型轉變；六、資源利用從線型經濟向循環經濟轉變。<sup>140</sup>

基於此戰略，推動產業轉型升級成為東莞經濟轉型的核心工作。對東莞市政府來說，如何在回應既定轉型升級政策的同時，協助東莞臺商？進一步來說，東莞市政府在東莞臺商轉型升級的過程中扮演什麼樣的角色？政府和臺商之間如何透過協商、協作，突破既有規範制度而創新出一種轉型升級模式？本章首先說明「東莞模式」的發展歷程及其困境；其次，論述臺商參與「東莞模式」的過程及扮演的角色；繼而，討論東莞為何提出產業轉型升級；最後，也是最重要的部分，本章以「大麥客」作為分析東莞跨界治理模式的個案，並歸納出東莞「由下到上」的「強『社會』」跨界治理模式類型。

### 第一節 世界的代工廠：「東莞模式」的發展歷程

東莞是隸屬廣東省的一個地級市，由於其「地處廣州之東，境內盛產莞草」，因而稱之為東莞。其面積 2465 平方公里，共轄 32 個（鎮）街道；其中包括 4 個

<sup>140</sup> 劉志庚，「推進經濟社會雙轉型 建設富強和諧新東莞——在中國共產黨東莞市第十二次代表大會上的報告」（2007 年 1 月 9 日），東莞黨史網，<http://dgds.sun0769.com/dgds/shownews.asp?Url=list.asp%3FitemID%3D15&id=75&rootTitle=2007%C4%EA%B5%DA1%C6%DA>。



街道和 28 個鎮。<sup>141</sup>東莞位處廣東省中南部、珠江口東岸，東江下游的珠江三角洲，其與中山、順德、南海被合稱為「廣東四小虎」，是國際加工業的重要城市。根據東莞最新公布的統計，到 2011 年底，東莞市戶籍人口為 184.77 萬人，外來暫住人口為 413.62 萬人，常住人口為 825.48 萬人。<sup>142</sup>

東莞為中國大陸乃至於全世界的製造業重鎮，外來投資甚多，在發展初期主要以「三來一補」形式作為動力，歷經幾十年的發展，其資訊科技產品規模位居全球第一。根據東莞市官方資料，2005 年東莞生產總值 (GDP) 即超過 2000 億人民幣、2007 年東莞 GDP 超過 3000 億人民幣，到了 2010 年，東莞的 GDP 則超過 4000 億人民幣，達 4246 億人民幣，增長十分快速；在產業結構部分，東莞第二產業和第三產業的比例已相當接近，但仍是以第二產業為主。<sup>143</sup>東莞的經濟發展的歷史因素和中國大陸的改革政策息息相關：中共改革開放以來，透過外向型經濟的發展，港商、外商乃至於臺商紛紛進駐，創造了珠三角地區最重要的貿易基地，形成所謂的「東莞模式」。

### 一、「東莞模式」的特色

所謂的「東莞模式」，簡單的說，就是沒有自己的核心技術、沒有品牌、沒有市場通路，企業靠代工賺取微薄利潤、當地農民收取廠房租金、地方政府增加財政收入的模式。進一步來說，東莞的經濟發展，主要是依靠外來企業提供資金、設備、技術和管理，東莞提供土地及已建成的廠房，同時運用來自中國大陸內陸的廉價勞動力，這樣的發展模式即被稱之為「東莞模式」。<sup>144</sup>「東莞模式」的兩大特徵是「三來一補」和加工貿易：所謂的「三來一補」，是指「來料加工、來樣定做、來件裝配」和「補償貿易」；「來料加工、來樣定做、來件裝配」簡單來說，就是委託代工(original equipment manufacturing, OEM)，其方式就是由國外企業

<sup>141</sup> 4 個街道包括莞城街道、南城街道、東城街道、萬江街道；28 個鎮則為石碣鎮、石龍鎮、茶山鎮、石排鎮、企石鎮、橫瀝鎮、橋頭鎮、謝崗鎮、東坑鎮、常平鎮、寮步鎮、大朗鎮、黃江鎮、清溪鎮、塘廈鎮、鳳崗鎮、長安鎮、虎門鎮、厚街鎮、沙田鎮、道滘鎮、洪梅鎮、麻湧鎮、中堂鎮、高埗鎮、樟木頭鎮、大嶺山鎮、望牛墩鎮等。

<sup>142</sup> 東莞西北為廣州，距離 59 公里；東南為深圳、香港，距離 99 公里、140 公里。參見東莞市政府網站，<http://www.dg.gov.cn/>。

<sup>143</sup> 早期一直流傳「東莞堵車、全球缺貨」的說法，可見東莞作為全球製造業基地的重要性。

<sup>144</sup> 東莞的經濟發展和全球貿易發展緊密相關，其生產產品絕大部分是出口海外。

提供原材料、原器件、零配件、輔助材料或必要的技術設備給承包企業，承包企業加工生產後交給下訂方後收取代工費用；而「補償貿易」是指外商投資者提供技術專利、機械設備、原材料及各項服務，由大陸的投資者來生產，並用所生產的產品或所得收益進行償還外商投資的一種貿易方式。由於缺乏資金、技術和技術人員，因此東莞以「三來一補」發展外向型經濟。<sup>145</sup>

「東莞模式」的另一個特徵是加工貿易，加工貿易是指一國用免稅的方式，從國外進口中間產品、進行加工並最終再出口的一種生產與貿易活動。這也是東莞經濟發展的主要動力。除了「三來一補」和加工貿易，「東莞模式」還有其他幾個特徵，包括由資源主導、外源驅動、產業集群、城鄉一體等幾個特徵：資源主導，指的是東莞生產要素被粗放式利用，無論是在電源、能源，或是企業勞動生產率、資本利用效率都較低；「東莞模式」另一個特徵為外源驅動，簡單來說，就是產業發展所需的資本、技術與勞動力等生產要素都是來自於區外；而所謂的產業集群，就是指以勞動密集型為主，企業規模小、產業集群數目眾多；而城鄉一體，則是指東莞工業化先於城市化的半城市化景觀。<sup>146</sup>

## 二、「東莞模式」的結構性因素

由於經濟全球化，跨國公司建立了跨國的生產鏈，而為了追求更低的成本，二十世紀九〇年代，跨國公司將生產體系轉移到成本較低的中國大陸，因而使得加工貿易成為中國大陸經濟成長的主要動能，參與全球生產體系的東莞，即成為了「世界工廠」的一部分。<sup>147</sup>

「東莞模式」是珠三角地區因應中國大陸改革開放過程的一種實踐模式，並不是經過規劃和設計出來的。在中共論述裡，由於東莞掌握了改革開放的機遇，

<sup>145</sup> 「三來一補」曾經是 20 世紀 80 年代，港商投資中國大陸的一種主要形式，起初只涉及資本小、技術門檻低的勞動密集型產業，後來才發展到技術較先進的行業。隨著中國大陸引進的外資技術水準的提升，以及中國大陸官方在政策上鼓勵外商獨資和中外合資經營，到 20 世紀 90 年代以後，「三來一補」的重要性開始下降。

<sup>146</sup> 譚裕華，「對東莞模式的反思：從比較優勢到競爭優勢」，2011 年第 24 期，**科技管理研究**（東莞），頁 66-68。

<sup>147</sup> 鄭建寶，「論東莞模式及其政策支撐體系」，**經濟研究導刊**（哈爾濱），2010 年第 26 期（2010 年 9 月），頁 35-36。

加上東莞獨特的人文地理環境，以及東莞人的性格等，因此創造了「東莞模式」的成功。事實上，中國大陸早在 1978 年就決定發展加工貿易，而 1979 年 4 月，中共廣東省委提出要實施特殊政策及創辦貿易合作區的建議，再加上 1985 年東莞被列入沿海經濟開放區，都為「東莞模式」產生創造了有利的外部條件；在人文地理環境部分，東莞交通便利、緊臨香港，再加上每 10 個香港人就有一個祖籍在東莞，所以港商大量赴東莞投資，這些因素，都是「東莞模式」產生的重要原因。<sup>148</sup>除了這些外部因素之外，有學者認為，東莞之所以有今天的發展，強調水通、電通、路通和場地平整的「三通一平」，以及行政效率提升的「市鎮一體」的方式和體制，也都是「東莞模式」成功的結構因素。事實上，東莞作為一個地級市，卻沒有縣級架構的，少了中間層級，不但可以有效控制了行政人員和幹部的編制、降低行政成本，市政府的決策可以直接到鎮，透過行政效率的優化，致使東莞在工業化初期的發展相對快速；此外，大量大陸其他地區廉價勞動力流動到東部沿海區域就業亦是促成「東莞模式」的一大主因。<sup>149</sup>

總結來說，「東莞模式」可以說是特定歷史下的產物。然而，作為一種傳統的發展方式，「東莞模式」亦隨著中國大陸整體環境的變化面臨了包括土地、勞動力供給的制約、環境的破壞、產品附加價值低等各方面的挑戰；而東莞的生產模式甚至被認為是「血汗工廠」，在中共希望改變其產業結構、提升產業價值鏈的時刻，「東莞模式」勢必因應情勢的變化而面臨新的調整。

### 三、「東莞模式」的發展階段

「東莞模式」的發展，主要可分為為四個階段：第一個階段是起步階段，為中國大陸改革開放初期到二十世紀八〇年代中期（1978-1984 年）。二十世紀七〇年代末，由於香港廠租、工資等生產要素上升，為了降低生產成本，港企將廠房移往鄰近具低廉勞動力和低廠租的東莞，東莞利用「祠堂」、「飯堂」、「會堂」承接香港的生產和裝配工序，開始生產以勞動密集為主、香港小廠商為主、低技術

<sup>148</sup> 陳立平，「東莞模式研究」（2012 年 1 月 9 日），東莞黨史網，<http://dgds.sun0769.com/shownews.asp?id=1089&page=1>。

<sup>149</sup> 孫霄漢，「東莞模式的成就、挑戰與未來」，廣東行政學院學報（廣州），2009 年第 1 期（2009 年 1 月），頁 74。

的傳統產品；與此同時，港企轉變為貿易公司，在生產價值鏈中負責管理、融資、技術、品牌、銷售等工作，和只負責代工生產的東莞形成「前店後廠」的關係。這一個階段，東莞累積了資本、技術、市場資訊和管理等經驗。<sup>150</sup>

「東莞模式」發展的第二個階段，是二十世紀八〇年代中期到二十世紀九〇年代中期的成長階段（1984-1992年）。這個階段東莞主要在「三來一補」的基礎上，從農村社會開始轉進到工業社會，而臺資企業亦逐漸成為東莞外來投資的一部分，東莞產業群聚不但初步成形，並由勞力密集向技術密集過渡。事實上，自二十世紀八〇年代中期起，中共開放 14 個沿海開放城市，加快了中國大陸推進改革開放的進程，而廣東省順應這樣的政策，採取區域推進的開放戰略，再加上 1988 年東莞升格為地級市等因素，都增加東莞吸引外資的競爭力。在這個階段，臺灣由於新臺幣大幅升值、工資上漲，以致生產成本上升，IT 資訊科技(information technology)產業急於尋求新的投資區位，東莞即成為臺資企業第一波投資中國大陸的城市之一，而臺灣一些低端產業也開始轉移到東莞，形成「臺灣接單、東莞生產、香港出貨」的生產模式，而港資企業和臺資企業在東莞也形成包括紡織、服裝、家俱、五金等產業聚集，東莞工業化和城市化並進；第三個階段是提升階段（1992-2002年）。在這個階段當中，不僅有大量港臺資本進入東莞投資，中國大陸的低價勞動力也開始進入，東莞形成資金與勞動力大量流入的「雙優勢」時期，東莞加工貿易的發展模式也越來越成熟穩定，並開展了所謂「第二次工業革命」的提升階段，且傳統產業、IT 產業都更加完善。在這個階段，東莞主要針對較具規模的資訊產業進行引資，因此包括臺資、日資、韓資等資訊相關企業都紛紛投資設廠，使得東莞資訊產業表現為「龍尾→龍身→龍頭」形態。<sup>151</sup>

東莞產業發展的第四個階段，即是自 2001 年以來所謂的轉型發展階段。隨著人民幣的升值、生產成本的上漲，這個階段東莞產業開始轉型。就東莞市政府

<sup>150</sup> 回顧東莞產業發展的歷史，一般認為 1978 年 8 月底，東莞辦起了中國大陸第一家來料加工企業「太平手袋廠」，為「東莞模式」的開始。

<sup>151</sup> 邱偉年、唐秀嫻，2011，「東莞東莞市產業轉型升級路徑研究」，*經濟研究導刊*（哈爾濱），2011 年第 23 期，頁 85；中共東莞市委宣傳部、東莞市社科聯，「東莞模式—成功與啟示」，王道平主編，*東莞 30 年——一個沿海開放低區建設中國特色社會主義的成功實踐*（廣州：廣東人民出版社，2008 年 12 月），頁 119-121。



的立場，其整體戰略規劃主要在三個部分：第一，加速城市化。即將全市 32 個鎮作為一個大市區，以新區作為中心來規劃；第二，加速吸引外資。以園區<sup>152</sup>帶動並引進國際大企業集團，並以此培育壯大民族產業；第三，扶持民營企業。值得注意的是，東莞不但透過 2001 年的《關於促進民營經濟發展的若干意見》（「舊 48 條」）、2006 年《關於進一步促進民營經濟發展的若干意見》（「新 48 條」）等政策來扶持發展民營企業，同時開始以產業結構調整和產品轉型升級為核心，將多年來由資源主導的經濟發展模式轉向由創新主導、初級城市化社會轉向高級城市化社會的雙轉型戰略。<sup>153</sup>

#### 四、「東莞模式」的發展困境

經過數十年的發展，東莞形成包括電子資訊、電氣機械、紡織服裝、傢俱、玩具、造紙及紙製品、食品飲料、化工製品等所謂八大支柱產業，然而，東莞產業發展迄今，面臨包括產業鏈不完善、發展方式過於粗放、土地利用效率低、生態環境破壞、企業創新不強等問題。在東莞產業鏈不完善的問題方面，主要是指東莞產品位於產業價值鏈低端、附加價值低等問題。

事實上，二十世紀八〇年代國際產業逐漸轉移到東莞時，大多都是低加工和加工裝配為主的加工貿易，換言之，就是低附加值的產業。而位於產業價值鏈低端，會使得東莞在應對外部市場變動時多位於被動的局面；更進一步說，作為國際產業鏈代工一環的東莞，若是遭遇到國際景氣不佳、需求衰退時，產值最低的加工端必定受到最大的衝擊。<sup>154</sup>在發展方式粗放問題方面，東莞長期依靠低廉土地和勞動力等生產要素的大量投入來發展製造業；然而，東莞發展的八大支柱產業不但是低產值，更重要的是高耗能、高排放行業，隨著東莞企業不斷進駐，東莞在土地、用電、用水等生產要素日漸缺乏，且產業耗能過大而產值過低，進而造成能源供應不足、土地資源匱乏、環境破壞等問題。在土地利用效率問題方面，

<sup>152</sup> 這些園區包括松山湖高新技術產業園區、虎門港開發區、東莞生態園、東莞工業園區等市級園區等。

<sup>153</sup> 中共東莞市委宣傳部、東莞市社科聯，「東莞模式—成功與啟示」，頁 122。

<sup>154</sup> 作為「兩頭在外」的代工業者，若需求不振，若不是訂單減少或被轉移，就是被要求以更低的價格承接，這往往造成代工業者無力負荷而倒閉。2008-2009 年的全球金融海嘯東莞企業倒閉潮即是因為如此。

東莞粗放式的發展模式，使得土地利用方面相對粗放，且東莞各村鎮為促進經濟增長，採取市、鎮、村、村民小組四級招商策略引進外資，使得外資企業遍布在東莞各個鎮村，致使東莞產業關聯度、產業集聚效應、土地利用等率等都偏低。而以粗放型企業為主導的東莞，則存在大量高耗能、重污染企業，這些企業已經成為東莞產業的重要部分；與此同時，以來料加工為主的東莞企業，向來缺乏自主技術及自有品牌，因此東莞企業普遍創新不強，至今仍未形成核心競爭力的產業，<sup>155</sup>這些問題，都使得東莞必須進行產業結構的調整與產業的轉型升級。

歸納來說，東莞經濟自二十世紀九〇年初開始加速增長，主要原因除了 1992 年鄧小平南巡後中共持續加速改革開放政策之外，最主要是其承接了來自臺灣 IT 製造業及深圳產業結構升級所帶來的「三來一補」企業的轉移。其發展經過幾次的轉折，其產業結構仍以 IT 製造業為主，且多外來民營經濟，且隨著近幾年臺資企業的北移，IT 製造業主導地位逐年下滑，產業結構呈現多樣化趨勢；<sup>156</sup>然而，由於全球經濟環境的改變，以加工出口貿易為主的東莞產業，面臨了困境，亦加速產業轉型升級的壓力。

## 第二節 東莞的產業轉型升級之路

### 一、東莞為何提出產業轉型升級？

2006 年中共在東莞市的第十二黨代表大會上提出「經濟社會雙轉型」的報告，報告中提到要建議「富強的新東莞」必須走「高級城市化社會」及「創新主導型」發展的路，自此揭開了東莞產業轉型升級的路。由報告來看，要走「創新」的路，就必須改變經濟增長方式，以及調整產業結構及強調研發服務，而這兩大

<sup>155</sup> 吳曉峰，「從『騰籠換鳥』分析東莞市經濟產業轉型」，**特區經濟**（深圳），2011 年 11 期（2011 年 11 月），頁 32-33。

<sup>156</sup> 許新華，「東莞產業結構升級的困難及思路」，**特區經濟**（深圳），2011 年 4 期（2011 年 4 月），頁 32。

方向可以說是東莞產業轉型升級重點。<sup>157</sup>

長期作為中國大陸乃至全世界加工出口貿易的重鎮，東莞面臨包括國際及國內的壓力，致使其必須盡快推動產業的轉型升級。在國際因素方面，2008 年全球金融海嘯，使得以加工出口貿易為主的中國大陸乃至東莞的外向型經濟受到波及，經濟增長減緩。由於金融海嘯導致歐美市場需求萎縮，導致東莞出口訂單下降，甚至關廠倒閉；也就是說，東莞製造業研發、經營銷售兩頭在外的產業鏈模式，使得其製造業受國外市場影響較大，經營自主權較小，因此，當國際金融海嘯發生時，東莞製造業受到的影響就非常巨大。美國是東莞最大的出口地，2007 年美國次貸危機引發的全球性金融危機造成的需求衰退，對主要以出口歐美為主的珠三角企業來說，衝擊相當大。換言之，訂單減少是金融危機以來東莞出口企業遇到的普遍難題；此外，進幾年來歐盟、美國等地對中國大陸出口產品時常透過課徵巨額的反傾銷、反補貼加以限制，這也迫使以加工出口貿易為主的東莞產業必須轉型升級。<sup>158</sup>在國內因素方面，如前所述，東莞產業由於生產成本的增加、資源消耗和環境的破壞等因素，加上中國大陸對珠三角區域經濟的整體規劃，都是東莞加速推動產業轉型升級的原因。

事實上，對東莞來說，所謂的產業升級，即是勞動密集型產業的改造和升級；產業轉型，則是資本、技術密集型產業代替密集型產業。這兩個層次分別代表了產業就地升級和轉移兩個途徑。而對東莞來說，由於其產業發展主要遇到的瓶頸是勞動力和土地等要素價格上漲後所帶來的成本上升，因此將勞動密集型產業就地升級，是其進行產業轉型升級的一種模式；當然，另一方面，東莞也亟思透過與其他地區的合作來建立產業園區，將一些產業轉移出去，並開始引進高技術、高附加價值、低污染的產業。

## 二、東莞產業轉型升級策略：雙轉移

東莞加工貿易的轉型升級之路，主要是奠基在珠三角「雙轉移」的產業策略

<sup>157</sup> 相關內容請見劉志庚，「推進經濟社會雙轉型 建設富強和諧新東莞——在中國共產黨東莞市第十二次代表大會上的報告」（2007 年 1 月 9 日）。

<sup>158</sup> 邱偉年、唐秀嫻，「東莞東莞市產業轉型升級路徑研究」，頁 86。

上。所謂的「雙轉移」，即是所謂的「騰籠換鳥」，<sup>159</sup>是指珠三角勞動密集型產業向欠發達地區轉移、欠發達地區較高素質勞動力向當地二、三產業和珠三角發達地區轉移的產業轉型政策，這也正是廣東省產業升級的整體戰略。

珠三角的轉型升級之路並非這兩年才開始：早在 2002 年廣東省政府就已經頒布〈關於加快山區發展的決定〉，主要是希望能透過政策的扶持，適切的把珠三角的部分產業轉移到山區；2005 年廣東省頒布〈關於我省山區及東西兩翼與珠江三角洲聯手推進產業轉移的意見（試行）〉，延續了 2002 年的基調，持續推動高污染、高耗源、勞力密集度高等產業轉移。2008 年 5 月，為了實現雙轉移策略的產業轉移布局，廣東推出「產業轉移」和「勞動力轉移」等「雙轉移」政策，並具體落實在同年頒布的〈廣東省委廣東省人民政府關於推進產業轉移和勞動力轉移的決定〉、〈廣東省產業轉移區域布局指導意見〉等法規，簡單來說，廣東省的「雙轉移」政策，其政策目標就是希望將珠三角的勞動密集型產業轉移至粵東、粵西、粵北，把高端技術產業引入到珠三角，同時，將粵東、粵西兩翼、粵北山區的勞動力，一方面向當地二、三產業轉移，另一方面將較高素質勞動力向發達的珠三角地區轉移，進而推動廣東的產業結構調整升級。<sup>160</sup>

作為「廣東四小虎」之一、一向被稱為「鳥巢經濟」的東莞，當然必須落實這樣的產業升級政策，其並以所謂打造先進製造業和現代服務業的「雙輪並轉」，以及發展高新技術產業和適度重化工業的「兩翼齊飛」的策略進行產業和勞動力的雙轉移。<sup>161</sup>而東莞因應廣東省產業轉型升級的策略，希望將低端製造業轉移到粵東、粵西和粵北，騰出空間來，再引進投資規模大、產業關聯度高的高端技術產業。換言之，東莞所謂的「騰籠換鳥」的「騰籠」，即是政府透過政策引導企

<sup>159</sup> 所謂的「騰籠換鳥」，是指將傳統製造業從目前的產業基地「轉移出去」，再把「先進生產力」轉移進來，以達到經濟轉型、產業升級。在中國大陸經濟較為發達的省份，在經濟產業轉型時都會有類似的策略或口號，簡單來說，就是要提升產業的競爭力。

<sup>160</sup> 為推動產業「雙轉移」，廣東省提出 2008-2012 年五年內以 500 億人民幣的資金進行政策扶持，時任廣東省委書記的汪洋，以「騰籠換鳥」形容產業「雙轉移」。此外，2013 年 1 月廣東省第十二屆人民代表大會第一次會議廣東省省長朱小丹的「政府工作報告」中提到，廣東省實施「騰籠換鳥」以來，累計轉出企業超過 7000 家，淘汰關停企業 7 萬多家；新引進企業近 3 萬家，平均投資規模是淘汰關停企業的 108 倍。廣東省《政府工作報告》（2013 年），<http://leaders.people.com.cn/BIG5/n/2013/0204/c58278-20429142.html>。

<sup>161</sup> 黃健群，「東莞、昆山轉型升級策略初探」，**工業總會大陸臺商簡訊**，第 200 期（2009 年 8 月 15 日），<http://www.cnfi.org.tw/cnfi/ssnb/200-4-9808.html>。



業發展設計、行銷等高附加價值部分；而「換鳥」即是把製造業與服務業視為一個有機整體，透過「工業服務業化」同時發展製造業與服務業。進一步說，東莞進行「騰籠換鳥」的同時，也進行所謂的「造林引鳳」，對東莞來說，產業結構調整的同時也在進行招商。然而，學者認為，自 2006 年在東莞提出「雙轉型」戰略以來，在產業轉型升級的實踐仍存在一些問題：首先，是對轉型升級觀念錯誤。最主要是認為轉型升級僅限於加工貿易企業，以及將轉型升級視為因應全球金融海嘯的應變方案；再者，轉移與退出、進入與整合、淘汰與升級、轉型與定型都是企業在轉型升級中可能選擇的形式和路徑，推動產業轉型升級不能過度強化轉移、淘汰或退出等單一路徑或形式；最後，是對轉型升級的戰略重點選擇。「東莞模式」的重要特徵，就是「兩頭在外、前店後廠、三來一補」。換言之，這種模式只重視生產卻忽略了產品流通的問題，因此，東莞企業轉型升級的戰略重點不應只是在生產層面，而是流通層面的問題。<sup>162</sup>

### 第三節 從「輔導」到「轉內銷」：東莞推動的臺商轉型升級戰略

作為「東莞模式」的一部分，臺商粗放型發展的產業模式遇到了瓶頸。2008 年初，東莞對外的依賴度已逾 130%，<sup>163</sup>因此，廣東省將東莞視為珠三角產業轉移升級的障地，並透過提高租金來淘汰低階的產能和勞動力，但以廣東省為主的珠三角推動的「騰籠換鳥」，由於牽動了多方面的利益，引發不少爭議和反彈，<sup>164</sup>特別是全球金融海嘯後，在國際需求銳減的大環境下，主要從事加工出口貿易的東莞臺商面臨經營的困境，因此希望政府能夠協助轉型升級，而中國大陸從中央到東莞市政府，也針對臺商的需要給予回應，針對東莞這個轉型升級的示範城市，提出許多政策上的支持。

<sup>162</sup> 王先慶，「新時期東莞企業轉型升級的路徑和對策」，**廣東科技**（廣州），第 7 期（2011 年 4 月），頁 62-63。

<sup>163</sup> 「汪洋『騰籠換鳥』須掀三座大山」（2009 年 8 月 12 日），**中國評論新聞網**，[http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/4/5/9/101045960\\_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=101045960&mdate=0812151959](http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/4/5/9/101045960_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=101045960&mdate=0812151959)。

<sup>164</sup> 有東莞臺商就說，「騰籠換鳥」是讓「籠子空了，但鳥沒進來」。

## 一、東莞臺商轉型升級的背景

東莞臺商有幾個特點：首先是成本趨動。東莞較低的製造成本，是臺商投資的主因；再者，是人力資源導向。充足及便宜的人力資源，亦是臺商投資東莞的要素；三是以中小企業為主；四是由於東莞產業鏈完整，臺商很容易可以找到各產業的上下游供應鏈，因此供應鏈導向亦為特點之一；五是呈現高度的產業群聚特點；六是行業上下游關聯較強；最後，東莞臺商多為家族企業。<sup>165</sup>東莞市副市長 2011 年曾在第七屆兩岸經貿文化論壇上提到：

…東莞目前累計引進進臺資企業 6000 多家，占全市外資企業總數三分之一，其中投額超千萬美元的接 280 家；合同利用臺資 161 億美元，實際利用臺資 141 億美元，臺資成為東莞的第二大外來投資；…臺資企業在莞主要從事製造業，涉及電子資訊、五金機械、傢俱、鞋業、食品、紡織等領域，且各產業鏈條比較完整，產業配套較為完善；臺資 IT 產業是東莞製造業的支柱，產值占全市 IT 產業 70% 以上，對全球電子產品供應影響頗深，素有「東莞塞車、全球缺貨」一說。<sup>166</sup>

以中小企業、代工為主的東莞臺商，一直位於國際產業價值鏈的低端，在歷經數十年的發展，面臨利潤減少、競爭者增加的壓力，原本就有產業升級轉型的壓力。然而，2006 年以來廣東省推動產業雙轉移，造成東莞臺商莫大的壓力，特別是 2008 年全球金融海嘯的衝擊，更造成東莞臺商經營的困難，而經過東莞臺商的反應，無論是東莞臺協或兩岸政府，有都陸續推出協助臺商產業升級的計畫。事實上，東莞市政府也體認到，經濟的增加不能再只透過消耗資源的方式，且隨著中國大陸工資、土地等成本的上升，東莞不可能一直透過較低的生產要素來吸引外資。一位長期在東莞輔導的企管顧問認為：

…探討東莞臺商轉型升級的經驗，不可忽視三個問題：一是必須把它放在經濟全球化的國際大背景，以及國內內需市場發展的大趨勢中來考量；二是必

<sup>165</sup> 東莞臺商多集中在電子資訊等新興產業，服裝、毛織等傳統行業主要還是以港商為主。

<sup>166</sup> 江凌，「東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況」（2011 年 5 月 7 日），第七屆兩岸經貿文化論壇，**國家政策研究基金會**，<http://old.npf.org.tw/pdf/東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況.pdf>。

須根據東莞臺商的特點來進行；三是必須考量東莞在中國大陸加工貿易出口的地位，以及臺商在東莞加工貿易出口所扮演的舉足輕重角色。<sup>167</sup>

而談到東莞為何要進行產業轉型升級時：

…之所以下大力氣來推進產業結構調整升級，一是經濟發展出現兩個難以為繼，即靠大量消耗資源換取經濟增長的模式難以為繼，東莞製造業在全球產業分工格局中繼續處於低端區位已經難以為繼。二是全球製造業整個產業的分工格局出現了兩個新變化，一方面後發展的國家和地區承接產業轉移的能力增強，特別是發展低附加值製造業比東莞更有優勢，另一方面一些高端製造業和服務業正在向有條件的發展中國家轉移。三是東莞繼續從事低附加值的低端製造的優勢正在逐步喪失，面對這些困難和變化了的客觀環境，使得東莞下決心推動產業結構調整和轉型升級。<sup>168</sup>

東莞市政府一再強調，全球金融危機後臺商遭遇原材料上漲，以及土地、廠房、原油、水電、勞工等生產要素缺乏等問題；與此同時，全球市場萎縮、人民幣升值、國際貿易保護主義、環保要求更為嚴格等因素，讓臺商普遍面臨經營成本上升和獲利空間下降的困難。對東莞來說，其推動的「雙轉型」和臺商的轉型升級正好有「相互促進」的作用：

…2008 年國際金融危機爆發後，臺資企業遇到了前所未有的經營困難。…臺商承受了很大的經營壓力和心理困擾，同時也萌生了轉型升級的內在需要。所以，東莞的雙轉型和臺商的轉型升級，具有相互依賴、相互促進的特點。政府的「政策效應」和市場的「倒逼機制」結合在一起，就使得臺商對轉型升級既有著外在的壓力，也有了內在的動力。<sup>169</sup>

2010 年東莞被選為首批中國大陸「全國加工貿易轉型升級試點城市」。自此，東莞在廣東省乃至於中國大陸中央政府的支持下，推動臺商的轉型升級，而

<sup>167</sup> 袁明仁，「東莞臺商 3 年（2009~2012）轉型升級的經驗、成果及借鑑」，**中國大陸產業交流論壇論文集**（臺北：中華民國全國工業總會，民國 101 年 11 月）。

<sup>168</sup> 江凌，「東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況」。

<sup>169</sup> 江凌，「東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況」。

其重點工作就在加工貿易的轉型升級。東莞推動臺商轉型升級有所謂「五個原則」，包括：協助企業向產業鏈高端延伸、提升當地製造業、有機的進行「騰籠換鳥」，留住適合在東莞發展的企業和有增值能力產業、不要以行政手段干預市場，以及循序漸進。在這五個原則的基礎上，東莞市政府強調，推動轉型升級的過程中必須有四個「忍得住」：包括要忍得住轉型升級的陣痛期、經濟增長速度的放緩、暫時收入的減少，以及要社會的批評：

…東莞推動臺資企業轉型升級的總體思路是：以穩定現有優質企業為前提，推動企業「就地修煉」；以加快轉變經濟發展方式為目標，推動產業水準提升；以加工貿易升級轉型為重點，推動企業形態優化；以引進高端企業為手段，推動產業鏈條延伸；以擴大內銷為突破口，推動國內外市場結構優化；以先行先試為切入點，帶動整體均衡發展。…落實上述思路要把握好五個原則：一是不能簡單把產業結構調整升級理解成「趕廠、趕人」，而是通過政策的推動，幫助企業向產業鏈高端延伸；二是不要簡單地以服務業取代製造業，或者以高科技來取代低端製造業，東莞的區位特點和產業基礎決定了我們對製造業是要提升而不是消除；三是不要機械地理解「騰籠換鳥」，把還適合在東莞發展的企業和有增值能力的產業簡單轉移有可能造成產業的空心化；四是不要以行政手段取代市場的作用，政府的工作就是要消除影響市場作用發揮的體制障礙；五是必須循序漸進，不能過快過急。…在產業轉型升級的過程中提出了四個「忍得住」：一要忍得住暫時的陣痛，二要忍得住暫時速度的放緩，三要忍得住暫時收入的減少，第四還要忍得住社會的非議。<sup>170</sup>

東莞市政府以此「總體思路」，來作為推動臺商轉型升級。然而，對臺商來說，人才、技術和資金，都是企業轉型升級的必要條件，特別對臺資企業來說，融資是長期以來無法解決的問題。無論是開拓大陸內銷市場、培養轉型人才、優化生產管理、轉換經營模式、自創品牌等，都需要資金投入，對融資不易的臺商

<sup>170</sup> 江凌，「東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況」。



來說，缺乏轉型升級的資金支持；因此，轉型不成只能轉移，升級不了只好關閉。因此，東莞市政府為協助解決臺商轉型升級中包括人才、技術、資金、市場等方面的問題，建構各種協作平臺來協助臺商。

## 二、東莞推動臺商轉型升級的主要平臺

東莞推動臺商「升級」方面，最重要的是引進專業機構診斷及輔導臺商，協助臺商在技術、人才、品質、產品、管理、效率等各方面的升級。<sup>171</sup>在推動臺商「轉型」方面，則是協助臺商協會設立了「大麥客」批發大賣場，並舉辦「臺博會」，不但協助東莞臺商由代工(OEM)轉型品牌(OBM)，更建立了臺商外銷轉內銷的通路。

大陸國臺辦以所謂「一個原則、兩個方向、三項工作、四個平臺」歸納東莞推動臺商轉型升級的工作：「一個原則」，就是指推動轉型升級應該讓企業主體和市場發揮作用；「兩個方向」，是指政府應該一方面全面推動臺商升級，但另一方面應幫助有條件的臺資企業轉型；「三項工作」，則是透過政策讓臺資企業等同於大陸企業、設立專項基金項目，以及與東莞臺商協會合作；「四個平臺」，則是指推動臺資企業轉型升級的四個服務平臺，包括輔導平臺、產品內銷平臺、融資平臺及協調平臺等。<sup>172</sup>

值得注意的是，這「四個平臺」分別擔任了企業診斷、產品內銷、資金提供及政企溝通等角色：在輔導平臺方面，設立臺商轉型升級服務處，結合臺灣產業輔導機構，對臺商進行診斷、輔導，並提供經費補貼給接受輔導的臺商。在產品內銷平臺方面，建立「內銷快速通道」，由政府提供 3000 萬元人民幣擔保基金協助企業解決內銷產品資金積壓的問題，與商業網站合作建立專區、建設「大麥客」

<sup>171</sup> 根據統計，自 2009 年 11 月東莞開始啟動臺資企業轉型升級診斷輔導工作，至 2012 年 11 月止，東莞陸續引進 17 家臺灣產業輔導機構，正在運作的仍有 14 家。產業輔導機構共診斷臺資企業 726 家，深入輔導 306 家。接受診斷輔導的企業平均生產成本降低 10%，庫存減少 10%，用工減少 7%，投資額新增 7.26 億美元，內銷新增 52.55 億人民幣。請見「東莞臺資企業轉型升級 3 年成果發表會舉行」（2012 年 12 月 24 日），[華夏經緯網](http://big5.huaxia.com/gdtb/ytjl/dskb/2012/12/3140619.html)，<http://big5.huaxia.com/gdtb/ytjl/dskb/2012/12/3140619.html>。

<sup>172</sup> 「東莞臺資企業轉型升級 楊毅介紹成效及經驗」（2011 年 4 月 13 日），[中國評論新聞網](http://www.chinareviewnews.com/doc/1016/5/8/8/101658871.html?coluid=7&kindid=0&docid=101658871)，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1016/5/8/8/101658871.html?coluid=7&kindid=0&docid=101658871>。

銷售網路、借助大型專業銷售商的管道等，幫助臺商建立內銷管道和品牌。在融資支援平臺方面，設立包括「轉型升級資金」及「融資專項資金」兩個 10 億元人民幣專項基金。在協調平臺方面，包括由市政府分管領導，每月定期召開的協調會議，以及東莞臺商協會建立「馬上辦中心」等兩個層次，<sup>173</sup>而事實上，這「四大平臺」正是落實東莞市政府推動臺商轉型升級的五個工作方向：

…我們主要往五個方向來推動臺資企業轉型升級：一是通過引進臺灣產業服務機構，說明企業提升技術、改進產品、優化管理、減少用工；二是鼓勵現有加工貿易企業延伸產業鏈條，增加研發、設計、接單、行銷、財務等企業總部要素，提升企業創造附加價值的能力，重點是設立研發中心，尤其是產品開發設計中心；三是以松山湖臺灣高科技園等園區為依託，實行「產業鏈缺失項目招商」，引進臺灣地區的大型科技龍頭企業，提升產業發展層次；四是通過臺博會、大麥客等平臺，引導臺資企業打造集體品牌拓展內銷市場；五是通過引進臺灣的金融機構和職業培訓機構，加強對臺資企業轉型升級的資金和人才支持。<sup>174</sup>

在 2010 年東莞臺商協會編印出版的《轉型升級成果特刊》中提到，東莞市政府推動轉型升級的政策共有九項，包括：一、幫扶企業「1+26」政策體系；二、六個 10 億元（人民幣）創立幫扶資金；三、轉型升級 10 大項扶持政策；四、轉型升級輔導的補助政策；五、減輕企業稅費負擔的政策；六、來料加工企業轉型的資助政策；七、開拓內需市場的資助政策；八、產品內銷的獎勵政策；九、加工貿易內銷便利化的政策。<sup>175</sup>而在同年出版、也是談東莞臺商轉型升級的《從優秀到卓越》，東莞市政府在政策上的扶持則有十七項，除上述九項之外，另外還包括解決歷史遺留問題、開拓國際市場的獎勵政策、鼓勵外商在東莞投資設立研發機構的資助政策、鼓勵外商企業加大研發投資及技術改造和技術創新的資助政策、鼓勵外商在東莞設立總部、鼓勵在企業在東莞增資、扶持企業上市及 10 億

<sup>173</sup> 袁明仁，「東莞臺商 3 年（2009~2012）轉型升級的經驗、成果及借鑑」。

<sup>174</sup> 江凌，「東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況」。

<sup>175</sup> 東莞市臺商投資企業協會主編，**轉型升級成果特刊**（東莞市臺商投資企業協會編印，2010 年），頁 124-138。

人民幣專項資金的融資政策等。<sup>176</sup>

總的來說，東莞市政府推動臺商轉型升級的戰略，可以歸納為提供政策扶持、協助建立平臺、政府資金支持，以及建構內銷管道等幾個方面：<sup>177</sup>

一、提供政策扶持。主要是指 1 個指導意見加上 26 個具體政策的「1+26」政策體系，其中「1」是指《關於推進產業結構調整促進產業轉型升級的意見》，「26」是指《東莞市產業結構調整規劃(2008-2017)》等 26 項配套政策；<sup>178</sup>除此之外，2012 年 8 月 30 日，東莞市又頒布「1+10」加工貿易轉型升級政策體系，以扶持境內加工貿易企業儘快實現轉型升級目標。

二、協助建立平臺。即是上述輔導、內銷、融資、協調等「四個平臺」。值得注意地是，首先在輔導平臺方面，引進臺灣產業服務機構到東莞聯合辦公，借助其力量為東莞臺商轉型升級提供診斷輔導服務；<sup>179</sup>其次，在內銷平臺方面則推動與來自美國的沃爾瑪(Wal-Mart)、中國大陸最大的阿里巴巴商務網等共同推動東莞臺商產品內銷平臺；同時，支援東莞臺商協會建設「大麥客」。此外，東莞市政府也推動開發松山湖科技產業園、東部生態園產業園區作為企業「就地轉移」、「就近轉型」的「園區平臺」。

三、政府資金支持。即是所謂六個 10 億人民幣，包括轉型升級、「科技東莞」、中小企業和加工貿易企業、「創業東莞」等四個 10 億人民幣的專項資金，以鼓勵企業設立研發機構、地區總部，並創建自主品牌、開拓中國大陸內需市場及幫助中小企業融資。此外，規範和清理行政事業收費，為企業減輕負擔近 10 億人民幣，同時，為來料加工企業繳納保證金提供反擔保，使保證金由「實轉」變為「空

<sup>176</sup> 東莞市臺商投資企業協會主編，**東莞臺商—從優秀到卓越**（東莞市臺商投資企業協會編印，2010 年），頁 78-110。

<sup>177</sup> 袁明仁，「東莞臺商 3 年（2009~2012）轉型升級的經驗、成果及借鑑」。

<sup>178</sup> 所謂的「1+26」政策體系包括產業導向、支援重點產業和企業、推進加工貿易轉型、支援科技創新、優化資源配置、利益協調等六大類。東莞市臺商投資企業協會主編，**東莞臺商—從優秀到卓越**，頁 79。

<sup>179</sup> 目前引進的有臺灣電電公會、生產力中心、中衛發展中心、臺北世貿中心、工研院、物流協會、金屬中心、紡拓會、資策會、臺商張老師等 15 家機構。東莞市政府對於參與評估輔導的企業，都提供了資金的補助。參見「東莞·臺灣」網站，<http://big5.dg.gov.cn:8080/publicfiles/business/htmlfiles/dgtw/jtwcyfw/index.htm>。

轉」，為來料加工減少約 10 億人民幣的資金負擔。

四、建構內銷管道。為推動東莞臺商開拓中國大陸內需市場，除了上述建立的內銷平臺，東莞還制定工廠直銷中心實施方案，針對東莞的八大支柱產業及其關聯產業，在東莞範圍內選擇在產業集群鎮或消費集聚區域，建設 3-5 個、每個營業總面積三萬平方米以上的直銷中心。與此同時，東莞自 2010 年起至 2012 年還連續舉辦三屆東莞臺灣名品博覽會（簡稱「臺博會」）、自 2009 年起至 2011 年連續舉辦三屆廣東外商投資企業產品內銷博覽會（簡稱「外博會」），2012 年 9 月舉辦第四屆外博會，並升格為國家級展會後改名為「中國加工貿易產品博覽會」（簡稱「加博會」），並於 2013 年 6 月舉辦。除了這些展會，東莞還與黃埔海關共同制定《黃埔海關、東莞市人民政府促進工貿易轉型升級和內銷便利化專項工作實施方案》，推動加工貿易內銷便利化。<sup>180</sup>

除了上述工作，東莞市政府為鼓勵臺商經營模式轉變，還於 2010 年 3 月頒布《東莞市培育發展自有品牌企業實施細則》，鼓勵企業自創品牌，並從 OEM 轉向 ODM 及 OBM。<sup>181</sup>同時，東莞市政府還加速整合加工貿易管理部門，一方面加強和改善監管服務，另一方面加強外經貿、海關、口岸、檢驗檢疫、稅務等加工貿易管理部門之間的協調配合，提高對加工貿易轉型升級的綜合服務水準。

### 三、東莞市政府推動臺商轉型升級的成敗要素

東莞市政府推動臺商轉型升級成功與否的要素有哪些？可以從政府、政策、臺商協會、臺商等幾個方面來看：首先，在政府方面，東莞市先於 2008 年被確定為「廣東省加工貿易轉型升級試點城市」、再於 2010 年被授予中國大陸「全國加工貿易轉型升級試點城市」之後，東莞不但確立了「企業是轉型主體，市場是主要手段，政府必須有所作為」的原則，並得到來自大陸中央、省政府的資金和資源。因此，相較於其他城市，東莞市政府在推動臺商轉型升級基礎較為堅實；

<sup>180</sup> 在推動內銷便利化方面包括：擴大內銷「集中申報」試點、便利企業內銷的措施、優化內銷審價機制，以及開設保稅料件轉內銷業務綠色通道等。

<sup>181</sup> 《東莞市培育發展自有品牌企業實施細則》在鼓勵企業產品取得包括中國馳名商標、中國名牌產品、出口免驗產品、廣東省著名商標、廣東省名牌產品、有機產品、綠色食品、無公害農產品。



其次，在政策方面，東莞市政府除了提供資金和資源的支持，並提出「一個原則、兩個方向、三項工作、四個平臺」等有助於臺商轉型升級的政策，這些政策有效的讓東莞臺商願意留在東莞就地轉型；<sup>182</sup>第三，在臺商協會方面，臺商是轉型升級的主角，政府只能負責搭臺，東莞臺商協會則扮演出力的角色，讓臺商來「唱戲」；換言之，臺商協會是否能發揮溝通兩岸、服務臺商的作用，並爭取兩岸資源，是東莞推動臺商轉型升級成功與否的關鍵；第四，在臺商方面，即使有政府支持、政策扶持，同時臺商協會也積極協助，但臺商自身的認知及行動才是關鍵，畢竟企業才是轉型升級的主角。換言之，企業是轉型升級的主體，臺商協會是整合資源的平臺，然而，畢竟政府是推動政策的主體；因此，東莞市推動臺商轉型升級政策，最重要的是政府的態度。東莞被廣東省及大陸中央列為「加工貿易轉型升級試點城市」，對東莞市政府來說，有利於政策的頒布；而當地臺商協會的統籌和臺商的支持，則有利於政策的推動。

當然，東莞產業轉型升級要有成效，並非一蹴可幾，其轉型升級政策仍存在一些問題，包括：一、產業轉移工業園未形成產業鏈。東莞市政府推動產業轉移，對企業來說雖然成本可以降低，但因為企業轉移配套不完整，因此面臨產業鏈不完整的問題；二、企業轉移後缺工及勞動力上升。東莞推動企業轉移到工業園區，原本以為企業會因此而降低勞動成本，但實質上大陸勞動者仍多移向城市；三、東莞臺商設立研發或總部可能性不大。東莞市政府推動產業轉移，認為企業可以將總部及研發基地留在東莞，將生產基地外移；但實務上，多數外移的企業，最終都將總部及研發機構遷移到生產基地。對企業來說，將研發機構和生產基地分開，不僅成本較高，運作上也較為困難；四、人才、資金、土地三大問題仍待解決。長期從事代工的臺商，要轉向研發和行銷，面對的是人才和資金的問題，而東莞臺商還有歷史遺留的土地問題，都是臺商轉型升級過程中必須面對的壓力。

---

<sup>182</sup> 例如為鼓勵更多企業參與轉型升級輔導，東莞市政府不僅為臺灣產業服務機構提供聯合辦公場所，還對接受診斷輔導的企業給予經費補助。初步診斷費用補助 80%，即 4 萬元人民幣，深度輔導費用補助 50%，最高資助額可達 30 萬元人民幣。

#### 第四節 東莞臺商轉型升級與「大麥客」的跨界治理

東莞市政府推動產業轉型升級的諸多工作中，「轉內銷」是對長期從事加工出口貿易的東莞臺商來說，效益相對較大。在全球金融海嘯及歐債危機後國際需求衰退的時刻，如何由將產業由出口轉為中國大陸內銷市場，成為東莞推動臺商轉型升級的重要政策。而東莞市政府也協助推動包括「臺博會」、「大麥客」等內銷平臺；事實上，東莞「大麥客」是臺商轉型的重要案例，也是東莞臺商拓展大陸內需市場一個重要平臺，更可作為東莞市政府跨界治理的個案來討論。東莞市政府在推動臺商轉內銷的態度基本上是正面的：

…我們大力加強內銷平臺的建設。一是與屬地海關共同構建「內銷快速通道」，實行企業內銷「集中申報」、「先銷後稅」制度，並建立 3000 萬元（人民幣）擔保基金解決內銷資金積壓問題。…二是與沃爾瑪聯合舉行「莞貨北上」、「莞貨西進」活動，借助大型專業銷售商的管道推動臺商產品內銷。三是與阿里巴巴商務網聯合設立「東莞製造」專區，通過網上交易平臺說明企業開拓國內市場。…為解決臺資企業內銷普遍遇到的管道不暢、品牌為解決臺資企業內銷普遍遇到的管道不暢、品牌缺乏的問題，…重點推動了三項工作：一是舉辦「臺博會」。…二是支持市臺商協會建設「大麥客」。…三是鼓勵臺資企業創建自有品牌。<sup>183</sup>

開拓大陸市場已成為大陸臺商轉型升級的策略之一，原來為出口型的臺資企業，現在就把出口部分改為內銷。為改變內銷型態，不少臺商從過去的「兩頭在外（即原材料進口及產品出口）」改為「兩頭在內（即原材料在大陸購買和產品內銷）」。<sup>184</sup> 事實上，臺商的轉型可分為「轉內銷、轉產業、轉地區、轉回臺、轉國家」，在這些轉型中，「轉內銷」是臺商目前最容易做的轉型，也是最常見的轉型類型。東莞臺商協會前會長、「大麥客」董事長葉春榮曾說：

<sup>183</sup> 江凌，「東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況」。

<sup>184</sup> 近兩年藉由兩岸政府政策的支持，臺商有更多機會參與大陸內銷市場。目前已建立的內銷通路包括大陸各城市舉辦的「名品交易會」、南京的「臺灣名品城」、昆山的「臺灣電子產品交易中心」、「臺灣商品交易中心」及東莞的「大麥克」等等，這些通路都是臺商參與大陸內需市場的機遇。

我建議企業「轉型不轉行」…意思是說，你原本的行業照做，外銷也照做，只轉一部份過來做內銷，採取此一模式的風險最低，因為你本行照做，只需要把市場改變一下，做一部份內銷市場…。<sup>185</sup>

當然，臺商認為，若沒有政府的支持，臺商要轉型升級是很困難的：

…（轉型升級）第一個面對的就是「通路在哪裡」的問題，我認為在大陸中小企業要處理通路的問題是相當困難的，…在沒有品牌的條件下，不能「轉型」就要「升級」，將產業的附加價值提升才是重點。<sup>186</sup>

自 2010 年開始，大陸中央及各省都全面實施擴大內需戰略，許多城市更以戰略的角度將擴大內需作為經濟發展的主軸，同時頒布相關的內銷扶持政策，擴大內需成為中國大陸的熱點話題。然而，隨著大陸〈勞動合同法〉實施、出口退稅調整等一系列出口貿易加工政策調整，以外向型企業為主的臺商產業受到巨大衝擊，再加上全球金融風暴影響，對企業的經營更是雪上加霜，臺商產品銷路愈發變得舉步維艱；因此，拓展大陸內銷市場成為許多臺商的選擇。但對大陸臺商來說，受限法規、市場、秩序、政策、法令及通路等種種現實因素，如何為自己的產品打開大陸內銷市場，成為企業轉型升級過程中最大的挑戰。因此，東莞市政府提出擴大內需市場的產業結構調整方案，並訂定「流通東莞」及「新興物流城市」的政策，再加上大陸內陸省份二、三線城市消費能力逐漸增強，這些因素直接或間接加速臺商由外銷轉為內銷。東莞「大麥客」(T-MARK)就是在這樣的思維下產生的。

…之所以會成立臺品（大麥客）批發大賣場，並不是我們憑空想像的，我們是請了臺灣的貿協來協助我們做了五個月的調查才提出來的一個方向。因此我們才提出批發大賣場的方案。<sup>187</sup>

「大麥客」由東莞臺商投資企業協會籌組，被視為臺商從外銷轉型大陸內需

<sup>185</sup> 東莞市臺商投資企業協會主編，**東莞臺商—從優秀到卓越**，頁 222。

<sup>186</sup> B 臺商，「大陸投資生命週期與管理挑戰」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**（臺北：印刻文學生活雜誌出版有限公司，2009 年 12 月），頁 110。

<sup>187</sup> 東莞市臺商投資企業協會主編，**東莞臺商—從優秀到卓越**，頁 222。

市場的指標，也是大陸臺商「從工廠到賣場」集體轉型升級的代表。據媒體報導，「大麥客」為中國大陸第一家取得全國「外資獨資」審批的通路商，而創始股東都是東莞臺商會會員：

…「大麥客」是東莞市臺商籌建的首家內銷商場。為東莞臺商升級轉型、外銷轉內銷構建平臺，…「大麥客」由葉春榮擔任董事長，「大麥客」由 40 多家臺商投資，每股 20 萬港元，共持有 1500 股，集資 3 億元（港元）組建而成。功能定位為臺商提供轉型升級外銷轉內銷的平臺。總面積 2 萬 1 千平方米。一樓及二樓為會員店，三樓特設 9 千平方米的「東莞名品採購中心」，讓東莞企業產品及各地臺商產品可以在此長期展示銷售。<sup>188</sup>

由於「大麥客」被認為是東莞臺商轉型做內銷的重要個案，因此備受兩岸關注。<sup>189</sup>「大麥客」主要營運分為四個部分：一是「大麥客」會員店，即是和臺灣好市多(Costco)一樣經營模式的會員倉儲批發；二是「小麥客」連鎖店，即是依托「大麥客」會員店設立的連鎖加盟店；<sup>190</sup>三是「東莞名品採購中心」（也稱為「臺博商貿中心」），主要展售臺商名品(MIC)、臺灣精品(MIT)，協助大陸臺商將優良商品拓展至大陸內需市場，並打造結合零售、批發以及進出口貿易的交易平臺；四是電子商務，透過網路銷售平臺，以 B2B（企業對企業）、B2C（企業對顧客）將臺商產品打入大陸內需市場。<sup>191</sup>

「大麥客」主要有三個功能：一是幫助臺商外銷轉內銷；二是協助臺商自創品牌；三是響應大陸政府產業轉型升級及協助東莞市政府推動「流通東莞」等政策。在幫助臺商外銷轉內銷方面，事實上，長期從事代工的東莞臺商，歷經全球金融海嘯衝擊後，拓展大陸龐大的內需市場兼顧外銷與內銷，已是臺商的重要課題；然而，對臺商來說，在這個轉型升級過程，必須面臨產品從「貼牌」、「招牌」到「品牌」的轉變，而「大麥客」的概念，就是將臺資企業的產品集中放到一個

<sup>188</sup> 袁明仁，「東莞臺商 3 年（2009~2012）轉型升級的經驗、成果及借鑑」。

<sup>189</sup> 海基會副董事長兼秘書長高孔廉、海協會常務副會長鄭立中都是「大麥客」開幕的剪綵貴賓。

<sup>190</sup> 大麥客是大賣場，商品也以大包裝的為主，而小麥客則是「社區便利店」的形式，類似於 7-11。貨源雖全部來自大麥客，但全部都是將大麥客的貨品拆分售賣，主要以中高檔的精致食品、日用品為主。

<sup>191</sup> 「大麥客」網站，<http://www.t-mark.com.cn/about84.html>。



大賣場裏，以集中優勢推向大陸消費者、經銷商、代理商；同時引進臺商（灣）精品，使臺商（灣）優良的產品拓展至大陸各地。換言之，「大麥客」建構的「廠商—大麥客—消費者」三級營銷網絡的方式，目的是為了讓消費者可以直接購買廠商的產品，而這種營銷模式，一方面是為了降低上架商品的價格，另一方面則是讓以加工出口貿易為主的東莞臺商轉型升級，且產品能轉向大陸市場；在協助臺商自創品牌方面，「大麥客」一方面採購已有品牌的臺資企業產品，另一方面協助長期外銷及 OEM 代工臺資企業產品統一使用「大麥客」品牌轉型內銷。也就是說，「大麥客」在協助自有品牌臺商產品拓展通路和銷售的同時，也幫助外銷臺資企業轉型做內銷，開拓大陸內銷市場；至於在響應大陸政府政策方面，近年來中國大陸大力推動產業轉型升級，且「十二五規劃」強調「穩增長、調結構、擴內需」的主軸，因此以協助臺商拓展大陸內銷市場的「大麥客」，成為體現中國大陸政府扶持臺商轉型升級的重要個案。<sup>192</sup>

事實上，長期從事加工出口貿易的臺商，在出口轉內銷過程中，通常存在包括沒有內銷通路、通路成本過高、沒有品牌、難以貼近消費者、銷售收款難，以及缺乏內銷輔導等問題。「大麥客」的構想及制度設計，即是為了因應這些問題，包括以集體資金打造通路、建構零成本通路、集合廠商創造聯合品牌、以「小麥客」貼近消費群體、「大麥客」現金採購解決收款問題、定期舉辦內銷輔導和產品採購對接會等，而事實上，進駐「大麥客」的產品不僅限於東莞臺商，還包括大陸其他城市臺商品牌商品、臺灣品牌商品、國外品牌商品、大陸民營企業商品等，「大麥客」的目標是成為拓展大陸內銷市場的重要平臺。

「大麥客」雖然是由東莞臺商協會促成，但政策的支持非常關鍵。事實上，在 2009 年初，在葉春榮的力邀下，東莞市政府到臺灣考察好市多(Costco)，之後即將籌建「大麥客」列為市政府重大開發投資專案，並由東莞市市長、副市長親自督導，東莞臺灣事務局、外經貿局和檢驗檢疫局等相關部門，專設團隊為「大麥客」項目服務，這是「大麥客」之所以能夠成立的主因之一。「大麥客」董事

<sup>192</sup> 「葉春榮『無中生有』大麥客『憑空出世』」（2011 年 8 月），**臺商雜誌**，2011 年第 6 期，<http://www.ts960.com/niceful/598.html>。

長葉春榮和一位長期待在東莞的臺商張老師曾經說過：

大麥客若是沒有政府的支持，我是不會做的，要有政府的支持我才做，我也才能做。<sup>193</sup>

如果沒有政府哪有可能，政府便宜的拿那（大麥客）塊地，都是政府幫你弄的啊！很多東西都是靠政府的力量，那個賣場在那裡本來沒有路可以迴轉，（政府）就幫你開一個迴轉路，都是政府，政府是非常的支持啦！<sup>194</sup>

在東莞市政府支持下，東莞臺商協會先成立「大麥客商貿有限公司」，並於2010年4月開始進行募股工作，2010年12月大麥客旗艦店暨大麥客商都在東莞東城隆重揭幕，2011年5月底，第一家店東莞東城店在開幕。依照「大麥客」的架構和規劃，依托在「大麥客」的「小麥客」，可以開放加盟，也可以由「大麥客」直營，這種社區便利店形式的零售店若能拓展到中國大陸，不但可以提供創業和就業機會，也會帶動大陸服務業和現代物流業的發展；此外，作為「大麥客」升級版的「大麥客商都」，在配合加速大陸城鎮化、增加就業人口及發展服務業的策略下，以城中城的概念規劃，將開發成包含百貨公司、名牌專門店、步行街、大麥客會員店、書局、3C 電子城、家電館、傢俱館、影城、遊樂園、美食街、臺商名品、臺灣精品展售中心、知名餐館、酒店、寫字樓、會議中心、會展中心、高級社區、金融機構、醫院及大停車場等超大型旅遊休閒購物城，並推展至大陸各地。事實上，根據「大麥客」董事長葉春榮的規畫，2015年前大陸二三線城市設立至少10個以「大麥客」為核心的商貿流通基地，最終目標是構建起一個覆蓋全中國大陸的臺資企業內銷網絡。<sup>195</sup>因此，對大陸政府來說，「大麥客」不但可以帶動臺資企業群體集體轉型升級，也同時具有服務社會的功能。「大麥客」董事長葉春榮曾提到：

…「轉型升級」的意義，在東莞大麥客就是「轉型」，大麥客裡面賣的自創

<sup>193</sup> 「葉春榮『無中生有』大麥客『憑空出世』」。

<sup>194</sup> 訪談資料A3。

<sup>195</sup> 「全國臺企聯，大麥客穩中謀進 助臺企轉型升級」（2011年8月2日），**臺企聯通訊**，[http://www.gqtl.com/tqlzx/tqltx24/201108/t20110802\\_1946675.htm](http://www.gqtl.com/tqlzx/tqltx24/201108/t20110802_1946675.htm)。

品牌就是「升級」的表現；大麥客更是「集體轉型」的典型代表，大家可在這個通路裡面，實現從貼牌生產(OEM)到自創品牌的過程。<sup>196</sup>

東莞市先被廣東省指定為「全省加工貿易轉型升級試點城市」，再被大陸中央政府指定為「全國加工貿易轉型升級試點城市」，東莞轉型升級的成效自然備受關注。因此，東莞市政府在推動臺商轉型升級政策時，作為中介組織的東莞臺商協會意見即非常重要，而「大麥客」董事長葉春榮作為當時的東莞臺商協會會長，同時又兼任省政協特聘委員等職務，原本就和東莞市政府、乃至於廣東省政府有很好的聯繫溝通管道，甚至早已經建立且累積了一定的社會資本；因此，當2009年東莞臺商協會以「大麥客商貿有限公司」向大陸主管機關提出申請後，同年12月大陸國家工商局企業名稱就先核准通過，2010年2月就取得大陸商務部頒發的營業執照。然而，即使「大麥客」得到廣東省、東莞市政府的支持，但在開始籌資的過程並不順利。根據媒體的報導，2009年年底，東莞臺協曾連辦4場募資說明會，但成效不彰，認股的臺商很少，東莞臺協理事會在討論這個案子時，即有臺商表示要葉春榮願意當董事長才考慮入股。而為了籌資順利，葉春榮只得表示願意當大麥客的董事長，之後募資的過程就變得非常順利，3億港幣的資金很快就募齊。<sup>197</sup>

當然，東莞市政府對「大麥客」提供了許多政策支持，甚至「大麥客」這個商業模式多次在東莞市政府的工作報告中提到。<sup>198</sup>因此，「大麥客」成立後，東莞市政府和「大麥客」在許多方面共同合作，一起推動臺商轉型升級。舉例來說，東莞市外經貿局和「大麥客」商貿有限公司在2013年將主辦6場的「加工貿易大麥客商業模式推薦會」，雙方並合作共建了110個展位的「東莞加工貿易創建品牌促內銷平臺」，為臺商提供一個長期的品牌展示和內銷管道對接的場所，而第一年進駐該平臺的品牌，東莞市政府補助全額的展位費用，第二年補助80%，第三年則補助60%，該品牌的產品還可以優先進入大麥客、小麥客銷售，並且免

<sup>196</sup> 「『大麥客』轉型 汪洋豎拇指」，*經濟日報*（2012年8月31日）。

<sup>197</sup> 宋秉忠，「葉春榮無中生有 催生大麥客」（2012年9月1日），*旺報*，

<http://news.chinatimes.com/mainland/17180504/112012090100497.html>。

<sup>198</sup> 「大麥客」商業模式多次在東莞市的政府工作報告中被提到，請見東莞市政府網站。

除進場費。<sup>199</sup>

依照東莞市政府的構想，在「大麥客」的基礎上建構的這個平臺，是為了讓臺商加工貿易商品長期在「大麥客」展覽，365天不間斷地展出、成為一個「永不落幕的臺博會」、常設的「微型臺博會」，進一步促成東莞臺商的轉型升級，讓臺商能夠透過「抱團」的方式，共同創建品牌拓展內銷，創造加工貿易的全新業態。因此，可以這麼說，「大麥客」已成為東莞市政府推動轉型升級的示範點，在東莞市政府希望透過「大麥客」持續推動臺商轉內銷的同時，「大麥客」也希望繼續透過跟東莞市政府的合作，延續甚至擴大東莞臺商的經營。

然而「大麥客」發展並非沒有隱憂，歸納起來，包含幾個部分：一、地點問題。東莞並沒有所謂真正的「市區」，32個鎮區每個鎮都有一個鎮中心，人流量不集中，「大麥客」雖然距離東莞東城世博商圈不遠、周邊交通相對便利，但不成市集，因此只能依靠口碑累積消費者的信任；二、會員制的問題。「大麥客」學習好市多(Costco)的制度，採用會員制，要預繳年費，雖然因應本土化需求，一年內購買若干金額後即返還年費，相當於免年費，但這並不符合大陸消費者的習慣；<sup>200</sup>三、產品不夠多樣化的問題。「大麥客」的戰略是要「幫助臺商打通銷售渠道建立品牌」，但「大麥客」如果只是東莞臺商產品的供應平臺，這和東莞加工貿易博覽會性質相近，對消費者的吸引力並不夠。與此同時，「大麥客」並未得到多數商品在大陸市場的獨家售賣權，因此工廠也可以將貨品供給別的超市和賣場；四、「小麥客」模式隱憂。「小麥客」沒有會員制，類似7-11，在產品銷售不能太高的前提下，店租卻不斷上升，造成拓展不易的問題。

<sup>199</sup> 「東莞加工貿易創建品牌促內銷平臺6月份亮相」(2013年5月17日)，**東莞時間網**，[http://z.timedg.com/2013/jbh/2013-05/17/content\\_13815440.htm](http://z.timedg.com/2013/jbh/2013-05/17/content_13815440.htm)。

<sup>200</sup> 「大麥客」一年的會員費是人民幣350元，會員一年內購買3500人民幣，即免會員費。雖然這個制度對習慣免年費的大陸消費者來說還不能接受，但「大麥客」董事長葉春榮認為，大陸的消費者喜歡全家一起逛超市(或大賣場)，夏天可以坐一整天，但不一定會購物。因此，葉春榮認為，會員制是「大麥客」的專業人員替消費者挑選東西，會費是採購團隊的部分成本，以提供給會員更為優惠的產品。



## 第五節 「由下到上」的「強『社會』」跨界治理模式

在東莞市政府的推動下，東莞臺商進行了包括企業診斷的升級、拓展大陸內銷市場的轉型。然而，無論是轉型或是升級，都必須政府的支持，但同時，作為社會組織的臺商協會，若能發揮協調、溝通及服務的角色，將更能促使臺商順利轉型升級。當然，從東莞市地方治理的角度來看，推動臺商轉型升級不但是大陸中央既定的產業發展政策，也是「東莞模式」遭遇瓶頸後必須走的一條路。因此，如何有效落實政策、展現政績，同時不影響當地的經濟成長動能，是東莞市政府必須思考的課題。

在回顧「大麥客」推動的過程，東莞市政府的跨界治理主要分為幾個層次：

首先，東莞市政府跨部門的治理：當東莞市政府為推動臺商產業轉型升級，認為臺商拓展內銷市場可促使東莞臺商由代工生產轉向行銷，同時減緩人民幣升值所帶來的匯率風險，達到政府增稅、地方增效、企業增利的三贏局面、因而加強建構內銷平臺時；<sup>201</sup>東莞市先是建立跨部門的專案工作小組，並由這個工作小組來統籌對接「臺博會」、「外博會」及「大麥客」等內銷平臺。也就是說，東莞市政府為了推動臺商轉型升級、拓銷大陸內需市場，在市政府內部已進行第一個層次的跨界治理，讓東莞市政府包括臺辦、外經貿、質檢海關等不同部門能統一為落實這個工作而整合，一方面能隨時提供協助，另一方面在審批程序方面能給予便利。其次，東莞市政府和東莞臺商協會的協作：基於和東莞臺商協會長期互動所累積的信任，以及基於信任而產生的社會資本，東莞市政府為了展現政績、東莞臺商協會則為了能夠發揮服務臺商的角色，東莞市政府和東莞臺協建立一種協作關係，在東莞臺商協會通過籌備「大麥客」之後，東莞市政府除了成了跨部門的專案工作小組、赴臺考察，並提出政策支持；而東莞臺協則開始進行籌資認股等工作，透過東莞市政府和東莞臺協這個由公私部門共同建構的平臺，創造出「大麥客」這個協助臺商轉內銷的制度。最後，臺商協會的意見整合：臺商協會發揮了協調整合功能，讓「大麥客」董事長由具公信力的臺商協會會長擔任，讓

<sup>201</sup> 江凌，「東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況」。

臺商由於會長的符號資本及對個人的信任，因而願意參與入股。

也就是說，東莞市政府透過與臺商協會、臺商的合作，建立「政府—臺商協會—臺商」的互動網絡及公私合作伙伴關係，讓政府、社會組織、市場各自發揮自己的角色，以因應大陸政府轉型升級：政府的目標是達成政策，臺商協會的目標是服務臺商，臺商則是得以持續經營。東莞市政府在「大麥客」這個個案中，呈現了跨部門／跨公私領域的治理模式，讓政府、社會組織和市場能夠有機的整合，形成一個有機動態的治理模式。更進一步來說，「大麥客」是東莞臺商為了因應企業的轉型升級，然而也是呼應政府「流通東莞」的政策，因此向東莞市政府提出的個案，然而在推動「大麥客」過程中，雖然東莞市政府相對被動，但基於和臺商協會長期建立的信任關係，東莞市政府至少都能「從善如流」。

進一步討論東莞「大麥客」這個跨界治理的個案，再次梳理政府、臺商和臺商協會三者之間的關係時可以發現，東莞臺商協會在這個治理的過程，扮演了相當重要的角色。東莞臺商由於出口衰退的困境，原來就希望能夠得到政府的協助，但由於東莞臺商多以中小企業為主，因此個別臺商的意見並不一定會得到地方政府的回應與重視；因此，東莞臺商協會扮演了整合意見的角色，藉由大陸中央政府希望推動產業轉型升級的同時，向中央／地方政府「要政策」，提出各項包括輔導診斷及轉內需的轉型與升級計畫。換句話說，若沒有臺商協會居中扮演整合意見、提出計畫、協調政府與企業等等的角色，東莞市政府推動的臺商轉型升級勢必無法落實，甚至淪為空談。因此，在這個跨界治理的過程中，東莞臺商協會作為一個強而有力的第三部門，其不但作為整合東莞臺商意見的平臺，更進一步提出具體計畫以供東莞市政府落實為政策，甚至由於東莞臺商協會歷屆會長長期與大陸中央建立的關係網絡，致使東莞臺商協會不但能夠跨越既有結構，與廣東省乃至大陸中央建立一個溝通平臺，並基於此扮演兼具企業及社會功能、甚至是政策建議及規劃的角色，其呈現了一個強而有力的社會組織型態。因此，在這個跨界治理模式中，臺商協會可說具有「強『社會』」的特徵。<sup>202</sup>

<sup>202</sup> 此處借用了國際政治學者 Joel S. Migdal 的概念，其知名著作《強社會與弱國家—第三世界的國家社會關係及國家能力》(Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State

換言之，和中國大陸其他地區的臺商協會相比較，由於歷史、環境等結構性因素，東莞臺商協會無論在組織及作為上，相對積極；因此在東莞推動轉型升級的過程中，特別是「大麥客」這個個案，東莞臺商協會可以說是扮演了發動者的角色。而對東莞市政府來說，如何在執行大陸中央的政策與維繫臺商利益間找尋平衡點，成為這個跨界治理模式的重點。也就是說，雖然東莞市政府推動臺商轉型升級的動力，主要是基於落實政策的政治驅力；因此，如何能夠有效的「落實政策」，成為東莞市政府推動這個跨界治理過程時最關注的課題，但在「大麥客」這個跨界治理的過程，整合臺商網絡的臺商協會，所扮演的經濟驅力才是跨界治理之所以形成的主要原因。所以說，東莞市政府透過與臺商協會的合作，扮演相對被動的角色，甚至讓臺商協會參與轉型升級政策的制定；這樣的跨界治理模式，其呈現由私人部門／企業組織主導的「公私夥伴式」途徑，而由於作為第三部門的臺商協會所扮演的積極推動角色，可說是一種「由下而上」的「強『社會』」治理形態。

---

*Capabilities in the Third World*)中以「強社會／弱國家」的理論分析框架解釋非洲國家的治理困境。而雖然臺商協會僅扮演臺商企業的代言人角色，並不能代表整體社會；然而，在討論地方政府、臺商、臺商協會三者互動關係時，與其他地區的臺商協會比較，東莞臺商協會在代表臺資企業的作為相對是積極的、甚至也較有影響力，因此，作為一個社會組織，東莞臺商協會的作為可視為「強『社會』」，而這裡所謂的「社會」，其是指代表特定的資本利益團體，並非泛指一般社會組織。

## 第五章 昆山跨界治理模式：「強政府」與兩岸協作

昆山雖然只是一個縣級城市，但近幾年經濟發展快速，不但 2006 年至 2011 年連續六年是中國大陸百強縣的第一位，還是中國大陸第一個人均國民生產總值突破 4000 美元的縣級城市。此外，在臺灣區電機電子工業同業公會(TEEMA)每年公布的中國大陸地區投資環境評估中，昆山自 2009 年開始，在 80 個主要城市的綜合實力評比都排名第一。在改革開放初期，昆山的國民生產總值僅有 2.42 億人民幣，而到 2011 年已經超過 2100.28 億人民幣，成為中國大陸首個 GDP 總量超過 2000 億人民幣的縣級市。<sup>203</sup>而昆山的發展，受中國大陸對外開放後，外資不斷湧入投資息息相關，因此一般文獻在回顧昆山過去發展時，都以「昆山之路」來說明其特殊的歷程。<sup>204</sup>

「昆山之路」的發展和臺商習習相關；因此，昆山推動產業轉型升級，必定也影響臺商的發展。本章首節先說明「昆山之路」的發展，繼而討論昆山產業轉型升級的歷程，接下來分析昆山臺商的轉型升級途徑，最後，本章以「臺灣商品交易中心」作為分析昆山跨界治理的個案，同時，歸納出昆山「由上到下」的「強政府」跨界治理模式。

### 第一節 從「蘇南模式」到「新蘇南模式」：「昆山之路」的發展

昆山位於江蘇省東南，是蘇州市下轄的一個縣級市，位處中國大陸經濟最發達的長江三角洲，是上海經濟圈中一個重要的新興工商城市，有「江南魚米之鄉」之稱。昆山市域面積 927.68 平方公里，戶籍總人口 71.1 萬，常住人口 130.8 萬，

<sup>203</sup> 2008 年昆山僅次於蘇州工業區排名第二，但自 2009 年開始綜合排名即為第一。參見臺灣區電機電子工業同業公會(TEEMA)每年出版之《中國大陸地區投資環境與風險調查》。

<sup>204</sup> 根據柏蘭芝、潘毅的研究，昆山是在沒有國家政策的支持下自力更生，而後才得到關注，其自費開發的工業技術園區，在 1990 年得到「省批」成為省級經濟技術開發區、1992 年得到「國批」成為國家級經濟技術開發區。參見柏蘭芝、潘毅，「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」，**城市與設計學報**（臺北），15-16 期（2003 年 9 月），頁 69。



下轄兩個國家級開發區、兩個省級開發區和九個鎮。<sup>205</sup>由於昆山地理位置佳，且其特殊的產業發展歷程，致使自二十世紀九〇年代以來，境內設立的國家級的經濟技術開發區吸引了包括臺資企業等大量的外資企業投資。<sup>206</sup>而由於昆山臺資企業及臺灣人口眾多，因此亦有所謂「小臺北」的稱號。

昆山的發展可說是「蘇南模式」的縮影。「蘇南模式」即是指江蘇南部地區各個地級市的地方政府，在經濟管理上相較於其他省份所採取的「強政府」特質。也就是說，蘇南的地方政府在經濟政策規劃和參與的過程中，展現較為積極的作為，且隨著中國大陸市場化的改革，在政府職能轉變與調整、簡政放權、行政權審批等方面，也相對地扮演較為積極的角色。<sup>207</sup>「蘇南模式」通過鄉鎮企業，走的是先工業化、再市場化的發展路徑，其主要特點在於城鄉一體化、依靠內向經濟、以鄉鎮企業為主體，因此一般也被稱之為「地方政府公司主義模式」、「能人經濟模式」和「政績經濟模式」，地方政府扮演積極干預的角色。<sup>208</sup>換言之，「蘇南模式」是指由國有企業轉向集體經濟，並由地方政府的官員主導鄉鎮企業的發展模式。

然而，自二十世紀九〇年代後期，隨著全球經濟環境的改變，「蘇南模式」裡的鄉鎮企業由於產權的模糊因而阻礙了進一步發展，故蘇南的鄉鎮企業開始進行以產權制度為核心的改制，大企業改制為股份有限公司、有限責任公司、股份合作制企業、混合型企業，小企業則通過兼併破產或拍賣轉讓明確產權。而為了打破地方政府的產權制度，使蘇南的市場力量發揮作用，自 2000 年開始，

<sup>205</sup> 參見昆山市政府網站，<http://www.ks.gov.cn/index.html>。

<sup>206</sup> 昆山目前臺資企業超過 4000 家，總投資將近 500 億美元。其中較知名的有捷安特自行車、威京集團、富士康科技集團、統一企業、南亞電子、仁寶電腦、欣興電子、緯創資通、神達電腦、禧瑪諾、科迪製冷設備、倫飛電腦、藍天電腦、今皓集團等。參見林海，「專訪昆山臺商協會李寬信會長」，*兩岸經貿月刊*，2012 年 1 月號，[http://www.seftb.org/mhyfpage.exe?HYPAGE=/03/03\\_content\\_01.asp&weekid=156&idx=12](http://www.seftb.org/mhyfpage.exe?HYPAGE=/03/03_content_01.asp&weekid=156&idx=12)。

<sup>207</sup> 陳德昇，「蘇南地方治理、運作與政府職能變遷」，發表於「**中國地方治理：變遷、趨勢與挑戰**」研討會（臺北：國立臺灣大學中國大陸研究中心主辦，2010 年 3 月 20 日），頁 9-10。

<sup>208</sup> 「蘇南模式」是中國經濟學家費孝通在 20 世紀 80 年代初提出的。「蘇南模式」通常是指江蘇省蘇州、無錫、常州等地區通過發展鄉鎮企業實現非農化發展的方式。「蘇南模式」的內涵是以農業為基礎、以大中城市為依託，由地方政府主導，透過市場機制與農業上的所有制結構和經營方式，興辦以集體為主體的鄉鎮企業，以農村工業化推動農村分工分業發展和產業結構改革，並以內向型經濟為初步發展動力。參見龔秀萍、孫海清，「『蘇南模式』的產生背景及其對中國的啟示」，*經濟研究導刊*（哈爾濱），2009 年第 36 期（2009 年 12 月），頁 50-51。

蘇南再次進行集體產權制度改革，而這「在經濟國際化背景下，在原蘇南模式的基礎上，經過創新演進所形成的新型區域經濟與社會發展模式」，即是所謂的「新蘇南模式」；「新蘇南模式」的重點在於以園區經濟為載體，並以民營企業、外資作為經濟成長的動能。<sup>209</sup>亦是說，隨著中國大陸對國有企業的改革，「蘇南模式」面臨了新的挑戰，集體經濟逐漸朝向私有化及民營化發展，因此地方政府退出直接的市場活動，並以為經濟發展創造更好投資經營環境的服務型政府自詡，政府的職能角色有所轉換，從直接參與市場向「決策、規劃、優化環境、考核監控、調節收入和完善公共機制」轉變；「新蘇南模式」仍是強調「強政府」的角色，但其所謂強政府的「強勢」則表現在「高效服務的強勢、依法行政的強勢」，昆山即是「新蘇南模式」的代表。<sup>210</sup>

隨著「昆山之路」的發展歷程，昆山成為蘇南地區乃至於中國大陸招商引資的一個典範；在昆山市政府的積極主導下，昆山透過制度創新為其經濟發展提供了條件。<sup>211</sup>甚至 2008 年全球金融海嘯，昆山都因為其投資環境、產業聚集密度高，以及較為完整的產業鏈等因素，因而相較於中國大陸其他城市／地區衝擊較小。然而，不可諱言，強調外向型／開放型經濟的「昆山之路」，外資企業扮演了非常重要的推動力量，而其中臺資企業扮演的角色至為關鍵。

<sup>209</sup> 李興山、曹新、苗露、張治江、蘇陽，「『溫州模式』和『蘇南模式』的轉型升級」（2012年5月7日），中國共產黨新聞網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/17825669.html>。

<sup>210</sup> 王海平，「從蘇南模式到新蘇南模式」（2012年3月），社會觀察（上海），2012年第3期，頁29-30。

<sup>211</sup> 中國大陸改革開放30年來，影響昆山最重要的幾件事包括：第一，自費創辦開發區，運作全中國大陸第一個出口加工區；第二，率先改革土地使用制度，集約節約使用土地資源；第三，撤縣設市，實施城市化發展戰略，推進城鄉經濟社會一體化；第四，率先基本達到全面小康社會水準，「昆山經驗」成為江蘇省的典範；第五，建立了以低保、基本養老、基本醫療、徵地補償、拆遷補償為主體的社會保障體系；第六，發揮上海的區位優勢、江蘇的政策優勢、昆山的成本優勢，建立花橋為上海的衛星商務城。參見「聚焦『昆山之路』」，新華網，[http://www.js.xinhuanet.com/xin\\_wen\\_zhong\\_xin/2009-08/25/content\\_17496347.htm](http://www.js.xinhuanet.com/xin_wen_zhong_xin/2009-08/25/content_17496347.htm)。

## 第二節 昆山產業發展及轉型升級

### 一、 昆山產業的發展歷程

位處蘇南的昆山，自改革開放以來，歷經鄉鎮經濟、浦東開發、中國大陸產業結構調整、全球化下產業轉移等外部經濟條件的變化，亦歷經了「農轉工」、「內轉外」、「散轉聚」、「低轉高」等四個產業發展方式的轉變，創造了所謂的「昆山之路」。

昆山發展的第一個階段「農轉工」，是在二十世紀七〇年代末期。在這個階段，昆山配合政策準備轉向開放型經濟，其透過農村的改革，提高農村的生產力，並將一部分勞動力從農村解放出來，讓農民參與鄉鎮企業，不但為工業的發展提供了大量的廉價勞動力，也讓昆山的二、三級產業分別在 1983 年和 1991 年超過了農業，實現了初步的工業化；昆山發展的第二階段「內轉外」，是在二十世紀八〇年代中期到九〇年代初期。在這個階段，昆山最大的轉變除了配合國家政策以興辦自費開發區，自 1985 年開始，昆山走向了外向型經濟的發展道路，透過招商引資讓外資與昆山的鄉鎮企業對接，擴大了昆山的經濟總量。雖然這個時期引進的外商直接投資多是來自港澳臺的勞動密集型產業，但自 1995 年開始，外商已成為昆山經濟成長的主要動力；昆山發展的第三階段「散轉聚」，主要是從二十世紀九〇年代初期到二十一世紀初期。隨著經濟全球化的發展，在這個階段，跨國企業建構了更為全面的全球生產體系，而隨著中國大陸的進一步開放，中國大陸乃至於昆山主動融入全球經濟，透過提供各種優惠的政策措施招商引資，昆山當然無法置身事外。昆山是自 1997 年亞洲金融危機之後開始進行產業的「散轉聚」，在確定「主攻臺資、鞏固日韓、拓展歐美」的招商策略後，強化昆山就是作為開發區的理念，透過建立出口加工區等功能園區，以「親商」、「安商」、「富商」的思維，建構及改善投資環境，更大規模的引進並將臺灣資訊科技產業由分散發展向各類園區聚合。昆山提出的以「外向帶動」的經濟發展戰略，充分利用的緊鄰上海的地理優勢和具有廉價勞動力的成本優勢，因而形成的外來投資的風潮，並吸引許多以勞動力密集為主的產業，而在昆山政府針對性的主動

招商引資政策下，致使昆山逐漸開始進入以電子資訊、精密機械製造等為主導的產業發展階段；昆山發展的第四階段，主要是指中國大陸 2001 年加入世界貿易組織(WTO)迄今。在這個階段中，昆山開放型的經濟型態遭遇到了挑戰，由於土地資源、生態環境的制約，過去依賴高投入、粗放經營的增長模式必須面臨調整，昆山經濟發展的策略逐漸由利用地理優勢和要素成本優勢，轉變為營造交易成本優勢，亦即「昆山製造」將朝向「昆山創造」；而推動產業向高端發展的「低轉高」發展戰略，事實上也就是中共乃至於昆山市政府近幾年一再強調的產業「轉型升級」。<sup>212</sup>

## 二、 昆山產業的轉型升級：由「昆山製造」轉向「昆山創造」和「昆山服務」

昆山的產業轉型升級有其背景：自 2006 年開始，昆山即感受到了人口、資源和環境對經濟發展的約束；到了 2007 年大陸經貿新措施的頒布、2008 年全球金融海嘯的衝擊，使得中國大陸／昆山的企業面臨了經營上很大的挑戰，因此開始提出產業轉型升級。簡單來說，昆山產業轉型升級的重點在於強調「昆山製造」轉向「昆山創造」的「低轉高」升級，以及轉向大陸內需市場、強化「昆山服務」的「外轉內」的轉型。

昆山的產業轉型升級歷經幾個不同階段：2006 年 6 月 30 日昆山市第十一次代表大會首次提出經濟發展轉型升級；2007 年開始，昆山呼應中共十七大提出的「科學發展觀」，將「轉變經濟發展方式」、促進「產業轉型升級」視為實現現代化的方式，一方面深化昆山製造業往高端延伸、增加其附加價格的「低轉高」路徑；另一方面，加強商貿服務業，同時協助企業拓展中國大陸內需市場的「外轉內」路徑。到了 2008 年，結合中共十七大「科學發展觀」精神和昆山未來發展目標，昆山提出了要從單一的經濟轉型向「經濟發展」、「社會發展」和「人的發展」三方面轉型。<sup>213</sup>

<sup>212</sup> 張國華、張二震主編，**開放條件下的昆山自主創新之路**（北京：人民出版社，2007 年 7 月），頁 27-32。

<sup>213</sup> 昆山轉型升級的目標是希望在 2020 年時昆山的 GDP 要達到現在深圳市的水準，即 8000 億人民幣。參見「從單一轉型向全面轉型跨越——貫徹市委十一屆九次全體（擴大）會議述評之一」（2010 年 7 月 8 日），**昆山市臺資企業轉型升級服務網**，<http://www.ktzxsj.com:8080/nry.jsp?id=194>。



由於全球產業結構的變化及資源的有限，自二十世紀九〇年代中後期至二十一世紀以來，中國大陸乃至於昆山過度依賴土地、勞動力等生產要素的經濟發展方式，逐漸受到了挑戰，昆山亦面臨到了產業發展的瓶頸；因此，昆山一方面開始思考如何創造其交易成本的優勢，另一方則開始進行產業的優化和結構的調整。事實上，昆山「農轉工」、「內轉外」、「散轉聚」的產業發展歷程，即是一種因應內外部環境變化的產業轉型，而昆山一再強調的產業轉型升級，整體來說是在製造業方面強調由「昆山製造」轉向「昆山創造」，並強化「昆山服務」的產值。換言之，即經濟發展不再只是依賴土地資源等生產要素，而是能夠倚靠研發，創造製造業更大的附加價值；與此同時，拉高服務業的比重和產值，以所謂「雙輪驅動」來帶動昆山的發展。<sup>214</sup>

2008 年昆山市委會擴大會議通過以「產業高端化」、「產業間融合」、「功能突破」、「城市提升」等作為成產業轉型升級的方向：首先，在「產業高端化」部分，就是指昆山各區鎮结合自身產業特點，對照主導產業鏈的「四個十」產業框架，通過產業鏈招商<sup>215</sup>、基地化招商、精細化招商，引進一批新能源、新醫藥、新材料、新環保等產業高端項目，通過高端項目的輸入促進經濟轉型；同時，推動現有企業進行技術改革，並透過資本的增加，對具潛力企業進行轉型，且加強與上海「兩個中心」的對接。其次，「產業間融合」即是推動企業把製造、研發、設計等分離出來，發展生產性服務業；並研究新型流通體系和商業模式，打通內外貿易的隔閡，為外銷企業打通內銷通道，幫助外銷企業同時可以內外銷；推動產業有序梯度轉移，留下高端產業，轉出落後產能。第三，「功能突破」就是要將綜合保稅區、臺灣商品交易展示中心、國家級高新技術園區、國家級平面顯示產業基地、國家級金融 BPO 基地作為突破的重點。最後，「城市提升」就是指透

<sup>214</sup> 張樹成，「剖析昆山經濟發展的轉型之道」，*現代經濟探討*（南京），2009 年第 10 期（2009 年 10 月），頁 62-63。

<sup>215</sup> 一般來說，昆山產業鏈招商的模式有兩種：一是先引進一家外資企業，特別是外資龍頭企業的同時，就注意跟蹤這家企業在國內外的上、下游企業，借助已進駐企業與後者在產業間的聯繫，吸引他們一起進行投資；二是針對昆山短缺的產業鏈，針對性地引進，缺什麼引什麼，以健全產業配套環節，增強對外資企業特別是跨國公司的吸引力。

過強化服務業、城市工業和都市農業發展城市經濟。<sup>216</sup>

昆山以建構「十個特色產業基地」、「十條主導產業鏈」、「十個科技創新載體」及「十個服務業集聚區」等「四個十」產業框架來涵蓋產業轉型升級的「低轉高」及「外轉內」。<sup>217</sup>而產業的「低轉高」即是由「昆山製造」轉向「昆山創造」；「外轉內」則是向「昆山服務」的轉向。

在產業升級「低轉高」部分，昆山希望能夠透過研發及行銷的強化，增加製造業的附加價值，因此以光電、可再生能源、小核酸、機器人為主的「十個特色產業基地」、<sup>218</sup>以打造軟體、新能源裝備、金融 BPO 等「十條主導產業鏈」，以及以成立工業技術研究院、清華科技園等「十個科技創新載體」等「三個十」產業框架來促成昆山的「產業高端化」、「產業間融合」。事實上，「十個科技創新載體」主要是為了強化昆山的產業研發能力；而「十大特色產業基地」，則是為了加速產業的集聚，<sup>219</sup>並透過園區或各鎮特色產業，讓產業鏈中具高附加價值、高科技、成熟型的企業能夠進駐，帶動區域的轉型升級；至於「十條主導產業鏈」，主要以電子資訊業、裝備製造業及現代服務業等三個產業為主，而其中電子資訊業是昆山一直以來的核心產業。<sup>220</sup>

<sup>216</sup> 黃健群，「東莞、昆山轉型升級政策初探」（2009年8月3日），工業總會服務網，<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.php?Part=magazine9808-473-5>。

<sup>217</sup> 「昆山：造一座新興產業『森林公園』」（2011年9月21日），光明網，[http://big5.gmw.cn/g2b/topics.gmw.cn/2011-09/21/content\\_2676068.htm](http://big5.gmw.cn/g2b/topics.gmw.cn/2011-09/21/content_2676068.htm)。

<sup>218</sup> 光電產業基地是昆山「十個特色產業基地」的重點，而其中以2005年7月建成的龍騰光電為代表。昆山花4000萬美元從日本買來面板的核心技術，並掌握了51%的股權。龍騰光電不但可以為昆山電子資訊產業就近供貨，讓企業的採購成本大大降低，同時也可以推動昆山的IT產業鏈從中下游延伸到上游。

<sup>219</sup> 昆山希望其園區及各鎮都能有特色產業，因此希望以精密機械、再生能源產業、光電等既有的三大產業，以及數位裝備、生物醫藥等兩大新興產業作為昆山五大重點產業；而在園區之外，各鎮也能夠發展特色產業包括千燈鎮的印刷線路板、周莊鎮的感測器產業、巴城鎮的軟體產業、周市鎮的重型機械產業，以及澱山湖鎮的航空產業等。

<sup>220</sup> 昆山發展過程中，電子資訊業一向占有一定的比重，但多是屬於加工型及勞力密集型企業，而自昆山開始引進一批國際知名、並能帶動上下游產業集聚的龍頭企業，昆山逐漸成為全球電子資訊產品的生產重鎮。昆山的電子資訊業第一次的產業轉型升級是在2001年，其透過「挑商選資」、依產業鏈的概念針對性的招商之後，在5年的時間內即使得昆山成為全世界電子資訊產品的生產基地；而昆山第二次的產業轉型升級是從2005年開始，其產業鏈開始向上延伸，昆山建構的光電產業基地，致使昆山電子資訊產業從電子金屬材料、電子零組件的生產，逐步向筆記型電腦、數位相機、手機整機生產，再向上游 TFT-LCD 顯示版生產發展，產業鏈逐步完善，產業規模逐步擴大，電子資訊成為昆山的核心產業。張樹成，「剖析昆山經濟發展的轉型之道」，現代經濟探討（南京），2009年第10期（2009年10月），頁64。

另一方面，在產業「外轉內」轉型部分，昆山將服務業視為「雙輪驅動」中的一輪，因而打造了以花橋國際商務城、海峽兩岸商貿合作區為主的「十個服務業集聚區」。2008 年全球金融危機之前，強調「製造業立市，服務業強市」的昆山，即已提出轉變發展方式、支持發展現代服務業的政策措施，希望透過服務業的發展，讓服務業成為昆山經濟增長的動能；而花橋國際商務城、海峽兩岸商貿合作區的開發建設，即是昆山發展現代服務業，同時實現產業轉型的重點項目。

### 第三節 昆山臺商的轉型升級途徑

#### 一、昆山臺商投資現狀與其投資環境

根據昆山市政府公布的資料，截至 2012 年底，昆山臺商有 4,234 家，總投資額 521.2 億美元，註冊臺資 264.8 億美元，臺商企業生產量占昆山的總生產量的 68%，昆山是上海以外最多的臺商匯集的地方。<sup>221</sup>從投資的平均規模看，昆山臺資企業平均投資規模超過一千兩百萬美元，昆山臺資利用總額占蘇州市的一半、江蘇省的二分之一、中國大陸的九分之一。<sup>222</sup>無庸置疑，臺資企業已經成為昆山經濟最重要的組成部分，昆山亦是臺資企業投資的重要區域。

臺商大規模投資長三角始於二十世紀九〇年代初期，主要和中國大陸正式宣布開發上海浦東有關。臺商投資長三角基本上經歷幾個階段，然而，自 2000 年以來，臺商投資長三角的項目數和金額就呈現較快的增長；2001 年江蘇省吸引臺資的數量與金額就已經超過廣東。臺商投資中國大陸的區位選擇之所以由珠三角向長三角轉移，主要原因包括長三角的交通便利、勞動力資源充沛且素質較高、產業鏈完整、進出口貿易便捷、法制環境較佳，以及臺資企業發展順利帶來

<sup>221</sup> 「2012，昆臺全面融合再跨越」，[昆山市政府網站](http://www.ks.gov.cn:82/gate/big5/www.ks.gov.cn/rdzt/View.jsp?ID=142647&ItemID=432)，<http://www.ks.gov.cn:82/gate/big5/www.ks.gov.cn/rdzt/View.jsp?ID=142647&ItemID=432>。

<sup>222</sup> 「江蘇昆山：投資超 1 億美元臺企達 39 家」（2011 年 6 月 18 日），[人民網](http://www.people.com.cn/h/2011/0618/c25408-3458510870.html)，<http://www.people.com.cn/h/2011/0618/c25408-3458510870.html>。

的示範效應等等。<sup>223</sup>

臺商投資昆山的高峰期，是昆山產業「散轉聚」的發展時期。自 1990 年以來，臺商即在昆山投資，而 1997 年亞洲金融危機之後，隨著臺商投資區位由珠三角逐漸轉向長三角的過程中，昆山市政府鎖定以臺資企業為主的招商政策，致使臺商投資形成了明顯的群聚效應。事實上，二十世紀八〇年代中期，昆山政府即仿效經濟特區和沿海經濟開發區的做法，在沒有經費、沒有政策下籌辦了自費開發區，昆山先透過先後創辦的省級高科技工業園、中科高新產業基地、昆山軟體園、留學生創業園、江蘇國際商務區、國家現代農業綜合示範區、出口加工區等這些特色園區，特別是昆山開發區和出口加工區，成為吸引臺灣 IT 企業進駐昆山的重要因素。<sup>224</sup>

事實上，臺商在昆山投資主要有幾個特點：一是多是以獨資為主；二是產業群聚集中；三是園區特色：臺商在昆山投資的第一個特點，就是投資方式以獨資為主，投資規模都較大。臺商在昆山投資超過 20 年，隨著臺商在昆山投資的擴張，有八成以上都是以獨資方式投資；臺商在昆山投資的第二個特點，就是產業群聚集中。臺商在昆山投資主要集中在電子資訊、精密機械、新型材料、精細化工、高檔輕紡等產業，其中電子資源產業的比重最高，形成了從電子基礎材料、印刷電路板、電子零組件、電子顯示器到整機生產的完整產業鏈；換言之，昆山的電子資訊產業聚落已相對成型。事實上，由於臺灣六大筆記型<sup>225</sup>電腦生產商的投資設廠，繼而帶動配套廠商的進駐，讓昆山成為所謂的全球電腦生產基地<sup>226</sup>；臺商在昆山投資的第三個特點，就是顯明的園區特色，自 1985 年昆山自費開辦經濟技術開發區之後，昆山開始建設工業開發區，並隨著經濟發展的不同階段，依不同的功能設另不同功能的產業聚集區，一些園區還是為臺商特別規劃，因此

<sup>223</sup> 盛九元、張遠鵬，「要素流動與制度創新：長三角臺資產業集聚的形成與發展（1989-2009）」，**臺商大陸投資二十年：經驗、發展與前瞻**（臺北：印刻文學生活雜誌出版有限公司，2011 年 8 月），頁 242-248。

<sup>224</sup> 黃少華，「臺商選擇東莞還是昆山」，**僑園雜誌**（瀋陽），2003 年第 2 期，頁 8。

<sup>225</sup> 即富士康、英業達、廣達、緯創、仁寶，以及和碩等，其中仁寶於 1990 年進駐，是最早進駐昆山的筆電廠。參見鍾永一、張樹成編著，**見證中國第一個自費開發區—宣炳龍印象**（南京：江蘇人民出版社，2009 年 6 月），頁 49-50。

<sup>226</sup> 昆山最常被講述的數字是全世界每兩臺筆記型電腦中就有一臺是昆山造的，且筆記型電腦的配件 95% 在昆山生產，臺資企業在半小時車程內，幾乎可以採購到生產所需的所有零部件。



為臺商提供了一個有利的生產環境。<sup>227</sup>

## 二、昆山推動的臺商轉型升級政策解析

早期進入昆山的臺商多為「兩頭在外」<sup>228</sup>的出口加工企業。自 2007 年以來，由於中國大陸頒布許多經貿新措施，加上 2008 年的全球金融海嘯，致使大陸臺商普遍遭遇出口衰退、成本上升等問題，臺商的經營壓力和風險增大，因此面臨產業轉型升級的壓力。昆山市政府為推動臺資企業的轉型升級，在 2008 年及 2012 年分別頒布「關於推進臺資企業轉型升級的若干政策（試行）」及「關於進一步推進臺資企業轉型升級的若干政策」兩政策，主要提供臺商轉型升級最急迫的資金、技術、人才等方面的支持；而較值得關注的，是建構臺資企業產業的銷售平臺。茲就兩政策進行說明：

### （一）關於推進臺資企業轉型升級的若干政策（試行）

2008 年 9 月，為加快推進臺資企業在產業內升級和產業間轉型，昆山市政府頒布「關於推進臺資企業轉型升級的若干政策（試行）」（以下簡稱「舊 28 條」），這個一般稱為「舊 28 條」的扶持臺商政策，包括了融資管道、財政支持、技術創新、人才引進、經營環境等方面：在融資方面，主要是成立「昆山市臺資企業轉型升級引導資金」，為臺資企業在科技創新、技術改造、發展服務貿易等轉型升級方面提供專項扶持；同時由中國人民銀行昆山市支行輔導提升企業信用等級，便於企業向商業銀行融資，並由臺協會與臺企聯合組擔保公司，為臺資中小企業貸款擔保、爭取彰化銀行昆山代表處升格為分行等等。在財政支持方面，主

<sup>227</sup> 昆山目前有三大工業園區：一是成立於 1985 年的「昆山經濟技術開發區」，1992 年 8 月經中國大陸國務院批准成為國家級開發區，已形成電子資訊、精密機械、民生用品三大主導產業；二是「昆山高新技術產業園區」。昆山高新區前身是 1994 年 9 月經中國大陸國家科委批准設立的昆山國家級星火技術密集區，2006 年 4 月經江蘇省政府批准、6 月經中國大陸國家發改委核准成為省級開發區，已初步形成以模具為特色的精密機械產業，以太陽能、風能為特色的可再生能源產業和以新型平板顯示為特色的電子信息產業三大主導產業集群。2010 年 9 月，經中國大陸國務院批准，昆山高新區升級為國家高新技術產業開發區；三是「昆山花橋經濟開發區」。昆山花橋經濟開發區又名「花橋國際商務城」，2006 年 8 月被批准為省級開發區，其主要發展四大產業：一是服務外包，二是金融機構後臺處理中心，三是製造業企業的區域性總部，四是物流採購中心。參見維基百科，昆山市，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%98%86%E5%B1%B1%E5%B8%82>；另臺商投資昆山的幾個特點參見盧鵬宇，「臺商投資內地的東莞模式和昆山模式比較」，*廣東經濟*（廣州），2011 年第 9 期（2011 年 9 月），頁 50-51。

<sup>228</sup> 指原料和市場都在海外。

要是獎勵科技含量高、被認定為升級類的企業，同時鼓勵工業企業向服務業轉型；重要的是，透過獎勵鼓勵企業在昆山設立運營總部。在技術創新方面，主要是透過各種獎勵鼓勵臺商設立研發機構、技術升級，並鼓勵企業創立品牌。在人才引進方面，則是以補貼的方式引進企業所需的高階管理及技術人才，並鼓勵臺資企業專業技術人才進修。最後，是在經營環境部分，則是建立政府與臺商的聯繫制度、建立昆山臺資企業轉型升級網路平臺，並建立臺資企業轉型升級專案聯合審批制度以縮短審批時程，以及邀請臺灣輔導機構為臺商轉型升級進行技術和管理輔導，更重要的是規劃花橋「海峽兩岸產品商品貿易中心」，建立臺資企業產品的內銷市場平臺。<sup>229</sup>

昆山市政府推出的「舊 28 條」，是為了解決臺商在產業轉型升級過程中面臨的資金、技術、人才等問題。「舊 28 條」自 2008 年 9 月實施到 2011 年 8 月，而為了補充和完善「舊 28 條」，在彙整臺商意見後，昆山市政府於 2012 年 5 月又進一步的提出「關於進一步推進臺資企業轉型升級的若干政策」，即所謂的「新 28 條」。

## (二) 關於進一步推進臺資企業轉型升級的若干政策

為了幫臺商「融資『開閘放水』、為企業發展打通血脈、為優質的臺灣企業，插上騰飛翅膀」，<sup>230</sup> 昆山市 2012 年在臺灣舉辦「臺灣江蘇周」時，提出了「關於進一步推進臺資企業轉型升級的若干政策」。這被稱為「新 28 條」的臺商轉型升級政策，昆山臺商認為是「非常及時，相關政策將有助於臺企快速轉型、生根壯大」。<sup>231</sup>

歸納「新 28 條」的內容，主要包括加大財政支持、多管道融資、鼓勵臺商向服務業轉型、支持科技創新、建立行銷便利化、提升輔導體系、人才引進機制、

<sup>229</sup> 關於推進臺資企業轉型升級的若干政策（試行），整理自昆山臺資企業轉型升級網，<http://www.ktzxsj.com:8080/nry.jsp?id=156>。

<sup>230</sup> 「管愛國：昆山『新 28 條』為臺企發展打通血脈」（2012 年 5 月 24 日），你好臺灣網，[http://www.hellotw.com/ztcz/ztkb/201205/t20120524\\_749467.htm](http://www.hellotw.com/ztcz/ztkb/201205/t20120524_749467.htm)。

<sup>231</sup> 「『新 28 條』開啟臺企轉型新時代」（2012 年 6 月 28 日），昆山臺資企業轉型升級網，<http://www.ktzxsj.com:8080/nry.jsp?id=573>。

鼓勵節能減排、轉型升級環境等九個面向：在加大財政支持方面，再「舊 28 條」之後，昆山市政府再設立「昆山市臺資企業轉型升級億元專項引導資金」。在多管道融資方面，則以建構各種平臺協助臺商融資。在鼓勵臺商向服務業轉型方面，除了鼓勵臺商在昆山設立營運總部，還透過獎勵鼓勵臺商在昆山發展服務業。在支持科技創新方面，除了鼓勵臺商透過提高企業自動化和效率進行技術改造升級，同時協助臺商加大研發投入；更重要的是，建構「海峽兩岸（昆山）農業合作試驗區」平臺，鼓勵臺資農業項目提升科技含量、向高科技農業轉型升級。在建立行銷便利化方面，主要是透過推動「海峽兩岸（昆山）商貿示範區」，建立臺商轉內銷的平臺；同時，鼓勵臺商創立品牌。在提升輔導體系方面，引進臺灣諮詢公司、培訓機構和師資為臺資企業提供員工培訓。在完善人才引進機制方面，透過政策引進協助產業轉型升級的專業人士。在節能減排方面，透過政策鼓勵、獎勵並引導企業採用先進環保設備，並通過環保相關標準認證。最後，在轉型升級環境方面，重點在於獎勵示範企業、協助企業參展，同時完善「昆山市臺資企業轉型升級服務網」等臺資企業轉型升級網路平臺、整合行政服務中心、資訊中心、產業創新研究院等平臺的企業庫系統等資源等等。<sup>232</sup> 這個預計實施到 2015 年 12 月 31 日的「新 28 條」，成為昆山市政府推動臺商轉型升級的政策基礎。

---

<sup>232</sup> 「中共昆山市委 昆山市人民政府關於進一步推進臺資企業轉型升級的若干政策」（2012 年 6 月 21 日），整理自昆山臺資企業轉型升級網，<http://www.ktzxsi.com:8080/nry.jsp?id=571>。

表 8 「舊 28 條」及「新 28 條」比較

	關於推進臺資企業轉型升級的若干政策（試行）（舊 28 條）	關於進一步推進臺資企業轉型升級的若干政策（新 28 條）
<b>臺商融資</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 成立「昆山市臺資企業轉型升級引導資金」，為臺資企業在科技創新、技術改造、發展服務貿易等轉型升級方面提供專項扶持；</li> <li>2. 由中國人民銀行昆山市支行輔導提升企業信用等級，便於企業向商業銀行融資，並由臺協會與臺企聯合組擔保公司，為臺資中小企業貸款擔保、爭取彰化銀行昆山代表處升格為分行；</li> </ol>	<p>建構各種平臺協助臺商融資</p>
<b>財政支持</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 獎勵科技含量高、被認定為升級類的企業，同時鼓勵工業企業向服務業轉型；</li> <li>2. 透過獎勵鼓勵企業在昆山設立運營總部；</li> </ol>	<p>設立「昆山市臺資企業轉型升級億元專項引導資金」</p>
<b>技術提升</b>	<p>透過各種獎勵鼓勵臺商設立研發機構、技術升級，並鼓勵企業創立品牌；</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 鼓勵臺商透過提高企業自動化和效率進行技術改造升級</li> <li>2. 協助臺商加大研發投入，更重要的是</li> <li>3. 「海峽兩岸（昆山）農業合作試驗區」平臺，鼓勵臺資農業項目提升科技含量、向高科技農業轉型升級</li> </ol>
<b>人才引進</b>	<p>以補貼的方式引進企業所需的高階管理及技術人才，並鼓勵臺資企業專業技術人才進修</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 透過政策引進協助產業轉型升級的專業人士；</li> <li>2. 引進臺灣諮詢公司、培訓機構和師資為臺資企業提供員工培訓；</li> </ol>
<b>輔導體系</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立政府與臺商的聯繫制度</li> <li>2. 建立昆山臺資企業轉型升級網路平臺</li> <li>3. 建立臺資企業轉型升級專案聯合審批制度以縮短審批時程</li> <li>4. 邀請臺灣輔導機構為臺商轉型升級進行技術和管理輔導</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 獎勵示範企業、協助企業參展</li> <li>2. 完善「昆山市臺資企業轉型升級服務網」等臺資企業轉型升級網路平臺</li> <li>3. 整合行政服務中心、資訊中心、產業創新研究院等平臺的企業庫系統等資源等等。</li> </ol>
<b>銷售平臺</b>	<p>規劃花橋「海峽兩岸產品商品貿易中心」，建立臺資企業產品的內銷市場平臺。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 推動「海峽兩岸（昆山）商貿示範區」，建立臺商轉內銷的平臺</li> <li>2. 鼓勵臺商創立品牌；</li> </ol>
<b>其他</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 鼓勵臺商在昆山設立營運總部</li> <li>2. 鼓勵臺商在昆山發展服務業；</li> <li>3. 透過政策鼓勵、獎勵並引導企業採用先進環保設備，並通過環保相關標準認證；</li> </ol>

資料來源：本研究自行整理。



### 三、昆山臺商轉型升級政策：「轉型升級」與「保增長」並重

在強調「推動昆山臺商轉型升級，是昆山自覺肩負的歷史使命」的同時，昆山市政府透過加強政策、行政、金融等服務及強化自主創新等四個「引擎」，來協助昆山臺商轉型升級。

在加強政策服務方面，昆山首先成立由市委主要官員負責的臺資企業轉型升級推進委員會，制定促進臺資轉型升級等 28 項政策措施，從財政扶持、出口獎勵、人才培養等方面對臺資企業給予支援。在加強行政服務方面，則是建立官員幹部聯繫臺企的工作制度，設立專門處理臺商投訴糾紛的「馬上辦」服務中心，並定下了「解決問題月」、「誠信服務月」，還推出專為臺商服務的「綠色視窗」，以協助臺商解決用電、用工、用地等難題，並先推動審批加速、網路審批等工作。在加強金融服務方面，則是建立政銀企三方風險共擔機制，並落實信用擔保、貸款補貼利息、風險補償等政策，幫助中小型臺商解決融資難題等。最後，是強化自主創新方面，則是強調每年以不低於政府財政預算收入 6% 的標準設立科技專項資金，推動「昆山製造」向「昆山創造」轉變。<sup>233</sup>

在這個基礎上，昆山強調以「強化招商選資」、「強化扶優扶強」、「強化自主創新」、「強化園區建設」、「強化特色發展」等「六個強化」，來推動臺商轉型升級。值得觀察的是，這「六個強化」不但涵蓋了協助臺商產業轉型與升級的重點工作，同時也指出了昆山下一波產業發展的方向。舉例來說，「六個強化」首先強調「強化招商選資，以源頭增量促轉型」，事實上就是在「十個科技創新載體、十個服務業集聚區、十個特色產業基地、打造十條主導產業鏈」的「四個十」產業框架下來招商引資，針對特定產業，透過產業鏈招商，推動昆山產業鏈向研發和銷售兩端延伸，並促進價值鏈的提升和再造；其次是強調「強化扶優扶強，以存量優化促轉型」，則是強調「做大產業、做強企業、做優產品」，在發展「大企業集團」戰略的同時，落實「中小企業成長」；昆山「六個強化」中還有一個重點，即是強調「強化園區建設，以功能突破促轉型」，昆山希望透過開發區產業

<sup>233</sup> 「昆山啟動四引擎 助臺商升級」（2011 年 9 月 8 日），《經濟日報》，A9 版。

升級先行區、花橋國際商務城產業轉型示範區，以及昆山高新區新興產業試驗區這三大區的建設，來深化臺資企業轉型升級。<sup>234</sup>

歸納來看，昆山推動臺商轉型升級的戰略仍是強調以「昆山製造」轉向「昆山創造」和「昆山服務」；並透過「六個強化」來強化昆山臺商在「質」方面的提升，但同時也希望掌握臺商在「量」方面的投資。換言之，臺商「轉型升級」的同時也要「保增長」。基於此，昆山以「外轉內」和「低轉高」來定位臺商的轉型升級方向，即一方面協助臺商由出口轉變為出口和內銷並重；另一方面，則是要逐漸脫離純代工模式，更深入參與到國際產業鏈分工，向研發設計、品牌、關鍵設備、關鍵零組件等高增值產業鏈環節延伸；同時在觀念上強調「製升智」，即通過整合製造和服務來降低成本，提升產品附加值；而在方式上則透過包括上市、差異化競爭等「多手段」和「差異化」的方式，延續臺商的經營。<sup>235</sup>綜上所述，不可諱言，昆山臺商的投資、發展，乃至於轉型升級，作為地方治理主體的昆山市政府，扮演了極為重要的角色。

#### 第四節 昆山臺商轉型升級與「臺灣商品交易中心」的跨界治理

##### 一、昆山的地方治理：服務型政府的角色

改革開放之後，中國大陸確定了吸收外來投資的經濟成長政策。然而，僅僅為一個縣級城市的昆山，為何能夠吸引這麼多的臺資企業投資？一般來說，對於昆山招商引資成功可以歸納開發區的建設、政府完善的服務，以及產業群聚等三個原因。<sup>236</sup>

昆山的招商引資有明確策略，包括：環境的建構、項目的選擇、服務的強化、

<sup>234</sup> 「江蘇昆山實行『六個強化』推動臺資企業轉型升級」（2012年3月25日），江蘇新聞網，<http://big5.chinanews.com.cn:89/gate/big5/www.js.chinanews.com/news/2012/0325/36656.html>。

<sup>235</sup> 「昆山市臺協：打通邁向『昆山創造』的三條道路」（2011年5月23日），華夏經緯網，<http://big5.huaxia.com/tslj/rdqy/js/2011/05/2424793.html>。

<sup>236</sup> 吳瑟致，「中國大陸地方經濟治理模式對臺商投資影響之研究：以昆山地區為例」，發表於「99年中國政治學會年會」（臺北：中國政治學會主辦，2010年9月30日），頁15-19。

產業的聚集及不斷的創新等。在「環境建構」方面，昆山強調「硬」和「軟」兩個環境的配套，除了基礎建設之外，為了能夠讓外來投資者融入，亦建構了能讓外來投資者感受到同等市民待遇的生活環境。在「項目選擇」方面，昆山開發區在招商過程中不斷調整專案項目，從開發區初期的以精細化工企業為專案重點，隨著 1992 年鄧小平南巡、上海浦東開發開放和開發區「國批」升級等機遇，開始將招商引資的重點轉向高投資、高技術、創匯多的高新技術和外商獨資企業，開始有選擇的針對特定產業招商。<sup>237</sup>在「服務強化」方面，昆山則強調「服務型政府」，建構金融、技術、資訊服務等三個方面的平臺，以利於外商在取得資金、技術研發及產業鏈的配套資源；當然，行政流程的簡化及服務的強化亦是其作為「服務型政府」的一個重點。<sup>238</sup>在「產業聚集」方面，昆山實行的是產業鏈招商，透過主動招商，建立了「以 IT 產業為主導的精密電子工業，以汽車零配件為主導的精密機械工業，以食品添加劑為主導的精細化工產業」的完整產業鏈，增加了外商投資的意願。在「不斷創新」方面，昆山在招商引資不同時期有不同的作法，包括「撒網招商」、「以商招商」、「主題招商」、「網路招商」、「招才引商」、「包裝招商」等等。<sup>239</sup>

然而，無論是所謂的「昆山之路」或「昆山經驗」，地方政府都扮演了關鍵性的角色。甚至可以這麼說，地方政府官員在招商方面，從思想觀念的改變、平臺的建立、環境的打造等各方面的變革，才創造出昆山的榮景。曾任昆山市委常

<sup>237</sup> 這個階段開始，昆山在招商引資不再是「來者不拒」，招商一要看是否有利於提升產業的競爭力，是否有利於延長產業鏈；二要衡量項目投資的資金強度，出口加工區、開發區、重點鎮區、一般鎮都有基本的最低投資金額；三要對項目地均產出 GDP、地均稅收、地均就業崗位的提供進行考核；四是要評估看對生態環境的影響，可以說隨著外來投資的增多，昆山的招商引資有越來越多的限制。

<sup>238</sup> 昆山市的官員多強調「親商」、「安商」、「富商」，並以「拒絕對外商說不」，「只說怎麼辦，不說辦不到」，「全過程服務、全領域服務、全天候服務」自豪。

<sup>239</sup> 「撒網招商」就是發動各個部門、動員各方面的力量，通過各條管道，廣泛招商，這在昆山經濟工業區成立初期使用較為普遍；「以商引商」就是引進外資企業以後，通過服務，使之獲得豐厚回報，「以外引外，以商引商，以臺引臺」，引進一個個外資企業，產生葡萄串效應；「主題招商」就是根據開發區的產業導向，確定招商主題，有目的地開展招商活動，主攻龍頭型大項目，引進一個，帶動一批；「網路招商」是通過在海內外設立招商網路，借助仲介機構或中外方代理人構建招商網路，運用網際網路發布資訊等方法，廣泛開展網路招商活動；「招才引商」是把招才引智與招商引資緊密結合起來，通過引進人才帶來資訊流、專案流、資金流，擴大招商引資的領域和範圍，提高招商引資的品質和水準；「包裝招商」即是靠自我宣傳、自我推介、自我包裝，放大資源環境、人文素質、市場拓展等各方面的優勢，增強對外商的吸引力、凝聚力。參見「昆山招商引資五大法寶」（2005 年 1 月 28 日），<http://www.kunshan.ccoo.cn/zhaos/ZsDtShow.asp?id=4993>。

委、昆山開發區主任宣炳龍曾說，招商引資不只是要靠政府的服務，還需要良好的體制機制支撐；更重要的是，招商引資還要靠「敏銳的洞察力」及「親和力」，一方面是能夠抓住機遇，適時地將適當的企業拉到昆山，另一方面則是要讓外商在昆山能夠享受市民一般的待遇。<sup>240</sup>

換言之，不只是制度上的創新，更重要的是，昆山對「服務型政府」的體認和實踐，可以說是其招商引資成效優於其他城市的原因。一位早期在昆山投資的臺商就說：

我一直覺得中國大陸有幾個地方發展得特別快、特別好，其實跟地方的領導有百分之百的關係。只要當地的主管擁有很強烈的企圖心跟執行力，那個地區就可以發展。…基本上我們到昆山去，…只要碰到狀況，碰到問題，馬上就請南京關，都是南京關在管它們，南京官的關長說可以，連夜就趕到昆山來跟我們見面，然後大家就坐下來談，到底從出口到通關有什麼狀況，大家提出來談。<sup>241</sup>

由於昆山體制的相對完整、招商的制度已建立成形，因此昆山的市委書記、市長常常很快就調動職務升任；即使昆山換了領導人，其地方治理的效能仍然能夠延續。<sup>242</sup>在大陸投資已經超過二十年、到大陸各地投資的臺商認為，昆山和臺商的關係最為密切，他認為：

…整個昆山市的官員已經形成一個體系，…我們到各地去看，也有些領導人很重視臺商，但底下人沒有那個意思，…昆山現在是整個團隊…和臺商水乳交融…也很熟悉了，不同的領導人來…自然就形成這種格局。…（昆山）地方政府真的對臺商很好，當然看臺商的表現，如果不違法，不漏稅，不去違規，對臺商真的很好。如果出了問題，比較有彈性，好說話。畢竟熟了，在

<sup>240</sup> 顏連城，「昆山開發區招商引資的啟示」，**浦東開發**（上海），2000年9月號（2000年9月），頁45-46。

<sup>241</sup> 許勝雄，「企業經營與全球布局」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁9。

<sup>242</sup> 昆山市的市委書記，通常很快就能高升到地級市，這是昆山的一個傳統。曾任昆山市市委書記後升任的包括南京市市長季建業、泰州市委書記張雷、徐州市委書記曹新平、淮安市市長高雲坤，以及南通市市長張國華等。據了解，江蘇希望透過這樣的調動，將蘇南經驗帶到蘇北。



華人文化中相處久了就是朋友，就是拜託一下，也比較好談。<sup>243</sup>

昆山地方政府官員對自於既有規範的突破，其及延伸而出的制度創新，致使昆山轉型為一個服務型的政府。由於昆山行政級別不高，並不具體制上的優勢，也無法享受到特區會國家經濟開發區的優惠，但也因為如此，昆山的主政者在意識到自己行政地位不高的情形下，在避開不必要的政治競爭，積極主動的將相關政策「跑出來」；且由於級別低，因此「親商」的形象和服務容易落實，昆山擅長透過一些行政手段讓企業感覺受到重視。更重要的是，有別於其他地方政府，昆山主政者將自己定位為是為資本提供服務的角色，而政企分開的做法使得外資更願意將高技術的項目放在昆山，當然，昆山在制度上較為規範，也是其得以大量吸引外資的原因之一。<sup>244</sup>「昆山經驗」關鍵角色宣炳龍提到：

…我們有兩句話：「一是出身卑微，二是小馬拉大車」。「出身卑微」是指一個縣級市自費創辦了國家級開發區；「小馬拉大車」是指我們行政事權小，各種資源有限，但雄心壯志很大，想幹大事。<sup>245</sup>

在根本上，昆山強調要作為一個服務型政府；因此，認知到要和其他城市競爭，必須從「政策招商」轉向到「服務招商」，而同時必須站在投資者的立場，去思考投資效益。當然，中國大陸地方政府之所以扮演為企業服務的角色，有其結構因素，一方面主要是因為外資投資的風險難以預估，另一方面則是由於中國大陸中介組織的發展還不充分，因此地方政府的介入不但可以彌補市場的不足，還可以建構符合外資期盼的投資環境。以昆山來說，其以創辦工業開發區作為「昆山之路」的起點，並提倡「硬件不足軟體補，政策不足服務補」的理念，不斷強調優化投資環境、政府服務，堅持「小政府、大服務」的宗旨。換言之，昆山透過官員身體力行的主動招商，將管制型政府轉型為服務型政府，透過強化「親商」、「安商」、「富商」意識，推動「零障礙」、「低成本」、「高效率」的服務理念，

<sup>243</sup> 訪談資料 A4。

<sup>244</sup> 昆山「親商」的實踐在於，市政府官員透過主動跑腿，突破現有制度的限制幫臺商解決問題；此外，昆山「營造交易成本最小的投資環境」亦是其吸引外資的主因。參見柏蘭芝、潘毅「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」。

<sup>245</sup> 中共江蘇省委宣傳部、中共江蘇省委研究室，**全面小康建設看昆山**（南京：江蘇人民出版社，2006年4月），頁98-99。

並基於這樣的精神，以實際的行政改革獲得外資的認同。<sup>246</sup>而昆山的招商，基本上並不會因為臺資企業的規模而有所改變，「完整的招商系統」成為昆山市政府體制的一部分：

…（企業大小）當然這絕對會有關係，但是絕對不是個案，我認為這也不是個案，我想不可能有這麼多的臺商一頭栽進去，我想幾萬家的臺商進去，應該有相當多的問題，中國大陸是在摸索中成長，而且它是跳躍式的成長，所以它一定會面臨很多法律上、習慣上的衝突、撕裂，一定會產生，所以我還是認為說，他們在學習中，快速的去改變，去符合遊戲規則。<sup>247</sup>

昆山所謂「完整的招商系統」，除了觀念、角色認知之外，現實上的激勵機制，應該也是其系統重要的一部分：

…我聽說昆山一個局級幹部，比如說臺辦主任、國土局啦，一年的獎金聽說有幾十萬人民幣，它的月薪大概也一兩萬人民幣，所以聽說有一個臺商一年要五十萬人民幣挖某個局級幹部，那個局級幹部說五十萬跟現在差不多，幹嘛要去？<sup>248</sup>

簡而言之，昆山招商引資的成功，並非僅僅依靠地理優勢或優惠政策；昆山市政府官員「由下往上」敢於突破各種既有限制不斷創新制度才是關鍵，宣炳龍在提到其催生光電園區時提到：

有一年國家審計署來昆山開發區審計，…發現了一些與當時規定相左的問題，我們坦然承認並願意承擔責任和接受處分。開發區的建設和發展在實現

<sup>246</sup> 在柏蘭芝、潘毅的研究中，昆山的出口加工區的通關程序是一種制度創新下的結果。而根據昆山市的官方宣傳資料，其制度創新主要在四個部分：一是服務機構的創新；二是服務平臺的創新；三是行政審批的創新；四是服務透明創新：在服務機構創新部分，透過昆山市外商投資企業協會、昆山市臺灣同胞投資企業協會和昆山外商沙龍作為和臺（外）商溝通的平臺，比較為臺資企業所稱道的是 2005 年成立的馬上辦中心；在服務平臺創新部分，其電子政務提供投資者相對於其他城市的便利性；在行政審批創新方面，昆山除了大量削減審批事項，並將政府收費項目明確化，且成立強調「一條龍」服務的行政審批中心；在服務透明創新部分，除了各部門職能的透明化，昆山市政府還透過「掛牌服務」，讓政務公開運作，企業都可以找得到人。參見張國華、張二震主編，**改革開放的昆山之路**（北京：人民出版社，2008 年 10 月），頁 366-369。

<sup>247</sup> 許勝雄，「企業經營與全球布局」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁 13。

<sup>248</sup> 訪談資料 A2。

突破，要做前人沒有做過的事，犯法的事我們堅決不做，但是違規的事不能不做。改革往往就是要觸犯不合理的體制和規定，就會犯「違規」的錯誤，我們不迴避也不怕冒這個風險、承擔這個責任。<sup>249</sup>

對外商來說，昆山市政府強調誠信服務並使交易成本降到最低的政策，亦是取得外商信任的重大因素。而昆山工業化、園區化和城市化的結合，不但為其發展提供了足夠的勞動力，更為其產業群聚化提供了條件，讓昆山的招商引資更具針對性；<sup>250</sup>除此之外，昆山市政府和臺商夥伴關係的深化和成熟，<sup>251</sup>不但為昆山市政府提供了一個跨域治理的平臺，亦成為臺商願意投資的重要原因。

## 二、昆山臺灣轉型升級的跨界治理：花橋經濟開發區的臺灣商品交易中心

昆山三大工業園區之一的花橋經濟開發區<sup>252</sup>，其主要發展服務外包、金融機構後臺處理中心、製造業企業的區域性總部，以及物流採購中心，是昆山「四個十」產業框架重要的其中一部分。

昆山以花橋經濟開發區的服務業帶領，作為產業轉型的示範區；自 2006 年花橋經濟開發區啟動之後，即強調以「高於一般城市的規劃設計、好於工業園的基礎設施、低於上海的商務成本、強於一般開發區的服務體系、優於其他地區的體制機制」來推動服務業的發展。2006 年到 2010 年的 5 年期間，花橋經濟開發區的地區生產總值成長了 2.5 倍，服務業增長了 5.6 倍，其不但服務業的產業已經高於工業，且花橋經濟開發區的區域型態已從鄉鎮向城市轉變，人力結構也從白領向藍領轉變。<sup>253</sup>

根據網站上的資訊，昆山花橋經濟開發區「是目前江蘇省唯一以現代服務業

<sup>249</sup> 鍾永一、張樹成編著，**見證中國第一個自費開發區—宣炳龍印象**（南京：江蘇人民出版社，2009 年 6 月），頁 63-63。

<sup>250</sup> 牛鳳瑞、宋迎昌、李學鋒，「昆山之路及未來」，**上海城市管理職業技術學院學報**（上海），2004 年第 4 期，頁 13-15。

<sup>251</sup> 關於昆山市政府和臺資企業關係的演變，參見陳振偉、耿曙，「揮別發展型國家？昆山地方治理模式的轉型」，**政治學報**（臺北），第 37 期（2005 年 6 月號），頁 152-167。

<sup>252</sup> 又名花橋國際商務城，2006 年 8 月被批准為省級開發區。

<sup>253</sup> 黃勇，「從試驗到示範—昆山花橋國際商務城以服務業引領轉型」（2011 年 11 月），**群眾**（南京），2011 年第 11 期，頁 54-55。

為主導產業的省級開發區」。昆山原來就是臺商投資集中的區域，且由於其距離太倉港 35 公里、上海虹橋 20 公里、浦東國際機場 80 公里等交通和區位的優勢，再加上京滬高速鐵路、滬寧城際鐵路的建設，昆山花橋和上海逐漸形成「同城效應」，因此昆山花橋被視為發展商貿服務業的重點區域。<sup>254</sup>值得注意的是，昆山花橋經濟開發區也是中國大陸官方支持的兩岸商貿合作的重點地區，甚至將其視為兩岸商貿合作的示範區。

金融服務外包、總部經濟和海峽兩岸商貿服務是昆山花橋經濟開發區的三大重點產業，而「海峽兩岸商貿合作區」是昆山乃至於中國大陸中央希望打造的兩岸商貿平臺。根據官方網站上的資料，海峽兩岸（昆山）商貿示範區：

…是江蘇省委、省政府進一步深化蘇臺經貿合作，促進臺資企業轉型升級、紮根大陸，推動建立兩岸共同市場的重要舉措。自 2010 年 9 月啟動以來，…商貿示範區正全力建設集臺灣產品交易、展覽展示、商務辦公、金融服務、創新研發、文化旅遊等功能於一體的現代化商貿示範區。…海峽兩岸（昆山）商貿示範區總規劃用地 4.4 平方公里，建設規模超過 400 萬平方米，重點建設臺灣商品交易中心、臺灣商品展示中心、綜合服務配套中心、臺灣商品分撥配送中心、創意科技中心「五大中心」。海峽兩岸（昆山）商貿示範區計畫總投資 100 億元（人民幣），…成為臺灣商品進入大陸的「第一平臺」、臺資企業產品在長三角的重要集散地和臺資企業轉型升級的示範區。<sup>255</sup>

事實上，2008 年馬政府上任以來，兩岸政策大幅開放，昆山就一直希望掌握這個契機，建構一個兩岸商貿的合作區，並利用鄰近的太倉港和高雄港直航的便利性，在昆山搭建大陸臺灣商品集中採購、批發零售、展覽展示於一體的平臺。

…「打兩岸牌」，向來是昆山的拿手好戲。設立兩岸商貿合作區，就是看準去（2008）年 520 國民黨執政策後，兩岸關係改善，以及洽簽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的契機，希望為昆山從製造業向服務業轉型助一臂之力；但要

<sup>254</sup> 參見花橋國際商務城網站，<http://www.hqcbd.gov.cn/haixia/gongneng.html>。

<sup>255</sup> 參見花橋國際商務城「海峽兩岸商貿合作區」部分，<http://www.hqcbd.gov.cn/haixia/jianjie.html>。



能在現有的政策中「再出奇招」，卻是昆山的一大考驗。<sup>256</sup>

「海峽兩岸商貿合作區」被視為兩岸合作的示範區，<sup>257</sup>而其中的臺灣商品交易中心，則是昆山市政府跨界治理的一個例證。換言之，昆山市政府透過和臺灣公會團體、臺商等不同主體的協作，致使臺灣商品交易中心誕生，而這也是昆山市政府在和臺商在既有的社會資本基礎上，配合地方發展的大方向所建構的治理模式。

回顧臺灣商品交易中心的產生歷程：2009年11月，時任江蘇省省委書記梁保華率團訪臺舉辦第一屆「臺灣江蘇周」時，在臺北簽訂《蘇臺經貿合作框架協議》。就在「臺灣江蘇周」期間，昆山市政府與中華民國全國工業總會（簡稱工總）共同簽訂《昆臺經貿合作協議》，江蘇省選定昆山花橋國際商務城設立海峽兩岸經貿合作區。

2010年工總推動「兩岸商貿合作開發（昆山）有限公司」成立，與江蘇省政府下轄的「昆山花橋國際商務城資產經營公司」<sup>258</sup>，共同成立「臺灣商品交易中心（昆山）有限公司」，占地達1.1平方公里，註冊資金新臺幣十億元。其中臺資占70%，<sup>259</sup>而昆山海通國際貿易公司（JKOS）則是臺灣商品交易中心的全資子公司，是為臺灣商品拓展大陸通路市場所設立的專門進出口及市場營銷公司。這個由昆山市政府和臺商共同投資的「臺灣商品交易中心」，其設置的目的，是為了解決臺商商品進入中國大陸市場的通路問題。根據臺灣商品交易中心（昆山）有限公司網站，之所以要成立這個交易中心，是因為「在通路為王的時代，臺商

<sup>256</sup> 「搶搭 ECFA 昆山商貿區啟航」（2009年10月17日），《經濟日報》，A9版。

<sup>257</sup> 2010年9月的江蘇臺灣周，還特別將「海峽兩岸商貿合作區」的啟動作為活動議程的一部分。

<sup>258</sup> 昆山花橋國際商務城資產經營有限公司成立於2006年9月，由蘇州市人民政府授權委託昆山市國資辦出資組建並負責監管，為國有獨資有限責任公司。作為實施企業化運作的平臺和載體，公司的主要職能是負責花橋國際商務城基礎設施及相關功能項目的開發建設。公司成立初期註冊資本為5千萬人民幣。根據商務城的開發建設的需要，經上級主管單位同意，分別於2006年10月、2007年1月、2007年3月和2007年7月進行四次增資，目前註冊資本為20億人民幣。公司的經營範圍為：主要經營業務為商務城區域內的開發建設、負責管理和經營授權範圍內的國有資產，對區域內基礎設施建設和重要功能項目建設進行融資、投資、建設和管理；以控股、參股、購並等形式進行資本經營，包括交通設施建設、市政基礎設施建設、房地產、物業管理、諮詢服務、會展服務、進出口商品倉儲等業務。參見花橋國際商務城網站，「資產管理公司」部分，<http://www.hqcbd.gov.cn/details.aspx?id=544>。

<sup>259</sup> 公司由時任工總副理事長潘俊榮出任董事長，生華生技創投董事長胡定吾擔任總經理。

進入中國大陸最困難的就是尋找適合的通路及經銷商」，因此，「臺灣商品交易中心」將以「鋪建通路」為最重要的經營方向，進駐「臺灣商品交易中心」的廠商不但可以在商品城銷售，更可以把商品鋪向中國大陸通路，打進中國大陸內需市場。<sup>260</sup>根據規劃，「臺灣商品交易中心」於 2011 年至 2015 年將分四個階段開發營運，將以「臺灣製造」、「臺灣創意」、「臺灣品牌」、「臺灣生活」為主軸，逐步將臺灣的食、衣、住、行、育、樂推廣到中國大陸。也就是說，「臺灣商品交易中心」定位在作為臺灣商品進入中國大陸市場的中轉倉和前進倉，提供從臺灣品牌(MIT)商品到大陸用戶終端的一條龍物流服務，臺灣廠家只需要接訂單生產，臺灣商品交易中心從報關、檢驗檢疫到物流倉儲提供一條龍服務。2011 年 11 月 12 日「臺灣商品交易中心」第一期成果「MIT 精品館」開幕式時，昆山市代市長路軍還特別提到，「MIT 精品館」將成為臺商拓展大陸市場的橋頭堡，以及昆山與周邊地區民眾購買臺灣名品的重要窗口。<sup>261</sup>

昆山市政府選擇以臺灣的產業公會團體—工總作為跨界治理的對象，其主要原因在於：一方面「海峽兩岸商貿合作區」是昆山乃至於江蘇省、中國大陸構建的一個兩岸經貿合作示範區，因此中國大陸官方會希望能夠和臺灣具有代表性的經貿團體合作；另一方面，由於工總的許多會員都在昆山投資，甚至擔任過昆山的臺商協會會長，<sup>262</sup> 昆山和工總的關係非常密切；甚至可以這麼說，工總和中國大陸各個城市之間的往來，以昆山最為密集。<sup>263</sup> 因此，昆山選擇和工總合作，可以說基於多年來建構的社會資本；但不可諱言，對昆山來說，這個案子的成敗其實是很重要的，所以合作對象不但要具有代表性、一定的信任基礎，當然，還得要有實力：

…工總在對大陸在整個商業談判過程當中，有助於增加案子的一個推動，這

<sup>260</sup> 臺灣商品交易中心以昆山海通國際貿易公司為平臺，發展線上品牌 JKOS (杰克斯)，並建構 JKOS 網上商城，販售臺灣生產的商品。

<sup>261</sup> 相關資料整理自臺灣商品交易中心網站，<http://www.tw-tc.com/>。

<sup>262</sup> 最早投資昆山的臺灣筆電廠是仁寶，而仁寶的董事長許勝雄即為工總現任(第九屆)理事長。此外，現任昆山臺商協會會長李寬信為工總第九屆監事，而包括在昆山投資的臺灣玻璃董事長林伯豐、冠軍磁磚董事長林榮德等昆山歷屆會長，以及昆山臺商顧問、世界第五大拉鏈廠、宏大拉鏈董事長洪寶川等，都曾擔任工總理監事。

<sup>263</sup> 只要是昆山市政府的官員來臺灣，幾乎都是由工總作為邀請單位。

我想工總扮演角色是在這裡，那包括將來商品的營運過程當中，當然可以發揮工總這個所謂產業龍頭的角色。工總畢竟包涵了一百五十幾個行業，因此那可以透過跟下游公會之間的合作關係，來促成這個案子的順利進行。<sup>264</sup>

事實上，在回溯「臺灣商品交易中心」這個案子誕生的過程，其實就是一個跨界治理的過程。2009年11月，時任江蘇省省委書記的梁保華，帶著江蘇13個地級市的官員，以及包括經貿參訪團、採購團、表演團體、旅遊團等共約4000餘人，來臺舉辦「臺灣江蘇周」的活動。在參訪工業總會時，梁保華帶著13個地級市的市委書記及江蘇省各廳局官員，以及當時的昆山市委書記張國華同行。在會議中，梁保華詢問了與會的工總理監事，有什麼是江蘇省該做而還沒有做的事？與會的工總理監事提到產品拓銷大陸內需市場的急迫性，梁保華一方面當場承諾將加快籌建昆山「花橋商貿合作區」，讓臺灣商品進入大陸市場有更便捷的管道；另一方面，強調拜會目的就是希望談出一個方案，將臺灣的產品推展到大陸去，讓臺灣產品有更便捷暢通的平臺，使臺資企業從中受益。梁保華還強調，工總和江蘇的交流非常密切，因此「花橋商貿合作區」原本預計2010年春天才動工，為加速推動兩岸貿易，將在2009年12月就動起來，希望將太倉港和昆山花橋連結，使臺灣商品進入大陸市場有更便捷的管道與平臺。在會議上，昆山市委書記張國華則回應，昆山會加快腳步、積極推動，期待最快今年12月就針對各式平臺、政策部分進行研究與推動，加快兩岸商貿往來的合作。<sup>265</sup>

在這場會議中，梁保華當場指示昆山市委書記，要加快建構臺灣商品進入大陸市場的平臺。而事實上，工總「臺灣商品交易中心」的構想，是在「臺灣江蘇周」期間開始蘊釀，根據當初參與的工總人員表示：

這個案子的起源是這樣，2009年梁保華書記組團來臺灣的時候，他談到說，因為2008年有一個金融危機，對出口影響很大，(昆山)那做為江蘇省臺商比較密集的地方，他們就認為說有沒有什麼方法能夠協助臺商擴大內需，或

<sup>264</sup> 訪談資料A1。

<sup>265</sup> 紀麗君，「臺灣江蘇周」(2009年12月2日)，工業總會服務網，<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine9812-477-2>。

是協助臺商的品牌或是產品能進入大陸市場。…我們就跟他反應說，其實大陸市場講是講開放其實要進入很難，第一個稅的問題，第二個流通平臺、管道的問題。大陸很多的國營企業，採購他根本就是限制性的，不是針對所有的廠商，所以內銷缺少平臺。臺商進入到大陸的市場，很多都透過量販店、大賣場，但通過大賣場在運輸的過程當中，時間的耗費、通關的問題，尤其是蔬果新鮮度都存在問題，所以讓臺灣的產品要打開大陸市場，在價格上在通路上在便利上，沒有優勢，那梁（保華）書記當時聽到這個想法，就說那這樣工總提一個（想法），那時候就指定有幾個地方來提，看怎麼樣建造一個臺灣專門為臺商的平臺…。<sup>266</sup>

這裡可以看出，作為一個跨界治理的個案，「臺灣商品交易中心」最初是從江蘇省省委書記率團來臺灣舉辦「臺灣江蘇周」開始。值得注意的是，自 2008 年 5 月以來，兩岸政策大幅開放，包括兩岸擴大直航、陸客來臺等兩岸經貿政策鬆綁，大陸各地官員紛紛以經貿參訪團名義來臺，形成一股風潮，自 2009 年 5 月開始，出現了大陸省級官員接連訪臺的熱潮，包括廣西壯族自治區、江蘇、河南、上海、湖北、福建、四川、浙江、廣東、陝西等省市，都由省級以上官員組成經貿參訪團來臺參訪或採購，同時也舉辦中型或大型的經貿論壇。這些來臺的大陸省級參訪團人數動輒上百人，若加上隨團來臺的該省企業，最多高達三、四千人。這來臺的省級經貿團，除了從事經貿交流之外，通常都會有所謂的「惠臺措施」或政策，例如採購等等，由於梁保華是第一次到臺灣，臺商又是江蘇省外來投資的主要部分，再加上大陸對臺「先經後政」的政策方向，因此梁保華來臺，當然要代表江蘇省來臺，當然要讓臺灣／臺商覺得帶來利多。而工總作為「臺灣江蘇周」的邀請和活動的承辦單位，再加上工總許多會員在江蘇省投資等等因素，梁保華就趁勢在拜會工總的時間點，讓臺商可以暢所欲言的提出問題。而後，「臺灣商品交易中心」又是如何產生？又為何作落在昆山？

…後來我們去看了（浙江）義烏，就是浙江的義烏商品中心，義烏當然是以

<sup>266</sup> 訪談資料 A2。



出口為主，它是訂購外銷，但它也是一個小商品市場的平臺。後來我們去看了以後，主要是要協助臺商的产品進入到中國大陸，透過一個平臺然後去擴展內銷市場，…那這個平臺要設在什麼地方，我們分別看了南京、看了蘇州，後來為什麼會選在昆山的花橋？第一個是因為花橋鄰近上海，那為什麼選在昆山是因為昆山有個太倉港，太倉港跟臺灣有直航，所以貨品可以直接從臺灣的港口到太倉港，進入到昆山。還有，因為花橋緊鄰上海，花橋現在用的電話區碼是上海的「21」，大概在後年，上海的輕軌就可以（從虹橋）延伸到昆山…。<sup>267</sup>

2008 年全球金融風暴以來，大陸臺商出口市場緊縮，因此急需開拓新的市場；中國大陸正好也需要新的經濟成長動能，因此依循著「拓內需」的政策方向，由江蘇省政府和臺灣的經貿團體共同促成了「臺灣商品交易中心」的構想。而由於昆山的地理位置，再加上昆山和工總特殊的關係網絡，因此「臺灣商品交易中心」就順利成章的坐落在昆山花橋，這個政策並沒有因為梁保華職務的調動而有所影響。也就是說，由於當初「臺灣商品交易中心」是得到整個江蘇省、甚至可以說是中國大陸中央政府的支持，因此，即便當時的省委書記梁保華不久之後調到北京，但其續任者在決策初期即已經參與，所以不但政策得以延續，昆山花橋相關的優惠措施也能夠受到江蘇省的關注：<sup>268</sup>

這個項目前任的書記（梁保華）跟省長羅志軍都到這個地方去剪綵開幕，…現在梁書記退了，羅志軍省長也很支持這個案子。…為什麼跟昆山市合作？因為昆山是臺商幾乎是聚集最多的地方，昆山市對臺商的支持度一向是比較積極，配合度比較高，在整地、立項，昆山的速度很快，（江蘇）省很重視昆山來做這個東西。<sup>269</sup>

就現實上的利益而言，工總之所以會選擇昆山花橋作為「臺灣商品交易中心」的地點，最主要是配合昆山的整體開發政策。由於昆山本來就將花橋經濟開發區

<sup>267</sup> 訪談資料 A2。

<sup>268</sup> 梁保華於 2010 年年底升任中國大陸全國政協副主任。

<sup>269</sup> 訪談資料 A2。

視為產業轉型升級、特別是服務業的示範區，因此不論是在土地、稅收等各方面，都給臺商許多的優惠，當然，昆山花橋本身的地理位置也是優勢：

…也曾經看了好幾個地點，但後來還是選擇花橋，…為什麼選擇花橋？就是昆山市政府比較積極，…昆山市政府提供土地、提供政策、提供優惠給臺商，相對比較積極，所以江蘇省省政府就把昆山的花橋當作臺灣商品的交易中心的示範區。<sup>270</sup>

…因為昆山花橋，在一個很好的地理位置嘛，介於昆山跟上海之間。因為上本身的房地產，價格很高嘛！昆山花橋有交通的便利性。…過去昆山的貨大概都是透過上海出口，但上海因為交通也比較壅塞，運輸比較不方便，所以就希望透過昆山將來能夠以太倉港做為臺灣跟這個長三角的對口，臺灣的貨品可以經太倉而進入花橋。<sup>271</sup>

既然有政策的支持，又有地理的優勢，昆山市政府和工總在既有社會資本的基礎上，推動花橋「臺灣商品交易中心」。進一步來說，這個商品交易中心是昆山市政府「跨海峽」、「跨兩岸」的跨界治理下的個案，工總作為跨界治理之一的行動主體，當然期待／希望透過這個平臺，得到昆山市政府的支持、得到最大的政策優惠。也就是說，昆山市政府這個「跨海峽」、「跨兩岸」的跨界治理平臺，建構了一個和工總利益一致的平臺，所以昆山市政府利用各式各樣的工具，去協助這個案子的成功。甚至可以這麼說，由於昆山市政府也是「臺灣商品交易中心」的股東，因此對昆山市政府來說，這個跨界治理的各案不僅具有政治上的象徵意義，亦有經濟上的實質利益。因此，昆山市政府對這個案子表現高度的支持態度：

商品從臺灣進口到大陸，有一些地方稅、關稅，那地方稅的部分，昆山市政府能做到，都優惠減免…但國稅是屬於中央，不是他地方省裡面能支持。…所以我們有幾個要求：第一個希望能享有稅收上的政策；第二個通關要有速

<sup>270</sup> 訪談資料 A2。

<sup>271</sup> 訪談資料 A1。

度跟效率。臺灣的產品如果按照正常通關要一個禮拜，會影響產品的鮮度；第三，我們希望江蘇省爭取花橋作為人民幣跟臺幣的結算中心，如果這個結算中心能夠成立設在花橋，那麼對於這個平臺會更有利。…如果把金流的結算放在花橋，物流、人流、貨運圍繞這個金融就會形成規模。<sup>272</sup>

在這個跨界治理的過程，雖然「臺灣商品交易中心」是以公司的方式去經營，但它仍然具有協助昆山市政府落實政策的任務。換句話說，在這個個案中，工總和昆山市政府是一種夥伴關係，工總提供資金和營運管理，昆山市政府提供規劃和政策，在這個案子的過程中昆山市政府的許多決策是由工總所建議的，而工總亦扮演協助昆山市政府招商的角色，透過工總在臺灣的影響力，讓廠商進駐花橋。<sup>273</sup>昆山市政府透過跨部門的協作，建構一個便利的通道，讓臺灣商品能夠引進中國大陸。就如同「臺灣商品交易中心」開幕式時昆山市官員的介紹：

在各級商務、海關、商檢等部門的幫助下，這些享受 ECFA 優惠政策的臺灣產品可實現「直飛」至交易中心，並從這裡便捷地進入內地各個市場。臺灣商品交易中心將如同一個中轉倉和前進倉，提供從臺灣品牌商到內地使用者終端的一條龍物流服務，臺灣廠家只需要接訂單生產，臺灣商品交易中心從報關、檢驗檢疫到物流倉儲提供一條龍服務。<sup>274</sup>

由上述資料可以得知，昆山市政府在對「臺灣商品交易中心」這個案子進行跨界治理時，臺商（工總）扮演了相對主動的角色，甚至主動提供政策建議；而昆山市政府則提供公共財，包括基礎建設及政策上的支持。至於對「臺灣商品交易中心」前景，參與者普遍認為，雖然有一定的困難，但由於工總是臺灣非常具規模的經貿團體，再加上和中國大陸官方的關係網絡，透過工總這個平臺，應該可以拿到比較好的條件。也就是說，一般認為，在昆山市政府的支持及配合下，這個「轉型」的跨界治理個案，有相當成功的機會。在問到「臺灣商品交易中心」

<sup>272</sup> 訪談資料 A2。

<sup>273</sup> 工業總會曾在 2009 年 12 月底召開臨時理監事會，針對昆山華橋這個案子對理監事進行說明，主要目的還是希望這些工總的理監事能夠投資「臺灣商品交易中心(昆山)有限公司」這家公司。據了解，這個案子是以浙江義烏中國小商品城、深圳華南城為概念。

<sup>274</sup> 「臺灣商品交易中心昆山開業，將成臺商『基地』」（2011 年 11 月 12 日），人民網，<http://sh.people.com.cn/GB/134810/16227028.html>。

的現狀及前景，有參與者認為：

現在它有一棟當地政府蓋的大樓，三層的展售中心，目前大概有三百家的臺式企業在裡面進駐，做試點的販賣。但是第一，只是試點，所以效果還沒有呈現出來；第二，因為有一些優惠還沒有完全取得，所以（臺灣商品）售價感覺上還是偏高的。…臺灣商品交易中心（公司），有專人服務，就是臺商只要把產品展售在那邊，等於是一個大型的展場…大陸的這個廠商，透過這個平臺找到他想要的東西，可以很快的跟臺商取得聯繫，這個是他們的想法。<sup>275</sup>

…因為過去大家總是覺得大陸的合作，風險會比較高…那透過這個（臺灣商品）交易中心，第一，可以透過整體力量，拿到比較好的（優惠）條件；第二，可以有一個比較整體的規劃跟營運，這方面相信對比各別企業在那邊單打獨鬥應該是好的效果啦！但是，勝敗的關鍵還是在這個將來這個主事者怎麼營運。<sup>276</sup>

然而，由於「臺灣商品交易中心」所在的花橋經濟開發區位處市郊，相對應的交通基礎建設並還未完成；再加上昆山市區內就有臺灣商品專賣店，且「臺灣商品交易中心」內的臺灣商品數量並不算多，裡面也並不都是臺灣知名品牌，因此，還有很大的發展空間。事實上，雖然「臺灣商品交易中心」是為了協助臺商拓展大陸內需市場，但對於昆山市政府來說，更重要目的是希望透過設置「臺灣商品交易中心」等兩岸商貿示範區開發花橋，同時透過「跨海峽」、「跨兩岸」的跨界治理，讓這個平臺的臺灣合作方工業總會協助招商。然而，在成效未見明顯的此刻，昆山市政府的態度，將決定此案的成敗。

---

<sup>275</sup> 訪談資料 A2。

<sup>276</sup> 訪談資料 A1。



## 第五節 「由上到下」的「強政府」跨界治理模式

昆山早已建構既定的產業發展戰略。因此，在協助臺商轉型升級的過程，特別是在推動花橋「臺灣商品交易中心」這個個案中，呈現了一貫的「強政府」的傳統。對於昆山市政府來說，和工總的合作，亦是依循其產業發展的戰略目標。分析昆山市政府這個跨海峽、跨公私部門的治理模式，可以分為幾個層次來討論：

首先，昆山市政府和工業總會的跨界治理：在強調發展服務商貿產業的前提下，昆山市政府透過和工業總會的協作，建構一個符合中共「擴內需」的運作平臺。這個運作平臺過程形成了一組制度規範，即由昆山市政府和工業總會合資成立、工業總會營運管理的「臺灣商品交易中心」；昆山市政府提供公共財及政策扶持，工總則協助昆山市政府招商。也就是說，昆山市透過市國資委成立的「昆山花橋國際商務城資產經營有限公司」和工總合資成立的「臺灣商品交易中心(昆山)有限公司」，一方面作為落實中央政策的平臺，另一方面則作為招商及區域開發的平臺；其次，由於昆山臺商協會的會長亦是工業總會的成員，因此對昆山市政府來說，透過和工業總會的協作，即可以建立跨昆山公私部門、「跨海峽」、「跨兩岸」的治理平臺。也就是因為如此，昆山臺商協會在這個跨界治理的過程中，並沒有扮演太過主動的角色，昆山市臺商協會只要配合市政府的政策，適時參與工業總會的活動即可。換句話說，對昆山市政府來說，和工總合作更有利於其政策的推動與落實。最後，在臺商這個層面，「臺灣商品交易中心」是由昆山和臺灣工業總會共同推動促成，然而，實際是由工業總會部分理監事來運作，雖然昆山希望透過工業總會協助招商，但由於資訊相對並不對稱，因此一般臺商參與的情況並不多。

再進一步考察昆山這個跨界治理模式：為了落實「花橋海峽商貿示範區」這個被昆山乃至江蘇省定位「臺灣商品進入大陸『第一平臺』」、「臺資企業產品在長三角的重要集散地和臺資企業轉型升級的示範區」，昆山市政府透過與工業總會的合作，成立「臺灣商品交易中心」。對昆山市政府來說，「臺灣商品交易中心」不但可以符合中國大陸的「擴內需」政策，同時也符合昆山產業發展的戰略；透

過與工總的合作，不但可以更進一步開發花橋，還可以讓工總協助昆山招商引資。而由於昆山市政府原本就掌握臺商協會的實質運作，且工總的會員多為在昆山投資的企業；因此，昆山市政府藉由跨兩岸的和工總的實質合作，更進一步的建構了一個更為緊密的「政府—臺商協會—臺商」跨界治理模式。

在這個跨界治理模式中，昆山市政府基於產業發展及區域開發，同時為了體現「兩岸合作」的主軸，與臺灣的產業公會合作，雙方出資共同成立公司，以促成「臺灣商品交易中心」。雖然，工總在這個個案落實的過程中，扮演了意見提供者及主要出資者的角色，甚至是「臺灣商品交易中心」的實質營運者；而昆山市政府乃至於江蘇省政府，也為了使得臺灣商品能夠透過「臺灣商品交易中心」更快的進入中國大陸，因此提供了包括在海關、稅收等各方面的政策優惠。然而，昆山市政府對於與工總的合作，不僅是為了落實上級政府指派的任務，更重要的是希望透過工總這個平臺，能夠持續招商引資，促進昆山產業的升級轉型。也就是說，昆山市政府透過與工總的跨界治理，不但建構了跨海峽的治理平臺，還能將臺商協會和臺商的力量整合在一起；由於工總在臺灣產業界的特殊角色，昆山這個跨界治理的模式，更可作為其引入臺灣產業界資源及能量的平臺。

總的來說，昆山市政府在這個跨界治理「制度創新」的過程中，雖然是為了回應上級政府的轉型升級政策，但由於其產業發展已有既定戰略，因此，昆山市政府在與工總合作設立的「臺灣商品交易中心」，其主要仍是要符合昆山經濟及產業發展的方向。昆山市政府甚至透過「臺灣商品交易中心」，希望工總扮演協助招商引資的角色。另一方面，昆山市政府藉由扮演提供公共服務／實質出資的雙重角色，來促成工業總會願意出資共同成立「臺灣商品交易中心」。也就是說，昆山市政府透過原有的政策工具及其經濟資本，建構了一個能夠協調／滿足工總、臺商協會、臺商等不同的行動體不同利益的跨界治理平臺；但更重要的是，這個平臺能夠真正達到「落實上級政策目標／促進當地經濟發展」的雙重目標。

因此，可以這麼說，「臺灣商品交易中心」這個跨界治理之所以能夠成形，主要仍是來自於昆山市政府的引導與作用；昆山市政府希望透過這個跨界治理過

程，能夠進一步落實其產業發展戰略，並有利於昆山的區域發展規劃，以保持昆山市政府的競爭力優勢，其主要仍為政治驅力。因此，昆山市政府推動「臺灣商品交易中心」這個跨界治理的個案，是以政治驅力為動力、且由政府為主導的「新葛蘭西」式實現路徑，其呈現「由上而下」的「強政府」跨界治理模式。相關更細部的討論，則留待下一章討論。



## 第陸章 跨界治理、區域差異與制度創新

在討論大陸區域經濟發展的時，昆山和東莞兩地的發展模式常被各界拿來比較。事實上，位於珠三角中心位置的東莞與位於長三角中心位置的昆山，發展路徑非常類似，並都受益於經濟中心城市的輻射功能；東莞受益於深圳，昆山受益於上海。中國大陸改革開放初期，大量外來投資者湧入深圳、上海等城市，但由於地方政府的產業政策、投資額度與環保等因素限制，部分投資者選擇了進入門檻低但卻緊臨深圳或上海的東莞和昆山，而東莞和昆山透過和這些國際資本的磨合，建立一套治理模式，讓更多的資本進入形成產業群聚。

本章主要是討論東莞和昆山兩地的地方政府，其臺商轉型升級的政策異同，包括比較兩地地方政府的跨界治理模式。本章首先比較東莞、昆山發展模式的區域特性；其次，比較東莞、昆山的轉型升級策略；最後，分析東莞和昆山跨界治理與制度創新的異同。本章歸納得出：東莞由於長期以來中小企業的群聚，加上其特殊的歷史因素，因此在「大麥客」這個跨界治理模式中，政府扮演搭臺角色、臺協實質搭橋、而臺商則以臺商協會的會長幹部為主，且以經濟驅力為主的「公私夥伴式」的跨界治理模式；而昆山由於產業群聚性較強、企業規模較大，在「臺灣商品交易中心」這個個案中，形成政府扮演關鍵性的強勢角色，臺商協會配合政府政策、臺商保守觀望，以政治驅力為主的「新葛蘭西式」的跨界治理模式。

### 第一節 東莞、昆山轉型升級的區域特性

雖然東莞和昆山位處不同經濟區，但基本上兩城市的發展有許多的共通點。包括：第一、發展中地區利用外資發展外向型工業；第二、以吸引臺資企業為主；第三、以勞動力密集型產業為主；第四、產品高科技、勞動簡單化；第五、區位條件<sup>277</sup>發生變化時，容易形成空洞化，「不著根型工業」(footloose industry)會轉移

<sup>277</sup> 包括土地價格、勞動力價格、優惠政策、市場環境、周邊環境等。



到其他地區。<sup>278</sup>東莞和昆山發展模式的差異，可以從從產業結構、投資環境與治理積效，以及轉型升級等方面來比較：首先，在產業結構方面，東莞臺商和昆山臺商的產業鏈位置不同。東莞承接的主要是包括服裝、玩具、傢俱、機械、食品、五金等來自港臺的勞動密集型產業，位於產業價值鏈中下游，這些產業技術含量低、勞動力需求量和資源消耗量大，造成環境污染嚴重；而二十世紀九〇年代後，臺灣電子零組件的小企業紛紛轉移到東莞，隨著中下游產業鏈的逐漸完善，行業內的大型企業開始進駐，形成週邊是小企業，核心是大型企業的「周邊—核心」的結構模式。至於昆山一開始引進臺資企業時，就以臺灣 IT 產業的整機製造及先進的國際製造業為目標，而核心產業進駐後，周邊零組件產業才逐漸進駐，在吸引臺資模式上，形成「核心—周邊」的模式；其次，在政府招商引資方面，東莞市政府較為被動，在因應企業需求時，相對也是在既有政策法規的框架內來調整，而昆山強調「親商、富商、安商」的服務型政府，以及「5+2」、「白+黑」口號的提出，再加上一個星期 7 天，一天 24 小時、對臺服務 168 小時的「一路發」理念，使得臺商對昆山有較高的認同感；第三，兩地的經濟結構、產業政策和產業規劃有差異很大。東莞經濟結構高度依賴對外貿易，昆山外資經濟占比相對較低，因此昆山經濟結構較東莞平衡，在不同經濟結構下，兩個城市產業政策也有很大的不同，東莞趨向輕型化工業和服務業，昆山傾向於重型化工業和加工製造業；最後，是對外來人口政策方面，由於東莞和昆山外資投資多，因為需要較多的勞動人口，然而昆山實際「人人有技能、個個有工作、家家有物業」的「三有工程」，建構相對較為完整的社會保障體系，使得勞動人口相對較為穩定，也使得臺資企業更願意留在昆山。<sup>279</sup>

曾任昆山市人大常委會副主任的張樹成，曾經比較東莞和昆山的發展。他認為：東莞與昆山臺商的發展，正是珠江三角和長江三角臺商發展的縮影，東莞以小型、傳統產業為主，然後才逐漸形成產業中下游產業鏈，再吸引龍頭產業鏈進

<sup>278</sup> 盛九元，「昆山發展需避免東莞模式」（2004 年 2 月 2 日），人民網，<http://www.people.com.cn/GB/paper66/11212/1013972.html>。

<sup>279</sup> 盧鵬宇，「臺商投資內地的東莞模式和昆山模式比較」，*廣東經濟*（廣州），2011 年第 9 期（2011 年 9 月），頁 50-51。

駐，其表現形態由龍尾、龍身到龍頭；昆山則以吸引科技型龍頭產業為優先，其後相關產業，包括周邊零部件及配套行業加速集聚，從而造就昆山臺商科技產業群集效應，其產業鏈表現形態則是由龍頭、龍身到龍尾；其次，是在投資環境與治理積效方面。張樹成認為，包括政府行政透明度、對臺商投資承諾實現度、當地臺商人身安全度、臺商獲利最優度、自主創新獎勵程度、最適宜 IT 製造業投資等指標，昆山比東莞有較佳的評價；最後，在產業轉型升級方面。張樹成提到，近幾年來，東莞與昆山的經濟雖然都維持高增長，但也同時面臨轉型升級的壓力，東莞由於結構失調與發展模式相對落後，特別是「三來一補」比重過高，長期位於產業鏈價值較低的位置，因此不但影響經濟增長，還受到資源、能源和勞力，以及非經濟等因素的約束，發展空間有限。昆山則是要考慮 IT 產業生命週期有限所帶來的壓力。<sup>280</sup>

表 9 東莞與昆山臺資集群發展階段劃分及其基本特徵

模式	發展階段	企業性質	主要行業	企業特徵	外部聯繫
東莞模式	二十世紀八〇—一九〇年代中期	三來一補	服裝、玩具、機械、食品	勞動密集、規模小、本地聯繫少、與政府關係疏鬆	港臺小型客商出資、來樣、來料；產品經香港進入國際市場
	二十世紀九〇年代中期以來	三來一補、三資、私營	服裝、玩具、電子、傢俱	技術含量集中、規模擴大、地方根植性不高	吸納港臺地區資金；同鄰近大城市缺乏經濟關聯；關注國際市場為主
昆山模式	二十世紀七〇—一八〇年代中期	集體	機械、紡織、服裝、建材	勞動密集、規模小、就地發展、隸屬地方政府居多	區域內大城市工業的協作，產品面向國內消費市場
	二十世紀九〇年代以來	私營、民營、三資	機械、服裝、電子、生化	資金技術密集化、園區集中、規模擴大	吸納港臺地區和其他國家資金，聯合上海、蘇州，拓展國內外市場

資料來源：彭明明、劉學華，「東莞與昆山臺資集群發展模式比較研究：現狀、問題及其對策」，*珠江經濟*（廣州），2007年 第10期（2007年10月），頁34。

<sup>280</sup> 張樹成，「昆山是臺商投資的樂園—參加『臺商投資大陸：東莞與昆山經驗』學術研討會有感」（2007年2月12日），[昆山市人民政府](http://www.ks.gov.cn:82/gate/big5/www.ks.gov.cn/rdzt/36492_470_view.html)，[http://www.ks.gov.cn:82/gate/big5/www.ks.gov.cn/rdzt/36492\\_470\\_view.html](http://www.ks.gov.cn:82/gate/big5/www.ks.gov.cn/rdzt/36492_470_view.html)。

此外，長期觀察大陸各地區投資環境的學者呂鴻德，從五個層面來觀察東莞和昆山結構性的差異：首先，是區位上的區域主觀意識。由於東莞是僑鄉城市，外來投資是以港資為主，所以臺商並不是影響力最大的投資者；其次，是領導者的差距。昆山市的領導人和臺商互動較密切，且已經成為一種傳承；第三，昆山較善用臺商協會的整合力量。第四，昆山產業屬於較為高階製造業。而且昆山位處產業集群，但東莞產業集群不強；第五，東莞和昆山行政層級不同，因此會呈現不同的投資成本差異。也就是說，東莞是地級市，昆山是縣級市，雖然兩地都是大陸臺商投資的重要區位，然行政層級的不同，致使兩地政府的治理模式呈現不同的差異。換言之，由於昆山行政級別不高，因此只要臺商願意來投資，昆山市政府在覺得受到重視的同時，會給予更好、更熱切的服務。

…（東莞和昆山）主要的差異我可以把它歸納為五點：第一點，…區位上的區域主觀意識，長三角的人比較國際化，長三角的整個定位的時候，尤其江蘇，它本來就是吸收外資來投資的據點；珠三角的東莞，其實它是一個僑鄉城市，…東莞 60%是港資，40%才是臺資、韓資跟日資，還有外資這些加起來而已，…僑鄉的概念就是自己會保護自己的比較多，地域關係就存在。…這是一個地域性的血緣結構，蠻防衛的。

…第二個是領導者的差距，…昆山一直跟臺商之間保持很高度的互動。…從季建業、張雷、曹新平，…一脈相傳，他們有很特別的一個傳承，書記做完，市長升上來。…昆山是江蘇領導班子的訓練班，這是一個很重要的意義。東莞就不一樣了，東莞跑去一個之後，就不知道去哪裡了。因為他們就是傳承，他們自己本身小團體的那個利益，這是第二個差距！

第三個，就是當地的官員善用臺商會的整合力量，昆山比較強…東莞都是表面上的，但是，昆山是比較出自於內心的，他們對臺商企業，出自於真正的溝通還是有的，這是整合的力量，他知道魚幫水，水幫魚的道理，他比較真誠。

第四個差異，這兩個城市的產業屬性有很大的差別，一個是屬於比較高階的

製造業，一個是屬於比較 low-level 的製造業，蘇錫常鎮寧（江蘇、無錫、常州、鎮江、和南京）是一個產業集群(Cluster)，…但是東莞就不是了，東莞比較小，所以形成中國大陸的產業集群，昆山比較強，東莞比較弱…。

第五個差別，兩個城市的位階不一樣，昆山是縣級市，一個縣級市可以受到臺資企業這麼的關注，非常高興，這就像在大池塘要做小金魚，還是在小池塘做大鯨魚的概念，這就不一樣。但東莞是一個地級市，而且是兩級政府而已，他中間沒有縣級市，直接就到鎮區，它有行政效率上的好處，資源會有上面統籌，這部分也造成兩個投資成本很大的差異。<sup>281</sup>

上述提到的領導的差距，事實上也就是當地官員的文化，東莞和昆山也呈現較大的差異。昆山和東莞在官員傳承相比較，昆山官員的升遷相較東莞有脈絡、也較有系統，在昆山當過市委書記或市長的，往往都能夠高升其他地級市的一把手，甚至可以升到更高的職位。<sup>282</sup>

東莞、昆山雖然都是臺商投資的重要地區，但無論從地理因素、產業結構、政府效能、行政級別、官員屬性等各方面來看，兩地都呈現不同的差異，因而治理方式亦有所不同。然而，在全球經濟結構快速調整的此刻，無論是東莞和昆山都面臨勞動成本上升、資源短缺、需求減少等危機，原來的經濟成長模式很難再持續下去；因此，東莞和昆山勢必加快產業轉型升級。事實上，大陸學者盧鵬宇認為，東莞和昆山模式應朝幾個方面調整，以因應既有發展模式的侷限：首先，擬定未來產業發展方向。其認為，珠三角和長三角地區的勞動密集型產業發展已經遭遇瓶頸，因此兩地的吸引外資策略勢必由「招商引資」轉向「挑商選資」，以因應全球經濟的改變及中國大陸生產要素持續上升的課題；第二，拓展經濟腹地。自改革開放之後，由於中國大陸地方政府官員的政績和經濟發展掛勾，因此

<sup>281</sup> 呂鴻德，「臺商投資趨勢與內需市場開拓」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁 180-182。

<sup>282</sup> 包括曾任昆山市委書記的李全林、張衛國，都曾任江蘇省副省長，爾後退居二線擔任江蘇省人大常委會副主任。而南京市市長季建業、泰州市委書記張雷、徐州市委書記曹新平、淮安市市長高雪坤，以及南通市長張國華，也都曾在昆山擔任市委書記或市長。「昆山的幹部為啥升得快」（2011年7月4日），**江南時報**，[http://paper.people.com.cn/jnsb/html/2011-07/04/content\\_862474.htm?div=-1](http://paper.people.com.cn/jnsb/html/2011-07/04/content_862474.htm?div=-1)。



中國大陸各地方政府不斷透過招商引資促進經濟增長；然而，在東莞和昆山既有的經濟增長方式面臨挑戰時，無論是東莞或昆山都應該加強與周邊地區的分工與合作，錯位發展，避免經濟的同質化，並主動融入到整個區域經濟的發展體系；最後，調整經濟結構，避免過度依賴外資，扶植本土民營企業發展。盧鵬宇認為，東莞和昆山都太過依賴外資投資，不僅加大了經濟風險，也扼殺了中國大陸本土企業的成長，因此，這兩地都應發展以民營企業為核心的民營經濟。<sup>283</sup>

## 第二節 東莞、昆山臺商轉型升級的策略異同

無論是東莞和昆山推動的產業轉型升級，都強調「產業轉型」和「產業升級」兩個部分。所謂的產業轉型，主要轉向大陸內銷市場，而產業升級，主要是技術的提升。再進一步來講，臺商的產業轉型升級其實就是由微笑曲線(smile curve) 中段的組裝、製造，往左端的技術、專利及右端的品牌、通路、服務轉移延伸。事實上，臺灣產業原本就是從代工製造(OEM)切入全球產業價值鏈，然後再逐漸往微笑曲線兩端提升價值，而東莞和昆山推動的臺商產業轉型升級，主要也是依循這樣的途徑。

東莞和昆山推動臺商轉型升級，可以分為「產業升級」、「產業轉型」、「資源整合」及「政策支持」等幾個方面來觀察。首先，在產業升級方面，東莞和昆山都是透過建構輔導平臺，協助臺商向產業鏈的技術端延伸；其次，兩地都透過建構內銷平臺，協助臺商由出口轉為內銷；再者，都建構融資平臺，以解決臺商轉型升級過程中最先遭遇到的資金問題；最後，都建立協調平臺，以更有效的建立政府和企業之間的溝通管道。比較值得注意的是，東莞推動的產業升級，是以臺商協會作為平臺、政府給予政府補助的方式進行企業診斷和輔導；而昆山的產業升級則是以昆山整體產業發展為主軸，鑲嵌在「十個特色產業基地」、「十條主導

<sup>283</sup> 盧鵬宇，「臺商投資內地的東莞模式和昆山模式比較」，*廣東經濟*（廣州），2011年第9期（2011年9月），頁51。

產業鏈」及「十個科技創新載體」的「四個十」產業框架裡。在產業轉型方面，東莞市政府主要是協助臺商設立「大麥客」大賣場，以及舉辦「臺博會」等內銷平臺，昆山則是建構以花橋國際商務城、海峽兩岸商貿合作區為主的內銷平臺。

至於資源整合的方面，東莞市政府建立了一個政企溝通平臺來作為推動臺商轉型升級的協調互動機制，昆山市政府則成立臺資企業轉型升級推進委員會，這兩個資源整合平臺的成員都是以政府官員為主，以發揮政策協調效益的最大化；最後，是在政策支持方面，東莞市政府以「1+26」政策、轉型升級十大項扶持政策等十七項政策扶持臺商轉型升級，昆山市則是提出「關於推進臺資企業轉型升級的若干政策」(舊 28 條)、「關於進一步推進臺資企業轉型升級的若干政策」(新 28 條)來具體規範。

表 10 東莞、昆山臺商產業轉型升級策略比較

	東莞	昆山
產業轉型升級戰略	*產業和勞動力「雙轉移」； 1. 以資訊產業為核心，以裝備製造為主體； 2. 先進製造業和現代服務業「雙輪並轉」；高新技術產業和適度重化工業「兩翼齊飛」。	*由「昆山製造」轉向「昆山創造」和「昆山服務」； 1. 「昆山創造」：產業「低轉高」； 2. 「昆山服務」：產業「外轉內」。
產業升級	以臺商診斷及輔導機制為主	鑲嵌在「10 個特色產業基地」、「10 條主導產業鏈」及「10 個科技創新載體」的「四個十」產業框架裡
產業轉型	「大麥客」、「臺博會」等內銷平臺	以花橋國際商務城、海峽兩岸商貿合作區為主的內銷平臺
資源整合	東莞市政企溝通平臺	成立臺資企業轉型升級推進委員會
政策支持	「1+26」政策、轉型升級 10 大項扶持政策等 17 項政策	1. 關於推進臺資企業轉型升級的若干政策（舊 28 條） 2. 關於進一步推進臺資企業轉型升級的若干政策（新 28 條）

資料來源：本研究自行整理。

總的來說，由於東莞和昆山無論是在企業性質、主要行業、企業特徵等方面

就已不同，所以呈現不同的發展模式；因而兩地政府在推動臺商產業轉型升級政策時，雖然都強調向產業鏈兩端延伸，但卻呈現相當的差異。

在產業轉型升級戰略方面，由於東莞多以勞動密集度高的中小企業為主。因此，東莞希望透過「雙轉移」將低端製造業轉移到粵東、粵西和粵北，騰出空間來，再引進投資規模大、產業關聯度高的高端技術產業，同時將研發設計、組裝包括總部放在原地；換言之，東莞產業轉型升級的戰略，是希望將企業仍留在廣東省內；但透過企業的轉移，促成廣東省落後地區的發展，同時維持廣東省的經濟增長動能和稅收。換言之，東莞市以「騰籠換鳥」來論述產業「雙轉移」戰略，「騰籠」即是政府引導企業將低端製造轉移出去，同時發展和壯大研發設計、行銷總部等高附加值環節；「換鳥」即是將製造業與服務業視為有機整體，強化「工業服務業化」工作。<sup>284</sup>依循這樣的戰略，東莞的「騰籠換鳥」就必須搭配「造林引鳳」，產業結構的調整並非單純的「趕廠」、「趕人」，事實上，東莞推動產業轉型升級，最終目的仍是為了產業結構的調整；從東莞市 2012 年工作報告來看，其總結過去 5 年工作經驗時，特別強調東莞首創全國不停產產業轉型模式，並且強調企業自主創新研發能力已增強、同時現代服務業和戰略性新興產業發展已有成效；更重要的是，產業結構已朝向製造業比例降低、服務業比例提高的方向發展。<sup>285</sup>依循這樣戰略，東莞推動臺商轉型升級的重點在於「就地轉型」與「就近轉移」，與廣東省內較落後地區合作建設產業轉移園，以園區平臺作為轉型升級的承接載體。<sup>286</sup>與此同時，東莞市政府以臺商協會作為仲介平臺，整合臺商的意見，在由政府透過政策的支持，協助臺商進行企業診斷與輔導或拓銷大陸內銷市場等轉型升級。

<sup>284</sup> 「以市場之力騰籠換鳥用政策之手改籠育鳥」（2008 年 9 月 4 日），**南方都市報**，[http://epaper.nddaily.com/A/html/2008-09/04/content\\_563974.htm](http://epaper.nddaily.com/A/html/2008-09/04/content_563974.htm)。

<sup>285</sup> 2012 年的東莞政府工作報告指出，東莞在 5 年內已推動 3500 家來料加工企業轉為獨立法人企業，442 家外資企業設立了研發機構，新增 632 家加工貿易企業開展品牌經營。全市外貿依存度從 254% 下降為 187%，外企內銷比重從 26.4% 上升到 32.8%；且東莞擁有國家高新技術企業 415 家、省級以上名牌名標 528 個，省創新科研團隊數量和專利授權量居全省第二。此外，東莞三大產業比例從 0.5：57.3：42.2 調整為 0.3：50.5：49.2，由數據來看，明顯看出服務業占比的提升。請見 2012 年東莞市政府工作報告（2012 年 2 月 2 日），**東莞市政府網站**，<http://xxgk.dg.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/00007/201202/469208.htm>。

<sup>286</sup> 江凌，「東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況」，第七屆兩岸經貿文化論壇，**國家政策研究基金會**，<http://old.npf.org.tw/pdf/東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況.pdf>。

相較於東莞，以承接臺灣 IT 產業的整機製造及國際製造業的昆山，其企業資本、技術密集度較高，因此整個產業轉型升級的戰略為從「昆山製造」到「昆山創造」，具體內涵則是轉變發展模式和產業升級。在轉變產業發展模式方面，關鍵是讓有限的土地資源發揮更大的經濟效益；因此，昆山以「騰籠換鳥」和提高資本進入門檻作為調整產業結構的手段。<sup>287</sup>至於在產業升級方面，昆山在強調提升研發投入和研發層級的同時，透過落實「10 個特色產業基地」、「10 條主導產業鏈」、「10 個科技創新載體」及「10 個服務業集聚區」等「四個十」產業框架，來推動產業轉型升級，即是鼓勵企業由勞動密集型代工轉向智力密集型的自主創新生產模式；同時，鼓勵傳統製造業轉向先進製造業及現代服務業，以及從以外銷為主的行銷模式轉向內外銷並重的全球市場行銷模式。<sup>288</sup>在這樣的戰略下，以園區為載體的產業群聚模式、且企業規模相對較大的昆山，在推動臺商轉型升級時，即強調要外銷轉內銷、加速發展方式轉型；同時，要從低端轉向高端，讓臺企逐漸脫離單純代工模式，更深入的參與國際產業鏈分工，臺企從簡單加工裝配向研發設計、品牌、關鍵設備、關鍵零組件等高增值產業鏈環節延伸，與此同時，強調由製造向服務轉型，以提升產品附加值、延伸產業。<sup>289</sup>

值得注意的是，東莞和昆山都希望透過「騰籠換鳥」來轉移落後產能的企業。然而，東莞市政府在透過政策鼓勵及經費補貼，希望污染較大的外資企業轉移到特定的產業園區的同時，昆山市政府似乎並未提出相對應的政策，因此昆山臺企對於市政府要求遷廠，採取觀望的態度。<sup>290</sup>由於東莞和昆山的產業別不同，因此，其在產業升級策略上所遭遇到的難題也不同；然而，兩地在推動產業轉型升級時，都透過資金或財政補貼方式，來協助臺企接受企業輔導或技術升級，同時，兩地政府也標榜服務型政府的角色，在強調轉型升級要以企業為主體的前提下，

<sup>287</sup> 殷存毅，「大陸經濟轉型與昆山臺商投資演變趨勢」，陳德昇主編，**《昆山與東莞臺商投資經驗、治理與轉型》**，頁 189-191。

<sup>288</sup> 「2008 海峽兩岸產業合作發展論壇（昆山）閉幕」（2008 年 10 月 19 日），〈<http://www.ksboftec.gov.cn/content.jsp?ID=24128>〉。

<sup>289</sup> 「昆山市臺協：打通邁向『昆山創造』的三條道路」（2011 年 5 月 23 日），**《華夏經緯網》**，<http://big5.huaxia.com/tslj/rdqy/js/2011/05/2424793.html>。

<sup>290</sup> 舉例來說，有一位早期即在昆山投資的臺商被要求遷廠，但這位臺商的態度是「別人先遷廠我再考慮」，換言之，即採取觀望的態度。



強化與企業之間的溝通。更值得觀察的是，無論是東莞或昆山，在輔導臺商轉型升級方面，都開始結合兩岸的力量，特別是臺灣專業機構的加入，<sup>291</sup>這讓這兩地產業的轉型升級呈現了更多元的樣貌。

### 第三節 跨界治理與制度創新

東莞「大麥客」和昆山「臺灣商品交易中心」，是東莞、昆山兩地的地方政府推動臺商轉型升級「轉內銷」的跨界治理案例。為了推動轉型升級，東莞和昆山市政府在既有的社會資本基礎上，透過跨界協商與臺商協會、臺商形成一個跨界治理平臺，以促成「大麥客」和「臺灣商品交易中心」。值得討論的是，在這兩個跨界治理個案中，政府、臺商協會、臺商角色有何差異？為什麼會有這樣的差異？在這樣的差異下，因而產生什麼樣不同的制度創新？

#### 一、政府角色：「搭臺」VS.「上臺」

由於地方政府的利益不同，因此，由「大麥客」和「臺灣商品交易中心」這兩個跨界治理個案來觀察，東莞和昆山兩地的地方政府由於利益不同，也發揮／扮演了不同的角色：東莞「大麥客」的推動驅力，主要是在臺商協會；東莞市政府扮演相對被動的角色，在這個跨界治理過程中僅依循既有中央及省的政策，為「大麥客」來「搭臺」；至於昆山「臺灣商品交易中心」的推動驅力，主要還是在昆山市政府，昆山市政府在這個跨界治理過程中扮演了積極的角色，甚至「上臺」參與。事實上，東莞和昆山在推動臺商轉型升級時，強調資源整合的重要性，因此特別建構或加強政府和企業間溝通的平臺，以有效推動臺商轉型升級。

2002年，東莞市政府發布了《關於建立臺商聯絡小組協調會議的通知》，建立起了所謂的「市府外商聯絡協調小組會議制度」，而這個制度就是東莞市的政企溝通平臺。在這個平臺中，市府的官員為小組的組長、副組長，有關部門分管

<sup>291</sup> 東莞引進了包括金屬工業研究中心、中國生產力中心、工業技術研究院、中衛發展中心等十幾個臺灣法人機構；昆山則是以臺灣區電機電子工業同業公會為主。

負責人為成員的臺商聯絡小組成員；2004 年時，這個協調會議制度服務企業的範圍與功能進一步強化，「東莞市臺商聯絡小組協調會議制度」更名為「東莞市外商聯絡小組協調會議制度」，由原來臺商參與擴大到全東莞的外商；而在形式上，則由原來固定在東莞市外經貿局舉行改為在鎮街輪流舉行，全市 32 個鎮區分為六個片區，每月輪流一次在一個片區召開協調會議，以加強政府和外商的溝通，<sup>292</sup>這個協調會議，不僅是東莞政企溝通的橋樑，後來更成為東莞制定產業政策的平臺。<sup>293</sup>

透過這個定期召開的外商協調會制度，東莞臺商得以反映心聲，並和政府保持溝通的管道，而臺商面臨的轉型升級困境，也得以在這個平臺獲得解決。根據東莞臺商協會的資料，透過這個資源整合的溝通平臺，東莞臺商得以解決包括稅費、土地、人身權益等問題；且由於東莞臺商協會多方的反映及建議，自 2008 年以來，大陸中央、廣東省、東莞市各級政府及相關部門才出臺各項政策扶持臺商轉型升級。<sup>294</sup>而在臺商轉型升級的工作方面，東莞市依循著政府搭臺、協會搭橋、企業唱戲、市場引導的原則，除了協助東莞臺商協會成立「轉型升級聯合服務處」來推動臺商的診斷和輔導；此外，也以臺商協會為主體，去促成「大麥客」的落實。換言之，即使「大麥客」多次在東莞市政府的工作報告中被提及，市政府也提供許多政策支持，甚至市政府也為了「大麥客」到臺灣考察，並成立跨部門的工作小組；但實際上，「大麥客」從構想、推動到落實，仍是以臺商協會為平臺，以臺商為主體。東莞市政府是在臺商決定成立「大麥客」之後，成立跨部門平臺，再透過臺商協會，建構「政府—臺商協會—臺商」的跨界治理平臺。對

---

<sup>292</sup> 2002 年年剛成立這個協調小組時，組長是當時的市政府副市長張順光，副組長是市府副秘書長陳林佐，後來擴大為外商聯絡小組協調會時，除了政府官員參與，還包括香港貿發局代表、外商投資協會、臺商協會負責人等。請見東莞市臺商投資企業協會主編，**東莞臺商—從優秀到卓越**，2010 年，頁 57。

<sup>293</sup> 2011 年，第 100 次東莞市外商聯絡小組協調會議中，市委常委、副市長江凌提到，外商聯絡協調會不僅是政企溝通的橋樑、幫扶企業的平臺，更應成為政府制定產業政策的平臺。「市外商聯絡小組協調會堪稱『全國創舉』」（2011 年 9 月 22 日），**東莞新聞**，[http://news.sun0769.com/dg/headnews/201109/t20110922\\_1139782.shtml](http://news.sun0769.com/dg/headnews/201109/t20110922_1139782.shtml)。

<sup>294</sup> 根據東莞臺商協會的統計，這個政企溝通平臺還解決了包括稅費問題、土地歷史遺留問題、臺商人身權益保障、廢料回收、《勞動合同法》執行、中小企業貸款、設立保稅物流中心、提高出口退稅率等問題。請見東莞市臺商投資企業協會主編，**東莞臺商—從優秀到卓越**，2010 年，頁 58-60。

東莞市政府來說，「大麥客」的落實，一方面可作為臺商轉內銷的政績，更重要的是，另一方面透過這個跨界治理平臺，維繫與臺商協會及臺商的網絡關係。

昆山市向來標榜「服務型政府」，基於「親商、富商、安商」的服務理念，昆山市政府官員和臺商的關係一向良好。因此，昆山市政府並不缺乏和臺商溝通的平臺，但為了表示對臺商轉型升級的重視，昆山市政府還是特別成立了以市委書記為主任、市長為執行主任，政府相關部門和臺協會負責人為成員的昆山市臺資企業轉型升級推進委員會，<sup>295</sup>除扮演推動臺商轉型升級的協調及資源整合平臺，更透過這個平臺制定相關鼓勵政策。

昆山市成立的臺資企業轉型升級推進委員會，其具體工作是由秘書處來推動，而秘書處實際上就是由昆山市臺灣辦公室（臺辦）兼任，而對臺事務原本就是臺辦的日常工作。因此，包括協助建立市政府官員與臺商的聯繫制度、走訪企業，同時建立「昆山臺資企業轉型升級網」、提供企業所需的轉型升級政策等相關資訊，就成為這個秘書處的日常工作。換言之，昆山市政府建構的臺資企業轉型升級推進委員會，基本上就是以市政府官員為主、臺商協會幹部為輔的平臺，並由市政府臺辦處理日常事務。

回顧昆山推動的「臺灣商品交易中心」這個跨界治理個案，雖然這是由在臺灣的工業總會提出的構想，但實際上，依昆山市的規劃，花橋經濟開發區原來就是昆山發展服務業的示範區，其規劃的四大產業中，就包括協助臺商拓展大陸內需市場功能的物流採購中心。<sup>296</sup>然而，值得觀察的是，昆山市政府不只在政策上扶持「臺灣商品交易中心」，在蘇州市政府的授權下，還出資成立「昆山花橋國際商務城資產經營公司」，再和工業總會成立的「兩岸商貿合作開發（昆山）有限公司」一同成立「臺灣商品交易中心」；也就是說，在大陸中央、江蘇省的支

<sup>295</sup> 「昆山市臺資企業轉型升級推進委員會」是中原大學呂鴻德教授於 2008 年「昆山投資環境創新研討會」上提出的建議。該委員會主任是由當時市委書記張國華所擔任，執行主任則是當時的市委副書記兼市長管愛國擔任，成員則是昆山各局處的主管。

<sup>296</sup> 昆山以花橋經濟開發作為發展服務業的基地，主要著重四個產業：一、服務外包，包括跨國公司、國內大型企業集團的 IT 服務、客戶服務等外移外包；二、金融機構後臺處理中心，包括銀行、證券、保險等大型金融機構的財務結算中心、信用卡服務和客戶呼叫中心等；三、製造業企業的區域性總部，包括運營中心、研發中心、採購中心、行銷中心、管理服務中心等；四、是物流採購中心，以及與之相配套的酒店、商業、文化和居住等項目。

持下，昆山市政府透過和臺灣最大的產業公會的合作，建立的「昆山—臺灣—臺商」跨界治理平臺，不但可以作為兩岸經貿合作的示範；更重要的是，透過政府和臺灣產業公會合組公司，創造政企結合的利益共同體，政府提供政策、創造商機，臺灣的產業公會協助招商，昆山市政府不只「搭臺」，還「上臺」促成這個案子，創造臺商轉型的一種模式。

## 二、臺協立場：主動「搭橋」VS. 被動「上橋」

至於臺商協會，由於角色的不同，因此在「大麥客」和「臺灣商品交易中心」兩個個案中，呈現不同的立場：東莞臺商協會一向自主性較強，加上「大麥客」董事長是東莞臺商協會當時的會長，因此東莞臺商主動「搭橋」，促成政府和臺商之間的交流；而昆山臺商協會，其日常事務的運作是由當地臺辦人員兼任，因此在促成「臺灣商品交易中心」這個案子的過程中，配合政府政策，被動參與「上橋」。

廣東省乃至東莞市政府在推動臺商轉型升級過程中，雖提供了政策扶持，但在「大麥客」這個跨界治理的個案中，東莞臺商協會及臺商扮演的角色，相較於東莞市政府較為重要。雖然說，東莞市在推動臺商轉型升級是依循「政府搭臺、協會搭橋、企業唱戲、市場引導」這樣的原則，但回溯「大麥客」發起的過程，關鍵仍是「大麥客」董事長、也是東莞臺商協會前任會長的葉春榮。<sup>297</sup>但由於臺商協會這個平臺，讓「大麥客」的促成能夠更為順利。事實上，由於歷史因素，東莞臺商協一直有著特殊的地位，在中國大陸的臺商協會中，東莞臺商協會是自主性相對較高的，甚至是唯一設專職秘書長的臺商協會，在田野訪談過程中，東莞臺協會會長就說：

…我在這邊講不客氣的話，全中國 108 個臺商協會，唯一有自主能力的臺商協會只有東莞！<sup>298</sup>

<sup>297</sup> 葉春榮同時也是廣東省第 10 屆特聘委員及現任的全國臺灣同胞投資企業聯誼會（簡稱臺企聯）常務副會長。

<sup>298</sup> 訪談時間為 2009 年，然至 2013 年 4 月底時，中國大陸的臺商協會已達 132 個。A 臺商訪談，「金融風暴因應與轉型升級」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁 42。



東莞臺商協會最重要的，就是跟中國大陸政府的溝通協調，讓中國大陸政府瞭解如何能夠務實的協助臺商，是臺商協會的基本功能。<sup>299</sup>

在比較東莞臺商協會和昆山臺商協會的時，學者呂鴻德認為，東莞臺協之所以相較昆山臺協有組織、更嚴密，其可能是昆山臺商和當地臺辦、政府之間信任關係較為緊密，不需要強大的組織去抗衡的緣故：

…臺協的力量那不用說，…全中國第一臺協，那絕對是東莞，那個力量太可怕了！因為這是從第一任會長就制定的系統！他們有那個年度手冊，一開始就今天誰值班，輪值的那個駐會代表，所以他們講，你在東莞只要碰到問題，一定可以找到我們的人來幫你解決！所以他那個系統，我稱之為「家戶聯防」系統，…網狀式的灑網系統，每一個分會，分會下來又還有子委會。昆山的臺商協會也是有組織，但是就比較沒有像他這麼嚴密，他們也很團結，但是他們的組織就沒有這麼可怕的一個系統，這個可能是說，因為他跟臺辦之間，政府之間的信任。當我在一個好的投資環境裡面時，我不需要太大的力量去跟對方抗衡，當我是在比較弱勢的地方，就要強大我的組織力量去跟對方抗衡，這是必然的。東莞的臺協我們都叫它第一臺協！<sup>300</sup>

然而，也有學者從不同的角度觀察，認為昆山臺協能夠發揮及扮演的角色並不如想像中的弱：

…(昆山)當地幹部的考核和臺商有沒有關聯？昆山各個部門在年底的時候，甚至要請臺協會來打分。因為有這個機制他們就必須聽臺商的意見，臺商告訴他們怎麼幹他們就自覺的怎麼幹，如果沒這個機制，今天高興就聽不高興就不聽…東莞臺商有沒有這個系統？<sup>301</sup>

<sup>299</sup> 謝慶源，「臺商布局與前瞻策略」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁 62。

<sup>300</sup> 呂鴻德，「臺商投資趨勢與內需市場開拓」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁 188-189。

<sup>301</sup> C 教授，「臺商大陸投資跨域治理與互動」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁 279。

一般來說，大陸的臺商協會在運作上可分為「自我主導」、「依賴政府」及「混合經營」等幾種方式。而無論是哪個方式，完全依靠會長或完全依賴政府，都很難讓協會長期經營下去；有些臺商之所以願意擔任臺商協會會長，多只是為了建立自己與大陸政府關係的社會資本，以利企業經營。而即使有擔任會長的臺商，想投入經營臺商協會，也會因為會員都是企業主，意見紛歧，會長意見很難貫徹，因此協會很難有實質的運作。而正因為臺商協會有其特殊性，臺商協會會長經營協會不可能如經營企業那樣「我行我素」，因此大陸臺商協會多只是個鬆散的組織。<sup>302</sup>在中國大陸其他臺商協會自主性普遍不強的情況下，東莞臺商協會能有所謂「天下第一臺協」的稱謂，並被大陸官方認可為中國大陸「會員數量最多，組織最為完善，功能最為齊備的地方臺協之一」，可見其組織實力。<sup>303</sup>然而，作為「自我主導」型的臺商協會，除了有其歷史因素，東莞臺協的獨立性必須在當地政府默認或支持下才有可能。雖然東莞臺商協會幹部對此有著不太相同的看法：

…如果東莞市政府不支持臺商，我們會有自主能力嗎？你哪一個有自主能力？昆山嗎？上海、北京可以嗎？他們所有的東西先到臺辦，都是臺辦做的，唯一有專職秘書長的只有我們一個，我們自己可以獨立做事情的！其他都是經濟處長兼的，即使有，也沒有實權。<sup>304</sup>

…臺協會就是服務，我們不收費，我們就直接帶他去找相關部門。我覺得我的個人關係和協會關係是可以相輔相成。協會是企業的橋樑，如果太敏感的問題，他不會見你，（透過協會）他（政府）可以坐下來和你談。<sup>305</sup>

臺商問題越來越多，但是臺協會功能越來越少。因為現在地方政府不太鳥臺協會，因為他們現在富起來了，對我們就比較冷淡，關係是用錢推出來

<sup>302</sup> 「另類經營，臺協平臺各司所長」（2011年4月8日），**臺商雜誌**，<http://www.ts960.com/niceful/258.html>。

<sup>303</sup> 曾任中共國臺辦主任的王毅曾在東莞臺商協會十七周年慶晚宴時說過，「東莞臺協牛得很啊！」並說東莞臺協為「天下第一臺協」。參見「東莞臺協是天下第一臺協」（2010年12月18日），**東莞時間網**，[http://news.timedg.com/2010-12/18/content\\_724056.htm](http://news.timedg.com/2010-12/18/content_724056.htm)。

<sup>304</sup> A 臺商訪談，「金融風暴因應與轉型升級」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁42-43。

<sup>305</sup> 訪談資料A5。

的。<sup>306</sup>

臺協會成立以後跟政府溝通是有一個組織，…臺協這個組織比較可以跟地方官員碰到面，你一個人比較難見到啦。基本上，臺協會要當會長，這邊有很大的意見。(政府)要挑的，要成為會長，他們會有意見，如果對他們(政府)不支持，(政府)也不會支持(當會長)。<sup>307</sup>

由於東莞臺協本身的相對獨立性與特殊性，因此，在「大麥客」確定由時任臺協會會長的葉春榮擔任董事長之後，東莞臺商協會即作為整個「大麥客」實質運作的平臺；包括籌備發起人會議、成立籌備委員會、申請公司，甚至收取「大麥客」的募股認購書等工作，都是由東莞臺協統一聯絡。事實上，依照規劃，東莞臺協將在中國大陸以每年建置 3 個物流商貿賣場、3-5 年內布建 10 個以上的臺灣精品商貿賣場，且於賣場建立示範點，並建立各區的批發、代理、加盟等各型通路商，而這些規劃都將以「大麥客」為中心，協助臺商行銷中國大陸。<sup>308</sup>換言之，東莞臺商協會在推動「大麥客」這個內銷通路的過程中，扮演的不只是從旁協助的角色，是更為積極的「搭橋」角色，可以說，沒有東莞臺協做這些實際的工作，「大麥客」的推動不會如此順利。

相較於東莞臺商協會，昆山臺商協會屬於「依賴政府」形的運作方式。昆山臺協一向標榜「服務政府和企業」、「扮演溝通橋樑」的角色；但除此之外，透過協會各個聯誼性質的委員會，讓會員之間可以交流，並跟政府官員保持聯繫和互動，甚至協助政府招商引資，都是臺協的工作。更進一步來講，由於昆山臺協日常事務主要是由隸屬市政府的臺辦在處理，換言之，除了會長、副會長等幹部是由臺商擔任，在日常工作層級，臺協和臺辦其實是「兩塊招牌一套人馬」。

回溯昆山推動「臺灣商品交易中心」的過程，昆山臺協扮演的角色並不明顯。由於昆山歷屆臺協會會長多是工業總會的理監事，或與工業總會互動頻繁且密切，在「臺灣商品交易中心」這個跨界治理過程中，昆山臺協比較多是參與公關

<sup>306</sup> 訪談資料 A6。

<sup>307</sup> 訪談資料 A8。

<sup>308</sup> 東莞市臺商投資企業協會主編，**東莞臺商—從優秀到卓越**，2010 年，頁 31-32。

性的活動，或者昆山臺協在網站上公布昆山市政府官員參與「臺灣商品交易中心」的開幕等等。然而，由於昆山臺協跟工業總會既有的社會網絡，因此，「臺灣商品交易中心」也會贊助昆山臺商協會舉辦高爾夫聯誼賽。換言之，由於結構性因素，昆山臺協在這個活動中較配合政府的步調，甚至可以說，昆山臺協是被動的「上橋」。此外，比較值得注意的是，由於「臺灣商品交易中心」董事長同時也是「昆山弘輝建設開發」的董事長，其在與市政府共同推動「臺灣商品交易中心」的同時，也在昆山花橋推出建案，<sup>309</sup>因此，可以這麼說，「臺灣商品交易中心」一方面協助昆山市政府招商，同時透過周邊房地產的開發，也間接呼應昆山市開發花橋的規劃。

表 11 東莞、昆山歷屆臺商協會會長<sup>310</sup>

東莞		昆山	
第一屆 (1993-1995)	連阿榮(美華針織公司董事長)	第一屆 (1998-1999)	林伯豐(臺玻集團董事長)
第二屆 (1995-1997)	葉宏燈(東莞臺商子弟學校董事長)	第二屆 (1999-2000)	林伯豐(臺玻集團董事長)
第三屆 (1997-1999)	葉宏燈(東莞臺商子弟學校董事長)	第三屆 (2000-2001)	戚道阜(富士康集團副總經理)
第四屆 (1999-2001)	張漢文(富華鞋業有限公司董事長)	第四屆 (2001-2002)	戚道阜(富士康集團副總經理)
第五屆 (2001-2003)	張漢文(富華鞋業有限公司董事長)	第五屆 (2002-2003)	林伯豐(臺玻集團董事長)
第六屆 (2003-2005)	郭山輝(臺昇家俱股份有限公司董事長)	第六屆 (2003-2004)	林榮德(信益陶瓷董事長)
第七屆 (2005-2007)	郭山輝(臺昇家俱股份有限公司董事長)	第七屆 (2004-2005)	李寬信(大震鍋爐(昆山)有限公司董事長)
第八屆 (2007-2010)	葉春榮(岳豐電子科技股份有限公司董事長)	第八屆 (2007-2009)	蘇來得(唯君電子有限公司董事長)
第九屆 (2010- )	謝慶源(臺德興鋼材有限公司董事長)	第九屆 (2009-2011)	孫德聰(南寶樹脂總經理)
		第十屆 (2011- )	李寬信(大震鍋爐(昆山)有限公司董事長)

資料來源：本研究自行整理。

### 三、臺商態度：「唱戲」VS.「看戲」？

由於東莞臺商多為中小企業，昆山臺商規模相對較大，因此在東莞「大麥客」和昆山「臺灣商品交易中心」這兩個跨界治理的過程中，兩地臺商參與的形式並

<sup>309</sup> 即所謂「昆山第一名宅」的弘輝首璽，據了解不但臺灣許多知名企業家、大陸多個城市臺協會長均是弘輝首璽的住戶，也銷售給昆山市政府的官員。

<sup>310</sup> 曾任昆山臺商協會會長的臺玻董事長林伯豐、信益陶瓷董事長林榮德，以及大震鍋爐(昆山)有限公司董事長李寬信，都是工業總會現任或曾任的理監事。



不相同。相較之下，東莞臺商配合臺商協會，參與程度較深；而昆山臺商則保持較為觀望的態度。

事實上，自 1979 年中共改革開放以來，中國大陸實施「引進來」招商引資策略，希望透過吸引外資帶動經濟成長。由於大陸地方政府經濟成長直接影響官員的升遷與否，因此大陸各地方政府無不積極吸引外資，致使大陸地方政府必須不斷調整自己的角色，以「服務、治理」取代原來的「領導、管理」；然而，也由於吸納外資的政策，大陸各地方政府在積極招商過程，無不希望能夠吸引具規模的大企業來投資，或是針對性的對產業鏈龍頭企業提供優惠，以促成產業鏈龍頭前來投資，藉此吸引產業鏈中下游的廠商進駐。也就是因為如此，即使以「親商、富商、安商」傳統著稱的昆山市政府，在現實上對中小企業的重視不可能等同於大企業，而對大企業主的「服務」，很多年後卻仍讓臺商津津樂道。早期就到昆山投資的臺灣筆電代工廠仁寶董事長提到：

…我們會去投資昆山，宣炳龍就是具影響的人。當時我跟宣炳龍開會，我說，我們來投資那麼大，我們金寶在東莞那邊，有一條金寶路，我們仁寶在這邊投資那麼大，你能不能叫做仁寶路？他（宣炳龍）說，就這樣劃一條路，我們從現在開始就叫它仁寶路！你想想看，（改路名）戶籍什麼的事情一大堆，結果他就是一句話！他是這樣在做事的，你只要碰到問題，誰有問題，道路有問題，電力有問題，24 小時處理，劍及履及、有求必應！他不會說你來了，反正你已經進了甕，要死要活是你的事，真的是有求必應！反正你有困難，他就幫助你！你會放心，一直投資、一直擴充。<sup>311</sup>

雖然臺商也知道，在當時的昆山幾乎都是未開發的土地、居民並不多，再加上中國大陸威權的政治體制，政府要將路名改為企業的名稱、更改戶籍，都沒有那麼的困難，但對臺商來說，那是一種被政府重視的感覺。然而，對東莞或昆山的中小企業來說，並不一定會得到這樣的待遇，因此，加入臺商協會至少可以依賴組織的力量來解決企業經營面臨的問題，甚至拓展商機。至於大企業，則通常

<sup>311</sup> 許勝雄，「企業經營與全球布局」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁 15。

會有自己的利益和與政府聯結的網絡：

一般的大企業，他的利益追求，和這些中小企業想要得到的東西沒有連在一起。因此大企業去參與臺協所花費的交易成本，跟透過自己去得到的，差距很大。就是說企業家之間也有階級。聯電、臺積電、臺塑等根本不需要臺協，他們到哪兒都是座上賓。…「臺協」實際上中小企業的集體行動，大臺商就把它當作非集體行動的大企業。因此大企業的建議、意見、要求，甚至可以改變一個政策。<sup>312</sup>

臺協的功能非常重要，如果沒有臺協就是單兵作戰。今天我們的很多問題，都可以透過臺協來反映問題。因為我們的規模也沒有如富士康如此大，所以我們還是必須透過臺協會去作一個協調性的工作。我知道有些臺商平常有問題找臺協，但是沒事情就保持距離，但是有些大企業不需要臺協會。<sup>313</sup>

以「大麥客」來說，現任董事長、也是當時的東莞臺協會會長葉春榮是關鍵人物。為了協助臺商轉型升級，葉春榮邀請外貿協會評估過後，決定了「大麥客」商場的構想，然而，由於這個案子需要政府的支持，因此葉春榮為尋求東莞市政府的支持，率臺協幹部兩度前往市政府簡報，並邀請東莞市領導兩次來臺灣考察「好市多」(Costco)。<sup>314</sup>在獲得政府支持之後，「大麥客」再以臺協會為平臺運作，希望以每股 20 萬港幣的金額，募集 1500 股，而這 1500 股由東莞臺商協會總會認 274 股，其他的 1226 股份依東莞臺協各鎮區分會會員分配募股；換句話說，「大麥客」透過公開募股的方式，讓東莞臺商能有參與其中的機會。

然而，「大麥客」剛開始時籌資募股的工作進行的並不順利，即使舉辦了 4 場說明會，但臺商反應並不太熱烈，普遍都採取觀望態度，一直在確定葉春榮擔任董事長之後，東莞臺協會的幹部、分會會長等臺商，才放心的參與投資，並順利籌到 3 億港幣設立資本，而葉春榮為「大麥客」最大股東，占 10% 的股份，其

<sup>312</sup> C 教授，「臺商大陸投資跨域治理與互動」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁 275-276。

<sup>313</sup> 訪談資料 A7。

<sup>314</sup> 「葉春榮打團體戰 助臺商轉型」(2011 年 5 月 9 日)，**經濟日報**，A9 版。

他股東約 100 人。<sup>315</sup>也就是說，在「大麥客」跨界治理的過程中，臺商並沒有因為政府的政策支持而投資參與，但作為發起人的臺商協會會長願意擔任董事長後，<sup>316</sup>在短短一個月內就籌資完成。換言之，東莞臺商參與「大麥客」、願意上臺「唱戲」的關鍵，並不只是在市政府的支持，更重要的是具有公信力臺商的領頭和支持，誠如臺商們說的，看中的是葉春榮個人的品格和魅力。

至於昆山「臺灣商品交易中心」是由昆山市政府和工業總會合作成立的公司，因此，昆山市政府推動這個案子的過程中，主要是以工業總會作為平臺，透過工業總會來「招商」。事實上，自 2010 年「臺灣江蘇周」之後，江蘇省確定了和工業總會在昆山共同推動「臺灣商品交易中心」之後，工業總會即由 12 位理監事主導，並由工業總會常務理事、也是生華生技創投董事長胡定吾擔任總經理，負責實際的運作。

由於昆山市將「臺灣商品交易中心」視為「兩岸商貿合作」的主要項目；因此，除了以和工業總或合組公司的形式共同參與並規劃，並在優惠政策、基礎建設等各方提供協助，可以這麼說，「臺灣商品交易中心」在協助臺商拓展大陸內需市場的同時，其實也是在為昆山做招商的工作，當然，也是和昆山共同參與花橋的開發。昆山選擇和工業總會合作，主要原因除了昆山和工總長期累積的信任和社會資本，更重要的是工業總會為臺灣最大的產業公會，旗下有 155 個公會，若將各產業公會會員廠商家數加總，則超過 10 萬家會員企業，昆山市就是希望透過工總長期建構的符號資本，以及產業公會龍頭的地位，來協助昆山招商引資。事實上，工業總會在確定「臺灣商品交易中心」這個計劃後，在臺灣多次公開舉辦招商說明會，甚至工總還特別召開臨時理監事會，以投資「花橋臺灣商品城」每股 50 萬美金公開募資；負責「花橋臺灣商品城」財務規劃的常務理事胡定吾，在理監事中除了說明這計畫的源起、未來發展等，還力邀有意參股的理監事加入投資行列。而其公開募股的原因是「為避免股權過於集中」，因此才決定

<sup>315</sup> 汪莉絹，「大麥客 拚百日內開業」，**聯合報**，2010 年 8 月 17 日。

<sup>316</sup> 「大麥客」兩位副董事長為大陸知名糖果大廠徐福記國際的副總徐沅，以及東莞臺商協會副會長趙金和。

召開臨時理監事會向大家說明、並開放參股。<sup>317</sup>而為了進一步推動「臺灣商品交易中心」，工總還在既有的各專業委員會下，再增設一個「臺灣商品大陸拓銷委員會」，並由「臺灣商品交易中心」總經理擔任召集人。

然而，工總在「招商」這部分扮演的角色並不如昆山所期待的主動，工總除了在 2009 年年底的臨時理監會之外，實際上除了少數工總的理監事，實際上投入這個計劃的企業並不多。在工總針對媒體質疑為大陸政府招商的公開聲明中還提到：

…到江蘇花橋投資物流交易平臺，因為是商業行為，未來將由國內企業界人士合組公司經營。由於目前該公司尚在籌備中，確定後將依法向經濟部投審會提出投資申請，工總本身並未參與相關投資行為。<sup>318</sup>

因此，昆山希望透過和工總合作「臺灣商品交易中心」後，利用工總平臺來進行對臺招商的功能，並未能發揮實質功能；而即使工業總會後來對這個案子的實質參與僅限於少數幾位理監事，其他理監事或臺灣其他的企業，仍基於利益考量，以較保守的態度觀望。事實上，由於近年兩岸交流頻繁，大陸掀起一股「臺灣熱」，再加上各地方政府競相以招商引資刺激經濟成長，因此各地設立臺灣商品城，從沿海到內陸至少有卅個臺灣商品城已建成或將建成，然而，根據媒體的觀察，即使昆山臺灣商品交易中心是由工總多名企業大老共同開發，並得江蘇省政府與昆山市強力支持的，然而開幕迄今，招商情況欠佳，不論是批發或零售，在周邊的上海與蘇州龐大磁吸效應下，表現遠不如預期。<sup>319</sup>換言之，工業總會和昆山即使一同合作促成「臺灣商品交易中心」，但工總的理監事或所屬公會、企業，仍基於市場考量，表現相當的自主性；若是與「臺灣商品交易中心」相關的公關性質活動，這些理監事會基於私人情誼擇要參加，但若說要投資參與這個案子，無論是昆山的臺商或工總所屬的企業，「看戲」的仍多於「唱戲」。

<sup>317</sup> 高嘉和，「工總集資 變中國招商公司？」（2010 年 1 月 11 日），自由時報電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/jan/11/today-e1.htm>。

<sup>318</sup> 「990111 自由時報澄清稿」（2010 年 1 月 11 日），工總新聞稿，<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/fprint.phtml?Style=1&Part=990111-150-1>。

<sup>319</sup> 李道成，「陸促銷房產 競打臺灣商品城」，中時電子報，2013 年 1 月 21 日，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050506/112013012100156.html>。



#### 第四節 「強政府」抑或「強『社會』」？

為了推動臺商轉型升級，東莞和昆山透過跨界的治理，不但建構了跨部門、跨公私的協作平臺；並在這個平臺的基礎上，突破現有制度，促成中國大陸第一張拿到外資獨資通路執照的「大麥客」，以及整合商務、海關、商檢一條龍服務的「臺灣商品交易中心」。在這兩個跨界治理個案中，政府／臺商協會／臺商亦或跨海峽的產業會公組織，都各有其角色，但也因為結構性因素，呈現完全不同的動能。進一步來說，東莞「大麥客」是以臺商協會為主、臺商推動，政府配合協助的一個「由下到上」的「強『社會』」跨界治理過程；而昆山「臺灣商品交易中心」，則是在既定的兩岸合作框架下，由政府推動、臺商參與，而臺灣產業公會及臺商協會搭配的「由上到下」的「強政府」跨界治理。

由於發展／增長的壓力，中國大陸地方政府競相透過招商引資來帶動經濟成長，因此大陸地方政府之間實際上呈現競爭關係。也因為如此，大陸地方政府必須透過提供優惠、強化服務，來持續吸引外來投資。然而，在既有結構限制下，各地方政府能夠提供的優惠差異性越來越小，因此大陸各地方政府勢必強化服務型政府的角色，甚至更積極協助企業突破制度限制。

中國大陸是一個人治的國家，地方領導它可以拍板的。中央跟地方的財政劃分，該歸中央的歸中央，該歸地方的他有百分之一百的運用權，可以降低所有的稅收，也可以降低所有的利益。<sup>320</sup>

…三年前，我帶領電電公會，我答應杭州市政府，辦了一個電子展，盡全力去協助它。電子展開幕典禮的前一個晚上，昆山的管市長，帶了三、四十個人，包括政府官員，包括臺商，殺到杭州來請我吃飯。第二天開幕的時候，杭州的市長發飆，就罵了那些幹部，昆山政府的官員市長專程到杭州請他吃飯，我們的人呢？昆山的這些領導，人對了，事對了，該做了，他就一頭栽進去做，他們從昆山大老遠，帶、三四十個人來，跑到杭州，到人家的地盤

<sup>320</sup> 許勝雄，「企業經營與全球布局」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁 18。

來請你吃飯。<sup>321</sup>

所以說，即使中共開始強調「科學發展」，並認為經濟成長不能犧牲環境和勞工權益。然而，由於臺商在大陸投資，對大陸政府來說不但具有經濟上的貢獻，還具有政治上的意涵；因此，當東莞和昆山在推動臺商轉型升級時，仍必須考慮到臺商的需求。而東莞和昆山透過和臺商協會、臺商，甚至臺灣產業公會團體建構出的協作平臺，其所進行的跨界治理，不但可以在既有的社會資本網絡基礎上透過折衝樽俎，取得各方面利益的平衡，甚至創造利益的最大化；更重要的是，大陸地方政府可以在這個跨界治理的過程中，吸納包括臺商協會、臺商、臺灣產業公會等各個組織團體的經驗和思維，以突破現有框架創造出新的制度。也因為如此，這些大陸地方政府官員，可以有更新的思維和觀念，與在大陸其他地方政府相互競爭中占得先機。

整體來說，本研究從政府角色、臺商態度、臺協角色三個重要的指標來比較東莞、昆山兩地在轉型升級政策上的跨域治理模式。

首先，在政府角色方面，昆山市政府標榜「服務型政府」，不僅主動與臺商建立起以市政府官員為主、臺商協會幹部為輔的良好互動平臺，甚至更進一步「上臺」，透握出資成立公司，與臺灣工業總會合作成立「臺灣商品交易中心」，建立起兩岸經貿合作的示範，創造政企結合的利益共同體。相對來說，東莞政府的角色則相對被動，除了「搭臺」建立與臺商的協調會議制度之外，並未像昆山政府一樣主動推動轉型升級的具體策略，而是配合東莞臺商協會對於「大麥克」的推動，才進一步建構起跨界治理的平臺，以維繫臺商協會和臺商的網絡關係。

其次，在臺商態度方面，臺商產業結構的不同，乃是造成跨界治理模式當中臺商態度差異的重要原因之一。東莞臺商的產業規模以中小型為主體，多是勞動密集的傳統產業，位於產業的中下游，技術含量低，資源消耗大，直到二十世紀九〇年代後，隨著中下游產業鏈的完善，才開始有大型企業進駐。至於昆山的臺資企業則截然不同，其在一開始引進臺資企業時，就是以臺灣 IT 產業與國際先

<sup>321</sup> 許勝雄，「企業經營與全球布局」，徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**，頁 20。

進製造業為目標，儘管昆山的臺商數量較東莞少，但是昆山的臺商產業以電子資訊、精密機械、精細化工等高端製造業為主，勞動密集度低，產業相對規模大。基於不同的產業結構型態，兩地的企業與當地政府的關係也不同，東莞臺商企業與政府的關係疏鬆，地方根質性不高；昆山的臺資企業則隸屬地方政府居多，與政府之間的關係良好。對此，當受到全球經濟環境改變，在轉型升級政策的施行下，以加工出口貿易為主的東莞臺資產業，則不可避免的受到政策的影響而必須採取轉型的因應措施。對此，東莞的臺商傾向藉口臺商協會已建立的網絡關係，以共同推動轉型升級策略；而昆山的臺資企業，則對當地政府與臺商協會所推動「臺灣商品交易中心」保持觀望態度。

第三，在臺協角色方面，兩地的角色更是明顯不同。東莞臺商協會在跨界治理模式中所扮演的角色相當重要，不僅帶動東莞臺商之間的整合與連結，更積極推動轉型升級的方向；相對來說，昆山的臺商協會的功能性不高，這與昆山臺商本身即與當地政府的關係緊密，較不需要有功能強大的臺商協會組織來昆山的跨界治理模式有實質關聯。

除了政府角色、臺商態度、臺協角色之外，東莞和昆山的行政層級和區位差異，也是影響其跨界治理模式的原因之一。在行政層級方面，對昆山來說，其作為一個縣級市，行政層級不高，因此與臺商的互動相對較為直接；東莞作為一個地級市，下轄 32 個鎮區，平時東莞臺商主要是和投資鎮區的臺辦互動，和市政府的互動並沒有那麼直接與密切。至於在區位差異方面，根據臺灣區電機電子同業公會每年的調查報告，華東幾個城市的競爭力，原來就一向高於華南地區城市。總的來說，透過梳理兩地的政府角色、臺商態度、與臺協角色之間的關係，我們建構出兩種跨界治理模型：一是東莞模式，意即以經濟驅力為主導，「由下到上」的「強『社會』」模式，協助政府創造跨界治理平臺；另外一種則是昆山模式，也就是政治驅力為主導，「由上到下」的「強政府」模式，透過跨海峽的合作，整合企業資源。這兩種不同的跨界治理模式，顯示了中國大陸在因應經濟全球化及經濟事務的複雜化的情況下，地方政府在政策施行過程中，將因各地的

產業結構、政府角色、臺商態度、臺協立場等影響因素，發展出因地制宜以解決現實問題的地方治理模式特徵。

值得進一步討論的是，東莞「大麥克」和昆山「臺灣商品交易中心」這兩種跨界治理模式，究竟哪一種比較成功？事實上，這可以由兩個層面來討論：第一是制度創新的層面。由於東莞是由臺商協會及臺商主導，其主要目的是將原本加工出口的產品放在「大麥客」這個轉內銷平臺，這可以說是大陸臺商經營的一種新模式；昆山「臺灣商品交易中心」則是由政府主導，其主要是要將源自於臺灣的產品轉入大陸內需市場，這種模式仍是依循臺灣商品出口大陸的模式。從跨界治理成效來看，「大麥克」的操作比較符合市場（企業）思維，轉內銷的目標也較為明確、效果相對也較為顯著；昆山是由地方政府主導，「臺灣商品交易中心」必須配合政府政策，因而除了原本設定的轉內銷功能，這個平臺同時還必須扮演協助政府招商的角色，因此在轉內銷的成效較為分散。換言之，無論是在制度創新亦或轉內銷的成效這兩個層面，東莞以經濟因素為驅動、藉由臺商網絡的「由下到上」、「強『社會』」的跨界治理模式，都較昆山由政治驅動、「由上到下」的「強政府」兩岸協作跨界治理模式，顯得較為有成效。

表 12 東莞、昆山臺商轉型升級的跨界治理模式比較

	東莞	昆山
臺商結構	臺商約 6,000 多家，以中小型、勞動密集型傳統產業為主。	臺商約 3600 家，以電子資訊、精密機械、精細化工等為主的產業。
政府角色	協助臺商協會「搭臺」，並將此個案作為推動臺商轉型升級的政績。	政府出資和臺灣方合組公司，創造政企結合的利益共同體，政府提供政策、創造商機，臺灣的產業公會協助招商，昆山市政府不只「搭臺」，還「上臺」。
臺商態度	在確定葉春榮擔任董事長之後，東莞臺協會的幹部、分會會長等臺商，才放心的參與投資，並願意上臺「唱戲」。	企業基於利益考量，以較保守的態度觀望，「看戲」的心態仍多於「唱戲」。
臺協立場	為整個「大麥客」實質運作的平臺，扮演更積極的「搭橋」角色。	配合政府的步調，被動「上橋」。
跨界治理個案	大麥客	臺灣商品交易中心
跨界治理模式	「由下到上」的「強『社會』」模式，協助政府創造跨界治理平臺。	「由上到下」的「強政府」模式，透過跨海峽的合作，整合企業資源。
跨界治理驅力	經濟趨力為主	政治驅力為主
跨界治理途徑	「公私夥伴式」，重視企業在跨界治理的主導作用	「新葛蘭西式」，強調政府的主導作用

資料來源：本研究整理。



## 第七章 結論與討論

### 第一節 臺商轉型升級的跨界治理模式

當中共警覺到多年來依循「以 GDP 為中心」、強調「經濟人」的傳統發展觀，雖然促使中國大陸經濟快速成長，但卻造成嚴重的城鄉／區域／分配／生態環境等各方面的社會矛盾、甚至影響政權的穩定、衝擊中共作為唯一執政黨的合法性時，中共自從「九五」計劃時期，即思考如何透過調整加工貿易為主的製造業體質，以新型工業化來帶動整個產業結構的優化；並於 2003 年十六屆三中全會，提出了「科學發展觀」的理論論述取代「以 GDP 為本」的傳統發展觀，以此因應多年來失衡發展所造成的矛盾，而這也成為中共推動產業轉型升級的論述基礎。「十一五」期間，中共進一步確立並提出加工貿易的轉型升級戰略，並提出具體的產業轉型升級政策，而無論是產業的「轉型」或「升級」，牽涉到的是國家產業政策的方向，對中共來說，關鍵仍是「如何發展」的問題。

然而，由於大陸各地區產業型態的不同，再加上各地方政府和當地臺資企業互動情況迥異，中共「由上而下」的推動產業轉型升級時，各地地方政府仍會因為當地狀況的不同，透過跨界主體的協作，「因地制宜」的回應中央的要求，因而產生不同的政策或制度創新。再進一步來說，隨著中國大陸經濟的開放，大陸各地方政府不斷出現制度創新的案例，其主要原因，除了由於大陸中央政府允許、甚至鼓勵地方政府在治理方式進行局部創新，以緩解國家面臨的挑戰。然而，由於大陸地方政府原來是透過經濟改革帶動地方發展甚至從中獲益，經濟利益的誘因遠大於制度創新。因此，大陸各地方政府在回應大陸中央產業轉型升級的政策時，仍必須顧及地方的利益及發展，就是說，經濟利益仍是大陸地方政府制度創新的主要驅力。

事實上，由於兩岸的特殊關係，因此中國大陸政府在推動產業轉型升級的過程中，針對臺商推出許多扶持政策；無論是資金的補貼或政策的協助，乃至於相關制度規範的相應，不可諱言，相較於中國大陸其他外商，臺商得到大陸政府相對較多的關注。換言之，大陸臺商長期受到中國大陸各級政府的關注，其不僅是

因為臺商為中國大陸利用投資的主要來源，這也符合中共對臺政策的進程。可以這麼說，由於中共「先經後政」的對臺政策，中國大陸不但鼓勵各地方政府成立臺商協會，並以臺商協會作為當地政府和臺商的溝通平臺。特別在 2008 年之後，兩岸交流更為頻繁，兩岸經貿關係大幅躍進，雖然在經濟層面，臺資已非中國大陸最主要利用的外資；但基於政治考量，相對於其他在中國大陸投資的外資，臺商獲得的資源或關注仍有其特殊性。因此，本研究透過對中國大陸地方政府對臺商政策的考察，可以歸納出中共對臺經貿政策中更為細膩的部分，也能為兩岸經貿關係的發展，提供一個更為前瞻性的思考。

以華南東莞、華東昆山來說，由於臺資企業在這兩地區為主要外來投資之一，因此當大陸中央推動產業轉型升級時，東莞、昆山兩地政府，在回應中央政策的同時，基於既有的社會網絡，必須透過和當地臺商協會、臺商的協作，甚至是跨海峽的合作，形成各自不同的制度創新。東莞在既定的「雙轉移」產業轉型升級政策下，雖然提出「騰籠換鳥」策略以淘汰遷移當地「兩高一資」企業，然而，在臺商協會的建議與推動下，東莞市政府不但協助臺商進行升級輔導，還透過與臺商協會、臺商的跨界協商合作，促成了「大麥客」這個協助臺商轉大陸內銷市場的平臺；同樣的，昆山在確定了由「昆山製造」到「昆山創造」、「昆山服務」的轉型升級路徑之後，亦透過和臺灣的產業公會的合作，整合臺灣企業，創造了花橋「臺灣商品交易中心」這個平臺。

由於東莞和昆山區域特性的差異，因此東莞推動「大麥客」的跨界治理，迥異於昆山推動「臺灣商品交易中心」：東莞「大麥客」的跨界治理，呈現以經濟驅動、「由下到上」的「強『社會』」模式，臺商組織和臺商網絡成為這個跨界治理過程中主要的推動力量；政府在將此個案作為推動臺商轉型升級政績的前提下，扮演協助臺商協會「搭臺」的角色；而臺商協會為「大麥客」實質運作的平臺，扮演更積極的「搭橋」角色，臺商則基於對臺商協會會長信任的基礎上，上臺「唱戲」。昆山「臺灣商品交易中心」的跨界治理模式則呈現以政治驅動、「由上到下」的「強政府」模式，這個跨界治理的特殊性是昆山市政府透過跨兩岸的

協作，建構了一個治理平臺，一方面可以作為昆山「兩岸商貿合作」的具體實績；同時，還可以藉由臺灣產業公會協助昆山招商。在這個跨界治理過程中，政府出資和臺灣方合組公司，創造政企結合的利益共同體，政府提供政策、創造商機，臺灣的產業公會協助招商，昆山市政府不只「搭臺」，還「上臺」，而臺商協會則被動的配合政府的活動，至於臺商，基於利益考量，以較保守的態度觀望，「看戲」的心態仍多於「唱戲」。

透過對東莞「大麥客」和昆山「臺灣商品交易中心」這兩個轉型升級的個案的考察分析，可以了解：

第一，地方政府在推動臺商轉型升級過程中，臺商協會、臺商和地方政府長期建立的社會網絡是這個跨界治理過程之所以可以運作的關鍵。換言之，地方政府提供公共財或服務，會基於是否有利於政績或地方利益的效益考量；因此，無論是東莞或昆山，能夠得到地方政府「親籟」的臺商，都擁有臺商協會會長身份或大企業等文化資本或經濟資本。就是說，地方政府跨界治理過程中是基於現實主義考量，地方政府建立跨界治理模式過程中，臺商規模及臺商協會的運作能力，成為影響其制度創新程度的主要條件。

第二，由於地方政府視角有限，在推動臺商轉型升級過程中，透過與臺商及臺商協會的協作、互動，形成一個跨公私部門、跨不同行動體的治理平臺時，作為非營利組織的臺商協會或產業公會，可以就整體企業發展角度提供宏觀視野及建議。而臺商或企業組織，可以從自身企業發展角色提出需求，地方政府在折衝各方後，較容易提出符合政府、非營利組織、企業等各方利益的政策，甚至突破現有制度框架，進行創新，達到多贏的局面。也就是說，臺商和臺商協會的參與和互動，成為地方政府轉型與制度創新過程中的驅力，並對當地政府回應全球化挑戰與適應國際化能力提升發揮作用。

## 第二節 建構兩種跨界治理類型：「強『社會』」與「強政府」

本研究目的，主要是透過研究東莞、昆山產業的轉型升級策略，分析並比較其跨界治理模式的差異，一方面對現有地方治理概念進行理論性的反思，另外一方面豐富現有跨界治理理論的內涵。透過對個案的考察，可以理解跨界治理不但是不同主體的協作模式，更重要的是，跨界治理是政策施行過程中，因地制宜解決現實問題的一種治理模式。

如前述理論探討，中國大陸改革開放後，大陸各地方政府的官員政績和經濟發展掛勾，因此如何「招商引資」，成為大陸各地方政府重要的課題，而各地方政府之間為了競相吸引外來投資，往往呈現相互競爭的狀態。在這樣的基礎上，傳統大陸地方政府威權主義的統治模式必須面臨改變，在高度競爭的吸收外資過程中，地方政府提供的政策優惠已不再能夠滿足企業，地方政府與企業的溝通、協商與服務，已成為大陸各地方政府在吸引外資時的必須治理方式。換言之，在市場經濟的高度發展下，中國大陸以統治主義為基礎的地方治理模式已經面臨很大的轉變，特別當地方政策在執行中央政府政策過程中，為了回應或是兼顧地方的利益與需求，地方政府不能僅僅扮演中央政策的角色，而必須更為靈活的與當地利益團體建立合作甚至夥伴關係，甚至「共謀」如何突破現有制度框架，創造一個政企合作的治理模式。

事實上，透過「治理」角度，可以理解中共推動轉型升級過程中，地方政府具體的回應機制與方式，而進一步以「跨界治理」的概念，可以更細膩的分析地方政府、臺資企業與臺商協會之間在回應中央政策時所各自扮演的角色和夥伴關係，透過治理主體的多元化，以及不同行動主體間的協調合作，地方政府建構的跨界治理平臺得以透過制度創新，以回應「轉型升級」這個政策目標。也就是說，當從跨界治理的角度來看中國大陸所推動的轉型升級政策，可以發現地方政府所扮演的角色不再只是政策的貫徹者，而更是服務的提供者，地方政府與其他治理主體型成一個關係網絡，在夥伴關係的前提下，協調不同的利益謀求合作，以創造多贏的治理機制。事實上，從既有的理論來分析東莞、昆山的臺商轉型升級，



無論是「強『社會』」的「由下到上」，亦或「強政府」的「由上到下」的跨界治理模式，很難化約將其視為純粹的政治趨力或經濟趨力帶動，如同本研究在理論探討部分提到的大陸學者觀點，在每個跨界治理個案中，很難將經濟趨力與政治趨力視為相互對立的兩種趨力，這兩種趨力實際上呈現一種交互作用和辯證關係。然而，不可諱言，由這兩個個案來分析，大陸地方政府在跨界治理的過程中，經濟趨力有助於促進跨界治理，為了調合不同的利益，地方政府透過跨界平臺建立起各種正式與非正式的紐帶，但值得注意的是，由於地方政府仍扮演執行大陸中央政府政策的角色，因此純粹的經濟趨力很難達成跨界治理的平臺，透過政治趨力才能有效整合包括跨部門、跨公私領域的不同主體，且依此落實並制定相關公共政策。

至於跨界治理過程中的主導主體問題，西方跨界治理理論將跨界治理的實現途徑區分為「公私夥伴式」和「新葛蘭西式」兩種實現路徑，「公私夥伴式」強調要透過不同利益集團之間的交流與溝通，透過私人部門與公共部門的相互合作來達成跨界治理，重視企業在跨界治理的主導作用；「新葛蘭西式」則更為強調政府的主導作用，甚至認為政府在跨界治理模式中扮演發動者的角色。透過這兩種類型的區分來探討東莞與昆山的跨界治理模式，不但可以釐清跨界治理過程中主導性的實質分析，還可以歸納並比較不同跨界治理模式所代表的實質意涵。

因此，以跨界治理概念分析東莞、昆山兩地的產業轉型升級策略，可以得出幾點結論：

第一，推動東莞、昆山跨界治理的趨力雖有其差異，然而，在這個過程中政治趨力／經濟驅力必然交互作用。換言之，無論跨界治理的驅力為何，都必須在不同行動體建構的社會網絡中才能使動(empowerment)，且這個治理的過程，由於不同行動體的利益，因此，將促使政治驅力／經濟驅力呈現一種辯證關係。

第二，分析東莞、昆山跨界治理的過程中，透過「公私夥伴式／新葛蘭西式」這兩類型實現途徑的理論啟發，建構出東莞「強社會」、昆山「強政府」跨界治理模式的類型特徵。

整體來說，透過梳理地方政府、臺商協會、臺商的關係網絡和影響力，將可以歸納出東莞與昆山兩地的中國大陸地方治理模式。

首先，在「地方政府、臺商協會、臺商」之三角互動關係中，不可忽視的是臺商做為私營部門，對於當地政府是否具有影響力的問題，臺商若是本身即規模較大，對當地政府具有影響力，即不需要透過當地臺商協會的組織來協助其影響或參與相關的政府決策；相對來說，若是臺商本身企業規模小，影響力低，則會需要以臺商協會的組織力量來協助其對當地政府予以溝通協調。是故，臺商本身規模大小與在當地的影響力和角色，是影響臺商協會發展的基礎，也決定了臺商協會在當地所扮演的角色。其次，臺商與台商協會之間的關係，與臺資企業企業本身的規模和影響力密切相關。當臺資企業個別規模較小時，強有力的臺商協會，將對臺資企業具有影響力與引導作用，並能夠協助臺資企業在當地的發展；而若臺資企業相對也對政府具有影響力時，臺商協會則與臺資企業則形成相互作用的關係，互相支持與互相影響。最後，在論及臺商協會與當地政府之間的關係時，則視臺商協會本身組織力量強大與否而決定。若是組織力量大，則對當地政府具有影響力；相對來說，若是地方政府本身即介入了臺商協會的相關運作，則地方政府的影響力將會大過臺商協會的影響性。準此，透過檢視「地方政府、臺商協會、臺商」之間的互動與相互作用關係，可以從臺商在當地影響性大小為基石來探究當地的跨界治理模式，於此進一步歸納出「強政府」和「強社會」這兩種跨界治理模式，建構中國大陸地方政府跨界治理模式的類型。

對此，本研究嘗試回到 Putnam 對於社會資本與制度成功之間的關係的探討脈絡來進一步與 Putnam 對話。Putnam 最關心的問題是為什麼一些地方政府比其他政府更為成功，造成制度績效的原因到底是什麼？而他認為促使制度績效的關鍵在於「社會資本」，尤其在一個擁有大量社會資本傳統的共同體當中，會建立起更多信任、互惠的規範與公民參與的網絡，當這個社會共同體產生了更多的自願合作，將能夠促進制度績效。

Putnam 的論點核心在於信任網絡與互惠規範的建構，正是因為信任與互惠

機制的存在，才創造了制度績效，是社會資本提供了提供了政府和經濟發展的績效，展現了「強社會／強經濟；強社會／強國家」的發展特徵。對此，從 Putnam 的分析角度進一步對比東莞與昆山的跨界治理模式，我們則發現了兩種不同的中國大陸地方政府跨界治理模式，並不是如 Putnam 所歸納出來的單一「強社會／強經濟；強社會／強國家」的發展模式而已。

東莞的跨界治理經驗可說是回應了 Putnam 的論點。由於東莞臺資企業在當地的影響力並不強，東莞地方政府所施行的政策對於臺商更有影響力，對此，東莞臺商利益與需求必須被整合在臺商協會的整體訴求中，對當地地方政府才能產生更為具體的影響。對此，東莞「臺商協會」的組織在當地可以被看做是一個特殊社會網絡；相對於其它外資多以單打獨鬥的方式在中國大陸進行投資，並未以單一國家為單位發展出在地的企業組織網絡，東莞的臺商則有著截然不同的發展模式。東莞臺商在中國大陸當地組織臺商協會，試圖透過網絡協作與合作的模式，共謀臺商在當地的發展前景。這樣的在地組織網絡關係乃建立在臺商在中國大陸當地的數量眾多，甚至隱然已在東莞形成產業聚集效應的前提上。尤其東莞當地的臺商企業規模並不大，技術密集度相對較低，單一企業並不足以型成與東莞政府抗衡／對話的力量；相對來說，反而是臺商協會以組織網絡的模式，積極與東莞政府協商溝通。是故，東莞台商協會在整個跨界治理模式中具有相對的主導力量，一方面協助臺資企業整合相關需求，另外一方面也透過協會組織的力量帶動合作，進而對當地地方政府的轉型升級政策提出具體可行的發展策略。

對於東莞的臺商來說，在當地的投資已經不僅牽涉到個別臺商利益的問題，更是臺資企業如何在當地透過相互整合以共創整體利益的問題。因此，在面對中國大陸所推出的轉型升級政策時，東莞臺商乃結合臺商協會乃發展出集體的策略以因應相關的政策調整，像是東莞「大麥克」即是透過在中國大陸建構屬於臺商的網絡連結，將臺商的利益整合在一起，從而對中國大陸的轉型升級政策有所回應與創新的具體模式，彰顯了東莞「強社會」的跨界治理特徵。

相對來說，昆山的跨界治理模式則與東莞有所不同，也與 Putnam 所歸納出

來的「強社會／強經濟；強社會／強國家」的發展模式在基本前提上有所差異。由於昆山的行政層級較低，也更為重視企業的傳統，當地的臺資企業因其產業結構的特徵，對當地政府來說具有相對的影響力。其中，昆山的大企業不需要透過臺商協會的組織，即可以影響／參與政府的決策；至於昆山的中小企業則可以透過臺商協會，進一步得到來自臺商協會／政府的服務和協助，昆山臺商與昆山臺商協會乃呈現了相互影響的關係。昆山的臺資企業在當地具實質影響性，並不是被動地受制於當地政府轉型升級政策的影響，也不像東莞的臺資企業必須要依賴當地臺商協會才能與政府形成溝通與政策建議的關係。不過，這並不是說昆山地方政府不具主導力量，相反的，昆山政府在試圖要扮演好「服務型政府」角色的結構情境下，反而是更進一步善用了其與臺資企業之間的密切關係，再加上昆山市政府官員直接參與臺商協會的運作，因此，政府能夠影響臺商協會的運作，以推動相關轉型升級策略的施行。

在昆山有關轉型升級的案例中，昆山地方政府做為公部門的角色乃相當重要，其發揮了「強政府」特質，推動「臺灣商品交易中心」做為轉型升級的策略。其治理模式的特殊性，並非是第三部門所建構的強社會的網絡合作關係，相對來說，反而是藉由地方政府的強有力推動過程，促進昆山當地的轉型升級策略。其所展現的是一種以地方政府施政效率為中心的跨界治理模式，以政府為核心來整合臺商與臺商協會的利益，推進轉型升級政策的施行。對此，昆山的案例乃呈現了中國大陸跨界治理模式的另外一種特殊性，顯示地方政府亦可能透過跨界治理的過程建立起相對的制度信任，以此確立地方政府在跨界治理中的關鍵角色。

透過檢視東莞、昆山兩地轉型升級政策之跨界治理模式，我們可以發現，在推動轉型升級政策的過程中，臺商與臺商協會之於中國大陸地方政府跨界治理的重要性。也就是說，正是臺商、臺商協會與地方政府的互動模式，促使地方政府建立起實質的網絡關係，藉由建立信任(trust)、規範(norms)、社會網路(social network)，建構社會資本，以此增進其制度積效(institutional performance)。如何有效地創造社會資本，乃是地方政府治理成功與否的關鍵，無論東莞的「強『社會』」



模式，或是昆山的「強政府」模式，都在整合並建立社會資本。不同的是，東莞的社會資本乃透過臺商協會的組織網絡而建構與結合而來；但昆山則不同，其是以地方政府來扮演整合與創造社會資本的角色。對此，透過分析轉型升級政策之跨界治理的過程，我們歸納出中國大陸地方政府有關「強『社會』」與「強政府」兩種跨界治理類型，進一步釐清了不同的制度行動者在跨界模式上的實質網絡關係，以此對中國大陸地方跨界治理的特性有更深一層的掌握。

### 第三節 未來研究展望

如前所述，中國大陸在改革開放後三十年後，整體經濟環境已經面臨轉型的壓力。自 2006 年中共確立並提出加工貿易的轉型升級戰略及具備政策以來，整體經濟環境的改變，與相關產業轉型升級政策的推動，已讓臺商面臨經營成本上升和獲利空間下降等困難。目前，臺商轉型升級不僅是中國大陸從國家到地方政府皆密切關心與落實的課題，益深切影響著中國大陸的未來經濟走向，相關臺商轉型升級的各種具體發展模式正亟待進一步的研究。

本研究從跨界治理的角度，探討華南東莞、華中昆山這兩個區域的臺商轉型升級策略，分別以東莞大麥克、昆山花橋經濟開發區的臺灣商品交易中心為案例，歸納出東莞和昆山兩地在臺商轉型升級策略上的跨界治理模式特徵。由於臺商轉型升級的課題目前正處於持續發展與轉型的階段，未來可以再針對這兩個區域的臺商轉型策略與後續效應進行長期且更為完整的評估與分析。以東莞來說，除了大麥克之外，環球經貿中心、松山湖科技園區也可以進一步納入分析討論的案例，而在東莞臺商輔導方面，2013 年 5 月起，東莞新一輪的臺商轉型升級輔導方案也將再次啟動，通過審查的臺商，每家未來三年將可獲得最高達人民幣 30 萬元輔導補助資金以協助進行轉型升級。對此，未來可進一步探討東莞如何持續透過創立品牌、拓展內銷市場、自主創新等方式，達到轉型升級的目標與效果，包括東莞政府將持續出臺什麼樣的轉型升級政策？臺商協會又將如何結合臺資

企業進一步與地方政府建立什麼樣的跨界治理機制，以持續推動臺商的轉型升級？都將是可以持續觀察的重點。至於昆山方面，兩岸協作共創臺商轉型升級一直是昆山的發展特色，包括如何擴大內需市場？如何建立臺商品牌？都是昆山推動臺商轉型升級將持續推動的方向。近年來，昆山市也積極推動臺商精神家園，發展共商平臺、經濟建設平臺、社會服務平臺，由昆山市政府推出一系列惠臺措施，積極組織和引導臺商參與，透過完善轉型升級政策，打造產業合作平臺，優化政府服務效能，在昆山營造適宜臺商創業的綜合環境。對此，昆山「強政府」的角色將如何持續引導臺商的轉型升級與當地深根？與當地臺資企業與臺商協會的互動與夥伴關係又會如何持續發展？亦值得從跨界治理的角度持續觀察，從更長期的治理成效來探討東莞與昆山臺商轉型升級的跨界治理模式。

此外，有鑒於臺商轉型升級乃是目前中國大陸密切關心且持續發展的課題。在研究對象方面，未來的研究也可以擴大研究區域，在探討華南東莞與華南昆山這兩個地方之臺商轉型升級策略的基礎上，延伸探討其它具有代表性與指標性的「發展」區域，或是其它具有跨界治理理論探討意涵的區域，對其進行個案或是比較性的研究；一方面更全面性地掌握中國大陸臺商轉型升級的發展模式，另外一方面也可進一步從跨界治理的角度，更完整地探究中國大陸「由上而下」推動產業轉型升級時之「因地制宜」的不同制度創新模式。首先可以作為後續研究的趨勢，即是以重化工業為主、服務業比重偏低的環渤海地區，其不但也是中國大陸臺商群聚的區域，亦處於轉型發展的關鍵階段；其次，在直轄市方面，上海市臺商轉型升級的跨界治理模式就是一個相當值得重視的未來研究題目，2011年底，上海市出臺了《上海市進一步促進臺資企業發展的若干舉措》，從「加大臺資企業金融服務的力度」、「推動上海臺資企業的轉型升級、大力發展服務業」、「創新服務手段」三方面著手，以協助上海臺資企業面對挑戰，上海市的跨界治理模式與相關推動轉型升級政策的成效乃值得進一步觀察；當然，中國大陸另一個重要的直轄市重慶，其作為國家級經濟技術開發區的兩江新區，以及專為臺灣 IT 業者打造的臺商園區，亦可作為比較研究個案；第三，針對重要的臺商聚集省份，也可以進行該省份內部的比較研究：目前江蘇有兩萬多家臺資企業，在兩岸合作

交流中，江蘇已經成為一個非常重要的典範，未來的研究如何可能進一步在東莞與昆山跨省份的比較基礎上，也比較同樣位處江蘇省的昆山與蘇州臺商轉型升級模式？亦是一個值得探討的方向，尤其蘇州目前共有臺資企業超過一萬家，蘇州臺資企業的產業型態的特徵如何影響臺商轉型升級的制度創新，也可以是探討的方向；第四、針對其他省份，也可以進一步選擇具有代表性與理論探討意涵的區域進行探究，例如山東省、湖北省、河南省，或是四川省等，進行相關的跨省份比較研究，透過探討地方政府推動產業轉型升級政策的具體措施，探究臺資企業與臺商協會與當地政府之間的跨界治理關係，以進一步掌握臺商轉型升級在不同區域的多元樣貌。

整體來說，臺商轉型升級的方向與策略相當多元，包括技術與營運方法的創新，或是尋找具有商機、投資環境優良、地方政府條件優質的投資基地，以及重視建立品牌，由外銷轉內銷，乃至於從製造業轉型為服務業等各種模式。本研究透過跨界治理、區域差異與制度創新之核心理論意涵，深入探究東莞、昆山兩地針對臺商轉型升級策略的跨界治理模式與制度創新，未來可以在這樣的理論關懷基礎上，持續進行跨區域的比較，以更全面性地掌握中國大陸臺商轉型升級的多元樣貌。

## 參考書目

### 一、中文部分

Catherine Marshall & Gretchen B. Rossman 著，李政賢譯，**質性研究：設計與計畫撰寫**（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2007年1月）。

丁煌、葉漢雄，「論跨域治理多元主體間夥伴關係的構建」，**南京社會科學**（南京），2013年第1期（2013年3月），頁63-70。

中共江蘇省委宣傳部、中共江蘇省委研究室，**全面小康建設看昆山**（南京：江蘇人民出版社，2006年4月）。

中共東莞市委宣傳部、東莞市社科聯，「東莞模式—成功與啟示」，王道平主編，**東莞30年——一個沿海開放地區建設中國特色社會主義的成功實踐**（廣州：廣東人民出版社，2008年12月）。

中國國家統計局，**中國統計年鑑-2011**（北京：中國統計出版社，2011年9月）。

中國國家統計局科學技術部編，**中國科技統計數據-2011**（北京：中國統計出版社，2011年10月）。

牛子宏，「從『統治』到『治理』：我國地方政府治理模式轉型分析」，**紅河學院學報**（雲南紅河州），第五卷第三期（2007年6月），頁9-12。

牛鳳瑞、宋迎昌、李學鋒，「昆山之路及其未來」，**上海城市管理職業技術學院學報**（上海），2004年第4期，頁13-16。

王先慶，「新時期東莞企業轉型升級的路徑和對策」，**廣東科技**（廣州），第7期（2011年4月），頁62-64。

王振寰，「跨國界區域經濟形成的統理機制：以臺灣資本外移南中國為例」，**臺灣社會研究**（臺北），第27卷（1997年9月），頁1-36。

王海平，「從蘇南模式到新蘇南模式」，**社會觀察**（上海），2012年第3期（2012



年3月)，頁28-31。

王颺，「從『缺位』走到『歸位』和『到位』——我國地方治理軌跡初探」，**蘇州大學學報（社會科學版）**，2006年第2期（2006年3月），頁6-8。

王道平主編，**東莞30年：一個沿海開放地區建設中國特色社會主義的成功實踐**（廣州：廣東人民出版社，2008年12月）。

王忠武，**科學發展觀與中國現代化**（北京：社會科學文獻出版社，2008年1月）。

石國亮，「我國地方政府治理的四種模式及其評析」，**理論與改革**（成都），2009年第1期，頁21-24。

江凌，「東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況」（2011年5月7日），第七屆兩岸經貿文化論壇，**國家政策研究基金會**，<http://old.npf.org.tw/pdf/東莞市推動臺資企業轉型升級工作情況.pdf>。

朱嘉明，**中國改革的歧路**（臺北：聯經出版事業股份有限公司，2001年1月）。

何斯斐，「十一五期間，進一步推動我國加工貿易轉型升級的若干思考」，**福建教育學院學報**（福建省福州市），2007年第10期（2007年10月），頁24-27。

何增科，「治理、善治與中國政治發展」，**中共福建省委黨校學報**（福州），2002年第3期（2002年3月），頁15-19。

何增科、王海、舒耕德，「中國地方治理改革、政治參與和政治合法性初探」，**經濟社會體制比較**（北京），2007年第4期（2007年7月），頁69-77。

吳敬璉，**中國增長模式抉擇（增訂版）**（上海：遠東出版社，2008年10月）。

吳瑟致，「中國大陸地方經濟治理模式對臺商投資影響之研究：以昆山地區為例」，發表於「99年中國政治學會年會」（臺北：中國政治學會主辦，2010年9月30日）。

吳曉峰，「從『騰籠換鳥』分析東莞市經濟產業轉型」，**特區經濟**（深圳），2011

年 11 期（2011 年 11 月），頁 31-34。

吳曉斌，「治理理論下建立地方政府公共模式初探」，**中共銀川市委黨校學報**（銀川），第 5 卷第 4 期（2003 年 8 月），頁 48-51。

李興山、梁言順，**科學發展觀研究**（北京：中共中央黨校出版社，2010 年 7 月）。

李長晏，「英國跨域治理的制度發展」，**研考雙月刊**（臺北），第 32 卷第 5 期（2008 年 10 月），頁 34-45。

李英明，「中國大陸『十二五規劃』的政治經濟戰略意圖」，**展望與探索月刊**（臺北），第 9 卷第 1 期（2011 年 1 月），頁 37-48。

沈世順、王常華等著，**經濟轉型中的結構調整**（北京：國家行政學院出版社，2011 年 2 月）。

高永光，「地方治理與地方民主」，**研習論壇月刊**（臺北），第 74 期（2007 年 2 月），頁 1-6。

周春芳編著，**商業自動化**（臺北：五南文化事業，2009 年 10 月）。

東莞市臺商投資企業協會主編，**轉型升級成果特刊**（東莞市臺商投資企業協會編印，2010 年）。

東莞市臺商投資企業協會主編，**東莞臺商——從優秀到卓越**（東莞市臺商投資企業協會編印，2010 年）。

林水波、李長晏，**跨域治理**（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2005 年）。

卓凱、殷存毅，「區域合作的制度基礎：跨界治理理論與歐盟經驗」，**財經研究**（北京），第 33 卷第 1 期（2007 年 6 月），頁 55-65。

邱偉年、唐秀嫻，「東莞東莞市產業轉型升級路徑研究」，**經濟研究導刊**（哈爾濱），2011 年第 23 期(2011)，頁 85-86。

宋國誠，「科學發展觀—中國第三次社會轉型」，**中國大陸研究**（臺北），第 51 卷第 2 期（民國 97 年 6 月），頁 97-134。

柏蘭芝、潘毅，「跨界治理：臺資參與昆山制度創新的個案研究」，**城市與設計學報**（臺北），15-16 期（2003 年 9 月），頁 59-91。

胡鞍綱，「當十幾億中國人一起創新」，華衷(Jonathan Watts)著，**當十億中國人一起跳**（臺北：天下雜誌股份有限公司，2010 年 10 月）。

郎咸平，**產業鏈陽謀 I——一場沒有硝煙的戰爭**（北京：東方出版社，2008 年 9 月）。

孫有祥、安家駿，「跨界治理視角下武漢城市圈區域合作制度的建構」，**中國行政管理**（北京），2008 年第 8 期（2008 年 8 月），頁 57-59。

孫柏瑛，「全球化時代的地方治理：構建公民參與和自主管理的制度平臺」，**教學與研究**（北京），2003 年第 11 期（2003 年 11 月），頁 27-33。

孫霄漢，「東莞模式的成就、挑戰與未來」，**廣東行政學院學報**（廣州），2009 年第 1 期（2009 年 1 月），頁 72-76。

耿曙、林琮盛，「全球化背景下的兩岸關係與臺商角色」，**中國大陸研究**（臺北），48 卷第 1 期（2005 年 3 月），頁 1-28。

徐冬青，「關於我國加工貿易轉型升級的思考」，**學海**（南京），2004 年第 6 期（2004 年 12 月），頁 102-104。

徐東海、吳瑟致，「中國大陸地方治理模式對臺商投資影響之研究—以昆山地區為例」，**展望與探索**（臺北），第 11 卷第 2 期（2013 年 2 月），頁 60-76。

徐振斌，「新型工業化與產業轉型」，**經濟研究參考**（北京），2004 年第 17 期（2004 年 5 月），頁 34-48。

徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資名人訪談錄**（臺北：印刻文學生活雜誌出版有限公司，2009 年 12 月）。

徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資二十年：經驗、發展與前瞻**（臺北：印刻文學生活雜誌出版有限公司，2011年8月）。

袁明仁，「東莞臺商3年（2009~2012）轉型升級的經驗、成果及借鑑」，**中國大陸產業交流論壇論文集**（臺北：中華民國全國工業總會，民國101年11月）。

馬學廣、王愛民、李紅岩，「城鎮密集地區地方政府跨域治理研究—以中山市為例」，**熱帶地理**（廣州），第28卷第2期（2008年3月），頁144-149。

馬學廣、王愛民、閔小培，「從行政分權到跨域治理：我國地方政府治理方式變革研究」，**地理與地理信息科學**（河北石家莊），第24卷第1期（2008年1月），頁49-55。

婁成武、于東山，「西方國家跨界治理的內在動力、典型模式與實現路徑」，**行政論壇**（哈爾濱），2011年第1期，頁88-91。

張啟富、舒蘇平，「樹立科學發展觀，推動經濟社會和人的全面發展」，**黑龍江社會科學**（哈爾濱），2005年第1期（2005年1月），頁14-16。

張國華、張二震主編，**開放條件下的昆山自主創新之路**（北京：人民出版社，2007年7月）。

張國華、張二震主編，**改革開放的昆山之路**（北京：人民出版社，2008年10月）。

張榮、張素蘭，「科學發展觀對傳統發展觀的超越」，**綿陽師範學院學報**（四川省綿陽市），第30卷第9期（2011年9月），頁104-109。

張學森，「科學發展觀：背景、內涵及創新點」，**中共四川省委省級機關黨校學報**（成都），2004年第2期，頁25-27。

張樹成，「剖析昆山經濟發展的轉型之道」，**現代經濟探討**（南京），2009年第10期（2009年10月），頁62-65。

盛九元、張遠鵬，「要素流動與制度創新：長三角臺資產業集聚的形成與發展



(1989-2009)」，**臺商大陸投資二十年：經驗、發展與前瞻**（臺北：印刻文學生活雜誌出版有限公司，2011年8月），頁235-260。

許新華，「東莞產業結構升級的困難及思路」，**特區經濟**（深圳），2011年4期（2011年4月），頁32-33。

陶希東，「跨界治理：中國社會公共治理的戰略選擇」，**學術月刊**（上海），第43卷8月號（2011年8月），頁22-29。

彭明明、劉學華，「東莞與昆山臺資集群發展模式比較研究：現狀、問題及其對策」，**珠江經濟**（廣州），2007年第10期（2007年10月），頁33-39。

陳振偉、耿曙，「揮別發展型國家？昆山地方治理模式的轉型」，**政治學報**（臺北），第37期（2005年6月號），頁139-171。

陳德昇主編，**經濟全球化與臺商大陸投資：策略、布局與比較**（臺北：印刻文學生活雜誌出版有限公司，2008年11月）。

陳德昇主編，**昆山與東莞臺商投資：經驗、治理與轉型**（臺北：印刻文學生活雜誌出版有限公司，2009年10月）。

陳德昇，「蘇南地方治理、運作與政府職能變遷」，發表於「**中國地方治理：變遷、趨勢與挑戰**」研討會（臺北：國立臺灣大學中國大陸研究中心主辦，2010年3月20日）。

曾春滿，「中國大陸地方治理變革中的企業參與—以甘肅省黃羊川鎮為例」，**復興崗學報**（臺北），第97期（2010年3月），頁141-158。

葉祝華、成正，「我國地方政府治理模式淺析」，**中共樂山市委黨校學報**（四川省樂山市），第9卷第3期（2007年7月），頁25-26。

黃少華，「臺商選擇東莞還是昆山」，**僑園雜誌**（瀋陽），2003年第2期，頁6-9。

黃健群，「大陸經貿新措施影響調查」，**產業雜誌**（臺北），第467期（2009年2

月)。

黃勇，「從試驗到示範—昆山花橋國際商務城以服務業引領轉型」，**群眾**（南京），2011年第11期（2011年11月），頁54-55。

楊丹輝，「全球競爭格局變化與中國產業轉型升級」，**國際貿易**（北京），2011年第11期（2011年11月），頁12-18。

楊占營，「現代治理理論及其對中國治理變革的借鑒意義」，**湖北社會科學**（武漢），2004年第5期（2004年5月），頁42-44。

楊宏山，「全球視野中的地方治理發展趨勢」，**廣東行政學院學報**（廣州），第17卷第3期（2005年6月），頁30-34。

趙建民，「科學發展觀與胡錦濤路線」，**展望與探索月刊**（臺北），第5卷第12期（2007年12月），頁43-46。

臺灣區電機電子工業同業公會，**蛻變躍升謀商機—2008年中國大陸地區投資環境與風險調查**（臺北：商周編輯顧問股份有限公司，2008年8月）。

臺灣區電機電子工業同業公會，**兩岸合贏創商機—2009年中國大陸地區投資環境與風險調查**（臺北：商周編輯顧問股份有限公司，2009年9月）。

臺灣區電機電子工業同業公會，**新興產業覓商機—2010年中國大陸地區投資環境與風險調查**（臺北：商周編輯顧問股份有限公司，2010年9月）。

臺灣區電機電子工業同業公會，**新興產業覓商機—2010年中國大陸地區投資環境與風險調查**（臺北：商周編輯顧問股份有限公司，2010年9月）。

臺灣區電機電子工業同業公會，**十二五規劃逐商機—2011年中國大陸地區投資環境與風險調查**（臺北：商周編輯顧問股份有限公司，2011年8月）。

鄭建寶（2010年9月），「論東莞模式及其政策支撐體系」，**經濟研究導刊**（哈爾濱），2010年第26期，頁35-36。

劉建武主編，**科學發展觀——中國特色社會主義理論體系的最新成果**（北京：人民出版社，2008年7月）。

劉德偉、陳克惠主編，**科學發展觀黨建理論研究**（北京：人民出版社，2009年8月）。

劉震濤，「淺析臺商在大陸發展的過去、現在與未來」，田弘茂、黃偉峰主編，**臺商與中國經濟發展**（臺北：財團法人國策研究院文教基金會，2010年11月），頁69-94。

蔡宏明，「大陸經濟轉型對傳統產業大陸投資的影響」，田弘茂、黃偉峰主編，**臺商與中國經濟發展**（臺北：財團法人國策研究院文教基金會，2010年11月），頁149-194。

盧鵬宇，「臺商投資內地的東莞模式和昆山模式比較」，**廣東經濟**（廣州），2011年第9期（2011年9月），頁49-51。

鍾永一、張樹成編著，**見證中國第一個自費開發區——宣炳龍印象**（南京：江蘇人民出版社，2009年6月）。

顏連城，「昆山開發區招商引資的啟示」，**浦東開發**（上海），2000年9月號（2000年9月），頁45-46。

羅伯特·派特南(Robert D. Putman)，**使民主運轉起來：現代義大利的公民傳統**（江西人民出版社，2001年9月1日）。

譚裕華，「對東莞模式的反思：從比較優勢到競爭優勢」，2011年第24期，**科技管理研究**（東莞），頁66-69。

龔秀萍、孫海清，「『蘇南模式』的產生背景及其對中國的啟示」，**經濟研究導刊**（哈爾濱），2009年第36期（2009年12月），頁50-51。

## 二、網站與新聞資料

「大麥客」網站，<http://www.t-mark.com.cn/about84.html>。

花橋國際商務城網站，<http://www.hqcbd.gov.cn/haixia/gongneng.html>。

臺灣商品交易中心網站，<http://www.tw-tc.com/>。

昆山市官方網站，<http://www.ks.gov.cn/index.html>。

東莞市官方網站，<http://www.dg.gov.cn/>。

「2008 海峽兩岸產業合作發展論壇（昆山）閉幕」（2008 年 10 月 19 日），中國臺灣網，  
[http://big5.gwytb.gov.cn/gate/big5/www.taiwan.cn/xwzx/bwzx/200810/t20081017\\_763231.htm](http://big5.gwytb.gov.cn/gate/big5/www.taiwan.cn/xwzx/bwzx/200810/t20081017_763231.htm)。

「990111 自由時報澄清稿」（2010 年 1 月 11 日），工總新聞稿，  
<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/fprint.phtml?Style=1&Part=990111-150-1>。

「2011 商務形勢系列述評之五：遵循規律 穩中求進 推動加工貿易轉型升級」（2012 年 1 月 5 日），中華人民共和國商務部網站，  
<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/201112/20111207910458.html>。

「2012，昆臺全面融合再跨越」，昆山市政府網站，  
<http://www.ks.gov.cn:82/gate/big5/www.ks.gov.cn/rdzt/View.jsp?ID=142647&ItemID=432>。

「大陸調整出口退稅政策 臺商欲轉型改賺人民幣」（2007 年 8 月 20 日），華夏經濟網，  
<http://big5.huaxia.com/tslj/lasq/2007/08/49411.html>。

「『大麥客』轉型 汪洋豎拇指」（2012 年 8 月 31 日），經濟日報，A9 版。

「中共中央關於制定國民經濟和社會發展十年規劃和「八五」計畫的建議」（1990 年 12 月 30 日），中國共產黨新聞網，  
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66683/4494051.html>。



- 「中共中央關於制定第九個五年計劃和 2010 年遠景目標的建議」(1995 年 9 月 28 日)，中國人民共和國國史網，  
[http://www.hprc.org.cn/wxzl/wxysl/wnj/dijugewnjh/200907/t20090729\\_16991.html](http://www.hprc.org.cn/wxzl/wxysl/wnj/dijugewnjh/200907/t20090729_16991.html)。
- 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議」(2000 年 10 月 11 日)，中國共產黨新聞網，  
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837946.html>。
- 「中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定」(2003 年 10 月 14 日)，人民網，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2145119.html>。
- 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議」(2005 年 10 月 11 日)，新華網，  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/18/content\\_3640318.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/18/content_3640318.htm)。
- 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議」(2010 年 10 月 18 日)，中國共產黨新聞網，<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/13067740.html>。
- 「中共昆山市委 昆山市人民政府關於進一步推進臺資企業轉型升級的若干政策」(2012 年 6 月 21 日)，整理自昆山臺資企業轉型升級網，  
<http://www.ktzxsj.com:8080/nry.jsp?id=571>。
- 「中國 2008 年環境經濟核算研究報告完成」(2010 年 12 月 25 日)，中國環境經濟智庫，<http://www.csfee.org.cn/ReadNews.asp?NewsID=103>。
- 「以市場之力騰籠換鳥用政策之手改籠育鳥」(2008 年 9 月 4 日)，南方都市報，  
[http://epaper.nddaily.com/A/html/2008-09/04/content\\_563974.htm](http://epaper.nddaily.com/A/html/2008-09/04/content_563974.htm)。
- 「另類經營，臺協平臺各司所長」(2011 年 4 月 8 日)，臺商雜誌，  
<http://www.ts960.com/niceful/258.html>。
- 「市外商聯絡小組協調會堪稱『全國創舉』」(2011 年 9 月 22 日)，東莞新聞，  
[http://news.sun0769.com/dg/headnews/201109/t20110922\\_1139782.shtml](http://news.sun0769.com/dg/headnews/201109/t20110922_1139782.shtml)。

- 「全國臺企聯，大麥客穩中謀進 助臺企轉型升級」(2011年8月2日)，**臺企聯通訊**，[http://www.ggtql.com/tqlzx/tqltx24/201108/t20110802\\_1946675.htm](http://www.ggtql.com/tqlzx/tqltx24/201108/t20110802_1946675.htm)。
- 「江蘇昆山：投資超1億美元臺企達39家」(2011年6月18日)，**人民網**，<http://www.people.com.cn/h/2011/0618/c25408-3458510870.html>。
- 「江蘇昆山實行『六個強化』推動臺資企業轉型升級」(2012年3月25日)，**江蘇新聞網**，<http://big5.chinanews.com.cn:89/gate/big5/www.js.chinanews.com/news/2012/0325/36656.html>。
- 「汪洋『騰籠換鳥』須掀三座大山」(2009年8月12日)，**中國評論新聞網**，[http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/4/5/9/101045960\\_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=101045960&mdate=0812151959](http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/4/5/9/101045960_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=101045960&mdate=0812151959)。
- 「我國經濟結構調整取得重要進展—『十一五』經濟社會發展成就系列報告之十六」(2011年3月11日)，**大陸國家統計局網站**，[http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/sywc/jt20110304\\_402707882.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/sywc/jt20110304_402707882.htm)。
- 「兩岸經貿關係步入轉型期 臺商練習『轉身術』」(2008年4月17日)，**華夏經緯網**，<http://big5.huaxia.com/sw/tzdl/2008/00794764.html>。
- 「昆山招商引資五大法寶」(2005年1月28日)，**昆山在線**，<http://www.kunshan.ccoo.cn/zhaos/ZsDtShow.asp?id=4993>。
- 「昆山市臺協：打通邁向『昆山創造』的三條道路」(2011年5月23日)，**華夏經緯網**，<http://big5.huaxia.com/tslj/rdqy/js/2011/05/2424793.html>。
- 「昆山的幹部為啥升得快」(2011年7月4日)，**江南時報**，[http://paper.people.com.cn/jnsb/html/2011-07/04/content\\_862474.htm?div=-1](http://paper.people.com.cn/jnsb/html/2011-07/04/content_862474.htm?div=-1)。
- 「昆山啟動四引擎 助臺商升級」(2011年9月8日)，**經濟日報**，A9版。
- 「昆山：造一座新興產業『森林公園』」(2011年9月21日)，**光明網**，

[http://big5.gmw.cn/g2b/topics.gmw.cn/2011-09/21/content\\_2676068.htm](http://big5.gmw.cn/g2b/topics.gmw.cn/2011-09/21/content_2676068.htm)。

「東莞臺協是天下第一臺協」(2010年12月18日)，**東莞時間網**，

[http://news.timedg.com/2010-12/18/content\\_724056.htm](http://news.timedg.com/2010-12/18/content_724056.htm)。

「東莞臺資企業轉型升級 楊毅介紹成效及經驗」(2011年4月13日)，**中國評論新聞網**，

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1016/5/8/8/101658871.html?coluid=7&kindid=0&docid=101658871>。

「東莞臺資企業轉型升級3年成果發表會舉行」(2012年12月24日)，**華夏經緯網**，<http://big5.huaxia.com/gdtb/ytjl/dskb/2012/12/3140619.html>。

「東莞加工貿易創建品牌促內銷平臺6月份亮相」(2013年5月17日)，**東莞時間網**，[http://z.timedg.com/2013/jbh/2013-05/17/content\\_13815440.htm](http://z.timedg.com/2013/jbh/2013-05/17/content_13815440.htm)。

「胡錦濤在黨的十七大上的報告」(2007年10月24日)，**新華網**，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568\\_4.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_4.htm)。

「從單一轉型向全面轉型跨越一貫徹市委十一屆九次全體(擴大)會議述評之一」(2010年7月8日)，**昆山市臺資企業轉型升級服務網**，<http://www.ktzxsj.com:8080/nry.jsp?id=194>。

「辜勝阻：『十二五』調結構、促轉型的五個著力點」(2010年10月22日)，**中國共產黨新聞網**，<http://theory.people.com.cn/BIG5/13027434.html>。

「搶搭 ECFA 昆山商貿區啟航」(2009年10月17日)，**經濟日報**，A9版。

「『新28條』開啟臺企轉型新時代」(2012年6月28日)，**昆山臺資企業轉型升級網**，<http://www.ktzxsj.com:8080/nry.jsp?id=573>。

「葉春榮『無中生有』大麥客『憑空出世』」(2011年8月)，**臺商雜誌**，2011年第6期，<http://www.ts960.com/niceful/598.html>

- 「葉春榮打團體戰 助臺商轉型」(2011年5月9日), **經濟日報**, A9版。
- 「管愛國：昆山『新28條』為臺企發展打通血脈」(2012年5月24日), **你好臺灣網**, [http://www.hellotw.com/ztcz/ztkb/201205/t20120524\\_749467.htm](http://www.hellotw.com/ztcz/ztkb/201205/t20120524_749467.htm)。
- 「聚焦『昆山之路』」, **新華網**,  
[http://www.js.xinhuanet.com/xin\\_wen\\_zhong\\_xin/2009-08/25/content\\_17496347.htm](http://www.js.xinhuanet.com/xin_wen_zhong_xin/2009-08/25/content_17496347.htm)。
- 「臺商應對大陸經濟轉型」, **華夏經緯網**, 2008年7月2日,  
<http://big5.huaxia.com/zt/sw/08-016/1021352.html>。
- 「臺灣商品交易中心昆山開業, 將成臺商『基地』」(2011年11月12日), **人民網**, <http://sh.people.com.cn/GB/134810/16227028.html>。
- 「環境惡化食品安全」(2008年10月), **瞭望新聞週刊**,  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/lw.xinhuanet.com/htm/content\\_3886.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/lw.xinhuanet.com/htm/content_3886.htm)。
- 李道成, 「陸促銷房產 競打臺灣商品城」(2013年1月21日), **中時電子報**,  
<http://news.chinatimes.com/mainland/11050506/112013012100156.html>。
- 李興山、曹新、苗露、張治江、蘇陽, 「『溫州模式』和『蘇南模式』的轉型升級」,  
**中國共產黨新聞網**, 2012年5月7日,  
<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/17825669.html>。
- 汪莉娟, 「大麥客 拚百日內開業」(2010年8月17日), **聯合報**。
- 宋秉忠, 「葉春榮無中生有 催生大麥客」(2012年9月1日), **旺報**,  
<http://news.chinatimes.com/mainland/17180504/112012090100497.html>。
- 高嘉和, 「工總集資 變中國招商公司?」(2010年1月11日), **自由時報電子報**,  
<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/jan/11/today-e1.htm>。
- 林海, 「專訪昆山臺商協會李寬信會長」, **兩岸經貿月刊**, 2012年1月號,



[http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/03/03\\_content\\_01.asp&weekid=156&idx=12](http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/03/03_content_01.asp&weekid=156&idx=12)。

紀麗君，「臺灣江蘇周」（2009年12月2日），工業總會服務網，

<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine9812-477-2>。

張樹成，「昆山是臺商投資的樂園—參加『臺商投資大陸：東莞與昆山經驗』學術研討會有感」（2007年2月12日），昆山市人民政府，

[http://www.ks.gov.cn:82/gate/big5/www.ks.gov.cn/rdzt/36492\\_470\\_view.html](http://www.ks.gov.cn:82/gate/big5/www.ks.gov.cn/rdzt/36492_470_view.html)。

盛九元，「昆山發展需避免東莞模式」（2004年2月2日），人民網，

<http://www.people.com.cn/GB/paper66/11212/1013972.html>。

傅豐誠，「大陸十五計畫管窺」，工業總會兩岸經貿服務網，

<http://www.ssn.com.tw/eip/front/bin/ptdetail.phtml?Category=100012&Part=3-1-33>。

黃健群，「大陸加工貿易轉型升級的策略研析」，大陸臺商簡訊月刊，第197期（2009年5月15日），工業總會服務網，

<http://www.cnfi.org.tw/cnfi/ssnb/197-3-9805.html>。

黃健群，「東莞、昆山轉型升級策略初探」，工業總會大陸臺商簡訊，第200期（2009年8月15日），<http://www.cnfi.org.tw/cnfi/ssnb/200-4-9808.html>。

趙振華，「『調結構』重點是調整產業結構嗎？」（2010年4月6日），中國共產黨新聞網，<http://theory.people.com.cn/GB/11300061.html>。

劉志庚，「推進經濟社會雙轉型 建設富強和諧新東莞—在中國共產黨東莞市第十二次代表大會上的報告」（2007年1月9日），東莞黨史網，

<http://dgds.sun0769.com/dgds/shownews.asp?Url=list.asp%3FitemID%3D15&id=75&rootTitle=2007%C4%EA%B5%DA1%C6%DA>。

廣東省《政府工作報告》（2013年），人民網，

<http://leaders.people.com.cn/BIG5/n/2013/0204/c58278-20429142.html>。

### 三、英文部分

- Agranoff, R. & Michael M., *Collaborative Public Management : New Strategies for Local Governments* (Washington D C : Georgetown University Press, 2003).
- Agranoff, R., "Direction in intergovernmental management," *International Journal of Public Administration* ,1988 ,11(4) ,pp.357-391.
- Baum, Richard & Alexei Shevchenko ,“ The State of the State,” in Merle Goldman & Roderick MacFarquhar, eds., *The Paradox of China’s Post-Mao Reforms*(Cambridge: Harvard University Press,1999).
- Blecher, Marc, “Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xijiu Municipality and Guanghan County,” in Gordon White, ed., *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The road to Crisis*(New York: M. E. Sharpe, 1991), pp.264~291.
- Bovaird, T. & Loeffler, E., *Public Management and Governance*(London & New York :Routledge ,2003).
- CHIEN, Shiuh-Shen,“Institutional Innovation, Asymmetric Decentralization, and Local Economic Development-Case of post-Mao Kunshan, China,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2007, 25 (2), pp. 269-290.
- G., Stoker, *Transforming Local Governance : Form Thatcherism to New Labor*(Hampshire : Palgrave Macmillan,2004).
- Healey, Patsy, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies* (Hampshire:Palgrave Macmillan,2006).
- Jessop,B.,”A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes:Accumulation Strategies,Hegemonic Projects and Governance,”in Lauria,M.,ed., *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics*

*in a Global Economy*(London: Sage, 1997).

Katzenstein, Peter J., *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*(Ithaca , NY: Cornell University Press,1985).

Kantor R.M., “Business Coalition as a Force for Regionalism,”in B. Katz,ed.,  
*Reflections on Regionalism.Washington*(DC:Brookings  
Institution,2000),pp.154-180.

Keating M., “Size, Efficiency and Democracy:Consolidation,Fragmentation and  
Public Choice,”in David Judge,Gerry Stoker & Harold Wolman, eds.,*Theories of  
Urban Politics*(Thousand Oaks,CA: Sage,1995)

Kersbergen, Kees Van & Frans Van Waarden, “‘Governance’ as a bridge between  
disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and  
problems of governability, accountability and legitimacy,”*European Journal of  
Political Research*, Vol. 43,No. 2, March 2004.

Kohler-Koch, B.,”The Evolution and Transformation of European Governance,” in B.  
Kohler-Koch & R. Eising, eds, *The Transform ation of Governance in the  
European Union*(London: Routledge, 1999),pp.14-36.

Langton, S., “Public-Private Partnership: Hope or Hoax?”*National Civil  
Review*,1983,72,pp.256- 261.

Lin, Justin Yifu, “Rebalancing equity and efficiency for sustained growth”, in  
*Dilemma-Economic Growth, the Environment and Climate Change*  
(Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2008).

Norris, Donald F., “Prospect for Regional Governance under the New Regionalism:  
Economic Imperatives or Political Impediments,”*Journal of Urban Affairs*,  
2001, 23(5),pp. 557-571.

- Newman, Janet, *Modernising Governance New Labour, Policy and Society*(London: Sage Publications, 2001).
- Parker, Rachel L.,”Governance and the Entrepreneurial Economy:A Comparative Analysis of Three Regions,”*Entrepreneurship Theory and Practice*,2008, 32(5),pp. 833-854.
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*( Princeton: Princeton University Press,1992)。
- Rhodes, R.”Power-Dependence Theories of Central-Local Relations: a critical reassessment,” in M. Goldsmith,ed., *New Research in Central-Local Relations*( Vermont. Stone : Clarence N,1986).
- Roumasset, James, Kimberly Burnett & Hua Wang, “Environmental Resources and Economic Growth”, in *China’s Great Economic Transformation* (Cambridge : Cambridge University Press, 2008).
- Sanders, Richard & Yang Chen, “Crossing which river and feeling which stones? China’s transition to the ‘New Economy’”, in *Globalization, Competition and growth in China*(New York : Routledge,2006).
- Sullivan, H. & Skeleber, C. ,*Working across Boundaries : Collaboration in Public Service* (New York : Palgrave Macmillan,2002).
- Song, Ligang & Wang Thye Woo,“China’s dilemmas in the 21<sup>st</sup> Century”, in *China’s Dilemma-Economic Growth, the Environment and Climate Change* (Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2008).
- Shi, Xunpeng, “Can China’s coal industry be reconciled with the environment?”, in *China’s Dilemma-Economic Growth, the Environment and Climate Change* (Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2008).



Ying, Zhu, Michael Webber & Mark Wang, “Reconfiguring the Microgeography of China: Special Economic Zones.”in *China’s Transition to a Global Economy*(New York : Palgrave Macmillan,2002).

Zhang, Kevin H., “Is China the world factory?” in *China as the World Factory*(New York : Routledge,2006).



## 附錄 訪談對象基本資料

	訪談對象	時間	備註
	許勝雄（金仁寶集團負責人）	2009/7	訪談稿收錄於徐斯勤、陳德昇主編《臺商大陸投資名人訪談錄》書中
	A 臺商（東莞臺商協會成員）	2009/8	
	謝慶源（東莞臺商協會會長）	2009/5	
	陳子昂（經濟部搭橋辦公室、嘉德投資管理有限公司總經理）	2009/7	
	呂鴻德（中原大學企業管理研究所教授）	2009/8	
	C 教授（中國大陸籍）	2009/11	
A1	工業總會秘書長	2012/5	
A2	工業總會副秘書長	2012/5	
A3	東莞臺商張老師	2012/5	
A4	昆山某臺商老闆	2009/3	
A5	東莞臺商分會會長	2009/3	
A6	東莞臺商分會秘書長	2009/3	
A7	昆山某臺商幹部	2009/3	
A8	東莞臺商	2009/3	