

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

The Impact of Mainland China's Local Governance on Taiwanese Business Investment in China: A Case Study of Kunshan City

徐東海 (Hsu, Dong-Hai)

景文科大國貿系助理教授

吳瑟致 (Wu, Se-Chih)

國立政治大學國家發展研究所博士

摘要

相關資料顯示，臺商投資在大陸的外商投資中占有絕大之比重，甚至對大陸經濟發展帶來正面的影響。隨著大陸投資環境的改變，臺商在大陸投資行為，出現數個顯著的變化，包括投資當地化、產業升級、勞力密集走向技術密集、投資區塊逐漸北移等等現象；在許多的研判上，大多認為大陸官方的政策引導，例如對高新科技產業的重視、重點經濟區的擴大、投資行為的規範等都深入影響臺商在當地的投資策略。

本研究將從臺商投資行為作為研究的切面，進而企圖發現地方政府的治理模式與行為對廠商投資的影響為何。亦即假若大陸地方政府採取相關政策來吸引廠商投資是為了提升地方產業發展與經濟成長，那麼臺商大舉進入該地區投資的現象，會產生一定的關聯性。加以部分地方官員為追求政績，造成重複的投資，形成無謂的浪費與低效能現象。因此，本文從大陸地方治理的視角，透過昆山臺商投資角度來分析廠商投資與地方治理的關連性，採用部分訪談內容作為本研究論述的補充並形成對話，研析昆山地方治理對臺商投資區塊與群聚的影響。

關鍵字：治理、地方治理、投資區位、投資環境

壹、前言

中國大陸自1978年採取改革開放政策以來，致力建構具「中國特色的社會主義」市場經濟體制，試圖解構過去計畫性的政府統治模式，採取漸進式的「點、線、面」開放戰略，以經濟發展為中心，同時對地方政府施行「放權讓利」的行政、經濟分權運作，使得地方發展出現群聚的現象不斷擴大，包括珠江三角洲、長江三角洲、環渤海經濟開放區等，除了來自中央政策的引導，地方政府發展經濟的客觀形勢需求也是關鍵。

從過去相關資料顯示，臺商投資在大陸的外商投資中占有絕大之比重，甚至對大陸經濟發展帶來正面的影響，對於臺商在大陸投資行為的研究與觀察受到矚目。隨著大陸投資環境的改變，臺商在大陸投資行為出現幾個顯著的變化，包括投資當地化、產業升級、勞力密集走向技術密集、投資區塊逐漸北移等等現象；在許多的研判上，大多認為大陸官方的政策引導，例如對高新科技產業的重視、重點經濟區的擴大、投資行為，的規範等都深入影響臺商在當地的投資策略。

昆山地區過去一直是臺商投資的重地，當地政府為了吸引更多資金與提升產業格局，提出相關政策與辦法，可以直接的判斷解釋，臺商為了營運的便利與獲利將投資陣地轉移至該地方。

本文將從臺商投資行為作為研究的切面，進而企圖發現大陸地方政府的治理模式與行為對廠商投資的影響為何，亦即假若採取相關政策來吸引廠商投資是為了提升地方產業發展與經濟成長，那麼臺商大舉進入該地區投資的現象，會產生一定的關聯性；相對的，臺商投資的行為與區位的投資選擇是否會因為當地政府的政策措施而有改變？因此，本文從大陸地方治理的視角，透過昆山臺商投資角度來分析廠商投資與地方治理的關連性，採用部分訪談內容作為本研究論述的補充並形成對話，研析昆山地方治理對臺商投資區塊與群聚的影響。

貳、治理理論

所謂治理，是指在統領經濟與公共政策的整合關係之過程上所構成的政府

行動，以及政府與非政府夥伴間之互動。即政府為解決社會問題或是謀求國家未來長期發展的需求，基於權責相稱原則整合各公私部門行動，以達成共同目標的運作模式，這一套運行的模式包含國家與社會各層面的共識價值、制度與關係網絡，以及分散式的權力結構，經由彼此的互動、合作與信任的治理基礎來達成公共利益。¹簡而言之，治理是一種結合行為者與運作機制的概念，政府組織為了發揮公共服務的機能，透過制度的運作加以實現。²

與傳統的統治概念強調政府為單一的權威統治中心，將政府組織視為整齊劃一、科層制的組織不同，治理強調政府組織、社會組織和公民在共同目標下，共享資源、相互作用，參與式的決定公共政策與提供公共服務；因此，政府與公民、企業與非營利組織在平行發展、互動的多樣化社會網絡組織下，共同擔負著公共事務治理的責任，除此之外，傳統政府的運作方式，以統治及權威做為手段及工具；而治理的概念則認為政府僅扮演引導及協調的角色，以彈性、多元的方式整合治理結構中的要素。也就是說，在定義上，統治是指政府公部門的組織架構與制度運作，凸顯了由上而下的權威性分配，因此，政府與統治的意涵緊密的相關；而治理則是在原本既存的機制下形塑一種或多種的合作模式，政府與社會的角色難以區分，作用上甚至超越政府。³

B. Guy. Peters和Jon. Pierre兩位學者認為，政府面對日趨多元複雜的公共事務，應採取新的治理型態，新的治理模式是揚棄政府、市場的分立概念，強調各個政策參與者是存在著協調合作關係，並認為要用組織間的溝通協調、公私部門協力等方式達成政策目標，使公共事務獲得妥善的共同治理。⁴

R. A.W. Rhodes認為，地方治理指涉的是關於公共事務或公共政策，無論該事務、政策的性質屬於中央或地方層級，抑或是相關事務；政策的制訂與執行，都非傳統的中央或地方政府兩者可一手統籌辦理。私部門組織或志願性團體也可以參與政策的制定與執行，且與中央地方政府形成治理機制的網絡關

¹ 許文傑，*地方治理、發展與政治：宜蘭經驗的研究*（臺北：韋伯文化，2009年），頁5。

² Gerry Stoker, "Public-Private Partnerships and Urban Governance," in J. Pierre, ed., *Partnership in Urban Governance: European and American Experience* (London: Palgrave Macmillan Ltd, 1998), p.39.

³ Robert. Leach & Janie. Percy-Smith, *Local Governance in Britain* (New York: Palgrave, 2001), p.32.

⁴ B. Guy. Peters & Jon. Pieere, "Governance without Government? Rethinking Public Administration," *J-Part*, Vol.8, No.2(April 1998), pp.223~243.

係。⁵

本文認為理解大陸治理的發展必須同時兼顧理論與現實的探討。過去大陸的計畫經濟體制強調官僚的計畫與協調功能，政府運作往往決定經濟發展的結果，凸顯出大陸經濟發展中政府角色的重要性；⁶就現況來看，陶儀芬提出「討價還價」與「層級節制」的觀點，認為大陸的中央政府與地方政府之間是存在相互影響的關係；⁷王嘉州認為中央為了鼓勵地方發展經濟，使經濟發達的地方在中共中央政治局擁有席位，地方官員為了獲得高升至中央的機會，以及累積自身的政經利益，積極彰顯施政的經濟成果。⁸

探討大陸地方治理模式，政府在區域內有關基礎條件的創造扮演重要的角色，政府角色涵蓋中央政府的政策與介入地方治理的方式與程度，以及地方政府的行為選擇。⁹相關理論在探討影響區域治理的因素，特別強調政府、第三部門等行為者的合作與互動，形成「多元治理」(Multi-Governance)的互賴關係；¹⁰然而，就第三部門而言，大陸特殊的政經環境中，許多社會組織具有官方色彩，或是受政府部門的控制與約束，非政府組織往往處於治理的邊緣地帶，¹¹在大陸許多社會組織需要政府的引導、扶持與保護，多數專業協會、公會等第三部門組織有著濃厚的官辦色彩或黨政介入的影子；¹²嚴格來說，大陸多數的第三部門組織仍無法有完全獨立自主的能力與權力，更遑論發揮治理的功能，導

⁵ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997).

⁶ Victor Nee & Sijin Su, "Institutional Foundations of Robust Economic Performance: Public-sector Industrial Growth in China," In Jeffrey Henderson ed., *Industrial Transformation in Eastern Europe in the East Asian Experience* (London: MacMillan Press Ltd, 1998), p.167.

⁷ 討價還價觀點認為大陸地方對中央有強大的議價能力。層級節制觀點認為大陸中央仍有對地方人事任命的絕對權威。Yi-feng Tao, "The Evolution of Central-Provincial Relations in Post-Mao China, 1978-1998: An Event History Analysis of Provincial Leader Turnover," *Issues & Studies*, Vol.37, No.4, July/August 2001, pp.97-98.

⁸ 王嘉州, *理性選擇與制度變遷：中國大陸中央與地方政經關係類型分析* (臺北：國立政治大學東亞研究所博士論文, 2003年), 頁198-205。

⁹ 項飛, 「地方政府在推進都市圈發展進程中的角色定位」, *理論導刊*(陝西), 2002年第7期(2002年7月), 頁10。

¹⁰ 趙永茂, 「臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探」, *政治科學論叢*(臺北), 第18期, (2003年6月), 頁57-58。

¹¹ 王華, 「治理中的夥伴關係：政府與非政府組織間的合作」, *雲南社會科學*(雲南), 2003年第3期(2003年5月), 頁25~28、33頁。

¹² 朱道亞, 「從中國大陸農民專業協會看中共組合主義的發展傾向-以河北省邯鄲市為例的分析」, *東亞研究*(臺北), 第38卷第2期(2007年7月), 頁159。

致相關的研究難以就學理上的定義客觀的分辨與歸納大陸的第三部門組織，¹³基於研究上的限制，本文對大陸第三部門的探討僅以簡介方式來進行討論，將不深入分析。

參、大陸地方治理概論

在大陸的地方政府治理中，有許多不同的理論脈絡，如在Marc Blecher的研究中，大陸的地方政府，在經濟發展中扮演著「發展型政府」與「企業家型政府」兩種角色，兩種角色可能因時空環境，制度等不同，而出現於不同地區，或同時出現在同一地區政府之中；Richard Baum另外還提出「掠奪型政府」與「侍從型政府」的類型。「發展型政府」指的是政府提供基礎建設，行政服務、金融貸款等方式協助企業發展；而「企業家型政府」則指政府直接介入國有企業或集體企業的經營¹⁴。「掠奪型政府」指的是因為缺乏經濟誘因，地方政府只關注及取企業的租金，以致發展地方經濟的意願低落，與企業關係也不密切。「侍從型政府」則指政府對有發展前景的企業給予資金融貸、稀缺原物料的特別照顧，並以政府的身分保護企業發展。¹⁵

David L. Wank則以商業化侍從關係形容大陸的地方政府與私營企業主間的關係，大陸經濟改革後，私營企業主有賴政府提供原物料、資金融貸、市場資訊等服務，因此產生對政府的依賴侍從關係。而隨著政府也需要企業經營獲利提供稅收來源與增進地方就業，單向的依賴侍從關係就轉變為雙向的共生侍從關係，即政府提供政策協助企業經營，企業提供政府發展地方經濟的雙生互利關係。¹⁶一方面，地方政府持續與企業合作，以經濟發展成績擺脫中央政府的控制；另一方面，企業界提供政府經濟收入而與政府討價還價取得更多的經營

¹³ 楊宇立，「經濟發達地區行業協會的現狀及發展中面臨的問題-以滬、穗、溫州三地區為例的分析」，上海經濟研究（上海），2002年第11期（2002年11月），頁39-44。

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ David L. Wank, "Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks of Power in Urban China," in Andrew G. Walder, ed., *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary* (Berkeley & LA: University of California Press, 1995), pp.153~183.

自主權。¹⁷

耿曙、陳陸輝則以創造性轉化的觀點挑戰Wank的侍從關係，隨著市場機制逐漸成熟，市場競爭激烈，企業家提升自身經營能力強化與市場上的商業夥伴往來，交往對象不再侷限於政府，甚至與政府官員保持距離，顯示出兩者的關係漸趨對等，政、企對等關係對於政企網絡結構轉化而言，將有利於網絡與市場結合，增進彼此的效率利於經濟發展。¹⁸

Jean C. Oi針對農村集體企業的研究，提出「地方統合主義」（Local State Corporatism）的觀點。由於大陸在改革開放的過程中採取「放權讓利」的政策，地方政府有所謂的「預算外收入」來發展經濟的誘因，因此地方政府就如同公司一樣，以創造利潤最大化的心態，大幅的挹注行政資源發展企業。¹⁹「地方統合主義」已解釋成為大陸經濟快速成長中的主要因素。「地方統合主義」解釋體制環境、所有權、政治與社會經營中的經濟因素，以及地方政府在集體與私人企業中都有著不同程度的統合形式。²⁰此外，在解釋地方領導人協助鄉村工業的發展與幹部行動的依據上，政治激勵要比財政激勵來的重要。當地幹部不僅促進集體企業，也可以控制私人企業的利潤。²¹

劉雅靈認為，Oi的論述過分強調政府在經濟發展中的角色與功能，政府也有可能是造成經濟成長停滯不前的元兇，如吳江鄉鎮企業，在市場條件一切完備的情況下，地方政府持續干預經濟又盲目投資生產，造成企業惡性競爭、產值下降，當政府緊縮銀根及短缺經濟不再時，吳江在90年代集體經濟宣告破產，經濟停滯成長。²²

大陸在分權化改革後，地方政府發展經濟的動力受到激發，出現「地方政府企業化」與「行政區經濟」的現象，而在分權化、全球化與市場化的趨勢

¹⁷ David L. Wank, *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City*(Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp.225~231.

¹⁸ 耿曙、陳陸輝，「與市場共欣榮：華北小鎮地方網絡的創造性轉化」，*問題與研究*（臺北），第40卷第3期（2001年9月），頁83~108。

¹⁹ 「預算外收入」主要指企業承包利潤，「預算內收入」則指所得稅、營業稅等經地方政府上繳中央，但中央通常對新興企業給予減稅優惠，參閱Jean C. Oi, "Fiscal Reform and Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol.45, No.1(Oct 1992), pp.99~126.

²⁰ Jiang SH & Hall RH, "Local corporatism and rural enterprises in China's reform," *Organization Studies*, Vol.17, No.6(1996), pp.929~952.

²¹ Edin M, "Local state corporatism and private business," *Journal of peasant studies*, Vol. 30, No.3-4(2003), pp.278.

²² 劉雅靈，「強制完成的經濟私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程」，*臺灣社會學刊*（臺北），第12卷第26期（2001年12月），頁1~54。

下，地方發展事務出現跨領域、跨部門、跨政區的現象，使得公共事務難以協調。大陸學者馬學廣認為，面對這樣的現象應打破封閉的體制內循環模式，把地方發展的政策權轉移向企業、非營利組織，並整合內外資源形成各治理單位一致的治理規則，在地方政府間關係，應結合行政手段與市場手段，使地方政府從競爭走向合作。²³

大陸方面為了配合梯度發展的區域政策，同時也採取權力下放的政策，使得原有中央地方關係由原先的命令式轉為談判式，充分顯示中央能力的衰退與地方勢力的勃興，也為大陸未來的發展注入變數。²⁴而在地方發展的同時，由於地方欠缺完善制度，為了推動經濟成長而進行制度創新，地方政府因而成為地方經濟發展的制度供給者，並在地方發展中扮演重要的引導角色。²⁵對地方官員而言，在「發展是硬道理」的原則指導下，地方經濟發展績效的優劣，成為中央或上級政府評估地方政府的指標，²⁶也就是說，大陸地方官員的政治前途與地方經濟發展的成效水平有關，²⁷所以地方官員積極推動地方經濟增長，以此做為「最佳推薦信」²⁸獲得中央的政治信任與提拔。

另外，關係或個人網絡已成為解釋企業成功的一個重要因素，而這也使得地方官員有尋租行為的可能。尋租行為頻繁的地區，通常是該地經濟欠缺市場化或是當地政府有著更多自由分配經濟資源的裁量權，這也不僅鼓勵官員進行尋租，也促使私營企業藉由政治聯繫尋找更多的保障措施。²⁹此外，尋租行為的結構產生，加強了個人網絡的經濟工具性。因此，結構和體制因素，如大陸的「國家政策」與在世界經濟中的地位應得到重視，「關係」成為投資者與當地官員簽定合作協議時的方便工具。但是當國家政策改變或是尋租空間遭到侵蝕時，將會刺激行動者改變其反應，從而影響現有的關係網絡，使官員與投資者

²³ 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*（北京），第24卷第1期（2008年1月），頁49~55。

²⁴ 鈕則謙，「試論改革開放後中共區域政策對其中央與地方關係的影響」，*國立政治大學社會學系碩士論文*（1994年），頁144。

²⁵ 周霖，「區域先發效應與地方政府創新行為的制度分析」，*經濟社會體制比較*（北京），2004年第3期（2004年6月），頁65~70。

²⁶ Hongbin Li & Li-An Zhou, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China," *Journal of Public Economics*, Vol.89, No.9-10(Sep 2005), pp.1743~1762.

²⁷ Zhiyue Bo, *Chinese Provincial Leaders: Economic performance and Political Mobility Since 1949*(Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2002).

²⁸ 吳國光、鄭永年，*論中央—地方關係*（香港：牛津大學出版社，1995年），頁19~32。

²⁹ Chen CJP & Li ZQ & Su XJ, "Rent-seeking incentives, corporate political connections, and the control structure of private firms: Chinese evidence," *Journal of corporate finance*, Vol.17, No.2(2011), pp.229~243.

受害。³⁰

本文十分認同大陸學者周牧之認為，有關交通、環境、水資源、防災等廣域行政上，都凸顯出單一地方政府無法單獨面對的問題，更顯示地方之間對跨域合作的需要。³¹許多文獻皆有提出解決之道與指出問題所在，例如Hamilton的研究提出區域治理對跨部門和分工合作的重視，³²是許多有關大陸區域發展研究會引用的重要文獻之一；同時，亦有學者提出區域治理與建構都會圈的概念，其中，大陸學者高汝熹等人的研究報告提出許多治理原則的條件；³³陶希東的研究更強調對核心城市與區域分工的重視，甚至提出建構跨界組織與治理體系的概念。³⁴

回顧上述重要的文獻，對有關大陸區域發展中政府角色、中央地方關係及地方間關係的分析提供許多研究貢獻與論證基礎；然而，對大陸地方治理模式的討論鮮有較為深入的分析，尤其是有關政府角色與地方政府關係，對治理模式影響的研究，在探討區域治理與發展上十分重要，但目前相關的研究進展仍較為薄弱。大陸的區域發展過程中，政府往往扮演不可忽視的角色，甚至是一個至關重要的利益主體和影響因素；因此本研究將進一步探究以彌補先前研究的不足之處。

肆、昆山地區的經濟發展

1984年，昆山開始建設是以「工業小區」為發展模式的農業縣，當時的工業發展在蘇南地區仍處於落後階段。由於相對於其它地區，昆山發展起步較慢，為了加快經濟成長與建設的速度，當時的縣政府成立「工業小區建設指揮部」，同時借鑑其他已開發地區的開發區經驗，設立一套「從無到有、從有到大、從大到高、從高到強」的工業發展路徑。³⁵在經歷二十幾年的建設過程，通

³⁰ Wu JM, "State policy and guanxi network adaptation in China: Local bureaucratic rent-seeking," *Issues & Studies*, Vol.37, No.1(2001), pp.20~48.

³¹ 周牧之，*中國經濟論：崛起的機制與課題*（北京：人民出版社，2008年），頁213-214。

³² David K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change* (New York: Garland Publishing Inc, 1999), pp352-353.

³³ 高汝熹、吳曉雋、李春鵬，*2007中國都市圈評價報告*（上海：上海人民出版社，2008年），頁7-12。

³⁴ 陶希東，*轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」為視角*（上海：上海社會科學院出版社，2007年），頁28-33。

³⁵ 鍾永一、張樹成，*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），頁47。

過大量FDI的引進，每年的經濟成長速度平均高達20%。進而從原來的農業經濟轉變工業經濟的模式，甚至在近年來大力發展服務業經濟的目標，實現了工業化發展的結構轉變。³⁶

崑山以其位居長三角地區中心的區位條件，東臨上海市，西靠長江沿岸的廣大中部腹地，實施外向型農業發展的模式，不但促進了經濟發展的快速增長，更在大陸縣級城市的競爭力排名位居前茅。崑山的農業發展過程主要可分成3個階段：1984~1991年、1992年~2000年、2001年至今。

第一階段，從1984年到1991年是崑山經濟發展的初始階段，崑山在1984年8月自費創辦經濟技術開發區的作為，是首創大陸之首，這個階段首要解決的問題與達成的目標是「工業發展」和「農轉工」；換句話說，過去長久以來崑山是一個農業縣，工業基礎建設基本上是「一無所有」。因此，在缺乏工業基礎與工業人才的困境下，崑山的發展起步必須仰賴區位條件和政府政策。首先，崑山的區位條件在於「東依上海，西托三線」，前者是引進上海的加工廠，包括早期上海金星電視機在崑山設立分廠即是一例；後者是利用文革時期為了備戰考量的「三線建設」，引進江西、四川、貴州、陝西等地的三線企業和工業人才，例如當時常州無線電工廠到崑山設立分廠、萬平電子等都是具體的實例，崑山這個階段的基礎設施建設即是仰賴引進上海和三線企業的投入。

其次，崑山政府對於經濟發展所採取的政策措施，主要包括兩個部分：「擴大對外開放」和「開發區的擴建」。前者是大力引進外資，透過相關優惠政策來吸引外商進入設廠與投資，在這個階段崑山開發區每平方公里的建設費用僅是沿海其他14個港口城市的八分之一，但實際所獲得利稅卻是投入建設費用的2.37倍，同時對於外商公司設廠的用地、賦稅等規範給予便捷、優惠的待遇，以達到「招商引資」的目標，使得崑山的外商數量已有相當之規模；³⁷後者也是在「招商引資」的大原則下擴大開發的程度，例如原本崑山開發地區的面積僅是1平方公里，進而擴展到3.75平方公里。³⁸在這樣的發展投入之下，崑山一開始所建立的「工業小區」已在1980年代末期有了一定的發展規模，1989年

³⁶ 殷存毅，「大陸經濟轉型與臺商投資演變趨勢-以昆山市為例」，*台灣研究集刊*（廈門），2007年第3期（2007年11月），頁51。

³⁷ 嚴兵，「外商直接投資與技術進步-基於崑山地區數據的實證分析」，*世界經濟研究*（上海），2006年第9期（2006年9月），頁76。

³⁸ 張樹成，「崑山對外開放的實踐探索與經驗」，*現代經濟探討*（南京），2007年第2期（2007年2月），頁21。

9月從昆山縣升格為昆山市，奠定工業化的基礎，進而邁入第二階段。

1992年至2000年是昆山外向型經濟快速發展的階段，此階段以「引進大企業」為目標，以發揮工業發展的領頭雁作用。1992年鄧小平南巡發表確立經濟開放的發展原則，1992年6月大陸國務院更召開「長江三角洲及沿海地區經濟規劃座談會」，明確指出以上海浦東地區為區域發展的龍頭地位，同時加快開放開發長江沿岸城市，昆山鄰近上海地區，就區位條件而言，此「國家發展戰略」有助於昆山發揮「前店後廠」的契機；換句話說，昆山開始思考如何從交通通信、金融、商貿、信息、技術、人才、旅遊等方面與上海浦東地區接軌，並做為浦東與江蘇省之間互補發展的結合中心。1992年8月22日，大陸國務院正式批准「昆山經濟技術開發區」進入「國家級」開發區的名單中，開發區的土地面積擴大到6.18平方公里，更將開發區功能性劃分北、南、中3個區塊，是大陸第一個由「編制外」轉入「編制內且是國家級」的開發區，不但增加工業建設的資金來源，更提升「招商引資」的吸引力及地方競爭力。³⁹

1997年後，亞洲歷經金融危機促使國際產業出現資本轉移的現象，許多臺資電子產業轉移至長三角洲地區投資，昆山展開「主攻臺商」的引資策略，再加上2000年4月27日國務院批准成立包括昆山在內的出口加工區，同時借鑑臺灣新竹科學園區的經驗，並擬定《外商服務28條》文件，採取「親商、富商、安商」的策略，並且大力發展獨資企業的引進以決定資金不足的問題，不但促使臺商大量湧入昆山進行投資，⁴⁰包括順昌紡織、仁寶電腦、六和集團等具規模的臺商企業進入，更引入周邊產業鏈的相關企業前往設廠，形成臺商集聚的現象。除此之外，昆山更創辦「留學人員創業園」、「高科技工業園區」等規劃，進一步加快產業集聚的成果，透過園區與開發區的功能性結合成為密集利用外資的平臺，形成所謂的「二區八園」的發展特色。⁴¹

在開發區與園區發展的帶動之下，昆山的經濟發展從2000年邁入新的階段，依靠區位條件、政府政策、大企業投資等帶動的作用。昆山進入開發重點

³⁹ 本研究於2010年8月前往昆山與臺商訪談，宏大拉鍊公司的董事長洪寶川先生提到，地方成立開發區，若能提高該開發區的層級對於資金的籌措，尤其對廠商投資而言較有保障。

⁴⁰ 本研究於2010年8月前往昆山與臺商訪談，捷安特昆山分公司的總經理鄭寶堂先生表示當初會到昆山設立分公司，主要的考量除了鄰近上海、當地輕工業發展成熟、當地政府思想較為開放之外，就是同意臺商可以以獨資的方式在昆山進行投資，此在1992-1993時期是很難看到的投資模式。

⁴¹ 張傳國，「昆山對台招商引資的成功經驗及其啟示」，*河池學院學報*（宜州），第26卷第6期（2006年12月），頁119。

高技術產業的新紀元，提高產業發展的格局到以高科技為核心的發展策略，包括電子資訊、精密機械、精細化工、民生工業4個主要產業，同時，大力引進研發機構在昆山駐點，例如中創軟件、浦東軟件園昆山分園、清華科技園等紛紛赴昆山設立。

其次，將現代服務業列入重點開發領域，包括物流、會展、商貿服務等產業的日益重視，⁴²對服務業的重視除了彰顯昆山由「農輕工」的城市化發展，更完善現代企業進入投資的環境條件，其中，2005年6月成立「昆山花橋國際商務城」（昆山花橋經濟開發區）則是一具體實例。⁴³目前已形成服務外包、總部經濟、物流配送和商貿服務4大產業群。

中共昆山市委2010年提出主攻戰略性新興產業是未來區域競爭的關鍵所在。所以昆山將重點擺在新能源汽車、可再生能源、碳素材料、電工電氣、智慧電網、機器人、小核酸、軟體和服務外包，以及物聯網等產業，加快培養一批百億元級企業，構成千億元級產業集群，實現市場占領率的大幅提升。⁴⁴因此，在產業升級、提升地方競爭力、區位優勢等因素的交錯之下，發揮在長三角的角色與作用，昆山將會是大陸區域發展不可忽視的地區。

伍、地方治理對臺商投資的影響：以昆山地區為例

目前昆山地區在利用外貿已有相當之成就，不但促進當地的經濟發展，更出現諸多的產業群聚現象⁴⁵，在招商引資的策略上，昆山以「引進臺資」作為主要工作，從1990年10月第一家臺資企業落戶(順昌紡織有限公司)，昆山至2012

⁴² 張樹成，「昆山對外開放的實踐探索與經驗」，頁22。

⁴³ 本研究於2010年8月前往昆山花橋國際商務城進行訪談，該開發區的服務業發展局局長陳金龍介紹昆山的發展已進入第三期，目前花橋以現代服務業為中心，2005年6月開始是省級的經濟開發區（相當於正處級、黨工書記），該區的服務業戰整個GDP的50%以上，主要分成5大部分：服務外包（主要示範區）、總部基地、物流、商貿服務、綜合功能。目前有大概三百五十多家廠商，其中120家已進駐，450億人民幣投資額，其中，東南東文化創意園區更是焦點，形成一城三區：國際商務區、生產性服務、海峽兩岸商貿區（此與臺灣工總合作，工總投入經費占70%）；另外針對服務老的產業由經濟發展局來負責，形成3種服務：企業服務、客商服務、行政服務。另外，海峽兩岸商貿區在2009年成立，負責臺灣商品貿易與福建的海西區形成錯位關係。整個園區這裡面還包括綜合保稅區，形成製造業的公共服務臺，臺灣工總在此區成立兩岸開發有限公司及臺灣商品交易昆山有限公司（包括建設、通路、營銷）。

⁴⁴ 「中共昆山市委十一屆九次全體（擴大）會議」（2010年7月6日），2012年5月10日下載，《中國千燈黨教信息網》，<http://www.cnqddj.com/news/news/view.asp?id=1364>。

⁴⁵ 戰昭磊，「外商直接投資與產業集群互動發展-昆山的經驗與啟示」，揚州大學學報（揚州），2009年第5期（2009年5月），頁35-36。

年6月底，昆山累計的臺商投資已有4138家，註冊資本231億美元，分別占昆山外資企業總數的比重超過七成，總投資金額達510.1億美元；其中，臺商在昆山投資全額占蘇州的二分之一，江蘇省的四分之一，全大陸的九分之一，可見得昆山早已是臺商集聚投資的地方。2011年間，昆山臺商創造的工業產值超過5600億人民幣，對昆山市工業總產值的貢獻超過70%；除此之外，近年來昆山開始重視企業成立當地的研發中心，諸如仁寶電腦、統一食品、富士康、正新橡膠等企業前後都在昆山設置研發單位，在全市51個外資研發機構中，臺商所成立的研發機構約占六成以上，總而言之，臺商在昆山發揮了不可或缺的作用。⁴⁶

目前昆山是大陸臺商投資最集中的地區之一，多數的研究顯示，臺商集聚昆山的主要原因包括良好的區位條件、完善的產業配套、高素質的勞動力及高效率的政府服務等因素。⁴⁷就昆山對臺商招商引資的成功，主要原因在於政府扮演主導者的角色，除了提供優良的政策制度與改善投資環境，更透過「由上而下」的規劃策略模式來吸引外資；⁴⁸同時，位於長三角地區臨近上海的地緣優勢，接軌上海中心城市的綜合性服務功能，昆山市政府利用交通、土地審批等方面的優惠措施吸引臺商前來投資，嗣後，昆山以吸引科技型的大型企業為優先考量，進一步帶動周邊零組件及協力企業加速聚集，使得昆山的臺商投資呈現技術、資本密集的集聚模式。⁴⁹

昆山地區的臺商群聚現象顯著，且投資型態以技術、資本密集為主，對昆山甚至長三角地區整體區域發展有實質的拉動作用。基於此，針對昆山地區的發展來看，本文歸納出兩個重要的治理概念：政府的服務提升、區位優勢的條件。

一、政府的服務提升

⁴⁶ 作者於2010年9月前往昆山地區與臺商進行訪談，同為是臺商的昆山臺協副會長黃健忠副董事長認為以昆山地區的臺商來看，臺商對地方治理的涉入能力沒有下降，例如：臺商在昆山地區家數與資金仍占多數（70%），2009年的金融風暴，昆山政府對相關收費降低及罰緩條件降低（例如出口額度的降低），此也凸顯地方政府與臺協關係良好。

⁴⁷ 韓劍，「外商投資動機對區位選擇的影響-基於昆山台資企業問卷調查的研究」，*經濟管理*（北京），2008年第23-24期（2008年12月），頁19-20。

⁴⁸ 作者於2010年9月前往昆山地區與臺商進行訪談，同為是臺商的昆山台協副會長黃健忠副董事長原本是在廣東投資，於1999年到昆山，2001年開始經營，原因是：區位（離上海近）、原物料（主要來自南京）、制度（大樹下好乘涼的因素，已有臺商來昆山投資，表示昆山的制度不算落後）。

⁴⁹ 彭明明、劉雪華，「東莞與昆山台資集群發展模式比較研究：現況問題及其對策」，*珠江經濟*（廣州），2007年第10期（2007年10月），頁34-35。

昆山地區的經濟發展，包括兩個重要的原則：「擴大對外開放」和「開發區的擴建」。昆山經濟技術開發區早已於1980年代中期建立，嗣後，1990年代開始，以吸引臺商投資作為招商引資的工作核心，除了採取土地、租稅、服務等優惠措施之外，還包括了「開發區」的建置與「引進臺資」為主的政策原則，透過開發區的平臺，以及設立相關功能性的園區，帶來產業集聚的效果，讓臺商得以在園區內形成產業鏈⁵⁰ 其中，1990年昆山經濟技術開發區正式納入省級開發區的行列，又於1992年得到大陸中央的批准，成為「國家級」經濟技術開發區之一，不但獲得財政的支持，加快開發區建設的速度；同時，更讓投資企業增添信心，進而吸引更具規模的廠商與大項目投資的進入。就開發區的型態，就有臺商針對當初前往昆山投資的考量，有臺商表示：

地方成立開發區，若能提高該開發區的層級對於資金的籌措，尤其對廠商投資而言較有保障，這對我們前往投資有更大的吸引力，這也是前往昆山投資的考量之一。

有研究指出地方政府服務對企業投資選址有很大的吸引力。事實上，許多臺商會集聚在昆山進行投資設廠，主要來自昆山市政府對於「親商、富商、安商」理念的落實，積極投入對臺商企業的服務工作。⁵¹1980年代末，昆山政府提出「硬件不足軟件補，政府不足服務補」的概念，也就是透過完善的政府服務來改善投資環境，以取得企業的信任並進入當地投資設廠。⁵²

昆山政府透過針對特定產業的傾斜政策，鼓勵相關企業進入投資，包括優惠的批租、分期付款的土地政策、稅費減免等方式，以及在開發區的基礎上，創立特殊功能的園區來促進產業群聚並分工生產，進而拉動經濟成長速度。⁵³ 功能性顯著的園區帶來產業群聚的效應，地方與企業之間形成共存的關係，地方需要企業投資帶來稅收、政績、就業機會等，企業也需要政府提供政策、土

⁵⁰ 安禮偉、魏浩，「外商直接投資、外向配套與昆山市民營企業發展」，現代經濟探討（南京），2006年第6期（2006年6月），頁90。

⁵¹ 1996年成立「昆山開發區外資企業服務中心」，主要是政府與企業之間的溝通平臺，此中心的工作原則是「實是求是、方便企業、簡化手續、急事急辦、特事特辦」，甚至建立「外資服務受理辦公室」、「投訴洽詢專用電話」、「公開辦事制度」、「二十四小時不間斷服務」等機制，除了提升對外商服務的質量與效率，更增進企業的認同感與信心，進步吸引更多企業進入投資。參閱 徐斯勤、陳德昇主編，**臺商大陸投資：名人訪談錄**（臺北：INK印刻文學，2009年），頁199-200。鍾永一，張樹成，**見證中國第一個自費開發區：宣炳龍印象**，頁196。

⁵² 張傳國，「昆山對台招商引資的成功經驗及其啟示」，頁119。

⁵³ 安禮偉、魏浩，「跨國公司主導型國際分工及其理論創新初探」，天津財經學院學報（天津），2006年第7期（2006年7月），頁69。

地、融資等支持，因此，昆山市政府為追求經濟發展大力改善投資環境，吸引外資投入來帶動地方競爭力，昆山與其它地方不同之處(尤其是東莞地區)，在於政府對當地經濟發展的認知不同，昆山市政府提供市場需要的建設與政策支持，1990年代初期，昆山為了方便大型臺資企業進入投資，允許臺商以「獨資」的型態在昆山設廠，此不但是大陸的首創之舉，並與其他地區型成差異性的發展策略，更有助於臺商營運的進行。

除此之外，昆山市政府針對企業需求提供完善的公共服務，這是許多企業選擇昆山為投資區位的主要考量之一。例如2000年昆山市政府為了建立與臺商之間的互信合作關係，專門成立「誠信服務中心」，為臺商提供全天候的優質服務，顯示政府服務對臺商投資具有關鍵性的作用。⁵⁴

昆山市政府為了落實「服務型政府」，積極進行政府體制改革，提出「小政府、大社會」的管理模式，⁵⁵尤其是對行政審批制度的改革，採「一個門受理、一座樓辦事、一個窗收費、一條龍服務」的運作，並以此作為政府提高引資的服務標準。從受訪臺商的言談中，可一窺昆山市政府對臺商投資的重視，另一受訪臺商指出：

大陸許多地方因地方領導人的更替，使得地方整體的產業規劃十分缺乏，例如不同時期對不同產業的重視（鋼鐵、水泥、環保意識等）；但是，昆山市則較為不同，昆山的名言：「你發財、我發展」，顯示昆山市政府對臺商的重視。

另外，昆山市政府積極了解臺商的投資需求，進而提供即時的行政服務，以及協助改善、解決當地臺商的營運處境。受訪的臺商針對昆山市政府的行政服務提出親身經驗，臺商舉出的例子彙整如下：

- (一) 2008年的《勞動合同法》公布，昆山市政府早已經在政策公布前實施對五津的調適採取相關措施，所以昆山地區的臺商受損程度低。
- (二) 2008年的金融風暴，部分臺商輔導轉型為內銷企業。
- (三) 2008年的汶川地震，昆山臺商捐款四千多萬人民幣，2009年出現一些自然災害，昆山市政府則沒有再要求臺商捐款，主要是因為體恤臺商在金

⁵⁴ 鄭勝利，「臺商大陸研發投資的現狀與特點-以昆山製造業臺商為例」，*福建師範大學學報(福州)哲學社會科學版*，2007年第3期(2007年3月)，頁2-3。

⁵⁵ 郭小碁、張伯旭，「對開發區管理體制的思考和建議-國家級經濟技術開發區調研報告」，*宏觀經濟研究(福州)*，2007年第10期(2007年10月)，頁11。

融風暴中的困境。

(四) 2008年的金融風暴，昆山市政府對相關收費降低及罰緩條件降低（例如出口額度要求的降低）。

另外，昆山市政府與「臺商協會(臺協)」保持著密切的合作關係，以完善臺商服務的工作，有臺商特別提出實例來形容其與臺商之間的關係，一位臺商表示：

三千多的臺商子弟在昆山就學，昆山市政府委由教育局直接與臺協對口。其中一位臺商更舉例提到：2009年的流感，昆山市政府直接將疫苗優先給臺商及眷屬施打，比其他市民來得早。

總結上述，昆山地方政府積極從相關政策來吸引企業進入投資，除了開發區的擴建、相關優惠政策實施之外，昆山市政府十分重視臺商服務工作的落實，建立許多行政服務機制來解決臺商當地投資、生活、子女就學等方面的問題，同時積極與當地臺商協會組織互動，建立政府與企業之間的「合作夥伴」關係。⁵⁶基於此，昆山地區的治理模式，則凸顯出為了企業營運來提升政府服務職能的「企業服務型」(Enterprise's Service-oriented Pattern)特性。

二、區位優勢的條件

昆山「東鄰上海、西鄰蘇州」的區位優勢，昆山市政府利用交通、土地審批等優惠措施與提升政府對企業服務的品質，在發展上更能取得相對於鄰近大城市引資的優勢。昆山以臨近上海的地緣優勢，接軌上海中心城市的綜合性服務功能，同時，以吸引科技型的大型企業為優先考量，進一步帶動周邊零組件及協力企業加速聚集，使得昆山的臺商投資呈現技術、資本密集的集聚模式。

針對昆山的地理位置對臺商投資區位選擇的影響，一位受訪的臺商描述自身經驗：

原本是在廣東投資，於1999年到昆山，2001年開始經營，原因是：區位(離上海近)、原物料(主要來自南京)、制度(大樹下好乘涼的因素，已有臺商來昆山投資，表示昆山的制度不算落後)。

基於當初移至昆山投資的考量，另一臺商同樣指出：會到昆山設立分公司，主要的考量除了鄰近上海、當地輕工業發展成熟、當地政府思想較為開放

⁵⁶ 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卷第6期(2006年6月)，頁156-157。

之外，重要的考量是昆山市政府就是同意臺商可以以獨資的方式進行投資，外商獨資在1992-1993時期是很難看到的投資模式。⁵⁷

昆山地區因地理位置的特殊，在推動地方發展的同時，就以毗鄰上海作為招商引資的考量之一，因此在交通基礎設施及相關投資環境的改善皆以連結上海作為出發點。另外，就招商引資部分，昆山市政府採取不同於上海的優惠政策，形成與上海之間的錯位發展關係，讓企業自主分工投資，而不是與上海進行零和遊戲的企業爭奪。其中，以昆山花橋國際商務城和開發區東部新城區為例，該商務城於2005年6月成立，設立在鄰近上海的邊界處，以「融入上海、立足昆山、服務江蘇」為發展方針，不但可以利用上海的地鐵資源，更利用錯位的投資門檻設定吸引無法在上海投資的企業進駐，成功吸引企業進駐設立營運總部及數家物流業廠商進入投資。⁵⁸

昆山地區如同前述一般，昆山因為鄰近上海地區，以及自我自費辦理開發區的經驗，發展出具地方特色的治理模式，此主要考量來自於地理位置的條件，以及因應國際資金湧入上海的趨勢，與上海形成錯位發展的關係，進而提升自我的競爭力，出現一種橫向連結的比較優勢競爭特性。因此，就昆山的發展模式與規劃，昆山市政府十分重視與鄰近地區(尤其是上海地區)的結合，形成一種具橫向連結比較優勢的治理特徵。

陸、結語

從昆山的發展經驗，驗證地方治理對臺商投資區塊和聚集效果的重要性。昆山之所以能得到臺商的青睞，除了一開始採取土地、租稅、服務等優惠措施之外，如前所述，還包括採取「開發區」的建置與「引進臺資」為主的政策原

⁵⁷ 彭明明、劉學華，「東莞與昆山台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34-35。

⁵⁸ 喬成模主編，*魅力昆山：臺商家園*（上海：上海人民出版社，2008年），頁80。花橋國際商務城的一位主管提到：商務城的發展已進入第三期，目前以現代服務業為中心，2005年6月開始是省級的經濟開發區，該區的服務業占整個GDP的50%以上，主要分成5大部分：服務外包、總部基地、物流、商貿服務、綜合功能。目前有大概三百五十多家廠商，其中120家已進駐，450億人民幣投資額，其中，東南東文化創意園區更是焦點，形成一城三區：國際商務區、生產性服務、海峽兩岸商貿區（此與臺灣工總合作，工總投入經費占70%）。另外針對服務老的產業由經濟發展局來負責，形成三種服務：企業服務、客商服務、行政服務。另外，海峽兩岸商貿區在2009年成立，臺灣工總在此區成立兩岸開發有限公司及臺灣商品交易昆山有限公司（包括建設、通路、營銷），負責臺灣商品貿易與福建的海西區形成錯位關係。整個園區這裡面還包括綜合保稅區，形成製造業的公共服務臺。

則，透過開發區的平臺，以及設立相關功能性的園區，帶來產業集聚的效果，讓臺商得以在園區內形成產業鏈，降低生產的成本；另外，昆山「東鄰上海、西鄰蘇州」的區位優勢，在發展上更能取得相對於鄰近大城市引資的優勢。

除此之外，許多臺商會集聚在昆山進行投資設廠，昆山市政府對於「親商、富商」理念的堅持，表現在對臺商企業的服務工作，如在1990年代初期，昆山為了方便大型臺商進入投資，許可「獨資」型的企業在昆山設廠，此舉不但在大陸首創，更有助於臺商營運的進行，同時積極與當地臺商協會組織互動，建立政府與企業之間的「合作夥伴」關係，這都凸顯了昆山「企業服務型」的治理模式。

然而，大陸地方發展除了追求經濟成長，近年來對於「和諧發展」有更多的重視，但因為沿海地區經濟發展競爭激烈，大陸地方官員為追求升遷，以及大陸官場「數字出官」的影響，使得一些地區的發展策略設立重疊的產業指標，相互競爭爭取項目與資金，形成無謂的浪費與低效能。尤其是昆山市內成立不同的開發區，每個開發區的管委會主任由不同的地方黨政領導兼任，為了地方本位主義和個人政經利益考量，各開發區的發展策略設立重疊的產業指標而相互競爭爭取項目與資金，造成無謂的競爭和資源浪費，此將會使得產業群聚效果降低，無益於地方經濟治理的完善，進而提高企業投資的成本風險。