

# 揮別發展型國家？

## 昆山地方治理模式的轉型\*

陳振偉\*\*、耿曙\*\*\*

### 摘要

本研究主要在分析作為全球化代理的台資企業，在進入昆山當地的經濟社會後，將對其地方治理模式造成如何的影響？且在雙方互動的過程中，其治理模式如何歷經不同階段的變化？本研究的重點，在藉田野訪談資料，分析昆山個案，尤其昆山地方政府與其外資大宗——台資企業——間的互動模式，探究昆山地方政府如何在側身全球化的過程中，展開地方治理機制的調整適應。根據作者調查發現，昆山的「地方治理模式」，在歷經 1996 至 2000 年的過渡期後，已從昔日擴大參與、研商妥協者型的「合作夥伴關係」，逐步朝向強調政府主動引領、決策貫徹的「發展型國家」發展。對此，作者將集中探討昆山地方政府，如何為帶動地方的經社發展，而逐步調整其與臺資企業間的互動與協商模式。因此，本研究的成果，將有助解理解中國沿海的發展動力，並藉此觀察

\* 本文初稿曾以“Farewell to the Developmental State? Local Government and Taiwanese Businesses in the Kunshan Miracle”為名，宣讀於中國政治學會 2004 年 11 月 2~3 日台北舉辦之 International Conference on Grassroots Democracy and Local Governance in China during the Reform Era。發表時渥蒙 Jean C. Oi 及 Jean-Pierre Cabestan 兩位教授指正，作者盼在此表達謝忱。此外，本研究進行期間，曾得到國科會專題研究計劃案 (922414H004034) 資助，特此感謝。

\*\* 政治大學東亞研究所碩士研究生。

\*\*\* 政治大學東亞研究所助理教授。

外資/全球化將如何導引、促成此種不同於理念中「全球時代」的單一制度形式。

**關鍵詞：**全球化、外資、地方治理、政企關係、台資企業

## 壹、前言

自改革開放後，升遷晉升地方官員的考核標準，不再像改革之前，主要是考量難以中允評估的政治意識型態方面的效忠。相反地，新的做法是以地方官員發展地方經濟績效的優劣，來作為升遷的主要評量依據。所以各地方政府莫不戮力透過各種方式來充實並發展地方經濟；以期達到良好的經濟發展指標，供地方官員作為升遷的「最佳推薦信」（吳國光、鄭永年，1995：19-32）。綜合上述，地方政府在改革開放後，雖獲得較多的自主權力，但卻面臨著自籌財源、追求經濟績效、以及創造就業機會等多方面的壓力。地方政府既然無法再從中央政府得到全面的協助，只好尋求可供自身發展的各種資源，促成地方政府的建設發展。

對於中國大陸的地方政府而言，接引外資進入當地投資以促當地經濟發展，一直是其努力不懈的目標。相較於其他外資而言，台商有著相同語言、生活習慣相近的特色，何嘗不是一種較容易溝通、並能迅即明白當地投資環境人文風情的較佳投資者，所以地方政府相當看重台商。台商帶著全球經濟產業結構分工的角色、跨國資本流動的特徵對中國進行投資，中國的地方政府為了吸引台商在當地投資，必需提出符合跨國資本所強調生產成本低的相關條件，才能留住台商。中國的地方政府勢必無法像經濟改

革前，處處對經濟活動採行管制的措施；反需對台商提出更開放、更實惠的政策，如提供低廉的土地、充沛的勞動力、基礎設施的興建等各樣措施，讓台商願意在當地投資。這樣一來，台商勢必在與當地地方政府就投資環境、投資政策，甚至在當地的制度改革等問題的折衝協商上扮演著舉足輕重的角色。

而自 20 世紀 90 年代以降，經濟全球化的浪潮捲起了跨國資本流動、資訊網絡迅捷、大眾通訊傳播無遠弗屆等時代趨勢，其最重要的特色則是資本、訊息、通訊傳播等在全球範圍的自由流動。由於自由流動的概念與傳統的國家主權、領土不可任意干涉、侵犯等觀念相悖，因此國家在經濟全球化的衝擊下，面臨著國家主權逐漸削弱的趨勢。在這樣的趨勢下，傳統的政經治理模式，如單方面強調「政府能力」或「市場能力」的觀念，將不足以有效回應來自國際環境中的挑戰與問題。為因應此一趨勢，不但各國中央政府必須調整原有的政策規劃，地方政府也紛紛拿出全新的政策手段，後者最值得吾人關注者，即其對「治理模式」的修正、調整，以強化地方政府與其他行為主體在經濟等層面的互動與合作。新的地方政府治理模式，往往指向一種政策參與者間的「合作夥伴關係」，並且強調地方政府透過對等的合作關係與私部門協力，帶動地方的經濟社會等各方面的發展。新的地方政府

治理模式超越了以往傳統的治理形態，已不再強調上下主從、中央集權、公部門決定一切等特徵（張其祿、黃榮護，2002：147-168；Pierre & Peters, 2000）。由於本研究的主要內容仍歸屬「中國研究」的範疇，故關於中國大陸地方政府與企業的互動模式－「中國政企關係」，仍會著墨介紹。但因本研究地點－昆山，經過筆者等親赴田野調查後，發現其地方治理發展模式明顯與既有文獻的研究結果有別。因此本文擬引借公共行政學科對地方政府治理模式所定義的概念，如地方政府與企業在地方事務治理上為「合作夥伴關係」等相關概念，來對昆山地方政府與台資企業之間的互動模式進行詮釋。

所以選擇昆山作為研究地點的主要考量是昆山目前已成為台商投資中國最密集的地區之一，占台商總投資中國金額的十分之一，江蘇省的四分之一（柏蘭芝，2004：22），共有超過 2000 家台資企業。昆山 50% 以上的財政收入、60% 以上的稅收、70% 以上的銷售、80% 以上的投資、90% 以上的進出口都由台資貢獻，台資明顯地比其他外資更具研究代表性（Keng & Chen, 2004）。進一步透過實地訪談研究當可瞭解台資的進入，如何影響昆山地方政府的地方治理模式轉型。

本文將分為以下幾個部分：首先，在次節裡將梗概地介紹「發

展型國家」理論原型及適用於中國的修正型理論。並就與本研究相關的中國政企關係文獻，如 Jean Oi、David Wank 等人的著作也一併加以檢閱，再輔以公共行政學科關於地方治理文獻的探討。其下一節則以筆者在昆山的田野研究訪談資料為基礎，輔以相關文獻資料，勾勒昆山經濟發展歷程以及地方政府與台資企業互動模式的型態，末節則以結論作為本文收尾。

## 貳、文獻檢閱

在展開本文論證之前，先將相關理論命題，略加回顧、檢討，其中涉及者，包括發展型國家、中國政經轉型、以及地方治理等不同領域。

### 一、發展型國家理論原型的適用：以東亞各國中央政府為例

解釋與探討東亞國家在第二次世界大戰後，政府透過各種方式挹注資源扶植企業發展以達成經濟高度成長，是發展型國家理論主要的研究觀點。Robert Wade (1990; Johnson, 1982) 認為日本、南韓、台灣政府對推動工業化及扶植企業發展均採取積極介入的方式，例如政府制定並執行經濟計畫、挹注金融資本發展重點

產業、補助出口導向型產業、政府研究組織將研發新技術轉移給民營企業生產等，都可見政府在企業經營活動中發揮指導、協助的角色。Wade 將政府運用政策力量扶植或協助企業在市場機制中發展的模式稱之為「治理市場理論」(the governed market)，同時從政治制度角度分析台灣和南韓的政府均屬於威權政體，政府影響企業發展的力量大，因此政企關係稱為「國家統合主義」(state corporatism)。

後續的研究者在研究成果中指出發展型國家理論強調政府（特別指涉中央政府）在經濟發展中居關鍵地位的概念適用性，需按東亞各國歷史發展脈絡、政經制度、社會結構、實際需要的不同來作部分的解釋運用，而非一體地模仿適用（王佳煌，1997；王振寰，2003）。特別是在全球化時代，國家機器在經濟發展中並非失去作用，而是必須進行調整。政府需從「大有為政府」，轉變為「以服務代替領導」的角色（鄭為元，1999）。

## 二、中國大陸地方政府在經濟活動中的角色

一般學者均認為，在改革開放之後的經濟發展，中國大陸的地方政府扮演非常重要的角色。至於如何理解地方政府的功能與影響，學者間有不同看法。本節將簡單回顧如下。

### (一) 地方發展型國家理論、企業家型政府

Marc Blecher 的研究著眼於中國地方政府在經濟發展中所扮演的角色。Blecher 透過實地對中國縣市田野調查的研究成果中指出，縣市層級的地方政府，在經濟發展中扮演著「發展型政府」(developmental state) 與「企業家型政府」(entrepreneurial state) 的角色。兩種政府角色因著各地時空、制度等因素條件不一，可能出現在不同地區，也可能是同一地區政府同時存在著兩種角色。<sup>1</sup>

### (二) 侍從關係

David L. Wank 則透過 80 年代後期與 90 年代中期對福建廈門

---

<sup>1</sup> 必須稍加說明的，Blecher 所描述的發展型政府，係指政府用提供基礎建設、行政服務、金融貸款等方式，協助地方企業發展。例如在河北省石家莊市轄下的辛集市（昔稱束鹿縣，以盛產皮革聞名），其地方政府就透過興建基礎建設、提供企業金融貸款等方式，協助地方企業發展；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，如四川省德陽市轄下的廣漢市政府，就屬此種類型。詳見 Blecher (1991: 264-91)。在此之後，Blecher 持續對辛集市進行研究，發現在 90 年代後期因著房地產、觀光旅遊的熱潮影響下，辛集市地方政府致力於房地產業與觀光旅遊產業的開發，甚至直接介入經營，因此出現「企業家型政府」的特徵。不過對其他大部分私營企業的經營活動，地方政府並沒有明顯干涉的情形出現。因此 Blecher 認為還是能用「發展型政府」來解釋辛集市的政企關係，只是同時存在著些許企業家型政府的色彩。參見 Blecher 2001: 368-93。



地區的私營企業主的訪談，進一步指出中國經濟改革後，私營企業主在經營活動中，有賴地方政府提供稀有原物料、資金融貸、市場資訊取得的情形，往往產生企業對政府的依賴侍從關係（dependent clientelism）。隨著政府也需要企業經營獲利來充實地方稅收以及增進地方就業機會人口增加，單向的依賴侍從關係也轉變為共生侍從關係（symbiotic clientelism），意即政府提供有利企業經營的政策協助，而企業提供政府發展地方經濟需要的政企互利關係（Wank, 1995 & 1999）。<sup>2</sup>

耿曙、陳陸輝的研究則對 Wank 的侍從關係觀點帶來挑戰。耿曙、陳陸輝針對山東濟南市轄下一鄉鎮，透過深度訪談企業主、問卷調查、統計系統驗證等方式說明政企之間的侍從關係，隨著市場機制運作漸趨成熟、市場競爭激烈而產生變化。企業家提升自身經營能力強化與市場上商業伙伴往來，交往對象不再侷限於政府官員，甚至與官員保持距離的經營成果表現亮眼。突顯出政企侍從關係式微，兩者對等關係逐步興起。耿曙、陳陸輝認為政

---

<sup>2</sup> 除上述 Wank (1995) 在 1980 年代晚期的發現外，Wank 的後續研究中，共生侍從關係又有變化。一方面地方政府持續與企業合作，取得經濟發展實績以便更多地擺脫中央政府控制；另一方面企業藉提供政府經濟收入而跟政府討價還價後得到更多經營自主權。政企緊密結合形成關係網絡，兩者互動的情形像商業活動謀求交易者互利的情况，因此 Wank 稱之為商業化侍從關係（commercial Clientelism），詳見 Wank（1999: 225-31）。

企對等關係對於政企網絡結構轉化而言，將有利網絡與市場結合，增進彼此的效率以利經濟發展，故稱「創造性轉化」（耿曙、陳陸輝，2001）。

### （三）地方統合主義

Jean C. Oi 針對山東省、遼寧省、四川省裡幾個縣的農村集體企業進行研究，提出「地方統合主義」（local state corporatism）的觀點。Oi 分析地方統合主義由縣、鄉鎮、村三級政府來運作：縣級政府在經濟發展上扮演著如同公司總部的角色，掌握著提供企業金融信貸、調節稅率與原料物資供應、移轉技術促成產業升級、建立市場銷售通路的行政資源。縣級政府可透過與鄉鎮、村級企業合作，將許多行政資源注入在企業生產經銷過程裡，讓企業得以保持市場競爭優勢。<sup>3</sup>

劉雅靈的研究發現（2001）挑戰 Oi 的觀點，認為其在地方統合主義論述中，過份強調政府在經濟發展中所發揮的效能。劉雅

---

<sup>3</sup> 在 Oi 的研究描述中，縣級政府便如日本通產省所發揮的功能一樣，有著發展型政府理論的色彩；鄉鎮級政府的角色則如公司的地區總部，透過成立「農工商總公司」的方式。除了達成縣級政府的經濟目標要求外，也能影響村級政府的投資計畫，是縣與村之間資源進出的聯絡管道；村級政府則像企業的分公司，由於村一級並不屬國家行政層級正式編制行列，所以必須自力更生，但同時也享有更高的自主權。參考 Oi（1999: 11-14 & 95-138）。

靈認為吳江鄉鎮企業在 80 年代，主要是因為地方制度條件例如廉價勞力與國營企業的外包生產關係，加上為搶佔短缺經濟所創造的市場機會，大量投資生產而獲得快速發展。然而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、企業產值下降。當政府緊縮銀根及短缺經濟不再時，吳江在 90 年代集體經濟遂宣告破產、經濟也停滯成長。

### 三、地方經濟轉型中的推手：外資與地方治理

Marc Blecher、David L. Wank、Jean C. Oi 等人的政企關係研究中，多半以地方政府與地方企業作為分析對象，對於外資並沒有著墨。張家銘、邱釋龍的研究中說明蘇州地方政府在 80 年代中後期鄉鎮企業遇到缺乏資金、技術、人才等困難以致停滯發展後，轉向發展吸引外資來提昇技術進步、產業轉型的「外向型經濟發展」策略。地方政府積極扮演著提供外資服務的角色，以便吸引外資進駐投資。寄望藉由跨國資本的力量，帶動地方經濟成長（張家銘、邱釋龍，2002）。

傳統單方面強調「政府包攬一切」或「放任市場機制解決」的地方治理模式，在受經濟全球化影響，公共事務治絲益棼的今日，已逐漸沒落。B. Guy. Peters 和 Jon. Pierre 兩位公共行政學者

認為政府面對日趨多元複雜的公共事務，應採取新型態的治理模式。新的治理模式是揚棄「政府、市場」兩極分立觀念，強調各個政策參與者是存在著協調與合作關係。並且認為要用組織間的協調溝通、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（Peters & Pierre, 1998; Rhodes, 1997; 劉坤億，2003）。

## 參、昆山經濟的發展歷程

### 一、自費開發區到國家級經濟開發區的歷程，1985~1992

昆山，東鄰上海，西連蘇州，市城面積 921 平方公里。戶籍總人口 62 萬，登記在冊的外來人口 47 萬人。轄一個國家級開發區（昆山經濟技術開發區）和十個鎮，於 1989 年 9 月撤縣改市（方長林，2004：1）。八〇年代中期以前，昆山一直是傳統的農業縣，工業基礎薄弱。在當時蘇州所轄的六個縣級市中，工業產值敬陪末座。<sup>4</sup> 由於昆山欠缺工業基礎，所以錯失發展鄉鎮企業的契機。讓昆山經濟型態轉為工業經濟的關鍵在於 80 年代中期，昆山於

---

<sup>4</sup> 當時昆山被戲稱為蘇州六個縣級市中的「小六子」（孫東海，2002：18-20），有關相關背景資訊，可參考中國昆山經濟技術開發區，<http://www.ketd.gov.cn/index.asp>。

1985年（當時稱縣，1989年撤縣設市）在城區以東，劃出一片土地建立基礎設施，自費創辦工業開發區，招引有意「軍轉民」的軍工企業和被移出上海的工業相偕落戶昆山，對昆山初步發展工業經濟帶來資金、技術、人才的注入。同時該自費開發區，也是後來中國昆山經濟技術開發區的前身。<sup>5</sup>

在自費開發區招引外資企業獨資經營的策略下，昆山經濟起飛帶動財政收入增長，上繳給省的稅收也逐年增加。80年代末期昆山的工業產值，已超過了其他12個國批開發區，僅次於廣州和上海。昆山的經濟表現得到江蘇省的肯定，遂在1990年將自費開發區列為省重點經濟技術開發區。由於昆山經濟技術開發區每年上繳國家的財政收入超過了許多國批開發區，得到中央政府的重視。同時90年代初期中國中央政府規劃開發以上海浦東為首的長江三角洲經濟，所以國務院正式認可昆山的自費開發行為，並於1992年8月批准昆山的自費開發區為國家級經濟技術開發區。昆山取得國家級經濟技術開發區後，雖然沒有立即享受中央政府所給予其他國家級開發區的優惠政策。但因取得國家認可的「名分」，所以消除了外資對自費開發區的招商引資政策是否不穩定的

---

<sup>5</sup> 工業開發區基礎設施即通車、通電、通信、通給水、通排水的「五通」，見上述中國昆山經濟技術開發區網站。另可參見楊瑞龍（1999）及裘行潔、吳東風（2000：34-36）。

疑慮，有助於增加外資的投資信心。另外名列國家級經濟技術開發區一員的昆山，也為以後向中央政府爭取制度創新認可、優惠政策給予，取得了正式發言地位（楊守松，1995；楊瑞龍，1999）。

昆山經濟發展之路特別在早期，跟中國很多地區的發展經驗大不相同。首先是不像「蘇南模式」<sup>6</sup>強調鄉鎮企業的發展，昆山則是強調外資是經濟發展所不可或缺的資源。另外不像沿海地區招商引資是「合資」的型態，昆山是採取「獨資」作為招商引資的主力。最後則是有別沿海地區出租土地供外資使用，昆山則是將土地直接賣給外資使用。

## 二、政企「合作伙伴關係」雛形的建立，90年代初期～1996年

至於台商大舉湧入的制度環境，主要是昆山地方政府與外資企業間的「合作夥伴關係」。本節將對此略加描繪與討論。

---

<sup>6</sup>「蘇南模式」一詞最早見稱於1983年，由費孝通考察江蘇省常州、吳錫、蘇州和南通4個市及其所轄的部分縣、鄉、鎮後，總結而成的概念。後經其他研究者在概念上的充實，「蘇南模式」呈現下列的基本特點：（1）以集體經濟為主來發展鄉鎮企業；（2）農村農、副、工業三業協調發展；（3）以小城鎮為紐帶，鄉鎮企業為橋樑，促進城鄉經濟發展與社會生活的緊密結合。參見吳大聲、居福田（1994：24-67）。

### （一）台商進入昆山投資的背景

1980年代中期台灣企業考量在台灣投資生產的土地成本高，建廠不易、招募勞工困難且工人薪資提高等投資成本高漲等的因素下，開始向外尋求生產成本較低的投資地。中國大陸除了地理上與台灣相近外，土地價格便宜、充沛的勞動力供應、工資低廉等條件甚獲台資企業青睞。再加上語文、生活習慣類似等的相關因素，成為台灣企業為因應競爭激烈的全球經濟生產活動的理想投資熱點。<sup>7</sup>

大陸經濟改革先以南方作為試點區，華南的深圳、珠海、汕頭、廈門，皆為經濟特區。<sup>8</sup> 廣東東莞以製造業台資企業雲集而聞名，台商於考察時自然不會忽略東莞。然而台商在考察或實地投資後，發現華南的投資環境動搖著台商繼續投資的意願。

首先是華南的地方政府常會巧立名目地向台商收取常規外的費用，增加企業經營成本，使得台商不堪其擾。一位受訪對象坦

---

<sup>7</sup> 台灣的投資環境在1980年代中期起了變化。對外貿易部分，由於對美國大幅順差。美國遂對台灣施壓，要求新台幣升值、台灣對美國貿易自我設限、以及台灣開放國內市場，以平衡美國對台灣巨額逆差。台灣內部投資環境的惡化，則顯現在工資高漲、環保問題（例如工業區居民的抗爭）、賦稅問題（例如地方政府課徵的鎮長稅）、能源問題（例如核四的遲遲不能興建）和地價的持續上漲等情形上，這些都使得企業經營的成本增加。

<sup>8</sup> 中國於1980年規劃深圳、珠海、汕頭、廈門四個經濟特區，其中深圳、珠海、汕頭在廣東省，廈門位於福建省。有關特區的源起與影響，參見傅高義（1989）。

言：

像南方常有洪水災情，中央政府就會下令地方政府要籌錢賑災。東莞就不用所收的稅收去賑災，反而到台資企業要台商捐錢，所以讓台商覺得東莞的制度很亂。(訪談個案 N13)

除此之外，地方官員收受賄賂的情形在各地常有所聞，而且本就難以全然禁絕。但華南的地方官員卻對台商明目張膽地索取，更是讓台商深感苦惱。一位本在華南投資，後來轉往昆山投資的台商如此說：

深圳那邊的海關人員，常常會來要「四包」，就是跟台商要包吃飯、包唱歌、包洗桑拿、包小姐的招待啦。(訪談個案 N16)

台商在考察、投資大陸華南地區後，有鑑於華南地區投資環境的嚴苛，遂轉到華東地區做新一波的投資評估。華東一帶地處江南，向來以物產資源豐盛、人文素質高而聞名。上海是華東地區的重要城市，又有海空運樞紐的優勢，台商自然不會忽視對上海的投資評估。但為何緊鄰上海的昆山，會成為台資企業在華東地區集結的重鎮，昆山定是有比上海的過人之處。

首先是昆山充分利用鄰近上海的地緣區位優勢，來進行招商引資的工作。1992年，鄧小平南巡講話後，以上海浦東為主軸的長江三角洲經濟開始崛起，大量外資湧入上海。由於昆山東距上海55公里，且京滬鐵路、312國道、滬寧高速公路穿域而過，吳



淞江東流過境。汽車到上海虹橋機場僅需 1 小時，貨物可經上海港、張家港直接出口。昆山地方政府考量自身地理區位的優勢後，遂打出「依托浦東，主攻台資，兼攻歐美」的引資策略（萬紅強，1999：24-5；文子，1997：30-1）。昆山鄰近上海的地理區位，提供台資企業在進出口上的便利，也大大提高了台資企業投資昆山的意願。誠如以下受訪者所言：

昆山離上海近，進出口都很方便。要是昆山離上海遠的話，大概也發展不起來。因為企業會考量進出口的時間成本和運輸成本。（訪談對象 N5）

然而最關鍵的因素是昆山地方政府官員熱心誠懇的招商態度以及良好的服務，讓台商安心落腳昆山投資。根據筆者對在昆山當地投資的台商進行訪談發現，台商對上海與昆山的評價是有很大的差別。一位親身參與上海和昆山兩地建廠的受訪者，仔細地比較兩地政府在建廠效率上的快慢，做出了以下的描述：

當初來上海準備建廠投資，上海市政府說：「我們會全力配合你們」。我們第一個拜會的是上海外經貿委，那邊也是這樣回答我們：「交給我們好了，我們會幫你們辦到好的。」結果光跑執照審批就搞了半年多才下來，整個廠花了一年多才建好，又花了一些時間才投入生產。後來昆山的 A 集團也要建廠，要我們去幫他們規劃建廠還有裝機器設備。昆山地方政府的效率嚇死人，五個月內從執照審批到建廠完工，全都配合服務的很好，而且工廠建好後馬上就可以投產。最後我們

拿這兩家來比較發現：「上海這家早一年動工設廠，卻比昆山那一家晚一年投產，這讓我對昆山地方政府的服務效率印象深刻。」（訪談對象 N4）

綜合上述受訪者的說法，可發現昆山之所以比上海更受台商青睞，部分是因交通、進出口、內外銷皆可依附上海發達的海空運。然而最關鍵的因素是昆山地方政府招商引資的心態積極，服務台商的效率、行動均比上海為優。

## （二）「關係」：早期昆山地方政府與台資企業的互動基礎

90年代初期進入昆山投資的台資企業不多，遂變成台資企業與昆山地方政府在互相摸索如何能有良好的互動關係。一方面是台資企業初入新的投資地點，對當地投資環境並不熟悉，要求地方政府提供的協助自然不少；另一方面是地方政府想藉由滿足台資企業的需求，來做好招商的工作。地方政府、台資企業兩方各有所需，彼此接觸瞭解的機會自然頻繁。加上昆山早期制度還沒上軌道，對企業投資的保障與協助，往往取決於招商官員的承諾與保證。台商在這種情形下，自然而然的會維持跟官員的良好關係，便於取得優惠與服務。以下受訪者所言，令人感到「關係」的力量影響層面甚廣：

這邊書記的權力很大，連鄉鎮戶口要轉到城鎮都要經過他的批准。我曾經到蘇州交通銀行要借五十萬美金，結果銀行經理跟我談條件，說他有個親戚在昆山的鄉下裡，想轉到昆山的城鎮去發展。如果我可以幫忙，他就批准讓銀行借我五十萬美金。我打電話給 W 鎮的鎮黨委書記告訴他這個情形，書記跟我說：「你叫他借你錢，調人的事沒問題。」（訪談對象 N4）

### 三、親商制度的建立，1997~2000 年

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

1997 年發生亞洲金融危機，昆山在招商引資上遇到困難。昆山地方政府即時調整招商策略，轉為主動出擊，採用主題招商、出國招商、委託招商、配套招商、網上招商等方法來吸引外資。在主力吸引台資外，還轉向吸引歐美資本、日資的進入。因此昆山地方政府在 1997 年提出對外資企業服務不說「不」，只說「怎麼做」的服務準則；1998 年，昆山地方政府針對外商反應的投資

問題與意見，制定「關於進一步改善外商投資軟環境的若干意見」（簡稱 28 條）來落實服務（顏連城，2000：45-6）。1999 年再提出「誠信服務、規範行政、降本增效」的服務原則；<sup>9</sup>從 2000 年起建立的「馬上辦」辦公室、為外資企業服務的三個中心：「外資企業服務中心、投訴中心、配套協作中心」等種種「親商」服務舉措，更是受到外商的青睞。

自昆山地方政府官員對台資企業的服務心態確立後，在昆山投資的台資企業開始從九零年代中期迅速增加。隨著台資企業數目的快速增長，台商開始思考過去企業個別靠關係跟政府對話的情形該進行調整，轉為以集體的方式呈現力量，來跟政府進行協商以謀求台資企業的投資福利。1998 年昆山台商協會正式成立後，成為聯繫台商之間的管道，也是昆山地方政府與台商溝通的橋樑。昆山地方政府對於如何提升昆山投資環境的問題，常邀請台商協會主要幹部參與座談會，就政策法規、城市管理、交通秩序、社會治安等各方面問題進行諮商。在中國大陸，地方政府有「黨委、政府、人大、政協」四套班子之稱。但在昆山，台商的集體力量已經成為地方政府的「第五套領導班子」，群聚團結的昆

---

<sup>9</sup> 降本增效是指盡量降低外商的長期經營成本。對於政策性收費能不收的，採取全部取消的原則；有上下限規定的，採按下限收費；至於服務性收費，則採取「不服務、不收費」的原則。參見高峰（2002：11-3）。

山台商在政策制定上，有著某種程度的「建議權」(柏蘭芝，2004：32)。

#### 四、政企關係的再轉化，2000年迄今

歷經上述發展階段後，昆山開發的腳步仍然繼續前行，而且出人意料的，其政企關係的模式，出現了再轉換的過程。本節將對此進行探討。

##### (一) 昆山台商協會力量的呈現—政企合作伙伴關係的成熟

走過創建適應期，2000年後的昆山台商協會，開始充分運用集體的力量，將台資企業投資所遇到的問題向昆山地方政府反應。並以協商、談判、議價等方式，爭取台商獲得更好的投資條件。華東地區在2003年夏天已出現電力供應短缺現象，尤以上海、江蘇及浙江等地為最。昆山台商為了在更穩定的電力供應下生產經營，與昆山地方政府合作一起向上級政府協商電力分配政策的調整。在昆山經濟發展實力雄厚的有利談判條件下，上級政府也調整原先一體適用的供電標準，向昆山做出特惠的供電政策。從下述訪談實例中，可一窺其中情況：

一般來說，昆山台協會現在是政府跟企業的橋樑。在團結力

量大的原則下，跟政府在談判上籌碼較多。如果是一個企業自己去跟政府談判，沒有什麼效果。像限電問題，我們台協就跟昆山市政府一起到江蘇省供電局去爭取更多的電，因為電是由省一級政府統一分配的嘛。我們就跟供電局說：「蘇北那些鄉鎮企業，經濟效益比不上蘇南這邊昆山的經濟效益高；加上昆山又是蘇南的門面，萬一弄得太難看，外商一考察，就會跑掉，所以應該多把電分給昆山。」，供電局也聽進去了。所以昆山現在的台資企業通常是一星期停兩天電，也有三天的，但較少。浙江像海寧那邊，一個禮拜只有三天有電，而且是晚上供電十二小時。算起來實際供電只有一天半，很慘。（訪談對象 N2）

像缺電限電的問題，是所有昆山台商頭痛的問題。台協就跟昆山地方政府官員一起合作、一搭一唱，跟江蘇省供電局官員說明昆山台資企業的用電需要，希望省供電局的供電政策不要是地區平均分配，而是向昆山「傾斜」，就是給昆山在總供電量上比其他地區更多的意思。後來真的爭取到了總供電量額度提升的優惠，這是台協跟昆山地方政府合作的結果。（訪談對象 N5）

## （二）昆山地方政府力量的抬頭－發展型政府的還魂？

一九八零年代，昆山不過只是個傳統農業縣。二十餘年後的今日，昆山在中國縣（市）經濟發展實力前百名中名列前茅。從2000年到2003年均列中國經濟發達前一百名縣（縣級市、區）的

前五名，經濟實力如表一所示可見一斑：

表一：2000~2003 中國大陸「百強縣」（含縣市及市區）的排名變化

	2000	2001	2002	2003
1	順德(粵)	順德(粵)	順德(粵)	順德(粵)
2	南海(粵)	南海(粵)	南海(粵)	昆山(蘇)
3	昆山(蘇)	張家港(蘇)	昆山(蘇)	江陰(蘇)
4	江陰(蘇)	昆山(蘇)	張家港(蘇)	張家港(蘇)
5	張家港(蘇)	昆山(蘇)	江陰(蘇)	常熟(蘇)
6	常熟(蘇)	常熟(蘇)	常熟(蘇)	南海(粵)
7	太倉(蘇)	蕭山(浙)	蕭山(浙)	蕭山(浙)
8	南匯(滬)	太倉(蘇)	紹興(浙)	武進(蘇)
9	蕭山(浙)	南匯(滬)	太倉(蘇)	吳江(蘇)
10	晉江(閩)	紹興(浙)	吳江(蘇)	紹興(浙)

資料來源：昆山市統計局，《昆山統計年鑑 2004》，頁 302~304，及  
<http://fzjhj.shunde.gov.cn/data/news/200409/2585.htm>

另在實際利用外資上，從（表二）的數據顯示中，昆山在排名上同樣表現十分亮眼：

表二：2003年沿海部份發達縣份（含縣市及市區）實際利用外資的前十名排行

排名	縣域	實際利用外資(萬美元)	年增率(%)
1	昆山(蘇)	120,076	18.0
2	常熟(蘇)	95,119	96.0
3	張家港(蘇)	60,218	24.9
4	江寧(蘇)	60,212	50.5
5	江陰(蘇)	57,257	62.8
6	吳江(蘇)	53,765	29.5
7	嘉定(滬)	44,144	2.5
8	錫山(蘇)	43,993	38.86
9	青浦(滬)	39,129	74.4
10	南海(粵)	32,254	30.7

資料來源：昆山市統計局，《昆山統計年鑑 2004》，頁 298。

昆山自 2000 年後，因著每年經濟表現均維持高度的成長，昆山地方政府的實力大幅提昇。昆山發展早期，政府為依賴台資帶入資金繁榮地方經濟。對台資企業的要求與意見，常只能給予配合而無太多的發言權。如今昆山經濟實力大增，不必事事仰賴台資鼻息。伴隨而來的是昆山地方政府在政策制定與執行上，越來



越能展現其政府意志的貫徹，而非對企業一味地妥協。當然昆山地方政府與台資企業的政企關係也並非沒落，透過昆山台商協會的力量，仍然是可跟昆山地方政府協商取得符合企業利益的結果，但地方政府對政策讓步的空間越來越小。許多投資政策的制定與執行，都顯示出台商在與地方政府協商談判中漸漸地不再居於絕對優勢的地位。地方政府在政策制定與政策執行上，越來越顯示出政府具備強勢的角色。

以基本工資為例，往昔基本工資的多寡都可在台商與地方政府的協商下，每年以較小額度微幅成長。地方政府妥協的結果是替台商節省了經營成本，基本工資微調後的工人卻只能在物價每年節節上漲的昆山過著基本溫飽的生活。但在昆山經濟發展起來之後，地方政府爲了讓基本工資真實反應物價上漲的趨勢，堅持不向台商讓步。一位受訪的企業主，述說昆山地方政府近年來在工資政策上的堅持，造成其在企業經營上的成本大幅增加：

2002年昆山的工人一個月基本工資標準為460元；2003年變成一個月540元；2004年到7月為止，一個月是620元。我們台商跟昆山政府反應工資漲幅太大，但是他們就回答：「昆山物價不斷提高，工資上漲是沒有辦法的事。」一個工人的工資一次調漲80元，我們昆山廠有2500人，1個月就要多負擔20萬元的工資成本，對企業來講負擔很大。(訪談對象N13)

過去台資企業向昆山地方政府所批得的土地，只要是用於建

廠投資等相關事宜，地方政府不會多加過問。現在則是出現政府需要徵地來建設公共設施，侵犯到台商合法土地使用的權益時，政府以換地的方式來補償台商損失，最終還是強行貫徹徵收土地的情形。一位受訪者說明昆山地方政府以強勢手段貫徹土地的徵收：

我的一個朋友批到了一百畝地蓋廠，先蓋了四十畝地的廠房。結果昆山一中要學校擴建，居然整地整到那另外的六十畝地來，說要蓋學校。我們就去跟鎮、市的領導反應，說你們應該事先通知啊！結果他們說：「沒辦法，公共用地就是要徵收啊。而且已經定了，沒辦法改了。」領導要我朋友將一百畝地讓出來，因為被公共徵收蓋學校了嘛。但是換吳淞江開發區一百畝地給我朋友。（訪談對象 N3）

## 肆、結論

透過筆者等在昆山的田野調查，發現昆山由於早期缺乏工業基礎，無力發展鄉鎮企業以利地方經濟發展。因此地方發展型政府、企業家型政府、侍從關係、地方統合主義等一干以中國地方政府與當地企業互動關係的解釋模式便無法適用於昆山。對於昆山地方政府與其外資大宗—台資企業—間的互動模式，由昆山地方政府與昆山台商協會合力遊說江蘇省政府供電局在限電政策上

做出讓步的案例，可看出地方政府與企業攜手爭取地方保持經濟競爭力的合作，符合新型態地方治理模式中所強調地方政府與政策參與者間的「合作夥伴關係」。

昆山地方政府經濟實力提升後，在政策制定與執行上呈現政府主動引領、決策貫徹的「發展型國家」特徵的情形，則是本田野研究的另一重要發現。向來被視為只能解釋二次世界大戰後日本、南韓、台灣等各國政府管制、干預企業經營發展、透過工業化帶動經濟高速成長的發展型國家理論，在經濟全球化、資本自由化、政府職能限縮的今日，早已不被論者推薦適用於發展經濟。唯昆山地方政府反其道而行，經濟發展卻益見強盛，發展型國家理論似乎有還魂之跡象。不過筆者還是中肯地認為台資依然是昆山經濟發展不可或缺的一支主力，昆山地方政府或有些在政策制定或執行上的強勢舉措，但若要說政府仿效發展型國家理論，進而處處管制、干涉企業經營，也難以令人信服。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 文子，1997，〈小家碧玉大手筆—訪昆山市台辦主任張志義〉，《台灣聲雜誌》，頁 30-31。
- 方長林主編，2004，《今日昆山》，北京：京華出版社。
- 王佳煌，1997，〈東亞發展型國家—模範或特例？〉，《東亞季刊》，第 28 卷，第 4 期，頁 1-38。
- 王振寰，2003，〈全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型〉，《台灣社會學刊》，第 31 期，頁 1-45。
- 吳大聲、居福田，1994，〈蘇南模式〉，載於周爾鐸、張雨林編，《中國城鄉協調發展研究》，頁 24-67，香港：牛津大學出版社。
- 吳玉山，1997，《抗衡或扈從—兩岸關係新詮》，台北：正中書局。
- 吳國光、鄭永年，1995，《論中央—地方關係》，香港：牛津大學出版社。
- 吳惠林、周亞貞，1998，《放權讓利—由產權理論談中國經改》，台北：中華徵信所。
- 沈立人，1998，《地方政府的經濟職能和經濟行爲》，上海：上海遠東出版社。

昆山市統計局編，各年份，《昆山統計年鑑》，昆山：昆山市統計局，各年份。

柏蘭芝，2004，〈跨界治理：台灣參與昆山制度創心的個案研究〉，載於清華大學台灣研究所編，《從頭越－對昆台經濟關係的過去、現在和未來的思考》，頁 20-37，北京：清華大學台灣研究所。

孫東海，2002，〈昆山的背後〉，《決策諮詢》，第 1 期，頁 18-20。

耿曙、陳陸輝，2001，〈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》，第 40 卷，第 3 期，頁 83-108。

高峰，2002，〈昆山的魅力〉，《開放潮》，1 月號，頁 11-13。

張其祿、黃榮護，2002，〈全球化下的地方政府「治理」：理論挑戰與策略展望〉，《空大行政學報》，第 12 期，頁 147-168。

張家銘、邱釋龍，2002，〈蘇州外向型經濟發展與地方政府：以四個經濟技術開發區為例的分析〉，《東吳社會學報》，第 13 期，頁 27-75。

傅高義著，徐澤榮譯，1989，《廣東改革－中國大陸跨出的第一步》，台北：天下文化。

楊守松，1985，《昆山之路 1991-1995》，南京：江蘇文藝出版社。

楊瑞龍，1999，〈中間擴散的制度變遷方式與地方政府的創新行

- 爲一江蘇昆山自費經濟技術開發區案例分析》，載於張曙光主編，《中國制度變遷的案例研究第 2 集》，北京：中國財政經濟出版社。
- 萬紅強，1999，〈昆山：台商情有獨鍾的寶地〉，《台聲雜誌》，8 月號，頁 24-25。
- 裘行潔、吳東風，2000，〈由編外進入序列的開發區—江蘇昆山經濟技術開發區〉，《城市研究》，第 1 期（總第 80 期），頁 34-36。
- 劉坤億，2003，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，第 13 期，頁 240-241。
- 劉雅靈，2001，〈強制完成的私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程〉，《台灣社會學刊》，第 26 期，頁 1-54。
- 鄭爲元，1999，〈發展型「國家」或發展型國家「理論」的終結？〉，《台灣社會研究季刊》，第 34 期，頁 1-68。
- 顏連城，2000，〈昆山開發區招商引資的啓示〉，《浦東開發》，9 月號，頁 45-46。

## 二、英文部分

- Blecher, Marc. 1991. "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, pp. 264-291.

Blecher, Marc.2001. “Into Leather: State-led Development and the Private Sector in Xinji,” *China Quarterly*, No. 166 (June), pp. 368-393.

Johnson, Chalmers.1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Keng, Shu & Chen-Wei Chen.2004. “Farewell to the Developmental State? Local Government and Taiwanese Businesses in the Kunshan Miracle,” Presented for the International Conference on Grassroots Democracy and Local Governance in China during the Reform Era, Taipei: Chinese Association of Political Science, Nov. 2-3.

Oi, Jean C.1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley & LA: University of California Press.

Peters, B. Guy. & Jon Pierre.1998. “Governance without

Government? Rethinking Public Administration,” *J-Part*, 8: 2, pp.223-243.

Pierre, Jon & B. Guy Peters.2000. *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan.

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

Wade, Robert.1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.

Wank, David L.1995. “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, pp.153~183.

Wank, David L.1999. *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City*, Cambridge: Cambridge University Press.



# Farewell to the Developmental State? The Transformation of Local Governance in the Kunshan Miracle

Chen-Wei Chen\* and Shu Keng\*\*

## Abstract

Tanking Kunshan as an example, the study inquires into the impacts of foreign investments on the local governance in costal China. Building on field data, this paper characterizes and analyzes the different patters of government-business interactions between the Kunshan government and Taiwanese enterprises to show how the local state has been responding and adapting to the challenge of globalization. To be more specific, in Kunshan, the once dominant “partnership relationships” between local government and foreign enterprises has been shifted to a “developmental state.” Behind such

---

\* Graduate student in the Graduate Institute of East Asian Studies, National Chengchi University.

\*\* Assistant professor of the Graduate Institute of East Asian Studies, National Chengchi University.

process is a larger context where all the institutions have been shaping and reshaping by the global market.

**Keywords:** globalization, foreign direct investments, local governance, government-business relations, Taiwanese businessmen