專案研究報告

長三角地區區域經濟治理模式對台商投資之影響

研究主持人：徐東海

協同主持人：謝目堂

研 究 員：張宇韶

研 究 員：林佩霓

本報告純為學術報告，不代表委託單位立場

行政院大陸委員會委託報告

中 華 民 國 一00 年 一 月

目　　錄

第一章　導論・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・01
一、研究動機與背景・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・01
二、研究方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・06
三、研究目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・11
第二章 理論與研究文獻詮釋・・・・・・・・・・・・14
一、治理理論・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・14
二、國內外研究文獻檢閱・・・・・・・・・・・・・・・・・・・24
三、相關研究評析・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・35
第三章 昆山、杭州地區台商投資概況・・・・・・39
一、台商投資大陸總體的概況・・・・・・・・・・・・・・・・・39
二、主要產業園區的投資概況(產業別、投資型態、營運方式)・43
第四章 中共政府對長三角地區的治理發展現況・・49
一、中央政府對長三角地區的規劃與戰略・・・・・・・・・・・49
二、地方政府在長三角地區的跨域治理發展・・・・・・・・・・59
第五章 地方治理模式與廠商投資區塊的轉變・・・72
一、長三角地區的治理轉變・・・・・・・・・・・・・・・・・・72
二、昆山、杭州地方政府治理對台商投資的影響・・・・・・・・83
第六章 結論・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・100
參考文獻・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・109
附錄・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・125

第一章 導論

一、研究動機與背景

二十世紀末開始，「全球化」(Globalization)的潮流，資訊科技與社會結構的快速流動，改變了人類生活的時空環境，出現公共議題多元化、複雜化的現象，進而對政治、經濟、社會等發展帶來巨大的衝擊，傳統國家力量無法單獨解決公共事務，使得政府的「治理能力」(Governance Capability)備受考驗，如何因應公共需求的擴大，以及維持治理系統，提升「公共服務」(Public Services)的能力，則是檢視政府治理能力與競爭力的指標。現今政府治理模式出現「領域」(Territory)的轉變與「再領土化」(Re-territorialization)的調整，前者凸顯自單一、純粹的行政區域內事務演變成多面向「跨區域」(Across Boundary)、「跨部門」(Across Section)的特性，後者係指傳統行政區劃的結構弱化，區域的概念對政府因應全球化趨勢更為重要，顯示「跨域治理」(Across-boundary Governance)的重要性與機制建立的需求性。

中國大陸經濟快速成長，其經濟的發展形勢是近年來各界關注的焦點之一。1978 年改革開放前，中央為了達到區域平衡的目標，採取「劫富濟貧」的區域發展策略，以消除區域差異維持區域間的平衡發展。文革結束後，中央為了落實「改革開放政策」與「經濟發展為中心」等方針，一改過去以平衡為宗旨的「均衡發展模式」，轉為以著重提升效率的「傾斜模式」，包括「梯度推移發展模式」與「點軸開發模式」等。近年來，大陸中央為了協調區域的平衡發展，提出「區域協調互動」的概念，在「十一五規劃」(《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》)提出縮小區域落差的政策主張：

「… …已形成城市群發展格局的京津冀、長江三角洲和珠江三角洲等區域，要繼續發揮帶動和輻射作用，加強城市群內各城市的分工協作和優勢互補，增強城市群的整體競爭力。… …以特大城市和大城市為龍頭，發揮中心城市作用，……成為本地區集聚經濟、人口和提供公共服務的中心。」

本研究認為，中國大陸是追求現代化的發展中國家，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，試圖解構過去計劃性的政府統治模式，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「區塊化」(Regionalization)與「地方主義」(Regionalism)的現象。中國大陸政府經濟職能已從統治轉為治理，由中央政府一體化向地方政府分權化轉型，甚至邁入區域相互依存的階段；上述的意涵有二，一方面，改變中央與地方的垂直「府際關係」(Intergovernment Relations)，另一方面則牽動地方之間的競合互動，這套新的跨域治理模式，與改革開放以來大陸高速經濟成長的成就，是否存在關連？值得深入探討。

從另一角度思考，中央權力下放使得地方獲得一定的自主權，促進了區域經濟發展；然而，同時卻也出現區塊化的現象，對落實全國性政策的協調造成阻礙。改革開放以來，地方政府具有強大的行政力量，為了追求地方財政和政績表現，協調與介入企業生產功能，以累積地方資本達到利潤最大化，猶如具營運功能的實質公司；甚至與其他地方政府相爭資源與市場，出現地方保護主義的問題，以及地方利益考量的「諸侯經濟」，對中央權威帶來了挑戰。地方政府的權力擴大，使得中央治理能力受到牽制；然而，另有學者提出不同的解釋，認為區域內若可建立合作網絡不但可以促進地方之間的協調合作，有助於強化地方自治發展並減少地方競爭摩擦所引起的衝突，也有可能改善中央治理地方事務的和諧與便利。因此，從區塊化的趨勢來看中央與地方關係是一不同過去研究的途徑，亦可對中

國大陸府際關係提供不同的分析架構，以觀察未來政府關係的變化形勢。

近年來，中國大陸區塊化發展受到各界的關注，地方群聚現象不斷擴大，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。然而，經濟日益開放的中國大陸，地方政府的治理能力深受全球化的影響，區塊化與區域主義的現象更使得中國大陸政府面臨前所未有的挑戰，對中央政府而言，宏觀的平衡發展是區域政策的主軸。地方政府為求發展，競合關係的協調則是能否順暢，地方之間能深入合作的關鍵，地方之間若能展開合作將有助於區域走向整合，並促進地方經濟快速發展。在這樣的形勢下，地方政府欲提升各該地方之經濟效益與競爭力，乃積極推動跨域治理，並獲得明顯的成果。

中國大陸的區域發展過程中，以長江三角洲的經濟表現最為突出，尤其生產總值占全中國大陸的四分之一，城市化建設更日益成熟，加上相關優惠政策的引導下，吸引許多跨國公司進入長江三角洲投資，成為中國大陸經濟成長的重要引擎。長三角地區利用全球資於所帶來高度的經濟效益，進一步帶動區域內各省(市)的經濟成長與產業結構轉變，更使得長三角地區形成具有規模效應的城市群體系，在與全球產業分工與競爭的過程中，促使地方產業發展日益成熟。長三角地區的區域化發展成就，獨特之跨域治理模式扮演主要的角色，同時已成為大陸各地方政府爭相觀摩學習的典範，令人關注。

改革開放初期，1982 年公佈的「六五計劃」(《國民經濟和社會發展第六個五年計劃綱要》)曾指出建立以上海為中心的長江三角洲經濟區，大陸中央政府於 1984 年曾經成立由國務院管轄的「上海經濟合作辦公室」，試圖形成由上海扮演經濟中心的長三角經濟區概念，然而在 1980 年代初期，由上而下的計畫經濟體制仍無法有效發揮市場運作的區域經濟合作，加上地方競爭激烈，以及地方政

府行政區劃的阻撓，1988 年宣告失敗。

1990 年代開始，中央大力推動沿江、沿海開放策略，1990 年 6 月開發「上海浦東新區」，加上鄧小平的南巡講話確立了地方追求經濟成長與對外開放的基礎，1992 年展開滬寧高速公路的建設和「長三角十五城市協作辦主任會議」，區域內由地方政府自主意願的推動地區合作有了初步的發展，1997 年成立「長江三角洲中心城市經濟協調會」與「長江三角洲中心城市經濟協作工作會議」，並定期召開，對該地區的合作發展有了具體的作用。從中國大陸國務院針對推動長江三角洲地區合作發展所提出的《國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》中，可看出長三角對區域或整體經濟發展的重要性：

「… …要積極探索新形勢下管理區域經濟的新模式，堅持政府引導、多方參與，以市場為基礎、以企業為主體，進一步完善合作機制，著力加強基礎設施建設、產業分工與佈局、生態建設與環境保護等方面的聯合與協作。積極推進泛長江三角洲區域合作，要進一步加強與中西部地區經濟協作和技術、人才合作，帶動和幫助中西部地區發展。積極推進與港澳臺的經濟聯繫與合作。」

「長江三角洲中心城市經濟協調會」每兩年舉辦一次會議，以及召開「長江三角洲中心城市經濟協作工作會議」定期每年舉辦一次座談；2001 年召開由三個省(市)常務副省(市)長參加的「滬蘇浙經濟合作與發展座談會」，就區域合作方向進行討論並取得公共事務的合作共識，出建構區域大交通體系、統一市場、建立綠色長三角、信息資源共享、人力資源流動等合作項目，以有利區域發展的體制形塑。具體的成果包括在 2003 年提出以上海為首的「區域經濟一體化試驗區」建設，並由各城市舉辦相關合作論壇活動，例如「接軌上海論壇」、「接軌上海活動週」、「融入大上海」等以上海為核心的活動，使合作機制逐步完善，並加強區

域內聯繫，在 2003 年 8 月的「第四次長江三角洲中心城市協調會」中，提出以 2010 年在上海舉辦的「世界博覽會」為出發點，形成長三角大城市群的規模效用。

本研究除了要進行類型理論化的建構，建構出中國大陸城市之間跨域治理與區域發展關係的模型，本研究將從台商投資行為作為研究的切面，進而發現地方政府的治理模式與行為對廠商投資的影響為何。換句話說，假若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，那麼台商大舉進入長三角地區投資的現象有了一定的關聯性；相對的，台商投資的行為與區域的投資選擇是否是因為當地政府的政策措施而有改變，以及不同地方政府的治理行為是否會對台商帶來影響，此乃本研究欲進一步了解的焦點。除此之外，當前在檢視區域整合成功與否大多以該區塊的產業同構或分工作為觀察指標，這往往也是區域發展常會面臨的問題，此所牽涉治理的功能與需求更為重要，更是過去相關研究中尚未深入探討的議題，基於此，本研究所選擇的個案地區(昆山與杭州)產業發展策略不同，所導致不同的產業佈局是否會帶來治理上的合作/競爭，對吸引台商而言是否也會形成不同的產業群聚，這是本研究欲達到的目的之一。因此，本研究的重心是中國大陸區域發展與政府治理、企業投資之間，包括地方政府產業政策與規劃、區域內實際的產業現況與分布、台商當地投資佈局等作為探討的研究主題。

鑒於全球化的趨勢，國家與國家、國家與地區和地區與地區之間的關係更為緊密，因此，合作與共生的概念成為國際社會的主流價值，區域內的競爭與合作發展受到更多的關注。基於此，本研究將以長三角為個案分析，並依此作為檢視中國大陸治理模式的焦點，探究該區域的跨域治理模式，尋求出治理特性中的差異與相同，以及中央與地方在跨域治理過程中所扮演角色出現分工、衝突、合作等現象，此對中國大陸的區域發展將帶來重大的影響，甚至形成中國大陸跨域治

理的理論基礎與分析架構，因此，中國大陸區域發展中的跨域治理、區域競合現象及其未來發展是值得加以觀察的焦點。

二、研究方法

（一）文獻分析法

研究方法（method）是幫助研究者選擇有效的執行工具，來獲取研究所需的資料，從中得到所欲求的結論，換句話說，研究方法是指蒐集和處理資料的技術和進行的程序[1]。而所謂的「文獻」，乃是針對與題旨直接相關，或可提供重要論點文本，進行定量或是定質的分析。然歷史材料本身並不僅是史料的堆疊，在確定史料的真實之後必須繼之以分析法，如將分散各處的史料，經過分析後歸納在一起。除了以分析法比較各種文獻的異同正誤外，並分析歷史事件淵源、原因、背景、影響及其意義等，以便解釋。

赫斯提（Ole R.Holsti）指出，文獻內容分析應具有客觀化（objectivity）、系統化（systematic）、數量化（quantitative）、明顯化（manifestly）等四樣特徵[2]，其中數量化可說是內容分析法主要的特色，意指資料分析的結果，必須要有統計上的推論性，並證明推論結果的客觀性與系統性。然而他也不忘強調，內容分析法的重點在於採用的方法有和理論上的關聯性，而非是否必需量化。[3]

（二）參與觀察法

社會科學研究本身的屬性來看，純粹性的自然科學研究方式必然會有所限

---

[1] 朱浤源，**撰寫博碩士論文實戰手冊**（台北：正中書局，1999 年），頁 25-28。
[2] Ole R.Holsti,*Content Analysis for Social Sciences and Humanism ,Mass.：Addison-Wesley,1969, ,pp3-5.*
[3] ibid,p.9.

制。在人文社會的研究環境中，作為研究主體的「人」與研究對象客體的「社會」必然是呈現一種「互動性」過程，這種交互作用與辯證性質是一種在動態的過程中的意義關係，用一句比較簡單的話來說，社會環境不斷對人的行為造成影響；反過來說，人的價值意義與主觀認知也會形塑社會環境與制度。[4]因此，我們研究的對象以及所存在的時間、空間關係都屬於一種非靜態性的流動過程，在這過程中很難避免主觀價值與政治意義的涉入，這和自然科學所處的研究環境有很大的差異。

參與觀察法就是一種，要求研究者投身自然環境，從整體的脈絡和當事的角度，去理解事象或行動對個人以及整體的意義。[5]有些學者則認為，參與觀察法只是一種資料蒐集的態度。不然，就是不斷企圖在參與觀察和人文研究的實證主義觀點之間，尋求可能妥協與協調的可能性[6]然而一般情形下，參與觀察法往往被視為一種迥異於自然科學方法的方法論，特別適用於人類存在的特異性質。深入而言，運用參與觀察法具有以下幾個特徵：

1、 有目的、有計畫的自覺認識活動：

日常生活中人們時時都在觀察，主要是為獲得生活週遭的信息，用以安排個人的生活或調節個人的行為，但是這種觀察是隨意的、無計劃的。社學科學中的調查法，是在確定的範圍內收集研究者所須之資料，並需制定周密的觀察計劃，對觀察的內容、手段、步驟、範圍做出具體的規定。還要對觀察員進行系統的訓練，使他們掌握對社會現象進行系統的科學方法，以蒐集完整的調查資料。

2、 須利用一定的觀察工具：觀察工具主要有兩類：

一是人類的感官器官，二是科學觀察的儀器，如照相機、錄音機、錄影機、

---

[4] 黃瑞祺著，**批判社會學**（台北：三民書局，1996 年）頁 37。
[5] 鐘倫納著，**應用社會科學研究法**（香港：商務印書館，1992 年 11 月）頁 186。
[6] Mcall,G,J ,**Observing the Law**（New York：Free Press,1976）p15.

顯微鏡、探測器、人造衛星等等。事實上，這些儀器可視為人的感覺器官的延長。

3、 觀察對象是處於自然狀況下的正在發生的社會現象；

對社會現象的觀察，只能在自然的社會環境中進行實地觀察，這一點區別於社會調查中人為控制社會環境的實驗法，亦區別於自然科學中的實驗現象。觀察法的對象必須是正在發生的社會現象，所以，資料的蒐集活動與觀察對象的發展過程是同步的，能捕捉到正在發生的社會現象，這也顯示了與文獻法與訪問法的不同。觀察法一般試用於具體社會現象的研究，或用作於宏觀社會研究輔助方法。

（三）比較研究法

所謂的「比較研究法」，就是將兩個或兩個以上的事物加以對照，以說明它們在某些方面的相似或差異及其原因的研究類型。比較是人們認識事物最常用和最基本的方法之一。在社會學中,比較方法一直受到研究者的重視。社會學的創始人孔德（Auguste Comte）曾極力提倡運用比較法研究人類社會，認為這種方法是實證科學的基礎工具。

比較研究可從時間、空間、進程、內容、形式、內部結構、外部聯繫等不同角度進行。例如，從時間上可進行縱向比較（即比較同一物件在不同時期中的狀況、特徵等）和橫向比較（即比較同一時期中不同物件的狀況、特徵等）。通過對有關事物的比較分析，有助於我們認識事物之間的聯繫和區別。在社會學領域內，比較研究涉及的範圍很廣，比如：社會體系、制度文化、群體、組織、社會心理、行為模式、生活方式、風俗習慣等。

（四）歷史制度主義

簡單地說，歷史制度論者乃特別重視「歷史」因素的作用。此一學派將「制度」定義為「鑲嵌於政治或經濟的組織結構中的正式或非正式的程序、慣例、規範或傳統」。[7]一旦制度建立之後，就會對行動者的行為與政策的制定產生影響，大部分的行為與政策將會出現「路徑依賴」（path dependency）的效應；這是對理性抉擇理制度論的修正。就理性抉擇制度主義來看，雖可承繼制度對人或個體追求自利行為或行動的制約，但同時必須強調制度對人或行動而言，只是一種「策略的背景」。[8]但歷史制度主義認為歷史中未曾存在是既定的、單純依據其利益而行動的理性行為者，理性的概念本身是一種社會與歷史的建構；個人的偏好亦非是既定的，而是由社會與文化背景所形塑的，人與人之間存在極大的差距。[9]

此外，歷史制度主義認為，制度不只是作為人與行動體策略背景而已，制度更嵌入歷史之中；與其說人是以制度作為策略選擇的背景，倒不如說是人以歷史作為策略選擇的背景；歷史制度主義並不取消人或個體在制度歷史中進行策略選擇的可能性；但制度和歷史不只是作為人的或個體的策略背景而已，他們更是人或個體的偏好、利益和目標形成的背景。亦即不只人或個體的策略是被制度或歷史所制約和形塑，連偏好、利益和目標都會被制度或歷史所制約和形塑[10]。換言之，行動者不可能擁有那種與生俱來的完全理性，也不可能如同古典經濟學所設想的，可以建構一套可以重複操作的效用函數模型來計算得失與成本效益。行動者至多只擁有賽蒙（Simon）所言之「有限理性」，是「行為結果是由不同團體、利益、理念與制度結構之間互動下的產物」。[11]

---

[7] Peter Hall and Rosemary C.R.Taylor ,: "Political Science and Three Institutionalism ", *Political Studies*,XLIV,1996,pp.938.

[8] Steinmo , Sven,Kathleen Thelen & Frank Longstreth , *Structuring Politics :Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (NY :Cambridge University Press ,1992.)

[9] 莊文忠，「制度的研究：『新制度論』觀點的比較與『後現代制度論』的發展」，**理論與政策**，第十六卷第四期（台北：2003 年），頁 27。

[10] 李英明，「從古典（舊）制度主義到新制度主義：人的圖像的轉移」，**新制度主義與社會資本**（台北：揚智出版社，2005 年 4 月），頁 35。

[11] Thomas ,.A Koelable., "The New Institutionalism in Politics Science and Sociology," *Comparative Politics* ,January 1995,vol.27:pp231-243.

就時間因素來看，歷史主義主張將歷史因素中的序列拉長，分析行動者的行為。他們認為，行動者為達到某種特定目的，必須選擇一個適當的方法來達成，而歷史之所以會產生路徑依賴的現象，是因為行動者在當時環境與條件下所採取的最適合的行動方案。儘管如此，並不能代表行動者在決策當時就有這樣的考量。事實上，行動者在不同時間點的想法，可能受到更多偶發與非預期因素的影響而改變歷史中的偶發。因此，歷史制度主義重視不確定的結果與歷史偶發的因素（contingencies of history）。[12]

就制度變遷的觀點來看，歷史制度論「路徑依賴」的觀點本身已經隱含了制度演進的概念，不太可能出現激進與創新的變革模式。換言之，制度與政策設計並不是一種「新與舊」的替代或斷裂關係，而是尋著既有制度的「初始條件」、「制度遺產」的軌跡而來的一種漸進過程。值得注意的，歷史制度主義學者柯思樂（Krasner）對於傳統的「路徑依賴」的假設進行了修正，提出了所謂「斷續式均衡」（punctuated equilibrium）觀點。他認為，「斷續式均衡」預設了更多不確定的因素機會的產生。制度在長期角度下有其不穩定的因子，會在經歷一些危機的影響帶來相對性而突然的改變。但在制度的穩定期，制度為「自變項」，形塑了政策與政治結果；而在制度的崩解期，制度卻成為「應變項」，反而被政策或政治結果所形塑。斷續式的均衡意味著制度在特定的均衡下會維持一段時期，之後產生改變，變動之後會形成一個均衡，持續運行下去，形成一個「連續-斷裂-連續」的循環。[13]

---

[12] 胡婉玲，「論歷史制度主義的制度變遷理論」，**新世紀智庫論壇**，第 16 期（台北：2001 年 12 月），頁 89。

[13] 斷續式均衡強調，新制度主義的產生與原本制度的崩潰原因，主要是源自於制度面臨某種危機。危機發生的時刻相當短暫，主要是因為制度內部既存的矛盾衝突或外在環境的改變到達了臨界點的狀態，一旦遭遇特定突發狀況的刺激，造成制度內部控制能力或應付外在環境能力降低。因此，制度必須產生改變，以因應內部衝突或承受外在環境壓力的衝擊。
參閱 Stephen Kranser ,“Approaches the State : Alternative Conceptions and Historical Dynamics ” *Comparative Politics* , Vol.16, 1984,pp.243-246.

總的來說，歷史制度主義具有幾個重要特徵。一、傾向廣義上來界定制度與個人行為之間的相互關係，並將「理性」視為一個互為建構的概念；二、強調和制度的運作發展相連結的權力具有不對稱性，不是每個行動者都有相同的機會參與政策制訂過程；三、在分析制度的建立與發展過程中強調路徑依賴與意外後果；四、將制度分析和能夠產生某種政治後果的其他因素整合起來進行研究。[14] 就分析方式來看，歷史制度論著重處理「時間序列」的政策結果，彰顯前一段結果如何影響後續階段的發展，或是將分離的過程和衝突連結在一起，具有動態的思維；它是一種綜觀面的解釋途徑，透過政治過程或是歷史個案的比較分析，尋求不同制度的通則。[15]

三、研究目的

綜合上述內容，本研究所預期達到的目標可以歸納為下列幾點：

一、中國大陸自改革開放後，經濟發展呈現高速成長，已成為不可忽視的焦點，本文將從全球化的視角出發，以區域競合的觀點探討中國大陸區域發展的過去、現況與未來效應。

二、中國大陸區域發展以經濟發展為核心，與區域發展相關的統計數據和政府政策規劃，例如區域內各城市產業的結構、群聚分佈、同構重疊等現象都可以觀察政府治理與地方發展的關聯性，進一步佐證中國大陸區域發展對城市之間進行跨域治理與競合關係的影響，此乃本文研究重點之一。

---

[14] Peter Hall and Rosemary C.R.Taylor , “Political Science and Three Institutionalism ”, *Political Studies*, XLIV, 1996.pp.938.

[15] 莊文忠，**前揭文**，頁 29。

三、中國大陸區塊化發展受到各界的關注，地方群聚、城市群的現象不斷擴大，除了來自中央政策的引導，更是地方政府追求經濟成長與城市化的成果，發揮區域分工合作已成為城市發展經濟的重心。本研究將以華東地區的昆山、杭州為例，探究地區內是否存在跨域的治理模式，分析地方政府之間治理模式與發展策略的差異，以及互動關係，而這些差異與互動在產業發展過程中所形成的治理特性，甚至對吸引台商投資的作用與意義為何。

四、政府在中國大陸區域發展中扮演不可忽視的角色，政府在發展過程中所形成的治理功能亦會有所不同，尤其近年來，地方政府所扮演的角色與鄰近地區的互動關係變化，是探討中國大陸跨域治理模式轉變的焦點之一。另外，非政府組織尤其是企業對中國大陸區域發展發揮巨大的影響力(本研究將以台商為實證主體)，對地方政府之間的治理與競合關係產生影響，此凸顯本研究進行的必要性。

五、中國大陸區域競合、跨域治理與區域發展是當前檢視中國大陸經濟永續發展的關鍵，在華東地區內所呈現的發展趨勢中，地方之間的協調性愈高，區域發展的成熟度即愈高，進一步有助於區域整體發展及政經影響力。

六、在選擇兩種迥異的中國地方治理模式（昆山為產權集體化「蘇南模式」的延伸，杭州則為典型私營化「小狗經濟」的翻版）進行制度變遷的比較；這樣的比較可在「經濟發展策略」、「地方政府角色」、「產權內容」、「產業發展型態」、「外資投資方式」等幾個變數下進行，以描述在不同的初始條件下治理內涵的演變發展。

七、運用歷史制度主義的基本假設，在說明中國大陸長三角治理模式的宏觀

變遷時，同時說明制度環境的演變，將對微觀行動者（台商）及其理性選擇（經營行為），將造成什麼樣的牽引效應；這樣的互動過程又將對地方政府治理模式造成何種反饋的意義，亦為本研究關注的焦點。

第二章 理論與研究文獻詮釋

一、治理理論

全球化潮流改變了人類生活的時空環境，導致公共議題多元化、公共問題複雜化的現象；[16]進而對政治、經濟、社會等發展帶來巨大的衝擊，就國家權威體系而言，政府的「治理能力」備受考驗，有關「治理」(Governance)的議題更是受到學術界的關注。[17]論及治理能力的挑戰，首先必須理解「治理」的意義，我們必須問何謂需要治理？或是治理對國家權威體系的重要性為何？學理上就治理的討論已有完整的論述，總的來說，治理是為了在一定的地理範圍內政府欲調節各行為者的互動，以利提升「公共服務」的品質，並且解決涉及公共利益的問題，[18]而且沒有特定的行為者可以掌握資源與訊息的完整性，難以解決所有公共問題，因此治理是一種呈現行動者互動的過程；[19]簡單來說，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職能，透過制度的運作加以實現。[20]那麼治理與政府的差別又為何？又與統治有何不同？前者在定義上，政府是指公部門的組織架構與制度運作，其凸顯了由上而下的權威性分配，基於此，過去在探討政府的意涵多與統治之間存在緊密的結合；反之，治理則是在原本既存的機制下形塑一種或多種合作模式，政府與社會的角色難以區分，作用上甚至超過政府的角色。[21]

政府面對內、外因素的影響所導致結構快速變遷的現象，如何因應公共需求

---

[16] P. Newman, *Urban Planning in Europe*.
[17] Lefèvre Christian, "Metropolitan Governance and Governance in Western Countries: A Critical Review," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.22, No.1, March 1998, pp.9-25.
[18] Donald F. Norris, "Whither Metropolitan Governance?", p.535.
[19] Gerry Stoker, "Hearing But Not Listening: the Local Government Review Process in West Sussex," *Public Administration*, Vol.75, No.1, 1997, pp.39-49.
[20] 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.
[21] R. Leach & J. Percy- Smith, *Local Governance in Britain* (New York: Palgrave, 2001), p.32.

的擴大化，以及提升公共服務的能力，則是檢視政府治理能力的關鍵。現今政府面對公共議題日新月異，治理模式出現「領域」轉變與「再領土化」調整，[22]前者政府自單一、純粹的行政區域內事務演變成跨區域、跨部門的多面向事務，例如河川整治、交通運輸、環境保護等；後者係指傳統行政區劃的結構弱化，「跨域」的概念對政府因應全球化趨勢更為重要。[23]

黑爾德(David Held)在其論著《Global Transformations: Politics, Economics, and Cultures》中指出，國家在全球變遷過程中，對國內事務的統治能力將不再如過去具有絕對權威。[24]黑爾德的看法點出國家不再扮演公共事務的唯一主角，就國際關係中的「全球主義」(Globalism)學派認為國家不是國際社會中的唯一「行為者」(Actor)，還包括了「跨國企業」(Multi-national Corporations, MNCs)、「非政府組織」(Non-Governmental Organization, NGO)等「部門」(Sector)的介入；亦有論者指出，國家從過去主導者的身份轉化成地方制度與外資流動的中介橋樑。[25]項飛(2001)則認為在後發國家的經濟發展過程中，政府發揮第一推動的力量來促使經濟快速增長，但政府推動的效率與利得回隨著時間增加而遞減，若要維持經濟永續成長，市場與非政府力量則有關鍵的影響力。[26]

過去國家曾扮演絕對的權威力量，然而，隨著與市場、社會關係出現變化時，國家治理面臨許多挑戰。[27]國家角色的挑戰同時牽動了內部權威體系的轉換，由上而下的治理模式不再是唯一，新的治理模式因市場機制、中央權力下放而愈受

---

[22] Neil Brenner, “Decoding the Newest ‘Metropolitan Regionalism’ in the USA: A Critical Overview,”.
[23] Markus Permann & Ngai-Ling Sum, “Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance,” In Markus Permann & Ngai-Ling Sum, eds., *Globalization, Regionalization and Cross-Bonder Regions* (London: Palgrave Macmillan Ltd, 2002), pp.3-21.
[24] David Held, *Global Transformations: Politics, Economics, and Cultures* (Oxford: Polity Press, 1999).
[25] 王振寰，「東亞『世界城市』的不同路徑：漢城與台北」，《台灣社會研究季刊》，第 47 期，2002 年 9 月，頁 85-139。
[26] 項飛，「發展經濟學視野中政府角色的演變與啟示」，《复旦學報社科版》，2001 年第 2 期，2001 年 4 月，頁 46-50。
[27] Neil Brenner, “Decoding the Newest ‘Metropolitan Regionalism’ in the USA: A Critical Overview,”.

重視；此時，地方政府承擔了「治理轉移」(Governance Transfer)的功能，[28]地方政府面對全球化時代「去中心化」(Decentralization)與「割裂」(Fragmentation)的形勢，相較於中央政府的權力優勢，地方政府提升回應公共需求的治理能力更顯重要，地方政府與治理的結合意義在於極大化地方性組織之間對合作的意願，建立各種「協力」(Collaboration)型式以發揮解決公共問題與促進地方發展的成效，是包括地方政府之間、公私部門與自願性組織等互動形成的網絡關係。[29]

「地方治理」(Local Governance)的概念出現，進一步使得過去因中央權力下放和地方自主性所帶來的割裂現象轉為對地方合作的重新思考，這也是為何地方自治走向「跨域治理」已成為現今有關地方政府與「區域政府」(Regional Government)研究焦點的主要原因。[30]長時間，政府因應環境的變遷必須調整職能，尤其在 1970 年代石油危機使得政府治理能力受到嚴重的挑戰，隨著「公共議題跨域性」(Cross-cuting Issues)現象與日遽增，政府難以獨立解決公共事務，基於此，學術界對政府的治理問題提出相關論述。「府際關係理論」(Intergovernment Relation Theory)從中央政府與地方政府，以及地方政府之間關係的調整，以探討兩個政府以上的合作議題。[31]「地方治理理論」針對地方政府與民間私部門的利益關係，以及政府改革進行深入論證。[32]「夥伴關係理論」(Partnership Theory)則結合上述兩個理論加以調整。[33]

---

[28] W. Salet, A. Thronley & A. Kreukels, "Institutional and Spatial Coordination in European Metropolitan Regions," In W. Salet, A. Thronley & A. Kreukels, eds., *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City Regions* (New York: Spon Press 2003), pp.7-8.

[29] H. V. Savitch & Ronald K. Vogel, "Paths to New Regionalism," *State and Local Government Review*, Vol.32, No.3, Fall 2002, p.161. And R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp.7-11.

[30] N. Peirce, C. Johnson & J. S. Hall, *Citistates: How Urban America Can Proper in a Competitive World* (D. C. Washington: Seven Locks Press, 1993).

[31] Agranoff Robert, "Direction in Inter-government Management," *International Journal of Public Administration*, Vol.11, No.4, November 1988, pp.357-391.

[32] Bovaid Tony & Elke Löffler, *Public Management and Governance* (London and New York: Rouledge, 2003).

[33] Stuart Langton, "Public-Private Partnership: Hope or Hoax?," *National Civic Review*, No.72, May 1983, pp.256-261.

除此之外，仍必須定義何謂跨域治理，跨域治理指涉的是兩個或兩個以上的不同部門因為業務、功能重疊且模糊以致權責不明，為解決相互衝突的情況，以提供公共服務或滿足公共需求，透過協力、合作、建立夥伴關係等方式，跳脫原本事務管轄權邊界的劃分，[34]改變傳統由政府直接提供公共服務的渠道，將許多利害關係者納入治理協商的過程，[35]以提升政府治能與增加公共利益。而地方政府會參與區域合作的原因有：(1)資源互賴化以聯繫彼此公共性關係；(2)建構新行政體系以達功能整合的治理關係；(3)共同研擬對策以回應公共政策跨域化的趨勢；(4)決策公開化的重要性；(5)全球化的激勵，提升地方對競爭力的重視。[36]

1980 年代起，地方政府面對環境與制度快速變遷，包括財政分配的排擠效應與社會福利支出的逐漸擴大等因素的影響，再加上全球化與地方分權的趨勢所然，地方政府面對中央政府相對權力下滑的發展形勢，地方問題解決和事務處理必須轉至地方政府直接負擔，在政策制度與地方發展上，自主性的地位相形重要。[37]在地方事務日益擴大且跨地域問題愈來愈嚴重的挑戰下，地方政府在跨域治理的途徑尚須尋求新的機制，提升整體政府功能是建立新治理模式成功與否的關鍵。[38]

區域政府和「區域整合」(Regional Integration)的概念成為跨域治理探討上的啟發，現實中也形塑出地方政府之間的互動模式與經驗。因此，就理論與實務上的結合，跨域治理的政策成為地方政府提升行政效率與競爭力的重要推手。[39]Kübler 和 Heinelt(2005)認為跨域治理存在區域功能範圍與政府體制之間。[40]大

---

[34] J. Newman, *Modernising Governance: New Labor, Policy and Society* (London: Sage Publications, 2001), p.109.
[35] Gerry Stoker, *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labor*.
[36] 林水波、李長晏，《跨域治理》(台北：五南圖書出版有限股份公司，2005 年)，頁 5-7。
[37] Warren Magnussen, *The Search for Political Space: Globalization, Social Movement, and the Urban Political Experience* (Toronto: University of Toronto Press, 1996).
[38] S. Leach, "Reorganizing for Enabling? Restructuring Local Government for an Altered Role," *Public Policy and Administration*, Vol.9, No.3, 1994, pp.52-62.
[39] 江岷欽、孫本初、劉坤億，《地方政府間策略性伙伴關係建立之研究》，台北市政府研究發展

致來說，目前學理上探討跨域治理的內涵，在於解釋「誰來治理」(Who Governs)和「如何治理」(How Governs)，以及政府與治理的思考，[41]主要可以歸納為三種概念途徑，包括：「傳統改革主義者」(Traditional Reformist)觀點、「公共選擇理論」(Public Choice)觀點、「新區域主義」(New Regionalism)觀點，[42]理論的基礎分述如下。

傳統改革主義者的基本看法認為健全的公民文化與社會公平是必須重視的課題，因此區域範圍內的各級地方政府之間互動合作相當重要，而在考量地方自主性的同時，又必須避免地方自治團體走向競爭關係，就必須針對行政轄區治理的事務與整體結構進行根本性的變革，方能將公共服務與權威回應至各級政府體系之中。[43]基於此，傳統改革主義者強調行政區域的重新整合是可以合理化政府的組織規模，區域性政府的建制在西方國家興起；[44]換句話說，該觀點試圖消除原本在區域內各級行政機關的職能重疊問題，並且同時將這些行政整合成一個較大的組織「二階制度」(Two-tier Institution)，類似「大市制」(Urban County)或「聯盟」(Alliance)單一、全局式功能並涉及整個區域的政府單位，一種「合併主義」(Consolidator)的概念，具體的例子如縣市合併、兼併、聯盟制。

Wallis(1994)列出美國的跨域治理發展過程，認為一開始是一種單一中心的治理模式，此單核心的治理單位如同傳統改革主義所指出的在區域整合下所成立的區域政府，可以避免政府間不合作的競爭關係，同時又可以提供資源給原本較

考核委員會委託研究計畫，市政專題研究報告第 333 輯，2003 年 12 月。

[40] D. F. Kübler & H. Heinelt, "Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place," in H. Heinelt & D. F. Kübler, eds., *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place* (London: Rouledge, 2005), pp.8-28.

[41] C. N. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988* (Lawrence K. A. : University of Kansas Press, 1989).

[42] Roger B. Parks & Ronald J. Oakensons, "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach," *Urban Affair Quarterly*, Vol.25, No.1, September 1989, pp.18-29.

[43] E. Ostrom, "Metropolitan Reform: Propositions Derived Two Traditions," *Social Science Quarterly*, No.53, 1972, pp.474-493.

[44] Neil Brenner, "Decoding the Newest 'Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview,".

為貧困的地方得以發展，有利於區域經濟整體提升。[45]相對於原本缺乏集中整合的行政體系而言，地方政府將面臨更多經濟挑戰，甚至衝擊地方治理的能力；也就是說，一個整合的區域政府不但能夠有助於政府規模的合理化，同時又可以促進地方公民有充分參與地方公共事務的機會，提供跨域服務供應，並有效的促進地方經濟發展與財政平衡。另一方面，公共事務的複雜化現象在單一的區域政府架構下，相對容易取得合作的機會。[46]

當然，傳統改革主義的論點是突破原本行政體系的框架，不但涉及行政區劃的調整，更將原本散落各地的功能與事權集中化，交由一個新的行政單位處理。這樣的治理模式亦遭致其他論者的批評，認為許多事實顯示這樣的治理模式多仍無法成功，[47]指出在整合調整的過程中，消除原有地方政府的管轄權勢必會引起政治性的反彈，尤其是地方既得利益者的反對；另外，新區域政府的建立，如何選擇適當的行政規模與組織結構，亦可能因事權擴大而導致組織龐大，甚至出現行政效率不彰，再加上地方利益的相互排擠與競逐，原本地方競爭則內化在新的行政體制之內，這會是區域政府不可避免的挑戰。

相對於傳統改革主義者，公共選擇理論則反對單一政府模式的建構，認為區域的發展關鍵在於效率、效能與回應的達成，單一政府的型式容易因為整合地方事權而導致組織龐大、效率不彰的問題，以及出現競爭性內化的現象，而且在回應公共需求時容易出現「不符民意」的狀況。基於此，公共選擇理論運用「政治經濟學」(Political Economics)的原則，指出市場化的發展方能促進區域效率與效能的提升，[48]以及在市場機制中才能得知民意的傾向為何，以取得完善回應地方

---

[45] Allan D. Wallis, "Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions," *National Civic Review*, Vol.83, No.1, Winter/Spring 1994, pp.40-53.
[46] E. Ostrom, "Metropolitan Reform: Propositions Derived Two Traditions,".
[47] C. Lefévre, "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review," *International Journal Of Urban and Regional Research*, Vol.22, No.1, 1998, pp.9-25.
[48] Emanuel S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships* (New York: Seven Bridges Press, 2000), p.187.

需求的可能，公民可以透過「用腳投票」(Vote With Their Feet)來表達偏好。[49]

站在跨域治理的角度，公共選擇理論主張多核心的政治體系較單一政府更能回應公民的需求；換句話說，將區域視為一個「公共市場」的概念，[50]將市場整合在區域內，公部門(各級政府)、私部門(企業、民間組織、非營利組織)、自治團體等具公共服務提供者在區域內(公共市場)相互競爭，[51]同時容許公民在其中作出選擇，提供區域內的公民對跨域治理的公共事務中有更多的選擇權，會出現這樣的改變，主要原因在於當前多元政策的範圍超過原本公部門角色的互動關係，尤其是政府能力的下滑使得公共事務無法交由單一政府來負責。[52]

在要素可以自由流動的前提下，提供公共服務和產品的行為者必須迎合市場的需求，甚至這些具競爭的公共市場型態表現在各地方政府協議、公私夥伴關係、職能轉移等體系之中。[53]值得注意的是，公共選擇理論相較於傳統改革主義採取政府整合途徑，其演繹出公部門與私部門的互動關係，也就是說，政府並非是提供公共服務和解決「市場失靈」(Market Failure)的唯一，私部門亦可以是跨域治理中公共服務的提供者，甚至是參與公共市場的競爭，這樣的概念更活絡了過去對治理的觀點，將私部門視為跨域治理中的一個行為角色。[54]

公共選擇理論以政治經濟學中的市場競爭觀點，試圖在跨域治理中，提供公

---

[49] Charles M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, October 1956, pp.416-424.
[50] Roger B. Parks & Ronald J. Oakensons, “Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach,”.
[51] R. Batley, “Comparisons and Lessons,” In R. Batley & G. Stoker, eds., *Local Government in Europe: Trends and Developments* (London: Macmillan Press Ltd, 1991), pp.210-229.
[52] R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*.
[53] Albert Breton, *Competitive Governments: An Economic Theory of Politic Finance* (New York: Cambridge University Press, 1996).
[54] James M. Buchanan, *The Theory of Public Choice* (Michigan: The University of Michigan Press, 1972), p.19.

民對公共事務有更多的選擇權來衡量本地的績效，會促使公共服務品質改善；[55]一來有助於公共服務更合乎公共需求，二來使公共服務提供者更具效率、效能的「公共財」(Public Goods)，以達到治理的目的。[56]然而，部分學者認為，將私部門納入公共市場與公部門相互競爭，一方面可能會導致私部門對公共市場的壟斷；[57]另一方面，地方之間進行降低稅率的競爭會導致地方財政收入不足，而無法提高公共服務品質的矛盾；[58]若競爭關係激化，地方政府為了吸引投資與提高就業，降低管理標準，例如食品安全、環境保護，[59]而不是以提供公民服務為宗旨，將危及公共利益，這也是公共選擇理論過渡將公、私部門關係與差異簡化，而不易引入跨域治理的現實情境中。[60]

新區域主義是當前有關跨域治理探討中一種新的論述模式，也就是從傳統改革主義和公共選擇理論之間的「對話」(Discourse)下產生的觀點。在傳統改革主義的思維認為透過一個整合的單一全能區域政府，較能鞏固社會公民文化的公平正義，進而可以從區域政府的建構之中達到集中、統合與規劃式的公共服務提供，主張透過合作關係，而不是競爭的方式，方能緩和地方政府對跨域事務的矛盾與衝突；相反的，公共選擇理論則重視市場競爭的進行，認為將各個公共服務提供者放入區域範圍內「類似於市場」(Market-like)的公共市場之中相互競逐，並由公民選擇叫合乎需求的公共服務選項，以提供公共服務的效率、效能與適當

---

[55] Albert Breton, "The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition," in Daphne A. Kenyou & John Kincaid, eds., *Competition Among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism* (Washington, D. C.: The Urban Institute Press, 1991), p.40.

[56] Roger B. Parks & Ronald J. Oakensons, "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach,".

[57] Judith D. Smyth, "Competitions as a Means of Procuring Public Services: Lessons for the UK from the US's Experience," *International Journal of Public Sector Management*, Vol.10, No.1/2, 1997, pp.21-46.

[58] George F. Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in United States* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1976).

[59] John H. Cumberland, "Interregional Pollution Spillovers and Consistency of Environmental Policy," In H. Siebout, et al, , eds., *Regional Environmental Policy: The Economic Issues* (New York: New York University Press, 1979), pp.255-281.

[60] J. Stewart, *Understanding the Management of Local Government: Its Special Purpose, Conditions and Tasks* (London: Pitman Publishing Ltd, 1995), pp.96-97.

的回應民意。[61]然而，隨著公共政策的複雜化、多元化趨勢，許多公共問題不在侷限於單一議題的討論，因為參與決策或受政策影響的範圍不斷擴大，往往會形成眾多議題的網絡效果，此時治理的行為者不單只存在政府體系中，還包括了更多非政府機構，治理的互動亦不只有競爭關係，同時包括了合作的可能，這也促使形成新區域主義論證的基礎。[62]

綜觀之，前述兩種治理模式都有論證的合理性，並且各有其優劣，也存在失敗與無法落實之缺點，[63]就新區域主義的觀點，全球發展對國內影響日增，無單就合作或競爭加以詮釋區域整合，而且參與整合過程之行為者亦必須多元，以利區域提升全球競爭力。[64]因此，必須融合透過相互的對話來取其優點並超越相互的歧見，新區域主義擺脫過去對區域政府研究的框架，成為當今學術發展的焦點。[65]新區域主義認為制度的建立不必然是唯一途徑，[66]對一個有效能的政府而言，「競爭與合作」都必須兼顧，方能達到跨域治理的目標，試圖從「協力」和「夥伴」關係去建構新的治理方式，尋求競爭與合作之間的對話，結合地方政府、企業組織、社區、非營利組織等部門機構形成區域性的「策略夥伴關係」(Strategic Partnership)，正式與非正式的夥伴關係是區域治理的必要部分，[67]不同於傳統科層體制與市場競爭的互動，呈現一種多組織間的協力關係，[68]當然，這是一種形式化較低的夥伴關係。[69]

---

[61] Robert H. Bates, "Macropolitical Economy in the Field of Development," In James E. Alt & Kenneth A. Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p.53.
[62] Allan D. Wallis, "Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions,".
[63] C. Lefévre, "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review,".
[64] T. Swanstrom, "What We Argue about When We Argue about Regionalism," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, 2001, p.480.
[65] David K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change* (New York: Garland Publishing Inc, 1999).
[66] Frances Frisken & Donald F. Norris, "Regionalism Reconsidered," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, December 2001, pp.467-478.
[67] David K. Hamilton, "Developing Regional Regimes: A Comparison of two Metropolitan Areas," *Journal of Urban Affairs*, Vol.26, No.4, October 2001, p.474.
[68] T. Eaillieu, *Collaborative Strategies and Multi-organizational Partnerships* (Leuven: Garant Publication, 2001), p.267.
[69] H. Sullivan & C. Skelcber, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service* (New York: Palgrave Macmillian, 2002), p.42.

新區域主義者認為解決地方利益或提供地方公共服務，不只限於政府機構，[70]以及「無政府的治理」(Governance Without Government)成了一種想像治理模式，[71]無政府的治理是指在政府權力下放或缺席的前提下，企業、民間組織或市場力量進入了治理的過程，[72]此與傳統改革主義者沒有將私部門納入跨域治理，以及公共選擇理論沒有論述到非政府部門與政府部門之間的合作關係，新區域主義有了更大的突破，主張許多治理議題不能忽視私部門的因素，甚至必須正視政府部門以外的組織在治理過程中得參與和合作；[73]運用公、私部門多元互動模式的發展動力，以形塑跨域治理有利的條件。[74]

中央政府的影響力下降與地方政府自主性的提升，公共事務的推展仍必須有一個治理「中心」(Core)擔任引導區域內合作的角色，基於此，新區域主義認為在現有的行政體系下，應存在「核心都市」(Core City)或「中心城市」(Central City)，並與不同層級的政府建立合作網絡，[75]並借重民間私部門參與跨域治理的過程，以核心都市(中心城市)為權力主體以操縱治理系統，確保區域問題得以解決，並有利於地方治理的推展。[76]因此，新區域主義十分重視如何重構「地方政府之間」、「地方政府與私部門之間」等的「地方治理網絡」(Local Governance Network)互動關係，強化公、私部門的策略性合作來解決區域性公共問題。[77]

---

[70] W. R. Dodge, *Regional Excellence: Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally* (D. C. Washington: National League of Cities, 1996), p.38.
[71] J. S. Davies, "The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing Without Government' Thesis," *Public Administration*, Vol.80, No.2, Summer 2002, pp.301-322.
[72] James N. Rosenau, "Governance, Order, and Chance in World Politics," In James N. Rosenau & Ernst-Otto Czemiel, eds., *Governance Without Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p.5.
[73] David K. Hamilton, "Regime and Regional Governance: The Case of Chicago," *Journal of Urban Affairs*, Vol.24, No.4, 2002, p.404.
[74] D. F. Kübler & H. Heinelt, "Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place,", pp.9-10.
[75] H. V. Savitch & Ronald K. Vogel, "Paths to New Regionalism," pp.161-167.
[76] John W. Thomas, "Transforming Cities Outcome Enterprises and Beyond Achieving Quality Governance and Manage Ment," (Draft) of South Asian Urban and City Management Course(Goa), http://info.worldbank.org/etools/docs/library/110657/goa/papersgoa.htm.
[77] Allan D. Wallis, "The Third Wave: Current Trends in Regional Governance," *National Civic Review*, Vol.83, No.3, Summer/Fall 1994, pp.290-310.

二、國內外研究文獻檢閱

檢閱國內外的相關研究文獻，目前尚未有透過專書或期刊來專門探究中國大陸的跨域治理並就此進行分析區域競合發展的論述。然而，在有關中國大陸區域發展的議題中，可以發現許多研究的觀點與成果。以下就相關文獻進行概述與檢討。

Dali Yang 在 ***The China Quarterly*** 發表的專文題為「Patterns of China's Regional Development Strategy」中指出，中國大陸為了建設國家現代化與經濟發展，採取傾斜式的非均衡區域發展戰略，以實現經濟成長的目標，大陸中央政府的選擇在於優先發展東部沿海地區，此有利於整體國家利益。[78]陸大道與薛鳳旋在 **1997 年中國區域發展報告**一書中指出，1978 年改革開放後，中央政府逐步開放部分城市對外吸引資金流入與技術轉移，其目的在於提升經濟成長的速度，以及增加國家綜合實力。開放初期，中國大陸經濟從計畫體制過渡至市場體制的過程中，因為經濟轉型的矛盾與市場運作的不完善，中央政府扮演了重要的角色；在 1985 年前，中央政府將大部分的行政資源透過優惠政策投入四個主要經濟特區(深圳、珠海、汕頭、廈門)，許多設備更新與技術改造主要集中在東海沿海一帶，改變 1978 年前「均衡模式」的「輕效益、重平衡」及「輕沿海、重內陸」，區域發展策略向東部傾斜。[79]

保建云在「發達地區間區域一體化發展面臨的問題與地方利益協調分析—以長江三角洲和珠江三角洲為例」一文中認為，中國大陸長期重視傾斜東部發展，

[78] Dali Yang, "Patterns of China's Regional Development Strategy," *The China Quarterly*, No.122, June 1990, pp.230-257.
[79] 陸大道、薛鳳旋，《1997 年中國區域發展報告》(北京：商務印書館，1997 年)。

採取「非均衡式」的區域發展戰略。近年來，沿海經濟開放區的經濟表現日益亮眼，尤其是各開放城市競爭力的提升，拉動周邊地區的經濟增長，加上中央經濟事權的下放與管制鬆綁，更加速地方產業與市場的發展與成長。[80]同時，保建云認為因地緣關係的條件下，中央放寬對地方經濟事務的控制，以及市場機能的發酵，各種經濟資源及活動將往具競爭優勢的城市集中，以城市為中心的區域性產業與市場會交互運作，並形成具區域經濟結構的城市群現象，或是以大都會為核心的經濟圈概念，「區塊化(區域化)」(Regionalization)的發展應運而生，例如廣州與珠三角地區、上海與長三角地區等即是明顯的例子。

馬學廣等人合著的「從行政分權到跨域治理：我國地方政府治理方式變革研究」一文中，認為中國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；然而，在分權化、全球化、市場化的趨勢下，地方發展出現跨政區、跨部門、跨領域公共事務難以協調的困境；該研究引用西方國家地方治理變革的經驗結合中國大陸發展現勢提出建議，認為應打破封閉式的體制內循環模式，把地方發展的政策權向企業、社區和非營利組織轉移，同時整合體制內外資源，形成各治理單位一致的跨域治理規則，尤其在地方政府間關係的發展，應結合行政手段和市場手段來展開府際合作，促使地方政府在跨域治理的過程中，從競爭型政府向合作型政府轉變。[81]

鈕則謙的學位論文**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**嘗試去解析中共改革開放後所採取的「梯度發展」的區域政策以及配合著該政策所實行的配套措施─外資、產業及財政政策等對於中共的「中央與地方關係」所產生的影響。鈕則謙指出由於國家在區域政策及配套措施方面採取「梯度發展」

[80] 保建云，「發達地區間區域一體化發展面臨的問題與地方利益協調分析—以長江三角洲和珠江三角洲為例」，《商業經濟與管理》，第 192 期，2007 年 10 月，頁 58-63+80。
[81] 馬學廣、王愛民、閆小培，「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》，第 24 卷第 1 期，2008 年 1 月，頁 49-55。

政策的結果同時，為了配合發展所採取的放權政策，使得原有的中央與地方的關係由原先的命令式轉為談判式，充份顯示了中央政府能力衰退與地方政府勢力勃興，更為中國未來的發展注入了變數，該研究認為可以從中心城市的確立著手去實行各地產業分工，朝向建立區域市場的建立並形成經濟圈式的統一市場規模，同時並配合中央政府在法律方面的健全及其他的一些相關措施，如分稅制與政企分離等。[82]

張德蘭的論文**中國大陸區域經濟發展策略研究(1979-2000)－產業結構觀點觀察**探討中國大陸區域發展策略對區域產業結構之影響，並分析產業結構之經濟效益與發展過程中產生之問題。該研究指出中國大陸的經濟發展中，區域經濟發展策略對總體經濟發揮著重要的影響力，經濟發展歷經了從「均衡」到「不均衡」，復又回到「均衡」的三個階段。其區域經濟發展策略之更迭，不外乎在追求總體經濟的最大效益，然地區經濟的成長以及經濟實力之消長，則絕大部分取決於地區產業結構之良窳。隨著經濟體制改革與市場機制的引進，中國大陸各地區經濟雖得以快速發展，但地區產業結構趨同化現象卻日趨加劇，條塊分割、相互封鎖、自成體系、重複建設、重複引進等問題日益嚴重。

中國大陸乃於 2000 年 3 月 5 日召開的九屆「人大」四次會議中強調「調整產業結構」將為「十五」計劃的「關鍵」指導方針，並要求「大力推進產業結構優化升級」。顯然中國大陸已意識到區域產業結構失衡現象已嚴重阻礙總體經濟的持續發展。而其自 2000 年開始大力推動「西部大開發」，作為區域協調發展策略的重點政策，是否能徹底解決改革開放以來不均衡發展策略所導致的東西經濟差距、產業結構趨同化、地區利益衝突等問題，並促使大陸經濟獲得突破性之

[82] 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》(台北：國立政治大學社會學系碩士論文，1994 年)。

發展，尚待評估。[83]

周枝田的**中國大陸區域發展策略與「諸候經濟」之形成**一書中，利用「區域成長理論」(Regional Growth Theory)來分析中國大陸區域發展策略的本質，並探討地方保護主義的形成和沿海、內地經濟差距的擴大對中國大陸經濟改革可能造成的制約。該研究指出隨著舊蘇聯的解體和東歐各國的「非共化」，中國大陸經濟改革的成敗也逐漸成為舉世矚目的焦點。總的來說，十年經改提昇了人民的生活水準，消滅了一部份的貧窮落後，推動了經濟的快速成長，其成就不可忽視；但是，由於經濟運行機制的轉換並不順利，經改過程也就無可避免地出現了一些結構性矛盾。該研究認為中國大陸的經改試驗中，「沿海與內地的關係」和「中央與地方的關係」是兩個特別值得注意的課題。

周文特別指出，中國大陸地方經濟勢力的迅速擴張和區域間發展不平衡的惡化，不僅使中央與地方矛盾、衝突日益加劇，形成所謂「諸候經濟」的格局，更對政權的統治基礎和控制能力帶來嚴重的挑戰。該研究認為中國大陸區域發展策略由毛澤東時期強調自給自足、重視國防安全的「平衡發展策略」轉變為後毛澤東時期強調區域分工、重視經濟效益的「不平衡發展策略」，此種政策轉變雖然符合改革開放基本國策的要求，卻也使得東西部貧富差距日益懸殊；再加上地方政府經濟自主權的增強，使得中央對地方的控制更為不易，衍生出貿易封鎖、資源搶奪等「諸候經濟」現象。然而，經濟領域的地方保護行為在短期內仍不可能發展為政治上的割據分裂。換句話說，地方政府的經濟勢力雖然有可能進一步擴張壯大，但不致於使中共陷入政權解體的局面。[84]

---

[83] 張德蘭，《中國大陸區域經濟發展策略研究(1979-2000)－產業結構觀點觀察》(台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，2000 年)。

[84] 周枝田，《中國大陸區域發展策略與「諸候經濟」之形成》(台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，1992 年)。

劉玉、馮健的**中國經濟地理：變化中的區域格局**一書中，認為區域發展涉及的主體與領域相當複雜，包括區域或國家本身固有的矛盾形勢、主觀的制度缺陷因素、區域政策總體與個體目標、區域類型與關係等，往往因不同的歷史發展階段與社會現況，使得政府在落實區域目標的過程中容易進入「公平」與「效率」取捨的矛盾與迷思，卻也因此在政府制訂區域政策時存在許多不合理的因素，包括發達地區的環境污染和市區擁擠、欠發達地區的貧窮落後和缺乏效率等問題，甚至會牽動中央與地方、地方與地方、政府與市場等不同利益主體之間的互動關係，進而引發更為嚴重的區域差異問題。該研究提出中國大陸的區域發展若要達到區域競爭力啼聲與區域關係協調之間的平衡，除了在宏觀背景下合理推動、制訂區域政策之外，中央政府扮演了重要的角色，應由中央層級成立區域政策管理部門，且由相關部門官僚、專家、基層人員、普通民眾等廣泛參與，並透過強大的立法基礎來平衡各行為主體的關係，以及建立有效的政策監督與績效評估機制。[85]

周霖的「區域先發效應與地方政府創新行為的制度分析」一文中，認為在東部沿海地區的發展經驗顯示，地方政府在缺乏相關完善制度的限制下，為了推動地方經濟增長而進行制度創新，地方政府因此成為地方經濟發展所需制度的供給者，並在地方經濟發展與運行中扮演重要的引導角色。[86]劉炫文的論文**八○年代以來中國大陸「地方主義」之研究**中，觀察中國大陸改革開放前後的集、分權趨勢及其影響，同時關注「諸侯經濟」的形成及問題。同時該研究分析中國大陸地方主義的特徵及發展變化，並整理出中央對地方主義的看法與態度，認為中央透過人事調整與權責劃分來對地方主義作出整頓的嚇阻作用，並就政治關係、經濟

[85] 劉玉、馮健，《中國經濟地理：變化中的區域格局》(北京：首都經濟貿易大學出版社，2008年)。

[86] 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》，2004 年第 3 期，2004 年 6 月，頁 65-70。

關係、軍事權力來加以控制。[87]Hongbin Li 與 Li-An Zhou 在 ***Journal of Public Economics*** 中的專文「Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China」中認為，中國大陸在「發展才是硬道理」的原則指導下，地方經濟發展的榮枯是中央政府或上級政府評量地方政府或下級政府的重要指標。[88]另外，Zhiyue Bo 的專書 ***Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility Since 1949*** 中提出，大陸地方官員的政治前途是否順利與地方經濟發展水平有正相關，所以地方政府官員積極推動地方經濟增長，以獲得中央的政治信任與提拔。[89]

有關長三角地區發展的研究文獻概述。賈彥利(2006)認為上海是長三角地區的核心城市，又扮演了全中國大陸經濟、貿易、金融與物流四大中心的角色，在區域內已成為帶動經濟增長的龍頭；除此之外，江蘇省和浙江省擁有充沛的資金、高科技人才及研發能力，兩省一市之間存在許多共同性和互補性，是推動區域合作的有利條件。[90]然而，林濤等人(2008)指出長三角地區在追求經濟合作的過程中存在三個層面的問題，包括上海作為核心城市的輻射作用不強、行政區劃的條塊分割出現以鄰為壑的問題、缺乏有效的區域協調機制導致產業結構趨同的現象嚴重。[91]

趙家亮的「『新區域主義』的層次特徵及對『長三角』城市合作的啟示」一文認為，長三角地區在生態、市場、產業、制度等方面的一體化進程仍十分緩慢，

---

[87] 劉炫文，《八○年代以來中國大陸「地方主義」之研究》(台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文，1996 年)。

[88] 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, September 2005, pp.1743-1762.

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

[90] 賈彥利，「基於新區域主義的長三角區域化研究」，《中南財經政法大學學報》，第 156 期，2006 年 6 月，頁 114-115。

[91] 林濤、劉峰、龔盧芳，「長三角經濟一體化中區域政府的合作分析」，《江西科學》，第 26 卷第 4 期，2008 年 8 月，頁 654-655。

例如太湖流域出現污染與水質性缺水問題、長江沿岸城市競相設立集裝箱河港、各城市為了招商引資相繼降低土地價格與提高優惠政策等惡性競爭的現象。[92] 黃雪芬等人(2006)則認為長三角地區的合作問題包括：第一，上海的龍頭效應未充分發揮，僅對週邊城市產生輻射作用；第二，長三角目前的協調模式仍處於低階形式，有關產業、投資等方面未有具體的成效；第三，地方政府的發展目標不一致，出現競爭關係的不合理、重複建設、產業重疊的現象。[93]

Xiaoming Lin 與 Yue Ma 的「Financial Reform and Regional Competition for Investment in China: A Game Theoretic Approach」的文章中提到 1980 年代初期，為了吸引外資與出口創匯，使得沿海地區的產業已勞力密集的傳統製造業為主，近年來為了提升國際競爭實力，中央政府開始重視產業升級的規劃，將地區傾斜的模式轉為產業傾斜的發展策略，出現地區傾斜與產業傾斜結合的趨勢，在各地興辦「經濟技術開發區」、「高新技術產業開發區」、「國家旅遊度假區」、「保稅區」等各類行經濟開發區。該文的結論指出，中國大陸區域為了追求更多的外資進入而導致更多競爭而無法建立合作關係，仍無法脫離集權和分權的惡性循環，以及行政力量持續介入經濟發展的過程中；[94]換句話說，該文認為自由化市場運作的發展仍後受到一定程度的影響，而這與地方競逐經濟利益與政績有直接的關連性。，

田喬治的學位論文**長江三角洲區域發展—區域創新系統的觀點**中，認為長江三角洲的迅速發展已經成為改革開放之後中國大陸經濟發展的主要表徵，然而在面對全球化的挑戰下，長江三角洲整合的問題也成為各方關注長江三角洲能否持

---

[92] 趙家亮，「『新區域主義』的層次特徵及對『長三角』城市合作的啟示」，《安徽農業科學》，第 35 卷第 27 期，2007 年 9 月，頁 8755-8756。

[93] 黃雪芬、葛幼松、吳麗，「上海建設世界城市的區域城際關係」，《合肥工業大學學報(自然科學版)》，第 29 卷第 6 期，2006 年 6 月，頁 672。

[94] Xiaoming Lin & Yue Ma, "Financial Reform and Regional Competition for Investment in China: A Game Theoretic Approach," *Economics of Planning*, No.29, August 1996, pp.128-129.

續發展的關鍵。該研究以區域創新系統理論解析改革開放以來的長江三角洲區域經濟發展變遷，文中並歸結出新區域主義重要的三個特色：在地化的地域空間與產業組織、產業群聚與生產網絡的形成、區域發展的絕對優勢，就此提出對長江三角洲區域整合議題的看法。研究結果指出長江三角洲區域創新系統主要的特色在於地方政府治理性格上的差異性，以及地方廠商與產業的發展模式與專業市場，這些現象的產生都與地方背景與環境有關，長江三角洲整合的目標應該是市場化、促進區域內網絡的交流以及持續產業群聚的發展。[95]

Shahid Yusuf 和 Weiping Wu 合著的 ***The Dynamics of Urban Growth in Three Chinese Cities*** 一書中回顧歷史的發展脈絡，上海因具先天位於中國大陸沿海地帶的中樞條件，以及背靠中國大陸廣大腹地的長江出海口，保有中國大陸交通、物流中心的角色。1949 年中共建政以來，上海在計畫經濟體制下受到壓抑，經濟中心的地位被中央政府所在地的北京所取代，喪失作為貿易和金融的功能，再加上中央有利大力發展重工業的同時又抑制「大城市化」的發展，上海在改革開放初期並沒有憑藉優越的條件來實現高速發展；反而，與廣東省一帶相比較，陷入經濟發展停滯的問題，主要原因來自中央有意的抑制，以及上海長期仰賴國有企業為主力的經濟發展模式，使得上海無法引進外資與優化生產要素，不能有效利用國際市場與全球資源，與鄰近的江蘇省與浙江省大陸發展鄉鎮企業與民間企業相比，上海一直處於經濟低迷的階段，直到 1990 年代方有起色。[96]

Fulong Wu 在 ***Urban Studies*** 國際期刊中發表的「The Global and Local Dimensions of Place Making: Remaking Shanghai as a World City」一文認為，中國大陸 1984 年 4 月中央政府宣布開放「沿海十四個港口城市」，上海包括在其中，

---

[95] 田喬治，《長江三角洲區域發展─區域創新系統的觀點》(台北：國立政治大學地政學系碩士論文，2004 年)。

[96] Shahid Yusuf & Weiping Wu, *The Dynamics of Urban Growth in Three Chinese Cities* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

1985 年 2 月將長江三角洲開闢為「沿海經濟開放區」之一，1990 年上海證券市場成立，國內外金融機構開始進滬投資，6 月正式啟動上海浦東新區的開發，重新調整上海工業區與空間配置，這對建立上海以金融服務業為主的「全球城市」(Global City)甚為重要。[97]

潘錫常的「浦東開發開放十年的理論回顧」一文中提到，中央批准在上海的外高橋設立「保稅區」，使得上海有機會透過保稅區來建立「國境內、關境外」的自由進出口區，並以「來料加工」、「兩頭在外」的方式來拓展加工出口業；換句話說，上海實行「經濟技術開發區」與「經濟特區」的優惠政策，利用上海原本工商業的基礎，吸引高科技與服務業的外商進入投資，在浦東新區投入建立現代化產業的財政補助，以及提供相映的優惠政策，諸如允許設立外資銀行、外商投資興建基礎設施、外商在國外發行或交易在大陸投資項目的債券和股票等，並且可以在保稅區內從事轉口貿易。[98]

Siu-lun Wong 在其專文「The Entrepreneurial Spirit: Shanghai and Hong Kong Compared」中認為，1992 年 7 月中央政府提出以長江流域為對象的「沿江開放政策」，一種以「上海為龍頭，實現長江流域協調發展」的格局開始形塑，位居長江出海口的浦東新區、虹橋開發區、閔行開發區、漕河涇新興技術開發區相互連結擴大上海大都會經濟圈的概念，更進一步帶動長三角地區的經濟發展。同時，上海開始對港口、機場、高速公路等跨域基礎建設積極投入，以成為金融中心、航運中心的角色；另一方面，上海自 1990 年代中期以後，對國有企業展開民營化的改革，不但使國有企業營運情勢獲得改善，加上外商投資金額的大幅增長，更加快上海產業發展的轉型。[99]

---

[97] Fulong Wu, "The Global and Local Dimensions of Place Making: Remaking Shanghai as a World City," *Urban Studies*, Vol.37, No.8, July 2000, pp.1367-1371.
[98] 潘錫常，「浦東開發開放十年的理論回顧」，《社會科學》，2000 年第 5 期，2000 年 5 月，頁 2-6。
[99] Siu-lun Wong, "The Entrepreneurial Spirit: Shanghai and Hong Kong Compared," in Y. M. Yeung & Sung Yun-wing, eds., *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Door* (Hong

Weiping Wu 與 Shahid Yusuf 合著的研究「Pathways to a World City: Shanghai Rising in an Era of Globalisation」中指出，上海在 1990 年代以前，第二產業佔全市產業補重高三分之二，1990 年代起中央放鬆對上海的管制，並規劃由浦東新區來吸引高新技術產業與服務業的投資，第三產業所佔比重大幅提昇；其中，在 1999 年成立上海期貨交易市場，加速金融業的發展，2000 年開始，中國大陸加入「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)後，上海外資銀行家數不斷增加，中外資銀行在上海的業務亦迅速擴大。[100]另外，Sit 在其文章「Globalization, Foreign Direct Investment, and Urbanization in Developing Countries」中認為，2004 年金融、保險、不動產在上海第三產業所佔份額最多，達到 18.31 個百分比，已成為上海經濟成長的主要動力，甚至是中國大陸與國際金融連結的中樞，與世界許多主要城市展開商貿條件的競爭。[101]

施建軍與梁琦的「長三角區域合作要打破『富人俱樂部』的思維」一文中詳盡論述長三角與珠三角之間展開產業群聚、市場腹地等層面的競賽，該文認為地區之間的競爭關係擴大為區域競賽模式，長三角地區的發展不在以區內城市為比較對象，逐步形成大都會圈的空間形式競爭。[102]

朱文暉與張玉斌的文章「改革開放以來中國區域政策的四回調整及其成就則認為，上海自此開始的改革與開放獲得更多政策空間，包括海關徵稅、進口環節稅、銀行溢息等，上海留用比重從 1984 年的 1：9 調升到 1993 年的 3：7，1994

Kong: The Chinese University Press, 1996), pp.25-48.

[100] Weiping Wu & Shahid Yusuf, "Pathways to a World City: Shanghai Rising in an Era of Globalisation," *Urban Studies*, Vol.39, No.7, June 2002, pp.1213-1240.

[101] V. F. S. Sit, "Globalization, Foreign Direct Investment, and Urbanization in Developing Countries," in S. Yusuf, et. al. eds., *Facets of Globalization* (New York: World Bank, 2001), pp.11-46.

[102] 施建軍、梁琦，「長三角區域合作要打破『富人俱樂部』的思維」，《南京社會科學》，2007 年第 9 期，2007 年 9 月，頁 1-9。

年起上海財政擺脫了長期赤字狀況。[103]另外，在朱文暉的專書**走向競合：珠三角與長三角經濟發展比較**中，將上海的產業結構以服務業為核心，以因應全球經濟中科技資訊發展的巨變，相對於江蘇省與浙江省以第二產業為主的產業型態，上海進入工業發達階段，正好可以迎合長三角地區龐大製造業對服務業的需求，一方面促進上海服務業現代化的發展，另一方面更可加快長三角區域的其他地區提昇製造業產值，並進行產業向外轉移的市場發展模式。[104]

李子蓉在「區位機遇與地區經濟發展—以長三角城市為例」一文中指出形塑區域協作分工的體系，提高長三角地區整體經濟社會發展，並與國際生產鏈與產業結構相互連結，以上海為核心的跨域合作模式逐漸凸顯，長三角地區形成「一個中心、南北兩翼」的共識。[105]

楊逢珉與孫定東合著的「歐盟區域治理的制度安排-兼論對長三角區域合作的啟示」一文中指出，從歐盟的整合過程中所累積的經驗來看，具有不同經濟利益創造和分配的省與省之間或城市與城市之間較主權國家更有合作的可能性，透過國家來制定以產業為主的區域政策或法規，將有助於地區內部的合作與利益協調，甚至可加強對外的區域合作，基於此，該文提出應由中央政府成立中央層級的跨行政區協調管理機構與發展基金，以及地方之間以談判機制為基礎來成立制度性的區域機構，進而促進省或城市之間的合作協調。[106]

陳櫓與薛海的「從法日經驗看政府在協調長江三角洲區域經濟一體化中的作用」一文中指出政府直能的調整是區域經濟一體化的關鍵，進一步建構出「複合

---

[103] 朱文暉、張玉斌，「改革開放以來中國區域政策的四回調整及其成就」，饒美蛟、李思名、施岳群編，《區域經濟合作—CEPA 與珠三角及長三角》，(香港：商務印書館，2006 年)，頁 128-146。
[104] 朱文暉，《走向競合：珠三角與長三角經濟發展比較》(北京：清華大學出版社，2003)。
[105] 李子蓉，「區位機遇與地區經濟發展—以長三角城市為例」，《人文地理》，第 22 卷第 4 期，2007 年 8 月，頁 95-99。
[106] 楊逢珉、孫定東，「歐盟區域治理的制度安排-兼論對長三角區域合作的啟示」，《世界經濟研究》，2007 年第 5 期，2007 年 5 月，頁 84-85。

行政」的政府治理模式是可以加以考量的途徑，包括中央成立與區域規劃相關的部門機構、政府充分尊重市場運作與企業自主性、發揮非政府組織的作用等，方能有助於區域經濟走向融合。[107]

朱鶯(2006)的文章中亦指出長三角地區未取得有效區域整合的主因在於地方政府因行政區劃導致利益分割，甚至出現行政區經濟的問題，因此必須消除「行政區經濟」方能使長三角地區獲得快速的發展，其中，朱文提出建立「區域公約」的概念，將可以進一步規範地方政府的行為選擇以消除地方壁壘，更有利於建立協調地方利益的平衡發展。[108]

三、相關研究評析

現有國內外相關文獻不乏研究中國大陸區域發展的論文，依照相關研究文獻的內容與成果來看，筆者大致可以分為兩大主題、三大類別，兩大主題分為整體性主題研究與區域性主題研究，就這兩大主題進行的研究又可分為三大類別：發展戰略議題、發展差距問題、地方衝突現象。

在整體性的主題中多數從中國大陸改革開放的發展進程來觀察，主要是探究改革開放後區域發展的總體戰略及描述所形成的發展格局，進一步形成「區塊化」的現象，並提出發展的格局，諸如不同區域空間的劃分、中心城市功能的重組、區際分工與協調、中央－中心城市調控模式等；在整體發展過程中，因地方分權而出現地方政府競爭的模式，是造就中國大陸經濟繁榮的主要因素；然而，許多文獻提出這些發展經驗所衍生的問題，形成所謂「諸候經濟」的格局，對整體區

[107] 陳櫓、薛海，「從法日經驗看政府在協調長江三角洲區域經濟一體化中的作用」，《世界經濟與政治論壇》，2005 年第 5 期，2005 年 10 月，頁 52-53。
[108] 朱鶯，「長三角區域消除『行政區經濟』的有益思路」，《宏觀經濟管理》，2006 年第 9 期，2006 年 9 月，頁 45-46。

域發展帶來挑戰，包括發展差距中的城鄉差距、東西部落差、地區傾斜等困境，甚至提出「行政區經濟運行模式」，認為行政區的劃分是構成地方惡性競爭的主要因素，；除此之外，有關傳統戶籍和用工的制度安排，都限制區域內勞動資源的自由流動，以及地方相互競爭所形成的衝突現象，包括地區產業結構趨同化、條塊分割、相互封鎖、自成體系、重複建設、重複引進等問題日益嚴重，必須有效的突破行政區劃的限制，並消除行政分化和市場壁壘的障礙。

在區域性的研究主題中，許多文獻凸顯出東部發達地區的成效與困境，對於西部地區或其他落後地區的論述較多從政策面進行探討，主要原因在於此地區多仰賴中央政策的協助與支持，對地方治理甚至跨域治理的形成難有具體的成果，使得目前的文獻難有較為深入或理論建構的貢獻，基於此，本研究整理有關區域性的研究文獻作為論述。目前在區域發展中，珠三角地區與長三角地區因先發優勢，區域經濟的增長速度、都市圈的形成、協調整合發展、跨域治理等方面受到矚目，其中，中央政策與介入扮演重要的角色，透過中央的引導與權力下放，地方獲得更多的自主權，甚至可以取得專屬地方的經濟利益；改革開放後中國大陸透過優惠政策吸引外商進入投資，企業的投資行為直接或間接帶動地方發展，逐漸形成一股不可忽視的力量，不但影響地方經濟發展甚至成為地方擬定發展策略的重要因素之一。另外，地方政府扮演的角色對區域發展而言猶如一刀雙刃的關係，一方面，地方為了結合各自具備的經濟條件，形成有利於產業經濟的分工合作關係；但是，另一方面，在追求政績為優先與謀求各自地區利益最大化的前提下，缺乏一個區域的協調機構，造成地方之間產業結構分佈雷同，甚至出現相互競爭的惡性循環。

從理論的發展過程中可以彙整出公共選擇理論與新區域主義認為私部門在區域內會發揮的治理功能，甚至出現公私協力共同管理公共事務。回到中國大陸的現實情境，地方積極吸引外資投入，使得廠商投資成為帶動地方發展的重要指

標，企業在地方之間的投資佈局將牽引地方的開放程度與分工變遷，投資金額愈大對地方發展有正面的關係。政府往往對稅高利大的產業提供保護措施，甚至地方政府之間在競爭過程中仍必須考量企業的投資處境與外遷的風險，除此之外，企業對社會發展亦會帶來影響，同時自發地從事相關社會活動；換句話說，企業無法獨立於社會之外，為了營造有利提升競爭力的社會環境，勢必會對地方治理產生影響，當然亦會介入中央政府決策的過程與影響地方政府行為的抉擇。

從過去相關資料顯示，台商投資在大陸的外商投資中佔有絕大之比重，甚至對大陸經濟發展帶來正面的影響，對於台商在大陸投資行為的研究與觀察受到矚目。近年來，隨著大陸投資環境的改變，台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、投資行為的規範等等都深深影響台商在當地的投資策略，其中，本研究將關注大陸台商投資區塊轉移的問題。昆山地區一直是台商投資的重地，當地政府為了吸引更多資金與提升產業格局，提出了相關政策與辦法，可以直接的判斷，解釋台商為了營運的便利與獲利將投資陣地轉移至該地方；另外，杭州地區近年來專注在旅遊業、低污染綠色產業為主的發展策略，與昆山地區所吸引以技術密集產業為主的產業特徵有明顯的差距，基於此，聯結本研究的主題，不同地區的產業策略與治理模式對廠商是否會帶來不同的影響？對台商而言是否會出現不同的群聚效應？甚至對地區之間的跨預治理而言是合作大於競爭？抑或競爭大於合作？

根據上述現有國內外相關文獻之分析，研究成果均屬斐然；不過專注於把政府「治理」、「跨域治理」概念與中國大陸區域發展作一深度連結的著作則不多見。事實上，目前探討中國大陸區域發展的論著中，絕大多數是將過去的歷史與現況作一陳述，有論者從「經濟地理」的角度進行分析區域的產業結構分佈與空間規劃，或是從「城市群」、「大都會圈」的帶狀關係來觀察中國大陸區域發展。中國大陸

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；然而，在現有的文獻中有關政府角色與地方政府互動的探討並不深入，其中從跨域治理的觀點來分析中國大陸城市之間分工與合作的相關研究更是不多，更遑論建構中國大陸的跨域治理模式，這樣理論結合實務的分析更少。除此之外，過去對於台商投資行為的研究中，大多是以投資金額與類別作為概要性的敘述分析，對於地方政府的作用與角色，以及治理模式對台商投資影響層面的論證並不多見，尤其當前政府治理的相關議題受到重視，這也凸顯本研究的重要性。

第三章 昆山、杭州地區台商投資概況

一、台商投資大陸總體的概況

當前我國廠商前往中國大陸投資已是趨勢，因此，了解台灣對中國大陸投資概況的分析，十分重要。1991 年至 2011 年 3 月間，台灣投資中國大陸的金額累積有 1012.08 億美元，投資件數共有 3,8908 件，平均每件投資金額約為 260 萬美元。1991 年至 2010 年，從成長率來看，1993 年的投資金額成長率最高，較 1992 年增長 11 倍之多：亦有負成長的現象，其中，1994 年與 1998 年分別減少了 69.7％與 53.12％，為最多的兩年。另外，200 年至 2010 年間，2004 年、2005 年和 2009 年均呈現負成長，分別減少 9.87％、13.40％和 38.45%（表 3-1）。

從平均每件投資金額來看，1991 年至 2010 年間，以 2010 年的平均每件投資金額最高，有 2361 萬美元，其次為 2008 年的 1661 萬美元，因此，雖然 2004 年、2005 年和 2009 年的投資件數與投資金額有減少的現象，但平均每件投資金額仍有所成長（表 3-1）。

表 3-1 台灣對中國大陸投資的狀況（1991-2011.3） 單位：件、億美元、％

年度	投資件數	投資金額	投資成長率	平均投資金額
1991	237	1.7	-	0.0072
1992	264	2.5	47.06	0.0095
1993	9,329	31.7	1168.00	0.0034
1994	934	9.6	-69.7	0.0103
1995	490	10.9	13.54	0.0222
1996	383	12.3	12.84	0.0321
1997	8,725	43.3	252.03	0.0050
1998	1,284	20.3	-53.12	0.0158
1999	488	12.5	-38.42	0.0256

2000	840	26.1	108.8	0.0311
2001	1,186	27.8	6.51	0.0234
2002	3,116	67.2	141.73	0.0216
2003	3,875	77.0	12.58	0.0199
2004	2,004	69.4	-9.87	0.0346
2005	1,297	60.1	-13.40	0.0463
2006	1,090	76.4	27.12	0.0701
2007	996	99.7	30.49	0.1001
2008	643	106.9	7.22	0.1663
2009	590	71.4	-38.45	0.1211
2010	518	122.3	102	0.2361
2011（1-3）	159	37.07	65	0.2332
合計	38,906	1012.08	0	0.0260

資料來源：大陸委員會兩岸經濟統計月報、經濟部投資審議委員會。

台灣對中國大陸投資的區位分佈，從過去累積的投資金額來看，1991 年至 2011 年 3 月間，台商投資長三角地區和珠三角地區的比重占在中國大陸總投資接近八成，換句話說，台商在大陸的投資佈局有其集聚性和區位考量。其中，投資金額最多之前五大地區依序為：江蘇省為 344.0 億美元（約佔比重 34.00%）、廣東省為 224.9 億美元（約佔比重 22.23%）、上海市為 148.7 億美元（約佔比重 14.70%）、福建省為 69.4 億美元（約佔比重 6.68%）、浙江省為 67.9 億美元（約佔比重 6.72%）（表 3-2）。

從投資累積的件數來看，台商在廣東省的累積投資件數位居第一，但是就累積的投資金額及平均每件投資金額來比較，江蘇省平均每件投資金額約 469.8 萬美元遠高於廣東省的 158.7 萬美元；除此之外，廣東省的平均每件投資金額僅高於福建省，這意涵台商早期在大陸投資大多集中在率先對外開放的廣東省，隨著投資環境、市場因素、經營模式、大陸持續開放等考量，台商大舉轉至長三角地區投資，甚至許多大型的台資企業赴該地區進行大項目的投資，這反應了台商在江蘇省投資項目低於廣東省卻在投資金額上超過廣東省的現象。

表 3-2 台灣對中國大陸累積投資-前五大地區(1991～2011.3)

單位：件、億美元、%

地區別	投資件數	投資金額	金額比重
江蘇省	6,229	344.0	34.00
廣東省	12,386	224.9	22.23
上海市	5,389	148.7	14.70
福建省	5,402	69.4	6.68
浙江省	2,036	67.9	6.72
合計	31,441	874.9	84.33

資料來源：參考經濟部投資審議委員會統計數據。

從逐年的統計數據來觀察(表 3-3)，台灣對中國大陸投資的區位分佈，茲因廣東的對外開放較早，早期赴大陸的台商在投資策略考量上，主要是以資源為導向，也就是為了利用當地低廉的勞動力和土地資源，在企業營運的比眾多已外銷為主，因此廣東省的先發優勢成為早期台商遷往珠三角地區投資的區位選擇(高長，2009：4-5)，基於此，可以發現 1991 年開始，台商前往大陸投資多以降低成為主要考量，廣東地區吸引整體台商投資金額約百分之四十。

嗣後，在國際經濟的轉變，1997 年亞洲爆發金融風暴開始，台商在大陸投資的區位選擇戰略及投資經營策略已有明顯的調整，台商在長三角地區的投資金額有明顯的增加，尤其是江蘇省的投資比重(高長、洪嘉瑜，頁 4-6)；同時，廣東省的台商投資金額比重有逐年降低的趨勢，最為明顯的地方在於，2001 年大陸正式成為「世界經貿組織」(World Trade Organization, WTO)的會員國，開放市場成為未來必然的趨勢，市場導向的投資策略考量更成為台商在大陸營運的主軸之一，也就是對當地內需市場的開拓，2001 年開始，長三角地區開始凸顯其區位優勢，更受到有意拓展大陸內需市場的台商所青睞，台商投資比重更超過 50%(表 3-3)。

表 3-3 台灣對中國大陸逐年投資-前五大省市 單位：%

	上海市	江蘇省	浙江省	福建省	廣東省
1991	12.14%	1.87%	0.11%	32.13%	**42.10%**
1992	6.31%	7.61%	6.78%	11.98%	**45.89%**
1993	12.96%	13.34%	3.94%	14.95%	**34.42%**
1994	16.39%	24.33%	6.53%	10.04%	**24.51%**
1995	20.51%	15.61%	5.26%	11.13%	**23.32%**
1996	19.84%	24.25%	2.66%	9.02%	**24.77%**
1997	13.58%	15.20%	4.51%	10.90%	**39.78%**
1998	14.07%	20.08%	4.22%	7.41%	**40.53%**
1999	12.07%	25.85%	6.30%	4.70%	**39.92%**
2000	12.31%	35.69%	2.63%	3.82%	**39.11%**
2001	13.51%	**37.58%**	7.49%	4.31%	28.30%
2002	14.12%	**33.07%**	7.61%	11.15%	24.32%
2003	14.34%	**33.79%**	7.89%	6.39%	26.69%
2004	16.93%	**35.83%**	9.93%	6.52%	20.23%
2005	16.94%	**39.11%**	8.07%	6.63%	20.31%
2006	13.63%	**37.78%**	7.73%	6.80%	18.52%
2007	14.44%	**38.53%**	6.93%	3.90%	19.84%
2008	15.94%	**39.56%**	5.72%	7.56%	14.07%
2009	13.37%	**38.45%**	8.29%	3.67%	17.95%
2010	13.42%	**37.64%**	4.64%	6.03%	17.96%

資料來源：參考經濟部投資審議委員會統計數據。

2001 年開始，江蘇省吸引台商投資的金額比重呈現一支獨秀之勢，若將整體台商在大陸投資的區位進行分時期考量，可以發現「1991 年至 1995 年」及「1996 至 2000 年」兩個時期，廣東省所吸引的台商投資仍位居第一，同時期江蘇省也呈現增加之勢，其他三個地區則有相對減少的現象；直至第三時期開始(2001 年至 2005 年)，江蘇省的台商投資明顯超過廣東省。

另外，從投資幅度的變動來看，廣東與福建兩省則是不同幅度的萎縮，唯獨

上海市、江蘇省、浙江省這三個長三角主要地區受到台商的青睞有增無減(表 4)。近年來，台商投資區位選擇往長三角地區轉移之趨勢仍持續加溫，將近六成的台商投資集中在此地區，2006 年至 2010 年台商投資比重，江蘇省約佔 38.45%、廣東省約佔 17.52%、上海市約佔 14.15%、浙江省約佔 6.59%、福建省約佔 5.68%(表 3-4)。

表 3-4 台灣對大陸投資之區位選擇變遷時期 單位：億美元、%

地區別	廣東省		江蘇省		上海市		福建省		浙江省	
時期	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重
1991-1995	17.68	**31.33**	8.49	15.04	8.29	14.69	7.78	13.78	2.62	4.64
1996-2000	43.73	**38.17**	26.2	22.87	15.91	13.89	8.92	7.78	4.61	4.02
2001-2005	71.02	23.55	107.06	**35.50**	46.22	15.33	22.13	7.34	25.02	8.30
2006-2010	88.0	17.52	192.06	**38.45**	71.02	14.15	28.60	5.68	30.92	6.59
TOTAL	220.41	23.21	333.81	35.16	141.44	14.89	67.43	7.10	63.03	6.63
變動幅度 1	-7.78		20.46		0.64		-6.44		3.66	
變動幅度 2	-13.81		23.41		-0.54		-8.1		1.95	

資料來源：參考經濟部投資審議委員會統計數據。

說　　明：變動幅度 1 是「2001-2005」的金額比重扣除「1991-1995」的金額比重。變動幅度 2 是「2006-2009」的金額比重扣除「1991-1995」的金額比重。

二、主要產業園區的投資概況(產業別、投資型態、營運方式)

（一）昆山主要產業園區的投資概況

自 1990 年第一家台資赴昆山投資，到 2010 年 6 月止年底，累計赴昆山投資的台資企業達 3738 家，增資項目 1686 個，投資總額達 442.5 億美元，註冊資本 207.7 億美元，利用台資金額佔台商在大陸投資總額的九分之一，占江蘇全省吸收台資總數的四分之一，占蘇州吸收台資二分之一，昆山成為台商在大陸投資最密集的地區。（胡明，2010，頁 28）

台資企業在昆山投資創業發展的主要特點是：（張樹成，2009）

（1）起步早而快，回報效益好:

例台 1992 年 7 月在昆山創辦的滬士電子昆山有限公司董事長吳禮淦，當時在大陸考察近一個月，與多家開發區進行了洽談都沒有成功。正當他失望準備回台灣時，聽說昆山開發區相當不錯，於是抱著姑且一試的態度到了昆山。結果吳禮淦對昆山市和開發區的服務和熱情十分滿意，當即決定斥資三千萬美元投資。如今滬士電子公司通過逐漸增資，投資總額已超過２億美元，目前正在大陸積極準備上市。

（2）投資規模大，知名企業旺:

目前，昆山台資企業的平均投資規模超過八百萬美元。其中投資額在一千萬美元以上的台資項目有 585 家，三千萬美元以上的有 65 家，投資超過 1 億美元的有三十一家。台灣製造業排名前一百家大企業及上市（上櫃）公司已先後在昆山投資興辦一百五十多家企業，投資額占全市台資企業投資總額的 32%以上。號稱在昆山投資的「五大金剛」，即台灣統一食品、正新橡膠、六豐機械、櫻花衛浴和捷安特自行車幾家廠商，其知名品牌效應日升，現在銷售網站以遍及大陸各地，成為同行業中的佼佼者，企業日益興旺。

（3）技術含量高，集體優勢強

大部分台資企業屬於資金密集型和技術密集型企業，主要集中於電子資訊、精密機械、新型材料、精細化工、高檔輕紡五大行業。近幾年台灣 IT 產業向昆山大量轉移已建成六百多家企業，投資額 75 億美元。目前全昆山市電子資訊專案累計七百多個，占全市工業總量的 45%，成為大陸重要的電子資訊製造業基地，並形成從電子基礎材料、覆銅基板、印刷電路板、電子元器件、顯示器到整機生產的比較完整的產業鏈。集體優勢強，集聚效能十分明顯。

（4）涉及領域廣，發展空間優:

近年來台商投資的新熱點為與製造業相配套的服務業。按照製造業向園區集中，服務業向功能型集中的原則，已有開發區東部新城、花橋國際商務成、清華科技園、昆山軟體園引起台商的高度關注。其中，以「融入上海、立足昆山、服務江蘇」為定位的花橋國際商務城和開發區東部新城區尤為耀眼。

（5）增資擴股多，興業信心足:

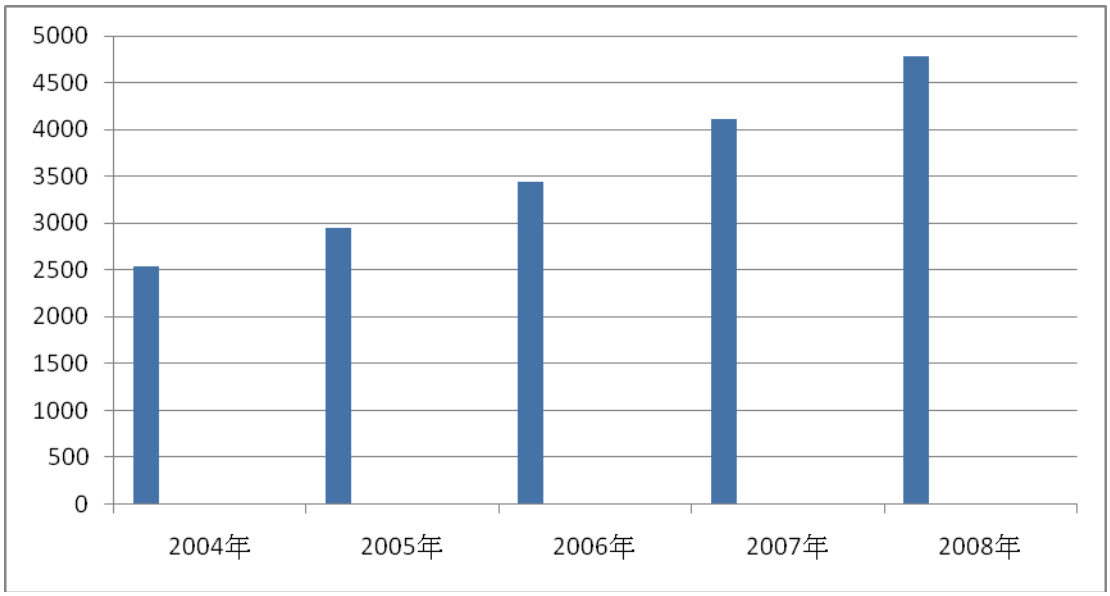
昆山已成為台商投資的高回報地區，台資企業中台方平均出資比例為 93.94%以上，其中台商獨資企業佔總數的 90%以上。由於投資回報率高，台商對昆山的投資信心不斷增強，許多台灣企業紛紛追加投資，累計增資專案達 1686 個，昆山積極吸引和興辦台資企業，順應了台灣產業轉移的需要，同時也有力地促進地方經濟的快速發展。

（二）杭州主要產業園區的投資概況

杭州經濟發達有「錢塘自古繁華」之稱，2008 年地區生產總值 GDP 為 4781.16 億人民幣，人均 GDP 為 70832 人民幣，均居全大陸省會城市第二位，2008 年綜合實力為全國第六位。全市面積 16596 平方千米，其中市轄區 3068 平方千米。轄 8 個市轄區、2 個縣，代管 3 個縣級市。

從 2004-2008 年全市地區生產總值（GDP）分別為 2543 億、2942 億、3441 億、4110 億和 4781.16 億人民幣，按可比價格計算，與上年分別成長 15%、13%、14.3%、14.3%和 11.0%，連續 18 年保持兩位數增長。（表 3-5）

2008 杭州三次產業的比例為 3.7:50:46.3，第一產業已經成為杭州地區的比重最低的產業，第二產業成為全市最重要的產業，其次是第三產業，第三產業比重已接近第二產業。



資料來源：恆輝數據庫

圖 3-1:3-5:2004 年－2008 年杭州地區生產總值變化趨勢

杭州經濟的支柱為工業，目前已形成較為完備的製造業體系。電子資訊、醫藥化工、機械製造、紡織服裝、食品飲料五大支柱產業基礎雄厚，有較強的市場競爭力，其中以資訊港、新藥港為核心的先進製造業基地建設進一步加快，有良好的發展前景。

2009 年是杭州經濟發展最為困難的一年，雖然面對國際金融危機的嚴重衝擊，但 2009 年全市實現生產總值（GDP）5098.66 億元，按可比價格計算，比前一年增長 10.0%，連續 19 年保持兩位數增長。其中：第一產業增加值 190.25 億元，第二產業增加值 2434.89 億元，第三產業增加值 2473.52 億元，比上年分別增長 3.2%、6.8%和 13.9%。三次產業結構由上年的 3.7:50.0:46.3 調整為 3.7:47.8:48.5。

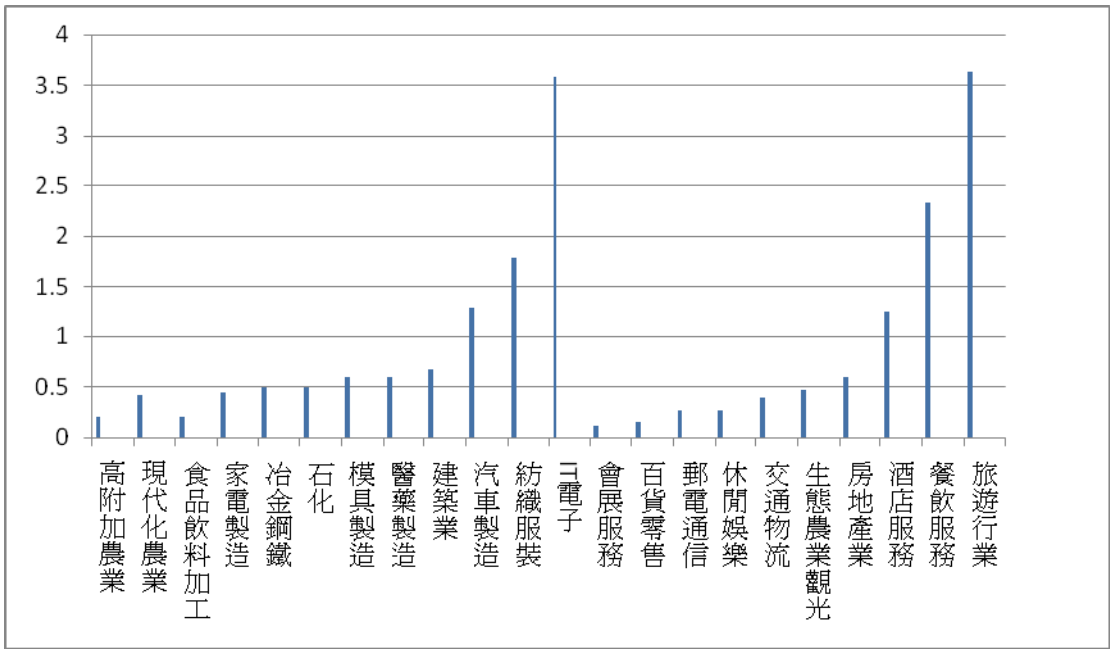
在全市生產總值中，非公有制經濟所占比重已達到 64.5%，其中個體私營經濟占全市生產總值的比重為 52.5%。2009 年末，全市共有私營企業 14.09 萬戶，從業人員 130.93 萬人;個體工商戶 28.46 萬戶，從業人員 59.78 萬人。

杭州截止到 2009 年 5 月底，全市累計引進台資企業 969 家。，引入台資的總投資達到 12.39 億美元，蕭山經濟技術開發區是台商企業的主要聚集地。目前在杭台資企業主要涉及 IT、紡織、家具、食品、精密機械、現代服務業等行業。已逐步形成多層次、多管道、多領域、全方位的格局。

2009 年批准外商直接投資 554 項，合同利用外資 69.65 億美元,比上年增長 11.8%；實際到位外資 40.14 億美元，增長 21.2%。全年總投資在 1000 萬美元以上大項目 288 個，投資總額和合同外資分別占全市的 96.7%和 92.7%。外資結構優化、品質提高，至 2009 年末，共有 70 家世界 500 強企業來杭州投資 117 個專案。

杭州經濟技術開發區、杭州高新技術產業開發區、蕭山經濟技術開發區和杭州之江國家旅遊度假區等 4 個國家級開發區 2009 年合同引進外資 24.93 億美元，實際利用外資 15.45 億美元，分別占全市的 35.8%和 38.5%。全年實現技工貿總收入 3282.83 億元，比上年下降 8.3%；實現利稅 347.68 億元，比上年增長 15.1%。

根據外貿協會 2009 年調查，杭州適合台商投資的行業評價如下: 第一產業的現代農業和高附加價值農業得分分別為 0.42 和 0.2。第二產業均分為 0.73，其中得分最高的 IT 電子業 3.58，其次是紡織服裝和汽車製造業，這三個產業得分均超過 1 分，同時也是第二產業中僅有超過產業均值的三個行業。第三產業均分為 0.62，其中得分最高的為旅遊行業 3.63，其次是餐飲服務和酒店服務業，這三個行業得分超過了產業均值。



資料來源：恆輝 2009 年 6 月企業調查

注：10 分制，第一選擇 10 分，第二選擇 6 分，第三選擇 4 分選取第二、第三產業 TOP10 產業列舉，產業得分為零的不列舉。

圖 3-2: 杭州適合台商投資行業得分表

第四章 中共政府對長三角地區的治理發展現況

一、中央政府對長三角地區的規劃與戰略

中國大陸是一個地域遼闊、人口眾多的國家，因資源秉賦、社會文化、經濟發展等條件不同，內部重現差異甚大的區域發展現象。就區域經濟發展而言，中國大陸沿海地區先天具有良好的自然環境，加上對外便利的地理位置，佔全國經濟總量的比重遠遠超過內陸地區，突顯出中國大陸各地經濟及技術發展差距大的情形。基於此，中央政府在不同階段中，因政治思考、經濟現實、意識型態等因素下，提出不同的策略與途徑以解決區域發展的問題。改革開放前，中央為了達到區域平衡的目標，採取「劫富濟貧」的區域發展策略，以消除區域差異維持區域間的平衡發展。文革結束後，中央為了落實「改革開放政策」與「經濟發展為中心」等方針，一改過去以平衡為宗旨的「均衡發展模式」，轉為以提升發展效率的「傾斜模式」，包括「梯度推移發展模式」與「點軸開發模式」；甚至在 2000 年開始，提出「區域協調互動」的概念，以縮小區域落差。

中國大陸的區域發展過程，呈現出兩個重要的意涵。第一，中央政府在區域發展中仍具有無法取代的影響力，雖然近年來，許多論點指出因「放權讓利」導致有「強地方、弱中央」的趨勢；但是，中國大陸中央集權的制度設計與傳統意識型態的框架，以及中共位居絕對權力的憲政體制，中央仍可透過行政、立法、人事、財政等全力來影響地方發展。第二，因為中國大陸的人文條件與地理特性，以及長期計畫體制導致市場經濟意識薄弱，各地區經濟發展呈現多元面貌，使得中國大陸難以建立同質、單一、全國的「經濟市場」(Homogeneous Economy)。因此，綜合上述，可以發現中央政府在區域差異的現實下，如何使宏觀調控政策在區塊化形勢下得以落實，以發揮經濟治理的目的，則是一大挑戰。

1978 年改革開放後，中央政府逐步開放部分城市對外吸引資金流入與技術轉移，其目的在於提升經濟成長的速度，以及增加國家綜合實力。開放初期，中國大陸經濟從計畫體制過渡至市場體制的過程中，因為經濟轉型的矛盾與市場運作的不完善，中央政府扮演了重要的角色；在 1985 年前，中央政府將大部分的行政資源透過優惠政策投入四個主要經濟特區(深圳、珠海、汕頭、廈門)，許多設備更新與技術改造主要集中在東海沿海一帶，改變 1978 年前「均衡模式」的「輕效益、重平衡」及「輕沿海、重內陸」，區域發展策略向東部傾斜[109]。除此之外，中央政府並沒有延續「為平衡而平衡」、「全國佈局」的區域經濟發展策略，主要的考量有二，第一，中央決策領導人認知到建立全國市場統一的不實際，尤其幅員廣闊的中國大陸，各地發展差異甚大，歷史經驗顯示，長期追求均衡的目標終究出現經濟崩潰的結果，且反而促使地區落差更加擴大；第二，經濟體制轉型不只是制度的改革，同時會出現意識型態與理論的衝突，因此，中國大陸「地區傾斜模式」的區域發展策略意涵漸進主義的「試點」特徵。

中國大陸長期重視傾斜東部發展，採取「非均衡式」的區域發展戰略。近年來，沿海經濟開放區的經濟表現日益亮眼，尤其是各開放城市競爭力的提升，拉動周邊地區的經濟增長，加上中央經濟事權的下放與管制鬆綁，更加速地方產業與市場的發展與成長[110]。同時，因地緣關係的條件下，中央放寬對地方經濟事務的控制，以及市場機能的發酵，各種經濟資源及活動將往具競爭優勢的城市集中，以城市為中心的區域性產業與市場會交互運作，並形成具區域經濟結構的城市群現象，或是以大都會為核心的經濟圈概念，「區塊化(區域化)」(Regionalization)的發展應運而生，例如廣州與珠三角地區、上海與長三角地區等即是明顯的例子。

[109] 陸大道、薛鳳旋，1997。《1997 年中國區域發展報告》。北京：商務印書館，頁 126-127。
[110] 保建云，2007。〈發達地區間區域一體化發展面臨的問題與地方利益協調分析—以長江三角洲和珠江三角洲為例〉，《商業經濟與管理》，第 192 期，頁 60。

從另一角度思考，依中國大陸單一集權的政治制度，以及黨政關係的絕對領導機制，區塊化的現象亦可能造成協調全國性統一政策的阻礙；然而，改革開放以來，地方政府為地方發展相爭資源與市場，出現地方保護主義的問題，以及地方利益考量的「諸侯經濟」，對中央權威帶來了挑戰。地方政府的多樣複雜性使得中央治理能力受到牽制；就此而言，區塊化除了可能促進地方政府間的協調合作，減少地方競爭摩擦所引起的衝突，更可改善中央治理地方事務與全國政策的和諧與便利。因此，從區塊化的趨勢來看中央與地方關係變化是一不同過去研究的途徑，亦可對中國大陸府記關係提供不同的分析架構，以觀察未來政府關係的變化形勢。

中國大陸區塊化的現象日益凸顯，主要表現出「三海三陸」的佈局策略，其中，「三海」係指長三角地區、珠三角地區、環渤海灣地區，「三陸」則包括東北、西北、西南等三個區塊，形成當前中國大陸區域發展中區塊化的進展。中國大陸商務部更逾 2006 年 10 月發佈《商務發展十一五規劃》，將「三海三陸」列為全國性的區域佈局戰略，透過「三海」的港口、產業和信息優勢，從原本國際加工裝配基地轉型成為自主性先進製造基地；甚至製造研發中心、服務貿易中心、物流中心，以及藉由「三陸」與周邊國家建立區域經濟合作平台，並結合西部大開發、振興東北老工業基地以形成共同發展的「國際走廊」和「經濟合作帶」；除此之外，「三海」的 GDP 等指標佔全國比重的一半，出口貿易和實際利用外資比更佔全國的四分之三，顯示「三海」經濟圈對全國經濟發展的影響力。

「三海三陸」對中國大陸而言將發展成為一個「大開放、大市場、大流通」的區域發展概念，綜觀之，區塊化不但是中國大陸經濟發展的現象之一，更是中國大陸中央規劃總體經濟的主軸，透過國家力量的主導提供區域發展的資源，一來彰顯中央經濟控制的重視，同時也直接、間接引導地方政府朝向區域合作的方向發展。基而此，對中央與地方關係而言，更有了不同的影響，區塊化所形成的

概念成為中央與地方互動的平台，以及地方之間的互動更有了協調與合作的可能；當然，地方自主性與市場化的發展，亦會對區域內合作帶來挑戰，甚至不利中央宏觀調控的施行。

中國大陸中央政府對於長三角地區的投入，在 1980 年代已有初步的規劃，1982 年於上海成立中央層級的「上海經濟區規劃辦公室」，主要是為了處理「長三角經濟開放區」的跨區事務，並協調地方政府之間的開放政策，是一種中央政府由上而下的協調整合機構，雖然 1988 年因地方行政壓力而結束運作，但仍對長三角地區的發展開啟重大影響。1984 年 4 月將上海列為十四個沿海港口開放城市名單中，施行類似經濟特區的優惠政策，1985 年 2 月中央宣布開闢長三角洲、珠三角洲、閩南廈門漳州-泉州三角地區為「沿海經濟開放區」，1986 年月與 1988 年 6 月在上海的閔行、虹橋、漕河試辦經濟技術開發區，是十四個開放港口城市中首先實行技術開發區的地區，奠定了 1990 年代後的上海經濟發展。1990 年 6 月，批准上海市加快「浦東新區」的開發，並給予較經濟特區和沿海經濟開放區更寬鬆、優惠的政策支持，在保稅區內從事轉口貿易，減少對國際投資形式的限制，且投資經營模式更為靈活，允許國外金融機構在新區設立銀行；另外，更允許外商在新區投資興建交通與能源等基礎設施，包括機場、港口、鐵路、公路、橋樑、發電廠等，甚至可以就中國大陸投資的項目在國外發行、交易債券與股票。

回顧 1978 年至 1990 年間，中央政府的地區傾斜發展策略，大多將經濟重心集中在東南沿海一帶，尤其以廣東為中心的珠江三角洲地區，雖然長三角地區在 1980 年代已受到中央的關注，並開始擴大開放範圍；但是，在改革開放初期，珠三角地區握有經濟開放的大部分資源，主要原因有二，首先，1978 年開放的四個經濟特區位處於香港、澳門、台灣、東南亞等附近，可以吸引華人企業前來投資；其次，上海過去以重工業、國有企業為主要的產業結構，商品市場不成熟，

盲目開放可能會導致經濟震盪的危機。直至 1992 年鄧小平南巡後，上海逐漸擴大開放力度，[111]加上 1990 年代開始，沿海開放地區不斷擴大，呈現全面多元開發的現象，長三角地區的城市群日益增加且成熟，形塑出跨行政區劃的區域經濟區概念，並成為中央擬定區域發展政策的主要規劃之一[112]。

中央政府的地區傾斜政策將經濟發展重心集中在東部沿海地區，不但提升東部沿海地區的經濟增長，更進一步帶動全國經濟的成長，奠定了中國大陸在 1990 年代經濟崛起的動力。相反的，地區傾斜的發展模式卻擴大地區之間的落差，東部與內陸地區的經濟水平差異加劇。1980 年代初期，為了吸引外資與出口創匯，使得沿海地區的產業已勞力密集的傳統製造業為主，近年來為了提升國際競爭實力，中央政府開始重視產業升級的規劃，將地區傾斜的模式轉為產業傾斜的發展策略，出現地區傾斜與產業傾斜結合的趨勢，在各地興辦「經濟技術開發區」、「高新技術產業開發區」、「國家旅遊度假區」、「保稅區」等各類行經濟開發區[113]。

2006 年的《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要(簡稱十一五規劃)》中，長三角地區的發展是中國大陸區域發展的重點之一[114]。就長三角地區的產業傾斜部分，中央鼓勵上海建立國際航運中心、國際金融中心，強化長三角地區服務業的建設；同時，有關工業發展的策略上，以發展高技術產業為主，大力發展研發、設計、營銷中心，促使產業鏈向高端科技延伸，並淘汰傳統產業的生產方式，推動產業升級與技術轉移。產業傾斜政策的目的在於提升中國大陸產業發展的競爭力，並建立完整的產業群聚與分工佈局，深化技術轉移與科技創新的能

---

[111] 1990 年 3 月 3 日，鄧小平表示「比如抓上海，就算一大措施，上海是我們的王牌，把上海搞起來是一條捷徑。」參閱 康燕，《解讀上海》(上海：上海人民出版社，2001 年)。

[112] 王昉，2005/6。〈長三角區域經濟統籌發展的規劃思路、有限目標即協調機制〉，《現代經濟探討》，2005 年第 6 期，頁 21。

[113] Lin, Xiaoming & Yue Ma, 1996/8. “Financial Reform and Regional Competition for Investment in China: A Game Theoretic Approach,” Economics of Planning, No.29, pp.117-130.

[114] 施建軍、梁琦，2007/9。〈長三角區域合作要打破『富人俱樂部』的思維〉，《南京社會科學》，2007 年第 9 期，頁 1。

力。然而，產業傾斜政策亦使得區域內出現地方相互競爭的現象，尤其是重複建設、省際壁壘、壓價競賽等問題日益嚴重，在長三叫地區同質競爭與城市產業定位出現衝突，有許多城市選擇以汽車零組件製造業、石化業、通信等為主要核心產業，競爭、利益分割、相互制約是長三角地區發展的困境所在。

長三角地區的地方政府為了經濟發展而存在惡性競爭現象，區域競爭愈演愈烈，尤其當地方追逐產業往高階目標前進時，產業同構不利於產業分工的進行，更使得整體經濟發展出現資源浪費、效率下滑的瓶頸。基於此，中央政府在規劃宏觀經濟與區域經濟發展的同時，必須回歸市場機制的運作；換句話說，市場經濟體制對區域經濟發展的影響力，已不是政府力量可以完全取代，過去無論是地區傾斜抑或產業傾斜，都可以看出中央政府主導力量的介入，同時也成功帶動中國大陸經濟的成長；然而，當全球化與市場化的趨勢，如何調適區域經濟發展建立正常化的市場運作，則是中央政府必須關注的問題。

中央政府對長三角地區的政策，於 2008 年提出《國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》，從市場運作的角度思考，採取建立城市群的體系，包括特大城市、大城市、中小城市、小城鎮形成網絡化的城鎮系統，除了有經濟、技術、文化等相互聯繫，更要使生產要素能自由流動，並促使產業分工並加以市場整合。

中央角度認為長三角地區應由上海發揮龍頭的角色，除了加快國際中心的建設，朝向發展以服務業為主的經濟結構之外；更可以發揮輻射的作用，提升其他大城市(南京、杭州、蘇州)、中小城市、小城鎮(蘇北、浙西南地區)的產業發展與基礎建設，形成區域內的點軸開發策略模式，由中心城市(上海)發揮「點」的角色，透過交通、水源、電源等基礎建設形成的線狀「軸帶」，帶動其他城市的

發展，一種網狀的「T」字型開放策略向外擴散[115]，學理稱之為「成長極」(Growth Pole Theory)，由優勢經濟體發揮「支配效應」(Dominance Effect)及「推進型產業」(Propulsive Industry)功能，使產業向外擴散並誘導其他經濟體增長[116]。

2010 年 6 月，中共國務院正式批准實施《長江三角洲地區區域規劃》（以下簡稱《規劃》），其目的在貫徹落實 2008 年《國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》，進一步提升長三角地區整體實力和國際競爭力的重大決策部署，這是大陸當局深入實施區域發展總體戰略、促進全國經濟平穩較快發展的重要舉措之一。該規劃的規劃期為 2009-2015 年，展望到 2020 年，根據規劃，長三角將形成以上海為核心的「一核九帶」區域格局。

所謂「一核九帶」：係以上海為核心，沿滬寧和滬杭甬線、沿江、沿灣、沿海、沿寧湖杭線、沿湖、沿東隴海線、沿運河、沿溫麗金衢線為發展帶的空間格局。今後，長三角將開展一系列重大改革試驗，包括對具備一定條件和較大規模的城市賦予立法權；根據大陸有關部署開展環境稅試點，探索開徵物業稅。區域規劃對長三角發展的戰略定位為：亞太地區重要的國際門戶、全球重要的現代服務業和先進製造業中心、具有較強國際競爭力的世界級城市群。其中，全球重要的現代服務業中心定位是首次出現在大陸經濟發展戰略思想表述上。

當前，長江三角洲地區面臨著提高自主創新能力、緩解資源環境約束、著力推進改革攻堅等方面的繁重任務，正處於轉型升級的關鍵時期。《規劃》的實施有利於這一地區進一步消除國際金融危機的影響，加快轉變發展方式，不斷提升發展水準，帶動長江流域乃至全國經濟發展。

---

[115] 張顥瀚，2007/10。〈泛長江三角洲：世界第六大都市圈未來『一體兩翼』新格局〉，《社會科學》，2007 年第 10 期，頁 34-39。

[116] Perroux, Francois, 1981. “Note on the Concept of ‘Growth Poles’,” In Ian Iivingstone, ed., Development Economics and Policy Readings. London: George Allen & Unwin.

同時，中央政府對長三角地區的產業結構提出平衡「產業升級」與「產業分工」的發展，除了是為了提高經濟發展層次，延續對高新技術產業的傾斜偏好，加強石化、鋼鐵、汽車、船舶、先進裝備製造等具關鍵技術與戰略性產業的支持；另外，強化產業升級後的梯度轉移，以形成區域內產業分工格局。對於產業空間的規劃上，認為上海、杭州、蘇州具先發優勢，以電子信息、生物、新材料、先進裝備製造業等產業為發展重心；在沿海、沿江、杭州灣等沿線推動有關石化、鋼鐵、汽車、船舶等具產業鏈、帶動性強的產業群聚，就較開發程度相對不高的蘇北、浙西南一帶城鎮與農村，著力發展高附加價值的特色農業建設，以及傳統產業梯度移入。一方面使長三角地區產業結構完整，且在產業升級的同時又可發揮分工的作用，形成以上海為經濟成長極，產生「擴散效果」(Spread Effect)與「涓流效果」(Trickling-down Effect)，[117]帶動「北翼」的蘇南地區與「南翼」的杭州灣地區相結合，進而有利於長三角地區的整體發展。（表 4-1）

表 4-1:長江三角洲地區區域規劃重點

項目	重點
一核六帶	強化上海這個發展核心，優化提升滬寧、滬杭沿線發展帶，重點建設沿江發展帶、沿（杭州）灣發展帶，積極開發沿海發展帶，培育寧湖（湖州）杭發展帶，引導發展沿湖（太湖）生態服務帶。
產業：加快發展新型產業	做大做強石化、鋼鐵、電子資訊產業；鞏固提升裝備製造業、紡織輕工和旅遊業；加快發展現代生產性服務業和生物醫藥、新型材料等新型產業。
基礎設施：交通與能源兩重點	綜合交通和能源做為兩大重點，提出加快滬寧、滬杭、杭甬、延長江、沿海和寧湖（湖州）杭六大重點交通通道建設；同時提出了煤炭、油氣、液化天然氣、電力和新能源等基礎設施建設方案。

[117] 擴散效果主要來自「累積因果關係理論」(Conculstive Causation Theory)所提出。Gunnar Myrdal,，許大川譯，《富裕國家與貧窮國家 *Rich Lands and Poor: The Root to World Prosperity*》(台北：台灣銀行經濟研究室編印，1968)，頁 27-37。涓流效果可以促進貧富差異縮小，以利均衡發展，相對於「極化效果」(Polarized Effect)。Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958), pp.183-184, 199-200.

資源配置：差別化土地政策	對滬寧杭沿線，嚴格保護優質基本農田；對沿江（長江）、沿灣（杭州灣），優先安排建設用地指標；對沿海和寧湖（湖州）杭線及其沿路發展帶，適度安排建設用地；對沿湖（太湖）地區則控制土地開發強度。

資料來源: 《長江三角洲地區區域規劃》

2011 年 3 月，中共全國人大通過《十二五規劃綱要》，其區域發展總體戰略目標為充分發揮不同地區比較優勢，促進生產要素合理流動，深化區域合作，推進區域良性互動發展，逐步縮小區域發展差距。針對長三角未來在十二五規劃中發展規劃，發揮東部地區對全國經濟發展的重要引領和支撐作用，在更高層次參與國際合作和競爭，在改革開放中先行先試，在轉變經濟發展方式、調整經濟結構和自主創新中走在全國前列。在未來五年加大區域統籌力度，加快區域經濟轉型升級，進一步促進長三角地區科學發展、和諧發展、率先發展和一體化發展。

「十二五」規劃，是以「深化改革」和「加快轉變經濟發展方式」為今後五年中共經濟發展策略的主軸。在發展策略的內涵上則是將「包容性增長」(Inclusive Growth)的概念納入發展策略中，更加注重以人為本，更加注重保障和改善民生，促進社會公平正義，期能努力做到「發展為人民、發展依靠人民、發展成果由人民共享」的目標。

隨著市場因素逐漸在長三角地區經濟發展過程中提升影響力，中央政府為了引導長三角地區發揮跨域治理的能力，同時配合產業分工與產業群聚的發展，提出建立「創新型區域」的概念，建構區域創新網絡。1982 年由中央成立的「上海經濟區規劃辦公室」，以上海為中心建立長三角經濟區，擴大區域發展的範圍至江蘇、浙江、安徽、福建、江西等地區，但是當時市場經濟體制尚未完善，加上中央政府有意抑制上海的經濟開放速度，使得地方之間的經濟關連度不高，地方政府相繼競爭以維護自身利益，這樣由上而嚇得整合模式，因地方行政壁壘分明的抵制，終究於 1988 年宣告失敗。在全球化的發展趨勢下，市場作用日益成

熟，中國大陸中央政府再次提出區域聯合協作的意志，鼓勵地方在合作模式方面能有自主創新的平台，並深入發展區域性的重點科技園區。

中央政府除了鼓勵地區協作發展之外，更提出推動行政管理體制的改革，包括政企分開、政資分開、政事分開、政府與中介組織(第三部門)分開等概念。進一步合併職能相似的政府部門，一方面減少行政層級以提高行政效率，另一方面亦使政府體制能減少對市場的干預，形成一個責任型、服務型的行政體制。除此之外，為了使區域內生產要素得以自由流動，加強區域制度建立的合作與協調，形成一個統一的法治環境，更有力於統籌經濟發展政策與協調對外開放政策；制度的整合對規範市場秩序與維護市場運作起了巨大的作用，使政府扮演調節市場外部性的角色，更對有關科技、人力資源共享與流動有正面效益，轉變成由市場發展下的成長極帶動，並由地方自主創新區域合作模式，一方面形塑區域協作的模式，以擴展區域經濟整體發展；另一方面，尊重地方自治並使地方行為選擇可預期性，貼近市場考量有利整體利益，使得區域產業分工得以完善。

中國大陸中央政府對於區域經濟發展採取宏觀整體性的平衡考量，地方政府則以滿足地方利益為行為選擇的依據，兩者之間都是為了如何提升經濟表現為目標，唯在宏觀與微觀、整體與個體之間有所不同，進而對行為造成影響。中央政府為了整體發展利益而追求地區間的平衡，透過由上而下的「條條」權力配置，要求地方遵循「全國佈局」的區域發展途徑。然而，中央政府的意志往往無法順利下達至地方，甚至國家能力出現「權威碎裂化」(Fragmented Authority)的現象[118]。

中央意志容易受到地方「塊塊」的阻撓，其主要原因有二，第一，隨著改革開放後市場機制日益成熟，政府主導力量逐漸弱化，中央指令式的全局統治轉變

[118] Lieberthal, Kenneth G., 1992. “Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation,” In Liederthal, Kenneth G. & David M. Lamton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China.* Berkeley: University California Press

成指導性的宏觀治理，雖然不表示中央政府統治權威的喪失，但是政府治理角色的調整與市場因素已是一個必然的趨勢；第二，中央在改革開放後，進行大幅度的放權讓利，賦予地方擁有更多經營管理權，主要目的在於發揮地方的主動性、積極性與創造性，這引發地方強化對自我利益的認知，追求地方經濟成長的重要性高於配合中央「全國生產佈局」的規劃。因此，探索地方政府的考量則是理解長三角地區跨域治理與地區競合的重要課題，除了可以看出長三角地區跨域治理的模式，同時在中央與地方的對話下，更可看出中國大陸區域發展的現況與未來展望。

二、地方政府在長三角地區的跨域治理發展

中國大陸的長三角地區由上海市、江蘇省、浙江省的主要城市構成，城市群中包括上海、南京、杭州、寧波、蘇州、無錫、常州、鎮江、南通、揚州、秦州、湖州、嘉興、紹興、舟山等十六個大、中、小型城市組成，涵蓋的土地面積約十萬平方公里，占全中國大陸土地比重約 2.2%，登記戶籍約 7000 多萬人，占全國人口不到十分之一，在有限的基本條件之下，長三角地區的 GDP 與固定資產投資竟占全國超過五分之一份額，出口貿易甚至達三分之一，實際利用外資更將近全國的一半，人均 GDP 更是全國人均 GDP 的三倍以上。

就城市競爭力方面，中國大陸百強縣的排名中，長三角地區佔了一半以上，經濟實力最強的三十五個城市中，有十個座落在該地區。綜觀之，長三角地區在各項主要經濟指標都呈現高速增長的趨勢，人均 GDP 逐年有兩位數的增長速度，貿易與 FDI 的成長幅度領先珠三角地區與環渤海灣地區，甚至有逐漸超越珠三角地區的後勁實力；除了顯示該地區已成為外商投資的主要市場之一，更凸顯長三角地區經濟開放與國際化程度以進入重要階段。

表 4-2:上海、蘇州和杭州各項指標在長三角地區排名（2008）

排名	地區生產總值	人均地區生產總值	社會固定資產投資總額	城鎮居民人均可支配收入	社會消費品零售總額	地方財政收入	金融機構貸款餘額	實際利用外資
1	上海	上海	上海	上海	上海	上海	上海	上海
2	蘇州	蘇州	杭州	紹興	南京	蘇州	杭州	蘇州
3	杭州	杭州	寧波	杭州	杭州	杭州	南京	杭州

資料來源：恆輝數據庫

在產業結構方面，長三角地區歷經三十年的快速發展，出現產業結構的轉換，第三產業的比重逐年提升，整體趨勢大致可分四個階段的改變。首先，1978 年至 1984 年時祺，第一產業比重由 19.64％上升到 24.41％，第二產業比重從 61.27％下降至 54.17％，第三產業比重由 19.10％上升到 21.42％，此階段主要因中央區域戰略的傾斜佈局，外資進入比較多集中在珠三角地區，長三角地區的江蘇省與浙江省的發展重心在鄉鎮企業與民間企業為主，[119]上海市則是以國有企業為核心，因此，農村經濟體制改革和國家產業政策在此時期對長三角地區起了重要得作用。

第二階段(1985 年至 1990 年)，第一產業比重從 21.93％下滑至 19.96％，第二產業比重從 55.89％降至 51.66％，第三產業由 22.18％提升到 28.48％。第三階段(1991 年至 1997 年)，第一產業比重從 17.44％快速下滑至 11.73％，第二產業與第三產業比重分別由 51.42％、31.24％上升到 52.29％、35.98％；第二、三階段中，第二、三產業產值皆有顯著的提升，主要在於 FDI 大量流入製造業的生產，進一步帶動長三角地區第二產業的升級，以及擴大對第三產業的需求。1998

[119] 1990 年代，溫州的民營經濟產值佔工業產出的比重約 75%，江蘇省有 98%的工業產值來自鄉鎮企業。Susan Whiting, *Power and Wealth in Rural China: the Political Economy of Institutional Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p.32.

年開始進入第四階段，第三產業比重大幅增加，從 37.50%提升到 2006 年的 40.63%，第二產業比重增加到 54.00%，其中，第一產業迅速下降 5 個百分點(5.37%)，長三角地區進入由第二產業過渡至第三產業的結構轉變時期，其中跨國公司與高科技產業成為該地區吸引 FDI 主流，使得長三角地區在全國分工的角色日益重要。

從三個省(市)的產業結構變遷來看，上海市的產業結構，1978 年第一、二、三產業分別為 4.03%、77.36%、18.61%，是以第二產業為主要發展重心，原在在於當時上海以國有企業為主要經濟來源，是全國最大的重工業基地，具有強大的工業基礎，當然這與中央政府對上海的改革開放一直抱持謹慎態度有關。1990 年代中期開始，上海開始對國有企業實施民營化改革，中央亦在 1992 年鄧小平南巡講話後，方才大幅放開對上海的經濟發展管制，1993 年開始，第一產業與第二產業的比重分別下滑到 2.53%、59.56%，第三產業比重快速增加到 37.91%；甚至到 2000 年，第三產業首度超過 50%，2006 年第一產業的比重更不到 1%(0.90%)，尤其是金融、房地產、教育等產值已成為上海經濟增長的核心動力。

江蘇省的產業結構自 1978 年以來是以第二產業為主，1980 年代開始大力發展鄉鎮企業，1978 年至 1988 年之間，以第一、二產業所佔的比重為高，1989 年開始，第二產業比重首度超越第一產業，1997 年以後民營企業快速發展[120]，第一產業的比重迅速從 1978 年的 27.57%下滑至 2006 年的 7.14%，製造業仍在江蘇省的產業中扮演重要地位。就浙江省而言，改革開放初期，1979 年第一產業的比重佔整個產業結構最高達 42.86%，1980 年開始，第二產業快速發展，主要與民間企業擴增有直接關係，1993 年第二產業的比重超過 50%，同時第三產業從 1978 年的 18.68%增加至 32.01%，到 2006 年第一產業從 1978 年的 38.06

[120] 劉志彪，2005/1。〈長三角區域合作建設國際製造中心的制度設計〉，《南京大學學報(哲學．人文科學．社會科學)》，2005 年第 1 期，頁 42。

%下滑至 5.88%，與江蘇省相似之處在於第二產業仍是產業結構的核心。

就產業結構的變化，長三角地區的產業發展從第二產業過渡到第三產業，最為明顯的變化在於第一產業比重大幅的下降，表示該地區已經進入以工業化為主要的經濟發展階段。另外，就區域內的省(市)產業結構中，出現經濟發展的梯度差異，呈現上海市、江蘇省、浙江省發展位階不同的現象，其中，上海的第三產業的產值在 2000 年已超越第二產業，進入工業化成熟階段，此形勢形塑出上海成為工業城市群的經濟、金融中心趨勢，更凸顯上海在長三角地區發揮領頭雁的角色與核心地位[121]；另外，江蘇省和浙江省的產業格局相近，第二產業扮演省內經濟發展的主導角色，同時第三產業議程現成長的態勢，第三產業的發展則較上海緩慢，兩省皆處於工業化發展的中、後階段，這符合長三角地區「雙翼」的分工架構[122]；相對的，上海市擴大第三產業的方向確立，使得江蘇省和浙江省之間如何在第二產業中採取分工，則將是長三角地區能否深化整合的關鍵之一。

就全球化的發展過程中，地方發展的契機在於如何利用全球資源的有效配置，同時加入全球產業供應鏈成為最大的重點。長三角地區利用全球資於所帶來高度的經濟效益，進一步帶動區域內各省(市)的經濟成長與產業結構轉變，更使得長三角地區形成具有規模效應的城市群體系，在與全球產業分工與競爭的過程中，促使地方產業發展日益成熟。在提昇國際競爭力的同時，如何透過產業群聚與整合的效益擴大地方發展的關鍵；長三角地區的區域化發展開始受到地方政府的重視，更是各界關注的焦點。改革開放初期，中央政府曾經成立由國務院管轄的「上海經濟合作辦公室」，世途形成由上海扮演經濟中心的長三角經濟區概念，然而在 1980 年代初期，由上而下的計畫經濟體制仍無法有效發揮市場運作的區

[121] 紀曉嵐，2006/1。〈長江三角洲一體化背景下的上海城市發展戰略定位研究〉，《南陽師範學院學報(社會科學版)》，第 5 卷第 1 期，頁 23-26。
[122] 施祖麟、白永平，2002/3。〈長江三角洲大都市周邊地區城市定位研究—以蘇州、南通為例〉，《中國人口．資源與環境》，第 12 卷第 3 期，頁 49-50。

域經濟合作，加上地方競爭激烈，以及地方政府行政區劃的阻撓，1988 年宣告失敗。

地區之間的競爭關係擴大為區域競賽模式，長三角地區的發展不在以區內城市為比較對象，逐步形成大都會圈的空間形式競爭。[123]1990 年代開始，中央大力推動沿江、沿海開放策略，1990 年 6 月開發「上海浦東新區」，加上鄧小平的南巡講話確立了地方追求經濟成長與對外開放的基礎，1992 年展開滬寧高速公路的建設和「長三角十五城市協作辦主任會議」，區域內由地方政府自主意願的推動地區合作有了初步的發展，[124]1997 年成立「長江三角洲中心城市經濟協調會」與「長江三角洲中心城市經濟協作工作會議」，並定期召開，對該地區的合作發展有了具體的作用。因此，政府在長三角區域合作發展中扮演的角色，對區域一體化的發展有了啟示作用，並牽動了地方政府對該區的治理模式轉變，由原本的地方自治走入了跨域治理的過程，長三角地區的地方治理變遷可歸納出四個跨域治理現象，包括「以上海為核心的合作認知」、「基礎建設的功能性治理」、「產業分工與整合的聯繫趨勢」等，分述如下。

(一) 以上海為核心的跨域合作

回顧歷史的發展脈絡，上海因具先天位於中國沿海地帶的中樞條件，以及背靠中國廣大腹地的長江出海口，保有中國交通、物流中心的角色。1949 年中共建政以來，上海在計畫經濟體制下受到壓抑，經濟中心的地位被中央政府所在地的北京所取代，喪失作為貿易和金融的功能，再加上中央有利大力發展重工業的同時又抑制「大城市化」的發展，上海在改革開放初期並沒有憑藉優越的條件來

[123] 長三角與珠三角之間展開產業群聚、市場腹地等層面的競賽。施建軍、梁琦，「長三角區域合作要打破『富人俱樂部』的思維」，頁 5-6。

[124] 長三角地區出現「五化」的現象，包括交通一體化、人才一體化、市場一體化、產業一體化、政策一體化。曹明圓、尤宏兵，「長三角區域合作機制創新研究」，《國際經濟合作》，2006 年第 1 期，2006 年 1 月，頁 15。

實現高速發展[125]；反而，與廣東省一帶相比較，陷入經濟發展停滯的問題，主要原因來自中央有意的抑制，以及上海長期仰賴國有企業為主力的經濟發展模式，使得上海無法引進外資與優化生產要素，不能有效利用國際市場與全球資源，與鄰近的江蘇省與浙江省大陸發展鄉鎮企業與民間企業相比，上海一直處於經濟低迷的階段，直到 1990 年代方有起色。

1984 年 4 月中央政府宣布開放「沿海十四個港口城市」，上海包括在其中，1985 年 2 月將長江三角洲開闢為「沿海經濟開放區」之一，1990 年上海證券市場成立，國內外金融機構開始進滬投資，6 月正式啟動上海浦東新區的開發，重新調整上海工業區與空間配置，這對建立上海以金融服務業為主的「全球城市」(Global City)，甚為重要[126]。除此之外，中央批准在上海的外高橋設立「保稅區」，使得上海有機會透過保稅區來建立「國境內、關境外」的自由進出口區，並以「來料加工」、「兩頭在外」的方式來拓展加工出口業。換句話說，上海藉由浦東新區的開發，可以實行「經濟技術開發區」與「經濟特區」的優惠政策，利用上海原本工商業的基礎，吸引高科技與服務業的外商進入投資，在浦東新區投入建立現代化產業的財政補助，以及提供相映的優惠政策，諸如允許設立外資銀行、外商投資興建基礎設施、外商在國外發行或交易在大陸投資項目的債券和股票等，並且可以在保稅區內從事轉口貿易[127]。

1992 年 7 月中央政府提出以長江流域為對象的「沿江開放政策」，一種以「上海為龍頭，實現長江流域協調發展」的格局開始形塑，位居長江出海口的浦東新區、虹橋開發區、閔行開發區、漕河涇新興技術開發區相互連結擴大上海大都會經濟圈的概念，更進一步帶動長三角地區的經濟發展。同時，上海開始對港口、

---

[125] Yusuf, Shahid & Weiping Wu, 1997. *The Dynamics of Urban Growth in Three Chinese Cities.*Oxford: Oxford University Press.

[126] Wu, Fulong, 2000/7. "The Global and Local Dimensions of Place Making: Remaking Shanghai as a World City," *Urban Studies*, Vol.37, No.8, pp.1359-1377.

[127] 潘錫常，2000/5。〈浦東開發開放十年的理論回顧〉，《社會科學》，2000 年第 5 期，頁 3。

機場、高速公路等跨域基礎建設積極投入，以成為金融中心、航運中心的角色；另一方面，上海自 1990 年代中期以後，對國有企業展開民營化的改革，不但使國有企業營運情勢獲得改善，加上外商投資金額的大幅增長，更加快上海產業發展的轉型[128]。上海自此開始的改革與開放獲得更多政策空間，包括海關徵稅、進口環節稅、銀行溢息等，上海留用比重從 1984 年的 1：9 調升到 1993 年的 3：7，1994 年起上海財政擺脫了長期赤字狀況[129]。

上海在 1990 年代以前，第二產業佔全市產業補重高三分之二，1990 年代起中央放鬆對上海的管制，並規劃由浦東新區來吸引高新技術產業與服務業的投資，第三產業所佔比重大幅提昇；另外，在 1999 年成立上海期貨交易市場，加速金融業的發展，2000 年開始，中國大陸加入「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)後，上海外資銀行家數不斷增加，中外資銀行在上海的業務亦迅速擴大[130]。另外，2004 年金融、保險、不動產在上海第三產業所佔份額最多，達到 18.31 個百分比，已成為上海經濟成長的主要動力，甚至是中國大陸與國際金融連結的中樞。世界許多主要城市積極提升全球商貿條件，以便加強國際競爭力[131]。

學理上，地區性的產業群聚程度愈高，不但有利於產業鏈的強化，更會形成企業群聚現象，甚至帶動為企業服務的相關產業及周邊企業的流入，加速產業結構的擴大[132]。基於此，《上海十一五經濟社會發展規劃》中指出，將上海的產業結構以服務業為核心，並強化經濟中心、貿易中心、國際金融中心、國際航運中

---

[128] Wong, Siu-lun, 1996. “The Entrepreneurial Spirit: Shanghai and Hong Kong Compared,” in Yeung, Y. M. & Sung Yun-wing, eds., *Shanghai: Transformation and Modernization under China’s Open Door.* Hong Kong: The Chinese University Press, pp.25-48.

[129] 朱文暉、張玉斌，2006。〈改革開放以來中國區域政策的四回調整及其成就〉，饒美蛟、李思名、施岳群編，《區域經濟合作—CEPA 與珠三角及長三角》。香港：商務印書館，頁 128-146。

[130] Wu, Weiping & Shahid Yusuf, 2002/6. “Pathways to a World City: Shanghai Rising in an Era of Globalisation,” *Urban Studies*, Vol.39, No.7, pp.1213-1240.

[131] Sit, V. F. S., 2001. “Globalization, Foreign Direct Investment, and Urbanization in Developing Countries,” in Yusuf, Shahid, et. al. eds., *Facets of Globalization.* New York: World Bank, pp.11-46.

[132] Porter, Michael E., 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

心，以因應全球經濟中科技資訊發展的巨變，相對於江蘇省與浙江省以第二產業為主的產業型態，上海進入工業發達階段，正好可以迎合長三角地區龐大製造業對服務業的需求，一方面促進上海服務業現代化的發展，另一方面更可加快長三角區域的其他地區提昇製造業產值，並進行產業向外轉移的市場發展模式[133]，以及形塑區域協作分工的體系，提高長三角地區整體經濟社會發展，並與國際生產鏈與產業結構相互連結，以上海為核心的跨域合作模式逐漸凸顯，長三角地區形成「一個中心、南北兩翼」的共識[134]。

長三角地區的合作平台在 1990 年代末以後大量推出，1997 年成立「長江三角洲中心城市協調會」，每兩年舉辦一次會議，以及召開「長江三角洲中心城市經濟協作工作會議」，定期每年舉辦一次座談；2001 年召開由三個省(市)常務副省(市)長參加的「滬蘇浙經濟合作與發展座談會」，就跨域合作方向進行討論並取得公共事務的合作共識，出建構區域大交通體系、統一市場、建立綠色長三角、信息資源共享、人力資源流動等合作項目，以有利區域發展的體制形塑。具體的成果包括在 2003 年提出以上海為首的「區域經濟一體化試驗區」建設，並由各城市舉辦相關合作論壇活動，例如「接軌上海論壇」、「接軌上海活動週」、「融入大上海」等以上海為核心的活動，使合作機制逐步完善，並加強區域內聯繫，在 2003 年 8 月的「第四次長江三角洲中心城市協調會」中，提出以 2010 年在上海舉辦的「世界博覽會」為出發點，形成長三角大城市群的規模效用。

除了政府層級的正式平台之外，有關長三角區域合作的研討活動亦如雨後春筍般蓬勃發展，包括「長江發展論壇」、「上海及長江三角洲地區合作與發展國際研討會」、「長江三角洲區域發展國際研討會暨城市市長論壇」、「南京都市圈互動發展高層研討會」、「二十一世紀初長江三角洲區域發展戰略研討會」等專業合作

[133] 朱文暉，2003。《走向競合：珠三角與長三角經濟發展比較》。北京：清華大學出版社。
[134] 李子蓉，2007/8。〈區位機遇與地區經濟發展—以長三角城市為例〉，《人文地理》，第 22 卷第 4 期，頁 97。

研討活動。2007 年 12 月在上海召開「長江三角洲發展國際論壇」，將長三角的地理空間範圍由十六個城市調整為兩省一市，由上海為中心，江蘇與浙江為雙翼，推動經濟資源流動與整合，以利長三角經濟區的擴大與一體化的發展。

(二) 基礎建設的功能性治理模式

區域合作走向一體化的建制式需要長時間的協商與醞釀，區域深化整合一方面可以促進整體發展與競爭力提升；另一方面，地方政府必須讓渡部分權力，甚至放棄既有的地方利益，因此，區域整合在短時間內難有迅速的成效。長三角地區的合作過程中，取得顯著的成績在於就專門項目進行協商，2003 年，長三角地區展開信錫、人才、金融、交通、旅遊、衛生等跨部門合作；換句話說，全面性的整體合作協商進行緩慢難取得共識，個別項目的談判較容易取得具體的共識。除此之外，全球化與城市化的趨勢，地區之間對運輸聯繫的需求日增，進一步擴大經濟空間結構的演化[135]，如何降低生產要素流動成本是產業發展的關鍵，基於此，基礎建設的跨域合作是容易可以取得地方之間的認同，甚至如何優化基礎建設的配置並形成區域網絡，以提高建設的效用與大都市的擴散能力，是為何近年來長三角地區加快實施重大項目合作共建的主要考量[136]。

長三角地區交通基礎建設的跨域治理，2004 年由中央交通部引導三省(市)制訂《長江三角洲地區現代化公路水路交通規劃綱要》，並使滬江浙三地建立公共交通的協調制度《長三角都市圈高速公路網規劃方案》，試圖在管理、經營、政策法規、信息平台等方面進行合作的探索。2003 年 5 月，蘇嘉杭高速公路的江蘇省與浙江省交界處收費站合併，走向聯合營運的模式，打破行政區劃的阻礙。長三角交通建設的跨域合作呈現四個面向，首先，高速公路與鐵路的連結，

[135] 李子蓉，2007/8。〈區位機遇與地區經濟發展—以長三角城市為例〉，《人文地理》，第 22 卷第 4 期，頁 97。
[136] 王維，2006/12。〈長三角交通基礎設施一體化研究〉，《學海》，2006 年第 6 期，頁 160。

包括杭州灣跨江大橋方案、蘇通長江公路大橋、滬崇蘇大通道、京滬和滬杭的高速鐵路、沿海和沿江鐵路等修建，使得區域公路、鐵路的陸面運輸體系得以網絡化。第二，港口建設的網絡運輸，上海市與浙江省共同尋求建立上海國際航運中心，2002 年共同承擔洋山深水港的建設，並擴大至洋山港、寧波港、南通港、蘇州港的相互連結，並在 2005 年 1 月達成上海、江蘇、浙江、安徽的船舶一卡通電子簽證的聯合作業。

第三是有關航空網絡的合作，1999 年在上海興建浦東國際機場，並結合高速交通系統以提高上海國際商務的服務效率，同時與虹橋機場組成上海航空城的體系。在長三角地區內，南京、杭州、寧波亦相繼興蓋大型的國際機場，就不同地方的產業群聚，各國際機場作為對區域內外的航空聯繫，同時與區域內國內機場相互聯運。地似是以上海為樞紐的陸海空整體交通網絡，上海已服務業做為核心產業，並加速國際商務的連結，以及江蘇省和浙江省以製造業為主要經濟動力，減少物流的成本支出，並以產業分工為運輸全面連結的基礎，並強化相互接軌已是長三角地區合作的重心，三省(市)的運輸管理部門不但達成初步建構長三角區域運輸一體化的方向，並簽署《長江三角洲道路運輸一體化共同宣言》。

2004 年 5 月，由長三角地區十六個城市召開「長三角一體化發展論壇」，就市場與工商方面，三省(市)的質檢部門簽署合作互認宣示，在市場准入、法規一體化、開放投資等部分達成共識；同時，亦共同簽署《共建信用長三角宣言》，建立區域性信用信息共享與監管的共識。2004 年 6 月三省(市)聯合舉辦「長三角地區人才交流大會」，簽署人力資源共享的合作規劃；同年，中國農業銀行舉辦「長三角十六城市農業合作發展聯席會」，達成區域合作經營機制，以促進上海金融機構協助江蘇、浙江二省製造業資金的取得。

除此之外，三省(市)的文化部門共同簽署了《江浙滬文化市場合作與發展意

向書》和《長三角區域演出市場合作與發展實施意見》，以促進區域內文化市場的合作。綜合上述，長三角地區的跨域跨部門合作主要凸顯出政府角色的主導力量，透過部門之間的平台，就地方之間的公共基礎建設項目，採取合作共建的「功能性跨域治理」(Functional Across-boundary Governance)模式，促使合作協商議題更為聚焦，進一步塑造整體區域發展的有利環境，減少區域內地方政府追求政績所負擔的競爭成本，並使地方經濟行為可預期性且一致性，擴大政策與制度方面的合作進展。

(三) 產業分工與合作

經濟全球化的時代，競爭與合作不再是分割的零和遊戲，無論公部門中的地方政府橫向互動，抑或私部門的企業營運策略，競爭與合作已鑲嵌在區域發展的核心思維，基於此，產業群聚與產業分工的效果已有日益顯著的趨勢(Martin R. & Sunley P., 2003)。長三角地區的產業群聚與產業分工現象，隨著市場體系與國際經濟接軌程度提高，國內經濟呈現區塊化、一體化的不斷深化，從過去追逐市場份額的競爭模式，逐漸過渡至產業價值鏈的分工與合作；換句話說，當地方利益最大化與個體競爭力的重視不在位居首位，同時對區域利益與整體競爭力的關注提升，長三角地區的產業結構調整與功能分配不但牽涉區域內的共同發展，更延伸向全球性生產配置的重要標誌。

長三角地區的產業結構處在由第二產業朝向第三產業轉移的過程中，第一產業所佔的比重呈現快速下滑的趨勢，與全國產業分佈的情況相比較，第二、三產業比重高於全國平均值，第一產業則顯著低於全國平均值，就此來看，長三角地區在第三產業的發展中，1990 年代中期開始，影響力已有大提升的趨勢。就上海市、江蘇省、浙江省的產業發展來看，上海已進入工業化成熟階段，第三產業已是經濟發展的重心；相對的，江蘇省與浙江省則處於工業化的中、後階段，製

造業所佔的比重明顯高於第三產業約 15%左右。總體而言，上海是長三角地區的第三產業核心，提供該地區在金融、交通運輸、保險、不動產等服務業的支柱日益堅固，原有的製造業產值向外形成階梯式的產業轉移，由江蘇省與浙江省承接第二產業生產的結構層次，已有產業分工合作條件的基礎[137]。

長三角地區的產業合作有三種類型，包括城市間的行業性分工與合作、企業機的生產合作、產業間的價值導向分工合作等，其中，產業價值鏈合作效應日益擴大，從目前長三角地區的產業群聚分佈來看，上海市在金融、不動產、信息諮詢等項目有顯著上升的態勢，服務業的群聚集中在上海浦東新區。除此之外，上海市與蘇南地區的 IT 產業群聚、杭州灣的化工產業群聚、義屋的小商品批發產業群聚、上海與江浙交匯處的汽車產業群聚、浙江一帶的輕紡產業群聚等。長三角地區的產業群聚現象可以看出上海為核心，南京與杭州為次中心的產業層次分佈，上海扮演地區內集散、生產、管理、服務、創新等功能，並極力發展傳統製造業與新興產業的研發能力；南京與杭州一帶成為各句特色的製造業中心，大陸推動資金、技術密集型、消費品、加工等產業調整[138]。

除此之外，就產權交易的聯繫與擴展，由上海產權交易所主導成立「長江流域產權交易聯合會」，並簽署合作推動產權交易的相關協議。企業間的聯合策略同時加速了產業分工的發展，例如上海海欣製藥有限公司與江蘇蘇中製藥有限公司共同設立蘇中藥業園、睿智化學有限公司、藥明康德有限公司在上海張江、外高橋等高科技園區的投資、菲利浦、星巴克等外國器業的研發總不集中社在上海漕河涇開發區等。就產業群聚與分工的近程觀察，上海已是許多企業建立研發創新中心、營運總部的優先選擇，並作為長三角地區的核心城市；相對的，江蘇省

[137] 卓勇良，2000/6。〈東亞地區制造業優勢與浙江對策〉，《浙江社會科學》，2000 年第 6 期，頁 139-143。
[138] 邱風、朱勛，2007/11。〈長三角地區產業重複投資與協同發展研究〉，《財經論叢》，第 134 期，頁 8-14。

與浙江省的其他城市和地區成為單純的製造業基地，建構面向國際產業鏈中的功能分工體系。

（四）區域合作仍存在若干問題

但截至目前為止，長三角的區域合作仍存在若干問題未得到合理解決[139]。第一，區域協調的組織機制不完善：首先，在政府層面，目前尚無一個較權威，較系統化被長三角等政府認可的合作體制和機制的政府規章，這影響了區域內政府間的制度合作進程；其次，在市場層面，區域內許多民間組織和行業協會自發的專題合作和平台建設，及其企業跨區經營活動，基本上仍處於無序狀態，缺乏整合、統籌、指導與協調。

第二，缺乏有效的監督和激勵機制：目前長三角初步形成的定期舉行的政府協調會議，對於已有的平台建設和專題合作的成效缺乏評估、激勵與督促檢查。

第三，區域內統一政策與執法標準滯後：目前長三角區域管理僅靠鬆散的行政磋商，缺乏有約束力的法律效力保障制度，致使在利益難於協調的情況下，區域合作難於落實到位。同時各地方都有自己制定的政策和執法標準，各吹各的號，使區域合作難於推進。

第四，較少涉及區域共同治理制度：目前長三角各地方合作多關注於共同利益，而對於區域共同治理、責任共擔的合作制度較少涉及。所以長三角區域合作要盡快建立區域性的利益共享機制、研究跨區域的產業轉移、利稅分成、土地指標、環境治理和節能減碳等方面的利益分配和協調機制。

---

[139] 李娜，「金融危機下長三角區域合作的制度改革創新」，《2010 年率先轉型中的長三角》(北京：社科文獻出版社，2010 年)，頁 272-293。

第五章 地方治理模式與廠商投資區塊的轉變

一、長三角地區的治理轉變

長三角地區是當前中國大陸區域發展中經濟最為發達的地區之一，產業高速發展帶動了區域城市的經濟成長，同時造就中國大陸經濟亮眼的表現。長三角地區是由一系列的城市所構成的集合空間，面對全球產業鏈中群聚效果的高速發展，城市中產業群聚規模日益擴大，國際資金大舉湧入長三角地區形成大城市群的集合體。在逐步開放的全球化時代當中，生產資源的自由流動與相互依賴的經濟關係是必然的現象；換句話說，長三角地區的產業群聚融入全球供應鏈的過程，如何與全球各地的產業圈保持既分工合作又相互競爭的平衡，是該地區內各城市必須思索的問題。

長三角地區與全球產業鏈相互聯繫，從「全套型」的產業結構轉變為「全球分工型」的產業結構(周牧之，2008，頁 208)，區域內各城市的產業分工調整是產生城市群效益與活力的關鍵。改革開放以來，長三角地區的產業結構已有顯著的改變，各地方政府對區域合作的積極度亦有所增加；從治理的角度而言，全球化與區塊化的潮流以改變地方政府的治理模式，地方利益不再是狹隘的地方自治事物；地方發展轉為對跨域公共才的需求。基於此，跨域治理模式已成為長三角地區面對全球化趨勢的重要階段，其中，區域競合更牽動長三角地區跨域治理的核心問題。

回顧過去有關長三角地區和中國大陸區域發展的研究多集中討論地方主義的問題，同時以地理學的空間分佈與區位理論作為分析主軸；然而，中國大陸經濟發展的過程中，政府往往扮演主要的引導角色(任曉，1994，頁 19)，結合從跨

域治理與區域競合理論的途徑，更能確實觀察中國大陸區域現況與未來展望。就此，下文將分述長三角的區域發展進程中，是否形成跨域治理模式？以及治理背後的競合關係，產業結構變遷能否有助於區域協作進一步的深化？其中，在政府力量與市場角色的作用下，長三角地區在區域合作近程中面臨的困境。

(一) 中央治理走向地方治理的轉變模式

在全球化時代裡，國家發展模式一再轉變，政府治理職能同時受到挑戰，從過去經濟職能由中央主導，轉為權力下放至地方政府，甚至市場力量的崛起，政府在治理公共事務的能力相對公共需求擴大而下滑，私部門的角色逐漸受到重視；除此之外，地方發展不再侷限行政區區劃的範圍，跨域公共財的支出占政府財政比重大幅增加，有關地方之間的協作，以及跨域治理概念慢慢融合地方自治的內涵，如何加強地區合作是地方政府進行跨域治理的重要策略。跨域治理的發展如前文所示可歸納出三個概念，包括傳統改革主義、公共選擇理論與新區域主義的觀點，綜觀三個內涵的研究途徑在於解釋「誰來治理」和「如何治理」的問題；基於此，長三角地區的地方政府為了提升行政效能與競爭力，跨域治理已成為當地擴大發展的主要思維，有關「誰來治理長三角」和「如何治理長三角」更是無法忽略的重要課題。

跨域治理的核心在於地方之間進行合作與制度性協調是來自地方對峙裡自願性考量，針對合作需求與利益衝突的比較，透過各方自願、平等和充分的磋商，進而形成跨域合作機制並實現治理的目的(青木昌彥，2001)。換句話說，地方之間協商合作制度的基本特點來自於內生的策略互動，而不是由上或外部的給定，就這樣的概念來看，1982 年由國務院主導成立的「上海經濟區規劃辦公室」僅是一種中央政府主導下的由上而下協調整合，並不是地方內生化的合作基礎(徐劍峰，2005)；然而，在某個程度上來看，上海經濟區規劃辦公室對長三角地區

合作提供了初步的概念與啟發，就當時中國大陸仍處於計畫經濟走向市場經濟的過渡階段，以及中央有意抑制上海經濟發展與反「大城市化」的思維影響下，改革開放初期至 1990 年代中期之間，長三角地區並不存在跨域治理的模式，而是由中央政府擔起治理的角色，透國由上而下的中央治理模式，對長三角進行跨域性的協調。

由中央治理而成立的「上海經濟區規劃辦公室」，主要的目的在於設立經濟區進行產業的協調與合作，規劃長三角經濟開放區內的發展戰略(陳維、胡琦，2005，頁 93)。然而，往往中央政府無法完全瞭解地方偏好，政策容易出現與地方利益相抵觸的錯估困境(Tresch, 1981, p.574)；1980 年代地方競爭激烈，出現許多爭資源的省際壁壘現象，當時長三角地區的地方政府對參與區域合作意願低落，以及各省市的地方利益不易形成共識，在行政區劃的阻礙下，1988 年上海經濟規劃辦公室終究宣告裁撤，地方勢力壓倒由上而下的控制(O'Brien & Li, 1999)；同時，原本中央集權式的經濟發展模式，已朝向地方分權的轉變，是一種向地方形成小集權現象的過程(易重華，2008，頁 57)。從另一個層面觀察，中央政府對於上海經濟區規劃辦公室的失敗，給予行政組織裁減與減少財政支出為理由，這也反映出中央至裡面對市場、社會關係的挑戰，以及全球化時代的「去中心化」與「割裂」的形勢，中央政府不再握有如過去具絕對的權威，權力的下滑與下放至地方，由地方承接公共問題的解決，自主性的地位相形重要，擁有資源配置權力，地方政府成為追求經濟效率最大化的主要行為者(楊瑞龍，1998 年，頁 5-6)。

1990 年代開始，中國大陸改革力度加大，尤其是對上海經濟管制的鬆綁，使得上海得以有發揮原本具有的優勢條件，並明確在《第九個五年國民經濟和社會發展計畫》指出，以上海浦東新區的開放與開發來推行長江三角洲的發展，將上海及浦東新區定位發展金融貿易為核心的服務業，其他城市和地區扮演製造業

基地的角色；換句話說，中央在 1980 年代，對區域發展的治理模式，面對全球化與區塊劃的兩股力量交會，透過產業佈局的宏觀政策結合地方自主的權力下放，使得地方惡性競爭現象得以趨緩，更有助於地方走向產業分工與區域合作，1990 年啟動上海與江蘇之間的滬寧高速公路，1997 年成立城市經濟協調會，對區域合作的認知進一步強化。因此，1990 年代中後期開始，長三角地區的競合模式轉為「由下而上」的驅動，一方面來自地方經濟發展與市場劃的需求，另一方面是中央政府未採取實質性的行政干預，也就是中央治理模式轉為宏觀性的指導角色，而不是計畫體制下的指令性位階。總的來說，1990 年代中期開始，長三角地區已進入地方治理的態勢，三省(市)趨向競合並進行資源整合的發展將持續顯現。

(二) 邁入新區域主義的跨域治理格局

中國大陸區域發展的過程中，中央政府原有的絕對性主導地位，改革開放初期，在經濟轉型的治理模式，中央仍採取計畫經濟的指令式政策，建構區域傾斜的發展策略，就中央政府對長三角地區的發展格局，1990 年代之前，國家力量的涉入完全控制該地區的開放程度，其中，以對上海開發採取抑制手段最為顯著；然而，上海經濟區規劃辦公室的失敗案例來看，究其原因在於當中央從局部開放到全面改革的形勢中，地方勢力與市場運作以挑戰國家在經濟發展中的地位，換句話說，中央治理模式的影響力逐漸下滑，這亦同時論證出區域傾斜朝向產業傾斜的選擇，更顯示中央由指令式統治變成指導性調控的治理發展。

長三角地區在上海經濟逐漸開放，甚至躍居長三角的龍頭地位，地方治理能力已成為區域發展的主動力量，也就是說區域內的地方政府自主性選擇發展策略是建構競爭力的核心模式。當中央治理走入地方治理的轉變模式，地方承接了中央區域發展的功能，原本在 1980 年代時期，上海以國有企業為核心，同時受中

央力量的主導，江、浙兩省尋求地方發展機會大力推動鄉鎮企業與民間企業，優勢與經濟表現皆高於上海；當進入 1990 年代時，上海逐步脫離中央的管控，加上原本具備的經濟條件與工業基礎，國有企業轉型民營化的策略，同時定位以浦東新區吸引國際高科技產業與金融服務業投入，上海的經濟能量迅速崛起(謝天成、朱曉華，2008，頁 9)，許多鄉鎮企業走向上海轉移，一方面使得上海城市化規模擴大，另一方面對江、浙兩省帶來排擠的競爭壓力。

1990 年代，長三角地區的地方治理模式不同於 1980 年代的地方主義競爭，出現跨域治理的發展階段，這可以從兩個途徑加以論證，首先，1990 年代中後時期開始，長三角地區的城鎮形式出現三個不同特徵，包括合併、升格與衰退，其中，合併與升格特徵政符合傳統改革主義中的「大市制」概念，當小城鎮的經濟表現突出，逐漸被中大型城市的市區吸引兼併，例如 1990 年代的無錫縣與紹興縣分別被無錫市和紹興市合併成為市屬行政區；另外，小城鎮自我成長升格為中等城市，1980 年的昆山縣利用鄰近上海的地理優勢，同時大力發展鄉鎮企業，並吸引外資企業投資設廠，透過擴大產業群聚與人口增長，於 1990 年代從縣級升格為城市層級。就衰退的城鎮而言，主要因為地理位置遠離大城市，以及產業群聚與鄉鎮企業產能過剩的現象顯著，許多企業選擇移至大中型城市投資，導致這些小城鎮無法因應環境惡化的轉變陷入停滯和衰退。換句話說，1980 年代末，地方力量逐步承接中央區域治理的職能，同時面臨市場運作力量提升的現實，小城鎮的轉變特徵顯示出地方發展向市場靠攏的現象，跨域合作的考量迅速升溫。

長三角地區進入跨域治理的階段，除了凸顯傳統改革主義的模式，同時出現公共選擇理論的發展，尤其，在 1990 年代開始，中國大陸區域策略走向全面開放的格局，開發區模式的建構在各地展開，地方政府的考量在於可以透過開發區或科技園區的設立，迎合產業群聚的形勢，甚至是城市空間規模擴大的需求。長三角地區為了招商引資和促進出口擴張，大量將農用土地轉化為工業區和城市用

地，一方面來自小城鎮的合併，另一方面是鄉鎮企業和外資企業投資設廠的需求，各地競相設置各種形式的開發區劃，甚至歸劃的使用空間愈來愈大，城市規模亦隨之擴增。

江蘇省在 1990 年代中後期是中國大陸區域競爭的焦點，是擁有國家級開發區最多的地方(張玉斌、朱文暉，2003)，其中，蘇州市是一個典型的案例，同時成立由新加坡合資的蘇州工業園區和當地政府主導的蘇州高新技術開發區，兩個開發區競相在基礎建設和招商引資展開競逐互動，吸引大批內外資企業進駐，甚至是外來人口流入的增加，進一步發展成為兼具工業、住宅、商務的城市空間。就理論上探討，長三角地區的跨域治理出現公共選擇模式，地方推出優惠政策與改善投資環境，以吸引企業進入設廠，進而帶動人才資源的流入，出現「用腳投票」的方式選擇投資、居住、工作的所在地。

綜觀之，長三角地區在 1990 年代中後時期，區域發展由地方治理的模式走入跨域治理概念，主要原因在於市場力量的崛起，地方發展必須與市場結合，在小城鎮的發展特徵中出現傳同改革主義提出的合併與升格現象，就城市規模擴大的同時，紛紛成立開發區、高新科技園區等設置，以吸引企業與人才的進入，採取公共選擇模式的競爭形式。因此，長三角地區的市場因素在區域發展過程中所發揮的作用日益顯著；然而，全球化的發展現勢中，產業群聚結合產業分工已是提升競爭力的核心，地區產業發展融入全球價值鏈更是區域發展的關鍵，長三角地區進行產業分工形塑城市群的規模，使得地方發展策略走入區域競合模式，由上海負擔組織及整合任務，使城市群與全球化接軌，新區域主義的跨域治理途徑更顯得重要(Hamer, 1995)。

(三) 產業結構變遷與區域競合模式

長三角地區在追求區域合作的過程中，地方政府同時會面臨到在合作中定位的問題，就全球產業價值鏈日益凸顯的形勢下，長三角地區核心焦點不再是地方發展的競爭，而是面向國際或全球性大都會(城市群)之間的市場爭奪(Donald, 1999, pp.143-147)；尤其是當產業群聚與分工的需求日益強化，地方不再追求行政區劃內產業結構的完整性，而是思考如何與其他鄰近地區形成產業分工，並依照分工下的產業格局追求群聚效果擴大。當產業分工成為地方政府思索的核心價值，那麼政府職能的重塑將從地方治理邁入區域轉移的跨域治理戰略(張京祥，2004，頁 3)。長三角地區的產業結構變遷現況，逐漸走入工業化成熟階段，第二、三產業的比重已超過全國平均值，第一產業則明顯低於全國比重；換句話說，長三角地區產業升級表現已成為全中國大陸區域發展的典範，再加上沿海、沿江、面向太平洋的地理優勢，在吸引全球資源的能力以取得長足的進步，更是中國大陸經濟成長的重要來源之一。

長三角地區的產業發展以上海為經濟發展中心，產業的佈局擴散行程參個由內而外的層次，由上海扮演國際金融中心、國際航運中心的角色，與蘇州、無錫、杭州、寧波形成第一圈層，第三產業比重逐漸增加，企業發展較為成熟，是長三角地區主要經濟與財政來源。第二層次由南京、嘉興、紹興、常州和鎮州組成，是以技術與資金密集的製造業生產為主，第二產業中的電子、機械的產值較大。第三圈層的產業發展較慢，包括揚州、南通、湖州和舟山為代表，多以勞力密集的製造業為重，第一產業所佔比重也較前兩圈層高(賈蓉、柳卸林，2006，頁 45)。就長三角地區的三個省(市)產業發展來看，上海的第三產業比重已超越第二產業，江蘇省與浙江省則以第二產業為主，也就是說上海透過服務業的產業佈局，大力推動貿易、金融服務的建設，提供江、浙兩省工業生產、製造過程中對服務業的需求，扮演「成長極」(Growth Pole)的角色，從推進型產業(金融服務業、高科技產業等)帶動長江三角洲兩翼的發展與經濟升級，就產業互補並存的結合，形成一個核心帶動的梯度推移模式(Savitch & Vogel, 2002, p.161)。

回歸地方政府的選擇行為模式分析，區域合作若是以探究打破現有的行政區劃為目標是不實際的作法，且僅能停留在空中閣樓的想像，無法完全排除行政區劃的存在(楊建華，2005，頁 16)。事實上，地方行政力量與政府角色仍是不可忽視的環節，如何在現有的行政區劃架構下，就地方選擇行為邏輯去理解區域競合的轉變，對當前長三角地區的地方合作發展過程與產業結構變遷具理論建構的意義，若能依據比較優勢條件，通過更細緻化的產業分工與合作，將有利形成區域性的產業群聚規模(Barnes & Gertler, 1999)；換句話說，若江、浙兩省皆盲目推行產業升級，而未以比較利益為基礎建構產業發展策略，往往因過度競爭而無法發揮產業分工的效益最大化(Fujita, Krugman & Venables, 1999, pp.338-341)。

結合現實情境觀察，中國大陸在 1980 年代至 1990 年代中期時，出現地方保護主義下的惡性競爭現象；地方政府追逐國內層次的城市競爭，在資源有限及各方經濟條件接近的環境中，產業發展皆處於工業化建設的初始階段，為了獲得更多有利於製造業生產的資源，以及吸引企業進入投資設廠，制定許多市場分割政策，限制資源、商品的省際自由流動，出現許多「圈地運動」的現象(雷明、劉敬波，2005，頁 93)；另一方面，資源與資金的排擠效應，導致省際貿易壁壘衝突不斷惡化。相關研究顯示，地方政府之間的惡性競爭，競相降低財稅與環保標準，以吸引外資投入，導致公共服務與公共環境遭到損害(Break, 1976 ; Cumberland, 1979)。長三角地區在 1990 年代中期之前，地方競爭與跨域治理中的公共選擇概念不同之處是公共選擇理論追求生產業的自由流動，企業與人才可以自由選擇有利的地方進行投資與居住，並參與競爭；然而，此階段長三角地區的競爭模式是透過行政力量的介入，各地方政府透過法規政策的制定阻礙了生產要素的流動與市場運作(易凌、王琳，2007，頁 199-202)。

1990 年代中後期開始，上海經濟開放並承擔以金融、航運、物流等服務業

為煮的產業功能，結合以製造業為核心的江、浙兩省形成一種梯度推移、互補的產業發展模式，出現產業分工的雛形；尤其，長三角地區的經濟開放程度漸大，與國際連結關係日益緊密，並融入全球產業價值鏈之中，在產業分工與產業群聚的意識強化下，競爭的項目從資源的爭奪轉移至研發、技術、資金的提升，競爭的對象由國內城市變成全球城市；尤其是全球大都會、城市群興起，區域內的分工合作更顯重要，共同追逐整體收益，而不再侷限自身利益最大化，這也是為何在 1990 年代末開始各種合作平台在長三角地帶大肆展開的背景因素。

(四) 沒有治理的跨域合作

長三角地區的產業分布朝向分工合作的趨勢日漸凸顯，由上海為中心對江、浙雙翼的產業發展具有帶動作用，並呈現由內而外的梯度、輻射推移效果，形成傳統製造業從上海向外移至其他地區，以及資金、技術密集產業向上海流動的雙向承接模式(陳建軍、呂猛，2005，頁 20-22)，原本各自獨立的經濟格局轉變為區域分工的產業佈局，成為具全球大都會形式的城市群地理空間概念。同時，長三角地區的合作平台紛紛成立，出現由上而下的中央治理模式，以及地方之間基於相互利益而自發形成的合作關係，其中，有關交通、通訊等領域已展開「功能性」跨域跨部門的協調互動並取得具體成效，主要原因在於這些議題的利益矛盾不大，容易取得共識，再加上地方高層同時進行具協調功能的會議形式，促使有關人事、工商、商檢、旅遊等領域在近年來達成區域合作或相互銜接的協議與共同宣言。

長三角地區經濟迅速增長，區域內的產業結構與分工模式亦逐步展開；然而，長三角地區仍存在環境、市場、產業等問題，出現合作機制缺乏、地方主義仍存、生產要素流動阻礙、產業趨同發展等現象，使得區域合作與市場依體化的進展仍楚瑜較無實質性的狀態(宋巨盛，2003，頁 111-113)。從協調機制來看，

長三角地區雖已展開各種領域的合作協商，並且地方高層已有例行性的會晤座談；然而，就對區域內存在利益矛盾甚至衝突的問題尚未建立具體協調機制的制度框架，使得區域綜合性合作制度化的發展仍留於形式化，往往形成的宣示論述因缺乏法律效力，導致協調的內容與結果存在隨意性和不確定性，無法變成具約束力的制度安排。[140]合作機制尚未成熟的影響，使得區域發展容易落入地方利益的驅使，以及在行政區劃的分割，地方既得利益在本位主義的考量，加上政府與企業結合形成的「地方統合主義」(Local State Corporatism)過程，將與現有制度形成「路徑依賴」(Path Dependence)，地方利益再次取代區域整體利益，不但使得區域協商結果無法落實，進而不利於整體利益的取得，更會導致合作機制難以建立，使區域協作進展緩慢甚至停滯(Oi, 1992, pp.100-101)。

跨域治理的核心價值在於生產要素得以在區域內自由流動，這些產業結構轉型對區域整體發展的影響甚大(Breton, 1996)。長三角地區在 1990 年帶中期開始，對生產要素流動的需求隨著產業群聚與分工日益增強；然而，受到行政區劃、傳統戶籍制度、勞工制度等制約，使得資金、技術、人才等的流動受到限制，當地方經濟利益與區域整體利益不一致時，以及政府間的溝通信息不對稱，各自為政的諸侯經濟現象將更為嚴重，地方相互爭奪資源、外資以追求地方利益與政績最大化，阻止本地資源外流與外地商品進入，各地方政府之間透過省及貿易關稅、歧視性法規等方式阻止商品的流動，引發諸如羊毛大戰、棉花大戰、生豬大戰等省際貿易衝突。[141]長三角地區許多城市競相建立高新科技園區，形成遍地開花的圈地運動，主要的國家級開發區包括上海的張江高科技園區、漕河涇新興科技開發區、陸家嘴金融貿易區、浙江省的杭州、寧波經濟技術開發區、江蘇省的蘇州高新技術開發區、蘇州工業園區、昆山經濟技術開發區等，透過行政力量來

[140] 制度建立有利於引導私利行為轉為共同利益的追求。James M. Buchanan, *Constitutional Economics* (Cambridge: Basil Blackwell, 1991), pp.42-43.

[141] 1997 年中國大陸省際關稅平均達 37%，較 1987 年高出 23%。Sandra PONCET, “Measuring Chinese Domestic and International Integration,” *China Economic Review*, Vol.14, Issue 1, March 2003, p.3.

擴增產業園區、科技工業園區等開發區的數量。

長三角地方政府的產業發展重心，行業構成趨同率相當高，[142]十五個城市中有十一個城市選擇汽車配件製造業、八個城市選擇石化工業、十二個城市選擇通信產業為核心產業規劃(唐立國，2002，頁 52-55)；除此之外，江、浙兩省均以第二產業為主，且大多集中在重化工業與高新技術加工製造業，各地一味追求產業升級以滿足地方政績與地方利益，使得區域內比較利益優是無法發揮，更造成投資和生產過於分散，降低了地區經濟效益(周作翰，2004，頁 25)。因此，合作缺乏制度建構，使得地方既得利益仍存、生產要素缺乏自由流動、產業發展同構化趨勢等現象日益嚴重，對長三角地區的整體利益分割化，由政府經濟行為主導的地方保護主義和本位主義意識仍存，為了謀取地方利益與追求政績表現，削減企業規範與降低准入標準，以短期地方經濟利益為目標，反而侵蝕了長期公共利益(夏民，2007，頁 66-67)，甚至是對區域產業結構優化及跨域治理更為不利(周作翰、李風華，2004，頁 25-26)。

除此之外，長三角地區進行跨域合作的過程中，政府仍握有主導的優勢條件，[143]無論部門間的基礎建設跨域合作模式，亦或地方高層的協調座談工作會議召開，甚至是競爭關係的主導不無政府力量的介入，而缺乏私部門或非政府組織的參與，更遑論有公司協力關係的形成(簡博秀，2008，頁 29-30)；換句話說，新區域主義相關論述中的民間力量在長三角地區仍無法承接治理的功能，以及市場運作的產業互補、競合關係運作仍不夠成熟；企業投資並非完全依據市場考量

[142] 研究顯示長三角地區城市群的產業同構係數達 0.70，其中，蘇南地區的部分城市更高達 0.95。顧松年，「破『壁』合作—長三角一體化一個無可迴避的話題」，《現代經濟探討》，2007 年第 5 期，2007 年 5 月，頁 5-6。亦有論者認為長三角地區產業同構現象並不存在惡性競爭的局面，主要在於產品面向國際市場的擴張，以及國內市場的需求，使得產能過剩得以獲的舒緩；以及產業群聚的發酵和產品差異的基礎，使得產業競爭不至於嚴重惡化。李慶華、王文平，「長三角地區產業同構『悖論』解析」，《生產力研究》，第 20 期，2007 年 10 月，頁 102-103。

[143] 主要原因在於政府對其他非政府組織而言，具有「普遍性」(Universal)和「強制力」(Power of Compulsion)的特性。Joseph E. Stiglitz, “On the Economic Role of the State,” In Arnold Heertje, ed., *The Economic Role of the State* (Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989), p.11.

進行趨利避害的選擇，而是常常會受制於政府行政規劃的驅動，甚至企業與政府形成相互共存的關係(Wank, 1996)；因此，中國大陸社會變遷往往來自政策強制推動的影響，也就是說市場經濟體制的改革過程與政府推動作用息息相關(Walder, 1995)。

新區域主義的跨域治理模式講求多元參與以形成公私協力關係，也就是政府單位與民間可以合作參與治理的過程(Kübler & Heinelt, 2005)；然而，目前長三角地區的區域合作模式僅由各地方政府部門主導，在中央治理走向地方治理的過程中，地方之間未因中央調整治理模式的契機，建構制度化的區域協調機制以協商地方矛盾與規劃區域發展，更未形塑出各級政府、企業、非政府組織、個人等多元參與的治理平台。因此，長三角地區的跨域合作模式在缺乏多元參與的前提下，政府主導仍勝於市場運作的影響力，再加上合作制度化的不足、要素流動自由化不夠等因素的制約下，僅存在跨域平台，而更不利於深化跨域治理的發展，使得長三角地區停滯在「沒有治理」的跨域合作困境。

二、昆山、杭州地方政府治理對台商投資的影響

(一)昆山地區的特色

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，崑山發展起步較慢，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」，同時借鑒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(鍾永一，張樹成，頁 47)。在經歷二十幾年的建設過程，通過大量 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(殷存毅，頁 51) 。

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，更在中國縣級城市的競爭力排名位居前茅。昆山的農業發展過程主要可分成三個階段：1984~1991 年、1992 年~2000 年、2001 年至今。

第一階段，從 1984 年到 1991 年是昆山經濟發展的初始階段，昆山在 1984 年 8 月自費創辦經濟技術開發區的作為是首創全國之首，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，過去長久以來昆山是一個農業縣，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，昆山的發展起步必須仰賴區位條件和政府政策(代中強，頁 8)。首先，昆山的區位條件在於「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昆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昆山設立分廠、萬平電子等都是具體的實例，昆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，昆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，在這個階段昆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，使得昆山的外商數量已有相當之規模(嚴兵，頁 76)；後者也是在「招商引資」的大原則下擴大開發的程度，例如原本昆山開發地區的面積

僅是 1 平方公里，進而擴展到 3.75 平方公里(張樹成，頁 21)。在這樣的發展投入之下，昆山一開始所建立的「工業小區」已在 1980 年代末期有了一定的發展規模，1989 年 9 月從昆山縣升格為昆山市，奠定了工業化的基礎，進而邁入了第二階段。

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 月中央政府更召開「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，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、中三個區塊，是全國第一個由「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，更提升了「招商引資」的吸引力及地方競爭力。[144]

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， 許多台資電子產業轉移至長三角洲地區投資，昆山展開「主攻台商」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，同時借鑒台灣新竹園區的經驗，並凝定《外商服務 28 條》文件，採取「親商富商」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，不但促使台商大量湧入昆

[144] 本研究於 2010 年 8 月前往昆山與台商訪談，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。

山進行投資，[145]包括順昌紡織、仁寶電腦、六和集團等具規模的台商企業進入，更引入周邊產業鏈的相關企業前往設廠，形成台商集聚的現象。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台，形成所謂的「二區八園」的發展特色(張傳國，頁 119)。

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。昆山進入了開發重點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，包括電子訊息、精密機械、精細化工、民生工業等四個主要產業，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(張樹成，頁 20)，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」則是一具體實例。[146]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，昆山將會是中國區域發展不

[145] 本研究於 2010 年 8 月前往昆山與台商訪談，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，就是同意台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。

[146] 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陳金龍局長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，2005/06 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，主要分成五大部分：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 350 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（此與台灣工總合作，工總投入經費佔 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，負責台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台，台灣工總在此區成立兩岸開發有限公司及台灣商品交易昆山有限公司（包括建設、通路、營消）。

可忽視的地區。

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(戰炤磊，頁 35-36)，在招商引資的策略上，昆山以「引進台資」作為主要工作，從 1990 年 10 月第一家台資企業落戶(順昌紡織有限公司)昆山至今(2010 年 6 月底)，崑山累計的台商投資已有 3738 家，註冊台商 207.7 億美元，增資項目 1686 個，總投資全額 442.5 億美元；其中，台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，可見得昆山早已是台商集聚投資的地方。2009 年間，昆山台商創造的工業產值超過 4100 億人民幣，占整個昆山市工業總產值約七成的比重；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，台商所成立的研發機構約占六成之上，總而言之，台商在昆山發揮了不可或缺的作用(胡明，頁 28-29)。[147]

昆山是大陸台商投資最集中的地區之一，多數的研究顯示，台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(韓劍，頁 19-20)。就昆山對台商招商引資的成功，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；[148]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

[147] 本研究於 2010 年 8 月前往昆山地區與台商進行訪談，同為是台商的昆山台協副會長黃健忠副董事長認為以昆山地區的台商來看，台商對地方治理的涉入能力沒有下降，例如：台商在昆山地區家數與資金仍佔多數（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台協關係良好。

[148] 本研究於 2010 年 8 月前往昆山地區與台商進行訪談，同為是台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，已有台商來昆山投資，表示昆山的制度不算落後）。

方面的優惠措施吸引台商前來投資，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，使得昆山的台商投資呈現技術、資本密集的集聚模式(彭明明、劉雪華，頁 34-35)。

昆山地區的台商群聚現象顯著，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。分析昆山對台商招商引資成功的原因大致可分成三個方面：開發區的建設、政府服務的完善、產業鏈的形成等。

1. 開發區的建設

昆山從農業縣的層級晉升至工業城市的地位，主要是改變「村村點火，戶戶冒煙」的鄉鎮型企業發展路徑，建設一個具集聚性、功能性的產業發展地區。昆山開發區一開始是採取「自費」的方式進行，為使開發區得以順利運作又不偏離實際社會經濟條件，建設的過程是採「漸進模式」，讓新區的發展依托老城區，以吸收原老城區的民生功能；同時，政府不需要預先徵收土地，而是先確認廠商投資意願後再徵收用地，以避免開發後出現土地閒置的浪費，又可緩和可能引起「圈地」所帶來的財政壓力。直至 1990 年開發區正式編列省級開發區，1992 年得到國務院的批准為國家級經濟技術開發區，不但獲得國家財政的支持，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，甚至成為當地經濟發展的成長極(闞國慶、仲鴻生、任建雄、孫琪，頁 147-148)。

1992 年，浦東新區的出現促使許多外資聞風而至，再加上 1997 年的亞洲金融風暴，原本在珠江三角洲地區投資的台商向長江三角洲地區轉移；然而，浦東開發的模式與進入門檻較高，傳統制度業並非是上海考慮的主要產業，甚至部份技術密集型的台商在考量成本效益的前提下(鄭勝利，頁 5)，昆山的地緣優勢則

成為許多外商前往投資的選擇。昆山政府從開發區的基礎上規劃建設了封關性的出口的加工區和功能性強的產業園區，可容納不同類型、不同規模的企業，從而形成以台商為主體的外資企業集聚現象。開發區的 FDI 對區域經濟增長具有顯著的作用(況偉大，頁 74-76)，參考表 5-1 可以發現，台商在昆山開發區累計的投資金額排第三，累計的投資項目排名首位，台商在昆山地區扮演一定的角色與地位。

表 5-1 昆山開發區外資企業投資概況(排名前十位)

單位：件、萬美元

國別	2008 年投資項目數	2008 年投資金額	歷年累計投資項目數	歷年累計投資金額
英屬維京群島	32	67,580	283	474,143
香港	18	35,925	228	286,958
台灣	17	1,473	357	105,510
日本	6	2,016	132	100,473
開曼群島	3	8,481	35	81,251
薩摩亞	11	12,068	86	70,320
新加坡	2	1,866	72	49.015
美國	8	2,479	116	42,407
百慕達群島	-	-	3	12,350
韓國	3	1,668	48	12,086

資料來源：鍾永一、張樹成，頁 222-223。

2. 政府服務的完善

昆山原具備的區位優勢是成功的基礎，但是在昆山的開發過程中，政府所提供的軟硬體投資環境則更為重要；換句話說，有效率的打造為外商服務的環境一直是當地政府重視的工作，透過「引導性制度」引導、刺激廠商投資，有助於地方群聚發展與產業發展(王雅琳，頁 141)。在 1980 年代末，昆山的發展仍有其侷限性，主要原因在於資金籌措能力十分弱勢；然而昆山政府提出「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提升投資環境，採取「親商、富商、安商」的作法，[149]以取得台商的信任並進入投資設廠(張傳國，頁 119)。

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台，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，除了提升了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(何兵，頁 369-370) 。昆山政府為了落實「服務型政府」，積極進行政府體制改革，形塑「小政府、大社會」的管理模式，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，並作為行政審批的服務標準。[150]

3. 產業鏈的形成

昆山在面對其他地區甚至來自國際市場的競爭，產業的分工與群聚是區域發展發展的必然趨勢；換句話說，透過完整的產業鏈，一方面促使企業當地化，二方面產業的集聚可以降低交易的成本。昆山長期對重點發展產業中的核心企業強化招商引資，目的在於「以商引商、以大引大」，除了可以增加投資項目與金額，且減少招商的成本，更能形成國際製造業的網絡，諸如捷安特在昆山設廠就與昆

[149] 本研究於 2010 年 8 月前往昆山地區與台商進行訪談，台商吉安電機總經理楊茗安女士，同時在昆山台協擔任幹部，她認為台協與地方政府關係良好，例如 2008 年的金融風暴，部分台商輔導轉型為內銷企業，以及 2008 年的汶川地震，昆山台商捐款 4000 多萬人民幣，2009 年出現一些自然災害，昆山政府則沒有再要求台商捐款，主要是因為體恤台商在金融風暴中的困境。

[150] 本研究於 2010 年 8 月前往昆山地區與台商進行訪談，同為是台商的昆山台協副會長黃健忠副董事長認為大陸地方領導人的更替，使得整體規劃十分缺乏，例如不同時期對不同產業的重視（鋼鐵、水泥、環保意識等），他特別提出昆山的名言：「你發財、我發展」，顯示昆山市政府對台商的重視，與台協密切合作，例如：3000 多的台商子弟在昆山就學，昆山市政府委由教育局直接與台協對口。2009 年的流感，昆山市政府直接將疫苗優先給台商及眷屬施打，比其他市民來得早。2008 年的勞動合同法出台，昆山早已經實施對五津的調適，所以昆山地區的台商受損程度低。

山內 20 多家的零組件廠形成生產鏈、IT 產業包括鴻海集團、仁寶電腦等在昆山的投資以形成獨立的生產網絡(安禮偉，頁 54)。

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，以及創立特殊功能的園區，在開發區的基礎上，由功能性顯著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(安禮偉、魏浩，頁 89)。總體而言，在園區與開發區的平台上，由政府由上而下的主導作用形成產業群聚發展的效應；除此之外，近年來，高科技術產業已成為昆山地區的重點發展產業，形成以政府引導下的新產業網絡格局(饒寶紅、徐維祥、陸央央、沈陽松，頁 152) 。綜合上述，地方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，昆山政府與其它地方不同之處(尤其是東莞地區)在於政府治理的角色扮演，這也是台商投資區位選擇昆山進行投資的主要考量。

昆山地區會得到台商的青睞，除了一開始採取土地、租稅、服務等優惠措施之外，還包括了「開發區」的建置與「引進台資」為主的政策原則，透過開發區的平台，以及設立相關功能性的園區，帶來產業集聚的效果，讓台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，許多台商會集聚在昆山進行投資設廠，昆山政府對於「親商、富商」理念的堅持，表現在對台商企業的服務工作，在 1990 年代初期，昆山為了方便大型台商進入投資，許可「獨資」型的企業在昆山設廠，此舉不但在大陸首創，更有助於台商營運的進行，例如 2000 年昆山政府為了建立與台商之間的互信合作關係，專門成立了「誠信服務中心」，為台商提供全天候的優質服務。

(二)杭州地區的特色

杭州不僅是浙江省的省會和政治、經濟、文化中心，而且是長三角的地理中心和南翼中心城市。以杭州為中心，兩個半小時交通圈，囊括了長三角的主要城市，有人口 12 億。這 2 億人口是目前中國人口素質較高、購買力量最強的人群。市場發達，物流網購完善，吸引了一大批包括世界 500 大企業在內的跨國公司落戶杭州。世界 500 大企業投資工業項目的上游配套主要或相當部分在國內，而且主要是依靠省內或長三角地區的企業，商貿項目的採購也主要集中在長三角地區，對杭州及週邊地區的產業發展形成了比較明顯的帶動作用。一些世界 500 大企業開始在杭州設立區域總部和研發中心，德國博世在高新區建立全球採購中心，聯邦快遞在蕭山國際機場設立大中國地區營運中心等，都提升了杭州經濟的輻射力和影響力。

工業是杭州國民經濟的支柱，已形成較為完備的製造業體系。電子資訊、醫藥化工、機械製造、紡織服裝、食品飲料五大支柱產業基礎雄厚，有較強的市場競爭力，其中以「資訊港」、「新藥港」為核心的先進製造業基地建設進一步加快，有良好的發展前景。2009 年全市實現工業增加值 2157.1 億元，按可比價計算增長 6%。實現工業銷售產值 10647.98 億元，增長 1.5%。其中規模以上工業銷售產值 9245.99 億元，增長 1.3%。

2009 年全市實現生產總值（GDP）5098.66 億元，按可比價格計算，比上年增長 10.0%，連續 19 年保持兩位數增長。其中：第一產業增加值 190.25 億元，第二產業增加值 2434.89 億元，第三產業增加值 2473.52 億元，比上年分別增長 3.2%、6.8%和 13.9%。三次產業結構由上年的 3.7∶50.0∶46.3 調整為 3.7∶47.8∶48.5。

杭州是全國資訊化、電子商務、電子政務、高清晰度電視試點城市和國家軟體產業、積體電路設計產業的重要基地。杭州資訊產業發展勢頭良好，通訊、軟

體、積體電路、數位電視、網路遊戲 6 大新興產業正在形成「產業鏈」。以東方通信、數源科技、富通集團、UT 斯達康等企業為龍頭，摩托羅拉、東芝、三菱、諾基亞等電子通信巨頭在杭州設立了生產、研發基地，重點發展移動通信、通信傳輸器材、數字音視頻、半導體材料及積體電路、電腦和應用軟體等產品。大力推廣網路技術，加速發展電子商務，成為全國重要的通信產品開發生產基地和電子資訊化城市。

2009 年全市規模以上工業企業實現產品銷售收入 9015.91 億元，比前一年增長 1.1%；實現利稅 859.3 億元，比前一年增長 15.5%，其中利潤 495.99 億元，增長 20.8%。工業產品產銷銜接良好，全年規模以上工業產品產銷率為 98.7%。主要企業有民生藥業、青春寶藥業、杭橡集團、傳化集團等。醫藥行業目前已形成生物制藥、化學制藥和中成藥共同發展的格局。圍繞「新藥港」建設，[151]重點發展現代中藥、生物技術藥物、新型藥物製劑、光機電一體化醫療器械等產品。化工行業目前已擁有精細化工、農用化工、基本化工和橡膠加工等 4 大行業 1000 餘種產品。積極採用高新技術改造現有產業。大力發展精細化工，逐步淘汰高污染、高消耗、低效益的小化工。

杭州目前已形成食品加工、食品製造、飲料製造、煙草加工等 4 大類產業，擁有娃哈哈集團、頂益食品、農夫山泉、中萃等全國一流企業。圍繞旅遊城市定位，將加快發展方便、天然、綠色、營養和保健食品，提高產品技術含量，擴大品牌知名度，積極開拓食品精深加工。[152]

---

[151] 本研究於 2010 年 8 月前往杭州地區進行訪談，杭州經濟技術開發區招商局張榮剛先生認為杭州經濟技術開發區在基礎設施不變的前提下發展醫療產業，同時學習上海張江園區，成為科技產業發展的孵化器（企業與政府合作），成立功能園區，其中醫藥產業成為發展重點，近年來，不但大力推動醫療器材及半導體生物晶片的生產，例如來自的美國艾伯公司，更創新建立新藥港，目前吸引約 30 多家生物公司進入投資。

[152] 本研究於 2010 年 8 月前往杭州地區進行訪談，杭州經濟技術開發區招商局張榮剛先生表示杭州開發區以食品傳統產業作為建區的基礎，例如康師傅在當地設廠投資；雖然杭州開發區的產值僅次於蕭山開發區，主要原因在於蕭山有行政單位有行政收入，但就工業產值來看，杭州開發區的收入高，其中食品加工是全國之最。

以萬向集團、杭氧集團、杭州汽輪機集團、華立控股等國有、民營企業和美國通用、德國西門子等跨國投資企業為代表，汽車零部件、電能表、工業汽輪機、水電設施等產品有較高的市場佔有率。政府正在大力振興裝備製造業，提高設計和製造水準，推進光機電一體化。重點發展汽車零部件、電工電器、儀器儀錶、工程機械、環保設備等產品。[153]

然而，2009 年是杭州經濟發展最為困難的一年，面對國際金融危機的嚴重衝擊，[154]杭州市政府大推動經濟轉型發展的策略，杭州經濟技術開發區招商局張榮剛先生認為杭州在土地資源有限的前提下，如何發展成為限帶化的國際生產基地則是重要的趨勢，對服務業的重視，發展服務型企業（金融後台），因此對企業產值的要求逐漸提高。

浙江省政府中小企業處發展規劃處張雲進處長認為，先有產業才有開發區，製造業朝向高新技術和環保的方向進行浙江四大建設：大平台（開發區）、大產業（現有的傳統產業、原物料為主的重化工業、能源的新興產業）、大項目、大企業（大榕樹經濟），產業發展集聚的路徑依賴（蕭山）2007 年開始轉型升級，創意和企業創新主體的重視。開始逐漸吸引大資本的企業及發展現代農業，此這些發展路徑來看可以看出台商投資機會的增加，企業投資在大陸有形成分工錯位，例如台商投資沿海、本土企業投資中西部。另外，他特別指出 ECFA 的簽署除了有助於投資，更有利於人才的流動，尤其浙江缺乏國際人才。[155]

---

[153] 本研究於 2010 年 8 月前往杭州地區進行訪談，杭州經濟技術開發區招商局張榮剛先生指出杭州開發區在 1990 年代中期開始發展機械裝備業和 IT 信息產業，從以台商小規模為主的企業轉為跨國公司的大規模投資，例如東芝將生產線唯一設立在杭州開發區的出口加工區，同時吸引大型企業進駐（例如摩托羅拉、西門子）。

[154] 本研究於 2010 年 8 月前往杭州地區進行訪談，浙江省政府研究室經濟運行處應雄處長認為浙江省的經濟發展以民營經濟體為主，佔了 72.05%，其中有 70%人口在非國有單位工作，2008 年至 2009 年的全球金融風暴，江蘇省因為經濟結構好所受衝擊不大，反而浙江省的企業利潤呈現負成長的現象，整體 GDP 在 2009 年被江蘇趕過，落至全國第 5 名。

[155] 本研究於 2010 年 8 月前往杭州地區進行訪談，杭州經濟技術開發區招商局張榮剛先生特別提

除此之外，杭州 GDP 連續 18 年保持兩位數增長，有比較完善的製造業體系、初具規模的現代服務業、方興未艾的文化創意產業，中國大陸民營企業 500 大中杭州有 73 家企業上榜，蟬聯全國城市首位。世界 500 大企業的進入，加快了杭州市產業調整升級步伐。世界 500 大企業在杭投資領域廣泛，涵蓋了石化、醫藥、機電、電子信息、家電、輕紡、食品、商貿等多個領域，普遍具有技術層次高、帶動能力強的特徵。 依據浙江省發改委在 2009 年的一次調查，對於杭州的投資環境，80%的世界 500 大投資企業認為是非常不錯或比較不錯。由於投資環境較好，70%以上的世界 500 大企業達到或超出原有的投資預期，日本松下在杭州設立了 7 家企業，可口可樂投資的杭州中萃食品有限公司總投資從 800 萬美元增加到 2980 萬美元。在杭州世界 500 大投資企業經營效益較好，贏利企業占企業總數的 71%，這一比例要比外資企業平均水平高出 20%以上。2008 年，在杭世界 500 大投資企業銷售收入 740.56 億元、納稅 52.07 億元、利潤 23.99 億元，以占外資企業 1.74%的企業家數，完成了外資企業 23.18%的銷售收入、36.74%的納稅量、12.01%的利潤。尤其近年來，現代服務業成為新的熱點，這與我市產業優化升級的導向是符合的，包括花旗、匯豐等金融巨頭，沃爾瑪、歐尚等零售業巨頭紛紛進駐杭州，引領杭州的經濟發展。[156]

浙江由於本土民營經濟的強勢，在引資過程中注重本地優勢產業與台資相結合，台資企業多融入本地產業鏈體系，此種投資模式從產業根植角度來看有一定的優勢，但也一定程度削弱台資的進入規模。

從台商投資浙江省的產業結構分佈分析，過去浙省在吸引台賀一直強調生產

到，過去杭州的經濟發展將台灣的新竹科學園區最為學習的對象，尤其是人才的培養，甚至成為現在杭州積極發展「大學城」的主要考量之一。

[156] 本研究於 2010 年 8 月前往杭州地區進行訪談，杭州經濟技術開發區招商局張榮剛先生指出目前全球 500 強企業在杭州開發區投資有 40 多家，在 2009 年為杭州帶來 1400 多億人民幣的產值。

性投資，並制定相應的政策措施鼓勵台資投資生產領域，特別是製造業。1990年代後期以前，浙江台商大多以投資食品飲料、塑膠製品和紡織成衣等勞力密集加工業為主。但伴隨著台商投資大陸的格局改變，電子資訊產業成為台商投資浙江的主流，投資比重明顯高於其他產業，杭州高新技術開發區就是台商資訊業投資重點地區之一。

杭州為了提升經濟發展的效益，「城市化」的發展成為目前社會經濟發展的目標之一，杭州經濟技術開發區招商局張榮剛先生指出「造城」也是目前杭州開發區的重點方向，包括成為杭州的中心及建立大學城，尤其未來趨勢，開發區會走向商業為主，高新區會以科技發展為主，同時產業群聚所帶來的人口，以及大學城的建立，甚至城市化的發展將使得開發區逐漸消失。另外，浙江省政府研究室經濟運行處應雄處長提到中央政府對地方發展的要求希望在 2015 年前能將地方城市化從 57.9％提升到 65％，將使得開發區的發展逐步式微，而如何建立「民生綜合體」就成為地方發展的重點，例如大力推動義烏、嘉興發展城鄉一體化。

有關政府面對地方經濟發展的角色調整，其中，張榮剛先生指出杭州經濟技術開發區是杭州市政府的派出機構，開發區內的出口加工區是獨立的，但是人員是同一，同時成立國有控股公司（國有資產，政府是大股東，並派一個代表），而管理此控股公司的人由政府來派任，與開發區的管委會的關係是監督關係。另外，張榮剛先生提到過去地方政府依賴稅收，因為有限的地方稅收仍是不足，此觀念逐漸變為對專業化服務的重視，以小政府的概念來提高市場服務效率，包括法令、經營、關係、市場等方面，讓政府及開發區的人原來進行專業化的服務，並引導傳統產業升級甚至轉移至蕭山，[157]並形成群聚來降低生產成本。

[157] 本研究於 2010 年 8 月前往杭州地區進行訪談，台商東岱飾品公司副總經理的王文桐先生提及杭州經濟技術開發趨勢以吸引大企業為主，蕭山多集中中小企業（原因是土地較便宜）。

(三)小結

改革開放後，大陸經濟不斷發展，尤其投資環境的改善吸引許多台商大舉赴大陸投資，台商到大陸投資的動機不外乎勞動力資源豐富、市場廣大、原料供給、土地租金便宜、優惠的租稅待遇及其他相關優惠政策的實施等，都是台商選擇前往大陸投資的考量因素；當然，兩岸之間的語言相通、地理鄰近，以及兩岸關係改善都是台商前往投資的重要因素。

就台商前往大陸投資的區位選擇來看，大多集中在沿海地區，尤其是廣、福建、浙江、江蘇一帶。然而，近年來台商在大陸投資的區位分布已有明顯的變化，過去台商因大陸改革開放與採取傾斜政策的支持，台商多集中在廣東、福建等地進行投資設廠；隨著大陸開放幅度與範圍不斷擴大，以及投資政策與投資環境的變遷與改善，台商投資的分布逐漸往北移動，尤其在上海、江蘇等地的投資項目與金額不斷增加，甚至超越了珠三角地區。

就中國大陸的治理發展過程中，長三角地區的治理特色的轉變從中央治理的集權模式逐漸轉為地方治理，廠商的投資也同時出現不同的轉變，過去台商前往大陸投資必需完全仰賴中央政策的支持與財政挹注；自地方政府獲得相較過去更多的財政自主權，以及對於地方經濟發展的重視態度，台商投資模式從依賴中央轉為靠攏地方的現象。長三角地區近年來積極發展跨區合作，甚至展開許多不同層級的地方政府論壇，跨域治理的概念更逐漸成為中國大陸經濟發展的焦點；就地方利益的考量，地方政府投入區域合作，甚至推出區域發展策略，無非是以地方發展為首要目標；換句話說，如何擴大、保護地方利益仍是觀察中國大陸治理發展的關鍵。

本研究分析，昆山地區對於地方發展的策略，無論是開發區的設立或是產業鏈格局的提出，如何與上海進行連結是昆山發展的重要途徑之一，昆山採取開放

的策略與上海進行連結，以吸引更多廠商至昆山投資，甚至在產業的佈局採取錯位發展，甚至大力推動三大產業的平衡發展，加強地方運輸建設與上海形成互補關係，以及利用過去台商前往昆山投資的經驗，加強對台商投資，增進台商投資的意願，此彰顯了台商仍大量投資昆山的主要原因，其中在本研究訪談中更有所論證。

除此之外，杭州地區採取以大企業、大平台的地方發展策略，建立不同於昆山地區的產業發展模式，多數吸引的廠商以大型跨國企業為主。另外，杭州近年來追求獨立自主的發展格局，對於向外連結的跨域發展不如昆山地區來得重視，又以綠色產業的政策作為指導方針，種種原因導致過去集中在蕭山開發區投資的台商已逐漸尋求他地轉移，從這樣的發展格局來看，比較昆山與杭州的治理特徵與台商投資進行連結，可以發現，台商投資行為受到地方政府治理模式所影響，當台商對投資地區的選擇，從過去中央政府主導的區域規劃為選址依據，轉為對地方政府的區域發展策略的依賴。

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，尤其是昆山地區仰賴開發區為經濟發展平台的路徑，政府扮演很重要的角色(楊玉杰，頁 106)，卻往往易受到地方官僚追求個人晉升與地方 GDP 政績而受到影響，[158]例如在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，以及浙江省推出的 14 個產業發展集聚區由省委幹部兼任主管，[159]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

[158] 本研究於 2010 年 8 月前往昆山地區進行訪談，昆山市政治協商會議副秘書長胡明先生認為大陸地方的產業重構問題大，雖總體經濟好，但仍造成投資重複的浪費。同時，昆山花橋國際商務城的主管也提到目前總部基地的目標發展的確有很大的困難，與高新區的總部基地目標形成競爭關係，換句話說，就算是在同地方政府主管的開發區之間仍存在強烈的競爭，原因在於主管領導的各自政績追求、搶項目的競爭（例如數位副市長）。

[159] 本研究於 2010 年 8 月前往杭州地區進行訪談，浙江省政府研究室經濟運行處應雄處長表示浙江省為了防止地方惡性競爭，依照生產要素、人口、科技創新、區位等條件來建立了 14 個產業發展集聚區，例如杭州發展高端產業、台州發展先進裝備業等，由省委幹部來兼任各區的管委會主管一職，換句話說就是省來調控地方發展。

的產業指標而相互競爭爭取項目與資金，[160]形成無謂的浪費與低效能，此將會使得產業群聚效果降低，甚至不利於地方經濟治理的完善，進而提高企業投資的成本風險。

[160] 本研究於 2010 年 8 月前往杭州地區進行訪談，浙江省政府研究室經濟運行處應雄處長舉例各地方爭相發展的原因包括平衡的需求及地方發展的積極性，例如海洋試驗區成了各地爭相爭取的項目，沿海包括七個城市爭取，而許多試辦區都沒有實質的配套措施。另外台商東岱飾品公司副總經理的王文桐先生指出目前浙江省尤其是蕭山的工業區展開「退二近三」的策略，許多工業企業以轉入臨江工業區、下沙開發區；且目前地方政府並無針對工業產商退場提出相應政策（例如補貼、轉型鼓勵等），所以許多廠商苗頭不對都開始直接賣土地（例如華信紡織、新光紡織、新豐鋼構還沒賣出但已遷離）。

第六章 結論

上述章節之分析來看，改革開放後，大陸經濟不斷發展，尤其投資環境的改善吸引許多台商大舉赴大陸投資，從台商前往大陸投資的區位選擇分析，大多集中在沿海地區，尤其是廣、福建、浙江、江蘇一帶。然而，近年來台商在大陸投資的區位分布已有明顯的變化，過去台商因大陸改革開放與採取傾斜政策的支持，台商多集中在廣東、福建等地進行投資設廠；隨著大陸開放幅度與範圍不斷擴大，以及投資政策與投資環境的變遷與改善，台商投資的分布逐漸往北移動，尤其在上海、江蘇等地的投資項目與金額不斷增加，甚至超越了珠三角地區。

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，使得長三角地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，形成無謂的浪費與低效能。尤其是昆山地區仰賴開發區為經濟發展平台的路徑，政府扮演很重要的角色，卻往往易受到地方官僚追求個人晉升與地方 GDP 政績而受到影響，為了地方本位主義和個人政經利益考量，昆山地區各開發區的採取類似的發展策略和產業政策，造成無謂的競爭和資源浪費，這將會使得產業群聚效果降低，無益於地方經濟治理的完善。

（一）長三角經濟治理存在的問題

從治理分析長三角地區在制度性、體制性、機制性、發展環境等方面，都存在諸多問題，從而對今後的長三角發展產生一定的影響，並進而影響台資投資的意願和佈局。

(1)體制性、政策性的障礙

首先，大陸多年實行中央、地方分稅制，而且企業按照註冊地繳稅。某地的企

業遷至另一地，稅收也就隨之轉出。結果，遷出地的政府將失去一塊稅收，而遷入地則增加了相對應的財政收入。這樣的傳統利益分配機制造成地區間企業移動和投資困難，妨礙產業佈局的合理化，制約著長三角地區產業調整的進程與力度；其次，由於行政區畫分難，使得各自為政的問題比較嚴重。這妨礙了經濟資源的自由流動和跨地區的經濟合作。長期的條塊分割管理，使得區域間協調難度加大，對推進經濟聯動產生消極影響；第三，由於行政分割，難以從規劃方面解決區域發展的協調性問題，以至於在不同地區之間，出現大量的非理性競爭，難以像國際各大著名都市國般，每個城市都形成各自鮮明的功能。

(2)機制性問題

首先，隨著企業經濟成分的變化，原來習慣以行政手段辦事的政府部門，可以掌握的行政手段減少，經濟聯動與協同發展將更需要借助的市場力量，兩地政府都面臨調整行為方式的問題。其次，在對資源合理配置方面，政府的調整能力也相對下降。本地區外向型經濟中堅作用是加工貿易，自主知識產權的含量在整個對外經貿中的含量低，對外經貿活動更多地受制於境外資本。由此導致在經濟聯動中，外商對資源合理配置發揮著更重要作用，政府的調控手段則相對下降。

(3)資訊障礙問題

這些問題不僅存在於政府的資訊公開、資訊資源分享方面，也來自市場訊息的扭曲、失真和人為的資訊阻隔。特別是企業兼併、產業轉移等方面，由於資訊封閉、滯後、失真，使相關方面無法有效合作、協同。這一障礙的存在不僅導致當地政府「黑箱政策」的流行也及經濟發展與地方福祉的脫節。

(4)產業競爭問題

由於有關調控手段的不完善，目前兩地地區存在產業同構問題，以致一定程度上影響了兩地的互補性。這會成為導致惡性競爭的因素，致使企業間的關聯與協

作受到影響，妨礙了區域整體優勢的發揮。

（二）中共長三角區域規劃替台商投資經營帶來的商機

長三角地方政府角色與區域發展來看，有鑒於長三角地方經濟治理出現競爭和資源浪費等不完善現象。大陸 2010 年批准實施的《長江三角洲地區區域規劃》（以下簡稱《規劃》），其目的在貫徹落實 2008 年《國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》，進一步提升長三角地區整體實力和國際競爭力的重大決策部署，這是大陸當局深入實施區域發展總體戰略、促進全國經濟平穩較快發展的重要舉措之一。

該規劃的規劃期為 2009-2015 年，展望到 2020 年，根據規劃，長三角將形成以上海為核心的「一核九帶」區域格局。《規劃》將該區發展為「亞太地區重要的國際門戶、全球重要的現代服務業和先進製造業中心、具有較強國際競爭力的世界級城市群」。

《規劃》明確建立健全泛長三角合作機制，編制南京都市圈、淮海經濟區區域規劃，加快南京都市圈建設，建設杭州都市圈。並提出，區域規劃其實覆蓋了長江流域、大沿海、泛長三角等幾個大規模的國家戰略發展地帶範圍，將整個長三角與泛長三角、中西部發展聯繫起來。其中滬寧線是中國大陸城市最密集的地帶，將成為「世界級城市群」的主軸線，也是長三角發展的核心，而南京則是定位為向長江中上游輻射的主軸線的門戶城市。《規劃》也明確提出「提升上海核心地位」，進一步強化上海國際大都市的綜合服務功能，充分發揮服務全國、聯繫亞太、面向世界的作用，建成具有國際影響力和競爭力的大都市。

在《規劃》中將促進長三角向戰略新興產業進行佈局。加快發展新型產業，如

做大做強石化、鋼鐵、電子資訊產業；鞏固提升裝備製造業、紡織輕工和旅遊業；加快發展現代生產性服務業和生物醫藥、新型材料等新型產業。例如上海已設立上海創業投資引導資金，並與國家發展改革委、財政部共同發起設立新能源、積體電路、生物醫療、新材料、新醫藥、軟和資訊服務業等首批五枝高新技術產業化創業投資基金，專門投向戰略性新興產業。

隨著兩岸簽署 ECFA 後，台灣產業進入大陸的門檻將會逐年降低，加上兩岸從 2008 年啟動的搭橋計劃，針對中草藥、太陽光電、車載資通訊、通訊、LED 照明、資訊服務、風力發電、流通服務、車輛、精密機械、食品、生技與醫材、紡織與纖維、數位內容、電子商務、電子業清潔生產等 17 項產業進行搭橋和媒合。至今已完成 26 場次兩岸產業交流會議，兩岸與會業者達 11,900 餘人，促成 851 家企業商談，已逐步促進兩岸產業由交流轉為實質合作。

首先，建議台灣產業將來可利用 ECFA 和搭橋計劃之便，藉由參股、併購等方式，參與長三角地區鋼鐵、汽車、造船、石化、輕工、紡織、有色金屬、裝備製造、電子資訊和物流業調整與升級之機會。同時大陸積體電路、IC 設計等新興產業業者近年逐漸崛起，同時也站穩腳步，未來將開始與台灣業者分食中國大陸市場的大餅，所以台商若能提早佈局並與大陸大廠進行參股、策略聯盟等方式，將來可以確保大陸市場份額。

其次，未來五年長三角地區加快發展金融保險、商務服務、科技服務、資訊服務和創意等生產性服務業：加快發展研發、設計、標準、物流、行銷、品牌和供應鏈管理等生產性服務環節，以促進製造服務化和服務知識化之政策，這都將替台商提供極大的市場空間。

2011 年台灣電電公會所作「TEEMA 調查報告」中，極力推薦的城市有 24 個，

其中位於長三角經濟區域有 14 個，占 58.33%，而環渤海經濟區有 5 個，20.83%，顯示長三角仍較受台商關注，所以長三角區域規劃勢必帶動台商持續擴大投資。

雖然多數業者都對長三角地區新興產業的發展持樂觀態度，但如果各地新興產業基地一擁而上，將極易產生惡性競爭、資源重複投資，可能面臨產品跌價危機。此外，長三角地區（尤其是蘇州和昆山）相繼爆發嚴重缺工潮，加上勞動力成本顯著提昇，使長三角地區台商面臨轉型壓力。

（三）大陸「十二五」規劃對台商投資經營的影響

2008 年 5 月以來，兩岸兩會恢復協商，並簽定 15 項協議和 2 項共識，尤其是兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的簽定，更使兩岸關係邁向經貿關係正常化的方向發展，為兩岸和平發展奠定了應有的法律基礎，以致「十二五」規劃綱要便明確表明現階段中共以經貿為主的對台政策方向為主:

（1）全面深化兩岸經濟合作，努力加強兩岸文化、教育、旅遊等領域的交流。

（2）積極落實兩岸經濟合作架構協議（ECFA）和兩岸其他協議，推動貨物貿易、服務貿易、投資和經濟合作的後續協議。

（3）擴大兩岸貿易，促進雙向投資，加強新興產業和金融等現代服務業合作，推動建立兩岸貨幣清算機制。

（4）明確兩岸產業合作佈局和重點領域，關展雙方重大項目合作。推進兩岸中小企業合作，提升中小企業競爭力。

（5）積極支持大陸台資企業轉型升級；依法保護台灣同胞正當權益。

（6）發揮海峽西岸經濟區在推展兩岸交流與合作中先行先試作用，構築兩岸交流合作的前沿平台。

（7）提升台商投資區功能，加快平潭綜合實驗區開放開發，推進廈門兩岸區

域性金融服務中心建設。

中共在「十二五」規劃綱要中所明列的對台政策方向，基本上是 2008 年 5 月兩岸兩會恢復協商以來兩岸經貿交流合作形勢，以及大陸方面期待進行對台經貿工作方向的總結。在這些政策方向中，落實 ECFA 後各項協議的協商、加強新興產業和金融等現代服務業的合作等是兩岸交流合作的既定進程，而促進兩岸雙向投資、推進兩岸中小企業合作，特別是發揮兩岸經濟互補優勢，提升產業層級以邁向國際化，則是當前中共期望推動的工作。

中共「十二五」規劃主要政策方向便在於擴大內需消費和產業結構調整，它將帶來中國大陸經濟體制的轉型。但是「十二五」規劃的有關兩岸產業合作的策略對兩岸經貿關係及台商在投資經營可能產生下列影響。

（1）兩岸新興產業合作而言，「十二五」規劃期間是中共積極推動產業結構調整的關鍵時刻，並已針對七大戰略性新興產業提出相關的扶植和配套措施。而我政府亦已提出六大新興產業《綠色能源（太陽光電、LED 照明、電動車）、生物科技、醫療照護、觀光旅遊、文化創意與精緻農業》、四大新興智慧型產業《雲端運算、智慧電動車、智慧綠建築、發明專利產業化》，以及十大重點服務業。（表 6-1）兩岸推出的新興產業具有共通性，若能加強產業合作，優勢互補，必可提升雙方產業的國際競爭力。（表 6-2）

例如台灣如果可以在新能源產業與大陸合作，台灣或可做為連結歐美國家先進技術及中國大陸市場的一個橋樑，利用已有的兩岸產業與技術合作平台—搭橋專案，在太陽能發電、風力發電、電動車及 LED 照明等新興產業，與大陸合作完善產業鏈，帶動兩岸新能源產業的商機。

表 6- 1　大陸與台灣新興產業涵蓋領域

	新興產業涵蓋領域
中國大陸	**戰略性新興產業七大領域**：新能源、節能環保、新能源汽車、新材料、生物產業、新興資訊產業、先進設備製造業
台灣	**六大新興產業**：綠色能源（太陽光電、LED 照明、電動車）、生物科技、醫療照護、觀光旅遊、文化創意與精緻農業 **四大新興智慧型產業**：雲端運算、智慧電動車、智慧綠建築、發明專利產業化 **十大重點服務業**：國際醫療、國際物流、音樂及數位內容、會展、美食國際化、都市更新、WiMAX、華文電子商務、教育、金融服務業

資料來源:本研究整理

表 6-2 兩岸推動中的新興產業可能合作項目

	大陸七大戰略性新興產業	台灣相應產業	
		名稱	分類
1	節能環保	綠色能源	六大新興產業
2	新一代信息技術	雲端計算	四大智慧型產業
3	生物	生物科技	六大新興產業
4	高端裝備製造		
5	新能源	綠色能源	四大智慧型產業
6	新材料		
7	新能源汽車	智慧電動車	六大新興產業

資料來源:本研究整理

（2）中共發展低碳經濟相關的重點行業，主要分為新興產業和傳統產業的改造轉型，包括使用可再生能源、清潔能源的電動汽車、節能照明和一部份與建築相關產業等，以及對能源密集型傳統行業的改造，這些產業將提供台灣產業與中國大陸進行產業合作的良好契機。

（3）「十二五」期間城鎮化已成為中國大陸經濟的新增長點，城鎮化中的主要新產業集中於第三產業部門，具有低碳、低耗能等特點，這對於改善中國大陸經濟發展的品質極重要。此外，城鎮化又是民生工程，既有利於協調城鄉關係，加速農村建設，也有利於促進城市居民的安居、就業，提高居民的生活品質，並為

台資企業帶來商機。

（4）強化兩岸服務業合作而言，兩岸語言相通、習俗相近的特點，使得兩岸在服務業發展上，原本便有許多合作的空間與商機；此外，許多生產性服務業依附著製造業發展，製造業台商在大陸已有一定的規模，生產性服務業若能進軍大陸市場，不但可以支應協助製造業台商的需求，本身亦可以拓展市場而壯大；第三，台灣服務業國際化較早，因應國際化後，台灣的服務品質佳、管理經驗豐富，如果可以結合中國大陸潛在的服務業市場，兩岸服務業將可以進一步升級，服務業品質也可以一同提升。

以金融服務業為例，2009 年 4 月 26 日第三次「江陳會談」時簽署「兩岸金融合作協議」。同年 11 月 16 日兩岸主管機關簽署銀行、保險、證券期貨三項「金融監理合作瞭解備忘錄（MOU）」，並於 2010 年 1 月 16 日生效。目前已有大陸的中國銀行、交通銀行、中國建設銀行與招商銀行等四家已獲准來台設立代表處。根據 ECFA 早期收穫清單的相關規定，大陸的銀行經許可在台灣設立代表處滿 1 年，即可申請在台灣設立分行，這意味著部分大陸的銀行有望在 2011 年底前申請在台設立分行。至於台灣的銀行在大陸設立分行的情況，金管會已核准 9 家台資銀行赴大陸地區設立分行，目前已有 6 家銀行已獲得大陸方面批准在大陸設立分行，在設立分行後，若經營獲利則台灣銀行的大陸分行可望在 2012 年申請經營人民幣業務。

兩岸簽署兩岸經濟合作架構協議（ECFA）後，若能以兩岸服務貿易協議做為兩岸金融服務業進一步合作的協商平台，除了比照 CEPA 開放相關市場准入條件之外，未來若能進一步開放台灣銀行進駐大陸設立獨資銀行及分行的相關規定、放寬台灣銀行在各地開設分行設立綠色通道的可能性，以及同步開放台灣銀行設立異地支行的申請等措施，將有助於台灣銀行業赴大陸各地服務台資企業，不但

可以擴大台灣金融服務業市場規模，大陸金融服務業也將透過市場開放提升服務品質，透過兩岸金融服務業的合作，提升兩岸金融服務業。

參考文獻

一、中文部分

Brandenburger, Adam M. & Barry J. Nalebuff，許恩得譯，2004 年。《競合策略》。台北：培生教育出版集團。

Myrdal, Gunnar，許大川譯，1968。《富裕國家與貧窮國家 *Rich Lands and Poor: The Root to World Prosperity*》。台北：台灣銀行經濟研究室編印。

于濤方，2006/1。〈從功能溢出到制度平衡：長三角區域整合辨析〉，《城市規劃》，第 30 卷第 1 期，頁 55-60。

王名，2006/9。〈非營利組織的社會功能及其分類〉，《學術月刊》，2006 年第 9 期，頁 8-11。

王昉，2005/6。〈長三角區域經濟統籌發展的規劃思路、有限目標即協調機制〉，《現代經濟探討》，2005 年第 6 期，頁 21-23+48。

王娟、陶忠元、孫蕾，2005/10。〈『長三角』區域協調發展的實證分析〉，《科技進步與對策》，2005 年 10 月號，頁 45-47。

王振寰，2002/9。〈東亞『世界城市』的不同路徑：漢城與台北〉，《台灣社會研究季刊》，第 47 期，頁 85-139。

王紹光、胡鞍鋼，1993。《中國國家能力報告》。瀋陽：遼寧人民出版社。

王華，2003/5。〈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》，2003 年第 3 期，頁 25-28+33。

王嘉州，2003。《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》。台北：國立政治大學東亞研究所博士論文。

王維，2006/12。〈長三角交通基礎設施一體化研究〉，《學海》，2006 年第 6 期，頁 159-163。

王樂夫，1997。《經濟發展與地方政府—對珠江三角洲地區的一項研究》。廣東：中山大學出版社。

王擴建，2008/4。〈長江三角洲區域合作中的利益協調機制研究〉，《雲南行政學院學報》，2008 第 2 期，頁 36-39。

田喬治，2004。《長江三角洲區域發展─區域創新系統的觀點》。台北：國立政治大學地政學系碩士論文。

石憶邵、章仁彪，2001/8。〈從多中心城市到都市經濟圈－長江三角洲地區協調發展的空間組織模式〉,《城市規劃匯刊》，2001 年第 4 期，頁 51-54+80。

任曉，1994/1。〈中國行政改革：目標與趨勢〉,《社會科學》，1994 年第 1 期，頁 18-21。

朱文暉，2003。《走向競合：珠三角與長三角經濟發展比較》。北京：清華大學出版社。

朱文暉、張玉斌，2006。〈改革開放以來中國區域政策的四回調整及其成就〉，饒美蛟、李思名、施岳群編，《區域經濟合作—CEPA 與珠三角及長三角》。香港：商務印書館，頁 128-146。

朱彥敏，2000。《21 世紀初長江三角洲區域發展戰略研究(2000)》。上海：上海人民出版社。

朱鶯，2006/9。〈長三角區域消除『行政區經濟』的有益思路〉,《宏觀經濟管理》，2006 年第 9 期，頁 45-46。

朱鶯、張良，2005/9。〈長三角區域經濟一體化中的「行政區經濟」：特徵及成因分析〉,《工業技術經濟》，第 24 卷第 9 期，頁 59-61。

江岷欽、孫本初、劉坤億，2003 年 12 月。《地方政府間策略性伙伴關係建立之研究》。台北市政府研究發展考核委員會委託研究計畫，市政專題研究報告第 333 輯。

江啟疆、尹春麗、彭娟，1997/1。〈談珠江三角洲經濟規劃區的地方立法衝突與解決〉,《南方經濟》，1997 年第 1 期，頁 51-53。

庄士成、朱洪興，2007/6。〈長江三角洲區域經濟一體化的制度安排與架構〉,《當代財經》，2007 年第 6 期，頁 76-80。

吳清水，2004。《改革開放後中國大陸中央政府對地方政府節制能力之研究》。台北：國立政治大學東亞研究所博士論文。

宋巨盛，2003/2。〈長江三角洲區經濟一體化研究〉,《當代財經》，2003 年第 2 期，頁 111-113。

李子蓉，2007/8。〈區位機遇與地區經濟發展—以長三角城市為例〉,《人文地理》，第 22 卷第 4 期，頁 95-99。

李平華、梁琦，2005/5。〈改革開放以來長江三角洲經濟結構變遷與城際聯繫特徵分析〉,《經濟地理》，第 25 卷第 3 期，頁 362-365。

李慶華、王文平，2007/10。〈長三角地區產業同構『悖論』解析〉,《生產力研究》，第 20 期，頁 102-103。

李麗雅，2002/7。〈特大城市邊緣地區城市化與行政區劃體制改革研究－對特大城市邊緣地區「撤縣(市)改區」模式的透視〉,《經濟地理》，第 22 卷第 4 期，頁 460-464。

卓勇良，2000/6。〈東亞地區制造業優勢與浙江對策〉,《浙江社會科學》，2000 年第 6 期，頁 139-143。

周作翰，2004/7。〈政府與市場互動中的地方保護主義〉,《湖南文理學院學報(社會科學版)》，第 29 卷第 4 期，頁 21-25。

周作翰、李風華，2004/9。〈論地方保護主義的含意〉,《湖南文理學院學報(社會科學版)》，第 29 卷第 5 期，頁 24-28。

周克瑜，1999。《走向市場經濟－中國行政區與經濟區的關係及其整合》。上海：复旦大學出版社。

_____，2000/9。〈論上海與長江三角洲地區市場體系的互動與協調發展〉,《地域研究與開發》，第 19 卷第 3 期，頁 18-20。

周枝田，1992。《中國大陸區域發展策略與「諸候經濟」之形成》。台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文。

周牧之，2008。《中國經濟論：崛起的機制與課題》。北京：人民出版社。

周霖，2004/6。〈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》，2004 年第 3 期，頁 65-70。

易君博，2003。《政治理論與研究方法》。台北：三民出版社。

易重華，2008。《中國地方政府轉型》。北京：中國社會科學出版社。

易凌、王琳，2007/11。〈長三角區域法規政策衝突與協調研究—基於法經濟學的視角〉,《浙江社會科學》，2007 年第 6 期，頁 198-204。

林武郎、陳泰明、郭艾艾，1999。《中國大陸區域經濟的整合與產業發展》。台北：行政院大陸委員會。

林彰平，2009。《轉型期珠江三角洲金融服務業空間格局變動》。北京：商務印書館。

林濤，2000。《國民經濟區域調控－中心城市調控模式研究》。上海：复旦大學出版社。

林濤、劉峰、龔盧芳，2008/8。〈長三角經濟一體化中區域政府的合作分析〉，《江西科學》，第 26 卷第 4 期，頁 653-657+666。

武少民，2009/4/15。〈港珠澳大橋融資問題解決〉，《人民日報海外版》，版 003。

邱風、朱勛，2007/11。〈長三角地區產業重複投資與協同發展研究〉，《財經論叢》，第 134 期，頁 8-14。

青木昌彥，2001。《比較制度分析》。上海：上海遠東出版社。

保建云，2007。〈發達地區間區域一體化發展面臨的問題與地方利益協調分析—以長江三角洲和珠江三角洲為例〉，《商業經濟與管理》，第 192 期，頁 58-63+80。

施建軍、梁琦，2007/9。〈長三角區域合作要打破『富人俱樂部』的思維〉，《南京社會科學》，2007 年第 9 期，頁 1-9。

施祖麟、白永平，2002/3。〈長江三角洲大都市周邊地區城市定位研究—以蘇州、南通為例〉，《中國人口．資源與環境》，第 12 卷第 3 期，頁 47-51。

紀曉嵐，2006/1。〈長江三角洲一體化背景下的上海城市發展戰略定位研究〉，《南陽師範學院學報(社會科學版)》，第 5 卷第 1 期，頁 23-26。

胡家勇，2007。《一只靈巧的手：論政府轉型》。北京：社會科學文獻出版社。

唐立國，2002/9。〈長江三角洲地區城市產業結構的比較分析〉，《上海經濟研究》，2002 年第 9 期，頁 50-56。

夏民，2007/11。〈公共利益的法理學思考〉，《江蘇大學學報(社會科學版)》，第 9 卷第 6 期，頁 64-68。

孫久文，2001/6。〈建立以十大都市圈為中心的西部發展新格局〉，《中國人口 資源與環境》，第 11 卷第 2 期，頁 130-131。

徐劍峰，2005。〈長三角區域一體化進程中的浙江發展〉，萬斌編，《中國長江三角洲區域發展報告》。北京：社會科學文獻出版社，頁 67-91。

耿慶武，2001。《中國區域經濟發展》。台北：聯經出版社。

袁澤沛，2002/3。〈政府理性及我國壟斷問題的經濟學分析〉，《中國行政管理》，2002 年第 3 期，頁 18-21。

馬學廣、王愛民、閆小培，2008/1。〈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》，第 24 卷第 1 期，頁 49-55。
高汝熹、吳曉隽、李春鵬，2008。《2007 中國都市圈評價報告》。上海：上海人民出版社。
康燕，2001。《解讀上海》。上海：上海人民出版社。
張玉斌、朱文暉，2003。《區域優勢：WTO 時代地方政府的博弈策略》。江蘇：江蘇人民出版社。
張京祥，2004/3。〈全球化背景中的區域發展與規劃轉變〉,《國外城市規劃》，第 19 卷第 3 期，頁 1-4。
張京祥、鄒軍、吳啟焰，2001。〈論都市圈地域空間的組織〉,《城市規劃》，2001 年第 5 期，頁 19-23。
張東輝，1999。《發展經濟學與中國經濟發展》。山東：山東人民出版社。
張建君，2005/10。〈政府權力精英關係和鄉鎮企業改制—比較蘇南和溫州的不同實踐〉,《社會學研究》，2005 年第 5 期，頁 92-124。
張德蘭，2000。《中國大陸區域經濟發展策略研究(1979-2000)－產業結構觀點觀察》。台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文。
張顥瀚，2007/10。〈泛長江三角洲：世界第六大都市圈未來『一體兩翼』新格局〉,《社會科學》，2007 年第 10 期，頁 34-39。
曹明圓、尤宏兵，2006/1。〈長三角區域合作機制創新研究〉,《國際經濟合作》，2006 年第 1 期，頁 15-18。
陳占彪，2003。《中國區域政治經濟的理論與實踐》。上海：華東師範大學中國行政區劃研究中心博士後出站報告。
陳建軍、呂猛，2005/4。〈區域經濟一體化進程中的企業內地域分工—以長三角為例〉,《商業經濟與管理》，2005 年第 4 期，頁 18-22+28。
陳瑞蓮主編，2006。《區域公共管理導論》。北京：中國社會科學出版社。
陳維、胡琦，2005。〈長三角區域一體化進程中的上海發展〉，萬斌編，《中國長江三角洲區域發展報告》。北京：社會科學文獻出版社，頁 92-119。
陳廣漢，2006。《粵港澳經濟關係走向研究》。廣東：廣東人民出版社。
_____，2008。《港澳珠三角區域經濟整合與制度創新》。北京：社會科學文獻出版社。
陳德昇，2005。《大陸市場轉型期長三角府際關係：競合觀點》。台北：行政院國

家科學委員會委託專題研究計畫，計畫編號：NSC93-2414-H-004-039-。
陳櫓、薛海，2005/10。〈從法日經驗看政府在協調長江三角洲區域經濟一體化中的作用〉，《世界經濟與政治論壇》，2005 年第 5 期，頁 48-53。
陸大道、薛鳳旋，1997。《1997 年中國區域發展報告》。北京：商務印書館。
陶希東，2007。《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。
湯正仁，2008。《「泛珠三角」區域合作的經濟學分析：統籌區域協調發展新舉措》。北京：中國經濟出版社。
舒慶、周克瑜，2003。《從封閉走向開放－中國行政區經濟透視》。上海：華東師範大學出版社。
舒燕飛、董超，2009。〈金融危機對珠三角經濟轉型的影響〉，景體華編，《中國區域經濟發展報告(2008-2009)》。北京：社會科學文獻出版社，頁 252-263。
華曉紅，2003/12。〈CEPA 解讀—中國實質性區域經濟合作的開始〉，《經濟前沿》，2003 年第 12 期，頁 31-34。
鈕則謙，1994。《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》。(台北：國立政治大學社會學系碩士論文。
項飛，2001/4。〈發展經濟學視野中政府角色的演變與啟示〉，《复旦學報社科版》，2001 年第 2 期，頁 46-50。
_____，2002/7。〈地方政府在推進都市圈發展進程中的角色定位〉，《理論導刊》，2002 年第 7 期，頁 8-10。
黃仁偉，1995/8。〈論區域經濟與諸侯經濟〉，《社會科學》，1995 年第 8 期，頁 22-26。
黃雪芬、葛幼松、吳麗，2006/6。〈上海建設世界城市的區域城際關係〉，《合肥工業大學學報(自然科學版)》，第 29 卷第 6 期，頁 671-675。
黃裕勇、萬鎮廣，2009/3/20。〈廣州佛山同城化簽框架協議〉，《大公網》，<http://www.takungpao.com/news/09/03/20/ZM-1051882.htm>。
楊宇立，2002/11。〈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》，2002 年第 11 期，頁 39-44。
楊建華，2005。〈長三角經濟社會一體化發展評估與分析〉，萬斌編，《2005 年：中國長三角區域發展報告》。北京：社會科學文獻出版社，頁 3-29。

楊建榮，1995/6。〈論中國崛起世界級大城市的條件與構想〉，《財經研究》，1995 第 6 期，頁 45-51。

楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園，1992。《社會及行為科學研究方法》。台北：東華書局。

楊逢珉、孫定東，2007/5。〈歐盟區域治理的制度安排-兼論對長三角區域合作的啟示〉，《世界經濟研究》，2007 年第 5 期，頁 82-85。

楊瑞龍，1998/1。〈我國制度變遷方式轉換的三階段論—兼論地方政府的制度創新行為〉，《經濟研究》，1998 年第 1 期，頁 3-10。

賈彥利，2006/6。〈基於新區域主義的長三角區域化研究〉，《中南財經政法大學學報》，第 156 期，頁 112-116。

賈蓉、柳卸林，2006/8。〈長江三角洲跨行政區域創新體系的研究〉，《科學學與科學技術管理》，2006 年第 8 期，頁 44-50。

雷明、劉敬波，2005/1。〈地方保護主義和地區間貿易壁壘的檢驗性分析〉，《北京大學學報(哲學社會科學版)》，第 42 卷第 1 期，頁 92-100。

寧越敏，1998/2。〈長江三角洲都市連綿區形成機制與跨區域規劃研究〉，《城市規劃》，1998 年第 1 期，頁 16-21。

蒙衛華、賴麗芳、何光軍，2004。〈泛珠三角區域合作分析及建議〉，王長勝編，《2005 年：中國與世界經濟發展報告—宏觀政策取向與經濟發展趨勢》。北京：社會科學文獻出版社，頁 357-366。

趙建民，1997。《當代中共政治分析》。台北：五南出版社。

趙家亮，2007/9。〈「新區域主義」的層次特徵及對「長三角」城市合作的啟示〉，《安徽農業科學》，第 35 卷第 27 期，頁 8754-8756+8764。

趙偉，2007/11。〈長三角經濟：一個多層次核心—外圍綜合框架〉，《浙江社會科學》，2007 年第 6 期，頁 16-24+67。

趙曦，2001。《中國西部貧困地區扶貧攻堅難點問題與戰略選擇研究》。四川：西南財經大學出版社。

劉玉、馮健，2008。《中國經濟地理：變化中的區域格局》。北京：首都經濟貿易大學出版社。

劉君德，1996。《中國行政區劃的理論與實踐》。上海：華東師範大學出版社。

_____，2000/1。〈長江三角洲地區空間經濟的制度性矛盾與整合研究－中國行

政區經濟的案例分析〉,《杭州師範學院學報》，2000 年第 1 期，頁 15-19。
_____，2001/3。〈論中國大都市區行政組織與管理模式創新－兼論珠江三角洲的政區改革〉,《經濟地理》，第 21 卷第 2 期，頁 201-207+212。
劉志彪，2005/1。〈長三角區域合作建設國際製造中心的制度設計〉,《南京大學學報(哲學．人文科學．社會科學)》，2005 年第 1 期，頁 47-55。
_____，2005/8。〈省際競爭、制度改進與江蘇民營經濟發展〉,《江蘇行政學院學報》，2005 年第 4 期，頁 39-44。
劉亞平，2007。《當代中國地方政府間競爭》。北京：社會科學文獻出版社。
劉炫文，1996。《八○年代以來中國大陸「地方主義」之研究》。台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。
劉霞、向良雲，2004/6。〈中央與地方政府利益結構的經濟分析〉,《學術探索》，2004 第 6 期，頁 21-23。
廣東省社會科學院課題組，2005。〈CEPA 與大珠三角經濟一體化〉，景體華編，《2004-2005 年：中國區域經濟發展報告》。北京：社會科學文獻出版社，頁 278-290。
潘錫常，2000/5。〈浦東開發開放十年的理論回顧〉,《社會科學》，2000 年第 5 期，頁 2-6。
盧現祥，1997/3。〈我國區域經濟發展中的四大問題〉,《中國工業經濟》，1997 年第 3 期，頁 43-46。
謝天成、朱曉華，2008/6。〈1978 年以來長江三角洲地區經濟格局動態變化研究〉,《中國人口．資源與環境》，第 18 卷第 5 期，頁 7-11。
簡博秀，2008/6。〈沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式〉,《公共行政學報》，第 27 期，頁 1-41。
羅明義，1999/6。〈中國城市圈域經濟發展態勢分析〉,《思想戰線》，第 25 卷第 3 期，頁 7-14。
羅蓉、劉乃全，2007/10。〈城市對長三角經濟一體化演進的影響實証研究〉,《中央財經大學學報》，2007 年第 10 期，頁 71-76。
顧松年，2007/5。〈破『壁』合作—長三角一體化一個無可迴避的話題〉,《現代經濟探討》，2007 年第 5 期，頁 5-7。

二、英文部分

Barnes, Trevor J. & Merc S. Gertler, 1999. *The New Industrial Geography: Regions, Regulations and Institutions.* New York & London: Routledge.

Bates, Robert H., 1990. "Macropolitical Economy in the Field of Development," In Alt, James E. & Kenneth A. Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.51-54.

Batley, R., 1991. "Comparisons and Lessons," In R. Batley & G. Stoker, eds., *Local Government in Europe: Trends and Developments*. London: Macmillan Press Ltd, pp.210-229.

Blecher, Marc, 2001/6. "Into Leather: State-led Development and the Private Sector in Xinji," *The China Quarterly*, No.166, pp.368-393.

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

Break, George F., 1976. *Intergovernmental Fiscal Relations in United States.* Washington D. C.: The Brookings Institution.

Brennan, Geoffrey & James M. Buchanan, 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.

Brenner, Neil, 2002/2. "Decoding the Newest 'Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview," *Cities*, Vol.19, No.1, pp.3-21.

Breton, Albert, 1991. "The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition," in Daphne A. Kenyou & John Kincaid, eds., *Competition Among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington, D. C.: The Urban Institute Press, pp.37-56.

_____, 1996. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politic Finance.* New York: Cambridge University Press.

Buchanan, James M., 1972. *The Theory of Public Choice*. Michigan: The University of Michigan Press.

_____, 1975/5. "A Contractarian Paradigm For Applying Economics," *American Economic Review*, Vol.65, No.2, pp.225-230.

_____, 1991. *Constitutional Economics.* Cambridge: Basil Blackwell.

_____, 1995/Spring. "Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.25, No.2,

pp.19-27.

Cai, Hongbin & Daniel Treisman, 2004/3. “Fstate Corroding Federalism,” *Journal of Public Economics*, Vol.88, No.3-4, pp.819-843.

Carroll, Archie B., 1995. “Stakeholder Thinking in Three Models of Management Morality: APerspective With Strategic Implications,” in Juha Naisi, ed., *Understanding Stakeholder Thinking*. Helsinki, Fmland: LSR Publications, pp.47-74.

Chris, Edwards & Veronique de Rugy, 2002/4/12. “International Tax Competition: A 21st Century Restraint on Government,” *Policy Analysis*, No.431, pp.1-42.

Christian, Lefèvre, 1998/3. “Metropolitan Governance and Governance in Western Countries: A Critical Review,” *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.22, No.1, pp.9-25.

Cumberland, John H., 1979. “Interregional Pollution Spillovers and Consistency of Environmental Policy,” In Siebout, H., et al, eds., *Regional Environmental Policy: The Economic Issues.* New York: New York University Press, pp.255-281.

Davies, J. S., 2002/Summer. “The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the ‘Governing Without Government’ Thesis,” *Public Administration*, Vol.80, No.2, pp.301-322.

Denhardt, Robert B. & Janet V. Denhardt, 2001/Winter. “The New Public Service: Putting Democracy First,” *National Civic Review*, Vol.90, No.4, pp.391-400.

Dodge, W. R., 1996. *Regional Excellence: Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally*. D. C. Washington: National League of Cities.

Donald, McNeill, 1999/6. “Globalization and the European City,” *Cities*, Vol.16, No.3, pp.143-147.

Eaillieu, T., 2001. *Collaborative Strategies and Multi-organizational Partnerships*. Leuven: Garant Publication.

Frisken, Frances & Donald F. Norris, 2001/12. “Regionalism Reconsidered,” *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, pp.467-478.

Fujita, Masahisa, Paul Krugman & Anthony J. Venables, 1999. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade.* Cambridge: The MIT Press, pp.338-341.

Gordon, Roger H., 1983/11. “An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol.98, No.4, pp.567-586.

Gualini, Enrico, 2004. *Governance and Institutional Change: the Europeanization of Regional Policy in Italy*. Hampshire, England: Ashgate Publishing Ltd.

Hamer, Andrew Marshall, 1995. "Urban China: Looking Forward, Looking Back," in Yeh, Anthony Gar-on & Chai-kwong Mark, eds., *Chinese Cities and China's Development.* Hong Kong: University of Hong Kong, pp.3-26.

Hamilton, David K., 1999. *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*. New York: Garland Publishing Inc.

_____, 2001/10. "Developing Regional Regimes: A Comparison of two Metropolitan Areas," *Journal of Urban Affairs*, Vol.26, No.4, pp.455-477.

Held, David, 1999. *Global Transformations: Politics, Economics, and Cultures*. Oxford: Polity Press.

_____, 2002. "Regime and Regional Governance: The Case of Chicago," *Journal of Urban Affairs*, Vol.24, No.4, pp.403-423.

Hirschman, Albert O., 1958. *The Strategy of Economic Development.* New Haven: Yale University Press.

Keen, Michael & Maurice Marchand, 1997/10. "Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending," *Journal of Public Economics*, Vol.66, No.1, pp.33-53.

Kenis, Patrick & Volker Schneider, 1991. "Policy Networks and Plicy Analysis: Scrutinising a New Analytical Toolbox," in Bernd Marin & Renate Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus Verlag, pp.26-62.

Kenyon, Daphne A., 1997/3-4. "Theories of Interjurisdictional Competition," *New England Economic Review*, No.2, pp.13-35.

Kübler, D. F. & H. Heinelt, 2005. "Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place," in H. Heinelt & D. F. Kübler, eds., *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Rouledge, pp.8-28.

Langton, Stuart, 1983/5. "Public-Private Partnership: Hope or Hoax?," *National Civic Review*, No.72, 1983, pp.256-261.

Leach, S., 1994. "Reorganizing for Enabling? Restructuring Local Government for an Altered Role," *Public Policy and Administration*, Vol.9, No.3, pp.52-62.

Lefévre, C., 1998. "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review," *International Journal Of Urban and Regional Research*, Vol.22, No.1, pp.9-25.

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

Li, Linda Chelan, 1998. *Centre and Provinces: China 1978-1993: Power as Non-Zero-Sum*. New York: Oxford University Press.

Lieberthal, Kenneth G., 1992. "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation," In Liederthal, Kenneth G. & David M. Lamton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China.* Berkeley: University California Press,

Lin, Xiaoming & Yue Ma, 1996/8. "Financial Reform and Regional Competition for Investment in China: A Game Theoretic Approach," *Economics of Planning*, No.29, pp.117-130.

Lowndes, V. & C. Skelcher, 1998/Summer. "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance," *Public Administration*, No.76, Issue 2, pp.313-333.

Magnussen, Warren, 1996. *The Search for Political Space: Globalization, Social Movement, and the Urban Political Experience*. Toronto: University of Toronto Press.

Mike, Goldsmith, 1995. "Autonomy and City Limits," In David Judge, Gerry Stoker & Harold Wolman, eds., *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications, pp.228-252.

Morgan, Kevin, 1997/7. "The Learning Region: Institution, Innovation and Regional Renewal," *Regional Studies*, Vol.31, No.5, pp.491-503.

Newman, Janet, 2001. *Modernising Governance: New Labor, Policy and Society*. London: Sage Publications.

Newman, P., 1996. *Urban Planning in Europe*. New York & London: Routledge.

Niskanen, W., 1974. "Non-Market, Decision Making: the Reculiar Economics of Bureaucracy," *American Economic Review*, No.58, pp.293-305.

Norris, Donald F., 2001/3. "Whither Metropolitan Governance?" *Urban Affairs Review*, Vol.36, No.4, pp.532-550.

Oates, Wallace E., 1972. *Fiscal Federalism*.New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, Wallace E. & Robert M. Schwab, 1988/4. "Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?," *Journal of Public Economics*, Vol.35, No.3, pp.333-354.

O'Brien, Kevin J. & Liangjing Li, 1999/1. "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, Vol.31, No.2, pp.167-186.

Oi, Jean C., 1992/10. "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State

Corporatism in China," *World Politics*, Vol.45, No.1, pp.99-126.

_____, 1995/12 "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *The China Quarterly*, No.144, pp.1132-1149.

Ostrom, E., 1972. "Metropolitan Reform: Propositions Derived Two Traditions," *Social Science Quarterly*, No.53, pp.474-493.

Ostrom, Vincent, 1987. *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Parks, Roger B. & Ronald J. Oakensons, 1989/9. "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach," *Urban Affair Quarterly*, Vol.25, No.1, pp.18-29.

Peirce, N., C. Johnson & J. S. Hall, 1993. *Citistates: How Urban America Can Proper in a Competitive World*. D. C. Washington: Seven Locks Press.

Permann, Markus & Ngai-Ling Sum, 2002. "Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance," In Markus Permann & Ngai-Ling Sum, eds., *Globalization, Regionalization and Cross-Bonder Regions*. London: Palgrave Macmillan Ltd, pp.3-21.

Perroux, Francois, 1981. "Note on the Concept of 'Growth Poles'," In Ian Iivingstone, ed., *Development Economics and Policy Readings.* London: George Allen & Unwin.

Pierre, Jon, 1999. "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics," *Urban Affairs Review*, Vol.34, No.9, pp.36-39.

PONCET, Sandra, 2003/3. "Measuring Chinese Domestic and International Integration," *China Economic Review*, Vol.14, Issue 1, pp.1-21.

Porter, Michael E., 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

_____, 1997. "The Adam Smith Adress: Location, Clusters, and the 'New' Microeconomics of Competition," *The National Association of Business Economists*, Vol.33, No.1, pp.7-17.

Porter, Michael E. & Mark R. Kramer, 2002/12. "The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy ," *Harvard Business Review*, No.80, pp.57-68.

Qian, Yingyi & R. Barry Weingast, 1996/3. "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, Vol.1, No.1, pp.149-185.

_____, 1997/Fall. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives,"

Journal of Economic Perspectives, Vol.11, No.4, pp.83-92.

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

Robert, Agranoff, 1988/11. "Direction in Inter-government Management," *International Journal of Public Administration*, Vol.11, No.4, pp.357-391.

Rosenau, James N., 1995. "Governance, Order, and Chance in World Politics," In James N. Rosenau & Ernst-Otto Czemiel, eds., *Governance Without Government*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-29.

Salet, W., A. Thronley & A. Kreukels, 2003. "Institutional and Spatial Coordination in European Metropolitan Regions," In W. Salet, A. Thronley & A. Kreukels, eds., *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City Regions*. New York: Spon Press, pp.3-19.

Savas, Emanuel S., 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.

Savitch, H. V. & Ronald K. Vogel, 2002/Fall. "Paths to New Regionalism," *State and Local Government Review*, Vol.32, No.3, pp.158-168.

Sit, V. F. S., 2001. "Globalization, Foreign Direct Investment, and Urbanization in Developing Countries," in Yusuf, Shahid, et. al. eds., *Facets of Globalization.* New York: World Bank, pp.11-46.

Smyth, Judith D., 1997. "Competitions as a Means of Procuring Public Services: Lessons for the UK from the US's Experience," *International Journal of Public Sector Management*, Vol.10, No.1/2, pp.21-46.

Stewart, J., 1995. *Understanding the Management of Local Government: Its Special Purpose, Conditions and Tasks*. London: Pitman Publishing Ltd.

Stiglitz, Joseph E., 1989. "On the Economic Role of the State," In Arnold Heertje, ed., *The Economic Role of the State.* Oxford: Basil Blackwell Ltd, pp.9-85.

Stoker, Gerry, 1997. "Hearing But Not Listening: the Local Government Review Process in West Sussex," *Public Administration*, Vol.75, No.1, pp.39-49.

_____, 1998. "Public-Private Partnerships and Urban Governance," In J. Pierre, ed., *Partnership in Urban Governance: European and American Experience*. London: Palgrave Macmillan Ltd, pp.34-51.

_____, 2004. *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labor*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Stone, C. N., 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence K. A. :

University of Kansas Press.

Sullivan, H. & C. Skelcber, 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. New York: Palgrave Macmillian.

Swanstrom, T., 2001. "What We Argue about When We Argue about Regionalism," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, p.479-496.

Tao, Yi-feng, 2001/7-8. "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, pp. 90-120.

The Commission on Global Governance, 1995. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Thomas, John W.. "Transforming Cities Outcome Enterprises and Beyond Achieving Quality Governance and Manage Ment," (Draft) of South Asian Urban and City Management Course(Goa), http://info.worldbank.org/etools/docs/library/110657/goa/papersgoa.htm.

Tiebout, Charles M., 1956/10. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, pp.416-424.

Tony, Bovaid & Elke Löffler, 2003. *Public Management and Governance*. London and New York: Rouledge.

Tuan, Chyau & Linda Fung-Yee Ng, 1995/Fall. "Hong Kong's Outward: Investment and Regional Economic Integration With Guangdong: Process and Implications," *Journal of Asian Economics*, Vol.6, No.3, pp.385-405.

Tykkyläinen, Markku, 1998. "Comparing the Key Actions of the 1990s' Rural Restructuring," In Cecily Neil & Markku Tykkyläinen, eds., *Local Economic Development: A Geographical Comparison of Rural Community Restructuring*. Tokyo: United Nations University Press, pp.318-346.

Walder, Andrew G., 1995/9. "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *The American Journal of Sociology*, Vol.101, No.2, pp.263-301.

Wallis, Allan D, 1994/Winter/Spring. "Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions," *National Civic Review*, Vol.83, No.1, pp.40-53.

_____, 1994/Summer/Fall. "The Third Wave: Current Trends in Regional Governance," *National Civic Review*, Vol.83, No.3, pp.290-310.

Wank, David L., 1996. "The Institutional Process of Market Clientelism: Guanxi and Private Business in a South China City," *The China Quarterly*, No.147,

pp.820-838.

Wong, Siu-lun, 1996. “The Entrepreneurial Spirit: Shanghai and Hong Kong Compared,” in Yeung, Y. M. & Sung Yun-wing, eds., *Shanghai: Transformation and Modernization under China’s Open Door.* Hong Kong: The Chinese University Press, pp.25-48.

Wu, Fulong, 2000/7. “The Global and Local Dimensions of Place Making: Remaking Shanghai as a World City,” *Urban Studies*, Vol.37, No.8, pp.1359-1377.

Wu, Weiping & Shahid Yusuf, 2002/6. “Pathways to a World City: Shanghai Rising in an Era of Globalisation,” *Urban Studies*, Vol.39, No.7, pp.1213-1240.

Yang, Dali, 1990/6. “Patterns of China’s Regional Development Strategy,” *The China Quarterly*, No.122, pp.230-257.

Yusuf, Shahid & Weiping Wu, 1997. *The Dynamics of Urban Growth in Three Chinese Cities.* Oxford: Oxford University Press.

附錄:「長三角地區區域經濟治理模式對台商投資之影響」訪談大綱

1. 關於開發區產業的發展歷程及現況。
2. 當前該地方的經濟社會現況（GDP、投資、產業分佈、工業產值等指標）。
3. 該地方是否有設立開發區？該開發區的級別（國家級或省級）？開發區的產業發展歷程及現況。
4. 請教目前開發區內的管理型態？管委會的功能及角色？管委會對招商引資的策略？主要吸引的公司致規模及產業類型？該區的管理模式不同於其他開發區（國家級）的特點（競合關係）？
5. 各級（中央和地方）政府在該開發區的角色、功能、服務？政府與管委會之間的互動？該區是否設有投顧公司？投顧公司的組成？管委會與投顧公司的關係與分工（主導、指導、監督）？
6. 開發區內下屬的主要園區？主要形成的產業群集？各園區的產業分工及管理制度？以及對整個開發區的產業發展及招商扮演的角色為何？兩者(開發區與下屬園區）的關係為何？到目前為止的總體環境（政府政策、市場情況…）較重視那個園區的發展？不同園區是否存在競合關係？
7. 針對外資企業與本土內地企業的招商策略。目前外資企業的規模與主要的產業類型？外商/內資/台商投資該開發區的商業模式？高新產業創業/創新活動的參與情況如何（主要成功的典範）？不同類型企業（外商/內資/台商）合作/競爭關係？不同類型企業（外商/內資/台商）在該區是否有其獨特的優勢或劣勢？為什麼？
8. 該開發區在整個長三角的角色與特點？競爭優勢及劣勢？與長三角其他開發區的連結？在全國開發區（國家級）甚至整體的產業發展策略？該開發區與高新園區（國家級）的互動？相似產業（高新產業）的不同與發展策略？