

國立政治大學東亞研究所
碩士論文

兩岸治理新模式？－平潭綜合實驗區的
規劃與發展

The New Cross-Strait Governance Model?
— The Planning and the development of
Pingtan Integrated Testing Zone

指導教授：徐東海博士

研究生：莊孟寰

中華民國一〇一年六月

謝 辭

在真正動筆寫下論文的第一個字的時候，才知道在浩瀚的學海面前，自己學識的積累是多麼的緩慢又多麼的不足，回首在東亞所說長不長說短不短的三個春夏秋冬裡，專業知識的獲得似乎一直都是慢了一拍，取而代之的往往是玩樂的經驗、酒量與體重的快速增長，思之常覺汗顏卻又甚感有趣。

感謝在我求學路程中，給予最大且無條件支持我的家人，只有家人才能忍受在寫作論文期間我陰晴不定的脾氣；感謝論文指導教授徐東海老師，老師樂觀的態度與活躍的思維往往是我論文卡彈時候的最佳良方；感謝論文口試委員魏艾老師與曾喜炤老師，兩位老師精闢的論點與幽默的話語往往令緊張的口試會場增添不少輕鬆的氣氛；感謝八位受訪老師的悉心指教與回答，讓本篇論文增色不少；感謝在福州與廈門時結識的幾位大哥大姐們，雖然年齡頗有差距，但熱心的支援與豪爽的態度，仍讓人在人生地不熟的異地中感到來自朋友的溫暖。

歡樂而常充滿笑聲的東亞所，是研究所生涯中的最大寶藏，來自四面八方的同學有著各自的獨特性，也讓我眼界開闊不少，感謝怡忻、玉品、毓茹、高韻、敬豪、皓嶠、越思、承宏、至欽、奇峰、敬棚、翎綦、俊言、志豪、宜靜、家碩，結交更多的朋友是我在研究所中最珍貴的獲得；感謝文政、皓筑、維翰、紹惟，時而白爛時而成熟的話語是陪我走過低潮的最好依靠；感謝工業總會的健群、峻偉、君慧、碩航、瑋欣，人生的第一份正式工作不僅讓我獲得實在的經濟利益，也讓我在面對未來時，更有自信；感謝宗恩、銘峰、冠甫、志新、宗霖，每次過年的聚餐見面都讓人感到喜悅，但你們叫我去選總統的鬼話我絕對不會放在心上；感謝盈慈，沒有你的陪伴我不可能進入研究所就讀，更遑論今天可以在桌前寫下謝辭；感謝歐爺，這本論文中隨處可見他的努力與付出。

憶起在寫作論文過程中給予我有形或無形幫助的人，一一細數，這些令人感

動的人與對我而言特別的人生旅程，已不是一篇短短的謝辭就能表達，引用一句知名的話：「要感謝的人太多了，那就謝天吧！」，感謝老天，讓我有往人生的下一目標邁進的動力與信心。

最後，感謝星巴克與南門市與木柵門市，對我而言，能夠順利創作之地往往不是圖書館或自己的書桌。

莊孟寰 謹誌於木柵

中華民國一〇一年五月三十日



《摘要》

改革開放為中國大陸創造了令人驚艷的經濟成長，卻也帶來區域不平衡的嚴重問題。近年來，中國大陸區塊化的發展受到各界關注，包括珠三角、長三角、環渤海區等。而長期以來受到忽略的福建省，終於在海西區的規劃中得到了來自中共中央的政策支持。福建擁有對台先行先試，探索兩岸進行區域合作試點的權力，在海西區的架構下，平潭綜合實驗區被中共中央寄與厚望，以「五個共同」積極與台灣進行各種創新合作，其中，最為人所注目的即是「共同治理」。本文認為，從目前中共中央給予平潭的各項政策利多及兩岸在此議題上的角力來看，兩岸「共同治理」，仍有許多問題亟待克服。

關鍵字：海峽西岸經濟區、平潭綜合實驗區、中國大陸區域經濟、共同治理

《Abstract》

China's reform and opening up has created an amazing economic growth, but it also bring the serious regional imbalances problem. In recent years, the development of China's economic zone has made people pay their attention. Fujian Province is the most ignored in the long term, but now Fujian has got the policy support by the Economic zone of Taiwan Strait's Western Shore from the CPC Central Committee. It has the power to explore the new way of regional cooperation. And Pingtan Integrated Testing Zone is the most noticed, with "five commons" to cooperate with Taiwan, and the most notable is "co-governance". From this study, the Straits co-governance is very difficult to achieve.

Key words: Economic zone of Taiwan Strait's Western Shore, Pingtan Integrated Testing Zone, China regional economic, co-governance

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 章節安排.....	6
第二章 文獻檢閱與研究架構	7
第一節 文獻檢閱	7
第二節 研究架構與研究方法.....	35
第三章 海峽西岸經濟區與平潭綜合實驗區簡介	39
第一節 海峽西岸經濟區發展歷程與現況.....	39
第二節 平潭綜合實驗區發展歷程與現況.....	46
第四章 平潭綜合實驗區的政經意義探析	56
第一節 中國大陸區域經濟發展	56
第二節 中國大陸對台政策.....	61
第五章 共同治理可行性評估	70
第一節 平潭本身區位條件與產業規劃的吸引力	70
第二節 兩岸政府與企業對平潭的態度.....	76
第六章 結論	91
第一節 研究發現	90
第二節 研究限制.....	95
參考書目	96
附錄一 訪談題綱	113
附錄二 訪談逐字稿	115

圖次

圖 1 2002~2010 年台灣經濟成長率.....	2
圖 2 本文研究架構圖.....	35
圖 3 海峽西岸經濟區區域範圍.....	40
圖 4 平潭地理位置圖.....	46
圖 5 2008 年至 2011 年台灣前六大貿易夥伴之貿易總額占比.....	61



表次

表一 本研究訪談對象.....	38
表二 福建省 2001-2010 年 GDP 與成長率.....	43
表三 2001-2010 年福建省與中央固定資產投資總額、增長率與投資占比....	45
表四 2005~2010 年福建省、廈漳泉地區與福建其他地區之 GDP 總量與占比..	58



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

在當前國際經濟發展環境下，不論是跨國或是一國內，經濟區域化似乎已成為一種趨勢。其目的在於不同地域的重組與合作，透過區內產業的互補、資源共用、共建市場及政策的接軌，可以大幅提昇區域的綜合實力¹。從北美自由貿易協定、歐盟、南錐市場到東協十加一、十加三等，大致都反映了這樣的趨勢。

隨著台灣經濟高度發展，全球市場競爭愈趨激烈，在比較利益法則的驅動下，台商西進大陸投資蔚為風潮，對台灣企業而言，投資大陸的好處在於：不僅可以維持國際市場的佔有率，更可因此打入潛力無窮的大陸內需市場²。投資帶動貿易，2010年，台灣對中國大陸的進出口貿易總額達到1453.7億美元，約占台灣整體貿易比重的三成，其中，對中國大陸出口額則占出口總額的四成左右，另外，中國大陸也是台灣對外投資最重要的地區，根據陸委會資料統計，截至2011年8月底，政府核准台商赴大陸投資案件約3萬9千多件，總金額逾1000多億美元，中國大陸已成為台灣第一大貿易夥伴與出超地區，也是台灣企業在海外的主要生產基地³。在全球化趨勢以及大陸「磁吸效應」的雙重影響下，中國大陸已成為台灣經濟發展不可或缺的重要環節。

2008年金融海嘯後，台灣的經濟跌落谷底，2009年，台灣的經濟成長率為-1.81%，是自2002年以來首見的經濟負成長（如圖1）。面對金融海嘯的龐大衝擊，台灣在內部一方面實行寬鬆的貨幣政策，擴大政府公共建設，並期望能帶動民間消費與投資；在對外方面，則積極尋求與各區域經濟體合作的機會，並尋找

¹ 郭瑞華，「海峽西岸經濟區評析」，**展望與探索**，第4卷第4期（2006年4月），頁9。

² 林添貴譯，卜睿哲著，**台灣的未來**（台北：遠流出版社，2010年5月），頁54。

³ 「兩岸經濟統計月報（第225期）」，行政院大陸委員會，2012年1月20日，
<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=100665&ctNode=5720&mp=1>。

在歐美消費市場大幅萎縮之際的新興市場，如依照當前政策，ECFA 的簽訂，就是藉由與中國大陸簽定框架性合作協議，使台灣的商品與資金可與東協諸國以相同的門檻進入中國大陸，也引進大陸資本雄厚的企業來台投資，更藉此開拓與其他國家經濟合作的可能性。參與中國大陸的經濟區域整合已成為台灣經濟極為重要的發展策略。

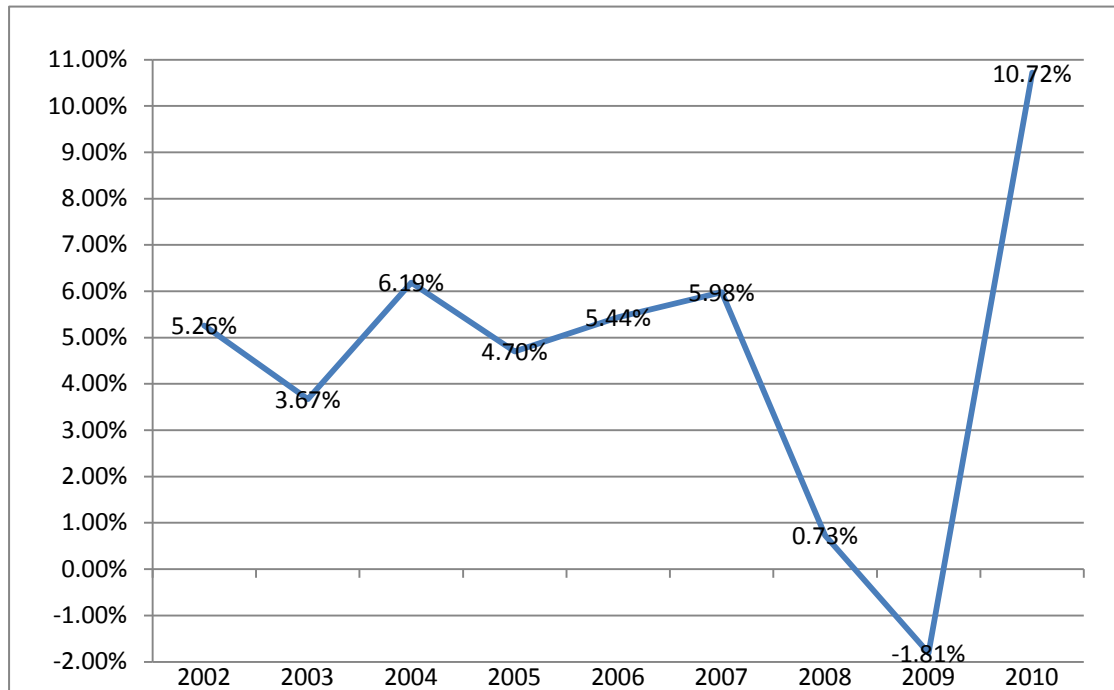


圖 1 2002~2010 年台灣經濟成長率

資料來源：行政院主計處

自 2001 年加入 WTO 後，中國大陸在世界經濟體系中的重要性大幅提升，因金融海嘯而受到重創的全球市場，以及亟待復甦的世界經濟，皆仰賴中國大陸龐大的內需市場以及充沛的成長動能，帶動世界走出陰霾。1978 年中國大陸改革開放，為了落實「以經濟發展為中心」的政策目標，著重以提升效率的「傾斜模式」，如「梯度推移發展」等政策，創造了令人驚艷的經濟增長，但也造成了區域發展不平衡的嚴重問題，近年來，中國大陸區域化發展受到各界的關注，地方

群聚效應不斷擴大，包括珠三角、長三角、環渤海區等，除了來自中央政策的引導，地方政府發展經濟的客觀需求形勢也是關鍵。然而，改革開放對地方政府採取「放權讓利」行政與經濟分權，使得地方的發展有所謂「區域主義」的現象。中共權力下放使得地方獲得了一定的自主權，也促進了區域經濟發展，但區域化的現象，卻對協調全國發展的政策造成阻礙。地方政府以其強大的行政力量追求地方財政和政績表現，積極介入企業，以累積地方資本與利潤最大化；甚至與其他地方相爭資源與市場，有著「地方保護主義」與「諸侯經濟」的嚴重問題。

在中國大陸沿海，目前形成所謂增長三極的經濟區域：珠江三角洲、長江三角洲、環渤海區。珠江三角洲以廣東為主體，長江三角洲以上海市、江蘇省、浙江省為主體，環渤海區以北京市、天津市、河北省、遼寧省為主體，此外亦有以廣西為主體的北部灣，在大陸沿海 11 個省市中，福建竟被忽略了。尤其是福建南北分別與珠江三角洲與長江三角洲相鄰，在兩大高度發展的經濟區域板塊擠壓下，福建被稱作為「啞鈴的中間」（兩頭大，中間小）。在珠江三角洲和長江三角洲快速發展與追趕下，當地外商有移出的趨勢。而前述兩地以及環渤海區，都喊出「一體化」的口號，從市場、人才、交通等層面，建立整合的區域經濟體，這些對福建造成更大的長期發展壓力。近年來，中共為了協調區域的平衡發展，又大力推動「西部大開發」、「振興東北老工業基地」、「促進中部崛起」等區域經濟發展政策，在此背景下，福建當局和民眾都意識到福建有「落後」，甚至邊緣化的危險。

在中國大陸的區域發展過程中，以長三角的經濟表現最為突出，但目前則以海峽西岸經濟區為最熱門的話題之一，不僅僅主要是由於福建有所謂「五緣六求」⁴的優勢，更由於海西區在中共中央的對台政策之中，有著不容忽視的重要

⁴ 所謂五緣六求，即指閩台之間地緣相近、血緣相親、法緣相循、商緣相連、文緣相承的五緣關係；不斷追求緊密經貿鏈系、求兩岸直接三通、求旅遊雙向對街、求農業全面合作、求文化深入交流，以及求載體平台建設的六求關係。唐國忠主編，*海峽西岸經濟區讀本*（福建：福建人民出版社，2009年），頁 14。

地位。中共福建當局推動建設海峽西岸經濟區的戰略部屬、總體目標，在於加強區內交通、資訊、能源等基礎建設，促進生產資源的整合、推動城市化進程，進一步提高產業要素集中度和整合效率，以吸引更多境外資金前往投資，加速工業化、發展高新科技產業，建設珠江三角洲、長江三角洲對接的經濟區。2009年5月6日，中共中央頒布了「國務院關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見」，賦予福建對台先行先試權限，允許福建省採取靈活開放的政策，探索兩岸進行區域合作試點，這項意見使得海峽西岸經濟區從地方戰略層級躍升為國家戰略層級，顯見福建不僅具有經濟發展潛力，其對台工作的特殊性，也不言而喻。2010年6月，ECFA的簽訂，為兩岸的經貿交流與投資氛圍開啟了一個新的局面，藉由推動海峽西岸經濟區與ECFA，一方面發展自身的經濟，提升綜合經濟競爭力；另一方面，積極促進閩台的經濟整合，對雙方而言，似乎都是有利可圖的。

2008年12月31日，中共國家主席胡錦濤發表「胡六點」對台談話，其主要內容延續了過往中共領導人對台海兩岸的論述框架，如堅持一個中國原則、以及擴大兩岸間協商談判、經濟文化交流與三通直航，此外，「胡六點」當中提出兩岸可以在「一中」原則下探討特殊政治關係、台灣參與國際組織活動等議題，可視為大陸方面體察到國際和兩岸形勢變遷所主張的新方向，體現了胡錦濤對台政策中「軟的一手」策略。從葉九條、江八點到胡六點，都顯示了兩岸統治菁英在兩岸關係的態度上，一向是秉持著先經後政、先易後難的方式進行，然而，2010年10月，中共國台辦主任王毅在美國紐約表示：「大陸將繼續本著『先經後政、先易後難』，推動兩岸關係穩步發展。『先易後難，先經後政』不是機械和絕對的。先易後難，其實是易中有難；先經後政，實際上是經中有政⁵。」這顯現了中共統治菁英在對台政策上，有著根本性的思維轉變，從以往「硬的更硬、軟的更軟」

⁵ 「王毅兩岸新說：易中有難、經中有政」，奇摩新聞，2011年11月22日，
<http://tw.news.yahoo.com/%E7%8E%8B%E6%AF%85%E5%85%A9%E5%B2%B8%E6%96%B0%E8%AA-AA-%E6%98%93%E4%B8%AD%E6%9C%89%E9%9B%A3-%E7%B6%93%E4%B8%AD%E6%9C%89%E6%94%BF.html>。

的兩手策略，轉變成為「硬中帶軟、軟中帶硬」的操作策略。海峽西岸經濟區，可說是此種思維脈絡的體現。從中共官方發布的各項有關海西區的文件中，都可以看到「建設成為對台的交流前沿，促進祖國和平統一大業」等論述⁶，因此，本文的動機即在於：海峽西岸經濟區政策的出台，絕不只是為了平衡中國大陸內部區域經濟發展，在對台政策與更高的戰略目標上，是期望藉由經濟規劃，將台灣納入中國大陸的區域化整合之中。

在海峽西岸經濟區的架構之下，平潭島則被中共中央寄與厚望，平潭島過往因地理位置距離台灣甚近（距新竹僅有 68 海裡，大約為 125 公里），而有其特殊的對台軍事戰略意義，時至今日，兩岸在經貿關係上已然相當緊密，在此背景下，平潭島的角色也有了相當大的轉變，從以往的政治及戰略身分，成為海西區先行先試的試驗地。在中共中央的政策支持下，平潭島成立了「平潭綜合實驗區」，以五個共同目標：「共同規劃、共同開發、共同經營、共同治理、共同受益」積極與台灣進行各種創新合作，其中，最為人所注目的即是「共同治理」，在中國大陸的區域規劃與兩岸關係之中，平潭島所代表的政治與經濟意義為何？「共同治理」這個有創意的政策發想，在未來實現的可能性有多高？又將會遭遇如何的「治理風險」？

綜上所述，本文的研究目的為：

- 一、分析中共官方推出平潭綜合實驗區及其在兩岸關係中，所代表的政治與經濟意義。
- 二、平潭推出「共同治理」，其層面相當廣泛，更是兩岸擴大合作的表現，在未來實現的可能性有多高？又將會遭遇如何的「治理風險」？

⁶ 較具代表性的文件如：十二五規畫綱要、海峽西岸經濟區發展規劃、福建省建設海峽西岸經濟區綱要、關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見等官方文件。

第二節 章節安排

本研究將分為以下幾個部分：第一章為緒論，介紹研究動機及目的，並鋪陳全文的章節安排；第二章為文獻檢閱與研究架構，文獻檢閱部分首先將對公共行政學科關於治理、共同治理與共同管理的概念文獻進行探討，另外介紹中國大陸區域發展的相關文獻，及海西區與平潭的相關文獻；研究方法則簡述作者應用文獻分析、參與觀察與深入訪談法進行論文研究；研究架構則以由文獻回顧中所得的相關理論與概念性定義作為本文分析平潭意欲與台灣進行共同治理的框架；第三章則介紹並分析海西區、平潭地區的發展歷程與投資概況；第四章就中國大陸推出平潭綜合實驗區的政經意義進行探究；第五章則以共同治理的概念並輔以筆者在福州、廈門及平潭取得的資料，論述並分析平潭欲與台灣進行「共同治理」，所可能遭遇的各種困境與風險；第六章則為結論。

第二章 文獻檢閱與研究架構

第一節 文獻檢閱

一、 治理理論與共同管理

全球化的潮流改變了人類生活的時空環境，也使得公共議題多元且更加複雜，全球化對政治、經濟與社會在都帶來了不同層面的影響與衝擊，也使得政府的治理能力備受考驗，有關治理的議題更成為學界關注的焦點。

所謂治理，是指在統領經濟與公共政策的整合關係之過程上所構成的政府行動以及政府與非政府夥伴間之互動。即政府為解決社會問題或是謀求國家未來長期發展的需求，基於權責相稱原則整合各公私部門行動，以達成共同目標的運作模式，這一套運行的模式包含了國家與社會各層面的共識價值、制度與關係網絡，以及分散式的權力結構，經由彼此的互動、合作與信任的治理基礎來達成公共利益⁷。簡而言之，治理是一種結合行為者與運作機制的概念，政府組織為了發揮公共服務的機能，透過制度的運作加以實現⁸。

與傳統的統治概念強調政府為單一的權威統治中心，將政府組織視為整齊劃一、科層制的組織不同，治理強調政府組織、社會組織和公民在共同目標下，共用資源、相互作用，參與式的決定公共政策與提供公共服務，因此，政府與公民、企業與非營利組織在平行發展、互動的多樣化社會網絡組織下，共同擔負著公共事務治理的責任，除此之外，傳統政府的運作方式，以統治及權威做為手段及工具，而治理的概念則認為政府僅扮演引導及協調的角色，以彈性、多元的方式整合治理結構中的要素。也就是說，在定義上，統治是指政府公部門的組織架構與

⁷ 許文傑，*地方治理、發展與政治：宜蘭經驗的研究*（台北：韋伯文化，2009年），頁5。

⁸ 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.

制度運作，凸顯了由上而下的權威性分配，因此，政府與統治的意涵緊密的相關；而治理則是在原本既存的機制下形塑一種或多種的合作模式，政府與社會的角色難以區分，作用上甚至超越政府⁹，因此，透過規範、非正式規則和制度的擴散，權力重疊領域的互動成為治理主要的表現形式¹⁰。

由於內外因素的交互影響，政府在面對結構快速變遷的現象時，如何因應公共需求的擴大化及提升公共服務的能力，成為檢視政府治理能力的關鍵。國家在面對全球變遷的過程中，對國內的統治能力已不再如過去強勢¹¹，也不再是公共事務的唯一主角，正如全球主義者所認為的，市場的力量與自由流動的資金將影響國家的主權與政府的能力¹²，國家不再是國際間的唯一行動者，「跨國企業」、「非政府組織」(Non-Governmental Organization, NGO) 等的介入，都代表了國家的統治能力不若以往。因此，國家從過去主導者的身分轉化成地方制度與外資流動的仲介橋梁¹³，在後發國家的經濟發展過程中，政府主導經濟增長的推動力量固然重要，但其效率與利得將會「邊際效用遞減」，因此若要維持經濟的永續成長，應交由市場與非政府力量主導之¹⁴。

公共行政的傳統意涵在新公共管理主義及全球化思潮的影響下受到了挑戰，使得政府的職能逐漸往三個面向移轉：向上移轉至國際行動者與國際組織；向下移轉至區域、地方政府及城市；向外移轉至非政府組織¹⁵。在整體經濟情勢、產業發展環境的快速變遷、跨區域事務的成長，以及全球化及自由化的趨勢下，治

⁹ Robert Leach & Janie Percy-Smith, *Local Governance in Britain* (New York: Palgrave, 2001), p. 32.

¹⁰ James N. Rosenau, "Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority.", *Regulation & Governance*, Vol.1, Issue.1(2007), pp. 88~97.

¹¹ David Held, *Global Transformations: Politics, Economics, and Cultures*(Oxford: Polity Press,1999).

¹² 張亞中，「全球化的爭辯」，張亞中主編，**國際關係總論**（台北：揚智出版社，2009年），頁334。

¹³ 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。

¹⁴ 項飛，「發展經濟學視野中政府角色的演變與啓示」，**復旦學報**（上海），第2期（2001年4月），頁46~50。

¹⁵ 劉坤億，「全球在地化：政府治理角色的轉變」，**研考雙月刊**，第31卷第5期（2007年），頁64~66。

理的概念也被用來討論在地方治理的內涵中。市場機制與中央權力下放大幅提升了地方政府的自主性，這樣的割裂現象也使得地方治理的議題逐漸受到關注。且其所面對的問題較治理更加複雜，包括如地方民主、地方政府管理、府際關係、區域治理、地方發展等¹⁶，對於公共議題跨域性的現象，政府已難以獨力解決問題，學界對政府的治理問題提出的相關理論如「府際關係理論」

(Intergovernmental Relation Theory)，探討中央政府與地方政府或地方政府之間關係的調整與合作¹⁷；「地方治理理論」針對地方政府與私部門間的利益關係，以及政府的改革提出論證¹⁸；「夥伴關係理論」則綜合上述兩個理論加以調整¹⁹。顯見地方政府的角色日益重要，而推動地方政府進行區域合作，促進區域發展已是提升競爭力與善治的重要關鍵²⁰。區域發展通常跨越許多行政轄區，對以往的地方政府而言，在本位主義及爭奪稀缺資源的心態下，往往視彼此為競爭對手，然而在全球化以及區內民眾的需求壓力下，競爭無法創造更多資源，既無助於跨區域公共事務的解決，也不利開拓性的整體發展，因此競爭的想法逐漸弱化，取而代之的是區域結盟與合作。

B. Guy Peters認為，治理是一種需要付出代價的必要配置。政府被賦予責任去創建一個龐大的制度配置，並運用其行政效力來支配社會和經濟。早期的治理概念有所謂的「傳統模式」，其建立在六個標準之上：政治中立的文官體制、層及節制與法規命令、常業化與穩定性、制度化的文官體制、內部管制與平等。經濟環境的劇烈變化造成政府對經濟與社會的控制力減弱，因此新治理模式的思考應運而生。他提出了市場式政府、參與式政府、彈性化政府與解制式政府等四

¹⁶ 許文傑，*地方治理、發展與政治：宜蘭經驗的研究*，頁9。

¹⁷ Robert Agranoff, "Directions in Intergovernmental Management," *International Journal of Public Administration*, Vol.11, No.4(Nov.1988), pp. 357~391.

¹⁸ Tony Bovaird & Elke Löffler, *Public Management and Governance* (London and New York: Routledge, 2003).

¹⁹ Stuart Langton, "Public-Private Partnership: Hope or Hoax?," *National Civic Review*, No.72(1983), pp. 256~261.

²⁰ 李長晏、曾淑娟，「跨域治理結構之比較分析—以北台與高高屏區域聯盟為例」，王漢國主編，*地方治理與發展策略*（台北：韋伯文化，2009年），頁44。

個新的治理模式作為政府改革與治理調整的思考方向²¹。

區域整合已成為一股不可阻擋的熱潮，成為國家主體與跨國企業在行動時的主要考量依據，也形塑各地方政府間互動的模式與經驗，在區域治理的發展模式上有三種觀點：「傳統改革主義者」(Traditional Reformist)、「公共選擇理論」(Public Choice)、「新區域主義」(New Regionalism)²²。

傳統改革主義者重視健全的公民文化與社會公平，行政區域的重新整合可以合理化政府組織²³，也就是說，如縣市整併、聯盟等單一、全域式功能並涉及整個區域的政府單位，可以消除區域內各行政機關權責重疊的問題。因此區域內各地方政府的互動合作相當重要，為了提升地方自主性與避免地方自治團體走向競爭，必須對行政區內的治理結構進行根本性的變革，單一化的區域政府可以使得公共事務不那麼複雜，而有了更多合作的機會²⁴。

傳統改革主義者認為，單一式的「大市」，不僅可以免於地方自治團體的競爭問題，更可以集中資源，全力扶助區域內相對較弱勢與落後的地方，有利於該區域整體的經濟實力提升²⁵。

單一式政府固然有其優點，但在過程中如何整合則是一個無法迴避的問題，如地方既得利益者的反對、如何達到最適政府規模？事權的擴大通常也就代表了組織的龐大，不可避免的就會造成競爭內部化，所帶來的後果同樣也是效率不彰；公共選擇理論則反其道而行，從政治經濟學的角度出發，認為市場化的方向才是

²¹ 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯，B. Guy Peters 著，**政府未來的治理模式**（台北：智勝文化，2000年7月）。

²² RB Parks, & RJ Oakerson, "Metropolitan Organization and Governance - A Local Public Economy Approach," *Urban Affairs Review*, Vol.25, No.1(1989), pp. 18~29.

²³ Neil Brenner, "Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: A critical overview," *Cities*, Vol.19, No.1(2002), pp. 3~21.

²⁴ Elinor Ostrom, "Metropolitan Reform - Propositions Derived From 2 Traditions," *Social Science Quarterly*, Vol.53, No.3(1972), pp. 474~493.

²⁵ Allan D. Wallis, "Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions", *National Civic Review*, Vol.83, No.1(1994), pp. 40~53.

效率與效能的展現²⁶，在市場機制中政府也才能完全回應民意的傾向。

公共選擇理論認為，單一政府無法有效應對當前日益多元複雜的公共事務²⁷，而多核心的政治體系更能符合公民的需求，在要素自由流動的前提下，有競爭的市場內的行動者必須迎合市場需求，提出各項公共產品與服務供人民選擇²⁸，從市場競爭的觀點而言，公共選擇理論帶入了私部門在治理中的行為角色，私部門也可以是公共服務的提供者，並參與市場的競爭²⁹，讓公民對公共事務有更多的選擇權，可以改善公共服務的品質³⁰。就治理的目的而言，公共市場的競爭有助於公共服務合乎公共需求，也使得公共服務更具效率，公共財的效能更加提升³¹。

同樣從競爭的角度出發，公共選擇理論的缺失在於將私部門引進公共市場與公共財的競爭中，將可能導致私部門對於公共市場的壟斷³²，另一方面，地方之間降低稅率的競爭將會使地方財政收支失衡，也無法提供更好的公共財³³；而惡化的競爭關係則將會使得相互競爭者降低管理標準，如食品安全或環境保護等³⁴，從而危害公共利益。

²⁶ Emanuel S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships*(New York: Seven Bridge Press, 2000), p. 187.

²⁷ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*(Philadelphia: Open University Press, 2001).

²⁸ Albert Breton, *Competitive Governments: An Economic Theory of Politic Finance*(New York: Cambridge University Press, 1996).

²⁹ James M. Buchanan, *The Theory of Public Choice*(Michigan: The University of Michigan Press, 1972), p.19.

³⁰ Albert Breton, "The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition," in Daphne A. Kenyon & John Kincaid eds., *Competition Among State and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*(Washington, D. C.: The Urban Institute Press, 1991), p. 40.

³¹ Parks RB & Oakerson RJ, "Metropolitan Organization and Governance - A Local Public Economy Approach," p. 31.

³² 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.

³³ George F. Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in United States*(Washington D. C.: The Brooking Institution, 1976).

³⁴ John H. Cumberland, "Interregional Pollution Spillovers and Consistency of Environmental Policy," in H. Siebout, et al, eds., *Regional Enviromental Policy: The Economic Issues*(New York: New York University Press, 1979), pp. 255~281.

新區域主義的論述則兼採上述兩者之長處，傳統改革主義者從兼併合作的角度消除競爭，認為單一的大政府可以集中管理規劃；公共選擇理論則強調競爭，有競爭才能進步，才能提供更好的公共財與公共服務，兩者的論述都過於強調單一面向，傳統改革主義者強調合作而公共選擇理論強調競爭，新區域主義認為，治理的行為者不單存在於政府機構中，也包含了更多的非政府機構，因此應該是競爭與合作都必須兼顧，而參與整合過程中之行為亦必須多元，以利提升競爭力³⁵。新區域主義認為制度的建立不必然是唯一途徑，對一個有效能的政府而言，競合關係才是治理的目標³⁶。從協力與夥伴關係建構新的治理方式，尋求競爭與合作的對話，結合公私部門、政府與非政府部門，呈現一種多組織間的協力關係³⁷。

Stoker認為，治理要從社會生產論的觀點來探討誰有實質上的能力來行使權力，也就是「社會生產的權力」，要著重於權力的運行而非支配。在現時的環境之下，政府應與掌握基本資源的團體合作，借由公私部門交流彼此資源（resources）、技術（skills）與目的（purposes）形成長期同盟，獲取雙方行動的能力與權力³⁸。

此外，Stoker針對治理的概念提出了五個主要的觀點³⁹：

1. 治理係指一組出自政府，但不限於政府的社會公共機構和行為者。
2. 治理在處理社會和經濟問題時的界線與責任是模糊的。
3. 參與行動的各個機構，存在著權力依賴的關係。

³⁵ T. Swanstrom, "What We Argue about When We Argue About Regionalism," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5(2001), p. 480.

³⁶ Frances Frisken & Donald F. Norris, "Regionalism Reconsidered," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5(2001), pp. 467~478.

³⁷ T. Eaillieu, *Collaborative Strategies and Multi-organizational partnerships*(Leuven: Garant Publication, 2001), p. 267.

³⁸ 林文斌，「社會福利機構公設民營協力關係及家屬期待研究－以財團法人門諾社會福利慈善事業基金會融合教育中心為例」，國立東華大學公共行政研究所碩士論文（2006年），頁29。

³⁹ Gerry Stoker, "Governance as a theory: five propositions," *International Social Science Journal*, Vol.50, Issue.155(1998), p. 17~28.

4. 行動者擁有自主性且自我管理的網絡。
5. 強調國家機關運用新的政策工具或技術來指導或駕馭以達成目標，而非一味依賴權威或命令。

在全球性的治理變革浪潮當中，「協力」、「共同」等字眼也常出現在治理結構之中，李長晏將「協力」定義為「本身顯現在一種多元的結構形式上面，基於共同目標之追求，進而創造與建立社會資本、共識認知及資源共享，其所指涉的組織關係是一種更完整和一致性的互動關係，表現出組織與參與行動者之間更正式且緊密的連結過程」。從其機制來看，共有三種類型：合作經營，即組織聯合成一個新的實體，透過合作共事以便管理資源或提供服務。創新機制，即組織努力建立並利用一個新機制或模式來提供服務或解決公共問題。共同規劃，即組織間為管理某一資源或緩解某一社會問題而建立一個共同性願景，以促進合作行為的發展。由於協力經常面臨到複雜性與多樣性的影響，因此，要維持協力的關係的運作有其基本條件：（一）高層的承諾、委任；（二）公開與信賴；（三）明確的共同目標；（四）長期的關係；（五）積極行動而非被動回應；（六）全面品質管理；（七）彈性；（八）相關紀律的涉入⁴⁰。

針對政府單位之間的合作模式，趙永茂比較了各國的經驗後歸納⁴¹：

1. 新管理體制理論：即建立在各行動者之間，參與協調、合作所顯現的權力關係，落實於府際管理層面，亦即在中央與地方政府之間的府際運作必須在公部門彼此之間及公私部門之間均具有合夥觀念。
2. 有限目的政府理論：係為實施某一項特定任務而成立，跨域性概念的興起都是為了解決府際之間的若干政策施作，在美國為數相當多。有限目的政府，一般又可分為兩種型態，即特區政府和學區政府。

⁴⁰ 李長晏、林煥筌，「中央與地方協力夥伴關係之分析－以台中縣潭子段旱溪整治工程為例」，*公共行政學報*，第31期（2009年6月），頁52~61。

⁴¹ 趙永茂，「台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探」，*政治科學論叢*，第18期（2003年6月），頁54。

3. 廣域行政：係跨越既有行政區域對政策運作的限制性。「廣域行政」的實施方式大致可分為四大類：將相關事權移至中央或上級地方自治團體，由其做通盤的處置，以方便設置功能性區域組織；設立國家派出機關於地方自治團體中，以整合相關業務與職能；促進中央與地方公共團體間、或地方公共團體間的合力處理；促進行政區域的再重組或擴大。其中第三點，對於設立中央或地方政府間的合作、協力共營組織，加強政府間活動，具有相當大的助益。德國對跨域事務則多由法律明定合作組織型式，如地方團體聯盟、行政共同體、目的性聯盟、地方工作團體、工作協議等形式來解決。
4. 中間機關理論：強調以事務性質、組織能力、績效，設立中間仲裁機關或成立彈性的共管組織，以便在中央與地方的權限衝突、爭議之間尋求新的解決途徑。

在上述各種概念下，有所謂區域治理與共同治理的型態，區域治理可以視為對城市區域的治理行為，有關城市區域的討論主要有兩個方面，其一為討論經濟變革對區域的衝擊，發展策略及制度的回應；其二則是政治與制度的觀點，亦即從統治轉化為治理，以及國家規模重構，使傳統國家政府的角色弱化，進而強化區域與地方規模的重要性⁴²。共同治理（co-governance）並不是一種全新的治理型態，在社會政治系統中，這種治理型態存在已久，但直到1980年代，當奠基於社會福利國家的「大有為政府」（big government），其治理價值受到嚴厲批判和質疑後，多數先進工業化國家，紛紛放棄長期以來扮演各類公共財貨和服務的獨佔供給者角色。共同治理是指國家（政府）與各類社會行動者（如廠商、非營利組織等），藉由各種協力（collaboration）或合作（co-operation）方式，共同生產及提供各類公共財貨和服務的治理行為、流程與結構⁴³。

⁴² 黃建銘，「三都十五縣與區域治理」，發表於第三屆地方自治與民主發展：2009年縣市長選舉與地方發展研討會（台中：東海大學政治學系，2010年），頁53。

⁴³ 劉坤億、陳秋萍，「政府與非營利組織之共同治理—以台北市新移民照顧輔導政策為例」，王漢國主編，**地方治理與發展策略**（台北：韋伯文化，2009年），頁24。

從「共同」的概念來看，社群或共同體所強調的是一群人所具備的共同連結基礎，這種共同連結基礎一般可基於兩種形式，一種是成員所具有的共同特徵，藉由「同中求異」的過程達成認同與凝聚的效果；還有一種「共同的基礎」並非是強調「共有」的特徵，而是成員彼此「共享」一個公共空間或社會網絡，交互而形成的認同感，從趨近「異中求同」的方式透過分享與互動而彼此認同，建立共同體⁴⁴。

Kooiman提出「共同治理」的內涵包括「共同參與、共同出力、協調融合、共同安排」等假定與主張⁴⁵，李宗勳則對Kooiman的「共同治理」提出更進一步的修正：「共同治理」的主要目標不在於營造與追求「個別的」功利連結，應該凸顯與強調的是透過一種有紀律、有共識、紮根式參與過程與互動關係，而形塑「共好的、社群的」功利連結，同時產生一種解決社群公共事務的合超能力與相對責任⁴⁶。

共同治理互動關係的蘊育主要是緣自於具有互動互賴共同關係的一群人，基於共同利益、共同問題、共同需要而逐漸產生共同意識的凝結與集體行動。就在這種共同文化、共同命運與共同目標的牽引下，才能營造兼具空間（一種地理的地盤感覺）與社會（共同體、心理認可）的雙重關聯。過往的共同關係著重於共同的文化背景，如語言、信仰、風俗、習慣等，及至目前全球化開放性的社會，共同治理的關係轉化為以共同需要、共同利益、共同問題及共同目標等後天性的關係為重要協力根據，相同的，共同治理的意識也衍生自心理上的認同，一種榮譽與共、責任共承的歸屬感⁴⁷。

共同治理的特徵在於，其概念比政府廣泛，涵蓋了非政府形式的參與者。在

⁴⁴ 李宗勳，「協力夥伴跨域治理的挑戰與機會－以社區治理風險為例」，**警政論叢**，第5卷（2005年12月），頁5。

⁴⁵ Jan Kooiman, *Governing as Governance* (London: SAGE Publications, 2003), pp. 1~3.

⁴⁶ 李宗勳，「協力夥伴跨域治理的挑戰與機會－以社區治理風險為例」，頁9。

⁴⁷ 李宗勳，「協力夥伴跨域治理的挑戰與機會－以社區治理風險為例」，頁11。

共同治理的情況下，公共、民間和自願者組織之間的界線被打破。網絡內成員之間由於信息交流和共同目標而需要保持緊密與持續的互動關係。這種互動建立在互信和嚴格遵守由網絡各成員協商一致而制定的遊戲規則。不同於政府組織，這種網絡具有高度的自治性，不受政府的約束，但自律性很強。政府儘管不具有特權地位，但可以透過協商機制間接的操控和引導網絡組織⁴⁸。

共同治理的概念常被用來指打破傳統的公共和民間以及內部界限的新興治理模式。其治理機制關注的焦點不再是傳統國家的主權和法令，而是多方參與者的互動。這種治理模式要求參與者各方的高度信任與效率。然而，共同治理的複雜決策模式和政府存在的合法性也引發了討論，共同治理容易造成問題的責任逃避從而加劇非預期性問題的惡化。此外，「自律性的網絡」也使得管轄權問題更加複雜從而使操控和引導共同治理網絡困難重重。因此，地方政府就扮演了更為重要的角色，其作用就是「系統管理」，包括提供領導、構建合作夥伴關係，並根據具體情況確認利益相關者、管理各利益團體之間的關係等規範總體的發展環境⁴⁹。

共同管理被定義為「政府和使用者共同承擔資源管理責任的一種制度安排」。它基於以下假設：使用者的參與合作能夠產生一種激勵，使其共同協作以建立和實施更有效、公平和可持續的管理框架，而這將使所有參與者獲益。通過共用管理權力並共同分擔管理成本和責任，共同管理模式有助於在管理部門和使用者之間形成一種動態的良性互動，從而有效克服命令與控制式管理機制之固有弊端⁵⁰。

⁴⁸ R. A. W. Rhodes, "The new governance: Governing without government", *Political Studies*, Vol.44, Issue.4(1996), pp.652~667.

⁴⁹ 王學峰等譯，Andy Pike, Andres Rodriguez-Pose & John Tomaney 著，**地方和區域發展**（上海：上海人民出版社，2011年），頁127~128。

⁵⁰ 曾滄寧、葉婷，「共同管理模式－我國海洋漁業管理的發展趨勢」，**中國漁業經濟**（北京），第5期（2009年），頁55。

楊開煌從三個方面來闡述「共同管理」，在法理的意義上，是基於「所有權」的共有衍生而來，其特點為：共同管理權以各業主的所有權為基礎以及管理權的行使需業主共同進行；政治學之中也有「共同管理」，其可能發生在政府內部的兩個或兩個以上的政府部門，這類的共同管理，也有相關的法規、政策規範事權的分工與共管；在國際關係上，則代表了以共同認可的機制追求同一目標，其前提是參與談判、協議或簽約的各方都有意願遵守共同的「約定」⁵¹。

共同管理的主要目的在於通過把利益相關者納入規則的制定和實施過程中，賦予資源使用者以所有者的部分權利和義務，從而強化對管理的合法性、合理性、經濟性等的認識，從而增強其參與管理活動和遵守管理制度的自覺性。使用者團體在決策制度和實施過程中的參與會使他們對制度措施有較高的接受和服從程度。因此，儘管決策制度過程的成本可能會由於決策耗時增加以及不同利益集團的捲入而有所增加，但從長遠來看，由於實施監督成本大幅下降，總管理成本隨之降低。與傳統集中管制的自上而下的系統相比，這可能是以共同管理這種自下而上體系的優勢所在⁵²。

共同管理實際上強調的是管理過程而不是管理工具，這是它與其他管理機制相比的最大不同點，也是其最大的優勢。正因如此，共同管理可以和其他管理工具制度結合使用並互為輔佐。同時，由於參與者擁有多數專家學者難以具備的豐富的實踐知識，他們的參與可以彌補專家和管理人員實踐經驗的不足，有利於更為公平有效的補救和解決管理問題的辦法的制定⁵³。

二、 中國大陸區域經濟之發展

自1978年至今，中國大陸一直強調「發展是硬道理」，GDP每年均以超過8%的速

⁵¹ 楊開煌，「平潭綜合實驗區『共同管理之當議』」，李閩榕、王秉安主編，**海峽經濟區發展報告（2010）—平潭綜合實驗區**（北京：社會科學文獻出版社，2011年），頁167~168。

⁵² 曾滄寧、葉婷，「共同管理模式—我國海洋漁業管理的發展趨勢」，頁55。

⁵³ 曾滄寧、葉婷，「共同管理模式—我國海洋漁業管理的發展趨勢」，頁55。

度增長，為世人所矚目。而綜觀中國大陸的發展歷程，在「讓一部分人先富起來」與「梯度發展」的戰略指導下，中國大陸的經濟發展無疑是藉由區域發展所實現的。改革開放以來，中國大陸的每個經濟區域都有著極為亮眼的經濟表現，然而，區域發展差距以及區際經濟往來等問題一直是人們所關注的問題。

1979年，中共中央決定在深圳、珠海、汕頭和廈門試辦經濟特區，以優惠政策吸引僑資、港澳台投資和外國投資，允許直接投資開工廠和合資開工廠。1984年，中共又將開放政策擴大到14個沿海城市，並為經濟特區和沿海開放城市制定了特殊政策。1988年，中共進一步擴大開放範圍，實施「沿海地區發展戰略」，把長江三角洲、珠江三角洲和閩南三角地帶擴大為對外開放的一個「大三角」，同時將遼東半島、膠東半島、河北的環渤海灣地區和廣西靠近北部灣的一些城市列為沿海開放區⁵⁴。

1992年，鄧小平視察南方經濟特區後，中共中央決定把經濟特區和沿海地區開發開放的政策向更廣泛的地區推行，開始實施沿海、沿江、沿邊、沿路全方位開放。截至1993年，繼5個經濟特區的23個市縣，14個沿海開放城市、260個沿海經濟開放市縣建立後，中共又批准在中西部地區成立了6個沿江開放城市、18個省會開放城市、13個沿邊開放城鎮、13個邊境經濟合作區。至此，改革開放已成為全國性的政策。

中國大陸區域發展的過程是由東向西、由南向北、由沿海向內陸。自1980年代開始，中國大陸實施東部沿海發展戰略，其中，80年代珠江三角洲優先發展，90年代初浦東開放與長三角洲發展。在區域發展差距顯現後，中國大陸逐步告別了短缺，開始出現有效需求不足，拉動需求、培育開拓市場範圍成為中國不二的選擇⁵⁵。1999年底西部大開發全面實施；2003年底，開始實施振興東北老工業基

⁵⁴ 「中國區域經濟發展戰略（三）」，新疆哲學社會科學網，2011年10月22日，http://big5.xjass.com/nfs/content/2011-04/01/content_191658.htm。

⁵⁵ 「擴大內需的根本在於增強創新力」，人民網，2011年12月17日，

地戰略，2004年中部崛起又受到中共中央的高度重視，至今更有天津濱海新區、兩江新區、海峽西岸經濟區與北部灣經濟區等等。在這個過程中，可以看見中國大陸在縮小區域差距與追求經濟成長持續做出調整。

改革開放改變了中國大陸自1949年以來形成的中央集權行政體制，中共中央為了調動地方參與改革、發展的積極性，對中央與地方的關係進行了調整，由高度中央集權模式轉變為中央在政治上集權，在經濟上向地方適度分權的型態。政治集權主要是指人事任命。中國大陸幹部人事管理制度的最基本原則是「黨管幹部」，同時實行「分部分級」管理。政治運作的機制是任命制，決定地方官員晉升的是上級，而不是下級或轄區選民。在中國大陸，每一級地方政府的首長都是由上一級政府任命的，比如省級首長由中央任命，地級首長由省級政府任命等⁵⁶。

經濟分權主要是指上一級政府向下一級政府分權，比如中央對地方的財政分權。在權力下放過程中，中國大陸的產權形式發生了巨大變化，逐漸形成了所謂的「產權地方化」，地方政府掌握了大量資源。產權地方化是在地方政府干預地方經濟活動過程中形成的，同時也把地方政府和地方經濟緊密聯繫在一起⁵⁷。此外，在任命體制下，地方政府掌握著下一級地方政府首長的任命權，地方政府的意志可以通過對下一級人事的控制來實現，這也是重要的資源。

中國大陸「政治集權、經濟分權」的行政體制相當程度上符合發展型國家的特徵，發展型國家被認為是介於英美市場模式與社會主義計畫經濟之間的一個國家介入，但採取市場經濟的模式⁵⁸。在概念上，其強調面對全球化壓力時，國家角色的重要性。全球城市或世界城市的興起未必會弱化國家的角色，特別是國家

<http://finance.people.com.cn/BIG5/13547912.html>。

⁵⁶ 張妍庭，「中共黨政領導幹部選拔制度之研究」，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文（2010年），頁15~24。

⁵⁷ 徐斯儉，「中國大陸產權地方化對國家行政科層理性化之影響—以中國鄉鎮的農村工業化為例」，*華岡法科學報*，第12期（1996年），頁79~100。

⁵⁸ 王振寰，「全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型」，*台灣社會學刊*，第31期（2003年12月），頁1~45。

仍然在經濟發展與社會控制上扮演著決定性的角色⁵⁹。在發展型國家之中，經濟發展是絕對的優先選項，因此發展型國家的主要任務便是打造國家強大的經濟競爭力。以東京為例，在面對全球競爭時，由政府出面引導藉由工業發展政策，設立科技研發中心，並對東京的城市空間進行配置，如公私立大學與人才群聚等。台灣的發展也有著鮮明的國家幹預的影子，從早期的加工出口區到現今創造龐大產值的科學園區，在在顯示中央政府對台灣經濟與空間發展的形塑力量。

第二次世界大戰後，東亞國家政府透過挹注資源扶植企業發展達到經濟高度成長。Chalmers Johnson以日本為例，「通產省」作為政府制定與執行產業政策的領導組織，透過優惠利率等方式挹注企業發展⁶⁰。Robert Wade則認為日本、南韓、台灣由政府積極介入工業化與企業發展的政策，他將政府運用政策力量扶植或協助企業在市場機制中發展的模式稱為治理市場理論，同時從政治制度分析台灣與南韓政府對企業發展的力量相當大，稱之為國家統合主義⁶¹。

統合主義是國家機關（the state）與社會（the society）關係的一種制度安排，關於統合主義的定義相當多樣，有學者將其視為一種國家形式、或者視為一種經濟體系、或是利益匯集系統、或是政策形成的制度化模式、或者是一種政治結構⁶²。而丁仁方則將統合主義視為國家與社會關係的一種結構或體系，其特性為主要的社會團體或社會利益被整合進入政府體系，通常立基於壟斷性的基礎或在國家的指導、保護及控制之下，以達到調和的國家發展⁶³。所有對統合主義的定義大多不脫離兩個核心，即國家與社會關係的合作與控制、或是誘因與限制。

⁵⁹ 李俊豪，「都市治理與社會空間階層化－高雄市都市空間發展之討論」，宋興洲、陳建仁主編，*公共政策與地方治理－地方自治論文集*（台中：東海大學政治學系，2010年），頁106。

⁶⁰ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*(Stanford: Stanford University Press, 1982).

⁶¹ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*(Princeton: Princeton University Press, 1990).

⁶² 丁仁方，*威權統合主義：理論、發展、與轉型*（台北：時英出版社，1999年），頁5。

⁶³ 丁仁方，*威權統合主義：理論、發展、與轉型*，頁5。

Phillippe Schmitter對統合主義的界定為：一種利益匯集的系統，其中組成單元（constituent units）備組織成少數單一性的（singular）、強迫性的（compulsory）、無競爭性的（noncompetitive）、層級組織的（hierarchically ordered）及功能區分的（functionally differentiated）領域；這些領域的組成乃經由國家機關認可或授權，並容許其在個別範圍難或有完全的代表性壟斷，以交換國家機關在選任領導或表達需要和支援時有一定的控制力⁶⁴。

中國大陸進行改革開放後，學界關注中央政府在經濟活動中該扮演甚麼樣的角色。鄭永年指出，鄧小平的改革使得中央政府對經濟活動進行合理的幹預，並將國家的經濟角色分為三種類型：保護型、生產型、掠奪型。毛鄧時代的不同在於，毛時期以政治領導經濟，顯示出掠奪型國家的特徵；而鄧時期則減少政治對經濟的干預，並以政策推動經濟發展，顯示出發展型國家的特徵⁶⁵。

在改革開放之初，中共中央不僅強調發展是硬道理，而且有了實際的政策落實：一是財政分權改革，地方政府可以直接從地方經濟發展中保留更多的來自當地的財政收入，從而就有了較大的積極性推動當地經濟發展；另一個是地方官員升遷標準由過去以政治表現為主變為以經濟績效為主。這意味著，發展經濟不僅能夠給地方政府帶來經濟上的利益，而且還可以創造政治上的優勢。讓地方政府有充分的積極性打破條條和框框進行創新。

從廣東的經驗來看，特區積極進行改革開放試驗，東莞、中山、順德等其他珠江三角洲地區也結合自身稟賦積極探索適合自身發展的模式，從而廣東經濟發展進入了試驗期。結果，從國內其他省區的生產要素到國際上的生產要素逐步湧到珠江三角洲，從而珠江三角洲成為這些要素的集聚地，不僅成就了深圳等經濟特區的快速發展，也成就了珠三角地區的各個專業鎮，成就了小珠江三角洲的

⁶⁴ 丁仁方，*威權統合主義：理論、發展、與轉型*，頁6。

⁶⁵ 鄭永年，*政治漸進主義：中國的政治改革和民主化前景*（台北：吉虹資訊，2000年），頁31~36。

經濟快速成長，廣貨供給全國、全球。從此，廣東經濟開啟了起飛的大門⁶⁶。

發展型國家模型的適用性一直為學界所爭論，在亞洲金融風暴之後，許多觀察家認為，東亞獨特的國家幹預發展模式已是多餘且不恰當，但中國的成功發展與北京共識鼓勵了其他國家效法，就東亞的發展模式與軌跡而言，這種模型尚未過時⁶⁷。由於東亞各國的歷史發展脈絡、政經環境有所不同，因此有學者指出，發展型國家理論強調政府在經濟發展中的地位需要依各國的不同情況來解釋運用，而非一體適用⁶⁸。在全球化時代，國家機器在經濟發展中並非失去作用，而是必須進行調整，從大有為政府轉向以服務替代領導的角色⁶⁹。持相同觀點的是 Shigeko，他認為儘管對發展型國家的批評很多，但以發展型國家模型的可行性來看，發展型國家不僅存在於東北亞地區，也存在於東南亞地區，東亞的威權體制是經濟發展的要角，不論是後冷戰或全球化時代，發展型國家仍是個有效的戰略，該模型甚至可以超越東亞⁷⁰。

中國的崛起，使得世人關注中國的發展模式，中國的發展模式具有相當多的東亞發展型國家的特徵，共同的關鍵因素包括國家控制金融、政府支持國有企業、重工業的進口替代、高度依賴出口市場與高的國內儲蓄率⁷¹。儘管中國的發展模式受到了許多國家的注目與效法，但有學者認為，北京共識無法對於中國的變化

⁶⁶ 任劍濤，「30年改革：廣東試驗的中國意義」，*中山大學學報社會科學版*（廣東），第4期（2008年），頁1~18。

⁶⁷ Mark Beeson, "Developmental States In East Asia: A Comparison of The Japanese and Chinese Experiences," *Asian Perspective*, Vol.33, No.2(2009), pp. 5~39.

⁶⁸ 王佳煌，「東亞發展型國家—模範或特例？」，*東亞季刊*，第28卷第4期（1997年），頁1~38。

⁶⁹ 鄭為元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結？」，*台灣社會研究季刊*，第34期（1999年6月），頁1~68。

⁷⁰ 對東亞模式的批評主要有兩個觀點，新自由主義從模型本身質疑發展型國家的成效，根據這種觀點，在東亞的發展之中，發展型國家根本不是重點，而產業政策在實質上對發展型國家是有害的；第二種觀點則勉強承認在過往中，發展型國家確實有取得了一些成就，但今日已不再適用，這種觀點認為，東亞國家高度的政府幹預或多或少幫助了經濟發展，但這一政策不再可行。全球化的深入發展對發展型國家的經濟發展不利，有的還認為發展型國家只能適用在冷戰時期，而無法適應當今的政經環境。詳見 Shigeko Hayashi, "The developmental state in the era of globalization: beyond the Northeast Asian model of political economy," *Pacific Review*, Vol.23, No.1(2010), pp. 45~69.

⁷¹ SW Baek, "Does China follow "the East Asian development model"?", *Journal of Contemporary Asia*, Vol.35, No.4(2005), pp. 485~498.

做出精確的描述，中國的經濟學家與政策制定者也莫衷一是，中國經濟發展的特色，無法為其他發展中國家所模仿。中國發展的大部分特色即是由於國家與市場的角色。中國的特殊體系以及政企關係，其他國家無法輕易的複製⁷²。

在中國大陸的地方治理中，「把激勵做對」至關重要。只有當經濟發展中主要參與者面臨正確的激勵時，經濟繁榮才會降臨⁷³。中共中央向地方下放了財政權力，激發了地方政府發展地方經濟和增加財政收入的積極性，成為解決地方政府激勵問題的最重要手段。財政權力下放釋放了地方政府增加財政收入的動力，引發了地方政府發展經濟的持續作為，而財政分權理論也成為解釋經濟轉型的重要理論⁷⁴。

從中央對地方的激勵來看，有財政激勵，也有政治激勵。地方官員致力於轄區經濟發展，不僅會帶來地區財政上的收益，而且也會對其職業生涯產生顯著的、甚至是決定性的影響。幹部的工作績效特別是經濟發展績效是考核的重要指標。與財政分權改革的軌跡不同，幹部人事體制改革始終按照中央的意志推行。政治激勵的基礎是幹部人事管理權力向上級集權、向中央集權，向上負責的幹部人事管理體制保證了中央意志能夠自中央下達基層。「政治晉升錦標賽」的相關理論成為理解中國大陸經濟持續增長的政治經濟學基礎⁷⁵。

財政激勵和政治激勵，既相互區別又緊密相連。財政激勵是針對整個地方政

⁷² Barry Naughton, "China's Distinctive System: can it be a model for others?," *Journal of Contemporary China*, Vol.19, No.65(2010), pp. 437~460.

⁷³ 黃臻，「激勵相容視角下的循環經濟發展」，*學理論*（哈爾濱），第16期（2011年），頁86~87。

⁷⁴ 肖建華，「財政分權與地方經濟發展績效的實證檢驗」，*統計與決策*（湖北），第23期（2011年），頁163~165；鄧可斌、丁菊紅，「效率優先、兼顧公平與財政分權的激勵效應」，*中國經濟問題*（廈門），第6期（2011年），頁3~15；張千帆，「中央與地方財政分權—中國經驗、問題與出路」，*民主與科學*（北京），第5期（2011年），頁86~87；孫麗、計榮，「我國財政分權對經濟增長的影響」，*合肥學院學報*（安徽），第6期（2011年），頁18~21；夏茂森、朱憲辰、江玲玲，「中國財政分權、戶籍制度與區域經濟增長—基於動態面板數據分析」，*經濟研究參考*（北京），第38期（2011年），頁40~46。

⁷⁵ 劉劍雄，「中國的政治錦標賽競爭研究」，*公共管理學報*（哈爾濱），第3期（2008年），頁24~29；李永剛、管玥，「地方官員競爭的政治錦標賽模型及其優化」，*江蘇行政學院學報*（江蘇），第2期（2011年），頁73~78；吳春梅、胡薇，「地方公務員政治錦標賽式晉升激勵與公共服務供給」，*黨政幹部論壇*（湖北）第4期（2011年），頁11~14。

府組織的一種激勵，卻與每個地方官員息息相關。比如，對於那些具有晉升追求的地方官員來說，財政權力是實現其晉升目標的重要手段和工具；對於具有經濟利益追求的地方官員來說，財政權力顯然是增加其自身經濟收益的手段和管道。政治激勵針對地方官員個體，卻廣泛地存在於政治組織內部。畢竟，保有政治權力是官員幹部追求其他目標和獲取其他利益的基礎，是官員的基本激勵。無論財政激勵還是政治激勵，都融合於地方政府官員的決策和行為中⁷⁶。

除了財政激勵和政治激勵外，中共中央也逐步將行政權力和經濟管理權力下放給地方，其進行的分權改革是多方面的，形成激勵組合，賦予地方權力集合。在這個權力集合裡面，有行政權力、經濟管理權力、財政權力和人事權力，激勵組合的核心是財政激勵和政治激勵。

地方官員對激勵的反應，通常稱之為「為增長而競爭」。如省長省委書記所在轄區的經濟增長記錄越快，其晉升的可能性就越高⁷⁷。在手段或管道上，地方官員致力於對內致力於招商引資、基礎設施投資建設、大力發展第二產業、合法或違法供給土地以及放鬆環境規制；對外致力於市場分割或區域市場一體化等⁷⁸。此外，在解地方領導人協助鄉村工業的發展與幹部行動的依據上，政治激勵要比財政激勵來的重要。當地幹部不僅促進集體企業，也可以控制私人企業的利潤⁷⁹。

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，而在分權化、全球化與市場化的趨勢下，地方發展事務出現了跨領域、跨部門、跨政區的現象，使得公共事務難以協調。馬學廣認為，面對這樣的現象應打破封閉的體制內循環模式，把地方發展的政策

⁷⁶ 陳潭、劉興雲，「錦標賽體制、晉升博奕與地方劇場政治」，*公共管理學報*（哈爾濱），第2期（2011年），頁21~33。

⁷⁷ Hong-bin Li, & Li-An Zhou, "Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China", *Journal of Public Economics*, Vol.89(2005 Sep.), pp. 1743~1762.

⁷⁸ 周黎安，「中國官員晉升的錦標賽模式」，*阿波羅評論*，2011年11月18日，http://tw.aboluowang.com/comment/data/2008/0301/article_7892.html。

⁷⁹ M. Edin, "Local state corporatism and private business," *Journal of Peasant Studies*, Vol. 30, No.3-4(2003), pp. 278.

權轉移向企業、非營利組織，並整合內外資源形成各治理單位一致的治理規則，在地方政府間關係，應結合行政手段與市場手段，使地方政府從競爭走向合作⁸⁰。

區域協調發展成為目前中共官方極為重視的目標之一，其原因來自於其區域發展不均，在這個命題下，有四個常見的理論⁸¹：

1. 要素決定論

根據新古典經濟增長理論，生產要素的多少直接決定了經濟體發展水準，甚至是發展速度的快慢。要素決定論主要是把地區差距歸結於物資資本、人力資本和以全要素生產率所度量的技術水準。該理論強調，中國經濟增長主要是靠物質資本積累，各個省區之間的投資率差異是區域差異的主要原因。物質資本、人力資本和技術進步、技術轉移，發現物質資本主導了中國大陸各省經濟增長分佈逐步呈現兩極分化。

2. 結構決定論

結構決定論者認為，區域差距來自於經濟結構。改革開放以來，中國經濟經歷著市場化、工業化、城市化、國際化的過程。更重要的是，這些過程在中國區域上不是整齊推進的，而是漸進推進的。這種空間漸進推進，必然帶來包括各地區的產業結構、國有化程度、市場化程度、城市化程度以及對外開放程度等方面的結構差異。這種經濟結構差異必然影響生產要素在全國各區域的配置及其流向和流量，地區差距自然相伴而生。

3. 地理決定論

⁸⁰ 馬學廣、王愛民、閔小培，「從行政分權到跨域治理：我國地方政府治理方式變革研究」，**地理與地理資訊科學**，第24卷第1期（2008年1月），頁49~55。

⁸¹ 金國軒，「中國區域發展差距的原因剖析—基於政治經濟學視角的解釋」，**經濟論壇**（河北），第7期（2011年），頁21~23。

地理可能是影響地區差距的更為重要的決定因素。在中國改革開放過程中，改革是漸進的，大都經歷了「實驗—推廣—趨同」的空間過程。這意味著，中國大陸的市場化、工業化和國際化等政策似乎與地理因素相關。儘管優惠政策的影響顯著且較為穩定，但地理位置的作用更加顯著和持久，沿海省份的快速增長不能主要歸因於沿海獲得了比其他地區更為優惠的政策。「市場的力量逐步使區域間的地理和自然條件差異轉化為了區域間經濟發展和收入的差異」，並成為區域發展及其差距的決定因素⁸²。如工業在東南沿海的集聚；同時決定了中國各地對外開放程度的差異，這反過來又影響了各地市場化和工業化的進程。

此外，地理位置還意味著一個地區經濟的市場規模和市場潛力。地理位置是影響市場規模和出口開放度的重要因素。以地理因素而言，距離中國沿海大港口的遠近是影響城市經濟增長的關鍵因素，總體來說，到大港口越遠，經濟增長速率先下降，再上升，然後再下降。而且，在控制了到大港口的距離以後，其他經濟增長的解釋因素就不太顯著了，這說明，一些傳統的經濟增長的「解釋變數」在很大程度上是內生於地理因素的⁸³。

4. 制度決定論

自1978年以來，中國大陸的制度變遷具有空間漸進的特徵。在空間漸進改革過程中，每一次成功的制度變遷既具有示範效應，又具有鎖定效應。示範效應主要是指，一個地區率先進行一次制度變遷，在改革期間，該區域的發展將會帶來增長效應(growth effect)和水準效應(level effect)，無形中給其他地區一個明確的信號，這樣的改革能夠增加產出、改善福利狀況，從而其他地區形成改革的預期，推進同樣或類似的制度變遷。鎖定效應是指空間漸進改革進程的主動

⁸² 陸銘、陳釗，「論中國區域經濟發展的兩大因素和兩種力量」，中國城市發展網，2011年12月21日，<http://www.chinacity.org.cn/csfz/csji/74085.html>。

⁸³ 「中國經濟的『地理決定論』」，求是理論網，2011年12月21日，http://big5.qstheory.cn/jj/jjyj/201107/t20110707_91856.htm。

或被動的中斷，其他地區無法實現與率先進行改革地區一樣的經濟績效。因此，在空間漸進制度變遷過程中，區域發展將會出現兩極分化，如果不存在鎖定效應，這種兩極分化則是一種暫時現象；否則將是一種長期現象⁸⁴。

在經濟政策上，中共中央對各個地區不是一視同仁的，而是採取了具有地區偏向性的政策，比如偏向沿海的經濟政策以及偏向城市的經濟政策等。對外開放對於工業集聚有顯著的正影響，揭示了出口導向的經濟發展政策對於工業集聚的推動作用；而政府參與經濟活動程度越高，越不利於地區工業的集聚⁸⁵。如吳江鄉鎮企業，在市場條件一切完備的情況下，地方政府持續干預經濟又盲目投資生產，造成企業惡性競爭、產值下降，最後當政府緊縮銀根及短缺經濟不再時，吳江在 90 年代集體經濟宣告破產，經濟停滯成長⁸⁶。

中共為了配合梯度發展的區域政策，同時也採取權力下放的政策，使得原有中央地方關係由原先的命令式轉為談判式，充分顯示了中央政府能力的衰退與地方勢力的興起，也為中國未來的發展注入變數⁸⁷。而在地方發展的同時，由於地方欠缺完善制度，為了推動經濟成長而進行制度創新，地方政府因而成為地方經濟發展的制度供給者，並在地方發展中扮演重要的引導角色⁸⁸。對地方官員而言，在「發展是硬道理」的原則指導下，地方經濟發展績效的優劣，成為中央或上級政府評估地方政府的指標⁸⁹。

⁸⁴ 郭熙保、徐淑芳，「經濟發展的制度決定論與地理決定論評析」，*經濟學動態*（北京），第 12 期（2005 年），頁 80~85；郭明星、董直慶、王林輝，「經濟增長制度決定論的前沿文獻綜述」，*經濟學動態*（北京），第 8 期（2008 年），頁 67~71。

⁸⁵ 「產業集群成長中的政府行為分析」，中華人民共和國國土資源部，2012 年 2 月 22 日，http://www.mlr.gov.cn/wskt/wskt_bdqkt/201202/t20120208_1061683.htm。

⁸⁶ 劉雅靈，「強制完成的私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程」，*台灣社會學刊*，第 26 期（2001 年 12 月），頁 1~54。

⁸⁷ 鈕則謙，「試論改革開放後中共區域政策對其中央與地方關係的影響」，國立政治大學社會學系碩士論文（1994 年）。

⁸⁸ 周霖，「區域先發效應與地方政府創新行為的制度分析」，*經濟社會體制比較*（北京），第 3 期（2004 年 6 月），頁 65~70。

⁸⁹ Hong-bin Li, & Li-An Zhou, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China," pp. 1743~1762.

在中國大陸的經濟發展歷程中，中央政府把發展經濟當作首要目標，透過財政和人事幹部體制改革，從財政激勵和政治激勵等方面把地方官員的職業發展以及轄區財政收入與其轄區發展捆綁在一起。地方官員對激勵做出反應，逐漸成為維護市場型(market preserving) 或強化市場型(market augmenting)的地方官員，既致力於市場經濟取向的經濟體制改革、致力於轄區發展，也主動或被動參與轄區間的尺規競爭，致力於取得比其他轄區更好的經濟發展績效，以期在競爭中勝出⁹⁰。也就是說，大陸地方官員的政治前途與地方經濟發展的成效水準有關⁹¹，所以地方官員積極推動地方經濟增長，以此做為「最佳推薦信」⁹²獲得中央的政治信任與提拔。

另外，關係或個人網絡已成為解是企業成功的一個重要因素，而這也使得地方官員有尋租行為的可能。尋租行為頻繁的地區，通常是該地經濟欠缺市場化或是當地政府有著更多自由分配經濟資源的裁量權，這也不僅鼓勵官員進行尋租，也促使私營企業藉由政治聯繫尋找更多的保障措施⁹³。此外，尋租行為的結構產生與加強了個人網絡的經濟工具性。因此，結構和體制因素，如中國的國家政策與在世界經濟中的地位應得到重視，關係成為投資者與當地官員簽定合作協議時的方便工具。但是當國家政策改變或是尋租空間遭到侵蝕時，將會刺激行動者改變其反應，從而影響現有的關係網絡，使官員與投資者受害⁹⁴。

在全球化的浪潮之下，全球城市的興起與治理成為各界關心的焦點，在某種程度上也取代了國家的角色，如地方政府間協議，地方政府間的相互合作協議是

⁹⁰ 徐現祥、王賢彬、高元驊，「中國區域發展的政治經濟學」，*世界經濟文匯*(上海)，第3期(2011年6月)，頁26-58。

⁹¹ Zhi-yue Bo, *Chinese Provincial Leaders: Economic performance and Political Mobility Since 1949*(Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2002).

⁹² 吳國光、鄭永年，*論中央—地方關係*(香港：牛津大學出版社，1995年)，頁19-32。

⁹³ Charles J.P. Chen, & Zeng-quan Li, & Xi-jia Su, & Zheng Sun, "Rent-seeking incentives, corporate political connections, and the control structure of private firms: Chinese evidence," *Journal of Corporate Finance*, Vol.17, No.2(2011), pp. 229~243.

⁹⁴ JM Wu, "State policy and guanxi network adaptation in China:Local bureaucratic rent-seeking," *Issues & Studies*, Vol.37, No.1(2001), pp. 20~48.

一個兩階段的過程。第一階段是考慮是否要進行地方間的合作，這包括問題性質的急迫性，以及合作是否能帶來效率的提升。第二階段則是面臨制度供給的問題，因此必須藉由談判化解僵局與集體行動議題來達成地區間的合作協議，而當地行動者為了降低交易成本會促成當地政府間的合作⁹⁵。

就全球生產網絡與可持續發展而言，George Abonyi與David M. Van Slyke認為，生產全球化對各國政府、企業與公民社會間，帶來了影響，而政府在生產全球化的主要挑戰為，理解全球價值鏈的重要性，與價值鏈相關的貿易便利化，物流的投資，加強企業群聚，有效的教育，技術發展與訓練，以及存在於價值鏈與網絡中的治理風險⁹⁶。Eric S. Zeemering則對可持續發展界定了三個概念，即展示重點的城市設計，傳統的經濟發展與公民參與⁹⁷。在未來的治理基礎上，則應在網路社群、非營利組織與政府技術與社會的交互作用、以參與為基礎同時增加問責制的治理之下進行⁹⁸。

三、海西區與平潭的相關文獻概述

李非將海西區與台灣視為一個整體，稱為「海峽兩岸經濟區」，他認為海峽兩岸的經濟合作，在國際經濟、區域經濟上，有著大中小的三個樞紐意義，而兩岸經濟合作的連鎖效應，有所謂的成長效應，台灣目前的經濟正處於轉型之中，工資上漲、地價持續攀升、汙染嚴重導致投資環境惡化，傳統的勞力密集產業面臨結構轉型的壓力，因此加工裝配廠移至海峽西岸，與當地廉價的勞力資源結合以維持生產成本的競爭優勢，另一方面，將設計研發部門留在台灣，發展知識與

⁹⁵ Sung-Wook Kwon, & Richard C. Feiock, "Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreements," *Public Administration Review*, Vol.70, No.6(2010), pp. 876~884.

⁹⁶ George Abonyi & David M. Van Slyke, "Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty-First Century," *Public Administration Review*, Vol.70, No.1(2010), pp. 33~45.

⁹⁷ Eric S. Zeemering, "What Does Sustainability Mean to City Officials?," *Urban Affairs Review*, Vol.45, No.2(2009), pp. 247~273.

⁹⁸ Erik Johnston, "Governance Infrastructures in 2020," *Public Administration Review*, Vol.70, No.1(2010), pp. 122~128.

技術密集的產業，提高產品的附加價值，從而達到產業升級。台商在大陸的投資，不僅僅是帶來了有形的資金與硬體設施，更重要的是引入了無形的市場觀念和管理經驗⁹⁹。

唐永紅、王華在「拓展閩台緊密經貿聯繫新作為研究」文中，總結了自改革開放以來的30年來，台灣與福建的各項經貿狀況，該文認為，除了在利用外資與進口方面對台灣具有較高的依賴性之外，兩地在其他層面的相互依存與一體化程度仍然很低，閩台經貿關係的緊密性仍然需要大幅提升，除此之外，福建在與競爭與台灣的經貿關係上，弱於長三角與珠三角。而造成上述因素是因為：一、兩岸政治僵局；二、福建本地經濟網絡不暢與腹地狹小；三、改革開放先行先試的政策優勢逐漸喪失¹⁰⁰。

安增軍在「海峽西岸經濟區的構建與中國經濟區的新格局」的文章中，提到福建省提出建設海峽西岸經濟區是為了不被邊緣化。海西區是以福建為主，包括閩粵浙贛四省部分區域在內的新經濟增長區域板塊。該區域處在珠三角和長三角之間，並受到這兩大板塊的牽引，而兩大三角洲既可能帶動海西區發展，也可能擠壓海西區發展，福建的先天劣勢是交通落後、城市化水準低、經濟腹地狹小、產業結構滯後。因此應大力發展跨省際交通，擴大經濟腹地，發展壯大中心城市，提升產業結構，並建設兩岸一體化、加強兩岸經濟關係、最終實現兩岸政治上的統一¹⁰¹。

⁹⁹ 大樞紐的戰略意義是由於海峽兩岸處於亞洲經濟板塊與美洲經濟板塊之間，具有聯繫中西方經濟的特殊意義；中樞紐的戰略意義則因為海峽兩岸處於東南亞經濟板塊與東北亞經濟板塊之間，具有溝通聯繫整個東南亞地區與東北亞地區的重要地位；而小樞紐的戰略意義在於地理上的海峽兩岸處於華東經濟區（長三角）與華南經濟區（珠三角）之間，海峽兩岸經濟區正處於這兩大經濟區的結合位置，在經濟腹地上與上述兩區域既合作又競爭，若能進一步深化產業互補與分工體系，加快區域間生產要素的流動，拓展經濟腹地，將可聯繫華東與華南兩大經濟圈，從而加快發展自身。李非，**海峽兩岸經濟合作問題研究**（北京：九州出版社，2000年7月），頁9~10。

¹⁰⁰ 唐永紅、王華，「拓展閩台緊密經貿聯繫新作為研究」，劉國深、唐永紅主編，**福建對台交流合作先行先試研究**（北京：九州出版社，2010年），頁1~53。

¹⁰¹ 安增軍，「海峽西岸經濟區的構建與中國經濟區的新格局」，**經濟地理**（長沙），第28卷第2

徐小飛、武奇峰的文章「海西吸引台資的現狀、問題與對策—以福建省為例」提到了福建吸引台資的問題主要為：一、台商投資增速放緩；二、高新技術產業投資比重少；三、台灣百大企業及上市公司到海西投資的不多，其主要原因為：一、產業群及層次較低；二、投資環境不佳；三、經濟基礎薄弱；四、兩岸政治關係。因此應利用海西發展，以台商投資區為載體建構兩岸的自由貿易區，並由政府及時調整產業導向與對台招商的政策¹⁰²。

郭澤保另闢蹊徑，從品牌形象的概念思索政府的治理能力，在「海峽西岸經濟區建設中的政府品牌戰略研究」一文中認為，作為地方經濟社會發展的「領航員」和提供公共產品和公共服務的主體「企業」，福建各級地方政府及有關部門應把品牌發展理念引入公共行政和公共服務之中，其現實意義在於可提升海峽西岸經濟區地方競爭力並推進海峽西岸經濟區地方政府管理機制的創新，而在公眾對地方政府的信任度上升時則有利於推進地方的民主行政進程，因此努力打造政府公共服務品牌，樹立政府良好形象，以提升公眾滿意度和地方發展綜合競爭能力，從而帶動地方經濟社會持續快速發展和地方有效治理成為當前政府的重要課題¹⁰³。

伍長南認為，在中共國務院通過關於支援福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見後，海西區的各中心城市應從增強區域合作實力與合作機構、轉變合作觀念、更新合作方式等方面著手，在區域內積極尋求相互協調合作的機制與模式，發揮跨省區域協作組織的作用，建立更加緊密的區域合作機制，形成區域經濟合作、互動互補關係，並積極主動參與長三角、珠三角區域經濟合作¹⁰⁴。

期（2008年3月），頁239~241。

¹⁰² 徐小飛、武奇峰，「海西吸引台資的現狀、問題與對策—以福建省為例」，*科技和產業*（北京），第7卷第12期（2007年），頁42~45。

¹⁰³ 郭澤保，「海峽西岸經濟區建設中的政府品牌戰略研究」，*廈門特區黨校學報*（北京），第1期（2008年），頁58~63。

¹⁰⁴ 伍長南，「海峽西岸經濟區：推進跨省域經濟合作研究」，*福建論壇*（福建），第7期（2009年），頁127~132。

趙智傑比較了海西區、長三角與珠三角的經濟發展，在「海峽西岸經濟區與長、珠三角經濟發展比較」一文中認為，海西區與上述兩地相比，無論是在經濟總量、產業結構、人才資源、發展潛力上，都遜於上述兩地，而為了要使經濟凹地轉變成為成長極，除了公共設施與基礎建設之外，建立域內跨省市海西發展協調溝通機制，以廈門福州為中心城市，組建跨省城市聯盟，並將範圍擴大至外省的溫州、汕頭，整合福建、浙南、粵北，積極與長三角珠三角進行經濟技術合作與產業分工，帶動產業轉移與技術升級，如物流、旅遊的合作，形成與長三角珠三角經濟區錯位發展的競爭策略¹⁰⁵。

林依瑄的學位論文則從政治經濟學的途徑探討海峽西岸經濟區的可行性以及對於建立兩岸經貿合作機制之作用，其認為，隨著中國大陸的崛起，台灣除了要積極與主要貿易夥伴洽簽FTA之外，也必須尋求兩岸經貿關係的正常化，乃至進一步建立經濟合作機制，而「海峽西岸經濟區」的試行則為台灣提供了一個可行的機會¹⁰⁶；而在游智彬的研究中，台灣與海西區透過產業的整合，如電子與機械的整合，可以促進電子電機產業與汽車電子的發展，並可在中國大陸旺盛的汽車市場中佔有一席之地，為兩岸產業合作開創新契機，其他如塑膠機械與綠能產業也都是未來兩岸產業合作發展的可能¹⁰⁷。

羅海成、王秉安指出，由於平潭的地形、規模、區位都極有利於在島上實施特殊的制度安排。而有所謂的「平潭兩岸共建特區」，採用兩岸「共創、共建、共管」模式，創立封關管理、雙向開放的特殊安排區域，作為兩岸共建特區（亦簡稱為共建特區），加快兩岸合作交流，推進兩岸關係和平發展，實現和平統一。同時，平潭長期是戰線前沿，經濟發展相對滯後，產業結構未成形，城市化進程

¹⁰⁵ 趙智傑，「海峽西岸經濟區與長、珠三角經濟發展比較」，*發展研究*（北京），第11期（2009年），頁12~14。

¹⁰⁶ 林依瑄，「建立兩岸經貿合作機制之探討－以海峽西岸經濟區為個案研究」，淡江大學中國大陸研究所碩士論文（2008年）。

¹⁰⁷ 游智彬，「兩岸產業競合分析－以海峽西岸經濟區為例」，淡江大學中國大陸研究所碩士論文（2010年）。

處初期階段，具備後發優勢。平潭位於台灣海峽西北部，共建特區的創立將徹底改變海西對台交流合作南強北弱的態勢，進而形成「南廈門、北平潭」的全新對台合作的均衡格局。對福州而言，平潭距福州市僅128公里，這一舉措將使福建省會地區在對台合作交流中的作用得以強化，並將產生倍增的投資效應¹⁰⁸。

李鴻階、林在明在比較了區域、次區域的經濟合作模式與特點，如北美、歐盟、亞太等，也闡述了各地不同開發區的類型，分為政府主導型、市場主導型與政府主導下的市場化運作型後，認為中國大陸的特區和經濟技術開發區，既是經濟需求導向，更是制度創新的要求，是政府和市場結合的產物，但政府要起主導作用。由於中國大陸的特殊國情，政府的參與相當重要，必須主動承擔為經濟發展服務職能。在政府和市場共同作用下，開發區必須承擔政府的社會職能，並對體制機制進行創新。因此，對平潭綜合實驗區而言，不能停留在經濟領域，而要貫穿政治、社會和文化領域，進行系統性的務實創新¹⁰⁹。

因此，與台灣「共建共管」成為平潭最重要的任務之一，羅海成、王秉安與韋信寬認為，可從「組建兩岸共建政策諮詢會」、「組建平潭開放開發促進會」、「吸納台灣人士進入政府機構」、「向台灣各界徵集平潭發展方案」、「吸引台資台商參與合作共建」、「遴選台灣機構開展項目共建」、「委託台灣機構開展專項建設」、「開展台灣居民社區管理實踐」、「兩岸在對方互設合作共建辦事處」與「創建平潭兩岸和平共建論壇」等十個方面與台灣進行「五個共同」的合作¹¹⁰。

此外，羅海成、王秉安與韋信寬亦就兩岸可能的合作模式進行探討，如「昆山模式」，即以台商協會為台灣人民的代表參與平潭合作；以及「簡單摻沙子」

¹⁰⁸ 羅海成、王秉安，「關於設立平潭兩岸共建特區的構想」，**理論參考**（福建），2009年7月，頁44~45。

¹⁰⁹ 李鴻階、林在明，「區域經濟合作模式對平潭綜合實驗區開發開放的借鑑意義」，**亞太經濟**（福建），第3期（2010年），頁133~138。

¹¹⁰ 羅海成、王秉安、韋信寬，「探索兩岸合作共建特色模式，促進平潭綜合實驗區開放開發」，李閩榕、王秉安主編，**海峽經濟區發展報告（2010）—平潭綜合實驗區**（北京：社會科學文獻出版社，2011年），頁91~94。

模式，即在現有平潭管委會的體系下，在政府機構中設置一定比例的職位由台灣人參與；「雙重摻沙子」模式則是指在對現有管理體制進行組織再造，增加由台灣人組成的新管理機構¹¹¹。張亞中則認為，兩岸應成立「兩岸共同治理平潭顧問委員會」，由兩岸社會賢達所組成，負責推舉「兩岸共同治理平潭委員會」的成員，並為未來兩岸共同治理的內容範圍做準備，而在平潭的部門則包括行政、立法、司法三個部門，由兩岸公務人員共同參與¹¹²。

小結

「共同管理」與「共同治理」常是相互補充與概念重疊的，如兩者皆強調結構中的參與者不限於政府，而更多的加入了非政府組織或跨部門間的分工與共管；也強調參與的各方是具有自主性且能自我管理，並且是在依共同的認同或願景下進行多方的合作，在概念上，管理可說是更加實際化的治理行為。然而，兩者的不同之處在於，共同管理更加強調政府內部的整合與作用，在兩岸關係之中，這樣的詞彙仍較為敏感也不適宜。而共同治理更強調的是共識的存在，在平潭的個案當中，兩岸間政府與企業對平潭是否有達成甚麼樣的共識將是關注的焦點之一。

此外，中國大陸目前已投入相當的金額與人力盡力發展平潭，從區域發展理論來看，經濟結構、制度、地理區位以及政策規劃等等都會影響到一個地區是否能夠得到良好的發展，平潭的發展亦將受到這樣因素的影響，因此，在不影響共同管理的意義之下，本文擬引借較上位的「治理」以及「共同治理」概念，並穿插中國大陸區域經濟發展的政治經濟學解釋，希冀透過對平潭的個案研究，充實學界對治理的實證研究並詮釋兩岸政府與非政府組織對平潭的態度與互動。

¹¹¹ 羅海成、王秉安、韋信寬，「兩岸同胞合作建設平潭共同家園模式研究」，李閩榕、王秉安主編，**海峽經濟區發展報告(2010)－平潭綜合實驗區**（北京：社會科學文獻出版社，2011年），頁102~108。

¹¹² 張亞中，「對於將平潭定位為兩岸共同體實驗特區」的意見，李閩榕、王秉安主編，**海峽經濟區發展報告(2010)－平潭綜合實驗區**（北京：社會科學文獻出版社，2011年），頁162~164。

第二節 研究架構與研究方法

一、 研究架構

平潭在其特殊的政治與經濟的思維引導下，以「五個共同」為號召，與台灣進行互動與合作，以期藉由「共同管理」達到「和平發展、和平統一」的終極目標，本文將從平潭本身的區位條件與兩岸政府間對共同治理的態度出發，並穿插治理與共同治理的各種概念性定義以及中國大陸區域發展的政治經濟學作為本文的分析框架，並就研究結果進行分析，探討「共同治理」在兩岸關係中的發展現狀與實現可能性，如圖 2。

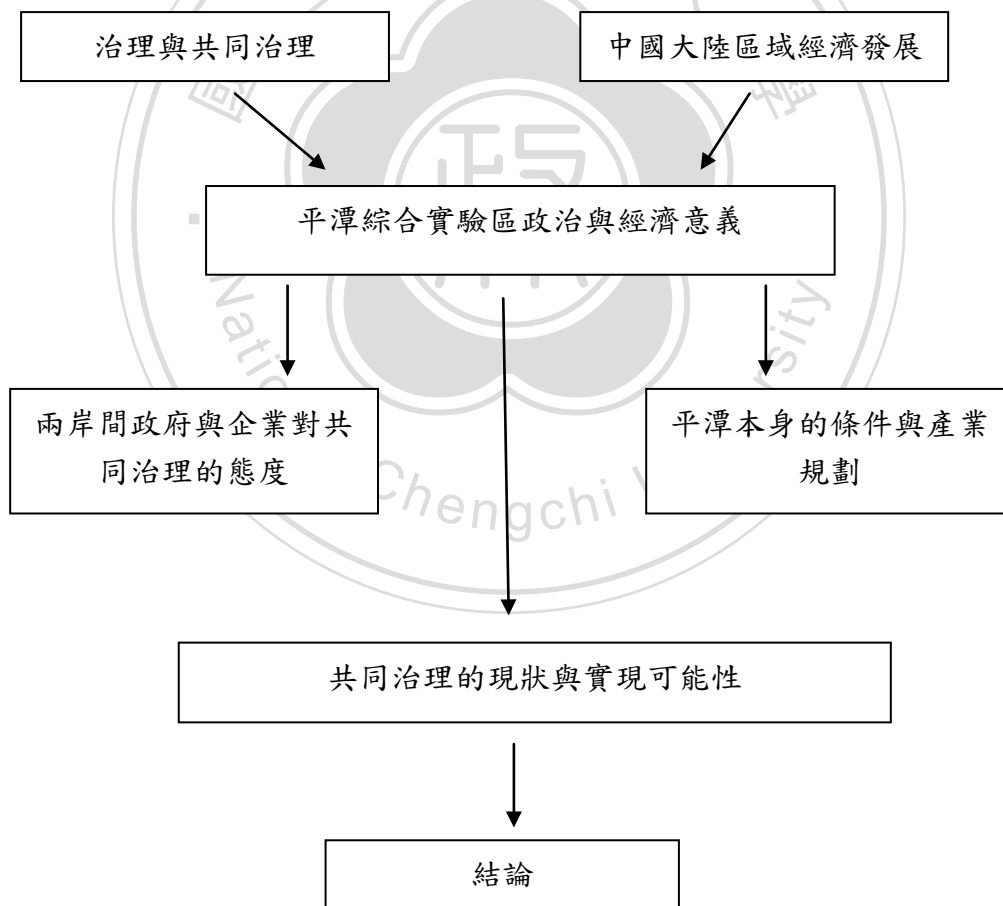


圖 2 本文研究架構圖

二、 研究方法

研究方法 (method) 是為了某些目的，而去蒐集並分析資訊或資料的系統化歷程¹¹³，也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式¹¹⁴。另一方面，研究方法主要是交代了探知研究客體方法，或者更具體地說，是採用科學方法，對尚未充分瞭解的問題，進行系統性的探索，從而獲得解答並增添人類知識的歷程，並交代研究資料的來源與對資料進行分析的方法¹¹⁵。

舉凡科學的研究，都是由制定概念進而成立陳述，再依據陳述而建構通則、定律或原理的一種有系統、有方法的價值活動。然而，社會科學研究在許多概念的釐清與界定上，仍然存有許多涵義的分歧，且尚停留在相對落後的狀態中。因此，在從事研究時，除了針對相關文獻進行整理、比較與分析外，為了獲得經驗性的資料，將進行相關的田野調查。故吾人將參考使用的研究方法如下：

1. 文獻分析法

文獻分析法是以系統而客觀的界定、平見、並綜合證明的方法，對既存的學術進行研究，目的是為了整合與綜合某一特定領域中，已被思考與研究的資訊¹¹⁶，而文獻之來源大約有三種：首先是相關的研究報告、期刊論文；其次為類似的科學學說與理論；最後為一般論著、民間通俗典故、具創造與思辯性的文章¹¹⁷。本文將採用文獻分析法 (Documental Analysis)，來進行本文之研究。為了方便本文研究議題的相關內容，並對「海峽西岸經濟區」的議題進行深入分析，必須透過各種既存史實資料、官方檔、學術著作、政策報告作為研究基礎，進行對政策

¹¹³ 周文欽，**研究方法：實徵性研究取向**（台北：心理出版社，2004年第二版）。

¹¹⁴ 朱宏源，**撰寫博碩士論文實戰手冊**（台北：正中書局，1999年），頁25~28。

¹¹⁵ 王修曉譯，Janet M. Ruane 著，**研究方法概論**（台北：五南出版社，2009年）。

¹¹⁶ 王雲東，**社會研究方法－量化與質性取向及其應用**（台北：威仕曼文化，2007年）。

¹¹⁷ 張可婷譯，Diana Ridley 著，**一步步教您做文獻回顧**（台北：韋伯出版社，2010年）。

面向運之現實與真相，加以整理、分析與批判；亦即經由文獻分析及蒐集對研究相關之文本，針對主題有關之記載加以比對分析，以求對事實的接近，並閱讀多方文獻以維持學術研究中立與客觀。

2. 參與觀察法

參與觀察法屬於一種科學的研究方法，研究者可透過觀察法實際的觀察到現象或行為的發生，其是指在自然的情境或控制的情境下，根據既定的研究目的，對現象或個體的行為做有計劃與有系統的觀察，並依觀察的紀錄，對現象或個體的行為做客觀性解釋的一種研究¹¹⁸。在前往中國大陸訪問的過程中，也將著手蒐集更多有關海西區的相關資料，而在眾多的原始資料來源中，以中國大陸的官方檔、領導人活動報導、照片為主，而官方檔案、訪談、回憶錄則是次要來源¹¹⁹。

3. 深度訪談法

深度訪談法是質化研究中常採用的方法之一，所謂深度訪談法是指研究者藉由與熟悉理論及實務的專家學者、政府官員，進行廣泛而深入的訪談作業。主要是利用訪談者與受訪者之間的口語交談，達到意見交換與建構，是一種個人的、單獨的互動方式，藉由訪談的過程與內容，發掘並分析受訪者的動機、信念、態度、做法與看法等等¹²⁰。

社會科學研究包含質化與量化不同的研究方法，由於中國的現實情況與個人能力之不足，進行大規模量化調查的機會甚少，因此進行訪談是較為可行的研究方法，研究訪談的對象主要包括：廈門大學台灣研究院、福建省社會科學院的專家學者，以及福建省相關政府部門與台灣知名的專家學者共計八位（如表一），

¹¹⁸ 何景容譯，Peter Burnham, Karin Gilland, Wyn Grant & Zig Layton-Henry 著，**政治學研究方法**（台北：韋伯出版社，2008年）。

¹¹⁹ 寇健文，「中共精英政治與質性分析：原始資料來源與分析方法」，**台灣政治學刊**，第9卷第2期（2005年），頁233~277。

¹²⁰ 畢恆達，**教授為什麼沒告訴我**（台北：小畢空間出版社，2012年）。

以此來分析身處當地的菁英階層對於海峽西岸經濟區與共同治理的態度。

表一 本研究訪談對象

排序	編號	時間與地點	服務單位
1	A	2011/3/23	福建省社會科學院
2	B	2011/3/24	福建省社會科學院
3	C	2011/3/24	福建省政府台灣事務辦公室
4	D	2011/3/28	廈門大學台灣研究院經濟研究所
5	E	2012/3/28	國立台灣大學經濟學系
6	F	2012/4/10	國立政治大學經濟學系
7	G	2012/4/12	中華經濟研究院第一所
8	H	2012/4/18	經濟部投資業務處

第三章 海峽西岸經濟區與平潭綜合實驗區簡介

第一節 海峽西岸經濟區發展歷程與現況

一、 地理範圍

海峽西岸經濟區是指以福建為主體，面向台灣，鄰近港澳，北承長三角、南接珠三角的區域經濟綜合體。其範圍涵蓋福建九個設區市，以及浙江的溫州、麗水、衢州；江西的上饒、鷹潭、撫州、贛州；廣東的汕頭、梅州、潮州、揭陽等共 20 個城市，如圖 3。行政區域面積 28.3 萬平方公里，占全中國大陸行政區劃面積的 3%，常住人口則有九千多萬人¹²¹。

從區域發展佈局來看，「海西區」大致可分為縱向聯繫與橫向聯繫兩方面。就縱向聯繫方面而言，「海西區」包含三個面向：第一為東南沿海（廈門、福州、泉州、漳州、汕頭與溫州）；第二為山區腹地（龍岩、三明、南平與寧德）；第三為周邊地區（粵東、贛南與浙南）。就「海西區」橫向聯繫方面而言，南部地區以汕頭為首，韓江流域為軸，粵東、贛南為腹地；中部地區以廈門為首，九龍江流域為軸，漳州、泉州為兩翼；東部地區以福州為首，閩江流域為軸，莆田、寧德為兩翼，閩北地區為腹地；北部地區以溫州為首，甌江流域為軸，台州為北翼，麗水等浙南地區為腹地¹²²。

¹²¹ 張亞中、李閩榕主編，海西經濟區與台灣（台北：生智文化事業有限公司，2010 年），頁 22。

¹²² 童振源，「海峽西岸經濟區對兩岸經濟關係發展之影響」，發表於大陸十一五規劃與兩岸經濟關係學術研討會（台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所，2006 年），頁 1，<http://www3.nccu.edu.tw/~ctung/Documents/W-B-b-22.pdf>。

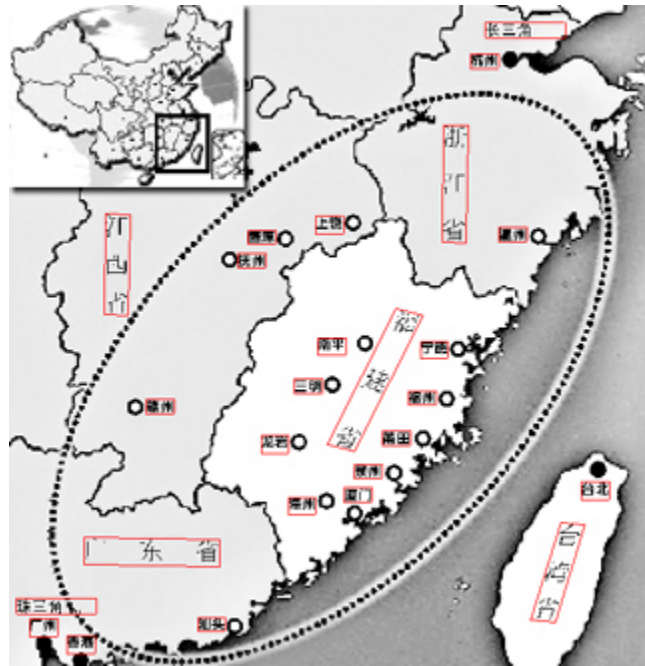


圖 3 海峽西岸經濟區區域範圍

資料來源：新華網

二、 歷程簡述

由於歷史的原因，海西區整體經濟基礎十分薄弱。以做為海西區主體的福建而言，由於地處海防前線，因台海關係緊張，福建曾一度被列為中央在地方投資建設最少的省份之一，自 1949 年至 1978 年 30 年間的基建投資僅佔全國投資總額的 1.5%，絕大多數工業企業的設備和技術都很落後。加之計劃經濟的長期推行，福建經濟發展一直處於封閉和半封閉狀態。1978 年，地區生產總值在全中國大陸 29 個省區中名列第 22 位，人均地區生產總值居全國第 23 位，低於全中國大陸平均水準 27%¹²³。

大陸在 20 世紀 80 年代即有建設海峽西岸經濟區的構想。不管是 1981 年福建省委提出的建設八大基地的構想，或是 1986 年提出的關於「山海協作，共同

¹²³ 「從海防前線到海峽西岸經濟區主體地位的形成」，海西網，2012 年 1 月 23 日，
<http://www.haixinews.com.cn/2009/1214/601.html>。

開發」的政策宣示，都是對於發展福建地區經貿的一些策略性的政策宣示。1995年，福建省第六次黨代會提出了有關建設「海峽西岸繁榮帶」的概念，實是對於海西區建設概念的正式提出¹²⁴。

2004年初，在福建省十屆人大二次會議上，時任福建省長的盧展工在《政府工作報告》中提出了建設「對外開放，協調發展，全面繁榮的海峽西岸經濟區」戰略構想，這次的會議結果，也吸引並影響了在北京的中共領導幹部的注意，並進而在2004年3月的兩會期間，由福建省的兩位全國人大代表陳慧珠以及黃小晶各提出關於〈把建設海峽經濟區列入國家區域發展目標〉和〈關於建設海峽西岸經濟區的建議兩項提議〉，使得建設海峽西岸經濟區的構想及策略首次在全國性的會議中獲得討論與重視¹²⁵。

在同年兩會召開的期間，中共中央政治局常委羅幹亦在其參與福建代表團審議時，對於構建海西區的想法表示了肯定的態度，並且希望中央能夠給予幫助。另外，中共中央政治局委員周永康也表達其支持此項構想的意念，並稱福建的最大優勢就是面對台灣，延續兩岸的親情。自2004年9月開始，中共中央便不斷有高層實際走訪海西區，中央各級領導包括胡錦濤、江澤民、吳邦國、曾慶紅、賈慶林等人皆至福建進行視察的工作，瞭解海西區建設的進度與規劃，並紛紛表示支持，期望海西區的發展能夠讓改革開放的腳步持續前進，並進而發展更多的現代化建設，以帶動東南沿海區域發展的速度¹²⁶。

時至2004年6月，中共中央及專家學者2百餘人聯合福建當地的研究機構，舉辦「建設海峽西岸經濟區論壇」，會中討論認為建設海西區是配合福建省省情

¹²⁴ 「淺析海峽西岸經濟區的推進」，工業總會服務網，2012年1月23日，
<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine9806-471-6>。

¹²⁵ 「海峽西岸經濟區的發展由來」，中國台灣網，2012年1月23日，
http://big5.chinataiwan.org/jm/zxzt/ztnr/200801/t20080103_564660.htm。

¹²⁶ 「海峽西岸經濟區建設的簡要歷程」，福建省人民政府網，2012年1月23日，
http://www.fujian.gov.cn/ztlz/jkshxxajjq/hxgl/201006/t20100601_252053.htm。

改變的一項重要政策，並且能夠為兩岸未來的統一前景開創新機。2004年11月，福建省政府正式提出《海峽西岸經濟區建設綱要〈試行〉》，這是對於建設海西區首次全盤性提出的一項計畫，《綱要》中闡述了總體的戰略目標以及對於發展前景的規劃，並且提出了一系列的任務，期盼此經濟區的建設能夠順利達成¹²⁷。

前面所闡述的各項進程，都為省當局或國家當局的參與和計畫，並非透過人大系統所制定或通過。於是，在2005年1月，代表人民的福建省十屆人大三次會議中，通過了《關於促進海峽西岸經濟區建設的決定》，以此彰顯這項政策已獲得廣大人民的支持。2005年10月，在中共第16屆5中全會中，「海西區」計畫被中共中央所接受，並正式寫入《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議》與《中國海洋事業「十一五」規劃》之中，成為大陸區域經濟發展規劃之一。2006年3月，在十屆全國人大四次會議上，支援海峽西岸經濟發展分別寫入《政府工作報告》和《十一五規劃綱要》；2006年10月，黨的十六屆六中全會關於構建社會主義和諧社會的決定中，再次重申支援海峽西岸經濟發展；2007年10月，「支援海峽西岸經濟發展」寫入了中共的十七大報告¹²⁸。

2009年5月14日，《國務院關於支援福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》正式頒布實施，標誌著海峽西岸經濟區正式從區域戰略上升為國家戰略。2011年3月，《十二五規劃綱要》出台，相較於其他區域經濟的規劃被放置在「實施區域發展總體戰略」的篇章之中，海西區則被放置於「推進兩岸關係和平發展和祖國統一大業」中，海西區的政治意義，不言而喻。此外，國家發展和改革委員會於同年3月，亦發表了《海峽西岸經濟區發展規劃》，強調除了成為中國大陸新的經濟成長極外，對於兩岸和平統一的政治進程，也有一定的要求與期待。

¹²⁷ 「海峽西岸經濟區建設的簡要歷程」，福建省人民政府網。

¹²⁸ 「淺析海峽西岸經濟區的推進」，工業總會服務網。

三、 發展現狀

自 2009 年《國務院關於支援福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》正式頒布實施後，海西區已從區域戰略上升為國家戰略的層級，藉由政策支持、重點產業貸款貼息、重大項目投放與先行先試的權利，海西區建構出不同於其他地區的發展利基。本文將以固定資產投資與經濟成長率兩項重要參考指標衡量福建經濟發展的現況與不足¹²⁹。

從 GDP 的成長來看，從 2001 年到 2010 年，福建省不論是在總額或是增長率方面，都成長相當快速，2005 年以後，更是每年都保持在 10% 以上的成長（如表二），從數據來看，海西區的建設確實帶給福建省相當大的發展能量，在 2008 年全球金融海嘯經濟衰退時，仍能有 18.1% 的成長率，成為逆勢成長動能最強大的地區之一。

表二 福建省 2001-2010 年 GDP 與成長率

單位：億元人民幣

	福建省 GDP	成長率
2001	4258.37	-
2002	4681.97	9.9%
2003	5241.73	11.9%
2004	6053.14	15.4%
2005	6560.07	8.3%
2006	7501.63	14.3%
2007	9160.14	22.1%

¹²⁹ 海西區涵蓋範圍廣闊，除了福建全省外，尚包括了粵東、浙南與贛東南，由於海西區是以福建為主體，故本文在列舉數據時，亦以福建的經濟數據為主。

2008	10823.11	18.1%
2009	11949.53	10.4%
2010	14357.12	20.1%

資料來源：筆者根據中國國家統計局，**中國統計年鑑**（北京：中國統計出版社，2002-2011年）；福建省統計局，**福建統計年鑑**（北京：中國統計出版社，2002-2011年）編製。

大量成長的固定資產投資對於經濟成長有其正面的影響，從表三中可以看出，從2003年開始，福建全省的固定資產投資開始出現明顯的成長，每年大約都增長20%左右，到2010年，福建全省的固定資產投資總額達到8273.42億人民幣，較2009年增長30%，顯見在海峽西岸經濟區的建構下，福建省的各項重大建設與重點項目產業，得到長足的發展。

此外，針對固定資產投資中資金來源的分析可發現，來自中央的投資自2003年開始，皆持續有高幅度的成長，如2006年成長103.5%，2008年成長72.9%，而2009年則成長了71.9%，在總額上，2010年來自中央投資的數額達到757.85億元人民幣。在整體固定資產投資的總額之中，來自中央的投資也是不斷的在增長當中。

然而，從中央投資占福建全省固定資產投資的比重來看，可以發現除了2009年的11.1%外，其他年份都在10%以下，顯見海西區在上升為國家級發展戰略後，來自中央投資的力度，或許仍有所不足，這可能是由於有關海西區建設的官方檔雖然不在少數，但來自中央支持的，僅中共中央《十二五規劃》、《國務院關於支援福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》以及發改委《海峽西岸經濟區發展規劃》，相關政策落實與重大舉措，仍是地方自行建設與籌募資金居多。未來，促進海西區列入全國重大項目與政策規劃佈局中，是福建相關單位仍必須積極爭

取的目標¹³⁰。

表三 2001-2010 福建省與中央固定資產投資總額、增長率與投資占比

單位：億元人民幣

	福建省	增長率	中央投資	增長率	中央投資 占比
2001	1134.48	-	39.70	-	3.4%
2002	1230.76	8.4%	32.52	-18%	2.6%
2003	1507.87	22.5%	49.44	52%	3.2%
2004	1899.10	25.9%	76.13	53%	4%
2005	2344.73	23.4%	99.80	31%	4.2%
2006	3115.08	32.8%	203.16	103.5%	6.5%
2007	4321.74	38.7%	237.88	17%	5.5%
2008	5301.69	22.6%	411.50	72.9%	7.7%
2009	6362.03	20%	707.44	71.9%	11.1%
2010	8273.42	30%	757.85	7.1%	9.1%

資料來源：筆者根據福建省統計局，**福建統計年鑑**（北京：中國統計出版社，2002-2011年）編製。

¹³⁰ 張志南、李閩榕主編，**海峽西岸藍皮書—2009海峽西岸經濟區發展報告**（北京：社會科學文獻出版社，2010年），頁23。

第二節 平潭綜合實驗區發展歷程與現況

一、 平潭地理位置與概況

平潭島，亦稱海壇島，簡稱嵐。位處福建省沿海中心突出部，位於閩江口咽喉。平潭東瀕台灣海峽，與台灣的新竹市僅距 68 海里（126 公里），距福州市直線距離 70 公里；西臨海壇海峽，與長樂、福清、莆田三市隔海為鄰；北接長樂市海域，與福州長樂國際機場距離 60 公里；南與廈門海上距離 130 海里。（如圖 4）。島嶼南北長 29 公里，東西寬 19 公里。素有千礁島縣之稱，主島海壇島面積 324.13 平方公里，為大陸第五大島，福建第一大島，相當於香港本島面積的 4 倍、廈門本島面積的 2.5 倍。

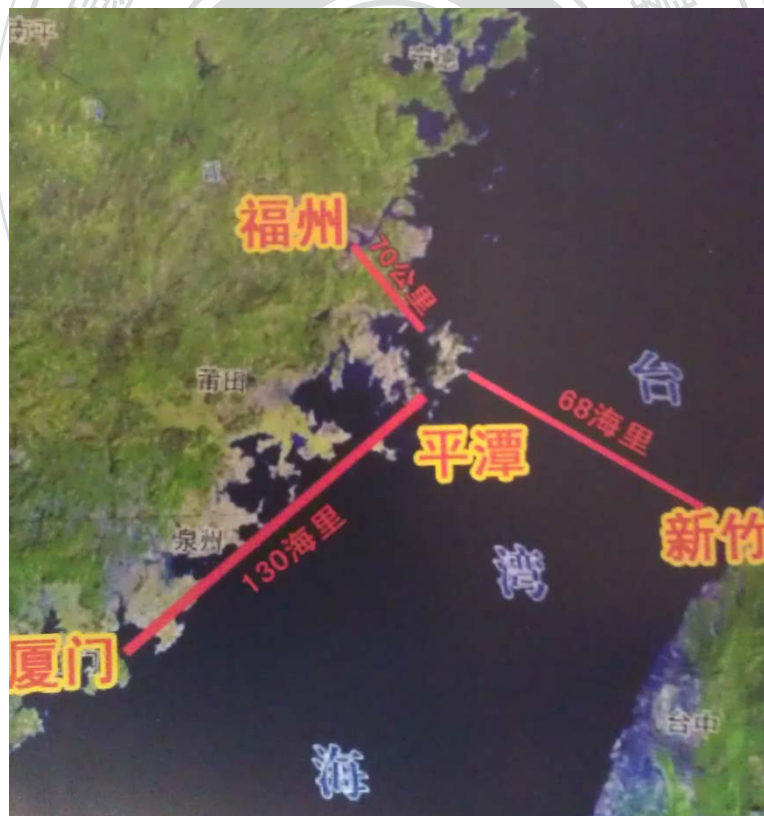


圖 4 平潭地理位置圖

資料來源：筆者取自福建省平潭綜合實驗區管理委員會，平潭投資推介書（2011

年)。

平潭縣位於福建省，行政上屬福州市所轄之縣。而「平潭綜合實驗區」是目前平潭縣的行政管理機構，級別為「正廳級」。平潭縣政府為福建省平潭綜合實驗區的下轄機構，轄7個鎮、8個鄉。平潭全區總人口39萬人，其中城區常住人口13萬人。平潭由126個島嶼、702座岩礁組成，陸地總面積392.92平方公里，海域面積6064平方公里，其中漁業經濟海域約4000平方公里。

二、 歷程簡述

平潭是中國大陸距離台灣最近的島嶼，1980年代是對台偷渡聖地，1996年是對台軍演前線基地，如今時空丕變，中國大陸海西經濟戰略賦予平潭對台「先行先試」實驗區，這個彈丸之地成了投資天地。

2009年5月14日，中共國務院正式下發《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》。2009年7月底，福建省委八屆六次全會上正式作出了決定設立福州（平潭）綜合實驗區，希望建設平潭成為探索兩岸合作新模式的示範區¹³¹。

2010年2月，省委、省政府決定成立福建平潭綜合實驗區黨工委、管委會作為派出機構，並重新配置黨工委與管委會的領導幹部，以提高平潭的行政層級與效率，並將福州（平潭）綜合實驗區更名為平潭綜合實驗區。2010年8月，中共中央領導在北京聽取福建工作匯報時，明確要求推進平潭綜合實驗區開放開發是中央的要求，並將平潭綜合實驗區建設規劃列為海西建設規劃的重要組成部分¹³²。

¹³¹ 「下個十年在海西，海西窗口在平潭」，你好台灣網，2012年3月22日，
<http://big5.am765.com/gate/big5/bbs.hellotw.com/detail.jsp?id=2211480&agMode=1>。

¹³² 「賀國強強調：加快海峽西岸經濟區建設步伐」，新華網，2012年3月22日，

2010 年至 2011 年，不斷的有中共中央高層實地走訪平潭，包括王岐山、李長春、李克強、吳邦國等，亦皆期待平潭成為兩岸關係發展的橋頭堡，成為先行先試的試驗田、兩岸發展的試驗田。

2011 年 3 月，加快平潭綜合實驗區開放開發寫入中共十二五規劃和國務院正式批准的《海峽西岸經濟區發展規劃》(以下簡稱海西規劃)，平潭開放開發正式上升為國家戰略；2011 年 11 月 18 日，正式批復《平潭綜合實驗區總體發展規劃》(以下簡稱平潭規劃)，同意平潭實施全島放開，在通關模式、財稅支援、投資准入、金融保險、對台合作、土地配套等方面，賦予平潭比經濟特區更加特殊、更加優惠的政策。

三、 發展規劃與現況

根據《平潭規劃》，中共對平潭島的發展定位在於打造平潭成為「兩岸交流合作的先行區」、體制機制改革創新的示範區、兩岸同胞共同生活的宜居區以及海峽西岸科學發展的先導區，正如一位學者所說：

平潭不只是我們想要發展的結果，它的特色更突出的是在與台灣合作。我們期望藉由與台灣的各種交流，建立屬於平潭自己的發展特色與重要地位。平潭是一個全新的開發地，很多事情我們可以搶在全國頭前先行先試，將來做的好了，再拓展到全國去，所以平潭在更多的意義上，還有著試點推廣的深層意義¹³³。

其次，在功能佈局上，平潭管委會的主島海壇島上規劃了六個分區，分別為中心商務區、港口經貿區、高新技術產業區、科技研發區、文化教育區以及旅遊休閒區，在介紹平潭功能佈局時表示：

平潭的發展，不是給你預算，在土地上隨便搞搞的。平潭的各種功能規劃都

http://news.xinhuanet.com/politics/2011-12/28/c_111325979.htm。

¹³³ 訪談個案 A。

是經過專家學者實地調研與討論才出台的，就以這個港口經貿區中的金井灣組團來說，裏面我們規劃了台灣購物街、台灣精品免稅街、台灣飲食街及景觀商務區，就是在強調平潭的台灣特色，要有一個具有台灣特色的高品質濱海商貿區¹³⁴。

再比如高新技術產業與科研，現在低碳、低耗能、高產值是各種產業的趨勢，在平潭發展與轉型的過程中，我們也要積極的與台灣建立各種戰略性新興產業以及產學方面的合作，把平潭打造成低碳先進的示範城市¹³⁵。

根據《平潭規劃》，平潭在產業發展方面，分別以高新技術產業（電子資訊、新材料、新能源）、服務業（現代物流業、商貿流通業、金融業、文創產業、會展業）、海洋產業（精緻農業、海產品加工、海洋生物）與旅遊業（濱海度假、文化旅遊、休閒養生）為四大主導產業：

平潭在產業的發展規劃，包括產業區位的選擇上，都是由政府、專家學者與業者在當地進行深入的調研與討論，因此雖然產業的範圍看起來包山包海，其實還是可以說是融合了平潭與台灣特色，是一個具有海峽特色產業發展藍圖¹³⁶。

高新技術產業，目前冠捷電子在平潭科技園區投資了16億美元，也有其他十家台灣的相關企業進入，除了以承接台灣的高科技、光電、電子為主體外，最具有亮點的應該要算是新能源開發了，豐富的潮汐與風力資源，使平潭成為可以在風力與潮汐發電的試驗上領先全國，有計劃要開發新能源的國有企業與台資企業可以在這裡設置研發基地¹³⁷。

金融業是目前台灣的銀行與金融業者最感興趣的領域，平潭相當支持銀行、保險與證券等金融機構來平潭設立經營機構與參股平潭的金融企業，以及設立信

¹³⁴ 訪談個案 B。

¹³⁵ 訪談個案 B。

¹³⁶ 訪談個案 B。

¹³⁷ 訪談個案 C。

用擔保和再擔保等等類似的機構。在先行先試的支持下，平潭將致力爭取成為離岸人民幣清算中心，成為兩岸最具發展潛力的金融業務基地¹³⁸。

平潭擁有高度的海洋資源與優勢，海洋產業的定位就在於以現代思維與技術，加大加強平潭本身的傳統產業，比如藉由科技與地理方便，海洋產品的深加工、冷凍保存以及海洋醫藥等等，就是個全新的發展。與觀光旅遊做結合，就可以有平潭特色的旅遊產業，以在台灣現在相當熱門的觀光休閒農業，在平潭就可以是「觀光休閒漁業」¹³⁹。

產業的發展，需要的是良好的基礎與交通建設，受限於過往特殊的戰略需要，基礎與交通建設是平潭極為薄弱與欠缺的一環，而使得許多的投資者望之卻步。因此，建設平潭成為當務之急：

基礎條件的欠缺，正是目前平潭發展所面臨的最大困境，所以我們「一天一個億」，積極投入基礎建設，預計在十二五期間，要完成投資 2500 個億以上人民幣，加快建設平潭的內外交通與基本生活條件，比如從福州到平潭的高速，去年已經通車，從福州開車到平潭只要兩個小時就可以到達。另外平潭海風過猛的問題，我們也積極的種植防風林，目前已經有了初步的成效，成功減低了 30% 的風力¹⁴⁰。

內外交通是我們首先要做的，接下來，福州到平潭的鐵路、平潭北部對外連接道路都已經在動工當中，平潭與台灣海上快捷客貨滾裝輪船航線我們也在積極的籌畫與洽談¹⁴¹。

內部環島公路等主幹路網與內部網絡一直在持續的開發當中，而因為平潭的

¹³⁸ 訪談個案 C。

¹³⁹ 訪談個案 C。

¹⁴⁰ 訪談個案 C。

¹⁴¹ 訪談個案 C。

定位是低碳島、智慧島與生活島，我們也鼓勵推廣使用電動車與自行車，規劃智慧交通管理系統¹⁴²。

供水供電也是個大問題，平潭是很缺淡水的，這對產業的發展與人民的生活都是個挑戰，目前是以提高現有水利設施的儲水能力，近期考慮從福清進行調水工程，並展開長期從閩江大樟溪調水的前期工作¹⁴³。

平潭最吸引投資者之處即在於來自中央與地方大力的政策支持，包括特殊而更便捷的通關制度、稅收政策與投資政策等，要建立一個「比特區更特」的對台先行試驗地¹⁴⁴：

招商引資當然不會只限於招台資，有實力的外資企業也相當歡迎，但在政策優惠上，平潭會給予台灣企業與人民更加優惠的措施¹⁴⁵。

過去台資企業來大陸很多地區投資，常常面臨到審批過程繁複，要拿到執照登記很花時間的問題，針對這些，我們都在研議，盡可能的給予來平潭的台商方便¹⁴⁶。

《平潭規劃》中，政策的「特殊性」主要是七個方面：特殊的通關制度、所得稅優惠政策、購買免稅商品、實行雙幣制、對台直航、允許台灣機動車上島、允許台灣服務機構及執業人員在平潭開展相應業務。允許台灣地區的建設、醫療等服務機構及執業人員，持台灣地區由權威機構頒發的證書，在其證書許可範圍內在平潭綜合實驗區開展相應業務¹⁴⁷。

¹⁴² 訪談個案 C。

¹⁴³ 訪談個案 C。

¹⁴⁴ 「發改委：平潭優惠政策比特區更特」，東快網，2012年2月8日，<http://news.dnkb.com.cn/archive/info/20120216/082500752.shtml>。

¹⁴⁵ 訪談個案 C。

¹⁴⁶ 訪談個案 C。

¹⁴⁷ 「平潭七大優惠政策」，大公網，2012年2月20日，<http://www.takungpao.com/tw/top/2012-02-15/1071506.html>。

如「一線放寬、二線管住、人貨分離、分類管理¹⁴⁸」的特殊通關模式，並賦予分線管理相對應的稅收優惠政策，包括對從境外進入平潭與生產有關的貨物給予免稅或保稅、企業之間貨物交易免徵增值稅和消費稅等。這是中國大陸現行海關通關監管制度的創新，已經遠遠超越了傳統海關特殊監管區的模式¹⁴⁹。按照規劃，將平潭與境外的口岸設定為「一線」管理，即從一線進入平潭的，與生產有關的貨物只需備案，享受免稅或保稅優待，也就是說，這些貨物可以不繳稅先進來。另外，中國大陸內陸與生產有關的貨物銷往平潭視同出口，按規定實行退稅。這賦予了平潭島「自由港」的權利，意味著平潭是「全島開放¹⁵⁰」。

平潭是中國大陸除了珠海「橫琴新區」外，第二個試行此模式的試驗區，「其突破之處在於『分線通關』與『類自由港』，有了這條優惠政策，橫琴可說是相當於一個類似香港的自由貿易區，其原因在於政策規定：對從境外（一線）進入橫琴與生產有關的貨物實行備案管理，給予免稅或保稅；內地與生產有關的貨物銷往橫琴（二線）視同出口，按規定實行退稅；貨物從橫琴（二線）進入大陸按有關規定辦理進口報關手續。這就將整個橫琴視為一個免稅或保稅區，在稅收上享受與澳門同等的優惠政策，這為吸引國際優質資本進入橫琴創造了條件¹⁵¹。」從橫琴新區的經驗來看，這樣的優惠政策也將可能為平潭創造通關便捷與大量資

¹⁴⁸ 即將平潭與境外口岸設為「一線」，入區進境的保稅貨物採取備案管理，關稅徵管和貿易管制措施從優放寬；平潭與中國大陸之間設為「二線」，按照「人貨分離、分類管理」的規則，對入區出口的貨物，該享受退稅的及時辦理。「放寬」是指優化口岸相關部門的通關監管工作、簡化手續，採取既能夠滿足管理要求，又能夠便利企業和人員進出的措施。「二線管住」的目的和實質是保證中國大陸在島上實施的稅收等特殊政策，能夠實實在在地運用於平潭的發展上。「《平潭總體發展規劃》兩岸同胞共同建設的共同家園」，中華人民共和國商務部駐福州特派員辦事處，2012年2月22日，<http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/fztb.mofcom.gov.cn/aarticle/as/shangwubangzhu/201202/20120207967680.html>。

¹⁴⁹ 「海關特殊監管區」是保稅區、出口加工區、對外貿易區等特殊區域的總稱，是一國或地區為了吸引外資、擴大出口、促進轉口貿易等而設立的，有關中國大陸海關特殊監管區的介紹請詳閱，「海關特殊監管區，特在哪裡？」，**人民網**，2012年2月22日，<http://finance.people.com.cn/GB/13150985.html>；陸軍榮、石建勛，「海關特殊監管區的國際比較研究」，**經濟綜橫**（吉林），第9期（2008年），頁101~103。

¹⁵⁰ 「平潭『自由港』可望反哺『廈門』，專家一一對比解讀」，**華夏經緯網**，2012年2月27日，<http://big5.huaxia.com/tslj/rdqy/fj/2011/12/2699227.html>。

¹⁵¹ 「橫琴更特因分線通關及類自由港」，**新華澳報**，2012年3月7日，<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=54256>。

金進入的條件，而平潭因為涉及到的地域比較廣泛，接近 400 平方公里的島嶼，這個試驗可能最後更具示範性¹⁵²。

此外，平潭還將實施特殊的稅收政策，特別是涉及到企業所得稅和個人所得稅政策。從企業所得稅方面，在制定產業准入和優惠幅度的基礎上對平潭符合條件的企業減按 15% 的稅率徵收企業所得稅，這可說是中共中央賦予平潭所有稅收優惠政策中含金量最大的一個政策，使得平潭成為繼西部地區、橫琴新區之後，中國大陸第三個實行這一優惠政策的地區。在個人所得稅方面，《平潭規劃》確定，如果台灣居民在平潭工作，在所得稅方面如果跟中國大陸的所得稅有稅負差額的話，該差額由福建省給予補貼，而且補貼方面不再徵收個人所得稅，這是中國大陸首次執行這樣的稅收補貼政策¹⁵³。

根據福建省財政廳廳長陳小平介紹，「平潭綜合實驗區的稅收優惠政策疊加了我國現行各類區域稅收優惠政策，實際上已突破了現行保稅港區的政策內涵，稅收政策和海關監管上屬於境內關外，具備了自由貿易區的某些功能和特徵，比保稅港區更有優勢。平潭實行對設在平潭的企業生產、加工並經二線銷往內地的貨物試行按其對應進口料件或按實際報驗狀態徵收關稅政策，這是保稅港區沒有的。其次，保稅港區內不能住人，而平潭則通過設置環島巡查及監控設施，實現對貨物的監管，允許居住人員和建設商業性生活消費設施及開展商業零售等業務¹⁵⁴。」

¹⁵² 「福建平潭：比特區更特別」，中國經濟網，2012 年 3 月 7 日，
http://district.ce.cn/zg/201202/20/t20120220_23087287.shtml。

¹⁵³ 「平潭規劃細則出爐，優惠政策高於特區」，香港文匯報，2012 年 2 月 16 日，
<http://paper.wenweipo.com/2012/02/15/CH1202150026.htm>。

¹⁵⁴ 「《平潭總體發展規劃》兩岸同胞共同建設的共同家園」，中華人民共和國商務部駐福州特派員辦事處。

在其他相關政策上，平潭也率先中國大陸實施，包括：企業直接登記制、審批零收費、人民幣與台幣雙幣制、兩岸車牌允許持有台灣建設、醫療等專業人員執有台灣證照即可執業、允許台灣電視台頻道落地和報紙發行等¹⁵⁵。

大量的政策支持其實來自於「平潭是否能肩負重任」的疑慮，由於平潭自身的區域發展條件並不足以實現「帶動周邊經濟發展和促進兩岸經貿關係發展」的目的，正因如此，開發它就需要「特之又特」的政策。學者唐永紅認為，平潭作為島嶼尋求發展，就必須依靠特殊的政策支持，特別是對外開放政策要先行先試，參與經濟全球化的步伐要更加開放、更加自由化。諸如香港、新加坡等地區的發展現狀無疑為平潭的未來描繪了方向，儘管自身發展條件有限，但能成為全球經濟活動中心之一，就是仰仗自由貿易區和對外開放的特殊政策支持，投資、貿易都非常自由。平潭正是需要在經貿合作自由化方面擁有較其他地區更具優勢的政策¹⁵⁶。

目前，投資平潭的熱度仍在持續當中，據平潭綜合實驗區管委會介紹，實驗區設立1年多來，已有近千批境內外客商前來考察，初步達成投資意向200多項，投資額1000多億元人民幣。在赴平潭的境內外客商考察團中，台商占三分之一以上。2011年第一季度，平潭綜合實驗區新設台資企業9戶，總投資1.15億美元，分別占實驗區同期新設外資企業的90%和63%。目前，作為實驗區成立以來引進的第一家具有台灣背景的高科技產業專案，總投資73億元人民幣的協力科技產業園已動工建設。中華電信也與中國電信集團福建公司簽署「合作推進海西智慧城市群建設協議」，欲在平潭聯手共建「資訊保稅港」，10年內使之成為大陸第四大互聯網中心¹⁵⁷。

¹⁵⁵ 「大陸打造對台特區，平潭將聘台灣人當領導」，**環球網**，2012年2月15日，<http://taiwan.huanqiu.com/liangan/2012-02/2438388.html>。

¹⁵⁶ 「平潭綜合實驗區：政策獲肯定，落實仍存難」，**東方財富網**，2012年2月17日，<http://www.pingtandao.com/thread-114028-1-1.html>。

¹⁵⁷ 「福建平潭綜合實驗區鼓勵發展9產業，台商投資逾三成」，**新華網**，2012年2月8日，

「海峽西岸經濟區」可謂是福建百年難得一遇的發展契機，對平潭而言，「平潭綜合實驗區」的政策規劃，更是一件驚天動地的大事。平潭當地居民表示：

平潭其實是個一年只有七、八、九三個月可以住人，但是那三個月又有颱風，所以平潭人早就都外移出去了，有沒有聽過「三等公民」？就是等船、等車、等人啦¹⁵⁸。

平潭以前的房子沒人要，實驗區的消息一放出來，大家都回來買房了，現在有平潭的房子很值錢的¹⁵⁹。

最近一直有中央級官員來平潭視察，這是很轟動的大事啊，以前別說是中央、省級領導，市級領導有來就是不得了的事情了¹⁶⁰。

小結

從福建與平潭的發展歷程與投資概況中可以發現，藉由中共中央的大力支持，海西區整體特別是福建與平潭確實對台灣產生了不小的吸引力，儘管平潭先天的條件並不甚佳，但由於擁有許多率先中國大陸實行的特殊政策，也讓不少台商有相當的意願「錢」進平潭，將平潭當作進入中國大陸內需市場的跳板。其實，不只是平潭，在福建古雷地區所規劃的石化園區，也是由台灣的企業進行大規模的投資，顯見儘管福建整體基礎建設與投資環境相對落後於中國大陸其他經濟地區，但在中共中央的強力奧援與看好未來的發展潛力下，福建吸引台商投資的能量仍然相當可觀。

http://www.gwytb.gov.cn/zlzx/tjsj/201106/t20110610_1881806.htm。

¹⁵⁸ 訪談個案 I。

¹⁵⁹ 訪談個案 I。

¹⁶⁰ 訪談個案 I。

第四章 平潭綜合實驗區的政經意義探析

由於歷史的因素，相較於中國大陸其他地區，福建整體的經濟發展與基礎建設並不特別突出，在電電公會所做的調查之中，2011年福建雖然在省市綜合實力上排名第十¹⁶¹，且在吸引台商投資的能量上表現不俗¹⁶²。然而，從「城市競爭力」、「投資環境力」、「投資風險度」、「台商推薦度」來看，福建的各市縣表現均在中下¹⁶³，就目前而言，似乎並未因海西區的政策支持，而與過往有太大幅度的變動與成長。

平潭又是福建省轄下各縣市中，總體經濟表現居末的地區，2010年，全縣生產總值為89.69億元，人均地區生產總值23602元，位列全福建省第29位¹⁶⁴。平潭綜合實驗區是個先天資源缺乏，要素秉賦並不突出的彈丸之地，然而，平潭何以能先後受到福建省與中共中央的青睞，成為海西區開發與探索兩岸合作的試驗地？就其整體戰略意義觀察，可從中國大陸區域經濟發展與對台政策兩個層面探索之：

第一節 中國大陸區域經濟發展

歷經30餘年的改革開放，中國大陸創造出龐大的經濟實力與總量，但也就

¹⁶¹ 台灣區電機電子工業同業公會，**十二五規劃逐商機—2011中國大陸地區投資環境與風險調查**（台北：商周編輯顧問股份有限公司，2011年），頁191。

¹⁶² 2011年1-11月份，台商投資中國大陸前五大地區分別為：江蘇、上海、廣東、四川與福建。「福建今年前11月吸引台商投資同比增長4.01%」，**東快網**，2012年2月5日，<http://www.dnkb.com.cn/archive/info/20111229/092020941.shtml>。

¹⁶³ 在「城市競爭力」之中，福建省有上榜的城市為福州與廈門，排名分別為30名與32名；在「投資環境力」之中，福建省排名較前的上榜城市為廈門島內與福州馬尾，分別為18、19名；福建省則在「投資風險度」的整體表現較好，上榜城市有廈門島內（11名）、福州市區（18名）、廈門島外（28名）與泉州（29名）；在「台商推薦度」中，福建省各市縣排名較前面的有廈門島內（14名）、廈門島外（32名）、福州馬尾（37名）與莆田（47名）。台灣區電機電子工業同業公會，**十二五規劃逐商機—2011中國大陸地區投資環境與風險調查**，頁120~168。

¹⁶⁴ 「平潭島躁動」，**鉅亨網新聞中心**，2012年2月18日，http://news.cnyes.com/Content/20120116/KFHZ5NIF52GR6.shtml?c=sh_stock。

是因為改革開放的梯度發展戰略，使得中國大陸長期以來面臨區域發展不均的嚴重問題，福建可說是此種發展模式中被忽略的最佳代表：

一、就福建本身而言，發展平潭有助於縮小內部的發展差距

1979年改革開放，中共中央選定了深圳、廈門、汕頭、珠海為經濟特區，藉由給予優惠政策與大力的招商引資，成功的帶動了中國大陸的經濟起飛，其中最為人所知者，即是深圳市從一個小漁村轉變成為人口千萬的大都市；而廈門、泉州、漳州等三市則成為福建最重要的經濟中心，不僅自身的經濟增量與總量都在持續成長當中，也是帶動閩南周邊地區發展的重要城市。然而，也就是由於「廈漳泉」三地的成功發展，使得福建整體的經濟發展與板塊呈現「南重北輕」的情形，以「廈漳泉」為主的閩南地區，不僅經濟成長年年持續兩位數，在生產總值上，自2005年到2010年，都占福建全省的50%左右（如表三），從另一個角度來講，光是廈漳泉三地就貢獻了福建經濟發展總量的50%，顯見在經濟發展程度上，閩南地區佔有絕對的優勢¹⁶⁵。

平潭的發展與建設，在內部經濟的發展上，就是為了扭轉這樣的局面，「加快推進平潭開放開發。這有利於構建兩岸直接往來的便捷通道，有利於完善我省沿海『南有廈門，北有平潭的兩點一線佈局』。這對促進海西先行先試、又好又快發展，特別是這對促進兩岸交流合作，具有十分重大的意義¹⁶⁶」。如一位福州的學者所言：

廈門與泉州具有帶動周邊發展的能量，廈漳泉這三個地方也可說是福建整體經濟發展的重心。我們對平潭的構想是，借鑑廈門的發展方式，在20年內，達

¹⁶⁵ 在自然地理環境、歷史基礎、人力資本、中央發展戰略、市場教育水準與市場化程度上，閩南地區都大幅領先閩北地區。林旖，「縮小福建地區差距，推進海峽西岸經濟區建設」，**福建理論學習**（福建），第6期（2008年），頁36~39。

¹⁶⁶ 「寄語平潭」，**市場瞭望**，2012年2月18日，
<http://sclw.haixiachina.com/article/2011/0704/UwkNUzpiODfKjE2NQ.html>。

到「南廈門、北平潭」的兩個發展重心。就像廈門具有帶動周邊發展的能量與實力，未來平潭發展起來後，也是要朝著這個方向走¹⁶⁷。

表四 2005~2010年福建省、廈漳泉地區與福建其他地區之GDP總量與占比

單位：億元人民幣

年份	地區	廈漳泉地區		福建其他地區	
	福建省	GDP總量	佔福建GDP之比重	GDP總量	佔福建GDP之比重
2005	6567.7	3261.41	49.7%	3306.29	50.3%
2006	7554.2	3785.69	50.1%	3768.51	49.9%
2007	9255	4623.51	50%	4631.49	50%
2008	10933.66	5408.73	49.5%	5524.93	50.5%
2009	12139.25	5984.74	49.3%	6154.51	50.7%
2010	14462.75	7055.75	48.8%	7407	51.2%

資料來源：筆者根據福建省統計局，福建統計年鑑（北京：中國統計出版社，2006-2011年）編製。

二、海西區與平潭是中共當局平衡區域發展戰略的體現與試驗

中國大陸的經濟發展，可用「區域帶動整體」來概括，從改革開放伊始的四個經濟特區，到現在全中國大陸各種各樣的區域經濟規劃，都顯現了這樣的思維脈絡。自2009年至2010年，中共國務院先後將12個區域的規劃提升至國家層面¹⁶⁸，給予更大的政策支持，這不僅是由於全球化以及區域化的影響，就中國大

¹⁶⁷ 訪談個案B。

¹⁶⁸ 這些區域經濟規劃分別為：關中—天水經濟區、海峽西岸經濟區、橫琴島總體發展規劃、遼寧沿海經濟帶、江蘇沿海地區發展規劃、圖們江區域合作開發規劃、促進中部崛起規劃、黃

陸內部而言，推進區域協調發展以提升整體競爭力是更主要的戰略目的。

事實上，以大區域進行統一經濟規劃的構想，已是中國大陸經濟發展的重要目標。《十一五規劃》便強調區域經濟的重要性，其目的在於協調區域經濟發展、避免低水準重複建設、區域之間合理分工、創造具比較優勢的區域產業結構、並進一步推動生產要素在區域間自由流動。福建建設海峽西岸經濟區，強調對內與對外的雙向開放，正是面對區域經濟協作大趨勢的因應¹⁶⁹。

福建由於先天資源與地理區位不如其他地區突出，加上過往台海情勢相對緊張，特別是改革開放以來，中共採取「傾斜式」的發展模式，造成嚴重的三差問題（城鄉差距、貧富差距、東西區域差距）。在很長的一段時間內，福建在中國大陸整體的經濟規劃之中，出現了「政策凹陷」的現象，在中國大陸東南沿海，目前帶動區域經濟成長的兩大火車頭分別為以上海為龍頭，蘇南、浙北為重心，長江流域為腹地的長三角經濟圈與以香港、珠江三角洲為重心，粵北、湘南、桂東為腹地的珠三角經濟圈。根據大陸學者伍長南研究，福建的總體經濟實力與兩地相比，存在明顯的差距，福建與江蘇、上海、浙江、廣東等地相比，經濟規模居五省市之末，福建在產業結構、增長速度等也都處於相對弱勢¹⁷⁰。為減緩經濟社會衝擊，中共於十六屆三中全會提出「協調發展」策略，作為胡溫經濟政策的主軸，希望在珠三角與長三角兩大區域經濟體外，藉「海峽西岸經濟區」突出福建的政經地位，以平衡區域發展。

《十二五規劃》明確了中國大陸在未來五年的經濟與產業發展重點就在於轉變經濟成長方式與進行產業的移轉與升級，從經濟發展程度來看，有條件進行升

河三角洲高效生態經濟區、鄱陽湖生態經濟區、甘肅省迴圈經濟總體規劃、海南國際旅遊島建設與皖江城市帶承接產業移轉示範區。「去年以來我國 12 個區域規劃一覽」，中國網，2012 年 2 月 18 日，http://big5.china.com.cn/city/txt/2010-01/25/content_19299621.htm。

¹⁶⁹ 吳能遠，「海峽西岸經濟區建設與兩岸經貿合作」，*亞太經濟*（福建），第 5 期（2006 年），頁 114~116。

¹⁷⁰ 伍長南，「對接兩大三角洲，建設海峽西岸經濟區」，*福建論壇*（福建），第 6 期（2004 年），頁 92~96。

級與轉型的地區應是以長三角與珠三角為主的東部沿海地區為主。在十二五規劃提出「七大戰略性新興產業」後，台商對大陸的投資趨勢將會有相當大的轉變，亦即繼大規模投資製造業之後，服務業（尤其是生產性服務業）也將成為台商投資的一大主流。海峽兩岸服務業合作的擴大，一方面可以增加就業機會、提升經濟質量，並擴大長三角與珠三角的產業鏈體系；另一方面，從過去傳統的主要在製造業領域內引進外資，進一步擴大到服務業領域大規模引進外資，也將更加有利於上述兩區域實現製造業和服務業的連動發展，有利於中國大陸整體的制度創新和經濟成長。

從中國大陸東南沿海與海西區經濟格局來看，平潭綜合實驗區位於以福州為中心的海西東北方沿海地區，是中共選定發展海西區的「示範區」、「突破口」及「引領海西發展的先行區」。從《平潭規劃》來看，平潭綜合實驗區是「海峽西岸科學發展的先導區」。未來，在長三角與珠三角積極促進整體經濟轉變的情形下，會造成較便宜的要素向海西地區流動，由於福建的各項經濟指標在中國大陸東部沿海皆居於弱勢，對福建當局而言，目前所要追求的仍應是經濟快速成長，再來尋求結構轉型與升級的契機。而平潭在區域協調發展的定位上，就是以承接長三角、珠三角與台灣三地的產業為主，並以此做為對接海西發展的示範區。與此同時，福建當局也賦予平潭「大力推廣低碳技術，優先發展高端產業，加快轉變經濟發展方式，探索走出一條低投入、低消耗、高產出、高效益發展的新路子。」的任務，嘗試發展低碳投入、高效率產出等經濟發展方式的試點地區。

第二節 中國大陸對台政策

2008 年以來，兩岸關係較過往和緩許多，兩岸間的各项合作也正式展開，兩會的例行性會談與磋商，使得兩岸邁入全面三通，此外，ECFA 的簽署也使得兩岸的產業、人才、資金交流進入了制度化的階段。中共中央在平潭所欲採行的各项措施上，都強調對台的特色及優勢：

一、 經貿新模式的先行試驗區

兩岸日益緊密的經貿關係，已成為兩岸經濟發展不可或缺的環節。中國大陸已成為台灣最大的經濟夥伴(如圖 5)。根據經濟部國貿局的資料，2008 年至 2011 年，台灣對中國大陸的貿易總額接近四千億美元，出口總額則超過兩千六百億美元，占台灣總出口的 26%，若包括對香港出口則接近 40%，目前已為台灣最大的出口市場¹⁷¹。兩岸在資金、物流、人才、資訊等各方面的交流已極為普遍與頻繁。

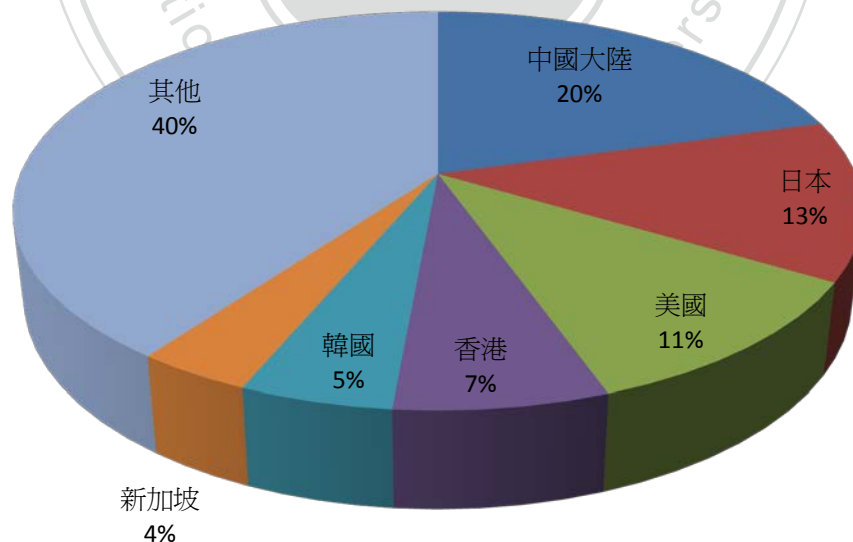


圖 5 2008 年至 2011 年台灣前六大貿易夥伴之貿易總額占比

¹⁷¹ 經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易國家（地區）名次表，2012 年 3 月 10 日，<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>。

資料來源：筆者根據中華民國經濟部國際貿易局貿易統計系統繪製

簽署 ECFA，雖然只是「關稅同盟」的一種初期表現形式，但由於是一種將兩岸生產要素進行重組、合作與互補的銜接過程，這將使得兩岸經貿關係進入交流議題複合化、人員互動多元化的新結構中；也意味未來兩岸的經濟行動者，將在全球生產分工鏈中尋求更適當位置。

積極而言，這也對未來兩岸經貿關係提供了有利的契機，特別是「兩岸共構全球生產分工鏈」的概念。事實上，兩岸透過生產要素的互補整合，在全球生產分工鏈之中尋求適當的經濟地位並不是新的現象，在特定產業中已有相當的成果（例如筆記型電腦）。但是在後 ECFA 時期之後，這種效應將不斷的擴大。舉例來說，去年南韓媒體「朝鮮日報」即曾出現「中台 LCD 聯軍夾攻韓國」的報導。指出中國利用「刺激內需」及「家電下鄉」政策拉攏台灣企業，大舉購買台灣產品，並促使兩岸企業合作擴大產能，對韓國三星及 LG 等企業的產品造成嚴重擠壓。專文指出，在世界市場佔有率遙遙領先的南韓 LCD 面板，於 2008 年第一季在中國市場的佔有率高達 46.2%，幾乎是 35% 的台灣和 13% 的中國之總和，但 2009 年的第一季，南韓竟遽跌至 29.7%，將冠軍寶座拱手讓給了 56.5% 的台灣。

消極的來說，這將使得台灣的經濟發展鑲嵌於中國整體的經濟社會脈動中，這意味未來中國各項經濟社會政策的內容，都將牽動台灣政經的末梢神經。台灣若想單方面改變、或終止這樣的關係，將會付出相當的代價與成本。若從對台政策的政治效果來看，這可能是北京當局樂見的結果。這樣的政經效應，從金融風暴期間中國執行擴大內需（特別是家電下鄉）政策之後，地方一把手與省級領導紛紛組團採購的操作得到說明。中國採購團主要操作的模式，是針對台灣具有競爭力與關鍵技術的 IT 產業進行資金的挹注與採購，特別是最近在金融風暴受創頗深的 TFT-LCD（面板）與 DRAM 兩項指標性產業。換言之，除了關鍵技術的取得外，將使台灣產業過度依賴中國市場，同時在遠離歐美先進技術區後，喪失價

格與競爭優勢。

因此，這種結構已經將傳統的「狹義三通」關係慢慢昇華到「廣義三通」的階段；換言之，經貿關係的性質，已經不是建立在「交通便捷化」的訴求中，取而代之則是「生產要素」（勞動、資本、技術）移動的自由化與便捷化。從兩岸簽署 MOU、陸生來台、陸客自由行、關稅減讓等議題中，大致反映了這樣的趨勢。從另一個角度而言，兩岸經貿關係也形成了國際關係學者所描述的「複合互賴」關係。當互賴關係深化發展後，兩岸經貿關係將有更多相互牽制，對此反應將更為敏感，因此出現了敏感度(sensitivity)與受損度(vulnerability)的後果。

隨著兩岸經貿快速發展而來的問題也持續增加，如台灣中小企業融資問題、兩岸服務業（尤其是金融業）合作問題、兩岸經貿爭端解決機制問題、台商投資保護問題、雙重徵稅問題等等，對兩岸政府而言，找出一個可以解決的模式與進行試驗的地方似乎有其必要。此外，隨著華南和華北地區市場的日益成熟，人力與管理等成本提高，使得台商積極尋找替代地點以獲取更低的投資成本和更大的市場。平潭綜合實驗區的出台，提供了台商在西三角、環渤海等熱門地區外的一個新選擇。

從閩台經濟合作的角度而言，在歷史、文化與語言方面，70%的台灣人口來自福建的漳州與泉州，使福建在兩岸經濟整合中具有特殊的優勢，這也是1970年末期福建最先被選為針對台灣開放的原因。此外，福建的經濟發展進程大約相當於60-70年代的台灣經濟發展階段，台灣領先福建的經濟發展階段大約二十年。而且，目前福建的三大產業支柱，電子業、石化業、與機械業，也是當前台灣製造業的強項，兩地經濟具有相當大的互補性。在這兩項基礎上，福建希望進一步推動與台灣的經濟交流及合作，以帶動福建的經濟發展¹⁷²。

¹⁷² 童振源，「海峽西岸經濟區對兩岸經濟關係發展之影響」，頁1。

賈慶林在 2008 年接受香港文匯報專訪時即指出：「福建在對台工作可以『先行先試』，發揮福建對台獨特優勢，在促進兩岸經貿合作、文化交流和人員往來等三個方面走在前列，開創新局、做出貢獻¹⁷³。」賈慶林的講話直接點出「先行先試」是福建在對台政策中主要的角色。從中共中央賦予平潭的定位「兩岸合作、先行先試的試驗島嶼，推動兩岸關係和平發展的新載體，兩岸同胞共同生活、共創未來的特殊區域。」的思維來看，平潭的「特」即在於平潭實施全島開放，在通關模式、財稅支援、投資准入、金融保險、對台合作、土地配套等方面賦予平潭比經濟特區更加特殊、更加優惠的政策¹⁷⁴。這些政策都是中共首次賦予一個地區獨有的對台優惠政策，通過在平潭嘗試「兩岸經貿合作機制」的相關議題，帶動科技、文化、教育和人員的交流，將為兩岸在更高層次、更廣範圍內的「政策一體化」準備。其深層意義在於創建對台經濟合作新平台，有步驟地讓一些帶有探索性的交流合作議題在一定範圍內試行，發揮出「政策試驗」的功能，逐步完善兩岸經濟合作機制。而這也代表了平潭在整體發展與對台合作上，嘗試實施中國大陸目前仍在摸索的經濟發展與行政、社會管理模式。

然而，由於海西區經濟規模明顯遜於長江三角洲、珠江三角洲以及環渤海經濟區，再加上與大陸內銷市場腹地連結相對不便，因此始終無法成為頂尖經濟區。另一方面，由於福建過去長期負擔「對台鬥爭前線」的角色，於是中國政府也避免在此設置大規模、高科技的經貿建設項目，以致於此地硬體建設、產業實力發展緩慢，進而使得在近 10 年來，台商投資的主流力量不設置於此。在歷經金融海嘯以後，台灣更應該找尋更多合作的經濟夥伴來創造全新的商機與利基。而台商遍佈的珠三角、長三角以及環渤海三大經濟圈，其基礎均以穩固且雄厚，因此在未來海西經濟區若無特殊的優惠政策，很難再有大規模的台商板塊移動。即便

¹⁷³ 「賈慶林：福建在對台工作方面可先行先試」，中國評論新聞網，2011 年 11 月 13 日，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1005/8/5/0/100585061.html?coluid=0&kindid=0&docid=100585061>。

¹⁷⁴ 「權威部門詳解平潭發展規劃，比特區還要特」，華夏經緯網，2012 年 2 月 20 日，
<http://big5.huaxia.com/tslj/rdqy/fj/2012/02/2754484.html>。

海西一帶民眾對於此區發展具備信心，但是對於台灣而言，是否能供台灣在此區塊擷取最大的獲利以及能否吸引台商前往，也許才是最值得評估的部分¹⁷⁵。

當大陸極力強調兩岸可透過海西經濟區的建構而產生更大且更完整的互動時，還有兩個觀念必須釐清：首先，海西並非台灣唯一的合作夥伴：台灣經濟因屬多元化與多層次化樣態，是以對外經貿合作，多夥伴同步進行模式，而不會是獨沽一味海西，讓長三角、珠三角、環渤海經濟圈，乃至美國、歐盟、日本，均繼續同時成為台灣的經貿夥伴。根據廈門大學台灣研究院院長劉國深的意見來看，無論是海西還是平潭，兩區在目前的發展都還需要時間。主因在於，平潭腹地面積太小，且又沒有工業基礎實力，因此大陸不能因為擁有了平潭，而忽略了原本發展良好且是在短期之內台灣人願意前往的廈門、泉州及福州等地。換句話說，平潭並不如同大陸對外宣稱的那樣美好，正面臨很嚴重的問題，也就是實際上的「硬體能力」並非如同大陸官方訊息那般完整與美好。即便以平潭作為兩岸結合的試驗點是很好的概念，但如何選擇未來的發展方向（社會文化、教育、醫療衛生、居住環境、聯外交通設施、基礎建設、產學結構、城市地造工程等面向）才是最關鍵的部分。平潭現在最大的發展瓶頸，乃基礎建設不足，尚待大力改善，並且專供未來發展所需之油、水、電仍需擴大規模，以及未來支撐發展所需之產業尚未形成，因此急需引進，而城市發展的人口結構，無論質與量更需要全方位的調整¹⁷⁶。

二、平潭是中共對台政策「軟的一手」的載體

「和平論述」可視為胡錦濤對台政策重要的論述內容，「和平論述」一方面是希冀透過「放權讓利，施予誘因」的政策作為，處理「國際社會」、「國內社

¹⁷⁵ 謝明輝，「海西平潭發展綜合建言」，中國評論新聞網，2012年1月28日，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/0/4/4/101404444.html?coluid=7&kindid=0&docid=101404444>。

¹⁷⁶ 謝明輝，「海西平潭發展綜合建言」。

會」與「台灣社會」的失衡關係。更重要的是希望建立起一套整體政策，將兩岸關係與中國大陸內部經濟社會發展相互結合。在提供具體、鉅額的經濟誘因，同時讓兩岸關係鑲嵌、鎖入中國大陸整體的經濟社會發展的框架下，如此台灣將依托於中國政經體系的需求與依賴。

自 2005 年中共通過「反分裂國家法」之後，其對台政策已出現「內部化」的趨勢，即將兩岸關係與中國大陸內部的經濟社會因素發展將結合，以市場經濟作為主要政策載體，希冀經由市場的誘因與磁吸效應，體現「軟的更軟」的統戰作為。但問題在於改革開放以來，由於中共採取不平衡、傾斜的經濟發展策略，不僅使得國家能力弱化，並造成持續成長與社會和諧之間的衝突，引發嚴重「三差」與「三農」問題。換言之，調整國家政府角色，重整市場秩序，解決經濟社會問題，已成為《十一五規劃》首要目標，唯有經濟的持續發展與和諧社會的建立，才能使得其對台政策擁有較佳的內部條件¹⁷⁷。

《十一五規劃》改變了鄧江時期的經濟發展戰略，強調以「科學發展觀」與「和諧社會」作為經濟發展的主要思維，並突出所謂「五個統籌¹⁷⁸」。就實質意義而言，即不再盲目追求形式主義的經濟成長率、重視經濟的協調發展、照顧長期被忽略的弱勢群體與落後地區、強調市場在經濟運作的功能與作用、提高產業自主創新能力¹⁷⁹。過去主導經濟發展的「傳統計劃經濟」體制已出現變化，北京政府開始調整政府在國家發展中的職能，即建立所謂「發展型國家模式」，運用政府治理的思維，將政府規範與政策綱領來引導市場經濟的發展¹⁸⁰。

¹⁷⁷ 有關「十一五規劃經濟」的內容可參考中國網，2009 年 1 月 18 日，http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-10/20/content_6002849.htm。

¹⁷⁸ 「五個統籌」的內容為：「統籌城鄉發展、區域發展、經濟社會發展、人與自然發展、國內發展與對外開放」相關內容可參考人民網，2009 年 1 月 18 日，<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/1024/2145119.html>。

¹⁷⁹ 「十一五規劃」中的「六個主要任務」為：「建設社會主義新農村、加快推進經濟結構調整和增長方式轉變、促進區域協調發展、著力增強自主創新能力、深化改革和擴大開放」。中國網，2009 年 1 月 18 日，http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-10/20/content_6002849.htm。

¹⁸⁰ 張宇韶，「中共十一五規劃下的對台政策」，行政院大陸委員會 2006 年 5 月大陸工作簡報，2009

鄧江時期的對台政策為傳統黨國體制「專制能力」的表現，亦即中共較重視對台政策的政治手段與效應，強調作為中央政府對地方的權力行使與壓制性；所謂的經濟誘因，除了是「口惠而實不至」的政治口號外，最多也只是一種政策補貼的工具。在欠缺治理的作為與精緻的政策規劃下，對台政策與中國大陸整體經濟發展似無任何內在聯繫，政策產出流於「象徵大於實質」、「威嚇重於優惠」的刻板印象。胡錦濤為改變中共對台政策的思維，採取較為積極、靈活主動的作為，雖延續「硬的更硬」的政治強硬立場，但「軟的更軟」乃是為了改善、建立中共對台政策中「基礎能力」。簡言之，將對台政策與大陸的經濟發展將互接軌，如《十一五規劃》中「實施區域發展總體戰略」：支持海峽西岸和其他台商投資相對集中地區的經濟發展，利用中國崛起之後的經濟實力與市場化的力量作為政策的基礎能力，同時結合經濟、交流、科技、文化等「軟權力」的訴求，落實「寄希望於台灣人民」的方針。

「引進來，走出去」本為中國大陸對外經貿戰略方針，但以《反分裂國家法》到《十二五規劃》的對台政策內容來看，「走進來，引出去」應為主要的作為。其具體操作乃建立在整體的經濟規劃中，透過國家能力的功能性引導，在市場力與經濟籌碼的支配下，依據台灣內部不同社會群體的需要，設計度不同的交流議題，直接將各項誘因「鑲嵌」於台灣內部的政治互動、經濟社會的實際需求中。換言之，中共希冀將「寄希望台灣人民」之作為達到「議題化」、「實體化」、「鑲嵌化」等效果，在台灣內部發酵且造成影響後，經由「代理人」或「發聲者」牽引，完成「走進來，引出去」的政策目標¹⁸¹。

在《十一五規劃》與《十二五規劃》內容，或溫家寶所作的政府工作報告中，都有提及「海峽西岸經濟區」的概念。深入而論，「海西區」即為前述中共對台政策的典型作為。此一政策規劃最早雖由地方提議，最終卻成為中共之決議與政

年1月18日，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/mwreport/95/9505.pdf>。

¹⁸¹ 張宇韶，「中共十一五規劃下的對台政策」。

府之決策，由政策形成過程可知，北京當局已將海西區視為「重大政策」，並由國家扮演資源挹注與政策催生的角色；中共除賦予海西區一般性的經濟意義外，更結合了對台政策的敏感性、需要性與政治性考量。再者，為達「口惠實至」的經濟統戰效果，各項軟性與實體的政策配套與經濟誘因陸續出爐，以達吸引台商投資的效果，當其發揮「經濟虹吸」效應後，兩岸經貿關係則可往中共所設定「兩岸緊密經貿關係安排」的框架移動，最終落實「走進來，引出去」的政策目標。最後，若海西區如預期發揮政經功能，除中共相關的政策作為外，國共合作所創造出來的議題宣傳效益、經濟誘因所形成的投資拉動效果、台商經濟行為的生產群聚效應都是重要配套因素，顯見中共對台政策已與台灣內部的政治互動、經濟社會需要形成「鑲嵌性」。

胡六點的提出，更突顯了中共對台政策最新的政經脈絡。對中共官方而言，兩岸經濟的共同發展，不僅有利於加強兩岸往來，增加瞭解，增進共識，建立互信¹⁸²。因此，「推進經濟合作，促進共同發展」、「弘揚中華文化，加強精神紐帶」、「加強人員往來，擴大各界交流」顯然成為對台政策「軟的一手」的主要內容，就「經濟的誘因」、「文化的聯結」、「廣泛的交流」三個面向來看，福建都符合了北京對台政策的經社需求。2011年3月份國台辦宣佈今年對台交流三大方向，分別是經濟合作、文化教育交流、大交流¹⁸³。在台辦的定調下，王毅指出，福建對台交往「有傳統、有優勢、有潛力、有前景¹⁸⁴」，王毅的談話其實也直接點出福建在對台政策中「特殊性」。近年來福建在政治、經濟與對台之所以扮演日益重要的角色，主要是因為「科學發展觀」與「胡四點」兩個綱領式政策相互「接軌」的結果。前者涉及胡錦濤對於中國經濟進行協調發展、資源重分配的戰略調整，後者則是階段性歸納對台政策主要的方針內容。兩者之間的聯結

¹⁸² 中共中央台辦，國務院台辦編，**中國台灣問題**（北京：九州出版社，1998年9月），頁127。

¹⁸³ 黃彥穎，「海峽論壇的形式與意義」，亞太和平研究基金會，2012年3月2日，<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=44>。

¹⁸⁴ 「國台辦主任王毅福建調沿對台工作」，**中國論新聞網**，2012年3月2日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/6/7/7/100967718.html?coluid=135&kindid=4633&docid=100967718>。

主要出現於十六屆五中全會「十一五規劃」的政策內容中，「海西區」為主要表現形式，而平潭就是此種思維的政策落實。藉由平潭推動兩岸經濟合作，使海峽兩岸形成相互互補，相互協調的分工體系，不僅有利於促進兩岸相互的交流，更可以加深兩岸經濟聯繫，強化兩岸經濟的依賴度，增強大陸市場對台商的吸引力，從而達到以經促統的政治目的¹⁸⁵。

小結

中國大陸改革開放已經有三十多年，有句話簡短的描述了改革開放以來最重要試點地區的嬗變：「改革開放三十年，第一個十年看深圳，第二個十年看浦東，第三個十年看天津，現在就要看海西，海西的發展看平潭」，這句話也顯示了海西區與平潭的重要性，因此，平潭綜合實驗區的發展，不僅代表了中國大陸區域經濟發展的趨勢，也代表了在兩岸關係上，其所能達到的戰略目標。海西區與平潭的政策出台，其政治意涵可謂相當濃厚，從中國大陸內部區域經濟的發展與對台政經政策的兩個方向來看，平潭在中國大陸本身區域的規劃上，有著平衡區域發展與進行經濟結構轉型的試點作用；在對台政策上，則以經濟能量包裝政治意圖，期望能與台灣有更進一步的經貿合作關係從而外溢至政治合作甚至達到「和平發展、和平統一」之目的。

¹⁸⁵ 李非，[海峽兩岸經濟合作問題研究](#)（北京：九州出版社，2000年7月），頁9。

第五章 共同治理之可行性評估

與台灣達到「五個共同」，是平潭綜合實驗區的最主要目標，其中，「共同治理」可說是最具創意也最具敏感性的一項訴求。事實上，自 2009 年平潭綜合實驗區成立，2010 年 7 月兩岸 ECFA 簽署通過，平潭都沒有引起台灣內部太多的討論，可見得平潭對於台灣而言，是個全新且未知的地方，直至 2012 年年初，平潭綜合實驗區大力度的對台灣徵才以及同年 3 月，福建省長率團訪問台灣，其中就有以平潭綜合實驗區為主題的洽談會，才讓台灣各界紛紛關注平潭所欲推行的五個共同，除了平潭本身是否具有足夠的經濟吸引力之外，台灣內部討論最多的還是兩岸的共同治理。

第一節 平潭本身區位條件與產業規劃的吸引力

一、海西區內部城市以及與其他經濟區域的競爭

對福建當局而言，發展平潭一個重要原因就是達到內部區域的平衡發展，然而以福建所欲達成的「南廈門、北平潭」發展目標來看，不論短期長期都有一定的難度，如一位學者所言：

平潭不會成為第二個廈門，它本身的地理區位條件就不如廈門，加上自然條件很差，如果說兩者都有幾十年的前瞻性建設，但廈門的先發優勢、軟硬體建設、文化等層面是平潭所缺乏的¹⁸⁶。

當然，平潭需要開發，但開發它就需要更長的週期，而且成效短期內很難顯現，平潭的開發有政治支持，但缺乏經濟條件，這是一種有效率、無效益的開發過程。平潭是白紙，但也因為這樣，需要用上更多的墨水。平潭先天條件差，與

¹⁸⁶ 訪談個案 D。

全球的生產鏈結性也不佳，這也就是為什麼在最初五口通商時，平潭沒有被列入開發的隊伍，經濟的規律不會選擇平潭¹⁸⁷。

平潭在面對長三角、珠三角以及其他經濟開發區的劣勢就在於先天條件是很弱的，其他地方比較早開發，經濟活動也比較多，經濟規模都比較大，所以他的弱勢比較多¹⁸⁸。

二、 交通的便利性與產業規劃

由於交通的不便利是平潭的一大致命缺陷，從平潭的各種發展規劃來看，平潭當局也在大力的建設平潭內部的道路聯絡網，也致力發展平潭對外的各種交通方式，如平潭到福州長樂機場的高鐵、從福州直達平潭的跨海大橋、以及平潭與台灣的直航滾裝輪船等等，以對台合作貿易的角度而言，平潭由於距離台灣甚近，在直航的輪船開航後，在對台貿易上可以說是擁有相當的優勢：

平潭的區位沒有問題，它目前的規劃，京台鐵路還有新竹到平潭的海底隧道，都是在平潭出來的，以後就會非常方便。從經濟的層面來講，在那邊是可以非常自由的，比如雙幣的流通，人員的流通也很方便，這樣都可以減低很多的交易成本¹⁸⁹。

然而，平潭雖致力於加強與台灣的連結，或許仍難以克服先天的各種劣勢：

其實平潭本身的吸引力是比較小的。雖然說有一些利基在，距離台灣近，但整個的交通還是不方便。雖然現在有船，但風浪太大，大家不會想坐船的。所以還是要飛到福州的長樂機場，然後再下去，時間還是蠻長的¹⁹⁰。

¹⁸⁷ 訪談個案 D。

¹⁸⁸ 訪談個案 F。

¹⁸⁹ 訪談個案 E。

¹⁹⁰ 訪談個案 F。

平潭離台灣近，這不是優勢，不是距離的問題，而是交通的問題，距離近但交通不方便，福建山又多，在市場跟開發上，其實條件是比較薄弱的¹⁹¹。

在產業規劃上，平潭具有極大的政策優惠，也確實引起了不少台商的興趣，台灣企業協力、冠捷兩大電子科技集團相繼入駐規劃中的金井灣組團，並吸引產業上下游企業共同組建「平潭台灣科技園區」，占地 3980 畝，由冠捷科技主導開發，冠捷也是第一個在平潭島大刀闊斧投資設廠的台灣企業，若再加上其他第一期進駐廠商，包括有億冠晶、納米科技、安穩電子、穎台科技、冠茂、萬鼎等多家關係企業，初期投資總金額約 4 億美元，全區完工投產後，年產值可達人民幣 150 億元¹⁹²。此外，中華電信「智慧平潭」，中國移動雲計算、泛在網和營運中心，太陽電纜平潭分廠等項目已經簽約；台灣光電園、台灣聯電產業園等項目正在洽談之中¹⁹³。儘管平潭不斷的藉由具代表性的台灣廠商強調平潭具有投資潛力，但從數字來看，2011 年平潭綜合實驗區新增內外資企業 676 家，其中台資企業僅 22 家，顯見過去吸引台資企業的力度不如預期¹⁹⁴。

招攬極具代表性的台灣廠商進入平潭投資並進行生產開發，一直是平潭引以為傲的政績與宣傳，但以平潭的城市規模與先天條件，其產業定位有其不足，在吸引台商上也造成一定的限制：

它的定位不應該當做製造業的中心，應該發展高端服務業，所以應該是從整個海西來看平潭會比較好，把整個產業的布局放在長樂、福清、莆田，把製造業擺在那裡，比如石化、電子，然後把平潭當作高端服務業的發展中心，或是一個

¹⁹¹ 訪談個案 F。

¹⁹² 「福建平潭島開放開發提速，加快形成兩岸對接條件」，中華人民共和國商務部駐福州特派員辦事處，2012 年 3 月 22 日，
<http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/fztb.mofcom.gov.cn/aarticle/u/201111/20111107855064.html>。

¹⁹³ 「平潭開發上升為國家戰略，高含金量政策打造新平潭」，**華夏經緯網**，2011 年 12 月 22 日，
http://big5.huaxia.com/tslj/rdqy/fj/2011/12/2699771_4.html。

¹⁹⁴ 「台資投資平潭，當天可領執照」，**中時電子報**，2012 年 2 月 26 日，
<http://news.chinatimes.com/mainland/11050506/112012021400227.html>。

高端的居住環境，然後這些高端服務業的人住在裡面在平潭上班，或是去外圍上班，這樣來定位平潭，可能台商去那邊的意願會比較高¹⁹⁵。

像冠捷在那邊開發製造，那跟其他開發區就沒甚麼不同，平潭應該發展很好的旅館、大學、研發中心、居住社區，它應該跟整個海西一起規劃，現在是甚麼都要擺進去，這樣的情況能吸引多少台商進去，其實很有限¹⁹⁶。

要做的應該是把全世界一千大都吸引過來，現在有錢就去建設，用低地價租給這些一千大，讓他們在那裏設總部，因為要進大陸其實有個總部還是很好的。世界一千大有來，就是一個很好的環境¹⁹⁷。

另外，平潭不應該要工業也不要營建業跟房地產，像冠捷在那裏製造，會有一大堆汙水，平潭的水又不夠，會是一個問題。其實以營運總部方式為主的服務業就做不完了。以平潭的城市空間來講，三百七十幾平方公里，未來至少可以容納兩百萬人，兩百萬人就應該好好的規劃生活空間，譬如說平潭應該要以地鐵為主而不應該是公路¹⁹⁸。

三、 ECFA PLUS 的概念

在吸引台資上，經濟部、陸委會、經建會等主管機關認為，平潭的基礎建設落後、生活環境差、投資風險相對較大，如經濟部與經建會的主管即認為，現在連重慶、新疆都有台商前往投資，但平潭綜合實驗區當地氣候並不好，還有交通不便與腹地不大等缺點；若是地理位置重要，廠商早就會選擇就近投資，因此廠商進行投資時自會有其考量¹⁹⁹。

¹⁹⁵ 訪談個案 F。

¹⁹⁶ 訪談個案 F。

¹⁹⁷ 訪談個案 E。

¹⁹⁸ 訪談個案 E。

¹⁹⁹ 「平潭案，經部：投資環境較差」，中央社新聞網，2012年3月20日，

因此，這樣一個欠缺條件的待開發海島，就必須以大量的政策優惠吸引資金進入，而中國大陸想要和平潭與台灣達到共同治理，首先必須要做到的就是吸引人與資金的進駐，有了相當規模的人與資金，才可能有「被治理」的人、事、物，並且，還要能夠吸引相當規模的台灣人與台灣資金，才有可能達到「兩岸共同治理」。

從上述的情況來看，平潭在吸引台資方面，除了要克服先天氣候環境的條件，也需要不斷加強其基礎硬體建設，更應在產業發展方面有著不同於其他經濟開發區的規劃，才能更進一步的吸引更多的台資進入，而在 ECFA 簽署之後，台灣與中國大陸的各項要素將能更加快速且暢通的流動，因此，平潭要能在內部與外部的各種競爭中脫穎而出，就必須走在 ECFA 前面，以比 ECFA 更加開放且優惠的政策，即「ECFA PLUS」的概念來吸引資金進入：

平潭的條件不太夠，除非說他有更好的政策誘因，比方銀行業，現在像富邦銀行入股廈門銀行，是入股 20%，如果平潭銀行也是讓人入股 20%，那何必要去平潭銀行，入股上海銀行或其他銀行，市場更大，所以海西的銀行或平潭的銀行要能夠吸引台商去，就要有更多的優惠，比如入股比例從 20%拉到 49%，這樣才有吸引力，政策上一定要開放的更多，才有誘因，所以第一個定位要對，第二個是政策的開放要更放手²⁰⁰。

大陸很多城市之間的物流受到很多管制，比如說台商進來，在海西要運甚麼我完全FREE，完全不受限制，這樣的話台商才願意進來，所以你給的條件要比ECFA更多，否則這裡條件跟其他地方一樣，台商就到上海、珠三角去，那些地方的發展條件比海西要大很多，所以一定要給更好更多的優惠條件，現在給的五共同，

<http://www.cna.com.tw/News/aCN/201203200364.aspx>；「平潭計畫，陸委會：台商多不看好」，聯合新聞網，2012年3月20日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6973049.shtml>；「尹啓銘：投資平潭風險高」，自由電子報，2012年3月20日，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/mar/15/today-e4.htm>。

²⁰⁰ 訪談個案 F。

共管看起來頂多就是讓幾個人在那邊當區長，要讓台商大規模的進駐，以現在的條件來說，其實還是不夠²⁰¹。

ECFA PLUS，就是說給的要比ECFA更多，有些東西大陸在開給ECFA的時候比較謹慎，會開的比較慢，像銀行，ECFA開放的入股還是 20%，那你開放的比ECFA多的話，台商就會比較有意願進去。或是說現在開放有一些城市的人民來台灣自由行，你也可以整個海西全部開，這樣子才比較有機會²⁰²。

我們對平潭的建議是，要台商去投資，但天然條件不是那麼好，所以政策上應該多開放，台商才會願意去，才有發展的機會。不然還是用傳統的那一招，我有土地很便宜，你就過來投資，投資不是只看成本而已，還要看市場，市場在上海在廣州，為什麼要去平潭？所以這個是一個全面性的考量，現在海西跟平潭還是侷限在傳統開發區的思維²⁰³。

不講政治，我講的是投資股權的比利拉高、可以做標準、其他地方也許不寬放台資進入平潭這邊放寬給我，這都叫制度創新，一定要突破他原有制度的規定，這樣子才有誘因，才是真正有先行先試，這才叫ECFA PLUS²⁰⁴。

²⁰¹ 訪談個案 F。

²⁰² 訪談個案 F。

²⁰³ 訪談個案 F。

²⁰⁴ 訪談個案 G。

第二節 兩岸政府與企業間對平潭的態度

其次，兩岸政府與企業間對平潭的態度，則決定了共同治理的可行性。台灣的企業對於海西區或平潭的態度，可謂相當兩極化，今年（2012年）3月福建省長率團訪台，就有台商聚集遊行抗議，並以台商受害案件為例，質疑平潭綜合實驗區條件如果這麼好，又有18項優惠措施，「為何中國自己不投資？為何要獨厚台灣呢？」此外，中國未能確認與台灣是國與國對等關係，堂而皇之來台招商，是非法招商、違法吸金。而台商在福建投資，合法權益無法獲得保障，還被趕出福建，使得台商無法有所期待²⁰⁵，顯見對福建與平潭的招商動作與優惠政策，抱持著相當敵對的態度。另一方面，則有不少的台灣企業相當看好平潭的潛力，其中以實際參與規劃平潭的中興工程顧問公司與在當地有大型投資案的冠捷科技為代表。

一、 長期而言，企業對於平潭抱持正面的態度

冠捷科技總裁宣建生曾在媒體節目上表示：「平潭最大的優勢就是距離台灣很近，另外他就是空白的一張紙，這樣就比較好做文章，特別是福建省長最近又提出一些對台灣的具體優惠，所以我很看好平潭，因為整個中央與地方都會投入很大的人力跟資源來開發平潭。」

台商到大陸投資已經20多年了，福建一直都不是台商聚集最多的地方，我認為平潭可以是台灣很多中小企業，包括大企業要進軍中國大陸的橋頭堡。台灣是以中小企業為主的，它跟台灣又這麼近，將來在兩個多小時就可以把台灣很多很有特色的產品，經過這個免稅的島，再輻射到中國大陸沿海的幾個省份，福建、浙江、江西加起來就一億人了，台灣有太多的精品可以過去，漁業、農業、花貿、

²⁰⁵ 「反平潭招商，台商受害協會南市遊行抗議」，聯合新聞網，2012年4月2日，<http://udn.com/NEWS/DOMESTIC/DOM5/6988111.shtml>；「受害台商，抗議福建平潭招商」，自由電子報，2012年4月2日，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/mar/25/today-t2.htm>。

生物科技等等，特別是台灣現在產品的質量與品質的控制，是很受到大陸消費者信任的，只要是台灣做的，他們都覺得很可靠²⁰⁶。」

而中興工程顧問公司總經理龔誠山亦表示：「我們是經過國際招商後得標的，當然，平潭方面也希望我們得標，畢竟這是一個對台灣很特別的區域。在規劃的時候，我們都覺得不應該循著過去的做法，從深圳到浦東，到天津新區，當然每次都有所謂的願景，所以不應該去仿造一個珠三角、長三角或天津，這裡應該是一個新的。

最主要的不同在於，過去沒有一個這麼大規模、這麼快速的人口或產業引進，跟中國大陸其他發展地區不同，這些地區的人是散居的，但未來在平潭，大家是住在一起的，也就是說，不會有這裡叫平潭村、那裡叫台灣村或福建村的概念。當然也有可能是台灣城市的延伸、台灣的衛星都市²⁰⁷。」

從政策面來講目前已經有政策傾斜，在目標上就是所謂的五個共同，這裡面牽涉到的一個是對台商的吸引力與誘因是否足夠，從目前來講，依照中方的想法他們認為已經有政策的傾斜，交通的建設也都在規劃，包括高速公路、高鐵、跨海大橋等等這些他都規劃在內，所以未來有些台商是蠻看好的²⁰⁸。

台灣的企業進入當地，規劃開發區與投資進行園區的開發，「共同規劃、共同開發」，不僅符合平潭「五個共同」中「共同規劃、共同開發」的訴求。也由於平潭大量的納入非政府部門的行動者，整合公私部門的行動，並以國家與社會各層面的共識價值來引導兩岸各種各樣的行動者進入及參與，以謀求未來國家及地方的成長。對台商而言，這樣的開發區是進軍大陸與賺取利潤的大好時機，對

²⁰⁶ 冠捷科技集團總裁宣建生 2012 年 3 月 5 日於「公視有話好說：好機會？高風險？再探福建平潭！」節目中的發言。2012 年 4 月 11 日，<http://www.youtube.com/watch?v=hONMoiOjMNg>。

²⁰⁷ 中興工程顧問公司總經理龔誠山 2012 年 3 月 5 日於「公視有話好說：好機會？高風險？再探福建平潭！」節目中的發言。2012 年 4 月 11 日，<http://www.youtube.com/watch?v=hONMoiOjMNg>。

²⁰⁸ 訪談個案 H。

中國大陸而言，藉由吸納兩岸間具代表性的行動者進入，不僅促進當地的經濟發展，也符合其長期對台戰略目標。

二、 對共同治理的態度，台灣相對保守，大陸相對躁急

全球化的潮流雖然在一定程度上削弱了政府的職能，但政府仍在政治、經濟與行政管理事務等領域中占有舉足輕重的地位。特別是在兩岸關係之中，由於兩岸特殊的政治氛圍，各種合作與談判往往都是由民間法人團體出面，雙方的政府在背後主導。在平潭開放開發的個案中，「共同治理」的概念跨越了經濟、文化與政治，因此，政府的態度就顯得相當重要。

相較於統治的概念，共同治理是一個較為中性的用詞，然而，由於其範圍甚廣，也牽涉到政府與主權等敏感問題，因此一旦放到兩岸關係之中，這樣的詞彙就會被賦予極多的想像，兩岸的共同治理，是中國大陸對台統戰的政策試驗？或是台灣運用軟實力證明兩岸大不相同的好機會？對於共同治理，兩岸政府的態度可謂南轅北轍，中國大陸方面積極的想與台灣擴大與進行更深入的合作，而台灣則是認為此一訴求太過敏感，加上國內的政治氣氛普遍對此皆有疑慮，因此採取冷處理與純經濟議題的操作方式。

關於平潭的種種在台灣內部引起了廣泛的討論，從政府到民間，都認為其統戰意涵明顯，政治意義過於濃厚，而「四個一千²⁰⁹」專案，招募人才擔任管委會副主任，更是觸動了台灣的敏感神經，陸委會主委賴幸媛即表示，根據兩岸人民關係條例，台灣民眾不能到大陸各級政府的相關機關、機構、團體、附屬單位任

²⁰⁹ 「四個一千」人才工程是福建省字 2012 年起，用 5 年時間向台灣引進 1000 名專才；向海內外招聘 1000 名高層次人才；從省內選派 1000 名年輕幹部到平潭工作；並培養 1000 名實驗區人才。「2012 年第 2 號：四個一千人才工程助力平潭大發展」，平安福建網，2012 年 3 月 30 日，<http://www.pafj.net/qwfb/201202/22066.html>。

職，否則就是觸法²¹⁰。陸委會如此大動作的祭出法律規範，對兩岸的交流特別是人才的发展而言，或許不是一個太好的操作方式：

徵才其實蠻好，台灣政府不應該管這麼多，人才本來就應該到處去跑的，大陸覺得台灣的人才很好，就讓他挖嘛，人才本來就是要自由移動的，所以我們政府其實也不應該干涉這麼多。兩岸人民關係條例老早就應該改了，平潭的區長是台灣人去做，有甚麼不好？最好福建省省長是台灣人去當。台灣的競爭性本來就是來自於充分的自由，所以政府應該放手，但是我也跟你講說，平潭現在看起來沒有甚麼太好的機會，如果要去，那就是看你的本事²¹¹。

現在最基本的一個講法就是大陸是個敵對國家，你在敵對國家上班，是資匪，那是很傳統的想法，現在有一百萬的台商在大陸。可是ECFA都簽了，兩岸的經貿關係是很好的，那為什麼我到這邊工作要受到懲罰呢？這是很奇怪的事情，所以邏輯要改²¹²。

如果今天中國大陸的總理是由台灣人來做，有甚麼不好？所以那其實是一個對立的概念跟你要不要去修正想法，很多規定像兩岸人民關係條例它是在兩岸對立的時候制定的。從戒嚴過來到現在慢慢開放，雖然那個條文已經比原來要鬆了，但相對現在而言，他還是有一些需要去修改的，法律的本身應該是要隨著形勢的發展去變化的²¹³。

平潭的徵才也是幫我們解決問題，台灣這幾年來雖然失業率很低，現在才4.2%，可是要達到633，那還早得很。大家的薪水都不調，就是因為我們的人太多，供給太多就業機會太少，我們的附加價值太低，所以平潭是幫我們打開一條

²¹⁰ 「平潭對台徵才，陸委會：擔任中國公職觸法」，自由電子報，2012年3月11日，
<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/mar/8/today-p3.htm>。

²¹¹ 訪談個案 F。

²¹² 訪談個案 F。

²¹³ 訪談個案 G。

出路²¹⁴。

平潭積極的尋求與台灣的各種合作，其做法與思維上不免讓人有所疑慮：

平潭也反映了兩岸的關係，這次海基會高副董帶團去平潭，大陸也提出說我們是先行先試，你們可以來配合可以來共同管理，可是照高副董的想法，要先行先試你就做啊，怎麼還會需要我們政府去同意或不同意呢？或是說還需要去簽甚麼其他的東西呢²¹⁵？

三、 共同治理的說法造成一國兩制的疑慮

陸委會認為，中國大陸的「平潭綜合實驗區」是依據其「十二五規劃綱要」推動的實驗區，透過「五個共同」的合作模式進行相關實驗，而「十二五規劃綱要」其實是依據「一國兩制」方針處理兩岸關係²¹⁶。在「一國兩制」實驗區說法的定調下，福建省長訪台期間，陸委會劃下紅線，嚴禁蘇樹林等人有涉及招募人才、為「一國兩制」進行政治宣傳等行為。據了解，相關部會也會派人盯場，蒐集中國官員有無逾越分際的言行。若有明確違法事證將依兩岸條例規定，處罰中國官員一到三年內不得來台；邀請蘇樹林來台的工業總會，也將受到處罰，視情節輕重，一定年限內不得再邀請中國人士或團體來台²¹⁷。以筆者在今年3月24日參與於新竹所舉辦的洽談會中所見，嚴格管控進場人士並進行相關的蒐證記錄，對平潭議題進行大量的滅火動作。

台灣的劇烈反應也使得中共方面針對平潭做出回應，在今年3月24日於新竹的洽談會後，平潭管委會主任龔清概回答記者提問時，表示平潭就是一個純經

²¹⁴ 訪談個案 E。

²¹⁵ 訪談個案 H。

²¹⁶ 「胡溫力推平潭實驗區，馬政府說不」，聯合新聞網，2012年4月2日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAIN1/6963789.shtml>。

²¹⁷ 「嚴禁招才政治宣傳，陸委會緊盯福建省長蘇樹林福建團」，你好台灣網，2012年4月1日，<http://big5.am765.com/gate/big5/bbs.hellotw.com/detail.jsp?id=2211423&DispOrder=1&agMode=1>。

濟的議題，當中沒有涉及任何的政治意涵，中國大陸在推出平潭綜合實驗區時，也沒有一國兩制的想法。國台辦發言人楊毅亦認為，平潭是對台灣釋放的善意。平潭綜合實驗區的開放開發是屬於經濟範疇的事，不是「一國兩制」實驗²¹⁸。

平潭拋出共同治理的議題，讓人不免有一國兩制的聯想，但在中國大陸，台商與當地政府或中國大陸與其他國家共同治理的例子已不在少數：

其實很多都在共管不是嗎？廈門有個金融服務區也有共管，共同經營、共同管理、共同營運，其實真的要說的話，很多台商在那邊都是共管的，我們很多台資企業去，那邊也有很多工業區是台商投資的，只是說它背後不是政府出來去弄，平潭比較像是的是向新加坡建的那個蘇州園區，幫忙建設與處理，新加坡能做，為什麼我們不能做？像新加坡的蘇州園區，後來他也到天津去蓋了個生態園，還蠻成功的。所以台灣可不可以走這條路，是可以考慮看看的，去看看有沒有可能性並從人家的經驗中學習，去除不好的，那也不失是一條路²¹⁹。

福建省叫先行先試，很多東西他要在這邊做制度上的創新與突破，其他地區都不可以，這是不是叫一國兩制？我不用一國兩制的名詞，因為大家都覺得太敏感，所以就賦予他一個新的名詞，大陸也不叫一國兩制而叫先行先試，叫試點²²⁰。

把平潭當做是一國兩制的推動力量，實在太過沉重。平潭提出五個共同，也有希望在制度層面上借鑒台灣社會管理的經驗與人才的意義。大陸經濟發展過程中，在就業、養老、醫療、住房、社會福利等方面還有很多工作要做。在比較和平的環境底下，有平潭這樣一塊地方，兩岸來共同經營管理、借鑒台灣經驗，未嘗不可以來做一合作，達到先行先試²²¹。

²¹⁸ 「國台辦：平潭綜合實驗區並非進行一國兩制實驗」，[新浪新聞網](http://news.sina.com.tw/article/20120328/6323782.html)，2012年3月29日，<http://news.sina.com.tw/article/20120328/6323782.html>。

²¹⁹ 訪談個案 G。

²²⁰ 訪談個案 G。

²²¹ 「台北學界座談平潭，經濟學者稱不要忽略好機會」，[華夏經緯網](http://www.hk.com)，2012年4月28日，

由共同治理造成一國兩制的說法，使得台灣內部整體氛圍相當排斥，也迫使中國大陸方面對於平潭做出更加清晰的定位，兩岸對平潭的定位，雖然讓平潭的意義更加明確，但也很可能限縮了未來兩岸從經濟、產業合作外溢到其他層面的可能性：

國台辦跟平潭管委會定調平潭是個經濟性的概念是大錯特錯。中國大陸已經不缺開發區了，從 1979 年到現在，有多少個開發區，重點就是要怎麼樣把它弄成一個真正的實驗區，這個實驗區不只有經濟，還包括生活，如果做得好的話，以後是所有兩岸的人民都會希望在那邊生活，所以包括生活環境與方便性等等都應該要有，所以定調為純經濟性的議題，那跟一般的開發區就沒甚麼差別²²²。

對於共同管理，台灣是比較緊張，像陸委會說這個就是一國兩制，兩岸只要碰到一國兩制，甚麼都免談了。其實不需要這樣，他們說是一個實驗兩岸生活的共同家園，那也很好，其實對台灣沒甚麼影響²²³。

四、 兩岸政府缺乏共識是造成誤解的重要原因

在兩岸的各種互動之中，最重要就是必須取得「共識」，藉由這個「共識」，兩岸的各個行動者可以在此之下展開許多層面的合作。「共識」可說是「共同治理」的先決條件，兩岸間要想達成「共同治理」，首先就必須先建立對此一議題的共識，共同治理主要是緣自於具有互動互賴共同關係的一群人，基於共同利益、共同問題、共同需要而逐漸產生共同意識的凝結與集體行動。在這種共同文化、共同命運與共同目標的牽引下，才能營造兼具空間與社會的雙重關聯。共同治理的意識也衍生自心理上的認同，一種榮辱與共、責任共承的歸屬感²²⁴。從兩岸的各種角力及做為中可以發現，兩岸目前的經濟與文化交流已有了一定的成果與制

<http://big5.huaxia.com/zt/sw/12-008/2795945.html>。

²²² 訪談個案 E。

²²³ 訪談個案 F。

²²⁴ 李宗勳，「協力夥伴跨域治理的挑戰與機會－以社區治理風險為例」，頁 11。

度基礎，但在較為政治或行政的事務當中，仍缺乏互信與共識。

目前看來，兩岸間對平潭唯一的共識就是在ECFA下談，如中共國台辦發言人楊毅表示，平潭綜合實驗區可以放到兩岸經濟協議（ECFA）架構下來談，由兩岸經濟合作委員會（經合會）研究²²⁵；而我方亦認為，最好的辦法是在ECFA架構下的經濟合作項目下談，這是正常平台，避免有地方對地方的爭議。在ECFA架構下談，可進一步了解對岸誠意與現在準備的基本設施是否完備，也對兩岸產業合作有一定的幫助²²⁶。

放在ECFA架構下也比較好，因為兩岸還是非常猜忌，很多東西你沒有互信基礎，兩岸現在是在互不否認還沒到互相承認的階段，有些事情還是比較敏感的。但讓我們的貨幣可以在那裡流通，就已經有了互相承認的味道，因為貨幣就是一種主權的象徵，包括像車牌，還有身分證就可以上去，其實也是一種進步²²⁷。

ECFA簽訂的大前提是在WTO架構之下，所以在講ECFA的時候，要提升到WTO去看，因為在WTO裡面，兩岸才是平起平坐的，儘管我們用的名稱是台澎金馬關稅領域，但我們還是一個成員，畢竟是一個官方正式的國際組織，所以說要在WTO底下，我們更能去凸顯主權還是在我。所以政府對平潭的定位就很清楚，要跟我談可以，在ECFA下談，在ECFA下談就是在WTO下談，也就是說，這個屋頂是全球性的²²⁸。

然而，目前兩岸官方間的共識，也就僅止於此：

²²⁵ 「平潭計劃，國台辦：可透過兩岸經合會來談」，聯合新聞網，2012年4月2日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6993408.shtml>。

²²⁶ 「平潭計劃，陸委會：應回歸經濟議題」聯合新聞網，2012年4月2日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6993405.shtml>；「吳伯雄：平潭應在ECFA內」，中央社新聞網，2012年4月2日，<http://www.cna.com.tw/News/FirstNews/201203210044.aspx>；「平潭案，陳沖：ECFA架構談」，中央社新聞網，2012年4月2日，<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201203160199.aspx>；「平潭案陸批消極，陳沖：在ECFA之下談」，聯合新聞網，2012年4月2日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAIN1/6967833.shtml>。

²²⁷ 訪談個案E。

²²⁸ 訪談個案H。

現在看起來，平潭雖然很想在兩岸關係上扮演一些甚麼角色，但是不容易，我們的政府不太願意去跟他對接²²⁹。

未來兩岸不太容易在共同管理上有甚麼共識，最少現在台灣這邊的配合度是很低的，現在看起來就是大陸那邊一頭熱，現在最多就是我要引進台灣的資金跟人，假設說台灣的政府不管了，那也最多就是台灣的人民自己去跟大陸的政府配合，特別是在陸委會的定調之後，政府之間要有甚麼合作的可能更難²³⁰。

管理，公司也是管理，看如何去界定管理，當然兩岸人民關係條例規定台灣人民不能在大陸從事黨政的職位，但未來如果兩岸關係更好的話就應該修法。現在也只能界定在公司與非政府部門間的共同管理。未來有機會達成共同管理的話，還是應該要修法²³¹。

五、 共同治理仍有許多說法待釐清

針對共同治理，福建省長蘇樹林表示，關鍵和突破點在「放」，中國大陸考慮下一步實行「放地、放權、放利」。「放地」，就是在平潭劃定一些區域，由台灣的市縣或者機構按照總體規畫開發或與大陸方面共同開發；「放權」，就是在放地的區域裡由台灣人自行管理，在其他一些區域請台灣人參與管理；「放利」，就是要讓到平潭來的台灣人和台灣企業，以及和平潭合作的台灣市縣和機構，獲得實在利益²³²。這個說法其實有許多問題仍待釐清，由於平潭的相關規劃主導權仍是在於中共中央與平潭管委會，「由台灣的市縣或者機構按照總體規畫開發」是否表示，台灣的市縣只能按照中共中央與平潭管委會所給予既定的規劃圖進行開發而無置喙餘地？「在放地的區域裡由台灣人自行管理」，在放地的區域中，台

²²⁹ 訪談個案 F。

²³⁰ 訪談個案 F。

²³¹ 訪談個案 E。

²³² 「福建平潭，要聘請台灣人出任『領導』」，[聯合新聞網](http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6901414.shtml)，2012年2月17日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6901414.shtml>。

灣人自行管理所適用的管理規則與法律，是以台灣的為主，或是以大陸的為主？

「在其他一些區域請台灣人參與管理」，則台灣人所在管理團隊中所占的比例可以達到多少？可以擁有多少的相關權責，或是僅止於「參與式的管理」？而「獲得實在利益」，其所代表的是僅止於經濟上的利益？或是可以擴張至法律上甚至政治上的利益，仍有待平潭當局給予更加明確的說法。

此外，兩岸加深交流所帶來的思想觀念衝擊以及轉變，更是兩岸政府應特別注重之處。如 2012 台灣的總統大選，中國大陸媒體採取了現場直播的方式，被外界認為是中國大陸在政治思想與操作更加開放的作法。幸福人壽董事長鄧文聰也認為，中國大陸經濟改革已經到了一定的階段，接下來的政治改革將是不可迴避的重要課題，而考量中國大陸自 1978 年改革開放以來，一直採取的是「摸著石頭過河」的試點改革方式，如從四個經濟特區實驗成功後，再擴大至範圍較大的珠三角、長三角等，因此，政治改革也可以循著同樣的模式，選定一塊地方進行和緩的民主試驗，而平潭擁有先行先試的權限與近台的地理優勢，可以大量的吸收台灣經驗並以「增量民主」的方式進行，成為「平潭民主實驗區」，以「一國兩治」的概念取代「一國一制」或「一國兩制」²³³。

據此，「民主實驗區」是否是平潭發展未來的主要目標？對於外界盛傳平潭綜合實驗區將大膽推動台灣社會管理模式的試點，有可能在某個區塊先行「民主實驗」。對此敏感問題，福建官員均三緘其口。北京知情人士說，中央已經否決「平潭民主實驗區」的說法，台灣民眾動不動就上街鬧事，「我們受不了！」²³⁴。可見在中共的政治思維之中，民主仍是一塊不可觸的禁區。

如果住在那裏的人水準都很高，又何必怕動不動就上街抗議，上街抗議也要

²³³ 鄧文聰，**和解—籌設具有中華民族特色的「一國兩治」民主實驗區**（台北：商訊文化，2011年）。

²³⁴ 「平潭實驗區，延攬台籍副主任」，**中時電子報**，2012年2月17日，<http://news.chinatimes.com/focus/501010554/112012021500207.html>。

花成本的，也要花很多時間才能到達目的地去做抗議的事情，所以未來還很難講，看他要做到甚麼程度甚麼範圍，不過以目前來講是絕對不可能的，因為現在政治議題還是很敏感²³⁵。

要共同管理也很好，就把台灣的制度引進去，台灣的制度最關鍵的就是民主，所以那邊的區長可不可以用投票的選，大陸人多投贏了也無所謂，但是我們可以投票，兩邊的人都可以參與投票，所以敢不敢開放投票？政治開放的夠不夠，台灣的特色就是政治自由，其他講說甚麼關稅免阿之類的，我覺得如果賺不到錢，關稅免也沒甚麼效果²³⁶。

真正的效果還是自由，比如生活上的自由，看電視的自由，要看自由時報看不看的到？要怎麼上網不要管，現在在大陸上網很不方便的，後面有tw的都上不了網，當你在海西生活完全沒有問題，才來談共管，現在這些條件都沒有，怎麼共管？現在唯一的條件就是我給你比較好的薪水讓你來，那等於是台灣人去幫你打工，完全沒有兩岸一起來創造共同生活，要跟台灣完全一樣，這些軟體條件都沒有去做到²³⁷。

因此，從福建省長蘇樹林的說法來看，所謂「共同管理」或許可以分為政策管理與社會管理兩個層面，前者是「參加人大政協的參政議政活動²³⁸」，是一個可以暢所欲言的發言平台，但如何落實，主控權仍是主導在中共中央與平潭管委會的手中；而後者「將借鑒台灣社會管理模式，在台胞集中生活區賦予台胞更大的管理權限²³⁹。」則可能是在所允許的範圍內進行管理，即「有限度的台灣社會管理模式」。

²³⁵ 訪談個案 E。

²³⁶ 訪談個案 F。

²³⁷ 訪談個案 F。

²³⁸ 「平潭實驗區，延攬台籍副主任」，中時電子報。

²³⁹ 「平潭實驗區，延攬台籍副主任」，中時電子報。

據此，對於已習慣思想與行為上都相當自由的台灣人而言，扣除經濟誘因之後，是否有必要在平潭島上生活，恐怕就是一個值得考慮的問題；而即便有強大的經濟誘因，也只是將平潭當作可以經商的天堂，而不是「兩岸人民的共同家園、台灣人民的第二生活圈」，若是如此，則或許與當初規劃平潭的初衷有所出入。而「共同管理」又牽涉到敏感的統戰問題與台灣本身內部的政治氛圍，台灣民意對兩岸資訊共用與中國大陸的態度，恐怕仍是趨於保守居多，這或許可以解釋在中國大陸頻頻釋出平潭對台政策利多之後，台灣始終採取冷處理的原因。

六、兩岸暢通的經濟互動難以外溢到政治層面

本研究認為，由於缺乏共識與中國大陸方面相對快速與積極的操作，使得兩岸共同治理的相關議題被認為相當敏感，因此，包括以台商協會為主的「昆山模式」、吸納台灣人才進入平潭管委會的「摻沙子模式」以及由兩岸公務人員及社會賢達共同參與的「兩岸共同治理平潭顧問委員會」、「兩岸共同治理平潭委員會」並於行政、立法、司法等三部門中擔任職務的建議皆有其實現的高度困難性。綜合前述分析，平潭能吸引的台資企業尚少，雖然也有台商積極的在籌建平潭台商會，但在平潭的台商與當地政府的議價能力有多高，仍尚待觀察，而進入平潭當地政府工作或是於當地政府機構外再成立另一機構的想法，兩岸猜忌與台灣內部極度排斥的思維固是一大阻礙，現時法律的禁止更是一道難以跨越的門檻，在兩岸非政府部門或較具官方色彩的合作都必須經過重重檢視的情況下，更遑論兩岸的政府部門未來能在相關議題上有何突破性的發展。

共同治理雖非一新的概念，但若操作得當，對兩岸關係的推進應有其助益，對共同治理應抱持如何的態度與如何才有更高的實現可能性，受訪學者表示：

兩岸要能共同治理，可以藉由新整合模式來進行，這就是說交流會形成更大的共同利益、共同觀念、共同認知，就會組成共同機構來管理，來進行共同治理，

兩岸間政府或許可以循著建構主義，主動的引導、建構兩岸往這個方向前進²⁴⁰。

兩岸未來面臨的風險跟阻礙是要有好的規則跟制度，甚至是還要有事後的申訴管道或者是法院制度的運作。聽說他們有想要讓兩岸的法律在平潭可以接軌，所以要考慮的應該是整個制度，而不是單純從政治或經濟去思考²⁴¹。

在一中三憲與未來一中的可能下，共同管理的實現性與可操作性將會更高²⁴²。

台灣應該解釋成，這就是一個經濟活動，現在有很好的市場在那裡，全部都免稅的市場，要不要去？利用ECFA下的產業合作機會，以海西或平潭當做一個合作實驗的地方，從經濟的角度去看，就算把整個海西都帶起來，對台灣也沒甚麼壞處。海西如果發展的好，台灣有很多機會²⁴³。

如果是政府要做，是G to G的概念去搞平潭，政府應該考量的除了共管，還有台灣產業的發展，台灣的利益，陸委會是從政治的角度去講，我們只能說是他講的太over了一點，但不表示這樣的疑慮是不應該存在的。政府出面就應該顧到台灣，如果只從經濟面投資的角度來看是沒有台灣產業跟人民利益的，政府應該考量的就是整體的台灣，所有的討論都應該立於這個觀念之上²⁴⁴。

其實我們不太需要去在意大陸方面提出了甚麼，今天是海西跟平潭，明天又哪個，他們有他們的想法在裡面，但我們有我們的做法。最主要的大前提是兩岸要緩和要發展，產業可以合作，可是具體情況，還是一人管一邊。所以你提出甚麼名詞，老實說根本不重要，對老百姓而言，重要的是這樣子生活會不會更好²⁴⁵？

²⁴⁰ 訪談個案 D。

²⁴¹ 訪談個案 E。

²⁴² 訪談個案 E。

²⁴³ 訪談個案 F。

²⁴⁴ 訪談個案 G。

²⁴⁵ 訪談個案 H。

小結

從平潭的規劃來看，其最希望的就是台灣核心的科技產業進入，但產業鏈的建立才是最需要考量的。台商在珠三角、長三角甚至重慶都已經建立的完整的產業鏈，加上平潭整體投資環境仍在改善當中，短期內效益不易顯現，因此，平潭在吸引高端產業的能量或許仍嫌不足²⁴⁶。但由於擁有較好的稅率與優惠，或許仍有可能吸引中端或低端的科技產業，在長期有了更大的成效後，亦有可能吸引更多更高端的產業進駐，然而，這樣的發展模式，或許又與平潭的規劃與願景不符。未來平潭如何調整其產業發展政策與加強吸引台資進入，仍值得觀察。

平潭是否具備足夠誘因以達到共同治理？從平潭本身的地理區位與經濟發展程度而言，其客觀條件恐怕並不足以構成強大的誘因吸引台商進駐，此外，從治理的角度而言，在後 ECFA 時期兩岸政府將面對互賴結構下的「風險管理」與「外部性控制」問題。簡言之，由於兩岸生產要素得以自由、快速移動，從而衍生了許多新的經濟與社會問題。為了解決這些問題，兩岸將可能付出更多的政策與社會成本。

在此背景下，如何擴大兩岸經貿關係的「外溢效果」，管理、控制兩岸緊密交流所衍生的風險成本，同時關注經濟結構轉變對於兩岸政治議題造成的影響，將是未來台灣大陸政策的執行以及兩會協商的重點。

共同治理可說是由兩岸經貿「外溢」出更深程度的合作要求，其延伸的層面相當的多元，當兩岸的交流日益密切，在經濟、文化等非政治層面上的互動已漸趨制度化的時候，也給了兩岸間各種行動者一個思考，兩岸是否開始可以進行更高層次的合作如政治甚或軍事方面的合作？共同治理的思維，不可不謂為一有創意性與前瞻性的概念與政策構思，然而，平潭本身的經濟條件、投資狀況，以及

²⁴⁶ 「大陸海西區基礎建設不足，台商投資裹足」，苦勞網，2012年4月8日，
<http://www.coolloud.org.tw/node/48077>。

兩岸政府之間的低度共識，都顯示未來共同治理仍有相當長的一段路要走：

玩不下去其實台灣也沒甚麼損失啦²⁴⁷。

從上述來看，顯見對台灣而言，兩岸共同治理目前尚非必要，考量整體台灣利益與簽署 ECFA 之後，未來整個中國大陸都可以是台灣的市場，在這樣的情況下，平潭比較像是一個可有可無的開發區，這或許可以解釋政府對平潭開發的態度不甚積極的原因。



²⁴⁷ 訪談個案 F。

第六章 結論

第一節 研究發現

由於海峽兩岸的特殊情勢，過往福建是中國大陸的戰略前沿，因此長期受到忽視與面臨長三角與珠三角快速發展的擠壓，儘管福建是大多數台灣人民的祖籍所在地，但卻一直不是吸引台資進入最多的地方，就事實層面而言，海西區訴諸於情感的「五緣六求」，並不構成吸引台資進入的條件。

在海西區的政策出台後，從 GDP 與固定資產投資來看，確實對福建的經濟成長有著明顯的助益，從 2001 年到 2010 年，福建省不論是在總額或是增長率方面，成長相當快速，2005 年以後，更是每年都保持在 10% 以上的成長，可見海西區的建設確實帶給福建省相當大的發展能量，在 2008 年全球金融海嘯經濟衰退時，仍能有 18.1% 的成長率，成為逆勢成長動能最強大的地區之一。

對平潭而言，海西區的政策以及「平潭綜合實驗區」的政策落實，更是難得一遇的發展良機，對台的特殊區位、高度的投資增長與吸引具代表性的台資企業，連帶影響整體產業鏈的移動與建立，是平潭在面對台灣時的最大賣點。儘管基礎建設與先天條件不佳，但藉由特之又特的政策，平潭確實吸引了不少台商的注意與實際投資行動，在未來，各界普遍認為平潭的高度發展應該是可以預見的。

從區域發展的角度來看，平潭綜合實驗區的設立，不僅僅是福建與平潭力求發展的結果，更主要是著眼於中國大陸內部區域經濟平衡發展與縮小福建自身內部區域差距的需求。若從要素決定論與結構決定論觀察平潭未來的發展，則由於平潭本身的條件不足以吸引大量資金進入，以及其在產業結構、國有化程度、市場化程度、城市化程度以及對外開放程度皆處於相當落後的階段，因此，平潭未來的發展似乎仍會受到這些因素的制約。

平潭的例子或許也可對地理決定論與制度決定論進行支持與補正，地理位置一直是中共中央與福建官方強力主打的優勢，地理決定論也認為地理位置代表了地區的市場規模與潛力，因此平潭的發展指日可待，然而事實上，中國大陸改革開放 30 餘年後才注意到平潭，顯見平潭的地理位置並非如官方所講的優越；而制度決定論或許可提供平潭一個參考的發展方向，率先進行成功的制度變遷將有利於增加產出與改善福利狀況等等，也將會對其他地區形成示範效應。

對今日的中國大陸而言，要發展平潭這樣欠缺機遇與條件的島嶼雖然不能說是舉手之勞，但也確實不是難事，在平潭的發展過程中，國家的力量隨處可見，仍然在經濟發展與社會控制上扮演著極為重要的角色，這也符合了發展型國家理論的基本假設。然而，平潭究竟能否肩負這樣的「重責大任」，還要看未來中共中央與福建官方是否會給予更大力度的政策支持。

在對台政策上，平潭更可說是麻雀變鳳凰，由於地理位置距離台灣相當近，因此成為擁有先行先試、特殊對台政策的試驗地，這樣的試驗其新意或許在於，平潭不僅僅是經貿新模式的試驗，更在生活與社會上期望與台灣有更進一步的合作嘗試，並為外溢到更高層次的可能性做出準備。

從平潭的個案，也可略為窺知中國大陸操作對台議題在手段上的軟性與彈性，從過往的文攻武嚇到今日的以高薪聘請、鼓勵大學畢業生赴嵐創業等等，不僅給予優渥的物質條件，更在精神層面上賦予「中國夢」：快速發展的中國大陸，越早卡位越有發展。平潭不斷的強調要建立「第二個台灣」，或許也提供一個機會藉此讓兩岸實驗在各個層面的異同。

全球化使得國家成為地方制度與外資流動的仲介橋樑，並且在「邊際效用遞減」的規律之下，經濟成長的責任應交由市場與非政府力量主導之。然而，由於兩岸的特殊情勢，經濟活動的進行往往都是由政府所主導，如兩會的會談、兩岸

間各種會議的舉行以及兩岸的招商活動。未來，在平潭先行先試與共同治理的目標下，政府的角色是否會退卻，或是顯得更加重要，值得深入觀察。

舉例來說，以平潭意欲實行的「兩岸車牌」政策構想而言，並非只是使台灣的车牌可以在平潭島上通行，除了如何發放與認證牌照的問題外，尚牽涉到兩岸主管機關如何監管，「兩岸車牌的政策實行，大陸已經開放了近兩年，以福建省為基礎，台灣車輛透過平潭進入福建省境可以自由行，並且臨時牌是三個月有效，可多次來回。問題在於台灣的政策還沒放，台灣對於汽車離境，有一定的程序與手續，首先牌照要註銷，回來以後還要再重新請領上牌，因此手續的繁複會對這個政策造成障礙²⁴⁸」。

在台灣，警察局只要鍵入牌照號碼，即可得知車主的相關資料，兩岸車牌的實施，則代表在台灣資料將必須與平潭共用，否則假設台灣車輛在平潭發生事故或糾紛，兩岸主管機關如何在第一時間內釐清事故權責？再者，以兩地都具有管轄權的情況來說，事故雙方將適用何地法律？其他如允許持有台灣建設、醫療等專業人員執有台灣證照即可執業、允許台灣電視台頻道落地和報紙發行等政策，其所面臨的問題亦同，兩岸是否能夠建立一相互承認證照的機制以及資訊共用與管轄權擴張或限縮，或許平潭與台灣共建共管的議題能夠在日後的兩會議程中進行討論²⁴⁹。

今年（2012年）3月福建省長訪台後，平潭各項優惠政策得以大量曝光，也吸引了不少台灣的企業人士重視，正在籌組平潭台商會的李雲超指出，從4月初以來，天天有好幾組台灣人來參觀，他每天都要接待不同縣市的人，有些特定事

²⁴⁸ 華岡集團董事長洪清潭 2012 年 2 月 29 日於公視「有話好說：平潭綜合實驗區史上最強統戰？台灣最大機會？」節目中的發言。2012 年 4 月 1 日，
<http://www.youtube.com/watch?v=ek2C5scszSA>。

²⁴⁹ 針對兩岸間的證照標章認證議題，公視記者婁雅君 2012 年 2 月 29 日於公視「有話好說：平潭綜合實驗區史上最強統戰？台灣最大機會？」節目中發言表示：「以我採訪過的佳格而言，他們現在準備要在大陸上市健康食品，但健康食品在大陸認證需要花兩年的時間，因此，你可以來平潭投資，要甚麼政策我們可以談，佳格與平潭已經簽了投資意向書，也希望說是不是可以同步認證在台灣 GMP 標章，就可以大大的節省時間。」。

業項目的組合團體，還要求去看平潭分區使用規畫，洽詢各項投資業務。但李雲超指出，平潭綜合規畫以吸引服務業、高科技產業為主，中小企業則要落地生根，一般生產加工事業不在平潭的優惠範圍內²⁵⁰。而福建省長在訪台期間表示，中國大陸經濟發展到這個階段，我們的開發區已經不需要招商，而是選商²⁵¹，也就是說，其各項利多所針對的仍是以具有指標性的大型企業為主，而要讓甚麼樣的產業進入平潭，主導權也是操之在我，因此，對於目前正面臨轉型的台灣中小企業而言，平潭或許並非如蘇樹林所言的「大禮」，而未來發展究竟是如何，仍值得長期觀察。

區域發展通常跨越許多行政轄區，兩岸在經濟與政治上，往往是處於一種既競爭又合作的狀態。然而就現實層面而言，全球化以及為符合人民的需求，競爭無法創造更多的資源，反而會在稀缺的資源競爭中，對雙方都有不利影響。海西區的共同管理，是在共同治理的本質上發展而來。兩岸經濟合作已行之有年，在經濟的相關問題上已有一套兩岸皆可接受的運作規則，因此，共同治理所面臨的風險與障礙除了兩岸的政治問題與爭議外，尚有許多的制度設計問題仍待解決。兩岸政府應與各類社會行動者，藉由各種協力或合作方式，共同生產及提供各類公共財貨和服務，尋求兩岸在交流以及在共建共管上的新模式。

²⁵⁰ 「平潭話題熱，吸引台灣人參觀」，中國評論新聞網，2012年4月8日，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1020/6/7/7/102067718.html?coluid=3&kindid=12&docid=102067718&mdate=0408104551>。

²⁵¹ 「蘇樹林：平潭進入選商時代」，中時電子報，2012年4月12日，
<http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20120326000041&cid=1208>。

第二節 研究限制

一、平潭發展時間短與口號敏感，資料相對稀缺與取得不易

平潭雖然很早就有與台灣交流的經驗，但真正取得發展契機則是在實驗區的政策出台之後，因此其發展的時間過於短暫，因此較難從經濟數據上觀察其長期發展趨勢，而在現實情況與學理探究上，也由於其發展時間較短，相關可參考之學術研究與現實情況的論述亦相對較少。

此外，由於平潭提出的口號較為敏感，因此台灣政府這邊態度多偏向消極以對，以筆者實際參與福建團於新竹舉辦的洽談會而言，當天人員進出嚴格管控，對官員的發言也進行了相關蒐證，在會後的小型記者會上發言亦多趨於保守，對於進行平潭的個案研究造成一定的限制。

二、訪談相關台商與平潭地方政府官員不易，使得訪談資料多偏向學者觀點

筆者在進入福建與平潭後，幸得當地學術機構的支援，對實際參與平潭規劃制定的智囊團隊進行訪談，訪談所得的寶貴資料，經耙梳整理後，業已充分運用在研究中。惟筆者在福建與平潭時，欲訪談平潭綜合實驗區的相關官員卻始終不得其門而入，推究其原因可能是由於官員對於無實質效益的學術訪談興趣缺缺，亦或許是由於平潭百廢待舉，官員忙於招商引資建設平潭而無暇與筆者進行訪談。此外，實際在平潭進行投資與開發的代表性企業的業主亦由於時間安排緊湊，難以進行訪談，因此對於業主的相關言論只能從網路上取得，使得筆者訪談的內容較偏向學者觀點。

參考書目

(一) 中文部分

- 丁仁方，**威權統合主義：理論、發展、與轉型**（台北：時英出版社，1999年）。
- 中共中央台辦，國務院台辦編，**中國台灣問題**（北京：九州出版社，1998年9月）。
- 王佳煌，「東亞發展型國家—模範或特例？」，**東亞季刊**，第28卷第4期（1997年），頁1~38。
- 王修曉譯，Janet M. Ruane 著，**研究方法概論**（台北：五南出版社，2009年）。
- 王振寰，「全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型」，**台灣社會學刊**，第31期（2003年12月），頁1~45。
- 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。
- 王雲東，**社會研究方法—量化與質性取向及其應用**（台北：威仕曼文化，2007年）。
- 王學峰等譯，Andy Pike, Andres Rodriguez-Pose & John Tomaney 著，**地方和區域發展**（上海：上海人民出版社，2011年）。
- 台灣區電機電子工業同業公會，**十二五規劃逐商機—2011中國大陸地區投資環境與風險調查**（台北：商周編輯顧問股份有限公司，2011年）。
- 任劍濤，「30年改革：廣東試驗的中國意義」，**中山大學學報社會科學版（廣東）**，第4期（2008年），頁1~18。
- 伍長南，「海峽西岸經濟區：推進跨省域經濟合作研究」，**福建論壇**（福建），第7期（2009年），頁127~132。
- 伍長南，「對接兩大三角洲，建設海峽西岸經濟區」，**福建論壇**（福建），第6期（2004年），頁92~96。
- 安增軍，「海峽西岸經濟區的構建與中國經濟區的新格局」，**經濟地理**（長沙），第28卷第2期（2008年3月），頁239~241。
- 朱浚源，**撰寫博碩士論文實戰手冊**（台北：正中書局，1999年）。

- 何景容譯，Peter Burnham, Karin Gilland, Wyn Grant & Zig Layton-Henry 著，**政治學研究方法**（台北：韋伯出版社，2008年）。
- 吳春梅、胡薇，「地方公務員政治錦標賽式晉升激勵與公共服務供給」，**黨政幹部論壇**（湖北）第4期（2011年），頁11~14。
- 吳能遠，「海峽西岸經濟區建設與兩岸經貿合作」，**亞太經濟**（福建），第5期（2006年），頁114~116。
- 吳國光、鄭永年，**論中央—地方關係**（香港：牛津大學出版社，1995年）。
- 李永剛、管珮，「地方官員競爭的政治錦標賽模型及其優化」，**江蘇行政學院學報**（江蘇），第2期（2011年），頁73~78。
- 李宗勳，「協力夥伴跨域治理的挑戰與機會—以社區治理風險為例」，**警政論叢**，第5卷（2005年12月），頁5。
- 李長晏、林煥笙，「中央與地方協力夥伴關係之分析—以台中縣潭子段旱溪整治工程為例」，**公共行政學報**，第31期（2009年6月），頁52~61。
- 李長晏、曾淑娟，「跨域治理結構之比較分析—以北台與高高屏區域聯盟為例」，王漢國主編，**地方治理與發展策略**（台北：韋伯文化，2009年）。
- 李非，**海峽兩岸經濟合作問題研究**（北京：九州出版社，2000年7月）。
- 李俊豪，「都市治理與社會空間階層化—高雄市都市空間發展之討論」，宋興洲、陳建仁主編，**公共政策與地方治理—地方自治論文集**（台中：東海大學政治學系，2010年）。
- 李鴻階、林在明，「區域經濟合作模式對平潭綜合實驗區開發開放的借鑑意義」，**亞太經濟**（福建），第3期（2010年），頁133~138。
- 肖建華，「財政分權與地方經濟發展績效的實證檢驗」，**統計與決策**（湖北），第23期（2011年），頁163~165。
- 周文欽，**研究方法：實徵性研究取向**（台北：心理出版社，2004年第二版）。
- 周霖，「區域先發效應與地方政府創新行為的制度分析」，**經濟社會體制比較**（北京），第3期（2004年6月），頁65~70。
- 林文斌，「社會福利機構公設民營協力關係及家屬期待研究—以財團法人門諾社會福利慈善事業基金會融合教育中心為例」，國立東華大學公共行政研究所碩士論文（2006年）。

- 林依瑄，「建立兩岸經貿合作機制之探討—以海峽西岸經濟區為個案研究」，淡江大學中國大陸研究所碩士論文（2008年）。
- 林添貴譯，卜睿哲著，**台灣的未來**（台北：遠流出版社，2010年5月）。
- 林旖，「縮小福建地區差距，推進海峽西岸經濟區建設」，**福建理論學習**（福建），第6期（2008年），頁36~39。
- 金國軒，「中國區域發展差距的原因剖析—基於政治經濟學視角的解釋」，**經濟論壇**（河北），第7期（2011年），頁21~23。
- 唐永紅、王華，「拓展閩台緊密經貿聯繫新作為研究」，劉國深、唐永紅主編，**福建對台交流合作先行先試研究**（北京：九州出版社，2010年）。
- 唐國忠主編，**海峽西岸經濟區讀本**（福建：福建人民出版社，2009年）。
- 夏茂森、朱憲辰、江玲玲，「中國財政分權、戶籍制度與區域經濟增長—基於動態面板數據分析」，**經濟研究參考**（北京），第38期（2011年），頁40~46。
- 孫麗、計榮，「我國財政分權對經濟增長的影響」，**合肥學院學報**（安徽），第6期（2011年），頁18~21。
- 徐小飛、武奇峰，「海西吸引台資的現狀、問題與對策—以福建省為例」，**科技和產業**（北京），第7卷第12期（2007年），頁42~45。
- 徐現祥、王賢彬、高元驊，「中國區域發展的政治經濟學」，**世界經濟文匯**（上海），第3期（2011年6月），頁26~58。
- 徐斯儉，「中國大陸產權地方化對國家行政科層理性化之影響—以中國鄉鎮的農村工業化為例」，**華岡法科學報**，第12期（1996年），頁79~100。
- 馬學廣、王愛民、閔小培，「從行政分權到跨域治理：我國地方政府治理方式變革研究」，**地理與地理資訊科學**，第24卷第1期（2008年1月），頁49~55。
- 寇健文，「中共精英政治與質性分析：原始資料來源與分析方法」，**台灣政治學刊**，第9卷第2期（2005年），頁233~277。
- 張千帆，「中央與地方財政分權—中國經驗、問題與出路」，**民主與科學**（北京），第5期（2011年），頁86~87。
- 張可婷譯，Diana Ridley 著，**一步步教您做文獻回顧**（台北：韋伯出版社，2010年）。
- 張妍庭，「中共黨政領導幹部選拔制度之研究」，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文（2010年）。

- 張志南、李閩榕主編，**海峽西岸藍皮書—2009 海峽西岸經濟區發展報告**（北京：社會科學文獻出版社，2010 年）。
- 張亞中，「全球化的爭辯」，張亞中主編，**國際關係總論**（台北：揚智出版社，2009 年）。
- 張亞中，「對於將平潭定位為兩岸共同體實驗特區」的意見，李閩榕、王秉安主編，**海峽經濟區發展報告（2010）—平潭綜合實驗區**（北京：社會科學文獻出版社，2011 年）。
- 張亞中、李閩榕主編，**海西經濟區與台灣**（台北：生智文化事業有限公司，2010 年）。
- 許文傑，**地方治理、發展與政治：宜蘭經驗的研究**（台北：韋伯文化，2009 年）。
- 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯，B. Guy Peters 著，**政府未來的治理模式**（台北：智勝文化，2000 年 7 月）。
- 郭明星、董直慶、王林輝，「經濟增長制度決定論的前沿文獻綜述」，**經濟學動態**（北京），第 8 期（2008 年），頁 67~71。
- 郭瑞華，「海峽西岸經濟區評析」，**展望與探索**，第 4 卷第 4 期（2006 年 4 月），頁 9。
- 郭熙保、徐淑芳，「經濟發展的制度決定論與地理決定論評析」，**經濟學動態**（北京），第 12 期（2005 年），頁 80~85。
- 郭澤保，「海峽西岸經濟區建設中的政府品牌戰略研究」，**廈門特區黨校學報**（北京），第 1 期（2008 年），頁 58~63。
- 陳潭、劉興雲，「錦標賽體制、晉升博奕與地方劇場政治」，**公共管理學報**（哈爾濱），第 2 期（2011 年），頁 21~33。
- 陸軍榮、石建勛，「海關特殊監管區的國際比較研究」，**經濟綜橫**（吉林），第 9 期（2008 年），頁 101~103。
- 曾淦寧、葉婷，「共同管理模式—我國海洋漁業管理的發展趨勢」，**中國漁業經濟**（北京），第 5 期（2009 年），頁 55。
- 游智彬，「兩岸產業競合分析—以海峽西岸經濟區為例」，淡江大學中國大陸研究所碩士論文（2010 年）。
- 鈕則謙，「試論改革開放後中共區域政策對其中央與地方關係的影響」，國立政治大學社會學系碩士論文（1994 年）。

- 項飛，「發展經濟學視野中政府角色的演變與啟示」，**復旦學報**（上海），第2期（2001年4月），頁46~50。
- 黃建銘，「三都十五縣與區域治理」，發表於第三屆地方自治與民主發展：2009年縣市長選舉與地方發展研討會（台中：東海大學政治學系，2010年），頁53。
- 黃臻，「激勵相容視角下的循環經濟發展」，**學理論**（哈爾濱），第16期（2011年），頁86~87。
- 楊開煌，「平潭綜合實驗區『共同管理之當議』」，李閩榕、王秉安主編，**海峽經濟區發展報告(2010)－平潭綜合實驗區**（北京：社會科學文獻出版社，2011年）。
- 趙永茂，「台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探」，**政治科學論叢**，第18期（2003年6月），頁54。
- 趙智傑，「海峽西岸經濟區與長、珠三角經濟發展比較」，**發展研究**（北京），第11期（2009年），頁12~14。
- 劉坤億，「全球在地化：政府治理角色的轉變」，**研考雙月刊**，第31卷第5期（2007年），頁64~66。
- 劉坤億、陳秋萍，「政府與非營利組織之共同治理—以台北市新移民照顧輔導政策為例」，王漢國主編，**地方治理與發展策略**（台北：韋伯文化，2009年）。
- 劉雅靈，「強制完成的私有化：蘇南吳江經濟興衰的歷史過程」，**台灣社會學刊**，第26期（2001年12月），頁1~54。
- 劉劍雄，「中國的政治錦標賽競爭研究」，**公共管理學報**（哈爾濱），第3期（2008年），頁24~29。
- 鄧文聰，**和解—籌設具有中華民族特色的「一國兩治」民主實驗區**（台北：商訊文化，2011年）。
- 鄧可斌、丁菊紅，「效率優先、兼顧公平與財政分權的激勵效應」，**中國經濟問題**（廈門），第6期（2011年），頁3~15。
- 鄭永年，**政治漸進主義：中國的政治改革和民主化前景**（台北：吉虹資訊，2000年）。
- 鄭為元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結？」，**台灣社會研究季刊**，第34期（1999年6月），頁1~68。

羅海成、王秉安，「關於設立平潭兩岸共建特區的構想」，**理論參考**（福建），2009年7月，頁44~45。

羅海成、王秉安、韋信寬，「兩岸同胞合作建設平潭共同家園模式研究」，李閩榕、王秉安主編，**海峽經濟區發展報告（2010）—平潭綜合實驗區**（北京：社會科學文獻出版社，2011年）。

羅海成、王秉安、韋信寬，「探索兩岸合作共建特色模式，促進平潭綜合實驗區開放開發」，李閩榕、王秉安主編，**海峽經濟區發展報告（2010）—平潭綜合實驗區**（北京：社會科學文獻出版社，2011年）。



(二) 英文部分

- Abonyi, George & Van Slyke, David M., "Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty-First Century," *Public Administration Review*, Vol.70, No.1(2010), pp. 33~45.
- Agranoff, Robert, "Directions in Intergovernmental Management," *International Journal of Public Administration*, Vol.11, No.4(Nov.1988), pp. 357~391.
- Baek, S.W., "Does China follow "the East Asian development model"?", *Journal of Contemporary Asia*, Vol.35, No.4(2005), pp. 485~498.
- Beeson, Mark, "Developmental States In East Asia: A Comparison of The Japanese and Chinese Experiences," *Asian Perspective*, Vol.33, No.2(2009), pp. 5~39.
- Bo, Zhi-yue, *Chinese Provincial Leaders: Economic performance and Political Mobility Since 1949*(Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2002).
- Bovaird, Tony, & Löffler, Elke, *Public Management and Governance* (London and New York: Routledge, 2003).
- Break, George F., *Intergovernmental Fiscal Relations in United States*(Washington D. C.: The Brooking Institution, 1976).
- Brenner, Neil, "Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: A critical overview," *Cities*, Vol.19, No.1(2002), pp. 3~21.
- Breton, Albert, "The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition," in Daphne A. Kenyou & John Kincaid eds., *Competition Among State and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*(Washington, D. C.: The Urban Institute Press, 1991), p. 40.
- Breton, Albert, *Competitive Governments: An Economic Theory of Politic Finance*(New York: Cambridge University Press, 1996).
- Buchanan, James M., *The Theory of Public Choice*(Michigan: The University of Michigan Press, 1972).
- Chen, Charles J.P. & Li, Zeng-quan & Su, Xi-jia & Sun, Zheng "Rent-seeking incentives, corporate political connections, and the control structure of private firms: Chinese evidence," *Journal of Corporate Finance*, Vol.17, No.2(2011), pp.

229~243.

Cumberland, John H., "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.

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

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

Friskin, Frances & Norris, Donald F., "Regionalism Reconsidered," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5(2001), pp. 467~478.

Hayashi, Shigeo, "The developmental state in the era of globalization: beyond the Northeast Asian model of political economy," *Pacific Review*, Vol.23, No.1(2010), pp. 45~69.

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

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

Johnston, Erik, "Governance Infrastructures in 2020," *Public Administration Review*, Vol.70, No.1(2010), pp. 122~128.

Kooiman, Jan, *Governing as Governance*(London: SAGE Publications, 2003).

Kwon, Sung-Wook, & Feiock, Richard C., "Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreements," *Public Administration Review*, Vol.70, No.6(2010), pp. 876~884.

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

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

- Li, Hong-bin, & Zhou, Li-An, "Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China", *Journal of Public Economics*, Vol.89(2005 Sep.), pp. 1743~1762.
- Naughton, Barry, "China's Distinctive System: can it be a model for others?," *Journal of Contemporary China*, Vol.19, No.65(2010), pp. 437~460.
- Ostrom, Elinor, "Metropolitan Reform - Propositions Derived From 2 Traditions," *Social Science Quarterly*, Vol.53, No.3(1972), pp. 474~493.
- Parks, R.B., & Oakerson, R.J., "Metropolitan Organization and Governance - A Local Public Economy Approach," *Urban Affairs Review*, Vol.25, No.1(1989), pp. 18~29.
- Rhodes, R. A. W., "The new governance: Governing without government", *Political Studies*, Vol.44, Issue.4(1996), pp.652~667.
- Rhodes, R. A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*(Philadelphia: Open University Press, 2001).
- Rosenau, James N., "Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority," *Regulation & Governance*, Vol.1, Issue.1(2007), pp. 88~97.
- Savas, Emanuel S., *Privatization and Public-Private Partnerships*(New York: Seven Bridge Press, 2000).
- Smyth, Judith D., "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.
- Stoker, Gerry, "Governance as a theory: five propositions," *International Social Science Journal*, Vol.50, Issue.155(1998), p. 17~28.
- Stoker, Gerry, "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.
- Swanstrom, T., "What We Argue about When We Argue About Regionalism," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5(2001), p. 480.

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

Wallis, Allan D., “Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions”, *National Civic Review*, Vol.83, No.1(1994), pp. 40~53.

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

Zeemering, Eric S., “What Does Sustainability Mean to City Officials?,” *Urban Affairs Review*, Vol.45, No.2(2009), pp. 247~273.



(三) 網頁資料

- 「《平潭總體發展規劃》兩岸同胞共同建設的共同家園」，中華人民共和國商務部駐福州特派員辦事處，2012年2月22日，
<http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/fztb.mofcom.gov.cn/aarticle/as/shangwubangzhu/201202/20120207967680.html>。
- 「2012年第2號：四個一千人才工程助力平潭大發展」，平安福建網，2012年3月30日，<http://www.pafj.net/qwfb/201202/22066.html>。
- 「十一五規劃經濟」，中國網，2009年1月18日，
http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-10/20/content_6002849.htm。
- 「下個十年在海西，海西窗口在平潭」，你好台灣網，2012年3月22日，
<http://big5.am765.com/gate/big5/bbs.hellotw.com/detail.jsp?id=2211480&agMode=1>。
- 「大陸打造對台特區，平潭將聘台灣人當領導」，環球網，2012年2月15日，
<http://taiwan.huanqiu.com/liangan/2012-02/2438388.html>。
- 「大陸海西區基礎建設不足，台商投資裹足」，苦勞網，2012年4月8日，
<http://www.cooloud.org.tw/node/48077>。
- 「中國區域經濟發展戰略（三）」，新疆哲學社會科學網，2011年10月22日，
http://big5.xjass.com/nfs/content/2011-04/01/content_191658.htm。
- 「中國經濟的『地理決定論』」，求是理論網，2011年12月21日，
http://big5.qstheory.cn/jj/jjyj/201107/t20110707_91856.htm。
- 「五個統籌」，人民網，2009年1月18日，
<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/1024/2145119.html>。
- 「反平潭招商，台商受害協會南市遊行抗議」，聯合新聞網，2012年4月2日，
<http://udn.com/NEWS/DOMESTIC/DOM5/6988111.shtml>。
- 「尹啟銘：投資平潭風險高」，自由電子報，2012年3月20日，
<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/mar/15/today-e4.htm>。
- 「王毅兩岸新說：易中有難、經中有政」，奇摩新聞，2011年11月22日，
<http://tw.news.yahoo.com/%E7%8E%8B%E6%AF%85%E5%85%A9%E5%B2%B8%E6%96%B0%E8%AA-AA-%E6%98%93%E4%B8%AD%E6%9C%89%E9%9B%A3-%E7%B6%93%E4%>

B8%AD%E6%9C%89%E6%94%BF.html。

- 「去年以來我國 12 個區域規劃一覽」，**中國網**，2012 年 2 月 18 日，
http://big5.china.com.cn/city/txt/2010-01/25/content_19299621.htm。
- 「台北學界座談平潭，經濟學者稱不要忽略好機會」，**華夏經緯網**，2012 年 4 月 28 日，<http://big5.huaxia.com/zt/sw/12-008/2795945.html>。
- 「台資投資平潭，當天可領執照」，**中時電子報**，2012 年 2 月 26 日，
<http://news.chinatimes.com/mainland/11050506/112012021400227.html>。
- 「平潭『自由港』可望反哺『廈門』，專家一一對比解讀」，**華夏經緯網**，2012 年 2 月 27 日，
<http://big5.huaxia.com/tslj/rdqy/fj/2011/12/2699227.html>。
- 「平潭七大優惠政策」，**大公網**，2012 年 2 月 20 日，
<http://www.takungpao.com/tw/top/2012-02-15/1071506.html>。
- 「平潭岸陸批消極，陳沖：在 ECFA 之下談」，**聯合新聞網**，2012 年 4 月 2 日，
<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAIN1/6967833.shtml>。
- 「平潭計畫，陸委會：台商多不看好」，**聯合新聞網**，2012 年 3 月 20 日，
<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6973049.shtml>。
- 「平潭計畫，國台辦：可透過兩岸經合會來談」，**聯合新聞網**，2012 年 4 月 2 日，
<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6993408.shtml>。
- 「平潭計畫，陸委會：應回歸經濟議題」**聯合新聞網**，2012 年 4 月 2 日，
<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/6993405.shtml>。
- 「平潭島躁動」，**鉅亨網新聞中心**，2012 年 2 月 18 日，
http://news.cnyes.com/Content/20120116/KFHZ5NIF52GR6.shtml?c=sh_stock。
- 「平潭案，陳沖：ECFA 架構談」，**中央社新聞網**，2012 年 4 月 2 日，
<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201203160199.aspx>。
- 「平潭案，經部：投資環境較差」，**中央社新聞網**，2012 年 3 月 20 日，
<http://www.cna.com.tw/News/aCN/201203200364.aspx>。

- 「平潭規劃細則出爐，優惠政策高於特區」，**香港文匯報**，2012年2月16日，
<http://paper.wenweipo.com/2012/02/15/CH1202150026.htm>。
- 「平潭開發上升為國家戰略，高含金量政策打造新平潭」，**華夏經緯網**，2011年12月22日，
http://big5.huaxia.com/tslj/rdqy/fj/2011/12/2699771_4.html。
- 「平潭話題熱，吸引台灣人參觀」，**中國評論新聞網**，2012年4月8日，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1020/6/7/7/102067718.html?columnid=3&kindid=12&docid=102067718&mdate=0408104551>。
- 「平潭實驗區，延攬台籍副主任」，**中時電子報**，2012年2月17日，
<http://news.chinatimes.com/focus/501010554/112012021500207.html>。
- 「平潭對台徵才，陸委會：擔任中國公職觸法」，**自由電子報**，2012年3月11日，
<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/mar/8/today-p3.htm>。
- 「平潭綜合實驗區：政策獲肯定，落實仍存難」，**東方財富網**，2012年2月17日，
<http://www.pingtandao.com/thread-114028-1-1.html>。
- 「吳伯雄：平潭應在ECFA內」，**中央社新聞網**，2012年4月2日，
<http://www.cna.com.tw/News/FirstNews/201203210044.aspx>。
- 「兩岸經濟統計月報（第225期）」，**行政院大陸委員會**，2012年1月20日，
<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=100665&ctNode=5720&mp=1>。
- 「受害台商，抗議福建平潭招商」，**自由電子報**，2012年4月2日，
<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/mar/25/today-t2.htm>。
- 「胡溫力推平潭實驗區，馬政府說不」，**聯合新聞網**，2012年4月2日
<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAIN1/6963789.shtml>。
- 「海峽西岸經濟區的發展由來」，**中國台灣網**，2012年1月23日，
http://big5.chinataiwan.org/jm/zxzt/ztnr/200801/t20080103_564660.htm。
- 「海峽西岸經濟區建設的簡要歷程」，**福建省人民政府網**，2012年1月23日，
http://www.fujian.gov.cn/ztzl/jkshxxajjq/hxgl/201006/t20100601_252053.htm。
- 「海關特殊監管區，特在哪裡？」，**人民網**，2012年2月22日，
<http://finance.people.com.cn/GB/13150985.html>

- 「國台辦：平潭綜合實驗區並非進行一國兩制實驗」，**新浪新聞網**，2012年3月29日 <http://news.sina.com.tw/article/20120328/6323782.html>。
- 「國台辦主任王毅福建調沿對台工作」，**中國論新聞網**，2012年3月2日，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/6/7/7/100967718.html?coluid=135&kindid=4633&docid=100967718>。
- 「寄語平潭」，**市場瞭望**，2012年2月18日，
<http://sclw.haixiachina.com/article/2011/0704/UwkNUzpiODFkNjE2NQ.html>。
- 「從海防前線到海峽西岸經濟區主體地位的形成」，**海西網**，2012年1月23日，
<http://www.haixinews.com.cn/2009/1214/601.html>。
- 「淺析海峽西岸經濟區的推進」，**工業總會服務網**，2012年1月23日，
<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine9806-471-6>。
- 「產業集群成長中的政府行為分析」，**中華人民共和國國土資源部**，2012年2月22日，
http://www.mlr.gov.cn/wskt/wskt_bdqkt/201202/t20120208_1061683.htm。
- 「發改委：平潭優惠政策比特區更特」，**東快網**，2012年2月8日，
<http://news.dnkb.com.cn/archive/info/20120216/082500752.shtml>。
- 「賀國強強調：加快海峽西岸經濟區建設步伐」，**新華網**，2012年3月22日，
http://news.xinhuanet.com/politics/2011-12/28/c_111325979.htm。
- 「賈慶林：福建在對台工作方面可先行先試」，**中國評論新聞網**，2011年11月13日，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1005/8/5/0/100585061.html?coluid=0&kindid=0&docid=100585061>。
- 「福建今年前11月吸引台商投資同比增長4.01%」，**東快網**，2012年2月5日，
<http://www.dnkb.com.cn/archive/info/20111229/092020941.shtml>。
- 「福建平潭，要聘請台灣人出任『領導』」，**聯合新聞網**，2012年2月17日，
<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MA11/6901414.shtml>。
- 「福建平潭：比特區更特別」，**中國經濟網**，2012年3月7日，
http://district.ce.cn/zg/201202/20/t20120220_23087287.shtml。

- 「福建平潭島開放開發提速，加快形成兩岸對接條件」，中華人民共和國商務部駐福州特派員辦事處，2012年3月22日，
<http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/fztb.mofcom.gov.cn/aarticle/u/201111/20111107855064.html>。
- 「福建平潭綜合實驗區鼓勵發展9產業，台商投資逾三成」，新華網，2012年2月8日，
http://www.gwytb.gov.cn/ztzx/tjsj/201106/t20110610_1881806.htm。
- 「橫琴更特因分線通關及類自由港」，新華澳報，2012年3月7日，
<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=54256>。
- 「擴大內需的根本在於增強創新力」，人民網，2011年12月17日，
<http://finance.people.com.cn/BIG5/13547912.html>。
- 「嚴禁招才政治宣傳，陸委會緊盯福建省長蘇樹林福建團」，你好台灣網，2012年4月1日，
<http://big5.am765.com/gate/big5/bbs.hellotw.com/detail.jsp?id=2211423&DispOrder=1&agMode=1>。
- 「蘇樹林：平潭進入選商時代」，中時電子報，2012年4月12日，
<http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20120326000041&cid=1208>。
- 「權威部門詳解平潭發展規劃，比特區還要特」，華夏經緯網，2012年2月20日，
<http://big5.huaxia.com/tsljj/rdqy/fj/2012/02/2754484.html>。
- 周黎安，「中國官員晉升的錦標賽模式」，阿波羅評論，2011年11月18日，
http://tw.aboluowang.com/comment/data/2008/0301/article_7892.html。
- 張宇韶，「中共十一五規劃下的對台政策」，行政院大陸委員會2006年5月大陸工作簡報，2009年1月18日，
<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/mwreport/95/9505.pdf>。
- 陸銘、陳釗，「論中國區域經濟發展的兩大因素和兩種力量」，中國城市發展網，2011年12月21日，
<http://www.chinacity.org.cn/csfz/csjj/74085.html>。
- 童振源，「海峽西岸經濟區對兩岸經濟關係發展之影響」，發表於大陸十一五規劃與兩岸經濟關係學術研討會(台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所，2006年)，頁1，

<http://www3.nccu.edu.tw/~ctung/Documents/W-B-b-22.pdf>。

黃彥穎，「海峽論壇的形式與意義」，亞太和平研究基金會，2012年3月2日，
<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=44>。

經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易國家（地區）名次表，2012年3月10日，
<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>。

謝明輝，「海西平潭發展綜合建言」，中國評論新聞網，2012年1月28日，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/0/4/4/101404444.html?columnid=7&kindid=0&docid=101404444>。



(四) 視聽資料

「公視有話好說：兩岸共同家園？平潭實驗特區！讓利讓地讓權！史上最強統戰？台灣最大機會？」，2011年4月11日，
<http://www.youtube.com/watch?v=ek2C5scszSA>。

「公視有話好說：好機會？高風險？再探福建平潭！」，2012年4月11日，
<http://www.youtube.com/watch?v=hONMoiOjMNg>。



附錄一：訪談題綱

(一) 訪談大陸學者

1. 海西區是個地域廣闊的經濟區，有極多不乏條件的城市，選擇平潭做為海西試點的原因？
2. 平潭的基礎建設等條件並不完備，對台灣以及台商的吸引力為何？平潭以何種策略吸引台資進入？
3. 平潭主打與台灣進行深度的合作，對台灣的企業與人才有甚麼特殊的優惠政策嗎？
4. 您認為，平潭在兩岸關係之中，可以扮演甚麼樣的角色？
5. 五個共同中，共同管理是較不容易釐清與操作的概念，您認為共同管理可以以如何的模式進行？
6. 您認為平潭的特與一般的經濟特區的不同之處為何？
7. 面對長、珠三角與其他經濟開發區的競爭，平潭的發展隱憂或挑戰？

(二) 訪談台灣學者

1. 在產業合作與地理區位上，您認為平潭對台商可以起到多大的吸引力？
2. 您認為，平潭在兩岸關係之中，可以扮演甚麼樣的角色？
3. ECFA PLUS 是一個甚麼樣的概念，兩岸在未來應該如何操作 ECFA PLUS？
4. 平潭以五個共同為號召積極與台灣進行各項合作，其中共同管理是最具創意也最具爭議的部分，您認為兩邊的政府應該如何看待？
5. 承上，兩岸的共同管理，您認為該以如何的模式進行？
6. 平潭的徵才在台灣掀起不小的風波，您認為台灣在面對這樣的競爭上，應該抱持甚麼樣的態度？
7. 國台辦與平潭管委會都將平潭定調為一經濟性的概念與議題，您的看法？
8. 面對長、珠三角與其他經濟開發區的競爭，平潭的發展隱憂或挑戰？

附錄二：訪談逐字稿

2011年3月23日於福建省社會科學研究院訪談學者A

要說明的是，平潭的推出是有他的政治經濟意義的。首先，ECFA的簽訂，代表兩岸的經濟交流活動已經從以往的投資、貿易、對話的開放，進入到以一種制度性的框架協議中的雙向互動模式；再來，經濟交流的加深，不可避免的會觸及到一些政治話題，在經濟層面上，我們不一定要很快的去談政治，但是先易後難，能易到甚麼時候呢？兩岸高度的經濟交流，應該要有一定程度的政治互信去對應，平潭可以是試點的最好地方。

平潭的文化跟台灣是很相像的，應該說，整個福建跟台灣是有很強的連繫的，而且平潭也是我們跟台灣最早有交流接觸的地方，所以說從文化層面來看，兩岸在平潭應該可以有些做為；再來就是平潭的地理位置非常好，位於福建沿海也距離台灣近，是兩岸進行區域互動合作的最佳地點，推進兩岸經濟一體化。

整個海西包括平潭，都有先行先試的特殊政策，先行先試其實很好懂的，你可以理解成你要甚麼，就到平潭來，想要甚麼我們可以在平潭先做，然後再給你確切的政策支持。跟以往最大的不同是，很多的開發區也好、特區也好，都事先有政策，然後讓你來做來試，是先有政策後有做為。在平潭，我們可以做到的是，你說你需要的，我們給你政策支持，這就多了很多彈性與空間，也就是說可以為你的需要量身打造。

平潭的地位我想不僅僅是個開發區，在層級上，是國家發展戰略的重點之一。我知道像廈門還有個翔安新區，那也可說是個新的開發區，但平潭是有著國家政策的大力支持的，所以在地位上，不是一般開發區可以類比的。目前對平潭是規劃建設成自由島，要促進兩岸各種要素的自由流通，以及設立特殊的海關監管機制，讓貨物、人員、資金還有技術等等，都可以很自由的進出。另外平潭的稅收

也會依照產業性質給予更多的優惠。

平潭不只是我們想要發展的結果，它的特色更突出的是在與台灣合作。我們期望藉由與台灣的各種交流，建立屬於平潭自己的發展特色與重要地位。平潭是一個全新的開發地，很多事情我們可以搶在全國頭前先行先試，將來做的好了，再拓展到全國去，所以平潭在更多的意義上，還有著試點推廣的深層意義。

共同管理是平潭對台灣合作的一項重要試驗，其實要如何合作兩岸都是可以談的，我有寫過一篇文章，從區域、次區域跟中國的區域經濟合作的各種模式來提供一個參考，就是希望對兩岸在共同管理上有所啟發。從國內外的開發區模式來看，我認為有政府主導的、市場主導的以及政府主導下的市場化運作三種類型，像台灣的新竹科學園區就是屬於政府主導下的市場化運作型。

但中國的國情決定了開發區發展的特殊性，這表示說開發區的開發離不開政府的重要參與，必須主動承擔為經濟發展服務職能。在政府和市場共同作用下求開發區要承擔起政府的一些社會職能，並對體制機制進行創新。

平潭綜合實驗區在性質上，既是海峽西岸經濟區的產物，也是兩岸交流合作發展結果，因此開發性質跟其他開發區是不一樣的，這就是說除了在經濟領域，政治、社會和文化領域，進行創新的試驗與突破是必要的。

平潭原是個海島縣，經濟發展水準低，開發開放就要在政府的領導下才能有秩序的進行。

前面我講到先行先試就是來了再給你政策，這就是說我們要探索兩種制度、兩種體制交流合作與融合發展經驗，促進兩岸和平發展，先行先試，做了再說，允許錯了就改。

五個共同是平潭綜合實驗區的特色，也是兩岸交流合作、融合發展的趨勢與

客觀要求。在共同管理中，關鍵是誰來管理、怎麼管理和管理什麼？這些我們目前也還在思考當中，而先行先試就允許我們在實踐中摸索，在不違背憲法、法律的框架下，真正能做到創造性的解決，這不是誰吃掉誰的問題，現在台灣常常在大陸拋出了甚麼議題之後，先予以反對跟質疑，其實不需要這樣嘛。很多事情兩岸可以共同來試驗，試的好了，對兩岸人民都是有利無害的。我認為這是兩岸未來要能和平發展，在政治、經濟、社會和文化等層面有更高的認同與互信基礎。



2011年3月24日於福建省社會科學研究院訪談學者B

對台、對外優勢一直是福建經濟社會發展的重要助推器，但從上個世紀90年代以來，福建的外向型經濟受到越來越多制約，在長三角和珠三角的快速發展下，福建是所謂的東南凹陷板塊。

而福建是全國為數不多的港口資源大省，福建省從北到南分佈著三都澳、福州、湄洲和廈門等眾多優質良港，在當前公路鐵路建設加快的有利條件下，福建應該立足「因港而立、因港而興」的方向，建立健全節約型港口管理體制，加強臨港區域、港口岸線、港口水域、內河航運等資源的科學合理利用，提高運輸效率和效益，做大做優臨港工業，優化港口資源配置，把福建建設成為全國重要的物資集散地，帶動人流、物流和資金流的匯集。

在經濟上，閩台兩地有很強的互補性。台灣產業結構正在由勞動密集型向資本、技術密集型為主轉變，台灣需要將一些失去比較優勢的產業轉移到其他地區，而福建則具備了能夠接納台灣產業的幾乎所有條件，閩台經貿合作的空間和潛力巨大。

閩台兩地在產業上，可以合作的很多，像是電子訊息、石化產業、汽車產業、精密機械、LED、休閒旅遊跟農業等等，都是很好的合作領域，海西區有土地、有資源、有人才、有政策支援，加上現在簽了ECFA後，在兩岸的共同架構下，台商可以進行更廣泛的產業佈局，甚至是一些管制性的產業也可以在海西區來先行先試，未來兩岸產業合作會有更多的空間。

平潭的發展，不是給你預算，在土地上隨便搞搞的。平潭的各種功能規劃都是經過專家學者實地調研與討論才出台的，就以這個港口經貿區中的金井灣組團來說，裏面我們規劃了台灣購物街、台灣精品免稅街、台灣飲食街及景觀商務區，就是在強調平潭的台灣特色，要有一個具有台灣特色的高品質濱海商貿區。

再比如高新技術產業與科研，現在低碳、低耗能、高產值是各種產業的趨勢，在平潭發展與轉型的過程中，我們也要積極的與台灣建立各種戰略性新興產業以及產學方面的合作，把平潭打造成低碳先進的示範城市。

平潭在產業的發展規劃，包括產業區位的選擇上，都是由政府、專家學者與業者在當地進行深入的調研與討論，因此雖然產業的範圍看起來包山包海，其實還是可以說是融合了平潭與台灣特色，是一個具有海峽特色產業發展藍圖。

廈門與泉州具有帶動周邊發展的能量，廈漳泉這三個地方也可說是福建整體經濟發展的重心。我們對平潭的構想是，借鑑廈門的發展方式，在 20 年內，達到「南廈門、北平潭」的兩個發展重心。就像廈門具有帶動周邊發展的能量與實力，未來平潭發展起來後，也是要朝著這個方向走。



2011 年 3 月 23 日於福建省政府台灣事務辦公室訪談學者 C

我們現在研議跟 ECFA 對接，ECFA 下早收清單的項目免徵進口增值稅，所以像來料加工的各種產品，都可以經由平潭進入大陸，以大陸為整個腹地。

平潭已經吸引很多台商來考察了，像做房地產的、物流、運輸、還有遠雄、世茂集團等等。

高新技術產業，目前冠捷電子在平潭科技園區投資了 16 億美元，也有其他十家台灣的相關企業進入，像協力也在平潭投資了個科技園區，除了以承接台灣的高科技、光電、電子為主體外，最具有亮點的應該要算是新能源開發了，豐富的潮汐與風力資源，使平潭成為可以在風力與潮汐發電的試驗上領先全國，有計劃要開發新能源的國有企業與台資企業可以在這裡設置研發基地。

金融業是目前台灣的銀行與金融業者最感興趣的領域，平潭相當支持銀行、保險與證券等金融機構來平潭設立經營機構與參股平潭的金融企業，以及設立信用擔保和再擔保等等類似的機構。在先行先試的支持下，平潭將致力爭取成為離岸人民幣清算中心，成為兩岸最具發展潛力的金融業務基地。

平潭擁有高度的海洋資源與優勢，海洋產業的定位就在於以現代思維與技術，加大加強平潭本身的傳統產業，比如藉由科技與地理方便，海洋產品的深加工、冷凍保存以及海洋醫藥等等，就是個全新的發展。與觀光旅遊做結合，就可以有平潭特色的旅遊產業，以在台灣現在相當熱門的觀光休閒農業，在平潭就可以是「觀光休閒漁業」。

基礎條件的欠缺，正是目前平潭發展所面臨的最大困境，所以我們「一天一個億」，積極投入基礎建設，預計在十二五期間，要完成投資 2500 個億以上人民幣，加快建設平潭的內外交通與基本生活條件，比如從福州到平潭的高速，去年

已經通車，從福州開車到平潭只要兩個小時就可以到達。另外平潭海風過猛的問題，我們也積極的種植防風林，目前已經有了初步的成效，成功減低了 30% 的風力。

內外交通是我們首先要做的，接下來，福州到平潭的鐵路、平潭北部對外連接道路都已經在動工當中，平潭與台灣海上快捷客貨滾裝輪船航線我們也在積極的籌畫與洽談，預計到台中的輪渡今年 8 月要通航，2015 年，平潭到長樂機場的動車要完成，到時平潭的交通會很快速。

內部環島公路等主幹路網與內部網絡一直在持續的開發當中，而因為平潭的定位是低碳島、智慧島與生活島，我們也鼓勵推廣使用電動車與自行車，規劃智慧交通管理系統。

供水供電也是個大問題，平潭是很缺淡水的，這對產業的發展與人民的生活都是個挑戰，目前是以提高現有水利設施的儲水能力，近期考慮從福清進行調水工程，並展開長期從閩江大樟溪調水的前期工作。

招商引資當然不會只限於招台資，有實力的外資企業也相當歡迎，但在政策優惠上，平潭會給予台灣企業與人民更加優惠的措施。

過去台資企業來大陸很多地區投資，常常面臨到審批過程繁複，要拿到執照登記很花時間的問題，針對這些，我們都在研議，盡可能的給予來平潭的台商方便。

2011年3月28日於廈門大學台灣研究院經濟所訪談學者D

首先，平潭不會成為第二個廈門，它本身的地理區位條件就不如廈門，加上自然條件很差，那邊風很大，又缺水，基礎建設甚麼的都很缺乏，如果說兩者都有幾十年的前瞻性建設，但廈門的先發優勢、軟硬體建設、文化等層面是平潭所缺乏的。

當然，平潭需要開發，但開發它就需要更長的週期，而且成效短期內很難顯現，平潭的開發有政治支持，但缺乏經濟條件，我覺得是一種有效率、無效益的開發過程。你說平潭是白紙，可以在上面畫出很美麗的圖畫，這我同意，但也就是因為這樣，你需要用上更多的墨水。平潭的先天條件差，跟全球的生產鏈結性也不佳，我們在講一種叫做經濟的規律，就是說你要進去投資、要開發這個地方，要考慮它整體的條件，當然今天中央支持平潭嘛，但說真的，如果這樣的資金與政策力度進入廈門會如何？我想應該是有更高的效益，其實以廈門為主的閩南地區才是重中之重，整個福建地區來說，廈門才是具有帶動周邊發展的能量，平潭自己本身就發展不完了，說要帶動周邊地區，那個很遙遠。

這也就是為什麼在最初五口通商時，平潭沒有被列入開發的隊伍，經濟的規律不會選擇平潭，人員、貨物、貿易往來的便捷性，腹地的大小會決定一個地區的發展成敗。而且廈門是計劃單列市，在經濟權限上享有很高的自由度，不過平潭有政治支持，現在中央就是想要開發它嘛，所以未來的發展還是可以期待。

就我自己觀察兩岸關係，兩岸在政治上擔心的，其實就是兩個方面，一個是對於統戰工作的內心排斥，另一個就是擔心會被矮化，比如說海西跟台灣，怕說是區域的矮化，但我要說的是，不談政治的話，海西跟台灣是有很大的合作能量的，從地緣、經濟、文化的各種統合來看，福建可說是先行先試最佳的區位選擇。

在我看來，共同管理要實現其實是緣木求魚，我覺得有三個擔心啦，首先在

政治跟經濟上，台灣要的不只是海西，雖然我們說實驗都有一個先後順序，但現在看起來，台灣的態度幾乎都是不回應的，再來是主要就是台灣的態度，這邊我說的是兩岸之間必須要有以追求統一的前提考量，才有共同管理的可能性，最後就是制度的問題，兩岸的合作必須要運用制度安排，降低兩岸交流的風險跟成本，不過這個也只限於經濟與社會，要在政治上有甚麼相同，基本上還是不容易。

ECFA 是個蠻好兩岸進行合作的機制設計，早收清單是全大陸都可以做的，未來也可以建立自由貿易區，台灣的貨品貿易、服務貿易都可以免關稅進入大陸，這對兩岸的深化合作很有幫助。但要說到建立兩岸共同市場，我覺得還是要再觀察，因為包括投資保護等等都還沒有落實。我覺得兩岸間的經濟往來，應該要按照國際經濟規律與慣例行事，不能每次都說你 GDP 多大多大，所以你應該讓利等等，我們如果用人均 GDP 來看，台灣的經濟實力是很強大的，高出大陸很多，所以雙方應該以更加平等跟實際的方式來互動。從發展程度來說，台灣是高於廈門的，我覺得台灣應該走向香港模式，要進行鏈結全球的發展。

再說回廈門跟平潭，廈門有大陸的腹地、在發展上應該要有更加開放、自由化的政策，比如投資、金融不需要封關運作，廈門應該要成為自由港，在這裡面可以自由投資、金融、貿易等等都不受限制，並且以服務、物流成為帶動海西發展的龍頭。

如果說，今天平潭變成了自由貿易港，會有一定的競爭力啦，但不完全，就經濟區位而言，平潭是完全比不過廈門的。平潭現在主打的是加強兩岸的交流合作，但這個首先你要面對的是風險的應對機制，比如說官司訴訟、司法問題，這個就牽涉到很敏感的主權問題了對吧？另外就是文化的融合，平潭不是閩南地區，在文化跟語言上，其實跟台灣不是相近的，當然你要說普通話一定是沒問題的啦，只是說文化上還是有差距。

共同治理就是要防範風險，所以在大陸，台商保護法就變得很重要，但對雙方來說，達成共同治理的誘因很不夠，這方面我覺得是因為大陸在台灣投資很少，沒有實現共同治理的必要性。不過長遠來看，就算雙方的政府不做為，藉由民間部門的交流也會外溢到政府部門。ECFA 架構下的兩岸經濟合作委員會我覺得是個蠻好的設計，不過現在雙方的政治互信不足，也使得兩邊的公權力進入很慢，在推進兩岸關係上，其實不是好事。

我認為兩岸要能共同治理，可以藉由新整合模式來進行，這就是說交流會形成更大的共同利益、共同觀念、共同認知，就會組成共同機構來管理，來進行共同治理，兩岸間政府或許可以循著建構主義，主動的引導、建構兩岸往這個方向前進。



2012年3月28日上午8時於台灣大學訪談學者E

平潭的區位沒有問題，它目前的規劃，京台鐵路還有新竹到平潭的海底隧道，通通是在平潭那裡出來的，所以以後就會非常方便。

他們應該做的是把全世界一千大都吸引過來，反正他們現在有錢，就去建設，用低地價租給這些一千大，讓他們在那裏設總部，因為要進大陸其實有個總部還是很好的。世界一千大有來，就是一個很好的環境，那台商當然就過去啦。

另外，平潭不應該搞工業也不要營建業跟房地產，像冠捷在那裡製造，會有一大堆汙水，平潭的水又不夠，會是一個問題。其實以營運總部方式為主的服務業就做不完了。以平潭的城市空間來講，三百七十幾平方公里，未來至少可以裝兩百萬人，兩百萬人就應該好好的規劃生活空間，譬如說平潭應該要以地鐵為主不應該搞公路。

從經濟的層面來講，在那邊是可以非常自由的，比如雙幣的流通，人員的流通也很方便，這樣都可以減低很多的交易成本。

管理，公司也是管理，看他怎麼樣去界定管理，當然兩岸人民關係條例規定台灣人民不能在大陸從事黨政的職位，但未來如果兩岸關係更好的話就應該修法。現在我覺得也只能界定在公司與非政府部門間的共同管理。我覺得未來有機會達成共同管理的話，還是應該要修法。

兩岸未來面臨的風險跟阻礙其實也不見得是政治，還是要有好的規則跟制度，甚至是還要有事後的申訴管道或者是法院制度的運作。我也有聽說他們有想要讓兩岸的法律在平潭可以接軌，所以要考慮的應該是整個制度，而不是單純從政治或經濟去思考。

我覺得國台辦跟平潭管委會定調平潭是個經濟性的概念是大錯特錯。中國大

陸已經不缺開發區了，從 1979 年到現在，有多少個開發區，所以不要把它搞成開發區，重點就是你要怎麼樣把它弄成一個真正的實驗區，這個實驗區不只有經濟，還包括生活，你如果做得好的話，以後是所有兩岸的人民都會希望在那邊生活，所以包括生活環境與方便性等等都應該要有，所以定調為純經濟性的議題，那根一般的開發區就沒甚麼差別。

放在 ECFA 架構下也比較好，因為兩岸還是非常猜忌，很多東西你沒有互信基礎，兩岸現在是在互不否認還沒到互相承認的階段，有些事情還是比較敏感的。但你要知道，讓你的貨幣可以在那裡流通，就已經有了互相承認的味道，因為貨幣就是一種主權的象徵，包括像車牌，還有身分證就可以上去，其實也是一種進步。

我覺得，我們現在在講一國兩區，真正比較好的做法應該是我跟幾個朋友在推的一中三憲，有兩個憲法才能夠真正的對等，兩邊政府各有一部憲法，第三部憲法就是類似像馬斯垂克條約那樣，邁向歐盟模式的可能性。憲跟憲才是真正的對等，一中兩區當然你可以說是大陸區台灣區，但在國際上這個一中的定義其實也不是像我們所想的那樣，兩憲就很清楚說的是憲法，所以我覺得政府真的要好好思考我們的建議。

要有真正的對等，就應該是一中屋頂下的憲對憲。我主張未來一中，過去是一中，未來也是一中，譬如說在清朝的時候本來就是一中。未來也是可以很久遠的，就是現在還沒有辦法一中嘛，因為現在有兩個實體，就是兩憲，但是要有積極性，一中兩區沒有積極性，一中兩區最怕被誤解的就是那個一中是中華人民共和國下的大陸與台灣地區，未來一中的屋頂我覺得可以是廣泛的文化一中，我們的字是中國字，講的話是中國話，難道你要把它拋棄嗎？我是覺得說也不用把一中看成毒蛇猛獸，要找對我們有利的，而且，必須要有一中，我們才能對大陸有發言權。這個是對年輕人未來很重要的路，如果把我們對大陸的那條路都封死的

話，那我們的年輕人就是以後都是在台灣而已，就被邊緣化，所以為什麼要急著把一中的路給封掉呢？

在未來一中的可能下，共同管理的實現性與可操作性將會更高。另外我覺得大陸觀念還要再放開，他的職位都是他們當正我們當副，我覺得那個沒有誠意，我們為什麼不能當正？

從生活區的概念來看，未來如果是要成為模範生活區，那一定不可避免的會碰到民主選舉這類的問題。我覺得這個事情也很難講啦，我們應該以人為本來做考量，就是說以整個生活的更好來做考量，比如說公司的話，大到一個程度就要有股東會，就要上櫃上市，那就要看你有多大，多少的人住在那裡，要談的是甚麼類型的事情，如果是地小的話，其實最好的方式就是直接投票，那以現在的科技來說，在那邊弄一個直接投票的示範區。如果住在那裏的人水準都很高，那又何必怕動不動就上街抗議，上街抗議那也要花成本的，你也要花很多時間才能到達目的地去做抗議的事情，所以我覺得未來還很難講，看他要做到甚麼程度甚麼範圍，不過以目前來講是絕對不可能的，因為現在政治議題還是很敏感。

我覺得對這個議題都不要說死，像陸委會跟尹啟銘的說法都說得太死了，你看馬凱寫的一篇文章，他說台灣慌了，對自己一點信心都沒有，才會說出這種話。我可以體會現在政府的怕，然後就慌了，很多人都在罵馬英九團隊怕兩個東西，一個是三民自（三立、民視、自由），一個是怕老共，只要老共有出招，那我們就都不敢做，那這個背後最大的問題出在我們的公務人員，他們認為多做多錯，不做不錯，他會害怕這種情形下做錯甚麼事情連退休金都沒了，我覺得這是他們最大的問題。

我覺得平潭的徵才也是幫我們解決問題，台灣這幾年來雖然失業率很低，現在才 4.2%，可是要達到 633，那還早得很，大家的薪水都不調，就是因為我們的

人太多，供給太多就業機會太少，我們的附加價值太低，所以平潭是幫我們打開一條出路。另外，剛好上禮拜廈門在獵才，他甚至可以補貼你來回機票，他要的是高端的經理人才，它都可以出到很高的薪水，大陸其實可以很有錢的來做事，所以像平潭給那樣的薪資我覺得還不夠大氣。

在兩岸關係上，我們其實都是比較消極的，不敢做事。還有像讓大陸學生來台灣念書，這是我們散播民主種子最好的機會，而且未來我們有一半的學校要關掉，因為現在 168 所大學是按照以前 40 萬的出生人口來的，現在的出生人口不到 20 萬，今年是龍年會多一點，這種情形之下，他們學生來是幫我們解決問題的，可是我們都怕的要死都不要。



2012年4月10日下午3時於政治大學訪談學者F

其實我覺得平潭本身的吸引力是比較小的。雖然說他有一些利基在，雖然距離台灣近，但他整個的交通還是不方便。他們現在號稱有船，但那個船大家不會想坐的，風浪太大。所以你還是要飛到福州的長樂機場，然後再下去，那個時間其實還是蠻長的，所以對台商來講，第一個交通還是不太方便，第二個那個島本身不是那麼大，三百多平方公里，它的定位我覺得不應該當做製造業的中心，應該發展高端服務業，所以應該是從整個海西來看平潭會比較好，就是說把整個產業的布局放在長樂、福清、莆田，把製造業擺在那裡，比如說石化、電子，然後把平潭當作高端服務業的發展中心，或是一個高端的居住環境，然後這些高端服務業的人住在裡面在平潭上班，或是去外圍上班，然後平潭做為一個很好的居住環境或是高端服務業，我覺得這樣子來定位平潭，可能台商去那邊的意願會比較高。

像冠捷在那邊開發製造，那跟其他開發區就沒甚麼不同，我覺得平潭應該發展很好的旅館、大學、研發中心、居住社區，它應該跟整個海西一起規劃，現在是甚麼都要擺進去，這樣的情況能吸引多少台商進去，我覺得很有限。就以銀行來講，你那裡空空的，那我不如去上海、廈門、東莞、廣州，我為什麼要到平潭去？從目前這個角度來看，我覺得平潭的條件不太夠，除非說他有更好的政策誘因，比方銀行業，現在像富邦銀行入股廈門銀行，是入股 20%，那如果平潭銀行也是讓人入股 20%，那人家幹嘛去平潭銀行，我去入股上海銀行或其他銀行，市場更大，所以海西的銀行或平潭的銀行要能夠吸引台商去，你就要有更多的優惠，比如我讓你入股比例從 20%拉到 49%，這樣人家才會要去，所以政策上一定要開放的更多，那才有誘因，所以第一個定位要對，第二個是你政策的開放要更放手，這樣台商去的意願才會更高。

我之前在節目上講 ECFA PLUS，就是說你要給的要比 ECFA 更多，像有些東

西大陸在開給 ECFA 的時候比較謹慎，會開的比較慢，像銀行，ECFA 開放的入股還是 20%，那你開放的比 ECFA 多的話，台商就會比較有意願進去。或是說現在開放有一些城市的人民來台灣自由行，你也可以整個海西全部開，這個樣子的話，才會比較有機會。

平潭在面對長三角、珠三角以及其他經濟開發區的劣勢就在於先天條件是很弱的，其他地方比較早開發，經濟活動也比較多，經濟規模都比較大，所以他的弱勢比較多，你只說你離台灣近，這不是優勢，不是距離的問題，而是交通的問題，你距離近但交通不方便，然後福建山又多，那個市場跟開發上，其實條件是比較薄弱的，所以就是要給大家更多的誘因，我們台商在服務業發展的不錯，比方物流，大陸很多城市之間的物流受到很多管制，那比如說台商進來，在海西要運甚麼我完全 FREE，完全不受限制，這樣的話台商才願意進來，所以你給的條件要比 ECFA 更多，那不然你這裡條件跟其他地方一樣，我就到上海、珠三角去，那些地方的發展條件比海西要大很多，所以一定要給更好更多的優惠條件，現在給的五共同，共管看起來頂多就是讓幾個人在那邊當區長，要讓台商大規模的進駐，以現在的條件來說，其實還是不夠。

對於共同管理，台灣是比較緊張，像陸委會說你這個就是一國兩制，兩岸只要碰到一國兩制，甚麼都免談了。我覺得其實不需要這樣，他們講說是一個實驗兩岸生活的共同家園，我覺得那也很好，反正是大陸在玩他們的，對台灣沒甚麼影響。如果他要共同管理，我覺得也很好，你就把台灣的制度引進去，台灣的制度最關鍵的就是民主，所以那邊的區長可不可以用投票的，那我就用投票的選，你們人多投贏了也無所謂，但是我們可以投票，兩邊的人都可以參與投票，所以你敢不敢開放投票？政治開放的夠不夠，台灣的特色就是政治自由嘛，那你敢不敢？其他講說甚麼關稅免阿之類的，我覺得如果賺不到錢，關稅免也沒甚麼效果，我覺得真正的效果還是自由，比如生活上的自由，我看電視的自由，要看自由時

報我看不看的到？我要怎麼上網不要管我，現在在大陸上網很不方便的，後面有tw的都上不了網，當你在海西生活完全沒有問題，你才來談共管，現在這些條件都沒有，怎麼共管？現在唯一的條件就是我給你比較好的薪水讓你來，那等於是台灣人去幫你打工，完全沒有兩岸一起來創造共同生活，要讓他跟台灣完全一樣，這些軟體條件你都沒有去做到。

對於徵才這個，我覺得其實蠻好，台灣政府不應該管這麼多，台灣的人才本來就應該到處去跑的，大陸覺得台灣的人才很好，把你挖去，你就讓他挖嘛，人才本來就是要自由移動的，所以我們政府其實也不應該干涉這麼多，甚麼到大陸當官是違反兩岸人民關係條例，那個條例老早就應該改了，因為現在人才本來就是跑來跑去的，平潭的區長是台灣人去做，有甚麼不好？最好福建省省長是台灣人去當，有甚麼不好？這種事情其實本來就不需要管這麼多，1991年訂的兩岸人民關係條例，其實有些地方是該改的，至少人員往來的部分應該改，大陸的人來到台灣，你說你會緊張，那管一點我沒有意見，台灣人到大陸去，我覺得實在是沒甚麼好管的，這部分可以放手，真的台灣人要去你就讓他去，如果可以把平潭弄得很好，或是把福建弄得很好，對台灣有甚麼壞處嗎？最好是福建省省長由台灣人去做，我看不出來有甚麼壞處，人員的移動對台灣來講，不應該是一個問題啦，我們台灣的人應該是可以自由移動的，我們的競爭性本來就是來自於充分的自由，台灣人在大陸做甚麼事情，我覺得不需要干預那麼多，所以政府應該放手，但是我也跟你講說，平潭現在看起來沒有甚麼太好的機會，你如果要去，那就看你的本事，這是人才的部分，那我們對平潭的建議就是說，你要台商去投資，但天然條件不是那麼好，所以政策上應該多開放，台商才會願意去，才有發展的機會。不然還是用傳統的那一招，我有土地很便宜，你就過來投資，投資不是只看成本而已，我還要市場，市場在上海在廣州，我去平潭幹甚麼？所以這個是一個全面性的考量，我覺得現在海西跟平潭還是侷限在傳統開發區的思維，那個吸引力其實不太夠。

未來兩岸要在共同管理上有甚麼共識，我覺得不太容易，最少現在台灣這邊的配合度是很低的，你要共管我不跟你玩，現在看起來就是大陸那邊一頭熱，現在最多就是我要引進台灣的資金跟人，假設說台灣的政府不管了，那也最多就是台灣的人民自己去跟大陸的政府配合，特別是在陸委會的定調之後，政府之間要有甚麼合作的可能更難。本來我們的建議是說，因為陸委會擔心是中央跟地方，那你就讓地方跟地方，比如說高雄的自由港區，讓這個自由經貿區去跟海西區對接，兩邊的商品是完全自由往來的，也有更前面的 ECFA PLUS，這樣子是可以的，區域跟區域對接，沒有甚麼不行嘛。但以目前我們的政府看起來，蠻保守的，不太願意去，這樣子最後就是大陸一頭熱，那就會很辛苦了，如果我們的兩岸人民關係條例又不改，我們的人民到那邊當官會受到限制，平潭就會更難發展。就算那個罰則的金額很低，但很多人說，我規規矩矩的，為什麼要受罰呢？那個心理上的障礙是很大的，就是說我規規矩矩正正當當的做事，結果我到那邊工作會被處罰，這很奇怪。最基本的一個講法就是大陸是個敵對國家，你在敵對國家上班，是資匪甚麼的，那是很傳統的想法，現在有一百萬的台商在大陸，這種想法我覺得要改過來，不然台灣的人才會不願意去，我去了是違反我們的政策，可是 ECFA 都簽了，兩岸的經貿關係是很好的，那為什麼我到這邊工作要受到懲罰呢？這是很奇怪的事情，所以我覺得那個邏輯要改。你不用鼓勵老百姓去，但可能有人覺得說海西那邊有機會，願意去試試看，那為什麼要說他違反法律呢？他去那邊對台灣也沒甚麼不好，那些法律真的過時了應該要改。那現在看起來整個海西都還是玩自己的，台灣政府不太配合的話，在吸引人才上面就會比較困難。因為就禁止了，那讓人才在過去時會有些顧忌。

現在看起來，平潭雖然很想在兩岸關係上扮演一些甚麼角色，但是不容易，我們的政府不太願意去跟他對接。

我個人覺得大陸在推海西，基本上是海西自己本身的需求啦，那福建省為什

麼要做這個事，是因為長三角跟珠三角都發展得很快，所以我要找個理由把海西發展起來，因為海西面對的是台灣，所以他當然希望台灣的資金進去，對他來講，當然就是說我給你條件你進來，這是我的賣點，所以他會給台灣很多好處。

從台灣的角度來看，你給我那麼多好處，你是在跟我統戰，那從這個角度去解釋，事情就走不出來了，台灣應該把他解釋成，這就是一個經濟活動，現在有很好的市場在那裡，全部都免稅的市場，那我們要不要去？我覺得應該從經濟的角度去看，就算把整個海西都帶起來，對台灣也沒甚麼壞處。海西如果發展的好，台灣有很多機會。但是現在台灣也有些政治化，覺得說大陸現在要把我矮化，用地方政府跟我對接所以我不要，從這個角度去解釋的話就玩不下去了。

我覺得我們的陸委會也很保守，玩不下去其實台灣也沒甚麼損失啦，那海西就會很辛苦了。

福建省政府也不敢推的太多，像是投票這些東西，所以像那個共管，基本上就是台灣人以個人的名義進去幫忙打工這樣，只是一個民間關係的接觸，所以最後還是海西玩海西的，台灣不太可能用政府的力量進去對接，有點可惜是真的。本來我們是說，可以利用 ECFA 下的產業合作機會，以海西或平潭當做一個合作實驗的地方，這樣應該還不錯，但現在就不太容易了。未來兩會當然可以談這個，但以現在陸委會的思維來說，我覺得都不可能，像兩岸人民關係條例要改，改了人才可能去，那個不改台灣最好的人才是不會去的，就做不出甚麼效果了。所以兩邊政府的心態都應該改，這個東西是一個經濟上有機會合作的地方，那我們要不要把產業合作從這裡做起？如果台灣把整個海西帶起來，那它軍隊就會離開了，這是個經濟發展的地方，軍隊讓他離開嘛。對台灣來講，就有很多的保障了，要從這個積極的層面去看，但是現在不是，現在我們就是定調他在跟我統戰，所以不要，那最後也就只能這樣了。

2012年4月12日下午3時於中華經濟研究院訪談學者G

平潭目前的經濟發展程度與投資區位條件，他只會是其中一個選擇而已，目前看起來，平潭要發展是一定可以發展起來的，但從整體看起來，它的吸引力不會太大，所以就是要拿比較優惠的政策來吸引廠商，另外平潭還有時間的壓力，因為今天我們已經跟中國大陸簽了ECFA，所以如果要做產業合作，我們是可以跟每一個省去合作的，那今天我到平潭，還要做投資評估、做前期的投資，當兩年後全中國大陸我都可以去的時候，我還需要到平潭來嗎？所以它有一個時效性就是說我沒有必要花兩年等平潭，除非這兩年你給我比ECFA更好的條件，所以第一點是除非平潭的經濟效益或基礎建設比其他地方好，目前看起來是不夠的；第二就是拿出一個我在中國大陸其他地方沒有辦法做到的，否則兩年後全中國大陸都可以去的時候，就沒有必要到平潭了。

今天就算平潭有些比較特殊的進出通關模式，但目前也就只侷限在平潭而以，我出了平潭要進入中國大陸，要不要管？台灣的身分證跟車牌可以上平潭，但是你開的進福州嗎？那我在平潭兜一圈有意義嗎？今天要考慮的是你給我的東西有沒有意義，我今天如果是在平潭加工出口，我不需要平潭給我一線監管，我在中國大陸所有海關都可以加工出口，而且這也不是我跟你談FTA的主要目的，我的目的是在中國市場，今天如果我到中國市場沒有任何更優惠或方便的話，我何必呢？我在平潭進的貨，產品的標準就可以直接通關認證嗎？看起來是還沒有，我進去還是要符合中國大陸的規定，那我在平潭通關有甚麼用呢？像侵入人體所有的醫療藥品要進入，我還是拿不到批准證，除非你可以告訴我，在這裡進關可以很容易的拿到，我有一個特別的通關程序與標準驗證等等，都可以很容易的取得，這就叫做制度性的突破，這才是ECFA PLUS。如果在全中國大陸都一樣，我就不用從平潭進去。

而且海西不是只有一個平潭，海西有五區十園，總共十五個，平潭不過其中

之一，更不用說平潭在海西內部有很多競爭者，包括廈門、泉州、漳州，至於說先行先試的政策是海西所有的城市通通都有，還有像北平潭、南廈門平衡的這個觀點，這其中最主要的原因是福州管不到廈門，廈門是經濟特區是計劃單列市，它的東西是直接進去上面，不用經過福州的，福州的手伸不到廈門，他財務預算福州也管不到，所以他要找一個他自己可以的，這是福州的私心。所以說平潭如果照這樣發展下去也不是說沒有它的可能性，只是說他的效益絕對不是短期就可以顯現的，因為他才剛剛開始，如果是從短期的平均來看，我不會選平潭，除非你有更加突出的政策。就長期的規劃來講，你看平潭規劃的方向，它也許到某個方向它是正確的，你還是會去那邊投資，不見得都會沒有，所以要看你投資的方向跟你要在那邊做的事情。

很多都在共管不是嗎？廈門也搞了個共管，它有個金融服務區也搞了個共管，共同經營、共同管理、共同營運。其實很多台商在大陸都是共同管理的吧，那裡很多工業區都是台資企業投資的，只是說它背後不是政府去弄，今天平潭有叫政府去跟他共管嗎？他是跟台灣人共管吧。我覺得比較像是新加坡弄的蘇州園區，它去幫忙建，新加坡能做，為什麼我們不能做？當然可以做，陸委會出來講的話主要是因為現在的兩岸人民關係條例，限制我們不能在黨政機關裡面做事，那這裡面牽涉的就是你要去界定甚麼叫做黨政機關，所以這個問題有兩個層面，一個是我在那邊做官可不可以？我們一堆廠商都在那邊做了政委、人大代表，你說他做了這個就對台灣有甚麼不好嗎？如果他真的要對你不好，有沒有那個 title 都會對你不好，不會因為有那個 title 就會對你比較壞，沒有就會對你比較好，沒有這回事。在中國大陸我們都知道有那個 title 對它在那邊做生意會比較方便，所以那個頭銜甚麼的根本不是重點，重點在於今天要去做這件事情的時候，所謂的共同管理或共同治理，你是要一個甚麼樣的概念。包括金門都講說，可以啊，你拿一個省來，我來做，搞不好做的比你好，還說沒關係啊，我們交換嘛，來交換治理，可以去實驗。

這個其實沒有甚麼好跟不好的問題，只是說這個概念在執行的時候，是用甚麼樣的角度甚麼樣的緣則去執行這件事，另一個很重要的就是在執行的時候有沒有出差錯，很多東西是原則跟概念沒有問題，但執行的時候偏離了原來的概念，執行扭曲了，它就變成了一個不對的、不好的。可是像新加坡的蘇州園區，他後來也到天津去蓋了個生態園，其實還蠻成功的。所以台灣可不可以走這條路，我覺得是可以考慮看看，從人家的經驗中去學習，去除不好的，也不失是一條路吧。

今天主要是政府單位的問題的話，那在黨政的部分是不是應該要去修正一下，或者是不要把範圍弄得太大。如果是這樣子的話，我們很多在大學教書的老師也犯法了，這樣子好像有點奇怪吧？我們不是要吸收人才嗎？很多人才在吸收的時候其實應該要有比較開闊的心胸，所以我們在講說國安部門不應該要無限上綱一樣。這東西當然有很多值得考量，那我請問，今天有人在美國政府做官，你會認為這件事不好嗎？我們也有華裔的人民在美國做官，難道在美國做官對台灣就沒影響嗎？在中國做官就對台灣有影響嗎？我覺得我們現在處在一個兩岸關係正在轉化的時間點上，以前是完全的對立，現在則是要去合作，很多的觀念跟法制應該要去做轉折。以我來說，我覺得如果他們的總理是由台灣人來做，有甚麼不好呢？應該沒甚麼不好的吧，那你有必要一定要限制在那邊當官嗎？

所以有很多東西是可以去修正想法的，兩岸人民關係條例是從兩岸對立的時代就有了，當然現在的條文已經比原來要鬆了，但相對現在的情勢，你其實還是有一些可以去稍微修正的地方。法律的本身應該是要隨著情勢的改變，最少兩岸人民關係條例應該是要隨著修改的。我是覺得它是有修改的餘地的，但怎麼修改是可以討論的，因為你到後來可能就覺得大陸跟其他國家一樣，就我的觀點我覺得它就是另一個國家，今天會騙人的不只是中國人，印度人、美國人、英國人都會騙人，從這個角度來看，為什麼我要只對中國人這樣？我為什麼到其他國家做官可以，為什麼到大陸不行？我覺得不是甚麼漢賊不兩立的問題，更何況我們都

簽了 FTA，你還覺得它是個敵對國家嗎？我也不希望旁邊有一個這麼大的敵對國家，對台灣有甚麼好處？

台灣應該有的態度應該是就來嘛，但重點是台灣的人要有競爭力，要把人的優勢留在這裡，今天有陸生、陸資來台有甚麼不好？有這麼多大學沒學生念，妳就來念嘛，老師也願意來教因為有學生嘛，當越來越多的人了解到台灣的好，他回去就會覺得他的不好，這就叫人的文化的洗腦。我們一天到晚看韓劇，我們不都很喜歡韓貨嗎？韓國很多小東西不怎麼樣每個人都迷的要命，這就是洗腦嘛。那讓他們來台灣洗腦有甚麼不好？

ECFA PLUS 跟一國兩制可以說是一樣的吧。經濟特區跟一般區域的關稅、所得稅繳的都不一樣，算不算一國兩制？外面要交 25%，這邊只要 15%，是不是一國兩制？香港跟中國大陸簽 CEPA，所有的獨資醫院跟頻道落地只能在廣東，其他地方都不行，是不是一國兩制？福建省叫先行先試，很多東西他要在這邊做一個制度性的突破跟創新，其他地區都不可以，他是不是一國兩制？其實本質是一樣的，只是看你用甚麼名詞去講，那 ECFA PLUS 我也是要你去突破嘛。一國兩制這個名詞本身的意義不是問題，而是這個名詞給人的感覺有種不好的既定意念在裡頭。

政治跟經濟都可以做一國兩制，我們大部分都覺得一國兩制是個政治面的東西，那像共同生活、共同的這些我只要不牽涉到政治面，它可以是經濟面的東西。我覺得今天一國兩制會惹麻煩只是大家在想法上有一個既定的模式。大家很容易聽到那個名詞就想到那個東西，但其實你去看它裡面的內容，有必要一定要去套那個名詞嗎？我倒覺得不必。在平潭、廈門、福建省所有地方都可以，中國大陸對動漫軟體業的限制是一定要是中資企業生產的才可以進入大陸市場，如果廈門說，台資企業在我這邊投資，我也認可讓你可以上去，這也是一國兩制吧？ECFA PLUS 講白了就是經濟面的一國兩制，只是說他容易讓人有一個不好的印象所以

我換個說法，我實際上要的就是要你比其他地區更好更優惠的政策嘛。

廈門跟杭州、上海、昆山比，我也不會選擇去廈門，要我去廈門可以啊，拿更好的政策來嘛。今天中國大陸給了福建省一個尚方寶劍叫先行先試，你要拿甚麼先行先試？如果經濟面的條件不夠好的話，那就是制度面的創新了，制度的創新一定是一國兩制，我不講政治面，我講的是投資股權的比利拉高、可以做標準、其他地方也許不放寬放台資進入你這邊放寬給我，這都叫制度創新，這一定會突破他原有制度的規定，這樣子對我才有誘因，你才真正有先行先試要給我，這才叫 ECFA PLUS。只是說一國兩制太敏感，我不叫它一國兩制，他們也不說一國兩制，他們叫先行先試，叫試點。

從這方面來看，共同管理共同生活，只要它是可行的，台灣把人跟錢都投資到那邊，那跟民間企業去投資有甚麼分別？台灣有沒有斷鏈，台灣的中下游都跑光了，我要靠這樣來連結，所以可以啊。要共同管理要甚麼都行，只是前提是台灣有甚麼好處？你能幫台灣創造甚麼樣的利益？對台灣的產業發展、就業有沒有好處？有，我們就做，沒有當然就沒有必要做。

今天你給台灣的好處如果我後續可以在別的地方取得，如果我只是幫你投資，管一個公司一個組織，那就跟一般民間沒有差別。那個就不需要政府去做，那是生意上的、商業上的，如果是政府要做，是 G to G 的概念去搞平潭，那這件事就應該要為台灣的人民著想，政府同意做這件事也出了錢，到底對台灣有甚麼好處？台灣的產業會因為這樣有甚麼發展？例如說有個連結，這個東西出來它前端的發展跟後面的產業建立也許對台灣的某個產業有個很緊密的聯繫，因為這個試驗，台灣的產業多了一個下游的出口市場，那我們可以參與。如果只是台灣生產跑到大陸生產，那就跟一般民間企業沒有差別，這種就不需要政府出來。

所以今天要共同管理或甚麼其他的，模式不是不行，政府是可以放開，但要

去討論是甚麼樣的模式，如果是說要兩邊政府出面來處理，那政府應該考量的除了共管，還有台灣產業的發展，台灣的利益，陸委會是從政治的角度去講，我們只能說是他講的太 over 了一點，但不表示這樣的疑慮是不應該存在的。政府出面就應該顧到台灣，如果只從經濟面投資的角度來看是沒有台灣產業跟人民利益的，政府應該考量的就是整體的台灣，所有的討論都應該立於這個觀念之上。

平潭我個人是覺得，因為他都是空的，要找這麼一塊空的地來實驗不太容易，我想產業合作上可以有綠色建築、雲端、電動車試驗基地，包括整個系統架設、系統整合、營運規模等等，都可以用台灣的，在那裡做示範，可以合作啊，但前提就是要對台灣有利。



2012年4月18日於經濟部投資業務處訪談學者H

平潭的地理位置在海西區中是偏北的，在地理上跟台灣還是比較接近的，從業者的立場來說，現在冠捷已經在那邊已經有投資，那主要是因為冠捷在福建地區本身就有生產基地，所以它只是再增資擴廠到那邊去而已。那其他的台商也有人去看過，目前來講已經有兩三家在那邊開始投資或表達投資意願，包括冠捷有了具體的行動。從整個基礎建設來講，目前看來還欠缺很多，大陸那麼大，要建設一個地方也要有政策傾斜嘛。從政策面來講目前已經有政策傾斜，那在目標上就是所謂的五個共同，那這裡面牽涉到的一個是對台商的吸引力與誘因是否足夠，從目前來講，依照中方的想法他們認為已經有政策的傾斜，交通的建設也都在規劃，包括高速公路、高鐵、跨海大橋等等這些他都規劃在內，所以未來有些台商是蠻看好的。

以一個開發區來講，當然它也有考慮到產業發展的特性，這些當然也不是那麼容易就一步到位的，比如有些產業會涉及到周邊產業的問題，或是說有上中下游的產業鏈的問題，就中方認為他們的產業規劃當然是蠻具體可行的，所以包括高端、生技、海洋的等等，甚至於在服務業的部分他們也有意思去發展，那這個部分當然就是要對台嘛，說是善意也罷，或是有些負面看法的說是搞統戰，兩岸的問題如果從政治面出發都是可以做大做文章的。但就經濟面來講，其實就是一個開發區，假設它的政策傾斜到一個程度，那平潭的誘因就會更加增強也說不定，我想這是可以想見的。

以我們政府的想法來說，當然還是尊重市場機制，因為我們跟大陸還是不一樣的，大陸比較政治掛帥、中央集權，台灣是比較市場機制的，指是說大陸提出共同管理的部分，希望有台商、台灣人等等到那邊去包括管委會任職，或是底下相關的單位、國企等從事管理職的工作，以政府來講，相關的規定還是不被允許的，未來要怎麼走，還是要看雙方在 ECFA 後續的談判中，會不會去提到。那我

們這邊現在就是持保留態度，中方會不會再提出來就不得而知了，從政策面與我們的立場來說，我們還是尊重市場機制，另一個還是就現有的法律規定來規範，那第三當然就看未來互動的情形再做了解與對新的情況做因應。

兩岸人民關係條例該不該改，有一些事應該是可以有比較彈性的做法，這應該從兩個方面來講，大前提是兩岸要怎麼走下去，假如說認知是兩岸應該更和諧、要走上更合作的情況，那底下的看法絕對就不一樣。跟另一個極端認為說他們就是在搞統戰等等就相當不同，所以政治的大前提會影響到經濟面的做為，所以這裡面就包含了所謂法律規定是不是要鬆綁，或是說要不要更大開放的問題，所以從政治立場來看，兩岸未來的定位到底在哪裡？往中間走的話，目前台灣老百姓的想法大概就是你不要搞得太激烈，大家和平共處，有利兩岸的我們可以接受，那最大的公約數就是維持現狀，可是這個現狀指的是當下、半年、或是一年、或是幾年，跟短中長期的時間推演是很有關係的。所以假如最大公約數是往中間走的話，兩岸關係已經和緩，加上馬總統又連任的情況下，兩岸應該會往更加緩和的情況走，那這裡面還包括一些制約的因素包括全球經濟環境、整個國際政治的情勢的演變，這些或多或少也會牽扯到兩岸關係，所以有關這一部分，兩岸人民關係條例是不是要修改，我是覺得應該針對現狀做一些修改。但從台灣的法律體系來看，我們的修法是需要更多共識與時間，才有可能從行政部門提到立法部門進行修訂，所以這個部分會被這些因素所制約，我認為依照現狀馬上要面臨的問題應該考慮進行修改，所以有些學者提出應該要修改的看法是有它的必要條件存在的。

法律面之外，從實際的操作面來講，這裡面就有所謂的行政裁量權，在這個行政裁量權的範圍內，是不是可以考慮說先做鬆綁的動作或是說不要限制那麼多，以大陸的情況來說，台灣到大陸去是 OK 的，反正你來嘛，講更直白就是說，他要做統戰，就要更開放，反過來說，當要來台灣，就有很多限制在，這其實很好

理解，大陸那麼大台灣那麼小，它放個幾千萬人過來台灣就被淹沒了，所以我們是絕對要有一個安全的機制在，這就是國家的安全與國家的利益所在，我們有必要這樣做。而大陸其實也了解這個情況也同意，這其實也不是說甚麼平不平衡的問題，而是在這種架構之下必然的安排。所以從現實面來講，這些行政的舉措、執行層面的東西，有這些考量雙方都是有了解的。

再接下去講就是說，就整個企業界的認知，有一些是有反對的聲音在的，那如何在這個之中找到一個平衡點，我想就是藝術了。這不是很理性的說我就是做這個決定然後就這樣，這個部份坦白講在對外關係上，當然就是層峰來做決定，甚至於在院裡頭也不見得就能拍板，因為這關係到大陸政策與外交政策。在大陸比較能夠一條鞭的執行下來，中央講甚麼到地方都一樣，可是我們是比較民主法治的國家，所以政府在做決策的時候也要考量到老百姓的想法，要去符合到大多數人民的需要。

在兩岸關係上，就我的觀察，大陸會有很多的點子丟出來，台灣如果都要跟就會疲於奔命，因為大陸太大了，中央跟地方只要一個聲音下來，它就可以搞很多的 idea 出來，海西、平潭、廈門等等，它都有很多的想法。我剛剛講一個情形就是說，台灣還是比較尊重自由市場機制的，我們畢竟還是比較民主法治的，我不能說一句話就叫所有老百姓都要聽。像大陸他要開發一個地方，一個禮拜就可以全部鏟平，推土機開過去管你死活，我們不可能做這種事情。所以兩岸之間是有一些基本的差異存在，這也是幾十年來所導致的結果。現在是說，平潭的案子，我們怎麼去對應？基本上還是要放在一個大的環境下去看，因為大陸關係不是意謂著對外關係，就像我們常講雞蛋不要放在同一個籃子裡。

從反對黨的角度來看，它就是要把你地方化、把你矮化嘛，所以就有一國兩制的說法。這樣的話，你就更不能陷進去了，反過來講，不管他怎麼弄，萬變不離其宗，我們就是持開放態度，我們本來就是開放的，台灣的企業只要依照有關

的規定去辦，要到平潭、到廈門、到內蒙古、到新疆西藏，都是可以的，這是一個大前提。那台灣當然也要試著走出去，或是說我們要更開放，可是以目前來講，比如說要加入 TPP，有很多人包括農政單位說我們 not ready，在這個 un-ready 的情況下，要做就一定要按部就班，要有一套政策、策略到實際執行，我們有提出包括以前的經貿特區以及現在的自由貿易港區，還有已經開始在推的未來的自由經濟示範區，也可以說是對大陸提出這麼多點子的一個回應，或者說這是我們原本就要更開放的做法。我個人比較傾向於說這是我們既定的政策，撇開政治不說，經濟也有很多的發展模式，比如說是要開放的或是封閉的，那大家應該都會認為封閉對老百姓是不利的，包括北韓、古巴，古巴現在也都在開放了，那台灣也不可能去走北韓那樣子封閉的情況，所以就要開放，那開放就要有一套做法，TPP 就是更開放的一個做法，自由經濟示範區其實也是先 test 看看，再來就是說像大陸有很多的開發區，OK 我就跟你對嘛。就我的從旁了解，我們五都其實都是可以對的，我們才不會被矮化嘛，你開一個海西，我就拿一個五都跟你對，甚至非五都的也可以對。

從平潭這個案子，延伸到我們現在在推的事情，台灣還是要走自己的路，只是說因為兩岸有一些特殊的情況，我們也釋出誠意，我們也有一些自由經濟示範區或是自由貿易港區，任何一個都是可以的。台灣的中央跟地方關係其實已經在改變了，就是說中央已經不管那麼多了，我放更多給地方政府，你想怎麼做就去做，包括兩岸關係在內，也包括你可以出去宣傳自己都是 OK 的，這在世界上很多國家其實都是這種情況的。中央就某些部分一定要統一職權，比如外交、國防，但像地方經貿、財政、產業發展，只要不違反中央的法令規定，你制定地方的區域發展策略或法令，都是可以的，所以台灣也是跟著世界的潮流在走的。在這個部分，我們可以說這個是最好的方式，也就是說我不要管你太多，管越多反而越慘，甚至有些人說，就產業面的發展來講，像汽車業的保護結果更糟糕，汽車零組件如果不要保護會發展的更好。

從整個脈絡這樣下來，其實我們不太需要去在意大陸方面提出了甚麼，今天是海西跟平潭，明天又哪個，他們有他們的想法在裡面，但我們有我們的做法。最主要的大前提是說兩岸要緩和要發展，產業可以合作，可是具體情況，還是一人管一邊。所以你提出甚麼名詞，老實說根本不重要，對老百姓而言，重要的是這樣子生活會不會更好？更好就包括說我可以出國、到哪裡去玩、到哪裡投資等等。

ECFA 簽訂的大前提是在 WTO 架構之下，所以在講 ECFA 的時候，要提升到 WTO 去看，因為在 WTO 裡面，兩岸才是平起平坐的，儘管我們用的名稱是台澎金馬關稅領域，但我還是一個成員，畢竟他是一個官方的正式的國際組織，所以說要在 WTO 底下，我們更能去凸顯主權還是在我這樣一個概念，因此我要再次強調，ECFA 是在 WTO 架構下的，這個有必要先說明。所以政府對平潭的定位就很清楚，要跟我談可以，在 ECFA 下談，在 ECFA 下談就是在 WTO 下談，也就是說，這個屋頂是全球性的。再講到 PLUS，WTO 裡面也有 PLUS 的問題，也就是說兩造之間要簽訂任何都是有談判空間的，而這個協議將會被 WTO 的精神所規範，只要不違反都是 OK 的。這裡面就有很多的條件，包括國民待遇等等，那就會衍伸出強對弱的問題，有一些是可以被 WTO 精神所接受的，就是說強的可以給弱的一些優惠而不需要被比照出去的，所以像日本、歐美，它可以給非洲、加勒比海這些小國一些好處，這個是不違反 WTO 精神的。所以當兩岸在 ECFA 也就是 WTO 底下，有所謂的 PLUS 的時候，兩岸是可以做特殊安排的，而不需要取得 WTO 事先的同意，因為你已經在這個規範底下，也是可以排除他國的。所以在 WTO 底下，是可以有 PLUS 的安排。

那簽了 ECFA 台灣到底有甚麼好處，我們攤開來看其實中方讓利很多，這裡面就提到 PLUS 的問題，他強我弱，他地方跟市場都大，甚至於很多的生產成本都很低，如果說要對等開放，那我們就不用玩了。在這樣的情形之下，它開放的

多我開放的少，製造業、服務業等等都是。另一個就是我可以禁止你進入你不能禁止，比如農產品，所以這就有 PLUS 的概念在裡面。像平潭或海西其他地方都一樣，整個都是有 PLUS 的概念的。

另外就是台海兩岸的關係是很敏感的，很多國家其實都在看，包括日本、歐美、甚至韓國都在看，兩岸因為特殊關係所以很多是不會被比照的，因為兩者的關係還是未定嘛。當然在國際上普遍還是認為中方的說話才是算數的，台灣也不是聯合國的會員國，所以台灣不被視為是遊戲規則的制定者，但也因為中方的 power，所以它可以單方面給台灣許多而不讓其他國家置喙。這樣的話，假如兩岸有一個默契或共識在，很多這些是可以被排除在外的，所以這也是一個 PLUS 的概念。

平潭也反映了兩岸的關係，這次海基會高副董帶團去平潭，大陸也提出說我們是先行先試，那你們可以來配合可以來共同管理，可是照高副董的想法，你要先行先試你就做啊，怎麼還會需要我們政府去同意或不同意呢？或是說還需要去簽甚麼其他的東西呢？我們的想法其實很單純，你本來就要先行先試，那你就開放啊，投資貨品貿易也好，服務業貿易也好，你是都可以開放的。你先行先試要吸引台商，台商自己就會做判斷了。我們是先談經濟的，所以你願意開放，對我們有利的情況下，我何樂不為？至於要不要去，是經濟上、生意上的問題，那就是我們廠商自己決定的，風險就要自己評估、自己負責。所以在這個定位下談平潭，算是相當清楚的。

從國台辦到平潭管委會的定位來說，要說兩岸間對於共同管理在政治面或是行政執行面上的共識很低也是一個說法啦，基本上我是覺得他們都沒有搞清楚其實兩岸是不同的，他做的決策都沒有去想到需求方，他扮演的都是供給方，跟台灣講說我有土地、我政策傾斜、把它搞出來制定產業政策你就來投資，然後我們共同管理，這只是他的想法，它沒有想到說對方的想法會是如何。所以一提出來，

毫無疑問一定是會被質疑的。從另一方面來說，其實北京對平潭一系列的做為，到目前為止，他都沒有搞清楚這一點，就是兩岸是不同的。你要從需求方來看而不是只有供給方的想法。因為在市場機制底下，你要找一個平衡點，不是光從一邊，買方市場與賣方市場絕對是不一樣的，這樣的話，他認為它是賣方市場，我認為我是買方市場，在市場機制來看，那不是完全競爭市場而是不完全競爭的市場，那不完全競爭你就不能以 free market 的情況來看，所以他們所做的決策就不容易得到共識。

另外就是我覺得他們不夠聰明，它沒有考慮到需求方的部分，其實這個是很藝術的，兩岸關係不是那麼容易可以理性判斷的。就像他們說我推出這個，他很好啊，那你怎麼不要？其實問題不是這麼單純的，這麼單純的話兩岸問題也不會這麼難以解決了。所以我的想法是說大陸在對台政策上，是可以更寬容更開放一點，但是也不要戳到國內反對陣營的敏感神經。你做的很多事情一被人家說成是統戰，那我們政府其實也不可避免的就要先退一步觀察看看再說。

我覺得對於民主的這種概念，他們其實還是很害怕的。畢竟還是太快了，他們可能也想像，但不可能一步到位。也怕說平潭一做民主，會控制不住。說到底，再怎麼共同，那都還是大陸的領土大陸的政策，他們隨時都可以一翻兩瞪眼的，今天改這個明天改那個，你就不知所措了。像高副董講的，少談一些政治，多談一些經濟，或是根本就不要談政治。其實任何的動作，不是光兩岸，世界各國都一樣，經濟的背後都有政治的目的，不要說共產集團或社會主義國家，最自由的美國、歐洲、日本，哪個國家經濟動作的背後沒有政治目的。政治經濟就是一隻手的兩面，很多事情包括平潭我覺得是只要做，不需要說那麼多，很多都像是擺出一個態勢說我對你多好多好，很容易引起人的反感，所以北京當局操作兩岸議題的智慧還是不夠。

兩岸的問題都需要時間去解決，只是現在中方想要加速，對我們來說，要不

要加速的前提就是不能傷害到我們的權益，只要有傷害到的，不需要公投都知道一定是反對的。在這種情況下，大陸 13 億人甚至更多，台灣 2300 萬甚至更少，大陸怎麼去拿捏這就很重要。我以小對大，當然是我吃虧嘛，那你要我過去，如果沒有相當好的條件或是做給我看，我怎麼可能會去同意呢？平潭的提出，其實時機也算對，只是說在做法上有很多值得去質疑的，我是覺得這個對台的政策來說，蠻粗糙的。像尹主委的說法，也就是站在政府的立場非表達不可的。

綜合各個層面來看，大陸其實對台政策上還是不夠聰明，策略、手段還是有反思跟檢討的空間的。平潭本身是沒有甚麼值得去非議的，但是因為平潭搞的兩岸多了一個風波或是說不好的插曲，我是覺得也沒甚麼必要，這也就是為什麼我說他們政策是粗糙的，說真的我也不認為共同管理是多有新意的構想，他們從想法到操作平潭的手段都還是不夠智慧。整個對台政策從中央到地方應該是更加藝術一些。

我是覺得如果可以藉著平潭的議題，讓中共中央去了解兩岸不是一言堂，不是誰講了就算數，當然民進黨內部也有很多討論，大陸對我們中南部也有在照顧，這些往正面走的事情我們是應該給予肯定的，但還有很多事可以再加強，特別是中方我覺得要負起更大的責任，因為從 size、整體國力各方面我們是小是弱的一方，所以我覺得中方是可以釋出更大的善意，包括讓利也好、政策傾斜也好，都是可以有更強更大的力度。

2011年3月22日於平潭島上訪談林姓、章姓、康姓當地居民 I

有沒有聽過一句話叫，平潭島平潭島，只長石頭不長草。你從台灣來，其實台灣跟平潭很早就有交往了，以前是走私跟偷渡的最好地方了。還有啊，以前演習的時候，平潭是個將軍島，咱們解放軍一次就來了幾百位將軍啊，很風光的。

平潭人基本上是靠海維生的，捕魚是我們的傳統生活方式，平潭看起來很窮，但平潭人在外經商很厲害的，特別是隧道業，全中國有70%的隧道工程都是平潭人在做的。

你在平潭這樣看看，應該發現年輕人很少對吧？其實年輕人不是沒有想過回來平潭，但平潭是個一年只有七、八、九三個月可以住人，但是那三個月又有颱風，所以平潭人早就都外移出去了，有沒有聽過「三等公民」？就是等船、等車、等人啦。

要搞實驗區我非常贊同，中國其他地方都在發展，怎麼平潭就沒有甚麼動靜呢？平潭以前的房子沒人要，實驗區的消息一放出來，大家都回來買房了，現在有平潭的房子那很值錢的。

實驗區的消息一出來，我就叫我兒子趕快回來了，平潭在發展，早點回來機會更好，也能為家鄉貢獻，平潭加油。

最近一直有中央級官員來平潭視察，這是很轟動的大事啊，以前別說是中央、省級領導，市級領導有來就是不得了的事情了。

要跟台灣合作甚麼的都很好啊，兩岸一家親嘛，一起把平潭搞好了，那也是很了不得的一件事。