

國立政治大學國家發展研究所

博士論文

指導教授：高長博士、趙建民博士



政府角色與區域發展：
長江三角洲地區治理競合模式之研究

研究生：吳瑟致 撰

中華民國 102 年 1 月

記錄編號：G0952615013

國立政治大學
博碩士論文全文上網授權書

National ChengChi University

Letter of Authorization for Theses and Dissertations Full Text Upload

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

(Bind with paper copy thesis/dissertation following the title page)

本授權書所授權之論文為授權人在國立政治大學國家發展研究所系所 當代中國 組
101學年度第一學期取得 博士學位之論文。

This form attests that the Contemporary China Division of the Department of Graduate Institute of
Development Studies at National ChengChi University has received a PHD degree
thesis/dissertation by the undersigned in the First semester of 101 academic year.

論文題目 (Title)：政府角色與區域發展：長江三角洲地區治理競合模式之研究
(Government's Role and Regional Development: the study of Regional Governance and Co-
petition Model in the Yangtze River Delta)

指導教授 (Supervisor)：高長,趙建民

立書人同意非專屬、無償授權國立政治大學，將上列論文全文資料以數位化等各種方式重
製後收錄於資料庫，透過單機、網際網路、無線網路或其他公開傳輸方式提供用戶進行線
上檢索、瀏覽、下載、傳輸及列印。國立政治大學並得以再授權第三人進行上述之行爲。
The undersigned grants non-exclusive and gratis authorization to National ChengChi University,
to re-produce the above thesis/dissertation full text material via digitalization or any other way,
and to store it in the database for users to access online search, browse, download, transmit and
print via single-machine, the Internet, wireless Internet or other public methods. National
ChengChi University is entitled to reauthorize a third party to perform the above actions.

論文全文上載網路公開之時間 (Time of Thesis/Dissertation Full Text Uploading for Internet Access)：

網際網路 (The Internet) ■ 中華民國 103 年 2 月 18 日公開

● 立書人擔保本著作為立書人所創作之著作，有權依本授權書內容進行各項授權，且未侵
害任何第三人之智慧財產權。

The undersigned guarantees that this work is the original work of the undersigned, and is therefore
eligible to grant various authorizations according to this letter of authorization, and does not
infringe any intellectual property right of any third party.

● 依據96年9月22日96學年度第1學期第1次教務會議決議，畢業論文既經考試委員評定完
成，並已繳交至圖書館，應視為本校之檔案，不得再行抽換。關於授權事項亦採一經授權
不得變更之原則辦理。

According to the resolution of the first Academic Affairs Meeting of the first semester on
September 22nd, 2007, Once the thesis/dissertation is passed after the officiating examiner's
evaluation and sent to the library, it will be considered as the library's record, thereby changing
and replacing of the record is disallowed. For the matter of authorization, once the authorization is
granted to the library, any further alteration is disallowed.

立書人：吳瑟致

簽名 (Signature)： 吳瑟致

Date of signature： 18 / 2 / 2013 (dd/mm/yyyy) 中華民國102年2月18日

國立政治大學國家發展研究所

吳瑟致 君 (學號 95261501) 所撰之博士學位論文

政府角色與區域發展：長江三角洲地區治理競合模式之研究

業經本委員會審議通過

論文考試委員會委員

傅喜誠

趙連良

顏俊

唐竹園

魏艾

卜以昇

張五岳

指導教授

趙連良

顏俊

研究所所長

吳德美

中華民國 102 年 1 月 27 日

致謝辭

離校在即，匆忙提筆書寫盼能盡力表達感恩的心境！

博士論文的完成，首先，我要感謝我的指導教授高長老師、趙建民老師，跟隨兩位老師的期間，不管身教、言教，甚至是對學術研究的嚴謹態度或生活細節，都是我終身學習的榜樣。兩位老師耐心指導我的博士論文，讓我得以完成人生重要的學位，我常在想，得蒙兩位大師的親炙教誨，忝列門牆，是何其有幸阿！

在政大的求學過程中，校內的童振源老師、王振寰老師、高永光老師、吳德美老師、陳敦源老師、陳陸輝老師、邱坤玄老師、施哲雄老師、蘇偉業老師、馬姐、佩琦學姐等人在學業與生活上的指導和協助，讓我受益良多；校外的顧長永老師、宋興洲老師、姚朝森老師、唐彥博老師、朱景鵬老師等人給予的鼓勵，讓我更堅持走下去。能完成本論文，我要特別感謝口試委員魏艾老師、陳德昇老師、唐代彪老師、張五岳老師、傅豐誠老師，在論文口試時給予的建議與指正，使本論文更為完善；除此之外，感謝國科會與陸委會中華發展基金管理委員會的獎助，得以赴美國及中國大陸進行交流與蹲點研究，更要感謝美國匹茲堡大學經濟學系教授 Thomas G. Rawski 博士、政治學系教授 Pierre F. Landry 博士、上海的王海良老師、楊宇立老師、盛九元老師、倪永杰所長及許多台商朋友給予的指導與

協助。

同學們與學弟妹的陪伴是我在博士班生涯的重要點綴，琮淵學長、以彬學長、興國學長、宇韶學長、政緯、景榮、奕任、應文、鈞智、子揚、堯為、育佐等人，有你們的陪伴生活真是多采多姿，歡樂無比。另外，喜歡棒球的我，前往棒球場嘶吼加油是我抒解壓力的方式，球場認識的朋友方拔一家人、傅拔一家人、KB、LEVIS、蔣夫婦、阿彩、小 Wai、二壘綱等人，有你們真好！

求學的階段有家人的陪伴是我向前邁進的最大動力，老爸與老媽無時無刻的叮嚀與愛護，讓我這個尚待成熟的大兒子可以無後顧之憂專心研究；兩位弟弟的耍寶，不但增添日常生活的樂趣，更培養出讓人稱羨的兄弟情誼；情感上，佩霓的體諒與包容，是我從碩士到博士重要的心靈依靠。重要的是，感謝主！主的安排讓我走過幽幽險谷都不必害怕，每當我挫折無助時，主的話常洗滌我徬徨的心境，「耶穌說，我就是生命的糧；到我這裡來的，必定不餓；信我的，永遠不渴；凡父所賜給我的人，必到我這裡來，到我這裡來的，我總不丟棄他(約翰福音六章 35、37 節)」，阿們！

最後，將這本博士論文獻給我最敬愛的每一個人。

吳瑟致 謹誌

2013 年 2 月 于 木柵吳宅

摘要

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

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

目前學理上探討區域治理的內涵，在於解釋「誰來治理」和「如何治理」，以及政府與治理的思考。回顧過去有關長三角地區和中國大陸區域發展的研究多集中討論「地方主義」的問題，同時以地理學的空間分佈與區位理論作爲分析主軸；然而，中國大陸經濟發展的過程中，政府往往扮演主要的引導角色，結合從區域治理與區域競合的途徑，更能確實觀察中國大陸區域現況與未來展望。就此，本研究將探討長三角區域發展在政府力量與市場角色的作用下，所形成的區域治理模式及其特性。

關鍵字：地方主義、地方政府、長三角、區域治理、區域競合。

Abstract

The Yangtze River Delta is one of the regions in China that demonstrated fast-growing economic development. The high-speed development of the industries in the region triggered off economic growth in the urban areas of the region, which eventually contributed to the sound economic performance in China. The Yangtze River Delta embraces a number of cities. The scale of industrial clustering in the cities of the region significantly intensified as a result of the fast clustering of the global industry chain. Capital from all over the world flooded into the Yangtze River Delta, which transformed the region into a metropolitan zone. In the era of incremental “globalization”, the free flows of production resources and economic interdependence will be an inevitable phenomenon. In other words, the balance between cooperation and competition (Co-opetition) of different industrial sectors of the world in the process where the industrial clustering at the Yangtze River Delta is merging with the global supply chain will be an issue for all cities in the Yangtze River Delta to address to.

The link between the Yangtze River Delta and the global industry chain has been transformed from the “vertical” structure to the structure of “international division of labor”. The restructuring of the industrial division of labor among the cities in the region is critical for yielding urban clustering effect and driving development forward. Since the launch of the open-door policy in China, the industrial structure at the Yangtze River Delta has undergone significant change. The local governments become more positive at regional cooperation. From the perspective of governance, regionalization has compelled the local governments to change their mode of governance. Regional interest is no longer a sheer matter of local autonomy but rather the demand for regional public resources. As such, Regional Governance becomes a

critical stage for the Yangtze River Delta in globalization. Regional Co-opetition will emerge as the core issue of Regional Governance at the Yangtze River Delta.

The essence of contemporary study of Regional Governance rests with the interpretation of “Who Governs”, “How Governs”, and other thoughts of governments and governance. In the past, most studies on the Yangtze River Delta and the regional development of China tended to focus on regionalism and the gravity of studies was the geographic locations and regional theories. Yet, in the course of economic development in China, the government tended to play a guiding role. An integration of the Regional Governance and regional Co-opetition allows for a clear view on the status of regional development in China and the development in the future. As such, this thesis attempts to address the issues of whether or not the regional development of the Yangtze River Delta can help to create a model of Regional Governance? And could the Co-opetition relations behind governance and the changes in the industrial structure contribute to further regional collaboration? Finally, the thesis will address to the problems confronting the regional cooperation at the Yangtze River Delta under the power of the government and the role of the market.

Keywords: Regionalism, Local Government, Yangtze River Delta, Regional Governance, Regional Co-opetition.

章節目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究緣起	1
第二節 研究方法與途徑	7
第三節 研究範圍、限制與章節安排	13
第二章 理論、文獻探討與研究假設	19
第一節 區域治理理論	19
第二節 相關研究文獻的回顧與評析	33
第三節 研究假設	53
第三章 改革開放後中國大陸區域發展與政府角色	59
第一節 改革開放前的區域發展概述(1949年-1977年)	59
第二節 改革開放初期的放權讓利(1978年-1991年)	65
第三節 強化中央角色的改革階段(1992年-2001年)	83
第四節 區域協調發展階段(2002年迄今)	97
第五節 小結	109

第四章 長三角區域對抗治理模式的分析	113
第一節 長三角地區無序性對抗治理模式與後果	113
第二節 長三角地區對抗模式的個案比較分析	131
第三節 小結	147
第五章 長三角合作治理模式與區域發展	149
第一節 地方合作機制的形成	151
第二節 區域治理的成效	161
第三節 長三角區域合作治理模式的困境	175
第四節 小結	191
第六章 結論	193
第一節 研究發現	193
第二節 後續研究建議	205
參考文獻	211
一、中文部分	211
二、英文部分	229
三、附錄	241

圖目次

圖 1-1 地方競合關係的發展過程.....	11
圖 1-2 長江三角洲區域(上海市、江蘇省、浙江省)範圍.....	13
圖 1-3 研究流程.....	14
圖 2-1 權力下放(去中心化)的光譜.....	21
圖 2-2 地方政府競合關係.....	32
圖 2-3 研究構想途徑.....	53
圖 2-4 中央與省：互動關係.....	57
圖 3-1 中央、地方與國有企業的關係.....	67
圖 3-2 地方利益的追求.....	74
圖 3-3 地方政府之間的無序性對抗模式.....	75
圖 3-4 地方政府之間的理性對抗模式.....	92
圖 3-5 地方政府之間合作治理模式的出現.....	102
圖 3-6 地方政府競爭的演繹過程.....	110
圖 4-1 無序性對抗模式中阻塞的細胞結構現象示意圖.....	129
圖 4-2 杭州地區的對抗治理模式.....	145
圖 4-3 昆山地區的對抗治理模式.....	146
圖 5-1 1980 年代長三角地區發展的政府角色與關係.....	151
圖 5-2 1990 年代長三角地區發展的政府角色與關係.....	153
圖 5-3 長三角區域合作的政府角色與關係.....	155
圖 5-4 中國大陸改革開放前、後政治領域與經濟領域關係中的協會角色.....	170
圖 5-5 地方治理的多層次治理結構.....	172
圖 5-6 長三角地區治理結構的現實.....	174
圖 5-7 區域整合的目標及政府角色.....	186
圖 5-8 制度安排與經濟發展的瓶頸.....	187
圖 5-9 長三角區域合作治理的困境.....	188

表目次

表 1-1 地方政府對經濟發展的行為特徵.....	10
表 2-1 區域主義的發展比較.....	28
表 2-2 地方政府之間的競合博弈.....	56
表 3-1 計畫經濟時期的區域發展規劃.....	60
表 3-2 改革開放前後的區域發展戰略及重點.....	62
表 4-1 1980 年代至 1990 年代長三角兩省一市基礎建設投資金額.....	114
表 4-2 長三角地區兩省一市的基礎建設競爭項目.....	115
表 4-3 長三角地區兩省一市吸引外商直接投資金額.....	118
表 4-4 長三角地區兩省一市地方財政總收入佔地方 GDP 比重.....	121
表 4-5 1980 年代至 1990 年代上海市與浙江省地方財政對企業補助支出.....	123
表 4-6 1990 年代江蘇省財政支出中的價格補貼與企業補貼.....	124
表 4-7 長三角地區製造業同構度的發展.....	126
表 4-8 長三角地區兩省一市的主導製造業企業.....	127
表 4-9 長三角地方重要城市的支柱產業.....	128
表 5-1 長三角地區合作的發展.....	156
表 5-2 長三角地區行政兼併情形.....	161
表 5-3 中國大陸最佳商業城市排名.....	166
表 5-4 長三角地區兩省一市社會組織分類(2009 年).....	173
表 5-5 長三角地區兩省一市的競合博弈.....	176
表 5-6 長三角地區江、浙兩省的競合博弈.....	177
表 5-7 長三角地區地方競合關係之演變趨勢.....	180
表 5-8 長三角地區兩省一市的產業相關係數.....	181
表 5-9 長三角兩省一市工業部門的同構現象.....	182
表 5-10 長三角兩省一市主要產業的同構率.....	183
表 5-11 上海市與浙江省地方財政對企業補助支出.....	184
表 5-12 江蘇省對區域內價格補貼與企業補貼的財政支出.....	184

第一章 緒論

第一節 研究緣起

一、研究動機

二十世紀末開始，「全球化」(Globalization)的潮流，資訊科技與社會結構的快速流動，改變了人類生活的時空環境，出現公共議題多元化、複雜化的現象，¹進而對政治、經濟、社會等發展帶來巨大的衝擊，使得政府的「治理能力」(Governance Capability)備受考驗，如何因應公共需求的擴大，以及維持治理系統，提升「公共服務」(Public Services)的能力，是檢視政府治理能力與競爭力的指標。²

現今政府治理模式出現「領域」(Territory)的轉變與「再領土化」(Re-territorialization)的調整，³前者凸顯自單一、純粹的行政區域內事務演變成多面向「跨區域」(Across Boundary)、「跨部門」(Across Section)的特性，⁴後者係指傳統行政區劃的結構弱化，區域的概念對政府因應全球化趨勢更為重要，顯示「區域治理」(Regional Governance)的重要性與機制建立的必要性。⁵

中國大陸經濟快速成長，其經濟的發展形勢是近年來各界關注的焦點之一。1978年改革開放前，中央為了達到區域平衡的目標，採取「劫富濟貧」的區域發展策略，以消除區域差異維持區域間的平衡發展。⁶文革結束後，中央為了落實「改革開放政策」與「經濟發展為中心」等方針，一改過去以平衡為宗旨的「均

¹ P. Newman, *Urban Planning in Europe* (New York & London: Routledge, 1996).

² Donald F. Norris, "Whither Metropolitan Governance?" *Urban Affairs Review*, Vol.36, No.4, March 2001, p.535.

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

⁴ Janet Newman, *Modernising Governance: New Labor, Policy and Society* (London: Sage Publications, 2001), p.109.

⁵ Gerry Stoker, *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labor* (Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd, 2004).

⁶ 林武郎、陳泰明、郭艾艾，《中國大陸區域經濟的整合與產業發展》(台北：行政院大陸委員會，1999年)，頁31-32。

衡發展模式」，轉為以著重提升效率的「傾斜模式」，包括「梯度推移發展模式」與「點軸開發模式」等。⁷直至 2000 年，提出「區域協調互動」的概念，以縮小區域落差。⁸

中國大陸採取改革開放政策以來，致力建構具中國特色的社會主義市場經濟體制，試圖解構過去計劃性的政府統治模式，採取「點、線、面」模式的「漸進主義」(Gradualism)經濟發展戰略，⁹以經濟發展為中心，同時對地方政府施行「放權讓利」的行政、經濟分權運作，使得地方發展出現「區塊化」(Regionalization)與「地方主義」(Regionalism)的現象，包括珠江三角洲、長江三角洲、環渤海經濟開放區等，除了來自中央政策的引導，地方政府發展經濟的客觀形勢需求至為關鍵。

中國大陸政府經濟職能已從統治轉為治理，由中央集權向地方政府分權化轉型，甚至邁入區域相互依存的階段；¹⁰上述的意涵有二，一方面，改變中央與地方的垂直「府際關係」(Intergovernment Relations)，另一方面則牽動地方之間的競合互動。這套新的區域治理模式，與改革開放以來大陸高速經濟成長的成就，是否存在關連？值得深入探討。

從另一角度思考，中央權力下放使得地方獲得一定的自主權，促進了區域經濟發展；然而，同時卻也出現區塊化的現象，對落實全國性政策的協調造成阻礙。改革開放以來，地方政府具有強大的行政力量，為了追求地方財政和政績表現，協調與介入企業生產功能，以累積地方資本達到利益最大化，猶如具營運功能的實質公司；¹¹甚至與其他地方政府相爭資源與市場，出現地方保護主義的問題，

⁷ 耿慶武，《中國區域經濟發展》(台北：聯經出版社，2001年)，頁 21-22。

⁸ 胡少維，「區域經濟發展趨勢與政策走向」，王長勝主編，《2007 經濟信息綠皮書：中國與世界經濟發展報告》，(北京：社會科學文獻出版社，2008年)，頁 308。

⁹ Thomas G. Rawski, "China and the Idea of Economic Reform," *The William Davidson Institute Working Paper Series*, No. 91, July 1997, p.17.

¹⁰ 陳占彪，《中國區域政治經濟的理論與實踐》(上海：華東師範大學中國行政區劃研究中心博士後出站報告，2003)，頁 99。

¹¹ Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol.45, No.1, October 1992, pp.99-126. And Jean C. Oi, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *The China Quarterly*, No.144, December 1995, pp.1136-1139.

以及重視地方利益的「諸侯經濟」，對中央權威帶來挑戰。¹²

有學者認為，地方政府的權力擴大，使得中央治理能力受到牽制；不過，也有學者提出不同的解讀，認為區域內若可建立合作網絡不但可以促進地方之間的協調合作，有助於強化地方自治發展並減少地方競爭摩擦所引起的衝突，也有可能改善中央治理地方事務的和諧與便利。¹³因此，從區塊化的趨勢來看中央與地方關係、地方之間關係，是一不同於過去的研究途徑，亦可對中國大陸府際關係提供不同的分析架構，以觀察未來政府關係的變化形勢。

本研究試圖探討中國大陸區域治理的問題，除了剖析與區域發展之間的關係外，更重要的是要進行類型理論化的建構。回顧過去的研究文獻，基於出發點與分析途徑的不同，本論文針對治理的面向區分出研究層次、研究主題、研究重心等，以核心城市和普通城市之間的互動作為研究層次，試圖建構中國大陸地方之間區域治理與區域發展關係的模型。

本論文的研究重心，是要對中國大陸區域發展過程中的中央政府、地方政府角色，就政府間權力、政策、制度互動的關係，建構大陸區域治理的分析模式，主要探究的方向如下三點：

- 第一， 政府治理角色與中國大陸區域(經濟)發展的關聯性。
- 第二， 中國大陸區域治理模式與政府競合關係的演變。
- 第三， 不同治理模式的政經效應比較。

¹² 黃仁偉，「論區域經濟與諸侯經濟」，《社會科學》，1995年第8期，1995年8月，頁22-26。

¹³ Goldsmith Mike, "Autonomy and City Limits," In David Judge & Gerry Stoker & Harold Wolman, eds., *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications, 1995), pp.228-252.

二、研究目的

鑒於全球化的趨勢，國家與國家、國家與地區和地區與地區之間的關係更爲緊密，合作與共生的概念成爲國際社會的主流價值。本研究將以長三角爲個案，檢視該區域的區域治理模式特徵，並進一步探究中央與地方在區域治理過程中互動角色出現分工、衝突、合作等現象。

中國大陸自改革開放後，經濟實力快速崛起，綜合國力大幅提升，成爲國際社會無法忽視的力量。中國大陸經濟實力不斷擴大，提升其對全球政治與經濟的影響力，對於國內的區域發展與國際經貿的連結程度也日益加深，尤其全球化與區塊化的浪潮中，地方政府的競合互動將會牽動中國大陸區域的發展格局，國際情勢的變化對中國大陸區域發展也會帶來影響。

不同的區域在各自環境條件下會出現不同的治理模式，¹⁴本研究將借鑑國外區域治理的基本理論分析架構，並結合中國大陸特殊實情、環境，作爲論述的基礎，評述改革開放至今中國大陸區域發展的概況，以及長三角所採取的治理模式和措施所面臨到的治理問題。本研究試圖就理論與實務對話，歸納區域治理的類型，進一步對中國大陸治理模式之政經效應作系統分析，研究目的可以歸納爲下列幾點：

一、中國大陸自改革開放後，經濟高速成長，唯不同區域的表現有別。本文將從全球化的視角出發，以區域競合的觀點探討中國大陸區域發展的過去、現況與未來效應。

二、中國大陸區域發展以經濟發展爲核心，本研究將從區域內各城市產業的結構、群聚分佈、同構重疊等現象觀察政府治理與地方發展的關聯性，進一步論證中國大陸區域發展對地方之間進行區域治理與競合關係的影響。

三、改革開放後，中國大陸區塊化發展受到各界的關注，地方群聚、「城市

¹⁴ Jon Pierre, "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics," *Urban Affairs Review*, Vol.34, No.3, January 1999, pp.372-396.

群」(Urban Agglomeration)、城市型行政區¹⁵的現象不斷擴大，除了來自中央政策的引導，更是地方政府追求經濟成長與城市化的結果。本研究將以長三角為例，探究該區塊的區域治理模式，分析地方政府之間的互動關係，以及治理特性。

四、政府在區域發展中扮演重要的角色。中國大陸在改革開放後，中央政府對地方政府互動關係變化，與區域治理模式演變息息相關；非政府組織尤其是企業對中國大陸區域發展發揮巨大的影響力，對區域治理與競合關係產生影響。

五、中國大陸區域競合、區域治理與區域發展是檢視中國大陸經濟永續發展的主要面向，在長三角區域內所呈現的發展趨勢中，地方之間的協調性愈高，區域發展的成熟度即愈高，進一步有助於區域整體發展及政經影響力。

六、針對兩種迥異的中國大陸地方治理模式(昆山為產權集體化「蘇南模式」的延伸，杭州則為典型「私營化經濟」的翻版)進行制度變遷的比較，從「經濟發展策略」、「地方政府角色」、「外資投資方式」等幾個面向切入，評述在不同的初始條件下治理內涵的演變發展。

¹⁵ 劉君德、靳潤成、周克瑜，《中國政區地理》(北京：科學出版社，1999年)，頁130。



第二節 研究方法與途徑

一、研究方法

研究方法論(Research Methodology)可分為「研究方法」(Research Method)¹⁶與「研究途徑」(Research Approach)¹⁷。本研究採用理論與實証分析相結合的研究方法，既根據西方有關區域治理的基本理論分析框架，又結合中國大陸實際情勢，以符合理論論述和現實條件的理性判斷與解釋；同時，本研究亦將以其他社會科學方法的運用，透過各研究領域的分析整合，並輔以競合與博奕的觀點，了解政府角色、政府關係、公私部門關係、治理模式在中國大陸區域發展中的政經效應，以提升本論文研究的完整性與達到研究之目的。

本研究首先採用了文獻分析法，蒐集公開發表的相關研究文獻與政府相關政策論述，並對相關文獻加以引述比較，以了解相關研究之成果與可研究的方向，總結相關研究的概念界定與符合中國大陸實情的內涵，更進一步發展出不同角度的看法，並做適當的評論，使得相關研究更為完整。主要擬援用一般次級資料來分析，包括統計數據、二手資料、政策分析報告、學術研究報告、政府政策文件等。¹⁸在統計數據的分析上，¹⁹將援引中國大陸官方公佈的統計數據，尤其是

¹⁶ 所謂研究方法意旨從事研究工作所實際採行的程序、步驟、手段，包括資料的蒐集與處理。楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園，《社會及行為科學研究方法》(台北：東華書局，1992年)，頁1-2。研究方法(method)是幫助研究者選擇有效的執行工具，來獲取研究所需的資料，從中得到所欲求的結論，換句話說，研究方法是指蒐集和處理資料的技術和進行的程序。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。

¹⁷ 「研究途徑」則是指選擇問題及資料的準則，此重要性大於研究方法，原因在於問題與準則的釐清，將有助於或是方能進行資料的選擇，以及進一步後續的資料蒐集及處理。易君博，《政治理論與研究方法》(台北：三民出版社，2003年)，頁97-98。

¹⁸ 文獻分析應具有客觀化(Objectivity)、系統化(Systematic)、數量化(Quantitative)、明顯化(Manifestly)等四樣特徵，所謂的「文獻」，乃是針對與題旨直接相關，或可提供重要論點文本，進行定量或是定質的分析。然歷史材料本身並不僅是史料的堆疊，在確定史料的真實之後必須繼之以分析法，如將分散各處的史料，經過分析後歸納在一起。除了以分析法比較各種文獻的異同正誤外，並分析歷史事件淵源、原因、背景、影響及其意義等，以便解釋。Ole R. Holsti, *Content Analysis for Social Sciences and Humanism* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1969), pp3-5.

¹⁹ 所謂的數量化分析意指資料分析的結果，必須要有統計上的推論性，並證明推論結果的客觀性與系統性；然而，分析的重點在於採用的方法有和理論上的關聯性，而非是否必需量化。Ole R. Holsti, *Content Analysis for Social Sciences and Humanism*, p.9.

中國大陸整體發展與長三角地區的個案分析中，需要部分的基本數據統計，利用基礎的描述性統計方法加以計算整理，就此根據相關的學理作出政經意涵的判斷，以及在推論上提出有利的依據。

在蒐集相關的理論與研究文獻後，進行檢閱與探討以確立符合本研究主題的主軸。從文獻的蒐集過程中了解第一手文獻的不足，以及相關議題討論仍僅是片面披露，歸納式的分析及深入探討十分不足，因此，筆者接受指導老師的建議，實際前往中國大陸地區進行訪談以蒐集論文撰寫的資料。本研究田野調查所採用的方法為「深度訪談」(In-depth Interview)²⁰的方式；同時，從文獻與理論的檢閱中來規劃研究架構的操作，將深度訪談的問題能與相關理論建構與本研究假設對話，透過所獲得的訪談資料來充實本研究的實證分析。

筆者在撰寫博士論文期間，獲得相關單位的獎助，前往中國大陸進行3次的田野調查(2009年的2月、2009年的7月、2010年的8月)，前往的地點包括北京、天津、上海、昆山、杭州等地，與當地的學者專家、政府代表、台商企業進行與本研究主題相符的學術交流與深度訪談，此對本研究的分析與論證提供了相當幫助的實證資料，訪談的對象及問題請參閱附錄 8；另外，筆者更於2011年獲得國科會千里馬的獎助前往美國匹茲堡大學(University of Pittsburgh)經濟學系進行為期一年的移地研究，師承於美國中國研究大師Thomas G. Rawski的門下，期間就相關主題與該校研究人員進行意見交換，並參與學術圓桌論壇的與談，不但對本人在研究分析上提供許多寶貴的建議，更有助於筆者的研究發想。

基於上述，本研究將了解中國大陸區域發展的整體概況，並提出較具經典的案例進行佐證，統整出不同階段所出現的區域治理模式；除此之外，本研究以長三角地區為區域範疇，挑選昆山、杭州兩地進行個案分析，針對兩地的企業界、政府單位進行深度訪談，將訪談結果加以彙整分析，並比較出兩地的治理特色，以作為探究中國大陸區域治理模式的實證案例。

²⁰ 深度訪談就欲了解的問題向受訪者提出，受訪者就經驗、心得或參與過程提出回應與闡述，直接面對受訪者的反應，因此，問題的提問、受訪者回答的傾聽及回應的過程十分重要。陳向明，《質的研究方法與社會科學研究》(台北：教育科學出版社，2000年)，頁165-200。

二、研究途徑：區域治理中的競合發展

隨著治理事務的多元化與複雜化發展，治理理論與時俱進，「超國家層次」與「次國家層次」成了探討治理範圍的新焦點之一。²¹本研究將在第二章進行相關區域治理理論的探討，了解到治理透過各種不同制度關係的引導與規範，目的是為了增進公共利益，這是探討治理中對於「善治」(Good Governance)的主要意涵；²²換句話說，區域治理的目的在於擴大區域內的公共利益。

區域治理為了提升效率，以及分擔政府治理事務，採取集體行動來達成對共同問題的解決方案。²³區域治理對競爭與合作的論述凸顯出地方之間複雜的競合關係，有關競合關係的討論可以先理解「競合理論」(Co-opetition Theory)的內涵，該理論源自於企業研究的發展，認為企業之間不是只有純粹競爭或合作的選擇，尤其在全球化的潮流下，面臨營運利潤減少的挑戰，企業間不再是「你死我活」的「零和遊戲」(Zero-sum Game)，轉而採取「既競爭又合作」的「競合策略」(Strategy of Co-opetition)，認知到競爭與合作是併存的關係。²⁴

陳德昇(2005)曾就「競合觀點」(Co-opetition)來檢視長三角地區垂直與水平

²¹ 「超國家層次」涉及全球化與區域化制度的論述，「次國家層次」對地方化與權力下放的治理制度有更具體的分析，尤其是提高公共治理能力的政府再造運動，將治理的範疇涵蓋了市場經濟(例如民營化、公司化的資源配置)、市民社會(例如權力下放與第三部門的角色)、公共治理(例如強調分工合作的關係)，甚至提出市場、政府、市民社會三者夥伴關係的第三條路，以及「多元統一、競合、自治與共治」的多中心治理鑲嵌結構。參閱 張昕，《轉型中國的治理與發展》(北京：中國人民大學出版社，2007年)，頁 204-211。

²² 俞可平，《治理與善治》(北京：社會科學文獻出版社，2000年)，頁 5。

²³ Patrick Kenis & Volker Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinising a New Analytical Toolbox," in Bernd Marin & Renate Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Frankfurt: Campus Verlag, 1991), p.36.

²⁴ 在企業管理理論中，認為競合策略可以在商場上達成的原因在於，廠商並不會忘記爭取自己在博弈中應得的好處。換句話說，這樣的賽局不同於運動競賽，不追求絕對的輸贏結果，己方獲得成功的要素不一定是對方的失敗；反而，可以透過互補依賴的條件，創造共同合作的價值，與顧客、供應商、協力廠商建立多方策略聯盟，以提昇整體對外競爭的優勢。就競合策略的選擇，則是一種行為者的「博弈過程」(Process of Game)，當企業認為採取相互排擠的商業對立策略，可能出現「雙輸」(Lose-Lose)的結果大於「輸贏」(Lose-Win)的可能時，則競合關係將會是企業營運的焦點。在這樣既競爭又合作的互動中，將企業之間的單方競爭轉化成企業合作，形成產業群聚之間的競爭，當合作會提昇競爭力的考量時，雙方則有創造「雙贏」(Win-Win)的機會。Adam M. Brandenburger & Barry J. Nalebuff, 許恩得譯，《競合策略》(台北：培生教育出版集團，2004年)，頁 9-22。

的府際關係，認為地方政府的本位主義是造成區域內出現競爭關係大於合作關係的問題所在。²⁵陳德昇提出的競合觀念與地方行為邏輯的選擇有關，也就是地方政府會依照自身利益的考量，無論選擇競爭抑或合作，其目的都在於提升自我競爭優勢和利益最大化(表 1- 1)，在資源有限的前提下，地方之間會呈現「你死我活」的競爭關係，一種具「零和遊戲」特性的對抗模式；隨著環境的改變，當地方利益在無序性的對抗中不斷降低，如同國家在國際貿易發展的選擇途徑一樣，絕對利益原則的思維轉為比較利益原則的策略，形成理性對抗模式，具「非零和遊戲」(Non-zero-sum Game)的特性。本研究將以競合觀念為基礎，進一步提出區域治理模式的特徵，此有助於區域治理理論的建構，並符合中國大陸發展的現實條件，作為未來相關議題研究的分析框架。

表 1- 1 地方政府對經濟發展的行為特徵

方式	內涵
向中央討價還價爭取優惠政策	獲得更多的權力與資源以調動投資。
向中央討價還價以獲得援助	爭取中央資源，例如預算資源、銀行貸款、放寬投資規模上限。
上有政策、下有對策	對中央政策進行自我詮釋，以利地方發展。
政策制度創新	發展多種形式的投資模式，提高差異優勢。
產業與投資國際化	吸引外資進入，提高產業發展層次。

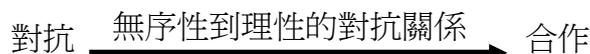
資料來源：概念來自 Linda Chelan Li(1998), pp.4.間接引自並修改自王嘉州(2003b)，頁 159。

無論從全球化理論、整合理論，甚至是新區域主義，針對區域發展中地方關係的發展，都不再只是論證「競爭」與「效率提升」的關係，而包括「合作策略」的思維；另外，Ostrom 更提出在競爭的過程中進行「治理合作」(Cooperative Governance)，有利於提升公共利益及公共服務，²⁶可見「合作」的概念是探究治

²⁵ 陳德昇，《大陸市場轉型期長三角府際關係：競合觀點》(台北：行政院國家科學委員會委託專題研究計畫，2005 年，計畫編號：NSC93-2414-H-004-039-)。

²⁶ Vincent Ostrom, *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American*

理不可忽視的一環。總而言之，地方爲了提升競爭力所採取的策略，是一種從對抗走向合作的發展過程(圖 1-1)。²⁷



資料來源：作者自繪。

圖 1-1 地方競合關係的發展過程

總而言之，基於中國大陸區域發展的現況，本研究途徑將統整區域治理理論中有關對抗、合作的概念，探究改革開放後中國大陸的區域發展，從理論面向來探討中國大陸的發展過程，同時，以時間序列的縱向視角來觀察中國大陸區域治理的轉變，包括中央由上而下的制度安排、地方行政區劃的變更等，都具有傳統改革主義強調制度變更的特性。

事實上，改革開放後，中國大陸地方政府以推動經濟發展爲主要工作，許多的措施、政策等手段皆以吸引企業進駐投資爲目的，地方間相互攀比投資環境、政策等競爭優勢，此與公共選擇理論所強調的競爭關係相符，基於此，以長三角地區爲區域個案來觀察這樣的對抗關係是否爲單一模式？抑或在競爭爲前提下是否有對抗模式的轉變？這是本研究探究的重點之一。

另外，新區域主義所強調的合作關係、核心城市的角色與功能、公私協力等論述，本研究也納入分析，進一步檢視中國大陸是否存在新區域主義的特性？並探討長三角地區的合作進展、第三部門角色所具有的區域治理特徵爲何？進而提出可能出現的區域治理困境加以批判理論的適用與意涵。基於此，本研究將競合作爲途徑，提出區域治理模式，作爲後續研究分析的參考。

Experiment (Lincoln: University of Nebraska Press, 1987).

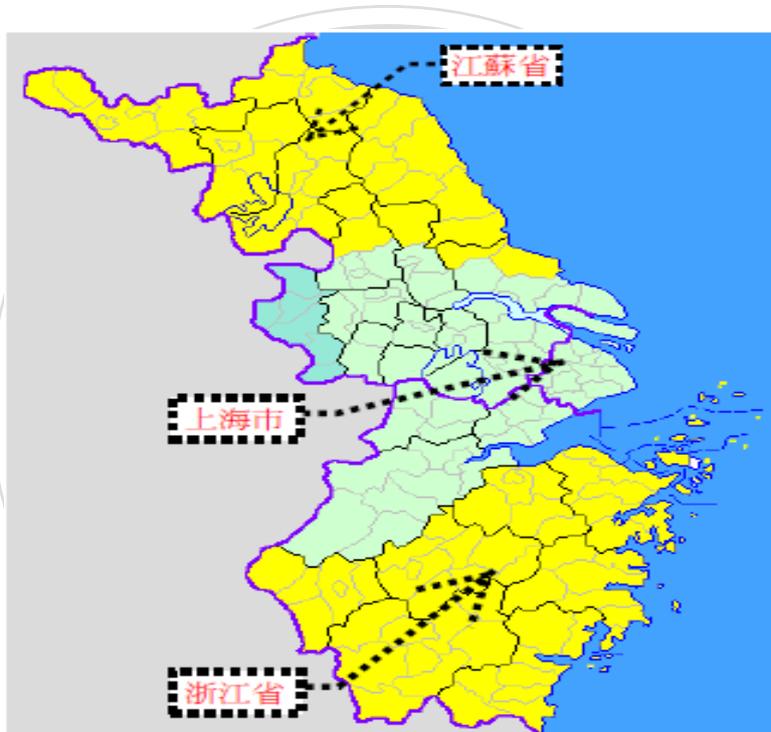
²⁷ 政府的競合關係不同於企業營運，在於政府部門必須以提供公共服務爲主要任務，透過對公共財的輸出來維護公共利益；換句話說，公部門之間較私部門之間有更多合作的可能，其目的在於擴大公共治理的效益，而不純粹如同企業競爭一般以取得市場壟斷爲目標。V. Lowndes & C. Skelcher, "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance," *Public Administration*, No.76, Issue 2, Summer 1998, p.314.



第三節 研究範圍、限制與章節安排

一、研究範圍

本研究範圍分為空間範圍與時間範圍的不同，本研究時間範圍為 1978 年改革開放後至今(2008 年)，同時亦會對中國大陸改革開放前作一簡單的背景概述，以了解政府角色與經濟治理轉變的歷史沿革。



資料來源：修改自維基百科，「長江三角洲地區」，2011 年 10 月 19 日，網址：

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%95%BF%E6%B1%9F%E4%B8%89%E8%A7%92%E6%B4%B2%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%8C%BA>。

圖 1-2 長江三角洲區域(上海市、江蘇省、浙江省)範圍

就空間範疇部分，本論文所指涉的區域不同於國際區域的概念，係屬一國之內的地理範疇，是區域研究所謂的「微區域」(Micro-region)的概念；同時，本研究將以長三角地區中的上海市、江蘇省、浙江省為分析主體(圖 1- 2)；主要原因

在於省(市)內的次級行政機構爲了追求地方政績與利益而會出現競爭與合作的行爲選擇，對區域發展策略與中央決策有一定的影響力，甚至地方政府之間互動更對區域整體發展發揮一定程度的影響力，彰顯地方政府的選擇動機，因此檢視中國大陸區域治理的模式，以觀察區域協作的發展概況。

基於此，本研究將觀察中央政府、地方政府在區域發展中的角色扮演與作用，以及區域內經濟發展與治理之間的關係(圖 1- 3)。然而，區域內仍存在許多地方競逐的現象，不但影響整體區域發展的表現，更不利於中央宏觀政策的考量，因此，以經濟表現亮眼的長三角地區作爲本研究個案分析的區域，探究長三角地區政府角色對區域發展的影響，可以檢視中國大陸區域治理模式的特性。

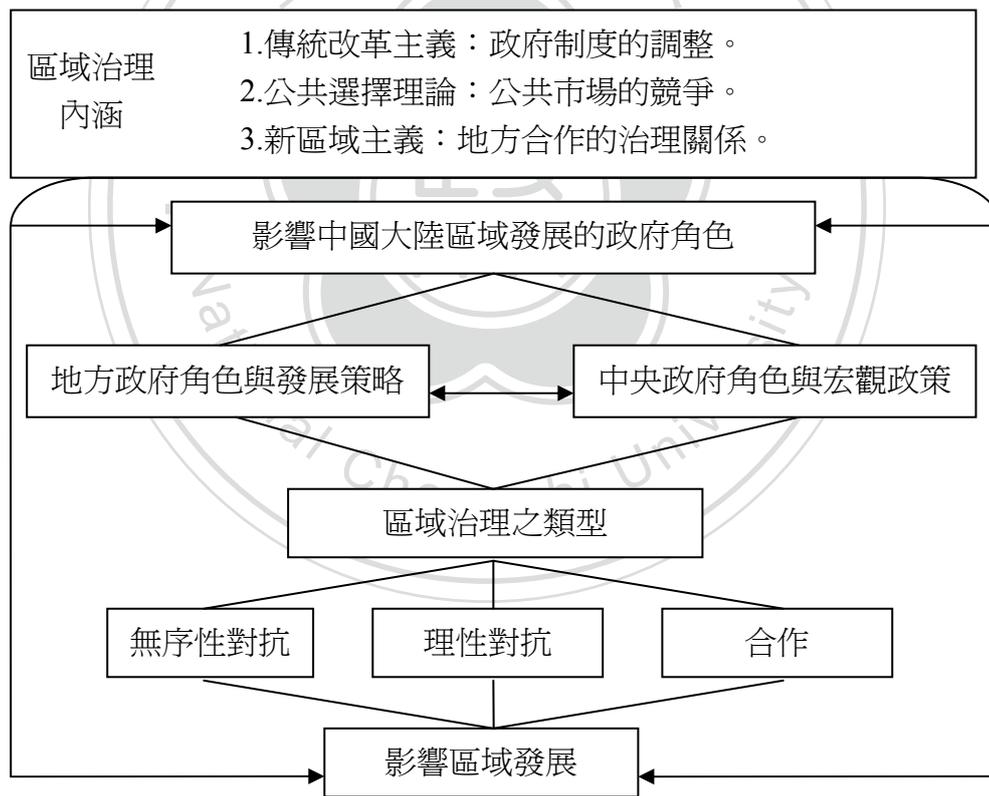


圖 1-3 研究流程

資料來源：作者自繪。

二、研究限制

由於本研究受限於相關條件之限制，無法全面性分析中國大陸區域治理的發展，在研究的議題和範圍上仍需要更多的投入與克服。

(一)研究資料與方法：本文是以文獻探討、比較研究、訪談為主要的研究方法，因此容易受限於文獻資料搜尋、訪談資料完整性的困擾，加上在研究中存在時間與經費不足的問題，使得很多的資料無法完全取得，實有遺珠之憾；尤其是新的資訊與脈動不斷出現，在作動態性訊息、文獻的分析及訪談對象的改變等難免有不足之處，基於此，筆者將繼續關注相關研究文獻、研究資料的蒐集與追蹤，結合實務的觀察並修正區域發展模式的轉變，以及完善治理理論的建構。

(二)研究範圍與比較：中國大陸無論長江三角洲、珠江三角洲、環渤海灣等區域的發展，除了來自中央政府的政策引導，地方政府的介入途徑與行為模式轉變更凸顯對區域發展的重要性。本篇論文主要是探討中國大陸區域發展與區域治理之間的關連性，並以長三角為個案分析，並試圖建構中國大陸區域治理與區域競合的類型化理論；然而，由於研究經費與能力的限制之下，無法全面性分析中國大陸每個地區的發展現況，本研究深知單一區域發展模式難以在其他區域的一體適用，更遑論是普遍性理論的建構與適用，則更加困難。

(三)研究內容的困境：相關理論在探討影響區域治理的因素，特別強調政府、第三部門等行為者的合作與互動，形成「多元治理」(multi-governance)的互賴關係。²⁸然而，就第三部門而言，中國大陸特殊的政經環境中，許多非政府組織具有官方色彩，或是受政府部門的控制與約束，該等組織參與治理往往處於邊緣地帶。²⁹由於中國大陸許多社會組織需要政府的引導、扶持與保護，多數專業協會、公會等第三部門組織有著濃厚的官辦色彩或黨政介入的影子。³⁰嚴格來

²⁸ 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 57-58。

²⁹ 王華，「治理中的夥伴關係：政府與非政府組織間的合作」，《雲南社會科學》，2003 年第 3 期，2003 年 5 月，頁 25-28+33。

³⁰ 朱道亞，「從中國大陸農民專業協會看中共組合主義的發展傾向-以河北省邯鄲市為例的分析」，《東亞研究》，第 38 卷第 2 期，2007 年 7 月，頁 159。

說，中國大陸多數的第三部門組織仍無法有完全獨立自主的能力與權力，更遑論發揮治理的功能，導致相關的研究難以就學理上的定義客觀分辨與歸納中國大陸的第三部門組織。³¹基於此，本研究對中國大陸第三部門的探討僅能以簡介方式來進行討論，較難以深入分析。

(四)研究面向：本研究在展開本研究後發現，有關區域發展、政府治理行為與角色扮演、區域治理的互動關係等面向所涉及的議題多元且廣泛，尤其治理事務有跨領域的現象。很多的時事與動態資訊是本文蒐集資料的主要來源，也因此存在許多的不確定性，而本研究僅以長三角地區作為分析主軸，無法全面的分析相關事件與議題，在研究上出現疏漏之處難以避免。基於此，後續研究若能就其他區域進行比較分析，同時強化理論模型的實証，將是筆者未來努力的目標。

三、章節安排

本論文的章節架構共分為六章，總計二十節，並於內文之後陳列中、外文參考文獻及附錄。

第一章為緒論，分為三節：第一節為研究緣起分述本研究的動機與目的。第二節為研究方法與研究途徑。第三節為研究範圍、限制與章節安排。

第二章為理論與文獻回顧，共分成三個節次。第一節回顧區域治理理論的主要論述，包括傳統改革主義、公共選擇理論、新區域主義等學派論點，並進行理論評析與比較。第二節針對過去有關中國大陸區域發展之研究成果加以整理，同時對相關文獻展開評述。第三節依理論觀點與文獻探討的基礎，提出本研究假設。

第三章將探討改革開放後中國大陸的政府角色與區域發展，從中央政府與地方政府之間的權力關係面向來看 1978 年後整體區域變遷，探究變遷過程中的區域政策與政府角色。分為五節：改革開放前的區域政策(1949 年-1977 年)、改革開放初期的放權讓利 (1978 年-1991 年)、加強中央角色的改革階段(1992 年-2001

³¹ 楊宇立，「經濟發達地區行業協會的現狀及發展中面臨的問題-以滬、穗、溫州三地區為例的分析」，《上海經濟研究》，2002 年第 11 期，2002 年 11 月，頁 39-44。

年)、區域協調發展階段(2002 年迄今)，最後另闢一節為本章小結。

第四章標題「長三角區域對抗治理模式的分析」，本章將就第三章統整出的概念，就長三角地區的個案為例來探究無序性對抗模式(Unorderly Confronted Model)、理性對抗模式(Model of Rational Confronted)，並分述兩個節次討論，第一節分析長三角無序性對抗治理模式的發展，包括資源重複投入、削價競爭、經貿封鎖、產業重疊等惡性競爭現象，第二節將就長三角對抗治理模式的個案探討，以杭州地區和昆山地區為例，透過發展情勢和訪談進行分析的途徑，了解長三角區域治理模式的轉變，最後以第三節作小結。

第五章的標題為「長三角合作治理模式與區域發展」，本章將就長三角區域「合作模式」(Cooperative Model)的發展進行分析，分為三部分，第一節分析長三角地區地方合作機制的形成，就制度面來觀察當前的區域合作發展的過程；第二節探討長三角地區的治理成效，分述區域治理意涵、基礎項目的合作、產業分工下的地方角色、治理與第三部門發展的現況；第三節就當前發展現況與未來可能之形勢提出長三角的治理困境與挑戰；最後就上述各節提出本章之結論。

第六章為結論與建議，分為兩小節。第一節為研究發現與總結，根據本論文之研究發現依序作一總結，並提出符合中國大陸現實情況的治理類型。第二節為後續研究建議。



第二章 理論、文獻探討與研究假設

第一節 區域治理理論

全球化潮流改變了人類生活的時空環境，導致公共議題多元化、公共問題複雜化的現象，¹進而對政治、經濟、社會等發展帶來巨大的衝擊；就國家權威體系而言，政府的「治理能力」備受考驗，有關「治理」(Governance)的議題更是受到學術界的關注。²政府的治理行為與模式在二次大戰後國家面臨財政收支的窘境，中央政府透過權力下放的途徑來迫使地方必需承擔更多的財政責任，在這樣的壓力之下中央與地方之間呈現互賴關係，從而使得地方政府對於政策領域的治理角色面臨更多的政經壓力。³

論及地方政府治理能力的挑戰，首先必須理解「治理」的意義，以及為何需要治理？或是治理對國家權威體系的重要性為何？學理上治理是政府為了在一定的地理範圍內調節各行為者的互動，以利提升「公共服務」的品質，並且解決涉及公共利益問題的行政處置。⁴沒有特定的行為者可以掌握資源與訊息的完整性，有效解決所有公共問題，因此，治理是一種呈現行動者互動的過程。⁵

然而，治理是一種結合行為者與運作機制的概念，政府組織為了發揮公共服務的職能，透過制度的運作加以實現。⁶治理與政府有差別，又與統治有所不同，在定義上，政府是指公部門的組織架構與制度運作，凸顯由上而下的權威性分配，基於此，過去在探討政府的意涵多與統治之間存在緊密的結合；反之，治理

¹ P. Newman, *Urban Planning in Europe* (New York & London: Routledge, 1996), pp.11-12.

² Lefèvre Christian, "Metropolitan Governance and Governance in Western Countries: A Critical Review," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.22, No.1, March 1998, pp.9-25.

³ Jon Pierre & B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (London: Palgrave Macmillan Ltd, 2000), pp.87-89.

⁴ Donald F. Norris, "Whither Metropolitan Governance?" *Urban Affairs Review*, Vol.36, No.4, March 2001, p.535.

⁵ Gerry Stoker, "Hearing But Not Listening: the Local Government Review Process in West Sussex," *Public Administration*, Vol.75, No.1, 1997, pp.39-49.

⁶ Gerry Stoker, "Public-Private Partnerships and Urban Governance," In Jon Pierre, ed., *Partnership in Urban Governance: European and American Experience* (London: Palgrave Macmillan Ltd, 1998), p.39.

則是在原本既存的機制下形塑一種或多種合作模式，政府與社會的角色難以區分，作用上甚至超過政府的角色。⁷換句話說，在市場化的發展趨勢下，地方政府不再只是公共服務的提供者，更在許多公共領域中扮演著公共財的購買者角色，社會中其他非公部門的行為者承擔起部分公共服務的生產功能。⁸

政府面對內、外因素的影響所導致結構快速變遷的現象，如何因應公共需求擴大，以及提升公共服務的能力，是檢視政府治理能力的關鍵。現今政府面對公共議題日新月異，治理模式出現「領域」轉變與「再領土化」調整，⁹前者政府自單一、純粹的行政區域內事務演變成跨區域、跨部門的多面向事務，例如河川整治、交通運輸、環境保護等；後者係指傳統行政區劃的結構弱化，「區域」的概念對政府因應全球化趨勢更為重要。¹⁰

黑爾德(David Held)在其論著《Global Transformations: Politics, Economics, and Cultures》中指出，國家在全球變遷過程中，對國內事務的統治能力將不再如過去具有絕對權威。¹¹黑爾德的看法點出國家不再扮演公共事務的唯一主角，就國際關係中的「全球主義」(Globalism)學派認為，國家不是國際社會中的唯一「行為者」(Actor)，還包括了「跨國企業」(Multi-national Corporations, MNCs)、「非政府組織」(Non-Governmental Organization, NGO)等「部門」(Sector)的介入。王振寰(2002)的研究即曾指出，國家從過去主導者的身份轉化成地方制度與外資流動的中介橋樑。¹²項飛(2001)則認為在後發國家的經濟發展過程中，政府發揮第一推動的力量來促使經濟快速增長，但政府推動的效率與利得會隨著時間增加而

⁷ R. Leach & J. Percy-Smith, *Local Governance in Britain* (New York: Palgrave Macmillan Ltd, 2001), p.32.

⁸ 劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，《空大行政學報》，第13期，2003年8月，頁239。

⁹ Neil Brenner, "Decoding the Newest 'Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview," *Cities*, Vol.19, No.1, February 2002, pp.3-21.

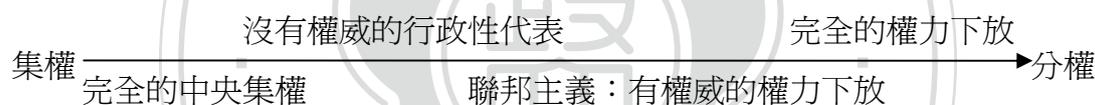
¹⁰ Markus Permann & Ngai-Ling Sum, "Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance," In Markus Permann & Ngai-Ling Sum, eds., *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (London: Palgrave Macmillan Ltd, 2002), pp.3-21.

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

¹² 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。

遞減，若要維持經濟永續成長，市場與非政府力量則有關鍵的影響力。¹³在這樣的趨勢下，政府必須與非營利組織、公民組織、社區等第三部門共同合作來解決複雜的公共問題。¹⁴因此，公共事務不再侷限於中央政府與地方政府的主體互動，更涵蓋了公私部門所形成複雜的網絡關係。¹⁵

過去，國家曾扮演絕對的權威角色，然而，隨著與市場、社會關係出現變化，國家治理面臨許多挑戰。¹⁶國家角色的挑戰同時牽動了內部權威體系的轉換，由上而下的治理模式不再是唯一，新的治理模式因市場機制、中央權力下放而愈受重視，中央與地方的權力轉移程度形成權力下放的光譜(圖 2- 1)，包括了「完全的中央集權」(Complete Centralization)、「沒有權威的行政性代表」(Administrative Delegation without Authority)、「聯邦主義：有權威的權力下放」(Decentralization with Authority: Federalism)、「完全的權力下放」(Complete Decentralization)。¹⁷



說明：箭頭方向係指地方獲得更實質的治理權力。

資料來源：整理自 Yingyi Qian & R. Barry Weingast(1996), pp.149-185.

圖 2-1 權力下放(去中心化)的光譜

¹³ 項飛，「發展經濟學視野中政府角色的演變與啓示」，《復旦學報社科版》，2001 年第 2 期，2001 年 4 月，頁 46-50。

¹⁴ Jon Pierre & B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, pp.65-66.

¹⁵ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp.7-11.

¹⁶ Neil Brenner, “Decoding the Newest ‘Metropolitan Regionalism’ in the USA: A Critical Overview,” pp.3-21.

¹⁷ 「沒有權威的行政性代表」不同於「完全的中央集權」，係指地方僅獲得中央行政上的授權(Grant)關係，地方沒有實質的權力仍受制中央的控制；相對的，「聯邦主義：有權威的權力下放」則是地方獲得制度上所賦予的實質權力，與中央之間的權力關係如同具契約般的規範，在屬於地方權利的範圍之下，中央不得任意剝奪與取代，如同美國的聯邦制度；「完全的權力下放」則是地方的權力如同一個中央政府，國家或中央政府的角色僅是一種形式上、象徵性的制度安排，如邦聯制。Yingyi Qian & R. Barry Weingast, “China’s Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style,” *Policy Reform*, Vol.1, No.1, March 1996, pp.149-185.

權力下放讓地方政府承擔了「治理轉移」(Governance Transfer)的功能，¹⁸地方政府面對全球化時代「去中心化」(Decentralization)與「割裂」(Fragmentation)的形勢，相較於中央政府的權力優勢，地方政府提升回應公共需求的治理能力更顯重要，地方政府與治理的結合意義在於極大化地方性組織之間對合作的意願，建立各種「協力」(Collaboration)型式以發揮解決公共問題與促進地方發展的成效，是包括地方政府之間、公私部門與自願性組織等互動形成的網絡關係。¹⁹「地方治理」(Local Governance)的概念出現，進一步使得過去因中央權力下放和地方自主性提高所帶來的割裂現象，轉為對地方合作的重新思考，這也是為何地方自治走向「區域治理」，已成為現今有關地方政府與「區域政府」(Regional Government)研究焦點的主要原因。²⁰

政府因應環境的變遷必須調整職能，尤其在 1970 年代石油危機使得政府治理能力受到嚴重的挑戰，隨著「公共議題跨域性」(Cross-cutting Issues)現象與日遽增，政府難以獨立解決公共事務。學術界對政府的治理問題提出相關論述，其中，「府際關係理論」(Intergovernment Relation Theory)係從中央政府與地方政府，以及地方政府之間關係的調整，探討兩個政府以上的合作議題；²¹「地方治理理論」則針對地方政府與民間私部門的利益關係，以及政府改革進行深入論證。²²此外，「夥伴關係理論」(Partnership Theory)則結合上述兩個理論，將合作的模式納入公私關係之中。²³

有關合作的概念，「跨域治理」(across-boundary governance)指涉的是為解決

¹⁸ W. Salet & A. Thronley & A. Kreukels, "Institutional and Spatial Coordination in European Metropolitan Regions," In W. Salet & A. Thronley & A. Kreukels, eds., *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City Regions* (New York: Spon Press 2003), pp.7-8.

¹⁹ H. V. Savitch & Ronald K. Vogel, "Paths to New Regionalism," *State and Local Government Review*, Vol.32, No.3, Fall 2002, p.161. And R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp.7-11.

²⁰ N. Peirce & C. Johnson & J. S. Hall, *Citistates: How Urban America Can Proper in a Competitive World* (D. C. Washington: Seven Locks Press, 1993).

²¹ Agranoff Robert, "Direction in Inter-government Management," *International Journal of Public Administration*, Vol.11, No.4, November 1988, pp.357-391.

²² Bovaid Tony & Elke Löffler, *Public Management and Governance* (London and New York: Routledge, 2003).

²³ Stuart Langton, "Public-Private Partnership: Hope or Hoax?" *National Civic Review*, No.72, May 1983, pp.256-261.

兩個以上不同部門之間因為業務、功能重疊模糊而出現權責不明的問題，透過協力、合作、建立夥伴關係等方式，跳脫原本事務管轄權邊界的劃分；²⁴此外，該理論認為應改變由政府直接提供公共服務的渠道，將許多利害關係者納入治理協商的過程，以提升公共服務品質、增加公共利益並滿足公共需求。²⁵

1980 年代起，地方政府面對環境與制度快速變遷，包括財政分配的排擠效應與社會福利支出逐漸擴大等因素的影響，再加上全球化與地方分權的趨勢，地方政府面對中央政府權力下放的發展形勢，地方事務之處理與問題解決必須由地方政府直接負擔，在政策制度與地方發展上，自主性的地位相形重要，出現「全球都會主義」(Global Urbanism)的現象。²⁶在地方事務日益擴大且跨地域問題愈來愈複雜的挑戰下，地方政府在區域治理的途徑尚須尋求新的機制，提升整體政府功能是建立新治理模式成功與否的關鍵。²⁷而區域治理的目的在於為了區域內某項功能需求，由不同轄區政府與非政府機構共同合作推行，以實現區域功能發展的一種合作模式。²⁸而地方政府會參與區域合作的原因有：(1)資源互賴化以聯繫彼此公共性關係；(2)建構新行政體系以達功能整合的治理關係；(3)共同研擬對策以回應公共政策區域化的趨勢；(4)決策公開化的重要性；(5)全球化的激勵，提升地方對競爭力的重視。²⁹

在地方政府參與合作的過程中，區域政府和「區域整合」(Regional Integration)的概念逐漸成為探討區域治理另一面向，試圖從現實中建構出地方政府之間的合作模式與經驗。因此，就理論與實務上的結合，區域治理的政策成為地方政府提升行政效率與競爭力的重要推手。³⁰Kübler 和 Heinelt(2005)認為，區域治理存在

²⁴ Janet Newman, *Modernising Governance: New Labor, Policy and Society* (London: Sage Publications, 2001), p.109.

²⁵ Gerry Stoker, *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labor* (Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd, 2004), pp.32-33.

²⁶ Warren Magnussen, *The Search for Political Space: Globalization, Social Movement, and the Urban Political Experience* (Toronto: University of Toronto Press, 1996).

²⁷ S. Leach, "Reorganizing for Enabling? Restructuring Local Government for an Altered Role," *Public Policy and Administration*, Vol.9, No.3, 1994, pp.52-62.

²⁸ 陳華昇，「英國跨域治理模式之探討」，《國政評論：內政(評) 098-073 號》，財團法人國家政策研究基金會，2009 年 4 月 29 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/5816>。

²⁹ 林水波、李長晏，《跨域治理》(台北：五南圖書出版有限股份公司，2005 年)，頁 5-7。

³⁰ 江岷欽、孫本初、劉坤億，《地方政府間策略性夥伴關係建立之研究：以臺北市及其鄰近縣市

區域功能範圍與政府體制之間。³¹大致來說，目前學理上探討區域治理的內涵，在於解釋「誰來治理」(Who Governs)和「如何治理」(How Governs)，以及政府與治理關係的思考，³²區域治理理論主要可以歸納為三種概念途徑，包括：「傳統改革主義者」(Traditional Reformist)觀點、「公共選擇理論」(Public Choice)觀點、「新區域主義」(New Regionalism)觀點。³³各理論的基礎論述說明如下。

「傳統改革主義者」的基本看法認為，健全的公民文化與社會公平是必須重視的課題，因此，區域範圍內的各級地方政府之間互動合作相當重要，而在考量地方自主性的同時，又必須避免地方自治團體走向競爭關係，就必須針對行政轄區治理的事務與整體結構進行根本性的變革，方能將公共服務與權威回應至各級政府體系之中。³⁴基於此，傳統改革主義者強調，行政區域的重新整合是可以合理化政府的組織規模，區域性政府的建制在西方國家逐漸興起。³⁵該觀點試圖消除原本在區域內各級行政機關的職能重疊問題，並且同時將這些行政整合成一個較大的組織「二階制度」(Two-tier Institution)，類似「大市制」(Urban County)或「聯盟」(Alliance)單一、全局式功能並涉及整個區域的政府單位，一種「合併主義」(Consolidator)的概念，具體的例子如縣市合併、兼併、聯盟制。

Wallis(1994)探討美國的區域治理發展過程，認為一開始是一種單一中心的治理模式，此單一中心的治理單位如同傳統改革主義所指出的，在區域整合下所成立的區域政府，可以避免政府間不合作的競爭關係，同時又可以提供資源給原本較為貧困的地方得以發展，有利於區域經濟整體提升。³⁶相對而言，原本缺乏

為例》，台北市政府研究發展考核委員會委託研究計畫，市政專題研究報告第 333 輯，2003 年 12 月。

³¹ D. F. Kübler & H. Heinelt, "Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place," in H. Heinelt & D. F. Kübler, eds., *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place* (London: Routledge, 2005), pp.8-28.

³² C. N. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988* (Lawrence K. A. : University of Kansas Press, 1989).

³³ Roger B. Parks & Ronald J. Oakerson, "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach," *Urban Affairs Quarterly*, Vol.25, No.1, September 1989, pp.18-29.

³⁴ E. Ostrom, "Metropolitan Reform: Propositions Derived Two Traditions," *Social Science Quarterly*, No.53, 1972, pp.474-493.

³⁵ Neil Brenner, "Decoding the Newest 'Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview," pp.3-21.

³⁶ Allan D. Wallis, "Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions," *National Civic*

集中整合的行政體系，地方政府將面臨更多經濟挑戰，甚至衝擊地方治理的能力；也就是說，一個整合的區域政府不但能夠有助於政府規模的合理化，同時又可以促進地方公民有充分參與地方公共事務的機會，提供區域服務供應，並有效的促進地方經濟發展與財政平衡。另一方面，公共事務的複雜化現象在單一的區域政府架構下，相對容易取得合作的機會。³⁷

當然，傳統改革主義者的論點是突破原本行政體系的框架，不但涉及行政區劃的調整，更將原本散落各地的功能與事權集中化，交由一個新的行政單位處理。這樣的治理模式亦遭致其他論者的批評，認為許多事實顯示這樣的治理模式多仍無法成功，³⁸指出在整合調整的過程中，消除原有地方政府的管轄權勢必會引起政治性的反彈，尤其是地方既得利益者的反對；另外，新區域政府的建立，如何選擇適當的行政規模與組織結構，亦可能因事權擴大而導致組織龐大，甚至出現行政效率不彰，再加上地方利益的相互排擠與競逐，原本地方競爭則內化在新的行政體制之內，這會是區域政府不可避免的挑戰。

相對於傳統改革主義者，「公共選擇理論」則反對單一政府模式的建構，認為區域的發展關鍵在於效率、效能與回應的達成，單一政府的制度設計容易因為整合地方事權而導致組織龐大、效率不彰的問題，以及出現競爭性內化的現象，而且在回應公共需求時容易出現「不符民意」的狀況。公共選擇理論運用「政治經濟學」(Political Economics)的原則，指出市場化的發展方能促進區域效率與效能的提升，³⁹以及在市場機制中才能得知民意的傾向為何，以取得完善回應地方需求的可能，公民可以透過「用腳投票」(Vote With Their Feet)來表達偏好。⁴⁰ Oakerson(1999)將用腳投票的概念應用在地方行政區劃的問題，他認為地方行政

Review, Vol.83, No.1, Winter/Spring 1994, pp.40-53.

³⁷ E. Ostrom, "Metropolitan Reform: Propositions Derived Two Traditions," pp.474-493.

³⁸ C. Lefèvre, "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review," *International Journal Of Urban and Regional Research*, Vol.22, No.1, 1998, pp.9-25.

³⁹ Emanuel S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships* (New York: Seven Bridges Press, 2000), p.187.

⁴⁰ Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, October 1956, pp.416-424.

區劃會提升治理效率的主要原因是「地方政府間的競爭」。⁴¹

站在區域治理的角度，公共選擇理論主張多核心的政治體系較單一政府更能回應公民的需求；換句話說，將區域視為一個「公共市場」的概念，⁴²將市場整合在區域內，公部門(各級政府)、私部門(企業、民間組織、非營利組織)、自治團體等具公共服務提供者在區域內(公共市場)相互競爭，⁴³同時容許公民在其中作出選擇，提供區域內的公民對區域治理的公共事務中有更多的選擇權，會出現這樣的改變，主要原因在於當前多元政策的範圍超過原本公部門角色的互動關係，尤其是政府能力的下滑使得公共事務無法交由單一政府來負責。⁴⁴

在要素可以自由流動的前提下，提供公共服務和產品的行為者必須迎合市場的需求，甚至這些具競爭的公共市場型態表現在各地方政府協議、公私夥伴關係、職能轉移等體系之中。⁴⁵值得注意的是，公共選擇理論演繹出公部門與私部門的互動關係，也就是說，政府並非是提供公共服務和解決「市場失靈」(Market Failure)的唯一，私部門亦可以是區域治理中公共服務的提供者，甚至是參與公共市場的競爭，這樣的觀念更活絡了過去對治理的觀點，將私部門視為區域治理中的一個行為角色。⁴⁶公共選擇理論以政治經濟學中的市場競爭觀點，試圖在區域治理中，提供公民對公共事務有更多的選擇權來衡量本地的績效，會促使公共服務品質改善；⁴⁷一來有助於公共服務更合乎公共需求，二來使公共服務提供者提供更具效率、效能的「公共財」(Public Goods)，以達到有效治理的目的。⁴⁸

⁴¹ Ronald J. Oakerson, *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*(Oakland: Institute for Contemporary Studies Press, 1999), pp.109-110.

⁴² Roger B. Parks & Ronald J. Oakerson, "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach," p.18.

⁴³ R. Batley, "Comparisons and Lessons," In R. Batley & G. Stoker, eds., *Local Government in Europe: Trends and Developments* (London: Macmillan Press Ltd, 1991), pp.210-229.

⁴⁴ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, pp.9-17.

⁴⁵ Albert Breton, *Competitive Governments: An Economic Theory of Politic Finance* (New York: Cambridge University Press, 1996).

⁴⁶ James M. Buchanan, *The Theory of Public Choice* (Michigan: The University of Michigan Press, 1972), p.19.

⁴⁷ Albert Breton, "The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition," in Daphne A. Kenyou & John Kincaid, eds., *Competition Among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism* (Washington, D. C.: The Urban Institute Press, 1991), p.40.

⁴⁸ Roger B. Parks & Ronald J. Oakerson, "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach," pp.18-19.

部分學者認為，將私部門納入公共市場與公部門相互競爭，一方面可能會導致私部門對公共市場的壟斷；⁴⁹另一方面，地方之間進行降低稅率的競爭會導致地方財政收入不足，而無法提高公共服務品質的矛盾；⁵⁰若競爭關係激化，地方政府為了吸引投資與提高就業，降低管理標準，例如食品安全、環境保護，⁵¹而不是以高品質提供公民服務為宗旨，將危及公共利益，這也是公共選擇理論過度將公、私部門關係與差異簡化，而不易引入區域治理的現實情境中。⁵²

新區域主義是當前有關區域治理探討中一種新的論述模式，也就是從傳統改革主義和公共選擇理論之間的「對話」(Discourse)下產生的觀點。在傳統改革主義的思維認為透過一個整合的單一全能區域政府，較能鞏固社會公民文化的公平正義，進而從區域政府的建構達到集中、統合公共服務的提供，主張透過合作關係，而不是競爭的方式，方能緩和地方政府對區域事務的矛盾與衝突。

相反的，公共選擇理論則重視市場競爭的進行，認為各個公共服務提供者之間存在「類似於市場」(Market-like)的公共事務競爭，並由公民選擇較合乎需求的公共服務選項，以提供公共服務的效率、效能與適當的回應民意。⁵³然而，隨著公共政策的複雜化、多元化趨勢，許多公共問題不再侷限於單一議題的討論，因為參與決策或受政策影響的範圍不斷擴大，形成眾多議題的網絡效果，治理的行為者不只存在政府體系中，還包括了更多非政府機構的參與，行為者之間不只是競爭關係，更存在合作的可能，是新區域主義論證的基礎。⁵⁴

綜觀之，傳統改革主義和新區域主義兩種治理模式都有論證的合理性，並且

⁴⁹ 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.

⁵⁰ George F. Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in United States* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1976).

⁵¹ John H. Cumberland, "Interregional Pollution Spillovers and Consistency of Environmental Policy," In H. Siebout, et al., eds., *Regional Environmental Policy: The Economic Issues* (New York: New York University Press, 1979), pp.255-281.

⁵² J. Stewart, *Understanding the Management of Local Government: Its Special Purpose, Conditions and Tasks* (London: Pitman Publishing Ltd, 1995), pp.96-97.

⁵³ Robert H. Bates, "Macropolitical Economy in the Field of Development," In James E. Alt & Kenneth A. Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p.53.

⁵⁴ Allan D. Wallis, "Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions," pp.49-50.

各有其優劣，也存在失敗與無法落實之缺點，⁵⁵就新區域主義的觀點，全球發展對國內影響日增，無單就合作或競爭加以詮釋區域整合，而且參與整合過程之行為者亦必須多元，以利區域提升全球競爭力。⁵⁶因此，必須融合透過相互的對話來取其優點並超越相互的歧見，新區域主義擺脫過去對區域政府研究的框架，成為當今學術發展的焦點。⁵⁷

表 2-1 區域主義的發展比較

區域主義	區域主義		新區域主義
區域政策方針	<ul style="list-style-type: none"> ● 區域均衡 ● 資源分配 		<ul style="list-style-type: none"> ● 區域差異性發展 ● 區域競爭優勢化
區域政策目的	<ul style="list-style-type: none"> ● 所得分配 ● 資源配置 	<ul style="list-style-type: none"> ● 市場機制 ● 去管制化 	<ul style="list-style-type: none"> ● 產業集聚 ● 區域創新
區域發展思維	社會福利	自由競爭	<ul style="list-style-type: none"> ● 產業與地方網絡 ● 在地化發展 ● 產業創新氛圍 ● 區域競合關係
區域政策執行	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府主導 ● 地方治理 		<ul style="list-style-type: none"> ● 多方治理、公私協力 ● 區域治理、跨域治理 ● 核心城市的領導角色

資料來源：作者自行整理。

區域主義的發展中，在二次大戰後出現的舊區域主義涵蓋了凱因斯經濟學派及自由主義學派的原則，對於市場機制與去管制化的重視，以及地方治理中強調的自由競爭，都是為了提升整體經濟發展為目標(表 2- 1)。隨著全球經濟發展的多元化，1980 年代開始出現轉變，區域差異性發展及提升競爭優勢的需求，逐漸形成與舊區域主義不同的新區域主義論證，認為制度不必然是唯一途徑，一個

⁵⁵ C. Lefèvre, "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review," pp.16-17.

⁵⁶ T. Swanstrom, "What We Argue about When We Argue about Regionalism," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, 2001, p.480.

⁵⁷ David K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change* (New York: Garland Publishing Inc, 1999).

有效能的政府應同時兼顧「競爭與合作」，⁵⁸尤其是重視地方創新能力，試圖從「策略夥伴關係」(Strategic Partnership)觀點，結合地方政府、企業組織、社區、非營利組織等形成正式與非正式、多組織、形式化較低的的協力關係。⁵⁹

新區域主義提倡者認為，解決地方利益或提供地方公共服務，不只限於政府機構，⁶⁰並提出「無政府的治理」(Governance Without Government)的概念，形成一種想像治理模式，⁶¹不同於傳統改革主義者沒有將私部門納入區域治理，以及公共選擇理論沒有論述到非政府部門與政府部門之間的合作關係，新區域主義有了更大的突破，主張許多治理議題不能忽視私部門的因素，甚至必須正視政府部門以外的組織在治理過程中得參與和合作；⁶²運用公、私部門多元互動模式的發展動力，以形塑區域治理有利的條件。⁶³

中央政府的影響力下降與地方政府自主性的提升，公共事務的推展仍必須有一個治理「中心」(Core)擔任引導區域內合作的角色，基於此，新區域主義認為在現有的行政體系下，應存在「核心都市」(Core City)或「中心城市」(Central City)，並與不同層級的政府建立合作網絡，⁶⁴並借重民間私部門參與區域治理的過程，以核心都市(中心城市)為權力主體以操縱治理系統，確保區域性問題得以解決，並有利於地方治理的推展。⁶⁵因此，新區域主義十分重視如何重構「地方

⁵⁸ Frances Frisken & Donald F. Norris, "Regionalism Reconsidered," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, December 2001, pp.467-478.

⁵⁹ David K. Hamilton, "Developing Regional Regimes: A Comparison of two Metropolitan Areas," *Journal of Urban Affairs*, Vol.26, No.4, October 2001, p.474. And T. Eaillieu, *Collaborative Strategies and Multi-organizational Partnerships* (Leuven: Garant Publication, 2001), p.267. And H. Sullivan & C. Skelcher, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service* (New York: Palgrave Macmillian, 2002), p.42.

⁶⁰ W. R. Dodge, *Regional Excellence: Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally* (D. C. Washington: National League of Cities, 1996), p.38.

⁶¹ J. S. Davies, "The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing Without Government' Thesis," *Public Administration*, Vol.80, No.2, Summer 2002, pp.301-322. 無政府的治理是指在政府權力下放或缺席的前提下，企業、民間組織或市場力量進入了治理的過程，參閱 James N. Rosenau, "Governance, Order, and Chance in World Politics," In James N. Rosenau & Ernst-Otto Czemiel, eds., *Governance Without Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p.5.

⁶² David K. Hamilton, "Regime and Regional Governance: The Case of Chicago," *Journal of Urban Affairs*, Vol.24, No.4, 2002, p.404.

⁶³ D. F. Kübler & H. Heinelt, "Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place," pp.9-10.

⁶⁴ H. V. Savitch & Ronald K. Vogel, "Paths to New Regionalism," pp.161-167.

⁶⁵ John W. Thomas, "Transforming Cities Outcome Enterprises and Beyond Achieving Quality

政府之間」、「地方政府與私部門之間」等的「地方治理網絡」(Local Governance Network)互動關係，強化公、私部門的策略性合作來解決區域性公共問題。⁶⁶

回顧有關區域治理相關論述，從傳統改革主義的觀點來看，建立一個跨區的行政建制，一種區域政府的概念，採取合作途徑來解決區域間的公共事務，由政府之間的合作來達成治理的目標。傳統改革主義，採取絕對的制度整合模式，透過建立跨區單一性行政機構以達到治理的目的；然而，傳統改革主義的思維易成爲烏托邦式的理想境界，區域性的建制往往會因爲地方抵制而終告失敗。⁶⁷

公共選擇理論則認爲，市場機制的競爭關係可以達到公共利益的最大化，有助於行政效率的提升，⁶⁸甚至有利於地方的發展，⁶⁹公共選擇理論所謂公共財競爭的基礎在於政府必須提供更好的公共服務以獲得民衆的支持，就「競爭性政府」(Competitive Government)的論點，認爲政府競爭的最終目標在於吸引所需的生產要素來促進地方經濟發展。⁷⁰

事實上，地方爲了政績表現而衍生出爭奪資源、產業同構、經貿封鎖的現象，不但會導致競爭過度激烈，更會出現地方稅率、福利或公共財供給的下降，甚至對中央宏觀調控帶來衝擊；⁷¹然而，各行爲者的決策考量不以公益爲優先，往往

Governance and Management,” (Draft) of South Asian Urban and City Management Course(Goa), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/110657/goa/papersgoa.htm>.

⁶⁶ Allan D. Wallis, “The Third Wave: Current Trends in Regional Governance,” *National Civic Review*, Vol.83, No.3, Summer/Fall 1994, pp.290-310.

⁶⁷ 單一制度的建立涉及到憲政制度的改變，以及地方政府必須讓渡部份權力給單一性的跨域機構，一來牽動制度變遷的困境，二來對地方既得利益帶來衝擊，甚至挑戰地方自治的精神。

⁶⁸ 由具提供公共財能力的行爲者參與市場機制的運作，多個部門提出公共服務的政策誘因供民衆作選擇，採取一種公共財商品化的市場競爭關係，同時也思考到私部門參與競爭的可能性。Ronald J. Oakerson, *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*, pp.109-110.

⁶⁹ 地方(城市)的競爭力又與當地的人民生活品質、就業率、生產力相互先牽連，而行政部門的宏觀作爲、企業投資環境、企業特色都影響著地方(城市)的表現。Iain Begg, “Cities and Competitiveness,” p.802.

⁷⁰ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972). And Geoffrey Brennan & James M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (New York: Cambridge University Press, 1980). And James M. Buchanan, “Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform,” *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.25, No.2, Spring 1995, pp.19-27. And Edwards Chris & Veronique de Rugy, “International Tax Competition: A 21st Century Restraint on Government,” *Policy Analysis*, No.431, April 12, 2002, pp.1-42.

⁷¹ Roger H. Gordon, “An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol.98, No.4, November 1983, pp.567-586. Wallace E. Oates & Robert M. Schwab, “Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?,” *Journal of Public Economics*, Vol.35, No.3, April 1988, pp.333-354. And Michael Keen & Maurice

會犧牲社會公益。⁷²公共選擇理論的假設忽略了資源有限的問題，尤其是中央集權國家，地方受制於中央的財政分配，在財政資源有限的前提下，當一方獲得較多的財政勢必壓縮另一方的分配比重，地方政府沒有無限上綱參與公共財競爭的能力。⁷³就地方政府而言，若地方政府在有限財政資源的前提下，爲了當地經濟利益與其他地方進行惡性競爭，出現資源浪費、行政效率降低、行政力量內耗等是必然的結果，⁷⁴某個程度上來說，公共選擇理論的競爭模式在有限的資源前提下，無法完全達到維護公共利益的目標，甚至衍生惡性競爭的問題。

地方政府能獲得更多的財政收入，將有利於地方利益的擴增，⁷⁵在資源的有限性及地方保護主義的影響下，地方政府之間的競爭關係將可能出現「囚徒困境」⁷⁶的矛盾。⁷⁷觀察圖 2- 2，中央不願看到地方公共財過度競爭的局面，會試圖透過宏觀調控來縮小地方發展的差距；同時，企業也會試圖阻止地方爲了提高公共

Marchand, "Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending," *Journal of Public Economics*, Vol.66, No.1, October 1997, pp.33-53. And Hongbin Cai & Daniel Treisman, "Fstate Corroding Federalism," *Journal of Public Economics*, Vol.88, No.3-4, March 2004, pp.819-843.

⁷² 僅是各方利益之間「討價還價」的妥協。James M. Buchanan, "A Contractarian Paradigm For Applying Economics," *American Economic Review*, Vol.65, No.2, May 1975, pp.225-229. 當政府成爲公共選擇中的「經濟人」角色時，甚至認爲地方政府猶如企業一般。Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *The American Journal of Sociology*, Vol.101, No.2, September 1995, pp.263-301. 往往會因爲職能與權力的擴大，利用行政力量來謀取私利。胡家勇，《一只靈巧的手：論政府轉型》（北京：社會科學文獻出版社，2007年），頁15。

⁷³ Albert Breton, *Competitive Governments: An Economic Theory of Politic Financ*, pp.12-17.

⁷⁴ 王擴建，「長江三角洲區域合作中的利益協調機制研究」，《雲南行政學院學報》，2008 第 2 期，2008 年 4 月，頁 37。

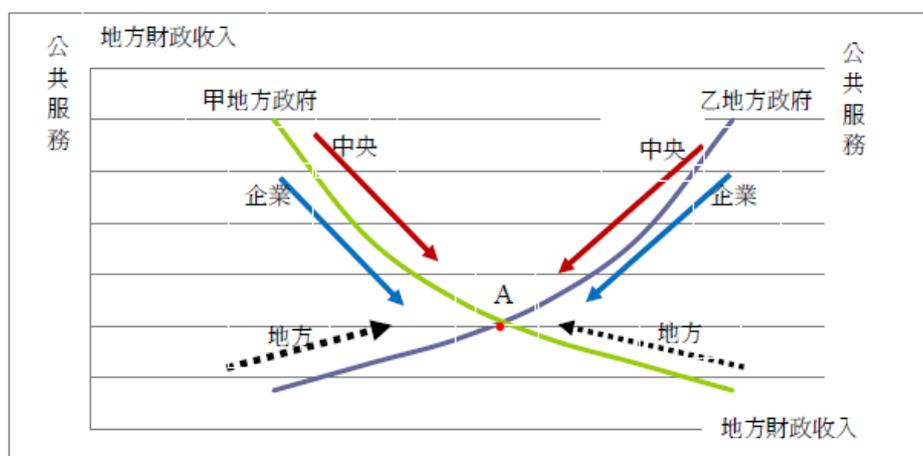
⁷⁵ W. Niskanen, "Non-Market, Decision Making: the Reculiar Economics of Bureaucracy," *American Economic Review*, No.58, 1974, p.293.

⁷⁶ 囚徒困境(Prisoners' Dilemma, PD)是博弈論的非零和博弈中具代表性的例子，主旨爲，囚徒們雖然彼此合作(堅不吐實)，可爲全體帶來最佳利益(無罪開釋)，但在無法溝通的情況下，因爲出賣同夥可爲自己帶來利益(縮短刑期)，反而是自己最大利益所在，如下表：A、B 兩名嫌疑犯，警方分開囚禁嫌疑犯，分別和二人見面，並向雙方提供以下相同的選擇。參閱 Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, Inc. Press, 1984), pp.49-54.

	A 沉默	A 認罪
B 沉默	二人同服刑半年	A 即時獲釋；B 服刑 10 年
B 認罪	A 服刑 10 年；B 即時獲釋	二人同服刑 2 年

⁷⁷ 楊建華、范曉光，「努力將長三角打造成中國和諧發展發行區-2007~2008 年長三角區域和諧發展報告」，何一峰主編，《2008 年和諧長三角》（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 38。

服務而採取增稅的決定，⁷⁸來影響地方政府行為走向均衡(圖 2-2，A)。



資料來源：作者自繪。

圖 2-2 地方政府競合關係

就上述的討論，新區域主義的出現則不再侷限競爭與合作絕對分開的論點，認為公部門與私部門可以建立「競合」(co-opetition)的夥伴關係，除了將私部門納入區域治理形成公私協力模式，亦指出地方政府的互動必須由核心都市(中心城市)的輻射地位所產生的擴散效應帶動區域整體發展。區域治理的價值在於由下而上，由地方自主選擇採取競爭或合作策略，在理論的架構中，從透過政府力量主導下的行政建制，轉化成市場力量的引入，採取公私協力的模式來維護公共利益並提升公共服務的效能。⁷⁹

⁷⁸ Yingyi Qian & Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.11, No.4, Fall 1997, pp.83-92.

⁷⁹ 又有說是「新公共服務」(New Public Service)模式，以合乎地方自治與治理能力的精神，並將民主、公共利益、公民權加以結合，解決政府在公共事務上面臨職能不足的治理危機。Robert B. Denhardt & Janet V. Denhardt, "The New Public Service: Putting Democracy First," *National Civic Review*, Vol.90, No.4, Winter 2001, pp.395-398.

第二節 相關研究文獻的回顧與評析

檢閱國內外的相關研究文獻，目前鮮有透過專書或期刊來專門探究中國大陸的區域治理，且未有區域競合發展的相關論述。現有國內外研究中國大陸區域發展的文獻，可大致分為整體性主題研究與區域性主題研究兩種。在整體性的主題中多數從中國大陸改革開放的發展進程來觀察，主要是探究改革開放後區域發展的總體戰略及描述所形成的發展樣態，進一步形成「區塊化」的現象，諸如不同區域空間的劃分、中心城市功能的重組、區際分工與協調、中央與中心城市調控模式等。區域性的研究主題方面，許多文獻凸顯東部發達地區的成效與困境，對於西部地區或其他落後地區的論述較多從政策面進行探討，主要原因在於該等地區多仰賴中央政策的協助與支持。

這些中國大陸區域經濟發展的有關文獻，可以歸納分從「政府角色及其策略(包括中央政府角色與權力與地方政府及地方發展)」、「地方衝突與互動關係」及「區域經濟發展中的中央與地方互動」等三個類別，加以檢閱和評述。

一、政府角色及其策略

政府對經濟發展究竟應扮演什麼角色，有論者認為政府對於經濟與市場的運作應避免行政權力過多的介入，讓生產要素依照市場機制自由流動，以合乎發展的經濟定律；⁸⁰不過，亦有論者提出政府雖可能會因過分介入市場運作而出現負面效應，但適時的介入相關經濟活動可以促進經濟穩定成長。⁸¹

無論從何種觀點來看，「政府角色」是探討區域發展不可忽視的一環，尤其是採取單一政治體制的中國大陸，行政力量仍是經濟資源配置的重要因素之一，政府往往在引導產業發展上發揮重大的作用。⁸²王夢奎等人(2000)的研究更直接

⁸⁰ 徐滇慶、李瑞，《中國大陸政府政策與經濟發展》(台北：大屯出版社，1999年)，頁284-291。

⁸¹ 王如忠，《經濟開放與中國產業發展》(北京：社會科學文獻出版，2006年)，頁26-28。

⁸² 莫建備、徐之順、曾驊、榮耀明，《大整合、大突破：長江三角洲區域協調發展研究》(上海：

指出，改革開放前，中央政府對分配握有絕對權力，地方發展臣服於國家安全和重工業發展政策之下；改革開放後，地方政府對地區發展所扮演的角色愈來愈重要。⁸³有關中國大陸區域發展的研究文獻中，不乏是針對政府角色的探討，以下將分從「中央政府角色與權力」與「地方政府角色與地方發展」兩部分進行討論。

(一)中央政府角色與權力

1978 年改革開放後，中央政府逐步開放部分城市對外吸引資金流入與技術轉移，其目的在於提升經濟成長的速度，以及增加國家綜合實力。開放初期，中國大陸經濟從計畫體制過渡至市場體制的過程中，中央政府扮演了重要的角色；其中，以政企分離與國有企業改革為例，改革開放後，大陸中央對國有企業仍有掌控權，在企業營運過程中發揮一定程度的影響。⁸⁴

張弘遠(2007)的研究指出，大陸中央政府扮演「管制型政府」(Regulatory Government)和「市場保護型政府」的角色，認為中央的保護色彩與「發展型國家」政府引導市場或統御市場內涵不符，尤其是多次運用宏觀調控的方式來管理經濟成長速度，以及採用行政介入與資金約束的方式來影響市場運作，凸顯出中央經濟治理角色的特徵。⁸⁵

就有關中央政府影響地方合作的研究，楊逢珉與孫定東(2007)的研究指出，從歐盟的整合過程中所累積的經驗來看，具有不同經濟利益創造和分配的省與省之間或城市與城市之間較主權國家更有合作的可能性，透過國家來制定以產業為主的區域政策或法規，將有助於地區內部的合作與利益協調，甚至可加強對外的區域合作，基於此，該文提出應由中央政府成立中央層級的跨行政區協調管理機構與發展基金，以及地方之間以談判機制為基礎來成立制度性的區域機構，進而

上海人民出版社，2005 年），頁 151、238。

⁸³ 王夢奎、李善同等人，《中國地區社會經濟發展不均衡問題研究》（北京：商務印書館，2000 年），頁 261-267。

⁸⁴ Barry Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996), pp.184-287.

⁸⁵ 張弘遠，「『發展型國家』理論的回顧及其在中國研究適用性之探討」，《東亞研究》，第 38 卷第 2 期，2007 年 7 月，頁 117。

促進省或城市之間的合作協調。⁸⁶

陳櫓與薛海(2005)指出，政府職能的調整是區域經濟一體化的關鍵，進一步建構「複合行政」的政府治理模式是可以加以考量的途徑，包括中央成立與區域規劃相關的部門機構、政府充分尊重市場運作與企業自主性、發揮非政府組織的作用等，方能有助於區域經濟走向融合。⁸⁷Xiaoming Lin 與 Yue Ma(1996)提到，1980 年代初期，爲了吸引外資與出口創匯，使得沿海地區的產業以勞力密集的传统製造業爲主；嗣後，1990 年代中期開始，中央政府開始重視產業升級的規劃，在各地興辦「經濟技術開發區」、「高新技術產業開發區」、「國家旅遊度假區」、「保稅區」等各類型經濟開發區。⁸⁸

(二)地方政府角色與地方發展

改革開放後，中央政府將經濟權力下放給地方政府，中國大陸出現所謂的「地方政府主導型市場經濟」；⁸⁹尤其在 1985 年之後採取「包幹制」的方式，使地方政府擁有更多的經濟事務權力，而這也帶來許多經濟發展模式的轉變，甚至出現以下三個現象：(1)地區經濟的地位在全國體系中不斷凸顯；(2)地方政府在地區經濟中的作用與角色迅速提升；(3)地區之間的經濟關係更爲競爭。⁹⁰

陳甬軍(1994)分析中國大陸市場封鎖的現象，並將地方政府的角色加以分類，認爲地方政府是造成市場封鎖的行爲主體，同時扮演「發動者」與「承擔者」的角色；前者係指地方政府透過行政手段與政策默許支持地方保護主義；後者指出地方政府因採取相關手段來增加收益(包括財政收入與就業率提升)，也因此承

⁸⁶ 楊逢珉、孫定東，「歐盟區域治理的制度安排-兼論對長三角區域合作的啓示」，《世界經濟研究》，2007 年第 5 期，2007 年 5 月，頁 84-85。

⁸⁷ 陳櫓、薛海，「從法日經驗看政府在協調長江三角洲區域經濟一體化中的作用」，《世界經濟與政治論壇》，2005 年第 5 期，2005 年 10 月，頁 52-53。

⁸⁸ Xiaoming Lin & Yue Ma, "Financial Reform and Regional Competition for Investment in China: A Game Theoretic Approach," *Economics of Planning*, No.29, August 1996, pp.128-129.

⁸⁹ 易重華，《中國地方政府轉型》(北京：中國社會科學出版社，2008 年)，頁 45、57。

⁹⁰ 張軍擴、侯永志主編，《協調區域發展：30 年區域政策與發展回顧》(北京：中國發展出版社，2008 年)，頁 212-213。

擔可能引發的風險(包括財政支出、行政資源浪費和中央的追究)。⁹¹另外，劉君德(1996)也指出，地方政府除了陳文提出的兩個角色之外，還具有「調控者」的角色特徵，尤其是對企業和經濟相關部門進行調控式的干預。⁹²

周黎安(2004)指出，地方政府同時兼具了「經濟參與」和「政治參與」的雙重角色。⁹³王嘉州(2003)的研究進一步指出，在「封閉而分權型」的中央地方關係下，地方政府行爲與經濟利益高過於政治利益的相關性。⁹⁴周霖(2004)認爲，在東部沿海地區的發展經驗顯示，地方政府在缺乏相關完善制度的限制下，爲了推動地方經濟增長而進行制度創新，地方政府因此成爲地方經濟發展所需制度的供給者，並在地方經濟發展與運行中扮演重要的引導角色。⁹⁵

林柏兆(2002)從分稅制的制度安排，將中央與地方(省)關係中的地方(省)角色加以區別，包括省級政府是中央在省的執行機關、省對省內的經濟利益是一獨立的主體。⁹⁶地方政府有足夠的能力去主導地方經濟發展，甚至發揮關鍵的作用，除了來自於中央下放權力，主要原因也包括了中央對地方政績的要求，而這些政績涵蓋了地方 GDP、就業率、社會穩定等指標的表現，此攸關地方官員的政治前途與個人升遷發展，這促使了地方政府出現追求短期經濟表現的現象。⁹⁷何顯明(2008)的研究更指出，普通居民會用「用腳投票」的方式來選擇合意的公共產品提供者(地方政府)，因此出現了外地民工的移民潮；相對的，企業的投資成了關鍵的因素，地方政府爲了吸引企業與資本的進入，紛紛出台有利的優惠政策與政策服務。⁹⁸

⁹¹ 陳甬軍，《中國地區間市場封鎖問題研究》(福州：福建人民出版社出版，1994年)，頁18-20。

⁹² 劉君德，《中國行政區劃的理論與實踐》(上海：華東師範大學出版社，1996年)，頁95-96。

⁹³ 周黎安，「晉升博弈中政府官員的激勵與合作-兼論我國地方保護主義和重復建設問題長期存在的原因」，《經濟研究》，2004年第6期，2004年6月，頁33-40。

⁹⁴ 王嘉州，「中央與地方政經關係類型之建立與檢定-以1997年中共『十五大』爲例」，《遠景基金會季刊》，第4卷第3期，2003年7月，頁161-170。

⁹⁵ 周霖，「區域先發效應與地方政府創新行爲的制度分析」，《經濟社會體制比較》，2004年第3期，2004年6月，頁65-70。

⁹⁶ 林柏兆，《分稅制下中央與省級的財政互動：委託-代理體制的轉變》(台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，2002年)，頁76-77。

⁹⁷ 豐海英，《政府經濟行爲研究》(北京：中國經濟出版社，2008年)，頁227。

⁹⁸ 何顯明，《市場化進程中的地方政府行爲邏輯》(北京：人民出版社，2008年)，頁35、467。

肖金成和袁朱(2009)指出，地方政府爲了吸引外地企業進入投資設廠，以及爭奪資本和人才等有利要素，競相提出優惠政策，中國大陸經濟發展呈現一種「地方政府主導」的現象，而「行政推動」是地方政府經濟行爲的表現特徵。⁹⁹地方政府積極推動地方發展，Jean C. Oi(1992)形容中國大陸的地方經濟事務猶如一個實體公司，其中政府官員協調地方發展如同公司董事會成員介入公司營運的過程，形成了政治與經濟結合的新制度模式「地方統合主義」(Local State Corporatism)。¹⁰⁰Andrew G. Walder(1995)的專文提到中國大陸的地方政府捲入市場經濟的運作之中，甚至直接參與市場活動，成爲經濟發展的重要主導力量，他將此稱之爲「政府即廠商」的現象。¹⁰¹

地方政府積極拉攏企業進入投資，除了顯示企業對地方經濟發展有重大影響力的事實之外，本研究更關注的是地方政府與企業之間的互動關係，地方政府角色演變和地方發展的影響。David L. Wank(1996)指出，地方政府與企業之間形成共存的「庇護主義」(Clientialism)關係，且是平等相互依賴的關係，原因在於地方需要企業的投入來解決地方經濟發展的需求；相對的，該文更提出企業同時也需要地方政府的協助，尤其是透過政治權力來提供更便捷的行政資源。¹⁰²楊建華和范曉光(2009)的研究提到，地方政府與企業之間的相互依存關係，特別表現在地方政府對企業投資所帶來的稅收日益依賴，因而地方政府對企業外遷的選擇常加以阻撓，進而衍生地方之間區域競爭和衝突的問題。¹⁰³

地方政府爲爭取企業投資，常採取各種手段拉攏，各式行政作爲衍生許多經濟外部性的現象，周偉林(1997)歸納出三種具體事例，包括地方之間過度的削價競爭，阻止產品流出、進入與阻礙要素流動的區域壁壘，以及政府「大包大攬」

⁹⁹ 肖金成、袁朱，《中國十大城市群》(北京：經濟科學出版社，2009年)，頁89。

¹⁰⁰ Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol.45, No.1, October 1992, pp.100-102.

¹⁰¹ Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," pp.271-272 & 292.

¹⁰² David L. Wank, "The Institutional Process of Market Clientelism: Guanxi and Private Business in a South China City," *The China Quarterly*, No.147, September 1996, pp.820-838.

¹⁰³ 楊建華、范曉光，「努力將長三角打造成中國和諧發展發行區-2007~2008年長三角區域和諧發展報告」，頁38。

扮演調控者角色介入企業營運。¹⁰⁴沈立人(1998)提到，地方政府爲了追逐地方利益，不但與其他地方進行高度的競爭，更對抗中央宏觀調控政策的執行，形成封閉性的「地方主義」現象。¹⁰⁵

關於地方政府在地方競爭上的行爲模式，周業安和趙曉男(2002)的研究指出，因創新投入與資源稟賦的程度不同，地方政府在競爭中出現三種模式：進取型政府重視制度與技術的創新、保護型政府採取地方保護措施、掠奪型政府汲取當地居民和企業的剩餘價值來滿足財政需求。¹⁰⁶地方政府在區域合作分工上的行爲模式與發揮的作用，保建云(2007)指出，因地緣關係的條件下，中央放寬對地方經濟事務的控制，以及市場機能的發酵，各種經濟資源及活動將往具競爭優勢的城市集中，以城市爲中心的區域性產業與市場會交互運作，並形成具區域經濟結構的城市群現象，或是以大都會爲核心的經濟圈概念，「區塊化(區域化)」(Regionalization)的發展應運而生，例如廣州與珠三角地區、上海與長三角地區等即是明顯的例子。¹⁰⁷

就長三角地區發展地方政府角色的討論，Siu-lun Wong(1996)認爲，1992年7月中央政府提出以長江流域爲對象的「沿江開放政策」，一種以「上海爲龍頭，實現長江流域協調發展」的格局開始形塑，位居長江出海口的浦東新區、虹橋開發區、閔行開發區、漕河涇新興技術開發區相互連結擴大上海大都會經濟圈的概念，更進一步帶動長三角地區的經濟發展。¹⁰⁸

賈彥利(2006)認爲上海是長三角地區的核心城市，又扮演了全中國大陸經濟、貿易、金融與物流四大中心的角色，在區域內已成爲帶動經濟成長的龍頭；除此之外，江蘇省和浙江省擁有充沛的資金、高科技人才及研發能力，兩省一市

¹⁰⁴ 周偉林，《中國地方政府經濟行爲分析》(上海：聯經出版社，1997年)，頁85-88。

¹⁰⁵ 沈立人，《地方政府的經濟職能和經濟行爲》(上海：上海遠東出版社，1998年)，頁135。

¹⁰⁶ 周業安、趙曉男，「地方政府競爭模式研究：建構地方政府間良性競爭秩序的理論和政策分析」，《管理世界》，2002年第12期，2002年12月，頁55。

¹⁰⁷ 保建云，「發達地區間區域一體化發展面臨的問題與地方利益協調分析-以長江三角洲和珠江三角洲爲例」，《商業經濟與管理》，第192期，2007年10月，頁58-63+80。

¹⁰⁸ Siu-lun Wong, "The Entrepreneurial Spirit: Shanghai and Hong Kong Compared," in Y. M. Yeung & Sung Yun-wing, eds., *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Door* (Hong Kong: The Chinese University Press, 1996), pp.25-48.

之間存在許多共同性和互補性，是推動區域合作的有利條件。¹⁰⁹李子蓉(2007)研究指出，形塑區域協作分工的體系，提高長三角地區整體經濟社會發展，並與國際生產鏈與產業結構相互連結，以上海為核心的區域合作模式逐漸凸顯，形成「一個中心、南北兩翼」的共識。¹¹⁰

朱文暉(2003)認為，上海的產業結構以服務業為核心，以因應全球經濟中科技資訊發展的巨變，相對於江蘇省與浙江省以第二產業為主的產業型態，上海進入工業發達階段，正好可以迎合長三角地區龐大製造業對服務業的需求，一方面促進上海服務業現代化的發展，另一方面更可加快長三角區域的其他地區提昇製造業產值，並進行產業向外轉移的市場發展模式。¹¹¹

田喬治(2004)認為，長江三角洲的迅速發展已經成為改革開放之後中國大陸經濟發展的主要表徵，然而，在面對全球化的挑戰下，長江三角洲整合的問題也成為各方關注長江三角洲能否持續發展的關鍵。田的研究以區域創新系統理論解析改革開放以來的長江三角洲區域經濟發展變遷，並歸結出新區域主義重要的三個特色：在地化的地域空間與產業組織、產業群聚與生產網絡的形成、區域發展的絕對優勢，並進一步提出對長江三角洲區域整合議題的看法。研究結果指出，長江三角洲區域創新系統主要的特色在於地方政府治理性格上的差異性，以及地方廠商與產業的發展模式與專業市場，這些現象的產生都與地方背景與環境有關，長江三角洲整合的目標應該是市場化、促進區域內網絡的交流以及持續產業群聚的發展。¹¹²

陶希東(2007)的研究提到，改革開放前中央政府是唯一的經濟利益主體，在改革開放後，中央權力下放，地方政府管轄下行政區為單位之區域經濟利益逐漸增強，因此，中國大陸經濟發展的本質上仍是「政府主導型」，改變的是由「中

¹⁰⁹ 賈彥利，「基於新區域主義的長三角區域化研究」，《中南財經政法大學學報》，第 156 期，2006 年 6 月，頁 114-115。

¹¹⁰ 李子蓉，「區位機遇與地區經濟發展—以長三角城市為例」，《人文地理》，第 22 卷第 4 期，2007 年 8 月，頁 95-99。

¹¹¹ 朱文暉，《走向競合：珠三角與長三角經濟發展比較》（北京：清華大學出版社，2003）。

¹¹² 田喬治，《長江三角洲區域發展-區域創新系統的觀點》（台北：國立政治大學地政學系碩士論文，2004 年），頁 5-1、5-2。

央主導模式」(Central Government Dominative Model)轉向「地方主導模式」(Local Government Leading Model)。¹¹³綜合上述，政府扮演的角色對區域發展而言猶如一刀雙刃的關係，一方面，地方爲了結合各自具備的經濟條件，形成有利於產業經濟的分工合作關係；但是，另一方面，在追求政績爲優先與謀求各自地區利益最大化的前提下，缺乏一個區域的協調機構，造成地方之間產業結構分佈雷同，甚至出現相互競爭的惡性循環。

二、地方衝突與互動關係

改革開放後中國大陸地方政府之間的行爲表現，謝慶奎(1999)的研究歸納出幾個面向，包括：地方之間的競合關係、地方自發性的聯合與協商關係、由中央授權或出面組織的地方政府間合作關係等。¹¹⁴Chun Yang(2006)以香港、珠海、澳門的跨海大橋爲例分析珠三角地區跨域治理的發展，該研究從地方政府之間的互動關係進行深入的探討，甚至在實證分析中提出多層次治理的概念。¹¹⁵

近年來，許多研究聚焦於地方之間的關係，尤其是改革開放後，中央權力下放使得地方經濟發展模式由中央干預轉爲地方干預，¹¹⁶地方政府爲了維護自身利益，高度介入經濟運作而衍生地方相互抗衡的短期行爲都是各界關注的焦點。Shue(1988)將中國大陸地方條塊問題定義爲「蜂窩狀結構」(Honeycomb Structure)，會出現蜂窩狀結構主要原因是中央集權體制和技術不完善所造成，此與過去毛澤東鼓吹農村「自力更生」有關，Shue 認爲市場開放可以解決此一結

¹¹³ 陶希東，《轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」爲視角》(上海：上海社會科學院出版社，2007年)，頁69-71。

¹¹⁴ 謝慶奎，「中國大陸地方政府的府際關係研究」，陳文俊主編，《海峽兩岸地方政府與政治》(高雄：國立中山大學政治學研究所出版，1999年)，頁106-107。

¹¹⁵ 包括地方因中央的權力下放，取得專屬地方的經濟利益，形成中央與地方之間、地方與地方之間的治理關係，以及市場開放讓企業的投資行爲直接或間接影響地方經濟發展甚至成爲地方擬定發展策略的重要因素之一，公私間的互動與交流逐漸形成一不可忽視的治理模式。Chun Yang, "The Geopolitics of Cross-boundary Governance in the Greater Pearl River Delta, China: A Case Study of the Proposed Hong Kong- Zhuhai- Macao Bridge," *Political Geography*, Vol.25, Issue 7, September 2006, pp.829-832.

¹¹⁶ 薄貴利，《中央與地方關係研究》(吉林：吉林大學出版社，1991年)，頁190-191。趙建民，「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」，《中國大陸研究》，第38卷第6期，1995年6月，頁73。

構所帶來的問題。¹¹⁷薄貴利(1991)的研究更指出地方之間的經濟分割和界線會造成資源利用的低效率與浪費；¹¹⁸Lyons(1986)認為，這個現象是過去「計畫經濟」所造成的；¹¹⁹同樣的，劉君德(1996)的研究也指出，計畫經濟體制下的各省自成工業體系，讓現今的重複建設現象加劇，更使得生產流動減弱，也促使各地保護主義和地方主義問題根深蒂固。¹²⁰

Oi(1999)之研究觀點不同於 Shue，她認為市場經濟開放可能無法使「蜂窩狀結構」得以解決，甚至會更加強化此結構，她不認為市場經濟可以使中國大陸的地方競爭疏緩，反而是因為市場經濟發展使得地方自主性的意識不斷增強，進而造成保護主義的措施愈來愈多。¹²¹Lieberthal(1992)的研究提到市場開放會讓中國大陸出現「碎片化的威權政體」(Fragmented Authoritarianism)，¹²²而「碎片化」會產生的原因，主要來自於「缺乏必要的制度和法律規範¹²³」和「中央執政黨的權威性有效控制(如人事權)¹²⁴」。Yasheng Huang(1995)提到，地方政府在中國大陸的經濟發展所扮演的角色愈重，所帶來的地方衝突愈多，而保護主義將中國大陸地方經濟分割成數個市場，他將此現象稱為「一制三十國」(One System, Thirty Countries)。¹²⁵

張德蘭(2000)認為區域經濟發展策略之更迭，不外乎在追求總體經濟的最大效益，然地區經濟的成長以及經濟實力之消長，絕大部分取決於地區產業結構之良窳。隨著經濟體制改革與市場機制的引進，中國大陸各地區經濟雖得以快速發展，但地區產業結構趨同化現象卻日趨加劇，條塊分割、相互封鎖、自成體系、

¹¹⁷ Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1988), pp.132-137.

¹¹⁸ 薄貴利，《中央與地方關係研究》，頁 194-195。

¹¹⁹ Thomas Lyons, "Explaining Economic Fragmentation in China: A Systems Approach," *Journal of Comparative Economics*, Vol.10, No.3, September 1986, pp.222-223.

¹²⁰ 劉君德，《中國行政區劃的理論與實踐》，頁 96-97。

¹²¹ Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999), pp.11-14.

¹²² Kenneth G. Lieberthal, "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation," In Kenneth G. Lieberthal & David M. Lamton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University California Press, 1992), pp.1-30.

¹²³ 查爾斯·林德布洛姆，《政治與市場》(上海：上海人民出版社，1996年)，頁 29。

¹²⁴ 唐皇風，《社會轉型與組織化調整》(上海：復旦大學博士論文，2006年)。

¹²⁵ Yasheng Huang, "Why China Will Not Collapse," *Foreign Policy*, No.99, Summer 1995, pp.62-66.

重複建設、重複引進等問題日益嚴重。¹²⁶

Luo(1994)稱中國大陸的地方經濟是「經濟地方主義」(Economic Localism)，他認為這主要與地方自主性和地方權利的影響有關，而表現出來的現象包括貿易封鎖、地方金融介入、保護本地勞工來對抗外來勞動者，其中，省政府在地方發展中猶如一個中央政府，使得「省」之間的保護主義日益嚴重；¹²⁷另外，莫建備等人(2005)以珠三角地區的發展經驗為例，認為省級政府在區域發展的主體地位強化，地級市的角色則有弱化趨勢。¹²⁸

陳甬軍(1994)的研究將地方之間的市場封鎖分成兩個類型，一是「限制流入」，包括從行政手段設立關卡、優惠與限制的傾斜政策、畫地為牢等；二是「限制流出」，包括對農產品的爭奪和封鎖、工業原材料的爭奪與封鎖、日用品與副食品商品的搶購和封鎖。¹²⁹

Qian 和 Weingast(1996)認為，因地方分權而出現地方政府競爭的模式，是造就中國大陸經濟繁榮的主要因素。¹³⁰不過，許多文獻卻提出這些發展經驗所衍生的問題，形成所謂「諸侯經濟」的格局，對整體區域發展帶來挑戰，包括城鄉發展差距、東西部落差、地區傾斜等困境，甚至提出「行政區經濟運行模式」，認為行政區的劃分是構成地方惡性競爭的主要因素。陶希東(2007)的研究認為改革開放前，地方之間的經濟競爭現象不存在，改革開放後，國有企業成了地方政府的附屬品，地方政府是地區競爭的主角，透過企業經營權的途徑進一步強化了地方競爭關係。¹³¹

Montinola 等人(1995)假設地方政府皆致力於地方經濟發展，從廣東省和湖南省的實證分析發現，中國大陸在 1978 年之後，中央放鬆經濟管控，地方之間針

¹²⁶ 張德蘭，《中國大陸區域經濟發展策略研究(1979-2000)－產業結構觀點觀察》(台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，2000年)。

¹²⁷ Xiaopeng Luo, "Rural Reform and the Rise of Localism," in Jia Hao & Zhimin Lin, eds. *Changing Central-Local Relations in China* (Oxford: Westview Press, 1994), pp127-128.

¹²⁸ 莫建備、徐之順、曾驊、榮耀明，《大整合、大突破：長江三角洲區域協調發展研究》，頁 193。

¹²⁹ 陳甬軍，《中國地區間市場封鎖問題研究》，頁 3-10。

¹³⁰ Yingyi Qian & R. Barry Weingast, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," pp.149-185.

¹³¹ 陶希東，《轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」為視角》，頁 69-71。

對人力、資本(尤其是「外商直接投資」(Foreign Direct Investment, FDI))的流動，相互競爭與爭奪。¹³²陳甬軍(1994)的研究更提到因為「中央掌握投資財力」、「吸引國內資金規模」、「吸引外資」等三方面的限制，使得地方之間的投資需求存在資源分配的矛盾，而爭奪資本投入的最大化則是地方政府的主要目標之一，此更擴大地方之間的利益衝突。¹³³

馬學廣等人(2008)認為，中國大陸在分權化改革後，地方政府發展經濟的動力受到激發，出現「地方政府企業化」與「行政區經濟」的現象。然而，在分權化、全球化、市場化的趨勢下，地方發展出現跨政區、跨部門、跨領域公共事務難以協調的困境。該文引用西方國家地方治理變革的經驗，結合中國大陸發展現勢提出建議，認為應打破封閉式的體制內循環模式，把地方發展的政策權向企業、社區和非營利組織轉移；同時整合體制內外資源，形成各治理單位一致的區域治理規則，尤其在地方政府間關係的發展，應結合行政手段和市場手段來展開府際合作，促使地方政府在區域治理的過程中，從競爭型政府向合作型政府轉變。¹³⁴

劉君德等人(1999)將中國大陸地方之間行政組織和管理的問題歸納為三大類，一是行政地位和經濟實力相當的地方之間存在產業趨同、經濟關係疏離、以行政區為界相互封閉的問題；二是存在行政隸屬的地方之間，存在地級市和縣級市之間的矛盾；三是無隸屬關係且經濟實力不相當的地方之間，存在無法達到相互合作互補的條件，這三種現象都存在各地要求管轄地域範圍擴大的衝突。¹³⁵

在之前有關中央角色的文獻中曾提到，中央政府仍有其絕對的權威來抑制地方經濟權力高漲所帶來的影響；然而，中央對地方表現的考核作為雖然可以控制地方發展，同時卻也引發地方競爭更加劇烈。Lin 與 Ma(1996)指出，中國大陸各

¹³² Gabriella Montinola & Yingyi Qian & Barry Weingast, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics*, Vol.48, No.1, October 1995, pp.73-81.

¹³³ 陳甬軍，《中國地區間市場封鎖問題研究》，頁 133-135。

¹³⁴ 馬學廣、王愛民、閻小培，「從行政分權到跨域治理：我國地方政府治理方式變革研究」，《地理與地理信息科學》，第 24 卷第 1 期，2008 年 1 月，頁 49-55。

¹³⁵ 劉君德、靳潤成、周克瑜，《中國政區地理》(北京：科學出版社，1999 年)，頁 226-228。

區域爲了追求更多的外資進入，導致更多競爭而無法建立合作關係，仍無法脫離集權和分權的惡性循環，以及行政力量持續介入經濟發展的過程中；¹³⁶換句話說，該文認爲自由化市場運作的發展仍會受到一定程度的影響，而這與地方競逐經濟利益與政績有直接的關連性。

有相關文獻特別提出長三角地區政府合作的困境，其中，林濤等人(2008)指出長三角地區在追求經濟合作的過程中存在三個層面的問題，包括上海作爲核心城市的輻射作用不強、行政區劃的條塊分割出現以鄰爲壑的問題、缺乏有效的區域協調機制導致產業結構趨同的現象嚴重。¹³⁷陳曉雲等人(2007)的研究報告更指出，長三角地區的協調主體可以分爲兩種，一是地方政府利益爲主體的行政性區際經濟關係，二是企業爲主體的市場性區際經濟關係；但是，現實上，地方政府作爲經濟利益的主體地位突出，已削弱了市場性區際經濟關係的發展。¹³⁸

趙家亮(2007)認爲，長三角地區在生態、市場、產業、制度等方面的一體化進程仍十分緩慢，例如太湖流域出現污染與水質性缺水問題、長江沿岸城市競相設立集裝箱河港、各城市爲了招商引資相繼降低土地價格與提高優惠政策等惡性競爭的現象。¹³⁹另外，黃雪芬等人(2006)則認爲長三角地區的合作問題包括：第一，上海的龍頭效應未充分發揮，僅對週邊城市產生輻射作用；第二，長三角目前的協調模式仍處於低階形式，有關產業、投資等方面未有具體的成效；第三，地方政府的發展目標不一致，出現不合理的競爭關係、重複建設、產業重疊等現象。¹⁴⁰

施建軍與梁琦(2007)的研究詳述長三角與珠三角之間展開產業群聚、市場腹

¹³⁶ Xiaoming Lin & Yue Ma, "Financial Reform and Regional Competition for Investment in China: A Game Theoretic Approach," pp.128-129.

¹³⁷ 林濤、劉峰、龔盧芳，「長三角經濟一體化中區域政府的合作分析」，《江西科學》，第 26 卷第 4 期，2008 年 8 月，頁 654-655。

¹³⁸ 陳曉雲、蔣錄全，《2006 長江三角洲城市經濟協調發展報告》(上海：上海三聯書店，2007 年)，頁 16-17。

¹³⁹ 趙家亮，「『新區域主義』的層次特徵及對『長三角』城市合作的啓示」，《安徽農業科學》，第 35 卷第 27 期，2007 年 9 月，頁 8755-8756。

¹⁴⁰ 黃雪芬、葛幼松、吳麗，「上海建設世界城市的區域城際關係」，《合肥工業大學學報(自然科學版)》，第 29 卷第 6 期，2006 年 6 月，頁 672。

地等層面的競賽，該文認為地區之間的競爭關係擴大為區域競賽模式，長三角地區的發展不再以區內城市為比較對象，逐步形成大都會圈的空間形式競爭。¹⁴¹朱鶯(2006)的文章中亦指出，長三角地區未取得有效區域整合的主因在於地方政府因行政區劃導致利益分割，甚至出現「行政區經濟」¹⁴²的問題，因此必須消除「行政區經濟」方能使長三角地區獲得快速的發展，其中，朱文提出建立「區域公約」的概念，將可以進一步規範地方政府的行為選擇以消除地方壁壘，更有利於建立協調地方利益的平衡發展。¹⁴³然而，張學良(2007)的研究指出競爭是經濟發展的原動力，地方政府之間的互動是建立在競爭的基礎上，思考如何去將地方利益與合作兼顧的實現；¹⁴⁴Iain Begg(1999)甚至認為城市(地方政府)之間的關係既存競爭與合作，但仍是以競爭為主。¹⁴⁵

三、區域經濟發展中的中央與地方互動

綜合上述有關政府角色和地方互動關係的文獻，可以發現區域經濟發展的研究和中央與地方互動因素息息相關。謝慶奎(2003)歸納改革開放後中國大陸中央與地方關係的模式，包括傾斜分權關係、縱向分權關係、經濟分權關係等。¹⁴⁶就中央與地方關係的研究途徑來看，鈕則謙(1994)嘗試去解析中共改革開放後採取「梯度發展」的區域政策，以及配合該政策的配套如外資、產業及財政政策等，對於中共的「中央與地方關係」所產生的影響。鈕則謙指出由於國家在區域政策及配套措施方面採取「梯度發展」政策的同時，另採取放權政策，使得原有的中

¹⁴¹ 施建軍、梁琦，「長三角區域合作要打破『富人俱樂部』的思維」，《南京社會科學》，2007年第9期，2007年9月，頁1-9。

¹⁴² 行政區經濟的出現是由於「行政區劃」對區域經濟橫向聯繫形成阻礙，所形成的一種特殊區域經濟現象，其中，因為行政區經濟導致行政區之間經濟聯繫的阻隔，主要來自於行政區之間的利益矛盾。參閱 劉君德、舒慶，「中國區域經濟的新視角-行政區經濟」，《改革與戰略》，1996年第5期，1996年10月，頁1-2。

¹⁴³ 朱鶯，「長三角區域消除『行政區經濟』的有益思路」，《宏觀經濟管理》，2006年第9期，2006年9月，頁45-46。

¹⁴⁴ 張學良，「世博會與長三角區域經濟的競合關係研究」，《長三角研究》，2007年第1期，2007年7月，頁121-122。

¹⁴⁵ Iain Begg, "Cities and Competitiveness," *Urban Studies*, Vol. 36, No. 5-6, May 1999, p.807.

¹⁴⁶ 謝慶奎，《政治改革與政府創新》(北京：中信出版社，2003年)，頁231-232。

央與地方的關係由原先的命令式轉為談判式，顯示中央政府能力消退與地方政府勢力勃興現象；該研究認為可以從中心城市的確立著手去實行各地產業分工，朝向建立區域市場的建立並形成經濟圈式的統一市場規模，同時並配合中央政府在法律方面的健全及其他的一些相關措施，如分稅制與政企分離等。¹⁴⁷

周枝田(1992)利用「區域成長理論」(Regional Growth Theory)分析中國大陸區域發展策略的本質，並探討地方保護主義的形成和沿海、內地經濟差距的擴大，對中國大陸經濟改革可能造成的制約。周文特別指出，中國大陸地方經濟勢力的迅速擴張和區域間發展不平衡的惡化，不僅使中央與地方矛盾、衝突日益加劇，形成所謂「諸侯經濟」的格局，更對政權的統治基礎和控制能力帶來嚴重的挑戰。該研究認為中國大陸區域發展策略由毛澤東時期強調自給自足、重視國防安全的「平衡發展策略」轉變為後期強調區域分工、重視經濟效益的「不平衡發展策略」，此種政策轉變雖然符合改革開放基本國策的要求，卻也使得東西部貧富差距日益懸殊；再加上地方政府經濟自主性增強，使得中央對地方的控制更為不易，衍生出貿易封鎖、資源搶奪等「諸侯經濟」現象。然而，經濟領域的地方保護行為在短期內仍不可能發展為政治上的割據分裂；換句話說，地方政府的經濟勢力雖然有可能進一步擴張壯大，但不致於使中共陷入政權解體的局面。¹⁴⁸

陶儀芬(2000)指出，中央透過省級政府人事調動的安排來維持或鞏固權威地位，然而就中央與地方關係的發展來看，中央逐漸失去對地方的控制能力。¹⁴⁹李國峰(2008)的研究認為中央與地方各自有利益的考量，地方從自己的利益出發，當地方利益最大化時，易發生中央政策無法落實的現象，出現「上有政策、下有對策」的問題。¹⁵⁰在許多個案研究中可以發現，地方政府為了維護自身利益而忽

¹⁴⁷ 鈕則謙，《試論改革開放後中共區域政策對其中央與地方關係的影響》(台北：國立政治大學社會學系碩士論文，1994年)。

¹⁴⁸ 周枝田，《中國大陸區域發展策略與「諸侯經濟」之形成》(台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，1992年)。

¹⁴⁹ Yifeng Tao, "The Evolution of Central-Provincial Relations in Post Mao China, 1978-98: An Event History Analysis of Provincial Leader Turnover," *Issues & Studies*, Vol. 37, No. 4, July/August 2001, pp.119-120.

¹⁵⁰ 李國峰，《中國區域經濟發展中的地方政府投資行為分析》(北京：企業管理出版社，2008年)，頁94。

略中央政府政策，這已對中央地方關係帶來嚴重的衝擊。¹⁵¹ Su 和 Yang(2000)的研究更顯示，中央針對一些中心城市，例如北京、天津、上海、廣東等地方，會因為地方的經濟實力給予較多的政治資源。¹⁵²

劉玉、馮健(2008)認為，區域發展涉及的主體與領域相當複雜，包括區域或國家本身固有的矛盾形勢、主觀的制度缺陷因素、區域政策總體與個體目標、區域類型與關係等，往往因不同的歷史發展階段與社會現況，使得政府在落實區域目標的過程中容易進入「公平」與「效率」取捨的矛盾與迷思，卻也因此由政府制訂區域政策時存在許多不合理的因素，包括發達地區的環境污染和市區擁擠、欠發達地區的貧窮落後和缺乏效率等問題，甚至會牽動中央與地方、地方與地方、政府與市場等不同利益主體之間的互動關係，進而引發更為嚴重的區域差異問題。¹⁵³

在區域治理的探討上，李長晏(2008)針對英國的區域制度發展的研究，發現中央權力下放後，地方與中央之間的關係方能改善，進一步有助於地方間形成策略性的夥伴關係，才會形成跨域治理的討論，這樣的夥伴協力模式對於執行區域性跨議題公共政策是最好的方式。¹⁵⁴ 然而，權力下放除了可促進地方夥伴關係，地方自主權提升同時也引發競爭的互動，中央政府在地方競爭中的角色，可觀察出中央與地方的權力關係轉變，劉亞平(2007)的研究中將中央角色分為三種：競爭策略的裁決者、弱小地方的扶持者及給予部分優惠政策的提供者。¹⁵⁵ 劉炫文(1996)觀察中國大陸改革開放前後的集、分權趨勢及其影響，同時關注「諸侯經濟」的形成及問題，認為對於中央的權威角色短期內不易受到諸侯經濟的影響；

¹⁵¹ Jao Ho Chung, "Studies of Central- Provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid-Term Appraisal," *The China Quarterly*, No.142, June 1995, pp.505-507.

¹⁵² Fubing Su & Dali L. Yang, "Political Institutions, Provincial Interest, and Recourse Allocation in Reformist China," *Journal of Contemporary China*, Vol.24, No.9, July 2000, pp.228-229.

¹⁵³ 劉玉、馮健，《中國經濟地理：變化中的區域格局》(北京：首都經濟貿易大學出版社，2008年)，頁 46-47。

¹⁵⁴ 李長晏，「英國跨域治理的制度發展」，《研考雙月刊》，第 32 卷第 5 期，2008 年 10 月，頁 39-40。

¹⁵⁵ 劉亞平，《當代中國地方政府間競爭》(北京：社會科學文獻出版社，2007 年)，頁 60-75、159、196。

同時該研究分析中國大陸地方主義的特徵及發展變化，並整理出中央對地方主義的看法與態度，認為中央透過人事調整與權責劃分常對地方主義施以整頓的嚇阻作用，並就政治關係、經濟關係、軍事權力來加以控制。¹⁵⁶

關於中央與地方權力關係的發展，榮敬本(1998)的研究指出，中央由上而下的任務交代，形成一種中央與地方的壓力型體制，雖然使地方權力擴大，但同時可調動地方官員的積極性(政績考量)，以及確保中央政策目標得以落實。¹⁵⁷ Maria Edin(2000)的研究指出，中國大陸中央政府採取的「政治激勵」(The Political Incentive Structure)是一種「非經濟激勵」(Non-economic Incentive)，中央透過幹部責任制決定人事任用，將地方引入競爭的「政治錦標賽」(Political Tournaments)之中。¹⁵⁸

徐斯勤(2007)的研究顯示各省區在中央中委會與政治局的席次是地方爭取資源的重要工具，但是當地方與中央對抗時，席次則無法發揮任何作用，甚至中央會消極地弱化地方的席次作用，並透過席次的轉變來進行控制，要求配合中央政令的落實。¹⁵⁹ 熊文釧(2005)的研究也認為中央雖下放地方許多權力，但仍可以透過人事任免來對地方加強監督和控制。¹⁶⁰ 汪斌(2006)更提出中央以地方積極擴大經濟成長來作為考核地方官員的績效之一，形成中央政府與地方政府對產業的雙重控制。¹⁶¹ Zhong(1996)以江西省彭澤縣為個案，分析指出地方就經濟事務上獲得許多自主權力，但在政治發展上仍受制於中央政府的政治控制之中。¹⁶² 吳清

¹⁵⁶ 劉炫文，《八〇年代以來中國大陸「地方主義」之研究》(台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文，1996年)。

¹⁵⁷ 榮敬本，《從壓力型體制向民主合作體制的轉變：縣鄉兩級政治體制改革》(北京：中央編譯出版社，1998年)，頁257。

¹⁵⁸ Maria Edin, *Market Forces and Communist Power: Local Political Institutions and Economic Development in China* (Ph.D. dissertation, Department of Government, Uppsala University, 2000), p.142.

¹⁵⁹ 徐斯勤，「中國大陸中央與各省關係中的水平性與垂直性權力競爭，1993-2004：菁英政治與投資政策的議題聯結分析」，《中國大陸研究》，第50卷第2期，2007年6月，頁24-27。

¹⁶⁰ 熊文釧，《大國地方：中國中央與地方關係憲政研究》(北京：北京大學出版社，2005年)，頁107。

¹⁶¹ 汪斌，《中國產業：國際分工地位和結構的戰略性調整》(北京：光明日報出版社，2006年)，頁168-169。

¹⁶² Yang Zhong, "Withering Governmental Power in China?" *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.29, No.4, December 1996, pp.374-375.

水(2004)就各種中央對地方的節制能力進行分析，他認為中國大陸中央政府對地方政府仍具有足夠的節制能力以防止地方行為過份脫離中央的掌控。¹⁶³

Li 與 Zhou(2005)認為，中國大陸在「發展才是硬道理」的原則指導下，地方經濟發展的榮枯是中央政府或上級政府評量地方政府或下級政府的重要指標。¹⁶⁴同時，Bo(2002)提出，大陸地方官員的政治前途是否順利與地方經濟發展水平有正相關，所以地方政府官員積極推動地方經濟增長，以獲得中央的政治信任與提拔。¹⁶⁵

陳瑞蓮(2006)的研究將中央與地方關係分成改革開放前後兩時期的轉變，她認為改革開放前，中國大陸的中央政府對地方的控制有三個途徑，一是企業、事業和社會單位的權力集中於黨政機關之中，二是政府權力高度集中在黨委手上，三是權力集中在上級政府和中央政府；而改革開放後，則產生巨大的改變，地方主義和地方政府功能膨脹，中央與地方之間出現相互博弈的關係。¹⁶⁶

Wong(1991)提到，改革開放後地方權利不斷擴大，地方持續介入區域市場和地方工業化的發展；相對的，中央對地方發展的涉入方式從「財政支持」轉為「產業政策投入」的模式，中央與地方之間形成一種「產業依賴的財政體系」關係。¹⁶⁷王嘉州(2003)的研究採用政治利益與經濟利益兩個變數建構中央與地方之四種關係類型：開放且分權型、封閉而分權型、封閉且集權型和開放而集權型，分析顯示中國大陸各省與中央關係以「封閉而分權型」居多，主要由封閉且集權型向其他三種類型轉變。¹⁶⁸

就地方發展與中央和地方關係的關聯性來看，本研究十分重視地方保護主義

¹⁶³ 吳清水，《改革開放後中國大陸中央政府對地方政府節制能力之研究》(台北：國立政治大學東亞研究所博士論文，2004年)，頁295-299。

¹⁶⁴ Hongbin Li & Li-An Zhou, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China," *Journal of Public Economics*, Vol.89, No.9-10, September 2005, pp.1743-1762.

¹⁶⁵ Zhiyue Bo, *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility Since 1949* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2002).

¹⁶⁶ 陳瑞蓮，《區域公共管理導論》(北京：中國社會科學出版社，2006年)，頁151、159。

¹⁶⁷ Christine P. W. Wong, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *The China Quarterly*, No.128, December 1991, pp.710-713.

¹⁶⁸ 王嘉州，《理性選擇與制度變遷：中國大陸中央與地方政經關係類型分析》(台北：國立政治大學東亞研究所博士論文，2003年)，頁195-198。

的影響，易重華(2008)的研究認為，地方保護主義不但使地方政府透過行政力量去介入地方之間的橫向經濟互動，在保護經濟利益的考量之下，地方與中央之間也會出現縱向的對抗關係。¹⁶⁹Montinola 等人(1995)的研究指出中國大陸在實行分稅制之後，中央與地方的關係從行政性分權走向經濟性分權；¹⁷⁰地方擁有獨立的財政收入，出現了「中國式的財政聯邦主義」，當地方可以透過管制本地經濟且獲利時，則會表現出對中央的支持態度；相反的，若無則會傾向表現出和中央疏遠的關係。¹⁷¹徐斯勤(2004a)的研究也指出，分稅制對中央財政收入增加有幫助，但若中央未履行對地方的承諾，地方會採取不全力(消極)收稅的行為。¹⁷²另外，曹海濤等人(2008)的研究指出，中共中央為了維護政策執行的有效性，默許地方鄉鎮政府干預村莊自治，甚至保護地方鄉鎮政府的政經利益和徵稅合法性；¹⁷³唯可惜是，該文未將地方間競爭關係納入分析。

四、小結：文獻評析

綜合上述相關文獻，對有關中國大陸區域發展中政府角色、中央地方關係及地方間關係發展之研究，成果豐碩；然而，對中國大陸地方治理甚至區域治理模式的討論鮮有較為深入的分析，對理論建構的貢獻更少，尤其是有關政府角色與地方政府關係對治理模式影響的研究在探討區域治理與發展上十分重要，但目前相關的研究進展仍較為薄弱。

本研究認同周牧之(2008)的看法，有關交通、環境、水資源、防災等廣域行政上，都凸顯出單一地方政府無法單獨面對的問題，更顯示地方之間對跨域合作

¹⁶⁹ 易重華，《中國地方政府轉型》，頁 232。

¹⁷⁰ 高長，《大陸經改與兩岸經貿》(台北：五南圖書出版股份有限公司，2009 年)，頁 18。

¹⁷¹ Gabriella Montinola & Yingyi Qian & Barry Weingast, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," pp.73-77.

¹⁷² 徐斯勤，「改革開放時期中國大陸的財政制度與政策：財政單一議題範圍內相關研究之評析」，《中國大陸研究》，第 47 卷第 2 期，2004 年 6 月，頁 19-23。

¹⁷³ 曹海濤、柯朝斌、楊宜勳，「政策強制、地方政府行為與基層民主-對中國大陸村莊自治的理論分析」，《政治學報》，第 46 期，2008 年 12 月，頁 81-87。

的需要。¹⁷⁴許多文獻曾指出問題所在並提出解決之道，例如 Hamilton(1999)的研究提出區域治理對跨部門和分工合作的重視，¹⁷⁵是許多有關中國大陸區域發展研究會引用的重要文獻之一。同時，亦有學者提出區域治理與建構都會圈的概念，其中，高汝熹等人(2008)的研究報告提出許多治理原則的條件；¹⁷⁶陶希東(2007)的研究更強調對核心城市與區域分工的重視，甚至提出建構跨界組織與治理體系的概念。¹⁷⁷

Frisken 和 Norris(2001)認為區域建制可以發揮治理的成效，包括：提升地方政府間的合作、解決「碎片化」的外部性問題、核心城市具有能力主導區域發展等。¹⁷⁸另外，值得一提的是，顧朝林等人(2003)對長三角地區經濟合作的分析中提出，長三角地區缺乏合作成就的原因在於沒有跨區域的政府組織；¹⁷⁹不過，在簡博秀(2008)的研究中特別將長三角地區的合作模式與機制進行分析，他認為該區域的治理模是屬於一種「沒有治理的政府」；¹⁸⁰結合兩者相異的論點，本研究認為，探究中國大陸的區域治理與區域發展，不能僅是制度上的建構或分析該機制的成效，政府間的權力關係是不可忽視的一環，尤其是地方政府之間的互動模式對治理的影響更是重要。

本研究認為，中央權力下放的作用不僅是讓地方獲得更多的自主權，同時也帶來地方治理模式的轉變；而過去的相關文獻中多是討論由上而下的治理關係，以及許多個案研究級區域研究中大多從地方協力關係去探究中央權力下放的效應，就地方競爭的治理意涵往往較少深入探析，尤其，目前相關的專書與期刊中並未針對中國大陸區域治理與政府關係作一有系統的整理與分析，尤其以政府為

¹⁷⁴ 周牧之，《中國經濟論：崛起的機制與課題》(北京：人民出版社，2008年)，頁213-214。

¹⁷⁵ David K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, pp.352-353.

¹⁷⁶ 高汝熹、吳曉雋、李春鵬，《2007中國都市圈評價報告》(上海：上海人民出版社，2008年)，頁7-12。

¹⁷⁷ 陶希東，《轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」為視角》，頁28-33。

¹⁷⁸ 顧朝林等人，《產業結構重構與轉移：長江三角洲地區及主要城市比較研究》(江蘇：江蘇人民出版社，2003年)，頁50。

¹⁷⁹ Frances Frisken & Donald F. Norris, "Regionalism Reconsidered," pp.472-473.

¹⁸⁰ 簡博秀，「沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式」，《公共行政學報》，第27期，2008年6月，頁26-30。

出發點的區域治理與區域競合博奕的相關論述缺乏，使得許多文獻出現不是範圍不完整、分析途徑無法結合。

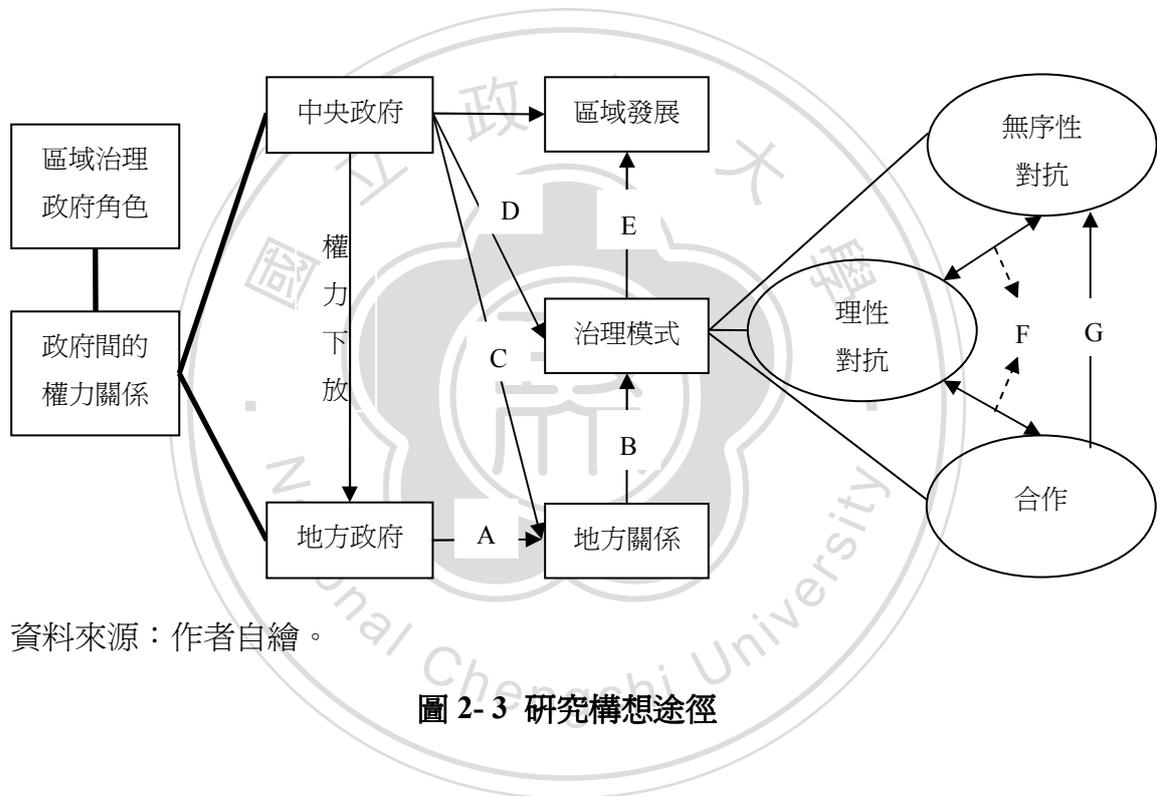
現有的文獻中把政府「治理」、「區域治理」概念與中國大陸區域發展作一深度連結的著作則不多見。事實上，目前探討中國大陸區域發展的論著中，絕大多數是將過去的歷史與現況作一陳述，有論者從「經濟地理」的角度進行分析區域的產業結構分佈與空間規劃，或是從「城市群」、「大都會圈」的帶狀關係來觀察中國大陸區域發展。然而，若將行政區劃的制度限制加以排除，一來無法正確理解大陸經濟發展中政治的因素，二來更忽視政府角色扮演的作用，使得相關研究中容易落入宏觀的概述，研究結果甚至無法聚焦而曖昧模糊。

中國大陸的區域發展過程中，政府往往扮演不可忽視的角色，甚至是一個至關重要的利益主體；¹⁸¹然而，從政府角色與地方政府互動的視角來探討區域治理發展，以及從區域治理的觀點來分析中國大陸地方競合關係的相關研究十分鮮少，現有的研究文獻中更無從理論結合實務的途徑來建構區域治理模式，此乃本研究預期的研究貢獻。本研究將以現有的文獻為基礎，探究中國大陸區域發展中區域治理的形成、現況與未來展望；同時，觀察中國大陸區域發展的過程中，從地方間的競合關係來論證區域治理模式的轉變，以及進一步確立研究的分析架構與建立中國大陸區域治理模式的理論化，以期彌補先前研究的不足。

¹⁸¹ 袁澤沛，「政府理性及我國壟斷問題的經濟學分析」，《中國行政管理》，2002年第3期，2002年3月，頁18-21。

第三節 研究假設

本研究認為，區域治理運作順暢與否攸關區域發展，當地方之間的區域治理效率愈高或網絡關係愈密切，則地方或區域經濟發展會愈快，反之則會導致緩慢。本研究所要探討的重點，一是地方政府之間的互動關係對區域治理的影響，二是改革開放後中央政府將權力下放給地方，地方擁有自主發展經濟的權力，中央與地方權力關係的改變對地方關係、治理模式及地方發展帶來影響(圖 2-3)。



資料來源：作者自繪。

圖 2-3 研究構想途徑

改革開放後，地方因中央的「放權讓利」而握有資源的可支配權與經濟發展的自主權，¹⁸²扮演起「發展型政府」(Development State)與「企業家型政府」(Entrepreneurial State)的角色。¹⁸³理論上，政府治理與權力密不可分，政府之間的權力關係更因時間、環境、制度、政策、公共事務而會呈現出不同的治理模式，

¹⁸² 劉霞、向良雲，「中央與地方政府利益結構的經濟分析」，《學術探索》，2004 第 6 期，2004 年 6 月，頁 21。

¹⁸³ 發展型政府係指政府透過基礎建設、行政服務、金融資源等方式，協助企業在當地有利的發展。企業家型政府是指政府直接介入國有企業或集體企業的經營，扮演經營者的角色。Marc Blecher, "Into Leather: State-led Development and the Private Sector in Xinji," *The China Quarterly*, No.166, June 2001, pp.368-393.

進一步對區域發展帶來影響，因此當區域發展與治理模式息息相關(圖 2-3, E)，區域治理的模式就會受到地方政府互動關係的變化所影響(圖 2-3, B)。當然，在單一體制的國家中，中央政府為求貫徹施政目標或提升治理能力，透過行政授權及權力下放的途徑給地方政府來分別執行(圖 2-3, C、D)，¹⁸⁴都是本研究會深入分析的一環。另外，徐明棋(2008)曾從發展過程中提出對抗性關係與差異性策略的概念，¹⁸⁵本研究認為政府角色與制度鬆綁對中國大陸經濟發展帶來重大影響，而政府與制度間的發展過程更凸顯政府治理的影響；然而，制度對行為的影響也同時帶來行為者間關係的變化，學理上，地方為了提升競爭力，與該地區的制度學習、制度模仿和創新有關，¹⁸⁶區域內不同地方政府的治理行為產生不同的區域治理模式(圖 2-3, F、G)；實務上，地方之間的交流與合作模式更是推陳出新。

依新區域主義的觀點，區域治理強調了公私協力的互動與關係，且會形塑出治理的有利環境；然而，就「沒有治理的政府」的概念來看，現實上中國大陸的第三部門自主性不足，且容易受到政府的牽制而無法發揮獨立的治理功能，因此，本研究超越新區域主義學派所提出的區域治理概念，尤其是中國大陸第三部門治理功能有限的前提之下，更凸顯出政府主導的治理特徵。因此，本論文將深入探究地方政府間權力關係對區域治理的意涵，並聚焦討論三個問題：第一，中央的政策引導對地方發展、區域協調的影響有哪些？第二，地方政府治理行為衍生各類競合模式的特色與異同？第三，地方治理行為所產生的競合類型，對地方政府之間的互動關係有何影響？基於此，提出假設如下：

¹⁸⁴ 江大樹，「府際關係導論」，趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》(台北：元照出版有限公司，2004年)，頁9-10。

¹⁸⁵ 徐明棋等人，《競爭與合作：長江三角洲利用外資報告》(上海：上海財經大學出版社，2008年)，頁228-235。

¹⁸⁶ Kevin Morgan, "The Learning Region: Institution, Innovation and Regional Renewal," *Regional Studies*, Vol.31, No.5, July 1997, pp.500-501.

假設 1

學理上，全球化與割裂的形勢，使得治理逐漸從自上而下的中央集權轉為權力下放的模式，中央經濟權力的下放使地方政府自主權提升，改變了中央與地方關係，經濟發展中的政府角色從中央主導轉變為地方主導(圖 2-3，A、C、D)；又，相關的研究文獻顯示，權力下放改變了中央與地方關係的發展，基於此，本研究認為地方政府在經濟事務上的影響力較改革開放前更多，且從過去的地方對中央單向依賴關係轉為雙向的相互依賴關係。

假設 2

就公共選擇理論的觀點，地方政府獲得經濟權力，在追求經濟增長與政績表現的動力下，自我利益的最大化是地方優先考慮的基準，從而出現各種治理模式(圖 2-3，A、B、E)。另外，結合區域治理與競合觀點的論述，本研究認為，地方互動過程中所呈現的各種區域治理模式，自無序性對抗治理模式發展至理性對抗治理模式，進而走向合作(圖 2-3)，但更普遍存在既競爭又合作的現象。

假設 3

新區域主義強調政府合作關係對治理的作用，換句話說，區域的協調與合作對該區域經濟發展有正向的作用。歸納相關文獻的研究發現，理論上的推演，區域治理模式的發展過程是依時間序列，從對抗走向合作的過程；然而，在實務上，以「競合觀點」的概念來看，地方往往會因為利益最大化的考量，可能出現從合作「溢回」至對抗的現象(圖 2-3，F、G)，且區域內將表現出同時存在不同的模式。

本研究認為，理解中國大陸區域治理，必須同時兼顧理論與現實的探討。過去中國大陸的計劃經濟體制強調官僚的計劃與協調功能，政府運作往往決定了經濟發展的結果，凸顯出中國大陸經濟發展中政府角色的重要性；¹⁸⁷就現況來看，陶儀芬(2001)提出「討價還價」與「層級節制」的觀點，認為中國大陸的中央政

¹⁸⁷ Victor Nee & Sijin Su, "Institutional Foundations of Robust Economic Performance: Public-sector Industrial Growth in China," In Jeffrey Henderson ed., *Industrial Transformation in Eastern Europe in the East Asian Experience* (London: MacMillan Press Ltd, 1998), p.167.

府與地方政府之間是存在相互影響的關係；¹⁸⁸王嘉州(2003)認為中央為了鼓勵地方發展經濟，使經濟發達的地方在中央政治局擁有席位，地方官員為了獲得高升至中央的機會，以及累積自身的政經利益，積極彰顯施政的經濟成果。¹⁸⁹探討中國大陸區域治理的模式，政府一直是極為關鍵的角色，此涵蓋了中央政府的政策與介入地方治理的方式與程度，以及地方政府的行為選擇。¹⁹⁰

歸納文獻的評析，以及結合區域治理的理論觀點，本研究認為競合策略的目的在於避免地方間出現惡性的競爭關係，進一步對地方政府行為帶來間接規範的效果，尤其是在爭取經濟利益的同時，又能兼顧公共利益的維護；換句話說，將地方政府對於競爭與合作的選擇視為一種博弈的過程，地方政府參與競合博弈的運作中，在對未來發展不明確的前提下，行為選擇取決於理性認知對方(另一個地方政府)可能採取的行動將會對自己帶來多少利益的考量。檢視表 2- 2 所呈現出二乘二的矩陣，會出現四種地方政府之間的競合模式，假設區域內的發展呈現不平衡的狀況，唯獨發展程度的不同方能有競合考量的動機，包括一方採取競爭，另一方採取合作的第 I、III 現象(理性對抗)；雙方皆採競爭策略的第 II 象限(無序性對抗)；雙方皆採合作態度的 IV 象限(合作分工)。

表 2- 2 地方政府之間的競合博弈

區域競合博弈模式		地方政府	
		競爭	合作
地方政府	競爭	II (無序性對抗)	III (理性對抗)
	合作	I (理性對抗)	IV (合作分工)

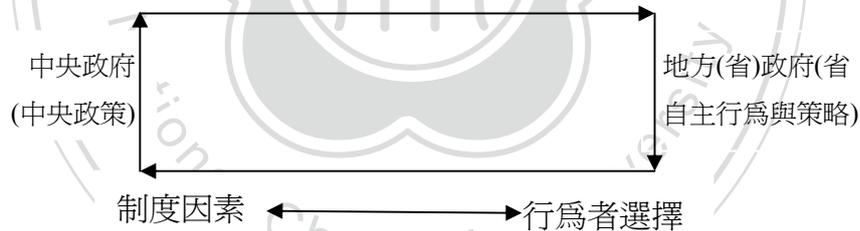
資料來源：作者自製。

¹⁸⁸ 討價還價觀點認為大陸地方對中央有強大的議價能力。層級節制觀點認為大陸中央仍有對地方人事任命的絕對權威。Yi-feng Tao, "The Evolution of Central-Provincial Relations in Post-Mao China, 1978-1998: An Event History Analysis of Provincial Leader Turnover," *Issues & Studies*, Vol.37, No.4, July/August 2001, pp.97-98.

¹⁸⁹ 王嘉州,《理性選擇與制度變遷：中國大陸中央與地方政經關係類型分析》，頁 198-205。

¹⁹⁰ 項飛,「地方政府在推進都市圈發展進程中的角色定位」,《理論導刊》,2002 年第 7 期,2002 年 7 月,頁 10。

地方政府之間的競合模式中，其假設在於各地方政府對於未來發展狀態不明確的前提下，對彼此所採取的策略可能會有資訊不充足的問題，此時地方政府則會有三個影響因素的考量。首先，當一方預期創造價值愈高，另一方的參與者愈會傾向選擇合作；相反的，不同方的參與者認知獲利不高，則會考慮零和競賽的競爭選項，形成相互報復的惡性循環。其次，當認知合作模式的效益不但可以為自己帶來利益，同時可產生「擴溢效果」(Spill-over Effect)增加整體區域利益時，先發優勢的地方政府會採取主動推動合作方案，甚至讓其他地方獲得更多優惠的尋利機會；¹⁹¹反之，若預知獲利不高，投入合作的主動性則會降低。第三，當具先發優勢的地方所推動的合作僅能為自己獲得利益，而這樣的利益無法大於其他地方未先發的損失，甚至對整體利益效用不大，則其他地方會採取非理性的對抗模式，出現地方惡性競爭的現象。為了提升經濟發展，先發的地方會希望透過梯度轉移模式來追求產業升級，將原本已不具競爭力的產業移至其他地方，則地方之間的協調關係則十分重要。¹⁹²



資料來源：Linda Chelan Li, *Centre and Provinces: China 1978-1993: Power as Non-Zero-Sum* (New York: Oxford University Press, 1998), p.266.

圖 2-4 中央與省：互動關係

中國大陸經濟發展過程中，政府與市場之間形成高度的「政府壟斷型」特徵。

¹⁹³改革開放後，中央權力下放至地方，地方擁有更多推動經濟發展的自主權力，

¹⁹¹ 趙曦，《中國西部貧困地區扶貧攻堅難點問題與戰略選擇研究》(四川：西南財經大學出版社，2001年)，頁307-308。

¹⁹² Enrico Gualini, *Governance and Institutional Change: the Europeanization of Regional Policy in Italy* (Hampshire, England: Ashgate Publishing Ltd, 2004), pp.53-55.

¹⁹³ 周克瑜，《走向市場經濟-中國行政區與經濟區的關係及其整合》，(上海：復旦大學出版社，

例如審批權、稅收、土地規劃等，¹⁹⁴且地方的經濟行為常會對中央政策帶來影響(圖 2- 4)；但是，中央的宏觀調控能力仍對地方政策甚至區域發展發揮顯著的影響，¹⁹⁵地方有時爲了獲得政策補貼也會傾向配合中央。¹⁹⁶事實上，地方面對中央宏觀政策的調控，往往會採取相應之對策及制度創新，以維護地方利益與經濟發展，進而採取不同的競合策略，表現出各種的治理模式(甚至多重模式並存)。¹⁹⁷

本研究試圖從地方政府對經濟發展中所採行合作或衝突的戰略選擇，觀察地方之間可能發展形成的模式，以長三角地區的治理與發展作爲個案，從政府之間的治理角色與權力互動關係，觀察分析該區域在治理模式中的轉變與特徵，以及不同時期治理模式的異同，就理論與實務構面之間進一步檢視本研究所提出的研究假設，與區域治理相關理論的論述相互印證，並提出研究成果的政策意涵。



1999 年)。

¹⁹⁴ 趙建民，《當代中共政治分析》(台北：五南出版社，1997 年)，頁 97。

¹⁹⁵ 中國大陸中央政府爲維護中央宏觀能力，經常介入地方事務以防止地方權力高漲。吳清水，《改革開放後中國大陸中央政府對地方政府節制能力之研究》，頁 299-302。

¹⁹⁶ James M. Buchanan, "Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform," pp.19-27.

¹⁹⁷ 周振華，《崛起中的全球城市：理論框架及中國模式研究》(上海：上海人民出版社，2008 年)，頁 304-305。

第三章 改革開放後中國大陸區域發展與政府角色

第一節 改革開放前的區域發展概述(1949年-1977年)

中共建政初期，考量戰後社經條件的限制，爲了取得統治的便利性，沿用國共內戰時所建立的戰區規劃，將全中國分成六個「大行政區(簡稱『大區』)」，包括華北、東北、華中、東南、西北、西南等區塊；同時，在各大區建立「行政委員會」或「人民政府」的政府機構，作爲中央政府在各地的派駐單位，主要的功能是監督次級地方政府。¹隨著中共統治地位逐漸穩定後，爲了解決六大區仍握有地方軍權的威脅，1954年撤銷大行政區的建制，改由中央直接領導各省區；²雖然，大區的行政建制已不存在，但是六大區的劃分已奠定改革開放前中國大陸區域治理的基礎。

1949年至1977年間，中國大陸區域發展可以從四次「有關國民經濟和社會發展五年計畫綱要」來觀察，每一階段的五年計畫除了凸顯出中央集權的計畫經濟體制特色，區域發展策略更存在「爲平衡而平衡」的特徵。大陸中央爲了平衡內陸與沿海發展落差的問題，將沿海一帶原具有工業基礎的廠房與生產要素向內陸遷移，並在華北、西北、華中、西南等地區部屬、建立工業基地；其中，在「第一個五年計畫時期」(1953年-1957年)，內陸地區展開472個大型工程，佔全國比例達66%，顯示中央採取一種「垂直式的平衡」原則作爲此階段的區域發展策略，由中央集權分配生產資源，將經濟建設大量投入不發達的地區。³

¹ 朱厚倫，《中國區域經濟發展戰略》(北京：社會科學文獻出版社，2004年)，頁39-41。

² 朱厚倫，《中國區域經濟發展戰略》，頁39-41。

³ 朱厚倫，《中國區域經濟發展戰略》，頁39-41。

表 3-1 計畫經濟時期的區域發展規劃

時間	區域規劃名稱	區域範圍	備註
1949 年	大行政區(大區)	六個：華北、東北、華中、東南、西北、西南。	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 各區成立「行政委員會」或「人民政府」為中央派駐單位。 ◎ 1954 年撤銷大行政區，由中央直接領導各省區。
1958 年	經濟協作區	七個：華北、東北、西北、華東、華中、華南及西華。	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 各區成立「大協作委員會」以統籌區域資源分配與地方經濟建設。 ◎ 同年，第一次的權力下放，行政性的分權關係。1961 年權力收回。 ◎ 1961 年將華南和華中地區合併為「中南」經濟協作區。
1966 年	三線建設	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 「第一線」：沿海地區、中蘇邊境。 ◎ 「第二線」：武漢為中心的中部地區。 ◎ 「第三線」：西南、西部等地區。 	「戰備」軍事考量
1971 年	經濟協作區	十個：西南、西北、中原、華南、華北、東北、山東、江西、福建及新疆。	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 統稱為「十大片」。 ◎ 第二次的權力下放。1977 年中央再度收權。

資料來源：作者自行整理。

1958年進入了「第二個五年計畫時期」，大陸中央以原本建政初期建制的六大行政區為基礎，將全中國規劃成七個「經濟協作區」，包括華北、東北、西北、華東、華中、華南及西華等區域，並成立「大協作委員會」以統籌區域資源分配與地方經濟建設。⁴同年，毛澤東提出《論十大關係》的觀點，將中央部分權力下放至地方政府，是中共建政以來第一次的權力下放；然而，在缺乏制度規範的中央地方關係，地方雖獲得中央下放的權力，中央仍握有絕對權力的主導優勢，將資源統籌分配投入中西部地區。而這樣的權力下放僅是一種行政性的分權關係，中央擔憂地方權力高漲會威脅中央權威地方，1961年將原下放的權力收回，同時將華南和華中地區合併為「中南」經濟協作區。⁵

1966年中國大陸進入「第三個五年計畫」時期，國際環境丕變及中蘇關係惡化的挑戰下，大陸中央重新調整區域規劃，將「戰備」作為區域發展的指導原則，提出「三線建設」，將沿海地區和中蘇邊境劃為「第一線」，「第二線」是以武漢為中心的中部地區，西南、西部等地區則是「第三線」，此時期中央將經濟中心移至以西南地區為主的第三線區域。⁶

1971年中國大陸展開「第四個五年計畫」，中央政府提出「虛君共和、權力下放」的概念，再次出現中共建政後第二次的權力下放，同時，將全中國規劃成十個「經濟協作區」，包括西南、西北、中原、華南、華北、東北、山東、江西、福建及新疆等地區，統稱為「十大片」。⁷此時期的經濟發展仍以內陸為主，中央對中西部的資源投入比重仍超過50%；然而，事實上，缺乏市場經濟思維及無中央宏觀調控措施，1970年代的權力下放導致地方出現盲目投資及生產的現象，地方間產業趨同、市場封鎖的問題不斷浮現，不但帶來「條條」與「塊塊」地方

⁴ 劉玉、馮健，《中國經濟地理：變化中的區域格局》（北京：首都經濟貿易大學出版社，2008年），頁34。

⁵ 劉玉、馮健，《中國經濟地理：變化中的區域格局》，頁35。

⁶ 劉玉、馮健，《中國經濟地理：變化中的區域格局》，頁60。

⁷ 每個經濟協作區以冶金、國防機械、燃料動力、化工等工業為發展主軸，同時重視農業、輕工業和交通運輸業，在山東、福建及新疆等地建立小而全的經濟體系。參閱 劉玉、馮健，《中國經濟地理：變化中的區域格局》，頁35。

分割的挑戰，更對中央權威地位產生威脅，1977 年中央再度收權。⁸

綜合前述可以發現，改革開放前，中國大陸的區域發展策略以「為了平衡而平衡」為原則，是一具逆向傾斜、垂直式特性的區域政策，中央領導人以自身的主觀判斷，將經濟資源大量投入不發達的內陸地區，以追求平衡作為區域發展的方針。1978 年前曾出現兩次短暫的中央權力下放，但兩次的權力下放皆是一種具「政治掛帥」的手段；可以說，當時地方所獲得的權力僅是毛澤東政治判斷下的結果，而且，在缺乏市場經濟的思維及黨政制度的限制下，地方並沒有因為權力下放而刺激經濟發展，反而出現「放權-收權」的行政性權力輪迴，以及衍生「一放就亂，一亂就收，一收就死」的循環窘境。⁹

另一方面，大陸中央強力主導區域均衡發展的戰略思維，¹⁰集中財政事權，以「全國佈局、地方分工」為原則，將大量經濟資源投入內陸地區，「地方分工」僅是配合中央經濟政策的行政性概念，地方並無實質的經濟權限，長期依賴來自中央的資源分配，以及配合國家軍事戰略的規劃；換句話說，改革開放前，大陸中央將區域發展視為政治服務的一環，是一種政治性、行政性的制度安排，僅是為了滿足統治方便的需求。總體而言，中共建設後前三十年，區域經濟發展並不成熟，區域平衡策略不但無法回應市場需求，更未消除區域差距，甚至出現瀕臨崩潰的經濟危機。

表 3-2 改革開放前後的區域發展戰略及重點

時期	區域戰略	發展目標	政策重點	重點區塊
1949-1978	均衡發展戰略	追求公平	投資佈局傾斜	內陸地區
改革開放後	非均衡發展戰略	追求效率	經濟開發區、特區、高新技術開發區、保稅區等政策	沿海地區

資料來源：：作者自行整理。

⁸ 劉玉、馮健，《中國經濟地理：變化中的區域格局》，頁 42。

⁹ 耿慶武，《中國區域經濟發展》(台北：聯經出版社，2001 年)，頁 249。

¹⁰ 劉玉、馮健，《中國經濟地理：變化中的區域格局》，頁 59。

1978 年改革開放後，中央政府改採「向沿海傾斜」的發展策略，投資重點區域移至東南沿海一帶，一改過去的「均衡模式」，轉向以地方試點、生產效率為優先的「不平衡發展策略」(表 3- 2)。¹¹後續章節將開始回顧改革開放後中國大陸不同階段的區域政策與政府作為，透過歷史發展的過程，進一步論證本研究假設所述，改革開放後，中央權力下賦予地方擁有獨立的經濟權限，對政府治理角色及中央與地方關係發展的影響。



¹¹ 1978 年鄧小平提出「允許一部份地區、一部份企業、一部份人先富起來」的論點。鄧小平，「思想解放、實事求是、團結一致向前看」，《堅持改革、開放、搞活》(北京：人民出版社，1978 年)，頁 13。1980 年 8 月開放深圳、珠海、汕頭、廈門為經濟特區，作為試點城市。1984 年宣布開放沿海 14 個港口城市，並於 1985 年開闢長江三角洲、珠江三角洲、閩南-漳州-泉州的沿海經濟開放區，並逐步新增開放的城市；另外，開始在各省建立開發區，並對 16 個中心城市實行計畫單列，賦予相當省級的經濟管理權。嗣後，1988 年 4 月設立海南經濟特區，1989 年 9 月起興辦「經濟技術開放區」，1990 年 6 月開發上海浦東新區。「七五計畫」(1986 年-1990 年)時期更提出「外引內聯」的方針，對外引進先進技術與豐沛的資金，加快中西部的產業發展，展開「梯度發展」的模式，形塑東、中、西的區域分工格局。



第二節 改革開放初期的放權讓利(1978年-1991年)

一、中央政府與權力下放

1978年之前，中央政府對經濟資源的配置握有絕對的權力，是區域發展唯一的投資主體。¹²

1978年12月，鄧小平指出：「現在我國的經濟管理體制權力過於集中，應該有計畫地大膽下放...我國有這麼多省、市、自治區，一個中等的省相當於歐洲的一個大國，有必要在統一組織、統一政策、統一計畫、統一指揮、統一行動之下，在經濟計畫和財政、外貿等方面給予更多的自主權。」¹³翌年，中國大陸開始推動改革開放政策，中央透過經濟和法律的手段，向地方大規模下放權力，下放的力度和範圍逐漸擴大，促使地方政府角色出現了重大的轉變。¹⁴

1979年7月第五屆人民大會第二次會議中通過憲法修定案，縣以上設立人大常委會，1982年的新憲法更允許省、直轄市的人民代表大會及常務委員會在不與憲法、法律、行政法規抵觸的前提下，可以制定地方性法規，地方政府擁有制訂地方經濟法規的自主性權力，以及擁有將財力投入籌措地方資金的權力，形成「政企合一、負債經營」的模式，對地方工業化帶來助益。¹⁵

不過，在改革開放初期，中國大陸從計畫體制過渡至市場體制的過程中，中央政府在資源配置方面仍扮演重要的角色，採取非均衡發展戰略，將大部分的資源透過優惠政策投入四個主要經濟特區(深圳、珠海、汕頭、廈門)，改變過去「輕沿海、重內陸」的發展模式，區域發展策略向東部傾斜。¹⁶

1978年開始，中央政府逐步下放權力，部分城市在吸引資金流入與技術轉移擁有審批權，地方政府對地區事務握有更多自主權，權力擴大的結果導致經濟

¹² 王夢奎、李善同等人，《中國地區社會經濟發展不均衡問題研究》(北京：商務印書館，2000年)，頁261-267。

¹³ 中共中央文獻編輯委員會編輯，《鄧小平文選第2卷》(北京：人民出版社，1994年)，頁145-146。

¹⁴ Dali L. Yang(1990), pp.256-257.

¹⁵ 林彰平，《轉型期珠江三角洲金融服務業空間格局變動》(北京：商務印書館，2009年)，頁205。

¹⁶ 陸大道、薛鳳旋，《1997年中國區域發展報告》(北京：商務印書館，1997年)，頁126-127。

行爲地方化。¹⁷與改革開放前的放權不同之處在於，改革開放後中央與地方對於經濟體制的改革，中央的宏觀經濟管控提供了具區域特性的經濟政策，並以市場機能爲主的政策引導下，下放的權力包括兩方面，首先，權力配置的改革，讓地方政府獲得更多的決策權與審批權；其二，利益分配制度的改革，使地方在分權中獲得更多實質的財政支配權，以提升地方生產的效率與誘因，同時，並放寬企業營運的自主權，以發揮企業營利與創新的積極性，更促進地方甚至全國的經濟成長。¹⁸

針對經濟體制改革的具體內容，大陸中央在財政管理體制方面一改過去採行的「一灶吃飯」的模式，陸續實行「劃分收支、分級包幹」、「劃分稅種、核定收支、分級包幹」、「包死基數、逐年遞增、多收自留、定額補助」的「分灶吃飯」方式，同時明確劃分中央與地方財政收支的範圍，分地區來核定地方固定收入和調劑收入的上繳比例，以及從收支基數來核定中央對地方的定額補助的數額，此措施不但讓地方可以在限定的範圍內來支配財政，更賦予地方擁有較過去更多的財政自主權。中央對地方實行新財政體制的同時，對特殊地區更給予特殊形式的財政優惠待遇，例如，廣東省的「劃分收支、定額上交」制，除中央直屬的企業與事業單位的財政收入和關稅劃歸中央之外，其餘均歸屬於地方。由於「分灶吃飯」促使地方財政收入大增，進而提高地方政府的經濟治理能力，同時也使得地方政府權力擴張。¹⁹

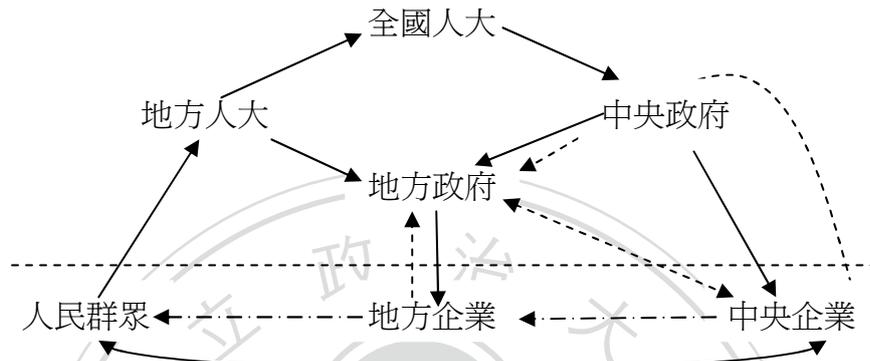
就中央與地方的權力關係來看，財政體制的改革由「條條」的分配模式改爲「塊塊」模式。改革開放前以「條條」爲主的財政關係，就算權力下放，也只是財政系統的放權，地方並沒有實質的經濟權力；改革開放後，「塊塊」模式使得地方財力分配和利用與中央經濟主管部門脫鉤，中央大幅縮小國家指令性計畫中

¹⁷ 1980年至1985年的「劃分收支、分級包幹」、1986年至1988年的「劃分稅種、核定收支、分級包幹」、1989年至1993年的「包死基數、逐年遞增、多收自留、定額補助」(參閱附錄5)。陶希東，《轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」爲視角》(上海：上海社會科學院出版社，2007年)，頁69-71。

¹⁸ 吳敬璉，《當代中國經濟改革：探索中國經濟順利轉型的秘密》(台北：麥格羅希爾國際股份有限公司，2005年)，頁102-107。

¹⁹ 宋心中，《中國財政體制改革研究》(北京：中國財政經濟出版社，1992年)，頁48-49。

有關地方事務的干涉範圍。大陸中央除了對地方下放財政權與經濟自主權之外，更在 1984 年開始將國有企業的生產、經營、管理等權力下放給地方，包括國有企業絕大部分的人、財、物等經營管理支配權，²⁰國有企業的權力下放，讓「產權地方化」的現象更加顯著(圖 3- 1)。²¹



資料來源：徐滇慶、李瑞(1999)，頁 265。

圖 3- 1 中央、地方與國有企業的關係

經濟的權力下放涉及政治制度的變化，中央除了將經濟治理權力賦予地方政府，1984 年更將幹部人事制度從過去的「下管兩級」改為「下管一級」，擴大了地方對幹部的調配權力，讓地方的治理角色更為獨立。當然，1980 年代初期的放權仍屬於行政放權，為了使放權避免回到過去「集權、分權」的不良循環之中，部分地方進行有限的政治體制改革，例如廣東省人民大會對省內各級政府有工作

²⁰ Thomas G. Rawski, "Progress Without Privatization: The Reform of China's State Industries," in Vedat Milor ed., *The Political Economy of Privatization and Public Enterprise in Post-Communist and Reforming Communist States* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1994), pp.27-52.

²¹ 「產權地方化」來自國有企業的權力下放。Thomas G. Rawski, "Progress Without Privatization: The Reform of China's State Industries," pp.27-52.原隸屬於地方政府管轄的鄉鎮企業擴大了「產權地方化」的現象，「蘇南模式」、「溫州模式」等具有地方特色鄉鎮企業發展案例，都顯示了改革開放後，地方對於追求發展的投入十分驚人，更啟動了地方經濟高速成長的績效。Jeffrey D. Sachs & Wing Thye Woo, "Understanding China's Economic Performance," *Policy Reform*, Vol. 4, No. 1, 2000, p.10, pp.33-37.1985 年中央直接管理的國有企業僅佔總數的 1%，企業的稅收成爲了地方財政的重要來源，使得地方政府的經濟權力更加擴大，1983 年，中央政府所掌握的工業產值僅 30%-35%，而地方政府(省級或省以下)直接或間接控制的高達 65%-70%，進而讓地方就財力、物力、人力、外匯、投資等方面的支配權力擴大，地方政府成爲地方利益的代表。徐滇慶、李瑞，《政府在經濟發展中的作用》(上海：上海人民出版社，1999 年)，頁 265-266。

指導權與監督作用，有助於推動地方首長責任制，甚至形塑公民社會力量。²²不過，與經濟改革相比，政治改革的作為仍十分有限，且不普遍。

改革開放初期，中共中央除了對地方下放財政權、經濟決策權與審批權之外，同時也透過各種政策與制度安排來促進地方政府之間的合作。1980年，國務院發佈《關於推動經濟聯合的暫行規定》(參閱附錄6)，提出「揚長避短、發揮優勢、保護競爭、促進聯合」的指導方針；²³翌年，第五屆第四次全國人民代表大會上發佈的政府工作報告更進一步提出「要以大城市為依託，形成各類經濟中心、組織合理的經濟網絡」。1984年的《中共中央關於經濟體制改革的決定》更進一步明確的指出，各地區之間要打破封鎖、打開門戶，按照揚長避短、形式多樣、互惠互惠、共同發展的原則，促進地方之間的經濟聯合，促進資金、設備、技術和人才的流動，發展各種經濟技術合作，甚至聯合創辦經濟事業，促進經濟結構和地區佈局的合理化。嗣後，1986年國務院發布了《關於進一步推動橫向經濟聯合若干問題的規定》，其中詳細列舉出地方經濟合作的各項配套措施(附錄6)。但是，面對地方政府權力擴大，以及相關制度的不足與缺漏，在地方既得利益的阻礙下，中央提出的地區合作，往往因為「上有政策，下有對策」而無法落實中央的意志(地區合作)，地方惡性競爭的現象並沒有因此獲得改善。

針對改革開放後大陸中央提供的區域經濟政策方面，其中，有關長三角的區域發展，規劃方案首見於1982年12月22日國務院所提出「上海經濟區」的文件中，基本上，「上海經濟區」只是一種概念性的論述，1983年開始有了制度性的建構，中央在上海成立直屬於國務院中央層級的「上海經濟區規劃辦公室」，該辦公室係屬研究規劃性質的機構，工作項目包括了編制規劃、制訂發展戰略、推進區域經濟合作等工作，主要是為了處理「長三角經濟開放區」的跨區事務，並由中央政令的分配與下達來協調地方政府之間的區域事務，是一種中央政府由

²² 張緊跟，《當代中國政府間關係導論》(北京：社會科學文獻出版社，2009年)，頁88。

²³ 何奕，《上海經濟發展的區域效應研究》(成都：西南財經大學出版社，2008年)，頁87。

上而下的協調整合機構。²⁴

然而，由於該辦公室沒有超越各省市行政權以上的權力，一方面，當時市場經濟體制尚未完善，再加上涉及的地理範圍不斷擴大，協調地方事務的難度因「經濟區」和「行政區」的矛盾不斷增大；另一方面，來自中央的抑制導致上海無法凸顯區域內核心城市的功能，²⁵使得地方之間經濟聯繫關係不強，相繼出現惡性競爭、維護地方利益的保護主義現象，最後該辦公室在地方行政壁壘分明的抵制之下於 1988 年結束運作。²⁶從「上海經濟區規劃辦公室」的失敗經驗顯示，改革開放後，經濟行為地方化的趨勢及地方利益獨立性的鞏固，使得中央「由上而下」的管制模式難以發揮治理的效果，更遑論強力介入區域內地方事務的協調過程。

二、地方政府權力提升及其角色

改革開放後，中央政府的放權讓利，使得地方政府在「去中心化」的形勢中獲得更多的福利，且有權力介入區域市場與地方工業化的發展，成為相對獨立的利益主體。²⁷同時，在制度設計與修正上給予地方政府更多的經濟管理自主權，其中，1982 年的中共憲法將國務院的職權加以列舉，更規範了中央與省級機構

²⁴ 「上海經濟區」的範圍以上海為中心，包括長江三角洲的蘇州、無錫、常州、南通、杭州、嘉興、湖州、寧波、紹興等十個城市，嗣後又擴大到浙江、江蘇、上海兩省一市的範圍。于濤方，「從功能溢出到制度平衡：長三角區域整合辨析」，《城市規劃》，第 30 卷第 1 期，2006 年，頁 56-58。

²⁵ 事實上，大陸中央並不是全面抑制上海的發展，早在 1984 年 4 月已將上海列為十四個沿海港口開放城市名單中，且施行類似經濟特區的優惠政策；嗣後，又於 1985 年 2 月宣布開闢長三角洲為「沿海經濟開放區」，自 1986 年至 1988 年間於上海的閘行、虹橋、漕河試辦經濟技術開發區，更是十四個開放港口城市中首先實行技術開發區的地方。然而，與其他區域比較，改革開放初期，在中央政府的地區傾斜發展策略下，珠三角地區的城市握有較上海更多的經濟自主權。大陸中央的考量在於上海以重工業、國有企業為主要，商品市場不成熟，加上上海市是中央財政收入的主要來源之一，中央擔心過早開放可能會導致經濟失序；再加上中央政治判斷對上海仍有顧忌，以及財政依賴的關係，使得上海的經濟開放起步較其他沿海城市晚，直至 1992 年鄧小平南巡後，中央才大幅放鬆對上海的管制並賦予開放的政策支持。鈕則謙，《全球城市之建構：以上海市為例》（台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2005 年），頁 6-19。

²⁶ 顧松年，「破『壁』合作-長三角一體化一個無可迴避的話題」，《現代經濟探討》，2007 年第 5 期，2007 年，頁 5-6。

²⁷ Christine P. W. Wong, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *The China Quarterly*, No.128, December 1991, pp.710-713.

之間的職權劃分原則；同時經過 1982 年、1986 年修訂《地方組織法》，規範了地方各級政府與行政機構的法律地位、職權及隸屬關係；1988 年地方政府與中央政府以簽訂合同的方式實行不同的財政包幹制度，²⁸使得中央與地方經濟關係具有契約的特質，這些都讓地方經濟權力的提升獲得制度化的保障。

改革開放後中央權力下放加上市場化改革的推動，使得地方政府從單純的行政執行主體演變為具有獨立經濟利益的經濟主體，當大陸政府確認市場經濟的發展模式，從 1982 年的「十二大」提出的「計畫經濟為主、市場經濟為輔」，到 1984 年「十二屆三中全會」進一步提出「社會主義經濟是公有制基礎上有計畫的商品經濟」，甚至再到「十三大」報告中提到「我國有計畫的商品經濟是計畫與市場內在統一的體制」，直至 1992 年的「十四大」正式確認「社會主義市場經濟體制」的改革目標，讓地方政府逐漸變為具有獨立經濟利益的經濟主體，對促進地方經濟發展具有關鍵的作用。²⁹

首先，在中央和省及地方政府之間實行了不同的財政包幹試點，在財政制度上進行了多次的調整(1983 年、1985 年、1988 年)，凸顯「分灶吃飯」的特色，省級地方政府的財政收入，扣除上繳中央的部分後全數保留；省級以下各級地方政府之間也移植了這樣的模式。各級政府擁有了各自獨立的經濟利益，也就具有如同企業一般追逐利益最大化的行為者，出現「政府即廠商」的現象，³⁰積極透過促進地方經濟發展來增加更多財政收入的來源，從過去的「代理型政權經營者」轉為「謀利型政權經營者」角色，³¹默許甚至鼓勵建立、引進能夠促進地方經濟發展和增加稅收的企業組織，這也有助於非公有經濟體(私部門)的進入和發展。

²⁸ 針對特殊地區的管理體制，1988 年開始陸續出現遞增包幹、上解遞增包幹、定額上解、總額分成、定額補助等多種特殊形式的制度設計；不僅是財政收入，在財政收入方面也採行此原則進行。魏艾，「中國大陸的財政體制與政策」，張五岳主編，《中國大陸研究》(台北：新文京開發出版股份有限公司，2003 年)，頁 360-361。

²⁹ 張軍擴、侯永志主編，《協調區域發展：30 年區域政策與發展回顧》(北京：中國發展出版社，2008 年)，頁 212-213。

³⁰ Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *The American Journal of Sociology*, Vol.101, No.2, September 1995, pp.263-301.

³¹ 楊善華、蘇紅，「從『代理型政權經營者』到『謀利型政權經營者』」，《社會學研究》，2002 年第 1 期，2002 年，頁 20-21。

其次，中央權力下放至地方，地方政府取得國有企業的經營權；中央下放給國有企業的經營權轉由地方政府管理，對企業而言，仍未真正擺脫政府的行政干預，僅是一種由中央干預改爲地方經營的轉變，地方因獲得國有企業的控制權進而擴大地方的經濟實力。陶希東(2007)的研究指出，改革開放後，電子、紡織、冶金、機械、化工等部門紛紛將部屬企業下放給地方政府，其中，原電子部的國有企業將相關部屬企業下放 170 多個企業單位至地方手中，比例高達 98%。另外，因爲地方利益的獨立化，使得中央下放國有企業至地方後，形成了一種「內公外私」的產權形式，對內，國有企業的所有權歸屬於代表國家的一級政府；對外，隸屬於地方政府的國有企業又是利益各不相同的市場主體，國有企業成了地方政府經濟利益的附屬品。³²

地方政府利益的獨立化促進非公有經濟主體的發展，因而也促使了市場主體的形成，並進一步實現地方政府追求利益的最大化。針對地方政府在市場化改革中所扮演角色，在 1980 年代中後期，曾有論者提出「地方統合主義³³」、「地方性市場經濟³⁴」、「地方政府即廠商³⁵」、「村鎮政府如公司³⁶」等觀點，其中所論述的焦點與途徑縱然有所不同，但是幾乎都認爲中國大陸地方政府自改革開放後不再只是一個執行中央政策的行政主體，中央把直接組織、管理地方經濟的責任很大程度轉移給地方政府，尤其在財政、稅收、人事、投資、外貿、價格等體制改革中，地方政府從中獲得更多的管理權限，更扮演起獨立經濟體的角色，以追逐地方利益最大化爲目標。³⁷

地方公有經濟主體的發展，就 1980 年代江蘇地區鄉鎮企業的崛起來看，凸

³² 陶希東，《轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」爲視角》，頁 69-71。

³³ Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol.45, No.1, October 1992, pp.99-126.

³⁴ Nan Lin, "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action and Rural China," *Theory and Society*, Vol.24, No.3, Jun. 1995, pp.301-314.

³⁵ Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," pp.263-301.

³⁶ Yusheng Peng, "Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline," *The American Journal of Sociology*, Vol. 106, No. 5, March 2001, pp.1363-1365.

³⁷ 盛斌，《中國對外貿易政策的政治經濟分析》(上海：上海人民出版社，2002 年)，頁 270-271。

顯出地方政府透過有效的治理手段來創造良好的投資環境，進而提升地方經濟發展。³⁸1984年，江蘇地區地方政府透過鄉政府或村委會等行政機構代表集體行使鄉鎮企業的所有權，包括任命或委派鄉鎮企業的經營管理者，甚至有些地方政府領導直接兼任經營管理者，此又可稱之為「地方政府即廠商³⁹」的概念。

江蘇各級政府的扶持使得鄉鎮企業具「強(地方)政府模式」的特徵，地方政府擁有地方資源的所有權和調動權，利用行政權力來介入企業生產經營活動，不但降低企業投資、管理的成本，更使外部交易成本降至最低來吸引企業進入投資。因此，地方政府在改革開放初期對農村經濟發展、城市工業化、經濟增長有正面的作用；然而，另一方面，地方政府作為利益主體的地位突出，使得區域發展中行政性的區際經濟關係強化，同時削弱了企業主導的市場性區際經濟關係。

40

另外，以溫州市為例，當地政府在民營企業的發展上進行許多政策性的創新工作，不但帶來民營企業產權的保障，更促進了民營企業的發展，其中溫州市政府於1987年頒佈《溫州市掛戶經營管理暫行規定》，針對「掛戶」的企業組織形式做出規定，明確規範企業雙方的權力、義務關係，此對民營企業的產權、投資、生產的保護進一步制度化。⁴¹

溫州市政府提供政策性的支持與保護民營企業的發展，例如在《關於對個體工商業戶進行全面整頓、登記、發證工作的報告》中，修正個體工商戶申請登記的審批原則，並且放寬相關制度上的條件限制，顯示地方政府在市場運作中的角色扮演非常重要。⁴²尤其溫州政府允許非公有制企業平等參與競爭，只要法律沒有明文禁止的領域，非公有資本都可以進入投資，在投資審批的條件和程序，非

³⁸ 趙成剛、曹榮林主編，《江蘇對外經濟貿易發展戰略與對策》(南京：南京大學出版社，1989年)，頁205-206。

³⁹ Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," pp.263-301.

⁴⁰ 陳曉雲、蔣錄全，《2006長江三角洲城市經濟協調發展報告》(上海：上海三聯書店，2007年)，頁103。

⁴¹ 謝健、任柏強，《溫州民營經濟研究：透過民營經濟看溫州模式》(北京：中華工商聯合出版社，2000年)，頁36。

⁴² 謝健、任柏強，《溫州民營經濟研究：透過民營經濟看溫州模式》，頁49-51。

公有制企業與其他所有制企業實行相等待遇。此外，又透過財稅制度來給予支持，浙江省的財政支出設立中小企業專項扶持資金，省內各級政府提出相關稅收政策，甚至鼓勵金融部門進行金融創新改善融資環境，來培育科技型 and 成長型中小民營企業的成長。

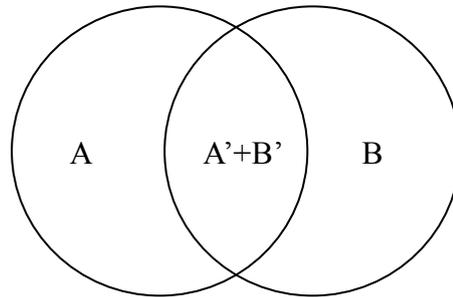
針對地方權力的提升，有論者指出，珠三角地區得以有傑出的經濟表現，在於地方經濟發展由中央主導轉為地方主導的改變。⁴³自改革開放以來，廣東省內各城市競相推出具特色的招商引資政策，以吸引大量的外來企業，在各城市內形成了各具特色的產業群聚，各城市形成競爭與分工合作的網絡關係，例如廣州市的南沙灣形成電子、汽車、鋼鐵等產業群聚，深圳市則以高新技術企業為主，順德市集中發展家電產業，東莞市是電子產業、汽車零組件產業的群聚中心。其中，廣州市作為廣東省的行政、金融、教育、醫療中心，大力推行報業、出版、電視等信息產業；以及 1991 年在深圳成立證券交易市場，進一步形塑深圳成為一高科技城市，與此相呼應，珠三角地區的交通網絡，例如廣州市和佛山市之間的交通一體化發展已有「同城化」的趨勢，⁴⁴這些趨勢促使地方之間形成巨大的複合式產業群聚。

地方政府為了提升地區競爭力追求地方經濟利益最大化，採取許多策略及政策安排，同時，這也對地方之間的關係帶來影響，甚至產生許多區域發展的問題及挑戰。地方政府為了追逐地方經濟發展，大量投入資源及提出相關優惠政策，來吸引更多資金流入，一方面增加地方稅收，另一方面可促進地方經濟發展；但是，同時也出現地方為了自身利益而展開惡性競爭的現象(圖 3- 3)，包括重複建設、圈地運動、原料大戰、市場封鎖等問題。顯現出地方政府惡性競爭與盲目投資行為有相當密切的關連，如圖 3- 2 在責任制的約束下，地方追求建設(A'+B')可以帶來本地經濟的發展，以達到促進公共利益的目的(A)，但是，同時也是地

⁴³ 王樂夫，《經濟發展與地方政府-對珠江三角洲地區的一項研究》(廣東：中山大學出版社，1997 年)。

⁴⁴ 黃裕勇、萬鎮廣，「廣州佛山同城化簽框架協議」，《大公網》，2009 年 3 月 20 日，網址：<http://www.takungpao.com/news/09/03/20/ZM-1051882.htm>。

方政府作為自我政績的表現，合乎自我利益或集團利益的目標(B)。



說明：「A」係指地方追求經濟建設的過程中所代表的公共利益，「B」則是地方追求經濟發展的目的包括官員政績表現、某團體的利益。

資料來源：作者自繪。

圖 3-2 地方利益的追求

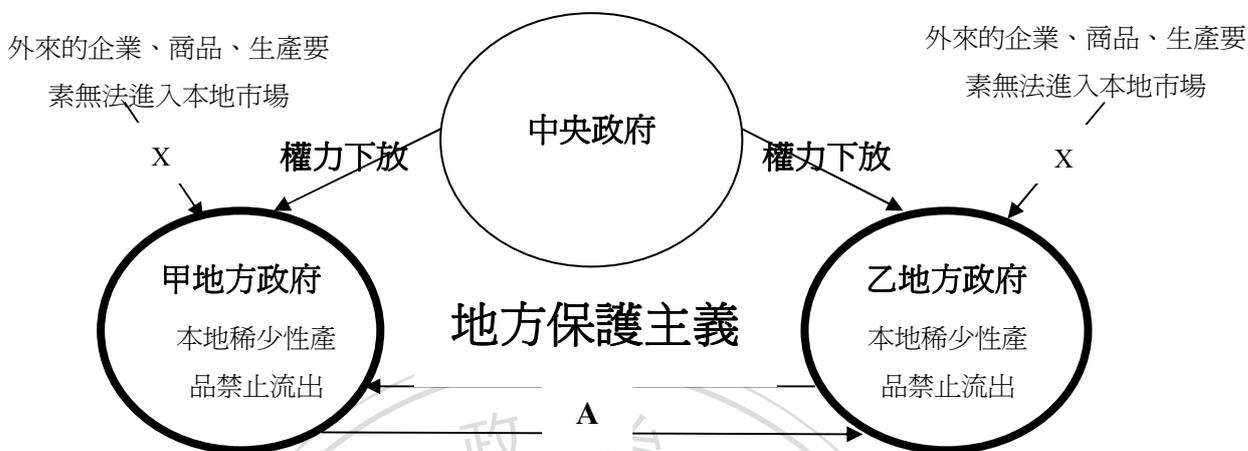
然而，往往地方為了提升競爭力，使得政策的安排而忽視地方公共利益，例如強制徵地、犧牲勞動權益、生態環境破壞等等(圖 3- 2，B)。就圖 3- 2 中所指的地方追求經濟發展的目的(B)所導致的問題，其中，改革開放後曾先後發生三次較為顯著的重複建設問題，分別是 1980 年、1985 年至 1988、1992 年，而且所涉及的範圍、影響愈來愈廣泛，此與地方政府盲目投資有相當大的關係。地方政府往往為了經濟利益，同一產業領域在不同類型的開發區內盲目引進，使得供給超過了需求，甚至導致開發區之間惡性競爭和各種資源嚴重浪費問題，使得地方發展有同質化的現象。⁴⁵俞立中和郁鴻勝(2008)的研究指出，區域發展出現重複建設與產業同構的現象，是因為地方產業發展沒有依照比較優勢原則進行配置，⁴⁶地方政府為了爭取地方利益，出現了重複建設、產業同構等問題，市場保護主義仍成為必然的現象，⁴⁷這樣的保護主義使得地方競爭出現「無序性對抗」模式，企業投資與商品流通受到地方政府封鎖而窒礙難行，公共利益也因此無法

⁴⁵ 顧松年，「破『壁』合作-長三角一體化一個無可迴避的話題」，頁 6。

⁴⁶ 俞立中、郁鴻勝主編，《長三角新一輪改革發展的戰略思考》(上海：上海人民出版社，2008 年)，頁 40。

⁴⁷ 劉偉良，「『長三角經濟圈』2006-2007 年經濟發展與政策取向」，王長勝主編，《2007 經濟信息綠皮書：中國與世界經濟發展報告》(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 332。

維持，往往因為地方競爭，帶來外部性的衝擊，例如消費市場壟斷、商品價格扭曲等(圖 3-3)。



說明：地方政府都是獨立的個體，以「粗實線」表示地方市場封鎖的界線，分割行為使得企業投資、商品貿易、生產要素無法自由流通。「A」係指同一區域內的产品、原物料等生產要素流動；「X」係指其他區域與本區域的产品、原物料等生產要素流動。

資料來源：作者自繪。

圖 3-3 地方政府之間的無序性對抗模式

由地方政府主導的市場經濟發展，只關心地方建設，為了有利於當地的生產能力，在原材料供應普遍不足的情況下，地方之間爭奪資源的衝突屢見不鮮，透過行政力量介入地方間的橫向經濟聯繫，維護自身經濟利益的「地方保護主義」現象層出不窮(圖 3-3)。1980 年代中期開始，包括羊毛、生豬、中藥材、絲綢等供給不足的問題日益嚴重，而出現了「資源戰」和「市場戰」的國內貿易保護主義現象。⁴⁸

首先，1985 年至 1988 年間曾出現原料大戰。1985 年羊毛產量出現大幅下降的現象，而當時各地紡織工業與鄉鎮企業對於羊毛的需求大量增加，造成羊毛供不應求，導致國內羊毛價格迅速上揚；加上原本由中央政府統一派購、集中控制

⁴⁸ 黃仁偉，「論區域經濟與諸侯經濟」，《社會科學》，1995 年第 8 期，1995 年 8 月，頁 22-23。

的價格體制改革，轉變為由市場、合同來運作，導致羊毛價格多變，地方之間的利益矛盾迅速浮出檯面。羊毛事件之後，又陸續出現生豬大戰、生絲大戰、絲綢大戰等地區貿易衝突，地方爲了自己的利益，紛紛透過行政手段及行政區劃的界線來封鎖生產原料的流通；安徽省曾爲了蠶繭流入浙江省，出動武警、民兵，並從縣、鄉、村三級行政範圍加強出境檢查，嚴防蠶繭流出；除此之外，有地方雇用農民巡邏、設置荷槍實彈的守衛者，甚至故意將公路修成斷頭公路，以防止原材料外流。

其次，自 1988 年至 1992 年間出現了地區性的產品大戰，1989 年天安門事件後，中共中央爲了穩定國內政經發展，展開一些系列的治理調控，各地經濟發展降溫，出現市場萎縮的現象，地方政府爲了地區內生產的產品能有穩定的市場佔有，通過行政管制的手段紛紛展開「產品大戰」，不允許外地產品進入本地市場(圖 3- 3，A)，限制地區間的商品流通(圖 3- 3，X)，包括外地產品的流入、原材料的流出等封鎖措施(圖 3- 3，甲、乙兩個地方政府)，例如一些省市制訂了針對廣東餅乾、四川豬肉、浙江蠶繭等產品流入的關卡，一來防止外地產品大量進入本地，二來可以透過關卡來收費以增加一些單位或個人的利益。此階段的「無序性對抗」模式除了產品大戰之外，也同時有原材料大戰的問題。

周作翰(2004)認爲，地方政府成爲事實上的投資者身份來介入市場運作，利用信息不對稱的環境和行政權力爲地方獲得競爭優勢。⁴⁹在利益的驅動下，地方政府會以會議形式、行業內部規定、文件形式等手段，指令性、暗示性要求本地的單位或民眾購買本地產品。例如蘇北地區的啤酒出現滯銷問題，部分縣市成立專門機構，設立市場進入關卡，採取不同途徑來阻撓外地啤酒進入本地市場，包括封鎖、扣押、沒收等方式。其他如湖南的化肥、吉林的煙草都是知名的個案。

無序性對抗模式中(圖 3- 3)，地方政府採行三種途徑來限制外地產品流入，首先地方政府直接介入，透過不同名目設立進入關卡阻止外地商品進入；其次，

⁴⁹ 周作翰，「政府與市場互動中的地方保護主義」，《湖南文理學院學報(社會科學版)》，第 29 卷第 4 期，2004 年 7 月，頁 25。

隨意擴大地方經濟職能，制訂優惠政策或傾斜政策，保護本地產品在區域內流通；第三，包括封鎖、扣押、沒收等方式來禁止外地商品流入。在限制本地商品流出的市場封鎖方面，同樣透過行政手段來進行封鎖，透過設立管理關卡範圍、增加審批手續來強令當地企業收購、推銷本地商品，運用稅收、金融、價格等方式來誘使、迫使相關企業配合。

三、綜合分析

此階段，地方政府在當地經濟發展的角色扮演，以及權力轉換所產生的影響，可從下列幾個層面觀察。

(一)地方政府發展經濟的積極性明顯提升

Yang(1990)指出，大陸中央政府採取傾斜式的非均衡區域發展戰略，選擇優先發展東部沿海地區帶動全國經濟成長，是中國大陸實現經濟成長的關鍵，中央賦予部分地方的政策優惠環境，對地方開發經濟的積極性產生激勵作用。⁵⁰地方政府積極投入更多資源及採取相關行政措施來提昇自己的競爭力，成為經濟發展的「發動者」、「調控者」和「承擔者」。⁵¹地方政府因為獲得中央放權讓利的經濟權力，不再像過去只是中央權力的傳送帶，已逐漸成為相對獨立的行為主體，而且有相對獨立的權力與利益，使地方行為以地方利益為導向，使地方發展相得益彰，⁵²逐漸形成所謂的「發展地方主義」(Developmental Localism)現象。⁵³

⁵⁰ Dali L. Yang, "Patterns of China's Regional Development Strategy," *The China Quarterly*, No.122, June 1990, pp.230-257.

⁵¹ 陳甬軍，《中國地區間市場封鎖問題研究》(福州：福建人民出版社出版，1994年)，頁18-20。

⁵² 1980年代中期開始，地方財政支出大幅超過中央(附錄2)，財政支出比重的改變，表示財政分配的權力轉移，地方財政支出比重逐漸超過中央，此外，改革開放後地方政府透過下放的經濟權力與行政手段來增加預算外的收入，凸顯出地方對基礎設施與吸引外商投資的重視，增加財政資源投入的需求，更解釋了地方對經濟發展積極性的證明。包括傳統的使用費(例如供水、污水處理費等)、食品和飲料工業管理費、交通安全費、衛生費、綠化費、計劃生育費、防空設施維護費、河道清理費等；預算外收入係指不納入國家預算的收入，包括行政性收費、公共服務收費、捐贈、罰緩等等。黃佩華、迪帕克、吳素萍、王桂娟等譯，《中國：國家發展與地方財政》(北京：中信出版社，2003年)，頁30-34。鍾偉軍、黃建文、陸鋒明，「我國縣級地方政府的市場培育功能-來自昆山和蕭山的案例」，《武漢科技學院學報》，第19卷第2期，2006

(二)積極招商引資促進經濟成長

改革開放初期，地方在獲得中央下放權力後，積極招商引資，推出許多創新的政策，出現地方之間相互競爭的現象。Qian 和 Weingast(1996)的研究符合「公共選擇模式」的論點，地方之間的相互競爭有助於中國大陸經濟成長的表現，外商在地方政府競相實施優惠政策，包括財稅、土地、勞動力等措施，紛紛進入地方投資，不但有利於地方政府的政績表現，增加地方政府的財政收入，而且也有助於改善地方勞動力就業的問題。⁵⁴同時地方為吸引更多外資進入，各地方政府乃積極投入基礎設施的建設工作，包括建設國際機場、聯外道路、高速公路、開發區等等，這些政策作為有利於地方城市化發展，不只吸引外資，對改善地方生活水平亦帶來幫助。

(三)中央經濟威權削弱

改革開放以來，中央對地方放權讓利，一方面刺激了地方經濟發展，另一方面，則造成地方經濟勢力坐大，形成「諸侯經濟」。地方往往為了維護自身利益，不願配合中央全國性政策，對有利的政策大力推行，對不利的政策則進行抵制，中央宏觀調控能力大幅削弱，中央與地方從原本「指令」關係轉為「指導」關係，顯示中央的權威今不如昔。⁵⁵以長三角地區為例，改革開放初期，中央刻意抑制上海的發展，尤其對長三角的區域發展採取中央主導模式，甚至是由上而下的制

年 2 月，頁 90-91。魏艾、曾聖文，「中國大陸財政支出與經濟成長-因果關係的驗證」，《中國大陸研究》，第 46 卷第 6 期，2003 年 11-12 月，頁 142-158。

⁵³ 所謂「發展型地方主義」係指地方為了經濟發展與地方利益，採取各種手段干預、引導地方經濟發展。Yongnian Zheng, *Quasi-Corporatism, Developmental Localism and Behavioral Federalism* (Ph.D. dissertation, Princeton University, 1994). 包括優先開放的地方為了在競爭過程中獲得更多資源，發展民營企業並提升企業的競爭力以創造更多地方財富。Olivier Blanchard & Andrei Shleifer, "Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia," *Harvard Institute of Economic Research Working Papers*, No. 1889, February 2000, p.2 & pp.9-10.

⁵⁴ Yingyi Qian & R. Barry Weingast, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Policy Reform*, Vol.1, No.1, March 1996, pp.155-159.

⁵⁵ 鈕則謙，《試論改革開放後中共區域政策對其中央與地方關係的影響》(台北：國立政治大學社會學系碩士論文，1994 年)。

度建制，此與「傳統改革主義」的論點相似，透過制度性的安排來達到治理的目的；然而，此由上而下的制度性安排卻因地方爲了維護自身利益，對中央建制的安排表達消極的態度，導致中央編制的運作無法推行終致結束。

其次是宏觀政策難以落實。中央爲了控制經濟過熱，自 1988 年起開始實行，1989 年至 1990 年加強治理整頓工作，結果引起一些省市產生反感，其中尤以廣東省、上海市等反應最爲強烈。當中央財政能力無法給予地方充分的支持時，對於中央的產業政策、金融政策、投資政策、貨幣政策等都不可能全力配合；⁵⁶加上地方與企業形成利益共同體，常與中央的政策安排相牴觸甚至相互抗衡。⁵⁷中央、地方權力的轉變凸顯出中央在全國經濟發展的主導角色遠不如計畫經濟時期，已從絕對的由上而下的權威領導變爲雙向(由上而下、由下而上共存)的互動關係。

(四)中央權力下放的非制度化

改革開放初期，大陸中央對地方的放權讓利擴大了地方自主權，使得傳統單一的中央集權模式轉爲中央集權、地方分權並存格局。值得注意的是，這個階段中央採取不同方式的放權缺乏法制規範，⁵⁸中央常依據政策需求採取權宜性措施，對地方經濟管理權限仍然可隨移調整，例如 1980 年的「分灶吃飯」財政體制原本將中央、地方、分享的稅收分配保持五年不變，但期間卻出現三次重大的調整。

換句話說，此階段中央「放權」，只是從「量」的職權分工，並未實質改變中央政府對地方政府干預的權力；在另一方面，中央下放給各級政府的權限並無嚴格的界定，使得中央無法有效監督地方政府行爲。周作翰和李風華(2004)將地

⁵⁶ Arery Goldstein, "Trends In The Study Of Political Elites And Institutions In The PRC," *The China Quarterly*, No. 139, September 1994, p.718.

⁵⁷ Jonathan Unger & Anita Chan, "China, Corporatism, and the East Asian Model," *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.33, January 1995, pp.47-48.

⁵⁸ Jun Ma, "Modelling Central-Local Fiscal Relations in China," *China Economic Review*, Vol. 6, No. 1, 1995, pp.131-132.

方保護主義視為一種違背中央政令的地方政府經濟行爲，⁵⁹因爲缺乏制度性的建構，使得中央對地方出現「下放的決定權」、「干預地方」、「調控權失靈」的現象同時存在；相對的，地方對中央也存在「接受賦予權力」、「中央管制」、「政策應變」的窘境，因而有所謂的「上有政策、下有對策」的現象出現。⁶⁰這樣的非制度性問題，卻也讓地方政府找到創造財政來源的機會，甚至在訊息自我掌握的能力下，設法將上繳中央的稅收留在本地。

(五)地方追求經濟利益導致市場失序現象

由於地方政府只關注當地經濟發展，地方權力擴大的結果出現諸侯經濟、地方保護主義等現象，進而造成過度競爭、區域壁壘、介入企業營運等外部性問題，⁶¹讓地方之間對地區資源、產品的流動採取封鎖、分割、人爲設置貿易障礙等措施；加上地方政府功能的膨脹，地方政府不但握有中央下放的權限，更透過行政手段來介入地方國有企業的控制與干涉。地方不擇手段追求經濟高速成長，更引發全國性的經濟過熱危機，在地方政績表現的競賽中，地方政府盲目爭取項目、投資、招商引資的政策性「尋租」(Rent Seeking)⁶²、重複建設，甚至採取傾銷式的競爭手段，⁶³在追求地方利益最大化的同時，公共利益和跨地方的區域利益不被重視。⁶⁴

⁵⁹ 周作翰、李風華，「論地方保護主義的含義」，《湖南文理學院學報(社會科學版)》，第 29 卷第 5 期，2004 年 9 月，頁 28。

⁶⁰ 李國峰，《中國區域經濟發展中的地方政府投資行爲分析》(北京：企業管理出版社，2008 年)，頁 94。

⁶¹ 周偉林，《中國地方政府經濟行爲分析》(上海：聯經出版社，1997 年)，頁 85-88。

⁶² 尋租行爲意指追求利益最大化、維護既得利益、既得利益再分配的非生產性行爲及活動，就經濟利益而言，亦即採取各種的手段來限制生產要素的自由流動及破壞市場運作，目的在於增加尋租者的經濟利得。Bruce L. Benson, "Rent Seeking from a Property Rights Perspective," *Southern Economic Journal*, Vol. 51, No. 2, Oct. 1984, pp.388-389.

⁶³ 陶希東，《轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」爲視角》，頁 84。

⁶⁴ James M. Buchanan, "A Contractarian Paradigm For Applying Economics," *American Economic Review*, Vol.65, No.2, May 1975, pp.225-229.

(六)全國統一市場的分割

各地方之間的商品交換、流動和分工被地方之間的界線所阻撓，地方利益的考量使全國統一市場被分割為各種地區性市場，各地區相互封鎖和劃地為牢，以謀求自我利益最大化，不但造成資源利用低效率和浪費，扭曲了市場運作，導致社會資源無法優化配置。⁶⁵地方政府對地方市場進行行政性的保護措施，限制外地商品的流入，以及防止當地商品、原料的流出，以保護本地的利益，的確提高了本地企業的生存能力、增加了地方財政收入、有助於本地社會的穩定；然而，因為受到行政力量的干預，產生包括生產要素流動的阻礙、流通效率的降低、交易成本的增加、價格競爭的不公平、社會公益受到損害等等問題，甚至造成了地區間的貿易衝突，帶來全國性的市場失序。⁶⁶



⁶⁵ Thomas Lyons, "Explaining Economic Fragmentation in China: A Systems Approach," *Journal of Comparative Economics*, Vol.10, No.3, September 1986, pp.222-223.

⁶⁶ Xiaopeng Luo, "Rural Reform and the Rise of Localism," in Jia Hao & Zhimin Lin, eds. *Changing Central-Local Relations in China* (Oxford: Westview Press, 1994), pp127-128.



第三節 強化中央角色的改革階段(1992年-2001年)

一、中央政府治理與整頓

改革開放初期，大陸中央對地方的放權讓利，包括實施國有企業承包制、施行地方財政綜合大包幹體制，使得中央的財政汲取能力下挫，進而造成「強地方、弱中央」的現象。⁶⁷基於此，大陸中央於1993年11月宣布1994年開始施行「分稅制」，改變中央與地方財政分配比例，以強化中央對地方經濟發展的主導作用。⁶⁸分稅制的基本目標有兩點，第一，提高中央政府財政收入的比重，改善中央政府財政短缺的困境；其次，強化中央政府宏觀調控的能力，解決地方經濟發展過熱的問題。分稅制改革的主要意涵有二，首先，是根據中央和地方政府的事權確定相應的財政支出範圍；⁶⁹其次，是按稅種劃分中央財政和地方財政收入，更具制度化的發展。⁷⁰

大陸中央對區域經濟發展的治理作為，其中以長三角為例，1990年開始，中央政府開始重視長三角地區產業升級的規劃，將地區傾斜的模式轉為產業傾斜的發展策略，⁷¹出現地區傾斜與產業傾斜結合的趨勢，在各地興辦「經濟技術開

⁶⁷ 趙建民，「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」，《中國大陸研究》，第38卷第6期，1995年6月，頁68。趙建民，「自『放權讓利』看八〇年代中國大陸的中央與地方關係」，《中共研究》，第31卷第7期，1997年7月，頁74。

⁶⁸ 吳清水，《改革開放後中國大陸中央政府對地方政府節制能力之研究》(台北：國立政治大學東亞研究所博士論文，2004年)，頁214-215。

⁶⁹ 地方財政支出包括地方統籌的基本建設投資、地方國有企業的技術改造和新產品試製經費、支農支出、城市維護和建設經費、地方文化、教育、衛生等各項工作費和行政管理費、價格補貼支出等等。

⁷⁰ 將一些關係到國家層級和宏觀調控的稅種歸屬於中央，與地方經濟、社會發展關係密切及適合地方徵管的稅種劃歸給地方，同時將收入穩定、數額較大、中性特徵的增值稅等等稅種由中央和地方共享(附錄5)。

地方因分稅制擁有管制本地經濟的能力，同時又可將中央與地方的財政關係合理化與制度化，形成「中國式的財政聯邦主義」。“Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, Vol.48, No.1, October 1995, pp.73-81. And Yasheng Huang, “Central-Local Relations in China During the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions,” *World Development*, Vol. 24, No. 4, 1996, pp.665-668.

所謂的財政聯邦主義係指從財政分配及運用的角度，研究各級政府的分工與互動關係。陳敦源，「跨域管理：部際與府際關係」，黃榮護主編，《公共管理》(台北：商鼎文化出版社，1998年)，頁234-235。

⁷¹ Christine P. W. Wong, “Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal

發區」、「高新技術產業開發區」、「國家旅遊度假區」、「保稅區」等各類行經濟開發區。⁷²1990年6月批准上海市加快「浦東新區」的開發，並給予較經濟特區和沿海經濟開放區更寬鬆、優惠的政策支持，在保稅區內從事轉口貿易，減少對國際投資的限制，允許國外金融機構在新區設立銀行；另外，更允許外商在新區投資興建交通與能源等基礎設施，包括機場、港口、鐵路、公路、橋樑、發電廠等，甚至可以就中國大陸投資的項目在國外發行、交易債券與股票，中央政府在長三角區域經濟發展的角色，從「主導」轉為「引導」。⁷³長三角地區受惠於1990年代初期中央對上海的開放措施，此帶來的擴散效益讓長三角城市群現象日益顯著，許多跨行政區的經濟網絡應運而生。⁷⁴

1990年，中央批准成立上海證券市場，國內外金融機構開始進入上海投資。1992年，中共「十四大」提出「以浦東開發區為龍頭，進一步開放長江沿岸城市，盡快把上海建成國際經濟、金融、貿易中心城市之一，帶動長江三角洲和整個長江流域地區經濟的飛躍」的戰略。中央在「十四大」之後確立浦東開發新區的成立，並提供發展的政策支持與便捷性的措施，一些鄰近的地區為了搭上浦東發展的契機，紛紛主動融入浦東開發區的建設，將浦東作為對外開放的平台，設立開發區來吸引外資；企業方面，許多江蘇、浙江的民營企業進入浦東新區發展，

Decentralization in Post-Mao China,” pp.710-713.

⁷² Xiaoming Lin & Yue Ma, “Financial Reform and Regional Competition for Investment in China: A Game Theoretic Approach,” *Economics of Planning*, No.29, August 1996, pp.117-130.

⁷³ 周振華(2008)認為上海成為國際大都市仍需要國家戰略的支持，中央政府發揮作用對「全球城市」(Global City)而言十分重要。周振華，《崛起中的全球城市：理論框架及中國模式研究》(上海：上海人民出版社，2008年)，頁176。全球化發展的趨勢中，地方政府因追求解除中央管制而獲得實權，表面上中央政府的權力看似衰退，但事實上，地方政府在憲法位階的定義仍在主權國家之下，在法制的完善性、經濟管制的模式中及地方之間的衝突與合作，仍需要中央政府的介入與配合發揮作用。Saskia Sassen, “The Spatial Organization of Information Industries: Implications for the Role of the State,” In James H. Mittelman ed., *Globalization: Critical Reflections* (Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 1996), pp.41-43. 雖然，有研究強調城市的崛起是當今全球發展的核心，甚至逐漸取代國家成為國際主要的行為者。Saskia Sassen, *Cities in a World Economy* (California: Pine Forge Press, 2000), pp.1-33.

⁷⁴ 1990年3月3日，鄧小平表示「比如抓上海，就算一大措施，上海是我們的王牌，把上海搞起來是一條捷徑。」參閱 康燕，《解讀上海》(上海：上海人民出版社，2001年)。鄧小平南巡之後，中央逐漸賦予上海開放的政策支持。王昉，「長三角區域經濟統籌發展的規劃思路、有限目標即協調機制」，《現代經濟探討》，2005年第6期，2005年6月，頁21。

此階段來自江浙一帶的企業即佔全部外地企業將近一半的比重。⁷⁵

其實早在 1992 年的 6 月，國務院召開「長江三角洲及沿江地區規劃座談會」，已明確提出長江三角洲的規劃範圍，即以上海為經濟中心，以滬蘇杭為主體，北部包括揚州、泰州、南通，南部包括鎮江、常州、吳錫、蘇州、嘉興、湖州，以及處於杭州灣以東的紹興、寧波、舟山共十五個城市為發展成員。1993 年開始進行上海國有企業的改革，另外，中央應允在上海的外高橋設立「保稅區」，使得上海有機會透過保稅區來建立「國境內、關境外」的自由進出口貿易專區，並以「來料加工」、「兩頭在外」的方式來拓展加工出口業，1999 年成立上海期貨交易市場，加速金融業的發展。⁷⁶中央逐步放開對上海的管制，這對建立上海以金融服務業為主的「全球城市」，甚為重要。⁷⁷

除此之外，大陸中央為了遏制地方惡性競爭和保護主義現象，要求地方打破部門、行業壟斷與地區封鎖，扮演起「競爭策略的裁決者」或「競爭的平衡者」角色。⁷⁸1990 年，國務院公佈《關於打破地區間市場封鎖，進一步搞活商品流動的通知》，要求各地區、各部門停止地區間的封鎖，透過區域合作的模式來解決地方各自為政的現象；⁷⁹又於 1991 年制定的《國民經濟和社會發展十年規劃和第八個五年計畫綱要》中特別提到：「繼續完善和發展區域合作，以省、區、市為基礎，以跨省、區、市的橫向經濟聯合為補充，發展各具特色、分工合理的經濟協作區；提倡經濟上較發達的沿海省、市與內地較不發達的省、區展開經濟聯合」。1992 年中共的「十四大」報告也提到「各地區都要以從國家整體利益出發，樹立全局概念，不應追求自成體系，竭力避免不理性的重複引進，積極促進合理

⁷⁵ 徐麟，「堅持浦東開發不動搖 勇當改革開放排頭兵」，《求是》，2010 年第 8 期，2010 年 8 月，頁 21。

⁷⁶ Weiping Wu & Shahid Yusuf, "Pathways to a World City: Shanghai Rising in an Era of Globalisation," *Urban Studies*, Vol.39, No.7, June 2002, pp.1213-1240.

⁷⁷ Fulong Wu, "The Global and Local Dimensions of Place Making: Remaking Shanghai as a World City," *Urban Studies*, Vol.37, No.8, July 2000, pp.1367-1371.

⁷⁸ 所謂的「競爭策略的裁決者」或「競爭的平衡者」意指中央對地方衝突的問題，提出相關措施來加以平衡雙方利益，或加以強制制止。David B. Walker & Albert J. Richter, *1975 County Year Book: Regionalism and the Counties* (Washington: National Association of Counties and International City Management Association, 1975), p.15.

⁷⁹ 趙建民，「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」，頁 78。

交換和聯合協作，行程地區之間互惠互利的經濟循環新格局」。1996 年與 2000 年的「九五計畫」和「十五計畫」(2001 年-2005 年)都再次強調地方之間的優勢互補、合理交換和經濟聯合的重要性。

大陸中央為了解決因地方惡性競爭所衍生物價上漲、金融市場混亂的現象，曾在 1990 年代後期採取許多措施來提升中央宏觀調控的能力，除了前述分稅制改革，還包括銀行體制、投資體制、企業制度、住房制度、物價體制等方面的改革。⁸⁰銀行體制改革的目的是使銀行不再是官員和官商的提款機，將銀行專業化，成立政策性銀行承擔政策貸款的任務，建立現代銀行制度；另外，取消人民幣匯率和國內物價價格的雙軌制，進一步與市場接軌。中央介入地方發展的模式，從財政支持的途徑改為產業政策引導的方式，開始加強執行宏觀調控政策，在總量上控制地方過高的固定資產投資，抑制地方追求經濟成長所衍生經濟過熱、重複投資的現象。⁸¹

2001 年 4 月，國務院發布《國務院關於禁止在市場經濟活動中實行地區封鎖的規定》，明確的提到「為了建立和完善全國統一、公平競爭、規範有序的市場體系，禁止在市場經濟活動中的地區封鎖行為，破除地方保護，危互社會主義市場經濟秩序」。除此之外，中共中央也採取了一些具體的措施來促進地方合作，包括提出區域經濟合作的指導思想和原則、制定專項規劃、下達行政性的對口任務、提供優惠政策、促進合作組織和網絡的建立、提供資金、信息和中介服務等，透過中央政府政策的引導，協助各地方政府充分發揮原具備的自主權，展開各種形式的經濟聯合與技術協作，甚至成立區域經濟合作組織與機制。

⁸⁰ 高長，《大陸經改與兩岸經貿》(台北：五南圖書出版股份有限公司，2009 年)，頁 373-374。

⁸¹ Christine P. W. Wong, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," pp.710-713.

二、地方發展策略模式的改變

(一)分稅制後地方政府行爲

1994 年施行的分稅制，在中央與地方之間事權的基礎上，劃分兩者各自的稅基，以及改採產業政策引導的模式介入地方發展，進而讓中央、地方分權關係得以制度化，形成「產業依賴的財政關係」。⁸²分稅制讓地方管理地區經濟的權力獲得更穩固的制度性支持，卻也減少了地方政府的財政自主權，且明顯將財政制度推向中央集權化；⁸³分稅制實行之後，中央財政收入明顯增加(附錄 1)，造成了部分地方對中央的財政需求出現依賴的關係。⁸⁴

地方政府爲擴大收入，實務上出現了許多政策創新，例如出現「財力集中在上，事權承擔在下」的情況，下屬行政機關的稅收壓力，透過行政性的收費、罰鍰等方式來增加預算外的收入另闢財源。⁸⁵資料顯示，在分稅制實施之前，約有 60%的預算外收入歸地方所有，1994 年該比例後高達 80%；⁸⁶換句話說，分稅制的建立可以平衡中央、地方的利益(稅收)，但也擴大地方巧立名目設立其他行政收費(預算外收入)來源的問題，⁸⁷在 1993 年起地方的預算外收入與支出大幅超過

⁸² Christine P. W. Wong, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," pp.710-713.

⁸³ 羅伊·鮑爾，許善達等譯，《中國的財政政策：稅制與中央及地方的財政關係》(北京：鍾國稅務出版社，2000 年)，頁 137。

⁸⁴ 1993 年的財政收入出現異常的增加，許多省分當年的財政收入增長率都在 30%以上，其中超過 40%的省分更達 13 個；主要原因在於，中央爲了確保地方利益不因分稅制實施受到影響，增列了「稅收返還」的制度設計，執行依據原則爲「存量不動、增量調節」，並以 1993 年爲返還基數，因此，各地紛紛擴大 1993 年的稅收基數來增加自中央的稅收返還。徐斯勤(2004)將分稅制稱爲「財政收入面的中央集權化」，表面上中央增加了財政的收入，但實際的運作上，中央爲了安撫地方，採取「稅收返還」的方式來保障地方既得的財政利益。另外，地方會對中央財政要求採取部分妥協的行爲，中央也會因地方的討價還價而做出讓步。徐斯勤，「改革開放時期中國大陸的財政問題：政治學視角下議題聯結層面的相關研究評析」，《中國大陸研究》，第 47 卷第 3 期，2004 年 9 月，頁 77-78。

⁸⁵ 徐文路，「中國大陸市場、農村和國家的關係：以統購統銷和農業稅的興廢爲例」，《中國大陸研究》，第 50 卷第 2 期，2007 年 6 月，頁 113-114。

⁸⁶ Fan Gang, "Transition to Fiscal Federalism: Market-Oriented Reform and Redefinition of Central-Local Relations in China," In Kiichiro Fukasaku & Luiz R. de Mello Jr. eds., *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies* (Paris: OECD Publishing, 1999), pp.231.232.

⁸⁷ Shaoguang Wang, "Defective Institutions and Their Consequences: Lesson From China, 1980-1993," *Communist and Post-Communist Studies*, No. 35, 2002, pp.151-152.

中央，甚至 1997 年之後，佔全國的比重已超過 90%(附錄 3)。

就上海發展經驗來看，在改革開放後的前十年，上海因中央的管制之下，上海市政府毫無經濟自主權，一切需依賴中央政策的安排，地方政府沒有經濟實權，無法刺激地方經濟發展的積極性，上海市政府僅是扮演妥協配合中央政令的「代理型政權經營者」角色。進入 1990 年代，上海市政府爲了地方經濟發展，於 1991 年提出「三個保證」與「三項改革」的宣示，⁸⁸希冀政治上取得中央的信任，經濟上能獲得更多權力與資源的下放，試圖一改過去，進而扮演「謀利型政權經營者」的角色。

1990 年代開始，因爲中央管制的放鬆，以及浦東新區的成立，上海擁有相對 1980 年代較多的經濟自主權，上海市政府展開一系列的經濟建設，⁸⁹開始增加港口、機場、高速公路等基礎建設的投入，積極提升成爲區域性、全國性金融中心及航運中心的能力。上海獲得更多中央賦予的財政自主空間，包括海關徵稅、進口環節稅、銀行溢息等，留用比重從 1984 年的「1：9」調升到 1993 年的「3：7」，上海財政方才擺脫長期赤字的困境。⁹⁰總而言之，上海在 1990 年代開始，逐漸凸顯其「謀利型政權經營者」的角色，地方政府主導經濟發展的積極性也進一步強化。

1994 年開始施行的分稅制，針對中央的「稅收返還」及「共享稅」，地方與中央之間更展開討價還價的財政博弈行爲，又可稱之是「妥協的政治」或「非零和的博弈關係」。⁹¹從另一方面來觀察，在分稅制的規範下，中央重新建立新的財政分配機制，調整稅收比率來增加並穩定中央的財政汲取能力；但是，當中央發生財政支出高於收入(財政赤字)的問題時，仍會出現中央依賴地方財政上繳的

⁸⁸ 「三個保證」指的是保證堅持社會主義方向、保證服從國家的宏觀調控、保證每年超額完成財政上繳；「三項改革」包括自費改革、自主改革、率先改革。

⁸⁹ 鈕則謙，《全球城市之建構：以上海市爲例》，頁 6-3。

⁹⁰ 朱文暉、張玉斌，「改革開放以來中國區域政策的四回調整及其成就」，饒美蛟、李思名、施岳群主編，《區域經濟合作-CEPA 與珠三角及長三角》(香港：商務印書館，2006 年)，頁 128-146。

⁹¹ Linda Chelan Li, *Centre and Provinces: China 1978-1993, Power as Non-Zero-Sum* (New York: Oxford University Press, 1998), pp.34-35.

困境，⁹²而且中央政策的下達開始需要與地方進行談判，中央與地方呈現契約化的關係，地方政府不但在行政體系的地位因分稅制而確立，更進一步凸顯地方政府獨立性的角色，進而讓中央、地方的博弈行為更為頻繁。⁹³

(二)地方競爭策略

改革開放初期，地方惡性競爭的問題頻傳，大陸中央出台相關政策、說帖來抑制、減輕因過渡對抗所帶來的經濟、社會問題。由於地方政府官員的政績與外資流入、本地經濟發展、財政收入息息相關，在地方投資資源有限的前提之下，為促進地方經濟成長，以及達到資本投入最大化的目標，地方之間展開追奪外資的競爭關係。⁹⁴

1992 年開始，部分地方政府為了提升自身競爭力，一改 1980 年代盲目競爭的「無序性對抗模式」，依地方資源稟賦的條件擬定發展策略，使得競爭的現象出現了所謂的「地方政策大戰」，包括了特區政策、工業區政策、開發區政策、高新技術產業開發區政策、保稅區政策、經濟技術開發區政策等等。中央政府採取產業政策引導的方式，各地方政府設法說服上級政府或中央政府，支持本地設立特區、開發區、保稅區，截至 1996 年底，中國大陸共有約 5000 多個各具特色的開發區，其中，四川省僅在一年內就規劃出 58 個開發區。

各地方以外商作為經濟發展的主要策略，「地方政府主導」的現象普遍，尤其「行政推動」的政府經濟行為更是不勝枚舉。⁹⁵東莞市政府頒佈了《關於進一步促進民營經濟發展的若干意見》及彙整鼓勵外商投資的政策服務，積極拉攏國內的民營企業進入，包括經營領域、經營條件、人才引進、進出口、園區經營、財稅政策等優惠條件，更成立民營經濟發展領導小組、東莞市民營經濟發展協調

⁹² S. Philip Hsu, "Deconstructing Decentralization in China: Fiscal Incentive Versus Local Autonomy in Policy Implementation," *Journal of Contemporary China*, Vol. 13, No. 40, August 2004, pp.598-599.

⁹³ 楊勝群，「經濟發展對地方政府議價能力之影響-以廣東省為例」，《全球政治評論》，第 3 期，2003 年 7 月，頁 148。

⁹⁴ 陳甬軍，《中國地區間市場封鎖問題研究》，頁 133-135。

⁹⁵ 肖金成、袁朱，《中國十大城市群》（北京：經濟科學出版社，2009 年），頁 89。

辦公室、東莞市民營經濟服務中心等機構來服務本土企業，並提供與外資企業部分相同的待遇。除此之外，昆山地區透過開發區的建立，配合相關政策輔助及政策服務的提升，大力吸引台資企業進入投資設廠便是一個成功的案例。⁹⁶

地方政府發現引進外資有助於改善當地國有企業營運困境和地方資本累積，許多地方政府成立招商引資工作小組，將招商引資視為主要工作之一，將土地市場與資本市場納入吸引外資的政策之中，地方首長甚至親自領軍競奪外資。⁹⁷例如山東萊蕪市召開全市招商引資工作會議中，提出市長等首長領導擔任該工作的重要負責人；浙江麗水在《關於進一步加強和改善招商引資工作的若干意見》中提出由領導負責並招商工作；安徽省的宿州市市委、市政府更是將招商引資經費納入財政預算之中，由各單位的領導來負責相關工作；江西省撫州、浙江紹興市更將所有的工作與招商引資掛勾，將招商引資視為地方發展的基本戰略之一。

就各地爭奪外商政策方面，呈現「績效集中在上，任務承擔在下」的現象，各地方政府在各部門下都設立招商引資的指標，各區、縣、委、局、村、鎮、企業，甚至民政、教育等和招商引資不相干的單位都付予招商引資任務，幾乎動員所有的人都來招商引資。另外，地方政府為了提升招商引資的績效，紛紛採取重獎激勵的方式，甚至將機關幹部的工資與引資績效掛勾，透過目標考核責任制和獎勵機制，來增加工作的積極性。

為了吸引外資，許多地方政府採取了優惠政策，甚至不惜削價競爭來爭取外資企業設廠，例如降低地價、送廠房、稅收減免、補貼水電費、政府指定銀行辦理配套貸款等政策來降低外商投資經營成本；⁹⁸另外，地方政府介入銀行的借貸業務，提供外資便捷性的融資服務，⁹⁹為了吸引外資進入，地方政府更是提供無

⁹⁶ 何兵，「開發區建設的典範、地區經濟發展的加速器-昆山經濟技術開發區成功經驗探討」，《科技信息》，2008年第3期，2008年，頁368-370。

⁹⁷ 羅小朋，「區域競爭與產權-中國改革的經濟邏輯」，《當代中國研究》，1995年第12期，1995年3月，頁25-38。

⁹⁸ 王擴建，「長江三角洲區域合作中的利益協調機制研究」，《雲南行政學院學報》，2008年第2期，2008年4月，頁37。

⁹⁹ Xiaoming Li & Yue Ma, "Financial Reform and Regional Investment Conflicts in China: A Game-Theoretic Analysis," pp.128-129.

微不至的服務，例如，昆山市政府編印了各種投資指南供投資者參考，更在指南中強調採取全方位服務的精神與態度。

(三)理性對抗模式

地方政府爲了招商引資往往犧牲地方公共利益的案例層出不窮，其中，在土地資源日益稀缺的現實下，地方採取「圈地」的方式，強行徵地與拆遷是許多地方政府爲了獲得招商籌碼常採行的手段。除此之外，當一個地方因採取這些措施獲得大量外資湧進的成果，這些成功的經驗會不斷被其他後發地方仿效，使得許多地方出現「同質化」的現象，而地方政府針對這些競爭模式大多利用公共政策來減少企業的經營成本，包括減少資金和勞動成本、降低稅收、融資便利、免費土地等等，使得「地方政策大戰」在全國瘋招商引資的情況下愈演愈烈。

地方之間的競爭除了相互爭奪企業投資和上級政府的資金分配之外，還包括透過政策的實施來吸引資金的流入與阻撓企業外遷的選擇，追求政策的先行所帶來的優勢，地方之間展開政策性的競爭，甚至仿效其他成功地區的經驗。¹⁰⁰其中，Koleman(2000)的研究指出，部分地方爲了提高競爭力，積極投入策略、政策與制度的創新，維持地方發展上的「先發」優勢；然而，先發的優勢難以避免其他地方不願創新的「搭便車」心理，政策仿效削弱了原有的先發優勢。¹⁰¹另外，Oates(1999)更進一步指出在高度分權的政府關係之下，搭便車心理的成本較低，地方政策不會有太多的創新，模仿成功的經驗成了多數地方採取的主要方式。¹⁰²

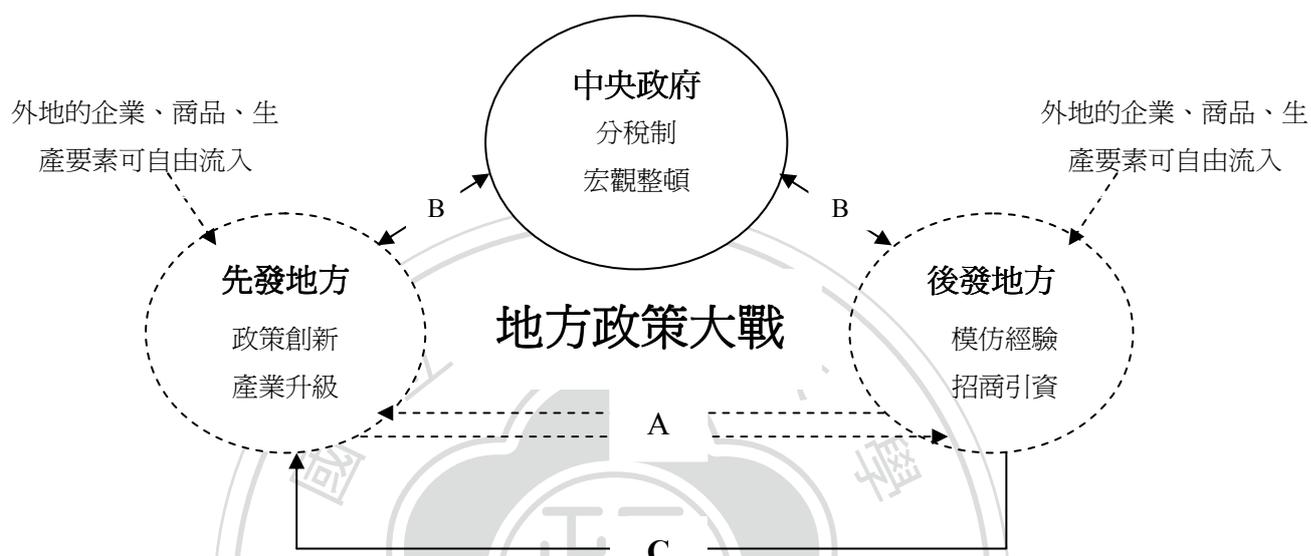
隨著地方仿效的案例愈多，地方原本競爭優勢也愈來愈減少，使得部分地方政府開始思考「理性對抗」模式來提升地方競爭力(圖 3-4)，「理性對抗」意指地方之間的競爭不再以市場封鎖爲手段，而是採取差異性的競爭政策，一來防止因

¹⁰⁰ 張家銘、江聖哲，「蘇州台商的政企關係：制度鑲嵌觀點的考察」，陳德昇主編，《昆山與東莞台商投資：經驗、治理與轉型》(台北：印刻文學生活雜誌出版有限公司，2009年)，頁54。

¹⁰¹ Koleman S., "Does Government Decentralization Increase Policy Innovation?" *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 4, No. 2, 2000, pp.228-230.

¹⁰² 由於「仿效成功經驗」較「投入政策創新」所要付出的成本來得低，地方政府相繼仿效競爭的模式，以吸引高新技術產業爲目標。Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, 1996, p.1143.

為其他地方的政策仿效，而導致原本競爭條件的流失；二來正視地方的比較優勢條件，進一步讓資源配置不會出現浪費的現象，例如 1993 年溫州市政府採取相關措施鼓勵科技創新，扶持地方創立品牌成為在全國市場上具知名度的商標與企業。¹⁰³



說明：地方之間市場的有限開放，以虛線「---」表示地方間的企業、商品、生產要素較「無序性對抗」模式相對可以自由流動，且後發地方開始仿效先發地方的成功經驗，凸顯出地方政策大戰的地方競爭現象。「A」係指地方間商品、生產要素等的流動；「B」係指中央與地方的互動；「C」係指地方間的政策仿效。

資料來源：作者自繪。

圖 3-4 地方政府之間的理性對抗模式

周業安和趙曉男(2002)就河南省西峽縣的個案分析中發現，該縣的酒類產品有良好的銷售表現，鄰近的地方就會模仿該類產品的生產，地方就會介入其中，形成惡性競爭與地方保護主義現象，該研究更指出地方貿易壁壘亦容易在發達地

¹⁰³ 項飛，「地方政府在推進都市圈發展進程中的角色定位」，《理論導刊》，2002 年第 7 期，2002 年 7 月，頁 10。

區和落後地區之間，然而，落後地區藉由模仿在短期內可獲得有利的經濟發展(圖 3- 4, C)。¹⁰⁴事實上，地方政府往往因為其他地方的仿效及政策創新，失去了原本的競爭優勢，甚至因為無序性對抗而導致對公共利益、地方利益的損害。地方政府開始思索如何尋求新的有利於地方的要素(圖 3- 4)，東莞則是利用本身具備的地理優勢與交通區位來重建本身的競爭力；採取了「走出去」的招商引資策略，主動赴國外宣傳東莞的投資環境，吸引規模大、效益好、高新技術的廠商進入；甚至設立駐外聯絡單位，以及委託中介機構，向外推廣投資環境。

地方政府以政策來凸顯競爭的優勢，江蘇省在 1990 年代中後期是中國大陸區域競爭的焦點，是擁有國家級開發區最多的地方，¹⁰⁵其中，蘇州市是一個典型的案例，同時成立由新加坡合資的蘇州工業園區和當地政府主導的蘇州高新技術開發區，兩個開發區競相在基礎建設和招商引資展開競逐互動，吸引大批內外資企業進駐，同其他地方一樣採取「招商引資」政策，投入基礎建設的競爭，對投資環境的改善更加重視。¹⁰⁶除此之外，地方強化當地的人才、研發等「軟實力」(soft power)來保持競爭優勢，例如昆山地區設立了留學生創業園、博士後流動站、國際企業孵化器、科技創業中心等機制，提供高新技術人才進入的環境。¹⁰⁷

隨著地方競爭模式出現改變，部分地方政府展開理性對抗的治理模式，來提昇自己的競爭能力，並依據自身條件規劃地區發展目標，透過政策的競爭吸引外商流入，主要目的是在競爭過程中能維持甚至拉高競爭位階，保持發展的優勢以累積地方政績表現。然而，地方之間的理性對抗治理模式仍以地方利益為優先考量，缺乏區域發展的戰略思考，使得前一時期出現的區域產業失衡與中央利益目標受損害的現象仍存，地方對中央的宏觀調控措施仍保持「上有政策、下有對策」

¹⁰⁴ 周業安、趙曉男，「地方政府競爭模式研究：建構地方政府間良性競爭秩序的理論和政策分析」，《管理世界》，2002 年第 12 期，2002 年 12 月，頁 56。

¹⁰⁵ 張玉斌、朱文暉，《區域優勢：WTO 時代地方政府的博弈策略》(江蘇：江蘇人民出版社，2003 年)。

¹⁰⁶ 張曉平，「跨國公司在開發區的投資模式級區域影響」，《地理研究》，第 24 卷第 4 期，2005 年 7 月，頁 638。

¹⁰⁷ 王雅琳，「政府與集群內自主創新：國際經驗與昆山的實踐」，《生產力研究》，2009 年第 9 期，2009 年，頁 124、141。

的態度(圖 3- 4, B)。因此，雖然地方政府之間的競爭模式出現轉變，但是在地方利益為先的考量之下，區域利益、社會公益則仍被地方政府所忽略，例如流域治理、環境保護、跨境犯罪防制等，都影響著地方社會、經濟的穩定；因為政府的思維仍是以經濟利益為優先，當政府是服務於外商企業時，財政的分配受到引資的影響，政策無法兼顧社會公益，犧牲當地社會福利來滿足外商所開出的投資條件，包括強制徵地、低薪資、無勞動合同等，導致社會經濟發展失衡的現象。

綜合上述，可以改革開放後歷經 1980 年代地方之間為了爭奪經濟利益展開惡性的競爭日益劇烈，形成「無序性對抗」的現象；嗣後，原具備的自然優勢或採取的優惠政策，包括基礎設施、地價、稅費等優勢條件，皆可能因為全球化、科技進步、後發地方對先發地方的政策仿效，讓原本政策、制度創新的優勢喪失。1990 年代開始地方之間的經貿封鎖逐漸解除，商品、生產要素等的流動較 1980 年代來得自由，凸顯出「理性對抗」模式的特徵(圖 3- 4, A)，許多地方政府開始思考擬定如何永續發展的方針，依據自身資源稟賦的條件來擬定合理的發展政策與制度安排，包括投資環境的改善、提升政府能力等制度改革，將可以讓地方仿效成本提高，進而保持地方的競爭優勢。然而，地方之間的政策大戰也會有加劇的可能，例如房地產大戰、開發區大戰、項目大戰、圈地大戰、原材料大戰、產品大戰等問題不斷浮現，導致區域競爭關係有「溢回」(Spill- back)至「無序性對抗」模式的可能。

三、綜合分析

此階段，中國大陸區域發展中的政府角色及發展策略，所造成的影響，可彙整如下述。

(一)地方理性對抗下的政策優化

地方政府對招商引資的爭奪，出現政策模仿的現象，在中央政府逐步開放市場的政策趨勢，先發的地方原握有的優勢逐漸降低；基於此，地方政府開始思索如何增加競爭條件，讓模仿的成本提高及保住地方競爭優勢。1980 年代地方是以增加基礎建設作為吸引投資的重要措施，1990 年代地方則是更關心投資環境及條件的完善，包括社會穩定、法制條件、勞動力素質等因素，此不但對企業投資帶來穩定性的發展，更對地方維持競爭力有更實質的幫助。

(二)地方政府服務能力提升

地方政府為吸引跨國企業的投資，乃積極為企業提供更完善的政府服務，包括簡化行政程序，尤其是地方審批制度的改善、建立制度來解決企業需求，採取部門聯合諮詢的單一窗口措施、提高行政效能，政府機構政務的公開等等。這些制度化的企業服務有利於改善行政的公平性、高效率，甚至有利於政府服務朝向現代化的發展。

(三)地方衝突仍存

自 1990 年代中後期開始，地方政府不再如過去無視本地的環境條件，一味追求招商引資的成果，而是從自身條件來思考資源的優先配置，邁入理性對抗治理模式的階段。然而，事實上仍有許多地方相互爭奪企業投資和上級政府的資金

分配，¹⁰⁸甚至透過政策的實施來吸引投資的流入與阻撓企業外遷的選擇，¹⁰⁹無序性的對抗現象仍存，例如展開政策性的地方競爭，仿效其他成功地區的經驗；值得一提的是，1980年代與1990年代的區域治理模式都存在競爭的關係，不同之處在於1990年代的地方競爭方式更為多元，尤其是地方對政策、制度「創新」的重視，使得模仿的成本相對提高。

(四)中央宏觀調控能力的有限

改革開放以來，中央對地方的權力下放使得中央對區域的發展與政策擬定仍因開放後的權力下放而有所弱化的跡象，¹¹⁰1990年代初期中央提出分稅制改革，來提升「財政汲取能力」及「對區域發展的治理影響力」。¹¹¹除此之外，同1980年代一樣採行宏觀調控政策來解決地方經濟發展過熱的問題，¹¹²然而，地方政府希望中央減少對地方經濟事務的涉入，¹¹³「經濟過熱的現象又起，中央再採取宏觀政策來因應，地方漠然置之」的現象仍存，¹¹⁴主要原因在於地方的考量仍是以地方利益最大化為優先，對中央政策仍採取「上有政策、下有對策」的態度，甚至加以阻撓中央政策的落實。

¹⁰⁸ 李青，「奠定區域科學發展的制度基礎-中央與地方財政關係再審視」，戚本超、景體華主編，《中國區域經濟發展報告(2008-2009)》(北京：社會科學文獻出版社，2009年)，頁115。

¹⁰⁹ 楊建華、范曉光，「努力將長三角打造成中國和諧發展發行區-2007~2008年長三角區域和諧發展報告」，何一峰主編，《2008年和諧長三角》(北京：社會科學文獻出版社，2008年)，頁38。

¹¹⁰ An Chen, "The 1994 Tax Reform and Its Impact on China's Rural Fiscal Structure," *Morden China*, Vol. 34, No.3, July 2008, pp.332-333.

¹¹¹ Stephen B. Herschler, "The 1994 Tax Reforms: The Center Strikes Back," *China Economic Review*, Vol. 6, No.2, 1995, pp.241-243.

¹¹² 高長、吳瑟致，「大陸實施宏觀調控政策的效果與展望」，《展望與探索》，第2卷第10期，2004年10月，頁10。

¹¹³ Barry Naughton, "The Policy Challenges of Post- Stimulus Growth," *Global Asia*, Vol. 5, No.2, Summer 2010, pp.24-25.

¹¹⁴ 方紅生，《中國式分權、內生的財政政策與宏觀經濟穩定：理論與實證》(上海：格致出版社，2010年)，頁126-130。

第四節 區域協調發展階段(2002 年迄今)

一、中央促進區域協調發展

改革開放以來，「非均衡式」的區域發展戰略，造就了沿海經濟開放區的經濟快速發展，尤其是各開放城市競爭力的提升，拉動周邊地區的經濟增長，各種經濟資源及活動往具競爭優勢的城市集中，以核心城市為中心的區域性產業與市場交互運作，形成城市群現象，或形成以大都會為核心的經濟圈，「區塊化(區域化)」(Regionalization)的發展應運而生，例如廣州與珠三角地區、上海與長三角地區等即是明顯的例子。

經濟區塊化對促進地方協調與合作，以及對抑制地方惡性競爭具有正面意義；另一方面，更可以改善中央治理地方事務的困境，以及讓中央宏觀政策得以執行與落實。然而，大陸「不均衡的發展模式」卻導致東、西部發展的差距擴大，呈現「三海三陸¹¹⁵」的特殊格局，所引發的政治、經濟、社會等衝擊日益嚴重，基於此，大陸中央開始重視區域發展落差的問題，扮演起「弱小地方的扶持者」和「給予部分地方優惠政策的提供者」角色，提出包括民族政策、扶貧政策、財政補貼政策等途徑，來試圖縮小區域發展的差距。¹¹⁶早在 1999 年 6 月 17 日江澤民提出「西部大開發戰略」，其目的就是為了解決日益嚴重的區域發展差距問題，具體內容有提到：「逐步縮小全國各地區之間的发展差距，實現全國經濟社會的協調發展，最終達到全體人民的共同富裕，是社會主義的本質要求，也是關係我國跨世紀發展全局的一個重大問題，要把逐步縮小東部與中西部地區的發展差距作為一條長期堅持的重要方針。加快西部地區的經濟發展是保持國民經濟快速健康發展的必然要求，也是實現我國現代化建設第三步戰略目標的必然要

¹¹⁵ 「三海」係指長三角地區、珠三角地區、環渤海灣地區；「三陸」則包括東北、西北、西南等三個內陸區塊。

¹¹⁶ 劉亞平，《當代中國地方政府間競爭》(北京：社會科學文獻出版社，2007 年)，頁 60-75、159、196。

求」。¹¹⁷

2000年1月成立「西部地區開發領導小組」，同年3月正式運作公告《實施西部大開發若干政策措施的通知》，中央政府開始正式啟動「西部大開發」，包括的省區有內蒙古、陝西、寧夏、甘肅、新疆、青海、西藏、重慶、四川、貴州、雲南、廣西、湖南湘西土家族苗族自治州、湖北恩施土家族苗族自治州和吉林延邊朝鮮族自治州等享受相關政策。2002年11月，中共「十六大」的政治報告中提到：「實施西部大開發戰略，關係全國發展大局、關係民族團結和邊疆穩定，要重點抓好基礎設施和生態環境建設，爭取十年內取得突破性進展……積極發展有特色的優勢產業，推進重點地帶開發……國家要在投資項目、稅收政策和財政移轉支付等方面，加大對西部地區的支持，引導外資和國內資本參與西部開發」。¹¹⁸2004年國務院更提出《進一步推進西部大開發的若干意見》，中央政策包括西電東送、南水北調、西氣東輸、青藏鐵路，主要目的在於加快西部的基礎設施建設、調整產業結構。

除此之外，大陸中央針對東北地區的工業發展，於2002年11月的「十六大」政治報告中提出：「支持東北地區等老工業基地加快調整和改造，支持以資源開採為重的城市和地區發展接續產業；用高新技術和先進適用技術改造傳統產業，大力振興裝備製造業」。翌年8月，溫家寶更具體提出「振興東北老工業基地」計劃¹¹⁹，將東北的開發與西部大開發戰略相提並論。¹²⁰2006年，中央政府將振興東北老工業基地擬訂為國策，國務院設置了「設置了振興東北地區等老工業基地領導小組辦公室」，由中央直接撥款提供財政援助，以及針對性的優惠政策支持，同時改善該區域的交通體系，以推動東北地區的工業發展，包括石油、化工、汽車、旅遊、對外貿易及輕工業等。除了東北地區，大陸中央也將中部地區¹²¹納入區域協調發展的一部份，早於2004年3月，溫家寶已提出「中部崛起」的概

¹¹⁷ 中共中央文獻編輯委員會編輯，《江澤明文選第2卷》（北京：人民出版社，2006年），頁340。

¹¹⁸ 高長，《大陸經改與兩岸經貿》，頁35。

¹¹⁹ 基地區域包括東北地區省份包括黑龍江、吉林和遼寧、內蒙古自治區東部。

¹²⁰ 高長，《大陸經改與兩岸經貿》，頁36。

¹²¹ 包括河南、湖北、湖南、江西、安徽和山西等六省。

念，持續在 2006 年 4 月提出《關於促進中部地區崛起的若干意見》，且將中部地區的發展納入《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要(簡稱「十一五規劃」)》(2006 年-2010 年)的內容之中。¹²²

針對區域間的協調，2006 年大陸商務部將「三海三陸」列為全國性的區域佈局戰略，試圖利用港口、產業和信息優勢，將「三海」從原本國際加工裝配基地轉型成為自主性先進製造基地，甚至成為製造研發中心、服務貿易中心、物流中心；利用「三陸」的地緣關係，與周邊國家建立區域經濟合作平台，並結合西部大開發、振興東北老工業基地以形成共同發展的「國際走廊」和「經濟合作帶」，¹²³以及 2009 年 9 月通過《促進中部地區崛起規劃》，旨在透過東部發展成功的經驗來協助中部地區工業化和城鎮化。¹²⁴

大陸中央對區域合作的重視，2005 年提出的《長江三角洲地區區域規劃綱要》¹²⁵，該規劃強調區域和諧、區域整體發展的戰略視角，從一開始具強制性的制度建構，轉為具指導性的規劃引導。此外，2009 年大陸中央擬定的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》，該綱要內提出積極推動珠三角地區合作的發展：

「加強與港澳協調溝通，推動經濟和社會發展的合作。支援粵港澳三地在中央有關部門指導下，擴大就合作事宜進行自主協商的範圍。鼓勵在協商一致的前提下，與港澳共同編制區域合作規劃。完善粵港、粵澳行政首長聯席會議機制，增強聯席會議推動合作的實際效用。堅持市場為主、政府引導的原則，進一步發揮

¹²² 2006 年公布的「十一五規劃」中提出縮小區域落差的政策主張：「... 已形成城市群發展格局的京津冀、長江三角洲和珠江三角洲等區域，要繼續發揮帶動和輻射作用，加強城市群內各城市的分工協作和優勢互補，增強城市群的整體競爭力。... 以特大城市和大城市為龍頭，發揮中心城市作用，... 成爲本地區集聚經濟、人口和提供公共服務的中心」。首先，該規劃提出區域經濟合作的指導思想與原則，明確經濟技術協作要由政府來引導，要求合作各方根據市場需求，透過資源來展開聯合與協作關係，達到以市場為導向，優勢互補提升效益來共同發展，以市場作用促進要素自由流動；其次，制訂相關專項規則、優惠政策等方式，鼓勵東、中、西部三大地區之間展開跨區經濟合作，並調整區域互動政策；第三，提供資金、信息的服務，來促進建立區域合作的組織和網絡。

¹²³ 陳慧敏，「三海三陸：十一五商務發展布局浮現」，《經濟日報》，2006 年 10 月 12 日，A7 版。

¹²⁴ 周立群、鄧向榮主編，《環渤海區域經濟發展報告(2009)：金融改革與創新深化》(北京：社會科學文獻出版社，2009 年)，頁 214。

¹²⁵ 具體內容是區域需配合產業分工與產業群聚的發展，提出建立「創新型區域」的概念，建構區域創新網絡，鼓勵地方在合作模式方面能有自主創新的平台，並深入發展區域性的重點科技園區。

企業和社會組織的作用，鼓勵學術界、工商界建立多形式的交流合作機制」。

大陸中央提出「國家綜合配套改革試驗區」，設立了 3 個「全面型試驗區」：2005 年 6 月的上海市浦東新區、2006 年 5 月成立的天津市濱海新區更可在涉外經濟體制、金融管理、土地使用等方面改革上有所突破。其中，上海浦東新區和天津濱海新區的發展已有顯著的成果，更對其他地區有示範的效果。此外，大陸也展開了 7 個「專題型」綜合配套改革試驗區的實施，包括 2007 年 6 月重慶市和四川省成都市的「統籌城鄉專題區」以追求城鄉均衡發展、2007 年 12 月湖北省武漢城市圈和湖南省長株潭城市圈的「資源節約型和環境友好型社會建設專題區」、2008 年 5 月中央批准深圳市為國家綜合配套改革試驗區、2010 年 4 月遼寧省瀋陽經濟區的「新型工業化」帶動老工業區的創新發展、2010 年 11 月山西省的「資源型經濟轉型發展專題區」、2011 年 3 月浙江省義烏市的「貿易專題區」。與改革開放初期的經濟特區相比，配套改革試驗區有很大的不同，配套改革試驗區則注重社會經濟各個層面的體制改革和創新，以求全面發展，力圖帶動周邊地區的聯繫和共同進步。¹²⁶

面對地方競爭、市場無序，以及經濟過熱的現象，大陸中央特別在「十五計畫」(2001 年-2005 年)中提到「要進一步開放市場，建立和完善全國統一、公平競爭和有序的市場體系。打破部門、行業壟斷和地區封鎖，進一步放開價格，發揮市場在資源配置和結構調整中的基礎性作用」。嗣後，國務院又於 2001 年公佈了《國務院關於禁止在市場經濟活動中實行地區封鎖的規定》，主要目的是禁止地方之間的經貿封鎖行為，進一步破除惡性競爭行為所引發的衝擊(附錄 6)，強調地區合作與協調對經濟發展的重要性。

2003 年，國家發展委員會、中國銀行業監督管理委員會與中國人民銀行聯合公布《當前部份行業制止低水平重複建設目錄》，針對鋼鐵、有色金屬、機械、建材、石化、輕工、紡織、醫藥、印刷等行業，明列禁止類和限制類投資目錄。

¹²⁶ 經濟特區主要表現在經濟對外開放，通常著重吸引外資，以推動經濟增長，創造就業，增加稅收。

另外，更加強清理固定資產投資專案工作，主要包括鋼鐵、電解鋁、水泥、黨政機關辦公大樓和培訓中心、城市快速軌道交通、高爾夫球場、會展中心、物流園區、大型購物中心等項目。¹²⁷然而，由於宏觀調控對地方政府、金融機構和民間部門不利，因此，各地方都不願全力配合，甚至採取抵制的立場，因此，地方盲目投資、重複建設、投資衝動的現象仍相當普遍。

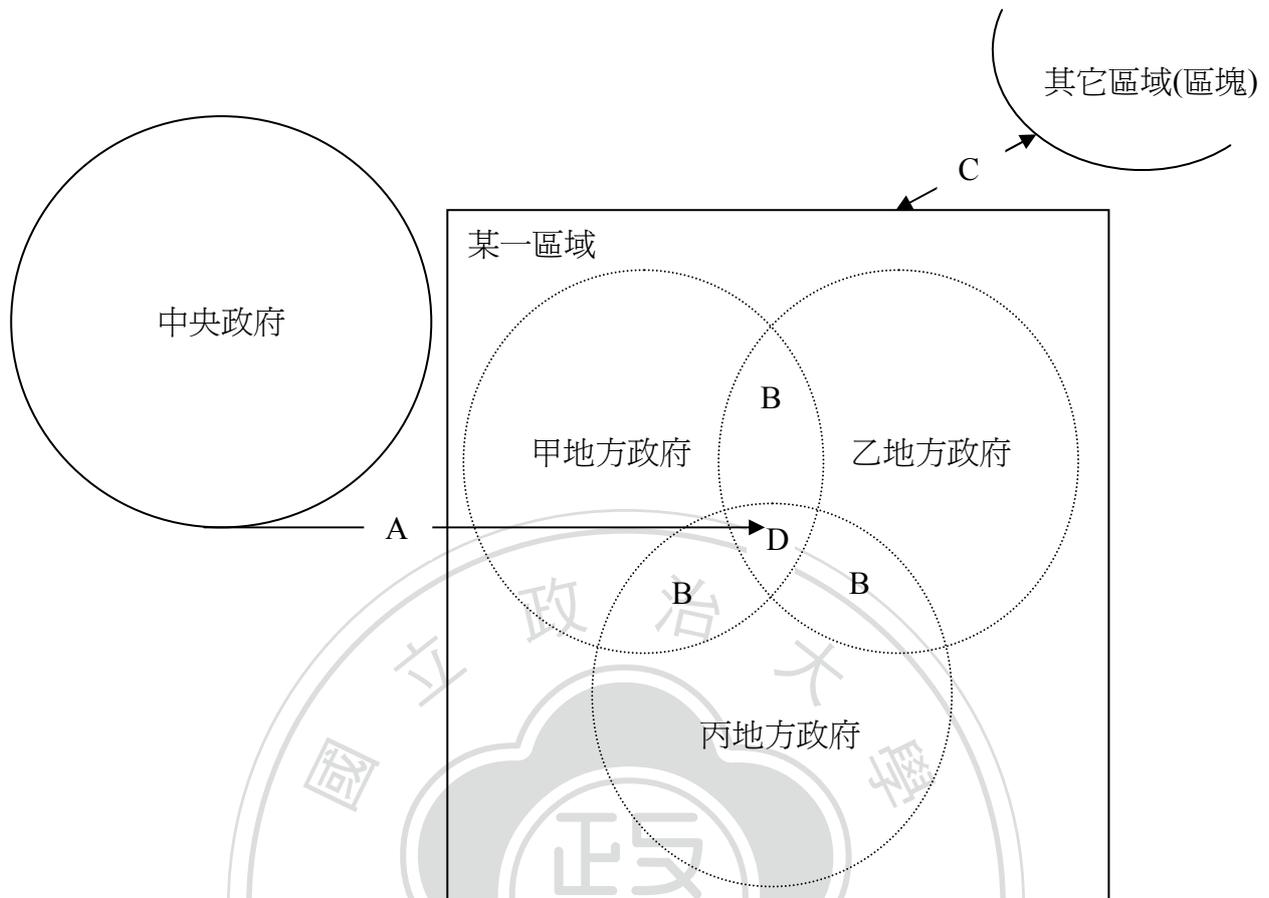
二、地方競合關係

經濟區塊化、城市群的現象除了來自中央政策的引導，地方政府發展經濟的客觀需求也是關鍵；然而，卻也對地方政府的治理能力帶來挑戰。地方政府欲提升當地的經濟效益與競爭力，經濟事務的跨域化將強化地方政府的區域意識，近年來，跨域治理的概念愈來愈重要，涉及到「地方合作」與「區域整合」的範疇，地方之間若能展開合作將有助於區域走向整合，且有益於地方經濟發展；然而，現實上，地方政府為求發展，地方之間的競合關係則是地方合作與否的關鍵。¹²⁸

地方之間會出現理性對抗模式，主要原因在於地方為了提升競爭力，依資源稟賦來擬定發展策略，並透過先發政策、制度創新來凸顯與其他地方的差異性。當地方優勢逐漸形成後，對於如何整合資源來維持、拓展競爭力是地方政府在新世紀面臨的新挑戰，而增強區域內的整體競爭力來因應其他區域的競爭壓力。例如嘉興將自己定位成長三角的經濟重鎮、上海南翼的港口新城；湖州提出積極融入以上海為中心的長三角經濟圈，建立成為上海產業梯度轉移的配套工業園等等，都凸顯地方政府在面對競爭的環境中，不再侷限在行政區劃內的經濟建設，已向跨越行政區界的區域協作發展。

¹²⁷ 高長，《大陸經改與兩岸經貿》，頁 378。

¹²⁸ Markku Tykkyläinen, "Comparing the Key Actions of the 1990s' Rural Restructuring," In Cecily Neil & Markku Tykkyläinen, eds., *Local Economic Development: A Geographical Comparison of Rural Community Restructuring* (Tokyo: United Nations University Press, 1998), pp.318-346.



說明：地方政府之間的界線是點線「· ·」，係指地方之間的商品、生產要素等的流通較「對抗治理模式」來得自由。「A」係指中央推動區域協調的措施；「B」係指同一區域內兩地方的共同利益；「C」係指不同區域間的競合關係；「D」係指整體區域的共同利益。

資料來源：作者自繪。

圖 3-5 地方政府之間合作治理模式的出現

地方對區域意識的加深，促使地方關係朝向合作發展。圖 3-5 的甲、乙、丙地方政府展開了「合作」的區域治理模式，地方認知到合作可以帶來地方之間企業投資、商品在區域內自由的流動，以及擴區域公共利益的基礎(圖 3-5, D)。中央政府為了調和區域發展和諧，出台相關指導性政策，來促進地方正視區域共同利益(圖 3-5, A)，地方政府也開始透過優勢資源的配置擴至區域的範疇，地

方政府思考如何維持與擴張合作關係，並保持地方與區域利益的平衡；¹²⁹如圖 3- 5 中的甲、乙(亦或「甲、丙」、「乙、丙」)地方政府之間可以針對容易合作的項目展開雙邊協商(圖 3- 5, B)，此不但較推動整體區域合作來得容易(圖 3- 5, D)，且地方之間會如何依照自身的條件與其他鄰近地方互補，來提升經濟發展的效率與增加成長速度，縮短城市之間的差距，帶來「同城效應」將有利於形成大都市圈，¹³⁰同時可將地方的公共利益則轉為區域利益，擴大區域經濟合作的基礎。

全球化的時代，許多公共事務無法由單一政府承擔，地方之間存在許多跨域事務合作的需要，¹³¹近年來，地方政府之間展開多種形式的經濟聯合。¹³²例如 2001 年 4 月，陝西省和寧夏回族自治區為了確保兩省區糧食貿易正常化，相關部門展開會商並達成共識。針對跨區的合作部分，江西省在「十五計畫」(2001 年-2005 年)中展開與東部地方政府建立經濟技術合作，並與杭州、上海、溫州、泉州共同舉辦經濟聯合洽談會，簽署經濟協作合同的協議，同時並達成引進資金的共識。2004 年 2 月，國家發改委、北京、天津、河北達成加強經濟交流和合作的「廊坊共識」；同年 6 月，國家發改委、商務部、七省市¹³³領導召開區域合作會議，並達成有關環渤海區域合作框架的協議簽署與「北京共識」。¹³⁴

珠三角地區的區域合作發展值得一提，早在 2002 年，廣東省和沿江各市首長共同簽署「珠江綜合整治責任書」，進行有關珠江流域環境的共同治理，這表示珠三角的地方政府已有共同合作治理相關公共事務的共識與認知。2003 年，廣東省舉行的兩會中，「整合珠三角」、「增加區域經濟競爭力」成為了討論的熱

¹²⁹ 朱厚倫，《中國區域經濟發展戰略》，頁 120-128。

¹³⁰ 王振，「深入推進長三角地區聯動發展：新形勢、新階段、新趨勢」，何一峰主編，《2008 年和諧長三角》(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 130。

¹³¹ 周牧之，《中國經濟論：崛起的機制與課題》(北京：人民出版社，2008 年)，頁 213-214。

¹³² 透過這些途徑與政策支持，各地方加強的區域內的聯繫，具體的措施包括，一、編制經濟合作的專項規則；二、設置專門的經濟協作管理機構；三、制訂相關優惠政策；四、與中央形成對口關係推展協作工作；五、提供專項資金、信息服務；六、改善經濟發展環境；七、建立區域經濟合作組織。

¹³³ 七省市包括北京、天津、山東、山西、內蒙古、河北、遼寧等。

¹³⁴ 劉璇、李瑋，「環渤海區域金融合作：從創新聚集到創新擴散」，周立群、鄧向榮主編，《環渤海區域經濟發展報告(2009)：金融改革與創新深化》(北京：社會科學文獻出版社，2009 年)，頁 127-135。

門議題，其中，深圳代表提交關於加強珠江三角洲區域經濟合作的議案，該議案中提到應形成對外合作及整體利益的關係。除此之外，珠三角地區的合作不僅限於珠三角各地，同時將香港、澳門拉入區域合作的範疇內，廣東省甚至認為利用香港的服務業優勢將可提升珠三角的產業發展。¹³⁵香港甚至宣布與廣州合作開發南沙；香港機場與珠三角其他國際機場合作，進而推動現代物流業。

2003年8月在香港召開第六次的粵港聯席會議，會中提出將廣東發展成世界的製造業基地，香港成爲全球物流業、金融業中心，形成「前店後廠」關係。¹³⁶其他基礎設施，包括廣深港的高速鐵路、港珠澳大橋、跨境公路橋、深港西部通道口岸等已展開甚至動工。泛珠江三角洲合作有兩個重要的平台，分別是「泛珠三角區域合作與發展論壇」和「泛珠三角區域經貿合作洽談會」，由九省區¹³⁷人民政府、香港、澳門特別行政區政府共同主辦；在組織機構方面，包括了11個行政首長聯席會議、中層政府秘書長協調制度和發改委主任聯席會議、部門協商制度、日常事務制度等，因此在制度的安排與發展上，泛珠三角區域合作較其他區域爲完善。同年，召開九省區的發改委主任聯誼會，達成「促進區域內資源的有效利用和合理共享，開拓合作領域、途徑，營造區域經濟發展的局面」的共識，同時展開經濟技術協議的簽署，以及跨省區基礎建設的合作，包括高速公路、

¹³⁵ 廣東省來自港澳兩地的投資項目佔了將近80%，實際利用外商直接投資部分更佔了70%左右，尤其是佔廣東省工業總產值的80%以上；Chyau Tuan & Linda Fung-Yee Ng, "Hong Kong's Outward: Investment and Regional Economic Integration With Guangdong: Process and Implications," *Journal of Asian Economics*, Vol.6, No.3, Fall 1995, pp.385-405. 由於香港與澳門勞動力和土地成本高漲，紛紛將勞力密集型產業大量向珠三角地區轉移，形成加工貿易生產基地，其中，香港在中國大陸成立的製造業公司中有近85%設在珠三角地區，吸引外資和拓展外貿出口促使大珠三角地區出現高度外向型的經濟結構。舒燕飛、董超，「金融危機對珠三角經濟轉型的影響」，景體華主編，《中國區域經濟發展報告(2008-2009)》(北京：社會科學文獻出版社，2009年)，頁252-263。香港的製造業利用廣東省的資源優勢和政策優惠進行產業轉移與結構升級，進一步躍升爲國際物流與金融服務中心之一，廣東省則承接源自香港和國際第二產業的向外擴張，發展成爲全球重要的生產基地之一；另外，澳門的發展格局以推展博奕產業及區域性商貿、旅遊中心爲主。張五岳、林海，「香港主權移交十周年分析」，《展望與探索》，第5卷第7期，2007年7月，頁16。

¹³⁶ 陳廣漢，《港澳珠三角區域經濟整合與制度創新》(北京：社會科學文獻出版社，2008年)。

¹³⁷ 早在1994年11月廣東省主導成立「珠江三角洲經濟區規劃協調領導小組」，又可稱爲「九加二合作模式(包括了廣東、福建、江西、湖南、廣西、海南、四川、貴州、雲南等九省區和香港、澳門兩個特別行政區)」。港澳透過本身具有資金、技術等優勢逐漸向珠三角地區轉移形成分工模式，前者扮演服務業、研發中心、國際貿易、物流網絡等角色，後者則承擔製造生產的功能，形成相互利用雙方優勢的區域經濟合作分工關係，又稱「前店後廠」模式。

鐵路的規劃。同年，成都經濟圈市(州)長論壇召開，就建立成都經濟圈、城際快速通道交通體系的建設、一體化的資本、技術、勞動動力、信息等市場的形成達成共識，同時積極建立政府間高層次的首長協調機制。

2004年6月舉行第一屆「泛珠三角區域合作與發展論壇」，並簽署《泛珠三角區域合作框架協議》，嗣後，每年都會舉辦「泛珠三角區域合作與發展論壇」，並通過許多合作文件，例如2005年的《泛珠三角區域合作發展規劃綱要》、2006年的《泛珠三角區域旅遊合作指導性意見》等；除此之外，泛珠三角區域合作在部門和行業的協商方面更有許多具體的成果，合作形式呈現多層次的特徵，包括多方參與簽署的多邊協議、兩個地方之間簽署的雙邊協議等，所涉及的議題更為多元，涵蓋了外貿、海關、稅務、金融、漁業等領域。莫建備等人(2005)將這樣的合作經驗提出兩個啓示，包括(1)省級政府的主體地位強化及(2)各方簽署了不同項目的合作協議。¹³⁸

各地方政府皆多次召開區域合作高層會議和論壇，同時也形成諸多共識，對於區域合作都產生推動的作用，政府扮演了組織者、協調者的角色，許多的發展戰略、規劃綱要、合作制度都需要各地方政府加以協調；然而，事實上，地方之間的競合關係仍是以競爭為主，¹³⁹當前的地方合作仍停留在基礎建設的合作，原因在於基礎建設容易達成共識，同時中央政府較容易以此來推展地方合作；換句話說，地方政府仍是以地方利益為優先考量，在競爭是基礎與利益是根本的前提之下，地區合作只是地方政府提升競爭力的一種策略，合作並不表示競爭的消失(參考圖3-5)，由於地方行政區的劃分，以及地方自主意識難消，例如珠江三角洲仍存在許多地方競逐的現象，尤其近年來勞動成本的不斷提升與產業升級的壓力，出現民工荒、爭奪資源、產業趨同等矛盾，地方容易落入投資短視、資源浪費、產業同構等惡性競爭，地方政府各自為政更談不上共同協商長期的分工合作

¹³⁸ 莫建備、徐之順、曾驊、榮躍明，《大整合、大突破：長江三角洲區域協調發展研究》(上海：上海人民出版社，2005年)，頁193。

¹³⁹ Iain Begg, "Cities and Competitiveness," *Urban Studies*, Vol. 36, No. 5-6, May 1999, p.807.

規劃，甚至影響整體區域發展的表現。¹⁴⁰另外，近年來其他後發區域的崛起，已成為許多外商的投資熱點，例如台灣前 100 名的企業中有 70 家在昆山投資設廠，此凸顯出經濟競爭模式逐漸從「地方競爭關係」轉變為「區域競爭關係」的趨勢(參考圖 3-5，C)，這樣的趨勢讓許多地方政府(尤其是珠三角地區)認知到區域合作的迫切性，加快了「合作治理」模式的發展。

三、綜合分析

歷經 1980 年代、1990 年代後，地方政府對市場的影響及治理模式出現了轉變，其中，地方政府對地區合作的重視逐漸加溫。綜合前述針對此階段政府治理角色的轉變，下文將針對所引發的影響提出綜合分析。

(一)區域協調、合作的意識逐漸強化

地方政府在歷經無序性對抗模式、理性對抗模式之後，將自我核心能力作為地方資源配置的原則，並開始認識地方之間的差異性，採取比較利益原則發展自我優勢產業；同時，尋求鄰近地方的互補優勢來建立共同利益。現實上，地方政府仍將提升自我競爭力為優先考量，唯轉變之處，在於過去地方之間透過資源爭奪的競逐手段來提升自我條件，此階段將合作視為競爭力提升的策略之一；而治理不再以經濟為主，還包括社會、治安、交通、環境等聯合治理逐漸受到重視。

¹⁴⁰ 陳瑞蓮、蔡立輝(2004)的研究中提到，珠三角地區行政管理體制的改革過程中出現許多問題，原本地方由市管縣的模式，因城市化的發展下，許多縣級政府升格為市級政府單位，進而導致市縣、市市之間的矛盾，尤其在資源、資金、人力、項目等方面產生許多摩擦，甚至形成各地方競逐「小而美」的重複建設現象，擴大諸侯經濟問題的嚴重性。陳瑞蓮、蔡立輝，《珠江三角洲公共管理模式研究》(北京：中國社會科學出版社，2004 年)。

(二)中央政府在區域發展中所扮演的角色仍不可忽視

中國大陸地方發展過程中，中央仍具有無法取代的影響力，許多學者的論述中也強調中央的政治發展影響了中央與地方關係，甚至是改變了地方行為的判斷。¹⁴¹但是，傳統的意識型態框架及中央集權的制度設計，甚至共黨位居絕對優勢的權力結構與限制制度下，中央政府仍可透過行政、立法、軍事、財政、人事等途徑來介入地方發展事務，且中央同時握有「調和」及「懲罰」的應對方式，¹⁴²而這樣的權力下放則介於「沒有權威的行政性代表」與「聯邦主義：有權威的權力下放」之間(請參考圖 2-1)。

(三)地方合作的挑戰

大陸地方之間相互競爭之外，也出現許多合作的方式與平台，大多以鄰近地區為對象。在合作的前提之下，競爭模式已由過去以地方競爭為主轉為區域間競爭的現象。區域內各種平台或論壇中逐漸增多，且基層部門的基礎性合作相對於較高層間的政府對談更具體的成效，例如交通議題、文化議題等易取得共識；然而，地方政府對於合作的選擇仍是以地方競爭力提升為主要考量，加上區域合作的機制仍無約束力，在缺乏制度性及權威性的安排之下，合作的過程也常落入口號式的政策宣達。

¹⁴¹ Huang 認為地方會觀察中央政治型式來決定其對中央政策的態度。Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations during the Reform Era* (New York: Cambridge University Press, 1996), p.5. Shirk 也提出中央領導隊伍的團結與否會影響地方行為的選擇，而中央委員會則成為政策議價的重要場域。Susan Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993), p.91. Lieberthal 認為在制度的不完善下，中央隨時可以收回對下放的權力，尤其當中央領導隊伍團結時，仍是一種中央集權的模式。Kenneth G. Lieberthal, "Politics and Economics in China," in the Joint Economic Committee, Congress of U.S. ed., *China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy* (New York: M. E. Sharpe, 1997), pp.11-12.

¹⁴² 「調和」意指中央為達整體利益，考量地方行為發展的現實，調整中央策略以達到政策目標的最優化，同時也會考量增加對地方的激勵；「懲罰」係指中央對地方不合作或欺騙之行為，為了宏觀政策目標及中央權威地位，甚至防止其他地方仿效，對地方採取懲罰之手段直至地方修正行為。王嘉州，「財政制度變遷時中央與地方策略互動之分析-以分稅制與廣東省為例」，《中國大陸研究》，第 46 卷第 5 期，2003 年 10 月，頁 84。



第五節 小結

改革開放後，大陸地方政府的經濟權力大幅提升，一方面促進經濟加速成長，以及制度創新的正面發展；另一方面，也因為地方權力擴大，產生了保護主義等一系列的負面衝擊。整體而言，改革開放後，大陸中央權力下放讓地方政府獲得實質的經濟權力，並試圖在制度上逐漸規範中央與地方的權力關係，例如分稅制的提出及宏觀調控的政策出台，除了凸顯中央欲提升權力地位的需求，更顯示出地方政府權力大幅提昇的事實，此符合了本研究中的第一個研究假設：

假設 1：地方政府在經濟事務上的影響力較改革開放前更多，且從過去的地方對中央單向依賴關係轉為雙向的相互依賴關係。

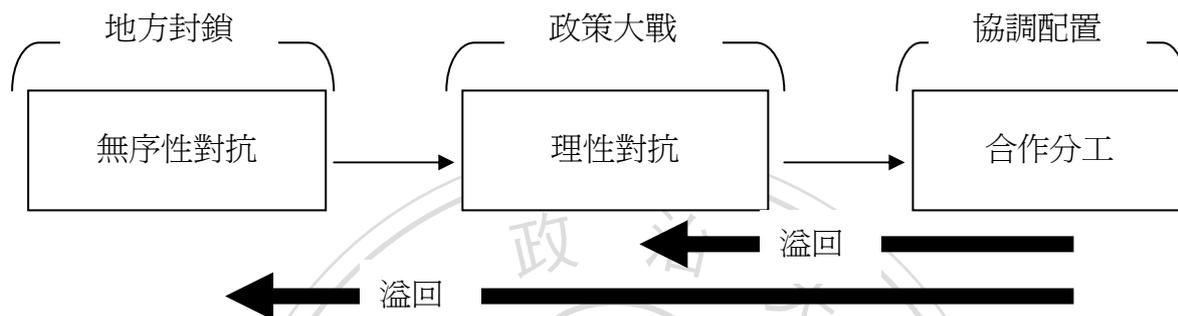
地方權力的提升的確改變了中央地方關係的轉變。

歸納中國大陸區域發展的正面發展，包括：**(1)促進整體經濟的高速成長**。各地方政府不遺餘力的投入招商引資的競爭中，外商直接投資的金額與項目數逐年遞增，帶動了地方發展，地方之間對於招商引資所投入的資源與政策支持，助長了全國的經濟增長速度。**(2)增加公共財的供給**。地方政府爲了提高競爭優勢，以改善投資環境來吸引和滿足投資方的需求，使得地方公共財的供給有了顯著的改善與增加。**(3)地方經濟制度的創新**。地方政府積極投入制度的創新，包括國有企業的產權制度改革、民營企業的鼓勵措施等等；同時，對外開放亦帶來國際慣例、規則的學習。

而衍生的負面影響，主要包括：**(1)削價競爭的制度成本增加、中央權威降低**。地方政府爲了取得競爭優勢，紛紛制訂地方的優惠政策來吸引資金的流入，其中，稅收工具仍是地方在招商引資的政策工具之一。**(2)扭曲市場競爭的合理化與正常化**。地方政府利用各種手段來扭曲正常的市場運作，造成了地區內消費市場的成本提高、企業競爭能力的降低等問題。**(3)造成資源浪費**。地方政府無視自身的優勢條件與能力限制，將資源配置在與其他地方相同的基礎設施上，造

成資源浪費的現象。(4)造成社會公共利益降低。地方政府往往爲了地方利益而犧牲地方公共利益造成許多社會、經濟等方面問題日益嚴重化。

另外，本章針對中國大陸區域發展中的治理模式分析後，發現兩個重要特性，一是「溢回」(Spill-back)，二是「多重模式」(Multi-models)(如圖 3-6)。



說明：模式的發展是一種流動的過程，亦可能出現回流「溢回」的現象，主要是因爲地方政府採取模式的考量在於地方利益的維護。

資料來源：作者自繪。

圖 3-6 地方政府競爭的演繹過程

依照中國大陸區域發展的時間序列來看，歷經了1980年代的「無序性對抗」模式、「理性對抗」模式、2000年以後的「合作」模式，就地方競合關係的發展路徑而言(參考圖 1-1)，從對抗走向合作是區域發展自然的結果；然而，事實上，地方爲了政績表現，提升當地的競爭力仍是主要考量，地方政府會因爲政策、制度的需求或經濟環境的改變，同時採取不同的競爭手段，反而從合作退回治對抗的關係，此稱爲「溢回」的現象(圖 3-6)。所謂溢回的現象係指，雖然地方之間有合作的關係，但是當新的競爭項目出台時，可能會溢回到「理性對抗」模式，地方依自身的資源稟賦重新安排制度與政策創新，來提升自我的競爭優勢；當競爭項目所需的資源出現稀缺時，地方之間會採取激烈的競爭手段，使得區域發展再溢回至「無序性對抗」模式。

筆者在幾次前往天津、北京的田野調查中，幾位學者從京冀津區塊的案例，指出地方間競爭的問題，一位北京清華大學的學者提到：

北京仍有老大心態，這樣地方保護主義心態難以發揮區域合作的作用，而且三地之間的產業發展仍處於競爭關係，分工並不明顯。

受訪南開大學的教授更提到：天津金融、海運物流為主要的發展產業，甚至積極發展天津濱海新區；但是，天津內部的市區之間仍存在各自以建立金融中心為目標相互競爭。

此外，中國社會科學院的研究員指出：地方政府皆不願放棄製造業生產，例如北京和天津皆以汽車生產為主要發展重心之一，北京議程立金融中心與天津相互媲美。

這些論點都凸顯出中央積極推動地區協調，且地方雖然有合作的形式，但是地方在利益最大化的考量下，既得利益及自身政經權力的保護，加上行政區塊的分割，地方間仍存在競爭、對抗的關係。

此外，本章亦發現地方之間雖然出現「合作」的區域治理模式，但是，當地方「個體理性」選擇的利益大於「集體理性」的選擇，就算局部性層面進入合作模式，其他領域仍會出現許多無序性對抗模式、理性對抗模式(圖 3- 6)；換句話說，地方政府之間因不同目標考量會表現出不同的競爭方式，而且區域治理模式的發展過程中，三個模式之間並不是新、舊模式取代的「互斥」關係，而是有「共存」的可能。共存係指，兩地之間可以在基礎設施進行合作，例如高速公路的搭建(合作的關係)，同時，兩地亦可能各自提出當地的發展規劃來爭取中央出台經濟項目(理性的對抗關係)，甚至兩地為了保護當地品牌的產品市場(諸如啤酒、香菸等)嚴禁、限制、阻撓他地相同產品進入(無序性的對抗關係)，因此，區域治理模式的發展路徑存在「多重模式」的特性。¹⁴³

基於上述，本研究以長三角地區作為探究中國大陸區域治理發展與政府角色、政府關係的分析區域，在本章有關中國大陸區域治理的發展背景中，已就中

¹⁴³ 周振華，《崛起中的全球城市：理論框架及中國模式研究》，頁 176。

中國大陸整體區域發展的策略與政府角色進行簡述，並提出改革開放後，中國大陸地方政府推動區域發展的過程中出現三種治理類型，分別是無序性對抗模式、理性性對抗模式及合作模式。結合另兩個研究假設，如下簡述：

假設 2：地方互動過程中所呈現的各種區域治理模式，自無序性對抗治理模式發展至理性對抗治理模式，進而走向合作，但更普遍存在既競爭又合作的現象。

假設 3：地方往往會因為利益最大化的考量，可能出現從合作「溢回」至對抗的現象，且區域內將表現出同時存在不同的模式。

本研究將在接下來的章節中，從區域治理理論中有關競爭、合作的分析途徑，深入探討政府的角色與治理行為對長三角區域發展的影響，以論證研究假設中理論與實務的對話。



第四章 長三角區域對抗治理模式的分析

區域治理理論中，公共選擇理論強調了競爭關係可以提升治理的品質，不可否認的是，中國大陸在改革開放後，地方間的競逐關係的確帶來經濟快速增長的事實。就本研究中所提出的假設 2：「地方互動過程中所呈現的各種區域治理模式，自無序性對抗治理模式發展至理性對抗治理模式，進而走向合作，但更普遍存在既競爭又合作的現象。」地方會以追求自身利益最大化為優先考量，積極爭奪資源、改善環境等來提升地方競爭實力，進一步影響區域治理模式的發展。

本章將以公共選擇理論中所強調的「競爭」概念作為分析途徑，進一步檢視長三角的區域發展，並提出治理模式的特性，以及論證對抗模式的轉變，探討長三角地區對抗模式的發展，第一節將分述對抗模式的現象，第二節利用田野調查的第一手資料(附錄 8)，就杭州、昆山兩地的區域治理發展作個案分析，觀察長三角對抗治理模式的發展。

第一節 長三角地區無序性對抗治理模式與後果

改革開放前，中國大陸在計畫經濟體制下，中央政府是經濟利益的主體，對資源的配置握有絕對權力，地區經濟發展由中央依國家安全與重工業發展的需要安排，市場競爭的現象並不存在。¹改革開放後，中央將經濟權力下放，地方政府成為經濟發展的主體，政府對經濟發展的主導本質上沒有改變，改變的是，自 1980 年代開始，「中央主導」已由「地方主導」取代。²

改革開放初期，長三角地區出現無序性對抗模式，³主要來自地方政府短期

¹ 王夢奎、李善同等人，《中國地區社會經濟發展不均衡問題研究》(北京：商務印書館，2000 年)，頁 261-267。

² 陶希東，《轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」為視角》(上海：上海社會科學院出版社，2007 年)，頁 69-71。

³ 對抗式的競爭治理模式主要凸顯了地方政府之間無序、盲目的追求地方資金的累積和地方 GDP 數字的表現，當地政府透過行政手段來抑止經濟資源外流形成區際壁壘的現象。

性行為所引起的外部性現象，包括自利性的地方主義、削價式的招商引資競爭、阻止產品、生產要素自由流動的貿易壁壘等。⁴1980年代，由於地方政府對區域發展的認識不深，長三角的區域意識難以成形，區域內的惡性競爭現象十分嚴重。基於此，本節將探究長三角地區無序性對抗治理模式的發展，從基礎建設的競爭、招商引資的競爭、歧視性的經貿壁壘和產業趨同化等四個面向進行分析。

一、加強基礎建設投資

長三角地方政府在經濟發展過程中的「經濟人」角色突出，區域發展中存在許多惡性競爭的現象，⁵其中，基礎設施重複配置和資源浪費的問題十分嚴重，改革開放初期，地方政府為了發展當地經濟，吸引企業進入投資成了最直接、最快速能累積資本的途徑，為了招商引資，地方基礎設施的建設，不但可以提高地方競爭優勢的條件，更可彰顯地方政府的政績表現。因此，自1980年代至1990年代，兩省一市均大力投入基礎建設的投資，投資金額逐年增加(表4-1)。

表4-1 長三角兩省一市基礎建設投資金額(1980年代至1990年代)

單位：億元人民幣、%

年份	上海市		江蘇省		浙江省	
	投資金額	增長率	投資金額	增長率	投資金額	增長率
1985	23.49	136.56	37.02	59.36	26.35	19.79
1989	36.09	-2.67	68.21	84.25	41.51	0.82
1990	47.22	30.84	73.24	7.37	44.03	6.08
1995	273.78	14.95	279.62	41.02	306.25	40.65
1997	412.85	8.99	486.46	28.82	509.75	20.16
1999	501.39	-5.64	615.18	0.88	680.35	9.83

資料來源：中國國家統計局，《中國統計年鑑》、《上海市統計年鑑》、《江蘇省統計年鑑》、《浙江省統計年鑑》(北京：中國統計出版社，歷年)。

⁴ 周偉林，《中國地方政府經濟行為分析》(上海：聯經出版社，1997年)，頁85-88。

⁵ 周黎安，「晉升博弈中政府官員的激勵與合作-兼論我國地方保護主義和重複建設問題長期存在的原因」，《經濟研究》，2004年第6期，2004年6月，頁33-40。

就地方發展的需求，長三角地區各種基礎建設如海上和內河航運與鐵路、公路、航空運輸系統，以及與城市化發展相關的商貿大樓、地鐵、市區內聯外道路等，這些對地方而言不但可以帶來便捷化的生活及促進產業的發展，更可以提升城市的競爭能力，基於此，長三角地區同其他地方一樣，地方政府紛紛透過各種途徑爭取興建基礎設施，包括機場、深水港、公路、鐵路、商貿大樓等各種城市化過程必然需要的支出不斷增加(表 4- 2)；然而，從區域發展的視角來看則有負面的意涵，地方之間基礎建設若沒有整體的規劃而出現重複建設的問題是會影響發展的效率，進而造成使用率不彰的資源浪費問題。⁶其中，長三角最典型的重複建設案例則是深水港之爭，江蘇省沿江各市重複投入設立大量的集裝箱碼頭，造成地理位置極佳的寧波北倉港因貨源分散而導致貨運量萎縮，使得該港口原有的物流能力因而無法充分發揮；嗣後，相同情況不斷發生，上海投入巨額資金興建洋山國際深水港後也引起相似的負面效應，形成兩省一市港口對峙競爭的現象。⁷

表 4-2 長三角地區兩省一市的基礎建設競爭項目

項目	上海市	江蘇省	浙江省
港口	大小洋山港口戰略	洋山港口戰略	跨海大橋與北倉港戰略
機場	浦東機場與虹橋機場	蘇州與無錫機場	蕭山機場腹地擴建
規劃佈局	大上海經濟圈、 新城建設	南京及蘇錫常都市圈、 沿江、沿滬經濟帶	環杭州灣都市圈、 蕭紹寧經濟帶

資料來源：于濤方，「從功能溢出到制度平衡：長三角區域整合辨析」，《城市規劃》，第 30 卷第 1 期，2006 年，頁 58。

除此之外，江蘇境內萬噸級以上的港口已有 150 座，尤其是自江陽至南通約

⁶ 周肇光主編，《長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究》(合肥：安徽大學出版社，2010 年)，頁 43。

⁷ 陳雪政、徐葭，「長江三角洲港口與腹地經濟的互動發展」，戚本超、景體華主編，《中國區域經濟發展報告(2008-2009)》(北京：社會科學文獻出版社，2009 年)，頁 235。

40 多公里的江岸沿線一帶，平均不到 1000 公尺即有一座港口；不僅如此，浙江省也展開港口的建設工作，積極投入長三角港口群「區域第一位」的競爭行列，⁸使得兩省一市之間的港口建設陷入囚徒困境的博奕競賽之中；⁹換句話說，各方都希望建立港口來提升當地的物流競爭力，然而卻也引發部分港口出現貨源減少的困境，主要原因是各地政府以地方利益最大化為原則大力興建各自的港口，卻忽略港口間貨源有限的現實，同時各地又以壓低港口收費作為競爭手段，各地競相投入港口建設導致無序性的「基礎建設」對抗的問題惡化。¹⁰

長三角各地政府為了提升競爭力，將交通建設視為重要工作之一，無序性的「基礎建設」對抗現象除了港口競爭之外，又以「機場大戰」是為另一個經典案例。上海浦東國際機場落成後，吸納許多國際旅客、貨物的運輸凸吐量，導致虹橋機場的運輸量逐漸萎縮，原本依賴虹橋機場為貨運轉點的周邊城市必需改至浦東國際機場，因而面臨運輸成本提高的問題；¹¹基於此，各地紛紛決議興建自己的機場，其中，蘇州、無錫等地興建了國際機場，還有南京、常州等地早已存在的機場，尤其以 273 公里長的滬寧航線為例，飛航範圍內竟有七座機場的存在。¹²另外，長三角各地更常常投入機場修復、擴建的競爭，包括浦東國際機場、無錫碩放機場、杭州蕭山機場、上海虹橋機場等，近年來經常投入機場擴建的工程。事實上，長三角地區的大部分機場都面臨營運虧損的問題，載客量與貨運吞吐量的不穩定已帶給當地政府財政赤字的壓力。

長三角地區的交通網絡缺乏統籌協調的綜合規劃，各地方政府條塊自成體

⁸ 于成龍，「長三角：世界第一港的夢幻與糾葛」，《中國物流與採購》，2006 年第 2 期，2006 年，頁 21-22。

⁹ 彭婧，「長三角地區港口碼頭重複建設問題的博奕分析」，《陝西師範大學學報(哲學社會科學版)》，第 37 卷(專輯)，2008 年 9 月，頁 56-57。

¹⁰ 呂巍，《基於集聚效應的長三角都市圈企業競合研究》(上海：格致出版社、上海人民出版社，2009 年)，頁 99。湖北省航務管理局，「兩部委調查長江三角洲地區碼頭重複建設問題」，《中國港口》，1999 年第 6 期，1999 年，頁 39。

¹¹ 陳小紅，「城市競爭與區域治理：兩岸案例探索『兩岸四地都市治理與地方永續發展』」，《國家與社會》，第 3 期，2007 年 12 月，頁 25。

¹² 顧孟迪、費一文，「『長三角』交通運輸發展中的問題與對策」，《上海管理科學》，2003 年第 6 期，2003 年，頁 63。

系，¹³有關跨域的基礎建設更凸顯地方各自為政的心態，區域內盲目投資、重複建設的問題日益嚴重，¹⁴最典型的案例是蘇錫常地區的滬寧交通走廊中間地帶，蘇州、無錫、常州等三市政府各自建設自己的高速公路，彼此間無論橫向或縱向公路都無法相互銜接，甚至有些地方的公路因投入資金、過路費收入、公路維修等利益分配無法取得共識，導致公路工程無法竣工，甚至出現斷頭公路的窘境。

就長三角地區政府治理而言，地方政府極力興建基礎設施，除了是為了滿足經濟發展的需要及提高公共環境的品質之外，最主要的目的在於增加對企業進入投資設廠的吸引力，此符合「公共選擇模式」中所謂的「用腳投票」；¹⁵然而，地方政府將基礎建設的投入視為個人政績表現的一環，對於經濟發展的認知僅是為了地方資本累積的最大化而非以區域整體發展為考量，地方基礎建設的規劃往往受到地方保護主義的影響，導致過度投入產出的公共產品不但無法達到增進區域公益的效果，造成資源浪費的問題，甚至加劇地方財政赤字的問題，¹⁶讓地方競爭的現象呈現無序性對抗的特徵。

二、招商引資的競爭

改革開放初期，中央政府將大部分的政策資源傾斜下放至東南沿海一帶，長三角地區以鄉鎮企業、國內民營企業的成立作為地方經濟發展的主要策略，發展出具地方政企關係特色的模式，其中以「蘇南模式」、「溫州模式」最為著名，與以外資模式為主的珠三角地區形成強烈的對比。¹⁷直至 1980 年代末開始，外商

¹³ 楊濤，「沿江開發，交通先行-兼論長三角交通一體化戰略」，《現代城市研究》，2003 年第 6 期，2003 年，頁 48-49。

¹⁴ 郁鴻勝主編，《上海服務長江三角洲的總體發展戰略》（上海：上海人民出版社，2010 年），頁 184。

¹⁵ 政府提供完善的公共服務來吸引普通居民或企業進入當地設籍，同樣的，普通居民和企業也會選擇合意的公共產品提供者(尤其是政府)。參閱 Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, October 1956, pp.416-424.

¹⁶ Sarah Y. TONG & YAO Jielu, "China's Rising Local Government Debts Spark Concerns," *East Asian Policy*, Vol. 2, No. 4, Oct-Dec/2010, pp.41-43. 有報導指出，地方政府追求城市化的發展，沒有有效的保持財政平衡，只好透過地價上漲來獲得稅收，導致地方債務問題日益嚴重。參考「大陸擬開放省級政府發債」，《中國時報》，2008 年 11 月 1 日，第 A15 版。

¹⁷ 沈立人，《地方政府的經濟職能和經濟行為》（上海：上海遠東出版社，1998 年），頁 205-206。

的投資區位有逐漸由南向北擴散移動的跡象，長三角地區成爲外商投資選址的主要目的地之一。¹⁸

表 4-3 長三角地區兩省一市吸引外商直接投資金額

單位：億美元

年份	上海市	江蘇省	浙江省
1990	2.14	1.41	0.48
1993	37.57	30.02	10.33
1995	53.60	47.81	12.58
1997	58.48	57.93	15.03
2000	63.90	64.24	16.13
2002	50.30	103.66	31.60
2004	65.41	121.38	66.81
2006	71.07	174.31	88.89
2008	100.84	251.20	100.73
2010	111.21	284.98	110.02
2011	126.01	321.32	116.66

資料來源：同表 4-1。

隨著改革開放的力道日益加大，長三角地區的地方政府同其他地方一樣開始對外商企業充滿興趣(表 4-3)，認知到擴大 FDI 的引入將可爲地方帶來技術外溢、產業群聚與升級、開發人力資源等效應；¹⁹除此之外，外商企業投資規模愈大所附加的地方稅源則愈多，不但有助於創造地方財富，解決當地就業問題和稅收的增加，²⁰又可滿足地方政府對政績表現的需求。²¹

¹⁸ 司徒錦裕，「珠三角與長三角外資外貿的發展趨勢(二)」，《港口縱橫》，2003 年第 8 期，2003 年，頁 34-35。

¹⁹ 1990 年代中期開始，長三角是外商直接投資(FDI)的主要聚集地，相關研究顯示 FDI 對長三角經濟增長有拉動的作用，且與經濟發展之間存在顯著的正向關係。參閱 王磊磊，「FDI、經濟增長與長三角產業結構」，《中國商界》，2010 年第 6 期，2010 年，頁 177-178。朱道才、陸林、晉秀龍，「空間格局及其經濟效應的分析-泛長三角 FDI 實証」，《地理科學》，第 30 卷第 2 期，2010 年 4 月，頁 188。

²⁰ David L. Wank, "The Institutional Process of Market Clientelism: Guanxi and Private Business in a South China City," *The China Quarterly*, No.147, September 1996, pp.820-838.

²¹ 楊建華、范曉光，「努力將長三角打造成中國和諧發展發行區-2007~2008 年長三角區域和諧發

然而，長三角卻呈現「區域集中、城市分散化」的現象，²²主要原因在於許多地方皆具備吸引 FDI 流入的條件，在地方行政區分割及地方自主性高漲的限制下，外資供給的有限性與地方投資需求的無限性相互矛盾，導致地方之間展開爭奪外資進入最大化的競賽。²³有研究認為，優惠政策的內容是 FDI 在中國大陸區位選擇的重要考量，²⁴地方「招商引資」策略如遍地開花般展開，競相採取行政手段來吸引企業與資金的流入，不惜犧牲地方的環境、稅收及資源等公共利益，進行削價式競爭，目的就是為了提升廠商進入的意願和彰顯招商引資的成績表現。²⁵

長三角許多城市皆具備吸引 FDI 流入的條件(泛化效應)，²⁶地方為了維護自身的發展契機，除了重視招商引資的成績表現，更各自擬定吸引外資流入的優惠措施，輕視區域性與全國性政策的統籌安排，加劇了地方之間惡性競爭的問題。²⁷各地政府引資門檻一降再降，以爭奪資金與人才為目的，透過行政手段提供優惠的超國民待遇；²⁸其中，最普遍的作法是開辦各類的開發區，作為吸引企業進入投資的途徑，同時採取其他優惠的配套措施來引進企業入駐，並在開發區形成產業群聚的結果。²⁹

筆者在赴大陸田野調查中，一位受訪的台商 L 提到他前往當地投資的考量，此也是地方政府爭奪外商進入投資的幾個主要手段，他說：

開發區的區位及產業聚集情況、企業與當地政府的關係、政府服務評價、優惠政策的幅度、相關投資的配套措施(銀行貸款)。

蔡慧美、傅豐誠(2011)將中國大陸地方政府的引資策略稱之為「低價工

展報告」，何一峰主編，《2008 年和諧長三角》(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 38。

²² 周振華，《崛起中的全球城市：理論框架及中國模式研究》(上海：上海人民出版社，2008 年)，頁 137-139。

²³ 陳甬軍，《中國地區間市場封鎖問題研究》(福州：福建人民出版社出版，1994 年)，頁 133-135。

²⁴ 張健，《外商直接投資區位選擇》(北京：經濟科學出版社，2006 年)，頁 306-307。

²⁵ 熊易寒，「地方政府要告別壓力型體制」，《社會觀察》，2010 年第 9 期，2010 年 9 月，頁 40。

²⁶ 周振華，《崛起中的全球城市：理論框架及中國模式研究》，頁 137-139。

²⁷ 陶希東，《轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」為視角》，頁 155-156。

²⁸ 肖金成、袁朱，《中國十大城市群》(北京：經濟科學出版社，2009 年)，頁 89。

²⁹ 李靜，「長三角 FDI 產業集聚的實証分析」，《商場現代化》，第 455 期，2006 年 1 月，頁 186-187。

業化」，意指地方政府透過地價徵用農地的手段進行工業用地開發，爲了引資則採取「用地廉價化」及「土地開發補貼」等措施，此帶來地方財政能力下降的衝擊。³⁰其中，長三角地方政府相互攀比提出更優惠的政策來吸引外商投資，主要的作法有兩種，一是降低土地價格標準，各地爲了吸引外資採取壓低價格的方式轉讓土地，甚至出現「零地價」的案例，例如蘇州地價爲每畝 20 萬元人民幣，昆山則提出每畝 15 萬元人民幣，杭州與無錫甚至競相提出每畝 5 萬元至 2 萬元不等的價格來相互爭奪企業進駐，江蘇省淮安市更提出外商投資享受土地出讓金或租賃費減免優惠政策；³¹除此之外，有些地方爲了打造「商務城」的目標，以賠本的土地價格劃地出讓給外商建廠及設立總部。³²

除此之外，爲了招商引資，長三角各地政府甚至提供企業更優惠的稅收待遇，按照制度上的規範，外資企業可享「兩免三減半」的優惠待遇，但仍有許多地方政府各自爲政，相繼出台如「兩免六減半」、「五免五減半」、「七免七減半」甚至「十免十減半」的超優惠措施，更有地方採兩手策略，表面上遵循中央政策的落實，私底下卻提供比中央規範更優惠的待遇，而這些做法常被地方政府普遍運用。³³例如江蘇省太倉市沙溪鎮的招商引資政策中，除了產品出口型、技術先進的企業採「兩免三減半」的待遇外，針對在國內採購原材料生產產品出口的企業提供可享受退稅的優惠政策(退稅率爲 9%)，甚至從境外進口原材料生產產品再出口的企業，提供零稅率的優惠待遇。浙江省寧波市、溫州市等地除了以「兩免三減半」爲原則外，投資第三年之後享有所得稅留成 50%至 100%的優惠；另外，江蘇省的鹽城湖高新園區更針對高新技術或億元以上的投資項目採行「三免五減半」的優惠政策，以及江蘇省淮安市更提出若外商投資期十年以上可符合「五免五減半」的稅收優惠。

³⁰ 蔡慧美、傅豐誠，「中國經濟改爲內需導向的比要性與重要性」，《經濟前瞻》，第 137 期，2011 年 9 月，頁 14。

³¹ 黃華，「長三角地區 FDI 經濟效應及其制約因素分析」，《市場論壇》，2006 年第 3 期，2006 年，頁 178-179。

³² 李雪根，「長三角招商引資縱橫談」，《現代經濟探討》，2004 年第 1 期，2004 年，頁 14。

³³ 周偉林，《中國地方政府經濟行爲分析》，頁 86-87。

表 4-4 長三角地區兩省一市地方財政總收入佔地方 GDP 比重

單位：%

年份	上海市	江蘇省	浙江省
1978	69.9	24.5	22.2
1990	37.6	9.6	11.2
1993	29.1	7.4	8.7
1995	28.5	6.8	7.0
1997	31.9	7.7	7.3
2000	38.5	10.1	10.7
2002	12.54	6.07	7.08
2004	13.87	6.53	7.73
2006	15.14	7.62	8.26
2008	16.93	8.82	9.01
2010	16.74	9.85	9.41
2011	17.87	10.48	9.75

資料來源：同表 4-1。

地方政府相互攀比優惠政策以吸引企業入駐，所導致的影響是，原本企業投資會帶來地方財政與 GDP 的雙重增加利基，卻因為地方政府政策性給予外商超國民的待遇，使得來自企業的稅收短缺，導致了政府財政收入的減少。雖然，從數據的顯示來看，財政收入佔地方 GDP 的比重自 1978 年開始呈現大幅減少的現象(表 4-4)，不全然代表地方 GDP 增長未帶來地方財政收入的增加；但是，可以大膽的說滬、江、浙三地財政收入不及於 GDP 的增加幅度。

1990 年代中期開始，長三角各地政府透過行政手段來介入地方經濟發展，尤其地方為了吸引外商進入投資採取五花八門的優惠措施，將爭取外資視為地方「零和遊戲」的博奕競賽，地區內削價式的競爭現象日益嚴重，使得企業有能力去影響地方出台有利的優惠政策，對政府的尋租行為日益顯著。³⁴然而，這樣的問題也帶來包括政府財政稅收的縮減、環境治理成本的提高、資源重複投入的浪

³⁴ 何顯明，《市場化進程中的地方政府行為邏輯》(北京：人民出版社，2008 年)，頁 467。

費等外部性的影響，³⁵招商引資的削價式競爭是長三角無序性對抗治理模式的主要特徵之一，此對區域治理的發展帶來挑戰。

三、自利性的經貿壁壘

改革開放後，長三角地方政府獲得獨立自主的經濟權力，除了擴大基礎建設的投入，以及加強招商引資來增加當地資本累積之外，防止本地資源流出與限制外地產品進入，是地方政府保護自身利益的作法之一。³⁶地方政府為了維護自己的利益，採取各種措施、手段來阻撓地方之間的經貿互動，形成一種行政性的區際經濟關係，³⁷地方之間的产品交換、流動、銷售被行政區劃的管理界線所分割，³⁸地方政府具體的作為包括貿易封鎖、金融介入、保護本地民眾就業機會等。³⁹

地方保護主義起於地方政府對當地利益的考量，此與地方官員政績表現有密切關係，⁴⁰長三角地方政府採取多樣性的保護手段，包括經濟、行政、法律、金融與財政槓桿等途徑，其中，地方政府多以財政支出的方式來補貼企業的虧損，包括針對商品、原材料、副產品等差價補貼。地方間的市場封鎖主要有兩種類型，一是限制流入，採取行政手段設定市場進入條件來排除具競爭力的外地產品，對外來的產品使用不同的待遇與檢測標準；⁴¹另一是限制流出，此包括禁止本地短缺產品的封鎖、稀少性原材料的流出，⁴²地方政府更針對農產品、民生日用品和

³⁵ 徐明棋等人，《競爭與合作：長江三角洲利用外資報告》（上海：上海財經大學出版社，2008年），頁228-230。

³⁶ 趙建民，「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」，《中國大陸研究》，第38卷第6期，1995年6月，頁74。

³⁷ 所謂「行政性區際經濟關係」係指地方經濟關係受到行政區劃的影響，產品、生產要素的流動與價格無法依照市場供需原則運行，受到地方行政手段影響，「行政性區際經濟關係」取代了「市場性區際經濟關係」。參閱 陳曉雲、蔣錄全，《2006長江三角洲城市經濟協調發展報告》（上海：上海三聯書店，2007年），頁16-17。

³⁸ Thomas Lyons, "Explaining Economic Fragmentation in China: A Systems Approach," *Journal of Comparative Economics*, Vol.10, No.3, September 1986, pp.222-223.

³⁹ Xiaopeng Luo, "Rural Reform and the Rise of Localism," in Jia Hao & Zhimin Lin, eds. *Changing Central-Local Relations in China* (Oxford: Westview Press, 1994), pp127-128.

⁴⁰ 李世源、崔巍，「十年來我國地方保護主義研究綜述」，《學術界》，第117期，2006年2月，頁253。

⁴¹ 郭興，「地方保護主義淺探」，《柳州師專學報》，第11卷第2期，1996年6月，頁13。

⁴² 陳甬軍，《中國地區間市場封鎖問題研究》，頁3-10。

副食品等項目進行搶購，以維持當地的供需穩定。⁴³

表 4-5 上海市與浙江省地方財政對企業補助支出(1980 年代至 1990 年代)

單位：億元人民幣

年份	上海市	浙江省
1978	2.41	1.4
1980	2.07	1.71
1985	8.48	3.06
1988	17.87	4.43
1995	28.60	14.95
1997	59.80	21.29
1999	56.21	24.10

說明：本表內的企業補助來自地方財政支出中的「企業挖潛改造資金」。

資料來源：同表 4-1。

長三角地方政府亦對當地企業進行保護措施，尤其是對國有企業的支持與限制，就算營運虧損也難以倒閉，⁴⁴其中，從表 4-5 可以看出上海市與浙江省對企業的補貼逐年增加，政府透過行政性的財政補貼來支持當地企業的營運。另外，從下表的數據來看，1990 年代江蘇省針對企業補貼與政策性價格補貼的財政支出有逐年增加的趨勢，此凸顯出地方政府對本地企業、產品的重視，同時也彰顯地方間差別性、歧視性的待遇問題。

⁴³ 周偉林，《中國地方政府經濟行為分析》，頁 87。

⁴⁴ 傅豐誠，「中國大陸國有企業經營績效的變化」，《中國大陸研究》，第 48 卷第 4 期，2005 年 12 月，頁 20。

表 4-6 江蘇省財政支出中的價格補貼與企業補貼(1990 年代)

單位：億元人民幣

年份	一般財政支出	企業補貼	政策性價格補貼
1995	253.49	14.62	11.15
1997	364.36	26.30	10.90
1998	424.90	27.21	14.14
1999	484.65	33.74	13.57

資料來源：同表 4-1。

在長江三角洲區域內，不同地方之間的經貿制度存在歧視性的特徵，包括企業稅收、銀行金融信貸和產品檢測技術標準等歧視性待遇，透過這些手段來禁制資本和其他稀少性生產要素向外流出，以及限制外地具競爭威脅的產品進入本地市場。⁴⁵除此之外，地方政府採取各種方式來對本地企業和有隸屬關係的國有企業提供扶持性的行政資源，其中，多採用行政指令的方式，要求本地金融機構向本地企業進行貸款服務，更有地方政府以自己作為信用擔保人幫助企業獲得融資；同時對外地企業的經營活動加以刁難，編織各種理由及動用行政力量給予歧視性的待遇，包括對外地企業實施雙重徵稅、多頭檢驗、重複檢驗等不公平措施。⁴⁶甚至在一些地方更可以發現，地方政府為了留住企業在本地的投資生產，對考慮外移的廠商威脅取消優惠待遇以阻止企業出走。⁴⁷

長三角地區地方政府的歧視性政策包羅萬象，在勞動力、資金、技術、產權等要素市場和各種商品市場都有地方壁壘的現象，其中，勞動力方面，地方政府為了保護本地居民的就業機會，針對外來勞動力徵收就業調節規費或在就業政策上加以規範限制；⁴⁸商品市場的干預方面，當地方政府對外來產品感到威脅時，該產品的品質標準檢驗會遭到當地政府的刁難干涉，甚至會面臨繁複的檢查程

⁴⁵ 張軍擴、廖英敏，「打破地方保護的土籬笆」，《學習月刊》，2004 年第 2 期，2004 年，頁 32-33。

⁴⁶ 踪家峰，《城市與區域治理》（北京：經濟科學出版社，2008 年），頁 204-208。

⁴⁷ 郭興，「地方保護主義淺探」，頁 13。

⁴⁸ Xiaopeng Luo, "Rural Reform and the Rise of Localism," pp127-128.

序，無形中增加了交易的成本且造成產品交流銷售的市場壁壘。⁴⁹葛立成和聶獻忠(2009)的對區域旅遊業合作的研究亦指出，地方間爲了競爭旅遊市場，採取限制外地旅遊車輛進入本地或是限制外地旅行業者進入本地開業等措施來保護本地旅遊資源與企業。⁵⁰

然而，地方政府的歧視性對待雖然在短期內可以達到保護當地經濟利益的目的：增加本地收入、提升官員政績；⁵¹但是，就長期的區域發展而言，經貿壁壘的措施將會增加經濟成本及降低地方競爭力，Poncet(2003)的研究指出，1997年中國大陸省級商品貿易的平均關稅達到46%，其中，1987年消費者購買各自所屬的省分產品是其他省的11倍，1997年更高達21倍。⁵²歧視性政策也會對企業市場化的營運、產業的轉移與升級帶來衝擊，更遑論區域經濟的合作；再者，地方之間的經貿壁壘是一種封閉性、排外性、非市場力量的競爭關係，地方間的經貿障礙將不利於公共資源的有效利用，行政手段限制了市場要素的流動，此不但符合公共選擇模式強調的理性競爭及公平競爭環境，地方之間的相互封鎖、爭奪資源更無法達到公共利益最大化的目標，甚至衍生出政府失靈、市場失靈的現象。

四、產業趨同化的現象

前述有關長三角無序性對抗治理模式的探討，可以了解改革開放初期，地方政府以資金的累積最大化爲目標，採取許多立竿見影的政策、措施，爲的就是吸引企業進入當地投資，因此，各地方政府大力興建基礎建設以改善企業的投資環境，甚至競相提供削價式的優惠政策，給予企業「超國民待遇」。地方政府爲了

⁴⁹ 何友榮，「地方保護主義的成因、危害及對策問題研究」，《福建論壇(經濟社會版)》，第230期，2001年11月，頁6。

⁵⁰ 葛立成、聶獻忠，《區域旅遊合作：理論分析與案例研究》(北京：社會科學文獻出版社，2009年)，頁108-110。

⁵¹ 張曙光、張弛，「地方政府的債務黑洞風險加大」，《社會科學報》，2010年9月2日，第2版。

⁵² Sandra PONCET, "Measuring Chinese domestic and international integration," *China Economic Review*, No. 14, 2003, p.17.

達到經濟發展的目標，經濟利益的謀求成了地方政府的主要考量，同前述，地方展開招商引資的策略需要興建基礎設施，⁵³其中，土地資源的分配則成為地方爭奪企業進入設廠投資的重要手段，此導致了各地方追逐眼前利益的短期性經濟行爲，採取各種名目徵用農用土地來發展工業化，可稱之爲「圈地運動」。⁵⁴

表 4-7 長三角地區製造業同構度的發展

年份	江蘇-浙江	江蘇-上海	浙江-上海	長三角地區
1982	0.885	0.839	0.755	0.826
1985	0.925	0.899	0.919	0.914
1989	0.976	0.921	0.868	0.922
1995	0.974	0.855	0.795	0.875
1998	0.961	0.853	0.764	0.859
2000	0.937	0.857	0.758	0.851
2001	0.844	0.761	0.695	-
2002	0.830	0.772	0.693	-
2003	0.816	0.759	0.669	-

資料來源：王志華、陳圻，「測度長三角製造業同構的幾種方法」，《產業經濟研究》，2006年第4期，2006年8月，頁38。王志華，「長三角省市兩級地區製造業同構度變動的不同趨勢及其原因分析」，《江蘇技術師範學院學報》，第218期，2009年7月，頁91。

就產業同構化的問題，1990年代初期，上海扮演長三角區域核心城市的角色並不顯著，與其他地方之間的製造業同構率高達0.9；⁵⁵另外，從長三角地區前十大工業類別中可以發現，上海與浙江省的同構率達70%，上海與江蘇省的同構率更高達90%。⁵⁶就表4-7的指數顯示，在1980年代長三角各地的製造業同

⁵³ 陳家海、樊福卓、顧麗英，「長三角產業結構調整升級與防止重複建設」，《上海經濟》，2004年第S1期，2004年，頁27。

⁵⁴ 羅旭敏，「『圈地運動』-地方政府與中央政府之間的利益博弈」，《南華大學學報(社會科學版)》，第6卷第1期，2005年2月，頁11-13。

⁵⁵ 莫建備、徐之順、曾驊、榮躍明，《大整合、大突破：長江三角洲區域協調發展研究》(上海：上海人民出版社，2005年)，頁5。

⁵⁶ 吳先華、郭際，「長三角一體化的矛盾根源與政府職能思考」，《經濟與管理》，第20卷第4期，

構度有快速提高的現象，嗣後，1990 年代開始，兩省一市的製造業同構度有逐漸縮小之勢，尤其江、浙兩省分別與上海之間的製造業同構度較低，而江、浙之間的製造業則有顯著的同構現象。整體而言，1980 年代、1990 年代長三角地區的製造業同構度平均高達 0.8，仍表現出高度趨同化的問題。

除此之外，上海未能與長三角其他地方形成技術落差的關係，招商引資的模式與其他城市無異；⁵⁷儘管上海具有完整的經濟體制和大型國有企業群聚的優勢條件，除了在金融、全套設備製造、航空航天等產業居領先地位之外，其他產業領域與蘇州、無錫、杭州等城市基本處於同級的水準；⁵⁸換句話說，1990 年代長三角未形成產業梯度分工格局，產業同質競爭的現象愈演愈烈，尤其是製造業的同構化問題仍十分嚴重。⁵⁹

從長三角各地政府對當地主導產業的選擇來看，各地爭相把電子、汽車、機械、化工、醫療等產業作為地方長期發展的核心產業(表 4- 8)，而各重要城市所設定的支柱產業也趨雷同(表 4- 9)，在長三角地區內 16 個主要的城市中，選擇汽車作為主要產業的地方有 11 個城市、選擇石化產業的地方則有 8 個城市、選擇通信產業的地方更有 12 個城市。⁶⁰

表 4- 8 長三角地區兩省一市的主導製造業企業

上海市	電子資訊、化學醫療、汽車、機械與鋼鐵產業
江蘇省	電子資訊、紡織、機械、石化、汽車、冶金
浙江省	電子資訊、機械、化工與醫療產業

資料來源：上海科學技術情報研究所，「長三角地區電子資訊產業集群風險分析」，2011 年 10 月 20 日(查詢時間)，網址：
<http://www.libnet.sh.cn:82/gate/big5/wwwistis.sh.cn/list/list.aspx?id=2819>。

2006 年 4 月，頁 10。

⁵⁷ 徐明棋等人，《競爭與合作：長江三角洲利用外資報告》，頁 228。

⁵⁸ 周肇光主編，《長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究》，頁 44-45。

⁵⁹ 徐國弟主編，《21 世紀長江經濟帶綜合開發》(北京：中國計劃出版社，1999 年)，頁 188-192。

⁶⁰ 周肇光主編，《長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究》，頁 44。

表 4-9 長三角地方重要城市的支柱產業

	上海市	杭州市	蘇州市	南通市	寧波市
支柱產業	汽車、鋼鐵、石油 化工、通信電話設 備製造、家用電 器、信息產業、房 地產、金融	電子通訊、精密機 械、精細化工、新型 家電、高檔紡織、輕 工食品、生物醫療、 房地產	電子通訊、精密 機械、精細化 工、醫療器械	紡織、化工、 食品、服裝、 電子	能源石化、鋼 鐵、造紙、紡 織、機械、糧油 加工、房地產

資料來源：唐立國，「長江三角洲地區城市產業結構的比較分析」，《上海經濟研究》，2002 年第 9 期，2002 年 9 月，頁 51。

同上述，長三角地區的產業趨同化現象與爭奪外資之間有密切的關聯性，尤其在 1990 年代中期開始，各地方政府紛紛競相成立各種開發區，作為吸引外資的媒介並形成產業群聚化的現象；⁶¹其中，蘇州市就擁有六座國家級開發區、九個省級開發區，無錫市也有九座國家級、省級開發區及十九個重點園區，其他地方還有鄉鎮一級工業園區、工業小區等的設立更是琳瑯滿目。⁶²另外，各地政府運用行政資源幫助本地民營企業發展，競相在各地成立專業性市場，例如「商貿城」、「汽車城」、「鋼鐵城」等項目遍地開花，許多地方只為了爭奪項目及累積資金，無視當地條件稟賦採行不當的產業定位，這不但凸顯地方土地資源浪費及過度開發的問題，更加劇長三角地區產業趨同化的現象。

1980 年代至 1990 年代，長三角區域發展呈現無序性對抗治理模式，包括基礎建設的競爭、招商引資的削價競爭、歧視性的經貿封鎖、產業同構化等面向，所引發的外部性影響同 Shue 指的「蜂窩狀結構」(Honeycomb- Structure)⁶³一樣，同時結合 Richards 和 Smith 提出的「部門主義的病態學」(Patholgy of Departmentalism)概念，⁶⁴本研究就長三角無序性對抗模式所引發的外部性現象，

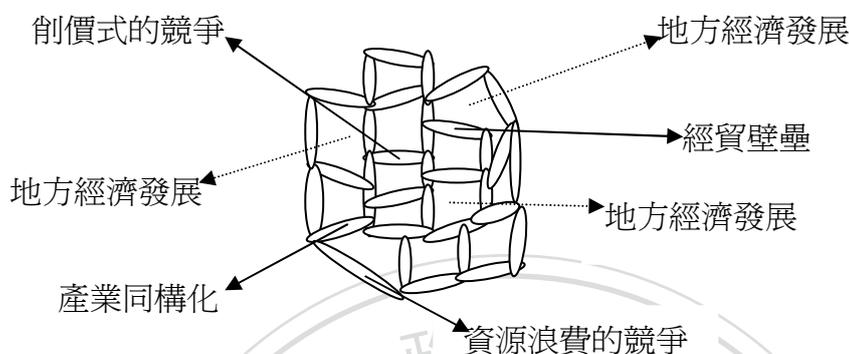
⁶¹ 羅旭敏，「『圈地運動』-地方政府與中央政府之間的利益博弈」，頁 12。

⁶² 吳先華、郭際、翟愛國，「『蘇南模式』演進過程中政府職能的轉變」，《江蘇商論》，2006 年第 4 期，2006 年，頁 12。

⁶³ Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1988), pp.132-137.

⁶⁴ 「部門主義的病態學」主要是指政府部門存在本位主義的矛盾，常常會因為部門的利益和行政權力的分割，使得公共政策窒礙難行。參閱 D. Richards & M. J. Smith, *Governance and Public*

稱之為「地方主義的病態學」(Pathology of Localism)，因為行政區劃導致地方經濟行為容易受到地方保護主義的影響，而這些行政性的競爭行為使得區域經濟發展扭曲，又可稱之為「阻塞的細胞結構」(Blocked-cells Structure)現象(如圖 4-1)。



資料來源：作者自繪。

圖 4-1 無序性對抗模式中阻塞的細胞結構現象示意圖

圖 4-1 將區域發展的良惡看似生物器官的全缺與否，而地方經濟猶如器官的細胞分子，將本節所提出的四種競爭現象比擬成對細胞有害的細菌，假設細菌(基礎建設的競爭、招商引資的削價競爭、歧視性的經貿封鎖、產業同構化)會阻礙細胞分子(地方經濟)的增長、阻塞細胞的流動而出現細胞壞死，甚至導致器官(區域經濟發展)的衰竭(困境：生產成本提高、經濟發展減速、區域整合失敗、無法因應全球都市圈或城市群競爭等等)。

阻塞的細胞結構所呈現的特徵在於各地方之間因經濟利益的考量，表現出競爭與相互封鎖的行為，導致區域內的經貿交流無法順利運作，甚至形成相互獨立的經濟體制；加上地方無視財政資源的收支平衡，過多投入重複的基礎建設，以及提供企業超優惠待遇(甚至減免企業賦稅負擔)，使得地方的公共財提供能力出現嚴重不足的問題，導致地方行為變異⁶⁵及「治理赤字」(Governance Deficits)⁶⁶的

Policy in the UK (Oxford: Oxford University Press, 2002), p.21.

⁶⁵ 楊光，「地方政府行為異化：現行財稅體制的政治產物」，《當代中國研究》，第 15 卷第 3 期，2008 年 9 月，頁 29-31。

⁶⁶ 陶儀芬，「『十六大』後大陸的經濟改革與政治繼承」，《中國大陸研究》，第 46 卷第 2 期，2003

衝擊。

長三角地方之間出現爭奪外資、爭取中央財政補助、產業趨同、協調制度不完善、地方自許中心城市的不當定位等問題，⁶⁷這樣無序性對抗治理模式使得地方政府無法永續地方發展，同時也促使地方政府開始思考如何建立理性對抗的治理模式，有關理性對抗模式將於下節透過訪談所獲得的內容進行個案分析與研究論證。



年 3-4 月，頁 32-33。

⁶⁷ 孫曉霞，「長江三角洲城市化與可持續發展的對策研究」，《農業經濟問題》，2007 年第 3 期，2007 年 3 月，頁 101-105。

第二節 長三角地區對抗模式的個案比較分析

在第三章的分析中提到，地方政府在追求競爭的過程中，爲了提升自我的經濟實力及追求利益最大的目標，地方政府從無序性的競爭模式逐漸轉爲以「制度創新」、「策略模仿」政策大戰的對抗模式，這樣的競爭現象又可稱爲「理性對抗模式」。長三角地區的發展過程中，本研究將以個案的方式來論證此一模式在長三角區域的治理意涵。

1980 年代，長三角經濟發展從過去中央主導逐漸轉爲地方主導的治理模式，進而改變了企業投資行爲，從依賴中央轉爲靠攏地方的關係；進入 1990 年代，大陸中央開始整頓地方經濟發展，採取制度的改革(分稅制)及相關行政措施的提出(宏觀調控)加以抑制地方無序性對抗的競爭現象。中央除了加強自身的財政汲取能力，更提出許多區域發展的戰略，其中最重要的是有關浦東新區的開發及強調上海位居核心城市的角色。

中央開始重視長三角地區產業發展的規劃，長三角地方政府爲了提升競爭力採取相關治理措施來增加本地的差異性優勢以吸引企業進駐。1990 年代初期，昆山地區透過開發區的平台來吸引台資企業進入投資，同時提升政府對企業服務的品質，加上鄰近上海市的地理位置，造就了台商投資集聚的成效，投資環境更受到許多台商的好評。⁶⁸同時期，杭州積極改善投資環境，加強經濟開發區的規

⁶⁸ 昆山以其位居長三角地區中心的區位條件，東臨上海市、西靠長江沿岸的廣大中部腹地，實施外向型產業發展的模式，不但促進了經濟發展的快速增長，更在中國縣級城市的競爭力排名位居前茅。參閱 饒寶紅、徐維祥、陸央央、沈陽松，「產業集群與城市化發展的實証研究-以浙江義烏、江蘇昆山爲例」，《經濟問題探索》，2006 年第 9 期，2006 年，頁 151。1992 年，浦東新區的出現促使許多外資聞風而至，再加上 1997 年的亞洲金融風暴，原本在珠江三角洲地區投資的台商向長江三角洲地區轉移；然而，浦東開發的模式與進入門檻較高，傳統制度業並非是上海考慮的主要產業，甚至部份技術密集型的台商在考量成本效益的前提下，昆山的地緣優勢成爲前往投資的重要考量。參閱 鄭勝利，「台商大陸研發投資的現狀與特點-以昆山製造業台商爲例」，《福建師範大學學報(哲學社會科學版)》，2007 年第 3 期，2007 年，頁 5。台灣電公會 2009 年至 2010 年的調查中顯示，昆山受到台商的青睞，連續兩年是中國大陸城市綜合實力極力推薦城市的第一名。參閱 魯勛，「昆山：二十載『兩岸合作』看如今花美果碩」，《東方早報》，2010 年 9 月 20 日，A29 版。

劃來吸引不同型態的外商進入設廠投資，⁶⁹其中，杭州市政府、浙江省政府對區域經濟規劃、開發區的轉型及發展策略所扮演的角色十分重要。昆山與杭州皆將招商引資視為重要的工作之一，兩地治理模式的特性最大不同之處在於，地方政府採取經濟發展的措施不同，以及政府所扮演的角色相異。基於此，本節以公共選擇理論為研究途徑，並引用部分訪談內容進行兩地政府角色與治理模式的比較分析，以了解長三角對抗模式中政府策略、治理措施的轉變。

地方差異性的條件與政府角色的發展，是觀察治理模式轉變的一個重要依據。1980 年代時期，無序性對抗模式凸顯出地方盲目追求經濟發展的惡性競爭問題，隨著政府對地方競爭條件的重視，對抗模式轉為強調地方的「差異性競爭優勢」、「經濟永續發展」、「產業升級分工」等發展，此為「理性對抗模式」的特性與主要內涵。杭州與昆山在經濟發展過程中，兩地的招商引資策略已有所改變且相異，發展模式的差異性更是理性對抗模式的主要特徵。

一、昆山地區的對抗模式特性：政府服務與區位優勢

(一)政府的服務提升

昆山地區的經濟發展，包括兩個重要的原則：「擴大對外開放」和「開發區的擴建」。昆山經濟技術開發區早已於 1980 年代中期建立，嗣後，1990 年代開始，以吸引台商投資作為招商引資的工作核心，除了採取土地、租稅、服務等優惠措施之外，還包括了「開發區」的建置與「引進台資」為主的政策原則，透過開發區的平台，以及設立相關功能性的園區，帶來產業集聚的效果，讓台商得以

⁶⁹ 根據富比世雜誌的調查，杭州以信息技術產業的優勢在 2004 年至 2006 年間位居全國榜首。電子資訊、醫藥化工、機械製造、紡織服裝、食品飲料五大支柱產業基礎雄厚，有較強的市場競爭力，尤其近年來積極建立「資訊港」、「新藥港」為名的先進製造業基地，提供產業發展更為便捷性的條件環境，以提升整體競爭實力。參閱 林則宏，「大陸最佳商業城市 杭州三連霸」，《經濟日報》，2006 年 9 月 16 日，A6 版。杭州地區擁有杭州經濟技術開發區、杭州高新技術產業開發區、蕭山經濟技術開發區和杭州之江國家旅遊度假區等 4 個國家級的開發區，將開發區分工分佈不同的產業集聚，讓杭州的開發區更具潛力與競爭力。參閱 崔曉箏、許馨文、馬衛國，「我國經濟技術開發區經濟效益比較與對策」，《企業經濟》，第 325 期，2007 年 9 月，頁 124。

在園區內形成產業鏈，且能出現「外資生根」的生產當地化現象，有助於企業降低生產的成本。⁷⁰其中，1990年昆山經濟技術開發區正式納入省級開發區的行列，又於1992年得到中央的批准，成為國家級經濟技術開發區之一，不但獲得國家財政的支持，加快開發區建設的速度；⁷¹同時，更讓投資企業增添信心，進而吸引更具規模的廠商與大項目投資的進入，甚至成為當地經濟發展的成長極。⁷²就開發區的型態，就有台商針對當初前往昆山投資的考量，台商A表示：

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

有研究指出地方政府服務對企業投資選址有很大的吸引力。⁷³事實上，許多台商會集聚在昆山進行投資設廠，主要來自昆山政府對於「親商、富商、安商」理念的落實，積極投入對台商企業的服務工作。⁷⁴1980年代末，昆山政府提出「硬件不足軟件補，政府不足服務補」的概念，也就是透過完善的政府服務來改善投資環境，以取得企業的信任並進入當地投資設廠。⁷⁵

昆山政府透過針對特定產業的傾斜政策，鼓勵相關企業進入投資，包括優惠的批租、分期付款的土地政策、稅費減免等方式，以及在開發區的基礎上，創立特殊功能的園區來促進產業群聚並分工生產，進而拉動經濟成長速度。⁷⁶功能性

⁷⁰ 安禮偉、魏浩，「外商直接投資、外向配套與昆山市民營企業發展」，《現代經濟探索》，2006年第6期，2006年，頁90。

⁷¹ 何兵，「開發區建設的典範、地區經濟發展的加速器-昆山經濟技術開發區成功經驗探討」，《科技信息》，2008年第3期，2008年，頁368。

⁷² 閻國慶、仲鴻生、任建雄、孫琪，「我國開發區治理模式探討」，《管理世界》，2006年1期，2006年，頁147-148。

⁷³ 何顯明，《市場化進程中的地方政府行為邏輯》，頁35。

⁷⁴ 1996年成立「昆山開發區外資企業服務中心」，主要是政府與企業之間的溝通平台，此中心的工作原則是「實是求是、方便企業、簡化手續、急事急辦、特事特辦」，甚至建立「外資服務受理辦公室」、「投訴洽詢專用電話」、「公開辦事制度」、「二十四小時不間斷服務」等機制，除了提升了對外商服務的質量與效率，更增進企業的認同感與信心，進一步吸引更多企業進入投資。參閱 徐斯勤、陳德昇主編，《台商大陸投資：名人訪談錄》（台北：INK印刻文學，2009年），頁199-200。鍾永一，張樹成編著，《見證中國第一個自費開發區：宣炳龍印象》（江蘇：江蘇人民出版社，2009年），頁196。

⁷⁵ 張傳國，「昆山對台招商引資的成功經驗及其啓示」，《河池學院學報》，第26卷第6期，2006年12月，頁119。

⁷⁶ 安禮偉、魏浩，「跨國公司主導型國際分工及其理論創新初探」，《天津財經學院學報》，2006

顯著的園區帶來產業群聚的效應，地方與企業之間形成共存的關係，地方需要企業投資帶來稅收、政績、就業機會等，企業也需要政府提供政策、土地、融資等支持，⁷⁷因此，昆山市政府為追求經濟發展大力改善投資環境，吸引外資投入來帶動地方競爭力，昆山與其它地方不同之處(尤其是東莞地區)，在於政府對當地經濟發展的認知不同，昆山政府提供市場需要的建設與政策支持，1990 年代初期，昆山為了方便大型台資企業進入投資，允許台商以「獨資」的型態在昆山設廠，此不但是中國大陸的首創之舉，並與其他地區形成差異性的發展策略，更有助於台商營運的進行。

除此之外，昆山市政府針對企業需求提供完善的公共服務，這是許多企業選擇昆山為投資區位的主要考量之一。例如 2000 年昆山政府為了建立與台商之間的互信合作關係，專門成立了「誠信服務中心」，為台商提供全天候的優質服務，顯示政府服務對台商投資具有關鍵性的作用。⁷⁸

昆山政府為了落實「服務型政府」，積極進行政府體制改革，提出「小政府、大社會」的管理模式，⁷⁹尤其是對行政審批制度的改革，採「一個門受理、一座樓辦事、一個窗收費、一條龍服務」的運作，並以此作為政府提高引資的服務標準。從受訪台商的言談中，可一窺昆山市政府對台商投資的重視，台商 B 指出：

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

另外，昆山市政府積極了解台商的投資需求，進而提供即時的行政服務，以及協助改善、解決當地台商的營運處境。受訪的台商針對昆山政府的行政服務提出親身經驗，台商 C 提到：

年第 7 期，2006 年，頁 69。

⁷⁷ David L. Wank, "The Institutional Process of Market Clientelism: Guanxi and Private Business in a South China City," pp.820-838.

⁷⁸ 鄭勝利，「台商大陸研發投資的現狀與特點——以昆山製造業台商為例」，頁 2-3。

⁷⁹ 郭小碁、張伯旭，「對開發區管理體制的思考和建議-國家級經濟技術開發區調研報告」，《宏觀經濟研究》，2007 年第 10 期，2007 年，頁 11。

2008 年的勞動合同法出台，昆山市政府早已在政策出台前實施對五津的調適採取相關措施，所以昆山地區的台商受損程度低。

台商 D 提到：

2008 年的金融風暴，部分台商輔導轉型為內銷企業。

台商 E 提到：

2008 年的汶川地震，昆山台商捐款 4000 多萬人民幣，2009 年出現一些自然災害，昆山市政府則沒有再要求台商捐款，主要是因為體恤台商在金融風暴中的困境。

台商 F 提到：

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

另外，筆者在田野調查中，從與一位來自台灣的資深學者討論到有關昆山市政府與「台商協會(簡稱：台協)」之間的關係，他認為：台商對地方治理的影響力已有下降的趨勢，尤其是大陸政府對台商的讓利已無大的空間。

然而，另有台商認為，其實台協對昆山市政府的影響力仍存，這位台商 F 提到：

以昆山地區的台商來看，雖然當地政府對台商的讓利空間已下滑，但是以台商在昆山地區家數與資金仍佔多數（70%），台商對地方治理的涉入能力沒有下降。

一位受訪的大陸學者認為，昆山的台協能發揮重要的影響力，除了來自政府的權力讓渡之外，他指出：當地政府的領導人重視台商的態度是一個很重要的因素，加上台商對當地政策出台具有一定程度的議價能力，具體的案例是昆山市政府在擬定台商企業轉型的辦法時，台商介入甚高。

許多受訪的台商都強調了昆山市政府與台協保持著密切的合作關係，以完善台商服務的工作，有台商特別提出實例來形容政府與台協之間的關係，台商 G 表示：

3000 多的台商子弟在昆山就學，昆山市政府委由教育局直接與台協對口。

台商 H 提到：

2009 年的流感，昆山市政府直接將疫苗優先給台商及眷屬施打，比其他市民來得早。

台商 J 也指出：

當地政府對區域產業的規劃較為成熟，企業可以當地找到可以配套的協力廠商，加上政府對台商的重視，協助台商建立企業品牌及產業升級；甚至，台協扮演的角色十分重要，建立了台商與政府之間的橋樑。

對於當地政府對企業服務的重視，一位台商 K 特別舉他親身的經歷，值得作為昆山治理模式特性的另一舉證，他指出：

其他地區也會提出相關的優惠政策來吸引移地投資，包括土地政策、稅、財政補貼等配套措施，但是許多地方對企業開出的條件都不信守承諾(河南)，且有些地方會鼓勵(支持)當地企業來取代台資企業(東莞)，因此在裁量的過程中，昆山政府的服務效率較高，是選擇繼續投資的重要考量。

總結上述，昆山地方政府積極從相關政策來吸引企業進入投資，除了開發區的擴建、相關優惠政策實施之外，昆山市政府十分重視台商服務工作的落實，建立許多行政服務機制來解決台商當地投資、生活、子女就學等方面的問題，同時積極與當地台商協會組織互動，建立政府與企業之間的「合作夥伴」關係。⁸⁰基於此，昆山地區的治理模式，則凸顯出為了企業營運來提升政府服務職能的「企業服務型」(Enterprise's Service-oriented Pattern)特性。

(二) 區位優勢的條件

昆山「東鄰上海、西鄰蘇州」的區位優勢，昆山市政府利用交通、土地審批等優惠措施與提升政府對企業服務的品質，在發展上更能取得相對於鄰近大城市

⁸⁰ 陳振偉、耿曙，「揮別發展型國家？昆山地方治理模式的轉型」，《政治學報》，第 37 卷第 6 期，2006 年 6 月，頁 156-157。

引資的優勢。昆山以臨近上海的地緣優勢，接軌上海中心城市的綜合性服務功能，同時，以吸引科技型的大型企業為優先考量，進一步帶動周邊零組件及協力企業加速聚集，使得昆山的台商投資呈現技術、資本密集的集聚模式。⁸¹

針對昆山的地理位置對台商投資區位選擇的影響，受訪的台商 A 描述自身經驗：

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

基於當初移至昆山投資的考量，台商 B 同樣指出：

會到昆山設立分公司，主要的考量除了鄰近上海、當地輕工業發展成熟、當地政府思想較為開放之外，重要的考量是昆山市政府就是同意台商可以以獨資的方式進行投資，外商獨資在 1992-1993 時期是很難看到的投資模式。

昆山地區因地理位置的特殊，在推動地方發展的同時，就以毗鄰上海作為招商引資的考量之一，因此在交通基礎設施及相關投資環境的改善皆以連結上海作為出發點。另外，就招商引資部分，昆山政府採取不同於上海的優惠政策，形成與上海之間的錯位發展關係，讓企業自主分工投資，而不是與上海進行零和遊戲的企業爭奪。其中，以昆山花橋國際商務城和開發區東部新城區為例，該商務城於 2005 年 6 月成立，設立在鄰近上海的邊界處，以「融入上海、立足昆山、服務江蘇」為發展方針，不但可以利用上海的地鐵資源，更利用錯位的投資門檻設定吸引無法在上海投資的企業進駐，成功吸引企業進駐設立營運總部及數家物流業廠商進入投資。⁸²

花橋國際商務城的一位主管提到：

該商務城利用與上海鄰近的優勢，分成五大部分：服務外包、總部基地、物流、商貿服務、綜合功能，形成一城三區：國際商務區、生產性服務、海峽兩岸

⁸¹ 彭明明、劉學華，「東莞與昆山台資集群發展模式比較研究：現狀、問題及其對策」，《珠江經濟》，2007 年第 10 期，2007 年 10 月，頁 34-35。

⁸² 喬成模主編，《魅力昆山：台商家園》(上海：上海人民出版社，2008 年)，頁 80。

商貿區。另外針對服務老的產業由經濟發展局來負責，形成三種服務：企業服務、客商服務、行政服務，整個園區這裡面還包括綜合保稅區，形成製造業的公共服務台。

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

二、杭州地區的對抗模式特性：開發區的轉型與省級政府的角色

(一)開發區的分工與轉型

在發展地方經濟的過程中，許多地方政府先透過基礎建設的投入，改善地區投資環境，來吸引企業投入，例如多數地方都十分重視開發區的建制，以吸引企業進駐設廠，在當地形成產業群聚的規模效應。⁸³杭州與昆山則有不同的發展策略，其中，杭州市則是先展開招商引資的工作，透過相關優惠政策來吸引企業進入設廠，讓企業投資出現集聚的成果之後，再行規劃開發區的相關機制。⁸⁴一位在浙江省政府擔任處級主管的受訪者提到：

杭州經濟技術開發區的出現背景與其他地區不同，是先有產業才有開發區，形成產業群聚後，再透過開發區的建設以提高對企業的服務。

杭州市政府針對經濟發展與產業升級的策略，將開發區的轉型視為一個重要的途徑，逐一將開發區規劃成具有專業產業分工的功能，一改過去同一行政區劃內出現開發區相互競爭的現象，就此，擔任杭州經濟技術開發區的主管特別提到：

⁸³ 楊亞沙，「國家級經濟技術開發區的可持續發展」，《國際經濟合作》，2006年第8期，2006年，頁30。

⁸⁴ 劉明宇，「產業升級背景下開發區治理模式的創新研究」，《當代財經》，第300期，2009年11月，頁89。

過去地方政府依賴稅收，在地方稅收不足的限制下只關注當地的經濟發展，而開發區的發展也是如此。嗣後，地方政府逐漸轉變對開發區專業化服務的重視，其中，杭州地區以小政府的概念來提高市場服務效率，包括法令、經營、關係、市場等方面，提升政府及開發區部門進行專業化服務的訓練，並引導傳統產業升級，將這些產業從杭州開發區轉移至蕭山開發區，形成以開發區為劃分的產業分工群聚現象。

過去地方政府爲了追求地方經濟增長，盲目提供優惠政策來吸引企業資金投入，出現許多產業發展的困境與外部性問題。⁸⁵地方政府面對提升當地經濟競爭力的壓力，利用開發區的資源配置，將產業進行投資區域的規劃，有利於當地產業分工專業化與群聚化的發展。近年來，杭州市政府將推動綠色產業作爲政策指導方針，使得原本集中在蕭山開發區的製造業企業必需尋求其他地區轉移投資，來因應從杭州開發區轉移來的現代化傳統產業。杭州市政府重視大資本企業及現代農業的發展，進一步擴大新興企業的投資機會，並鼓勵企業在地方內不同開發區進行投資分工。一位在杭州投資的台商 I 特別指出：

目前浙江省尤其是蕭山的工業區展開「退二近三」的策略，許多工業企業以轉入臨江工業區、下沙開發區。

其中，一位地方政府主管指出：

浙江省爲了防止地方惡性競爭，依照生產要素、人口、科技創新、區位等條件建立 14 個產業發展集聚區，例如杭州發展高端產業、台州發展先進裝備業等。

政府的治理模式的確存在許多思維的差異，一位在蕭山開發區投資的台商 I 受訪時特別指出，該區台商與當地政府或開發區管委會及台協之間的關係，他提到：

該區的台商大多直接與開發區的管委會與當地政府打交道，反而台協的作用不大。

⁸⁵ 康藝凡，「開發區發展的國際經驗及對我國的啓示」，《經濟縱橫》，2006 年 6 期，2006 年，頁 38。

值得一提的是，「城市化」是近年來大陸經濟發展的重要指標，杭州爲了提升經濟發展的效益，開發區「城市化」的發展是杭州市政府規劃社會經濟發展的目標之一；換句話說，原本管委會在開發區扮演的經濟治理職能，在開發區城市化之後，地方行政體制的建制將不再只有產業規劃、吸引企業的經濟功能，更需賦予其他政府治理的職能，包括社會、教育、安全、文化等。就開發區城市化的發展，杭州經濟技術開發區的主管指出：

「造城」是目前杭州開發區的重點方向，包括成爲杭州的中心及建立大學城，尤其未來趨勢，開發區會走向商業為主，高新區會以科技發展為主，同時產業群聚所帶來的人口，以及大學城的建立，甚至城市化的發展將使得開發區逐漸消失。

受訪的浙江省政府處級官員提到：

中央政府對地方發展的要求希望在 2015 年前能將地方城市化從 57.9% 提升到 65%，將使得開發區的發展逐步式微，而如何建立「民生綜合體」就成爲地方發展的重點，例如在義烏、嘉興等地推動城鄉一體化。

杭州爲了經濟發展朝向現代化的城市建構，政府透過整體規劃的政策途徑主導了產業規劃，以及開發區的轉型，進而提升地方競爭力。首先，杭州市政府推動招商引資的工作，先以設定產業類別爲目標，作爲引資的門檻設定，產業的聚落以合乎政府需求的形式呈現；其次，杭州市政府在開發區的發展規劃下，逐步轉爲行政體制的變化，過去開發區僅扮演引資的經濟作用，隨著人口與民生問題不斷增加，行政功能的機制建立則是開發區轉型的焦點，基於此產業的群聚則會受到政府政策的執行而改變投資的項目與區位選擇，⁸⁶這凸顯出杭州地區的對抗治理模式具「政府主導發展型」(Government- dominant Development Pattern)的特徵。

⁸⁶ 尋舸，「論跨國公司區位決策變化對我國經濟開發區的影響與啓示」，《特區經濟》，2006 年第 10 期，2006 年 10 月，頁 273。

(二)省級政府的治理角色

浙江省在 2000 年開始，爲了改變過去盲目吸引外資的情形，以提升整體競爭力，依照所管轄的地方進行各地產業的統籌規劃，以由上而下的區域規劃作爲各地產業發展的重心，其主要的目的有二，一是解決地方競爭過度激烈的問題，二是爲了改變地方間產業同構的現象。由杭州發展的過程來看，省政府所扮演的角色日益強化，⁸⁷杭州市政府依省政府提出的準則，積極從省級所設立的項目中爭取自我發展的產業重點。一位地方政府主管指出：

浙江省依照生產要素、人口、科技創新、區位等條件來建立了 14 個產業發展集聚區，例如杭州發展高端產業、台州發展先進裝備業等，由省委幹部來兼任各區的管委會主管一職，換句話說就是省來調控地方發展。

2009 年，杭州市政府將製造業的發展朝向以高新技術和環保相關產品的生產爲核心，並提出四大建設：大平台(開發區)、大產業(現有的傳統產業、原物料爲主的重化工業、能源的新興產業)、大項目、大企業(大榕樹經濟)，以吸引大型跨國企業爲主；同時配合 2007 年開始進行的產業發展集聚轉型升級，以解決並提升過去開發區創意和企業創新發展不足的問題。⁸⁸

1990 年代開始，杭州地區的經濟發展歷程，除了有採取「搭便車」的模式，向先進地方學習仿效發展經驗之外，更提出自我的差異性競爭策略，以提升當地競爭的優勢，針對地區的產業模式提升及建立地方差異性競爭的優勢。就學習仿效的經驗，一位擔任杭州經濟技術開發區主管的受訪者指出：

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

該主管又指出向先進地區學習仿效後的差異性競爭策略：

就杭州經濟技術開發區的發展，在基礎設施不變的前提下，發展醫療產業，同時學習上海張江園區，成爲科技產業發展的孵化器（企業與政府合作），成立

⁸⁷ Xiaopeng Luo, "Rural Reform and the Rise of Localism," pp127-128.

⁸⁸ 張克俊，「高新區和經濟技術開發區發展比較研究」，《現代經濟探討》，2006 年 3 期，2006 年，頁 24。

功能園區，其中醫藥產業成為發展重點。近年來，不但大力推動醫療器材及半導體生物晶片的生產，例如來自的美國艾伯公司，更創新建立新藥港，目前吸引約 30 多家生物公司進入投資。

杭州開發區轉型的發展過程中，開發區的「引資」措施不但凸顯「公共選擇模式」所指「用腳投票」的概念，開發區的「分工」專業化發展，更有「新區域主義」對「協作」的特性。產業升級不只是產業類型的改變，亦包括傳統產業的研發，以及吸引高新企業的投入，以增加地方的產值、產質，進而提升競爭的優勢。就提升產業的研發部分，受訪的開發區主管提到：

杭州經濟技術開發區過去以食品傳統產業作為建區的基礎，例如康師傅在當地設廠投資；雖然杭州經濟技術開發區的產值僅次於蕭山經濟技術開發區，主要原因在於蕭山有行政單位有行政收入；但是，就工業產值來看，近年來，杭州開發區的收入較高，主要原因是在於重視食品傳統產業的研發，已是目前全國開發區之最。

此外，杭州經濟技術開發區的主管特別提及如何吸引高新企業進來投資，是當前杭州市政府積極推動的工作之一，⁸⁹以形成地區競爭中的差異優勢，受訪的杭州經濟技術開發區主管指出：

1990 年代中期，杭州經濟技術開發區已開始發展機械裝備業和 IT 信息產業；近年來，從以台商小規模為主的企業集聚現象逐漸轉為以跨國公司的大規模投資為主，例如東芝將生產線設立在杭州經濟技術開發區的出口加工區，此外，也有其他大型的跨國企業進駐，例如摩托羅拉、西門子等重要的科技企業。

地方政府的競爭模式，在前一章針對中國大陸的治理模式綜述中提到，地方政府針對地方條件發展出合乎資源分配的競爭模式，以提升自我的經濟優勢和提高政策模仿的成本。杭州的發展模式來自於上級省政府的產業規劃，當然，在省級政府的規劃考量來自於對當地的發展條件限制，透過由上而下的模式來規劃出杭州的比較優勢競爭條件，呈現省政府由上而下規劃區域發展的「垂直省級治理

⁸⁹ 孫國華，「我國開發區的行政體制模式研究」，《上海企業》，2005 年第 9 期，2005 年，頁 64。

關係」(Vertical Province Governance Pattern)特徵。

三、兩地的治理困境：惡性競爭的現象仍存

就昆山與杭州的發展經驗來看，兩地依據各自的治理條件，包括地理位置、政府思維、政府關係、制度等，理性選擇治理措施，呈現出不同的治理特色，從過去無序性的對抗逐漸轉為良性的競爭模式；其中，開發區是許多地方經濟發展的重要根據地，昆山與杭州兩地亦是如此，政府在開發區管理過程中發揮重要的作用，政府在開發區的功能與角色可稱之為「政府主導管理體制」。⁹⁰擔任杭州經濟技術開發區的主管指出：

杭州經濟技術開發區是杭州市政府的派出機構，開發區內的出口加工區是獨立的，但是人員是同一，同時成立國有控股公司(國有資產，政府是大股東，並派一個代表)，而管理此控股公司的人事由政府來派任，與開發區的管委會之間形成監督關係。

杭州地區同其他地方，仍有許多不同層級的開發區，開發區的規模與特徵，受到開發區的層級、政府政策、地理區位等方面的影響，而同一行政區內的開發區亦存在競爭的現象，企業更容易受到開發區引資政策的影響，來判斷是否前往投資；⁹¹更因為不同的地方領導人身兼開發區主管職位，為了追求政績表現，地區內同樣會出現無序性對抗的經濟現象。一位受訪的台商 I 提到：

杭州經濟技術開發區得到政府財政的支持，以吸引大企業為目標，多以技術、資本集中的企業聚集；相對的，蕭山開發區則透過土地削價競爭的方式來吸引企業進入，因此多集中中小企業(原因是土地較便宜)。

該台商又指出：

開發區為了提升競爭力，改以吸引高新企業進駐，將原本在當地投資的企業

⁹⁰ 雷霞，「關於我國開發區管理體制的類型及其改革的思考」，《齊魯學刊》，第 201 期，2007 年 6 月，頁 155-156。

⁹¹ 徐明棋等人，《競爭與合作：長江三角洲利用外資報告》，頁 212-213。

逐出，然而，許多官員僅在意高新企業的投資量，對工業廠商退場提出相應政策(例如補貼、轉型鼓勵等)並不重視，所以許多廠商眼看苗頭不對都開始直接賣土地，也有部分廠商是還沒賣出但已遷離。

杭州與昆山兩地同其他地方一樣，仍存在地方官僚追求個人晉升、地方 GDP 政績的問題。⁹²其中，昆山地區內有不同的開發區，每個開發區的管委會主任由地方黨政領導兼任，此外，浙江省推出的 14 個產業發展集聚區由省委幹部兼任主管，往往該開發區的發展都會受到官僚政經利益、「數字出官」的影響，⁹³各開發區的採取類似的發展策略和產業政策，設立重疊的產業指標競逐項目與資金。⁹⁴針對該問題，地方政府的受訪代表表示：

大陸地方的產業重構問題大，雖總體經濟好，但仍造成投資重複的浪費。

一位大陸受訪的學者亦提到地方競爭的問題，他指出：

許多地區還是需要工業，此與 GDP、就業等息息相關，這導致了競爭與衝突仍不間斷，包括上海仍有 19 個以生產為主的服務業集聚地區，張江園區的醫藥中間製品的環境污染問題很嚴重。

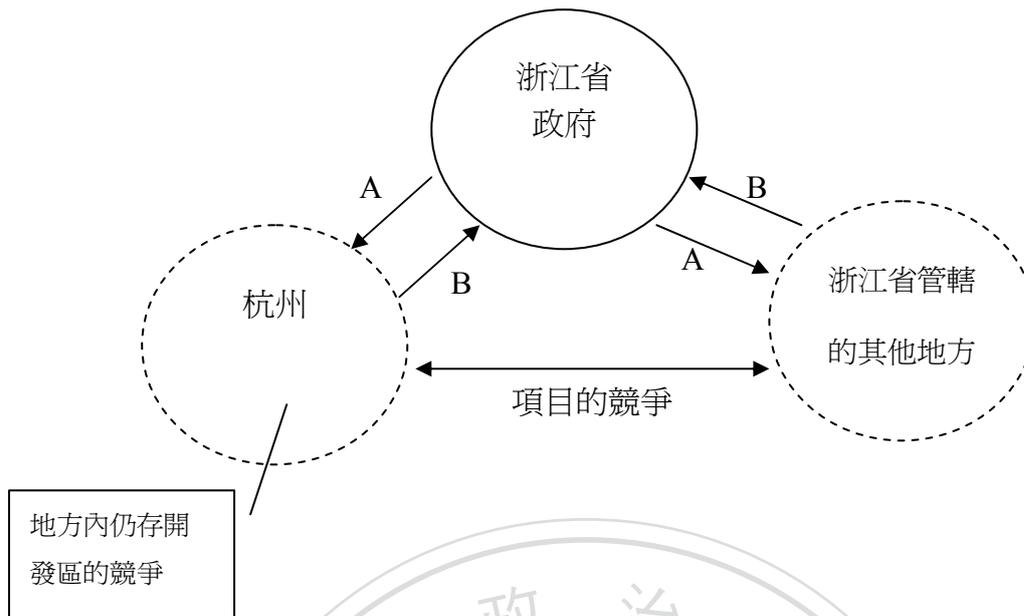
針對杭州的發展，雖然由浙江省政府提出產業發展集聚區來統籌各地方的產業規劃(如圖 4-2 中的 A)，但是各地之間爲了爭取地方發展競相爭取省政府的項目支持(如圖 4-2 中的 B)，而這樣的競爭關係卻出現只爲了爭取項目而爭取的問題，地方仍欠缺整體規劃，一位地方政府的受訪代表指出：

各地方爭相發展的原因包括平衡的需求及地方發展的積極性，例如海洋試驗區成了各地競相爭取的項目，沿海包括七個城市爭取，而許多試辦區都沒有實質的配套措施。

⁹² 中央以 GDP 數字作爲考核地方政績表現的主要依據之一，地方追求發展的動機與地方官員考量個人政治權力與權位晉升有關。參閱 Pierre F. Landry, *Controlling Decentralization: The Party and Local Elites in Post-Mao Jiangsu* (Ph.D. dissertation, Department of Political Science, The University of Michigan, 2000), pp.247-249.

⁹³ 汪斌，《中國產業：國際分工地位和結構的戰略性調整》(北京：光明日報出版社，2006 年)，頁 168-169。

⁹⁴ 徐明棋等人，《競爭與合作：長江三角洲利用外資報告》，頁 228-230。



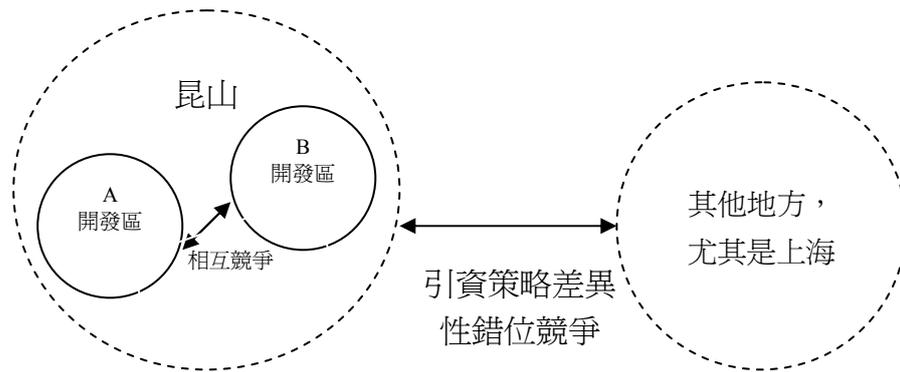
說明：「A」係指省政府由上而下擬定各地核心產業的規劃，「B」係指地方競相向省政府爭取產業發展項目的資源分配。

資料來源：作者自繪。

圖 4-2 杭州地區的對抗治理模式

另外，由地方政府管轄的各類開發區之間同樣會出現相互競爭的問題，如圖 4-2、圖 4-3 中所指，昆山與杭州都有自己的差異性發展規劃，以及具地方特色的治理模式和政府角色，但是，地方內的惡性競爭問題仍存，其中，兩地的開發區最高領導多由當地政府的高級官員兼任，使得開發區的發展績效成為官員個人政績表現評判的標準之一，這樣的問題導致了開發區之間難以形成產業分工、專業化集聚的關係，產業同構的現象也存在開發區之間。針對開發區之間的競爭現象，一位開發區主管代表特別提到：

各地方追逐總部基地的目標發展的確有很大困難，與高新區的總部基地目標形成競爭關係，換句話說，就算是在同地方政府主管的開發區之間仍存在強烈的競爭，原因在於各開發區由地方主管階級(副市長層級)擔任區領導，而在各自政績追求、搶項目的競爭下，往往同一行政區內仍會出現競爭的現象。



說明：昆山政府以提升政府對企業服務品質，同時與其他地區展開错位競爭。

資料來源：作者自繪。

圖 4-3 昆山地區的對抗治理模式

就昆山地區與杭州地區的發展，除了凸顯出兩地各自不同的發展策略，與 1980 年代的無序性對抗模式相比，兩地的政府開始重視當地的差異性競爭優勢，地方發展規劃不再只是盲目的惡性競爭，更思考到如何利用當地競爭條件提出具地方特色的發展策略，可以說「理性對抗模式」已逐步成形。然而，地方發展仍存在許多問題，其中，本研究特別指出是地方官員追求政績表現的考量，使得地方政府的短利行為無法根除，而在訪談的內容中，許多台商、政府代表都不諱言開發區之間也存在惡性競爭的問題，就算是同一行政區劃下的不同開發區，因不同領導人的判斷，出現與相互競爭的治理行為。總而言之，就個案的分析，我們可以發現昆山、杭州兩地的治理特性，仍存在無序性對抗模式的現象，此與本研究假設中對於治理模式會出現「溢回」的情形相符。

第三節 小結

本章第一節論證了 1980 年代開始，長三角各地政府多以全局式的產業佈局作為發展策略，競相建立相同的產業重心，以滿足地方利益的需求作為出發點，而非長三角區域發展的整體利益為主，地方為了追求政績表現及地方利益最大化，透過行政手段來限制他地商品的進入，更採取市場封鎖的方式來限制本地資源的外流，同時展開基礎建設、招商引資的競爭，並出現產業發展趨同化的問題。本研究統整出長三角無序性對抗模式包括基礎建設的競爭、招商引資的競爭、歧視性的經貿壁壘和產業趨同化等現象，而這些現象稱之為「地方主義的病態學」(Pathology of Localism)，而對區域發展所帶來的衝擊將會出現「阻塞的細胞結構」(Blocked-cells structure)的困境。

第二節透過個案分析，了解昆山地區和杭州地區的治理特性，可以發現地方政府紛紛採取各自措施來追求地方利益最大，各自端出擬定的招商引資政策，兩個地方的政策目標、落實與成效各有不同。兩地政府對政策創新及提升競爭優勢的重視，展開地方差異性的發展策略，其中，杭州地區在全省布局下的產業分工，以及昆山與上海的錯位發展關係，都存在「公共選擇模式」的「用腳投票」及「新區域主義」強調產業發展與地方網絡關係中區域治理的概念。就吸引招商引資的策略，昆山地區、杭州地區的治理模式分別具有「企業服務型」、「政府主導發展型」的特性；就政府規劃地方發展的治理角色，本研究認為昆山地區與杭州地區分別有「橫向地方治理關係」、「垂直省級治理關係」的特性。

回顧本論文第三章所提出的地方政府競爭模式演繹過程中，地方之間從無序性轉為理性對抗模式，隨著經濟利益與區域意識的集體理性高於個體理性的選擇時，隨之而來的是合作模式的出現。然而，本研究亦針對治理模式的轉變過程提出「溢回」的概念，本章發現長三角治理模式的發展中存在溢回的現象，訪談的台商、政府官員皆指出杭州、昆山兩地都存在惡性競爭的事實，此符合了本研究

假設 3 的論述；除此之外，長三角兩省一市各自提出競爭的方案，而這些方案都沒有將區域合作納入規劃之中，⁹⁵顯然，長三角雖有理性對抗模式的出現，但仍無法排除無序性對抗模式的存在，論證了無序性對抗模式與理性對抗模式在區域發展過程中雖有時間序列的關係，但並不是相互排斥的單一存在現象；換句話說，地方政府會因利益考量而出現出不同的競爭方式，除了從理性溢回至無序性的對抗模式之外，更出現兩種模式並存的現象，是一種「多重對抗模式」(Multi-Confronted models)的特性，此與假設 2、3 相契合。



⁹⁵ 例如上海宣布的《優先發展先進製造業行動方案》中，提出「173 工程」和「南上海戰略」以降低商務成本並發展製造業、江蘇省的《沿江開發總體規劃》中有關「國際製造業基地建設」與「沿長江 400 公里發展戰略」的目標、浙江省的《先進製造業基地建設規劃綱要》中提出的「杭州灣開發戰略」等。

第五章 長三角合作治理模式與區域發展

區域治理理論中的新區域主義強調「合作」的概念，隨著區域合作的發展蔚為潮流，地方政府面對地方事務有跨域化的趨勢，地方間如何建構合作關係，合作治理模式的形成是值得關注的課題。結合第三章區域發展的背景來看，自無序性的對抗模式走入理性對抗模式，進而發展出合作模式的過程，不論就學理面抑或實務面，都可以與本研究假設 2、3「地方互動過程中所呈現的各種區域治理模式，自無序性對抗治理模式發展至理性對抗治理模式，進而走向合作，但更普遍存在既競爭又合作的現象」、「地方往往會因為利益最大化的考量，可能出現從合作「溢回」至對抗的現象，且區域內將表現出同時存在不同的模式」相符。

近年來，長三角地區出現許多合作的機制與平台，甚至有學者提出「長三角城市群」的概念，與其他國際大都會圈及各著名城市群相媲美，¹此符合了新區域主義對「城市圈」、「核心城市」角色的重視。其中，有論者認為長三角地區的發展不再只是強調區域內的地方競爭關係，而是逐漸重視地方合作分工的推動與區域意識的凝聚，將大陸其他區域(例如珠三角、冀京津等地區)視為競爭對象。

2

為了論證本研究假設中有關區域治理模式的轉變，本研究已於第四章分析長三角地區內的對抗治理模式，包括了無序性對抗模式與理性對抗模式，因此，本章將就長三角地區的合作模式發展進行深入探討，並提出合作模式的特徵，以及分析長三角區域合作治理的成效；此外，本章將更進一步論證中國大陸政府主導的治理特徵，以及探究治理模式「溢回」的現象，以長三角為個案來論證新區域主義的理論適用，以檢視長三角地區治理模式的理論意涵，以及提出區域治理的困境與挑戰。

¹ 陳奇星，《比較與創新：國際大都市政府學管理體制研究》(上海：上海人民出版社，2006年)，頁 2-6。

² 胡少維，「區域經濟發展趨勢與政策走向」，王長勝主編，《2007 經濟信息綠皮書：中國與世界經濟發展報告》，(北京：社會科學文獻出版社，2008年)，頁 313。



第一節 地方合作機制的形成

早在 1982 年，國務院提出「上海經濟區」的概念對長三角區域經濟合作有積極的作用。該經濟區的提出恰逢江、浙兩地鄉鎮企業及民營企業興起的階段，兩地的企業為獲得技術、管理、市場、信息等資源，紛紛與上海的國有企業展開多種型式的結合，不同所有制企業利用各種民間正式或非正式渠道合作的發展路徑，例如江、浙的鄉鎮企業面臨技術落後與人才缺乏的困境，上海的「星期日工程師」在技術轉移和產業區域轉移的貢獻即是一例(圖 5- 1)，這種制度外的經濟技術聯繫提供了制度上的創新與發展。³



資料來源：作者自繪。

圖 5- 1 1980 年代長三角地區發展的政府角色與關係

除此之外，1980 年代中期，中央對於長三角地區的區域規劃，在體制內，建立「上海經濟區規劃辦公室」的行政機構，並提出非制度性的「上海經濟區」概念。從政府角色對區域合作的影響來看(如圖 5- 1)，可以發現改革開放初期的

³ 張五岳，「改革開放與城鄉流動」，《國家政策雙周刊》，第 126 期，1995 年 11 月 28 日，頁 4。郭慶松，「人才共享是區域經濟發展的助推器」，《社會科學報》，第 430 期，2010 年 9 月 9 日，第 2 版。

區域發展特性可歸納為二，一是此階段的長三角區域發展具中央主導的特性，包括由上而下的制度安排及非制度概念的宣導；二是從上海經濟區規劃辦公室的裁撤結果來看，可以發現地方因自主性的提升，對中央制度性的安排並不領情，但卻能接受非制度性的區域概念，例如許多鄉鎮企業皆在自己的企業與產品冠上「上海經濟區」，顯然此階段長三角各地政府在各自為政的競爭關係中，考量地方利益最大化的目標，仍認同非制度、非正式的「區域概念」(如上海經濟區)，而不認同區域合作。

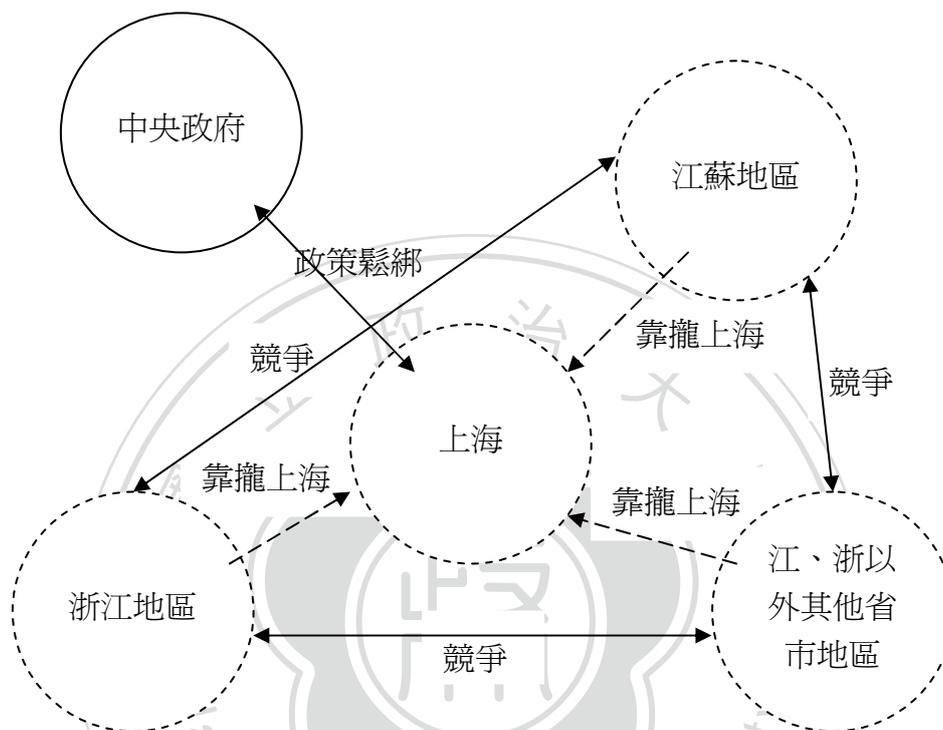
1990 年代開始，大陸中央政府對長三角的發展策略出現轉變。1990 年 6 月在上海建立「上海浦東新區」，並逐步放開對上海的管制，此不但對上海的經濟發展帶來積極的作用，更加深區域內各地方與上海的經濟聯繫(如圖 5- 2)。1992 年 7 月中央政府提出以長江流域為對象的「沿江開放政策」，一種以「上海為龍頭，實現長江流域協調發展」的格局開始形塑，位居長江出海口的浦東新區、虹橋開發區、閔行開發區、漕河涇新興技術開發區相互連結擴大上海大都會經濟圈的概念，⁴更進一步帶動長三角地區的經濟發展，奠定了 1990 年代後期以上海為中心的區域發展模式。

浦東新區的發展對長三角地區深具意義，主要原因在於中央管制的鬆綁，不再單以由上而下的制度安排來介入區域發展，而是逐漸從主導轉為引導的角色，一方面賦予上海有自主發展的權力，另一方面更提供相關的政策支持。上海具備這些條件後經濟成長加速，大批跨國企業前往投資，強化了上海在長三角地區的產業分工角色與核心城市功能，並進一步帶動與其他鄰近地區之連結；尤其自 1990 年代後期開始，對各地開始自主建立各種區域協調的機制與平台有正面的意義(圖 5- 2)。⁵總而言之，1990 年代形成自下而上的地方自主性交流、協調模式，與 1980 年代初期由上而下的中央主導性區域制度安排相較，有所不同，其中除

⁴ 周振華，《崛起中的全球城市：理論框架及中國模式研究》(上海：上海人民出版社，2008 年)，頁 176。

⁵ 陳廣漢、程小軍，「創新和完善泛珠三角區域合作」，梁慶寅、陳廣漢主編，《泛珠三角區域合作與發展研究報告(2008)》(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 15。

了政府角色之外，還凸顯地方對區域發展的考量不但可取得地方(個體)利益與區域(整體)利益之間的平衡，更符合了區域治理中有關合作分工的論述，進而建構合作治理模式的發展。



說明：1990年代初，中央對上海的政策鬆綁，進一步帶來其他地區向上海靠攏的趨勢。

資料來源：作者自繪。

圖 5- 2 1990 年代長三角地區發展的政府角色與關係

1990 年代初期因中央加大對上海的開放力度，長三角各地方紛紛與上海進行連結與密切交流，使得跨地方的聯繫日益頻繁。事實上，1992 年長三角已出現區域合作的平台，在上海市政府主動的倡議之下，舉辦了「長三角十五城市協作辦主任會議」，是長三角地區第一個由地方政府自主推動的地區合作機制，⁶參

⁶ 長三角地區出現「五化」的現象，包括交通一體化、人才一體化、市場一體化、產業一體化、政策一體化。曹明圓、尤宏兵，「長三角區域合作機制創新研究」，《國際經濟合作》，2006 年第

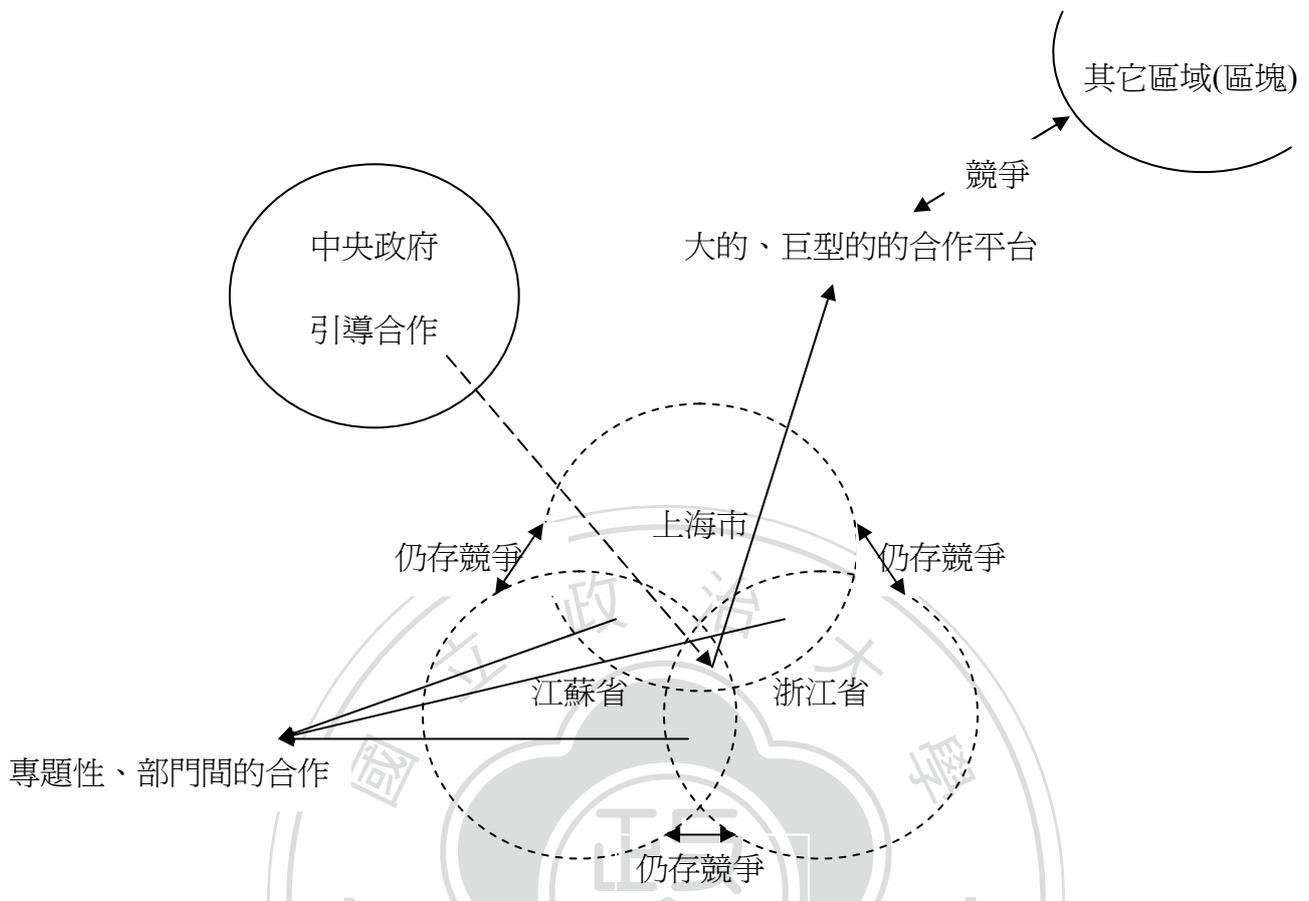
與的地方包括上海、無錫、寧波、舟山、蘇州、揚州、杭州、紹興、南京、南通、常州、湖州、嘉興、鎮江等政府。該會議自 1992 年至 1996 年共召開五次，嗣後，於 1997 年更名為「長江三角洲中心城市協調會」，對區域合作的討論與作為更為積極，每兩年舉辦一次會議，定期性的舉辦讓該協調會提升處理區域共同議題和協調地方間利益衝突的能力。該協調會對推動長江三角洲城際之間的協調合作有明顯的成效，例如 1992 年寧波與上海展開滬寧高速公路的建設即是一例。⁷該協調會對區域合作的意義，讓長三角地區在 1990 年代後期，由原本地方獨立自主的對抗關係逐漸走入區域共同治理的發展。

從圖 5- 3 可看出，1990 年代後期長三角的區域合作發展，中央的「引導作用」及上海的「發展極」角色都是推動進一步區域一體化的重要因素，這對區域或整體經濟發展尤為重要。自 2000 年開始，地方之間的專題性、部門性協商十分頻繁(如圖 5- 3)，包括由二省一市交通廳建立的長三角交通建設聯會議制度、信息部門共同規劃長三角「八六三計劃高性能寬頻資訊網」建設、各地觀光部門共同發佈《長江三角洲旅遊城市合作宣言》、各地的人力部門共同發表《長江三角洲人才開發一體化共同宣言》等都是具成效的協商案例。⁸另外，長三角的合作也逐漸展現與其他區塊形成區域競爭的關係，此符合本筆者前往大陸田野調查所獲得的訪談資料，一位昆山開發區主管不諱言的提到：開發區發展以現代服務業為中心，形成三種服務：企業服務、客商服務、行政服務，成立海峽兩岸商貿區與福建的海西區形成錯位關係。

1 期，2006 年 1 月，頁 15。

⁷ 簡博秀，「沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式」，《公共行政學報》，第 27 期，2008 年 6 月，頁 21-22。

⁸ 萬斌主編，《2005 年：中國長江三角洲區域發展報告》(北京：社會科學文獻出版社，2005 年)。



資料來源：作者自繪。

圖 5-3 長三角區域合作的政府角色與關係

就圖 5-3 中長三角兩省一市之間巨型的合作平台，如 1997 成立的「長江三角洲中心城市經濟協作工作會議」，並定期召開與輪流舉辦，這對長三角區域合作的制度化發展有重大意義，具體的發展包括 2004 年 11 月的「長江三角洲中心城市經濟協作工作會議」將長三角地區產權交易市場規劃為區域合作的項目之一，16 個城市更簽署了《長江三角洲地區城市合作協定》；2005 年 10 月協調會通過了《長江三角洲中心城市經濟協調會章程修正案》，並於同年 11 月開始編制《長江三角洲地區區域規劃綱要》及共同簽署了《長三角地區城市合作(泰州)協議》(表 5-1)。

表 5-1 長三角地區合作的發展

合作方式 年代	部門合作	基礎設施合作	自下而上合作	由上而下建制
1980 年代				國務院管轄下的上海經濟合作辦公室
1990 年代	商貿旅遊合作	建設兩省一市間高速公路	長三角經濟協作委員會 辦主任聯席會議	上海浦東新區
		規劃蘇通大橋	長三角中心城市經濟協 調會	
		浙江省修建嘉興與上 海間高速公路	長三角中心城市經濟協 作工作會議	
2000-2001	產權和高科技合作		滬蘇浙經濟合作與發展 座談會	
2002	無錫與上海公交車付 費方式合作(一卡兩刷)		市長與企業家論壇	
2003	投資准入、市場秩序、 現用信息合作	上海與江蘇間高速公 路增至七條	浙江省分別與上海市、江 蘇省簽署經濟合作與技 術交流協議	
	上海金融機構向江浙 企業貸款			
	蘇嘉杭高速公路收費 機制合作	上海與浙江間高速公 路增至四條	各地舉辦接軌上海、融入 大上海等論壇	
	電子政務信息分享合 作		長三角中心城市經濟協 調會通過以承辦世博會 為契機的合作意見	
2004	長三角旅遊合作	浙江省加速建設申江 浙皖高速公路	長三角旅遊城市高峰會	通過《長三角現代化 公路水路交通規劃 綱要》
	二省一市消費權利保 障共識	浙江省投資建設滬杭 高速公路及跨海大橋	長三角旅遊市場促進會 通過《上海宣言》	國家發改委展開「長 三角都市圈區域規 劃」
			16 個城市簽署《長江三角 洲地區城市合作協定》	國務院提出港口統 一規劃
2005-2006	物流一體化		滬蘇浙座談會通過建立 區域創新合作體系	
	長三角地區通關整合		長三角協調會通過《協調 會章程修正案》	
	區域能源合作		編制《長江三角洲地區區 域規劃綱要》 簽署《長三角地區城市合 作(泰州)協議》	
2007-2010			召開長江三角洲發展國 際論壇	國務院通過《關於進 一步推進長江三角 洲地區改革開放和 經濟社會發展的指 導意見》
				中央批准實施《長江 三角洲地區區域規 劃》

資料來源：作者自行整理。

此外，1997 年成立的「長江三角洲中心城市協調會」也是巨型經濟合作平台的一例，其中該會於 2003 年 8 月提出以 2010 年在上海舉辦的「世界博覽會」為出發點，以提高長三角大城市群的規模效益為目標。⁹嗣後，於 2001 年召開的「滬蘇浙經濟合作與發展座談會」亦屬於巨型的合作機制，每年舉辦一次由三個省(市)常務副省(市)長參加的常規性會議，會議中採取「只要一方不同意，就暫時不做」的原則進行；¹⁰該座談會主要的工作內容是確立三省、市之間的「行政方針」，就區域合作方向進行討論並取得公共事務的合作共識，初步已達成建立長三角區域大交通體系、統一市場、建立綠色長三角、信息資源共享、人力資源流動等合作項目，這些概念與願景有利於區域發展體制的形塑；其中，具體的成果包括在 2003 年提出成立以上海為首的「區域經濟一體化試驗區」，並由各城市舉辦相關合作論壇活動，至今已舉辦了「接軌上海論壇」、「接軌上海活動週」、「融入大上海」等活動；2005 年 11 月，「第五次滬蘇浙經濟合作與發展座談會」將建立區域創新體系列為討論的重點，並於 2006 年展開長三角區域通關一體化的試點。

當地方分工合作成為地方政府思索經濟發展的核心價值時，那麼政府職能的重塑將從地方治理邁入區域轉移的區域治理戰略。¹¹2000 年開始，許多地方提出具區域意識的論述與宣導口號，2003 年初，浙江省作出「接軌上海，共同推進長江三角洲地區經濟社會發展」的戰略決策；同時，江蘇省也提出以「上海為龍頭、蘇浙為兩翼」的概念，共同推進長江三角區域經濟一體化，江、浙兩省不但重視長三角經濟一體化的發展，更凸顯兩省區域意識的提升。

隨著長三角地區對於區域聯繫的意識逐漸加強，周邊城市也紛紛提出加入合作的要求，2003 年台州成功加入「長三角城市」，其他如鹽城、馬鞍山、金華、

⁹ 于濤方，「從功能溢出到制度平衡：長三角區域整合辨析」，《城市規劃》，第 30 卷第 1 期，2006 年，頁 57-58。

¹⁰ 簡博秀，「沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式」，頁 21。

¹¹ 張京祥，「全球化背景中的區域發展與規劃轉變」，《國外城市規劃》，第 19 卷第 3 期，2004 年 3 月，頁 3。

淮安、合肥等不少城市都積極爭取成爲長三角合作組織中的一員。「長江三角洲中心城市協調會」也開始思考將原先的「由長江三角洲地區十五個城市組成」調整爲「由長江三角洲地區城市和其他地級市以上城市組成」，進一步將合作的地理範圍延伸至長江沿岸及其他腹地，甚至中西部地區，形成「新長三角」的概念。¹²這些對區域意識的深化並加強區域內聯繫有幫助，且相關議題的討論有益於合作機制的完善。

針對長三角區域合作的發展，2008 年，大陸中央提出的《國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》(附錄 7)中指出，政府在長三角區域整合中應加強協調與服務的功能，強調了區域協作與分工的重要性：

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

從長三角地方政府角色與區域發展來看，中央政府有鑒於長三角地方經濟治理出現競爭和資源浪費等現象，於 2010 年批准實施的《長江三角洲地區區域規劃》(表 5- 1)，將長三角地區的發展視爲「亞太地區重要的國際門戶、全球重要的現代服務業和先進製造業中心、具有較強國際競爭力的世界級城市群」，編制南京都市圈、淮海經濟區區域規劃，加快泛長三角合作機制的形成，泛長三角的區域規劃覆蓋了長江流域、大沿海、長三角等範圍的國家戰略發展重要地帶，試圖形成具有規模效應的城市群體系，在參與全球產業分工的過程中具競爭力。¹³其中，更具體將滬寧線視爲橫跨中國大陸城市最密集的重要交通樞紐，將發展長三角成爲「世界級城市群」的主軸線，且把南京定位爲該主軸線向長江中上游輻

¹² 施建軍、梁琦，「長三角區域合作要打破『富人俱樂部』的思維」，《南京社會科學》，2007 年第 9 期，2007 年 9 月，頁 5-6。

¹³ 紀曉嵐，《長江三角洲區域發展戰略研究》(上海：華東理工大學出版社，2006 年)，頁 12-13。

射的主要門戶城市之一；¹⁴該規劃也明確提出「提升上海核心地位」，進一步強化上海國際大都市的綜合服務功能，充分發揮服務全國、聯繫亞太、面向世界的作用，建成具有國際影響力和競爭力的大都市。¹⁵

中央的政策提出了促進地方政府區域戰略的重新布局，就《長江三角洲地區區域規劃》中的新興產業戰略，上海市政府即成立上海創業投資引導資金，並與國家發展和改革委員會、財政部共同發起設立高新技術產業化創業投資基金，提供人才、經費等支持，此顯示當地方意識到中央介入本地經濟可因此獲利時，則會表現出配合中央政策的態度。

長三角區域合作的發展，除了有官方建立的正式平台之外，以長三角區域合作作為主題的非官方民間活動之舉辦更是頻繁，包括「長江發展論壇」、「上海及長江三角洲地區合作與發展國際研討會」、「長江三角洲區域發展國際研討會暨城市市長論壇」、「南京都市圈互動發展高層研討會」、「二十一世紀初長江三角洲區域發展戰略研討會」等專業性研討活動；有關推動區域合作的非官方活動，其中以 2007 年 12 月在上海召開的「長江三角洲發展國際論壇」(表 5- 1)最為重要，該論壇提出許多觀點與評析，對地方政府擬定區域發展政策具有啓示的作用，該論壇所提出的重要觀點包括將長三角的地理空間範圍由十六個城市調整為兩省一市、由「上海為中心、江浙為雙翼」推動區域經濟資源的流動與整合等論述。

除此之外，就產權交易的聯繫與擴展，由上海產權交易所主導成立「長江流域產權交易聯合會」，並簽署合作推動產權交易的相關協議。跨地區的企業聯盟同時加速了長三角區域合作的發展，例如上海海欣製藥有限公司與江蘇蘇中製藥有限公司共同設立蘇中藥業園；睿智化學有限公司、藥明康德有限公司在上海張江、外高橋等高科技園區的投資；菲利浦、星巴克等的研發總部設在上海漕河涇開發區等。從發展過程中可以觀察，上海已是許多企業建立研發創新中心、營運總部的優先選擇地點；相對的，江蘇省與浙江省內的其他城市是製造產業匯聚的

¹⁴ 朱厚倫，《中國區域經濟發展戰略》(北京：社會科學文獻出版社，2004 年)，頁 120-128。

¹⁵ 上海財經大學財經研究所編著，《2009 上海城市經濟與管理發展報告：上海國際金融中心建設：戰略與途徑》(上海：上海財經大學出版社，2009 年)，頁 178-180。

地區，形成區域性的企業分工網絡，這樣「自上而下」的政府協作和「自下而上」的企業分工，對區域合作的發展有正面的作用。¹⁶



¹⁶ 王志華，「測度長三角製造業同構的幾種方法-基於時間序列數據的分析」，《產業經濟研究》，2006年第4期，2006年，頁39-40。

第二節 區域治理的成效

一、區域治理意涵：地方整併到用腳投票

1990 年代，長三角地區的地方治理模式出現區域治理的概念，事實上，早在 1980 年代初期，中央建立「上海經濟區規劃辦公室」，即是一種由上至下的區域制度規劃，該制度於 1980 年代末終至廢止。嗣後，1990 年代中後期開始，長三角各地展開不同層級的行政兼併發展，所呈現的形式有三個不同特徵，包括合併、升格與衰退，此與 1980 年代不同之處在於，地方行政兼併是一種行政區劃的重整，不但不易遭受地方的抵制，更符合了區域治理的概念；就學理上的觀點，合併與升格特徵相似於區域治理理論中傳統改革主義的「大市制」概念，當小城鎮的經濟表現突出，逐漸被中大型城市的市區吸引兼併，例如 1990 年代的江寧縣、吳縣市、蕭山市、錫山市、紹興縣分別被南京市、蘇州市、杭州市、無錫市、紹興市合併成爲市屬行政區(表 5- 2)。

表 5- 2 長三角地區行政兼併情形

副省級市／地級市			兼併的市(縣)級單位		
		面積單位：平方公里			面積單位：平方公里
市名	面積(兼併前)	面積(兼併後)	市(縣)名	面積	兼併時間
南京市	1,026	4,728	江寧縣	1,573	2000/12
			六和縣	1,383	2002/04
			汪浦縣	746	2002/04
揚州市	148	973	邗江縣	825	2000/12
鎮江市	273	1,083	丹徒縣	810	2000/04
蘇州市	392	1,650	吳縣市	1,258	2000/12
無錫市	517	1,631	錫山市	1,114	2000/12
常州市	280	1,864	武進市	1,584	2002/04
杭州市	683	3,068	蕭山市	1,163	2001/02
			余杭市	1,222	2001/02
寧波市	1,033	2,560	鄞縣	1,527	2002/02

資料來源：簡博秀(2008)，頁 17。

另外，小城鎮自我成長升格為中等城市，1980 年的昆山縣利用鄰近上海的地理優勢，同時大力發展鄉鎮企業，並吸引外資企業投資設廠，透過擴大產業群聚與人口增長，於 1990 年代從縣級升格為城市層級。就衰退的城鎮而言，主要因為地理位置離大城市較遠，在大城市的磁吸作用(產業群聚)及鄉鎮企業產能過剩的影響下，許多企業選擇向大中型城市外移投資，導致這些小城鎮陷入停滯和衰退。換句話說，改革開放後，地方逐步承接中央對區域的治理職能，同時面臨市場運作力量提升的現實，小城鎮的轉變特徵顯示地方從制度性的安排來提升政府治理能力，此對區域治理的形成有巨大的影響。

長三角地區進入區域治理的階段，除了凸顯傳統改革主義的模式，在地方競爭關係面向亦可與「公共選擇模式」進行理論對話。其中，1990 年代開始，開發區模式的建構在各地展開，地方政府的考量在於可以透過開發區或科技園區的設立吸引企業投資，同時迎合地方產業群聚的發展，進而擴大城市空間的規模。長三角地區為了招商引資和促進出口擴張，大量將農用土地轉化為工業區和城市用地，土地的需求也採取了具傳統主義的城鄉合併措施，為了滿足民營企業和外資企業進駐的需求，各地競相成立各種形式、層級的開發區與園區，並改善當地的投資環境，與其他地方展開招商引資的「零和競賽」，就企業投資區位的選擇而言，這樣的競爭關係符合了「用腳投票」的概念。投資環境的改善與企業集聚的現象，對城市化的發展具有正面的作用，甚至規劃地方發展所需要的空間愈來愈大，城市規模亦隨之擴增，對政府治理能力提升的要求更高。

綜合上述，長三角區域發展由地方治理的模式走向區域治理的發展，主要原因在於地方發展必須正視市場力量的崛起，在許多地方發展的個案中可以發現，城鄉發展的轉變具傳統改革主義「合併與升格」的特徵；此外，隨著城市規模的擴大，各地紛紛成立開發區、高新科技園區等「圈地運動」，主要目的在於吸引企業與人才進入當地投資、工作、居住。就理論上探討，長三角地區的區域治理出現公共選擇模式，地方推出優惠政策與改善投資環境，以吸引企業進入設廠，

進而帶動人才資源的流入。¹⁷2000年開始，全球化的發展，地方產業群聚與區域產業分工已是提升地方競爭力不可忽視的核心，尤其地方自發性的合作平台如雨後春筍般成立，以及上海對其他周邊城市的輻射作用受到重視，讓長三角區域治理的發展逐漸符合新區域主義的定義。¹⁸

二、基礎項目的合作與治理成就

區域合作走向一體化的建制需要長時間的協商與醞釀，地方政府必須讓渡部分權力，甚至放棄既有的利益與其他地方妥協，這樣的博弈關係使得區域的整合共識很難在短時間內達成，爲了促進整體發展與競爭力的提升，地方之間則會展開以利益衝突較小、協作內容較具體的項目作爲合作途徑。長三角地區的合作過程中，較顯著的合作成果多是專門基礎項目的協商，目前已有成效的領域包括信息、人才、金融、交通、旅遊、衛生等方面。¹⁹換句話說，地方之間針對全面性的合作容易因協商內容複雜與地方利益矛盾而難以推動，但是就個別項目的談判因較爲具體且涉及的主體利益易取得共識，因此長三角地區在基礎項目的合作有較顯著的進展。²⁰

除此之外，全球化與城市化的趨勢，地區之間對運輸的需求日增，進一步擴大經濟活動的空間範圍，²¹如何降低生產要素流動成本是地方發展的關鍵，基於此，基礎建設的區域合作是較易在地方之間取得共識的項目，如何優化基礎建設的配置並形成區域網絡，以提高基礎建設的效益與擴大都市圈的輻射範圍已成爲地方合作的重點，這解釋了爲何近年來長三角各地政府對重大基礎建設項目合作的重視。在當前長三角各種基礎項目的合作發展中，以交通建設的合作進展最快

¹⁷ 何顯明，《市場化進程中的地方政府行爲邏輯》（北京：人民出版社，2008年），頁467。

¹⁸ Andrew Marshall Hamer, "Urban China: Looking Forward, Looking Back," in Anthony Gar-on Yeh & Chai-kwong Mark, eds., *Chinese Cities and China's Development* (Hong Kong: University of Hong Kong, 1995), pp.3-26.

¹⁹ 劉志彪，「長三角區域合作建設國際製造中心的制度設計」，《南京大學學報(哲學、人文科學、社會科學)》，2005年第1期，2005年，頁53-53。

²⁰ 簡博秀，「沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式」，頁24-25。

²¹ 李平華、于波，「改革開放以來長江三角洲經濟結構變遷與城際聯繫特徵分析」，《經濟地理》，第25卷第3期，2005年5月，頁364。

且最具成效，²²長三角交通建設的區域合作呈現四個面向，首先是有關航空網絡的合作，1999 年在上海興建浦東國際機場，並結合高速交通系統以提高上海國際商務的服務效率，同時與虹橋機場組成上海航空城的體系。在長三角地區內，南京、杭州、寧波亦相繼興蓋大型的國際機場，就不同地方的產業群聚，各國際機場作為對區域內外的航空聯繫，同時與區域內國內機場相互聯運。

第二，高速公路與鐵路的連結，包括杭州灣跨江大橋方案、蘇通長江公路大橋、滬崇蘇大通道、京滬和滬杭的高速鐵路、沿海和沿江鐵路等修建，使得區域公路、鐵路的陸面運輸體系得以網絡化，帶來長三角城市群的發展與同城化效應。²³第三，港口建設的網絡運輸，上海市與浙江省共同尋求建立上海國際航運中心，2002 年共同承擔洋山深水港的建設，並擴大至洋山港、寧波港、南通港、蘇州港的相互連結，並在 2005 年 1 月達成上海、江蘇、浙江、安徽的船舶一卡通電子簽證的聯合作業，甚至加強主要港口與機場之間的交通聯繫。²⁴

最後，以上海為樞紐的陸海空整體交通網絡，加上上海市以金融服務業作為服務長三角產業發展的核心，加速了長三角城市群與國際商務的連結；另外，江蘇省和浙江省以製造業為主要產業結構，交通的便捷性將可減少物流的成本支出，有論者甚至認為交通的便捷性與運輸連結將有助於區域產業分工的形成。²⁵其中，具體的作為是二省一市的運輸管理部門不但達成建構長三角區域運輸一體化的共識，並共同簽署了《長江三角洲道路運輸一體化共同宣言》，強調交通的相互接軌是長三角地區交通合作的重心，建立區域公共交通的協調機制與便利措施，更提出將區域內的中心城市與其他城鎮皆納入「三小時都市圈」之中。²⁶

除此之外，有關交通建設的合作進展，2003 年 5 月，蘇嘉杭高速公路的江

²² 王維，「長三角交通基礎設施一體化研究」，《學海》，2006 年第 6 期，2006 年 12 月，頁 160。

²³ 周肇光主編，《長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究》（合肥：安徽大學出版社，2010 年），頁 105-106。

²⁴ 周肇光主編，《長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究》，頁 22。

²⁵ 俞立中、郁鴻勝主編，《長三角新一輪改革發展的戰略思考》（上海：上海人民出版社，2008 年），頁 42。

²⁶ 劉志友，「建構『長三角』金融發達區的設想」，《數量經濟技術研究》，第 20 卷第 12 期，2003 年 12 月，頁 28-30。

蘇省與浙江省交界處收費站合併，則是打破行政區劃的阻礙走向聯合營運的模式的成功案例之一。2004年，由中央交通部的引導，二省一市共同制訂了《長江三角洲地區現代化公路水路交通規劃綱要》，同時推動三地建立有關公共交通的協商制度，規劃了《長三角都市圈高速公路網規劃方案》，包括管理、經營、政策法規、信息平台等方面納入長三角區域交通運輸合作的內容。因此，長三角建立區域綜合交通運輸體系，對區域產業布局與經濟協調發展有正面的作用。²⁷

有關經濟議題的區域合作進展，²⁸2004年5月，由長三角地區十六個城市召開「長三角一體化發展論壇」，就市場與工商方面，二省一市的質檢部門簽署合作互認宣示，在市場准入、法規一體化、開放投資等部分達成共識；此外，三地共同簽署了《共建信用長三角宣言》，建立了區域性信用信息共享與監管的平台。²⁹2004年6月三省(市)聯合舉辦「長三角地區人才交流大會」，簽署人力資源共享的合作規劃；同年，中國農業銀行舉辦「長三角十六城市農業合作發展聯席會」，達成長三角農業合作的共識，其中，最具體的建議是由上海的金融機構協助江、浙二省產業發展的資金取得，此對長三角區域內的金融資源有合理的流動與配置，更可讓其他地方獲得上海現代化的金融服務。³⁰另外，推動長三角區域金融的合作發展，不但有利於企業跨區域的投資經營，也有益於區域產業結構的調整與升級，此深化了地方之間的互賴關係，更對區域整合有正面的作用。³¹

綜合上述，長三角地區的區域跨部門合作主要凸顯政府主導，透過部門之間的平台，就地方之間的公共基礎建設項目，採取合作共建的「功能性區域治理」(Functional Regional Governance)模式，促使合作協商議題更為聚焦，進一步塑造整體區域發展的有利環境，減少區域內地方政府追求政績所負擔的競爭成本，同

²⁷ 吳維揚等人，「長三角率先實現現代化有示範效應」，《中國經濟時報》，2004年2月3日，第3版。

²⁸ 非經濟領域方面，三省(市)的文化部門共同簽署了《江浙滬文化市場合作與發展意向書》和《長三角區域演出市場合作與發展實施意見》，以促進區域內文化市場的合作。

²⁹ 周肇光主編，《長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究》，頁144-145。

³⁰ 馮娟，「推進長三角金融一體化框架協議在滬簽署」，《上海金融報》，2007年12月4日，第A3版。

³¹ 蘇寧，「推進『長三角』金融協調發展」，《上海金融》，2008年第5期，2008年，頁6。

時降低區域全面性合作及區域整合發展的門檻，並使地方經濟行為可預期性且一致性，以達到政府治理的目標。

三、區域治理與核心城市角色

長江三角洲地區的生產總值占全中國大陸的四分之一，城市化建設日益成熟，加上相關優惠政策的引導，以及沿海、沿江、面向太平洋的地理優勢，吸引全球資金的能力特別強。2006 年大陸中央公布的「十一五規劃」將長三角地區視為中國大陸區域發展的重點區塊。近年來，長三角地區利用全球資源所帶來高度的經濟效益，進一步帶動區域內各省(市)的經濟成長與產業結構轉變，更使得長三角地區形成具有規模效應的城市群體系。另外，長三角地區在各項主要經濟指標都呈現高速增長的趨勢，其中，各城市的商業能力更位居全國前茅(表 5-3)，投資環境的改善對強化城市競爭力有正面的幫助。³²

表 5-3 中國大陸最佳商業城市排名

名次	城市
1	杭州
2	北京
3	上海
4	無錫
5	寧波
6	蘇州
7	大連
8	廣州
9	南京
10	天津

資料來源：富比世雜誌中文版，間接引自 林則宏，「大陸最佳商業城市 杭州三連霸」，A6 版。

³² 李子蓉，「區位機遇與地區經濟發展—以長三角城市為例」，《人文地理》，第 22 卷第 4 期，2007 年 8 月，頁 96。

長三角地區歷經三十年的快速發展，產業結構已出現變化，1978年至1984年期間，長三角地區的江蘇省與浙江省的發展重心在鄉鎮企業與民間企業為主，上海市則是以國有企業為核心。³³1985年至1997年，FDI大量流入長三角地區，進一步帶動長三角地區第二產業的升級，以及擴大對第三產業的需求。³⁴1998年開始，長三角地區進入由第二產業過渡至第三產業的結構轉變時期，各地相繼建立開發區，以及將跨國公司與高科技產業視為該地區吸引FDI的主流。許多跨國公司、台資企業、國內民營企業等把區域營運總部設置在上海，同時將生產基地設廠在江、浙兩地，企業內部的分工網絡對長三角區域內的經濟網絡帶來重大的影響。

長三角地區的產業發展從第二產業過渡到第三產業，最為明顯的變化在於第一產業比重大幅的下降。³⁵就上海市、江蘇省、浙江省的產業發展來看，上海已進入工業化成熟階段，第三產業是當前經濟發展的重心；³⁶相對的，江蘇省與浙江省則處於工業化的中、後階段，製造業所佔的比重明顯高於第三產業約15%左右。³⁷總體而言，上海的第三產業，提供該地區在金融、交通運輸、保險、不動產等服務業的支柱日益堅固，原有的製造業生產已逐漸外移至江蘇省與浙江省，兩省一市形成獨特的產業分工合作體系。³⁸

相關研究顯示，長三角地區的經濟發展與金融成熟度二者具有高度正向關

³³ 1990年代，溫州的民營經濟產值佔工業產出的比重約75%，江蘇省有98%的工業產值來自鄉鎮企業。Susan Whiting, *Power and Wealth in Rural China: the Political Economy of Institutional Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p.32.

³⁴ 鄭立麗、陳維，「上海率先轉變經濟增長方式及其與長三角區域經濟的互動關係」，何一峰主編，《2008年和諧長三角》(北京：社會科學文獻出版社，2008年)，頁175。

³⁵ 王志華，「測度長三角製造業同構的幾種方法-基於時間序列數據的分析」，頁39-40。

³⁶ 就區域內的省(市)產業結構中，出現經濟發展的梯度差異，呈現上海市、江蘇省、浙江省發展位階不同的現象，其中，上海的第三產業的產值在2000年已超越第二產業，進入工業化成熟階段，此形勢形塑出上海成為工業城市群的經濟、金融中心趨勢，更凸顯上海在長三角地區發揮領頭雁的角色與核心地位。參閱紀曉嵐，「長江三角洲一體化背景下的上海城市發展戰略定位研究」，《南陽師範學院學報(社會科學版)》，第5卷第1期，頁24。

³⁷ 施祖麟、白永平，「長江三角洲大都市周邊地區城市定位研究-以蘇州、南通為例」，《中國人口·資源與環境》，第12卷第3期，2002年，頁49-50。

³⁸ 卓勇良，「東亞地區製造業優勢與浙江對策」，《浙江社會科學》，2000年第6期，2000年6月，頁139-143。

係，³⁹從長三角地區的產業群聚分佈來看，上海市在金融、不動產、信息諮詢等項目不斷上升，服務業的群聚集中在上海浦東新區；⁴⁰除此之外，上海市與蘇南地區的 IT 產業群聚、杭州灣的化工產業群聚、義屋的小商品批發產業群聚、上海與江浙交匯處的汽車產業群聚、浙江一帶的輕紡產業群聚等。長三角地區的產業群聚現象呈現以上海為核心、南京與杭州為次中心的產業層次分佈，上海扮演地區內集散、生產、管理、服務、創新等功能，並極力發展傳統製造業與新興產業的研發能力；南京與杭州一帶則成為各具特色的製造中心。⁴¹

2006 年提出的「十一五規劃」將長三角區域發展列為重點，以上海為中心，產業的佈局擴散形成三個由內而外的層次，由上海扮演國際金融中心、國際航運中心的角色，與蘇州、無錫、杭州、寧波形成第一圈層，第三產業比重逐漸增加，企業發展較為成熟，是長三角地區主要經濟與財政來源。第二層次由南京、嘉興、紹興、常州和鎮州組成，是以技術與資金密集的製造業生產為主，尤其電子、機械的產值較大。第三圈層的產業發展較慢，包括揚州、南通、湖州和舟山為代表，多以勞力密集的製造業為重，第一產業所佔比重也相對較高。⁴²

2008 年大陸中央擬定了《國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》，該意見指出長三角地區應由上海發揮龍頭的角色，⁴³發揮輻射的作用，提升其他大城市(南京、杭州、蘇州)、中小城市、小城鎮(蘇北、浙西南地區)的產業發展與基礎建設，帶動其他城市的發展，一種網狀的「T」字型開放策略向外擴散，⁴⁴學理稱之為「成長極」(Growth Pole Theory)，

³⁹ 吳柏均、錢世超，《政府主導下的區域經濟發展》(上海：華東理工大學出版社，2006 年)，頁 363。

⁴⁰ 王志華、陳圻，「長三角製造業結構高級化與同構的關係分析」，《工業技術經濟》，第 25 卷第 1 期，2006 年 1 月，頁 40。

⁴¹ 邱風、朱勛，「長三角地區產業重複投資與協同發展研究」，《財經論叢》，第 134 期，2007 年 11 月，頁 8-11。

⁴² 賈蓉、柳卸林，「長江三角洲跨行政區域創新體系的研究」，《科學學與科學技術管理》，2006 年第 8 期，2006 年 8 月，頁 45。

⁴³ 姚士謀、湯茂林、陳爽、陳雯編著，《區域與城市發展論》(合肥：中國科學技術大學出版社，2009 年)，頁 143-147。

⁴⁴ 張顯瀚，「泛長江三角洲：世界第六大都市圈未來『一體兩翼』新格局」，《社會科學》，2007 年第 10 期，2007 年 10 月，頁 36-37。

進一步產生「擴散效果」(Spread Effect)與「涓流效果」(Trickling-down Effect)，⁴⁵由優勢經濟體發揮「支配效應」(Dominance Effect)及「推進型產業」(Propulsive Industry)功能，使產業向外擴散有益於其他地方的經濟發展。⁴⁶

理論上，當產業群聚與分工的需求日益強化，地方不再追求行政區劃內產業結構的完整性，而是思考如何與其他鄰近地區形成產業分工，並依照分工下的產業格局追求群聚效果擴大。⁴⁷相對於江蘇省與浙江省以第二產業為主的產業型態，上海的金融產業正好可以迎合長三角地區龐大製造業對服務業的需求，⁴⁸不但可促進上海服務業現代化的發展，更可提升其他地區的製造業產值。隨著上海經濟發展與產業結構調整速度加快，以上海為核心的區域合作模式逐漸凸顯，長三角區域內逐漸形成「一個中心、南北兩翼」的格局。⁴⁹

上海的發展以貿易、金融服務為主，提供江、浙兩省工業發展的服務業需求，扮演「成長極」的角色，帶動長江三角洲兩翼的發展與經濟升級，⁵⁰傳統製造業從上海向外移至其他地區，以及資金、技術密集產業向上海流動的雙向承接模式，呈現核心帶動的梯度推移模式。⁵¹另外，江、浙省的產業格局相近，以第二

⁴⁵ 擴散效果主要來自「累積因果關係理論」(Conculstive Causation Theory)所提出。Gunnar Myrdal, 許大川譯,《富裕國家與貧窮國家》(台北:台灣銀行經濟研究室編印,1968年),頁27-37。涓流效果可以促進貧富差異縮小,以利均衡發展,相對於「極化效果」(Polarized Effect)。Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958), pp.183-184, 199-200.

⁴⁶ 大陸中央對長三角地區的產業結構提出平衡「產業升級」與「產業分工」的發展,一方面是為提高經濟發展層次,延續對高新技術產業的傾斜偏好,加強石化、鋼鐵、汽車、船舶、先進裝備製造等具關鍵技術與戰略性產業的支持;另一方面則在強化產業升級後的梯度轉移,以形成區域內產業分工格局。對於產業空間的規劃上,中央認為上海、杭州、蘇州具先發優勢,以電子信息、生物、新材料、先進裝備製造業等產業為發展重心;在沿海、沿江、杭州灣等沿線推動有關石化、鋼鐵、汽車、船舶等具產業鏈、帶動性強的產業群聚;就較開發程度相對不高的蘇北、浙西南一帶城鎮與農村,著力發展高附加價值的特色農業建設,以及傳統產業梯度移入。Francois Perroux, "Note on the Concept of 'Growth Poles'," In Ian Livingstone, ed., *Development Economics and Policy Readings* (London: George Allen & Unwin, 1981), pp.182-187.

⁴⁷ McNeill Donald, "Globalization and the European City," *Cities*, Vol.16, No.3, June 1999, pp.143-147.

⁴⁸ 鄭立麗、陳維,「上海率先轉變經濟增長方式及其與長三角區域經濟的互動關係」,頁175。

⁴⁹ 李子蓉,「區位機遇與地區經濟發展—以長三角城市為例」,頁97。

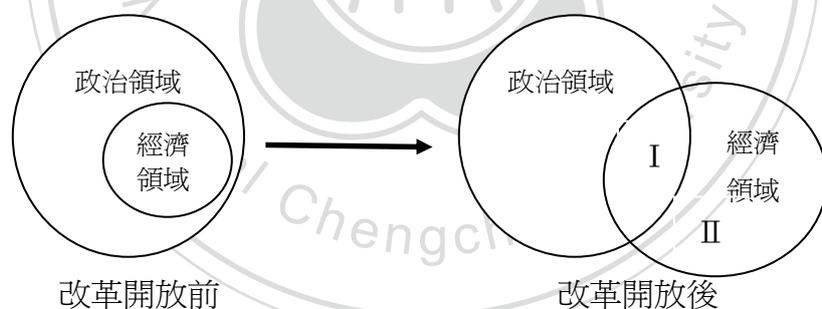
⁵⁰ 上海財經大學財經研究所編著,《2009上海城市經濟與管理發展報告:上海國際金融中心建設:戰略與途徑》,頁178-180。

⁵¹ H. V. Savitch, Ronald K. Vogell, "Paths to New Regionalism," *State and Local Government Review*, Vol.32, No.3, Fall 2002, p.161. And R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp.161. 陳建軍、呂猛,「區域經濟一體化進程中的企業內地域分工-以長三角為例」,《商業經濟與管理》,

產業為主，處於工業化發展的中、後階段，這符合長三角地區「雙翼」的分工架構。因此，長三角地區的產業發展，原本各自獨立的經濟格局轉變為區域分工的產業佈局，成為具全球大都會形式的城市群地理空間概念。

四、治理與第三部門的發展

第三部門在區域治理發展中扮演十分重要的角色，尤其全球化的趨勢，公共服務內容與範圍日益複雜與多元，政府的治理能力備受挑戰，民間部門是否成熟並發揮公共服務的治理功能，則是社會、經濟現代化發展的關鍵因素之一。⁵²理論上，就區域發展而言，具有自主性的同業、行業協會的區域中介組織，不但有助於在企業層面的協商與合作進行，對區域產業群聚的形成及區域治理的發展帶來正面的作用；⁵³然而，就中國大陸發展的現實而言，許多中介組織無法充分發揮治理作用。



資料來源：李立群，「行業協會及其在當代中國的發展」，《西安石油大學學報(社會科學版)》，第 14 卷第 2 期，2005 年，頁 44。

圖 5-4 中國大陸改革開放前、後政治領域與經濟領域關係中的協會角色

2005 年第 4 期，2005 年 4 月，頁 20-22。

⁵² 有論者指出，國家從過去主導者的身份轉化成地方制度與外資流動的中介橋樑。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。

⁵³ 王名，「非營利組織的社會功能及其分類」，《學術月刊》，2006 年第 9 期，2006 年 9 月，頁 9-10。

改革開放後，中國大陸經濟發展逐漸形成「企業供給主導型(Ⅱ)」與「政府供給主導型(Ⅰ)」的發展特徵，以圖 5-4 中所指的「政府供給主導型(Ⅰ)」，係指政府基於國家安全或宏觀調控的目的，介入影響較敏感的產業，政府仍是此領域的制度供給者，而相關的行業協會都受制於政府的主導；相對的，「企業供給主導型(Ⅱ)」是在部分領域的行業管理不受政府權力的介入，而行業協會的運作獲得自主權。

理論上，第三部門的發展介於政府與市場體系之間，對激發社會活力、促進社會公平、舒緩經濟壓力、反應公共需求、推動公共利益、化解生產矛盾等方面發揮重要功能。其中，區域治理的形成，政府角色從管制型轉為服務型，參與治理的行為者除了政府組織之外，更包括非政府組織對社會資源、公共服務、社會協調等治理內容的介入，因此，檢視區域合作治理模式的發展，第三部門的民間力量是不可忽視的面向。

現實上，在中國大陸政治與法律的規範之下，第三部門的功能與地位仍無法與西方國家相提並論。1980 年代開始，隨著經濟開放與企業投資日益擴大的形勢下，中國大陸對社會中介組織的態度從完全禁止轉為部分允許。目前大陸的第三部門可略分兩種，一是由上而下透過政府出面成立的民間組織，例如行業協會、基金會、職業團體等；另一是由民間自發組織的團體，例如聯誼會、宗親會、校友會等等。⁵⁴其中，政府對企業組織成立同業協會機制的運作，採取較過去寬鬆的管理態度，是目前中國大陸第三部門主要的組成部分。⁵⁵

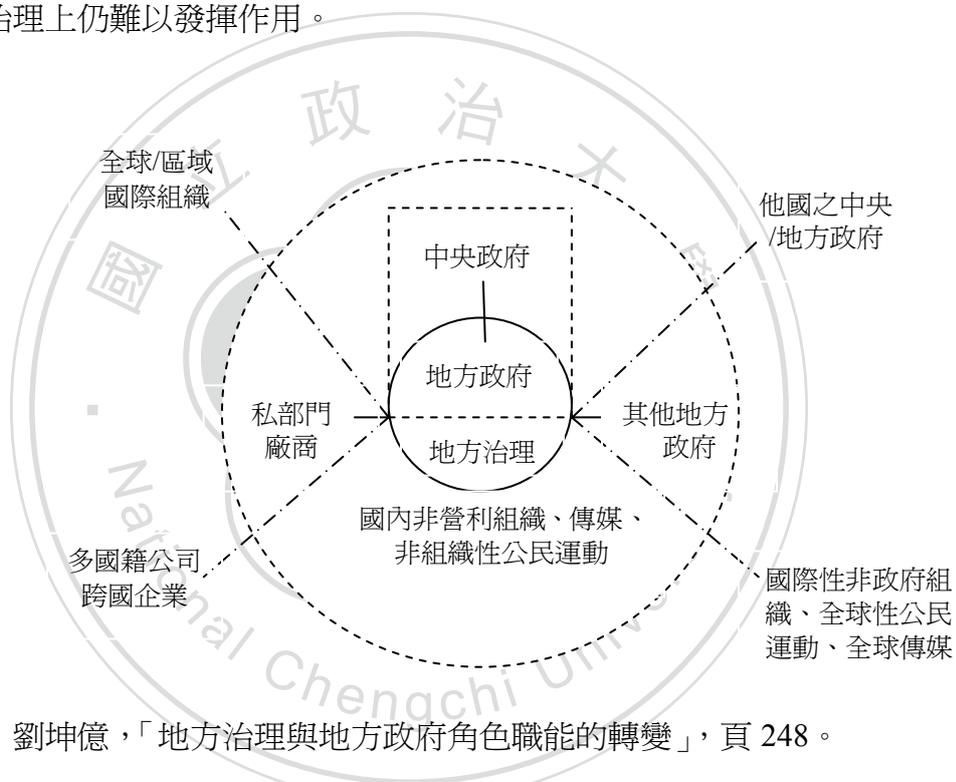
有研究指出，公私夥伴關係的形成已是大陸治理發展的特徵之一，這樣的關係所涉及的範圍包括公共設施的興建、公共服務的提供、文化建設、經濟發展等面向，促使地方政府的角色職能不得不調整與轉換，⁵⁶公、私部門參與治理的過程符合新區域主義所定義，政府與民間組織形成合作治理的關係，呈現一種多層

⁵⁴ 楊宇立，「上海非政府組織與政府部門的功能協調」，周振華、陳維主編，《上海經濟發展藍皮書：協調發展全面提升城市功能》(上海：上海社會科學院出版社，2005 年)，頁 186。

⁵⁵ 張昕，《轉型中國的治理與發展》(北京：中國人民大學出版社，2007 年)，頁 146-167。

⁵⁶ 劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，《空大行政學報》，第 13 期，2003 年 8 月，頁 247。

次的治理結構(圖 5- 5)，此一多層次的治理概念強調治理參與者的多元，以及認為無論是政府、第三部門、企業、國際組織等行為者都具有參與治理事務的能力與權力。然而，現有相關文獻在這部分的分析仍十分有限，事實上，中國大陸第三部門發展仍受黨政控制而無法獨自運作，且發展的議題與治理中的公共利益聯繫度尚低。⁵⁷當前長三角地區的第三部門發展正處於初始階段，已成立許多自發性的民間組織，但是由於政治體制的限制，這些民間組織的自主性並不強，仍無法實際參與區域的公共事務，⁵⁸在政府完全操控公共事務的治理結構下，第三部門在區域治理上仍難以發揮作用。



資料來源：劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，頁 248。

圖 5- 5 地方治理的多層次治理結構

長三角地區的社會團體組織，包括企業與同業協會、民辦非企業組織、基金會等，就表 5- 4 有關兩省一市社會組織的統計數量，江蘇省的社會團體、民辦組織、基金會在全國與長三角地區所佔的比重都較其他兩地來得高。另外，在上海

⁵⁷ 楊建華、范曉光，「努力將長三角打造成中國和諧發展發行-2007~2008 年長三角區域和諧發展報告」，何一峰主編，《2008 年和諧長三角》(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 37。

⁵⁸ 汪宇明、劉君德、戴均良，「上海大都市區行政區劃體制研究」，《人文地理》，第 15 卷第 6 期，2000 年，頁 5-8。

現有的行業協會共有 209 家，除了在上海建立網絡關係，其中超過 70%的協會已與長三角其他地方展開交流，並建立區域產業的交流平台，包括汽車、餐飲、港口、醫療器械、銀行、光電子、美髮美容等行業協會分別與浙江嘉興、江蘇揚州簽署合作備忘錄。⁵⁹

表 5-4 長三角地區兩省一市社會組織分類(2009 年)

單位：家數、%

	上海市				江蘇省				浙江省			
	家數	佔全國比重	佔上海市比重	佔長三角比重	家數	佔全國比重	佔江蘇省比重	佔長三角比重	家數	佔全國比重	佔浙江省比重	佔長三角比重
社會團體	3,512	1.47	37.08	9.63	18,588	7.79	56.21	50.99	14,352	6.01	52.04	39.37
民辦組織	5,857	3.07	61.83	17.67	14,231	7.47	43.04	42.93	13,061	6.86	47.36	39.40
基金會	103	5.59	1.09	19.92	247	13.40	0.75	47.78	167	9.06	0.61	32.30
總計	9,472	2.20	100.00	13.51	33,066	7.67	100.00	47.16	27,580	6.40	100.00	39.33

說明：民辦組織不包含企業。

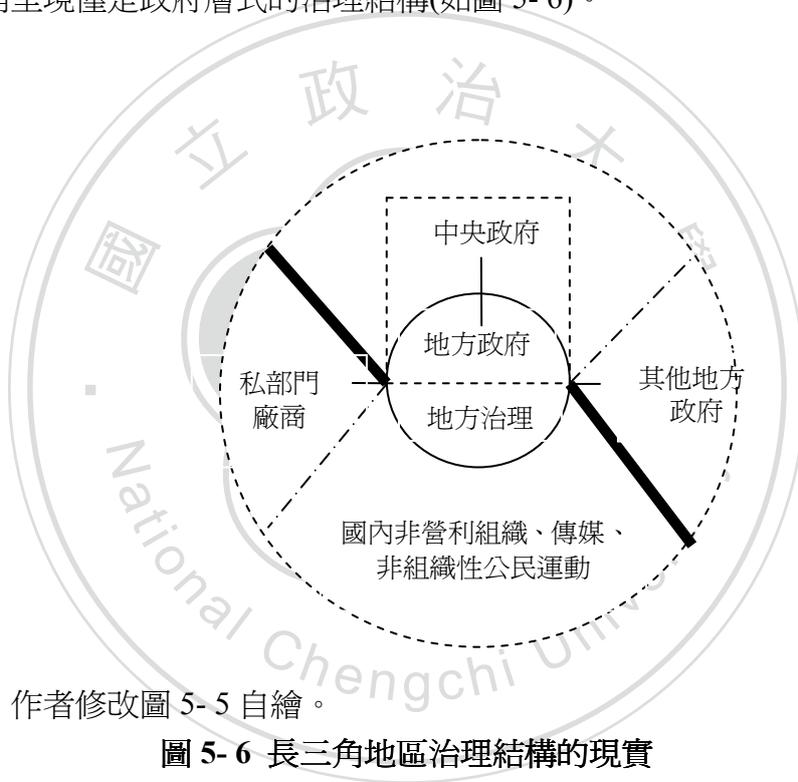
資料來源：作者整理自中國社會組織統計資料，2011 年 4 月 6 日(查詢時間)，網址：<http://www.chinanpo.gov.cn/2201/yjzlkindex.html>。

長三角地區的第三部門所能提供的公共服務仍相當有限，主要來自各級政府對第三部門的發展仍採取保守的作為，呈現一種「政府主導型公民社會」，⁶⁰以

⁵⁹ 董懿，「上海行業協會推動長三角聯動翻開嶄新篇章」，《上海招商網》，2007 年 9 月 29 日，網址：<http://www.zhaoshang-sh.com/2007/9-29/11-08-2666642.HTML>。

⁶⁰ 徐紅、鄒珊珊、孫榮，《城市治理：中國的理解與實踐》(上海：復旦大學出版社，2007 年)，頁 128-129。

及缺乏政策上的支持，導致私部門的職能仍無法有效發揮的作用，參與治理的過程中受到政府行政權力的限制，此與新區域主義強調的公私協力與多方治理的概念不符，無法提升區域治理的目標，此與本研究假設相符；再加上第三部門的數目太少，且多傾向與行政層級建立關係，大多數的第三部門都具有「政府供給主導型」的組織特徵，⁶¹第三部門缺乏獨自對外協商共享的意識，導致有關公共服務的區域合作缺乏，對於長三角地區的合作發展與區域意識的形成仍無法扮演重要的角色，更缺乏符合參與區域事務的治理能力，更遑論公私協力關係的建立，使得長三角呈現僅是政府層式的治理結構(如圖 5- 6)。



資料來源：作者修改圖 5-5 自繪。

圖 5-6 長三角地區治理結構的現實

⁶¹ 徐紅(2007年)等人又稱之為「行政性政權經營下的組織」。參閱 徐紅、鄒珊珊、孫榮，《城市治理：中國的理解與實踐》，頁 134-164。

第三節 長三角區域合作治理模式的困境

觀察過去歷史的發展，1980 年代中期，由上而下的「上海經濟合作辦公室」因地方反對而終至解構，中央對長三角區域制度安排的失敗經驗，反應出中央主導區域治理的困境，以及凸顯出地方政府對區域建制發展的影響力。⁶²學理上，全球化與區塊化的發展改變了地方政府的治理模式，地方利益不再是狹隘的地方自治事物；地方發展轉為對區域公共財的需求；然而，探討有關地方政府經濟行為的分析，區域合作若是以打破現有的行政區劃為目標是不切實際的，且僅能停留在空中閣樓的想像，畢竟區域發展無法完全排除行政區劃的限制。⁶³

區域治理模式是探討長三角區域發展的重要途徑，其中，政府角色與區域競合關係更牽動長三角地區區域治理的核心問題；換句話說，地方行政力量與政府角色仍是不可忽視的環節，如何在現有的行政區劃架構下，就地方政府角色與地方行為邏輯去理解區域競合的轉變，對當前長三角地區的地方合作發展過程與產業結構變遷具有理論建構的意義。基於此，本節將分述長三角的區域發展進程中，產業結構變遷能否有助於區域協作進一步的深化？以及政府力量與市場角色的作用下，長三角地區在區域合作近程中面臨的困境。

長江三角洲三個省(市)之間產業結構不同所形成的區域競合發展可以衍生兩個層次的模型，核心與雙翼的博奕層次及雙翼之間的博奕層次。首先，必須假設地方都是以追求自身利益最大化為目標，地方政府行為是基於「理性抉擇」(Rational Choice)的考量，以及對彼此選擇資訊的取得不受任何的阻礙；雙方收益的差額取決於各自資源稟賦和基礎建設條件來判定，也就是普通城市會因與核心城市合作而獲得較核心城市為多的利益。另一方面，當一方選擇競爭的政策，必須提供相應的措施所付出的成本代價是 1 分，在當前中國大陸的地方發展模式

⁶² 簡博秀，「沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式」，頁 27。

⁶³ 楊建華，「長三角經濟社會一體化發展評估與分析」，萬斌主編，《2005 年：中國長三角區域發展報告》(北京：社會科學文獻出版社，2005 年)，頁 16。

仍仰賴政策性行政力量支持，若一方選擇合作，而另一方選擇競爭，可假設採行競爭的一方利用行政的支配力量，將對方一半的獲利爭取過來。

就上海與江、浙兩省的博奕過程中(表 5- 5)，當上海與兩翼皆選擇合作，則各自分別收益得到 4 分與 6 分；若上海採取合作態度，而兩翼卻選擇競爭，則前者獲得 2 分，後者獲得 7 分，若能依據比較優勢條件，通過更細緻化的產業分工與合作，將有利形成區域性的產業群聚規模。⁶⁴反之亦然，則分別獲得 7 分與 2 分；同理，若兩者皆選擇競爭，則各自收益為 3 分與 5 分。就總收益來看，雙方若採行合作所獲得的分數總和最高(10 分)；然而，在理性選擇的前提下，各自皆有選擇競爭的合理動機，主要原因在於當一方採取合作時，另一方選擇競爭的獲利最高(分別為 6 分和 7 分)，此將形塑出雙方皆趨向競爭的動機更為強烈，尤其當資訊開放的環境中，博奕的最終結果將可能都選擇競爭行為，然而，這樣的總收益在四種組合中是最低(3 分加 5 分為 8 分)。

表 5- 5 長三角地區兩省一市的競合博奕

區域競合博奕模式		上海	
		合作	競爭
雙翼(江蘇省、浙江省)	合作	4	6
	競爭	2	3
		7	5

資料來源：作者自製。

回顧學理論述與西方發展經驗來看，核心城市往往會對區域合作帶來積極的力量，形成一種區域治理中的「成長極」或「輻射作用」，進而帶動區域的發展，相對的，與非核心城市之間的互動關係更必須加以重視，此牽動著核心城市的領導特徵。⁶⁵因此，就江、浙兩省之間的理性選擇，本研究再提出另一層次的博奕

⁶⁴ Trevor J. Barnes & Merc S. Gertler, *The New Industrial Geography: Regions, Regulations and Institutions* (New York & London: Routledge, 1999).

⁶⁵ 舒慶、周克瑜，《從封閉走向開放-中國行政區經濟透視》(上海：華東師範大學出版社，2003

模式(表 5- 6)，此與上一層博奕的差異在於兩省的產業結構皆以製造業為主，無法如同分別與上海之間建立顯著的產業分工關係，⁶⁶若採行競合策略的收益將會相等(皆為 3 分與 4 分)，相同的地方在於，博奕結果會偏向選擇競爭方式；換句話說，若江、浙兩省皆盲目推行產業升級，而未以比較利益為基礎建構產業發展策略，往往因過度競爭而無法發揮產業分工的效益最大化。⁶⁷

表 5- 6 長三角地區江、浙兩省的競合博奕

區域競合博奕模式		江蘇省	
		合作	競爭
浙江省	合作	4	5
	競爭	2	3

資料來源：作者自製。

綜合表 5- 5 與表 5- 6 的競合博奕分析，當一方得知對方會採取合作，己方選擇競爭的獲利最高；同樣的，若一方採行競爭，則會使對方更會趨向競爭的選擇。然而，政府總是在有限的資訊和有限資源的約束下，選擇對自我最佳的策略來鞏固經濟利益，因而會偏離合作採取激烈的手段與其他對抗，⁶⁸因此，結合現實情境觀察，長三角具典範的發展模式有蘇南模式和溫州模式兩種，然都係屬資本累積型的經濟發展模式，⁶⁹而資本的爭奪則引起地方之間的利益衝突與矛盾，透過本研究博奕模型的推導，則能解釋長三角地區在 1980 年代至 1990 年代中期時出現地方保護主義下的惡性競爭現象(無序性對抗模式)。

年)，頁 131。

⁶⁶ 上海相對於江、浙兩省的核心角色顯著，而江、浙兩省之間的產業群聚和實際收入變量差異不大。趙偉，「長三角經濟：一個多層次核心-外圍綜合框架」，《浙江社會科學》，2007 年第 6 期，2007 年 11 月，頁 24。

⁶⁷ Masahisa Fujita & Paul Krugman & Anthony J. Venables, *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade* (Cambridge: The MIT Press, 1999), pp.338-341.

⁶⁸ 陳昕主編，《社會主義經濟的制度與結構》(上海：上海三聯書店，1993 年)，頁 165。

⁶⁹ 保建云，「發達地區間區域一體化發展面臨的問題與地方利益協調分析-以長江三角洲和珠江三角洲為例」，《商業經濟與管理》，第 192 期，2007 年 10 月，頁 61。

改革開放初期，長三角區域發展受到行政區劃、傳統戶籍制度、勞工制度等制約，使得資金、技術、人才等的流動受到地方行政手段的干預，當地方經濟利益與區域整體利益不一致時，⁷⁰以及政府間溝通信息不對稱的前提下，各自為政的諸侯經濟現象將更為嚴重，地方相互爭奪資源、外資以追求地方利益與政績最大化，阻止本地資源外流與外地商品進入，⁷¹各地方政府之間透過省及貿易關稅、歧視性法規等方式阻止商品的流動，這也是為何會引發諸如羊毛大戰、棉花大戰、生豬大戰等省際貿易衝突的原因所在。⁷²然而，地方政府追逐國內層次的城市競爭，在資源有限及各方經濟條件接近的環境中，產業發展皆處於工業化建設的初始階段，⁷³為了獲得更多有利於製造業生產的資源，以及吸引企業進入投資設廠，並引進資金、技術與管理制度，五花八門的優惠政策便應運而生；⁷⁴同時，地方制定許多市場分割政策，限制資源、商品的省際自由流動，出現許多以開發區為主的「新圈地運動」現象。⁷⁵

另一方面，資源與資金的排擠效應，導致省際貿易壁壘衝突不斷惡化。⁷⁶相關研究顯示，地方政府之間的惡性競爭，競相降低財稅與環保標準，以吸引外資投入，導致公共服務與公共環境遭到損害。⁷⁷長三角地區在 1990 年代中期之前，地方競爭與區域治理中的公共選擇概念不同之處是公共選擇理論追求生產業的自由流動，企業與人才可以自由選擇有利的地方進行投資與居住，並參與競爭；然而，此階段長三角地區的競爭模式是透過行政力量的介入，各地方政府透過法

⁷⁰ 劉偉良，「『長三角經濟圈』2006-2007 年經濟發展與政策取向」，王長勝主編，《2007 經濟信息綠皮書：中國與世界經濟發展報告》（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 332。

⁷¹ 1997 年中國大陸省際關稅平均達 37%，較 1987 年高出 23%。Sandra PONCET, "Measuring Chinese domestic and international integration," *China Economic Review*, No. 14, 2003, p.3.

⁷² 辛向陽，《大國諸侯：中國中央與地方關係之結》（北京：中國社會出版社，1995 年），頁 585-597。

⁷³ 陳甬軍，《中國地區間市場封鎖問題研究》（福州：福建人民出版社出版，1994 年），頁 133-135。

⁷⁴ 周偉林、孫新雷，《經濟奧林匹克-關貿總協定與中國經濟的重塑》（上海：上海文化出版社，1993 年），頁 98-104。

⁷⁵ 雷明、劉敬波，「地方保護主義和地區間貿易壁壘的檢驗性分析」，《北京大學學報(哲學社會科學版)》，第 42 卷第 1 期，2005 年 1 月，頁 93。

⁷⁶ 蔣運鈞，「打破地區間貿易壁壘 推進長三角一體化」，《商場現代化》，第 477 期，2006 年 8 月，頁 211。

⁷⁷ George F. Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in United States* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1976). And John H. Cumberland(1979), pp.255-281.

規政策的制定阻礙了生產要素的流動與市場運作。⁷⁸

改革開放後，長三角區域發展中的政府角色，歷經 1980 年代至 1990 年代中期、1990 年代中後期等不同時期的發展，其中，中央政府對上海市的政策鬆綁發揮了巨大作用，上海獲得更多的經濟自主權及經濟資源的支持，對長三角整體的區域發展具有正面的意義。上海的發展從改革開放初期的中央主導轉為 1990 年代的地方政府主導模式，1990 年代末開始凸顯區域核心城市的角色，不但讓上海在區域、全國的經濟地位大為提升，⁷⁹更在國際市場上逐漸嶄露頭角，甚至成為各界重視的全球城市。⁸⁰

浦東新區的發展使得長三角地區內的地方政府從「各自為政」轉為「向上海看齊」的現象。⁸¹上海開始扮演區域「發展極」的角色，服務長三角並帶動區域發展，地方之間逐漸產生區域治理的概念。1990 年代中後期開始，上海經濟開放並承擔以金融、航運、物流等服務業為主的產業功能，結合以製造業為核心的江、浙兩省形成一種梯度推移、互補的產業發展模式，出現產業分工的雛形；⁸²造就了周邊城市對區域內生產要素流動的需求隨著產業群聚與分工日益增強，區域治理的發展逐漸從無序性對抗模式走向理性對抗模式。

隨著長三角經濟開放的程度日益擴大，與國際連結關係日益緊密，並融入全球產業價值鏈之中，在產業分工與產業群聚的意識強化下，競爭的項目從資源的爭奪轉移至研發、技術、資金的提升，競爭的對象由國內城市變成全球城市；尤

⁷⁸ 易凌、王琳，「長三角區域法規政策衝突與協調研究-基於法經濟學的視角」，《浙江社會科學》，2007 年第 6 期，2007 年 11 月，頁 199-202。

⁷⁹ 2002 年已有 51 家外資保險營業性金融機構入駐，佔全國外資金融機構約三分之一強；在上海設立代表處的外資金融機構有 72 家，這些機構的總資產更佔全國比重超過二分之一；若以國際金融中介的角色來評比，上海仍無法取代香港在全球金融市場的角色，但近年來政府大力的推動在各方面已有逐步追上的趨勢，甚至對香港的國際金融中心地位產生威脅。唐代彪、陳彥如，「香港與上海作為國際金融中心之比較」，《思與言：人文與社會科學雜誌》，第 45 卷第 2 期，2007 年 6 月，頁 79-87。

⁸⁰ 鈕則謙，《全球城市之建構：以上海市為例》（台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2005 年），頁 6-1。

⁸¹ 黃仁偉、金芳、錢運春、吳雪明，《上海對外開放與發展：實踐與經驗》（上海：上海社會科學院出版社，2009 年），頁 72-73。

⁸² 任作東、崔大樹，「長江三角洲統籌區域發展模式與途徑研究」，《理論月刊》，2006 年第 7 期，2006 年，頁 142。

其是全球大都會、城市群興起，區域內的分工合作更顯重要，共同追逐整體收益，而不再侷限自身利益最大化，這也是為何在 1990 年代後期或 2000 年開始各種合作平台在長三角地帶大肆展開的背景因素(表 5- 7)。

表 5- 7 長三角地區地方競合關係之演變趨勢

		核心城市(上海)	
		競爭	合作
其他普通城市	競爭	無序性對抗 (1980 年代)	理性對抗 (1990 年代後期)
	合作	理性對抗 (1990 年代中期)	協商合作 (2000 年開始)

資料來源：作者自製。

就長三角區域發展的趨勢與理論的結合，可以歸納出兩個途徑，一是當地方政府獲得的經濟利得愈多，地方行為愈會趨向保護本地的既得利益關係，因而有所謂的諸侯經濟、地方保護主義、地方統合主義等論述的提出；另一是隨著開放力度愈大、國際化程度愈高，地方事務呈現跨域化的態勢則會愈強，也就是說單一地方政府已難以單獨面對、操作、解決地方問題，許多地方事務超過行政區劃的界線，迫使地方政府必須尋求地方發展的策略創新。

事實上，合作不等於地方競爭的結束，往往地方採取合作的動機考量仍是以提升競爭力為目標。⁸³近年來，長三角地區許多城市競相建立各種開發區，以 2006 年的資料顯示長三角地區國家級的經濟技術開發區有 11 個、高新科技園區有 6 個、出口加工區有 24 個、保稅區有 3 個，包括上海的張江高科技園區、漕河涇新興科技開發區、陸家嘴金融貿易區、浙江省的杭州、寧波經濟技術開發區、江蘇省的蘇州高新技術開發區、蘇州工業園區、昆山經濟技術開發區等；此外，還

⁸³ 張學良，「世博會與長三角區域經濟的競合關係研究」，《長三角研究》，2007 第 1 期，2007 年 7 月，頁 121-122。

有為數眾多的省市級開發區，依 2006 年的統計上海市有 26 個、浙江省有 103 個、江蘇省更高達 109 個，⁸⁴長三角開發區建設的數量如此繁多與各地方政府熱衷營利項目的投資及過分強調 GDP 績效有關，形成新的圈地運動。⁸⁵

除了開發區數量的擴增，長三角區域的產業發展仍存在產業高同構的問題，各地方都希望提升當地的產業結構，紛紛提出以高科技、技術集中、服務業為核心的產業發展戰略。⁸⁶長三角地區十五個城市中有十一個城市選擇汽車配件製造業、八個城市選擇石化工業、十二個城市選擇通信產業為核心產業規劃。⁸⁷產業規劃雷同必帶來產業同構的現象，以江、浙兩省為例，兩地的產業格局皆以第二產業為主，且大多集中在重化工業與高新技術加工製造業；⁸⁸另外，據相關研究調查，上海市與浙江省的工業同構率有 70%，上海市與江蘇省達 80%，江、浙兩省更超過 90%(表 5- 8)；另就工業的同構率來看，江蘇、浙江兩省之間也呈現高度的產業重疊現象，而上海與江、浙兩省的同構程度逐年下降(表 5- 9)。

表 5- 8 長三角地區兩省一市的產業相關係數

年份	上海-浙江	上海-江蘇	江蘇-浙江	長三角地區
1997	0.73	0.82	0.97	0.87
1998	0.74	0.85	0.96	0.86
2000	0.74	0.86	0.91	0.85
2001	0.70	0.84	0.93	0.83
2002	0.70	0.84	0.91	0.82

資料來源：陳建軍，「長江三角洲地區的產業同構及產業定位」，《中國工業經濟》，第 191 期，2004 年，頁 19-26。

⁸⁴ 長三角聯合研究中心，《長三角年鑑(2008 年)》(河南：河南大學出版社，2009 年)，頁 629。

⁸⁵ 周肇光主編，《長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究》，頁 84-85。

⁸⁶ 研究顯示長三角地區城市群產業同構係數達 0.70，其中，蘇南地區的部分城市更高達 0.95。顧松年，「破『壁』合作-長三角一體化一個無可迴避的話題」，《現代經濟探討》，2007 年第 5 期，2007 年，頁 5-6。亦有論者認為長三角地區產業同構現象並不存在惡性競爭的局面，主要在於產品面向國際市場的擴張，以及國內市場的需求，使得產能過剩得以獲的舒緩；以及產業群聚的發酵和產品差異的基礎，使得產業競爭不至於嚴重惡化。李慶華、王文平，「長三角地區產業同構『悖論』解析」，《生產力研究》，第 20 期，2007 年 10 月，頁 102-103。

⁸⁷ 唐立國，「長江三角洲地區城市產業結構的比較分析」，《上海經濟研究》，2002 年第 9 期，2002 年 9 月，頁 52-55。

⁸⁸ 吳先華、郭際，「長三角一體化的矛盾根源與政府職能思考來源」，《經濟與管理》，2006 年第 4 期，2006 年，頁 10-13。

表 5-9 長三角兩省一市工業部門的同構現象

年份	上海-浙江	上海-江蘇	江蘇-浙江
1988	0.86	0.92	0.97
1990	0.86	0.90	0.95
1992	0.78	0.86	0.97
1995	0.79	0.85	0.96
2004	0.68	0.83	0.90
2005	0.67	0.82	0.91
2006	0.74	0.85	0.91

資料來源：趙連閣、胡穎瑩，「對長三角產業同構問題的新認識」，《經濟縱橫》，2007 年第 4 期，2007 年 4 月，頁 61。周立群、江甯，「京津冀與長三角產業同構成因與特點分析」，《江海學刊》，2009 年第 1 期，2009 年 1 月，頁 94。

有關長三角地區產業同構現象，有許多相異的解讀與分析，持同構問題嚴重看法的論述認為長三角製造業同構基數高達 0.9，⁸⁹且上海與其他地方之間的產業水平與技術落差並不明顯；⁹⁰相對的，亦有論者認為長三角地區製造業同構現象與產業結構、經濟增長之間呈現正向關係，且是一種必然現象，⁹¹就算產業結構相似但不等於產品結構相同，長三角地區的產業結構仍有差異性，⁹²加上大多是出口為主，所以此同構現象是良性的。⁹³然而，從主要的產品領域中(例如紡織、化學工業、醫藥製造、橡膠製品等)來看(表 5- 10)，兩省一市的同構問題則較凸顯，上海與江蘇之間以化學工業、醫藥製造、橡膠製品同構較嚴重，上海與浙江

⁸⁹ 莫建備、徐之順、曾驊、榮躍明，《大整合、大突破：長江三角洲區域協調發展研究》(上海：上海人民出版社，2005 年)，頁 5。唐立國，「長江三角洲地區城市產業結構的比較分析」，頁 52-55。

⁹⁰ 徐明棋等人，《競爭與合作：長江三角洲利用外資報告》(上海：上海財經大學出版社，2008 年)，頁 228。

⁹¹ 王志華，「長三角製造業結構趨同與經濟增長趨同的關係分析」，《產業經濟研究》，第 30 期，2007 年 10 月，頁 72。王志華、陳圻，「長三角製造業結構高級化與同構的關係分析」，頁 40。

⁹² 朱海就，「長三角蘇、浙、滬三地製造業競爭力比較」，景體華主編，《2004-2005 年：中國區域經濟發展報告》(北京：社會科學文獻出版社，2005 年)，頁 238-239。

⁹³ 俞立中、郁鴻勝主編，《長三角新一輪改革發展的戰略思考》，頁 37-40。

之間則以化學工業的同構度高，江、浙之間則是紡織和化學工業的同構問題較凸顯。本研究認為，同構現象在短期間內會與經濟增長呈現正向關係，就經濟發展的定律，產業過度同構仍會造成效率低落與競爭市場扭曲的問題，尤其當產業發展受到政府行政力量介入多於市場調控時，更無益於區域整體的發展。

表 5-10 長三角兩省一市主要產業的同構率

省市	紡織	化學工業	醫藥製造	橡膠製品
上海-江蘇	0.85	0.91	0.98	0.98
上海-浙江	0.74	0.97	0.61	0.50
江蘇-浙江	0.92	0.92	0.69	0.55

說明：此數據來自 2005 年的工業統計資料。

資料來源：趙連閣、胡穎瑩，「對長三角產業同構問題的新認識」，《經濟縱橫》，2007 年第 4 期，2007 年 4 月，頁 62。

前章節所述，地方爲了滿足政績表現，凸顯出「地方利益」與「區域比較利益」之間的矛盾，造成產業重複投資、生產分散進而降低區域經濟效益。在招商引資方面，長三角各地方政府沒有因爲區域合作的建立而停止或減緩爭奪企業入駐投資的競爭行爲，各地仍競相提出優惠政策來吸引企業投資，甚至對於本地企業提供優惠補助，以及提供行政性補貼，不但有逐年增加的跡象(表 5-11、表 5-12)，更造成地方財政負擔。另外，長三角地區重複建設的現象仍存，港口、碼頭、機場過度提供造成嚴重過剩的問題，⁹⁴不但造成資源的浪費，更加大無序競爭的問題；甚至導致區域治理模式的發展出現從合作模式溢回至對抗模式，以及各種模式並存的多重現象(如表 5-7 內的箭頭)。

⁹⁴ 龍游宇，「我國區域公共品提供不足與過剩並存的原因分析」，《韶關學院學報(社會科學版)》，第 23 卷第 8 期，2002 年，頁 59-65。

表 5- 11 上海市與浙江省地方財政對企業補助支出

單位：億元人民幣

年份	上海市	浙江省
2000	77.59	26.34
2002	121.2	46.92
2004	193.91	53.76
2006	251.99	55.22

說明：本表內 2000 年至 2006 年的數據是「企業挖潛改造資金」，2007 年之後各統計單位不再統計該數據。

資料來源：同表 4- 1。

表 5- 12 江蘇省對區域內價格補貼與企業補貼的財政支出

單位：億元人民幣

年份	一般財政支出	企業補貼	政策性價格補貼
2000	591.28	52.39	12.30
2002	1049.31	52.54	14.08
2004	1312.04	65.02	14.19
2006	2013.25	71.72	45.19

說明：同表 5- 11。

資料來源：同表 4- 1。

現實上，長三角地區的經濟發展也面臨許多困境與挑戰，以產業傾斜政策為例，中央的目的在於提升中國大陸產業競爭力，建立完整的產業聚落與分工佈局，深化技術轉移與科技創新的能力；然而，政策實施後，卻使得區域內各地競相爭取中央的項目支持，使得無序性對抗模式中的重複建設、省際壁壘、壓價競賽等問題仍存，尤其許多地方政府仍以滿足自身利益為優先，一味追逐產業升級為目標，而非以長三角整體發展為考量，產業同構的現象嚴重，不但不利於區域

產業分工，更加劇資源浪費、效率下滑的問題。⁹⁵

從協調機制來看，長三角地區雖已展開各種領域的合作協商，並且地方高層已有例行性的會晤座談；然而，事實上，就區域內存在利益矛盾甚至衝突的問題尚未建立具體協調機制的制度框架，使得區域綜合性合作制度化的發展仍留於形式化的階段，⁹⁶往往區域合作只是地方政府首長宣示性的論述，仍缺乏區域協作的制度性建構，更遑論對區域發展發揮約束力，因為沒有強制力的區域建制及合作契約的約束，導致了許多協調的內容與結果存在區域共識與地方發展不同調，以及區域政策不確定性的風險。⁹⁷

同時，因為合作機制尚未成熟的限制，使得區域合作的發展容易因地方利益的驅使而作罷；⁹⁸事實上，地方之間的互動仍受到行政區劃分割的影響，長三角二省一市對外商投資皆表示重視的態度，而且紛紛極力爭取外商企業進入當地投資設廠，地方各自為政的本位主義在利益最最大化的目標下，加劇了「地方統合主義」與「庇護主義」的問題，雖然各地已展開合作的接觸，當地方利益再次取代區域整體利益時，不但使得區域協商結果無法落實，合作的內容僅停留在以基礎建設項目為主的部門性協商，區域合作機制的建立及全面性的區域整合則進展緩慢。

另外，本研究試圖從區域整合的視角去觀察長三角區域治理的發展，理論上，就區域整合的發展有個內涵：制度整合、市場整合與產業整合，而這三個目標又與地方政府間合作障礙、產品與要素流動障礙和產業分工合作障礙等三種矛盾相關(如圖 5- 7 的原型)。⁹⁹事實上，政府角色仍在大陸經濟發展中扮演重要的角色，基於此，本研究修改該模式的論述，將區域發展的「政府主導」因素視為

⁹⁵ 劉偉良，「『長三角經濟圈』2006-2007年經濟發展與政策取向」，頁332。

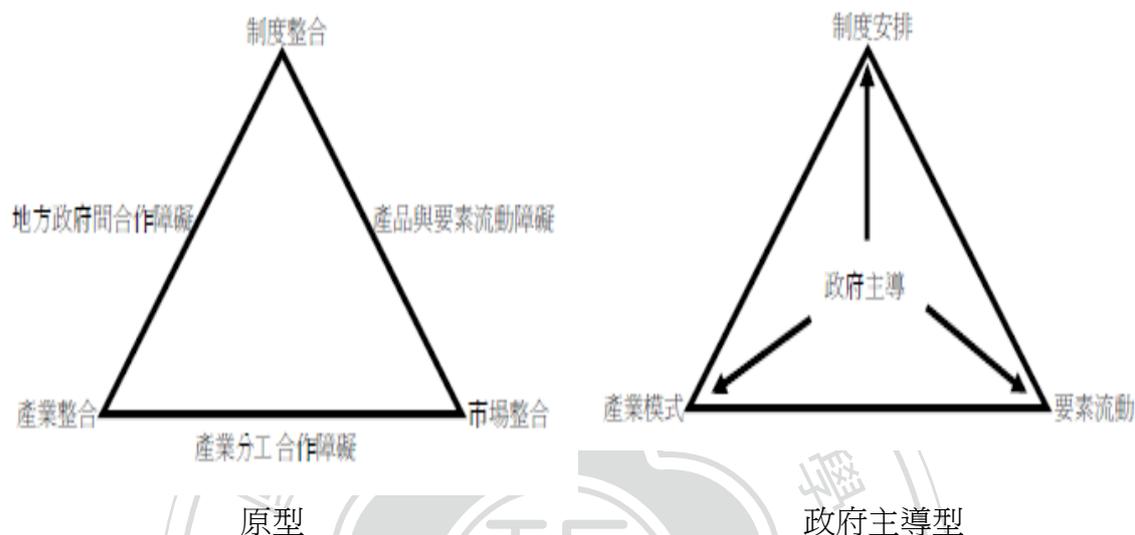
⁹⁶ 紀曉嵐，「長江三角洲一體化背景下的上海城市發展戰略定位研究」，頁89-90。

⁹⁷ 制度建立有利於引導私利行為轉為共同利益的追求。James M. Buchanan, *Constitutional Economics* (Cambridge: Basil Blackwell, 1991), pp.42-43.

⁹⁸ 汪后繼、汪偉全、胡偉，「長三角區域經濟一體化的演進規律研究」，《浙江大學學報(人文社會科學版)》，第41卷第6期，2011年11月，頁107-108。

⁹⁹ 保建云，「發達地區間區域一體化發展面臨的問題與地方利益協調分析-以長江三角洲和珠江三角洲為例」，頁63。

主要影響力放入模型中(如圖 5-7 的政府主導型)，此外更將原模型中的三個目標變化以符合中國大陸實情，包括了政府對制度安排、要素流動、產業模式的影響，這些都會影響區域整合的目標與發展。



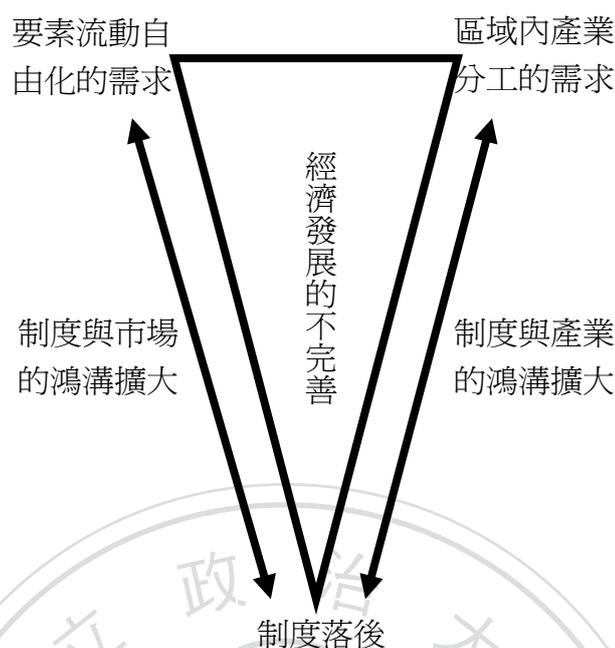
資料來源：作者參考並修改自保建云(2007)，頁 63。

圖 5-7 區域整合的目標及政府角色

現實上，長三角地區同其他地方一樣，因地方競爭與地方政府行為短期化的問題，往往市場要素與產業分工的格局與制度之間出現發展的鴻溝，也就是政府行政力的介入無法使經濟運作正常化發展，制度與市場要素自由化、產業分工的發展需求之間出現的鴻溝(圖 5-8)。地方政府為了吸引投資者進入，會競相壓低稅收導致財政收入不足，甚至無法提供最優化的公共服務使得地方社會福利下降。¹⁰⁰其中，對長三角地區的整體利益因地方行政管理而出現分割化，由政府經濟行為主導的地方保護主義和本位主義意識仍存，為了謀取地方利益與追求政績表現，削減企業規範與降低准入標準，以短期地方經濟利益為目標，反而侵蝕了長期公共利益，¹⁰¹甚至是對區域產業結構及區域治理的發展更為不利。¹⁰²

¹⁰⁰ George F. Break, *Intergovernmental Fiscal Relations In The United States* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1976).

¹⁰¹ 夏民，「公共利益的法理學思考」，《江蘇大學學報(社會科學版)》，第 9 卷第 6 期，2007 年 11



資料來源：作者自繪。

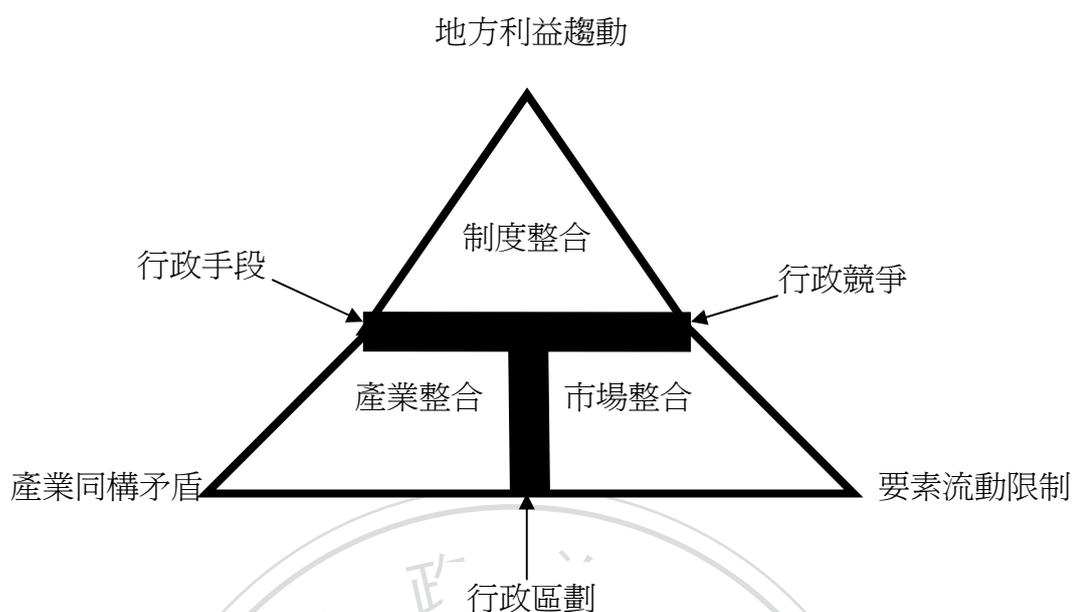
圖 5-8 制度安排與經濟發展的瓶頸

長三角區域內仍存在相互競爭的現象，地方政府參與市場資源配置的活動，過份介入經濟發展的運作，透過各種手段來壟斷地方經營利益，爲了維持地方既得利益，因此導致地方政府競爭性經營、生產要素缺乏自由流動、產業發展同構化趨勢等現象日益嚴重，結合圖 5-7 與圖 5-8 本研究提出長三角區域形成一種「T」字型的地方行政干預模式(圖 5-9)，包括採取各種保護本地經濟利益的行政手段、地方之間行政區劃的隔離及追求政績表現的行政性對抗競爭，導致長三角出現區域整合碎裂化的危機。¹⁰³

月，頁 64-68。

¹⁰² 周作翰、李風華，「論地方保護主義的含義」，《湖南文理學院學報(社會科學版)》，第 29 卷第 5 期，2004 年 9 月，頁 25-26。

¹⁰³ 盛洪，《分工與交易-一個一般理論及其對中國非專業化問題的應用分析》(上海：上海三聯書店，1992 年)，頁 118。



資料來源：作者自繪。

圖 5-9 長三角區域合作治理的困境

針對長三角區域治理的研究中，簡博秀(2008)認為長三角雖有很多合作的機制與平台，但是地方之間的競爭對區域治理帶來影響，甚至因為第三部門的治理功能不明確，長三角的區域治理呈現「沒有治理的政府」模式；¹⁰⁴然而，本研究發現，中國大陸第三部門的治理功能缺乏，政府治理對長三角的區域合作發展扮演重要的功能，尤其是基礎合作的項目發揮顯著的影響力，可以說是建構區域治理模式的典範，基於此，長三角的區域治理特色是地方政府主導的「合作模式」。

除此之外，長三角地區進行區域合作的過程中，政府仍握有主導的優勢條件，¹⁰⁵無論部門間的基礎建設合作或地方高層協調座談工作會議的召開，甚至是競爭關係的主導不無政府力量的介入，而缺乏私部門或非政府組織的參與，更遑論有公私協力關係的形成。¹⁰⁶換句話說，新區域主義相關論述中的民間力量在長

¹⁰⁴ 簡博秀，「沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式」，頁 28-32。

¹⁰⁵ 主要原因在於政府對其他非政府組織而言，具有「普遍性」(Universal)和「強制力」(Power of Compulsion)的特性。Joseph E. Stiglitz, "On the Economic Role of the State," In Arnold Heertje, ed., *The Economic Role of the State* (Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989), p.11.

¹⁰⁶ 簡博秀，「沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式」，頁 29-30。

三角地區仍無法承接治理的功能，以及市場運作的產業互補、競合關係運作仍不夠成熟；企業投資並非完全依據市場考量進行趨利避害的選擇，而是常常會受制於政府行政規劃的驅動(可參考本研究第四章有關杭州的個案分析)，甚至企業與政府形成相互共存的關係(可參考本研究第四章有關昆山的個案分析)；¹⁰⁷因此，中國大陸社會變遷往往來自政策強制推動的影響，也就是說市場經濟體制的改革過程與政府推動作用息息相關。¹⁰⁸

新區域主義的區域治理模式講求多元參與以形成公私協力關係，也就是政府單位與民間可以合作參與治理的過程；¹⁰⁹然而，目前長三角地區的區域合作模式僅由各地方政府部門主導，在中央治理走向地方治理的過程中，地方之間未因中央調整治理模式的契機，缺乏較具權威、較有系統、較具規範的制度化建制來協調地方矛盾與區域發展的規劃，未形塑出兩省一市政府認可的合作規範與機制，更遑論搭建各級政府、企業、非政府組織、個人等多元參與的治理平台，這都影響了長三角地區內政府間的制度合作進展。¹¹⁰

因此，長三角地區的區域合作模式在缺乏多元參與的前提下，政府主導仍勝於市場運作的影響力，再加上合作制度化的不足、要素流動自由化不夠等因素的制約下，僅存在合作平台並無治理的功能，這樣的區域治理模式可稱之為地方政府主導的「有合作卻無治理」的模式表現。

¹⁰⁷ David L. Wank, "The Institutional Process of Market Clientelism: Guanxi and Private Business in a South China City," *The China Quarterly*, No.147, September 1996, pp.820-838.

¹⁰⁸ Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *The American Journal of Sociology*, Vol.101, No.2, September 1995, pp.263-301.

¹⁰⁹ D. F. Kübler & H. Heinelt, "Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place," in H. Heinelt & D. F. Kübler, eds., *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place* (London: Routledge, 2005), pp.8-28.

¹¹⁰ 李娜，「金融危機下長三角區域合作的制度改革創新」，左學金主編，《2010年率先轉型中的長三角》(北京：社會科學文獻出版社，2010年)，頁285。



第四節 小結

1990 年初期，長三角區域發展出現治理模式的轉變，形塑出理性對抗模式的特徵，其中，二省一市之間形成「上海為龍頭、江浙為雙翼」的產業分工格局。嗣後，1990 年代中期開始，長三角區域內出現多種合作平台，甚至展開重大基礎建設項目的「功能性」地方合作關係，加上第三部門正處於初始的發展階段，可以說長三角的區域治理模式已有新區域主義中強調合作分工的雛形。

長三角地區的合作治理模式可歸納成兩個重要的意涵，其一是功能性跨部門的協調已取得具體的成效，地方政府認為基礎項目合作的利益衝突不大且容易取得共識，有利於累積合作的基礎；其二是中央治理轉為地方治理的過程中，政府仍握有主導經濟發展的優勢地位與權力，無論是具體的基礎項目合作，亦或地方高層的政策宣言，甚至是中央宏觀政策的介入，都無法忽視政府在其中所扮演的角色。¹¹¹理論上，區域治理應該是呈現多元治理的模式，行為主體的多元化將有助於區域經濟整合的發展；¹¹²然而，就區域治理的概念中，長三角地區缺乏多元參與的治理平台，往往受制於政治制度與權力的限制，第三部門的角色仍是處於相對弱勢的地位，對政策或公共事務難以發揮影響力。

儘管許多政府在地方發展規劃中強調區域分工協作的重要性，而且區域內也出現許多合作的平台與政府對區域合作的宣示性論述；然而，事實上，長三角區域合作的發展速度仍十分緩慢。長三角各地政府過度介入經濟發展，地方發展受到行政區劃分割的影響，以「全套式」產業策略進行各自的經濟佈局，尤其以行政手段採取削價競爭的方式，防止企業出走及吸引他地企業進入，加上地方官員的政績壓力使得政府經濟行為短期化，地方間仍在對抗模式的特徵，衍生出許多外部性問題，包括產業同構、重複建設等現象，不但有害區域整體性的產業發展，

¹¹¹ 汪斌，《中國產業：國際分工地位和結構的戰略性調整》（北京：光明日報出版社，2006 年），頁 168-169。

¹¹² 魏艾主編，《中國大陸經濟發展與市場轉型》（台北：揚智文化事業股份有限公司，2006 年），頁 167-168。

更不利於區域合作分工的發展。

當前長三角的區域治理僅存在合作的機制或平台，而沒有治理的功能，甚至在地方政府主導的模式中，缺乏其他非政府部門的參與、缺乏具權威的區域建制、缺乏強制性的區域發展戰略規劃，僅是一種政府主導的合作模式，這樣的區域治理可稱之為「有合作卻無治理」的模式表現，這樣的治理特徵除了凸顯出本研究一開始對第三部門分析上的限制考量，在研究途徑上更符合以政府角色為分析主軸的論證架構。



第六章 結論

第一節 研究發現

一、理論適用、變更及模式提出

隨著全球化與去中心化的發展趨勢，地方事務出現跨域化的現象逐漸顯著，參與區域治理的行為者日益多元、複雜，使得地方政府需要尋求新的治理模式以克服新公共管理的挑戰。⁵⁷⁹本研究試圖使用區域治理理論中的「公共選擇理論」及「新區域主義」的概念來探討中國大陸的區域發展中治理模式的轉變，並以長三角地區為個案分析。本研究的貢獻，從理論的意涵上共兩大點，包括理論的適用與模式的提出。首先就理論的適用方面，中國研究的進行往往會面臨套用西方理論是否妥適的問題，本研究在分析長三角甚至中國大陸區域治理的特徵時，地方的對抗模式從無序性走入理性，都可以看出中國大陸區域發展符合公共選擇理論所提出的特徵；換句話說，公共選擇理論所強調「競爭」、「用腳投票」的概念的確適用某些地方政府的治理行為。

本研究發現地方政府的對抗關係是一種從「無序的追求競爭」轉為「合作是為了競爭」的發展過程。許多研究文獻的論證中，過度強調中國大陸區域發展已進入新區域主義的階段；事實上，無論從理論的適用與現實的形勢來看，中國大陸受制於「行政區劃」的影響，使得地方合作機制難以發揮治理的功效，新區域主義「公私協力」、「無政府的治理」的概念更出現理論適用的挑戰，尤其是第三部門的治理功能，在長三角區域的個案中更難以彰顯公私協力的治理效果。

此外，就「核心都市」的輻射功能及「地方治理網絡」則是可以進一步檢視的途徑；然而，中央政府也是「地方競合」發展的影響因素之一，在黨政現實結構下的單一制政府體制，中央推動「區域協調」的宏觀手段仍會對「區域治理」

⁵⁷⁹ Nico Giersig, *Multilevel Urban Governance and the "European City": Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki* (New York: Springer-Verlag Research, 2008), p.15.

模式走向合作帶來一定的助益。綜合上述，可以說西方理論在中國研究的適用上，仍具有參考的價值，同時也必需考量現實的研究限制，來調整理論適用的可行性問題，此對模式的提出有相當大的重要性。

其次，在模式提出的部分，本研究提出無序性對抗、理性對抗式、合作等區域治理模式，將中國大陸的區域發展提供了可行性的分析架構，並提出「溢回」的概念來剖析區域發展的過程，以及提出「多重模式」的治理現象，挑戰了模式發展中對時間序列的概念，同時有助於中國區域研究分析上的解釋力，這些理論的提出與貢獻除了在長三角地區作為實證分析的適用，將可在其他區塊進行檢視，除了對不同區塊的治理特色進行比較，也與國外其他的經驗分析中提供貢獻，進一步凸顯中國研究的特殊性，更可在理論上產生對話與補充，作為後續研究的基礎。

本研究在應用「公共選擇理論」時，透過長三角發展的實證分析，分別提出無序性對抗模式中的治理特徵，以及以訪談資料進行佐證昆山、杭州兩地「理性對抗模式」的治理特性與比較分析；另外，就「新區域主義」中有關公私協作的論述部分，考量中國大陸第三部門對治理的作用過於薄弱，提出了「政府主導」的區域治理，以及對當前長三角合作的發展困境，本研究認為這是一種「有合作卻無治理」、「功能性區域合作」的模式特徵，較先前文獻提出的「沒有治理的政府」更容易解釋當前長三角的區域治理發展。

二、政府介入地方發展的角色扮演：中央治理走向地方治理的轉變

在全球化時代裡，地方發展模式一再轉變，政府治理職能同時受到挑戰。⁵⁸⁰中國大陸政府經濟職能從過去由中央主導的模式，轉為權力下放至地方政府的「地方主導模式」(Local Government Leading Model)。⁵⁸¹時代的轉變，政府的治

⁵⁸⁰ 周牧之，《中國經濟論：崛起的機制與課題》(北京：人民出版社，2008年)，頁213-214。

⁵⁸¹ 陶希東，《轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」為視角》(上海：上海社會科學院出版社，2007年)，頁69-71。

理能力因公共需求的擴大而面臨挑戰，其中，私部門在治理中可扮演的角色逐漸受到重視；事實上，第三部門在中國大陸的發展仍不成熟，無法獨立於政府之外，更難以發揮具自主性的治理能力，表現出一種「政府主導型」的公民社會。⁵⁸²除此之外，地方發展不再侷限行政區區劃的範圍，區域公共財支出的需求日益提升，區域治理概念慢慢融合地方發展的內涵，如何加強地區合作是地方政府進行區域治理的重要策略。基於此，長三角地區的地方政府爲了提升行政效能與競爭力，有關「誰來治理長三角」和「如何治理長三角」更是無法忽略的重要課題，這也是本研究關注的焦點。

區域治理的形成，地方政府針對合作需求與利益衝突的比較，透過各方自願、平等和充分的磋商，進而形成區域合作機制並實現治理的目的。⁵⁸³換句話說，地方之間協商合作制度的基本特點來自於內生的策略互動，而不是由上或外部的給定，就這樣的觀念來看，1982年由國務院主導成立的「上海經濟區規劃辦公室」僅是一種中央政府主導下的由上而下協調整合，並不是地方內生化的合作基礎，此也解釋了該機構失敗的原因。⁵⁸⁴

然而，在某個程度上來看，「上海經濟區規劃辦公室」對長三角地區合作提供了初步的觀念與啓發。⁵⁸⁵改革開放初期，中國大陸仍處於計畫經濟走向市場經濟的過渡階段，以及中央有意抑制上海經濟發展與反「大城市化」的思維影響下，⁵⁸⁶長三角地區並不存在區域治理的模式，而是由中央政府擔起治理的主角，透過由上而下的中央治理模式，規劃長三角經濟開放區內的發展戰略；然而，往往中央政府無法完全瞭解地方偏好，政策容易出現與地方利益相抵觸的錯估困境，⁵⁸⁷

⁵⁸² 鈕則謙，「上海市的城市治理與空間佈局之分析」，《國家與社會》，第3期，2007年12月，頁170。

⁵⁸³ 青木昌彥，《比較制度分析》（上海：上海遠東出版社，2001年）。

⁵⁸⁴ 徐劍峰，「長三角區域一體化進程中的浙江發展」，萬斌主編，《2005年：中國長江三角洲區域發展報告》（北京：社會科學文獻出版社，2005年），頁67-91。

⁵⁸⁵ 簡博秀，「沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式」，《公共行政學報》，第27期，2008年6月，頁20。

⁵⁸⁶ Shahid Yusuf & Weiping Wu, *The Dynamics of Urban Growth in Three Chinese Cities* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

⁵⁸⁷ Richard W. Tresch, *Public Finance: A Normative Theory (The Second Edition)* (Boston: Academic Press, 2002), p.574.

當時長三角地區的地方政府對參與區域合作意願低落，以及各省市的地方利益不易形成共識，地方之間在行政區劃的阻礙下，導致上海經濟規劃辦公室終於於 1988 年宣告裁撤，此顯示出改革開放後地方權力的提升壓倒了由上而下的經濟控制，地方政府作為利益主體的行為者角色日益突出，⁵⁸⁸這也反映出中央治理能力面對市場、社會關係挑戰的難為，以及全球化時代的「去中心化」與「割裂」形勢中，中央政府不再握有如過去具絕對的權威角色，地方政府成為追求經濟效率最大化的主要行為者及經濟利益的擁有者。⁵⁸⁹

1990 年代開始，中國大陸改革力度加大，尤其是鄧小平南巡後中央政府對上海市經濟管制的鬆綁，使得上海市得以獲得獨立自主的經濟權力來發揮原本具有的優勢條件，中央並明確在《九五計畫》中指出以上海浦東新區的開放與開發來推行長江三角洲的區域發展，將上海及浦東新區定位發展金融貿易為核心的服務業中心，長三角地區其他城市相應上海市的定位扮演製造業基地的角色。中央對上海市的權力下放，有利於長三角地區走向產業分工與區域合作的目標，具體的發展包括 1990 年啟動上海與江蘇之間的滬寧高速公路、1997 年成立城市經濟協調會等，這都顯示各地方對區域合作的認知有進一步強化的趨勢。

1990 年代中後期開始，長三角區域治理發展模式轉為「由下而上」的特性，此符合本研究的假設 1，一方面來自地方經濟發展與市場劃的需求，另一方面是中央政府未採取實質性的行政干預，也就是說中央政府對區域發展的治理模式逐漸轉為宏觀性的指導角色，而不是計畫體制下的指令性位階。⁵⁹⁰而中央對長三角區域經濟發展的功能大致可歸納為三種，包括：大項目的審批、控制國有銀行的貸款和財政資源的分配、地方衝突的調節。⁵⁹¹從中央的角度來觀察，中央對地方合作的發展採取樂觀的態度，一來可以緩和地方無序競爭的衝突，二來又可因為

⁵⁸⁸ Kevin J. O'Brien & Liangjing Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, Vol.31, No.2, Jan. 1999, pp.167-186.

⁵⁸⁹ Richard Baum, "China after Deng: Ten Scenarios in Search of Reality," *The China Quarterly*, No. 145, March 1996, p.154.

⁵⁹⁰ Christine P. W. Wong, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *The China Quarterly*, No.128, December 1991, pp.710-713.

⁵⁹¹ 趙偉，「長三角經濟：一個多層次核心-外圍綜合框架」，《浙江社會科學》，2007 年第 6 期，2007 年 11 月，頁 18。

地方合作來遏阻地方各自為政對中央威權地位的挑戰，甚至有助於全國區域經濟的發展。⁵⁹²總的來說，1990 年代中期開始，政府介入長三角地區發展的模式出現巨大的轉變，從中央治理進入地方治理的發展中，地方政府在區域經濟的作用大幅提升。

三、中國大陸區域治理模式的轉變

保建云(2007)認為，中國大陸沿海經濟開放區的經濟表現日益亮眼，以及地方產業發展與競爭力的提升，與中央政府下放經濟事權與管制鬆綁息息相關。⁵⁹³綜觀改革開放後，中國大陸政府對區域發展的治理行為，中央政府對地方政府放權讓利的措施，刺激了地方積極營造經濟發展的企圖心，地方政府成為促進投資增長的主要力量，⁵⁹⁴地方政府採取各種行政手段與介入經濟運行的途徑來推動地方發展與促進經濟表現，甚至有些地方政府所採取的經濟政策是超越了中央的規範底線；⁵⁹⁵然而，雖然地方政府的自主性發展有助於地方經濟的快速增長，但是，也因為地方權力過度擴大而導致負面影響與外部性現象。⁵⁹⁶

本研究歸納出三個主要的正面發展，首先，地方獲得權力後有利於促進整體經濟的高速成長，地方政府之間對於招商引資所投入的資源與政策支持，直接帶來地方經濟利益的增加，⁵⁹⁷同時間接有利於全國經濟成長。⁵⁹⁸其次，「去中心化」的過程使地方對公共財的供給也大幅增加，地方政府改善投資環境來吸引和滿足

⁵⁹² 趙建民，「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」，《中國大陸研究》，第 38 卷第 6 期，1995 年 6 月，頁 78。高長、吳瑟致，「中港建立 CEPA 後之形勢發展及其對臺灣經濟之影響」，《展望與探索》，第 3 卷第 4 期，2005 年 4 月，頁 28。

⁵⁹³ 保建云，「發達地區間區域一體化發展面臨的問題與地方利益協調分析-以長江三角洲和珠江三角洲為例」，《商業經濟與管理》，第 192 期，2007 年 10 月，頁 58-63+80。

⁵⁹⁴ 傅豐誠，「中國經濟動向-宏觀調控如何走下去」，《經濟前瞻》，第 107 期，2006 年 9 月，頁 15。

⁵⁹⁵ Richard Baum, "Political Stability in Post-Deng China: Problems and Prospects," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 6, June 1992, pp.497-498.

⁵⁹⁶ 周偉林，《中國地方政府經濟行為分析》(上海：聯經出版社，1997 年)，頁 85-88。

⁵⁹⁷ Yingyi Qian & R. Barry Weingast, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Policy Reform*, Vol.1, No.1, March 1996, pp.155-159.

⁵⁹⁸ Olivier Blanchard & Andrei Shleifer, Olivier Blanchard & Andrei Shleifer, "Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia," *Harvard Institute of Economic Research Working Papers*, No. 1889, February 2000, p.2 & pp.9-10.

發展的需求，大量投入包括教育、治安、制度、環境等基礎建設，增加地方公共財的供給，不但有利於地方城市化的發展，也有助於企業投資環境的改善。⁵⁹⁹第三，地方政府積極透過制度的創新，來吸引外商投資及增加地方競爭條件，⁶⁰⁰此不但有利於地方財政收入的增加，更對提升地方制度的完善性及地方市場機制合乎國際規範有正面的幫助。

地方政府大力推動地方建設帶來經濟增長、制度創新發展的同時，因為地方以追求利益最大化為目標，政府行為出現營利化與短期化的現象，⁶⁰¹進而導致地方發展出現一系列的負面衝擊，所產生的負面影響包括四點：第一，地方政府為了取得競爭優勢，紛紛制訂地方的優惠政策來吸引資金的流入，不顧地方財政收支平衡，一味給予企業補貼及巧立名目來減少或取消對企業的課稅要求，這樣的削價競爭，卻也帶來地方制度成本的增加，更降低地方公共服務的品質。

第二，地方政府為了角逐經濟利益，往往直接參與市場的運作，利用各種手段來扭曲正常的市場運作，例如提供本地企業的行政補助，以及政策性的價格補貼，甚至限制外來產品的進口及限制稀缺性資源的出口，這都造成地區內消費市場的成本提高甚至導致了企業競爭能力的降低。

第三，地方政府往往無視自身的比較優勢條件與考量地方資源稟賦的限制，將資源配置投放在與其他地方相同的基礎設施上，例如國際機場、深水港口、商務大廈等建設，這樣為了競爭而競爭的資源浪費案例在中國大陸更是多到不勝枚舉，長三角地區也不例外。

最後，地方政府往往為了地方利益而犧牲地方公共利益，主要原因在於地方政府過度重視經濟角色，⁶⁰²而且第三部門的治理功能不凸顯，⁶⁰³往往經濟利益因

⁵⁹⁹ Christine P. W. Wong, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," pp.710-713.

⁶⁰⁰ Koleman S., "Does Government Decentralization Increase Policy Innovation?" *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 4, No. 2, 2000, pp.228-230.

⁶⁰¹ Minxin Pei, "China's Governance Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 81, Issue 5, September/ October 2002, p. 105.

⁶⁰² 周黎安，「晉升博弈中政府官員的激勵與合作-兼論我國地方保護主義和重複建設問題長期存在的原因」，《經濟研究》，2004年第6期，2004年6月，頁33-40。

⁶⁰³ 楊建華、范曉光，「努力將長三角打造成中國和諧發展發行區-2007~2008年長三角區域和諧

政府追求短期政績表現與既得利益的考量取代了社會公共利益的維護，⁶⁰⁴導致許多社會、經濟等方面的問題嚴重惡化。

綜合上述，改革開放後，中央的權力下放，地方相繼採取競爭措施，從無序性到理性對抗模式，甚至後來出現合作治理模式的發展；然而，「提升競爭力」仍是地方政府主要的考量，無非是為了地方經濟政績的表現。⁶⁰⁵此外，各種競爭模式並沒有因為新模式的出現而從此消失，換句話說，地方之間競爭模式的轉變，有可能在某一時期同時出現無序性對抗、理性對抗、合作的治理案例；甚至這樣的發展模式會出現「溢回」(Spill-back)的現象，就中國大陸整體的發展來看符合本研究的假設 2，也就是說地方政府會因為地方利益的政策需求或經濟發展趨勢的轉變，除了從合作、理性對抗溢回到無序性對抗模式之外，同時採取不同的競爭手段，出現多種治理模式並存的多重現象。

四、無序性對抗治理模式的泛化現象

本研究發現改革開放後，地方之間雖然從無序性治理模式轉為理性對抗模式，進而邁入合作的區域治理過程，但是，地方競爭所帶來衝擊仍然存在，當「個體理性」選擇的利益大於「集體理性」的選擇，就算局部性層面進入合作模式，其他領域仍會出現許多無序性對抗、理性對抗的治理模式，⁶⁰⁶這樣的發展模式仍會出現「溢回」的現象，也就是當新的競爭項目出台時，地方政府仍可能會採取優勢政策，甚至再回到惡性的競爭關係，換句話說，地方政府之間因不同目標考量會表現出不同的競爭方式，甚至區域內存在「多重治理模式」(Multi-governance models)共存的特性。

發展報告」，何一峰主編，《2008 年和諧長三角》(北京：社會科學文獻出版社，2008 年)，頁 37。

⁶⁰⁴ James M. Buchanan, "A Contractarian Paradigm For Applying Economics," *American Economic Review*, Vol.65, No.2, May 1975, pp.225-229.

⁶⁰⁵ 張學良，「世博會與長三角區域經濟的競合關係研究」，《長三角研究》，2007 第 1 期，2007 年 7 月，頁 121-122。

⁶⁰⁶ 徐明棋等人，《競爭與合作：長江三角洲利用外資報告》(上海：上海財經大學出版社，2008 年)，頁 228-235。

1990 年代開始，長三角地區在上海經濟逐漸開放後，甚至躍居長三角的龍頭地位，地方治理能力已成為區域發展的主動力量，也就是說區域內的地方政府自主性選擇發展策略是建構地方競爭力的重要途徑。當中央治理走入地方治理的轉變模式，地方承接了中央區域發展的功能；⁶⁰⁷長三角地區的地方政府因中央權力下放而有不同階段的轉變，其中，原本在 1980 年代時期，上海市以國有企業為核心，同時遭受中央力量的控制之下，江、浙兩省尋求地方發展機會大力推動鄉鎮企業與民間企業，優勢與經濟表現皆高於當時的上海市。

進入 1990 年代時，上海逐步脫離中央的管控，加上原本具備的經濟條件與工業基礎，國有企業轉型民營化的策略，同時定位以浦東新區吸引國際高科技產業與金融服務業投入的建設，上海的經濟能量迅速崛起。⁶⁰⁸上海市的經濟開放過程中，金融中心角色的確立有助於長三角地區內的合作與協調機制的建立，甚至成為國際重要的城市群之一；⁶⁰⁹然而，上海後發優勢級原本具備的經濟條件促使當時許多鄉鎮企業走向上海轉移，雖然一方面有利於上海城市化規模擴大，但另一方面卻對江、浙兩省帶來排擠的競爭壓力。⁶¹⁰

長三角地區在 1980 年代至 1990 年代所出現地方競爭現象，來自於地方政府追逐自我利益最大化目標而引起，往往因為政績表現及地方利益而出現惡性競爭的現象，進而導致資源的浪費。⁶¹¹地方政府以全局式的產業發展佈局，競相建立相同的產業重心，皆以滿足地方利益的需求作為出發點，而非長三角區域發展的整體利益為主，所已出現產業分工不明、趨同化等現象。⁶¹²

本研究提出長三角地區呈現的無序性對抗治理模式中，包括資源浪費的競

⁶⁰⁷ 王夢奎、李善同等人，《中國地區社會經濟發展不均衡問題研究》（北京：商務印書館，2000 年），頁 261-267。

⁶⁰⁸ 謝天成、朱曉華，「1978 年以來長江三角洲地區經濟格局動態變化研究」，《中國人口·資源與環境》，第 18 卷第 5 期，2008 年 6 月，頁 9。

⁶⁰⁹ 上海財經大學財經研究所編著，《2009 上海城市經濟與管理發展報告：上海國際金融中心建設：戰略與途徑》（上海：上海財經大學出版社，2009 年），頁 178-180。

⁶¹⁰ 徐明棋等人，《競爭與合作：長江三角洲利用外資報告》，頁 228。

⁶¹¹ 劉昆、梅姝娥，「區域技術創新系統建構中的政府行為分析-以長三角為例」，《江蘇商論》，2007 年第 6 期，2007 年，頁 166-167。

⁶¹² 俞立中、郁鴻勝主編，《長三角新一輪改革發展的戰略思考》（上海：上海人民出版社，2008 年），頁 332。

爭、削價式的競爭、區域內的經貿壁壘和產業趨同化現象等四個面向，就公共選擇模式的理論來看，長三角地方政府與企業形成相互共存的庇護主義關係，進一步堅固了地方既得利益的考量；⁶¹³尤其在行政區劃的封鎖下阻礙了區域內生產要素的自由流動，不但使得市場運作出現外部性問題加劇了交易成本的增加，更無法達到公共選擇模式中追求公共利益最大化的目標。⁶¹⁴基於此，長三角地方政府間的無序競爭是一種「地方主義的病態學」(Pathology of Localism)，本研究對此對抗模式的特性稱之為「阻塞的細胞結構」(Blocked-cells structure)現象。

長三角地區的治理模式中發現，無序性對抗模式與理性對抗模式之間雖然呈現依時間序列衍生的先後關係，但並不是相互排斥的單一存在現象；換句話說，地方政府會因不同的目標考量而表現出不同的競爭方式選擇，在長三角也會出現從理性溢回至無序性的對抗現象，甚至呈現對抗的「多重模式」現象，例如現今各地方仍十分重視開發區建立的圈地運動，就模式並存的現象，長三角的個案分析也符合本研究的假設 2 與假設 3。

五、地方間理性對抗治理模式的特性相異

長三角地區近年來積極發展跨區合作，甚至展開許多不同層級的地方政府論壇，區域治理的概念更逐漸成為中國大陸經濟發展的焦點；就地方利益的考量，地方政府投入區域合作，甚至推出區域發展策略，無非仍是以地方利益最大化為首要目標；⁶¹⁵換句話說，如何擴大、保護地方利益仍是觀察中國大陸治理發展的關鍵。由於改革開放初期，上海受到中央管制，長三角區域發展呈現江蘇與浙江兩省各自為政的空間特性，因此出現「蘇南模式」、「溫州現象」等經典案例。

1990 年代，隨著浦東新區的建立，上海獲得更多的權力及制度彈性，逐漸形成長三角地區的龍頭角色，此導致了該地區發展途徑的轉變，由過去的「各自

⁶¹³ David L. Wank, "The Institutional Process of Market Clientelism: Guanxi and Private Business in a South China City," pp.820-838.

⁶¹⁴ 何顯明，《市場化進程中的地方政府行為邏輯》(北京：人民出版社，2008 年)，頁 467。

⁶¹⁵ Iain Begg, "Cities and Competitiveness," *Urban Studies*, Vol. 36, No. 5-6, May 1999, p.807.

為政」轉為「向上海靠攏」的現象，各地方政府紛紛提出以上海回中心的策略；甚至後續出現的合作平台與機制，皆以上海作為合作的重要對象。除此之外，因為上海的因素，以及國際化的趨勢之下，地方之間的競爭模式隨之轉變，地方政府紛紛提出相關制度、政策安排來因應環境的轉變，競相建構差異性的競爭優勢。

長三角地區經濟迅速增長，區域內的產業結構與分工模式亦逐步展開；然而，區域治理的核心價值在於生產要素得以在區域內自由流動，這些產業結構轉型對區域整體發展的影響甚大，長三角地區仍存在環境、市場、產業等問題，出現合作機制缺乏、地方主義仍存、生產要素流動阻礙、產業趨同發展等現象，使得區域合作與市場依體化的進展仍處於較無實質性的狀態。⁶¹⁶

本研究透過訪談進行個案分析，從杭州與昆山地區在經濟發展的過程中，提出兩地競爭模式特徵的比較，首先，「政府主導發展型」(Government- dominant Development Pattern)與「企業服務型」(Enterprise's Service- oriented Pattern)的不同，其中，杭州政府透過整體規劃的政策途徑主導了產業規劃，以設定產業類別為目標，產業的聚落以合乎政府需求的形式呈現，這凸顯出杭州地區治理模式呈現以省級政府主導地方經濟發展的「政府主導發展型」特徵；相對的昆山政府則採取了對企業類別的選擇設定，以吸引台資企業為主要對象，並提升政府職能的「企業服務型」發展。

其次，杭州與昆山都透過資源的配置及政策的規劃來設定自我發展的特殊性以提升競爭力，兩地呈現「垂直省級治理關係」(Vertical Province Governance Pattern)和「橫向地方治理關係」(Horizontal Local Governance Pattern)的對比，浙江省在 2000 年開始，由省政府來管轄下級地方政府進行產業規劃，以防止地方無序的問題，以及解決各地方出現產業同構的現象，杭州是由上級省政府的規劃，透過由上而下的模式來規劃出杭州的比較優勢競爭條件，形塑出「由上而下的比較優勢競爭」現象，杭州的發展格局呈現了上級政府與下級政府的「垂直發

⁶¹⁶ 宋巨盛，「長江三角洲區經濟一體化研究」，《當代財經》，2003 年第 2 期，2003 年 2 月，頁 111-113。

展」特徵。另外，昆山地區則發展出自我的策略方針，昆山以連結上海作為出發點，與上海之間形成發展的錯位關係，可將之視為一種重視與鄰近城市的分工關係以提升自我發展機會的「橫向連結」途徑，出現一種「橫向連結」的理性對抗模式。就昆山與杭州的案例來看，此亦符合本研究的假設 2 所指地方政府提出有利自我的發展策略，形成不同的治理模式。

六、新區域主義的出現？地方政府主導的合作治理模式

長三角地區的合作發展，在歷經無序性對抗模式至理性對抗模式之後，地方之間已意識到地方協力發展的重要性；尤其 1990 年代初期，鄧小平的南巡講話與上海浦東新區的成立，長三角地區經濟發展開始出現地方治理的模式。1990 年代中後期，長三角地區內出現多種合作平台，甚至展開重大基礎建設項目的「功能性區域治理」模式，已有新區域主義區域治理雛形。

本研究認為長三角地區同其他地方一樣，因地方競爭與地方政府行為短期化的問題，往往市場要素與產業分工的格局與制度之間出現發展的鴻溝，也就是政府行政力的介入無法使經濟運作正常化發展，制度與市場要素自由化、產業分工的發展需求之間出現的鴻溝。對長三角地區的整體利益因地方行政管理而出現分割化，由政府經濟行為主導的地方保護主義和本位主義意識仍存，為了謀取地方利益與追求政績表現，削減企業規範與降低准入標準，以短期地方經濟利益為目標，反而侵蝕了長期公共利益。⁶¹⁷

本研究發現長三角區域內仍存在相互競爭的現象，地方政府參與市場資源配置的活動，過份介入經濟發展的運作，透過各種手段來壟斷地方經營利益，為了維持地方既得利益仍會出現各自為政、各行其是的現象，甚至衍生多頭格局的激烈競爭，⁶¹⁸導致地方政府競爭性經營、生產要素缺乏自由流動、產業發展同構化

⁶¹⁷ 夏民，「公共利益的法理學思考」，《江蘇大學學報(社會科學版)》，第 9 卷第 6 期，2007 年 11 月，頁 64-68。

⁶¹⁸ 謝富紀，《中國都市圈創新體系》(上海：格致出版社、上海人民出版社，2009 年)，頁 150-151。

趨勢等現象日益嚴重，形成「T」字型的地方行政干預，包括採取各種保護本地經濟利益的行政手段、地方之間行政區劃的隔離及追求政績表現的行政性對抗競爭，導致長三角出現區域整合碎裂化的危機。⁶¹⁹茲因中國大陸第三部門的治理功能缺乏，且政府治理能力仍具絕對的權力地位，長三角的區域合作發展仍有建構區域治理模式的典範，尤其對於基礎合作的項目已有顯著的進展。

本研究認為長三角地區進行區域合作的過程中，政府仍握有主導的優勢條件，無論部門間的區域基礎建設合作，亦或地方高層協調座談工作會議的召開，甚至是競爭關係的轉變，地方政府都扮演主要的角色；，私部門或非政府組織仍處於治理的邊緣，新區域主義所定義的公私協力關係難以形成，此符合本研究一開始對於研究限制的論述，以及以政府角色為主軸的分析架構。目前長三角地區的區域合作模式僅由各地方政府部門主導，長三角地區的區域合作模式在缺乏多元參與的前提下，政府主導仍勝於市場運作的影響力；⁶²⁰再加上合作制度化的不足、要素流動自由化不夠等因素的制約下，僅存在區域平台，而更不利於深化區域治理的發展，長三角地區呈現地方政府主導的「合作治理模式」，是一種具「有合作卻無治理」的模式特徵。

⁶¹⁹ 盛洪，《分工與交易-一個一般理論及其對中國非專業化問題的應用分析》（上海：上海三聯書店，1992年），頁118。

⁶²⁰ Joseph E. Stiglitz, "On the Economic Role of the State," In Arnold Heertje, ed., *The Economic Role of the State* (Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989), p.11.

第二節 後續研究建議

一、針對其他區域的發展模式進行分析

本研究在第三章就改革開放後中國大陸區域發展與政府治理角色進行概況分析，同時在第四、五章以長三角地區為例，包括從中央政府、地方政府的視角、地方競爭現象，以了解長三角地區的無序性對抗模式；嗣後，以杭州、昆山為個案分析，比較兩地的理性對抗模式。最後，就長三角地區的區域合作發展進行分析，並提出合作治理模式的特徵與發展困境。

然而，中國大幅幅員廣大，不同區域受到地理、文化、歷史、民族等因素的影響而有多元的發展現象，例如東北地區的老工業基地基礎、鄰近東北亞地區等因素可能對地方治理發展造成的影響，以及京津冀區域為中心的環渤海經濟區，北京的政治龍頭及以天津為金融中心的濱海新區之間的互動關係等等，因此，除了長三角地區外，其他地區的經濟發展中政府角色的扮演及作用為何？所呈現的治理特徵有何不同？都將會是探討中國大陸區域治理的重點之一，並可進一步就不同地區的區域治理模式進行模型建構與比較分析，而其他地區是否存在更複雜、矛盾的因素，則待後續研究進一步探析。基於此，未來相關政府政策機構將可進一步深入觀察，此對政策研擬與情勢判斷而言是不可忽視的一環。

二、國際發展模式的比較

社會科學的研究往往沒有固定的正確答案，而單一模式普遍性的理論操作常會遇到個案適用的困難，因此透過不同因果關係所形成的發展經驗，實證分析是進行政治經濟相關研究的重要途徑。治理如同本研究中常提到會因環境條件的不同與行為者的選擇考量出現各種發展路徑；⁶²¹尤其，全球化的發展，跨國經驗的

⁶²¹ Jon Pierre, "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics," *Urban Affairs Review*, Vol.34, No.3, January 1999, pp. 377-389.

比較與分析更是研究治理議題不可忽視的面向。

近年來，全球城市、城市群等議題受到治理研究者的重視，國外相關文獻也針對相關議題進行深入的研究並提出豐富且具貢獻的成果；基於此，面向國際化的中國大陸已逐漸展現崛起的實力，對外積極成為區域甚至全球政經強權國家；對內而言，地方政府之間透過區域合作的方式來提升自我競爭力，此外，有論者提出中國大陸的全球城市崛起，將面臨國內、國際兩重城市競爭與合作的趨勢，⁶²²這樣的趨勢中，中國大陸出現的全球城市、城市群、都會圈的治理意涵為何？而其中的政府角色有何轉變？以及呈現何種治理特徵及模式？又與國際發展經驗與模式之間有哪些差異？這都會是將來探討中國大陸治理議題，以及研究國際發展模式不可忽略的課題，此對理論的建構與補充，以及未來學術發展甚為重要。

三、治理的跨領域面向

本研究以區域經濟發展為出發點，針對中央、地方政府角色對地方經濟發展的治理作用與影響進行分析討論；然而，治理不單只是以經濟作為指標，仍包括了社會、政治、環境、治安、公私協力、非營利組織等跨領域面向，尤其當與地方發展相關事務的範圍逐漸擴大的同時，政府所面對的議題與治理內容將更為複雜、多元。⁶²³

就區域治理的探究，本研究以「長江三角洲」地區作為研究的地理範圍，此仍是一種以行政區劃為分界的考量；然而，區域、跨域的合作往往不侷限在鄰近地區的互動與競合表現，區域合作甚至呈現大區化的趨勢；⁶²⁴而且，並不只存在國內的地方競合作關係，更逐漸與國外的地方政府展開競合互動。Graves(1964)指出，當地方對區域的意識強化時，將可能聯合對中央政府進行「討價還價」的

⁶²² 周振華，《崛起中的全球城市：理論框架及中國模式研究》(上海：上海人民出版社，2008年)，頁170-172。

⁶²³ B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (Lawrence: University Press of Kansas, 1996), p.19.

⁶²⁴ 王振，「深入推進長三角地區聯動發展：新形勢、新階段、新趨勢」，何一峰主編，《2008年和諧長三角》(北京：社會科學文獻出版社，2008年)，頁125-126。

博奕行爲，地方間的競爭關係轉爲區域間的競爭趨勢將會是未來探究區域治理發展的焦點。⁶²⁵尤其許多交通運輸與資訊節點以城市爲中心，並形成城市經濟網絡來運行全球的經濟活動，地方(城市)政府已逐漸取代國家互爲國際競爭對手，⁶²⁶同時，跨國性的地方治理合作已成爲國際發展的另一趨勢，除了「由國家推動之經濟整合」模式之外，由下而上的自發性區域合作逐漸形成區域主義的主要內涵之一，⁶²⁷例如東南亞「成長三角」(Growth Triangle)的次區域合作模式即是具體例子。⁶²⁸近年來，中國大陸積極推動「微區域主義」(Micro-regionalism)型式的合作戰略，⁶²⁹例如地方論壇的對外交流模式、區域性的城市群交流機制、生態環境個案議題的合作關係等，⁶³⁰此都凸顯出地方間「跨國性競合治理」(Transnational Co-opetition Governance)模式形成的趨勢，更可能是未來學術研究上對治理討論的焦點。

四、中國大陸發展模式的新趨勢

隨著中國大陸經濟成長迅速，經濟表現有目共睹，發展形勢受到國際各界的關注；然而，在快速發展的同時，仍存在許多問題，包括貧富落差、區域發展差距擴大、土地稀缺、產業趨同化、無序競爭帶來資源重複浪費等問題，對區域治理發展產生巨大的影響。

⁶²⁵ Brooke W. Graves, *American Intergovernmental Relations: Their Origins, Historical Development and Current Status* (New York: Scribner's Sons, 1964), pp.599-606.

⁶²⁶ 唐代彪，「全球化與台中城市競爭力」，《全球化與台商企業回流之機制學術研討會論文集》(台中：東海大學大陸社會暨管理研究中心，2004年5月28日)，頁137-139。

⁶²⁷ 楊昊，「微型區域主義在東南亞跨域霾害治理上的挑戰與調適」，《遠景基金會季刊》，第7卷第3期，2006年7月，頁144-147。

⁶²⁸ 所謂成長三角是指三個以上地理位置相近的地方層級政府之間設立經濟合作區，以實現產業、貿易、投資、資源的互補與便利性合作。而東南亞地區的成長三角包括東協南成長三角、北成長三角、東部經濟成長區、黃金四角經濟合作區等。參閱 高長、吳瑟致，「中國崛起對東亞區域主義的影響」，《遠景基金會季刊》，第10卷第2期，2009年4月，頁10-11。

⁶²⁹ 微區域主義係指次於國家層級的區塊概念，由地方政府來推動經濟合作發展。中國大陸的微區域主義的具體措施包括圖們江開發計劃、大湄公河次區域合作計劃、兩廊一網經濟區概念、中俄跨國經濟圈等。參閱 高長、吳瑟致，「中國崛起對東亞區域主義的影響」，頁25-26。

⁶³⁰ 陳信宏、溫蓓章、劉孟俊、劉柏定，「中國大陸地方對外合作樣態與對兩岸合作的意涵」，《全球台商e焦點》，第178期，2011年5月18日，網址：<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaperArticle.do?id=111902720>。

爲了解決區域發展的問題，近年來，中國大陸中央政府提倡「國家綜合配套改革試驗區」的成立，包括了四大板塊、四個功能區等試驗區，中央透過地區條件的考量劃定區域發展的方向，同時賦予地方相應的政策支持，主要目標在於地區發展協調以縮小區域間的發展落差。基於此，政府在試驗區所扮演的角色爲何？對中央地方關係的影響又爲何？中央是否因此收回更多權力來介入地方發展？地方政府如何透過項目的爭取來提升競爭力？如此動態的觀察，將可能是未來研究中國大陸區域治理的焦點之一，亦是相關政策單位可以進一步關注的議題。

五、第三部門與企業參與治理的角色與作用

Porter 和 Kramer(2002)的研究中提到衡量企業競爭力不再只是營運績效的提升，公共利益的投入亦是企業是否永續發展的重點；⁶³¹企業的營運重心逐漸從「純商業利益」擴大至「與公益結合」，自發地參與相公共事務的治理活動。⁶³²第三部門無法獨立於治理之外，爲了營造有利的社會環境，勢必會對地方治理產生影響，⁶³³甚至介入政府決策的過程來影響政府行爲的抉擇；⁶³⁴另外，區域治理理論提出私部門的區域治理功能及公私協力治理公共事務的概念，⁶³⁵這都顯示非政府組織對治理的影響。

從中國大陸地方政府對企業投資環境與外遷風險的重視來看，經濟發展、投資、治理等三個面向之間存在不可獨立的關聯性，⁶³⁶因此，本研究認爲觀察中國

⁶³¹ Michael E. Porter & Mark R. Kramer, "The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy," *Harvard Business Review*, No.80, December 2002, p.59.

⁶³² Archie B. Carroll, "Stakeholder Thinking in Three Models of Management Morality: A Perspective With Strategic Implications," in Juha Naisi, ed., *Understanding Stakeholder Thinking* (Helsinki, Finland: LSR Publications, 1995), pp.47-74.

⁶³³ Ronald K. Mitchell & Bradley R. Agle & Donna J. Wood, "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts," *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4, Oct. 1997, p.874.

⁶³⁴ Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: Free Press, 1990).

⁶³⁵ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp.2-3.

⁶³⁶ Daphne A. Kenyon, "Theories of Interjurisdictional Competition," *New England Economic Review*, No.2, March/April 1997, pp.13-35.

大陸私部門對區域治理的影響，亦可針對工商企業甚至是廠商投資行為加以深入探討。又，本研究在進行文獻考察時發現，有研究顯示，中國大陸有些地方政府雖對財政汲取能力較強，但對公共財的供給卻相對較弱，主要原因在於私部門承擔了地方部分公共財供給的功能，⁶³⁷基於此，有關中國大陸私部門在地方治理中所扮演的角色與作用為何？以及所呈現的公私協力關係的治理特徵有哪些？都是值得後續研究關注的課題。



⁶³⁷ 盧洪友、賈智蓮，「中國地方政府財政能力的檢驗與評價-基於因數分析法的省際數據比較」，《財經問題研究》，第 306 期，2009 年 5 月，頁 82-88。



參考文獻

一、中文部分

- 「大陸擬開放省級政府發債」，2008/11/1。《中國時報》，第 A15 版。
- Adam M. Brandenburger & Barry J. Nalebuff，許恩得譯，2004。《競合策略》。台北：培生教育出版集團。
- Gunnar Myrdal，許大川譯，1968。《富裕國家與貧窮國家》。台北：台灣銀行經濟研究室編印。
- 上海財經大學財經研究所編著，2009。《2009 上海城市經濟與管理發展報告：上海國際金融中心建設：戰略與途徑》。上海：上海財經大學出版社。
- 上海圖書館上海科學技術情報研究所，2011/10/20(查詢時間)。〈長三角地區電子資訊產業集群風險分析〉，網址：
<http://www.libnet.sh.cn:82/gate/big5/wwwistis.sh.cn/list/list.aspx?id=2819>。
- 于成龍，2006。〈長三角：世界第一港的夢幻與糾葛〉，《中國物流與採購》，2006 年第 2 期，頁 20-22。
- 于濤方，2006。〈從功能溢出到制度平衡：長三角區域整合辨析〉，《城市規劃》，第 30 卷第 1 期，頁 55-60。
- 中共中央文獻編輯委員會編輯，1994。《鄧小平文選第 2 卷》。北京：人民出版社。
- _____，2006。《江澤明文選第 2 卷》。北京：人民出版社。
- 中國民間組織網，2011/10/20(查詢時間)。《社會團體 2006 年統計》，網址：
<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=27899&dictionid=2202>。
- 中華人民共和國國家統計局，歷年。《中國統計年鑑》、《上海市統計年鑑》、《江蘇省統計年鑑》、《浙江省統計年鑑》。北京：中國統計出版社。
- 方紅生，2010。《中國式分權、內生的財政政策與宏觀經濟穩定：理論與實證》。上海：格致出版社。
- 王名，2006/9。〈非營利組織的社會功能及其分類〉，《學術月刊》，2006 年第 9 期，頁 8-11。
- 王如忠，2006。《經濟開放與中國產業發展》。北京：社會科學文獻出版。

- 王志華，2006。〈測度長三角製造業同構的幾種方法-基於時間序列數據的分析〉，《產業經濟研究》，2006年第4期，頁35-41。
- _____，2007/10。〈長三角製造業結構趨同與經濟增長趨同的關係分析〉，《產業經濟研究》，第30期，頁66-73。
- _____，2009/7。〈長三角省市兩級地區製造業同構度變動的不同趨勢及其原因分析〉，《江蘇技術師範學院學報》，第218期，頁90-96。
- 王志華、陳圻，2006a。〈長三角製造業結構高級化與同構的關係分析〉，《工業技術經濟》，第25卷第1期，頁94-97。
- _____，2006b。〈測度長三角製造業同構的幾種方法〉，《產業經濟研究》，2006年第4期，頁35-41。
- 王昉，2005/6。〈長三角區域經濟統籌發展的規劃思路、有限目標即協調機制〉，《現代經濟探討》，2005年第6期，頁21-23+48。
- 王長勝主編，2004。《2005年：中國與世界經濟發展報告-宏觀政策取向與經濟發展趨勢》。北京：社會科學文獻出版社。
- _____，2008。《2007經濟信息綠皮書：中國與世界經濟發展報告》。北京：社會科學文獻出版社。
- 王娟、陶忠元、孫蕾，2005/10。〈「長三角」區域協調發展的實證分析〉，《科技進步與對策》，2005年10月號，頁45-47。
- 王振寰，2002/9。〈東亞「世界城市」的不同路徑：漢城與台北〉，《台灣社會研究季刊》，第47期，頁85-139。
- 王紹光、胡鞍鋼，1993。《中國國家能力報告》。瀋陽：遼寧人民出版社。
- 王華，2003/5。〈治理中的夥伴關係：政府與非政府組織間的合作〉，《雲南社會科學》，2003年第3期，頁25-28+33。
- 王雅琳，2009。〈政府與集群內自主創新：國際經驗與昆山的實踐〉，《生產力研究》，2009年第9期，頁123-124+141。
- 王嘉州，2003a。《理性選擇與制度變遷：中國大陸中央與地方政經關係類型分析》。台北：國立政治大學東亞研究所博士論文。
- _____，2003b。〈中央與地方政經關係類型之建立與檢定-以1997年中共「十五大」為例〉，《遠景基金會季刊》，第4卷第3期，頁145-182。
- _____，2003c。〈財政制度變遷時中央與地方策略互動之分析-以分稅制與廣東

- 省為例》，《中國大陸研究》，第 46 卷第 5 期，頁 81-103。
- 王夢奎、李善同等人，2000。《中國地區社會經濟發展不均衡問題研究》。北京：商務印書館。
- 王維，2006/12。〈長三角交通基礎設施一體化研究〉，《學海》，2006 年第 6 期，頁 159-163。
- 王樂夫，1997。《經濟發展與地方政府-對珠江三角洲地區的一項研究》。廣東：中山大學出版社。
- 王磊磊，2010。〈FDI、經濟增長與長三角產業結構〉，《中國商界》，2010 年第 6 期，頁 177-178。
- 王擴建，2008/4。〈長江三角洲區域合作中的利益協調機制研究〉，《雲南行政學院學報》，2008 年第 2 期，頁 36-39。
- 司徒錦裕，2003。〈珠三角與長三角外資外貿的發展趨勢(二)〉，《港口縱橫》，2003 年第 8 期，頁 34-35。
- 左學金主編，2010。《2010 年率先轉型中的長三角》。北京：社會科學文獻出版社。
- 田喬治，2004。《長江三角洲區域發展-區域創新系統的觀點》。台北：國立政治大學地政學系碩士論文。
- 任作東、崔大樹，2006。〈長江三角洲統籌區域發展模式與途徑研究〉，《理論月刊》，2006 年第 7 期，頁 141-143。
- 安禮偉、魏浩，2006a。〈外商直接投資、外向配套與昆山市民營企業發展〉，《現代經濟探索》，2006 年第 6 期，頁 87-90。
- _____，2006b。〈跨國公司主導型國際分工及其理論創新初探〉，《天津財經學院學報》，2006 年第 7 期，頁 69-72。
- 庄士成、朱洪興，2007/6。〈長江三角洲區域經濟一體化的制度安排與架構〉，《當代財經》，2007 年第 6 期，頁 76-80。
- 朱文暉，2003。《走向競合：珠三角與長三角經濟發展比較》。北京：清華大學出版社。
- 朱厚倫，2004。《中國區域經濟發展戰略》。北京：社會科學文獻出版社。
- 朱宏源，1999。《撰寫博碩士論文實戰手冊》。台北：正中書局。
- 朱道才、陸林、晉秀龍，2010/4。〈空間格局及其經濟效應的分析-泛長三角 FDI

- 實証》，《地理科學》，第 30 卷第 2 期，頁 184-189。
- 朱道亞，2007/7。〈從中國大陸農民專業協會看中共組合主義的發展傾向-以河北省邯鄲市為例的分析〉，《東亞研究》，第 38 卷第 2 期，頁 123-170。
- 朱鶯，2006/9。〈長三角區域消除「行政區經濟」的有益思路〉，《宏觀經濟管理》，2006 年第 9 期，頁 45-46。
- 朱鶯、張良，2005/9。〈長三角區域經濟一體化中的「行政區經濟」：特徵及成因分析〉，《工業技術經濟》，第 24 卷第 9 期，頁 59-61。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億，2003/12。《地方政府間策略性夥伴關係建立之研究：以臺北市及其鄰近縣市為例》。台北市政府研究發展考核委員會委託研究計畫，市政專題研究報告第 333 輯。
- 何一峰主編，2008。《2008 年和諧長三角》。北京：社會科學文獻出版社。
- 何友榮，2001/11。〈地方保護主義的成因、危害及對策問題研究〉，《福建論壇(經濟社會版)》，第 230 期，頁 6-9。
- 何兵，2008。〈開發區建設的典範、地區經濟發展的加速器-昆山經濟技術開發區成功經驗探討〉，《科技信息》，2008 年第 3 期，頁 368-370。
- 何奕，2008。《上海經濟發展的區域效應研究》。成都：西南財經大學出版社。
- 何顯明，2008。《市場化進程中的地方政府行為邏輯》。北京：人民出版社。
- 吳先華、郭際，2006。〈長三角一體化的矛盾根源與政府職能思考來源〉，《經濟與管理》，2006 年第 4 期，頁 10-13。
- 吳先華、郭際、翟愛國，2006。〈「蘇南模式」演進過程中政府職能的轉變〉，《江蘇商論》，2006 年第 4 期，頁 12。
- 吳柏均、錢世超，2006。《政府主導下的區域經濟發展》。上海：華東理工大學出版社。
- 吳清水，2004。《改革開放後中國大陸中央政府對地方政府節制能力之研究》。台北：國立政治大學東亞研究所博士論文。
- 吳敬璉，2005。《當代中國經濟改革：探索中國經濟順利轉型的秘密》。台北：麥格羅希爾國際股份有限公司。
- 吳維揚等人，2004/2/3。〈長三角率先實現現代化有示範效應〉，《中國經濟時報》，第 3 版。
- 呂巍，2009。《基於集聚效應的長三角都市圈企業競合研究》。上海：格致出版社、

上海人民出版社。

- 宋心中，1992。《中國財政體制改革研究》。北京：中國財政經濟出版社。
- 宋巨盛，2003/2。〈長江三角洲區經濟一體化研究〉，《當代財經》，2003 年第 2 期，頁 111-113。
- 李子蓉，2007/8。〈區位機遇與地區經濟發展—以長三角城市為例〉，《人文地理》，第 22 卷第 4 期，頁 95-99。
- 李世源、崔巍，2006/2。〈十年來我國地方保護主義研究綜述〉，《學術界》，第 117 期，頁 249-256。
- 李平華、于波，2005/5。〈改革開放以來長江三角洲經濟結構變遷與城際聯繫特徵分析〉，《經濟地理》，第 25 卷第 3 期，頁 362-365。
- 李長晏，2008/10。〈英國跨域治理的制度發展〉，《研考雙月刊》，第 32 卷第 5 期，頁 34-45。
- 李國峰，2008。《中國區域經濟發展中的地方政府投資行為分析》。北京：企業管理出版社。
- 李雪根，2004。〈長三角招商引資縱橫談〉，《現代經濟探討》，2004 年第 1 期，頁 11-14。
- 李慶華、王文平，2007/10。〈長三角地區產業同構「悖論」解析〉，《生產力研究》，第 20 期，頁 102-103。
- 李靜，2006。〈長三角 FDI 產業集聚的實証分析〉，《商場現代化》，第 455 期，頁 186-187。
- 汪后繼、汪偉全、胡偉，2011/11。〈長三角區域經濟一體化的演進規律研究〉，《浙江大學學報(人文社會科學版)》，第 41 卷第 6 期，頁 104-112。
- 汪宇明、劉君德、戴均良，2000。〈上海大都市區行政區劃體制研究〉，《人文地理》，第 15 卷第 6 期，頁 5-8。
- 汪斌，2006。《中國產業：國際分工地位和結構的戰略性調整》。北京：光明日報出版社。
- 沈立人，1998。《地方政府的經濟職能和經濟行為》。上海：上海遠東出版社。
- 肖金成、袁朱，2009。《中國十大城市群》。北京：經濟科學出版社。
- 辛向陽，1995。《大國諸侯：中國中央與地方關係之結》。北京：中國社會出版社。
- 卓勇良，2000/6。〈東亞地區製造業優勢與浙江對策〉，《浙江社會科學》，2000

- 年第 6 期，頁 139-143。
- 周立群、江甯，2009/1。〈京津冀與長三角產業同構成因與特點分析〉，《江海學刊》，2009 年第 1 期，頁 93-99+238。
- 周立群、鄧向榮主編，2009。《環渤海區域經濟發展報告(2009)：金融改革與創新深化》。北京：社會科學文獻出版社。
- 周作翰，2004/7。〈政府與市場互動中的地方保護主義〉，《湖南文理學院學報(社會科學版)》，第 29 卷第 4 期，頁 21-25。
- 周作翰、李風華，2004/9。〈論地方保護主義的含義〉，《湖南文理學院學報(社會科學版)》，第 29 卷第 5 期，頁 24-28。
- 周克瑜，1999。《走向市場經濟-中國行政區與經濟區的關係及其整合》。上海：復旦大學出版社。
- 周枝田，1992。《中國大陸區域發展策略與「諸侯經濟」之形成》。台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文。
- 周牧之，2008。《中國經濟論：崛起的機制與課題》。北京：人民出版社。
- 周振華，2008。《崛起中的全球城市：理論框架及中國模式研究》。上海：上海人民出版社。
- 周振華、陳維主編，2005。《上海經濟發展藍皮書：協調發展全面提升城市功能》。上海：上海社會科學院出版社。
- 周偉林，1997。《中國地方政府經濟行為分析》。上海：聯經出版社。
- 周偉林、孫新雷，1993。《經濟奧林匹克-關貿總協定與中國經濟的重塑》。上海：上海文化出版社。
- 周業安、趙曉男，2002/12。〈地方政府競爭模式研究：建構地方政府間良性競爭秩序的理論和政策分析〉，《管理世界》，2002 年第 12 期，頁 52-61。
- 周肇光主編，2010。《長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究》。合肥：安徽大學出版社。
- 周黎安，2004/6。〈晉升博弈中政府官員的激勵與合作-兼論我國地方保護主義和重復建設問題長期存在的原因〉，《經濟研究》，2004 年第 6 期，頁 33-40。
- 周霖，2004/6。〈區域先發效應與地方政府創新行為的制度分析〉，《經濟社會體制比較》，2004 年第 3 期，頁 65-70。
- 易君博，2003。《政治理論與研究方法》。台北：三民出版社。

- 易重華，2008。《中國地方政府轉型》。北京：中國社會科學出版社。
- 易凌、王琳，2007/11。〈長三角區域法規政策衝突與協調研究-基於法經濟學的視角〉，《浙江社會科學》，2007年第6期，頁198-204。
- 林水波、李長晏，2005。《跨域治理》。台北：五南圖書出版有限股份公司。
- 林武郎、陳泰明、郭艾艾，1999。《中國大陸區域經濟的整合與產業發展》。台北：行政院大陸委員會。
- 林則宏，2006/9/16。〈大陸最佳商業城市 杭州三連霸〉，《經濟日報》，A6版。
- 林柏兆，2002。《分稅制下中央與省級的財政互動：委託-代理體制的轉變》。台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文。
- 林彰平，2009。《轉型期珠江三角洲金融服務業空間格局變動》。北京：商務印書館。
- 林濤、劉峰、龔盧芳，2008/8。〈長三角經濟一體化中區域政府的合作分析〉，《江西科學》，第26卷第4期，頁653-657+666。
- 武少民，2009/4/15。〈港珠澳大橋融資問題解決〉，《人民日報海外版》，版003。
- 邱風、朱勛，2007/11。〈長三角地區產業重複投資與協同發展研究〉，《財經論叢》，第134期，頁8-14。
- 長三角聯合研究中心，2009。《長三角年鑑(2008年)》。河南：河南大學出版社。
- 青木昌彥，2001。《比較制度分析》。上海：上海遠東出版社。
- 保建云，2007/10。〈發達地區間區域一體化發展面臨的問題與地方利益協調分析-以長江三角洲和珠江三角洲為例〉，《商業經濟與管理》，第192期，頁58-63+80。
- 俞可平，2000。《治理與善治》。北京：社會科學文獻出版社。
- 俞立中、郁鴻勝主編，2008。《長三角新一輪改革發展的戰略思考》。上海：上海人民出版社。
- 姚士謀、湯茂林、陳爽、陳雯編著，2009。《區域與城市發展論》。合肥：中國科學技術大學出版社。
- 施建軍、梁琦，2007/9。〈長三角區域合作要打破「富人俱樂部」的思維〉，《南京社會科學》，2007年第9期，頁1-9。
- 施祖麟、白永平，2002。〈長江三角洲大都市周邊地區城市定位研究-以蘇州、南通為例〉，《中國人口·資源與環境》，第12卷第3期，頁47-51。

- 查爾斯·林德布洛姆，1996。《政治與市場》。上海：上海人民出版社。
- 紀曉嵐，2006。《長江三角洲區域發展戰略研究》。上海：華東理工大學出版社。
- _____，2006。〈長江三角洲一體化背景下的上海城市發展戰略定位研究〉，《南陽師範學院學報(社會科學版)》，第 5 卷第 1 期，頁 23-26。
- 胡家勇，2007。《一只靈巧的手：論政府轉型》。北京：社會科學文獻出版社。
- 郁鴻勝主編，2010。《上海服務長江三角洲的總體發展戰略》。上海：上海人民出版社。
- 唐代彪，2004/5/28。〈全球化與台中城市競爭力〉，《全球化與台商企業回流之機制學術研討會論文集》。台中：東海大學大陸社會暨管理研究中心，頁 137-185。
- 唐代彪、陳彥如，2007/6。〈香港與上海作為國際金融中心之比較〉，《思與言：人文與社會科學雜誌》，第 45 卷第 2 期，頁 61-94。
- 唐立國，2002/9。〈長江三角洲地區城市產業結構的比較分析〉，《上海經濟研究》，2002 年第 9 期，頁 50-56。
- 唐皇風，2006。《社會轉型與組織化調整》。上海：復旦大學博士論文。
- 夏民，2007/11。〈公共利益的法理學思考〉，《江蘇大學學報(社會科學版)》，第 9 卷第 6 期，頁 64-68。
- 孫國華，2005。〈我國開發區的行政體制模式研究〉，《上海企業》，2005 年第 9 期，頁 63-64。
- 孫榮、徐紅、鄒珊珊，2007。《城市治理：中國的理解與實踐》。上海：復旦大學出版社。
- 孫曉霞，2007/3。〈長江三角洲城市化與可持續發展的對策研究〉，《農業經濟問題》，2007 年第 3 期，頁 101-105。
- 徐文路，2007/6。〈中國大陸市場、農村和國家的關係：以統購統銷和農業稅的興廢為例〉，《中國大陸研究》，第 50 卷第 2 期，頁 95-121。
- 徐明棋等人，2008。《競爭與合作：長江三角洲利用外資報告》。上海：上海財經大學出版社。
- 徐國弟主編，1999。《21 世紀長江經濟帶綜合開發》。北京：中國計劃出版社。
- 徐斯勤，2004a/6。〈改革開放時期中國大陸的財政制度與政策：財政單一議題範圍內相關研究之評析〉，《中國大陸研究》，第 47 卷第 2 期，頁 1-32。

- _____，2004b/9。〈改革開放時期中國大陸的財政問題：政治學視角下議題連結層面的相關研究評析〉，《中國大陸研究》，第 47 卷第 3 期，頁 59-84。
- _____，2007/6。〈中國大陸中央與各省關係中的水平性與垂直性權力競爭，1993-2004：菁英政治與投資政策的議題連結分析〉，《中國大陸研究》，第 50 卷第 2 期，頁 1-33。
- 徐斯勤、陳德昇主編，2009。《台商大陸投資：名人訪談錄》。台北：INK 印刻文學。
- 徐滇慶、李瑞，1999a。《中國大陸政府政策與經濟發展》。台北：大屯出版社。
- _____，1999b。《政府在經濟發展中的作用》。上海：上海人民出版社。
- 徐麟，2010/8。〈堅持浦東開發不動搖 勇當改革開放排頭兵〉，《求是》，2010 年第 8 期，頁 21-23。
- 耿慶武，2001。《中國區域經濟發展》。台北：聯經出版社。
- 袁澤沛，2002/3。〈政府理性及我國壟斷問題的經濟學分析〉，《中國行政管理》，2002 年第 3 期，頁 18-21。
- 馬學廣、王愛民、閔小培，2008/1。〈從行政分權到跨域治理：我國地方政府治理方式變革研究〉，《地理與地理信息科學》，第 24 卷第 1 期，頁 49-55。
- 高汝熹、吳曉雋、李春鵬，2008。《2007 中國都市圈評價報告》。上海：上海人民出版社。
- 高長，2009。《大陸經改與兩岸經貿》。台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 高長、吳瑟致，2004/10。〈大陸實施宏觀調控政策的效果與展望〉，《展望與探索》，第 2 卷第 10 期，頁 10-15。
- _____，2005/4。〈中港建立 CEPA 後之形勢發展及其對臺灣經濟之影響〉，《展望與探索》，第 3 卷第 4 期，頁 17-31。
- _____，2009/4。〈中國崛起對東亞區域主義的影響〉，《遠景基金會季刊》，第 10 卷第 2 期，頁 1-48。
- 崔曉箏、許馨文、馬衛國，2007/9。〈我國經濟技術開發區經濟效益比較與對策〉，《企業經濟》，第 325 期，頁 123-125。
- 康燕，2001。《解讀上海》。上海：上海人民出版社。
- 張五岳，1995/11/28。〈改革開放與城鄉流動〉，《國家政策雙周刊》，第 126 期，頁 4-5。

- 張五岳主編，2003。《中國大陸研究》。台北：新文京開發出版股份有限公司。
- 張五岳、林海，2007/7。〈香港主權移交十周年分析〉，《展望與探索》，第5卷第7期，頁12-17。
- 張弘遠，2007/7。〈「發展型國家」理論的回顧及其在中國研究適用性之探討〉，《東亞研究》，第38卷第2期，頁85-121。
- 張玉斌、朱文暉，2003。《區域優勢：WTO時代地方政府的博弈策略》。江蘇：江蘇人民出版社。
- 張克俊，2006。〈高新區和經濟技術開發區發展比較研究〉，《現代經濟探討》，2006年3期，頁22-26。
- 張京祥，2004/3。〈全球化背景中的區域發展與規劃轉變〉，《國外城市規劃》，第19卷第3期，頁1-4。
- 張昕，2007。《轉型中國的治理與發展》。北京：中國人民大學出版社。
- 張軍擴、侯永志主編，2008。《協調區域發展：30年區域政策與發展回顧》。北京：中國發展出版社。
- 張軍擴、廖英敏，2004。〈打破地方保護的土籬笆〉，《學習月刊》，2004年第2期，頁32-33。
- 張健，2006。《外商直接投資區位選擇》。北京：經濟科學出版社。
- 張傳國，2006/12。〈昆山對台招商引資的成功經驗及其啓示〉，《河池學院學報》，第26卷第6期，頁117-121。
- 張緊跟，2009。《當代中國政府間關係導論》。北京：社會科學文獻出版社。
- 張德蘭，2000。《中國大陸區域經濟發展策略研究(1979-2000)－產業結構觀點觀察》。台北：國立政治大學東亞研究所碩士論文。
- 張學良，2007/7。〈世博會與長三角區域經濟的競合關係研究〉，《長三角研究》，2007年第1期，頁118-123。
- 張曉平，2005/7。〈跨國公司在開發區的投資模式級區域影響〉，《地理研究》，第24卷第4期，頁631-640。
- 張曙光、張弛，2010/9/2。〈地方政府的債務黑洞風險加大〉，《社會科學報》，第2版。
- 張顥瀚，2007/10。〈泛長江三角洲：世界第六大都市圈未來「一體兩翼」新格局〉，《社會科學》，2007年第10期，頁34-39。

- 戚本超、景體華主編，2009。《中國區域經濟發展報告(2008-2009)》。北京：社會科學文獻出版社。
- 曹明圓、尤宏兵，2006/1。〈長三角區域合作機制創新研究〉，《國際經濟合作》，2006年第1期，頁15-18。
- 曹海濤、柯朝斌、楊宜勳，2008/12。〈政策強制、地方政府行為與基層民主-對中國大陸村莊自治的理論分析〉，《政治學報》，第46期，頁69-93。
- 梁慶寅、陳廣漢主編，2008。《泛珠三角區域合作與發展研究報告(2008)》。北京：社會科學文獻出版社。
- 盛洪，1992。《分工與交易-一個一般理論及其對中國非專業化問題的應用分析》。上海：上海三聯書店。
- 盛斌，2002。《中國對外貿易政策的政治經濟分析》。上海：上海人民出版社。
- 莫建備、徐之順、曾驊、榮躍明，2005。《大整合、大突破：長江三角洲區域協調發展研究》。上海：上海人民出版社。
- 郭小碚、張伯旭，2007。〈對開發區管理體制的思考和建議-國家級經濟技術開發區調研報告〉，《宏觀經濟研究》，2007年第10期，頁9-14。
- 郭慶松，2010/9/9。〈人才共享是區域經濟發展的助推器〉，《社會科學報》，第430期，第2版。
- 郭興，1996/6。〈地方保護主義淺探〉，《柳州師專學報》，第11卷第2期，頁11-15。
- 陳小紅，2007/12。〈城市競爭與區域治理：兩岸案例探索「兩岸四地都市治理與地方永續發展」〉，《國家與社會》，第3期，頁1-25。
- 陳文俊主編，1999。《海峽兩岸地方政府與政治》。高雄：國立中山大學政治學研究所出版。
- 陳占彪，2003。《中國區域政治經濟的理論與實踐》。上海：華東師範大學中國行政區劃研究中心博士後出站報告。
- 陳甬軍，1994。《中國地區間市場封鎖問題研究》。福州：福建人民出版社出版。
- 陳奇星，2006。《比較與創新：國際大都市政府學管理體制研究》。上海：上海人民出版社。
- 陳昕主編，1993。《社會主義經濟的制度與結構》。上海：上海三聯書店。
- 陳信宏、溫蓓章、劉孟俊、劉柏定，2011/5/18。〈中國大陸地方對外合作樣態與對兩岸合作的意涵〉，《全球台商 e 焦點》，第178期，網址：

<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaperArticle.do?id=111902720>。

- 陳建軍，2004年。〈長江三角洲地區的產業同構及產業定位〉，《中國工業經濟》，第191期，頁19-26。
- 陳建軍、呂猛，2005/4。〈區域經濟一體化進程中的企業內地域分工-以長三角為例〉，《商業經濟與管理》，2005年第4期，頁18-22+28。
- 陳家海、樊福卓、顧麗英，2004。〈長三角產業結構調整升級與防止重複建設〉，《上海經濟》，2004年第S1期，頁25-28。
- 陳振偉、耿曙，2006/6。〈揮別發展型國家？昆山地方治理模式的轉型〉，《政治學報》，第37卷第6期，頁139-171。
- 陳華昇，2009/4/29。〈英國跨域治理模式之探討〉，《國政評論：內政(評) 098-073號》，財團法人國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/5816>。
- 陳瑞蓮，2006。《區域公共管理導論》。北京：中國社會科學出版社。
- 陳瑞蓮、蔡立輝，2004。《珠江三角洲公共管理模式研究》。北京：中國社會科學出版社。
- 陳廣漢，2006。《粵港澳經濟關係走向研究》。廣東：廣東人民出版社。
- _____，2008。《港澳珠三角區域經濟整合與制度創新》。北京：社會科學文獻出版社。
- 陳德昇，2005。《大陸市場轉型期長三角府際關係：競合觀點》。台北：行政院國家科學委員會委託專題研究計畫，計畫編號：NSC93-2414-H-004-039-。
- 陳德昇主編，2009。《昆山與東莞台商投資：經驗、治理與轉型》。台北：印刻文學生活雜誌出版有限公司。
- 陳慧敏，2006/10/12。〈三海三陸：十一五商務發展布局浮現〉，《經濟日報》，A7版。
- 陳曉雲、蔣錄全，2007。《2006長江三角洲城市經濟協調發展報告》。上海：上海三聯書店。
- 陳魯、薛海，2005/10。〈從法日經驗看政府在協調長江三角洲區域經濟一體化中的作用〉，《世界經濟與政治論壇》，2005年第5期，頁48-53。
- 陶希東，2007。《轉型期中國跨省市都市圈區域治理-以「行政區經濟」為視角》。上海：上海社會科學院出版社。
- 陶儀芬，2003/3-4。〈「十六大」後大陸的經濟改革與政治繼承〉，《中國大陸研究》，

第 46 卷第 2 期，頁 27-40。

_____，2006/5-6。〈政治權力交替與經濟機會主義：集體行動與改革時期中國「政治經濟景氣循環」〉，《問題與研究》，第 45 卷第 3 期，頁 77-101。

陸大道、薛鳳旋，1997。《1997 年中國區域發展報告》。北京：商務印書館。

傅豐誠，2005/12。〈中國大陸國有企業經營績效的變化〉，《中國大陸研究》，第 48 卷第 4 期，頁 1-30。

_____，2006/9。〈中國經濟動向-宏觀調控如何走下去〉，《經濟前瞻》，第 107 期，頁 15-19。

_____，2009/5。〈全球金融風暴下的中國經濟〉，《經濟前瞻》，第 123 期，頁 5-10。

喬成模主編，2008。《魅力昆山：台商家園》。上海：上海人民出版社。

尋舸，2006/10。〈論跨國公司區位決策變化對我國經濟開發區的影響與啓示〉，《特區經濟》，2006 年第 10 期，頁 272-273。

彭明明、劉學華，2007/10。〈東莞與昆山台資集群發展模式比較研究：現狀、問題及其對策〉，《珠江經濟》，2007 年第 10 期，頁 33-39。

彭婧，2008/9。〈長三角地區港口碼頭重複建設問題的博弈分析〉，《陝西師範大學學報(哲學社會科學版)》，第 37 卷(專輯)，頁 56-57。

景體華主編，2005。《2004-2005 年：中國區域經濟發展報告》。北京：社會科學文獻出版社。

_____，2009。《中國區域經濟發展報告(2008-2009)》。北京：社會科學文獻出版社。

湖北省航務管理局，1999。〈兩部委調查長江三角洲地區碼頭重複建設問題〉，《中國港口》，1999 年第 6 期，頁 39。

舒慶、周克瑜，2003。《從封閉走向開放-中國行政區經濟透視》。上海：華東師範大學出版社。

華曉紅，2003/12。〈CEPA 解讀-中國實質性區域經濟合作的開始〉，《經濟前沿》，2003 年第 12 期，頁 31-34。

鈕則謙，2005。《全球城市之建構：以上海市為例》。台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。

_____，2007/12。〈上海市的城市治理與空間佈局之分析〉，《國家與社會》，第

- 3 期，頁 119-182。
- 項飛，2001/4。〈發展經濟學視野中政府角色的演變與啓示〉，《復旦學報社科版》，2001 年第 2 期，頁 46-50。
- _____，2002。〈地方政府在推進都市圈發展進程中的角色定位〉，《理論導刊》，2002 年第 7 期，頁 8-10。
- 馮娟，2007/12/4。〈推進長三角金融一體化框架協議在滬簽署〉，《上海金融報》，第 A3 版。
- 黃仁偉，1995。〈論區域經濟與「諸侯經濟」〉，《社會科學》，1995 年第 8 期，頁 22-26。
- 黃佩華、迪帕克、吳素萍、王桂娟等譯，2003。《中國：國家發展與地方財政》。北京：中信出版社。
- 黃雪芬、葛幼松、吳麗，2006/6。〈上海建設世界城市的區域城際關係〉，《合肥工業大學學報(自然科學版)》，第 29 卷第 6 期，頁 671-675。
- 黃華，2006。〈長三角地區 FDI 經濟效應及其制約因素分析〉，《市場論壇》，2006 年第 3 期，頁 178-179。
- 黃裕勇、萬鎮廣，2009/3/20。〈廣州佛山同城化簽框架協議〉，《大公網》，網址：<http://www.takungpao.com/news/09/03/20/ZM-1051882.htm>。
- 黃榮護主編，1998。《公共管理》。台北：商鼎文化出版社。
- 楊光，2008/9。〈地方政府行爲異化：現行財稅體制的政治產物〉，《當代中國研究》，第 15 卷第 3 期，頁 20-33。
- 楊宇立，2002/11。〈經濟發達地區行業協會的現狀及發展中面臨的問題-以滬、穗、溫州三地區爲例的分析〉，《上海經濟研究》，2002 年第 11 期，頁 39-44。
- 楊亞沙，2006。〈國家級經濟技術開發區的可持續發展〉，《國際經濟合作》，2006 年第 8 期，頁 30-33。
- 楊昊，2006/7。〈微型區域主義在東南亞跨域霾害治理上的挑戰與調適〉，《遠景基金會季刊》，第 7 卷第 3 期，頁 139-186。
- 楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園，1992。《社會及行爲科學研究方法》。台北：東華書局。
- 楊逢珉、孫定東，2007/5。〈歐盟區域治理的制度安排-兼論對長三角區域合作的啓示〉，《世界經濟研究》，2007 年第 5 期，頁 82-85。

- 楊勝群，2003/7。〈經濟發展對地方政府議價能力之影響-以廣東省為例〉，《全球政治評論》，第3期，頁131-153。
- 楊善華、蘇紅，2002。〈從「代理型政權經營者」到「謀利型政權經營者」〉，《社會學研究》，2002年第1期，頁17-24。
- 楊濤，2003。〈沿江開發，交通先行-兼論長三角交通一體化戰略〉，《現代城市研究》，2003年第6期，頁48-52。
- 萬斌主編，2005。《2005年：中國長三角區域發展報告》。北京：社會科學文獻出版社。
- 葛立成、聶獻忠，2009。《區域旅遊合作：理論分析與案例研究》。北京：社會科學文獻出版社。
- 董懿，2007/9/29。〈上海行業協會推動長三角聯動翻開嶄新篇章〉，《上海招商網》，網址：<http://www.zhaoshang-sh.com/2007/9-29/11-08-2666642.HTML>。
- 賈彥利，2006/6。〈基於新區域主義的長三角區域化研究〉，《中南財經政法大學學報》，第156期，頁112-116。
- 賈蓉、柳卸林，2006/8。〈長江三角洲跨行政區域創新體系的研究〉，《科學學與科學技術管理》，2006年第8期，頁44-50。
- 雷明、劉敬波，2005/1。〈地方保護主義和地區間貿易壁壘的檢驗性分析〉，《北京大學學報(哲學社會科學版)》，第42卷第1期，頁92-100。
- 雷霞，2007/6。〈關於我國開發區管理體制的類型及其改革的思考〉，《齊魯學刊》，第201期，頁154-157。
- 榮敬本，1998。《從壓力型體制向民主合作體制的轉變：縣鄉兩級政治體制改革》。北京：中央編譯出版社。
- 熊文釗，2005。《大國地方：中國中央與地方關係憲政研究》。北京：北京大學出版社。
- 熊易寒，2010/9。〈地方政府要告別壓力型體制〉，《社會觀察》，2010年第9期，頁40-41。
- 趙永茂，2003/6。〈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，頁53-70。
- 趙永茂、孫同文、江大樹主編，2004。《府際關係》。台北：元照出版有限公司。
- 趙建民，1995/6。〈塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係〉，《中國大陸研究》，

- 第 38 卷第 6 期，頁 66-80。
- _____，1997。《當代中共政治分析》。台北：五南出版社。
- _____，1997/7。〈自「放權讓利」看八〇年代中國大陸的中央與地方關係〉，《中共研究》，第 31 卷第 7 期，頁 69-79。
- 趙家亮，2007/9。〈「新區域主義」的層次特徵及對「長三角」城市合作的啓示〉，《安徽農業科學》，第 35 卷第 27 期，頁 8754-8756+8764。
- 趙偉，2007/11。〈長三角經濟：一個多層次核心-外圍綜合框架〉，《浙江社會科學》，2007 年第 6 期，頁 16-24+67。
- 趙連閣、胡穎瑩，2007/4。〈對長三角產業同構問題的新認識〉，《經濟縱橫》，2007 年第 4 期，頁 60-63。
- 趙曦，2001。《中國西部貧困地區扶貧攻堅難點問題與戰略選擇研究》。四川：西南財經大學出版社。
- 劉玉、馮健，2008。《中國經濟地理：變化中的區域格局》。北京：首都經濟貿易大學出版社。
- 劉君德，1996。《中國行政區劃的理論與實踐》。上海：華東師範大學出版社。
- 劉君德、舒慶，1996/10。〈中國區域經濟的新視角-行政區經濟〉，《改革與戰略》，1996 年第 5 期，頁 1-4。
- 劉君德、靳潤成、周克瑜，1999。《中國政區地理》。北京：科學出版社。
- 劉志友，2003/12。〈建構「長三角」金融發達區的設想〉，《數量經濟技術研究》，第 20 卷第 12 期，頁 28-30。
- 劉志彪，2005。〈長三角區域合作建設國際製造中心的制度設計〉，《南京大學學報(哲學、人文科學、社會科學)》，2005 年第 1 期，頁 47-55。
- 劉亞平，2007。《當代中國地方政府間競爭》。北京：社會科學文獻出版社。
- 劉坤億，2003/8。〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，第 13 期，頁 236-267。
- 劉昆、梅姝娥，2007。〈區域技術創新系統建構中的政府行爲分析-以長三角爲例〉，《江蘇商論》，2007 年第 6 期，頁 166-167。
- 劉明宇，2009/11。〈產業升級背景下開發區治理模式的創新研究〉，《當代財經》，第 300 期，頁 86-92。
- 劉炫文，1996。《八〇年代以來中國大陸「地方主義」之研究》。台北：國立政治

- 大學中山人文社會科學研究所碩士論文。
- 劉霞、向良雲，2004/6。〈中央與地方政府利益結構的經濟分析〉，《學術探索》，2004 第 6 期，頁 21-23。
- 廣州日報記者，2002/12/30。〈在招商引資中出現的怪現象〉，《廣州日報》。
- 蔡慧美、傅豐誠，2011/9。〈中國經濟改爲內需導向的比要性與重要性〉，《經濟前瞻》，第 137 期，頁 10-15。
- 蔣運鈞，2006/8。〈打破地區間貿易壁壘 推進長三角一體化〉，《商場現代化》，第 477 期，頁 211。
- 踪家峰，2008。《城市與區域治理》。北京：經濟科學出版社。
- 鄧小平，1978。〈思想解放、實事求是、團結一致向前看〉，《堅持改革、開放、搞活》。北京：人民出版社。
- 鄭勝利，2007。〈台商大陸研發投資的現況與特點-以昆山製造業台商爲例〉，《福建師範大學學報(哲學社會科學版)》，第 144 期，頁 1-8。
- 魯勛，2010/9/20。〈昆山：二十載「兩岸合作」看如今花美果碩〉，《東方早報》，A29 版。
- 盧洪友、賈智蓮，2009/5。〈中國地方政府財政能力的檢驗與評價-基於因數分析法的省際數據比較〉，《財經問題研究》，第 306 期，頁 82-88。
- 龍游宇，2002。〈我國區域公共品提供不足與過剩並存的原因分析〉，《韶關學院學報(社會科學版)》，第 23 卷第 8 期，頁 59-65。
- 薄貴利，1991。《中央與地方關係研究》。吉林：吉林大學出版社。
- 謝天成、朱曉華，2008/6。〈1978 年以來長江三角洲地區經濟格局動態變化研究〉，《中國人口·資源與環境》，第 18 卷第 5 期，頁 7-11。
- 謝健、任柏強，2000。《溫州民營經濟研究：透過民營經濟看溫州模式》。北京：中華工商聯合出版社。
- 謝富紀，2009。《中國都市圈創新體系》。上海：格致出版社、上海人民出版社。
- 謝慶奎，2003。《政治改革與政府創新》。北京：中信出版社。
- 鍾永一，張樹成編著，2009。《見證中國第一個自費開發區：宣炳龍印象》。江蘇：江蘇人民出版社。
- 鍾偉軍、黃建文、陸鋒明，2006/2。〈我國縣級地方政府的市場培育功能-來自昆山和蕭山的案例〉，《武漢科技學院學報》，第 19 卷第 2 期，頁 90-93。

- 簡博秀，2008/6。〈沒有治理的政府：新區域主義與長江三角洲城市區域的治理模式〉，《公共行政學報》，第 27 期，頁 1-41。
- 豐海英，2008。《政府經濟行為研究》。北京：中國經濟出版社。
- 魏艾、曾聖文，2003/11-12。〈中國大陸財政支出與經濟成長-因果關係的驗證〉，《中國大陸研究》，第 46 卷第 6 期，頁 137-162。
- 魏艾主編，2006。《中國大陸經濟發展與市場轉型》。台北：揚智文化事業股份有限公司。
- 羅小朋，1995/3。〈區域競爭與產權-中國改革的經濟邏輯〉，《當代中國研究》，1995 年第 12 期，頁 25-38。
- 羅伊·鮑爾，許善達等譯，2000。《中國的財政政策：稅制與中央及地方的財政關係》。北京：鍾國稅務出版社。
- 羅旭敏，2005/2。〈「圈地運動」-地方政府與中央政府之間的利益博弈〉，《南華大學學報(社會科學版)》，第 6 卷第 1 期，頁 11-13。
- 羅明義，1999/6。〈中國城市圈域經濟發展態勢分析〉，《思想戰線》，第 25 卷第 3 期，頁 7-14。
- 蘇寧，2008。〈推進「長三角」金融協調發展〉，《上海金融》，2008 年第 5 期，頁 5-7。
- 饒美蛟、李思名、施岳群主編，2006。《區域經濟合作-CEPA 與珠三角及長三角》。香港：商務印書館。
- 饒寶紅、徐維祥、陸央央、沈陽松，2006。〈產業集群與城市化發展的實証研究-以浙江義烏、江蘇昆山為例〉，《經濟問題探索》，2006 年第 9 期，頁 149-152。
- 顧孟迪、費一文，2003。〈「長三角」交通運輸發展中的問題與對策〉，《上海管理科學》，2003 年第 6 期，頁 63-64。
- 顧松年，2007/5。〈破「壁」合作-長三角一體化一個無可迴避的話題〉，《現代經濟探討》，2007 年第 5 期，頁 5-7。
- 顧朝林等人，2003。《產業結構重構與轉移：長江三角洲地區及主要城市比較研究》。江蘇：江蘇人民出版社。

二、英文部分

- Barnes, Trevor J. & Marc S. Gertler, 1999. *The New Industrial Geography: Regions, Regulations and Institutions*. New York & London: Routledge.
- Bates, Robert H., 1990. "Macropolitical Economy in the Field of Development," In Alt, James E. & Kenneth A. Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.51-54.
- Batley, R., 1991. "Comparisons and Lessons," In Batley, R. & G. Stoker, eds., *Local Government in Europe: Trends and Developments*. London: Palgrave Macmillan Ltd, pp.210-229.
- Baum, Richard, 1992/6. "Political Stability in Post- Deng China: Problems and Prospects," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 6, pp.491-505.
- _____, 1996/3. "China after Deng: Ten Scenarios in Search of Reality," *The China Quarterly*, No. 145, pp.153-175.
- Begg, Iain, 1999/5. "Cities and Competitiveness," *Urban Studies*, Vol. 36, No. 5-6, pp.811-842.
- Benson, Bruce L., 1984/10. "Rent Seeking from a Property Rights Perspective," *Southern Economic Journal*, Vol. 51, No. 2, pp.388-400.
- Blanchard, Olivier & Andrei Shleifer, 2000/2. "Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia," *Harvard Institute of Economic Research Working Papers*, No. 1889.
- Blecher, Marc, 2001/6. "Into Leather: State-led Development and the Private Sector in Xinji," *The China Quarterly*, No.166, pp.368-393.
- Bo, Zhiyue, 2002. *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility Since 1949*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Break, George F., 1976. *Intergovernmental Fiscal Relations In The United States*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Brennan, Geoffrey & James M. Buchanan, 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Brenner, Neil, 2002/2. "Decoding the Newest 'Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview," *Cities*, Vol.19, No.1, pp.3-21.
- Breton, Albert, 1991. "The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition," in Kenyou, Daphne A. & John Kincaid, eds., *Competition Among States and*

- Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington, D. C.: The Urban Institute Press, pp.37-56.
- _____, 1996. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politic Finance*. New York: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M., 1972. *The Theory of Public Choice*. Michigan: The University of Michigan Press.
- _____, 1975/5. "A Contractarian Paradigm For Applying Economics," *American Economic Review*, Vol.65, No.2, pp.225-229.
- _____, 1991. *Constitutional Economics*. Cambridge: Basil Blackwell.
- _____, 1995/Spring. "Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform," *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.25, No.2, pp.19-27.
- Cai, Hongbin & Daniel Treisman, 2004/3. "Fstate Corroding Federalism," *Journal of Public Economics*, Vol.88, No.3-4, pp.819-843.
- Carroll, Archie B., 1995. "Stakeholder Thinking in Three Models of Management Morality: APerspective With Strategic Implications," in Naisi, Juha, ed., *Understanding Stakeholder Thinking*. Helsinki, Fmland: LSR Publications, pp.47-74.
- Chen, An, 2008/7. "The 1994 Tax Reform and Its Impact on China's Rural Fiscal Structure," *Morden China*, Vol. 34, No.3, pp.303-343.
- Chris, Edwards & Veronique de Rugy, 2002/4/12. "International Tax Competition: A 21st Century Restraint on Government," *Policy Analysis*, No.431, pp.1-42.
- Christian, Lefèvre, 1998/3. "Metropolitan Governance and Governance in Western Countries: A Critical Review," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.22, No.1, pp.9-25.
- Chung, Jao Ho, 1995/6. "Studies of Central- Provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid- Term Appraisal," *The China Quarterly*, No.142, pp.487-508.
- Cumberland, John H., 1979. "Interregional Pollution Spillovers and Consistency of Environmental Policy," In Siebout, H., et al, eds., *Regional Environmental Policy: The Economic Issues*. New York: New York University Press, pp.255-281.
- Davies, J. S., 2002/Summer. "The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing Without Government' Thesis," *Public Administration*, Vol.80, No.2, pp.301-322.

- Denhardt, Robert B. & Janet V. Denhardt, 2001/Winter, "The New Public Service: Putting Democracy First," *National Civic Review*, Vol.90, No.4, pp.391-400.
- Dodge, W. R., 1996. *Regional Excellence: Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally*. D. C. Washington: National League of Cities.
- Donald, McNeill, 1999/6. "Globalization and the European City," *Cities*, Vol.16, No.3, pp.143-147.
- Eaillieu, T., 2001. *Collaborative Strategies and Multi-organizational Partnerships*. Leuven: Garant Publication.
- Edin, Maria, 2000. *Market Forces and Communist Power: Local Political Institutions and Economic Development in China*. Ph.D. dissertation, Department of Government, Uppsala University.
- Frisken, Frances & Donald F. Norris, 2001/12. "Regionalism Reconsidered," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, pp.467-478.
- Fujita, Masahisa & Paul Krugman & Anthony J. Venables, 1999. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: The MIT Press.
- Gang, Fan, 1999. "Transition to Fiscal Federalism: Market-Oriented Reform and Redefinition of Central-Local Relations in China," In Kiichiro Fukasaku & Luiz R. de Mello Jr. eds., *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies*. Paris: OECD Publishing, pp.223-245.
- Giersig, Nico, 2008. *Multilevel Urban Governance and the "European City": Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki*. New York: Springer-Verlag Research.
- Goldstein, Arery, 1994/9. "Trends In The Study Of Political Elites And Institutions In The PRC," *The China Quarterly*, No. 139, pp.714-730.
- Gordon, Roger H., 1983/11. "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism," *Quarterly Journal of Economics*, Vol.98, No.4, pp.567-586.
- Graves, Brooke W., 1964. *American Interfovernmental Relations: Their Origins, Historical Development and Current Status*. New York: Scribner's Sons.
- Gualini, Enrico, 2004. *Governance and Institutional Change: the Europeanization of Regional Policy in Italy*. Hampshire, England: Ashgate Publishing Ltd.
- Hamer, Andrew Marshall, 1995. "Urban China: Looking Forward, Looking Back," in Yeh, Anthony Gar-on & Chai-kwong Mark, eds., *Chinese Cities and China's Development*. Hong Kong: University of Hong Kong, pp.3-26.
- Hamilton, David K. 1999. *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and*

- Change*. New York: Garland Publishing Inc.
- _____, 2001/10. "Developing Regional Regimes: A Comparison of two Metropolitan Areas," *Journal of Urban Affairs*, Vol.26, No.4, pp.455-474.
- _____, 2002. "Regime and Regional Governance: The Case of Chicago," *Journal of Urban Affairs*, Vol.24, No.4, p.404.
- Heertje, Arnold, ed., 1989. *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Held, David, 1999. *Global Transformations: Politics, Economics, and Cultures*. Oxford: Polity Press.
- Herschler, Stephen B., 1995. "The 1994 Tax Reforms: The Center Strikes Back," *China Economic Review*, Vol. 6, No.2, pp.239-245.
- Hirschman, Albert O., 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Holsti, Ole R., 1969. *Content Analysis for Social Sciences and Humanism*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Hsu, S. Philip, 2004/8. "Deconstructing Decentralization in China: Fiscal Incentive Versus Local Autonomy in Policy Implementation," *Journal of Contemporary China*, Vol. 13, No. 40, pp.567-599.
- Huang, Yasheng, 1995/Summer. "Why China Will Not Collapse," *Foreign Policy*, No.99, pp.62-66.
- _____, 1996. *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central- local Relations during the Reform Era*. New York: Cambridge University Press.
- _____, 1996. "Central-Local Relations in China During the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions," *World Development*, Vol. 24, No. pp.665-668.
- Keen, Michael & Maurice Marchand, 1997/10. "Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending," *Journal of Public Economics*, Vol.66, No.1, pp.33-53.
- Kenis, Patrick & Volker Schneider, 1991. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinising a New Analytical Toolbox," in Marin, Bernd & Renate Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus Verlag, pp.26-62.
- Kenyon, Daphne A., 1997/3-4. "Theories of Interjurisdictional Competition," *New England Economic Review*, No.2, pp.13-35.

- Kübler, D. F. & H. Heinelt, 2005. "Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place," in Heinelt, H. & D. F. Kübler, eds., *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Roulledge, pp.8-28.
- Landry, Pierre F., 2000. *Controlling Decentralization: The Party and Local Elites in Post-Mao Jiangsu*. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, The University of Michigan.
- Langton, Stuart, 1983/5. "Public-Private Partnership: Hope or Hoax?" *National Civic Review*, No.72, pp.256-261.
- Leach, R. & J. Percy- Smith, 2001. *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.
- Leach, S., 1994. "Reorganizing for Enabling? Restructuring Local Government for an Altered Role," *Public Policy and Administration*, Vol.9, No.3, pp.52-62.
- Lefèvre, C., 1998. "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review," *International Journal Of Urban and Regional Research*, Vol.22, No.1, pp.9-25.
- Li, Hongbin & Li-An Zhou, 2005/9. "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China," *Journal of Public Economics*, Vol.89, No.9-10, pp.1743-1762.
- Li, Linda Chelan, 1998. *Centre and Provinces: China 1978-1993, Power as Non-Zero-Sum*. New York: Oxford University Press.
- Lieberthal, Kenneth G., 1992. "Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation," In Lieberthal, Kenneth G. & David M. Lamton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University California Press, pp.1-30.
- _____, 1997. "Politics and Economics in China," in the Joint Economic Committee, Congress of U.S. ed., *China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy*. New York: M. E. Sharpe, pp.11-15.
- Lin, Nan, 1995/6. "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action and Rural China," *Theory and Society*, Vol.24, No.3, pp.301-314.
- Lin, Xiaoming & Yue Ma, 1996/8. "Financial Reform and Regional Competition for Investment in China: A Game Theoretic Approach," *Economics of Planning*, No.29, pp.117-130.
- Lowndes, V. & C. Skelcher, 1998/Summer. "The Dynamics of Multi-organizational

- Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance,” *Public Administration*, No.76, Issue 2, pp.313-333.
- Luo, Xiaopeng, 1994. “Rural Reform and the Rise of Localism,” in Hao, Jia & Zhimin Lin, eds. *Changing Central-Local Relations in China*. Oxford: Westview Press, pp113-134.
- Lyons, Thomas, 1986/9. “Explaining Economic Fragmentation in China: A Systems Approach,” *Journal of Comparative Economics*, Vol.10, No.3, pp.209-236.
- Ma, Jun, 1995. “Modelling Central-Local Fiscal Relations in China,” *China Economic Review*, Vol. 6, No. 1, pp.105-136.
- Magnussen, Warren, 1996. *The Search for Political Space: Globalization, Social Movement, and the Urban Political Experience*. Toronto: University of Toronto Press.
- Mike, Goldsmith, 1995. “Autonomy and City Limits,” In Judge, David & Gerry Stoker & Harold Wolman, eds., *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications, pp.228-252.
- Mitchell, Ronald K. & Bradley R. Agle & Donna J. Wood, 1997/10. “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts,” *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4, pp.853-886.
- Montinola, Gabriella & Yingyi Qian & Barry Weingast, 1995/10. “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, Vol.48, No.1, pp.50-81.
- Morgan, Kevin, 1997/7. “The Learning Region: Institution, Innovation and Regional Renewal,” *Regional Studies*, Vol.31, No.5, pp.491-503.
- Naughton, Barry, 1996. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- _____, 2010/Summer. “The Policy Challenges of Post- Stimulus Growth,” *Global Asia*, Vol. 5, No.2, pp.22-27.
- Nee, Victor & Sijin Su, 1998. “Institutional Foundations of Robust Economic Performance: Public-sector Industrial Growth in China,” In Jeffrey Henderson ed., *Industrial Transformation in Eastern Europe in the East Asian Experience*. London: MacMillan Press Ltd, pp.167-187.
- Newman P., 1996. *Urban Planning in Europe*. New York & London: Routledge.
- Newman, J., 2001. *Modernising Governance: New Labor, Policy and Society*. London:

Sage Publications.

- Niskanen, W., 1974. "Non-Market, Decision Making: the Reculiar Economics of Bureaucracy," *American Economic Review*, No.58, pp.293-305.
- Norris, Donald F., 2001/3. "Whither Metropolitan Governance?" *Urban Affairs Review*, Vol.36, No.4, p.532-550.
- O'Brien, Kevin J. & Liangjing Li, 1999/1. "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, Vol.31, No.2, pp.167-186.
- Oakerson, Ronald J., 1999. *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland: Institute for Contemporary Studies Press.
- Oi, Jean C., 1992/10. "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol.45, No.1, pp.99-126.
- _____, 1995/12. "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *The China Quarterly*, No.144, pp.1132-1149.
- _____, 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Ostrom, E., 1972. "Metropolitan Reform: Propositions Derived Two Traditions," *Social Science Quarterly*, No.53, pp.474-493.
- Ostrom, Vincent, 1987. *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Oates, Wallace E., 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- _____, 1996. "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, pp.1120-1149.
- Oates, Wallace E. & Robert M. Schwab, 1988/4. "Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?" *Journal of Public Economics*, Vol.35, No.3, pp.333-354.
- Parks, Roger B. & Ronald J. Oakerson, 1989/9. "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach," *Urban Affairs Quarterly*, Vol.25, No.1, pp.18-29.
- Pei, Minxin, 2002/9-10. "China's Governance Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 81, Issue 5, pp. 96-109.
- Peirce, N. & C. Johnson & J. S. Hall, 1993. *Citistates: How Urban America Can Proper in a Competitive World*. D. C. Washington: Seven Locks Press.
- Peng, Yusheng, 2001/3. "Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline," *The American Journal of*

- Sociology*, Vol. 106, No. 5, pp.1338-1370.
- Permann, Markus & Ngai-Ling Sum, 2002. "Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance," In Permann, Markus & Ngai-Ling Sum, eds., *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. London: Palgrave Macmillan Ltd, pp.3-21.
- Perroux, Francois, 1981. "Note on the Concept of 'Growth Poles'," In Iivingstone, Ian, ed., *Development Economics and Policy Readings*. London: George Allen & Unwin, pp.182-187.
- Peters, B. Guy, 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pierre, Jon, 1999/1. "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics," *Urban Affairs Review*, Vol.34, No.3, pp.372-396.
- Pierre, Jon & B. Guy Peters, 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan Ltd.
- PONCET, Sandra, 2003/3. "Measuring Chinese Domestic and International Integration," *China Economic Review*, Vol.14, Issue 1, pp.1-21.
- Porter, Michael E. & Mark R. Kramer, 2002/12. "The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy," *Harvard Business Review*, No.80, pp.57-68.
- Porter, Michael E., 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Qian, Yingyi & R. Barry Weingast, 1996/3. "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Policy Reform*, Vol.1, No.1, pp.149-185.
- _____, 1997/Fall. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.11, No.4, pp.83-92.
- Rawski, Thomas G., 1994. "Progress Without Privatization: The Reform of China's State Industries," in Vedat Milor ed., *The Political Economy of Privatization and Public Enterprise in Post-Communist and Reforming Communist States*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp.27-52.
- _____, 1997/7. "China and the Idea of Economic Reform," *The William Davidson Institute Working Paper Series*, No. 91.
- Richards, D. & M. J. Smith, 2002. *Governance and Public Policy in the UK*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W., 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance,*

- Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Robert, Agranoff, 1988/11. "Direction in Inter-government Management," *International Journal of Public Administration*, Vol.11, No.4, November 1988, pp.357-391.
- Rosenau, James N., 1995. "Governance, Order, and Chance in World Politics," In Rosenau, James N. & Ernst-Otto Czemiel, eds., *Governance Without Government*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-29.
- Sachs, Jeffrey D. & Wing Thye Woo, 2000. "Understanding China's Economic Performance," *Policy Reform*, Vol. 4, No. 1, pp.1-50.
- Salet, W. & A. Thronley & A. Kreukels, 2003. "Institutional and Spatial Coordination in European Metropolitan Regions," In Salet, W. & A. Thronley & A. Kreukels, eds., *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City Regions*. New York: Spon Press, pp.3-19.
- Sassen, Saskia, 1996. "The Spatial Organization of Information Industries: Implications for the Role of the State," In Mittelman, James H., ed., *Globalization: Critical Reflections*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, pp.33-52.
- _____, 2000. *Cities in a World Economy*. California: Pine Forge Press.
- Savas, Emanuel S., 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.
- Savitch, H. V. & Ronald K. Vogel, 2002/Fall. "Paths to New Regionalism," *State and Local Government Review*, Vol.32, No.3, pp.158-168.
- Shirk, Susan, 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Shue, Vivienne, 1988. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford, CA: Stanford University Press
- Smyth, Judith D., 1997. "Competitions as a Means of Procuring Public Services: Lessons for the UK from the US's Experience," *International Journal of Public Sector Management*, Vol.10, No.1/2, pp.21-46.
- Stewart, J., 1995. *Understanding the Management of Local Government: Its Special Purpose, Conditions and Tasks*. London: Pitman Publishing Ltd.
- Stoker, Gerry, 1997. "Hearing But Not Listening: the Local Government Review Process in West Sussex," *Public Administration*, Vol.75, No.1, pp.39-49.
- _____, 1998. "Public-Private Partnerships and Urban Governance," In Pierre, Jon,

- ed., *Partnership in Urban Governance: European and American Experience*. London: Palgrave Macmillan Ltd, pp.34-51.
- _____, 2004. *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labor*. Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd.
- Stone, C. N., 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence K. A. : University of Kansas Press.
- Strumpf, K Coleman S., 2000. "Does Government Decentralization Increase Policy Innovation?" *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 4, No. 2, pp.207-241.
- Su, Fubing & Dali L. Yang, 2000/7. "Political Institutions, Provincial Interest, and Recourse Allocation in Reformist China," *Journal of Contemporary China*, Vol.24, No.9, pp.215-230.
- Sullivan, H. & C. Skelcher, 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. New York: Palgrave Macmillian.
- Swanstrom T., 2001. "What We Argue about When We Argue about Regionalism," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, pp.479-496.
- Tao, Yifeng, 2001/7-8. "The Evolution of Central-Provincial Relations in Post Mao China, 1978-98: An Event History Analysis of Provincial Leader Turnover," *Issues & Studies*, Vol. 37, No. 4, pp.90-120.
- The Commission on Global Governance, 1995. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Tiebout, Charles M., 1956/10. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, pp.416-424.
- TONG, Sarah Y. & YAO Jieli, 2010/10-12. "China's Rising Local Government Debts Spark Concerns," *East Asian Policy*, Vol. 2, No. 4, pp.38-49.
- Tony, Bovaid & Elke Löffler, 2003. *Public Management and Governance*. London and New York: Roulledge.
- Tresch, Richard W., 2002. *Public Fiance: A Normative Theory(The Second Edition)*. Boston: Academic Press.
- Tuan, Chyau & Linda Fung-Yee Ng, 1995/Fall. "Hong Kong's Outward: Investment and Regional Economic Integration With Guangdong: Process and Implications," *Journal of Asian Economics*, Vol.6, No.3, pp.385-405.
- Tykkyläinen, Markku, 1998. "Comparing the Key Actions of the 1990s' Rural Restructuring," In Neil, Cecily & Markku Tykkyläinen, eds., *Local Economic Development: A Geographical Comparison of Rural Community Restructuring*.

- Tokyo: United Nations University Press, pp.318-346.
- Unger, Jonathan & Anita Chan, 1995/1. "China, Corporatism, and the East Asian Model," *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.33, pp.29-53.
- Walder, Andrew G., 1995/9. "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *The American Journal of Sociology*, Vol.101, No.2, pp.263-301.
- Walker, David B. & Albert J. Richter, 1975. *1975 County Year Book: Regionalism and the Counties*. Washington: National Association of Counties and International City Management Association.
- Wallis, Allan D., 1994a. "Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions," *National Civic Review*, Vol.83, No.1, pp.40-53.
- _____, 1994b. "The Third Wave: Current Trends in Regional Governance," *National Civic Review*, Vol.83, No.3, pp.290-310.
- Wang, Shaoguang, 2002. "Defective Institutions and Their Consequences: Lesson From China, 1980-1993," *Communist and Post-Communist Studies*, No. 35, pp.133-154.
- Wank, David L., 1996/9. "The Institutional Process of Market Clientelism: Guanxi and Private Business in a South China City," *The China Quarterly*, No.147, pp.820-838.
- Whiting, Susan, 2001. *Power and Wealth in Rural China: the Political Economy of Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wong, Christine P. W., 1991/12. "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *The China Quarterly*, No.128, pp.710-713.
- Wong, Siu-lun, 1996. "The Entrepreneurial Spirit: Shanghai and Hong Kong Compared," in Yeung, Y. M. & Sung Yun-wing, eds., *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Door*. Hong Kong: The Chinese University Press, pp.25-48.
- Wu, Fulong, 2000/7. "The Global and Local Dimensions of Place Making: Remaking Shanghai as a World City," *Urban Studies*, Vol.37, No.8, pp.1359-1377.
- Wu, Weiping & Shahid Yusuf, 2002/6. "Pathways to a World City: Shanghai Rising in an Era of Globalisation," *Urban Studies*, Vol.39, No.7, pp.1213-1240.
- Yang, Chun, 2006/9. "The Geopolitics of Cross-boundary Governance in the Greater Pearl River Delta, China: A Case Study of the Proposed Hong Kong- Zhuhai-

- Macao Bridge,” *Political Geography*, Vol.25, Issue 7, pp.817-835.
- Yang, Dali L., 1990/6. “Patterns of China’s Regional Development Strategy,” *The China Quarterly*, No.122, pp.230-257.
- Yusuf, Shahid & Weiping Wu, 1997. *The Dynamics of Urban Growth in Three Chinese Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Zheng, Yongnian, 1994. *Quasi-Corporatism, Developmental Localism and Behavioral Federalism*. Ph.D. dissertation, Princeton University.
- Zhong, Yang, 1996/12. “Withering Governmental Power in China?” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.29, No.4, pp.363-375.



三、附錄

附錄 1 中央與地方財政總收入比重(1978-2010)

年份	中央佔全國比重(%)	地方佔全國比重(%)
1978	15.5	84.5
1979	20.2	79.8
1980	24.5	75.5
1981	26.5	73.5
1982	28.6	71.4
1983	35.8	64.2
1984	40.5	59.5
1985	38.4	61.6
1986	36.7	63.3
1987	33.5	66.5
1988	32.9	67.1
1989	30.9	69.1
1990	33.8	66.2
1991	29.8	70.2
1992	28.1	71.9
1993	22.0	78.0
1994	55.7	44.3
1995	52.2	47.8
1998	49.5	50.5
1999	51.1	48.9
2000	52.2	47.8
2001	52.4	47.6
2002	55.0	45.0
2003	54.6	45.4
2004	54.9	45.1
2005	52.3	47.7
2006	52.8	47.2
2007	54.1	45.9
2008	53.3	46.7
2009	52.4	47.6
2010	51.1	48.9

資料來源：中華人民共和國國家統計局，《中國統計年鑑 2011》(北京：中國統計出版社，2011 年)。

附錄 2 中央與地方財政支出比重(1978-2010)

年份	中央佔全國比重(%)	地方佔全國比重(%)
1978	47.4	52.6
1979	51.1	48.9
1981	55.0	45.0
1983	52.5	46.1
1984	39.7	47.5
1985	37.4	60.3
1986	33.9	62.1
1988	33.9	66.1
1989	31.5	68.5
1990	32.6	67.4
1991	32.2	67.8
1992	31.3	68.7
1993	28.3	71.7
1994	30.3	69.7
1995	29.2	70.8
1996	27.1	72.9
1997	27.4	72.6
1998	28.9	71.1
1999	31.5	68.5
2000	34.7	65.3
2001	30.5	69.5
2002	30.7	69.3
2003	30.1	69.9
2004	27.7	72.3
2005	25.9	74.1
2006	24.7	75.3
2007	23.0	77.0
2008	21.3	78.7
2009	20.0	80.0
2010	17.8	82.2

資料來源：同附錄 1。

附錄 3 中央與地方預算外收支佔全國比重(1982-2009)

年份	收入(%)		支出(%)	
	中央比重	地方比重	中央比重	地方比重
1982	33.7	66.3	30.9	69.1
1983	37.2	62.8	34.3	65.7
1984	39.6	60.4	37.7	62.3
1985	41.6	58.4	40.9	59.1
1986	41.2	58.8	40.6	59.4
1987	40.8	59.2	40.3	59.7
1988	38.4	61.6	39.3	60.7
1989	40.3	59.7	39.0	61.0
1990	39.6	60.4	38.3	61.7
1991	42.6	57.4	40.9	59.1
1992	44.3	55.7	43.6	56.4
1993	17.2	82.8	15.1	84.9
1994	15.2	84.8	13.2	86.8
1995	13.2	86.8	15.1	84.9
1996	24.3	75.7	27.0	73.0
1997	5.1	94.9	5.4	94.6
1998	5.3	94.7	4.8	95.2
1999	6.8	93.2	5.3	94.7
2000	6.5	93.5	6.0	94.0
2001	8.1	91.9	6.7	93.3
2002	9.8	90.2	6.8	93.2
2003	8.3	91.7	7.9	92.1
2004	7.5	92.5	9.0	91.0
2005	7.3	92.7	8.7	91.3
2006	7.3	92.7	6.4	93.6
2007	7.8	92.2	7.4	92.6
2008	7.4	92.6	6.3	93.7
2009	5.5	94.5	7.4	92.6

資料來源：同附錄 1。

附錄 4 長三角區域整體財政收支佔全國比重(1978 -2010)

年份	長三角區域(%)	
	收入	支出
1978	-	6.40
1980	-	5.33
1985	-	6.69
1990	-	8.33
1991	-	8.94
1992	-	8.45
1993	-	9.01
1994	7.79	9.50
1995	8.28	10.28
1996	8.79	10.93
1997	8.85	11.19
1998	8.98	11.04
1999	8.92	10.43
2000	9.62	10.36
2001	9.83	10.86
2002	10.21	11.28
2003	11.07	12.36
2004	11.37	13.24
2005	12.08	13.56
2006	11.75	13.11
2007	11.67	13.18
2008	11.49	12.90
2009	11.55	12.66
2010	11.51	12.71

資料來源：中國國家統計局，《中國統計年鑑》、《上海市統計年鑑》、《江蘇省統計年鑑》、《浙江省統計年鑑》(北京：中國統計出版社，歷年)。

附錄 5 中國大陸改革開放以來財政體制變遷

時間	實施辦法
1980/2	<p>實行「劃分收支，分級包幹」的辦法。對收入進行分類分成，劃分固定收入、固定比例收入和調劑收入三類，財政支出主要按照企業和事業單位的隸屬關係進行劃分，地方財政劃分的收支範圍內多收可多支，少收則少支，自求平衡。主要有六種形式：固定比例分成、調劑收入分成、定額補助、民族自治地區財政體制、大包幹體制、其他體制形式。特點就是由過去的「一灶吃飯」改為「分灶吃飯」，由「條條」分配改為「塊塊」分配，分成比例和補助類額由「一年一定」改為「五年一定」，由「總額分成」改為「分類分成」。除上海、北京、天津三個直轄市之外的所有省、自治區都實行不同形式的「分灶吃飯」體制。</p>
1983	<p>在總結三年實踐經驗的基礎上，對「劃分收支，分級包幹」體制進行適度的調整。主要為：除廣東、福建之外，其他省、市、自治區一律實行收入按固定比例總額分成的包幹辦法；將中央財政向地方財政的借款改為調減地方的支出包幹基數；將捲菸、酒兩種產品的工商稅上劃歸中央，以防止盲目發展；中央投資興建的大中型企業收入歸中央；中央與地方共同投資興建的事務，按投資比例分成；縣辦工業企業的虧損由二八分擔法改為中央與地方各分擔一半。</p>
1983-1984	<p>相繼進行了第一步和第二步利政稅辦法。</p>

1985	<p>實行「劃分稅種，核定收支，分級包幹」的辦法。該辦法在以下兩方面對原先的「分灶吃飯」體制進行改進：一、基本上以第二步利政稅後的稅種設置作為劃分收入的依據，收入為中央稅、地方稅和共享稅三種；二、重新核定基數，地方財政支出基數按照 1983 年的既得財力確定，地方財政收入的包幹基數以 1983 年的決算收入為依據。凡地方固定收入大於地方支出，定額上解中央；地方固定收入小於地方支出，以中央、地方共享收入中確定一個分成比例，留給地方；地方固定收入和中央、地方共享收入全部留給地方還不足以抵補支出，由中央定額補助。收入的分成比例或上解、補助數額確定後，一定五年不變。另外，地方多收可多支、少收可少支。</p>
1985-1987	<p>針對財政包幹中出現的日趨嚴重的「兩個比重」下降的問題，暫時實行「總額分成」。除了中央財政固定收入不參與分成外，把地方財政固定收入和中央、地方財政共享收入加在一起，同地方財政支出掛勾，實行總額分成。</p>
1988-1993	<p>財政「大包幹」制。全國 39 個省、自治區、直轄市和計畫單列市，除廣州、西安兩市與廣東、陝西兩省的預算關係外，對其於 37 個地區分別實行了收入遞增包幹(北京等 10 個省市)、總額分成(天津等 3 個省市)、總額分成增加增長分成(大連等 3 個計畫單列市)、上解額遞增包幹(廣東、湖南 2 省)和定額補助(吉林等 16 個省、自治區)等六種形式。</p>
1994-	<p>「分稅制」辦法。按照中央和地方政府的事權，劃分各級財政的支出範圍；根據財權與事權結合的原則，合理劃分中央與地方收入，將維護國家權益、實現宏觀調控所必需的稅種劃歸中央稅；將適宜地方徵管的稅種劃歸為地方稅，並充實地方稅稅種，增加地方稅收入；將與經濟發展直接相關的主要稅種劃歸為中央與地方的共享稅。在稅種劃分的同時，分設中央稅務機構和地方稅務機構，實行分別徵稅。中央稅種和共享稅種由國稅局負責徵收，其中共享收入按比例分給地方，地方稅種由地稅局徵收。</p>

資料來源：參考相關資料加以整理。

附錄 6 中國大陸規範地方政府間競爭的措施

時間	名稱	主要內容
1980/10	《關於開展和保護社會主義競爭的暫行規定》	這次提出了反壟斷，特別是反對行政性壟斷的任務。
1980	《關於推動經濟聯合的暫行規定》	提出「揚長避短、發揮優勢、保護競爭、促進聯合」的指導方針。
1984	《中共中央關於經濟體制改革的決定》	國內各地區之間要「打破封鎖，打開門戶，按照揚長避短，形式多樣，互利互惠，共同發展的原則，大力促進橫向經濟聯合，促進資金、設備、技術和人才的合理交流，發展各種經濟技術合作，聯合舉辦各種經濟事業，促進經濟結構和地區布局的合理化，加速我國現代化和建設的進程」。
1986	《關於進一步推動橫向經濟聯合若干問題的規定》	比較詳細地提出了促進橫向經濟聯合的各項配套措施。
1990/11	《關於打破地區間市場封鎖，進一步搞活商品流動的通知》	生產企業在完成國家指令性計畫產品調撥和購銷合同後，有權在全國範圍內銷售產品、工業、商業、物資等部門的企業，有權在全國範圍內自行選購所需產品，任何地區和部門都不得設置障礙，加以干涉。
1991	《國民經濟和社會發展十年規劃和第八個五年計畫綱要》	繼續完善和發展區域合作，以省、市、區為基礎，以跨省、區、市的橫向經濟聯合為補充，發展各具特色，分工合理的經濟協作區；提倡經濟上較發達的沿海海省，市與內地較不發達的省，區開展經濟聯合。

1992	《黨的十四大報告》	各地區都要從國家整體利益出發，樹立全局觀念，不應追求自成體系，避免不合理重覆引進，要積極促進合理交換和聯合協作，形成地區之間互惠互利的經濟循環新格局。
1993	《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》	要「發揮市場機制在資源配置中的基礎性作用，必須培育和發展市場體系。當前要著重發展生產要素市場，規範市場行為，打破地區、部門的分割和封鎖，反對不正當競爭，創造平等競爭環境，形成統一、開放、競爭、有序的大市場。」
1993	《反對不正當競爭法》	政府及所屬部門不得濫用行政權力，限定他人購買其指定的經營者的商品，限制其他經營者正當的經營活動。政府及其所屬部門不得濫用行政權力，限制外地商品進入本地市場，或者本地商品流向外地市場。
1995	《關於進一步貫徹實施反對不正當競爭法的若干意見》	加強跨地區案件的協調。克服和抵制地方保護主義，對外地投訴的案件依法積極查處，堅決糾正對本地企業寬、對外地企業嚴的現象。不同地方的工商行政管理機關對有爭議的案件，要加強協調，通過召開案件協調會等形式，協商解決分歧，或報上級機關協調解決，不得互相爭案、推諉或各行其是。
1996	《國民經濟和社會發展十年規劃和第九個五年計畫綱要》	再次強調了積極推動區間優勢互補、合理交換和經濟聯合的重要性。
1996	《關於禁止在工程建設中壟斷市場和肢解發包工程的通知》	在工程承包中，有關單位強行壟斷本專業的建設項目，要求承包單位和建設單位必須採購其指定生產的材料、設備，否則不予驗收工程，不予供水、供氣、供熱、供電等。對於壟斷市場、肢解發包工程的行為，工商行政管理部門要依照《反不正當競爭法》和國家工商管理局《關於禁止公用企業限制競爭行為的若干規定》嚴肅查處。建設行政主管部門

		要按照《關於在工程建設中深入開展反對腐敗和反對不正當競爭的通知》中的規定，對違法單位的負責人給予黨紀政紀處分。
1998	《中華人民共和國價格法》	地方各級人民政府或者各級人民政府有關機關違反本法規定，超越定價權限和範圍擅自制定、調整價格或者不執行價格干預措施、緊急措施的責任改正，並可以通報批評；對直接負責的主管人員和其他直接負責人員，依法給予行政處分。
1998/10	《關於制止低價傾銷鋼材的規定》	鋼材經營者爲了排擠競爭對手或獨佔市場，生產企業以低於其生產成本的價格銷售鋼材產品，經銷企業以低於其進貨成本銷售鋼材產品，擾亂鋼材正常的生產經營秩序，損害國家利益或者其他經營者合法權益的行爲屬不正當競爭行爲。任何單位和個人都可以向國務院價格主管部門或省、自治區、直轄市價格主管部門舉報，政府價格主管部門可以根據情況立案調查。
1998/11	《關於發布〈關於制止低價傾銷工業品的不正當價格行爲的規定〉和加強行業價格自律的通知》	生產企業銷售的產品價格原則上不應低於行業平均生產成本，經銷企業的銷售價格不應低於其進貨成本。
1999/3	《關於制止低價傾銷行爲的規定》	爲制止低價傾銷行爲，支持和促進公開、公平、合法的市場價格競爭，違反《價格法》和本規定，屬於跨省區的低價傾銷行爲，由本國務院價格主管部門認定；對跨省區的低價傾銷行爲，國務院價格主管部門可以根據需要委託省級政府價格主管部門進行調查。
1999/8	《國家計委關於印發低價傾銷	明確了認定企業成本的辦法，使得對低價傾銷工業品的行爲認定更具操作性。

	工業品的成本認定辦法(試行的通知)	
2000	《國民經濟和社會發展十年規劃和第十個五年計畫綱要》	進一步開放市場，建立和完善全國統一、公平競爭、規範有序的市場體系。打破部門、行業壟斷和地區封鎖，進一步開放價格，發揮市場在資源配置和結構調整中的基礎作用。
2001/4	《國務院關於禁止在市場經濟活動中實行地區封鎖的規定》	爲了建立和完善全國統一、公平競爭、規範有序的市場經濟，禁止在市場經濟活動中的地區封鎖行爲，破除地方保護，維護社會主義市場經濟秩序。
2003/11	《十六屆三中全會》	完善社會主義市場經濟體制的主要任務包括形成有利於促進區域經濟協調發展的機制，建立統一於開放競爭有序的現代市場體系。
2004/11	《禁止價格壟斷行爲暫行規定》	政府及其所屬部門應當依法保護經營者的定價自主權，不得對市場調節進行非法干預。
2005/4	《反壟斷法》草案	禁止行政機關和法律，法規授權的具有管理公共事務職能的組織濫用行政權力，實施排除或限制競爭的行爲。
2005/5	《關於充分發揮審判職能作用積極參與整頓和規範市場經濟秩序工作的通知》	各級人民法院要注重發揮民事審判，行政審判和執行工作直接調整經濟和社會生活的職能，爲整頓和規範市場經濟秩序提供全方位的司法保障。
2005	《中共中央關於制訂十一五規劃的建議》	要促進區域協調發展，健全市場機制，打破行政區劃的侷限，促進生產要素在區域間自由流動，引導產業轉移，鼓勵和支持各地區開展多種形式的區域經濟協作和技術、人才合作。

資料來源：參考相關資料加以整理。

附錄 7 長三角地區開發過程中的中央與地方相關政策實施

年份	政策	主要內容
1990-1995	<p>1990年《關於開發開放浦東問題的批覆》</p> <p>1990年《國家財政部關於上海浦東新區鼓勵外商投資減徵、免徵企業所得稅工商統一稅的規定》</p> <p>1992年《關於上海市進一步開發開放浦東和搞活國營大中型企業有關問題的通知》</p>	<p>①. 對基礎設施建設資金的鼓勵。</p> <p>②. 對產業發展的投資、進出口的資金優惠。</p> <p>③. 對外資優先開放一些產業，促進產業的發展。允許外商在新區興辦第三產業；允許外商在上海增設外資銀行等。</p>
1995-2005	<p>1995年《關於九五期間上海浦東新區開發開放有關政策的通知》</p>	<p>①. 批准浦東新區進行服務業對外開放。允許上海證券交易所自行審批發行人民幣股票和B股；允許在外高橋設立中國開放度最大的保稅區，從事國際轉口貿易。</p> <p>②. 允許在操作中採用以項目綁政策的方式，如把金融貿易自由化政策和陸家嘴金融貿易開發區綁在一起。</p>
2005-	<p>2005年批准浦東新區成為綜合配套改革試點</p> <p>2008年《國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》</p> <p>2009年《上海市推進國際金融中心建設條例》</p>	<p>①. 賦予浦東新區更大的發展自主權，在規劃、城市建設、財政等方面與二級市擁有同等的權利。</p> <p>②. 給予浦東新區引導跨國公司總部集聚的政策，提出「九項改革措施」。</p>

	<p>2010年《長江三角洲地區區域規劃》</p>	<p>③. 提升長三角地區整體實力和國際競爭力的策略目標，展望長三角在 2020 年形成以上海為核心的「一核九帶」區域格局。</p> <p>④. 採取建立城市群的體系，形成網絡化的城鎮系統，使生產要素能自由流動，並促使產業分工並加以市場整合。</p> <p>⑤. 上海先形成長三角地區的區域金融中心，再推至全國，進而成為國際金融中心。</p> <p>⑥. 根據各地的工業化程度，提出一系列的產業安排，地區內各市必須加快推進區域經濟一體化的發展。</p> <p>⑦. 貫徹落實 2008 年提出《國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》中有關進一步提升長三角地區整體實力和國際競爭力的策略目標。</p>
--	---------------------------	--

資料來源：本研究整理。

附錄 8 本研究訪談內容與範圍

時間：2009 年 2 月、2009 年 5 月、2010 年 08-09 月

(一)訪談對象：學者、企業代表、地方政府代表、開發區主管代表

訪談對象的分類	單位	主要訪談重點
學者代表	上海社會科學院經濟研究所	政府治理
	上海社會科學院城市經濟與空間規劃研究室	空間地理學
	上海社會科學院城市與區域研究中心	全球城市
	上海浦東台灣經濟研究中心副主任	台商投資
	上海財經大學公共管理學院	大陸區域政經發展
	上海環太國際戰略研究中心	台商研究
	北京清華大學公共管理學院	區域發展
	南開大學政府管理學院	區域發展
	中國社會科學院社會研究所	區域發展
企業代表	龍鳳食品公司	企業投資的觀點
	宏大集團	企業投資的觀點
	捷安特公司	企業投資的觀點
	東岱飾品公司	企業投資的觀點
	中鋼結構公司	企業投資的觀點
	中鋼結構公司	企業投資的觀點
	吉安電機公司	企業投資的觀點
	互利食品加工劑公司	企業投資的觀點
政府代表	昆山市政治協商會議	地方政府角色
	浙江省政府研究室經濟運行處	地方政府角色
	浙江省政府中小企業處發展規劃處	地方政府角色
	昆山花橋國際商務城服務業發展局	地方政府角色
	杭州經濟技術開發區招商局	地方政府角色
	杭州經濟技術開發區招商局綜合科	地方政府角色

(二)訪談問題

1. 當前該地方的經濟社會現況（GDP、投資、產業分佈、工業產值等指標）。
2. 針對外資企業與本土內地企業的招商策略。目前外商/內資/台商的規模與主要的產業類型？不同類型企業（外商/內資/台商）合作/競爭關係？不同類型企業（外商/內資/台商）在該地區是否有其獨特的優勢或劣勢？為什麼？
3. 當前較為重視的發展項目為何？過去到現今轉變的原因？其他鄰近地區同質性發展的競爭是否存在？若存在，如何提升差異性的條件？若不存在，與其他地方的互補關係為何？
4. 當地如何促進與其他地方的合作關係？參與合作的項目？以及目前獲得合作成果？對本地發展的益處為何？
5. 該地區在整個長三角的角色與特點？競爭優勢及劣勢？與長三角其他開發區的連結？整體的產業發展策略？
6. 該地方是否有設立開發區？該開發區的級別（國家級或省級）？開發區的產業發展歷程及現況。請教目前開發區內的管理型態？管委會的功能及角色？管委會對招商引資的策略？主要吸引的公司規模及產業類型？該區的管理模式不同於其他開發區（國家級）的特點（競合關係）？開發區內下屬的主要園區是否存在競合關係？
7. 政府與管委會之間的互動？該區是否設有投顧公司？投顧公司的組成？管委會與投顧公司的關係與分工（主導、指導、監督）？
8. 台商當地投資的考量？其中地方政府因素對投資區位選擇的影響為何？
9. 投資後與地方政府的互動？直接互動？還是有組織性的互動？自開始投資至今，互動關係的改變？
10. 地方政府的偏好轉變，如何影響企業投資？強制？勸導？輔導？企業如何因應？產業轉型？遷移？