

# 跨界治理： 台资参与昆山制度创新的个案研究

柏兰芝 潘毅

No.C2003012

2003年6月3日

**摘要** 本文以中国江苏昆山地区台资和地方政府的互动为研究对象，尤其是以在台商影响下建立的出口加工区为案例，讨论台资参与中国地方制度创新的过程。本文的假设是，作为外力的台商和大陆的地方政府之间，为了解决利益纠结的各种矛盾，在一个历史的过程中，有些区域逐渐摸索、建立了一个跨界治理(transborder governance)的系统来支持全球化脉络下的跨界生产。所谓跨界治理，指的是政府透过和跨界的、不同利益主体的行动者互动协商，形成一组制度规范，以利于跨界生产体系的运用。台商从钻空子、走后门到协助建立制度，从而也参与和改变了地方的制度变迁。透过对昆山的个案分析，我们看到地方对全球化特定的编入和调节方式。然而，这个试图对流动加以管理和规范的跨界治理，势必充满内部的张力。而昆山的制度创新，尽管充满活力，却也存在许多治理的漏洞。本文强调对中国大陆制度变迁的关注应该进入新的层次：从观察转轨过程的乱象，到观察这个萌生的治理框架如何重新结构新的地方权力版图。这个形成中的“治理”结构也将联系全球化脉络下国家和社会关系不断的界定和再界定。

跨界治理：  
台资参与昆山制度创新的个案研究

柏兰芝，潘毅

Making Transborder Governance: A Case Study of the Role of Taiwanese  
Capital in Kunshan's Institutional Change

By  
Po, Lan-chih and Pun, Ngai

关键词：治理，跨界治理，制度变迁，制度创新，台资，昆山，出口加工区，中国  
keywords: governance, transborder governance, institutional change, institutional innovation,  
Taiwanese capital, Kunshan, Export-processing Zone, China

## 摘要

本文以中国江苏昆山地区台资和地方政府的互动为研究对象,尤其是在台商影响下建立的出口加工区为案例,讨论台资参与中国地方制度创新的过程。本文的假设是,作为外力的台商和大陆的地方政府之间,为了解决利益纠结的各种矛盾,在一个历史的过程中,有些区域逐渐摸索、建立了一个跨界治理(transborder governance)的系统来支持全球化脉络下的跨界生产。所谓跨界治理,指的是政府透过和跨界的、不同利益主体的行动者互动协商,形成一组制度规范,以利于跨界生产体系的运用。台商从钻空子、走后门到协助建立制度,从而也参与和改变了地方的制度变迁。透过对昆山的个案分析,我们看到地方对全球化特定的编入和调节方式。然而,这个试图对流动加以管理和规范的跨界治理,势必充满内部的张力。而昆山的制度创新,尽管充满活力,却也存在许多治理的漏洞。本文强调对中国大陆制度变迁的关注应该进入新的层次:从观察转轨过程的乱象,到观察这个萌生的治理框架如何重新结构新的地方权力版图。这个形成中的“治理”结构也将联系全球化脉络下国家和社会关系不断的界定和再界定。

## Abstract

This paper aims to explore how Taiwanese capital has engaged in the institutional innovation of China's locality. Our research focus is the transborder governance between Taiwanese capital and the local government of Kunshan in Jiangsu province, China in the making of an export-processing zone. The central argument of this paper is: in order to tackle with various conflicts revolving around interests of different parties, Taiwanese capital, as an outsider, together with Kunshan government, have gradually developed a system of transborder governance in a historical process. This transborder governance refers to a set of institutional regulation arranged by the local state through a series of negotiations among transborder actors of different subjects of interests. This process witnesses how Taiwanese capital has maneuvered with China's policy loopholes in helping building institutions, and, thus, entails China's local institutional change. The case study of Kunshan demonstrates how a locality responds to globalization specifically with its unique regulation and mixed spatial-tempo dimensions. Inevitably, this effort to manage forces of flow is destined to counter its internal tensions. The institutional innovation of Kunshan, in spite of its dynamism, is full of discrepancies and conflicts. This paper emphasizes a new perspective in observing China's institutional change: from its disorders to the new mapping of power structured by the emerging framework of transborder governance. This formation of transborder governance, more importantly, will demonstrate constant definition and redefinition of the relationship between state and society in a context of globalization.

## 导言：跨界资本和中国地方制度变迁

中国改革开放后中央政府对地方政府的“放权让利”，是调动地方积极性，促进地方发展的制度基础(Wong, 1991, 1992; Oi, 1992, 1995; 吴国光, 郑永年, 1995, 林毅夫, 刘志强, 2000)。处在经济转型阶段的地方政府常常同时扮演两个角色，一个是直接介入经济活动，如以不同形式参与乡镇企业或合资企业的兴办；另一个，则是建立法律规范，提供基础设施和服务，并且积极招商引资。这两种角色衍生出多重的政企关系，在不同的脉络下，对制度变迁的观察和讨论有不同的偏重。如乡镇企业引发的主要是关于产权安排的辩论，关心的是政府是否应该以及如何退出企业<sup>1</sup>。另一方面，随着政府角色功能的转变，地方政府本身必须进行机构改革，改制才可能成功（姚洋，支兆华，1999）。而为了营造更好的投资环境和氛围，对政府服务和管理能力的要求提高了，城市建设成为最直接具体的关切对象（Po, 2001）。但是，中国的制度变迁不是在孤立的环境下产生的。改革一直与开放齐头并进，地方政府并且成为重要的行动者联系全球经济。那么，外资如何参与制度变迁的过程呢？各个区域、省、市，外资和地方政府如何合作，如何在矛盾中达成协议？这些角力和博弈的过程是否也影响地方制度变迁的内容？

外资当中，台资的角色尤其特别。八十年代以来，随着大陆的开放以及台湾生产要素成本的上扬，台湾的劳力密集产业，包括制衣制鞋灯饰玩具等早已大举迁移到华南地区，运用当地廉价的劳动力和土地寻求夕阳产业的第二春。这其中，地方政府，尤其是具有企业家精神的地方官僚(entrepreneurial bureaucrats)是重要的中介。邢幼田形容，台商凭着“血浓于水”的关系，如游击队一般的在南中国创造资本主义（1996, 1997）。然而，夹杂着两岸长时间的敌对隔阂，以及大陆制度转型期的多种不确定因素，台资和大陆地方政府之间的合作并非没有矛盾。台湾区电机电子工业同业公会公布的「2002年中国大陆地区投资环境与风险调查」结果显示，约三成台商曾在大陆发生经贸纠纷<sup>2</sup>。虽然招商引资是硬道理，但地方和外来投资者间充满着不信任。台湾的工商时报以“台商资金到位一切任人宰割”为标题(2001/05/20)，描述这种“关门打狗”的情况。常见的矛盾包括土地纠纷、基础设施（公路，水电）不到位等<sup>3</sup>。而胡乱收费一项，直接牵涉地方官员或各个部门的贪渎。更有许多台商在寻租地图和边界标示不清的情况下牵涉走私逃、漏税而身系囹圄<sup>4</sup>。这种台资和大陆地方政府的关系被台湾学者吴介民描述为“同床异梦”（1996）。在他研究期间所拍摄的纪录片“台胞”里<sup>5</sup>，深恐受骗上当或遭地方恶势力挟持的台商被迫养“禁卫军”<sup>6</sup>自保，晚上则失落地在KTV买醉。台商在大陆的投资，以及关于台商的再现(representation)和分析本身延伸了岛内认同政治的纠结<sup>7</sup>。更甚者，大陆地方政府的掠夺性质让人怀疑其是否有能力推动经济的持续发展。这种台资立场的说法漠视了台资对大陆土地资源和劳动力的剥削关系，但也呈现了跨体制出现的种种矛盾。

进入新的世纪，台商进入大陆的数量不减反增，在技术层级上也有从劳力密集的传统产业向

<sup>1</sup> 中外对乡镇企业(TVE)的相关研究很多，他们对于乡镇企业的功过得失有立场迥异的分析，见 Nee, 1992; Oi, 1992; Naughton, 1995; Walder, 1995; Wu, 1997; 吴介民, 1998; Walder and Oi, 2000 等。不同模式的发展则是研究制度变迁最好的案例，如张曙光编，1996, 1999; 周其仁, 2002; 史晋川等, 2002。

<sup>2</sup> “电电公会调查大陆台商三成曾发生经贸纠纷”，中央社 2002/8/13。转引自 [www.dajiyuan.com](http://www.dajiyuan.com)

<sup>3</sup> 由于负责招商的是一批人，管理的又是另一批人，许多承诺无法兑现。在大陆对此种“前恭后踞”的情况有多种生动的描述。如“对外商拍胸脯，回家拍屁股”，“把外商打成内伤”。

<sup>4</sup> 从“三来一补”转向中国内销市场的台商，在关税问题上容易因为不熟悉内销税制的转轨而触法。这种情况在广东东莞地区尤烈，已经导致十多位台商入狱。详见下文分析。

<sup>5</sup> 里巷工作室制作，1993年。

<sup>6</sup> 一方面是雇用大批保安人员，一方面是对厂区工人实行军事化的管理。

<sup>7</sup> 参见吴永毅对该纪录片放映会的“闹场”纪录和精彩评论（1993）。

高科技产业跨步的趋势。2000年中国大陆首次超越台湾，成为世界第三大信息硬件生产基地。但大陆的产值中有72.8%以上来自台商的贡献。台资在中国的发展牵动全球高科技制造业空间布局的重组，也关系中国下一阶段的产业升级。目前对台资的观察多聚焦于产业网络，讨论全球化年代跨界生产网络的形成(郑陆霖，1999；刘昭吟，林德福，2000；夏铸九，2000，2001；张家铭，吴翰有，2000；罗家德，2002)<sup>8</sup>。而本文所要讨论的对象，则是台资和地方政府互动：同文同种的台资或许比较容易的运用“关系”进入了地方，但，然后呢？台资在地方制度变迁中扮演了什幺角色？同床异梦的关系是否有所转化？

本文将以太商云集的昆山为个案，分析台商介入地方制度变迁的新趋势。昆山地区八十年代开始在外资，尤其是台资企业的带动下，以外向型产业主导了地方经济的快速增长。作为一个县级市，昆山2002的进出口额达82亿美元，完成GDP人民币305亿元，人均GDP 6100美元，远超过深圳和上海(表一)。地方政府和外资的紧密互动是造就昆山经济奇迹的关键<sup>9</sup>。台商投资占昆山市总投资的75%，台商企业占当地税收的86%<sup>10</sup>。总计台商多年来在大陆的投资，有十分之一落在了昆山这个小城市<sup>11</sup>。尤其值得重视的是，台湾十大笔记本电脑制造商已经有六家落户昆山的出口加工区<sup>12</sup>，而这个出口加工区，却是昆山政府在与台商互动的过程中产生的一个制度创新。本文因此提出“跨界治理”这个概念来解读和分析台商在地方制度变迁的角色。研究者在2002年七月到2003年二月间三次到昆山对地方政府各部门和台资企业、台商组织进行了田野调查。以下本文分成四部分。第一部分针对“治理”此理论概念进行批判性的文献回顾，分析其在中国脉络下的意义，并针对转型经济中台商的角色提出新的假说。第二部分介绍昆山的发展路径，着重于其制度创新的经验，以及台商参与建立出口加工区的个案。第三部分归纳分析台商组织和昆山市政府共同营造的跨界治理体系，并指出其漏洞和内部张力。第四为结论。

## 1. 关于治理的辩论

本文讨论的制度着重于地方政府的经济干预，尤其是对经济活动的管理、规范和引导，而非直接的参与经营<sup>13</sup>。为此，作者尝试从“治理”(governance)的角度观察和分析台资在中国地方制度变迁中的角色。随着当前中国区域之间竞争的白热化，在铺天盖地的城市排名中，各个城市政府忙乱的陷入了城市经营、城市营销和城市治理的漩涡<sup>14</sup>。在此，有必要重新理顺这些语汇在理论和实践中的辩论，思考它们在中国脉络下被使用、挪用或错置的真实意义，

<sup>8</sup> 从台商的企业网络分析可以进一步分析产业集群的形成台资与当地的社会镶嵌(social embeddedness)。而观察大陆乡镇企业和民营企业和台商的配套合作，则关系跨界台商的本地化。

<sup>9</sup> 在昆山，有这样一组顺口的数字，“五六七八九”：50%以上的财政收入，60%以上的利税，70%以上的销售，80%以上的投资，90%以上的进出口都来源于利用外资。

<sup>10</sup> 目前台资企业约1400家。93%为制造业。投资额一千万人民币以上的占75%，以大型企业为主。台湾百大企业中已有46家落户昆山，包括鸿海，南亚，统一等。这些台资企业84%为独资，其中一半以上为电子和机械业。

<sup>11</sup> 2002年累计批准台商投资企业1494家，合同利用台资90亿美元，实际利用台资38亿美元，约占江苏省的1/4，全国的1/10(昆山市计委)。

<sup>12</sup> 他们是宏基、广志、伦飞志合、神达、英业达、蓝天等。2000年9月昆山生产出了江苏省第一台笔记本电脑，到2002年生产300万台，占总国内产量60%；台湾主要的线路板生产也齐聚昆山，产量占了国内50%以上。

<sup>13</sup> 经济史家North给制度下了比较宽泛的定义：被设计来约束利益极大化或功利原则下的个人行为的一套规则，遵从的程序，道德和伦理行为规范(1981：201-202)。这个定义本身标志了新古典主义经济学重新看见真实世界里不同社会存在着不同的规范和执行经济活动的强制力量，即约束条件。撇开对于理性和利益极大化的争辩，本文着重的是地方政府和企业的互动，如何在动态的过程中形成一套程序和规则，以有利于资本的积累。

<sup>14</sup> 例如，2003年中国社会科学院副研究员倪鹏飞发布“中国城市竞争力报告”，对全国200座比较有影响力的城市进行排名，引起广泛讨论，如2003年三月，三联生活周刊便以“城市公司化—解读中国城市排行

并重新提出一套分析假说。

讨论“治理”主要来自于“有效的治理能推动经济发展”这样的假设。受到在八十年代逐渐形成主流的新制度经济学的影响,城市和区域规划、经济地理、政治学、公共管理等不同领域的研究者也开始关注产权和制度安排如何影响不同社会的经济和政治发展<sup>15</sup>。这其中,Robert Putnam 的经典研究,是如何“使民主运转起来”(Making Democracy Work,1991),他分析和比较了 70 年代意大利从中央集权向地方自治转型后,不同地域传统下地方政府不同的制度绩效(institutional performance),以及其如何联系经济发展的路径差异。这部著作之所以收到重视,跟第三意大利的崛起息息相关。对比于农业的、政治上腐败的意大利南部,以及北部传统的重工业中心,第三意大利为何能独创蹊径,以中小企业为主走出一条特殊的工业化道路?其具国际竞争力的产品和亮丽的经济表现成为研究的焦点。除了产出了关于产业集群(industrial clusters)和产业区(industrial district)的诸多研究外<sup>16</sup>,Putnam 从治理的角度提供了另一种解答。Putnam 总结的制度绩效好的地区其实都是经济发展比较成功的区域,其制度绩效则来自于“社会资本”的作用。所谓的社会资本,Putnam 归纳是信任(trust),规范(norms),和社会网络(social network)。而社会资本的积累和运作,可上溯到几百几千年的历史和地方认同。这些概念已经逐渐形成区域发展规划和研究的关键字<sup>17</sup>。许多学者试图建立一套社会资本的度量指标(如 Narayan and Cassidy, 2001)。而世界银行则把社会资本视同在金融资本和人力资本之外,促进地区发展的关键要素(Francis,2002)。面对现实中许多区域的发展问题,理论家和政策制定者共同关心的是,社会如何建立信任,避免囚徒困境,以建立交易费用最小、利于经济发展的制度环境?世界银行因此发展了一系列联系社会资本,强化地方治理以促进发展的建议方案<sup>18</sup>。而在理论上,这些发问与 Elinor Ostrom 一脉相承(1990),期望对如何促进合作、减少公地悲剧提出解答。

但是,在全球化以及经济再结构的浪潮里,对地方政府和治理的讨论产生了微妙的转向。首先,David Harvey 指出了城市从管理型政府向企业家型政府的过渡(1989)。也就是说,城市政府原来的角色是管理和规范发展——以弥补市场失灵,捍卫公共利益。但随着经济结构的重组和许多传统经济中心的萧条,城市政府必须从发展的守门员转变成积极的推动者,挽救衰败的经济。在个别城市和区域对全球流动的资本展开史无前例的竞争下,对所谓“经营城市”和“地方营销”(place marketing)的热衷,从美国、英国到欧盟诸国,谁都无法逃脱(Logan & Swanstrom,1990; Hall,1992;Chorianopoulos,2002)。尤其是一些因为产业外移、资本外逃而面临去工业化的传统制造业中心,他们面临的是再发展(redevelopment)的挑战。区域政府迫切的需要重新包装它们的城市,重新招商引资,来解决沉重的就业问题。因此,一方面是展开新一轮的城市品牌(branding)和营销(marketing)。另一方面,在白热化的区域竞争中,僵硬的政府,尤其中央政府,已经无力面对快速变化的经济社会形势。关于治理的发问于是变成了:“如何在全球竞争中让政府有效率?”,或者更露骨的说:“如何让地方政府有效率的为资本,尤其是跨国资本提供服务,以打赢这场招商引资之仗?”比较起来,地方与区域政府能够更直接而有弹性的回应信息、资本、权力的流动,在全球经济竞争的压力下寻求地方发展。

---

榜”为专题。清华大学推出清华-哈佛城市经营培训班,招生对象为市长。

<sup>15</sup> Douglas North 制度变迁的研究(1981, 1990), J. Buchanan (1974) 等从理性选择出发的研究对政治学和公共管理影响深远。产权研究更启发了 Ostrom 关于治理公用资源(common pool resources)的研究,讨论如何避免公地悲剧(1990)。

<sup>16</sup> 代表性的如 Brusco,1982; Piore and Sable,1984; Porter, 1990; Harrison,1994。

<sup>17</sup> 举例而言, Sable 对信任的研究(1992), Saxenian 对硅谷企业网络的研究(1994), Scott and Storper 对社会习俗(social custom)的研究等(1987)。

<sup>18</sup> 见世界银行关于治理和公部门改革战略的报告:Reforming public institutions and strengthening governance: a world bank strategy. 2002. www.worldbank.org

因此，伴随对凯恩斯福利经济的放弃和各种管制的解除(deregulation)，中央政府进一步放权地方。不仅如此，“政府”这个官僚体制本身要从内部被解构，让它更开放灵活。第一，要让不同的行动者和利益团体能够介入决策过程，包括私部门、社区、各种非政府组织(NGO)和地方团体。有效的治理必须建立在公私的伙伴关系之上(public-private partnership)。第二，要打破行政区划的限制，突破不同等级、不同行政区划的政府各自为政的困境，减少官僚体制下组织运作的成本，提高解决问题的效率。为了强调地方政府在经济事务中协调、组织(而非主导、统治、控管)，领域性的治理(territorial governance)代表着一种制度创新，其重要性正在超越僵硬的行政区政府(government)。这一套论述正在成为规划论述的主流。然而，在不同的经济政治脉络下，这个“制度创新”其实牵动着新的政治和利益的斗争。

可以看出来，治理(governance)一辞的关键其实在于弹性。规制学派(regulation school)的国家理论学者 Bob Jessop 首先把治理放在先进资本主义内部体制转型(regime shift)的脉络讨论，将它定位成后福特主义时代政府(government)的表现(1995)。问题是，这是谁的弹性，为谁提供服务？还可以细问，在每个特定的社会里，弹性的对立面是什么？这个论述打倒的对立面是什么？例如，迫于去工业化的长期萧条，城市和区域规划制度十分严格的英国，必须开始放宽规划标准，为外资打开方便之门。Phelps and Tewdwr-Jones 的研究(2001)纪录了南威尔斯、英格兰东北和苏格兰如何想方设法的突破既有规划法规的禁制，为韩国 LG、三星和现代集团放行，甚至如 Peck 所说的(1996)，提供“量身定做的空间”(customised space)来满足跨国资本设厂的需求。面对福利国家这种丢盔卸甲的妥协，Jessop 点名批判以区域规划大师 Peter Hall 为首做的关于 21 世纪城市未来的报告(World Report on the Urban Future 21, World Commission 2000)，批评所谓的城市治理是新自由主义在城市这个空间尺度的修辞和实践。六十年代以后，伴随美国的旧城改造，美国的地产商为了炒地皮或者圈地办工业而积极介入地方政府决策，包括参与选举或影响规划过程。这个公私互动和共谋的关系曾被美国学者称作增长联盟(growth coalition)，描述这些地方精英如何掌握城市政治和经济利益。在推土机的前导下，城市成为追求经济增长的机器(growth machine)(Molotch, 1976; Logan and Molotch, 1987)。对于不同利益团体在地方发展决策中的分析成为研究都市政治的主要范式。90 年代，许多经验研究持续用增长联盟的概念批判地分析营销城市的风潮(Jonas and Wilson eds., 1999, Ward, 2000)。尽管如此，城市和区域治理的论述却以“新的社区力量之名”(Harding, 1996)大大合理化了“公私部门的伙伴关系”。Jessop 因此嘲讽，在“好的治理”(good governance)的旗帜下，似乎各种矛盾都会消失无形，社会重归协和安详(2002, p469)<sup>19</sup>。

Jessop 的国家理论对“治理”的批判在英国为代表的社会民主制的脉络下尤显犀利。然而，在工业化还在进行当中，经济正在高速发展的亚洲，提出治理的概念可能有不同的意图和效果。首先，亚洲并没有一个福利国家传统作为对立面。甚至，公/私，国家/市民社会这样的二元对立还不清楚。比较清楚的是，东亚国家在经济发展的历程中共有着威权体制(authoritarian regime)以及发展性国家(developmental state)的传统。因此，治理，这个意图解构和软化政府的概念，被赋予或夹带着进步的期望，诉求“政府”向弹性和开放转型。例

---

<sup>19</sup>然而，竞争的压力是如此巨大，即使左派也必须痛苦地承认：不竞争，就要面对衰退。Peter Hall 早在 1970 年就提出了一个把伦敦部分地区划为“自由港”(Freeport)的解决方案，认为唯有创造一个让资本和人才得以自由流动的环境，伦敦的经济才有救。此方案有部分被后来伦敦 Docklands 区重建计划所采纳(1988: 355-358)。而且，Peter Hall 早已批评过，70 年代 Manuel Castells 和 David Harvey 带头的新马克思主义对理性规划的批判虽然犀利，却造成了规划理论和实践的脱节，沦为学术象牙塔中的辩论(1988:335-341)。在全球化年代，规划实践如何面对竞争、治理和社会正义，将是高难度的挑战。关于规划者的角色需要一篇独立的文章来讨论。

如, John Friedmann 认为“治理”的关键在于让不同的**行动者**参与决策。希望就此为弱小的社区运动打开更大的空间,给与萌芽中的市民社会更多的机会和筹码。而夏铸九则以领域治理的概念诉求台湾国土规划的改革和创新(1999, 2002)。他认为讨论领域治理必须从认识全球化下都会区域(city-region, metropolitan region)这个新空间形式开始。在网络化的城市-区域过程中,所谓的领域治理(territorial governance)指涉了对一个地理空间的领域(territory),如市、县、都会区、区域、等的正式与**非正式**的治理过程,关系了如何解决跨行政区的各中都市、环境和社会问题,以及提供必要的制度支持,让地方产业具备参与全球竞争的活力。简言之,“治理”一辞承载了**改革主义**的内涵,其对立面是僵硬的国家机器和官僚组织,而其目的则是进行制度设计的改造。

在中国,国家力量无远弗届,公/私的边界还在形成阶段。而且,在高速的发展过程中,工业化、城市化几个大的力量正在同时发生,关于治理的辩论将更为复杂。目前较为成熟的是关于行政区划(刘君德, 1996)以及行政体系的研究(Wu, 2002),因其直接关系转型经济中政府管理的能力和效率。然而在大部分关于中国经济增长和制度变迁的研究中,政府本身鲜少成为分析的对象,政策的制定和实施多半是作为黑箱来处理的(赵晓, 1999)。关于行动者,不同的地方利益集团,以及地方权力结构的讨论就更为隐讳。全面的政府改革制度建立是困难的,然而个别的区域如何发展出一个治理的系统?这个系统内部的结构为何?如何影响地方发展的路径?这其中,杨瑞龙对昆山地方政府做了重要的案例研究(1999)。杨瑞龙从昆山自费建设经济技术开发区的历程提出“中间扩散的制度变迁”这个假说,论证地方政府在改革中扮演第一行动集团的角色,经由与中央政府不断的博弈协商,从事能够导致地方利益极大化的制度创新活动。而姚洋也指出,要分析 North 所强调的“制度变迁的政治过程”,就必须看到中间组织的作用(2002)。事实上,要研究中国的国家或政府这个大黑盒子,对它进行不同部门、不同等级的拆解是必要的第一步(Po, 2001)。在杨瑞龙的研究基础上,本文要进一步分析的是昆山政府和外资的互动。由于外资刚好是比较清楚的“私”部门,而资本的力量使它得以有机会冲击僵化的政府,因此或可作为一个起点,观察地方制度如何在一个官/民、政/企互动的动态过程中演变。

治理在不同社会脉络下不同的作用,以及行动者和理论家所赋予它的不同意义,其实正显现了地方对全球化编入和排除的不同调节方式。另一方面,“治理”当中超越僵化行政区的意涵,也在全球化年代为跨疆界的议题提供了讨论的平台。随着越来越多人、货物和资本的跨界流动和交易,如何发展“没有政府的治理”来解决跨界的矛盾、促进国际合作成为重要的命题(Rosenau, 1992)。在此次 SARS 疫症全球传播的危机中,世界卫生组织(WHO)即扮演了协调、规范以及领导全球共同防疫的角色。尤其对于欧盟这样的区域政治体,他们有众多具体的跨界议题--从贸易、劳工到走私--需要摸索<sup>20</sup>。在台湾海峡两岸,随着跨界生产体系的建立,王振寰指出,台商网络和中国地方政府形成跨界治理的主体<sup>21</sup>,使得资本积累得以运作。但这个治理结构的机制和内容尚待挖掘。更重要的是,流动创造了对治理新的需求;然而,各种企图管理流动的尝试注定充满着矛盾和张力,也将牵动不同的政治角力。本文的中心论点是,作为外力的台商和大陆的地方政府之间,为了解决利益纠结的各种矛盾,在一个历史的过程中,有些区域逐渐摸索、建立了一个跨界治理(transborder governance)的系统来支持全球化脉络下的跨界生产。所谓跨界治理,指的是政府透过和跨界的、不同利益主体的行动者互动协商,形成一组制度规范。台商从钻空子、走后门到协助建立制度,从而也参与

<sup>20</sup>见欧盟的治理白皮书: White Paper on European Governance, [http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm); Arnaud, 2002。

<sup>21</sup>王振寰将 governance 翻译为“统理”。



和改变了地方的制度变迁。我们将以昆山台商与政府的关系为个案来说明这个论点。

## 2. 昆山之路

昆山紧邻上海，有地利之便<sup>22</sup>。在以农为纲的时代，鱼米之乡的昆山足以自给，“不做上海殖民地”。但改革开放后，苏南各乡镇大力发展乡镇企业，昆山与周边城镇开始出现差距<sup>23</sup>。为了奋起直追，昆山在没有国家政策扶持的情况下，自发的效法南方的经济特区，建设起自己的工业开发区<sup>24</sup>；并且以和上海横向联合为突破口，成功引进一批乡镇或合资企业<sup>25</sup>。经过数年努力，1988年7月22日人民日报的评论员文章<“昆山之路”三评>赞赏昆山是“投资者的乐园”，肯定了昆山自力更生的创业之路。这个自费开发的昆山之路先后受到了费孝通、赵紫阳等的称许。赵紫阳并将昆山的“工业小区”更名为“经济技术开发区”。从此，在特区和沿海14个经济技术开发区外，昆山以一个县级市成为“编外”的第十五个开发区，被称为14+1。1989年，昆山受邀参加全国开发区会议。在国家财政没有给一分投资的情况下，昆山的产值超过5亿，仅次于广州和上海闵行。昆山这个“编外”开发区于是开始了正名之争<sup>26</sup>。首先是在1990年得到“省批”成为省级开发区；1992年终于得到“国批”成为国家级经济技术开发区<sup>27</sup>。“正名”是为了让投资人更有信心，以吸引更大更好的项目<sup>28</sup>。与此同时，1992年的开放形势以及浦东的开发吸引了世界的目光，许多外资闻风而至。然而当时浦东的建设还在起步阶段，基础设施不到位，而且，浦东开发的起点和进入门槛比较高，台湾的传统制造业并非他们的优先考虑。有些外商开始在上海周边地区寻找投资机会。昆山适时地抓住了这个机会，以其开发区多年的基础和服务，进一步向发展外向型经济迈进<sup>29</sup>。

### 2. 1. 小政府的作用和角色

昆山除了不靠国家财政自费开发之外，其行政级别低这个特色也值得关注，因为它关系着昆山逐渐摸索和发展出的“小政府优势”。作为一个县级市，昆山的级别甚至不如上海郊区的青浦，嘉定。因此，昆山不具备体制上的优势，也从来没能享受到任何如特区或国家级开发区的优惠政策<sup>30</sup>。小小的昆山必须自己找出路。而当其发展受到政策限制时，也只能自行寻找突破口。昆山经济技术开发区的催生者表示，因为“出身卑贱”，政策是“跑出来的”<sup>31</sup>。虽然行政级别低使其在管理权限和编制上有很大的限制，但在和中央要政策的过程中，却可能可以因为避开了直接的政治竞争而得到比较宽容的结果，给与了昆山比较大的变通空间

<sup>22</sup> 东邻上海市中心55公里，西连苏州35公里，距上海虹桥国际机场45公里，距上海港货运码头60公里，

<sup>23</sup> 1983年全县（1989改为市）工农产值7.92亿元，是苏州六个县市的最后一名。

<sup>24</sup> 1984年，南方4个特区欣欣向荣，国务院又通过了14个沿海的经济技术开发区。在考察了深圳蛇口，上海闵行后，昆山开始自费在老城区东边另建工业小区，采取借贷和分期分区滚动开发的手段，历经三年完成五通一平等基础设施建设。时任书记的吴克铨描述其资金筹措来自三个一点：开发区收一点，银行贷一点，地方筹一点（吴克铨，1989）。昆山之路的历史，详见杨守松，1995。

<sup>25</sup> 在此昆山采取的是和上海互补的策略，支持上海一些高污染或老旧产业的外移，同时，提供较好的条件鼓励一批从三线回迁上海的企业落户昆山（杨瑞龙，1999）。

<sup>26</sup> 昆山称之为“为私生子报户口”，也就是要得到国家的正式认可。

<sup>27</sup> 2002年研究者到昆山做调研时，正值昆山“国批”十周年，满街挂满了“庆祝国批十周年”这个让人摸不清头脑的横幅。

<sup>28</sup> 这个考虑是必要的。例如，工商时报“台商资金到位一切任人宰割”一文就提及，“对于招商、管理出现两套人马，导致事前允诺的无法兑现，事后要求又超出能力范围的窘境，工业总会大陆服务中心执行秘书冯志良建议台商，可以选择国家级的经济开发区落脚，区内的管理委员会兼负招商、管理的责任，对于摸不清交涉对象的台商来说，比较单纯也较有保障。（2001/05/20）”

<sup>29</sup> 有一说法是“浦东招商，昆山发财”。当年曾在浦东吃过闭门羹的制造业台商更谓“台商昔日是上海的弃儿，今天则是昆山的宝贝”（商业周刊，2001年7月）。

<sup>30</sup> 即使后来昆山被认可并戴上了国家级的帽子，仍然没有沿用其它开发区的优惠政策。

<sup>31</sup> 访谈案例B-7，2003/2/14。

<sup>32</sup>。再者，由于级别低，地方从市长以降各个部门都属九品芝麻官，少了官架子和官僚主义的负担，便于其亲商形象的树立和服务的落实<sup>33</sup>。更重要的是，由于昆山自认资源匮乏，实力有限，因此政府本身并未大举兴办产业。在江苏乡镇企业大潮中，昆山从 90 年代初就确立了引进外资<sup>34</sup>，而且是**独资**的方向；而且在**政府职能**上，比较早的自我定位于为资本提供服务，而不是政府自己直接介入经济活动。80 年代开始的诸多中外合资项目中，中方（通常是基层政府）在资金短缺、财务杠杆高的限制下，往往盲目追求短平快，也常因资金不到位与合作方发生冲突。昆山则是定下了多找独资项目的政策，强调“我繁荣，你致富”。外资在独资的情况下比较能够把技术水平较高的项目放在昆山，也才能把昆山推往“高新大”的产业发展。而地方政府则从生产领域下马，全心投入对资本的服务，完成了地方政府从政企不分到**政企分开**的转型。

## 2. 2. “亲商”的论述和实践

在确立了吸引外资的方向，以及自我定位为服务提供者的角色后，昆山市政府从各个层面落实其亲商的允诺。包括极力以友善的态度接待前来昆山考察的投资者<sup>35</sup>，以惊人的效率为个别投资效率提供从土地取得到审批等的前期服务<sup>36</sup>，以及高举对投资者“不说不”的口号为外商解决营运中的疑难杂症等。但本文特别要重点强调的是，昆山市政府如何**替台商跑腿以突破政策限制**。外商在中国最头痛的莫过于重重审批的关卡。这当中牵涉官僚体制共有的僵化无效率，牵涉计划体制或中央宏观调控下各种指标的分配，也牵涉中国向市场经济转型过程中在产业和对外贸易各方面政策的摆荡。例如，<昆山之路>一书纪录了自行车制造商捷安特的案例。1994 年开工投产的捷安特，以惊人的效率当年即生产 15 万辆自行车。但在美国反倾销的形势下，却仅拿到一万辆的出口许可。在昆山市政府的协助下，经过和南京，北京层层政府机构的沟通协商，北京最后终于同意出口 15 万辆，解决了捷安特的困难（杨守松，1995）。又如，正新橡胶、南亚化纤都属大额投资，但事实上，这两个项目都属于限制类化工产品，国家有总量控制和区域布点的规划，不鼓励过于集中。他们能落户昆山，得利于昆山市政府亟而不舍向中央的争取。为了南亚的项目，昆山跑了一年来说服已经放话“不行就是不行”的国家计委<sup>37</sup>。又例如，2000 年底来到昆山的沪镭出产空白光盘。但光盘——即使是空白的——归新闻总署管，凡事需经其审批，十分麻烦。面对这个困局，昆山先是建议沪镭作为昆山可自行审批的三千万美元以下的项目设立，然后再想办法。并且协议，假如昆山无法为其解决审批的问题，昆山将赔偿其损失。在多方打听和协调之下，想到了成立地方性新闻出版局这一出路。于是昆山为此成立了中国第一个在县级市里的新闻出版局<sup>38</sup>。

<sup>32</sup> 有昆山地方官员形容这有如孙子向爷爷撒娇，比儿子向爸爸撒娇还妥当。访谈案例 B-2。

<sup>33</sup> 外商到昆山很容易得到市领导们的热情接待。昆山的市领导说：“你到上海去见个处长都难！”（访谈案例 B-1）的确，昆山的领导们可能是中国“可及性”最高的官。他们喜欢自称台商们都有他们的手机号码。而且，由于常常在昆山宾馆的咖啡座和台商们谈事儿，进出昆山宾馆几乎随时会遇到几个市长、副市长，这是研究者住宿该宾馆的直接体会。昆山经济技术开发区网页首页更明载：“昆山的台商都有市委书记、市长和开发管委会主任的手机号码，台商有什么困难，大到项目审批，小到生活服务，包括就医，小孩上学等，都可能得到满意的答复。”（<http://www.ketd.gov.cn>）台商协会的核心成员表示，昆山能做好亲民服务和其“级别小”直接相关。苏州，杭州都在学习昆山的“亲商”，但若看不透这一层，只能学到“形”，学不到精髓（访谈案例 E-1）。

<sup>34</sup> 昆山称这个过程是“从老乡到老外”。

<sup>35</sup> 杨守松在“昆山之路”中描述了昆山副市长送给台湾楠梓电子董事长吴礼淦的 18 只大闸蟹如何让吴大为感动，成就了昆山第一个 3000 万美元以上的大项目——沪士电子（1991）。这大约是关心“关系”和“送礼”艺术的学者和咨询公司们比较感兴趣的故事。

<sup>36</sup> 例如张浦县为了新竹玻璃，组织专人和工商局，外经委一起到北京，在三天内拿到国家工商总局的批件（杨守松，1995：143）。

<sup>37</sup> 访谈案例 B-2。

<sup>38</sup> 台商座谈会，2003/2/14。

从寻租理论的角度，中国各种管制创造的正是官员得以出卖特许来寻租的空间。而顺着这个逻辑的推导，则会产生“贪污是否助长转型经济的市场运作”这样的讨论（张五常，2002）。然而，当我们把行动主体聚焦于地方政府这个中间组织（而不论官员个人），昆山为外资跑批文所达到的效果，却是地方政府吸收跑腿成本为外资突破了政策限制，从而使得企业得以在这个区域集聚—暂且不论这么多化工、电镀的集聚是否对地方有利。因此，昆山之路可以进一步挑战寻租理论，亦即它过分将官员个人化。制度作为一种强制力量，不仅作用于个人和个别企业，也塑造了各种中间组织的形貌。同样重要的是，制度变迁的过程不只取决于制度提供者和个人的互动，也牵涉各种中间组织的碰撞和协商。

### 2. 3. “制度规范”

昆山政府为台资称道的，还在于其比较制度化，照章办事。因此，在土地，环境，治安管理等各方面显得比珠江三角洲规范<sup>39</sup>。以土地为例，昆山的土地出让从 1991 年就开始采用批租政策。土地由政府一级垄断，市政府规定了批租的最低保护价，所有土地出让需经土地局长审批，号称“土地老爷一支笔”（杨守松，1995）。而工业用地的批租是结合产业政策的。市政府对全市 15 个乡镇的产业布局进行了规划，明确各自的产业发展方向和招商重点。昆山开发区并与各镇联合成立配套开发公司，形成例如玉山的精密机械，周市的电子化工，陆家的橡胶化纤等各具特色的专业配套小区。无论外资或乡镇企业都尽量进园，不允许遍地开花。违反规划的，在“一支笔”的审批制度下很难过关<sup>40</sup>。即使其把关工作无法做到百分之百，起码，在中国，很少有城市能说出“土地老爷一支笔”这样简单清楚的管理原则<sup>41</sup>。昆山每个乡镇都拥有一个 2-3 平方公里的配套工业区。而政府统一征用农民土地后批租给企业，所以普遍来说是成块交易，交易面积较大，看起来也比较整齐。目前昆山的工业用地批租价格为上海的 1/4，但比周边许多城镇为高，因为政府要进行大量基础设施的投入。从景观上，在上海郊区到苏州这一片制造业密集地区，车行到昆山，可以感觉到其开发区的道路、环境和绿化明显高于周边区域。这或许能说明为什么外资愿意接受其相对较高的地价。

在收费方面，1999 年在“诚信服务、规范行政、降本增效”的口号下，昆山开始大量削减政府审批事项，并将行政收费制作成目录向企业公布。目录之外的收费，企业可以拒交。每年还开展由外商投票推选全市“十佳诚信服务单位”活动，亦即让外商参与监督各单位的规范运作。这些措施一定程度的增加了行政透明度，进一步与投资者建立信任和合作关系。从代跑批文到“降本增效”的行政服务，一位被公认最了解开发区的主任认为，在目前的制度环境下，昆山为企业节省了大量交易成本，大概占了企业成本的 5%。他因此总结，昆山要做的就是“营造**交易成本最小**的投资环境”<sup>42</sup>。我们进一步来看昆山和台商网络的互动。

### 2. 4. 台商组织

在昆山政府的亲民、服务和信用得到认可后，台商的关系网络开始带来一连串新的项目。

<sup>39</sup> 2002 年台湾电机电子同业工会评估大陆投资环境，投资环境前三名分别是长江三角洲、上海和环渤海湾。台商最密集的广东东莞则敬陪末座。在推荐与不推荐之间，关于**制度规范**的讨论浮上台面。对珠三角地区的批评多环绕其在治安、海关、收费方面的乱象。大陆媒体总结：“制度建设是台商北移的真正原因”（经济观察报，2003/3/10）。

<sup>40</sup> 当然，我们无法确知每一笔交易的内情。尤其是地价，连台商们都表示，还是有许多协商的空间（访谈案例，E-1, E-2）。在中国，每个城市土地招标，拍卖，出让以及土地收益的资料都属机密，即使拿到也不准确。我曾经以为昆山或许愿意提供相关的材料，但结果拿到的材料重点部分已经被黑笔抹掉。

<sup>41</sup> 90 年代末，这“一支笔”的大权从土地局长转到了市长，原因不明。到了 2000 年，在国家对土地一级市场加强管理的政策下，昆山又比较领先的成立了土地储备公司。在中国的脉络下，这的确是足以证明昆山在制度化土地管理上的超前。例如，北京在 2002 年才开始垄断土地一级市场，土地出让需经公开招标拍卖的尝试。而业内人士至今仍对此政策持观望态度。

早期是人际网络，后来更重要的是产业网络配套和集聚效应的作用。如 1991 年台湾楠梓电子的吴礼淦落户昆山，建立沪士电子。随后直接介绍和促成了捷安特（台湾巨大）的设厂，而捷安特又带来了配套的喜玛诺和正新橡胶。老资格的吴礼淦被戏称“外商的昆山市长”。早期负责建厂的台籍管理阶层，如捷安特的郑宝堂和富士康的威道阜则自诩“黄埔一期”<sup>43</sup>。这些先行者在创业期间与当时昆山地区存在的许多不合理、不规范的情况有过激烈的斗争；而他们的努力为其后来昆山投资的台商减少了许多困难和障碍<sup>44</sup>。伴随台商的增加，1998 年经国台办批准，昆山成立了全国首家县级市台湾同胞投资企业协会，开始以组织的形式发挥改善投资环境的重要作用。目前会员已有 700 多家。台协会发挥了台湾二十年“民主”发展练就的本事，从其组织架构就可以看出成员的踊跃参与和活动的丰富性<sup>45</sup>。台协会串起台商和台商之间的纽带，并且组织化地成为政府与台商之间的桥梁。每年市政府都要就如何进一步提升昆山投资环境的问题，邀请台协会全体理监事举行座谈会。就政策法规、投资环境、城市管理、交通秩序、社会治安等各个方面交流。台协会与政府的频繁互动，累积了其参与制度创新的基础。以下，本文将以九十年代末昆山建立出口加工区的案例，来说明台商网络在昆山的政府决策和制度设计中起到的关键作用。

## 2. 5. 出口加工区的建立

1997 年亚洲金融风暴后，昆山果断制定了“主攻台湾”的招商策略。台湾的 IT 产业在九十年代表现杰出，成为全球仅次于美国和日本的 IT 硬件生产基地。而且，透过为技术前沿的客户提供专业代工商业模式，以及厂商之间的网络学习，累积了一定的工艺水平和技术。扎实的产业基础和相对分散有弹性的中小企业网络，使得台湾在亚洲金融风暴中不至受创太重。但是，随着台湾生产成本的持续上升，以及大陆市场前景看好，台湾 IT 产业必须开始运筹其在大陆发展的计划。

在世纪转换之际，由于 IT 产业的产品周期短，价钱变动快，所以其制造基地必须提供快速、高效的服务，使得及时生产(just-in-time)、全球发货的 IT 产品得以具有国际竞争力。此时的昆山，除了早期在劳力密集产业时代能提供的廉价土地、劳动力以及租税优惠外，如何提供更好的软硬件以达到 IT 产业对“速度”的要求，成为其是否能产业升级的关键。尤其因为昆山的级别低，在关区上属于江苏省，因此出入海关必须先经南京再到上海<sup>46</sup>，徒然耗费许多时间和行政成本，无法符合 IT 产业“快进快出”的需要。为了突破海关关区以及办事效率低落等问题，昆山首先是向海关总署提出了建陆路海关的设想，经过三年努力，在 1998 年 3 月成为首批内陆通关点之一。之后，则在台商影响下选择了建立出口加工区为突破口。

对台湾“加工出口区”的模式移植和复制<sup>47</sup>，和昆山众多来自楠梓加工出口区和新竹科学园区的厂商息息相关。台湾从五十年代开始就在欧美专家的建议下研究建立加工出口区的可

---

<sup>42</sup> 访谈案例 B-7。

<sup>43</sup> 台商座谈会，2002/7/18。

<sup>44</sup> 90 年代初的投资环境问题包括银行、邮局的衙门作风以及营造商、搬运公司的流氓习气等。捷安特的郑保堂表示，因为常常拍桌子骂人，敲坏了自己一支又大又重的第一代“黑金刚”手机。1995 到昆山投资的优比（优美）公司高级顾问余墨池说，“早期吴礼淦、郑宝堂、威道阜等人已经将‘石头’搬走了大半，现在的台商可谓幸福多了”（商业周刊，2001）

<sup>45</sup> 目前协会副会长 8 名，常务理事 33 名，常务监事 3 名，理事 59 名，监事 6 名。协会下属公共关系、商务活动、组织内务、教育培训、文化宣传、联谊服务、财务事务和妇幼慈善 8 个专门委员会，负责组织会员单位参与协会的各项活动，为会员提供多种形式的服务和便利。根据会员所处区域，协会将会员分成 8 个区，加强彼此之间联络沟通。

<sup>46</sup> 2003 年昆山已经争取到上海海关功能延伸到昆山（即不经过南京）。

<sup>47</sup> 台湾的“加工出口区”到了大陆变成“出口加工区”。

行性(余光亚,2002)<sup>48</sup>。1965年首先在高雄港浚港新生地上开始建立高雄加工出口区,三年后相继成立台中加工出口区及楠梓加工出口区。这些加工出口区以一系列税收优惠政策和海关管理制度让台湾得以纳入世界分工,藉由发展劳力密集外销导向产业完成台湾工业化的进程。加工出口区之成功又促成1970年新竹科学园区之成立,带动台湾高科技工业之发展及影响台湾整体经济转型。转战昆山的台商,在与当地政府的频繁交流中,介绍了台湾的保税特区如何一方面可以减少海关监管的难度,一方面提高企业通关的效率<sup>49</sup>。昆山当局于是开始请台商帮忙搜集相关资料。

在昆山学习和探索出口加工区的运行模式期间,开发区管委会的主任曾经六度访台<sup>50</sup>,参观高雄楠梓加工出口区和新竹科学园区,他说,“资料是用麻袋带回来的”<sup>51</sup>。之后,昆山从1998年起向国家送件申报。由于当时根本还没有关于出口加工区的政策,所以所谓的申报,其实是一个说服中央进行制度创新的过程。该主任表示在报批的六七个月间,跑了北京84次,穿梭海关总署、税务总局、国台办、外经贸部,总共见了8个部长。而在这个过程中,昆山沿用了从前先自费办开发区再申请“国批”的路子,也就是杨瑞龙所总结的“只做不说”、“做了再说”的策略(1999),一边跑,一边建。昆山迅速的完成加工区的规划,马不停蹄的开始基础设施建设和招商。经过2年多的努力,2000年4月昆山成为国务院批准首批15家试点出口加工区之一。同年9月6日通过8部委联合验收,10月6日率先封关运作,成为中华人民共和国历史上第一个出口加工区,引入一批电子信息产业、光电产业、精密机械高科技企业入驻。2001年进出口就达4.49亿美元,在全国出口加工区中居领先地位。至2002年9月,累计投资总额11亿美元,全年进出口突破20亿美元,占全市总量的20%以上。

建立出口加工区后,墙内属“境内关外”,区内所有生产要素(厂房、设备、材料等)都是不含税的。围起的高墙将出口企业从“放养”到“圈养”,实行全封闭、卡口管理的海关特殊监管。在区内的厂商因此拥有“一次报关、一次检验、三小时快速通关、一天内货物装车到出境手续完成的优势”,对区内企业不实行银行保证金台帐制度,取消“登记手册”<sup>52</sup>。总结昆山的实践,宣炳龙认为“通关便捷的体制优势更胜于政策优惠的吸引力”(2002)。许多外商,特别是电子信息企业之所以青睐出口加工区,并不是出于对优惠政策的考虑,而是因为出口加工区具有**通关便捷**的优势。比如客户对笔记本电脑提出“955”的要求,即95%的产品要在下单后5天内将货交到用户手中。他们的首要考虑是加速出入境的通关便利。因此,出口加工区必须想方设法,简便监管手续,以不断满足高新技术企业特别是电子信息企业“快进出”、“零库存”的需求<sup>53</sup>。

<sup>48</sup> 1950年代台湾农业生产占56%,而工业仅占26%,人均GDP仅200美元,急需以工业化摆脱贫穷。在制定加工出口政策过程中学习的来源有二,一是香港经验。因为香港是自由港,机器及原料除极少数商品外,皆不收关税,吸引了众多投资者,工业化水平远胜台湾。1963年香港出口总值为6亿美元,且80%为工业加工品,而台湾仅1亿美元,几乎全为农业加工品。第二,是国际上通行的自由贸易区(free trade zone)。但是,当时的台湾无法达到自由港或自由贸易区在人员,物质,货币上的自由进出。因此将自贸区及工业区合并经营,并拟议为“加工出口区”,限加工出口区产品全部外销,其制造所需之机器及零件,与原料零组件一概免关税及货物税(余光亚,2002)。

<sup>49</sup> 据沪士(即楠梓)电子的经理介绍,96年左右,台湾加工出口区管理处处长(楠梓电子董事长的好友)曾应邀到国务院开发区办公室的开发区年会上报告,介绍加工出口区模式对发展中国家的影响,引起众多讨论。而同时,原开发办副主任转任海关总署副署长,颇为当时的走私问题所困,因此对封闭式管理的模式特别关注(访谈案例E-3)。

<sup>50</sup> 这位促成出口加工区的关键人物在昆山已经18年,历经8个市委书记。

<sup>51</sup> 访谈案例B-7。

<sup>52</sup> 见昆山经济技术开发区网站。<http://www.ketd.gov.cn/>

<sup>53</sup> 例如出口加工区的仁宝电脑、三爱司电子等公司的出口产品,原来需要4个部门、10道手续,现在简化

究竟这些 IT 产业如何要求速度，而昆山的出口加工区又提供了那些配合方案？以仁宝（生产手提电脑）为例，每六小时进一批新的订单，24 小时生产，100% 空运。在他们的即时 (just-in-time) 生产系统里，供应商多集中在两小时车程的范围内，涵盖无锡、苏州、吴江。仁宝经理表示：“更远的就要他们搬过来”。“由于竞争是全球的，要求全球的标准，因此遇到三更半夜交货，过年期间出货等情况特别需要海关和浦东机场的配合”<sup>54</sup>。而且，交货时间以小时计算，延迟一天就算违约，会遭罚款。2002 年，仁宝接了戴尔(Dell)一份加工的大订单，因出口加工区当时尚未开展区外深加工结转业务，按照正常的海关程序是需要 20 多天才能交货的，但戴尔要求七天交货。在签约现场，仁宝找来开发区主任，甚至要求他签字保证解决问题，仁宝才敢签戴尔的合同。后来，管委会领导和海关立即飞往厦门象屿保税区与当地海关协调请求支持，经过海关总署特批，解决了这个难题<sup>55</sup>。

昆山的富士康（台湾鸿海）模具同样强调速度以及全球发货。他们自嘲员工平均年龄 30 岁，有体力维持工厂 24 小时高效运作。甚至利用时差开发新产品，让欧美的客户在天亮时就能看到<sup>56</sup>。他们对配套厂商也是要求 24 小时供货。因此富士康的产品可以比同类厂商快 3-5 倍。因为来昆山比较早，规模大，昆山政府和海关都提供最大程度的方便。即使位于城北的工厂不在出口加工区内，享受的是区内一样的通关程序和政策。这也看出来，所谓的出口加工区，重点还不在于由高墙圈起的一个空间范围，而在于一套政策，一套规则。

昆山很明白出口加工区的阶段性功能和目标，也就是在现有制度约束下争取最高的时间效率。但制度理顺的工作不可能仅靠高墙来实现。在出口加工区内的台商，虽然受益于封闭式管理带来的通关效率，但也忧虑于严格的进出管制带来的副作用。而加工区管理局则逐步建立一些相对的规则来解决矛盾。例如，针对中间产品的外发加工，提出了“三个月内回来”的规则。对于产品的内销，明确了“上税后可转内销”的原则<sup>57</sup>。但新的问题层出不穷。例如区内的仁宝、宏基、神达要建立全球维修中心，各种材料牵涉零部件进口；为国外客户服务，需外贸经营权；而联网工程则需信息产业部的通行许可。这许多复杂的操作使得在区内设立维修中心必须面对许多验证成本的浪费。还有，虽然产品上税后可以内销，但目前整机的税率是 20%，零部件是 8%，以至于昆山生产后若要卖给 Toshiba 上海厂，或联想的浦东厂，需要大卸八块，或者先出口到香港再进口（业者戏称其为“香港一日游”），增加经营成本<sup>58</sup>。更深层的来看，这些问题反映的全球产业布局的问题。中国从提供廉价土地劳动力的生产基地很快要发展为亚洲最大的市场。厂商们和中国政府（中央和地方）都必须面对这种转型，调整其政策。对于这个“出口区”的“内销”趋势，昆山倒是不盲目，管委会清楚的表示：“出口区的阶段性任务达成，就可以把墙拆了！”<sup>59</sup>所以昆山已经做了“2006 年拆墙”的准备。

### 3. 跨界治理的形成

---

为一个环节、一道手续，货物从装车到出境，当天就全部完成，体现了直通车的快捷（宣炳龙，2002）。

<sup>54</sup>台商座谈会，2003/2/14。

<sup>55</sup>仁宝和开发区领导（访谈案例 E-7）分别在访谈中谈到这次事件，宣炳龙的报告也提及一部分（2002）。

<sup>56</sup>访谈案例 E-5

<sup>57</sup>区内台商并且要求比照其它经济技术开发区水电退税。问题是，加工区既是“境内关外”，按道理不能再享受一般开发区水电免税的优惠。但为了顺应台商的要求，昆山硬是找到了北京使馆区，深圳大亚湾发电厂的案例，让出口加工区能援例办理水电退税。在昆山的影响下，国家税务总局已正式发文，从 2002 年 9 月 1 日起，对出口加工区耗用的水、电、气实行退税政策。

<sup>58</sup>台商座谈会，2003/2/14。

<sup>59</sup>访谈案例，B-3，B-7。

昆山出口加工区内有一条楠梓路(图一)<sup>60</sup>，一条新竹路。台湾六大笔记本电脑制造商全部集聚于此。对于台商所提出的各种建议，管委会也都尽量采纳：例如听从台商建议在加工区东侧增设码头，以利建筑材料的进出，并减少长江路出口的堵塞<sup>61</sup>。2001年台湾的商业周刊以封面故事大幅报道台商在昆山的报道。除了形容昆山是“小台北”之外，更提到昆山在地方决策中的重要性。

“在大陆，地方政府有「党委、政府、人大、政协」四套班子之称，是掌控地方政权的党、政、军人士。在昆山，台商已经成为地方政府的「第五套领导班子」，群聚团结的昆山台商在政策的制定上，有某些程度的「建议权」。”

文章刊出后引起许多反响。虽然台协会各成员在所谓「第五套领导班子」上不愿再多表示意见，纷纷表示只能当笑话说说，但我们的确可以再仔细讨论一下台商对地方决策的参与和“建议”。

昆山市政府在制度设计了许多与外商沟通的机制<sup>62</sup>。前文曾描述了昆山市政府如何定期于台商座谈，听取台商对昆山投资环境的意见。台商协会的许多成员都对这些座谈会印象深刻。例如，台商协会的大事记上有这样的记载，

“2000年3月27日，协会二届一次理监事会议在长江浮法玻璃有限公司会议室召开，协会名誉会长昆山市市委书记张卫国、市长季建业、协会首席顾问、市委副书记夏梁鑫、副市长吴馥亲临会场，会上理监事就提升昆山投资环境问题进行探讨，共提出6个方面29条意见，张书记、季市长表示在一个月内给大家一个满意的答复。”<sup>63</sup>

昆山的领导会出席台商协会的会员大会。在年度的市人大会议中，台商代表被邀请列席旁听市长的工作报告<sup>64</sup>。2002年昆山进行概念性规划，市长特别联系台商协会，要求协会召开临时会，让市长报告该规划的重点。如此，台商们对于昆山的发展前景和重大的市政建设多少都有所了解，个别的关于某些区域的绿化或道路状况改善的建议也能得到采纳<sup>65</sup>。至于问题涉及上级政府权限的，市领导会表示代为沟通和争取。台商因此比较有可能对于昆山的发展有参与感，也因此更可能做比较长期的投资规划。

台协会在台商与于台商，以及台商与政府之间联系工作并且是跨界的。这包括与大陆其它省市的交流。例如，先后接待了深圳、东莞、上海、南京、无锡、南通、杭州、宁波、大连等友会领导及会员单位几百人次。协会也组织会员分赴各友会学习。更甚者，在台协会的牵头联系下，昆山和台湾各界有着惊人的密切交流。昆山先后10次组团赴台考察，全面推介昆山。同时昆山也邀请了岛内的160多批包括台湾工业总会等台商团队、4000多人次来昆

<sup>60</sup> 楠梓电子在区内的投资即位于此。

<sup>61</sup> 访谈案例 E-3。

<sup>62</sup> 昆山先后建立了外商经济纠纷调解中心、外商投诉受理中心（即马上办中心）、外企沙龙等，加强与外商的沟通。2000年设立的“马上办中心”，又是从台湾加工出口区学来的语汇。昆山并且每年召开台商、欧美日客商座谈会，定期听取意见。

<sup>63</sup> 见昆山台协会网页 <http://www.ks.js.cn/company/taixie/index.htm>

<sup>64</sup> 这已经实践了六、七年。

<sup>65</sup> 关于城市规划，协会执行秘书、优比（中国）有限公司高级顾问余墨池举了一个例证：“前年，我说昆山的投资环境有所下降，他们就来找我，让台协会来谈谈问题在哪里。我们就提人家跑得快，昆山跑得慢。从上海到南京一路上相当漂亮，最后到南京的时候有一个非常雄伟的牌楼。而你昆山这么小，有什么吸引人的地方，怎么会引起人家的注意？另外，还要改变城市结构。大家都愿意到城里上班，谁愿意到乡下去上班？他们听了很重视，并列入了这三年的规划中。现在，你看，从交流道下来，就有一个漂亮的门面招牌，高质量的公路通向昆山，其中也还解决了一些地方与中央税赋不同的问题等等”，《人民论坛》，2002年第二期，人民网 <http://www.people.com.cn/GB/paper85/5554/569914.html>

考察<sup>66</sup>。台协会的主力成员们对交流活动表现了强烈的积极性。大陆媒体介绍上届会长戚道阜的工作时形容：

“每年从台湾来的客人最起码不低于 356 家，前年他就接待了 520 多家。所有台湾来的客人，只要通知他，他都会见。他会给他们一个观念，告诉他们这里的事业和生活，还会给他们提供方便，让他们有一种宾至如归的感觉。他很感慨，因为他在这块土地上生活了将近十年”<sup>67</sup>。

这些跨界网络活动不仅关系着许多与投资直接或间接的信息交换，更重要的是，从台商协会的主动性上，我们看到台商从跨界资本的载体到成为流动的**行动者**。这些有着跨界，双重或多重认同的行动者，在**流动中又有着落地的动力和需求**。

需要指出，从宣传材料上不容易看出来的是，昆山市政府台办密切介入和参与台协的活动。不但有台办人员进入协会的委员会，为了处理大量的日常行政业务，台协会的工作人员甚至是与台办共同雇用的。在空间上，台协所在地的国际大厦，则是开发区管委会的办公室！这其中也许不乏“监控”台协会的味道。但众所周知在中国搞组织的敏感性。台协会和台办的“水乳交融”，或许正是让这个“民间”，而且是“台湾”的组织得以在昆山活跃的基础。也是在这个过程，我们看到公/私部门的互相界定，而又互相跨越的动态过程。

### 3.1. 落地生根？

经过十年经营，台商在昆山的发展越来越稳固，企业也表现出了在此长期发展，落地生根的意图。诚如资深台籍干部李明贵所言，“大家来到长江三角洲一般都是有中长期打算的。不再像以前一样随时随地就可以走，而是在这里设全球生产、供货中心和自己的研发中心。”（计算机世界，2001）。这其中，研究部门的扩张是一个重要的信息。目前沪士研发部已经有 99 个研发人员，原来高雄楠梓的研发人员全过来了。仁宝电子 2003 年计划增加 250 个研发人员，并且有计划盖研发大楼。据开发区主任的介绍，台资企业有 28 家已经在昆山设立研发中心。台商的集聚和本地化也影响了相关配套厂商的动向。例如，捷安特目前内外销各半。配套零件厂原本多在华南，现在往华东移动，2001 开始，深圳自行车的出口下降。在昆山多年的捷安特郑宝堂表示，台商在在珠江三角洲如浮萍，在长江三角洲则如大树生根<sup>68</sup>。

随着台商的集聚和落户安家，昆山这座小城常住台湾人口已有两万多人<sup>69</sup>，对台商提供生活服务的相关配套设施和产业也越见完善<sup>70</sup>。满街可见永和豆浆、台南小吃、台式风格的咖啡馆和茶艺馆、以及台湾人偏好的日本料理，形成和中国其它地区大有区别的城市景观。2001 年应眷属们的要求，昆山台商协会办起了太太俱乐部<sup>71</sup>。他们的活动除了亲子联谊、烹饪画画外，还包括了“带些日用品下乡访贫，或者去敬老院做义工，帮老人们剪指甲，教他们做操”，甚至参与了对中国贫困地区的援助，在甘肃做水窖<sup>72</sup>。台湾移民对昆山的影响已经超

<sup>66</sup> 出自台协会网站。前来昆山考察的台湾政商界名人不胜枚举，包括萧万长，江炳坤等。教育委员会并常与台北市电脑公会等其它友好社团合作，联系岛内的学者专家到昆山演讲培训。

<sup>67</sup> 《人民论坛》，2002 年第二期，人民网 <http://www.people.com.cn/GB/paper85/5554/569914.html>

<sup>68</sup> 珠江三角洲和长江三角洲的比较，可能是当前影响中国区域经济最重要的一个议题。研究者计划在另一篇独立的文章上讨论。

<sup>69</sup> 每年春节，昆山当局按照惯例请留下过年的台商吃年夜饭，他们没想到台商留在昆山过年的数量倍增。

2001 年有五十七位台商，2002 年已有一百多位台商留下。

<sup>70</sup> 包括全国首家台商医院的建立。台湾的金融机构也开始在昆山设立办事处，等待政策开放后进一步为台商提供融资和外汇服务。拔得头筹的是彰化银行。其在台湾的客户中有 400 多家在昆山。

<sup>71</sup> 俱乐部的总召集人陈台美女士介绍说，俱乐部的会员已有八十九位，年龄多在四十岁上下，申请入会的太太还有几十人。

<sup>72</sup> 台协会妇幼慈善委员会负责人，富贵集团吴思慧副董事长表示，“现在我们正在为甘肃的一个地方做水窖，一个水窖 1000 块人民币左右，可以使用 25 年，解决许多老百姓没有水的问题。”《人民论坛》，2002



出了台商的生产领域，进入了社会、文化和教育。华东台商子女学校于 2001 年开学<sup>73</sup>。校长是台湾来的，教材是台湾的，老师也主要来自台湾。事实上，学校由台湾教育部当作“侨校”一般的给予资助，所以校舍和设备的资金不虞匮乏。教育本来关系着民族国家意识形态再生产的最根本问题。尽管海峡两岸的中小学教材对近代历史有着矛盾的诠释，在台商子女学校上看到的大概是目前两岸在意识形态上最大的妥协<sup>74</sup>，前国务院副总理钱其琛甚至表示可以在各地推广设立（经济日报 2002/12/09）。这或许也让我们明白了看似无解的意识形态问题其实是个假问题。

### 3.2. 从关系到社会资本

台商以从外资的身份到进入地方行政决策、制度创新以及社会生活，伴随着的是一个培育和累积社会资本的过程。在全球化年代，随着资本的跨界流动，社会资本也不再是凝固的。地方传统不会只作为文化遗产而存在，而永远处在一个和外部力量互相形塑的过程。因此，社会资本无法单是从传统里寻找，而必需在一个动态的过程中培育、结构和再结构。因此，所有对关系的讨论，不能抽离出来停留在对礼物交换等文化本质主义的讨论，而必须放在当地制度变迁的脉络，回到 Granovetter 的思路，观察其嵌入(embeddedness)的形式和效果(1985)。关系当然是重要的，但之后呢？我们重新用 Putnam 的架构来看昆山政府和台商在官/民，公/私交手过程中累积的社会资本。首先从网络来看，台商网络，尤其是台商协会有组织的联系了企业和企业、以及企业和政府的关系，强化了彼此信息、观念和意见的交流。这使得人脉关系本身逐渐沉淀，成为社会资本的一部分。其次，信用和口碑的信息传播，以及频繁的面对面互动，都提高了建立信任的基础。而互信才能建立共识，形成社会资本的第三个组成部分，规范。值得一提的是，在这个社会快速转型、人和资本跨界流动的脉络下，社会规范(norms)已经不是乡规民约，但也不一定是明确的协议条款，契约，法律，或政府成文的管制规则(regulatory rules)。所谓的“做事比较规范”，其实，是在互信基础上建立了一套互相接受的规则<sup>75</sup>。但不同的行动主体必须一定地介入这个规则制定的过程。规则要有一致性，但也可以经过协商而修订。在外资和地方的互动中，社会资本的培育无法完全仰赖地方传统，而是多方利益不断摩擦和妥协的结果。由于这一套规则牵涉的主要是政府和企业的互动，而不只是民间的私人契约。而且，公权力的介入是这套规则让人承认并可以有一致性的关键，我们把这个在社会资本上建立制度规范的过程，叫做治理。又由于行动主体是跨界的，治理的目的并且有为全球市场服务的鲜明目标，因此叫做跨界治理。这个治理体系有别于 Putnam 笔下意大利的市民传统，由有流动性格的跨界组织在地方形成一个经济、社会和政治的特殊公共领域。

### 3.3. “治理”的漏洞和张力

这个尚在成形的治理结构显然还有许多漏洞。它充满了内部的张力，并且对诸多问题由许多力有未逮之处。在此从体制制约，社会排除(social exclusion)，和流动的矛盾三个方面讨论。

第一，在目前体制结构下，昆山无力把制度理顺。昆山的小政府这些年来透过跨界治理的过

---

年第二期，人民网<http://www.people.com.cn/GB/paper85/5554/569914.html>。而在今年 SARS 疫情在中国扩散的时刻，昆山的富士康集团向山西省人民政府捐款 500 万元人民币，以支持山西省的“非典”防治工作(新华网太原 5 月 2 日)。

<sup>73</sup> 目前小学及初中部共有学生 360 名。2003 年将增加高中部。

<sup>74</sup> 大陆教育主管单位对台湾教材最大的改动是用贴纸盖住中华民国国旗。台湾当局定的原则是“可删不可增”。(2002/12/30)

<sup>75</sup> 这适用于政府和企业，以及企业之间。例如，明基电脑与 14 家配套厂商赴苏州吴江，凭借得是过去的合作经验和信任，而非契约(吴翰有，2001)。而从为台商配套的本地厂商的角度，台商通常价格压得很低，但是付款却比较准时，不会出现与国有企业做生意时收不到款的问题(张家铭)。

程提升了制度规范的层次。虽然还有许多问题，但诚如一位台商协会重要干部说的，“现在台商希望解决的，已不是昆山和苏州能解决的”<sup>76</sup>。在此，先不论中央的宏观政策，只论和昆山直接相关的行政体系和执行过程的体制制约。在所谓因为级别小而衍生的编制问题上，目前经济开发区属副厅级，具备省辖市的经济管理权限（冲破县级市的限制），但行政管理权的问题仍未解决。例如昆山的建筑面积超过南京。但在消防稽查的编制上，南京有几百人，昆山只有 13 人。类似的例子，已严重影响昆山的行政管理和服务。县级政府位于财政流程的最底层，分到的资源最少，但行政负担却最重，这其实是地方部门乱收费的根源。再者，“办事、打报告都要多一张纸”<sup>77</sup>，行政成本高。而县级市在设立银行、公司总部等的限制，更是制约了昆山面向全球的发展前景。另一方面，由于行政权力限制而无能为力的情况也很多。例如，外商出口产品的原物料和中间产品的本地采买需经外贸公司办理关税抵退（先征后退）。但是江苏省包括苏州、昆山等几个出口重镇，都出现了出口退税拖延的现象，大量积欠应退税款，仅昆山未退 11 亿，企业因此延压大笔资金<sup>78</sup>。这些例证是要说明，缺少不同层级、不同部门之间的协调以及解决冲突的机制，昆山即使再勤于跑腿，也不可能靠一己之力建立真正的“好的治理”（good governance）。

第二，这个跨界治理的从一开始就有着谁进入、谁被排除的问题，为社会两极化埋下了伏笔。关于谁有声音，谁没有声音或是被消音，需要一个独立的研究仔细梳理。这里仅试举几个“被规范”对象的例子。先看农民。昆山统一征收，统一开发和批租的土地政策尽管显得较为规范<sup>79</sup>，但由于农地征收的补偿有限，牺牲的是农民的利益<sup>80</sup>。所谓苟富贵，勿相忘。除了免去了农民的税赋负担之外<sup>81</sup>，人均 GDP 已达六千多美元的昆山也开始用农村社会保障体系来回馈农民，例如提供退休和医疗保险<sup>82</sup>。因为昆山的人口少<sup>83</sup>，此种补贴不算太大的负担。但随着鱼米之乡的消逝，农民是被永远的边缘化了<sup>84</sup>。其次，昆山对工人的管理和控制也属于“比较规范”。台资延续着在台湾的习惯，倾向于在工厂旁边兴建员工宿舍，统一管理（如沪士，耀宁）。即使开发区内有些地区不允许紧靠工厂建生活区，管委会也会顺应这种需求，在邻近地区做宿舍区的规划<sup>85</sup>。我们参观的这些宿舍区硬件条件很好（图二），但管理十分严格，几乎有台湾戒严时代的肃杀之气。嘲讽的是，台湾对共产主义和工潮根深蒂固的恐惧，在工人老大哥的地盘上，竟然可以透过这样的空间安排、设施建设和严格的管理达到几乎滴水不漏的控制。昆山几乎很少有工潮，即使有也会很快的被解决<sup>86</sup>。这些年轻的移民劳工的的确不再是社会的老大哥和国家的主人。但与单位制度不同的是，他们可以用脚投票。于是出现了极高的流动率。有些劳动条件比较差的工厂（如染整），流动率甚至超过 30%<sup>87</sup>。再其次，目前的政府和资本的增长联盟里根本没有捍卫环保的行动者。昆山的印刷电路板、橡胶、染整都属重污染的行业。即使企业和政府都能遵守和执行法定排放标准，整体的污染仍

<sup>76</sup> 访谈案例 E-1。

<sup>77</sup> 访谈案例 B-7。

<sup>78</sup> 几家出口大厂，包括仁宝、楠梓电、鸿海与华硕等知名台资企业，平均每家都有亿元以上的退税尚未入袋（沪士一千万，仁宝 2 亿）。

<sup>79</sup> 在珠江三角洲，基本上由村出面交易土地，或农民自己建厂房出租，集体和个人都从土地得利，但土地纠纷很多，基础设施的建设和配套也比较不到位。

<sup>80</sup> 责任田 300 元/亩，自留地 600 元/亩，口粮田 900 元/亩，另每家农户安排一人就业。

<sup>81</sup> 地方政府代为上缴了昆山应纳的 2 千万农业税，但此举实属违法。

<sup>82</sup> 市领导表示，2002 年 12 月开始，农民男 60 岁以上，女 55 岁以上每人每月可领 130 元退休金（访谈案例 B-1）。

<sup>83</sup> 本地农业人口仅 8000 人。

<sup>84</sup> 但是在土地交易比较“不规范”的地区，靠出租出售农地赚了钱的农民，可以累积资金进入别的生产活动。

<sup>85</sup> 访谈案例 B-4。

<sup>86</sup> 访谈案例 E-1, E-2, E-4。

旧超过了这个地区水体的承载能力。况且，在无止境的填平滩涂池塘以增加土地使用面积的同时，江南水乡的水系已经被彻底破坏。如此严重的环境和生态问题，让人对区域发展的可持续性存疑。目前的跨界治理系统里，关心的是政府如何建更多的污水处理厂，以便让既有的污染性工厂继续增容。另一种声音还未曾出现。

最后，提出跨界治理在于强调在资本全球流动的现实脉络下，资本和地方政府必须因地制宜的建立一套治理的机制，否则无法累积社会资本，极大化经济增长的效率和利益。然而，流动本身使得跨界治理注定充满张力和不确定性。全球经济的波动，区域之间无止境的竞争，都使得地方必须在不确定中想方设法让资本落脚，却又无法确知这个暂时性的联盟如何持续。例如，英国各个区域曾经不惜修正其规划原则和规范来为韩国的大企业提供设厂基地。但是，亚洲金融危机的风暴使得许多投入前功尽弃(Phelps and Tewdwr-Jones, 2001)。而昆山，则是面对着周边大小城市持续无休止的竞争。没有进步，就会被淘汰。相对于台资，以及中国的特殊脉络，则还要再加上对政治改革的考量（或怀疑）。台商夹着资本的力量，介入昆山这个小城市的地方政府，一定程度的参与其决策过程，形成一个跨界治理的雏形。但这个口能开多大？台商能继续介入多深？随着台湾移民人口的增加，会不会要求其更开放？地方政府能多英明？制度创新是否有边界？

#### 4. 结论

所谓的制度规范不一定代表更明确的成文法和规则的制定，因为昆山的地方政府根本没有权力这样做。在许多政策限制的情况下，昆山实践的是由地方政府出面设计和执行一套地方制度来突破一些特定的束缚。这个制度虽然带有变通的成分，但他是由地方政府出面，圈定了一个范围边界和一套规则。以出口加工区为例，它的**边界**清楚，甚至有警卫，但出入的规则（表现在关税上）有弹性的执行方式。由于台资直接间接参与了这个地方制度的建立，在一定的程度上台商了解这个边界的建立和划定，同时也了解它的**出入规则**。甚至了解**建立这个边界是为了在不久的将来打破它**。如此，在加强通关效率的同时，也降低了台商误触法网的风险，起码不至于轻易被查封工厂或锒铛入狱<sup>88</sup>。我们把这个过程叫做“跨界治理”的形成。

中国这几年一些攒到第一桶金的企业纷纷开始思考公司的治理转型，他们希望跳脱走后门靠灰色渠道发财的老路，开始关心公司治理，思考公司的长期发展。这或许是 MBA 在中国受欢迎的大背景。与此相对应的是，凡事学习企业的地方政府，开始思考地方的治理和经营，发现 MPA 的重要性。也许转型经济走到现在，企业和政府都在尝试“学好”<sup>89</sup>。周其仁引用阿尔钦(Alchian)强调所谓的“理性”是在真实世界适者生存的演化中被验证<sup>90</sup>。不理性的通常会被市场淘汰。同样的，全球竞争不会给个别区域太多时间和机会，陷于囚徒困境的区域，世界不会等待它们改变。资本可以转移，经济的网络可以绕道，把它们落在一旁。与吴介民的文章比较，台商的版图已经从珠三角移到了长三角，从假合资进化到外商独资。随着寻租和乱收费情况的减少，地方政府从作为收保护费的地方角头(patronage)转化到必须与台商合作建立跨界治理体系，以面对国际竞争。甚至，从认同的角度出发，有学者认为，除却东莞典型的小头家世代的传统地域认同，如今大上海地区的资讯人世代有一种新的**全球认同**：那里有市场，就认同那里（耿曙，2002）。本文强调对中国大陆制度变迁的关注也该

<sup>87</sup> 访谈案例 E-4。

<sup>88</sup> 台商最大心结莫过于误触法网。为了吸引珠江三角洲的台商去他们那里投资，昆山来招商时，甚至专门带当地海关关长一起前来。(2002年10月，南风窗)

<sup>89</sup> 被称为地产界思想家的北京著名开发商冯仑有名言：一个人想学好，拦都拦不住。

<sup>90</sup> 新制度经济学上课讲义，2002年春。北京大学中国经济研究中心，[www.ccer.edu.cn](http://www.ccer.edu.cn)

进入新的层次，从观察转轨过程的乱象和管制缝隙中的以权谋私，到观察这个萌生的治理框架如何重新结构新的地方权力版图。这个形成中的“治理”结构关系国家和社会关系不断的界定和再界定。谁进入、谁有发言权、以什么样的形式发言，谁被排除？而这个权力建筑又是否会固着在某些点，成为下一个阶段路径依赖的基础？

## Bibliography

- Brusco, S. (1982) "Emilian model: productive centralization and social integration." *Cambridge Journal of Economics* 6(2):167-84.
- Buchanan, J. (1974) *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago: Chicago University Press.
- Cheng, L. and Chu-joe Hsia, 1999, "Exploring Territorial Governance and Transterritorial Society: Alternative Visions of 21st Century Taiwan" , *Urban and Regional Governance*, John Friedmann ed., Vancouver: Institute of Asian Research, University of British Columbia, pp.101-114.
- Francis, P. (2002) "Social capital at the World Bank: strategic and operational implications of the concept." Synthesis of March 2002 Roundtable on Operationalizing Social Capital.
- Granovetter, M. (1985) "Economic action and social structure: the problem of embeddedness." *American Journal of Sociology* 49:323-34.
- Harding, A. (1996) "Is there a 'new community power' and why should we need one?" *International Journal of Urban and Regional Research* 20:637-655.
- Harrison .B. (1994) *Lean and Mean: The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*, New York: Basic Books.
- Harvey, D. (1989) "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism," *Geografiska Annaler* 71B:3-17.
- Hsing, You-tien (1997) *Making Capitalism in China: The Taiwan Connection*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, B. (1995) "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change," *Economy and Society* 24:307-333.
- (2002) "Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state-theoretical perspective," *Antipode* 33: 452-472.
- Jonas, A.E.G. and David Wilson eds. (1999) *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*, Albany: State University of New York Press.
- Logan, J.R., and Harvey L. Molotch. (1987) *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Logan, J.R., and Todd Swanstrom, eds. (1990) *Beyond the City Limits*, Philadelphia: Temple University Press.
- Mollenkopf, J.H. (1983) *The Contested City*, Princeton: Princeton University Press.
- Molotch, H.L. (1976) "The city as a growth machine: toward a political economy of space." *American Journal of Sociology* 82:309-30.
- Narayan, D. and M. F. Cassidy (2001) "A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory." *Current Sociology* 49 (2): 59-102.
- Naughton, B. (1995) *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, New York: Cambridge University Press.
- Nee, V. (1992) "Organizational dynamics of market transition: hybrid forms, property rights, and mixed economy in China." *Administrative Science Quarterly* 37 (March) :1-27.
- North, D. (1981) *Structure and Change in Economic History*, New York: W.W. Norton & Company.
- (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Oi, Jean C. 1992. "Fiscal reform and economic foundations of local state corporatism in China." *World Politics* 45(October): 99-126.
- . 1995. "The role of the local state in China's transitional economy." *China Quarterly*. 144(December): 1132-1149.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- Piore , Michael J. and Sable, Charles F. (1984) *The Second Industrial Divide: Possibility for Prosperity*, New York: Basic Books.
- Po, Lan-chih (2001) *Strategies of Urban Development in China's Reforms: Nanjing, 1984-2000*. Dissertation, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley.
- Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press.
- Putnam, D. R. (1992) *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, J. N. and Ernst-Otto Czempiel (1992) *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, 中译本, 张胜军等译 (2001) 没有政府的治理, 南昌: 江西人民出版社。
- Sable, C.F. (1992) "Studied trust: building new forms of cooperation in a volatile economy." In Frank Pyke and Werner Sengenberger, eds., *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Geneva: International Institute for Labour Studies, pp. 215-250.
- Saxenian, A. (1994) *Regional Advantage: Cultural and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, Mass. And London: Harvard University Press.
- Scott A.J. and Storper M. (1987) "High technology industry and regional development: A theoretical critique and reconstruction." *International Social Science Journal* 112: 215—32.
- Scott, A. J. (1988) *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, London: Pion.
- Walder, A. G. (1995) "Local government as industrial firms: an organizational analysis of China's transitional economy." *American Journal of Sociology* 101(2): 263-301.
- Ward, K.G. (2000) "Front rentiers to rantiers: 'active entrepreneurs', 'structural speculators' and the politics of marketing the city" *Urban Studies* 37(7):1093-1107.
- Wong, Christine P.W. (1991) "Central-local relations in an era of fiscal decline: the paradox of fiscal decentralization in post-Mao China." *China Quarterly* 128: 691-715.
- (1992) "Fiscal reform and local industrialization: the problematic sequencing of reform in post-Mao China." *Modern China* 18(2): 197-227.
- Wu, Fulong (2002) "China's changing urban governance in the transition towards a more market-oriented economy." *Urban Studies* 39(7): 1071-1093.
- Wu Jieh-min (2001) "State policy and guanxi network adaptation: a case study of local bureaucratic rent-seeking in China," *Issues and Studies* 37(1): 20-48.
- Wu, Jieh-min (1997) "Strange bedfellows: dynamics of government-business relations between Chinese local authorities and Taiwanese investors," *Journal of Contemporary China* 6(15): 319-346.
- 张家铭, 吴翰有 (2000) 全球接轨与社会镶嵌: 苏南乡镇企业与台商协力生产的个案分析。87-89 年行政院国科会专题研究成果发表研讨会, 台中东海大学, 12 月 14-15 日。
- 刘君德主编 (1996) 中国行政区划的理论和实践。上海: 华东师范大学出版社。
- 耿曙, 2002, "资讯人" 抑或 "台湾人"? 大上海地区高科技台商的国家认同

- 国家政策研究基金会，国政研究报告。
- 吴介民（1996）〈同床异梦：珠江三角洲外商与地方之间假合资关系的个案研究〉，李思名等人编，《中国区域经济发展面面观》，台北 / 香港：台湾大学人口研究中心与浸会大学林思齐研究所。
- 吴介民（1998）〈中国乡村快速工业化的制度动力：地方产权体制与非正式私有化〉，1998，《台湾政治学刊》第三期，页 3-63。
- 吴介民（2000）〈压榨人性空间：身分差序与中国式多重剥削〉，2000，《台湾社会研究季刊》第 39 期，页 1-44。
- 吴克铨（1989）自费建设经济技术开发区，收于昆山开发区十五年(1999) 中共昆山市委党史研究室，昆山经济技术开发区管理委员会编，页 137-140。
- 刘昭吟，林德福（2000）生物技术，资讯处理与网络节点：蝴蝶兰的跨界产销网络，城市与设计学报，第 11，12 期，页 39-66。
- 夏铸九（2001）全球经济中之跨界资本—台湾电子工业之生产网络。城市与设计学报，第 11/12 期，页 1-37。
- 夏铸九，成露茜（1999）历史之债！？台湾的领域治理与跨领域之社会，城市与设计学报，第 7,8 期，页 68-85。
- 夏铸九(2001)，“全球化过程中台湾社会的挑战：跨界的生产网络 vs.跨界的政治”，都市与计划，第 28 卷，第 4 期，页 413-420。
- 林毅夫，刘志强（2000）中国的财政分权与经济增长北京大学中国经济研究中心，中文讨论稿 No.C2000008
- 林毅夫(2002)自生能力、经济转型与新古典经济学的反思，北京大学中国经济研究中心，中文讨论稿 No. C2002012。
- 赵晓（1999）竞争、公共选择与制度变迁--从“抓大放小”看体制转轨中政策效率改善的原因，北京大学中国经济研究中心，中文讨论稿 No.C1999025
- 杨瑞龙（1999）“中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为—江苏昆山自费经济技术开发区案例分析，《中国制度变迁的案例研究》第二期，北京天则经济研究所。
- 姚洋,支兆华 (1999) 政府的角色与改制的成败，北京大学中国经济研究中心，中文讨论稿 No. C1999022
- 宣炳龙（2002）昆山出口加工区的创办与昆山经济的发展，出口加工区发展论坛，2002-10-29。载于 <http://www.ketd.gov.cn>
- 余光亚（2002）台湾加工出口区之创设、贡献及转型，出口加工区发展论坛，2002-10-29。载于 <http://www.ketd.gov.cn>
- 吴永毅（1993）‘一字之差的本土派和本土左派—台胞首映座谈会上的善意于敌意’ 岛屿边缘第九期，页 100-106。
- 张五常（2002）经济解释—张五常经济论文选。北京：商务印书馆。
- 郑陆霖（1999）一个半边陲的浮现与隐藏：国际鞋类市场网络重组下的生产外移。台湾社会研究季刊，第 35 期。页 1-46。
- 王振寰（1997）跨国界区域经济形成的统理机制：以台湾资本外移南中国为例。台湾社会研究季刊，第 27 期，页 1-36。
- 邢幼田(1996)台商与中国大陆地方官僚联盟：一个新的跨国投资模式。台湾社会研究季刊，第 23 期。页 159-182。
- 吴国光，郑永年（1995）论中央—地方关系：中国制度转型中的一个轴心问题。香港：牛津大学出版社。
- 杨守松(1995) 昆山之路，江苏文艺出版社。

- 周其仁 (2002) 产权与制度变迁：中国改革的经验研究。北京：社会科学出版社。
- 史晋川，金祥荣，赵伟，罗卫东(2002) 制度变迁与经济发展：温州模式研究。杭州：浙江大学出版社。
- 姚洋 (2002) 自由公正和制度变迁。郑州：河南人民出版社。
- 倪鹏飞 (2003) 中国城市竞争力报告。北京：社科文献出版社。



表一：2002 年上海、北京、深圳城市经济指标与昆山比较

城 市	国内生产总值 (亿元人民币)	比上年 增长	人均国内生 产总值 (元)	人均国内生产总 值 (折合美元)
上 海	5408.76	10.9%	40539	4909
北 京	3130	10. 2%	27746	3355
深 圳	2239.41	15%	46030	5558
昆 山	305	32. 1%	50500	6100

(本表数据系根据 2002 年各城市统计公报或政府工作报告相关数据整理而成，人均是按常住人口算)

图 一：出 口 加 工 区 内 的 楠 梓 路



图一：出口加工区昆山台资企业员工宿舍（之一）



出口加工区昆山台资企业员工宿舍（之二）

