

## 中國海西經濟區的地方空間治理轉向分析 —2003-2013

陳芙萱

台灣大學

劉皓仁

台灣大學

### 摘 要

「海峽西岸經濟區」（簡稱：海西區）的區域發展規劃，始於2003年提出；目的旨在透過對於台灣以二級產業為主的資本吸納，以促成福建省的區域發展經濟，其次是藉此擴大兩岸之間交流。發展經歷數次政策修正與區域產業定位；於2013年底起，開始不再以台灣為主要的產業資本吸納區域；並轉而改為向「深港」等地區做為招商引資（吸納資本）的主要對象。

---

陳芙萱 台灣大學政治系博士班研究生 / 國家文官 / 明道大學兼任講師。

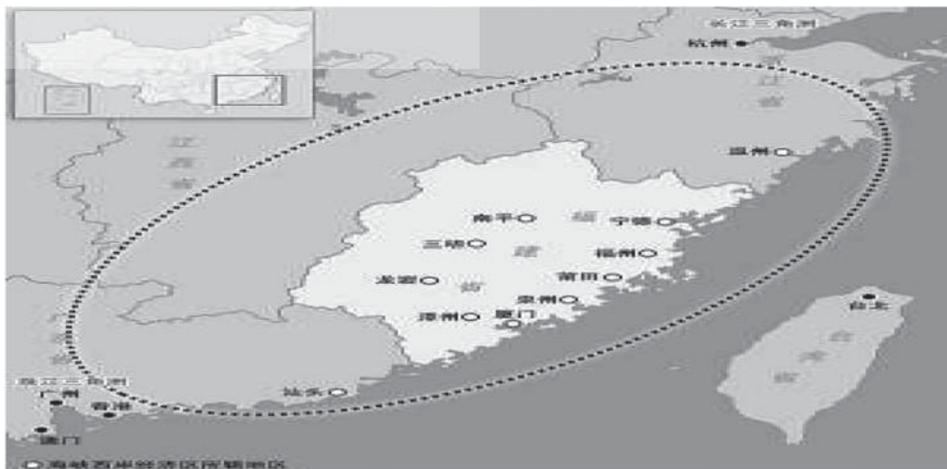
劉皓仁 台灣大學建築與城鄉研究所博士班研究生 / 明道大學兼任講師，本文通訊作者。

本文透過長期田野觀察與文獻的分析資料顯示，認為海西區地方政府對於區域經濟發展上的治理變化，指涉兩岸間經貿往來所催化的空間政治的力度消長，來自於空間經濟的產業結構所引起變化。關鍵在於早期「海西區」的規劃設計以符合台灣的產業型態為導向；但是未能多面向規劃政策的彈性，重心著眼於吸納台灣產業資本，因而前期發展並不符合當初的政策預期。而此種較缺乏靈活度的區域發展政策，之所以轉向不再以台灣產業為主要吸納對象，而以吸納深港（深圳與香港）為對象，反映了二個層面的現象：一是除了宣告對台灣吸納資本的不成功規劃，亦間接顯示了台灣的二級產業的對外流動已達階段性的周期飽和。其次則是證實了「深港地區」的二級產業，面對原本區域空間經濟轉向三級產業的政策改變，必須流動到城市化更低的城市以符合自身的資本利得，及中央政府對地方政府的城鎮化發展策略指導。海西區的發展策略驅動力來源的調整與轉向，並非代表中共政府對台策略「以經促統」模式的改變；而係地方政府在肩負「地方空間經濟發展」與「實現城鎮化—城市化」的現實層次壓力下，必須轉向發展城市化作為優先考量的政策選項。

## 壹、前言

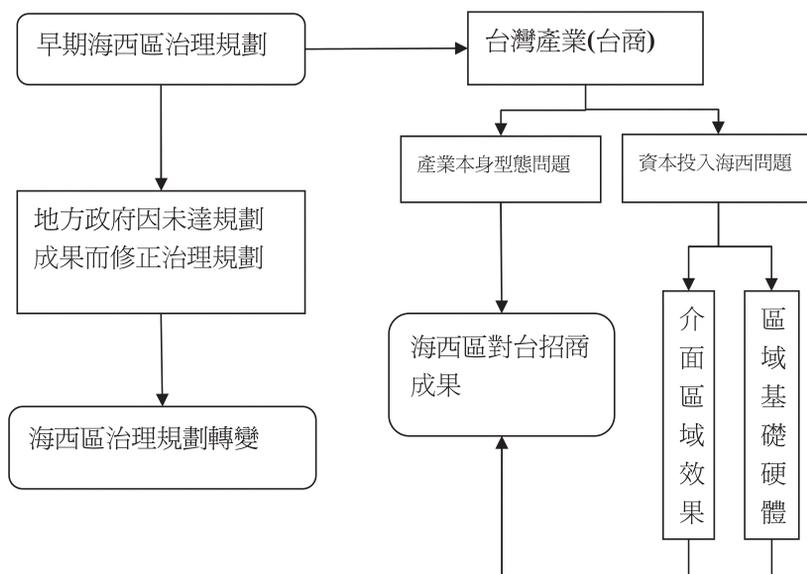
「海西區」規劃發展的概念始於2003年（如圖一所示），提出目的旨在透過對於台灣以二級產業為主的資本吸納，以促成福建省為主要核心的區域發展經濟規劃，其次則是藉此擴大兩岸之間交流（石政方，2005；劉皓仁、陳芙蓉，2009）；因此海西區的規劃與區域治理的核心概念，即是透過對於外來資本的引進已達成城市經濟轉型，進而完成建設地方空間的目的。

海西區早期發展期間，由於台商對於海西區的產業投資規模未能滿足地方政府對於空間規劃治理的需求；早期所進行的區域開發治理政策規劃也無法使海西區產生足夠的區域增長動能。因此自2013年底開始，中國海西區的規劃主軸開始轉向以「深港地區」（深圳與香港）的二級產業為主。面對福建省政府



圖一 中國海西區域範圍

資料來源：[http://topics.gmw.cn/2013-06/13/content\\_11527420.htm](http://topics.gmw.cn/2013-06/13/content_11527420.htm)。2014/6/8。



圖二 海西區空間經濟規劃治理轉變要素分析

資料來源：本研究繪制。

招商對象的改變，顯示了中國地方區域政策以城市與區域經濟為主軸的空間治理變化。這表面上誠然是招商引資不遂所引起的治理模式改變，然而，對市場導向特色的過度強調，則可能會忽視了各國政府努力所扮演的重要角色。因此本文從二個構面理解海西區招商引資規劃過程所產生的治理轉變，一是就區域資本的吸納來源（台灣產業）；二是從地方政府的空間治理規劃進行分析。

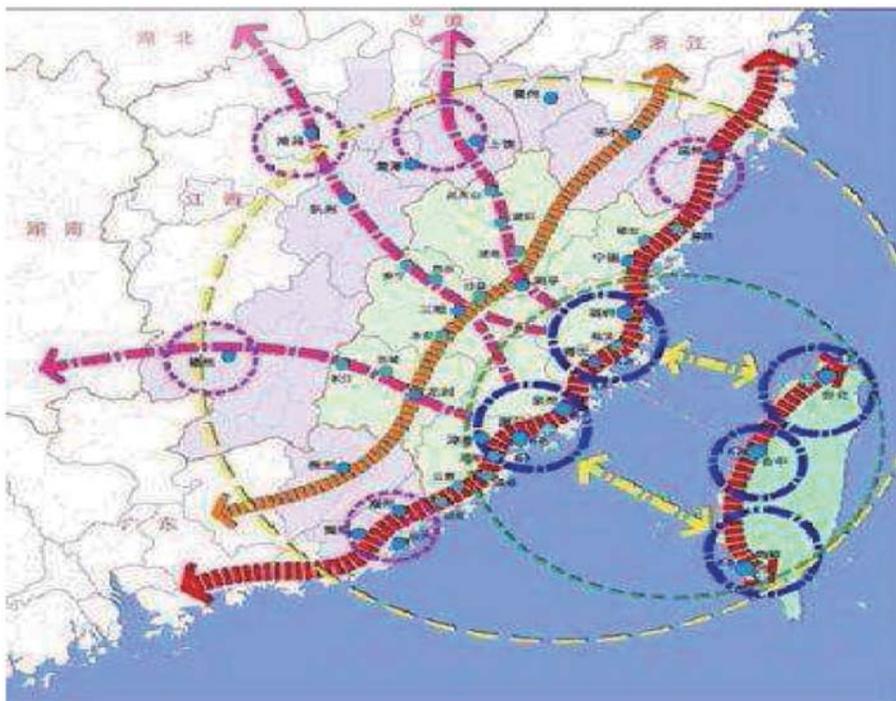
## 貳、中國海西區的規劃治理

「海西區」（海峽西岸經濟區）的概念起源於為地方政府於2003年提出的空間政治經濟發展與治理策略（如表一所示）。根據《建設海峽西岸經濟區綱要》，海峽西岸經濟區的基本含義是做為填補長三角與珠三角經濟圈的次級區域；即早期策略規劃為希望台資將該區作為「介面區域」進行發展。規劃定位上是透過產業經濟面向為主的區域治理，並將政策治理核心著重在產業發展對

表一 「海峽西岸經濟區」規劃發展歷程

時間	政策提出與制定機構	政策內涵
2003年9月	福建省人民代表大會第1次會議	居於部份統戰的思維所提出的地方空間規劃
2004年1月	福建省10屆人大2次會議	定調為國家區域發展戰略佈局
2005年1月	福建省第10屆人大3次會議	《關於促進海峽西岸經濟區建設的決定》
2005年10月	中共第16屆5中全會	《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議》，將：支持海峽西岸和其他台商投資相對集中區的經濟發展，促進兩岸經濟技術交流和合作」納入當中。
2006年3月	第10屆全國人大4次會議	將「海西區歸納入」十一五規劃
2007年1月	福建省第10屆人大第5次會議	通過《建設海峽西岸經濟區綱要》治理政策

資料來源：本研究整理。



圖三 海西區早期對台灣產業投資該區作用規劃（介面區域）

資料來源：總部經濟·中國網：<http://zbjj-cn.com/article1/channel.asp?id=101109>。014/6/25。

於城市經濟結構所可能帶來的改變。其政策規劃治理內涵為：以福建省為主體，外引台港澳，內連：瀛南、浙南、粵東和皖湘鄂，構築以沿海中心城市及其城市群為依託、山區中心城市為支點，以快速便捷暢通的立體交通網路和現代通訊網路為紐帶，以資本、技術、管理、人才等生產要素流動為動脈，將區內等級不同、層次有別的行政區和各具特色的區域連成一片，海西區的土地面積為33.15萬平方公里，人口約6,000萬~9,000萬，預計建成後年經濟規模在17,000億元以上。亦即，海西區在規劃上的地方政府治理，具有高度的彈性與自主性；而此種立法權的下放，亦是中國地方空間治理發展的主要模式（劉皓仁，2013）。

隨著渤海經濟圈的崛起及台商的經營策略從出口轉向，台資企業有再次北移的趨勢，福建省對台商的吸引力僅居中國第五位。<sup>①</sup> 如以Porter (2011) 鑽石理論觀點分析海西區之競爭模式，在生產要素層面上，福建省的主要不足和劣勢原因主要在於（陳芙蓉、劉皓仁，2009）：

1. 市場規模小。
2. 高素質的人力資源缺乏。
3. 基礎設施薄弱。
4. 本地民營企業對外資承接能力較弱。

而此種分析，顯然與訪談資料中，台商裹足不願進入海西地區進行投資的意見，在一定程度上具有適度的符合性。

## 參、海西區的策略治理模式

「對台優勢」是海西區的建立最大的優勢，被官方視為兩岸人民先行先試區域。所謂的「對台優勢」，就其福建省官方說法即為「五緣」：即地緣（福州平潭距離台灣新竹僅68海浬，廈門角嶼至小金門最近處1,000多米，泉州晉江市圍頭距金門島僅4.3海浬）、血緣（台灣80%以上民眾祖籍福建）、文緣（閩南話）、商緣（早在宋清時代，閩台兩地港口就有貿易往來）及法緣（自1684年清康熙年間在閩設立行政機構後的200多年時間，台灣都隸屬福建管轄）。

因過去兩岸對峙所影響的整體戰略布局考量，福建省長期存在有交通不便的問題；在中國《國務院關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》當中提到將海西區變成「兩岸人民交流合作先行先試區域」，首要條件就是要建立「服務周邊地區發展新的對外開放綜合通道」。因此，福建省政府陸

---

<sup>①</sup> 根據中國國家統計局台商投資金額資料分析顯示，其對於台灣產業的吸納能力落後於江蘇、廣東、上海、浙江等地區。

續開工建設溫福、向莆、福廈、龍廈及廈深等5條鐵路。其發展目標為2012年海西區的人均地區生產總值接近或達到東部地區平均水準，並形成兩岸直接三通的主要通道，將海西區由原先單純的地理區位提升為「東部沿海地區先進製造業的重要基地」及「兩岸經貿合作的緊密區域」。另「按照同等優先、適當放寬的原則，以信息、石化、機械、船舶、冶金等產業為重點，密切與台灣相關行業協會、企業的聯繫，促進兩岸產業深度對接，形成以廈門灣、閩江口、湄洲灣等區域為主的產業對接集中區」。福建省地方政府為達成此一目標，即在區內實施區域性稅收優惠政策：如在2009~2019年間，在平潭縣投資台商減免徵收企業所得稅。

根據規劃，及至2020年，福建將形成長達5,000公里、投資3,500億元左右的現代化鐵路網。由福建省委8屆6次全體會議審議通過的「實施意見」顯示，海峽西岸經濟區主體到2020年，地區生產總值接近或達到4萬億人民幣，預計比全中國提前3年實現全面建設小康社會的目標。其有機會透過通路打開之優勢，打入中國產業供應鏈。2008年底中共國家工商行政管理總局《關於進一步支持海峽西岸經濟區建設的意見》，從放寬市場准入條件、擴大閩臺貿易合作等方面支持海西經濟區建設。又如，中國科學院與福建省政府簽署《共同推進海峽西岸經濟區科技發展的合作協議書》，雙方約定將根據福建省經濟和社會發展的需求，結合中科院技術、人才、裝備和學科的綜合優勢，展開長期和緊密的科技合作，達成國家技術標準，促中國業者來台採購。

綜言之，其官方所採行之惠台措施如下：

1. 監管服務提升，推動海西區基礎建設以有利對外開放：即推進福州、廈門、泉州等城市軌道交通發展，提高城市道路標準；進一步健全城市道路橋樑、供水、供氣、防洪、污水和垃圾處理等市政基礎設施功能，提高人口承載能力，並適時推進向金門、馬祖等地供水、供電及鋪設海底通信纜線工程建設。

2. 發揮特殊監管區域優勢，服務海西區先進製造業基地建設：主要著力轉

變經濟發展方式和增強自主創新能力，提高經濟發展質量和水平。

3. 服務先行先試，支援構築兩岸交流合作前沿平臺：依《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區若干意見》中指出海西區係「高舉中國特色社會主義偉大旗幟，堅持以鄧小平理論和『三個代表』重要思想為指導」。因此，官方賦予它「促進祖國統一的大局出發，牢牢把握兩岸關係和平發展的主題，著力推進兩岸交流合作，促進兩岸互利共贏」的使命。

4. 在海關特殊監管職能方面，福、廈兩關將充分發揮保稅港區、出口加工區、保稅物流園區等，推動建設連結海峽兩岸的現代物流中心。

5. 支援工業基礎雄厚、企業保稅業務需求集中的臺商投資區和臨港工業基地設立保稅倉庫、出口監管倉等保稅監管場所。以電路設計和軟件、光電、消費電子、生物醫藥、精密儀器、環保、新材料等高新技術產業之發展為主，著力應用高新技術和先進適用技術改造提升建材、冶金、紡織、食品等傳統優勢產業。

6. 建立與台灣產業配套的以及大陸台資企業所需的零部件、原輔材料中心：培育特色優勢產業，著力培育產業集群，形成具有較強競爭力的現代產業體系。

7. 支援、鼓勵有條件的企業申請開展檢測維修業務，在海關特殊監管區域設立產品售後檢測維修服務中心，引導台灣產業鏈向海西區域轉移，促進兩岸產業優勢互補，服務海西先進製造業基地建設。

但是縱然海西區具有以上的「政策利多」，以及本文在前一節中所曾論述的「空間區位優勢」，卻仍必須在2013年後轉向以深港地區二級產業做為招商引資的主要區域與對象，成然顯示了其早期治理規劃上的不成功。此種轉變，本文認為，就海西區空間治理規劃構面上，對台招商的不成功因素分為三個層次：

一是受到台商對於「地方空間硬體建設不足」的疑慮；「海西區」的中國地方政府（福建省政府）意圖吸納外來產業的投入，藉由產業投入所帶來的

「附加邊際效益」（二級產業設廠時所必須自行建置的硬體系統），使海西區域經濟的提升同時亦能達成區域與都市的硬體開發；然而本文透過對於台商的訪談資料分析顯示，此種產業移入地區的同時，還必須在建廠的同時自行負擔建置的硬體系統，正是使部分產業對於海西區裹足不前的主要原因。

其次，地方政府的空間治理規劃構面上，則是台灣產業認為以「海西區」做為前進中國的「介面區域」（如圖三所示），<sup>②</sup>並非是理想的「空間生產」規劃。此類訪談意見，與過去對於台商投資中國的區位與相關研究結論（林德昌，1998；洪啓東，2001；王信賢，2004；高長，2005）是相契合的。而從訪談資料的歸納當中，首訪者意見也顯示了台灣產業對中國的投資區位選擇，所考慮的並非是將《建設海峽西岸經濟區綱要》當中所虛列的空間距離做為必要考慮；而係考慮到生產區位的在地資本（如勞力）以及附屬的區位機能條件（如教育、醫療）。

最後，則是台灣自1990年代開始的二級產業流動。第一波是以輕紡行業為代表的勞動密集型產業，第二波是以石化行業為代表的資本密集型產業，第三波是則以電子技術行業為代表的技術密集型產業（陳葉軍，2009）。三次的產業流動早已令台灣能夠符合「海西區」招商條件的產業鑲嵌於長三角與珠三角等地區，即台灣二級產業的對外流動已達階段性的周期飽和。因此，就時序上而言，海西區的規劃出台，已經錯過了資本吸納的時空背景。

以上三個構面的要素，深刻影響了海西區域資本的吸納的成敗。由於對台招商不遂所導致的區域經濟增長動能不足；加以必須面對中國地方政府部門間

---

<sup>②</sup> 在此必須提出討論的觀點是：「介面區域」，如其理解為「interface」為「仲介之面」的意思，則「介面」能泛指實體把自己提供給外界的一種抽象結合或衍生物（可以為另一獨立實體），並用以由內部操作的方式（城市權力運作與競逐：解構），分離出外部溝通方法（全球化的網絡體系），使其能被修改內部要素（城市權力運作方式與權力競逐的修正：再解構）而不影響外界其他實體與其互動的方式，就如物理學上，「實體產業的物件」的功能，是在將導向內部的程式設計（區域空間或城市權力運作方式）提供於整體多重概念上的抽象化、功能上的實體化的作用。

的招商與資源競逐（劉皓仁，2013），資本吸納來源的轉變，變成是地方政府所必須優先進行的抉擇。是以2013年起，海西區域的資本吸納對象，方轉變為對「深港地區」進行。

## 肆、結語

從海西區發展十年間對台灣產業的招商成效、歷程與治理策略分析，本文從中得到以下的三點啓示：

一是海西區的發展策略驅動力來源的調整與轉向，並非代表中共政府對台策略「以經促統」模式的改變；而係地方政府在肩負「地方空間經濟發展」與「實現城鎮化—城市化」的現實層次壓力下必須轉向發展城市化作為優先考量的政策選項。

其次則是透過「海西區」對台招商的成果顯示，台灣傳統二級產業對外的流動（移出），已達階段性的周期飽和，也反面警示台灣的二級產業資本，已不足以產生空間經濟特性的效應。

最後，海西區在規劃上的地方政府治理模式，由於具有高度的彈性與自主性；因此在面對治理策略的修正上，具有快速靈活的特性與自主立法的優勢。而此種立法權的下放、高度彈性的治理方式，亦是中國空間治理與區域經濟發展的主要模式。

## 參考書目

- 中國國務院《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區若干意見》，國發言2009，24號文件，<http://financenews.sina.com/chinanews/000-000-107-103/402/2009-05-13/2247431990.shtml>。新華社，2009年5月5日電。
- 中國國務院（2005）。《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》。
- 尹曉波、侯祖兵（2006）。〈海峽西岸經濟區城市群的定位及發展路徑〉，《經濟地理》，26(3)：473-477。
- 王信賢（2004）。〈物以類聚—台灣IT產業大陸投資之群聚現象與理論辯析〉，《中國大陸研究》，47(3)：85-109。
- 石正方（2013）。〈兩岸經貿合作現狀及趨勢觀察〉，《海峽通訊》，(1)：52-53。
- 林德昌（1998）。〈台商在廣東省的投資分析〉，《中國大陸研究》，第41卷，第1期，頁3-16。
- 洪啓東（2001）。〈初探珠江三角洲地區城鎮的發展現象—長安鎮、順德市〉，《中國大陸研究》，44(10)：37-70。
- 高長（2002）。〈科技產業全球分工與IT產業兩岸分工策略〉。《遠景季刊》，3(2)，臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，頁225-256。
- 張志南、李閩榕（2006）。《海峽西岸經濟區熱點研究》，社會科學文獻出版社。
- 陳芙蓉、劉皓仁（2009）。〈中國宏觀調控政策下臺灣科技產業因應發展之初探—以海峽西岸經濟區為中心〉，《台灣政治學研討會》。新竹：玄奘大學，11月21日。
- 陳葉軍（2009）。〈用科學發展觀統籌海西經濟區發展〉，《人民網—理論頻道》。2009年07月31日09:38來源：<http://theory.people.com.cn/BIG5/9760174.html>。
- 童振源（2006）。〈海峽西岸經濟區之評估與展望〉，《兩岸共同市場基金會通訊》，13：21-25。
- 劉皓仁（2012）。〈經改與轉型—深圳區域歷史發展的空間政治經濟意象〉，《中華行政學報》，(11)：273-296。
- （2013）。〈中國城市轉型的治理—深圳城市空間治理的再尺度化〉，《2013全球化新視野II—聚落、族群與社會發展研討會》。臺中：國立臺中教育大學，11月15日。
- 劉皓仁、陳芙蓉（2009）。〈中國經貿發展對臺灣科學園區發展影響之探討—以海西區為中心〉，《中國政治學年會暨學術研討會》。台北：台北大學，11月7日。
- Porter, M. E. (2011). *Competitive advantage of nations: creating and sustaining superior performance*. Simon and Schuster.