

科技創新與央地關係： 習近平時代的政策汲取、擴散與調適

蔡文軒

（中央研究院政治學研究所研究員）

林瑞華

（金門大學國際暨大陸事務學系助理教授）

摘 要

本文提出「學習型威權主義」的概念，來討論中國政府的政策學習過程，包括三個環節：政策汲取、擴散與調適。政策汲取是指中共向外國借鑑適合的經驗或制度；政策擴散指當中央決定學習某項政策後，將透過國家力量推動至全國；政策調適是各地方因地制宜進行局部政策調整，並將相關經驗反饋到中央，協助其進一步修補相關的法規。本文以習近平「新時代」的雙創政策為案例，以福建與廣東的案例，討論「學習型威權主義」的運作。

關鍵詞：政策汲取、政策擴散、政策調適、學習型威權主義、雙創

壹、前言

部分學者認為中共政權至今能夠存續並保有強大的統治力，是中央在推動政策的過程中，對地方進行有效的管控。有文獻指出中共政

權能夠對於外在的威脅做出有效的調適，以維持一黨專政的賡續；¹亦有學者從中共政黨本身的自主性角度，去思考這個問題。²這也呼應學界的一項觀點，中共政權的這種決策制定與運作，反映出「後極權政體」(Post-Totalitarian Regime)特性，它仍保有一些極權主義的專政能力、動員能力與國家能力。³從這個旨趣出發，我們認為習近平的「新時代」⁴中國，上述性質仍賡續存在。中共在「新時代」強調頂層設計、系統觀念與新型舉國體制，在這套「學習型威權主義」(Learning Authoritarianism)的運作中，中央強化了對政策推動過程

1. 對此論點的相關討論，請見 Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, January 2003, pp. 6-17; David L. Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (Berkeley: University of California Press, 2008), pp. 1-234; Minxin Pei, "China and East Asian Democracy: Is CCP Rule Fragile or Resilient?" *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 1, January 2012, pp. 28-29。

2. Kjeld Erik Brødsgaard & Yongnian Zheng, "Introduction: Bringing the Party Back In," in Kjeld Erik Brødsgaard & Yongnian Zheng, eds., *Bringing the Party Back In: How China is Governed* (Singapore: Eastern University Press, 2004), p. 19; Yongnian Zheng, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction, and Transformation* (London: Routledge, 2010), pp. 18-24.

3. Sujian Guo, *Post-Mao China: From Totalitarianism to Authoritarianism?* (Westport: Praeger, 2000), pp. 1-226; S. Philip Hsu, "In Search of China's Development Model: Beyond the Beijing Consensus," in S. Philip Hsu, Yu-Shan Wu, & Suisheng Zhao, eds., *In Search of China's Development Model: Beyond the Beijing Consensus* (New York: Routledge, 2011), pp. 1-24; Elizabeth J. Perry, "Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?" *The China Journal*, Vol. 57, No. 57, January 2007, pp. 5-10.

4. 「新時代」的概念，由習近平在十九大正式提出。這代表中國特色社會主義步入新階段，要往全面建設社會主義現代化強國邁進。但究其實，「新時代」下的治理模式，是強化黨中央對地方與社會的全面控制。

的調控力度，而地方政府可能只能在有限的自主空間下，進行創新。例如，中共在習近平時期，強調政府以發展為目標，來進行所謂「科學統籌、集中力量、優化機制、協同攻關」。⁵這意味中共希望透過學習來強化其統治能力，並增強部門或中央—地方的協作以達到政權存續。

換言之，中共的任何學習或改革，幾乎都有其政治目的性。中共體制擅長透過學習他國制度與自我調適，來強化執政能力，⁶本文認為這可視為「學習型威權主義」的型態。⁷在改革開放之後，許多學者注意到中共在威權主義的架構下，做了一些制度上的調整，使得其國家社會關係更有彈性與調適性。⁸本文所提到的威權主義，主要指的是中國的黨與政府在進行政策學習與調適的過程中，保有排他性的權力，對於學習的對象與推動進程，具有壟斷性權威來做決定。

誠如薄智躍所言，「中國模式」是一種自我學習的模式。⁹

5. 何虎生，〈內涵、優勢、意義：論新型舉國體制的三個維度〉，《人民論壇》（北京），第32期，2019年11月，頁57。

6. Tom Christensen, Lisheng Dong, & Martin Painter, “Administrative Reform in China’s Central Government: How Much ‘Learning from the West’?” *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74, No. 3, September 2008, pp. 351-371.

7. 蔡文軒，〈中共「十八大」以來的政權調適：「學習型列寧體制」的運作與意涵〉，陳德昇主編，《中共「十八大」菁英甄補與治理挑戰》（臺北：印刻出版有限公司，2015年），頁47-75。

8. Kellee S. Tsai, “Evolutionary Governance in China: State-Society Interactions under Authoritarianism,” in Szu-chien Hsu, Kellee S. Tsai, & Chun-chih Chang, eds., *Evolutionary Governance in China: State-Society Relations under Authoritarianism* (London: Harvard University Asia Center, 2021), pp. 3-37.

9. 薄智躍，〈政治局集體學習制度與「中國模式」〉，《南風窗》（廣州），第3期，2010年1月，頁46。

從字面意義來看，「學習型威權主義」是在「威權主義」這個詞彙前面，加上一個形容詞：學習型，使得「威權主義」出現更特殊的意義。¹⁰ 文獻對中共體制運作已經提出相關概念，諸如，接受的威權主義 (Accepting Authoritarianism)、回應式威權主義 (Responsive Authoritarianism)，以及協商威權主義 (Consultative Authoritarianism)。¹¹ 而「學習型威權主義」是在確認其為威權主義的前提下，進一步認為它透過學習與調適等方式，進行自我進化。

我們認為中國政府的政策學習，透過三個環節來完善。其一，對外汲取適合的經驗或制度來作為施政的參考；其二，透過試點與樹立典型來進行政策的逐步擴散；最後，各地因地制宜地調整政策內容來強化政策的可行性。這些方式對於中國政策的合理化與降低創新風險，有一定的助益。這過程呼應韓博天 (Sebastian Heilmann) 和裴宜理 (Elizabeth J. Perry) 的觀點：中國政策傾向「擁抱不確定性」 (embracing uncertainty)，在實踐過程中去總結經驗，逐步推動改革，使得執行更具彈性。¹²

10. 相關探討，請見 Gary Goertz, *Social Science Concepts: A User's Guide* (Princeton: Princeton University Press, 2006), p. 76。

11. Teresa Wright, *Accepting Authoritarianism State-Society Relations in China's Reform Era* (California: Stanford University Press, 2010), pp. 1-264; Christopher Heurlin, *Responsive Authoritarianism in China: Land, Protests, and Policy Making* (New York: Cambridge University Press, 2016), pp. 1-226; Jessica C. Teets, *Civil Society under Authoritarianism: The China Model* (New York: Cambridge University Press, 2014), pp. 38-42；對此議題更全面的討論，請見 Wen-hsuan Tsai & Ruihua Lin, "How Policies are Adapted: The Roles of Local Think Tanks in China's New Era," *China Review*, Vol. 21, No. 2, May 2021, pp. 153-176。

12. Sebastian Heilmann & Elizabeth J. Perry, "Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance in China," in Sebastian Heilmann & Elizabeth J. Perry, eds., *Mao's Invisible Hand: the Political Foundations*

本文主要以 2015 年至 2018 年間中國的科技創新（科創）為案例，來討論「學習型威權主義」的運作過程。創新的概念來自於西方，中國政府汲取這項理念。由於科創的範疇龐大，本文主要是以中共在 2014 年提出的「大眾創業、萬眾創新」（雙創）政策為討論對象。雙創政策鼓勵民間以各種形式進行創業與創新，但中央最希望推動的是企業提升其「科技創新」與「技術創新」能力。¹³ 雙創政策提出後，在國家發展與改革委員會等部門主導下，中國政府開始在各地進行雙創的試點與樹立典型，進行政策推廣。最後，各地因地制宜地進行政策調適，並將經驗反饋回中央，來進行相關法規的完善。我們將以福建與廣東為案例，分析該兩地是如何調整相關政策，以符合地方發展與政策效益，以及對於中央改進相關政策的助益。這套「學習型」機制在 2018 年中美貿易戰和隨後爆發的新冠疫情之後出現了轉變。此後，中國更強調「自主創新」與自力更生，向外學習逐漸被閉關鎖國所取代，但這已超出本文討論範疇，有待後續進一步研究。

透過本文的研究，我們希望對中國的科創政治，以及政策學習等議題，進行更為深入的討論，並透過本文來分析中國在習近平時期，政策執行模式的特點與意涵。我們認為在習近平強化頂層設計等理念導引下，地方的創新路徑，主要是鎖定在上級所期待的方向來執行。最後，我們也將指出這套模式存在一定程度的侷限性。

貳、學習型威權主義：中共政治脈絡下的組成要素

從中共政治脈絡下來檢視之，「學習型威權主義」作為分析上的

of Adaptive Governance in China (Cambridge: Harvard University Asia Center, 2011), pp. 1-29.

13. 孫博洋，〈大眾創業萬眾創新：你我都是中國經濟增長新引擎〉，《人民網》，2015 年 3 月 5 日，<<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2015/0305/c1004-26643284.html>>。

總體概念 (overarching concept)，其組成要素 (composing elements) 有三個。¹⁴ 其一，是政策汲取 (drawing)，指的是本國向外國學習需要的創新；其二，是政策擴散 (diffusion)，本文指的是在決定學習某項外國的制度後，在本國各地進行推廣；其三，是政策調適 (adaptation)，本文指的是該項制度在推廣到中國各地（主要是省級）後，省政府依據地方發展需要，因地制宜地調整施行細節，並將相關意見反饋回中央，來幫助中央改進相關政策。

首先，是政策汲取。在中國地方政府當中，有許多的政策是透過所謂的政策企業家 (policy entrepreneur) 來推動，例如有意願與能力去從事創新的領導幹部，可能因為自身理念去推動某項創新。¹⁵ 而就中央政府的角度來說，進行創新的一個初始過程，可能是因為執政需要，而學習外國的成功經驗。國家在面對發展的需要時，可能會設法引用外國制度來解決本國的問題。¹⁶ 中共擅長向其他國家汲取所需要的知識與經驗，促進國家發展。¹⁷ 例如，在1990年代之後，中共藉由模仿西方相關制度來進行政府改造，例如汲取「新公共管理」(New

14. 關於概念與其組成要素的探討，請見 David Collier & Steven Levitsky, "Democracy: Conceptual Hierarchies in Comparative Research," in David Collier & John Gerring, eds., *Concepts and Method in Social Science: the Tradition of Giovanni Sartori* (New York: Routledge, 2009), pp. 269-288。

15. Yapeng Zhu, "Policy Entrepreneurship, Institutional Constraints, and Local Policy Innovation in China," *The China Review*, Vol. 13, No. 2, November 2013, pp. 97-122.

16. Tom Christensen, Lisheng Dong, & Martin Painter, "Administrative Reform in China's Central Government: How Much 'Learning from the West'?" pp. 354-357.

17. Thomas P. Bernstein, "Introduction: The Complexities of Learning from the Soviet Union," in Thomas P. Bernstein & Hua-yu Li, eds., *China Learns from The Soviet Union, 1949-Present* (Lanham: Lexington Books, 2010), pp. 1-26.

Public Management) 思維，運用績效管理等方式，強化各級政府的治理能力。¹⁸

其次，是政策擴散。中共在決定推動某項政策後，往往傾向讓地方先行試點並樹立典型，讓各地進行仿效。¹⁹ 這種漸進式改革(graduate reform)的方式，降低改革的風險性，讓其政策制定與執行更具有彈性。²⁰ 政策擴散過程中，各級政府的指令導引與資源挹注，扮演重要的角色。這反映中國是一種「發展型國家」(Developmental State)的本質。²¹ 試點的過程中，中央對地方的調控與進程的掌握，一直擁有重大的權力，可決定是否擴大試點，抑或終止這項創新的實驗。²² 有學者用「試點—擴散」的概念來闡述這種政策創新與擴散的過程。²³

最後，是政策調適。中央的政策在落實到地方時，該地政府可

18. Maria Heimer, “The Cadre Responsibility System and the Changing Needs of the Party,” in Kjeld Erik Brødsgaard & Zheng Yongnian, eds., *The Chinese Communist Party in Reform* (London: Routledge, 2006), pp. 122-138.

19. 周嘉辰，〈實驗主義與政策試點：中國大陸的公立醫院改革〉，《中國大陸研究》，第 62 卷第 1 期，2019 年 3 月，頁 35-65。

20. Sebastian Heilmann, *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2018), pp. 121-124; Shaoguang Wang, “Adapting by Learning: The Evolution of China's Rural Health Care Financing,” *Modern China*, Vol. 35, No. 4, June 2009, pp. 370-404.

21. Nicola Meier, *China- The New Developmental State? An Empirical Analysis of the Automotive Industry* (New York: Peter Lang, 2009), pp. 1-364.

22. Sebastian Heilmann, Lea Shih, & Andreas Hofem, “National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China's Torch Programme,” *The China Quarterly*, Vol. 216, October 2013, pp. 896-919.

23. 周望，〈中國「政策試點」研究〉（天津：天津人民出版社，2014 年），頁 111-117。

能會適度地進行調整，來追求地方發展的利益。²⁴ 中國特殊的中央地方關係，例如行政集權與財政分權的並存，以及上級政府管控的幹部選拔制度，使得地方政府的創新方式不盡相同。²⁵ 白素珊 (Susan Whiting) 運用理性選擇與新制度主義等理論，分析浙江溫州、上海，以及蘇州南部等地的幹部，是如何依據地方狀況與需要，推動中央要求的產權改革，並造成三地的產權改革結果迥異。²⁶ 換言之，中央有一套政策創新的指令，地方可能在不違背基本原則下，調整部分內容，使之更利於執行。而地方的經驗與意見，可再反饋回中央，讓北京政府來修改相關規範，使之更為周全。

上述三個組成要素，串起「學習型威權主義」的概念內涵。此外，這三個要件——政策汲取、擴散與調適——存在時序上的運作關係。本文希望進一步從過程追蹤 (process tracing) 的角度，來理解政策創新與擴散的過程與時序 (sequence)，這方面的內容請見圖 1。從這三個面向來討論，我們對於中國如何吸收外國的先進經驗，並制定出相關規範在國內推動，以及各地如何因地制宜地進行制度調適，能有較為全面且具體的理解。以下，我們將以中國在習近平時期的科創政策為例，來進行討論。

24. Jieming Zhu, “Local Developmental State and Order in China’s Urban Development during Transition,” *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, No. 2, June 2004, pp. 424-447.

25. Xufeng Zhu, “Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China,” *Public Management Review*, Vol. 16, No. 1, January 2014, pp. 117-139.

26. Susan Whiting, *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 1-348.

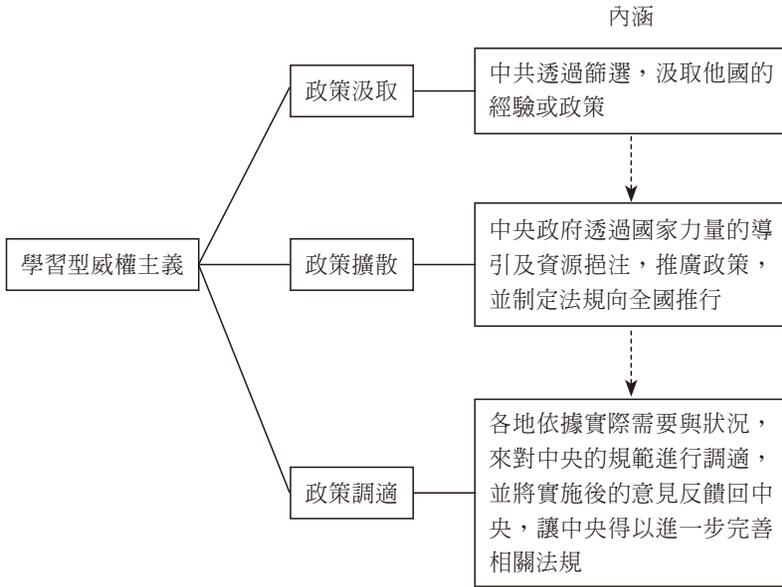


圖 1 「學習型威權主義」的概念內涵與運作

資料來源：作者自行繪製。

說明：實線是指學習型威權主義的概念構成要件與內涵，虛線箭頭指的是政策學習過程的時序。

參、當代中國的科技創新觀

中共在建政後的科技政策，受到民族主義影響甚深。²⁷ 在毛澤東時期，中國特別重視國防工業的發展，並在 1970 年之前，相繼完成「兩彈一星」（原子彈、氫彈和人造衛星）的製造計畫。改革開放後，民族主義與愛國主義等因素，對科技革新的影響依然顯著，但強調的是更全面性的發展。例如，中共在 1995 年提出「科教興國」，

²⁷對當代中國的民族主義研究，請見 Suisheng Zhao, “Chinese Nationalism and Its International Orientations,” *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 1, Spring 2000, pp. 1-33。

認為中國要透過科技和教育提升來強化綜合國力。²⁸ 胡錦濤時期，中共開始重視科創。2012年的十八大，胡在政治報告提到「創新驅動發展戰略是在我國改革發展關鍵時期做出的重大抉擇」。²⁹

對中國政府來說，科創概念並不是發源自本土，而是西方脈絡下的舶來品。中共近年來願意吸納這些西方詞彙，其中一個原因，在於透過這些西方成功經驗的汲取，可以進一步正當化 (legitimize) 政策內容，使之更容易被大眾接受。³⁰ 習近平提出「中國夢」與「兩個一百年」等口號，巧妙地將愛國主義、民族榮譽等理念，與科創進行連結。他在2014年的談話中提到：

科技是國家強盛之基，創新是民族進步之魂。實施創新驅動發展戰略，建設創新型國家，為實現「兩個一百年」奮鬥目標提供強大科技支撐，是時代賦予我國廣大科技工作者的歷史使命。³¹

習近平將對「科創」的相關講話與論述，匯集成冊，在2016年由官方出版了《習近平關於科技創新論述摘編》一書，顯見他確實重

28. Lan Xue & Nancy Forbes, "Will China Become a Science and Technology Superpower by 2020? An Assessment based on a National Innovation System Framework," *Innovations Technology Governance Globalization*, Vol. 1, No. 4, February 2006, p. 118.

29. 〈實施創新驅動發展戰略〉，《中國共產黨新聞網》，2012年12月13日，〈<http://theory.people.com.cn/n/2012/1213/c352852-19882832.html>〉。

30. Lisheng Dong, Tom Christensen, & Martin Painter, "A Case Study of China's Administrative Reform the Importation of the Super-Department," *The American Review of Public Administration*, Vol. 40, No. 2, March 2010, p. 183.

31. 〈新時期推動科技創新的行動指南〉，《人民日報》，2014年8月11日，版7。

視科創的重要性。³² 我們認為習近平的產業創新觀，可能帶有工業民族主義(Industrial Nationalism)色彩，³³ 具有濃厚的政治任務導向。中國在改革開放初期，屬於相對落後(relative backwardness)的國家。在科技創新的過程中，這類國家有許多成功的經驗可以模仿。³⁴ 但後發展(late development)的困局，也使得中國政府想用一些易速成的方式來「趕超」。習強調透過國家力量來推動科創政策，就可以看出他這種經濟思想。

這種帶有政治導向的思維，可能讓產業發展出現某些限制。易明(Elizabeth Economy)觀察到，中國政府在推動科創時，很多時候並非鼓勵新技術的發明，它更像是在進行低成本、低技術的供應鏈生產。其本質是在改良技術的應用，但鮮少涉及核心技術或知識的革新。³⁵ 此外，中國默許本地企業對西方新科技進行抄襲，甚至強制西方高科技企業進行技術轉移，而不甚熱衷於保障智慧財產權。如白宮辦公室在2018年6月發出的報告中明確提到，中共對西方科技企業進行「強制技術和知識產權轉讓的侵入性監管策略」。³⁶

³² 中共中央文獻研究室編，《習近平關於科技創新論述摘編》（北京：中央文獻出版社，2016年），頁1-126，《共產黨員網》，<<http://www.12371.cn/special/blqs/xjpgykjcxlszb/>>。

³³ Jean-Marc Trouille, "Industrial Nationalism versus European Partnerships: An Analysis of State-Led Franco—German Interfirm Linkages," *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 32, No. 10, December 2014, pp. 1059-1082.

³⁴ Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1962), pp. 8-10.

³⁵ Elizabeth Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State* (New York: Oxford University Press, 2018), pp. 124-126.

³⁶ White House Office of Trade and Manufacturing Policy, *How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property*

現代西方的科創理念，可用熊彼得式工業福利國家 (the Schumpeterian Workfare State) 來概括。這類國家的創新能力，來自於知識經濟的勃興。「國家創新體系」(National Innovation System) 的建立，成為各國科技產業政策的發展重點。西方國家的創新，多涉及核心技術的新發明，這必須投入大量研發資金並承擔失敗風險，因此國家很重視智慧財產權的保障，以激勵更多創新。³⁷ 此外，科技創新過程中，政府僅僅扮演服務型的功能，主要是完善市場經濟運作的相關法規，以及在市場失靈時提供協助。

隨著中國經濟的快速成長，各省根據自身條件，發展出不同的創新模式。文獻指出，中央政府制定相關政策後，各地因地制宜地進行相關的調整。³⁸ 相同的現象也發生在科創的政策推動過程。本文提出兩種科創模式：福建模式與廣東模式，並分別從政府角色、³⁹ 運作原則與創新方向三個部分，說明兩地推動科創方式的不同。其中，政府角色分為指導型政府與服務型政府；運作原則區分為政治任務導向以及市場運作導向；創新方向則分為技術應用與新技術研發兩類。

of the United States and the World (Washington, D.C.: Office of Trade and Manufacturing Policy, 2018), pp. 1-35, *White House Office of Trade and Manufacturing Policy*, <<https://www.hsdl.org/?view&did=812268>>.

³⁷ Bob Jessop, "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State," in Roger Burrows & Brian Loader, eds., *Towards a Post-Fordist Welfare State?* (London: Routledge, 1994), pp. 13-37.

³⁸ 相關探討，請見 Wen-hsuan Tsai & Ruihua Lin, "How Policies are Adapted: The Roles of Local Think Tanks in China's New Era," pp. 153-176。

³⁹ 關於政府在經濟活動所扮演角色的探討，請見 Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 1-466；吳玉山，《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型》（臺北：正中書局，1996年），頁32-26。

肆、第三次工業革命的洪流：中國向外國進行汲取

身為「學習型威權主義」的中共政權，從胡錦濤時期開始，就注意到學習西方的創新理念。舉例來說，中共在 2009 年將「智慧城市」(Smart City) 引入中國，就是一個例子。⁴⁰ 有兩個西方的相關概念，對中共高層的科創決策影響深遠。其一，是「第三次工業革命」(The Third Industrial Revolution)。美國學者里夫金(Jeremy Rifkin) 在 2011 年出版的《第三次工業革命》一書，⁴¹ 而中國在 2013 年就出版中文版。里夫金認為第三次工業革命，是以資訊化與數位化為主的科技革命，例如，電子網路、奈米科技，或再生能源的發展。世界主要強國爲了擁抱第三次工業革命，強化國家的經濟與科技實力，紛紛制定相關措施。⁴²

這波科技創新的思維，受到中共高層領導重視。在 2012 年 5 月 28 日的政治局集體學習，⁴³ 中國社科院教授金碚對於如何發展具有中國特色新型工業化道路和推進經濟結構戰略性調整等問題，進行授

40. Kaihui Huang, Weijie Luo, Weiwei Zhang, & Jinhai Li, "Characteristics and Problems of Smart City Development in China," *Smart Cities*, Vol. 4, No. 4, November 2021, pp. 1403-1419.

41. Jeremy Rifkin, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 1-304.

42. Nicola Hepburn & David A. Wolfe, *Technology and Innovation Centres: Lessons from Germany, the UK and the USA* (Toronto: Innovation Policy Lab at the MUNK School of Global Affairs, 2014), pp. 1-34, *Innovation Policy Lab at the MUNK School at Global Affairs*, <https://munkschool.utoronto.ca/ippl/files/2015/01/Technology-and-Innovation-Centres-Haltech-Report-2014_1.1.pdf>.

43. 相關討論，請見 Wen-hsuan Tsai & Nicola Dean, "The CCP's Learning System: Thought Unification and Regime Adaptation," *The China Journal*, Vol. 69, No. 1, January 2013, pp. 94-103。

課。⁴⁴ 2012年11月，中共舉行十八次黨代表大會。新任的24位政治局委員，不少人看過里夫金寫的這本書。總書記習近平就任後一個月，提出抓住中國發展「戰略機遇期」的十項政策，第五項就是「搶占『第三次工業革命』制高點」。⁴⁵ 國務院總理李克強也對這本書相當注意，早在該書出版時，還是副總理的李克強，就馬上指示時任發改委和國務院發展研究中心，要「密切關注」該書內容。⁴⁶ 國務院副總理汪洋，也曾向下屬公開推薦這本書。⁴⁷ 這些領導雖然不一定看過整本著作，但透過相關報導，他們對於「第三次工業革命」的概念應該是相當重視。

第二個概念是所謂的「創客」(Maker)。安德森(Chris Anderson)在2012年出版了《自造者時代：啟動人人製造的第三次工業革命》(*Makers: The New Industrial Revolution*)，⁴⁸ 中國則在2015年出版中文版。李克強曾表示，「我最近翻閱了一本國外介紹『創客』的書籍，講的不是互聯網消費，而是利用互聯網推動工業企業的技术創新，這是一場真正的『新工業革命』」。⁴⁹ 李克強指的這本書，正是《自造者時代》一書。艾薩克森(Walter Isaacson)在2011年出版的《賈伯

44. 定軍，〈中國社科院學部委員金碚：「服務業作為經濟增長的主要推動力不現實」〉，《21世紀經濟報導》，2012年6月21日，版6。

45. 〈中國發展面臨八大挑戰〉，《信報財經新聞》，2012年12月18日，版A19。

46. 〈親民務實作風深受國際社會好評，中國領導人的「軟實力」〉，《新華澳報》，2013年1月4日，版3。

47. 〈政治局委員愛看美暢銷書〉，《am730》，2012年11月6日，版A10；〈新時期推動科技創新的行動指南〉。

48. Chris Anderson, *Makers: The New Industrial Revolution* (New York: Crown Business, 2012), pp. 1-257.

49. 〈互聯網+雙創+中國製造2025催生一場「新工業革命」〉，《中國共產黨新聞網》，2015年10月15日，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2015/1015/c64094-27701174.html>〉。

斯傳》(Steve Jobs)，⁵⁰ 可能也對中共高層的思維起了重要影響。該書簡體中文版在該年底出版。在 2012 年 3 月 4 日下午，李克強參加全國政協的分組討論時，以賈伯斯為例，鼓勵科技創新，李說到，「我翻了翻『賈伯斯傳』，其中〔的內容〕很有意思」。李克強舉例，像蘋果的各種款式電腦和手機，到處行銷，達到很高的市占率，他還指出中國經濟能快速發展的關鍵在於科技創新。⁵¹

在中共領導人吸收了相關知識與理念後，再透過調研等方式來認知中國具體狀況。⁵² 在 2013 年 9 月 30 日的政治局集體學習，領導們在習、李率隊下，到北京的中關村科技園區參訪。他們參觀並詢問增材製造、雲端計算、大數據、高端伺服器、奈米材料、生物晶片，以及量子通訊等技術研發和應用情況，並聽取百度執行長李彥宏的匯報。⁵³ 習近平在這次集體學習的總結講話中，提到「新科技革命和全球產業，好比體育比賽要『換場子』」。⁵⁴ 這句話的意思是說，中國過去的發展是以傳統製造業為主，現在要逐步改成高科技產業了。

爲了增強對「創客」的了解，中共委託中國致公黨進行相關調研。該黨副主席蔣作君，曾率隊在 2014 年 10 月 21-22 日、11 月 14-15 日與 18-21 日，赴北京、西安、杭州、深圳四地開展「創客群體與創客文化」的專題調研，並將報告提交給中共中央來參酌。⁵⁵ 李

50. Walter Isaacson, *Steve Jobs* (New York: Simon & Schuster, 2011), pp. 1-667.

51.〈李克強：我翻了翻「喬布斯傳」，其中很有意思〉，《中國經濟網》，2012 年 3 月 6 日，<http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201203/06/t20120306_23131169.shtml>。

52. 相關討論請見 Siu-lun Wong, *Sociology and Socialism in Contemporary China* (New York: Routledge, 1979), pp. 63-77。

53. 張登凡，〈中央政治局集體學習首次搬到中關村〉，《新聞晨報》，2013 年 11 月 8 日，版 A9。

54.〈供給側改革與創新型經濟〉，《解放日報》，2016 年 4 月 7 日，版 12。

55.〈蔣作君率致公黨中央科技委員會調研組開展「創客群體與創客文化」

克強則在 2015 年 1 月，南下深圳參觀「柴火創客空間」等創業基地，強調「創客」對於經濟發展的活力與助益。⁵⁶

在透過調研等方式來匯集相關資訊後，中國政府提出科創政策。其概念最早由李克強在 2014 年的「達沃斯論壇」提出，他表示中國要在短期內，掀起「雙創」的浪潮。誠如我們在前文提到，由於科創的範圍與屬性過大，本文是以「雙創」（大眾創業、萬眾創新）政策為主要的討論對象，它主要是鼓勵大眾在中國的相關科創基地，進行創業與產業創新。2015 年 3 月，國務院頒布「國務院辦公廳關於發展眾創空間推進大眾創新創業的指導意見」（後稱「指導意見」），強調要以政府財政挹注及完善相關制度等方式，推動「雙創」。⁵⁷

伍、領導小組與「雙創」的擴散

「指導意見」頒布後，「雙創」開始在全國推廣。本節討論政策擴散的過程，在這個過程中，我們看到中共透過「領導小組」的方式來積極推行。習近平時期，中共強化了領導小組的機制，來強化部門之間的協調，以共同推進重要政策。⁵⁸ 其中，最重要的舉措就是在 2015 年 8 月由國家發改委牽頭，召集 24 個相關部門成立「推進大眾創業萬眾創新部際聯席會議制度」（後稱「聯席會議」），其目的是

調研》，2014 年 11 月 25 日，《中國致公黨》，<http://www.zg.org.cn/zmwyh/201505/t20150511_20423.htm>。

56.〈李克強總理在深圳考察〉，《南方都市報》，2015 年 1 月 5 日，版 A4。

57.周慧，〈政府添柴「眾創空間」〉，《21 世紀經濟報導》，2015 年 3 月 17 日，版 6。

58. Wen-hsuan Tsai & Zhou Wang, "Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics," *The China Journal*, Vol. 82, No. 1, July 2019, pp. 1-22.

強化部門之間的協調與溝通。

「聯席會議」屬於一種「領導小組」的模式。⁵⁹ 它是由國家發改委主任徐紹史擔任召集人，副召集人則由科技部、人社部、財政部、工信部副部長和發改委副主任擔任。負責「聯席會議」日常工作的辦公室，則設在國家發改委。⁶⁰ 由此可知，除了發改委是「雙創」的牽頭部門外，另以科技部、人社部、財政部、工信部的職能最為重要。

「聯席會議」的組成部門，多根據自身業務屬性，設有創業基金。例如科技部針對科技型企業，工信部針對小微和互聯網企業，以及財政部針對創業培訓和歸國人才，提供各項補助金。⁶¹ 「聯席會議」的組成與運作，請見圖 2。

59. 對此議題的探討，請見 Alice Miller, “The CCP Central Committee’s Leading Small Groups,” *China Leadership Monitor*, Vol. 26, Fall 2008, pp. 1-21, *Hoover Institution*, <<http://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/CLM26AM.pdf>>。

60. 國務院辦公廳，〈國務院辦公廳關於同意建立推進大眾創業萬眾創新部際聯席會議制度的函〉，2015年8月20日，《中華人民共和國中央人民政府》，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/20/content_10109.htm>。

61. 〈國務院再出五策，為「雙創」加油添力〉，《人民網》，2020年3月31日（檢索），<<http://sd.people.com.cn/BIG5/n/2015/0605/c356086-25130809.html>>。

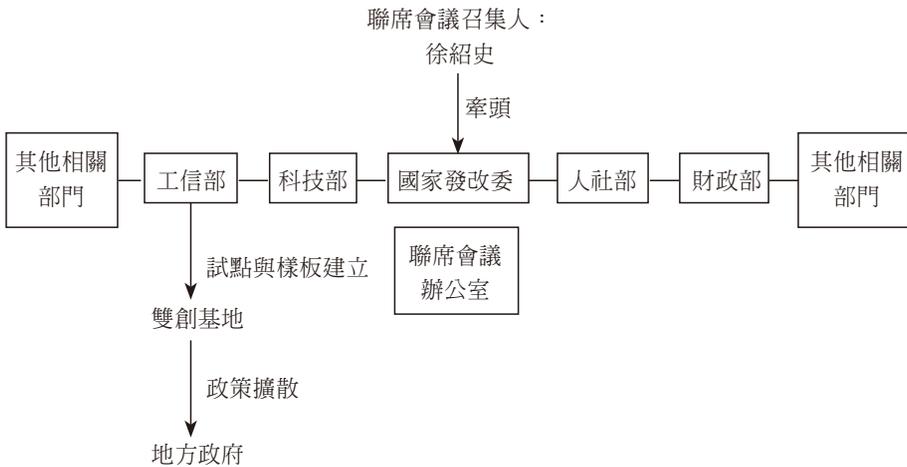


圖 2 「雙創」政策擴散：以工信部的推動為例

資料來源：作者自行繪製。

聯席會議的各組成部門，都會樹立典型與雙創的發展模式。這些部門多會先挑選一些單位進行試點，也就是所謂的「雙創基地」。它多由民間或政府出資成立，吸引企業進駐來創業或研發，並邀請大學或科研機構到該基地與企業進行產學合作。換言之，「雙創基地」結合產官學的力量，強化企業營運與技術研發。中央部門透過基地的試點，歸納出若干成功的發展模式，來提供地方政府仿效與學習。⁶²

我們以工信部為例來進行說明。在圖 2 可見，它建立一批樣板，供其他單位或地方政府仿效。依據其職責所屬，工信部從 2016 年至 2020 年，在全國設立三百多家「國家小型微型企業創業創新示範基地」（雙創基地）。⁶³ 此外，該部在 2016 年 4 月 15 日召開企業「雙

⁶² Ann M. Florini, Hairong Lai, & Yeling Tan, *China Experiments: From Local Innovation to National Reform* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2012), pp. 1-216.

⁶³〈2020 年小微雙創示範基地推薦工作開始〉，《中國高新網》，

創」典型經驗交流電視電話會議，總結企業的成功「雙創」經驗並樹立典型來推廣，工信部副部長懷進鵬出席會議並做講話。此外，在機械工業享譽盛名的中國「三一集團」(Sany Group)，由副總經理陸犇做心得分享，提出該公司是透過「智慧製造＋互聯網＋國際化＋金融」為發展思路的成功經驗。⁶⁴

工信部再透過各級幹部研討班的舉辦，讓學員了解這些樣板（雙創基地或企業）的成功經驗，以作為施政參考。2016年9月，工信部舉辦省部級幹部「深化製造業與互聯網融合發展」研討班，馬凱副總理出席並做講話。⁶⁵同年12月，該部舉行廳級局幹部研討班。參加這些班別的學員，多是地方重要的領導幹部，他們透過學習，將這些電信產業發展的成功模式，進行仿效與推廣。

在以上的機制推動下，「雙創」政策開始向全國擴散。不同的省分，依據自身狀況與條件，對不同部門所提出的發展模式與樣板，進行選擇性的學習。例如，工信部提出的發展模式，多涉及高科技或互聯網產業的創新，適合經濟發展較好地區來學習；經濟發展較滯後的省分，由於產業型態多為第一級產業，因此對於農業部提出的農村產業創新模式，較感興趣。⁶⁶最後，各省幾乎都出台鼓勵雙創的正式條

2021年3月25日（檢索），〈<http://www.chinahightech.com/html/paper/2020/0323/5543173.html>〉。

64.〈三一受邀參加工信部「雙創」典型經驗交流會〉，2016年4月22日，《中國工程機械商貿網》，〈<http://news.21-sun.com/detail/2016/04/2016042208202640.shtml>〉。

65.〈馬凱：推動中國製造加快轉型升級〉，《人民日報》，2016年9月20日，版2。

66.〈農業部公布第二批農村雙創典型縣／園區／孵化實訓基地，山東居首〉，《創頭條》，2019年12月16日，〈<http://www.ctoutiao.com/2566384.html>〉。

例，⁶⁷ 這說明雙創政策已在全國擴散。

陸、政策調適：福建與廣東的比較

「學習型威權主義」表現出來的最後環節，是各地調適，也就是因地制宜地去調整若干政策，以強化執行彈性與可行性。我們挑選福建與廣東作為典型個案。這兩個省分均位於東南沿海，都是在改革開放初期就被選為「經濟特區」的省分。其中，廣東鄰近香港，福建靠近台灣，都是靠著境外投資帶動經濟發展。但是，兩省的經濟發展卻始終呈現巨大差異。圖3是兩省在2010年至2020年間，地區生產總值的統計。該圖顯見福建在2020年的數值，還達不到廣東在2010

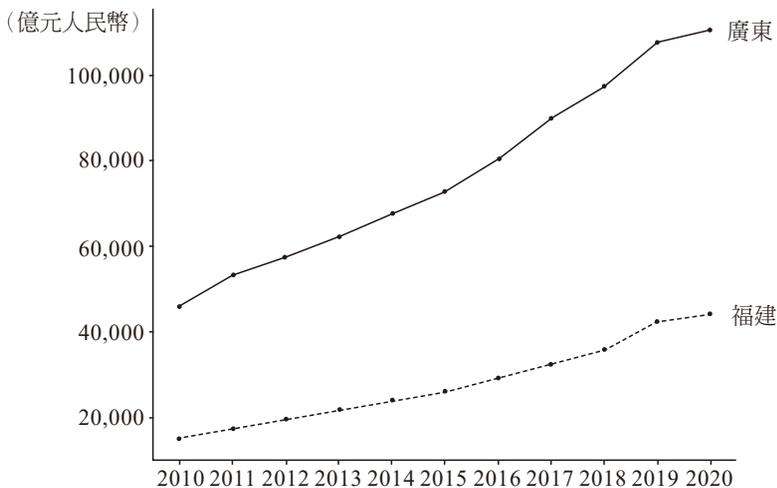


圖3 廣東與福建的經濟表現 (2010-2020)

資料來源：國家統計局，〈中國統計年鑑〉。

說明：圖為廣東與福建在2010年至2020年，地區生產總值的統計。

67. 劉東、陸海晴，〈眾創空間：遍地扶持下的「過剩」隱憂〉，《21世紀經濟報導》，2015年10月1日，版7。

年的水平。⁶⁸ 這也使得兩地政府在推動科創的過程中，必須採取不同策略。在廣東的案例中，政府扮演公共服務的角色，盡可能透過市場機制來吸引全球的高新企業進駐；而在福建的案例中，政府則扮演指導性的政治角色，將雙創政策結合對台統戰來運作。在本節中，我們主要希望從政府角色、運作原則、創新方向三個層面，來討論福建與廣東的兩種科創模式，作為地方政府在調適中央政策上的案例討論。

一、福建模式：以對台統戰帶動雙創

福建作為東部經濟發展相對滯後地區，在科創的推進上，政府不但扮演指導者的角色，還結合對台統戰的政治任務進行。習時期的中共對台政策以「融合發展」為主軸，而福建作為離台灣最近的省分，對台政治任務也最重。2019年兩會期間，習近平特別赴福建省代表團會議發表講話，強調福建應建成台胞台企在中國的「第一家園」。⁶⁹

中共推動一些政策來促進兩岸「融合發展」。國台辦在2018年2月頒布「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」（「31條」），給予台企更多參與當地發展的機會。福建隨後迅速抓住這個契機，制定「『關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施』實施意見」（「66條」），以及「探索兩岸融合發展新路的實施意見」（「42條」）。

福建政府制定的相關條例，給予赴閩台企與台胞的優惠要高於中央的「31條」。如「31條」提到，在大陸工作的台灣專業人才可申請參與國家「千人計畫」與「萬人計畫」。⁷⁰「42條」則在這個基礎上，

⁶⁸ 國家統計局，〈中國統計年鑑〉，2020年4月6日（檢索），《國家統計局》，〈<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>〉。

⁶⁹ 〈習近平參加福建代表團審議〉，2019年3月10日，《中國青年網》，〈http://news.youth.cn/sz/201903/t20190310_11892368.htm〉。

⁷⁰ 「千人計畫」與「萬人計畫」均為中共中央提出的高層次人才補助計畫，前者針對海外人才，後者則是從國內甄選。

開展「百人計畫」，提供最高 200 萬人民幣的補助。「66 條」中的多項條文甚至是「31 條」未提及的，如推動閩台兩地海關、檢驗檢疫、食品安全、品質標準認證合作；放寬台胞個體工商戶在福建的執業範圍等。⁷¹

福建政府主導引進的企業，主要鎖定在技術應用型的中小微與非高新科技的相關產業。雖然台灣不乏大型高新企業，但福建的條件較之於廣東等經濟先進的省分，對這類產業的吸引力較少。一位受訪的福建官員表示，「我們知道真正強的企業會選擇去北上廣深等一線城市，不會到福建，所以我們的策略是先吸引中小型的企業過來，還有希望台灣青年來創業就業」。⁷²舉例來說，在福建投資的台資之一：華映科技，是一家以生產面板為主的公司。它在福建被當作龍頭企業，但在全球產業鏈中不具太多技術優勢。其母公司為台灣華映，甚至已於 2019 年下市。⁷³

根據作者走訪福建多個青創基地以及對當地台商的了解，福建能吸收到的台資企業，確實多為生產技術成分較低的產業，如汽機車零件、燈泡、紡織等。而入駐青創基地的台企，則多屬於技術應用或生活應用的小型企業，如手工藝品、面膜，或從台灣進口食品銷售到中國內地市場。⁷⁴簡言之，對於高新技術較強的台企，福建省似乎較不易對其吸納與爭取投資。

此外，福建政府也主導設立「台灣青年青創基地」，既推動了中

71. 相關政策請見中共福建省台港澳工作辦公室網站，〈http://www.fjtb.gov.cn/special/fj66t/index_1.htm〉。

72. 林瑞華，當面訪談，福建省台辦幹部（訪談編號 FJ2022），福州，2020 年 11 月 4 日。

73. 林瑞華，當面訪談，福州台商協會幹部（訪談編號 FJ1866），臺北，2020 年 9 月 13 日。

74. 作者之一在 2016 年到 2021 年間為福州台商協會會員，並擔任福州市的台青創業導師。

央的「雙創」政策，也藉此強化「對台統戰」。爲了落實該項政策，福建在 2015 年制定「福建省人民政府關於鼓勵和支持台灣青年來閩創業就業的意見」，鼓勵現有的雙創園區（青創基地）擴大對台青的吸引，績效顯著者給予獎勵。園區若能引進 20 家以上的台企，或吸引台青達 60 人以上，將由省政府給予最多 500 萬元人民幣的獎勵。⁷⁵ 作者從福建青創基地負責人的訪談得知，他們確實接到相關文件，鼓勵其積極吸納台企與台資。⁷⁶

在政府主導下，該省的「對台雙創」有了初步成果。在 2018 年之前，福建的雙創基地多以吸收陸企爲主，但此後台企的比例激增。截至 2019 年 7 月，福建全省已有 73 個對台的雙創基地，其中包括 12 個國家級、23 個省級基地，是全國台青創業基地最多的省分。⁷⁷

此外，福建對台企與台灣人才的吸納，也有助於對台統戰的進行。福建平潭自貿區是中央選定的對台政策試點區，當地在推動雙創政策的過程中，除了以各項創新政策吸引台企，如首創直接採信台灣的職業資格／證書，也最早引進台灣人才在行政單位或事業單位工作。目前平潭管委會的財政金融局、經濟發展局、旅遊與文化體育局等多個單位，均有台灣人擔任幹部，負責對台招商與協助推動兩岸交流。⁷⁸ 此外，廈門在 2018 年首創招聘台籍「社區主任助理」，工作內

75. 福建省人民政府，〈福建省人民政府關於鼓勵和支持台灣青年來閩創業就業的意見〉，2015 年 6 月 4 日，〈中華人民共和國中央人民政府〉，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-06/04/content_5057561.htm>。

76. 林瑞華，當面訪談，青創基地負責人（訪談編號 FJ1872），福州，2018 年 5 月 11 日。

77. 楊國豪，〈發揮福建優勢，打造台灣人才登陸第一家園〉，《光明日報》，2019 年 7 月 4 日，<http://share.gmw.cn/news/2019-07/04/content_32971241.htm>。

78. 林瑞華，電話訪談，平潭管委會幹部（訪談編號 FJ5443），臺北，2022

容除了協助當地社區進行村居規劃、環境改造、發動居民參與社區治理服務外，更重要的是促進兩岸對接交流。⁷⁹

福建在推動「對台雙創」過程中，也面臨到一些地方政府無法解決的問題，這就有賴中央透過新政策的制定來協助。最常見的問題是台人在生活層面遭遇的各種不便，如在大陸購房受限、無法參加大陸社保、子女難以進入大陸學校、台胞證難以登入網上公務系統等問題。⁸⁰此外，由於兩岸徵信困難，當台企需要向大陸銀行進行借貸時，經常面臨到在大陸沒有房產可抵押，而他們在台灣資產又無法被徵信的困境，導致融資困難，這些都可能影響台人赴閩的意願。⁸¹但這些事務涉及到中央對台工作的法規限制，已經超過了地方政府的職權，必須由中央制定明確的政策。在中央之後對於「指導意見」的修訂上，福建在這方面的意見反饋是非常重要的參考依據。

二、廣東模式：以完善市場推動雙創

廣東作為中國改革開放的試點省分，是最早引進外資的省分。⁸²1980年代廣東的外資多為港台地區的傳產製造業，這些企業雖然在當時不在全球產業鏈的最前沿，但卻適合當時廣東的發展需求。外資利用廣東廉價的土地與勞動力進行產品加工出口，確實有效帶動該省

年1月5日。

79.〈35名台青受聘廈門海滄社區主任助理〉，2018年6月4日，《百度》，
<<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1602330946809918751&wfr=spider&for=pc>>。

80. Wen-hsuan Tsai & Ruihua Lin, "How Policies are Adapted: The Roles of Local Think Tanks in China's New Era," pp. 153-176.

81. 林瑞華，當面訪談，福建省台商（訪談編號 FJ2047），福州，2020年11月7日。

82. Ezra F. Vogel, *One Step Ahead in China: Guangdong Under Reform* (Cambridge: Harvard University Press, 1989), pp. 1-510.

早期的經濟增長。⁸³ 在經歷約 30 年的發展後，廣東在 2008 年開始進行產業升級的工作，時任廣東省委書記的汪洋，提出「騰籠換鳥」口號，要求汰換掉省內的傳統產業，引進中外的高新企業。⁸⁴

在中國地方推動產業升級的進程中，廣東是表現最優異的地區之一。經過三十多年的發展，廣東孕育較為完善的市場機制。在面對習近平政府所推動的雙創政策，該省即以服務型政府的方式來運作。也就是說，政府在不過度干預市場運作的情況下，一方面為企業提供更便利的服務，如加快企業審批的行政程序；另一方面，則盡力完善市場競爭機制，如制定智慧財產權法，以保障企業的權利。

2016 年，廣東省人大率先通過《廣東省市場監管條例》，第 1 條就提到該條例是為維護公平競爭的市場秩序，保護企業和消費者的合法權益而制定，希望營造市場化、法治化、國際化的營商環境。⁸⁵ 而透過訪談，也不難得知當地政府提供的各項服務，一位長期研究大陸經濟發展的受訪者表示：

廣東的市場化與便利化程度在全國是排名前列的。廣東是最早推出企業「一條龍」服務的省分之一，也就是企業在廣東辦事，不論是申請執照或其他事項，最多只要跑一次政府單位，就可辦完所有手續。如今網路化程度大幅提升，廣東也率先推出「網上一體化政務服務平台」，企業主只要在手機上下載「粵商通」APP，就可以在網上辦許多事。以創業來說，以前企業主需攜帶營業執照、稅務登記證等

⁸³ 耿曙、林瑞華、舒耕德，〈台商研究的起源、發展與核心議題〉，耿曙、林瑞華、舒耕德編，《台商研究》（臺北：五南圖書，2012 年），頁 3-51。

⁸⁴ 〈35 名台青受聘廈門海滄社區主任助理〉。

⁸⁵ 廣東省人民政府，〈廣東省市場監管條例〉，2022 年 1 月 4 日，〈廣東省人民政府〉，〈http://www.gd.gov.cn/zwggk/wjk/zcfhgk/content/post_2727097.html〉。

許多材料去申請，現在只要透過「粵商通」，就可自動關聯個人的相關證照，而且只需登錄一次，就可以一網通辦申領營業執照、經營許可、報稅繳稅等多項服務。⁸⁶

廣東在推動雙創時，政府主要的任務是藉由該省較為優越的經濟條件與市場機制，來吸引高新技術的投資。以東莞為例，該地早自 80 年代起，就是製造業的聚集地，數十年的積累，使得當地擁有完整的產業鏈。華為作為高端電子產業的龍頭企業，在 2018 年將其總部從深圳搬到東莞，看中的正是當地完善的產業配套環境與成熟的市場機制。⁸⁷

此外，廣東政府也積極引進世界 500 強的高科技企業，這些企業都是具有知識與技術研發能力的龍頭企業。到 2020 年 12 月，世界 500 強企業已有 276 家在粵投資，註冊資本超過 1,807 億美元，僅次於北京和上海。⁸⁸ 廣東本地企業也有 16 家上到世界 500 強榜單，包括華為和騰訊兩大科技巨頭。⁸⁹ 其中，華為所擁有的 5G「標準關鍵專利」（Standard Essential Patents，簡稱 SEPs）數量，占全球的 15%，在全球企業中排名第一。而中國的互聯網龍頭騰訊，在全球專

⁸⁶ 林瑞華，當面訪談，廣州中山大學教授（訪談編號 GZ3802），廣州，2021 年 6 月 12 日。

⁸⁷ 〈華為開發者大會，為什麼選擇松山湖！〉，2019 年 8 月 12 日，《西安高新區企業信息網》，〈<http://www.xdzinfo.com/policy/2019081213241.html>〉。

⁸⁸ 〈世界 500 強在廣東投資企業數量達 2416 家〉，《新浪財經》，2021 年 9 月 28 日，〈<https://finance.sina.com.cn/roll/2021-09-28/doc-iktzqyty8656407.shtml>〉。

⁸⁹ 〈2021 年《財富》世界 500 強廣東企業表現如何？〉，《今日頭條》，2021 年 8 月 3 日，〈https://twgreatdaily.com/481152609_362042-sh.html〉。

利申請數量已超過 30,000 件，僅次於美國的 Google。⁹⁰

對比於福建，廣東雖也必須執行中央的對台「31 條」政策，但以市場導向的思維來吸納高端技術型台企。在廣東最具代表性的台資企業為富士康。2017 年，富士康總裁郭台銘表示要在深圳推動新一代產業革命，帶動半導體、面板等產業，並自行建立工廠與研發中心，規劃半導體的設計與製造。這類高新產業正是該省所積極吸納的對象，因此受到當地政府的歡迎。⁹¹相較於此，非高新台企則不那麼受歡迎，當地多位台商協會幹部均提到，「惠台政策看似對台商有提供特殊優惠，但除非你的產業剛好符合廣東發展需要，否則也很難拿到補助」。⁹²

在推動雙創工作中，廣東遇到最大的困境之一，是維護企業的智慧財產權。創新型企業最關注的問題，就是智慧財產權必須獲得保障。雖然廣東相對其他省分，已經比較重視對智慧財產權的保護，但內地企業對智慧財產權不重視，導致侵權情況仍頻。⁹³由於侵權案件許多是跨省案例，且同時涉及多個部門的認定，這已超出地方政府權限。以大陸品牌「正泰」電器的侵權案為例，侵權企業在江蘇、陝西等八個省分進行生產和銷售，而調查該案需要由各地的市場監管、法

⁹⁰〈騰訊全球專利申請數量超 3 萬件 僅次於谷歌〉，《騰訊科技》，2019 年 4 月 28 日，<<https://tech.qq.com/a/20190428/007284.htm>>。

⁹¹〈傳鴻海深圳設新廠打造蘋果新品原型機〉，《香港商報網》，2017 年 1 月 20 日，<http://www.hkcd.com/content/2017-01/20/content_1033921.html>。

⁹²林瑞華，電話訪談，台商協會 S 會長（訪談編號 GD2022），臺北，2022 年 1 月 12 日；林瑞華，電話訪談，台商協會 W 會長（訪談編號 GD2025），臺北，2022 年 1 月 16 日；林瑞華，電話訪談，台商協會 WQ 會長（訪談編號 GD2026），臺北，2022 年 1 月 23 日。

⁹³林瑞華，當面訪談，台商協會 X 會長（訪談編號 DG1908），臺北，2019 年 3 月 4 日。

院、公安、商務部門共同配合。⁹⁴ 這些涉及中央對於智慧財產權法規的修改，需要由中央政府來執行。

此外，新創企業需要較高額的投資，但極可能缺乏銀行體系之外的正式融資渠道，這也是廣東在推動雙創過程遇到的較大問題。企業在新創或轉型升級的過程中需要資金，但這類企業或因缺乏房產作為抵押品，或因產業升級面臨較高的營運風險，銀行多不願意放款給他們。⁹⁵ 由於金融政策與法規需由中央政府制定，這些都需要中央政府制定更有彈性的政策。廣東在結合雙創與高新企業吸納的過程中，將上述問題反映給中央，作為北京在修改「指導意見」的參考。

三、小結：福建模式與廣東模式之比較

總結前述，福建與廣東推動科創政策的過程，呈現兩種截然不同的模式。在政府角色上，福建政府偏向指導型，對於商業活動進行必要的干預；廣東政府屬於服務型，其運作之目的主要在於建立與維繫市場運作的規範。而運作原則方面，福建模式更偏向對於政治任務導向的重視，特別是結合雙創政策與對台統戰，以強化該省的重要性；廣東模式則偏向市場經濟導向。在創新方向上，福建較重視技術的應用，而廣東則更重視技術的研發，相關內容請見表 1。

⁹⁴〈浙江發布 2019 年度知識產權保護十大典型案例〉，《人民網》，2020 年 4 月 18 日，〈<http://zj.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0418/c186327-33957866.html>〉。

⁹⁵林瑞華，電話訪談，台商協會 W 會長（訪談編號 GD2025），臺北，2022 年 1 月 16 日。

表 1 中國的兩種產業創新模式

內容 \ 模式	福建模式	廣東模式
政府角色	指導型政府	服務型政府
運作原則	政治任務導向	市場經濟導向
創新方向	技術應用	新技術研發

資料來源：作者自行製作。

柒、中央的自我強化與頂層設計

政策調適除了地方針對中央法規來因地制宜的推進外，還包括中央吸收地方所反饋的經驗，來修補原來規範之不足，讓相關政策更為周全。在本文的討論中，我們看到國務院在 2015 年下發「指導意見」後，中國各地開始積極實施雙創政策。在歷經地方的調適與推動後，中央吸收了相關意見的反饋。地方在上呈意見時，得透過部門之間的條條對接，例如省台辦與國台辦的管道，或是省發改委與國家發改委的聯繫，將地方的意見進行轉呈。⁹⁶

中央在 2018 年吸收了各地經驗後，對於「指導意見」的內容進行增補。國務院於該年下發的「推動創新創業高品質發展打造『雙創』升級版的意見」（後稱「升級版意見」），⁹⁷ 可看到福建與廣東在實施雙創過程中，所面對的一些需要中央來解決的問題，獲得一定程度改進。針對福建對於赴陸台人必須提供更多保障與扶持的意見，中央在「升級版意見」加入了「推動更多群體投身創新創業」的規

⁹⁶相關討論，請見 Wen-hsuan Tsai & Ruihua Lin, “How Policies are Adapted: The Roles of Local Think Tanks in China’s New Era,” pp. 167-168。

⁹⁷國務院，〈推動創新創業高品質發展打造「雙創」升級版的意見〉，2018 年 9 月 26 日，《中華人民共和國中央人民政府》，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-09/26/content_5325472.htm>。

定，要求進一步擴大兩岸經濟文化交流合作，為「台灣同胞」在大陸創新創業提供便利，並責令台辦、人力資源社會保障部進行這項工作。

針對廣東所希望強化的智慧財產權保障與融資困難等問題，中央也做了法規修改。「升級版意見」新增列「建立完善知識產權管理服務體系」事項，並做出詳細規定，強調要建立全國統一的智慧財產權交易市場，以及開展對於侵犯智慧財產權的查緝專項行動，並責令由知識產權局、財政部、銀保監會，以及人民銀行來負責這項任務。此外，針對企業融資難的問題，「升級版意見」也指出要「進一步完善創新創業金融服務」，包括拓寬創新創業直接融資渠道、完善創新創業差異化金融支持政策等，由財政部、人民銀行、銀保監會、證監會等單位負責。

從「指導意見」到「升級版意見」，我們可以看到中央政府也對相關規範進行調適。而在「學習型威權主義」的第三個面向——政策調適——有可能不僅一次循環，而出現多次過程，也就是地方調適——中央接受反饋來修補原規範——地方再調適，再反饋。透過央地之間的多次調適，讓相關規範更具備可執行性。由此可以看到，中國在進行政策執行的過程中，具有更為複雜的面向。蒂茨 (Jessica C. Teets) 與赫斯特 (William Hurst) 提出三種政策創新 / 擴散的類型，包括「由下至上擴散模式」(bottom-up diffusion pattern)、「由上至下擴散模式」(top-down diffusion pattern)，以及地區之間的擴散模式 (regional diffusion pattern)。⁹⁸事實上，中國在政策創新與擴散的案例，更可能是上述三種類型的一個結合，並經過多次循環來讓政策逐

⁹⁸Jessica C. Teets & William Hurst, "The Polirics and Patterns of Policy Diffusion in China," in Jessica C. Teets & William Hurst, eds., *Local Governance Innovation in China: Experimentation, Diffusion, and Defiance* (New York: Routledge, 2015), pp. 6-8.

漸明晰與完備，且能因地制宜地適合各地發展需要。⁹⁹

從理論的面向來討論，習時期的地方政府，在進行政策改革時，其創新的空間可能比江、胡時期要來得小。韓博天注意到在習近平時期，中共中央在政策制定過程中，強化了集權的機制，越級干預地方決策的情形更為明顯。¹⁰⁰確實，習近平強調的頂層設計，認為政策推進必須有中央的統一部署與協調。¹⁰¹在2020年審定通過的「十四五規劃」，強調要堅持「系統觀念」，也就是要加強所謂「整體性推進」，任何政策都要從系統觀念和全局出發、統籌兼顧，以便全過程協調推進。¹⁰²另外，習近平多次提到的「新型舉國體制」，認為中國在發展科創等涉及國家發展的重大議題時，必須「堅持自主創新、協同創新、開放創新」。¹⁰³

⁹⁹由於本文的篇幅所限，並沒有真正討論到地區之間的政策水平擴散，未來是可以補充之處。關於地方政府之間，政策擴散動力與機制的討論，請見李仲彬，〈影響全球電子治理發展的因素：以政策擴散理論為基礎的分析〉，《公共行政學報》，第36期，2010年9月，頁39-89；柯于璋，〈我國「閱讀起步走」政策創新與擴散之研究—政策知識管理的研究途徑〉，《公共行政學報》，第51期，2016年9月，頁35-67。

¹⁰⁰Sebastian Heilmann, *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*, pp. 204-206.

¹⁰¹相關討論，請見 Gunter Schubert & Björn Alpermann, “Studying the Chinese Policy Process in the Era of ‘Top-Level Design’: The Contribution of ‘Political Steering’ Theory,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 24, No. 2, January 2019, pp. 199-224。

¹⁰²詹成付，〈深入理解「堅持系統觀念」〉，《人民網》，2020年11月12日，〈<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1112/c40531-31927887.html>〉。

¹⁰³楊開煌，〈「新冠肺炎疫情」vs.「新型舉國體制」〉，《海峽評論》，第352期，2020年4月，頁18-22，《海峽評論》，〈<https://www.haixia-info.com/articles/11777.html>〉。

從科創的政策調適來看，地方政府在因地制宜的過程中，其創新的方向可能是由中央所給定的。福建在政治統戰的工作，以及廣東在高新科技吸納的任務，都是中央對這兩省的期待。換言之，地方政府在推動雙創過程中，必須以頂層設計、系統觀念、舉國體制等整體性思維，來考量地方的政策創新應如何放置在中央整體規劃的大格局下來推展，如此勢必影響地方政府推動相關政策以及企業進行創新的積極性。相較於部分學者透過對胡錦濤時期的研究，認為中國的地方政府在創新上，獲得更多的自主空間，彼此可以透過學習來吸取適合的制度，從而走向「多方共贏」。¹⁰⁴ 本文則指出，在習近平時期，我們似乎不應該過度誇大地方政府在改革或政策執行上的空間。即便是地方政府執行若干改革，但其路線與政策主軸，也可能依循著被中央所設計好的方向來執行。

捌、結論

為何中共政權迄今具有強大的統治能力？為何其政策被認為有因地制宜的彈性？我們認為中共政權是一種「學習型威權主義」，並以此概念統整三個環節：政策汲取、擴散與調適等三個環節。在政策汲取上，中共向外國借鑑適合的經驗或制度。一旦中央決定學習某項政策，再透過國家力量來進行推廣與擴散。最後，是政策調適，這涉及到地方與中央的層次。地方政府依據中央法規並結合地方狀況，來進行政策內容的局部調整；而中央政府再依據地方的實施意見與反饋，來修補原先的規範。

「學習型威權主義」運作過程的一個核心思維，可能是降低改革或創新的風險性。中共的改革路徑被稱為中國發展模式 (China's

¹⁰⁴吳建南、馬亮、楊宇謙，〈中國地方政府創新的動因、特徵與績效〉，俞可平編，《政府創新的中國經驗：基於「中國地方政府創新獎」的研究》（北京：中央編譯出版社，2011年），頁93-94。

Development Model)。¹⁰⁵ 本文從「學習型威權主義」為分析概念，透過這種循序漸進，顧及中國各地狀況迥異的方式，確能避免蘇聯走向一步到位的大爆炸 (Big Bang) 所帶來之負面效果。¹⁰⁶ 本文透過「學習型威權主義」所強調的政策汲取、擴散與調適等面向，對於解釋為何中國的改革路線能持續至今，以及其威權政體何以存續到現在，或可提供學界相關參考。

在案例上，本文對於習近平時期的科創政治，進行討論與分析。科技創新的概念源自西方，本文指出，相關著作的閱讀，可能是中共高層得以學習這些西方理念的重要管道之一。我們將科創的討論聚焦於「雙創」政策。中國政府在 2014 年提出了雙創政策，並成立了由國家發改委牽頭的「聯席會議」，這是一個類似像領導小組的體制，由 24 個相關部門充分地協調溝通，並各自提出雙創的發展模式與典型來供地方政府學習。從這個過程中，我們看到中共在習近平時期，利用大規模的領導小組，來強化部門之間的協作與整合，以便推展重要的政策。2015 年底，針對雙創政策，中央制定了「指導意見」，正式將該政策擴至全國。最後，各省依據地方條件，來因地制宜地提出地方性的相關政策，並反饋到中央來進行法規修訂，在 2018 年頒布「升級版意見」來回應地方在政策執行過程的需要。

我們也提出兩種模式——福建模式與廣東模式——來討論地方政府對雙創政策的調整。透過中國政府推動的雙創政策，我們更理解「學習型威權主義」在政策制定上的運作過程。許多討論中國在政策學習的文獻，多在汲取、擴散與調適等層面上，進行部分性的研究。

¹⁰⁵S. Philip Hsu, "In Search of China's Development Model: Beyond the Beijing Consensus," pp. 1-24.

¹⁰⁶Yasheng Huang, "Information, Bureaucracy, and Economic Reforms in China and the Soviet Union," *World Politics*, Vol. 47, No. 1, October 1994, pp. 1-119.

本文則希望建立一個更全面性的架構，對於中國的產業創新政治與政策學習過程，做更為深入的討論。

「學習型威權主義」的相關概念，大致符合習近平「新時代」下，中國在政策執行與調適的過程。與胡錦濤時期相較之，「學習型威權主義」在習時期的運用，似乎更強調在政策汲取、擴散與調適的過程中，必須有一個整體性的發展方略來做涵蓋。以本文討論的對台雙創為例，我們看到中共將整個科技產業與對台統戰的實施，鑲嵌在國家發展的整體戰略來檢視。誠如學者王信賢指出，這反映了中共強調對台工作的「總體方略」與頂層設計，使得十九大來的對台政策，中央更強調必須規劃協調不同部門的運作。¹⁰⁷然而，我們也必須指出，本文似乎主要是在解釋中國在2018年之前的情況。自2018年美中貿易戰與2019年COVID-19疫情爆發後，中國似乎正從「學習型」走向「封閉型」的路徑。習近平在疫情之後提出「以國內大循環為主體」的「雙循環」政策，更強調「自主創新」而非向外學習，被認為是「閉關鎖國」之舉。¹⁰⁸

換言之，習近平強化中央集權的「頂層設計」，強調各地方政府與部門必須具備「系統觀念」來共同打造所謂「新型舉國體制」。從央地關係的角度來檢視，這似乎限縮了地方自主創新的空間。在地方政府，諸如福建與廣東推動雙創政策時，各自將重心聯繫到對台統戰與對全球高新技術的引進，可能是中央所期待的結果，是一場被中央設計好的規劃。這也顯見，在習近平的中國，任何創新與政策試驗，都必須放置在中央的規劃下來進行。在雙創政治的博弈中，我們看到

107.〈對照中國對台白皮書新舊內涵，學者：反外力干涉將成北京主軸〉，《中央通訊社》，2022年8月11日，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/202208110379.aspx>>。

108.〈習近平頻密提及中國經濟「雙循環」或為「十四五」規劃鋪路〉，《BBC中文網》，2022年8月25日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-53903793>>。

習時期的中央政府，其力量無所不在，以及對整體政策推進的全面調控。

最後，這套「學習型威權主義」對於中國的長期發展究竟有何弊端，或許可以再深究。在整個政策汲取、擴散與調適的過程中，中共依據自身國家發展的需要來做學習對象的選擇、地方的試行，與政策調整。這套看似縝密的運作，多賴於黨與國家機關的擘劃與決策。但由於改革與創新具有政治導向的鮮明色彩，因此其持續性與穩定性是值得觀察的。在中國與其他西方國家的外交持續動盪的近兩年，中共似乎已經大幅減少向西方吸納相關做法，更強調的是本土的自力更生與自主創新。此外，在習政權的調控下，市民社會的參與以及媒體監督等機制付之闕如，中共也絕不會以強化選舉、宗教自由，或是獨立監督權等議題為學習對象。換言之，這套學習與調適等相關做法，主要目的恐怕僅是在強化中共政權的存續與執政能力。

收件：2022年4月11日

修正：2022年10月11日

採用：2022年10月13日

參考文獻

中文部分

專書

- 吳玉山，1996。《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型》。臺北：正中書局。
- 周望，2014。《中國「政策試點」研究》。天津：天津人民出版社。

專書論文

- 吳建南、馬亮、楊宇謙，2011。〈中國地方政府創新的動因、特徵與績效〉，俞可平編，《政府創新的中國經驗：基於「中國地方政府創新獎」的研究》。北京：中央編譯出版社，頁 72-94。
- 耿曙、林瑞華、舒耕德，2012。〈台商研究的起源、發展與核心議題〉。耿曙、林瑞華、舒耕德編，《台商研究》。臺北：五南圖書，頁 3-51。
- 蔡文軒，2015。〈中共「十八大」以來的政權調適：「學習型列寧體制」的運作與意涵〉，陳德昇主編，《中共「十八大」菁英甄補與治理挑戰》。臺北：印刻出版有限公司，頁 47-75。

期刊論文

- 何虎生，2019/11。〈內涵、優勢、意義：論新型舉國體制的三個維度〉，《人民論壇》（北京），第 32 期，頁 56-59。
- 李仲彬，2010/9。〈影響全球電子治理發展的因素：以政策擴散理論為基礎的分析〉，《公共行政學報》，第 36 期，頁 39-89。
- 周嘉辰，2019/3。〈實驗主義與政策試點：中國大陸的公立醫院改革〉，《中國大陸研究》，第 62 期第 1 卷，頁 35-65。

- 柯于璋，2016/9。〈我國「閱讀起步走」政策創新與擴散之研究—政策知識管理的研究途徑〉，《公共行政學報》，第51期，頁35-67。
- 薄智躍，2010/1。〈政治局集體學習制度與「中國模式」〉，《南風窗》（廣州），第3期，頁46。

報紙

- 2012/11/6。〈政治局委員愛看美暢銷書〉，《am730》，版A10。
- 2012/12/18。〈中國發展面臨八大挑戰〉，《信報財經新聞》，版A19。
- 2013/1/4。〈親民務實作風深受國際社會好評，中國領導人的「軟實力」〉，《新華澳報》，版3。
- 2014/8/11。〈新時期推動科技創新的行動指南〉，《人民日報》，版7。
- 2015/1/5。〈李克強總理在深圳考察〉，《南方都市報》，版A4。
- 2016/4/7。〈供給側改革與創新型經濟〉，《解放日報》，版12。
- 2016/9/20。〈馬凱：推動中國製造加快轉型升級〉。《人民日報》，版2。
- 定軍，2012/6/21。〈中國社科院學部委員金碚：「服務業作為經濟增長的主要推動力不現實」〉，《21世紀經濟報導》，版6。
- 周慧，2015/3/17。〈政府添柴「眾創空間」〉，《21世紀經濟報導》，版6。
- 張豈凡，2013/11/8。〈中央政治局集體學習首次搬到中關村〉，《新聞晨報》，版A9。
- 劉東、陸海晴，2015/10/1。〈眾創空間：遍地扶持下的「過剩」隱憂〉，《21世紀經濟報導》，版7。

網際網路

- 2012/3/6。〈李克強：我翻了翻「喬布斯傳」，其中很有意思〉，
《中國經濟網》，<http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201203/06/t20120306_23131169.shtml>。
- 2012/12/13。〈實施創新驅動發展戰略〉，《中國共產黨新聞網》，
<<http://theory.people.com.cn/n/2012/1213/c352852-19882832.html>>。
- 2014/11/25。〈蔣作君率致公黨中央科技委員會調研組開展「創客群體與創客文化」調研〉，《中國致公黨》，<http://www.zg.org.cn/zmwyh/201505/t20150511_20423.htm>。
- 2015/10/15。〈互聯網+雙創+中國製造 2025 催生一場「新工業革命」〉，《中國共產黨新聞網》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2015/1015/c64094-27701174.html>>。
- 2016/4/22。〈三一受邀參加工信部「雙創」典型經驗交流會〉，《中國工程機械商貿網》，<<http://news.21-sun.com/detail/2016/04/2016042208202640.shtml>>。
- 2017/1/20。〈傳鴻海深圳設新廠打造蘋果新品原型機〉，《香港商報網》，<http://www.hkcd.com/content/2017-01/20/content_1033921.html>。
- 2018/6/4。〈35 名台青受聘廈門海滄社區主任助理〉，《百度》，
<<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1602330946809918751&wfr=spider&for=pc>>。
- 2019/3/10。〈習近平參加福建代表團審議〉，《中國青年網》，
<http://news.youth.cn/sz/201903/t20190310_11892368.htm>。
- 2019/4/28。〈騰訊全球專利申請數量超 3 萬件 僅次於谷歌〉，《騰訊科技》，
<<https://tech.qq.com/a/20190428/007284.htm>>。
- 2019/8/12。〈華為開發者大會，為什麼選擇松山湖！〉，《西安高新區企業信息網》，
<<http://www.xdzinfo.com/>>。

- policy/2019081213241.html>。
- 2019/12/16。〈農業部公布第二批農村雙創典型縣／園區／孵化實訓基地，山東居首〉，《創頭條》，<<http://www.ctoutiao.com/2566384.html>>。
- 2020/3/31（檢索）。〈國務院再出五策，為「雙創」加油添力〉，《人民網》，<<http://sd.people.com.cn/BIG5/n/2015/0605/c356086-25130809.html>>。
- 2020/4/18。〈浙江發布 2019 年度知識產權保護十大典型案例〉，《人民網》，<<http://zj.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0418/c186327-33957866.html>>。
- 2021/3/25（檢索）。〈2020 年小微雙創示範基地推薦工作開始〉，《中國高新網》，<<http://www.chinahightech.com/html/paper/2020/0323/5543173.html>>。
- 2021/8/3。〈2021 年《財富》世界 500 強廣東企業表現如何？〉，《今日頭條》，<https://twgreatdaily.com/481152609_362042-sh.html>。
- 2021/9/28。〈世界 500 強在廣東投資企業數量達 2416 家〉，《新浪財經》，<<https://finance.sina.com.cn/roll/2021-09-28/doc-iktzqtyt8656407.shtml>>。
- 2022/8/11。〈對照中國對台白皮書新舊內涵，學者：反外力干涉將成北京主軸〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/202208110379.aspx>>。
- 2022/8/25。〈習近平頻密提及中國經濟「雙循環」或為「十四五」規劃鋪路〉，《BBC 中文網》，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-53903793>>。
- 中共中央文獻研究室編，2016。《習近平關於科技創新論述摘編》。北京：中央文獻出版社。《共產黨員網》，<<http://www.12371.cn/special/blqs/xjpgykjcxlszb/>>。

孫博洋，2015/3/5。〈大眾創業萬眾創新：你我都是中國經濟增長新引擎〉，《人民網》，<<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2015/0305/c1004-26643284.html>>。

國家統計局，2020/4/6（檢索）。〈中國統計年鑑〉，《國家統計局》，<<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/>>。

國務院，2018/9/26。〈推動創新創業高品質發展打造「雙創」升級版的意見〉，《中華人民共和國中央人民政府》，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-09/26/content_5325472.htm>。

國務院辦公廳，2015/8/20。〈國務院辦公廳關於同意建立推進大眾創業萬眾創新部際聯席會議制度的函〉，《中華人民共和國中央人民政府》，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/20/content_10109.htm>。

楊開煌，2020/4。〈「新冠肺炎疫情」vs.「新型舉國體制」〉，《海峽評論》，第352期，頁18-22，《海峽評論》，<<https://www.haixia-info.com/articles/11777.html>>。

楊國豪，2019/7/4。〈發揮福建優勢，打造台灣人才登陸第一家園〉，《光明日報》，<http://share.gmw.cn/news/2019-07/04/content_32971241.htm>。

詹成付，2020/11/12。〈深入理解「堅持系統觀念」〉，《人民網》，<<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1112/c40531-31927887.html>>。

福建省人民政府，2015/6/4。〈福建省人民政府關於鼓勵和支持台灣青年來閩創業就業的意見〉，《中華人民共和國中央人民政府》，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-06/04/content_5057561.htm>。

廣東省人民政府，2022/1/4。〈廣東省市場監管條例〉，《廣東省人民政府》，<http://www.gd.gov.cn/zwggk/wjk/zcfgk/content/post_2727097.html>。

訪談資料

- 林瑞華，2018/5/11。當面訪談，青創基地負責人（訪談編號 FJ1872），福州。
- 林瑞華，2019/3/4。當面訪談，台商協會 X 會長（訪談編號 DG1908），臺北。
- 林瑞華，2020/9/13。當面訪談，福州台商協會幹部（訪談編號 FJ1866），臺北。
- 林瑞華，2020/11/4。當面訪談，福建省台辦幹部（訪談編號 FJ2022），福州。
- 林瑞華，2020/11/7。當面訪談，福建省台商（訪談編號 FJ2047），福州。
- 林瑞華，2021/6/12。當面訪談，廣州中山大學教授（訪談編號 GZ3802），廣州。
- 林瑞華，2022/1/5。電話訪談，平潭管委會幹部（訪談編號 FJ5443），臺北。
- 林瑞華，2022/1/12。電話訪談，台商協會 S 會長（訪談編號 GD2022），臺北。
- 林瑞華，2022/1/16。電話訪談，台商協會 W 會長（訪談編號 GD2025），臺北。
- 林瑞華，2022/1/23。電話訪談，台商協會 WQ 會長（訪談編號 GD2026），臺北。

英文部分

專書

- Anderson, Chris, 2012. *Makers: The New Industrial Revolution*. New York: Crown Business.
- Economy, Elizabeth, 2018. *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. New York: Oxford University Press.

- Florini, Ann M., Hairong Lai, & Yeling Tan, 2012. *China Experiments: From Local Innovations to National Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gerschenkron, Alexander, 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Goertz, Gary, 2006. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Guo, Sujian, 2000. *Post-Mao China: From Totalitarianism to Authoritarianism?* Westport: Praeger.
- Heilmann, Sebastian, 2018. *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Heurlin, Christopher, 2016. *Responsive Authoritarianism in China: Land, Protests, and Policy Making*. New York: Cambridge University Press.
- Isaacson, Walter, 2011. *Steve Jobs*. New York: Simon & Schuster.
- Kohli, Atul, 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, Nicola, 2009. *China- The New Developmental State? An Empirical Analysis of the Automotive Industry*. New York: Peter Lang.
- Rifkin, Jeremy, 2011. *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*. New York: Palgrave Macmillan.
- Shambaugh, David L., 2008. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Berkeley: University of California Press.

- Teets, Jessica C., 2014. *Civil Society under Authoritarianism: The China Model*. New York: Cambridge University Press.
- Vogel, Ezra F., 1989. *One Step Ahead in China: Guangdong Under Reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- Whiting, Susan, 2001. *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*. New York: Cambridge University Press.
- Wong, Siu-lun, 1979. *Sociology and Socialism in Contemporary China*. New York: Routledge.
- Wright, Teresa, 2010. *Accepting Authoritarianism State-Society Relations in China's Reform Era*. California: Stanford University Press.
- Zheng, Yongnian, 2010. *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction, and Transformation*. London: Routledge.

專書論文

- Bernstein, Thomas P., 2010. "Introduction: The Complexities of Learning from the Soviet Union," in Thomas P. Bernstein & Huayu Li, eds., *China Learns from The Soviet Union, 1949-Present*, Lanham: Lexington Books. pp. 1-26.
- Collier, David & Steven Levitsky, 2009. "Democracy: Conceptual Hierarchies in Comparative Research," in David Collier & John Gerring, eds., *Concepts and Method in Social Science: the Tradition of Giovanni Sartori*. New York: Routledge. pp. 269-288.
- Erik Brødsgaard, Kjeld & Zheng Yongnian, 2004. "Introduction: Bringing the Party Back In," in Kjeld Erik Brødsgaard & Zheng Yongnian, eds., *Bringing the Party Back In: How China is*

- Governed*. Singapore: Eastern University Press. pp. 1-21.
- Heilmann, Sebastian & Elizabeth J. Perry, 2011. "Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance in China," in Sebastian Heilmann & Elizabeth J. Perry, eds., *Mao's Invisible Hand: the Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge: Harvard University Asia Center. pp. 1-29.
- Heimer, Maria, 2006. "The Cadre Responsibility System and the Changing Needs of the Party," in Kjeld Erik Brødsgaard & Zheng Yongnian, eds., *The Chinese Communist Party in Reform*. London: Routledge. pp. 122-138.
- Hsu, S. Philip, 2011. "In Search of China's Development Model: Beyond the Beijing Consensus," in S. Philip Hsu, Yu-shan Wu, & Suisheng Zhao, eds., *In Search of China's Development Model: Beyond the Beijing Consensus*. New York: Routledge. pp. 1-24.
- Jessop, Bob, 1994. "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State," in Roger Burrows & Brian Loader, eds., *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge. pp. 13-37.
- Teets, Jessica C. & William Hurst, 2015. "The Polirics and Patterns of Policy Diffusion in China," in Jessica C. Teets & William Hurst, eds., *Local Governance Innovation in China: Experimentation, Diffusion, and Defiance*. New York: Routledge. pp. 1-24.
- Tsai, Kellee S., 2021. "Evolutionary Governance in China: State-Society Interaction under Authoritarianism," in Szu-chien Hsu, Kellee S. Tsai, & Chun-chih Chang, eds., *Evolutionary Governance in China: State-society Relations under Authoritarianism*. Cambridge: Harvard University Asia Center. pp. 3-37.

期刊論文

- Christensen, Tom, Lisheng Dong, & Martin Painter, 2008/9. "Administrative Reform in China's Central Government: How Much 'Learning from the West'?" *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74, No. 3, pp. 351-371.
- Dong, Lisheng, Christensen Tom, & Martin Painter, 2010/3. "A Case Study of China's Administrative Reform the Importation of the Super-Department," *The American Review of Public Administration*, Vol. 40, No. 2, pp. 170-188.
- Heilmann, Sebastian, Lea Shih, & Andreas Hofem, 2013/10. "National Planing and Local Technology Zones: Experimental Governance in China's Torch Programme," *The China Quarterly*, Vol. 216, pp. 896-919.
- Huang, Kaihui, Weijie Luo, Weiwei Zhang, & Jinhai Li, 2021/11. "Characteristics and Problems of Smart City Development in China," *Smart Cities*, Vol. 4, No. 4, pp. 1403-1419.
- Huang, Yasheng, 1994/10. "Information, Bureaucracy, and Economic Reforms in China and the Soviet Union," *World Politics*, Vol. 47, No. 1, pp. 1-119.
- Nathan, Andrew J., 2003/1. "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, pp. 6-17.
- Pei, Minxin, 2012/1. "China and East Asian Democracy: Is CCP Rule Fragile or Resilient?" *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 1, pp. 27-41.
- Perry, Elizabeth J., 2007/1. "Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?" *The China Journal*, Vol. 57, No. 57, pp. 1-22.
- Schubert, Gunter & Björn Alpermann, 2019/1. "Studying the Chinese Policy Process in the Era of 'Top-Level Design': The Contribution

- of ‘Political Steering’ Theory,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 24, No. 2, pp. 199-224.
- Trouille, Jean-Marc, 2014/12. “Industrial Nationalism versus European Partnerships: An Analysis of State-Led Franco—German Interfirm Linkages,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 32, No. 10, pp. 1059-1082.
- Tsai, Wen-hsuan & Nicola Dean, 2013/1. “The CCP’s Learning System: Thought Unification and Regime Adaptation,” *The China Journal*, Vol. 69, No. 1, pp. 87-107.
- Tsai, Wen-hsuan & Ruihua Lin, 2021/5. “How Policies are Adapted: The Roles of Local Think Tanks in China’s New Era,” *China Review*, Vol. 21, No. 2, pp. 153-176.
- Tsai, Wen-hsuan & Zhou Wang, 2019/7. “Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics,” *The China Journal*, Vol. 82, No. 1, pp. 1-22.
- Wang, Shaoguang, 2009/6. “Adapting by Learning: The Evolution of China’s Rural Health Care Financing,” *Modern China*, Vol. 35, No. 4, pp. 370-404.
- Xue, Lan & Nancy Forbes, 2006/2. “Will China Become a Science and Technology Superpower by 2020? An Assessment based on a National Innovation System Framework,” *Innovations Technology Governance Globalization*, Vol. 1, No. 4, pp. 111-126.
- Zhao, Suisheng, 2000/Spring. “Chinese Nationalism and Its International Orientations,” *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 1, pp. 1-33.
- Zhu, Jieming, 2004/6. “Local Developmental State and Order in China’s Urban Development during Transition,” *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, No. 2, pp. 424-447.

Zhu, Xufeng, 2014/1. “Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China,” *Public Management Review*, Vol. 16, No. 1, pp. 117-139.

Zhu, Yapeng, 2013/11. “Policy Entrepreneurship, Institutional Constraints, and Local Policy Innovation in China,” *The China Review*, Vol. 13, No. 2, pp. 97-122.

網際網路

Hepburn, Nicola & David A. Wolfe, 2014. *Technology and Innovation Centres: Lessons from Germany, the UK and the USA*. Toronto: Innovation Policy Lab at the MUNK School of Global Affairs, *MUNK School of Global Affairs & Public Policy*, <https://munkschool.utoronto.ca/ip1/files/2015/01/Technology-and-Innovation-Centres-Haltech-Report-2014_1.1.pdf>.

Miller, Alice, 2008/Fall. “The CCP Central Committee’s Leading Small Groups,” *China Leadership Monitor*, Vol. 26, pp. 1-21, *Hoover Institution*, <<http://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/CLM26AM.pdf>>.

White House Office of Trade and Manufacturing Policy, 2018. *How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World*. Washington, D.C.: Office of Trade and Manufacturing Policy, *White House Office of Trade and Manufacturing Policy*, <<https://www.hsdl.org/?view&did=812268>>.

Technological Innovation and the Relationship between the Central and Local Governments: Policy Drawing, Diffusion and Adaptation in the Era of Xi Jinping

Wen-hsuan Tsai

(Research Fellow, Institute of Political Science, Academia Sinica)

Rui-hua Lin

(Assistant Professor, Department of International and Mainland China Affairs,
National Quemoy University)

Abstract

This study proposes the concept of “learning authoritarianism” to discuss the policy learning process of the Chinese government, which includes three elements, namely, policy drawing, diffusion, and adaptation. First, policy drawing denotes that the Chinese Communist Party (CCP) learns appropriate experiences or practices from other countries. Once the central government decides to learn a certain policy, it will then use national power to implement policy diffusion. Finally, policy adaptation, that is, local adjustments of policy content, is conducted in accordance with local conditions to strengthen the flexibility of policy implementation and give feedback on relevant experiences to the central government to assist it in further amending relevant laws and regulations. We use the “double innovation” (shuang chuang) policy of the Xi Jinping period as a case study and discuss the cases of Fujian and Guangdong to elucidate local policy adaptation

and feedback to the central government. In the operation of “learning authoritarianism,” the central government strengthened its control over the process of policy implementation and allocated local governments with limited autonomy for innovation.

Keywords: Policy Drawing, Policy Diffusion, Policy Adaptation, Learning Authoritarianism, Double Innovation

