

「惠臺爭先賽」：大陸惠臺政策擴散之時空演進與路徑*

趙 子 龍

（廣西財經學院國際教育學院副研究員、
廣西財經學院桂臺協同創新發展中心兼職研究員、
北京清華大學公共管理學院博士候選人）

何 明 帥

（北京清華大學公共管理學院博士候選人）

摘要

惠臺政策乃是大陸促進海峽兩岸融合發展的重要政策工具，其各級地方政府採納和落實惠臺政策的程度對該政策能否發揮應有的功能具有重要影響。本文基於政策創新擴散的理論視角，運用政策文本計量和空間資訊視覺化分析方法，對 1988～2019 年 154 份惠臺政策文本之擴散廣度、速度、強度和方向進行實證分析。而基於實證分析，可以較為清晰地發現中國大陸惠臺政策創新擴散迴圈過程是由各地方政府「惠臺爭先賽」推動的，而這一爭先賽機制則是中國大陸在對臺工作上特有的「反獨促統」政策導向邏輯和增進地方發展的經濟導向邏輯共同作用的結果。因此，研究結論為：第一，政策在擴散的廣度、速度和強度上顯著增強。第二，政策擴散的方向在省級政府和省級以下地方政府層面出現差異。第三，「頂層設計」在惠臺政策制定過程中扮演著越來越重要的角色。

關鍵字：惠臺政策、政策擴散、「惠臺爭先賽」、對臺政策與經濟導向雙重邏輯

註* 本文是聚焦於大陸「惠臺政策」的學術研究，不對現有政策成效做傾向性評論。本文得到 2019 年廣西財經學院校級課題「惠及臺胞措施對臺灣青年在大陸發展影響的特點及路徑研究」（專案編號：2019XJ010）、國家社科基金項目「臺灣世代政治態度變動及其對兩岸關係綜合效應的實證研究」（專案編號：17BZZ076）和廣西高等學校高水準創新團隊及卓越學者計畫的資助。感謝三位匿名評審人及編委會對本文的修改建議，文責自負。通訊作者：何明帥，hms14@mails.tsinghua.edu.cn

* * *

壹、引言

中國大陸在 1978 年啓動改革開放進程以來，其中央和地方各級政府頒布了一系列惠臺法律法規和政策措施，以推動兩岸經貿交流和吸引臺灣民衆來大陸投資興業。1988 年 2 月，爲了鼓勵臺灣地區民衆來廈門經濟特區投資，福建省廈門市率先頒布〈廈門市人民政府關於鼓勵臺灣同胞在廈門經濟特區投資的若干規定〉，明確規定給予臺商一定的特別優惠。這是大陸政府實施惠臺政策的開端，在此後的三十餘年中，大陸中央政府層面先後出臺了以 1988 年 7 月〈國務院關於鼓勵臺灣同胞投資規定〉（下文簡稱爲〈鼓勵投資規定〉）、1994 年 3 月〈中華人民共和國臺灣同胞投資保護法〉（下文簡稱爲〈投資保護法〉）、2018 年 2 月〈關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉（下文簡稱爲〈31 條惠臺措施〉）爲代表的一系列惠臺法律法規和政策措施。這些惠臺政策不僅吸引了相當數量的臺灣地區民衆來大陸投資、就業、學習和定居，而且對改善臺灣地區民衆對大陸刻板印象和推動兩岸關係和平發展產生了重要影響。

目前已有不少文獻對大陸惠臺政策的內容、特徵及其經濟社會影響進行探討，但尚缺乏對大陸惠臺政策制定與執行過程的系統性、理論性分析。目前關於大陸惠臺政策的研究主要存在兩個研究方向：一是對大陸各項惠臺政策的內容進行分析與解讀，總結不同時期惠臺政策的特徵、作用與不足；二是對大陸惠臺政策的經濟效果與政治社會影響進行探討與評估。但在此之外，關於大陸惠臺政策的決策與執行過程的諸多問題，如大陸惠臺政策制定過程中不同層級政府的互動，地方政府在執行中央惠臺政策過程中的學習、模仿與競爭等現象，尚缺乏系統性、理論性的分析。

本研究嘗試從政策創新擴散的理論角度出發，以〈鼓勵投資規定〉、〈投資保護法〉和〈31 條惠臺措施〉這 3 項代表性惠臺政策爲案例，通過分析 3 項政策的擴散廣度、速度、強度和方向，探討大陸惠臺政策在各級地方政府層次的擴散趨勢和演進路徑及其背後的邏輯機制。研究發現，中國大陸惠臺政策的擴散過程是由中央領導下的地方政府之間的「惠臺爭先賽」推動的。在此過程中，「頂層設計」扮演著越來越重要的角色，同時省級及以下各級地方政府也發揮著重要而有差異的作用；而「惠臺爭先賽」這一政策擴散競爭機制，則是中國大陸政府在對臺工作上的

「反獨促統」政策導向邏輯和「發展共贏」經濟導向邏輯共同作用的結果。

本文結構安排如下：首先，文獻綜述部分對大陸惠臺政策研究進展和政策創新擴散理論進行述評；其次，研究設計部分介紹了本文的研究對象、方法、內容和資料來源；再次，實證分析部分擴散廣度、速度、強度和方向對惠臺政策的擴散路徑進行詳細分析；最後，對實證分析發現進行簡要總結。

貳、文獻綜述

一、大陸惠臺政策研究進展

大陸惠臺政策的相關研究主要集中在兩個維度：一是對大陸惠臺政策法規的內容、特徵及其演進歷程的探討與分析，二是對大陸惠臺政策措施的經濟效果及其政治社會影響進行實證評估與分析。

首先，研究文獻詳細討論了不同時期大陸惠臺法律法規政策，梳理了 20 世紀 80 年代以來大陸惠臺政策的演進過程及其特徵。宋錫祥（1992, 55）指出，1988 年〈鼓勵投資規定〉對於吸引臺資具有積極作用，但隨著時間推移和現實發展，該規定的部分條款的不適用性日益明顯，有待適時調整。楊超、陳祥健（1994, 97）和陳祥健（1995, 42）探討了〈投資保護法〉的制定背景、保護範圍、法律定位和歷史意義，指出〈投資保護法〉是對 1988 年〈鼓勵投資規定〉的重大發展，從鼓勵臺灣民衆投資、給予臺商優惠到保護臺資合法投資權益，是對投資立法的深化與完善。曹建明、賀小勇（1999, 45-46）從臺商投資主體、形式、領域，臺資國有化與徵收，臺資企業經營自主權等方面分析了〈投資保護法〉對於吸引臺資的積極意義，指出該法的通過標志著大陸已初步形成比較完整的吸引與保護臺資的法律法規與政策體系，將使臺灣民衆投資者與臺資企業獲得充分的法律保護，同時也針對臺資法律法規實踐中出現的一些新問題提出了一系列前瞻性的政策建議。劉佳雁、劉文超（2000, 9）論述了 1999 年〈投資保護法實施細則〉的頒布背景和主要內容，並指出該細則在〈投資保護法〉的基礎上進一步強化了對臺資的優惠和保護。宋錫祥（2012, 22）、鄭清賢（2014, 55）、史曉麗（2018, 80）和鄭振清（2018）等指出，在中國大陸經濟社會發展、兩岸「三通」和臺灣當局開放大陸對臺投資等新形勢下，〈投資保護法〉和〈投資保護法實施細則〉的某些條款的局限性日益顯現，提出涉臺投資法律法規體系要進一步拓寬適用範圍、明確國民待遇、優化投資爭

端解決機制等一系列完善涉臺投資法律法規體系的政策建議。周麗華（2018, 113-114）認為，好的措施重在落實，由於〈31 條惠臺措施〉涉及 29 個部委辦的職能，政策實施過程中的部門協同就成爲一個重要的問題，因此建議研究建立「涉臺公共政策體系」，以協調各部門落實惠臺政策。彭莉（2008; 2019）考察了改革開放以來大陸涉臺投資法律規範體系的演進歷程，描述了不同階段涉臺投資法律法規的特徵，認為現行涉臺投資法律法規的諸多內容無法適應新形式下更好發展兩岸經貿關係的需要，建議以〈投資保護法〉修訂爲契機、以落實同等待遇爲核心推動涉臺投資法律規範體系更加完善。

其次，現有研究探討了大陸惠臺政策的經濟效果及其政治社會影響，特別是對兩岸關係和臺灣民意的影響。吳鳳嬌（2016, 56）指出，大陸惠臺政策對深化兩岸經濟合作、推動兩岸關係和平發展發揮了重要的促進作用，但由於臺灣內部政黨紛爭、政策利益分布區域不均衡以及政策受益主體過於集中等因素，大陸惠臺政策在臺灣社會引起了一些負面反響。金克宇（2018, 56）、林介士（2018, 25）、楊晶華（2018, 8）等在細緻剖析〈31 條惠臺措施〉的具體內容與重要意涵的基礎上，指出〈31 條惠臺措施〉有利於臺灣民衆分享大陸經濟發展成果，增強臺灣民衆對大陸認同感，進而促進兩岸經濟社會融合。賴偉文（2018, 27）分析了〈31 條惠臺措施〉對臺灣地區的人才磁吸效果，其認為從長期來看，會將更多的臺灣高教醫療人才吸引到大陸。趙子龍等學者的實證分析結果表明，臺灣青年在大陸就業創業意願與大陸惠臺政策具有顯著的正相關關係（趙子龍、羅鼎鈞、黃斯嫻 2019, 60; 趙子龍、黃斯嫻、耿曙 2020, 35-37）。

二、政策創新擴散理論述評

政策擴散 (policy diffusion) 是指一個政府是否採納一項新政策，受到其他政府是否採納該政策的影響 (Graham, Shipan, and Volden 2013, 675)。Walker (1969, 885) 較早地界定並探討了政策創新擴散問題：政策創新是指一個政府首次採納一項新政策，而不同政府採納同一項政策的時機和速度是不同的，這種差異受到各地區經濟、政治、社會和區域集群等因素的影響。在此基礎上，Gray (1973, 1180) 進一步提出政策創新擴散的互動模型，指出已經採納新政策的政府和尚未採納新政策的政府之間的互動會促進政策創新擴散。法蘭西斯·貝裡 (Frances. S. Berry) 和威廉·貝裡 (William. D. Berry) 進一步將政策創新擴散的內部影響因素（政治、經濟、社會等因素）和外部影響因素（相鄰地區政府是否採納政策創新）初步整合

到一個理論模型 (Berry and Berry 1990, 400)。查爾斯·希潘 (Charles Shipan) 等學者總結了政策創新擴散的四種機制：學習、模仿、競爭和強制 (Shipan and Volden 2008, 847; Graham, Shipan, and Volden 2013, 676)。貝絲·西蒙斯 (Beth Simmons) 等學者對 20 世紀 50 年代末以來國際學術界對政策創新擴散研究的發展趨勢和主要理論等做了簡要而全面的總結 (Simmons, Dobbin, and Garrett 2006, 790)。

就中國大陸而言，政策創新擴散被認為是大陸經濟騰飛並適應改革開放複雜的內外部環境變化的關鍵因素 (朱旭峰、張友浪 2015, 95)。近年來，已有不少學者就中國大陸各項政策創新擴散開展研究。Zhang (2015, 330) 檢驗了城市內部經濟社會特徵、上級政府壓力、地理相鄰性和朋輩競爭以及政策研究群體對於城市採納公共基礎設施公私合作 (PPP) 模式的概率的影響。張克 (2015, 82) 揭示了在中國大陸獨特的幹部體制下，地方主官異地流動對政策創新擴散的促進作用。趙強 (2015, 110) 發現，制度壓力 (強制壓力和同行壓力) 與城市網格化管理的創新擴散存在正向關係。梅賜琪、汪笑男、廖露、劉志林 (2015, 20) 研究發現，中國大陸的政策試點明顯受到中央政府自上而下的政治權威的影響，但另一方面省級政府和基層政府也具有相當的自主性。

在對中國大陸具體政策的創新擴散進行實證研究的同時，一些學者指出中國大陸獨特的行政制度 (如獨特的府際關係與幹部制度等) 深刻地影響著中國大陸的政策創新擴散過程及其背後的因果機制，並嘗試基於這一獨特的國家制度構建具有中國特色的政策創新擴散理論 (Zhu and Zhang 2016, 541)。周望 (2011) 指出，中國大陸以「試驗 - 推廣」為基本特徵的政策創新擴散實踐與西方政策擴散理論的四種基本類型存在顯著差異，中國大陸的政策創新擴散是一個多層級互動過程，其中政府間的縱向關係起到重要影響作用，並據此提出政策創新擴散的「吸納 - 輻射」模型。王浦劬、賴先進 (2013, 14-16) 提出，中國大陸公共政策擴散的四種基本模式：自上而下的層級擴散模式、自下而上的政策採納和推廣模式、區域和部門之間的擴散模式、政策先進地區向政策跟進地區的擴散模式，而在這四種模式的背後則是學習、競爭、模仿、行政指令和社會建構等五種擴散機制。馬亮和朱旭峰等學者則提出，具有中國特色的內部決定因素與外部擴散效應統一的政策創新擴散模型：首先，政策創新擴散取決於地區內部的經濟、行政、社會等因素；其次，政策創新擴散受到縱向的「自上而下」或「自下而上」擴散效應的影響；再次，政策創新擴散受到橫向的學習、模仿和競爭效應的影響。內部因素和外部擴散效應共同促成中國大陸經濟社會各領域的政策創新擴散 (馬亮 2011, 26; 朱旭峰、張友浪 2015, 97;

朱旭峰、趙慧 2016, 96-100)。

綜上所述，目前關於大陸惠臺政策的研究主要分為兩個方面：一是對大陸各項惠臺政策的內容進行分析與解讀，總結不同時期惠臺政策的特徵、作用與不足，比較詳細地描述了大陸惠臺政策體系的演進過程；二是對大陸惠臺政策的經濟效果與政治社會影響進行探討與評估。在這兩種類研究之外，現有文獻尚缺乏對大陸惠臺政策的制定與執行過程的系統性、理論性分析。具體而言，惠臺政策是由中央政府提出而後由地方政府執行（「自上而下」的政策制定過程），還是先由地方政府各自探索實踐而後由中央政府總結地方經驗提出統一政策（「自下而上」的政策制定過程）？中央制定惠臺政策後，各級地方政府在執行過程中是否存在相互學習、模仿或競爭等現象？如果存在，那麼地方政府之間就惠臺政策相互學習、模仿與競爭背後的影响因素與機制是什麼？同時，政策擴散研究無論是在理論層面還是在實證研究層面都已經具備深厚的學術積累，已經成為一種相當成熟的政策研究理論視角。這一理論視角對於探討一項新政策如何在不同層級政府以及不同地區之間的傳播，具有很強的解釋性。因此，基於上述思考，本研究嘗試從政策創新擴散的理論角度出發，分析在大陸惠臺政策制定與執行過程中中央與地方之間、地方政府與地方政府之間的互動關係及其背後的邏輯機制，並對大陸惠臺政策制定與執行過程進行系統性、理論性的分析。

參、研究設計

一、研究對象

本研究將以 1988 年〈鼓勵投資規定〉、1994 年〈投資保護法〉和 2018 年〈31 條惠臺措施〉三項代表性惠臺政策為研究對象，通過分析三項政策的擴散廣度、速度、強度和方向，探究大陸惠臺政策在各級地方政府層次的擴散趨勢和演進路徑，並以此為基礎推論大陸惠臺政策擴散背後的邏輯機制。儘管上述三項政策在具體內容上存在差異，例如〈鼓勵投資規定〉和〈投資保護法〉側重於「投資」，而〈31 條惠臺措施〉除了投資還對臺灣居民在大陸的生活和工作等方面作了規定，但是這三項政策是可比的：一方面，三項政策都是為了吸引和保護臺灣居民在大陸投資、工作、生活，並不存在實質的政策異質性；另一方面，這三項政策都適用於大陸各級地方政府，並不存在行政層級的或者地域的區隔，只要地方政府認為有頒布惠臺

政策的必要，都可以制定相應的地方性法規或政策。

二、研究方法

（一）政策文本計量分析

政策文本計量分析方法是指通過量化分析政策文本在時間序列維度上的分布特徵，如政策的效力級別、發文頻次、頒布時間、頒布部門等要素，從而歸納政府部門在一定時期內對某項公共議題的行為邏輯和特徵（李江、劉源浩、黃萃、蘇竣 2015, 139; 任弢、黃萃、蘇竣 2017, 97）。因此，本文對 154 份大陸惠臺政策的發文部門、政策效力級別、發文時間等要素進行收集和整理，並按照時間順序對各級地方政府行政立法機構發文的頻次進行統計。

（二）空間資訊視覺化分析

空間資訊視覺化是通過對有關地理環境如地理位置、空間範圍、地形等資訊進行收集、整理、計算，並通過地圖呈現的視覺化方式進行關鍵資訊呈現的研究方法（史北祥、楊俊宴 2019, 115）。該研究方法是基於空間地理分析對相關資訊進行分析，現今已經發展成為可將地理要素和非地理要素如心理變動、情感變化等相結合，並可將非地理要素如圖像、音訊等納入分析範圍（張涵、朱竑 2016, 130）。因此，本文通過資訊視覺化軟體（ArcMap 和 Photoshop）對大陸各級地方政府頒布的惠臺政策時空演進特點進行視覺化分析，從地理視角分析政策在時空維度上的擴散範圍。

三、政策擴散的分析維度

本文結合惠臺政策的特點，並借鑑張劍等學者將擴散廣度、擴散速度、擴散強度和擴散方向作為科技成果轉化政策擴散維度的做法，建立分析大陸惠臺政策擴散的四個觀察維度（張劍、黃萃、葉選挺、時可、蘇竣 2016, 147）。首先，擴散廣度是指惠臺政策擴散過程中所覆蓋的行政區域，政策覆蓋的行政區域越多，則認為擴散廣度越大（耿虹、時二鵬、王立舟、謝然、喻冰潔 2018, 75）。第二，擴散速度是指一定時期內頒布惠臺政策的地方政府數量，在一定時期內頒布惠臺政策的地方政府數量越多，則認為擴散速度越快。第三，擴散強度是指在一定時期內頒布的惠臺政策數量，在一定時期內頒布的政策數量越多，則認為擴散強度越大（薑雅婷、柴國榮 2017, 130）。第四，擴散方向是指擴散過程中的政策擴散部門

與政策被擴散部門之間的隸屬關係，若新政策由下級政府部門向上級政府部門擴散則為「自下而上擴散」，若新政策由上級政府部門向下級政府部門擴散則為「自上而下擴散」，若新政策在同級政府部門之間擴散則為「平行擴散」（王洛忠、龐銳 2018, 66）。

四、資料來源

本研究使用的資料主要來自北大法寶資料庫、中國大陸國務院臺灣工作辦公室官方網站「關注 31 條專題」資料^①和中國臺灣網「31 條」專欄「各地惠及臺胞措施匯總」資料^②。通過整理獲得 1988～2019 年各級政府頒布的與〈鼓勵投資規定〉、〈投資保護法〉和〈31 條惠臺措施〉3 大惠臺政策相關的政策（法規）文本共 154 份，具體分布如下：

首先，獲取 1988～1993 年頒布的地方性〈鼓勵投資規定〉文本共 24 份：按政策發布單位行政級別劃分為 14 份省級政策文本，3 份副省級城市政策文本，1 份經濟特區政策文本和 6 份地級市政策文本；按政策效力級別劃分為 13 份省級政府規章，1 份省級地方性法規，2 份副省級城市政府規範性文件，1 份地級市政府規章和 7 份地級市政府規範性文件。

第二，獲取 1994～2019 年頒布的地方性〈投資保護法〉文本共 37 份：按政策發布單位行政級別劃分為 20 份省級政策（法規）文本，7 份副省級政策（法規）文本，3 份省會城市政策（法規）文本，7 份地級市政策（法規）文本；按政策效力級別劃分為 15 份省級地方性法規，3 份省級地方政府規章，2 份省級地方政府規範性文件，4 份副省級城市地方性法規，2 份副省級政府規範性文件，1 份經濟特區法規，2 份省會城市地方性法規，1 份省會城市地方政府規範性文件，1 份地級市政府規章和 6 份地級市政府規範性文件。

第三，獲取 2018 年 2 月～2019 年 10 月頒布的地方性〈31 條惠臺措施〉文本共 93 份^③，其中包括 28 個省級行政部門政策文本，11 份副省級城市政策文本，2 份省會城市政策文本，48 份地級市政策文本，1 份直轄市轄區政策文本，3 份縣級

註① 參見中國大陸國務院臺灣工作辦公室（2018）。

註② 參見中國臺灣網（2018）。

註③ 在中國大陸國務院臺灣工作辦公室 2019 年 10 月 16 日新聞發布會中，國臺辦發言人馬曉光表示：「提到截至目前，大陸已經有 102 個地方結合當地實際頒布了落實〈31 條惠臺措施〉的具體實施意見，其中包括 28 個省、自治區、直轄市，12 個副省級城市，57 個地級市，1 個市轄區和 4 個縣級地方，為臺灣民眾在大陸發展提供更全面的同等待遇」。參見中國大陸國務院臺灣工作辦公室（2019）。

（縣級市）政策文本^④。按政策效力級別劃分為 28 份省級政府規範性文件，65 份副省級城市以下政府規範性文件。

肆、實證分析

一、惠臺政策擴散廣度分析

（一）〈鼓勵投資規定〉擴散廣度

大陸各級地方政府頒布的〈鼓勵投資規定〉配套細則共覆蓋 13 個省、2 個副省級城市、2 個經濟特區和 4 個地級市。在省級層面，湖北是最先頒布省級〈鼓勵投資規定〉的省分，而後陝西、福建、江西等 12 個省陸續頒布相關政策。在省級以下層面，廈門市率先頒布地方性〈鼓勵投資規定〉（1988 年），隨後珠海市、武漢市等 7 個城市先後頒布相應政策。總體而言，頒布地方性〈鼓勵投資規定〉的政府主要集中在東部和中部地區，西部地區僅有雲南省、北海市和包頭市頒布地方性〈鼓勵投資規定〉。而從擴散的時間序列來看，地方性〈鼓勵投資規定〉首先出現在長江、黃河中下游、東南沿海地區，而後向其他沿海和內陸地區擴散（見圖 1）。

（二）〈投資保護法〉政策擴散廣度

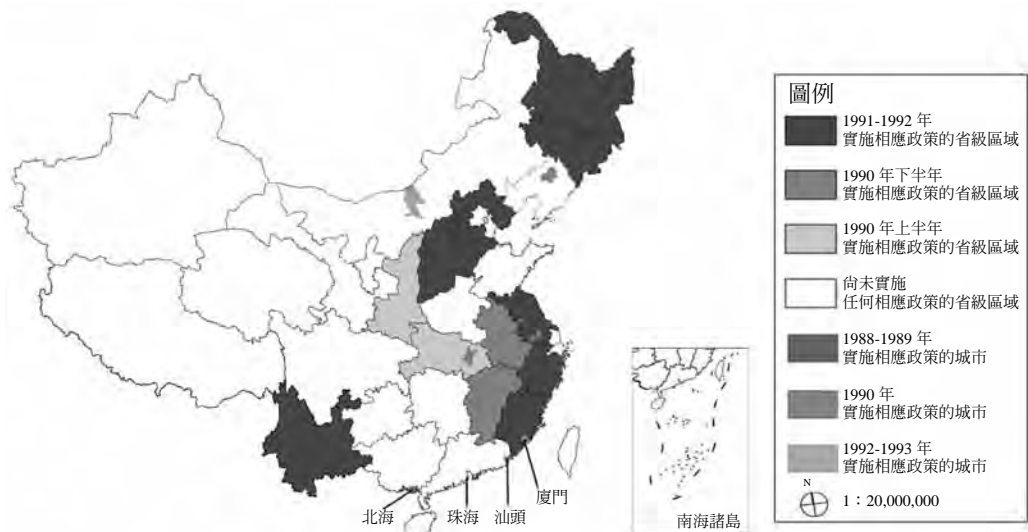
大陸地方立法機關和政府落實〈投資保護法〉的立法精神和原則，頒布地方版〈投資保護法〉，並在空間上覆蓋 20 個省、自治區和直轄市，8 個副省級城市，3 個省會城市和 8 個地級市。在省級層面，福建在 1994 年首先頒布省級〈投資保護法〉，隨後 13 個省級政府陸續頒布相關地方性法規^⑤。從政策擴散的時間序列來看，2000～2007 年沒有任何省級行政區頒布省級〈投資保護法〉，但 2008 年以後陸續有 6 個省和直轄市頒布地方版〈投資保護法〉^⑥。在省級以下層面，廈門市在

註④ 通過對照以上資訊，資料收集缺失 8 份地級市政策文本和 1 份縣級政策文本。缺失的原因在於，有些政策文本儘管已經公布，但是無法通過相關網站和資料進行搜索。同時，深圳市沒有專門頒布落實〈31 條惠臺措施〉的細則，而是頒布了〈深圳市適用臺企臺胞政策措施匯編〉，故不將該市列入分析範圍。

註⑤ 13 個省級行政單位：山西省、北京市、四川省、江西省、海南省、黑龍江省、天津市、廣西壯族自治區、河南省、浙江省、廣東省、重慶市、內蒙古自治區。

註⑥ 6 個省級行政單位：湖北省、湖南省、安徽省、江蘇省、上海市和山東省。

圖 1 〈鼓勵投資規定〉政策擴散廣度（1988~1993 年）



說明：本文使用底圖圖紙為中國大陸自然資源部監製的地圖

資料來源：北大法寶資料庫。

1995 年率先頒布〈廈門市臺灣同胞投資保障條例〉；在隨後的 3 年中，地方性〈投資保護法〉先後擴散至 7 個副省級及以下城市^⑦，但 1999~2004 年的五年時間內沒有其他城市頒布地方版〈投資保護法〉，2005 年以後才陸續有 8 個城市頒布地方版〈投資保護法〉^⑧（見圖 2）。

（三）〈31 條惠臺措施〉政策擴散廣度

〈31 條惠臺措施〉配套細則共覆蓋 28 個省、直轄市和自治區，11 個副省級城市，2 個省會城市，46 個地級市，1 個直轄市轄區政策文本，3 個縣（縣級市）^⑨。在省級層面，上海市和福建省在 2018 年 6 月先後頒布〈31 條惠臺措施〉配套細則，隨後的半年內共有 22 個省級臺灣工作辦公室（以下簡稱臺辦）頒布〈31 條惠臺措施〉配套細則^⑩，而在 2019 年 1~10 月間有 4 個省和自治區臺辦頒布〈31 條惠臺

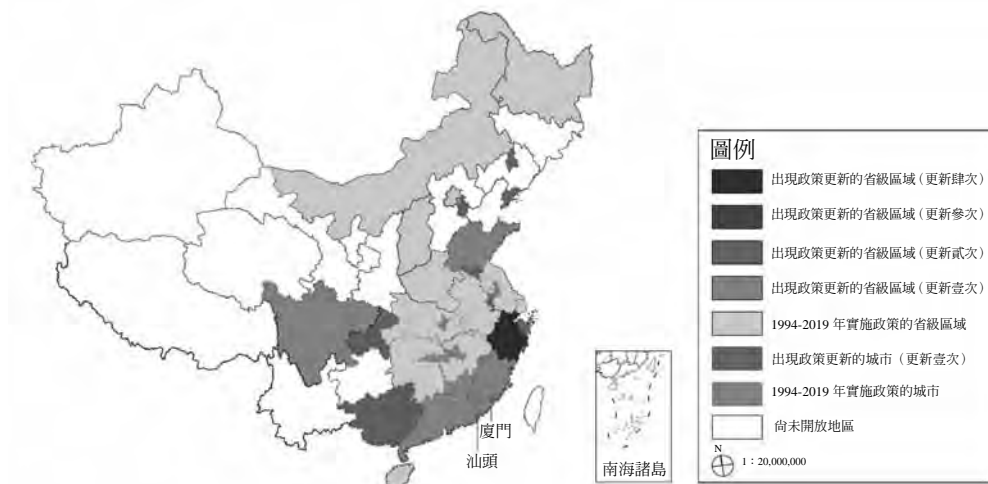
註⑦ 7 個副省級及以下城市：南寧市、南京市、福州市、寧波市、汕頭市、大連市、瀋陽市。

註⑧ 8 個副省級及以下城市：徐州市、贛州市、宜春市、龍岩市、潮州市、揚州市、濟南市、武漢市。

註⑨ 直轄市市轄區為上海市閔行區；縣（縣級市）：江蘇省昆山市、浙江省玉環市和嘉善縣。

註⑩ 2018 年下半年頒布〈31 條惠臺措施〉的省分：浙江省、湖北省、廣東省、山東省、廣西壯族自治區、江西省、重慶市、四川省、陝西省、江蘇省、貴州省、遼寧省、安徽省、湖南省、內蒙古自治區、

圖 2 〈投資保護法〉政策擴散廣度（1994～2019 年）



說明：本文使用底圖圖紙為中國大陸自然資源部監製的地圖；圖例中所標示的「尚未開放地區」表示未頒布「投資保護法」配套措施的省級區域。

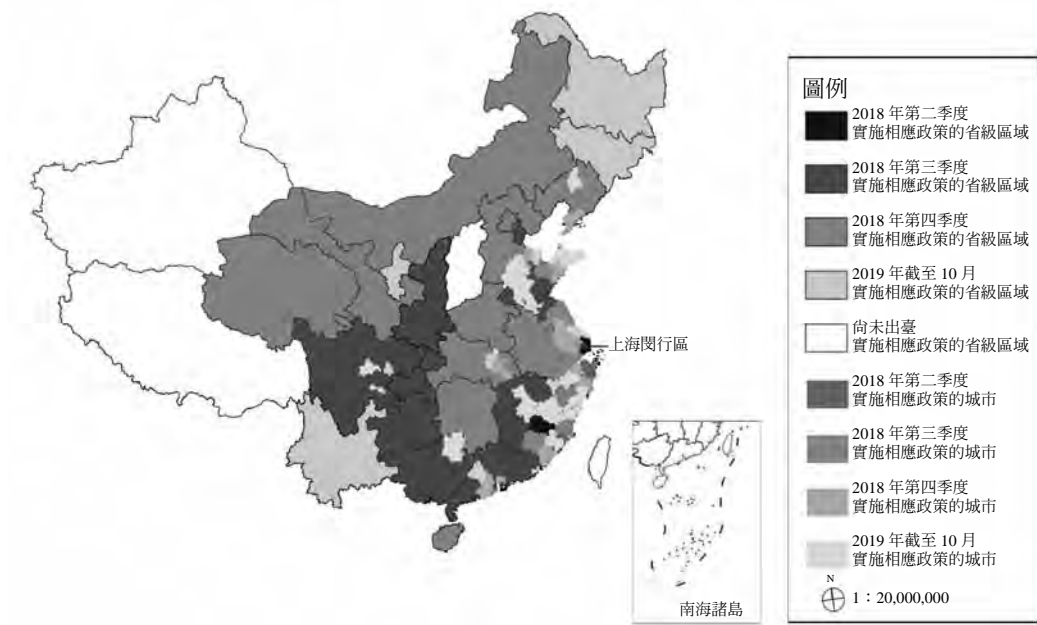
資料來源：北大法寶資料庫。

措施〉配套細則^⑪。在省級以下層面，廈門市臺辦最早頒布〈31 條惠臺措施〉配套細則，隨後的半年內共有 36 個城市頒布〈31 條惠臺措施〉配套細則，2019 年 1～10 月間有 27 個城市臺辦陸續頒布〈31 條惠臺措施〉配套細則。其中，浙江省是城市級配套細則最多的省分（共覆蓋 13 個市縣），其次是江蘇省和山東省（各覆蓋 12 個城市）（見圖 3）。

北京市、河南省、河北省、海南省、青海省、甘肅省。

註⑪ 4 個省和自治區：寧夏回族自治區、黑龍江省、雲南省和吉林省。

圖 3 〈31 條惠臺措施〉政策擴散廣度 (2018~2019 年)



說明：本文使用底圖圖紙為中國大陸自然資源部監製的地圖

資料來源：中國大陸國務院臺灣工作辦公室官方網站「關注 31 條專題」資料；中國臺灣網「31 條」專欄「各地惠及臺胞措施匯總」資料。

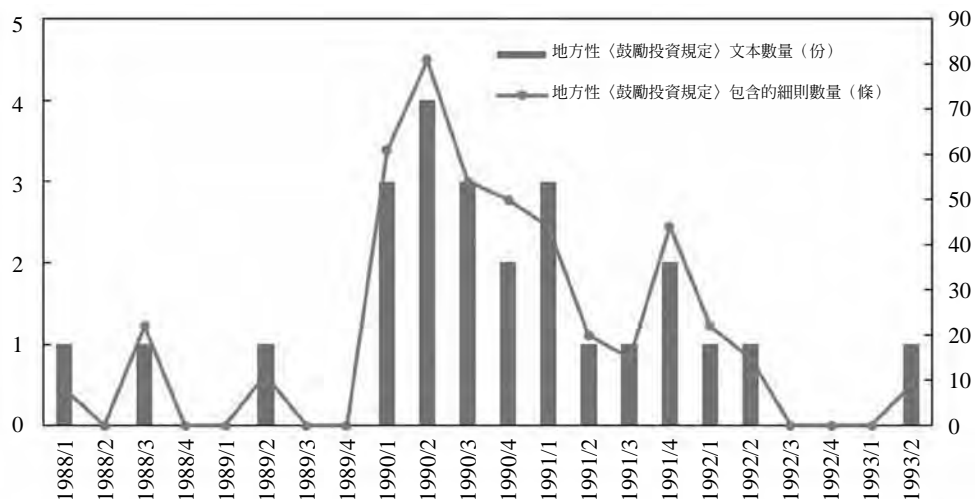
二、惠臺政策擴散速度和強度分析

(一) 〈鼓勵投資規定〉政策擴散速度和強度

〈鼓勵投資規定〉在 1988~1993 年時間範圍內，在擴散的速度和強度上呈現「兩頭慢（小），中間快（大）」的特點。首先，在擴散速度上，該規定在 1988 年第 1 季度和 1990 年第 1 季度之間擴散較慢，只有 3 個地方政府頒布〈鼓勵投資規定〉配套細則；而該規定從 1990 年第 1 季度到 1992 年第 2 季度的擴散速度明顯加快，共有 21 個地方政府頒布相關配套細則；1992 年第 2 季度後，該規定擴散的速度迅速放緩，只有 1 個地方政府頒布相關配套細則。其次，在擴散強度上，1990 年第 1 季度至 1991 年第 1 季度呈現集中高發的特點，總計頒布 317 條相關配套細則，其中 1990 年第 2 季度是該規定擴散強度最大的時間節點，總計頒布 90 條相關

配套措施；1990 年第 1 季度以前和 1991 年第 2 季度之後政策擴散強度較小（見圖 4）。

圖 4 〈鼓勵投資規定〉政策擴散速度和強度



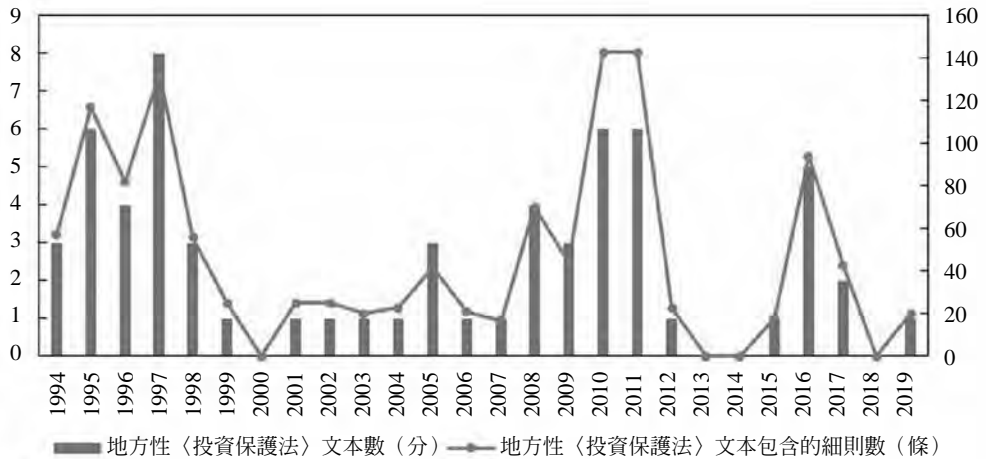
說明：橫軸單位為季度，左側縱軸為地方性〈鼓勵投資規定〉文本的數量（單位：份），右側縱軸為地方性〈鼓勵投資規定〉文本包含的細則數量（單位：條）。

資料來源：北大法寶資料庫。

（二）〈投資保護法〉政策擴散速度和強度

〈投資保護法〉自 1994 年以來在擴散速度和強度上呈現間歇性「先快（大）後慢（小）」的特點。首先，在擴散速度上，該法律在 1994～1997 年呈現快速擴散的特點，在此期間共頒布 21 份地方性配套法律法規，其中，1997 年頒布 8 份地方性配套法律法規，是該法律擴散最快的年份；1998～2007 年，擴散速度明顯放緩，僅頒布 13 份地方性配套法律法規；2008～2011 年，該法律再次呈現快速擴散的特點，共頒布 19 份地方性配套法律法規；2012 年以後，〈投資保護法〉擴散速度再次放緩。其次，在擴散強度上，該法律在 1994～1999 年、2008～2011 年兩個時期擴散強度較大，地方性配套法律法規的細則數量分別為 470 條、400 條；而在 2000～2007 年、2012～2019 年擴散強度較小，地方性配套法律法規的細則數量分別為 173 條、198 條（見圖 5）。

圖 5 〈投資保護法〉政策擴散速度和強度



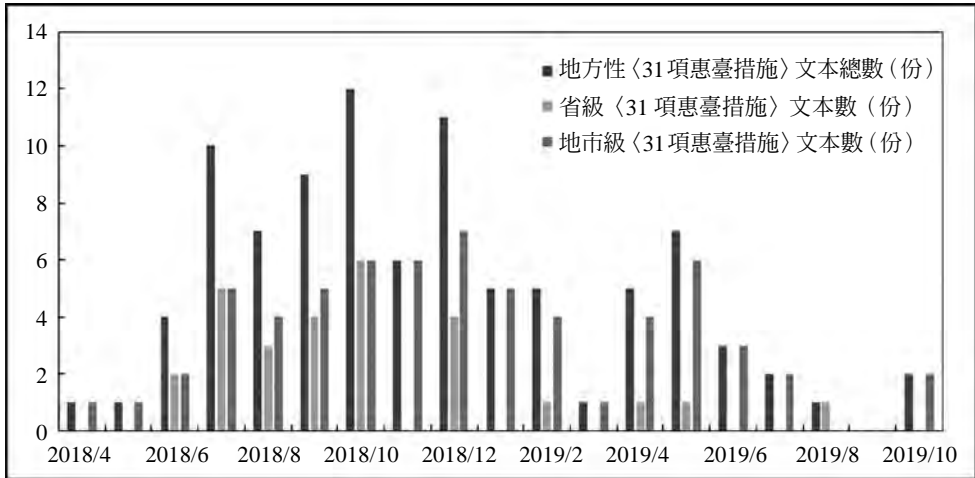
說明：橫軸為年份，左側縱軸為地方性〈投資保護法〉文本數量（單位：份），右側縱軸為地方性〈投資保護法〉文本包含的細則數量（單位：條）。

資料來源：北大法寶資料庫。

（三）〈31條惠臺措施〉政策擴散速度和強度

〈31 條惠臺措施〉在 2018 年 2 月～2019 年 10 月時間範圍內，在擴散的速度和強度上呈現「兩頭慢（小）中間快（大）」的特點。首先，在政策擴散速度上，省級〈31 條惠臺措施〉配套細則在 2018 年 6～10 月間擴散的速度最快，共頒布 22 份配套細則。其中，在 2018 年 6 月以前和 2019 年 1 月以後政策擴散的速度較小；地方城市〈31 條惠臺措施〉配套細則在 2018 年 6 月～2019 年 2 月內擴散的速度最快，共頒布 44 份配套細則。而該措施在 2018 年 6 月以前和 2019 年 3 月以後擴散的速度較小。其次在擴散強度上，該措施在省級層面擴散強度最大的時間範圍為 2018 年 6～10 月，共頒布 1276 條細則。而該措施在地方城市層面擴散強度最大的時間範圍為 2018 年 6 月～2019 年 2 月，共頒布 2514 條細則（見圖 6、圖 7）。

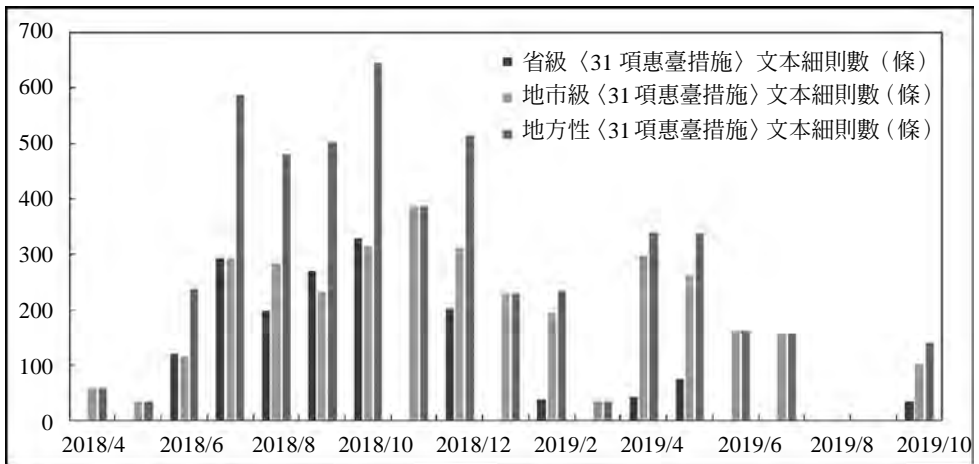
圖 6 〈31 條惠臺措施〉政策擴散速度



說明：橫軸單位為月份，縱軸為地方政府頒布〈31 條惠臺措施〉文本的數量（單位：份）。

資料來源：中國大陸國務院臺灣工作辦公室官方網站「關注 31 條專題」資料；中國臺灣網「31 條」專欄「各地惠及臺胞措施匯總」資料。

圖 7 〈31 條惠臺措施〉政策擴散強度



說明：橫軸單位為月份，縱軸為地方政府頒布〈31 條惠臺措施〉文本的細則數量（單位：條）。

資料來源：中國大陸國務院臺灣工作辦公室官方網站「關注 31 條專題」資料；中國臺灣網「31 條」專欄「各地惠及臺胞措施匯總」資料。

三、惠臺政策擴散方向分析

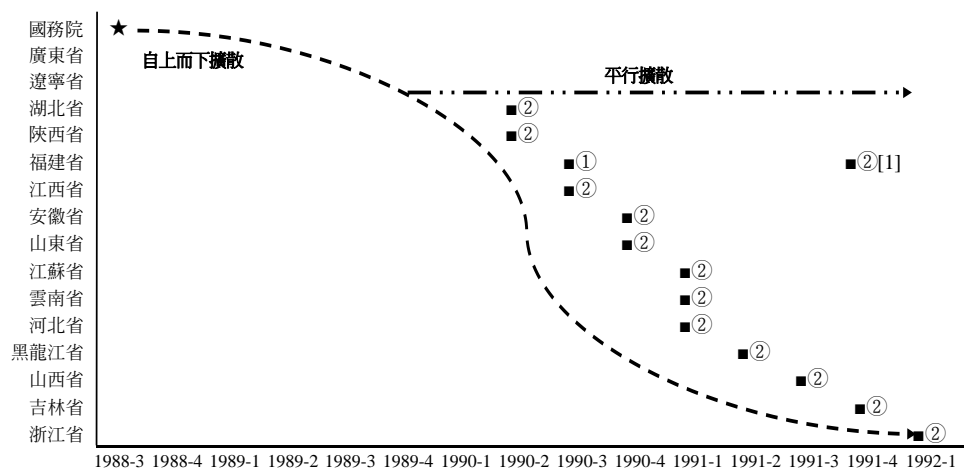
（一）〈鼓勵投資規定〉政策擴散方向

〈鼓勵投資規定〉以中國大陸國務院令的形式頒布，在效力級別上屬於全國性行政法規，因此，該規定具有高度的權威性和強制性。從政策擴散方向來看，該規定在省級和省級以下地方的擴散路徑呈現不同的特點。

在省級層面，該規定呈現「自上而下擴散」與「平行擴散」相結合的特點。各省級政府根據該規定，制定符合地方實際的地方性配套細則，並主要以地方政府規章的形式對外公布細則，這體現出「自上而下擴散」的特點。其中，湖北、陝西、福建等 12 個省級政府在 1990～1992 年期間陸續頒布地方性配套細則。在政策效力級別上，除福建省以省人大常委會制定地方性法規的形式頒布了〈福建省臺灣同胞投資企業登記管理辦法〉，其餘省分均以省級政府規章的形式頒布相應的配套政策。

同時，該規定在省級政府間還呈現「平行擴散」的特點。各省為吸引和爭取臺資，會相互學習或效仿其他省分的惠臺政策創新，使該規定在省級政府間呈現「平行擴散」。省級政府間的「平行擴散」首先表現為空間鄰近省分在一定時期內密集頒布地方性配套細則，而後逐漸向空間距離較遠地區擴散。例如，湖北省和陝西省相隔 1 個月頒布配套細則，福建省和江西省相隔 6 天頒布配套細則（見圖 8）。

圖 8 〈鼓勵投資規定〉在省級層面的政策擴散方向

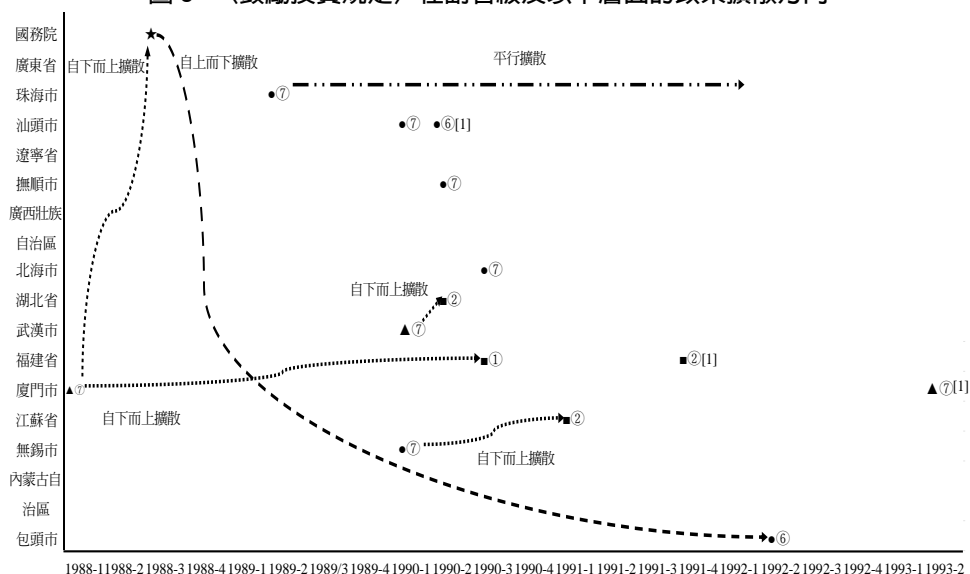


說明：橫軸的時間單位按季度來劃分，如 1988-3 表示 1988 年等地 3 季度。★代表國務院（國務院令）；■代表省級政府或相關部門。①代表省級地方性法規；②代表省級政府規章。[1]代表同一省市政策為第一次修訂；[2]代表同一省市政策為第二次修訂。

資料來源：北大法寶資料庫。

在省級以下層面，該規定在擴散方向上呈現出多樣化特點，即「自下而上擴散」、「平行擴散」和「自上而下擴散」相結合。首先，在「自下而上擴散」方面，地方政府對於制定地方性配套細則，表現出比省級政府更為積極的態度，頒布地方性配套細則的時間基本早於省級政府，甚至更早於該規定的時間。通過地方政府的政策試驗或創新，中央政府或省級政府在總結下級地方政府政策創新經驗的基礎上，頒布中央或省級層次的「鼓勵投資政策」，從而呈現出「自下而上擴散」的特點。例如，廈門市頒布配套細則要比該規定和福建省頒布省級配套細則早約 2.5 年，中央和其他地方可對該市的惠臺政策創新經驗進行政策學習。其次，在「自上而下擴散」方面，地方政府根據該規定，制定符合地方實際的配套細則，並主要以地方政府規範性文件的形式對外公布細則。最後，在「平行擴散」方面，各地方政府根據該規定，制定符合地方實際的配套細則，並通過「互相學習」的模式爭相頒布地方性配套細則，使該規定在地方政府間呈現「平行擴散」的特點（見圖 9）。

圖 9 〈鼓勵投資規定〉在副省級及以下層面的政策擴散方向



說明：橫軸的時間單位按季度來劃分，如 1988-1 表示 1988 年等地 1 季度。★代表國務院（國務院令）；■代表省級政府或相關部門；▲代表副省級城市政府；△代表非副省級省會城市政府；●代表地級市政府；○代表縣級市或縣級政府。①代表省級地方性法規；②代表省級政府規章；③代表省級政府規範性文件；④代表經濟特區法規；⑤代表副省級城市以下地方性法規；⑥代表副省級城市以下政府規章；⑦代表副省級城市以下政府規範性文件。[1] 代表同一省市政策的第一次修訂。

資料來源：北大法寶資料庫。

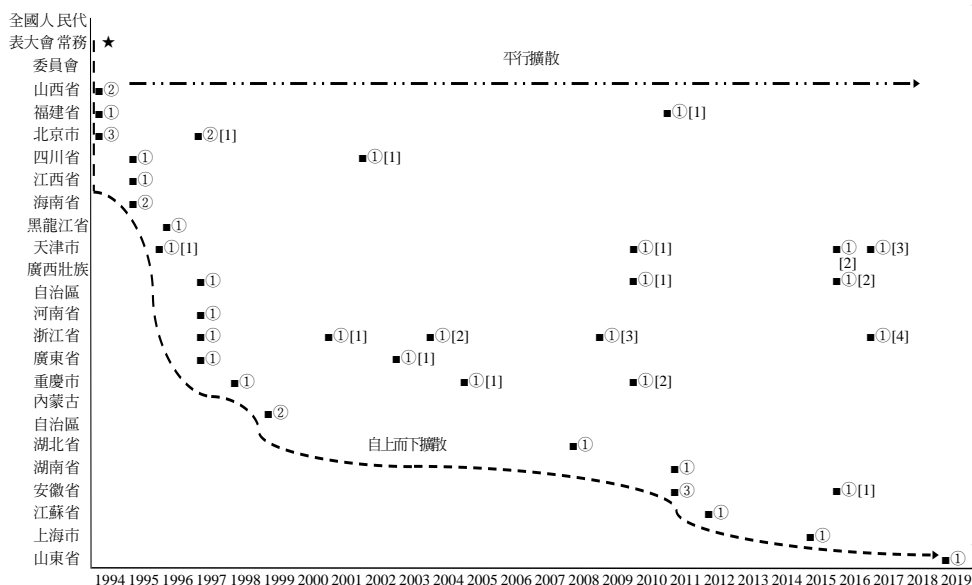
（二）〈投資保護法〉政策擴散方向

中國大陸於 1994 年 3 月 5 日頒布〈投資保護法〉。該法律的效力級別屬於全國性法律，具有僅次於憲法的權威性和強制性。從政策擴散方向來看，〈投資保護法〉在省級和省級以下地方的擴散路徑呈現不同特點。在省級層面，該法律的擴散過程呈現「自上而下擴散」與「平行擴散」相結合的特點。首先，各省級行政區在學習該法律的基礎上，制定符合地方實際的地方性〈投資保護法〉，並主要以地方性法規的形式對外公布細則，這體現出「自上而下擴散」的特點。該法律在省級行政區的擴散，主要可集中在兩個階段：第一階段為 1994～1999 年，山西、福建、北京等 14 個省級行政區陸續頒布 10 部地方性法規、3 部省級政府規章和 1 部省級政府規範性文件；第二階段為 2008～2019 年，內蒙古、湖南、安徽等 6 個省級行政區頒布 10 部地方性法規和 1 部省級政府規範性文件。

其次，該法律在省級行政區之間存在「平行擴散」的特點，且在時間序列上呈現先空間分散、後空間集聚的特點。各省在學習該法律同時，也互相學習其他省級行政區頒布的地方性配套法規，並在此基礎上頒布自己的地方性投資保護政策。其中這一政策擴散類型分兩個歷史階段：第一階段為 1994～1999 年，呈現出分散化的「平行擴散」；第二階段為 2008～2019 年，呈現集聚化的「平行擴散」。例如，〈投資保護法〉在第 2 階段的「平行擴散」主要集中在湖北、湖南、安徽等鄰近省分（見圖 10）。

在地方城市層面，該法律在副省級及以下城市擴散的方向呈現出多樣化特點，即「自上而下擴散」、「自下而上擴散」和「平行擴散」相結合的擴散方向。首先，在「自上而下擴散」方面。地方城市立法機關除了對該法律進行政策學習，還可借鑑所在省頒布地方配套法規的立法實踐經驗後，制定符合地方實際的地方配套法規。其次，在「自下而上擴散」方面。部分地方城市立法機關在制定地方配套法規方面表現出比省級立法機關更為積極的態度。省級立法機關在吸收地方立法機關法條經驗後，再頒布省級配套法規，從而呈現出地方向上級「自下而上擴散」。例如，南京市比江蘇省早 17 年頒布地方配套法規，這使得江蘇省可以充分吸收南京市的立法實踐經驗和教訓。最後，在「平行擴散」方面。各地方立法機關通過「互相學習」的方式，爭相頒布地方配套法規，從而實現地方配套法規在地方城市間「平行擴散」。例如，南京市頒布地方配套法規後，向揚州市和徐州市進行橫向擴散（見圖 11）。

圖 10 〈投資保護法〉在省級層面的政策擴散方向



說明：★代表全國人大常委會；■代表省級人大常委會；[1]代表同一省市政策的第一次修訂；[2]代表同一省市政策的第二次修訂；[3]代表同一省市政策的第三次修訂；[4]代表同一省市政策的第四次修訂。

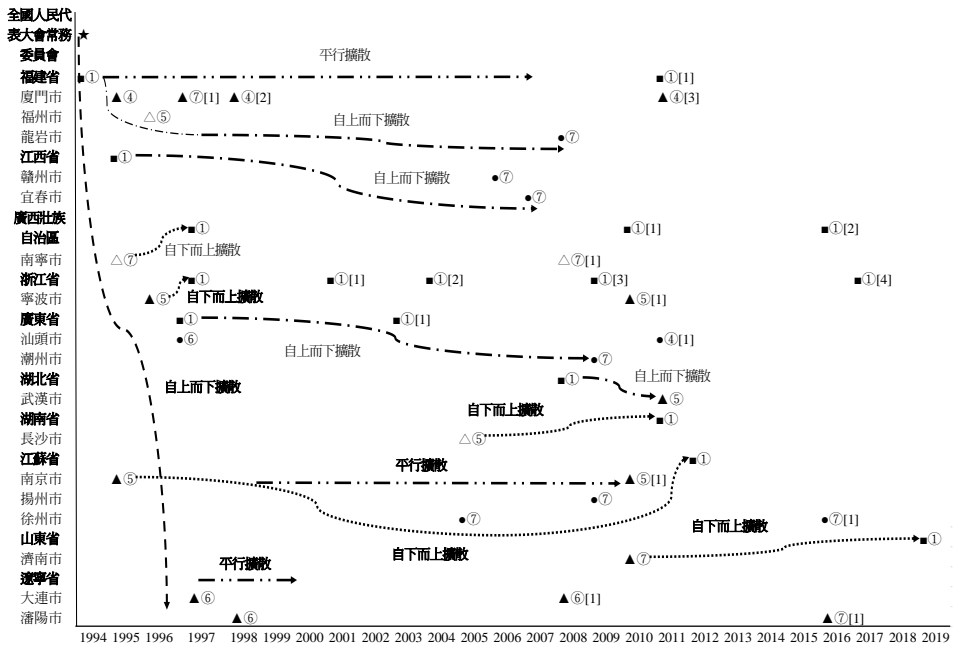
資料來源：北大法實資料庫。

（三）〈31條惠臺措施〉的政策擴散方向

〈31條惠臺措施〉以中國大陸國務院臺灣事務辦公室（以下簡稱國臺辦）和國家發展與改革委員會（以下簡稱國家發改委）的名義頒布，在效力級別上屬於政府規範性文件。儘管該政策的效力級別較低，但是該政策承擔兩岸經濟文化融合的歷史任務。因此，該措施實質上體現了大陸最高決策機構加快兩岸全方位融合的具體舉措，具有高度的權威性和強制性。這使得地方各級政府圍繞該措施進行政策學習，並制定符合地方實際的配套細則，從而在政策擴散方向上總體呈現由中央部委向地方專業部門「自上而下的擴散」方向。然而該措施在省和地方兩個層面擴散過程中則依然呈現不同特點。

首先，在省級層面上。該措施的擴散過程呈現「自上而下擴散」與「平行擴散」相結合的特點。各省政府通過對國臺辦〈31條惠臺措施〉進行政策學習後，制定符合地方實際的配套細則，並主要以地方政府規範性文件的形式對外公布細

圖 11 〈投資保護法〉在副省級城市及以下層面的政策擴散方向

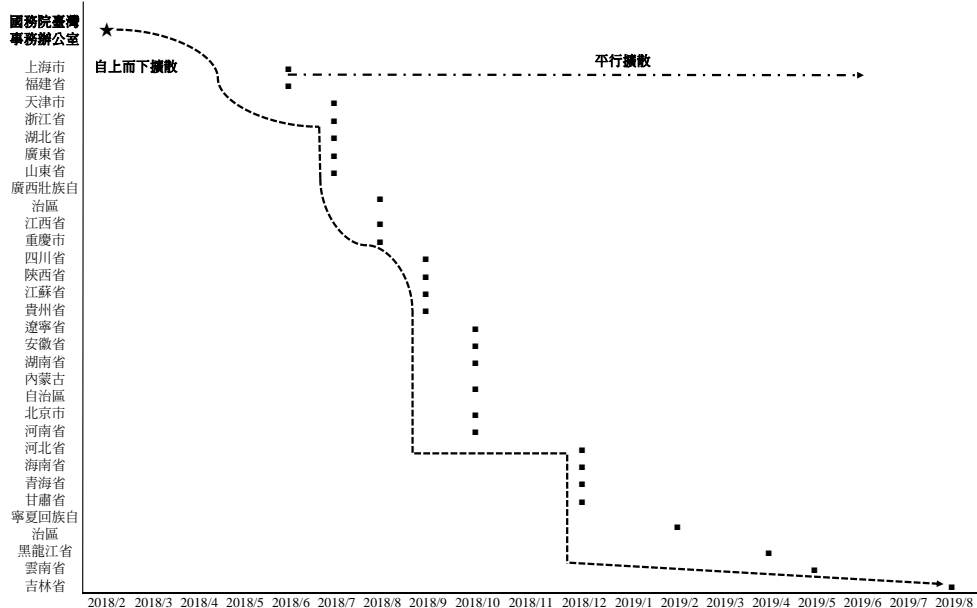


說明：★代表全國人大常委會；■代表省級人大常委會；▲代表副省級城市人大常委會；△代表非副省級省會城市人大常委會；●代表地級市人大常委會；○代表縣級市或縣級政府人大常委會；①代表省級地方性法規；②代表省級政府規章；③代表省級政府規範性文件；④代表經濟特區法規；⑤代表副省級城市以下地方性法規；⑥代表副省級城市以下政府規章；⑦代表副省級城市以下政府規範性文件；[1] 代表同一省市政策的第一次修訂；[2] 代表同一省市政策的第二次修訂；[3] 代表同一省市政策的第三次修訂；[4] 代表同一省市政策的第四次修訂。

資料來源：北大法寶資料庫。

則，這體現出「自上而下擴散」的特點。其中，上海、福建、天津等 24 個省、市和自治區在 2018 年 6~12 月陸續頒布配套細則。而其它 4 個省和自治區在 2019 年陸續頒布相關政策。同時，該措施在擴散過程中還呈現省級政府間「平行擴散」的特點。各省級政府為回應中央推進兩岸經濟文化融合的要求，並通過「互相學習」，爭相頒布配套細則。其中，該措施配套細則在 2018 年 7~10 月呈現密集式「平行擴散」的特點，每月都有超過 3 個省級臺辦密集頒布配套細則，特別是 6 個省級臺辦都在 2018 年 10 月頒布配套措施（見圖 12）。

圖 12 〈31 條惠臺措施〉在省級層面的擴散方向



說明：橫軸單位為月。例如，2018/4 表示 2018 年 4 月。★代表國務院臺灣事務辦公室；■代表省級政府或相關部門。

資料來源：中國大陸國務院臺灣工作辦公室官方網站「關注 31 條專題」資料；中國臺灣網「31 條」專欄「各地惠及臺胞措施匯總」資料。

在地方城市層面，〈31 條惠臺措施〉在副省級及以下城市擴散的方向呈現多樣化特徵，即「自下而上擴散」、「平行擴散」和「自上而下擴散」相結合的擴散方向。首先，在「自上而下擴散」方面。地方城市臺辦除了對該措施進行政策學習，還可借鑑所在省頒布的〈31 條惠臺措施〉配套細則實踐經驗後，制定符合地方實際的配套細則。其次，在「平行擴散」方面。各地方臺辦通過對先頒布〈31 條惠臺措施〉配套細則的具體政策後，在「互相學習」方式下爭相頒布地方配套細則，從而使該措施在同級別城市間進行「平行擴散」。例如，廈門市是最早頒布〈31 條惠臺措施〉配套政策（簡稱廈門〈60 條措施〉），福建省內其他城市以及外省城市可通過對廈門〈60 條措施〉進行政策學習後，頒布符合本地需要的配套細則，從而實現該政策的「平行擴散」。

最後，在「自下而上擴散」方面。廈門市等 5 座城市^⑫都為先於省臺辦頒布〈31 條惠臺措施〉配套細則，這使得省級臺辦在吸收地方配套細則實踐檢驗後，再頒布省級配套細則從而呈現出地方向上級「自下而上擴散」。之所以出現這個特點是由於相當比例的臺灣民衆在這 5 座城市尤其在昆山市聚集，該市以臺辦為代表的政府部門經過多年服務臺商實踐，已經頒布了各種優惠政策措施，並形成可供借鑑的政策經驗，並進行推廣（見圖 13）。

伍、討論與結論

一、討論

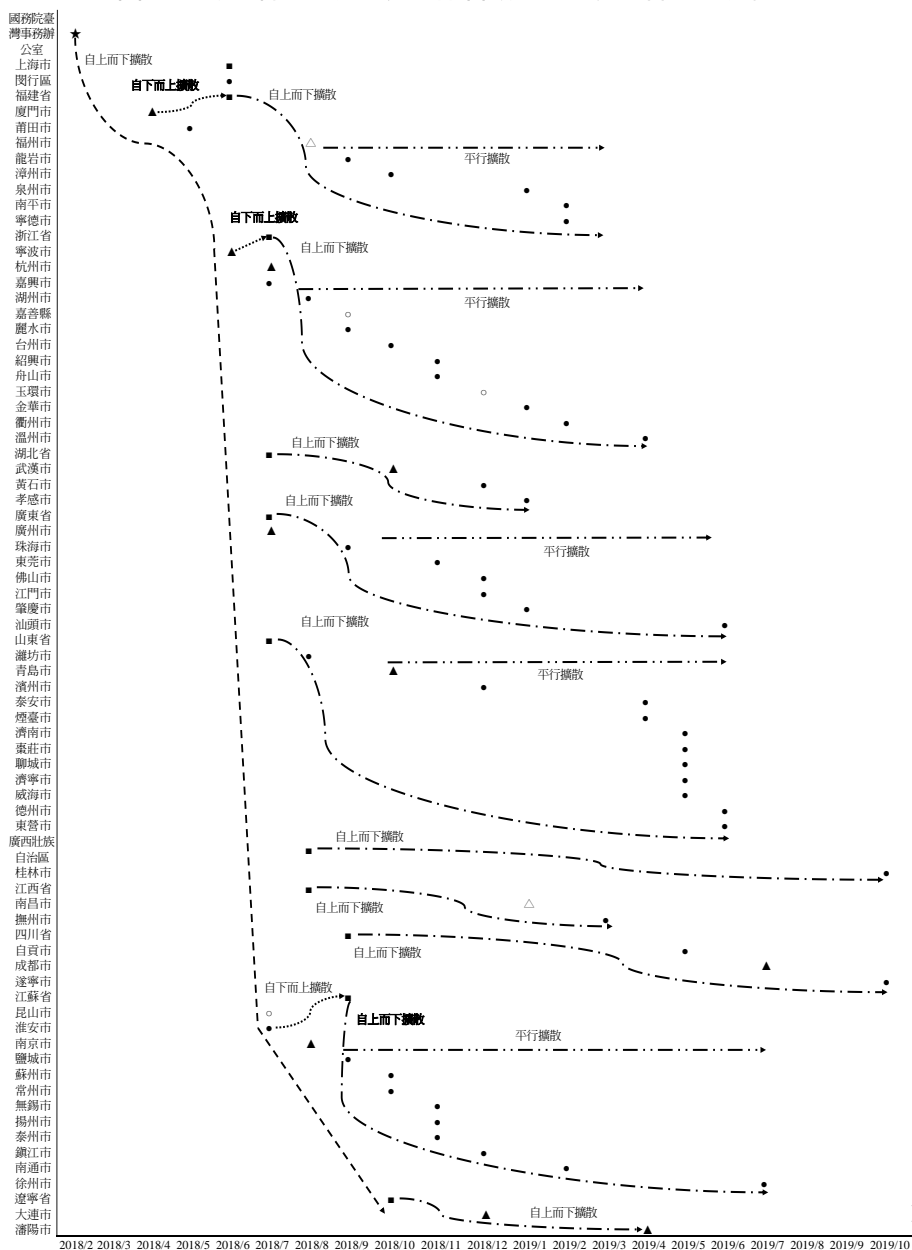
通過以上研究，可以較為清晰地發現中國大陸惠臺政策創新和擴散的特點遵循以中央層面的惠臺政策為起點，各地方對中央惠臺措施和已經頒布惠臺政策的其他地區進行政策學習後，結合本地實際情況，並在政策條款數量上進行所謂的政策「創新」，爭相出臺地方版惠臺政策，進而出現惠臺政策的擴散。在中央頒布新一輪的惠臺政策後，地方又進行新一輪的政策創新和擴散的迴圈，而這一政策創新擴散的迴圈過程則可歸納為「惠臺爭先賽」。

「惠臺爭先賽」出現的原因在於中國大陸在對臺工作上特有的政策和經濟導向雙重邏輯機制。

首先，中國大陸在對臺問題上形成了「反獨促統」的政策導向邏輯，為「惠臺爭先賽」提供基礎條件。中國大陸中央層面在對臺工作上一直秉持的基本方針，暨反對「臺灣獨立」和「促進和平統一」。在這一基本方針政策的指導下，提出「經濟讓利」的工作方針，以兩岸經貿交流作為突破口，給予臺灣民衆以「同等優先」為主要原則的惠臺政策，提升兩岸貿易往來和吸引臺資企業赴大陸進行投資開工廠，使更多的臺灣民衆通過在大陸投資興業更加瞭解和理解中國大陸「反獨促統」的真正意義，從而期望團結更多臺灣民衆支援大陸的對臺工作。在中國大陸行政架構的央地關係中，各級地方政府要接受中央和上級政府的領導，各級地方政府主官的人事任免和晉升取決於中央和上級政府的考核。在這一晉升激勵之下，各級地方政府為了在兩岸議題上與中央保持一致性以及對中央政策的支持，會積極貫徹執行

註⑫ 5 座城市：廈門市、莆田市、寧波市、昆山市和淮安市。

圖 13 〈31 條惠臺措施〉在副省級城市及以下層面的擴散方向



說明：橫軸單位為月，例如，2018/4 表示 2018 年 4 月。★代表國務院臺灣事務辦公室；■代表省級政府或相關部門；▲代表副省級城市政府；△代表非副省級省會城市政府；●代表地級市政府；○代表縣級市或縣級政府。

資料來源：中國大陸國務院臺灣工作辦公室官方網站「關注 31 條專題」資料；中國臺灣網「31 條」專欄「各地惠及臺胞措施匯總」資料。

中央和上級政府對臺的基本方針和總體政策，制定適合本地的具體惠臺措施，以吸引臺資企業在本地落戶，吸引臺灣居民到本地工作定居，以期在「晉升錦標賽」中獲得「加分」。簡言之，大陸地方政府之間的「惠臺爭先賽」，本質上是地方政府及其主官在對臺工作領域對晉升激勵的自然反應。正是基於此，那些臺資企業很少涉足因而並無必要出臺本地惠臺措施的地區（如青海、寧夏、甘肅等地），也紛紛頒布了一系列惠臺政策，推動「惠臺爭先賽」持續進行。

其次，中國大陸基於促進地方發展的經濟導向邏輯，對「惠臺爭先賽」的加速進行起到「催化劑」的作用。中國大陸改革開放初期，臺資企業在大陸的投資和發展，對於大陸彌補經濟建設的資金需求和增加財政收入發揮重要作用，也對於提升政府能力具有重要意義。特別是地方政府基於地方經濟發展和增加財政收入的經濟導向邏輯，爭相通過優惠政策，逐漸加強對臺資企業招商引資的力度，以使臺資企業在本地落戶後為當地經濟發展做出貢獻，從而加速了「惠臺爭先賽」的進程。而隨著中國大陸改革開放進程的加速，大陸在吸引外資方面呈現多元化的趨勢，臺資企業對大陸經濟的重要性有所下降。但是，由於中央政府對涉臺工作採取越來越重視的態度，特別是在進入「新時代」後，中國大陸加速兩岸經濟社會融合進程，頒布一系列惠臺措施，並鼓勵各地方制定相應的惠臺政策。而地方政府借助兩岸經濟社會融合的機會並通過在「借殼上市」手段，在惠臺政策的加入促進地方經濟發展而與臺資企業發展無關的政策措施，以推動地方經濟的發展。通過多個地方政府爭相出臺惠臺政策，從而進一步加速「惠臺爭先賽」的進程。以下是對大陸某地方臺辦領導的訪談內容，從中可以佐證中國大陸在對臺工作方面的經濟邏輯如何推動「惠臺爭先賽」的發展。

本文作者對中國大陸一座臺資企業聚集的城市進行長期跟蹤發現，該市與中國大陸其他城市一樣，始終受到大陸在臺灣事務上政策和經濟導向雙重邏輯機制的影響，持續性制定和執行地方層面「惠臺政策」，以進一步吸引臺資企業和利用臺資企業擴大其經濟規模。以下是對該市臺辦負責人、政府主管領導和臺商的訪談作為佐證：

在市委、市政府的統一部署和領導下^⑬，我市通過認真宣傳貫徹〈中華人民共和國臺灣同胞投資保護法〉，在深入調查研究，並召開 6 個座談會的基礎上，制定了市政府關於進一步改善投資環境的 28 條政策。既對政府

註⑬ 此處的市委、市政府為上一級政府部門。

部門的工作提出具體要求，著重在改善投資軟環境，增強對臺資吸引力方面狠下功夫。同時，根據〈保護法〉的有關規定，結合本地臺資企業相對集中的特點和廣大臺商的要求，我辦在市委、市政府領導的支持下，積極向上級部門提出成立臺資企業協會的申請^⑭，並牽頭做了大量的籌備工作，到兄弟省市參觀取經，擬定宣傳提綱，起草協會章程，推薦協商協會領導班子人選，辦理社團登記等。經過我辦半年多的努力工作，並逐級報請省臺辦、國臺辦發文批轉，正式成立本市臺胞投資企業協會。^⑮

我們的臺資企業也是我市經濟的重要組成部分，臺資經濟的貢獻已經占到了我市 GDP 的 40%，工業產值的 50%，利用外資的 60% 和進出口總額的 70%。這個是我市的一個基本面，所以我們非常重視臺資企業的發展，我們所有出臺的一些財政政策、扶持政策也好都基於對臺資企業的一個支援，或者說是幫助他在我市能夠落地、生根、扎根然後轉型，都是有這樣大的一個背景來出臺我們的一些政策。所以這個是在整個大陸幫助臺資企業轉型升級做得最早，已經做了好幾輪，做得最澈底的，應該講我市是其中之一，我們不能講是最好，但是肯定是其中又是做得早又是做得比較深，而且是效果也比較明顯的這麼一個城市。^⑯

我市政府相較其他的政府，對於人才獎勵力度更大，人才從幾十萬到幾萬不同的獎勵，它其實做了很多事情。我市發展機會相較於房價，和上海和深圳差非常遠，所以其實很適合人才的發展。所以這也是我說服我想要來這邊的理由，如果再有機會，與 ZKSG（中國大陸一家企業）這麼一個合資的，創造了更多就業機會，都是高端的。比如說把一些污染趕走，我們是鼓勵包括公平競爭，鼓勵政府做這個事，換以前的話大企業繳稅，這樣的話會倒過來吸引高端人才。目前我市做的吸引人才專案，包括打造 WTSQCJY（一個人才專案），做了很多努力，所以我自己把自己的小孩子遷過來，代表這個地方的發展。^⑰

註⑭ 此處的我市是指下一級政府部門，我辦是指該市的臺辦部門。

註⑮ 作者訪談，JK 市臺辦負責人，JK 賓館，2017 年 12 月 20 日。

註⑯ 作者訪談，JK 市政府主管領導，JK 賓館，2019 年 6 月 28 日。

註⑰ 作者訪談，JK 市臺商，JK 賓館，2019 年 6 月 28 日。

同時，「惠臺政策爭先賽」則呈現三個主要特點：第一，中央頒布惠臺政策的頻率越來越密集，這使地方進一步爭相頒布配套相關政策。中國大陸國務院在 1988 年頒布〈鼓勵投資規定〉，中國大陸全國人大在時隔六年後頒布該規定的升級版〈投資保護法〉，特別是中國大陸國務院臺辦頒布〈31 條措施〉、〈26 條措施〉和〈11 條措施〉的間隔時間不到一年，這是歷次頒布惠臺政策間隔時間最短的一次，這將使各地方在落實〈31 條措施〉的同時，對〈26 條措施〉和〈11 條措施〉進行新一輪的政策學習，並爭相落實該政策，進而形成爭先賽的機制，從而出現惠臺政策的擴散¹⁸。第二，省級和地方城市頒布的惠臺政策的具體條款比中央惠臺政策明顯增加，並且越到地方層面政策數量「層層加碼」特徵更為明顯。地方各級政府（立法）部門為配合中央政府對臺工作的持續重視，相應提升屬地對臺工作的地位。通過對中央惠臺措施的政策學習，進而頒布數量更多的地方版惠臺政策，以期在職務晉升過程中獲得「加分」。如浙江省既有覆蓋全省的〈76 條措施〉，寧波市的地方版〈31 條措施〉則比浙江省多 14 條措施。第三，區域內政策重疊現象日趨明顯。東部部分沿海省分在頒布省級優惠政策後，地方各級政府迅速密集頒布地方版的優惠政策，使得優惠政策形成多層覆蓋。以臺商為代表的臺灣民衆主要集聚在如江蘇省、上海市、福建省、昆山市、廈門市大陸東部沿海地區，這使得該區域積極推進本地惠臺政策的制定和頒布的進程，並且部分沿海地區儘管不是臺灣民衆聚集區，但是為了吸引更多臺資企業和臺灣民衆，積極制定和頒布惠臺政策，如山東省不是臺灣民衆核心集聚區，但是該省共有 12 個城市落實〈31 條惠臺措施〉（陳琤、李丹 2017, 105）。

二、結論

綜上所述，通過運用政策文本量化和地理資訊系統視覺化分析方法，對大陸 1988～2019 年 154 份惠臺政策文本擴散的廣度、速度、強度和方向進行分析，得到如下三個方面的研究結論。第一，惠臺政策在擴散的廣度、速度和強度上顯著增強。大陸惠臺政策這三次擴散進程中，政策覆蓋的區域從 13 個省和 8 個地方城市

註¹⁸ 2019 年 11 月 4 日國務院臺辦主導頒布〈關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉（簡稱〈26 條措施〉），該政策是在〈31 條措施〉基礎上加速海峽兩岸經濟社會融合的新措施。2020 年 5 月 15 日國務院臺辦再一次主導頒布「關於應對疫情統籌做好支援台資企業發展和推進台資項目有關工作的通知」（簡稱〈11 條措施〉），該政策幫助臺資企業應對新冠肺炎疫情和進一步落實〈31 條措施〉和〈26 條措施〉的最新惠臺政策。

頒布地方版〈鼓勵投資規定〉擴展到 28 個省、直轄市、自治區和 74 個地方城市頒布〈31 條惠臺措施〉配套細則。其擴散的速度呈現「先快後慢」的特點。如〈鼓勵投資規定〉和〈投資保護法〉其傳播的速度分別以季度和年為單位，且頒布政策的數量較少，而〈31 條惠臺措施〉擴散的速度以月為單位，且在短時間內密集頒布惠臺政策。同時，惠臺政策在擴散強度方面，地方各級政府爭相頒布〈31 條惠臺措施〉配套細則，使得惠臺政策的條款數量在短時間內急劇增加。因此，從惠臺政策 3 次主要擴散的廣度、速度和強度上看，各地方通過對中央優惠措施的政策學習後，地方政府間在頒布惠臺政策上呈現細則逐漸增加的現象。

第二，政策擴散的方向在省級和地方城市層面出現差異。惠臺政策在省級層面擴散主要呈現「自上而下擴散」和「平行擴散」的特點。各省政府通過對中央優惠措施進行政策學習後，制定符合地方實際的地方版〈鼓勵投資規定〉，並主要以地方政府規章的形式對外公布細則，並通過「互相學習」的模式，爭相頒布惠臺政策，從而在省級政府間「平行擴散」。而在地方層面則呈現「自上而下擴散」、「自下而上擴散」和「平行擴散」相結合的特點。地方城市除了對中央惠臺政策進行政策學習，還可借鑑省級惠臺政策的實踐經驗後，制定符合地方實際的惠臺政策，從而實現「中央-省-地方」政策「自上而下擴散」。而部分地方城市在制定優惠政策方面表現出比省級機關更為積極的態度。中央政府或省級立法機關在吸收地方城市相關政策經驗後，再頒布省級惠臺政策，從而呈現出地方向上級「自下而上擴散」。同時，各地方城市通過「互相學習」的方式，爭相頒布地方惠臺政策，從而實現惠臺政策在地方城市間「平行擴散」。

第三，「頂層設計」在惠臺政策制定過程中扮演著越來越重要的角色。惠臺政策在前期擴散過程中，部分臺商聚集區域的地方政府先於省級政府甚至中央政府頒布惠臺政策，其政策創新的內容對省級政府和中央政府頒布相關政策措施提供政策經驗。而進入新時代後，中央「頂層設計」在惠臺政策制定過程中扮演著越來越重要的角色，省級和地方城市政府必須對中央惠臺措施進行政策學習，才制定地方版惠臺政策，地方惠臺政策內容也要根據「頂層設計」的基本原則和精神進行所謂的政策創新。例如，地方各級政府將在落實〈31 條措施〉的基礎上，進一步學習國臺辦在 2019 年 11 月 4 日頒布的〈26 條措施〉、2020 年 5 月 15 日的頒布的〈11 條措施〉精神和原則，來指導本區域內的對臺工作。

* * *

“Competing for the Lead of Preferential Policy Innovation”: The Evolution Preferential Policies of Mainland China for Taiwan from the Perspective of Policy Diffusion

Zi-Long Zhao

Associate Researcher, School of International Education,
Guangxi University of Finance and Economics.

Adjunct Researcher, Collaborative Innovation Center for Development of Guangxi
and Taiwan, Guangxi University of Finance and Economics.

Ph.D. Candidate, School of Public Policy and Management,
Tsinghua University (Beijing).

Ming-Shuai He

Ph.D. Candidate, School of Public Policy and Management,
Tsinghua University (Beijing).

Abstract

The preferential policies for Taiwan are an important policy tool for mainland China to promote the integration and development of the two sides of the Taiwan Strait. The extent to which local governments at all levels adopt and implement the preferential policies has an important impact on whether the policies can play its due role. Based on the theoretical perspective of policy innovation diffusion, this paper uses the bibliometrics and the spatial visualization to empirically analyze the breadth, speed, intensity, and direction of the diffusion of preferential policies for Taiwan based on 154 policy texts

from 1988~2019. It is clear that the “Competing for the Lead of Preferential Policy Innovation” could play a core role, which promote the cyclic process of policy innovation and diffusion to preferential policy, for Taiwan in Mainland China under the empirical analysis. It is also important to note that this competition originates from the specific logic on Taiwan-related work of Mainland China. This logic integrates the logic of policy orientation on the “struggle against the independence of Taiwan and promoting the peaceful reunification” with the logic of economic orientation on the local development of economy. The main findings and conclusions are as follow: First, preferential policies of local governments in mainland China for Taiwan have a significantly increasing trend in terms of the scope, speed, and intensity of policy diffusion among local governments in mainland China. Second, there are differences in the directions of policy diffusion between the provincial government and the local governments below the provincial level. Third, the “top-level design” of the central government plays an important, yet gradual, role in the preferential policy-making.

Keywords: Preferential Policy for Taiwan, Policy Diffusion, “Competing for the Lead of Preferential Policy Innovation”, The Dual Logic of Policy and Economic Orientation towards Taiwan

參考文獻

- 中國大陸國務院臺灣工作辦公室，2018，〈關注31條專題〉，<http://www.gwytb.gov.cn/31t/>，查閱時間：2019/10/10。Taiwan Affairs Office of the State Council. 2018. “Guanzhu 31tiao zhuan” [The Special Subject of the Attention of 31 Measures to Benefit Taiwan Compatriots]. (Accessed on October 10, 2019).
- 中國大陸國務院臺灣工作辦公室，2019，〈各地各部門落實落細「31項惠臺措施」取得新成效〉，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201910/t20191016_12210210.htm，查閱時間：2020/01/10。Taiwan Affairs Office of the State Council. 2019. “Gedi gebumen luoshi luoxi ‘31xiang huitai cuoshi’ qude xinchengxiao” [The Effect of “31 Measures to benefit Taiwan Compatriots” in the Whole of China]. (Accessed on October 10, 2019).
- 中國臺灣網，2018，〈各地惠及臺胞措施匯總〉，http://www.taiwan.cn/31t/zcfb/201812/t20181229_12127351.htm，查閱時間：2019/10/10。www.taiwan.cn. 2018. “Gedi huiji taibao cuoshi huizong” [Summarizing for Favor-Granting Policies in Parts of China]. (Accessed on October 10, 2019).
- 王洛忠、龐銳，2018，〈中國公共政策時空演進機理及擴散路徑：以河長制的落地與變遷為例〉，《中國行政管理》，5：63-69。Wang, Luo-zhong, and Rui Pang. 2018. “Zhongguo gonggong zhengce shikong yanjin jili ji kuosan lujing: yi hezhangzhi de luodi yu bianqian weili” [Temporal and Spatial Evolution Mechanism and Policy Diffusion Path of China’s Public Policy: A Study of the Implementation and Changes of River-Chief System]. *Chinese Public Administration*, 5: 63-69.
- 王浦劬、賴先進，2013，〈中國公共政策擴散的模式與機制分析〉，《北京大學學報(哲學社會科學版)》，50 (6)：14-23。Wang, Pu-qu, and Xian-jin Lai. 2013. “Zhongguo gonggong Zhengce kuosan de moshi yu jizhi fenxi” [A Study on the Model and Mechanism of Public Policy Diffusion in China]. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, 50 (6): 14-23.
- 史北祥、楊俊宴，2019，〈基於GIS平臺的大尺度空間形態分析方法：以特大城市中心區高度、密度和強度為例〉，《國際城市規劃》，34 (2)：111-117。Shi, Bei-xiang, and Jun-yan Yang. 2019. “Jiyu GIS pingtai de dachidu kongjian xingtai fenxi fangfa: yi teda chengshi zhongxinqu gaodu, midu he qiangdu weili” [Large Scale Spatial Morphology Analysis Method Based on GIS Platform: Take the Height, Density and Intensity of the Metropolitan Central Districts as Example]. *Urban Planning International*, 34 (2): 111-117.

- 史曉麗，2018，〈論臺灣同胞投資保護法的修改：新形勢下的與時俱進〉，《中國政法大學學報》，63(1)：79-91。Shi, Xiao-li. 2018. "Lun Taiwan tongbao touzi baohufa de xiugai: xinxingshixia de yushijujin" [Amending and Perfecting the Legal System of the Protection of Investment of Taiwan Compatriots under the New Circumstances]. *Journal of China University of Political Science and Law*, 63(1): 79-91.
- 任弢、黃萃、蘇竣，2017，〈公共政策文本研究的路徑與發展趨勢〉，《中國行政管理》，5：96-101。Ren, Tao, Cui Huang, and Jun Su. 2017. "Gonggong zhengce wenben yanjiu de lujing fazhan qushi" [Approaches and Trends of Public Policy Documents Research]. *Chinese Public Administration*, 5: 96-101.
- 朱旭峰、張友浪，2015，〈創新與擴散：新型行政審批制度在中國城市的興起〉，《管理世界》，10：91-105, 116。Zhu, Xu-feng, and You-lang Zhang. 2015. "Chuangxin yu kuosan: xinxing xingzheng shenpi zhidu zai zhongguo chengshi de xingqi" [Innovation and Diffusion: the New Type of Administrative Approval System Sprang up All over the Cities in China]. *Management World*, 10: 91-105, 116.
- 朱旭峰、趙慧，2016，〈政府間關係視角下的社會政策擴散：以城市低保制度為例（1993~1999）〉，《中國社會科學》，8：95-116。Zhu, Xu-feng, and Hui Zhao. 2016. "Zhengfujian guanxi shijiaoxia de Shehui zhengce kuosan: yi chengshi dibao zhidu wei li" [The Diffusion of Social Policies from the Perspective of Inter-Governmental Relation: A Case Study of the Urban Subsistence Allowance (1993~1999)]. *Social Sciences in China*, 8: 95-116.
- 吳鳳嬌，2016，〈新形勢下大陸惠臺經貿政策的成效分析及策略調整〉，《現代臺灣研究》，1：55-60。Wu, Feng-jiao. 2016. "Xinxingshi xia dalu huitai jingmao zhengce de chengxiao fenxi ji celue tiaozheng" [The Effect Analysis and Strategic Adjustment of Economy and Trade Policies of Huitai in China Mainland on the New Situation]. *Modern Taiwan Studies*, 1: 55-60.
- 宋錫祥，1992，〈完善「鼓勵臺灣同胞投資規定」的法律思考〉，《法學雜誌》，4：55-56。Song, Xi-xiang. 1992. "Wangshan 'guli Taiwan tongbao touzi guiding' de falu sikao" [Perfecting "Provisions of the Encouragement of Investment by Compatriots from Taiwan" under the View of Law]. *Law Science Magazine*, 4: 55-56.
- 宋錫祥，2012，〈論涉臺投資法律保護的現狀、問題及其相關思考〉，《臺灣研究集刊》，4：17-24。Song, Xi-xiang. 2012. "Lun shetai touzi falu baohu de xianzhuang, wenti jiqi xiangguan wenti" [On Current Situation, Problems and Perfect Proposals in

- Protection of Law and Regulations Concerning Taiwan Compatriots' Investments]. *Taiwan Research Journal*, 4: 17-24.
- 李江、劉源浩、黃萃、蘇竣，2015，〈用文獻計量研究重塑政策文本資料分析：政策文獻計量的起源、遷移與方法創新〉，《公共管理學報》，12 (2)：138-144。
- Li, Jiang, Yuan-hao Liu, Cui Huang, and Jun Su. 2015. "Yong wenxian jiliang yanjiu chongsu zhengce wenben ziliao fenxi: zhengce wenxian jiliang de qi yuan, qianyi yu fangfa chuanguangxin" [Remolding the Policy Text Data through Documents Quantitative Research: The Formation, Transformation and Method Innovation of Policy Documents Quantitative Research]. *Journal of Public Management*, 12 (2): 138-144.
- 周望，2011，〈連接理論與經驗：政策擴散理論與中國的「政策試驗」〉，中國行政管理學會2011年年會，昆山，中國行政管理學會。Zhou, Wang. 2011. "Lianjie lilun yu jingyan: zhengce kuosan lilun yu zhongguo de 'zhengce shiyan'" [Linkage Theory and Experience: The Theory of Policies Diffusion and the "The Experimentation of Policies" in China]. Paper presented at the 2011 Annual Conference of Chinese Public Administration Society. Kuanshan: Chinese Public Administration Society.
- 周麗華，2018，〈對「31條惠臺措施」的若干思考〉，《現代臺灣研究》，138 (5)：7-12。Zhou, Li-hua. 2018. "Dui '31tiao huitai cuoshi' de ruogan sikao" [Thinking to "31 Measures to Benefit Taiwan Compatriots"]. *Modern Taiwan Studies*, 138 (5): 7-12.
- 林介士，2018，〈兩岸當局對於中國大陸惠臺三十一條措施之分析〉，《發展與前瞻學報》，22：19-47。Lin, Jie-shi. 2018. "Liang'an dangju duiyu zhongguo dalu huitai sanshiyitiao cuoshi zhi fenxi" [An Analysis of the Measures of the Mainland and Taiwan on the 31 Measures of Huitai in Mainland China]. *Journal of Development and Prospect*, 22: 19-47.
- 金克宇，2018，〈大陸「對臺31項措施」影響評析〉，《發展與前瞻學報》，20：55-84。Chin, Ko-yu. 2018. "Dalu duitai 31xiang cuoshi yingxiang Pingxi" [An Analysis of the Impact of Mainland China on Taiwan's 31 Measures]. *Journal of Development and Prospect*, 20: 55-84.
- 耿虹、時二鵬、王立舟、謝然、喻冰潔，2018，〈基於GIS-DEA的大城市周邊小城鎮發展效率評價：以武漢為例〉，《經濟地理》，38 (10)：72-79。Geng, Hong, Er-peng Shi, Li-zhou Wang, Ran Xie, and Bing-jie Yu. 2019. "Jiyu GIS-DEA de dachengshi zhoubian xiaocheng fazhan xiaolu pingjia: yi wuhan weili" [Evaluation of the Development Efficiency of Small Towns around Metropolis Based on GIS-DEA: Taking Wuhan as an

- Example]. *Economic Geography*. 38 (10): 72-79.
- 馬亮，2011，〈府際關係與政府創新擴散：一個文獻綜述〉，《甘肅行政學院學報》，6：33-41。Ma, Liang. 2011. "Fuji guanxi yu zhengfu chuanguan kuosan: yige wenxian zongshu" [Intergovernmental Relations and the Diffusion of Government Innovation: A Literature Review and Implications for China]. *Journal of Gansu Administration Institute*, 6: 33-41.
- 張克，2015，〈地方主官異地交流與政策擴散：以「多規合一」改革為例〉，《公共行政評論》，3：79-102。Zhang, Ke. 2015. "Difang zhuguan yidi jiaoliu yu zhengce kuosan: yi 'duoguiheyi' gaige weil" [Geographical Political Mobility and Policy Diffusion: Case Study of Integrated Urban Planning Reform]. *Journal of Public Administration*, 3: 79-102.
- 張涵、朱竑，2016，〈定性地理資訊系統及其在人文地理學研究中的應用〉，《世界地理研究》，25 (1)：125-136。Zhang, Han, and Hong Zhu. 2016. "Dingxing dili xinxi xitong jiqi zai renwen dilixue yanjiuzhong de yingyong" [The Application of Qualitative Geographic Information System in Human Geography Research]. *World Regional Studies*, 25 (1): 125-136.
- 張劍、黃萃、葉選挺、時可、蘇竣，2016，〈中國公共政策擴散的文獻量化研究：以科技成果轉化政策為例〉，《中國軟科學》，2：145-155。Zhang, Jian, Cui Huang, Xuan-ting Ye, Ke Shi, Jun Su. 2016. "Zhongguo gonggong zhengce kuosan de wenxian lianghua yanjiu: yi keji chengguo zhuanhua zhengce weil" [Study on China's Public Policy Diffusion Based on the Quantitative Analysis of Policy Documents: A Case Study on Policies Promoting Commercialization of Scientific and Technological Achievements]. *China Soft Science Magazine*, 2: 145-155.
- 曹建明、賀小勇，1999，〈論臺灣同胞投資的法律保護〉，《法學》，1：42-47。Cao, Jian-jun, and Xiao-yong He. 1999. "Lun Taiwan tongbao touzi de falu baohu" [A Study on the Law Protection of Investments of Taiwan Compatriots]. *Law Science*, 1: 42-47.
- 梅賜琪、汪笑男、廖露、劉志林，2015，〈政策試點的特徵：基於「人民日報」1992~2003年試點報導的研究〉，《公共行政評論》，3：8-24。Mei, Ci-qi, Xiaonan Wang, Lu Liao, and Zhi-lin Liu. "Zhengce shidian de tezheng: jiyu 'renmin ribao' 1992~2003nian shidian baodao de yanjiu" [Patterns of "Experimentation Point": Evidence from People's Daily's 1992~2003 Reports on Policy Experimentation Point]. *Journal of Public Administration*, 3: 8-24.

- 陳祥健，1995，〈「臺胞投資保護法」的定位及其發展〉，《亞太經濟》，2：40-44。Chen, Jian-xiang. 1995. “‘Taibao touzi baohufa’ de dingwei jiqi fazhan” [The Fixed Position and Development of “Law of the Protection of Investments of Taiwan Compatriots”]. *Asia-Pacific Economic Review*, 2: 40-44.
- 陳琤、李丹，2017，〈PPP政策變遷與政策學習模式：1980至2015年PPP中央政策文本分析〉，《中國行政管理》，2：102-107。Chen, Cheng, and Dan Li. 2017. “PPP zhengce bianqian yu zhengce xuexi moshi: 1980 zhi 2015 nian PPP zhongyang zhengce wenben fenxi” [Policy Change and Policy Learning in China’s Public-Private Partnership: Content Analysis of PPP Policies between 1980 and 2015]. *Chinese Public Administration*, 2: 102-107.
- 彭莉，2008，〈兩岸互涉性經濟立法：演進路徑、框架构成及待遇問題〉，《當代亞太》，4：112-125。Peng, Li. 2008. “Liang'an hushexing jingji lifa: yanjin lujing, kuangjia goucheng ji daiyu wenti” [Economic Legislation between China Mainland and Taiwan: Path of Evolution, Framework and the Problems of Treatment]. *Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies*, 4: 112-125.
- 彭莉，2019，〈大陸涉臺投資法30年進路考察〉，《臺灣研究集刊》，1：46-53。Peng, Li. 2019. “Dalu shetai touzifa 30nian jinlu kaocha” [An Investigation on the Thirty-Years of Mainland Investment Law concerning Taiwan]. *Taiwan Research Journal*, 1: 46-53.
- 楊晶華，2018，〈「31條惠臺措施」加速推進兩岸經濟社會融合〉，《統一論壇》，177 (5)：7-10。Yang, Jing-hua. 2018. “‘31tiao huitai cuoshi’ jiasu tuijin lian'an jingji shehui ronghe” [“31 Measures to Benefit Taiwan Compatriots” to Speed up integration of Economy and Society for the Cross-Strait]. *Reunification Forum*, 177 (5): 7-10.
- 楊超、陳祥健，1994，〈「臺灣同胞投資保護法」若干問題的探討〉，《福建論壇(經濟社會版)》，Z1：96-100。Yang, Chao, and Xiang-jian Chen. “Taiwan tongbao touzi baohufa’ ruogan wenti de tantao” [An Analysis of Several issues of “The Law Protection of Investments of Taiwan Compatriots”]. *Fujian Tribune (Economy & Society)*, Z1: 96-100.
- 趙子龍、黃斯嫻、耿曙，2020，〈政府就創業促進政策影響台生在大陸發展意願研究〉，《臺灣研究》，4：31-46。Zhao, Zi-long, Si-yuan Huang, and Shu Geng. 2019. “Zhengfu jiu chuangye cujin zhengce yingxiang taisheng zai dalu fazhan yiyuan yanjiu” [How Do Chinese Mainland’s Employment Promotion Policies Affect Taiwanese Students’ Career Plan?]. *Taiwan Studies*, 4: 31-46.

- 趙子龍、羅鼎鈞、黃斯嫻，2019，〈政府優惠政策、社會適應性與臺生就業創業意願：基於調查問卷的實證分析〉，《臺灣研究》，3：53-61。Zhao, Zi-long, Ding-jun Luo, and Si-yuan Huang. 2019. “Zhengfu youhui zhengce, shehui shiyingxing yu taisheng jiuye chuangye yiyuan: jiyu diaocha wenjuan de shizheng fenxi” [The Preferential Policies of Government, Social Adaptability and the Aspiration for Employment & Starting a Business of Taiwan College Students in China Mainland: Based on the Empirical Analysis of Questionnaire Survey]. *Taiwan Studies*, 3: 53-61.
- 趙強，2015，〈制度壓力如何影響地方政府公共服務創新的擴散？以城市網格化管理為例〉，《公共行政評論》，8 (3)：103-119。Zhao, Qiang. 2015. “Zhidu yali ruhe yingxiang defang zhengfu gonggong fuwu chuangxin de kuosan? yi chengshi wanggehua weili” [How Institutional Pressures Affect Innovation Diffusion in Local Government Public Services: The Case of Grid Based City Management]. *Journal of Public Administration*, 8 (3): 103-119.
- 劉佳雁、劉文超，2000，〈「臺灣同胞投資保護法實施細則」析論〉，《臺灣研究》，2：7-14。Lilu, Jia-yan, and Wen-chao Liu. 2000. “‘Taiwan tongbao touzi baohufa shishi xize’ xilun” [An Analysis of Implementing Regulations of the Law Protection of Investments of Taiwan Compatriots]. *Taiwan Studies*, 2: 7-14.
- 鄭振清，2018，〈鄭振清答中評：陸涉臺公共政策體系初步成型〉，<http://bj.crntt.com/doc/1049/9/0/5/104990551.html?coluid=54&docid=104990551&kindid=0>，查閱時間：2019/10/01。Zheng, Zhen-qing. “Zheng Zhen-qing da zhongping: lu shetai gonggong zhengce tixi chubu chengxing” [Zheng Zhen-qing Answers China Review News Agency: Preliminary Effect of the System of Public Policy to Taiwan]. (Accessed on October 01, 2018).
- 鄭清賢，2014，〈淺談臺商投資權益法律保障之完善〉，《福州大學學報：哲學社會科學版》，124 (6)：53-59。Zheng Qing-xian. 2014. “Qiantan taishang touzi quanyi falu baozhang zhi wanshan” [An Analysis of the Promotion of Law Protection to Taiwan Businessman about Investment Interests]. *Journal of Fuzhou University (Philosophy and Social Sciences)*. 124 (6): 53-59.
- 賴偉文，2018，〈中國大陸對臺31項措施對臺灣之人才磁吸效果〉，《經濟前瞻》，177 (3)：25-31。Lai, Wei-wen. 2018. “Zhongguo dalu duitai 31xiang cuoshi dui Taiwan zhi rencai cixi xiaoguo” [The Siphonic Effect to Human Talents of Taiwan from 31 Measures to Benefit Taiwan Compatriots of Mainland China]. *Economic Outlook Bimonthly*, 177 (3):

25-31.

- 薑雅婷、柴國榮，2017，〈安全生產問責制度的發展脈絡與演進邏輯：基於169份政策文本的內容分析(2001~2015)〉，《中國行政管理》，5：126-133。Jiang, Ya-ting, and Guo-rong Cai. 2017. "Anquan shengchan wenze zhidu de fazhan mailuo yu yanjin luoj: jiyu 169fen zhengce wenben de neirong fenxi (2001~2015)" [Development and Evolution of Safe Production Accountability: A Content Analysis Based on 169 Policy Texts (2001~2015)]. *Chinese Public Administration*, 5: 126-133.
- Berry, Frances Stokes, and Willam D. Berry. 1990. "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis." *American Political Science Review*, 84 (2): 395-415.
- Graham, Erin R., Charles R. Shipan, and Craig Volden. 2013. "The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science." *British Journal of Political Science*, 43 (3): 673-701.
- Gray, Virginia. 1973. "Innovation in the States: A Diffusion Study." *American Political Science Review*, 67 (4): 1174-1185.
- Shipan, Charles R., and Craig Volden. 2008. "The Mechanisms of Policy Diffusion." *American Journal of Political Science*, 52 (4): 840-857.
- Simmons, Beth A., Frank Dobbin, and Geoffrey Garrett. 2006. "Introduction: The International Diffusion of Liberalism." *International Organization*, 60 (4): 781-810.
- Walker, Jack L. 1969. "The Diffusion of Innovations Among the American States." *American Political Science Review*, 63 (3): 880-899.
- Zhang, Yanlong. 2015. "The Formation of Public-Private Partnerships in China: an Institutional Perspective." *Journal of Public Policy*, 35 (2): 329-354.
- Zhu, Xufeng, and Youlang Zhang. 2016. "Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-Business Administrative Reform in China." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26 (3): 535-551.