

October 31, 2021

从中央地方关系看惠台 31 条—以厦门市的事例为中心—

北九州市立大学外语系教授
下野 寿子

中国的台湾政策中，与经济、文化、人员交流相关的政策，多在地方层面实施。本文以 2018 年 2 月 28 日国务院台湾事务办公室（国台办）与国家发展改革委员会（发改委）联合发布的《关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施》（惠台 31 条）为例，尝试寻找中央的台湾政策与地方政府之间的交点¹。

据国台办称，惠台 31 条是具体体现中国共产党第十九届全国代表大会精神和习近平对台工作重要思想，以及“两岸一家亲”理念的政策。该政策的目的是，与台湾同胞分享大陆发展的机遇，为在大陆从事经济活动的台湾企业以及就学、就业、创业的台湾同胞提供大陆居民同等待遇²。上面的惠台 31 条公布之际，作为政策执行者的地方政府做出了怎样的反应呢？

1. 地方政府的应对

惠台 31 条公布之后，各地方政府的反应不尽相同。例如福建省，3 月 15 日福建省委台湾工作办公室、福建省人民政府台湾事务办公室（福建省台办）³，宣布启动“台商台胞服务年”活动。响应上级政府呼吁，该省漳州市人民政府公布《启动“台商台胞服务年”活动的活动方案》，提出 18 项措施和目标任务⁴。福建省台办在网站上公开的资料显示，“台商台胞服务年”活动并未列入 2018 年度预算，但该年度决算报告显示，以设立 45 处“法官工作室”的形式采取了保障台胞权益的措施⁵。中国的财务年度从 1 月开始 12 月截止，因此，可以看到，虽然工作开始时预算计划已经确定，却仍然想方设法努力在年内做出成绩。另外，泉州市于 3 月 26 日举办了市台办与台商等台湾同胞有关惠台 31 条的座谈会⁶。在地方层面，包括下级政府在内，可以看到设法采取某些应对的迹象，但是当初同为省内，却看不到有明确的方向性。

(1) 地方版惠台 n 条的制定

作为中央惠台 31 条的落地办法，各地方政府纷纷采用发布惠台 n 条（n 因地制宜）的形式，这源自于厦门市的政策。惠台 31 条公布后，应中国共产党厦门市委员会（厦门市委）书记裴金佳和厦门市长庄稼汉的批示，3 月 2 日厦门市委常委委员会开始进行问题研讨。由此，厦门市率先决定落实“31 条措施”，制定向台湾同胞及台湾企业提供同等待遇的相关措施。厦门版“31 条措施”制定时重点关注的要点有：①为台湾同胞在厦门学习、实习、就业、创业、居住、生活提供同等待遇、②放宽台湾企业行业准入、工业标准的共存、提供资金方面的扶持等优待政策。4 月 10 日，体现这些要点的《关于进一步深化厦台经济社会文化交流合作的若干措施》（厦门 60 条）发布⁷。4 月 13 日，国台办发言人马晓光在新闻发布会上表示，厦门 60 条全面体现了惠台 31 条的内容，并在此基础上增加了新的内容⁸。仅在国台办系网站《中

国台湾网》刊载的范围内确认到，有众多地方政府效仿厦门发布了各自的惠台 n 条，所以，厦门 60 条是不是被认为是获得了国台办认证的榜样呢？包括 6 月 1 日上海市人民政府宣布 55 条，6 月 6 日福建省人民政府宣布 66 条在内，2018 年共有 22 个直辖市、省、自治区政府分别公布了惠台 n 条⁹。

第二年即 2019 年的 1 月 2 日，习近平在《告台湾同胞书》40 周年纪念会的讲话中，提倡加深两岸融合，两岸同胞心连心等，表达了统一意愿。该讲话使用了大量令人联想起惠台 31 条的表述¹⁰，如台湾同胞可以分享大陆发展带来的机遇，被给予大陆居民、大陆企业同等待遇等。此次讲话后，1 月到 5 月间，又有 5 个省、自治区公布了地方版惠台 n 条¹¹。另外，已经落实惠台 31 条的福建省政府，作为响应 1 月 2 日习近平讲话的措施，在 5 月底提出《关于探索海峡两岸融合发展新路的实施意见》（融合发展 42 条）。受此影响，厦门市政府在第 11 届海峡论坛的前一天即 6 月 14 日的新闻发布会上，公布了旨在提高台湾同胞日常生活方面便利的《厦门市关于探索海峡两岸融合发展新路的若干措施》（融合发展 45 条）。

同年 11 月 4 日，国台办与发改委公布了作为惠台 31 条后继政策的《关于进一步促进两岸经济文化交流合作的若干措施》（惠台 26 条）。一个月后的新闻发布会上，国台办经济局副局长陈斌华表示，正在就惠台 26 条的落实，与各地方责任单位等进行协商¹²。发布会上，发言人介绍福建省将在近期召开政策说明会，提出具体措施，但看起来由于福建 66 条已经涵盖了惠台 26 条的内容，因此后来并没有公布新的措施。另一方面，厦门市于 2020 年 2 月 28 日出台了落实惠台 26 条的实施细则。

厦门市为什么大力宣扬对台湾政策的贯彻实施呢？理由之一是，厦门与台湾近在咫尺，以及 1980 年代以来的经济关系等历史成绩。除了这些成绩以外，目前厦门市约有 12 万台湾同胞¹³，可以说，与台湾同胞的融合是地方政府必须面对的一个现实问题。另一个理由是，从厦门市在第十四个五年计划和 2035 年长期目标中谈到两岸融合的台湾政策可以看出，与台湾同胞的关系，已成为未来市政的一个组成部分¹⁴。

(2) 台湾政策给地方政府带来的其他影响

惠台 31 条（2018 年）和惠台 26 条（2019 年），不仅促使各直辖市、省、自治区政府及下级政府制定了地方版惠台 n 条，还增加了部分地区台办的人员编制。例如，福建省台办行政部門的人员编制，在 2018 年度预算中是 64 人，但决算中修改为 69 人，第二年以后也维持在了这一水平¹⁵。省台办人员编制的增加，可以解释为对管辖地区台湾政策扩充的一种预测。除福建省以外，虽然增幅较小，北京市台办同样可以发现人员编制增加的趋势¹⁶。

最后附加一笔，虽然没有明确的文献资料显示与惠台 31 条相关，2018 年 11 月底，厦门市委书记裴金佳¹⁷升任国台办第一副主任。如前所述，裴金佳是抢在其他省级政府之前率先宣布厦门 60 条时期的该市最高领导。虽然不能说这是升迁的唯一理由，但可以想见，长期在台湾最前线厦门工作的裴金佳，被渴望实现两岸融合的国台办寄予厚望。

2. 尝试与理论进行对照

根据上述内容，笔者尝试以政策过程循环对惠台 31 条进行分析。在这里，中央与地方都

有各自的政策过程循环，笔者假设，中央循环的“政策实施”部分与地方循环的“工作计划制定”相互衔接。

在中央层面，为贯彻统一台湾这一历史性任务，动摇蔡英文政府，实现两岸融合等大局目标，重新审视以前的台湾政策，把“向台湾同胞和台湾企业提供大陆居民及中国企业同等待遇”新增为政策计划。在政策形成阶段，应该至少有惠台 31 条前文所述的 31 个相关部门进行了政策调整。调整的结果，惠台 31 条这项政策得以确定。在政策的实施阶段，成功与否的关键取决于台湾人及台湾企业的反应，而作为中央代理人，负责落实政策的地方政府的责任也很重大。政策评价方面，想必需要地方政府的成果报告，并对该报告妥当与否作出判断吧。

另一方面，地方政府的政策过程循环，始于接受中央指示落实惠台 31 条。在这个阶段，厦门市通过制定地方版 n 条来帮助惠台 31 条落地，指明了方向性。由于国台办迅速予以了肯定认证，于是各地方政府遵循厦门方式，将制定地方版 n 条作为工作计划。虽然工作计划的方向性一致，但各地方自身条件不同，n 的数量和内容多少有些差异。基于一些零散信息而言，可以推测，厦门市的市委常务委员会及市台办等多个机关都参与了政策形成的协商。在政策决定阶段，厦门 60 条一经公布，3 天后就得到符合国台办期待的高度评价。当时的评价，想来是针对厦门发挥了引领政策的作用，在其他地方政府中显得出类拔萃而作出的评价。与此不同的是，在政策评价阶段，则必须对政策实施的成果进行仔细斟酌了。

负责将中央与地方两个政策过程循环连接起来的，是国台办发布的各地方政府动向报道。国台办利用媒体发布、以《31 条的最新实施状况》为题的智能手机和手机推送、《中国台湾网》等渠道，频繁发布哪些地方政府什么时间做了哪些工作，取得了什么样的成果等各类信息。不能否认，在发布的信息中，存在为营造政策成功的印象而做的宣传工作。即便存在这样的因素，可以说，国台办的发言和信息发布，仍然起到了促进各地方政府落实台湾政策的效果。

3. 结语

中央要实现惠台 31 条，作为政策执行者，地方政府的合作不可或缺。可是，给予台湾人和台湾企业大陆居民及大陆企业同等待遇，如何将这一抽象课题落地执行，地方政府是否感到困惑呢？在这种情况下，厦门市迅速行动，保住了自己作为对台最前线的面子。厦门市对中央的台湾政策非常关心，五年计划和长期目标也将两岸融合列入其中。惠台 31 条虽然是共产党当局笼络台湾同胞和台湾企业的政策，但关注其细微之处，可以发现中央地方关系，地方政府之间的竞争关系，以及各个地方政府所面临的各种问题。本文以厦门市的事例为中心介绍了其中一部分。不过，对本文所举事例进行政策过程循环的细致分析，包括资料等问题在内，是笔者今后需要努力解决的重大课题。有关工作计划制定、政策形成、政策决定这 3 个阶段区分的判断，多个政策过程循环是否妥当，也需要进行反复试论，努力构筑一个有效的分析框架。

¹ 本文为日本国际论坛“不断演变的国际秩序中日本的外交战略—立足于中国对外行动分析框架的构建—”项目（主查：加茂具树）计划于 2023 年发表的论文的中间报告。

² 《国台办就“31 条惠及同胞措施”落实工作等答记者问(1)》《中国政府网》2018 年 3 月 28 日（www.gov.cn/xinwen/2018-03/28/content_5278062.htm#allContent、2021 年 10 月 9 日浏览）。

³ 2018 年 11 月，因组织编制，省台办的正式名称变更为福建省委台湾工作办公室、福建省人民政府台湾

澳事务办公室。

⁴ 《福建先行先试推动“31条”听听在闽台胞们怎么说?》《台胞之家》2018年4月26日
(www.tailian.org.cn/ztzz/31t/201809/t20180914_12060097.htm、2021年10月9日浏览)。

⁵ 《2018年度福建省委台港澳办部门决算》第4页。

⁶ 《泉州举办国台办31条惠台措施宣导暨泉州市台商台胞座谈会》《中国台湾网》2018年3月28日
(www.taiwan.cn/local/tebietuijian/dfzt/31txlbd/201903/t20190306_12144938.htm、2021年10月9日浏览)。最终，泉州市版惠台政策的73条措施于2019年1月29日公布。泉州市的特点是列明了各个项目的责任单位。《【31条在泉州】福建泉州发布“73条措施”进一步深化泉台经济文化交流合作》《中国台湾网》2019年1月29日、(www.taiwan.cn/local/dfkx/201901/t20190129_12136499.htm、2021年10月9日浏览)。

⁷ 《【31条在厦门】进一步贯彻惠台31条措施 厦门市率先推出60条举措》《中国台湾网》2018年4月11日
(www.taiwan.cn/local/dfkx/201809/t20180921_12063198.htm、2021年10月9日浏览)。不过，60条的部分内容与已经实施的政策存在重合。在上海等其他地区同样如此。

⁸ 《“31条惠台措施”落地 国台办肯定厦门60条惠台举措》《厦门网》2018年4月13日(中国台湾网转载 http://www.taiwan.cn/31t/zgrz31/201804/t20180413_11942827.htm、2021年10月9日浏览)。

⁹ 除了福建省的厦门市(副省级市)比省政府更早采取落实行动，其他地区都是省级政府宣布行动后，下级政府再公布各自的举措。

¹⁰ 《(直播回放)习近平在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的讲话》《新华网》2019年1月2日
(http://www.xinhuanet.com/tw/2019-01/02/c_1210028622.htm、2021年10月30日浏览)。

¹¹ 截至2021年10月28日，通过《中国台湾网》确认，只有山西省、吉林省、西藏自治区、新疆维吾尔自治区无法查证是否制定地方版惠台n条。

¹² 《国台办新闻发布会辑录(2019-12-11)》国台办网站

(www.gwyttb.gov.cn/xwdt/xwfb/xwfbh/201912/t20191211_12224801.htm、2021年10月29日浏览)。

¹³ 2020年10月召开的厦门经济特区建立40周年纪念座谈会上，前国台办主任(2013年3月-2018年3月)、海峡两岸关系协会会长张志军发言称，厦门有40年的经济特区经验，具有台湾政策的实践和积累

(《张志军：切实发挥厦门经济特区对台重要作用》海峡两岸关系协会网站、2020年11月7日

(www.arats.com.cn/jianghua/202012/t20201222_12313036.htm、2021年10月9日浏览))。厦门市台办

课题组《对台交流合作的“厦门经验”》《求是网》2019年4月12日

(http://www.qstheory.cn/11qikan/2019-04/12/c_1124358417.htm、2021年10月9日浏览)。

¹⁴ 《厦门市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》中华人民共和国国家发展和改革委员会网站、2021年4月27日

(<https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/dfzgh/202104/P020210427320472190941.pdf>、2021年10月23日浏览)。

¹⁵ 福建省台湾事务办公室(现在的台港澳事务办公室)2015年之后的预算、决算表均在网站公布，以此为参考。

¹⁶ 参考中共北京市委台湾工作办公室、北京市人民政府台湾事务办公室网站的信息发布、通知公告登载的各年度预算、决算信息。

¹⁷ 据说裴金佳是泉州市安溪县人，会说闽南话。1980年代起在厦门工作。