

第3章 开发区重构：创建产业集聚

3.1 以开发区为核心创建产业集聚的政策建议

开发区是各级政府经上级政府（中央、省、市）的批准划出一块特定的区域，进行一定的资金投入和政策投入，创造出优于其他区域的投资环境，以吸引外资、和先进技术来发展出口导向型产业和高新技术产业为目标的特殊空间。在中国改革开放20多年的发展过程中，各类开发区在吸引国内稀缺资源，发展出口导向型经济，振兴高新技术产业，使封闭的国内经济同国际经济接轨等方面，都发挥了无可估量的作用。开发区已经成为中国对外开放的先导空间，同时又是先进生产要素的载体和带动地方经济发展的重要空间。

但由于开发区定位、开发方式的千篇一律化、各级政府对开发区的过分偏好和过度依赖、缺乏有效的调控等原因，开发区的发展上出现了①广域上分散；②开发面积庞大；③产业缺乏特色；④结构雷同；⑤与当地经济关联薄弱；⑥缺乏专门而高级的企业服务业等问题。

面临开发区的“第二次创业”，需要认真审视经济全球化时代竞争的特点，对开发区重新定位，使之在未来中国的经济发展中再创辉煌。今后，开发区的重构应以建设有竞争力的产业诞生与发展的空间为总目标，而以开发区为核心来创建产业集聚则是实现这一目标的有效途径。在以开发区为核心创建产业集聚方面，国家的政策要以创造有利于产业集聚形成的大环境为主要目标，地方政府则应负责制定和实施适宜于本地区区情的集聚措施。关于以开发区为核心创建产业集聚，提出如下建议。

（1）重新定位开发区

开发区应在传统产业的现代化改造和升级、推动创新、孵化新产业方面，发挥核心作用，继续把开发区定位于“三为主”空间，已不符合时代要求，开发区应该是我国实现产业政策目标、培育和发展各个区域竞争优势产业的空间基础。

（2）对开发面积进行总量控制

为防止过度竞争，保证集中有效的开发，必须对全国的开发面积做一个总量

控制。在对开发面积进行总量控制时，首先必须摸清已有开发区（除国家级和省部级开发区之外，还要包括市县级和乡镇级开发区（即工业园））的土地利用详细状况。在全面把握各级各类开发区批准面积、已开发面积、转让和未转让面积、已转让土地的使用情况以及开发区内工业用地面积等各项指标基础上，根据中长期产业发展规划、国土开发规划、城市化发展要求和各地区发展潜力等条件，制定以省为单位的一定时段的开发总量计划。

为保障有效地实施总量控制，建议引入对土地的使用征收固定资产税、建立开发许可制度等手段。鉴于目前土地转让收入已成为多数开发区重要的甚至唯一的开发财源，从而导致开发区面积难以控制，有必要寻找开发财源的其他途径，如引入民间资金，发行有还贷义务的开发债券等。

（3）诱导产业依次向开发区集中

相互关联的企业和机构的地理集中是形成产业集聚的重要前提。开发区除了引导域外企业进入开发区外，还应向域内企业敞开大门，为国内外不同所有制企业、不同规模企业提供相互接触，相互学习，共同利用外部资源，开展专业化分工的机会和条件。对域内企业来说，开发区应成为这些企业学习现代化经营，进行扩建改建的有魅力的选择空间。并应用规制（环境规制、规定域内新建企业向开发区设厂等）与激励政策（向迁入企业提供税收优惠、补贴等），积极引导乡镇企业和市区内企业向开发区集中。在现阶段，乡镇企业的空间集中首先应以已有的开发区为中心进行，而不是向所有的小城镇集中。

（4）明确产业集聚目标

在产业集聚的创建过程中，始终要确保区域政策的主体性。要分析包括开发区在内的区域现有的软硬件资源，已有的产业基础，区域优势与劣势，并对区域经济的波及效应及市场的成长性进行预测，在此基础上制定产业集聚目标。目标一经确定，应在区域产业界、教育界以及政府相关部门中取得广泛的共识，以争取更多的参加者，从而形成区域发展合力。

(5) 适时调整引资政策

根据各地区产业发展不同阶段的具体要求，适时调整外资政策，并实施一定程度的区域倾斜引资政策。区域倾斜的引资政策应以有效地构筑产业集聚为指导思想，以补充必要的经营资源缺陷为原则，主要通过适当放宽行业准入限制来实施。如根据区域需求，鼓励机械金属加工基础技术（成形技术、切削技术、表面处理技术、模具技术等）领域中小企业的直接投资；放宽工业设计、高精密度设备测试服务、维修服务、先进的物流企业的市场准入，并鼓励经营管理咨询机构、国际规格咨询机构的对华直接投资。

(6) 采取积极的中小企业扶持政策

中小企业是产业集聚不可缺少的成员。中小企业的特定性质使其在集聚的形成和产业竞争力的增强方面，发挥着大企业难以替代的特殊作用：中小企业是建立多品种少量生产体系的重要保障；中小企业在长期专注于价值链细环过程中，可以培养高度专门化的核心技术与能力；使小企业网络组织者每次可以全价值链最优化来选择合作企业来完成每一次生产任务。

由于中小企业规模小，必然要面临经营不稳定、新产品开发能力低、营销不力、难以确保人才及熟练劳动力、信息不灵等诸多难题。为克服中小企业的上述局限性，并最大限度地发挥其活力，应给予积极而广泛的政策扶持。

3.2 开发区重构思路

3.2.1 全球化经济中的区位优势

经济的全球一体化在 21 世纪必将得到进一步加强，国际间竞争会愈演愈烈；中国加入 WTO 已成定局，国内外资本在中国市场上也将展开激烈的竞争。在生产要素的国际间流动趋向自由化，市场竞争变成全球竞争的时代，各国、各地区面临的课题是，如何从国内外聚集先进的经营资源，并以本国、本地区为基地发展有竞争力的产业来开拓更大的域外市场，最终获得更多的利润和财富。

这里的关键就是提供一个竞争力的区位优势，即构建区位优势。所谓区位优势是指一个区位为企业提供的事业环境要给企业带来竞争优势，即要有助于提高企业的投入产出效率，而且是持续的。在全球化竞争条件下决定区位优势

的关键要素，可以概括为以下四大方面：

- ①要素条件：投入资源的品质和专门性；
- ②需求条件：要求严厉的用户，率先捕捉域外需求动向的敏锐的市场嗅觉；
- ③企业战略和竞争环境：激烈的竞争，而且是以差别化为特征的高度的竞争；
- ④ 关联产业和支持产业：有竞争力的供给企业群和关联产业的存在。

3. 2. 2 产业集聚与区位优势

满足上述各项条件的区位优势形态就是产业集聚。这一点已经被各发达国家产业界、政府所认识，有不少国家的中央政府和地方政府，正致力于构筑产业集聚或在探讨如何搞活已有的集聚。

产业集聚是指属于特定领域的相互关联的企业和机构在地理上相互接近，既竞争又合作的状态。生产终极产品或服务的企业、提供专门的投入资源·部件·机器设备·服务的供给业者、金融机构、属于关联产业的企业，是构成产业集聚的基本要素。一些实力雄厚的产业集聚，还拥有属于下游产业（流通渠道、用户）的企业、生产互补产品的企业、提供基础设施的业者、提供专业化训练·教育·信息·研究·技术支持的政府及其他机构（大学、智囊团、职业训练中心等）、产品规格认定团体和强有力的业界团体。

使不同企业和机构向特定空间集中的向心力，主要来自集聚特有的外部经济和多种多样的企业间和产业间产生的溢出效应。产业集聚主要通过以下三种途径，影响集聚内企业和产业的竞争优势：第一，提高集聚内企业和产业的生产率；第二，推动企业和产业的创新、增强创新能力；第三，刺激新企业的诞生，不断补充和扩大集聚的规模。

在这里需要特别强调：一，产业集聚并不等于毫无关联的企业和机构的无序集中，而是与特定产业有关联的企业和机构的地理集中；二，空间集中只是形成产业集聚的必要条件，并非充分条件，重要的是集聚区内各组成部分之间存在的网络关系。高度的专业化与精细的分工，激烈的竞争与紧密的协作，是网络关系得以延续并产生竞争力的源泉；三，独立的各成员之间建立起来的信赖关系、通畅的信息交流、资源的共享、强烈的共同体意识，是产业集聚得以保持柔性生产体系的区域文化保障。

3. 2. 3 产业集聚——区域产业振兴的新视角

长期以来，探讨国家、区域及城市的经济发展和产业结构时，通常都是从企业、产业的角度或制造业和服务等分门别类地去思考和分析。本文则强调树立另一种思维方式，即从产业集聚着手探讨区域经济和产业振兴。理由在于：产业集聚要比特定产业所包含的内容更丰富，从集聚入手便可把握企业间和产业间的重要关联和互补性。

集聚包括最终产品、设备、原材料、服务等多种产业领域，通常既包括传统产业也包括新兴的高技术产业，而且既包括制造业也包括服务业。在现行的标准产业分类中，它们却分别隶属于不同的类别，因而很难把握竞争中诸多参与者以及产业之间的相互关系，或容易忽视掉对集聚的形成产生重要影响的要素。

对于区域经济或产业振兴来说，最为关键的是要树立和保持其在域内外市场中的竞争力。竞争力源于竞争优势，竞争优势又与集聚体内部相互关联的企业及产业的关系紧密相关。集聚体内部各成员之间的竞争往往不采取直接竞争形式，因为它们各自分别瞄准着更为细化的特定产业领域分工。与此同时，由于各成员所面对的需求和市场机会会有很多共同性，所面临的制约因素和障碍也常常有着共同性，所以在改善环境方面也能有明确的目标。在集聚体内部，相互关联的企业、供给业者、政府机构及其他成员之间可以通过富有效率的建设性的对话，采取改善集聚体环境的具体措施，以便使各组成部分共同受益。

相反，如果从电子、汽车、化学工业等分类角度去考虑产业振兴与产业结构调整问题，则因给予与之相关的企业以减免税收、提供补助金等措施而导致利益分割。为此而进行的公共投资，对其他部门产生的溢出效应往往非常有限，而且容易造成不平等竞争而导致市场扭曲。为重点振兴所谓高技术产业和主导产业而制定的产业政策，要么导致区域产业结构雷同、缺乏特色，从而引发你死我活的价格战等低水平竞争的恶性循环，要么因过度的保护而削弱竞争力。总之，把政策重点放在特定产业或狭窄的领域，很容易扭曲竞争，而集聚的视角则把重点放在如何促进公平竞争上。

2.2.4 开发区与产业集聚

之所以把创建产业集聚作为今后开发区建设的目标来提出，主要基于以下观点：

第一，尽管各地方政府为开发区建设投入了巨大的财力、物力和人力，但全国的开发区发展却呈现出巨大的不平衡性。一般来说，沿海优于内陆，大城市圈内强于远离大城市辐射的边缘地区，原有产业基础坚实的区域好于基础薄弱区域。如上诸种现象反映全球化竞争条件下产业的区位是有规律的，应及早清醒地认识现在的开发区模式并不是适用于所有地区的万能药。

第二，开发区对区域经济的贡献，首先是通过引进企业、增加流量来实现的。由于对外开放空间局限的消除以及各级各类开发区遍及全中国，开发区的政策优势已大大减退，再也不会再有“只要筑起巢，凤凰就会不请自来”的局面。“七通一平”只不过是消除了区位的障碍，但并不意味着因此便创造了区位优势。

第三，在经济全球化条件下，产业集聚既是产业的竞争单位，又是有竞争力的区位环境。开发区建设的重点应从硬件建设转向产业集聚机制的建立上来。它将是囊括专门性基础设施建设、人才和熟练劳动力培养、产业组织建设、生活环境建设，创业支持体系建设等一系列内容的系统工程，需要开发区和其所在城市及腹地区域的联动及相互间合理的职能分工与合作。开发区管理委员会的行政、管理职能也应加以重新界定。

第四，目前中国大多数开发区走的是一种“外部依赖型”区域开发模式，引进的主要是生产职能，而且是跨国公司企业内分工体系中低附加价值标准化产品的批量生产厂，形成高层次的企业内国际分工和区域间分工、低层次当地关联的一种“分工厂经济”（branch-plant economies），导致对外贸易额、总产值与对当地经济的贡献不成比例。

以开发区为核心来创建产业集聚，就意味着建立区域产业体系、产业的当地网络和区域植根性，从而培育依靠区域特有的“产业氛围”自律发展的能力。为

此，已建立起一定产业基础、形成集聚雏形的开发区，在引进内、外资时要以弥补集聚缺陷和增强集聚为目的；而产业基础弱、尚未形成明确的产业方向的区域，首先要充分挖掘区域潜力，培养和增强当地企业的力量，以便尽早形成区域特色产业，并在此基础上从域外集中引进与之相关的企业以形成产业集聚。

3.3 开发区重建理论依据：产业集聚及其功能

3.3.1 产业集聚及其特征

产业集聚是指特定领域内的关联企业、专业化供给企业、服务供应者、关联机构（大学、业界团体等）集中于特定的地理区域，相互间既竞争又协作的一种状态。为便于理解产业集聚的内涵，我们先考察一下世界上有代表性的产业集聚。

位于美国加利福尼亚州圣弗兰西斯科以南海岸地带的硅谷，是半导体、计算机软硬件、通信产业的高度集中区，号称世界数码资本集聚地。除闻名全球的大企业外，还云集着众多的风险企业群。以圣塔克拉拉郡为中心的四个郡内，从事高新技术关联产业的企业数量多达 12000 多家。¹ 在那里，新的构想能很快变成新的事业，企业间展开激烈竞争，创业和失败层出不穷，无数的“野心家”实现了“美国梦”，失败者也有机会卷土重来。它像一个巨大的磁场，吸引着世界的人才和资本。硅谷引领着世界信息产业，同时也改变着人们的生活和生产方式。

意大利的科摩，位于米兰北部美丽的科摩湖畔，这里是以绢为主要纤维原料的领带、丝巾、女装的一大产地，诸多世界著名服装品牌的生产基地。为数众多的企业分别承担着款式设计、印花、染色、加工、缝制、流通等领域的职能，以分工协作的方式生产出斐然世界的品牌产品。1996 年企业数量多达 2614 家。

日本的大田区位于东京都城南区，集中了近 1 万家机械金属工业关联企业，从事着金属、塑料等材料的加工。区内蓄积着极为多样化和高度化的技术，既有批量定制加工部件的企业，也有受大企业委托生产试制品和少量部件的企业。区内密集的企业之间开展广泛而密切的专业化协作，并作为一个巨大的系统支撑着日本机械工业的技术基础。

总结起来，产业集聚有以下两个方面的突出特征：一是空间区位形态，即各

¹ 其中，从事计算机、半导体、通信设备等高技术产品及其部件制造业的企业近 3900 家，流通业的 3900 多家，计算机软件、研究开发、工程服务的企业近 4500 家。

构成部分在地理上高度集中，尤以中小企业的集中为特征（参看表1）；二是各利益主体之间形成相互关联、互相竞争与合作的关系。每个主体拿出自己的优势资源，与其他企业的优势资源相结合，并作为产业整体来参与竞争。乍看起来，企业似乎是以独立的个体形式在世界市场中竞争，但这些企业并不仅仅靠自己的竞争力，它的背后有产业集聚的竞争优势作为支撑。

表1 东京大田区的工厂及其规模结构

职工人数	工厂数量	构成比 (%)
1-3人	3777	47.2
4-9人	2416	33.7
10-19人	724	10.1
20-29人	348	4.9
30-99人	229	3.2
100-299人	62	0.7
300人以上	14	0.2
合计	7160	100

资料：大田区《工业统计》1993年。

3.3.2 产业集聚的构成要素

无论是何种形态的产业集聚，大体由以下几个基本部分所组成。

- 生产最终产品或服务的企业
- 提供高度专业化的投入资源、部件、设备、服务的业者
- 金融机构
- 属于关联产业的企业

除此之外，先进的产业集聚常常包括属于下游产业（流通渠道、客户）的企业，生产互补产品的厂家，专用的基础设施的供应者，专门的培训、教育、信息、研究、技术支持的政府和其他机构（如大学、智囊团、职业训练机构等），制定各种产业规格的团体等。另外，在众多的产业集聚中都有业界团体及其他支援集聚体内成员的民间机构。

要想立足于产业集聚考虑区域开发与振兴政策，首先要从纷繁的区域经济大体系中确定产业集聚的构成要素。辨别构成要素的方法大体分为三大步骤：第一步要判别属于同一集聚体的产业和企业，为此先要确认是否有大企业或类似企业的集中状况；从垂直方向上看，哪些企业和机构有上下游关联；从水平方向上看，

是否存在利用同一流通渠道或生产互补性产品或服务的产业；从供给的角度看，是否存在使用类似专业化投入资源和技术的企业。第二步要寻找为该产业和组成企业提供专门化的熟练劳动力、技术、信息、资本，基础设施的机构和集聚体构成成员企业参加的团体。第三步要确定对各成员产生重大影响的政府部门及其它监督机构。图1表示的是意大利的制鞋、时装产业集聚的构成。

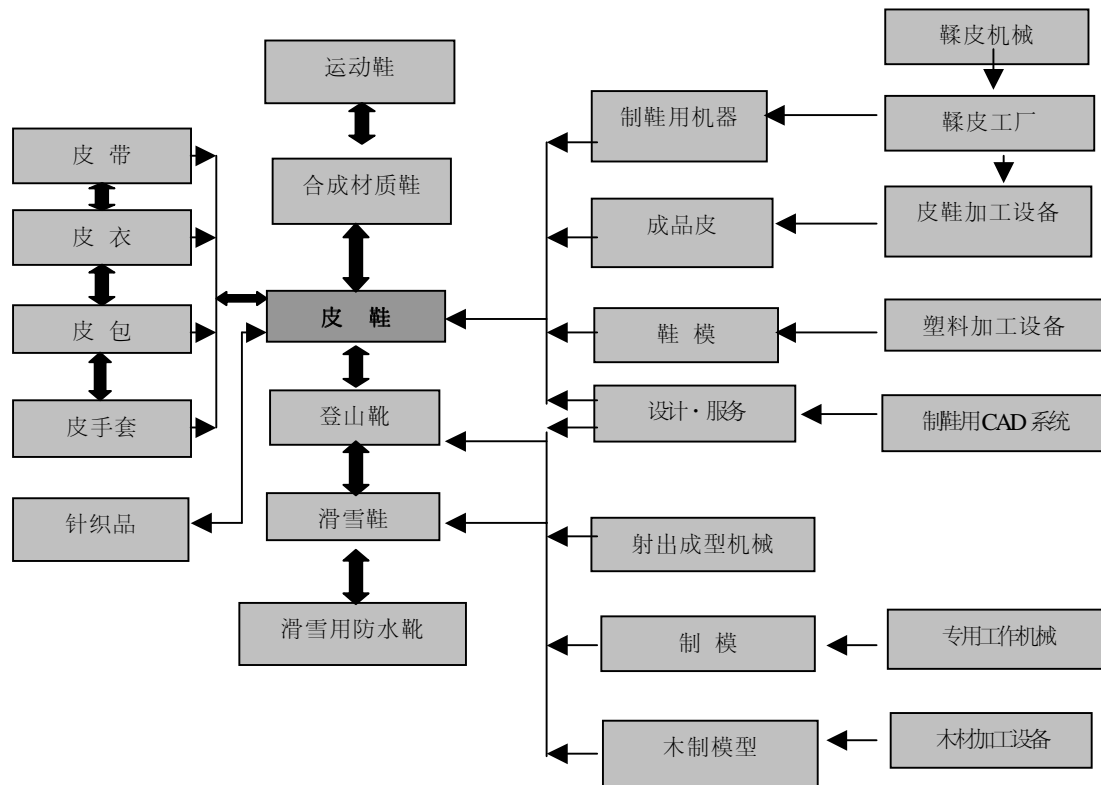


图1 意大利的制鞋·时装产业集聚

资料来源：竹内弘高译、迈克尔·E.波特著《竞争论II》第72页，日本钻石出版社，1999年。

3.3.3 产业集聚的效应

区域产业发展与繁荣的根本保障，在于促进该区域企业和产业保持超越其他区域的竞争力。竞争力产生的源泉，则在于高的生产率、不断的创新和新事业的辈出。产业集聚主要通过以下作用机制来提高企业和产业的竞争力。

(1) 效率机制

① 易于获取高度专门化的投入资源

如前所述，产业集聚由生产、技术、信息、研究、流通等诸多方面相互关联的企业和机构所组成，集聚体内部易于形成各种专业性很高的投入要素。集聚体内成员可就近获取所需的高度专门化的部件、机械设备、商务服务、人才等投入资源，从而节约交易费用（包括寻找费用）。如果没有集聚，企业的投入资源只能以较高的成本从外部补充。

从物流角度看，从当地获取必要的部件，可把库存控制到最小限度，从而降低运输费用和由延迟引起的损失。在当地开展筹供活动，相互之间可以以较低的费用保持频繁的交流，可适应环境的变化或计划的变更而及时进行补充、调整、补缺、维修等。

对供给企业来说，因产业集聚体内部存在多个客户而容易发现市场机会。越是发达的产业集聚，所拥有的关联产业越为广泛。这些关联产业又多使用类似的投入资源，为供给企业创造更多的商机。瞄准特定事业领域而诞生的高度专门化的企业，创造出更为专门化的供给资源。

在人力资源方面，产业集聚可谓是高度专门化人才的蓄积库，这种优势可使企业在短时间内、以较低的交涉费用找到适用的人力资源。另外，集聚体本身由于可提供充足的就业机会和发展机会，从而对域外相关人才产生磁场效应。

总之，产业集聚可以从供给和需求两方面促进高度专门化投入资源的形成。

②信息的积蓄与传递

产业集聚是接触的经济、交流的经济。每个企业都是通过与外部机构之间的大量接触而获取关于本公司及其所属产业的信息。竞争对手越多，获取的信息也愈多。市场和技术方面的专业信息大量地存储在集聚内的企业和相关机构内。产业集聚内成员就能经常接触这些信息，且不需过多的费用。距离上的接近、频繁的直接接触、通过供给等形式发生的合作，由各种渠道相连的地缘关系等诸多因素，促进着集聚体内各成员之间的信息流动，从而促使企业对变化着的环境尽早作出有效反应。

③互补性

在集聚体内，分属不同行业的产品及服务之间常常相互依赖、相互加强，有

着很强的互补性。² 任何一个产业都是一个系统，如果系统内更多的要素区位于同一个区域，因有共同的目标而对影响系统效率的各个要素环节进行改善、调整，化解难题、修补缺陷，从而可以使系统的运行质量更高。

在市场营销方面，也存在互补性。同处一个区域的关联企业和关联产业的集团有条件开展共同的营销，如统一召开招商、商品展览会、博览会等营销活动，也可办业界杂志，组织市场开拓团等。这些活动又带有很强的宣传与广告效应（低费用、高效率），有助于扩大产业集聚的域内外影响。³

④大量的公共财及准公共财的享用

产业集聚可以以低廉的价格（有时是无偿的）向成员提供各种公共财（服务或设施）、准公共财。如果企业能够雇用经集聚体内的培训机构培训的劳动力，即可节省内部培训费用。其它专门化的基础设施、当地机构专家的咨询，也可以以低成本享用。集聚体内积蓄的信息也相当于准公共财。而集聚体外的企业要享用此类服务和设施，则需要支付昂贵的费用。比起经济学中提及的由政府机构提供的公共财（往往是很有限制的），产业集聚所提供的设施和服务所涉及的领域更为宽泛，而且提供者既有政府也有民间机构，更为多元化。

反过来，当政府机构、业界团体和民间机构清楚地感到区域内成员对某种设施、服务，支持有较多的需求，并且确信由此可产生较强的溢出效应时，也容易作出相应的投资决策。如产业集聚可以从需求和供给两个方面，促进各种培训中心、研究实验设施、业界报刊、规格团体、品质管理中心等机构或服务的成立。

（2）创新机制——巨型实验室

创新是区域产业保持竞争力、持续繁荣的根本保障。产业集聚所具有的独特功能使集聚体内部创新成为可能，而且使创新的速度加快。从某种意义上讲，产业集聚本身就是一个创新体系。

² 最简单的例子是旅游业，吸引游客的因素不仅仅是名胜古迹等单一的旅游资源。若没有亲切的服务、舒适的饭店设施、美味的餐饮（业）、物美价廉的礼品店（购物）、便利的交通（包括机场）等相应产业的支援，或其中的哪一个环节存在问题，都会影响到整个旅游业。

³ 如在时装方面，意大利的皮革制品（鞋、皮包）、服装、服饰等产品在世界上拥有极高的声誉，意大利的企业由此而受惠。可以说，意大利的声誉本身无形中成为置身于相关企业公共财富。

- 第一，集聚体内企业可快速而准确地捕捉客户或消费者的最新需求动态。⁴
- 第二，集聚体内企业接触新的技术、新的部件、新的设备、新的服务、新的营销方式的机会多，可敏感地捕捉新的市场机会。相反，区位孤立的企业要想获取这些信息则需要支付昂贵的费用。
- 第三，产业集聚在速度、能力和灵活性方面推动着创新行为。在速度方面，不管创新属于新的产品线、新的工艺，还是新的物流模式，如果身在集聚体内，企业可以从周边的专业化企业那里迅速筹供到创新所需要的新的部件、服务、机械及其他要素。另外，创新所需要的互补性也通过周围成员的参与而实现。在费用方面，集聚体内企业可以以较低的费用进行关于新产品、新工艺，新服务的各种实验。相反，对创新所需要的各种要素要从域外筹供的企业来说，为签订合同、遵守交货日期、确保关联技术和服务的提供者、协调具有互补关系的机构等，却要投入大量的时间和精力。
- 第四，相互竞争企业在地理上的集中，刺激企业不懈地致力于创新。任何一个竞争对手的创新都会给其他企业产生压力。由于各企业基础条件类似（职工工资、水、电价格等），若想在竞争中处于领先地位，只能依赖于旨在差别化的创新，创新便在集聚体内的这种机制下得以迅速扩散。

（3）创业机制——区域孵化器

创业是区域产业保持活力的重要保障。创业在产业集聚中发生的比率要远远高于孤立的区位。主要的理由有以下几点：

- 第一，产业集聚内蕴藏着丰富的市场机会的信息，诱发新企业、新事业的诞生。身处产业集聚，容易发觉产品、服务、供给业者的缺陷或不足，由此萌生新的构想或新的概念。
- 第二，产业集聚本身就是潜在的市场，且可为创业者提供广泛的支持，所以

⁴ 如置身于硅谷计算机行业的企业，对世界计算机行业的动向和消费者需求的最新动态的把握，远远快于其他地区的企业，而且是最准确的。这是其他区域企业无法比拟的。

创业容易发生在当地。对于只有构想和新的事业概念的新的市场参与者，集聚体内高度专业化的关联企业和机构可以高致和低费用向其提供人才、技术、资金、设备、部件、经营诀窍等必要的投入资源，使创业容易进行，即产业集聚内部的参入壁垒低。同时，由于产业集聚容易形成专门化资产的市场，故退出壁垒也低。

第三，在集聚体内部，脱离母体而独立（spin off）的现象相当普遍。在意大利和硅谷，发现新的市场机会后脱离原来的企业而独立的事例层出不穷。由于大多数的创业是以弥补集聚体内欠缺的形式，或以差别化的形式开辟新的产品或服务领域，所以，创业起着加强产业集聚整体实力的作用。

第四，产业集聚对域外投资者产生磁场效应。产业集聚的低进入壁垒、高生产性预期对域外企业家有吸引力，促使他们到此实现创业的梦想。同样，产业集聚的存在也吸引着外国的投资者。由于集聚体内持续发生创业和创新，产业集聚的广度与深度不断扩展，且进、退壁垒低，企业的参入与退出普遍，竞争变得日趋激烈，在竞争中生存下来的企业比起集聚外的竞争对手企业处于有利位置。

3.3.4 产业集聚的形成基础

(1) 地理集中

虽然高速交通体系的建立和各种形式的电子通信的使用，大大缩短了时间距离，降低了要素流动费用，但移动费用依然存在，而且不能格式化的很多信息仍然无法真正与人分离。尤其当一个主体同时与众多的主体发生联系时，相互之间的距离显得格外重要。各种要素的全球筹供、信息在全球范围内的迅速交流只是缓和了远隔地在竞争上所处的不利因素，但并未由此而产生竞争优势。

产业集聚对于竞争所产生的三大影响，无论是哪个方面均高度依赖于人与人之间的交流、以面对面的方式（face to face）所进行的沟通、个人与团体通过网络所发生的相互作用。地理的集中是产业集聚形成的重要前提。

地理接近性有助于强化决定竞争优势的各种因素的影响及其相互作用性。如

果竞争对手、客户、供给企业相互接近，由于交易费用、调整费用低而有助于促进效率化和专门化。但更为重要的是，地理的集中对升级与创新的影响。地理上的相互接近，有利于信息的集中化、创造和流动。离得近，能使企业时时刻刻强烈地感受到竞争的压力，会意识到紧跟着提高的重要性，企业的行动富有活力，创新会以极快的速度扩散。

(2) 柔性分工体系

地理集中是产业集聚形成的必要条件，但不是充分条件。如果每个企业把所有直接部门（生产职能）、间接部门（管理、研究与开发、物流、营销、宣传等职能）甚至社会职能都包罗在企业内部，就会因投入过大、各部门不能形成规模效益而在竞争中处于不利地位，也难以形成企业独有的核心资源。因此，要抛弃劣势、弱势领域，进军优势、强势领域，培育独特的核心经营资源。

建立灵活地运用外部资源的体制，这对中小企业尤为重要。当相互关联的各企业拿出具有竞争力的专门资源优势互补时，区域的社会分工体系才能真正建立起来，依赖于这一分工体系的区域产业竞争力才会大大加强。表 2 是典型产业集聚中各成员的专业化分工状况。

表 2 日本大田区机械加工企业的机能分工体系

企业类型	工厂	
	数量	构成比
机械厂家	318	10.5
重装备型		
制罐、焊接	86	2.8
钣金	280	9.2
冲压	246	8.1
铸造	74	2.4
锻造	19	0.6
热处理	15	0.5
喷漆	63	2.1
电镀	88	2.9
机械加工型		
切削	1110	36.7
模具、治工具	239	7.9

周边机能		
塑料成型	148	4.9
印刷电路板	4	0.1
委托加工组装	60	2.0
机械要素	69	2.3
原材料关联行业	85	2.8
其他机械金属加工工业	125	4.1
合 计	3029	100.0

资料来源：伊藤正昭《地域产业论》第91页。2000年4月。原数据来自1985年对大田区9075家企业所进行的问卷调查资料。有效回答为3575（36.8%），表中统计的是其中的机械金属工业企业。

（3）开放的社会风土

产业集聚的竞争优势有很多部分要依赖于①个人、企业、政府、各种机构相互间信息的自由流动和共享；②带来附加价值的交换与交易的发现；③不同组织间计划的调整和相互协作的意愿；④对改善和提高整体的强烈意识。从某种意义上讲，产业集聚是融于巨大的社会系统中的一种经济网络。产业集聚能否正常运转并保持良好的竞争力，在很大程度上取决于各成员是否明确地认识并关心各项关系的构筑。产业集聚的形成需要有相应的社会构造基础，其要点概括起来大体如下：

- 域内外要素可自由流动的开放的社会风土；
- 官、产、学连动、协作的社会纽带、运作体系；
- 鼓励创业、竞争、合作的社会环境；
- 产业界成员间相互依存、相互信赖的一体感；
- 超越单独、狭小的单位或部门的共同体意识与市民的责任感。

产业集聚所依存的社会网络关系应不同于传统的企业间或各种机构与企业间的正式的关系（如靠资本连结起来的集团等）或等级关系，而是一种在相互独立的、平等的基础上建立进来的柔性的、灵活的关系。这种社会网络关系会成为产业集聚的社会资本，并有助于提高区域产业的整体效率，促进持续的创新和创业。

3.4 江苏开发区的发展及存在的问题

江苏是中国兴办开发区时间较早，发展迅速，整体规模较大，成绩卓越的省份之一。目前，全省共有国家级、省级各类开发区80个。江苏开发区的设置与建设与中国的对外开放、空间战略布置步调相一致，大体经历了起步探索阶段

(1984-1991年)和迅速发展阶段(1992年迄今)。各级各类开发区设立经过参照表3。

经过十几年的建设,江苏开发区已形成较大的整体规模,成为全国对外开放区域范围较广、开发形式较多、规模较大、效益较好的省份之一。

表3 江苏对外开放格局

年份	对外开放形式	相应区域	备注
1978年	对外开放口岸	连云港、南通港、张家港、南京港	全国10个
1984年	沿海港口城市对外开放	南通、连云港、	全国14个 (天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海)
1985年	沿海经济开放区	苏州、无锡、常州三市及所辖12个县市	珠江三角洲 长江三角洲 山东半岛
1988年	对外开放区域	南京、泰州、镇江、扬州、盐城市及28个县(市)	江苏9个省辖市及40个县(市)对外开放,对外开放面积占全省的60%,人口占全省64%,经济总量占全省的80%以上。
1992年	批准昆山为国家经济技术开发区	昆山	原为自费开发区
1992年	高新技术产业开发区	南京、苏州、无锡(含宜兴环保工业园)、常州	江苏省政府决定徐州、淮阴自费对外开放
		无锡太湖国家级旅游度假区	
		张家港保税区	
1994年	批准中新两国合作开发苏州工业园区	苏州工业园区	
1997年	批准苏州高新技术产业开发区成为我国第一批向APEC成员特别开放的科技工业园	苏州高新技术产业开发区	科技工业园
2000年	出口加工区	苏州、昆山	迎接WTO、促进出口 全国15个

资料来源:调查团根据各种资料整理。

3.4.1 发展特点

(1) 开发区数量多,类型多样

目前,江苏省级以上开发区共有80个,其中,国家级开发区有11个,省级开发区有69个。这些开发区类型丰富,有7种类型国家级开发区和四种类型省级

开发区，江苏已成为全国除经济特区以外对外开放区域范围最广，开放形式最多的省份之一，形成由沿海开放地区和苏州工业园区—出口加工区—保税区—经济技术开发区—、高新技术开发区、国家级旅游度假区—省级各类开发区等组成的全方位、多层次、有重点的对外开放格局。

上述事实反映了江苏在对外开放中所具有的优越的区位优势、资源的多样性以及全省上下对经济发展尤其是外向型经济发展的强烈愿望和抓住机遇、乘势而上的开拓精神。⁵

(2) 对全省外向型经济发展作出重大贡献

经过十几年的开发建设，江苏开发区对全省经济发展作出了重大贡献，成为江苏经济的重要增长点。开发区的地位与作用突出表现在以下几方面。

① 吸引外资的据点

截至 1998 年底，全省开发区累计批准外商投资企业 5540 家，合同利用外资 304.8 亿美元，外商实际出资 153 亿美元，占全省总数的比重分别为 15.3%、44.9%、48.5%。而在 1993 年，开发区的上述比率占全省的比率为 11.1%、28.1%、26.6%，在 5 年间分别增加 4.2 个、16.8 个和 21.9 个百分点。1999 年，全省开发区合同利用外资 43 亿美元，占全省利用外资的 61.6%。⁶ 可见，90 年代以来引进的外资绝大多数集中在开发区。

表 4 江苏开发区利用外资状况

	1998 年累计		1998 年当年	
		占全省比重		占全省比重
累计批准外商投资企业	5540 家	15.3%	557 家	30.6%
合同利用外资	304.8 亿美元	44.9%	46.3 亿元	61.2%
外商实际出资	153 亿美元	48.5%	45.2 亿元	67.9%

资料来源：根据《江苏五十年》第 144-145 页资料整理。

⁵ 江苏兴办开发区抓住了三次大的发展机遇：第一次是 1984 年中央决定进一步对外开放 14 个沿海港口城市，江苏积极争取南通、连云港两个港口城市的对外开放，并抓紧规划，当年底报请国务院批准两市建立经济技术开发区。第二次是 1990 年 4 月中央批准上海浦东开发开放，苏南地区抓住全国对外开放重心向以上海为中心的长江三角洲转移的机遇，按照省政府提出的战略部署，积极呼应浦东开发，主动接受浦东辐射，开发兴办开发区。第三次是 1992 年春邓小平南巡讲话和十四大召开后掀起的新的对外开放高潮，江苏沿江两岸经济基础较强、条件较好的市县都积极行动，兴办了一大批自费开发区。

⁶ 《江苏五十年》第 144-145 页，1999 年，统计出版社。

②对外贸易基地

1998年,全省开发区企业当年自营进出口总额102.3亿美元,其中出口53.4亿美元,进口48.9亿美元,与1994年相比,分别增加5.6倍、4.9倍、6.5倍,平均每年增长60.0%、30.5%和54.3%。其中,开发区外商投资企业进口40.2亿美元、出口47.7亿美元,分别占开发区进出口总额的82.4%和89.3%,分别占全省外商投资企业进出口总额的60.8%和52.5%。毫无疑问,开发区及其内部外商投资企业成为带动全省对外贸易发展的牵动力。⁷

表5 1998年全省开发区对外贸易总额及在全省地位

	1998年对外贸易(亿美元)					
	进出口总额	全省比率	出口	全省比率	进口	全省比率
全省开发区	102.3	38.6%	53.4	30.5%	48.9	54.3%
其中,外商投资企业 (占开发区比重)			47.7 (89.3%)	52.5%	40.2 (82.4%)	60.8%

资料来源:同上。

③对就业的贡献

因投资于开发区的外商企业从事资本密集型生产,故对就业的贡献相对较低。尽管如此,截至1998年底,全省开发区企业从业人员总数达79.8万人,比上年增长20.7%,为扩大社会就业发挥了积极作用。

(3) 创建了一批全国一流、国际上有知名度的开发区

首先,从全国52个国家级高新技术开发区(不包括杨凌)情况看,1998年高新技术企业实现工业总产值前10名的依次有北京、上海、深圳、青岛、绵阳、苏州、南京、天津、无锡、长春;完成出口总额前10名的的有无锡、上海、苏州、深圳、北京、天津、中山、石家庄、厦门、惠州;实现技工贸总收入前10名的依次有北京、上海、深圳、青岛、苏州、天津、南京、无锡、西安、绵阳;人均实现工业产值前10名的依次是深圳、杭州、无锡、青岛、南京、佛山、上海、绵阳、福州、郑州。也就是说,从经济总量、外向型经济、产出效率等一系列指标来说,

⁷ 资料同上。

江苏的苏州、无锡、南京高新技术产业开发区都名列前茅。江苏就占了3个。⁸

从全国32个国家级经济技术开发区的情况看,1998年国内生产总值在50亿元以上的共有10个(依次为天津、大连、广州、福州、昆山、长春、宁波、青岛、苏州、上海金桥),昆山和苏州榜上有名;当年出口总额昆山居全国第三位,仅次于天津和大连;截至1998年,累计外商实际投入资金前10位中江苏有3个(按金额依次有:天津、大连、苏州、上海、广州、昆山、武汉、宁波、福州、南通);按1998年当年外商实际投资额来看,苏州、昆山、南通分别位居全国第一、第四和第十位;1998年,工业增加值前10名中苏州和昆山分别位居第二、第七位(依次有天津、苏州、大连、惠州、沈阳、广州、昆山、广州、哈尔滨、杭州)。⁹

无锡经济技术开发区和苏州工业园区1996年被英国“企业测位”评定为第一、第二位。¹⁰1997年,在由《经济日报》等国内新闻单位对我国100多家国家级开发区进行综合测评中,苏州高新技术产业开发区被评为第一名。昆山经济技术开发区作为县级市中所设的国家级开发区,其自费开放开发的先例、“亲商、富商”的精神与高效服务等,树立了著名的“昆山模式”。

(4) 高投入高产出区域

到1998年底,全省开发区已开发和正在开发的面积近300平方公里,累计投入基础设施建设资金344.9亿元。全省开发区平均每平方公里基础设施投入达1.4亿元。高投入带来高产出,1998年,全省各类开发区实现一、二、三产业业务总收入2157.6亿元,比1994年增加3.4倍。其中,开发区工业企业销售收入1523.1亿元,占全省国有及年销售收入500万元以上的非国有工业销售收入的20.7%。

⁸ 《中国工业发展报告2000》第339页,经济管理出版社,2000年。

⁹ 据《中国开发区导论》

¹⁰ 对包括日本、澳大利亚、新加坡、新西兰等国家和地区在内的亚太地区25个著名工业园区进行测评结果。

表 6 江苏开发区状况

	江苏省总计	其中国家级	
		数量	比重
累计开发面积	300 平方公里		
基础设施投入 (累积)	344.9 亿元	169.3 亿元	49.1%
累积批准进区各类企业 (1998 年末投资开业各类企业)	31057 家 (18119 家)	18946 家	61%
项目总投资	4005.7 亿元	2131.8 亿元	53.2%
实际到帐资金	1954.5 亿元	1050.5 亿元	53.7%

资料来源：据《江苏五十年》第 144 页资料

(5) 开发区发展不平衡

尽管开发区间优惠政策实质内容大体相似、起步时间相差不多（除国家级经济技术开发区连云港、南通），但因各开发区的区位条件、所依托的中心城市实力、腹地经济发育水平、当地政府投入等因素的影响，全省开发区间发展水平差异悬殊。随着抢先确立竞争优势的优良开发区步入良性循环，这一差距而有逐渐拉大的趋势。由于目前所掌握的数据非常有限，不能进行精密的分析，但据有关统计资料表明，1998 年全省开发区中，一、二、三产业业务总收入在 10 亿元以上的有 44 个，占开发区总数的 55.7%。南京、苏州、无锡、常州四个市的高新技术产业开发区和昆山经济技术开发区的业务总收入均在 100 亿元以上，5 个开发区业务总收入达 806 亿元，占全省开发区业务总收入的 37.4%，即占 1/3 强。以昆山经济技术开发区为例，至 2000 年 10 月底，累计引进 99.1 亿美元，接近全省的 1/5。

3. 4. 2 开发区建设存在的问题

经过十几年的开发与建设，江苏开发区已成为全省经济最富有生机的区域，在体制创新，外向型经济发展，产业结构升级，城市建设等诸多方面发挥了重要的带动、辐射、示范效应。但从全省产业结构的合理化和高度化，增强区域产业整体竞争力，带动地方产业发展、推动现代化城市建设等更高的要求来审视开发区这一特殊空间时，仍存在一系列需要认真探讨的问题。

(1) 作为产业空间存在的问题

① 广域上分散、重复投资

表7(附后)是按地区统计的江苏国家级和省级各类开发区的分布、批准年限及批准面积。从表中可看出,国家级经济技术开发区的设置注重了对外通道尤其是港口条件(南通、连云港),¹¹而国家级高新技术开发区则主要注重母城综合实力,尤其人才和科技力量因素,城市开发区的设置;而省级开发区的设置明显地表现出区域平均思想,即几乎所有的县及县级市都设置了开发区。而且,从各类开发区设置时间看,绝大多数开发区是在90年代初设立的,尤其省级开发区几乎都在1993年设置,在如此短的时间内批准超过国家级开发区数量的开发区,很难说进行了充分的可行性分析。相距不远的城市都设置有开发区,使原本带有区域倾斜的开发区失去了倾斜意义。

目前各类开发区都在发展外向型经济,即吸引外资、振兴出口。从近些年的情况看,世界资本市场上海外直接投资供给量除个别年份外大体保持一定的规模,而包括中国在内的发展中国家甚至美、日、欧洲发达国家也在致力于吸引外国直接投资,即总需求大大超过总供给,我们的开发区一方面与发达国家、发展中国家开展引资竞争,另一方面在国内又面临激烈的竞争。区位条件差异不甚大的省内相邻城市开发区间的引资竞争,常常引发各开发区土地价格、税收减免等优惠政策之战,导致资源浪费,收益下降。

应该对全省开发区的发展状况进行认真总结,按开发规模、水平、用地状况、未来潜力等诸项指标进行评定,并在此基础上予以调整。在调整开发区发展计划时,先明确全省空间战略,以此为依据调整开发区数量、规模和空间布局,并制定有时间序列的分阶段发展方案。

②规模过大、土地利用效率低

与国外的开发区相比,我国开发区普遍存在用地规模过大的问题。江苏全省80个省级以上开发区总批准面积多达557.07平方公里,平均每个开发区面积为6.96平方公里,若把市级、乡镇级开发区都加起来,则意味着占用了庞大的土地。国外的工业园地、科技园区规模一般都在1~3平方公里左右。在国外,土地是私有的,占用大片土地极为艰难,且成本昂贵;此外,具体开发多委托开发商来进

¹¹ 昆山的情况较为特殊,既无港口,又不是大城市,在没有任何“名分”的条件下,靠县政府的意志先行开发,达到了一定规模后其模式得到认可,并在开发区的进一步发展需要国家政策支持和提高对外影响时,提升为国家级开发区。

行，开发商不同于政府，必须从用地规模、价格、利用率（容积率、覆盖率）、引进潜力进行严格核算。据1999年日本区位中心统计，日本共有737个产业用地，总用地面积达73262公顷（相当于732平方公里），平均每个园地面积只有1平方公里。¹²

江苏人多地少，由于各类开发区多位于城市边缘地区，往往是高产良田或城市的蔬菜基地，土地的生产率较高。无节制地占用宝贵的耕地，片面强调庞大的规模和宏伟的景观，有的强调基础设施先行，急于平整土地、修筑高标准道路，不仅投资过大，使开发区负债经营，影响声誉，还造成土地闲置。

当前的任务是要预测全省未来产业发展所需要的总用地规模、土地供给潜力以及现有的土地利用状况、未来空间发展走向等因素，在此基础上调整开发区用地规模。

③ 产业缺乏特色、结构雷同

从全国高新技术开发区的情况看，产业结构雷同现象相当严重。¹³微电子和电子信息、光电子和光机电一体化技术、生物工程技术、新材料技术争相引进，发展成为国外高新技术产业的重要生产、制造、装配基地。近年来，生物制药也成为各高技术园区竞争建设的项目。¹⁴

结构雷同不仅表现在同一类型开发区内，而且不同类型开发区间也有相互融合的趋势。国家对开发区、高新技术开发区和保税区有过不同的定位。如经济技术开发区是坚持“三为主”方针，即“以利用外资为主，以发展工业为主，以出口创汇为主”，以建成外向型的工业区；高新技术产业开发区重点是依靠自身的力量，发展高新技术产业，逐步建成国家高新技术产业基地；保税区则重点是发展转口贸易、保税仓库和出口加工，其中，转口贸易和保税仓库是保税区的特有功能，而出口加工则是开发区的功能。然而，随着开发区种类和数量的不断增多，各开发区间的竞争日趋激烈。在引资竞争中，各开发区不仅在功能定位而且在优

¹² 统计的是都道府县、市町村、开发公社、地域振兴整备公团、住宅及城市整备公团、民间开发商等建设并正在招募中或预招募的主要产业团地，包括工业团地、流通团地、业务团地等。

¹³ 据全国52个高新区的分析，1997年有36个高新区处于前5位的产业均为电子信息、新材料、生物工程、新能源、光电一体化。29个高新区处于第一位的产业为电子信息产业。同时，产品结构也出现趋同现象。有26个高新区生产微机，有16个高新区生产电视机，而生产寻呼机、影碟机、手机的高新区分别为7家、5家和4家。

¹⁴ 顾朝林等著《中国高技术产业与园区》，第308页，中信出版社，1998年。

惠政策等方面，都出现了相互融合甚至趋同的趋势，各种开发区之间的界限日趋模糊。开发区向高新区方向迈进，高新区不断加大对外招商引资力度，¹⁵并致力于扩大出口，其外向型经济成份越来越高；保税区也在重点发展出口加工。¹⁶各类型开发区间职能的混淆又反过来加剧了结构的雷同。

④与当地关联薄弱，成为中国境内的“国际经济”空间

开发区同当地经济的脱节主要表现在以下几方面：第一，开发区内企业的决策主体来自外部，作为跨国公司企业内国际分工的一个组成部分，其战略、管理、筹供、价格制定、利润的分配均受设在母国的总部控制，很难保证与当地经济目标相一致；第二，开发区企业与当地企业间缺乏合理的分工与协作；第三，当地企业尤其域内中小型乡镇企业被排除在外。

我们在调研过程中发现，越是以出口为主，越是生产高新技术产品，越是外方出资高（尤其独资）的三资企业，与当地经济间关联越为薄弱。¹⁷

另外，对供应商的技术、交货期、产品规格及品质的要求越严格的高新技术企业，与当地企业间差距则越大。

域内的企业尤其中小企业和乡镇企业被游离于开发区外，也是使开发区经济与当地经济相脱节的因素之一。由于各类开发区一味地将目光转向外部（外资或域外的国内资本），以及域内企业进入开发区的高门槛等因素的制约，无形中削弱了外资与域内企业间的联系，在某种程度上也减少了域内企业接触现代化经营的机会。¹⁸

从内部因素来看，目前阻碍当地企业与外资企业间供应关系的除了技术水平外，还有国内的商业习惯不适应国际规则等原因。这些突出地表现在支付条件、

¹⁵ 1998年，全国国家级高新技术开发区的出口总额达706亿元，占高新区工业总产值的比重已达到16.3%，比1993年提高了9.4个百分点。其中，江苏的无锡该比重为63.5%，苏州新区为42.9%，常州也超过了20%。

¹⁶ 魏后凯“开发区发展现状与前景”，第343页，载于中国社会科学院工业经济研究所《中国工业发展报告2000》，经济管理出版社，2000年。

¹⁷ 外商对江苏的直接投资主要采取独资形式，外商独资企业合同利用外资和实际利用外资分别为40.5亿美元和29.8亿美元，分别占全省外商直接投资合同外资总额和实际利用外资总额的58.0%和44.9%。

¹⁸ 有很多开发区认为当地企业进入开发区不会增加区域总的税收收入，只有外部企业的进入才会增加总投资和税收收入；即使域内企业进区，也不能享受开发区对外资企业提供的减免各项收费等优惠；由于开发区的土地价格较高，很多中小型企业难以承受这一成本；市区内的企业也被认为技术水平低、有带来污染的疑虑等也不受欢迎。

对交货期的理解，品质管理等方面。¹⁹

⑤ 缺乏必要的、高致的企业服务业

在中国，企业服务业的发育原来就很不充分，开发区又多设在离母城有一定距离的独立的空間上，享受母城那一点服务很不方便。再加上中国开发区注重生产性项目的引进，对服务业领域外资有诸多限制，无法形成与开发区发展水平和发展要求相符合的高度的企业服务业，从而影响开发区内企业的整体效率。²⁰在调研过程中，有很多外商投资企业对于物流的效率及成本、通关、维修服务、测试服务等提出了进一步改善的要求。²¹

上述问题的存在也可能与开发区的发展历史短、尚处于起步阶段有关，而这些问题产生也与开发区的模式有关。

(2) 作为城市空间存在的问题

除了大规模开发的上海浦东和苏州工业园区等极少数开发区是作为具备综合性职能的城市空间规划外，绝大多数开发区始终是作为招商引资的空间来设置和建设的。注重工业项目的引进，为此集中投入资金用于建设道路、港口、电力、自来水、通信等必要的基础设施。

但最近很多开发区出现了新的趋势，表现为区内现代化住宅小区、花园别墅拔地而起，开设大型超市、各种大规模专业性市场，成为市区内大学的新校区等，开始向新城区发展。开发区从单纯的工业空间向综合性的城市空间发展，其主要

¹⁹ 从支付条件方面，一是中国企业要求的价格低（如家用电器用部件，由于中国企业目前陷入价格战，比起部件性能和品质，更重视低价格）；二是支付方式，要求先供货，后支付；三是支付时间，一般要求6个月，而外方希望不超过3个月。在物流方面，跨国公司一般采用JUST IN TIME方式（即以零库存为目标，即在必要的时候把必要的物品按必要的量送到），交货早了会增加仓库成本，晚了会影响进度。国内企业对这一方式适应很不充分。

²⁰ 中国的专业性服务业有两个明显的特征：一是，一般说来，中国政府在外资准入方面对服务业的保护要比对其他行业的保护更强一些；二是，在允许外资企业进入的范围方面，同进入其它行业的外资集团相比，进入服务业的外资企业更多地受到中国有限的人力资源的限制。

²¹ 如维修业，外商投资企业的设备、生产线出现故障，不得不依赖于母公司或由母公司再委托其他厂商来解决，尽管目前交通条件大为改善，但最快也需要一周的时间。如通关，苏州工业园区内的一家日资企业负责人说，在日本通关只需要一天时间，而中国通常需要5天，最快的也需要2-3天时间，时间成为重要竞争因素。如测试，对于半导体、集成电路的生产来说，从开发、制造到使用都离不开对其性能、精密度和安全性的测试，再加上其设备极其昂贵，一旦出现故障有时维修费超过一辆轿车的价格，为防患未然，需要就近提供经常性的维护服务。目前，虽然制造半导体的厂商不少，但能够提供最尖端的测试设备和测试服务的企业全球范围内也只有极少数几家，而其设备的制造受规模经济、生命周期、技术等因素的限制不可能广泛地分散。而目前中国不允许在国内没有生产测试设备的外国企业提供测试服务，问题在于与半导体生产不可分的环节受阻会影响到半导体生产厂商的投资决策。

动机可归纳为以下几点。

第一， 区位原因。早期的开发区选址受经济特区的影响，多设置在远离老城区的地区呈“孤岛”状，各项建设都要从零开始，投资巨大。后来的开发区区位向远郊乃至城市边缘地带转移。为解决员工通勤、获得老城区各项服务而不得不支付大量的移动费用，就算得到其功能和效用也不能令人满意。为解决上述问题，开发区开始兴建供区内员工居住的住宅以及与之配套的商业设施、医院和学校等，并兴建银行、海关、邮电、通讯、宾馆、饭店等设施，初具城市形态。

第二， 城市扩张的需要。受中国城市发展方针的影响，大中城市长期处于控制发展的状态。开发区的设置成为打破这种城市发展约束的契机。²²尤其江苏省的很多城市又面临保护历史文化古城，更新和改造旧城的艰巨任务，开发区成为缓解老城负着，建设现代化城市的空间。

第三， 积累财源的途径。大多数开发区得不到上级政府的资金支持，所需开发资金主要靠当地政府行政拨款、银行贷款和土地出让金。其中土地开发收入对于开发区来讲是一个非常可观的收入。另一方面，仅靠招商引资在短期内填不满如此宽阔的空间。而开发区廉价的土地、良好的环境却引起了众多房地产商的注意，恰好又遇到国内住宅制度改革，为房地产开发提供了绝好的机会。比起招商引资，房地产开发因投入少、见效快而成为积累开发资金的有效手段。房地产热大大促进了开发区新城化的进程。

第四， 竞争优势的进化。围绕着招商引资开展的竞争因素从基础设施为代表的硬件环境水平向综合的城市环境方向演化，能否提供功能更强、更综合、更便利的服务以及更优美的环境成为越来越重要的竞争因素。

把开发区建设成为新城时，同时也面临着很多问题，需要引起足够的重视并及时采取有效措施加以解决。

首先，把开发区作为新区建设，需要有职、权、责明确的行政体系，而开发区管理委员会作为市政府的派出机构并非一级政府，主要职权范围相对集中于项

²² 顾朝林等著《中国高技术产业与园区》，第11页。

目建设，不具有相应的社会职能，基本上不承担当地社会事务。

其次，大多数开发区是作为工业区来规划的，而不是作为城市来规划。需要及早制定城市规划，严格按照规划建设。新城要有明确的概念，在景观上既要体现现代化城市特色，又要考虑与古城风貌的整合；在功能上要与老城有合理的分工，相辅相成。

再次，既然要建设成新城，就应启动土地市场，使土地成为新城功能区形成的重要调解机制。大片工业用地外的土地在出让上适于采取招标、拍卖形式，让开发区的土地得到充分利用，创造高的使用价值。只有这样，国家作为土地所有者的利益才会得到保障，开发区才可以获得更多的滚动开发资金。²³

(3) 开发模式与管理体制问题

开发区各种问题的出现，一方面与开发区作为前所未有的新生事物其发展历史还很短暂有关，另一方面和其开发模式和管理体制有密切关系。

从开发模式上看，全国各级各类开发区的模式大同小异。首先划定一块特定的区域（往往是市郊），依靠公共投资集中改善基础设施，并对外部企业给予特殊的优惠政策，以创造出优于其他地区的良好的投资环境，大力引进国外资本、先进技术，发展出口指向型产业和高新技术产业。基础设施建设状况、引进的外资数量与规模、出口总额等成为评价开发区业绩的最关键指标。在这样的模式下，开发区最关心的事项及由此产生的问题可整理如下：

- 开发财源：一是靠所在政府财政拨款。二是来自土地开发收入。由于财政拨款能力有限，更侧重于土地开发收入，由此导致了开发区实际面积不断扩大，大大超出了国家或省有关部门规定的规划面积；²⁴
- 重视新增流量，轻视存量：关心的是每年要引进的项目数量和引资规模，主要精力投入于招商引资上，对开发区内部构造的改善重视不够；
- 重外轻内：招商引资的目光始终是境外和域外企业。当地的乡镇企业普遍

²³ 如果开发区的面积仅仅为1-3平方公里，并作为单纯的工业用地来建设，无需启动土地市场。但如果开发区面积超过10平方公里，并作为新城来建设，有必要建立土地市场，而不是象现在那样，采取协议定价为主的方式。目前，有很多开发区的土地出让价格没有多大变动幅度，未能充分体现巨大的基础设施开发价值。由于土地价格机制未发挥作用，有些开发区出现企业、房地产商强先占据好地段的倾向，致使项目沿主要街道延伸、中间土地空置，阻碍开发区的连片推进。

²⁴ 一是各级政府给予开发区新的土地指标；二是开发区政策适用区在扩大（如一区多国，政策区域等）。

被认为是技术水平低、产品结构落后而被排除在外；开发区在推动当地企业现代化、培育中小企业等方面的作为有限；

■ 重高轻低、重大轻小：招商引资瞄准高新技术（按标准产业分类划分），不仅与当地经济积累距离大，而且目标行业之间往往又缺乏技术关联、上下游关联的供应关联，致使开发区内的各成员成为相互间没有关联的独立个体，开发区成为“借场”和“飞地”；

■ 所提供的基础设施、要素和优惠政策大同小异，与开发区产业目标不相适应。如电子电气工业相对集中的开发区，以污染环境和影响开发区形象为由，拒绝该产业不可缺少的电镀企业；服装制造业集中度较高的开发区内没有培训、训练中心（包括CAD裁剪课程）；对水质的纯净度要求很高，且大量使用水的食品制造业集中的开发区，却没有在供应特殊水质上采取任何措施；物流的效率和成本居高不下等。²⁵ 总之，尚缺乏提供专门化和高度化的要素和服务来增强投资环境魅力的差别化竞争战略。

从管理体制上看，在开发区设立早期，中国的行政管理效率还很低，设置相对独立的行政管理体系是必要的和有效的。²⁶但经过数年、十几年的建设，开发区取得巨大成就并在各自所在城市中地位越来越高的现实情况下，原来的管理体制和管理方式是否有效，则需要深入探讨。需要反思的有以下几点：

■ 在那些开发区所占份额很高的市（县）继续保持开发区独立的、分割的行政是否合理？²⁷

■ 开发区管委会政企不分的管理方式对于提高服务水平是否有利？²⁸

²⁵ 中国的航空运输客货运不分，致使那些产品生命周期短、对航空运输依赖度高的高新技术企业不得不承担昂贵的运输费用。虽然这一问题并非靠开发区的力量解决，但至少作为改善投资环境的共同措施来从更大的区域范围内加以推动。

²⁶ 开发区管理委员会是所在市政府的派出机构，基本上行使市政府一级的管理权限，其职能一般包括：编制开发区的总体规划和社会发展规划，经批准后组织实施；依据国家的法律、法规，制定开发区的各项行政管理规定；管理开发区内的土地和各项基础设施、公共设施；按规定权限审批或审核开发区内的投资项目；依法管理开发区的财政、税收、劳动人事和工商行政；管理开发区的进出口业务；处理开发区的涉外业务；兴办和管理开发区的教育科技、文化、卫生、体育和其他事业；对开发区内的企业、事业单位进行指导和监督；监督、管理市政府各部门设在开发区的分支机构的工作；市人民政府授予的其他职权。但具体职能及权限因区而异。

²⁷ 如昆山，2000年全市财政收入的50%、税收的60%、工业销售的70%、投资的80%、进出口总额的90%，来自设在各开发区的外资企业。再如苏州，1999年苏州新区工业销售收入、出口创汇、财政收入占全市比重分别达55%、50%和36%。

²⁸ 有很多开发区管委会不仅行使审批、规划等行政职权，同时还负责资金筹措、开发建设等具体经营事务，管理上具有集权性。这种体制在开发区建设初期对开发区的启动起到了积极作用。但是，随着形势的发展，这一体制的弊端日益暴露出来。

- 在竞争日趋激烈以至竞争优势向综合性的城市环境演化的情况下,开发区的开发与管理只靠开发区管理委员会的力量能否胜任?²⁹
- 为防止盲目开发、浪费资源的现象,是否有必要在开发区的运营上引入自担风险机制?
- 当把开发区作为区域产业集聚的核心来建设时,是否有必要根据不同目的指定不同开发主体?
- 从城市总体协调发展的角度考虑时,一个城市内存在数个不同类型开发区,且各开发区的管理运营自成体系、各自为政状况是否合理?³⁰
- 开发区管理体系中创立的“一站式服务”、“一个口收费”、“亲商、富商、安商”的宝贵经验是否已到向全国、全省的政府管理部门广泛普及的时机?

²⁹ 比如,在提起中国的投资环境时,外商普遍感到压力较大的问题之一是驻华人员的昂贵的生活费用。据周刊 DIAMOND 特别采访团(1994年)的调研,派往中国的职员在北京的月居住费平均在 50-65 万日元,月生活费约 15 万日元,合计达 65-80 万元。如果把在中国的月收入(平均在 25 万日元左右)、在日本的月收入(平均为 75 万日元)以及必要的交通费用,月平均支出高达 200 万日元(合人民币约 15 万元)。另外,由于当地往往没有可供外国人子女上学的学校,不能把家属带来,长期下去,使他们在精神上容易处在疲惫和紧张状态,反过来影响工作效率。但诸如此类问题并非仅靠开发区就能解决的,需要全市共同致力于改善综合的投资环境。

³⁰ 中国开发区的行政隶属关系比较复杂,如经济技术开发区隶属于国务院特区办,高新技术开发区隶属于国家科技部,旅游度假区隶属于国家旅游总局,外向型农业开放区隶属于国家农业部,保税区隶属于中国海关总署。在江苏有很多城市在境内有多个类型开发区,如苏州,仅市区内就有 4 种类型国家级开发区(苏州园区、新区、出口加工区、旅游度假区),分别设有管理委员会。

3.5 江苏以开发区为核心建构产业集聚的基本方向

以开发区为核心创建产业集聚方面江苏有着得天独厚的条件。

第一，有坚实的产业基础。江苏产业发展历史悠久，实力雄厚，其制造业无论规模还是水平在全国居领先地位，成为全国著名的石油化工基地、机械工业基地和轻纺工业基地（参看表8）。

第二，经过十几年的集中建设而开发的开发区是江苏构筑产业集聚的空间基础，开发区所在城市又是向其提供各种城市功能服务的母体。

第三，地处以上海为核心的长江三角洲大城市圈及其辐射圈内。这里人口聚集，经济发达，交通便利（尤其可实现大规模海运），构成中国最具魅力的市场，也是经济发展最富潜力的区域。毫无疑问，今后，国内外资本会越来越向将要形成的以上海为核心的大城市圈集聚，为江苏构筑产业集聚提供了绝好的机遇。

第四，外资企业战略的变化提供的机遇。由于收入水平的迅速提高中国作为市场的魅力大大增强，中国即将加入世界贸易组织，使潜在的市场变为现实的市场成为可能。面对中国巨大的环境变化，对华外国直接投资战略正在发生转折，即从利用中国廉价的要素生产面向国际市场出口的出口加工型基地，向中国国内市场指向型战略转换。为生产迎合中国消费者需求的产品，外资企业将会在中国境内开展产品开发和设计，并致力于生产中国消费者能够接受的低价格、高品质的产品。这样，决定外资直接投资区位的因素，将从过去重视税制优惠、土地价格、丰富和廉价的劳动力等因素，向是否接近大市场，当地是否有配套企业，基础技术领域的中小企业等领域转变。如果能够及时抓住这一机遇，适时调整开发区战略，致力于培育当地供应企业，培养高度专门化的要素，提供更为开放的竞争环境，不仅可以继续吸引外资，还可促进经营资源的转移，从而推动产业区域化进程。

江苏应充分利用已有的条件，抓住时代赋予的机遇，克服阻碍产业集聚形成的制度和非制度性障碍，在形成全国意义的乃至世界意义的产业集聚方面起到一个示范和带动作用。

表 7 江苏省省级以上各类开发区一览表

地区	国家级开发区		省级开发区			
		批准设立时间 (年, 月)	批准面积 (平方公里)		批准设立时间 (年, 月)	批准面积 (平方公里)
南京市	南京高新技术产业开发区	91.3	16.7	新生圩港港口开发区	93.10	9.73
				江宁经济开发区	93.11	6.8
				溧水经济开发区	93.11	3.8
				江浦经济开发区	93.12	4
				六合经济开发区	93.11	4.8
				南京大厂经济开发区	93.12	4.9
				珍珠泉旅游度假区	93.12	11
				高淳外向型农业开发区	95.10	4.7
常州市	常州高新技术产业开发区	92.11	5.65	常州郊区经济开发区	93.12	4.29
				武进高新技术产业开发区	93.11	3.4
				溧阳经济开发区	93.11	5.02
				金坛经济开发区	93.11	4.8
				天目湖旅游度假区	93.12	10.67
				常州外向型农业开发区	95.10	3.42
				武进外向型农业开发区	97.7	3
镇江市				镇江经济开发区	93.10	8.73
				丹阳经济开发区	93.11	5.8
				扬中经济开发区	93.12	4.5
				句容经济开发区	93.12	4.8
				丹徒经济开发区	93.12	5
无锡市	无锡高新技术产业开发区 (宜兴环保工业园)	92.11	5.45	无锡经济开发区	93.11	8
	无锡太湖国家旅游度假区	92.10	13.5	蠡园经济开发区	93.11	2.5
				江阴经济开发区	93.11	6.5
				宜兴经济开发区	93.12	3.8
				锡山经济开发区	93.11	8
苏州市	苏州工业园区	94.2	70	常熟经济开发区	93.11	8
	苏州高新技术产业开发区	92.11	6.8	太仓经济开发区	93.11	7.1
	苏州太湖国家旅游度假区	92.10	11.3	吴县经济开发区	93.11	7.81
	昆山经济技术开发区	92.8	10	吴江经济开发区	93.11	8
	张家港保税区	92.10	4.1	张家港经济开发区	93.11	4.62
				太仓港港口开发区	93.11	6
				昆山旅游度假区	93.12	19.88
				常熟外向型农业开发区	95.10	3.8
徐州市				徐州经济开发区	93.10	4.6
				徐州外向型农业开发区	95.10	10
				铜山经济开发区	93.12	4.52
连云港市	连云港经济技术开发区	84.12	3	连云港高新技术开发区	97.8	3
				赣榆经济开发区	93.12	4

				东海外向型农业开发区	95.10	8.8
淮阴市				淮阴经济开发区	93.10	6.8
				淮阴外向型农业开发区	95.10	10
宿迁市				宿迁经济开发区	98.11	3.95
盐城市				射阳经济开发区	93.12	2
				大丰外向型农业开发区	97.7	5
				响水外向型农业开发区	97.7	2
				射阳外向型农业开发区	95.10	6
扬州市				扬州经济开发区	93.10	9.8
				仪征经济开发区	93.11	4
				高邮经济开发区	93.11	4.94
				江都经济开发区	93.11	4.75
泰州市				泰州经济开发区	96.4	4.42
				靖江经济开发区	93.11	3.16
				泰兴经济开发区	93.11	4.62
				姜堰经济开发区	93.12	4.65
				兴化经济开发区	93.11	3.52
				江都经济开发区	93.11	4.75
南通市	南通经济技术开发区	84.12	5.02	南通台商投资开发区	97.5	3.58
				通州经济开发区	93.11	5.5
				如东经济开发区	93.11	4.77
				海门经济开发区	93.11	4.88
				如皋经济开发区	93.12	4.67
				吕四港港口开发区	93.11	10
				南通港闸经济开发区	93.12	4.61
				南通外向型农业开发区	95.10	2
海安外向型农业开发区	96.9	4.2				

表8 中国工业各行业主要分布地区

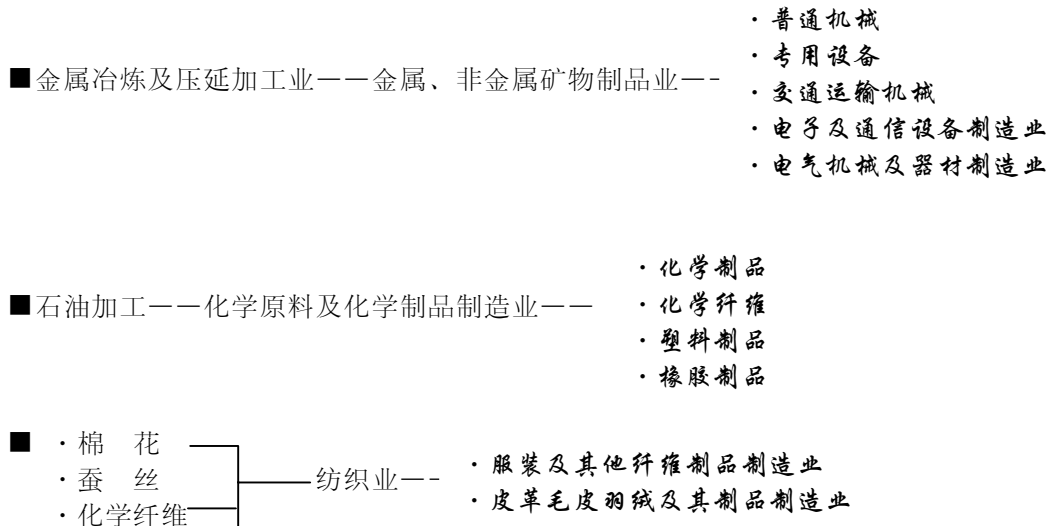
行业代码	行业	产值相加大于等于行业总产值70%的地区数量	分布地区(按产值由大到小排列)
H06	其他矿采选业	4	桂、鲁、粤、鄂
H06	木材及竹材采运业	4	黑、吉、闽、蒙
H06	文教体育用品制造业	4	粤、苏、沪、浙
H36	仪器仪表及文化办公用机械制造业	4	粤、沪、苏、浙
H13	服装及其他纤维制品制造业	5	粤、苏、浙、沪、鲁
H14	皮革毛皮羽绒及其制品业	5	粤、浙、闽、鲁、苏
H23	化学纤维制造业	5	苏、沪、浙、粤、鲁
H25	塑料制品业	5	粤、苏、浙、鲁、沪
H34	电气机械及器材制造业	5	粤、苏、鲁、浙、沪
H35	电子及通信设备制造业	5	粤、苏、沪、京、津
H02	石油和天然气开采业	6	黑、鲁、新、辽、粤、津
H03	黑色金属矿采选业	6	冀、辽、鲁、皖、粤、鄂
H12	纺织业	6	苏、浙、鲁、粤、沪、鄂
H29	金属制品业	6	粤、苏、沪、鲁、浙、津
H37	其他制造业	6	粤、鲁、苏、闽、浙、沪
H01	煤炭采选业	7	晋、鲁、豫、冀、黑、皖、辽
H16	家具制造业	7	粤、苏、鲁、沪、浙、津、鄂
H30	普通机械制造业	7	苏、沪、鲁、浙、辽、粤、豫
H04	有色金属矿采选业	8	鲁、豫、桂、陕、辽、湘、云、粤
H17	造纸及纸制品业	8	粤、鲁、浙、苏、豫、冀、沪、闽
H24	橡胶制品业	8	鲁、沪、粤、苏、浙、津、豫、辽
H31	专用设备制造业	8	鲁、苏、豫、沪、浙、粤、鄂、冀
H11	烟草加工业	9	云、湘、贵、鄂、沪、豫、粤、鲁、皖
H15	木材加工及竹藤棕草制品业	9	粤、沪、苏、浙、鲁、闽、冀、黑、辽
H32	交通运输设备制造业	9	沪、苏、鄂、吉、粤、鲁、津、辽、浙
H09	食品制造业	10	粤、鲁、沪、豫、苏、冀、浙、闽、黑、津
H10	饮料制造业	10	粤、鲁、川、苏、浙、豫、皖、冀、沪、鄂
H18	印刷业记录媒介的复制	10	粤、苏、沪、京、鲁、浙、云、豫、闽、鄂
H20	石油加工及炼焦业	10	辽、鲁、粤、黑、苏、浙、沪、京、鄂、湘
H21	化学原料及化学制品制造业	10	苏、粤、鲁、沪、浙、冀、辽、豫、吉、鄂
H26	非金属矿物制品业	10	粤、鲁、苏、豫、浙、冀、鄂、辽、沪、闽
H27	黑色金属冶炼及压延加工业	10	沪、辽、冀、苏、鄂、川、鲁、晋、津、京
H08	食品加工业	11	鲁、粤、苏、豫、鄂、桂、浙、辽、闽、川、黑
H05	非金属矿采选业	12	粤、苏、鄂、鲁、川、辽、豫、浙、冀、皖、桂、湘
H22	医药制造业	12	粤、苏、沪、浙、冀、鲁、鄂、川、豫、吉、陕、辽
H28	有色金属冶炼及压延加工业	13	苏、粤、豫、辽、浙、甘、湘、沪、云、鲁、桂、皖、晋

注：按国家统计局的划分，行业33为武器弹药制造业，本文不将其包括在内。本文的行业编号最高为H37，实际上分析的行业为36个。统计范围为全部国有及产品销售收入在500万元以上非国有工业企业。

资料来源：《2000中国工业发展报告》295。中国社会科学院工业经济研究所，经济管理出版社。

3.5.1 集聚的产业方向

原则上任何产业都可以通过构筑集聚的方式强化其竞争力，但在资源非常有限的情况下，不可能同时从所有领域着手。成效显著的是从已有产业基础出发，通过拓展相关产品系列的广度和深化加工技术基础等方式来构筑产业集聚。江苏也应立足于目前已有的产业基础，重点从优势产业切入。根据表8极其简略地整理江苏具有比较优势行业之间的内部关联，它也是今后江苏重点提高竞争力、推动高度化的方向。



3.5.2 集聚的空间方向

以开发区为核心的产业集聚建设在空间上应充分尊重未来城市空间的形成趋势，有意识在以下方向上诱导。

- 第一，以上海为中心的长江三角洲大城市圈方向。邻近上海的苏州、无锡、常州、南通等城市将最先接受来自上海的强烈辐射，成为今后很长一段时间资金、人才、产业的吸引中心，有望形成世界级制造业集聚。
- 第二，带方向。首先是京沪高速铁路轴，上海—南京将成为中国产业、人口

密度最大的城市圈轴带，南京将是这一轴带的又一个综合性的产业集聚中心；其次是长江轴，利用廉价的水运大量进口石油、天然气、矿石等资源，可使这一地带发展成为全国重要的重化学工业地带，长江口沿岸地区有可能成为中国最大的原材料的能源加工基地；再次为沿海轴，目前长江成为阻碍上海对苏北辐射的最大天堑，打通上海南通通道、建设上海—连云港铁路、公路，沿着轴线以南通、盐城、连云港为中心构筑产业集聚；最后为连接上海—无锡—扬州—淮阴—宿迁—徐州的内陆轴，位于该轴线上的苏北地区的开发区对域外（尤其国外）资本的吸引力相对较弱，近期的重点是推动域内产业的现代化改造和增强原有产业的竞争力。

3.6 对江苏省的政策建议

3.6.1 对政府的建议：为创建产业集聚制订适宜于区情的政策

（1）制定并实施开发面积的时空规划

基本上以“一圈四轴”（参看总论）为中心来确定予以重点扶持的开发区，并使之具体体现在开发面积的时空规划上。

（2）明确产业集聚目标

在产业集聚的创建过程中始终要保证区域的政策主体性。要分析包括开发区在内的区域现有的软硬件资源、已有的产业基础及区域优势与劣势、并对区域经济的波及效应及市场的成长性进行预测，在此基础上制定产业集聚目标。目标一经确定，应在区域产业界、教育界、政府相关部门中取得广泛的共识，争取更多的参加者以形成区域合力。

（3）理顺开发区现有管理体制，建立一元化管理体制

一座城市有二个以上开发区的情况也常见，各开发区又都设有开发区管理委员会，彼此缺乏分工，重复进行基础设施建设，竞相提供优惠政策。应从区域经济发展的总体目标出发，理顺关系，建立一元化管理体制，进行统筹规划和布置。

(4) 采取战略性的引资策略

首先，集中引进相互关联性强的企业。

其次，充分活用大型跨国公司。外国企业、尤其跨国公司是产业界最为严格的客户，而条件苛刻的客户群的存在，对培养当地企业在技术、品质、交货期等领域的经营资源极为有效。一旦培育起自如应对世界最尖端的客户的能力，就完全有能力拓展域外市场，甚至国际市场。通过适当的规制和激励机制，来使之提高当地筹供比率，使其成为产业集聚内重要的需求者。

再次，与国外同一类型的产业集聚之间建立紧密的联系，并对其集中、持续地开展招商引资活动，进而可尝试集团性地引进中小企业，以增强产业集聚的新产品开发能力、技术基础和创新能力。

江苏产业的一大优势在于大机械工业，但目前的优势仍然是国内意义上的比较优势，远未形成国际市场上的竞争优势。尤其电镀、精密机械加工、精密研磨与切削、精密钣金加工、精密冲压、模具、喷漆，热处理等基础加工技术领域更显薄弱，这是工业化历史短的发展中国家的通病，而正是这些基础加工技术支撑着整个机械制造业的竞争力。把江苏的机械工业培育成具有国际竞争力的产业，需要从技术的最基础入手，在这一方面应充分地利用外资的力量。

- 系统地引进基础技术领域企业，创造与国外尖端领域企业相接触和学习的机会；
- 在国外（如日本），这一领域的主角多为中小型企业，而这些中小企业最容易受工资上升压力和作为最主要客户——大企业全球战略的影响，面临着崩溃的危机，客观上需要扩展事业空间；
- 基础技术部门的机械设备投资负担很重（有很强的资本密集特点），在引进时需要考虑减轻投资负担的措施；
- 中小企业普遍缺乏跨国经营的经验，且对国外充满不安全感，为给这些企业带来安全感，可以考虑采取集体引进到开发区的方式，并充实开发区的各项服务。
- 除境外资本外，还可以从国内其他地区引进相关企业（如从广东省引进电

子部件、金属部件生产企业)³¹ 以进一步充实供给能力。

(5) 战略性地建设产业基础设施

以“七通一平”为主要内容的基础设施的先行投资，对开发区吸引域外资本固然重要，但地方政府特别是中小城市的产业基础设施建设必须考虑以下几点：

① 成本与便利度

产业基础设施的好坏是左右企业区位的重要因素，而在经济日趋全球化的时代，产业基础设施的成本与便利度显得格外重要。产业基础设施的建设需要庞大的投入，它会以负担使用费的形式转嫁给用户。如果把对基础设施的需求向有限的点集中，可降低单位成本，从而提高基础设施的成本竞争力。尤其是机场、港口等设施，如果需求集中到一定水平，增加线路、航班数量便成为可能，从而提高用户的便利度。

② 以大城市圈为单位实现最佳组合

基础设施建设上的“大而全”和“小而全”，正在造成本已稀缺的资金的巨大浪费，使地方财政陷入困境。因此，需要各级行政区从搞活区域经济，强化区域产业竞争力的角度出发，协调各方利益，探讨广域性基础设施的规划、建设和运营体制问题。

地方政府首先应在分析、预测全国性物流基础设施格局的基础上，并在已形成或将要形成的大的城市圈范围内考虑产业基础设施的最佳组合，与其他城市圈进行竞争；其次考虑城市圈内的基础设施配置，城市圈内的基础设施要侧重于形成网络，用铁路、公路来连接据点性的基础设施、消费地和产地。节省的资金可用于建设产业集聚所需的专业性基础设施。

③ 建设专业性的基础设施

根据产业集聚内产业特性，集中投资建设专门化的基础设施。仅以水为例，如果域内的产业属于大量耗水型的产业，为减少对地下水的过分开采而兴建工业用水厂，通过管道向工厂供水；如果域内集中了很多食品工业或集成电路、半导体等组装工业，则需要根据各行业对水质的特殊要求对水进行适当处理后向各工

³¹ 广东省靠台湾企业和日资企业的早期进入，已形成了相当程度的部件产业的集聚。

厂供水(或供应蒸汽)。与如上工业用水管道相配套铺设废水回收管道,经集中处理后加以回收利用。再如,如果域内要集中发展精密机械、精密部件、精密加工,则可以设置公共的研究测试实验中心,供域内中小企业以低廉的费用共同使用,自由地开展新产品的开发和试制。

④以提高效率为目的致力于软件建设

物流效率低、费用高仍然是中国投资环境中存在的一大问题。从用户的立场看,比起设施的规模、位置等硬件,更关心各种规制的放宽,手续的简化等软件的改善,为此应尽早建立海关、港口、机场的货物通关信息处理系统,建立一元化管理运营体系。在那些物流需求高度集中、用户要求紧迫的物流据点,应考虑建立各项物流据点的全年、全天(24小时)服务体系(这一点对于产品生产周期短、市场变化剧烈的高新技术产品的物流更有必要)。

(6) 积极扶持中小企业,提高其组织化程度,建立专业化分工与协作网络

在发展特色鲜明、与地区利益相融合的区域产业过程中,中小企业发挥着重要作用。在大多数中小城市中,区域经济的主角是在当地风土中生长起来的中小企业。一般说来,中小企业给区域带来的社会、经济效果可概括为以下几点:

- 增加就业与收入效果……对中小企业的经营者、家族从业者、雇用者提供就业场所和获得收入的机会。
- 知识与信息效果……中小企业成为区域信息流通的结节点或发信源。
- 教育效果……多样化的技能、专门的知识从经营者传递到从业者,受到技术与经营熏陶的从业者具有较强的独立创业意识。
- 创新效果……在机敏地应对环境变化过程中容易产生创新行为。
- 文化效果……对所在区域的生活方式产生影响,以中小企业为中心,易形成富有区域特色的商业中心。
- 区域特色形成效果……上述效果结合起来,就形成了区域特有的经济、社会、文化特色。

对产业集聚来说,中小企业是极为重要的存在。通常产业集聚是以效率、差别化为武器在竞争中致胜的。在产业集聚内的密如蛛网的专业化分工网络中,中小企业一般在提供极小批量的加工件,承接只靠机器难以加工、需要“匠人”的

感觉和技巧的精密加工件，在满足极为紧迫的交货期要求方面，也具有着独特的优势。

同时中小企业也正是因为规模小，而面临经营不稳定、技术水平和新产品开发能力低、营销不力、难以确保人才及熟练劳动力、信息不灵等诸多难题。解决上述局限性、最大限度地发挥中小企业活力的途径：一是向广大的中小企业提供广泛的公共服务和支持；二是改善中小企业的区位环境（包括建设富有魅力的城市，以防止域内人才的外流和吸引域外人才；在开发区建设供中小企业使用的工厂公寓等）；三是促进当地的中小企业与引进的大企业、终极产品生产企业建立稳定的分工与协作关系等。

（7）引导乡镇企业向开发区集中

目前所有乡镇都在兴办工业小区，这是违背产业集聚规律的，有可能引发再度分散，应充分地利用现有的国家级和省级开发区，向这些空间集中。为此，作为吸收者的开发区和所在城市，一方面，要降低乡镇企业入区的门槛，如给予迁入企业以补贴、给予税收、土地价格方面的优惠；另一方面，要限制在农村地区继续兴办工业，可以考虑禁止新增投资、新建企业在农村地区布点，对已有企业使用地下水提高水费标准，严格要求农村地区企业环保达标等。至于城区内分散区位的企业，可鼓励向开发区转移，启动土地市场来弥补搬迁费用。无论是农村地带的企业还是市街区内的企业，应把企业搬迁与现代化改造有机地结合起来。

（8）设置区域产业支持设施

促进集聚体内企业不断创业，提高新产品、新工艺的开发能力和产品设计能力，推动规格化是持续保持产业集聚竞争力的重要保证。但对中小城市的中小企业而言，受资金、技术、人才等因素的影响，很难靠自身的力量实现。因此，有必要通过公共途径提供必要的支持。目前，全国的各大高新技术产业开发区多在区内设置有科技型企业孵化器、软件科技园、大学孵化器、留学生创业园、国际企业孵化器等形式的孵化器，其目的主要在于推动高新技术的产业化，针对的是高技术领域的研究开发型企业或风险型企业。地方中小城市应根据本地区具体情况、设立相应的产业支援设施。低成本和便利（全年任何时候）是中小城市产业

支援设施追求的方向。

产业支援设施的建设不应只注重设备装置、设施等硬件服务，应从支持域内企业的创业、创新、培育等目的出发，加强支持体系建设，包括产学官共同研究，交流技术，咨询与指导技术，工业设计，取得产品国际规格的取得，试制新产品，实验分析测试，培养技术人才，提供技术与市场信息等。

(9) 兴办专业技术培训学校，培养产业集聚所需的职业人才

对于大多数中小城市来说，从域外引进人才难度大，因此，培养当地人才，使之活跃在本地产业界是明智的选择。在战后日本的高速增长时期，遍布全国的工业高中、专门高中向日本的制造业供应了大量劳动力，他们在城市的制造业现场成长为熟练劳动力和提案型的技术骨干，为全面提高日本制造业的国际竞争力作出了不可磨灭的贡献。

目前，在中国广大的农村和中小城市，高中升学率尚很低，中学毕业未经任何职业教育、技术培训而从农村流入城市，在城市工作的劳动力数量庞大。如果熟练劳动力和职业人才的培养全靠企业来完成，会增加企业的成本，况且对于绝大多数中小企业来说，并没有能力开展企业内部培训，即使有也是不充分的。

区内有深厚的专业人才、熟练工、技能工的蓄积，是创建成功的产业集聚的必备条件。各级地方政府应在明确产业振兴方向后，与域内产业界、教育界共同致力于职业教育。形式可以根据当地情况而定，重要的是培养形成产业集聚最需要的人才和劳动后备军。为提高效率，可采取面向社会不同年龄层的业余职业培训体系。面向中小企业业主，也可不定期地开展关于企业经营管理、国际商业惯例、物流管理方面的讲座等，以消除中外企业间观念和商业惯例上存在的鸿沟，保障顺利开展相互间合作。

(10) 以建设生态型开发区为长期目标

建设与环境共生，零废弃物的生态社会是本世纪人类面临的艰巨任务之一。但废弃物的回收、再生利用经济也涉及规模经济，谋求工业向开发区等特定空间集中的集约化发展模式，有着积极的环境意义。

首先，高密度的土地利用可节约宝贵的土地资源；其次，相互关联企业的空

间集中，有助于在区内建立生产、流通、消费、废弃物回收、再生利用体系，区内物质循环量越大，效果越为显著。在促进区内企业更多地取得 ISO 环保系列认证外，还应动员区内企业共同致力于废弃物回收，再使用和再资源化事业，逐渐降低区内单位产出的环境负荷。作为现代产业的示范区，开发区应力图在区域内部解决环境问题，最终实现外部不经济的内部化。

(11) 收集信息，公开信息，促进信息交流

为促进信息交流，一是要由政府部门、业界团体、民间咨询机构经常性地收集和颁布专门化的经济统计信息，向区域内成员公开，以便使成员始终能够把握各自所处产业领域的前沿动态，竞争对手情况，认清自己所处的位置，以便主动采取措施。二是建立起重视人际交流的氛围，没有人与人之间顺畅的交流，就无法建立起相互间的信赖关系，也就谈不上信息的充分交流。政府应在建立效率良好的有广泛参与者的各种形式的定期交流上做一番努力。

3. 6. 2 对企业的建议

(1) 大型企业应积极推动合理化改造，活用外部资源

在产业集聚的构筑过程中构成区域产业核心的大企业的作用非常关键。大企业应遵循经营的合理化和效率化原则，在扩张过程中把企业内低效益部门、间接部门、关联部门剥离出去，建立以转包、系列化等方式从外部筹供的体系。大企业经营方针的改变，将为区域专门化中小企业创造事业机会。

(2) 彻底进行总成本核算，积极向良好区位转移

很多企业在经营过程中往往只重视现有的区位向其提供的基本要素的成本，如区位于农村地区的乡镇企业认为，当地可向其供应低工资劳动力和土地，与当地政府之间建立良好的信赖关系（往往以减免各种费用的形式提供方便）等，并确信向城市迁移必将承担更高的要素费用，从而影响成本。的确，竞争对手集中的集聚区要素成本肯定高的，但如果严格计算所有要素的总成本和经营的效率，产业集聚的优势就会显而易见。因为产业集聚能够提供分散布局时无法得到的高度专门化的要素（在原有的区位上，企业要得到这些要素必须要支付高昂的代价）、可共享专门化的基础设施、获取专门化的信息、就近筹供等，大大降低企业活动

间接成本(包括运费节约),而且企业还可由此开拓更多市场、生产附加价值更高的产品,从成本、收入两方面受益。

(3) 加强同当地相关机构之间的联系

一是要与当地职业教育、技术教育和包括大学在内的研究机构之间保持密切联系,向其提供企业的需求,并谋求合作,以保证专门化、高度化要素的不断供应;二是与当地基础设施提供者(包括物流、数据通讯、通关)保持经常性联系,向其提出专门的需求和施加改善压力。

(4) 组建业界组织,充分发挥业界组织的作用

在产业集聚中民间部门应掌握主导权,而不是政府,政府要积极参与并给予广泛的支持。因为企业最清楚自己所处的区位环境中存在的障碍和制约,也更容易发现机会。

比起分散而独立的个体,企业之间建立起来的非正式的关系网络、正式的业界团体、团体联合等共同组织的影响力更大、更为有效。业界团体等组织在构筑和强化产业集聚方面,发挥的作用可以有以下几方面:

- 业界团体应成为产业集聚体内部成员之间连结的纽带;
- 发掘成员的共同需求、制约因素与机会,并成为应对活动基地;
- 在政府与企业之间发挥承上启下的桥梁作用;
- 组织举办全国规模甚至国际规模的交易会、产品说明会、展示会,组织国内外考察活动和招商活动,向国内外广泛宣传域内产业集聚的同时为产业集聚开拓新的市场;
- 收集和公布产业集聚的信息;
- 就共同关心的问题,召开讨论会、学习会、讲座等,提高经营能力;
- 在当地设立试验机构和规格制定机构;

3.6.3 对大学的建议

开展与当地产业活动密切相关的研究活动,并为其培养专门化的人才。大学的专业设置要应对区域的需求(可以根据不同区域特色,以设立分校的形式应对);研究设施向企业开放,受企业委托或与企业共同开发研究,既可保障研究经费来

源，也可使研究成果迅速转化为生产力。长期下去，可把大学办成富有特色、充满活动的知识生产基地，也可得到区域全面支持，逐步提高区域中大学的存在价值。