

中国工业化进程中的产业园区制度演进与模式创新

王曙光 郑鸾 梁爽

摘要:产业园区是考察中国制度创新的重要视角,也是中国推进工业化进程的重要载体。改革开放以来,中国产业园区经历了出口导向型阶段、重视高科技引进和技术创新阶段、重视产业链构建和系统性制度创新阶段。第一阶段的大连模式,第二阶段的苏州工业园区模式,第三阶段的粤港澳大湾区模式、中关村“飞地”模式、企业和政府优势互补模式,在不同历史阶段对中国工业化和市场经济体制创新产生了深远影响。未来中国产业园区发展将更加重视“有机社区”和产业链构建,重视营商环境建设和国家治理现代化转型。各地应建立有为、有序政府引导机制,充分尊重资源配置的市场机制,推动中国产业园区的数字化和智能化转型。

关键词:工业化;产业园区;产业链;智慧园区

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2022)05-0090-12

20世纪80年代,产业园区(开发区)在中国诞生,迄今产业园区(开发区)已经历近40年的发展,成为促进中国工业化进程和对外开放的重要载体。自最初沿海区域的经济开发区,到后来遍布全国的工业(产业)园区和高新技术产业开发区,再到今天的数字化智慧园区,中国产业园区的形态不断发生变化,产业园区对中国工业化进程和经济发展的影响也更加立体化。产业园区不仅引入国外的投资和技术,而且为改革开放的中国提供了大量世界前沿的企业管理理念和经济运行机制,极大地推动了中国的经济体制改革与企业制度变革,深刻改变了整个国家的市场经济观念,对促进国内经济发展以及加快产业转型进程发挥了积极作用。

产业园区推动了中国工业化进程中产业集

群的构建,使中国从沿海到内陆在各自比较优势的基础上建立了不同类型的产业集群。产业园区对于中国产业集群的构建起到了重大的引导性作用。20世纪80年代以来,地方政府在产业选择、竞争优势培育、产业技术创新、产业集群发展等方面出台了若干影响深远的政策,而近年来各地政府更加重视产业园区软环境的建设,重视产业园区对于整个地区产业链的整体影响^[1-2]。产业园区所产生的技术外溢效应也推动了中国的技术进步和技术创新,国内企业在与产业园区企业进行合作对接的过程中,在产业链的上下游迅速形成对相关技术的学习机制和模仿机制,为创业者提供了创业优势,而创业行为又通过知识溢出效应带动了产业集群的发展^[3-4]。

基金项目:中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究工程重大项目“新中国工业化进程与举国体制研究”(2021mgczd008)。

作者简介:王曙光,北京大学经济学院教授、博士生导师;郑鸾,北京大学产业与文化研究所科研助理;梁爽,北京大学经济学院博士研究生。

事实上,产业园区引发的制度创新对中国的经济增长更为关键。中国在建设产业园区(经济技术开发区、高新技术产业开发区等)的过程中必然涉及大量有关外贸、外商投资、企业制度的法律法规的完善和制度创新,国内企业在与园区企业进行交易的过程中也必然会遇到各种与商业契约有关的磨合、学习与改进,所有这些涉及法律、制度、契约的完善与创新,都对中国的市场经济体制、企业管理制度以及其他交易机制(如知识产权交易机制)的变革形成了推动作用。从某种程度上讲,产业园区是观察中国40多年改革开放的重要视角,也是观察中国工业化进程的重要切入点。本文主要从中国产业园区制度的历史演进阶段与中国改革开放历史阶段的耦合特征出发,系统分析和提炼不同历史阶段产业园区的典型发展模式以及这些模式在产业政策、技术进步与外溢效应、产业链构建等方面的创新机制,并基于中国新型工业化视角,对中国产业园区未来发展的基本趋势进行展望,对未来的政策取向进行探讨。

一、中国产业园区的历史演进与制度变迁: 三阶段及其特征

自中国产业园区出现至今,已经历近40年,在此期间,主要经历了出口导向型阶段、重视技术创新阶段和重视产业链及系统性制度创新阶段。

(一)出口导向型阶段:构建以外贸带动发展的新格局

中国实行对外开放后,开始改革对外贸易体制,通过一系列措施鼓励出口,比如下放外贸经营权、实行出口商品退税、大力发展“三来一补”等。1984年初,国家有关部门决定扩大开放区域,上海、天津等十余个沿海城市均在其中,在这些城市,建立了诸多经济技术开发区。这一阶段强调出口导向型,主要通过招商引资的方式,加强对外贸易的发展,并推动区域经济的稳健

发展。引进的外资企业大部分是劳动和资本密集型加工企业,包括电子以及其他类型的加工贸易企业,形成了所谓“两头在外”的基本产业格局。这一阶段开发区的发展创造了大批的就业岗位,取得了外汇储备增加、经济高速增长等一系列成果,促使国内形成了以外贸带动经济发展的格局。这一时期,中央政府和地方政府所出台的产业园区政策,主要目的是为构建外向型经济提供系统的政策支撑,其中最核心的产业政策是为出口加工企业提供税收优惠、财政支持和金融支持,为出口创汇企业赢得了较大的发展空间。

(二)重视高科技引进和技术创新阶段:打造技术创新的产业平台

进入21世纪,出口导向型开发区的建设与发展在很大程度上促进了国内对外开放的进程,推动了国内经济的快速发展,但中国建立开发区的目的不只是促进出口,更是为了引进先进技术。2000—2010年,中国建立了众多高科技产业园区,国家高度重视高科技的引进与技术创新。这对中国后来的技术创新和转型升级提供了良好基础,为促进技术创新构建了一套健全的园区式科技创新体系。这一阶段形成的技术创新体系对中国各园区的高质量发展起到了关键的作用,以苏州工业园区为代表的产业园区注重技术创新的经验模式对中国技术创新体系的构建影响深远。

在这一时期,中国开始逐步调整原有的单纯鼓励出口的产业园区政策,将政策重点放在技术创新和高科技的引进上,为此构建起了综合性的产业政策体系。2005年科学技术部发布了《国家高新技术产业开发区技术创新纲要》,对产业园区(开发区)有了新的定位,“高新技术产业开发区”这一新的称谓意味着中国产业园区进入重视技术进步的崭新阶段。此后,信息产业部、国家发展和改革委员会、科学技术部等部委围绕增强自主创新能力、促进产业集聚和产业集群发展等出台了一系列政策,为中国产业园区的

转型与创新提供了重要的政策保障。

(三)产业园区发展新格局和新阶段:重视产业链构建、系统性制度创新和数字化升级

中国—东盟自由贸易区于2010年初正式启动,是国内首个自贸区,标志着中国产业园区进入系统性制度创新的新阶段。2010年以来,自贸区、工业园区以及新型的产业园区迅猛发展,同时,系统性制度创新如“链长制”等应运而生。这一阶段特别重视在整个园区包括整个区域中产业链的作用,重视制度的系统性创新和引入。在这一阶段,中国产业园区不再单纯强调出口导向,也不再单纯强调技术引进和技术创新,而是着重于引进与创造一套新的体制机制,致力于推动整个产业园区和自贸区在制度层面的创新发展,从而为整个国家制度创新提供样板。

近年来,数字化、生态化产业园区建设正在兴起,以产业互联网为标志的智慧园区建设开始起步,引领中国工业化走向数字化阶段,促进中国经济增长向高质量转型,为构建新发展格局、提供新发展动能奠定了体制机制基础。这一时期的产业园区政策,着重于园区和自贸区的综合改革,着重于提升和优化地方营商环境,着重于提升国家治理能力,出现了“打造飞地经济”“打造改革开放新高地”“跨区域合作”等新颖的政策提法,使产业园区和自贸区的内涵更加丰富。

(四)小结

上文梳理的中国产业园区演进的三个阶段,从一个侧面反映了中国改革开放和工业化的三个不同阶段。在早期阶段,国家强调出口导向,以出口拉动整个经济发展,从而搞活经济、增加就业、促进经济快速增长,因而这一时期中国大量引入劳动密集型企业,塑造了中国“两头在外”的工业发展格局,使中国经济深度融入整个国际经济大循环之中,参与了全球要素的配置。但这一时期,中国对技术创新的重视程度明显不足。进入21世纪之后,国家强调可持续发展及技术进步,这一时期的产业园区政策重在推动中国的

高科技创新,构建系统性的激励技术进步的制度框架。近年来,国际局势发生了深刻的变化,全球化遭遇复杂变局,中国遭遇的高科技领域“卡脖子”情况越来越多,促使中国加快构建双循环新发展格局。国家在产业园区方面更加重视自主技术创新,更加重视产业链的作用,更加重视系统性的制度创新,而随着工业互联网、数字化、智慧园区等理念的逐步深入,中国产业园区进入基于工业4.0的崭新的、深刻的转型发展时期。

二、不同历史阶段中国产业园区的典型发展模式

中国产业园区在不同历史阶段涌现了不同的典型模式,这些典型模式的产生既受到不同历史阶段中国经济体制和工业化阶段的深刻影响,又受到不同地域经济发展水平、产业结构、历史文化的深刻影响。出口导向型阶段的大连模式,重视技术创新阶段的苏州工业园区模式,重视产业链和系统性制度创新阶段的粤港澳大湾区模式、中关村“飞地”模式以及企业和政府优势互补模式,都是各阶段产业园区发展的引领者和探索者。对这些典型模式的全面梳理,可以从一个侧面洞察中国改革开放和工业化的演进轨迹。

(一)出口导向型阶段的产业园区1.0模式:以大连模式为例

20世纪80年代,开发区在沿海地区遍地开花。沿海各地在引进国外企业、促进出口方面出台了大量灵活、创新性的政策,成为中国改革开放的前沿。大连是中国改革开放后建立的首个经济技术开发区,在招商引资、财税政策方面进行了全面的探索,为中国开发区的发展与管理创造了很多经验,因而大连模式具有特殊的意义。

1984年,当地政府设立了开发区管委会,积极开展招商引资工作,主要通过税收优惠政策和提供土地资源等政策吸引外资。处在开发区的外商企业,如果其性质是生产型企业,所得税税率为15%,而持续投资、经营期10年以上的外商企

业还可享受不同程度的税收减免待遇;在该区域内,国有土地推行的是有偿、优惠使用机制,在开发区内按地段以及商业用途等进行一定幅度的减免优惠。在这一阶段,大连开发区重点支持产品以外销为主以及产品能够替代进口的企业,重视产值增加和利用外资的规模,重视出口创汇和解决就业,而对园区产业结构优化、产业链构建等因素考虑不多,企业间依存关联度不高,协同效应较弱。大连经济技术开发区利用外资成效显著,根据《大连经济技术开发区志:1984—2004》,截至2000年共引进45个国家和地区的外商投资项目1384个,完成近72亿美元的合同外投资额。其中,实际使用资金达32.5亿美元,占引进外资合同总数的44.9%。引资方向主要为东亚的日本和韩国,以第二产业为主导,引进的产业主要是轻工业等劳动密集型企业以及资本密集型的石油化工业、电子及通用设备制造业等,覆盖1018个项目,涉及金额72.4亿美元。其中,1990—1996年是大连经济技术开发区对外经济贸易快速发展阶段,招商引资工作取得显著进展,极大促进了对外经济贸易特别是以加工为主的出口贸易发展。而1997—2000年由于亚洲金融危机(特别是日韩经济低潮)的影响以及国内宏观政策的调整,靠地缘优势发展外向型经济的开发区受到一定影响。2000年,大连经济技术开发区进出口总额达180.2亿美元,出口额也由最初的15万美元(1985年)上涨至22.4亿美元。在扩大就业方面,开发区为政府提供就业作出了有益探索。1984—2000年开发区累计安置合同工214626人次,临时工171301人次,总就业人数达385927人次,但以低端就业为主^[5]。

1984—2000年,在发展模式方面,大连经济技术开发区总的来说是通过吸引外资、发展加工贸易,形成“两头在外”的产业格局;由地方政府主导,以税收优惠和提供土地资源等方式招商引资,重视产值增加,而忽视产业链的发展;外商投资企业主要来自日本和韩国,主要产业是劳动

密集型和资源消耗型,产业的技术含量相对较低,产业附加值不高,同时存在着环境污染等问题;对外经济贸易受贸易摩擦、出口国家经济波动状况影响较大;开发区发展有利于吸引大批就业,但以低端就业为主,对高端人才的吸引重视不够。

在改革开放初期,大连经济技术开发区借助传统的粗放式经济发展模式,在全国城市排名中稳居前十。但随着贸易摩擦不断增多、中国发展模式从出口导向型转变为创新驱动型,大连城市位势逐步下滑。技术创新能力、营商环境、要素市场化水平、本土民营经济活力较差等因素,成为阻碍其创新驱动发展的短板^[6],同时大连经济技术开发区还存在产业结构落后、经济增长方式亟须调整等问题,这些都反映了中国早期阶段产业园区(开发区)存在的共性问题。

(二)重视技术创新阶段的产业园区2.0模式:以苏州工业园区为例

进入21世纪,产业园区建设迎来了飞速发展时期,这一阶段中国园区建设与发展更加侧重引进前沿技术和先进理念,可以称为“产业园区2.0模式”,比较典型的代表是苏州工业园区。

1994年,中国与新加坡发布公告宣布共同成立中新联合协调理事会,其主席由中新两国的副总理出任,两国携手共同建设苏州工业园区。以苏州工业园区为代表的开发区不再是出口贸易主导的加工区,而是一个引入境外前沿管理理念与技术的产业园区;园区投资者也不再局限于传统的中小企业,而是进一步拓展到诸多大型跨国企业。

从苏州工业园区的产业选择来看,根据《苏州工业园区志:1994—2005》“产业经济”篇的记录,自1995年起,诸多世界知名企业开始进驻苏州工业园区并进行大规模投资,园区的配套建设逐步完善。苏州工业园区发展以技术创新为基本主线,这一主线贯穿整个苏州工业园区的发展史。在注重技术创新的目标引导下,园区内的绝

大多数企业为大型高新技术类企业。2000年以来,苏州工业园区逐步加大创新支持力度,推动制造业加快发展。2005年5月,园区提出“科技跨越”计划,着眼提升产业层次,以科技创新引领制造业走出低附加值加工阶段,从“园区制造”向“园区创造”转型。截至2005年底,在国际500强企业,有54家进驻,投资项目总数超过80个,这些企业和项目主要集中于电子信息、电气机械、医药化工等高科技制造企业,而这也是园区的支柱性产业,这一格局基本延续至今^{[7][36]}。

从园区运营模式来看,苏州工业园区的规划开发、基础设施建设与行政管理采取了分离制度:行政管理方面由中方负责,园区建设、招商引资以及项目管理等工作主要由中新股份公司(该公司由中新两国共同出资设立)负责。苏州工业园区不仅注重技术层面的创新,而且注重国外前沿管理理念和管理模式的引入。在合作发展的过程中,中国能够结合自身实际情况有针对性地选择与借鉴新加坡的企业管理模式和经验。

充分汲取了来自新加坡等国经验、技术的苏州工业园区,给国内建设开发区提供了宝贵的参考与借鉴。这些经验很好地支撑了“注重创新”的园区发展,其发展理念主要包括三个方面:一是建立“体制机制创新先导区”。苏州工业园区在发展中秉承“先行”和“试行”的政策指导思想,只要符合改革开放要求,就可以在苏州工业园区内先行试点,为园区内主体力行创新提供了政策空间。二是大力践行“亲商理念”。行政审批流程十分高效便捷,苏州工业园区内企业的手续一律从速办理。该园区在对外宣传过程中,强调近40%的业务能够在现场直接办理,余下的业务也大都能够在两个工作日内完成,某些特殊业务的办理时间会久一些,但不会超过七个工作日,这对降低公司机会成本、缓解其运营压力产生了重要的作用,同时还创造了优良的营商环境。三是进一步加快“服务型政府”的建设步伐。两国政府都在实践中进行了诸多摸索与尝试,以

期能够为公司创造更多的发展机会。如在物流方面,苏州工业园区为企业特别设立了“虚拟空港”机制,针对跨境贸易的货物,在上海港口完成卸货后,能够直接运送到园区,然后再完成登记手续。政府设身处地为园区主体解决问题、提供便利,有效促进了园区的稳健发展。苏州工业园区为中国“注重创新型园区”提供了学习的范本和值得借鉴的经验^[8-9]。

(三)重视产业链和系统性制度创新阶段的产业园区3.0模式:以粤港澳大湾区模式、中关村“飞地”模式、企业和政府优势互补模式为例

近些年来,中国产业园区的发展进入深化阶段,产业园区的内涵发生了深刻的变化。这些变化是与工业化进程的不断深入相适应的,体现了中国工业化的内在需求,引领着中国工业化向更高层次的产业链、工业互联网、数字化、智慧化方向迈进。产业园区突破了“园区”的概念,而成为区域性、集成性、系统性的制度创新载体,其中的典型代表是粤港澳大湾区模式、中关村“飞地”模式以及新近兴起的“链长制”模式。

1.以城市为主导的产业链和系统创新——粤港澳大湾区模式

粤港澳大湾区覆盖港澳以及广东多个城市,面积超过5.6万平方公里。2019年,区域GDP突破12万亿元,在国内GDP中的占比超过12%。粤港澳大湾区是典型的城市间合作的产业协同发展区域,拥有发达的城市群、世界一流的海港群、机场群以及高效的物流货运系统。粤港澳拥有各具特色的资源与地理优势,同时在产业结构上能够互相补充^[10]。这些优势支撑了大湾区内部的产业园区建设,产业园区承载了三地融合创新实践,有效推动了该区域的协调发展。近年来,中国一直在不断推进总结和探寻粤港澳三地产业分工合作的系统性制度创新与模式,优化三地产业分工,进一步强化在产业链方面的融合力度。粤港澳大湾区是广东省各地级市经济增长的主要动力来源之一。可以说,以粤港澳大湾

区为载体,推进粤港澳三地产业协同发展具有相当扎实的基础。在这种背景下,粤港澳大湾区相继出台了一系列推动产业融合发展的支持性政策,旨在整合大湾区优势资源,统筹推进大湾区优化产业链布局,构建拥有较高竞争力的创新基地。

从价值链层面来看,作为亚洲金融中心的香港目前主要集中于价值链的两端,也就是金融业、商业等相关产业,而中间的科技、研发、制造等产业则由于历史性原因较为欠缺。澳门的产业结构比香港更为单一,以博彩业为中心的旅游业占较大比重。相较之下,广东具有非常突出的中间产业,向价值链的两端延伸是未来的发展方向。由此观之,三地在价值链上存在着全面融合创新的优化空间。未来的大湾区将充分发挥三地在现代服务业和先进制造业领域的比较优势,调整和优化各自产业结构,强化对珠三角地区甚至中部地区的湖南、江西等地的示范引领以及外溢作用,进一步稳固香港的国际金融中心地位,支持澳门作为中外经济文化交往的重要桥梁进一步建设成为世界旅游休闲中心,并促进其实现产业多元化发展。

2.以园区为主导的产业链和系统创新的“外溢模式”——中关村“飞地”模式

中关村国家自主创新示范区是国内首个国家级高新区,原是由身为北京市人民政府派出机构的中关村管委会负责园区的管理工作。2021年4月12日,中关村管委会对外宣布将和北京市科委合署办公,这提升了中关村在国内技术创新领域中的地位。此外,还在参与了中关村各园区开发建设的有关公司基础上建立了中关村发展集团(以下简称“中发展”)。中发展通过市场化运作和投融资服务促进产业发展,加快中关村各个园区建设。

自该示范区成立之后,便展开了诸多跨区域合作,从而创造了独具特色的中关村“飞地”模式。该模式起初是在北京市各区范围内划定区域

作为中关村园区,交由示范区独立开发运营。由于划给新建园区的建设用地都已不在中关村地区,因而形成了“飞地”模式。近些年,其他地方政府陆续将自己行政辖区内的土地划入中关村产业园区,双方协商确定产业园区的发展模式、管理权限以及各自权责范围等。在运营建设过程中,一些地方政府将部分经济管理权委托给中关村园区,以便其能够自主决策、规划、开发,同时享受园区运营带来的效益。在运营期限届满时,其管理权责移交给当地政府。不同于粤港澳大湾区中以城市为主导的模式,中关村国家自主创新示范区是以园区为主导与地方展开跨区域合作,以“飞地”模式将示范区的模式“外溢”(复制)到其他地区。

中关村的“飞地”模式是跨区域产业梯度转移的产物,其特点是不受行政区域划分的阻碍和限制,让区域经济的比较优势获得了高效发挥,较好地解决了区域协调等问题^[11],大大降低了区域合作的成本。此模式适宜运用在偏远地区的援建工作中,或者与中关村有一定经济差距的地区,从而形成区域间优势互补。一方面,作为“飞出地”,已经取得良好发展并拥有丰富运营经验的园区可以借助“飞地”模式得到规模化的扩张发展;另一方面,“飞入地”可以享受到“飞出地”拥有的国家级品牌、政策、技术、管理经验,这会极大地促进区域经济的协调均衡发展。

“飞地”模式在中国很多地方均已展开实践。上海的闵行经济技术开发区选择在南汇区的临港扩区,并在扩区部分延伸和发展闵行经济技术开发区已经形成的装备制造业优势,形成若干个特色鲜明的装备产业。佛山(顺德)和清远(英德)共同建设产业园区,双方联合创建了园区管委会,并且由顺德主导,清远(英德)政府下放相关的权限给管委会,园区的GDP、税费以及工业产值等获利完全均分,合作年限是25年,在这之后园区彻底交给英德接手与管理^[12]。目前,中国产业园区的“飞地”模式已经较为普遍,但是

大多数开发区的“飞入地”和“飞出地”都处在同省、同市范围内,而以中关村园区作为“飞出地”的园区,则是立足于北京这一科技制高点,跨省、跨区域建立合作园区、辐射全国。中关村基于京津冀一体化的有利发展条件,将协同创新作为关键点,建立了跨区域技术产业链,促使很多关键项目顺利落地,与“飞入地”一同构建起顶尖的协同创新平台,启动建设了诸多产业园区项目,同时也在徐州、南宁、合肥等地建立了信息谷、创新示范基地等各种形式的园区。以中关村为名的各类园区遍布全国各地,形成了中关村创新网络。

除直接参与园区建设和管理之外,中关村还成立了中发展集团的二级子公司,发起了协同创新投资基金,资金管理总额超过100亿元。此基金是国内第一支将京津冀当作核心区域建立起来的基金,同时还是中国合作区比较多的协同创新投资基金,其基本运营方式为“1+1+N”模式,针对国内技术创新项目展开投资,具体涉及信息、健康以及智造等高新技术领域。协同创新投资基金借助项目投资与母子基金管理等不同方法来助推技术革新,优化金融环境,对现有的各类产业链资源进行整合,助推中关村与国内不同地方之间实现协同创新,服务国家战略。

中关村“飞地”模式,通过“共建园区”和“基金投资”这一“重”一“轻”两种手段相配合,探索国内异地协同共进的发展道路,聚焦国家战略目标,对各种资源展开整合,支持了地方产业转型升级,进而构建起了一套完善的创新及创业生态体系。其经验可以总结为四个方面:第一,共建产业园区,鼓励中关村企业与优质双创项目落地在空间成本更具比较优势的京外合作区域。第二,与京外地方政府携手开展工作,整合盘活中关村和地方的各项资源,支持“飞入地”或者合作区域内上市公司发挥核心主导作用,为这一当地的经济增长点做好产业并购业务。诸如,为本地上市企业并购中关村优质项目提供支持,在帮助其转

型升级、优化收入结构的同时也促进了中关村“大众创业、万众创新”迈向更高水平。第三,支持和引导中关村双创企业放眼全国,积极拓展京外市场,用中关村内长期以来积累的科技创新成果帮助当地完成数字化、网络化、智能化转型升级,实现提质、增效、降本,破解当地高质量发展难题。第四,通过中发展集团旗下协同基金的投融资服务支持当地企业和中关村企业的协同发展,通过债券、股权融资等工具促进企业突破瓶颈、快速成长。同时,注重因地制宜,根据自身产业基础以及具体情况,基于协同发展子基金来布局、引导、匹配产业链的项目资源,在本地构建起产业集群,打造园区品牌。

中关村是国内技术创新的重要基地,汇聚了国内技术创新方面的优秀人才。中关村积累的资本、人才资源、技术成果以及园区管理和经营经验,不仅为京津冀地区提供了优质的服务,而且通过飞地模式和投资基金将优势辐射全国,进而促进了产业经济的稳健发展。将产学研用相融合,不同地方协同建设的创新链已经在京津冀成功诞生,并正在全国范围内快速复制。京蒙异地协同科创发展则将这一经验模式进一步发展。北京和内蒙古在北京加快建设京蒙(赤峰)协作科创产业园,双方于2021年11月提出了“研发孵化在北京、转化工作落地在赤峰”的思路。之所以说京蒙此次合作进一步发展了“飞地模式”,是因为该科创产业园旨在建设以生物技术和大健康为主导产业的反向飞地孵化器。反向飞地孵化器这一新的飞地模式已经出现四年的时间,拓展了飞地模式的内涵和形式。不同于传统飞地模式,该模式是由相对欠发达地区主动到相对发达地区建立飞地,其目的是积极引进发达地区的高端人才资源和科创要素,从而达到借脑发展。“小而美”的科技创新项目在成立初期离不开集聚在发达城市的要素资源,反向飞地模式既为这些科创项目和公司提供了发展的条件,又提供了产品、项目和产业落地的土壤。

3.企业和政府优势互补的园区产业链构建和系统创新——国企引导模式与“链长制”模式

构建安全、自主以及可控的产业链,不仅会影响双循环新发展格局的构建,而且会极大地影响经济发展。而作为创新主体的企业,可以主动调整自身在产业链中的角色定位,改变整个产业链的构成^[13],在创新的基础上促进产业的转型升级,进而从整体上推动区域经济发展。企业主导的产业链模式,需获得制度层面的保障,在制度上确保不同市场主体之间彼此合作与政府的支持,同时还需要避免企业过大过强可能带来的垄断问题。

现有探索模式之一是充分发挥兼具“政府”和“市场”双重优势的国有企业作用。譬如于1980年创立的康佳集团,是对外开放后国内设立的首家合资电子企业,也是中央企业二级企业,该公司在1992年成功登陆深圳证券交易所。康佳集团关键的发展节点出现在2018年,它制定了“科技+产业+园区”的发展目标,与地方政府合作开展智能产业园区建设。康佳集团加强与地方政府的合作力度,在东莞构建智能产业园,并且与成都、宜宾以及滁州的康佳智能产业园区之间构建起“三位一体”的智造发展格局,发挥产业链的协同效应。同时,康佳集团依托政府资金与政策的大力扶持不断拓展“科技+产业+园区”模式。地方政府为公司提供的扶持资金大大弥补了公司的研发投入不足,提升了集团的科研实力,从而反哺了地方产业园区的发展,形成了科技、产业和园区相互促进的良性循环。总的来说,康佳集团依靠各方资源,在主导各地产业园区产业链创新的实践中取得了显著成绩,同时也通过产业园区的发展,创造了国企与地方合作的崭新模式。遍布全国的智慧园区在就业、产值、技术、管理等方面给地方政府带来了丰厚的回报,使国有企业通过园区建设实现了与地方政府的高度协同与双赢局面。

现有探索模式之二是实施系统性制度创新

的“链长制”。“链长制”是中国在全球产业链重构、中美贸易摩擦以及新冠肺炎疫情影响下出现的一种新模式^[14]。该模式最早于2017年由湖南提出,2019年浙江率先在全省范围内推行,随后因为疫情,国内普遍出现企业生产停滞、上下游供应链断层的问题,“链长制”遂被各地广泛采用。“链长制”是一种将产业链构建的市场机制与政府协调机制相结合的新模式^[15]。在这种模式中,包含两个重要主体:一是“链主”,指的是在区域产业链中拥有较大影响力、控制力和整合力的核心企业,核心企业能够有效发挥自身技术、产业和上下游优势,对外部资源进行整合,让各企业协同发展,从而有效克服产业链上的供求矛盾,具有重要的补链、强链功能。二是“链长”,一般由各地区的主要领导担任,承担着对产业链上相关企业的协调与整合功能,同时协调产业链外部的供求各方,以保障产业链的有效运作。“链长”各自负责对应的产业链条,明确制定产业链规划以保证执行,通过整合“链主”(核心企业)以及产业链上的其他企业来达到强链补链的目的。在“链长制”中,链长发挥引导作用,链主负责实施,二者相互协作,共同促进产业链的协同发展。“链长制”最初在产业园区(开发区)内实行,落实地方政府对产业链的安全责任,推动园区内企业复工复产,统筹安排产业园区的疫情防控、招工与原材料供应、用电与物流等问题,以化解重大的产业链风险。目前“链长制”的通行模式是各省市主要领导挂帅,每人负责一条产业链,利用地方领导的行政权力优势与综合协调优势,有效保障各产业链的完整、稳定和发展,加强产业链上各企业的融合发展与协调发展,避免产业链断裂。以浙江省“链长制”为例,为应对中美贸易摩擦,浙江省于2019年率先启动了“链长制”,其核心内容为“九个一”机制,即一个产业链发展规划、一套产业链发展支持政策、一个产业链发展空间平台、一批产业链龙头企业培育、一个产业链共性技术支撑平台、一支产业链专业招商队

伍、一名产业链发展指导专员、一个产业链发展分工责任机制、一个产业链年度工作计划。综合来看,“链长制”在当前特殊时期对产业链的稳健发展起到了积极作用,不仅在抗疫期间发挥了稳定产业链的作用,而且对加快构建双循环新发展格局也产生了积极影响。

三、中国产业园区的发展趋势

通过对产业园区制度演进与模式创新的系统梳理,可以看到产业园区的发展模式随着不同时代经济增长主题的不断变化而呈现螺旋式上升的发展特征,产业园区的制度变迁反映了中国工业化深度的不断拓展和中国经济增长模式的不断演化。产业园区从 1.0 阶段到 3.0 阶段,从提供初级土地开发和招商引资服务到统筹产业链布局,服务深度在不断开拓;从单一的产业经营模式到系统性的制度创新模式,开发手段在不断丰富;从单向的“引进来”发展外资到多向的跨区域跨国家合作、内外并举,开发方向在不断延伸。产业园区借助制度、技术等方面的创新释放了改革的红利,除了进一步促进国内产业集群的快速成长之外,还对经济体制和管理制度变革提供了借鉴参考,推动了国家治理体系的创新发展。

在国家“十四五”规划中,中国提出不断加快产业体系建设步伐,促进经济体系的升级,而要实现这一目标,产业园区的转型是重要的抓手,这就需要对产业园区的未来形态有一个比较清晰的把握。展望未来,中国产业园区主要呈现七大发展趋势。

第一,从致力于利用优惠政策招商引资,到致力于产业园区的综合配套服务和建设。早期地方政府在招商引资时,列出各种优惠条件吸引企业入驻园区,由此出现各地因招商引资而进行税收、土地价格和财政补贴的恶性竞争。而未来地方政府将主要致力于产业园区的综合配套服务和建设,这些配套服务和建设既涉及硬件的完善

与配套,又涉及软件的完善,其中主要是当地政府的商务服务体系的构建,使得产业园区形成一个有利于企业创新和发展的软环境。

第二,从吸纳低端就业到拓展多层次的人力资本体系。早期产业园区的发展,是基于出口导向型经济,通过吸纳低端就业、扩大就业,来实现当地产值和就业的增长。未来的产业园区,更多的是拓展多层次人才体系的建设。既通过发展劳动密集型产业来解决就业问题,又注重吸引那些能够进行技术创新的高端人才。

第三,从致力于提高地区产值,到致力于推进区域可持续、高质量发展和绿色低碳发展。早期的产业园区,一个主要目标是提高当地产值,于是通过扩大引进外资来实现诉求。未来 GDP 的总量追求将让位于 GDP 的质量,产业园区的发展目标将是促进当地的可持续、高质量发展,促进当地绿色低碳发展。因此,进入产业园区的产业要经过精挑细选,在环境、生态、技术含量等各方面要进行从严把关,这与原来单纯强调产值与规模的诉求方式形成鲜明对比。

第四,从提供园区服务,到致力于提升整体政府服务能力和国家治理能力现代化。原来地方政府主要用财税优惠和便利化的服务来吸引国内外企业入驻产业园区。未来更多的企业入驻首先看重地方的综合行政能力、高效服务体系以及地方治理能力和法治环境。为此,地方政府应改善营商环境,提升政府在服务方面的效率,加快治理现代化进程,促进政府职能的转变,提高治理现代化的整体水平。

第五,从提供土地资源以构建发展“飞地”,到致力于建设系统、有机、集“产业—居住—文化”于一体的高层次综合性园区。原来的产业园区仅仅提供土地资源与基础设施,以后极有可能会成为“有机社区”,这个“有机社区”不仅仅是一个工业园区或产业园区,而是集产业、居住、文化娱乐于一体的高层次综合性生态园区。因此,在这当中就特别强调“有机社区”的概念^[16],要创建

一个有机的“生态”来吸引更多的优质企业与优秀人才进入产业园区,而不仅仅把它当作一个产业的集聚地。未来“有机社区”的概念将替代原来的产业园区概念,这是世界很多产业园区能够实现可持续发展的一条重要经验,那些只看重产业而没有进行“有机社区”建设的园区,则很容易衰败。

第六,从重视企业投资产值等指标,到重视企业对当地产业链供应链和整体行业生态的影响。原来产业园区对产业链重视不够,单纯重视产值,只要带来产值的增加,什么样的企业都可以入驻,产业之间的关联度不高,协同能力不强。未来产业园区将注重对当地产业链构建的影响,比如,当地在电子产业有优势,那么引进的产业就要与电子产业的上下游产业链有关系,这样才能极大地带动产业链、供应链的发展,推动整体行业生态的改善。入驻企业将不只是被看作一个企业,而是产业链的一部分。现如今,诸多区域推行的“链长制”便属于典型的制度创新模式。

第七,在产业园区运行的技术支撑方面,未来中国的产业园区会更加重视数字化转型和智慧园区建设。2022年1月,国务院印发《“十四五”数字经济发展规划》,提出推动产业园区和产业集群数字化转型;引导产业园区加快数字基础设施建设,利用数字技术提升园区管理和服务能力;积极探索平台企业与产业园区联合运营模式,丰富技术、数据、平台、供应链等服务供给,提升线上线下相结合的资源共享水平,引导各类要素加快向园区集聚。5G、人工智能、物联网、大数据等技术的发展,为产业园区智慧化建设提供了“技术变革之机”,各地开展相关布局,如《上海市产业园区转型升级“十四五”规划》《浙江省推进数字化园区建设实施方案》《山东省智慧园区规划与建设指南(试行)》等纷纷发布。展望未来,智慧园区以及建立在园区数字化基础上的工业互联网将成为产业园区的主流模式,产业园区的虚拟化拓展也将成为潮流。

四、中国产业园区发展的政策建议

现阶段,中国工业化进入以数字化、智能化为主要驱动力的高级阶段和深化阶段。随着工业化进入高级阶段和深化阶段,中国产业园区4.0版的构建需要两大支撑:一方面,需要产业链与产业集群的技术支撑,就是要利用数字技术,包括5G、人工智能、物联网、大数据等技术,实现产业园区的深刻转型,使产业园区的管理数字化,加强产业链之间的整合力度,提高要素配置的效率,增强产业园区技术创新的系统性。另一方面,要在国家治理、政府服务、营商环境优化等方面强化制度支撑,创新体制机制。

从总的指导原则层面来讲,产业园区未来发展的关键在于厘清政府和市场各自承担的功能与角色。在促进产业园区升级和转型的过程中,未来地方政府要建立一个有为、有序、有效、有限的行动体制^[17],在克服市场失灵、弥补市场缺陷、服务市场主体方面完善相关行动规则,同时要尽可能地让市场机制本身的积极作用得到高效发挥,这一指导思想应该贯穿产业园区政策制定和执行过程的始终。

从具体的政策操作层面来说,未来地方政府在推进产业园区升级转型过程中要着力做好三方面的工作:

第一,以简政放权、放管结合、优化服务改革为切入点,对标世界一流标准,构建国际化、市场化、法治化的营商环境,从而提升产业园区在全球范围内实现要素集聚和有效配置的能力。地方政府要以优化营商环境为契机,着力打造公平竞争的市场环境、自主宽松的投资环境、高效便捷的政务环境,推动整个区域的法治环境优化,加快地方政府服务模式的数字化、便利化转型,全面推动政府治理效能的提升。产业园区4.0版所关注的不仅仅是一个地方的财税、土地优惠政策,而是更关注提高政府政务效率、完善法治环境,提升整个城市的软实力和核心竞争力。地方政

府要切实从企业视角出发,呼应企业全生命周期的服务诉求,着力打造既具有创新活力又规范透明的地方行政治理环境。

第二,未来产业园区要以系统思维重构产业链及产业集聚模式,重视企业对产业链和行业生态的影响,进而从整体上提升当地资源和要素的利用率和整合力。地方政府要将未来的产业园区定位于一个“有机社区”,产业园区既是高科技研发区、产业链整合区与产业集聚区,又是集产业、居住、文化、娱乐于一体的高层次综合性生态园区。地方政府要利用各种政策使产业园区能够更好地融入所在地的城市,与当地经济社会发展实现充分融合和同步化,进而推动园区可持续发展,而不要使产业园区成为一个与城市隔绝、孤立的单一产业区域。为此,地方政府在政策设计上要注重园区与城市的融合,而不是人为造成园区与城市的割裂。

第三,地方政府在支持产业园区发展的实际操作中要特别注重发挥市场机制的作用,不能简单地以行政命令替代市场机制。要警惕地方政府在产业园区构建过程中的行为失当,比如,在“链长制”的探索和推行过程中,地方负责“链长制”实施的相关负责人要避免政府对企业微观运行的过度干预和不当介入,尊重市场规律,尊重企业主体的独立自主决策;同时也要意识到这种“链式”思维的局限性,要以系统性、网络型的新型思维模式来考虑产业和企业之间的联系。地方政府要充分意识到,供应链或价值链的各个环节往往超越本本地区域而拓展到本国其他地域甚至国外市场,在这种情况下,对“链长制”的探索需要因地制宜,慎重推进。尤其是对于一些产业集群知识储备不足的地方负责人来说,“链长制”若仅强调本区域内依赖行政命令的补链强链,则很可能出现决策失误,造成对企业的过度干预和对市场配置资源的消极影响,引致各地的市场割据、“诸侯经济”和产业同质化,这是特别需要警惕和避免的。**Reform**

参考文献

- [1]王缉慈.关于中国产业集群研究的若干概念辨析[J].地理学报,2004(S1):47-52.
- [2]金丽华,郑学荣,罗宏.产业集群文献综述与展望[J].区域治理,2020(6):50-54.
- [3]闫华飞.创业行为与产业集群发展:考虑知识溢出效应的多案例研究[J].科技进步与对策,2016(14):69-74.
- [4]李晓博.知识溢出对产业集群技术创新的影响机制研究[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2017(3):173-178.
- [5]张亚东.大连经济技术开发区志:1984—2004[M].沈阳:辽宁人民出版社,2006.
- [6]周振,蓝海涛.从大连看我国南北经济均衡发展的难点及对策[J].中国发展观察,2021(10):112-116.
- [7]苏州工业园区地方志编纂委员会.苏州工业园区志:1994—2005[M].南京:江苏人民出版社,2012.
- [8]温铁军,谢欣,高俊.地方政府制度创新与产业转型升级——苏州工业园区结构升级案例研究[J].学术研究,2016(2):82-89.
- [9]杨玲丽.“制度创新”突破产业转移的“嵌入性”约束——苏州、宿迁两市合作共建产业园区的经验借鉴[J].现代经济探讨,2015(5):59-63.
- [10]向晓梅,杨娟.粤港澳大湾区产业协同发展的机制和模式[J].华南师范大学学报(社会科学版),2018(2):17-20.
- [11]李骏阳,夏惠芳.开发区“飞地经济”发展模式研究[J].商业经济与管理,2006(2):55-60.
- [12]李柏峰.中关村与异地共建园区合作机制研究[J].科技创新与生产力,2013(11):14-19.
- [13]乔为国,孔欣欣.企业主导的产业链创新:新范式与政策着力点[J].中国科技论坛,2013(2):5-9.

- [14]盛朝迅.从产业政策到产业链政策:“链时代”产业发展的战略选择[J].改革,2022(2):22-35.
- [15]刘志彪,孔令池.双循环格局下的链长制:地方主导型产业政策的新形态和功能探索[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021(1):110-118.
- [16]樊红梅,刘晓凤.共生理论与有机社区——城市有机共生式社区建设模式的提出与构建[J].马克思主义与现实,2017(1):161-168.
- [17]王曙光.中国特色工业化进程与产业政策演进[J].经济研究参考,2019(8):12-21.

Institutional Evolution and Mode Innovation of Industrial Parks in China's Industrialization Process

WANG Shu-guang ZHENG Luan LIANG Shuang

Abstract: Industrial park is an important angle of view to inspect the system innovation of China, and it is also an important carrier to promote the industrialization process in China. Since the reform and opening-up, the industrial park has experienced the export-oriented stage, high-tech introduction and technological innovation stage, and the construction of industrial chain and systematic system innovation stage. Dalian model, Suzhou Industrial Park Model, Guangdong-HongKong-Macao bay area model, the Zhongguancun enclave model and complementary advantages model of enterprises and governments, have had a far-reaching impact on China's industrialization and market economy system innovation. In the future, China's industrial parks should pay more attention to the construction of "organic community" and industrial chain, the construction of business environment and the modernization of national governance transformation. Local governments should establish a promising and orderly government guidance mechanism, fully respect the market mechanism of resource allocation, and promote the digital and intelligent transformation of China's industrial parks.

Key words: industrialization; industrial park; industrial chain; wisdom industrial park

(责任编辑:罗重谱)