

本期主题：产业园区规划与管理

[编者按]近年来,在大力发展产业经济的背景下,我国产业园区得到了较快发展,并成为我国重要的经济空间形式。在其快速发展过程中,也暴露出部分园区布局分散、产业特色不突出、集约利用程度低、配套设施和管理服务相对滞后等问题,严重影响了园区的可持续发展。如何通过系统规划与管理,推动园区的健康和可持续发展,成为城乡规划界关注的焦点。基于此,本期论坛以“产业园区规划与管理”为主题,刊发一组文章,从园区规划与管理、园区空间结构调整与优化、园区转型路径和发展策略等方面展开探讨,以期引领我国产业园区的健康持续发展。

中国产业园区现象的观察与思考

王缉慈

[摘要]改革开放以来,产业园区在中国的经济和社会发展进程中起到了十分重要的作用,成为中国经济发展的重要空间形式。然而,由于政府过度依赖土地经营和优惠政策而对产业发展缺乏有效调控等方面的原因,产业园区的发展普遍存在土地开发效率低下、专业化的服务型企业及机构不足等问题,一些地方还出现了盲目打造产业园区和产业集群的现象,对经济和文化的各个方面产生负面影响,甚至威胁到社会稳定。决策者应充分重视这一现象,通过产业园区的规划建设和政策管理等方式,控制产业园区过度发展的态势,最大限度降低产业园区的风险。

[关键词] 产业园区;产业集群;区域政策

[文章编号]1006-0022(2011)09-0005-04 [中图分类号]TU984.13 [文献标识码]A

An Observation and Thinking of Industrial Park Phenomenon in China/Wang Jici

[Abstract] Since China's After the reform and opening-up policy in 1978, industrial parks as a whole has played an important role in China's spacialocial and economic development. However, many local government's have heavily depended on land economyrental which enjoy preferential treatments. Meanwhile, there has been and lack of effective industrial adjustment policy and professional service institutions. Thisas resulted in low land use inefficiency and lack of professional service companies in the parks. Nowadays, in some regions, industrial parks and so-called industrial clusters wereare being built without reasonable plans and could caused multiple negative impacts. For Ddecision makers, to revisit and control the excessive development of industrial parks have become very necessary and urgent. should control over development of industrial parks by planning and management.

[Key words] Industrial park, Industrial agglomerationcluster, Regional policy

1 产业园区概念的来龙去脉

产业园区属于产业地产(Industrial Estate)范畴。世界上第一批产业地产可以追溯到20世纪20年代的英国和美国。在发达国家,1945年之后产业地产的开发成为不少国家的经济发展战略。20世纪50年代中期之后的城市郊区产业地产开发,是与内城问题

解决、信息技术的出现和高速公路的发展相伴而生的。在发展中国家,20世纪末开始的出口加工区是随新国际分工的深入、产业转移而设立的^[1-3](表1)。自20世纪70年代开始,产业地产在世界上发展迅速,现在已经成为经济发展的重要空间形式。这些产业地产名目繁多,有各种“园”(如Industrial Parks、Business Parks、Office Parks、

表1 20世纪50年代以来产业园区的发展特征

	发达国家	发展中国家
称谓举例	工业园区、企业区、科学园、免税区	出口加工区、保税区、经济技术开发区、高新技术产业开发区
设立背景	内城问题：工业对城市中心造成的压力和环境污染	国内生产力不足、缺乏资金、人才和技术
条件	高速公路出现和信息技术发展，城市郊区化	新国际分工、产业转移，城市化
起源	20 世纪 50 年代中期	20 世纪 50 年代末
特征	为企业提供绿色空间和基础设施，创新平台，使企业获得外部经济和创新氛围，并减少环境污染	为企业提供基础设施、优惠政策和制度环境，使企业获得降低成本的外部经济
动态	升级到创新集群阶段	升级转型要求迫切，区域竞争白热化

Science and Research Parks、Bio-technology Parks、Eco-industrial Parks、Creative Parks等)和各种“区”(Export Processing Zones、Free-trade Zones、Enterprise Zones)。在中国,“园区”是一个集合名词,除包括了上述各种“园”和“区”的内涵之外,还有各种新的类型,如总部基地、产业转移园区等。

产业园区可以定义为“一大片土地细分后进行开发,供一些企业同时使用,以利于企业的地理邻近和共享基础设施”^[4]。企业进入产业园区不仅可以共享基础设施和各类服务,还可能因配套企业或合作企业的地理邻近而降低物流成本甚至交易成本。尤其对中小企业来说,进入优良的产业园区有利于发挥集体效益,享受创新的制度安排。产业园区的设立还会促使新企业繁衍。

然而,世界上很多产业园区都不是那么成功的,一些产业园区失败的原因主要包括两方面:一是地方因素,即项目的目标不现实、缺乏合理规划或缺乏配套的发展规划、支持性机构不足,以及优柔寡断的政府态度,也就是说由于园区的建设不能马上见效和政府换届等原因使政府放弃努力;二是全球的因素,即产业在全球的转移。由于国际金融市场自由化降低了资本流通的障碍、标准化生产减少了对工人特殊技能的依赖,以及交通和

通讯等技术的发展降低了地方区位的垄断性,跨国公司在全球寻求生产区位进行研发、生产及销售,低成本的园区区位是非常容易被替代的。根据国际发展研究委员会(International Development Research Council)1996年的调查,在90个国家至少有12 000个以上的产业地产(园区),世界产业园区的竞争白热化程度可想而知。因此,当规划和建设新的园区的时候,要充分了解企业在选择区位时什么因素是最重要的。法国的专注产业园区环境特许的组织 Association 0466经过研究得出了两项主要因素:一是接近市场和供应商,二是高质量的环境和基础设施。

综上所述,产业园区应该是在适合企业的区位要求以及市场运作的基础上产生的,由市场带动产业的发展,才能保证产业园区的永续性。同时,产业园区又是一种对企业的长期承诺,园区开发是房地产驱动(Property-driven Development)的一种发展模式,在全球化和知识经济到来的时代,产业园区面临着严峻的挑战。在市场环境尚未成熟的时候,仅以产业园区的设立和规划来带动需求,有很大的风险。

2 产业园区和产业集群概念的异同

从深圳蛇口的开发建设开始,我

国各种名目的“筑巢引凤”式的产业园区发展已经持续了数十年,至今势头未减,一轮跟着一轮,一波连着一波。从沿海到内地,从南方到北方,产业园区的建设与发展如火如荼。产业园区作为一种政策特区在我国外向型加工工业的发展中扮演了重要的角色,然而,随着我国加入WTO以及2003年土地整改的推行,各类园区的发展背景已经显著改变,园区的发展和建设已经不能沿袭早期的模式。目前,在发达地区,很多在改革开放初期建设的开发区,曾经是机器轰鸣、流水线作业繁忙,现在已经成了环境脏、乱、差的废弃旧工业区,亟待改造或已经成功地得到改造;由于国际市场动荡、人民币升值和生产要素成本提高等原因,企业发展面临新的困难,产业园区出现空心化的危险。与此同时,在欠发达地区,投巨资建设新园区的现象遍地开花、方兴未艾。

尽管产业园区在中国经济和社会发展中起着重要的作用,但由于政府过度依赖土地经营和优惠措施而对产业发展缺乏有效的调控,以及“条块分割”等原因,致使园区普遍存在过分分散、开发面积大、产业缺乏特色、园区内的企业缺乏联系和专业分工、专业化的服务性企业和机构不足、未形成有效的创新环境、仍停留在低增值的制造业环节等问题。近几年来,名目繁多的新园

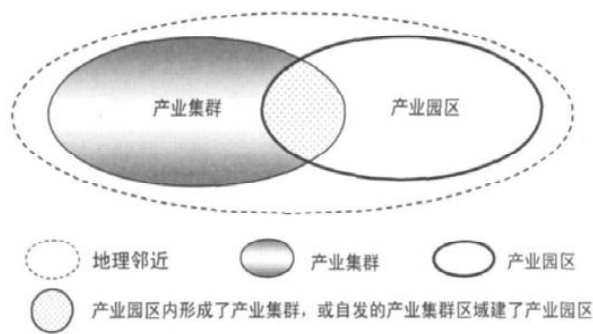


图1 产业集群和产业园区的异同

区的开发规划都有一幅美好的图景——促进产业集聚和发展产业集群。在此，本文试图对产业园区和产业集群的异同做一论述。

关于产业集群的理论探讨，这里不再赘述^[5-6]。在很多情况下，一个园区内的企业可以共享基础设施、优惠政策和劳动力等资源，但它们之间不一定存在功能上的垂直或水平的产业联系。所谓产业集群，应该不包括那些企业之间仅仅存在空间共享而没有产业功能联系的产业集聚现象（产业园区的情况），而应该是在产业之间既有垂直或水平的功能联系，或在价值链环节上相关，又具有在企业诚信和合作愿望基础上的社会联系网络。产业园区和产业集群的异同可以从以下三个方面进行理解：

（1）产业园区和产业集群这两个概念有着不同的内涵和指向。从理论渊源和发展历史上看，前者主要是外力驱动，而后者是内力驱动。

产业园区作为政府在基础设施方面的投资区域，是一种吸引外资和创造就业的重要政策手段。在跨国资本全球流动的背景下，区域竞争的焦点是吸引投资，争夺创造高附加值的经济活动。但是，即使是高附加值的经济活动也会由于成本的提高等因素而转移。地方经济并非因为基础设施和物质设备上的便利而能够自动发展起来，其发展依靠对基础设施的

高效运作和服务，这就需要支持性的服务机构。

从理论上说，产业集群应该是促进企业繁衍及其互动和创新的发动机，集群能够促进内力发展，使产业根留本地。这种“粘力”会不断自我强化，使区域获得可持续发展。我国基于精细劳动分工以获得低成本的产业集群距这种创新性集群还很远。

（2）产业园区和产业集群这两个概念彼此交叉渗透。有产业集群的地方不一定需要产业园区，建设了产业园区的地方也不一定会发展产业集群（图1）。

尽管园区内的企业有地理邻近的特征，但可能仅仅因为园区有基础设施和优惠政策，企业之间可能由于产业、所有制、所属国及语言等存在障碍而联系甚少，甚至相关行业的企业也可能由于技术标准、行业细分等差异而不相往来。尽管有事实表明，产业集群可能在产业园区的基础上发展起来，但这需要数年甚至数十年之久。因此，一些相对落后而没有足够企业的地方，企图用建设产业园区来发展产业集群是有风险的，园区的投资需要谨慎。

（3）有些产业集群是从产业园区中成长起来的，而有些产业园区又是在原有产业集群的地方建立起来的。在这种背景下，就出现了将产业园区和产业集群混为一谈的局面。其实，这种双向演进现象在许多国家和地区

都可以看到，但是需要较长的时间和不懈的努力。例如，斯坦福研究园和新竹科技工业园就实现了从产业园区到产业集群的演进；而法国索菲亚—安蒂波利斯科技城则从地理邻近转化为组织邻近，实现了从卫星平台到技术城的转变。这些例子说明，产业集群和产业园区的确可以相互演化，其间也确实存在着密切的联系^[6]。

从严格意义上说，我国大多数产业园区都不是产业集群，将传统的产业园区转化为具有功能联系的产业集群并非易事，而转变为拥有物流、技术孵化器和创新中心的系统环境就更难。我国媒体中大量存在着在产业园区内“打造产业链”的说法，有些地方把本地经济的发展问题简单地归结为“产业链条短，延伸不足”，缺乏终端产品或缺乏原材料市场，甚至企图强制进行不自然的联合。纵然，产业链又长又绵密可能会使企业近距离获得零部件等相关企业配套的便利，也会促使企业扎根下来为当地经济发展做贡献，但产业链绝不是纯技术的建构。

物质上和技术上有产业联系或者处在价值链相关环节的企业，即使同处一个地方，也不一定会合作；而如果不合作，降低成本和促进技术创新的效果就无从谈起。它们是否合作，还取决于非物质和非技术的社会联系。已有的或者未来可能发生的错综复杂的联系很难通过事先的规划实现，往往需要建立在非正式的交流基础之上，并发生于一定的法规（如知识产权保护）和制度背景之下以及约定俗成的社会网络之中，而企业的诚信是结成合作伙伴的关键。

3 需要控制产业园区过度发展的态势

20世纪90年代以来，中国的产业园区发展规模急速扩大，很多地

方政府不断规划新的园区。为了引资,许多地方一再降低土地价格、水电等资源费用和其他税收标准,造成了土地开发效率低下和资源的极大浪费;一些企业为追寻最优惠政策而在相邻园区间迁移,一旦政策优惠过期,企业便迅速飞向下一个政策温床,导致财政税收的极大损失和资源浪费。

产业地产与住房地产、商业地产并驾齐驱,当2010年“国十条”等地产相关调控政策发布之后,受土地储备、开发周期、宏观调控限制的地产商们纷纷转向炙手可热的产业地产,在实现产业结构调整、改变增长方式的口号下,各地纷纷你追我赶,发展园区经济,打造产业集群,以发展各类战略性新兴产业和各类经济(如总部经济、临空经济、陆港经济、边贸经济、低碳经济和旅游经济)等为名的各类新园区的设立,为地产商提供了绝好的机会。其中,体育休闲和娱乐的奢侈设施以及星级酒店、白领公寓等一应俱全。各地的“土地财政”愈演愈烈。例如,一种以“创意”为名进行房地产开发,但开发之后并无文化创意产业发展的现象正在全国蔓延开来,侵蚀着中国的经济和社会。这个问题已经相当严重,且与住房建设的泡沫一起,未得到有效的控制。

行业专家对以本行业为特色的产业园区最有发言权,在园区开发时需要倾听行业专家的声音。作为印刷业者的上海中华印刷有限公司总经理潘晓东曾经撰文,针对全国星罗棋布的印刷产业园区进行批评:“一方面,我们的中央政府正在为2020年前全国必须保持18亿亩耕地的底线不懈努力;另一方面,却又有地方政府热衷于搞各类园区。看好土地的升值趋势,中、小企业也不惜掷重金圈大地。这一切,令人痛心”,“组织工业园区开发大都是地方政府的作为,他们期望以此增加地方的财政

收入,但是作为围城外的人,对印刷业的了解,只知其一不知其二^[7]。在中国印刷业连续多年过速发展、竞争加剧,以及传统图书印刷受到互联网的冲击而导致企业效益下降、举步维艰的情况下,他高呼:“不顾实际需要,不进行深入调研,一拍脑袋即搞印刷工业园区的做法该休矣!”

企业是产业园区的行为主体,在产业园区的战略规划中要充分进行调研,了解和重视企业的实际需求,防止把园区看作无生命的“容器”。本国的中小企业的创业环境和生存环境值得决策者充分重视,本地企业家和创意人才的培育也是当务之急。规划产业园区之前要从当地原有企业的产业基础和产业联系实际出发,进行可行性研究,最大限度地降低产业园区的风险。在对产业园区进行评价时,要重视园区的质量指标,而不能仅仅关注单位面积的经济指标,这些质量指标包括企业提高竞争力的能力、发展的可持续性和创新能力等。此外,联合国贸发会议报告强调,发展中国家吸引外资政策已经从扩大贸易自由化和提供投资优惠政策向促进产业联系的方向转变。在园区的管理中,实行产业联系促进政策有利于跨国公司建立本地化的生产供应体系,降低成本,提高产品市场竞争力,而本地生产者需要提高技术管理水平,密切本地生产系统与全球生产网络的联系,在与跨国公司的联系中有意地促进技术的转移和中小企业的创新能力培育,防止产业园区成为跨国公司的“飞地”。

总之,产业园区是有风险的政策工具。为什么要发展产业园区?这个根本问题在中国很多地方亟需真正搞清楚。盲目打造园区只会加快房地产泡沫的形成,更会对经济、文化的各个方面产生负面影响,甚至威胁到社会稳定,希望引起相关决策者的充分重视。■

[注 释]

如何发展中国园区经济?埃森哲卓越绩效研究院为英国《金融时报》中文网独家供稿,具体内容详见2009年10月15日的相关报道,网址为:<http://www.ftchinese.com/story/001029141>。

[参考文献]

- [1]王缉慈.现代工业地理学[M].北京:中国科学技术出版社,1994.
- [2]Conway H M, L L Liston, R J Saul. Industrial Park Growth: An Environmental Success Story[M]. Georgia: Conway Publications, 1979.
- [3]UNIDO. The Effectiveness of Industrial Estates in Developing Countries[M]. New York: United Nations, 1978.
- [4]Peddle MT. Planned Industrial and Commercial Developments in the United States: A Review of the History, Literature and Empirical Evidence Regarding Industrial parks [J]. Economic Development Quarterly 1993, (1): 107-124.
- [5]王缉慈,等.创新的空间——企业集群与区域发展[M].北京:北京大学出版社,2001.
- [6]王缉慈,等.超越集群——中国产业集群的理论探索[M].北京:科学出版社,2010.
- [7]潘晓东.建立印刷产业园应慎重[EB/OL]. http://www.chinaxwcb.com/xwcbpaper/html/2008-04/09/content_28567.htm.

[作者简介]

王缉慈,北京大学城市与环境学院教授,同济大学中国科技管理研究院兼职教授,国际地理联合会经济空间动态委员会指导委员。

[收稿日期]2011-07-25