

# 城市产业治理能力 与区域产业发展

——基于江苏昆山的案例分析

叶志鹏

**摘要** 改革开放以来，诸如昆山和东莞等一众“天赋平庸”的县市从激烈的区域竞争中脱颖而出，跃升成为区域产业发展中的佼佼者。为什么“穷县”能够逆袭？作者通过引入地方政府发展能力异质性视角，重点探析城市产业治理能力与区域产业发展之间的因果关系和因果机制。作者界定了城市产业治理能力的三要素：政策供给与获取能力，稀缺资源集聚能力，以及项目运作能力。在实证部分，基于江苏昆山的实地调研和地方官员访谈数据，采用单案例研究策略和过程追踪法，作者剖析了昆山政府的产业治理能力之三要素在产业发展的各阶段所扮演的角色。研究发现：（1）突出的城市产业治理能力，是地方政府推动产业集聚发展和转型升级的重要地方制度变量；（2）产业治理能力分别通过要素价格效应和发展权限效应两条因果机制作用于区域产业发展。本研究有助于揭示产业发展的地方制度基础，拓宽地方政府行为的发展能力视角研究，并将产业治理纳入中国城市治理的研究议程。

**关键词** 产业治理能力 区域产业发展 地方政府能力 昆山

【中图分类号】F290 【文献标识码】A 【文章编号】2095 - 851X（2020）03 - 0029 - 21

---

【基金项目】国家社会科学基金青年项目“体育产业与相关产业融合发展中的府际关系研究”（批准号：18CTY010）；中央高校基本科研业务费项目华东师范大学引进人才启动费项目“地方政府能力、空间尺度重构与区域产业发展研究”（批准号：2020ECNU - HLYT071）。

【作者简介】叶志鹏（1990 - ），华东师范大学经济与管理学部公共管理学院晨晖学者、讲师，邮政编码：200062。

致谢：本研究曾在苏黎世大学、清华大学、复旦大学和上海交通大学等高校汇报，感谢与会人员的评论意见，特别要感谢殷存毅、孙久文、陆军、吴维旭等师友在本研究开展过程中的帮助与指导，感谢昆山所有访谈对象的帮助，感谢编辑部和匿名审稿人提出的建设性意见，当然文责自负。

## 一、问题的提出

区域产业发展的成效由何来决定?针对这一问题的回答,不仅有助于深入探究中国“行政区经济”体制下的产业集聚发展规律,更有助于从中观层面来重新审视中国经济奇迹的理论命题。学界的已有共识是,中国的区域产业发展离不开制度因素的深刻影响,尤其是地方政府在其中所起的重要推动作用。以财政分权理论和官员晋升锦标赛理论为代表,已有理论均强调了推动辖区内的产业发展和转型升级,是地方政府展开区域竞争的核心内容(张军、周黎安,2008;周黎安,2008;张五常,2009;张军等,2015;Qian,2017)。上述地方政府行为理论可被概括为行为激励视角,其隐含的理论推论是,地方政府推动产业发展行为的制度激励,直接决定了区域产业发展的成效差异。

然而,地方政府理论的行为激励视角,真的能完美解释区域产业发展的成效差异吗?本文认为,其中的一个重要挑战在于其难以解释改革开放过程中层出不穷的“穷县逆袭”现象,典型如昆山、东莞、温州、义乌等地。首先,也是最重要的是,在全国统一的干部管理和财政分权制度下,官员晋升激励和地方财政收入激励并不具有显著的地区异质性。这意味着,与周边县市相比,逆袭地区的地方政府面临着相近的区域竞争压力。因此,相同的行为激励又为何呈现出产业发展差异?其次,与周边县市相比,逆袭地区并不具有突出的区位优势 and 要素禀赋优势,而且往往面临着更为恶劣的初始发展条件。在相邻区域范围内形成了天然的“实验—对照”组合,便很好地消除了区位论、要素禀赋论等一系列经典的竞争性理论解释。简言之,区域经济竞争自然会型塑区域产业发展的成效差异,但若按照区域竞争的优胜劣汰逻辑,“天赋平庸”的地区难以在竞争中取胜。

江苏昆山无疑是区域经济竞争中“逆袭者”的代表。昆山与周边的常熟、张家港、太仓、吴江等县市的经济竞争,恰发生在素以发展外向型经济著称的苏南地区,可谓是县际竞争模型的样板地区。改革开放之初,昆山是苏州地区下辖8县中最贫穷的农业县,无论区位条件或资源禀赋,在众多相邻上海的江浙县市中均没有突出的比较优势。然而,在改革开放40年的历程中,昆山不断实现对周边县市的经济逆袭,完成了从苏州下辖县市中的倒数第一到正数第一的飞跃,自2005年起已连续15年蝉联全国百强县之首。<sup>①</sup> 昆山的GDP从1978年的2.42亿元,增长至2017年的3520.35亿元,年均增长20.5%,常住人口城镇化率达到72.78%,<sup>②</sup> 摇身一变成为大陆台资企业集聚高地和现代化制造业强市。

① 从1978年到2017年,就GDP规模的增长倍数而言,昆山增长了1455倍,常熟增长了527倍,张家港增长了804倍,吴江增长了526倍,太仓增长了537倍,江阴增长了908倍,昆山远远胜出。

② 数据来源:昆山市2018年政府工作报告, [http://www.ks.cn/xxgk\\_nry? id = 77561](http://www.ks.cn/xxgk_nry? id = 77561)。

那么，“昆山奇迹”究竟是如何发生的？只有在理论上回答“穷县为何逆袭”这一命题，才能更好地理解中国区域经济竞争的实质，以及区域产业发展的决定机制。为此，本文尝试打开地方政府作用于地区产业发展的“黑箱”，通过引入地方政府发展能力异质性的研究视角，提出和界定“城市产业治理能力”这一理论概念，同时借助昆山的单案例研究和过程追踪法，深入探究城市产业治理能力与区域产业发展之间的因果关系和因果机制，进而将发展能力视角带入地方政府行为理论的主流研究脉络之中。

余文的结构安排如下。第二部分是文献、理论与方法，分别对地方政府行为理论进行评述，对城市产业治理能力进行概念界定和理论建构，并讨论了研究设计。第三部分内容运用过程追踪法对昆山改革开放40年来的产业发展进行阶段划分和关键时刻（Critical Juncture）分析，进而揭示城市产业治理能力发挥其作用的具体过程。第四部分内容归纳和提炼城市产业治理能力作用于区域产业发展的两条因果机制。第五部分内容进一步讨论了相关的竞争性解释、城市产业治理能力的影响因素等问题。最后是本文的总结性评述。

## 二、文献、理论与方法

### （一）地方政府行为研究的两类视角

解释区域产业发展成效的关键，在于理解空间异质性及其作用机制。区域科学中的诸多理论关于空间异质性的假定，均侧重于将各地区的区位条件、自然资源，以及要素资源禀赋进行模型化处理，进而对区域产业集聚和产业布局现象作出理论解释（孙久文、原倩，2015，杨开忠等，2016）。然而，抽离出制度因素的空间异质性假定，在一定程度上难以解释中国的区域产业发展。究其原因，在于中国地方政府的发展能力差异是空间异质性中不可忽视的重要部分。所谓发展能力的差异，最为显著地体现为地方政府的区域政策创新和供给水平。<sup>①</sup> 不难观察，那些获得独占性区域政策和国家重点扶持的地区，以及区域政策供给能力较强的地区，其发展能力自然也较强，典型如改革开放以来的深圳和浦东。这意味着各地区的发展能力和区域政策差异，应当被纳入空间异质性之中进行考察，才能对中国各地区的产业发展成效差异作出更有力的解释（金煜等，2006；孙志燕、侯永志，2019）。

而要理解地区间发展能力与区域政策的差异，其核心在于理解地方政府在产业发展中的行为。改革开放以来，承担地方经济发展职能的地方政府，不仅掌握着大量的

<sup>①</sup> 本文将区域政策界定为：由中央或地方政府制定的，影响某一区域资源配置结构的一系列政策集合。区域政策的目标是促进地区资源配置和产业发展，而区域政策既包含经济政策（如产业政策、园区政策、创新政策等），也包含能够影响要素资源配置的非经济政策（如优化营商环境的组织创新、行政区划调整、发展权限变更等）。区域政策的本质是空间排他性或歧视性，表征着对资源配置的空间重组过程。

生产要素资源（如土地资源）分配，同时也是辖区内区域政策的供给主体。因此，考察区域产业发展成效，必然离不开对地方政府行为的理解。本文将地方政府行为理论的研究文献划分为两类理论视角，分别是行为激励视角和发展能力视角。

地方政府的行为激励视角，主要是从行为激励的来源及其制度基础来探讨地方政府行为。立足于中国的中央与地方关系，一批优秀的经济学家发现，特定的财政与行政分权结构为地方政府的“为增长而竞争”行为创设了官员晋升激励和财税激励，进而推动了持续经济增长（张军、周黎安，2008；张五常，2009；冯兴元，2010；周黎安，2018；Xu，2011；Qian，2017）。一方面，第二代财政联邦主义剖析了央地之间的财政分权，以及可供区域竞争和官员绩效考核的M型（Multidivisional-Form）组织结构，极大地激励地方政府维护地区产业发展（Qian and Xu，1993；Qian and Weingast，1997；Qian and Roland，1998）。另一方面，官员晋升理论的提出和发展，则试图剖析中央与地方制度分权中的另一项关键内容，即官员晋升锦标赛制度。然而，无论是财政激励或是晋升激励，与其说是中央政府推动特定区域产业发展的“调节器”，毋宁说是中央政府对特定区域取得良好成效的事后奖赏。关键的理论问题在于，为何有些地区能够在激烈的区域竞争中胜出，进而获得制度性收益与奖赏。换言之，整体性的制度架构不足以解释特定区域的经济逆袭现象。

近来，周黎安（2018）提出了“官场+市场”理论，进一步整合了其在先前提出的行政发包制（周黎安，2014）和官员晋升理论。按照该理论，只有兼具较强的官场竞争和市场竞争的地区，即政治企业家与民间企业家相互积极配合的地区，才能获得较快的经济发展。这一理论创新为区域产业发展的成效差异提供了一种政治经济学的分析路径。然而，该理论假定两个维度、四类地区的政治经济互动类型是外生的，在一定程度上缺乏动态解释能力。这似乎已经判定了各地区的“命运”，而与真实区域竞争中的起起落落不相符。更重要的是，具有相似政治经济互动水平的区域内部，尤其是初始发展条件更差的落后地区如何发生逆袭，同样是该理论解释的盲区。总体而言，地方政府的行为激励视角没有充分关注到地方政府的主观能动性，地方与中央政府之间的政策互动，以及中央政府借助区域政策对各地区要素禀赋结构的外生性影响。

地方政府的发展能力视角，主要是从发展能力的强弱及其来源来探讨地方政府行为。例如，基于经典的发展型国家理论，一些学者提出地方发展型政府理论，通过将理论的适用性降至地方层级来强调政府发展能力的重要性（郁建兴、高翔，2012；Blecher and Shue，2001）。这些文献注意到中国地方政府具有推动地区产业发展的一系列政策手段，但却未进一步从理论上考察地方政府能力及其异质性问题。与此同时，另一些学者则尝试在新结构经济学理论框架下提出“有为地方政府”理论。该理论认为，地方政府将根据本地的要素禀赋结构甄别最优的主导产业和产业转型升级路径（鞠建东、刘政文，2017）。该理论假定地区要素禀赋结构决定了地区潜在比较优势，进而决定了该地区的最优产业结构，而地方政府的角色则在于克服信息与协调

外部性。但问题在于，相邻地区的潜在比较优势也相似，那为何落后地区能将更弱的潜在比较优势转化为更强的实际比较优势呢？事实上，地方政府的发展能力不仅体现在将潜在比较优势转化为实际比较优势，更展现为改变地区要素禀赋结构和塑造地区潜在比较优势本身，进而帮助落后地区扭转初始发展条件，实现经济逆袭。

总体而言，地方政府的发展能力及其异质性维度，尚未在已有的地方政府行为研究中予以理论模型化处理 and 充分讨论。地方政府如何作用于地区产业发展，似乎是一个内嵌程序而自动完成的机器黑箱。这就导致了一个重要的理论缺环，亦即：从“地方政府想不想干”（激励维度）到“地方政府能不能干/怎么干/干得如何”（能力维度）之间的逻辑跳跃。为解决这一理论问题，本文尝试将地方政府能力维度及其异质性纳入理论分析，进而丰富中国制度背景下空间异质性的内涵，并对区域产业发展成效的地方制度成因进行剖析。

## （二）城市产业治理能力的理论建构

直到目前，中国研究（China Study）文献中对地方政府能力的讨论和理论分析仍较缺乏。杨瑞龙（1998）较早关注到具有资源配置权的地方政府，可以在制度变迁中扮演“第一行动集团”角色，通过推动“中间扩散型制度变迁”来塑造区域营商环境。近来，一些区域经济学家尝试对区域发展能力进行概念界定与维度划分。例如，蔡之兵和张可云（2015）将区域发展能力界定为“所有能够促进区域发展的能力之和”，并认为区域自发能力是其中最为重要的一项内容，亦即“区域选择合适发展路径并能够实施该发展路径的能力”。在概念操作化过程中，该文将区域自发能力等同于“让区域拥有更多的自主发展权……以及提高区域内部行政机构工作能力和效率等”。这一概念界定实际上指出了行政分权对于地方政府能力的增强作用，但在具体的维度划分上不具操作化，同时也缺乏相应的实证分析。孙志燕和侯永志（2019）则进一步将区域发展能力进行了维度划分，具体包括信息能力、创新能力、财政能力、政策制定能力、地方政府治理能力、发展目标和定位选择能力等。但该文并未交代维度划分的理论依据，并且同样的，也未进行相应的实证测度分析与理论延展。上述文献为中国制度情境下的地方政府能力研究奠定了重要基础。

与此同时，在政策科学研究文献中，涌现出许多与地方政府能力研究相关的理论创新，提供了许多启发。例如，政策试验与政策创新理论的一些最新研究进展，指出了政策创新能力是地方政府能力中的一项重要内容（Heilmann, 2008；Zhu and Zhang, 2016）。而在对中国地方政府企业家才能（Local Government Entrepreneurship）的研究中，也有学者提出中国地方政府较为常见的能力体现，如从上级获取更多政策资源等（Mei et al., 2016）。这些研究文献丰富了地方政府能力维度划分的研究思路。

基于上述研究进展，本文重点借鉴发表于美国《公共行政评论》杂志上的经典文献——Burgess（1975），对地方政府推动产业发展的能力进行概念建构。该文创新性地将地方政府能力划分为政策管理能力（Policy Management Capacity）、资源管理能

力 (Resource Management Capacity) 和项目管理能力 (Program Management Capacity)。其中, 政策管理能力和资源管理能力指的是地方政府属地化管理能力, 而项目管理能力指的是地方政府参与联邦政府政策制定和联邦项目政策执行的能力。需要指出的是, 这三类能力的具体内涵与美国的制度特征相关而无法将其直接照搬运用。但这一维度划分方式无疑具有启发性, 本文结合已有理论进展, 对中国地方政府能力进行概念界定和维度分类。

鉴于参与区域经济竞争的政府层级为县市政府, 本文将地方政府能力具体化为城市产业治理能力。城市产业治理能力是指地方政府塑造区域制度环境, 集聚政策和要素资源, 引导区域产业发展的能力。之所以采用“治理”(Governance)而非“管理”一词, 主要是因为地方政府不仅是产业治理的主体, 同时在其推动产业发展的过程中也离不开对纵向府际关系以及地方政府与社会/企业之关系的维护, 因而是一个多元主体参与的治理过程。借鉴 Burgess (1975) 的分类方式, 本文将城市产业治理能力划分为三个构成要素。

(1) 政策供给与获取能力 (Policy-Making and Obtaining Capacity), 主要是指地方政府在本辖区内的区域政策试验/创新能力, 以及利用地方政策网络资源向上级政府 (尤其是中央各部委) 获取独占性/空间排他性的区域政策的能力。

(2) 稀缺资源集聚能力 (Resource Utilization Capacity), 主要是指地方政府集聚和获取产业发展所需的稀缺性资源的能力。其中, 较为核心的稀缺资源包括工业用地资源、金融资源, 以及人力资源 (尤其是产业转型升级阶段所需的高端创新创业人才) 等。

(3) 项目运作能力 (Program Operation Capacity), 主要是指地方政府的产业发展定位、引导, 以及管理能力。产业发展的核心在于项目运营, 地方政府对地区主导产业的研判能力、招商引资能力, 以及构建和优化区域营商环境能力, 进而保障产业项目的高效运营。

基于此, 本文构建了城市产业治理能力与区域产业发展的理论分析框架, 如图 1 所示。首先, 本文强调城市产业治理能力是影响区域产业发展成效的重要地方制度因素, 但对于其中的因果机制仍需借助单案例研究进行归纳提炼。其次, 在城市产业治理能力影响区域产业发展的过程中, 地区初始条件是不可忽视的重要控制变量, 其中又典型地包括某一地区的初始区位条件、初始要素禀赋结构, 以及初始区域制度条件等。本文强调, 即使落后地区具有相对较差的初始条件, 但仍然可以借助更强的城市产业治理能力实现经济逆袭。最后, 由经济全球化和国家发展战略等因素所构成的宏观条件, 同样将影响城市产业治理能力和区域产业发展成效。对于诸如昆山、东莞等地, 如若缺乏对经济全球化的深度嵌入, 以及国家实施沿海开放政策和非平衡区域发展战略的重要支持, 终究是“巧妇难为无米之炊”, 难以实现经济逆袭。

### (三) 研究设计

理论上, 城市产业治理能力越强, 越有助于获取辖区内产业发展所需的各类政策

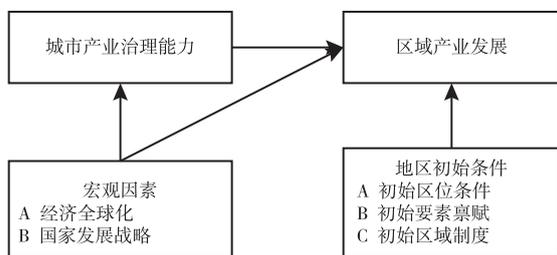


图1 城市产业治理能力与区域产业发展的理论分析框架

资料来源：作者自制。

资源和稀缺要素资源，以及塑造良好的区域营商环境，因而也越有助于区域产业发展。因此，一种可行的研究设计是将城市产业治理能力进行量化测度，并运用大样本的实证分析来验证其对区域产业发展成效的显著影响。本文作为一项探索性研究，并不将侧重点放在因果关系的验证上，而首要是通过典型逆袭案例的深入剖析，归纳和提炼城市产业治理能力及其三要素是否存在，以及如何帮助落后地区实现经济逆袭。与此同时，进一步探索城市产业治理能力对区域产业发展所产生的因果机制，进而为下一步的量化分析奠定工作基础。

本文的研究对象是地方政府，研究单元是城市，选取的单案例是江苏省昆山市。与周边县市相比，昆山不具备突出的相对区位优势，且在初始资源禀赋上处于相对劣势，但却取得了令人瞩目的产业发展成效。因此，昆山符合典型案例方法（Crucial-Case Method）中的最不可能案例（Least-Likely Case）（Gerring, 2004、2007）。此外，在案例研究的方法选择上，本文采用过程追踪法（Process Tracing Approach）。过程追踪法非常适合个案内的因果机制识别与检验（Beach and Pedersen, 2013；Collier, 2011），同时也有助于在跨时段分析中排除相关的竞争性理论解释。

在资料搜集方面，本文综合运用一手的田野调查资料和二手文献资料。首先是第一手的访谈资料。在2015年至2019年期间，本研究在昆山开展了针对与产业发展相关的政府部门（包含离退休干部）、行业协会、企业、银行等组织和个人进行访谈。其次，研究还搜集了昆山改革开放历程中的相关政策文件、政府报告、统计年鉴、统计公报、历年大事记、官员口述史等，作为访谈材料的重要补充。此外，资料搜集还包括与研究主题相关的媒体报道文章和学术文献，并综合利用上述二手资料进行补充和三角验证分析。

### 三、区域竞争下的昆山“逆袭之路”

改革开放以来，昆山的产业发展过程可以划分为三个阶段，分别为工业化起步阶段、产业规模扩张阶段，以及产业转型升级阶段。

### （一）工业化起步阶段（1978—1988年）

1978年，昆山是一个典型的农业县，长期以来一直是苏州下辖8县中最贫穷的地区，所以常被称作“小八子”。<sup>①</sup>从经济数据看，1978年，昆山县的GDP为2.42亿元，排在苏州市各县末尾，农业人口占比达89.6%。<sup>②</sup>据昆山退休官员回忆，“那个年代，领导作报告时，大部分都讲农业……1980年代初的昆山，没有外来企业，最大的厂就是化工化肥厂”。<sup>③</sup>这里所提及的寥寥工业基础便是国有和乡镇企业。

改革开放初期，昆山县政府将推动工业化的重任寄托在了乡镇企业上。然而，存在几个关键性因素制约着乡镇工业的发展：资本从哪里来？原材料供应和产品销售渠道从哪里来？一方面，资本来源的问题可以通过地方性银行的贷款予以解决。另一方面，原材料供应和产品销售的问题则受限于既有体制。由于全国性统一市场尚未建立起来，原材料和产品的流通在各省份之间仍然处于分割状态。为此，昆山政府积极通过建立各种形式的横向经济合作，以盘活本地区的乡镇企业发展。在这过程中，昆山政府的产业治理能力得到了充分体现。

其一，昆山政府帮助昆山乡镇企业寻求跨地区合作对象，体现的是项目运营能力。上海是昆山对外横向经济合作中最为密切的合作方，这部分得益于昆山邻近上海的区位优势。1986年，昆山建立了303个经济合作项目，其中通过与上海的经济组织建立的合作项目达187个，占到总数的61.7%（郑永年，2013）。但在计划经济时期所惯常的区域行政壁垒与市场分割格局下，与上海的合作并非是一个自然而然的选择。时任昆山县副县长吴克铨曾在国家计委工作过，是他当时主张“向东看”，要依靠上海。<sup>④</sup>据昆山的退休老领导回忆，“吴克铨帮忙找了上海，建立了联系和走动，（促使）有些项目来昆山”。<sup>⑤</sup>与此同时，昆山还积极寻求与中西部“大三线”地区国营厂的横向联营，而这更体现了地方政府的主观能动性。例如，重庆的红岩汽车厂是个军改民用企业，生产了很多产品但却积压在仓库，其党委书记陈世生是昆山人，计划到上海开辟汽车销售市场，最后也与昆山政府一拍即合，开展横向联营——重汽提供汽车底盘，昆山分厂负责改装。此后，重庆、四川、贵州、江西的许多军工企业和国有王牌厂，纷纷在昆山建立分厂，与昆山进行联营合作。产业项目的从无到有，为昆山工业化起步阶段的产业集聚奠定了重要基础。

其二，昆山政府帮助乡镇企业发展解决了人才资源问题，展现了资源集聚能力。

① 1983年江苏省实行市管县体制之前，苏州地区下辖江阴、无锡、吴县、吴江、昆山、太仓、沙洲、常熟8县。实行市管县体制，苏州由原来的地区行政公署改为地级市，昆山仍属苏州市管辖。

② 数据来源：昆山市统计局编：《昆山市社会经济统计资料（1949—1990）》，1993年8月。

③ 前昆山市副市长访谈，2017年8月29日。

④ 注：吴克铨，1981年，任昆山县副县长。1984年，任昆山县县长。1989年，昆山撤县建市，任昆山第一任市长，同年11月任昆山市委书记。吴克铨亲历和主导了昆山工业化的起步阶段，被认为是“昆山之路”的创始者。

⑤ 前昆山市副市长访谈，2017年8月29日。

例如，在与上海的横向联营过程中，上海的国营厂也面临着技术改造的任务，“有些工程要迁移，一些老技术人员退休，昆山是最好的点，星期一（到昆山）上班，星期五回去（上海）”。<sup>①</sup> 昆山与上海形成了这种紧密的技术人员合作联系，被称为“星期天工程师”现象。在当时，昆山县领导具有非常开放的人才理念。昆山退休老领导也谈到，“昆山真正的改革开放，是1985年以后，比较注重吸引外面的人才。1982年我到昆山后，在工厂待了2年，1984年到经委去。当时中央提‘干部四化’，昆山也需要大量年轻干部。我在四川是副科长，来昆山当副厂长，没过几个月就到另一个工厂当厂长，再后来是当经委副主任”。<sup>②</sup> 这也可以看出昆山对外部人才的重视和重用。据统计，在吴克铨任县长的6年时间里，昆山先后引进了1300多位人才，加上分配的大学生，共达3000余人（何建明，2009）。这些外部人才对于昆山的工业化过程，尤其是后来率先发展电子信息产业起到了至关重要的作用。<sup>③</sup>

其三，昆山政府探索园区经济发展模式，展现了区域政策创新和供给能力。早在1982年，与上海合办纺织联营厂后，昆山县领导就开始筹划，要建立一个能够吸引大型项目落户的经济开发区。一个直接原因在于，这一年吴克铨到广东蛇口考察参观，受到了强烈的内心冲击，“我们就是要建像蛇口一样的开发区”（何建明，2009）。由此开启了昆山自费办园区的探索之路。1984年8月，昆山县领导从县城东边的老工业区划出一块3.17平方公里的土地作为工业区。自费筹建开发区，意味着没有国家的优惠政策，开发区的经营发展完全得依靠昆山自己的力量，同时还将面临一定的政治风险（注：地方政府无权开办开发区）。开发区的首期经营面积达到3.75平方公里，并且很快达到了“通车、通电、通信、通给水、通排水”的“五通”要求。到1986年，园区面积又扩增至6.18平方公里。由此可见，昆山政府极早地意识到创办开发区对于推动工业化和城镇化的重要意义。事后证明，昆山的开发区之路为其吸引大型外资企业和发展外向型经济，起到了关键性的助推作用。

总体而言，昆山政府通过抓住上海国有企业向外拓展，以及“大三线”军工企业转产民品的机遇，积极开展横向经济联合，开启了工业化的起步阶段。1978年，昆山的工业产值仅为2.82亿元，到1985年已达16.21亿元。<sup>④</sup> 昆山的乡镇企业发展，迅速提高了非农就业比例，也促进了城镇化进程。1986年，国务院批转民政部《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》，为取得工业化发展成效的农业县设市创造了政策条件。1989年，昆山县“撤县建市”，升格为一个以工业发展为主的县级市。

## （二）产业规模扩张阶段（1988—2006年）

昆山县政府自费创办开发区，为其乡镇企业横向联营的项目落户提供了产业发展

① 前昆山市副市长访谈，2017年8月29日。

② 前昆山市副市长访谈，2017年8月29日。

③ 前昆山市市委办主任访谈，2019年9月19日。

④ 数据来源：昆山市历年统计年鉴。

空间。当然，昆山也并没有因发展乡镇工业，而放弃对外开放。随着强大的乡镇集体经济顺利推动江苏的工业化进程，也促使江苏不得不加快对外开放步伐。这主要是因为，在港澳资企业的技术支持下，广东和福建的出口加工贸易发展，使得其产品在市场中的竞争力迅速上升，并冲击了江苏和上海的国有与乡镇工业产品的市场份额。这在客观上倒逼江苏要迅速启动出口导向政策（郑永年，2013）。通过对广东和福建的经济考察，江苏省政府也意识到，必须要为外资企业营造良好的投资环境和优惠政策，才能顺利发展出口加工贸易。为此，从1986年开始，江苏省政府制定了若干经济条例，让外资企业享有各种特殊优惠政策。例如，在分配原材料和资金资源时，省政府给予外资企业高度的优先权，地方政府部门被要求不要给外资企业分派和其他企业一样重的负担（郑永年，2013）。在这过程中，昆山政府的产业治理能力，在其发展外资经济的过程中扮演了至关重要的角色。

其一，昆山政府针对“三资企业”项目的引进和落地帮扶，展现了项目运营能力。昆山自费筹建的开发区，成为其发展外向型经济和落实“走向世界”战略的重要平台。据当地干部称，“‘走向世界’是昆山的一位老干部提出的，曾经当过周恩来的秘书，回到家乡时提的”。<sup>①</sup>1988年，昆山引进的日本苏旺你手套有限公司，成为江苏省第一家引进的外商独资企业。根据干部回忆，“当时，工行的一个副行长，在苏州开会，听到日本老板要办一个高档的手套厂。向吴市长汇报，马上去看，不错。所以，机遇很难得。这个企业一落地之后，苏旺你公司的朋友，一个带一个，都过来了”。<sup>②</sup>在此过程中，昆山领导通过其高效的服务赢得了这一项目，据干部李开荣回忆，“昆山仅用了三个月的时间就办妥了全部手续，苏旺你公司在昆山顺利开业”。<sup>③</sup>牧田、禧玛诺、捷安特等，这些早期来昆山投资的企业大多受到苏旺你成功落户的带动。<sup>④</sup>“此后，台湾企业也过来，通过香港的关系。出让土地也成功了，台湾企业也知道了，不断来昆山集聚，因为他们到其它地方投资失败的多，所以很多愿意过来，一个接一个。加工型企业、制造业企业、大企业，高新技术企业，逐渐发展起来。”<sup>⑤</sup>这种“以商引商”的招商思路，一直贯穿于昆山的外向型经济发展中，<sup>⑥</sup>同时也是昆山政府发展外向型经济的制胜法宝。

需要特别指出的是，在出口加工贸易模式上，昆山并未选择东莞“三来一补”模式，而是大力引进“三资企业”，<sup>⑦</sup>尤其是外商独资企业。这在当时遇到了不小的

① 前昆山市副市长访谈，2017年8月29日。

② 前昆山市人大常委会副主任访谈，2017年8月29日。

③ 金晶：《敢为人先才能创造“第一”》，《昆山日报》，2018年10月22日。

④ 金晶：《敢为人先才能创造“第一”》，《昆山日报》，2018年10月22日。

⑤ 前昆山市人大常委会副主任访谈，2017年8月29日。

⑥ 昆山市经开区管委会访谈，2019年9月19日。

⑦ “三资企业”是指：中外合资经营企业（Equity Joint Venture），中外合作经营企业（Contractual Joint Venture），以及外商独资企业（Wholly Foreign-owned Enterprise）。

意识形态阻力，据时任昆山县经贸委员会的干部回忆，“昆山县领导决定引进外商独资企业的决定在当时是非常‘大胆’的，省市领导提出质疑，担心怎么能把一家公司的控制权全部交给了外方。昆山领导跑苏州、南京和北京，不断游说劝说，‘成立外商独资企业，不占用中方资金，可以创汇，还能解决劳动力问题，又有税收……’，最后才得到批准”。<sup>①</sup>事实上，在引进外资阶段，昆山便开始与周边县市拉开差距，而这恰与昆山政府较强的项目运作能力密不可分。

其二，昆山政府探索国有土地有偿出让来盘活土地资源，展现了资源集聚能力。与东莞的土地出租模式不同，昆山采取的是土地出让模式，以此来稳定外资在本地的落地生根和集聚发展。据昆山前官员回忆，由于苏旺你等外资企业往往是“两头在外”的出口加工模式，加工环节的利润很薄，不仅昆山本地企业不够去合资，而且即使合资所得的利润分配结构也不合理。因此，昆山领导鼓励外商投资，并采取出让土地的政策。在20世纪90年代初，昆山的“土地有偿出让”模式，走在了全国前列。<sup>②</sup>这一模式，在昆山吸引台资企业集聚方面起到了重要作用。据昆山干部的说法，“台湾首先去广东，第一波登陆，大多数企业是‘三来一补’，广东经验是造好厂房，每年收租。这些台资企业想到内陆来，我们昆山的模式不是租厂房，而是批土地，企业自己造厂房。这个说明，他们要在大陆站住脚跟，要有土地出让。昆山的‘三来一补’比较少，都是台资企业自己进口原材料，自己出口。昆山的政策稳定，台资企业在昆山才开始”。<sup>③</sup>国有土地的开发与盘活，体现了昆山政府的政策创新和资源集聚能力，同时也促进了外商独资企业、台资企业的快速集聚发展。

其三，昆山政府积极为其自费工业园区“正名”，展现了政策供给与获取能力。经过若干年的发展，脱离于国家序列之外的昆山自费开发区迅速取得了突出成绩。到1990年底，其经济实力已经跻身于全国14个“国批”开发区的第3位，仅次于广州和上海闵行开发区。<sup>④</sup>然而，由于“名不正言不顺”，无法享受国家相关的财税优惠政策。于是，昆山领导干部决定“为开发区正名”。1987年11月，“总书记视察昆山，提到了我们一个新区（注：当时不敢叫开发区），他说：‘你们那个是自费开发区嘛。回去以后，凡是中心城市搞自费开发区，你们研究一下，给个什么政策’”。<sup>⑤</sup>有了国家领导人的支持和背书，加上苏州籍时任全国人大常委会副委员长费孝通先生的重要支持，<sup>⑥</sup>昆山开发区加快了“正名之路”。在1992年邓小平“南巡讲话”之后，昆山开发区正式列入国家级经济技术开发区序列。获得国家正名后的昆山开发区，伴随着1992年后的新一轮改革春风，进一步展现了更为强劲的吸引外资和产业

① 金晶：《敢为人先才能创造“第一”》，《昆山日报》，2018年10月22日。

② 前昆山市副市长访谈，2017年8月29日。

③ 前昆山市人大常委会副主任访谈，2017年8月29日。

④ 吴克铨，“初创阶段的昆山经济技术开发区”，2002年9月22日。

⑤ 前昆山市副市长访谈，2017年8月29日。

⑥ 前昆山市市委办主任访谈，2019年9月19日。

集聚能力。当年昆山在北京、上海、香港等地举办的招商洽谈会取得了丰硕成果，据昆山干部回忆，“此后台资企业的龙头企业开始进入昆山，例如，台湾玻璃、统一、捷安特，等等”。<sup>①</sup>

总体而言，在20世纪90年代至2000年初的产业规模扩张阶段，昆山政府紧紧抓住经济全球化的重大外部机遇，发挥其较强的产业治理能力，推动了地区工业化进程。昆山逐渐成为港澳台商投资，尤其是台资企业集聚重镇。分别于1992年和2000年获批的国家级经开区和国家级出口加工区，极大吸引了行业龙头企业的入驻，促进了电子信息制造业的集聚发展和出口快速增长。到1999年，昆山电子信息制造业的工业产值占比达到14.9%，成为主导产业。2000年以后，昆山的出口总额迅速增长。到2004年，昆山全市的出口总额超过100亿美元大关；2006年，又超过300亿美元大关。到2005年，昆山便成功问鼎全国百强县之首，实现对周边县市的完美逆袭。

### （三）产业转型升级阶段（2006—2017年）

2006年国家提出自主创新战略以后，昆山政府加快推进产业转型升级，推动台资企业转变其代工模式。然而，昆山在诸多方面均受到其县级行政级别的掣肘。尽管昆山享有省直管县试点权限，但在经济社会发展权限方面的自主性仍然较弱。例如，中国建设银行昆山分行领导谈到，“与苏州分行相比，昆山分行是一家二级分行，因此在授信权限和授信金额上都更低一些”。<sup>②</sup> 昆山政府在区域政策供给、稀缺资源集聚和高端项目引进上均面临着难题。但在新的发展阶段，昆山政府仍然展现了较强的产业治理能力。

其一，昆山政府持续推动园区政策创新，展现区域政策供给与获取能力。2006年以来，昆山一直致力于如何通过区域政策创新来突破自身行政级别不足的限制，其核心策略是借助中央政府的区域政策来给自身赋能。一方面，昆山通过创建国家高新区来打造城市创新空间。2006年，在国家颁布《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》同年，以技术密集区为基础的昆山高新区被批准为省级高新区。此后，昆山高新区在吸引外资企业入驻方面进入了快车道。到了2010年，由于受到国际金融危机的冲击，中央批复了26家国家级高新区，昆山高新地位列其中，同时也是第一家县级市获批的国家级高新区。2010年以来，昆山国家级高新区获得了更为迅速的发展。到2015年，高新区实现GDP达638亿元。截至2015年底，昆山高新区已经在机器人、智能制造、装备制造、机密机械、小核酸、生物医药等新兴产业形成集聚，并培育高新技术企业200多家。<sup>③</sup>

另一方面，昆山以台资经济为依托，争取中央优惠政策直通道。对于昆山政府而言，台资经济无疑是昆山经济的主心骨，如当地干部所说，“产业转型升级，还是以

① 前昆山市副市长访谈，2017年8月29日。

② 中国建设银行昆山分行访谈，2016年6月21日。

③ 昆山市高新区访谈，2016年6月19日。

台资企业为主。未来10年，台资还是会占主导。要想办法让台资企业在昆山落地生根”。<sup>①</sup>为此，昆山政府希望通过打好“台商牌”来“戴帽子”，进而为台资企业争取更好的政策待遇。2011年，昆山是苏州市唯一一家被纳入江苏省省直管县（市）试点的3个县（市）之一。借助该政策，昆山享有更大的地方财政自主权和经济社会发展权限。而绕开地级市的部分限制，也为昆山接下来向中央争取区域政策奠定了重要基础，这便是2013年设立的昆山深化两岸产业合作试验区（以下简称“昆山试验区”）。昆山试验区可视为对昆山既有产业发展与创新平台的空间重构。在政策规划范围上，昆山试验区几乎覆盖了昆山的大部分地区，这极大地克服了昆山县级行政级别的限制。在领导机制上，昆山专门成立“试验区推进办”，直属于市政府。昆山干部介绍说，“一开始，该办公室设在发改委（发改委牵头，临时办公），后来进一步实体化，抽调各个部门的工作人员，十几个人，常态化负责该项事务。推进办组长是两个副市长”。<sup>②</sup>管理机构的实体化，体现了昆山政府对试验区及其政策供给能力的高度重视。

昆山试验区的一项核心政策创新是“部省际联席会议”。根据该制度，每年由国家发改委牵头联合各相关中央部委，并联合江苏省和苏州市，共同为昆山“定向”解决政策创新问题。在昆山试验区的“帽子”下，昆山政府向上索取并推动了一系列的区域政策，以推动台资企业转型升级，以及培育本土民营企业及其自主创新能力。例如，借助获批的“台资企业集团内部双向借贷”政策，台资企业可以通过台湾的集团公司内部之间进行借贷。同时，该政策还可以帮助回流在台湾的人民币（达3000多亿元），且让昆山成为两岸人民币流动的金融节点。<sup>③</sup>再如，昆山综保区开展增值税一般纳税人资格试点，解决了台资企业出口转内销的重复征税问题，进而帮助台资企业更好地开辟大陆市场并建立自有品牌。

其二，昆山政府持续创新产业政策和创新政策，展现出创新资源集聚能力。步入产业转型升级阶段，人才政策及相配套的公共服务政策成为了重中之重。这主要是因为，创新型企业对地方营商环境的关注点已经发生了变化，昆山干部谈到，“企业非常关注地方政府对招商引资的项目是否重视、有研究（是否说内行话），若重视，则可预期当地政府对这个产业重视，这涉及到万变不离其宗，这个宗还是在土地价格、能否提供前期费用支持（如补贴支持设立研发中心），人才的个人所得税减免、人才公寓等优惠政策支持”。<sup>④</sup>具体到人才政策而言，“2008年，昆山推出《关于加快优秀人才引进与培养的若干政策》等政策文件，政府拿出每年财政收入的1%用于人才引进，财政力度很大。昆山的做法引起了跟风效应”。<sup>⑤</sup>此外，为了促进台湾人才引

① 昆山市经信委访谈，2017年8月28日。

② 昆山市发改委访谈，2016年6月18日。

③ 昆山市发改委访谈，2016年6月18日。

④ 昆山市经信委访谈，2016年6月17日。

⑤ 昆山市人社局访谈，2017年8月28日。

进, 昆山也做了相应的政策创新: “一是引进力度大, ‘一路绿灯’; 二是对接两岸人才资质认定, 承认台湾的人才资质; 三是鼓励台湾人才到昆山办创新创业, 给予相应资助”。<sup>①</sup> 再如, 为克服区域政策的零散性和碎片化, 昆山政府于2015年制定了《昆山市“转型升级创新发展六年行动计划”实施意见(2015—2020年)》。该计划帮助构建了昆山的区域政策创新体系, 如当地干部所指出的, “我们借助转型升级六年行动计划, 把碎片化的政策, 建构成一个奖励的政策体系(财政扶持政策), 由财政局和转型办来定。根据往年的需求规模, (我们制定了) 六年120个亿的财政奖励”。<sup>②</sup>

其三, 昆山政府开创产业链招商和培育思路, 展现项目运营能力。2005年以来, 昆山政府在昆山开发区内创设“园中园”, 培育全国产业链最完整的光电产业集群, 以打造“昆山自己的产业特色”。<sup>③</sup> 产业集群建设的关键在于龙头企业的培育。其中, 龙腾光电项目的设立, 体现了昆山作为发展型政府构建光电产业链的能力。2005年7月, 由昆山国资办所属的国创投资集团有限公司控股51%, 台湾宝成集团参股49%的方式, 成立龙腾光电项目, 注册资本30亿元人民币, 致力于薄膜晶体管液晶显示器(TFT-LCD)的研发、生产与销售。<sup>④</sup> 围绕龙腾光电项目, 一批产业链上下游的配套企业相继进入昆山光电产业园。例如, 包括玻璃基板、彩膜、驱动IC、偏光片、背光源、整机、装备等上下游配套企业相继入驻园区, 形成空间产业集聚。到2015年, 光电产业园的工业产值达548亿元,<sup>⑤</sup> 实现了全国产业链最完整的光电产业集群的政策目标。

总体而言, 在产业创新发展阶段, 昆山政府借助一系列的区域政策创新来克服行政级别的政策资源限制, 并取得了一定成效。首先, 昆山的电子信息产业和装备制造业进一步得到集聚发展, 产值规模不断上升。例如, 台湾电子信息行业巨头仁宝、纬创和富士康等均在昆山投资设厂或增资扩建。据统计, “2015年, 昆山市工业总产值达9000亿元, 其中70%的产值是台资企业贡献的。昆山的主导产业是电子信息产业, (产值) 占工业总量的60%, 5400亿元”。<sup>⑥</sup> 其次, 昆山台企高新技术产业产值占规模以上工业比重也由2010年的37.8%提高至2016年的49.1%; 到2017年, 已有50余家台企在昆山设立了企业总部。<sup>⑦</sup> 由此可见, 地方政府的产业治理能力同样可以成功施展于台资企业和外资经济。

① 昆山市人社局访谈, 2017年8月28日。

② 昆山市发改委访谈, 2017年8月29日。

③ 昆山市经开区访谈, 2019年9月19日。

④ 数据来源: <https://www.ivo.com.cn/>。

⑤ 李传玉:《光电产业版图崛起“昆山地标”》,《昆山日报》,2016年11月28日。

⑥ 昆山市经信委访谈, 2016年6月17日。

⑦ 数据来源:《国家战略 昆山使命——聚焦昆山深化两岸产业合作试验区》,《昆山日报》,2017年6月23日。

## 四、因果机制的归纳提炼

本文所采用的过程追踪分析有助于验证政府产业治理能力作用于区域产业发展的因果机制。理论上，地方政府产业治理能力主要体现在区域政策上（中央、地方以及企业等多元主体参与），进而对区域产业发展产生影响。而区域政策对产业发展的影响可以划分为两条作用机制，一是通过影响生产要素集聚或要素相对价格进而促进产业集聚；二是通过提升地区行政权限或发展权限，进而改善该地区的营商环境或要素集聚，最终促进产业集聚发展。本文分别将其概括为要素价格效应和发展权限效应。表1归纳总结了昆山案例中所揭示的因果机制的主要构成要素。

其一，要素价格效应。要素价格效应主要是指区域政策通过改变要素相对价格进而对产业集聚发展产生影响，这种类型的区域政策典型地表现为企业所得税优惠政策、财政补贴或奖励政策，以及土地配额倾斜政策等。例如，昆山开发区在1992年升级为国家级经开区后，可以享受15%的企业所得税优惠政策，这便大大增强了其在吸引外商投资方面的吸引力，进而加速形成产业集聚。2010年，昆山高新区（由省级）升格为国家级高新区，因此同样享受到企业所得税优惠政策。此外，地方政府的政策创新也可以表现为要素价格效应，典型地体现为财政奖补政策，这一政策工具被广泛地应用在鼓励企业技术改造、增加研发投入、专利申请、高新技术企业申请等领域。例如，昆山在其2015年制定的《昆山市“转型升级创新发展六年行动计划”实施意见（2015—2020年）》中，包含了六年共计高达120亿元的财政奖励计划。区域政策的要素价格效应通过降低企业投资和生产成本，进而促进产业发展和转型升级。

其二，发展权限效应。发展权限效应主要是指区域政策通过改变地方政府的发展权限进而对产业集聚发展产生影响，这种类型的区域政策主要包含地区行政级别的升格，投资项目和基础设施建设的行政审批权限，空间创新平台的构建（如各类产业园区、城市新区、自贸区、试验区等），以及区域政策创新通道（典型如部省际联席会议制度等）。上述这些行政权限的获得或升级便表现为制度变迁效应（杨瑞龙，1998），亦即提升地方政府的区域政策创新权限和能力，进而通过价格效应或者增强招商引资吸引力等方面促进地区产业发展和转型升级。例如，2013年获批昆山试验区之后，昆山政府每年都借助部省际联席会议争取各类“定制化”的区域政策，这不仅有助于昆山的台资企业享受与内资企业相同的政策优惠，也有助于昆山制造业的转型升级与创新发展。理论上，区域政策创新的制度效应具有非常鲜明的中国制度特征，亦即在由计划经济体制向市场经济体制转型的过程中，中央政府不断有步骤、有选择地下放各类行政发展权限，借助各类区域政策创新赋能地方政府，呈现出“中间扩散型制度变迁”特征（杨瑞龙，1998），进而推动地区产业发展和转型升级。换言之，即是将制度转型“势能”有计划地转化为产业发展的“动能”。

表1 昆山政府的产业治理能力与区域产业发展(1978—2017年)

发展阶段	城市产业治理能力	区域政策供给	因果机制	区域产业发展成效
I 工业化起步阶段 (1978—1988年)	A 政策供给与获取能力(自费建设开发区) B 资源集聚能力(利用上海的“星期六工程师”) C 项目运营能力(寻求与上海地区和中西部“大三线”地区的国营厂发展横向联营,提升工业项目落地和投产效率)	A 园区政策(1984年自费办开发区) B 人才政策(6年引进3000名大学生和各类人才) C 招商引资政策(主动出击,动用一切资源,赴上海和西部三线地区招商)	A 要素价格效应(解决乡镇企业发展的技术、人才,原材料供应和产品销售渠道等问题) B 发展权限效应(解决了产业发展,项目落地的空间载体问题)	发展横向经济联合,乡镇工业快速发展
II 产业规模扩张阶段 (1988—2006年)	A 政策供给与获取能力(利用国家领导人视察机会为开发区“正名”,并动用政策网络资源,寻求获批国家级经开区) B 资源集聚能力(创新“土地有偿出让模式”) C 项目运营能力(积极吸引外资项目,直接瞄准外商独资企业,而非“三来一补”项目)	A 园区政策(1992年和2000年获批国家级经开区和国家级出口加工区) B 土地政策(针对外资的土地有偿出让模式) C 招商引资政策(优化营商环境)	A 要素价格效应(解决了土地出让问题、资本来源问题) B 发展权限效应(获批国家级经开区,极大促进招商引资工作)	A 获批国家级经开区后,招商引资大获成功 B 吸引到大量的三资企业出口加工业(尤其是台资),逐渐形成中国大陆的台资集聚发展地
III 产业转型升级阶段 (2006—2017年)	A 政策供给与获取能力(重视向上索取区域政策,“打台湾牌”,争取获批“昆山试验区”) B 资源集聚能力(吸引国际创新创业人才,制定新兴产业扶持计划,寻求两岸产业合作) C 项目运营能力(打造光电产业集群)	A 园区政策(2010年获批国家级高新区,2013年获批昆山试验区) B 财政支持政策(2015年制定“转型升级创新发展六年行动计划”,120亿元地方财政奖励)	A 要素价格效应(降低企业研发成本和转型升级成本) B 发展权限效应(获批“昆山试验区”,帮助克服县级政策权限不足问题)	A 形成电子信息和装备制造两大千亿级产业集群 B 机器人、智能制造、小核酸、生物医药等新兴产业得到培育发展

## 五、昆山案例的理论价值

### (一) 竞争性解释的讨论

昆山作为一个最不可能案例,充分验证了在最不可能成功的条件下因城市产业治理能力而实现了经济逆袭。基于单案例研究的过程追踪分析,还有助于在案例内部排除相关的竞争性解释,简要讨论如下。

首先是经典的区位论。这类解释认为,一个地区所取得的产业发展成效得益于其所具有的区位优势。本研究发现,区位优势尽管重要,但并非唯一的决定性因素,

尤其是在生产要素跨地区流动受阻的经济改革初期。地方政府的产业治理能力不仅可以更为有效地发挥区位优势，同时也可以在一定程度上弥补和改造区位优势。昆山与苏南和浙北各县市相比，虽然具有类似的区位优势（邻近上海），但其工业基础更为落后。尽管如此，昆山通过施展其极强的产业治理能力，逐渐超越了周边的“老大哥们”。这意味着，在处于经济转轨时期的制度条件下，地方政府产业治理能力有助于增强要素跨地区流动，促进区位优势发挥。

其次是新自由主义理论。这种解释认为，成功的产业发展来自于摆脱政府干预的自由市场竞争。通过过程追踪分析发现，地方政府积极有为的区域政策创新行为，而非完全放任，有力地推动了区域产业发展。其中，最具有说服力的例子是在20世纪80年代初，如果不是昆山政府积极拓展乡镇企业原材料供应和成品销售渠道，并且冒着政治风险自费创办开发区，昆山便难以在发展乡镇联营企业和吸引外商投资上有所作为。理论上，新自由主义的解释框架假定了一种完善的法律与制度架构，但对处于由计划经济体制转型而来的中国而言，这一假设并不成立。这意味着，地方政府需要在改善区域营商环境，进而渐进式地推动宏观制度变迁等方面发挥更为积极的作用（杨瑞龙，1998）。正如白重恩等人（Bai et al., 2019）所指出的，如果不将地方政府在改善局部制度环境上的积极角色纳入进来，我们就无法理解为何在中国存在着极弱的制度环境和极佳的增长绩效并存的局面。

最后是产业政策假说。发展型国家理论认为，有效的产业政策及其执行，是后发国家产业发展和经济追赶的重要原因之一（Amsden and Chu, 2003）。本文认为，有必要区分产业政策和区域政策。尤其是在地区异质性较强的大国，区域政策的内涵大于产业政策，同时区域研究单元也更有利于针对区域产业发展命题作出理论解释。实际上，在昆山已有的政策实践中，产业政策只是区域政策的诸多内涵之一，这也是本文采用区域政策来捕捉地方政府政策努力的原因。区域政策综合地包含了地方政府为促进地区产业发展的各类政策与制度创新努力。具体而言，区域政策不仅包含针对某项具体产业的财政补贴、税收优惠等政策，还包括土地租赁或土地出让政策、人才政策，以及针对辖区内企业的“一事一议”定向服务政策，或者通过行业协会搜集政策需求信息并予以解决。更重要的是，区域政策还涉及到发展空间重构，典型如地方政府行政级别（如“撤县设市”）或政策权限（如“部省际联席会议”制度）的变更，以及各类产业园区（如国家级经开区、国家级高新区等）与政策试验区（如昆山试验区等）的开发与获批。由此可见，区域政策是地方政府产业治理能力的综合体现，也更适合于解释地区产业发展成效的地方性制度成因。

## （二）城市产业治理能力的背后

本文强调了城市产业治理能力的空间异质性。昆山无疑是正面的典型案例，即使在“强敌林立”的苏南地区，昆山仍然表现出远胜一筹的产业治理能力。仅以政策供给与获取能力为例，昆山在国家级经开区、出口加工区、高新区、试验区的历次园区尺度重构中，均创造了全国县域经济中的第一名，充分享受了制度创新的“垄断

租金”收益（杨瑞龙，1998）。再如，在国有土地有偿出让等制度创新中，昆山同样“一马当先”。而在项目运营能力方面，昆山在塑造区域营商环境上的极致做法，更是闻名全国。纵然各地政府络绎不绝地前往昆山取经，但成功模仿者寥寥，这也从另一个侧面反映了各地区产业治理能力的差异。随之而来的问题是，造成各地区产业治理能力差异的原因又是什么？

首先，地方政府与中央政府之间建立密切的政策沟通与际际资源网络，是增强政策供给与获取能力的关键。正如昆山案例研究所揭示的，昆山政府善于抓住国家领导人地方视察的宝贵机会，同时利用费孝通等关键人物的政策网络资源，适时提出和推动新的区域政策方案。通过持续和密切的央地政策互动，降低中央与地方之间的信息不对称，努力促使地方议题进入国家政策视野和议程之中，如此才能改变自身的发展劣势（如突破既有的行政发展权限），而这无疑是昆山参与区域竞争的软实力之所在。

其次，城市产业发展能力还有赖于地方领导人对外部重大机遇的充分把握。昆山的区域经济呈现出典型的外向型经济发展模式，这无疑得益于中国政府推动的改革开放战略，以及经济全球化浪潮（如图1的理论分析框架所示）。在昆山的工业化起步阶段，中央政府推动的一系列经济改革，鼓励地方政府发展横向联营。在此背景下，昆山政府通过自费建设开发区，迅速形成了以轻纺工业为主导的产业空间集聚。随着1992年邓小平“南巡讲话”和上海浦东新区的设立，昆山随即借助国家级经开区积极拥抱经济全球化。尤其是2001年之后，昆山借助国家级出口加工区极大地促进了外向型经济的发展，同时也迅速扩张了产业集聚规模，进而在2005年成功实现对先进地区的经济追赶，晋升为全国百强县之首。

此外，不容忽视的是地方领导人的政策创新意识和学习能力。昆山不过是全国近3000个县域经济中的普通一员，在行政级别和国家政策倾斜上几无优势。在改革开放过程中，如深圳特区、浦东新区等地区无疑是中央政府手中的“杰作”，而在这些区域经济奇迹的背后体现的是国家资源的优先配置，一系列自上而下、最高能级的尺度重构，进一步赋予这些城市无与伦比的发展权限优势。昆山显然不是这些城市的对手，但也不妨学习与模仿其经验。自20世纪80年代开始，昆山便以深圳蛇口、上海闵行为师，自费建设开发区，并不断强化其园区经济和外资经济的发展路径。昆山案例表明，对于大多数难以进入国家政策视野中的地区而言，产业治理能力自然不会是“天上掉下来的馅饼”，而毋宁是自力更生的结果。

## 六、总结性评述

无论是“穷县逆袭”抑或“富县衰落”，各地区在激烈的区域经济竞争中的起起伏伏，构成了隐含于宏观经济奇迹图景之下的丰富内涵。本研究为理解中国的区域产业发展问题，提供了一个地方政府产业治理能力的视角。就此而言，如何增强城市产

业治理能力便成为一个重要命题。一方面，在国家顶层设计层面，应通过创新央地之间政策沟通机制，充分利用地方信息优势，因地制宜地下放发展权限，尤其是要解决县域经济“小马拉大车”的问题，增强地方政府的政策供给与获取能力；另一方面，落后地区应借鉴昆山经验，充分发挥地方政府的制度企业家角色，推动持续不断的区域政策创新来优化区域营商环境，切实增强稀缺资源集聚能力和项目运作能力。

在理论层面，本研究有助于揭示影响区域发展的地方制度基础，尤其是地方政府的产业治理能力。地方政府行为的激励维度和能力维度相互补充、缺一不可，两者相结合才能对地方政府行为作出更有力的解释。与此同时，本研究还有助于将产业治理领域纳入当前的城市治理研究议题之中。在我国长期“以 GDP 论英雄”的发展阶段，产业治理无疑是城市治理中的核心内容。突出的产业治理成效不仅能够为地方政府积累财政资源用于社会治理，也有助于地方政府积累如何引导与协调城市多元治理主体关系的经验教训。此外，城市产业治理能力概念的提出，也为从产业治理层面探究城市治理能力奠定研究基础，同时也引出了下一步的研究议题。例如，城市产业治理能力的强弱测度与地区比较，城市产业治理能力的结构性差异如何影响区域产业发展？以及城市产业治理能力与社会治理能力、国家治理能力的关联及相互影响？等等。

## 参考文献

- 蔡之兵、张可云（2015）：《区域发展的逻辑及启示》，《教学与研究》第11期，第40~47页。
- 冯兴元（2010）：《地方政府竞争：理论范式、分析框架与实证研究》，江苏：译林出版社。
- 何建明（2009）：《我的天堂：苏州改革开放30年全纪录》，江苏：江苏教育出版社。
- 金煜、陈钊、陆铭（2006）：《中国的地区工业集聚：经济地理、新经济地理与经济政策》，《经济研究》第4期，第79~89页。
- 鞠建东、刘政文（2017）：《产业结构调整中的有为地方政府》，《经济学报》第4期，第61~76页。
- 孙久文、原倩（2015）：《“空间”的崛起及其对新经济地理学发展方向的影响》，《中国人民大学学报》第1期，第88~95页。
- 孙志燕、侯永志（2019）：《对我国区域不平衡发展的多视角观察和政策应对》，《管理世界》第8期，第1~8页。
- 杨开忠、董亚宁、薛领、刘安国、徐梓原、杨书（2016）：《“新”新经济地理学的回顾与展望》，《广西社会科学》第5期，第63~74页。
- 杨瑞龙（1998）：《我国制度变迁方式转换的三阶段论》，《经济研究》第1期，第3~10页。
- 郁建兴、高翔（2012）：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，《中国社会科学》第5期，第95~112页。
- 张军、范子英、方红生（2015）：《登顶比赛：理解中国经济发展的机制》，北京：北京大学出版社。
- 张军、周黎安（2008）：《为增长而竞争》，上海：上海人民出版社。

张五常 (2009): 《中国的经济制度》, 北京: 中信出版社。

郑永年 (2013): 《中国的“行为联邦制”: 中央—地方关系的变革与动力》, 北京: 东方出版社。

周黎安 (2008): 《转型中的地方政府: 官员激励与治理》, 上海: 上海人民出版社。

周黎安 (2014): 《行政发包制》, 《社会》第6期, 第1~38页。

周黎安 (2018): 《“官场+市场”与中国增长故事》, 《社会》第2期, 第1~45页。

Amsden, A. H. and W. Chu (2003), *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*, MIT Press.

Bai, C. E., C. T. Hsieh and Z. Song (2019), “Special Deals with Chinese Characteristics”, NBER Working Paper, No. 25839.

Burgess, P. M. (1975), “Capacity Building and the Elements of Public Management”, *Public Administration Review*, 35, pp. 705–716.

Blecher, M. and V. Shue (2001), “Into Leather: State-Led Development and the Private Sector in Xinji”, *China Quarterly*, 166, pp. 368–393.

Beach, D. and R. B. Pedersen (2013), *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, University of Michigan Press.

Collier, D. (2011), “Understanding Process Tracing”, *PS: Political Science & Politics*, 44 (4), pp. 823–830.

Gerring, J. (2004), “What Is a Case Study and What Is It Good for?”, *American Political Science Review*, 98 (2), pp. 341–354.

Gerring, J. (2007), “Is There a (Viable) Crucial-Case Method?”, *Comparative Political Studies*, 40 (3), pp. 231–253.

Heilmann, S. (2008), “Policy Experimentation in China's Economic Rise”, *Studies in Comparative International Development*, 43 (1), pp. 1–26.

Mei, C., K. Chen and X. Wu (2016), “Local Government Entrepreneurship in China: A Public Policy Perspective”, *China: An International Journal*, 14 (3), pp. 3–15.

Qian, Y. (2017), *How Reform Worked in China: The Transition from Plan to Market*, MIT Press.

Qian, Y. and B. Weingast (1997), “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 11, pp. 83–92.

Qian, Y. and C. Xu (1993), “Why China's Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector”, *Economics of Transition*, 1 (2), pp. 135–170.

Qian, Y. and G. Roland (1998), “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *American Economic Review*, 88 (5), pp. 1143–1162.

Xu, C. (2011), “The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 49 (4), pp. 1076–1151.

Zhu, X. and Y. 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), pp. 535–551.

# **Industrial Governance Capacity and Industrial Development in China: Based on the Case of Kunshan City with a Process-Tracing Approach**

YE Zhi-peng

(School of Public Administration, Faculty of Economics and Management,  
East China Normal University, Shanghai 200062, China)

**Abstract:** This article investigates why some cities like Kunshan and Dongguan with poor resource endowments in China can rise to the top in horizontal regional competition. Apart from the classical regional science and political economy explanations, this article focuses on the local industrial governance capacity and its casual relations with industrial development performance by taking local government capacity into literature. This article gives the definition of local industrial governance capacity and clarifies its three aspects, including the policy, resource and program governance capacity. Based on the with-case study on Kunshan and interview data with local cadres, this article identifies how the local industrial governance capacity affects regional industrial development in Kunshan by adopting the process tracing analysis. The findings are: (1) High industrial governance capacity helps local government to better compete within the regional industrial development competition. (2) There are two basic causal mechanisms: factor costs effects and administrative resources effects. This research is conducive to reveal local institutional dynamics in industrial development, to induce a new perspective of development capacity in local government behavior literature, and also to help bring the industrial governance issue into urban governance research.

**Key Words:** industrial governance capacity; regional industrial development; local government capacity; Kunshan

责任编辑：周枕戈