
建设扬子江城市群背景下苏中地区产业集聚发展研究

刘尧飞 杨莹 张薇

建设扬子江城市群是江苏省委、省政府作出的重大决策部署，是融入新时代开放发展战略和推动区域协调发展的重要战略载体。在此背景下，推动苏中地区产业集聚发展，是提高这一地区产业竞争力、优化经济结构、深化供给侧结构性改革的重要举措。

苏中地区从地理上一般是指扬州、泰州、南通三个地级市组成的行政区域，是扬子江城市群的重要组成部分。这一地区濒江临海，历史文化资源丰富，经济社会发展基础良好。

苏中与苏南虽然仅一江之隔，经济社会发展仍有较大差距。近年来，随着“苏中崛起”战略、沿江沿海发展战略的实施，苏中苏南融合步伐逐步加快，但要素流通仍显不足，城市间的协调发展水平不够。建设扬子江城市群，其重要目标之一就是打破苏南、苏中、苏北三大区域之间的地理分界和行政壁垒，促使苏南苏中加快融合步伐，实现沿江南北城市一体化协调发展，打造全省乃至长江中下游地区具有引领性的经济增长核，从而更好地辐射、带动和支撑周边区域发展。

一、苏中地区产业集聚发展的现状

近几年来，随着长江经济带建设和江苏沿海开发战略的实施，苏中地区发展势头较好，平均经济增长速度领跑于全省。截至目前，该地区已形成百余个初具规模的产业集群，在江苏全省产业集群构成中发挥着举足轻重的作用。然而，与苏南地区相比，苏中地区产业集聚发展存在着产业结构不合理、产业集聚度不高、产业链较短、产业集群生态化制约等问题。其中产业发展不平衡、不充分是根本原因，而通过产业集聚推动城市群发展则应是解决这一问题的关键举措。

（一）产业结构有待优化

经过多年发展，苏中地区已初步形成化工、船舶制造、医药生产、机械加工、纺织业为主导的产业体系，区域经济实力明显提升。但从总体上看，如表1所示，2016年苏中三市第一产业占比均较低，且彼此之间差距不大；第二产业比重较大，其中扬州市比例最高，接近50%。不仅如此，苏中地区的产业集聚度也不高，产业链条相对较短，且第二产业中的传统产业占比较高，一些前沿性的科技含量高的战略性新兴产业的比重仍然偏低。

（二）产业集聚度不高

从苏中地区产业集群的形成过程来看，主要分为三种类型：一是市场带动型，典型代表如姜堰五金产业集群、海门三星绣品产业集群、通州家纺产业集群等。二是外商投资型，如南通化学新材料产业集群、泰兴化工机电集群等。三是企业演变型，一部分是国有企业裂变形成的，如通州IT产业集群，一部分是在村级特色产业的基础上发展演变而来，如兴化戴南不锈钢产业集群。伴随着经济转型升级和供给侧结构性改革的实施，苏中地区产业结构调整步伐加快，然而，受传统制造业比重过大、资源能源以及环境因素的制约，这一地区的新型工业化进程仍然较为缓慢。以加工制造类行业为例，这类行业中的初加工产品比重较大，产品科技含量不高，附加值低，且转型升级动力不足。从产业布局的角度来看，苏中部分地区的产业分布呈现“散、乱、小”现象，产业配套能力较弱，集聚度不高，高科技的领军型企业支撑能力不强。

表 1 苏中三市 2016 年三次产业结构占比情况(%)

项目	第一产业	第二产业	第三产业
扬州	5.6	49.4	45
泰州	5.9	47.1	47
南通	5.4	46.8	47.8

数据来源：三市 2016 年度国民经济和社会发展统计公报

（三）产业链较短

苏中地区产业配套体系尚不健全，究其原因有一：一是苏中地区尚未把所处的区位和资源优势转化为产业优势，特色产业潜力有待进一步挖掘，特色产业偏弱、偏小，层次偏低，产业链条普遍较短，产品附加值较低，产业上下游配套体系不健全；二是苏中地区企业规模小，产品层次较低，企业间分工协作松散，经营效益不高，许多中小企业面临生存危机，在国际国内市场始终处于价值链末端，市场竞争力不强。

（四）产业集群生态化制约

由于苏中地区产业链较短，企业规模普遍较小，大量中小企业处于创业初期，集群难以自发形成生态化路径，产业集群内大多是传统高投入、高污染、低效益的线性发展模式，企业之间的互动关联性不强，产业集群内部各企业之间尚未形成有机联系和共生关系。企业在经营过程中忽视了自然经济系统与社会经济系统之间的物质能量循环，进而导致资源枯竭和生态恶化，可持续发展面临前所未有的挑战。调查表明，苏中地区的部分产业集群仍处于粗放型发展阶段，对周边的水、土壤和大气环境造成较严重的污染破坏，尤其是濒临长江地区的企业污染状况堪忧。

二、苏中地区产业集聚发展的制约因素分析

（一）人力资本匮乏

苏中地区紧靠苏南、上海等长三角发达地区，区位相对优势不足，招贤纳士较为困难，加上这一地区的高水平大学、科研院所、科研平台较少（目前苏中地区仅有扬州大学、南通大学两所省属重点高校），常常出现许多高层次人才引得来、留不住的状况。从企业层面来看，人力资本开发总体上还处于浅表层次，企业不仅缺乏人才工作的有力抓手，而且忽视对高层次人才的激励，尤其是中小企业在人力资本方面的观念普遍淡薄。

（二）市场机制发挥不足

苏中地区的产业集聚发展尚处于初级阶段，这一阶段的典型特征是政府的政策导向作用远大于市场导向作用。因此，在资源配置过程中，行政性配置多于市场化配置，从而导致创新性要素的流动和配置受限。

（三）交通体系尚不完善

近年来，苏中地区的交通基础设施已有明显提高，但总体上还有待完善。一是联通一带一路的交通体系不健全，制约了这一地区的开放发展和创新要素的聚集。二是与苏南地区相比，苏中地区的立体化交通网络还比较滞后。尤其是南通、泰州两市与苏南、上海的铁路交通尚未有效对接。

（四）产业平台建设滞后

苏中地区的产业园、创业园、工业园、开发区等大多是由地方政府主导建立的，通过市场化引导、自由选择核心集聚体的过程形成的较少，从而导致园区企业间协作分工困难，产业组织体系松散。一些产业园存在较突出的产业同构、恶性竞争现象，如泰兴的银杏产业园、南通的叠石桥纺织产业园等，园区企业同质化竞争激烈，企业间相关度不高，缺少协作分工，实质上是以企业的集聚代替了产业的集聚。

三、促进苏中地区产业集聚发展的几点思考

（一）发挥政府“引导”作用，优化苏中地区产业集聚发展的宏观环境

首先，在规划层面，优化产业空间布局，促进协同发展。针对苏中三市的产业发展基础和产业布局现状，三市拟联合成立产业集聚发展协调小组，制定详细的产业发展规划，明确南通、泰州、扬州三市各自产业发展方向和发展重点，省级层面出台政策引导三市产业错位发展、集聚发展，做大做强各市重点发展的产业，力争打造一批大型乃至特大型的产业集团，提升区域产业竞争力，带动区域产业链向中高端迈进。其次，在制度层面，建立产业集聚发展联席会议制度，实现苏中三市统筹产业发展规划和政策协同。借助联席会议，三市相关部门共同制定产业规划与集聚发展的重大政策，协同推进政策实施，互相监督政策执行，协作资源配置和重大产业工程项目。再次，强化资金支持和引导，设立苏中地区产业集聚与创新发展专项引导资金。省级层面或三市合作设立产业集聚发展引导基金项目，一方面对于符合产业集聚发展规划方向的新建产业或新设企业，按照项目投资额给予相应的一次性或年度性奖励补助；另一方面，大力支持有利于产业集聚发展的公共服务平台建设和园区基础设施建设，加快完善各项功能配套，增强区域的集聚力和承载力。最后，多措并举，培育有利于产业集聚发展的内外部环境。主要在两个方面重点发力，一是创新土地支持政策，敢于破解土地难题，鼓励先行先试，拓展产业集聚区的土地开发利用方式，在法律政策的允许范围内，对规划建设产业集聚区的土地，适当放宽用地指标，并迅速完善各类基础设施条件，为产业集聚发展提供优良的基本保障；二是创新金融支持举措，灵活运用各种金融工具，开发金融产品，鼓励并引导金融机构加大对符合产业集聚发展规划的企业和项目的支持力度，尤其是要着力解决中小型、小微企业的融资难、融资贵问题，例如支持中小企业发行集合式企业债券等。

（二）发挥市场“倒逼”作用，促进生产要素向中高端产业领域集聚

要通过产业集聚，解决供给质量问题，力争在中高端消费、创新引领等领域培育新增长点，拓展经济发展的新路径。产业集聚区要充分发挥政策和区位优势，克服科研条件不足、产业基础薄弱、创新人才缺乏等现实困难，依托传统产业转型升级，打造地方特色产业。充分借助“互联网+”带来的新机遇，构建“平台+政策”的精准招商模式，推动互联网电商、现代金融、智能制造等新兴业态集聚发展。首先，坚持传统产业转型与新兴产业同步发展，促进经济结构持续优化。针对苏中地区传统产业存在“同质化”“低度化”的问题，应尽快拉长传统产业链，促使传统产业走向集团化、国际化和高端化。与此同时，全力做大做强做响新兴产业，在科技支撑、金融支持、政策保障、市场培育、品牌推广等方面协同推进。其次，精心培育产业载体，通过产业载体联动发展带动产业集聚。产业载体是产业发展的基础保障，每个市应根据资源禀赋优势有选择地培育一批产业载体，并依据“竞争力最强、成长性最好、关联性最高”这一标准，错位选择一批潜力较大的产业重点发展，合作研究制定产业发展行动计划。在已有的规模较大、企业集中度较高的产业集聚区内，选择少数短期内有可能实现突破的企业作为龙头企业，对其提供强力支持，以提高产业辐射带动和产业链引领作用，打造产业集聚的中心载体。最后，加快建设产业集聚平台，增强产业集群合力。依托苏中三市的产业园区和高新技术开发区，大力发展分工明确且具有区域特色的产业集群，着力提高产业和品牌竞争力。加快泰州医药健康产业园区、南通纺织服装工业园区、扬州汽车零部件工业园区等园区产业集聚，在大力发展各地传统优势产业的同时，积极拓展新的领域，如新能源、新材料、节能环保、高端装备制造等战略性新兴产业。

（三）发挥企业“主体”作用，推动产业发展迈向价值链高端

首先要鼓励和引导企业持续创新。具体包括技术、体制和机制三个方面的创新，通过持续创新保持企业自身优势，增强核心竞争力。一方面，加快企业自身技术创新体系建设，设立产业集聚区企业技术创新专项引导资金，引入与产业密切相关的科研机构落户产业集聚区，鼓励企业与科研院所协同创新，合作共建产学研平台或技术研发中心，增强产业集聚区的技术创新能力；另一方面，加大体制创新力度，鼓励园区骨干企业、引领性企业通过并购、控股、参股等多种方式，重组关联中小企业，打造一批规模较大、品牌影响力较强、支撑作用明显、引领性突出的大型企业、大型集团。还要创新市场竞争模式，引导苏中三市传统优势产业中的关联企业合作组建集团公司，变横向竞争为纵向协作。同时，鼓励有条件的企业按照“资源资产化、资产资本化、资本股份化”的思路加快股份制改革步伐，激活企业自主创新的内生动力。此外，要加快机制创新步伐。苏中地区的传统优势产业大多是中小型的民营企业，这类企业的经营管理多以家族式管理为主，缺乏科学的决策机制。因此，要尽快引导这类企业实现所有者与经营者相分离，引入职业经理人，规范企业决策体系和财务管理制度，加快建立现代公司治理结构，避免家族式观念带来的因人而兴、因人而衰。其次要大力实施“走出去”战略，鼓励企业开放发展。政府部门拟尽快出台鼓励企业高位嫁接、技术引进、人才引进等相关的配套政策措施，把握“一带一路”开放发展带来的新机遇，坚持“走出去”、“引进来”并举。“走出去”要求企业积极与本领域的国内外领军企业合作，以资源、资产、资本、股份换市场，实现高位嫁接、“借梯”攀高。“引进来”则要求企业积极引进国外先进技术、杰出人才和先进的企业运营管理经验，打造自主品牌，不断向产业链上下游延伸、向价值链高端攀升。

本文系国家社会科学基金项目(编号 14CJY082)、江苏高校哲学社会科学研究基金项目(编号 2017SJB2106)的阶段性成果。

(作者单位：南京师范大学泰州学院商学院)