

台资经济高质量发展的昆山实践及启示

马德峰

【摘要】：昆山作为我国台资经济发展的高地，三十年来经历由起步、发展到转型再到创新深化等阶段，背后可以提炼出（政府）贴心服务、政策导引、平台建设、精神家园打造等成功经验。它对苏台经贸合作高质量发展的启示是有为政府的角色定位、有效市场的整合、营商服务的流程再造和资源外展的效应叠加。

【关键词】：台资经济；昆山实践；高质量发展

作为充满灵动气息的“江南水乡”，昆山经济实力雄厚，已连续 17 年荣获全国综合实力百强县之首，走出一条以台资经济为主的外向型经济发展之路。台商台资为昆山经济社会发展做出巨大贡献，造就了昆山的持续辉煌，推动着两岸民间文化交流合作。昆山发展台资经济获得成功的背后秘诀是什么，有何经验模式可供归纳并向外推广，需要对台资高地昆山过往“闯关”历程作总结提炼。

一、台资经济在昆山的发展历程

（一）一顺变八顺：台资经济的起步阶段

20 世纪 80 年代初，周边县市抓住苏南乡镇工业发展机遇实现腾飞，昆山慢了半拍，经济总量成为当时苏州地区 6 个县市中的“小六子”。为改变落后局面，昆山树立“东依上海、西托三线，内联乡村、面向全国，走向世界”的指导思想，积极开展“外引内联”。1990 年，昆山经济开发区抓住偶然机遇，与前往东莞考察投资办厂的台商联系对接，在未签合同的条件下，主动垫资为其建好厂房，诚意感召之下第一家台企顺昌纺织有限公司落户昆山。之后相继引来顺发、顺隆、顺帆等 8 家顺子号的台企，这就是一顺变八顺的传奇故事，良好的营商服务口碑引发台企的自然集聚。

1990—1996 年，昆山积极营造亲商富商的环境，通过贴心服务，达到以商引商、以台引台。台资经济发展从无到有、由少到多，台企集聚昆山的形态逐渐形成。

（二）昆山奇迹：台资经济的发展阶段

台资经济发展起步，引发中小型配套台企追随并形成“葡萄串效应”，蜂拥而至的台企使昆山很快成为江苏外向型经济的引领者。通过“拆电脑、数零件”的招商做法，昆山构筑起宏大的电子信息产业链。1996—2001 年，昆山 IT 产业年均增幅达 40.4%，2001 年 IT 产业产值已达 93.47 亿元，成为昆山第一大产业。到 2007 年底，昆山累计批准设立台资企业已达 3500 家，总投资已过 400 亿美元；台资企业占外资企业的 60%-70%，昆山台资份额占江苏的 1/4。

1997—2007 年，台企规模数量指标增幅明显，带动昆山城市发生“蝶变”。在形态上，台企经营由发展初期的“多而散”向中后期的“散转聚”转变。

（三）高端转向：台资经济的转型阶段

2008 年金融危机爆发之后，台资经济处于复杂特殊的压力之下。昆山以优质服务稳存量，以精准招商强增量，以创新转型提质量，经受住了国际金融危机的巨大考验。在战略布局中，台资企业因规模大、产业门类丰富，在转型阶段发挥了关键作用。一方面，笔记本生产线大举撤出昆山；另一方面，仁宝、富士康等行业龙头企业，在昆山持续增资扩股，高端笔记本电脑的生

产线依然留在昆山，智能手机、机器人等新的生产线陆续投入运营。台企在技术、产品和市场各个方面的转型升级趋于深入，逐步转变为“扎根型”企业，夯实了昆山应对国际金融危机及余波的能力。

2008—2012年，昆山台资经济发展进入产业转型升级期。一方面，筛选规划电子信息产业、装备制造产业等主导产业链，通过定向培育以期形成特色产业；另一方面，采取“腾笼换鸟”的方式，逐步淘汰现有落后产能企业。

（四）创新驱动：台资经济的深化阶段

昆山台资经济进入艰难的创新深化阶段，即从模仿代工走向自主创新，从昆山制造走向昆山创造，从外部要素的强投入走向内生动力驱动。2015年，昆山提出包括土地利用改革创新、价格机制改革创新、金融服务创新等在内的《转型升级创新发展六年行动计划》；2018年，昆山发布《加快创新转型推进经济高质量发展三年提升工程实施方案》，重点培育壮大光电、半导体、智能制造和生物医药四大先导产业，重点瞄准以集成电路为主的尖端产业与核心技术，激发企业自主创新需求、提高科技研发能力。

2013年至今，昆山台资经济注重在地化融合发展，特别是两岸产业合作试验区的设立为台企转型升级提供了更为高端和丰富的政策资源，全面提升了昆台现有合作的层次水平。

二、台资经济在昆山获得成功的经验

（一）贴心服务

昆山树立“服务是第一投资环境”的理念，努力实施亲商、安商、富商工程，打造“昆如意”营商服务品牌。在起步阶段，昆山对前来洽谈项目的客商，无论谈成签约与否，总是热情接待、真诚相见，实行立项、审批、发证、工商登记一条龙快速服务，提出“硬件不足软件补，政策不足服务补”“人人都是投资环境”的口号。随着外企数量的不断增加，昆山建立并逐步完善全程服务体系，即外商投资审批的一条龙服务，项目建设过程中的全方位服务和企业开工投产后的经常性服务；构筑沟通政府部门与外商之间的三个通道——外商投资企业协会、台资企业协会以及两月一次的外商沙龙活动；建立健全服务外企的三个中心——外企服务中心、外向配套协作中心和外商投诉中心，变单个项目服务为整体服务、由被动服务为主动服务；设立“马上办”办公室，实行“首问负责制、两问终结制”，做到事事有着落，件件有回音。

近些年来，昆山树立“用户思维”，注重客户体验，为台商外商提供更精准的政策供给、更有力的要素支撑、更贴心的服务保障。招商引资服务秉持“祝你成功、促我繁荣”的双赢原则，服务具有专业性、规范性，能够按照问题导向找准命脉，提出解决办法，促成双方展开合作。

（二）政策导引

随着生产要素的加速流动，市场竞争日益激烈，加上变动失序的国际经贸格局，企业主观上会产生稳定产业链供应链的强烈预期。为此，昆山及时出台扶持产业链发展的政策设计，如2018年推出的《昆山市半导体产业发展扶持政策意见(试行)》。同时，利用辖区及周边已有台资大企业的龙头作用，发挥“母鸡带仔”效应，拉动上下游配套企业搞好协作生产，形成特色项目群和产业链，达到建链、补链以及强链的目的。

对于已经落地的台资企业，考虑到昆山现有土地空间有限，政策导向上提出“做大做强优势产业”的思路。2008年，昆山率先出台《关于推进台资企业转型升级的若干政策》，设立台资企业转型升级引导资金，为台企在科技创新、技术改造、发展服务贸易等转型升级方面提供专项扶持。2012年及之后，昆山出台《关于进一步推进台资企业转型升级的若干政策》等文件，涉及支持台企开展自主创新，促进台企内销便利化，鼓励台企向服务业转型、在境内外上市上柜融资，倡导企业节能减排等措

施和奖励政策。昆山台资经济发展的政策设计具有导引性，有助于激励企业技术创新，提升企业在市场中的话语权和影响力，符合产业高质量发展的要求。

（三）平台建设

从1983年建立全国第一个自费的工业开发小区，到1992年工业小区经国家批准成为国家级开发区，开发区俨然成为台资经济发展的集聚地。时间转到1997年亚洲金融危机之际，当开发区的政策优势逐渐淡化、招商引资难度加大之时，昆山市政府意识到，要寻找新的载体吸引国外高新技术产业登陆。于是，昆山第一个向国家提出申请设立出口加工区。2000年4月27日，国务院批准包括昆山在内的首批十五个出口加工区试点，出口加工区采用先进管理手段，简化监管手续。

为给台企的转型升级提供更为高端和丰富的政策资源，同时也为大陆台企转型升级积累经验，赋予昆台合作先行先试的重要使命，2013年国务院批复同意设立昆山两岸产业合作试验区。昆山试验区基本目标是通过推进两岸产业深度对接，在产业集聚发展、创新平台建设、合作水平提升等方面实现新突破；通过推进两岸服务业合作，在商品交易、现代物流、文化创意、科技服务等方面形成新亮点；通过推进两岸金融业合作，在中小企业融资服务、科技金融体制建设、两岸货币结算等方面构建新机制。平台打造为台资经济发展提供了有利载体和政策资源，有助于台企突破经营发展瓶颈，实现在地化的扎根发展，最终融入国内国际双循环的新发展格局。

（四）精神家园

随着沿海地区土地、原材料和用工成本等不断攀升，台企面临追逐新的成本洼地而迁徙的抉择，但多数台企还是选择昆山就地转型，这背后有昆山打造的“精神家园”（文化因素）功劳。同根同源的中华文化，加上昆山优质的服务水准、良好的投资环境和完整的产业体系等引力，能让台商找到家园般的温馨感觉，使其萌生扎根昆山的愿望。

目前，在昆台商台胞十万余人，他们有着学习、创业、就业、生活、养老等方面的实际需求，有着分享大陆经济发展机遇和与昆山市民同城待遇的普遍关切。据此，昆山及时出台《关于打造台商大陆“精神家园”的实施意见》《打造台商大陆“精神家园”工作方案》。在“两岸一家亲”的理念指引下，昆山坚持“人无我有、人有我优、人优我精”，拓宽两岸交流合作领域，支持台湾青年就业创业；完善台商权益保障，推动“同等待遇”落地落实、应享尽享，不断提升在昆台胞的获得感、幸福感、安全感，为他们营造宜居宜业、包容认同的第二故乡。“精神家园”高地的打造，有助于台商台胞从来到昆山，到爱上昆山，再到融入昆山“大家庭”，实现经济社会高质量发展，推动昆台交流合作向更深层次、更广范围、更高水平拓展。

三、昆山台资经济发展经验对苏台经贸合作高质量发展的启示

由于所处区域位置、经济基础、行政层级等的不同，昆山取得成功展示的原初经验，不能简单进行对外复制推广，要上升到发展科学的学理层面，以寻求对苏台经贸合作高质量的启示。

（一）“引路人”与“服务器”：有为政府的角色定位

台企集聚昆山的三十年历程之中，政府主动作为的精神理念始终未变，就是“不坐等机遇，而是敢想敢干、敢闯敢试，从而克服一个个困难与瓶颈，不断走向辉煌”。在推动外向型经济发展过程中，政府主动发力、引领发展，通过基础设施建设、平台载体建设，从“一站式”行政服务，到政策供给创新优化，为企业生产经营提供有效的市场环境，助推企业转型升级创新。这种有组织的政府作为始终贯穿台资经济发展的整个过程，不会因为政府领导班子换届或者人员变更而缺位，正所谓“一张蓝图绘到底，一任接着一任干”。围绕服务包括台资经济在内的外向型经济发展的中心任务，政府作为始终能够驰而不息、久久为功。具体到台资经济发展的不同阶段，从无到有的起步阶段、从散到聚的规模发展阶段、由低到高的转型升级阶段、由大到强的创新发展阶段，政府作为能够与时俱进，聚焦发展要害症结，主动规划引领，及时破解困局，推动台资经济顺利“爬坡过

坎”。招商引资只是外向型经济发展的初始部分，更为关键的是企业引进来之后的高质量发展、融合（本土化）发展，政府扮演着重要的“引路人”角色、“服务器”角色、“助推器”角色以及思想“智库”角色。在外向型经济发展过程中，昆山“自转”加上“公转”，多次创造全省甚至全国“第一”，如兴办江苏省第一家外商独资企业，实施全省第一幅国有土地使用权有偿转让，成立国内首家封关运作的出口加工区等，政府的主动作为与企业的发展创新达到平衡并形成合力。“我负责阳光雨露，你负责茁壮成长”，政府主动、持续作为的背后，蕴含着干部群众“艰苦创业、勇于创新、争先创优”的昆山之路精神支撑。

（二）“候鸟迁徙”与“就地下蛋”：有效市场的整合作用

台企多以代加工型为主，高度依赖国际市场，主要依靠要素投入获取低额利润，处于产业“微笑曲线”的底端。面对复杂变幻的国际市场环境，台企因应之策多为“游牧”以寻找成本洼地，但候鸟式的迁徙不是长久之计，台企需摒弃短视行为与拖延心理，根据市场需要尽快原地自我革新，提高生存发展能力。同时，台资经济发展的局限性要求政府介入，主动加以引领整合。有效市场的引领整合就是在精心调研论证的基础上，科学做好产业转型升级创新。转型就是转变企业生产经营形态，由过去主要以代工生产为主，逐步转向自主经营，变加工出口型为加工贸易型；升级是提升产业层次，重点发展高新技术产业，促进产业向高端化、智能化、绿色化、数字化发展，增强产业的综合竞争力。创新就是要勇于冲破思想观念上的束缚，推进体制机制变革，积极培育本土民营企业，促使台企民企之间形成同频共振、共生发展的产业集群，让台资经济“立足生根”。

有效市场的整合作用是企业不断解放思想加以变革的过程，也是倒逼政府体制机制加以创新求变的过程。通过抓住产业转型升级，加快新旧动能转换，畅通激发企业内在活力，促进企业由依附发展转向自我创新发展，由原本“游牧式”属性的台企转化为具有扎根性的“类本土企业”。同时，通过产业转型升级带动本地民营企业的壮大发展，培育扎根本土的产业集群，避免因台资“出走”给本地经济带来“空心化”影响，促进所在区域由被动输入型现代化走向自主输入型现代化。

（三）“把脉”与“开方”：营商服务的流程再造

营商服务在政府与台企之间建立起密切联系，背后反映出政府与企业之间的皮毛关系，服务企业实际就是服务地方发展大局。一是营商服务的诚意。服务要讲真诚、带有感情，要发自内心，这是服务基础。二是营商服务的诚信。在招商引资业务上，要提供给客商透明的信息，宣传自身优势的同时也要敢于暴露自身的不足，使其洞察可能存在的困难障碍；对优惠条件不随意开空头支票，但只要承诺就一定兑现。三是营商服务的全程性。营商服务贯穿外向型经济工作的始终，涵盖项目引进时的投资审批，项目建设过程中的全方位服务，以及开工投产后的经常性服务，形成全流程的“链式服务”。四是服务的高效。招商引资服务要及时了解台商对象的需求是什么，台企发展最需要解决的问题在哪里。通过问题导向把握症结命脉，提供解决办法和相关资源。

营商服务要明确“亲商、富商、安商”的理念，要在繁杂琐碎的具体事务中长期坚守，把服务流程做实做细、取得成效，以此提升政府的管理服务水平与公信力，增强台商投资的信心与安全感，助力台企在地化经营发展。

（四）“顶天”与“接地”：资源外展的效应叠加

台资经济发展实际上是一个庞大的系统工程，除去企业主体自身的锐意进取，地方政府超前规划、主动作为之外，还需要来自国家的顶层设计以及行业组织协会的支持等。国家层面主要是因应地方台资经济发展的实践需要，及时推出重要载体平台和财税金融等方面的优惠政策，以扫清实践中的障碍，指引台资经济发展方向。前文提及的“昆山深化两岸产业合作试验区”，在对台产业合作、金融改革创新、贸易便利化、功能平台建设和两岸民间交流等方面取得重大进展，为两地之间实现深度融合提供了有利机会。

与国家顶层设计相比，行业组织协会比较接“地气”，最典型的的就是台湾同胞投资企业协会（简称台协会），其主要职责

是维护台商合法权益，促进台企之间的交流合作，是台企与政府之间连接的重要桥梁。1998年，昆山成立大陆第一家县级市台协会机构，二十多年来，它始终是昆山对台工作的重要平台，目前会员数已发展到1400余家，台协会已成为昆山经济社会发展中的一支重要力量。昆山台资取得成功的实践表明，可以通过深耕国家战略，积极发挥国家、省市各级层面先行先试的政策叠加优势。同时，积极回应台商台企需求与发展呼声，“上下结合”助推台资台企融合高质量发展。

本文系苏州大学国家一流本科专业“社会学”建设点的研究成果。

（作者系苏州大学人口研究所所长、教授、博士）