

國立政治大學
國家發展研究所

碩士學位論文

是誰驅動中關村的發展？

全球化下的科技園區與城市發展

Who Drives the Growth of Zhongguancun?
Science Park and Urban Development in China under Globalization

指導教授：王振寰 博士

Supervisor: WANG, Jenn-Hwan, Ph. D.

研究生：林松甫 撰

LIN, Sung-Fu

中華民國一百零一年七月

July, 2012

摘要

中國做為一個崛起的東亞大國，對於建立自己的高科技產業與自主創新能力的急起直追也經歷了許多轉變的過程，這些演變體現在中央領導的科技政策與區域建設的創新系統上。自 1988 年的北京市新技術產業開發試驗區以來，從沿海到內陸所設置的大大小的科技園區，在在說明了中國希望藉由這種模式追求創新集群的效益。然而本研究中的北京中關村做為中國的高科技產業龍頭，其空間發展出現了有別於其他東亞後進國家中科技園區的分散樣貌。這樣的空間樣貌乃基於地方治理結構的特殊性，演化出各個分散在北京市下不同市轄區的園區都被稱為中關村科學園區、都各自建立起華麗而昂貴的辦公大樓、研發中心之現象。

本研究欲透過回顧中國的科技產業政策以及地方治理模式的轉變，來說明這樣的分散樣貌，是源自於中國在改革開放後的地方治理權責下放導致北京市轄下的各區縣都採用了一種近似於滾動開發的模式來大興土木以追求快速的成長的情況。換言之，在中關村，土地開發帶來的多階段收入在地方政府的眼中的重要性幾乎超越了對創新能力的追求。本研究將以上述脈絡為主旨，深入探討中國在全球化的壓力以及治理結構轉型過程的拉扯下，致使中關村的發展進入到一種看似快速但卻相當矛盾的情結當中，並進而勾勒出現今中關村的空間樣貌。

關鍵字：中關村、北京城市空間、空間生產、中國高科技產業、土地政治

Abstract

China has been trying to catch up with the Western world since its economic reform. In the process, China imitated the successful experience of Silicon Valley in the U.S. and trying to establish special science parks to speed up technological upgrading and innovation. Beijing's Experimental Zone for Developing New-Technology Industries, which later was named **Zhongguancun(ZGC)**, was the first one following this policy and proven to be the most successful one in China. However, the prosperity of ZGC or any other science park in China does come with a price. There is a lot of problems raised referring to the highly growing land price such as the overwhelming high rent has affected smaller innovative enterprises to survive in Beijing.

The thesis tries to discuss the production of space in Beijing's ZGC through two theoretical views: The Innovation Theory and The Growth Machine Theory. This thesis argues that there are two different forces which have driven ZGC to its status today. The first is China's overall goal of economic catching up strategy that gives ZGC the legitimacy to develop and grow with relatively greater freedom from existing regulations. The second is Beijing's various district governments' strategy in using the construction of science parks as a site to generate economic development. This thesis argues that China's tax reformation in 1994 has reinforced the importance of land politics to a higher level, through which the development of real estate sector of ZGC has played an important role for the creation of an innovation cluster. As a result, the local government, together with its land politics, eventually plays the leading role in ZGC's production of space and makes the best use of ZGC's shining brand.

Key words: Zhongguancun, Beijing's urban space, Local Governance, Land Politics, China's High-Tech Industry

謝詞

一篇論文的完成要花費多大的心力？這個問題因人而異，天資聰穎者，舉手就是洋洋灑灑數千字；心思較駑鈍的，想破頭也擠不出幾個句子，私以為我屬於中庸，雖不致於在論文的路途上寸步難行，但也絕不是一路走來，輕鬆寫意。

這篇論文從題目的發想到真正摸索出一個大致的研究架構，我花了不少的時間，這也間接說明著我是在許多人的幫助下才完成了這段路程。指導教授王振寰老師與口試委員冷則剛老師、簡旭伸老師在大綱審查與口試時給我的寶貴意見都讓我在思考論文時有了更多不同面向的看法，使我免於成為坐井觀天或落入窠臼的碩士生。此外，不論是在修課過程中王老師帶給我的知識或者是在團隊的會議中老師與學長姐們所提供的建議與指點，甚至是在去大陸訪談時老師與學長姐們對我的照顧，點滴不但都在心頭，更促使了今天這篇論文的完成。因此，我希望在此對王老師以及博班的琮淵學長、青蓉學姊、俊銘學長、勝群學長、聖文學長、奕任學長與書緯學長，碩班的懿絃學姊、宛真學姊，致上最深的感謝，您們不僅是在學術上帶給了我許多，也讓我在研究所的時光過得不那麼枯燥也有了很多的體驗。正揚與峻宇，做為同班同學，沒有你們的激勵與討論，我想我會像是無定性的蒲公英，飄在一陣連自己也不知道何時降落的風中，謝謝你們。

我的父母，感謝您們給予我這麼大的包容與耐心，讓我在人生的這個階段過得沒有後顧之憂，還送我去美國增廣見聞也去日本交換，沒有您們的栽培，我什麼也不是。妹妹，妳雖然沒幫到什麼忙，但是妳偶爾還是會在我載妳去上課的路途中問我論文什麼時候要寫完，勉強也算是有鞭策到我。

感謝育萱在這個階段的陪伴與打氣，妳是我完成論文邁入下個階段的動力也是依靠。感謝偉唐、敬欽等大學同學們的陪伴與相互扶持。感謝甲武總是在我煩悶時聽我發牢騷。感謝所上的其他老師、同學以及所辦，您們都是我回憶的一部分。最後，謝謝所有幫助過我的人，因為你們都在無形中教會了我也造就了我。

2012年七月

林松甫

第一章、緒論	
第一節、研究背景一 — 全球化下的高科技產業發展	1
第二節、研究背景二 — 北京與中關村的發展回顧	3
第三節、研究問題 — 科技園區與地方政府城市建設的關係	10
第四節、研究方法與限制	14
第二章、理論架構與研究假設	
第一節、文獻回顧 — 對於北京科技園區與城市建設的相關研究	16
第二節、理論回顧與架構	19
第三節、研究架構與假設	30
第三章、中國全球化下科技政策與北京產業結構	
第一節、中國全球化下科技政策—來自國家的保證	33
第二節、北京產業結構—北京的需要	40
第四章、中國城市治理沿革	
第一節、市與市轄區的關係	47
第二節、中國的分稅制	51
第三節、土地有償使用制度	56
第五章、中關村的空間為何分散	61
第一節、中關村的管理體制演變	61
第二節、土地開發對地方政府為什麼這麼重要	71
第三節、中關村的開發—地方成長聯盟的工具—不同園區的發展案例	75
第六章、結論	86
附件一	91
附件二	92
參考書目	97

圖目錄

圖一	中關村與全國高新技術園區收入比例圖	5
圖二	中關村各產業收入比重圖	6
圖三	中關村各分園收入比重圖	7
圖四	中關村各類企業進出口比重	7
圖五	中關村科技園區規劃範圍示意圖	9
圖六	中關村創新系統群聚圖	17
圖七	創新系統示意圖	21
圖八	研究假設圖	31
圖九	中關村技術收入趨勢圖	39
圖十	兩軸兩帶多中心示意圖	43
圖十一	截至 2007 年底中國的稅制體系圖	52
圖十二	中國的土地租賃體系收入圖	53
圖十三	中關村電子城位置示意圖	82
圖十四	中關村的開發流程示意圖	86

表目錄

表一	2009 年底中關村在全國高新技術園區收入所占之比重	5
表二	2009 年與 2011 年訪談名單表	14
表三	創新理論表	23
表四	07 年北京中關村和北京經濟技術開發區各項指標占全市開發區比重	44
表五	中關村各園區主導產業表	49
表六	納入中關村發展集團下的土地開發建設公司表	68

第一章 緒論

第一節 研究背景一 —— 全球化下的高科技產業發展

全球化所帶來的是世界經濟的快速流動以及世界各國之間在開放後無可避免的競爭。在知識經濟的時代，科技政策的制定是各國政府在經濟與國力發展上的重點，高科技產業是世界經濟的主要成長動能，而其中創新與研發的能力更成為世界各國極力發展的重要引擎，因此，科技政策的制訂除了在一定程度上決定了本國的科技水平，企業活力以及科技成果轉化的成效之外，同時也決定著外國的先進技術以及擁有那些技術的企業進入本國的意願（閻洪琴，2002：頁9-12）。

隨著1994年全球商品鏈(GCC)被提出，一直到全球價值鏈(GVC)、全球生產網絡(GPN)等概念的普及化後(Coe Neil M., Dicken Peter and Hess Martin, 2008 p. 267-269)，發展中國家進入價值鏈可以帶動在地產業初始階段的技術升級與刺激，然而這樣的發展通常建立在其與外國廠商之間不對稱的半階層關係上，也往往因此會陷入被國外廠商控制的兩難中。對這些後進國而言，長期處於全球產業分工的邊陲地位，以市場的開放如果未能帶來科技產業競爭力的實質提升，反而會造成在全球產業鏈分工結構下的技術依賴；如果想要尋求持續而長期的產業升級，則有賴在地產業群聚內部引發的知識外溢或增值效應，甚或積極地進行在地產業升級策略，開拓市場，才能產生持續升級效果。

中國在面對全球化的趨勢之下，起初採用了以較低的人力以及土地成本做為誘因，吸引了大量的國外企業進入設廠，這樣的作法往往體現在經濟特區或者是早期的科技園區之中。外資為了搶奪中國市場的大餅，往往必須研發出適合中國的產品，因此增加了在中國各地的投資，也開始出現了在中國設立研發中心設計適合中國市場所需的產品。然而，外資的進入對於開發中國家或者中國而言並不全然是好事，對於仍缺乏核心競爭力的產業，除了不斷降低成本，並沒有太多與

外國企業競爭的能力，反而出現了人才的外流、對於外資的依賴以及外資僅利用東道國的廉價土地與優惠，事實上是建立或者帶來了本來自己的供應鏈之產業飛地(enclaves)等現象¹。從開放到加入 WTO 至今，中國也體認到要抓住這些企業，以及更重要地，建立屬於中國自己的科技產業，必須要從更深層的策略上去實現，除了透過吸引外國企業到中國設立工廠以及研發中心希望獲得知識與技術的擴散之外，更多的是希望能夠出現屬於中國自主創新的成果，甚至是在標準的制定上有更進一步的斬獲。因此，中國從中央到各地方政府開始了一系列的關於科技產業的打造以及創新環境營造的討論，試圖找出一個對於打造中國科技夢最有利的方式，完成所謂從「中國製造」到「中國創造」²的轉型。

中國中央對於科技政策的真正開始重視與大規模推動可以追溯到 1986 年著名的「863 計畫」(正式名稱為《國家高科技研究發展計畫綱要》)的前一個總體規劃，亦即《1986—2000 年科學技術發展規劃》，這個計畫可以視為中國真正將科技發展有系統地研究並制定政策的開始，而跟隨著這樣的計畫(李正風, 2009)，中國開始了一連串以高新技術產業化為目標的政策推行，其中，1988 年的火炬計畫，是一項為了促進中國高技術成果商品化、產業化和國際化的指導性開發計畫，其任務為重點引導、推動科研院所、高校、企業和廣大科技人員以各種形式建立一大批具有國際競爭能力的新型科技企業(扈春香, 2008)。隨後也有 1991 年後出臺的《關於高新區改革、高科技產業化的通知》、《關於在國家高新技術產業開發區創辦高新技術股份有限公司若干問題的暫行規定》、《關於加速國家高新技術產業開發區發展的若干規定等政策的出臺。1988 年中關村科技園區成為第一個國家級的高新技術產業開發區，無疑標誌著中國將高新技術、高科技與產業做結合，並藉以帶動經濟發展的企圖。

¹ 例如北京的亦庄經濟技術開發區中，以諾基亞為中心的星網工業園，其合作的廠商仍以外商與合資企業為主，並沒有內資企業，更別論技術的擴散。

² 從「中國製造」到「中國創造」是一句被中國政府到民間企業廣為使用的口號，其出處筆者無法有確切的資料，但是根據網路資料顯示，其最早在 2003 年即出現，並於 2004 年在北京的第七屆科博會上為中國太平洋學會所提出。http://blog.sina.com.cn/s/blog_5d3ec9b30100d60a.html
中國太平洋學會：<http://www.psc.org.cn/>

第二節 研究背景二 — 北京與中關村

北京做為中國的首都，在中共建政初期與其他城市並沒有太大的不同，都是處於一個由消費型城市轉向生產型城市發展的過程中，這樣的情形直接導致了北京的重工業發達，二級產業在一九七〇年一度高達 80.9%，一直到七〇年代末都處於將近 80% 的水準，但是此時的中共中央已經對北京的發展有了反省，開始對北京的城市規劃有了新的方向。1980 年，中共中央書記處做出了關於首都建設方針的“四項指示”，首次提出“北京不一定要成為經濟中心”，並鼓勵著重發展「旅遊事業、服務行業、食品工業、高精尖的輕型工業和電子工業」(邱竟，2008：3)。到了 1997 年，北京市委、市政府更進一步提出了“首都經濟”的發展路線，希望藉由北京的首都優勢，選擇結構較為優化、汙染較少、技術密集、服務性質較高的產業來發展，並且進一步地淘汰掉能量消耗較大、汙染較嚴重的重工業，以利形成三、二、一的產業格局。2000 年，北京政府提出了首都二四八重大創新工程實施綱要，說明實施“二四八工程”的總體目標是：「加快中關村科技園區建設，構建首都區域創新體系，初步實現全市產業結構調整優化升級，建立和完善企業技術創新機制，提高企業技術創新活動能力和水準，增強綜合經濟實力和市場競爭能力，提高國民經濟整體水準，努力吸納、利用創新資源。在未來 5 年內，使北京市工農業技術水準達到中等發達國家水準，使**高新技術產業成為首都經濟的核心**，全面推動首都經濟的發展。³。

隨著北京城市經濟發展與城市體質改變的進展，中關村也在這一個過程中配合上整體產業的轉型，在 1988 年 5 月 10 號，國務院批准成立北京市新技術產業開發試驗區，以海淀區中關村為中心的 100 平方公里範圍為**新技術產業開發試驗區**。⁴從這時開始，北京政府開始將中關村視為最重要的建設項目加以發展，並且不斷地擴大，1999 年國務院對北京市政府、國家科技部《關於實施科教興國

³北京市政府網頁 <http://www.bjkw.gov.cn/n1143/n1240/n1315/n1495/n964700/1269019.html> 所謂的二四八分別是指「建立兩大體系，建設四個基地，實施八項高新技術產業化示範目標」。

⁴ 中關村園區誌，頁 111。

與戰略加快建設中關村科技園區的請示》做出覆批，同年8月10日，北京新技術產業開發試驗區正式改名為中關村科技園區。同時中關村的管理體制架構也在此時期開始發展並大致底定⁵，而此時期的中關村發展也開始重視企業以及市場的意見，相繼成立了中關村科技園區企業家諮詢委員會⁶以及業主委員會，做為建設中關村領導小組各產業基地的參謀和決策支援機構。中關村這塊招牌下的園區隨著時間推演數量也逐年增加，從最初的一區三園、五園一直到2006年批准了現在所看到的一區十園之規劃範圍與規模。2006年底，《北京市“十一五”時期科技發展與自主創新能力建設規劃》正式發佈，進一步明確提出到2010年北京初步建成“創新型城市”和到2020年建成比較完善的“創新型城市”的目標。這份規劃首次提出大力實施以中關村科技園區為核心的首都創新戰略。首都創新戰略是做為北京經濟、社會、科技協調發展的全域性和長遠性的發展戰略，其具體內容包括“一條主線”、“兩個支點”、“三大行動”和“四個突破”的「一二三四計畫」。⁷中關村最新的招牌也於2009年更改為「中關村國家自主創新示範區」，希望能夠建立一個具有全球影響力的科技中心。

由上述政策方向與科技園區設立的演變可以看出，科技園區的發展是隨著所在城市的整體產業轉型前進，因此是初步地鑲嵌在城市發展中的。關於中關村的發展歷程，筆者以自中關村園區誌以及其他官方資料為主的來源所整理出來的附

⁵ 關於管理體制的發展沿革，在往後的章節將會有詳細的介紹與說明，從成為中關村科技園區開始到晉升為示範區前，結構雖然沒有太大變動，但是管理體制的爭議一再出現，也導致了其中有過幾次權力的下放與上收。

⁶ 企業家諮詢委員會主要負責參與園區規劃、建設、改革和發展等重大事項的決策研究，向市委、市政府和領導小組及其辦公室提出加快園區改革和發展的意見、建議與報告，監督有關園區發展改革的各項決定、政策和法律、法規的貫徹實施。其諮詢委員之組成，園區內高新技術企業家不得少於三分之二，三分之一則由中介機構與風險投資企業的代表組成。諮詢委員的主任委員和執行副主委做為企業家代表進入領導小組參與重大事項決策。

⁷ <http://www.bjkw.gov.cn/n1143/n1240/n1465/n242664/n242712/5391495.html>

《規劃》明確指出，北京科技發展將大力實施以中關村科技園區為核心的首都創新戰略：一是指以提高自主創新能力為一條主線；二是指建設國家知識創新高地和技術創新源泉兩個支點；三是指集中力量重點實施促進企業提高核心競爭力的“引擎行動”、實現區域協同發展的“湧泉行動”和推進首都全面協調可持續發展的“科技奧運行動”三大行動；四是指建立在建立以企業為主體的產學研結合的創新機制、依靠科技促進經濟社會發展、用科技手段促進城鄉協調發展和政府管理體制改革4個方面實現突破。

表二做為介紹。而中關村在經濟面上的發展現況，將在下文以圖表的方式加以說明。

中關村是中國大陸第一個國家級高新技術產業開發區，園區內有包含北大、清華等高校 50 餘所（在校大學生約 40 萬人）、中國科學院為代表的國家與市級科研機構 213 家，其中國家工程中心 41 個、重點實驗室 42 個、國家級企業技術中心 10 家。而中關村的經濟數字在全國的高新區中也處於首位，比例請見

下圖。圖一 中關村與全國高新技術園區收入比例圖 筆者自行整理

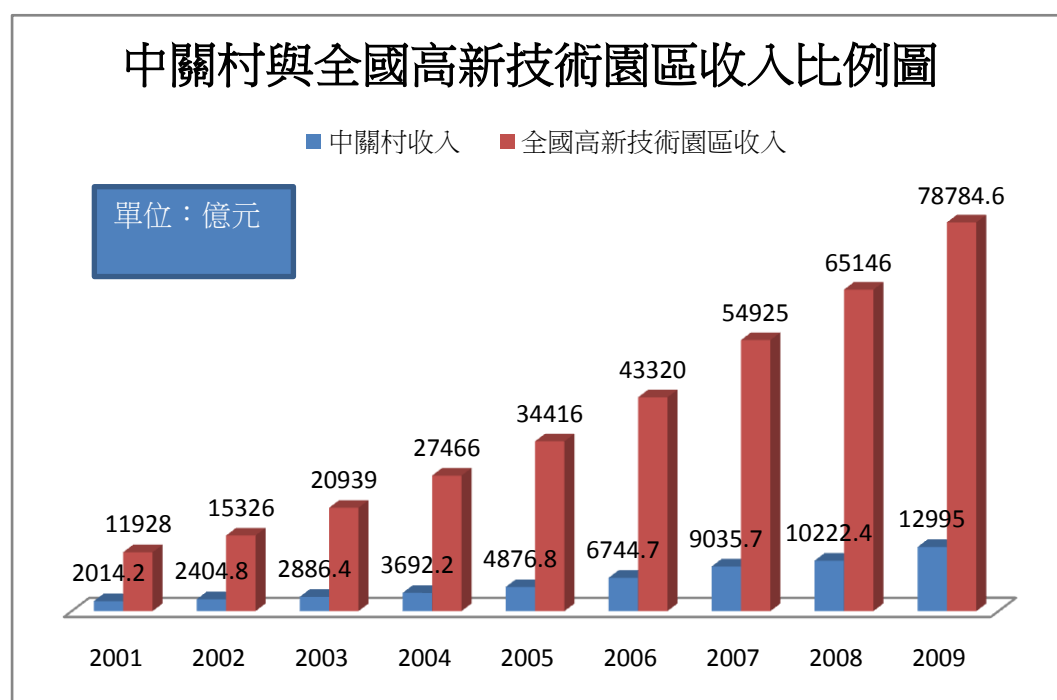


表 1. 2009 年底中關村在全國高新技術園區收入所占之比重

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
全國	11928	15326	20939	27466	34416	43320	54925	65146	78784.6
中關村	2014.2	2404.8	2886.4	3692.2	4846.8	6744.7	9035.7	10222.4	12995
百分比	16.9%	15.7%	13.8%	13.4%	14.4%	15.6%	16.45%	15.7%	16.49%

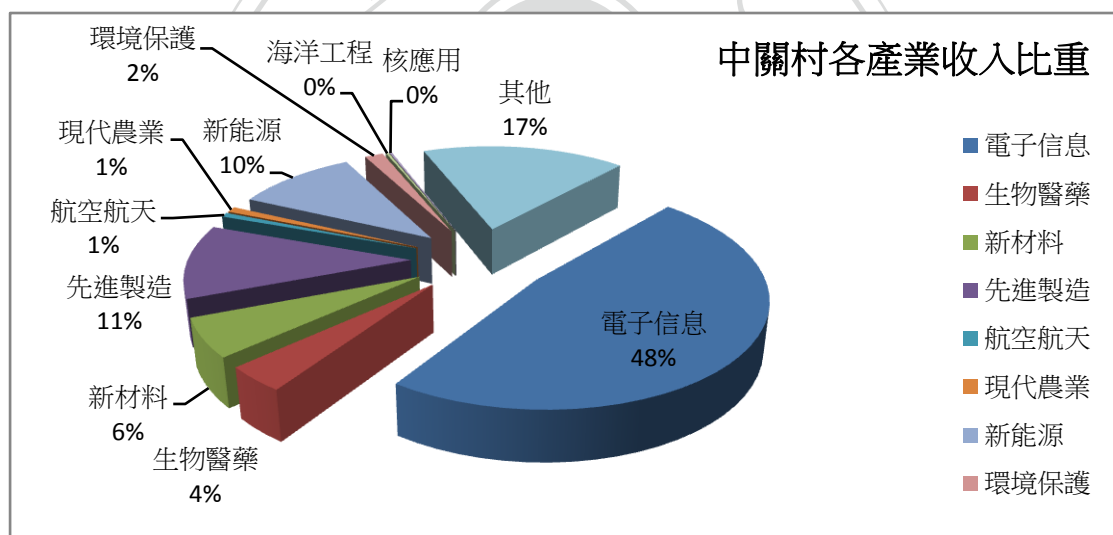
根據2010年出版的中關村年鑑，截至2009年底，中關村「技工貿⁸」總營收

⁸ 即研發、生產、行銷的三大項目之簡稱。

為12995億人民幣，與08年相比成長28.6%；出口創匯208.2億美元，同比增加1.76%；利潤總額1122億元人民幣，同比增加57.03%。從園區總收入的結構來看，產品銷售收入實現5914億元；技術收入實現2093.7億元；商品銷售收入實現3689.4億元，由如此龐大的收入可窺見中關村發展上成功的一面。

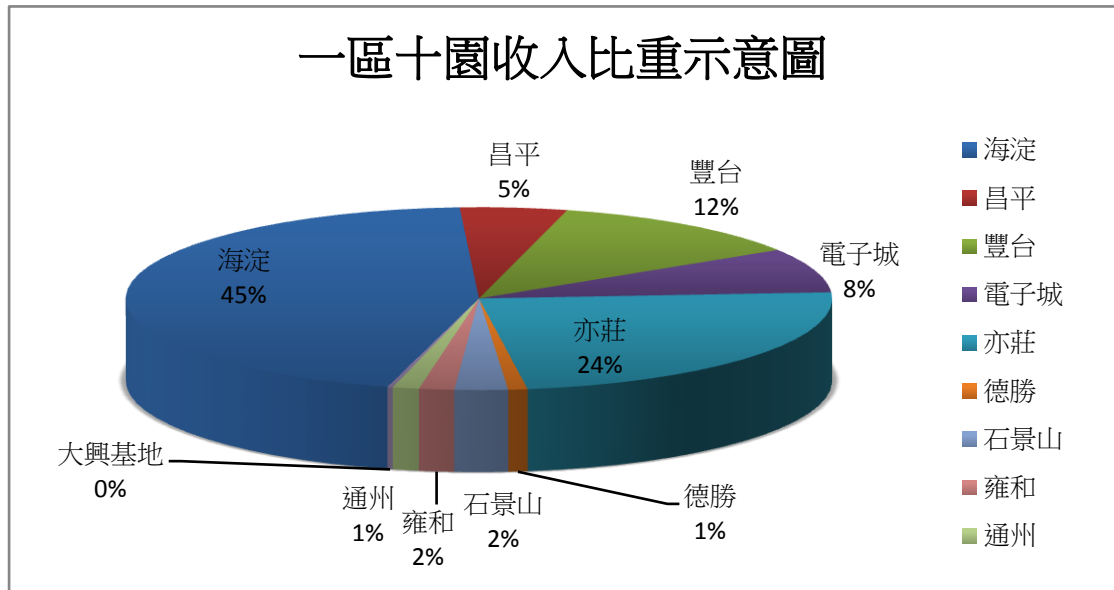
中關村雖然有朝產業類別多元化發展的趨勢，但目前為止還是以電子產業為主要產業，電子相關產業對於中關村的重要性可以由以下列圖表整理反映出來。以電子產業為主也反映出另外一個事實，亦即中關村其實並沒有太多的詳細的產業分工，各園區產業選擇重疊，這樣的原因也會在後面的章節加以解釋。

圖二 各產業收入比重圖 筆者自繪 參考自中關村國家自主創新示範區年鑑 2010



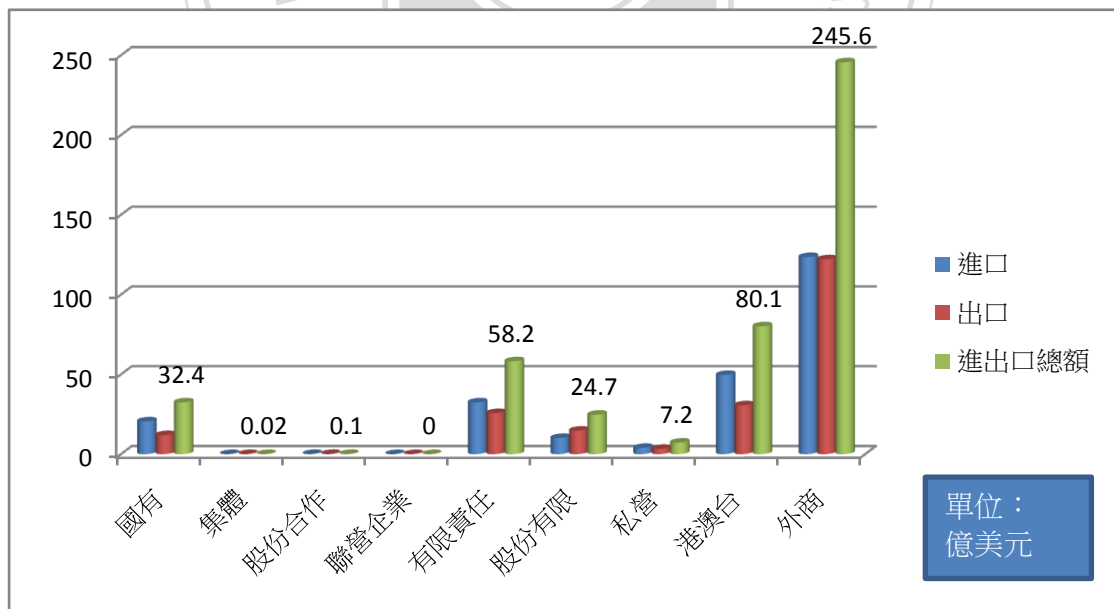
由下圖三可以概略窺知，若以中關村一區十園來觀察，做為起始地的海淀園無論是在企業數、收入以及利潤上都是最大的一園，前五大園（海淀、昌平、豐台、亦庄、電子城）之收入即占中關村總收入的 93.6%，換句話說，其他的園區雖然已經創園五到十年以上，然而在產業的打造與收入上並沒有太大的成效。

圖三 各分園收入比重圖 筆者自繪 參考自中關村國家自主創新示範區年鑑 2010



而在進出口方面，仍以外商與港澳台企業在出口上面有較為突出的表現，而本土企業仍多以進口為主且進出口總額也較小。

圖四 各類企業進出口比重 筆者自繪 參考自中關村國家自主創新示範區年鑑 2010



透過圖表的簡單整理後，大致可以描繪出中關村國家自主創新示範區的樣貌，其主要的特色如下：

1. 為一個發展迅速且具有多元高新技術產業的園區，其中產業仍以電子信息為大宗、先進製造以及新能源為另外的主要創收產業。
2. 園區內的企業在出口所帶來的收入方面以外資與港澳台企業的份額較大，其中出口創匯占外資企業的總收入達 24% (122.1 億美元)，港澳台資企業則是 13.4% (30.6 億美元)，對比中國本土企業中出口創匯占收入比重最高的國有企業 (12.4%) 但是數字上僅 11.9 億美元以及分別是企業數與總收入最多的私營企業 (2%) 與有限責任企業 (4%) 顯示園區內的本土企業之主要收入來源還是來自於對國內市場的經營，國際市場仍非其主要市場。⁹
3. 中關村雖然有一區十園，但是主要的企業以及營收仍集中在部分較大的園區中，如圖三所示，五大園即貢獻了整個中關村 93.6% 的收入，其餘小園仍處於初發展之階段，產業功能並不明確。

⁹ 此處之百分比為筆者將各類企業出口創匯之美元按照 2009 年人民幣兌換美金之歷史匯率換算成人民幣後再與總收入相除所得，並非中關村年鑑上所刊載。以下為匯率查詢網址：
<http://www.123cha.com/hl/?q=100&from=USD&to=CNY&s=USDCNY#symbol=USDCNY=X;range=3m;>



圖五、中關村科技園區規劃範圍示意圖¹⁰

¹⁰ 中關村國家自主創新示範區網頁 <http://www.zgc.gov.cn/sfqgk/56620.htm>

第三節 研究動機與問題 — 科技園區與地方政府城市建設的關係

從前面兩節研究背景的探討中，大致上可以了解中關村無論是在中國科技產業的發展或者北京的城市發展上為重要的目標，然而如此重要的一個區域與發展目標，其發展依舊隱藏到不少的問題。

早在 2004 年方興東等人所出的專書《中關村失落》中即將房地產的過度發展與圍地運動視為中關村發展的“罪”，其“罪過”不只是由於過高的租金與研發成本將創新的重要主體“草根企業”趕出中關村，而是這樣的道路隱含著一種錯誤的發展觀念：中關村大興土木以追求所謂的全球 500 大企業進駐所帶來的是一種不斷地開發房地產，將數以百億計的人民幣投入到辦公大樓的建設後，再收取大型企業的稅收與這些辦公大樓的出讓金兩層收入。這樣的現象也讓作者們在書末提出了十個中關村發展上矛盾的問題，其中「中關村發展的主要推動力究竟是政府驅動還是市場驅動」、「主導中關村發展的主角究竟是政府官員、資本家還是企業家」甚至「中關村最具價值的究竟是土地價值還是產業價值」等問題都讓中關村的發展被打上一個很大的問號（方興東、蔣勝藍，2004：74-79、265-266）。而李文靜(2006)在其研究中指出，中關村的發展至少有幾個主要的問題，其包含了高新技術產業發展空間不足、土地空間使用限制與園區發展要求矛盾較大、由於地價過高、融資不易以及資訊不流通等因素造成中小企業成長困難、自主創新體系尚未完全構建、部分園區主導產業定位不明確、產業集群特色不明顯、各園區之間職能分工不明顯、園區組織機制問題以及配套服務設施問題等等。除了學術期刊之外，對於中關村的發展是否偏向了地產開發而失去科技園區的真正初衷也常常出現在中國的報導中，打著發展科技園區的旗幟將土地便宜出售，然而實際上進行商業用途的案例亦所在多有¹¹，除此之外，土地被政府拍賣出去後，在政府端完成收入認列，但實際上卻無法完成後續開發，形成所謂的“拋荒”現象

¹¹ <http://news.chineseoffice.com.cn/html/2010-09/3931.html>

豐台科技園將總部基地當成發展科技產業群聚的做法，然而土地開發、轉讓與利用卻出現爭議。

¹²在中關村也屢見不鮮。上述的這些問題，似乎都顯示出中關村的發展在性質上並非單一的科技發展取向，其中快速的發展成果也帶有一些或多或少的短視近利成分。根據中國土地政策改革課題組的調查報告指出，在發達地區的一些縣市，除了難以準確統計的土地收費之外，土地直接稅收及由城市擴張帶來的間接稅收佔地方預算內收入的40%，出讓金收入又占政府預算外收入的60%以上。總合起來由土地開發所帶來的收入占了地方財政的一半以上，成為名符其實的“土地財政”（容志，2010：213）。而在中關村的各種相關報導層出不窮的情況下，土地財政是否已經成為中關村的另外一個面貌，似乎答案已然呼之欲出。

透過上述各種關於中關村發展的問題，以及關於房地產做為中關村或者說北京城市建設下所帶來的附加價值之描述，不難看出中關村這塊區域目前的發展是一個科技與房地產成分並重的情況，這樣的情況並沒有絕對的好或壞，只是這樣的結構為何出現，才是本文亟欲解釋的部分。

一般而言，東亞的科學園區如中國第二大的上海張江高科以及台灣的竹科等世界知名的園區，其空間模式大多呈現出一種獨立於市中心之外，或者說是經由設立有別於地方政府的單位來針對科學園區進行相對集中地開發與管理。這兩個園區也只有個別所屬的單一集中園區本身掛上了屬於該園區名稱的招牌，而不是像中關村這般一塊大招牌，可以適用到散落在整個北京市內各市轄區的土地上所設立的園區進而呈現出一區多園模式的樣貌。

由於中國做為後進國家的特殊性質以及其所面對全球化下的產業競爭，針對中關村之發展研究不能單純地視為中國為了因應全球化所進行的科技園區建設的角度去理解，因為中關村做為發展高科技產業的科技園區定位，無疑具備了創新系統以及產業群聚的特性，但同時中關村的存在並非只是一個單純地鑲嵌在全球產業分工內的一個節點，也不只是一個從中國國土上劃出的開發區之概念。中關村的發展是植基於中國特色的地方政府以及市場經濟之中，並受到其所處之社

¹² <http://www.eeo.com.cn/2011/0812/208584.shtml>

中關村的大興生物醫藥基地開發緩慢，成為所謂“拋荒”的一份子。

會脈絡中各種制度因素的影響。綜上所述，單純以西方的高科技產業或園區發展經驗來檢視中關村在解釋力上有所不足與缺乏，但若只從地方政府尋求發展的角度來解釋也無法體現出產業全球化以及高科技產業發展背景下的中關村與北京城市發展關係。

本研究旨在提出中關村的發展確實不是從中央到北京，甚至北京市下各轄區政府以“鐵板一塊”的方式與努力所建立的成果，由於中國市區兩級的分權改革，使區縣政府獲得更多的對城市空間發展的決策權力，“隨著財政包幹制的全面推行，各級地方政府開始有了獨立的經濟利益和行為目標，市政府和區政府的關係已經不再是簡單的行政隸屬關係，而是具有某種契約意義的關係。市級和區級政府在一定程度上成為具有不同權力和利益要求的平等的經濟主體，因而其行為目標和行為方式就表現出矛盾和差異”（雷翔，2003：110）由於中國引進了市場機制，“以區為主”驅動了區一級政府對城市空間發展建設的積極性，成為重要的建設主體。中央政府對地方政府的分權使得地方政府擁有更大的權力向其下級政府分權。在城市快速發展時期，地方政府的主要職能依然是促進城市發展發展而不是進行城市管理，各級地方政府成為城市規劃實施的主體。每一個區縣都是獨立的核算單位、分散的發展動力主體，這就造成分散的空間布局。於是，每個行政單元基於提升 GDP 的目地，競相設立各種開發園區，分散建設的結果導致城市總體層面的空間發展布局被扭曲，各區同質發展競爭激化。（摘自何子張，2009）但是若將中央與北京市的驅動力排除在外，只探討最接近地方的市轄區政府的動機，卻也有失偏頗且無法窺得其全貌。

本研究認為，中關村的發展具有相較於其他東亞後進國家或者中國其他科技園區較為特殊的性質。由於中關村發展之初是一個自地方上自發而生的產業聚集地，經過一段時間的發展後被政府納入規劃議程中的區域與項目，因此其發展受到所在區域的固著性所衍生的管理體制，以及發展所處時期之全球與區域政治經濟脈絡之影響，導致其發展呈現出一種隨不同層級的行為者所產生的政策搖擺的

現象，而這些行為者從中央到地方甚至到各園區內的管理單位都是必須被納入討論的。上述的發展背景也讓“中關村科技園區”的概念有別於其他東亞科學園區的創新聚集，呈現出不趨於集中反而分散在北京市區各地的演變過程。這樣的演變過程所體現的不只是一個表面的地理現象，更重要的是其背後所代表的各級政府對於中關村的發展概念所認定的價值，而這正是本研究所關注釐清的核心要旨。



第四節 研究方法與限制

在研究方法與資料來源上，文獻分析將以次級資料做為本研究之文獻主體，其包含了各年度的相關統計年鑑、各種研究報告、期刊論文、網站以及相關公開資訊等等，此外，筆者亦於 2009 年暑期與 2011 年農曆年前跟隨指導教授王振寰教授前往北京、上海等地進行實地訪談，訪談紀錄也將於本研究的論證提出予以呈現，做為輔助說明之用。雖然本研究希望能盡力呈現出各種支持假設成立之客觀數據資料，但是中國研究具有資料取得上的不易性，而對於中關村的房地產問題之公開學術資料上也並不多見，因此部分數據將由筆者參考過各項資料後以估算方式取得，而對於中關村區域內的土地財政資料也將多以中國之次級資料來源為主。

表 2、2009 年與 2011 年訪談名單統計如下

訪談編碼	訪談對象	時間	地點
1	北大科技園	2009/08/10	北京
2	中關村管委會	2009/08/11	北京
3	昌平生命園	2009/08/11	北京
4	清華大學中國發展 規劃研究中心	2009/08/13	北京
5	清華大學建築城市 規劃系	2009/08/13	北京
6	上海復旦大學校產 管理辦公室	2009/08/18	上海
7	上海張江生物醫藥 基地	2009/08/18	上海
8	上海某經濟研究中 心，研究員	2009/08/19	上海
9	中關村管委會	2011/01/19	北京
10	亦庄經濟技術開發 區	2011/01/19	北京

11	海淀區投資招商管理局	2011/01/20	北京
12	東區雍和園辦公室	2011/05/09	北京

章節安排

第一章 緒論

第二章 相關文獻回顧與研究架構

第三章 全球化下中國國家科技政策與北京產業結構

第四章 中國城市治理沿革

第五章 中關村的空間為何分散

第六章 結論

做為緒論的第一章，將簡單交代研究背景與研究問題；第二章則透過文獻回顧釐清本研究的切入角度，並進一步提出研究架構；第三章則是經由檢視中國科技策與北京產業業結構調整做為背景以及研究假設中全球化驅力的介紹，說明中關村的發展有其來自上層的必要性；第四章則是透過對中國城市治理與稅收制度的改變來說明不只是上而下的，在底層的地方政府做為各自獨立的行為者，也具有發展中關村的誘因；第五章則是透過園區發展的案例以及對中關村管理體制的檢視來綜合說明中關村的發展；第六章則是總結研究發現，並且重新思考本文的論述要旨。

第二章 理論架構與研究假設

第一節 文獻回顧 — 對於北京科技園區與城市建設相關研究

如上文所述，已有許多學者針對創新區域內產業聚集、創新進而擴散的現象展開研究，大部分的研究都著重在產業群聚的產生、創新機制、創新氛圍的創造以及國家與政府該如何建立一個系統推動科技與產業的建設，也有少部分的研究是針對不同類型的科技園區做出比較，然多著重於創新條件與環境上的差異¹³，僅有少部分的文章點出北京科技園區與城市建設或者城市全球化之過程中地方政府的角色，例如 Yehua Dennie Wei 與 Danlin Yu 提到：「中國的國家力量在使北京國際化的努力反映在四個面向上：吸引 FDI、建設 CBD、開發中關村以及舉辦 2008 年的奧運。…而北京市政府與其下的區政府則扮演了活躍的角色，事實上中央政府在優惠政策與財務資源上給予了強大的幫助。」(Wei, Yu, 2006)。

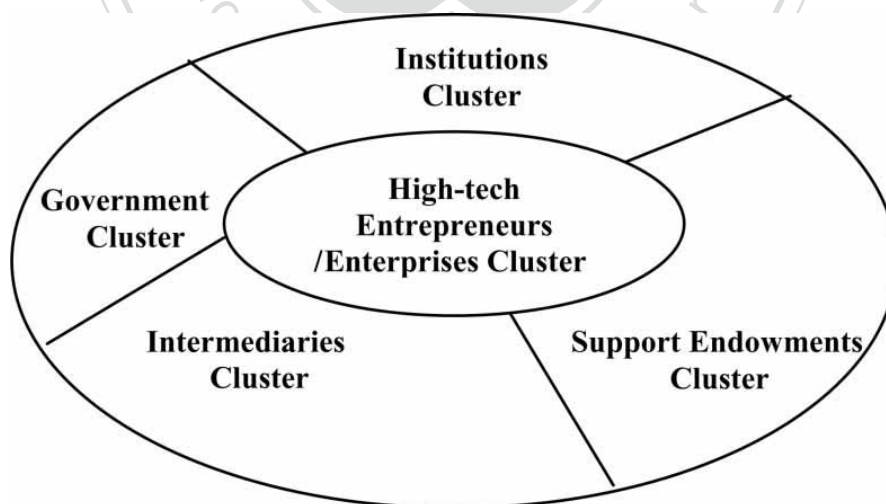
對於創新環境的討論與評價則是正反兩方都有，其中一方認為由於創新環境的衰退、社會結構的改變以及企業家文化的消失使得中關村面臨了「如果沒有重大的復興或再生的話，可能會成為另外一個像日本東京的秋葉原那樣的電子城，而非矽谷那般的創新中心。」的困境(Tan, 2006)，但是在曾剛、李英戈、樊傑(2006)透過對北京中關村／上海浦東區發送 500／384 家企業問卷，回收有效 232／255 份實地調研和問卷統計分析後則指出：「北京和上海都具有雄厚的科技研究基礎，為區域技術創新、高新技術產業的跨越式發展提供了必要的前提條件。可以預料，…區域創新系統的巨大潛力將充分發揮，從長遠發展來看，北京比上海技術創新的能級更高，前景更好。」。上面的不同研究結果也反映了對於中關村的發展前景是存在著不同的聲音的。

除了針對創新系統的比較，運用層次分析法 (AHP, Analytical Hierarchy Process) 對於上海張江、北京中關村以及深圳高新區的比較指出：「由於中關村

¹³ 例如鑽石體系、國家創新系統等理論，大多在說明如何提升競爭力或營造創新系統以及如何促進產業群聚等等。

科技園區建立的比較早，而且是在市場基礎上建立起來的，所以在創新系統、技術人員和高級管理人員數量及質量、社會形象與地方文化、制度創新及社會資本方面都具有很強的優勢；張江高新區由於是國家推動的，是在浦東原來一片農地的基礎上建立起來的，離市中心又比較遠，所以在基礎設施、熟練工人數以及勞動生產率這些指標上都存在著明顯劣勢。但是由於其坐落在上海，所以在大多數指標上與中關村的差距也並不是很大。」(朱少鵬，曾剛，2008)。艾少偉與苗長虹(2009)也透過對北京中關村與上海張江進行比較指出在歷史起點、內／外向取向、外部技術來源、合作領域、夥伴的差異以及創新聯繫的區域範圍及網絡特徵等面向上的差異導致了兩者在技術的學習場(Learning Field)呈現出不同的樣貌。

從群聚的角度而言，研究指出，中關村的發展有賴於五種要素的群聚：(1) 研究機構(institution cluster)(2)政府機構(government cluster)(3)中介機構(intermediaries cluster)(4)創新支援體系(support endowments cluster)(5)高科技創業家(high-tech entrepreneurs/enterprises cluster)(Zhu Dong & Jennifer Tann, 2005)



圖六、中關村創新系統群聚圖，節自A regional innovation system in a small-sized region: A clustering mode in Zhongguancun Science Park(Zhu & Tann 2005)

對於中關村的歷史介紹文獻則多不枚舉，例如 Yu Zhou 的專書 “The Inside

Story of China' s High-Tech Industry” 即介紹了中關村自 1980 年代到二十一世紀的發展過程，從 863 計畫到電子一條街以及對世界開放後的現況。¹⁴其餘的討論則多以創新模式以及區域創新系統之研究，例如討論大學企業衍生或獨立出來(spin-off)以使技術商業化以及海歸派如何運用其在技術累積、商業知識以及國際網絡等優勢以建立其在中關村創業的競爭力之分析。

由上述回顧可看出現有文獻仍多側重在創新產生的比較以及比較優勢的討論，缺乏探討園區由於其所在之城市基礎所導致的政府行為對空間形塑上的影響。Zhou 曾說：「相對於研究已開發國家內創新區域的豐富文獻，針對開發中國家科技發展的研究十分稀少，通常是因為個案過於分散、脈絡過於迥異，而無法提出系統性的結論。許多地區宣稱發展高科技，實際上卻只是從是出口的加工製造，而混雜著某種創新意涵」(Zhou, 2005: 1113)，這句話的前半段正是本研究所欲深入探討的部分，由於中國的科技園區數量過多，導致比較性的文章以及針對各園區間的創新能力差異之比較成為學界喜愛的題材，然而卻缺少針對單一園區的發展脈絡乃至於空間形式的深入了解，因此，本研究認為應該透過全面性的探討科技園區與城市建設之間的互動關係以及其中的反饋機制，才能對於現今北京與中關村的城市與科技園區發展有較為清晰的圖像，並且得出一種類似王振寰與冷則剛所論述之「只要以高科技園區作為一個具有商業吸引力以及可以被販售的品牌，依然可以成功地為地方經濟帶來成長，這樣一種以土地開發作為城市化手段的作法在中國可見的將來還是受到青睞。」(Wang, Leng, 2011)之結論。

¹⁴ 詳見 “The Inside Story of China' s High-Tech Industry” ，此書中有完整介紹。

第二節 理論回顧與架構

在理論架構的部分，筆者將使用兩個主要構面的方式去呈現理論以及其在文章裡的運用。第一部分是關於全球化的背景下高科技產業發展的相關理論以及各類用以理解高科技產業發展與園區發展的要素，第二部分則是關於以地方政府機關為主的行為者如何在全球化下進行治理並且解釋地方發展過程中行為者對空間形塑的動力。

一、高科技產業背景與創新制度相關理論

(一)創新理論—如何打造創新群聚與提升競爭力的制度

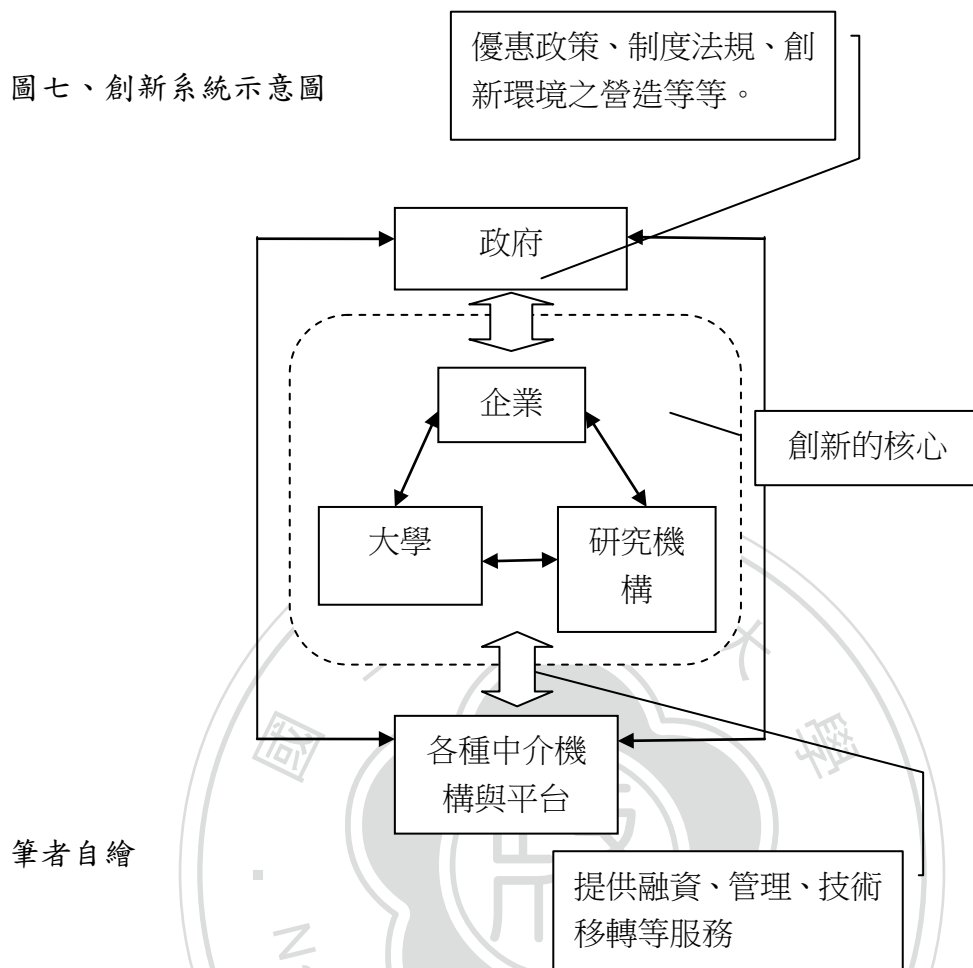
欲進入全球價值鏈必須要有足夠的創新與競爭能力，而競爭力的打造正是發展中國家亟欲追求的環節，**國家創新系統(NIS)理論**認為國家可以發揮較為具體的引導與協調功能。隨著產業群聚的概念日益普及，各國也逐漸體認到政府在創新能力的追求與建立過程中，對於整體社會、經濟、公私部門間的組織互動乃至於技術的創新以及擴散都需要大量相關部門和制度的支持(紀寶成,2009)。然而，國家的角色並非只是將一塊地區劃定為科技園區，提供政策上的優惠，吸引大量企業進駐即可稱之為群聚。更重要的是如何促進該區域或群聚的內、外部環境之活絡，透過「互動性的學習」，在研發與製造、廠商與顧客、製造與銷售之間的整合，將學習與創新變成系統性的活動(王振寰,1999)，顯然地，良好制度環境之建立，並無法完全由市場競爭的力量自然出現與完善，政府的角色在於建立起一套產業空間治理的制度，逐步地促進產業的群聚。國家創新系統強調各種正式的機構和制度如大學、研發機構、金融機構、法律制度以及社會管理體制等在區域創新上的重要性，政府必須要在公私部門的制度網絡中對於新技術的創造、進口、修正與擴散之行動扮演起協調的角色。Freeman 與 Lundvall 等人認為公部門與金融機構對於促進創新扮演重要的角色，並將焦點集中於國家層面之科學與技術機構合科技政策的角色，包括大學、研究機構、政府部門與政策等，此外，Archibugi 與 Michie (1996,1997) 所指出，國家創新系統的結構可分為以下幾

個層面，包含：教育與訓練、科學與技術能力、產業結構、科學與技術的發展利基、創新系統間的互動以及海外技術能力之吸收與合作（蘇耿賢，民 91）。而根據洪世章針對國家創新系統的眾多學者所提出之學說所做的整理，國家創新系統的主要論點包含了：(1)經濟發展並非單純源自於技術創新，還牽涉到許多制度、組織的創新，強調國家創新系統的基本涵義是由公、私部門中各種機構所構成的網絡結構所影響；(2)通用性的國家創新系統包含廠商內部組織、廠商間的關係、公共部門、財務部門以及研發組織。(3)著重制度的概念，將 NIS 的焦點放在生產系統與創新過程之間的互動，並強調制度行為者影響創新與支援技術創新的績效以及企業與制度環境之間的關係。(4)國家創新系統是決定於一個國家內，技術學習方向和速度的國家制度、獎勵結構與競爭力。(Freeman 1987;Lundvall 1992;Neison 1993;Patel and Pavitt 1994，洪世章 1999)



根據以上所強調的各種面向，NIS 大致的運作體系如下圖所示：

圖七、創新系統示意圖



筆者自繪

國家創新系統的應用不只是在國家的層次上被討論，亦有更為細緻的區域創新系統，其強調區域或地方政府的角色以及該區域內的各項要素之整合與群聚，是一個研究中關村創新體系的可用架構。回歸到創新本身與競爭力如何被創造的討論，自一九五〇年代以來，隨著新的產業技術與溝通科技的進步，過去大量的標準化生產工業漸漸被較有彈性與專業性的分工所取代，而愈來愈多的企業以產業群聚的方式，尋求在特定領域中相關行業間密切的聯繫合作與支撐來參與市場競爭，這樣的方式基於知識傳遞與降低交易成本的效果上使得群聚更具有比較與競爭優勢。此外，企業更希望能透過群聚的環境來建立起公司內外創新的氛圍、策略聯盟的區域創新優勢。

對於創新優勢的討論，許多學者紛紛提出各種關於知識管理的理論與模式來

探討群聚對於創新的貢獻，其中包含了對於外部環境的良善化，以及在內部的非正式部門與交流中知識的流通。Maskell & Malmberg (2002) 從學習流程的觀點認為知識外溢是來自於供應商、客戶和競爭者之間的互動，知識創造強烈地受到當地資源、機構、社會與文化等因素影響(伍家德，杜啟躍，2006)。學者 Saxenian 在其著作《區域優勢：矽谷與一二八公路的文化與競爭》一書中，透過對於矽谷與波士頓地區 128 號公路周邊之高科技產業發展之比較研究，說明產業結構、基礎建設、知識傳遞、人力流動、教育以及整體區域文化為影響區域經濟發展的內外部因素。具體的包含：(1)在地的機構與文化：包括公私立組織，這些機構與當地文化、共有價值觀以及行事準則環環相扣。這些無形的共有資產整合了社區，也主導社區成員對每件事的觀感，矽谷的創始人士彼此之間的同質性強化了地區的集體意識，這樣逐漸建立起的開放性區域文化也會透過區域內成員的互動而不斷重新塑造並且更加穩固；(2)產業結構：指勞力的社會分工，也就是垂直整合的程度；同時也是指在某特定部門之下或是一群相關部門之間，顧客、供應商及競爭者關聯的程度及特質，在這裡，矽谷的產業結構往往是以較為鬆散但是具有彈性的聯盟形式存在；(3)企業內部組織：包括階級化或水準協調的程度、中央集權或組織分權，有別於東岸的明顯階級形式，矽谷出現的專業水平分工使得這裡的企業能夠以更有彈性與更低廉的價格完成垂直整合所能做到的事。鬆散的小組結構則促進公司各部門之間、以及公司與結構外的供應商及顧客之間維持橫向溝通。矽谷的發展經驗說明了上述的各種因素再加上創投資金的成長以及各種中介機構的發揮，將可以充分發揮創新網絡的能量並帶來更多的發展。大致上而言，產業群聚中的外部環境包含政策對於產業環境的支持、資金與資訊等空間中各種「流」的平台建構；內部環境則是強調企業與企業間、企業與其他機構間的互動網絡等強調創新的機制。內外部環境的共同運作形成了一種「氛圍」，促進創新的出現。

表 3、發展中國家在打造創新能力時所根據的理論

學說或理論	M. Porter 競爭論	國家創新理論	產業群聚學說
重點層次與構面	企(產)業特質與競爭, 包含「生產因素條件」、「需求條件」、「支援與相關產業表現以及企業策略」、「結構與競爭狀態」以及政府的觸媒功能。 ¹⁵	政府提供一個基本的架構以利產業創新政策的形成與執行, 促進同一系統中的不同組織或制度以合作或整合之型式幫助新技術的發展或擴散。	知識管理的理論與模式來探討群聚對於創新的貢獻, 其中包含了對於外部環境的良善化, 以及在內部的非正式部門與交流中知識的流通。

筆者自行整理

在回顧完各種產業群聚與創新的文獻理論之後, 我們可以發現這些理論都說明了一些國家在創造產業群聚以追求高科技創新的競爭力時所必須處理的一些面向與準備, 其中涵蓋了企業與政府之間的關係與互動, 政府對於整個產業空間的治理以及協調機制的建立以及產業群聚中各種要素等構面, 換句話說就是產、官、學、研以及相關支援的服務體系。中國的中央到地方政府所出臺的各種規範或者建議, 以及地方政府在招商、建立園區管理機構上的各種行為, 大多是參考著各種創新理論而來, 因此創新相關理論作為本研究中檢視中國官方在建設高科技產業過程中所進行的政策施為之理解基礎是必須的。其中國家創新系統對於了解中國在制定中關村的相關發展政策所思考的層面與採納的作法都是較為全面的解釋角度, 因此在本研究中, 透過國家創新系統理論的視角來探討政策與制度面的建構會是一大重點。

二、空間理論下的行為者—全球化下行為者對城市空間的形塑過程

如同前述, 中關村的發展並不能簡單的視為一個打造高科技產業或者創新追求的過程, 中關村與其他科學園區最大的不同在於它是一個在城市的建成區中演

¹⁵ 整理自 Porter, Michael E., 2008, 李明軒等譯(2009)“On competition”《競爭論》, 天下遠見, 台北市。

進的模式，因此其所在的北京市在整個中關村發展路徑、管理體制之建立上有最主要也最為重要的影響力，所以對於中關村的空間形塑，有必要進行理論與實際發展上的檢視。

如同列斐伏爾(Lefebvre)將歷史性、社會性與空間性聯繫在一個策略均衡、跨學科的三維辯證法中所言：「社會空間並非眾多事物中的一種，亦非眾多產品中的一種，它是連續的和一系列操作的結果。」列斐伏爾也引入了社會空間、生活空間以及社會實踐、空間實踐的概念。(社會)空間是一種社會的產品，每一個社會和每一種生產模式都會生產出自己的空間，人們應該關注的是空間的這種生產過程，而不是空間自身或空間內部的事物(Lefebvre, 1991)。隨著全球化與後福特主義的發展，地理學者在這樣的背景下探討區域發展時，逐漸加入了一些制度層面的元素，例如 Martin 認為，經濟地理學對於制度的看法包含以下的各種面向：(1) 試圖去辨別不同的制度對於空間經濟的影響，不同的制度安排不但可以創造新的制度環境，也可以修正原有的制度環境，這種隨著空間變化而改變的相互作用是制度經濟地理學所關注的重點。(2) 強調經濟樣貌的產生源自於制度的路徑依賴，地區的制度路徑不同便會導致不同的經濟樣貌產生。(3) 制度環境與架構如何推動技術創新，特定區域的氛圍如何促進該區域的技術創新與擴散。(4) 研究空間經濟文化底蘊與發展過程，文化作為一個社會體制的決定性基礎也是決定路徑依賴的重要原因(Martin, 2000)。

對於經濟地理學中的制度主義，毫無疑問地，將制度因素引入以及重視經濟基礎上的社會文化內容是能夠對研究標的提供更詳細洞察以及較為具體事實的做法，但也有部分學者認為將制度作為區域發展的決定性因素而放棄“經濟因素”將會導致經濟地理學變得沒有穩固的基礎而流為表面空談(Martin, 2003)。此外，也有一部分的學者認為若沒有將區域、城市的變化與政府行為者之間的關係說明清楚，甚至忽視這種垂直結構的研究缺陷也是一大問題(Macleod, Goodwin, 1999)。

Brenner *et al.* (2003)認為全球化的結果導致了城市、國家以及權力三個面向上的再尺度化，分別是：

- (1) 再尺度化**城市**(re-scaling cities)，不再限制在單一國家的尺度，而應用在全球都市化的現象上：包括有國家之上(supra-nation)的經濟體(如歐盟)，或國家之下的區域的工業區、城市空間出現。
- (2) 再尺度化**國家**(re-scaling state)，國家之上的制度(如歐盟)的出現與國家之下的制度(如區域政府或城市)具有創業主義而積極吸引企業投資，使得處於中間的國家開始重新定義他們自己的角色。國家不再努力致力於確保在一個地理固定點上，維持其制度(的厚度/凝聚力)；相反地，國家提供一組變動的制度組合形式與統治機制。
- (3) 再尺度化**權力**(re-scaling power) 跨國企業、國家和本地社會運動三者相互鬥爭，以對企圖對社會區域以及都市化的軌跡發生影響力，而城市就是三者政治鬥爭的場域，也是全球化的地理(中心)基礎角色，透過城市成為產業成長的引擎，以及社會與政治力集中的地方。在此情況下，城市的社會運動不只發生在城市空間之內，還擴大領域到城市空間之外。

Brenner *et al.* (2003)

因此「現今以國家單位為尺度形式的制度規範已經不再穩固…新的政治動員、衝突和鬥爭形式已經結晶化和切割、跨過和超越既有國族國家地理疆界範圍」。這樣的國家機器型態也可稱之為「全球在地化國家」(the glocal state)，如Brenner(1998)所宣稱的，這個新型態的國家機器內含了將國家尺度與次國家(sub-national)和跨越國家(supranational)的尺度接合，由此國家的領域權力與資本積累的動力重新被組合起來(轉引自王振寰 2007：42)。

(一)發展型國家理論—國家力量的推動

東亞的發展經驗與西方以及拉美有很大的不同，從東亞四小龍的快速發展顯現出國家干預對於產業選擇與經濟成長的助益，也因此，這樣的一種發展模式被

稱為「發展型國家」。雖然「發展型國家」被普遍當作是一種強調政府精英的干預、專業官僚的規劃搭配市場經濟作法的模式，但是其並不是指涉一種特定的、唯一的發展軌跡，台灣與南韓、日本等地的發展各有不同，如同王振寰所指出「簡單的說，所謂發展型國家是指國家官僚有意識地將發展視為優先，利用政策工具和能力，將國內稀有資源投入重要產業部門，以提升生產能力和競爭能力而言。」國家要有能力決策和執行既定政策，有幾個重要面向：第一，就是國家能力(state capacity)。國家官僚體制一方面要具有能力規劃政策，另一方面有效執行這些政策。其一就是國家的自主性(state autonomy)：亦即決策官僚可以不為私利而從國家長遠的角度來規劃發展政策，此外，前導性的機構(pilot agency)，這些機構通常能夠以優秀的人才從事企畫，並且有效地協調國家內部各機構以及整合不同行動者的利益。」(Weiss and Hobson 1995:148, Chibber 2002, 王振寰 2003: 13)。

Onis 認為發展型國家的特色是強的國家（高度官僚自主性和能力），它包含兩個面向，一是國家強制權（despotic state power），政府精英強力主導經濟與政治活動，不需與社會團體溝通；另一是基礎建設權（infrastructural power），是指政府有穿透社會、組織社會關係的能力，社會政策的制訂均透過協商機制完成。兩種權力不必然並存，政府介入若要有效，能抗拒社會壓力是重要條件，但經過長期經濟轉型，比較能成功的多半是那些能和社會維持良好聯繫的國家(Onis, 1991)。

中國是否屬於一個發展型國家，或者說是否適用東亞經驗中大多為中小型國家的發展經驗仍有待商榷，倘若我們從發展型國家的型態而論，Johnson 所說的「計畫—理性」(plan-rational)國家依據在經濟與社會發展上的實質目的給與工業政策最大的優先，關切國內工業結構，提升其結構以強化該國在國際上的競爭力之導向性作為(Johnson, 1982: 19-20, 轉引自王振寰, 2007, 12)在中國的發展歷程上不論是從中央或地方都可以看到，因此針對科技園區與城市空間樣

貌的形塑的過程中，中國的中央以及地方的政治干預能力以及尋求與全球市場連結的作法仍提供了發展型國家理論在解釋上發揮的空間。

(二)成長機器與都市政權

Molotch(1976)首先提出「**成長機器**」的概念，認為都市就是一部成長機器，成長的共識成為城市中最重要且共同的目標。成長機器的論題帶來了很多的討論，其中由Logan&Molotch(1987)所著的專書《城市財富》(“Urban Fortunes”)更深入分析了成長機器中的各行為者的利益與動機，兩位作者認為過去對於地方菁英的研究大多集中在“誰統治(理)？”的議題上，但兩位作者則提出這樣的研究應該要與一個同等重要的核心問題一起被探究，亦即“為何治理？”對於城市裡的利害關係人來說，城市被視為一部成長的機器，用以為那些在位者汲取並累積彼此共同的財富。即使是在策略上有所不同，地方菁英總是會利用成長的共識來消除其他相異的觀點，不論是地方政府存在的目的或者社群的定義。這些行為者環繞著成長聯盟的核心一方面進行良好投資環境的打造，另一方面則打壓那些反對成長的族群，以進行對於集體利益的追求與維護。

成長機器論題所點出的是一個以成長做為共識下，各種行為者之間的合作所帶來的效果，其中私有財產權的前提概念必須在屬於西方的民主以及自由主義色彩背景下才能具有完整的解釋力，做為中國地方發展的理论並沒有辦法解釋不同層級間的政府之角力過程，因而有適用性上的缺陷。**都市政權理論**主要針對都市政權如何形成，如何持續？持續的條件與環境是什麼？都市體制的成員是誰？都市體制的類型有哪些？體制類型的亦同及其原因為何？這些成員如何運用權力或發展影響力等問題進行討論(Lauria, 1999: 126-127 轉引自王佳煌之都市社會學, 2005)。Stone(1987)認為都市利益團體的結盟有其結構性與歷史性上的限制，必須釐清這些因素才能回答上述問題。政權是指政府與商業精英之間的非正式夥伴關係，都市政權是指公部門與私部門利益團體共同運作，制定並執行決策的非正式結構。(王佳煌, 2005)這樣的公私部門結合運作在中國的改革過程中其

實也可略見一二，由於權力下放後經濟開發的推動與管理大多落入地方政府的手中，因此 Oi 所謂的“地方企業國家”(Local Corporate State) 議題不但在鄉村裡面有，在城市裡面也是存在的，其間只是形式上的差異。(Oi, 1999) 因此，政權理論提供了一套適當的工具來詮釋都市政治的複雜性，主張塑造都市成長基礎的治理量能取決於權力的社會生產(social production)，而非權力的社會控制(Stone, 1989:226-229; Stiker, 1995: 54-55 引自藍逸之，李承嘉 2009)。換言之，都市成長機器與都市政權兩者對於都市政治的面向有不同的觀點，成長機器觀點強調地方菁英之間的合作聯盟，而都市政權則較多地關注正式與非正式部門之間的合作以及相對自主性。此外，成長機器觀點較關注的是地方菁英之間共同擁護成長的概念，而都市政權理論則更多地探討政治部門與經濟部門的非正式合作可能產生不同的都市政權(王振寰，1996)。

上述理論所涵蓋的即是本研究所欲討論之國家與城市制度環境以及全球化背景下中關村與北京城市建設之間各層次與面向上的理論範疇。然而在回顧了這麼多的理論之後，筆者認為，雖然並沒有單一理論可以提供對於中關村個案所需的完整解釋力，但是不論是成長機器、都市政權理論或者是企業型都市等概念都指出一個共同的概念，都市對於發展的追求不單只是依賴地方政府或者城市裡面的企業，不同的案例中雖然可能有不同的行為者與社會網絡，但是公私部門、政治與經濟部門間合作都是不可或缺的，而在全球化的時代中，中關村做為北京這樣一個巨型城市的發展策略更會受到不同層次行為者之影響而更顯複雜，驅動的力量來源也更加多元，因此筆者將於下個章節提出本研究之架構，要解釋在全球化下沒有趨向高同質性的經濟模式之現象，重要的是探討制度構面的影響。Amable 提出，不同的制度和組織會形塑出不同的成長途徑，而既有的制度之所以會繼續存在則可能是因為有強大的利益團體在維繫既有利益，也可能是個別行動者無法整合起來改變。而在其基本假設中，制度之間是具有互補的特性的，它們藉由自身的存在，同時促進了彼此的存在 (Amable 1999)。因此，中關村的發

展模式確實可能源自於中國所處的全球化架構以及中關村本身所植基的北京建成空間，但是在其先天的發展途徑之外，是否出現了屬於行為者與利益團體的影響所導致的發展性質之改變呢？本研究希望能透過制度面向之討論，解釋有中國的硅谷之稱的高科技園區，是如何被歷史與地方的制度環境雕塑成現在的模樣的。



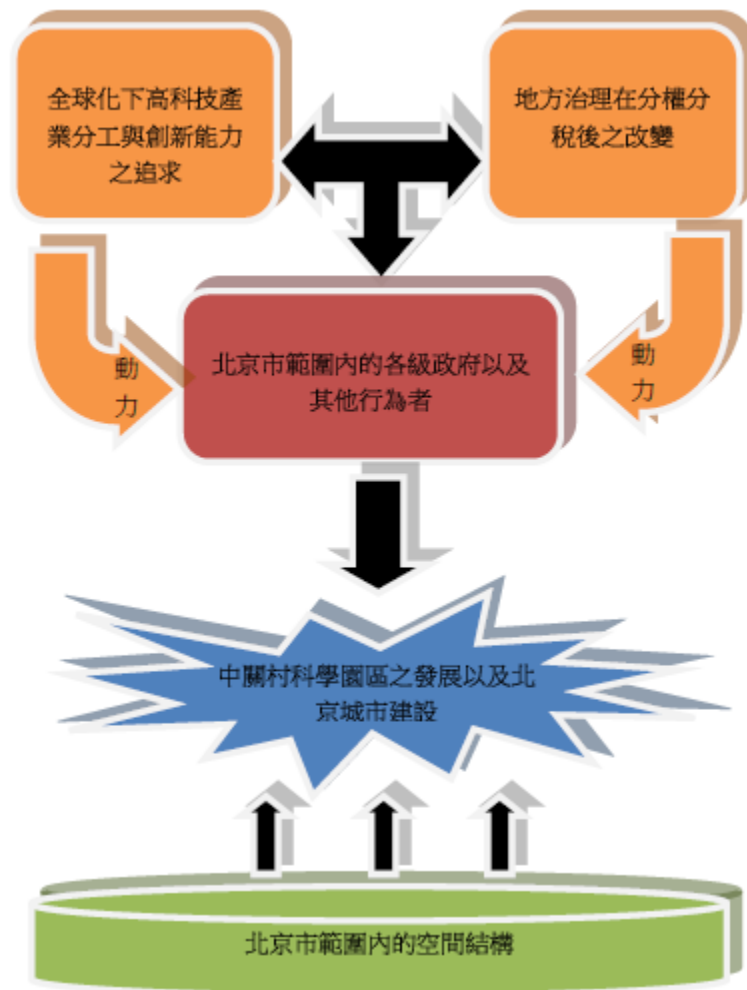
第三節 研究架構與假設

綜觀文獻與理論回顧的結果，本研究提出四個影響科技園區與城市空間形塑的主原因以求能獲得更全面地解釋：

1. 全球產業鏈形塑的科技分工與城市發展—做為最初促進中國中央與北京市政府欲發展中關村的背景。
2. 國家空間治理與科技戰略政策—隨著改革開放所下放的地方治理模式以及科技政策制定。
3. 城市歷史建成結構—中關村的發展根基於一個固定的空間中，因此有其限制以及特色。
4. 城市與科技園區的治理機關—北京市政府、各市轄區政府、中關村管委會等機關對於中關村的推動與需求。

在最巨觀層面的是全球化所形塑的空間分工結構，其作用在於說明全球化對於下一層的國家機關，亦即中國科技與城市發展政策產生影響，而中觀層面則是描述國家在面臨全球化下所進行的地方治理模式改變以及科技政策制定使得中關村的發展出現了**第一階段的分裂可能**，換言之，是從這裡開始賦予了地方政府發展的誘因，而這樣的誘因卻使得發展中關村的**科技創新能力之目標被放進一個城區發展與科技創新的矛盾脈絡中**，而最底層的城市建成空間結構，包含了學校、行政區以及發展歷史等因素也在各園區的發展起點上產生了部分的差異。而**最重要的是**，同時面臨到國家的地方治理模式轉變以及科技戰略政策之壓力的地方政府，植基於所處的歷史空間之上，出現了**追求發展但是卻無法在城市開發或者科技發展尋求聚焦的情況**。這個架構所呈現出的是上層對中層的國家，中層對底層的城市與科技園區治理機關所造成的影響與不同的驅動來源，使其作用在城市(中關村)的空間形塑上而導致現今中關村的樣貌。

圖八、研究假設圖 筆者自繪



本研究假設全球化的產業分工以及對於創新能力的追求帶給了中國從中央到地方各級政府壓力以及近似於發展型國家的主導特質來推動產業改革以迎接這個挑戰，這部分的說明將透過對於全球化下的產業分工以及北京對於城市建設的各項關於國家與區域創新系統打造之政策來加以佐證。另一方面，中央政府在 globalization 時代對地方治理權力、稅收下放的轉變則強化了地方政府建設的意願，在中關村這塊區域內，這樣的動力來源主要來自於出賣土地而來的快速與龐大收入造成的土地財政依賴以及透過在土地上招商所帶來的其他稅收之誘因。此外，以中關村做為一個品牌來幫助其他項目的發展，也是中關村在逐漸發展成功的過程中另一個被極為重視的面向。這個部分的證據來自於訪談的結果以及各種針對中

關村的土地開發報導來加以描述，此外也將配合北京市的土地收入以及出讓收入之統計數據做為佐證。上述兩股動力同時由外而內又由下而上地驅動北京市範圍內的各級地方政府對於建設中關村有了某種程度上的共識，而這樣的共識也就是中關村得以蓬勃發展、收入屢創新高的主要原因。然而這些動力與發展的成果呈現在空間與地表上即中關村的建設是一個高樓林立、多點開花的發展面貌以及稅收爆增與地價飛漲的經濟成果。簡言之，本研究的重點將放在中關村的空間創造與再製過程中的互動以及結果之呈現，而非對於創新系統的討論或未來發展的預測。



第三章 全球化下中國國家科技政策與北京產業結構

為了能夠更為清楚地說明研究假設左上方所提出的動力，以及考慮到中國作為一個社會主義後進國家的特殊性，本章節將先回顧中國自改革開放以後的科技政策做為一個簡單的說明，並且建構出科技園區在中國被寄予甚麼樣的任務與角色。接著在第二節將會對北京的產業結構變遷需求作介紹，並且勾勒出中關村對北京市產業變遷的所發揮的功效。

第一節 中國的科技戰略與體制之演變

中國的科技政策在改革開放至今將近四十年以來，其轉變與整個國家的轉型方向是一樣的，甚至更深入的說，科技政策作為打造知識經濟的根基，在二十世紀末至二十一世紀的現在，都可以被視為發揮著一種引領、啟發經濟快速與全球競合的一種效果。而中國科技政策的發展軌跡就如同其為世界所矚目的經濟成長一樣，從計畫體系逐漸進入了一個以市場機制與政府政策共同決定何種科技為具有發展性的、何種科技的發展是可以市場化、產業化後給予支持的體系。

而中國的科技政策與中關村的發展有著密不可分的關係，科技園區、高科技產業不但作為國家經濟成長方式、經濟實力的具體呈現，其背後所代表的更是該國對於科技產業政策與其所希望見到的政策結果之體現。而中關村的演變，正是一個活生生的案例，說明了這樣的一種國家與地方行為者的介入對於一個區域的體制與空間發展的效果，所以在討論中關村的空間發展之前，我們有必要去回顧中國科技政策的發展沿革。

一、中國科技發展的戰略層次演變

在1949年到1978年之間，基本上中國的科技政策是屬於社會主義計畫經濟下的科技政策，政府作為科技資源的主要投入者，用行政的力量來推動科學技術體系的建立，用計畫的方式來部署科技活動與配置科學資源。這樣的做法雖然取得了短期內的成功，迅速建立起相對完備的科學技術體系，並且在特定的領域

取得突破，使中國稍微追趕上了蘇聯和其他世界大國。然而這樣的做法終究不是一個可以長久奉行的模式，蘇聯體制下的政策模式存在著各種內在缺陷以及適應能力，並且因為政府權力的干涉容易使科學產生偏差與破壞(李正風,2009)。1978年開始，隨著經濟改革的推動以及少數官員訪問西方國家後所帶回對中國落後情況的驚訝¹⁶，中國展開了長達三十年的科學體制改革，而整個改革過程中最重要的課題即是如何將企業、產業與科學作良好的結合。

以下將透過對中國科技戰略的回顧，來對中國科技體制是在甚麼樣的環境中催生了中關村以及中關村所代表的意義作一個介紹。

1. 面向，依靠

中國的科技政策在戰略層次上歷經了“面向，依靠”、“科教興國”、“自主創新”三個階段，而這三個階段的各種指導思想往往也貫穿、主導了不同時期高科技產業發展的發展策略與模式。1982年，中國中央提出了“經濟建設必須依靠科學技術，科學技術工作必須面向經濟建設”的戰略方針，其主要的目標很明確，就是要透過科技發展來服務經濟建設，並且提高其生產率。(蘇竣，柳卸林，汝鵬，肖尤丹 2009) 這樣子的戰略被提出也反映了當時中國的科技與經濟有一種互相無法合作協調，進而導致科學的研究與技術開發事實上是與經濟的產業脫鉤，知識產權概念的缺乏以及科技研發機構的自主性不足也讓科技研發的活力無法被激發。在這個戰略方針的概念下，1985年3月13日，中共中央發布了一個指導往後20多年協調經濟與科技發展的基本戰略方針——《中共中央關於科學技術體制改革的決定》(蘇竣，柳卸林等，2009:106)。

在《決定》頒布後的幾年裡，配套措施逐漸出現，其中與中關村的誕生關係最密切的就是建立技術市場和高新區這個部分。1985年1月，國務院頒布了《關於技術轉讓的暫行規定》兩個月後，《決定》出爐了，也肯定了技術市場的地位

¹⁶ 其中至關重要的人物即為素有中關村第一人之稱的陳春先，他曾於1978與1980兩度訪問美國，了解到企業對於科技產業的重要性，並於1985年離開政府部門，開辦北京等離子體學會先進技術發展服務部。<http://www.a-cerc.com/vote/View.asp?id=59>

和作用，因此推動了技術市場規模的快速成長。也是在這個時期，中國也推出了一系列的科技政策，其中包含了推動國家高科技研究發展的“863計畫”與高科技產業化的“火炬計畫”，其中又以發展高技術、新技術產業的火炬計畫與後來的科技園區以及高技術產業的形成最有直接關係，這樣的觀點可以由其提出「創辦高新技術企業，建立科技創業服務中心，試辦高新技術產業開發試驗區…各地試辦高新技術產業開發試驗區，除制定高新技術企業的優惠政策之外，主要在創造適宜高新技術產業發展的軟環境，建立包括信息、資金、財會、銷售、立法、諮詢、培訓在內的支撐系統」¹⁷看出（林文軒，1992）。而中關村與火炬計劃之間的關係又是如何呢？如同前文所提，自1978年以來，中國的科技發展出現了極大的轉變，肇因於陳春先等官員出訪所帶回來的新觀念，認為透過市場與企業機制才能讓科學更有效率地發展，而這樣的想法，從1980年陳春先對於北京市科協的報告—「技術擴散與新興產業」蛻變成爲「先進技術發展服務部」的成立甚至進而擴大改名爲「北京華夏新技術開發研究所」，中間雖然經歷過許多大眾輿論的攻擊以及中科院紀律委員會對服務部的介入調查，這樣的發展趨勢已經無法回頭。隨著以科海、四通帶頭的“兩通兩海”以及其他民營企業的不斷出現，電子一條街的發展趨勢已經難以阻擋。而這樣的快速發展與隨之出現的各種爭端傳到了中南海的權力核心耳裡，也在1987年底受到了時任中共中央辦公廳主任的溫家寶的重視，將國務院七個部門的負責人召至中南海舉行會議決定對中關村進行調查與了解¹⁸。根據中國人民網對於維棟¹⁹的訪談中指出，在1988年的中央財經領導小組會議中，會議決定要建立北京市新技術產業開發試驗區，以北京市為主，並且結合各部門開綠燈來促成這個項目。這個決議做出，北京市新技術產業開發試驗區成立後，中央財經領導小組認爲中關村電子一條街的經驗值得重視，應該在這個基礎上制定一個建立高科技產業開發區的條例，而火炬計畫也是在這

¹⁷ 關於火炬計畫的詳細介紹，可見林文軒(1992)，“中共科技事業發展現況”，陸委會，台北，頁177-178。

¹⁸ 詳細內容請見《中關村 中國的科技夢》頁117。

¹⁹ 爲1987年中共中央辦公廳組織聯合調查組派往中關村調查的組長，現任中國高科技產業化研究會副理事長、中國科學院現代化研究中心理事、研究員。

樣的過程中應運而生²⁰，以創辦高新技術企業與試辦高新技術產業開發試驗區為主要任務。²¹

2. 科教興國

由於中國科技體制的發展尚未轉型完成，對於科技與經濟的整合其實還有很大的阻礙，因此在 1995 年的 5 月，中國國務院提出了《關於加速科學技術進步的決定》，在這個決定裡面，總共有 11 個部分並且可歸結為 7 項原則，除了堅持以教育為本，把科技和教育放在經濟社會發展的重要位置之外，其中又以「大力提高國家科技自主創新能力，依靠科技進步自己解決人民的豐衣足食，把民族工業的發展力於自主創新為主的基礎上。把高技術產業發展提到國民經濟和國家產業政策的優先位置。」對於高新技術產業與科技園區的發展最為重要，也可以看出中國試圖將高新技術產業與社會的發展做結合，將其當成一個提升國民生活水平的工具來發展。因此，在科技興國的戰略實施上就歸結到了以下四點：

- (一) 增加科技投入、加強科技與經濟的結合，實現經濟增長。
- (二) 推出知識創新工程
- (三) 建立以企業為主體的技術創新體系
- (四) 大力支持教育的發展

而科教興國的口號也在中國被廣為運用，例如中關村昌平園當初規劃時，就是起因於“科教興昌”的計畫，進而將一個縣的發展規劃發展成為了成為當時仍為北京新技術產業開發試驗區的三園之一的昌平園。

到了 1999 年 5 月，北京市人民政府向科技部提出了《關於實施科教興國戰略加快建設中關村科技園的請示》，希望以推動科教興國戰略、實施兩個根本性轉變的綜合改革試驗區並且建設有國際競爭力的國家科技創新示範基地作為目標等“一區三基地”的想法來建設中關村，同年 6 月，國務院同意了這個請示以及相關規劃，8 月，北京市新技術產業開發試驗區便正式改名為中關村科技園

²⁰ <http://scitech.people.com.cn/GB/8556634.html>

²¹ 在凌志軍的《中關村 中國的科技夢》一書中，有當時中央財經領導小組的決定全文，詳見該書第 121 頁。

區。

3. 自主創新戰略

2006年，中共中央與國務院召開全國科學技術大會，會中除了時任總書記的胡錦濤提出：「走中國特色自主創新的道路、努力建設創新型國家。」的談話之外，更發布了《國家中長期科學和技術發展規劃綱要(2006-2020年)》²²(下文簡稱《綱要》)並做出《關於實施科技規劃綱要增強自主創新能力的決定》，《綱要》中更明確訂出了在2020年，社會研究開發投入要占國內生產總值的2.5%以上、科技進步對經濟增長貢獻率達到60%以上以及對外技術依存度降低到30%以下、本國人發明專利年度授權量和國際科學論文被引用術均進入世界前五等目標。為了增進國家自主創新能力的進步並且建立起所謂中國特色的國家創新體系，在《綱要》中說明了現階段中國的國家創新體系建設重點有五點，分別是：

- (一) 建設以企業為主體、產學研結合的技術創新體系，並將其作為全面推進國家創新體系建設的突破口。
- (二) 建設科學研究與高等教育有機結合的知識創新體系。
- (三) 建設軍民結合、寓軍於民的國防科技創新體系。
- (四) 建設各具特色和優勢的區域創新體系。充分結合區域經濟和社會發展的特色和優勢，統籌規劃區域創新體系和創新能力建設。深化地方科技體制改革。促進中央與地方科技力量的有機結合。發揮高等院校、科研院所和國家高新技術產業開發區在區域創新體系中的重要作用，增強科技創新對區域經濟社會發展的支撐力度。
- (五) 建設社會化、網絡化的科技中介服務體系。

這個時期的中關村也為了因應《綱要》中的各項目標而提出配套措施，制定了《北京市“十一五”時期中關村科技園區發展規劃》²³與《中關村科技園區“十

²² 《國家中長期科學和技術發展規劃綱要(2006-2020年)》全文

http://www.gov.cn/jrzq/2006-02/09/content_183787.htm

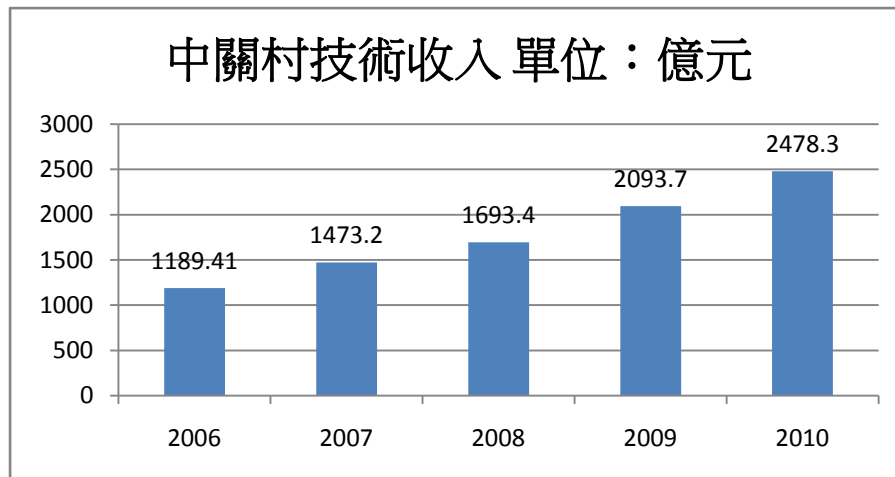
²³ <http://www.zgc.gov.cn/zw/ghjh/gh/56889.htm>

一五” 高新技術產業規劃綱要》²⁴在新的規劃中已經不見上一個階段所謂“彌補技術空白”的說法，也首次提出將首都創新型城市建設與京津冀環渤海區域經濟發展結合，發揮中關村的龍頭地位作用，並且使中關村科技園區成為首都經濟結構調整經濟增長方式轉變的強大引擎等發展方針。

從中國的科技戰略演變可以看出一個為了回應隨時間推演而產生的不同需求，進而將科技發展的重要性與功能性不斷擴張的過程。從最初的主要針對“科研體制”的內涵，強調體制改革與漸進開放，追求與經濟結合創造產業，並且將科技視為重要的生產力。到下一階段的希望透過科學與教育來強化整個科學創新體系的基礎，以期能夠加快建立科技與經濟的整合與貫徹可持續發展的目標。而所謂科教興國的方針就是希望能不只將經濟與科技做整合，更希望能延伸到社會的層面，對於國民的生活水平提高做出貢獻。在中國逐漸與世界經濟接軌，進入WTO，面臨到全球化的挑戰時，中國的科技戰略也隨之調整為以自主創新能力為主的追求上，說明中國正是以打造“創新型國家”作為目標，強調從經濟大國轉向經濟強國的關鍵能力就是自主創新。以上這些轉變都反映了科技對中國的意義，透過國家創新系統的體制改革、政策出台與經濟的結合，推進到與社會的發展、與人民的生活水平作連結，最後在向世界開放，面臨世界競爭時又昇華到了打造創新型國家的目標的一個過程，而中關村的政策在這個面向上確實是發揮了一個在首都的科技園區應有的角色，其政策與中央上下呼應，做為政治中心的第一實踐者，每當新的戰略被提出，中關村也會隨之制訂一套新的配套政策，說明了在這個驅動力上，中關村是有受到中央科技政策所影響的。以自主創新時期為例，中關村透過技術交易獲得的收入從2006年至2010年的成長趨勢如下：

²⁴ <http://www.zgc.gov.cn/zw/ghjh/gh/56891.htm>

圖九、中關村技術收入趨勢(整理自中關村年鑑 2008-2011)



此外，中關村的專利自從 2003 年的國家知識產權制度示範園區成立以來，專利申請量以每年 30.4% 的成長速度，而 2011 年的專利授權量也首度突破一萬件，是 2003 年的 9.8 倍²⁵。因此，除了經濟數字上的增長之外，科技層面的中關村不論是從技術收入或者專利量的成就上來看，都達到了一種符合中國所追求的科技增長之趨勢。

科技政策的演變並不只是為了國家的科學或技術能力的發展，更重要的是對於經濟成長的帶動能力。對於尋求快速發展以擠身世界強國之林的中國而言，對於產業結構的改變與提升更是科技園區被建造的另外一個重要功能，而中關村也確實在北京發揮著這樣的效果，將在下一節做簡單地介紹。

²⁵ http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tech/2012-04/26/c_123038991.htm

第二節 北京的產業結構與空間布局

北京的產業結構之升級與中關村的關係在於自 80 年代開始隨著經濟全球化的日益加深，各種為了生存與發展以及創造優勢互補效果的作法不斷出現，加上新的技術革命所帶來的潛在利益。中國在國際分工的參與方式出現了不得不轉型的挑戰，除了試圖改變其以勞動密集為主的出口產品模式之外，更希望能透過各種產業政策搭配科技政策的推動由內、外兩個部分共同來加快產業的轉型。因此，本研究希望指出中關村的發展所代表的最初與最主要的官方目的不單是對於科技與經濟的結合，也在於促進北京做為一個國際性大都市、同時是中國首都的產業結構的升級，而這樣的目標也希望能藉由發揮北京做為首都的資訊優勢，引進跨國企業，進而達到對產業升級目標的達成，對於北京的整體經濟發揮下列影響：

1. 跨國企業在北京大量設立研發機構，客觀上有助於促進北京快速成為全球企業研發基地，逐步實現“中國製造”向“中國研發”的戰略性轉變。
2. 讓跨國企業研發機構從主要針對中國市場的產品開發，逐步變成面向全球的技術研發中心，以提升研發機構在跨國企業全球戰略中的地位。
3. 跨國企業研發機構產生的技術和工藝在北京的運用，有助於提升北京產品等級，改善中國在國際分工體系中的地位。
4. 跨國企業研發機構的知識溢出，也將帶動上下游產品的開發，同時為產品和工藝的創新提供溢出效應，促進北京產業結構的調整，特別是高科技產業的發展。

除了上述的功能之外，跨國企業還可以在促進經濟繁榮、增加政府財政稅收、帶動社會消費需求、優化產業結構以及豐富創新文化等層面作出貢獻。（杜德斌等，2009：189）

這樣的做法從全中國都採用的“以市場換技術”戰略在 1992 年開始實施時就可以看出中國意圖利用外資企業在短期內提升自己的產業的想法。然而這個戰

略並沒有為中國帶來太多的效益，先進的技術進來了，但那只是相對於中國內部先進的技術，但是同時中國也付出了讓外資企業利用中國的低價成本與廣大市場在中國的高新技術產業中形成壟斷的代價，中國的本土廠商在跨國公司的垂直分工上始終處於價值鏈的低端，依附於跨國企業²⁶。因此，在首都北京盡快地建立起屬於中國自己的高科技產業便更形重要。

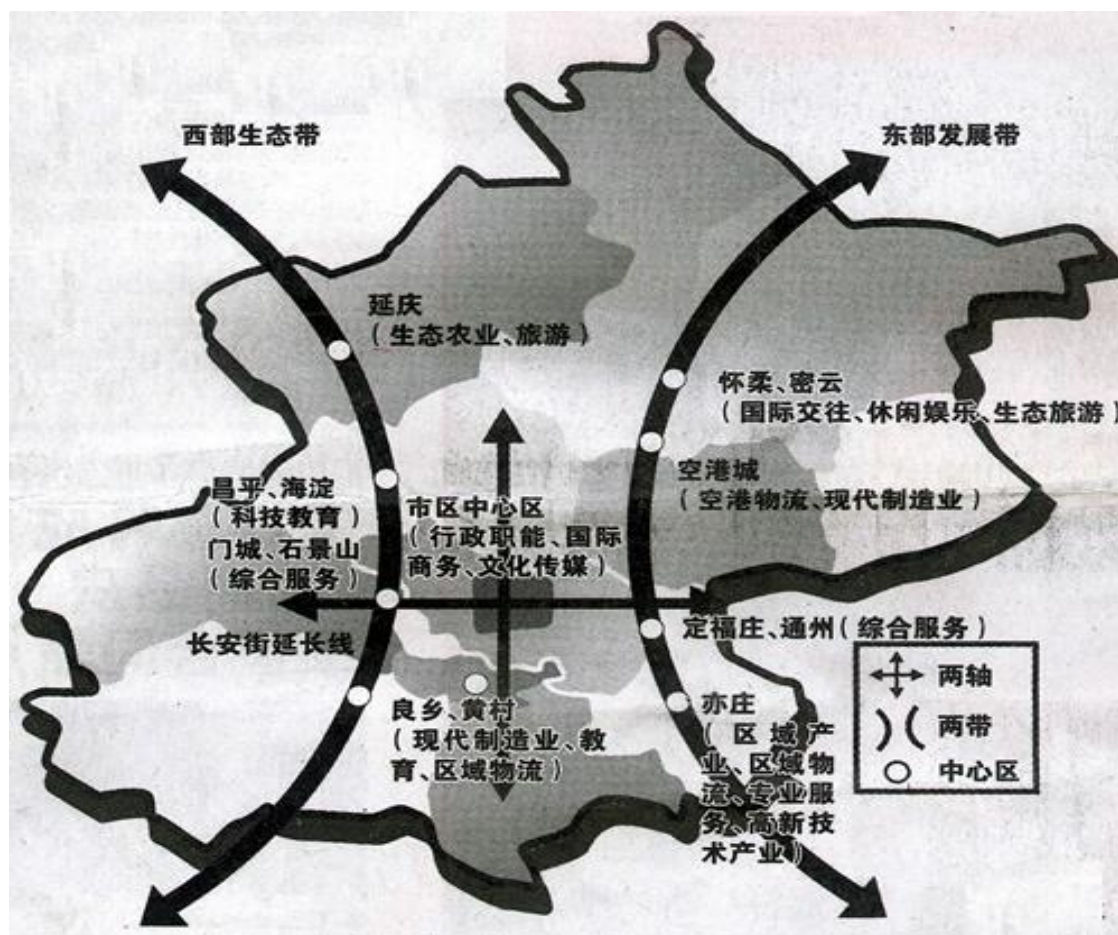
接下來的章節中將對北京的產業政策與城市治理沿革做一個介紹，以說明中關村的發展與城市的空間演變之關聯性。科技園區所擔負的不只是一個引領科技發展以及追求創新突破與產業自主的重要載體，它還肩負了對一個城市甚至區域的經濟體質進行調整的重要功能，因此探討北京的產業結構甚至擴大至與京津冀的大首都經濟圈產業合作等議題，對於了解中關村的發展是有其必要性的。

北京的產業結構在 20 世紀的 50 至 70 年代其實是以一座生產性城市的概念來進行經濟與產業建設的，因此其工業占全市的生產總值在 1978 年時達到了 64.5%，而市中心也聚集了北京 80% 的工業企業，部分有名的大型企業如首鋼和燕山石化就是在這個時期發展起來的。到了 1980 年代，隨著城市規模的不斷擴展，第三級產業在中心城區逐漸聚集，工業的布局遂逐漸面臨到空間調整上的壓力，1980 年中央書記處對北京市工作做出“四項指示”，提出進行“適合首都特點的經濟建設”，1983 年中共中央以及國務院也在對於《北京城市建設總體規劃方案》的覆批中明確指出，“北京城鄉經濟的繁榮和發展要服從和服務於北

²⁶ 跨國公司和研發機構與本土互動的主要模式與二者的合作方式密切相關。從作用的方向和方式來看，跨國公司研發機構與東道國的互動主要表現為三種模式，即互補式、下行式和平行式。在互補式模式中，跨國公司和本地創新主體分別側重於生產鏈的不同環節，知識在跨國公司研發機構和地方創新主體構成的環節中平行流動；在下行模式中，跨國公司研發機構與本土創新主體在研發水平上處於不同的層面，前者要明顯高於後者，只是在二者之間的流動是從前者流向後者，是一種自上而下的流動；在平行式模式中，跨國公司研發機構與地方創新主體之間是一種互相合作關係，知識在二者之間的流動是雙向的。模式的不同，決定了跨國公司研發機構與當地創新主體之間知識流向的不同，同時也決定了東道國(地區)政府措施具有一定的空間和時間上的差異化。中國的企業與跨國公司的合作項目中本土化應用研究及外包業務占很大比重，研發的下行式及互補式所占的比例較大。但隨著本土研發機構的研發能力的增強，平型式的互動模式也初見端倪。詳見《跨國公司在華研究：發展、影響及對策研究》P.179

京做為全國的政治中心和文化中心的要求”但是截至1989年為止，北京市的製造業布局還是呈現出城區密集，郊區散亂的現象，城區工業用地面積占整個城區土地面積的19%，全市30%的企業集中分佈在中心區，全市56.8%的市屬工業企業分布在佔了全市面積1.9%的市中心規劃區內。而1993年10月國務院也在關於《北京城市總體規劃》的覆批中重申北京不再發展重工業，尤其是耗能多、用水多、占地多、運輸量大、汙染擾民的工業。因此，90年代的北京隨著各類開發區在空間上的拓展，工業布局逐漸往郊區縣去規劃，中心城區的工業搬遷也不斷加溫，相反地，第三產業在中心城區則是加快發展，從1990年到2003年這段期間，北京的第三產業比重從38.9%成長到61.4。從1996年到2001年在中心區的製造業從業人口占全市製造業從業人口比重由13.67%下降至8.23%，而都市區外緣的從業人口比重則由29.92%上升至36.51%。由上述數據可以看出北京的製造業郊區化是非常顯著的，而這樣的現象大致上可以說是北京從工業生產性都市往服務業為主的首都經濟發展的成果。(溫衛東，2008；肖金成，張景秋，2005；鄭國，2006)

產業結構的調整不僅僅是反映在經濟數據的變化上，更重要的是對於經濟空間的規劃，自1949年以來，以重化工做為發展目標的北京，其發展的資源主要挹注在朝陽、海淀、丰台以及石景山等邊緣地帶，這種攤大餅的拓展方式雖然保留了二環路以內的歷史區域給予其逐漸進行改造的空間，但是對於快速發展的人口與經濟成長卻無法達到有效舒緩中心城區壓力的效果，反而是因為快速地成長給中心城區帶來了更大的壓力。到了1980年代後，透過產業結構上逐漸轉向三、二、一的過程，大型工業的向外搬遷使得一直以來由中心向外攤大餅的拓展方式被打破，到了21世紀後即被所謂的“兩軸兩帶多中心”所取代。(梁昊光，2010)



圖十、兩軸兩帶多中心示意圖²⁷

所謂的兩軸兩帶多中心城市空間結構是指在《北京城市總體規劃(2004-2020)》中所提出，以傳統中軸線的南北軸以及沿長安街延伸的東西軸做為兩軸，將包含通州、順義、亦庄、懷柔、密云、平谷在內的六區稱為東部發展帶以及包含大興、房山、昌平、延慶和門頭溝五個區縣在內的地區稱為西部發展帶的統稱。而其事下又將兩大區各自區分為首都功能核心區、城市功能拓展區、城市發展新區以及生態涵養發展區四類區域。其中首都功能核心區在經濟上主要是以金融街做為重心，發展金融保險、諮詢、文化以及旅遊等現代服務業，但是在這個區域中主要還是以做好“四個服務”確保中央黨政軍機關高效率的工作為主，而城市功能拓展區則是包含了中關村科技園區的核心區以及奧林匹克中心區、商務中心區等經濟功能區，換句話說這塊區域是整個北京的主要經濟區，並且是

²⁷ http://www.fsa.gov.cn/web_db/sdzt2006/BOOK/new/Bsdjb/sdjb04-01.htm

以中關村以及 CBD 做為兩大主體來發展對全國與對世界的外向經濟服務功能。城市發展新區的部分則是包含了通州、順義、大興、昌平、房山以及亦庄開發區，主要含蓋了通州、順義和亦庄²⁸三個重點新城。其主要職責在於依託新城、國家級和市級開發區增強生產製造、物流配送與人口承載的功能來發揮經濟增長和中心城區人口疏散的功能。²⁹從上述的規劃可以看出，北京市的城市空間發展很明顯地是以產業來帶動城市空間的多點拓展，藉由在不同的點上設置開發區以及新城來發展，希望逐漸減輕中心城區的壓力並且同時取得經濟的不斷成長，在這樣的過程，北京市也希望在產業結構和空間布局的調整過程中，透過第三產業和現代製造業的發展來逐步弱化城鄉二元結構，縮小城鄉經濟差距，因此我們可以看到中關村的一區十園藉由散落在上述的三個不同功能區之中所發揮的引領效果。中關村相對於北京的開發區是一個甚麼樣的概念呢？由下列的表格可以看出一個中關村占全北京市開發區各種指標的比重：

表 4、2007 年北京中關村科技園區和北京經濟技術開發區各項指標占全市開發區的比重(重繪自北京“兩帶”產業集聚競爭力研究 頁 181)

	工業總產 值	應繳稅金 總額	工業企業 從業人員 平均人數	工業企業 利潤	工業企業 總投資	產品銷售 收入
北京經濟 技術開發 區	29.70%	18.17%	18.78%	32.35%	28.28%	28.31%
中關村科 技園區	54.16%	65.40%	55.70%	56.71%	42.53%	55.85%
合計	83.86%	83.57%	74.48%	89.06%	70.81%	84.16%

²⁸ 通州有中關村通州園、順義有自己的航空園、亦庄不但有自己的開發區，也與大興進行整合將園區範圍不斷擴張。

²⁹ 北京“兩帶”產業集聚競爭力研究，p1.p8.p9。

其中在北京經濟技術開發區的統計數據中，高技術產業所佔比重在工業總產值與利潤方面分別達到了整個開發區的 80%以及 90.02%，而高技術企業在北京經濟技術開發區中也是可以享受到中關村科技園區的各项優惠的，因此可以推估中關村幾乎就代表了整個北京市的開發區各項指標中八成左右的比重。

除了體現在北京市本身的產業結構提升以及城市空間拓展之外，對於十二五後被提升為國家戰略的首都經濟圈之打造而言，中關村也扮演著一個透過高新技術擴散以幫助其他地區優化產業結構的責任。過去數年來，河北省常常位列中關村技術轉移的前五大省份中³⁰，而且早在 2008 年時，中關村科技園區與天津濱海新區新技術產業園區即簽定有關協議，濱海新區將成為北京高新技術產業的承接地，以推動中關村的科技成果在濱海高新區轉化³¹。不只是與同樣身為開發區的濱海新區，若以中關村與河北省廊坊市所簽訂的《區域戰略合作框架協議》為例，協議中也提出將充分利用廊坊市轄下的固安縣之位置，建設產業化基地，以優化廊坊的產業結構與經濟增長方式，推動首都經濟圈技術創新體系、技術轉移和成果轉化服務體系的進一步完善，加快京津冀一體化的進程³²。除此之外，中關村對於產業擴散的推動也不一定是透過正規與制度上的技術交易形式，由於中關村的快速發展，使得企業在中關村園區內的集聚成本上升許多，在市場力量的驅使下，很多企業轉而移往較為便宜的區域來進行製造，在這樣的背景下，沿著京津塘高速公路向東南延伸的產業帶也可以獲得發展。

小結

在簡單回顧完中國的科技政策以及北京的產業結構與空間調整策略後，中關村的成功是顯而易見的，不但成為中國最重要的科技園區，也讓北京得產業與空間調整有了一個好的發動機與配套。從這個層面上來看，中關村作為中國北方的

³⁰ 2005 技術交易(河北第二)：<http://wenku.baidu.com/view/e5fa8074f46527d3240ce01d.html>

2007 年技術交易(河北第一)：<http://www.zgc.gov.cn/zwgkcs/sjtj/jsjy/31561.htm>

2010 年技術交易(河北第二)：http://www.cbtm.gov.cn/bjssc/scjc_show_ids293monitorTypes1.html

³¹ <http://www.zgc-cp.gov.cn/418-1083-1519.aspx>

³² http://union.china.com.cn/qyji/txt/2011-07/13/content_4330846.htm

重要科技重鎮以及北京的經濟引擎是中國中央政府自發展中關村以來所樂見也。極於取得的成果，然而中關村科技園區的實際運作與建設並非是中央政府的職責。更清楚的說，中關村的具體發展，更多的是來自於市政府與轄下的市轄區政府等地方政府來規劃與建設，這樣的運作模式才是中關村的發展得以如此的迅速，在科技、產業升級以及“以產業拓展城市空間”等目標上獲得令人讚嘆之成功的原因。但是這樣的上有戰略目標，下有政策制定權的發展模式同時卻也使得中關村的建設方式與創收逐漸與中央所希望的發展目標產生某種程度上分離的原因。因此，第四章將對中國的地方治理與稅制做較詳細的介紹，並於第五章提出北京與中關村空間生產的關係。



第四章 中國城市治理結構

中國的城市治理對於中關村作為一個科技園區的發展，在制度環境上產生了很大的影響，因為城市治理的本質終究擺脫不了經濟發展，而尋求快速的經濟發展又是地方政府做為一個獨立的行為者理性抉擇下的結果。任何可以提供地方政府在各項經濟指標上達到目標的合法手段都是地方政府亟欲爭取與執行的，本章節將透過對於中國的分權治理模式之簡單介紹，說明為何中國的地方或者說城市治理結構會是一個中關村的發展過程與空間生產中，至關重要的一項因子。

第一節 中國城市治理—市與市轄區

中國的區政府最初的設置是一種行政管理的需要，作為市的派出機構，但是在中共建政之後，市轄區同時也成為了一個人民參政的平台，因此其行政地位遂由最初的行政分治區逐漸轉變成了混和型行政區。市轄區的層級也設有人大，並且由區的人大選舉產生區級行政機關和司法機關，但同時卻也因為中國大陸的政府關係採取民主集中制原則，所以也同時必須服從上級政府亦即市的領導。然而市轄區政府的權力在 80 年代以前，由於法律給予的地位並不明確，對於市轄區的建制只有憲法以及 1985 年《國務院對於行政區劃管理的規定》短短幾句話³³，因此在實際運作上往往較像是市政府的派出機構，地方國家行政機關的權利與地方黨委的權力、地方國家權力機關的權力、地方國家審判機關的權力常常難以釐清，往往存在著黨政不分以及以政策代替法律的現象，也使得市轄區政府很少有獨立運作的機會。此外，財政方面市轄區時行的市、區包幹制財政體制，使得區政府只能依附於市級政府，不如同級的縣可以同時獲得省級以及市級政府的資金與政策支持。然而正如同全世界的地方政府在面臨全球化的過程中所產生的結果一樣，隨著市場化的推演，自 1980 年代起市轄區權力的擴張深度和力度不斷強化，導致區政府在城市經濟與社會的發展面向上承擔起更多的權責，也因此使得

³³ 中華人民共和國憲法中規定：“直轄市和較大的市分為區、縣”以及《國務院對於行政區劃管理的規定》第四條：“自治州、縣、自治縣、市、市轄區的設立、撤銷、更名關係的變更以及自治州、縣、自治縣、市人民政府駐地的遷移由國務院審批”（洪振華，2008）

區政府逐漸擺脫了在計劃經濟條件下作為派出機構的從屬地位，成為都市中第一線的基層政府。1990年代中後期以降，隨著市場經濟體制的轉軌，以上海市為代表的特大城市進行了城市管理體制改革，採用“兩級政府、三級管理”³⁴體制，打破了以往以條為主的作法，擴大了區政府在利用外資、土地批租、項目審批、城市規劃、資金融通、國資管理、財政稅收等方面的職權，強化了區政府在經濟發展、城市建設管理等面向的職能(惠冰，1998；顏昌武，2008；楊文彬、王海峰，2011)。

市轄區政府的職權雖然在市場經濟的發展下獲得了顯著的擴張，然而相較於其所增加的繁重業務，各區縣間的壓力其實不減反增，在這樣的環境下身為同樣層級的市轄區政府之間就演變出了強烈的競爭意識。市轄區政府所競爭的主要來自兩個方面，一是上級政府所能提供的資金、項目、政策以及政治升遷的考量，二則是作為一種流動要素的稅源，其中包含了企業以及居民。中國自改革開放以來，政權的合法性始終與經濟發展的程度息息相關，而市、區兩級政府之間不僅僅是上對下的監督指導關係，更是一個命運的共同体，對於中央政府或者省政府所訂下的各類目標若無法達成，市政府與區政府所面臨的困境是一樣的，也因此市政府的壓力往往就會很自然地轉嫁到了區政府的身上，形成一種榮辱與共的現象。

稅收也是另外一項足以作為政績考據的重要因子，而區政府所收來的稅往往又必須與市政府進行分成以及返還，所以在這方面市、區二級政府都有強大的驅動力來追求稅基的創造。雖然市轄區政府並不具有如同市級或者省級政府那般龐大的資源，但是在有限的範圍內，市轄區政府往往也會把握各種機會來討好上級政府，因此就如同中國地方對中央所普遍存在的跑部錢進一般，區政府對上級政府(不僅是市，也有可能是條條系統中的各級單位)也會採取同樣的手法以建立良好的關係，此外，各區之間的相互模仿、學習也是一種競爭的手段，但是這樣的做

³⁴ 所謂兩級政府即是市、市轄區兩級政府，三級管理則是在前二者之下再加上街道辦事處的縱向管理體制。<http://www.tjdjw.cn/system/2007/05/18/000179106.shtml>

法往往會產生類似惡性競爭的結果，導致一些與本來的規劃相違背的產出，例如產業的規劃缺乏差異性，使得整體的發展效果不如預期。當然，也會有好的競爭手法，就是成功地創造差異，並且使得本來屬於流動性的資源上能夠因為空間的特性加以固著(顏昌武，2008)。

那麼，分園散佈在北京各區之間的中關村到底有沒有惡性競爭的問題呢？答案是肯定的，由於中關村的各區政府在屬地園區的產業以及建設規劃上有很大的權力，基本上屬於統籌機構的中關村管委會(即大管委會)是不會去硬性規定企業的選擇，因此各園區的產業選擇皆有較大的彈性，而且在大的經濟戰略口號如總部經濟之下，以一棟辦公樓加上政府的配套措施即成了所謂的產業規劃。在中關村國家自主創新示範區的報告中指出，中關村正因為產業結構趨同而導致園區間為了爭奪企業進入而出現了惡性競爭的行為³⁵。如李文靜所指出，中關村的各園區間因為功能重疊較多，分工並不明確，導致了園區之間的惡性競爭，紛紛展開地價與優惠政策之戰，以成本價或低於成本的價格將土地轉讓給具有一定國際影響力的企業(李文靜，2006；36)。從上述文字中對於低價競爭的描述，不難窺見有部分的園區是希望將土地盡快地賣出給國際企業，除了博得知名度，也能夠加快資本投資回收的進程。

表 5、中關村各園區主導產業表，整理自北京“兩帶”產業集聚競爭力研究，頁 177。

園區	成立年份	主導產業	所屬區縣
中關村海淀園	1988	電子信息、光機電一體化、新材料	海淀
中關村德勝園	2002	電子信息、光機電一體化、新材料	東城
中關村昌平園	1991	電子信息、新能源及高效節能、新材	昌平

³⁵ <http://www.zgc.gov.cn/fzbg/yjkt/70119.htm>

		料	
中關村丰台園	1991	電子信息、光機電 一體化、新材料	丰台
中關村電子城	1999	電子信息、光機電 一體化、新材料	朝陽
中關村亦莊園	1999	電子信息、光機電 一體化、生物醫藥 與醫療器械	亦莊
中關村石景山園	2006	電子信息、新能源 及高效節能、光機 電一體化	石景山
中關村雍和園	2006	文化創意產業、特 別是數字內容產業	東城
中關村通州園	2006	環保、電子信息、 汽車零部件、都市 產業	通州
大興生物醫藥基 地	2002	生物醫藥與醫療器 械	大興

然而為什麼土地與招商對地方政府來說有這麼大的重要性？是甚麼樣的因素讓土地財政跟惡性競爭式的招商成為地方政府求發展必要之惡？吾人認為要解釋這樣的原因必須要回歸到中國的在分稅制前後的差異，因此下一節將對中國稅制進行介紹，以說明土地對中國的地方政府而言究竟有多重要

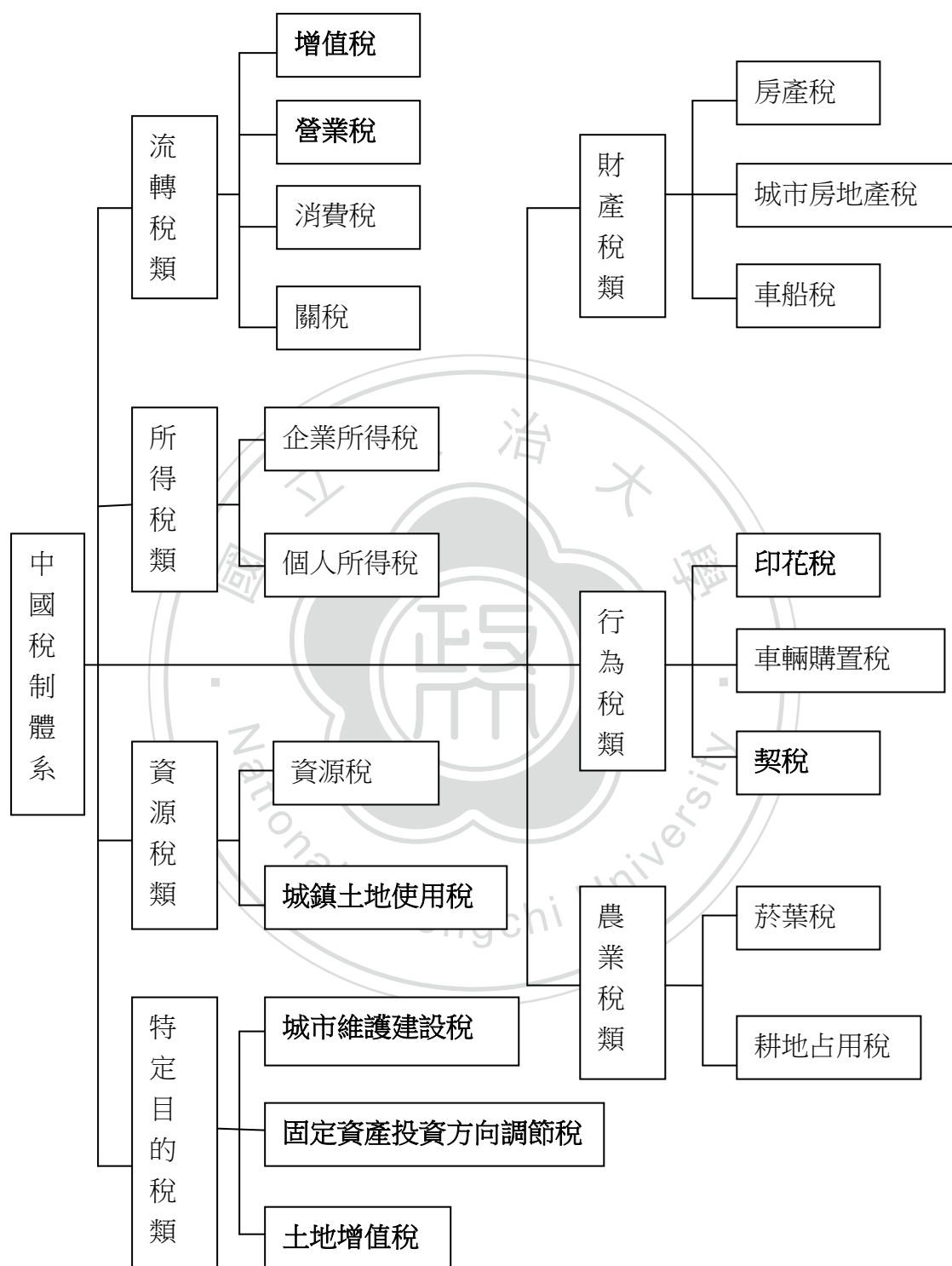
第二節 中國的分稅制

1994 年的工商稅制改革是中共建政以來最廣最深的結構性財稅改革，其原因是因為此前的稅制財政“分權讓利”的結果讓中央政府的經濟調控和行政管理能力大為下降，並且使得中央國家機關的國家能力受到嚴重的削弱。此外，財政收入在國內生產總值中的比重和中央財政收入在財政總收入中的比重在稅改之前的 1993 年分別來到了 12.6%與 31.6%，中央財政不但嚴重仰賴地方財政的收入，甚至出現必須向地方政府借錢才能維持平衡的問題(周飛舟，2006)。

而 1994 年的財政體制改革，其主要目標是在劃分事權的基礎上，按照稅種劃分中央、地方財政收入的一種分級預算管理體制。即劃分中央和地方兩級的市權，按照財政與事權統一的原則，明確各級政府的支出範圍、稅收管理權限，讓中央和地方財政都有穩定的收入來源，建立獨立的分級預算。其主要內容包括：

1. 全面改革流轉稅，以增值稅為核心，並設置消費稅、營業稅，建立新的流轉稅課稅體系。
2. 對內資企業實行統一的企業所得稅，取消原來分別設置的國有企業所得稅、國有企業調節稅、集體企業所得稅和私營企業所得稅。
3. 統一個人所得稅。
4. 調整、撤併和開徵其他稅種，如開徵土地增值稅、證券印花稅等等。

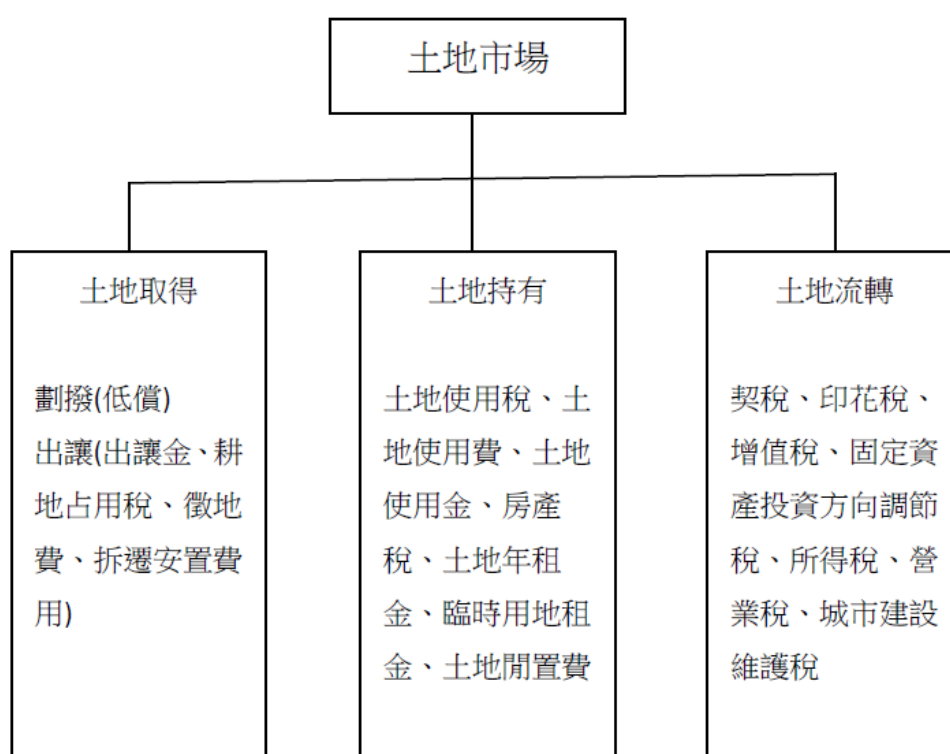
在經過了分稅制的實施以及之後的幾經調整，基本上中央和地方收入的財政比重達到了一個比較均衡的水平。但是卻也產生了新的問題，也就是地方變成必須要承擔了較多的業務卻又出現經費短缺只好轉而尋求預算外收入的現象。而改革後的稅制，對於土地相關的稅收種類繁多，而流轉稅類也與企業的發展與招募有很大的關聯，因此給予了地方政府更大的誘因去進行招商以及進行土地開發以收取土地相關稅收。



根據中國土地政策改革課題組的調查報告指出，在發達地區的一些縣市，除了難以準確統計的土地收費之外，土地直接稅收及由城市擴張帶來的間接稅收佔地方預算內收入的 40%，出讓金收入又占政府預算外收入的 60% 以上。總合起來由土地開發所帶來的收入占了地方財政的一半以上，成為名符其實的“土地財政”。³⁶

政府土地收益類別，其種類主要可分為兩級，在土地一級市場上，包含了土地出讓金、土地使用稅、各種基於房地產企業營業稅所徵收的附加稅（城市建設稅、教育附加稅等），上述稅收體現的是政府對土地擁有所有權的權益，而在第二級的市場上則有契稅、營業稅、增值稅以及其他在土地使用權轉讓過程中向政府繳納的契稅。³⁷

圖十二、中國的土地租賃體系對於所帶來的各種收入與支出。（重繪自土地調控中的中央與地方博弈）



³⁶ 《土地調控中的中央與地方博弈》，頁 213。

³⁷ 若以北京市財政局所公布的資料來看的話，2011 年光是土地增值稅的部分就達到 612 億以上。
http://www.bjcz.gov.cn/zwxx/czyjxx/t20120207_368197.htm

值得一提的是，上圖顯示出的各種稅收之間是缺乏關連性的，也沒有一個整體上的協調和互補作用。主要的收入稅種是在轉移環節的營業稅³⁸、所得稅以及土地增值稅。此外，轉移環節的稅種多為一次性的收入，因此稅收的來源依賴資產或者是收入的增加，具有不穩定性。（陳志勇、陳莉莉，2011：26）但是在中關村，這些收入都因為科技園區的品牌效益而可以獲得保證。

分稅制的實施影響的不只是單純的中央與地方關係，對於市轄區的財政管理體制也是有其影響，然而經歷過多次財政體制改革後的市轄區，其體質並沒有獲得根本的改變。從中央與地方仍是統收統支的財稅關係時，市轄區政府扮演的是一種近似乎報帳員的角色，對市政府的依附性很強，實際上並不是一個獨立的預算主體。到了分級包幹實施後，雖然國家的總體態勢呈現出一種地方獲得了很大的財政權，進而威脅到了中央的現象，但是市轄區的財政資源卻依然相對匱乏，入不敷出。由於相當多的市轄區政府並沒有可靠的收入來源，也沒有獨立的徵收機構和金庫，唯一擁有的是不斷增加的法定支出，因此充其量只能算是半級財政。到了分稅制的改革實施後，省級以下的四級政府之間收支劃分問題依然沒有解決，分稅制將市轄區、縣中比較穩定的稅源大部分上收，而過去國有和集體企業的衰弱則使得區縣兩級財政自給率急遽下降，這種分稅制形式下的“核定基數、定額上解或定額補貼”其實就是分級包幹制財政體制的翻版。³⁹在這樣的情形下，區縣政府能做的只有尋求所謂的預算外收入以及針對地方留成較大的稅種進行針對性的獎勵與招商，例如在海淀區招商局的訪談中即見到針對不同稅種企業鼓勵的說法：

“根據你的產業和營銷模式不同吧，交的稅不一樣，有的企業交增值稅很高，有的企業交營業稅很高，像遊戲產業、網遊這些，他交的營業稅很高，那我們就很歡迎阿！營業

³⁸ 周飛舟指出：與增值稅不同，營業稅主要是對建築業和第三產業徵收的稅收，其中建築業又是營業稅的第一大戶，所以地方政府將稅收收入的重心放在發展建築業是順理成章的事情。而這樣的趨勢在 2002 年以來營業稅的比重迅速上升可以看出，地方政府對於土地開發、基礎建設和擴大地方建設規模的熱情，其中地方財政收入增長是一個重要的動力機制。（周飛舟，2006）

³⁹ 詳見 洪振華 中國市轄區行政管理體制改革研究 2008 頁 221-223

稅是他的主稅種，又做得很好，對當地的貢獻就很高，我們每年也精神上鼓勵一下，評一個財稅貢獻前一百名給一個獎狀。”（訪談紀錄）

稅制的改革提供了誘因，然而土地有償使用制度則提供了地方政府施展的舞台，因此第三節將以討論土地有償使用制度的發展來說明，以科技園區之名進行土地開發，是一個多麼有保障的投資行為。



第三節 土地有償使用制度改革

中國從 20 世紀 50 年代末起直到改革開放以前，城市的土地本為全民所有，土地使用採用無償行政劃撥的方式，城市住房實行低租金的福利性政策，不存在土地市場和房產市場。從 70 年代末期至 80 年代初開始的改革開放過程，透過賦予農民對農業生產的決策權和土地的剩餘收益權，“農村聯產承包責任制”（陶然、汪暉，2010：93）不僅僅提升了農民的生產意願與生產力，也在某種程度上強化了土地做為一種資源的經濟價值。1982 年的《中華人民共和國憲法》還明確規定，土地所有權在農村屬於集體所有，在城市屬於國有，禁止進行土地買賣。從 20 世紀 80 年代開始，隨著改革開放的浪潮愈來愈洶湧，中國遂以向外商投資企業收取土地使用費為開端，開始土地有償使用制度的改革進程。1984 年 5 月，第六屆全國人民代表大會第二次會議批准的《政府工作報告》指出：“城市住宅建設要進一步推進商品化試點，開展房地產業務，允許按照土地在城市所處的位置、使用價值徵收費稅。”⁴⁰1987 年 9 月，深圳率先實行土地使用權有償轉讓制度。1988 年 4 月，第七屆全國人民代表大會第一次會議通過了《中華人民共和國憲法修正案》第二條規定：“土地的使用權可以依照法律的規定轉讓”，為土地有償使用制度建立了最高的法律依據。1990 年 5 月 19 日，國務院以第 55、56 號令頒布了更具可實施性的行政法規——《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》和《外商投資開發經營成片土地占行管理辦法》。此後，土地的商品屬性和土地有償使用制度通過有償轉讓的形式確定下來。土地使用權出讓的方式主要有協議出讓、定向招標、公開招標、拍賣出讓這幾種方式，同時，各個城市陸續建立土地儲備交易中心，完善土地儲備制度。（何子張 2009：47）

⁴⁰ 政府工作報告 北京：人民出版社，1984

土地儲備制度的建立

中國的第一家土地儲備機構出現在1996年的上海，名為上海土地發展中心，該中心根據市政府的要求與自己的收購計畫，透過與被收購者的協商，確立土地價格以及土地收益分成後由發展中心來進行開發與出讓。⁴¹

土地儲備制度做為中國土地使用制度改革之後的一項制度革新，目地在於促進土地權屬流動、利用市場手段有效配置土地資源。城市土地儲備制度是指由城市政府委託的專門機構透過徵用、收購、換地、轉制和到期回收等方式從分散的土地使用者手中把土地集中起來，並由政府或政府委託的機構組織進行土地整理、開發，根據城市土地出讓年度計畫依序將土地投入市場的制度。其目標在於調控城市各類建設用地的需求，確保政府能壟斷土地一級市場的供應。其主要的運作模式可分為**市場導向**、**政府導向**以及**規劃導向**三種，其中北京市在土地儲備制度剛開始運作時體現的是政府導向的做法，隨著時間與社會發展的推進，逐漸也有了企業加入土地儲備開發的行列中，但是由於中國政府有規定的土地儲備開發利潤，因此對企業的吸引力並不大。而政府主導的模式其主要特點在於收購土地的範圍是由政府行政法規加以規定，而在此範圍內的土地統一由儲備機構根據計畫進行收購、儲備、開發，土地管理部門再根據用地需求以招標、拍賣方式對儲備土地進行統一出讓，規定範圍內的劃撥土地使用者不能透過補辦出讓手續的方式自行轉讓土地使用權(張京祥等，2007)。然而土地儲備機構在執行的過程中並非是完全專業而獨立的，根據劉波與費躍峰所指出，中國的土地儲備機構普遍存在著沒有相對獨立決策權的問題，往往受到市政府的領導所委託代表市政府實施土地收購、儲備和出讓的前期準備工作，形成了土地儲備機構工作上的隨機性而缺乏統一規劃安排和長遠的計畫性(劉波、費躍峰，2003)。

土地儲備做為城市空間開發以及維護社會利益的必要手段不可避免，但是在

⁴¹ 夏南凱、王耀武(2003)，《土地儲備與城市開發》，城市管理，第二期，頁41。另有一說是杭州於1997年8月所成立的土地儲備中心才是最早，但無論如何，時間點在1996-1997之間，而發源地都是在長三角。

土地儲備與開發的過程中卻也藏有巨大的誘因而促使地方政府即使向地方銀行進行鉅額融資也要完成每年度的土地儲備計畫，這個問題的產生由下述新聞內容中可見一斑。

根據《中國房地產報》在 2010 年 9 月的報導《土地儲備機構脫鉤一級開發，效果有待觀察》指出，中國的國土資源部要求在 2011 年的 3 月之前，

“土地儲備機構必須與其下屬和掛靠的從事土地開發相關業務的機構徹底脫鉤。各地國土資源部門及所屬企事業單位都不得直接從事土地一級市場開發。”⁴²

這樣的要求無疑是為了促進土地儲備的效率，並且對於土地管理進行改革，但是這也反映出了一些地方政府在進行土地儲備時所產生的問題與利益分配問題。

《21 世紀經濟報導》在 2010 年 4 月針對土地儲備過程中政府向銀行貸款之行為所做的報導《土地儲備貸款真相》中對於土地儲備運作過程中所產生的利益有了初步地描述⁴³，其中提到了土地儲備開發的投資資金僅有少部分是來自於地方的財政支援，絕大部分還是來自於銀行貸款，而銀行之所以願意貸款則是因為其獲利十分有保障，即使政府或開發企業還不出錢，也可因土地儲備機構事前採取土地抵押的方式來取得開發好的土地，這在房地產價格居高不下的中國可說是穩賺不賠的生意。而政府方面的誘因則來自於中國特殊的土地出讓金制度，讓地方政府有足夠的誘因而進行土地開發變相賣地。例如以下這段自報導中摘出的文字就說明了北京市政府從賣地獲得的出讓金龐大利潤：

“與房地產開發投資高歌猛進相呼應的是，進入 2 季度後頻頻亮相的各色“地王”，不斷推高的地價和房價；而高地價得來的高土地出讓金，使地方財政收穫大增。根據北京市財政局向北京“兩會”遞交的報告，2008 年，北京土地收入為 493.9 億元，

⁴² <http://news.hexun.com.tw/2010-09-20/124963772.html>

⁴³ <http://www.21cbh.com/HTML/2010-4-19/zNMDAwMDE3MzIzNw.html>

為 2007 年和 2006 年賣地收入的總和；而 2009 年，北京土地合同收入 932 億元，實際完成土地出讓金收入 494 億元，為 2008 年和 2007 年的總和。”⁴⁴

而土地的儲備、以至於開發、出讓都必須要有正當的理由，中關村的發展正好提供了一個從中央到地方，從科學發展到政治都正確的理由來進行城市中的土地儲備與開發。北京的土地開發在 2002 年《北京市土地一級開發管理暫行辦法》出台以前，許多土地一級開發工作都由市以及區的土地儲備機構來做，在開發過程中是以政府為開發主體，以便對開發進度、成本和過程做出完整地控制。也避免城市基礎設施改善帶來的增值收益流入開發商的口袋。⁴⁵這樣的做法雖然看似合理也符合社會需求與政府規劃，但是卻產生了一種土地完全由政府操作而無法全然利益迴避的問題，而事實上土地出讓以及開發的利潤也都進了市、區兩級政府的口袋。雖然在 2005 年的《北京市土地儲備和一級開發暫行辦法》出來以後，本來部分由儲備機構做主體，委託國有企業來進行實際開發的辦法與新的規定產生了牴觸因而停止，以目前的情況來說，北京的土地儲備與開發採取的是混合的模式，其中包含了：(1)以儲備機構為主體進行規劃與開發。(2)透過招標確定實施土地一級開發的企業，由開發企業自行籌措資金以及相關規劃並簽訂土地一級開發委託協議。(3)政府直接授權企業，但這樣的方法較為特殊，通常是用在解決歷史遺留開發問題時的做法。即使不同的土地開發模式對於開發商的獲利⁴⁶有多少並沒有一個明確而完整的答案，但是土地開發出讓後的收入帶給了包含北京市在內的中國各地政府很大的財政支撐是毫無疑問的⁴⁷。以北京為例，2007 年的 1~10 月，房地產的稅收達 278.7 億元，占整體收入的比重和增收貢獻率達到 23.7% 和 30.1%，在這之中，企業所得稅與土地增值稅的快速成長為其主要成長動能。

⁴⁴ http://finance.qq.com/a/20100417/000790_1.htm

⁴⁵ 土地一級開發模式存在問題與對策研究—以北京市為例(劉俊峰，2008)

⁴⁶ 根據規定，透過招標程序得標的企業，期開發土地的利潤率不得高於 8%，但是透過一級開發介入、了解該地塊後再進行“曲線拿地”的做法所帶來的效益以及其他規定之外的模糊空間所創造的利潤則不得而知。

⁴⁷ 2010 年北京市財政收入計畫安排 2209.2 億元，而合約上的土地出讓金收入即有 1587.4 億元。
<http://finance.sina.com.cn/china/hgjj/20101229/01499176906.shtml>

到了2008年的1~10月，房地產業的稅收以249億元占了該期全市財政收入的15.1%。到了2009年的1~10月，這個數字已經則來到了331.8億元⁴⁸。從土地出讓金到房地產相關稅收，動輒數百億人民幣的收入，足以讓包含北京在內的各地政府卯足了勁執行相關的規劃與開發。透過對於土地儲備運作模式的觀察，我們可以將其解釋為地方政府對於其轄下土地的使用進行操作，以便對城市空間進行調整或者引導，而這樣的措施在改革開放以來日漸成熟、土地出讓愈來愈被重視的中國也廣為採用，中關村內的各區政府以及北京市政府當然也不例外。在中關村的發展上由政府所出台的各項行政命令與計畫中就有明文的規定與強調，例如《建設中關村國家自主創新示範區行動計畫(2010-2012)》中關於實施高端產業聚集工程，加快建設南北兩個高端產業聚集區的實際措施中即有提出“加強土地儲備，統籌中關村示範區各園年度土地儲備開發計畫，加大政府主導土地開發力度”的做法。這種希望透過統一規劃土地用地來進行開發的作法隱約透露出北京與中央真正地把中關村當成是城市產業升級、轉型的一個重要途徑，強化了對於其發展的掌控。

小結

在本章，筆者透過對市政府底下的市轄區政府開發中關村的主要驅動力加以介紹，以能在後面的章節輔以各園區的開發案例來說明雖然中關村是一個上有中央、市政府加以推動與支持的重要政策項目，但是地方基層政府的開發動力卻是中關村空間分散的主要原因。換言之，若非地方政府在制度上有利可圖，今日中關村所呈現出來的可能是一個完全不同的樣貌。

⁴⁸ 參考北京藍皮書 2007-2008(p.314)、2008-2009(p.293)、2009-2010(p.252)三本書的資料而來。

第五章 中關村的空間為何分散

本章的重點將透過對中關村管理體制的演變來探討中關村的發展到底是一個集中規劃或者是一個分散開發的體系。在本章的後半段將會舉出中關村中幾個分園的開發歷程來輔助說明中關村其實是被當做一種成長的工具，在品牌打造與土地開發上發揮功效。

第一節 中關村的管理體制演變

中關村的管理體制與其空間生產之間的關係也是一個值得觀察探討的問題，本節希望從管理體制中對於土地開發的責任歸屬整理出空間生產過程中的主要行為者。從試驗區到科技園區再到示範區，二十多年的歷史中，中關村始終在管理體制的路徑上摸索著，大多數的時間呈現出的是鬆散的管理狀態，這樣的鬆散體制其實就是中關村發展模式的反映，因為對於發展方式的不明確而將相當大的主導性放在區級政府上使得中關村的樣貌不像是一般所認知的開發區或者科技園區那樣是一個完整地塊，反而是可能某個街區的某幾棟大樓就是中關村的一個分園，以及不同分園間相隔數十公里的景象。

一、試驗區時期

1988年5月10號，國務院批准成立北京市新技術產業開發試驗區，北京市政府成立了試驗區協調委員會(辦公室)，並且確立該辦公室為海淀區人民政府的派出機構(1988~1997)。這個時期中關村的發展僅僅是被中央政府給意識到了有這麼一個電子一條街的存在，但是在實際上並沒有太多具體的建設，即使有資源的投入也僅是極小的金額。過了十年到了1997年5月7日，北京市人民政府辦公廳發出《關於設立北京市新技術產業開發試驗區管理委員會的通知》，11月11日，北京市新技術產業開發試驗區管委會正式成立。

根據“北京市人民政府辦公廳關於設立北京市新技術產業試驗區管理委員會的通知”(京政辦發[1997]21號)，設立北京市新技術產業開發試驗區管理委員會(試驗區管委會)此時的管委會等於是市政府的派出機構，級別為正局級、接

受市科委的業務指導。開發區實行市級為主、市、區兩級管理和一區多園(北京市新技術產業開發試驗區海淀試驗區、豐台科技園區、昌平科技園區)的管理體制，各園區需接受試驗區管委會的業務領導。

從 1988 年設立到 1997 年成立一個屬於中關村自己的管委會，中間隔了十年的時間，雖然在這十年間中關村已經從一個無政府介入的電子一條街，轉變成為有了招牌、有了政府單位的關注，但是在發展上還不算是一個有完整規劃的體系，更多的是地方官員追求發展以及個人政績的一種驅力在推動著，如同凌志軍在其著作中所提到的：

“胡昭廣命令他的繼任者盯住「一百億元總收入」。這是一九九二年市委書記陳希同交給中關村的任務，本來是要在一九九五年實現的。而胡昭廣卻在一份文件的空白處寫下，一九九三年「一定完成」，結果還真叫王思紅給完成了。喜報傳到陳希同耳裡，讓市委書記臉上生光，也成了政府會議上最得意的話題。這位書記受到如此鼓舞，決定再接再厲，要在北京城再圈出幾個「中關村」來，他把東邊一個叫做「酒仙橋」的老舊電子工業園區圈起來，把南邊的亦庄圈起來，把西南的豐台圈了一個邊，把北邊的昌平圈出一個角，全部畫進中關村試驗區。這樣就把北京城的四個角全都占滿了。”⁴⁹

二、中關村科技園區時期

1999 年 6 月 5 日，國務院對北京市政府、國家科技部《關於實施科教興國戰略加快建設中關村科技園區的請示》發布《關於建設中關村科技園區有關問題的批復》。1999 年 8 月 10 日，試驗區管委會更名為中關村科技園區管理委員會。比較特別的是，這個時期的中關村也成立了中關村科技園區領導小組，其組成分子有北京市市長、科技部長、教育部長、中科院副院長、副市長、各大學校長等等。這個領導小組辦公室與管委會其實是採用“兩塊牌子、一套人馬”方式辦公，

⁴⁹ 中關村 中國的科技夢，頁 198。令人玩味的是，陳希同這位市長兼市委書記也在 1998 年因涉嫌貪汙被判有罪入獄。

在兩個地方進行職務。⁵⁰這個時期的中關村可以說是真正開始被北京當作成長的重點委以重任，並且開始了快速的發展。

這個時期的管理架構其法律依據源自於2000年12月8日由北京市政府人民代表大會常務委員會通過，2001年1月1日開始實施的《中關村科技園區條例》，其中在管理層面上較為重要的幾點法規在下面整理出來：

根據《中關村科技園區條例》中第六章關於管理體制的唯二條例，即第六十八與六十九條，中關村的管理體制應符合下列規定⁵¹：

第六十八條、 中關村科技園區應當按照體制創新和精幹、高效、減少層次的原則，建立符合先進生產力發展要求，適應市場經濟需要，有利於服務高新技術企業和其他市場主體，有利於發揮中關村科技園區核心區智力密集優勢的管理體制。中關村科技園區的管理體制由市人民政府確定和調整。

第六十九條、 市、區人民政府及其有關部門應當依照各自職責，做好中關村科技園區的管理和服務工作。市、區人民政府及其有關部門應當根據權力下放的原則，將有關中關村科技園區高新技術企業以及其他市場主體的行政審批事項和其他經濟管理事項，交由園區管理機構辦理。上述的具體辦法由市人民政府制定。

除此兩條之外，中關村條例中再無其他有關管理單位之規定，可將其視為在政府監督與服務以及基於市場經濟基礎上之科技產業本質之妥協。亦即在此時期的中國仍然無法出現不依靠政府的干預與規範，如矽谷那般高度市場化的高科技園區，因此政府在制定了最小限度的管理辦法的同時，也盡可能地不要介入太多。然而到了同年(2001)的4月13日，北京市政府辦公廳發布了《北京市人民政府辦公廳關於印發中關村科技園區管理體制改革方案的通知》(基於北京市政府批准的中關村科技園區管理體制改革方案)，其中說明了改革的五大基本原則，較為重要的有「…明確界定政府與企業、政府與市場、政府與社會的職責，集中精

⁵⁰ 以上資料整理自中關村科技園區誌，<http://yqz.zgc.gov.cn/localrecord#>

⁵¹ 中關村科技園區條例，<http://www.bjdch.gov.cn/n1569/n2458434/n2462161/2573918.html>

力做好中關村科技園區的**規劃和服務工作**，加強中關村科技園區建設中**協調、指導**，建立“小機構，大服務”的中關村科技園區管理體制。」以及「按照管理權限下放的原則，進一步下放行政管理權限，明確中關村科技園區各層級管理職責，**實現管理重心下移**。」，反映在機構的設置上則是除了海淀園與中關村管委會合併之外(其中，建設中關村科技園區領導小組辦公室也設在中關村管委會內)，其他的豐台、昌平、電子城以及亦庄等園區的管委會仍由各區政府負責。而管理成員的組成方式上則是由市政府任免中關村管委會的組成人員，中關村管委會黨的工作則按有關規定實行**屬地管理**。

此時的大管委會(包含海淀區)所負責的主要職責有整個中關村的綜合指導工作以及海淀園的管理工作，其負責研擬中關村的發展規劃、落實《中關村科技園區條例》的實施細則、建立完善的服務體系以及負責管理和使用市財政撥付中關村管委會和原中關村科技園區海淀園管委會的部分專項建設資金、監督其他各園的專項資金使用。而各小園管委會則負責該園區的建設規劃、高新技術企業的資格認定、管理和使用專項資金以及本園區內的服務體系建設以及該區內的“一站式”辦公。除了管理職能的改變之外，從任命北京市副市長劉志華為管委會主任的決定也可以看得出來⁵²，這個時期的中關村受到的重視遠遠大於試驗區時期，可以說是擺脫了試驗區時期那種由草根向上發展出來，政府抱持的試探性質之角色。而這樣的做法到了2009年本為北京市市委常委的趙鳳桐被指派為中關村科技園區管委會黨組書記兼海淀區委書記更加凸顯了中關村已經成為北京市中一個極為重要的發展項目⁵³。

到了2003年11月4日⁵⁴，北京市人民政府辦公廳再次印發了中關村科技園

⁵² 但是這位被委以重任的副市長卻在日後爆出在中關村管委會主委任內濫用職權影響土地開發受賄貪瀆，被判處死刑。

<http://news.backchina.com/viewnews-13971-big5.html>

⁵³ <http://politics.people.com.cn/BIG5/41223/10376824.html>

⁵⁴ 根據報導指出，中關村科技園區管理上的主要問題是各獨立園區之間的政策不統一，甚至形成了惡性競爭關係；而管委會試圖在轉變政府職能和制度創新上又難有作為。以海淀園為例，這個園區由兩級政府同時管理：一個是市級政府的派出機構—中關村科技園區管委會，另一個是區級政府的派出機構—海淀園管理委員會。這使得園區的行政管理層次過多，因此，為避免重複管理，

區管理體制改革方案的通知，此次的管理體制改革，最大的差異在於進一步開闢企業家參與園區建設發展的重大決策和管理的途徑，其主要原則依然是在於管理重心的下移以及提高行政效率。改革的主要內容包含：

1. 發揮高新技術企業在園區建設和發展中的主體作用，成立中關村科技園區企業家諮詢委員會⁵⁵，作為建設中關村領導小組的參謀和決策支援機構。在專業園和產業基地則設立由入駐企業組成的業主委員會。
2. 進一步發揮區政府及各園區專門管理機構的積極性，將部分規劃、建設、計畫等行政審批事項的市級管理和執行權下放給各園所在地的區及工作部門。海淀區自中關村管委會中獨立出來。將建設中關村科技園區領導小組辦公室與中關村管委會合併，中關村管委會是市政府派出機構，其黨的工作由市委管理，要把中關村科技園區作為全市協會組織和中介機構改革的試點。
3. 擴大建設中關村科技園區領導小組，增加國家發改委、財政部、建設部、商務部、國家知識產權局、國家版權局和中國證監會、中國工程院等單位領導進入該小組。

各層級與機構職權：

1. 建設中關村領導小組：大方向決策

研究和決定園區建設發展、制度創新等重大事項。

2. 建設中關村領導小組辦公室：整合領導小組與企業家諮詢委員會

貫徹落實市委、市政府和領導小組決定的重大事項；聽取和討論企業家諮詢

北京市政府將中關村科技園區管委會與海淀園管委會機構合併為一，不再保留海淀園管委會的牌子和名義。但是，衝突依然存在。在中關村的管理架構上，中關村管委會與海淀區政府都是擁有實權的兩個機構，雙方之間互相互不受約束，可是，從地域上說，中關村管委會確實又屬於海淀區的管轄範圍。這樣，在區政府的行政體系之下，又多了一套相對獨立的園區行政體系。不僅如此，北京還有一個更大範圍上的科技園管理委員會，對目前北京所有的高科技開發區進行管理，不僅包括原來意義上和後來擴大的中關村，還包括亦庄經濟技術開發區，而亦庄目前已經有自己的管委會，這種重複煩瑣的管理架構難免會出現大小事情都會有人插手的局面。其餘改革的相關詳細原因可參考 http://www.gotoread.com/mag/11862/sarticle_16006.html。

⁵⁵ 企業家諮詢委員會主要負責參與園區規劃、建設、改革和發展等重大事項的決策研究，向市委、市政府和領導小組及其辦公室提出加快園區改革和發展的意見、建議與報告，監督有關園區發展改革的各項決定、政策和法律、法規的貫徹實施。其諮詢委員之組成，園區內高新技術企業家不得少於三分之二，三分之一則由中介機構與風險投資企業的代表組成。諮詢委員的主任委員和執行副主委做為企業家代表進入領導小組參與重大事項決策。

委員會的意見、建議和報告；組織、協調推進園區有關制度創新、空間規劃和產業規劃、重大產業化項目等工作。

3. 中關村管委會：接受領導小組之原則後進行規劃與園區綜合工作(中層)

研究提出園區的發展和規劃；參與研究起草園區相關改革方案和政策、法規草案；參與組織與編制園區有關空間規劃和產業規劃；協調、整合各類創新資源，開展高新技術研發及其成果產業化、投融資、人才資源、中介服務、知識產權促進和保護、數字園區建設等方面的促進和服務工作；負責園區宣傳、聯絡和留學人員創業服務工作；負責管理市財政撥付的園區發展專項資金，並協助有關部門監督專項資金的使用；指導各園的工作，承擔領導小組及其辦公室的日常行政工作和聯繫企業家諮詢委員會及園區內各類協會組織的具體工作。

4. 各園所在地的區政府或其上級單位及各園專門管理機構：實施、貫徹(基層)

貫徹領導小組及其辦公室決定的有關事項、負責本園產業化、招商引資、按照市政府工作部門的授權，負責本園高新技術企業的設立登記、認定、覆核、統計等管理工作，按規定使用市財政撥付的專項建設資金。

5. 市政府有關職能部門：監督

按照各自職能指導監督各園所在地的區及機構和各園區專門管理機構的執行情況。

6. 監督機構：監督

市紀檢監察的派駐機構監督中關村管委會；市區兩級的財政、審計、規劃、建設等部門對園區的相關工作進行監督；領導小組辦公室及中關村管委會對各園區的空間規劃、產業規劃和法律、法規、政策落實及專項資金進行監督。

分析這個時期的管理結構，中關村的各個部門還是以市區兩級政府作為主要的行政主體，與試驗區較明顯不同的是在分工上更為細緻化，而且在園區的發展上也開始採納企業主的意見，更加重視產業化的發展，但是這個時期的中央並無太大的著力或者說沒有太大的政策改變，因此在開發上還是以各區縣為主獨立的

主體進行招商以及科技園區的建設，而中關村管委會的工作如果從文字上看來，其實就是在規劃、政策制定以及部分小額專項資金等面向，對於各園區的開發建設以及規劃所發揮的建議性質其實是大於實質上的決定性質的。

三、中關村國家自主創新示範區時期

這個時期的中關村基本上原有體制不變，自主創新示範區的發展還是依據示範區發展規畫綱要的要求去進行，土地的利用還是以管委會以及市、區政府共同進行審查，但是較為特別的是成立中關村發展集團，其主要目標透過“公司層面”⁵⁶，亦即以股權的方式來加速並促進中關村內部的高科技產業發展，並無管理體制上之變動或行政區劃之改變，其扮演的角色等於是市政府對於中關村的發展實質介入的一個單位，如下面的訪談指出：

“中關村發展集團是北京市層面的，各個區縣還有自己的建設公司，有時候建設的時候不一定科技園區來建設。…他主要是因為當時北京在設立科技園區的時候呢，各區各縣所設計出來的整體風格不太一樣，所以現在北京市政府想把他統一起來，怎麼開發，怎麼有一個相對集中的單位來負責開發管理，所以就成立一個中關村發展集團，就是去年三月份左右，等於說北科建、實創、原來一些區政府部門的一些負責開發的集團公司都歸到中關村發展集團底下。⁵⁷”（訪談記錄）

中關村發展集團介紹⁵⁸

中關村發展集團是北京市委市政府落實國務院關於“建設中關村國家自主創新示範區”的批復精神，加大統籌協調力度，加快園區建設和產業促進步伐，

⁵⁶ <http://capital.cyzone.cn/article/131335/>

⁵⁷ 所謂的“風格”不太一樣，聽起來比較像是“目標”不太一致，所謂目標一致可能是指共同建設中關村，但是經過報導或者其他資訊的理解後，中關村各園的重複開發情況是存在的。

⁵⁸ <http://www.zgc.gov.cn/zgcgroup/jianjie.html>

高標準建設中關村國家自主創新示範區，實現“人文北京，科技北京，綠色北京”的戰略任務、支撐創新型國家建設的一個重要載體。

中關村發展集團基本上是在重組中關村示範區“一區十園”現有開發建設單位的基礎上成立的，透過將眾多的園區建設公司納入集團之下，對中關村的開發進行一個較具有一致性以及總體性的規劃，公司的註冊資本為人民幣 100 億元。

中關村發展集團以加快中關村國家自主創新示範區建設為主要任務，藉由運用市、區兩級資源來優化北京與中關村的產業佈局，提高資源效率並且促進重大科技成果轉化，培育新興產業內生增長能力，帶動產業結構調整和產業升級。因此發展集團所被賦予的不只是建設中關村的任務，很大的一部分責任也是在家塊北京產業轉型的過程。以下是中關村發展集團的主要功能和工作：

一、是負責引進重大項目和統籌產業佈局，通過完善和優化產業規劃，提升對接和服務的層次，促進產業發展環境的進一步優化。

二、是統籌融資，通過引進戰略投資、發行中期票據及企業債、信託計畫、上市等方式增強集團融資功能，用於支援企業做大做強。

三、是受市政府委託，進行重大產業化專案股權投資⁵⁹；受託管理政府重大專案股權投資資金，通過股權投資和股權激勵相結合，支援重大產業化專案和高成長創新型企業。

除了以股權形式帶動產業發展之外，根據報導，北京 80%的產業用地都將納入中關村發展集團以中關村的標準來進行建設與規劃⁶⁰，以促使中關村取得充足的發展空間並創造快速的產業劃與發展，其中也包含兩帶產業群聚的建立與發展。

表 6. 被納入中關村發展集團下的土地開發或者建設公司 整理自中關村發展集團網頁⁶¹

⁵⁹ 2010 年 5 月 13 日，剛建立一個多月的中關村發展集團，以股權投資的方式向八個自主創新、具有國際領先水準的重大科技成果轉化和產業化專案注資。透過政府股權投資方式支援重大專案，以政府資金的投入作為引導之新模式來帶動社會投資。

<http://tech.sina.com.cn/it/2010-05-20/00144208064.shtml>

⁶⁰ <http://big5.cri.cn/gate/big5/city.cri.cn/25364/2010/01/27/4085s2488222.htm>

⁶¹ <http://www.zcggroup.com.cn/>

北京實創高科技發展總公司	北京中關村生命科學園發展有限責任公司	北京市海開房地產集團有限公司
北京中關村軟建園發展有限責任公司	北京中關村電子城建設有限公司	北京光股科技園開發建設有限公司
北京興昌高科技發展有限公司	北京金橋科技產業基地開發有限公司	北京京石科園置業發展有限公司
北京丰台科技園建設發展有限公司	北京東方雍和文化創意投資有限公司	北京中關村科技創業金融服務集團有限公司

中關村在國家自主創新示範區時期的發展上進入了所謂先行先試的階段，藉由政府投資與土地管理與運用上的創新(雖然在行政體制上並無太大的變動)，希望能透過設立中關村發展集團加快實現“建設中關村國家自主創新示範區行動計畫”(2010-2012)。同時也解決一些過去長久以來存在的弊端，例如許多建設公司都成為了集團裡的子公司，可以統籌相關的土地開發，也希望透過中關村的統一產業佈局，解決產業結構重疊、分工極不明確、重覆甚至惡性競爭招商的困境。⁶²而這也說明了，中央給予了不同於全國其他國家級科技園區的創新示範區的名稱，即是對中關村更加地重視，而這樣的重視也給予了中關村管委會更大的激勵：

“中關村的發展已經反正是放在國家發展戰略的位置上來設計了，作為以前以中關村地區為核心發展起來的時候，他更多的可能是轄區的自發的、出於各方面的需求所發展的高科技企業，發展到一定階段之後會受到一些制約，有些東西是區縣政府沒辦法解決的，只有北京市政府來出面，透過更高的層次來協調解決一些問題，有的時候很多體制上需要突破的話，絕對不是區縣政府能解決的，成立了國家自主示範區之後，因為它也是第一個從中央到北京市政府然後到各個區縣都

⁶² <http://a25618398.site.hichina.com/d270081159.htm>

十分重視的…確實不一樣了，從領導重視程度、各委辦局都有體會…。”（訪談紀錄）

從中關村的管理體制演變角度來檢視，吾人認為其是屬於一個規劃與發展權力逐漸收縮的過程，但是主要是發生在中關村成為自主創新示範區之後，此前的發展主要還是以市政府以及各區政府的自由意志較多，缺乏有效的統籌與協調。中關村管委會與各區政府的運作模式其實是呈現出一種“業務與行政雙軌制”的情況，亦即中關村管委會會對各分園進行業務上的指導，例如科技產業的規劃、訊息的匯總、對於科學園區發展的“建議”但是實際的建設與開發等行政層面上的具體措施仍然是屬於各區政府以及園區內建設公司的權限。然而中關村管委會作為一個協調與規劃的單位，由於不像中關村發展集團這般坐擁龐大的資金以及眾多的建設子公司，實質上的影響力並不大，也間接導致了中關村在自主創新示範區之前的管理體制著重在激勵政策的擬定以及各種面對企業的服務窗口，而非一個由上而下的指揮角色，進而對中關村的空間生產提供了一個較為自由開放的環境。如同訪談記錄所呈現：

“作為中關村管委會，最重要的是認定企業是不是屬於高科技企業，至於海淀區、丰台區要以多大面積來建科學園區是當地政府自己去決定，我們管委會只是從科技企業認定這個角度來為企業服務，認定他是科技企業之後可以享受一些政策。”（訪談記錄）

同時，對於各園區的發展模式、規劃，甚至是土地開發，直主要的職權還是在市轄區的管委會，因此中關村一直到中關村發展集團成立之前，許多的建設公司還是各區政府自行籌措、成立的。因此，若從管理體制的角度去看，若說中關村的空間樣貌是一種因制度設計而產生的結果，吾人認為是可以成立的。

第二節 土地開發對地方政府為什麼這麼重要？

中國的土地出讓收入到底有多少？若以全國的數字來計算，2001-2003 年土地出讓金收入合計 910 億元，約占當時的全國地方財政收入 35%。2004 年達到 5894 億元，也占同期地方財政總收入的 47%，2005 年這個數字受到「收緊地根政策」影響，略降為 5505 億元，但是在 2006-2008 年這個數字隨即恢復到 7676.89 億元、12000 億元以及房地產市場低迷的 2008 年之 9600 億元。2009 年則是 15910.2 億元，到了 2010 年，中國全國土地出讓總價款為 29110 億元，占全國財政收入的 35%，地方財政收入的 71.7%，這樣的數字讓人不難了解土地財政對地方政府在分稅制實施後捉襟見肘的財政體系下保有地方持續發展以及各項社會支出中所扮演的重要角色（孫雪梅，2011：13）。例如筆者在海淀區所進行之訪談紀錄所述：

“按照稅法，企業交的營業稅有一半是給北京市政府，一半是給當地，所得稅 20% 留給當地政府，還有增值稅，12.5% 留給當地，還有其他地方稅(印花、教育…)。其他的部分都上繳給中央或市政府，個人所得稅地方政府一點都沒有。海淀的個人所得稅交的量很大，但都交給市跟國家了。”（訪談紀錄）

穩定的稅種都被市政府與中央拿走，地方政府有的只有預算外收入以及部分稅種的一定留成。

除了稅收與土地出讓之外，辦公大樓的租金收入也是一筆讓無論公私土地開發商都趨之若鶩的誘因，以北京的海淀區的內的甲級辦公大樓價碼為例，從每天每平方米 2 塊錢人民幣到 10 塊錢人民幣都有，2010 年 4 月的甲級辦公樓平均租金約為 4.36(元/天/m²)，而這些辦公大樓的建築面積都是以數萬平方米為計的，即使建築面積無法全部轉換成辦公面積，若以海淀區各級辦公樓的總建築與辦公面積之比例推算，海淀區內甲級辦公樓的辦公面積應有約 593 萬平方米，以這樣的面積乘上平均租價，其代表的是每天 2585 萬人民幣的租金收入，而每年則可創造九百億的收入，而這僅是甲級辦公樓的部分，辦公樓的租價與辦公面積以及

在中關村的發展下所帶來的低空置率⁶³無疑讓這些辦公大樓成了公私開發商的金雞母⁶⁴。

土地出讓金與租金還只是土地財政的初步收入，如果再深入追蹤地方政府如此開發、招商落戶後所帶來的企業所得稅、增值稅、本來的科技／製造業外之商、住用地土地出讓金收入等溢出效果，土地財政代表的不僅僅只是土地的一次性收入，而是更有確保將來穩定稅收的一種投資手法。

綜觀上述的各種龐大收入，我們隱約可以得到一個假設來支持中關村的空間發展會在經濟稅收這個層面上也呈現出一種支持在北京市的各個行政區內多點發展的結果。市政府對於城區的升級郊區城市化的開發所需的資金可以透過中關村這個重大的政策與土地財政的結合來籌措，以及龐大的稅收誘因導致市底下的每個區縣都想要分一杯羹以減輕財政上的壓力，更有甚者，在中關村的工業用地使用上，透過變更用途來將追求利益極大化的現象也所在多有。⁶⁵

中國在 1994 年的分稅制之後，地方與中央的財政預算收入按照稅種進行區分，改變了過去地方財政稅收比例遠大於中央的情況，但是與中央的比例仍保持大約 45:55 左右的比例⁶⁶，然而在財政預算支出上，地方與中央的比例則是 70:30 左右⁶⁷，由此可見，地方政府在分稅制實施之後，上繳中央的比例變多了，但是相對要負責支出的項目比例卻也變多了，在這樣的情況之下，作為經濟發展第一線的地方政府遂不得不另謀收入以求經濟的持續成長或者完成上級所指示的目標。

⁶³ 截至 2010 年 4 月底，海淀區已建成的辦公大樓辦公面積共約 779.9007 萬平方米(總建築面積為 1270.8549 萬平方米，其中甲級占了 966.8590 萬平方米)，空置面積僅 29.4314 萬平方米，空置率為 3.77%。整理自《中關村國家自主創新示範區商務指南 2010》

⁶⁴ 若以丰台園的道丰科技商務園來看(已改名總部基地)，其標榜是中關村最大的中外合資單體項目，雖然已經處於四環外，平均租金仍達到 3 元/天/m²，且皆以 1000 至 5000 平方米為單位來進行銷售或出租，不難理解總部基地作為一個發展模式有多大的吸引力。
<http://biz.house.sina.com.cn/bj/x1440/xinxi.html>

⁶⁵ 在土地變更用途方面，譚峻與韋晶磊認為，這是因為經濟、制度以及法律三種驅動力所造成的結果。

⁶⁶ 然而這樣的轉變不可謂不大，從本來的地方佔了財政稅收的將近 80%降至不足 50%(不含政府間轉移支付)，若要維持支出不變，對地方政府來說是很大的壓力。(陳志勇，陳莉莉，2011)

⁶⁷ 劉劍雄《財政分權、政府競爭與政府治理》第五章

欲增加收入可以由幾個方面著手，第一是與中央或上級政府進行溝通，透過溝通協商來達成上繳與留成比例的共識；第二是爭取中央的項目來地方落戶，最後則是透過預算外收入⁶⁸（非稅收入）的部分來增加財源⁶⁹。然而由於在稅種的部分立法權集中在中央手中，導致在稅種畫分上，地方稅呈現出缺乏主力稅種，地方稅收入規模偏小，穩定性也不佳的現象（蔣震，邢軍，2011：22）。中關村作為中國高科技產業發展最為重大的標的，由於其發展上所需要的智力集中與資訊等優勢，本來就是因為其位於北京以及其歷史建成空間所帶來，因此北京在這方面並不需要去爭取項目的落戶，藉由發展中關村的政策以及建設中關村的概念所帶來的利益，北京自然具有許多進行城市建設與發展科技園區的方便以及財政上的支持。但是若回歸到地方政府的本質上討論，作為地方政府，發展經濟不論是作為開發地方將來持續發展的財源或者地方領導的未來仕途而言都屬於理性的決策，特別是北京作為首都在建設成功與否具有全國性的指標意涵。除此之外，建設中關村的概念帶來的不只是讓北京的經濟結構得以轉型以面臨全球行整合的挑戰，企業進入後的各項稅收以及更為直接的在開發土地時，或者出讓土地時的土地租賃與土地使用權之出售所帶來的收益，都是從北京市到各區縣所垂涎的成果。尤其是土地出讓類的收益是屬於地方政府的預算外收入，因此邊際留成率極高⁷⁰，導致地方政府有較大的誘因開發這塊收入來源。綜觀此部分的中關村開發，其主要的經濟概念會是資本循環的出現，而這樣的循環反映在土地開發模式以及稅收的留成上。

然而中關村絕非只是一個透過土地開發來賺錢的工具，下面的篇幅將以中關村的四個園區發展作為案例，說明在不同園區的開發過程中，中關村實質上發揮的同時也是一個品牌的效應，各園區的發展其實各自擁有很大的自主性，而不是一個自行政涉入初期即有計劃執行的結果。換句話說，北京的中關村“是”也

⁶⁸ 預算外收入主要包含行政事業收費、政府性基金與土地出讓金。

⁶⁹ 欲知其他地方政府與中央政府進行收入競爭的方法和途徑請見《財政分權、政府競爭與政府治理》頁 114，有更為詳盡的解說。

⁷⁰ 同上，頁 118。

“不是”一個經由統一規劃後的結果，統一的是品牌的打造與使用，但是個別園區的發展則是基於不同考量、帶著實驗性質，半放任式的粗放型科技園區。



第三節 中關村的開發—地方成長聯盟的工具—不同園區的發展案例

在這個章節中，筆者將透過介紹四個中關村分園的發展過程來說明中關村作為經濟發展中“土地開發”與“品牌”兩大功能的情形，其中海淀與丰台是屬於前者，而電子城與亦莊的案例則是屬於以中關村來進行改造以及招商的品牌效應。

一、海淀園的發展沿革：

海淀園是中關村實質上的核心區，也是所謂的“電子一條街”開始聚集、出現的地方，這個區域代表的是中關村最早受到重視的歷史，因此也是整個中關村最具有代表性的園區。海淀園經歷了北京市新技術產業開發試驗區(1988年，此時的試驗區辦公室是海淀區人民政府的派出機構)、海淀試驗區(1997年，此時在海淀園上面多了一個大的管委會，但海淀試驗區管委會仍然是海淀區人民政府的派出機構)、中關村科技園區海淀園(1999年，這個階段由於發展上出現了某些問題，曾經一度將海淀園的管委會併入大管委會，但是後來又將海淀園管委會重新分出，回到過去的大管委會與海淀園分開管理的情況)等階段，在這樣的過程中，海淀區政府始終扮演了一個主導開發的角色，更重要的是，開發的重點可以說是完全在經濟上的，事實上對區政府來說，發展高新技術園區、產業，也許有著國家層次上的意義，但是更實際的卻是利用寬鬆的優惠政策來發展自身的經濟：

“當時他們起來之後那都是自發的行為(指企業)，但是就有了一個管理的問題，(政府)是去管理呢？還是去引導它發展壯大？政府的態度決定企業發展的程度，但是政府因為改革開放的初期，沒有經驗，也是試探著往前推，當時也是叫海淀區新技術產業試驗區，宗旨就是給與它比較寬鬆的政策，想幹甚麼就給它實現，讓它慢慢發展起來。當年的試驗區，職能很單一，就是組織發展經濟，為企業提供服務，就這樣，沒有更多的其他的行政職能。”(訪談紀錄)

而這樣的發展也可以從下面的兩段關於海淀區項目的成立與發展看出端倪。上地信息產業基地與實創高科都是海淀園的發展中由區政府所主導的開發案或成立的公司，在凌志軍的書中，對於上地的開發有著以下這樣的描述：

“把「土地有償出讓」當作一個招牌向媒體兜售，最好地說明了，上地的早期開發在本質上是一場由政府主導的「圈地運動」。它所包含的特徵—丈量土地、修路、輸電、供水、移民、摧毀原有的一切、輸入資本和技術、營造新產業，所有這一切，構成了中國經濟建設的基本內容，一直持續到今天。”（節自中關村 中國的科技夢 頁 168）

根據中關村園區誌，上地信息產業基地(以下簡稱上地)的開發主要是由實創高科技開發總公司來進行，1990 年海淀區提出建設上地的提議，1991 年北京市城市規劃管理局核發了上地的建設用地許可，第一期的工程總投資為 2.21 億元人民幣，須由海淀區自籌資金。1992 年 3 月，當時仍是試驗區辦公室的科技園區管理機構，投資了 7000 萬，創辦了這間由園區管理機構出資投資設立的國有獨資公司，並且由北京市土地管理局與實創高科技發展總公司簽訂土地使用權有償出讓的合約⁷¹，開啟了中關村土地一級開發的濫觴。而對於這樣的做法，凌志軍也有著這樣的看法：

“政府匆匆忙忙把這個公司(北京實創高科技發展總公司)創辦起來，名義上是「發展高科技」，其真實意圖則是為了把上地以最快的速度賣出去，至少在最初是這樣。....原來所謂的「開發」，其實就是一個把玩土地的戲台子。這在當時有個好聽的名詞叫「滾動發展」，也有個不好聽的說法叫「空手套白狼」。”（節自中關村 中國的科技夢 頁 169、170）

自上地的開發之後，海淀區陸續開發了中關村西區、中關村軟件園、中關村

⁷¹ 整理自中關村園區誌頁 362-365。

科學城、永豐產業基地等建設項目，而也成立了北京科技園區建設股份有限公司等開發建設公司來為園區發展服務。這樣的作法其主要目的也許是為了迎合愈來愈多的企業進駐，但是同時也存在著一點為了開發而建設的性質，進而出現了一種為求將土地或者已經建設好的產業基地快速地賣出，海淀園或者說整個中關村，在發展前中期對於進入產業基地的企業其實並沒有太大的要求，因此也出現了許多非高新技術企業卻得以在特定的區域範圍內享受優惠政策的情況：

“海淀區那時候就開始規劃出一個永豐產業基地，在北部，在北京路的邊上，那就是政府主導的，也是為了推動經濟發展，當時招商也是很困難的，沒有人去，太遠了。當時不像這個格局，當時甚麼企業都歡迎，有點飢不擇食，如果在這種情況下，設很高的門檻也不現實，所以當時進去早的就占便宜的。”（訪談紀錄）

從海淀的案例來看，快速地進行土地開發其實才是區政府發展的誘因，這樣的作法也許是因為地方政府需要大量的資金來進行後續開發，也可能是因為分稅制之下區政府對於財政的迫切需求（因為市政府並沒有給予開發資金的幫助），可以確定的是，從前文關於海淀區的租金可以看出，中關村作為一個土地開發的工具，是非常成功的，而且土地財政第二階段所帶來的稅收果實也讓海淀區在北京市中成為數一數二富有的區縣。

二、丰台科技園發展沿革：

丰台科技園是中國第一個提出發展總部經濟的科技園區，其產業發展的過程主要可以分為三個階段：第一階段是以發展高新技術產業為主，尤其著重在製造業；第二階段則是以總部經濟理論發展高新技術產業；第三階段則主要著重在促進總部經濟與高新技術產業的深度融合。

第一階段(1992-2002)：發展高新技術產業(製造業為主)

在這個時期，丰台園的定位是科技工業園區，透過引進項目以及生產業來發展，但是在九〇年代末期遇到了發展上的瓶頸，其中包含了由於土地成本的上升所帶來的製造業遷移、引進的製造業項目在產業集聚效益上效果不佳，產業結構調整過程中土地和空間的再利用難度過高以及隨著北京城市化推進，廠區產業規劃與北京市所要求的產業結構多元化等目標無法協調的問題。此時期的開發主要是由北京市政府計畫委員會所批准成立的北京富丰高科技發展總公司來負責丰台園產業基地的第一期 1.24 平方公里的土地。⁷²

第二階段(2002-2006)：以總部經濟理論發展高新技術產業

自 1999 年底至 2002 年底，丰台科技園對於第一階段的三個問題進行研究後提出了發展總部經濟的想法⁷³，園區在產業規劃、空間規劃以及政策服務上逐步建構出一套發展總部經濟的模式。⁷⁴將科技企業的研發、管理以及營銷做為首選，同時逐漸放棄製造的部分，全力打造總部基地並建構總部政策服務平台。而在這個階段，最大的開發案無疑是丰台園管委會所擁有的北京丰台科技園建設發展有限公司與另外兩家民營公司英國道丰國際集團有限公司以及北京道丰國際數碼源開發建設有限公司分兩次簽訂的《中關村科技園區丰台園產業基地二期地塊項

⁷² 整理自中關村園區誌。

⁷³ 在中國總部經濟發展報告(2009-2010)書中，作者孔令斌(中關村科技園區丰台園管委會主任)將這個“總部經濟的設想”稱為是「為園區，也為全國各地的高新區解決高新技術產業發展中的難題，提供了一個全新的途徑。」並且在空間結構上有顯著提升，空間資源節約利用，企業的容納能力也大為增強。

⁷⁴ 2003 年 4 月 16 日，中共丰台區委常委會將產業基地二期規劃定位的“商務花園”，定名為所謂的“總部基地”，而產業功能定位也由第一期的科技工業轉變為總部經濟，主要是吸引商務成本要求較低，急於進入北京的外地企業總部及僅對生態辦公要求高的企業總部入住。

目合作書》⁷⁵。這份合作書內所簽訂的土地面積與轉讓金額超過第一期的總和，而這個開發案中由道丰國際集團有限公司與道丰數碼原公司成立的合資公司也經過建設中關村科技園區領導小組的同意，得以冠上中關村丰台園的名字成為—北京中關村丰台園到丰科技商務園建設發展有限公司，實施“統一開發、統一建設合作開發模式”。

第三階段(2007-)：促進總部經濟與高新技術產業深度融合

此階段的丰台園面臨到兩個主要的挑戰，一是對企業水平功能的選擇加強，垂直產業選擇減弱，導致園區產業有所弱化，不利於產生產業和企業集聚的效果。二則是總部經濟對地區較強的商務服務、文化品牌的需求，迫切要求丰台科技園快速增強配套能力。面對新的挑戰，丰台園則提出不同的做法來應對，分別是將企業的科技研發中心當做總部經濟的首位、將總部經濟對於資源的聚集能力做為改善高新技術展業發展環境的重要手段以及透過總部經濟模式推動區域高新技術產業的分工。

綜觀丰台園的發展，可以看得出不同階段政府在園區中施為的差異。從最初為了因應北京新技術產業開發試驗區的空間不足，決定將丰台區與昌平縣這兩個地方政府想要建設新技術產業開發園區的構想納入北京新技術展業開發試驗區的範圍內，以解決海淀建成區內空間不足的問題，到第二期時，本來為了讓產業發展空間壓力舒緩，而被納入中關村旗下的丰台園，卻在市長劉淇的發展方向談話聲⁷⁶中，搖身一變成為了一個以建設辦公大樓引進大企業為主的“科技園區”。這樣的看法並非空穴來風，檢視丰台園從1995年至2005年的新建房屋項目，可以看出，1995-2001年間做為生產、研發、實驗等項目的新建房屋面積總共是166172平方米，而自2002年後總部經濟確立後，總部樓（企業辦公用房）與大

⁷⁵ 一次在2002年5月25日，另外則是在2004年7月10日。

⁷⁶ 北京市長劉淇在1999年對丰台園區的發展方向提出：“丰台科技園區要引進大企業，搞出自己的特色。今後的土地開發建設，可以試行區政府土地一級開發，堅持公開招標，誰開發，誰負責的原則，避免開發後發生遺留問題。”

型超市等建築的新建房屋面積則是 722868 平方米⁷⁷，足足是過去廠房面積的 4.35 倍，這種在非城市建成區內興建新的辦公樓的模式也造就了現今丰台科技園區的進步樣貌。丰台園的案例說明了，做為一個分園，其發展可以隨著區政府的意志而改變，而非市級政府對整體產業規劃的需求去進行調整，而中關村在這理面所扮演的，幾乎是一個讓科技園區獲利取得保證的角色。著名的案例是丰台園打著國家政策旗幟以便宜的價格徵收土地、起始規劃為工業用地，卻又以規劃調整為由停止土地開發，並且變更改地性質為商業用地後高價賣給其他土地開發公司獲取暴利。⁷⁸



⁷⁷ 中關村園區誌，頁 412。

⁷⁸ <http://news.chineseoffice.com.cn/html/2010-09/3931.html>

三、電子城的發展沿革：

酒仙橋地區本來是中國最重要的無線電工業基地，在五〇年代建立起來以後就以軍事生產為主旨。1992年由原酒仙橋國家電子工業基地的多位廠長共同向北京市委市政府遞交《關於建立酒仙橋保稅、經濟開放區的建議報告》透露出一個因時代推演而逐漸沒露的工業基地的焦慮，酒仙橋始建於1952年，是中共建政後的第一個電子工業基地⁷⁹，然而到了80年代中期，基地內隸屬於中國電子部的十家大型企業利潤開始下滑，到了1991年整個地區企業群處於虧損狀態。

到了1994年，北京市政府批准了《北京電子城方案》並且批准成立北京電子城有限責任公司執行方案中規定的工作，主要負責經濟技術開發以及房地產開發。並且決定將電子城規劃區內土地收入中的出讓金和大市政費全額返還北京電子城有限責任公司做為“國家扶植基金”用於電子城基礎設施建設與滾動開發。

1997年一月，時任中共中央總書記的江澤民在視察北京電子城後做出了“加速酒仙橋工業基地改造，加速國有企業經濟結構戰略性調整”的指示，同年6月，北京市長與電子工業部部長將一份名為《關於建設國家對改造、振興北京電子城工業基地給與扶植政策的請示》的文件以及同時也附上一份《北京電子城發展實施方案》透過國務院辦公廳轉發給七個中央部委。此後，電子城從老工業基礎改造實驗區搖身一變成為市級高新技術產業開發區。⁸⁰

1999年一月國家科技部下發《關於同意北京市新技術產業開發試驗區調整區域範圍》的公文，同意將電子城全區劃入中關村科技園區的前身北京市高新技術產業開發試驗區，並決定成立電子城科技園管理委員會，與北京電子城有限責任公司合署辦公。

從電子城的發展歷程，我們可以觀察到中關村的發展從仍是北京市高新技術產業開發試驗區時就不是一個由上而下，從頭開始就統一規劃的建設項目，類似

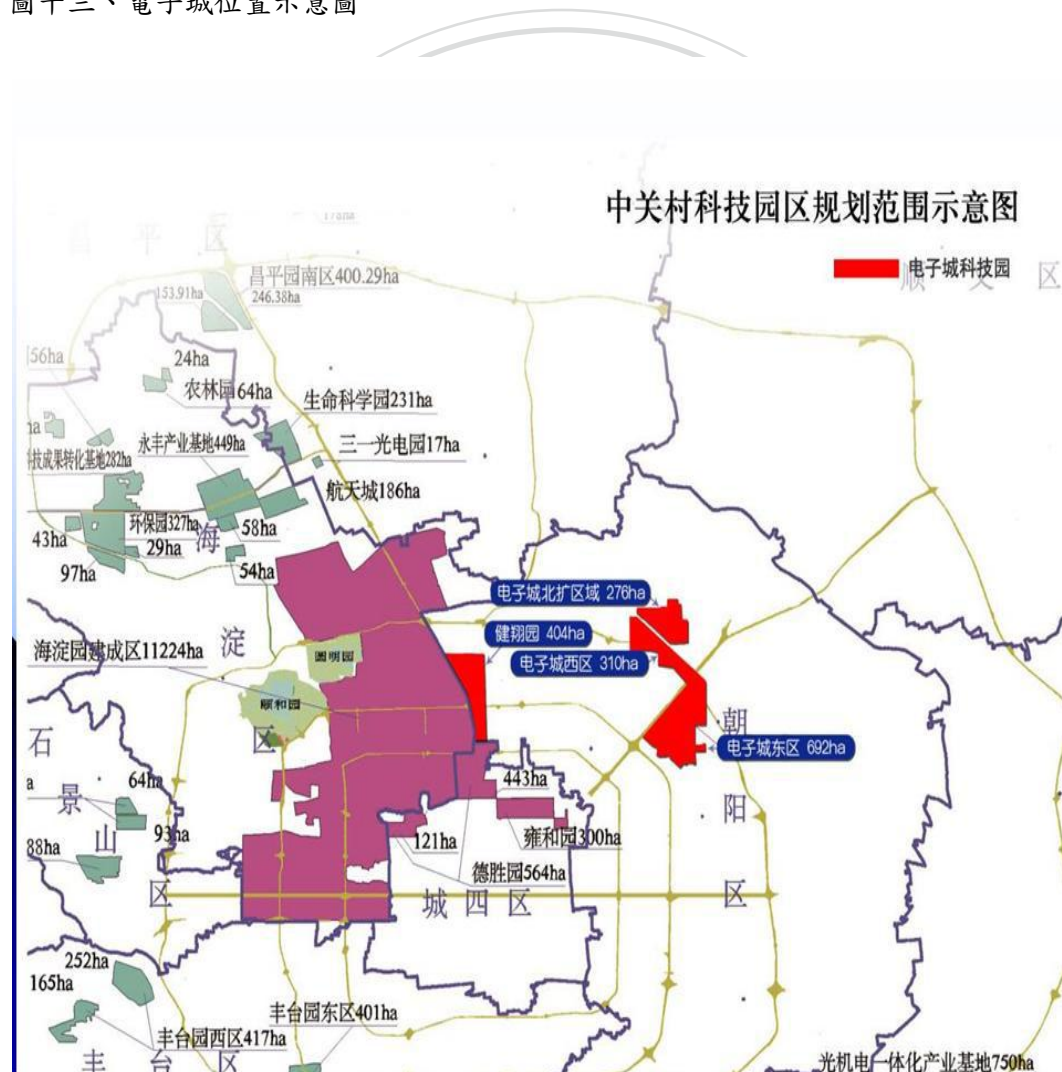
⁷⁹ <http://baike.baidu.com/view/996253.htm>

⁸⁰ 北京市人民政府辦公廳關於同意北京電子城發展實施方案的通知
http://www.34law.com/lawfg/law/1797/3021/print_1717383438.shtml

酒仙橋這樣的老工業基地改造也會透過中關村的政策來尋求一個更有力的改革與發展，這就是中關村做為一個強大品牌的多元化功能之一。重要的是這樣的結合並非是一種由中關村向外探尋的結果，而是來自於工業基地本身意願的：

“因為那個地方(酒仙橋)本來就是一個老的工業基地，慢慢地它的產業有一點衰弱了，它就慢慢的往手機這樣的電子產品轉移，在這個過程當中就涉及到一個老工業基地改造，在改造過程中，它覺得自己更適合做一個科技園，他就向朝陽區政府申請和管委會這邊一起成立一個科學園區。”（訪談紀錄）

圖十三、電子城位置示意圖⁸¹



⁸¹ <http://www.zgc-dzc.gov.cn/xcms/a/yqjs/yqgk/dlwz/news1227680694327.html>

四、亦莊園(亦莊經濟開發區)

亦莊園是體現中關村的招牌多樣化功能的另外一個例子，亦莊園在中關村第一次拓展成一區三園時並不屬於北京市新技術產業開發試驗區的範圍，亦莊的加入必須要追溯到 1999 年開發試驗區改名為中關村科技園區前夕。1998 年 6 月 15 日，北京市新技術產業開發試驗區管委會向北京市政府提交了《關於調整北京試驗區園區布局請示》，希望讓位於大興縣境內的亦莊北京經濟開發區劃出部分面積，享受國家級高新技術產業開發區的政策。這樣的原因起因於當時北京經濟開發區已經成立多年，但是吸引到的 90% 以上都是外資，對於激發內資的高科技企業並沒有太大的成就，因此需要有更多的政策支援來達成這個目的，這樣的說法也在訪談中獲得證實：

“當初納入中關村的想法很簡單，一開始我們有開發區的政策，對生產型企業有政策，納入中關村的體系之後就有雙重政策，這樣就有高新技術企業的政策，給了企業選擇的政策，你落到我這就可以兩者之間選一個。這應該是 2000 年納入園區時的想... 一開始是我們向他靠攏，我們的體系不一樣，我們開發區是屬於國家商務部底下，中關村是科技部，一開始我們是要跟人家沾光，納入他們的範圍享受政策...”（訪談紀錄）

而隨著亦莊園區的開發不斷發展，在 2010 年時為了要落實北京市南部現代製造業的規劃，遂與大興區政府進行政資源整合，將整個開發區的發展做了一個更進一步的推進。簡單來說，由於北京經濟技術開發區是屬於國家級的開發區，等於是市的派出機構，因此在部分審批的權限上其實是與市同級，地位上也就比開發區所處的大興區政府還要高，因此，透過所謂的行政資源整合，其實就是利用大興區政府的地以及其他社會行政上的權限，來幫助開發區的擴展，而這樣的擴展獲得了初步的成功後，在 2012 年也有計畫再行擴充⁸²。

“從我們跟市政府的關係來講，我們開發區是市委市政府的派出機構，比如說開發區我

⁸² <http://sy.fcjir.com/admin/unnews/onews.aspx?cid=20120507093402>

這 39.8 平方公里的管理權限是交給開發區管委會的，我們行使的是相當於區縣一級政府的職能，因為我是北京市唯一的一個國家級開發區，給我的權限是比較大，規劃、土地、投資審批阿，我們是跟市政府職能部門一個權限，比如說大興區外商投資比如他能批到一千萬，三千萬的要到市政府，我們開發區的投資管理部門市可以批到三千萬的，換句話說，如果開發區的職能部門批不了的項目，那就是國家去批，市政府也沒有權項，因為我是他的派出機構，是一體的。”（訪談紀錄）

由亦莊園的發展可以看出，雖然中關村在亦莊園的行政管理上較為鬆散，其實並沒有直接的隸屬關係，大部分的事宜還是透過同樣身為國家級開發區的經濟技術開發區去處理⁸³，但是亦莊利用中關村的招牌，對於企業提供更多的政策優惠，在招募企業上獲得更好的成效，同時也讓中關村科技園區多了一個規劃產業分工上的選項。

小結

透過對於管理體制以及各園區的開發過程分析可以看出，城市的發展與各園區的發展被中關村成功地連結了起來。值得注意的是，這些園區都是自發性地、下而上地去向中關村管委會申請成為中關村的分園，其所體現出的是一種為了發展自身而做出的理性考量。如同 Chien 在論述昆山的發展歷程時，地方政府在自身的權限中決定以工業園區做為發展的途徑，取得一定程度的成功後才獲得中央政府的認證背書，而這樣的機制背後是被經濟與政治所驅動(Chien, 2011)。中關村的分園，甚至是中關村本身，其所體現出的也正是這樣的歷史，由地方政府的分權化給予了各行為者發展的空間進而創造出一個屬於自己的資本積累模式，再藉由與中央政策的結合，進一步發展與強化自身的價值與空間生產，成為一個強有力的品牌。這樣的一種途徑，在筆者與中國的某位政府官員的訪談中也可略

⁸³ 事實上，不只是審批等權限都是由亦莊經濟技術開發區來直行，若點選中關村國家自處創新示範區的網頁中亦莊園的連結，也會直接連到亦莊經濟技術開發區，並沒有一個專屬於中關村亦莊園的網站或者說窗口，而是由同樣身為國家級開發區的亦莊來統一掌管的，更顯現出中關村對亦莊園來說“廣告吸引”性質大於規劃功能的事實。

窺一二：

“中國的開發區這麼多是因為開發區是一個相對容易治理、管控又比較可以創造突破的模式，中國對新興市場的管制能力是有限的，因此最好的方法是將其規範在一個有形的區域內，透過局部的開發來帶動發展，政府在初期投入財力之後，由地產到工業進而帶動周邊的發展，利益的來源並不只是稅收，而是後期對發展的帶動效果以及最後的以「概念」做為利益創造的根源。”⁸⁴

因此，不論是何種目的，中關村的概念與品牌是多功能性的，也是一個以“科技園區”做為概括的成長論述，再透過不同的發展模式來達到各級政府所希望達成的目標。



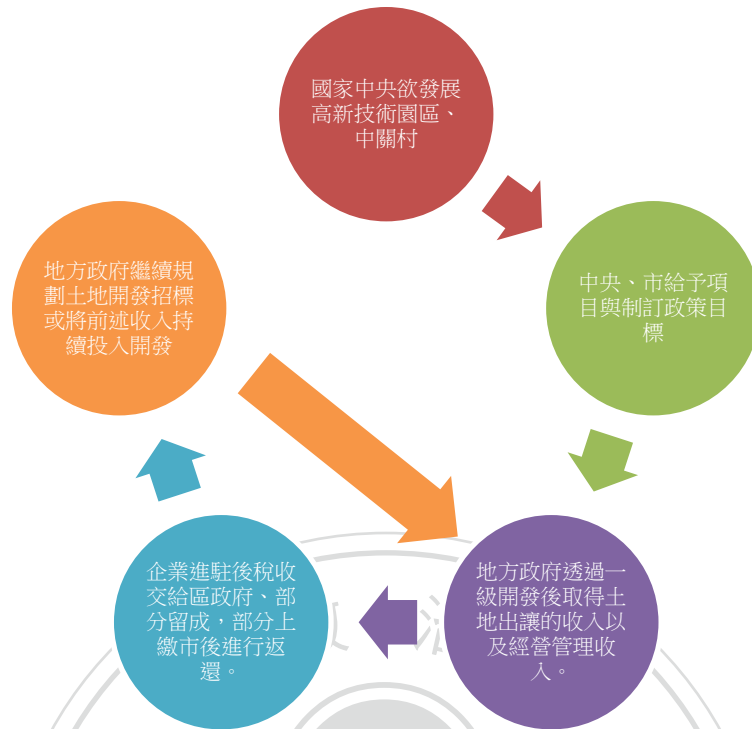
⁸⁴ 由於此為非正式訪談，因此沒有列在訪談名單中，訪談的日期地點為 2011 年 1 月 24 日於北京。

第六章 結論

從中關村做為高科技園區或者是高科技產業本身的角度來探討的話，中關村的發展不僅是一個還在進行的過程，更是一個從未明確化、一個政府在掌控與不掌控之間猶豫並且在時間的推演中尋求並創造不同發展模式的過程。

本文從中國的科技政策開始，說明在國家戰略目標的促使下，中關村等於是取得了根本上的重要地位，而北京做為首都不再發展重工業、而且得天獨厚的資訊集聚特質也讓高科技產業以及生產者服務業被視為首都經濟最重要的兩個主導產業，再次讓中關村的建設成了一個北京市政府無庸置疑的選擇，沒有甚麼比一個全國最重要的高科技集散地更適合拿來當作經濟的根基以及生產者服務業的溫床了。這兩項背景因素作為中關村的發展背景與基底給了中關村超越其它科技園區的歷史使命與成長契機。因此，這是驅動中關村發展的第一個火車頭，也就是中國與北京對於科技園區的需求。此外，在中層面向上，中國在地方治理面的變革，財稅制度同時也推動了市與市轄區政府更加賣力地完成中關村這個國家使命，再更加細緻地說，回顧了中國的土地政策與其龐大的收入現況之後，不難發現土地的開發被當作一個快速得到經濟成果的做法是在整個中國普遍存在的現象，更遑論是擁有中關村這個金字招牌的北京。做為一個成長的目標，中關村的成長代表的也許是科技的成長與經濟的發展，然而做為一個成長的工具，中關村的概念讓政府、企業、大學等立基於此的機構都取得了它們要的成果，也更加彰顯中關村發展的多采面向。

基本上，中關村的開發流程示意圖 可以下圖十四加以表示(筆者自繪)：



由上圖可知，中關村的發展在地方政府上的過程可分為四個主要部分：

1. 中央將政策與戰略目標設定好交給北京市政府後，市政府出台相關政策給予地方發展之依據，市政府本身也進行規劃與部分建設。
2. 地方政府（各市轄區、縣）在接受市政府的監督與指導之下，進行各個區縣範圍內所轄園區的開發與建設，此時投入的成本多屬於地方政府自身的財政以及與銀行借貸而來之資金。各園區開發到一個段落，生地做成熟地之後將辦公大樓或者土地租讓給企業，取得第一筆投資之回收。在這個部分，我們了解到園區的開發與管理並不一定是由區政府來推動，在部分的專業園區內，園區的開發與管理有時會是市政府、區政府所出資或者相關聯的企業來執行，在某些特定的需求出現時，央企來進入開發的情況也有所存在。
3. 企業在園區內的營收所需繳納的各種稅收，交付給該園區所屬的區縣政府，此時地方政府獲得第二階段的回收與利潤。
4. 地方政府將收到的利潤再度投入地方或者園區的開發與建設，並且進行招商的活動，依此循環發展中關村與北京。

中關村的土地開發模式並沒有一個硬性的規定，基本上就如同 2000 年時所

頒布的中關村科技園區條例一樣，處在一種“法律、法規和規章沒有明文禁止的活動”⁸⁵就是可以從事的活動，因此中關村科技園區的開發也多以帶有些許試點意涵的方式呈現，一方面藉由這樣的方式來追求最快速的發展也考驗地方政府的智慧。從不同園區到園區中的不同項目，土地的利用方式呈現一種多級分層式的格局。這種強調以其體制創新與服務創新來發展，在做強做大的同時也試圖對全國高新技術實驗區發揮示範作用的模式導致中關村的發展除了前文所提到的第一個火車頭之外，也出現了另外一個驅動發展的要素，亦即地方政府對經濟發展的需求。這兩個驅動力有著密不可分的關係，因為如果沒有中國對科技創新的追求，那麼包含北京市以及轄下的區政府等地方政府的經濟需求可能會找不到一個這麼適當的發展途徑，而地方政府的經濟需求做為一個驅動力則反映在中關村一區多園的空間分散之上。

倘若回歸到本研究的理論架構與研究假設上，中關村的發展因為其自城市建成區內開始而有其特殊性，有著北大、清華等中國一流的大學以及中科院等研究所，這樣的歷史特性給予了中關村發展的重要依據，然而也因為其屬於建成區的特質使得中關村再尋求成果轉化與產業化的過程中必須要向近郊去發展，因此使得中關村的空間擴散出現了第一階段的可能性。然而這樣的基礎只說明了“理論上”如此，透過對不同園區案例的討論，本研究認為真正讓中關村的空間如此分散的，卻是不同的園區所處地區中行為者的不同需求而導致，而這也引導出了中關村中誰才是真正的開發者的討論。將中關村的發展視為北京市與區政府作為一個成長機器的發展其實是正確的，與其他成長機器案例較為不同的是中國並不是一個資本主義社會，因此成長機器的聯盟模式並不是地方政府與民間單位，而是因土地國有而更為直接的由地方政府成立各式土地開發機構來進行發展，而中央雖然扮演了類似發展型國家的領導角色，因應全球化的競爭而制定了一系列關於科技產業發展的政策，但是在政策向下授權至地方層級時，卻因為中國本身的

⁸⁵ 參考中關村科技園區條例第七條。

特殊歷史與制度環境使得政策目標的發展方式出現了另外的可能性，這個可能性旋即不論是科技產業發展或者自主創新能力打造等目的改造成了滿足執行者自身發展需求的政策工具。

當中央將科技發展與制度創新等目標連同中關村這塊大招牌交付給北京市政府時，市政府與區政府卻忙著運用伴隨而來的政策優惠以及稅制上的偏好來進行招商與開發，進而發展成為進行土地開發以及利用其品牌概念做為成長的工具。創造出來的成果並非全然是不好的，本研究也在文中以數據與圖表指出中關村在經濟與科技發展成果上的表現不但不差，更是以驚人的速度成長著，然而在快速成長的表象下所凸顯的租金過高，創新動能因而受到傷害等問題卻也廣受到中國學界與新聞等指責。至此，以中關村的品牌來尋求快速發展遂成為了雙面刃，而中央能做的就是給予北京市政府更多的政策、更響亮的名號以及更多的覆批，希望能在將中關村發展成熟的過程中順便補救創業困難的中小企業群。

本文認為真正將中關村與北京的發展加以緊密結合的媒介無疑是土地財政的吸引力。透過中關村的品牌讓北京從首都的經濟轉型升級到新城區的建設以及老舊工廠的改造都具備了一個相當具有正當性以及理想性的凝聚。作為中央甚為重視的國家政策，中關村不但有了政治上的正確，在經濟上也因為市場經濟的快速開放與發展而搭上順風車。沒有人會在中國的高科技追趕，追求自主創新之改革大旗下持反對意見，也沒有人會對於一個快速成長中的經濟強權之首都朝向創新型城市的發展方向感到遲疑，真正的差異在於不同行為者從不同出發點對於中關村這面招牌的經營前仆後繼的競逐與投入。中關村的發展成為了一種由政府 and 民間共同為之瘋狂的現象，不再是電子一條街時期那種在政府管制的漏洞中尋求商機的地方，而是一個堂堂正正的大招牌。因此也就形成了如同王振寰與冷則剛對北京與上海的科技園區之空間生產中所論述的，「中央政府、市政府，尤其是區政府都在這個疆域化的過程中扮演了重建每座城市的空間樣貌之重要角色，這些行為者共同以高科技發展與知識創新之名開發了這塊疆域。」（王振寰、冷則

剛 2011)。最後，對於中關村的發展本文並沒有能力也無意去進行任何預測，可以確定的是，只要科技仍然是全球化下競爭的最重要基礎，那麼從市轄區、北京市到中國中央對於中關村的需求與經營就會持續，不論以何種形式存在。



附件一、

中國全國高新園區發展階段	“一次創業”加工基地	“二次創業”科技園區	“爭創一流”綜合更優
時間	1988-2000	2001-2005	2005 至今
內容	為中國自計劃經濟向市場經濟體制轉軌的階段，設立國家高新區以求充分發揮政府的宏觀調控和引導作用，以促進高新技術產業之發展。這時期的高新技術園區多以優惠政策(土地、稅收)、廉價勞動力等優勢來吸引高科技企業入駐，很大程度上是屬於 三來一補⁸⁶ 的模式。	經過第一階段的發展，硬體基礎建設已達一定水平，而在軟體服務方面也累積了一定規模的人才和技術條件，但是與國外成熟的科技園區比較的話，在提供創業服務、技術創新以及技術研究氛圍、高新技術投資保障等方面來講仍有相當大的差距。而此階段的發展目標為進一步整合科技創新資源，營造創新創業環境，提高國家高新園區的整體創新能力。	2005年6月，溫家寶明確指出，將北京、上海、深圳、西安、武漢等地的高新技術開發區建設成為世界一流的高新技術園區。2006年6月，北京、上海、深圳、西安、武漢、成都六個國家高新園區簽署了“創新宣言”，決心做自主創新的示範區和先行區。因此此時期為 爭創世界一流 園區時期。
中關村對應時期發展階段	北京新技術產業開發試驗區，在此時期末期中關村的範圍包含了海淀、昌平、豐台、電子城以及亦庄一區五園。	進入中關村科技園區時期，在這個時期至2006年，中關村一區十園的架構大致底定。	2009年中關村成為國家自主創新示範區，進入新的發展階段，中關村發展集團也應運而生。

⁸⁶ 三來一補即「來料加工、來樣加工、來件裝配以及補償貿易」。

<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E4%B8%89%E6%9D%A5%E4%B8%80%E8%A1%A5>

附件二、

年度	內容	時期與備註
1988 年	國務院批准成立北京市新技術產業開發試驗區，以海淀區中關村為中心的 100 平方公里範圍為新技術產業開發實驗區。	試驗區時期，做為中關村的起源，此時期除了奠定了中關村多園區的發展模式，大多仍處於使用優惠政策進行建設、招商的「硬體發展階段」，對於科技創新所需要的中介機構與產學研配合仍未有太大的成果。
1988 年	試驗區辦公室制定《北京市新技術產業開發試驗區 1989-2000 年發展規畫綱要》	
1990 年	試驗區辦公室制定了北京市新技術產業開發試驗區《“八五”新技術產業發展規劃》→確定了新技術產業開發的領域，總結了“兩頭在內、中間在外”(產品的開發、銷售在企業內，生產活動用委託加工等方式進行)的企業發展模式。	
1991 年	“十大建築”重點建設項目，到 1995 年基本建成。	
1991 年	北京市人民政府辦公廳發出《關於建立北京市新技術產業開發試驗區豐台園區昌平園區的通知》，決定建立北京市新技術產業開發試驗區的豐台、昌平園。	
1993 年	試驗區辦公室聘請國家計委資訊中心對未來七年的發展進行預測，並制定了《北京市新技術產業開發試驗區 1994-2000 年發展規劃》。	
1994 年	國家科委發出《關於北京市新技術產業開發試驗區調整區域範圍的復函》(國科函	

	[1994]76 號),同意北京市新技術產業開發試驗區調整 區域範圍和管理體制 ,增加豐台和昌平科技園各 5 平方公里並從原本的區域範圍內扣除面積使其政策面積仍保持 100 平方公里。	
1997 年	試驗區辦公室提出了三至五年中重點實施的八大工程,即:主導產業工程、技術後援工程、產業基地工程、大型市場建設工程、專業市場建設工程、要素市場建設工程、大公司總部工程、中關村西區建設工程。	
1997 年	試驗區辦公室提出了三至五年中重點實施的八大工程,即:主導產業工程、技術後援工程、產業基地工程、大型市場建設工程、專業市場建設工程、要素市場建設工程、大公司總部工程、中關村西區建設工程。	
1997 年	北京市人民政府辦公廳發出《關於設立北京市新技術產業開發試驗區管理委員會的通知》,11 月 11 日,北京市新技術產業開發試驗區管委會正式成立。	
1999 年	國家科技部發出《關於同意北京市新技術產業開發試驗區調整範圍的函》,同意北京市政府在不占用耕地、不增加總面積的前提下,將北京電子城的 10.5 平方公里和北京經濟技術開發區東部的 7 平方公里劃入試驗區。	
1999 年	國務院對北京市人民政府、國	中關村科技園區時期,這個時

	<p>家科學技術部《關於實施科教興國戰略加快建設中關村科技園區的請示》，發布《關於建設中關村科技園區有關問題的批復》，原則同意加快建設中關村科技園區的意見和中關村科技園區發展規劃。中關村科技園實施一區多園的管理體制，多增加了德勝、健翔兩個園區。</p>	<p>期中關村的範圍持續擴張，最終到達一區十園的數量，但是如果深入檢視，會發現在發展上出現了“有研發基地、有總部，但是沒有產業”的情況，對於產業的統籌規劃仍處於初步的階段，而較多的發展是屬於土地開發，因此各園區雖然有名義上的不同特色，但是表現出來的成長大多是一棟棟的駐滿各種企業的辦公大樓。這樣的情況從下面這一段話也可以看出端倪：「記者：您認為目前中關村在發展中有哪些需要注意、亟待改善的問題？」</p> <p>趙弘：雖然中關村發展取得了長足的進步，但是實事求是地說，還是存在一些問題。其中最明顯的是，受制於體制、行政區劃的束縛，中關村園區總是處在同類合併的發展模式之中，從最初的海淀園擴展到一區三園、一區五園，到現在的“一區十一園”，雖然在園區數量上增長較多，但許多園都是已經發展起來或接近飽和的產業區域，真正意義上的、能夠用於“增量”發展的、成規模的空間載體增加得不多，這在一定程度上限制了北京技術成果本地轉化。未來中關村需要打好資源整合牌，形成新的空間載體，這樣才能保證園區可持續發展具有動力。中關村可以借北京</p>
--	--	--

		“十二五”規劃契機，謀劃新的空間載體。」 ⁸⁷
2003 年	《中關村科技園區“五年上臺階行動綱要”》以市委、市政府等形式正式發布實施。還制定了《中關村科技園區產業發展規劃》、《中關村科技園區人力資源規劃》、《中關村科技園區專業仲介服務體系規劃》、《中關村科技園區文化發展規劃》、《中關村科技園區國際化發展規劃》、《數位中關村規劃》。	
2006 年	雍和園設立	
2006 年	通州園設立	
2006 年	大興生物醫藥基地加入中關村	
2007 年	石景山園設立	至此一區十園底定：海澱、豐台、昌平、電子城、亦庄、德勝、雍和、石景山、通州、大興。
2009 年	國務院同意中關村科技園區建設國家自主創新示範區。要以科學發展觀為指導，發揮創新資源優勢，加快改革與發展，努力培養和聚集優秀創新人才特別是產業領軍人才，著力研發和轉化國際領先的科技成果，做強做大一批具有全球影響力的創新型企業，培育一批國際知名品牌，全面提高中關村科技園區自主創新和輻射帶動能力，推動中關村科技園區的科技發展和創新，在本世紀前 20 年再上一個新臺階，使中關村科技園區成為具	國家自主創新示範區時期，若配合中關村發展集團的出現以及 1+6 的政策出台，可以推論這個時期的重點在強化中介機構以及與市層級在產業布局上做配合的做法，例如代表“1”的 首都創新資源服務平台 就是一項整合包含 重大科技成果產業化專案審批聯席會議辦公室、科技金融工作組、人才工作組、新技術新產品政府採購和應用推廣工作組、政策先行先試工作組、規劃建設工作組 等 6 個具體辦事機構的做法。而中關村發展集

⁸⁷ <http://big5.beinet.net.cn/gnqy/chanyehongnengqu/201003/t553415.htm>

	有全球影響力的科技創新中心。	團的成立透過統籌規劃土地使用以及運用資金投入發展前景良好的企業來控制整個大中關村的產業發展，在在顯示出這個階段在產業化與資源整合上的努力。
2010年	成立中關村發展集團，以加快中關村國家自主創新示範區建設為己任，充分調動和優化市區兩級資源，依託國家和社會各方面力量，綜合運用市場化手段，為國內外重大產業專案落戶北京提供全方位服務，大力支持以企業為主體、產學研相結合的自主創新體系建設，優化產業佈局，提高資源效率,促進重大科技成果轉化，培育新興產業內生增長能力，帶動產業結構調整和產業升級。	
2011	1+6 政策上路，“1”個首都創新資源服務平台，“6”條政策。	

參考書目

英文書目

1. Amable, B. 2000, “Institutional Complementarity and Diversity of Social System of Innovation and Production.” , *Review of International Political Economy* 7:4, Winter: 645-687
2. Brenner, N. 2000, “The urban question as a scale question: Reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale” , *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2): 361-378.
3. CHIEN, Shih-Shen(2011), “Globalization, Urbanization and Decentralization- An Experience of Asian Pacific Cities” , in A. Pike; A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney (Eds.) *Handbook of Local and Regional Development*, London: Routledge, p.496-505
4. Dai Ou, Liu Xiaohui, 2009, “Returnee entrepreneurs and firm performance in Chinese high-technology industries” , *International Business Review* 18. 373 – 386
5. Freeman, C., 1987, “Technology and Economic Performance: Lessons from Japan” , Pinter, London.
6. Henning Kroll, Ingo Liefner, 2008, “Spin-off enterprises as a means of technology commercialisation in a transforming economy—Evidence from three universities in China.” *Technovation* 28 298 – 313
7. Henderson, J., P. Dicken, M. Hess, N. Coe, and H. W. C. Yeung. 2002, “Global production networks and the analysis of economic development” , *Review of International Political Economy*, 9(3): 436-64.
8. Jessop, B. and Sum, N-L, 2000, “An entrepreneurial city in action: Hong Kong’ s emerging strategies in and for interurban competition” , *Urban Studies*, 37(12): 2287-2313
9. Lefebvre Henri. 《The Production of Space.》1974, Trans. by Nicholson-Smith, Donald

(Oxford: Blackwell 1991) P73

10. Lundvall. B-A, 1992, “ National Systems of Innovation : Towards a Theory of Innovation and Interactive” , London, Pinter Publishers.
11. Logan John R. ,Harvey L. Molotch 1987, 2007, “Urban Fortunes : The Political Economy of Place.” University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.
12. Martin R. 2000, Institutional Approaches in Economic Geography. In T. Barnes, E. Sheppard, eds. Companion to Economic Geography. Blackwell, Oxford, p77-94
13. Martin R., Sunley P. 2003 Deconstructing Clusters : Chaotic Concept or Policy Panacea? Journal of Economic Geography, p5-35
14. Macleod G., Goodwin M. 1999, Space, Scale and State Strategy : Rethinking Urban and Regional Governance. Progress in Human Geography, 23: p503-527
15. Neil M. Coe, Peter Dicken and Martin Hess , 2008, “Introduction: global production networks—debates and challenges” , Journal of Economic Geography ,8 (2008), pp. 267 - 269
16. Nolan Peter, Zhang Jin and Liu Chunhang, 2008, “The global business revolution, the cascade effect, and the challenge for firms from developing countries” ,Cambridge Journal of Economics, 32, 29-47.
17. Oi,Jean C. 1999, “Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform.” University of California Press: LA.
18. Onis, Z. 1991, “The logic of the developmental state.” Comparative Politics, p109-126
19. Tan Justin, 2006, “Growth of industry clusters and innovation: Lessons from Beijing Zhongguancun Science Park” Journal of Business Venturing 21 827 - 850
20. Wei Yehua Dennis, Yu Danlin, 2006, “State policy and the globalization of Beijing:

emerging themes” ,Habitat International 30 ,377 – 395

21. Wang Jenn-hwan, Leng Tse-kang, “Production of Space and Space of Production: High-Tech Industrial Parks in Beijing and Shanghai” , Cross-Currents: East Asian History and Culture Review(<http://cross-currents.berkeley.edu>).E-journal No.1(December 2011)
22. Zhou, Yu, 2008, “*The Making of an Innovative Region from a Centrally Planned Economy: Institutional Evolution in Zhongguancun Science Park in Beijing.*” Environment and Planning A 37: p1113-1134
23. Zhu Dong , Tann Jennifer, 2005, “A regional innovation system in a small-sized region: A clustering model in Zhongguancun Science Park” Technology Analysis & Strategic Management Vol. 17, No. 3, 375 – 390, September.

中文書目

1. 王振寰 (1999),〈全球化、在地化與學習型區域：理論反省與重建〉,台灣社會研究季刊 第 31 期。頁 1-45。
2. 王振寰(2003),〈全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型〉,台灣社會學刊,第 31 期 p1-45
3. 王振寰 (2007)〈空間再尺度化的角力,全球化下的台灣資通訊產業與國家機器〉,地理學報,第四十九期 頁 39-54。
4. 方興東、蔣勝籃(2004),《中關村失落》,中國海關出版社,北京。
5. 伍家德、杜啟躍 (民 95),〈創新氛圍、知識外溢與產業群聚對科學園區廠商競爭優勢影響性之研究〉,科技管理學刊,第 11 卷,第 3 期。
6. 朱少鵬、曾剛(2008)〈基於 AHP 方法的高新區競爭力指標體系分析—以中關村、張江、深圳高新區為例〉,第 27 卷,第 6 期。
7. 艾少偉,苗長虹(2008),〈技術學習的區域差異：學習場視角—以北京中關村與上海張江為例〉,科技政策與管理,2009(5):40-46 頁。

8. 何子張(2009),《城市規畫中空間利益調控的政策分析》,東南大學出版社,南京。
9. 李文靜(2006)〈論中關村科技園區的發展問題〉,北京社會科學,第六期。頁 33-40。
10. 李正風(2009),〈中國科技政策 60 年的回顧與反思〉,民主與科學,第五期,頁 20-23。
11. 杜德斌等(2009),《跨國公司在華研究—發展、影響及對策研究》,科學出版社,北京,頁 189。
12. 肖金成,張景秋(2005),〈北京城市發展與首都經濟建設〉,北京聯合大學學報,第三卷,第二期,頁 14-17。
13. 邱竟(2008),《北京經濟增長方式轉變研究—基於增長方式的分析》,中國人民大學,第 3 頁。
14. 紀寶成(2009),《創新型城市戰略論綱》,中國人民大學出版社,北京。
15. 柳卸林(2008),《全球化追趕與創新》,科學出版社,北京。
16. 柳卸林等(2009),《中國科技發展研究報告 2008—中國科技改革與開放 30 年》,科學出版社,北京。
17. 林文軒(1992),《中共科技事業發展現況》,行政院大陸委員會,台北市。
18. 洪世章、林于婷(2003),〈國家創新系統:概念、成因與效果〉,研考雙月刊,第 27 卷,第 4 期,頁 24-33。
19. 洪振華(2008),《中國市轄區行政管理體制改革研究》,湖南人民出版社,長沙。
20. 陶然、汪暉(2010),〈中國尚未完成之轉型中的土地制度改革:挑戰與出路〉,國際經濟評論,2010 第二期,頁 93-123。
21. 凌志軍(2007),《中關村—中國的科技夢》,時報文化,台北市。
22. 容志(2010),《土地調控中的中央與地方博弈:政策變遷的政治經濟學分析》,

- 中國社會科學出版社，北京。
23. 連玉明(2006)，〈北京建設世界城市的戰略思考〉，北京財貿職業學院學報，第26卷，第1期，頁12-14、34。
 24. 陳銘顯(2009)，《創新群聚地區治理的政治分析：矽谷、竹科與中關村個案研究》，國立台灣大學社會科學院政治學研究所，博士論文。
 25. 陳志勇，陳莉莉(2011)，〈財稅體制變遷、“土地財政”與經濟增長〉，財貿經濟，2011年第12期，頁24-29。
 26. 扈春香(2008)，〈改革開放以來中國科技政策發展回顧〉，生產力研究，2009，第12期，頁4-8。
 27. 梅松主編(2008)，《北京經濟發展報告(2007~2008)》，社會科學文獻出版社，北京。頁305-317
 28. 梅松主編(2009)，《北京經濟發展報告(2008~2009)》，社會科學文獻出版社，北京。頁148-168、283-299
 29. 梅松主編(2010)，《北京經濟發展報告(2009~2010)》，社會科學文獻出版社，北京。頁249-254
 30. 張幃、成九雁、高建、石韋德(2009)，〈我國大學科技園最新發展動態、評價及建議——以中關村地區為例〉，研究與發展管理，第21期。
 31. 鄒昭晞(2009)，《北京“兩帶”產業集聚競爭力研究》，首都經濟貿易大學出版社，北京。
 32. 鄒東濤主編(2008)，《中國經濟發展合體制改革報告 No.1：中國改革開放30年(1978-2008)》，社會科學文獻出版社，北京。頁208-226
 33. 賀明、李芳(2009)，〈中關村科技園區創新支持系統研究〉，北京理工大學學報，第11卷，第2期。
 34. 麥克·波特(Porter, Michael E.)(2008)，李明軒等譯(2009)“On competition”《競爭論》，天下遠見，台北市。

35. 曾剛、李英戈、樊傑(2006)〈京滬區域創新系統比較研究〉，城市規劃，第30卷，第6期。
36. 梁昊光(2010)，〈60年來北京城市發展的時空格局研究〉，首都經濟貿易大學學報，2010年第一期，頁90-97。
37. 楊文彬、王海峰(2011)，〈國際比較視角下中國市轄區研究〉，行政論壇，2011年第5期，頁44-48。
38. 閻洪琴(2002)，〈論全球化對中國科技政策的壓力〉，中國科技論壇，2002年03期，頁9-12。
39. 溫衛東(2008)，〈“首都經濟”的提出與北京產業結構的調整〉，北京黨史(2008.6)頁23-25。
40. 趙鴻主編(2009)，《中國總部經濟發展報告(2009-2010)》社會科學文獻出版社，北京。頁237-241
41. 鄭為元 (1999)〈發展型國家或發展型國家理論的終結？〉，台灣社會研究季刊，34，頁 1-68。
42. 鄭代良，鐘書華(2010)〈中國高新技術政策 30 年：政策文本分析的視角〉，科技進步與對策，Vol.27 No.4。
43. 鄭國，(2006)，〈北京市製造業空間結構演化研究〉，人文地理，第 91 期，頁 84-88。
44. 雷翔(2003)，《走向制度化的城市規畫決策》，中國建築工業出版社，北京，頁 110。
45. 劉學敏等著(2010)，《首都區：實現可持續發展的戰略構思》，科學出版社，北京。頁 270-294
46. 蔣震、邢軍(2011)，〈地方政府“土地財政”是如何產生的〉，宏觀經濟研究，2011 年第一期，頁 20-24。
47. 蘇耿賢 (民91)，《國家創新系統之動態與應用》，國立中山大學財務管理研究

所，碩士論文。

48. 蘇雪串(2010)，〈北京離世界城市有多遠〉，投資北京，02期
49. 藍逸之，李承嘉(民98)，〈臺北市企業型都市治理在空間政治角力過程中的制度危機——一個尺度的政治經濟分析〉，建築與規劃學報，第十卷，第二期，123-146頁。
50. 譚峻，韋晶磊(2008)，〈北京中關村科技園區工業用地用途變更調控機制研究〉，地域研究與開發，第27卷 第3期 頁98-102。
51. 薩克瑟尼安(AnnaLee Saxenian)著；彭蕙仙、常雲鳳譯(1999)，《區域優勢：矽谷與一二八公路的文化與競爭》，天下遠見，台北。

網路資料

1. 北京市政府網頁：
<http://www.bjkw.gov.cn/n1143/n1240/n1315/n1495/n964700/1269019.html>
2. 中關村國家自主創新示範區網頁：<http://www.zgc.gov.cn/sfqgk/56620.htm>
3. 中關村科技園年鑑2009：<http://yqz.zgc.gov.cn/yearbook/yearbookContent/2009>
4. 中關村國家自主創新示範區年鑑：<http://yqz.zgc.gov.cn/search>
5. 連邦國際專利商標事務所：
<http://www.tsailee.com/ch/ipn/default01.asp?PKID=1262>
6. 中國“科學網”新聞：<http://news.sciencenet.cn/html/showsbnews1.aspx?id=132184>
7. 北京市科學技術委員會：
<http://www.bjkw.gov.cn/n1143/n1240/n1465/n2216/n3710709/3711290.html>
<http://www.bjkw.gov.cn/n1143/n1240/n1465/n242664/n242712/5391495.html>
8. MBA lib智庫百科：
<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E4%B8%89%E6%9D%A5%E4%B8%80%E8%A1%A5>
9. 中國人民網訪談紀錄：<http://scitech.people.com.cn/GB/8556634.html>

10. 《國家中長期科學和技術發展規劃綱要(2006-2010年)》全文
http://www.gov.cn/jrzg/2006-02/09/content_183787.htm
11. 《北京市“十一五”時期中關村科技園區發展規劃》
<http://www.zgc.gov.cn/zw/ghjh/gh/56889.htm>
12. 《中關村科技園區“十一五”高新技術產業規劃綱要》
<http://www.zgc.gov.cn/zw/ghjh/gh/56891.htm>
13. 2005北京技術交易：
<http://wenku.baidu.com/view/e5fa8074f46527d3240ce01d.html>
14. 2007年北京技術交易：<http://www.zgc.gov.cn/zwgkcs/sitj/jsiy/31561.htm>
15. 2010年北京技術交易：
http://www.cbtm.gov.cn/bjssc/scjc_show_ids293monitorTypes1.html
16. 中關村與廊坊建立區域戰略關係新聞：
http://union.china.com.cn/qvjj/txt/2011-07/13/content_4330846.htm
17. 濱海新區成為北京高新技術產業承接地：
<http://www.zgc-cp.gov.cn/418-1083-1519.aspx>
18. 兩級政府、三級管理模式：
<http://www.tjdw.cn/system/2007/05/18/000179106.shtml>
19. 中關村國家自主創新示範區重大文題研究報告：
<http://www.zgc.gov.cn/fzbg/yjkt/70119.htm>
20. 土地儲備機構脫鉤一級開發：
<http://news.hexun.com.tw/2010-09-20/124963772.html>
21. 土地儲備貸款真相：
<http://www.21cbh.com/HTML/2010-4-19/zNMDAwMDE3MzIzNw.html>
22. 千億土地儲備投資隱憂：http://finance.qq.com/a/20100417/000790_1.htm
23. 北京市財政局：http://www.bjcz.gov.cn/zwxx/czyjsxx/t20120207_368197.htm

24. 北京市人民政府辦公廳關於同意北京電子城發展實施方案的通知
http://www.34law.com/lawfg/law/1797/3021/print_1717383438.shtml
25. 中關村科技園區條例，
<http://www.bjdch.gov.cn/n1569/n2458434/n2462161/2573918.html>
26. 新浪網商業地產：<http://biz.house.sina.com.cn/bj/x1440/xinxi.html>
27. 北京中關村丰台科技園，9年千畝土地落荒調查：
<http://news.chineseoffice.com.cn/html/2010-09/3931.html>
28. 中關村發展集團整合一區十園：
<http://a25618398.site.hichina.com/d270081159.htm>
29. 中關村發展集團網頁：<http://www.zgcgroup.com.cn/>
30. 北京80%園區產業用地納入中關村統籌：
<http://big5.cri.cn/gate/big5/city.cri.cn/25364/2010/01/27/4085s2488222.htm>
31. 新華網 中關村專利申請年均成長30.4%：
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tech/2012-04/26/c_123038991.htm