



深圳市南山科技事务所

决策资讯

2016 年第 1 期（总第 33 期）

二〇一六年二月十五日

本期导读

【专题研究】

产业经营与创新政策的 4 大误区与 3 个建议

制造业外迁趋势下，南山区该如何应对

借鉴美国、台湾发展经验，看如何避免“产业空心化”

【典型案例】

【研究动态】

【专题研究】

产业经营¹与创新政策²的 4 大误区与 3 个建议

新常态下，全国经济发展面临着重大挑战，加快转型升级势不可挡，在这重要关头能不能对产业经营与创新政策形成重要性共识，关系到对经济发展方向和途径的选择。本文尝试理清产业经营与创新政策的若干误区，并提出制定创新政策的若干建议。

一、产业经营与创新政策的 4 大误区

第一误区：高科技产业就是产业救星

从全国范围来看，高新技术产业发展的成绩确实亮眼。部分地市提出产业升级换代就是用高新技术产业取代传统产业成为当地经济的主流产业。最典型的成功案例莫过于深圳了，从 90 年代初，深圳就提出大力发展高新技术产业取代“三来一补”产业。从实践效果来看，高新技术产业确实为深圳市创造了较大的经济效益，成为当地经济的主要来源。但这个案例需要辩证地看，实际上，并不是每一个地区都适宜大力发展高新技术产业。从台湾的发展经验来看，高新技术产业存在两大弊端：第一，高科技产业创造就业机会不多。台湾 1000 万劳动力中，高科技产业最多创造 40 万劳动岗位。这一弊端对人口密集省份和城市来讲是十分重要的，像四川、河南等还受人口就业率困扰的人口密集大省，更需要理性看待高科技产业的作用。第二，高科技产业具有高风险的特征。高科技产品竞争激烈，除非有高端的科技人才，才能保持持续的创造力，否则很容易被淘汰，并且高科技产品由于技术标准化，更易规模化生产，产品容易供过于求，行业具有高风险的特征。例如，可穿戴设备产业在发展的风口时，一批智能手表、智能眼镜企业蜂拥而上，当市场快速达到饱和之后，企业马上又面临“死亡”的压力。同样的产业还有平板电脑产业、LED 产业。虽然都是发展高科技产业，但是由于我国高科技产业仍然处在微笑曲线的底端，技术创新能力远没有达到设立行业门槛的水平，所以产业界“一拥而上”之后“一哄而散”的情况经常发生。由此得出，高科技产业不是产业救星，各地政府应结合自身情况，适宜地发展高科技产业。

¹ 产业经营是指产业规划、产业升级、创新的一系列过程。

² 创新政策是科技政策与产业政策的统称。科技政策侧重于协助企业开展“发明”活动，产业政策侧重于协助企业进行“商品化”应用，并解决在此过程中遭遇的难题。

第二误区：传统产业升级仅有智能化一条路

从经济发展角度来看,中国的产业升级必须是全产业的广泛升级,既包括发展高新技术产业,也包括现有传统制造业向更高技术水平、更高生产率和更高附加值的方向迈进。从体量与发展效用来看,传统制造业的转型升级对于中国尤其重要。传统制造业是民生产业,只要满足所需的技术,也能焕发新的生机。而目前的各地出台的创新政策主要局限在鉴别和扶持新兴产业方面,例如鼓励新能源汽车、新一代信息技术、创客经济、新型研发机构等。关于传统制造业的升级政策,大多与技术改造、机器换人、信息化、工业互联网等热点有关,而实际上传统产业的升级不仅仅是智能化这一条路。例如,传统制衣企业从户外服饰品牌所需的关键布料中寻得新生机,传统纺织企业从多功能遮光布中找到新希望。以信息化、智慧化改造传统产业并不能解决传统产业的核心问题,找准升级的方向与出路才是传统制造业要解决的最关键的问题。

第三误区：对产业的内在发展规律与特性认识不清

从生命周期来看,我国不同的产业所处的生命周期各不相同,有的处于技术输入阶段、有的处于技术改进阶段、有的处于技术开发阶段,并且各个产业中的细分领域也都处于不同的生命周期。例如,我国 IC 产业仍存在规模小、技术含量低、依赖进口等问题, DRAM 与 MCU 仍处于产业技术输入阶段,而 DSP 的设计、制造、封装及测试却处于技术追赶阶段。又如,我国的生物医药产业具有高投入、长周期、高效益的产业特点,对生产环境、污染治理有着严苛的要求。部分地区选择生物医药产业作为主导产业,就需要适应其经济与财税产出“长周期”的特点,不能急于求成,引入 1-2 年就向企业要效益。还有目前国家正在大力推广的新能源(汽车)产业链,部分地区盲目选择新能源电池企业入驻,形成规模上的聚集,结果造成区域环境污染与公共安全等潜在危险。因此,各地政府产业主管部门,应深入了解产业的内在发展规律、财税贡献特性,制定出切当地发展的创新政策,而不是雾里看花,人云亦云,引进一批既占空间又不带来效益的企业。

第四误区：产业政策设计、实施、监督和调整“一肩挑”

在产业政策制定过程中,我们清楚地看到很多产业政策制定部门把政策设计、实施、监督和调整“一肩挑”,未充分调动政策研究机构的力量。从台湾、日本、韩国等地的产业政策制定经验来看,看似相同的政策可能引导极为不同的结果,

但成功的产业政策依然具有某些共同特征,可以通过对国际先进经验的比较和借鉴来习得,这其中就要充分发挥第三方政策研究机构的作用。除此之外,政策研究机构更能够超越产业部门利益,统筹平衡各方诉求,通过科学规范的组织管理、严格公平的专家遴选、独立严谨的咨询评议,开展高水平的政策研究活动。

二、构建与产业协调发展的创新政策体系的 3 个建议

不同的产业在不同的发展阶段下,由于产业竞争的目标和本身条件不同,对于资源与政策需求也有差别。政府如何运用有限的财力、物力、人力资源来达成产业发展的目标,依赖于是否能够构建出与产业发展相匹配的创新政策体系,这里提出 3 方面的建议。

第一, 制定创新政策需要定位清楚主导产业的生命周期

根据 Utterback 的理论,产业生命周期的主要包括三个阶段,即浮动期、变迁期与专业期。各期的主要变化特征各不相同,如表 1-1 所示:

表 1-1 产业生命周期各阶段特点对比

不同点	浮动期	变迁期	专业期
创新特点	主流产品变化频繁	因需求的提升促使生产流程发生变化	产品逐渐增加伴随着生产与品质的改善
产品特点	多样化的产品设计经常是量身定做	至少一种稳定且显著的产品设计	大多数具有无差异性的标准化产品
生产过程	弹性而无效率	较为僵化,改变大多在几个重点步骤	有效率、资本密集、改变的成本高
研发	技术具有不确定性	一旦主流产品出现便专注特定产品性质	专注产品渐进式改变,强调制程与技术
设备	技术劳工	部分自动化	多为自动化,技术工人为主
工厂	小规模	在特定产品下是较大规模	大规模
竞争者	少,但会因市场的起伏而增加数目	多,但主流设计出现后会减少	少,市场稳定后呈现典型的寡头
产业领导者弱点	模仿者、专利挑战 产品成功的突破	更有效率和高品质生产者	现有优越的产品

生命周期各阶段对创新政策的需求不同。在浮动期，产品的标准还没有形成，企业将产品开发定义为试验的性质，“产品能够成形”重于一切。因此，此阶段比较重要的是产品开发技术，产品的重点在产品创新，创新政策的重点应在基础研究、应用研究和产品发展三个方面。

在变迁期，标准化的产品已经成型，产品的研发主要在功能增强、品质提升方面。市场上新企业会陆续加入竞争，为此产品质量的提升将成为重要的竞争优势。此阶段创新政策制定重点应该集中在应用研究、产品发展和产品生产上。

在专业期，市场已经饱和，对现有产品的需求降低，创新的可能性减少，产品与生产流程的研发更偏重于细节改善。产业的竞争重点在于成本、市场营销方式，创新政策的重点应在产品生产、市场营销与渠道拓展方面。因此，配合不同阶段的不同需求，我们得到新的产业与创新政策组合表。如图 1-1 所示：

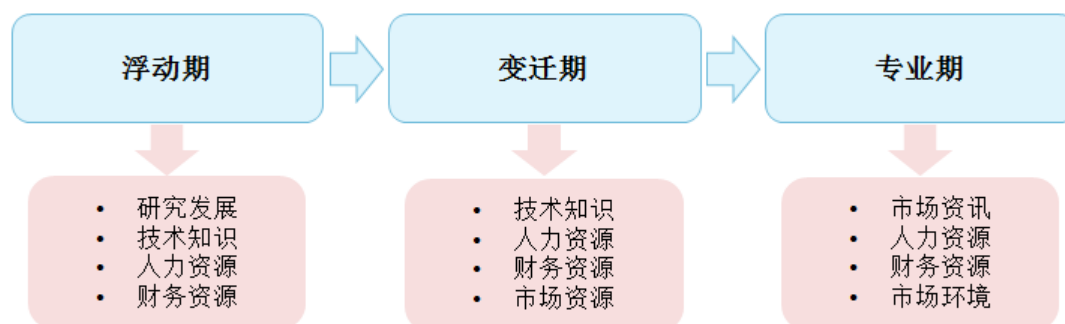


图 1-1 生命周期各阶段需要不同的创新政策

第二，制定创新政策需要灵活使用政策工具

通过对比各国的创新政策，思睿发现各国政府通常采用的政策工具有 10 个大类，30 个小类。如表 1-2 所示：

表 1-2 创新政策工具分类表

序号	政策工具大类	政策工具细项分类
1	科学与技术发展	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 专业研究机构 ◇ 研究实验中心 ◇ 研发资金支持 ◇ 产学研支持 ◇ 国际交流合作 ◇ 应用示范支持
2	教育	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 相关职业培训 ◇ 科技教育人才基金
3	资讯	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 产业资讯中心 ◇ 技术扩散机制 ◇ 研究中心
4	政府采购	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 政府优先采购新产品 ◇ 政府参与研发活动
5	财政金融	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 相关融资措施 ◇ 创业投资体系 ◇ 证券金融市场 ◇ 相关银行资金投资措施 ◇ 政府对企业的投资与补助 ◇ 政府对技术与设施的补助
6	租税优惠	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 减免税务
7	法规与管制	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 专利制度、标准制度、对外资规范制度、对并购规范制度、市场准入
8	公共服务	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 针对产业特定用途的设施与平台建设 ◇ 基础设施与建设
9	海外分支机构与贸易管制	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 相关贸易机构建设
10	其它	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 创新育成体系 ◇ 政府合约研究等

政策工具作用于产业创新的运营机理，如图 1-2 所示。成功的产业创新依赖于技术的“供给”和市场的“需求”良好结合，一方面，政府可以从供给侧影响创新过程，透过改善技术、市场、资本三要素间接地调整经济、政治与法规环境，以符合新产品创新需求。另一方面，政府也可以从需求面改善创新过程，通过直接

或间接地改变国内市场货国际贸易大环境，来改善需求条件。各地政府可根据当地特点，采用灵活的政策工具。

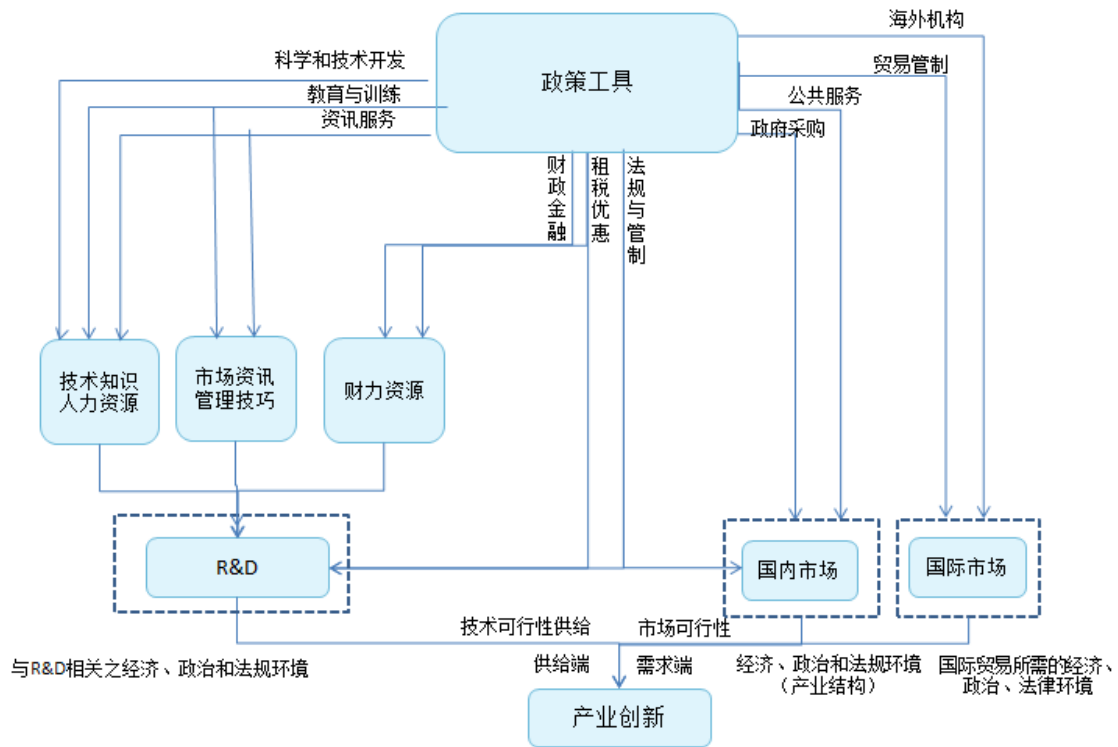


图 1-2 政策工具对产业创新的作用

第三，制定创新政策需要积极引入第三方政策制定与评价机构

如上文所讲，目前产业政策多由产业主管部门负责制定。在政策的设计、制定、监督、评价等环节未充分调动第三方政策制定与评价机构的力量，导致创新政策的高度与广度难以达到预期目标。专业的第三方政策制定与评价机构可以从合规性、主体性与创新性三方面保障创新政策体系的搭建。首先，在合规性方面，研究机构通过对上位政策深入分析保障创新政策的主旨思想与国家、省、市政策思路保持一致，通过全流程的风险点分析填补政策可能出现的漏洞。其次，在主体性方面，研究机构通过深度分析当地产业环境与发展基础，明确定位产业生命周期与技术成熟度，从而选择适应的创新政策工具。最后，在创新性方面，研究机构结合当地实际情况，构建起来独具当地特色的创新政策体系，为区域经济的长远发展提供坚实的支撑。

制造业外迁趋势下，南山区该如何应对

近年来，南山区第二产业占 GDP 比重逐渐下滑，从 2011 年的 60.35% 降到 2014 年的 56.52%，第三产业比重逐渐上升，再加上深圳湾、后海总部基地、科技园超高层大厦拔地而起，上市公司全区布局，部分中小企业受成本挤压流向周边区域。一些产业界人士发出“南山，想说留下不容易”的呼声，政府也在担忧“制造业外迁趋势下，南山区该如何应对？”思睿认为，南山区至少有四大策略可以应对。

要解决问题，先摆正态度。我们需要理性认识到：由于高成本驱动制造型企业外迁动力强，趋势不可避免。

第一大瓶颈，产业空间成本高

南山区可用的产业空间有限，只能通过城市更新陆续释放产业空间，并且新增的产业空间多以高层建筑为主，制造业的生产制造空间受到大力度挤压。另外，原北部片区生产空间成本近两年上涨速度较快，远远高于关外地区的租金成本。例如，西丽红花岭工业区平均租金成本为 50-60 元/平方米以上，而光明新区厂房平均租金为 20-25 元/平方米，坪山新区厂房平均租金为 10-15 元/平方米。光明新区、龙岗、坪山新区与南山区相比，是非常明显的成本洼地，越来越多的南山区企业开始接触这三个区的产业园区。

第二大瓶颈，人才安居成本高

从人力成本上看，深圳市各个区同一个岗位的平均薪酬是相差无几的，但生活成本、租金成本、住房成本相差较大。对于员工来讲，银行卡里每个月赚了多少钱很关心，但更关心的是每月卡里剩了多少钱。举例来说，南山区一室一厅的平均租金价格在 2500 元/月左右，而坪山新区则在 1000 元/月左右；南山区平均房价在 4 万以上，而坪山新区最好的房价才 3 万多元；南山区平均工作餐价格在 15 元/餐左右，坪山新区在 12 元/餐左右；南山区日常食品与蔬菜价格也高于坪山新区。各项成本对比下来，同样的工资收入在不同区域的购买力会相差很多。并且 2015 年南山区房价飙升，租金也水涨船高，西丽、桃源片区逐渐成为中端人才的聚集之所，高居不下的安居成本已经让中端人才不堪重负。虽然区政府 2016 年计划安排 3 个亿，补贴 15000 人的住房成本，但仍杯水车薪。

在上述驱动力下，南山区企业外迁已成为不争的事实。只是外迁的速度与外迁的时间，现在还没有办法确切的得知。在这种情况下，南山区应该如何应对？

第一，大力推进制造业服务化

从全球制造业发展趋势来看，越来越多的制造业企业不再仅仅关注产品的生产，而是将触角延伸至产品的整个生命周期，包括产品开发或改进、生产制造、销售、售后服务、产品的报废、产品的解体或回收，制造业服务化趋势十分明显。钱.金在《蓝海战略》中的观点也是，产品总是同质化，服务才具差异化。产业升级的方向一定是用制造业服务化帮助传统制造寻找到自己的“蓝海”，从而实施差异化竞争。并且随着众包设计、网络协同研发、基于工业云的供应链管理、工业互联网等新型服务模式和服务业态的不断发展，制造业服务化将成为必然趋势。实际上，南山区的高科技企业已经逐渐走向服务化的过程，例如达实智能不仅生产智能家居、建筑的终端设备，更提供智能家居与智能建筑综合解决方案。可以预见，未来区级政府之间的竞争会在于如何助推企业更快更好地走向服务化并向更高端进阶。谁推动的好，企业就会到谁那里去。南山区有111家上市公司，1600多家国家高新技术企业，这些公司市场敏感度高，向高价值升级更有优势。因此，南山区接下来的产业政策重点应放在如何推动制造业向服务业升级方面。

第二，加快实施“产业技术创新集群替代制造集群”战略

遵照产业发展的一般规律，产业技术创新集群是产业集群的高阶形式。在空间与成本双重约束下，南山区的产业集群应通过与其它区域形成合理分工，逐渐将主要精力转移到技术创新环节，促使产业集群从制造集群升级为以总部经营与技术创新为主的产业技术创新集群。结合南山区的实际情况，南山区产业技术创新集群可由三部分组成，包括主体层、支撑层与基础层。主体层是由南山区111家上市公司为核心，1680多家高新技术企业为主体，以数万创客团队为基础的产业集群。支撑层是以新型研究院、国际国内先进技术转化中心为主的技术创新机构。目前，这部分产业技术创新机构还不够丰富，服务还不够深入、模式还不够切合产学研界的需求，需要进一步夯实支撑层的力量。基础层是由高校与研究机构所构成的产业基础性技术、核心技术创新力量。南山区虽然聚集着深圳市的绝大部分高校资源，但高校技术成果的应用与产业化仍然需要进一步推动。

第三，大力推进个性化的微智造产业

从生产模式的分类来看，大规模、标准化的生产环节一定会迁移到成本低洼地区，例如台湾的半导体产业的生产制造环节大规模迁移到江苏、广东、浙江等地。又如，美国、德国、法国等欧美国家推动的第三轮国际产业转移，更多的是将生产制造布局在具有成本比较优势的国家或地区。南山区内大规模生产的制造型企业也不例外，高昂的租金成本，必然会推动制造型企业将标准化、规模化的生产外迁到低成本城区。而小规模、个性化的微智造产业³更有可能保留在高成本的经济发达地区，这其中有三方面的原因：第一，对个性化智能制造有需求的客户大多集中在东部沿海城市，弹性、个性化制造只有离用户最近才能第一时间响应客户需求。第二，从生产制造成本的角度考虑，由于个性化、弹性制造的智能产品价值较高，在一定程度上能够承受成本的压力。第三，个性化、柔性制造所需的产业空间与规模化生产不同，可进入到容积率高的产业大厦。因此，南山区可大力推进微智造产业发展。

第四，加快发展现代服务业

南山区要打造“双中心”，发展现代服务业是必然。南山区要精准定位需要发展哪些现代服务业。例如，金融方面，南山区应与前海、福田金融错位发展，精准定位于创业金融中心；在物流方面，物流方面推进建设服务性国际航运中心、引导传统物流企业“脱胎换骨”升级为跨境电商物流，打造具备国际竞争力的物流品牌；科技服务业方面，重点抓平台型科技服务业机构，推动互联网模式下科技服务业的创新与升级。

³ 微智造是指小批量、小规模、专业化的生产。这需要建设一种全新的、异于当前大规模生产的去中心化组织，实现多品种、小批量生产。工业 4.0 时代强调由集中式控制向分散式增强型控制模式的转变，从而建立一个高度灵活的个性化和数字化的产品与服务的生产模式。

借鉴美国、台湾发展经验，看如何避免“产业空心化”

“产业空心化”是区域经济发展中需要尽量避免的经济现象。很多地区如香港、温州均不同程度地呈现出产业空心化的弊端，但也有很多地区如美国、台湾通过积极干预避免了产业空心化的发生。本文从三个案例切入，探析产业空心化产生的内在机理，提出了各地政府为避免产业空心化应结合自身的产业特色，找准定位，摸准不同产业的发展特点，在政策“基本拳”的基础上，打出“特色拳”！

一、产业空心化概念厘清

《美国的脱工业化》一书中，最早提出了产业空心化这一名词。该书中产业空心化是指在一国的基础生产能力方面出现了广泛的资本撤退。日本《经济白皮书》中对产业空心化解释为“由于海外直接投资的增大而带来的国内生产、投资、雇佣等的减少势态，其实质是指制造业的空心化”。本文中所指的产业空心化是指以制造业为中心的生产制造环节，大量地转移到其他地方，使制造业在国民经济中的地位明显下降，造成国内制造业与服务业之间的比例关系严重失衡。这里需要认识到两个关键点：第一，过往研究文献中，产业空心化的主体往往是国家，或是经济圈，亦或是一个城市。第二，产业空心化主要指制造业在经济总量中的绝对值下降，而非制造业占总体经济体量比重的下降。具体表现为制造环节大量转移到其它地区，而新兴的高端制造业和现代服务业尚未及时弥补制造业外迁的产业空白，造成的整体经济产业结构失衡的局面。

二、产业空心化的运行机制

由于制造业土地成本、人力成本、融资成本、住房成本的不断上升，部分制造业企业选择跨区域迁移来降低企业经营成本，这部分企业的流失对当地的经济总量产生了重要影响，形成了巨大的经济缺口。按照产业发展规律，当地政府应积极培育高新技术产业与现代服务业来实现经济的平稳发展，但由于各种原因（政府认识不到位、推动力度不足、产业环境不完善等），高新技术产业与现代服务业未能及时弥补经济总量的空缺，造成当地经济萎靡不振，经济发展进入慢行通道，经济结构进入不良状态。

通过下图，我们将更为清晰地看到产业空心化是如何产生的：

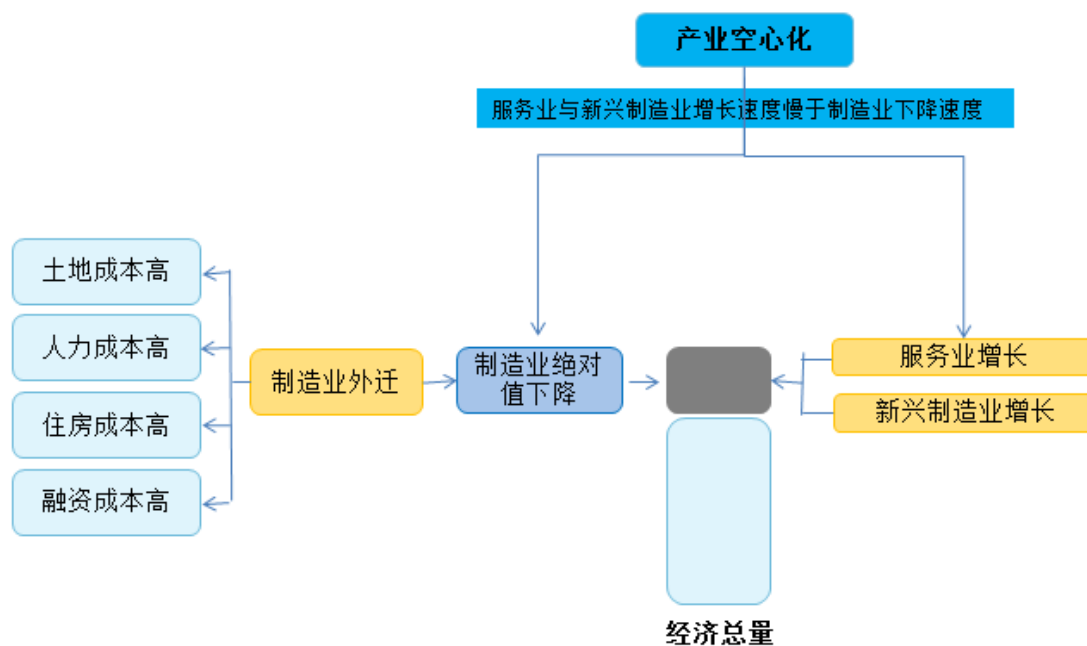


图 1-1 产业空心化的运行机制

三、深度剖析 3 个“产业空心化”的典型案列

(一) 香港

上世纪 80 年代以前，制造业在香港本地生产总值中一直占据首要地位，自深圳成为经济特区之后，香港制造业先后转移到深圳及周边低成本地区。制造业转移出香港后，香港虽然也提出发展高科技产业，但发展速度过于缓慢，当地主导产业逐渐被批发、零售、进出口贸易、酒店服务、金融、保险、地产及商业服务业所代替，香港逐渐从制造业为主转型为服务业为主的社会，成为国际金融中心、贸易中心、航运中心。以服务业为主的产业结构在经济繁荣时期体现不出来潜在的危机，但在经济萧条时期，金融、物流、商贸服务业赖以生存的实体经济出现不振，上述服务业将会加速地萎缩。2008 年金融危机过后，香港的经济受到重挫，近年来香港在对外经贸上，尤其在对大陆经贸关系上多措并举，经济才略有起色。

（二）美国

上世纪70年代开始，美国跨国公司基于不同区域的比较优势，逐渐将生产制造环节布局于发展中国家，或将某一产品的零部件外包国外生产，形成了全球化的制造链条。按照常理推断，美国也将出现产业空心化。但实际情况却是，“**总部经济+研发投入+知识产权控制**”的保障机制使美国始终掌握企业核心技术，跨国子公司虽多，但仅为生产制造环节布局到了低成本国家，美国依靠总部、研发、品牌、知识产权等高价值环节的集聚获取了高额利润。同期，美国的现代服务业蓬勃发展，华尔街成为全球金融中心，供应链管理、商贸服务业引领全球产业发展。金融危机后，美国失业率骤增，社会经济增长受到巨大压力。美国开始加快实施高端制造业回流战略，为降低社会失业率，提高生居民购买力提供必要的支撑。2015年12月，美联储宣布加息，证明美国失业率得到有效控制，经济发展得以恢复。

（三）台湾

自1970年代以来，由于台湾生产成本日益上升、本地市场不足、大陆经济日新月异，台湾台式电脑企业纷纷转移到大陆东莞，开始是零部件企业转移，然后是组装企业转移。21世纪初，台湾笔记本电脑企业开始大举进军上海、江苏主要城市，台湾高科技产业流失速度非常快。但与此同时，大量研究开发机构，包括生物技术研究开发机构，开始涌入台湾，研发机构集群化来弥补制造业空心化。在技术创新的支撑下，直至今日台湾在ICT产业中仍然具有较强的分量。因此台湾的经验是通过“**研发集群替代制造集群**”避免产业空心化带来的危害。

从上述案例中，思睿分析了香港未能避免“产业空心化”的几方面原因：

第一，迁移的部门不同

香港的制造企业是整体迁移，总部研发生产销售环节全部迁移到低成本地区，这种迁移对迁出地的冲击是非常大的，相当于“煮熟的鸭子飞了”。而美国则是部分环节迁移。例如美国的耐克，只把生产制造环节迁移出去，而总部、研发、设计、品牌管理、知识产权等部门却仍留在美国。并且，美国的制造业部分迁移后，企业自身的研发人员与技术非但没有迁移，还源源不断地产生溢出效应，带动了一批新兴高新技术产业成长。这种模式的迁移对迁出地的经济影响不大，因为资金上还是需要总部结算，中高端人才仍然留在本地，品牌价值与知识产权也都留了下来。

第二，对研发能力、技术创新能力认识不足

虽然台湾大量工厂迁移到昆山、苏州、东莞、深圳等地，但是台湾企业技术创新能力强，对技术的把控能力也较强。直到今日，台湾在全球 ICT 产业中的仍颇具影响力。并且，台湾的工研院、台湾的生物技术研究所、台湾的清华、交大技术成果转化能力很强，不断分化出极具创新能力的高新技术企业，补充了制造业的缺失环节，使台湾的产业结构逐渐优化，有效地避免了产业空心化的问题。美国在产业全球化制造期间，研究机构与大学的研究力量不断增强，及时地扑捉全球技术发展趋势，在多个领域占据最高点。在这种背景下，即使大部分生产制造环节不在美国本土，也不会消减美国的制造业影响力。而香港在制造业大面积迁移后，没有及时补充上高新技术产业与研发服务，不可避免地出现了“产业空心化”现象。

第三，制造业内部结构不优

香港经济出现问题后难以参照美国实施“制造业回流”计划，究其原因自身产业结构不优。70 年代以来，迁移到深圳的港资企业大多分布在电子产品、玩具、纺织、塑料、五金、模具等领域。随着产业的不断升级，在深圳留下的港资企业越来越少。在深圳市亿元以上的港资企业寥寥无几，除了个别从事液晶显示制造的企业，大多从事铜管材料、塑胶材料、玩具制造、家具制造产业。若香港借鉴美国经验采取高端制造回流战略，将面临无“业”可“回”的尴尬之境。

第四，对外经济实力不足

国家之间的产业迁移与不同城市之间的产业迁移不可同日而语。美国作为迁出地，东南亚各国作为迁入地，他们之间的经济交往存在着关税壁垒、政策限制、逆差顺差等因素，也存在诸多政治因素，因某种原因，美国可能对另一个国家实行经济制裁、中断经济交往。因此，美国实施制造业回流，各迁出国家难以实现地方保护。除此之外，不同地区间体制不同、城市定位不同、成本刚性等因素也是造成香港短期内不能化解产业空心化的主要原因。

四、启发

从上述分析可以看出：产业空心化是国家间、地区间生产资源的动态流动产生的一种特殊经济现象。这种经济现象是完全可以避免的，只要政府采取恰当的政策与方式。

目前，部分区域政府认为在产业梯度转移的过程中，出现了不同程度的产业空心化现象，就泛化认为制造业转移是不可取的，要防止的，这是不理性思考的结论。政府要认清两点：第一，产业发展过程中，该转移的产业一定要转移，该转移的环节也一定会转移；第二，通过恰当的引导，产业转移不仅不会影响当地经济的发展，还能塑造更强的区域竞争力，产业空心化自然也不会出现。具体做法，不仅需要深度借鉴美国与台湾的发展经验，更要结合自身的产业特色，找准定位，摸准不同产业的发展特点，在政策“基本拳”的基础上，打出“特色拳”！

【典型案例】

概述：

深圳市思睿产业发展研究中心专注于创新政策的研究与制定，近年陆续开展了《深圳市龙岗区产业发展政策研究》《深圳市坪山新区产业政策优化研究》《深圳市坪山新区〈中国制造 2025〉行动计划》《互联网模式下的南山区科技服务业政策体系研究》《深圳市财政科技专项资金绩效评价》《广东省科技类财政专项资金项目绩效评价》《深圳市战略性新兴产业资金绩效评估》《深圳市科技计划项目绩效评估报告等项目的研究》《前海科技服务业发展策略研究》等项目的研究。

典型案例：

《坪山新区实施〈中国制造 2025〉行动计划》

位于深圳“东进战略”重要节点的坪山新区，已经形成了以电子信息为基础，以新能源汽车制造、生物产业为特色，以新材料产业为支撑的产业发展格局，高水平先进制造业基地雏形初现。本项目立足坪山新区制造业基础，紧抓国务院《中国制造 2025》颁布契机，率先形成了深圳市首个《中国制造 2025》细化行动方案——《坪山新区实施〈中国制造 2025〉行动计划》。行动方案提出了“智造”“互联网+”“国际化”“平台建设”“产学研用结合”“军民融合”等行动理念，力争通过“两步走”实现坪山新区制造业的创新发展、质量发展、绿色发展。该成果受到人民网、南方日报、深圳都市报、深圳特区报等多家媒体报道。

项目委托方：深圳市坪山新区发展和财政局

项目负责人：李新影

《新形势下，深圳市龙岗区创新驱动型产业政策（1+2+N）研究》

在“大众创新、万众创业”“一带一路”“中国制造 2025”“互联网+”等重大发展战略背景下，为寻求新机遇、谋求新发展，深圳市龙岗区提出在现有“1+N”产业政策的基础上，再次全面梳理、优化产业政策，形成更符合产业需求、更紧扣当前经济发展阶段的创新驱动型产业政策“1+2+N”政策体系。项目组对经济促进局、科技创新局、发展和改革局、文体旅游局、文化创意产业办公室、国有资产监督

管理委员会、市市场和质量监管委龙岗局等产业主管部门进行了深入调研，提出了龙岗区产业政策存在的三方面问题，充分借鉴了先进地区政策制定经验，并依此提出龙岗区创新驱动型产业政策的优化思路与优化策略。

项目委托方：深圳市龙岗区财政局

项目负责人：李新影

《互联网模式下的南山区科技服务业政策体系研究》

随着信息技术的不断发展和创新全球化的进一步深化以及云计算、物联网、大数据等新兴技术的层出不穷，催生了研发服务众包、创客、互联网金融、众筹等新型科技服务业业态，如何把握“互联网+”时代下产业发展大融合、大变革的趋势，深入剖析互联网模式下科技服务业的新内涵成为当前科技服务业发展的重中之重。本项目采用理论和实际相结合的方法，分析了互联网思维下科技服务业发展趋势，提炼出互联网模式下科技服务业的九种新内涵，并在深入分析南山区科技服务业发展现状及存在问题的基础上，从市场化、平台化、体制机制建设三个层面提出南山区科技服务业政策体系的建设方向。

项目委托方：深圳市南山区科技局

项目负责人：王雅

《前海科技服务业发展策略研究》

广东自贸区前海蛇口片区具备“深港合作区+自由贸易试验区+保税港区+自主创新示范区”四区叠加优势，享有多项政策红利。科技服务业作为前海四大主导产业，在这片热土上将迎来更加广阔的发展空间。本项目主要从前海自贸区的科技服务业现状出发，揭示了困扰前海科技服务业发展的深层次问题，同时积极借鉴国内国外典型地区的经验，找准问题和难点，对症下药，提出了具有实操性的政策和措施。在国家“一带一路”及自贸区战略中研究成果将有助于更大更好地发挥科技服务业引领作用。

项目委托方：深圳市南山区科技局

项目负责人：陈细超

【研究动态】

- ◇ 2015年11月,《重点片区招商引资工作方案》结项
- ◇ 2015年11月,《广东深圳出口加工区转型升级方案》结项
- ◇ 2015年12月,《龙岗-海丰协同创新体系研究及实施策略》结项
- ◇ 2015年12月,《新形势下,福田保税区转型升级策略研究》结项
- ◇ 2015年12月,《南山区建立标准联盟的市场需求与策略研究》结项
- ◇ 2015年12月,《互联网模式下的南山区科技服务业政策体系研究》结项
- ◇ 2015年12月,《国际创客孵化体系研究及南山区创业孵化体系的启示》结项
- ◇ 2015年12月,《广东自贸区前海蛇口片区对南山区发展的机遇与挑战》结项
- ◇ 2016年1月,《坪山新区产业扶持政策体系的评价》完成终稿
- ◇ 2016年1月,《南山区产业结构优化调整路径研究》完成终稿
- ◇ 2016年1月,《关于创新驱动魏都产业发展的策略研究》完成终稿
- ◇ 2016年1月,《深圳市龙岗区中海信创新产业城国家应急产业基地规划(2015-2018)》完成初稿
- ◇ 2016年2月,《一带一路沿线国家市场拓展研究》启动调研

南山科技事务所拥有一支具备高学历、交叉学科和专业背景的咨询团队，并背靠涵盖丰富的专家资源和学科优势的专家库，在决策研究、园区规划咨询、现代产业体系、区域创新能力、科技创新体系、产业联盟、科技中介、软科学研究等方面为各级政府部门及企业界提供决策咨询服务。

粤内登字 B 第 11288 号

编辑：深圳市南山科技事务所

地址：深圳市南山区深南大道 10128 号数字文化产业基地东塔楼 308.

电话：0755—26978707

传真：0755—26978062

E-mail：nssti@nssti.cn

网址：www.nssti.cn