

知識天地

中國大陸高科技園區發展初探

冷則剛研究員（政治學研究所籌備處）、陳蓉怡博士候選人（國立政治大學）

從歷次田野調查的結果顯示，上海楊浦知識創新區所呈現的不是東方矽谷的浮現，而是中國大陸在邁向知識經濟過程中的勉力轉型。制度及路徑依賴制約了創新文化的發展，以及“三區聯動”整合機制的建構，但中國特殊的政經環境也促使地方政府調整自身的角色定位。此外，楊浦案例也顯示了全球化與在地社區結合的矛盾。有鑑於中國大陸各級城市以知識經濟或高科園區為牽頭的發展模式如雨後春筍出現，如何從新的制度層面及空間政治學途徑出發，探討環繞地方治理模式之轉變，將饒富比較研究之發展潛力。

近年來有關中國大陸高新科技園區的發展頗受矚目。從“科教興國”的口號提出以來，大陸各地方政府爭先以各種名目創立高新科技園區，以爭取更多的優惠措施，促進地方發展。在各種發展模式中，許多均以“東方矽谷”，或“中國矽谷”為號召，企圖將創意與高科技發展結合，以打造或複製美國舊金山灣區矽谷經驗，並落實

在中國的土壤。針對此一現象，在國科會專題研究計畫補助下，筆者與研究團隊針對北京、上海及其他區域之高新科技園區發展，作一深入之比較研究。研究目的除了驗證“中國矽谷”此一命題之真偽，還企圖了解直轄市“區”這一個層級在知識經濟發展的角色，以及城市發展的動力所在。本文先針對上海楊浦區的高科技產業園區發展作一簡單介紹。

一般而言，眾人聚焦上海科技發展之重點主要放在位於浦東的“張江高科技園區”。自十年前楊浦區揭櫫“三區融合，聯動發展”以來，楊浦區儼然成為另一個開發的重點所在。然而，楊浦位於上海城區北部，屬於老工業城區範圍。改革開放的前二十年，彷彿被時光遺忘，地鐵未通，基礎建設老舊，下崗職工充斥，連高架道路都鮮少增加出口到楊浦。然而，楊浦區也聚集了上海幾家最好的高校，如復旦、同濟、上海財經大學等。此外，楊浦區還是各類國營企業及軍方單位的基地。這些單位佔據了大片土地，同時也形成難以撼動的山頭。易言之，楊浦是一個充滿矛盾的地區。這個區域有中國最好的腦力聚集，也有社會主義改革的沉重負擔。由於有高校的聚集，楊浦也凸顯了與張江的不同。張江的發展是從無到有，平地起高樓，但缺乏高校的支撐。這點對張江發展“矽谷模式”是很大的挑戰。楊浦空有高等院校，但缺乏創新發展的氛圍，更遑論知識經濟。因此，將校區、科技園區、社區三個“區”重新配置，有機轉化，促進互動，就成了楊浦的政策選項。也就是說，楊浦的高科技園區建設，是以區域重整與發展整合並進。這個歷史演變因素，說明了區政府積極介入的背景，也凸顯了上海“知識經濟”動力的內涵，是與矽谷模式大不相同。

針對楊浦個案的研究，研究團隊每年至少兩次造訪上海，進行系統性的深入訪談及田野研究。分析層次則落實到區一級的政府層次。大陸所謂直轄市下的區政府概念與台灣並不全然相同。區政府並非單純以作為上級政府的派出單位而存在，反而更像是企業化的利益主體，區政府間各自為政、相互競爭，在財政劃分上，區政府與市政府更是處於財權與事權倒掛的局勢，透過對大陸直轄市下區級政府的研究，更可突顯出全球化進程中次國家層級研究之重要性。

與中國多數區域開發均來自上級規劃有別，楊浦的個案突顯出了基層地方政府對於區域更新的企圖心。楊浦知識創新區的規劃，最早發軔於區政府的構思，上海市政府主要扮演審核認可的角色。針對訪談多位楊浦市政專家結果顯示，區政府是知識經濟中主要的執行者。其次，涉及三區聯動的利益分配問題，由於區政府並非資源的單一壟斷者，對於區政府而言，必須更著重扮演協調而非控制的角色。目前三方間的互動機制也有待強化。政府成為主要的聯動主體。大學、企業及社區組織的重要性尚未得到相應的彰顯，彼此各有自身的利益考量，共同的目標與利益交集仍然顯得模糊。

在楊浦區田野訪談過程中，往往發現不少與書面資料出入的地方。雖然“三區聯動”是楊浦推動知識創新區的重點，但區內高校的有形及無形圍牆高築，與行政層級較低的當地社區互動的意願並不高。一些高等院校著眼於“全球頂尖大學”，對在地化的知識培育與轉化並無興趣。此外，當大部分的高科技園區聚焦於資訊科技或生技產業的同時，研究團隊發現本區內較成功的例子為“環同濟知識經濟圈”。此一知識經濟圈是指環繞同濟的學周邊的街道，聚集由教師帶領學生所開設之小型設計工作坊，進而形成群聚效果。不少例子顯示，原本作為商品房出售的樓宇，因為其較小的格局，適合小型公司成立，意外成為設計產業的聚集區。此外，本區的“高科技”定義很廣。不少金融培訓學校，或是輔導出國留學的短期訓練中心，在本區也可進駐各種形式的科技園，其規模也不算小。

除了正式及非正式制度的衝擊外，高科技園區的發展，與空間分配及土地置換的過程密不可分。在推動知識創新區的建設中，楊浦區政府開始對區內土地進行大規模的收購與轉讓，空間支配者的身分使得區政府在推動聯動過程中成為了最大的獲益者。楊浦區政府對於三區聯動的第一個期望，是馬上能進行技術轉化，做到產業上的銜接；其次則是打造形象與品牌，著手進行城市改造與帶動區域房地產發展；第三則是人口素質的改造與外來人才的引進。就具體效果而言，目前以打造城市品牌帶動區域發展的部份最成功，對於高校而言，區政府使用自己

的名校品牌招商引資並不會造成高校任何利益上的損害，名校的品牌效應轉化成為區域品牌，帶動區域更新與新城改造，是目前三區聯動發展最為理想的部分。

藉由對土地市場的壟斷，國家力量成為中國土地與空間使用最重要的管理者、操盤手與監督者。政府對空間配置的轉換與商業化決定了城市發展的步調、速度與方向。城市土地儲備制度的建立強化了地方政府在城市改造中的主導地位，使得土地使用收益進一步向政府集中。

楊浦土地儲備的實施機構為楊浦區土地開發中心，代表楊浦區政府對各類建設用地實施收購、儲存與出讓。土地開發中心對知識創新區規劃範圍內的土地先行控制，一方面可利用儲備土地作為項目融資的抵押，另一方面設立前置審批權，防止土地被挪為他用。如前所述，由於楊浦區政府肩負城市改造及高科園區的雙重任務，如何將土地置換與知識經濟發展結合，就成為了一個十分獨特的使命。舉例而言，創智天地是楊浦建設知識創新區中最為核心的大型項目，創智天地位於北上海五角場的核心區域，圍繞共復旦大學、同濟大學和上海財經大學等14所知名高校，綜合工作、學習、休閒與生活多項功能。五角場是國民政府1930年代大上海計畫的一部分，對日抗爭破壞了大部分的城市基礎建設。創智天地的目標是想藉復旦的吸引力轉換五角場區域成為服務業的幅輳。透過依附高校的智識資源，透過良好的園區管理與完善的商業配套，聚集人氣，帶動住宅、商業項目。

我們在田野研究過程中的實地觀察結果顯示，除了外資的引入外，楊浦區政府是創智天地項目的主要投資主體，易言之。楊浦園區與城市重整過程中，雖不是純然由上而下的建設概念，但區政府仍扮演積極的角色。區政府除了透過土地開發中心扮演土地重分配者的角色，以利其進行城市再生外，也以市場參與者的身分參與房地產項目的開發投資。

總結田野調查及實地觀察經驗，楊浦所呈現的不是東方矽谷的浮現，而是中國大陸在邁向知識經濟過程中的勉力轉型。制度及路徑依賴制約了創新文化的發展，以及“三區聯動”整合機制的建構，但中國特殊的政經環境也促使地方政府調整自身的角色定位。從楊浦例子來看，透過土地轉移的操作，區政府擁有更多的能力及自主性，再透過知識創新區的招牌，將區域發展帶上另一個新的階段。此類發展模式與舊金山灣區以高等院校為孵化基地，以企業創新聯盟為基石，而地方政府扮演次要角色的發展模式有較大的差距。此外，楊浦案例也顯示了全球化與在地社區結合的矛盾。有鑑於中國大陸各級城市以知識經濟或高科園區為牽頭的發展模式如雨後春筍出現，如何從新的制度層面及空間政治學途徑出發，探討地方治理模式之轉變，將饒富比較研究之發展潛力。

參考文獻：

冷則剛，陳蓉怡，“制度創新與空間政治：以上海市楊浦區為例”，發表於第三屆發展年會，2011年11月，元智大學

Jenn-hwan Wang and Tse-Kang Leng, "The Production of Space and Space of Production", paper presented at the conference of "China: space production and territoriality", University of California, Berkeley, May 13, 2011.