

# 深化莞港澳台合作 促進東莞產業結構調整

左連村 吳 俊

---

**[提 要]** 調整產業結構是我國經濟轉型期面臨的一項重要任務，各地區應結合自身優勢和特點來實現這一目標。與港澳台的長期合作關係是東莞所具有的獨有優勢，東莞可以通過深化四地合作來開闢出產業結構調整的獨特路徑。深化莞港澳台合作既有有利條件也存在障礙。通過借鑒國內外成功轉型經驗並結合自身實際，東莞可以從實施重點領域“全產業鏈”戰略等六個主要方面作出努力。

**[關鍵詞]** 莞港澳台 合作 產業結構 調整

**[中圖分類號]** F127 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2016) 02 - 0056 - 10

---

## 一、引言

改革開放以來，東莞已經由一個傳統的農業縣演變為一個工業門類齊全的工業強市，享有“世界工廠”的美譽。截至 2014 年，東莞的地區生產總值已達到 5,881 億元，同比增長 7.8%。<sup>①</sup> 但自 1978 年第一家加工貿易企業——太平手袋廠落戶虎門開始，東莞在國際分工體系中的位置，總體上一直是處於“微笑曲線”的低端。

1997 年的東南亞金融危機為出口導向型的東莞加工貿易敲響了警鐘，從 2002 年開始，東莞開始著手加工貿易的轉型，“三來一補”企業數量逐年減少，漸趨消亡。2008 年的國際金融危機進一步使東莞外源型的經濟發展模式受到較大衝擊，促使東莞加快轉型升級的步伐。儘管廣東省和東莞市政府意識到產業結構轉型的重要性和緊迫性，並通過實施“雙轉移”<sup>②</sup>戰略來推動產業結構的轉型升級，但從東莞近幾年的經濟表現來看，很難說這一戰略取得了成功。首先，東莞 2008 年以來的地區生產總值年均增速低於 8%，遠低於此前平均 20% 左右的增長水平。其次，環境污染、用地緊張等長期積累的問題仍然非常突出。這表明，政府用有形之手推動的轉型並不能收到好的效果。<sup>③</sup>

在我國經濟面臨轉型升級的大背景下，各個地區調整產業結構的路徑不應該是千篇一律的，應結合自身優勢和特點來實現這一目標。就東莞來說，與港澳台的長期合作是其實現經濟騰飛的基石，這一長期合作關係構成了東莞的獨有優勢。可以將深化莞港澳台合作作為產業結構調整的

重要途徑，並採取多方面的積極措施來推進這一進程。

## 二、深化莞港澳台經濟合作是促進東莞產業結構調整的重要途徑

1. 從東莞經濟發展歷程看，莞港澳台合作促進了東莞經濟的快速發展與繁榮。

從改革開放到 2015 年，東莞的經濟發展歷程大體可以劃分為四個階段：<sup>④</sup>

(1) 1978～1984 年，加工貿易的初步發展時期。1978 年，在國務院頒佈《開展對外加工裝配業務試行辦法》後，東莞率先作出發展來料加工的決定，與香港開始形成“前店後廠”的合作模式。經過短短幾年時間，隨著紡織、皮革、玩具、塑料、電子元件等加工裝配企業的出現和壯大，地區生產總值從 1978 年的 6.1 億元上升到 1984 年的 14.6 億元。其中，對外加工產值 4.76 億元，佔工業增加值的 47.12%，香港資本佔東莞實際利用外資的比重接近 100%。

(2) 1984～1992 年，港澳企業推動時期。這一時期最突出的特點是“三來一補”企業的快速引進和發展，其來源主要是承接來自港澳的中小型加工企業的轉移。1992 年東莞 GDP 達到 84.5 億元。香港資本佔東莞實際利用外資的比重超過 95%。

(3) 1992～2002 年，台資企業湧入時期。以電子信息為代表的一大批龍頭企業的進入，並帶動上下游配套中小企業群體的產生，使東莞迅速崛起一批與全球產業緊密聯繫的產業集群，開創了東莞製造業發展的新紀元，從根本上確立和鞏固了東莞在全球製造業網絡中的地位。截至 2002 年，東莞 GDP 達到 672.9 億元。

(4) 2002～2015 年，轉型升級階段，這一進程尚在進行。1997 年東南亞金融危機的爆發，2001 年中國加入 WTO，外部環境的變化既給東莞帶來了衝擊，也帶來了新的機遇。港澳台以外的國家和地區投資東莞的比重加大，同時內資增速明顯。2006 年的民營經濟固定資產投資額達到 241 億元，超過當年的利用外資額 229.7 億元，2013 年進一步飆升至 883.52 億元，佔總投資額的 63.8%，同期外資固定資產投資為 256.68 億元，呈下降趨勢。民營經濟得到發展固然是東莞經濟可喜的一面，但外資利用額的徘徊不前卻意味著東莞經濟對外商的吸引力不足。作為傳統的外向型經濟體，東莞迫切需要在調整產業結構領域獲得突破，從而對外資形成新的吸引力。值得一提的是，港澳台企業投資佔外資實際利用額的比重在 2003 年前後下降到不足 60%，而這一比重在 2005 年後重新穩定在 80% 左右，表明當東莞面對激烈的外部競爭，對新的外資吸引力降低的時候，港澳台企業卻體現出了他們同東莞之間具有穩定的合作關係。

從東莞的經濟發展歷程可見，莞港澳台的合作促進了東莞經濟的發展與繁榮，在東莞經濟轉型中也是對外合作最穩定的力量。

2. 從東莞經濟的特徵和獨有優勢看，莞港澳台合作仍將是東莞經濟持續發展的重要途徑。

相對於內地其它借助承接港、澳、台地區產業轉移發展起來的城市，比如深圳最初主要是承接香港的產業轉移，珠海主要是承接澳門的產業轉移，江蘇昆山主要是承接台灣的產業轉移，只有東莞是港澳台資企業全面聚集發展的城市。可以說，港澳台企業的全面聚集發展是東莞經濟的重要特徵，也是東莞經濟發展的獨有優勢。

港澳台企業在東莞的聚集發展首先是地緣經濟和歷史雙重作用的結果。東莞與港澳台的合作是在國際產業轉移以及中國進行改革開放的雙重背景下進行的。20 世紀 70 年代末香港勞動力和商務成本的上升，迫使香港企業尋找新的製造基地。大陸地區的改革開放恰逢其時，作為毗鄰香港和享受改革開放先行先試政策的地區，東莞和深圳一樣，承接了大批香港企業前來投資建廠。

隨著改革開放的深入，東莞利用自己的區位優勢，與港澳的合作不斷鞏固和深入，在不同的鎮街形成了專業化的產業集群，聚集發展的格局更加明顯。20世紀90年代後，由於兩岸緊張關係的緩解，台商開始大規模湧入東莞。台灣企業最初將製造業遷移到東莞發展，主要是因為20世紀80年代台灣的股市和房市泡沫化，土地與勞力成本不斷上升，傳統產業在台灣很難繼續生存，恰逢東莞地方政府大力招商，用賦稅和土地等優惠條件吸引台商，因此，不少具有全球產業鏈的生產企業佈局東莞，推動東莞的製造業水平有了質的飛躍。

其次，港澳台企業在東莞聚集發展，是莞港澳台經濟互補合作的結果。香港是亞太地區最重要的國際金融、貿易、航運、信息服務樞紐之一，是跨國公司雲集的地區總部。目前，金融服務、貿易和物流、旅遊、專業服務是香港服務業的四大支柱產業，香港服務業門類齊全並極富創新能力。相比之下，台灣的生產製造業在技術和管理上更具優勢。不僅如此，由於台灣有更深的經濟縱深，在現代農業、職業教育等領域發展出其獨到的優勢。另外，澳門作為聯繫拉美國家和葡語系國家的橋樑，也有其尚待發掘的獨特優勢。東莞則以其資源和成本優勢在莞港澳台合作中作為製造業基地發揮作用。四地經濟各有側重，具有極大的互補性。

總之，由於地緣經濟和歷史條件形成的莞港澳台長期合作關係以及莞港澳台經濟的互補特性，莞港澳台合作有望繼續成為東莞經濟持續發展的重要支撐。

3. 從推動東莞產業結構調整的現實需求看，需要進一步深化莞港澳台經濟合作。

莞港澳台合作方式的紅利經過30多年的發展基本上已釋放怠盡，要想繼續通過合作推動東莞產業結構調整必然需要轉變合作方式，創新合作模式，挖掘合作潛力，這些都要求莞港澳台在新的合作領域、合作層次、合作深度上不斷深化和加強。

首先，莞港澳台合作的層次和水平需要通過深化合作來提升。莞港澳台的合作對於低層次的合作業已形成比較強的路徑依賴，構成了東莞轉型升級中一個不容易甩掉的包袱。在莞的港澳台企業以中小企業、加工貿易企業和傳統製造業為主，主要從事紡織服裝、玩具、製鞋、家具的生產。莞港澳台合作的現狀要求東莞進一步深化合作層次，拓寬合作領域，搭建新平臺，使莞港、莞澳和莞台雙邊以及莞港澳台多邊合作獲得新的生命力。

其次，莞港澳台合作的方式和平臺需要通過深化合作來創新。除了各鎮街招商引資並對轄區內企業進行管理這種傳統的合作方式外，東莞市政府還根據東莞未來發展的需要搭建相應平臺，吸引港澳台企業和服務機構進行莞港、莞澳和莞台的雙邊合作。眾多的平臺體現出東莞市政府加強雙邊合作、提升東莞產業結構的雄心，但從這些平臺的運行情況看，對於現代製造業和現代服務業的吸引力還不夠，需要進一步深化合作，為這些合作平臺發揮功能找到突破口。

綜上所述，莞港澳台合作促進了東莞經濟的快速發展和繁榮，作為東莞經濟的重要特徵和獨有優勢，它有望推動東莞經濟的持續發展。在產業結構調整這一新的歷史背景下，可以將深化莞港澳台合作作為促進東莞產業結構調整的重要途徑。

### 三、深化莞港澳台合作的有利條件和障礙分析

#### 1. 深化莞港澳台合作的有利條件

(1) 長期合作打下良好基礎。長期以來，東莞歷屆各級政府一直十分關心在莞的港澳台企業的生存和發展狀況，逐漸形成領導班子成員掛點聯繫企業制度和走訪制度。政府各部門也建立了掛點社區和企業聯繫機制，以及定期召開企業聯絡小組協調會議制度，幫助企業解決用地、用工、

用電、融資等實際困難。同時還不定期開展“企業總部大走訪”、“企業困難大排解”等活動。<sup>⑤</sup> 東莞市各級政府部門長期以來對港澳台企業切實有效的幫助以及所形成的友誼，是港澳台企業願意紮根東莞發展的重要因素。

(2) 不斷優化的宏觀政策環境。自 20 世紀 80 年代以來，伴隨著內地對外開放、香港回歸、中國加入 WTO 等一系列重大舉措，香港與內地經貿關係愈益緊密。CEPA 的出臺使得東莞與港澳之間的經濟交往獲得了更好的政策平臺。ECFA 簽署後，兩岸經貿關係進入機制化、自由化階段。雖然台灣的島內政治因素對 ECFA 發揮效力有一定的負面影響，但兩岸經濟合作的潮流不可阻擋。<sup>⑥</sup>可以預見，不斷優化的宏觀政策環境將對莞港澳台的合作形成新的助推力。

(3) 相關各方都有深化合作的積極意願。中國加入 WTO 後，香港作為內地傳統的窗口，其中介作用逐漸減弱。迅速崛起的上海等內地城市日益成為香港的競爭對手。從內部來看，香港產業結構的“空洞化”、<sup>⑦</sup>經濟“泡沫化”、科技創新相對落後等軟肋使香港的經濟發展遭遇到一定的瓶頸。香港需要借助莞港合作來延伸香港產業鏈，使其服務業獲得實體支撐，重建香港經濟秩序。澳門由於產業多元化發展的需要，也積極尋求多方面的合作。台灣當局與商界對於加強同大陸的經濟合作持堅定態度。因為常年在東莞發展，不少台灣人已經以東莞為家，他們同台商協會一道，是加強莞台合作的積極實踐者。

(4) 共同應對國際產業轉移是深化合作的核心驅動力。近年來，跨國公司開始將一些戰略性的研發業務投資到擁有一定創新環境和創新基礎的發展中國家，實行技術外包與合作。另外，國際產業轉移還出現了產業鏈整體轉移的趨勢。新的趨勢對承接地有了新的要求，即接納國不能只具有“自然”的比較優勢，更要具有“創造”的比較優勢，<sup>⑧</sup>目前，大陸地區直接接納新一輪產業轉移的能力還比較弱，而香港和台灣的服務業已經獲得了比較好的發展。他們可以致力於創造條件承接高端服務業，而將目前具有一定優勢的生產性服務業轉移到包括東莞在內的擁有廣闊生產性服務需求的大陸地區。因此，國際產業轉移的新趨勢構成了展開新一輪合作的核心驅動力。

(5) 東莞市歷屆政府為深化合作進行了有益探索並搭建了相關特色平臺。東莞市政府對於莞港澳台合作向來是不遺餘力的。目前，已經存在的合作平臺有：松山湖國家級高科技園區、東莞水鄉特色發展經濟區（省級）、長安濱海新區、銀瓶合作創新區、虎門港綜合保稅區等。在松山湖園區和水鄉地區，又有眾多合作的專業平臺。這些探索和特色平臺的搭建無疑有利於莞港澳台合作的開展。

## 2. 深化莞港澳台合作存在的障礙

(1) 東莞在合作中的成本優勢正逐漸喪失。隨著勞動力成本的不斷上升，環境約束的日益增強以及政策紅利的逐漸消失，港澳台企業原來在東莞發展所具有的成本優勢正在逐漸喪失。1989 年，東莞全部職工年平均工資為 3,320 元，2013 年上升至 30,067 元，<sup>⑨</sup>同時，需要企業承擔的最低工資和各類社會保障成本也逐漸上升。政府對企業加強了污染環境的監控力度，實行外部成本內部化，也提高了企業的成本。

(2) 東莞在國家和省相關最新戰略規劃中的地位降低，原有政策優勢逐步減弱。2013 年 8 月國務院正式批准設立中國（上海）自由貿易試驗區後，廣東自貿區也於 2015 年 4 月掛牌成立。廣東自貿區以粵港澳合作為發展重心，包括深圳前海和蛇口、廣州南沙新區、珠海橫琴新區三個片區，卻沒有將粵港澳台合作的重要城市東莞納入進去，這使得莞港澳台深化合作缺乏進一步的政策支持。而“海上絲綢之路”等國家重大戰略規劃暫時也沒有將東莞納入視野範圍。

(3) 珠三角地區重點城市地位的加強正逐漸擠壓東莞區位優勢的空間。儘管東莞處於聯繫港澳的中心地帶，區位優勢明顯，但與其他珠三角地區的重點城市相比，同香港的緊密程度不如深圳，同澳門的緊密程度不如珠海。從承接港澳台的服務業轉移的自身發展條件來看，其吸引力也不如深圳和廣州，服務業的發展要落後於這兩個城市。

(4) 對加工貿易的路徑依賴制約著雙邊合作的深化。東莞長期形成的對加工貿易的路徑依賴，使得部分對低成本依賴較大的企業在外部條件變化時尋找新的生產基地，而不是繼續展開合作。另外，加工貿易使產業佈局分散零亂，不利於騰出空間和改善環境來吸引新興產業及服務業入駐，展開新的合作。這與全國其他新出現的開放地區相比，後者顯然具有後發優勢。除此之外，東莞目前在財政上對加工貿易的依賴性，決定了其與港澳台的合作只能採用穩步推進的策略。

(5) 莞港澳台各方利益鏈條的相對封閉性制約著多邊合作的深化。雖然莞港、莞澳、莞台的雙邊合作已經在多角度、全方位展開並且富有成效，但是莞港澳台的多邊合作卻幾乎仍然是空白。很大程度上是因為香港、澳門與台灣在東莞的發展存在著自己相對封閉的利益鏈條。其中，尤以台灣企業圍繞台商協會的抱團發展特徵最為明顯，台灣與港澳企業的交流很少。港資高科技企業雖然有跟台灣工研院加強技術交流的意願，但台灣方面將其視為競爭對手，往往優先選擇台資企業作為合作對象。因此，多邊合作還缺乏強大的利益鏈條將各方連接起來。

(6) 國際金融危機對深化莞港澳台合作帶來一定的負面衝擊。2008年國際金融危機後，部分企業只好通過裁員和縮減生產來度過難關。由於相當一部分港台企業在應對大量勞務問題時缺乏在大陸處理相關問題的經驗，他們在危機期間將企業轉讓給本地企業家。事實上，儘管惡性倒閉的現象在危機期間並不是很多，但部分台商和港商從東莞撤資，確實給莞港澳台深化合作帶來一定的負面衝擊。

(7) 產業結構調整中政府過多的干預，可能不利於莞港澳台經濟合作的穩定發展。2008年國際金融危機爆發後，廣東省和東莞市政府實施了“雙轉移”戰略。然而，通過幾年的實踐，不但發現轉移出去的企業生存狀況堪憂，更為重要的是，引進和發展高端產業困難重重，進展緩慢，騰出的產業發展空間短時間內並不能得到及時的填補，東莞經濟出現了轉型過程中所謂的“陣痛”，經濟增速明顯放緩，產業升級和結構調整也未能達到預期效果。這一過程需要我們認真總結和反思，正如經濟學教科書所警醒的，“通向地獄之路是由良好願望鋪成的”，產業升級和結構調整過程中，我們一定要注意尊重經濟發展規律。政府不恰當的干預不利於莞港澳台按照市場要求來展開合作。

#### 四、國際上借助區域合作提升產業結構的成敗案例

充分利用自身優勢，通過區域合作，突破現有障礙，實現產業轉型升級，國際上都有不少經驗和教訓可資借鑒。愛爾蘭借助區域合作成為“歐洲軟件之都”與馬來西亞忽視區域合作而陷入“中等收入陷阱”，可以作為兩個相反的典型。

##### 1. 愛爾蘭產業升級的成功經驗

1973年加入歐共體後，愛爾蘭經濟獲得了迅速發展，不過，一直到1980年代末，愛爾蘭的發展仍然要落後於其他西歐國家。1988年的一期《經濟學家》甚至用“歐洲乞丐”來形容它。愛爾蘭經濟真正脫穎而出應當歸功於1990年代後軟件業的崛起。

1993年，愛爾蘭政府決定將軟件產品列為軟件產業的核心。1994年後，愛爾蘭軟件業異軍

突起，形成了令人矚目的國際競爭力。到 2000 年，愛爾蘭已經取代美國成為世界最大的軟件產品出口國，歐洲市場上銷售的 50% 以上的軟件產品都是愛爾蘭生產的。由此，愛爾蘭贏得了“歐洲軟件之都”、“歐洲矽谷”等美譽。愛爾蘭產業結構的升級成功，很大程度上要歸因於該國充分利用其文化、地緣優勢和參與歐盟的優勢來與歐美國家展開合作。愛爾蘭是英語國家，因此能吸引美國和英國的企業前來投資；同時其又是歐盟成員國，歐盟成員國的公民在愛爾蘭享有務工自由的權利，勞動力流動便捷，它能吸引歐盟區其他國家的雙語或多語技術人才前來工作，將美國軟件公司的產品歐版化（即將軟件產品翻譯成歐洲 20 多種不同的語言），這樣，愛爾蘭就成了美國進入歐盟市場的門戶。此外，由於歷史的原因，在美國的愛爾蘭僑民眾多，不少在愛爾蘭從事軟件行業的人員有在微軟、Oracle、IBM、愛立信、北方電訊公司總部或者愛爾蘭分公司工作的經歷，這促進了愛爾蘭同美國 IT 產業的聯繫，並且為他們創業奠定了基礎。可見，愛爾蘭的產業轉型升級，很大程度上是其結合自身特點，利用美國和其他歐盟國家各自的優勢，展開區域合作的結果。<sup>⑩</sup>

愛爾蘭的主要經驗在於，一是借助文化上和區位上的關聯性，可以利用各自的優勢，加強區域合作，促使產業結構出現質的飛躍，最終實現共贏；二是選準重點產業和產業發展重點非常關鍵，必須結合自身條件，揚長避短，抓住機遇，找準自己的突破口。

## 2. 馬來西亞產業轉型中的經驗與教訓

馬來西亞從 20 世紀 70 年代開始，利用西方國家產業轉移的良機，結合自身在地理位置、自然資源以及勞動力成本上的優勢，重點發展了對農業、錫礦業、橡膠和油棕產品的深加工，並組建出口加工區和自由貿易區，加大開放力度和政策支持，逐漸形成了以出口帶動經濟增長的格局。

隨著外資大量湧入，馬來西亞的工業水平迅速提高，並帶動了基礎設施建設。不過由於外商投資集中於勞動密集型項目，馬來西亞勞動力嚴重不足，吸引了大量農民到市區工作。同時，馬來西亞放開了勞工市場，引進菲律賓、泰國、孟加拉國勞工。由於外來勞工帶來了一系列管理問題，馬來西亞最終決定限制外勞數目，並試圖發展資本和技術密集型產業，以減少對外勞的依賴。但是，馬來西亞的產業升級轉型並不成功。其最大的失敗在於沒有利用與新加坡毗鄰的優勢，在高科技製造業和現代服務業上與後者加強合作，而是單打獨鬥並試圖在高科技行業和現代服務業領域同新加坡和其他發達地區競爭；在本國勞動力成本上升時，馬來西亞關閉了外籍勞工流入的大門，而不是與他國合作，加強管理，以進一步保持勞動力成本優勢；另外，政府在實施產業轉型戰略時，政府主導的大量投資沒有同自身的資源和區位優勢結合起來，政府投資的增長並沒有帶動私人投資的增長。這種用政府決策取代市場需求來推進產業結構調整的辦法，實踐證明也是不可取的。1977 年，馬來西亞與韓國的人均 GDP 都在 1,000 美元左右。2010 年，馬來西亞人均 GDP 為 8,691 美元，位於中等偏上國家水平，徘徊於中等收入國家行列，而韓國的人均 GDP 已達到 20,540 美元，遠遠超過馬來西亞。<sup>⑪</sup>

馬來西亞轉型失敗的主要教訓在於，一是應認準自身在國際產業分工中的優勢，並以此為基礎加強與區域內其它地區的合作；二是在調整產業結構的過程中，政府行為應當順應市場需求，而不是以主觀想像來取代市場行為，否則只能費力不討好。

## 五、深化莞港澳台合作促進產業結構調整的對策

基於東莞的實際和對深化莞港澳台合作有利條件和障礙的分析，借鑒國際上通過區域合作促

進產業結構升級的經驗與教訓，對於深化莞港澳台合作促進產業結構調整提出如下對策。

### 1. 實施重點領域“全產業鏈”戰略，積極培育若干莞港澳台合作企業集團

“全產業鏈”作為一種商業模式，指的是由設計研發、加工製造、銷售、服務等多個環節所構成的完整的產業鏈條。<sup>⑩</sup>這種“全產業鏈”難以通過單獨一方的力量建立起來，可以通過多方合作的形式來實現。可考慮圍繞戰略性新興產業以及東莞的優勢產業，集合莞港澳台四方力量打造若干“全產業鏈”產業，擺脫單個企業或者單個地區單打獨鬥的不利局面，增強產業競爭力和創新能力。可以考慮建立的產業鏈有：智能數控和機器人產業鏈、太陽能光伏產業鏈、新能源汽車產業鏈、碳材料產業鏈、散裂中子產業鏈、電子通訊產業鏈、生物科技（醫藥）產業鏈、高端裝備製造產業鏈、新光源產業鏈、節能環保產業鏈等，這些領域目前或者有一定規模的龍頭企業、或者有比較好的研發實力，可以向上下游進一步拓展，形成重點領域的“全產業鏈”企業集團。

### 2. 搭建標誌性雙邊、多邊合作生產性服務平臺，大力發展平臺經濟

基於東莞製造業聚集的實際，生產性服務業在東莞有很大的發展空間。同時，基於東莞打造全產業鏈集團的戰略安排，更需要搭建標誌性雙邊、多邊合作生產性服務平臺，大力發展平臺經濟，使東莞的生產性服務業盡快邁上新臺階，為製造業提升價值鏈，實現突破性發展服務。具體來說，可以重點加大以下幾方面的建設力度：

（1）搭建多邊合作電子商務平臺。東莞製造業發達，發展電子商務具有很好的產業支撐。利用港澳台的優勢搭建多邊合作電子商務平臺，將會大大增強電商平臺的競爭力，可以作為東莞電子商務發展重點考慮的方向。

（2）積極推動設立雙邊、多邊合作產業基金，研究成立多邊合作銀行。東莞的企業以中小企業為主，中小企業實現升級轉型迫切需要資金支持，為了促使對轉型升級資金支持的常態化，可以考慮設立雙邊或者多邊合作產業基金，由莞港澳台各相關企業共同發起，並充分吸納民間資金，實行市場化運作，為在莞港澳台資企業升級提供資金支持。作為珠三角地區的兩岸金融合作試點城市，東莞可以對成立莞港澳台多邊合作的區域性政策性銀行進行可行性研究並爭取政策支持，以克服當前莞港澳台政府為在莞企業轉型升級提供資金支持時各自為政的不利局面。伴隨著一些全產業鏈企業集團的成立，這些合作基金以及合作銀行也可以進一步為這些企業集團的科技、服務和市場創新提供資金。

（3）成立莞港澳台企業融資擔保公司。解決當下中小企業融資困難的一個可行的辦法是成立莞港澳台企業融資擔保公司，為企業融資提供貸款擔保，使中小企業獲得轉型升級的必要資金支持。

（4）開展融資租賃等金融服務。鑒於東莞中小型製造業集聚，企業資金實力有限的實際情況，以及將在新型裝備製造、遊艇等產業領域形成有競爭力企業的前景，合作建立各種不同類型的融資租賃平臺將大有可為。比如莞港“機器換人”<sup>⑪</sup>計劃融資租賃平臺、莞澳遊艇業融資租賃平臺等。

（5）設立雙邊、多邊合作研發機構。目前，內地和台灣、香港之間的科技實力和研究方向具有比較大的互補性。內地高校和科研院所與市場結合的緊密程度不如港澳台地區，但在基礎理論和尖端技術領域擁有強大的科研實力。港澳台地區的高校和科研機構在銜接西方國家的先進研究成果方面具有優勢，並且與市場結合更加緊密。根據建設全產業鏈企業集團的目標，將來各方有必要在全產業鏈企業集團的框架下，以市場為導向，以利益為紐帶，進一步加強科技合作，設

立雙邊和多邊研發機構，來推動企業集團不斷創新。唯有如此，才能鞏固當前的合作成果，並且打破合作的障礙，推動莞港澳台合作向新的層次邁進。

(6) 鼓勵其他生產性服務業建立雙邊和多邊合作平臺。第三方物流、信息技術服務、節能環保服務、檢驗檢測認證、商務諮詢、服務外包、售後服務、人力資源服務和品牌建設等生產性服務領域，港澳台有比較好的經驗積累，目前也和內地企業及政府機構建立了各種形式的合作關係。隨著經濟合作的加深和全產業鏈企業集團的建成，不同層次的生產性服務合作平臺建設將會提上日程，政府應該對這些趨勢給予政策上的便利，打破合作的障礙。

### 3. 建立莞港澳台經濟合作創新區

莞港澳台經濟合作創新區，是將來各行業莞港澳台合作“全產業鏈”企業集團的總部的所在地，是加強莞港澳台合作的總平臺和旗幟，可以依託現有的松山湖高新區、水鄉特色經濟區、東莞生態園、長安新區等平臺的其中一個，吸收具有雙邊和多邊合作背景的企業、銀行、政府機構和社會團體入駐。除了為未來“全產業鏈”企業集團留出空間，經濟合作創新區將優先把電子商務、銀行、融資擔保機構、貴金屬交易中心、融資租賃、研發機構、物流等雙邊和多邊合作的新平臺設在區內，協助各方利用自身優勢展開合作，扶持進入創新區的企業創建品牌，不斷創新，形成強大的市場競爭力。除此之外，有港澳台背景的醫療、教育、養老等現代服務業和一些高科技製造業也可以在區內落戶。在建立合作創新區的過程中，不應當排斥區內和區外企業的合作，相反，合作創新區的建立，可以增強莞港澳台的凝聚力，推動其與區外的其他企業的合作水平上升到新的層次。

### 4. 對加工貿易企業推行 ST 管理模式，穩步推進產業轉型升級

加工貿易企業對東莞的意義是毋庸置疑的，產業轉型升級不可能一蹴而就，“雙轉移”戰略以激進的方式期望用高技術產業一夜之間取代加工貿易產業是不符合東莞實際的。比較可行的方案是對現有的加工貿易企業實行分級管理、末位淘汰的管理辦法，或者稱為 ST (Special Treatment, 簡稱 ST, 即特別處理) 管理模式，來推動企業就地轉型升級。通過建立健全相應評價指標並委託第三方評測機構按照客觀的指標進行評審。對於評審不合格的企業，戴上 ST 帽子，責令整改，政府對於整改給予一定指導，限期完成，如果到期仍然不能達標的，則強制關閉。對於納入 ST 管理的企業，如果在限定的期限內通過自身努力和政府機構的幫助改造成功，則應摘掉 ST 的帽子。

### 5. 努力將東莞納入國家、省新發展戰略規劃之中

東莞在國家產業結構轉型升級的發展戰略中具有極其重要的地位。東莞產業轉型成功無疑具有很強的示範效應。深化莞港澳台的合作是一項重大戰略，鑒於東莞擁有的政策紅利逐漸消失，而外部競爭日漸激烈，應當努力為新戰略爭取到更多的政策支持，努力將東莞納入國家和廣東省新的戰略規劃當中。

(1) 為莞港澳台合作創新區和虎門港以點狀組合，爭取與廣東自由貿易區同等政策條件。目前廣東自由貿易區是由深圳前海蛇口、珠海橫琴、廣州南沙組成的點狀式組合，東莞應該著眼未來，以其與港澳台的合作為特色，盡快確定建立莞港澳台合作創新區，並以此為基礎，同虎門港形成點狀式組合，爭取在將來獲得與上述地區同等政策條件，為東莞的發展打開新局面。

(2) 努力將東莞納入國家“新海上絲綢之路”發展戰略之中。2013 年 10 月，習近平總書記訪問東南亞期間，首次闡述了共建 21 世紀“海上絲綢之路”的構想。此戰略在國家戰略層面提



出後，廣東、山東、福建、廣西、海南等省份依託自身優勢，紛紛提出了加快“新海上絲綢之路”建設的戰略構想。東莞作為一個出口貿易十分發達的地區，應當加強虎門港的建設，並努力爭取納入國家“新海上絲綢之路”的發展戰略中，形成更加獨立和寬鬆的貿易環境，為深化莞港澳台的合作創造更有利的條件。

## 6. 加強東莞自身的軟硬件環境建設

(1) 進一步簡政放權釋放市場活力。東莞在簡政放權方面，一直走在全國的前列，早在開放之初，為了吸引外資，就創立了“一條龍”式的審批服務，並將招商引資的權力下放到各街鎮，促進了東莞經濟的騰飛。不過，面對新的合作形勢，東莞需要同上級部門、甚至港澳台的相關部門一道，進一步簡化行政審批程序，尤其是新興合作項目，如電子商務、金融、職業教育、台灣原產地商品的檢驗檢疫准入、檢驗檢測、醫藥和保健品、外籍專家工作簽證權等方面的審批權。

(2) 加強基礎設施建設。第一，新興工業園區的基礎設施應妥善規劃，配套齊全，注重企業的集聚效應，同時將園區環境和周邊環境的建設納入政府規劃範圍。第二，加大交通基礎設施建設，包括鐵路、公路和港口的基礎設施，按照未來物流暢通的要求來建設穗莞深、佛莞惠、江中莞等城際軌道以及望洪樞紐，加大虎門港的建設力度。第三，完善公共基礎設施建設。在加大對污染地區治理力度的基礎上，在城區道路和工業密集地區實施綠化工程，切實改善東莞的人居環境，吸引高附加值的企業和企業總部落戶東莞。

(3) 成立東莞商業聯合總會，協調促進莞港澳台商會的合作。目前，在東莞註冊登記的異地商會總共有 46 家，這些商會主要發揮了五方面的作用：第一，作為政府與企業之間的橋樑；第二，在企業之間實現信息共享；第三，起到行業自律的作用；第四，具有為會員維權的作用；第五，對會員企業起引導作用，使其有正確的發展方向。<sup>①</sup>其中，港澳台商會發揮的作用尤其突出。但商會與商會之間的溝通比較少，導致各地企業的發展具有比較大的封閉性，往往運作越成功，凝聚力越強的商會，其封閉性的特徵就越明顯。如果要促進更大範圍的合作，必須打破各地商會的藩籬，在更大範圍內實現企業之間的信息共享，並用更有力的方式與政府進行溝通。因此，根據未來合作的需要，有必要成立東莞商業聯合總會，在莞港澳台商會之間進行協調。

(4) 努力營造相互信任的合作氛圍。東莞市各級政府通過實施領導班子成員掛點聯繫企業制度、走訪制度以及各種企業聯絡小組協調會議制度，為企業排憂解難，幫助企業發展。不過，在經濟危機期間，部分企業由於對內地的勞資政策不清楚，恐慌情緒促使他們撤出資本，將企業所有權轉讓給內地投資者，對東莞經濟造成了一定衝擊，並對雙邊合作產生了一定的負面影響，反映出這些企業對內地的政策還沒有建立完全的信任。面對深化雙邊合作和開啟多邊合作的前景，東莞各級政府應當加大對港澳台企業的政策宣傳力度，並經常性的進行輔導和交流，促使各方斷疑生信，<sup>②</sup>以東莞為家，共謀發展。

① 《2014年東莞國民經濟與社會發展統計公報》，東莞市統計調查信息網，<http://tjj.dg.gov.cn>

② “雙轉移”是2008年廣東提出的“產業轉移”和“勞動力轉移”兩大戰略的統稱，具體是指珠三角勞動密集型產業向東西兩翼、粵北山區轉移；而東西兩

翼、粵北山區的勞動力，一方面向當地二、三產業轉移，另一方面其中的一些較高素質勞動力，向發達的珠三角地區轉移。

③ 馬遠瓊：《東莞經濟轉型升級中的幾個問題及對策》，南京：《改革與開放》，2014年第9期。

- ④邱偉年、唐秀嫻：《東莞市產業轉型升級路徑研究》，哈爾濱：《經濟研究導刊》，2011年第23期。
- ⑤從東莞市政府各部門的總結性文件中可以看到比較完善的制度安排，從企業的反饋中也能看出企業對於政府主動的拜訪和幫助基本上持感激的態度。
- ⑥周忠菲：《ECFA框架下兩岸服務貿易合作新視角：以台資企業發展生產性服務業為例》，上海：《台海研究》，2014年第1期。
- ⑦陳文鴻：《過渡期香港產業空洞化與市場壟斷化》，北京：《北京大學學報》，1995年第2期。
- ⑧曹亞軍：《國際產業轉型新趨勢下我國的產業結構升級》，北京：《光明日報》，2014年2月12日。
- ⑨《東莞歷年統計年鑒》，東莞市統計調查信息網，<http://tjj.dg.gov.cn>
- ⑩李輝：《愛爾蘭服務外包產業發展的經驗》，北京：《全球化》，2014年第4期。
- ⑪《馬來西亞：科研人才匱乏導致轉型升級緩慢》，北京：新華網，[http://sg.xinhuanet.com/2013-03/06/c\\_124421593.htm](http://sg.xinhuanet.com/2013-03/06/c_124421593.htm)

⑫中國人民大學商學院產業研究中心：《全產業鏈商業模式的邏輯（上）》，北京：《現代國企研究》，2013年第12期。

⑬謝建超、張李源清：《東莞“機器換人”革命》，北京：《中國經濟時報》，2014年7月15日。

⑭呂曉敢：《東莞異地商會嬗變》，廣東東莞：《東莞日報》，2014年2月24日。

⑮“斷疑生信”是本文作者在東莞一家台資企業調研時，這家企業培訓員工時所推崇的一項目標。在這裡借用來概括東莞市政府與港澳台企業和其他機構的關係也同樣適合。

**作者簡介：**左連村，廣東外語外貿大學南國商學院教授，廣州 510420；吳俊，廣州航海學院講師，博士，廣州 510725

**[ 責任編輯 劉澤生 ]**