

县域开发区转型中的空间锁定及其治理困境 ——基于 J 县城南园区的案例分析

汪玉, 周鸿芳

苏州大学, 江苏 苏州 215123

DOI:10.61369/SE.2026070005

摘 要 : 县域开发区曾以土地扩张和招商引资为手段来实现工业化的快速推进, 但进入存量阶段后, 目前转型的约束有空间格局、产业体系与治理方式。本文选择江苏 J 县城南园区作为案例, 分析其空间锁定的表现, 从空间刚性、产业惯性与治理惰性三个维度来考察转型过程中路径延续的具体机制。研究表明, 三重锁定通过“空间—产业—治理”之间的循环链条, 形成了相互强化关系; 本文尝试将区域锁定理论的解释范畴延伸到延伸至县域开发区这一由政府主导、快速工业化的特定场景, 指出解锁不在于对空间或产业施加直接干预, 而在于治理端的先行调整。

关 键 词 : 县域开发区; 空间锁定; 园区治理; 转型路径

Spatial Lock-in and Governance Dilemmas in the Transformation of County-level Development Zones ——A Case Study Based on Chengnan Park of County J

Wang Yu, Zhou Hongfang

Soochow University, Suzhou, Jiangsu 215123

Abstract : County-level development zones once achieved rapid industrialization through land expansion and investment promotion. Entering the stock-development phase, their transformation is now constrained by spatial patterns, industrial systems and governance models. Taking Chengnan Park in County J, Jiangsu Province as a case, this paper analyzes manifestations of its spatial lock-in, and examines the mechanisms of path dependence during transformation from three dimensions: spatial rigidity, industrial inertia and governance inertia. The study reveals that the triple lock-in forms a mutually reinforcing relationship via a cyclical "space-industry-governance" chain. This paper expands the explanatory scope of regional lock-in theory to county-level development zones, a state-led context of rapid industrialization. It argues that unlocking lock-in does not rely on direct intervention in space or industry, but on prior adjustments at the governance level.

Keywords : county-level development zones; spatial lock-in; park governance; transformation path

引言

在过去四十年, 县域开发区成为了中国地方工业化的主要空间载体, 在较短时间内完成了土地出让、基础设施建设和企业招引, 形成“拿地—建厂—招商—收税”的运作模式。但随着土地资源趋近枯竭, 产业竞争从规模扩张转向质量提升, 这一模式的可持续性便成为现实问题。大量县域园区面临着相似困境: 旧厂房改不动、传统产业转不动、治理模式换不动。

路径依赖理论为理解这种区域发展的锁定现象提供了分析视角。尹贻梅等(2012)系统梳理了路径依赖理论的起源, 并指出其在技术、制度与社会领域的扩展, 同时进一步区分了由企业衍生、聚集驱动的积极路径依赖和因过度专业化、忽视外部联系所形成的消极锁定效应, 为本文理解园区兴衰提供了思路^[1]。从制度变迁视角看, 吕晓刚(2003)在阐释诺斯制度变迁理论时指出, 制度变迁中存在着报酬递增和自我强化机制, 一旦走上某条路径, 其既定方向便会在后续发展中不断自我强化, 甚至可能被锁定在无效率状态之下^[2]。将上述分析框架应用于具体区域场景, 王一兵等(2011)分析了老工业基地的衰退规律, 指出老工业基地已形成对资源产业的历史依赖路径, 产生了多种锁定现象, 使得结构转型中产业惯性与制度性障碍相互强化^[3]。在此基础上, 胡晓辉等(2020)对老工业区的重构研究进行了文献的梳理, 指出当前研究虽存在范式应用多元化的趋势, 但不同范式在概念使用、尺度聚焦、时空侧重和机制解释这些方面存在显著差异, 缺乏相互的融合与优势互补, 面临现实应用瓶颈^[4]。与宏观层面的分析相补充, 高春亮等(2018)从人力资本专用

性角度，考察了老工业城市的转型困境，认为人力资本专用性越强，物质资本与人力资本之间越难以有效匹配以建立新的生产函数，因而主导产业衰退与转型困难会相互叠加，使城市衰退呈现出累积性特征^[5]。在锁定机制的讨论之外，贺灿飞（2018）指出区域产业发展演化既遵循路径依赖规律，也存在路径创造的可能性，制度变革在经济转型中为路径创造提供了关键支撑^[6]。王缉慈和王可（1999）从区域创新环境角度指出，企业在地方的根植性是区域创新环境形成的关键，高新技术企业只有扎根本地并参与本地网络构建，才能促进区域创新能力的持续提升^[7]。在分析框架层面，王祯等（2022）构建了老工业园区更新的多层治理分析框架，指出老工业园区更新的空间治理是宏观形势、空间利基与空间体制三个层次互动的结果，空间体制的转型依赖于多主体参与、资本运作与产业类型调整的共同作用^[8]。王昆等（2022）从演化经济地理学的视角，分析了都市区内既有工业用地转型升级过程中的功能分化趋势，将工业空间的功能演化归纳为再生型、调整型和锁定型三种典型路径^[9]。苏灿和曾刚（2021）对演化经济地理学中新路径发展的研究成果进行了梳理，归纳了不同类型，即路径扩展、路径升级、路径分支、路径导入与路径创建，上述分类框架为本研究识别县域开发区空间锁定的具体表现提供了类型学参照^[10]。

既有研究多聚焦于老工业区或一般产业集群，对县域开发区的关注不足。县域园区在高校、科研平台和高端人才方面与大城市存在结构性差距，突破路径可能不同。基于此，本文以J县城南园区为案例，探讨县域开发区在存量阶段空间锁定的表现、三重锁定互动关系及解锁突破口。

一、从扩张到调整：J县城南园区的发展转向

城南园区的兴起，与J县本地制造业的历史积累存在着密不可分关联。20世纪70年代末至80年代初，J县乡镇企业已在全国享有较高知名度；90年代初改制后，原乡镇及校办工厂生产空间趋于紧张，城南园区遂成为其外迁扩张的承接载体。园区空间扩张的进程，几乎与龙头企业的成长同步发生：当地最大的汽车零部件企业先后三次拿地，累计面积近400亩；中小企业则多循标准化厂房路径进入，GY产业园即为一例，其利用2004年闲置工业用地建设标准化厂房，该项目搁置到2017年启动，折射的正是“土地先于项目、规模先于效益”的早期发展逻辑。

截至2023年，园区开发强度已逾九成，增量时期“有没有空间”让位于存量时期“空间用得好不好”的拷问。特色产业园、标准化厂房、孵化载体并非没有尝试，但阻力重重；低效厂房盘活中政府一旦介入，企业反倒沉住气等着抬价。存量调整远不止物理翻新，深层问题在于产权归属、利益分割和政企博弈。

二、J县城南园区转型中的空间锁定表现

（一）工业空间延续与更新困难

园区空间格局形成于快速工业化时期，它的规划取向与制造业对大面积厂房和物流配套的需求大体适配。但产业升级提出新要求后，现有布局的结构性刚性逐步显现。早期厂房在承重、层高及基础设施层面，难以满足智能制造、研发中试等新业态要求，改造工程既耗资又影响生产。更关键的问题在于产权碎片化，低效用地再开发要求既有企业外迁或压缩占地，中小企业承压大。难点在于并非资金不足，而是政企间的策略性博弈：政府介入土地事务，企业便视其为争取额外收益的信号，延迟决策以谋求更优补偿。这种博弈使空间更新陷入长期僵持，工业空间在多方利益拉锯中既难向上突破功能等级，也难向外拓展横向联系。

（二）传统产业优势与转型约束

园区形成汽车零部件、高端装备制造、金属材料和微特电机四大主导产业，这一基础是核心资产，也是显著约束。产业结构带有县域制造特征：“什么都有，但什么都不突出”，多元化在快速阶段能够分散风险，但在高质量阶段却易陷低水平均衡。

更关键的约束来自既有的分工网络。四大产业整体以零部件为主，缺乏终端产品。运营公司判断：“J县龙头企业都是做配套的，没有终端产品，利润一压，产能越大，产值不见得涨。”这正是人力资本专用性锁定效应的体现，企业长期嵌入特定分工环节，专用性知识和技能高度固化，独立开发终端产品难度极大，缺乏向价值链高端跃迁的内生动力。

企业长期从事零部件制造，形成“接订单、保质量、按时交付”的行为模式，对终端开发、品牌运营等高价值环节缺乏经验。装备企业负责人称：“做成品和做配套完全是两回事，市场、渠道、品牌、售后，哪一样都没有基础。”传统优势虽然基础雄厚，但升级受制于既有分工。

三、空间锁定下县域开发区转型的治理困境

（一）存量资源盘活与空间功能重塑的矛盾

九成开发强度意味着增量空间已近枯竭，工作重心转向低效土地的盘活。但存量调整并非简单的再利用，它牵涉到利益再分配、布局重构与功能再定位。早期工业载体原本服务于传统制造，产业变迁之后，既有空间功能难以适应新的需求。

GY产业园的空间改造虽取得进展，但后续运营困难看出政府主导模式的能力短板。运营公司在招商策划、企业服务与产业对接方面专业能力有限，导致改造后产业生态不稳定。政府同时扮演规划者、协调者、谈判者等多重角色，而市场化运营主体尚未成熟，政府介入越直接，企业越将盘活视为讨价还价的机会，而非市场行为。管理人员坦言：“越主动找企业谈，企业越觉得可以等，后面还有更大利益。”可见，空间转型的关键在于功能重

塑，将传统工业空间转化为适应新产业的载体，这就要求治理重点从物理改造转向功能再造，培育企业间的有机联系，使空间真正成为产业升级的支撑。

（二）产业基础保持与创新能力培育的矛盾

长期制造业的积累为园区奠定基础，但升级还需技术创新、人才资源和产业组织能力同步提升。企业研发投入有限，县域园区在高校、科研平台和高层次人才方面与大城市有明显差距。产学研合作效率不高，园区曾与中科院成都光电所合作建立研究中心，投入巨大却最终未能持续。项目管理部门负责人分析，问题是科研院所的研发导向与企业需求不匹配。“科研院所更多出发点还是科研，不是市场，做出来的东西企业用不上。”政府搭建的公共服务平台同样面临定位困境。“制造业企业和加速器企业需求不同，孵化器的人服务不了制造业。”当外部创新资源无法嵌入本地产业网络，便成为悬浮“飞地”。外部资源若不能与本地既有知识基础和能力积累形成关联，则容易陷入“空降式”的路径创造困境，难以实现可持续的路径更新。

相比之下，企业自发的技术改造更具内生性。有企业从金属加工逐步向组件制造和系统集成延伸，“走了很多弯路，但从实际订单里逼出来的，比较扎实”。这类内生转型困难在于资源的持续性和高端要素的可获得性，正是县域短板。这表明核心矛盾在于不是要不要保留传统产业，而是如何在既有制造能力上推动价值链延伸。

（三）增长路径延续与治理方式转型的矛盾

传统治理围绕土地开发、项目招商和企业落地展开，在扩张阶段能够有效推动园区成长，一旦竞争从资源转向产业生态时，则会适应性下降。城南园区过去较大程度依靠政府推动，保障了规模扩张，但在产业升级背景下，产业组织能力和综合服务能力不足的问题就会日益凸显。

多位受访者提到应从“招商引资”转向“产业培育”，从“空间供给”转向“空间运营”。但管理者的观念更新未同步转化为能力提升。项目科约10人，多数为编外，负责人用“干事没有晋升渠道，很多事情凭情怀”描述现状。与苏州、张家港等地已实现公司化运作、配备尽调和投融资团队的情况相比，县域产业园的模式仍然落后。这一差距是治理模式滞后的结构性反映，传统人

员配置和运行机制难以支撑产业生态竞争的新要求。

治理转型的困难还源于县域在人才吸引和资源获取上存在结构性劣势。J县在薪酬、平台和公共服务方面缺乏竞争力，即便有转型意愿，往往也难以获得所需的组织和人力资本。既有治理结构与资源配置方式限制了变革空间。如何在保持政府协调能力的同时引入市场力量参与产业运营，是治理转型的关键。

四、结论与讨论

本文选择J县城南园区为案例，从空间锁定视角分析了县域开发区存量阶段的转型困境。研究发现，长期工业化形成的空间结构、产业体系和治理模式，在推动园区快速成长的同时构成后续调整的约束。具体表现为：工业空间从增量转存量后，功能转换面临物质条件、产权关系和利益协调的多重障碍；传统制造业积累形成优势，但升级受制于既有分工，人力资本专用性与认知惯例相互强化；以土地开发和项目招商为核心的治理模式能力不足，治理转型滞后。三重锁定经由循环链条相互强化，且县域开发区的锁定直接嵌入政府主导的快速工业化过程，使得治理端在锁定形成与解锁中扮演更为关键的角色。

锁定并不意味着转型无望。城南经验告诉我们突破锁定的可能路径在于治理先行调整。比如培育市场化空间运营主体，推动政府从直接操作者转向规则制定者，为空间功能重塑和产业路径调整创造制度条件；产业层面应立足本地制造能力推动价值链延伸和相关多样化，避免过度依赖外部创新资源空降。这一“治理先行解锁”命题契合贺灿飞等（2022）从演化经济地理学视角对区域高质量发展的判断，即在高质量发展阶段，需要推动国家介入模式从扶持特定企业，转向构建内向整合型区域创新，通过制度环境的适应性调整实现新旧产业更替与路径突破^[11]。在县域开发区场景中，治理惰性既是三重锁定的组成部分，也是解锁的逻辑起点。

本文基于单案例，结论推广性需后续检验。未来可比较不同县域开发区，关注其在产业基础、开发阶段和治理条件不同的情况下，锁定形成的路径与解锁条件有何差异；治理先行解锁路径是否具有跨案例普遍性，也需更多的经验支撑。

参考文献

- [1] 尹贻梅, 刘志高, 刘卫东. 路径依赖理论及其地方经济发展隐喻 [J]. 地理研究, 2012, 31(5): 782-791.
- [2] 吕晓刚. 制度创新、路径依赖与区域经济增长 [J]. 复旦学报 (社会科学版), 2003, (6): 26-31.
- [3] 王一兵, 王恕立. 论老工业基地的衰退机理与振兴路径 [J]. 社会科学辑刊, 2011, (2): 133-135.
- [4] 胡晓辉, 朱晟君, Robert Hassink. 超越“演化”: 老工业区重构研究进展与范式反思 [J]. 地理研究, 2020, 39(5): 1028-1044.
- [5] 高春亮, 李善同. 人力资本专用性锁定效应与城市衰退: 老工业城市转型的症结 [J]. 经济学家, 2018, (11): 69-74.
- [6] 贺灿飞. 区域产业发展演化: 路径依赖还是路径创造? [J]. 地理研究, 2018, 37(7): 1253-1267.
- [7] 王缉慈, 王可. 区域创新环境和企业根植性——兼论我国高新技术企业开发区的发展 [J]. 地理研究, 1999, (4): 357-362.
- [8] 王祯, 张衡春, 刘思绎, 等. 中国城市老工业园区更新的空间治理机制研究——多层次视角的分析框架 [J]. 地理研究, 2022, 41(12): 3273-3286.
- [9] 王昆, 王秋杨. 锁定、调整与再生——国外都市区工业空间功能演化路径比较 [J]. 国际城市规划, 2024, 39(1): 100-107.
- [10] 苏灿, 曾刚. 演化经济地理学视角下区域新路径发展的研究评述与展望 [J]. 经济地理, 2021, 41(2): 23-34.
- [11] 贺灿飞, 李伟. 区域高质量发展: 演化经济地理学视角 [J]. 区域经济评论, 2022, (2): 33-42.