

进一步发挥开发区在转型升级中的引领作用

林宏

(中共浙江省委政策研究室宣传中心主任、副研究员，博士)

【摘要】各类开发区是浙江省新型工业化、新型城市化的重要平台，对外开放的重要窗口和集聚科技、人才等创新资源的重要载体。在转型升级的关键时期，必须进一步发挥各类开发区观念新、体制优、机构简、人员精、包袱轻、效率高的综合优势，联动推进开发区和产业集聚区建设，整合开发区布局和提升开发区功能，加强开发区建设的综合保障，以更好地发挥其在转型升级中的支撑与引领作用。

【关键词】产业集聚区；经济技术开发区；高新技术园区；产业集聚；浙江

经过 30 多年的开发建设，各类开发区已经发展成为浙江新型工业化、新型城市化的重要平台，对外开放的重要窗口，集聚科技、人才等创新资源的重要载体。2013 年，浙江省国家级和省级开发区（不含工业园区）以约占全省 5% 的土地面积，引进了占全省半数以上的实到外资，完成了占全省四成以上的工业增加值和进出口额，上缴了占全省近三成的财政收入。

目前，浙江省经国家审核公告的省级以上开发区共有 117 个，数量居全国第三。其中，经国务院批准的各类国家级开发区 26 个，包括 15 个经济技术开发区，3 个高新技术产业开发区，7 个海关特殊监管区（出口加工区 4 个，保税区、保税港区、保税物流园区各 1 个）和 1 个国家旅游度假区；经省政府批准的省级经济开发区 48 个，省级工业（高新）园区 43 个。如何加快形成以产业集聚区为主体、经济技术开发区和高新技术园区为依托的产业集聚发展新格局，是当前“四大建设”中的一个重要课题。

一、开发区在推进“四大建设”中拥有许多优势

（一）品牌效应优势

浙江省 117 个开发区是由国务院或省级人民政府批准设立的，是具有合法地位的重点开发建设区域。特别是经过全国开发区清理整顿和浙江省开发区整合提升，国家发改委和国土资源部分别以公告形式，向全社会公布了开发区的规范名称和“四至”范围，使省级以上开发区在海内外影响力进一步扩大，国内外认可度大幅度提升，形成了品牌优势，为开发区有效吸引海内外投资创造了有利条件。

（二）基础设施优势

经过多年开发建设，多数开发区已完成“九通一平”的基础设施建设。特别是近年来杭州下沙开发区、滨江高新区、宁波北仑开发区等一批国家级和省级重点开发区，实施工业化与城市化“双轮驱动”战略，打造“新九通一平”，即信息通、市场通、法规通、配套通、物流通、资金通、人才通、技术通、服务通，为进一步大规模吸纳和集聚优质资源要素和高端产业搭建了广阔平台。

（三）产业集聚优势

长期以来，浙江省开发区瞄准资本密集、技术领先的跨国企业，积极引进处于行业龙头的大型项目，优先发展产业链长、关联度高、驱动力强的脊梁项目，重点发展电子信息、生物医药、重化工业、装备制造、精密机械、新型材料、新能源等朝阳产业，形成了引领全省产业结构调整的新兴产业集群。仅 2013 年，全省 15 个国家级经济技术开发区、宁波保税区及 48 个省经济开发区新增专利授权量 4 万多件，占全省的 31%。

（四）政策优惠优势

当前，国家有关部委对国家高新区继续给予政策扶持。在融资方面，国家高新区可以向国家发改委申请发行企业债券，且发行的额度不受所在地区政府企业债券指标额度的限制；国家在中关村科技园区试点的基础上，正在推动“新三板”扩容工作（即高新园区非上市股份有限公司进入代办股份系统进行转让），将有助于缓解高新区内科技型中小企业资金紧张情况和突破高新技术开发区的建设资金瓶颈制约。在基础设施建设方面，国家高新区实施重大基础设施建设，可以获得国家 3% 的财政贴息，如浙江省的滨江高新区近 3 年来就获得了国家上亿元的财政转移支付补助。在项目申报方面，国家高新区作为计划单列，可以直接向科技部申报国家科技计划项目，一旦进入预备项目库，每个项目可获得 1000-3000 万元的扶持资金。

二、目前开发区建设存在的突出矛盾和问题

（一）开发区与产业集聚区有机融合不够

产业集聚区是“四大建设”的主要载体。从浙江省 14 个产业集聚区空间形态看，主要有二种模式：一是整合模式。产业集聚区跨区域整合若干个县（市、区）的开发区（园区），如：杭州大江东、温州、湖州、绍兴、衢州、丽水等产业集聚区。二是叠加模式。以一个开发区为依托，向周边拓展几十、上百平方公里。如：宁波杭州湾、嘉兴等产业集聚区。也就是说，开发区是浙江省产业集聚区的重要组成部分。但是，两者在规划编制、管理模式、项目推进等方面还没有实现有机融合、协同推进，还没有达到“1+1>2”的效果。虽然浙江省产业集聚区具有规划区域广、扶持政策优、产业布局好、关注层级高的优势，但毕竟发展时间短，尚处于起步阶段，需要经过一个品牌培育、人才培养、资金积累、人气凝聚的时期。因此，如何妥善处理好开发区与产业集聚区的关系，争取形成“统一领导、统一规划、统一政策、统一协调”的运作机制；如何依托开发区多年积累形成的基础条件与综合优势，争取实现借梯登高、加快发展的新局面，需要尽快研究解决。

（二）开发区功能定位有待提升

目前，国家对国家级开发区“十二五”时期的总体要求有两点：一是在实施国家区域发展规划和城市群规划中发挥支撑和促进作用；二是在国家加快经济发展方式转变和调整经济结构中发挥引领和示范作用。同时，上海、天津等开发区早在 2004 年就提出，开发区要走出“工业孤岛”，大力发展城市经济、融入城市经济，依托城市更加完善的功能和更加优质的品位，吸纳高端人才，集聚高端产业；由单一制造园区向先进制造业与现代服务业并重的城市新区转型。浙江省开发区最初的定位是利用外资、发展工业、扩大出口的工业区，如何适应新要求、顺应新趋势，明确新定位，推进浙江省“四大国家战略举措”和“四大建设”的深入实施，促进经济转型升级和新型城市化发展，值得进一步思考与探索。

（三）开发区资源要素制约明显

虽然浙江省多数国家级开发区实际管辖区域在 100 平方公里左右，但由于涉及行政区划调整、用地指标分配，土地短缺问题依然十分严重。如绍兴高新区 2010 年经省政府批准的整合提升区域虽有 87 平方公里，但由于涉及周边城区，整合提升的方案至今未能实施，实际发展区域面积仍然局限在原来规划的 10.44 平方公里内，是目前全国最小的国家高新区。同时，因财政体制原因，各开发区资金有结余时被市里统筹，资金紧缺时又不能返还，导致资金周转方面也经常遇到问题。

三、几点建议

开发区是浙江省土地集约程度高、产品附加值高的现代产业集聚区，在全省经济发展中发挥着窗口、示范、辐射和带动作用。但随着国内外环境的深刻变化，浙江省开发区原有的发展理念、管理模式、产业战略、功能定位已明显不适应新时期发展的需要，必须适时研究制定相关政策推动开发区大发展大提升。

（一）联动推进开发区和产业集聚区建设

建议学习借鉴天津滨海新区等省外先进开发区建设的成功经验，深入研究、及时出台产业集聚区与省级以上开发区“资源共享、功能叠加、优势互补、联动发展”的思路和举措，使浙江省在更广阔的区域享受国家级开发区（高新区）的优惠政策，同时有效解决开发区发展空间不足的问题，更好地发挥其在“四大建设”中的支撑促进作用，在加快推进全省经济转型升级中的引领示范作用。

（二）整合开发区布局和提升开发区功能

当前，除了省级以上开发区外，浙江省市县区自行设立各类园区还有很多，另外还有不少乡镇工业功能区。建议进一步研究制定将这类园区和功能区整合到省级以上开发区和产业集聚区的政策。同时，按照“整合资源、拓展空间，优化布局、完善功能”的思路和要求，加快推动开发区建设由“单一工业制造园区”向“多功能综合性区域”提升，努力实现“新型工业化”与“新型城市化”双向目标，使开发区成为浙江省先进制造业高地和新型城市化的新区。

（三）加强开发区建设的综合保障

建议在规划引领、产业导向、节约集约用地、财税支持、优化配置环境容量、完善基础设施等方面，制定更为具体的政策措施，强化各类要素保障。可以考虑对国家级开发区（高新区）单独设立年度土地指标。同时，加强部门协调，对国家级开发区（高新区）发债、融资等提供政策支持。