
贵州现代产业园区发展问题与对策研究

陈正源

第二轮西部大开发以来，贵州确立了主战略主基调思想，高度重视园区在工业化进程中的引领作用，园区获得迅速发展。但我省工业化程度低，有必要对以往的发展实践进行认真总结，主动探索现代产业园区的发展规律，发挥后发优势，积极对接发展机遇，为全省脱贫攻坚、同步全面小康、开创多彩贵州新未来创造更好的基础条件。

一、贵州现代产业园区发展面临的主要问题

（一）园区发展不均衡，整体水平不高

我省产业园区整体发展不平衡。部分园区虽然批准成立多年，但资金投入不足，后续发展动力跟不上，设施建设迟缓，对外引资能力不强，入园企业不多，创造产值不高，发展进程缓慢。不同园区行政级别不同，审批权限和享受的政策条件存在不小差异，发展机会不平等。全省园区综合经济实力纵向发展较好，横向还比较弱，真正有开发实力优势、有技术依托优势、能吸引外商投资的园区不多。我省产业园区发展的规模、产值与全国同类型比较，还有相当大的差距，对此必须保持清醒的认识。

（二）园区定位不突出，形成无序竞争

各个园区结合区域实际引进企业发展产业，形成了一定的地方特色，但没有形成多个产业相互融合、众多机构相互联结的共生体，尚未建立真正的企业群体。园区内企业大都只是地理空间的聚集或企业数量的堆积，企业关联度不大，对外没有形成品牌特色和竞争合力优势。在传统的经济环境中，园区企业相互孤立，缺乏专业化分工合作，相互间缺乏联络往来，交易成本高，无法形成有效的创新环境。由于缺乏整体规划和统一协调机制，不可避免地造成重复建设、功能重叠、产业趋同，严重影响了园区特色和竞争优势的形成，不可避免地造成过度竞争。为了能够招商引资，各园区之间不计成本，比拼优惠政策，低于成本价供地，减免各种税收，提供配套融资，造成了国有资源资产流失，降低了园区滚动开发的能力。

（三）创新能力严重不足，发展动力不强

我省产业园区都处于初级发展阶段，自主创新能力还无从谈起。园区科研经费投入严重不足，创新发展能力有限，贵阳、遵义、安顺三个城市的园区有一定科研经费投入，其他地方的园区科研经费投入较少，严重制约了园区创新发展能力的提升。大部分园区企业生产规模小，目前工业产值超过 100 亿元的企业不多，没有建立专业的技术创新孵化器体系，约束了自主创新能力。园区企业与科研机构、高校研究团队联系不紧密，有相互需求的合作项目少，相互之间缺乏合作的主动性，没有形成产学研互动合作机制。

（四）外向经济发展缓慢，开放水平不高

长期开放滞后、开放程度低，以大开放促大发展的意识普遍不强。近年来，虽然利用外资工作取得了一定进展，但外资利用的规模仍然很小，缺乏以点带面的龙头项目，世界知名大企业、大型跨国公司在省园区的投资项目极少。长期工业化程度低，优势品牌产品少，质量有待提高，对外竞争力不强，进出口创汇规模小。园区对外开放层次还很低，开放水平还需大幅提高，引进的大企业大项目、高技术高附加值项目很少。

（五）生态支撑意识不强，环境消耗成本高

一些园区在开发建设过程中，重开发轻保护，生态保护意识淡薄，开发一片土地，损毁一片森林，破坏一片环境，造成水土流失；建筑工地防尘消尘措施跟不上，大气环境污染；开发过后生态补偿政策没有落实，生态修复措施没有跟上，造成生态环境破坏。这种不计资源环境成本，追求短期利益的招商引资，从长期来看并不符合科学发展的要求。在经济业绩考核的竞争压力之下，在地方发展短期利益的驱动之下，这种舍本逐末的发展追求仍然层出不穷。不从内涵上解决发展与环境的矛盾，不顾环境容量的贪大求全，甚至直接引进污染转移企业，使园区发展中环境消耗严重，环境成本高。

二、加快我省现代产业园区发展的对策建议

（一）夯实园区内生发展，提升综合竞争能力

一是优化产业政策。协调好园区内大企业与中小企业的产业利益关系，围绕土地、资金、税收、用电等领域推出的各项产业优惠政策，要同时兼顾园区内不同生产、产值规模的企业的发展需要，更不能为了大企业而牺牲小企业利益。要处理好行政区划管理与市场统一的矛盾，很多园区地域上跨越了行政条块隶属关系，必须打破行政区划的制约，根据地域延伸的连续性，使园区连片发展，解决好行政管理分化和市场统一的竞争与合作的矛盾。二是实行分类指导。进一步强化省级以上园区在全省园区中的先导作用，加强自主创新能力，提高集约发展水平，着力强化优势产业发展；推动新建园区突出产业发展特色，进一步优化产业结构，大力提高产业集聚水平。指导各类园区突出重点，依照比较优势和产业基础，不断壮大区域特色产业，形成一批市场集中、产业集聚、企业集群、人才集合的专业特色区域，努力形成“一业特强、多业并举”的发展格局。三是引导资金投向。加大对高新技术发展的资金扶持，建立创业投资引导基金，吸引社会投资投向所需领域，推动园区产业优化升级。继续抓好对我省经济有重大影响的电力生产、有色金属、食品饮料、烟草加工、黑色冶金优势行业的发展。把振兴装备制造业作为我省工业结构调整、优化产品结构、培育工业特色、做强比较优势、夯实工业基础的重要一环。充分利用山地农业优势，发展农特产品深加工，延长产业链，增加农民收入。四是搞好公共服务。完善园区基础设施，引导民间资本、大企业大集团参与基础设施建设；围绕企业发展实际需要，在科技科研、人才引进、安全生产及市场开拓方面给予支持，提高有效解决问题的能力。大力发展金融供给、商业超市、宾馆酒店、休闲娱乐、特色商业街等现代服务领域，保证园区生产需要和居民生活质量。利用好我省位处西南地区交通枢纽和物流中心的区位优势，立足跨境铁路、公路交通线，建立区域性现代物流中心，加大现代物流业的发展，为园区商品流动提供便捷服务。

（二）创新招商引资思路，提升利用外资效率

一是提升土地用资能力。鼓励原有企业充分用好现有闲置厂房资源，实行增资扩股，提高单位土地产出效率。鼓励资金紧张企业利用获批土地资源，寻求外部资金合作，增强投资发展能力，实现加快发展。主动实施“腾笼换鸟”，对园区内留有二期地块的企业进行清理调查，明确要求开工和建成投产期限，对无再投资能力的企业，可以收回土地划拨另行招商。二是重塑激励政策内涵。要全方位、多层次、系统性地思考新形势下的优惠政策体系，使之既符合现有法律法规，又符合市场运行规律。要面向重点外商投资企业和重点产业集群，重塑招商引资激励政策。要考虑激励政策的成本和收益，提高激励政策的效率，在考虑达到吸引外资效果的同时，必须考虑综合成本，避免过度激励。三是加大招商引资力度。园区要成为我省经济发展的重要增长极，必须要有一批投资规模大，产业集聚效应强的大项目做支撑。重大项目和龙头企业的引入，能带动园区产业集群的快速形成，为园区长远发展打下产业基础。要加大招商引资力度，利用我省靠近珠江三角洲发达区域的优势，利用好高铁和县县通高速的先决条件，关注沿海发达地区产业梯度转移的情势，集中力量向重点企业、重大项目、行业龙头倾斜招商，以加强招商引资的针对性。要继续加大面向央企、全国性大企业的招商引资活动，积极增加我省跨越发展的有利因素。四是严格管好用好土地。加大商用土地集约开发使用力度，实现供地量与投资额、产出效益等指标挂钩。在商用土地规划建设审批过程中，依据不同行业、产出的建筑容积率、投资强度等指标，使建筑密度和容积率保持在合理水平，既不闲置土地又不过度容纳。严格落实国家土地利用政策，合理支配使用土地，对获批以后擅自改变原有规划的单位和个人，必须严惩不贷。

（三）加强创新能力建设，促进产业结构升级

一是大力培育创新主体。培育和引进科研机构，鼓励和支持企业或民间人士创立民办科研机构，扶持发展重点科技中介服务机构，建立健全科技创新服务体系。鼓励和支持科研院所和高等院校入园创办或与企业合作合资创办重点实验室、研发中心、技术工程中心等研发型高新技术企业。二是大力培养创新人才。不断优化创新型人才发展环境，建立符合园区发展需要的人才政策体系，搞好具有自主创新意识和自主创新能力的高新技术人才的培养和开发；完善人才激励政策，开辟引进高层次人才的绿色通道，有条件的园区要积极建立专家库和博士后工作站。三是扶持中小企业技术创新。面向中小企业选择有市场前景、发展潜力大的科研课题和开发项目，直接对中小企业进行资金上的补贴和支持；为促进中小企业间的合作以及中小企业与科研机构的合作，可选出一部分课题，明确规定由哪几家中小企业共同实施或共同与其他科研机构实施研究计划。四是构建创新支持体系。着眼产业结构调整和优化，建立完善激励型政策，使企业清楚知道政府倡导的技术发展方向、领域和具体的鼓励支持政策。致力于对新兴产业和高新技术产业的扶持，在创新技术还不具备条件用于实际生产的情况下，可以采取诸如政府购买一定年限的办法，对创新成果给予一定时期和一定程度的保护。

（四）切实提高开放水平，大力发 失外向经济

一是用好两个市场两种资源。坚持用宽广的眼光观察世界，密切关注世界经济和域外经济形势变化，在更大范围、更广领域、更高层次参与国际合作和竞争。既立足于国内需求又勇于开拓国际市场，既充分利用内资又有效利用外资，既依托和开发省内人才资源又借助和引进省外国外智力资源。要积极引进外资入境，提高引进外资质量，扩大产品进出口额，提高经济外向度与境外融合度。要坚持引进来与走出去相结合，在大力引进的同时，走出去参展、走出去合作、走出去投资，走出去盈利。二是推动外向型产业园区建设。以现有产业园区为依托，按照产业和企业发展现状和出口规模，确定和培育若干个特色外向型园区，同时加快科技创新基地和出口基地建设，将外向园区与出口基地相结合，实现滚动管理，推动保税区、物流园区等特殊区域建设，使园区真正成为我省承接对外产业转移、发展对外加工贸易的主要载体。三是建立外向经济协调服务机制。外向型经济园区要统筹国内发展和对外开放需要，各管理部门和有关行业要协作配合。省政府可以成立涉外经济部门联席会议制度，商务、海关、出入境检验检疫、国税、外汇管理、工商等部门共同参与，以便形成稳定、透明的涉外经济管理体系，形成完善的对外经贸服务体系。努力探索引进外资新模式，拓宽引进外资渠道和领域，推动利用外资向高层次、宽领域、纵深化发展。鼓励外资在高新技术产业、老企业技术改造、基础产业升级换代、基础设施、房地产业、基础服务业、公益事业等领域进行投资。

（五）加强生态园区建设，促进园区科学发展

一是编制生态园区建设规划。依据循环经济和生态文明理念，推动建设生态园区。生态园区建设要与当地经济社会发展规划相衔接，与周边环境相协调，充分体现当地城市特色：要与区域生态景观相结合，依据当地自然风貌、环境特征进行科学设计和合理规划；要体现园区产业发展特点，并将新建项目纳入整个产业循环体系，努力发展与原有产业相关联的配套项目，实现新旧产业之间的循环连接，进一步完善产业链条。二是加强园区环保专项治理。强化园区环评工作，对没有通过环评“三同时”验收的企业，要确立治理推进时间表。对有污染的企业要提出整改措施，限期整改到位。督促企业建立完善污水处理装置，确保污水排放稳定达标，鼓励企业采用清洁生产技术和先进工艺设备，提高无害化处理能力，降低原材料和能源消耗，切实减少污染排放。加大对已实施环保改造企业的日常监管，确保各项环保设施正常运行，实现所排放的废水废气和噪声符合国家限定的标准，确保固体废物按照规定进行处理。三是新建项目必须符合环保政策。坚决杜绝引进明确禁止的严重污染环境、生产工艺和设备落后的企业。坚决不搞有损职工安全产生的项目，坚决不搞污染自然环境的项目，坚决不搞危害人民生命健康的项目，坚决不搞资源枯竭的项目。支持发展循环经济项目和资源节约利用项目，鼓励引进符合环保政策的大型骨干项目、高新技术项目、主导产业项目。四是抓好资源综合利用。促进园区集成系统建设，实现物质、信息和设施共享。大力实施清洁生产，对生产过程中产生的废渣、废水、废气、余气、余热、余压用作二次能源或再资源化，提高资源在企业内部的循环利用程度。企业之间通过基础设施共享，以及副产物和废物交换、废水梯级处理利用，推进产业链延伸合作，使单个企业无法充分利用的废弃物集中成为另一家企业的生产原料和可用资源，形成梯级利用和循环利用的生态产业链，形成资源利用最大化和废物排放最

小化。在园区之外，充分利用数字化园区系统，共享园区物资供求信息，形成区域辐射，实现园区与外界物质和能源的交换,拓展园区循环经济发展空间。

（六）深化管理体制变革，完善园区运营机制

一是明确产业园区法律地位。尽快出台我省产业园区管理条例，明确其法律地位，赋予产业园区应有权限，依法调整园区内行政、事业、企业等各类主体的行为，规范园区各项工作，把园区管理纳入法制化、规范化道路。二是扩大园区自主权。按照权责能三者统一的原则，赋予产业园区与其地位和作用相对等的行政自主权限。从产业园区作为先行先试这一特殊区域出发，尽可能把同级政府所拥有的发展经济和社会管理权限授予园区，让园区具有较大的自主权力。可将某些行政管理权能率先下放到园区，在园区率先实施行政审批管理权限的改革试点，提高园区行政效率。三是合理设置园区管理机构。按照“效能、服务、公正、发展”原则，根据“小政府、大社会，小机构、大服务”的目标要求，合理设置内设机构，不断完善现有管理体制和保障体系，有效预防管理中的越位、缺位和错位问题。要进一步整合职能相近、业务相同的部门，压缩对外办公机构，简化办事流程。四是创新园区服务体系。要切实转变传统的服务方式，树立自觉为企业服务的“亲商意识”，在具体工作中变坐等来访服务为主动登门服务，变多人单项服务为首问责任制联网服务，变无时限服务为限时服务,变分散服务为“一条龙”服务，变无序随意服务为有序规范服务，构建“亲清”政商关系。

（作者单位：中共贵州省委讲师团）