

泰州市工业园区发展现状分析及对策建议

高伟玮

(中共泰州市委党校, 江苏泰州 225300)

【摘要】工业园区是现代工业集聚发展的主要载体,对于促进企业集中、产业集群、要素集聚、土地集约具有十分重要的意义。通过对泰州市工业园区的发展现状和存在问题进行分析,进而对泰州全市工业园区转型升级的有效路径提出对策建议。

【关键词】工业园区;发展现状;对策建议;泰州

【中图分类号】F2 **【文献标识码】**A **【doi】**10.19311/j.cnki.1672-3198.2018.13.008

工业园区是现代工业集聚发展的主要载体,对于促进企业集中、产业集群、要素集聚、土地集约具有十分重要的意义。在过去的20年时间里,泰州市工业园区取得了长足的发展,已经成为全市工业经济的主战场和主引擎,但随着新形势下经济发展方式的加速转型,园区旧有的粗放式发展模式已明显与时代发展要求不相适应,积极探寻泰州市工业园区转型升级的有效路径刻不容缓。

1 泰州市工业园区现状

自上世纪80年代以来,工业园区建设在我国蓬勃兴起,并取得了巨大成功。这些园区的成功经验证明:不论从推进工业化进程的角度看,还是从增强产业创新能力、提高产业的可持续发展水平看,工业园区在区域经济发展的过程中发挥着越来越重要的作用。泰州市工业园区的创建始于上世纪90年代初,1992年泰州设立经济开发区,1993年升格为省级经济开发区,掀起了工业园区建设的新潮。到2016年止,经过20年的发展,全市共形成大小工业园区36个,分别是2个国家级经济开发区、6个省级经济开发区、9个市级科技园和21县区级工业园区。截止2016年12月,工业园区入驻企业共计2355家(其中开发区709家),累计投资额约305.7亿元(其中开发区189.7亿元)。泰州工业园区经历了从无到有、从小到大的发展过程,尽管也取得了一定成效,但与先进地区相比,与转型升级的要求相比,存在较大差距。主要表现为:一是园区布局分散,载体规模不大。泰州全市大部分镇有2个以上工业集中区,分布零散,主要集中在工业基础好的村里,有的远离集镇,有的只有几家企业,沿路而建,沿河而建,一字排开,块状成片较少,呈点、线状分布较多,村村点火、处处冒烟的特征明显。即使块状成片的园区,规划面积普遍较小,规划也大多是本世纪初编制的,长期没有修编;且园区内有住家,居住区有工厂,分布混乱无序。二是园区主题缺乏,企业关联不紧。大多数镇级工业集中区的产业主体不鲜明,门类多,产业杂,形成主题明确、产业类企业集中的园区不多。园区中机械、化工、纺织并存,机械中有纺织、化工中有纺织的现象普遍存在。企业尽管也集中到园区了,但企业与企业之间的关联性不强,产业的互补性不高,园区缺乏主题,没有个性,是一个企业集中的大拼盘。三是园区基础薄弱,配套功能不全。大部分镇由于财力有限,缺乏融资平台,融资能力不强,导致园区基础设施投入不足,基础设施比较薄弱,水、电、路等基础设施设计标准较低,有的园区内路灯、绿化配备不全。此外,园区的功能“只图当前有、不求今后”的现象较普遍,尽管项目入驻时具备“五通一平”的要求(通给水、通排水、通电力、通电信、通道路和场地平整),但功能配套不完备,垃圾、污水处理设施缺乏,行政服务、商务、商业服务平台不全,园区形象、层次较低,已远远跟不上产业发展的要求和形势发展的速度。

2 泰州市工业园区主要存在问题分析

上述现状是长期历史形成的，属于园区发展过程的初级阶段，泰州市工业园区在过去的建设发展过程中还存在以下几个主要和根本性的问题。

2.1 规划及其执行的问题

首先是市级层面的园区发展战略不够明确，重点打造的园区平台没有清晰的定位，尽管也提出了“一区四园”的构想，但对四个园区发展的方向、目标、要求没有正式的规定和明确，园区的规划建设并未提到市级层面来统筹谋划和推进，依然是由镇（区）“各自为政”。其次对一般镇级园区没有提出具体发展要求，任其发展，我行我素，不管有条件发展的还是不具备发展条件的都建立了工业集中区，镇级工业集中区缺乏科学系统的规划，即使有规划也比较陈旧，起点和层次偏低，园区功能设计不完善，由于缺乏准确的产业定位，加之没有完整的产业规划，致使园区产业布局散乱，各类企业混杂。

2.2 管理体制的问题

目前各镇工业园区的管理模式主要采取园区管理办公室的形式，部分镇机构、职能、人员不能完全到位，有的园区管理出现真空现象。部分园区行政管理职能、公益性服务职能和经营性服务职能不明确，导致园区组织目标多元化，运行受阻，监管松散等问题。尤其对于全市重点打造的曙光工业园、双登科工园和民营产业园，管理体制也是传统的乡镇园区管理模式，管理力量和资源配置能力与重点园区的发展要求严重不匹配，很大程度上制约了园区的发展层次和空间。

2.3 经营机制的问题

泰州全市各镇工业园区的开发建设主要倚靠行政推动，市场化运作不够，园区基础配套设施投入主要来自地方财政、银行融资和项目包装上争，投入不足以及债务负担沉重已成为制约园区健康发展的重要因素。在入园项目管理方面，也普遍缺乏效益观念，有的项目没有严格执行投资强度和产出效益的规定；有的项目享受的优惠政策没有与协议规定的投入产出效益挂钩；低效项目的清理退出机制也不健全，这些项目白白占用了宝贵的资源而无贡献，清退时往往还要付出高昂的代价。

2.4 政策配套的问题

除经济开发区之外，泰州全市重点工业园区的配套扶持政策不完善，市财政没有设立支持重点园区发展的专项资金，重点园区在税收分成、用地指标、基础设施配套等方面也没有得到政策倾斜。各镇工业园区的扶持政策也仅限于对新建标准厂房的土地指标奖励和租金补贴。此外，对于各类园区的目标管理及绩效考核也不到位。由于未能有效发挥政策激励和考核导向作用，难以形成园区开发建设的强大动力。

3 促进泰州工业园区转型发展的对策和建议

3.1 科学规划产业平台

要立足现有基础，调整发展思路，突出重点，培育亮点，提升薄弱点，大力推进园区布局调整，推动园区转型升级，“集聚兵力办大事，集约资源办好事，集中力量抓弱势。”第一，举全市之力打造重点园区。要科学决策重点平台的布局，可在现有大平台——经济开发区打造国家级智能电网电器产业园区基础上（目前是省级基地），举全市之力再着力打造1~2个重点板块：一是以现在的白米镇曙光石油装备产业园为基础，以东部干线为轴线，在城东布局一个“高新技术装备产业园区”，以此向北可带动姜庄、向南可拉动大伦、蒋垛东南地区的发展；二是以姜堰民营经济产业园为基础，提升产业层次，转变发展方式，

由传统制造向高端转型，大力推动现代 2.5 产业总部经济、软件产业的发展，着力打造一个“现代科技产业园”，将产业做轻、做精、做尖。第二，培育发展特色园区。深度挖掘现有镇级产业的比较优势，规划提升优势产业，依照“一镇一品”的要求，突出主体培育特色，将培植特色产业与建设特色园区结合起来，以产业的专业化推动园区向专、精、特、新方向发展，着力将现行镇级综合园区向特色园区、专业园区转变。要着力培育华港汽车零部件产业园、张甸工业热处理装备产业园、俞垛特种金属材料产业园、娄庄波纹管换热器产业园等 4 个特色园区。第三，改造提升一般园区。其他镇级工业集中区要在填平补齐、提档升级上下功夫。重点在“强村工程”上做文章，以建设标准厂房为抓手，大力鼓励本外地能人来镇创业，大力吸引中小企业落户园区。要加大现有入园企业的提档升级力度，加大闲置、低效贡献率企业的盘活力度，努力提高园区的运行质态和入园企业的贡献份额。要稳步有序地推进园区基础设施建设，逐步完善设施功能，提升园区品味。

3.2 创新管理体制

体制创新是管理创新的根本，没有体制设计的科学化就没有管理成果的高效化，因此体制的设置决定了工作的开放度和重视度。要改变现有园区的管理模式，积极实施园区分级管理体制。实施重点园区市级管理体制，可借鉴其他地区“区镇一体化”的模式，加大市委、市政府管理重点园区的力度，提升重点园区的行政管理层次，由市领导挂钩联系向市领导主抓主管转变，由镇级主管向市级主管转变，由自行发展向集中全市资源重点发展转变。实施特色园区市镇联合管理体制，强化特色园区培育力度，采取市镇联动、以镇为主的管理模式，实施市领导挂钩联系园区制度，加大市级对特色园区的引导扶持力度。实施部门包保帮扶薄弱园区制度，明确帮扶部门，强化帮扶重点，突出帮扶成效。要进一步理顺“飞地入园”企业的服务管理体制。“飞地入园”企业实施属地服务管理，厂建在哪里，哪里就必须服务管理；企业贡献的效益谁受益，企业因“飞地”而给所属地带来的直接成本就由谁承担。为鼓励属地的服务管理积极性，可实行柔性指标两边计算的办法。

3.3 强化政策扶持

建立健全园区发展的鼓励扶持政策，着力推进重点园区做大、特色园区做专、一般园区做优。园区建设要按照“产城（镇）合一、工贸相济、产研相促”的思路和理念，完善产业规划、园区规划、城镇规划，制定“促进园区转型升级的实施意见”，对园区实施差别化鼓励政策，鼓励不同的镇（区）差别发展，宜工则工，宜商则商，宜农则农，不可千镇一面、千镇一业。要建立完善“飞地政策”，强行实施项目入园制度，鼓励镇（区）引进项目入驻重点园区、特色园区和镇级工业集中区。要严格执行“扩大重点主园区、提升特色园区、严控一般园区”的政策，坚决防止乱铺摊子、乱改规划、乱搞一套。要建立“引进项目（含技改）复评价”制度，每年对上年竣工投产的项目进行一次复评价，不断提升项目的质量和贡献率。要建立“工业项目转产及退出”机制，理顺项目可进可退的通道，加大闲置项目转型、腾笼换鸟的力度和速度。要完善招商引资考核办法，引导招引主导产业、税源产业、新兴产业和腾笼换鸟项目，鼓励偏远镇（如通南地区镇）以土地盘整的指标来替代招商引资项目，让盘出的土地指标为市级重点平台做贡献。要力争从政策引导的层面强力推进园区发展，努力使园区从区域规模发展向质量效益转变，从粗犷发展向精细优质发展转变，有效促进企业发展增速、产业规模增效、园区贡献增长。

3.4 完善考核体系

强化园区的考核，针对不同类型的园区制定不同的考核办法，对于重点园区和特色园区可以根据园区特点，围绕培育产业特色、招引重大产业项目这一主题制定考核办法；对于一般工业集中区可以围绕建设标准厂房，打造中小企业创业平台这一主题制定考核办法，也可以鼓励这部分镇将招引的重大项目、特色项目推介到开发区或重点、特色园区落户，制定有吸引力的“飞地开发”考核奖励办法，确立招商引资全市一盘棋的考核思路来促进开发区和重点、特色园区快速发展。此外，要进一步严格对落户项目的考核，切实解决有项目无土地和长期占用土地无效益这对矛盾，制定项目准入门槛，对于签约项目收取项目达产达效承诺保证金和项目建设施工保证金，严格执行项目投入产出与奖惩政策挂钩，从源头上杜绝低层次、低效项目的进入；对长期占用土地而无效益的项目进行清理整顿，实施差别化的土地使用税政策，强制淘汰低效项目，把有限的土地资源留给起点高效益好的项目。

参考文献

- [1] 雷鹏. 工业园区与区域发展研究[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2012.
- [2] 赵大生. 苏州工业园区深度解读[M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2012.
- [3] 谢明. 公共政策分析概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.