



创新欠发达地区开发区发展模式

文 / 董文山

创新是一个民族进步的灵魂,是国家兴旺发达的不竭动力。经过20多年的开发、建设与发展,开发区已经成为所在地区经济发展与体制创新的重要区域。随着改革开放向纵深发展,特别是加入WTO后对外商投资实行国民待遇,与发达地区相比较,欠发达地区的开发区在经济规模、规划布局、管理体制、产业结构等方面尚存在一些问题。面对新的形势,推动欠发达地区开发区进一步加快发展的基本途径和对策思路,除了需要有好的外部环境、正确的发展战略外,还必须在发展模式方面有创新。欠发达地区开发区发展模式主要应包括以下四个方面。

开发区管理体制创新

国内外大量的实践证明,市场的竞争,其背后实质是政府行为的竞争。开发区管理体制作为一项基本的组织形式和运作制度,是开发区体制建设的核心内容,需要通过积极有效的改革和创新,摒弃旧体制的痕迹,吸纳经济发达地区的成功经验,形成符合开发区实际的比较优势和竞争优势。开发区管理体制创新要有利于强化市场机制在资源配置中的基础性作用,充分发挥市场在开发区管理体制中的调控职能,按照建立社会主义市场经济的要求,建立相应的管理体制和运行机制。开发区管委会作为政府的派出机构,应在政府职能和机构的改革方面大胆创新。在现阶段,开发区管理体制创新主要有以下几个方面:一是在现有国家法律和政策框架内,应赋予开发区地、市一级的经济管理权限。在规划、用地、加工贸易合同管理、企业注册、高新技术企业和产品的认定、人员落户管理等方面,赋予开发区相当于地、市一级管理权限。开发区的用地管理实行统一规划、统一管理,具体事宜由地、市一级国土资源主管部门委托在开发区的直属机构,依据土地管理法律、法规、规章的规定办理;新增建

设用地土地有偿使用费市级提取部分全额返还开发区。二是应向开发区管委会下放垂直部门的管理权限。对地、市一级工商、土地、环保、质量技术监督等部门派驻开发区的机构,应实行市与开发区双重管理、以开发区管理为主的体制。三是开发区应率先进行综合行政执法改革,以减少执法机构和人员,避免重复执法、多头执法,减少对区内企业的干扰。四是开发区应该探索和建立由一个部门负责审批的制度,进一步简化行政审批,提高办事效率和服务水平。有条件的开发区可以实行“一表制”集成审批模式,让企业只进一个门、到一个窗、填一张表、交一套材料,就能办完所有手续,拿到全部证照。五是开发区行政管理人员、包括已实行公务员管理的都可率先实行全员聘用制,建立能上能下、能进能出、竞争激励的用人和分配制度。

社会服务支撑体系创新

开发区的社会服务支撑体系主要包括社会发展事业、公共服务事业、中介机构、金融机构等方面。开发区社会服务支撑体系创新主要有以下几方面:一是开发区应把学校、医院等事业单位推向市场,实行产业化管理。杭州开发区坚持“不求所有,但求所在”的原则,对所属学校、医院进行了改制,以分期付款的形式将中小学卖给民营企业,将开发区医院卖给市区的大医院进行经营管理。改制后,学校的教学质量和医院的医疗服务水平大为提高,开发区更节省了财政支出。二是开发区应把邮政、电信、电力、供水(供气、供热)、垃圾处理、污水处理等传统公共服务行业推向市场,引入竞争机制,实行企业化经营管理。对广场、公园、路灯、绿地等公用设施的题名权、广告权等无形资产,可采取竞拍方式出让,筹集建设资金。三是开发区应优先引进外资金融、保险机构,为企业的生产经营和做大做强提供良好的金

融、保险服务。四是开发区应按照建立社会主义市场经济体制的要求,建立健全公平竞争的法律、咨询、会计、审计、评估、报关、职业介绍、租赁公司等中介机构、进一步营造良好的投资环境。

投资开发模式创新

开发区在基础设施建设和管理方面,主要采取由政府或政府所属公司投资和管理的模式,这种模式存在明显的弊端。一方面,政府或政府所属公司投资存在产权不清的问题;另一方面,因为是用财政资金搞基础设施建设,没有和土地的投入产生效益挂钩,在追求政绩和招商效果的驱动下,这种投资容易形成恶性循环,造成投资难以回收,基础设施的后续维护运转困难。只有探索基础设施建设的新模式,才能使开发区基础设施建设持续进行。一些开发区已经在投资开发模式方面进行了创新,值得借鉴。如天津经济技术开发区在区中设园,划片开发,由开发区与外商共同投入开发资金,共同转让土地,共同取得收益,收到了较好的效果。西安高新技术产业开发区创立了市场化运作的基础设施建设机制,在设立管委会的同时,成立了西安高科集团公司,负责园区的资金融通、土地开发、基础设施配套、市政设施建设维护和部分高科技项目投资。创出了管委会负责规划管理,高科集团组织成片开发,基础设施配套、产业发展、社区发育同步推进的开发机制,较好地解决了高新区建设资金的市场化运作和基础设施配套问题。

招商引资模式创新

一直以来,招商工作是各地开发区工作的重点,即便是在今天,招商引资的规模和质量仍然是开发区发展的关键所在。随着国民经济从资源驱动向创新驱动的转变,开发区之间的竞争已由过去低水平的同质化竞争(优惠政策、廉价土地、廉价劳动力等)转变为整个产业链的综合竞争。优惠政策对投资者的吸引力正逐步下降。新的形势下,开发区招商引资的基点正由过去的政策招商向产业招商转变。

我国开发区的招商引资可分为三个阶段:开发区设立之初的“优惠政策主导”阶段,外来资金主要向享受特殊优惠政策的地区集中;20世纪九十年代中后期以来的“投资环境主导”阶段,由于开发区的优惠政策趋同,投资环境成为吸引投资的关键;进入新世纪的“产业环境主导”阶段,良好的产业基础、完善的产业链条、完备的产业配套成为投资者最关心的因素。在新的阶段,传统的招商模式已经不能满足新形势的竞争要求。首先,开发区政策趋同导致了低层次的竞争。开发区在地价、税收等方面的优惠政策,是在国家有关政策的引导、鼓励下制订的,其基本框架具有趋同性,加上开发区之间互相学习和模仿,因此各开发区的政策优惠逐步趋同。为了在竞争中有比较优势,各开发区甚至突破国家土地、税收法规及相关政策,竞相压价,恶性竞争

愈演愈烈,“零地价”、“零租金”、“无费区”、“税收返还”等政策纷纷出台。这种做法在欠发达地区的开发区中更为普遍。其次,优惠政策的弱化使开发区的竞争力下降。20世纪九十年代中后期以来,特别是我国加入WTO之后,营造公平的竞争环境成为必然要求,这必将使得开发区的优惠政策的吸引力逐渐弱化。第三,国际产业转移也为开发区的发展带来了新的机遇。从国际产业转移的新特点来看,传统的招商模式已不能适应组团式产业转移的要求。当前,国际产业转移呈现产业链整体和制造、研发、服务一体化的组团转移态势,因而开发区的产业基础和产业配套成为承接国际产业转移的主要因素。与此同时,国内发达地区也出现了产业转移的趋向和需求,同样给欠发达地区的开发区也带来了机遇。

联合国贸易与发展大会发布的《2001年世界投资报告》指出,产业集聚优势已经超越其他因素而成为吸引外资投向的主导力量,推动“产业联系”将成为投资政策关注的新焦点。一个较为完整的产业链可以最大限度地降低产业配套协作成本,产业集聚与配套是开发区招商引资的核心优势,开发区招商引资的策略应该从“政策招商”转向“产业招商”。“产业招商”是依托开发区的比较优势,基于合理的产业定位,围绕产业的主导产品及其上下游产品来招商引资,引进高端产品生产技术和扩展技术链,营造主导产业,延长产业链,提升综合竞争力的一种招商模式。“产业招商”作为一种新的招商模式,它将招商的着眼点放在开发区产业系统的建立和可持续发展上,不同于原有的靠优惠政策的低层次竞争的招商模式。通过“产业招商”,开发区可以建立以企业和产业内的各种投入品及产出品为连接纽带的技术经济联系,实现产业资源的全面整合和充分利用,使产业内整体交易成本最小化,实现整个资源效益和产业发展的最大化。近年来,国内一些开发区在实践中形成了适合自身特点的“产业招商”模式,有力地推动了开发区的发展,值得欠发达地区开发区很好地借鉴和学习:利用企业优势,吸引上下游企业配套。以大企业带动、小企业配套的招商模式,如北京经济技术开发区以首信诺基亚为龙头,吸引了20多家国际和国内著名的手机零配件厂商和服务提供商;福州青口投资区以东南汽车为龙头,已引进汽车及其配套企业143家。利用产业优势,吸引组团式投入。依据核心产业定位和现有产业优势,全方位、组团式地吸引外来投资,构建完整的产业系统的招商模式。如上海漕河泾开发区信息产业具备较好的发展基础,加大吸引IT企业的组团式投入,形成了包括咨询、设计、开发、制造、测试、封装、销售、服务及相关配套等在内的较为完整的产业链。利用地缘优势,强化区域招商。依据特殊的地缘人脉和文化氛围,有针对性地开展区域招商,把区域招商和“产业招商”结合起来。如2005年名列中国强县榜首的昆山采取“以外引外”的方式,形成了产业链,累计吸收台资90多亿美元,成为全国台商集聚最多的地方。(作者单位:厦门大学经济研究所)