

我国高技术产业开发区战略布局研究

Research on the Strategic Distribution of China's Hi-Tech Industrial Development Zones

费洪平

(国家计委产业经济与技术经济所 北京 100055)

近 20 年来,世界各国高新技术开发区蓬勃发展,尤其是发达国家形成了许多富有活力的高技术产业集聚区,在国家和区域经济发展中发挥了重要作用。随着对外开放和世界新技术革命潮流的推动,80 年代以来,我国先后建立了许多不同类型、不同层次的高技术产业开发区,成为我国对外开放、进入国际经济关系格局的一种重要形式。但在开发区的布局、管理等方面仍存在许多亟待解决的问题,值得认真研究。

一、高技术产业开发区的现状与问题

80 年代以来,国务院先后批准建立了 50 多个高技术产业开发区,并实行相应的优惠政策;国家科委还在苏锡常地区和珠江三角洲地区批准兴建两个“火炬地带”。经省、市批准兴建的和地方自筹兴建的高技术产业开发区更是数量大、分布广。

首先,绝大部分的高技术开发区主要分布在东部沿海地带,特别是沿海开放城市和特大城市,目前正在向内地和西部延伸扩散。其次,开发区的建立带动形成了一批效益好的高技术产业和高技术企业集团,在国民经济中发挥了重要作用。据统计,1994 年全国高新技术开发区共有企业 11 748 个,产值、利税和创汇分别达到 852.7 亿元、110.1 亿元和 107.9 亿元。全国已有 46 个高新技术创业服务中心,共“孵化”企业 1 390 个。开发区签订外商投资项目数千个,已有数百个外商投资的工业项目建成投产或试产,大多数企业经济效益良好。同时,一批国外跨国公司和大公司也开始在开发区投资。第三,开发区的建立为高技术产业的发展提供了智力依托。开发区的发展聚集了人力、物力、财力,配备了较完善的基础设施和服务设施,为高技术的研究、开发、渗透创造了有利的环境,促进了投资环境的改善,有利于对外联系和发展外向型经济。

尽管高技术产业开发区的建立对国民经济中发挥了重要作用,但目前仍存在许多问题,主要表

现在:

1. 缺乏统一规划。近年来,除了国务院批准兴建的开发区以外,各省、市、区甚至一些县、乡也都自筹兴办开发区,出现了“遍地开花”和“一哄而上”的势头,许多开发区有名无实,不仅浪费了土地,而且也难以形成规模经济。

2. 结构趋同化。许多开发区没有从宏观战略和本地社会经济技术条件来发展有本区特色的产业,而是不顾各自的条件,争相发展一般性的高技术产业和“公认”的有发展前途的项目,各开发区都大上电子、通信、生物工程、新材料、新能源等项目,彼此之间缺乏合理的分工,造成了低水平的重复建设、重复引进和重复生产。经济技术起点不同的开发区,却生产相同的产品,导致了产业结构雷同。

3. 开发区缺乏集聚经济效益。所谓集聚经济效益是指能够不断地从外部吸收资金和人才,并不断向外部输出创新产品和分裂新的企业,使经济实力迅速增强,就业机会不断增多。高技术产业集聚区是由许多相互有内在联系的研究机构、企业和一些服务性网络有机结合而成的。从我国的情况看,一方面开发区集聚的许多企业和机构彼此之间联系松散,同时又往往只注意资金、智力和项目的投入,忽视了将这些要素有机结合起来,致使其内部缺乏凝聚力,难以形成集聚经济效果。

4. 开发区的区位选择不合理。从合理布局来看,开发区与中心城市的距离最好能保持在 10KM 以内,而目前开发区一般离中心城市都在 20KM 以上,从而造成开发区与中心城市的联系很不方便。为了节省职工往返两地的交通费用,开发区一方面要建设一定规模的住宅区和一定等级的公共服务系统;另一方面由于远离中心城市,基础设施缺乏,使得从外界引入的水、电、气、通讯设施的距离增长造成开发区规模增大,经济效益下降;同时,有些开发区的用地选择与城市规划相脱节。

5. 尚未形成有利于高技术产业发展的环境。一方面表现为法规与管理不健全,外商举棋不定;另

一方面体制脱节,力量分散,社会支撑结构脆弱(包括风险投资、人才流动、信息等)。

二、高技术产业开发区的区位模式选择

高技术产业通常是指技术密集或以科学为基础的产业,衡量高技术产业最主要的标准有:产品技术复杂和高附加值、研究开发费用占有较高份额、智力资源密集等。而高技术产业开发区则是一种以智力密集为依托,以开发高技术和开拓新产业为目标,促进科研、生产与技术相结合,推动科学技术与经济、社会协调发展,以创新和技术为导向的高技术产业集聚区。从高技术产业的特点与标准可以看出,其区位选择有别于传统工业。根据国外理论与实践,影响高技术产业开发区的主要区位因素有:

1. 智力密集区,即智力资源的集中地区。它不仅是知识密集、科技人员较多的城市,而且是工业研究开发中心、科研机构、高校、技术开发中心等高度集中在一起的智力密集区,这类智密区对高技术产业有强烈的吸引力。

2. 具有完备的辅助工业和发达的第三产业。高技术产业开发区需要拥有较好的辅助工业和发达的第三产业,这主要是由于高技术产业不可能孤立发展,它不仅要依靠智力资源,而且还要依靠供给高技术产业所需要的设备、材料等上游产业和服务部门。

3. 发达的基础设施。高技术产业的特点决定了需有相应健全的基础设施作保证。要有内外联系便捷的交通运输系统(如发达的高速公路系统、较高级别的机场等)。在服务设施方面要求有专门商业服务设施、文化服务设施;所在区域要有纯净的水源及供应系统、稳定的电力系统。在基础设施中,最重要的是交通便利,因为高技术产品本身具有体积小、价值高的特点,要求能快速投放市场,适合航空和高速公路运输。世界上有许多“临路”和“临空”型的高技术产业开发区。

4. 适宜的生产、生活环境和宽松优惠的社会政策环境。生产环境要求气候温和、阳光充足、污染程度低。生活环境要求文化、生活服务设施齐全,诱人的住房条件,环境卫生、幽静。

纵观世界各国已形成的高技术产业集聚区,虽然它们的产业性质、规模大小、地理位置和发展过程千差万别,但就高技术产业集聚区的地理分布来看,不难发现都具有相对集中发展的特点,表现为一个国家高技术产业的发展与布局常常采用非均衡和重点开发战略。在布局上大体有以下几个模式:(1)沿发达的城市化地区集聚;(2)依托大城市智力密集区发展高技术产业;(3)沿高速公路沿线

布局高技术产业;(4)在航空港附近兴建高技术产业开发区。

三、高技术产业开发区总体战略布局

我国幅员辽阔,人口众多,各地的自然、社会经济、技术和文化条件差异很大,这是我国高技术产业宏观战略布局必须首先考虑和面对的客观现实。在目前我国资金技术等资源十分有限的情况下,应把有限的资金、技术投放在具备条件的少数地区进行重点开发。从我国高技术产业开发区发展的现状、问题与前景看,笔者认为我国高技术产业开发区应当采取重点布局战略,国家应做好全局性总体规划,分清层次,择优开发。在宏观战略布局上,应分三个层次加以考虑。

1. 首先从宏观全局角度,国家应对上海漕河泾新技术开发区、北京中关村新技术产业开发实验区、天津南开新技术产业园区、深圳科技工业园和武汉东湖新技术开发区等进行重点开发,给予重点扶持与投资,把它们建设成为全国性的五大高技术产业开发区,发挥其在全国的带头作用。

这些地区的区位条件比较优越,主要表现在:(1)人口素质和教育水平较高,科研实力强,科技机构与大学集中,是全国人才、技术最为密集的地区,具有技术优势;(2)经济技术基础雄厚,二、三产业均较发达,综合配套能力强;(3)基础设施完善,与国内外联系的交通和通讯网络发达,各类供应和服务设施齐全,具有发展高技术产业的良好投资环境和整体优势,这五个地区具备全国性高技术产业开发区的条件,从长远来看,它们对推动我国高技术产业的发展,形成一定的规模经济具有重要意义。

对这些地区要进行合理分工,以发挥各自的优势。北京应发展成为智力资源密集为基础的高新技术产业开发区,建设成为全国性的出成果、出产品、培养高技术人才的基地和教育、科技、高技术产业一体化的高技术开发区,成为高技术的最大辐射源。上海、武汉、天津应充分发挥工业技术经济基础雄厚和智力密集的优势,建成以雄厚的工业技术基础为依托的高技术产业开发区,在电子、生物工程基础上大力发展耗能少、污染少、运量少、技术密度高和附加值高的高技术产业,改造传统产业,带动第三产业的发展。在产业结构上,三者各自有所侧重。深圳要充分发挥优越政策环境和对外开放的优势,重点发展知识与技术密集产业,产品应主要面向国际市场,逐步形成有自己特色的高技术和产品出口加工基地。

2. 其次要从全国各大区(华北、东北、华南、华中、西南、西北、华东)中选择出具有大区意义或跨

省区意义的高新技术产业开发区,主要依靠各省政府和经济集团的实力进行开发

从合理布局的角度,根据全国各大区的具体情况和高新技术产业区位条件要求,笔者认为应选择东北区的大连、沈阳,华北区的青岛,华东区的南京、杭州,华南区的广州、厦门,华中区的长沙,西北区的西安和西南区的成都,作为大区的高新技术开发区进行重点开发。

这些地区的条件也较优越,主要表现为智力资源较丰富、工业技术经济有一定基础,交通通讯也较发达,绝大部分是国家单列市或省会城市,具有建成大区意义上的高新技术开发区的条件,应作为各大区的高新技术产业核心区来发展,以促进和带动各大区的高新技术产业的发展。

在发展方向上应做好这些地区的合理分工,发挥各自的优势,建成各具特色的高新技术产业开发区,以高新技术产业带动所在大区的经济发展。

3. 第三要从全国各省、自治区中选择具有全省意义的高新技术产业开发区,主要由地方政府和公司进行开发

我国各省的面积与人口相差悬殊,经济发展条件与技术水平也差异甚大,无论从现在和将来看,其高新技术产业开发区都难以归到同一层次中。因此,各省高新技术产业开发区的选择与布局就不能采用一个模式,而应当根据各省的具体情况,因地制宜,有步骤地进行开发,对不具备条件的省、自治区就不应设立高新技术产业开发区。从全国各省、市的情况来看,具有高新技术产业开发区条件的城市主要有:山东的济南、烟台,吉林的长春,黑龙江的哈尔滨,安徽的合肥,重庆,河南的郑州,甘肃的兰州,河北的石家庄,福建的福州,广西的桂林,浙江的温州等地区,在发展方向上,要注意发挥各自的优势,形成各具特色的高新技术产业开发区。

四、对策与措施

为实现既定的宏观战略布局方案,需要通过相应的对策措施来克服我国开发区存在的种种问题和制约因素。根据上述分析,应采取以下主要对策、措施。

1. 加强宏观调控,突出重点,因地制宜,分清层次,择优扶强

目前,除了国务院批准建立的高新技术产业开发区外,许多省、市也已经或正在筹备建立高新技术产业开发区。然而即使在短时期内同时开发国务院批准兴办的30多个开发区也是相当困难的。为确保资金、技术和人力资源的合理利用,使开发区尽快形成规模经济与投资效益,国家应加强对开发区的宏观调控,坚决制止“一哄而上,遍地开花”的现象。

从合理布局角度,国家应重点开发上述第一层次的五个开发区,使这些经济技术条件较好和智力资源密集的开发区得到优先发展,在资源、投资分配和政策投入上,应对这些地区实行适度倾斜,尽快使其形成具有规模经济,可以带动全局的高新技术产业开发区。与此同时,对有条件的省、市要进行有计划的引导,统筹规划,有步骤地进行开发。

2. 应按互惠互利、优势互补的原则,加强各开发区的合理分工,调整产业结构,形成各具特色的高新技术产业开发区

由于现有的高新技术产业开发区大都以电子、通信、机电一体化、生物工程、新材料、新能源为发展方向,结构雷同现象十分突出,为此,国家首先应确定高新技术产业的发展规模,并使其与整个国民经济和社会发展规划相衔接。其次,各开发区应充分发挥各自的优势,形成多种类型、各具特色的高新技术产业开发区。第三,各开发区要提高产品档次,开发新产品,发展新产业,参与国际交换与国际竞争。

目前许多开发区所依托的院校、科研及生产单位,分属不同部门,长期受到条块分割的制约,缺乏密切联系与协作,难以有效联合。因此应成立国家高新技术产业开发区规划与管理机构,促进开发区的协调发展。首先要组织开发区之间各种形式的联合,协作攻关;其次要组织协调高新技术产业向集团化方向发展,使人、财、物相对集中,形成规模经济,增强竞争力。

3. 强化高新技术产业开发区内部的凝聚力,促进科技、生产、贸易的一体化发展

目前的高新技术产业开发区内部的企业与科研机构之间联系松散,开发区往往只注意资金、智力和基础上的投入,而忽视将这些生产要素有机地结合起来。为此,首先要强化企业与科研机构之间的联系,高新技术产业要以本区的科研机构为依托,缩短科研一生产的周期。其次,要加强开发区内部的辅助工业和第三产业的建设,在空间上相对集中发展,尽快形成产业集聚经济效益。第三,以各种形式将高技术及其产品向所在城市、区域的传统产业扩散、渗透,强化高技术企业关联效应的辐射功能,使开发区自身的发展与所在城市和区域的经济发展联系起来。

4. 建立适合高新技术产业开发区特点的投资环境与管理体制

首先要健全政策,并保持政策的灵活性和适应性,应成立风险投资公司或新兴产业开发银行,为高新技术产业提供优惠贷款,并在税收、外贸、关税等方面实行一系列优惠政策,增强对外资的吸引力。其次,高新技术产业开发区所在地政府的主要职能应主要体现在规划、指导、协调和服务上。在高新技术产业开发区内部,重点进行产权制度、分配制度和劳

动人事制度的改革。

(1)转变高技术企业经营机制,使企业真正具备技术进步的的动力和压力,使企业追求利润最大化与追求技术进步相一致。在税收上对符合技术进步方向的企业,给予减免税、退税和低税率优惠;对不符合技术进步要求的,实行重税,迫使其停建、转产甚至破产。在利率上对符合技术进步方向的项目、产品,实行低息贷款。反之,实行高利息。在产品定价方面,充分考虑技术进步因素,将技术价格纳入产品成本,实行优质优价。要尽快设立高技术开发基金,新产品、新技术开发推广基金。在高技术开发区内部,要逐步建立企业技术进步的基金支撑体系,实行从销售收入中提取技术开发基金的制度。参照国外一般的5%提取比例,目前可考虑年销售收入1~3%左右的提取比例。将这部分资金,会同新产品试制费和新产品减免税款、技术贸易留成收入的50%,留利部分的生产发展基金的60%,减免的调节税款,固定资产折旧费的30%,形成高技术开发基金,单项列支,专款专用,为高技术企业积累资金。

(2)深化科技体制改革,加速高技术产业化。要注意把重复分散的科技力量组织起来,建立国家技术联合开发中心,为开发区提供高新技术服务。要促进高技术开发的横向联合,要鼓励高校、科研单位和行业之间开展技术“联姻”,鼓励高技术企业与国外企业合资、合作建立技术研究开发公司。

(3)要注重对引进技术的消化吸收和创新,避免低水平的重复引进。开发区技术引进主要以引进关键技术和关键设备为主,保证引进技术的先进性、适用性和经济性,有选择地引进并掌握生产技术。通过消化吸收掌握技术,培养技术开发能力。

5. 计划、金融、财政、税收、外贸等要相互协调配合

高技术产业开发区发展与布局在国家产业政策中要切实得到贯彻和实施,国家计委、国家科委、国家经贸委、财政部和中国人民银行应将开发区真正纳入其基建、技改、事业经费等规划和计划中,各部门相互配合、统筹安排,在资金扶持上给予倾斜。一是国家税收政策应对开发区继续给予支持和优

惠,实行对高技术企业免征增值税和减半征收所得税的优惠政策,允许特别折旧,减轻税收负担。二是要加强“再投资”,通过各种渠道促进开发区的快速发展。国家应继续加强开发区的专项投入,继续保留开发区固定投资渠道,设立开发区发展专项基金和高技术开发基金。国家开发银行的政策性投资力度要大力加强。三是国家在资金上应向高技术开发区倾斜,保留和提高开发区的专项贷款资金,鼓励开发区利用多渠道、多层次、多形式筹措发展资金,争取与国内军工、地方工业、乡镇企业、金融机构、投资机构合作,或允许建立股份公司,以筹集和吸收国内外资金。在条件具备时,经国家有关部门批准,可建立开发区的非银行金融机构,或在国家政策性银行设立高技术业务,如设立高技术开发基金。四是国家要实行进一步开放的鼓励政策,加大高技术开发区吸收外资和技术的力度。为此,要鼓励开发区利用外资,使开发区在较高的起点上加速发展,并鼓励开发区在条件具备时,在国外建立合资、合作、独资生产企业和产品出口售后服务中心。对拥有一定基础的开发区,国家应支持其直接利用境外金融资本或间接利用外资进行发展。引进先进技术、设备等所需外汇,应优先给予安排。外资利用重点要放在国内紧缺的高技术产品开发上。

6. 保障措施与组织实施

(1)要建立开发区新的经济考核指标体系、实行与市场经济和开发区发展相适应的指标和评价、考核标准。一是要坚决取消那些助长盲目追求规模扩张、数量增长、攀比产值速度的指标,强化和增加有助于提高质量、优化结构的经济指标,如劳动生产率、资金创税率、技术进步的贡献率等;二是评价开发区状况和成绩大小,应该主要看开发区的质量和效益,不能只看数量与产值。通过实施新的考核办法,把开发区的注意力引导到提高经济效益上来。

(2)加强和完善开发区法制建设,尽快制定和完善各种法规,使开发区管理工作步入法制化管理的轨道。近期应尽快制定和颁布“高技术产业开发区管理法”。

(责任编辑 孙立明)

(上接第29页)

提出实施建议。在对条款和范围进一步扩展后,这些措施在若干年后往往有望被收入政府法案中。

从上面的分析中不难看出,我们提出的分析框架既对各种宏观社会、经济计划和政策有实际意义,而且对各种微观的具体政策措施也有实际意义,不仅对各种计划制订过程中的政策选择有意义,而且对各种计划和政策的实施效果的评价也有

意义,其作用和价值也就不言自明了。当然,在具体的运用过程中,针对政策和计划的主体,所谓政治、行政、经济和技术可行性都具有更为具体的内容,分析方法也要随之作相应的调整,这些工作当然只能留给作某项具体分析的专家去做了。

(责任编辑 蔡德诚)