

进一步完善对高新技术产业开发区的宏观政策

Further Improvement of Macropolicies of High—New Technology Industrial Development Zones

陈兆莹

(国家科委中国科技促进发展研究中心, 副研究员 北京 100038)

世界各国的经验表明, 高新技术产业开发区的发展离不开一系列环境与条件, 包括经济环境、政治环境、社会文化环境与工作生活环境。在许多情况下, 这种环境与条件并不是现成的, 而要通过特殊办法和政策去创造。政策环境是开发区得以发展的重要保证。回顾我国高新技术产业开发区诞生和发展的历程, 国家的宏观政策对开发区的建设起了积极的、决定性的作用。然而随着全国改革开放的深入和开发区自身的发展, 现行宏观政策已不能完全适应形势发展的要求, 主要表现在以下几方面:

第一、有关政策尚未理顺。首先是不同时期颁布的国家政策相互关系不顺。当前, 我国开发区实行着两套不同的政策, 一套是国务院 1988 年批准的北京新技术产业开发试验区的政策规定, 另一套是国发(1991)12 号文件, 适用于后批准的 26 个国家级开发区。两套政策在税收方面存在一定的差异。其次是国家关于开发区的政策同某些相关政策的关系不顺, 如有关部门关于校办企业、军工企业和民政系统企业的优惠政策同上述 12 号文件的相应政策规定有差别, 这也给已享受优惠政策的这类企业进入开发区带来一些困难。

第二、宏观政策尚未充分体现出我国高新技术产业开发区的特色。高新技术产业开发区现行政策的主要内容与经济开发区相应政策的内容接近, 只是程度不同, 没有充分体现高新技术产业开发区的特殊功能和使命。例如, 如何使科技转化为现实的生产力, 如何充分调动我国广大科技人员的积极性, 如何使高新技术向传统产业扩散, 等等。对于这一系列有别于经济开发区和经济特区的特殊任务, 在高新技术产业开发区的现行政策中还没有比较完善的对策和措施。

第三、宏观政策的功能尚不够全面 现行政策比较注重优惠、扶持的功能, 这在高新技术产业开发区初创期是十分重要和迫切的。但随着开发区的

发展, 宏观政策的功能必须更加全面, 相互协调互补, 才能充分发挥政策的整体效应。

一、高新技术产业开发区宏观政策的原则

1. 市场机制的原则

高新技术产业开发区作为改革开放的综合试验区, 应当率先按照社会主义市场经济体制的要求, 尽快形成以市场导向为主的运行机制。其宏观政策应该有助于充分发挥市场机制的作用, 使市场发育日趋完善与成熟, 使高新技术产业开发区具备将科学技术转化为实现生产力的环境和条件。

目前, 高新技术产业开发区在发展过程中遇到了一些困难和问题, 某些政策实施也遇到了阻碍, 因而各开发区对于加强开发区的行政权限呼声较高, 普遍反映开发区管理机构级别偏低, 权限不够, 协调、处理各方面的关系困难, 希望通过国家政策明确赋予开发区管理机构市级或省级的计经管理权限。

我们认为对这个问题要本着改革开放的精神, 并结合当前的实际慎重处理。解决这些困难和问题时当然要争取各级行政部门的配合和支持, 但要用市场经济通行的办法来解决。例如, 对于新旧体制的矛盾, 要在宏观政策的指导下, 要求各级政府将发展开发区作为重要职责, 帮助开发区解决困难, 以新的做法促进开发区市场机制的完善与成熟, 而不是回到老路上去。当前, 市场机制还没有完全建立, 而无法使用某些在市场经济中行之有效的调控手段, 同时也无法放弃一些行政干预办法。然而, 应该把这些不得不采用的行政干预办法作为加速向市场经济过渡, 并为实现市场化改革进一步创造条件的手段, 而不能作为“根本性措施”固定下来。

2. 依靠我国自己的科技力量建设开发区的原

则

这是关于高新技术产业开发区建设的一个基本方针问题。我国的经济特区以体制改革的试验区、经济增长先行区引起世人的关注,经济开发区以利用外资的优化环境形成自身的优势。高新技术产业开发区从根本上说要办成科技特区,其最重要的功能是创造一个将高科技转化为现实生产力的环境,根治我国科技与经济脱节的顽症。因而,高新技术产业开发区的建设和发展,只有紧紧依靠我国自己的科技力量,在深化改革的过程中,逐步建立起科技、教育与经济紧密结合的机制,对全社会产生一种提高科技意识,提高商品意识的示范效应。所以其宏观政策应该在吸引科技人员进区创业,促进高等院校和科研院所面向经济建设主战场方面有所突破,使开发区同高等院校和科研院所形成人才流动的良性循环。

3. 适度倾斜与共同提高相结合的原则

高新技术产业开发区是地区发展中极为活跃的因素。它通过重组和开发地区优势,强化科技的作用,促进区域经济发展和地区振兴,因而其宏观政策必须与我国区域发展政策相互配合,才能保证其顺利实施,并实现应有的政策效应。地区的倾斜性是我国现行区域发展政策的基本特征之一。首先表现在对沿海地区实行特殊政策,与内地相比,沿海地区享受特殊优惠政策。在沿海地区中,广东、福建和海南享有更加特殊的优惠。现行区域发展政策的地区倾斜性还表现在对老、少、边、穷地区实行扶持的政策。在“八五”期间及整个90年代,我国区域发展政策的基本走向不会改变,但政策的倾斜方式和力度将有所调整,以利于促进沿海地区经济向内地扩散和辐射,促进全国统一市场的形成及各地区协调发展。

高新技术产业开发区宏观政策是以改革、创新、发展为大方向,因而对于基础较好、发展高新技术具有明显优势的沿海地区给予适度倾斜是必要而且合理的。同时,还必须充分认识内陆和沿边地区建设和发展高新技术产业开发区的重要意义和有利条件,给予有力的支持和扶植。总之,适度倾斜与共同提高相结合的原则既符合高新技术产业开发区的发展规律,又与我国区域发展政策的基本精神相互协调。

4. 地区倾斜与产业倾斜相结合的原则

高新技术产业开发区的宏观政策从根本上是促进高新技术产业发展的政策,但它不同于常规意义下的产业政策,而是产业政策和区域政策相结合的产物,体现了产业政策区域化,区域政策产业化的特点。不仅要明确规定哪些产业应给予扶持和优惠,而且须进一步指出哪些产业在哪些地区的发展应特别受到鼓励。也就是说开发区宏观政策应将地

区倾斜与产业倾斜有效地结合起来。

5. 适当保护、加紧发展的原则

随着改革开放的深入,尤其是即将恢复我国关贸总协定缔约国地位,对于各行各业都存在保护和发展的问題。对于新兴的高新技术产业,保护与发展的问題将更加突出、更加重要。如果对高新技术产业开发区内的高新技术产业一律不加保护,则可能使其蒙受很大损失,甚至无法发展;如果单纯保护现有产业免受冲击,则是消极保守的。只有在适当的保护下,加紧发展,才是最积极、最有效的保护。

6. 稳定性和灵活性相结合的原则

要使高新技术产业开发区健康发展,基本政策要相对稳定,切忌朝令夕改。由于它作为改革开放的综合试验区,许多问题须在改革中逐步探索。而且,高技术产业发展本身具有周期性。因此,高新技术产业开发区的宏观政策既要有中长期的政策规划,也可以有一些局部试点性的、过渡性的政策,在实施过程中逐步完善。

二、关于我国高新技术产业开发区宏观政策的基本功能

我国高新技术产业开发区宏观政策应具备以下基本功能:

1. **扶持功能** 通过各种形式的优惠政策,以及放宽限制、下放权利等方式,对高新技术产业开发区企业进行扶持,促进其成长发展。

2. **引导功能** 在宏观政策的引导下,使全国高新技术产业开发区形成合理的布局,减少其发展的盲目性,同时积极而又慎重地进行适合开发区特点的各项改革试验,使开发区在深化改革方面真正发挥“综合试验区”的作用。如当前就迫切需要有相应的宏观政策,引导开发区进行股份制试点、人事管理方面的改革、社会保障系统的建立等。

3. **监督功能** 由于高新技术产业开发区具有很强的示范功能,所以通过宏观政策对其进行的监督和检查是十分必要的,尤其是对经国务院批准的国家级开发区,更应该有比较严格的认定、检查标准和办法。

4. **协调功能** 由于我国目前正处于新旧体制交替的时期,所以高新技术产业开发区新政策的实施、新机制的运行往往会遇到管理体制不顺的问题。制定政策与实施政策分属于不同的管理部门,作为优惠政策享受者的高新技术企业,往往要费力奔波,才能使政策得以实施,例如基建问题、简化出国手续问题等。因而,当前的宏观政策,应该有较强的协调功能,帮助开发区理顺关系,保证政策的顺利实施。

三、完善高新技术产业开发区 宏观政策的重点

当前改进与完善高新技术产业开发区宏观政策应着重抓好以下几件事：

第一，面对全国开发区蓬勃发展的局面，因势利导，搞好整体规划。

随着改革和建设新高潮的兴起，各级政府和广大群众科技意识空前提高，在全国掀起了一股兴办高新技术产业开发区的热潮。引导开发区沿着健康的道路发展，已经成为当务之急。从目前国家级高新技术产业开发区的情况看，沿海地区开发区的各项经济指标（全年总产值、总收入、总利税、出口总额）均大于或远远超过内陆和沿边开发区的对应指标。相比之下，内陆和沿边地区开发区不但数量少，而且规模也较小。但内陆地区在50~70年代曾经是我国经济技术发展的战略腹地，已有相当雄厚的技术经济基础。沿边地区开发区在对外开放方面具有得天独厚的优势。为适应我国地域大、底子薄、地区经济发展不平衡的具体情况，只能采用适度倾斜与共同提高相结合的发展模式，因而整体规划是十分重要和迫切的。

第二，在当前深化改革的新形势下，开发区宏观政策应该在明确产权关系、帮助企业全面进入市场方面有所突破。

我国开发区高技术企业群几年来的迅速发展很大程度上归因于以“六自原则”为核心的企业运行机制，但这并不等于说我国开发区企业实现了向市场机制的转换。“六自原则”实际上只解决了所有权和经营权分离的问题，却没有解决产权关系问题，而明确的产权关系是企业实行市场机制的基本前提。

目前我国开发区的高新技术企业产权关系模糊已经成为阻碍企业发展的一个关键问题。产权关系模糊有以下两类表现形式。第一类是由科技人员合伙办的企业（约占开发区企业总数的10%），在工商登记时一般列为无主办单位的集体所有制企业。然而，合伙各方并没有形成有法律效用的文件，各成员对资产的占有形式、占有量、支配方式等都不明确。随着企业的发展，这种模糊的产权关系不仅严重地制约了企业创新机制的完善，而且造成资金流失，领导集团摩擦，企业短期利益严重等现象。第二类是有主办单位的全民所有制和集体所有制高新技术企业（约占开发区企业总数的60%，是开发区企业的主体）。由于主办单位与企业一开始就没有明确的产权关系协议，导致企业的资产支配权不清楚，双方权利义务关系不明确，企业与主办单位之间利益分配不规范，随之而来的是矛盾和摩擦不

断发生，既有企业不恰当地占用主办单位的资源获得额外利益的现象，也有主办单位使用行政手段干预企业经营行为的情况。

在明确产权关系的过程中要具体情况具体处理，不能采取“一刀切”的办法。对于新办企业，可以要求一开始就按股份有限公司进行组建。而对于老企业，可以根据不同的情况分别按照股份有限公司、股份两合公司、有限责任公司的模式进行改造。对于产权制度改革中的敏感问题，如国家扶持基金的处理问题，如果一时难以处理，可以采用一些过渡的办法，如这部分基金暂时不股份化，仍然作为国家扶持基金，作为企业负债处理。总之，不能因为一些难题阻碍改革的进程。

开发区企业在产权上表现出来的问题，正是我国目前深化经济体制改革的关键问题。它反映了所有权与经营权分离的改革思路并不能最终解决企业运行机制转化的难点。在这种两权分离的过程中，强调经营权的独立性，但经营是以财产增值为基本目的的，如果不规定财产的市场支配权——产权，以及与这种支配权直接联系的风险责任，企业不可能真正完成运行机制的转换，成为独立自主的市场主体。在深化改革的进程中，真正的困难不在于确定财产的最终归属，而在于财产的市场交易规则，因而在高新技术产业开发区实施以产权制度改革为中心的综合配套改革，是帮助企业全面进入市场的关键。这不仅对开发区的改革和发展至关重要，而且将为全国的经济体制改革探索道路，积累经验。

第三，积极作好进入关贸总协定的政策准备。

目前，恢复我国关贸总协定缔约国地位的工作正在加紧进行，这对我国进出口贸易、供给与需求、产业与产品结构调整都将产生深刻的影响。对高新技术产业开发区的发展，既是机遇，又是挑战。因而，当前完善开发区宏观政策时，必须密切关注这一问题，认真研究其对开发区发展的影响及相应的对策。参加关贸总协定将大大加快外贸体制的改革，进口关税降低，进口许可证管理范围大大缩小，使得高新技术产业开发区产业化进程中“三证”的矛盾得以缓解。虽然开发区内的高新技术企业基本上是国家预算外和计划外企业，实行自筹资金、自愿组合、自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的“六自”原则，运行机制比较灵活，与那些长期习惯于国家高度保护的企业相比，具有较强的适应能力，但是由于我国高新技术产业开发区建立时间不长，企业和产品都还不成熟，要在瞬息万变的国际市场中竞争，亦将面临严峻的考验。例如，目前部分高技术产品的国内市场价格与国际市场价格差异较大，高于国际市场价格的产品将受到冲击，尤其是某些引进、仿造的涉及知识产权保护的产品，将

面临更大的困难。目前高新技术产业开发区的人才队伍也远远不能满足国际化的要求,如何制定相应的政策,在适当保护下,加速发展我国的高新技术产业,是当前完善开发区宏观政策的重要内容。随着我国恢复关贸总协定缔约国地位的日期逼近,国民经济各行各业都面临着机遇和挑战。在高新技术产业开发区内率先进行相应的改革,对全国也是一个很好的试点。

第四,选择优势产业,适度保护、加速发展、重点支持并培育若干具有国际竞争力的企业和产品,作为实现高新技术产业国际化的突破口。

电子信息产业是目前高新技术产业开发区的支柱产业,其产品销售额占全国开发区产品销售总额的50%以上。但我国的电子信息产业从总体上来说同国际先进水平之间存在很大差距,高新技术产业开发区的电子信息产业从贸易、技术服务,到零部件生产,直至整机生产的发展途径,都是典型的进口替代型产业的发展模式。在今后十年中,电子信

息技术的应用领域将会出现不断扩大的发展空间,开发区企业在系统设计、维修、软件开发等方面具有国有大中型企业所不及的优越性。在这一过程中,也必然会有一批企业抓住机遇,迅速向大中型和集团化方向发展,并努力寻找国际化的突破口。

机电一体化产业目前在开发区的产业中位居第二。从多方面情况分析,机电一体化今后会有大发展。随着国内企业间竞争日益激烈,将会出现一次技术改造的浪潮,机电一体化产品的市场前景是很好的。但我国参加关贸总协定后,对这个行业的产品也会有较大的冲击。对开发区内的这类产业应该有一个发展目标(质量、品种、规模、效益等),对符合目标的、有竞争能力的给予适当保护,促其发展,争取形成几个具有国际竞争力的名牌企业和名牌产品。这对于我国高新技术产业的国际化将有重要意义。

(责任编辑 蔡 今)

科技动态

常温核聚变讨论会在京召开

[本刊讯] 由国家科委高技术 and 基础研究司、国家自然科学基金委员会数理科学部主办,于6月1日、2日在北京召开了常温核聚变讨论会。到会50多人,有著名科学家王淦昌、黄祖洽、杨立铭、周毓麟、王乃彦等出席。

会上,基金委员会资助的有关常温聚变课题的负责人汇报了三年来研究工作的进展。中国工程物理研究院七所、九所合作,在氘气辉光放电装置上检测到反常的X射线、γ射线,以及稳定重复的中子发射(每秒超过 10^4 个)。中国原子能研究院核物理所对这个装置产生的中子进行了详细的测量,观测到统计性很好的中子能谱,这对常温核聚变的机制研究有重要的参考价值。中国工程物理研究院二所在氘气放电装置上也先后测到反常X射线,其能量 (27.6 ± 1.5) 千电子伏)与放电电压、电极材料和氘、氢混合比无关,也测到了与七所、九所基本一致的中子能谱和反常γ射线。清华大学报告了关于载氘率和带电粒子发射的研究,以及在氘气辉光放电装置上初步的中子测量结果。成都科大、湖南师范大学也报告了基金资助课题的研究工作。此外,原子能研究院、中科院化学所、北京师范大学、中科院高能物理所也分别介绍了研究工作情况。与会者还参观了中国工程物理研究院七所、九所联合的氘气辉光放电异常核现象实验装置。

从会上的报告看,国内有几个研究组一直坚持常温核聚变的研究,取得了一些颇有特色的结果;在异常中子的发射和检测方面获得的一些结果,目前国际上尚未见报道。

目前,国际上常温核聚变的研究也取得了重要进

展。弗莱希曼和庞斯最近在《物理通讯A》(Physics Letters A)上发表论文,称他们在钨-重水电解量热实验中仅用37.5瓦的电能输入,就实现了182瓦的能量输出,在长时间内钨丝(阴极)上的平均输出功率密度达到3700瓦/厘米²,实验的重复性很好。国际科技界人士认为他们的这篇论文符合通常的学术标准。这一进展十分引人注目,如果能为其他人所重复,将可能进一步推动常温核聚变的研究。日本、美国以及我国台湾省也在重水电解实验中观测到较高水平的超热功率输出,还检测出其他核反应产物,如氦、氘、γ射线等。

关于常温核聚变中异常核现象是否已经在实验上被确认的问题,会上展开了热烈的讨论。与会者看法还未一致。有的同志认为,异常核现象总的看来重复性尚不好,又没有建立现象之间的联系,因此不能说“现象已经确立”。多数同志认为,世界上近百个研究组,不断在实验中观测到异常核现象,其重复性和现象之间的相关性也有明显进展,从整体上看,可以肯定异常核现象。

考虑到常温核聚变在基础研究上具有一定的意义和在能源应用上可能的前景,许多同志认为,国家应该给予常温核聚变研究以适当的支持。王淦昌教授说,国家当然应该支持这项重要的研究,努力把这个问题搞清楚。陈佳洱教授在讲话中谈到,科学史表明,科学进步的先导常常是科学观察揭示出新现象,所以观察新现象非常重要,常温核聚变研究中出现的一些异常核现象很复杂,我们现在还不能理解,还不能给予理论说明,这就要创造宽松环境,让大家敞开思想,准备作深入细致的长期研究。与会同志还具体建议国家重点支持少数几项已有基础的研究,特别是能重复的研究,可选择氘气辉光放电装置,重水电解高超热装置,理论(机制)研究三个方面。