



中国产业园区观察： 从高歌猛进到困惑重重

■ 本报记者 陈青松 江丞华
宋笛 郭奎涛

无论在火车站、高速公路出口，还是在城区主要路段，电子显示屏或巨幅广告牌上，都打出了“xx工业园欢迎各地企业投资建设厂”、“xx工

业园隆重招商”等大型广告。这是近日《中国企业报》记者在湖北、湖南、河南等地实地采访时见到的场景。

以1984年大连经济技术开发区挂牌建园为标志，中国工业园区建立迄今已30年。30年之后，开发区走到了一个十字路口。

困惑1：地方债收紧，上游被卡住脖子

2014年9月21日国务院办公厅下发的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(以下简称“43号文”)中明确指出，第一，地方债务要锁定存量，只减不增；第二，政府债务纳入预算管理，并进行财务公开；第三，拟定偿债顺序，相当于为地方政府资金建立财务制度。

业内人士解读，该文件的出台，是为地方负债开发土地的模式带上紧箍咒。著名经济学家郎咸平认为，市、县基础设施建设收归中央政府，以及市跟县级不准直接借钱，只有省、直辖市、自治区可适度发债，是两大重要政策。

对于开发区来说，其原有的开发模式是以政府为担保，负债经

营、滚动开发，而43号文的出台，相当于切断了这一模式的资金循环。

上世纪80年代是开发区的黄金时代，每平方公里给1亿元优惠贷款。而以广州开发区为例，光吹沙填土这一项基础开发，就在9个月内花了9000万元。在无法依靠中央政府支援的情况下，开发区想出了对策，先是管委会(政府)同意出让土地，引入外商投资企业，等到税收上缴后，再由政府财政支持回流，承担债务。这就让企业与政府连为一体，形成一个大的资金循环。

1992年邓小平南巡，对外开放和招商引资迎来新一轮高潮，全国也掀起了一阵开发区热。

困惑2：外企迁华退潮，考验内生发展能力

根据统计，1996年，全国有国家级经济技术开发区、保税区、旅游度假区近百余个，省级开发区四百多个，其他乡镇级开发区则有近万个之多。因此，开发区的资金大循环模式不断在各地复制上演，财政压力陡增，相关的征地拆迁、房地产开发问题也一一突显。2003年，中央政府对这股热潮进行了整顿清理。

然而，成也萧何，败也萧何。当全球产业向中国大规模迁移的浪潮逐渐退去之后，招商引资遂成无源之水。

与外资产业向中国迁移放缓相对照的是，制造业开始向东南亚的越南、缅甸、孟加拉等要素成本更低的地区迁移。

以产业迁移的风向标轻型消费品制造业为例：越南在2011年取代中国成为耐克的最大生产基地，阿迪达斯2012年宣布关闭在中国的唯工厂。

电子制造业巨头三星，也在2014年春天开始在越南建设其最大的手机生产工厂，预计2015年三星一半的手机将出自“越南制

造”。在此背景之下，开发区招商引资的模式显然难以为继。而误判形势、未能预估到产业迁移浪潮退潮的一些开发区，则陷入沉重债务泥潭中难以自拔——唐山曹妃甸即是其中的典型。

前瞻产业研究院发布的《2014—2018年中国工业园区建设与运营市场前瞻及转型升级分析报告》显示，我国工业园建设存在的主要问题有：

一是发展战略不清晰，规划不合理。国内部分工业园区产业结构趋同、同质化竞争激烈，造成社会资源和土地资源的大量浪费。同时工业园区发展评价指标片面重视招商引资数量、产值、出口额等数量指标，轻视内在竞争力、发展可持续性、创新能力等质量指标，助长了工业园区粗放型发展。

二是工业园区整体竞争力较弱。园区企业之间分工与协作不多不深，产业链分工很少，企业处于独立运行的状态，或者只是在低层面、低水平上进行，园区无法获取产业集聚所带来的外部规模效应。

困惑3：一方面空城现象日益显现，一方面土地制约发展

一些在开发区建设热潮中诞生的开发区，实际上并未将产业发展作为首要任务，而是大肆圈地，兴建各种各样的开发区，再以政府财政为担保贷款投入基础设施建设，招揽能快速看到效果的房地产企业、劳动力密集型企业等。结果是，开发区内越来越多的楼房、工厂拔地而起，但同时也有越来越多的空城诞生，更有大量土地荒废，最后地方债务高筑。

粤东某县级市或许就是一个“范例”。据媒体报道，近几年，这座经济并不发达的城市，正力图位于原县城南面的东海经济开发区建

设成为当地新城区，而引入房地产开发商，则被视为拉动新城建设的重要手段。然而，有媒体记者在这个县级市走访时看到，新区里已经建成的高层商品房楼盘大多是夜晚灯火阑珊，白天车马稀少的“空置楼”，以距离该县政府办公楼仅五分钟车程的“某某凤凰城”项目为例，虽然2012年就开始销售，但直到如今，该楼盘的5幢高楼晚间亮灯的房间也寥寥晨星。

在河南省商水县产业集聚区，一位张女士告诉记者，园区内也有不少地方长期闲置，甚至长满了荒草，“可能是还没有招商，也可能是

招商了还没有开工”。而蹊跷的是，新建的综合服务楼大门紧闭，似乎很长时间没有开门营业了。

时值春节假期，记者暂时无法就这些情况与相关部门沟通。

而在天津南港工业区，却出现了另外的问题，土地问题成为了制约南港工业区发展的瓶颈因素。目前，该工业区东区项目用地告罄，西区也已基本摆满项目，除重化项目外，其他主导产业项目用地非常紧张。

浙江台州的信质电机曾经的遭遇也折射出了开发区用地的尴尬。据媒体报道，2012年6月，信质电机发布公告称，公司已与博世(中国)投资有限公司签订合作意向书，双方建立战略合作关系，拟在湖南浏阳制造产业基地筹建新的生产基地。根据信质电机与浏阳制造产业基地管委会签订的合同约定，后者应于2013年1月31日前交地，项目亦计划于2014年投产。然而，在2年多时间里，却因土地问题屡次

截至2013年底，全国拥有482家国家级工业园区，其中高新区114家、经开区215家、出口加工区63家、边境经济合作区16家。国家经开区和高新区的GDP合计13万亿元，占全国GDP近1/4；合计工业总产值35万亿元，超过全国工业总产值的1/3；合计上缴税收为2万亿元，占全国上缴税收的近1/5。

被“放鸽子”。无奈被迫出走浏阳转投长沙县，但最终被浏阳挽回。

业内人士指出，造成开发区土地出现问题的原因包括规划布局不尽合理、工业用地节约集约利用水平低以及工业投资项目质量不高等。

在此背景下，园区的转型升级开始被高度聚焦。

中国城市与小城镇改革发展中心主任李铁表示，在当前土地和人力成本齐上升的背景下，低成本

困惑4：“招工难”“用工难”人才不足成普遍问题

记者调查还发现，目前诸多工业园区存在“招工难”的问题。随着落户企业的增多，伴随而来的用工量也显著增加，企业“用工难”问题日益凸现。

“用工难”问题已影响了产业园区企业的发展，也阻碍了地方政府招商引资的步伐。湖北省天门市工会相关负责人告诉《中国企业报》记者，由于招工难，达不到用工要求，导致部分企业不愿进驻园区。

另据天津开发区(南港工业区)提供的资料显示，工业区一直以好项目、好项目支撑发展，招商引资是开发区的优势所在，也将长期处于主导地位。但是，工业区科技创新和创业氛围不够浓厚和活跃，人才、智力、技术等区域经济发展的内在动力却存在不足，特别是

发展优势已经不复存在，在这一背景下，需要通过选择产业、释放农村集体土地、园区民营化、扶持中小企业、园区国家化、智慧化等方面进行转型和升级。

有业内人士表示，自2002年国土资源部清理整顿工业园区以来，全国8000多家园区被砍掉6000家，使得大量的资本和人力资源向中等及以上城市聚集，传统的低成本、落后产业园区开始向高科技和国家化道路转型。

自主创新能力和产业化水平有待加强。

以人才不足为例，“十一五”期间，南港工业区经济发展迅速，产业化规模不断扩大，但城市化与工业化良性互动不够，港城矛盾比较突出，工业区交通、通勤压力很大。虽然能够提供较多的就业岗位，但劳动力供应仍会偏紧。

“我家住在(天津市)南开区南站附近，虽然公司提供了班车服务，但是每天用于上下班的时间仍然会很久，我只能住在公司的宿舍。”在南港工业区工作的陈峰接受记者采访时如是说。

随后，记者在百度地图上查询了一下交通路线，发现从南开区南站乘坐公交车抵达陈峰所说的公司，全程共85.8公里，需要换3次公交车，历时5个多小时。

困惑5：园区在建设不计资源环境成本，造成环境污染

此外，由于配套支撑体系不健全，在片面追求GDP的影响下，部分工业园区在建设不计资源环境成本，追求短期利益，以致引发环境污染备受诟病。

中华环保联合会2010年对18家工业园区进行的一份调查显示，包括国家级园区2家，省级7家，县市级9家，18家工业园区均存在污染问题，其中水污染100%；大气污染14家，占78%；固体废物污染3家，占17%。

长期重经济轻环保的做法，早已使工业园遍体鳞伤。要解决园区污染的问题，有业内人士支招，须正视目前存在的问题，园区污染治理和环保管理，两手都要抓。合理选择工艺首当其冲。针对

的情况。

而针对园区环境治理特殊性，也有专家强调，应加强商业伦理的建立，力争实现政府与企业双赢的局面。

而对于环保问题的重视，在汉经济开发区体现得尤为明显。据了解，由于汉中南水北调中线工程的重要水源地，这就要求了对环境保护的异常重视，在招商引资的过程中，对于产业环保属性的要求就会格外严格。

对于这一独特的区位优势，汉中南水北调中线工程管委会相关人士也表示，虽然从短时间来，对环保的异常重视会在一定程度上影响经济开发区对于一些产业的招商，但是保持好这一方青山绿水，从长

三十年是非·调查



王利博制图

工业园区产业结构复杂、废水排放量大、污染物种类多、污染负荷排放强度高、水质水量变化幅度大等特点综合考虑处理工艺的选择，避免出现处理量不足、处理效果不佳

远来看，正是汉中南水北调中线工程未来发展的重要优势之一。

“我们未来的经济开发区规划也会在保证汉中南水北调中线工程的前提下开展。”该人士表示。

声音

顺势而动 OR 荣光中沉沦?

■ 李晓芳

2014年，是中国首批开发区成立30周年，谁都无法忽略开发区在中国改革开放中的成就：仅以215个国家级经济技术开发区而言，截止到2013年，其生产总值近7万亿元，占国内生产总值的12%；财政收入1.3万亿元，占全国财政收入的9.8%；进出口总额近8000亿美元，占全国进出口总额的18.7%。

然而，我们也无法忽视开发区当下面临的严峻形势。

脱胎于传统政府，又始终贯彻地方政府意志为方向的开发区模式，符合刚刚过去的那个速度至上、效益优先的时代，也在改革开放前期最大限度地积累了原始资本。

但是，一切俱往矣。受益于上世纪80—90年代的全球大规模产业转移浪潮的开发区，随着转移浪潮的逐渐消退，原有的单纯引入外资、发展劳动密集型产业方式已不再适用。更糟糕的是，经济发展也开始转向创新驱动，而开发区的产业链条更多地还是处于中低端。

在发展方式上，以土地开发为支撑的开发区在土地日益紧

张，国家严控用地指标的背景下，发展空间逐渐受限。

此外，为解决地方债的43号文件的出台也让开发区既有的、以政府担保负债经营滚动开发的模式难以为继。

而政企不分的管委会运作模式一方面为腐败问题埋下隐患，让开发区从“发展高地”变为“腐败洼地”；一方面也让开发区在这个市场经济日渐发达的新常态形势下显得格格不入。

旧有模式已步入黄昏，改革转型蓄势待发。

对于发展了三十年来的开发区来说，惯性巨大，即便做出改变，也注定将是个漫长的过程。这意味着，在未来相当长一段时间内，在确实能适应新的形势和任务前，开发区都将面对更多的质疑、竞争与博弈。

然而，这是唯一的道路。在这个转折的关键期，不顺推动转型改革，便只能与过去的时代一起埋葬。

同时，开发区又面临着自贸区、新区新城等新开放时代的新事物的挤压。我们不希望看到开发区就这样在默默无闻中被人遗忘；我们期待开发区在前30年成功的基础上再创造新的辉煌。