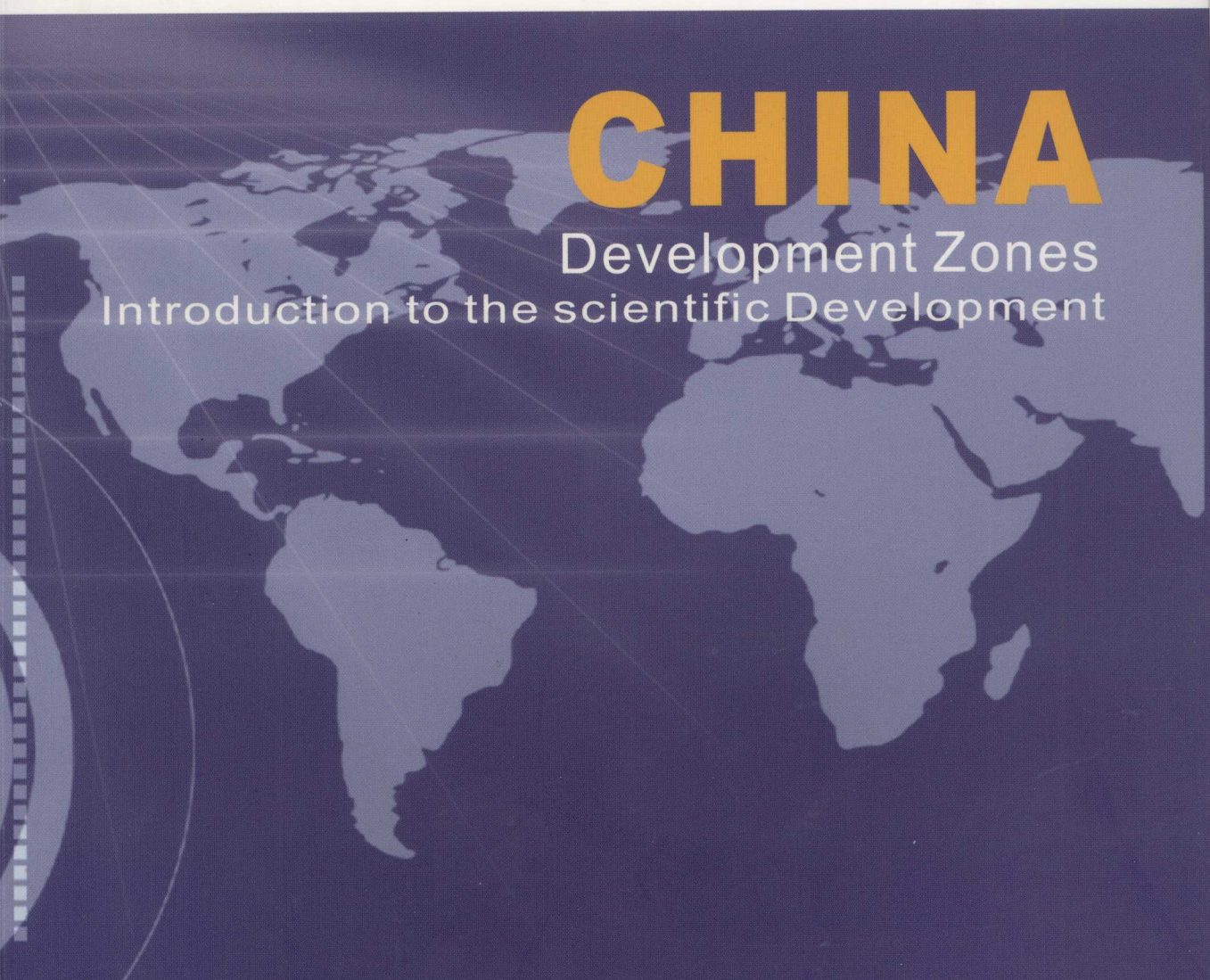


中国开发区 科学发展概论

黄胜平 邵继勇等著



CHINA

Development Zones
Introduction to the scientific Development

红旗出版社



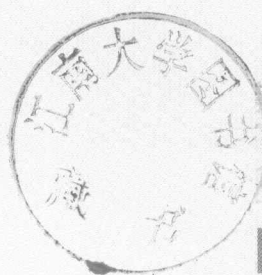
江南大学图书馆



91600598

中国周卷区 科学发展概论

黄胜平 邵继勇等著



CHINA

Development Zones

Introduction to the scientific Development

易学王认故长指

黄胜平

2011.2.24

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国开发区科学发展概论 / 黄胜平等著.

- 北京: 红旗出版社. 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 5051 - 1781 - 5

I. 中 II. 黄 III. 经济开发区 - 经济发展 - 研究 - 中国

IV. F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 090141 号

书 名 中国开发区科学发展概论

著 者 黄胜平 邵继勇等
责任编辑 肖景华
责任校对 刘文芳
装帧设计 卞 力

出版发行 红旗出版社
地 址 北京市沙滩北街 2 号
邮 编 100727
E - mail hqcbbs@publica.bj.cninfo.net
编 辑 部 010 - 84049774
发 行 部 010 - 64037154
印 刷 无锡时代印刷有限公司

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数 556 千字 印 张 34.75
版 次 2009 年 10 月北京第 1 版 2009 年 10 月江苏第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5051 - 1781 - 5 定价: 180.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

序 一

重视我国开发区的理论研究和创新

张景安

在我国兴办开发区是我国改革开放的伟大创举。1979年1月中国第一个开发区“蛇口工业区”率先在广东出现,1984年和1988年国家经济技术开发区和国家高新区先后正式成立,并不断由东部地区向中西部地区扩展,形成了以经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区、保税区、边境经济合作区、台商投资区等开放型经济格局,在推进经济国际化和现代化方面的作用日益显著。开发区是改革开放的排头兵,30年来有效地发挥了窗口、示范、辐射和带动作用,成为我国外贸出口的生力军和中国引进优质外商投资和国外先进技术的热土。开发区是中国经济中最有活力、最具潜力的增长极,是我国社会经济发展和科技进步最快的一颗璀璨明珠。

党的十七大以来,开发区成为全面落实科学发展观,坚持走中国特色自主创新之路,坚持走中国特色新型工业化道路的示范区,在全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设,以及生态文明建设,坚持以人为本,完善社会管理,扩大公共服务方面发挥着重要作用。开发区的探索实践,不仅是中国改革开放的成功创举,也被全球视为一种宝贵的“中国经验”。中国开发区类型丰富、发展迅速,创造了世界发展史上的奇迹。欧美国家开发区的发展用了几百年时间,而中国的开发区仅用了30年就实现了

跨时代的飞跃。中国开发区为发展中国家的工业化和现代化提供了宝贵经验和可供借鉴的示范样板。中国开发区的发展符合科学发展和可持续发展的方向。

开发区以发展高新技术产业为主,是推进新型工业化和城市化进程的加速器及培育高新技术企业的摇篮,现已成为我国经济、社会和科技发展最具创新能力的亮点、科技成果转化和产业化的基地、拉动经济增长和产业结构调整的重要力量。目前,我国工业化、城市化和科技总体水平不算很高,开发区科技自主创新的任务依然艰巨。

开发区也是经济体制和科技体制创新的试验区。国家级开发区充分汲取国外各类国家开发区建设的成功经验,创造性地构建了一套具有中国特色的管理模式和制度,包括政府管理、土地开发、投融资、社会保障、工会组织、精神文明建设等。开发区管委会作为特殊经济区域的行政管理体制,在行政管理、经济运作方面,在人力资源开发和提高工作效率方面,在解决“三农”问题,以及带动周边城乡统筹发展等方面都发挥了重要作用。但我国开发区是在计划经济向市场经济转变的过程中发展起来的,有些领域的改革刚刚开始,因此体制创新的任务还十分艰巨。

胡锦涛同志在十七大报告中阐述的科学发展观是建设中国各级各类开发区的根本指导思想。从我国开发区的实际出发,贯彻落实科学发展观,将开发区建设成为全国和各地发展水平最高、竞争力最强的园区是一项长期的战略性的任务。

然而,我们应该看到,与目前我国开发区经济社会迅速发展不太对称的是,我们在理论领域对开发区的研究较为滞后。无论是在对开发区体制机制问题、自主创新问题、科技创业问题、产业结构问题,还是对开发区的政治建设问题、社会管理问题、文化建设问题、环境建设问题等,也无论是对我国开发区建立 30 年来发展规律和成功经验的总结,还是对未来开发区将出现的新的情况、新的问题、新的矛盾和新的对策,等等,都缺乏系统的、充分的

理论研究和理论创新。比如：我们要建立法治国家，强调依法行政，但开发区却不具有一级行政的主体资格，我们将如何寻找新的出路？近几年，党中央提出了实施自主创新的国家战略和构建社会主义和谐社会的重大任务，我们的机构设置、职能界定、运作模式和人员配备等能否适应这种要求？机构精简的“小政府”与国家正在推行的“大部制”在本质上是否一致？如何推进政治体制改革，充分发挥人大、政协职能及完善人大履行职权和政协参政议政的方式方法？如何加强出口加工区、保税区及功能园区的合并与管理，进一步理顺其与管委会的行政关系？如何推进国有资产运营和监管模式创新，特别是创投公司运作及国控公司改革重组等方面？不少开发区承担了许多重要的社会职能，管理成本提高，其开发功能、经济功能和创新功能往往淹没在繁杂的行政和社会事务中，我们将如何调整以加强管理、适应新变化？如何深化干部人事制度改革，在规范化的基础上加大灵活性，形成人才辈出、人尽其才的充满活力的体制环境？如何突破重点，建立和完善以改善民生为重点的公共服务和社会管理体制机制？如何建立和完善促进现代服务业发展的体制机制，包括财税、价格、用地方面的“政策突围”？……上述这些问题，都是摆在各级党政部门特别是职能部门和每一个开发区建设者、管理者和领导者面前需要认真思考的问题。不少同志已经和正在这方面进行认真的研究，比如，四年前，江苏省无锡国家高新区党工委书记、无锡国家高新区发展研究院院长、研究员黄胜平和经济学专家邵继勇等同志就开始在这方面进行了比较系统的深入的思考和研究，摆在我们面前的理论专著《中国开发区科学发展概论》一书，就是他们长期研究的一项重要成果。该书运用科学发展观对我国开发区的内涵、发展现状、存在问题与发展前景进行了认真的总结和分析，探索出我国开发区兴起和发展的若干客观规律。通过无锡高新区、北京中关村、深圳高新区、苏州开发区等一批著名的先进开发区和各省区开发区的典型案例分析，总结和描述了近

几年来在党中央科学发展观的指引下,我国各地开发区所进行的一系列创新实践和取得的一系列新鲜经验,比如:“从招商引资到招研引智”,“开发区是海外人才成功创业的沃土”,“既要节约土地资源,又要保障科学发展”,“科学发展应该是低成本发展”,“开发区应该成为贯彻自主创新国家战略的车马炮”,“重视开发区的政治和谐建设”,“开发区行政管理体制必须适应和谐社会建设的迫切需要”,“开发区在城乡统筹发展中具有巨大的辐射带动作用”,“既要抓好经济开发,又要重视文化开发”,“把开发区建成生态经济园区”,“探索开发区新市民增加财产性收入的新思路”,“让失地农民不失生产资料”等等。这些从实践中研究和总结而来的成功经验,对读者具有启示和教育作用。

我国开发区的科学发展既要有科学理论指导下的实践,也离不开实践基础上的理论创新。当前,我们面临的国际经济形势多变,市场经济发展任重道远,它要求我们十分重视我国开发区发展过程中的一系列重大理论问题和实际问题的研究,要以科学发展观认真总结中国开发区的发展规律与经验教训,这是每一个哲学社会科学工作者一项义不容辞的任务,也是每一个从事我国开发区建设的领导者和管理者都要关心和参与的一件重要工作。

我们向黄胜平、邵继勇等同志对我国开发区科学发展研究成果的出版表示热烈的祝贺,并期待着他们和更多的同志涌现出更多的丰硕成果。

2009年10月

(作者为全国政协委员、国家科技部党组成员、
中国高新区协会理事长、《科技日报》社长)

序 二

开发区应该走在科学发展的最前列

杨卫泽

我国的开发区是在改革开放总设计师邓小平同志的亲自倡导下创建的。

1984 年春天,邓小平同志视察深圳等经济特区回京后提出,不仅要把原有的特区办好,而且要再开放几个港口城市。他指出:“我们要建立经济特区,实行开放政策,有个指导思想要明确,就是不是收,而是放。”“特区是个窗口,是技术的窗口,管理的窗口,知识的窗口,也是对外开放的窗口。”“除现在的特区之外,可以考虑再开放几个港口城市。这些地方不叫特区,但可以实施特区的某些政策。”1984 年 5 月,党中央、国务院作出了建立国家级经济技术开发区的重大决策。从 1984 年年底开始,我国开发区在一些沿海开放城市应运而生,拉开了各级各类开发区兴建的序幕。1986 年 8 月,邓小平同志亲临天津经济技术开发区视察,之后他挥毫题写了“开发区大有希望”七个大字。经过多年的发展,经国务院批准设立的国家级经济技术开发区和享有相同政策的特定工业园区已发展到 54 个,所在地区由首批 14 个沿海开放城市扩展到全国 31 个省、自治区、直辖市。1991 年 4 月,邓小平同志为国家科技火炬计划题写了“发展高科技,实现产业化”的题词。通过国家有关部门组织实施火炬计划,在全国范围内又建立了 53 个国家高新技术产业开发区。以国家经济技术开发区和

国家高新技术产业开发区为主体的我国开发区,30多年来,从无到有、从弱到强,在全国范围内形成了布局合理、功能各异、各具特点的开发区系列,在我国经济社会发展中发挥着日益重要的作用。

我国的开发区事业是邓小平理论指导下的伟大创举,既借鉴外国的经验,又不生搬硬套;既敢想敢干,又因地制宜,走出了一条有中国特色的开发区发展道路,从而丰富了世界特殊经济区域加快发展的理论与实践,并为发展中国家提供了可资借鉴的范例。

多少年来,我国的开发区一直保持着超常规的高速增长,财政收入、地区生产总值、工业总产值、工业增加值、税收、进出口总额、利用外资等主要经济指标以年均两位数的增幅持续增长,远远高于全国和所在地区的平均增长水平,经济增长的质量和水平不断提高,已经成为国家和所在地区的重要经济增长点。

我国的开发区致力于产业功能的提升和培育,初步形成了以高新技术产业为主各具特色的主导产业和产业集群,成为我国现代制造业的重要基地,有力地推动了区域经济发展和产业结构优化,也为增强自主创新能力、提高核心竞争力打下了坚实的基础。

当前,我国开发区已经进入“二次创业”新的发展阶段。为实现新阶段的发展目标,开发区必须结合新的形势和任务,以科学发展观统揽全局,进一步转变发展方式、创新发展模式,为推动经济社会全面协调可持续发展作出新的贡献。科学发展观是马克思主义中国化的最新成果,是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。同样,科学发展观也是指导我国开发区建设发展的重大战略思想,是研究和制定开发区发展战略、发展方针、发展思路和发展对策的根本理论根据,是贯彻和推进党的路线方针政策在开发区实施的基本指导方针。作为我国重要的经济增长点、重要的产业高

地、重要的机制体制创新的示范区,开发区应该也有可能走在各地各行各业科学发展的最前列,真正成为践行科学发展观的先导区和示范区。

黄胜平、邵继勇同志和无锡国家高新区发展研究院及江南大学的专家学者通过几年的艰苦努力撰写的理论专著《中国开发区科学发展概论》一书,比较全面、系统地用科学发展观分析和描述了我国开发区的发展历程、主要经验和取得的丰硕成果,特别是按照中国特色社会主义的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态建设的要求,有重点地研究和总结了开发区在这方面的成功实践和经验,具有一定的理论价值和实践指导意义。更为难能可贵的是,《中国开发区科学发展概论》这本书,为开发区已经和正在进行的科学发展的伟大实践提供了有力的佐证,也为进一步深入推进开发区科学发展提供了较有价值的科学思路、典型经验和丰富资料,比如:开发区如何从招商引资转变为招研引智;开发区怎样成为贯彻自主创新国家战略的主力军;开发区体制如何不断适应构建社会主义和谐社会的要求;开发区在城乡统筹发展中怎样发挥积极作用;在经济开发的同时如何进行文化开发;如何使开发区农民失地不失生产资料,等等,这些活生生的新鲜经验和科学发展的新鲜思路,在本书中得到了比较深刻的总结和生动的描述。我相信,《中国开发区科学发展概论》不仅对于各级各类开发区的领导者、管理者具有较强的指导意义,而且对于各级党政部门,特别是有关政府职能部门的领导者以及社会科学工作者都有一定的启迪意义和参考价值。

2009年7月

(作者为中共江苏省委常委、无锡市委书记、
无锡国家高新区发展研究院首席高级顾问)

目 录

序一	张景安 1
序二	杨卫泽 5
第一章 中国开发区发展概述	1
第一节 开发区的内涵与分类	1
第二节 开发区的产生发展及其理论依据	11
第三节 开发区的主要特征	34
第二章 中国开发区的发展历程及其地位与作用	50
第一节 中国开发区发展历程简述	50
第二节 开发区的地位和作用	83
第三章 开发区的招商引资与优化发展	98
第一节 招商引资是开发区的生命线	98
第二节 从“招商引资”到“招研引智”	113
第三节 提高开发区综合竞争力必须加强资本经营	124
第四节 开发区科学发展应该是低成本发展	132
第四章 开发区产业集群的发展与产业结构调整	135
第一节 开发区产业集群的发展	135

第二节	加快产业结构优化升级,促进开发区又好又快的发展	154
第三节	现代服务业是开发区发展的方向	177
第四节	服务外包是开发区转变发展方式的重要出路	195
第五节	将开发区打造成服务外包最佳实践区	215
第五章	开发区的新型工业化与城市化	220
第一节	新型工业化道路是实施可持续发展战略的必然选择	220
第二节	开发区是新型工业化道路的先导区	231
第三节	城市化是开发区科学发展的必然趋势	243
第六章	开发区的科技自主创新	261
第一节	开发区是贯彻自主创新国家战略的主力军	261
第二节	高新区自主创新现状分析	266
第三节	开发区应该成为自主创新的“车马炮”	280
第四节	把自主创新能力列入开发区领导班子政绩考核的主要指标 ...	285
第五节	产学研结合是开发区经济科技科学发展的重大战略	287
第七章	开发区的人力资源开发	300
第一节	人力资源是第一资源	300
第二节	开发区应成为创新人才的高地	307
第三节	开发区是海外人才成功创业的沃土	322
第八章	开发区的土地集约与生态环境问题	329
第一节	开发区应成为科学用地的典范	329
第二节	既要节约土地资源,又要保障科学发展	338
第三节	开发区要做节能减排的排头兵	342
第四节	把开发区建设成为生态经济园区	344

第九章 开发区的政治建设与文化建设	363
第一节 党的建设是开发区的一项根本性的龙头工程	363
第二节 重视开发区的政治和谐建设	370
第三节 开发区行政管理体制必须适应和谐社会建设的迫切需要 ——关于开发区建立政府、人大、政协组织的研究	377
第四节 开发区行政管理必须走法制化、规范化的道路	382
第五节 科学发展要求不断创新开发区体制机制	387
第六节 既要抓好经济开发,又要抓好文化开发	392
第十章 开发区的社会建设与“新特区”建设	398
第一节 开发区的社会建设要和经济建设协调发展	398
第二节 开发区在统筹城乡发展中具有巨大的辐射带动作用	424
第三节 让开发区失地农民不失生产资料	437
第四节 探索开发区“新市民”增加财产性收入的新路	441
第五节 开发区的“新特区”:国家综合配套改革试验区的建立	445
第十一章 发达经济体开发区的经验借鉴	459
第一节 美国硅谷开发区发展特色	459
第二节 英国剑桥科技园区的经验	462
第三节 日本筑波科学城的成功实践	466
第四节 新加坡裕廊工业园区的启示	468
第五节 印度班加罗尔软件科技园	470
第六节 中国台湾新竹科学工业园区	474
第七节 发达经济体开发区的经验与启示	478
第十二章 开发区的科学发展战略与发展前景	483
第一节 我国开发区的发展现状分析	483

第二节 世界开发区发展历程回顾	490
第三节 开发区面临的问题和前景展望	493
第四节 开发区科学发展的基本趋势	499
第五节 开发区科学发展的战略及措施	508
第六节 开发区实施科学发展的若干重点工作	518
附录一:全国各地区 R&D 人员和经费的投入	523
附录二:全国高新技术产业开发区主要经济指标一览表	525
附录三:全国高新技术产业开发区科技经费、科技人员、主要经济指标	527
附录四:2007 年度国家级经济技术开发区发展报告	528
附录五:全国国家级各类开发区名录	534
主要参考文献	537
后 记	作者 542

第一章 中国开发区发展概述

开发区是中国改革开放的产物,也是对外开放和产业龙头和核心。30年来,在改革开放政策的推动下,我国陆续创建了经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区等不同类型的开发区,这些开发区已成为我国经济最活跃的增长点。开发区的迅速崛起大大推进了我国经济国际化和现代化的进程,对于我国国民经济的发展产生了重要的影响。科学发展观是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想,贯彻落实科学发展观对开发区的产生发展及其理论依据进行科学的分析和探索,具有十分重要的意义。

第一节 开发区的内涵与分类

开发区泛指市场经济条件下,一种享有政府提供的特殊经济政策,并从事某种经济贸易活动的地域。20世纪中叶以来,随着新科技革命的兴起和国际分工的深化,发达国家和发展中国家相继出现了以出口加工区和科技工业园区为特征的两种新型开发区形态。但不同国家对开发区的含义有不同理解,开发区的表现形态在不同国家不尽一致。这里仅对开发区的内涵与分类做一概括介绍。

一、开发区的内涵

开发区是指一个国家或地区为吸引外部生产要素、促进自身经济发展,划出一定范围并在其中实施特殊体制、政策和管理手段的特定区域。作为一种社会经济现象,开发区具有特定的区域、特殊的政策和特殊的管理等基本特征。开发区由于在资源禀赋、人力资源开发以及经济管理体制方面具有相对优势或绝对优势,而显现出鲜明的特色。开发区经济是区域经济的重要组成部分,与非开发区相比较,开发区在区域经济发展中具有明显的优势。

开发区是一个范围广泛且划分模糊的综合性概念,世界上几乎所有国

家和地区都设有开发区,但国际学术界和各国政府部门并没有一个严格意义上的统一定义,而且即使是同一概念国内外在使用中也有差异。在我国,广义上的开发区包括经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区、保税区、边境经济合作区和国家级旅游度假区等;而狭义上的开发区仅指经济技术开发区和高新技术产业开发区。

开发区的内涵大体包括五个方面:

1. 开发区是一种特殊的政策资源。在我国开发区是一种特殊的政策资源,是按特定程序由政府批准设立的,具有特殊的政策和制度安排。某地区一旦获得开发区的建制,就意味着该地区获得了区域经济发展的优先权,包括可获得相应的种种优惠政策和制度创新进入权、更大的资源配置权;可获得上级财政和与银行资金调配上的倾斜;在税收政策上可要求适当提高在增值税中的留成比例以及争取本开发区建设纳入国家基础设施总体规划之中等。因此,开发区是各地方政府极力争取的目标。

2. 开发区是推进改革开放的重要手段,也是推进新型工业化和城市化的有效方式。在工业基础相对薄弱的欠发达地区,要实现区域经济的振兴和缩小与沿海发达地区的差距,必须采取特殊的发展政策和措施,建立开发区是最为有效的一种。欠发达地区政府通过集中有限的资金,选取一些区位优势条件相对较好并具有一定产业基础的区域,通过建设和发展开发区,招商引资,进行重点投资,并根据本地特色和市场条件制定相应的产业政策,以推动物流、人才流、资金流、技术流及信息流向园区集中,从而形成区域化生产和专业化协作的发展格局,推进本地区工业化和城市化进程,促进区域经济的迅速崛起。

3. 开发区作为一种特殊的区域环境,是区域经济发展的驱动力。经济区域的壮大得益于区域经济的发展。区域经济的发展决定着经济区域能否在区域竞争中生存和壮大。开发区是区域经済中最有影响力的地区。开发区以园区为单位,以提高区域经済竞争能力和可持续发展能力为目标,并相应实行系统的促进政策和引导政策,进而形成一个特殊的区域经済发展环境。园区内企业通过享有各种特殊的优惠政策,在一定程度上降低了生产经营成本,提升了区域竞争优势。

4. 开发区的本质是发展特色经济。实践证明,开发区应大力培育具有当地特色的主导产业,扬长避短、突出特色,选择符合实际的发展模式,坚持走“区域经済特色化、特色经済产业化和产业经済规模化”的路子。作为微

观区域经济,开发区经济是随着特色经济的发展而逐步形成的、颇具特色的地域经济;开发区是构成国民经济的地域单元,但又对区域经济发展起着重要的推动作用。

5. 开发区是一国经济国际化水平最高、对外开放度最高的地区。由于在有限的空间内实行特殊的优惠经济政策,开发区对国内外投资者有着特殊的吸引力。开发区基础设施先进,水、电、气、热、通讯、交通等设施的完备程度均远高于非开发区;开发区的经济功能重点突出,产业集聚化程度高,专门化方向明确,并实行不同于地区行政管理的管理体制,办事效率较高,最容易与国际惯例接轨等。

二、国外开发区的基本形式与类别

(一)从功能方面来看国外开发区的基本形式

开发区是区域产业发展和城市化的有效方式,其基本功能,一是集中提供产业发展需要的基础设施和服务,形成规模效益,提高利用效率。二是加强区域内企业之间的联系,形成优势产业群体,发挥集聚效率。三是对特定区域和产业实行优惠政策,提高管理效率。开发区的功能定位影响其发展形式。国际上的开发区形式多种多样,发达国家既有高科技园区,也有为促进落后地区发展的工业区;新兴工业化国家在发展科技园区同时,建有许多为吸引外资发展本国经济的工业园区;一些外向型经济国家有为促进出口的出口加工区;贸易保护国家有为开发出口贸易的自由贸易区等等。各国开发区的功能定位和政策目标的不同,导致开发区形式诸多,但基本形式大体有五种:

1. 自由港和自由贸易区。在世界各种形式的经济开发区中,自由港的历史最为悠久,其在资本主义生产方式产生以前即已出现。自由港,又称自由口岸或自由贸易区,是指由一国划定的置于关税域境以外的,外国船只可以自由进出,全部或绝大多数外国进出口商品可以豁免关税的港口。商品免税进口后,可在区内储存、分类包装或简单加工,而后免税出口,借以吸引外国轮船进港,发展直接贸易和转口贸易。自由港和自由贸易区可分为两种类型;一种是完全自由港,即把港口或设区都划为自由港和自由贸易区,如香港。绝大多数外国商品一律免征关税,甚至允许任何外商投资办企业。另一种是有限自由港,即把港口或设区的一部分划为自由港和自由贸易区。如汉堡,只对少数指定进口商品征收关税,或实施不同程度的贸易管制,其他商品则一律享受免税待遇。