

漫修书系
MANXIU SHUXI

王卉青 陈士林 著

LAW

STUDIES
OF LAW RISK MANAGEMENT
IN ECONOMIC DEVELOPMENT ZONES

经济开发区 法律风险管理研究

江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS



王卉青 陈士林 著

STUDIES
OF LAW RISK MANAGEMENT
IN ECONOMIC DEVELOPMENT ZONES

经济开发区 法律风险管理研究

 江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS

镇 江

图书在版编目(CIP)数据

经济开发区法律风险管理研究 / 王卉青, 陈士林著
—镇江: 江苏大学出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-81130-619-4

I. ①经… II. ①王… ②陈… III. ①经济开发区—
风险管理—法规—研究—中国 IV. ①D922.290.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 302104 号



经济开发区法律风险管理研究

Jingji Kaifaqu Falü Fengxian Guanli Yanjiu

著 者/王卉青 陈士林

责任编辑/林 卉 张 璐

出版发行/江苏大学出版社

地 址/江苏省镇江市梦溪园巷 30 号(邮编: 212003)

电 话/0511-84446464(传真)

网 址/http://press.ujs.edu.cn

排 版/镇江文苑制版印刷有限责任公司

印 刷/句容市排印厂

经 销/江苏省新华书店

开 本/718 mm×1 000 mm 1/16

印 张/24.5

字 数/415 千字

版 次/2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-81130-619-4

定 价/48.00 元

如有印装质量问题请与本社营销部联系(电话:0511-84440882)

序

刘同君^①

追溯经济开发区的历史,大约要从1547年意大利热那亚湾雷格亨自由港算起。如今,各类现代意义上的经济开发区如雨后春笋般涌现,成为促进技术和产业升级、提高国家或地区综合竞争力的一种非常有效的发展模式。截至2012年,我国国家级经济开发区总数已达131个,省级经济开发区达776个,地市级经济开发区近千家。经济开发区极大地改善了投资环境,推动了产业集聚和结构调整,逐步成为推动区域经济社会发展的重要平台。然而,风险与机遇总是相伴相随的,经济开发区内土地、政策、资金等资源的大量聚集容易导致产业、社会等多方面的风险。

当前,不少经济开发区都重视在管理工作中加强风险防控,并取得了一定成效,但大多仍缺乏科学理论的指导和系统的管理制度体系。

多年以来,江苏漫修律师事务所致力于推广法律风险管理这一特色服务,为地方政府依法行政及部分企业有序发展提供了有力的法律支撑。江苏大学聚集了一批由教授、副教授和博士组成的法学理论研究队伍,他们围绕经济社会发展中的热点问题开展研究,并取得了较为丰硕的系列研究成果。为此,本着资源共享、优势互补、互利双赢的目的,江苏漫修律师事务所与江苏大学文法学院在多个方面开展合作。其中由双方共建、由江苏省司法厅主管的江苏漫修法务研究所就是双方合作的重要平台之一。该所自成立以来,充分发挥理论与实务有机结合的优势,组建合作

^① 刘同君为江苏大学文法学院院长、教授。

团队,注重特色选题,凝练研究方向,取得了良好的效果。

本书是继《企业法律风险管理的理论与实务》一书之后,双方在深化合作过程中所取得的又一项重要研究成果。由两位分别从事法律实务与法学研究的作者合著而成。作者王丹青是江苏漫修律师事务所主任、江苏知名律师、江苏省第十一届政协委员,在法律风险管理方面具有丰富的实践经验。作者陈士林是江苏大学文法学院的青年骨干教师,兼具法学、管理学等多学科背景,法律风险管理研究是其博士论文的研究选题,具有比较深厚的学术底蕴。两位作者通力合作,提炼出经济开发区法律服务实践中遇到的重点与难点问题,并从风险管理的层面开展理论探讨,使得其研究具有较强的问题意识和现实意义。

本书以法律风险管理理论在经济开发区管理中的应用作为研究对象,通过应用法学、管理学、经济学等多学科理论,对经济开发区运行管理中的法律风险进行识别、评估与控制,有利于准确划分风险等级,围绕项目运行的各个环节特别是重点领域,开展项目全生命周期的风险管理,制约、监督和规范项目运行,从而降低经济开发区法律风险。并通过对经济开发区的法律风险进行理论提炼和比较分析,提出了一系列风险防控对策和措施,为经济开发区的风险防控提供了理论依据与操作方法。总体看来,本书具有以下特点:

第一,内容创新。本书针对经济开发区亟待解决的各类法律风险管理问题展开细致分析和深入探讨,并提供了系统的解决方案,在对这方面问题的深入研究上具有开创意义。

第二,方法多维。本书根据经济开发区管理的实际需要,将其所面临的各类风险运用多学科的研究方法进行全方位的解析。内容涵盖经济开发区建设、运行与管理各阶段所面临的突出风险问题。

第三,文风新颖。本书充分考虑读者的阅读需要,通过基本

理论分析、典型案例介绍、图表模型提炼等多种方式,围绕经济开发区的法律风险问题进行阐述。在内容表述上文风新颖,易于理解。

第四,适用性强。本书适合不同群体阅读、研究和参考。既可以作为法律专业人员执业的参考,也可以成为一般经济开发区管理人员开展法律风险管理的工具,同时还可以作为高校法学和管理学专业师生的教学参考用书。

当前,全国上下正在认真贯彻党的十八届三中全会精神,积极探讨深化经济社会体制改革。高校党员教师的研究视角“重心下移”,积极从理论层面回应我国经济社会发展中的现实问题;律师从业者立足改革中的现实问题,拓展服务的深度与广度,努力维护当事人合法权益。本书着眼于法律理论与法律实务的有机结合,有利于提升理论研究的问题意识,有利于推动实务工作的理论指导。

在本书的写作过程中,江苏大学部分教师和江苏漫修律师事务所的部分律师发挥各自的优势,从不同学科理论和实务经验层面对书稿提出了一些有价值的修改建议。我为大家具有这种不计得失、通力合作的精神感到欣慰。希望青年教师和律师们今后能够积极参与,不断努力,在江苏漫修法务研究所这一合作平台上取得更丰硕的研究成果,为我国经济建设和社会发展作出应有的贡献!

以上是本人学习本书的心得体会,是为序。

2013年12月4日

目 录

第一章 经济开发区法律风险管理基本理论	001
第一节 导论	001
第二节 经济开发区法律风险管理基本理论	012
第三节 经济开发区法律风险管理实施制度	026
第二章 经济开发区管理模式的法律风险管理	041
第一节 经济开发区管理模式的理论及实践	041
第二节 经济开发区管理模式的法律风险	055
第三节 经济开发区管理模式的法律风险管理	067
第三章 经济开发区招商引资的法律风险管理	080
第一节 经济开发区招商引资概述	080
第二节 经济开发区招商引资洽谈签约的法律 风险管理	088
第三节 经济开发区招商引资建设运行的法律 风险管理	097
第四节 经济开发区招商引资推动促进的法律 风险管理	104
第四章 经济开发区基础设施建设的法律风险管理	113
第一节 经济开发区基础设施建设概述	113

第二节	经济开发区基础设施建设模式选择的法律风险管理	122
第三节	经济开发区基础设施建设招投标的法律风险管理	129
第四节	经济开发区基础设施建设施工的法律风险管理	153
第五章	经济开发区国有投资公司治理的法律风险管理	161
第一节	经济开发区国有投资公司治理概述	161
第二节	经济开发区国有投资公司治理的法律风险	175
第三节	经济开发区国有投资公司治理的法律风险管理	186
第六章	经济开发区 BT 模式的法律风险管理	196
第一节	经济开发区 BT 模式概述	196
第二节	经济开发区 BT 模式的法律性质与法律关系	207
第三节	经济开发区 BT 模式的法律风险管理	213

第七章 经济开发区厂房定建的法律风险管理	235
第一节 经济开发区厂房定建概述	235
第二节 经济开发区厂房定建的法律风险	247
第三节 经济开发区厂房定建法律风险的管理	257
第八章 经济开发区土地一级开发融资的法律风险管理	270
第一节 经济开发区土地一级开发融资概述	270
第二节 经济开发区土地一级开发传统融资模式的法律风险管理	279
第三节 经济开发区土地一级开发新型融资模式的法律风险管理	289
第九章 经济开发区融资中的法律风险管理	311
第一节 经济开发区融资模式概述	311
第二节 经济开发区项目融资法律风险管理	319
第三节 经济开发区银团贷款法律风险管理	330
第十章 经济开发区风险管理的法律服务	346
第一节 经济开发区土地开发风险管理的法律服务	346

第二节	经济开发区基础设施建设风险管理的法律 服务	353
第三节	经济开发区招商引资风险管理的法律服务	356
第四节	经济开发区项目代建风险管理的法律服务	361
第五节	经济开发区经营性投资公司风险管理的 法律服务	366
后记		382

第一节 导论

一、研究意义

近年来,我国经济开发区现象逐渐引起政府管理部门和专家学者的关注和研究。经济开发区的历史可以追溯到古代。人类自农业手工业时代起,基于地理环境、资源禀赋、运输工具以及社会文化的缘故,各国就出现过一些程度不同的、自发形成的产业集群。^① 现代意义上的经济开发区是伴随着商品经济、经济全球化以及科学技术不断发展而产生的,其发端于 1547 年意大利设立的热那亚湾雷格亨自由港。自此以后,世界各地出现了门类众多的经济开发区,包括自由贸易区、保税区、自由港、出口加工区、科技工业园区等。从各个国家和地区的发展经验来看,各类经济开发区已经成为促进技术进步、产业升级以及提高国家、地区综合竞争力的一种极其有效的发展模式。

我国经济开发区是随着改革开放国策的推行与深化而逐步建立并发展起来的。自 1979 年 7 月中央批准建立深圳经济特区开始,我国陆续创建了经济特区、经济技术开发区、出口加工区、高新技术产业园区、保税区等不同类型的开发区。截至 2012 年,国家级经济技术开发区总数已达到 131 个,省级开发区达 776 个,地市级近千家。^② 我国设立经济开发区的初衷主要是为了吸引人

① 李镇远,吴冀林:《开发区建设管理理论与实践》,人民出版社,2010 年,第 4 页。

② 《2012 年我国开发区发展现状及趋势分析》, <http://www.chinairm.com/news/20120710/549022.html>。

才和资金,积累管理经验,发展高新技术产业和出口加工业。随着改革开放和创新的持续推动,经济开发区一直保持着高速发展的态势。经过30多年的发展,经济开发区通过改善投资环境,以人才、土地等各种优惠政策作为吸引手段,大力开展招商引资和产业结构调整,不仅成为本地区外向型经济的主阵地、创新体系的核心区和改革开放的前沿,而且已经成为经济创新发展的增长极和推动区域社会发展的重要平台。发展至今,我国经济开发区建设呈现出如下特点:

第一,对经济社会的贡献度逐步增强。经济开发区通过特殊的政策、区位和体制等优势条件吸引众多的科技、人才、资金等要素聚集到特定区域,发挥了产业规模效应,并有效实现了资源的优化配置。同时,经济开发区大大推动了我国各地的工业化、城市化进程,成为最具发展活力和增长潜力的经济中心,对我国经济建设发挥了重要的引擎与领军作用。以国家级经济技术开发区为例,2010年已纳入统计的90个国家级经济技术开发区实现地区生产总值26849亿元,财政收入5627亿元,税收收入4650亿元,实际利用外资金额306亿美元。据估计,国家级开发区经济总量占所在城市GDP比例的平均值为13%。^①此外,经济开发区作为改革开放的“排头兵”和“试验区”,不断突破旧体制的制约,尝试和探索各种超前的改革和试验,为地方在利用外资、引进技术和管理、调整产业结构等方面提供了范本。

第二,转型升级压力逐步增大。在发展早期,经济开发区由于推行税收、土地、投资等方面的特殊政策,同时实行封闭运行的管理体制,两方面优势的叠加促进了经济开发区的迅速、高效发展。但是随着国内外经济形势的重大变化,尤其是我国加入WTO之后,经济开发区的特殊优势已经逐渐减弱甚至消失,其发展面临着诸多“瓶颈”制约。突出表现在三个方面:其一,产业发展所依赖的资源禀赋逐步稀缺,比如劳动力成本提高、土地资源稀缺、基础设施匹配度不高等;其二,产业发展缺乏科学规划,现有产业仍以劳动密集型和中低层次技术等传统产业为主,对区域财政的拉动贡献逐步减小;其三,经济开发区自身管理体制改革滞后,审批事项过多、方式分散、程序繁琐等行政障碍严重影响了经济开发区的发展。这些因素如果不能顺利解决,将会倒逼现有产业外移,从而产生导致经济开发区产业空心化和功能边缘化的危险。

^① 《2012年我国开发区发展现状及趋势分析》, <http://www.chinairn.com/news/20120710/549022.html>。

第三,管理风险尤其是法律风险逐步加大。效益与风险总是正相关的。经济开发区虽然充分发挥了产业集聚和规模经济效应,但是管理部门及其公职人员掌握了大量土地、政策、资金等资源,如何在产业集聚、升级过程中合法而规范地运用资源并以最小风险实现效益最大化,已经成为制约经济开发区发展的瓶颈之一。然而由于经济开发区具有较强的试验性与开拓性,管理部门在运作中缺乏参考借鉴的范本,在土地开发、项目融资、招商引资等方面都缺乏成熟的经验,造成了经济开发区产业层次低、土地利用低效、生态环境恶化等严重问题。特别是20世纪90年代以来,资本、技术、人才等资源的稀缺性加剧了经济开发区之间的恶性竞争,一些地方政府违背经济发展的客观规律和区域现实条件,竞相压价,屡屡突破土地、税收等方面的政策底线。这些都加大了经济开发区的管理风险,影响了其自身的健康发展。

综上所述,经济开发区为我国的改革开放与现代化建设提供了良好的发展模式。但研究如何在产业转型和升级的背景下,按照法治发展的要求降低经济开发区管理风险,对进一步发挥经济开发区的平台优势具有重要的现实意义与理论价值,主要体现在以下几方面:

一是有利于为经济开发区法律风险管理实践提供指导。当前,经济开发区所处的内外部环境日趋复杂,有效防范法律风险是经济开发区参与市场竞争、推动产业发展和加强管理创新的客观需要,也是构建法治化经济开发区的重要组成部分。随着管理中相关法律风险的凸显,不少经济开发区都着手加强对土地开发、管理模式等方面的风险防范,并取得了一定的成效。但大多仍处于摸索和尝试阶段,缺乏科学理论的指导,同时相关实践经验大多比较零散,缺乏系统管理的制度与举措。本研究有利于运用法学、管理学等相关学科理论,对经济开发区法律风险管理问题予以分析,指导经济开发区根据法律风险防控的特点,建立法律风险识别、评估、控制系统,并制定配套保障制度体系和管理方法。

二是有利于丰富经济开发区的理论体系。从国内外文献来看,目前理论界对经济开发区的探讨大多集中在发展战略、产业发展、体制创新、可持续发展等方面,而从风险管理的视角对经济开发区法律风险识别与控制的研究却非常薄弱。国内对经济开发区法律风险的研究成果很少,甚至目前尚未发现专门的研究著作,国外相关研究成果也比较少。本研究结合经济开发区发展的规律与特点,提炼出经济开发区管理运行中的风险类型,并结合法律风险管理理论,总结

经济开发区法律风险的内容与控制方式,有利于丰富经济开发区的理论研究体系。

三是有利于完善法律风险管理理论。目前法律风险管理研究主要集中于公司法律风险管理,理论界较少关注经济开发区的法律风险管理,偶见个别学者对经济开发区具体项目的法律风险管理,尤其缺少对法律风险管理体系系统化的构建。法律风险是经济开发区发展必须面临的重要因素,财政风险、产业风险、社会风险及其他运营风险,都有可能转化为法律风险。因此,经济开发区法律风险管理的复杂性、典型性和重要性不言而喻。法律风险一旦发生,往往会给经济开发区的运行带来相当严重的后果,有时甚至是颠覆性的灾难。因此,加强经济开发区法律风险管理研究,有利于为法律风险管理理论提供样本参考。

二、基本概念

(一) 经济开发区

1. 经济开发区的产生与发展

经济开发区的历史可以追溯到古代。早在公元前10世纪,古非洲腓尼基就将南部港城泰尔和迦太基划为特别商贸区,以保证外来的商船自由、安全地航行而不受地方干扰,这可称为世界经济开发区的雏形。近现代意义上经济开发区的出现与商品经济及对外贸易密切相关,16世纪出现了为保证贸易往来而设定的自由经济区。意大利于1547年在热那亚湾建立的雷格亨自由港区是世界历史上第一个正式以开发区命名的自由港区,外国货物在区内享受免税待遇,出入港区可以不缴纳关税。紧接着,欧洲地中海沿岸的自由港和自由贸易区蓬勃兴起,如丹麦的哥本哈根、葡萄牙的波尔多等。随着资本主义、殖民主义的向外扩张以及贸易航海事业的发展,到18世纪,自由港和自由贸易区从欧洲逐渐扩散到世界各地。一系列西方殖民主义者占领的重要港口,如亚丁、槟城、新加坡、香港等都先后被辟为自由港和自由贸易区。^①

现代意义上的经济开发区是在20世纪中期以后蓬勃发展起来的。第二次世界大战后,随着世界经济贸易和科学技术迅猛发展、全球经济一体化日益强劲,发达国家急于转移传统的劳动密集型产业,而发展中国家劳动力成本低、原

^① 李森,等:《困境和出路——转型期中国开发区发展研究》,中国财政经济出版社,2008年,第85页。

材料资源丰富,又面临着重建和振兴经济的任务,急需引进大量资金和技术。为顺应这一历史潮流,发展中国家与地区竞相建立了包括出口加工区和科技工业园区在内的类型各异的经济开发区。20世纪70年代后期,新型工业国家在完成工业化以后,便遭遇了全球性的石油危机和世界经济危机,同时,由于劳动力成本上升,劳动密集型产业的国际竞争优势也随之丧失,迫切需要产业升级。在这种形势下,这些国家开始调整产业结构,并大力发展高新技术产业,多样化、综合性、高科技型开发区逐渐登上历史舞台。

我国的经济开发区是在推行改革开放国策,实施国际产业转移并借鉴其他国家先进经验的背景下建立起来的。从1980年开始,我国先后在深圳、珠海、汕头、厦门4个东南沿海港口城市创建了经济特区,并赋予其财政、税收、外汇、进出口、用地、用工等方面的特殊权利和优惠政策。随后,国务院于1984年5月批准设立大连、秦皇岛、天津、烟台等14个经济技术开发区。之后,经济开发区作为吸引投资、集中发展优势经济的载体,受到各级政府的高度重视,全国各地掀起了大办特办各种类型经济开发区的热潮。从1984年至20世纪末,经济开发区在我国的发展规模达到了前所未有的程度,并逐步成为深化改革、扩大开放、吸引外资、促进区域经济增长的窗口。21世纪以来,经济开发区的快速发展导致了过多、过滥、功能重叠等问题的出现,国家开始逐步对各级各类开发区在项目审批、政策导向和规划发展等方面进行整顿,并强调加强结构调整,提升科技含量与产品附加值,提升产业发展水平。

2. 经济开发区的概念

经济开发区是经济区域的从属概念,它的内涵十分丰富。国内外学者从不同角度对其进行了不同的定义,至今没有统一的结论。如鲍克认为,开发区是通过政府特定程序划定的新兴经济区域,具有制造业和相关服务业集聚和特殊的政策、体制及手段等特点。^①陈益生认为,开发区是一种社会经济现象,指一个国家或地区为吸引外部生产要素、促进自身经济发展而划出一定范围,并实施特殊政策和管理手段的特定区域。

从现实角度看,一般意义上的经济开发区包括高新技术开发区、工业园、试验区、创业园、环保产业园等级别和类型各不相同的经济开发区。虽然名称多种

^① 武汉东湖高新区战略研究院:《科技园区创新性品格》,人民出版社,2010年,第5页。

多样,功能定位和价值目标也有很大的差异,但其性质和目的基本相同。我们认为,我国经济开发区是指政府为激活生产要素,以母城、交通、市场和智力等资源为依托,以改善基础设施、政策优惠和行政服务等投资环境为前提,以招商引资、聚集开发为手段,实施特殊的产业鼓励政策和发展战略并发挥产业和资金等的集聚和扩散优势的特定空间区域。具体来讲,从横向看包括经济技术开发区、高新技术开发区、保税区、边境经济合作区、农业科技示范园区、出口加工区等各类经济技术开发区;从纵向看包括国家级、省级、市县级的各类经济开发区。需要特别指出的是,由于经济特区是集工农业、商贸、金融、旅游等方面同步发展的综合性城市,故本书不将其作为研究的对象。

3. 经济开发区的特点

(1) 区域性。经济开发区是在政府或者政府通过其他开发主体的推动和治理下形成的具有特定开发、开放功能的区域。这个区域内的基础设施等产业硬环境和优惠政策、生态环境等软环境是推动各类生产要素集聚并协同发挥作用的重要推手。这种集聚经济所产生的正外部性可以使众多的科技成果、创新人才、创业资金在区内聚集,并使企业共享包括交通、水电、通讯等在内的基础设施以及其他公共产品,还可以享用辅助行业提供的专业并且价格优惠的广告、咨询、法律等服务。同时,经济开发区内聚集的企业也吸引更多供应商提供专业、优惠的服务,从而推动经济开发区集聚更多的优质生产要素。

(2) 探索性。我国实行的是中国特色的社会主义市场经济体制,所面临的经济社会条件也比较复杂,目前更是进入了体制改革的“深水区”。经济开发区在创建初期就突破了传统体制的束缚,大胆探索和创新,实行特殊的优惠政策和管理体制。这些特殊的优惠政策和管理体制是根据各地的实际情况建立的,呈现出多样、灵活的特点,为实现经济开发区特殊功能发挥了一定的“体制效应”。可见,我国经济开发区是一个空间范围有限的新生事物,是很好的改革试验示范区。在目前政府行政体制改革和产业结构转型升级的背景下,对经济开发区管理模式和优惠政策的研究对于推动行政体制改革具有重大的指导意义,也能为促进产业结构升级乃至我国市场经济改革提供示范。

(3) 辐射性。经济开发区作为本区域的经济发展“高地”,与其他经济区域相比的最大优势在于其在人、财、物、信息等资源上产生的集聚效应,以及在资源利用、政策优惠和制度环境上具有的显著优势。这使其与周边地区产生了“势

差”,进而构成了经济开发区辐射功能的基础。伴随着资金、人员、技术等资源在经济开发区与邻近地区的流动,关联与带动了其所依托城市的经济发展,特别是经济开发区在促进产业结构升级、增强自主创新能力、集约利用能源资源、打造综合投资环境等方面发挥的窗口、辐射和带动作用,将最终推动经济开发区完成城市化进程,并使其与原中心城市融为一体。

(4) 政策性。特殊的政策支持是各类开发区得以建立和快速发展的重要保障。国家和地区为了促进经济开发区快速发展而制定了一系列财税、进出口、土地、贸易等政策,这些特定政策具有开放性和优惠性。其中,针对各类经济开发区在规模、功能和形式上的差别,优惠政策的侧重点也有所不同,如出口加工区往往提供优惠的财税优惠政策,而高新技术开发区则侧重于提供科技与人才等方面的优惠政策。

4. 经济开发区的类型

根据不同的标准,经济开发区可分为不同的类型。从功能的角度,经济开发区可以分为出口加工区、自由贸易区、保税区、边境经济合作区等。这些新型经济开发区的发展目标和功能各异。例如保税区为了发展国际贸易、出口加工和保税仓储等业务,以暂缓收税为主要手段,设立全封闭的标准隔离设施;边境经济合作区为了繁荣边境地区和少数民族聚居地区的经济,发展与周边国家的经济技术合作,利用特殊的地域条件吸引国内外投资。

在名目繁多的各类经济开发区中,经济技术开发区和高新技术产业开发区占有独特的地位。经济技术开发区是经过批准设立的旨在通过吸引境内外先进的工业技术项目,从而加强国内外的经济技术合作,调整经济结构的核心区域;高新技术产业开发区是基于我国加强高新技术研究及其产业发展的要求,以智力密集和开放环境等条件为依托,以促进高新技术与其他生产要素的逐步聚集,最大限度地把科技成果转化为现实生产力,促进本地区的高新技术成果商品化、高新技术商品产业化的特定区域。两者发展速度均很快,经济总量已有相当规模,都已经成为不少地区的经济增长点,并且都逐渐成为我国现代制造业和高新技术产业的重要基地。其主要差别在于:一是高新区主要以高新技术产业为主,产业和产品分布比较集中。二是高新区在技术创新和人才引进方面具有优势;而经济技术开发区在发展外向型经济方面的贡献更突出。三是国家级经济技术开发区归口商务部,主要在引进国外生产型产业方面享受优惠;而国家级高新技