

产业承接背景下安徽省级以上开发区

“五位一体”模式构建分析¹

刘金平

(巢湖学院, 安徽 巢湖 238000)

【摘要】 开发区作为承接产业转移的重要载体,在优化产业结构、提升产业水平方面发挥着重要的作用。安徽省级以上开发区在地理位置、优惠政策及资源供给方面有着独特的优势,但随着经济的不断发展,开发区自身暴露出的体制劣势、无序竞争、资源浪费、科技含量不高等问题逐渐显现。为此,这里提出了完善开发区发展的“五位一体”模型,并指出在承接产业转移时开发区应格外注意的问题,以多方位确保开发区产业承接能力的提。

【关键词】 省级以上开发区;产业承接;“五位一体”模式

【中图分类号】 F061.5 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1007-5097(2011)06-0028-04

瑞典经济学家缪尔达尔在他的地理二元经济理论中指出,先发地区为了寻找更多的利润空间,往往将自己本身规模报酬已经开始递减的产业通过资金、技术乃至人力资源的方式逐步向其他区域特别是欠发达地区扩散,以寻求利润空间的增加,从而产生产业转移[1] 20世纪90年代以来全球制造业向中国转移,中国承接国际产业转移的主要区域则集中在东部沿海地区,幅员辽阔的中西部地区只占外商直接投资的15%左右。这一发展状况为国内东部地区向中西部进行产业转移提供了可能和条件。

安徽省在地理位置上有着承东启西的独特优势,尤其是与长三角洲紧密相连,决定了安徽省在这次产业转移中的“桥头堡”地位。而作为安徽省承接产业转移的主要载体—开发区,尤其是各省级以上开发区,它们在规模、政策上相对于一般地市开发区而言优势明显,在承接产业过程中主体价值也在得到不断凸显。因此,对省级以上开发区进行分析研究,对提升其产业承接能力、扩大对外知名度、方便各开发区对外招商以及增强皖江城市带承接产业转移示范区的示范效果方面均有极大的促进作用。

一、安徽省开发区发展现状及问题分析

安徽省开发区的建设和发展始于1979年底,经历了从最初的不规范发展到现在的有序发展过程。其中省级开发区由于自身在政策、规模以及配套等方面的优势,在20世纪90年代发展迅速,已成为本省经济增长的亮点,在推进安徽省产业结构调整以及工业化进程方面发挥了重要作用。截至2010年10月,全省共有115家省级以上各类开发区,包括通过国家审核的90家开发区和省政府批准筹建的25家省级开发区,基本上达到了每个县(市、区)都有一家省级开发区或筹建的省级开发区。通过国家审核的90家开发区,包括8家国家级开发区,82家省级开发区;其中有3家高新技术产业开发区(园区),57家经济(技术)开发区,28家工业园区(特色产业园区),2家出口加工区[2]。

安徽省内开发区种类较多,分布广泛,省内17个市均设有省级开发区,这就为各地实行招商引资,承接产业转移提供了良

¹ [收稿日期] 2010-12-20

[作者简介] 刘金平(1978-),女,安徽巢湖人,讲师,经济学硕士,研究方向:区域经济。

好的平台。在经济不断发展中，这些开发区大多成为当地经济发展的“龙头”。开发区从建立初期至当今发展，区内经营收入、工业总产值、财政收入、固定资产投资等主要经济指标均以两位数以上的速度增长，大大超过了全省的平均增幅(见表 1)。

表 1 全省省级以上开发区近年来主要经济指标

单位：亿元

年份	经营收入	工业总产值	财政收入	固定资产投资
2001	609.4	479.4	27	72.1
2002	827	650	40.6	126
2003	940	772	50.5	215
2004	1392.3	1219	76.6	277.4
2005	2843.4	1965.7	123.8	586.5
2006	3115.8	2320	176.3	844.3
2007	4523.9	3236	231	1294.8
2008	6334	4612.4	274.7	1838.5
2009	7433.8	5894.3	374.2	2553.8
2009 年 / 2001 年 (倍数)	12.20	12.30	13.86	35.42

资料来源：根据安徽省商务厅网站整理计算。

可以看出，衡量开发区发展的几个主要指标每年都在稳步上升，尤其是固定资产投资增幅明显，2009 年是 2001 年的 35 倍之多，其余则大体平均。这反映了开发区的发展规模正在逐步扩大，开发区自身的环境品质也在得到优质提升，开发区在承接产业转移、拉动地方经济发展方面的作用越来越显著。

2009 年 10 月，安徽省经济研究院发布了《安徽省省级开发区竞争力研究报告(2009 年)》，里而列出了全省开发区竞争力十强。报告从经济实力、投资环境、发展质量、产业集群及成长潜力五个一级指标以及 41 项二级指标方而进行了综合比较，最终评出省级开发区综合竞争力十强[3]。从排序上看，综合竞争力较强的开发区主要集中在合肥、马鞍山、芜湖、蚌埠一些沿江开放城市或省内老牌工业城市。这说明开发区的区位因素还是有一定影响的，且第一名与第二名相差甚远，说明在区位条件都优越的开发区，城市本身的定位、政策制定与运用、地方政府的重视等因素对开发区的影响甚大。

目前，全省省级以上开发区基本都拥有了一定的基础设施、配套的服务体系和科学的管理体制，加之区位优势、成本优势、后发优势等，在招商引资、承接产业转移方而已经成为外商投资的首选区域。但是，由于我省开发区起步较晚，全省各地的经济技术开发区因地理环境、人文环境等诸多方而的差异在发展路径和速度上有所差别，而且与全国兄弟开发区相比，开发区的特色不够明显，经济规模也偏小，

发展速度还不够快，在全国仅处于中等发展水平。一些省级开发区已成为各类企业的简单扎堆，发展前景不容乐观。主要表现在：

(一) 开发区管理模式单一、市场体系培育还不完善

目前安徽省级以上开发区几乎都还在采用地方政府主导型管理模式。这种模式为许多开发区的先期成功立下了汗马功劳，政府通过对园区规划和组织设施的制定，负责确定产业定位和产业控制标准，同时通过组织各种招商引资活动为园区经济的迅速发展提供了产业和资本支撑。但这种模式往往是应用于开发区发展建设的初级阶段。随着开发区的进一步发展及升级，它往往会带来开发区行政化倾向、管理效率低下及资源浪费等现象。而众多的省级开发区由于各自发展的速度与规模不同，有的开发区发展已经较为成熟，政府主导型的管理模式已经开始显现出一定的阻滞效应。在这种情势下，有必要对安徽省级以上开发区进行细分归类，实行适合其自身发展的不同管理模式，比如，对于合肥、芜湖等发展速度和程度较好的开发区可以引导其逐渐向企业主导型管理模式过渡，以保障开发区可持续健康科学发展。此外，各开发区内部市场开放水平还不够，财政体制还比较僵化，投资和税收政策也不完善，政府的职能还未完全转变，办事效率不高。这些问题的存在决定了其交易费用必然高于发达地区，削弱了开发区吸引产业转移的力度。

(二) 开发区的传统优势逐渐丧失，发展面临的问题较多

1 虽然安徽省区位优势明显，承东启西，高速公路、铁路、机场、船运均很发达，但省内 17 个地市均设有省级开发区，各开发区本身的区位优势作用逐渐消弱，加上各开发区原先传统的土地、税费优势在逐渐减弱、人力成本也在逐渐加大。后发优势也容易带来急功近利的发展心态，使得部分开发区不顾自身实情，盲目学习别人，导致了自身发展错位和停滞。

2 据周云峰等人的调查，安徽省内的很多开发区随着规模的扩张，承担的诸如文化、教育、劳动就业、公共环境、社会治安等社会性事务越来越多。如宁国、肥西等地的开发区社会性事务比重已经超过了 2/3[4]。这严重干扰了开发区原先的主要职能—发展经济建设，使得开发区的部分精力放在了处理这些辅助事业上。

3 开发区内产业结构雷同现象明显，劳动密集型企业居多，主要集中在纺织、五金、服装、化工等产业，层次较低，低水平重复建设较多，同质化竞争严重。

4 开发区在其建设发展过程中大多消耗了大量土地、水等各种资源，部分生态系统结构也遭到了较为严重的破坏，生态环境承载力越来越小，环境问题凸显，这也严重制约了今后的经济发展。

5 由于东部地区自身对产业还具有一定的凝聚力，呈现出梯度转移粘性的特征，所以东部仍然是众多产业首选的聚集地，而且欠发达地区的很多劳动要素也会源源不断的流向东部，这无疑加剧了竞争。

二、“多位一体”模式构建

而对开发区的现状，笔者构筑了一种提升开发区产业承接能力的“五位一体”运行模式(见图 1)，供地方工作者参考。

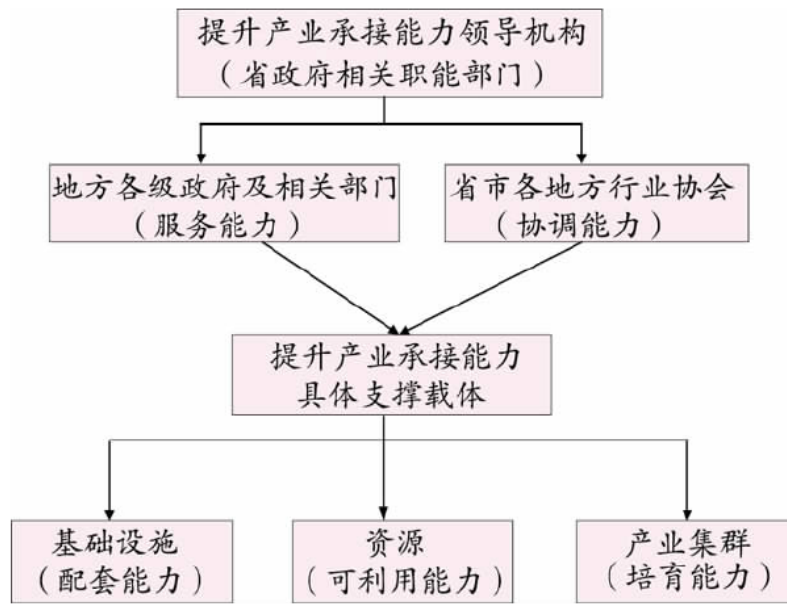


图 1 开发区产业承接能力“五位一体”模式

上图表明，提升开发区产业承接能力的领导机构主要由省内各级政府、相关职能部门以及省市各地方行业协会构成，三者共同发挥指导协调服务的作用。而提升开发区承接能力的具体支撑载体则主要为开发区的基础设施配套能力、资源可利用能力以及产业集群培育能力。因此，开发区要提升自身产业承接能力，必须要将服务、协调、配套、可利用以及培育这五种能力高效集合为一体，即以基础设施配套能力、资源可以利用能力、产业集群培育能力为主体，其中资源可利用能力为核心和基础，再以地方各级政府及相关部门的服务能力和省市各地方行业协会的协调能力为保障，五者合而为一体，共同发挥作用，以实现目标。

(一) 地方政府引导支持服务能力

地方政府首先要明确自身的角色，要对自己的职能合理定位。在开发区发展过程中，地方政府主要发挥引导和服务的职能，即地方政府要从政策上正确引导、规划上正确定位，服务上积极完善。

首先，在政策方面，除了制定一些基本的、传统的减免税费优惠政策外，还应根据各开发区实际，因地制宜，制定一些具有开发区特色的政策，比如，对于一些经济条件较好的开发区，在财力许可的范围内，可以给一些高科技项目口进行适当补贴，以吸引高质量投资，今后可以逐步建立以激励为重点的政策体系，形成开放宽松的投资环境。另外，由于各开发区发展的程度不同，省里可以根据开发区具体情况，尝试建立和培育省级“优化开发区”。目前，我国的京津冀、长三角、珠三角沿海三大城市群属于国家级优化开发区[5]它们对我国综合国力的提升起了至关重要的作用。因此，安徽省也可以着手培育属于本省的省级“优化开发区”，比如对合肥、芜湖等地的部分开发区可以给予重点关注和支持，让其先发展起来，使之成为本省经济增长极，发挥示范带头作用，从而辐射全省。

其次，对于开发区的土地发展要进行合理规划，一要环保生态二要高效科学，对于重污染的企业要坚决摒弃，对于至今长期占用土地却未进行任何开发建设的投资用地要敢于清理，提高土地利用效率。此外，对于那些发展规划合理、土地利用率高、产业集聚明显、配套设施完善但受区域限制的开发区，可以利用省政府近日公布的《皖江城市带承接产业转移示范区内省级开发区扩区暂行办法》机遇，通过发展“飞地经济”形式对开发区进行扩容建设。

再次，在完善服务方面，政府一定要从原先经济发展的“教练员”转变成为经济发展的“服务员”[6]，不能出现那种为满足地方政府官员功绩的“政绩性”投资，这种扭曲型投资带来的是资源浪费和效率低下。目前，各地开发区相继都在采用“一站式”服务等措施，虽然在具体内容和方法上有所不同，但本质上还是体现了政府的服务职能。当然目前这“一站式”服务还不够完善，有些还属于有名无实。作为政府应该在“一站式”服务的监督体制方面下功夫，以督促其内涵真正实现。

(二) 行业协会的协调能力

近年来，由于省内各开发区自身利益的驱使，加之本身的水平发展有限，各开发区在招商政策、手段、方式上大体雷同，恶性竞争现象严重。鉴于此，2007年8月，安徽省开发区协会在合肥成立，旨在为推动开发区经济技术及其它各项事业发展的方面提供服务。目前，这个协会已成为全省开发区之间联系的重要纽带，是开发区与政府部门和社会各界沟通桥梁。但由于成立时间短，资源和经验还不充足，今后还需在以下几个方面加强自身的协调能力。

1 协助地方政府对各地的开发区发展进行合理定位。通过整体规划与协调，对各开发区的优势和特点进行仔细分析和考虑，结合开发区特色找准自身的定位点。最好能使省内各开发区形成互补型交易关联的网络，即区域内各开发区的产业具备充分的互补性、不可替代性，避免开发区之间的盲目攀比和无序竞争。

2 引导各开发区按照发展的不同阶段制定切实可行的发展目标。按照不同规模的开发区经济发展阶段的不同，合理安排高新技术产业的发展与提升改造传统产业的时序。引导不同的开发区培育创新机制，寻求新的经济增长点，调整支柱产业，制定有针对性的发展战略，加强监督与协调。

3 强化各开发区之间的合作精神，使协调机制制度化，赋予协调机构立法的职权。这就需要寻求地方政府的支持，加强地方政府间的合作，提高地方政府公共利益与整体利益观念，强化政府之间的信息沟通。

(三) 基础设施配套能力

包括交通、通讯、电力、自来水和其它公用基础设施。基础设施是外商投资所需要考虑的先决条件，没有基本的基础设施，不但外资不会进入，本地企业也难以生存。目前安徽省内各开发区基本实现了“五通一平”、“一七通一平”，有的甚至达到了“九通一平”，主要都是依靠土地出让收益、财政收入、银行贷款和部分行业投入资金等来源实现。然而，这种模式所带来的资金非常有限，严重制约了开发区的进一步发展，因此，有必要尝试一些新的融资发展方式，如：BT, BOT, BTO, BBO, LDO, TP 以及 MC 等等。各开发区可以结合本区实际，选择适合的融资发展模式，以扩大基础建设资金来源，吸引外来投资。此外，社会保障体系的健全也是开发区基础设施配套的一项重要内容。外商在选择投资地时，地方社会的治安状况也是其重要的参考因素之一，完善的社会保障体系能降低外商财产风险、稳定外商投资企业劳工队伍，从而吸引外商投资。因此，政府在基础设施以及社会保障方面还应重点关注。

(四) 资源可利用能力

开发区可利用的资源有土地、人力、自然资源。随着国家2003年清理开发区的效果显现，各开发区的土地资源利用能力有限，不少开发区用地面积已接近饱和，土地资源可

发展空间不大。对于人力资源，这里有包括一般的劳动力资源和高科技专业管理人才。目前安徽省级以上开发区中，普通的劳动力资源较丰富，成本与发达地区相比也较低廉，但高科技专业管理人才奇缺，各开发区内部高科技人才占用工人数的比例不足1%，发展较好的开发区也只有3%左右。自然资源如水、矿产等，安徽省内还比较丰富，但目前利用率低，利用水平低。为此，开发区应注意以下几个方面的工作：

1 对本地资源进行合理规划。各开发区应在充分了解和掌握本地资源的比较优势基础上，按照集约原则合理利用各类资源。要对各类资源进行科学合理地规划使用、开发，力争将资源优势转化为经济优势。

2 做好自然资源整合、深开发工作。整合资源可以帮助园区企业实行规模化和集约化经营，降低运营成本，提高资源利用效率。各开发区应主要引进一些与本地资源相关的产业，加大资源利用水平，可以对本地资源进行深加工，提高产品附加值。

3 要重视增强人力资源的开发工作。要想实现园区的持续发展，人才是必要条件之一。而对眼下奇缺的管理、外贸类专业人才，开发区要尝试与一些先进开发区、科研单位、专业院校开展技术交流和人才工作，大力引进先进科技和人才，同时利用多种形式展开对自身人才的培训工作，力争为园区可持续发展提供有力的智力支持。

(五)产业集群培育能力

产业集群为开发区的发展提供了新的视角。在传统开发区的发展上人们更多地考虑的是自然资源、区位优势等，而对产业协同与关联的聚集效应考虑得很少。其实，产业集群的形成是提升开发区核心竞争力的基础。在开发区内培育和发展产业集群可以为企业发展创造新的空间优势。根据张小勇，曹有挥，曹卫东等人的观点，经济技术开发区可划分为三个阶段：增长级开发阶段、点轴渐进扩散阶段和产业集群发展阶段^[7]。安徽省级以上开发区除了合肥、芜湖等地的部分开发区处于点轴渐进阶段，目前基本上都处于增长级开发阶段。尤其是产业集群发展阶段，虽然很多开发区都号称有自己的产业集群，但仅仅就是几个企业，关联性还不大，称不上产业集群。因此，在本地建立起稳定的产业联系成为开发区持续健康发展的当务之急。目前，各省级以上开发区的基础设施已日趋完善，这为区内企业发展和企业入驻创造了更加便捷的条件，也为培育产业集群搭起了良好平台。各开发区应依托自身资源优势，在对现有产业进行充分调整论证的基础上，科学定位优势产业，并积极引进符合国家产业政策、科技含量高、产业层次高的项目，着力培育和发展优势产业集群。产业集群能力培养可以从两个方面来进行：一是外来引进。即以开发区支柱产业为主，选有实力的骨干企业为龙头，吸引一批配套企业入驻园区，以形成初步的产业集聚，对于这一点很多园区已开始着手向这个方向迈进；二是自主创新。本地创新网络也是形成产业集群的又一重要手段，区内的许多企业可以通过相关创新来进行产业链连接，以建立起稳定的产业联系。这里要注意强化区内企业技术开发的主动意识，不能只依靠一些核心的研发部门或机构，要整合产业“价值链”，促进大企业和中小企业建立相辅相成的专业化分工协作关系。大力培植集群文化，促进企业树立

“竞争合作”观念，形成集群企业的共生共长，同时政府要给予一定的资金支持，建立有利于产业集群发展的投融资体制，设立产业发展资金、风险投资基金等，对企业进行金融扶持。

三、承接产业转移应注意的几个问题

1 选择承接的产业要慎重。一是产业性质。发达地区的产业经过多年的发展大部分产业都实现了集群化，在转移时会面临较高的“转移成本”，导致发达地区在转移时会遵循“边际产业转移”的规律，逐步淘汰落后产业，而这些产业大多是资源开发型或高污染的行业。作为承接方，对于这类企业要注意取舍。二是产业水平。承接的产业要与本地的技术相适应，要引进最符合本地经济发展水平和人力资源状况的技术，这样才能更好的吸收和转化。三是产业关联度。移入产业的关联度越大，越能够带动相关产业的发展，从而推动本地产业结构的升级替代和经济快速发展。本地产业模仿、吸收和创新能力越强，产业转移的效应越大。

2 注意培养与本地企业的竞合关系。因为引进的企业大多在技术、管理、资金等方面有着显著的优势，处在产业链的高端地位和该产业的主导地位，而本地的企业往往由于自身的不足处在产业链的低端。加上地方政府往往给予外来企业诸多优惠政策，使本来就处在劣势的企业更难独立生存，在一定程度上压制了地方本土企业的发展。因此，作为地方政府在承接产业转移时应注意将引进的企业与本地企业的合作发展起来，形成互利互补的发展，政府要把握好这个度。

3 注意选择产业转移的具体方式。相对于外商独资、合作经营的产业转移形式，合资经营更有利于观念的更新、管理的改善、制度的创新和技术进步。

总之，在产业转移的大背景下，安徽省级以上开发区应以主动积极的姿态来迎接这一大趋势，根据自身实情，努力创新承接产业转移的环境，利用产业转移所带来的结构优化、管理技术溢出、资金技术注入、产业发展带动等一系列效应，结合后发优势，进一步提升安徽省级以上开发区的产业承接能力，实现产业结构优化与升级，最终推动安徽省经济全面发展。

[参考文献]

- [1] 冈纳·缪尔达尔。经济理论和不发达地区 [M]’ 达克沃斯出版社，1957
- [2] 安徽省统计局’ 安徽省统计年鉴 [Z]’ 北京：中国统计出版社，2004-2009
- [3] 安徽省经济研究院’ 安徽省省级开发区竞争力研究报告（2009年） [C] 2009
- [4] 周云峰’ 我省开发区发展中存在的问题及对策建议 [EB/OL] [http:// ahpc.gov.cn/2009-12-02](http://ahpc.gov.cn/2009-12-02)
- [5] 胡鞍钢，鄢一龙，王亚华，优化开发区如何率先科学发展 [J] 经济与管理研究，2009（1）’
- [6] 左振华，侯爱平，姜世杰，开发区发展模式转型与升级研究 [J] 山东经济战略，2009（1）’
- [7] 张小勇，曹有挥，曹卫东，基于产业集群的经济技术开发区发展模式研究——以芜湖经济技术开发区为例 [J] . 科技与经济，2005（4）