

国家高新区一区多园圈层建设发展路径探究

何章华

建立统分结合的“一园多区”管理体制与发展模式,将是国家高新区发展的必然选择,可有效破解高新区发展的空间瓶颈,调动各城区的积极性,根据高新技术产业发展趋势和要求,建设不同特色和优势的园区,有利于高新区可持续发展。

一、一区多园圈层理论概述

(一)一区多园概念解析

1. 一区多园:通常认为“一区多园”包含两种形式,一种是指将跨行政区或地理上不连片的园区整合并入高新区,突破高新区原有的地理空间,形成“多园”;另一种是指同一功能区内部的多个专业园或产业集聚区。本文主要讨论前一种“一区多园”形式。

2. “区”“园”关系现状及分类。目前,我国高新区的“区”“园”管理模式,总体上有3种类型。

“一区一园”管理模式。即高新区管委会管理一个园区的体制。这种体制一般适用于高新区建设的初始阶段或者规模实力较小的城市,特点是精力集中、关系简单、易于操作和运行管理。

“区园合一”管理模式。即高新区管委会与园区两个牌子一套人马,高新区与园区作为一个行政区的体制。这种体制有利于处理好园区所在地的各种关系,减少交易成本和协调难度,提高决策和工作效率,有利于与所在行政区形成一体化合力发展的局面。但是,伴随着园区建设与发展,这一体制下的社会管理功能会不断强化,自主创新功能会逐渐弱化,导致高新区管委会“小政府、大服务”的体制优势减弱。因此,从长远来看,不宜鼓励国家高新区和所在行政区合并,即园区合一。

“一区多园”管理模式。“一区多园”就是扩大高新区原有的地理空间,通过增加新建园区或将已经具备一定发展基础的园区整合并入高新区,实施区位优势、资源优势、基础优势、政策优势和服务优势共享的政策,对核心园区与非核心园区、综合性创新孵化园区与专业性功能产业园区,进行模块化分布、集中化管理、平等化待遇、层次化扩散,形成大高新区发展格局。这种模式的主要特点是,成立由副市级领导担任党委书记、管委会主任的高位协调与领导机构,代表市委市政府领导高新区建设与发展工作,从整体上谋划一个城市的高新技术产业发展。这类体制又分为两种:一种是由高新区管委会在一片区域内规划建设多个产业园区所形成的“一区多园”,可称之为虚拟的“一区多园”体制。该模式发展到一定阶段往往会遇到空间瓶颈;另一种是由管委会管理协调,分属在不同城区规划建设的园区。

笔者认为,后者可以有效破解高新区发展的空间瓶颈,调动各城区的积极性,根据高新技术产业发展趋势和要求,建设不同特色和优势的园区,有利于高新区的可持续发展。因此,建立统分结合(统,即由高新区管委会统一管理和协调;分,即各个园区分属在各城区并由其作为投资和运营主体)的“一区多园”管理体制和发展模式,是国家高新区又好又快发展的必然选择。例如,北京中关村、上海张江高科、广州高新区等均实行这种体制。

(二)立体“圈层”梯度理论解析

我们所构想的圈层梯度理论,即“星火立体圈层梯度”,用公式可以标示为:“1点-3线-N面▶1体”。以一个核心点为原动力(自主创新原点),向外形成线圈层(协同创新层),再以圈层磁场不断向外辐射形成覆盖面(高质量发展面),再以覆盖面构建去中心化全立体式(生态共同体)的建设发展理论。遵循产业梯度转移规律和产业发展雁型规律,按照核心点、经济圈层和产业梯度推进模式,实施“圈层梯度”战略,具体分为“1个星火原点+3个辐射圈层+N个飞地园区=一个生态共同体”。

以曲靖高新区为示例,一个动力策源点(核心点),即以曲靖研发集聚区为起点的曲靖高新区;第

一线圈层(关键圈层),即曲靖高新区麒麟园区、沾益园区、马龙园区;第二线圈层(拓展圈层),即以珠江源城市圈为拓展面向外的富源、陆良、罗平、师宗、会泽和宣威(县)市区区域延展;第三线圈层(辐射圈层),即曲靖市周边县市(包括滇东北的昭通市、四川省宜宾市、东南部的贵州省的兴义市与盘州市和广西壮族自治区西部等);N个飞地园区,即面向“一带一路”、长江经济带、粤港澳大湾区沿线省市;南亚、东南亚(越南、老挝、缅甸)等周边国家,根据需要建立无数个飞地园区。

(三)曲靖高新区采用“一区多园”圈层建设发展的契机分析

1. 从发展阶段的角度看,目前曲靖高新区的后发优势正在全面显现。虽然曲靖高新区起步较晚,现在正处在建设发展初始阶段,但曲靖高新区坚持高起点规划、高标准建设,坚决实施绿色崛起战略效应已经初现。2021年,虽然受到新冠肺炎疫情影响,但曲靖高新区的GDP仍然能保持增长,其关键就是后发优势发挥作用。在体制机制、建设发展模式上可选最优,在建设管理运营过程中自然少受羁绊,少走弯路,少损内耗。曲靖高新区虽是一张“白纸”,但优势在于“一张蓝图绘到底”。在建设发展时,实操过程可借鉴可参考的建设发展模式很多,曲靖高新区通过实地调研与认真分析研究上百家国家高新区建设发展模式,经过比选得知,一区多园圈层发展模式有下列优势:

“一区多园”圈层模式突破了土地空间的限制,体现出高新区规模效应、集聚效应、辐射效应和带动效应的最大化,是“区”与“园”“圈”、“层”“点”、“与”“面”关系发展的大势所趋。其具体优势如下:(1)突破空间限制。“一区多园”是从“点”到“面”协调与互动的最佳形式,打破了开发区的固定边界,将各种优惠政策遍及其他园区,提升了区域内高新区协作效率。(2)资源统筹协调。“一区多园”有利于区域内资源的优化配置,有利于避免各园区在创新上的无序化竞争和产业上的同质化竞争,有利于区域经济的统筹协调发展。(3)产业互补联动。“一区多园”促进了创新价值链与产业价值链的结合,扩大了创新集群与产业集群的深度和广度,推动了区域经济联动,有助于适应园区扩张和园区间竞争与合作的新需求,从而形成“一区多园”的立体圈层有机组织系统,形成有效的创新集聚和创新扩散效应,最终实现去中心化的多元化“多点开花”式产业集聚与创新扩散的适度均衡和有机统一。

2. 从经济发展的角度看,相关产业围绕某一主导产业,在产、供、销各个环节进行分工协作,从而形成较为紧密的上中下游各产业间的协作和配套,使各种生产要素在一定地域大量集聚和有效集中,一定的产业集聚形成“产业园”或“专业园”。然而,一个地区单靠某一产业支撑会形成一定的依赖性,经济基础会比较脆弱,当外界经济气候波动(如新冠肺炎疫情)之时,可能会对这一地区的经济带来冲击。因此,在当前新建背景下必须多业并举,形成多个“产业园”与“专业园”,依托高新区这一母体全面发展,从而形成“一区多园”立体圈层的发展格局。

3. 从规划管理的角度看,一切为了发展,一切围绕发展。在规划管理上也必须跟上发展的需要,以曲靖高新区为例,整合曲靖全市(包括市县区)资源,实施“五统筹”“四不变”和“一建设”的总体发展思路,即统筹产业规划、政策支持、品牌塑造、数据报送、考核评价,麒麟园区、沾益园区、马龙园区负责落实建设发展主体责任,其隶属关系不变、管理体制不变、财税体制不变、项目属地性质不变,合力建设核心研发集聚区,共同推进“一区多园”圈层建设发展,实现各园区的科学统一规划管理、协同创新发展,成本节约与资源共享,对打造区域经济增长极、发展地方经济显然具有重要的意义。

二、高新区一区多园圈层建设的曲靖方案

(一)高水平建设一个核心综合功能区

紧紧围绕曲靖高新区发展目标及产业发展规划,整合曲靖全市的科技金融、创新平台、扶持政策等创新资源,集中力量突破产业在科技研发、技术攻关、科研成果转化、产品创新、模式创新、科技企业孵化、新兴业态培育等方面存在的瓶颈,为园区高新技术产业的发展提供“智力支持”。

一是集聚创新资源。新入驻曲靖的国家级科技企业孵化器、科技部备案众创空间、国家级众创空间,以及国家级、云南省级工程技术研发中心、重点实验室、院士工作站等创新平台,曲靖市范围内,需要设立研发机构的高新技术企业全部入驻曲靖高新区研发集聚区,围绕有色金属和新材料、精细化工、高原特色生物资源精深加工等三大主导产业,建设省级及以上研发机构。

二是集聚政策资源。将符合条件的国家、云南省、曲靖市相关行政审批、企业科研开发、成果转化和企业所得税等方面的优惠政策和扶持手段,由曲靖高新区统一实施。

三是完善孵化成体系。出台支持政策,全力

吸引行业龙头企业、高校、科研院所等各类主体前来建设专业化孵化器、众创空间。鼓励发展企业总部型、专业园等多种类型加速器,健全创新创业孵化服务体系,为曲靖经济的发展培育新动能。

四是围绕供给侧结构性改革主线,积极培育发展科技金融、电子商务、服务外包、文化创意、信息咨询等服务业新业态、新模式。建立完善的创新创业服务体系,不断扩大有效供给,形成新的经济增长点,建设电子商务产业园及文化创意产业园,培育现代服务业竞争新优势。

五是打造产城融合示范区。全面落实产城融合发展理念,坚持以产兴城、以城带产,产城融合发展道路,以打造研发集聚区各类研发创新平台、孵化培育平台以及新兴服务业态为契机,不断提升创新驱动动力、产业竞争力、城市吸引力和环境影响力,加快推动研发集聚区向城市综合功能区转型,努力建设产业活力强劲、城市品质高端、服务功能完备、环境生态宜居、市民乐业幸福的产城融合示范区,争当曲靖市乃至全国新型城市化建设先导区。

六是竞争性使用产业建设用地、项目资金、高端人才。研发集聚区是曲靖高新区的核心动力辐射源,各产业园或专业园、共建园、共管园、园中园和飞地园,既统一又协同,通过市级顶层设计建立统一的竞争机制,激发每个分园区自主创新发展活力,鼓励各分园区采取最先进管理模式自我管理自主建设,与核心区共建共享发展成果。

(二)高标准打造三个优势产业园

曲靖高新区通过调动存量优势,结合国家高新区制度优势、创新驱动优势,以沾益、麒麟、马龙工业园区为基础,充分整合园区现有人力、物力、土地资源,以构建“一区多园”立体圈层发展模式为园区建设发展提供有力支撑。按照一区多园圈层发展模式,曲靖高新区发展初期设一区三园,圈层理论中第二圈层(关键圈层-麒麟沾马)坚持在新发展理念的指导下,按照国家、云南省、曲靖市关于园区产业发展的相关要求,以“提升传统产业、培育新兴产业”为核心,发挥区域特色优势,完善产业创新服务体系,优化产业发展环境,着力构建以有色金属和新材料产业、精细化工产业、高原特色生物资源深加工产业为主导,以现代服务业、现代装备制造产业、大健康产业为配套的“三主导三配套”产业体系。

1. 主导发展以绿色水电铝为主的有色金属及新材料产业。在沾益园区白水片区、麒麟园区越州片区和马龙园区鸡头村片区,重点打造有色金属及新材料产业。

2. 主导发展以煤化工、生物化工为主的精细化工产业。在沾益园区花山片区和麒麟园区越州片区,重点打造以煤化工为主的精细化工产业集群。依托花山片区现有化工产业基础,开展跨区域合作共建精细化工产业园。整合曲靖市现有行业龙头企业,成立曲靖高新区精细化工产业联盟,加大招商引资力度,全力引进国内外精细化工研究、重点实验室,开展煤化工及生物化工精深加工研究,煤化工深加工方面重点突破煤焦油、煤气化、乙炔化工;生物化工方面重点突破叶黄素、花青素、黄酮素等领域精深加工产品技术研发。坚持全循环、全产业链发展理念,形成产品内部循环、企业间互补循环,产业间耦合循环,产业聚集、关联度高,产业链长,加工程度深、产品附加值高的新型精细化工产业体系。

3. 主导发展高原特色生物资源深加工产业。在沾益园区区域西片区和马龙园区鸡头村片区,依托曲靖丰富的高原特色农业和生物资源及产业基础,以技术创新为引领,以公共技术服务平台为抓手,以绿色化、特色化、优质化、品牌化为导向,坚持内外引相结合,强化资源加工技术和工艺改造提升,创新商业营销模式,加快打造生态化、高品质、高附加值的高原特色生物资源精深加工产业集群。

(三)高质量创建N个特色专业园

围绕主导产业积极引导规划建设特色专业园,参照将形成一定规模的产业集聚区委托高新区管理机构管辖模式,创建“一区多园”圈层立体式特色发展模式。

当前,转型升级和一体化城市圈建设全面振兴,加强特色产业园区建设是一条转型升级、新旧动能转换的好路子。建设现代化城市群珠江源大城市圈,是曲靖全市各项工作的大基调。转就要提升,转就要整合,转就要做精做强,以升级为总抓手,以高新技术企业为主体,以“麒沾马”为地理空间载体一体化集群发展。曲靖高新区规划布局“1+3+N”即一核三园八片的园区总体发展规划和空间布局初显成效。“1”即曲靖高新区研发集聚区;“3”即麒麟产业园、沾益产业园、马龙产业园,“N”即依托优势资源形成N个特色专业园。目前正在建的“N”,有麒麟液态金属专业园、麒麟罗汉山现代物流专业园、沾益叶黄素专业园、沾益温氏养殖专业园、马龙现代家具专业园、马龙苹果专业园,都是很好的示例。

发展特色专业园可以依托现有优势企业,整合优势资源,助推转型升级。在特色专业园区建设中,结合园区产业基础、交通条件、发展潜力与优势等制定园区发展规划,引导园区朝着更加健康的方

向发展,使园区建设和企业发展相互促进。发展特色专业园区可以整合优势资源,增强竞争力。产业集中了便可使供应链共享、物流集约,减少园区企业资本占用,降低物流成本,甚至可以技术共享,引导差异化产品布局。鼓励和支持企业加快对高新技术的引进、消化、吸收和利用,采用新工艺、新设备、新技术改造传统产业,加快产业结构的优化升级。

多年来,曲靖市委、市政府高度重视产业园区发展建设工作,把园区作为推进新旧动能转换、建设新型工业化强市的主战场、主平台,相继制定出台一系列政策,支持园区充分发挥载体功能,整合优势资源,坚定不移推动产业集聚发展。经过对违规设立、重复建设、效益低下的各类工业园区、产业集聚区等进行清理整顿后,曲靖市7家省级工业园区被纳入《中国开发区审核公告目录(2018年版)》,每个园区根据发展特色,确定各自的主导产业。其他小而散的各类工业园区按照国家有关要求求进行清理、整合、撤销,建立统一的管理机构,实行统一管理(如麒麟、马龙工业园并入沾益工业园)。

三、一区多园圈层发展模式存在的主要问题及措施

“一区多园”在具备巨大优势的同时,也存在着一些跨界管理(不同级别政府间的管理边界冲突、核心区与非核心区园区的管理冲突、市场发育程度不同园区间的统筹管理冲突)、多重博弈(条块二维博弈、省市区三级博弈)的问题。

因此,如何走出“越界管理难协调、多重博弈难均衡”的困境,是当下我国高新区管委会在“园”“区”关系及管理模式上亟待解决的问题。为了解决根本问题,笔者提出7个方面的措施建议。

(一)强化高新区“一区多园”立体圈层管理体制创新的顶层设计。明确统一规划、合作共建、协同管理、共享收益的指导思想,认清“发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用”的发展趋势,构建与时俱进的柔性组织结构,明确各个园区功能定位,兼顾专业化与多元化结合,彰显园区发展特色。

(二)统筹协调高新区“一区多园”的行政管辖权与经济发展权。强化省级政府对高新区整体的经济发展权,保留市、县级政府对所辖高新区园区的行政管理权,采取行政管辖权与经济发展权相分离的“双重分管”体制。

(三)建立科学合理的开发区“一区多园”政府治理结构。创新组织形态,构建股东会、董事会、总经理和各部门之间相互协调且相互制约的关系,建立风险共担与收益共享的利益共同体。构建由市级政府和高新区入驻企业联合组成的开发区管理机构股东会,形成高新区自治体的决策机构。引入竞争机制,采用先进的企业管理理念,致力于推进高新区公共事务,建立以企业为导向的服务体系。

(四)做大和分好高新区“一区多园”的利益蛋糕。建立“一区多园”的统筹协调发展管理体系,强化创新空间与产业功能上的互补,促进创新价值链与产业价值链的结合,扩大创新集群与产业集群的深度和广度,推动区域经济联动。不断权衡各方利益,建立健全高新区“一区多园”圈层发展的利益协调体制机制,理顺“一区多园”的利益关系,权衡“一区多园”各方管理机构的利益,处理好企业微观利益与国家宏观效益的关系,确保高新区“一区多园”全面协调可持续发展。

(五)高起点规划,优化产业布局。在确定高新

区“一区多园”管理体制后,一定要聘请知名规划设计院的高水平专家对“一区多园”进行科学规划,在规划中坚持“四个原则”:一是集约用地原则,二是环境保护原则,三是功能分区原则,四是可持续发展原则。以高品位规划引领产业集聚发展,根据土地资源现状、工业结构调整方向和园区定位,打破行政区划界线,统筹协调高新区与各产业园区之间关系,形成一个有机的开发区整体,编制成科学合理、统分结合、配套协作的“一区多园”的规划体系。明确规定“一区多园”产业导向、环保要求、入园企业单位土地投资密度、投入产出率和收益率等,提高有限土地资源的产出率。高新区规划部门要高点布局,统筹考虑,对产业进行合理的安排,形成区域一体化、产业一体化、发展一体化、布局立体化、产品多元化的格局。

(六)高标准建设,完善设施配套。坚持规划超前、布局合理、基础先行、滚动开发原则,量力而行,多措并举筹集资金,提前投入建设“一区多园”的水、电、路、通信及公共绿地等基础设施。同时,加大同“一区多园”配套的现代物流、职业教育、中介服务、科研开发、产品检测、会议展览、文化娱乐、形象标志等公共设施建设力度,进一步完善配套设施;改善“一区多园”的投资环境,完善各个园区厂路网结构、电力设施配套、污水处理厂、中水回用、雨污分流管网、热力中心等配套,增强“一区多园”的载体功能。在一些空间上毗邻的园区要统筹考虑基础设施的共同使用,从而提高基础设施的使用效率。

(七)高效能服务,实现科学管理。一是高新区与规划行政主管部门通力配合。高新区管委会加强对园区规划工作的指导,协调解决高新区“一区多园”规划与建设中的重大问题;政府规划行政主管部门邀请从事高新区规划设计、规划管理方面的专家,组成咨询专家组,为园区规划、配套设施建设、产业选择等方面提供咨询服务。二是切实实现资源共享。对规划建设的“多园”,打破原有行政管理局限,由高新区统一管理,统筹规划产业布局,统筹制定优惠政策,统筹开展招商引资,切实做到各类资源共享、园区功能互补、产业集聚发展。三是整合“一区多园”土地资源。在盘活存量和拓展增量两个方面做文章,清理已批不建、多批少建圈地的闲置土地项目,处理擅自改变用地功能的项目;建立企业新批土地项目要同老厂房置换挂钩制度,置换不符合园区规划的老厂房用地,适当提高容积率、鼓励企业建多层立体车间,将地价、配套费和容积率挂钩,提高单位土地利用效率;引导产业价值链低端的生产环节、环境污染严重的配套产业向周边地区转移,开展土地增加挂钩试点工作。四是加大规划执法监督检查力度,实现对“一区多园”统筹管理。高新区规划管理部门在“一区多园”内形式统一规划管理权,对于违反“一区三园”规划的建设行为进行查处,同时对土地开发强度、投资强度等指标进行监控,加大高新区土地利用效率和开发强度,确保规划管理工作的顺利实施。通过高效能的服务实现对高新区“一区多园”圈层规划建设发展的科学管理。

笔者认为,一区多园圈层建设发展将进一步发挥国家高新区品牌效应和辐射带动作用,建设高水平开放型经济、构建国内国际双循环相互促进的新发展格局来引领国家高新区产业发展迈向中高端。全面统筹域创新资源,并拢五指、握紧拳头、聚焦主业、重点突破,释放高新区多重政策叠加红利,加快建设发展国家高新区,为区域经济高质量发展提供有力支撑。

(作者单位:曲靖高新区管委会)

目前高新区“区”“园”管理模式

“一区一园”管理模式

高新区管委会管理一个园区的体制,一般适用于高新区建设的初始阶段或者规模实力较小的城市。

“区园合一”管理模式

高新区管委会与园区两个牌子一套人马、高新区与园区作为一个行政区的体制,有利于与所在行政区形成一体化合力发展的局面。

“一区多园”管理模式

通过增加新建园区或将已经具备一定发展基础的园区整合并入高新区,实施区位优势、资源优势、基础优势、政策优势和服务优势共享的政策,对核心园区与非核心园区、综合性创新孵化园区与专业性功能产业园区,进行模块化分布、集中化管理、平等化待遇、层次化扩散,形成大高新区发展格局。