

# 江苏省产业园区高质量运营发展研究

► 丁珩 曾仁辉 罗晗

作为区域经济发展、产业转型升级的重要空间聚集形式,产业园区已成为推动区域经济高质量发展和现代化产业体系建设的主阵地、主战场和主引擎。需根据实际情况调整改革产业园区管理体制;一盘棋统一规划产业资源及定位;合理调整招商结构系统组建新型招商团队;全方位提高运营服务能力。

党的二十大报告提出,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展。作为区域经济发展、产业转型升级的重要空间聚集形式,产业园区已成为推动区域经济高质量发展和现代化产业体系建设的主阵地、主战场和主引擎。

## 一、研究背景

2022年4月,中共中央、国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》,从全局和战略高度提出加快建设全国统一大市场。在此背景下,作为江苏省产业集群重要载体和组成部分的产业园区,如何有效创造凝聚力,通过共享资源、克服外部负效应带动关联产业发展,从而有效推动江苏省甚至全国产业集群的形成,推动产业园区和产业集群的良性互动,已成为探索经济增长的重要途径。

《意见》的出台对于破除地方保护和区域壁垒,指导各地区通过综合比较优势、资源环境承载能力、产业基础、防灾避险能力等因素,找准自身功能定位,力戒低层次重复建设和过度同质竞争,不搞“小而全”的自我小循环,推动产业合理布局,防止招商引资恶性竞争行为,从制度层面进行规范,具有重要意义。

## 二、南京市及江苏省部分高新园区及科研载体运营情况分析

### 1. 南京市及江苏省部分高新园区运营情况分析

为进一步了解江苏省产业园区运行情况和体制机制管理模式,调研组通过问卷调查、实地调研和座谈等方式,在南京市15个高新园区和丹阳、如皋、常熟等江苏省内其他高新区开展了形式多样、富有成效的调研活动。

研究分析显示,一是大部分园区的规划土地已开发完成,发展空间已不大,迫切需要“腾笼换鸟”;二是园区运营商大部分处于盈利状态,但整体利润率不高;三是超过半数园区获得的财政补贴额在5000万元以上,政府支持力度有点过大;四是园区载体使用率较高,但盈利能力不强;五是多数园区企业数量超

1000家,企业数量较多,但多而不强。

### 2. 南京市科研载体运营情况分析

结合南京市规划资源局提供的科研用地出让情况相关资料和该市江北新区及11个行政区提供的科研载体情况数据,经梳理统计显示,一是高淳区外的郊区科研载体空置率远大于城区的空置率,说明主城区有着交通便利和配套设施完善的优质条件,相对来说,位于郊区的科研载体运营商的运营能力相对欠缺;二是2020年后建成的科研载体空置率大于2020年前建成的科研载体随着运营时间较长,其去化率较高;三是科研载体民营运营商比例接近60%,说明民营运营商的活力更强;四是入驻企业中科技型企业占比达60%,如何把握载体定位及载体运营率,对运营商是一个重大考验。

## 三、江苏省产业园区运营存在的问题

### 1. 管理体制和政策措施不够合理

各产业园区管委会是园区开发建设的直接责任主体,其职能类似于一级政府,但不具备依法行政主体资格,缺乏应有的规划、建设及相关审批权限。目前大部分产业园区主要采用行政手段运行模式,加之促进园区发展的专项配套措施不够完善,仍存在“以地引资、以地养园区”为主的粗放发展模式,从政策、资金、制度上聚焦园区发展的局面还未形成,行政审批、服务效率和社会信用相对滞后,地方性的信用体系及管理制度尚未建立,造成大部分产业园区现有的管理体制机制及所施行的政策措施与入驻企业的需求不相匹配。

### 2. 产业资源统一规划不够合理

江苏省各产业园区由于缺乏统一的产业资源规划,造成各产业园区的主导产业同质化相当严重。信息产业主要集中在南京、苏州、无锡等市的产业园区,但其他各市的产业园区也有一定的集聚;生物医药产业主要



创新发展中的南京高新区

集中在南京、连云港、泰州等市的产业园区,但其他各市的产业园区也有一定的集聚。这样便不可避免地造成江苏省范围内的同质化竞争,甚至会引起恶性竞争。

### 3. 招商引资职能结构系统设计不够合理

目前,江苏省大部分产业园区是以招商引资为基础建立整体职能系统,对于产业园区整体运营质效的提升,此类系统的建设方式不够合理。特别是拟入驻企业以整体决策体系面对园区的招商引资团队,对园区运营商的招商引资团队有着巨大考验。以招商引资工作为核心构建的园区组织职能体系,招商引资团队的质效,是实现园区与企业招商引资谈判中保障园区利益的关键。

### 4. 运营服务供应体系不够合理

大部分产业园区公布的政策措施、财税优惠、一条龙服务等方面,美其名曰“全方位服务”,但实际上大同小异,没有实效,因此,目前大部分产业园区在运营服务供应体系的建设方面不够合理。未来,产业园区应从开发者,向资源聚集、金融聚集、产业聚集的资源整合者转变。

### 5. 价值体系建设不够合理

目前,产业园区价值倾向方面存在的问题在于轻资产运营能力不足,产业价值建设不系统,园区品牌不扎实。园区经济本质就是生产性服务业、商务服务业和科创服务业“三位一体”的服务业。无论是政府还是企业客户,需要的不仅是重资产的物理载体,更是运营、管理、金融、资源、服务、孵化、引导平台和生态圈构建,这些只有在轻资产运营的层面才能得到解决。重资产是轻资产的载体,轻资产是重资产得以实现的根本动力源,轻重动态平衡至关重要。

## 四、提高江苏省产业园区运营商运营质量的对策建议

### 1. 要根据实际情况调整改革产业园区管理体制

一是探索园区共治模式。园区运营商可积极邀请社会各界参与园区重大决策与研究,采取民主推选程序,成立由各类专家、学者、企事业单位领导人、风险投资机构和中介组织负责人组成的各类高新区决策与咨询委员会,建立重大决策听证制度和信息公开制度。二是探索园区合伙人制度。园区运营商可引入“城市合伙人”理念,面向主导产业领域邀请有影响力的顶尖人才担任“园区合伙人”,参与园区产业创新治理,明确权利义务清单,建立收益分配与风险共担机制,调动发挥其资源网络优势。三是推进平台公司市场化改革。实现政府平台公司业务运营市场化,成立专业的市场化运作主体或与社会资本合资合作,为园区企业提供高效、专业的招商引资、产业培育、中介和金融服务等服务。同时,属地政府、管委会、开发公司三者要厘清各自功能,保障执行的有效性。

### 2. 要一盘棋统一规划产业资源及定位

一是不同产业园区的产业角色要有差异。经开区要突出发展先进制造业,高新区突出战略性新兴产业,海关特殊监管区突出加工贸易产业。二是由江苏省层面引导确定各产业园区的主导产业规划。只有各产业园区充分认识到自身的禀赋资源,再由省级层面在综合平衡及考量的前提下,引导确定各产业园区的主导产业规划,才能在全国统一大市场背景下找准各产业园区定位,规划好产业发展,避免各产业园区的内耗及恶性竞争。三是产

业园区的产业政策制定应与国际规则全面接轨。要逐步减少对特定主体的补贴、税收优惠、低价供地和行政干预,转而通过政府采购、消费补贴等市场化方式对整个产业链条给予普惠支持,进一步完善基础设施和公共服务体系,优化政府服务,营造适合创新的生态,通过自主创新和公平竞争培育出具有国际竞争力的产业集群。

### 3. 要合理调整招商结构系统组建新型招商团队

一是设立招商公司。为调动招商工作的积极性,可在产业园区管委会尝试设立以招商为主要工作的公司,既负责招商工作也负责服务工作,以提高招商质量和服务质量。二是提高招商工作的统筹性。把对外的产业项目招商和对内的产业优化升级工作统筹考虑,融合起来;把优势产业基础作为项目招商的吸引力,把项目招商作为完善开发区产业生态的助力。三是招引专业招商人才。争取面向全球招引懂招商、懂技术、懂资本、懂产业的核心运营管理人才,通过组织专题培训、专家授课、交流座谈等活动,不断提升招商运营服务团队专业素养。

### 4. 要全方位提高运营服务能力

一是在江苏省层面制定统一的操作规范。针对企业迁移登记,建议在江苏省的顶层设计方面,制定统一的操作规范,从登记流程、环节时限、材料、档案管理等规范迁移登记行为,解决园区经营主体跨区域迁移调档、变更登记重复申请等难题。二是在产业园区的服务大厅试点设置专门服务窗口。结合产业功能定位梳理企业高频办事需求,采取“一窗”服务模式,确保企业快速完成相关事项办理,实现政务服务等事项“园区事园区办”。同时,营造公平公开公正的市场环境,更多地运用市场化手段,完善创新要素配置,优化创新环境,形成“小政府、大服务”体制机制,充分运用数字工具,争取将政务服务工作从“网上办”拓展到“掌上办”。三是产业园区要加强国际交流和合作。运营团队既要走出去为园区企业参加国际展会创造条件,又要加大力度邀请国外的科学家、企业家来到园区交流,通过学术季、论坛等形式积极拥抱国际创新要素,以提高运营商的运营服务能力。

(作者单位:南京市火炬高技术产业开发中心)