

# 适应新时代新要求推进开发区建设

□ 冯奎

## 调查研究

“ 全球经济、科技、贸易和产业格局正在发生深刻变化,我国开发区能否适应新时代的新要求,更好激发内生增长动力、培育发展新动能,进而形成新的集聚效应和增长动力,既关乎自身的可持续发展 and 竞争力,也关系到我国经济结构优化调整和转变发展方式的前景。

在此背景下,需深刻认识当前开发区推动新旧动能转换的必要性和紧迫性,准确把握开发区发展新动能的内涵和特征,在新时代更好发挥开发区作为对外开放、创新发展排头兵的作用。

## 发展规模和质量保持良好态势

当前,我国共有各类型开发区2543家,其中国家级开发区552家、省级开发区1991家。从空间分布看,我国开发区呈现出全国布局、区域集聚的特征;从主导产业看,开发区已经形成了以加工制造为核心,门类齐全、紧跟前沿的产业体系;从园区功能看,我国设立了多种类型的开发区,有利于发挥区域经济的地理优势和政策优势。

总的来看,开发区建设是我国改革开放的成功实践,在促进体制改革、改善投资环境、引导产业集聚、发展开放型经济等方面都有不可替代的作用。

开发区已经成为我国创新发展的主阵地和桥头堡。一方面,作为我国经

济持续稳定增长和建设现代化经济体系的重要支撑,开发区总体发展态势稳中向好,无论是在规模总量方面,还是在发展质量方面,均保持了良好的发展态势,经济发展重要引擎的地位进一步凸显。另一方面,开发区作为我国自主创新前沿载体的地位日益重要,科技部相关数据显示,高新技术产业开发区已成为知识创新的“核心区”,为自主创新和经济发展都提供了有力支撑。

开发区已经成为对外开放的主要窗口和平台。通过完善的基础设施建设,制定税收、出口、贸易等多方面优惠政策,不断出台和完善各项法律法规,国

家级开发区以优良的产业发展软硬件环境,成为我国吸引外资、承接产业转移和开展对外贸易的重要平台。

开发区已经成为体制机制改革的先行区。近年来,各个开发区按照“小机构、大服务、高效率”原则,持续深化供给侧结构性改革、积极优化营商环境、加快转变政府职能,提升服务水平、降低行政成本;以管理效能改革、行政审批制度改革为契机,创新多种服务模式;积极探索实行大部制管理体制,在机构、编制、人员配备等方面赋予较为灵活的机构设置和干部管理权限,由此形成了有利于创新创业创造的分配、激励和保障机制。

## 进入新旧动能转换的关键阶段

当前,开发区已经进入了提高生产要素质量和效率的内涵式增长新时期,这一时期的主要任务是:“把各类开发区建设成为新型工业化发展的引领区、高水平营商环境的示范区、大众创业万众创新的集聚区、开放型经济和体制创新的先行区,推进供给侧结构性改革,形成经济增长的新动力。”

现实地看,开发区进行新旧动能转换有其必要性和紧迫性。

一是应对国际经济挑战的需要。发达国家纷纷实施“再工业化”和“制造业回归”战略,新兴经济体赶超我国的步伐加快,全球产业格局进入深度调整期;国际经贸形势发生剧烈动荡与冲突,WTO组织框架下的多边贸易规则面临挑战。在这样的国际背景下,我国开发区需要加速培育新动能,以新旧动能

转换应对多方面的挑战,并以更加包容、开放、创新、优质、高效的发展模式参与国内国际产业竞争与合作,进一步培育内生增长动力。

二是紧跟新经济发展潮流的需要。随着互联网、大数据等新兴领域快速发展,我国经济体系由传统经济占主导向新经济占主导演变已是大势所趋。作为承载国家及地区发展战略和开发需求的重要载体,开发区需要通过新旧动能转换,抓住以新技术、新产业、新业态、新模式“四新”经济为核心的产业驱动力,推动以数字经济、共享经济、平台经济、智能经济等为核心理念的新兴产业发展,在新一轮产业变革中走在前列。

三是重新建立开发区竞争优势的需要。当前,开发区赖以发展的传统

优势逐步弱化,加快新旧动能转换步伐,推进产业结构转型升级,亦是破解新形势下发展瓶颈的必然选择。

四是形成创新驱动发展新模式的需要。开发区在长期发展实践中形成的传统发展模式正受到日益严峻的挑战。开发区的传统发展模式,是指主要依靠要素驱动、投资驱动的外生发展和外延增长,取胜于产量大、价格低、速度快但附加值低的粗放式经济增长模式。改革开放初期,开发区的传统发展模式在较大程度上带动了区域经济社会的发展,较为迅速地完成了初步工业化、资本原始积累,融入了国际产业价值链。在此过程中,开发区也付出了巨大成本及代价。面向未来,更加需要通过新旧动能转换,解决开发区发展所面临的深层次结构性矛盾及问题,真正实现创新驱动发展。

## 开发区新动能将呈四方面特征

经济发展新动能主要表现在“培育壮大新动能”和“改造提升传统动能”两个方面。开发区的发展新动能有其特殊性,应以开发区的特色化、集约化、生态化、品牌化等为发展方向,以产业优化升级为目标,以城市功能完善为支撑,以体制机制变革激发活力,以对外开放创新为引领,提高科技创新能力、培育壮大新兴产业和促进地区经济高质量发展的新动力。

新时代,开发区的发展新动能应呈现以下四方面特征:

一是新业态蓬勃发展。大数据、云计算、物联网、人工智能、虚拟现实、增强现实、区块链等新技术快速发展;新能源汽车、智能机器人、生物医药、基因检测、新材料、大数据等新兴产业发展迅速;打车软件、互联网金融等新业态

不断涌现;智能制造、云制造、个性化定制等新模式蓬勃发展。

二是产城融合步伐加快。开发区在发展中实践中,对接国家、地区总体布局和战略规划,坚持产城融合发展,在完善基础配套、健全要素保障的同时,推进产城人一体化幸福新城建设,打造宜居宜业宜创的产业新城,加快形成生态优美、产业集聚、资源集约的城市化建设新格局。

三是制度变革释放活力。适应新动能培育和传统动能改造提升的规律和趋势,开发区在组织保障、政府采购、金融支持、统计分析等方面,调整相关政策和制度安排,释放经济发展的新活力。

四是开放创新引领发展。通过“走出去”“引进来”,促进区域市场要素在更大范围、更深层次上的有序流动和

高效配置,使开放水平不断提高,优质创新资源不断汇集,以对外开放创新引领开发区实现更高质量、更高效益的发展。

综上所述,作为转型升级的探路者,开发区以创新驱动发展带动地区经济转型升级,是新旧动能并存、交替的一个长期渐进过程。从本质上看,这一进程是一场基于创新的区域生态系统变革。更好推进这一进程,需要以创新为引领、以新生产要素为支撑、以新技术突破和应用为核心、以需求变化为导向、以制度变革为保障,形成新的集聚效应和增长动力,更好带动地区经济高质量发展,进而促进经济结构优化调整和发展方式转变。

(作者系国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心研究员)

## 以绿色发展引领乡村振兴

□ 刘倩 于瑞卿

实施乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署,是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务,是新时代“三农”工作的总抓手。应该看到,良好的生态环境是农村的最大优势和宝贵财富,更好实施乡村振兴战略,必须以绿色发展为引领,坚持人与自然和谐共生,牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,尊重自然、顺应自然、保护自然,推动乡村自然资本加快增值,实现百姓富、生态美的统一。

绿色发展是推动农业全面升级的重要方式。改革开放以来,我国农业快速发展,农业现代化水平稳步提升。但也要看到,在取得巨大成就同时,农业自身发展越来越受到自然资源和环境约束,这就要求我们加快转变农业发展方式,尽快从主要追求产量和依赖资源消耗的粗放发展,转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业科技自主创新、注重可持续发展的集约发展上来。

绿色发展是促进农村全面进步的必要手段。目前,我国农村环境污染形势不容乐观,生产过程中的秸秆焚烧、化肥农药使用超标、畜禽粪便处理不达标、农村小企业废气废水不达标排放等,都对农村的生态环境产生了不良影响,已经到了必须重视和抓紧治理的时候。对此,必须以绿色发展引领生态振兴,在加强农村突出环境问题综合整治、统筹山水林田湖草系统治理、保护和修复乡村生态、建设生态宜居的美丽乡村等方面下足功夫。

绿色发展是实现农民全面发展的现实途径。农业农村的发展问题,归根结底是农民的发展问题,乡村振兴的主体是农民。以绿色发展引领乡村振兴,农民的绿色发展理念和生态保护意识得到加强,绿色生产技能不断提高、绿色生活习惯逐渐养成,农民的幸福感和获得感、安全感亦能切实提升。

在乡村振兴的进程中更好坚持绿色发展,需切实发挥以下几方面作用:

一是发挥好政府的主导作用。各地应结合实际情况,遵循农业生态系统整体性、生物多样性规律,明确目标,做好空气污染治理、农业节水、耕地土壤保护、增加绿化等农业农村可持续发展专项规划;出台针对农业绿色发展的信贷、投资、税收减免等环境经济政策,通过政策体系优化,不断进行制度创新,为绿色发展提供动力;加强农村基础设施建设,利用农村有机废弃物发展沼气,改善垃圾污水收集处理和防洪排涝设施;做好质量安全监管和环保奖惩机制建设,构建从投入到种养、运储、加工等全环节农产品质量监管长效机制,完善农村生态文明建设、环境保护奖励机制,提升乡村建设的绿色化水平。

二是发挥好农民的主体作用。一方面,采用各种形式,宣传环境保护和绿色可持续发展的理念,强化农民绿色发展意识,提升农民绿色发展技能,激发农民绿色农业生产积极性;另一方面,要积极培育家庭农场、农民合作社、龙头企业等新型农业经营主体,重点支持其引进绿色发展新技术、新设备、新工艺,进行绿色技术改造升级,做深做实绿色示范工程项目,发挥其在推进农业绿色发展过程中的主力军作用。

三是发挥好科技的支撑作用。加大生态系统保护、修复等环保技术的研发与实施,加大秸秆综合利用技术、畜禽粪便及厕所粪污无害化处理和资源化利用技术、废弃地膜及餐厨垃圾等农业农村废物循环低碳技术的研发与使用;不断开发“互联网+绿色农业”技术,全面推进互联网技术与绿色农业生产、经营、管理、服务、创新的深度融合;继续加强高校、科研机构与绿色农业企业之间的产学研合作,加速绿色农业科技成果转化,培养多层次农村科技工作人员队伍,广泛开展低碳循环等绿色农业生产经营技术培训,提高农民绿色技术技能。

四是发挥好金融的保障作用。通过政策和财政资金的引导,完善绿色金融供给体系,以市场化方式为乡村绿色发展提供多元化绿色金融产品。通过激励机制引导银行创新绿色信贷产品和服务,为农业绿色技术研发应用和农村生态保护与治理等项目提供信贷支持;适时推出乡村绿色发展专项债券,引导社会资本定向支持乡村绿色建设项目;继续支持设立各类绿色发展基金,鼓励有条件的地方和社会资本联合设立区域性绿色发展基金,发掘具有商业价值潜力的乡村绿色项目,为乡村绿色发展提供动力。(作者单位:河北金融学院)

## 同声

生态环境部环境规划院

王夏晖 王波 何军提出:

## 让良好生态

## 成为乡村振兴的支撑点

改善农村人居环境质量是实施乡村振兴战略的重要任务,是建设美丽宜居乡村的核心内容,是实现乡村绿色可持续发展的基本要求。从各地实践来看,一些地区对乡村振兴和美丽乡村的内涵实质认识仍不到位,对如何做好乡村生态保护修复缺乏深入理解,对乡村生态优势、资源优势如何转化为经济优势和绿色动能的思路尚不清晰,亟待有效统筹农村地区山水林田湖草系统治理,让良好生态成为乡村振兴支撑点,引领美丽宜居乡村建设。

围绕建设美丽宜居乡村,在改善农村人居环境方面,应以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向开展农村人居环境整治行动,全面提升农村人居环境质量;在推进农业绿色发展方面,以生态环境友好和资源永续利用为导向,推动形成农业绿色生产方式,提高农业可持续发展能力;在乡村生态保护与修复方面,优先实施乡村生态保护与修复重大工程,完善重要生态系统保护制度,促进乡村生产生活环境质量稳步改善,全面提升自然生态系统功能和稳定性,进一步增强生态产品供给能力。(肖伟)

本版编辑 梁笑语

国家高新区发展战略研究会  
丁飞燕提出:

## 以创新为第一动力

## 促高新区高质量发展

推动新时代高新区高质量发展,应以创新为第一动力,践行创新发展战略,加快建立以企业为主体、以市场为导向的产学研深度融合技术创新体系,加快集聚人才、技术、资本等高端要素,持续营造创新创业创造生态,打造区域创新驱动发展的大平台;应推动产业向高端化发展,更加重视新技术、新产业、新业态、新模式,发展数字经济、平台经济、智能经济、生物经济等新产业,不断提升竞争力,促进产业由劳动密集、资本密集型向技术密集、知识密集型转变,推动产业向价值链的更高位势发展;应实现绿色发展,高新区的环境应该是绿色的,产业也应该是绿色产业;应促进特色化发展,突出自己的特色,找准定位,结合区位优势,打造特色产业,加快产业聚集;应开放发展,走国际化道路。

高新区追求高质量发展,需率先形成良好的创业生态和效率的创新体系,率先形成具有全球竞争力的创新型产业格局,率先形成绿色科学发展的产业科技社区,率先形成开放共享、深度融合全球经济体系的发展平台。

同时,要打造一流的生态,市场要高度繁荣,创新创业创造文化要深入人心,创新创业创造活动要大量涌现;要打造一流的生态,未来的高新区企业是科技创新的主力军、行业发展的引领者、社会进步的推动者;要打造一流的产业,占据价值链高端,引领全球产业变革。有了一流的生态、一流的企业、一流的产业,进而打造一流的高科技园区。(肖伟)

# 从更广阔更长期视角谋划东北经济转型

□ 李善同 何建武 唐泽地

## 观察者说

改革开放以来,我国交通运输和信息网络等基础设施不断完善,国内市场一体化水平不断提升,我国各地区通过参与全球价值链分工融入经济全球化与区域经济一体化的步伐逐渐加快。随着全球价值链分工与国内价值链分工日益深化,国际贸易依存度不断上升,地区之间的经济联系日趋紧密。在此背景下,深入研判某一区域经济发展的驱动力,既要注重其自身直接拉动,也要注重其他地区的间接拉动。也就是说,对于某个地区而言,其地区生产总值既有来自本地区的消费、投资和净出口的直接拉动,也有来自其他地区消费、投资和净出口的间接拉动。并且在价值链分工不断深化的情况下,来自其他地区的间接拉动力量甚至超过来自本地区内部的直接拉动力量。

近年来,我国南北方经济发展差距日益明显,成为当前区域协调发展方面

备受关注的问題之一。在上述判断的基础上,从全球价值链分工的角度,研究我国当前区域经济发展不平衡不充分的现状,能够深化对不同区域尤其是东北地区与其他地区经济发展差异的认识,进而为东北经济转型发展、实现区域协调发展提供有益参考。

一般而言,投资率(资本形成率)是衡量某一地区在一定时期内直接投资情况的指标。通过考察投资率的地域分布,区域间的差异并不明显,从直接投资拉动情况看,东北地区的投资依赖程度也并不高。但是,从全球价值链分工的角度来看,情况就发生了变化。

应该看到,东北地区很多企业生产的产品主要销往其他省份用于投资,从而形成了对其他地区投资需求的间接依赖。这使得东北地区经济增长更容易受到全国尤其是其他地区投资波动的影响。

还要看到,东北地区的经济具有明显的重化工业价值链特征。各省凭借相对丰富的自然资源禀赋,经济发展多依赖于对自然资源开发以及与其相关的产业,主要为重化工业。东北地区重

化工业快速发展依赖的是本地和其他省份投资拉动的重化工产品省际贸易,重化工业产品贸易创造的增加值(简称贸易增加值)成为了东北地区生产总值的重要组成部分。

总的来看,投资拉动的重化工价值链,是包括东北地区在内的我国北方经济发展的重要拉动力量。

从这个角度,我们似乎能够找到近年来东北地区经济增长乏力的原因。近些年来,全国的投资增速出现了明显下滑,而高度依赖投资拉动的重化工业价值链使得东北地区的经济缺乏韧性。毕竟重化工业产业发展惯性较大、转型较慢,相对来说,也更难从外部经济的不良影响中快速恢复。因此,切实推动我国东北地区实现经济转型发展,应做好长期谋划。

一方面,着力创造条件,更好推动重化工价值链转型升级与重构。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,投资需求将呈现出新的特点,其内涵亦会发生新的变化。下一阶段,东北地区应注重对中高端产业的培育,着力

构建重化工价值链的转型升级以及价值链重构所需的条件。

另一方面,努力延伸和拓展全球价值链的国内环节,推动国内区域价值链分工的协同升级。改革开放以来,我国通过不断提升全球价值链分工的参与度,快速融入全球经济,推动了经济高速增长。但我们在全球价值链分工中参与的环节仍然处于低端。从区域经济发展的角度看,我国参与的全局价值链在国内的环节较短,更多地表现为东部沿海地区的直接参与,而中西部、东北以及华北地区更多通过能源、资源的生产实现间接参与。推动我国产业迈向全球价值链中高端,抑制区域差异的扩大,需要深化国内价值链分工,培育更多的能够引领价值链分工的跨区域企业,延伸和拓展全球价值链的国内环节,让中西部、东北以及华北地区能够更加深度地参与全球价值链分工和国内价值链分工,促进不同区域价值链分工的深度融合和协同升级。

(作者单位:国务院发展研究中心、清华大学公共管理学院)