

# 开发区：老“窗口”被赋予新使命

本报记者 邱海峰

作为中国改革开放的成功实践，开发区在30多年的发展过程中规模不断壮大、作用愈发突出，但同时，低水平重复建设、体制机制创新不足等问题则阻碍了开发区的进一步发展。要打破这一瓶颈，就需要从顶层设计角度加以统一协调、处理。日前，国务院办公厅印发了《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》，全面部署新形势下开发区工作。据了解，这是中国第一个关于各类开发区的总体指导文件。对此，专家指出，面对新形势，必须进一步发挥开发区作为中国改革开放排头兵的作用，不断加强开发区体制机制创新及相关改革，全面加强对外开放，进而为中国经济发展及开发区中的内外资企业共同带来更多实惠。

## 多点开花，作用突出

长期以来，中国开发区建设对促进体制改革、改善投资环境、引导产业集聚、发展开放型经济发挥了不可替代的作用。据国家发展改革委介绍，自1984年设立首批开发区以来，中国开发区从沿海到内地，类型不断拓展，数量逐步增多，成为推动中国工业化、城镇化快速发展和对外开放的重要平台。

当前，中国开发区正呈现多点开花的局面。经济技术开发区、高新技术产业开发区、海关特殊监管区域等国家级开发区规模不断壮大，截至目前，中国的国家级经济技术开发区已有219家，国家级高新技术产业开发区共有146家，出口加工区、保税港区等类型的海关特殊监管区域数量众多。同时，经济开发区、工业园区、高新技术产业园区等省级开发区则依托区域资源优势不断发展，逐渐成为区域经济增长极。

在推动经济发展方面，开发区的作用不容忽视。以国家自创区和高新区为例，根据科技部数据，2016年，146家国家高新区营业收入预计达28万亿元，同比增长11.5%，占全国GDP比重达到37.6%。此外，各级科技管理部门、国家自创区和高新区设立的科技创业投资公司（基金）已达550多家，资本规模超过2300亿元。

此外，开发区首创“一个窗口”对外、“一站式”办公、“一条龙”服务，成为中国营商环境的示范区。“除了首创‘一个窗口’对外等服务，在营商环境方面，开发区还有多项突出表现。国家的先行投入推动了开发区基础设施不断改善，开发区的硬件设施总体较好。同时，开发区在吸引投资、推动产业发展方面有很多优惠政策，如土地、财政等。此外，开发区的管理机构是独立的派出机关，这推动了开发区便利化管理，且开发区的政策透明度、确定性总体较高。各种叠加的有利条件创造了良好的营商环境，提高了开发区内投资效率，对中国营商环境的整体改善也起到了示范、推动的作用。”商务部研究院区域经济合作研究中心主任张建平在接受本报记者采访时说。

## 着力解决三大问题

看到开发区发挥积极作用的同时，也应看到，在长期的发展过程中，开发区建设也出现了不少问题。发改委有关负责人指出，开发区发展总体上的问题值得关注。一是发展水平有待提高。目前各类开发区数量过多、布局不合理、低水平重复建设、恶性竞争等问题较为突出。二是体制机制创新不足。三是管理制度有待完善。

“开发区功能重复的问题在过去几次开发区清理中有一些解决，但没有得到根本解决。国务院本次出台的意见，从顶层设计角度，把各类开发区的问题统一加以协调、处理，然后拿出一个比较清晰的发展思路，这是对的，否则开发区的问题会越来越多。”中国人民大学经济学院教授刘瑞表示。

为了推动开发区整合优化发展，本次《意见》要求，各省（区、市）人民政府要积极探索建立开发区统一协调机制，避免开发区的同质化和低水平的恶性竞争。鼓励以国家级和发展水平高的省级开发区为主体，整合区位相邻、相近的开发区，对小而散的各类开发区进行清理、整合、撤销，建立统一的管理机构、实行统一管理。

“体制机制创新不足是当前开发区发展面临的一个核心问题，内设机构的增多与当前国家简政放权的大势不符、开发区管理机构与地方政府管理方面的矛盾增多等问题已经开始成为开发区发展的障碍，必须加以解决。”张建平表示，接下来，开发区应整合归并内设机构，加大简政放权力度，并加强与地方政府统一协调。



重庆经开区东港集装箱码头

## 优化环境，便利投资

推动开发区的进一步发展，在解决问题的同时，更要明确定位。本次《意见》提出，开发区要继续把优化营商环境作为首要任务，着力为企业投资经营提供优质服务、配套完备的设施、共享便捷的资源，着力推进经济体制改革和政府职能转变。

“能否优化营商环境，便利企业投资对于开发区的发展至关重要，本次《意见》明确开发区把优化营商环境作为首要任务，这就是为开发区发展定了基调。应该看到，只有不断优化营商环境，为企业投资创造更多便利，开发区才可能继续保持对企业的吸引力，进而不断提高其国际竞争力，在这方面，我们仍然有很多工作要做。”张建平说。

同时，营商环境的不断优化也意味着，企业在开发区进行投资将会得到更多实惠。《意见》强调，鼓励开发区设立综合服务平台，为投资者提供行政审批一站式服务。开发区要积极主动开展招商引资活动，创新招商引资方式，从政府主导向政府招商与市场化招商相结合转变，加强招商引资人员培训，提升招商引资工作专业化水平。开发区可结合产业发展方向，在政策允许和权限范围内制定相应的招商引资优惠政策。

做好开发区投资促进工作，吸引外资是一大重点，当前，不少开发区正着力加强吸引外资。近年来，重庆经济技术开发区积极吸引外资，成功引进微软、高盛、电装等3家世界500强企业，2016年，实际利用外资6.5亿美元，同比增长367.85%。2016年，萧山经济技术开发区全年实际利用外资4.02亿美元，共引进外资项目30个，其中千万美元以上项目17个，截至目前，已经有来自30多个国家和地区的682家企业在开发区落户发展，总投资超过140亿美元。

## 全面加强对外合作

作为中国对外开放的重要平台，开发区还应不断加

强开放型经济发展。《意见》提出，开发区要不断提高对外开放水平，继续发挥开放型经济主力军作用。支持开发区完善外贸综合服务体系和服务体系，鼓励开发区积极吸引外商投资和承接国际产业转移。支持开发区内符



提供“一站式”服务的开发区行政服务中心

武汉经济技术开发区一角

合条件的跨国企业集团开展跨境双向人民币资金池业务。允许符合条件的开发区内企业在全口径外债和资本流动审慎管理框架下，通过贷款、发行债券等形式从境外融入本外币资金。

推动开放型经济发展，一些开发区正加快用创新手段促进外资、外贸发展。南京江宁经济技术开发区相关负责人表示，外贸外资是开发区转型升级的重要抓手，在开放型经济发展面临不确定国际形势的背景下，江宁开发区一方面采取“定向招商”法，在新兴产业链条中寻觅商机，另一方面鼓励已入园企业，通过并购、技术改造，做大做强，向价值链高端攀升。在这些努力下，2016年，江宁开发区外贸出口完成61.9亿美元，首次跃升全市各区和开发区第一；全年实际利用外资6.4亿美元，同比增长14.6%，在全省经开区排名由2015年的第七位一举跃身前三。

“推动开发区开放型经济发展，补好金融这块短板很重要。当前，开发区内的外资企业持续增多，中资企业出去投资的需求也很强烈，而无论是‘引进来’还是‘走出去’，都会涉及到大量的本外币资金需求。因此，为了适应新形势，本次《意见》提出加强人民币金融领域的开放工作。在这方面，各开发区应强化落实工作。”张建平说。

在经济全球化背景下，紧盯“一带一路”建设也是中国开发区发展的重要方向。中国社会科学院蓝迪国际智库专家委员会成员王丽指出，大力发展境外产业园区建设，是企业“走出去”，实施“一带一路”战略的必然选择。国内企业抱团出海，有利于与合作国达成发展共识，加快国际产能合作及双边关系发展。同时，国内企业“走出去”落户境外产业园区，还能享受本国与所在国产业链合作、经贸合作、跨境经济合作等各类产业园区的优惠。

（图片均来自百度）



当前，开发区在中国经济发展中的地位突出，在多方面起到重要的示范作用，已成为中国对外开放的重要平台。开发区的对外开放能否做好、水平如何直接关系到中国对外开放的整体水平，因此，不断提高开发区对外开放的水平 and 高度对推动中国新一轮高水平对外开放意义重大。

在国际环境严峻复杂、贸易保护主义抬头及中国经济下行压力仍然较大的背景下，开发区的对外开放正面临多方面挑战，不少问题亟待解决，如不少开发区实际利用外资增速显著放缓，外贸出现持续负增长，承接的产业水平较低、缺乏国际竞争力。面对开发区对外开放过程中遇到的这些问题，必须通过更高水平的开放发展来解决，以新高度引领开发区对外开放新发展。

提高开发区对外开放水平、实现对外开放新高度，练好内功至关重要。针对产业水平较低的问题，应加快开发区转型升级，增强开发区发展的内生动力，培育有全球影响力的制造研发基地，提高中国产业在全球价值链中的地位。要提高开发区创新驱动发展的意识，吸引集聚创新资源。要推动更高层次的“引进来”，加快开发区产业结构优化，更多地聚焦高端装备、机器人、新一代信息技术、生物技术、新能源、新材料、数字创意等战略性新兴产业。

对于外贸发展、吸引外资方面的问题，开发区应加强创新、主动作为。国务院办公厅日前印发的《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》明确提出，支持开发区完善外贸综合服务体系和服务体系，鼓励开发区积极吸引外商投资和承接国际产业转移。就此而言，开发区应加快转变进出口贸易增长方式，推动开发区外贸向优进优出转变。同时，不断优化开发区营商环境，提升营商环境国际化水平，主动对接国际通行规则。在硬件设施方面，提升开发区基础设施水平；在软环境方面，完善开发区管理体制，简化审批手续，为投资者提供行政审批一站式服务，在允许范围内制定更多引资优惠政策。

推动开发区高水平的对外开放，不仅要在“引进来”上下功夫，也要在“走出去”上做好功课。一方面，要鼓励开发区内拥有一定规模、品牌和企业竞争力的企业开展跨国经营，鼓励有条件的企业到国外人才密集的地方建立研发机构，加强研发、技术及人才方面的合作；另一方面，充分利用境外产业园区为企业“走出去”提供高质量服务和更多优惠，加快推动境外产业园区转型升级，推动园区对接国际市场资源，深化国际标准合作。

开发区是中国对外开放的重要“窗口”。在中国着力推动新一轮高水平对外开放的背景下，开发区应继续发挥开放型经济主力军作用，加快解决对外开放过程中面临的难题，推动实现开发区对外开放的新高度，进而把开发区建设成为中国对外开放的新高地。

## 开发区开放要有新高度

邱海峰

