

[文章编号] 1009-3729(2014)06-0079-04

# 优化河南省产业集聚区建设 顶层设计的路径探析

梁丹

(中共河南省委党校 经济管理教研部, 河南 郑州 450002)

**[摘要]**通过对河南省产业集聚区的实地调研,从进一步完善顶层设计的角度为优化河南省产业集聚区建设提出四个方面的对策建议:一是依据《国家主体功能区规划》要求强化粮食主产区招商引资工作的针对性,突出产业集聚区的特色;二是优化产业集聚区产业、项目布局,完善全省工业布局,推进产业升级;三是实施差别化政策和差别化管理,实现对产业集聚区管理的精细化;四是形成高效的产业集聚区管理体制。

**[关键词]**产业集聚区;顶层设计;招商引资;产业升级

**[中图分类号]**F127.41 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2014.06.015

近年来,河南省的产业集聚区建设取得了显著成效,但在产业集聚区建设过程中也出现了一些不尽如人意的问題,宏观上需要通过优化顶层设计尽快解决。同时,为贯彻中共十八届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》)关于严格实施主体功能区制度、完善发展成果考核评价体系、对限制开发区域取消地区生产总值考核等相关精神,需要对河南省产业集聚区发展的整体规划做进一步的调整。本文拟在大量调研的基础上从四个方面提出优化河南省产业集聚区建设顶层设计的路径。

## 一、按照《国家主体功能区规划》要求,进一步强化粮食主产区招商引资工作的针对性,突出粮食主产区产业集聚区的特色

2010年底,国务院颁布的《国家主体功能区规划》把河南省属于中原城市群的大部分地区列入了重点开发区域,可以重点进行大规模、高强度的工业化和城镇化开发;同时把黄淮海平原、南阳盆地和豫

西山丘地区的66个国家级农产品主产区(面积占全省的52.45%,人口占全省的47.7%)列入限制开发地区,定位为农产品主产区,是国家重要的粮食生产和现代农业基地,是保障国家农产品供给安全的重要区域,是新农村建设的先行区。《国家主体功能区规划》为农产品主产区确定的开发管制原则主要包含三方面:一是要加强耕地保护,严格控制开发强度;二是城镇建设和工业项目要集约开发、集中布局;三是要在资源环境允许的范围内因地制宜发展农产品加工业、劳动密集型新兴服务业和具有技术含量的制造业等,适度开发矿产资源,严格控制高耗能、重污染产业发展。基于近年来维护国家粮食安全难度加大的现实,为了落实粮食主产区的功能定位,保证粮食主产区安心搞粮食生产,《决定》明确提出,要“坚定不移实施主体功能区制度,建立国土空间开发保护制度,严格按照主体功能区定位推动发展”,对限制开发区域要取消地区生产总值考核。《决定》的相关精神足以显示出国家推动实施主体功能区制度的决心。河南省作为粮食生产大省,必须把自身的发展需要与河南省在维护国家粮食安全方面应该承担的责任和义务很好地协调起来。

[收稿日期] 2014-10-08

[作者简介] 梁丹(1963—),女,河南省南阳市人,中共河南省委党校教授,主要研究方向:对外贸易与区域开放型经济。

### 1. 缩小政策单元, 实行分区域考核

河南省提出的不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的新型城镇化、新型工业化和新型农业现代化“三化”协调科学发展的理念,使河南找到了天下粮仓与工业化、城镇化之间的均衡点,形成了国家使命、区域担当、中原情怀之间的契合点,但“三化”协调发展应该是就河南省整体而言,不能作为每一个县(区)追求的目标。如果要求每一个县(区)都要实现“三化”协调发展,都要在短期内大力推进工业化和城镇化,都要把产业集聚区搞出显著成绩,这对相当一部分县(区)是有很大难度的,不仅会干扰、影响当地的粮食生产,还有可能影响到全省“三化”协调目标的实现,使河南省承担的维护国家粮食安全的使命无法落实。

要真正实现河南省的“三化”协调发展,必须按照《国家主体功能区规划》的要求,完善并创新区域政策,缩小政策单元,实行分区域考核,提高区域政策精准性,加强省内区域间的分工协作。中原城市群的大部分地区可以利用自身在区位、交通、工业化基础、招商引资条件等方面的优势,集中力量招商引资,建立产业集聚区,促进产业集群发展,推动产业升级,带动全省由工业大省向工业强省转变。河南省的农产品主产区要集中力量优化农业生产条件,保护山、水、林、田、湖这一生命共同体,发展现代农业,实现粮食高产、优质、生态、安全、高效。

### 2. 改革考核指标, 增强招商引资项目针对性

对粮食主产区在取消地区生产总值考核之后要进一步取消一般招商引资考核,鼓励、引导产业集聚区重点引进涉农项目、劳动密集型项目和高技术含量项目。《决定》提出要对限制开发区域取消地区生产总值考核,这对于推动主体功能区规划的实施,防止GDP考核指标对农产品主产区粮食生产的干扰,使农产品主产区能够严格按照主体功能区规划的定位确定区域发展方向和产业布局是十分必要的。笔者通过调研发现,对粮食主产区仅仅取消GDP考核是远远不够的,还应该在此基础上进一步取消一般招商引资考核。<sup>[1]</sup>

推进全区域招商是过去一个时期河南省招商引资工作的主要方式,虽然这种做法对推进河南省的招商引资工作发挥了显著作用,但依据《决定》有关深化经济体制改革的精神和河南省招商引资工作的实际情况,对全区域招商的做法进行反思,我们认为河南省在招商引资方面还存在一些弊端:一方面,为了完成招商引资任务,积累政绩,地方政府的短期行

为和公司化倾向都不同程度地存在,以至于在招商引资过程中自相竞争,提高了招商引资成本,对外商过度让利,项目选择性差,一般制造业项目重复引进,产业集聚区的产业主导方向被弱化,各地产业结构趋同,缺乏相互间的分工和协作等,这些问题都已经或正在暴露出来;另一方面,全区域招商引资的做法不仅使耕地面积保护面临威胁,而且使耕地的质量和粮食生产的优质、生态、安全要求也受到威胁。在产业集聚区大量占用优质耕地,宅基地、山坡地、河滩地被大量补进以实现占补平衡的情况下,“占”与“补”之间不仅存在时间差,还存在质量失衡,一些招商项目还造成了比较严重的空气污染和地下水污染,实现粮食安全存在较大风险。

当然,对农产品主产区取消一般招商引资考核并不是要完全取消招商引资工作,而是旨在增强农产品主产区招商引资工作的针对性。建议今后在粮食主产区要限制一般的加工制造业项目,禁止对环境有影响的项目,重点在农产品新品种培育、高效优良品种的种养殖、农副产品深加工、食品加工、病虫害防治、农业生态旅游等方面加大招商引资力度,引进技术含量和附加值比较高的加工企业,引进研发机构和技术推广、服务机构。

### 3. 完善农产品主产区利益补偿机制, 鼓励农产品主产区发展粮食生产和农业产业集聚区

基于粮食生产与农业产业项目经济效益较差的现实,从多个层面完善粮食主产区的利益补偿机制十分必要。《决定》提出,要“健全农业支持保护体系,改革农业补贴制度,完善粮食主产区利益补偿机制,完善农业保险制度”。笔者认为,不仅要进一步加大国家财政对粮食主产区转移支付的力度,还要进一步加大省级财政对粮食主产区的支持力度。稳定粮食生产、维护国家粮食安全、建设粮食核心区,是河南省对全国人民的庄重承诺,是一亿多河南人应该共同承担的重要使命。通过省级财政加大对农产品主产区支持力度,培育农产品主产区的可持续发展能力,保障农产品主产区的财政收入水平、农民收入和城镇居民工资水平,是完成河南省粮食生产任务的要求,是实现省内各区域之间分工协作的要求,也是以工补农的一种重要方式<sup>[2]</sup>。

## 二、把优化产业集聚区产业、项目布局作为进一步完善河南省工业布局、推进产业升级的一次历史性机遇

在河南省建立180个产业集聚区是加快河南

省产业结构调整、实现产业布局优化和推动产业升级的一次历史性机遇,对今后相当长一个时期内河南省的经济发展具有十分重要的意义。笔者通过调研发现,由于对河南省产业集聚区建设在项目布局方面的引导不够,有一部分产业集聚区的项目布局还存在不够科学、不够规范的现象:一是一些产业集聚区没有严格按照主导产业的方向完善产业链条,引进项目之间的关联性比较差,上下游企业衔接不紧密,产业集聚度不高,产业关联带动能力不强。如西华县的凯宏鞋业、扶沟县的宝昌鞋业的生产和出口能力都比较强,但其制鞋所用原材料大部分都来自外部;长葛市产业集聚区的河南森源电气股份有限公司和新乡市产业集聚区的纽科伦(新乡)起重机有限公司也缺乏本地的相关配套企业;长垣县的起重机产业在国内虽有一定影响,但主要是中低端产品,而且压缩机和电机等关键部件在本地甚至在全省都没有配套企业;河南黄河旋风股份有限公司虽然早就是行业龙头,但一直处于产业链的低端,在带动产业发展方面没有发挥领头雁的作用。二是低水平重复建设和自相竞争问题比较突出。河南省某市15个产业集聚区中有6个产业集聚区把食品工业作为主导产业,有5个产业集聚区把装备制造、通用设备制造作为主导产业,有4个产业集聚区把纺织服装业作为主导产业。在相邻产业集聚区规划大量属于同类产业且产品高度趋同的低端产品生产项目,不仅会影响资源配置效率,也有碍产业集聚区之间的专业化分工和产业产品功能化,以及产品互补性的形成,从而影响地区产业集聚区整体实力的提升。

笔者认为,要解决这些问题,必须形成互动协调的招商引资工作机制,有效提高招商引资水平和产业集聚区建设水平。具体来说,可以从以下几个方面着手。

### 1. 优化、修正主导产业方向

应依据产业集聚区建设的实际情况,为部分产业集聚区提供一次优化、修正主导产业方向的机会。由于各地的资源禀赋状况不同,产业发展基础不同,因此在产业集聚区建设过程中形成的产业优势与面临的困难也不同。一些产业集聚区在初期确定主导产业方向时存在一定的盲目性,导致一部分产业集聚区主导产业不突出。据统计,2013年,河南省有26个产业集聚区主导产业增加值占比不到20%。<sup>[3]</sup>通过对主导产业方向的必要调整,可以为有关的产业集聚区提供更大的发展空间。

### 2. 倡导配套生产与专业化分工

应倡导产业集聚区内部企业之间的配套生产和产业集聚区之间的专业化分工,鼓励在各个产业集聚区内部和产业集聚区之间发展配套项目和配套产品,避免在一般性项目引进方面的自相竞争。对那些主导产业已经形成较大规模和较大市场影响力的产业集聚区,在相邻地区甚至在省内应避免同一技术层次项目的重复建设,鼓励引进产品互补或整体技术升级的项目。

### 3. 形成意向性招商项目在省内顺畅流动的机制和平台

针对一些产业集聚区引进项目之间关联性差、主导产业被弱化等现象,建议通过完善信息共享机制和利益分享机制的办法使意向性招商项目在省内顺畅流动,从而保证引进项目在最佳地点完美落地。借鉴广东等地的经验,应主要通过GDP分成、税收分成及奖励等办法在项目引进、落地各个环节之间形成利益分享机制,这有利于促进各个产业集聚区主导产业进一步发挥其积极作用。

## 三、实施差别化政策和差别化管理,实现对产业集聚区精细化的管理

由于各个产业集聚区所处的区位、拥有的资源、基础设施配套、产业结构、产业转型升级压力、面临的制约因素和发展前景等各方面均存在较大差异,因此目前对全省180个产业集聚区实行的无差别管理显然失之偏颇。

从目前的实际情况出发,笔者认为实行差别化政策和差别化管理有利于避免同质竞争和重复建设,有利于实现产业集聚区长期可持续发展,有利于尽快把一部分优势产业集聚区做大做强。

建议按照产业集聚区在区位优势、产业发展状况、发展规模、主导产业竞争力等方面的实际情况,将180个产业集聚区划分为优先发展类、重点发展类、调整组合类三大类别,采取差别化管理政策。大力支持和推进那些实力强、产业结构优化、项目技术含量和附加值高、发展前景好、对城镇化带动作用突出的优先发展类产业集聚区加快发展;对那些产业基础较好、优势项目较多、发展前景比较明朗、对城镇化带动作用比较显著的重点发展类产业集聚区提供重点支持和扶持;对那些实力弱、产业集聚水平低、土地资源浪费严重、对城镇化带动作用较差的产业集聚区则应该实行调整重组,对问题特别突出的少数产业集聚区则要下决心尽快淘汰,以便让整合

出的宝贵资源为优先发展类和重点发展类产业集聚区提供更大的发展空间。<sup>[4]</sup>

## 四、形成高效的产业集聚区管理体制

笔者通过调研发现,目前河南省180个产业集聚区中有相当一部分都存在管理体制方面的问题。比较突出的问题主要有两个方面:一是区属产业集聚区的管理主体不明确,区政府没有管理职能,区里没有成立土地、规划、住建等管理部门,市政府相关部门也没有为产业集聚区设立派出机构,所有的手续都必须到市里去办,不仅影响办事效率,而且因为一些项目投产时各种手续不齐全,对后续的各项工也会形成牵制;二是建在县里的一些产业集聚区,虽然在集聚区内也设立了产业规划发展局、招商局、科技局等部门,但这些内设部门没有管理职能,在土地管理、建设管理、户籍管理、环境保护等方面还处于多头管理状态。以上两种情况,由于管理部门设置不到位或者管理职能没有落实,项目落地的难度相对比较大。特别是由于产业集聚区占用了县里的土地,税收却要上交市财政,税收归属引发的利益冲突比较尖锐。这不仅会影响当地的投资能力,也容易引发当地的阻工事件。可见,管理体制改革滞后已经成为制约产业集聚区发展活力的一个重要因素。因此,笔者建议采取以下措施以形成高效的产业集聚区管理体制。

### 1. 赋予集聚区管委会相应行政级别的经济管理权限

在工业基础较好的县区,可能有几个产业集聚区,或者除了产业集聚区之外还有其他园区。对此,可以尝试在这些县区选择一批具有一定规模、有良好发展前景的产业集聚区,以摆脱来自行政区划的干预和制约、提高办事效率为目标,按照“小机构、大服务”的管理理念赋予管委会县一级的经济管理权限特别是行政审批权限,完善相关职能管理机构,使产业集聚区的职能管理部门在土地、规划、住建、项目审批等方面享有与县级职能管理部门同等的权力,促使产业集聚区管委会形成一个相对独立的管理主体,减少、消除来自外部行政机构的制约和干扰,增强自我积累、自我发展的动力和实力。2014年6月25日,中共河南省委书记郭庚茂同志在省市厅级主要领导干部研讨班上的讲话中也提出,“要落实产业集聚区功能与行政区域的套合,形成完整的经济社会管理职能。要授予相当本级行政区

的权限,减少管理层次,提高行政效率。要实行精干统一高效的机构设置,探索灵活的干部人事制度,创新内部管理机制”<sup>[5]</sup>。

### 2. 完善产业集聚区领导机构建设

在工业基础薄弱的县区,应以提高行政效率、减少相互间的矛盾为目标,成立由县区主要领导任组长的产业集聚区建设领导小组。笔者调研发现,在河南省一些经济相对不发达的县区,几乎所有的工业都集中在产业集聚区了,招商引资也主要是在产业集聚区进行,以服务工业为主的职能部门的主要业务也都与集聚区有关。事实上,产业集聚区产业发展已经不仅仅是管委会的事,而是全县工业发展的主阵地。如果赋予产业集聚区管委会县一级的经济管理权限,县里原有的一些职能部门就会被架空,不但职能部门有意见,县里的主要领导也不会满意,推进产城互动等工作可能也会遇到阻碍。因此,笔者建议成立产业集聚区建设领导小组,由县委书记或县长兼任领导小组组长,协调县区相关管理部门,集中力量为产业集聚区服务,这样既能提高行政效率,又能减少产业集聚区与县区原有管理职能部门之间的矛盾。

### 3. 对目前还处于起步阶段的产业集聚区,应尽快落实“人员派驻制”,完善“直通车”制度

有一些产业集聚区目前规模还比较小,发展前景也不太明朗,暂时还不具备设立相应等级经济管理机构、履行相应管理权限的条件。对这一类产业集聚区,可以试行产业集聚区建设领导小组体制,也可以进一步完善“人员派驻制”,派驻机构和人员业务上受原单位领导,人员由集聚区管理。同时应尽快完善与市直管理部门或县直管理部门之间的“直通车”制度,在项目备案、环评、立项、规划评审、用地等环节发挥派驻人员的作用,落实“一站式”办结制度,减少审批环节,提高办事效率。

## [参 考 文 献]

- [1] 梁丹. 培育开放型经济发展新优势的难点与对策[J]. 学习论坛, 2014(4): 40.
- [2] 梁丹. 内陆地区开放型经济发展新优势的培育与区域政策调整[J]. 区域经济评论, 2013(1): 34.
- [3] 河南省社会科学院. 河南省产业集聚区主导产业发展研究报告[R]. 郑州: 河南省社会科学院, 2014.
- [4] 梁丹, 宋伟. 从一个逻辑悖论看产城互动发展[J]. 郑州轻工业学院学报: 社会科学版, 2014(3): 73.
- [5] 郭庚茂. 深入学习贯彻习近平总书记系列讲话精神 让中原在实现中国梦的进程中更出彩[N]. 河南日报, 2014-06-26(01).