

## 新时代高质量发展（上）

主持人语：从高速增长阶段转向高质量发展阶段，是国民经济发展系统的演化，涉及发展的本质、发展的目标、发展的方式等一系列发展系统要素的转型，将会深刻地影响经济运行的各主体、各部门、各地区。因而，持续地、系统地、实证地研究进入高质量发展阶段的中国经济运行特征、影响因素和实际绩效，以及相关的改善和推进政策，就是中国经济学者的重要任务。

刘志彪 南京大学长江产业经济研究院院长  
国家首批文科长江学者特聘教授

## 江苏开发区高质量发展的思路与对策

南京大学长江产业经济研究院 张二震  
南京审计大学 戴翔

摘要：江苏经济正在从高速增长向高质量发展转变，在这一发展新阶段，推动作为江苏省对外开放和经济发展主要载体的“开发区”高质量发展，就是抓住了转型发展的“牛鼻子”。开发区高质量发展的实质和目标，就是要实现从以往依托产业集聚实现的高速增长，转向依创新集聚实现的高质量发展。为此，必须破除目前开发区发展存在的发展理念和认识未能与时俱进、各类园区功能定位不清、体制机制不够完善、创新氛围不够浓厚等制约因素，依托推进结构性改革尤其是供给侧结构性改革，促进江苏开发区高质量发展。

关键词：开发区 高质量发展 供给侧结构性改革

中图分类号：F061.5 文献标识码：A 文章编号：2095-3151(2019)08-0044-10

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2019.08.005

江苏经济正在从高速增长向高质量发展转变。对江苏这个开放大省来说，以开发区升级促进高水平开放，以高水平开放促进高质量发展，就是抓住了转型发展的“牛鼻子”。江苏的对外开放一直走在全国前列，吸引外贸数量多次位列全国首位，对外贸易一直名列全国第二。其中，开发区是江苏省对外开放和经济发展的主要载体。全省131家国家级和省级开发区创造了全省1/2的地区生产总值和一般公共预算收入，完成了全省4/5的进出口总额，吸纳了3/4的实际使用外资，为全省

经济平稳健康发展做出了重要贡献。应该说,开发区已经名副其实地成为江苏经济发展的增长极、新兴产业的集聚区、外商投资的密集区、改革创新的先行区和迅速崛起的新城区。在经历了 20 世纪 80 年代的探索起步阶段、20 世纪 90 年代初至 2001 年中国加入世界贸易组织前的蓬勃兴起阶段,以及 2001 年中国加入世界贸易组织至 2010 年的发展提高阶段后,虽然总体来看,无论是发展规模还是发展速度,江苏开发区都是走在全国前列,其历史作用和贡献不言而喻。但是,总体来看,在前一轮发展过程中,开发区主要依托特殊的体制安排和低端生产要素所形成的低成本优势,在各种政策红利的作用下,通过与发达国家跨国公司的资本和成熟技术相结合,承接全球产业链和价值链中低端环节的梯度转移,推动了中低端制造业快速发展,实现了开发区产业集聚。随着土地、环境、劳动力等传统低成本优势的逐步丧失,原有经验做法也已被其他地区充分借鉴,相对优势正在逐渐丧失,专业化于价值链中低端的条件不复存在。从外部环境看,美欧国家纷纷实施“再工业化战略”,信息产业为主导的国际产业转移已经接近尾声,一些更具低成本优势的国家和地区逐渐加入全球竞争,开发区中处于全球价值链中低端的劳动密集型环节和生产阶段不断向东南亚以及我国中西部等地区转移,开发区原有依托产业集聚而实现的高速增长的发展模式已经走到尽头,亟待向依托创新要素集聚而实现高质量发展方向转型。全国排名前 10 位的开发区中,江苏占了 2 席。探索江苏开发区高质量发展之路,对于全国开发区无疑具有重要借鉴意义。

## 一、江苏开发区亟待向高质量发展方向转型

在中国改革开放的大背景下,江苏依托人口红利、土地红利、政策红利等传统低成本优势,以各级各类开发区为载体,在快速而全面地融入全球要素分工体系中,形成庞大生产制造能力以及大进大出的循环格局,由此推动了开放型经济快速发展,并奠定了中国开放型经济大省地位。但是,以简单融入国际分工体系和全球制造业体系为目标、以优惠政策和差别待遇为基础、以大量利用外资和大规模出口为主导、以低成本优势为主要竞争手段等为主要特征的开发区传统发展模式,由于发展质量不高,进入新阶段后已经出现三个方面的不适应:一是不适应全球经济变化新形势;二是不适应谋求全球价值链攀升的新要求;三是不适应江苏省创新驱动和创新型省份建设内在需要。

### (一) 从全球经济变化新形势来看

自 2008 年全球金融危机之后,全球经济主要发生了两个方面的重要变化。首先,全球主要经济体的经济增速都在变慢。例如,作为全球最大经济体的美国,正是由于其内部境况一直不佳,因此在特朗普上任后,一直力图将其内部问题向外部转移,对华发动贸易战就是明证。而在欧洲,严重的欧债危机导致欧盟国家的经济增速也在低区间徘徊,对经济增长的预期被不断下调至缓慢增幅区间,低速增长的态势至今难见尽头。至于日本,受到全球金融危机、地震、海啸、核辐射的四重“打击”及其后续影响,经济发展在可预见的期间内难以出现显著复苏。由此可见,长期以来一直作为江苏最大贸易伙伴的全球前三大经济体,由于其经济发展态势不佳甚至自身仍深陷泥淖,必然给江苏省开发区以低成本为主要竞争手段和大规模出口为主导的传统发展模式带来巨大压力,开发区作为开放型经济发展的前沿阵地和主要载体,必须加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势。其次,全球创新竞争态势日益进入白热化阶段。针对 2008 年全球金融危机,越来越多的有识之士认识到其本质是世界经济长周期作用的结果,即前一轮产业和技术革命的动能已接近尾声,新

一轮的全球经济发展和繁荣必然有赖于新一轮的产业革命与技术革命。率先实现创新突破，占据新一轮全球经济发展制高点成为当前各国和各地区竞争的焦点。在此背景下，依托传统低成本优势吸引成熟项目、资金、技术从而集聚企业和产业的发展模式显然难以为继，在新形势下开发区必须要有新的功能定位，必须要成为创新驱动发展的引领区和重要载体，从而迈向高质量发展的新阶段。

### （二）从谋求全球价值链攀升的新要求看

平心而论，江苏以建设的各级各类开发区为依托和载体平台，通过实现“九通一平”以及采取各种特殊的优惠政策等，降低了低端要素的使用成本，从而有效地将低端要素潜在优势转化为现实竞争优势，依托传统低成本优势低端切入全球价值链。这在特定的发展阶段具有一定的合理性和可行性。然而，面临当前内外部环境的深刻变化，仍然停留在全球价值链分工中低端的发展模式，基本已经走到了尽头，亟待向全球价值链中高端攀升。这不仅是提高开放发展效益的需要，也是能够进一步提升扎根全球要素分工体系，从而更好地利用全球要素资源的需要。从内部环境变化方面看，近年来随着开发区的发展，土地、环境、劳动力等传统低成本优势正在逐步丧失，专业化于价值链中低端的条件不复存在，制约因素逐步显现。从外部环境变化方面看，一方面，伴随前一轮产业和技术革命的动力机制衰竭，作为开发区重要支柱产业之一的信息通讯产业国际转移已经接近尾声，江苏省继续承接此类产业和产品生产环节的空间已面临严重制约；另一方面，具有更多低成本优势的国家和地区逐渐加入全球竞争，从而使江苏依托开发区承接的原有全球价值链中低端劳动密集型环节和生产阶段不断向东南亚以及我国中西部等地区转移。在此背景下，开发区唯一的出路就是不断向以攀升全球价值链中高端为表现的高质量发展路径转变。

### （三）从江苏建设创新驱动和创新型省份的角度看

江苏作为我国开放型经济发展大省，在全国经济进入创新驱动的“新常态”高质量发展阶段后，江苏理应在这一方面继续走在全国前列，为其他地区做出表率。如前所述，江苏依托开发区发展的开放型经济，是以简单融入国际分工体系和全球制造业体系为目标的。经过多年的高速增长，在为江苏进一步扩大开放奠定坚实物质基础的同时，也面临着劳动力、土地等各类生产要素成本集中上升，资源、能源和环境约束日益严峻等问题。因此，无论是为全面落实新发展理念，认真贯彻落实国家创新战略部署，还是为了应对传统低成本优势不断弱化带来的挑战，江苏经济发展都需要从要素驱动向创新驱动转变，提高创新型省份建设水平，努力建设科技强省，推动经济高质量发展。在引导江苏经济向创新驱动方向转型发展过程中，一直以来作为江苏经济增长、对外开放、产业集聚等承载区的各级各类开发区，理应成为江苏经济转型发展和创新驱动的“主引擎”。然而，从目前来看，江苏开发区的传统发展模式具有显著的路径依赖特征，在各种因素包括体制机制的制约下，开发区创新驱动的成效并不显著，难以适应乃至引领经济高质量发展的新需要。

## 二、新阶段江苏开发区转向高质量发展的实质和目标

进入新阶段后，要将开发区打造成引领江苏经济转型发展的“主引擎”，必须实现从以往依托产业集聚实现的高速增长，转向依创新集聚实现的高质量发展，而这种转型的实质，从全球要素分工的角度看，就是要依托更高层次、更高质量的生产要素或者说依托更多的创新要素，参与国际竞

争与合作。在全球要素分工条件下，一国或地区处于怎样的分工地位，能够带动什么层次的经济的发展，取决于拥有什么层次和质量的生产要素。在前一轮发展过程中，江苏省开发区之所以能够较好地承接产业和产品增值环节的国际梯度转移，更确切地说，承接全球产业链和价值链中低端环节的梯度转移，依托的主要就是低端生产要素所形成的低成本优势。在各种特殊安排包括政策红利的作用下，以开发区为平台，低端要素的低成本优势发挥到了极致，通过与发达国家跨国公司的资本和成熟技术相结合，实现了开发区产业集聚的重要功能，并由此推动了中低端制造业“平推式”快速发展。转向高质量发展不是脱离全球要素分工体系，而是改变核心竞争力的要素来源，即从以往依托低端和通用生产要素参与分工，向依托高端和专用性的创新要素参与分工转型，由此在总目标上实现从以往依托产业集聚实现的高速增长，转向依创新集聚实现的高质量发展，具体体现在以下三个方面的具体目标。

### （一）实现向先进制造业和现代服务业的集聚区升级

江苏是制造业大省，经济社会的高质量发展不能离开制造业这一实体经济的重要支撑。但是制造业的发展显然无法沿袭传统老路，不能停留在制造业产业链和价值链的中低端环节与阶段，而是要依托创新要素的集聚，推动制造业的转型升级，即发展先进制造业。发展先进制造业应该包括两层含义：一是将新的技术融入传统制造业，通过对传统制造业进行改造实现高质量发展，即在原有制造业领域进行深耕，推动传统制造业向精致化、精细化和高品质化方向发展；二是依托技术创新，包括开拓性技术创新，实现制造业向战略性新兴产业和高新技术产业等高端化领域发展。上述两种形式的先进制造业高质量发展，显然都离不开创新驱动的根本性作用。从产业结构的演进规律及其相互作用看，先进制造业的高质量发展离不开服务业尤其是现代服务业的支撑和引领作用，而现代服务业的发展同样需要制造业发展形成的庞大市场需求。因此，实现江苏开发区制造业发展向先进制造业高质量发展方向转型升级，绝不是制造业自身的“单兵突进”，与此同时还需要实现与现代服务业的协调发展。何况有些服务业活动尤其是高级生产性服务业活动，如研发设计等创新活动，本身就是脱胎于制造业但又依赖于制造业，具有“分而不离”的典型特征。目前，江苏省开发区以制造业尤其是传统制造业为主，服务业发展相对滞后的产业格局尚未出现根本性转变。依托创新要素的集聚，将开发区打造成为先进制造业和现代服务业的集聚区，是开发区实现高质量发展的目标之一。

### （二）实现向创新驱动和绿色集约发展的示范区升级

实际上，开发区自诞生之日起，就担负着先试先行的改革示范区的重要功能。无论是发展先进制造业，还是发展现代服务业，根本上都要依托于创新驱动，依托创新推动产业从以往的粗放型发展模式转变为集约型发展模式，尤其是转向绿色集约的发展模式。这也是实现开发区高质量发展的根本途径。然而，创新总是具有不确定性的，因为创新其实就是要做前人没有做的事情，甚至是前人没有想到的事情，而这种开拓性的尝试，其中必然充满着不确定性，并具有一定的风险。为了能够尽可能地避免风险和不确定性，一是要建立一定的“特区”和“平台”，从而对创新活动发挥支持和引导作用；二是搭建更易于交流合作的创新平台，营造浓厚的创新活动氛围，使得作为创新活动主体的企业更易于成功实现创新。以此为基础，将可能的创新成果和成功的创新经验复制到其他地区和相关主体。就上述意义而言，也就意味着在推进自主创新和高新技术产业发展等方面，往往需要先行先试、探索经验、做出示范的区域，而开发区无疑应走在前面。努力将开发区打造成为创新

驱动和绿色集约发展的示范区，对于进一步完善科技创新的体制机制，推动创新发展战略的实施，加快高新技术产业和战略性新兴产业发展，以及加快转变经济发展方式并最终实现高质量发展，将发挥重要的引领、辐射和带动作用。

### （三）实现向开放型经济体制机制创新和新动能强化的引领区升级

江苏省开发区承载着对外开放的重要功能，也是全省开放型经济发展的重要引领区，对全省经济高质量发展具有重要的引领作用。开放型经济发展过程本身就是一个不断进行改革、不断进行体制机制创新以适应发展新需要的过程。拥有先行先试的权利正是江苏省开发区在发展开放型经济过程中的最大优势。在体制机制上不断创新，是开发区历经多个发展阶段不断成长的重要保障，更是宝贵经验。毋庸置疑，经过多年的发展和不断努力，江苏省开发区在开放型体制机制创新上已经取得了一些成绩和值得借鉴学习的经验。“苏南模式”“昆山之路”“张家港精神”“华西村”等一大批先进典型，正是在前一轮开放型经济发展过程中江苏一直在体制机制创新等方面走在全国前列的生动写照。进入新阶段后，江苏省开发区需要向依托创新集聚实现的高质量发展转型。实施创新驱动发展战略的关键和核心在于激发作为创新主体的微观企业的活力，以释放开放型经济发展新动能。依托开发区这一重要平台和载体，集聚创新要素本身不是目的，而只是手段和方式，最终目的是要激发创新要素的创新活动，发挥创新要素的创新作用，推动开发区高质量发展并引领江苏全省经济社会高质量发展。与一般生产要素作用的发挥相比，创新要素的作用发挥需要更加完善的体制机制以提供适宜的创新环境和制度保障。这就需要将开发区打造成为开放型经济体制机制创新和新动能强化的引领区，这也是实现开发区高质量的必要制度保障和条件。

## 三、江苏开发区实现高质量发展面临的制约因素

推动江苏省开发区从以往依托产业集聚实现的高速增长，转向依托创新集聚实现的高质量发展，不仅需要明晰转型的本质和目标，更要弄清转型可能面临的制约因素，以及所具备的现实条件。如此，才能基于现实条件寻求转型的具体思路和对策。概括而言面临的制约因素主要包括以下四个方面。

### （一）发展理念和认识上的束缚

一般来说，由于认识决定战略，战略决定体制，体制决定机制，机制决定活力、效益和发展，只有形成正确的认识，才有可能实施正确的战略转换，也即从以往的依托产业集聚实现的高速增长向依托创新集聚实现的高质量发展转变。思想观念束缚问题不解决，其他所谓新技术、新方法、新机制等问题的解决都是无从谈起的。然而，值得我们注意的是，江苏开发区在进一步发展过程中，由于长期以来形成的“路径依赖”特征，在发展理念和认识上仍然未能适应依托创新驱动实现高质量发展的新形势和新需求。目前，江苏开发区建设还存在很多开发区发展仍在原有传统路径中向前推的现象，路径依赖非常严重。更确切地说，主要是指开发区发展的一个总体大思路仍然是引进制造业大项目，而且最好引进外资项目，因为依托大项目的引进会带动大量的资源、能源投入，对GDP增长会产生立竿见影的带动效应。应该说，不少开发区还在沿袭上述发展思路，较少考虑如何营造更好的创新环境，搭建更好的创新平台，较少考虑如何吸纳集聚创新要素、有效利用创新要素，如何依托创新驱动来推进经济高质量发展。从根本上看，这仍然属于发展理念和认识上的偏误，束缚了开发区创新驱动发展战略的实施。

## （二）各类园区功能定位不清

开发区作为经济转型过程中产业空间组织的一种“转型制度”形式，在发展之初的主要目的和功能就是要将具有相似要素密集度的同类或关联性产业和产品生产环节在区内集中，依托大量的关联企业形成真正的产业集聚，发挥行业规模经济、促进关联企业之间技术溢出，加快区内企业的技术进步。然而，各级各类的开发区在发展过程中，由于存在功能定位不清的问题，因此引进和入驻的企业可能并非是基于关联企业空间集中的产业集聚效应的考虑，而是考虑政府主导下的“政策租”等效应，最终导致企业空间上的集聚并非原本意义上的产业集聚，而仅仅表现为简单的“企业扎堆”。正因如此，目前开发区中的一些高新区、经开区、综合保税区等，均未真正形成自己独特的产业优势和功能特色，区内企业仅仅表现为数量上的简单汇合、空间上的简单地理聚集，关联系、外溢性、行业规模经济效应等均不显著。一方面导致了部分开发区无视自身基础和条件，贪大求全，片面追求规模数量，产出效益不高；另一方面也导致了各级各类开发区的产业同构较为明显，制约了开发区的高质量发展。此外，甚至存在部分开发区过度发展房地产业，挤占宝贵土地资源的现象。显然，由于部分开发区功能定位不清，缺乏独特的产业优势和功能特色，创新驱动和高质量发展所依赖的产业集聚基础就相对薄弱。

## （三）体制机制不够完善

开发区相对于非开发区而言，其显著优势之一就是在体制机制上具有“特区”优势，当然，这既是依托开发区进行体制机制创新的先试先行表现，也是其结果。开发区的体制机制一直随着实践的发展而在不断创新，但就目前的情况而言，原有较为适合产业集聚的开放型经济体制机制已经很难适应创新驱动的高质量发展实践的需要。体制机制的不完善性日益凸显，亟待进一步创新。例如，开发区的法律地位问题一直未能解决，开发区党工委、管委会作为当地党委、政府的派出机构，并非一级行政主体，在行政审批、社会管理和执法等具体工作上存在许多模糊地带。再如，开发区理应机构扁平、精简高效，但近年来机构日益膨胀，一些地方把开发区作为安置任用干部的特殊平台，有的开发区管委会仅副主任、主任助理等岗位就配备十多人，其中熟悉经济和招商工作的干部却不多。部分开发区主要领导任期过短、调整过快，难以谋及长远。由于对开发区的授权不够充分，许多与经济管理有直接关系的行政审批事项没有下放，部分地区还出现权力上收的现象，导致开发区办事环节增多、协调难度增大、行政效能降低，无法实现“区内事务、区内办结”，等等。上述一系列问题的存在，制约了开发区的进一步发展，尤其是从以往依托产业集聚实现的高速增长转向依托创新集聚实现的高质量发展。

## （四）创新氛围不够浓厚

创新要素的集聚有利于营造更加浓厚的创新氛围，而创新氛围反过来也是吸引创新要素集聚的重要因素，因此二者之间具有良性的相互作用。然而总体来看，由于江苏开发区尚未完全摆脱加工工业集中区的属性，传统产业和一般制造业比重较大，代工比较多，产业链条相对较短，企业关联度较低，因此表现出自主创新能力不强，产品增值率和附加值不高，外资溢出效应不明显，决定了创新氛围不够浓厚，限制了高质量发展所需的创新条件的形成。特别地，受到当前产业层次、配套设施、营商环境、生活环境、生态环境、体制机制等现实“瓶颈”约束，创新要素的集聚能力十分有限，尤其是对高端人才的吸引能力十分有限，甚至存在优秀人才流失的现象。这不仅不利于创新要素的集聚，还会破坏创新氛围的营造，进而反过来对集聚创新要素产生不利的恶性循环，不利于开

发区高质量发展。例如，近年来受多种因素影响，江苏出现了比较普遍的人才流失现象，这不仅表现为许多优秀的高校毕业生更多地选择去北京、深圳、上海等地进行创新创业，也表现为开发区的业务骨干以及干部流失。就后者而言，特别是江苏苏南地区开发区的招商、经发、规划等业务部门的骨干甚至包括管委会层面的干部，外流现象较为普遍，对开发区工作造成较大影响。这都是缺乏创新氛围的表现。

#### 四、江苏开发区向创新集聚区转型的现实条件

目前，面临国内国际环境的深刻变化，虽然江苏开发区发展依托的传统低成本优势正在弱化，但持续多年的快速发展也为开发区在更高层次上参与国际分工，更确切地说，为开发区实现从以往依托产业集聚实现的高速增长转向依托创新集聚实现的高质量发展奠定了一定基础，这突出表现在以下三个方面。

##### （一）创新驱动的发展态势逐渐显现

经过多年的努力和积淀，江苏开发区自主创新能力有所提升，创新氛围正逐步形成，创新活力日益显现，创新成果不断涌现。以开发区为龙头的江苏区域创新能力连续多年居全国第一就是明证。科技创新方面也是新亮点频现，这无疑为开发区高质量发展奠定了新的动力基础。根据江苏省商务厅数据，截至2018年底，开发区有高新技术孵化器、众创空间900多家，国家级孵化器数量及在孵企业数量连续多年位居全国第一位；开发区内从业人数达1600万人；江苏省共21家开发区获批国家级生态工业示范园区，总量居全国第一，省级生态工业园区40家；162家省级特色产业园区形成了新能源、新材料、高端装备制造、节能环保、新医药等具有特色的产业集群和特色产业基地；获批国家级知识产权示范园区7家、试点园区27家，位居全国前列。在创新驱动的发展战略带动下，江苏省开发区单位GDP能耗、单位产值的COD和SO<sub>2</sub>排放量均低于全省平均水平。由此可见，江苏开发区科技发展正处于快速上升时期，为实施创新驱动战略奠定了坚实基础，也为江苏开放型经济进入新阶段后迈上创新驱动的高质量发展道路奠定了基础。

##### （二）载体建设实现新突破

推动开发区从以往依托产业集聚实现的高速增长转向依托创新集聚实现的高质量发展离不开创新要素的集聚，而创新要素的集聚离不开载体建设。其中既包括科技型载体建设，也包括基础设施、科技创新公共服务平台等功能载体建设。在开发区发展的不同阶段，不同层次和水平的生产要素对载体建设的要求不尽相同。以往的“九通一平”等基础设施和服务平台的载体建设，以及一般产业园区的打造，对于集聚中低端生产要素发挥了重要作用。但要集聚创新要素，依托原有的载体建设已经远远不够，需要提高载体建设层次，以更好对接创新驱动发展战略的需要。因此，重大科技型载体建设、基础设施以及科技创新公共服务平台等功能载体建设，对于虹吸和集聚创新要素至关重要。在这一方面，江苏省开发区已经实现了新突破。目前江苏开发区内共设立159个特色产业园区，其中，主导产业开票销售收入超百亿元的园区达到45个，形成了南京软件和信息服务、苏州纳米材料、无锡物联网、常州石墨烯、泰州生物医药、徐州工程机械、盐城汽车制造等重点产业和企业集群。苏州工业园区打造生物纳米园、中新生态科技城等功能载体，常熟高新区引进丰田汽车综合研发中心，苏州高新区设立全国首家中小企业股份转让系统“太湖金谷”，一批开发区率先探索从形态开发到功能开发的转变，载体建设成效日益显现。

### （三） 集群优势为创新驱动的高质量发展奠定了产业规模基础

在政府推动、市场引导、外资积累以及本地配套企业参与等发展思路下，经过多年的努力，江苏开发区已经形成了较大规模和一定数量的产业集群。在规模上，有的产业集群已经达到了年销售额超过 200 亿元以上；在行业上涵盖了纺织、服装、金属制品、建材、电器、轻工等传统行业，同时也有环保、软件研发、动漫、创意、医药研发、工业设计、供应链管理和金融服务等新型行业的产业集群。产业集群带来的良好产业配套环境成为吸引高端和创新要素进入产业园区的重要因素。高端和创新要素的进入当然也有利于其他环节的技术创新和进步，从而推动产业整体技术水平的提升以及生产环节技术层次的提高，能够切实提高江苏制造业的技术含量和附加值，也为现代服务业发展提供了基础，实现江苏开发区依托创新集聚的高质量发展。尤为重要的是，产业集群为研发中心和工程技术中心进入开发区提供了产业支撑。随着江苏企业规模和产业规模的扩大，跨国公司越来越有动力将研发中心等创新活动环节布局于江苏开发区内，以节约与江苏分支机构以及与配套厂商在技术创新方面的协调成本，使技术发展更适应产业发展趋势。产业集群的存在还加速了技术在企业之间的扩散，对于形成良好的自主创新氛围也有重要作用，奠定了开发区高质量发展的要素基础。

## 五、 对策思路

推进结构性改革尤其是供给侧结构性改革，是推动江苏开发区从以往依托产业集聚实现的高速增长转向依托创新集聚实现的高质量发展的关键所在，也是借此推动大众创业、万众创新，发展新经济、培育新动能、改造提升传统动能的关键之举。在集聚中低端生产要素，发展中低端制造业方面，江苏开发区之所以能走在全国的前列，最重要的原因也是最宝贵的经验就在于，依托开发区特殊的体制机制和特殊的政策，通过构建服务平台，有效降低了中低端要素集聚成本和生产活动成本。从高速增长阶段向高质量发展阶段转变，不同的是所需集聚的要素不同，即从吸引中低端生产要素向吸引中高端创新要素升级；相同的是，降低要素集聚和生产活动成本永远是制胜的不二法则。只不过相比于中低端生产要素，中高端创新要素的集聚及其生产活动对各种直接和间接的成本更加敏感、所涉及的成本概念和范围更加广泛、创新要素对体制机制和环境等要求更加高级等，而解决这一问题的根本出路就在于供给侧结构性改革。

### （一） 开发区转向高质量发展要秉持正确的发展理念

紧紧围绕“供给侧结构性改革”这条主线，通过强化功能定位，在推动各类开发区形成各自独特的产业优势和功能特色中，扩大开发区有效供给和中高端供给。这就要求在创新驱动发展战略下，用“技术先进、市场前景、税收贡献”衡量投资有效性。开发区的发展需要投入，但是必须是有效投入。换言之，投入既要解决当下的问题，更要考虑这种投入是否具有创新性，能够引领开发区长期发展和高质量发展。一个投资项目是否具有技术的先进性和潜在的创新性，直接关系到该项目的生命力，关系到其最终的供给是否有效，关系到其产品是否有好的市场前景，关系到最终的税收贡献。以此为导向，各级各类开发区转型发展要注重功能定位，避免同质化和同构化发展倾向，避免在高质量发展过程中再次出现产能过剩现象。也唯有如此，才能有效促进各级各类产业的协调发展、延长产业链。既要致力于发展高科技战略性新兴产业，也要发展传统制造业；既要努力发展先进制造业，也要发展现代服务业，充分发挥集聚效应对成本的降低作用。

(二) 着力形成良好创新生态系统,吸引更多的高端人才,使各类开发区真正成为高质量发展的高地

在深化科技体制改革、加大科技创新力度,打造具有国际竞争力人才发展环境方面,各类开发区理应走在前列。江苏以实体经济为基点推动创新,加快用新技术新业态改造提升传统产业,大力发展新兴产业,不断壮大新经济,推动产业迈向中高端,建设具有全球影响力的产业科技创新中心和具有国际竞争力的先进制造业基地,都离不开高端人才的支撑和引领。人才的高度,决定了产业的高度和未来创新的高度。人才的引进,是江苏聚力创新的重中之重。什么时候江苏高校的学子把留在江苏发展作为第一选择,什么时候外地乃至国外的高端人才把江苏视为创新创业的热土,江苏的高质量发展才能真正实现。

(三) 从实际出发,注重创新的多维性

主要包括两个方面:一是指创新活动在不同地区和不同开发区之间应具有差异性,可称为区域的多维创新;二是指创新活动本身的多维性,主要是指创新不仅包括原始创新,也包括引进、消化、吸收再创新以及集成创新等。就区域的多维创新而言,一方面,开发区转型发展是一个循序渐进的过程,不可能一蹴而就;另一方面,江苏各类开发区存在着明显的区域发展差异。对于已经基本走完“利用低端要素优势,吸引并与先进生产要素相结合,形成产业集聚”发展历程的开发区,要注重集聚和整合创新要素实现自主创新;而对于尚未走完上述历程的地区和开发区,则应继续发挥原有比较优势,巩固加强原有的产业集聚效应和优势,构筑完整产业体系,促进产业链走向中高端。不管处于哪个发展阶段,每个开发区都要明确自己的核心区,这个核心区要成为创新驱动高质量发展的策源地。

(四) 把开发区打造成创新平台,为创新要素提供便利的“创新熟地”和事业平台

开发区实现高质量发展,离不开平台的搭建,良好的平台和载体能够为创新要素提供更为广阔的空间和舞台,从而对创新要素的吸引和集聚具有更强的凝聚作用。良好的平台不仅能够有效降低集聚和使用创新要素成本,同时也更有利于提高创新成功的概率和创新收益。各类开发区在转型发展过程中,应该结合自身产业特色和优势,立足产业基础,重点抓好创新载体和平台的布点落子,积极推进各类园区的标准厂房和孵化器建设,积极打造“众创空间—孵化器—加速器—创业园区”的科技创新孵化链条,着力构建产、学、研、金、介、政“六位一体”的协同创新平台,大力发展以创新创业为内生动力,以高密度技术、高素质人才、高价值服务为引领的创新平台发展模式,提升开发区对创新人才等高端要素的吸引力和承载力。

(五) 推广复制苏州工业园区开放创新综合试验经验,构建开发区治理新体系

伴随着“放管服”改革的深入推进,原有开发区的体制机制优势已经不复存在,需要再造新优势。这方面,苏州工业园区特别强调新形势下开发区的“特”字,赋予特别功能,简政放权、流程再造,积累了很好的经验。目前,开发区转型发展所要解决的问题不仅是“放管服”这种行政管理便利化问题,不能停留在原有物理空间上的“特区”概念,而是要从“虹吸”和集聚高端创新要素的现实需求出发,研究创新遇到的“瓶颈”和障碍,研究如何通过打造创新制度高地,降低创新成本、提高创新的效率。针对开发区的创新创业,要有特殊的政策安排。例如,做生物制药就得

(下转第72页)

#### (四) 进一步完善和修复湖北水运物流的绿色生态系统

要正确认识长江水运发展与自然资源保护之间的辩证关系。把“环境保护、节能减排”等绿色发展理念严格落实到水运物流的各个环节。将长江航道治理、河道清淤疏浚、堤防修缮加固、城市内河污水处理、河道防洪抗旱以及水资源生态保护等视为一项系统工程。运输、水利、环保、城市规划等相关部门要密切配合,以国家“长江经济带”发展战略为契机,完善长江航运设施,提升湖北长江沿线城市的防洪抗旱能力,修复长江周边的水资源生态系统。坚持在“共抓大保护,不搞大开发”的总体原则下积极推进长江水运事业的绿色可持续发展。

#### 参考文献

- [1] 陈秀莲、张静雯 《中国—东盟港口互联互通建设存在问题与对策》,载于《对外经贸实务》2018年第2期。
- [2] 冯宏琳、袁子文 《长江经济带及水运发展新形势和新要求》,载于《综合运输》2018年第1期。
- [3] 高玉玲 《用科学发展观指导湖北水运发展》,载于《学习月刊》2006年第8期。
- [4] 黄雯、魏星海 《长江航道建设中有关生态保护问题的探究》,载于《中国水运》2015年第2期。
- [5] 潘文达、潘思延 《长江水运物流对区域经济贡献的量化分析》,载于《水运工程》2011年第5期。
- [6] 王阳红 《竞进“十三五”打造湖北水运“升级版”》,载于《中国水运》2016年第1期。

---

(上接第52页)

有一个专注生物研发的特殊区域,以方便国外血液制品的流入流出。因此,在开发区从产业集聚区向创新集聚区转型发展的过程中,特殊政策仍然不可或缺。赋予开发区以新的政策和制度环境,更确切地说,给予高端要素和创新要素以更具有吸引力的特殊和优惠政策,是促进开发区实现高质量发展的重要保障。

#### (六) 提升江苏城市国际化水平

以开发区建设推动城市化,是江苏城市化道路的鲜明特色和重要经验。但是,总体来说,江苏的城市还不够“洋气”,高品质生活服务业发展很不充分。如国际航班偏少、国际化的学校不多等。为了能够吸引和集聚创新要素尤其是国际化人才,要加快提升与开发区相适宜的生活配套服务,构建有利于创新发展的生态系统。要合理布局金融、商贸、教育、医疗、体育、休闲、娱乐等公共服务功能和配套设施,规划建设开发区商业综合体、新型邻里中心和消费品综合市场等,着力提升城市能级、品质和现代化、国际化水平,提供更加舒适方便、和谐宜人的创新创业环境和生活环境,使开发区转变成为高端创新人才云集的高地。