

民族地区县域工业园区发展困境与思路

■ 杨光军

工业发展长期滞后的民族地区为促进区域经济发展和财政增收,近年来纷纷借鉴东部发展经验走上了发展县域工业园区的道路,试图将其建成县域财源集聚区。尽管许多县域工业园区为民族地区工业经济迅速发展发挥了重要的促进作用,但是未能取得与东部地区相媲美的绩效,与目标期望存在较大差距。主要原因是民族地区县域工业园区发展面临诸多不利的特殊因素,如自然条件恶劣、区位闭塞、经济社会发展滞后,面临国内消费市场日益饱和的买方市场考验以及国内外生产商的激烈竞争等发展条件的约束。因此,民族地区县域工业园区发展不能完全沿袭东部地区发展所经历的路径,必须深入分析其发展中面临的制约因素,寻找新发展思路。

一、民族地区县域工业园区发展困境分析

(一) 发展条件特殊导致园区定位规划难。少数民族地区经济社会发展大都低于国内的中等水平,而且具有民族性、地域性、复杂性等特征。随着经济全球化和市场竞争的加剧,民族地区在日益激烈的新国际分工中处于受控制、被选择的地位,从事价值链低增值环节的企业集聚的县域工业园区很难实现既适应国际化竞争,又加速民族地区发展的科学定位。

对工业化的渴求导致许多民族地区未经过科学定位、周密规划就匆匆发展县域工业园区,成为工业化道路

上的隐忧。在起步阶段的基本赢利思路是通过土地、税收及其他优惠政策吸收企业入住工业园区,利用企业未来的税收平衡前期土地开发的损失。在操作实践中,一般采取整体规划、分步实施建设工业园区,但在具体执行过程中,由于规划的可行性欠缺和不确定因素影响,被迫更改规划,或边规划、边审批、边施工、边发展,产业定位不明确,很难实现统筹协调发展。

(二) 企业源的弱质性导致入园企业规模小、质量差、缺乏关联性。民族地区县域工业园区企业主要源于区域原有企业和招商引进的新企业。就吸引本地企业入园而言,少数民族地区由于产业技术含量低,企业发展倾向于依赖自然资源和要素禀赋,发展资源密集型产业,但是资源的深加工和综合利用程度低,产品附加值低。就招商引资而言,民族地区由于区位条件较差、基础设施落后、经济社会发展滞后等客观因素导致投资经营环境往往步人后尘,招商引资举步维艰。尽管通行的做法是对进入工业园区的企业和项目给予税收、土地、项目前期经费等优惠政策和扶持,但是许多投资商的投资决策已从注重政策优惠向注重综合经济发展环境和战略发展利弊转变。民族地区为促进工业园区快速发展只好重视产值、税收、出口总额等数量指标,轻视内在竞争力、发展可持续性、创新能力等质量指标,一再降低企业准入条件,较少对企业考核与限制,导致园区沿粗放型模式发展。企业源的弱质性必然导致入园

企业参差不齐,缺乏整体竞争力。入园企业的盲目性引起主导产业不明确,产业关联度不高,缺乏经济发展的腹地 and 辐射带动能力。

(三) 金融发展弱势区域导致融资难,资金缺乏。发展县域工业园区需要巨额资金,资本形成不足深深制约着工业园区发展,体现在园区基础设施建设财力不足和企业融资难。工业园区要为入园企业和项目创造条件,需要短时间内投入大量资金建设基础设施,但是由于民族地区是金融发展的弱势区域,没有完善的吸收民间资金、外地资金和外资的融资机制,工业园区管理机构的融资手段只有银行贷款、其他单位借款、内部集资。园区建设所需政府投入的资金与县级财力之间存在较大的缺口,很难推动园区步入良性发展轨道。园区企业融资难表现在部分企业原始积累不多,贷款解决了土地问题后,用于厂房、设备和原材料的资金又不足了;部分企业资金周转时间长,入园后还未进入生产和销售阶段,金融机构对其前景有后顾之忧;新引入企业在当地金融机构无信用记录,金融机构对其首笔贷款控制很严;许多企业实力平平,合同资金与到位资金相差较大,加上少数企业持投机“圈地”的不纯动机,金融机构对入园企业始终保持谨慎态度。园区企业的融资手段主要有银行贷款、各类计划项目拨款、贴息贷款、申请中小企业技术创新基金,缺乏直接融资手段,缺乏创业投资、风险投资等新的投融资方式,导致企业融资

难,资金缺乏。

(四) 政府推动导致工业园区缺乏自主发展机制。民族地区县域工业园区是地方政府加速工业化的重要载体,并形成了一般发展模式:经上级政府批准,由县级政府成立工业园区建设领导小组,下设管理委员会(或办公室),专门负责工业园区选址、征地、规划、招商引资、公共管理等工作。但是,园区管理机构在运行中与县级各部门间、与园区所在乡镇间的关系尤其是税收分配等方面矛盾较为突出,给工业园区建设、管理、组织、协调带来诸多麻烦。工业园区的健康发展不仅要有强有力的组织保证,更要有优良的发展环境,尤其是与工业发展密切相关的金融保险、物流配送、信息服务、市场商贸、中介服务、教育与人才培养等第三产业的支持。民族地区县域中心城市规模偏小,服务于企业发展的包装、仓储、物流、信息、融资担保等服务体系不健全和服务能力有限。缺乏配套服务体系导致企业间分工协作度低,交易费用高,很难实现产业集群升级。政府主导工业园区的基础设施建设、招商引资等工作导致政府职能负荷过重、服务体系不健全、缺乏内在发展能力等问题。

二、促进民族地区县域工业园区发展的思路探索

(一) 统筹规划园区经济社会发展。民族地区县域工业园区发展的首要问题是确定产业方向,要走“专、精、特、新”的产业道路。工业园区要依托民族地区资源优势,将最能实现产业化、最能做强做大的产业作为工业园区的主要发展方向。工业园区选址要结合区域客观条件和园区产业方向进行综合分析论证,重点考虑交通、通讯、环保、社会协作条件、建设成本

等因素,选择最具有自然优势、经济优势和发展潜力的区位择优布局。在具体内容的规划上要与小城镇建设相协调,增强对周边区域的辐射和带动效应,使工业园区成为县域经济增长区和城镇拓展区。工业园区发展规划要与环境保护相结合,积极引入生态工业理念,鼓励企业节能、降耗、减排,引导各企业或单元间进行副产品交换,建立起当地工业系统内物质能量循环利用网络。在建设步骤的规划中,要处理好近期建设与长远发展的关系,通过规划和初步建设,使园区逐步形成要素吸纳能力,自发性发展壮大。

(二) 以产业集群增强区域竞争力。产业集群能够密切企业协作,给企业和当地带来显著的互补效应、创新效应和竞争优势,是提升产业竞争力的重要区域发展战略。民族地区要围绕培育优势产业建设集群型专业园区,通过市场聚集、资金聚集、人才聚集,推进企业集群发展,逐渐形成以骨干企业为核心,大、中、小企业高度分工与密切协作的一体化生产经营体系。一方面,积极培育和引进关联性大、带动力强的大企业大集团,发挥其辐射、示范、信息扩散和销售网络的产业集聚带动效应,加强与中小企业的关联,逐步衍生或吸收更多关联企业集聚;另一方面,通过财政、融资、人才等政策,鼓励本地中小企业围绕区域内大型企业开展深层次协作,以其小而专、小而精的优势为大型企业提供强有力的配套服务,增强中小企业对大型企业先进技术的吸纳能力,促进信息、资源等生产要素在各类企业之间相互流动,构筑起富有区域竞争力的产业集群。

(三) 建立企业准入机制与企业信用制度。工业园区不是低水平、低质量的企业堆积,必须注重入园企业的质量。按照工业园区确定的产业方向,

根据国家的产业政策和行业发展规划,考虑技术含量、产品质量、品牌和企业管理等因素,制定企业单项投资额、年产值、年利税、环保等准入标准。园区管理机构要协同有关部门对入园企业的水电费收缴、注册资金到位情况等内容建立信用档案,营造诚信的投资经营氛围,提升区域竞争力和吸引力,力争从招商引资向选商引资转变,实现内源型经济与外源型经济有机整合发展。

(四) 创新融资方式。鉴于金融机构对入园企业始终保持谨慎态度,必须要建立和完善县域信用担保体系,为银行信贷支持和开展多样化金融服务创造良好条件。积极探索运用资本市场,不断拓宽企业融资渠道。充分发挥财政资金的引导作用,扶持工业园区中资产质量好、主导产业突出、持续赢利水平高、符合上市条件的企业,积极将其推向证券市场,促进企业上市融资和现代企业制度的建立。

(五) 建立和完善园区开发机制。民族地区县域工业园区主要是政府主导,因此,要在工业园区发展中明确政府定位和职能。政府要通过优化区域服务环境、市场环境和人文环境,创造优良的投资环境,并通过区域营销把更多的关联企业和机构吸进园区,降低交易费用,促进企业间劳动分工和提高企业竞争力。政府要注重培育本地企业家和有利于创业发展的区域竞争优势,引导帮助创业者向专业化发展。积极通过市场化的方式发展中介机构和服务体系,通过市场将提供工业服务的机构和组织联合起来,营造支持企业创新和发展的良好商业环境,逐步实现市场在工业园区发展中发挥越来越显著的基础性作用。

(作者单位:云南省大理白族自治州财政局)

责任编辑 冉鹏