



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2018 年第 33 期

（ 总第 155 期 ）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018 年 07 月 31 日

滨海中关村科技园发展困境分析 与可持续发展思考

薄文广

【内容简介】虽然受到了京津两地地方政府的大力支持，但滨海-中关村科技园的发展仍面临着利益共享和风险共担的长效合作机制尚未完善、地方政府主导土地运营的传统开发模式尚未摆脱、清晰的功能和产业定位尚未明确、临近区域激烈的市场竞争尚未缓解等四大困境。从发展思路明晰、合作机制构建、开发模式转型、创新利用先行先试等方面提出了促进滨海-中关村科技园可持续发展的对策建议。

一、滨海-中关村科技园发展困境分析

京津冀协同发展已经上升为国家发展战略，滨海-中关村科技园是京津两市深入落实京津冀协同发展的重要抓手。2016年9月28日中关村管委会和滨海新区政府签署共建协议，同年11月22日天津滨海-中关村科技园正式揭牌。至此，以京津两地地方政府密切合作为标志的滨海-中关村科技园，成为滨海新区甚至天津市各区承接北京非首都核心产业转移工作的建设重点，虽然有两地政府的大力支持，但滨海-中关村科技园的发展仍面临着以下困境。

1. 利益共享和风险共担的长效合作机制尚未完善

在区际合作产业园区中，无论合作双方的主体是地方政府、园区管委会还是企业，成功并实现了可持续发展的合作通常建立在双方充分信任、各自发挥彼此优势的基础上，形成 $1+1>2$ 的协同效果。因此，如何构建合作双方利益共享和风险共担的长效合作机制，不仅涉及到能否为区际合作提供合理的制度保障，还是决定区际产业合作成败的关键因素。

但在当前背景下，滨海新区甚至天津市对于中关村和北京市的需求远大于后者对前者的需求。这种区际合作双方需求上的不对等使得当前主导权更多取决于中关村或北京。而根据相关的公开资料，滨海-中关村科技园已经建立了更多负责宏观决策层面的科技园领导小组、更多负责中观实施层面的科技园管委会以及负责具体开发的运营公司三位一体的组织架构。但目前较少涉及利益共享和风险共担的机制，如京津双方资本投入数额和比例、后续的税收和利益分配、合作退出方式及相应的争端解决机制等利益共享和风险共担的长效合作机制。

2. 地方政府主导土地运营的传统开发模式尚未摆脱

同许多区际合作产业园区一样，滨海-中关村科技园采取的开发模式也是通过地方政府融资平台从银行获得大量贷款用于前期的道路基础设施建设，并通过土地、财税及补贴等方面的优惠政策吸引外来企业入驻，并用企业盈利后向中央政府和地方政府缴纳的税收来弥补地方政府初期的资金投入。

但从我国目前实际国情来看，中央政府将对地方政府主导成

立的各种地方政府融资平台的债务风险加强管控，这使得依靠土地融资的滚动开发模式受到极大地限制，反过来，地方政府通过土地资本运作进行融资的难度也进一步增大。

此外，在当前中国经济增速较缓的新常态背景下，一些民营企业对外投资更加审慎和理性，这进一步提高了实现高质量招商引资这一目标的难度。目前，地方政府前期资金投入巨大的滨海-中关村科技园的大规模基础设施建设基本已经完成，但目前园区还缺少优质好项目带动其发展。与前几年的发展环境大不为同，由于吸引优质项目的难度越来越大，滨海新区-中关村科技园正处于万事俱备，只欠“东风”（即好项目）的尴尬处境。

3. 清晰的功能和产业定位尚未明确

京津冀协同发展战略对京津两市进行了重新定位，与北京明确的“四个中心”定位不同，天津的定位转变为“一基地三区”。作为天津市最大经济增长极的滨海新区，其最新定位是京津冀协同发展示范区、先进制造和研发创新基地、国际自由贸易示范区、国际航运核心区、金融创新运营先行区。

对于规划面积仅为20平方公里且之前定位为“北旅游”的滨海-中关村科技园而言，制造业显然不是其招商引资的重点，而吸引北京先进制造业也较为困难。一方面是因为当前北京市已处于工业化后期的城市，2016年北京所有二产占GDP比重仅为19.2%，另一方面，北京对一些附加值较高的技术型先进制造业转出较少，有些目前甚至还处于大力发展的阶段，如北京的奔驰汽车以及京东方的显示面板等产业还在加大投资建设力度。

此外，滨海-中关村科技园目前还不属于天津自贸区“一区三片”的范围，无法享受到自贸区的贸易和投资便利自由化政策，另一方面，占据了港口优势的东疆保税港区以及合并了天津市中心商务区的经济技术开发区均比滨海-中关村科技园更具优势且产业基础更好，临近的中生态城也已成为整个滨海新区中生态宜居海滨城市的重要支撑。因此滨海-中关村科技园发展的功能定位是什么，是否可以融入并支撑滨海新区甚至天津市的发展，这都需要早日明晰功能定位。只有明确了滨海-中关村科技园的功能定位，之后的产业发展规划以及精准的招商引资等工作才能顺利进

行。

4. 临近区域激烈的市场竞争尚未缓解

据不完全统计，当前与北京中关村园区管理委员会签订合作协议的地方政府已经超过了40个，合作区域从南方的贵州到北方的大庆。仅在临近的河北省，与中关村共建的区际产业合作区分别有7家。这些园区发展的产业主要是“高大上”的先进制造业以及一些国家大力扶持的战略性新兴产业。因此，各个园区之间的产业定位同质化程度较高，且存在无序竞争的现象。滨海-中关村科技园不仅签订正式合作协议较晚，正式揭牌时间也处于最后一位。

此外，自上而下建立的雄安新区已经成为国家的千年大计，北京市和天津市主要领导人也多次公开表态，雄安新区“需要两市怎么支持就怎么支持，需要支持什么就支持什么”^①。2017年12月，中关村科技园区管理委员会与河北雄安新区管委会正式签署共建雄安新区中关村科技园协议，北京市为了更好地完成国家自上而下的雄安新区的雄伟目标，也必将大力扶持雄安新区的发展。

即使在滨海新区内部，滨海-中关村科技园北临近些年发展较快的中新生态城，南临产业发展基础较好的经济技术开发区，西临主攻高新技术发展的高新区，东临国际贸易和融资租赁等产业发展较好的东疆保税港区，相对于滨海-中关村科技园而言，上述区域均有较好的产业发展基础，具有较强的竞争优势，滨海-中关村科技园面临着“前有标兵、后有追兵”的严峻挑战。

二、促进滨海-中关村科技园可持续发展对策建议

1. 坚持外援带动和内援驱动的“两条腿走路”发展思路

中关村，与全国许多地区都签订了产业园区共建合作协议，且其主要产业布局和滨海新区存在着较多重合，因此各个产业园之间必将存在相互竞争。更为重要的是，国家意识产物的雄安新区的成立也吸引了“北京资源”的重点关注，这些必将严重影响到滨海新区-中关村科技园期望通过疏解首都非核心功能以吸引北京相关资源和产业入驻的发展路径，但由于雄安新区对入驻企业

采取异常严格的控制和限制措施，滨海应该抓住这难得的机遇窗口，把产业发展作为最重要工作来落实和拖进。

“滨海-中关村科技园”应精准对接北京科技创新的主体和机构，有效衔接天津的先进制造研发产业的发展方向。同时，超越现有的产业园和科技园区，积极吸引总部在北京的大企业和一些大院大所的分支机构等高端项目，在合作方式、机制设计、创新生态、公共服务等方面营造独特且具有吸引力的发展政策和发展环境。另外，滨海-中关村科技园在重点放在吸引中关村的基础资源上，应该把另一个民营发达经济的省份——广东的相关企业也作为其引资重点，形成精准化的京籍与粤籍外援引资发展思路。

此外，滨海-中关村科技园的发展不能只依靠单纯天津市外资源的引入，在当前新常态背景下，增速较快、附加值高、带动性强的企业都会受到所在地区地方政府的高度重视而较难迁移，因此天津吸引天津之外的企业资源特别是优质企业来津发展的难度越来越大。在坚持作为“增量”的京粤外援带动发展下，天津应把作为“存量”的本土企业的培育与发展壮大作为滨海-中关村科技园的内源驱动，坚持外援带动和内援驱动的“两条腿走路”发展思路。

2. 构建利益成本相匹配以及多层次的合作机制

在当前背景下，滨海新区对中关村的依赖远大于后者对前者的依赖。因此，制定滨海新区和北京市双方均能接受的合作机制是当前工作的重中之重。京津合作双方应根据各自的合作目标和利益需求点，在现有政府共建模式基础上，根据滨海新区-中关村科技园自身发展状况，通过充分协商来构建一个包含合作双方权利、责任、收益、风险甚至退出方式等在内的、较为详细的制度框架，并建立一个合作双方均能参与并发挥积极作用的协调机制。

此外，由于共建园区存在诸多难以直接指标化的非经济利益，使某些利益与成本难以清晰界定，使利益分享缺乏客观标准，而现有的利益分享机制大多只能调动合作双方中一方的积极性。滨海-中关村科技园作为京津两地地方政府的“示范性”土合作项目，虽然可以在短时间内凝聚共识、制定政策并通过强有力

的行政手段加以推行，但由于这种“自上而下”的模式存在着非市场性、非制度性、难监督性等特点，因此，迫切需要适时向政府、企业及社会组织之间的多层次、良性互动的网络型合作转变。

作为地方政府合作的有机补充，滨海-中关村科技园应积极建立跨地区的行业协会联盟或新的行业协会组织，协同地方政府，共同制定区域行业发展规划和区域共同市场规则，推进区域市场秩序的建立，并积极探索京津地区各类市场资源的对接与整合。

3. 园区开发由优惠政策为主过渡到创新土壤培育为主

在区际合作产业园区发展之初，地方政府的一系列扶持和优惠政策能够快速推动园区基础设施建设和吸引部分为了获得政府政策红利的企业投资入驻。但随着园区发展，地方政府对园区扶持政策的红利作用也会逐渐减弱。这时就需要强化市场化运作机制，使园区摆脱单纯对地方政府红利政策的依赖，来提升自生能力以促进园区的可持续发展。

另外，当前内外部环境变化使得传统的土地滚动开发的传统园区模式已经难以为继。且随着我国产业层次和质量的提升，之前的“人随产动”转为“产随人走”，医疗、教育、卫生等社会公共服务业的完善、政府服务的提升以及亲商环境的打造等软环境对于产业发展的支撑作用越来越重要。因此，滨海中关村科技园应着力打造高效亲商营商的软环境，并在新区政府统筹下，有效利用临近的中新生态城相对较好的教育和医疗资源，且与生态城以及开发区东区等临近区域进行有机协同而非进行逐底的恶性竞争。

此外，滨海新区前些年经济总量的快速增长更多来自于国有大中型企业支撑，而未来，随着新旧动能转换，对于一些新兴区域，一些高、精、尖的民营中小企业在区域发展中将发挥越来越大的作用。滨海-中关村科技园应在产业公共服务平台、政府资金引导、知识产权投融资、科技金融服务体系、加快研发转化等方面为企业培育公平竞争的土壤，而非单纯对相关企业的资金补贴和优惠政策扶持。

4. 创新利用好先行先试

国内当前区际合作产业园区中存在的一个制度障碍就是GDP以及税收分成。在当前制度背景下，任何理性的地方政府都不希望税收流失，而当前国家对一个地区发展的支持由之间的真金白银的硬支持改为允许先行先试的软支持，天津市及滨海新区相关部门应充分利用滨海新区纳入国家总体发展战略以及京津冀协同发展的契机，自下而上争取中央及相关部委的支持。如打破传统GDP统计的属地原则，探索合作园区GDP的核算及税收在共建园区两方政府间的分成方式。此外，利用和协同天津自贸区的制度优势（如空港资源等）、中关村的科技优势以及雄安新区的名号优势（与雄安新区一起联合申请等）也需要提早谋划。

滨海-中关村科技园应多学习和借鉴临近的中新生态城如何利用先行先试的成功经验，比如，住房城乡建设部〔2017〕90号）印发，同意赋予中新生态城6项先行先试支持政策。这些政策主要集中在互联网保险公司设立、文化保险业务试点、大数据交易，能源互联网等方面。中新生态城争取的这些诉求都很细微，不是财税补贴等宏大目标，但都破解了产业发展的壁垒和痛点并紧贴新产业未来发展的趋势，其成效十分显著。

毫无疑问，一些先行先试的政策创新毫无疑问要涉及到对之前一定旧有规定的突破和改变。理性的负责审批部门更愿意采取自身风险最小化而非社会潜在收益最大化的方式行事。因此在有效治理不作为的基础上，应着力构建改革容错机制，鼓励基层大胆试、大胆闯，进而加快形成改革举措前后呼应、互相配合、上下互动的良性格局。

【作者简介】

薄文广，南开大学经济研究所副教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。