



东昌协字(2013)6号

## 政协东昌府区委员会

# 关于对我区工业园区建设与发展情况的调研报告

根据区委、区政府提出的工业突破和园区倍增计划的要求，区政协把我区工业园区建设与发展情况确定为2013年重点调研课题，由经济委牵头组织相关界别的政协常委、委员组成专题调研组进行调研。为搞好这次调研，区政协专门召开动员会，区委副书记、区政协主席毕黎明作动员讲话。6月中旬至7月中旬，在区政协副主席国金洋、张永利的带领下，在区经信局等部门的大力配合下，委员们分两组深入嘉明经济开发区、凤凰工业园，通过实地考察企业、与有关部门座谈讨论、发放问卷调查等形式，对我区工业园区建设与发展情况进行了认真调研。现将调研情况报告如下：

## 一、园区建设与发展基本情况

几年来，我区紧紧围绕建设“经济文化强区”这一目标，坚定不移地实施“工业突破”战略，高度重视工业园区的建设发展，今年6月份区委、区政府为加快园区发展又出台了《关于加快园区跨越赶超实现倍增计划的意见》，明确了进一步支持工业园区发展的优惠政策和扶持开发措施。经过这些年的建设与发展，嘉明经济开发区、凤凰工业园工业基地支撑作用日益突出，已成为全区经济发展主阵地，为我区扩大财源，增加财政收入做出了重要贡献。

嘉明经济开发区系省政府于1997年3月批准成立的省级经济开发区，2002年1月启动建设，规划面积22.6平方公里，建成面积8.5平方公里，其中工业用地面积9000亩左右。目前开发区共有企业155家，其中规模以上工业企业45家，占地约2800亩，安置就业5237人。2012年，规模以上企业实现主营业务收入104.8亿元，同比增长30.8%，规模以上企业实缴税金3296万元，其中过百万的企业5户，10万元以下的企业21户，亩年均纳税1.18万元。

凤凰工业园于2001年7月经聊城市政府批准成立，2002年启动建设，2006年被省政府批准为省级工业园区，规划面积15平方公里，建成面积9.8平方公里，其中工业用地面积5950亩左右。目前共有企业186家，其中规模以上工业企业55家，占地约3700亩，安置就业约8936人。2012年，规模以上企业实现主营业务收入125亿元，同比增长33%，规模以上企业实缴税金8623万元，其中过百万的企业13户，10万元以下的企业20户，亩年均纳税2.42万元。

## 二、当前园区建设与发展中存在的主要问题

通过近些年的发展，我区工业园区建设与发展取得了非常明显的成效，但与东南沿海及工业园区发展较快的地区相比，还存在很大差距，仍有许多问题和障碍性制约因素亟待破解。

**(一) 园区发展空间有限，土地瓶颈愈发严重。**我区工业园区原有规划确定比较早，受聊城市现有战略发展规划影响，原规划面积大为缩减。如嘉明开发区昌润路以东约3平方公里的土地划归聊城经济开发区，开发区原来培植的企业也划归聊城市经济开发区所有。凤凰工业园总体规划面积15平方公里，已开发面积9.8平方公里，剩余开发面积账面上虽然有5.2平方公里，但主要集中在南环路以北，规划用于保障房和东南片区建设。两个园区发展空间有限，建设用地指标十分紧张，再加上布局不合理，招商引资项目难以落地，已经成为制约我区工业园区建设与发展的重要瓶颈。

**(二) 园区服务水平有限，难以很好地满足投资者的需求和企业的发展要求。**受体制和运行机制的制约，多种行政审批权分散在市直相关部门手中，导致开发区缺乏有效的服务手段，对投资者的服务基本上停留在日常生活和代办手续等“初级阶段”，无法向深层次延伸，投资者的需求和企业的发展要求还有很大差距。现在投资

者反映最突出的有两个问题，一是用地手续繁琐，上报后的审批时间过长，园区报批的用地项目，完成各种用地手续的审批至少需要一年多的时间，企业才能开工建设，让很多企业错过了好的发展商机。二是园区规划权归市直有关单位，手续繁琐，尤其是厂区建设规划审批效率低下，投资者不堪其忧。

**(三) 园区缺乏大型骨干企业，部分企业存在产品附加值低、科技含量低、创新意识不强等问题。**虽然我区不少企业很有发展潜力，但从整体上来看，我区企业规模普遍偏小，多为劳动密集型产业，企业资金竞争力较差，抵御市场风险的能力较弱，还没有真正形成主导产业和财政收入的主体税源；产业优势不突出，没有形成影响力大、带动性强的产业集群。受国内外经济形势影响，大部分企业利润降低，企业资金难题仍然较为突出，企业家扩大生产的动力不足。科技研发能力不强，企业家队伍整体素质有待提升。

**(四) 园区单位土地投资强度和税收贡献率低，土地集约节约利用效率不高。**从土地利用、企业投资强度、企业税收贡献率等方面看，入园企业的水平参差不齐，整体水平不高。嘉明经济开发区亩年均纳税1.18万元，凤凰工业园亩年均纳税2.42万元，和先进开发区相比都有很大差距。园区有一大部分企业占地30亩、50亩，投资几十万元、几百万元，发展多年还达不到规模企业标准，产品无市场竞争力可言，利润空间很小，处于保本经营或半亏损状态。部分企业占地面积较大，计划投资强度也较高，但是由于企业经营管理、融资困难等方面的原因，企业目前处于停产状态，如高开集团，占地300余亩，投资3亿元，目前处于停产状态，土地、厂房、设备闲置。

**(五) 第三产业发展相对滞后，制约园区进一步发展。**根据先进工业园区的发展经验，没有商贸、物流、金融等第三产业和社会事业的协调发展，必将制约第二产业发展，园区也很难做大做强。尽管近年来园区在发展第二产业的同时带动了第三产业的发展，但第三产业仍不能满足第二产业发展需要。如目前园区内仍没有一家金融机构、医院等配套设施，给居民生活带来不便，也束缚了园区的进一步发展。

## 三、对策与建议

市委市政府提出了“东融西借，跨越赶超，建设冀鲁豫三省科学发展先行区”的号召，要求将工业园区作为实现这一宏伟目标的主要平台，作为经济建设的主战场，拿出超常规的举措，促进工业园区实现跨越赶超。要实现园区的跨越发展，根据这次调研情况，参考先进园区的发展经验，委员们提出了促进园区发展的几点建议：

**(一) 理顺和完善管理体制，严格落实市、区关于促进工业园区发展的政策措施。**为促进工业园区更好更快发展，市、区相继制定了关于加快工业园区发展的政策措施，如《聊城市人民政府关于印发支持东昌府区加快工业发展的政策措施的通知》（聊政发[2009]122号）、《聊城市人民政府关于促进县属省级经济开发区跨越发展的意见》（聊政发[2012]65号）、《中共东昌府区委、东昌府区人民政府关于加快园区跨越赶超实现倍增计划的意见》（东昌发[2013]25号）等，这些文件在促进园区发展中发挥了重要的作用，但在执行过程中，还存在政策落实到位的情况。如各级部门授权管理问题（尤为市直部门和单位）、财政扶持问题、行政事务管理问题等，致使园区发展优势没有得到充分发挥。建议区委、区政府加大协调力度，要求有关部门严格落实扶持工业园区发展的各项政策措施，理顺园区运行机制。一是进一步明确我区工业园区行政职责和管理权限，建立园区独立的财政体系。引导各类政府性资金投资向工业园区集中、各类对上争资项目向工业园区倾斜，进一步加大对工业园区的支持力度。二是争取市委、市政府支持，与东昌府区及市直相关部门搞好衔

接，争取尽早落实各项管理职能，尤其是涉及与现有相关部门的职能和在园区设立的分支机构的职能，在此基础上尽快理顺和市直乃至省直相关部门的工作关系。三是努力向市委、市政府争取，除园区的详细规划、临街三层以上建筑和重大市政基础设施报市审批外，其余规划在符合城区城市总体规划前提下，由园区规划管理机构审批。积极协调市直有关部门，加快土地招拍挂程序进度，缩短园区土地手续办理时限，促使项目尽快落地。

**(二) 加强整体规划，提高园区科学发展水平。**我区工业园区原有规划确定比较早，与聊城市城区总体规划结合不够紧密，现在应根据城区发展实际，主动对接聊城市区整体发展规划，修订我区工业园区建设总体规划，拓展园区发展空间。建议区委、区政府积极向上争取，用足用活国家的土地政策，千方百计增加园区用地规模，重新制定高标准规划。实施对嘉明开发区的扩区规划工作，将北外环路以西、西新河以东的区域和京九铁路以西、西北环路以东的区域划归嘉明经济开发区管理，与聊城市主城区衔接，打造北部新城。凤凰工业园的总体规划也应按照市委、市政府提出的东扩南展战略作相应调整，进一步完善园区的规划。现在工业建设用地越来越紧缺，新规划应严格限制园区内商业房产开发（村庄改造除外）。对与企业项目相连的绿化带、路沟占地尽量压缩比例，充分发挥园区内现有土地的现状作用。依据园区内现有工业企业的用地现状，编制土地功能划分，能民居商用则民居商用，不必强求现有工业企业搬迁，保持企业长远发展，长期应用。如凤凰工业园的信迪科技、中通钢构、中通轻客、通胜制冷等早期入园企业，虽然企业现在在驻地已早规划为商住用地，但是应保持其现状，扶持企业发展，这些企业再有新的项目时可在其他规划范围内解决。加快园区内村庄的拆迁整合工作，置换建设用地；同时将我区农村土地增减挂指标多用于园区工业项目，进一步拓宽园区发展空间。

**(三) 立足园区实际，努力膨胀工业总量。**针对我区工业园区缺乏大型骨干企业，部分企业存在产品附加值低、科技含量低、创新意识不强等问题，委员们建议我区应主动对接聊城市千亿元产业建设规划，依托现有骨干企业和新上优势项目，发展壮大产业规模，加快推进新材料、新能源汽车关键零部件、生物医药、节能环保、高端装备及零部件制造等战略新兴产业发展。一是着力加强工业项目招商。认真研究国家、省、市关于扶持中原经济区、省会城市群经济圈、鲁西新的经济隆起带发展的优惠政策，深入开展挖掘、整合、对接工作，精心筹备和包装一批工业项目，建立和完善招商引资项目库。实行政府引导、企业主体、部门参与、多形式招商，坚持“走出去，请进来”的招商发展战略，继续采取各种行之有效的方式，引导园区企业积极寻求与世界500强、大型央企、行业领军企业的战略重组与合作，着力引进高端产业项目、财政贡献大的项目和产业链条上的关键项目，不断提高园区企业的档次和水平。二是积极做好现有企业膨胀壮大工作。认真研究上级有关促进工业发展的政策，通过多种渠道，积极争取上级支持我区工业发展的各种优惠政策和扶持资金，重点扶持现有传统优势产业和战略性新兴产业等龙头企业的技术改造、技术创新和产业延伸工作。建立园区融资平台，努力破解企业发展的资金瓶颈。遴选3-5家重点企业，对它们在资产重组、技术进步、财政扶持、银行贷款、外部环境等方面给予倾斜，研究制定更加优惠的资金扶持政策，培植壮大骨干企业，促其做大做强，尽快形成我区的支柱产业。三是实施企业家培养工程，在抓好优秀企业家赴高等院校学习培训的同时，组织好重点企业经营者及镇（街道）经委负责人的在聊培训活动。引导企业增加教育培训经费投入，加大对现有骨干企业经营人才和技术人才的培养力度，推动企业转型升级，提升企业创新水平。

四是加大高端人才引进力度，依托园区的综合优势，出台优惠政策，整合创新载体，重点引进处于国际前沿的产业领军人才和具有国际眼光的经营管理人才，为园区的进一步发展提供人才保障和智力支持，真正发挥工业园区作为加速经济发展的孵化器和助推器作用。

**(四) 多措并举，提高园区土地利用水平。**土地闲置是我区工业园区土地利用中的一个实际问题，委员们建议区委、区政府着手开展一次闲置土地清理整顿工作。对园区批而未供、供而未用、用而未尽的闲置土地（厂房）进行全面清理。要成立强有力的园区闲置土地（厂房）清理整顿领导小组和工作班子，进一步对园区内用地情况进行调查，确保清理工作依法、有序开展。要严格执行土地管理法和《国务院关于促进节约集约用地的通知》等有关规定，根据园区闲置土地的不同情况，可采取征收土地闲置费、依法收回土地使用权，也可通过收购、清理、置换等办法盘活闲置土地。新引进的项目要符合园区产业定位、环保政策和安全生产的规定，投资强度、亩产出和税收贡献不低于园区设定的标准，项目应在协议签订规定期限内实现投产，税收贡献低于园区设定标准的，由企业补足差额部分。标准化厂房建设是现在我区节约用地指标、破解项目用地难、项目落地难的重要措施，同时也是园区基础设施的重要组成部分，更是调整我区工业产业结构、转变发展方式的重要举措，必须坚定不移地持续推进。建议区委、区政府定下硬指标，采取硬措施，限时限量，强力推进，顺利完成所定的目标任务，以进一步激发园区建设发展的活力。

**(五) 严格把关，构建科学的项目论证、落地、推进机制。**建议区政府成立工业项目论证委员会，对新上工业项目，从用地规模、产品科技含量、前景预测、安全环保、用电用能、投入产出比、税收贡献率等方面进行科学全面论证。设置新入园工业项目的投资强度、税收贡献率门槛，完善入园项目的合同，增加相应的投资约束条款。工业项目论证委员会应发挥好以下职能：一是加强土地供应管理。加强项目建设预审和可研分析，建立以投资强度、投入产出率、科技含量等指标为考核基础的准入体系，按照节约集约用地原则，合理确定用地规模。处理好土地纠纷、补偿安置等问题，完成必要的前期开发工作。二是加强对投资协议的规范和管理。加强入园项目合同管理，保持政策执行的严肃性，引导和激励企业加快建设进度，抢抓工期，确保项目快推进、快投产、快出效益。三是健全建设用地批后监管。对每个建设项目从土地供应到项目竣工要实行全过程监管。

**(六) 优化发展环境，进一步提升园区发展的保障水平。**我区一向重视经济发展环境治理工作，制定了很多支持企业发展的优惠政策，要对现有的优惠政策进行梳理完善，建立长效检查监督机制，促进贯彻落实，确保优惠政策真正落实到位。依托园区管委会，进一步深化行政审批制度改革，大力推行入园项目全程代办制，努力实现入园企业“一站式审批、一条龙服务、一个窗口收费”，提高办事效率和服务水平。研究制定支持园区第三产业发展优惠政策，积极发展与园区产业配套的科技、管理、金融、财税、商务等服务机构，为园区发展搭建服务平台。进一步健全和完善行政不作为和过错追究制，减少不必要的检查、评比、观摩等活动，减轻入园企业的负担，力争使园区成为“无行政事业收费”的零费区，不受任何外部干扰的“封闭区”，切实为入园企业发展创造良好的外部发展环境。对工业园区的考核要突出和体现园区的工作特点，考核指标不要面面俱到，应着重强化招商引资、工业经济、项目建设、基础设施建设、企业服务经济发展职能，弱化一般行政事务的考核，减少不必要的考核项目，引导园区把力量全部用到经济发展上来。