

文章编号:1003-2053(2015)11-1634-07

中国国家级产业园区30年发展政策的主题与演变

叶江峰¹,任浩²,甄杰³

(1. 安徽大学商学院,安徽合肥 230601;2. 同济大学经济与管理学院,上海 200092;
3. 华东政法大学商学院,上海 201620)

摘要:30年来,我国国家级产业园区在经济发展、技术创新、产业结构优化和升级等诸多方面都做出了重要贡献。本文运用关键词共现与可视化技术,构建1984年以来国务院及有关部委发布有关国家级产业园区政策文本的知识图谱。结果表明,我国国家级产业园区政策主题关键词主要集中在经济发展、创新发展、产业合作、公共服务和社会发展5个方面,具体表现为23个主题关键词;政策文本的演化发展经历了初始发展、快速发展、稳定发展、升级发展4个阶段,不同阶段具有不同的政策重心。

关键词:产业园区;政策;知识图谱

中图分类号:F410

文献标识码:A

DOI:10.16192/j.cnki.1003-2053.2015.11.005

以1984年大连经济技术开发区挂牌建园为标志,中国产业园区建立迄今恰逢30周年。经过30年的发展,我国产业园区衍生出多种形态,截至2013年底,全国拥有482家国家级产业园区,其中高新区114家、经开区215家,出口加工区63家、边境经济合作区16家、保税区13家,其他园区(新区、保税港区、投资区、保税物流园区、旅游度假区等)61家。2013年,215家国家经开区园区GDP为69063亿元,工业生产总产值为200592亿元,上缴税收为10932亿元,出口创汇为4064亿美元^[1];114家国家高新区园区GDP为63064亿元,工业生产总产值为151367亿元,上缴税收为11043亿元,出口创汇为4133亿美元^[2]。经计算发现,国家经开区和高新区这两大类产业园区的合计GDP占全国的近1/4(23.2%),合计工业总产值超过全国的1/3,合计上缴税收占全国的近1/5(19.9%),合计出口创汇超过全国的1/3(37.1%)。可见,30年来,我国产业园区在经济发展、产业培育、财政税收、增加出口、技术进步等诸多方面都取得了举世瞩目的成功。

必须强调的是,国家相关政策作为强有力的工具,有力助推了产业园区的健康发展和持续进步。为此,学者们对产业园区政策的研究一直都给予了

高度关注。早在1994年林汉川就从政策功能角度分析了经开区优惠政策的作用与问题,并提出完善经开区优惠政策的思路^[3];张艳和赵民从政策效应角度提出政策资源要淡化空间类型及经济类型的指向,应“聚焦”于研发、创新及创业活动^[4];徐伟民从全要素生产率角度探讨了政府政策在开发区建设与高新技术企业成长之间起到的实际作用^[5];郑国从政策类型匹配角度分析了经开区问题区域、新产业空间与主城区、创新空间三种类型各自需要的政策体系^[6];郭戎等从股权和分红激励等角度,评价国家自主创新示范区科技创新政策,着重分析政策着力点、实施效果、存在问题与建议^[7]。此外,汪涛等以历史演变为视角,对1988年以来国务院及中央部委发布的有关国家高新区的政策进行分析,回顾政策的延续、创新与缺失、矛盾共存的现象^[8];进一步地,王方^[9]对1984—2011年间出台的高新区政策进行功能分类,并以此探析高新区政策的特点及未来趋势。

可以看出,上述研究成果或基于某一类政策措施(财税政策为主)进行具体剖析;或考察某一类园区(高新区较多)的政策特点与变迁;或探讨政府政策产生的作用效果。这不仅缺乏对30年来中国产

收稿日期:2014-08-27;修回日期:2015-04-16

基金项目:国家自然科学基金面上项目(71272048);国家社会科学基金青年项目(12CJL012);上海市教委科研创新项目(12YS105)

作者简介:叶江峰(1982-),男,安徽宿松人,讲师,博士,研究方向为科技政策与科技管理,知识管理。E-mail:yjf-ll2001@163.com。

任浩(1959-),男,上海人,教授、博士生导师,研究方向为组织理论与企业战略,科技政策。

甄杰(1975-),男,河南虞城人,副教授,博士,研究方向为组织与战略管理。

业园区政策的整体性回顾与认知,也缺乏对园区政策主题及其阶段层递关系的分析与把握。基于此,本文回溯30年来国务院及有关部委发布的关于国家级产业园区的政策文本,通过知识图谱的方法,从整体上把握和探讨国家级产业园区的政策主题及其演变,明晰中国产业园区的发展重点与方向,为今后进一步研究产业园区的政策协调机制奠定基础。

1 数据搜集及研究方法

1.1 政策文本选择

本文政策文本的选择仅限于国家层面,即由国务院以及各部委等单独或联合颁布的各种政策文件,不包括地方政府政策。政策内容主要是针对国家级经开区、高新区、出口加工区、保税区、边境经济合作区;政策形式主要涉及规定、规划、通知、办法、决定、意见、纲要、指南、方案等;政策数据包括北大法律信息网、国家法律图书馆、商务部和科技部网站四个来源。由此,本文筛选出1984-2013年间国家级经开区政策文本28份、高新区政策文本43份以及其他类型国家级园区政策文本31份,并对总计102份政策文本进行整理分析。

1.2 政策文本编码

本文采取双盲式编码方式,逐一找出每个政策文本所涉及的主题关键词,然后对其进行编码。对于不一致的关键词和编码,通过专家会议讨论并达成一致;否则,将回溯原政策文本,进行再次编码。对于同义但不同名的关键词进行合并,如“土地集约利用”与“土地利用”合并为“土地利用”,“循环经济”与“绿色园区”合并为“绿色园区”等等。经讨论后有9篇文本所涉及主题关键词需要回溯原政策文本,一致率达92%,符合基本信度指标的阈值。在此基础上,共生成23个政策主题关键词,最后对这些主题关键词进行编码和分析。

1.3 研究方法与工具

本文主要采用关键词共现知识图谱的方法进行研究。关键词共现分析是一种内容分析技术,通过分析关键词共现频率发掘相似词组间的关系^[10]。关键词共现知识图谱将“知识”和“关系”清晰地可视化呈现,突显具有相似特性的知识,能够识别分析对象的主题、趋势和结构特征^[11]。本文的分析主要借助社会网络分析软件Ucinet6.0中的Netdraw工具。

2 政策文本的基本情况

2.1 政策文本发布的时间分布

图1表明国家级产业园区政策文本数量在上升中不断波动。1991年的峰值点以及2002-2003年、2008-2009年的两个高增长幅度,将30年内该领域的政策演变历程划分为四个阶段。其中,1984-1991年为初始发展阶段,这一阶段共建立各类国家级产业园区48家,其中经开区14家,高新区27家,保税区3家,其他园区4家,启动了中国产业园区的发展事业;这一时期发布的政策文本较少,共为12件,占总量的11.7%。1992-2002年为快速发展阶段,这一阶段新增各类国家级园区136家,其中经开区40家,高新区27家,保税区10家,出口加工区25家,边境经开区14家,其他园区4家,我国产业园区事业得到迅速推进;这一时期共发布政策文本29件,占总量的28.4%。2003-2008年为稳定发展阶段,这一阶段国务院开始对全国各类产业园区进行清理整顿,仅仅新增54家国家级产业园区,其中国家经开区和高新区仅仅增加1家(宁波高新区),出口加工区增加35家,其他园区增加18家;这一时期共发布政策文本26件,占总量的25.5%。2009年至今为升级发展阶段,这一阶段国家对产业园区实行了新一轮的升级,截至2013年末全国新增244家国家级产业园区,其中经开区161家,高新区59家,出口加工区3家,边境经开区2家,其他园区19家;这一时期共发布政策文本35件,占总量的34.4%。图2反映了不同阶段的国家级园区拥有数量和所占比例。

2.2 政策文本发布的主体构成与部门分布

从政策发布的权威主体来看(见图3),由一个主体制定发布的文本占政策总数的69%,但在联合发文颁布政策文本的主体当中,以2个主体颁布的政策文本为主,占政策总数的21%,3个主体和4个主体颁布的政策文本数各占政策文本总数的5%。在制定政策文本的部门中(见图4),主要以科技部和商务部为主,分别占到总政策文本数量的35%和19%。科技部主要制定了国家高新区相关政策,约占整个国家高新区政策总数的81%;商务部主要制定了国家经开区相关政策,约占整个国家经开区政策总数的57%。

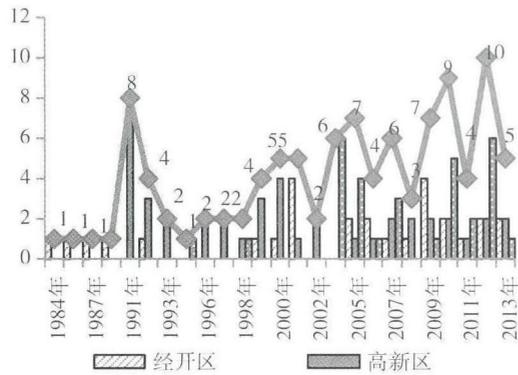


图 1 中国国家级园区发展政策的年代发布

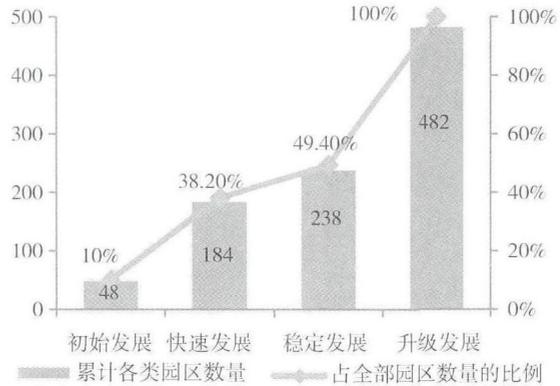


图 2 中国国家级园区不同发展阶段的数量分布

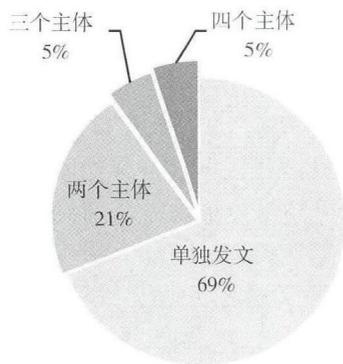


图 3 政策颁布的主体构成

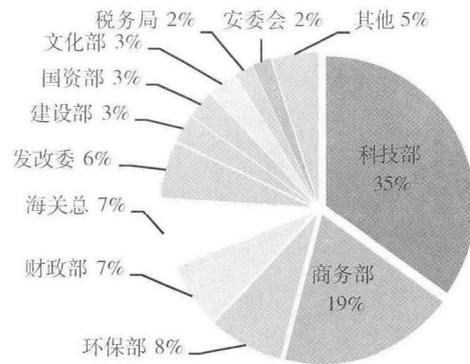


图 4 政策颁布的部门分布

3 30 年政策文本的主题关键词分析

3.1 政策文本的主题关键词及关系

通过内容分析,本文将 102 个政策文本的主题关键词编码归类,运用定性的因子分析法将政策文本的主题关键词归纳为 23 个类别,分别是:基础建设、土地利用、金融支持、吸引外资、进出口与国际化、企业自主创新、高新技术与产业化、创新创业政策、创新投入、知识产权、区域合作与协调、创新合作、产业集聚与结构优化、园区间合作、园内融合、管理体制、平台建设、现代服务业建设、人才队伍建设、和谐园区、绿色园区、创新创业氛围、就业与社会保障。

本研究利用 Ucinet6.0 中的 NetDraw 功能展现高频关键词共现相似矩阵的共现关系。节点为关键词,节点越大表明关键词的出现频次越高;连线为两个关键词之间的共现关系,连线粗细为联系的紧密程度,连线越粗关系越强,关键词越处于中心位置则表示该关键词是网络中最重要的节点,亦即在该领

域中占有重要地位。图 5 反映了 30 年来我国国家级产业园区政策文本主题关键词及其关系。其中,排名前 10 位的主题关键词分别是:企业自主创新、产业集聚与结构优化、金融支持、区域合作与协调、进出口与国际化、人才队伍建设、高新技术与产业化、创新创业氛围、管理体制、现代服务业建设。它们在图中不仅节点大,占据图的中心位置,且彼此之间以及与其他关键词之间的关联性也强。这说明 30 年来我国国家级产业园区的政策文本的内容比较集中地触及这些层面。

3.2 政策文本的主题关键词解读

从政策关键词及其具体内容来看,表现为基础建设、土地利用、金融支持、吸引外资、进出口与国际化的相关政策比较关注经济发展,构成产业园区持续发展的基础;表现为企业自主创新、高新技术与产业化、创新创业政策、创新投入、知识产权的相关政策比较关注创新发展,构成产业园区持续发展的源动力;表现为产业集聚与结构优化、园区间合作、园内融合的相关政策比较关注产业合作,构成产业园区持续发展的有效方式;表现为管理体制、平台建

设、现代服务业建设的相关政策比较关注公共服务,构成产业园区持续发展的支撑条件;而表现为人才队伍建设、和谐园区、绿色园区、创新创业氛围、就业与社会保障的相关政策则较为关注社会发展,构成产业园区持续发展的外延扩张。可见,本文所涵盖分析的 23 个主题关键词可以划分为经济发展、创新发展、产业合作、公共服务、社会发展 5 个方面。

其中,关于经济发展的政策数量最多,涉及的政策频数为 86,约占政策总频数的 28%;而创新发展

的政策最少,涉及的政策频数为 45,仅占政策总频数的 15%,见图 6。其原因可能包括以下几个方面:(1)创新发展包含的内部政策工具分布不平衡,特别是涉及到创新投入和知识产权的政策较少;(2)经开区的建设早于高新区,所以积累的经济政策频数要高于创新发展政策频数;(3)科技部制定的高新区发展政策,不仅包含创新发展政策,同样包括经济发展政策。

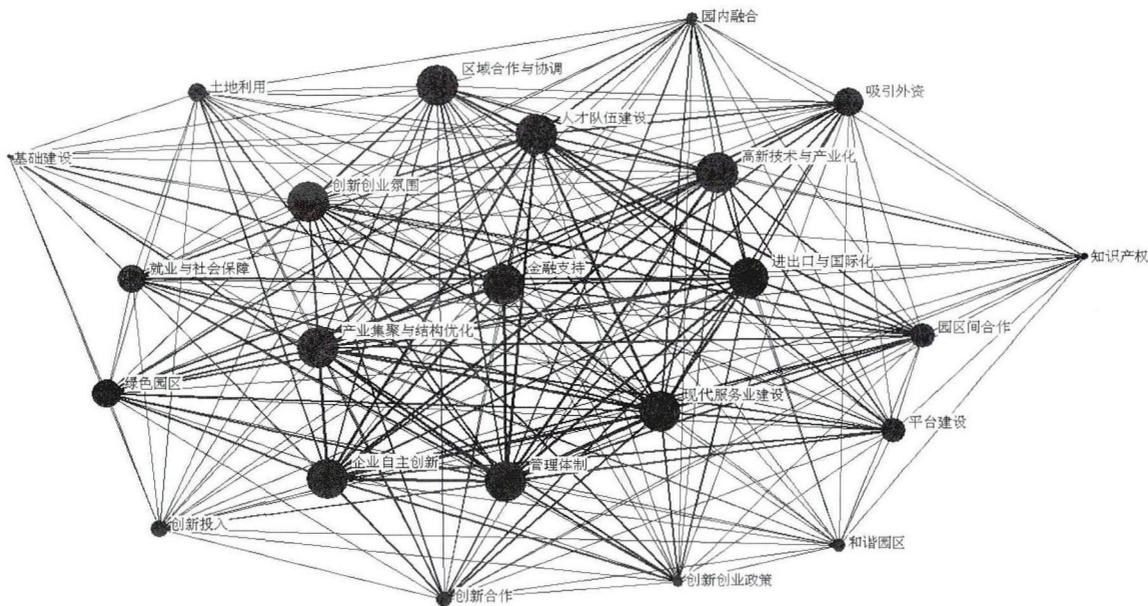


图 5 30 年发展政策的主题及其关系

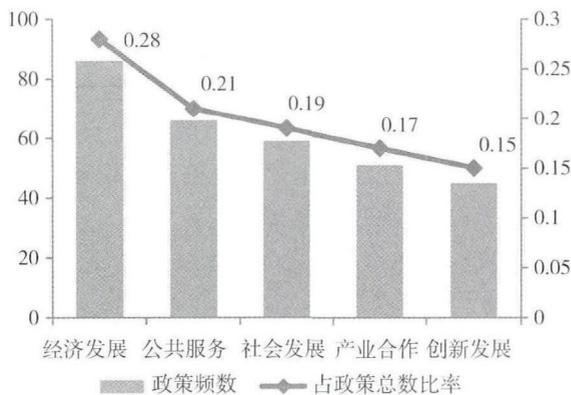


图 6 30 年发展政策主题的区域分布

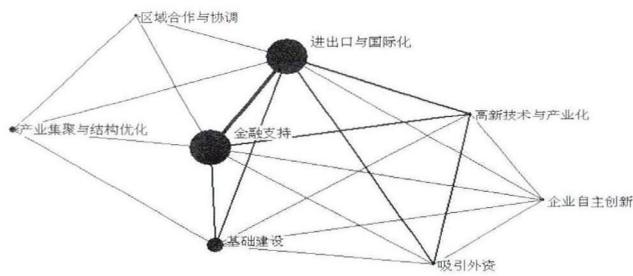


图 7 初始发展阶段发展政策主题及其关系

关键词主要集中在金融支持、进出口与国际化两个方面。初始发展阶段的政策主要比照经济特区,对国家产业园区的建设实行政策倾斜,普遍采用了税收、人才、土地、金融等方面的各种优惠政策,以吸引国内外资本,促进产业发展和技术进步。从具体政策来看,国务院和中央各部门就金融支持和产品进出口两个主要方面制定了相关法规规章,以促进产业园区初始阶段的建设和发展。例如,1984 年国务

4 不同发展阶段的政策文本主题关键词分析

4.1 初始发展阶段(1984—1991 年)

从图 7 可以看出,初始发展阶段国家政策主题

院出台了《关于经济特区和沿海十四港口城市减征、免征企业所得税和工商统一税的暂行规定》；1987 年中国人民银行、国家计划生育委员会、财政部、国务院特区办公室联合发布《关于对经济特区、经济技术开发区开发性贷款实行差别利率和贴息的规定》；1988 年海关总署发布《对经济技术开发区进出口货物管理规定》；1991 年国家科委发布《国家高

新技术产业园区高新技术企业认定的条件和办法》、《国家高新技术产业开发区税收政策的规定》，等等。虽然这一阶段政策较少，但这些法规规章成为地方产业园区制定投资优惠、企业登记、劳动管理、土地管理、技术引进等方面的依据。

4.2 快速发展阶段(1992—2002 年)

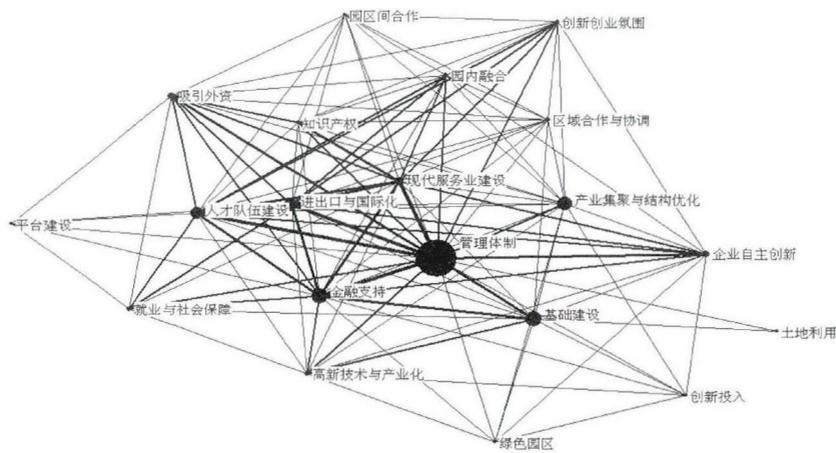


图 8 快速发展阶段发展政策主题及其关系

从图 8 可以看出，快速发展阶段国家政策主题关键词除了金融支持、进出口与国际化之外，主要集中在管理制度、现代服务业建设、产业集聚与结构优化、基础建设等方面。在园区管理制度方面，由于政策优势的不断弱化，国家在快速发展阶段提出各产业园区要全面推进园区产业创新、体制创新、技术创新和招商创新等方面的提升，例如 1996 年国家科委颁布《国家高新技术产业开发区管理暂行办法》。因此，这一阶段的关于园区管理制度的主体关键词急剧上升，而现代服务业建设政策主体关键词正是园区管理制度完善的外在体现，所以这一阶段出现频数也较多。在产业集聚与结构优化方面，为防止“开发区热”，国家颁布了严格审批和认真清理各类开发区的相关政策，鼓励吸引外资兴办工业、农业、旅游业和高新技术产业开发项目，例如 1993 年国家科委颁布《关于严格审批和认真清理高新技术产业开发区的通知》，1998 年财政部颁发了《关于财政支持建立农业科技推广示范园区的若干意见》；另外，国家要求各地产业园区由单纯注重产业积聚逐步关注产业集群，提出“产业链”招商、集群发展等策略，例如 1999 年科技部印发《关于加速国家高新技术产业开发区发展的若干意见》。此外，园区基础建设、进出口与国际化仍是此阶段的主题。值得一提的是，

这一阶段国家开始重视园区的土地利用，要求在招商引资中要重视土地的集约利用，完善农民失地补偿制度，合理分担失地农民就业责任等，比如 1997 年国家科委出台了《关于严格控制调整国家高新技术产业开发区规划面积的通知》。同样地，国家在本阶段实施调整的相关税收优惠政策，使得产业园区经济资源和相关要素在相对稳定和合理的结构下发挥作用，例如，1997 年国家计委、国家科委印发《国家高新技术产业开发区基本建设银行贷款投资计划管理暂行规定》，2001 年财政部关于印发《中西部地区国家级经济技术开发区基础设施项目贷款财政贴息资金管理暂行办法》。

4.3 稳定发展阶段(2003—2008 年)

从图 9 可以看出，稳定发展阶段延续了金融支持、进出口与国际化以及管理制度等政策，同时，国家政策主题关键词突出了企业自主创新、高新技术与产业化等创新发展政策，严格要求了园区的土地利用，并开始意识到园区间的合作问题。在创新发展政策方面，为顺应国际技术转移新形势的要求，国家出台了支持和鼓励引进先进技术、加强引进消化吸收和再创新、提高企业的自主创新能力和核心竞争力的相关政策。例如，2007 年科技部、发改委、国资委、建设部印发《促进国家高新技术产业开发区

进一步发展增强自主创新能力的若干意见的通知》;2007 年科技部印发《国家高新技术产业化及其环境建设(火炬)“十一五”发展纲要》。稳定发展阶段针对国内产业园区开始由单一的经济功能向多功能综合型城区转变这一局势,国家出台了《促进国家经济技术开发区发展服务外包产业的指导意见》等相关政策,明确指出应大力发展面向生产、面向明生的服务业,促进现代制造业与服务业有机融合、互动发展;同时要求各园区根据自身需要,大力拓展与新城区配套及产业发展需要的现代服务业,突出物

流、商品检验检测、研发设计等生产性服务业发展,并积极发展服务外包产业,促进产业结构的优化。此外,为缓和土地供需矛盾,切实保护耕地,促进集约化发展,国家实施了最严格的土地保护政策,出台了《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》、《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》、《关于严格按照标准和政策界限抓紧清理整顿现有各类开发区的函》等政策,通过盘活存量、扩大增量等途径缓解土地要素制约,提高土地使用效益,促进产业园区集约化发展。

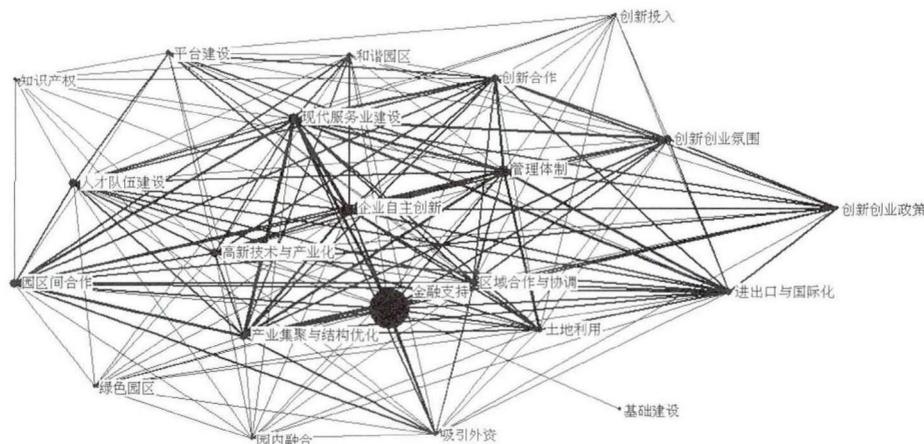


图 9 稳定发展阶段发展政策主题及其关系

4.4 升级发展阶段(2009 年至今)

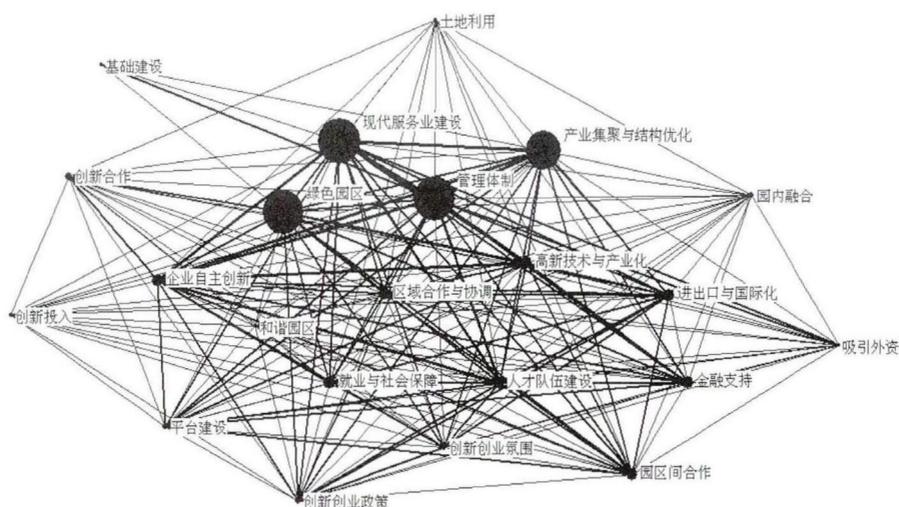


图 10 升级发展阶段发展政策主题及其关系

从图 10 可以看出,升级发展阶段国家产业园区政策主题更加全面、多元化。除延续前几个阶段管理体制、现代服务业建设、产业集聚和结构优化等主题外,这一阶段还特别强调区域合作与协调、绿色园

区建设等政策;此外,国家开始重视园区软环境的建设,政策主题涉及到创新创业氛围、和谐园区、就业与社会保障等政策。在区域合作与协调方面,由于东中西部区域经济发展不平衡,国务院大量扩容了

国家级产业园区,让更多的中西部产业园区享受国家级政策优惠,并要求园区要为国家区域发展战略规划提供战术上的支撑。在绿色园区建设方面,国家要求园区改变传统高消耗、高污染、末端治理的发展方式,推行 ISO1400 国际环境管理体系认证工作,例如 2009 年环保部发布《关于在国家生态工业示范园区中加强发展低碳经济的通知》。在管理体制方面,国家出台多项政策要求园区要不断推进改革创新,持续深化机制体制改革,从根本上加快转变经济发展方式。这一阶段,由于科技创新和新兴产业的发展需要多个部门的系统支持,各部委联合发力制定了大量关于示范区和实验区的试点科技创新政策,截至 2012 年底,中央各部委共出台 93 项政策,包括股权和分红激励、科技成果处置权和收益权管理、支持企业自主创新税收、科研项目经费管理、科技金融、创新型人才等政策,以调动示范区不同创新主体的创新积极性,鼓励特定科技创新政策,积极营造科技创新的条件和环境。此外,这一时期国家开始关注开发区的民生福祉和园区软环境建设,例如 2011 年和 2013 年商务部、教育部、人社部联合发布了国家经开区高校毕业生网络招聘会的通知,2011 年国家安全监管总局发布《关于开展国家级经济技术开发区职业健康工作现状调查的通知》,等等。

5 结 语

本文采用关键词共现知识图谱的方法对我国国家级产业园区 30 年来发布的政策文本进行分析,得到以下几个结论。

(1)从政策文本发展的内容来看,30 年来我国国家级产业园区发展的政策主题共涉及到经济发展、创新发展、产业合作、公共服务、社会发展 5 个领域,具体表现为 23 个政策主题关键词,其中前 10 位主题关键词为:企业自主创新、产业集聚与结构优化、金融支持、区域合作与协调、进出口与国际化、人才队伍建设、高新技术与产业化、创新创业氛围、管理体制、现代服务业建设。

(2)从政策文本演化的趋势来看,30 年来我国国家级产业园区发展的政策从较为单一经济发展向多元化的政策主题转变,金融支持、管理制度、进出口与国际化等政策都保持了很好的延续性。30 年来,政策发展经历了不同的政策重心。初始发展阶段政策集中在税收、财政优惠和产品进出口方面;快

速发展阶段强调园区的产业集聚、结构优化以及内部管理制度;稳定发展阶段突出了园区创新发展政策,延续园区管理制度、金融支持等政策,并规定园区土地的合理利用;升级发展阶段政策主题更加全面、多元化,除延续前几个阶段的政策主题外,这一阶段还特别突出区域合作与协调、绿色园区以及园区软环境建设的政策主题。

此外,本文仅仅搜索了国家层面相关部委的政策文本,缺乏对省市级产业园区政策的考察,在对政策文本主题关键词的编码和相关统计分析中不可避免地受到主观因素的影响。同时,政策文本的收集难免会出现遗漏。因此,本文存在一定的局限性,并将在后续研究进一步改进与完善。

参考文献:

- [1] 2013 年国家级经济技术开发区统计年报[EB/OL]. <http://ezone.mofcom.gov.cn/article/n/201406/20140600612280.shtml>, 2014-06-04.
- [2] 程凌华,李亨,牟丹娅,等. 2013 年国家高新区综合发展与数据分析报告[J]. 中国科技产业, 2014, (9): 43-61.
- [3] 林汉川. 论开发区的优惠政策[J]. 财政研究, 1994, (2): 47-49.
- [4] 张艳,赵民. 论开发区的政策效用与调整——国家经济技术开发区与高新技术产业开发区未来发展探讨[J]. 城市规划, 2007, (2): 18-24.
- [5] 徐伟民. 科技政策,开发区建设与高新技术企业全要素生产率——来自上海的证据[J]. 中国软科学, 2008, (10): 141-147.
- [6] 郑国. 基于政策视角的中国开发区生命周期研究[J]. 经济问题探索, 2008, (9): 9-12.
- [7] 郭戎,薛薇,张俊芳,等. 国家自主创新示范区科技创新政策评价研究[J]. 中国科技论坛, 2013, (11): 11-15.
- [8] 汪涛,李祎,汪樟发. 国家高新区政策的历史演进及协调状况研究[J]. 科研管理, 2011, (6): 108-115.
- [9] 王方. 我国高新区政策变迁历程及发展趋势研究[J]. 科技进步与对策, 2013, (9): 31-36.
- [10] Yoon B, Lee S, Lee G. Development and application of a keyword-based knowledge map for effective R&D planning [J]. Scientometrics, 2010, 85 (3): 803-820.
- [11] Lee B, Jeong Y I. Mapping Korea's national R&D domain of robot technology by using the co-word analysis [J]. Scientometrics, 2008, 77(1): 3-19.

(下转第 1714 页)

**Knowledge reward and new product creativity :
The moderating role of entrepreneurial orientation and long – term orientation**

ZHAO Xu¹, LIU Xin – mei²

(1. School of Management, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China;

2. The Key Lab of the Ministry of Education for Process Control & Efficiency Engineering, Xi'an 710049, China)

Abstract: Effective knowledge reward design is conducive to new product creativity, using 209 Chinese firms as the research objects, first test the direct effect of knowledge reward system on new product creativity, and then further analysis the moderating role of entrepreneurial orientation, long – term orientation, and the interaction of them in the relationship between reward system and new product creativity. Results show that knowledge reward is positively related to new product creativity, entrepreneurial orientation and the interaction of entrepreneurial orientation and long – term orientation positive moderate the relationship between knowledge reward and new product creativity. However, long – term orientation has a nonlinear, inverse U – shaped moderation on the relationship between knowledge reward and new product creativity.

Key words: knowledge reward; new product creativity; entrepreneurial orientation; long – term orientation; interaction

(上接第 1640 页)

Themes and evolution of the three – decade policies of national industrial parks in China

YE Jiang – feng¹, REN Hao², ZHEN Jie³

(1. School of Business, Anhui University, Hefei 230601, China;

2. School of Economics and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China;

3. Business School, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: China's national industrial parks have made great contribution to the economic development, the technical innovation, the optimizing and upgrading of the industrial structure and other aspects in the past 30 years. Based on the co – occurrence of keywords and visualizing technology, the paper constructs the mapping knowledge domains of the policy texts of China's national industrial parks from 1984 to 2013. The results find that the themes of the policies are mainly concentrated in the five aspects of economic development, innovation development, industrial cooperation, public services and social development, and embodiment of 23 topic keywords. In addition, the evolved development of the policies can be divided into four main stages: initial, developing, stable, and upgrading stages, owning variegated focus in the different phases.

Key words: industrial parks; policies; mapping knowledge domains