

关于“推动产城融合,促进我国经济社会高质量发展” 的调研思考

致公党中央调研组

(中国致公党中央委员会,北京 100120)

摘要:产城融合是在中国经济转型升级的背景下提出的一种发展思路,是践行新发展理念、推动经济结构调整、促进区域协调发展,落实乡村振兴战略的重要抓手。该文通过实地调查研究,分析了产城融合发展的现状和存在的问题,提出了做好产城融合发展的统一规划,推动产业高质量发展,加强土地规划管控,优化提升城市功能品质,加强体制机制创新等促进产城融合高质量发展的对策建议。

关键词:产城融合;高质量发展;对策建议

中图分类号:F47 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2018)87-0001-05

产业是城市发展的基础,城市是产业发展的载体,产业与城市必须融合发展。但有些地方在谋划产业化和城镇化“双轮驱动”经济发展的时候,要么在规划产业园区时,偏重于单一的生产型园区经济,缺乏城市的依托,造成有产无城;要么在城镇规划时,偏重于土地的城市化,缺乏产业和人口的支撑,造成有城无产。另外,在部分老工业城市还存在产城混杂现象。

为全面准确把握产城融合示范区建设的发展现状、难点问题、主要做法及经验成效,归纳总结可推广、可复制的实践经验,2018年4月,致公党中央调研组就“推动产城融合,促进我国经济社会高质量发展”课题先后调研了江苏省常州市武进区、盐城市盐都区和山东省临沂市经济技术开发区等国家级产城融合示范区(以下简称示范区)。

1 产城融合发展的现状分析

从所调研的几个示范区来看,他们都明确按照国家相关部署要求,高标准编制示范区总体方案,遵循“以产兴城、以城促产、宜居宜业、融合发展”的基本路径,确立“建设空间结构协调、产业活力强劲、城市品质高端、服务功能完备、市民安居乐业、具有新时代特征和国内领先水平的示范区”的目标导

向。各示范区围绕试点主题,着力优化城市规划,加快推进产业转型升级,组织招商引资项目,积极进行体制机制创新,促进了示范区生活、生产、生态的同步协调跃升。

1.1 发挥规划先导功能,合理布局发展空间

各示范区坚持规划先行,做到规划的全覆盖和可操作,按照“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”的原则,科学规划空间发展布局。示范区在充分融入人口发展、产业发展、绿地系统、城乡道路、基础设施、文体卫教等内容,围绕现代产业体系和新型城镇化融合互动发展的同时,明确空间约束,优化行政区划,提升集约用地水平。例如,常州2020年前将保持生态保护红线区域占全市国土面积不低于21%,控制国土开发强度在合理范围内(不超过28%),划分主体功能为优化提升的区域(占国土面积的15%)、重点拓展的区域(占国土面积的30%)、限制开发的区域(占国土面积的30%)和禁止开发的区域等;盐城示范区规划四个功能片区,生态涵养区8.0平方公里、高新制造与城市功能增强区21.8平方公里、物流商贸与生活配套优化区33.4平方公里、智慧产业与核心功能提升区36.6平方公里。

1.2 推动产业转型升级,构建现代产业体系

城无产不兴,产业是城市发展的重要基础,各示范区牢牢把握“以产兴城”,积极构建现代产业体系,促进产业集聚高质量发展,努力实现产业转型升级促进人口集聚和城镇发展。一是结合示范区特色和产业发展趋势,大力发展战略性新兴产业,包括新

收稿日期:2018-07-20

作者简介:致公党中央调研组,由全国人大常委会委员、华侨委副主任委员、致公党中央副主席曹鸿鸣率队,调研组成员包括:杨德才、朱道林、王德起、王启平、谢海霞、谭再品、江洪、潘海霞、吴张琚、王彬、吴玉、祁晓红、汤玮晨、魏晨。报告执笔人:杨德才。

能源、新材料、新一代信息技术、新医药及生物技术、轨道交通、航空装备、节能环保、智能制造装备、新能源汽车、智能电网等。如常州积极推进石墨烯、智能传感、无人机等新兴产业的发展,2017年“十大产业链”占规模工业比重超过36%;盐城示范区三年时间集聚智能终端产业项目66个,总投资130亿元的东山精密电子项目当年开工当年建成;临沂顺利签约新松机器人、华为科技、华大基因、中交城投综合开发4个新旧动能转换重大项目。二是以科技创新驱动产业转型升级,联动一批科技企业,加快建设高水平创新创业载体。如武进国家高新区2017年省级以上众创空间达到55家,创业项目及创业企业超过了700个;盐城示范区拥有国家高新技术企业88家,万人发明专利拥有量为13.93件,进入国家知识产权强县示范区;临沂经济技术开发区2017年高新技术产业投资占工业投资比重44.6%,同比提高13.7%,提高幅度全市第一。三是依托省级以上开发区,加快产业特色化、集聚化发展。智能终端、先进碳材料、机器人、新能源汽车及关键零部件、太阳能光伏、智能电网、轨道交通设备、海洋动力与工程装备等产业呈集聚发展态势,为推进示范区产城融合打下良好基础。

1.3 完善城市配套设施,提升城市功能品质

产无城不立,完善的城市功能是产城融合的重要载体。各示范区紧紧把握“以城促产”,不断完善城市设施配套,优化城市服务功能,强化以城促产的带动能力,以城镇功能的提升不断满足生产生活需要。一是提升公共服务水平,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。如常州社保参保覆盖面稳定在98%以上,实现社会保障城乡一体化;盐城示范区3年累计新建城市道路180公里,完善了智能城管信息系统。二是建设了一批特色小镇,如常州的石墨烯小镇、智能传感小镇、现代职教小镇、无人机小镇、刀具小镇,盐城的汽车小镇、数梦小镇、智创小镇等。三是发放失地农民保险,加快保障房建设和棚户区改造建设,合理规范推进商品房开发,提升民生保障水平。

1.4 深化体制机制改革,激发创新创业活力

一是充分发挥市场和政府“双引擎”作用,在重点领域和关键环节加大创新力度,为产城融合提供体制机制保障。为吸引外来人口安居乐业,各示范区积极推进户籍制度改革,出台户籍准入和迁移管

理规定,在户口迁移政策、创新人口管理、保障农业转移人口和其他常住人口合法权益等方面放宽准入条件、完善信息管理、健全保障体系。盐城盐都区近三年累计实现5.47万名农民工进城稳定就业,人口城镇化率提高了2.8个百分点。二是创新投融资体系,积极推动多层次资本市场建设。包括加快推进企业股改、上市工作,积极开展“债转股”等服务,推进集体经营性建设用地使用权抵押贷款、宅基地使用权等各类农村产权抵押融资试点。常州目前全市累计有56家企业上市、124家企业挂牌新三板,武进区雷利电机是国内首例以农村集体建设用地作为募投项目用地的A股上市公司。三是有序推进示范区建设、基础设施和社会事业领域PPP合作。盐城2017年全市PPP项目共落地16个,落地率36%,盐城示范区已有创投公司、担保公司、小贷公司9家。

1.5 持续改善生态环境,打造绿色生态城市

各示范区准确把握共建共享发展的新要求和生产、生活、生态三生共融的新理念,持续优化发展环境,助推经济社会发展。一是积极推进节能环保、循环利用等技术,加快淘汰落后产能;二是牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念,加快构建高效、清洁、低碳、循环的绿色制造体系;三是深化生态环境源头管控,健全污染综合防治机制、绿色采购制度,完善生态文明的监督管理制度。常州2017年市区空气质量优良率达68.2%,市区PM2.5平均浓度下降7.9%;盐城示范区新增城市绿地为450公顷,实施市区6大类170项园林绿化工程;临沂示范区绿化面积达到1922万平方米,建成区绿地面积1091万平方米,绿化覆盖面积1199万平方米,绿地率44.3%,绿化覆盖率48.1%,公园面积230万平方米,人均公园绿地面积20.9平方米,亮化道路总长度400公里。

2 产城融合发展中存在的问题分析

调研组认为,目前各示范区建设发展态势良好,产城融合发展初步实现,但是,还存在一些影响产城融合高质量发展的深层次、结构性矛盾。

2.1 管理体制和运行机制需要进一步理顺,示范区地位不明确

示范区的建设目标是将单一的生产型园区发展成为城市综合功能区,这要求必须将产业布局和城

市规划统一起来考虑,并有科学的预见性。同时,要探索行政区与功能区融合发展的体制机制,理顺内部行政管理体制。然而,目前各地产城融合发展都不同程度存在规划性和前瞻性不足的问题,示范区的管理体制和运行机制还不完善。一是缺乏全国统一的、各部委协调推进的产城融合工作机制,仅有国家发展改革委《关于支持各地开展产城融合示范区建设的通知》和原则性指导意见,国家层面的统筹协调推进机制有待加强,各地缺乏相应的城市规划,产城融合发展缺乏方向性、操作性,容易导致产业、人口、空间的逻辑错配。二是各示范区的地位不明确,没有单独的管理机构和相应的运行机制,相比于国家高新区、经开区等有明确定位、建设要求和考核体系,且每年组织测评、滚动排名、奖励激励等等,示范区的建设管理还需要进一步加强。

2.2 产业集聚优势不够明显、产业结构有待优化

一是主导产业不明显,缺乏在国内外有较强影响力的龙头企业和具有较强竞争力的科技型企业,缺少能够居于行业领导地位的优势品牌企业。如临沂示范区高端农业装备板块龙头企业少,产业链条基础薄弱,带动能力不强,市场竞争力偏弱。盐城示范区缺乏“龙头型”、“基地型”项目,尤其是“国字头”、“央字头”企业。二是产业层次不高,产品大多处于产业价值链的中低端,高技术含量、高附加值制造能力不高。三是创业空间布局相对分散,难以形成集聚发展的合力,一定程度存在“小、散、弱、少”的现象。如临沂示范区的生物医药、健康食品产业基础薄弱,产业集聚度很低。四是产业载体缺乏,创新创业企业对孵化载体和公共服务配套体系的依赖度较高,配套服务体系不完善,创新发展的动能相对不足。五是缺乏创新产品开发和高端领军人才,一些企业缺乏创新研发能力,市场拓展空间萎缩,虽然部分企业开始走“产学研”相结合的道路,但仍局限于单一技术或低附加值的产品开发,缺乏高端项目的合作,发展模式仍未实现完全转型。

2.3 用地指标难以满足需要,供需矛盾比较突出

一是建设用地空间规划不足,规划调整难度较大。调研的示范区所在市前期的快速发展,城镇和重大基础设施、民生以及项目用地量,已超过了上级核定的规划建设用地空间,个别地方规划空间即将全部用完,现有规划空间不能满足经济发展的要求。示范区的建设用地需求越来越大,项目用地指标难

以满足需要,且规划调整难度较大。如临沂开发区规划控制面积 223 平方公里,而耕地保护红线内的土地占 37.4%。批准面积为 448.42 公顷,后续产城融合项目用地发展空间有限。盐城示范区每年至少需要 1 000 亩地,现有剩余工业用地规划仅够使用 1 年左右。二是超规模使用新增建设用地,圈地规模较大,如常州武进区,如不采取措施提高可使用新增建设用地规模,今年将无法继续开展用地报批。三是闲置土地问题突出,土地低效利用仍然存在,目前盐城正在全力开展闲置土地处置工作和低效用地再开发工作。

2.4 城市公共服务功能不完善,以城带产的成效还不够明显

一是公共配套服务资源供给不足,市政建设和管理水平相对落后,科教文卫等公共服务配套不完善。二是各类人才缺乏,本地高等、职业教育资源缺乏,管理人才和技术工人比较缺乏,企业“招工难”和“就业难”结构性矛盾依然存在,高层次人才“难招”“难留”,很大程度上影响了高端产业和新兴产业的发展。例如,盐城投融资工作中,几大有公司研究生以上学历的专业人才短缺;临沂机器人、激光等智能设备,企业管理等方面人才支撑相对乏力,大数据智慧型产业、健康食品产业人才较为匮乏。三是吃住行、游购娱、医学养等生活性服务业仍然与示范区经济社会发展不相匹配、与企业、居民的生产生活需求还有差距。

2.5 资金、土地等要素支持力度不够,社会资本参与动力不足

一是各示范区基本都是在政府主导下支持产业和城市发展,政府以企业的需求为导向,统筹相关产业扶持资金,实施积极有效的财政政策,加大对产城融合建设的财政支持力度。政府主导可以降低发展过程中的协商成本,但往往加大了地方政府的债务风险,且缺乏持续发展动力。二是各示范区引导社会资本参与投资实体经济力度不够,如临沂示范区没有单独的行政区划,不能申请学校、医院等社会民生资金扶持,区级财政又不足以支撑日益增加的公共服务资源建设需求。其他示范区也没有很好地发挥财政资金引导和杠杆作用,社会资本对初创型、科技型企业投入不足。三是各示范区因基础设施和公共服务项目建设资金需求加大而普遍面临着资金压力过大的问题。如盐城示范区未来几年棚户区改造

涉及 8 000 多户,需要资金近 100 亿。

3 产城融合高质量发展的对策建议

调研组在了解示范区的发展现状,认真分析遇到的瓶颈和难点问题,归纳总结取得的成绩和可推广的成功经验基础上,提出如下政策建议:

3.1 做好产城融合发展的统一规划

示范区的探索经验表明,产城融合发展需要有科学的发展规划作为先导和框架依据。一是建议国家完善产城融合顶层设计的政策体系和执行体制,统筹地区发展的长远框架与短期政策重点,明确示范区的地位。二是各地在做产业规划、城市规划、土地规划、园区规划等多种规划是要做好统筹衔接工作。三是建议国家和地方要加大对示范区建设发展的支持力度,强化要素支撑,在项目、资金、土地等方面给予示范区更多倾斜,支持示范区的产业发展、项目建设和公共服务能力的提高。四是参照国家高新区、经开区的做法,制定详细的考核办法,由国家发展改革委牵头,每年对各地示范区综合实力、产业培育、机制创新、土地利用、公共服务、社会管理等方面进行考核排名,并对排名靠前的地区给予奖励,充分激发示范区创新活力,进一步明确建设方向,树立示范典型。

3.2 推动产业高质量发展

积极构建现代产业体系,促进产业集群集聚高质量发展,努力实现以产业转型升级促进人口集聚和城镇发展。一是围绕从单一的生产型园区向多功能现代化新城转变的发展目标,积极延伸产业链。大力发展战略性新兴产业,合理布局产业空间,增强产业集聚力。结合示范区的特色和产业发展的趋势,引进一批“龙头”企业、“基地型”企业,尤其是“国字头”、“央字头”、“民字头”企业。二是深入实施创新驱动发展战略,加快形成以创新为主要引领和支撑的发展模式,推动产业高质量发展。加快建设高水平创新创业载体,如建立大数据产业园、智慧空间等,联动一批科技产业。三是推进特色小镇与块状经济协调发展,可以借鉴常州石墨烯小镇、盐城智创小镇、数梦小镇的发展模式。四是建立创投基金、专项发展基金等产业基金,切实解决企业创业资金难题。加大高层次人才招引力度,不断提升企业自主创新能力,加快推进新旧动能转换。五是优先发展生产性服务业,重点聚集发展金融服务、软件与

信息服务、科技研发、现代物流、商务会展等产业,加快培育高端功能,成为具有辐射带动能力的生产性服务业中心,实现节约集约的发展模式。

3.3 加强土地规划管控

一是通过土地规划管控和动态调整,为产城融合示范项目用地提供保障。二是开展批而未供和闲置土地专项清理工作,切实加大存量建设用地盘活利用力度,通过挖潜存量建设用地释放发展空间。三是开展城镇低效用地再开发工作,加快编制再开发实施方案,稳步推进节约集约用地。四是深入推进工矿废弃地复垦利用试点工作,有序开展同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整试点工作,开展农民宅基地调整利用和有偿退出机制试点工作。

3.4 优化提升城市功能品质

城市功能品质的提升是产城融合发展的重要侧面和关键要素,一定程度上反映了城镇支撑产业发展的能力和实力,是地方经济发展软实力的最集中体现,也是吸引人才的重要保障。一是统筹规划建设产业集聚区、人口集聚区、综合服务区、生态保护区等功能区,提升城市空间的承载能力与综合服务功能,深化产和城的相互融合。二是发展本地高等教育、职业教育,培养管理人才、技术人才,可加强与国内外高等院校和科研单位的合作,不断提升本地高等教育、职业教育的教育质量和管理水平。三是以生产、生活兼顾为目标,将吃住行、游购娱、医学养等生活性服务业,与企业、居民的生产生活需求相匹配。四是加快完善示范区基本公共服务设施,实现由经济功能区向产业功能与城市功能耦合的综合型功能区升级,实现产业、商务、商业、休闲、居住、城市开放空间、综合配套等功能的复合与融合。五是加强信息基础设施建设,加快推进智慧、绿化城市建设,为园区居民营造健康、宜居的高品质生活环境。

3.5 加强体制机制创新

为解决示范区资金压力、人才引进的问题,应充分发挥市场和政府“双引擎”作用,在重点领域和关键环节加大创新力度,为产城融合提供体制机制保障。一是加快户籍制度改革,破解外在制约因素,为人口市民化提供支持。出台户籍准入和迁移管理规定,在户口迁移政策、创新人口服务管理、保障农业转移人口和其他常住人口合法权益等方面,完善信息管理、健全保障体系。二是投融资体制创新。综合运用地方政府债券、股权融资、资产证券化、开发

性金融贷款等多种举措,规范运用 PPP、政府引导基金、政府购买服务、贴息、补助等方式,拓宽城市基础设施建设融资渠道。规范 PPP 管理模式,优化工作流程,提高投资效率,引导社会资本参与城市公用设施建设运营,提高城市基础设施供给能力。三是完善生态保护制度,深化生态环境源头管控,健全污染综合防治机制、绿色采购制度,完善生态文明监督管理制度。四是推进行政管理创新,在产城融合重点区域开展综合行政执法试点,优化整合机构设置,提升城市管理服务效率和水平。

参考文献

[1] 甄峰,秦萧.智慧城市顶层设计总体框架研究[J].现

代城市研究,2014(10).

[2] 王霞,王岩红,苏林,郭兵,王少伟.国家高新区产城融合度指标体系的构建及评价——基于因子分析及熵值法[J].科学学与科学技术管理,2014(7).

[3] 唐晓宏.基于灰色关联的开发区产城融合度评价研究[J].上海经济研究,2014(6).

[4] 柯善咨,赵曜.产业结构、城市规模与中国城市生产率[J].经济研究,2014(4).

[5] 王菲.基于组合赋权和四格象限法的产业集聚区产城融合发展评价研究[J].生态经济,2014(3).

[6] 石忆邵.都农融合城市:城乡——一体化发展的新趋向[J].广东社会科学,2015(6).

[7] 卫金兰,邵俊岗.产城融合研究述评[J].特区经济,2014(2).

Thoughts on Promoting the Integration of Industry and City to Achieve High-quality Development of Economy and Society

Investigation and Survey Group

(The Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing 100120, China)

Abstract: The integration of industry and city is a new development thought against the backdrop of our economy's transformation and upgrading. It is also a key approach to implementing new development ideology, pushing forward economic structural adjustments, promoting regional coordinating development as well as striving for rural vitalization. This paper, on the basis of field research and survey, analyzes the current situation of integration between industry and city and some existing problems, and concludes with some concrete suggestions on how to achieve high-quality integration, such as making an overall layout for integration, pushing forward the high-quality development of industries, supervising the regulation and management of land, upgrading the functions of city as well as enhancing innovation in system and mechanism.

Key words: integration of industry and city; high-quality development; strategies and suggestions