

县域经济转型升级研究

——以临安市为例

颜林

县域经济作为整个国民经济的重要组成部分和基础，转型升级的成功与否关系到我国经济发展的全局。改革开放以来，我国县域经济特别是东部沿海地区县域经济发展取得十分巨大的成就。然而，随经济社会的发展进入新阶段，县域经济的局限性逐步显现，转型升级刻不容缓。2014年，国家发改委批复设立杭州都市经济圈转型升级综合改革试点。作为杭州都市经济圈核心县域之一临安市经济转型的问题具有一定的代表性，值得认真研究。

一、临安市经济转型升级的现状

1. 经济持续较快增长，产业结构调整缓慢。2010年临安生产总值（GDP）为287.77亿元，到2015年达到466.28亿元，年均增长10%以上。“十二五”时期，临安人均GDP从54702元增加到88070元，年均增长10%；地方财政收入从16.97亿元上升到32.56亿元，年均增长14%。在综合实力明显增强的同时，临安市产业结构调整缓慢。从产业间结构来看，2015年临安市三次产业比例为8.5:52.2:39.3，第三产业比重既远远低于浙江省49.8%的平均水平，也明显低于经济总量处于同一水平的江苏省扬中市（44.2%）、浙江省临海市（46.7%）等县市。从工业内部结构来看，“十二五”期间，临安主导产业始终是装备制造、生物医药、绿色照明、电线电缆、复合装饰材料等传统优势产业，新兴主导产业尚待培育壮大，如光伏新能源产业2015年销售产值达到54.4亿元，但也只占全市规模工业销售产值的7.9%。

2. 块状经济特征明显，产业集聚集群不足。临安市以经济开发区和各镇街的工业功能区为主要空间载体，形成了特色块状经济，如青山湖经济开发区的高端装备制造业、玲珑街道的电线电缆、锦南街道的生物医药，高虹镇的绿色照明、龙岗镇一带的坚果食品产业等等。临安的工业经济具有产业集中的特征，但集聚尚显不足：一是缺乏大产业和产业集群。2015年，只有规模工业销售产值最高的装备制造业不到两百亿元，不到杭州萧山区的十分之一。二是龙头企业数量较少、规模不大、带动力不强。截至目前，临安市只有万马集团1家超过50亿元的企业集团，远少于萧山、余杭、富阳等周边工业经济强区。三是产业关联度不高。临安工业多集中于中间环节，产业链不长。

3. 新型城市化逐步推进，城镇集聚功能不强。近年来，临安市以新型城市化为主导，狠抓道路等基础配套设施建设，加快推进青山湖科技城、锦南新城和城东新城“三大新城”建设，扶持临潜和昌化两个副中心城市发展，加大特色镇培育力度，创新开展“靓城靓镇”，行动和美丽乡村建设，城乡一体化进程明显加快。但另一方面，临安城市化率偏低，城镇集聚辐射功能不强。2015年临安市城市化率只有52.6%，低于全国平均水平3.5个百分点，低于浙江平均水平13.2个百分点。从中心镇实力比较来看，临安市中心镇整体实力与杭州市平均水平存在不小的差距。2013年临安市4个中心镇平均常住人口、财政收入和规模工业销售产值分别为3.03万人、1.28亿元、21.52亿元，各占杭州市中心镇平均水平的51%、38%和30%。

4. 自主创新能力不断提高，支撑发展能力不高。近年来，临安深入实施创新驱动发展战略，做强科技创新主体，强化科技创新保障，转型升级进一步加快。2015年，临安市财政科技支出为26333万元，R&D占比达2.14%，拥有国家重点支持高新技术企业81家，浙江省科技型企业99家，主板上市企业7家，工业新产品产值率达到36.8%，盘活和建设各类孵化器20余万平方米，创新动力持续增强。但同时，临安经济转型升级要素制约明显。一是人口集聚难，尤其是高层次人才引进难、留人难，从与南京市江宁区等创新驱动转型发展成效明显地区的比较来看，这已经成为临安创新驱动转型发展的明显短板。二是土地缺口大，据临安市国土资源局资料，到2020年临安市城乡建设用地每年有数千亩的用地空间无法通过指标来解决。三是资金压力大，临安转型升级过程中，积极实施“四换三名”工程，推进“腾龙换鸟”，实施“环境革命”，所形成的资金需求对当前的财政以及融资能力来说，是一个巨大挑战。

二、加快临安经济转型升级的战略路径

1. 处理好“供”与“求”的关系，优化动力结构。一方面要通过扩大有效投资促进转型升级。应坚持速度与质量、规模与结构相统一，更加注重产业转型升级的投资，更加注重科技创新的投资，更加注重高效集约的投资，加大投资结构调整力度，提高投资质量和效益。另一方面，要以创新驱动谋转型发展。一是按照“产城融合”，原则推进青山湖科技城市建设，形成有竞争力的投资环境、有吸引力的工作生活环境、有利于创新创业的社会文化环境。二是通过“人才+产业”同步双引推动人才产业同频共振，通过“政府引导”+“市场主导”构建科技创业金融链，着力实现创新投入“质”“量”俱增。三是大力推进产学研协同创新，构建从研发到产业化的全程全链式服务体系，从需求端推动科技成果产业化，实现创新过程及产出高效协同。

2. 处理好“大”与“小”的关系，优化载体结构。一是大小平台的关系。以青山湖科技城市建设为依托全力争创国家级高新区，着力建设经济开发区龄潜拓展区，加快清凉峰省级旅游度假区建设。同时要加快各镇工业功能区的建设和整合提升。二是大小项目的关系。要以“大、好、高”项目为主，强化产业龙头招商。同时要着眼于“绿色家园、富丽山村”建设，有针对性地招引“小、精、新”项目，并加快项目的“落地开花”。三是大小企业的关系。一方面，要继续采取有效措施鼓励企业做大做强做优做大，鼓励有条件的企业上市。另一方面不断，要完善支持中小企业发展的政策，创新中小企业投融资体制，鼓励中小企业创新创业。

3. 处理好“新”与“旧”的关系，优化产业结构。一是培育发展战略战略性新兴产业。大力发展信息经济、智慧经济，推动节能环保、生物医药、信息网络等产业壮大规模。二是改造提升传统产业。积极运用先进适用技术改造提升电线电缆、绿色照明、装饰材料、坚果食品等传统产业，加快推进产业高端化。三是大力发展现代服务业。抓住杭州城西创新大走廊建设的机遇，加快打造一批科技服务、电子商务、文化创意、现代物流、金融保险等现代服务业集聚区。四是加快发展现代农业。完善土地使用权流转，推动特色农业产业化、规模化、集聚化发展。调整农村产业结构，大力发展都市农业、设施农业、品牌农业，以完善流通服务、金融服务、科技服务为重点，加快农业服务体系建设。

4. 处理好“内”与“外”的关系，优化要素结构。一是加快发展总部经济，缓解土地要素制约。以青山湖科技城为依托，以建设浙商研发总部为重点，打造多功能城市综合体，发展总部经济，专注于研发和品牌营销，努力推进临安产业“软化”和高端化。二是优化投资结构，缓解资金要素制约。一方面，盘活内部资金，拓宽民间资本投资渠道，提高政府财政投资效益；另一方面，优化发展环境，积极引进埠外资金。三是发挥人文优势，实现自主创新与引进相结合。依托在临院校和科技城入驻院所等智力资源优势，加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的自主创新体系。四是发挥区位优势实现临杭对接。要加快推进城际轨道交通建设，压缩与杭州主城区的时空距离，推动公共服务设施与杭州城区“无缝对接”，有效承接大都市产业转移和要素溢出。

5. 处理好“城”与“乡”的关系，优化空间结构。一是优化空间发展格局，推动区域协调发展。贯彻落实市委“十三五”规划建议，实施“东部领跑、中部崛起、西部富美”战略。东部以青山湖科技城为龙头，发挥在新型城市化推进、科技产业和城市经济发展等方面的主平台作用。中部以转潜副中心城市为龙头，以工业、旅游和绿色生态农业的突破发展带动中部地区的崛起。西部以昌化副中心城市为龙头，以清凉峰省级旅游度假区建设为核心，大力发展生态养生旅游、特色民宿、电子商务等产业，整合一批景区景点，打造一批特色小镇。二是优化城镇发展体系，推动城乡协调发展。坚持“主两副多镇”发展格局，主城以青山湖为中心、以轨道交通为轴，建设“含山纳水、城湖相映”的山水园林城市。支持两大副中心城市加快发展，推动重大产业平台、重大市政基础设施和区域性公共服务设施向龄潜、昌化集聚，增强两大副城的辐射带动能力。分类建设美丽城镇，强化各镇产业支撑，提升美丽乡村建设水平。

三、加快临安经济转型升级的对策思考

1. 发展孵化器经济+，小镇经济+楼宇经济+流量经济，培育城市经济。一是按照“孵化器+加速器+产业园”的模式规划建设完整的孵化产业链条，推进孵化空间扩容，形成投资多元、形式多样、专业性强的孵化器集群，推动孵化企业产业化。二是沿杭州城西创新大走廊

，云制造小镇创建为省级特色小镇为基础，规划建设云安小镇、集贤小镇等一批特色小镇，打造产业特色鲜明、创新要素集聚、配套功能完善、生态环境优越的“小镇经济”。三是依托三大新城及城市综合体建设，以开发、出租楼宇引进文化创意、金融服务、中介服务、科技服务等现代服务业企业及大型企业总部，变平面发展为立体发展，向空间求发展，向楼宇要效益。四是依托杭徽高速、城际轻轨等重要交通干线通道道口、场站，吸引长三角物流、资金流、人流、信息流集聚，通过循环不断的流量规模形成市场需求，实现经济效益。

2. 东部青山湖科技城+西部清凉峰旅游度假区建设，以“两头带中间”促进城乡区域一体化发展。统筹布局青山湖科技城“一心两翼”（研发核心区、横畈产业化基地、沿科技大道高新技术产业创业基地）空间结构、用地结构以及功能结构。按照主体功能区定位优化城镇空间结构，坚持建区造城并进，优化产业区、居住区、商贸区等功能布局，做到建新城、育产业、做环境的有机结合，同步形成产业聚集效应和城市承载能力，建设智慧新城，形成有竞争力的投资环境和有吸引力的工作生活环境。清凉峰省级旅游度假区要以昌化、龙岗为核心组团造极，按照统一规划、统一开发、统一管理的“三统一”要求，整合重组临安西部优质旅游资源，充分挖掘清凉峰主题内涵，突出高山运动和温泉养生特色，加大招商引资力度，加大项目建设力度，探索镇村整体开发模式，选择生态环境、景观环境和人文环境具有优势特色的镇、村进行试点，完善公共服务设施，进行高标准、规模化、集约化开发，实现旅游度假区经济效益、社会效益和生态效益的有机统一，带动区域经济发展和群众致富。

3. 园区发展模式+要素重组模式+连续发展模式+就地城镇化模式多元结合，创新临安市城市化发展模式。一是以园区发展模式为核心，通过创建国家级开发区，建设省级旅游度假区及市级工业平台，加快产业集中和人口集聚，实现城市快速发展及产业结构转型。二是以要素重组模式为重点，通过对城镇用地进行功能置换和空间整理，着力推行产业项目“退二进三”，提高城镇发展的质量和效益。三是以连续发展模式为主体，就是以现有城市建成区为中心，遵循市场形成的土地“中心—外围”价格梯度，推动城市空间向城东新区、锦南新城等适于开发的外围扩展。如临安市从太庙山向城西人民广场拓展就是这一种模式，这是传统城市化的普遍模式。四是以就地城镇化模式为补充，依托两大副城及中心镇、特色小城镇和中心村，建设“绿色家园、富丽山村”，打造绿色新环境、发展绿色新产业、培育绿色新文化，在本地实现城镇化的生产生活方式。

4 推动“腾龙换鸟”+“空间换地”，解决“地从哪来”的问题。一是坚持以市场化为导向，按照资源收益最大化原则，统一梳理经济开发区、工业功能区及其他工业平台内的企业，掌握有闲置土地、厂房等资源的企业及其闲置资源的规模数量，建立明细表，由园区管理方与企业对接协商，牵头整合资源，鼓励企业将多余厂房拿出出租或参股，引入“大、好、高”项目，提高土地厂房等资源的综合效益，实现“借笼养鸟”。二是借鉴海宁要素改革经验，在现有工业亩产绩效评价奖励的基础上，建立亩产效益评价与新增建设用地计划指标分配挂钩制度，形成“腾龙换鸟”激励倒逼机制，促进传统产业企业向高新技术企业和现代服务业转型，推动“退二进三”。三是要向天要空间，拔高城市，建设高层建筑，发展高层住宅；向山要土地，深入开展低丘缓坡综合开发，建设山体城市公园、停车场以及休闲运动场所；向地要面积，把城市地下空间作为新型国土资源，完善开发利用规划，有限发展地下停车、地下交通、积极推进地下商业、地下仓储等设施建设。