

助推上海高端制造业提质增效的 区域统筹模式深化

张亚军¹

(上海发展战略研究所 200032)

【摘要】:当前上海在区域统筹助推高端制造业发展方面已进行了有益尝试,但区域统筹模式有待进一步深化,应完善统筹机构职能,加强统筹领导力度,完善政策制定柔性机制,实现区域内部门间政策统筹安排,避免政策冲突;调整统筹考核激励,以转移支付、增量分成等方式,确保利益合理分配;打造统筹人才队伍,全面加强产业条线队伍建设;深入统筹布局规划,完善顶层设计,推动产业布局的优化、融合发展。

【关键词】:高端制造业 提质增效 区域统筹

【中图分类号】:F260.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2019)09-0066-008

一、区域统筹模式助推上海产业高质量发展的实施效果

(一)上海典型区镇统筹区域经济发展的现状考察

1. 初步形成统筹格局。自2016年以来,闵行、松江、嘉定、金山等区及浦东新区相继有序推进统筹区域经济发展,形成区镇资源统筹格局。(1)闵行区建立起统筹机制、规划、资源、模式、招商、政策六大机制。一是搭建区、镇两级统筹经济发展平台,制定统筹区域经济发展专项考核方案,对镇、区属国资公司等开展个性化考核。二是制定全区产业发展“十三五”规划以及产业布局规划,明确全区工业及商办用地的总量、空间、布局以及产业导向。三是建立莘庄工业区,区资产经营公司等国资平台公司与相关镇合作,统筹开展资源开发的架构,形成104区块内“一区多园”发展格局和推进195区域内转型用地的统筹开发模式。四是建立项目准入规则,出台先进制造业、多层次资本市场、节能降耗等政策,建立政策统筹体系。(2)松江区将项目准入、土地供给、存量物业、平台功能、政策聚焦、利益分配等招商的六大要素全部纳入区级统筹。(3)嘉定区通过产业发展区域统筹四大举措,即“准入一把尺、规划一张图、资源一个库和开发一盘棋”,明确统筹招商模式、布局规划、资源要素、区域开发。在招商模式方面,统筹产业项目评审准入,建立全区统一的产业项目准入评审标准和准入程序,提升区级招商统筹,调整优化镇级招商;在布局规划方面,完善布局规划,按照新一轮城乡总体规划,对全区产业布局和产业规划进行编制和完善,开发低效用地,对低效用地和闲置用地排出二次开发或减量化工作计划表,强化规划管控,所有新增工业项目和存量用地改造提升项目,必须符合区域产业规划布局和控详规划;在资源要素方面,统筹招商资源、统筹招商信息、统筹各项指标;在区域开发方面,建立全区统筹园区开发体系,将“一核三区”功能定位作为区域整体开发的重点,明确新城公司、嘉定工业区集团、国际汽车城集团以及区政府认定的其他公司作为重点开发主体,牵头负责重点区域新增土地开发和成片存量工业用地转型升级,发挥国资公司主体作用,鼓励市场化主体参与二次开发。(4)浦东

¹**基金项目:**上海市2017年度“科技创新行动计划”软科学研究重点项目(编号17692103700)。

作者简介:张亚军,经济学博士,上海发展战略研究所助理研究员。

新区坚持统筹核心发展权和下沉区域管理权相结合,重点统筹 5 个方面的核心发展权:一是发展规划权。城市总体规划、控制性详细规划、土地利用规划等各类规划的编制和修订工作,由区级统筹;重大产业的发展规划、空间布局、功能划分、项目准入、促进政策等,由区级统筹。二是镇级招商引资权。推动“两个取消、两个强化”,即取消镇招商引资职能,强化服务企业、安商稳商职能;取消镇招商引资指标考核,强化安商稳商工作考核。区级层面招商实施“五个统一”,即统一招商平台、统一招商运行体系、统一项目准入、统一招商政策、统一目标考核。三是镇园区转型发展权。全面强化区级层面“六个统筹”,即统筹选择实施主体、统筹制订转型升级方案、统筹园区转型规划修编、统筹推进园区开发、统筹建立园区可持续发展机制、统筹园区转型升级考核评价。四是区域开发权。镇政府不再承担土地开发责任主体职能,一级开发与承接方案、产业园区平台、保障房建设、重点产业项目准入、国有开发公司成片出让土地再转让及土地相关存量资产转让和合作开发,以及重点区域开发方案等,由区级层面依据规范统筹确定、统一推进。五是公共设施基本建设权。加大市政基础设施、社会公共事业项目、公用事业设施和农业设施建设的区级统筹力度。

2. 逐步建成统筹机制。开展区域经济发展统筹工作,首先须明确推进机制。试点区镇经过 1 年左右的时间已初步建立起各自的区域统筹发展机制(表 1)。2015 年伊始,闵行区提出着力加强招商服务和经济发展区级统筹,并推进招商服务机制的优化,建立并有效落实区招商引资和企业服务联席会议制度。2016 年 5 月发布的《闵行区统筹区域经济发展工作方案》明确,分别在区、镇层面建立经济统筹发展平台。区级层面成立区招商引资和企业服务联席会议办公室(区经委),主要负责:一是综合推进统筹区域经济发展相关工作,研究制定中长期统筹工作规划。二是专题研究统筹区域经济年度计划及重点任务,协调解决园区合作、项目开发过程中的各类瓶颈问题。三是指导、推进区国资平台公司主导或参与园区合作、项目开发的落实。四是推动、制定统筹区域经济发展相关政策,引导区各职能部门、相关镇、区国资公司形成统筹工作合力。

镇级层面相关职能部门结合“村财镇管”重点工作,加强镇域范围内土地、厂房、楼宇等资源的统筹管理,加强镇域范围内存量资源的盘活利用,加强重点区域的动迁拔点,加强重大产业项目的落地推进,加强内部问责制和表彰奖励制度。松江区在 2016 年 12 月出台《关于加强镇级招商区级统筹着力提升城乡统筹发展水平的意见》,对传统的招商体制进行重塑,提出“分级负责、区级统筹”的新机制,成立区投资促进服务中心,以此作为区经济统筹发展平台来协调推进该区招商工作。嘉定区早在 2014 年已着手探索区域统筹机制,通过实施产业项目联席会议制度,对在镇级层面无法解决的问题,转由区级层面来统筹等。至 2017 年 3 月,出台《嘉定区关于产业发展区域统筹的实施意见(试行)》,推进机制基本成型,一方面,成立区产业促进工作领导小组,由区政府主要领导任组长,负责区级产业发展区域统筹的目标方向、改革推进和重大项目协调等重大事项部署;另一方面,区经委内设产业促进服务中心,负责全区招商政策落实、招商资源整合、招商平台搭建、项目准入评估以及协调指导各级基层招商机构开展招商活动。

金山区于 2017 年 2 月开启区级招商统筹探索之路,并在逐步探索适合本区的招商统筹机制。2017 年 5 月,浦东新区委员会办公室出台《关于浦东新区统筹核心发展权和下沉区域管理权的意见》,正式启动实施统筹核心发展权和下沉区域管理权改革工作。区级层面为了更好地统筹招商引资,成立了 18 个投资促进服务中心,分别承接对应区域的招商引资目标任务,由区商务委(投资办)统筹管理,具体运作则是由各投促中心将意向、在谈的重大项目,统一上报到区层面,区层面进行项目评估和准入统筹。

表 1 试点区镇在机制统筹方面的进展

区镇	主体机构	推进机制
嘉定	区经委	内设区产业促进工作领导小组与区产业促进服务中心进行统筹领导,分别负责部署区域统筹重大事项、整合招商机构和资源
闵行	区经委、各镇	建立区经济统筹发展平台,区招商引资和企业服务联席会议负责牵头协调统筹区域经济发展各项工作;建立镇经济统筹发展平台,加强镇域范围内资源、重大产业项目的统筹管理与落地推进
松江	区经委	区投促中心负责统筹招商,建立“分级负责、区级统筹”的机制
金山	区经委	机制尚不清晰,有待建立与优化

浦东	区商务委	新设投资促进服务中心，分别承接对应区域的招商引资目标任务，由区商务委（投资办）统筹管理
----	------	---

数据来源：根据区镇调研整理

3. 基本落成统筹平台。区域统筹工作的顺利推进还应解决信息不对称的问题，也就是实现“资源一个库”，使得项目需求与现有资源之间能够有效匹配。嘉定区将资源统筹和项目统筹摆在首位，资源统筹方面，按照“全面摸、重点查、及时报、跟踪核、统筹用”的原则，对全区范围内的土地、厂房、办公楼宇等资源进行全面梳理，摸清家底，实时更新。项目统筹方面，按照“申报提前、预判提前、介入提前”的思路，建立“招商项目库”。各镇把在谈的重大实体类项目（主要是拟拿地和租用2000平方米以上厂房和办公楼宇的项目），统一上报到项目库，区级层面提前介入、加强把控、推进统筹，为项目准入把好“第一关”。

4. 开始达成统筹准入。统筹准入是区域统筹的关键一环，只有做到“准入一把尺”，才能严把产业项目的“质量关”。试点区镇均在项目准入环节设定了自身的标准和环节，并开始照此逐步推进产业入驻。例如，嘉定区按照分类管理原则，建立全区统一的产业项目准入评审标准和准入程序。对新增建设用地的工业类项目、研发总部类项目、利用存量土地、厂房改造提升类项目以及租赁类项目分别制定准入标准和规则。

（二）区域统筹助推上海产业发展的阶段成效

1. 资源配置效率提高。在土地和厂房资源越来越稀缺的情况下，还存在众多项目需求与现有资源无法匹配的问题。比如，有的镇有厂房没土地，有的镇有项目但找不到合适的厂房，这往往导致不少优质制造业项目不能得到及时安置而白白流失。自从实施产业发展区域统筹，特别是建立资源统筹平台之后，试点区镇资源数据变活，资源配置效率大幅提高。通过对数据库的分析和运用，将每个落地项目都按需求在资源库中进行筛选配对，并形成2~3个推荐方案供投资方选择，变“实地考察为方案推荐”，节约了时间成本，提高了招商效率。

例如上海蔚来汽车有限公司是一家从事高性能智能电动汽车研发的全球性初创公司，决定建设世界尖端科技的纯电动整车制造项目，总投资61.3亿元，预计双班产量可达10万台、年销售额约360亿元、年纳税19.46亿元。经某区统筹，项目快速选址该区某产业基地，规划净用地面积约为788.6亩，目前各项工作正在有序推进。此外，据某区镇反映，某区某镇的一家企业需要扩张规模，但该镇土地资源紧张，后经区级层面协调后，该区另外两个镇提供土地资源满足了企业需求。这表明，建立区级平台来统筹全区的土地、厂房资源，有利于及时安置优质项目。

2. 项目审批时间缩短。区域统筹实施倒逼政府加快审批制度改革，倒逼审批人员围着项目转、围着流程转、围着进度转。例如，某区镇为区域统筹配套出台关于优化产业项目行政审批的方案，通过采取强化基础、提前介入（产业项目准入前，区经委、规土、环保等多个部门提前为项目“把脉”）、告知承诺、同步审批、会议协调、限时办结等举措，加快推进产业项目落地、开工。此项制度改革为企业节约了50%的审批时间。2017年该区两个重大项目就成为受益者。项目落地前，区市场监管、环保、文广、消防等部门，在区行政服务中心的统筹下，主动上门对接，建立联系人制度，限时办结了涉及审批事项的现场踏勘及验收工作，促成项目如期开工。区建设部门在项目设计方案审批和施工许可证办理过程中，简化流程，压缩审批时间，为企业项目加快推进提供了服务。

3. 企业落地速度加快。先进制造业项目落地提速，统筹布局能力提高。通过区级统筹，在坚持对项目好中选优、优中选强、强中选新的基础上，做到“项目信息第一时间挖掘，项目需求第一时间匹配，项目落地第一时间办理”。实地调研看到：一是大众MEB项目。上汽大众为实现投产全新MEB平台纯电动车产品，拟新建车身、油漆、总装、电池车间等设施，形成上汽大众新MEB工厂。该项目建设地点由3个地块构成，约合481.24亩。当时尚有上海鹤亭机械涂装厂等5家企业尚未动迁。经过区级统筹，在某园区积极为企业寻找动迁地址，后各项工作稳步推进。

二是国轩高科项目。国轩高科是国内动力锂电池行业的龙头企业，计划募投20亿元。通过区域统筹，最终为企业寻找到合适的用地，目前，上海国际汽车城产业发展有限公司已与国轩高科股份有限公司正式签约。另外，某区2015年69个重大产业项目中，除3个项目推进进度慢于预期外，其余66个项目推进正常，年底完成率达到96%以上。2016年该区进一步加快重点产业项目供地，12个项目通过“三委一局”项目评审，涉及用地319.75亩、固定资产投资31.21亿，28个重大产业项目推进良好。

4. 招商引资能级提升。区域经济统筹的一系列创新和便利化举措，吸引越来越多的优质、重大产业项目进入试点区镇，为其制造业转型升级提供了制度保障。试点区镇借助资源统筹和服务统筹，一方面将宝贵的土地资源向高端制造业倾斜，另一方面“俯下身”提供贴心服务，加快项目落地。从近期某工业区先进制造业“放大招”可看出区域统筹这项制度创新带来的巨大效益。2017年4月，40个实体经济项目在该工业区进行了集中签约，单个项目最大投资额达20亿元，项目总投资额超过122亿元。这40个项目都属于先进制造业，其中超过一半属于某区重点发展的“高端智能制造及机器人、新能源汽车、集成电路及物联网、高性能医疗设备与精准医疗”四大战略新兴产业。

5. 产业布局规划改善。试点区镇均将统筹布局规划作为区域经济统筹工作的重要内容。在产业布局方面，按照新一轮上海城市总体规划编制要求，进一步明确区域先进制造业的空间总量及布局。在产业规划方面，一是针对低效用地调整控详规划，对确需调整用地性质、规划参数等控详规划指标的工业园区及开发地块，由相关职能部门进行局部调整。二是强化规划管控，即强化规划对产业项目审批的硬约束，所有新增工业项目和存量转型项目，必须满足城市总体规划、产业布局规划要求。基于此，一方面，试点区镇利用区域统筹平台，按照产业基地、产业城区、产业社区和零星工业用地的功能定位，明确产业导向，对区域工业进行合理布局，不仅有利于增强各个工业功能区的功能特点，而且有利于避免镇与镇之间的重复建设和恶性竞争。

在此基础上，区镇的先进制造业更具区域特色和自身品牌优势，目前，区镇工业布局正在按照198、195和104区块进行调整，并具体锁定了每个地块转型发展的功能，先进制造业主要集中在104区块内。通过这新一轮布局规划，高端制造业的产业集聚效应以及和生产性服务业的融合效应更为明显，有效促进制造业提质增效。另一方面，通过调整控详规划，在一定程度上能够促使工业园区及开发地块的项目落地或推进更加顺利，提高工业效益，同时，强化规划管控能够切实促进区镇逐步推进195区域转型和198区域减量化，2016年某区完成调整劣势企业1085家，腾出土地1.1万亩，节约标煤19.4万吨，从而有效保证了新增先进制造业和存量转型项目朝着“高端化”“高质化”和“高新化”方向发展。

二、区域统筹助推上海产业高质量发展的瓶颈

（一）统筹机构职能不充分

目前，试点区镇在区经委或区商务委下设（产业）投资促进中心作为区域统筹主体推进机构。但在统筹工作实际推进过程中，仍需要充分发挥各区镇区域经济统筹推进机构的牵头作用，以任务清单、责任清单的形式，明确各部门的职责分工，责任到人，形成协同机制。例如，规划部门与产业部门“不合拍”“不协同”现象依然频现。在严控建设规划用地的大背景下，规划、土地、环保等部门的新控规措施不断调整推出，造成新产业项目审批越来越严格。同时，存在“一刀切”、没有合理的过渡期，致使一些正在推进中的优质项目被迫调整，甚至面临“流产”的可能。

（二）考核激励机制不完善

目前部分试点区镇已出台相关意见要求，明确利益分配机制或者完善考核激励机制，但区域统筹工作实际推进过程中仍面临不少现实问题。某区某镇进行招商引资时，发现该镇招到的项目不符合本地相关标准，考虑到政绩考核等地方竞争的原因，不愿主动推送该项目到该区的临近镇，使得项目最终流失到其他区域。事实上，区域统筹实施意见颁布的同时，该区已出台了产业项目异地落户奖励办法，对原推荐街镇给予经济效益奖励和考核奖励，在经济效益奖励方面，异地落户的产业项目，竣工投产后所产生的镇本级财力所得部分，前5年按照每年25%的比例归属原推荐街镇，第六年起100%归属项目落地街镇；在考核奖励方面，在街镇党政

正职考核、街镇产业部门考核中,增加产业项目异地落户考核内容。在项目落户的前3年,根据项目投资额、税收等指标,给予项目推荐街镇加分奖励。尽管如此,现有考核、激励机制并未完全调动项目原推荐街镇的积极性,造成项目迟迟不能落地、白白流失。

同时,还是会经常出现同一区域的不同镇之间乃至不同区域之间为了同一个招商项目利用税收或是相关优惠手段来进行资金项目抢夺,造成很多资源的浪费,甚至一度出现投资热。引进项目后,缺乏相应的制度和量化考核机制,投入产出比例低,引进的项目与当地的产业发展规划不匹配,这种项目并没有给当地经济带来促进作用,反而因为重复投资和建设给相关产业带来产能过剩的问题。在只注重数量而忽视质量的招商投资模式下只会不断重复着低水平的竞争,对于促进区域经济发展毫无意义。

(三)产业人才队伍不成型

目前,作为高端制造业集聚的试点郊区镇中高端人才引留难度加大。一是人才扶持覆盖面有限,罕见对中端、骨干型人才的扶持政策。市、区两级层面都对高端人才引进出台了利好政策,如购房优惠、人才服务等,但企业发展不单单是靠引进几个高端人才就能解决的。调研发现,不少企业其实更希望政府能针对中端的、在企业发展中起到骨干作用的急需人才给予一定的政策支持。

因为现行政策中,这批人往往高不成、低不就,某些高端人才并不为之心动的政策,对这部分人来说却是最需要和最迫切的。比如购房优惠政策,高端人才往往自身条件优越,已在市区安家,自然不需要在郊区内购房,但是中端、骨干型人才总体经济实力有限,他们更希望政府能帮助其降低购房压力,以实现其留沪发展的愿望。因此,不少企业希望,如果高端人才放弃购房,是否能将购房名额自动转给企业内暂不符合条件,但又特别优秀的急需人才。二是郊区基础设施配套不完善影响人才落户发展。“招聘难、留住更难”已成为越来越多企业反映的热点问题。

虽然各区这些年来持续推进产城融合发展,总体发展环境有了很大的变化,但除路途遥远、上下班交通不利外,跟市中心便利的生活设施、高质量的医疗服务水平和优质的子女就学条件等相比,郊区总体上在基础设施配套服务方面仍有相当大的差距,由此造成一部分人不愿意来郊区工作,更别提落户居住了。其中,这一问题对原本居住在市中心的研发技术人员影响特别大,一旦企业搬迁至郊区,研发人员流失比例还是相当高的,这在一定程度上也造成了企业“资产”的流失。此外,即使是要招普通工人,如果企业地处偏远地区,招工也存在一定困难。

(四)布局规划统筹不深入

总体规划方面。上海城市化规划从“中心城、新城、中心镇、集镇4个层次体系”到“一城九镇”“1966”,规划较多,但缺乏预设性、整体性、系统性、可控性。总体上,上海工业用地占建设用地的比重超出了国家的用地构成标准,且与上海实现更高层次的城市发展目标不相符合。大量农民住宅建设和农村村镇建设缺乏系统科学的指导。一些地方性规划和制度缺乏科学性、整体性、长远性,存在“重大镇、轻小镇;重生产、轻市场;重政绩、轻环境”等现象。

产业布局与产业规划方面。(1)产业空间总体呈“圈层、放射状”布局,但部分用地布局混杂。上海目前的工业用地的空间分布表现为大规模集中分布(主要指“104区块”)和零星散布(主要指“198地区”)两个层面,和圈层(围绕中心的9个区和内环、中环、外环快速环路体系,呈现出环状分布特征)与放射性(外环以外的工业区布局上,呈现出一些放射状工业走廊)两种模式。同时,上海还有相当多的工业用地布局与其他类用地相混杂,缺乏明显的结构性特征,产生一些不利影响:一是造成城市功能空间结构的混乱,在空间管理上带来不便。二是造成交通的生产性出行与生活性出行之间的相互干扰,给道路网络和设施配套带来压力。三是工业生产给周边居民和办公人员带来安全、卫生隐患。四是给工业用地的再开发利用带来障碍。(2)区域间产业发展呈现梯度性。靠近中心城边缘的区镇(如闵行、宝山区等)由单一的农业经济转变为工业、农业、商业混合的复合型经济,经济社会发展水平较高,空间形态表现出明显的功能混合。但远郊村庄(如金山、奉贤、崇明区)普遍缺少产业载体,自我发展的造血功能不足,直接制约了生产和生活条件的改善。(3)区域内缺乏统筹,主导产业同质化。区域内各街镇的产业发展未能结合区域和镇域主导产业规划,

发展均处于“小、散、乱”状态,经营主体分散。一方面,造成主导产业趋同化,没有形成产业集群优势;另一方面,也带来基础设施的浪费、产品的无序竞争等问题。(4)忽视生态环境保护和资源合理利用。部分区域的村镇未能结合当地资源,采用粗放式发展,牺牲环境为代价实现经济增长,导致村庄赖以生存和发展的资源条件和生态环境日益恶化。

三、上海产业高质量发展区域统筹模式深化的实施路径与对策建议

(一)完善统筹机构职能

一方面,加强统筹领导力度。进一步加强区级部门在资源整合、产业布局、项目准入、项目推进上的统筹力度。成立区领导小组,由区政府主要领导任组长,负责区级产业发展区域统筹的目标方向、改革推进和重大项目协调等重大事项部署,领导小组办公室设在区经委,负责牵头落实具体推进事项。整合提升现有招商机构和资源,为区领导部门内设事业单位,主要负责全区招商政策落实、招商资源整合、招商平台搭建、项目准入评估以及协调指导各级基层招商机构开展招商活动。充分发挥区统筹领导机构的牵头作用,以任务清单、责任清单的形式,明确各部门的职责分工,责任到人,形成协同机制。另一方面,完善政策制定柔性机制,实现区域内部门间政策统筹安排,避免政策冲突。以不追索为原则给予优质项目柔性化可操作空间。对于新政策出台前的项目,应以不追索为原则,继续按原政策执行推进。

(二)调整统筹考核激励

建立和完善与统筹区域经济相协调的考核激励机制,按照年度工作目标分解任务指标,根据资源的综合利用效率、招商引资工作成效、部门协同推进能力、经济发展的实际情况等,完善对区相关职能部门、镇、园区的考核办法,同时按照“权责统一、利益共享”的原则,对因区级统筹产生的镇级利益不平衡,以转移支付、增量分成等方式,确保利益合理分配,从而进一步激发全区上下统筹资源的主动性和积极性。

(三)打造统筹人才队伍

各区镇区域统筹工作,亟须全面加强产业条线队伍建设。(1)尽快出台引进中高端产业人才的政策,并从区级层面进行注册统筹安排。(2)推进招商干部队伍的专业化和综合素质优化,进一步提高服务产业、服务招商的能力。强化专业化招商队伍培养,把懂产业、懂招商、懂服务的优秀年轻人才充实到招商前线,为产业加快转型发展提供强有力的人才支撑。完善考核激励和选拔交流机制,加大对优秀招商人员的奖励力度,通过业务培训、轮岗交流、挂职锻炼等各种形式,全面提升产业队伍综合素质。(3)高端制造业对人才的依赖尤为突出,这一领域需要各个方面具有综合知识背景、交叉技术技能、产品化与工程化开发经验、产业运作经验、团队融合能力等素质的人才。

高端制造业的成败从某种意义上来说,决定于人才的引进、培养与团队综合能力的形成。一是“组合拳”全方位扶持多层次人才发展。注重高层次人才与基础型人才协调发展,人才引进和培养要“高端”也要“中端”,既要有对高层次人才的重奖,又要有对基础型人才的普惠政策。针对不同层次的人才需求,从人才引进、培养,到创新创业平台建设、事业生活服务等,为人才发展提供全方位扶持。特别值得注意的是,上海高房价对吸引中端人才具有较大影响,应大力推广普惠制的人才公寓政策,除了对高层次人才给予购房补贴,还应对其他基础型人才、创新创业类人才,以人才公寓和市场化租赁相结合的方式给予租房补贴。二是深化“产城人”融合,引智聚力发展。

构建宜居宜业的产城融合生态环境,以实现公共服务便捷化、城市管理精细化、生活环境宜居化、基础设施智能化为目标,为中高端人才提供合适的办公、生产、经营场所。三是建设职业技能培训体系。一方面完善资格认证。随着科技的迅猛发展和社会各行业现代化程度的不断提高,各种类型生产企业和行业对技术工人和普通从业人员的专业化程度要求也越来越高。另一方面加快职业教育改革。通过专门的职业调查和研究机构跟踪各行业的发展趋势,使职业教育内容能够及时跟上社会需要,以便学

校及时调整、更新专业教学内容。

(四)深入统筹布局规划

1. 积极推进各区错位竞争,充分发挥各自比较优势。郊区产业结构调整,要站在城乡统筹以及区域联动高度,按照城市整体和各区功能定位进行设计,从各区优势出发,着眼未来发展,统筹重大产业项目布局,形成区域经济发展新的空间和新的增长点,打造具有区域特色、紧密联系、分工合理的产业格局。应从全市层面统筹规划,按照各自经济社会发展特点,制定产业发展目录,对于重大项目布局充分考虑到各区现有产业发展基础以及未来发展需要,在做好生态环境保护的前提下加强谋划。通过项目建设带动,加快构筑特色鲜明、布局合理、产业优良、环境良好、带动能力较强的现代化产业体系。

2. 推动产业跨界融合。通过完善产业之间的关联机制来实现上海郊区产业的转型升级,还处于大有作为的战略机遇期,产业互动关联机制的完善,对提升上海郊区产业能级有着重要的意义。应从机制和组织方式上完善制造与服务之间的融合机制。一是有效促进城区服务向郊区的辐射,提高郊区制造业规模化、国际化、信息化水平。

二是要着力推动郊区制造业的“主辅分离”,引导大型制造企业提升管理创新和业务流程再造能力,积极拓展技术研发、品牌运作、集成服务等高附加值业务;鼓励制造企业有针对性地剥离服务部门,以产业链整合配套服务企业,推进服务向专业化、市场化、社会化方向发展。此外,针对当前产业园区在产业集聚方面的优势,完善服务配套平台的建设,注重制造、服务产业生态系统的建设,提升产业的融合发展能力。

3. 加快推进产城融合。加快完善相关规划。规划是城市建设的依据和发展方向。产城融合不仅要新城和工业园区在规划上合二为一,更要注重功能上的契合,使工业园区真正成为城市的有机组成部分。因此,规划部门应联合产业部门、建设部门和公共服务部门,共同编制和完善相关规划,合理分布城市的产业和人口,使城市的形态和功能能够顺利实现。加快推进结构调整。当前,上海正处于“创新驱动发展、经济转型升级”的攻坚阶段,工业园区的转型升级不仅对全市转变经济发展方式意义重大,而且有助于巩固和壮大新城的产业基础,提升新城的能级和规模。

在郊区人口自然增长率极低的情况下,只能吸引区外人口来新城居住。但按照目前工业园区的产业发展水平,主要聚集的是外来务工人员,单靠他们难以支撑新城发展。况且一些企业还属于高耗能、高污染的类型,对城市的发展具有内在的抑制作用。新城要大力吸引市区的中产阶层,为他们提供合适的工作机会。因此,应抓住上海大力推进高新技术产业化的机遇以及服务业向郊区扩散和转移的机遇,积极促进产业结构由“粗”向“精”转化、由“硬”向“软”转化、由“重”向“轻”转化。要加快引进培育总部经济和生产型服务业,它们不仅是中产阶层的主要就业领域,而且对城市发展具有促进作用。

各种服务设施可能很难在一座上千人的工厂周边落地生根,但很可能会在一幢数千人的写字楼的周边开花结果。加快配套基础设施的建设。无论新城想吸引什么类型的人口,适当的就业岗位只是吸引他们“走过来”,而要真正使他们“住下来”,还要靠完善和优质的教育、医疗、居住及公交等基础设施。例如,要在工业园区片区加快建设必要的教育和医疗设施,就近解决外来务工人员及其子女的就学、就医问题;加快建设公共租赁房、集体宿舍等居住设施,就近解决外来务工人员的居住问题;加快建设轨道交通以及连接工业园区片区和新城其他片区的公交线路,改善新城对外交通状况,加强新城内部的交通联系。同时,新城要加快引进市区的优质公共服务资源,维持合理的商品住宅价格水平,增强对中产阶层和优秀人才的吸引力。目前,上海市级财政承担中心城区建设的所有支出,而只承担郊区建设的一半支出,因此应加强对郊区的反哺力度,加快完善新城的基础设施和服务功能。

4. 加强区域联动合作。加强国内外有品牌有实力的专业化开发机构和平台公司的引进与合作,以联合开发、参资入股等多种形式,加大产业区块和商办楼宇的二次开发,引进优质项目,打造特色产业园区。支持和鼓励镇与镇之间、镇与园区、园区与园区之间的跨区合作和联动招商,建立优势互补、利益共享的协作机制。

参考文献:

- [1] “四个统筹”促招商[EB/OL]. 大江晚报, 2015-12-25.
- [2] 高明强化区级统筹实现招商“一盘棋”[EB/OL]. 佛山日报, 2017-03-14.
- [3] 临港地区全面实行“1+4+X”招商工作新机制、新模式[EB/OL]. 浦东发布, 2015-10-08.
- [4] 嘉定产业发展区域统筹进入新阶段[EB/OL]. 嘉定发布, 2017-03-08.