

嘉兴推进重点城镇“三快两好”

改革的实践与思考

沈卫东 陈云龙 麻寒娜

党的十八大以来，供给侧结构性改革作为经济工作的主线，助推着嘉兴市经济向高质量发展。为进一步推进供给侧结构性改革在基层落地，嘉兴市从2017年开始在全省率先启动重点镇（街道）供给侧结构性改革试点，取得了良好成效。

一、改革试点的背景和意义

1. 推进供给侧结构性改革，是破解嘉兴市经济发展结构性矛盾的关键举措。嘉兴市持续深入贯彻中央、省关于推进供给侧结构性改革的决策部署和要求，不断取得新成效。但嘉兴市经济发展仍处在转型升级的“阵痛期”，传统制造业长期积累形成的结构性、素质性问题突出，产业层次仍然偏低（2016年，全市传统制造业用77.2%的能耗、72.8%的COD排放，贡献了55.2%的工业增加值），供需结构错配依然存在，新旧动能尚未完全转换，要素制约瓶颈仍然突出，推动经济高质量发展的任务艰巨，供给侧结构性改革亟待向纵深推进。

2. 推进供给侧结构性改革，是实现改革先行先试的“盆景”变成“风景”的迫切需要。2016年以来，浙江省人民政府出台《关于加快供给侧结构性改革的意见》，围绕“三去一降一补”，推进供给侧结构性改革，积极培育发展新动能，全力重塑发展新图谱，同时在诸暨市等5个地区开展改革试点，着力提高供给体系质量和效益，在县（市、区）层面为全省面上改革积累经验、作出示范。但是，如何深化供给侧结构性改革在最基层的镇（街道）落地落实，创造和积累一批可复制可推广的典型做法和先进经验，用改革的办法破解全市经济发展的结构性矛盾，是目前嘉兴市供给侧结构性改革面临的迫切需求。

为此，我们积极探索在镇（街道）开展供给侧结构性改革试点的科学性和可操作性，经过深入调研，提出了“三快两好”（落后产能去化快、传统产业提升快、新兴动能形成快、软硬环境打造好、资源要素盘活好）的工作重点，以推动和提升嘉兴市重点镇（街道）生产力整体水平，引导嘉兴市经济朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向发展。

二、改革试点总体推进情况

1. 调研确定改革试点镇（街道）。经前期调研，并与各县（市、区）深入研究，各地分别推荐选取1-2个经济实力较强、特色明显、发展潜力大的镇（街道），作为嘉兴市供给侧结构性改革试点镇（街道），最终确定了东栅街道、凤桥镇、王店镇、王江泾镇、姚庄镇、新仓镇、百步镇、沈荡镇、长安镇、袁花镇、濮院镇等11个试点镇（街道）。

2. 制定改革试点实施方案。2017年8月底，嘉兴市发改委印发《重点镇（街道）供给侧结构性改革试点方案》，明确三年工作目标和“三快两好”的工作重点，在全省率先开展重点镇（街道）供给侧结构性改革试点。改革试点得到了社会各界的广泛关注，嘉兴发布、嘉兴日报、南湖晚报、浙江新闻客户端等均进行了报道；发改委主任章剑接受电视台采访，在嘉兴电视台和浙江卫视播出。随后，发改委指导各试点镇（街道）制定试点实施方案，进行逐一批复，努力推动试点取得实效。

3. 研究公布评价指标体系。为科学评价各地改革成效，2017年9月底起，发改委会同市级相关部门着手研究制定《嘉兴市重

点镇（街道）供给侧结构性改革评价指标体系（试行）》，经多次调研、座谈、征求意见、修改完善，于2018年1月公布。综合评价指标体系（试行）共包括落后产能去化快、传统产业提升快、新兴动能形成快、软硬环境打造好、资源要素盘活好、综合指标等6类一级指标、25项二级指标，采用百分制计分。

4. 开展改革试点综合评价。2018年初，通过自评上报、县（市、区）部门审核、市级部门审核等程序，发改委对2017年度各改革试点推进情况进行了综合评价。又组织召开重点镇（街道）供给侧结构性改革试点座谈会，总结2017年改革推进情况和谋划2018年工作思路，并通报综合评价结果。2017年作为改革试点的第一年，各镇（街道）综合评价总体良好，得分在65分左右到80分之间，其中75～80分的3个，70～75分的4个，64～70分的4个。

三、改革试点已取得的成效

2017年以来，全市各试点镇（街道）围绕“三快两好”的工作重点，推动试点工作又快又好发展，取得了良好成效。

1. 落后产能去化快。以“低小散”块状行业“退散进集”为途径，淘汰低端过剩产能和落后设备，为优势产业和优势企业腾出资源要素空间，各试点镇（街道）共完成“低小散”企业（作坊）整治3787家，其中“四无”企业（作坊）整治1385家；淘汰落后和过剩产能涉及企业数191家，淘汰低效落后和过剩产能设备数2922台（套）。开展“僵尸企业”市场出清，加快盘活存量资产，有效化解“资金链、担保链”风险，各试点镇（街道）共完成“僵尸企业”整治18家。

2. 传统产业提升快。开展传统行业改造提升，不断提高传统行业高新化、智能化、绿色化、服务化和国际化水平，再造传统行业新优势。实施“机器人+”全覆盖投资工程，各试点镇（街道）共完成嘉兴市级及以上“机器人+”项目107个，列入嘉兴市级及以上“机器人+”试点示范企业21家，新增工业机器人362台。加大太阳能光伏的推广应用，推进光伏进园入企、进村入户，共新增“进园入企”项目74.16兆瓦，新增家庭屋顶光伏装置3562户，累计家庭屋顶光伏并网容量24兆瓦。建立完善现代企业制度，加快传统企业股份制改造，鼓励企业在境内外上市、在新三板和省股权交易中心挂牌，共新增企业股改12家、境内外上市企业1家、新三板挂牌企业2家。

3. 新兴动能形成快。强化创新主体培育，实施高新技术企业“育苗造林”行动计划，共新增高新技术企业39家、省科技型企业78家。支持和鼓励企业建设研究机构，提升企业技术创新能力，共新增市级企业技术（研发）中心30家、省级以上企业技术（研发）中心10家、市级以上企业研究院5家。推进创新平台建设，结合试点镇（街道）基础和优势，通过新建、改建等方式建设与主导产业相符的孵化机构，共新增市级以上孵化器1家、市级以上众创空间2家。推进市、县（市、区）、镇（街道）科技成果转化“一站式”管理服务体系建设，共完成科技成果转化项目205个，年技术合同交易额3.23亿元，新增发明专利授权272件。

4. 软硬环境打造好。持续优化政务流程，提升便民服务效能，推进“最多跑一次”各项改革举措落地生根，各试点镇（街道）梳理公布统一规范的镇（街道）“最多跑一次”事项及办事指南，镇（街道）便民服务中心完成“一窗受理，集成服务”改革并上线运行，已建成村（社区）代办点数187个。结合小城镇环境综合整治，打造良好生态环境，2017年度生态环境和公共设施投资总额42.34亿元，比去年同期增长59%。以建设全省接轨上海示范区为契机，集中精力抓招商选资，2017年实际利用内资184.53亿元，实际利用外资5亿美元，引进世界500强项目4个。

5. 资源要素盘活好。通过“两退两进”、“三改一拆”、城市有机更新、退散进集等重点工作，推进城镇低效用地再开发和存量用地盘活供应，各试点镇（街道）共盘活存量用地3060亩，农村土地整治项目市级验收完成1567亩。融资方式不断优化，共新增PPP项目15个，完成整合提升镇（街道）融资平台数20个。深入推行企业“亩产效益”综合评价制度，促进资源要素向有竞争力的企业集聚，亩产效益进一步提高，7个试点镇（街道）实现规上工业亩均税收达到20万元/亩以上。

四、试点推进中需补足的短板

1. 传统产业需进一步提升。总体上，“传统产业提升快”部分得分较低，总分20分，平均得分7.8分。代表技改的“机器人+”工程方面有个别镇（街道）较为欠缺。企业股改和企业上市方面整体上较为薄弱。如沈荡镇，2017年三家造纸企业的规上工业产值占全镇40.1%，转型升级难度较大。如濮院镇是传统产业大镇，如何实现从针织服装到全品类，从毛衫产业到时尚产业的突破发展，是核心问题。

2. 科技创新需进一步加快。“新兴动能形成快”部分总分25分，平均得分17.32分，科技创新仍旧是制约企业发展的“短板”。高新技术产业增加值占规上工业增加值比重有待提高，有部分镇占比仍在45%以下，如濮院镇2017年占比在13.9%，相对较低。市级及以上企业技术（研发）中心、企业研究院、孵化器、众创空间等需进一步挖掘潜力，2017年有7个镇（街道）无新增市级以上企业研究院，有9个镇无新增孵化器、众创空间。

3. 资源要素需进一步盘活。从总体上看，资源要素制约日趋突出，存量用地盘活、农村土地整治等方面仍需加大力度。土地要素制约是各试点镇（街道）普遍存在的问题，如沈荡镇，受规划、空间等限制，今年仅有140亩左右的工业用地，即将面临工业无地可供的局面，制约招商引资进展。另外，拆迁征地耗费大量的资金，而且土地拆迁征用后，由于空间指标和土地指标等问题，一般2年内无法使用，导致成效不能在短期内显现。

4. 融资方式需进一步优化。政府债务风险防控有待加强，2017年全口径债务余额年增长率仅3个镇控制在5%以下，甚至有个别镇达到了60%以上。据统计，11个试点镇（街道）2017年末债务余额合计为221.47亿元，比去年末增长了16%。各镇（街道）在项目推进、淘汰落后产能、拆迁征地等方面资金需求大，但融资难问题突出，受《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》影响，政府平台融资不容乐观，存量债务归还和利息支出也使融资压力加大。

五、改革试点下一步推进思路

1. 突出重点难点，抓好改革落实。2018年是改革试点的攻坚之年，各试点镇（街道）要坚持围绕“三快两好”的重点认真推进各项工作，尤其是在“退散进集”、淘汰落后产能、企业股改和上市、高新技术企业和省科技型企业培育、发明专利授权、“最多跑一次”改革、存量用地盘活、亩效益等方面加大力度，为全市各镇（街道）供给侧结构性改革积累经验、作出示范。同时，要修改完善综合评价指标体系，以提高综合评价的直观性、操作性和便利性。

2. 加强政策支持，释放改革红利。改革试点推进以来，在综合评价等方面尚无建立奖惩机制，改革动力尚显不足。建议下一步根据供给侧结构性改革推进需要，不断研究推出政策举措，市级层面可探索出台土地、资金等资源要素方面的扶持政策，全力支持供给侧结构性改革试点工作，切实给各试点镇（街道）带来改革红利，促使改革成效在基层落实落地。

3. 建立基层驻点，健全服务机制。镇（街道）最能反映实体经济的发展现状，具有典型性和代表性，可以见微知著，防微杜渐。发改委将把各试点镇（街道）作为基层驻点，定期走访调研，结合综合评价情况，分析存在问题和解决途径。同时，发挥市经规院的智囊团作用，适时为各镇（街道）提供各类咨询服务，助力镇（街道）及时把握上级政策、争取上级资源。另外，创建工作微信群，市、县（市、区）、镇（街道）三级加强沟通交流，共享资源，及时解决改革推进中的问题。

（作者单位：嘉兴市发展和改革委员会）