

优化产业推进体系的思考

——以无锡市滨湖区为例

刘文涛

党的十八大以来,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,2017年,无锡市委、市政府对滨湖区赋予了全新定位,明确提出要打造无锡的“优质增长极、活力创新源、美丽湖湾、服务新高地”。进入新时期,产业强区、创新驱动成为滨湖经济发展的核心战略,落实这一重要战略,是打造优质增长极的关键,如何推进便成为重要的现实课题。这就需以解放思想、实事求是的精神,研究产业发展的基本规律,正视自身现状与差距,革新经济管理手段,并提出系统化的改进优化思路。

一、滨湖区新一轮发展的动力源泉

1. 以实体产业支撑滨湖经济增长。过去较长一段时间,伴随着中国经济高速增长,整个房地产业经历了快速发展,并对地方经济增长起到了较大的支撑作用。2005年无锡提出“产业北移、城市南进”战略,滨湖区作为这一战略的城市核心功能区,通过农居集中、工业转移,大力发展房地产业,为无锡发展作出了巨大贡献,同时也改变了自身经济结构,房地产业在全区GDP、财政税收、固定资产投资中占较大比重。然而,随着房地产业黄金期过去,无锡城市南进战略的推进,滨湖区必须大力发展制造业、服务业,尤其是新兴产业等实体经济,使之成为区域经济的重要支柱。

2. 以科技创新驱动实体产业发展。从区域发展条件看,滨湖区受到空间、环保刚性约束,实体产业发展只有依靠科技创新。一直以来,滨湖区以得天独厚的山水资源引以为傲,但也因此受到较大的土地利用局限,在全区628平方公里辖区面积中,陆地面积仅占259平方公里,扣除山林农田和相当规模的居住建设用地后,产业用地非常有限。2007年无锡太湖蓝藻事件后,环保问题受到空前重视,滨湖区坐拥112公里湖岸线,大部分区域被列入太湖一级保护区及城市生态红线范围内,产业领域受到严格限制。因此,今后实体产业发展,无论存量企业还是增量企业,都不能再走粗放利用空间、附带生态危害的老路,必须依靠科技创新,走产出高效、环境友好的新路。

3. 以产业集群培育科技创新环境。从产业发展规律看,创新活动,尤其是以市场为主导的创新,高度依赖产业生态,科技创新离不开产业集群。上海张江、广东深圳、浙江横店分别打造生物医药、信息技术、影视产业集群的实践表明,集群模式在促进产业发展和激发创新活力上极其有效。滨湖区不仅环境优美、区位优势,而且拥有丰富的科研院所资源和较好的产业发展基础,要充分发挥这些优势,必须在有限的空间集中有限的资源聚力打造若干特色产业集群,做大产业规模,延伸产业链条,形成创新生态,从而提升产业的竞争力和品牌影响力。

二、滨湖区产业发展现状与差距

既然滨湖区经济要靠实体产业、实体产业要靠科技创新、科技创新要靠产业集群,那么,经过多年发展,全区产业发展如何?与先进地区相比存在哪些差距?

整体而言,滨湖区构建了先进制造业、新兴产业、现代服务业和旅游业的产业体系。先从纵向看,全区产业发展可以概括为:工业的规模相对最大,起着支柱作用,但增长缓慢,规上企业数量还有所减少;服务业、新兴产业、旅游业增长很快,但规模仍然不

大,经济贡献有限;科技创新的工作推进积极,并取得了显著成效,但创新活跃度明显不足甚至停滞。

再从横向看,滨湖2017年GDP达到955亿元,杭州滨江区、苏州吴中区GDP分别在2016年和2015年达到901亿元、950亿元,在同等规模的经济体量下,滨湖区的产业发展存在着多个层面差距:工业、服务业、新兴产业在规模上差距悬殊;滨江区、吴中区的新兴产业包含了服务业、工业两类企业,而滨湖区主要是服务业企业;旅游业创收能力差距明显,吴中区较滨湖区接待旅游人次高1%,旅游收入却高出24%;科技创新活动在主体、投入、成效、产业贡献等方面与先进地区都还有较大差距。

在细分行业方面,滨湖区主要在装备制造、生物医药、集成电路与工业设计、软件与信息服务、物联网、影视等领域形成了一定区域特色。对照产业集群分析标准,滨湖区的不足表现为几个方面:从集聚规模看,除装备制造外,各细分产业企业数量可观,但规模偏小、税收有限;从重点领域看,各细分产业尚未形成产业链条,核心与配套企业、优势与薄弱环节等梳理工作缺失;从发展环境看,公共研发机构、专业服务平台、协会中介组织等虽有所布局,但功能完善度、实质利用率都不理想,创新与创业活跃度低;从代表性企业看,产业带动性与引领性不够,融入产业链与周边地区程度不足,分工协作程度较低。需要特别指出的是,在具体实践中,由于相应的基础数据统计没有形成相对健全的工作制度,滨湖区对区内细分行业发展水平掌握的广度、深度明显不足,这是导致在产业推进中缺少决策依据和有效抓手的重要原因。

三、对滨湖区产业推进工作的反思

滨湖区经历了多轮行政区划调整,实现了从乡镇工业向都市产业的跨越,产业结构转型升级取得了有目共睹的成绩。与此同时,全区也存在着产业规模总体偏小、产业链条尚未形成、科技创新成效不足、经济增长质效不高等问题,与先进地区相比更是有着明显差距。那么,这些问题和差距的根源是什么,为什么一直存在?作为产业发展重要推动者的相关政府部门,有必要从推进体系上进行反思。

1. 从产业体系反思,注重宏观产业结构还是具体产业分类?过去主要关注制造业、服务业、新兴产业、旅游业整体发展情况,这在掌握分析全区经济的面上情况是必要的,但在产业推进工作中,有必要进一步细分到具体行业,如生物医药、集成电路等,否则,产业特色、产业重点都难以体现。

2. 从目标体系反思,注重区域经济指标还是产业发展指标?过去主要抓规上工业产值、社会消费品零售总额、新兴产业营收、税收等总量指标,这些能有效反映经济运行的整体情况,但在产业推进工作中,必须关注单个产业发展水平的指标,如规模大小、侧重领域等,否则,产业发展状况无从具体反映。

3. 从政策体系反思,注重企业奖励扶持还是产业引导促进?过去主要从各条线职能出发,针对特定企业或项目进行奖投扶,政策没有产业区分,也缺乏有机整合,但在产业推进工作中,更应从不同产业的不同发展需求出发,针对不同目标,整合各条线职能,进行全方位引导促进,否则,政策虽惠及企业却无助于整体产业发展。

4. 从考评体系反思,注重考核分配功能还是管理改进功能?过去对各级各部门的任务分解相对粗放,考评结果主要用于年终分配依据,但在产业推进工作中,需要以产业发展目标为指向,精细化分解任务,考评结果不仅用于分配,更要用于对照产业发展成效,改进提升政府管理,否则,考评适用性、有效性将打折扣。

四、系统优化滨湖区产业推进体系的思考

新时期,产业强区、创新驱动成为滨湖区经济发展的核心战略。推进落实是关键,而产业推进是一项系统、专业、长期性工程,这不仅要研究产业发展基本规律、正视自身现状与差距,更要革新经济管理手段,通过综合协调区级、部门、板块职能,对产业推进体系进行系统优化。

1. 构建滨湖区全产业数据库。首先,对全区现有规上工业、服务业、新兴产业企业的数量、主营业务、上下游企业(产业)、经营效益、实体地址、所占资源、发展需求等摸底清查,形成一个企业库。其次,根据企业主营业务及其产业属性,突破原有产业分类局限,设置细分类别与多重扩展类别,形成具有滨湖特征的产业分类体系。如某企业细分类别属于物联网,扩展类别同时属于工业、新兴产业、信息技术产业等。最后,以企业库、产业分类体系构建全区全产业数据库,制度化持续性掌握产业发展状况,为推进产业发展提供可靠决策依据。

2. 战略选择若干集群化方向。利用全产业数据库,研究分析各产业的集聚规模、龙头企业、所处产业链位置及发展阶段等,筛选若干有优势、战略性细分产业,再根据产业关联性,适当整合,确定为滨湖产业集群化发展的重点方向,目的在于培育形成能集聚、有竞争、擅创新的产业发展环境,并在全区产业发展中起到引领作用。如把保健食品、生物制药、新药研发等整合为生命健康产业集群;把集成电路设计、电子与通讯设备制造、物联网技术、大数据与云计算等整合为信息技术产业集群;把汽车零部件、重型机械、环保设备、精密制造等整合为装备制造产业集群。

3. 务实分解发展目标和任务。针对主要细分产业,特别是确定的集群化发展的产业,结合现实基础,从集聚规模、重点领域、发展环境、科技创新等多个维度,分为短期、中期两个阶段,设计一套明确具体的目标体系。在此基础上,结合政府经济管理职能,分解排定出各项工作任务。如以生命健康产业集群为例的目标任务体系。

4. 配套适应产业目标的政策体系。综合运用区级资源,围绕主要产业、集群化发展产业的目标和任务,制定一套能引导、有差别、易操作的政策体系,分别从政策目标、扶持对象、扶持工具、政策标准、实施程序等层面逐一明确。如政策目标为提升某产业科技创新水平,扶持对象为与特定产业科技创新有关的企业、机构等,扶持工具可以包含税收、金融、补贴、奖励等,政策标准为与提升科创水平相关的研发活动、人才招引、平台建设等特定事项及扶持内容,实施程序包含申请、认定、核准、兑现、评价、优化等。

5. 建立适用有效的 KPI 考评体系。明确主要产业和集群化发展产业,分解目标任务,配套具体政策之后,还需要有人来推进落实。通过责任分工,把目标任务与工作部门一一对应,建立针对各级各部门的关键绩效指标(KPI)考评体系,实施跟踪、评价、考核,并应用考核结果反向检验包含产业体系、目标体系、政策体系的整个推进体系的适用性、有效性,进而可以对产业推进工作进行持续改进提升。

6. 形成全方位协调协同机制。从构建数据库、选择集群化方向、分解目标任务到配套政策、建立考评,各项工作涉及面广,为确保推进有序、有效,有必要建立区级层面的协调、协同工作机制。如组建区级领导协调机构,针对重大问题进行协调;组建若干专项推进组织,针对常规事项协同推进;建立全区经济管理条线人才队伍选拔、培养、任用机制,为产业推进工作提供专业化保障等,以此确保各项工作真正落地、有效落实。