港产城湾一体发展示范区建设的困境与对策

——以浙江省临海市为例

王钢 程建华

本文以临海市港产城湾一体化建设为视角，着重研究沿海小城市港产城湾一体发展示范区建设面临的机遇和挑战。笔者认为，作为典型的滨海小城市，临海市湾区经济的发展应以打造“港产城湾一体发展示范区”为突破口，以头门港经济开发区为驱动对象，重点关注头门港经济开发区在建设过程中面临的资金、技术、人才、基础设施等方面的问题。

一、港产城湾一体发展示范区建设的优势

（一）港湾资源优势突出

头门港坐落于头门岛之中，构成了台州港的核心区域，是临海市港产城湾一体发展示范区的主要组成部分和台州湾区经济发展试验区建设的主平台。作为临海主要港口头门港，具有丰富的港湾条件。例如，头门港中心港区距国际主航道 13.5 海里，两侧自然水深 8 至 13 米，规划岸线总长 28.8 公里，可布置万吨级以上深水泊位 84 个，年吞吐量达 1.61 亿吨。经过持续建设和发展，头门港已经集“深水良港+广阔腹地”两大战略性资源于一体，港湾资源禀赋逐步凸出，为临海港产城湾一体发展示范区建设打下了坚实的基础。

（二）区域交通网络相对完善

截至目前，临海拥有铁路 1 条、大型港口 1 个、高速公路 3 条、高速道口 11 个，在建铁路 2 条，筹建高铁 1 条，轨道交通 2 条、在建高速 2 条，公路通车总里程达 2391.568 公里。陆上，拥有“四纵三横”的交通通道。“四纵”：甬台温铁路、甬台温高速、沿海高速、74 省道，“三横”：台金铁路、台金高速、351 国道。航空上，临海濒临台州、温州、宁波三大机场，且距最近的台州机场约 30 公里。海上，头门港 2 个 5 万吨兼靠 7 万吨级通用码头正在加快建设，海事监管基地码头主体基本完成，港区首条班轮曹妃甸至头门港年 30 万吨钢材运输航线已正式开通，港口整体运营在逐步提升。

（三）湾区腹地较为开阔

发展湾区区域经济，建设港产城湾一体化发展实验区，需要广阔经济腹地的支撑。临海地处浙江东部沿海，县域经济发达，与台州湾循环经济产业集聚区、温岭东部新区、台州北部湾区、天台经济开发区等五个万亩级产业平台相邻，周边与路桥、黄岩、温岭、玉环等县域工业强市邻近，拥有较为开阔的经济腹地。尤其是自 2018 年以来，台州沿海产业带由南到北陆续启动了 12 个重点区块的规划和建设，规划面积为 760 平方公里，形成了以温黄、椒北两大平原为主体，以台州湾循环经济产业集聚区为核心的湾区经济腹地，这为临海港产城湾一体化发展试验区建设提供了坚实的支撑。

（四）工业基础相对雄厚

2018 年临海市实现 GDP 总量 670.92 亿元，实现工业增加值 268.68 亿元，按可比价格计算，比上年增长 8.2%。主营业务收

入 2000 万元及以上工业企业为 492 家，实现工业增加值 212.07 亿元，同比增长 8.0%。目前，临海汽车产业和医药化工产业已形成规模优势，以吉利为首的汽车产业逐步做大做强，16 家汽车生产及配套企业已在临海落户，从零部件生产到整车组装的千亿级产业链正在加速形成。同时，临海医药化工园区是国内唯一、规模最大的国家级化学原料药基地，原料药生物药产业园、国家“千人计划”产业园和新材料产业园已在临海生根发芽。

二、港产城湾一体发展示范区建设面临的现实困境

（一）港口建设困难较大

头门港是临海重点建设港区，自然水深条件良好，工业开发条件较为优越，具有建设成为与陆地相连近海岛港的极大潜力，发展前景广阔。然而，就实际而言，目前头门港的建设发展水平与国际一流港口相比仍存在巨大差距。一是港口综合开发难度高，大型泊位稀少；二是立体综合交通网络不够发达，未形成有效运输体系；三是电力、水利、医疗卫生等配套基础设施有待完善；四是大型综合港口作业工具匮乏，港口作业能力有限。受多重原因影响，临海港口建设相对滞后，尤其是头门港陆上转运枢纽地位不突出，战略地位未显现，且目前港口仍处于快速建设阶段，陆上辐射作用未有效发挥，一定程度上限制了临海港产城湾一体发展示范区建设的发展进程。

（二）工业基础薄弱，产业集聚度不高

临海是以传统产业为主体的工业经济城市的典型代表，汽车机械、医药化工、户外休闲用品等产业发展极具地方特色，改革开放 40 年来发展成绩显著。然而，在肯定发展成绩的同时，工业基础薄弱、产业集聚度不高、产业链不完整等一系列问题也逐步显现。目前，临海 GDP 总量仍旧不高，大型龙头企业也不多，且多个行业普遍存在缺少纵向专业化分工及横向联合问题。一是汽车机械行业，整车带动优势尚未体现；二是医药化工产业，以原料药和中间体生产为主，制剂在全市医药企业销售中占比不足 20%；三是户外休闲、彩灯、眼镜等产业总体仍停留在劳动密集型、低附加值阶段；四是休闲用品、彩灯等仍以出口加工为主，中小企业利润偏低，且受汇率波动影响，部分企业出现有订单、有销售、没利润的现象。

（三）城市发展相对滞后

一是核心城市发展不充分，支撑作用不突出。临海主城区建设滞后，缺乏大型综合商业区域和公共场所，交通、医疗、教育等公共基础设施供应不足，人才集聚度不高，城市发展后劲不足，核心城市辐射和带动效应较小，无法有效发挥其支撑作用。二是城市发展定位不清晰，城市联动效应不明显。推进港产城湾一体发展示范区建设，需要统一的城市规划，明确各城区建设的定位。目前，临海主城区、经济开发区、头门港经济开发区等中小城镇发展速度较慢，且主城区与其他城镇之间发展定位不清晰、分工不明显，尤其是临海主城区与经济开发区、头门港新区的联动效应不突出，未产生大规模城市群，城市规模效应有限。

（四）科技资源严重不足

截至 2018 年，临海 R&D 经费支出占全市 GDP 比重达 3.21%，居全省第六位。全市有国家级企业技术中心 3 家，省级企业技术中心 18 家，与浙江大学等 26 所高校院所建立了战略合作关系，设立了 20 亿元产业科技发展基金，且每年安排 1 亿资金用于科技型人才引进。但就整体而言，临海科研经费投入仍十分有限。一方面，政府所属科研机构数量较少，实力较弱，对科研资金、科技人才的投入偏低，尤其是政府科研资金投入向人文社会科学类倾斜较为明显，对应用型科技创新项目的投入比例较小。另一方面，企业科技创新意识不强，创新能力不足。规模以上工业企业 R&D 经费投入明显不足，且有独立研发机构的企业数量较少，科技创新型企业比例偏低，这与临海港产城湾一体化试验区建设的总体要求差距较远。

三、推进临海港产城湾一体发展示范区建设的路径思考

（一）重点加强港口建设，发挥港口特色优势

要重点加强港口建设，发挥港口特色优势，以港口贸易为重点，促进港产城湾融合发展，拉动区域经济增长。临海港产城湾一体发展示范区要立足头门港这一重要贸易港口，加快港口建设，充分挖掘港口潜力，努力将其打造成为台州湾区经济的核心港区。临海拥湾而生、向湾发展，头门港作为台州湾区的重要一环，要迅速把区位优势全面转化为发展优势，以港口建设为中心，充分发挥湾区对区域转型升级、高端要素配置、持续创新发展的引领和支撑作用，带动城市高质量、产业高质量、环境高质量、生活高质量等多方面发展。

一是加强港口建设资金投入力度。要设置强有力的专项港口建设资金，专款专用，保证头门港港口建设资金及时到位，全力推进港口建设进度。同时，要建立一套完善的资金使用监管体系，保障港口建设资金落实到位。二是科学规划港口布局。要根据头门港港口地理环境实际和临海产业特色，科学规划，合理布局，最大限度发挥头门港地理优势和临海产业优势。要依靠区位优势，突出头门港区域枢纽地位，发挥好台州湾区桥头堡的作用，将头门港建设成为集物流、人流、资金流、信息流为一体的综合性港口。三是打造完善发达的港口服务设施。要加快推进泊位和航道等港口基础设施建设，打造以头门港为核心的运输体系，保障货物及时、快速、高效地进出港口。四是优化港口营商环境。要简化港口货物审批程序，降低货物进出口成本，增强港口吸引力，逐步吸引一批优质企业集聚港口。五是推进港口信息化建设。依靠现代信息技术，主动将互联网、物联网技术融入，打造智慧型港口。

（二）夯实工业基础，提高产业集聚度

针对临海工业基础相对薄弱、产业集聚度不高的主要问题，要因地制宜，因城施策，加快培育现代产业集群，发挥产业规模效应。一是坚持量质并举，加快传统产业优化升级。要加大扶优育新力度，突出企业主体培育，着力打造百亿工业企业、千亿产业集群，不断提升产业能级，推动经济高质量发展。二是推进产业集聚发展，全面整治提升“低小散乱”企业。要在推进小微园建设的同时，加快重点产业整合入园步伐，逐步改变临海企业“低小散乱”的现状，不断提高产业集聚度，发挥产业集聚优势。三是统一规划，逐步淘汰落后产能。要按计划、分批次逐步淘汰一些利润低、资源消耗大、环境危害大的劳动密集型和资源消耗型企业。四是不断拓展产业链，大力发展新产业。要推动汽车机械、医药化工、户外休闲用品、彩灯、眼镜和合成革等产业链延伸发展，融合发展新材料、新能源、高端装备等新兴潜力产业，努力提升高新技术产业增加值、战略性新兴产业增加值的比重，培育形成一批行业龙头企业和“专精特新”中小企业。

（三）发挥核心城市引领作用，建立现代化港口城市

要明确全市各中小城镇的分工定位，重点发挥核心城市的引领作用。推进临海港产城湾深度融合，要重点打造现代化港口城市，全面发挥核心城市在湾区建设中的龙头作用，大力推进头门港开发，促进临海高端要素集聚、高端业态布局，打造品质湾区的地标和窗口。一是以临海主城区为核心，带动临海经济开发区、头门港经济开发区以及各主要乡镇协同发展，大力推动临海与温岭、椒江、三门、玉环等城市交通互联、功能一体、港口联动、产业协同，形成更加紧密的发展共同体。二是不断提升核心城市能级，着重提升城区公共基础建设和服务水平，加大城市公共资源供给，提升高端服务供给比例，优先提升医疗卫生和公共教育供给能力。三是支持新业态和商业模式在核心城区的发展，大力发展会展、时尚消费、影视文化、体育、中介服务等新业态，支持航运衍生服务、跨境电子商务等新兴商业模式在城市的发展。

（四）加强科技创新能力，建设一流科技创新基地

要牢牢抓住科技创新这一主要动力源泉，稳步推进自主创新能力建设。一是引导企业牢固树立自主创新意识。政府要大力营造自主创新氛围，出台相关优惠措施鼓励企业加大 R&D 投入，加深企业对自主创新重要性的认知，引导企业主动参与自主创新活动。二是以高能级平台为主要抓手，集中力量建设一流科技创新基地。要重点打造一批具有区域影响力的科技创新平台，建设一批“万亩空间、千亿量级”的产业平台、高能级科创平台和高水平开放平台，培育一批具有较强国际竞争力的创新型产业集群，为科技创新发展提供充足的空间。三是以科技体制机制创新为出发点，激发临海港产城湾一体化示范区建设的活力。建立健全科技激励机制，重点提升科研经费使用机制，提升科研人员的收入待遇和社会地位，发挥体制机制优势，提升科研工作效率和质量。加强高层次人才引进，深入实施“千人计划”“台州市 500 精英计划”等人才工程，积极营造优良的人才生态环境。

（五）打造立体综合交通网，建设发达交通体系

要立足打造立体综合交通网，建设发达的交通体系。一是积极构建陆上对外大通道，一方面，加快临海铁路沿线建设，推进杭绍台高铁、杭温高铁、金台铁路等铁路建设步伐；另一方面，持续推动杭绍台高速、疏港公路复线、351 国道提升等重大交通工程。二是立足头门港，提升港口运输能力，尽快发挥头门港港口运输大通道的突出作用，不断完善港口运输体系，尽早形成陆海联动、港铁联运的集疏运体系。三是主动对接台州路桥机场、宁波机场、温州机场，充分挖掘周边航空运输资源潜力，整合优化临海航空运输通道。