

# 统筹推进杭州都市区经济转型进程

朱师钧 桂炜 陈炜 李檬

杭州的战略地位日益提高，国际知名度不断扩大，然而在走向都市区经济发展的过程中，市域统筹发展滞后，条块分割，各自为政问题突出。特别是政策碎片化导致的发展碎片化成为了杭州经济社会进一步发展的“绊脚石”，为此应当积极推进杭州市区域统筹工作。

## 统筹规划引领“一张图”

近年来，杭州全市行政区划进行多轮调整，市域范围不断扩大，但城乡规划管理受财政体制、人员编制等多方面因素制约，始终存在体制不顺、难以落地等问题，这是导致市区统筹发展滞后的重要原因之一。为进一步加强市区规划统筹“一张图”，应当抓好三项工作。

进一步理顺城乡规划管理体制。区级城乡规划管理机构（包括大江东产业集聚区、杭州经济技术开发区城乡规划管理机构）作为市城乡规划主管部门的派出机构，应当实行人财物垂直管理，人员总量控制、统编使用，实现规划系统行政人员干部人事、财政供养、资产归属方式相对统一。同时进一步优化区级城乡规划管理机构工作职责，实现城乡规划服务职能下移。各类国家级、省级开发区和园区（大江东产业集聚区、杭州经济技术开发区除外）的城乡规划工作可以纳入属地行政区城乡规划管理机构管理。

进一步建立多规融合统筹工作格局。针对多部门、多类型、多专业规划之间存在相互“打架”的问题，杭州市已由规划局牵头建设了杭州市空间规划“多规合一”业务协同平台。下一步，建议一方面要加大“多规合一”业务协同平台的应用，发挥平台作用，依托平台提供的多规信息开展规划编制、投资项目招引、项目前期生成等工作。另一方面，建议尽快启动国土空间规划编制试点工作，全面整合城市总体规划、土地利用总体规划等相关规划，重点研究推进市区统筹，减少行政区划边界对规划空间边界带来的影响。

进一步建立规划实施监督长效机制。建议完善规划实施督查体制机制，探索建立规划督查中心，构建全方位的规划监督体系。利用多规合一业务协同平台加强对全域规划实施的监测，动态掌握城乡建设情况。加强对城乡规划执行情况的监督检查，对严重违反城乡规划的区、县（市）政府负责人进行约谈，提高城乡规划实施的严肃性。

## 统筹项目招引“一盘棋”

2017年，杭州市已经出台了《市委办公厅 市政府办公厅关于进一步完善杭州市招商引资机制的若干意见》（市委办发〔2017〕61号），从统筹产业集聚、统筹重大项目、强化考核激励等方面构建“大招商”新格局。2018年，杭州市投资促进局编制了《杭州市产业投资统筹管理办法》，提出进一步创新体制机制，强化市级层面的规划统筹、政策统筹、项目统筹和要素统筹，优化资源配置，减少无序竞争。

强化顶层设计。在发挥区、县（市）及产业平台招商主力军作用的基础上，构建由市投资促进领导小组及办公室统领、产业招商组和项目引进专项组分类推进的招商统筹协调大格局。推进上下联动和部门联动，形成全市重大产业项目招引内部竞争有序和外部竞争有力的良好局面。制定和优化市级产业政策，构建以产业链精准招商为导向的政策体系。

强化平台整合。根据《中共杭州市委杭州市人民政府关于促进产业平台高质量发展的实施意见》（市委〔2018〕24号）的要求，围绕杭州城市功能定位和产业发展战略目标，着力优化全市产业平台空间布局和功能定位，构建“产业基地—产业园区—特色小镇—产业社区”的产业平台空间布局体系。加快主导产业培育和产业结构调整，提升产业平台产业层次和发展能级。编制全市产业平台发展总体规划和建设标准指引，出台优化土地供应机制、低效工业用地退出机制和存量用地盘活机制等政策意见，修订创新型产业用地标准。

强化项目统筹。对需要跨区域布局的重大项目，以及省市领导交办的重大项目，由市级层面主谈。各地申报需要市级层面统筹支持的项目，原则上以上报地为主谈单位，市级部门参与支持。对市级主谈的项目，由市有关产业主管部门、产业平台、行业内专家对项目的技术含量、发展前景、产业带动性进行预评估，根据预评估情况组建项目引进专项组。

强化流转统筹。对于产业梯度转移项目或不适合在本地落地的“溢出”项目（本地企业新投资项目），在全市产业投资促进考核中给予项目流转相关的加分。推动区县、平台联动发展，建立利益分享机制，对于跨区域布局的项目和“溢出”项目投产后形成的有关财政收入地方留成部分，由合作双方商定比例分成。进一步完善市域范围内企业搬迁财政利益共享机制，更好兼顾迁出地和迁入地之间的利益关系。

## 统筹土地指标“一本账”

目前浙江省实行的是指标分解由省直接到县的“省管县”模式，市级进行统筹的余地较小。在此前提下，加大对重点项目市级统筹力度，将有限的新增用地计划指标用于重大基础设施、重大产业和重点民生项目保障，做到“重点基础设施项目，指标应保尽保；重大产业项目，指标跑部跑省争取”。

精准配置计划指标。服务指导业主单位提前谋划、做深做细前期工作，根据项目的重要性、前期工作的成熟度，按照“以项目定计划”的原则，精准投放新增用地指标，实现用地指标投放一本账管到底。

统筹落实占补指标。强化重大项目的耕地占补平衡指标统筹保障能力，大力推进垦造水田专项行动，在确保完成0.65万亩垦造水田目标任务基础上，力争完成1万亩；同时，积极争取耕地占补平衡指标和增减挂钩节余指标跨省调剂特殊政策，通过国家和省统筹来落实重大项目耕地占补平衡，力争通过国家和省统筹再落实1万亩补充耕地指标，多措并举弥补耕地后备资源不足的矛盾。

## 统筹生态补偿“一把尺”

杭州是国内较早建立和实施生态补偿机制的地市之一。2006年生态补偿机制正式运行，市财政通过转移支付主要对钱塘江上游的淳安、建德、桐庐、临安和富阳5个区、县（市）进行补助。据统计，2006年至2018年，市财政累计拨付生态补偿资金11亿元，有效支持了各区、县（市）生态环境保护和改善。此外，根据国家三部委文件相关规定，杭州于2015年3月起实行污水处理费收支两条线。按照全市污水处理厂的分布设置，滨江区、大江东和萧山的污水处理费统一上缴至萧山区财政。根据财力和支出责任相匹配以及“收支两条线”原则，滨江区、大江东和萧山的污水处理由萧山统筹管理。

修订生态补偿资金管理办法。市财政局与市环保局分别于2010年、2014年、2016年三次修订资金管理办法，2018年底已启动修订第四次资金管理办法，新办法将进一步完善因素法分配，加大资金对生态保护的引导力度。如《土壤污染防治法》于2019年1月1日正式施行，在考虑水、大气等环境因素同时，将土壤环境因素纳入生态补偿因素考虑。又如千岛湖引配水工程将于2019年建成通车，千岛湖区域的水环境

保护更显重要，要通过合理设置因素指标及权重，在生态补偿资金的分配向上游生态保护区、限建区、生态保护工作力度大、投入多、成效好的区域倾斜。

推进水务管理一体化。当前水务管理存在资源分散、管理体制不一、运营管理服务标准不统一等问题。建议下一步积极深化水务体制改革、推进水务一体化，在整合各涉水主体的基础上，推进规划布局、资源调配、服务标准、管理政策的“四统一”，实现“建设一个高质量的水网、实现高水平的运营、形成科学高效的现代化配供水格局”目标。

## 统筹道路交通“一张网”

近年来，杭州紧紧围绕区域发展总体定位，充分发挥交通优势，全方位落实国家战略和全省重大部署，立足都市圈、着眼长三角、携手各地市，坚持交通规划共绘、设施共建、行业共治、服务共享，协调推进区域综合交通大建设、大发展，为区域经济社会高质量发展提供了有力保障和支撑。下一阶段，应当紧抓长三角一体化发展上升为国家战略和杭州都市圈扩容的契机，以打造国际性区域交通枢纽和交通强国示范城市为目标，着力构建内通外达、高效便捷的现代综合交通体系。

深化规划研究。以《杭州都市圈综合交通发展规划》等重大规划编制为抓手，适度超前谋划区域新一轮交通规划蓝图，进一步加强区域交通融合，进一步提升交通与城市、产业、经济的融合，以交通为依托，整合重要资源，推动区域新发展。

强化通道布局。对接全省“四大”建设部署，重点推进大通道建设，构建集高铁、高速、城际铁路、国省道、城市轨道交通、城市道路“、四好”农村路、城乡绿道等多层次综合交通网络。着力打通“断头路”，实现省市区之间路网无缝衔接。积极推进相关铁路线及杭绍甬智慧高速等高速公路通道的前期工作。

完善枢纽体系。完善杭州综合交通枢纽体系构建，实现与长三角地区综合交通枢纽统筹布局，推动区域内铁路、机场、港口等重要交通枢纽的协同发展，实现海（水）、陆、空各类交通一体化运作。