

苏南乡镇工业集中区转型升级探析

蒋佳林 王凤良

习近平总书记强调：“要根据各地区的条件，走合理分工、优化发展的路子，落实主体功能区战略，完善空间治理，形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”。苏南乡镇工业集中区作为苏南制造业发展的重要载体，应精准规划功能定位，以夯实产业基础能力为根，着力打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战，为苏南地区构建发展新优势提供坚实支撑。

为改变过去苏南“村村点火、处处冒烟”的乡村工业粗放型发展方式，苏南各级政府大力推动将小而散的工业企业归并整合进入乡镇工业集中区，实现工业集聚化和集约化发展。但对照高质量发展要求，乡镇工业集中区发展还存在区内低效工业用地比重较大、特色产业集群建设滞后、相应配套水平较低、产业链偏短偏窄和关键核心技术缺失等“短板”。推动苏南乡镇工业集中区转型升级，努力建成全国经济高质量发展和城乡一体化发展的示范区，可以从以下几个方面着眼发力。

强化规划引领作用。乡镇工业集中区应从各自的资源禀赋和产业基础出发，强化规划引领，进一步厘清集中区的产业和空间功能定位，明晰开发建设边界，科学确定工业发展、科技创新、公共服务、居住和生态用地比例，将生产、生活、生态具体落到“一张蓝图”上。围绕集中区重点建设的特色产业集群，着力吸纳和整合要素资源，加强与邻近园区、载体的产业协同，形成特色鲜明、优势互补的发展格局。同时，按照城市环境保护规划和主体功能区分类要求，引导要素向优化提升区和重点拓展区集聚，统筹分配各工业集中区的单位GDP能耗、单位GDP占用建设用地面积等指标。此外，应加大对保留的工业用房进行立面优化改造，形成与周边建筑风格相协调城市空间界面。畅通工业集中区与城市快速通道和周边主干道联系网络，优化公交线路，改善员工汽车停车条件。改造和提升工业集中区的水、电、燃气、污水处理、通信等基础设施，鼓励有条件的工业集中区建设开放、多元的混合街区，为职工提供便利服务。

增强产业创新能力。人才集聚的数量和层次决定集中区在产业链和价值链的分工。应充分发挥苏南国家自主创新示范区品牌的溢出效应，围绕集中区重点建设的特色产业，瞄准国内外科研院所相关资源，加快建立共性技术创新平台，加大特色产业关键共性技术协作攻关力度，为特色产业升级提供坚实支撑，为集中区“二次创业”增添动力。同时，应深入分析集中区传统优势产业的各类要素成本上升原因，剖析传统优势产业的显性基因、隐性基因和缺失基因，通过制定传统优势产业提升路线图，提优和放大显性基因，挖掘和彰显隐性基因，克服和回避缺失基因。此外，应大力支持企业装备数字化、网络化、智能化改造，提升装备数控化率。探索运用网络协同制造、大规模个性化定制、远程运维服务等智能制造新模式，减少资源消耗，降低生产成本，提高产品质量。鼓励企业建设智能工厂、智能车间，加快机器人在企业生产中的应用。探索发展智能化车间租赁和智能化工厂整体租赁等新型金融业态，纾解企业发展智能制造中资金缺乏困境。

发挥市场主体作用。苏南乡镇工业集中区的许多企业，主要通过乡村社会网络“近距离”复制形成的，同质化现象较为严重。应充分发挥行业龙头企业的市场、品牌和技术优势，“横向”整合行业的低效率资源，提升行业整体竞争力和地域公共品牌的认知度。鼓励细分市场的“隐形冠军”企业，利用其市场话语权，进行产业链的“纵向”资源整合。通过向下游企业转让股权，不仅使企业获得稳定订单、减少市场风险、降低研发投入，而且当企业遇到流动资金紧张时，可以让下游企业提前交预付款来缓解资金困境。同时，围绕特色产业集群建设，加大与载体战略投资者和专业化园区运营商开展合作的力度，以金融资本和

品牌影响力撬动产业资本入驻。支持社会资本单独建设和营运集中区内各类公共服务平台、标准厂房，打通市场主体有效参与产业空间开发的通道。此外，应激励集中区管理服务机构积极探索、勇于创新，不断提高管理服务效率，逐步提高专业化管理水平。

用好用足现有政策。全面落实“263”专项行动和全力打赢“蓝天、碧水、净土”三大保卫战部署要求，强力推进“散乱污”场所的分类整治，以推进减排项目为抓手，综合运用工程治理、结构关停和设施管理等手段，提升乡镇工业集中区绿色发展水平。通过综合性评价、差别化施策、反向管理等手段，分步淘汰落后产能和企业，倒逼企业转型升级发展。同时，鼓励企业建设“楼宇工厂”和多层厂房，科学合理引导产业类型互补、生产环节协作较强的中小企业入驻。支持企业对工业用地追加投资和转型改造，合理利用地上地下空间，通过增加楼层承重和配套物流设施，提高土地利用效率和效益。此外，加快建立由多方参股的土地储备基金制度，将转用土地、存量闲置土地、农村集体经营性建设用地等，统一进行收储和安排用地指标，全力满足投资强度高、亩均产出高、亩均税收高、本地就业高的龙头企业用地。加快落实创业苗圃、众创空间、孵化器、加速器等项目用地按照工业用地供应政策进行管理，推进“零土地”技术改造项目承诺验收制度。

加快政策工具创新。乡镇工业集中区要素资源整合和优化涉及多类市场主体，推进过程将会面临许多困难。应在做好细致的调查研究基础上，充分听取各方利益诉求，寻找“公约数”，找准“倍增数”，力争平衡各方利益，在高起点上实行互利共赢。对单位面积产出不达标的厂房，划定达标期限，若在规定时间内仍未达标，由集中区协调给优质企业有偿使用，或由集中区统一租赁进行再招商，最大限度地发挥现有厂房资源的使用效率。目前，还存在工业用房“二房东”、“散乱污”企业无序进入、低效企业退出后职工就业难、企业建设多层厂房资金短缺等问题。要加快低效工业用地提档提级方面的地方立法进程，使得低效企业退出和限制无序进入有法可依；加快建立低效工业用地提档提级专项基金，带动社会资本跟进投入，解决优质企业建设多层厂房资金的短期性缺口，分摊社会资本长期投资风险。针对乡镇工业集中区提档升级过程中涉及的企业拆迁评估、土地手续规范等工作，辩证分析和评判工作中出现的失误和偏差，把握原则界限，建立科学的操作层面容错纠错机制。



着力协同机制建设。完善部门间的联动合作机制，针对重点难点地块，自然资源、税务、安监、环保等部门协同参与，协同解决存在问题，综合运用财政、土地、金融、项目、人才等政策措施，提高政策执行力。建立工信、统计、税务、自然资源等部门联动的企业综合评价大数据管理系统，构建以大数据抓取

为主、向企业直接采集为辅、政府购买服务为补充的统计监测体系，确保数据动态即时导入平台，形成分类分级的数据共享机制。深化“亩产效益”综合评价，探索“区域能评、环评+区块能耗、环境标准”取代项目能评、环评试点，建立健全正向激励和反向倒逼机制。市、区（县）两级要加快出台资源要素差别化配置综合政策措施，完善分类指导和精准服务，落实土地使用税、政策支持、扶持资金、土地供应、能源使用等方面的差别化措施，按照乡镇工业集中区的土地再利用、亩均税收增幅、环境提升等方面成效进行奖励。