

# 省社科应用研究优秀成果选编(二十一)

## 从产业集聚向创新集聚：开发区转型的必然选择

南京大学 张二震

作为开放发展的引领区，开发区的转型发展不是要脱离全球分工体系，而是要改变核心竞争力的要素来源，即从以往依托低端和通用生产要素，转向依托高端和专用性的创新要素参与国际分工，逐步实现向创新集聚区转型的目标。

### 一、我省开发区从产业集聚向创新集聚区转型的主要目标

开发区是我省对外开放和经济发展的主要载体。全省 131 家国家级和省级开发区创造了全省 1/2 的地区生产总值和一般公共预算收入，完成了全省 4/5 的进出口总额，吸纳了 3/4 的实际使用外资，成为江苏经济发展的增长极、新兴产业的集聚区、外商投资的密集区、改革创新的先行区和迅速崛起的新城区。总体来看，在前一轮发展过程中，开发区主要依托特殊的体制安排和低端生产要素所形成的低成本优势，在各种政策红利的作用下，通过与发达国家跨国公司的资本和成熟技术相结合，承接全球产业链和价值

链中低端环节的梯度转移，推动了中低端制造业“平推式”快速发展，实现了开发区产业集聚。但近年来开发区所依托的土地、环境、劳动力等传统低成本优势正在逐步丧失，相对优势正在日渐弱化。从外部环境看，美欧国家纷纷实施“再工业化战略”，信息产业为主导的国际产业转移已经接近尾声。一些更具低成本优势的国家和地区逐渐加入到全球竞争中来，我省依托开发区承接的全球价值链中低端劳动密集型环节和生产阶段，不断向东南亚以及我国中西部等地区转移，原有发展路径已经走到尽头，从产业集聚区向创新集聚区转型，成为必然选择。

1. 依托创新要素的集聚，实现先进制造业和现代服务业协调发展。包括两层含义：一是将新技术融入传统制造业，通过对传统制造业进行改造而实现转型升级，即在原有制造业领域进行深耕，推动传统制造业向精致化、精细化和高品质化方向发展；二是依托技术创新包括开拓性技

术创新，发展战略性新兴产业和高新技术产业。需要强调的是，实现开发区制造业向先进制造业方向转型升级，绝不是制造业自身“单兵突进”，还需要实现与服务业特别是生产性服务业的协调发展，尤其是高级生产性服务业活动。

2. 依托创新要素的集聚，建成创新驱动和绿色集约发展的示范区。创新总是具有不确定性，并具有一定的风险。为尽可能地避免风险和不确定性，一是建立一定的“特区”和“平台”，从而对创新活动发挥支持和引导作用；二是搭建更易于交流合作的创新平台，营造浓厚的创新活动氛围，使得作为创新活动主体的企业更易于实现创新。这就要求开发区在推进自主创新和高新技术产业发展以及绿色发展等方面先行先试、探索经验、做出示范。

3. 依托创新要素的集聚，将开发区打造成开放型经济体制机制创新和新动能强劲的引领区。在体制机制上不断创新，是我省开发区不断发展的重要保障。经过多年的发展和不断努力，我省开发区在开放型体制机制创新上已经取得了一些成绩和经验，涌现出苏州工业园区、昆山高新区、南京高新区等一大批先进典型。进入新阶段后，我省开发区普遍面临开放型经济发展新动能不足的问题，需要激发作为创新主体的微观企业的创新活力，发挥创新要素的创新作用。与一般生产要素作用相比，创新要素的作用发挥，需要更加完善的体制机制以及适宜的创新环境和制度保障。

## 二、江苏省开发区向创新集聚区转型的对策思路

### 1. 注重创新的多维性，分阶段、分区域因

时制宜、因地制宜推动创新。创新的多维性一方面是指创新不仅包括原始创新，也包括引进、消化、吸收再创新以及集成创新等，另一方面是指创新活动在不同地区和不同开发区之间应具有差异性。在开发区向创新集聚区转型的过程中，一是应明确核心功能，即创新发展的策源地，注重集聚创新要素，发挥创新要素在引进、吸收和再创新以及集成创新中的作用。二是立足我省各类开发区存在着明显区域发展差异的基本情况，对于已经基本走完“利用低端要素优势，吸引并与先进生产要素相结合，形成产业集聚”发展历程的开发区，注重集聚创新要素实现自主创新；而对于尚未走完上述历程的地区和开发区，则应继续发挥原有比较优势，巩固原有产业集聚效应和优势，构筑完整产业体系，打造梯度产业链。

2. 为创新要素提供便利的“创新熟地”和事业平台。良好的平台不仅能够有效降低集聚和使用创新要素成本，同时也更有利于创新成功概率和创新活动收益的提升。为此，开发区在转型发展过程中，应结合自身产业特色和优势，重点抓好创新载体和平台的布点落子，积极推进各类园区的标准厂房和孵化器建设，打造“众创空间—孵化器—加速器—创业园区”科技创业孵化链条，着力构建产学研金介政“六位一体”的协同创新平台，发展以创新创业为内生动力，高密度技术、高素质人才、高价值服务为引领的创新平台发展模式，提升开发区对创新人才等高端要素的吸引力和承载力。

3. 推广复制苏州工业园区开放创新综合试验经验，构建开发区治理新体系。苏州工业园区特别强调新形势下开发区的“特”字，赋予

特别功能，简政放权、流程再造，创造了很好的经验。借鉴苏州工业园经验，应明确开发区转型发展所要解决的不是“放管服”这种简单的行政管理便利化问题，不能停留在原有物理空间上的“特区”概念，而是要从虹吸和集聚创新要素的现实需求出发，研究创新遇到的瓶颈障碍，研究如何通过打造创新制度高地，降低创新成本、提高创新效率。针对开发区的创业创新，要给予高端要素和创新要素以更具有吸引力的特殊优惠政策安排。比如做生物制药，划定生物研发的特殊区域，以方便国外血液制品的流入流出；设立放宽各类管制的“小特区”，降低国际化人才信息搜索等成本，促进创新要素尤其是高端人才的流入。伴随开发区向创新要素集聚区的转型，“特殊政策”也需要相应转型，即在原有领域继续完善政策创新的同时，优惠政策要不断向微观主体尤其是创新

要素本身倾斜。

4. 优化集聚创新要素的配套环境，着力形成良好创新生态系统。与一般生产要素作用相比，创新要素的作用发挥，需要更加完善的体制机制以及适宜的创新环境和制度保障。一是要深化科技体制改革、加大科技创新力度，优化制度安排；二是要完善配套，合理布局金融、商贸、教育、医疗、体育、休闲、娱乐等公共服务功能和配套设施，规划建设开发区商业综合体、新型邻里中心和消费品综合市场等，着力提升城市能级、品质和现代化水平，提供更加舒适方便、和谐宜人的创业、生活环境。“种下梧桐树，便可引凤凰”。在开发区向创新集聚区转型发展阶段，要让具有孵化能力的凤凰在此扎根，打造有利于创新的“花园”与“森林”。

## 江苏亟需打造集聚 全球创新资源的空间载体

南京大学 刘志彪

载体创新是新时期深化产学研合作、加快集聚和配置全球创新资源的主引擎，是深入实施创新驱动发展战略的核心基础。江苏要实现聚力创新目标，在世界范围内集聚更多的高端创新要素，就必须打造和推出一批具有更强吸引力的空间载体平台，为创新要素和人才集聚提供更加便利的“创新熟地”和事业平台。

### 一、江苏打造集聚全球创新资源空间载体的

#### 现状问题

当前，新一轮科技革命和产业变革正在重塑世界经济结构和竞争格局，创新要素开放性、流动性显著增强，利用创新载体，吸取全球创新资源为我所用，已成为经济转型发展的主要方式。江苏为此已经率先发力，苏南自主创新示范区和南京江北新区成为国家级平台，2016年苏南自主创新示范区全社会研发投入占比达2.8%，接

近发达国家水平；省产业技术研究院“示范田”作用不断显现，3年多来已建立27家专业研究所，累计转移转化技术成果近1000项，衍生孵化科技型企业约260家；构建了优质高效的创新服务体系平台，建设省技术产权交易市场，积极探索“1+N”的交易平台运营模式，推进省科技服务示范区、科技服务业特色基地建设等。截止2016年，江苏外资研发机构总数达400余家，其中世界500强设立的外资研发机构达53家，成为高效配置国际创新资源的重要载体。虽然江苏在利用创新载体集聚全球创新资源方面不断有新的突破，但放在全球的坐标系上去衡量，放在江苏发展新阶段性特征中去分析，差距和问题依然突出。

1. 制造业大而不强，创新载体功能尚未完全显现。江苏在由制造业大省向制造业强省转型过程中，面临科技成果转化不畅、创新资源碎片化、产业协同创新不畅以及创新载体的资源集聚功能不强等问题。一是科技管理条块分割，创新资源投入相对分散，创新载体比较散乱，不利于创新载体的功能形成和作用发挥；二是产业协同创新体系尚不完善，创新机制尚未真正形成，主导创新方向的龙头企业缺乏，创新载体主导者仍以政府为主，高校和科研院所成果转化机制尚未真正建立，产学研协作不紧密，成果市场化困难，投融资渠道不畅；三是存在较强的急功近利的短时效应，各地创新载体建设速度过快，同质严重，层次不高，国际化程度不够。

2. 境外研发合作的规模和层次较低，境内外资研发载体作用未充分释放。目前江苏企业境外研发机构的主要职能是进行技术跟踪和搜

索、技术本土化以及围绕公司的技术创新战略提供辅助性研发，进行基础研究的海外研发机构非常少，层次相对较低，从总体上仍处于初级阶段。在利用外资研发载体提高创新能力方面也存在一些问题，比如，设立研发机构程序比较烦琐，周期较长；中外合作成立的研发机构在研发组织和成果收益等方面存在矛盾；各级科技计划对外资企业和研发机构开放程度有限，外资研发机构享受到税收等优惠政策的覆盖面较窄。

3. 具有创新能力的跨国公司较少，主体示范作用不强。跨国公司是配置全球创新资源主体，江苏缺乏具有跨国能力的跨国公司。北京拥有联想、百度等，上海拥有上汽、复星等高技术跨国企业。2016年华为公司一数学研究中心落户法国，成为该公司在国外建立的第16个研究所。中兴通讯在日本东京设立研发中心，全球成长最快的独角兽科技创业公司之一柔宇科技也在硅谷设有研发中心。深圳光启集团在以色列设立国际创新总部，总投资3亿美元建设光启全球创新共同体基金与孵化器。相比之下，江苏在国际上知名的本土创新型跨国企业屈指可数，协调和利用国际创新资源能力有限，“走出去”构建研发载体的能力较弱，主体示范作用不强。

## 二、积极打造集聚全球创新资源空间载体的建议

1. 全方位引进国外一流的创新平台。相对中国资本直接到海外建孵化器，国外孵化器在引进技术项目、整合国际资本、专业化管理等方面更具优势，一旦直接成体系地与中国对接，成果转化的速度会非常快。可借鉴深圳引

进硅谷 HAX 的经验，通过引进国外运作成熟的集投资与创业孵化于一体的美国的创客空间、YCombinator，大型公司管理的集孵化与转化于一体的英特尔和谷歌等创新平台，直接将在海外孵化的技术拿到国内产业化，或者与跨国公司合作将其存量专利、技术在江苏进行转化，全方位引进国外一流的创新平台。

2. 积极搭建海外科技合作创新载体。一是在海外建立孵化器，将孵化成果引到省内进行转化和产业化，并以基金方式对其中有前景的项目进行投资，采取“海外孵化+江苏资本投资+国内产业化”一体化的方式，将重大原创性技术快速与江苏产业对接。二是在海外直接建立研发中心。可借鉴华为在欧洲、美国、以色列、印度、俄罗斯等地建立研发中心的经验，选择到世界不同地方建立研发中心，或利用当地高水平设计人才，或瞄准当地数学人才、软件人才等。三是利用平台机构推动国外有专长的中小公司与国内产业链对接。通过平台机构在合作双方建立公信力，为国外技术能力强但缺乏中国市场经验的小企业和中国企业提供系统性服务，促使双方的技术和创新方面的交流合作，这是开拓江苏现阶段集聚全球创新资源的一条重要途径。

3. 鼓励建立以海外研发人员为主要对象的市场化科研机构。放开和不断发挥民间市场化创新载体的力量，全力吸引海外研发人员进入，为双方的对接提供支持和帮助。借鉴深圳、北京等地推进以海外研发人员为主要对象的市场化科研机构建设经验，在新能源、新材料、医疗技术、信息通信等领域，为海外人才提供市场化运作的科研平台，并按国际规则设

定技术成果转化权益，促进归国科研人员国外研究成果的产业化。

4. 创建功能性创新载体。一是打造研发类功能性创新载体。围绕科学前沿探索领域，在掌握前沿技术和设施的基础上，抓紧建设由江苏高校和相关科研机构组成的科学研究中心，发挥其试验研发功能和技术溢出效应，形成世界一流水平的科研能力。围绕产业技术创新，集聚研发、产业、投资等海内外各方资源，尊重市场化机制和力量，打造世界级研发机构。二是建设共性技术研发服务功能性平台。加快推进江苏产业技术研究院发展，突出智囊、载体、桥梁和枢纽定位，加强共性技术研发与服务，同时关注和培育新型研发组织与范式，发展第三方研发服务载体，深化应用型科研院所改革发展。三是发展一批非研发类功能性载体。针对科技创新和成果转化的“脱臼”现象，加强创新服务体系建设。围绕技术转移服务功能，建立国内外合作资源网络和技术转移服务载体。大力发展专业化、市场化、社会化的技术转移和知识产权服务机构。围绕科技金融结合，做好科技信贷服务和科技金融信息服务平台建设。借鉴硅谷银行模式，探索设立专业性科技银行。

5. 推动沿“一带一路”创新载体协同发展。一是以建立共享机制为核心，以科技创新资源系统整合为主线，建设具有公益性、基础性、战略性的科技基础平台，搭建一站式服务与共享平台，实现与“一带一路”沿线国家及地区的无缝对接。二是结合江苏现有产业基础和战略性新兴产业的发展需求，加快建设一批高水平的重点实验室和重点科研基地，与“一

带一路”沿线国家及地区开展共建重点实验室培育基地和企业重点实验室建设,引导重点实验室与国际接轨。三是成立“一带一路”沿线国家的科技合作联盟,作为开放、共享的公益性服务平台,推动成员间协同创新与科技成果

产业化,通过建立数据库整合“一带一路”相关信息,对沿线重点国家国际科技合作及相关政策、法律法规实时发布、解读,助推江苏引领“一带一路”沿线国家科技创新合作以及相应技术标准研发。

## 跨江共建园区的制约因素与突破路径

南通大学 成长春

### 一、江苏沿江城市跨江共建园区的现状问题

当前,苏中与苏南或上海合作共建园区13家,苏北地区南北挂钩共建园区38家,苏中与苏北结合部经济相对薄弱地区南北挂钩共建园区7家。江苏跨江共建园区已经成为长三角其他经济体争相效仿的跨区域经济合作模式。

1. 政府搭台推进,但体制机制有待完善。沿江城市跨江共建园区大多由政府推动。比如:江阴靖江工业园、苏通科技产业园、锡通科技产业园,以及苏中与苏北结合部经济相对薄弱地区的南北挂钩共建园区,大多是由政府推动共建,虽然取得明显进展,但由于行政管理、利益分配、评估考核、正常退出等体制机制未同步跟上,实践中存在“喊得凶、抓得松”现象,导致园区发展面临诸多问题。比如:两地政府产业规划与园区产业规划相冲突,园区领导频繁更迭影响园区发展的延续性,部分园区管理者的职级设置与园区层次不匹配,“多头进入、一头管理”的运行机制影响

共建积极性,等等。

2. 共建势头良好,但合作层次有待提升。当前,苏中地区各家共建园区在制定园区发展规划、建立和完善园区共建工作管理体制机制、成立园区投融资平台、推进招商引资、加快产业发展等方面取得积极进展,但是产业层次和技术水平不高,各家共建园区产业层次总体呈现“三为主”特征,即产业层次以传统产业为主、产业结构以重工业为主、产品结构以原材料加工为主,并与周边地区其他园区存在较为严重的同质化竞争;企业发展质量有待提升,园区企业基本上还是靠资源、廉价劳动力等传统生产要素推动发展,自主创新能力不强,经营管理水平不高;合作共建领域亟待拓宽,共建园区中,能够发挥土地空间大、生态优良比较优势的现代农业、生态旅游、农产品加工等共建项目较少。

3. 创新资源丰富,但辐射带动有待加强。苏南地区是国家高新区最密集的地区,是我国发展高新技术产业和战略性新兴产业最重要的

基地。跨江共建园区的一个重要功能，在于将苏南国家自主创新示范区区域创新体系的整体效能，通过跨江共建园区传递到通泰扬三市，增强其发展后劲和竞争优势。但由于缺乏有效的集成整合机制和统筹协调机制，当前苏南国家自主创新示范区内的各家高新区仍然主要保持独立运作态势，相互间尚未形成合力创新的一体化布局，尚未实现人才、技术、成果、资本等创新要素的一体化统筹，对跨江共建园区的带动辐射能力有限。

4. 合作意愿强烈，但瓶颈制约有待消除。沿江各市对通过跨江共建园区实现苏南“腾笼换鸟”和通泰扬三市“筑巢引凤”的意愿较强烈，但深入推进共建园区还面临诸多制约。在共建理念方面，偏于“只算小账、不算大账”，囿于局部利益，缺乏整体观念。在土地方面，省、市未单列安排跨江共建园区土地利用指标，上级政府层层下达至园区的土地利用指标十分有限，导致园区加快发展中的用地需求与用地指标矛盾突出。在政策方面，园区普遍认为政府在土地、税收、财政扶持等方面的支持力度还不够，缺乏持续性，针对园区在吸纳优秀人才、鼓励科技创新和对外贸易等方面的奖励措施也不多。

## 二、深化江苏沿江城市跨江共建园区的建议

1. 整合优势资源，拓展合作领域。苏南国家自主创新示范区要打破地区分割和行政体制机制障碍，加强创新合作与产业整合，并从整体上加强对接上海具有全球影响力的科创中心建设，引导示范区内高新区与加强跨江合作，通过挂钩支持共建园区，推动园区产业向高端

攀升，实现苏南创新资源效益最大化。发挥通泰扬三市农业用地多、生态环境良好的优势，大力推进与苏南在现代农业、农产品加工领域的合作，延伸涉农产业链条，做强通泰扬三市生态农业，推动沿江两岸错位发展，共建现代农业产业园，提升跨江共建的“富民”效应。立足通泰扬三市丰富的生态旅游资源，积极开展与江南著名景区或旅游集团的对接与合作，引入江南成熟的景区管理体制、品牌和资金，推动沿江城市旅游景区共建，做大、做强沿江城市旅游产业。

2. 集聚高端要素，打造产业集群。积极对接长江经济带世界级制造业集群建设。依托共建园区，以联合打造长江经济带世界级产业集群为方向，在电子信息、高端装备、汽车、家电、纺织服装等产业领域，加强重大关键技术攻关、重大技术产业化和应用示范，提高系统集成水平，将共建园区打造成集聚程度高、研发实力强、知名品牌多、技术水平领先、具有核心竞争力的重要载体。做大做强特色产业集群。围绕特色产业，加强专业招商队伍建设，突出项目质量、社会效益和产业升级导向，着力招引产业引领型、配套补链型、科技创新型项目，不断延伸和完善产业链。制定共建园区特色产业发展规划，改变共建园区目前主要依靠资源投入取得产业规模效应的发展模式，坚决淘汰落后产能，积极培育壮大龙头企业，拉长拓宽延伸产业链，放大特色产业集群规模效应。加强高端人才支撑。在共建园区复制推广上海自贸区创新成果，鼓励共建园区和企业设立高端人才发展专项资金，推出岗位绩效、技术入股、项目合作等形式多样、针对性强的高

端人才优惠政策，将共建园区建设成为创新型经济发展的重要载体和平台。

3. 加大政策支持，释放政策红利。在财政政策上，对苏中与苏北结合部经济相对薄弱地区的南北挂钩共建园区，适当延长省财政奖补政策时限，提高补助标准。其他共建园区相关财税扶持政策已经到期的，省政府应进一步深化系列扶持政策。在投资政策上，在省级战略性新兴产业发展扶持资金项目、技术改造项目、科技成果转化项目以及各类创新平台项目等各类扶持项目方面，加大对共建园区的支持力度。在融资政策上，创新融资模式，在共建园区基础设施建设中推广运用PPP模式。支持符合条件、有意愿进行产业转移的苏南企业发行企业债券，用于企业向通泰扬三市共建园区搬迁改造。支持商业银行在共建园区内设立分支机构。在土地政策上，对共建园区的用地需求，在编制下达年度土地计划时适当倾斜。在安排用地计划时，对重点共建园区的用地计划进行单列，并在土地色块调整和土地指标分配方面给予重点倾斜。对入驻共建园区的大项目，由省级政府实行土地点供指标。

4. 完善共建机制，激发共建活力。完善市场化运作机制。完善园区行政管理体制，减少领导更迭对园区发展延续性的影响，实行公司化运营管理，广泛吸收有意愿、有实力、有技术的企业集团、科研机构、金融机构参与园区共建。支持通过特许经营、政府购买服务等方式，将园区事务委托给第三方运营管理，条件成熟地区可实行园区管理与日常运营相分离。完善利益分配机制。以园区投资主体投入资金、土地进行股权确认，按投资比例进行利润分成。园区共建方在现有法律框架下，协商签署具有法律效力的区域合作协议，明确双方利益共享及补偿机制、履行模式、违约责任、纠纷解决机制和有效期限等，并制定实施细则。完善整合、退出机制。开展苏中现有共建园区、省级工业园区的调研与评估工作，逐步建立统一的评估、考核机制。逐步打通省内各类园区壁垒，开展多领域、多层次的合作，允许兼并重组，积极盘活园区存量，用好增量。做好园区监管工作，做好产城融合，防止园区地产化。

## 加快存量用地更新 推动工业园区转型

南京大学 张京祥

对于工业园区而言，其最大的资产是大规模存量工业用地，最大的转型难点也在于存量工业用地。因此，如何创新体制机制，促进存量用地更新，成为推动工业园区发展转型的重要引擎和抓手，也是事关江苏发展全局的战略性问题。

### 一、江苏城市工业园区存量用地更新严重滞

后

近年来，随着园区经济的大发展，园区工业用地也在急速地扩张，目前江苏城市中工业用地占建设用地总量的比重普遍都达到35-40%，有些中小城市甚至超过了50%，远超国家城市规划规范中的建议指标。特别是在过去大规模招商引

资时代，各园区几乎都是以低地价甚至是零地价来吸引制造业企业入驻，许多企业入驻后开发强度低，大量工业用地被“圈而不开”，造成极大的闲置浪费。近年来，国家对城市新增建设用地的管制越来越严，许多城市都已经划定了城市增长边界、基本生态控制线、永久基本农田线，锁定了城市用地拓展的“终极规模”，如何“在有限的空间上实现无限的发展”？充分盘活、用好城市的存量用地，就成为决定一个城市可持续发展能力的关键所在。

相比于珠三角、上海等地区，江苏虽然出台了有关促进城市低效工业用地更新的指导意见，但缺乏系统的制度保障、明确的实施细则和有利的推动措施。实践中江苏城市对于存量工业用地的更新，几乎都是简单采用政府统一征收然后再“招拍挂”转让的形式，这样会导致：原工业用地企业认为自己在未来的更新再开发中无利可图，缺乏动力与积极性，或继续闲置浪费土地，或向政府征收漫天要价；对于政府而言，则要拿出大笔资金来征收闲置工业用地，资金代价难以承受，而且在当前经济不景气的情况下，一些闲置工业用地征收后也难以再引进新的好项目，导致土地、资金双重沉淀，成本高昂。这样，工业园区存量用地的更新处于两难局面，陷入死结，导致园区的转型发展举步维艰。

## 二、江苏需大力创新存量工业用地更新的机制

1. 积极与国土资源部沟通，争取获得城市更新试点的政策支持。中国过去的城市土地利用政策总体上是基于一种外延式、扩张型发展的供给导向，面对城市更新、存量用地再开发

则缺乏成熟的经验。近年来，国土资源部急切地想从地方实践探索中寻找实现这种转变路径。江苏作为经济大省、工业大省，面临着转型发展、引领中国新经济增长的重大责任，因此积极主动地与国土资源部沟通，争取成为城市工业园区存量用地更新的试点，获得更多、更大的制度创新空间，显得尤为必要。

2. 结合省情实际，制定出台存量工业用地更新条例，建立系统的更新保障机制。结合江苏省情实际，在充分调研的基础上拟定城市园区存量工业用地更新条例，通过省人大立法的形式明确下来，并且授权地方政府根据实际制定更为具体的实施细则（江苏省内区域间发展差异巨大，不同层级城市之间发展差异也很大，不宜采取简单的一刀切方式）。可以借鉴珠三角尤其是深圳的经验，诸如设立专门的城市更新机构（城市更新局）来整合、联动相关的政府部门，制定完善规范的规程规章以保障更新工作顺利实施，充分发挥政府、企业、市场力量来很好地统筹动力与公平的关系，等等。

3. 建立引导+倒逼的双重机制，激发存量用地更新动力。为了能够让低效企业、僵尸企业积极地支持、配合存量工业用地更新，须采取两手并举的方式：一是通过设定合理的激励机制，让企业看到积极参与存量用地更新的收益所在，从而主动要求更新；二是要通过对企业的绩效考核及税收、环保等政策措施，促使低效企业、僵尸企业主动要求退出，从而让政府在土地征收中占据更为有力的位置。

4. 根据工业企业生命周期，实施土地弹性出让，降低未来城市更新成本。在全球资本高速流动时代，企业的地方根植性大大减弱，有

资料表明全球制造业企业在一个地方的平均生命周期不到15年,而根据调查,即使在苏州中新工业园的企业平均生命周期也不到8年。因此,必须改变当前工业用地全部简单采用50年租期的出让方式,要根据企业的实际产业类型,采取短期、中期、长期等不同年限的灵活多样批租方式。对一些用地需求大的企业,可根据实际发展情况采取“先租后让”的方式,以此来避免将来企业转移后造成新的土地闲置浪费,减小未来存量工业用地更新的阻力和代价。

#### 5. 划定工业用地红线,保障实体经济发展

展,避免城市更新中过度逐利。中国当前正面临着实体经济不振的危机,城市更新可以有效提高城市土地开发价值,但如果处理不好,则会进一步加剧产业“脱实入虚”的局面。实体经济发展对于中国、江苏都极其重要,为了确保存量工业用地更新不要走入另外一个极端——全部转化为追求短期高利益回报的房地产、三产服务业用地,必须根据城市长远发展需要,合理划定城市长久的“工业用地红线”,在工业用地红线内只允许“退二优二”,以确保满足实体经济发展需要。

## 借鉴世界流域管理经验 构筑江淮生态大走廊

南京大学 黄贤金

人类社会因流域而生存和繁荣,流域生态是“山水林田湖生命共同体”的重要组成部分,是人水关系最为集中的体现。国内外发展实践均表明,流域生态与区域发展的协同,是流域生态健康的基础。江淮生态大走廊要构建生产发展、生活富裕、生态良好的人地关系格局,需要以探寻流域生态与区域发展的最大绿色公约数为前提。

### 一、保有河流自然属性,构筑流域生态与区域发展新空间

人与流域关系发展历经了膜拜自然、破坏自然、协调自然三个阶段。通过一段时期人类

对自身能力过高估计的“试错”,不断探寻流域生态与区域发展的最大绿色公约数。莱茵河曾是“欧洲最浪漫的臭水沟”,2002年,联合国教科文组织将莱茵河中游即德国宾根到科布伦茨65公里长的河段列为世界文化多样性景观自然保护遗产。莱茵河生态治理,着重协调国家及国家内部地区之间关系,达成实现莱茵河流域生态治理的整体性统一认识,并依据莱茵河流域生态环境容量,采取了削减莱茵河流域污染排放、恢复自然生态系统特征的生态治理措施,实现了流域生态与区域发展的协同,成为世界上各大流域生态管理的样板。

江淮生态大走廊，连接长江、淮河以及有关湖泊等生态走廊，其规划建设要基于这些生态走廊的内在关系以及相互影响，按照生态伦理的理念，充分凸显河流自然属性特征，注重保护自然生态特征的整体性以及重点水生态系统节点，如重要湿地空间、重要渔业资源保护空间、水源区域等。同时，要统筹经济社会发展的需要，以流域以及不同河段的生态环境容量为“底盘”，合理布局重大基础设施、重要城市及产业发展，探索人水和谐的平衡空间。

## 二、强化流域综合管理，构建可持续发展的流域经济体系

让流域综合管理成为推进流域经济社会发展的重要举措，是实现流域生态与区域发展的关键。田纳西河流域位于美国东南部，全长1600公里，是俄亥俄河流域流程最长、水量最大的支流。20世纪30年代初，该流域是美国的低收入水平、低城市化发展区域，其收入水平及城市化人口分别为全美平均水平的1/2，洪涝灾害、水土流失严重。作为应对经济危机重要措施，罗斯福政府提出田纳西河流域开发战略安排。1933年，联邦政府机构田纳西河流域管理局成立，承担规划、开发、经营、管理流域职能，全面协调流域经济社会发展与水资源利用保护，以及各州与有关部门之间的关系。经过半个多世纪综合开发，田纳西河干流上兴建了具有防洪、航运、发电、供水、灌溉、旅游、渔业、环境保护等综合功能的水利体系，在有效推进工业化、城市化发展的同时，带动了旅游业发展。国家、州、地方（市县）和私人在田纳西河流域河湖之滨、山间林中建设1100多个公园、自然保护区、国家森林、公用

娱乐区、商业性游息疗养地等，形成高品质的旅游休闲度假区。

江淮生态大走廊是南水北调东线水质安全的重要保障，长江经济带东部地区最重要的生态安全走廊，以及淮河入江水道整治的重要工程所在地。这一走廊区域所涵盖的扬州、泰州、淮安、宿迁、徐州等5市，是我省经济正在崛起发展的新空间。要通过对江淮生态大走廊区域的统筹规划管理，实现生态共建、环境共治、发展共同，从全流域协同不同区域、不同部门之间相互关系，实现流域生态与区域发展的总体平衡，全面提升生态大走廊区域经济社会可持续发展能力。

## 三、实现流域生态资产保值增值，构建绿水青山国土新空间

流域生态资产的保值增值是流域开发的前提，即在流域区域发展中，不断改善流域生态系统，提升流域可持续发展能力。流域生态系统的修复、恢复或重构的过程，也是一个生态产品需求的创造过程。美国爱达荷州一河流经营开发公司实施“河流经营计划”，创造出州内第一条鲑鱼可以产卵的都市河流，并将其与房地产开发项目结合起来，营造出河流清澈、青草繁茂、小湖遍布、野生动物栖居的良好生态环境，成为爱达荷州渔牧管理部门修复都市河流的样板工程。

江淮生态大走廊要建设南水北调东线清水走廊，拥有微山湖、洪泽湖、骆马湖、高邮湖等湖泊生态板块，是重要的生态空间带。根据南京大学完成的《江苏绿色发展评价报告（2015）》，该区域自然资本总价值3.66万亿元。因此，江淮生态大走廊建（下转第63页）