

---

# 区域政策推动产业经济发展研究

## ——以上海市奉贤区为例

张淼 方雪娇

当前，我国经济发展进入新常态，经济增长速度从高速转向中高速，经济发展方式从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，经济结构从增量扩能为主转向调整存量、优化增量并存的深度调整，经济发展动力从传统增长点转向新的增长点。在此背景下，深入研究区域经济发展特点，探索如何聚焦体制机制改革、切实转变经济增长方式，营造良好生态环境、挖掘企业创新潜力，通过有效政策引导实现产业转型等方面的问题，必将有助于区域创新能力提升，实现区域产业经济成功转型。

### 一、奉贤区产业经济发展概况

面对国内外复杂的经济形势，奉贤区产业发展牢牢把握稳中求进的总基调，转方式、调结构、促改革，注重规模提升与创新驱动相结合，积极推动美丽健康产业发展，着力推进制造业转型。

#### (一) 工业经济总量稳中有增

2018年奉贤区规模以上工业总产值达到1724亿元，比上年增长9.7%，增速提高2.4个百分点。同时，产业园区承载能力不断增强，主导作用日益显现，工业集中集聚效应逐渐显现。

#### (二) 现代服务业快速发展

近年来，奉贤区大力引进现代商贸、金融、文创休闲、功能性服务业、平台及电子商务等五大重点现代服务业企业。2018年，三次产业结构比重为1.2:53.8:45.0。美丽健康产业做大做强，东方美谷品牌打造实现新突破；九棵树(上海)未来艺术中心、上报悦坊等项目扎实推进；中小企业科技创新活力区建设成效显著。

#### (三) 经济结构转型加快推进

奉贤区全年实现三次产业增加值达到841.5亿元，比上年增长8%，第三产业增加值占三次产业增加值的比重达到45%，三次产业结构逐步优化。美丽健康产业规模以上工业产值达到251.5亿元，同比增长15.6%。

#### (四) 财政收入增收平稳

在严峻的经济形势下，近几年奉贤区财政收入水平依然保持平稳增长，2018年财政总收入达到492.2亿元，比上年增长22.1%；区级财政收入达到151.2亿元，增长18%。

#### (五) 固定资产投资保持快速增长

2018年奉贤区全社会固定资产投资突破400亿元大关，达到440.5亿元，比上年增长20.5%。从投向来看，工业投资增保

持平稳增长。工业投资(E属)实现84.3亿元,较上年提高了19.4个百分点,占全社会固定资产投资额的比重为20.4%。全年东方美谷产业项目完成工业投资18.4亿元,比上年增长7.7%,占工业投资的比重为21.8%,与上年基本持平。城市基础设施投资转降为升。2018年城市基础设施投资(区属)实现74.0亿元,增长10.7%,占全社会固定资产投资额的比重为17.9%。

## 二、奉贤区产业经济发展政策现状及存在问题

近年来,奉贤区政府十分重视产业经济的创新发展,在产业发展、产业市场和产业体系等方面相继出台了系列政策,取得了一定成绩。但与此同时,在产业政策的制定与实施方面,仍需进一步完善。

### (一)产业政策开放度不够,政策理念有待进一步更新

奉贤区政府重视产业经济开放度的提升,坚持以产业集群为单位的招商引资,加大招商力度。同时出台了相关产业政策鼓励招商。在产业体系方面,奉贤区加大与上海中心城区和周边地区的对接,承接产业转移项目,取得了一些效果。但必须承认,奉贤产业政策开放度依然不够,较之其他区域相对较弱。从产业体系方面看,奉贤区确定的主导产业符合规模经济和集群发展的产业规律,并有广阔的未来发展空间。但从长三角内部产业分工和比较优势来看,奉贤区的制造业与周边地区存在一定同质化竞争现象,需加强与周边区域的分工协作,建立联动机制。

### (二)产业政策差别化不足,产业重点不突出

从目前奉贤实施的产业政策看,奉贤产业经济发展政策方向明确,但就目前政策设计上针对主导产业政策支持重点不突出,产业间政策差别化不足。在政策设计上,针对重点产业的政策扶持力度尚未完全凸显;从政策实施效果看,由于政策设计实施时间不长,政策实施效应并未完全显现,针对重点产业的孵化、培育、扶持效果还有待进一步观察,及时调整。

### (三)产业政策相互独立,政策体系化有待加强

近年来,奉贤区在产业政策制定和科技、人才、教育、交通等配套投入上花了大力气,取得了明显成效。但由于现有产业政策分别出自不同职能部门,尤其是关于创新型企业 and 创新性产业进行财政补贴和奖励政策涉及部门繁多,政策出处多头,直接造成政策间相对独立、体系化不强,从而造成政策规定重复或缺位、扶持重点不突出、执行效果不明显。

## 三、奉贤区产业经济创新发展政策思路与建议

产业经济创新发展政策设计是一个系统工程,既要完成政府发展思路、政策导向的转变,也要针对奉贤本地经济社会和产业发展情况,因地制宜、科学合理制定相关政策。

### (一)产业经济创新发展政策思路

#### 1. 由封闭型向开放型转变

奉贤在自身产业比较优势基础上,只要突破空间、技术等限制,必将在现代服务业方面有较大发展空间。在开放过程中,奉贤应本着协同的原则,根据自身资源禀赋和比较优势,选择适合的产业发展重点,与全市发展总体规划相衔接,与周边区县发展相协调,实现区域内规模经济与集群发展。针对近年来重点发展的美丽健康产业,奉贤应抓住机遇,实现多维度突破。

#### 2. 由普惠式向差别化转变

---

在区域产业政策设计制定时，首先，对于区内确定的重点产业和重点企业，应有针对性的出台差别化扶持政策，集中力量推动重点行业、企业发展，继而带动区域经济发展；其次，根据不同产业特点和实际情况制定差别化政策，有的放矢，提高产业政策的时效性、实用性和可操作性。

### 3. 由独立式向系统化转变

在区域产业政策制定时，应摒弃应急式的政策制定方式，尽量按照体系化原则设计政策框架。首先，完善的政策体系要有统一的政策目标为指导。其次，政策体系中各项政策在导向性问题上应保持一致。再次，政策体系应不仅包括产业政策，还要在土地、金融、人才等方面的政策深度融合，从而最大发挥政策效应。

### 4. 由单轮驱动向双轮驱动转变

在区域产业政策设计和制定中，奉贤区政府应转变观念，将产业培育政策和市场培育政策并重，由过去的产业政策单轮驱动转为产业政策、市场政策双轮驱动，避免出现产业规模不断扩大但经济效益并不理想的现象，在提高产业发展成熟度的同时，提高经济运行效率，促进经济健康、可持续发展。

## (二) 产业经济创新发展政策建议

### 1. 增强技术创新，推动产业优化升级

首先，建立以龙头企业技术中心、科研机构、中介服务机构共同构成的主导产业技术创新服务体系，增强主导产业科技创新能力和核心竞争力。其次，围绕化妆品、生物医药等产业，规划建设一批先进制造业公共检测技术服务平台。再次，企业开发新技术、新产品、新工艺的费用，按照国家及我市颁布标准，进行税前扣除。

### 2. 培育优势企业，激发产业生机活力

首先，从主导产业中选择2—3个龙头企业，做好企业发展规划，根据产业发展特点制定相应扶持政策，推动产业整合。其次，扩大龙头企业规模，如重点企业、骨干企业可通过项目合作实现并购嫁接，外资企业可通过增资扩股扩大生产规模。再次，鼓励优秀企业走出去，引导龙头企业瞄准国际同行业竞争对手，找发展差距、明确发展目标、制定发展战略规划，通过与区外企业的合作开发、联合制造、并购参股等方式，积极融入国际国内产业体系发展，不断壮大。

### 3. 提升专业化水平，鼓励制造业主辅分离

一是在提高制造业专业化水平基础上，引领奉贤及周边区域制造业企业通过管理创新和业务流程再造，将一些非核心的生产性服务业外包给专业服务业供应商。二是鼓励制造业企业由加工制造环节向研发设计和品牌营销两端拓展延伸，提高生产性服务业在产业价值链中的比重。三是通过产业、物流、供应链服务和电子商务平台的联动发展，连接产业链上下游，为企业提供一体化流通服务，形成采购、生产、流通、加工、分销一体化。

### 4. 进行战略性招商，促进产业集群化发展

更新招商理念，进行战略性招商，避免只见项目、不见产业。具体表现在针对产业发展目标统筹招商重点，细化对招商目标的筛选机制，围绕“东方美谷”键立区域招商品牌，促进产业进一步集群化发展。首先，突出招商的引导性，研究制定适合奉贤区各镇、开发区的产业投资指导目录，用明晰的产业政策引导投资走向；其次，突出招商的前瞻性，系统指定各产业招商

---

目标，一方面实现项目、产业链对接，形成上下游协调的完整产业链条，一方面引入新产品新技术，为实现产业创新转型、能级提升奠定基础。

#### 5. 建立相关政策体系，优化创新转型环境

一是搭建公共服务平台，推动企业创新转型。根据创新不同阶段的不同特点有针对性地给予分类支持。在科技型企业初创期，加大基础设施和“孵化器”、“加速器”的建设力度，为企业提供专业化的孵化服务体系，基础性的公共研发和检测平台，降低企业的运行成本；在企业科技产品实现量产的成长期，通过专业加速器的建设，整体规划、分部建设，逐步集聚的方式，为企业提供优质的科技园区及税收政策、国际合作政策、创新奖励等政策支持，同时注意各政策间的协调配合，激励中小企业创新发展。

二是构建多元化投入机制，加强金融支撑。在金融机构设立上，鼓励银行设立科创类专职服务部门，为企业创新提供支撑；在金融产品设计上，推动融资担保、融资租赁等业务开展，促进企业间接融资；在金融服务优化上，借鉴苏州“科贷通”做法，与区内银行合作搭建银政平台，为具有高增长潜力的创新型企业提供专业服务。

三是完善人才政策，推进创新人才集聚。着眼于创新创业高端人才和团队力量，在吸引、培育和用好人才方面出台专项支持政策。形成创新人才引、留机制，加强对人才工作的领导保障机制建设，通过多元化投入，吸引优秀人才进入活力创新园落地生根；建设创新人才队伍，建立健全人才培养机制，尤其注重青年科技人才及紧缺型人才的培养与服务，形成阶梯型人才队伍构成；搭建创新人才发展平台，借助现有的“千人计划”创业园，构建创业孵化器，形成创新的新型空间和研发基地，加速资金汇集和科研成果转化。

四是改进政府科技服务，协助创新成果落地。要加强实施合作协调，政府有效调配产业创新所需的生产要素，通过政(政府)、产(企业)、校(高校)、研(科研机构)合作搭建共盈平台，整合资源，提高成果转化率。要进一步完善实施专利申请与知识产权保护，打通科创通道，对企业技术专利的申请与获取，提供更为便捷的通道，严格知识产权保护。要有效实施科技成果的科学管理，建立符合国际标准的科技成果绩效评价体系，建立和完善科技成果转化的激励机制，同时为后续研究提供相应保障。

五是完善信息技术，建立技术信息平台。充分发挥信息技术，建立信息平台，重点打造金融服务平台、物流共享平台及技术产权交易平台等；建设完善信息资源库，为产业发展搭建创新服务的技术平台与信息平台，提高公共信息资源的利用率。(作者单位:中共奉贤区委党校)