

常熟市产城融合示范区实施策略研究

文 / 高岩

摘要：产城融合示范区是新型城镇化背景下产业和城市共同融合发展的共同需求。本文以常熟市为例，界定了常熟市产城融合示范区的依托范围，梳理了常熟市产城融合示范区的总体思路与目标，并结合常熟实践阐述了产城融合示范区在空间布局、产业发展、基础设施建设、生态环境保护、城镇化体制机制五个方面的实施策略，为新型工业化和城镇化探索路径提供示范。

引言

产城融合示范区是指依托现有产业园区，按照产城融合发展的理念，加快产业园区从单一的生产型园区经济向综合型城市经济转型，逐步发展成为产业发展基础较好、城市服务功能完善、边界相对明晰的城市综合功能区。常熟市是长江三角洲经济区重要的节点城市，处于“一带一路”和“长江经济带”国家战略结合点。在常熟市推动产城融合试点工作，有利于把发展摆在更加突出的重要位置，创新发展新模式，打造经济社会发展核心引擎，努力走进全国县域经济高质量发展第一方阵。^[1]

一、重要意义

1. 推进产城融合是城市高质量发展发展的必然选择

我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的“新常态”阶段演化，常熟市迫切需要践行新发展理念、加快高质量发展。开展常熟产城融合示范区建设，有利于改变开发区“有产无城”、主城区“有城无产”的窘境，实现重点板块间资源共享，规避盲目快速城市化带来的空城现象，打造宜居宜业环境。^[2]

2. 推进产城融合是带动区域发展的有力保障

当前，长三角区域发展一体化正在向纵深化方向迈进。其中，

沪宁城市和经济发展轴发展最为成熟，已成为长三角地区经济最发达、产业功能最成熟、人口最密集的城市发展带。而常熟市作为苏锡常城市群中的重要节点城市，在城市功能提升、产业载体培育以及产城融合方面积累了一定的经验。开展常熟产城融合示范区建设有利于巩固沪宁发展轴的龙头地位，推动建设经验的推广与复制。

3. 推进产城融合是加速产业转型升级发展的重要路径

常熟市紧抓苏南国家自主创新示范区建设机遇，拥有国家高技术服务业产业基地核心区、省级科技金融合作创新示范区——高

新技术产业开发区和国家级经济技术开发区。推动产城融合试点,有利于把发展摆在更加突出的重要位置,创建社会发展新模式,加速产业转型发展。

二、现实基础

1. 区位条件优良,自然资源丰富

常熟市地处长三角经济圈中心位置,市内公路网密集,已形成由苏嘉杭高速公路、沿江高速公路和常昆高速公路组成的主骨架路网。(见图1)境内地势平坦,水资源丰富。良好的区位条件和

自然禀赋条件是常熟市推进产城融合示范区建设的自然基础。

2. 经济综合实力较强,产业结构合理

常熟市地区生产总值、财政总收入连续多年处于全国百强县市第一方阵。经济发展的质量持续提升,工业转型成效凸显。2018年常熟全市实现地区生产总值2400亿元,同比增长6.8%;实现全社会固定资产投资450.4亿元,同比增长4.6%;服务业增加值占GDP比重为47%,社会消费品零售总额增长6%。(数据来源:常熟市人民政府网站)

3. 区域空间结构完善,城乡一体化格局初步形成

常熟市城乡布局优化,“多规合一”试点工作正在有序推进。目前基本形成“一城、四片区”的市域空间结构。建设、农业、生态用地的比例约为23:56:21。建设用地主要集中在主城区、高新技术产业开发区、经济技术开发区及各镇区。

4. 绿色发展贯穿始终,生态文明建设取得新突破

常熟市生态文明建设工作取得显著成效,污染防治、生活污水、生活垃圾、危险废物等环境基础设施建设不断完善。以虞山尚湖生态旅游区、昆承湖生态修复区、南湖生态屏障区三大生态功能区为主的都市核心生态圈已

经形成,山水相依、滨江环湖的生态空间格局初步显现。

三、总体思路与发展目标

1. 总体思路

全面贯彻落实党的十九大以及习总书记系列重要讲话精神,主动适应经济发展新常态,根据《国家新型城镇化规划(2004-2020年)》有关要求,依托常熟市现有产业园区,走以产兴城、以城带产、产城融合、城乡一体的发展道路,加快产业园区经济向综合型城市经济转型、推动产业和城镇融合发展。到2020年,示范区经济社会发展水平显著提升,现代产业体系加快形成,城镇综合服务功能不断完善,生态环境进一步优化,居民生活质量明显提高,力争将其打造成为全省乃至全国知名的经济社会全面发展、产业和城市深度融合、城乡环境优美、居民生活更加殷实的新型城区,推动常熟产城融合示范区建设走在全省、全国前列,为推动产城融合发展和新型城镇化建设积累经验和提供示范。^[3]

2. 示范内容

立足为全国、全省产城融合改革发展提供示范,依托常熟高新技术产业开发区和经济技术开发区两大产业园区,推动常熟积极探索以产兴城、以城促产、宜居宜业、融合发展的产城融合示



范区建设模式。

3. 发展目标

到2020年，在全面建成小康社会的基础上，建成国家级常熟产城融合示范区。

空间结构协调。科学划定示范区的功能分区，规范开发秩序，提高开发效率，建设空间、农业空间、生态空间格局更为良好，建设空间占国土面积比例控制在合理范围内，形成以限制开发区域和禁止开发区域为主体的农业空间和生态空间。

产业活力强劲。示范区产业带动就业能力显著提高，基本形成以战略性新兴产业、先进制造业和现代服务业为主体的现代产业体系。到2020年，示范区范围内全社会研发经费投入占GDP比重不低于3%，服务业增加值占地区生产总值比重达到52%左右；高新技术产业产值占规模以上工业比重达到50%。

生态环境优良。资源集约节约利用水平不断提升，环境基础设施日益完善，低碳绿色生产生活方式全面形成。到2020年，示范区空气质量达到优良的天数、地表水好于Ⅲ类水质的比例力争达到80%，林木覆盖率达到25%以上；城镇污水达标处理率达到95%，垃圾分类收集体系初步形成。

四、实施策略研究

1. 优化空间发展布局，推进产城融合发展

(1) 全面落实主体功能区战略

优化城乡空间，统筹配置城乡空间资源，构建科学合理的空间规划体系。一方面，加快推进“多规合一”进程。探索经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等有机融合，全市形成一本规划、一张蓝图。另一方面，合理划分城镇、农业、生态三类空间，形成清晰的城镇空间、农业空间和生态空间格局。城镇空间严禁污染产业进入，依托自身基础积极发展特色产业，完善城镇综合服务功能。农业空间严禁扩大制造业用地规模，严格保护基本农田，控制新增建设用地规模。生态空间严禁供给生态保护功能不符的新增建设用地，加强

自然保护区、风景名胜区、水源地和重要湿地的生态建设。

(2) 优化城市空间布局

结合产业城镇空间发展的新态势新要求，构建全市“一廊一带两轴两片区”的产城融合总体空间格局。^[4]“一廊”即苏常通综合发展廊道，该廊道贯穿辛庄—中心城—滨江新城的主要发展区域，南联苏州北接南通，形成区域综合服务走廊。“一带”即沿江产业发展带，依托开发区、海虞镇两大产业组团，打造先进制造业和生产性服务业集成发展的滨江产业带。两轴，分别指沿江和通苏嘉高速发展轴，沿江高速（高铁）发展轴主要联系苏南沿江和跨江联动苏中苏北地区，通苏嘉高速发展轴贯通环杭州湾城市群与苏北及苏锡常都市圈，推进东部城镇产业集聚发展。（见图2、图3、图4）。

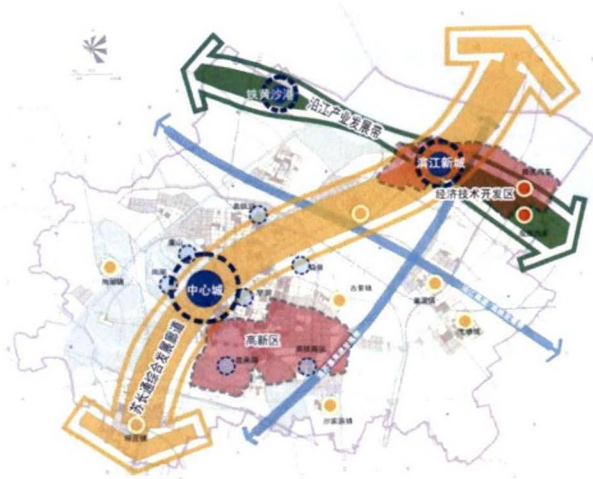


图2 市域总体空间结构规划图



图3 高新技术开发区功能分区规划图



图4 经济技术开发区功能分区规划图

2. 促进产业集聚发展, 构建现代产业体系

(1) 深入推进创新驱动, 提高科技创新水平

紧抓苏南国家自主创新示范区建设机遇, 持续实施创新驱动战略, 加快建设汽车“轻量化、智能化、绿色化”工业技术研究院、智能车综合技术研发与测试中心, 提升产学研合作示范基地建设水平, 增强企业自主创新能力。将大众创业、万众创新作为创新驱动发展的“新引擎”, 依托高校和创新资源集聚区建设新型“创客根据地”, 完善创新创业服务体系, 率先形成以南部新城和滨江新城为带动、以创新驱动为特征的“新苏南县域经济模式”。

(2) 全力提升先进制造业, 推动产业结构转型升级

坚持两化融合、双轮驱动, 加快产业高端化、高技术化和服务化发展。一方面, 通过信息技

术融合、技术创新、商业模式创新等途径, 向产业链两端延伸, 向价值链高端攀升; 另一方面, 培育发展新一代信息技术、智能装备、新能源产业、新材料产业、电子信息产业等有一定基础的战略性新兴产业, 鼓励发展适宜常熟市自身发展、具有良好发展前景的战略性新兴产业, 打造战略性新兴产业引领发展区和具有显著影响力的产业高地。

(3) 提速发展现代服务业, 加快产城融合进程

以高端化、专业化、国际化、生产化为发展方向, 重点发展以知识型服务业和生产性服务业为代表的新兴服务业, 优化发展生活性服务业。一是抢占“互联网+”战略先机, 积极发展互联网平台经济、智慧物联产业, 逐渐成为新的经济增长点。二是扶持和鼓励发展现代物流、创意设计、科技服务、电子商务、汽车服务、金融服务、服务外包、总部经济、

人力资源服务等生产性服务业, 全面提升示范区的城市服务综合配套功能, 促进现代服务业与制造业的融合互动发展。三是优化发展生活性服务业, 加快推进家庭养老、健康养老、生态旅游、商贸流通等服务业发展, 配套完善社区服务、家居服务等民生性服务领域, 满足示范区就业人员及居住人口的公共服务和生活消费需求。

3. 加强基础设施建设, 提升开发支撑能力

(1) 完善综合交通运输体系

以轨道交通、公路网、航道等为重点提升交通基础设施, 加快推进与苏州、上海的区域性交通对接与建设。加快江河水运联网通畅, 建设申张线航道整治工程。完善交通运输网络体系, 构建绿色通畅城市交通体系。继续完善城市公交优先通道及智能公交的建设。积极探索发展定制公

交、特色旅游公交、微循环公交等多元化公交服务和运行模式。建设绿色慢行网络，引导低碳出行方式。推进产城通道畅达。构建市域“30分钟交通圈”，强化中心城区与滨江新城、南部新城的联系，有效减少产业工人通勤距离，提高产城融合示范区综合承载能力。

（2）增强能源基础设施保障能力

提高城市的供电能力，调整城市能源利用结构。加强电源和电网建设，推进电网合理布局，形成以500KV为依托、220KV为供电主网架的电力网，以110KV为配电网架的供电网。推进天然气管网延伸。努力提高天然气供应量和供气能力，向工业企业和农村集居区延伸管网，实现主干管网“镇镇通”。实施供水升级改造。调整完善城市供水管网系统，加快农网升级改造。实现产业园区与城镇基础设施共建共享。推动基础设施建设水平，实现城乡联网，提升开发区宜居宜业水平。

（3）提升信息基础设施建设水平

深化“智慧常熟”建设，加快推进以信息设施建设，推广物联网+、云计算等新技术的市场应用。引导企业加强信息化基础设施建设，支持企业建设及应用好企业局域网。大力推进企业上网工

程。改善企业网络条件，加快利用现代信息技术改造传统产业，结合生产过程的关键技术改造，积极引进现代化先进装备，推广应用计算机辅助设计、计算机工业设计和柔性制造系统等技术，提高设计、制造的效率，降低制造成本，提高产品竞争力。

4. 注重生态环境保护建设，促进绿色低碳循环发展

（1）严格产业环境准入门槛

探索制定《常熟市产业发展负面清单》，重点对经济技术开发区和高新技术产业开发区两个产业园区内新上项目实施严格的环境保护审批制度，对城镇、农业、生态三类空间制定差异化产业准入标准。加强对沙家浜—昆承湖重要湿地、长江重要湿地等环境敏感区域环境准入门槛，全市范围内一律禁止批准新增污染严重建设项目。

（2）促进土地节约集约利用

建立土地集约节约利用倒逼机制，推动工业向经济技术开发区和高新技术产业开发区集中、住宅向城镇集中、农田向规模经营集中。重点保障重大基础设施建设、主导发展产业用地，禁止向产能过剩、低水平重复建设项目供地。建立差别管理供地制度和土地清理盘活制度，对于产业集聚区要加大闲置土地盘活力度，重点盘活利用停产、低产、低效的企业土地。

（3）加强水环境综合治理

加大城市、城镇饮用水源地保护力度，加大长江和尚湖饮用水源保护力度，水源二级保护区内严禁各类污染物排放，建设集中式饮用水源地和备用水源地，实施农村安全饮水工程。到2020年地表水好于Ⅲ类水质的比例力争达到80%，城镇污水集中处理率达95%，规划保留村庄农村生活污水处理率达到70%。

（4）加强生态保护与修复

加强重要湿地的保护，加快建设沙家浜芦荡湿地公园、辛庄“荷花荡、陶荡”生态湿地公园，扩大全市湿地保护面积。高新技术产业开发区继续加快实施昆承湖生态修复工程，通过推进南半岛、沙家浜堤、大滄江等环境提升工程，打造融城市活力与自然生态于一体的城市滨水区域。到2020年，常熟市林木覆盖率达到25%以上，全市沿河、湖、路与农田的林带初步成网，建设成为“国家森林城市”。

5. 完善城镇化体制机制，推进城乡发展一体化

（1）完善城乡建设投融资体制

通过编制政府资产负债表、完善地方债券发行管理，构建政府偿债监管机制；鼓励开展市政债发行试点。鼓励公共基金、保险资金等参与项目自身具有稳定收益的城市基础设施项目建

设和运营,推广运用PPP模式,拓宽公共服务基础设施建设融资渠道。

(2) 探索农村土地管理制度改革

建立用地结构优化机制,健全耕地保护激励约束机制,实行耕地数量、质量、生态全面管护;加大土地整理复垦开发补充耕地力度,确保补充耕地质量;健全土地增值收益分配机制;提高市场化水平,完善土地价值评估体系,建立公开、公平的征地补偿标准动态调整机制。

(3) 健全城乡一体的社会保障与公共服务体系

健全完善就业创业体制,多元化收入分配体制,加强再收入分配体制的调节能力;健全低保社会救助标准动态调整机制;加快推进公立医院改革、分层诊疗体系、乡镇医院分类管理、医师多点执业等重点领域改革;完善基本养老保险制度,强化职工基本养老保险制度的激励约束机制。

(4) 综合推进机制体制改革创新

完善行政审批事项目录清单管理制度,健全行政审批监督制约机制;深化区镇联动运作机制,发挥常熟经济技术开发区和高新技术产业开发区引领辐射作用;完善排污权交易制度、资源有偿使用制度、生态补偿机制等资源产权制度,完善重点生态功能区生态补偿机制;实行最严格的环境监管制度,强化生态系统保护修复和污染防治区域联动机制;完善环保司法联动机制,建立环境网格化监管体系,完善环境信用评价体系。

五、结束语

常熟市产城融合示范区建设是按照人口与产业匹配、产城融合发展的理念,推动现有高新区和开发区从单一的生产型园区经济向综合型城市经济转型。未来在全省乃至全国范围内推进产城融合示范区的建设,不仅是探索新型城镇化道路、实现城乡区域

协调发展的重要抓手,也是主动适应经济发展新常态、推动经济结构调整、促进区域协同协调发展的重要举措。

参考文献:

- [1] 杜宝东.产城融合的多维解析.规划师[J],2014(6):5—9.
- [2] 李文彬,张昀.人本主义视角下产城融合的内涵与策略.规划师[J],2014(6):10—16.
- [3] 欧阳东,李和平,李林,赵四东,钟源.产业园区产城融合发展路径与规划策略.规划师[J].2014(6):25—31.
- [4] 向乔玉,吕斌.产城融合背景下产业园区模块空间建设体系规划引导.规划师[J].2014(6):17—25.

(作者单位:江苏省工程咨询中心)

责任编辑 周晨

本栏目协办单位

中韵联合集团股份有限公司
江西省赣州市章贡区文清路13号永信广场10楼(341000)
总经理:黄涌
电话:0797-8279768

本栏目协办单位

永道工程咨询有限公司
广州市天河区林和东路侨林街43号13楼A/F/B室、15楼A/F室(510610)
总经理:周舜英
电话:020-38818808转828

本栏目协办单位

舟山市经济建设规划院
浙江省舟山市定海区昌国路232号(316000)
院长:王志军