

# 智库言论

第 26 期  
(总 550 期)

中国国际经济交流中心

2018 年 10 月 31 日

## 完善推广产业新城模式 推动县域经济平稳健康发展

县域经济是国民经济的基础，县富则民富，县强则国强。进入新世纪以来，一些县市通过打造产业新城，走出了一条跨越式发展的道路，成为我国县域经济发展的亮点。产业新城模式适应了新时代县域经济高质量发展需要，具有体制创新、理念创新、投资创新、服务创新、产业创新、布局创新等六大特色。下一步，应完善推广产业新城模式，推动县域经济平稳健康发展。

### 一、产业新城已经成为我国县域经济发展的亮点

改革开放以来，我国县域经济开发主要有两类模式。一是乡镇经济模式，乡镇企业和个体企业在县郊和乡村自发式生长。二是园区模式，由政府规划，在一些区域实施特殊政策，吸引各类型企业入驻。进入新世纪后，这两种模式都难以为继。随着市场竞争进一

步加剧，后发地区的乡镇经济发展遇到瓶颈。新建园区在招商引资中也面临竞争压力，难以招进合适的企业。面对新的困境，一些地方政府开始反思，把城市建设与产业发展放在一起，政府与市场主体合作共同推进区域的建设和运营，探索出第三种模式——产业新城模式，并已取得巨大成效。

以河北省固安市为例，该市在十六年前还是一个落后的县城，财政收入刚过1亿元，基础设施破旧，没有像样的产业。通过十几年产业新城发展，现在财政收入超过100亿，成为高端产业聚集、现代城市功能完善、生态环境优美的现代化城市，进入全国百强县、全国投资潜力百强县冠军。

这种模式不但在环北京的河北省固安、香河、大厂、怀来等地区取得成功，在南方发达地区，如浙江省嘉兴市嘉善县、江苏省无锡市梁溪区、安徽省滁州市来安县等多地也成功复制。例如，嘉善产业新城建设仅5年时间，累计建设项目104个，签约企业近200家，签约企业营业总收入超100亿元。

## 二、产业新城模式具有六大创新特点

产业新城模式发挥了市场在资源配置中的决定性作用，同时也发挥了政府的引导和指导作用，具体表现为：地方政府委托企业对区域进行整体性开发，企业提供规划设计、基础设施建设、城市配套、园区运营和产业招商等一揽子服务；政府以区域新增财政收入根据投资效果按照市场平均利润率支付企业费用。这种模式具有以下六大创新特点。

### （一）体制创新：实施“政府主导和企业运营”相结合的区域

整体开发方式，产生“1+1”大于“2”的效果，开启中国特色社会主义县域发展新示范。产业新城最大的特点在于其体制创新，在区域开发上地方政府与企业形成委托代理关系。政府和企业各自的比较优势，政府功能回归本位，对区域发展提出目标需求，并进行指导和监管，企业发挥专业化优势，为区域发展提供解决方案，提供全过程、整体化服务。政府与企业建立整体性开发的契约关系，保障一张蓝图干到底，地方发展较少受政府换届影响。激励相容的制度设计，调动政府和企业的积极性，因为只有当地经济发展了，提高了财政收入，企业才能获得合理报酬。

**（二）理念创新：贯穿“种草引马”的发展理念，促进县域产业发展和城镇建设融合互动发展，探索中国特色新型城镇化县域发展新路径。**过去县域城镇化道路是先有产业，产业发展引来人，为了留住人而加强城市建设，走的是一条“产业——人——城市”的道路。进入新时期，更多产业是技术驱动型的高端产业，需要引进的更多的是人才，一个地区对人才最大的吸引力就是高品质的城市配套和环境，必须走“城市——人——产业”的道路。产业新城贯穿“种草引马”的理念，先“种草”——高水准建设好的城市环境，提高完善现代化城市功能，再“引马”——吸引优秀人才，最后集聚高端产业。产业发展带来财政收入提高，进一步提高城市功能，改善城市环境，形成良性循环。

**（三）投资创新：实施具有自我造血功能的政府和社会资本合作（PPP）模式，规避地方政府债务风险，支持县域债务可持续发展。**地方政府在基础设施投资中往往面临两个困境：一是缺乏资金

投入，现有财政难以保障建设高质量的城市环境；二是基础设施短期内难以有回报，如果没有产业的发展，财政难以支撑投入的利息。这两个困境也是当前我国地方政府债务风险积累的主要原因。产业新城 PPP 模式破解了这两个困境。新城建设大幅度减少了政府投入，从建设到运营，主要由运营企业负责。政府只以区域新增财政收入支付运营企业合理报酬，促使企业全力投入产业发展工作。

**（四）服务创新：提供六项专业化服务，弥补县域发展短板，推动县域高质量发展。**“旧瓶装不了新酒”，要实现高质量发展，仅仅依靠没有魅力和吸引力的老县城，很难吸引高端人才，也难以承载高端产业入驻。对于县级政府来说，建设新城往往面临资金、人才、机制和产业等四方面短板，即缺乏资金投入，没有规划和管理人才，传统机制无法调动各方面积极性，缺乏产业培育和引进能力。产业新城模式通过运营企业来提供专业化的规划设计、城市建设、城市配套、产业招商和城市运营等服务，弥补县域发展的短板。在资金方面，运营企业可以通过市场化的资本运作来解决。企业机制灵活，可以高薪聘请高端人才，建立一流的规划、设计、建设、招商和运营队伍，保障产业发展的可持续性。

**（五）产业创新：以产业发展为核心构建市场化、国际化的创新平台，打通产学研用链条，促进县域创新发展。**从某种角度来看，产业新城实质打造了一个产业转型升级和创新发展的平台。这个平台前端链接研发机构和孵化器，中间接入产业基金，后端链接产业创新集群和最终用户，打通产学研用链条。例如河北企业华夏幸福遵循“全球技术、华夏加速、中国创造”的理念，推进全球科技创

新成果在华夏幸福的产业新城内进行产业化，建立了覆盖全球 7 个国家与地区创新网络，设立了近 70 个产业孵化器。

**（六）布局创新：定位城市群周边，疏解大城市非核心功能，加强县域经济协同发展。**伴随着城市化进程的推进，人力资源逐步向城市群、城市圈集聚，这也为集生产、生活及城市功能于一体的产业新城的产生提供先决条件。当前，我国主要城市群已不同程度处于中心城市功能向外疏解的阶段。有序疏解北京非首都功能是京津冀协同发展战略的核心。发展较为成熟的珠三角城市群、长三角城市群也开启了向中西部地区以及城市群内部城市之间的功能疏解。产业新城正是顺应国家区域发展战略和区域经济发展规律，围绕京津冀地区、长江经济带、粤港澳大湾区核心城市周边县域进行精准布局，建设卫星城，打造高品质的非核心功能承载平台。

### 三、完善推广产业新城模式的建议

产业新城模式适应了新时代高质量发展需求，具有巨大的生命力和发展潜力。下一步，应结合新型城镇化和县域经济发展需求，继续完善推广。

**（一）总结推广。**对当前产业新城模式进行系统性总结，对产业新城 PPP 模式、产业发展模式、创新平台、城市建设等方面的经验进行总结提炼，对其未来发展潜力和适应性做好评估工作。在条件成熟的地区加大复制推广力度，支持地方政府与产业新城运营商探索更具有灵活性和适宜性的合作模式。

**（二）提高门槛。**通过建立标准，提高门槛，避免一些缺乏实力的房地产企业假借“产业新城”模式跑马圈地，出现劣币驱逐良

币的现象，为地方政府正确选择合作伙伴提供保障。研究提炼产业新城建设标准，规范产业新城运营商资格，从资金实力、产业队伍、行业积累等方面提高进入门槛，使产业新城发展更加规范。

**（三）加大支持。**进一步加大支持力度，将产业新城 PPP 项目纳入国家 PPP 项目库。鼓励和支持金融机构对产业新城运营商融资，拓宽融资渠道，创新融资方式。对产业新城的产业创新平台给予合理科研补贴。

（经济研究部 张焕波）