

创新驱动县域经济高质量发展^{*}

——以江苏省常州市武进区为例

邱 灵 韩晓旭

摘要：江苏省常州市武进区探索形成了具有苏南特色的县域经济创新发展之路，民营经济带动、特色园区建设、创新创业发展、产教融合互促等方面的做法值得总结推广。武进创新发展中仍面临空间资源整合、园区开发运营、产业转型升级、生产要素支撑等问题与制约，要着眼弥补短板、聚焦难点、精准施策，通过优化生产力布局、助推产业迈向中高端、吸引高端创新要素集聚、完善创新发展制度环境等，加快实现县域经济高质量发展。

关键词：创新驱动发展 县域经济 民营经济 苏南模式 常州武进

作者简介：邱 灵，中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所副研究员、博士；
韩晓旭，中国城市建设研究院有限公司规划师。

党的十九大报告提出，创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。江苏省常州市武进区是近代中国民族工业发祥地和“苏南模式”发源地之一，也是苏南国家自主创新示范区和“中国制造 2025”苏南城市群试点示范建设的重要节点（邱成利、冯杰，2000）。近年来，武进区紧扣“创新强区、实干富民”的发展主题，大力弘扬“事事争当第一流、耻为天下第二手”的“阳湖精神”，探索形成了具有苏南特色的

^{*} 本文是 2017 年国家发展改革委宏观经济研究院重点课题《落实新发展理念、推动实施创新驱动发展战略，更好适应和引领经济发展新常态研究》的部分成果。

县域经济创新发展之路（陈晓雪、谢忠秋，2014）。2017 年，武进人均生产总值达 15.7 万元、人均可支配收入为 4.2 万元，分别是江苏省同年水平的 1.5 倍和 1.2 倍、全国平均水平的 2.6 倍和 1.6 倍，连续五年荣获全国综合实力百强区第三名、全国投资潜力百强区第一名，成功创建国家首批双创示范基地和产城融合示范区。

一、创新驱动县域经济高质量发展的武进探索与成效

（一）以民营经济为主体，打造行业旗舰企业和中小企业“隐形冠军”

武进注重发挥民营经济活力强劲优势，把民营企业转型升级作为县域经济创新发展的重中之重，开展“菜单式”精准服务，连续实施大企业培育、特色企业培育等计划，提升龙头企业行业话语权，培育行业“隐形冠军”，支持中小企业“专精特新”发展（严敏敌、孙旭红，2014）。截至 2017 年底，全区 26 家上市企业均为民营企业，9 家企业营业收入超百亿元，中天钢铁、亚邦投资、百兴集团、东方润安、国强镀锌等 5 家企业入围“2017 年中国民营企业 500 强”，近百家民营企业成为行业“隐形冠军”，中车戚研所荣获 2016 年“中国工业大奖”、2018 年度国家科学技术进步奖二等奖。全区 450 家高新技术企业中近 400 家是民营企业，民营经济贡献了超七成的发明专利、超八成的税收、超九成的就业及工业投资，多年稳居全国民营经济最具活力县区第一名。

（二）以集聚集群为导向，培育特色产业园区和优势产业集群

武进把产业园区作为县域经济发展和产业结构升级的重要载体（见表 1），引导特色优势产业集聚集群发展，重点建设常州经济开发区、武进国家高新区、西太湖科技产业园、绿色建筑产业集聚示范区、太湖湾旅游度假区，培育发展城轨集创小镇、石墨烯小镇、影视小镇、双创小镇等特色小镇，打造成为产业发展和城市建设的标志性载体（李军，2013）。其中，常州经济开发区相继被科技部、工信部批准为国家火炬计划轨道交通车辆及部件特色产业基地；武进国家高新区机器人及智能装备产业获批国家创新型产业集群试点，2017 年位列 147 家国家高新区综合排名第 51 名，连续两年居全省县级市国家高新区首位；西太湖科技产业园获批全国唯一的国家石墨烯新材料高新技术产业化基地，成为代表武进产业名片的“东方碳谷”。

表 1 武进特色产业园区及其发展重点

产业园区名称	产业发展重点
常州经济开发区	重点发展轨道交通装备、新型特种材料、智能电力装备等三大主导产业，培育发展绿色家居、绿色电机、绿色能源等潜力产业。
武进国家高新区	大力发展智能装备、电子信息、新能源汽车等主导产业，重点培育新型电子元器件、新能源利用装备、绿色照明、检验检测等产业链。
西太湖科技产业园	保持石墨烯标杆地位，加速突破医疗器械产业，提升功能新材料、高端电子和精密机械等优势产业，强化以中以创新园为载体的国际合作。
湖塘科技产业园	加快推进纺织、机械等传统产业升级改造提升，围绕 2.5 产业、智能装备关键部件、医疗器械等产业发展方向，着力培育“四新经济”。
青云工业园	重点发展高端制造业，推进纺织产业高端化发展、化工产业转型升级，加强中俄合作园区、军民融合产业园等平台建设，打造智能制造中心。
绿色低碳产业园	进一步做大装备制造产业，全面发展新能源、新材料等绿色低碳产业，打造高新区配套生产服务中心。
湟里工业产业园	大力发展机械制造、汽车零部件等主导产业，积极培育智能装备、新材料等高技术产业，着力打造全省特种钢深加工产业基地。
洛阳工业园	做大做强电机、冷藏冷链等特色产业集群，进一步做优新材料、生物医药等高技术产业，加快发展电机电器产业园、冷藏冷链装备产业园。
精密机械产业园	提升精密机械等传统产业，优先发展轨道交通装备、环保材料、新能源等新兴产业。
礼嘉工业园区	推动农业机械、家电及游艇、雨具等特色产业向高端提升，争取在机电一体化、新材料、新能源等领域取得突破。

资料来源：常州市武进区发展和改革局《常州市武进区产城融合发展规划》，2017 年。

（三）以开放创新为引领，提升创新创业平台功能和要素集聚水平

武进通过国际合作集聚创新创业要素，与以色列、德国、芬兰、美国、俄罗斯等国家开展了广泛的国际科技与产业合作，成功承办世界石墨烯大会、机器人及智能装备生态圈对接峰会等高端峰会（王健生，2016）。其中，中国以色列常州创新园是两国首个创新合作实验园区，拥有总规模百亿元的首个国字号发展基金，成为以色列企业来华投资和技术合作转移的首选地。中德常州创新园是全国 12 个、江苏省唯一入选的中德合作项目，2016 年被国家发展改革委和欧盟委员会评为“中欧城镇化伙伴关系示范区”，2017 年获批加入中德智能制造联盟。西太湖科技产业园成功创建国家医疗器械国际创新园、医

疗器械外贸转型升级示范基地、海峡两岸健康产业合作区等国际合作平台。中芬绿色科技产业园、中美科技产业园、中俄科技产业园、苏澳合作园区等相继落户。

（四）以产教融合为支撑，强化“专业群”有效对接“产业链”

武进通过职教园区与产业园区同步规划、同步建设，强化职业院校“专业群”有效对接县域“产业链”，形成以产兴城、以城带产、职教支撑的产教融合发展新格局。武进设立 3000 万元/年的专项资金和 1000 万元/年的运营经费补贴，加强与常州科教城的互动，打造各类高技能人才培养示范基地。定期开展专业与产业吻合度调查以及当地企业大走访活动，建立三年一轮的第三方专业建设水平评估制度，形成专业建设对接产业需求的滚动发展机制。强化政校企三方联动，引进德国“双元制”职教模式，开展国家现代学徒制试点，建设现代化实训基地，探索中职及高职专科、应用本科之间衔接贯通的人才培养模式。武进职教中心与德国西门子公司合作共建“电气自动化应用中心”，与德国 F+U 萨克森职教集团合作建立“中德诺浩汽车学校”，通过国际合作办学拓展职业教育办学视野和质量。

二、武进创新驱动县域经济高质量发展面临的问题与制约

武进初步形成了创新带动创业、创业促进创新的县域经济高质量发展新路，在激烈的区域竞争中成功实现了争先进位。但在进一步落实新发展理念、推动实施创新驱动发展战略、加快建设现代化经济体系、更好适应和引领经济发展新常态等方面，武进仍面临诸多问题与制约。

（一）空间资源整合亟待优化

2015 年常州行政区划调整有利于全面整合武进区和原戚墅堰区的产业优势，但新一轮行政区划调整后武进空间板块仍需进行新的统筹。一是部分区镇尚未形成联动发展。武进国家高新区北区与湖塘镇、太湖湾旅游度假区与雪堰镇作为联动发展型区镇，由于行政区划分割，亟需在用地规划、政绩考核、财税分配等方面进一步理顺联动发展机制。常州经济开发区、武进国家高新区与前黄镇尚未实现规划建设、经济发展和社会管理的一体化，导致毗邻区域规划意图不一致。作为“飞地经济”的常州科教城对武进创新创业的支撑作用也有待提升（黄勇、金一维、黄刚，2011）。二是“工业围城”现象较为突出。武进国家高新区、牛塘镇、湖塘镇等部分地区工业用地分散，并与乡镇、村庄混杂，城镇建成区新楼盘与城中村相互混杂，城市建设更新调整难度较大。

（二）园区开发运营亟待完善

一是开发区体制机制改革滞后。我国很多园区投资收益来源已从土地经营转向城市经营、产业经营和资本经营相结合，正在探索建设具有自由贸易功能的第四代开发园区。但武进园区运营模式相对传统，很多乡镇工业园区管理模式较为滞后，难以适应新时期创新产业集群发展要求。以武进国家高新区为例，作为苏南国家自主创新示范区的八个园区之一，尚未用足用好先行先试政策优势，特别在差位淘汰、岗位交流等体制机制改革方面未有突破性进展，对上级有关政策研究还不透、探索还不足、办法还不多、成效还不大。开发区作为武进区委区政府的派出机构，江苏省委赋予了行政审批制度改革试点任务，但国土、规划、建设、环保等对园区发展具有重大影响的行政审批权限授予权还不到位，这在很大程度上制约了园区投资环境。二是开发区运营模式创新不足。随着中以常州创新园、中芬绿色科技产业园、中美科技产业园、中俄科技产业园、苏澳合作园区等国际合作园区相继落户，有力提升了武进的知名度和国际影响力，但这些园区目前尚未对武进实体经济发展形成突破性带动作用。

（三）产业转型升级亟待加快

武进实体经济发展不平衡问题日益突出，高质量、引领性大项目数量不多，部分行业、部分企业经营困难，新兴产业对区域经济发展的支撑作用不足。一是从三次产业结构看，2017年武进服务业增加值占生产总值（GDP）比重为43.5%，研发设计、金融服务、现代物流等生产性服务业占比更低，服务业企业多是“低、小、散、弱”（即档次低、规模小、分布散、竞争力弱），缺乏具有辐射带动作用的服务龙头产业。二是从工业内部看，轻重工业比重维持在3:7左右，冶金、化工、纺织三大行业规模以上企业产值占比近50%，新兴产业增长速度慢、产品层次低等问题突出。特别是10%的重点高新技术企业贡献了近60%的税收，近50%的中小高新技术企业税收贡献度不到5%，高新技术企业的含金量仍需提升。又如，轨道交通特色优势产业集群虽然产值规模较大、产品种类较多，但体现产业集成水平的整车制造还存在明显短板，在车辆总成、牵引传动、网络控制、制动系统等核心技术方面鲜有自主知识产权。三是从产品结构看，机电、纺织、化工等传统产品出口比重超过80%，附加值较高的高新技术产品国际竞争力不强，出口比重长期徘徊在15%左右。新兴产品还面临应用推广困境，比如石墨烯产业化领域尚不明朗，导致下游行业难以推进，这极大限制了石墨烯产品的应用推广。

（四）生产要素支撑亟待强化

一是土地开发高强度。武进用地供需矛盾突出，土地开发强度已超过30%，是全省平

均水平的近 1.5 倍，逼近全省开发强度最高的无锡市，用地指标成为园区经济特别是各镇工业园区发展的关键制约。土地资源紧张的同时又存在利用方式粗放问题，武进国家高新区仍存在亩均税收低于 10 万元的低效用地企业。二是科教人才紧张。武进研发投入强度和万人发明专利拥有量均低于昆山、江阴等周边区县，全区总就业人口中初中及以下学历就业人口占比接近 60%，较高学历的专业技术人员和熟练技术工人还存在较大缺口。这也导致江南实业等工业企业通过“机器换人”来应对技术工人短缺及人工成本上升等问题。三是金融支持不足。融资难、融资贵一直是工业企业面临的主要问题。同时，武进民营企业互保现象较为普遍，极易引发资金链断裂的群体效应。四是配套服务滞后。武进实体经济快速发展带动外来人口大量流入，常住人口已超过户籍人口约 50 万人，但公共服务尚未完全围绕人口集聚合理分配资源。全区大中型零售商业、优质中小学和高等医院多集聚在中心城区，而镇区商贸休闲、教育卫生、健康养老等服务配套设施在数量和质量上均难以满足需求，制约了对技术技能型人才和高层次管理人才的吸引力。

三、武进创新驱动县域经济高质量发展的对策建议

以民营企业为主体、产业园区为载体的实体经济在武进县域经济创新发展中仍将占据主导地位，要适应开发区改革创新的新形势、新要求，突出国际合作导向和开发模式创新，促进工业集中型园区向产城融合型、科教创新型、自由贸易型园区转型。为此，新时代武进县域经济在发展动力上应更加注重科教和人才支撑，在发展模式上应更加注重平台化、集群化布局，在体制机制上应更加注重政府职能转变，在项目选择上应更加注重培育战略性新兴产业和现代服务业，在基础设施配套上应更加注重产城融合发展及绿色智慧园区建设，通过深入实施创新驱动发展战略助推县域经济高质量发展。

（一）推动空间资源整合，在更大范围优化生产力布局

一是强化区镇联动。坚持以产兴城、以城带产、产城融合的发展思路，分类实施乡镇与开发区融合联动战略，完善“多规融合”空间规划体系，建立健全与产城融合发展相适应的功能区管制、土地利用、产业布局、生态环境保护、要素配制、人口管理、城乡治理、考核评价等体制机制。重点加强跨行政区域产城融合及资源配置的统筹协调，推进基础设施共建共享和特色产业联动发展。

二是培育特色强镇。坚持“一镇一业”，高标准培育一批产城融合特色强镇，以此集聚高端要素、创新运营机制，强化产业功能、创新功能、生态功能、城市功能叠加，形成一批有竞争力的创新集群、有影响力的“隐形冠军”。重点建设石墨烯小镇、殷村职教

小镇、智能传感小镇等，打造成为创新创业高地和发展动能转换新样板。

三是创新土地利用。启动开展工业用地制度改革，在不影响公平竞争原则下设定工业用地的产业类别、投入产出标准、用地规模、环保要求等准入条件，探索实行工业用地出让弹性年期和租赁制，探索存量工业用地退出机制，形成有效增加工业用地的弹性供给模式。

（二）调存量、优增量、提质量，助推产业迈向中高端

一是加速传统产业升级。实施传统产业创新转型计划，综合运用市场准入、财税政策等手段，引导冶金、化工、地板、纺织、家电等传统产业淘汰落后低效产能。鼓励传统产业采用技术并购、技术入股、股权互换等方式与优势企业开展技术合作，采用后补助等方式支持企业改良技术设备、改进生产工艺，推进优势传统产业结构优化、层次提升和品牌培育。

二是培育壮大新兴产业。重点围绕高端装备、电子信息、绿色建筑、新能源、新材料等领域，统筹布局技术研发、标准制定、应用示范和产业化等重大工程，打造一批特色优势新兴产业集群。促进制造企业向创意孵化、研发设计、系统控制、市场调研、售后服务等产业链两端服务环节拓展，重点在高端装备、节能环保、绿色建筑、新能源等领域培育一批产业集成商。高标准推进现代服务业集聚区建设，重点提升总部经济、电子商务、科技金融等生产性服务业发展水平。

三是推进智能制造应用。以两化融合贯标、互联网与工业融合创新工程示范试点为抓手，在重点领域试点建设“数字工厂”“智慧车间”，利用互联网技术开展在线化、数据化、智能化改造，引导龙头企业建立覆盖全业务过程的智能信息化系统，推动人机智能交互、智能物流管理、云计算、物联网、增材制造等技术和装备在生产过程中的应用。

四是打造行业领军企业。采用“一企一策”方式制定实施大企业培育计划，鼓励企业开展跨地区、跨国境、跨行业、跨所有制兼并重组和投资合作，推动一批“隐形冠军”发展成为主营业务收入超百亿元的行业龙头企业。实施高成长性创新型企业培育行动计划，支持发展一批创新能力强、成长速度快、能够引领未来经济发展的创新型小微企业，打造武进未来新经济增长点。

（三）搭建创新平台及载体，吸引高端创新资源集聚

一是创建产业创新平台。加快建设江南石墨烯研究院、常州先进制造技术研究所、国家半导体照明产品质量监督检验中心、江苏轨道交通装备制造试验检测公共技术平台等产业创新平台，在高端装备、新材料、新能源、新一代信息技术等优势领域创建国家

产业创新中心。支持行业龙头企业建设国家企业技术中心、国家企业重点实验室、国家地方联合工程（技术）中心等，鼓励和引导行业龙头企业牵头组建产业技术创新联盟。

二是打造创新创业高地。依托苏南国家自主创新示范区、全国双创区域示范基地建设，实施“创业苏南”示范工程，发展一批与石墨烯新材料、新能源汽车、工业机器人、节能环保、医疗器械、绿色建筑、轨道交通等优势特色产业紧密结合的孵化器、加速器和众创空间，加快建设武进技术成果转移中心，孵化培育一批创新型小微企业。推广大企业内部创业、“互联网+”创业、“孵化+创投”等模式，完善“苗圃—孵化器—加速器—科技园区”科技创业孵化链条，打造以专业孵化器和创新型孵化器为重点、综合孵化器为支撑、企业和社会资本广泛参与、天使投资与创业孵化紧密结合的创新创业生态体系。

三是建设创新型园区。创新国际合作园区管理模式和市场化开发模式，探索建立跨国联合开发、引入战略投资者和吸引跨国公司连片开发等多元开发机制。重点推动西太湖科技产业园深化中以合作及苏澳合作，建设国际开放创新示范区。支持常州经济开发区创建国家级经济开发区，打造体制机制创新先行区、高新技术产业集聚区和产城融合样板区。推动武进国家高新区围绕智能装备、节能环保、电子信息、智能交通四大主导产业，创建国家创新型特色园区。依托常州科教城辐射带动作用，建设常州科技创新园，打造区域创新要素集聚高地。

（四）推进体制机制创新，完善创新发展的制度环境

一是开展政策先行先试。加快行政审批管理制度改革，推进落实板块独立审批机制，打通审批服务绿色通道。鼓励开发区探索建设、运营、招商、管理和园区服务的市场化模式，建立以资本为导向的园区开发体系，建设要素集聚平台、创业孵化平台和高端市场集成平台。开展高新区管理体制试点，赋予武进国家高新区与省辖市同等的经济、社会、行政等管理权限，试行“园内事园内办”。推进国际创新合作政策试点，推动国家相关部委、省市相关部门同以色列、德国等相关对口部门建立定期会商机制，加快国际化创新园孵化器建设，推进跨境电商、国际知识产权等方面先行先试。

二是建立创新驱动倒逼机制。持续推进工业企业效益综合评价工作，以创新发展、集约发展、绿色发展、智慧发展为内涵完善综合评价指标体系，实现对全区规上企业及占地 5 亩以上小微企业全覆盖，通过正向引导和反向倒逼的双向机制，引导创新要素向优势企业集聚。提高投资项目的用地、用水、用能等准入门槛，加快淘汰化工、印染、电镀等行业领域工艺落后、高污染、高能耗企业，加快关停和搬迁主城区及重点园区重污

染企业，实现低端低效产能有序退出。

三是强化创新发展要素支撑。财税方面，把“龙城英才”等直接资金支持项目调整为“后补助”、投资参股等方式，引导孵化扶持创新创业型企业发展壮大。落实好向全国推广的中关村6条政策，加大高新技术企业税率优惠、研究开发费用加计扣除、技术转让所得减免等税收优惠政策落实力度。投融资方面，依托苏澳合作园区争创全国金融改革试验区，在区域金融体系建设、投融资便利化、跨境资金流动和金融产品创新等方面先行先试。构建资本市场“武进板块”，完善企业上市挂牌联席会议制度，鼓励上市挂牌企业组建资本市场联盟协会。加快金融产品创新，提供投贷联动、信用保证保险、应收账款质押、供应链融资、知识产权质押、新三板企业股权质押等中小微企业融资新模式，发展“苏科贷”“苏微贷”“创业贷”等金融服务产品，有效盘活金融资产服务实体经济。科教人才方面，实施人才强区、强镇、强企战略，探索实行开发区海外高层次人才和急需紧缺人才的高级职称直聘制度，设立开发区高层次人才专项事业编，推行人才在高校等事业单位与开发区“双落户”制度。

参考文献：

1. 邱成利、冯杰：《“苏南模式”的发展及其路径依赖》，《中国工业经济》2000年第7期。
2. 陈晓雪、谢忠秋：《苏南模式嬗变：创新城市发展》，中国经济出版社2014年版。
3. 严敏敌、孙旭红：《“苏南模式”的成功实践与未来发展——以常州市武进区为例》，《边疆经济与文化》2014年第1期。
4. 李军：《加快常州市武进区重点产业集群发展的思路和对策》，《对外经贸》2013年第11期。
5. 王健生：《“新苏南模式”的双创探索》，《中国改革报》2016年10月10日。
6. 黄勇、金一维、黄刚：《新苏南模式下武进乡镇的转型之路探索》，《江苏城市规划》2011年第10期。

责任编辑：谷 岳