

河南省实现产业集聚和人口集中的现状、问题及对策 ——基于商丘、周口、平顶山市的调研*

刘振杰

(河南省社会科学院,河南 郑州 450002)

摘要:当前,在中原经济区规划方案已经出台,河南各地市产业集聚区主导产业基本确立、土地利用相对节约、人口流动相对有序;但仍有不少问题需要尽快解决。主要体现在:集聚区内龙头企业带动能力不强、缺乏自主创新品牌、融资渠道不畅、政府服务平台建设滞后、土地利用密度不够、人口迁移成本过高等方面。要解决这些问题,必须加强公共服务信息平台建设,实现信息共享、资源统一配置;尽快培育龙头、加快研发、严格规划、合理引导;引导农村人口向县城及中心城市转移、进一步放开户籍管理、推进城乡一体化的社会保障制度建设等。

关键词:河南;产业集聚;人口集中;土地集约

中图分类号:F323

文献标识码:A

文章编号:1000-0275(2013)01-0040-06

Current Situation, Problems and Countermeasures of Accelerate Realization of Industrial Agglomeration and Population Concentrated in Henan Province ——Based on Investigation of Shangqiu, Zhoukou and Pingdingshan

LIU Zhen-jie

(Social Science Academy of Henan Province, Zhengzhou, Henan 450002, China)

Abstract: At present, the planning programme in the Zone of Central Plains Economy has already been issued all regions of Henan, under the situation that industrial agglomeration areas' dominant industries have been established, land utilization sparing relatively, population flowing in order relatively, but there are still many problems need to be solved as soon as possible. Mainly embodies that at gathering areas, the leading enterprises drives ability are not strong, lack of independent innovation brands, the financing channel not free, government service platform construction lag, land use density not enough, population migration costs are too high. To solve these problems, must strengthen the public service information platform construction, realized that information sharing, unified allocation of resources. Cultivate leading enterprises as soon as possible, strict planning, speed up the research and development, guide rationally; to guide the rural population transfer to the town and central city, further liberate the census register management, promote the integration of urban and rural social security system construction, etc.

Key words: Henan Province; industrial agglomeration; population concentrated; land intensive

通过对商丘、周口、平顶山等13个市县区调查,围绕产业集聚、人口集中与土地集约问题开展调研,重点考察了各地的产业集聚区及新型农村社区建设情况。现总结报告如下:

1 产业集聚发展的现状、问题和原因

根据产业经济发展的不同阶段,可以分为产业集中(产业空间地理集中)、产业集聚(同类企业的企业及相关机构空间地理聚集)、产业集群(具有关联性、互补性和竞争优势的产业及相关机构空间上集中分布形成的产业群体)三个发展阶段。产业集中和产业集聚只是地域集约化经济的初级阶段,产业集群则是地域集约化经济的高级阶段,是产业成长发展或成功集聚的结果^[1]。基于这一认识,课题组对河南部分地市产业集聚情况进行调研分析,以期对全省产业发展起到促进作用。

1.1 产业集聚发展现状

从2009年河南省委、省政府确立以产业集聚区为载体,

大力促进产业集聚集群发展以来,平顶山、商丘、周口等地按照“三规合一”(即土地规划、城市建设规划和产业集聚区规划紧密套合)和“四集一转”(即企业集中布局、产业集群发展、资源集约利用、功能集合构建,促进人口向城镇集中)的基本要求,在基础建设、产业培育、招商引资、要素配置等方面采取了有力措施,产业集聚区保持良好发展态势,产业集聚集群发展水平不断提升,有效支撑了当地经济平稳较快发展。总体上看,主导产业发展、资源集约利用、服务功能构建、政策支持引导等产业集聚发展态势初步形成,部分产业集群发展初露端倪。产业集聚发展主要呈现以下特征:

(1)企业(项目)的空间布局基本实现集中。产业在特定地理区域内的高度集中布局是产业集聚的基本要求。从调查情况看,近年来,各市都注重围绕产业发展规划,从政策、资金、土地、环境容量等方面进行倾斜,引导企业(项目)向产业集聚区集中布局,各县市通过招商引资的项目基本实现了在产业集聚区落户。集聚区内基础设施基本满足产业发展和项

* 本文是在河南省政府有关部门组织的“三集”(产业集聚、人口集中、土地集约)调研的基础上形成的阶段性成果。课题组成员:黄东升、卢东林、韩联伟、崔玲、张少勇、薛作林、刘振杰,等。

作者简介:刘振杰(1973-),男,河南周口人,副研究员,研究方向:社会政策等。

收稿日期:2012-09-28,修回日期:2012-12-10

目落地的条件,承载力、吸引力不断增强,一些原来在集聚区外的老企业也正在加快向区内转移,如鹿邑县的宋河酒业、虞城县的科迪集团等,2011年都已经把一些重点项目从原来所在乡镇迁移到了集聚区内发展。截至2012年上半年,商丘、周口、平顶山等32个省定产业集聚区建成区面积242km²,占规划面积的57.9%,标准厂房面积达到2365万m²,道路长度达到2114km,共吸引入驻企业2800多家,产业的集中布局、集聚发展态势初步形成。

(2)产业集聚区主导产业基本确立。选择对国民经济驱动作用大、具有较大增长潜力的产业,且相互关联、相互依托的企业群体在空间上集聚是产业集聚的基本内涵。各地按照“成长性最好、关联度最高、竞争力最强”的原则,立足自身实际,充分发挥比较优势,积极培育特色主导产业。按照每个集聚区确立1~2个主导产业的要求,三市32个产业集聚区省定规划确定主导产业55个,目前实际确定主导产业59个,主要分布在机械制造、食品、纺织服装、化工、生物医药、电子等产业,引进培育出了一批龙头型、基地型的企业,有力促进了当地经济发展。同时,随着主导产业的快速发展、关联带动,一些集聚区已经初步形成了产业集群发展态势。如:商丘市大力实施集群培育计划,对每个主导产业绘制产业链条图谱,推动产业链横向拉宽、纵向加深。目前,民权产业集聚区制冷企业已达51家、柘城金刚石企业20家、夏邑纺织服装企业82家。

(3)围绕主导产业招商引资的思路基本明晰。在产业转移的大背景下,通过招商引资,资本迁移已经成为形成产业集聚发展的主要模式。围绕做大做强主导产业,以产业集聚区为载体,以承接产业链关键环节为重点,各市都注重加强与重点企业、重点行业、重点区域的对接,创新招商引资方式,着眼招大引强、延链补链,吸引带动配套和关联企业跟进转移,发展壮大特色产业,成功引进一批产业层次高、科技含量高、带动支撑能力强的大项目、好项目。调查显示,绝大多数县市产业集聚区的主导产业都是靠招商引资发展壮大起来的。如太康县围绕纺织服装加工,引进了由江苏吴江闽南商会和吴江联泰纺织商会联合投资100亿元的鸿闵纺织集群项目,着力打造2000台喷气织机、5000台喷水织机、60万纱锭纺纱、服装面料加工及印染的产业集群;郟县以平煤机为龙头,吸引了艾通机械、煤神机械、德科机械等14家江浙沿海地区配套生产煤矿机械设备企业扎堆落户,总投资规模41亿元;叶县围绕化工产业,突出专业化、品牌化,先后引进了投资50亿元的上海东方希望集团盐化工循环经济园项目、投资10.2亿元的中平能化易成碳化硅项目、投资7.33亿元的中平能化浸胶帘子布项目,促进了同类企业、知名企业、关联企业和配套企业集聚集群发展。

(4)土地节约集约利用水平不断提高。生产要素特别是土地随着企业(项目)在空间范围内不断集聚,集约高效利用水平不断提高是产业集聚发展的必然结果。各市加大产业集聚区土地收购储备、综合整治、集约利用力度,严格集聚区的建设开发强度标准,努力提高土地资源利用效率。2011年,平顶山、周口两市80%以上的产业集聚区单位面积投资强度都在150万元/667m²以上,超过了省定标准。随着土地硬约束

的不断增强和招商项目的不断增多,科学规划、实用节约、增减挂钩、纵向发展、向荒山荒坡要地,已经成为许多产业集聚区发展的必然选择。如舞钢市集中规划建设1万m²三层、22万m²六层标准化厂房,可节约土地66.67hm²;扶沟县、郸城县2层以上标准厂房面积占比分别达到67%、50%。

(5)鼓励支持产业集聚发展的政策措施更加有力。培育主导产业、促进产业集聚发展已经形成各级共识。为了支持鼓励发展主导产业,各市都出台了不少含金量很高的政策措施。商丘市在年度产业集聚区发展综合考评中,指标体系的设置突出主导产业项目建设投资、营业收入、质量效益等内容,加大考核权重。同时规定将国家、省有关产业发展、产业结构调整、企业自主创新、技术改造、农业产业化、中小企业发展等专项资金中70%以上用于支持产业集聚区主导产业项目建设。周口市制定出台了《关于产业集聚区主导产业发展的指导意见》,从金融扶持、土地保障、环境容量等方面对主导产业发展倾斜支持。平顶山市制订了主导产业培育实施方案,设立市县两级财政性资金,对符合主导产业定位、项目投资规模大、龙头带动作用强的重大项目实行奖励扶持。

1.2 产业集聚区发展过程中存在的问题

从调查情况看,由于发展基础、发展阶段、资源禀赋等方面的差异,三市的产业集聚集群发展还存在不少问题和不足,主要表现在:

(1)多数产业集聚区主导产业仍不够突出。从支撑带动能力看,2011年,在三市的32个省定产业集聚区中,主营业务收入超100亿的主导产业,平顶山3个,商丘仅有1个,周口尚无一个;区内主导产业营业收入占区内营业收入60%以下的有23个,占集聚区总数的72%,其中,单个主导产业占60%上的仅有7个。从主导产业的分布看,同质化、结构雷同问题比较突出。在32个省定产业集聚区中,主导产业为食品、农副产品加工的有12个,占产业集聚区总数的38%。其中,周口市11个集聚区中有7个产业集聚区的主导产业为食品、农副产品加工业。从主导产业发展看,不少地方实际发展的主导产业与省规划确定的主导产业有偏差,多数由省定规划的1~2个变成3~4个,比如淮阳县省定规划主导产业是塑料加工、食品加工业,而实际上是塑料加工、食品加工业、通用设备制造、纺织服装四个主导产业;郸城产业集聚区省定规划是食品加工业,而实际上是化工、医药、纺织服装、食品四个主导产业。

(2)龙头企业规模偏小。2011年,三市32个省定产业集聚区共落户国内500强企业38家、世界500强企业12家,分别占集聚区企业总数的1.4%、0.4%;规模最大企业主营业务收入10亿元以上的11家,50亿元以上仅有1家。一些产业集聚区中甚至没有一家龙头企业,产业发展起点低、规模小,上下游产业之间的链条不完善,各自为战,企业对园区和当地经济发展的支撑带动能力比较弱。

(3)土地节约集约利用有待进一步提高。从企业投资规模看,截止2012年上半年,三市产业集聚区投资规模5000万以下企业为1126家,3亿元以上企业为368家,分别占入住企业总数的40.1%、13%。从投资强度看,还有不少产业集聚区的单位面积投入较低、用地粗放情况存在,比如鹿邑、宁

陵、鲁山产业集聚区单位面积投资强度均低于50万元/667m²,远远低于省定标准。从标准化厂房建设看,一半以上的产业集聚区内2层以上标准厂房占比低于50%,土地利用效率不高。从土地占用情况看,有7个产业集聚区的占用面积低于审批建设面积的40%以上,存在一定的土地闲置现象。

(4)公共服务平台建设尚处于起步阶段。从实地调查情况来看,随着区内企业的数量、规模的扩张,各类公共服务平台已经不能满足企业发展需求,不少公共融资平台融资能力不强,各类检验检测机构缺失,中介机构匮乏,信息服务、人才培养平台作用不够,污水处理、垃圾处理建设滞后,有些虽已建成但没有正常运转等等,亟需进一步加大投入、完善功能。

1.3 产业集聚区发展过程中产生问题的原因

综合来看,多数产业集聚区特色鲜明的主导产业不突出,产业链条尚未形成,龙头型企业、基地型项目缺乏,企业间关联性较弱,离真正实现产业集群发展还有很大差距。上述问题的存在,既有历史原因,也有现实因素;既有主观原因,也有客观制约。

(1)思想认识上的偏差。一些地方对产业集聚、集群发展的内涵把握不准,不能真正按照“三最”标准选择主导产业,不能按照“四集一转”的基本要求去建设产业集聚区。一方面,在产业发展上缺乏科学规划与合理引导,有的产业集聚区为了迅速扩大规模,没有围绕特色、围绕定位有针对性地选择项目和企业,往往是以“堆”代“群”,缺乏从产业链角度出发的整体设计,造成集聚区内主导产业多达若干个,产业集中度低,缺乏纵向链接,侧向配套,结构松散,甚至在下行的时候,不但不能抱团取暖,共同应对,反而同质竞争,加剧困难。另一方面,一些传统农区由于自身工业基础薄弱,加上资源禀赋、发展环境等因素制约,在招商引资方面的竞争力、吸引力不强。在区域竞争不断加剧和考评任务巨大压力下,特别是在产业集聚区建设的起步阶段,不少地方为了尽快实现“无中生有”、经济赶超甚至跨越发展,“投资饥渴”心理不断固化,表现在招商引资和承接产业转移的实践中,就是“捡到篮里都是菜”,也是造成“主导产业”增多、项目技术、用地、环保等环节把关不严的原因。一些产业集聚区为了吸引项目落地,有的投资强度较低、规模小的项目也单独占地,存在夸大投资、圈占土地现象。

(2)在宏观层面错位差异化发展引导比较薄弱。据统计,全省大多数集聚区内所承载产业多为传统型和资源依赖型产业,在集聚区发展过程中,市域层面特别是省域层面对各地差异化错位发展、突出特色主导产业的引导支持不够,造成不少地方结构同质化甚至恶性竞争。虽然各地目前培育主导产业的意识明显增强,但是由于缺乏不同地区之间的利益协调分配机制,普遍存在着各自为战、饥不择食的情况。尽管不少地方为此进行了不少探索,比如商丘、周口等地都出台了项目(企业)异地落户产业集聚区利益分配实施办法,实行飞地^①政策、税收分成,但是实践中操作非常困难。

(3)企业主体缺少技术创新的动力和实力。调研中得知,由于目前大多数主导企业对企业的规模、技术、劳动力的素

质要求都不高,产业的进入门槛低,产品多数档次不高,经营以“低质跑量”为主,加之招商引资企业所享有的各项优惠政策和环境,也不同程度地造成一些企业缺少危机意识,满足于对适用、简单技术的应用和模仿,大多为套牌、贴牌,对于开展技术研发积极性不高。另一方面,由于不少企业自身规模小、实力弱,高层次人才比较缺乏,区内创新平台等公共服务体系不完善,无论是在研发经费投入、还是人力资源支撑上都缺少相当的实力,这在一定程度上抑制了开展技术创新的积极性。

(4)外部环境的制约。特别是在融资方面,一方面是国家金融政策制约,融资难度加大;另一方面是企业效益下滑,融资实力降低。由于集聚区企业大多位于县域,投融资平台实力不强,金融机构与集聚区企业的对接不畅,缺乏资本运营等方面的专业人才等原因,造成区内企业融资难度较大。当前,不少平台已经进入偿债高峰期,集聚区基础设施建设以及区内村民拆迁安置仍然主要依靠县市区财政投入,导致当地财政不堪重负,在个别地方这个问题已较为突出。

2 人口集中的现状和特点及影响因素

2.1 当前人口集中的现状和特点

近年来,自省委、省政府确立统筹推进城乡建设、构建五级现代城镇体系、加快城镇化进程以来,平顶山、商丘、周口三市按照产业为本、就业为基、产城互动的要求,在增强产业支撑的基础上,高位谋划城乡空间布局,不断提高城市承载能力,着力破解农民进城落户难题,加快推进新型农村社区建设,全省城镇化水平不断提高。2011年,三市城镇化率分别达到43.1%、40.2%、31.5%,分别比2006年提高6.1、12.1、10.6个百分点。总体上看,三市呈现出人口流动活跃、人口流向多元且主要流向县城以上、产业吸纳人口向集聚区集中明显、城镇人口新增数量呈逐步加快态势的特征。三市人口流动和人口集中主要有以下特点:

(1)城镇常住人口增加较快,且地区性中心城区新增人口大于县城,县城新增人口大于中心镇。近年来,城镇通过自然增长和扩容、企业招工、经商、购房、子女上学等多元吸纳途径,城镇常住人口新增数量呈逐步加快态势。从城镇常住人口看,2006~2011年,商丘市中心城区由85万人增加到105万人、5年净增20万人,县城由50.6万人增加到68万人、净增17.4万人,中心镇由102.1万人增加到112.7万人、净增10.6万人。周口市中心城区由46.2万人增加到70.15万人、5年净增23.95万人,县城由103.76万人增加到124.86万人、净增21.1万人,中心镇由106.52万人增加到125.21万人、净增18.69万人。平顶山市中心城区由88.25万人增加到104.42万人、5年净增16.17万人,县城由85.46万人增加到96.71万人、净增11.25万人,中心镇由69.69万人增加到56.75万人、净增12.94万人。

(2)农村流动人口以流向省外为主,省内流动以县城以上为主。按照三市人口计生部门统计口径,2011年,商丘市农村流动人口120.72万人,其中省外86.13万人、占71%,省

^①飞地是一种特殊的人文地理现象,指隶属于某一行政区划管辖但不与本区毗连的土地。通俗的讲,如果某一行政主体拥有一块飞地,那么它无法取道自己的行政区域到达该地,只能“飞”过其他行政主体的属地,才能到达自己的地块。

内34.59万人、占29%;周口市农村流动人口185.42万人,其中省外152.81万人、占84%,省内37.31万人、占16%;平顶山市(不含汝州)农村流动人口24.96万人,其中省外22.01万人、占88%,省内2.95万人、占12%,各市农村人口省外流动均大于省内流动。①从农村人口省内流向看,主要集中在县城以上,且城市层级越高、流动人口聚集数量越多。如周口市,2011年省内流动农村人口中,流向省城、省辖市城区、县城、中心镇分别是20.89万、8.75万、4.34万、2.11万,分别占56%、23%、12%、5.7%,流动到县城以上达91%。②从年龄结构看,劳动适龄人口继续增加,新生代农民工逐渐成为主体。如周口市,劳动适龄人口由2006年的188万人提高到2011年的212.5万人,5年新增24.5万人;其中“80”后新生代农民工占农村流动人口的比重由2006年的33.9%提高到2011年的42.8%,5年提高了8.9个百分点。③从流动方式看,仍以个人外出为主,但举家外出呈上升趋势。如商丘市,2011年个人外出务工92.3万人,占流动人口的76%;举家外出务工由2006年的21.2万人增加到2011年的26.5万人,五年增加5.3万人。

(3)产业集聚区吸纳人口快速增加,成为农民就地转移就业的一条重要渠道。2009年以来,商丘市产业集聚区吸纳就业人口由8.7万人增加到2011年的16.3万人,三年净增7.6万人;周口市产业集聚区吸纳就业人口由14.5万人增加到2011年的26.2万人,净增11.7万人;平顶山市产业集聚区2011年吸纳就业人口达到12.59万人。

(4)新型农村社区规划建设加快推进,目前实际入住人口较少。商丘市将全市4627个行政村初步规划为1000个新型农村社区,先期启动100个新型农村社区试点,计划集聚人口108.9万人,目前实际入住3.1万人。周口市规划100个新型农村社区建设示范试点,计划集聚人口78.6万人,已启动建设67个,目前入住0.26万人。平顶山市规划539个新型农村社区(中心村),计划集聚人口200万人,目前入住3.1万人。三市新型农村社区建设基本上由政府统一规划,并整合各种转移支付资金进行基础配套设施建设,模式大致有农民自建、企业援建、开发商垫资建设三种类型。从实施效果看,凡是依托产业集聚区、旅游景区、靠近城区等建设的新型农村社区,如民权县南华社区、舞钢市张庄中心社区、鲁山县东竹园社区、柘城县明珠学府社区等,因为有产业支撑、公共服务,农民有较高的搬迁意愿,入住率较高;而有些在乡镇或中心村建设的新型农村社区,目前入住率还不高。

2.2 人口集中趋势变动的影响因素

尽管近年来三市在促进人口集中、加快城镇化进程方面取得了明显成效,但现阶段促进人口集中中还存在不少制约因素:

(1)产业支撑不足,影响人口向城镇集中。产业发展程度决定城镇发展和人口集中程度。总体上看,城市扩容发展和产业集聚区发展,特别是食品、纺织服装、电子等劳动密集型产业加快发展对吸纳产业工人发挥了重要支撑作用。但是,第二产业吸纳就业人数与庞大的农村富余劳动力相比差距依然较大。比如,近三年商丘市产业集聚区新增就业人数占同期城镇新增常住人口的24.8%,周口占30.6%,还有大量的农村转移人口靠稳定性较差的小生计维持。截至2012年上

半年全省农村劳动力转移就业2557万人,但仍有约700万富余劳动力需要转移。产业结构和就业结构不相协调,特别是吸纳就业能力较强的第三产业发展不足,直接制约了农村人口向城镇集中。

(2)迁移成本高,造成农村人口流动多、迁移少。人口向城镇集中包含两大成本:一是政府成本,主要包括公用设施投入和社会保障支出两个方面;二是群众成本,主要包括住房支出和生活支出。

就政府成本而言,吸纳农民进城需要一定的财政成本。据测算,目前农民“市民化”人均成本约为10万元,其中大城市每吸纳1人的市政基础设施和公共服务设施投入约为15万元,中等城市约为9万元,城镇层级越高,财政投入成本越大。目前,按照河南全省每年城镇化率每提高1.5个百分点,向城镇转移150万人口计算,每年基础设施投入约1500亿元。同时,要为进城农民提供总体上高于农村标准的社会保障,并不断提高保障水平。目前新农保和城市居民养老保险的保障水平大体相当,符合法定退休年龄的老人,每人每月最低60元钱;政府在新农合与城镇居民医疗保险方面的补贴也差不多,都是年人均200元左右。差别主要体现在最低生活保障方面,按照月人均补助标准来计算,农村为80元,城市则为160元;如果城市将进城农民工转变成企业职工,就要为其承担更高水平的养老、医疗、失业、工伤、生育保险、住房公积金等社会保障。

就农民自身成本而言,“市民化”成本最大部分是城镇住房,不断上涨的房价抬高了农民进城门槛。目前一套普通商品房价格在县城每 m^2 约2000元,省辖市城区3000元以上,省会城市高达7000元左右。同样100 m^2 的住房,在县城、省辖市城区和省城的价格分别达到20万元、30万元以上和70万元左右,城镇层级越高,住房成本越大。同时,农民进城后生活成本大为增加,也需要稳定的经济保障。

(3)制度政策设计影响人口流向。从户籍制度改革看,逐步实行城乡统一的户籍管理制度,难度不大,但依附于城市户籍的就业、住房、教育、医疗、养老、计划生育等诸多方面的制度保障,不是每一个城市都能够支撑的。从土地制度看,现行农村土地制度实行承包经营权30年不变,尽管土地所有权和经营权分离客观上有利于人口集中,但土地产权关系的不明晰和土地流转制度的不健全,以及由于没有建立起“经济补偿、社会保障、就业服务”三位一体的保障机制,让农民放弃承包地、宅基地心存疑虑,无形中阻碍了农村人口向城镇集中。从当前惠农政策看,随着国家对农民各项补贴增多、农村公共服务水平的提高,农民进城意味放弃这部分权利,从而增大了进城机会成本,相对抬高了城镇化成本^[9]。

(4)新型农村社区促进人口集中是一项长期而艰巨的任务。调研中了解到,三市新型农村社区试点建设中,政府基础设施投入比较大。据推算,一个5000人的社区,需要大约2000多万元的配套资金,按照2012年全省启动2300个试点计算,需要基础设施投资460亿元,财政支出难度较大。且一些社区用地手续不齐全,出现旧村拆不掉、又形成新的占地现象。同时,部分农民承受能力还很有限。按照当前价格,购买一套新民居需要农民投入10~15万元。舞钢市抽样调

查显示,有 1/3 的农户能够承担得起,1/3 的农户需要借一点,还有 1/3 的农户暂时无力承担。

3 加快产业集聚和引导人口合理有序流动的对策与建议

3.1 加快产业集聚发展

3年多来,全省大力推动产业集聚区建设、促进产业集聚集群发展的实践表明,这一重大举措符合科学发展要求、遵循经济规律、契合河南实际,是正确、有效的。综合分析成绩和问题,我们认为,当前河南产业集聚发展已经进入了由规模扩张向内涵发展转变,由产业集中向产业链条转变,由要素集中向要素聚合、提升竞争力转变的关键时期。

(1)出台全省重点产业集聚集群发展的指导意见。着眼于在更大范围、更高层次引导产业集聚、集群发展,根据目前实际发展状况,省域层面抓紧谋划好重点产业空间布局,建议在每个产业集聚区内,根据自身资源禀赋、产业优势等条件确定 1~2 个主导产业的基础上,按照省政府已经确定的六大特色产业集群,将全省 180 个产业集聚区,根据其主导产业划分归入若干个特色产业集聚区集群。对产业集聚区集群实行差别化政策,对符合产业集聚区集群产业规划和集群内产业集聚区主导产业发展的落户项目,给予政策、资金、土地等各方面支持。加强省级层面招商引资公共信息平台建设,实现信息共享、资源统一配置,避免区域间的同质竞争,通过在全省层面的规划引导和差别化政策支持,实现产业的有效集中、集聚。

(2)突出龙头企业的引进和培育。一方面,持续深入推进大招商活动,特别要发挥以商招商在完善产业链条、促进产业集聚中的作用,落实河南关于产业集聚区内现有企业引进境外、省外资金实际到位在 3 000 万美元以上或等值人民币的主导产业项目给予奖励的规定,尽快出台实施细则,鼓励支持各地招大引强,突出对世界 500 强、国内 500 强等骨干龙头企业的引进力度,力争实现新的突破;另一方面,引导支持省内企业加快兼并重组,整合优质资源,实现强强联手,尽快形成在某一领域、某一行业的比较优势,打造“航母级”企业,发挥其辐射带动作用。

(3)强化创新引领和人才支撑。围绕产业集聚集群发展,以创建“区域品牌”为目标,以不断创造新产品、新品牌、新市场、新商业模式为途径,加快建设创新型产业集群。建立开放性公共创新平台,加强产业与科研院所的合作,整合大学、职业院校和科研机构等各方面资源,依托龙头企业,建立研发、中试、检测等为一体的公共服务机构,为中小企业提供成果转化、公共检测等一条龙、市场化服务。鼓励龙头企业、成长性企业与大学、职业院校、科研机构“联姻”,不断开发新技术、新产品。对新设立的有关国家级和省级研发中心、工程技术研究中心、重点实验室,在科研项目立项、科技经费资助等方面给予重点支持^①。积极引进国内外管理、技术高端人才,引导各类人才向产业集群聚集。鼓励高等院校、中等职业学校和科研院所到相关产业集群设立分院和实训基地,开展校企合作,培养产业集聚集群发展所需的各类人才^②。

①“一基本两牵动”是指就业为基本,住房和子女教育为牵动。

(4)加强公共服务平台建设。按照“政府推动、市场运作、自主经营、有偿服务”原则,引导和推动有关产业集群建立行业协会、信息网站和电子商务、金融和物流市场、校企合作培训中心、技术研发中心、知识产权服务机构、产品质量检测中心等公共服务平台^[4],为集群发展提供强有力的技术支撑。鼓励各类投资主体参与相关产业集群主体园区的基础设施建设,加快标准化厂房、专业市场、物流基地、生产服务性功能建设,提高产业集聚区对产业集群发展的承载能力。大力发展以产业为依托的专业批发市场,为产业集群发展提供市场平台、物流服务平台、信息交流平台,加快形成一批全国性、区域性的产品市场中心。

(5)建立健全激励考核机制。为了引导各地产业集聚、集群发展,要抓紧对现行的《河南省产业集聚区发展考核办法》(豫政办〔2010〕33号)进行调整,在年度产业集聚区发展综合考评的指标体系设置上,要更加突出主导产业项目建设投资、营业收入、质量效益等内容和区内产业关联交易额、相关配套机构设置等集群发展情况,加大考核权重,纳入各地政府的绩效考核体系之中。在全省产业集聚区建设观摩点评活动中,按照每个产业集聚区确定的重点优先发展的主导产业,把符合主导产业的项目建设情况及产业集群发展情况作为观摩评价的重点内容。

3.2 引导人口合理有序流动

当前河南人口发展呈现明显的阶段性特点,正进入劳动适龄人口数量继续增加与比重开始下降的转折期、人口城镇化全面加速期、人口流动迁移活跃期和人口流向多元化时期。若按“十二五”末全省城镇化率达到 48%以上计算,将新增城镇人口 900 万人以上,其中至少一半以上将来自农村转移劳动力,届时城镇人口将与农村人口基本持平^③。

总体上看,根据当前人口流动趋势特征和影响因素,促进人口集中,必须坚持产业为基、就业为本、生计为先,以产业集聚创造的就业岗位决定人口转移规模,以产业发展的规模和程度决定城市发展规模和进度,以产城互动带动城乡统筹,按照“一基本两牵动”^④的要求,加速推进人口的真正城镇化。

(1)在产业支撑上,要加快发展二三产业。加快经济发展和产业结构调整,要依托产业集聚区、城市组团,加快发展工业和生产性服务业,尤其是重视发展劳动密集型产业;要依托城市新区、商务中心区和特色商业区,大力发展商贸、餐饮等传统服务业和物流、金融、文化等现代服务业,为大学生就业和进城农民提供更多的就业创业机会。同时,在城市承载上,要综合提高城市就业吸纳能力、防灾抗灾能力以及交通、通信、供电、供热、供排水、污水垃圾处理等基础设施水平,对照城乡建设三年大提升计划目标,抓好各项重点任务的落实,全面提升城市生产生活功能^⑤。

(2)在集中方向上,目前要着力促进人口向县城以上城市集中。据国务院发展研究中心 2011 年对 20 多个城市 7000 多名农民工调查显示,外出农民工希望在地级市以上、在大中城市定居的占到一半,希望在县城和小城镇定居的还不到 40%,选择今后回农村定居的还不到 10%^⑥。为此,要顺应人口流动规律,积极促进人口向具有较强就业吸纳能力和公共

服务承载能力的县城以上城市集中。就河南而言,要增强县城的承接承载能力,着力促进人口向县城集中。因为除了进城成本相对较低之外,文化习俗相通,农民在心理上更易接受、生活上也更易适应,可以说是当前推进城镇化潜力最大、最集约、也最便捷易行的途径。要尽快在就业、住房、子女就学、社会保障等方面,研究出台促进农民到县城落户的具体办法,科学引导农民进县城落户。

(3)在促进农民进城集中方面,要深化土地、户籍、住房、教育培训等制度改革。在土地、户籍制度上,一方面积极探索“人地”挂钩,尝试建设用地指标在全省范围内城乡间流转,充分考虑各地区推动农民工市民化的数量来配置用地指标,主要用于解决农民工市民化后的住房、基础设施、公共服务设施的用地问题^[9]。另一方面,要积极探索土地流转、户籍制度和社会保障的联动改革,实行“两置换、两流转”,即农民以土地承包经营权置换城镇社会保障,以农村宅基地和住房置换城镇住房,同步推进劳动力流转与土地流转。在住房保障制度上,逐步建立和完善进城农民住房保障体系,让进城农民享受公租房、廉租房、经济适用房政策,降低农民在城市的购房成本和迁移成本^[9]。同时避免建设集中的保障房社区,“插花式”安排进城农民家庭,促使其更好、更快地融入城市社会。在教育培训制度上,据测算,当前农村转移劳动力的抚养比约为0.97,即转移1人就至少转移接近1人的被抚养人口,未来农民工家属将是城镇化的另一主体。因此,对农民工子女的教育吸纳不能仅限于义务教育阶段,必须有步骤、有计划地向农民工子女开放更高端的教育资源,提升农民工子女的人力资本存量^[10]。同时建立健全农民工职业培训体系,重

点加强对新生代农民工的教育培训。

(4)在促进农民就地集中上,要积极稳妥推进新型农村社区建设。坚持就业为本、群众自愿、量力而行,按照生产方式决定生活方式原则,区分不同类型,通过“转”、“并”、“改”、“迁”等不同方式,积极稳妥推进新型农村社区建设。要从省级层面加强对新型农村社区建设的指导,出台指导性意见,促进规范发展。

参考文献:

- [1] 吴义杰、何健.产业集群的演化过程及形成机制[J].甘肃社会科学,2010(5):181.
- [2] 相伟.中国城镇化的难点与对策[N].中国投资,2012-03-09
- [3] 江西省人民政府办公厅.关于在全省工业园区推进产业集群促进集约发展的指导意见[R].赣府厅发[2011]65号.2011年12月02发.江西省人民政府网站:[EB/OL].http://www.jiangxi.gov.cn/zfgz/wjfg/szfbgtwj/201202/t20120203_690356.htm
- [4] 辽宁省人民政府.关于进一步促进工业产业集群发展的若干意见[R].(辽政发[2011]17号).2011-07-12发.辽阳市人民政府网站:[EB/OL].<http://www.liaoyang.gov.cn/gb201103/28319.jhtml>
- [5] 裴蕾.2015年我省城镇人口将和农村人口“一样多”[N].郑州晚报,2012-05-03.
- [6] 相伟.尽快提升城市功能和承载能力[N].中国经济导报,2011-11-19.
- [7] 朱薇.新生代农民工多未种过地[N].新华每日电讯,2012-04-24.
- [8] 钟芸.另一种视角看人口“迁徙”[N].中国建设报,2012-04-13.
- [9] 何立胜、黄灿.城乡统筹的路径选择:实现农村人口迁移与土地[J].中国农村研究,2011(1):128.
- [10] 熊易寒.教育吸纳对农民工子女融入城市作用甚微[J].瞭望东方周刊,2010-06-29.