

关于加快小微企业园高质量发展的对策建议

■ 市政协专题调研组

区)中位居前列。建立首个小微企业园投资基金——嘉创智谷一号创投基金,总规模1亿元。

二、存在问题

(一)整体谋划系统性不强,小微园作用发挥不突出。总体上,我市小微企业园还处于初级阶段,由于规划布局、功能定位、产业招商等方面的原因,小微企业园对转型提升、腾笼换鸟和经济增长的贡献较低。目前完成投资40.6亿元,占总投资额的36%;开发面积1394亩,占总面积的55%;竣工155万平方米,占总面积的45%。已建成小微企业园单园平均占地面积55.76亩、建筑面积6.24万平方米、容积率1.68。2021年实现工业产值51.97亿元、税收1.6亿元,仅占全市的3.3%和2.4%。1.统筹规划合力不够,无法互为支撑,有的镇街道无地可建。工业园区(保留点)的设置、三区三线的划定、腾笼换鸟的推进等工作缺乏统筹研究,对小微企业园建设不能起到互为支撑、相互促进的作用,部分重点行业整治、计划连片腾退区域内的规划布点滞后,造成园区难以落地。镇街道面对招商、投资、产值等任务重压,面对规划空间压缩、土地指标减少、取得土地成本高等现实窘境,难以将有限的要素资源“投入”到建设小微企业园上来。近三年全市新增工业用地指标5242.9亩,通过“两退两进”、行业整治等复垦土地指标4639.9亩,而用于小微企业园开发建设的每年200多亩,总占比仅7%。新埭南桥片区的箱包企业、独山穗岭片区的五金企业,整治、提升、集聚、入园问题一直没有解决。前几年我市传统行业整治以拆、退为主,没有很好考虑引导企业提升发展,缺少大体量片区的整治提升、建园入园方案。而嘉兴港区乍浦镇规划建设2处20亩的小微企业园,已建成19幢、21万平方米厂房,现入驻注册企业134家,包括退散进集企业44家,效果明显。嘉善县大云镇对工业园区重新规划,设三大功能片区,兼具飞地抱团、招商引资、转型升级功能,创建大云中德生态产业园,建设跨区域多村联建强村项目,实施嘉善、庆元、九寨沟三地联建项目,实现了生产力布局、产业生态的根本性重塑。2.功能定位有所偏颇,产业提升作用弱,有的企业无园可入。目前所建小微企业园基本上定位于招商项目,忽视传统产业提升入园,引领小微企业转型升级、服务壮大本地优势产业的作用有限。一些经营效益良好的企业无处安身,甚至引起了一些“夺笼赶鸟”的意见反响。据统计,目前全市园区外的有地工业企业528家,其中亩均税收10万元以上113家。安置类小微企业园建设滞后,以退散进集为主要功能的小微企业园仅4家,占地面积228.96亩、建筑面积26.7万平方米,占全市规划的9.03%和7.82%,容纳能力有限。如林埭镇徐徐集镇及老平廊公路沿线工业集聚点,涉及企业106家(含租赁企业71家),占地面积407.69亩;广陈镇前港片区,涉及企业7家(含租赁企业39家),占地面积529.6亩,由于这2个片区没有足够的小微企业园,在此轮“腾笼换鸟”中只能以腾退为主,工作难度很大。嘉善县西塘镇在对纽扣产业整治中,坚持边腾退边建设边安置,实现了土地集约、环境整治、产业发展的多赢局面,被评为全省“腾笼换鸟、凤凰涅槃”最佳典型案例。3.产业定位有所苛刻,招商效果不明显,有的园区无商可招。综观34家小微企业园产业定位,装备制造(智能高端装备、医疗器械、精密机械)18家、数字经济16家,电子信息5家,生物医药、箱包、非织造、服装、时尚产业、童车、康养产业、新材料各为1家,新兴产业、传统产业对比约为8:2。定位普遍高端,以新兴产业产业居多,追求“高大上”“高精尖”,考虑本地传统产业基础的仅箱包、服装、童车3个,产业的适配性、协同性、关联性不强。业态比较狭窄,规划预期与建设标准、精准招商、配套产业服务之间衔接不够,实际运行中产生较大偏差。企业入驻标准设置单一,没有根据产业导向和入驻企业类型进行针对性的制定,与制造业相关的设计、研发、物流等服务业态入驻标准没有细化。招商能力不足,囿于小微企业园等级和产业协同配套,对于企业的吸引力不足。有的小微企业园没有专业招商队伍,招商思路不清、渠道不畅、资源匮乏,主要依托政府招商,实现产业目标成为“空中楼阁”。如新仓镇智装产业园创新中心,产业定位摇摆,原计划发展康养产业,后调整为智能装备,政府接手运营两年时间内企业入驻率仍不足60%。蒙士特数字智能制造产业园一期2.76万平方米,无正式招商入驻企业。

(二)工作导向经济性不够,资源利用效率不高。在工作中,较多侧重行政性的推动和考核,缺乏从经济和效率维度的指导和约束。特别是政府作为投资主体,存在重建轻入驻、重投资轻成本、重速度轻质量等问题。1.综合成本不断攀升。土地成本高企,目前全市工业土地平均腾退价格为190万元/亩,最高价格为280万元/亩。政府及下属国资公司对小微企业园建设计划总投资69.6亿元,其中土地成本按40万元/亩测算,占比7.6%。如按200万元/亩测算,则占比38%。造价持续增高,单位厂房开发成本不断加大,由2019年约2500元/平方米上升至2022年上半年3500元/平方米,三年内上涨了40%。同时政府投资的建设成本也远高于民营投资。建设周期缓慢,仅根据项目审

批、招投标等环节测算,政府开发建设周期与市场主体就要相差半年以上,规划的政府投资类小微企业园普遍进度较慢。如曹桥街道创新创业创新中心从2017年下半年规划启动,直至2021年5月才完成一期(6万平方米)建设。2.空置和紧缺并存。闲置率偏高,出于对产业的偏好,而忽视对企业需求和适配的考量,再加上招商竞争的压力,造成了部分已建成园区的阶段性空置。如广陈镇高端装备产业园,于2021年12月建成一期1.9万平方米,至今入驻企业为零。独山港经济开发区智能装备创新创业中心和高新技术产业园创新创业创新中心两个企业园,分别只有9家、4家企业入驻。入园供给紧缺,随着腾笼换鸟的不断推进,传统企业对拿地、置换、入园的需求不断加大。过去我们对传统企业地位和作用认识不清,一定程度上存在将传统小微企业简单等同于“低端产业”“落后产能”“低效企业”的片面认识,表现在工作层面主要是关心支持不够,安置类小微企业园建设滞后。受产业导向及入驻门槛限制,小微企业园结构性紧缺较为突出。跨区域难度大,本地中小企业难以扎根深耕镇街道为主,受人力资源等因素,较难实现跨镇区域安置发展。缺少市级层面统筹,镇街道对跨区域调剂安置入园的积极性不高。3.高质量园区不多。前期考核主要以建设任务为主,各主体急于完成建设任务,对管理运营和配套服务务务重视不够,未形成一批配套完善、服务综合、产业集聚的高质量小微企业园。标准不高,除了招商资源好的平台外,存量改造类园区层次都不高。普遍存在标准较低、配套设施少等问题,只有10家小微企业园具有一定的配套设施。运维落后,大部分仅履行水电气、保洁、保安、餐饮等基本职责,70%以上的小微企业园没有形成专业化的管理体系。80%的小微企业园没有专业运营机构运作。服务欠缺,对于入驻企业融资贷款、法律咨询、政务代办、就业招聘等方面的公共服务供给质量不高,大多借助职能部门开展业务活动而“搭车服务”。产业带动力弱,大部分小微企业园主体缺乏对园区发展的整体规划,招引和培育高质量项目乏善可陈,链主型企业更少,没有真正形成产业链上下游协作配套关系。

(三)政策设计精准性不高,激励杠杆效果不明显。原有政策设计上没有很好地突出问题导向、需求导向和效果导向,精准性缺乏,灵活性不够,效果不突出。近四年来我市小微企业园财政补助达到6160.98万元,但资金补助的结构不尽合理,主要集中在基础设施补助,占比达到77.3%;融资贴息仅占7%,对企业需求最强烈的缓解前期资金投入压力的支持不强;激励绩效评价的资金补助占比只有1.6%。“亩均论英雄”的导向作用有限。1.奖补对象的设置过于机械。现行政策中,对小微企业园建筑面积的奖励对象仅为园区自持部分,出售部分未纳入奖励范围。有的民营小微企业园从产业整体和长远着眼,以低于市场价出租或转让于高端优质项目,产生招商引资、经济稳进提质等正外部性效益,体现部分公共属性。“非自持不奖励”的政策规定,不利于保护和调动园区引进优质项目的能动性。2.厂房租赁的限制过于简单。工业地产,协议约小微企业园管理范畴,一般按投资协议约定划分比例,前期不明确、不合理,后续运营遇到不少问题。小微企业园自持比例的规定(目前高质量小微企业园要求开发主体自持50%),应当与入驻企业的绩效评价紧密挂钩。好项目、好企业,应当允许和鼓励其拿地新建、购置物业,增强企业根植性。而绩效评价差的企业,应当限制其购置物业,调整出园。3.配套比例的规定过于守旧。现在我市在工业用地出让时按7%约定配套用地,上级规定的战略性新兴产业15%配套比例还没有具体操作办法。高质量小微企业园目前功能布局较低,园区内大空间办公、人才公寓等难以落地,整体品质和服务能级无法提高。对于适应创新型企业发展 and 创新人才的新型产业用地(M0)新模式用地制度,我市还没有案例。4.运营奖励的尺度过于原则。对于“园区验收完成投入运营后5年内,其地方综合贡献部分全额奖励给园区”的封闭政策,起算和终止期设置没有契合小微企业园招商运营的实际。科技人才项目一般产出周期较长,培育成功后往往过了政策执行期。后期引进的好项目,政策享受期较短,企业园主体的积极性不高,招商奖励政策预设“短平快”与选商育苗“马拉松”之间存在冲突,不利于产业集聚和长远发展。

(四)民间投资公共性不足,存在风险隐患。小微企业园具有准公共属性,基于地价优势、厂房租金高企、资产增值预期和政府补贴诉求,目前民间投资小微企业园存在高预期、热情高涨。但资本逐利取向明显,对小微企业园的公共属性普遍认识不足,风险意识较弱,容易产生类似商业综合体的风险隐患。1.融资的窗口期风险。小微企业园投资巨大,开发初期资金普遍紧张,融资需求旺盛。如嘉兴新城“两创中心”产业园,计划总投资12.47亿元,2021年共投入3.2亿元,2022-2024年预计高达1.6、1.7和4.2亿元。目前企业开发主体仍难获得金融机构大额的贷款授信,且存在利率高、额度小、周期短、放款慢等问题。一旦宏观政策调整、银根紧缩,窗口期消退或关闭,就会对投资主体的资金链形成风险,小微企业园长远发展存在隐患。2.招商的市场变化风险。

面对日益严峻复杂、跌宕起伏的国际国内宏观形势,防御市场风险的准备和能力不足。如浙江爱美德产业园,主要面向箱包企业。因箱包行业整体转移,大型生产基地转移到东南亚和我国内地,加上箱包配件企业利润不高,租金收入低,投资收益难以保障,目前无商可招,正谋求再次转型。半导体产业,受近年来美国、欧盟等西方国家制裁施压,市场风向骤变,关联企业的设备投资、加工订单等无法预期,从原来招商的“香饽饽”变成“烫手的山芋”,国家也将10亿元以上的半导体项目纳入窗口指导,相关企业园招商面临很大的不确定性。3.运营的持续能力风险。入驻率不确定,受产业能级、招商实效以及市场走向、企业需求等因素影响,入驻率难以预计、起伏不定,目前全市小微企业园平均空置率在20%左右。固定支出较大,不少大体量、高品质的小微企业园配建停车场、宿舍、餐厅、商务中心、产业服务平台等公共配套。建筑10万平方米左右的小微企业园每年300左右的运维费用。成本回收较慢,据测算,市场主体开发成本(不计土地成本)一般在2000-2500元/平方米,仅靠租金收入一般需10年左右收回成本。4.政策的退坡风险。小微企业园具有准公共属性,需要政府给予政策支持,保证园区长远发展。但受经济形势影响,当前财政收入持续滑坡,刚性支出的压力不断增大,2022年上半年,我市一般公共预算收入54.4亿元,下降20.7%。一旦各级财政支持力度减弱,将影响小微企业园整体发展。如光伏、新能源等产业均遭受类似的政策风险。

三、对策建议

小微企业园建设是一项事关平湖高质量发展、打造共同富裕新崛起典范的基础性工作。我们要按照“高点规划设计、高标准集约建设、高质量集聚项目、高效能管理服务”要求,加快建设具有一定规模、主导产业突出、配套设施齐全、服务功能完善的小微企业园,着力打造小微企业园创新的“梦工场”、退散进集的“新平台”、保链强链的“稳压器”、专精特新“蓄水池”、亩均效益的“示范区”,目标到2027年,高质量小微企业园(规划100亩以上)建成面积、小微“小升规”企业、规上企业产值等主要指标在今年基础上实现“翻番”,成为平湖经济高质量发展的重要增长点。

(一)深化认识,把握方向,坚定小微企业园建设“定力”。1.要处理好当前与长远的关系。坚持问题导向、目标导向,既要结合实际需求的差异性,又要体现规划引领的整体性,实现当下和长远统筹兼顾。适当调整小微企业园主要用于项目招商的理念和做法,加快布局建设以转型提升、退散进集为主要功能的小微企业园。强化成本意识,提高投入绩效,增强小微企业园的可持续发展能力。2.要处理好腾退与入园的关系。在退散进集的大背景下,坚持腾笼换鸟与腾笼安鸟相结合,既要持续加大“低散乱”企业(作坊)整治力度,推进企业成片腾退,加快实现省府要求的“园区之外无企业”的目标;又要加大小微企业园开发建设力度,优化布局、完善功能、提高标准,为“提升入园”开辟通道。3.要处理好政府与市场的关系。坚持有为政府与有效市场的有机结合,既要坚持公共属性的主导性,又要发挥民间资本的灵活性,实现政府和市场两手并举、双向发力。政府重点主导小微企业园规划布局,鼓励各方资本参与投资建设小微企业园。利用当前平湖的服装、箱包等小微企业加工制造异地转移的契机,大力支持原有土地厂房存量改造成为小微企业园。4.要处理好引进与培育的关系。坚持统筹兼顾,既要大力引进外来企业,发展新兴产业,为平湖经济注入新动力;又要支持本土企业,加快转型升级,注重培育本土新生代企业家群体,实现新兴产业和传统产业“双轮”驱动。

(二)完善规划,精准定位,深挖小微企业园建设“潜力”。1.突出产业导向。围绕全市“1212”产业体系,注重与当地产业定位的协同和配套,坚持“一园一主导产业”,细分产业领域,延伸产业链条,突出产业特色,引导优势产业集聚集约发展。实施产业提升再造工程,加快推动产业链提升和产业链生态圈建立,布局一批发展前景好、产业规模大、产业链稳定的新兴产业和支柱产业,打造成为“特色园区”和“专业园区”。2.合理规划建设。统筹全市小微企业园规划布局,抓紧平湖经开、独山港区等经济主平台新一轮小微企业园布点,充分考虑林埭、广陈等目前土地资源紧缺,园区主体较少镇街道,借鉴嘉善大云经验,以小微企业园规划为契机,大力度推进工业园区转型升级,集约发展。注重与腾笼换鸟、“三区三线”规划调整等工作的结合,对因规划调整成片腾退的企业给予一定发展空间,统筹规划建设一批小微企业园。3.优化功能定位。加快以存量改造、退散进集为主要功能的小微企业园建设力度,有效缓解供需矛盾,分类引导本地民营企业入园。鼓励采用“园中园”模式,通过“大园区”的配套、服务等功能辐射,拓展小微企业园功能定位,实现小微企业园与产业集聚区、工业社区、经济开发区(工业园区)的融合布局,形成多层次的园区矩阵。

(三)创新机制,政企联动,激发小微企业园建设“动力”。1.融合开发模式。以政府开发建设为主的,鼓励引入民营资本,由国资公司与企业主体、第三方运营机构合

作,共同成立园区开发公司,提速园区开发建设。以企业开发为主体的,进一步加强与政府合作,由政府推荐招商项目,或将厂房整体(或部分)转租于政府,由政府负责招商运营,加快园区产业发展。探索连片腾退区域企业抱团合建小微企业园,支持腾退企业减量置换入驻小微企业园。严格控制工业地产类小微企业园开发,把好产权分割、出租出让等重点环节。2.创新招商模式。综合利用政府、企业、第三方机构的招商渠道、队伍和信息,健全政企联动招商机制,优质项目由镇街道统筹开发主体给予招商政策。鼓励小微企业园引进资深专业人员开展招商引资,支持与专业机构合作招商。积极与投资机构深度合作,扩大投资基金的数量和规模,做好资本招商的文章。3.升级管理模式。探索打造与我市“腾笼换鸟”数字治理应用场景相协同的小微企业园资源共享平台,汇总小微企业园产业导向、闲置厂房分布、配套设施等供给侧信息,租赁、转让等需求端信息,及时发布园区政策、惠企政策、入园标准、配套产业服务等公共信息。探索建立“退散进集”企业精准画像制度,有效匹配入园供给和需求。创新建立小微企业园派驻服务机制,选派配备联系领导、安全专员、政策辅导员、金融服务员、数字化服务员等,对口联系、精准服务。深化全生命周期管理模式,完善入驻企业有进有退的动态管理机制。

(四)优化服务,完善功能,提高小微企业园建设“引力”。1.标准提高。围绕生产、生态、生活“三生融合”标准,分区设置服务性设施与生活性设施,重点做好改扩建园区的配套提升工程,助力企业“轻松上阵”。鼓励建设垂直工厂、空中园区,在符合规划的前提下,放宽绿化率、容积率、建筑高度等控制指标。探索新型产业地块M0开发小微企业园模式,学习东莞、深圳先进经验,推进集产、商、住于一体的新型产业综合体建设。2.服务提档。推动建立商务、后勤、安全服务中心,引育第三方运营机构,为入驻企业提供专业化服务、智能化服务。加快打造“数字园区”“智慧园区”,已建成的要加快数字化改造,规划建设同步开展数字基础设施建设,争创省级数字化示范标杆。提高融资担保、政务代理、法律咨询等公共服务的供给质量,降低企业运营成本。3.能级提升。建立健全小微企业园产业培育机制,强化与产业龙头企业、高校、科研院所的沟通协作。加快数字经济、智能装备等重点产业的布局,细分产业领域,集聚资金、科技、人才、教育等资源,提升产业集群发展能级。进一步强化绩效考核、反向倒逼机制,细化和提高入园企业“亩均税收”门槛,对亩均效益综合评价未达标或者位于末档的已入园企业,严格执行差别化电价、水价和排污费,或予以整改、劝退。

(五)强化保障,协同推进,增加小微企业园建设“合力”。1.增加土地供给。加强用地指标保障,新增建设用地重点向建设小微企业园倾斜或给予专门的新增建设用地指标,重点鼓励占地100亩以上的高质量小微企业园建设。通过“三改一拆”“退二优二”等途径,加快低效闲置企业用地腾退复垦,所产生的用地指标优先保障小微企业园建设。探索跨镇街道土地综合整治和退散进集工作机制,有效拓展园区建设、企业安置等工作空间。2.提升金融支撑。加强政策性融资担保业务,大力推广“政府+银行+企业+担保”的新合作模式,减轻企业融资成本。探索建立“伙伴银行”机制,推进园区与银行的长期结对合作。引导金融机构加大信贷支持,支持有条件的企业争取地方债或专项债。探索建立小微企业园风险预警机制,实时掌握开发、建设、经营等情况,及时防范和有效化解各类风险隐患。3.完善政策体系。明确战略性新兴产业15%的建设用地配套标准和操作办法,鼓励建设办公大楼、职工宿舍、食堂等非生产用房。细化标准厂房分割登记操作流程,满足入园企业转让拿地需求。设置严格管理办法和较长考验期,对绩效评价高、发展潜力大的企业,以“一事一议”的形式,允许购置园区自持物业。根据全市小微企业园建设成本、管理水平等实际情况,积极研究出台房租、出售、物业指导价制度,促进有序发展。加大“腾笼换鸟”入园企业激励力度,对容积率、亩均效益等指标达到相应标准的企业进行奖励。加大绩效评价、星级认定、租金奖补等运营补助力度,合理设置小微企业园地方财政贡献奖励的政策周期,引导园区实现从“量”到“质”跃升。4.加强工作保障。制订实施小微企业园建设三年行动计划,明确工作目标 and 年度重点任务。成立小微企业园工作专班,强化工作统筹,定期召开工作例会,研究部署工作推进过程中的难题。健全月度通报、季度督查、年度考核机制,提速小微企业园建设。继续将小微企业园建设提升工作纳入市委、市政府对各镇街道年度目标责任制考核,加大考核权重,完善考核办法。加强宣传引导,充分发挥报刊、电视、电台、网络等新闻媒体作用,推广先进典型和经验做法,为小微企业园发展营造良好的舆论环境。