

杭州研究

HANGZHOU RESEARCHES

2014年第4期

杭州市社会科学界联合会 杭州市社会科学院 / 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

杭州研究

HANGZHOU RESEARCHES

2014年第4期



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHIHA)

图书在版编目(CIP)数据

杭州研究. 2014年. 第4期 / 杭州市社会科学界联合会, 杭州市
社会科学院编. — 北京: 社会科学文献出版社, 2014.12
ISBN 978-7-5097-6816-7

I. ①杭… II. ①杭… ②杭… III. ①杭州市—研究—文集
IV. ①K925.51-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第279952号

杭州研究 2014年 第4期

编 者 / 杭州市社会科学界联合会
杭州市社会科学院

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦B座1510室

邮政编码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心(010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目统筹 / 恽 薇 冯咏梅

责任编辑 / 冯咏梅

责任校对 / 程雷高

封面设计 / 周 膺

版式设计 / 方晨光

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心(010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心(010) 59367028

印 装 / 杭州电子工业学院印刷厂

开 本 / 787×1092mm 1/16

印 张 / 13.75印张

版 次 / 2014年12月第1版

字 数 / 340千字

印 次 / 2014年12月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6816-7

定 价 / 45.00元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

杭州研究

2014年第4期 (总第134期)

Vol. 134, No. 4, 2014

编辑委员会

主任 沈翔
副主任 周膺 唐龙尧
黎青平 何利松
周建华 黄菊火
徐植 徐晖
许杭 吴健
何俊 许淑燕
张小红
委员 周建富 朱宝华
方晨光 王立嘉

主编 周膺
副主编 方晨光 (常务)
编辑 王立嘉

时间 每季末出版
地址 杭州市延安路472号
市人民政府综合办
公楼3号楼920室
邮编 310006
电话 (0571) 85811580
传真 (0571) 85811580
网址 <http://www.hzsk.com>
信箱 hzyj85811580@163.com
QQ群 95723407

要论特刊

- 1 杭州企业外迁原因分析及环境优化研究
课题组
11 民营经济“杭州指数”的创建与发布
杭州市发展和改革委员会

专家视点

- 19 杭州市国土空间规划编制思路研究
陈苏球 / 王剑飞 / 潘建军 / 吴丽梅
28 杭州推动个体工商户转型升级为企业的
实践与思考 季必发

新形势下杭州法制建设研究

- 34 村基层组织人员职务犯罪的审理与预防
——以临安法院审理的案件为分析对象
课题组
45 法律援助在社会治理中的作用、问题 和对策
——以杭州为例
吴建华 / 郎关福 / 沈燕萍
58 缓刑裁量与社区矫正衔接的问题及对策
——基于杭州中院及基层法院的实证考察
课题组
66 基层检察院知识产权保护专门机构设置
的路径选择 章蓉 / 徐军 / 单家和

社会转型时期民生改善与市民心理调适研究

- 75 杭州市公众亲环境行为形成机制及对策
邱宏亮
87 城市化进程中拆迁致富农民的适应性调查及
对策 ——以杭州为例 周翼翔
97 群体性事件的社会心理因素分析及应对策略
陈美荣

经济经纬

- 106 创业投资引导基金跟进投资模式的实践与思考
——以杭州为例
赵磊 / 蒋英汉

116 基于股权激励的国企技术人员激励机制研究
——以数源科技股份有限公司为例

王 烨

131 需求与对策：人口老龄化背景下的养老地产
研究

董 勇

城市建设

138 杭州城区水环境提升工程的实践与对策

徐 宁

145 杭州灰霾治理：现状、困境及对策

姜方炳

154 城镇化进程中村改居拆迁社区的配套建设问题
分析 ——基于杭州市江干区的调查

赵定东 / 禹思凡

社会文明

163 杭州高职院校专业设置与区域经济发展的契合
度探析

郑 雁

175 志愿服务在杭州发展城市休闲文化中的功能、
特点与对策

赵晓旭 / 林 毅

186 杭州就业质量测度及提升对策

赵洪山

201 新媒体环境下杭州城市形象传播的策略分析

史 伟

《杭州研究》2014年总目录

《杭州研究》投稿须知

汇聚全国研究智慧
构建杭州城市智库

启 事

《杭州研究》是为中共杭州市委、杭州市政府提供决策参考咨询的平台，地方特色浓郁，理论与实践紧密结合，是基础性、应用性研究成果转化的重要阵地。《杭州研究》以注重研究杭州为特色，主要刊登哲学社会科学领域的学术论文和调研报告。

《杭州研究》热忱欢迎国内外高等院校师生、科研院所科研人员以及行政、企事业单位工作人员踊跃投稿，尤其欢迎具有创新价值和以往研究未涉及领域的优秀稿件。

《杭州研究》向在杭高校、政府部门或个人征集“主题专栏”稿件，有项目的单位或个人可主动联系，并接受委托组稿。

根据《关于做好杭州市哲学社会科学规划课题结题管理工作的通知》精神，凡在本刊发表杭州市哲学社会科学规划课题、杭州市哲学社会科学界联合会课题的学术论文和研究报告，可免于鉴定，并申请结题。

《杭州研究》已加入中国集刊，并同时加入了中国知网、中国集刊网等体系，其文章也将在以上数据库中收录，文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。

《杭州研究》已加入中国集刊邮政发行运营体系，相关单位和个人将会陆续收到征订函。需要《杭州研究》的读者，可直接根据征订函的要求订阅。

下期专题

杭州信息经济与智慧城市研究
杭州人才培养与就业促进研究

拟出专题

杭州水环境治理研究

CONTENTS

Key Issues

Research on Cause Analysis and Environmental Optimization of Hangzhou Enterprises' Relocation / *Research Group* / 1

Creation and Publication of Private Economic Hangzhou Index / *Hangzhou Development and Reform Commission* / 11

Specialists' Views

Research on Spatial Planning Ideas for Hangzhou's Homeland / *Chen Suqiu, Wang Jianfei, Pan Jianjun and Wu Limei* / 19

Practice and Reflection on Promoting Self-employed Businessman to Transform and Upgrade for Enterprises in Hangzhou / *Ji Bifa* / 28

Research on Hangzhou's Legal Construction

under the New Situation

Trial and Prevention of Rural Front-line Organizer's Duty Crimes: Taking Cases of Lin'an Court as Analysis Objects / *Research Group* / 34

Effects, Problems and Countermeasures of Legal Aid in the Social Governance: Taking Hangzhou as the Case / *Wu Jianhua, Lang Guanfu and Shen Yanping* / 45

Problems and Countermeasures of the Convergence between Suspended Sentence Discretion and Community Correction: Based on an Empirical Investigation of Hangzhou Intermediate People's Court and Lower Courts / *Research Group* / 58

Path Selection of Setting up Specialized Agency for IPR Protection in Grassroots Procuratorates / *Zhang Rong, Xu Jun and Shan Jiahe* / 66

Research on the Improvement of People's Livelihood and the Public Psychological Adjustment during Social Transition

Formation Mechanism and Countermeasure for Public Pro-environmental Behavior in Hangzhou / *Qiu Hongliang* / 75

Investigation and Countermeasure for Adaptability of Farmers Dismantled to Become Rich in the Process of Urbanization: Taking Hangzhou as the Case / *Zhou Yixiang* / 87

Analysis and Countermeasure on Social Psychological Factors of the Group Events
/ Chen Meirong / 97

Economic Views

Practice and Thinking on Investment Patterns of Venture Capital Fund Follow-up:
Taking Hangzhou as the Case */ Zhao Lei and Jiang Yinghan / 106*

Research on Incentive Mechanism of State-owned Companies' Technician Based on
Equity Incentive: Taking Digital Source Technology Co., Ltd as the Case */ Wang Ye / 116*

Demands and Countermeasures: Research on Pension Real Estate under the
Background of an Aging Population */ Dong Yong / 131*

Urban Construction

Practices and Strategies on an Enhancing Project of the Water Environment in
Hangzhou's Urban District */ Xu Ning / 138*

Haze Governance in Hangzhou: Present Situation, Difficulty and Countermeasure */*
Jiang Fangbing / 145

Problem Analysis on Supporting Construction of Community Changed form Village in
the Process of Urbanization: Based on a Survey of Jianggan District */ Zhao Dingdong*
and Yu Sifan / 154

Social Civilization

Research on Developmental Integrating Degree between the Major Setup of
Vocational College and Regional Economic Development in Hangzhou */ Zheng Yan / 163*

Functions, Features and Countermeasures of Volunteerism in the Process of
Hangzhou Develop Urban Leisure Culture */ Zhao Xiaoxu and Lin Yi / 175*

Measure and Promotion Countermeasure for Quality of Employment in Hangzhou */*
Zhao Hongshan / 186

Strategic Analysis on the Spread of Hangzhou City Image under the Environment of
the New Media */ Shi Wei / 201*

Index of Hangzhou Researches (2014)

Instructions for Submitting Papers in Hangzhou Researches

杭州企业外迁原因分析及环境优化研究

◎ 课题组

提 要：随着城市化进程和产业结构调整不断加快，杭州企业外迁数量逐渐增加，步伐加快。本文主要研究杭州市企业外迁至大杭州范围以外的情况，并将外迁类型分为整体外迁、部分外迁和隐性外迁三种。当前杭州市企业整体外迁绝大部分是中小微企业，部分外迁和隐性外迁以中型、大型企业为主。企业外迁的原因是多方面的，因为淘汰落后产能和外拓生产基地做大做强的外迁，应予以鼓励并积极引导；而隐性外迁、资本“候鸟式”外迁以及生产基地过多外迁，则会引起警惕和反思，其原因主要是地区之间政策竞争、生产要素制约和创新创业环境制约。要从根本上解决企业外迁问题，本文提出了做强企业、做活资本、做优环境等建议。

关键词：企业外迁 原因分析 环境优化 杭州

课题组组长康健，杭州市政府研究室副主任。成员林长青，杭州市国家税务局副处长；王大林、陆千良，杭州市统计局副处长；伍潇平，杭州市财政（地税）局副处长；傅国伟，杭州市工商局副处长；徐建华，杭州市公共政策研究中心主任；余浩，浙江工业大学教授；黄智平，杭州市工商业联合会处长；黄群，杭州市工程咨询中心经济师；潘学冬，杭州市科学技术委员会副处长；范水锦，杭州市政府金融工作办公室处长；陈钢，杭州市人民政府国内经济合作办公室处长；梁超，杭州市经济与信息化委员会副处长。执笔蔡舒，杭州市公共政策研究中心经济师（邮政编码 310026）。

近年来，随着经济全球化趋势的深入发展，城市化进程和产业结构调整不断加快，杭州企业外迁数量增加，步伐加快。通常情况下，企业因产业结构调整、生产规模扩

张和资源优化配置等原因外迁，有利于产业优化升级，应予以鼓励并积极引导，但盲目迁移、恶性竞争以及无序流动则会导致资源浪费、税收流失，影响区域经济健康平稳发展。本文主要研究杭州市企业外迁至大杭州范围以外（以下简称“外地”）的情况，分析企业外迁的原因，提出进一步优化杭州市经济发展环境、巩固和发展实体经济、加快产业转型升级的对策和建议。

一 杭州市企业外迁基本情况分析

企业外迁是指企业从一个地域向另一个地域转移，从杭州的情况来看，外迁的类型可分为整体外迁、部分外迁和隐性外迁。其中，整体外迁和部分外迁属于实体外迁，涉及企业经营生产场所的变化；而隐性外迁不发生整体和部分实体转移，只是发生在企业内部的关联交易。这三类外迁均会对当地的 GDP 和税收产生影响。不同类型的外迁主体也不尽相同，整体外迁绝大部分是中小微企业，部分外迁和隐性外迁以中型、大型企业为主（见表 1）。

表 1 企业外迁的类型、形式和主体

外迁类型	外迁形式	外迁主体
整体外迁	在本地注销工商登记和税务登记，在外地注册新企业	中小微企业
部分外迁	生产基地、研发基地、营销基地和外地投资办厂等部分搬迁	中型、大型企业
隐性外迁	不发生整体和部分实体转移，总部企业通过关联交易以转让定价方式进行税收转移	中型、大型企业

（一）整体外迁情况分析

杭州市工商局和杭州市统计局数据显示，2010 年至 2014 年 5 月，杭州市共有 370 家企业整体迁至外地，这些外迁企业的规模大小、行业分布、外迁地情况如下。

1. 外迁企业规模小且数量呈上升态势

据杭州市统计局分析，整体外迁的企业规模普遍较小，绝大多数是中小微企业，占 90% 以上。从外迁时间来看，近几年呈加速之势，2010 ~ 2013 年外迁企业数量分别为 62 家、84 家、92 家和 103 家。杭州市国税局和地税局对这些企业 2010 年以来在杭纳税情况进行了分析，结果显示，外迁企业中在杭年纳税总额超过 100 万元的有 10 家，超过 1000 万元的只有 2 家，分别是杭州长三角电力工程技术有限公司（2011 年迁往宁波）、朗新科技（中国）有限公司（2012 年迁往无锡）。

2. 传统制造业和类金融业企业占多数

杭州市整体外迁企业主要集中在两个行业。一是传统制造业。共迁出 163 家，占

全部外迁企业总数的 44.1%，机械制造、塑料模具、医药化工和纺织服装等一些传统的低附加值劳动密集型加工制造企业外迁数量较多，其中不乏制革、印染、造纸等高污染排放企业。二是金融和类金融业。共迁出 91 家，占全部外迁企业总数的 24.6%，其中一般性投资公司、股权投资企业等类金融企业迁出较多，分别有 64 家和 15 家，此外还有一些担保公司、典当公司。其他行业迁出企业数量不多，建筑及房地产业、其他服务业和批发零售业分别迁出 37 家、34 家和 31 家；农业迁出 14 家，所占比重最低（见表 2）。

表 2 外迁企业行业分布情况

行 业	企业数量（家）	占 比（%）
制造业	163	44.1
金融和类金融业	91	24.6
建筑及房地产业	37	10.0
其他服务业	34	9.2
批发零售业	31	8.4
农业	14	3.8
总计	370	100

3. 外迁地主要集中在省内地市

外迁地在浙江省内的企业有 266 家，占 71.9%，迁往浙江省外的企业有 104 家，占 28.1%。省内目的地中，宁波、湖州、嘉兴、绍兴、金华、温州、台州排在前七位，承接外迁企业累计达 235 家，占省内外迁企业总数的 88.3%，占全部外迁企业总数的 63.5%（见表 3）。

表 3 外迁地分布情况（浙江省内）

省内迁出地	企业数量（家）	占省内外迁企业总数的 比例（%）	占全部外迁企业总数的 比例（%）
宁波	49	18.4	13.2
湖州	42	15.8	11.4
嘉兴	41	15.4	11.1
绍兴	38	14.3	10.3
金华	28	10.5	7.6
温州	20	7.5	5.4
台州	17	6.4	4.6
衢州	8	3.0	2.2
丽水	7	2.6	1.9
舟山	3	1.1	0.8
其他	13	4.9	3.5
合计	266	100	71.9

省外目的地中，主要集中在江苏、江西、上海、新疆、安徽、福建、广东7个省份，承接外迁企业累计达88家，占省外外迁企业总数的84.6%，占全部外迁企业总数的23.8%。从行业来看，股权投资企业主要迁往苏州、宁波、新疆、江西新余等地；机械制造类企业主要迁往德清、长兴等地；商贸服务类企业大多迁往诸暨、义乌等地。

(二) 部分外迁情况分析

随着土地供给、环境容量日益紧张，许多企业将产能转移到更加具有资源优势的地区。从调研和调查问卷了解的情况来看，生产基地外迁占多数，其次是外地投资办厂，总部外迁很少。

1. 大企业大集团部分外迁情况

按照2013年资产总计和营业收入均达10亿元以上的统计口径，目前杭州市共有大企业大集团308家（其中大企业160家、大集团148家）。根据杭州市统计局、国税局和地税局的联合分析，2013年有26家大企业大集团营收和纳税同比均出现下降，其中不少大企业大集团生产基地外迁或在外投资办厂。例如，天马控股集团有限公司在德清、成都和贵州等地建有生产基地，杭州总部以投资管理为主，其中德清生产基地截至2013年末累计投资10亿元，累计纳税1亿元，2013年杭州总部纳税总额同比减少91.5%。浙江凯喜雅国际股份有限公司在全国多地建有生产基地，其中广西环江生产基地建于2012年，截至2013年末累计投资5000万元，在杭总部2013年纳税总额同比下降45.1%。

杭州市大企业大集团部分外迁情况见表4。

表4 杭州市大企业大集团部分外迁情况（不完全统计）

企业名称	外迁形式	外迁地
杭州娃哈哈集团有限公司	生产基地	海宁、衢州等
天马控股集团有限公司	生产基地	德清、成都、贵州等
浙江凯喜雅国际股份有限公司	生产基地、营销基地	德清、广西环江、深圳等
航天通信控股集团股份有限公司	生产基地	南京、上海、宁波等
杭申集团有限公司	外地投资办厂	苏州、上海
浙江东南网架集团有限公司	生产基地、外地投资办厂	广州、成都、大连等

2. 中小企业部分外迁情况

在杭州市城市拆迁、淘汰落后产能任务较重的区域，一些企业难以找到合适的用地扩大生产规模，不得不在外地新建生产基地，将产能转到其他地区。如拱墅区一些企业将生产基地外迁至德清，江干区、下沙经开区企业外迁至海宁，其中大多企业总部仍留在杭州。如杭州特种锅炉有限公司在海宁新建生产基地，总部仍留在江干区。调研中，很多企业反映在外迁地虽然可以获得发展所需的土地等资源要素，但产业配套相对滞后，当地政府服务水平不高，企业的综合成本相比杭州没有多少优势可言，企业回归愿望普遍强烈。

（三）隐性外迁情况

隐性外迁发生在同一集团控制或者拥有的企业之间。当总部企业所在地与其子公司所在地的税率、优惠政策不同时，总部企业往往通过关联交易，以转让定价方式在不同地区之间实现税收优惠。企业内部转让定价具有较强的隐蔽性，仅局限于个案研究，主要方式有以下两种。

1. 生产基地在杭州，销售总部在外地，税收流向外地

这种情况分两种类型。一是生产基地和销售总部之间是独立法人关系。销售总部通过转让定价方式转移部分利润、增值税和企业所得税。例如，玫琳凯（中国）化妆品有限公司的生产基地和管理总部均在杭州，销售总部在上海。2013 年实现营业收入 78 亿元，同比增长 22.7%，上缴税收 9.1 亿元，同比增长 17.0%，但上缴地税减少了 2430.9 万元，同比下降 38.7%。据杭州市国税局测算，同年该公司在杭州以外分公司缴纳税收（增值税和所得税）共 8 亿元，基本与杭州持平，其中上海分公司约 3 亿元。二是生产基地和销售总部之间是总分支机构关系。通过转让定价方式直接转移部分增值税到销售总部，大部分的企业所得税则通过汇总在销售总部缴纳。

2. 管理总部在杭州，生产基地在外地，主要税种在外地缴纳

这种情况分两种类型。一是生产基地和管理总部之间是独立法人关系。管理总部主要履行管理职能，生产基地直接对外销售经营可以把利润和税收留在生产基地，即使通过管理总部统一对外销售，也可以通过转让定价方式，生产基地尽可能提高售价把利润和增值税留在外地。例如，浙江华孚纺织有限公司管理总部在杭州，主要生产基地在上虞，在山东、江西、广东、新疆设有分厂，在杭总部 2013 年实现营业收入 11.4 亿元，但年纳税总额只有 21.4 万元。二是生产基地和管理总部之间是总分支机构关系。生产基地直接对外销售可以把增值税全部缴在外地，如果管理总部统一对外销售，生产基地可以提高售价把增值税留在外地。由于总分机构实行汇总纳税，其中 50% 的企业所得税必须在总部缴纳，剩余 50% 部分基本上在生产基地缴纳。

二 杭州市企业外迁原因分析

企业外迁的原因是多方面的，既有企业做大做强主动外拓的内在因素，也有软硬环境约束被迫迁出的外在因素。从区域经济发展来看，对于调整产业结构、淘汰落后产能和主动外拓生产基地做大做强的外迁，有利于迁出地的产业优化升级，应予以鼓励并积极引导；而对于隐性外迁、资本“候鸟式”外迁以及生产基地过多外迁等，则应引起警惕和反思，并深究其原因。

（一）地区之间政策竞争，导致资本和税收流失

对于一些企业隐性外迁和股权投资企业外迁而言，地方出台的优惠政策往往是企业外迁的主因。通过比较发现，近几年兄弟城市制定的政策体系完备，操作性强，奖

励补助力度大，修订频率高，在区域经济竞争中具有明显的优势。如嘉兴南湖区、宁波北仑区等地出台优惠政策吸引了杭州市包括浙江安丰进取创业投资有限公司在内的多家股权投资企业落地投资。总部经济在区域政策竞争中的优势更加明显，总部企业可以通过转让定价方式把税收转移到政策更优惠的地区。虽然近几年杭州市也出台过鼓励股权投资企业和总部经济发展的意见，但对于股权投资企业和总部企业的认定标准较高，政策落地过程中有难度，政策的比较优势不明显（见表 5、表 6）。

表 5 个别地区制定的股权投资产业发展政策

地 区	政策名称	政策要点
佛 山	2013 年 12 月修订《关于扶持股权投资行业发展的若干意见》	股权投资企业和管理企业的实收资本分别不低于 5000 万元、100 万元；股权投资企业及管理企业自获利年度起，前 3 年按照企业所得税和营业税区留成部分的 100% 给予补贴，后 3 年按照企业所得税和营业税区留成部分的 50% 给予补贴
嘉兴南湖区	2011 年制定《关于促进南湖区股权投资产业发展的若干意见》	注册资本在 3000 万元以上的股权投资企业，六年之内营业税、企业所得税和个人所得税的区所得部分各给予 70% 返还
宁波北仑区	2013 年制定《关于促进股权投资产业发展的若干意见》	注册资本在 3000 万元以上的股权投资企业，营业税、企业所得税和个人所得税的区所得部分分别给予 80%、36% 和 32% 返还
杭 州	杭州 2010 年制定《关于进一步促进杭州市股权投资业发展的意见》，2012 年制定补充意见	对注册资本在 1 亿元以上的股权投资企业，其中新设立的营业税和企业所得税各按形成地方财政贡献的 60% 予以奖励；已设立的营业税和企业所得税各按形成地方财政贡献的 40% 予以奖励

表 6 个别城市制定的总部经济发展政策

城 市	政策名称	政策要点
北 京	2013 年制定《关于加快总部企业在北京发展的工作意见》	对 2013 年新注册或迁入的各类总部企业给予资金奖励和补助；对做出突出贡献的总部企业的高级管理人员进行奖励；对引进总部企业有突出贡献的中介组织给予奖励

续表

城 市	政策名称	政策要点
苏 州	2012 年制定《苏州市总部企业认定和管理办法(暂行)》《关于进一步加快总部经济发展的若干政策意见》	按企业总部注册资本的一定比例给予补助;办公用房补助;新引进或经认定的总部企业,入库税收地方分成部分给予一定的奖励
厦 门	2012 年制定《厦门市鼓励总部经济发展的若干规定》	按实际到位注册资金的一定比例给予补贴;办公用房补贴;自认定当年起,按其年度三税地方留成的部分给予五年奖励,其中前 2 年给予 80% 的奖励,后 3 年给予 40% 的奖励
中 山	2011 年制定《关于鼓励发展总部经济的若干意见》	按企业总部注册资本的一定比例给予补助;在总部企业建设总部大楼、购置或租用办公用房、引进总部企业等方面有补贴扶持
杭 州	2007 年制定《关于加快总部经济发展的若干意见(试行)》、2009 年制定《关于加快总部经济发展的补充意见》、2010 年制定《关于印发杭州市总部企业认定暂行办法的通知》	按企业总部注册资本大小,分档补助;办公用房补助;对新引进的总部企业,根据其年地方财政贡献环比增长额,自开业之日起实行为期 3 年的财政奖励(2010 年认定过第一批总部企业,但相关扶持政策没有兑现)

(二) 生产要素制约发展,企业外拓以降低成本

近年来,杭州市的土地、资本、劳动力等生产要素成本不断提高。目前全市实际耕地保有量和城乡建设用地规模已经“见底”,城市化进程加快推进,部分工业区域整体功能发生变化,大量工业企业被迫外迁新建生产基地,同时“圈而不用、用而不尽”现象较为多见,厂房租金偏高;资本“去工业化”趋势较为明显,工业企业效益上升很大一部分来自投资收益增长,个别地区不同程度地出现了“资金链”和“担保链”问题;杭州市调整了一系列政策,工资、福利和社保费用较高。而周边城市如湖州、嘉兴、绍兴等地的剩余劳动力资源充足,土地成本较低,因此企业逐渐将生产基地转移到外地以降低企业成本,从而提高利润率。过多的生产基地外迁在流失税收的同时还会带来“产业空心化”的风险,迫切需要杭州市破解生产要素制约,增强区域经济竞争力。

(三) 创新创业环境有待改善,高端要素难以集聚

相比北京、上海和深圳等地,杭州创新创业的综合环境竞争力不强。一是规模以上企业高新技术培育引导不够。目前,杭州市 1656 家国家级高新技术企业中,只有 60% 是规模以上企业(包括规模以上工业、限上批零业、资质内建筑业和重点服务业),占全部规模以上企业总数的 6.5%;147 家工业大企业大集团中,高新技术企业只有

29家。调研中一些企业认为杭州市对规模以上高新企业认定重视程度不够,一些企业通过母子公司或分支机构将税收转移到外地高新技术子公司,或者到外地申请高新技术企业,以享受15%的企业所得税政策。二是高层次人才宜居环境尚未形成。杭州市缺少国际化的医院、学校和居住区,一些大企业总部虽然在杭州,但海外高层次人才生活在上海、北京等地,总部“形在神不在”。三是政府管理和服务水平有待提高。调研中有企业反映扩大生产规模时,政府缺少统一的规划引导,导致一些优质项目没有在市域范围内落地,而是迁往外地。此外,部分投资项目审批慢、落地难,也影响了企业在本地投资的积极性。

三 优化杭州市产业发展生态环境的对策建议

根据以上分析,杭州优势企业外迁的实质是税源流失、资本流失、人才流失,其根本原因是杭州市产业发展的生态环境比较优势不断丧失。结合当前中央财税体制改革总体方向和杭州市财政、资源要素现状,我们认为要从根本上解决企业外迁问题,应着力做强企业、做活资本、做优环境。一是推进“规模以上企业高新化”,为企业创造可持续的减负机制,推动创新型经济发展;二是加快发展企业总部经济,支持企业做大做强;三是吸引浙(杭)商资本回归,服务实体经济发展;四是加强政府服务和管理,提升政府效能;五是打造国际化营商环境,让企业、资本和人才“扎根”发展。

(一) 实施规模以上企业高新化行动

加快推动规模以上企业高新技术企业认定工作,使更多的规模以上企业享受15%的企业所得税优惠政策。一是开展规模以上企业高新化专项调查。由杭州市科委牵头深入重点产业领域、重点企业进行“面对面”重点指导,引导规模以上企业在认定高新技术企业上下功夫,按照国家高新技术企业要求加大研发投入、申报专利和计算机软件著作权,筛选部分有条件的企业列入重点培育对象。二是研究制定规模以上企业高新化实施意见。明确工作目标和任务,以6082家规模以上工业企业和147家工业大企业大集团为重点培育和服务对象。紧扣规模以上企业高新化前后一段时间的政策需求,在技术研发投入、税收减免、基本养老保险等关键环节予以扶持,强化金融、公共服务等配套支持。

(二) 加快总部企业在杭发展

在培育基础上,吸引更多企业来杭设立总部,形成“杭州总部+外地生产基地”的产业发展格局。一是完善杭州市总部经济发展政策。借鉴先进城市政策亮点,进一步修订杭州市总部经济发展意见。根据不同的主体设计差异化政策。二是打造企业总部经济中心。发挥行业龙头企业、工商联和商会组织作用,鼓励采取“政府引导、企业运行”的市场化运营管理机制,以钱江新城和钱江世纪城为总部集聚区核心,打造标志性“企业总部基地”,吸引企业管理中心、研发创新中心、营销贸易中心、投融资中心入驻,强化总部企业的服务保障。三是建立健全配套服务和保障机制。制定《杭

州市重点总部企业名录》和《杭州市总部经济中介组织机构库》，将重点总部企业重大建设项目纳入市政府固定资产行政审批绿色通道。严格依据政策标准，所涉及的奖励或补助每年兑现1次，审核后报市政府批准实施。

（三）引导资本回归实业

加快建设财富管理中心，鼓励民间资本进入更多领域，打造多层次的资本市场体系。一是加大股权投资行业发展。根据已出台的促进杭州市股权投资业发展的意见，落实所得税、营业税等方面的优惠政策。支持股权投资企业加大对规模以上高新技术企业的投资力度，按投资额的一定比例抵扣部分应纳税所得额。加强对企业兼并重组的引导和政策扶持，鼓励杭州市股权投资基金以及产业投资基金等参与企业兼并重组。二是鼓励民间资本进入更多领域。加快推出一批符合产业导向、有利于转型升级的合资合作项目，细化相关政策方案，明确民间资本投资回报期限和效益。鼓励民间资本通过PPP等方式参与公共事业和社会性基础设施以及通信网络等其他经营性服务。三是建设金融要素市场体系。加快推进杭州与平安集团共建新型金融资本交易市场，发挥浙江省股权交易中心、杭州产权交易中心的作用，利用差异化优势与其他金融机构合作创新金融产品或市场。

（四）强化政府管理和服务

加强部门间的协调合作，推动政府管理向积极有为、强化服务转变。一是加强对大企业大集团的统计监测。由统计、国税和地税部门合作，实现大企业大集团“资产、营收、纳税”三表合并，定期反映营业收入和税收下降企业的情况，加大对问题企业的协调服务力度。二是建立“总部企业在杭发展”统计分析体系。由发改、统计、国税和地税部门合作，制定总部企业统计标准，建立反映总部企业发展情况的统计指标体系和报送制度，完善运行监测机制，开展统计分析工作，并定期发布相关统计信息。三是建立企业外迁追踪和对接服务机制。由杭州市经济与信息化委员会、杭州市国土资源局、杭州市人民政府国内经济合作办公室等部门联合开展杭州市企业扩大生产规模情况和浙（杭）商企业回归调查，推动新增项目和回归项目在市域范围内落地，其中在县（市）落地的项目招投标交易，可由该企业自主决定在市级交易平台还是在该县（市）交易平台交易。

—（五）优化宜业宜居环境

优化创业条件，改善人居环境，提升杭州生活品质。一是加快行政审批制度改革。加快行政审批事项的清理和下放，重点取消非行政许可事项。探索建立杭州市固定资产投资项目审批基础数据共享库，进一步扩大并联审批范围。制定出台企业投资项目核准清单，确保各类市场主体依法平等进入各个领域。在滨江区商事登记制度改革的基础上，推进杭州市工商注册制度便利化。二是加快推进资源要素市场化配置改革。以提高土地亩产效益为核心，以要素资源市场化配置为手段，全面开展工业企业综合评价，优化土地、能源、资金、人才、环境容量等要素资源配置，建立“高进低退”机制，引导优质企业做强做大，倒逼低效企业转型发展。三是打造国内领先的人才环境。

优化人才居住环境，制定杭州市外国人社区的规范标准，选择地理位置较好、商贸配套较完善的小区作为试点，按照国际化标准改造成国际社区，规划配套学校、医院等设施；优化人才医疗环境，支持杭州市医院与境外优质医疗机构合作，建设国际医学中心；优化人才教育环境，加大涉外教育的扶持力度，鼓励开办若干所区域分布合理、收费合理的外籍人员子女学校。

（责任编辑 方晨光）