

安徽经济社会发展研究

2017

安徽省人民政府发展研究中心 组编

中国科学技术大学出版社

安徽经济社会发展研究

2017

安徽省人民政府发展研究中心 组编



中国科学技术大学出版社

内 容 简 介

本书由安徽省人民政府发展研究中心组织编写,汇集了对2017年安徽经济社会发展若干问题的研究,具体研究问题包括食品产业、农村改革、医疗卫生、扶贫开发、电子商务、城市建设等,涉及经济、文化、社会各方面,共20篇研究文章。书中对各问题相应进行了剖析,并提出建议之策,具有较好的社会价值。

图书在版编目(CIP)数据

安徽经济社会发展研究. 2017/安徽省人民政府发展研究中心组编. —合肥:中国科学技术大学出版社, 2019. 1

ISBN 978-7-312-04602-5

I. 安… II. 安… III. ①区域经济发展—研究—安徽—2017 ②社会发展—研究—安徽—2017 IV. F127.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 271303 号

出版 中国科学技术大学出版社
安徽省合肥市金寨路 96 号, 230026
<http://press.ustc.edu.cn>
<https://zgkxjsdxcs.tmall.com>
印刷 合肥市宏基印刷有限公司
发行 中国科学技术大学出版社
经销 全国新华书店
开本 710 mm×1000 mm 1/16
印张 10.75
字数 223 千
版次 2019 年 1 月第 1 版
印次 2019 年 1 月第 1 次印刷
定价 68.00 元

前 言

本书是根据 2017 年度课题计划安排,在全体研究人员的共同努力下,形成的系列研究成果的汇编。这些研究成果涉及“五大发展”美好安徽建设相关内容及经济社会发展的热点、难点问题,曾以多种形式呈送省领导参阅,并刊印成《研究与咨询》寄至安徽省直单位和市、县负责同志。

为了史存资料、方便查阅,现将部分研究成果编印出版。本书主要汇集了对 2017 年安徽经济社会发展若干问题的研究,具体研究问题包括食品产业、农村改革、医疗卫生、扶贫开发、电子商务、城市建设等,涉及经济、文化、社会各方面,共 20 篇研究文章。书中对各问题相应进行了剖析,并提出建议之策,具有较好的社会价值。

由于水平有限,书中存在不足之处在所难免,我们恳请各位领导和相关部门多提宝贵意见,为今后研究给予指导和提供参考。

安徽省人民政府发展研究中心

2018 年 11 月

目 录

前言	(i)
关于推动县域空间资源管理体制改革的研究与建议	(1)
皖江城市带承接产业转移示范区建设研究	(7)
我省与长三角产业一体化研究	(17)
关于加快培育发展我省住房租赁市场研究	(26)
我省科技金融专营机构建设对策研究	(34)
加快推动我省跨境电子商务发展的对策研究	(41)
新形势下我省利用外资的对策研究	(49)
安徽省食品产业研究	(58)
壮大我省村集体经济研究	(71)
关于推进我省医保管理体制改革的研究与建议	(81)
提升我省基层卫生医疗服务能力研究	(89)
关于盘活利用空闲农房的调研报告	(96)
推动产城融合发展的创新与实践 ——华夏幸福产业新城建设运营模式调研	(102)
我省特色小镇建设研究	(108)
加快我省融资担保业发展的对策研究	(116)
加快推动我省海关特殊监管区域建设研究	(122)
关于深化我省农村改革的思考与建议	(129)
准确把握阶段性特征 深入推进扶贫开发工作	(137)
新时期我省农民增收问题研究	(143)
近 5 年我省民生调查分析与思考建议	(157)

关于推动县域空间资源管理 体制改革的研究与建议

中国共产党第十九次全国代表大会(简称“党的十九大”)指出要统一国土空间用途管制和生态保护修复,构建国土空间开发保护制度。县域作为国家行政区划的基本单位,推动县域空间资源管理体制改革的贯彻落实党的十九大精神和机构改革总体要求的重要举措,也是推进乡村振兴、统筹城乡发展和实现县域高质量发展的必然要求。

一、问题的提出

党的十八大以来,中央强调要健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。2013年12月中央城镇化工作会议上第一次提出建立统一的空间规划体系。2014年8月国家发改委、国土资源部、环保部、住建部联合下发了《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》,推进“多规合一”试点。2017年10月党的十九大再次对统一国土空间用途管制和构建国土空间开发保护制度做出了部署,对党和国家机构改革提出了要求,为形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式提供了根本保障。

我国自然资源实行中央与地方分级管理,在实际工作中,绝大部分自然资源由地方进行管理。其中,县域作为我国行政和经济管理的基本地域单位,是宏观和微观的结合部,在自然资源的管理、利用、开发与环境保护中非常重要。由于县域在空间资源管理改革上相对滞后,行政机构条块化职权分割,城、镇、村发展相互割裂脱节,一些规划相互矛盾和冲突,制约了县域空间资源的优化利用和城乡融合发展,不能适应新时代新阶段的发展需要,因此,县域空间资源管理体制改革的迫在眉睫。县域空间资源管理体制改革的就是要摆好县域城乡资源要素一盘棋,建立健全城乡融合发展的体制机制,破解制约城乡资源高效双向流动的体制障碍,为城乡融合发展创造良好的制度环境和市场基础,为实现县域资源要素在城乡之间的大发展、大流动,促进乡村振兴、城乡融合和县域高质量发展提供保障。

二、我省县域空间资源管理中存在的问题

当前,我省县域空间资源管理存在的问题主要有以下几个方面:

（一）县域规划体系冲突

规划体系冲突主要表现在规划不衔接、部门职能分割、政策体系不完善,呈现出“纵向”自上而下的部门垂直管理和“横向”多规并行、相互渗透的运行特征,内容交叉、管制重叠、标准不一的各类规划,组成了一个复杂的体系,共同对空间进行规划布局和管制,给规划实施带来诸多问题。例如,在空间规划上,发改部门的主体功能区规划、住建部门的城乡规划、国土部门的国土规划,在实际操作中相互“打架”现象很多。以我省界首市为例,根据界首市目前的多个空间规划设计,部分项目落到一张图上后存在诸多用地冲突问题,某些地块存在两个以上项目,造成项目无法有效推进。通过对界首市现有总体规划及各乡镇总体规划的初步整理发现,基本农田与城市规划建设用地差异图斑面积超过 21 660 亩^①,国省干道升级改造项目中与基本农田差异图斑保守估计在 7 500 亩以上,已有的美丽乡村规划与基本农田差异图斑面积超过 1 200 亩。

（二）资源统筹整合能力有限

当前,在县域空间资源的管理使用方面,还缺乏有效的整合与统筹,自然资源的开发利用在一定程度上呈现无序状态,山水林田湖草也难以做到系统治理。根据课题组对界首市的调研发现,从项目层面分析,由于县域层面对土地、资金、政策等资源的统筹整合权限不够,导致县域更多的是完成上级政府的任务指标,很难根据县域实际合理布局和统筹县域资源。例如,在城乡土地资源利用方面,由于缺乏统筹权和乡村规划滞后导致农村土地使用失序,界首市农村建设用地达 148 590 亩,而城市建设用地仅为 36 810 亩,按照 2016 年界首市的城乡人口计算,城市建设用地人均占地为 0.152 4 亩,而农村建设用地人均占地达 0.258 1 亩,农村建设用地急需规范和统筹。

（三）资源下乡渠道不畅

资源下乡渠道不畅主要体现在资金、人才、公共服务资源等方面仍是乡村向城市单向流动,造成农业农村发展资源被城市虹吸,形成农业边缘化、农村空心化和农业人口老龄化的“新三农问题”。在资金方面,省统计局的调查数据显示,2017 年我省农林牧渔固定资产投资 775.8 亿元,占全年固定资产投资 29 186 亿元的 2.6%,较 2015 年的 3.1%下降了 0.5 个百分点。在教育等公共资源方面,农村优质资源严重缺乏,存在农村教育经费不足、教师队伍素质不高等问题,教育资源向城市的单向流动使得农村师资严重“缺血”。在劳动力方面,大量的农村劳动力流出,2016 年全省外出农民工的总量为 1 380.1 万人,比 2013 年增加了 92.5 万人,

^① 1 亩=0.066 666 7 公顷

增长 7.1%，也表现为城乡人力资源向城市的单向流动。

（四）资源开发利用效率较低

县域资源开发利用效率较低表现在土地资源的浪费、水资源没有有效利用、优质生态农产品供给不足等方面。以土地资源开发利用为例，空闲农房是其中突出的问题，截至 2017 年 7 月，旌德县共有农房 38 060 间，闲置 2 387 间，占比 6.3%；铜陵市义安区 51 个美丽乡村中心村有农屋 11 082 间，闲置 684 间，占 6.17%；蚌埠市怀远、固镇、五河三县美丽乡村办初步估计，80 个美丽乡村中心村农屋总量约 80 000 间，闲置 5 000 余间，占比 6.2%，大量的农村住房闲置，土地资源浪费严重。再比如水资源有效利用方面，课题组调研发现，颍河与泉河每年流经界首的流量为 40 亿立方米，但是界首市人均水资源不到 400 立方米，大量地表水没有被有效开发利用，反而依赖开采地下水来保障县域生产生活，导致地下水严重超采。

三、县域空间资源管理基本模式

综合调研与分析研究，县域空间资源管理大致有以下三种模式：

（一）“多规合一”模式

“多规合一”模式的主要代表有湖北鄂州市、浙江开化县、安徽界首市等。其特点是通过推动“多规合一”，实现统一衔接的规划体系、空间布局、技术标准、信息平台以及管理机制。湖北鄂州市以国土空间综合规划作为总图，确定规模，划定“三线四区”，形成“四线管控体系”（四线为蓝线、黄线、绿线、紫线）。我省界首市通过制定县域总体空间规划，作为指引全县域发展的唯一综合规划，有效统筹其他各项规划。破除规划、建设、国土等部门的工作与信息阻隔，通过建立信息化平台实现规划、项目等信息的互联互通。建立健全乡镇规委会、土委会等机制，实现“开门做规划”。

（二）“全域发展”模式

“全域发展”模式的主要代表有贵州开阳市、四川宜宾市南溪区、安徽界首市等。其特点是将城乡纳入整体发展视角，从“全域”出发，从发展视角或者思路上实现“一体化”，推进城乡建设。如四川南溪区强调“全区统筹、横向协同、五级联动”，统一目标指标、发展战略和空间格局，依据“三线”的划定，建立统筹南溪全域发展的刚性框架。我省界首市从全市域的视角出发，统筹规划县域内的道路、水系、土地、城镇布局等空间资源，推进“全市域快速通道建设”“全市域水系综合治理”“全市域绿道慢行系统”“全市域森林园林建设”“全市域美丽乡村建设”“全市域农村村庄整治”，交通、水利、绿化、乡村建设等工程相互联系、相互协调、同步推进，以“六个全市域”项目为抓手构建城乡融合发展的骨架体系。

（三）“空间管控”模式

“空间管控”模式的主要代表有山东恒台县、重庆江津区、安徽界首市等。主要做法是：根据不同的区位优势、资源条件、人口规模和经济发展水平，结合当地的实际情况进行具有特色的长远发展布局，科学划分生产、生活、生态等空间。重庆江津提出农村、生态、建设三大功能空间，配套以生态保护红线、基本农田保护红线、城镇开发边界，强化对各空间布局的边界控制。我省界首市以县域内空间规划为底图，科学划定“三生”空间，对县域内违法违规建设坚决拆除，禁建区严禁建设，并对限建区进行严格把控，根本上扭转了农村建设秩序混乱、城乡建设管理手段缺失的局面。

以上三种模式都是从基层探索出发，合理布局“三生”空间，推进“多规合一”，县域空间资源管理不是“就事论事，就点论点”，而是从整体上系统地考虑县域空间资源优化使用与布局，提高资源的使用效益。特别是界首市“六个全市域”建设，统筹了县域资源管理，落实了城市资源向乡村倾斜的实施路径，为探索我省县域空间资源管理体制变革提供了思路。

四、推动县域空间资源管理体制改革的对策建议

县域空间资源管理体制变革通过破除体制机制障碍，能够完善县域资源的管理、开发与利用机制，盘活县域资源，促进资源在城乡的合理流动与分配，提高县域空间资源的利用效率和水平。

（一）统筹县域资源管理

统筹推进政府机构改革，调整发改、国土、住建、水利、农业、林业等部门的相关职能，统一进行基础调查和空间规划，统一行使国土空间用途管制，解决自然资源所有者不到位和空间规划重叠、冲突问题。建立健全县域自然资源统一确权登记制度体系，实现自然资源统一确权登记与不动产登记的有机融合。加强农村土地资源整治，着力解决农村“空心村”与多置住房等问题，整治开发城乡闲置未利用地，统筹处理农村闲置与浪费的土地，为乡镇产业发展、农村基础设施建设腾出空间。探索农村资源产业化，将乡村生态资源优势转换为经济优势，创新“互联网+”的新型农业产业化模式，积极开发乡村旅游、乡村养老、生态教育等农业产业，着力打造特色小镇，创建特色农业产业示范乡镇。

（二）统筹生态环境保护

统筹调整相关部门职能，消除行政职能条块分割，解决九龙治水、监管空白和监管打架现象，统筹县域山水林田湖草等生态资源综合治理。根据不同的地域特点与环境承载力，科学划定“三生”边界线，构建立足地域实际且具有地域特色的

“三产”空间布局,按照自然资源和生态环境保护的需要,严格划定禁止建设的空间范围。强化对耕地、林地、草地、湿地等各种类型全覆盖和数量质量生态属性全覆盖的土地要素监测,推进生态保护和生态修复。推进美丽乡村建设,积极谋划美丽乡村建设或乡村整治项目,建立健全“分类收集、定点投放、回收利用、末端处理”的垃圾治理运行体系,加大重点流域周边、水源地重点地区及环境敏感区的村庄生活污水治理力度,深入推进“三大革命”与农村环境综合整治。

(三) 统筹基础设施建设

把农业农村的基础设施建设摆在重要位置,加大政策、资金、项目等投入,进一步改善农村生产、生活的基础性条件。大力实施乡村振兴基础设施建设工程,以改造提升农村基础设施网络为抓手,推动水利、公路、水运、管道、电网、信息、物流等基础设施向农村延伸,为推进农业农村现代化提供基础支撑。加快推进城乡公共服务均等化,做好县域公共服务顶层设计,重点推动群众普遍关心的教育、医疗、养老等方面的资源向农村倾斜,优化城乡布局。强化政府财政转移支付对于公共服务均等化的作用,加大各级政府对农村的财政转移支付力度,探索“互联网+”模式,实现城乡资金、人才等资源信息共享。

(四) 完善县域“多规合一”

编制县域发展总体规划,作为统领全县经济社会发展和国土空间合理布局的顶层规划。充分发挥土地利用总体规划的基础性作用,确定城乡建设用地的布局以及生态用地布局,划定城市开发边界、永久基本农田红线和生态保护红线,形成合理的城镇、农业、生态空间布局。统一规划的划分方法、分区类型、图件比例尺,建立用地分类标准对接机制,形成覆盖城乡、内涵统一的用地分类和建设标准。系统梳理、分析各规划所涉及的主要内容、编制标准、空间布局,构建数据库,包括基础数据、规划成果数据、规划审批数据等,完善县域“多规合一”和空间资源管理平台。

(五) 完善资金投入机制

进一步优化对县域的转移支付结构,公共财政更大力度地向城乡基础设施和“三农”倾斜。主动加强与省级、市级主管部门沟通,积极争取项目资金扶持。保障金融机构农村存款主要用于农业农村,从根本上遏制农村存款的外流,为农村经济发展提供有力的资金支撑。鼓励、支持和引导社会资本平等参与公共服务与政府重大建设项目的投资与运营,实现投资主体多元化、资金来源社会化、经营机制市场化、管理方式科学化。给予县级层面在资金使用方面适当的统筹自主权,探索建立项目资金统筹使用机制,做到“应整尽整”,发挥资金统筹使用效益。

（六）推进改革试点工作

基于界首市在县域空间资源管理与统筹城乡建设中的创新经验,建议可考虑以界首市为试点,以现有“六个全市域”工作为基础,按照国家机构改革的精神,整合发改、国土、住建等部门的相关职责,完善“多规合一”体制,探索安徽省县域空间资源管理体制的改革思路与实施路径。

课题指导:凌宏彬

课题组成员:蔡的贵、丁胡送、周四贵、吴建飞(安策智库)

课题执笔:蔡的贵、吴建飞

完稿日期:2017年12月

皖江城市带承接产业转移示范区建设研究

2010年1月经国务院批准设立的皖江城市带承接产业转移示范区,是全国首个以承接产业转移为主题的区域发展规划,也是我省第一个上升到国家战略层面的发展规划。为总结评估示范区建设的基本做法、主要成效及经验启示,提出推进示范区更好更快发展的对策建议,省政府发展研究中心组成课题组,赴有关市、县、重点开发区和代表性企业调研,召开省直有关部门及专家学者座谈会听取意见和建议,形成如下研究报告。

一、成效与目标评估

根据国务院的批复,省委、省政府提出了“一年打基础、三年见成效、五年大发展”的战略部署和目标。经过7年多的努力,顺利完成了首期规划(2010~2015年)确定的“一三五”阶段性目标,主要指标均达到或超过规划序时进度,产业布局、园区升级、现代产业体系、创新服务体系、基础设施建设等九项重点任务扎实推进,稳步迈向“四大战略定位”。

(一) 综合实力显著提升

示范区地区生产总值由2010年的8406.8亿元提高到2016年的16385亿元,年均增长11.8%,增速高于全国0.8个百分点;财政收入、固定资产投资、社会消费品零售总额分别增长13.8%、13.6%、16.2%;城镇化率年均增长2.7个百分点,达59.4%,超首期规划目标4.4个百分点(见图1)。2016年,示范区地区生产总值、财政收入、社会消费品零售总额、规模以上工业增加值,分别占全省的67.9%、65.4%、61.6%、67.6%,对全省发展的支撑和引领作用明显。2010年以来,累计引进亿元以上省外投资项目到位资金超过3万亿元,实际利用外商直接投资超过500亿美元,年均分别增长20%左右。

(二) 产业结构明显优化

三次产业比重由2010年的9.7:56.1:34.2发展到2016年的7.1:51.8:41.1,其中二产高于全省3.4个百分点(见图2)。战略性新兴产业产值达7725亿元,同比增长14.9%;累计完成技改投资1.8万亿元,占工业投资总额的56.8%,占全社会固定资产投资的22.5%;拥有两家战略性新兴产业国家区域集聚发展示

范基地和 16 家省级战略性新兴产业集聚发展基地。首期规划中确定的装备制造
业、原材料、轻纺、高技术、现代服务业和现代农业等六大主导产业不断发展壮大，
现代产业体系初步形成。

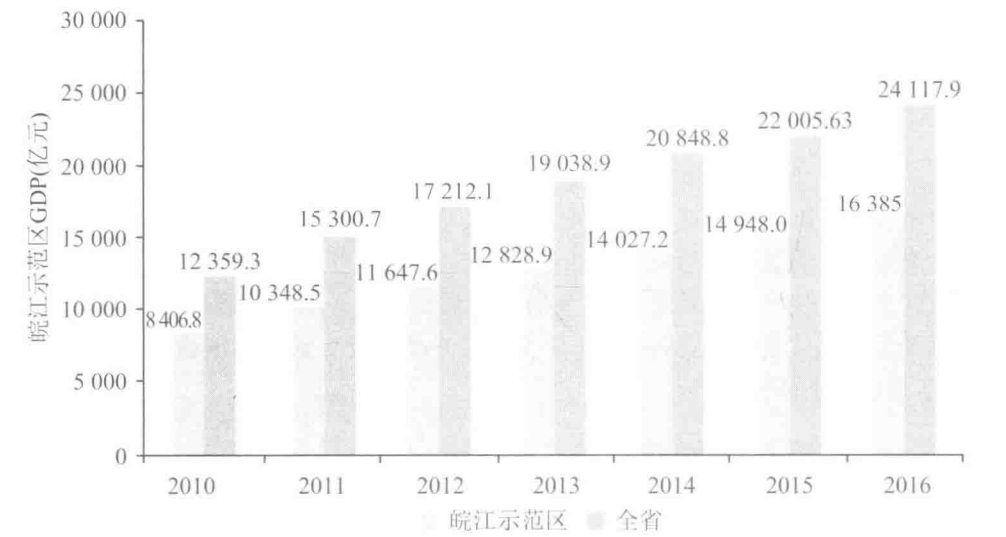


图 1 皖江示范区 2010~2016 年 GDP 情况

注：数据来源于《安徽省 2017 年统计年鉴》



图 2 皖江示范区三次产业结构

注：数据来源于《安徽省 2017 年统计年鉴》

（三）平台建设成果丰硕

截至 2016 年底,拥有国家级开发区从 4 家增加到 18 家,省级开发区由 65 家增加到 101 家。高起点规划建设江北、江南两个产业集中区。采取中外合作、政府合作、园区合作、股份合作等多种形式,建设各类合作园区 100 家左右,特别是省内南北合作“3+5”(3 个市结对、5 个县区结对)园区成效显著,示范意义突出。

（四）跨江发展势头强劲

以原地级巢湖市行政区划调整为切入点,有效释放体制潜能,皖江城市跨江发展势头强劲。马鞍山市利用我省江北唯一的 9.5 公里万吨级深水港岸线,跨江在和县境内设立郑蒲港新区,规划建设安徽江海联运枢纽中心和现代化新城区。芜湖市将原和县沈巷镇纳入版图后,适时将鸠江区委、区政府驻址迁至江北,推动江南、江北两大区域一体化联动发展。

评估示范区建设成效,回顾示范区走过历程,一些经验和启示值得记取。一是必须笃定方向、保持定力,充分发挥我省区位优势,积极响应国家区域战略调整,抢抓沿海产业转型升级的机遇,坚持不懈实施东向发展战略。二是必须打造平台、争创品牌,谋划开放发展的重大载体,不断拓展发展空间,在更大范围内集聚生产要素,为安徽经济发展提供新动能。三是必须敢为人先、不懈创新,用好用足各类改革试点的先行先试权,坚持向改革要动力、向创新要活力,为推动跨越式发展提供有力的体制机制保障。

二、主要做法

7 年多来,在省委、省政府的领导和统筹谋划、大力推动下,沿江各地抓住机遇、咬定目标,先行先试、积极作为,有力有序地推进示范区建设与发展。主要做法如下:

（一）坚持政府主导、规划引领

坚持政府主导、规划引领。一是精心编制规划,充分发挥规划的引领作用。在国家有关部委的支持指导下,我省精心编制并成功获批《皖江城市带承接产业转移规划》(规划期为 2010~2015 年,以下简称“首期规划”),随后又及时编制了开发园区、基础设施、产业、城镇体系、环境保护、职业教育和人力资源培训等九个专项规划。首期规划目标基本实现后,征得国家发改委同意,于 2015 年 3 月启动示范区规划修编工作,并于 2016 年 10 月正式印发《皖江城市带承接产业转移示范区规划(修订)》(规划期为 2016~2020 年,以下简称“展期规划”)。“2+9”规划体系,为示范区建设与发展发挥了很好的引领作用。二是科学调整行政区划,为示范区建设

创造更为有利的体制条件和发展空间。2011年以来,我省实施了两次重大区划调整。2011年8月,撤销地级巢湖市,将原地级巢湖市一分为三,庐江县、居巢区(区划调整时改设为县级巢湖市)划归合肥市管辖,无为县划归芜湖市管辖,含山县、和县(不含沈巷镇)划归马鞍山市管辖。2015年12月,将原属安庆市的枞阳县划归铜陵市管辖。这两次区划调整,大大拓展了皖江城市带四个主要城市(合肥、芜湖、马鞍山、铜陵)的发展空间,提升了沿江城市产业承载能力和资源综合利用能力。三是制定出台一系列支持和服务政策,助力示范区建设与发展。首期规划获批后,我省先后制定出台推进示范区建设的《决定》《实施方案》和《若干政策意见》,制定了《示范区省级开发区扩区暂行办法》《促进皖江城市带承接产业转移示范区发展条例》等一系列政策文件,从财政、土地、税收、项目等方面全力支持示范区的建设与发展。

(二) 坚持项目支撑、创新驱动

省及沿江市、县和园区坚持把项目引进、项目建设,作为示范区建设的核心和牛鼻子工程来抓,特别注重引进牵动性强、产业链长、成长性好的重大项目,强化项目落地和推进机制,以重大项目引领和支撑示范区发展。2010年以来,成功引进京东方液晶平板显示、大陆车身电子、联宝电子、康宁玻璃基板、力晶12英寸晶圆制造等一大批标志性项目落户,107家境外世界500强企业在示范区设立企业。紧紧抓住创新型试点省和“全创改”示范区建设等重大机遇,大力实施创新驱动发展战略。全力推进合肥综合性国家科学中心建设,创建中国科大先研院、合工大智能院、北大未名生物经济学院等联合实验室43家,累计孵化企业227家。2016年,示范区拥有高新技术企业3013家,占全省高新技术企业总数的78%,累计授权专利46084项,占全省专利授权数的75.6%。

(三) 坚持转型升级、做强园区

园区是产业的载体和承接的平台,省及沿江各地坚持将此作为示范区建设的重中之重,创新理念,加大投入,深化改革,着力推进园区由速度数量型向特色质量型转变。一是通过财政资金引导、创新投融资方式,进一步加大投入,加快园区基础设施建设,不断完善园区功能,提升园区承载能力;二是围绕首期规划确定的六大主导产业,突出特色、设置门槛、错位发展,积极引进重大项目,增进园区质量与效益;三是创新园区建设模式,采取多种形式合作共建一批新型园区,如广德、郎溪、溧阳三地共建的苏皖合作示范区,肥东与上海闵行区共建的合肥上海物流产业园,中德(合肥)智慧产业园,中德(芜湖)中小企业国际合作园等;四是深化园区管理体制改革,提高园区运行效能,打造对外开放新高地,如新芜经开区、天长经开区、包河经开区获批长江经济带国家级转型升级示范开发区。

（四）坚持跨江发展、区域联动

八百里皖江是示范区的最大优势,也是最具潜力的资源。沿江各地认真贯彻“共抓大保护,不搞大开发”的理念,坚持生态优先、绿色发展,科学利用和发掘这一最大优势和资源,着眼全局,通力协作,积极做好区域联动这篇大文章。一是统筹规划谋局,持续加大投入,加强基础设施建设,尤其是加快构建快速通畅的铁路、航空、水运、公路等立体交通网络,夯实提升区域产业承载力、推动区域联动发展的基础。合肥构建“一横两纵四射”米字形高速铁路网,商合杭、合安九快速客运铁路加快建设,皖江各市进入高铁时代;合肥空港等4个进境指定口岸建成运营,沿江港口吞吐能力达3.3亿吨,其中芜湖港货运量超过亿吨;截至2015年底,新增公路里程13616公里,其中新增高速公路里程531公里。二是沿江的芜湖、马鞍山、铜陵等市,抓住示范区建设及区划调整的机遇,顺势而为,积极作为,大力推动跨江发展。三是积极推进合肥都市圈、芜马、安铜池等沿江城市组团和一体化发展,增强中心城市的辐射带动能力,适度有序培育发展宜居宜业、充满活力的中小城市和特色小镇。

（五）坚持先行先试、深化改革

我省及沿江各地牢牢把握、积极用好国家赋予示范区的先行先试权,进一步深化各项改革,不断激发创新,创造活力和内生动力。改革行政审批制度,深化商事制度改革,规范完善权力清单、责任清单和涉企收费清单运行机制,推行公共服务清单和行政权力中介服务清单,全面建立“3+2”清单制度。扎实推进园区管理体制变革,采取园区代管所在乡镇区园合一、市级政府及职能部门依法委托授权、园区内部实行扁平化管理等形式和途径,强化和完善园区服务功能,赋予园区更多的行政权力。推动示范区各市做实政府投融资平台,建立以政府资金为引导、社会资金广泛参与的城市及重大基础设施投融资机制,推广PPP模式,设立皖江产业发展基金。

三、存在的问题与困难

经过7年多的建设与发展,示范区取得了显著成绩,但也存在一些困难和问题,其中突出的有:

一是承接产业转移的势头有所减弱,承接质量有待提升,牵动性项目、产业链带动强的关键性项目还不多。由于东部沿海等地区加大了对产业回归或省内转移的推进力度,加上宏观经济形势的影响,制造业大规模转移的势头明显减弱。2016年,示范区亿元以上省外投资项目到位资金增速,比近5年年均增速降低了7.3个百分点。从承接的项目来看,化工、建材、汽车零部件等中低端的产业居多。

二是江南、江北两个集中区发展还不够,没有发挥应有的示范引领作用。截至2016年底,江南、江北两个集中区累计完成固定资产投资750多亿元,其中省财政累计投入专项资金50.8亿元。目前,两个集中区的基础设施基本完善,具备了大规模承接产业转移的条件。但受宏观环境和外部条件的影响,特别是2012年管理体制由“省市共建、以省为主”调整为“省市共建、以市为主”后,两个集中区面临不少困难与问题,如没有形成清晰的、有较大影响力的主导产业,缺乏具有较强带动力的支柱企业,部分标准化厂房利用率不高,等等。

三是区域联动机制没有完全建立,区域综合优势没有得到充分发挥。统筹发展联动发展力度不大、成效不够明显,区域内资源整合利用不够,如沿江港口资源没有得到有效整合。同时,由于皖江各地发展差距较大,总体发展水平不高,为了各地的利益,相互之间竞争大于合作,产业同质化现象较为普遍,区域综合优势没有得到很好发挥。

四是与苏、浙、沪一体化发展体制机制还不健全,缺乏有力、有效、有序的常态化或制度化体制机制。我省与苏、浙、沪签订了共同推进皖江示范区的合作框架协议,但在实际推进中还存在不少问题,省市际间高层次协调机制不健全,缺少重大产业和项目合作。产业输出地与输入地间没有建立常态化、制度化的合作共建和利益共享机制。一些共建合作园区,由于缺乏省级层面的政策和法律保障,执行中随意性较大。

四、远景展望与对策建议

根据展期规划中确立的五大战略定位,示范区要以建成长江经济带发展的战略支点和引领中部崛起的重要增长极为目标,围绕五个“更加有力”,突出六大重点领域,全面协调、积极有序推进示范区建设。

(一) 五个“更加有力”

1. 更加有力地推进长三角世界级城市群建设

以一体化为主线,加快合肥长三角城市群副中心城市和沿江发展带建设,全面深化与沪、苏、浙的分工合作,构建联动发展体制机制,在设施对接、园区共建、信息互通等方面率先突破,在更大范围内实现资源优化配置,为打造具有全球影响力的世界级城市群提供有力支撑。

2. 更加有力地系统推进全面改革创新

以加快建成经济强省、文化强省、科教强省、人才强省为目标,依托合芜蚌国家自主创新示范区,探索产业承接与自主创新统筹发展新思路,推进承接产业创新提升,增强自主发展能力,促进创新要素对接,建设产业创新中心,全面开展系统性、整体性、协同性改革创新改革试验。