

构建“双创”引擎—城市建设高质量发展策略研究

宋永良 曹华杰

深圳市城市规划设计研究院股份有限公司

摘要：全球经济下行与存量阶段双重背景下，城市发展面临全新挑战。如何激活城市发展活力，培育经济增长点受到广泛关注。党的二十大报告指出“必须坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力”，大众创业、万众创新成为挖掘城市潜能，推动可持续发展的重要路径。本文以漳州市为例，探讨以“双创”为引擎驱动城市高质量发展的实践路径：立足发展实际，针对发展需求，以生态保护和环境治理为基础，特色产业策划为内核，“拆改留”并举，动态实施为支撑的绿色创新营城模式，形成从产业布局、空间设计到开发指引的一揽子解决方案。

关键词：城市经济建设；双创产业园区；高质量发展；实施策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.15.007

引言

自2014年“大众创新、万众创业”理念被提出以来，各地都围绕创新创业的主要环节和关键领域采取了经济措施，城市双创园区建设提供了一个可操作的范式。当前，社会宏观经济发展低迷，传统产业和城市发展面临着转型需求，既要实现经济稳步恢复性发展，由要推动城市现代化转型升级，以提高城市发展质量，为经济增长创造良好条件，巩固现有发展成果。以漳州城市建设和经济发展为研究对象，发现其经济成果显著，发展潜力巨大，尤其是双创园区建设的施行发挥区域经济优势，推动漳州城市现代化发展奠定了良好基础。其中双创产业园区建设是漳州市双创事业的发展重点，在提供充足资源保障和政策支持的基础上，漳州市坚持打造覆盖更加广泛的产业体系，其以创新创业为核心为城市经济发展注入了新的活力。

一、“双创”背景及其对城市建设的影响

在建设创新型现代城市的进程中，创新创业活动起到重要作用，其直接同城市经济发展质量高度关联，2014年“双创”概念被首次提出，相应的扶持政策相继出台，2015年国务院提出了建设创新创业平台，2016年明确了我国首批双创示范基地的建立名单，在政府帮扶下，企业作为市场经济的参与主体、大众作为创新创业的主要群体，在良好的社会氛围中不断深化发展。近年来中国经济发展进入全新阶段，创新创业逐渐成了经济转型和升级动力。

创新创业是中国经济发展的新引擎，将会对城市高质量发展、产业转型升级以及大众生活产生持续性的影响，在充分激发市场主体活力的基础上培育新的经济增

长点。突发性公共卫生事件、政治因素、文化因素等复杂原因的多方作用使得我国城市经济发展面临多重阻碍，市场环境低迷，企业主体发展动力不足，大众生活水平提升放缓，表明我国市场经济存在着严重的发展动力不足的问题。围绕创新创业不断加强相应的政策引领，鼓励市场主体参与到经济建设中，培育更具有市场活力的双创平台和新经济业态，可以有力地刺激我国城市经济发展。“双创”对城市基础设施建设和生态环境治理提出了要求，提高了城市建设的现代化水平，在“双创”理念引领下追求高质量发展，在发展建设双创园区的基础上加强污染治理和生态环境保护，将绿色理念融入城市发展中，并加强配套基础设施的建设。同时，自“双创”政策落地以来，各种示范基地、城市双创产业园区以及创新创业教育稳步开展，为城市经济建设提供了充足的政策、资源和人才保障。

二、漳州市城市发展现状分析

（一）城市宏观发展现状

漳州市地处闽南金三角南端，是我国海峡西岸经济区的中心城市，2023年漳州市GDP超5700亿元，其进出口贸易稳步发展，总体上经济呈现出蓬勃发展的态势，在经济建设、社会和城市等方面取得了显著的成就。就漳州市的城市产业宏观发展情况来看，其制造业快速发展，以纺织、服装等为代表的制造业在全国均有着较高的知名度和市场竞争力，同时以物流等为代表的现代服务业也在积极发展，其依托“双创”政策，自2021年开启了“产业发展元年”，围绕中心城区重点片区开展规划建设，以城市高质量发展为目标，坚持产业更新、技术创新，大力发展传统优势产业和创新产业，构建了全新的城市发展格局。漳州市坚持创新引领原则，深入实施了创新驱动发展战略，充分发挥了高新技术产业集聚的优势，并通过机制创新、产业创新、科技创新等首先促进了漳州市双创园区和产业的发展。同时有序开展城市配套服务设施建设、区域统筹规划和生态环境治理工作、民生服务工作，基于“双创”的政策市场，未来漳州市的发展潜力巨大。

（二）城市双创基地建设优势

当前我国的创新创业事业尚处于发展阶段，相应的政策制定、产业规划和落地实施还存在一些问题，但可以明确其作为城市高质量发展的新端口，对城市经济发展有着促进作用。而漳州市规划建设双创基地、双创产业园区有其明显优势。

一是漳州市经济发达，数据表现良好，能够为双创基地建设提供充足的财政和资源保障。就其GDP和人均

可支配收入而言，其经济优势明显，社会创新创业氛围浓厚，传统鞋业、纺织业、服装业等产业提供了充分的经济支撑。同时政府等主导部门高度重视双创建设，主动作为，将“双创”基地建设和产业园区建设同城市的发展目标和规划进行了深度融合，相应的政策环境、财政和税收等明显倾斜，能够充分激发市场经济主体的参与积极性。

二是漳州市区位条件优越，城市重点发展片区经济实力较强，基础设施较为完善，文化生态资源丰富，有助于营造良好的创新创业氛围。漳州市地处东南沿海发展带，在建设开放型经济新体制示范城市、高新技术示范基地和绿色智能制造基地、魅力滨海文旅城市方面均有着独特的优势，交通发展，对外经济发达。城市中心城区和重点片区呈现出汇集发展的态势，相关的产业空间布局科学合理，在创新驱动战略的引领下，涌现出越来越多新的经济增长点。同时文化生态资源密度高，发展潜力大，是双创沃土。

三是漳州市统筹规划科学，系列政策出台提供引领，传统产业稳步发展，转型升级空间较大。当地政府坚持依照发展定位研究、总体设计和重点片区详细规划、精准开发实施的路径，依托漳州市的区域协作关系、自然地理条件和自身经济发展来科学规划，坚持区域统筹、创新引领、生态优先和配套提升的原则，为产业升级和城市改造提供了科学的指引。

三、当前城市经济建设与产业发展存在的挑战

（一）城市经济增长缓慢，发展动能不足

当前整个社会经济环境处于稳步回升状态，经济下行压力大，城市GDP增速放缓，发展动能不足的问题还十分明显，严重制约了城市经济建设。整体上，漳州市随着城市发展壮大，各项产业逐渐饱和，如传统的制造业、重工业等亟待转型。实践表明，城市的经济增长速度不可能保持高度增长状态，同时城市建设处于后疫情时代，复杂的公共卫生、政策文化和市场因素的存在使得经济建设放缓，市场经济相对保守，大众参与创新创业、社会投资等的意愿较以往变得薄弱，这些因素使得城市经济发展面临着巨大的挑战，如何激发经济增长动能成为现实难题。虽然整体上漳州市政府出台了相应的扶持政策，为企业等市场主体提供了一定的财税支持和政策引领，主动开展了产业的布局规划，但总体上高新产业仍处于发展阶段，新的产业尚不足以支撑城市经济。而传统产业作为城市经济建设的中流砥柱，仍然创造了绝大部分的经济价值，相关的政策环境和营商环境仍然存在各项问题，无法提供强有力的引领和保障，应对风险的能力仍然比较薄弱。

（二）传统业态亟待升级，双创人才供给匮乏

“双创”建设要求升级传统产业，发展高新技术产业，促进产业体系协调发展并成为新的经济增长点，然后现实中业态升级缓慢，尚未建立起现代化的产业体

系，新一轮的产业变革仍未完成。其中传统制造业、服务业稳步发展，而新兴技术产业、新兴服务产业发展缓慢，总体占比较低。总体上，漳州市虽然制定了“建设现代产业之城”的发展规划，但整体上高水平工业发展尚处于进步阶段，现代化产业体系尚未完善。目前漳州市制造业等吸纳了绝大部分的就业人口，更是创造税收的主要来源，但是制造业大而不全的问题仍然十分突出，虽然门类较为齐全，但是总体上创新能力不足，缺乏竞争优势，受到资源约束趋紧、要素成本上升、市场风险扩大等现实因素的影响，传统产业的转型升级速度缓慢，难以应对现实挑战。同时双创教育质量不高，双创人才供给匮乏的问题也十分严重，亟须城市做出改革变化。区域一体化背景下，人口外流使得非中心城市的青年人才短缺，而缺乏优质企业和创业环境则进一步导致其无法吸引外来人才。“双创”产业基地和园区建设在未来很长一段时间内仍然是城市经济建设的重要方向，尚处于起步阶段，人才匮乏、双创氛围不够浓厚的问题还十分明显。

（三）配套设施建设不到位，亟须优化

“双创”对城市基础设施和配套设施有着较高的要求，当前相应的配套设施建设亟须优化，如城市公共设施不到位、产业服务设施、产业政策等不到位。目前漳州市城市基础硬件设施建设取得了一定成就，如专业产业园区、产业基地和城区规划等与双创事业融合密切，提供了一定的资源保障，但整体上涉及高新制造业、数字产业、智能产业、配套的新兴服务产业等的配套设施还十分匮乏，难以应对其现实需求。相关的服务设施和产业政策还存在许多不足之处，如区域性引导不足、创新创业支持性政策不够完善、建设规划不足等因素限制了城市双创事业发展。

四、构建双创引擎，助力城市建设高质量发展的策略

（一）以生态驱动创新发展，激发双创活力

建设生态城市，践行绿色发展理念是当前城市建设的重要方向，也是推动产业可持续发展，驱动市场发展的重要形式。如漳州市坚持“田园都市、生态之城”的发展规划，总体上改变了原有的城市规划思路，转而设计“全新的郊野公园行动规划”，整合城市生态资源，构建城市里绿地系统。环境是影响经济社会发展的重要因素，环境好则土地价值高，相比于大城市而言有比较优势，则有利于吸引优质企业、人才，激发活力，提高竞争力和可持续发展动力。为了开展好双创事业，为城市发展提供可持续动力。必须坚实生态驱动创新发展，有效激活双创活力。要坚持生态优先原则，充分发挥城市优质的生态基底优势，坚持提供优质公共生态产品及城市服务，积极探索人与自然和谐共生的新型城镇化发展模式。如坚持围绕智慧城市、绿色生态城市等理念来开展相应的城市基础设施建设，不断完善配套设施，建

立涉及绿色交通、公共服务和居民生活等多个领域在内的生态城市，并大力培养包含智慧康养、生态旅游、智慧产业等在内的新经济业态，将城市生态环境治理与保护事业与城市创新事业紧密结合，以更加创新、更具有实用性的应用来为经济发展提供有力支持。

（二）产学研融合发展，推动传统产业转型升级

大众创新，万众创业为我国经济社会的创新发展提供了新的方向，为了激发经济增长活力，提升公众生活水平，必须从根本上培育双创动力，要坚持推动传统产业转型升级，并鼓励社会创新创业，刺激企业主体和社会公众开展双创活动。在深化改革的进程中，应当意识到第三产业在经济占比中的重要地位，创新创业显得尤为重要，传统强势制造业必须主动以技术创新为切入点，走创新发展道路。坚持以核心技术创新为重点，推动成果转化，建立起现代化的智慧工业、智能制造体系等，在充分聚集科技资源和人才的基础上构筑传统企业的市场竞争力，以更好地支撑城市产业发展和升级。同时要鼓励大众参与双创，人才是双创事业可持续发展的关键，通过改革推动、政策支持和创业补贴等各项举措，帮助企业、研发机构等吸纳优秀人才，激发社会公众的创新创业动力。

（三）构建产城景一体化格局，补全产业创新链条

双创产业园区、双创示范基地建设是城市双创事业的建设重点，为创新创业活动提供了重要的平台，发挥着重要的经济示范基地的作用，更是城市区域规划的全新范式。漳州市围绕智能电子、智能装备、智慧医工等“三智”高新产业，“绿色食品、绿色材料、绿色生态”等特色产业，围绕“科技服务、信息服务、商业服务”来打造双创产业的发展体系。通过加强园区建设，以政策利好、税收优惠、市场扶持和技术帮扶等多项举措，不断完善产业园区基础设施及相应的配套服务设施，并吸引更多市场企业和人才入驻。围绕双创产业园区发展定位，打造涵盖科技创新、智能制造、医药研发等在内的现代化产业，并完善相应的政务服务、行政办公、商务服务和生态居住等功能，打造城市双创事业的亮丽名片，使其逐渐成为城市经济发展的新中心。通过示范基地带动产业发展的形式，营造良好的双创氛围，促进产业高质量发展。

（四）丰富社会资源，构建良好双创氛围

应当意识到全民参与在双创事业发展中的重要性，要坚持丰富社会资源，构建良好双创氛围，推动双创城市建设。首先要从双创的社会环境出发，通过政府统一规划和提供政策指引的形式来对城市的发展定位、发展目标等进行更新，并充分吸引企业和社会大众。通过优化营商环境，政府扶持的形式来坚定大众创新创业的信心，并留住人才。政府以提供创新创业指导、吸纳外来优质企业、吸引科研创新人才等举措来为双创事

业提供充足储备。其次要加强配套设施建设，加强城市公共环境建设，不断优化公共服务。如坚持开展污染治理、生态环境保护和绿色城市空间建设工作，为社会公众提供绿色清洁的生态公共产品，在聚焦公众的生活幸福感的基础上，充分吸引企业和人才。再次应当大力发展双创教育，提供更多教育资源，以吸纳、培育专业人才。针对区域内的中高职院校、普通高校等宣传双创政策，开展双创教育，为优秀学生提供创业补贴、创新创业培训等，持续打造高素质人才队伍。

（五）坚持滚动开发模式，为城市“双创”提供支撑

城市双创事业发展不是一蹴而就的，而是有目标、有阶段地以开发和改造的形式来开展城市建设，从而为双创事业提供支撑。因此，要坚持滚动开发模式，如漳州市围绕城中老工业基地、中心老旧城区等开展产业迁移、环境改造等活动，利用现有环境并加以改造，从而为大众提供低成本的创业环境，同时通过完善相应的服务来吸纳人才。同时重点开发城市发展新片区，逐步迁移产业，围绕双创产业园区建设、示范基地建设等来打造产业的集群效应，充分发挥高质量的高新技术产业、智能产业对城市经济的引领作用。通过滚动开发，逐步过渡的形式来打造城中创新创业工坊、创业基地，城外产业园区，以适应城市发展新需求。

结语

高质量发展是当前宏观经济背景下全国城市建设的首要任务，创新是第一动力。过去交通、资源、劳动力成本套利的贸易性发展模式，正在被绿色化、市场化、只是导向的区域性集聚所替代。二三线城市应积极做好承接都市圈产业、技术、人才、资本等要素的外溢，通过高品质环境、定制化配套、低成本运营等方式，营造更具吸引力的创新环境。以蓝绿环境为本底，特色产业为基础，实现产业要素与城市要素协同可持续发展。

参考文献

- [1] 杨童. 双创园类型与功能组织研究[D]. 安徽理工大学, 2023.
- [2] 张徽琳. 共享共赢生态圈视角下双创艺术类产业园建设路径研究[J]. 包装工程, 2022, (S1): 358-361.
- [3] 宋荣, 胡业翠, 胡菲, 徐可. 国土空间规划视角下城市高质量发展路径分析——以我国“两横三纵”城市化地区为例[J]. 中国土地科学, 2023, (10): 20-30.
- [4] 胡小稳, 李甜甜. 面向高质量发展与精细化管理的城市更新策略研究[J]. 城市建筑, 2023, (23): 110-112+115.

作者简介：宋永良，1992.5，男，汉，辽宁省大连市瓦房店市，中级工程师，硕士，研究方向：城市规划。