

基地成果

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要（十八）

一、江苏民营经济研究基地：江苏民营经济绿色发展的问题与对策

课题负责人： 杨凤祥

绿色发展，是“十三五”时期必须坚持的基本理念。目前，江苏低端工业制造业中有相当一部分属于民营企业，其规模小、层次低、能耗大、污染重。在转型升级和可持续发展的大背景下，推动江苏民营经济实现绿色发展，迫在眉睫，意义重大。

一、江苏民营经济绿色发展存在的问题

1.产业污染严重。目前江苏三大产业中，工业占据主导地位，工业产业的碳排放量位居三大产业首位，由此带来的直接问题就是污染严重。江苏食品制造业、纺织业、纺织服装、服饰业、木料加工等 14 个行业的能源消耗和电力消耗过度，污染情况严重。

2.单位能耗过高。江苏民营企业的能源消费结构比较单一，主要以原煤、原油为主，太阳能、风能等可再生能源开发利用水平低，单位产品能耗过高。从 2005 年至 2014 年，全省碳排放量总体呈上升趋势，随着 GDP 的增长而增长。

从单位产品能耗来看，除皮革、毛皮、羽毛及其制品业，通用设备制造业，医药制造业等行业外，绝大多数行业能源经济效率低于 0.05，而这大多是江苏民营经济集中的行业。

3.市场秩序混乱。目前，对绿色产品的认证标准尚不完善，相关的基础性研究还比较薄弱，这使得消费者在购买时没有参照标准，无法依照有效的标志来鉴别绿色产品，工商部门执法时也无法可依。部分经营者利用消费者对绿色产品的偏好心理以及绿色消费知识的匮乏，夸大其词、过分渲染产品的绿色功效，侵犯了消费者的利益及身体健康，也严重阻碍了绿色市场的整体发展。

4.生产质量低端。江苏经济是外向型经济，省内外资企业众多，本地民营企业面临激烈的竞争。从企业的生产制造来看，低端制造业往往以高投入、高消耗、高污染的重化工业为主，这可能会导致民营企业被锁定在价值链的低端，使价值链高、低两端企业之间形成一种“俘获”关系。

二、推进江苏民营经济实现绿色发展的对策建议

1.大力培育绿色发展的社会环境。一是培养消费者绿色消费的理念，提高绿色产品的价值溢价。通过绿色社区管理、资源类生活产品定价机制、绿色生活的公益广告宣传、绿色消费文化氛围培养等渠道，培养消费者的绿色消费理念、环保意识，促使消费者在生活中优先选择绿色企业、绿色产品，同时促使企业主动选择绿色转型。二是提高居民服务消费能力，促使三产结构优化。在民营制造业绝对规模稳定增长的前提下，有序推动民企绿色转型，通过提高最低工资标准、加大民生投入、增加对低收入群体的转移支付等手段切实提高居民对服务的消费能力。三是设立细化政府采购、混改方

案绿色标准，提高进入门槛。政府应在采购目录和混合制改革领域设置较高的、且较为细化的绿色标准，一方面直接促使这部分民企提高绿色管理水平，在社会上形成标杆效应，另一方面向社会展现政府促进经济绿色转型的决心和态度，间接促使民企选择转型。

2.强化政府对民营企业绿色发展的引导扶持。一是推进金融体系创新，降低绿色发展融资成本。如大力发展绿色信贷，对于优质民企的绿色项目提供贴息贷款；提供政府信用担保通过商业银行渠道实现融资；政府牵头建立绿色发展基金，直接为民企绿色转型提供资金支持；积极建设绿色融资平台，引导民间资本参与绿色投资，为风险资金与民企搭建合作桥梁。二是加大绿色科技创新力度，增加社会层面的知识资本储备。政府要承担起绿色发展知识资本积累的责任，加大绿色科技创新的投入，引导公共研究部门有针对性地开展研究，积累绿色转型的知识储备，提高社会整体的绿色创新能力。三是梳理知识信息的传导渠道，促进知识扩散。建立有效的官产学研结合与公私合作伙伴关系的模式，鼓励公共研究机构以民企绿色转型为目标的问题导向研究，引导公共知识资本为民企的绿色转型服务；积极培育行业协会，激发行业协会在知识扩散中的积极作用；鼓励建设绿色产业园区，推动民营企业集群式发展，通过绿色产业的外部规模化，促使知识资本共享；以国有企业或大型民营企业为核心，政策引导企业间的战略同盟，将中小民营企业整合入绿色发展的产业链，激发知识的纵向扩散。

3.民营企业要增强绿色发展意识，加大绿色技术创新投入。企业要将绿色生产的理念作为生产过程各环节的基本原

则，重视绿色技术的使用，重视生产模式的创新，降低能耗、减少排放，实现生产绿色化；要有意识地选择生产绿色含量高的产品，从价值链的设计环节就要以节能环保产品作为优先选择，实现产品绿色化；要有意识地从传统的落后的制造业领域向新能源、新材料、节能环保等绿色制造业或服务业转型，实现产业绿色化。有实力的民营企业要加强绿色技术的创新投入，积极开展绿色技术的研究与开发，也可以通过技术许可或资本兼并的方式获取与自身发展战略相适宜的绿色技术；对于没有能力实现绿色技术内部开发的民营企业，要关注政府、公共研究机构、行业协会对新技术、新方法、新模式的推介，积极寻求与科技领先企业的纵向或横向业务合作，积极融入绿色发展产业链，通过合作过程中的知识溢出与扩散效应提升自身的绿色技术水平。

4.完善民营企业绿色转型的法律制度保障。一是完善民营经济绿色发展奖惩机制，双向调节民营企业经营行为。首先，为积极实践绿色转型、淘汰或改造落后产能的企业设置相应的鼓励制度，如税收减免，用地、用水、用电的优先权，研发方面人财物的支持等。其次，完善制定更为严格明确的绿色环保法律标准，推动绿色发展的认证工作，加强环境监察执法，大力打击不利于绿色发展的企业行为，将监督工作常态化。再次，各级政府要建立健全促进民营经济绿色发展的信息披露制度、年度报告制度和评价制度，落实各行业绿色发展的自律公约，大力开展对绿色发展先进民企的宣传，通过典型的示范效应，带动民营企业积极参与绿色发展的积极性，培育省内民企绿色发展的良好氛围。二是构建绿色发展绩效评价指标体系，建立市县绿色绩效考核制度。根

据江苏自身经济发展的基础科学界定绿色发展边界，依据省内区域环境和资源约束，对于民营经济的绿色发展绩效和进程建立科学、细化的量化指标体系和评价标准。改变过去对市县政府以经济总量和增长速度为中心指标的政绩考核倾向，将民营经济绿色转型相关指标纳入社会发展评价和政府考核体系中，从工作目标和绩效评价方面，促使各级政府重视绿色发展相关政策措施的推进和落实。

二、江苏沿海发展研究基地：新常态下江苏沿海区域协调发展研究

课题负责人：郝宏桂

主要参加人：郇恒飞、杨海华、孙小祥

经济新常态背景下，江苏沿海地区加快转型发展、创新发展的步伐，需要从区域一体化和区域协调发展的视角，主动对接“一带一路”和长江经济带建设等国家战略，探索区域协调机制，打破原有行政区界限，实现资源的优化配置和生产要素的自由流动，谋求区域的整体共同进步。

一、江苏沿海地区区域协调发展存在的问题

江苏沿海开发加快了沿海地区区域协调机制建立的步伐，省级行政协调机构已经建立，沿海三市市域内相继成立了有关职能协调部门，但当前江苏沿海地区区域协调机制还没有完整地建立起来，协调发展还存在一些亟待解决的问题：

1.沿海三市间缺乏有效的协调机制，行政区经济模式没有得到实质性转变。一是沿海三市间尚未建立完善的常设行政协调机构，市域之间缺乏有效的协调机制，影响了城市合作的有效性和持续性。二是在产业布局和项目招商过程中，出于政绩和地方利益优先考虑，难以从整体上采取联合一致的行动，造成了地方政府间的关系依然是竞争大于合作。三是在城市规划、基础设施建设、招商引资和资源利用上，区域行政壁垒问题突出；在资金投入和产业选择上存在各自为战的现象，导致了产业的同质化发展。四是行政区经济模式没有得到应有的转变，城市间更多是以经济利益来决策和行动，表现为 GDP 竞争及政绩竞争。

2.中心城市和城乡间发展差距较大，产业布局不合理影响了区域竞争力的提高。一是中心城市之间经济实力差距较大，城乡二元经济结构明显，带来了城乡基础设施和公共服务无法有效对接、城乡间产业关联度不高、居民收入与生活质量差距加大。二是交通、居住等基础设施水平及相关产业链配套能力不强，难以吸收优质资本和高端人才入驻，影响了整体的投资水平和竞争能力的提高。三是产业布局不够合理，产业协同竞争能力不强。受行政区划和地方利益的影响，江苏沿海地区产业同质化现象突出，集群化程度低，产业结构不够优化，能够带动区域经济腾飞的产业链尚未形成。四是战略性新兴产业竞争能力不强，缺乏拥有自主知识产权的核心技术，多数企业大都处于产业链条的上游；港口布局分散，工程建设缓慢，龙头带动作用不强。

3.环境污染事件时有发生，沿海生态环境脆弱，经济与

环境协调发展任务艰巨。一是陆源污染尚未得到有效控制，工业和生活污水大量排放使部分海域营养盐超标，排污口邻近海域生态环境恶化。二是农业生产大量使用化肥、农药导致农业面源污染突出，沿海地区土壤退化、有机质含量降低。三是港口污染造成近岸海水石油类含量超标，导致海洋生物资源减少、海洋渔业产量大幅下降，沿海浅滩生态系统处于亚健康状态，伴有赤潮、浒苔等生态异常现象的发生。四是环境管理部门亟待进一步理顺关系，滩涂开发存在因部门利益而导致短期开发、哄抢和争夺资源的现象；环保投入不足，集中供热、污水处理、生活垃圾处置等基础设施建设滞后，对环境违法行为处罚力度不大，环保基础设施得不到应有的经济补偿，公众参与环保的机制尚未形成。

二、构建江苏沿海地区区域协调机制的对策措施

1. 加快以联席会议为基本形式的组织建设，建立组织机构推进区域合作。一是健全沿海地区市级政府间横向合作机制并与省级纵向协调机制结合起来，以市级横向协作作为省级协调机制的基本构成和制度延伸。二是组建合作委员会作为区域协调组织的领导机构，领导小组成员由沿海三市主要领导担任，负责区域重大事务决策和相关协调工作。三是建立常态化的联席会议制度。三市市长轮流作为联席会议的召集人，分管发展改革工作的副市长、政府秘书长参加会议，负责协调工作的组织实施；联席会议在三市相关部门设立办公室作为日常办事机构，每半年召开一次协调会议。四是建立城市规划、交通基础设施、产业协作、环境保护等联席会议专题小组，尝试建立行政磋商机制和行政互认机制，具体

负责沿海开发业绩考核以及区域间专项的对口协作。

2.实施行政区划调整，突破行政区隔，优化沿海经济带城镇空间布局。一是通过“撤市设区”的方式扩大中心城市辖区范围，增强其集聚功能，完善三大中心城市的功能定位，进一步提高其辐射带动能力。二是加快连云新城、燕尾港镇、大丰港城、如东长沙镇等沿海经济带重点城镇建设，按照空间上的功能分区原则，实施沿海“港口、产业和城镇”联动发展战略。三是全面启动沿海中心镇建设，按照沿海特色、产业集聚、人口集聚和基础设施集聚的原则，调整乡镇结构，扩大乡镇规模，架起县城与乡村要素流动的桥梁，走中心城市、次中心城市和小城镇协调发展的道路。

3.促进区域内产城融合、产业联盟建设步伐，加快区域经济一体化进程。一是加强区域行政管理体制创新，推动行政区和经济区的融合；通过加大各级干部交流的方式增强区域合作意识，寻求区域治理与发展中互利合作的机会。二是总结沿海三市成立“江苏旅游新干线经济共同体”的成功经验，尝试构建各职能部门间的合作协议，建立定期例会制度协调推进相关工作。三是引导各类企业加强联合协作，发挥产业组织在区域合作中的重要作用；形成产业专业化的分工体系，防止恶性竞争，避免重复建设，优化地区产业布局，通过企业的联合协作，整合资源要素，做大做强现代产业。

4.统筹制定区域发展规划，科学规范使用沿海各类资源。一是增强生态开发观念，加快生态城市、生态农村和生态产业的发展，推进产品的生态开发。二是明确沿海地区低碳经济发展战略领域，加大控源截污力度，将环境容量作为区域

生产力布局的重要依据。三是大力发展环境产业，加大环境产业投资力度，加快与韩日新加坡和台湾地区合作，打造国家级环保产业基地，引导资金流向环境产业，促进有利于资源节约、替代和循环利用的技术和产品的开发和推广。四是建立和完善沿海地区突发性环境污染事故应急制度，建立健全江苏沿海地区生态安全预警机制，广泛听取社会公众的意见，吸收社会力量广泛参与区域治理。

5.增强省级政府的统筹作用，完善省级政府的纵向协调机制。一是发挥省政府引导作用，加强江苏沿海城市经济板块与苏锡常等其他经济板块的协调工作，避免不同地区之间产生产业同构、区域规划冲突等问题；通过不同地区工业园的合作，加强发达地区产业的转移和欠发达地区的产业承接工作，提高区域经济发展的协同性和整体性。三是在区域政策上突出经济、社会、生态全面协调发展的目标指向，构建江苏沿海地区各级政府绩效评估体系，加大区域整体协调发展的指标权重，引导区域政府从单纯注重经济增长向区域经济社会全面、协调可持续性发展。四是通过优化区域GDP增减机制和财政收入补偿机制，建立突破行政区划限制的地区利益分配机制。

三、国家东中西合作示范区研究基地：江苏现代物流业融入“一带一路”建设的路径与举措

课题负责人：张建民

主要参加人：赵鸣、薛继坤

现代物流产业是国民经济发展的基础性、战略性产业，也是实施“一带一路”战略的重要产业。江苏是国家外向型经济发展的标杆，经济总量和外贸值一直位居全国前三位，“十三五”期间，如何抢抓“一带一路”战略先机，加快发展物流产业至关重要，其路径和举措如下：

1.做实三大物流转运枢纽，编织江苏联通世界的物流网络。进一步加快物流市场对内对外开放步伐，坚持“引进来”和“走出去”相结合，发挥物流枢纽中心的服务功能。首先，要瞄准世界物流产业的发展趋势和物流构架，精准发力，全力加快海运、航空、铁路、公路等物流通道建设，对接“一带一路”沿线国家和区域的世界物流产业网络，实现互联互通，从源头上把握战略机遇。其次，要抢抓国内重点省区加快“一带一路”建设的契机，主动对接“一带一路”愿景规划中设计的省区和重要节点城市，南通珠三角物流网和长三角物流网，北接环渤海物流网，中部承接和联通中西部物流通道，力争在“十三五”期间实现与国内“一带一路”相关省区物流通道的无缝对接。再次，着力布局“十三五”江苏省内物流运输基础设施，重点完善江苏物流运输网络，外联内通，促进江苏物流产业的大发展。建议选择国内的西安、乌鲁木齐和波兰华沙三大城市作为江苏物流新亚欧大陆桥沿线国内段的节点物流运输转运枢纽，鼓励连云港、徐州、南京、苏州等地的物流企业，采取投资、入股或收购等形式，设立运营机构，建设无水港、物流产业园、大型物流基地或综合保税区等平台。

2.建设四大综合物流走廊，创建现代智能物流体系。首

先以长江经济带、江苏沿海经济带、新亚欧大陆桥经济带和沪宁经济带建设为契机，抢抓先机，加快布局建设四大综合物流区域走廊，即沿江物流走廊、沿海物流走廊、沿新亚欧大陆桥物流走廊和沿沪宁物流走廊。其次创建现代智能物流体系，紧跟大数据时代物流产业的创新和创意，构建多级互通信息网络，增进物流服务精准化与智能化。选择物联网和电子商务为载体，搭建 P2P、O2O、O2P 等形式物流平台，大力发展“互联网 + 现代物流”。分步骤、分区域、分层次建设现代智能物流平台和信息化体系，逐步完善互联互通、服务世界的国际型物流信息服务平台。鼓励和支持企业广泛应用物流自动化技术和现代物流管理软件，实现物流作业的自动化和信息化、物流管理的专业化和高效化。

3.开辟五条城际物流通道，深耕江苏特色物流。首先加快实施苏州—上海、南通—上海、南京—镇江—扬州—泰州—上海、南京—马鞍山、徐州—连云港等五条城际物流主通道建设，加快承接上海自贸区的溢出效应，发挥南京、徐州、苏州辐射带动功能。其次深耕江苏特色物流，针对江苏现代农业发展的机遇，加快建设布局合理、设施先进、上下游衔接、标准健全的农产品冷链物流服务体系。针对江苏国际多式联运的运输发达特点，同步进出口市场培育，加快对接国际、国内两个市场，促进集装箱的功能集聚与整合，重点扶持集装箱物流。加快全省综合保税区的建设和资源整合，推动保税区、保税物流园区、物流加工区等特殊监管区域进行“功能整合、政策叠加”的试点，形成多点、发散式的保税物流基地网络。

4.打造多元物流产业平台，拓展产业发展，增强多方联

动。一是继续推进中哈物流园、上合（国际）组织物流园建设，开启二期工程，尽快做大做强，示范全省，辐射新亚欧大陆桥交通走廊。二是以徐州无水港建设为契机，建设徐州国际物流园区和综合保税区，就地封关、检验检疫，实施“一带一路”运输东西双向便捷流动，打通新亚欧大陆桥江苏段物流运输的“最后一公里”。三是发挥“苏新欧”铁运班列的引领作用，采用综合保税区模式，建设苏州、南京国际保税物流园区，带动苏南和苏中，形成集疏运规模。四是加快苏中与“一带一路”沿线国家和地区的对接，发挥江海联运、航空直取的物流优势，布局适宜的特色国际物流产业，主动对接海外市场。五是加快发展以集装箱为主体的物流运输，发挥优势，扬长避短，搭建集装箱专业物流园区和基地。

5.深化物流行业管理改革，打造环江苏物流圈。要深化物流行业改革，首先应发挥政府公共服务职能，完善物流信息采集、交换、共享、开放机制，搭建物流业政务交流管理平台。其次充分发挥物流、仓储、交通运输、港口和国际货代等协会的桥梁和纽带作用，加强在调查研究、提供政策建议、做好服务企业、规范市场行为等方面的中介服务。再次进一步发挥行业组织的功能和作用，从物流产业标准制定、定价权、运营流程、技术管理认证等方面放权予民，还权予企业，调动市场机制，参与行业管理。在深化物流行业改革的基础上，打造环江苏物流圈，要充分发挥南京、苏州、徐州三大区域中心城市圈的优势，以城市为核心，依托100公里半径内的重点物流节点城市，建设以服务三大城市圈经济发展为目标的“点-轴”式区域物流网络体系。研究江苏周边省市物流通道现状，审时度势，主动对接，互联互通。加快

实施国家“一带一路”愿景计划和《长江经济带综合立体交通走廊规划》，重点联通南京、苏州、南通、徐州、连云港等地的接壤物流通道，打通环江苏物流圈最后“一公里”。打造跨省际公共合作物流平台，助推物流产业的发展。

四、江苏区域协调发展研究基地：提高江苏区域均衡发展水平的对策建议

课题负责人：欧向军

由于自然、历史、制度、文化等因素影响，地区经济非均衡发展是一种较为普遍的现象。作为我国东部沿海发达省份之一，江苏经济社会发展一直走在全国前列，但在经济总量快速扩张的同时，省内区域经济社会发展也存在着不平衡、不协调现象。围绕如何提高江苏区域均衡发展水平的问题提出以下对策建议：

1. 发展壮大县域经济，促进苏北跨越发展。县域经济落后是苏北总体落后于苏南、苏中的重要原因，发展壮大县域经济是实现全省均衡发展的重要前提。县域兴则苏北兴，县域强则苏北强。要切实解决苏北县域经济发展规模偏小、综合实力不强等问题。一是以新型工业化为先导，壮大支柱产业和特色工业，促进产业结构向“高新特优”方向发展，不断强化苏北县域经济发展的产业支撑。二是以民营经济为主体，落实扶持措施，提供优质服务，营造良好创业环境，推动民营经济加速腾飞，不断激发苏北县域经济发展的内在活力。三是以县城为龙头、镇区为结点，推进各类产业向城镇

园区集聚发展，着力打造县域经济发展新的增长极。四是以现代农业产业化为重要途径，发展优质、高效、规模化经营的现代农业，不断强化苏北县域经济发展的坚实基础。推动苏北走上工业经济上规模、特色经济创优势、民营经济增活力、园区建设扩平台、现代农业强基础的县域经济跨越之路，进一步增强苏北内生动力，不断提高经济综合实力、整体水平和在全省经济发展中的地位，逐步缩小与苏南、苏中地区之间差距，提高江苏区域均衡发展水平。

2.优化升级产业结构，提升区域均衡发展质量。进入经济社会新常态，江苏经济增长的传统优势逐步减弱，产业结构偏重，制造业主要集中在产业链和价值链的中低端，服务业发展相对滞后，农业现代化步伐有待加快，产业附加值率亟待提高。坚持调高调轻调优调强基本导向，加快产业高端化、高技术化和服务化发展，推动先进制造业和现代服务业成为现代产业体系的主干部分，全面提升区域经济的国际竞争力和抗风险能力，打造江苏经济升级版。一是优先发展战略性新兴产业，选择培育一批拥有自主核心技术、发展成长性强、代表未来方向的战略性新兴产业集群。二是进一步加强服务业与制造业、农业的融合程度，构建现代服务业发展新高地。三是大力发展先进制造业，改造提升传统产业，推动制造业向中高端发展，构建国际先进制造业基地。四是加快农业现代化进程，构建高集约度、高附加值、高外向性的现代农业体系。

3.配套完善基础设施，增强区域发展支撑能力。加快区域交通、通讯、能源等基础设施建设步伐，是缩小江苏南北差距、提升区域均衡发展水平的重要举措。依托全省“两横

两纵”新型城镇化战略布局框架，合理规划建设交通、信息、能源、水利等基础设施网络，有力引导产业优化布局，推动生产要素高效配置，支撑城乡区域转型发展和协调发展。继续加大苏北基础设施建设的投入和支持力度，以基础设施建设大推进支撑苏北大发展，在全面推进苏北航道、港口、公路、铁路、机场建设的同时，综合强化交通、水利、电力、信息化、城乡社会服务体系和环境设施，不断推进基础设施信息化、数字化，逐步建立综合智能型基础设施系统，为江苏区域均衡发展提供持续的支撑能力。

4.强化区域分工合作，形成区域平衡发展新结构。进一步加强不同区域板块的统筹谋划力度，以提升苏南自主创新示范区建设水平为重点促进苏南提升，以实施陆海统筹、跨江融合和江海联动为重点推动苏中崛起，以积极参与国家“一带一路”建设为重点加快苏北振兴，以城市群为主体形态全面谋划区域发展新布局。依托长江经济带建设推进江苏沿江地区转型升级，加快南京江北新区建设，推进宁镇扬同城化，带动南京都市区优化发展；打造锡常泰、（沪）苏通跨江融合板块，引领苏中加快崛起，提升沿江城市群在长三角世界级城市群中的地位。强化徐州在新亚欧大陆桥经济走廊中的重要节点城市地位，规划建设淮海城市群，提升沿东陇海城镇发展轴整体实力。推进沿海深水大港、临港产业园区和城镇三位一体协同发展，构建以沿海、沿江为两轴的“L”型特色海洋经济带，把沿海城镇发展轴建成我国东部地区的重要经济增长极。培育壮大沿运河城镇轴，形成贯通南北、辐射带动苏中苏北腹地的生态文化旅游产业带。要以大合作谋求大发展，以区域内部合作为基础，以南北合作为重点，

省外合作为补充，不断创新合作形式，大力拓宽合作领域，努力提升合作层次，合理配置、有效利用和互惠共享优势资源，逐步形成地区间优势互补、良性互动的江苏区域平衡发展新结构。