

# 江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要(二十六)

## 一、江苏农业现代化决策咨询研究基地：江苏 农民增收面临的难题及对策建议

课题负责人：周应恒

### 一、当前江苏农民增收中面临的问题

随着我国经济进入新常态，农业供给侧结构性改革逐步深入，江苏农民增收面临很多新的问题：

1. 供给侧结构性改革背景下，江苏农民收入增长面临严峻挑战。长期形成的产量追求型农业生产模式，越来越不适应转型升级的消费需求。我国目前粮食生产和库存达到了1997年以来新的高峰，粮食价格下行压力巨大，农民农业经营性收入面临严重挑战。据调研发现，2016年我省小麦平均销售价仅为0.85元/斤，最低价低至0.4元，比小麦（三等）保护收购价1.18元/斤低近三成。再加上高额的土地流转费，加剧了以粮食生产为主的新型农业经营主体的经营负担，2016年以来出现了不少弃耕跑路现象，也直接降低了土地转出农户的收入。此外，由于经济下行压力大，出口不振，以制造业为代表的实体经济发展受到影响，农民非农就业环境恶化，工资性收入增长受限。

2. 江苏农民增收下降，结构有待优化。近年来，江苏农民人均纯收入增速呈现出全面回落、连下台阶的态势，由2011年的18.5%下降至2016年的8.3%，构成江苏农民收入主体的经营性收入与工资性收入双双增速下降。在经营性收入方面，由于江苏农业特色化、品牌化、高附加值化发展不足，2015年江苏农民经营性收入为5045.6元，低于具有资源禀赋优势的东北粮食主产区，同时也低于浙江、福建。在工资性收入和非农经营性收入方面，2015年江苏农民工资性收入占总收入的49.3%，明显低于浙江省的61.9%，工资性收入对农民收入增长的带动作用尚未得到充分发挥。一方面，江苏省税费比重依旧较高。2015年江苏财政总收入占地区生产总值的比重达25.4%，而同期浙江省仅为19.9%。另一方面，江苏企业活力、规模以及人均企业数量明显落后于浙江，农民通过创业发展非农经营受限。2015年江苏农民非农就业比重为30.5%，低于浙江的48.7%。在财产性收入

方面，2015年仅占农民总收入的3.4%。在转移性收入方面，经济新常态下各级财政也面临增长压力，农民转移性收入增长乏力。

3. 江苏农民收入区域性差异较大，城乡居民收入差距仍有缩小空间。2015年，苏南农民人均可支配收入为22760元，而苏中和苏北仅为16862元和13841元。一方面，工资性收入是造成区域性差异的重要原因；另一方面，苏北作为江苏粮食主产区，其转移性收入较苏南、苏中更低。在城乡居民可支配收入差异上，尽管城乡收入比有所下降，由2010年的2.52:1下降至2016年的2.28:1，但较浙江的2.07:1而言，差距仍然偏大。

## 二、促进江苏农民增收的对策建议

从江苏农民收入结构看来，工资性收入和非农经营性收入所占比重最大，应是未来江苏农民增收的重点；从供给侧结构性改革给农业带来的压力看来，农业经营性收入是未来江苏农民增收的难点；从江苏集体经济基础和财政优势看来，农民财产性收入和转移性收入是未来江苏农民增收的亮点。

1. 加快推动农业提质增效，提高农业经营性收入。一是探索多样化土地适度规模经营实现路径。通过农业托管、联耕联种和土地股份合作等形式发展农业适度规模经营，扭转原有追求高土地流转租金的富民政策误区，建立合理的农民土地收益分享机制，让土地租金回归到市场化、可持续化的水平上来，降低农业经营风险，促进农业适度规模经营可持续发展。二是促进优质化、特色化、高附加值化农产品生产。注重农业单品种内部的提质增效，通过引进种植优良品种，提高农产品质量，同时打

造品牌，实现高附加值化。此外，在尊重农民意愿和首创精神的前提下，统筹调整粮经饲种植结构，促进种养加结合，做大做强特色优势产业，延伸农业价值链，实现农业提质增效。

2. 优化农业支持政策指向，保障农民转移性收入。一是建立农业生态补偿机制。我省应建立有效的“以工补农、以城补乡”机制，率先探索农业补贴资金使用方式，充分利用国际贸易规则，转变原有的“黄箱”政策措施，在我省粮食主产区域内推广“绿箱”属性的农地生态补偿机制，重点对环境保护区、生态功能区的种粮农户每亩土地给予一定的生态补偿资金，确保农民收入增长，保障苏北走“绿色化”发展道路目标的实现。我省范围内已有部分地市探索发放生态补偿资金，应总结经验，重点在苏中、苏北地区推广实施。二是调整农民收入补贴方式。在农业支持保护补贴的基础上，进一步整合农业支持补贴资金，形成财政支农的合力，探索农民收入补贴的发放方式。同时，重点补贴粮食主产区的农户、直接参与农业生产的农户，以及受市场价格下跌影响程度较深的农户群体，使农业补贴资金的作用得到最大限度的发挥。三是提高农业风险补偿水平。可借鉴国外先进农业保险经验，建立基于基准农业种植收益的风险补偿模式，以过往正常年份农业产出为标准，基于农民受灾程度，确定补贴系数，对农民收入进行补贴。

3. 推动集体产权制度改革，促进农民财产性收入增长。“苏南模式”成功推动了苏南农业、农村的发展，并在农民财产性收入的增长、城乡公共服务的供给、缩小城乡收入差距以及维护社会稳定等方面做出了重要贡献。集

实体经济作为江苏农业、农村发展的优势条件，在国家提出进一步促进集体经济发展的背景下，江苏应通过盘活苏中、苏北地区的农村集体资产，促进区域内的均衡发展，从而为江苏农民收入增长带来新的增长点。

4. 创造良好非农就业环境，加速非农经营性和工资性收入增长。一是探索税制改革营造宽松的企业发展环境。持续简政放权、创新监管机制、优化政府服务，进一步深化“放管服”改革；扩大对小微企业的定额税制，降低企业税费负担，优化发展环境，激发企业发展活力和农民农外创业的积极性，为农民非农经营性收入和工资性收入增长提供重要保障。二是成立农民工就

业保障机构。在实体经济发展增速趋缓的背景下，农民工就业纠纷将集中涌现。我省作为农民工的主要流入省份之一，应成立农民工就业保障机构，确保农民工拥有公平的就业机会，保证工资及时兑付等基本权益，促进农民工资性收入持续增长。三是加强市场需求导向的农民工职业技能培训。在经济发展转型升级过程中，农民工职业技能培训应顺应需求变化趋势，避免出现大规模农民工结构性失业的现象，确保农民工资性收入稳步增长。同时，应培训、鼓励农民积极参与创新创业，通过政策引导、创业培训、税收减免、社会保障等措施重点推动农民返乡创业，拓展非农经营性收入增长空间。

## 二、江苏民生幸福决策咨询研究基地：江苏发展富民

### 产业的战略选择

课题负责人：徐康宁

提高居民收入水平，促进民生富裕，有多种途径。发展产业是最具长效性和可持续性的途径，应作为聚焦富民的重点工作来抓。

#### 一、发展什么产业有利于富民？

一是高科技产业。这类产业技术含量高，产品新颖先进，具有市场独占性和明显的技术“溢价”效应，所以往往比一般产业更能创造财富，也能够给员工带来更高收入。在美国，名牌大学的毕业生往往都把苹果、亚马逊、谷歌、Facebook等高科技公司作为就业首选。一个理工科硕士毕业生，如果能够被谷歌或Facebook这样的公司雇用，年薪在15万美元左右。这些高科技公司甚至可以为在校大学生开出每小时30

美元的实习工资。

二是增加值高的产业。许多产业并非是高科技产业，但由于这些产业能够创造较高的增加值，仍然能够带来较高收入。同样是制造业，美国制造业的大部分行业的增加值率都比中国制造业高，再加上人员的劳动生产率高，因而综合经济效益明显好于中国。有研究表明，中国制造业只有2个行业的增加值率高于美国同行业，分别是食品加工和烟草加工业，尤其是白酒和香烟生产，增加值率明显高于美国，而其他行业均低于美国或不具备优势。

三是品牌价值突出的产业。许多知名企业不仅拥有价值高达数百亿美元的品牌，而且可以凭

借品牌创造出一个完整的产业价值链。世界上的咖啡店有千万家，绝大多数都是夫妻老婆店，而美国的星巴克却创造出一个全球员工超32万人、公司市值近900亿美元的巨大产业。这样的品牌企业，也能为从业人员提供较高的收入福利待遇，前不久，星巴克公司宣布为中国员工父母提供医疗保险。

四是有利于增强消费者幸福感的产业。随着时代的进步和经济的发展，消费者越来越关注生活中的幸福感，更加愿意在健康、养生、体验、个性化消费方面投入更多时间和金钱。在这种需求推动下，涉及医疗养护、保健养生、休闲旅游、家庭教育、体验经济、个性化消费等内容的产业有着广阔的发展前景，也能够为产业创业者和从业人员带来较高收入。

五是产品具有显著特色的产业。在卖方市场中，大多数产品都是供过于求，市场竞争很激烈，最终能够赢得市场认可的往往是特色产品。产品的特色不仅体现在功能、效用和品质上，还体现在特殊的自然地理环境和人文历史背景上。任何有着独特自然地理环境和人文历史背景的地方，都可以发展特色产业。瑞士多山少平原，农牧业发展本无优势，但坚持致力于乡村的优美田园风光建设，把农业风景融入旅游业发展，不仅创造了享誉世界的多处旅游胜地，而且打造了价值不菲的瑞士乡村奶酪、巧克力等特色农产品。

六是能够创造大量就业的服务业。多数服务行业门槛相对较低，并不能创造太多的高收入岗位，但能够解决大量就业问题。促进富民产业发展，还是要大力发展服务业，努力吸纳更多的人就业，使从业人员能够稳定获得收

入，尤其是要重视新兴服务业和新商业模式。新兴服务业或服务业的新商业模式往往能够引领新的消费方式，创造新的消费内容，从而带来消费升级的机会。当前流行的服装定制、家居产品定制，就反映了消费升级的需求，也预示着新兴服务业和服务业新商业模式具有良好的发展前景。

## 二、江苏推进富民产业发展的主攻方向是什么？

第一，以产业结构优化和居民收入双提升为目标指引产业发展。要把富民的指导思想贯穿于产业政策的谋划与制定过程中，使具体的产业发展政策服从于富民这一总目标。制定什么样的产业发展规划，确立什么样的产业发展目标，采用什么样的产业发展布局，重点发展什么样的产业，都应该融入富民的理念和要求。尽量发展能够做成大“蛋糕”、有利于国民收入初次分配中增加劳动者收入比重的产业，使得产业增加值中转化为居民收入的部分不断增大。对于那些仅仅有利于增加GDP而居民收入并不能等比例增加的一般性产业，应当不鼓励发展，至少在发展顺序上置于富民产业之后。

第二，推动产业向中高端升级，提高产业的附加值和财富创造能力。要采取措施，促进江苏企业千方百计地通过技术创新、管理创新和制度创新推动产业转型升级，沿着产业价值链向中高端方向迈进，全面提升产业的附加值。促进产业转型升级和提升产业附加值是走产业富民发展之路的关键选择，必须坚定不移地迈开步伐，坚持不懈地加以推进。如果江苏的制造业能够升级到目前韩国的水平，按照国际上对经济发展阶段的划分标准，江苏经济发

展将基本达到发达国家水平，居民收入也将跃上一个大台阶。

第三，发展适应消费升级的相关产业。消费对经济增长所起到的拉动作用越来越大，尤其是消费升级所带来的新型消费对经济增长的贡献愈加显著。应当认真深入研究消费市场的新变化，把握消费升级的主要方向和发展规律，营造好的市场环境，促进适应消费升级、创新消费热点的相关产业更快发展。着重围绕消费品提档升级、“互联网+”和体验经济等消费升级重点领域，发展中高端消费品制造业、休闲旅游业、文化创意产业、体验经济产业等一批消费升级产业，为增加居民收入开辟新的产业发展空间。

第四，大力发展具有财富创造功能的品牌经济。要采用政府引导、市场主导的模式，逐步建立起有利于品牌脱颖而出的市场竞争制度，建立规范的产品优质优价、品牌有价的市

场交易制度，激励企业创建知名品牌。采取积极有效的措施，改变目前品牌主要流于形式、流于纸上评价的局面，真正让品牌在市场竞争中发挥作用。政府部门要加大引导力度，下大力气培育一批真正具有市场价值的本土品牌。还要有一定的国际视野，引入更多的国际要素，建设一批打入国际市场的江苏知名品牌。

第五，利用自然条件和人文环境发展农村特色富民产业。充分利用农村当地的自然禀赋条件和人文环境，发展富有特色、带有“乡气”的产业，如特色化的土产食品、乡村旅游、传统手工等，把生态、绿色、乡愁、田园这几个最大的乡村财富元素植入其中。发展“一乡一品”或“一村一品”项目，不是简单走农村工业化的道路，而是结合地方特色和自然环境，发展与农村或乡村紧密相关的特色产业，尤其要防止工厂式作业破坏生态环境。

### 三、江苏省经济国际化决策咨询研究基地：

#### 从产业集聚向创新集聚：开发区转型的必然选择

课题负责人：张二震

作为开放发展的引领区，开发区的转型发展不是要脱离全球分工体系，而是要改变核心竞争力的要素来源，即从以往依托低端和通用生产要素，转向依托高端和专用性的创新要素参与国际分工，逐步实现向创新集聚区转型的目标。

##### 一、江苏开发区创新发展面临的主要障碍

1. 开发区普遍存在“路径依赖”现象。限

于发展理念和认识上的束缚，江苏开发区在长期的发展过程中形成“路径依赖”，不能适应创新驱动发展战略的新形势和新需求。大部分开发区（包括高新区）发展思路仍然是依靠引进内外资项目，带动大量资源投入，对GDP增长有立竿见影的效果，较少考虑如何才能把创新的环境营造更好点，把创新的平台搭建更好点；较少考虑

如何才能吸纳集聚创新要素，有效利用创新要素；较少考虑如何依托创新驱动来推进经济转型。即便是新发展起来的“高新区”，有不少偏离了“集聚高端要素，发展高新技术产业”的初衷，创新思维不足。

2. 园区功能定位不清。各级各类的开发区由于功能定位不清，导致引进和入驻的企业侧重考虑政府主导下的“政策租”等效应，而不是基于关联企业空间集中的产业集聚效应选择，最终导致企业空间上的集聚并非原本意义上的产业集聚，仅仅表现为简单的“企业扎堆”。正因如此，目前开发区中的一些高新区、经开区、综合保税区等尚未真正形成自己独特的创新优势、产业优势和功能特色，区内企业仅仅表现为数量上的简单汇合、空间上的简单地理聚集，引领性、关联性、外溢性以及行业规模经济效应等均不显著。部分开发区贪大求全，片面追求规模数量，产业同构较为明显，甚至存在部分开发区过度发展房地产业，挤占宝贵土地资源的现象。

3. 存在体制机制“回归”现象。例如，开发区的法律地位问题一直未能解决，开发区党工委、管委会作为当地党委、政府的派出机构，并非一级行政主体，在行政审批、社会管理和执法等具体工作上存在许多模糊地带。开发区理应机构扁平、精简高效，但近年来机构日益膨胀，一些地方把开发区作为安置任用干部的特殊平台，有的开发区管委会仅副主任、主任助理等岗位就配备10多人。由于对开发区的授权不够充分，许多与经济管理有直接关系的行政审批事项没有下放，部分地区还出现权

力上收的现象，导致开发区办事环节增多、协调难度增大、行政效能降低，无法实现“区内事务、区内办结”，等等。

4. 创新氛围不够浓厚，不利于创新生态系统的构建。总体来看，全省大多数开发区尚未摆脱加工业集中区的属性，传统产业和一般制造业比重较大，代工较多，产业链条相对较短，企业关联度较低，自主创新能力还不够强，创新氛围不够浓厚。受当前产业层次、配套设施、营商环境、生活环境、生态环境、体制机制等现实瓶颈约束，我省开发区创新要素集聚能力还十分有限，尤其是对高端人才吸引能力不足，甚至存在着优秀人才流失的现象。作为教育大省的江苏，南大、东大等名校云集，但许多优秀高校毕业生更多选择去北京、深圳、上海等地发展，江苏成了“北上广”的高级人才输出地，很多科技成果也在“北上广”开花结果。苏南地区开发区招商、经发、规划等业务部门的骨干甚至包括管委会层面的干部外流现象也较为普遍。

## 二、开发区向创新集聚区转型的对策思路

1. 注重创新的多维性，分阶段、分区域因地制宜、因地制宜推动创新。创新的多维性一方面是指创新不仅包括原始创新，也包括引进、消化、吸收再创新以及集成创新等，另一方面是指创新活动在不同地区和不同开发区之间应具有差异性。在开发区向创新集聚区转型的过程中，一是应明确核心功能，即创新发展的策源地，注重集聚创新要素，发挥创新要素在引进、吸收和再创新以及集成创新中的作用。二是立足我省各类开发区存在着明显区域

发展差异的基本情况，对于已经基本走完“利用低端要素优势，吸引并与先进生产要素相结合，形成产业集聚”发展历程的开发区，注重集聚创新要素实现自主创新；而对于尚未走完上述历程的地区和开发区，则应继续发挥原有比较优势，巩固原有产业集聚效应和优势，构筑完整产业体系，打造梯度产业链。

2. 为创新要素提供便利的“创新熟地”和事业平台。良好的平台不仅能够有效降低集聚和使用创新要素成本，同时也更有利于创新成功概率和创新活动收益的提升。为此，开发区在转型发展过程中，应结合自身产业特色和优势，重点抓好创新载体和平台的布点落子，积极推进各类园区的标准厂房和孵化器建设，打造“众创空间—孵化器—加速器—创业园区”科技创业孵化链条，着力构建产学研金介政“六位一体”的协同创新平台，发展以创新创业为内生动力，高密度技术、高素质人才、高价值服务为引领的创新平台发展模式，提升开发区对创新人才等高端要素的吸引力和承载力。

3. 推广复制苏州工业园区开放创新综合试验经验，构建开发区治理新体系。苏州工业园区特别强调新形势下开发区的“特”字，赋予特别功能，简政放权、流程再造，创造了很好的经验。借鉴苏州工业园经验，应明确开发区转型发展所要解决的不是“放管服”这种简单的行政管理便利化问题，不能停留在原有物理空间上的“特区”概念，而是要从虹吸和集聚创新要素的现实需求出发，研究创新遇到的瓶颈障碍，研究如何通过打造创新制度高地，降低创新成本、提高创新效率。针对开发区的创业创新，要给予高

端要素和创新要素以更具有吸引力的特殊优惠政策安排。比如做生物制药，划定生物研发的特殊区域，以方便国外血液制品的流入流出；设立放宽各类管制的“小特区”，降低国际化人才信息搜索等成本，促进创新要素尤其是高端人才的流入。伴随开发区向创新要素集聚区的转型，“特殊政策”也需要相应转型，即在原有领域继续完善政策创新的同时，优惠政策要不断向微观主体尤其是创新要素本身倾斜。

4. 优化集聚创新要素的配套环境，着力形成良好创新生态系统。与一般生产要素作用相比，创新要素的作用发挥，需要更加完善的体制机制以及适宜的创新环境和制度保障。一是要深化科技体制改革、加大科技创新力度，优化制度安排；二是要完善配套，合理布局金融、商贸、教育、医疗、体育、休闲、娱乐等公共服务功能和配套设施，规划建设开发区商业综合体、新型邻里中心和消费品综合市场等，着力提升城市能级、品质和现代化水平，提供更加舒适方便、和谐宜人的创业、生活环境。“种下梧桐树，便可引凤凰”。在开发区向创新集聚区转型发展阶段，要让具有孵化能力的凤凰在此扎根，打造有利于创新的“花园”与“森林”。