

# 江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要(二十七)

## 一、苏南政府治理与社会治理现代化决策咨询

### 研究基地：以体制创新推动开发区转型升级

课题负责人：黄建洪

#### 一、江苏各类开发区面临的挑战和问题

目前江苏各类开发区发展面临优惠政策终结、土地调控力度加强、劳动力成本上升、节能环保压力增大等严峻挑战。经济下行的压力在开发区得到最直接的反映，部分企业发展困难，少数企业关停并转，众多企业面临转型升级。同时，一些开发区仍面临着优质项目招商吸引力不足、同质化竞争严重、绿色集约度偏低、发展特色不够鲜明以及营商环境改进迟缓等诸多问题。

从生命周期看，省内开发区大都处于高速增长之后的转型升级期，但转型动力不足与升级方向不够明确的问题突出；从开发模式看，以政府主导模式为主，通过开发建设类平台公司进行开发区项目的融资、投资、建设和运营，但在中央政府对地方政府负债以及地方平台公司融资限制、地方开发建设公司的融资规模受到控制的背景下，地方政府正面临着初期开发资金紧张的难题；从建设内容看，土地一级开发、二级开发做得较实，而更高层次的招商引资、产业发展以及

升级版的园区服务则相对薄弱。这意味着开发区治理正持续不断出现新需求，回应这种新需求的新供给尚未完全成型，特别是如何走出工业化时代的官僚制管理模式、构建从工业经济向与“第三产业革命”接轨的“中国新经济”转轨时期的契合性治理体系，尤为急迫。因此，持续创新治理体制机制、全力促进开发区转型升级，成为当下及今后相当长一个时段内着力深化改革创新的重要领域。

#### 二、创新体制机制，促进开发区转型升级的对策建议

1. 回应开发区的综合性新城发展需要，加快政区一体化体制建设。一是单一的管委会不具有完整政府职能的管理体制，要向能够同时承担经济开发职能和社会管理职能的新体制转变，开发区与所在或邻近的行政区融合或成为独立的行政区，建立一级政府，向公共服务型政府快速转型。二是按照民主和法治的要求，一体化解决开发区管理机构法律地位不明、区域经济社会管理

中缺乏行政主体地位和行政执法资格等问题，强化经济职能之外的社会、文化、生态等方面的管理服务职能。三是建立完善经济社会发展规划、城市发展规划、土地利用规划、生态环境保护规划“四规融合”的新型现代化城区规划管理新体制。推进多规融合、产城融合、建管融合，优化中央商务、科教创新、高端制造、国际物流、总部经济、旅游度假等板块功能布局尤为重要。四是建立以经济、政治、文化、社会和生态指标为主的行政绩效综合评价体系。整合规范行政执法主体，建立质量技术监督、食品药品监管、知识产权、工商、税务等领域跨部门、跨行业综合执法的综合监管体系。健全完善社会信用体系建设，实施信用分类管理，建立企业诚信管理制度。

2. 全力提升开发区的整体性治理，构建回应性组织体系。一是深化大部门制改革。形成大规划建设、大环境保护、大交通运输、大文化管理、大市场监管、大社会保障的治理格局，突破碎片化治理。采用“三张清单、一张网”模式，即政府权力清单、责任清单、负面清单，形成公共管理服务网络。二是撤并乡镇改为街道建制。在建成区产业和人口集聚度高的开发区内，采用街道方式让服务下沉，形成经济事务的“政府-街道-市场”和涉民事务的“政府-街道-社区”的界分治理。三是建议在各开发区管理层面设立“一带一路”促进办公室。面向陆路丝绸之路、海上丝绸之路和空中丝绸之路，形成全面立体对接国家“走出去”重大战略的实施力量。四是发展和完善以开发区管理服务部门为主要依托的区域府际协调合作。将开发区的建设发展，协调整合到长江经

济带发展战略、长三角城市群发展规划、江苏沿海开发战略，以及扬子江城市群建设、宁杭生态经济发展带和宁宣黄成长带建设等重大战略和布局之中。研究成立“长三角国家级开发区转型升级联盟”、“长三角国家级开发区绿色发展联盟”、“长三角国家级开发区协同创新联盟”等载体，促进区域高阶、联动、一体化发展。

3. 开展政务服务的供给侧结构性改革，促进服务一体化升级。一是在服务内容上，构建助力企业产业升级和园区创新转型的立体体系。横向上拓展包括人才、法务、税收、IT系统等功能性服务，纵向上创新包括研发中介、融资、销售展会等在内的跨产业链服务，实现以增值服务为中心的开发区运营与服务能力优化。二是在服务机制上，加速政务服务的规范化、品牌化建设。通过加快行政审批制度改革实现政务服务提速增效，夯实“放管服”结合，在“一证一码”“三证合一”“五证合一”等方面形成更便捷高效的服务。探索“一窗式受理、一站式审批”的综合审批服务运行模式，推行并联审批，探索试验全程电子化登记和电子营业执照管理。三是在服务方式上，形成多元化的公共产品与服务供给模式。整合政府主导型、市场主导型、社会志愿型等多种供给模式，优化使用市场化（如BOT、BOO、PPP等）、工商化和社会化等治理工具，形成政府、市场、社会三方力量有机结合的服务力。目前，尤其要注重完善政府购买服务机制，鼓励社会资本和各类NGO、NPO广泛参与，构建区产城融合背景下的以项目为导向的公共服务机制。

4. 探索外资利用方式的多样性路径，促进

产业与金融服务相结合的资本化升级。现阶段，省内开发区大多进入到模式创新和服务升级期，更加需要优质快捷的金融服务全面助力产业的快速转型。如让产业园区的开发和运营商提供金融中介和企业融资服务的同时，引导其向投资业务拓展，突破以绿地投资为主的单一利用外资方式和依靠低成本的单一引资模式，同时鼓励本土企业与跨国公司构建战略联盟。摆脱单向度的融资投资模式，创新利用外资方式和管理体制，以金融活态激发开发区转型活力。同时，围绕业已在开发区的公司企业进行具有产业升级导向的二次招商，引导既有经济体的总部型升级以及区域外总部企业的迁移入驻，做实做优“腾笼引凤、拆笼引凤、借笼引凤”。

5. 营造根植性的创新系统，及时调整开发区治理的着力点。一是载体上，加速向“一区多园、创新集群”方向转变。在既有基础上，形成诸如创意产业、国际科技、纳米城新材料、生物

产业园区等创新集群。通过打造“创新社区”中的集成式深度创新，实现“产业散点—产业链条—产业集群—产业集网—类产业化”的梯级累进。二是内容上，要注重做价值、做品牌、做产业链（而非简单的要素集聚）、做行业标准，引导集约型和集群式的发展。一则“双面向”，即面向深度工业化和面向服务智能化，全力发展新产业、新技术、新业态、新模式“四新经济”。二则“双机制”，探索企业转型升级促进机制和战略性新兴产业聚焦发展机制，主动对接“中国制造2025”，在新能源、节能环保业及新材料、电动汽车等新兴产业方面寻求新突破，持续打造足以支持新兴产业发展的“集成孵化器”和服务加速器。三是内涵上，“品质开发区”建设至关重要。江苏开发区要走好特色发展、高端发展、绿色发展之路，形成优化发展质态。

## 二、江苏历史文化决策咨询研究基地：大运河文化带江苏段建设的调查与建议

课题负责人：贺云翱

主要参加人：千有成、陈思妙、路侃、万圆圆、万联佳、费和平

为贯彻落实习近平总书记关于大运河文化带建设的重要批示精神，沿线北京、浙江、河北、河南、山东等省市先后召开高规格的大运河文化带建设会议进行部署。江苏段在整个大运河中的地位至关重要，理应担当率先建设成为全国运河文化带示范段的使命。

### 一、大运河江苏段文化带建设的定位和设想

1. 积极落实习总书记批示精神，将大运河文化带江苏段率先建设成为全国大运河文化带示范段。大运河江苏段在中国大运河体系中占据着极其重要的地位。建议我省在大运河文化带建设过程中，深入落实习总书记及国务院有关领导批示精神，以率先建设成为全国运河文化带示范段为目标，以若干重大建设项目和工程为支撑，以

文化建设为引领，带动大运河江苏段经济、社会、生态文明等相关建设上水平，使之成为彰显江苏地域文明特色和深厚人文底蕴的标志性工程。

2. 以大运河江苏段为坐标轴，把河道本体和依托河道的村、乡镇、县、市作为建设重点，通过导示系统的设立，全面展示运河文化风采、文物古迹和非物质文化遗产的保护成就。通过导示牌等实体和运河文化空间导示信息系统建设，使沿运的河段、堤、闸、桥、码头、庙、碑刻、名人遗迹、水利遗产、村、镇、城以及相关各类文化遗产，一切历史性的、文化性的建筑物、构筑物、设施等，都具有清晰、科学、标准的内容表达，让人们真正感受到大运河江苏段文化的积淀深厚、历史悠久、形态多样、科技高超、价值独特、意义深远。

3. 打造江苏“运河文化名城、名镇、名村带”，构建“一河了解中华文化精华”的核心空间。把大运河江苏段穿过的8座地级市及邳州、泗阳、盱眙、洪泽、宝应、高邮、丹阳、吴江等县区市作为文化带辐射地域，展示沿运城市各具特色的文化形态和文化成果，展示这些城市有代表性的运河地域文化，推进特色城市、城镇和美丽乡村建设，使之成为大运河特色城市城镇带。

4. 江苏省在大运河文化带建设中，要注意多线空间的表达，同时重视沿运湖泊、支河的节点打造，将运河文化带建设辐射全省。大运河在江苏境内并非是一条南北单线，而是呈多线、复线带状分布。列入国保单位或世界遗产点段的隋唐宋时期的通济渠故道通过盱眙一线

连通安徽运河段，元明时期的古黄河段通过徐州一线连通河南运河段，清代开通的京杭运河通过邳州一线连通山东运河段，稳定的江南运河连通浙江运河段。多线运河并存格局是江苏大运河文化带建设的重要特色，也是省际联动的文化载体，尤其是跨省结合部应重点协同打造。此外，江苏大运河在发展过程中，沿线有胥河、老通扬运河、浏河、六塘河、太浦河、盐河、苏北灌溉总渠等，这些运河支道以及长江、淮河将江苏沿海城市和诸多海港与大运河紧密联为一体。应重视这些河段与运河节点及延展部分的通畅、环境整治和文化景观建设。应将微山湖、洪泽湖、骆马湖、高邮湖、邵泊湖、太湖等与运河直接连通的湖泊及环湖地区与大运河文化带进行一体化打造，大幅提升江苏整体文化建设和生态文明建设水平，建设多样而一体、传统文化与现代文明高度结合的现代化新江苏。

5. 大运河文化带江苏段建设的主要内容包括沿河的文化遗产带、文化景观带、公共文化带、生态文化带和文化旅游及创意产业带建设，把运河文化资源串联起来，放大运河文化效应。大运河文化带建设过去都是以点状项目建设为主，比如扬州、淮安、苏州、徐州等都着眼于自己的项目。目前大运河文化带建设应更加需要全局观，既重视样板城市，也推进大运河沿线所有城市、乡镇一起行动，互联互通，把运河沿线文化亮点串起来，让人们充分体验到江苏大运河文化的丰富性多样性共通性，让大运河文化带建设造福于江苏沿运乃至全省。

二、大运河江苏段文化带建设重点工作建



## 议

1. 尽快召开全省大运河文化带建设会议，构建江苏大运河文化带建设协调管理机制。建议江苏省尽快组建“江苏大运河文化带建设”领导机构，适时召开大运河文化带建设工作会议并形成常态化工作机制，确定牵头部门，加大运河管理部门之间的沟通力度，统筹协调运河文化带建设相关工作。沿线城市需在地方党委政府的主导下，组织发改、国土、水利、航运、农业、建设、规划、文化、文物、旅游、教育、宗教、园林和社科联等部门参与大运河文化带建设工程。建议组织“江苏大运河文化带建设专家委员会”作为智库，确保大运河文化带江苏段建设在调查、论证、评估方面的科学运行。

2. 全力加强大运河江苏段文化遗产保护的。习总书记强调要保护好大运河，其核心和基础就是运河遗产和运河环境的保护。属于国保及列入世界遗产名录的大运河江苏段在文化遗产保护方面，要严格执行相关国际公约和国内法律法规，保护和展示好世界遗产，继续做好大运河相关文物的考古、研究与认定工作，把现存历史文化遗存无一例外地保护下来。对近年来新发现的遗址、遗迹依据价值评估和保护需求应尽快公布为文物保护单位，对运河沿线的非物质文化遗产及历史地名加强调查和定级，确保大运河沿线文化遗产得到有效保护。继续发挥设立于扬州的大运河遗产保护管理办公室的作用，加强沿运世界遗产点段的日常检查、保护监督和问题整改。

3. 推动编制整体性的《大运河文化带江苏段建设规划》，尽快制定出台《大运河文化带江

苏段建设规范》。大运河文化带建设是系统的社会工程，需要集中社会各方面力量、从不同文化视角切入。根据此次中央关于大运河文化带建设的总体目标与江苏的实际需要，推动编制整体性的《大运河文化带江苏段建设规划》，时限为2017至2030年。同时编制《大运河文化带江苏段旅游发展规划（2017-2030）》及若干子规划，形成江苏大运河文化带建设的整体思路 and 科学引领，通过“整体保护、积极创造”，实现大运河文化的系统整体保护与合理传承发展，让大运河文化更好融入现代生活，推动形成具有世界广泛影响力的江苏大运河文化带，复兴彰显中华文化的魅力。

4. 加快推进大运河文化带江苏段沿线基础设施建设。首先，加大对运河故道的修复工作。如明清运河故道作为世界遗产地，目前河内长满了树木、农作物、杂草等，基本已经淤积成为陆地，建议恢复成为河道遗迹湿地状态，保持古运河的基本形态；再如作为元明时期运道的古黄河（也是古泗水遗迹），从长远来看，应进行打通，根据实际情况实现全线或部分河段通水通航，并做好沿线景观及文化资源开发利用。其次，尽快实施大运河两岸陆路交通的贯通工程，打通断头路，改造提升现有道路标准，建设高标准车、步道，尤其应重视省际、市际、河流交叉点河段的道路设计与建设标准，实现运河两侧或单侧堤岸沿线车道贯通，让大运河江苏段全线堤岸可以互联互通，有利于社会开展自助旅游。

5. 依托运河文化资源，大力推进大运河文化带江苏段新型经济带建设。建议尽快制定《大运河文化带江苏段新型经济带建设五年行动

计划》，明确大运河新型经济带的发展空间以及鼓励发展的业态类型。以沿运水利风景区、历史街区、名镇、工业遗产区、重点文化景观区等为依托载体，充分调动相关产权管理机构的积极性，发挥各类市场主体作用，在加强运河文化品牌建设和保护的同时，培育和发展沿线现代新经济带，包括文化创意、设计、休闲、健康、旅游、体育、信息经济、科技研发等新型科技文化经济业态，促进运河文化创意品牌、科技品牌、旅游休闲产业品牌等建设的跨界融合，打造一个具有国内领先地位的大运河现代新型经济带。

6. 落实和推动大运河文化带文脉建设、文化展示和宣传推广工作。建议加强基础性研究和运河遗产调研，实施“大运河江苏段文脉整

理工程”，全面挖掘梳理大运河相关古籍、地方志、古地图、考古报告、文化遗产调查成果、经典历史文化研究成果等相关资料，形成运河文化文献集。加大运河沿线城市的运河专题博物馆建设，全面展示与大运河文化相关的各类历史文化成就，到“十三五”末，基本形成大运河文化主题博物馆群（带）。同时，建设“虚拟无界大运河”数字化展示工程，将古运河沉淀的历史资源与当今社会的信息化结合起来。宣传、文化部门应加大大运河文化带宣传平台的构建，推动建立沿运城市联动的日常性运河文化宣传推介体系，让源远流长、内涵博大、造福中外的大运河文化走向全国，走向世界，走向未来。

### 三、江苏民营经济决策咨询研究基地：

#### 江苏民营企业参与精准扶贫需要注意的几个问题

课题负责人：卜 海

随着脱贫攻坚关键战的深入进行，我省越来越多的民营企业参与精准扶贫。但是，在民营企业参与精准扶贫取得较大成效的同时，也存在着一些问题，要予以足够重视，并采取相应的解决措施。

#### 一、江苏民营企业主动参与精准扶贫的情况和主要问题

开展“百企帮百村”精准扶贫行动以来，全省民营企业一共落实帮扶项目661个，投资总额5.46亿元，帮扶贫困村580个，帮扶贫困人

数5.97万人。2016年，全省民营企业投入各类帮扶资金3.09亿元，4.67万贫困群众受益，其中还有145家民营企业开展异地帮扶，落实各类帮扶资金2.57亿元，帮扶贫困人数1.3万人。

1. 奉命扶贫现象突出。部分民营企业在参加“百企帮百村”精准扶贫活动中，存在着“奉命扶贫”的现象。一些民营企业企业家坦言，政府号召和主导精准扶贫，要积极响应，但钱投出去了，却没能形成与被帮扶对象的良性互动。因

此，部分民营企业在投入资金方面比较“保守”，大多以企业当年利润的5—8%为限。

2. 碎片化资助方式居多。江苏民营企业积极参与精准扶贫的投入资金总额不少，但碎片化资助的方式较多。不少企业习惯于在节假日开展走访贫困户和捐助物品等送温暖活动，开展精准扶贫工作时主要以捐助资金为主，缺少对帮扶对象整体产业升级的谋划和实施。在扶贫方式上，侧重经济扶贫，参与贫困地区健康扶贫、教育文化扶贫的程度不够。

3. “扶强不扶弱”的马太效应明显。民营企业目前积极参与精准扶贫，主要以省级经济薄弱村为单位进行开发式扶贫，具体方式有产业扶贫、新村扶贫、劳务扶贫等。但是，由于经济薄弱村中住户本身客观存在的差异，往往会形成具有较强能力的相对贫困住户受益较多，而绝对贫困的住户受益较少。这种情况的累积，使民营企业在开发式扶贫背景下的项目进村，往往会产生“扶强不扶弱”的马太效应，甚至形成对绝对贫困户的严重排斥。

4. 造血式扶贫相对滞后。有些民营企业在精准扶贫过程中也重视培育贫困地区的自我发展能力，开展“造血式”扶贫，以形成省级经济薄弱村脱贫的长效机制。但是，也有相当一些民营企业仍是简单地“给钱脱贫”，注重“输血”而忽视必要的扶“智力”、扶“志气”，以致造血式扶贫相对滞后，对部分省级经济薄弱村贫困户存在的等、靠、要“精神贫困”估计不足，出现一些扶贫后又重新返贫的现象。

## 二、江苏民营企业精准扶贫存在问题的原因分析

1. 参与精准扶贫的认知存在偏颇。一是相

当一部分民营企业对参与精准扶贫的认知依然停留在捐钱和修路、建水渠数量层面，没有意识到精准扶贫与企业自身发展密切相关，更谈不上利用政策和自身优势进行涉农项目投资，创建具有带动示范作用新型产业发展格局。二是认为江苏是全国经济发达省份，绝对贫困问题不严重，贫困状况不突出，民营企业对省委省政府提出的新一轮扶贫开发工作目标了解不足、精神掌握不透。三是对江苏精准扶贫的目标认识简单，认为江苏已经提前实现中央提出的2020年全国扶贫标准，进一步完成“两聚一高”目标下的脱贫任务要求很简单。个别的民营企业家利用参与精准扶贫跟风做秀，将其作为获取自身利益和政府潜在政策支持的工具。

2. 主动精准扶贫的积极性发挥不够。目前江苏民营企业在参与精准扶贫方面，奉命扶贫的现象突出，主要原因是政府是扶贫工作中最为重要的主体，在贫困的识别、帮扶、管理、考核等各个环节中，党委政府承担着主体责任。有些民营企业参与了精准扶贫的项目开发，但选择目标主要以当地党委、政府的建档立卡为导向，自己的想法与当地政府和被扶贫对象之间难以达成共识，出现走过场现象，如在考察项目、投入资金、出席签字仪式等活动中现身，之后则放松对扶贫项目的后续管理，任其发展。

3. 多元扶贫主体联动机制不够紧密。江苏的精准扶贫工作开展以来，总体上是有序推进不断深入的，在省委省政府领导下，民政、财政、人社、税务、教育、卫生等部门共同参与扶贫工作。但是，多元化的部门扶贫主体之间缺乏经常有效的沟通，联动机制不够紧密，甚

至出现重复扶贫，不仅造成有限的扶贫资源浪费，也使得民营企业在响应省委省政府号召主动参与精准扶贫时，面对各个部门的指导和要求无所适从，既难以准确地帮助贫困对象有效脱贫，又在一定程度上挫伤其参与精准扶贫的积极性。

4. 激励民营企业精准扶贫的政策力度不大。精准扶贫是一项系统工程，大多数民营企业积极参与精准扶贫，与其回馈家乡邻里、履行社会责任意识相关，也与其通过精准扶贫，拓展企业发展空间、实现“两个健康”的考量密切关联。当前精准扶贫先期投入较大，而得到的利益回报相对较小，需要在政策上对民营企业参与精准扶贫的行为给予一定激励。江苏省2014年出台了《关于组织民营企业开展村企挂钩，扎实推进社会扶贫工作的指导意见》，明确在尊重民营企业自主权、不搞行政干预的基础上，落实优惠政策，建立激励机制等政策，引导企业主动参与精准扶贫。但不少参与精准扶贫的民营企业家认为，目前的激励政策导向力度不大，有关部门应该联合制定一些力度更大的导向性激励政策。

### 三、进一步激励民营企业参与精准扶贫的政策建议

1. 赋予民营企业精准扶贫项目的决策管理权。贫困地区要及时发布其经济和社会发展情况，公布地区产业发展的政策指导，尤其是在选择和确定精准扶贫的产业化开发项目过程中，要倡导和形成平等协商、坦诚相待的宽松环境，共同规划和实施促进发展的最佳路径与措施。精准扶贫的产业化开发项目建设和运营要遵循市场规律，尽可能借鉴和发挥民营企业

的管理优势，使得民营企业形成高度的使命感和责任感。

2. 完善和发挥多部门精准扶贫联动机制的引导作用。要在省市县三级形成参与精准扶贫的民营企业与民政、统计等部门合作机制，通过建立社会扶贫资源信息交流共享平台，多部门多主体共享贫困人口、贫困村、贫困地区的的信息资源，建立统一的贫困人口识别系统和瞄准机制，为实施精准扶贫提供准确的基础资料，降低精准扶贫产业项目选择和决策成本。梳理调整各扶贫主体已经出台的优惠和激励政策，提高政策针对性、有效性和操作性，避免交叉和重复。

3. 实施更大力度的民企精准扶贫差异化激励政策。一是要区别民营企业的公益性扶贫和产业造血的功能性扶贫，重点激励民营企业实施功能性造血的扶贫项目，在执行现有的企业年度利润总额12%的公益性扶贫支出抵扣应纳税所得额的基础上，将企业用于功能性造血支出抵扣应纳税所得额占年度利润的比重提高到20%。二是要借鉴其他省份激励民营企业参与精准扶贫的措施，对现有的激励政策力度适度加大，如根据国家相关税收优惠政策，明确规定民营企业在精准扶贫中开发符合国家鼓励发展产业指导目录的项目，且其主营业务收入占企业收入总额70%以上的，按减13%—15%的税率征收企业所得税。对民营企业实施精准扶贫促成的大众创业园、众创空间建设等载体，可以按孵化成功的企业数量，每家企业给予固定补贴。对于民营企业在扶持农村电子商务及农村旅游经济发展的产业项目，可按上浮20%的标准发就业补贴，并提供优惠贷款等。