

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要(三十五)

一、江苏农业信息化研究基地：推进我省高校科技资源 有效转化的瓶颈与对策

课题负责人：张志华

主要参加人：杨小进、金久仁、卢亚楠、杨宝杰、汤柳仙

一、江苏高校科技成果转化存在的突出问题

1. 科技成果对接产业契合度不高。江苏现有43个“双一流”建设学科，40%左右与省内产业发展没有直接技术关联；江苏高校优势学科建设工程三期178个优势学科中，超过40%与省“十三五”十大战略性新兴产业没有直接技术关联。可见，江苏高校学科布局与江苏产业发展布局契合度不高。此外，全国167个工学类一级重点学科中，我省仅17个，与江苏制造业大省的地位不匹配。2017年，全省高校各类基础研究成果达4.81万项，但实现技术转让的应用科研成果仅678项。

2. 企业承接科技成果转化能力有限。全省企业研发机构建有率在90%左右，但超过50%的企业研发机构没有开展实质性研发工作。2017年，全社会研发投入占GDP比重为2.63%，企业研发经费投入仅占主营收入的1.06%，低于广东和浙江。企业创新投入不足，创新能力有限，承接高校科技资源的能力不强。

3. 校企产学研协同创新深度不够。调查显示，我省校企横向开发课题规模不大，专利转让比例不高，单项专利转化金额偏小。“十二五”以来，由我省企业牵头完成的国家级获奖成果共85项，其中，与省内高校院所合作的仅11项，占比不到13%。在本次调研中，南京某大学上年度到账科研经费1.69亿元，但横向经费只有0.29亿元；南通某大学上年度到账科研经费2.5亿元，但横向经费只有0.8亿元。反映出高校科研人员重纵向课题、轻横向课题，与企业合作的意识不强。同时，部分企业创新存在短视行为，不愿在高校中长期投入，常常为申报上级项目或资质（如高新技术企业）而从高校购买一些实质上没有转化可能的专利（单个专利额度从数千元到一两万元不等），求的是专利数量而非质量。

二、影响江苏高校科技成果有效转化的原因分析

1. 促进科技成果转化的政策协同性差、效

果弱。近年来，政府出台促进成果转化的政策不少，但政策制定主体多元，科技、财政、投资、税收、人才、知识产权、教育等多个政府部门在科技成果转化方面协同度、联动性不够，导致政策上下衔接和协同推进不足。

2. 高校自我推动科技成果转化的动力不足。从高校来看，政府和社会对高校办学水平的考核与评价主要集中于人才培养（教学）、学术评价（核心论文、专利数量）、学科发展（ESI学科排名）和学校进位（世界排名、国内排名）等方面，导致自我推动科技成果转化的动力不足，主动与企业协同推进成果转化的力度不够、效果不佳。

3. 以市场为导向的科技成果转化体制机制不健全。缺乏统一的权威的国家级、省级技术产权交易市场，技术需求、成果供给、中介服务、知识产权等信息挖掘和共享不够，供需对接与转移链条不通畅，缺乏企业、高校、科研人员都信赖的互联互通、开放共享的各类技术资源转移“第四方”服务平台。校企直接对接的平台分散，大多是“一对一”或者“点对点”，而不是“多对多”“互联网”，学校不知道企业想要什么，企业不知道高校有什么，转化行为的发生主要依赖于政府“撮合”。

三、推进高校科技成果有效转化的对策建议

1. 树立整体思维，构建政府、高校、企业“三位一体”协同体系。建立政府相关职能部门、高校、企业组成的联席会议制度，协调各主体在科技成果转化中的作用发挥。政府重点做好制度供给、平台搭建和服务保障工作。建议借鉴武汉市设立科技成果转化局的做法，建

立省级、市级科技创新和科技成果转化委员会或工作小组，健全省级科技成果交易与管理专门平台，确保制度供给和政策落实。高校作为科技成果“供给方”，应主动对标地方经济社会发展，把科技成果转化工作由“自选动作”发展为“规定动作”，引导广大教师主动参与。企业作为科技成果“需求方”，应更加主动对接与企业发展密切相关的高校和科技成果拥有者，提升吸纳技术和转化成果的能力。

2. 强化导向机制，发挥政策供给综合发力的联动效应。一是重点支持与产业发展对接度高的学科和专业。注重专业设置和学科建设与产业需求的对接，建议在全省高校新专业设置上，优先审批与省域、市域产业发展密切相关的专业；在省优势学科、重点学科布局上，重点支持与我省十大战略性新兴产业和13个先进制造业集群密切相关的学科。二是支持高校改革职称评审和绩效考核制度。扩大高校自主权，支持高校自主设置科技成果职称评价认定和产权收益机制，把科技成果转化、对经济社会发展的贡献作为高校科研人员职务晋升、职称评聘、绩效考核的重要依据。三是试行高校科技成果转化的流动岗位和弹性编制。对于“双一流”建设高校给予5%左右的科技成果转化工作的专项弹性编制，其他高校给予3%左右的专项弹性编制，专项弹性编制既可用于聘用校内人员，也可以用于聘用校外企业人员。搭建以专职人员为主、兼职人员为辅、校内外相结合的技术转移协同工作网络，实现从科技创新、技术研发、成果转化、示范应用到产业化推广的全链条覆盖。四是强化对科技成果评审评奖的约束机制。优化重大科技成果评审机

制，强化企业牵头与高校深度参与的重大科技成果转化联合申报机制。

3. 实施重点工程，聚焦区域企业技术提升和产业转型升级。推进校企资源共享，培育重大科技成果。出台激励性政策鼓励高校开放各类实验室和研究平台，实现科技资源共享共用，在解决中小型企业没有财力购置大型设备设施的同时，最大限度发挥高校实验设备、科研设施的效用，促进校企深度合作互动；在实现校企资源共享中有计划地培育重大科技成果，走好“最先一公里”；支持高校国家大学科技园和专业化众创空间和孵化器建设，优化大学科技园、科技企业孵化器、加速器、众创社

区等各类孵化载体技术转移转化功能，打通“最后一公里”。

对接市场需求，重视科研项目的应用性。在强化理论研究和基础研究基础上，加强应用、实用性研究，加大重大应用课题的组织申报力度。建议政府部门在设立科研项目时，从源头环节加大以市场为导向的立项力度，保证应用性课题不少于三分之二。尤其是在人工智能、智能制造、大数据等关键共性技术方面，要强化可转化性，为成果转化创造条件。鼓励高校教师走进骨干企业，切实与企业深度协同、合作开发，促进科技成果有效转化。

二、苏南政府治理与社会治理现代化研究基地：

苏南社会治理的内在机制及改善路径研究

课题负责人：刘向东

主要参加人：殷盈盈、江亚洲

一、苏南社会治理的内在机制

苏南社会治理模式的核心在于“强政府”，核心机制在于经济发展与社会治理上“市——区（县）——街道（乡镇）——村社”统筹。

1. 苏南发展模式为苏南治理模式提供充分财政保障。新中国成立之后，国家成为苏南基层社会绝对主导力量。无论是苏南模式还是新苏南模式，都是政府主导性的集体经济模式。这种苏南经济发展模式，为苏南社会治理提供了充分的财政资源。

2. 苏南发展模式消解苏南基层治理结构性矛盾。长期的田野调查发现，当下中国各区域基层治理难题往往是前期发展遗留下来的结构性矛盾，较为集中的体现在农村耕种用地流转问题、宅基地拆迁安置补偿问题、社会福利保障问题等。然而，由于政府内部市场统筹资源能力较强，这些问题在前期发展过程中大致得到了很好的统筹解决。基层政府不仅做到不同村级之间在招商、工业园设置、产业升级等经济发展上进行统一规划，而且能够做到强村带弱村、强村补弱

村等方式协调发展。

3. 苏南发展模式为苏南社会治理提供了充分的制度资源。一是苏南基层村社两委基本已经实现较大程度的科层化，成为区（镇）政府进行基层治理的直接抓手。二是在村社内部，尝试以辅警、联防队、小组长激活村庄非体制资源的方式，实现末端治理。三是苏南已经建立了全国范围内较为全面的社会保障体系，实现了社会的兜底治理。四是“市——区（县）——街道（乡镇）——村社”统筹的土地开发模式使得苏南在违建拆违、拆迁安置与村级土地开发方面成为引发社会矛盾和公共事件最少的地区。

二、苏南社会治理的内在不足

1. 治理成本高昂。一是基层治理财政支出额度大。以苏州市相城区X村为例，每年用在村庄治理上的钱在600万左右。该村每年的村级财政在2000万元左右，但是一年下来还是缺口100-200万元，需要镇里补贴。二是本来不是钱的事，却变成没钱什么也做不成。村里除了配固定数量的清洁工，每逢检查都会出钱雇佣大量临时工进行清理；连村里开会都必须发钱，否则一个都不来；甚至台风过境预警，村干部鼓励低洼地方的村民暂时转移，部分村民的第一反应是“村里给多少钱？钱多我就搬”；很多村民因为各种纠纷去村部闹，很多都是村委出钱搞定。这些看起来和钱没太大关系的事，都得花钱才能解决。

2. 干群关系脆弱。一是“干部累死，居民骂死”。苏南基层社会“强秩序，低认同”特征

凸显，村民只认为“当村干部的都是为了谋私利”。另一方面，村民对村庄事务并不关心，甚至不认识村里的干部。二是“隐性反抗”明显。微妙的干群关系还表现在“隐性反抗”明显。比如上面要来检查村工作的前一天夜晚，村民往村庄主干道和十字路口倒一堆垃圾，导致检查当天村干部甚至用自己的衣服去清理垃圾。三是紧急动员能力出现危机。比如在2016年台风过境之后，村干部表示深深的担忧：“要是真的发生洪灾，你说我们村老百姓会主动参与抗洪吗？”

3. 治理生态异化。以“12345”为例，一是部分村民变“刁”了。很多村民诉求是无效诉求甚至虚假诉求，村干部忌惮村民不会给好评以及考核压力，不得不“拉下脸面说好话，至少保持态度好”。“12345”似乎在培养“无公德的个人”。二是村干部压力大，学会“表演”了。其一，村干部在村里做一件事简单，但要把这件事“留痕”工作量极大，耗时、耗费人力、精力；其二，所有的条线工作都会纳入到绩效考核之中，村干部工作上选择性地解决容易的事情，较为棘手的问题往往会被拖延；其三，为了应对繁多的考核，村干部开始利用考核体制本身规避责任。比如，在“12345”上面想办法平衡满意率，把工作重点放在如何做出漂亮的台账和文字工作上，甚至为了抵消“不满意”的单子，主动“制造”满意单。

三、进一步改善苏南社会治理的对策路径

1. 推行“村社大部制”，保持村社自主性。

对村庄日常承担的诸多重复性行政事务进行分类，由村两委干部分别分管领导，由村委聘任工作人员做直接负责人，这些负责人直接面向村民、企业、外来人口等完成相应行政任务。部门负责人直接对村书记负责。每个月召开村两委工作会议，由村书记主持，各部门负责人和分管领导参加，总结、讨论、部署解决重点、难点事宜。这样，村两委主要村干部可以抽身更多时间应对村庄重大问题和村庄内部事务，进一步面向村民，完成村庄自治事务方面的推进；同时，村干部能够避免在行政事务上直接面对村民或企业等，避免熟人社会中的人情对于具体事务规范化处理的影响；再次，村书记可以绕开村两委主要干部，直接按照标准化考核监督各部门负责人。这就避免了村庄行政事务责任机制落实中的人情和村庄内部派性因素的影响。

2. 建立“公共服务资金”，激活村社自治治理。新矛盾背景下，实现面向复杂转型社会的社会治理，必然需要激活村社与居民。一个好的办法就是，由镇村统筹，向小组（自然村）输入少量的村庄“公共服务资金”，让小组长带头，鼓励村民以集体讨论、集体决议、集体参与的方式集中处理村小组范围内的“小事”，比如村内环境卫生、村民邻里纠纷、村内人情世故等等。对于小组内部解决不了的大事情，以及村庄层面的大事情，可以由小组长或者小组内的积极分子主动到村两委每个月相关的会议上反映与讨论，进入村级事务议程，防止基层治理政策与村民刚性需求“脱靶”。这个机制目

前在成都已经得到很好施行，是一个“还权、赋能”的过程和机制。目的在于：使得“小事不出村，小事不上报”；通过激活村民的积极性和村民自身的智力、体力以及其他资源实现相关事务的处理；同时，在村庄内部形成公德合力，约束村民行为，重塑村庄或社区道德生态。

3. 坐实“网格化治理”，把握治理主导权。基层治理中不作为肯定会引发秩序危机，不激活村民无法实现治理，但不恰当的动员也可能会引发秩序问题，因此，把握基层治理主导权就尤为重要。近两年网格治理正在坐实，这是把握基层治理主导权难得的机制、抓手和契机。一是网格工作首先要系统完成村社属地范围内治理对象和治理任务的信息化工作。需要注意的是，为了提高网格员的工作效率，各职能部门关于相关治理事务的基本信息务必做到统一共享，避免重复性工作，避免信息鸿沟。二是主动对村社属地范围治理事务现场进行分类、分级，辨真假、分轻重。解决小事，小事利用现场资源和村组资源现场解决；大事上报，由政府内部相应职能部门直接入村处理。这种分类、分级，辨真假、分轻重，重要之处在于能够最大程度上利用各方资源，最有效地完成治理任务。三是各职能部门要对网格员进行及时培训，不断更新网格员相关法律知识，以便网格员以办事为契机对执法对象进行普法，这一点对于环境保护、生产安全、消防安全、城市管理尤为重要。

三、江苏沿海发展研究基地：补齐“短板”

助推江苏海洋经济高质量发展

课题负责人：刘波

主要参加人：朱广东、郝宏桂、赵庆新、陈丽、孙小祥、吕贤旺、邰恒飞

江苏海洋经济总体实力快速提升，海上风电、海洋工程装备、海洋生物医药等新兴产业发展迅猛，在全国沿海省市中均具有较强竞争力，同时也存在诸多“短板”。

一、江苏海洋经济高质量发展的“短板”

1. 核心技术短板：海洋传统产业比重过大，新兴产业技术空心化，导致海洋经济高质量发展动力不够。江苏的海洋交通运输、海洋船舶、海洋渔业等海洋传统产业占海洋总产值74%以上，海洋经济产业结构在多元化上低于全国平均水平。战略性海洋新兴产业尚处于起步阶段，海洋工程装备、海洋生物医药、海水综合利用、海洋新能源等新兴产业的集聚效应低，海洋工程装备产品还属于中低端，产业链核心企业主要分布在欧美发达国家。风电装备产业链基本形成，但轴承、齿轮箱和控制系统等关键零部件需要进口，不少企业处于产业价值链的中低端，缺乏风电“运维企业”。海洋生物产业科技成果转化率低、产学研合作机制不完善、产业链不完整。海水淡化研究水平及创新能力、装备的开发制造能力、系统设计和集成等方面与国外仍有较大差距，关键设备依赖进口。港口物流等关联产业发展水平不高，海洋旅游资源缺乏成熟的盈利模式。

2. 系统平台短板：港产城融合度不高，经济贡献率偏低，导致海洋经济高质量发展合力不强。江苏港口、产业、城镇三个子系统的实力相

对较弱，不仅使一体化系统难以持续运行，而且容易使一体化陷入低水平陷阱。2017年江苏沿海三市港口货物吞吐量和集装箱吞吐量仅占全省的12.8%和28.5%，港口生产的贡献率较低，港口对港城产业的拉动作用没有得到应有的发挥。沿海经济带对江苏经济增长的贡献率为17.1%，低于扬子江城市群60.6个百分点。腹地发展优势尚未转化为海洋开发的优势，城镇化率低于全省平均水平5.3个百分点，经济发展量级不够，辐射带动效应尚未充分显现，对港口、临港产业的支撑作用不足。临港产业发展由于本身基础较弱，港口带动作用有限，加上面广量少、产业同质化竞争严重，导致产业间关联度不强，产业集聚功能和辐射功能难以充分发挥，以产兴城能效有限。

3. 区域协同短板：行政壁垒制约生产要素有效配置，资源共享的潜能还没有释放，导致海洋经济高质量发展表里不一。由于江苏沿海三市协调发展机制尚不完善，对跨市域重大问题沟通协调不畅，导致了一些重复建设、争抢资源、过度开发的苗头。一是“一县（市）一港区”发展模式，使得沿海港口主体过多、同质化竞争突出、区域物流资源配置能力有限、岸线资源配置不合理、利用效率低等，港口综合通过能力虽然全国居首，但净利润却不如沪、浙；二是三市临港产业高度雷同，风电装备、机械制造、海洋生物医药、新能源、化工、绿色食品等，不约而同

被地方政府作为重点发展产业，小而散的格局造成资源浪费、同质化竞争加剧，阻碍了海洋产业快速发展；三是沿海三市还停留在浅层次合作，行政区经济模式没有得到实质性转变，影响了沿海城市、交通、市场、产业等一体化的有效性和持续性，阻碍和制约着地区间生产要素的自由流动，信息不能完全共享，技术和人才等生产要素流动不畅，岸线无序开发、分布着诸多“三高”工厂。

二、协同推进江苏海洋经济高质量发展的对策建议

1. 以“系统思维”引领海洋经济协同发展的高质量。第一，把海洋经济高质量发展纳入到“区域空间系统”中统筹。打破沿海与内陆板块界限，发挥陆、海、江、河经济带的“网络效应”，拓展陆海统筹、南北互动、东西互联的海洋经济发展新空间；第二，把海洋经济高质量发展纳入到“陆海系统”中统筹。坚持以人为本、生态优先理念，谋求陆地和海洋环境两个系统各组成要素之间在结构和功能联系上保持相对平衡，对系统相互作用强度、潜力和风险进行研判，形成“陆海相连”的海洋经济体系；第三，把海洋经济高质量发展纳入到“自然-经济-社会系统”中统筹。以和谐海洋建设为目标，协调三个子系统及其内部组成部分的关系，在构建海洋经济高质量发展指标体系中不断融合新理念、运用新思维，实现指标体系的不断完善和发展。

2. 以“创新思维”引领海洋经济有效供给的高质量。一是以“海洋智能化制造”为标杆提升海洋经济供给质量。深入实施“中国制造2025”江苏行动纲要，推进海洋智能制造和高端服务，打造一批世界级先进制造业企业集群；二是以“富民利民”为主线提升海洋经济

需求质量。利用互联网大数据和人工智能等技术实施个性化的海洋经济意识宣传引导，提升全民海洋消费意识，引导、增强民众海洋消费需求，为海洋经济增长提供强劲引擎；三是以“产业转型升级”为导向提升海洋科技创新质量。实施新兴产业培育计划，重点扶持海水淡化规模化应用、海洋生物医药、海洋装备制造等新兴产业发展，积极发展港口物流、滨海旅游、海洋信息服务业，加快形成海洋经济新业态和新模式；四是以“环境保护市场化”为手段提升海洋环境质量。探索海洋生态治理保护的大众参与机制，引导更多的企业和民间资本进入海洋环境保护市场，促进海洋环保产业发展。

3. 以“开放思维”引领海洋经济内外联动的高质量。一要构建“蓝色经济合作平台”。通过提升中韩（盐城）产业园、中哈（连云港）物流合作基地、上合组织（连云港）国际物流园合作水平，建立海洋战略合作联盟；二要打造“蓝色总部高地”。聚焦全球海洋产业价值链分工体系，争取海洋国际组织、跨国公司和企业总部落户江苏，鼓励海洋装备制造、海洋新能源、海水淡化等产业“走出去”，为海上丝绸之路沿线国家或地区提供更多、更优质的海洋产品和公共服务；三要构筑“港口经济圈”。加强与国内外港口合作，通过泛黄海区域港口论坛、国际物流论坛等多种形式，推动泛黄海区域港口联盟建设，打造覆盖长三角、辐射长江经济带、服务“一带一路”的港口经济圈；四要争创“自由贸易港”。复制应用上海自贸试验区改革试点经验，开展通关检验模式、跨境贸易平台等方面的先行先试，积极探索连云港自由贸易港建设，助推国际贸易最大程度便利化和自由化。