

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要(三十二)

一、江苏经济国际化研究基地：江苏应对中美贸易 摩擦的思路与对策

课题负责人：张二震

主要参加人：倪海清、戴翔

特朗普对中国贸易频繁发难，单方面挑起贸易摩擦。从长期看，中美贸易最终仍会回到互利共赢的本质，但从短期看，局部贸易战已无法回避，并有从“贸易”层面上升到“技术战”“产业链排挤战”，甚至向金融领域蔓延的可能性。由于美国是我省重要外资来源地、第一大对外投资国、第一大贸易伙伴和出口市场，对美贸易占我省外贸的比重高于全国，也高于其他沿海主要外贸省市。特朗普挑起贸易战，在我省高质量发展的关键阶段，无疑会带来严重冲击和挑战。作为中国开放型经济大省的江苏，应做好充分准备，坚持底线思维、系统思维，除了全力配合好国家的反击策略外，还应有自己的对策思路，坚定不移推动更高水平对外开放来应对和缓冲贸易战带来的不利影响。

一、特朗普贸易战对江苏开放发展的负面影响

具有内顾倾向、贸易保护主义特征和行径的特朗普贸易战，将会在外贸、外资、外智、产业等层面对江苏开放发展带来冲击和挑战。

第一，冲击江苏外贸发展。江苏是外贸大省，美国又是江苏第一大出口市场。特朗普贸易战对江苏开放发展的影响，首当其冲就是外贸。我省的出口贸易会因为其进口贸易保护主义而受到冲击；进口贸易尤其是高端中间品和核心技术环节进口会因为其限制出口而受阻。特朗普贸易战会在一定程度上导致江苏外贸发展“两头受阻”，尤其影响外贸转型发展。

第二，影响我省利用外资。特朗普贸易战对我省利用外资带来的冲击，不仅因为其限制资本流入而产生直接影响，还会透过影响贸易而产生间接影响。尤其是从更广义的角度看，税改这一“隐性”贸易战举措，不仅会挫伤美国资本流出积极性，而且还会吸引其他国家和地区资本向美国流动。特别是贸易战上升到技术战和产业链排挤战层面后，对我省利用高质量外资尤为不利。

第三，影响我省利用外智。在全球要素分工体系下，资本的流动性最强，其他生产要素包括人才流动往往是伴随着资本要素的流动而相应流动，且从要素质量匹配层面看，与高质量的外资

流动相匹配的往往是高质量的人才。如上分析指出，特朗普贸易战对我省外贸和利用外资的高质量发展会产生冲击，因而也会对我省“引智”带来负面影响。

第四，影响我省攀升产业链高端。贸易战只是手段而不是目的。从目前特朗普的真实意图和目的看，在“两头”进行设阻，从而阻碍产业链攀升乃至进行产业链排挤，是其发动贸易战的根本逻辑。江苏已经深度融入全球产业链分工体系，现在正处于攀升全球价值链中高端的关键发展阶段，因此，特朗普的“产业链排挤战”无疑会产生较为严重的冲击和挑战。

第五，影响我省战略性新兴产业发展。特朗普贸易战，主要针对智能科技和通信产品，以及其他涉及知识产权纠纷领域的产品征收“一揽子关税”，本质上就是压缩我国战略性新兴产业发展的市场需求；而限制乃至禁止出口高端零部件、商品、软件和技术，则是企图从供给端对我国战略性新兴产业设置障碍，而这正是我国战略性新兴产业核心技术“命门”所在。上述变化无疑会对江苏发展战略性新兴产业带来严重挑战。

二、江苏应对特朗普贸易战的对策思路

面对特朗普挑起的贸易战，江苏除了全力配合好国家的反击策略外，应坚持底线思维、系统思维，坚定不移推动更高水平对外开放，以改革开放高质量掌握国际竞争主动权。

第一，积极落实习近平总书记扩大开放的战略部署。在贸易战中并没有赢家，从实力对比角度看，“以战止战”可能性也不大，应通过不断扩大开放来抵冲贸易战的不利影响。据此，江苏在新的发展阶段，要以习近平总书记在2018年博鳌亚洲论坛上的重要讲话精神为指

引，认真落实大幅度放宽市场准入等四个方面的重要战略部署，在继续扩大开放中发挥开放型经济大省优势，走在前列并起到示范带头作用。在改革开放之初，江苏产生过“苏南模式”“昆山之路”“张家港精神”等一大批先进典型和“敢为人先”的先试先行精神。在新一轮扩大开放中，江苏应进一步解放思想，重振“敢为人先”精神，继续领先半拍走在全国开放的前沿。

第二，大力实施“一带一路”战略，拓展开放发展外部空间。贸易战受损程度通常决定于两个因素，一是贸易战激烈程度，二是“进”和“出”两个通道上对对方的依赖程度。前者我们无法控制，而后者则可以通过适当的战略调整加以规避。对美国市场依赖，“进”主要表现为对中高端零部件等中间产品以及技术等进口；“出”主要表现为最终产品的出口。加快实施“一带一路”战略，拓展外部发展空间，虽然难以解决“进”的层面对美国市场依赖，但却可以弱化“出”的依赖程度，从而一定程度规避风险、减少损失。据统计，在中欧班列中，苏州开出的中欧班列量虽不是最大，但补贴和亏损都是最少的，一定程度上体现了江苏在“一带一路”建设中的质量和效益。未来的扩大开放更应注重发挥江苏在“一带一路”建设中的“交汇点”作用。

第三，加强与欧、日等发达经济体经贸联系。进一步扩大开放除了要实施“一带一路”战略外，还应加强与欧、日等发达经济体经贸联系。囿于“一带一路”沿线国家和地区的经济水平，江苏发展高水平开放型经济还很难依托“一带一路”沿线国家和地区供给高质量要素、中间品以及关键零部件和核心技术

等。江苏发展高水平和高质量的开放型经济，仍然离不开与发达经济体的合作。因此，为解决“进”的层面对美国的市场依赖问题，江苏应加强对欧、日等发达经济体市场的开拓，加强经贸关系，以保证在产业链和价值链的中高端供应上，江苏不会面临“断裂”风险，为江苏攀升全球价值链中高端争取时间、争取外部可利用资源。

第四，注重打造低成本的营商环境。在传统低成本优势不断减弱的背景下，注重打造低成本的营商环境，降低交易成本和制度性成本，不仅是适应进一步扩大开放、再创开放发展新优势的现实需要，也是应对特朗普减税等政策措施带来的成本竞争冲击的需要。实际上，在全球要素分工体系下，代表资本利益的跨国公司并非与国家利益完全一致，以资本为纽带的一揽子生产要素在世界市场游走并不完全束缚于贸易保护主义政策措施。为此，江苏需要完善更加国际化、法制化、市场化的营商环境，加强知识产权保护，为内外资企业提供一个更加公平竞争的市场，并提高政府服务能力，以吸引更高端的跨国公司入驻江苏。

第五，用好各种开放发展的载体和平台。在江苏开放发展历程中，诸如各级各类的开发区等开放平台和载体曾发挥了关键作用，成为开放型经济发展增长极、新兴产业集聚区、外商投资密集区、改革创新先行区和迅速崛起的新城区。在进一步扩大开放中，江苏一方面要推动现有各级各类开发区转型升级，促使其从产业集聚区向创新集聚区转型，另一方面要积极搭建新的发展载体和平台，比如国际合作园区、自贸试验区、自由贸易港等。依托各种开放载体和平台，在国家政策允许范围内，尽可能以政策创新集聚先进要

素和创新要素。在贸易战中，产业链和价值链的排挤及其面临的断裂风险，表面上看是高端零部件中间品和核心技术环节“受制于人”，本质上看还是高端创新人才不足所致。因此，通过优化和完善营商环境，依托发展载体和平台，抓住要素分工的战略机遇，集聚高端要素尤其是创新人才，从根本和源头上解决关键环节“受制于人”的发展窘境。从企业层面看，三星半导体引入大量日本技术人员等经验值得借鉴。

第六，注重对外开放与自主创新的有效结合。特朗普贸易战给予我们最大的启示和警醒是，作为产业发展“命门”的核心技术，靠“化缘”是要不来的，必须通过提高自主创新能力真正掌握核心技术，提高关键零部件产品的生产能力和发展战略性新兴产业的能力。在开放经济条件下，利用全球要素分工的战略机遇，吸引和集聚外部先进和高端要素，无疑是提升自主创新能力的一种方式 and 途径，但并非唯一方式和途径。另外一条重要途径就是通过自主培育来集聚和积累创新要素，提升创新能力。何况，在全球要素分工条件下，从要素质量匹配的角度看，一国或地区能够吸引何种层次和质量的要素，很大程度上取决于自身拥有什么层次和质量的要素。因此，注重自身高端要素的培育和积累，不仅是提升自主创新能力的路径选择，也是“虹吸”全球高端要素尤其是创新要素的重要条件。对此，江苏需要在加大研发投入、鼓励创新政策、培育工匠精神、优化制度环境等方面做足功课。如此，才能将对外开放与自主创新有效结合，实施开放式创新，为攀升全球产业链中高端和发展战略性新兴产业奠定创新驱动基础。

二、江苏服务型政府建设决策咨询研究基地：

江苏“放管服”改革中的突出问题及对策

课题负责人：程倩

主要参加人：张剑

一、改革中存在的突出问题

1. 机构精简、权力下放与基层承接之间不协调。现有改革大多在易于合并及汇聚的部门展开，在机构内部实现机械性的集中或聚合。主要是过去立法工作落后于社会现实的飞速变化，改革的整体性意识不强造成的不协调和不衔接的现象。

2. 监管转型滞后，行政能力亟待提升。有的地区和部门存在“重审批、轻监管”的思想，对加强监管重视不够，方法单一，人员配备不足，仍旧习惯于应急管理和运动式管理，以批代管、放管脱节、监管能力与硬件建设不足等问题比较突出，信息共享机制尚不健全，公开性、透明度不高。

3. 基层创新与顶层设计不衔接。省市层面的顶层设计动态调整速度较慢，落后于基层创新速度，难于适应地方改革的现实需求。基层推行创新举措时往往缺少法律依据和政策文件的支撑，上级政府的“发文式设计”对地方基层的实践指导意义有限。

4. 部门职责界定僵化，部门利益化倾向明显。在实践中，行政权力划分不清晰，职能界定不完善，容易出现职能交叉重叠、责任不清。部门利益化、碎片化成为部门协同合作的阻力，部门放权不到位，往往把放权视为利益受损、控制力削弱。横向分权不到位、纵向放权不彻底，部门协同治理机制仍旧存在问题。

5. 网络互通有待突破，“信息孤岛”问题有待解决。许多部门的信息开放仍未完全突破部门的隔阂，未完全敞开本部门的“心扉”。部分机构的信息开放往往异化为其他部分或组织“借用”其系统，在信息打印件的抬头、页脚等处依然标注该机构的名称。

6. 公共服务价值有待凸显，民众获得感不高。对改革的速率提升感知度、认同感不强。公共服务的供给角色、供给过程等要素在改革前后变化不明显，民众对改革的认同度低，获得感亦随之降低。

二、推进江苏深化“放管服”改革的政策建议

1. 机构精简与权力下放相统一，以需求为导向实现放权与承接对洽。坚持“权责法定、权责一致”原则的基础上，进一步完善权责清单编制。加强清单编制的统一规范，对权责清单的结构安排做出统一规范，做到权责一致；提高权力流程图的配置水平，使权力运行标准化、程序化；健全动态清单调整机制，能及时根据法律的“立、改、废、释”的情况及时调整权责清单；在清单公布形式上统一以政府门户网站为准，提升公众对权责清单制度的认知。

2. 聚焦社会需求，实现精准放权和有效监管相结合。提高下放权限的“含金量”和“精准性”，以省级“不再审批”为取向，以精准放权取代粗放放权，聚焦社会需求。尤其是在探索富

民道路、引导大众创业万众创新过程中，要发挥放权实效，围绕就业创业方便、便民服务有效、营商环境优化等重点领域目标，把基层民众意见集中、反映强烈的事项作为减权、放权的重点。大力削减企业投资、优质资格许可认定、教科文卫等领域审批事项，为促进创新、创业扫清障碍，有效监管下放权限在基层的落地情况，加大配套措施供给，保证下放的权限能够做到惠及基层。探索集成审批的完善机制，使审批效能提升与强化监管、促进服务提升相结合。省委省政府可以多种方式组织开展审批权取消下放情况的“回头看”监察，对承接落实情况进行全面评估，指导基层做好后续衔接工作，对“接不住”“用不好”等问题研究提出解决办法。通过建立健全“事权、人权、财权”对等保障机制，有针对性地加强基层审批、监管及服务专业队伍建设和经费保障，及时跟进业务培训，让基层政府既有动力也有能力承接审批事项，落实监管服务。

3. 进一步打破部门分割及利益化倾向，构建整体性政府。健全各部门协作机制，梳理办事流程，提升部门协作效率。加快健全政务服务体制机制，统筹建立政务大厅管理机构的设立标准和发展模式。以利企便民为导向，探索制定政务服务有关规范性文件，推进政务服务事项统一规范。建设综合审批办事系统，实现政务服务资源互通。推进线上线下融合发展，实现“一个系统职称，一套人马办事”，为企业和群众提供条件一致、时效一致、结果一致的办事服务。

4. 软件互联和硬件统一协同发力，打破部门“信息孤岛”。目前，我省在建设网络信息平台、实现网络互通层面已取得一定成绩，但“部门壁垒”问题仍然存在，极大地影响了改革

的进一步深化。在信息化改革的过程中，各部门机构已经建设了相对完善的网络平台，再尝试构建一个新的统一平台已无必要，如何实现各平台的网络互通则是当务之急。当前网络平台的建设往往依托于互联网公司的软件设计和运营商的硬件支持，实现网络的互联互通要从此处寻找突破。各部门各机构可将统一信息平台的要求转发给有资质有能力的互联网公司，对当前网络进行合并和升级。在文书制作规范方面则由省级业务部门统一颁发业务规范，按照统一的业务名称和字号等办公。在硬件支持方面，需要省级部门联合运营商共同做好规划，市级及以下政府部门统一做好硬件设施的选点和铺设工作。

5. 提升政务服务效能，实现公共服务均等化、精准化供给。以“不见面”办事为方向，加快编制可选式公共服务清单，明确服务流程和办理时限，通过行政审批制度改革，砍掉各类无谓证明和繁琐手续，鼓励推陈出新，最大程度便利民众、服务经济发展，让民众办事更明白、更方便、更快捷。探索推行一窗受理、并联审批、代办服务做法，创新实行证照联办、同城办理、“双告知”等机制，不断提高服务效率和水平。运用“互联网+政务服务”平台，既要实行公共服务职能不断优化，线上服务、线下服务协同推进，“一站式”服务、多元立体化服务体系不断落实，为民众享受便捷、高效的服务提供多种选择。同时，运用电子政务平台，建立与群众沟通的渠道，及时了解不同群众的现实需求，健全公共服务的差异化、精准化供给机制。立足于城乡一体化建设，使公共服务资源不断下沉，落实公共服务均等化供给机制，缩小城乡公共服务的数量与质量差距。

三、江苏农业信息化决策咨询研究基地：

以人工智能助推乡村振兴

课题负责人：许和隆

主要参加人：吴标兵、张学浪、李志勇

当前，我国乡村普遍呈现主体结构性失衡，农民工、农村大学生返乡意愿低，乡村只剩下老幼病残群体。人工智能技术的兴起，为促进乡村内生型发展提供机遇，必将在解决劳动力不足、提高劳动生产率、防止农药和化肥等对人体的伤害等方面发挥重要作用。本课题组选取苏南、苏中、苏北的8个乡村以及宁夏、湖北、山西、贵州省的4个乡村，进行半结构化访谈和问卷调查，并总结国际经验，提出相关建议。

一、国际经验的启示

围绕人工智能技术在乡村经济发展和乡村治理等方面的作用，对欧美、日本等发达国家的经验进行梳理，得出如下启示：

1. 技术创新是人工智能实现乡村产业兴旺的第一动力。随着现代工业向农业的渗透，欧美、日本和以色列等一些发达国家创新农业生产技术，形成强大支柱产业和产业链。目前，这些国家在农业优良品种的选育、新材料开发、环境控制、高效栽培及其配套系统等方面形成了完整的技术体系。数字化、智能化成为国际农业高技术与产业化开发的主要方向，温室节能、新能源、植物工厂应用研究也受到普遍重视。

2. 因地制宜是人工智能变革乡村生产方式的可行路径。由于领土广阔及自身先进的工业技术，美国研究的重点在于规模化作业的机器

人。典型代表是美国新荷兰农业机械公司发明的多用途自动化联合收割机器人，很适合在专属农垦区的大片规划整齐的农田里收割庄稼。日本为了弥补劳动力的不足、改善劳动条件和复杂的作业对象，重点研发自动化、小型化和多样化的农业机器人。澳大利亚发明的牧羊犬机器人，能在农场上代替传统的放牧劳力。法国发明专门服务于果园、葡萄园的机器人，几乎能代替种植园工人的所有工作，包括修剪藤蔓、剪除嫩芽、监控土壤、藤蔓的健康状况和水果分拣工作等。

3. 以民为本是人工智能赢得乡村幸福宜居的根本前提。乡村振兴，关键在于留得住人。欧美国家乡村也遭遇过空巢化危机，通过以下措施挽救了乡村。每年都投入大量资金用于农村设施建设、农业生产补贴、农业信贷以及农业企业的扶持。加强对农民的职业技术培训，例如在查理一世时就颁布法令，父母有义务送一定年龄的子女去学徒，费用来自于社会捐赠。法国五分之一的城市社区及农村诊所医生已经能够使用“电子医生”远程医疗系统，欧洲多数国家都计划大范围推广。

4. 协同参与是人工智能保障乡村治理有效的开放模式。开放式治理，是推动乡村内生型发展的制度保障。在德国农村发展规划的制定和执行过程中，政府充分听取当地居民的意见，在法律的保障下，德国村民积极参与到新

型农村的各项建设之中。社区政府通过讲座、集会、媒体以及网络等智能平台，将有关信息及时传递给村民，广泛向村民征询意见，针对村庄更新提出具体措施。通过平等参与和协商，缩短社区政府、专业机构、专业协会和村民的距离，加强相互之间的沟通与交流，保护了农村地区的自然环境、人文环境和文物古迹。

二、发挥人工智能在乡村振兴中作用的政策建议

通过调研分析，中国乡村宽松的物理环境、市场规模大的发展前景和乡村公众对隐私不甚敏感的技术接受，是人工智能产品下乡的利好。基于此，借鉴国外经验，建议如下：

1. 提前总体布局，制定江苏“乡村振兴人工智能发展规划”。紧跟世界前沿，准确把握十九大新时代乡村振兴战略，走在全国前列，提前总体布局，制定江苏“乡村振兴人工智能发展规划”，明确江苏人工智能技术路线图，重点发展医疗保健机器人、生产作业机器人、生活助理机器人、安全监控机器人、病虫害识别机器人和学习辅助机器人。细化《中国制造2025江苏行动纲要》，针对省情，科学规划农业人工智能设备制造方向，率先发展小型化、多种类机器人。

2. 紧扣本地现实需求，突出人工智能在乡村振兴中的特色路径。结合区域功能定位和需求差异，人工智能在乡村振兴中的应用有所侧重。苏南地区，侧重于工厂生产机器人和学习辅助机器人。苏中、苏北地区，侧重于农业生产、病虫害识别机器人。在乡村治理方面，侧重于医疗保健、环境保护、生活助理、安全监控机器人。鼓励人工智能的区域“单项应用”，成熟一个、推广一个，避免整体考核可能带来

的考核扭曲问题。

3. 注重政产学研农协同创新，“定制”机器人服务于农业生产。组建“人工智能乡村振兴”机构，通过政府主导和协同，加强江苏本地乡村特色的人工智能共性关键技术研究，就江苏乡村发展中的共性问题共同实施具有针对性的开发计划。研究对象不单是农业机械，还包括与机械化作业效率有关的肥料、农药等生产资料的开发。

4. 推进开放式治理创新，借助人工智能打造乡村治理新模式。乡村振兴需乡里人齐心协力和向外借力，通过人工智能实现“政府引导—企业参与—村民驱动”的乡村开放式治理创新模式。一是政府搭建开放式乡村治理平台，利用手机客户端，切实推行乡村政务公开，防止基层权力寻租以维护党群关系，提升乡村凝聚力。二是进一步完善乡村信息基础设施，实现无处不在、无时不有的乡村互联网络，提高乡村数字包容性、易用性和数字素养；培训农民数字技能。三是利用智慧移动，鼓励企业参与研发乡村公共安全、生活休闲、购物旅游等电子服务。

5. 大力发展镇域智慧设施，筑巢引凤吸引务工人员返乡创业。以人工智能为基础的远程医疗、教育有助于城乡协调融合发展。一是应加强镇域智慧基础设施建设，大力发展远程医疗和教育。人工智能利用无处不在的基础设施，将使乡村居民在本地享受城市优质医疗资源，孩童拥有平等的信息权利和受教育的权利。二是筑巢引凤，配套小产权的人才公寓，吸引具有一定学历的乡村精英返乡创业。三是资本置换宅基地使用权，吸引民间资本振兴乡村。