

省社科应用研究优秀成果选编(二)

关于江苏主动策应上海自贸区建设的若干建议

南京师范大学 封思贤

2013年9月29日,中国(上海)自由贸易试验区(以下简称自贸区)正式挂牌成立,这是促进我国新一轮改革开放的重要试验,必将对包括江苏在内的其他地区产生重大影响。江苏应沉着应对,科学谋划,主动对接并融入上海自贸区,并积极筹建江苏自贸区,才能奠定在全国新一轮改革中的领先地位。

一、应正确解读本次上海自贸区建设对江苏的重大意义

近年来,我国进出口贸易快速发展,政府和企业对国际贸易规则逐步熟悉并掌握,这为上海自贸区改革提供了坚实的基础技术条件。然而,世界经济发展的新形势和国际贸易规则发展的新特征,已给我国的开放经济带来了巨大的压力。本次上海自贸区“境内关外”的改革正是迎合国际贸易新特征的重大试点。这是上海自贸区急于推出的国际背景。对此,作为外贸大省的江苏应有足够清醒的认识。

从国内来看,20世纪80年代的深圳特区

改革成就了广东等珠三角地区后来的快速发展。20世纪90年代,上海浦东地区开始开发,江苏审时度势,几乎在第一时间就紧抓机会不放,这种积极策应后来成就了苏州昆山、太仓等地区的跨越式发展,也为江苏“两个率先”立下了汗马功劳。诚然,深圳特区的“政策红利”只是在特区内才能享有,上海浦东开发的改革红利很多是无法复制的(如上海是直辖市、浦东是新区等等),但本轮上海自贸区改革的目的是形成在其他地区“可复制、可推广”的经验。因此,作为毗邻的江苏应有足够的嗅觉和敏感性,充分认识到上海自贸区建设对江苏的意义。

二、江苏在承接上海自贸区“溢出效应”的过程中应有自身的政策重点

从已有的方案中可以看出,上海自贸区肩负着多个使命,包括贸易自由化、投资自由化、金融国际化和行政精简化等等。目前,国内资金的贷款利率水平比境外尤其是香港、美国、欧盟等很多地区高很多,如果彻底市场化,其对国

内银行甚至整个金融系统的冲击将十分巨大。如果汇率在自由贸易区内实现市场化,那么人民币的升值预期将恶化我国的出口贸易。如果本外币在资本与金融项目下自由兑换,那么资本的国际流动速度将空前提高,规模也将剧增;在互联网的加速推动下,资金在国际间的大量进出将发生在眨眼间;在国内金融监管体制尚不完善的前提下,这对我国将产生巨大冲击。因此,金融国际化改革将成为上海自贸区建设中一个十分难啃的硬骨头,风险巨大,需要中央层面的顶层设计,需要中央银行、证监会、银监会、保监会、发改委、商务部、海关总署、外管局等多部门的综合协调,单靠上海的力量是很难应对的,更不用说金融发展总体水平明显落后于上海的江苏。也就是说,虽然目前大量媒体和专家将金融国际化视为上海自贸区改革的核心,但江苏目前策应上海自贸区建设过程中的政策重点不能是金融国际化。

目前,上海自贸区的改革方案尚不成熟,许多实施细则尚未出台,某种程度上可能只是一种“框架”。江苏绝不能坐等上海系统性的成熟经验,而应密切跟踪上海自贸区改革的各项措施,并结合江苏自己的特点,立刻对接并融入上海自贸区建设中去,将“贸易自由化”和“行政精简”、“投资自由化”作为江苏的重点目标。每一个重点目标的实施,江苏可以从零碎的、可借鉴的具体措施做起,不必等上海的方案成熟、系统才去试点。例如,在“贸易自由化”方面:江苏的众多港口、保税区应尽快改革“先申报、后入关”的海关监管模式,试点“先入区、后报关”;

尽快启动将江苏一些港口纳入上海自贸区建设中启运地退税范围的可行性论证;争取进出上海自贸区的集装箱在江苏各个港口之间的沿海捎带业务;尽早推动江苏太仓港、张家港等港口与上海洋山港的通关一体化、检验检疫一体化和物流信息一体化等方面的建设;加快高速公路、铁路、机场与上海的无缝对接等等。在“投资自由化”方面:江苏可以完全复制上海自贸区的“负面清单”;只要不在负面清单的行业,江苏应尽可能地降低门槛、放宽准入、削减税赋,尤其是对于那些有利于江苏经济结构优化调整的重大项目和支柱产业;目前,江苏应积极参照上海自贸区的新措施,在股权激励、进口环节增值税、选择性征税、部分货物免税、启运港退税试点等方面出台配套政策,努力做到江苏优质企业不外流。在“行政精简”方面:江苏现有的核准制可在部分外商投资企业先行试点备案制,将监管重点从“事前审批”转向“事后监管”。

上海自贸区的建设需要周边城市相应的产业、基础设施等方面的配套。对此,江苏应主动对接,尤其是南通地区和苏州地区应继续增强城市的配套服务功能。只有这样,江苏才能获得上海自贸区建设在仓储、加工、配送、商务等方面溢出的服务需求。但是,江苏不同地区的对接重点应有所区别:目前,上海自贸区的成立在短时间内已拉高了周边房价,也拉高了上海部分地区尤其是浦东地区企业的仓储、人力、厂房租赁等各种成本。部分高端制造企业已开始重新布局,甚至开始撤离浦东。鉴于此,南通地

区应主动介入这些企业,应瞄准产业链的拉长、补短、补缺,积极争取其中的优质企业和高端人才到南通落户。这样做是借鉴昆山、太仓的宝贵经验:20世纪90年代,上海浦东开发时,一些项目和企业也曾受土地、成本等同样因素的影响从上海转走,苏州的主动引入不但帮助本地区获得了学习先进制造业和服务业的宝贵机会,而且通过经验的不断积累实现了本地区产业结构的快速升级。在本轮上海自贸区建设过程中,苏州地区已不宜再承接大型的制造业项目,而应壮大本地区的港口物流、总部经济、技术开发、服务外包、金融后台支持、商务配套等服务产业,着力集聚和利用高层次人才、高新技术、知名品牌等稀缺资源,加快苏州经济向产业链、价值链的高端攀升,从而成为上海先进服务业项目溢出效应最大的受益者。

三、尽快筹建江苏自贸区的路径选择

借鉴经验、吸取教训,统筹规划,加速推进江苏自贸区建设进程。自贸区改革将成为决定各地区未来竞争力的最重要因素之一。江苏对自贸区建设保持观望态度的时间越长,本地区已有企业的预期会越不明确,甚至会迁出江苏。如果江苏自贸区获批滞后于其他地区,不但江苏原先的经济发展优势会迅速消失,而且留给江苏的选择将是其他获批地区挑剩的项目或企业,从而大大抬高江苏争取新优质企业进入的成本并扼制江苏前几年经济快速上升的势头。因此,江苏不必等所有方案都十分成熟和系统再去申报自贸区;而应从可以复制的上海自贸区改革措施做起,采取“边筹建、边试验、

边完善”的方案。在建设江苏自贸区的过程中,江苏可从“让上海自贸区企业到江苏设立分支机构”或“鼓励江苏企业到上海自贸区设立分支机构”这两个渠道去寻求突破,紧盯上海自贸区改革动向,借鉴经验、吸取教训,统筹规划,加速推进江苏自贸区建设进程。

江苏自贸区的筹建方案应与江苏的沿海开发等重大经济发展战略充分结合。苏州和南通是江苏最紧邻上海的两个城市。苏州地区拥有国际贸易、港口运营、外资监控、开放口岸管理等方面的丰富经验,但其土地资源已十分紧张,商务成本也比较高。南通地区在近年来的沿海开发过程中已通过围垦增加了不少土地储备;苏通大桥、崇启大桥、建设中的公铁大桥等基础设施的建设,早已使南通地区突破了与苏州、上海的地理障碍,实现了真正的无缝对接。这明显增强了南通地区自贸区建设的成本优势和对外资企业的吸引力优势。但南通地区尚缺乏国际贸易等方面复杂变化的应对经验。因而,在申报自贸区时,江苏不宜采用单一的苏州自贸区方案或单一的南通方案,也不宜把战线拉得太长去采用“苏南方案”甚至是“整个沿海地区方案”(上海自贸区只有28平方公里,江苏自贸区方案包含的城市太多将不利于获批和未来的统一管理),而宜采用“苏(州)-(南)通”方案。“苏-通”方案不仅可以充分结合苏州的技术优势和南通的成本优势,而且可以通过南通将自贸区的改革红利传递到江苏的整个沿海开发区域,并通过自贸区的开放来推动整个沿海地区的开发进程。

江苏沿海地区实现“港产城联动”的对策

省社科院 李芸

港口、产业、城市之间存在非常复杂且紧密的互动关系,依托港口、优化产业、提升城市,走港产城联动的一体化发展道路已经成为世界各国沿海城市实现跨越式发展的共性经验。江苏沿海开发上升为国家战略为连云港、盐城、南通等港口城市的跨越发展提供了重大机遇,三个地区在港产城联动发展的道路上进行了积极探索,然而相关理论研究远远滞后于实践,对于江苏沿海开放中港产城联动的总体状况和突出问题缺乏系统全面的研究,特别是对于港产城联动的发展对策主要停留在个别城市的经验总结上,尚缺乏具有指导价值的总体思路。探索推动港产城联动的科学路径,对推动沿海三市的跨越发展和全面建成小康社会大有裨益。

一、联动规划,一体布局,做好联动发展的顶层设计

“港产城联动”虽然已经从制度规划层面被确立为江苏沿海开发的主导模式,但是这种发展模式在沿海地区的实施本质上仍属于一种政府主导的强制性制度变迁,江苏沿海地区的基层民众和企业组织的自发参与热情尚未充分激发,因而其顺利实施必须依靠科学的联动规划和自上而下的顶层设计。虽然江苏沿海开发的国家规划和各市总体规划均明确提出了“港产

城联动”的发展思路,但是这种思路并未在其他相关规划文本中得到充分体现,沿海三市的“十二五”规划并未出现“港产城联动”概念。因此,首先必须尽快制定沿海地区“港产城联动”的专门规划,对“港产城联动”的科学内涵、实施路径做出明确界定,并且将“港产城联动”概念引入区域发展总体规划和港口、产业、城镇专门规划,进一步明确“港产城联动”在沿海地区跨越发展过程中的重要地位。其次,结合沿海地区的国家战略、省级战略和市级战略,合理确定各地区的港口功能定位、产业发展定位、城市建设定位,对整个沿海地区和各市的港口、产业、城镇进行一体化布局,明确各地区“港产城联动”的主导力量和战略框架以及目标体系。第三,保持联动规划的动态合理性,适时对沿海地区“港产城联动”的阶段性目标完成情况进行科学评估,及时根据变化了的内外环境对联动规划做出调整,切实保证“港产城联动”发展规划的科学性。

二、各自补强,竞合发展,夯实联动发展的三大根基

“港产城联动”的最大魅力在于通过联动促进各子系统的发展,但是各子系统本身的健康发展是产生联动效应的根本前提。因此,联动

发展并不否定独立发展,应该遵循联动发展的逻辑要求,分别补强三大子系统,为“港产城联动”打下坚实的基础。强调演化共生、外溢共享、合作创新的集群发展模式与“港产城联动”的内在机理高度耦合,在分别补强港口、产业、城镇三大子系统的过程中,应该始终坚持集群导向的发展道路。一是加快基础设施提档升级,完善港口生产运营的配套设施和服务体系,强化港口的专业功能,打造定位清晰、布局合理、配套齐全、优势显著的港口群。目前,连云港的“一体两翼”大港、盐城的“一港四区”、南通的“一港两翼、江海组合”均体现了集群发展思路,今后应保持这种战略布局,加强港口的软硬件建设,提供港口的生产服务能力,提升港口群的竞争优势。二是合理选择主导产业,加快产业结构优化升级步伐,培育体系健全、链条完整、结构合理、规模效应显著、比较优势与集聚优势高度耦合的产业群。目前,沿海三市分别根据自身比较优势选择了相应的临港产业进行重点扶持,连云港的石化和冶金、盐城的汽车和能源、南通的船舶和纺织均已经开始显现集群优势。今后的重点努力方面包括:加快培育和发展高新技术产业和战略性新兴产业,大力发展现代生产性服务业,促进产业结构的高度化、合理化;延伸临港产业链条,完善临港产业体系,培育临港产业集群;加强自主创新,向价值链高端攀升,构筑临港产业的国际竞争优势。三是扎实推动人口城镇化进程,明确城镇功能定位,优化城镇空间布局,建设经济繁荣、生活宽裕、文化先进、生态良好的现代化、国际化的城镇群。目前,沿海三市普遍采取了组团开发的模式进行城镇建设,既有城区项目的组团,又有小城镇或港区之间的组团,既加快了城镇建

设进程,又优化了城镇功能定位和空间布局。今后补强城镇子系统的工作重点包括:做大做强主城区,突出港城特色,强化集聚功能和辐射带动功能;摒弃粗放型城镇化道路,注重民生问题,提高新增市民的生活水平;培育城镇文化,提升城镇的文化软实力,增强城镇包容性;坚持生态化城镇建设道路,美化城镇环境,建设美丽绿色城镇。

三、创新机制,化解冲突,强化联动发展的内在动力

江苏沿海地区实施“港产城联动”需要相关各方的配合参与,但不同区域、不同行业、不同部门、不同企业、不同群体之间的利益冲突会弱化联动发展的动力。因此,必须深入分析各利益相关方在“港产城联动”中的利益格局,推动机制创新,化解矛盾冲突,凝聚联动发展的合力。一是协调合作机制。江苏沿海地区的“港产城联动”涉及多个异质的行政区域和行业系统,本位利益和区域竞争会降低联动的积极性,特别是当联动决策涉及区域利益或部门利益调整时,甚至可能会招致部门群体的抵触。因此,首先必须理性分析各类矛盾冲突产生的原因,建立灵活多样的协调合作机制,包括跨区域的协调合作机制、跨行业的协调合作机制、跨组织的协调合作机制以及独立的通用型协调合作机制和临时性的协调合作机制。当前,可以考虑在沿海开发办设立“港产城联动”促进委员会,在各地市设置联络员,通过主导组建专门谈判小组调解制约联动发展的纠纷和冲突。二是激励约束机制。地方政府、行业行政管理部门、企业、民众都是“港产城联动”的利益相关者,要引导他们在支持联动的前提下获得更多利益,并防止因私利扩张而侵蚀联动,必须针对每一种

利益相关者的特色构建相应的利益约束机制。对于地方政府和行业行政管理部门而言,关键是完善政绩考核机制和责任追求机制,将推动“港产城联动”的效果纳入政绩考核体系,同时对阻挠联动项目顺利开展并造成严重后果的事件要严格追究相关责任人的责任。对于企业和民众而言,关键是利益奖励补偿机制和监督惩罚机制,对主导重大联动项目或因支持联动项目而受损的主体给予利益奖励或补偿,而对因私阻挠联动项目的主体则要予以严惩。三是评价反馈机制。江苏沿海地区实施“港产城联动”发展是一个长期的探索过程,不同时期、不同项目的影响存在显著差异,各地区、各单位、各群体从联动发展中的获益情况存在很大不确定性,因此,必须建立科学的评价反馈机制,对特定时期、特定项目的联动效果做出客观评价,并且将评价结果及时反馈给相关主体,以进一步优化新一轮的联动发展效果。

四、找准定位,创新思路,探索联动发展的战略模式

“港产城联动”揭示了沿海地区发展的一般规律,但是在具体的推进过程中必须理性审视特定区域的现实基础和比较优势,抓住主导力量和主要矛盾,探索最具适应性的战略模式。特别对于涵盖多个异质行政区域的江苏沿海地区而言,必须在“港产城联动”的总体框架中,实施差异化定位,探索多元化的战略模式。一是以连云港为样本的港口引领下的产业和城镇规模双重扩张战略。连云港应依托既有的沿海大港优势,抓住四大国家战略叠加的机遇,积极培育临港产业集群,加快城镇化进程,全面扩大产业规模和城镇规模,以产业和人口的集聚助力港口竞争优势的持续提升。二是以盐城为样

本的新型城镇化推动下的港口和产业加速融合战略。盐城应依托广阔的腹地优势和巨大的人口规模优势,全面推进以基础设施建设为核心的空间城镇化和以市民身份转换为核心的人口城镇化,充分释放城镇化红利,推动港口资源开发和产业布局调整,以培育临港产业集群为抓手,促进港口与产业的有机融合。三是以南通为样本的产业升级和城镇组团双轮驱动的港口优化战略。南通应立足良好的港、产、城基础,充分发挥自身濒江临海、靠近上海的优势,加快产业结构升级步伐,建设5大城镇组团,促进江海联动,加快建设开发三大深水海港,系统优化港口结构。

五、完善支撑,突破瓶颈,保障联动发展的持续提升

“港产城联动”既不是无米之炊,也不是镜花水月,而是实实在在的实践活动,其顺利开展离不开一系列要素的支撑。然而,江苏沿海地区的“港产城联动”面临诸多瓶颈约束,亟待通过加强制度供给、完善要素支撑而加以突破。一是拓宽融资渠道,突破资金瓶颈。加大各级财政对“港产城联动”重点项目的投入力度,地方政府为项目融资提供贷款贴息和信用担保;设立“港产城联动”专项引导基金,引导民间资本参与港、产、城领域的重大基础设施建设。二是加大研发投入力度,加强自主创新,突破技术瓶颈。加强区域创新体系建设,确立企业的创新主体地位,按照国家创新型城市的要求,提高沿海三市研发经费占GDP比重;围绕港口、产业、城建等领域的重大技术难题,组织专家展开专项攻关,争取在关键技术领域取得领先突破,形成一批具有自主知识产权的高水平科技成果;完善科技成果转化机制,鼓励官产学研一体

关于加强南京市政府“智库”建设的几点建议

南京市政协研究室

世界发展的经验表明,无论是一个国家还是一个城市的发展,不仅需要丰富的自然资源、先进的制造设施和技术以及充沛的财力支持,更需要智力的支撑。因此,南京市要全面贯彻落实党的十八大精神,保持经济社会健康、快速、可持续发展,就应该高度重视“智库”的建设,高度重视决策的科学化、民主化。当前和今后一段时期,南京要把发挥“智库”作用作为一项重点工作来抓,充分借鉴国内外成功经验,创新研究平台,改进研究内容、方法和机制,同时更好发挥人民政协在推动我市经济社会发展中的智库作用,形成互补态势,建立一个多元化和

富有竞争性的决策咨询系统,更加积极主动、创造性地为市委、市政府科学决策、民主决策提供优质服务。

一、整合市级决策研究力量,形成务实高效、协调有序的研究格局

建议考虑以下两种改革方案:

方案一:立足全面整合,采取一步到位式改革模式。全面梳理市级决策研究力量,建立由市领导挂帅、市级有关部门主要领导组成的“南京市决策研究协调委员会”,对全市的决策咨询研究工作实施统一领导。同时,设立协调委员会的办事机构——“南京市经济社会发展决策

化合作,缩短先进技术与市场的距离。三是内源培养开发和外源引进相结合,扩大队伍规模,提高人才综合素质,突破人才瓶颈。加大人力资本投资力度,围绕“港产城联动”培养大批专门人才;完善人才引进办法,突出优秀人才的功能性使用,取消户籍限制,增强沿海三市对优秀人才的吸引力,将沿海三市的港口开发区构建成人才高地。四是整合沿海地区港、产、城的相关信息资源,构建以“港产城联动”为主旨

的网络信息平台,突破信息瓶颈。逐步扩大网络信息的覆盖面,及时向相关部门或相关群体传递联动发展的需求信息;提高信息质量,准确反映相关主体在参与联动发展方面的行为表现;依托网络信息平台,定期组织关于“港产城联动”的理论研讨和专题研究,开设“港产城联动”论坛、微博,广泛收集和传播联动发展的相关信息。

研究中心”，对全市的决策咨询研究工作实施统一管理。主要职能是拟定市级课题研究计划，推进课题招标、市领导交办课题的研究工作，并设置专人负责项目策划，并赋予其政策研究的协调权和研究成果的评估权，实现由研究工作者向研究工作者与研究工作的组织管理者“一身二任”的转变，增强服务决策的职能。同时，参考武汉市的做法，成立由市委、市政府牵头，企业、院校参与的智库联盟，为政府智库提供有益补充。

方案二：立足现有的工作基础和机构设置，采取渐进式的改革模式。尽快健全全市统一的“大调研”网络，加强市委政研室、市政府研究室、市人大研究室、市政协研究室、以及市政府各部门、各区县的沟通联系，建立有效调研考核机制，最大限度地整合研究力量，产生更多优秀的调研成果，形成多点联动的工作格局。此外，要适应网络时代进入到微博时代的需要，加快政府“智库”建设的转型，赋予政府智库以教化功能，在人才培养、成果发布和社会影响等方面下功夫，推动市民接受和认可南京的发展战略和政策措施，夯实推进率先大业的民意基础。

二、实施外脑智库计划，进一步发挥专家学者的咨询作用

要以更大的视野来网罗人才，集中在宁大专院校的专家学者、政府的智力研究型官员、人民政协组织中的各类人才，构建一个高端有效的专家库。一是调整专家结构。人员构成坚持“专业化、年轻化”原则，减少高校决策咨询

委员的数量，增加科研机构专家。特聘国家层面的专家及少量外籍专家，为我市提供更高层次的决策动向。更多地聘请曾在各级政府工作并获得突出成就的研究型官员，以及在市场竞争中取得优秀业绩的企业家参与到决策咨询工作中来。二是加强与在宁高校、科研院所的课题合作。结合年度工作中心和领导关注点，研究制定一定数量关系南京长远发展，或跨部门、跨行业、跨学科的重大调研课题，与在宁高校、科研院所建立长期合作关系。三是加强与专业机构的联系合作。采取购买服务的方式，制定系列调研课题，委托专业权威机构限时完成。与省市城市调查队、互联网网站等有关媒体合作，将调查走访、数据统计等面广量大的工作外包给专业力量，提升调研工作效率和调研成果的权威性。

实现以上目标，在具体操作层面上，可以突出“一院、一网、一库”建设。“一院”：即与南京大学合作，建立一个从事重大行政决策研究的非盈利性的综合性政策研究机构，并给予资金支持，使其围绕南京经济社会发展开展独立研究，提出具有创新精神和实用性的政策建议，为党委决策和政府行政服务。“一网”：即整合南京各种咨询网络资源，打造具有地方特色的网上高端“智库”平台，为专家学者、各界群众建言献策、提出意见建议提供网络空间，成为民生决策的民意征集、专家咨询、评估论证的重要途径。“一库”：即整合南京现有各类专家学者库，建立一个动态、高端、具有集成意义的容纳海内外各类顶层人才的电子人才库，既为

南京当前发展出谋划策,又为南京未来发展储备人才,提供人才支撑。

三、发挥人民政协独特优势,努力成为党政决策的重要“智库”

人民政协是我国协商民主的重要特色和制度平台。这种制度设计降低了民主成本,提高了民主效率,使执政党最大限度地听取民意、集中民智,在此基础上实现科学决策。人民政协由界别组成,涵盖了社会各界的精英和代表人士,政协位置超脱,较少受部门利益限制,研究工作具有独立性、自主性和客观性,可以比较客观地针对经济和社会生活中的重点、难点、热点问题谋方略、求对策。人民政协有从全国到乡镇的网络系统,可以吸收来自方方面面的信息,深入了解民情、广泛集中民智,反映群众的不同意见、主张和诉求。政协委员是各党派、各阶层、各界别、各团体、各条战线上的代表人物,或是担任及曾经担任各种领导职务的领导成员,或是具有真才实学的专门人才,能够对一些宏观的长远的问题、重大的规划性问题、深层次的前瞻性问题进行深入研究,作出深刻的分析和判断,提出理性的建议 and 对策。党委、政府要善于运用政协组织的独特作用,拓展全市“智库”建设平台,推动全市“智库”的差异化发展,为全市“五位一体”的建设增加强有力的智力支撑。

四、让“智库”真正参与到决策中来,提升党政决策的科学化民主化水平

加快构建“智库谋划、部门决断”的合理分工决策平台,完善智库参与决策的机制,使决策咨询论证成为重大决策程序的必经环节。出台

《重大政府决策专家咨询论证办法》,完善相应的程序规定,对政府公共决策特别是重大决策过程进行严密、科学的规范化设计。落实《政府投资项目咨询顾问聘请方案》,遴选、聘请组成专家顾问团和机构顾问团,依托市发改委、科委、规划局、住建委等部门,成立顾问团的专门管理机构和经济、科技、城市规划建设顾问组,参与对政府投资项目的可行性、技术领先性进行前期规划评估,对项目融资模式、商业赢利模式、运行管理模式等进行策划,提高政府科学决策水平。

五、完善工作机制,为南京市的“智库”建设夯实基础

一是完善人才机制。加强部门与研究机构人员交流,优先引进有实际工作经验的人员补充到研究人员队伍中来。把调研岗位培训作为人才培养的必经途径,推进研究人员到部门或区县挂职锻炼,提高研究人员结合实际的研究水平;改善全市各研究机构工作条件,积极采取干部培训、外出考察、交流挂职等措施,提高调研工作人员研究能力和服务调研的水平。二是完善激励机制。制订奖励办法,鼓励专家积极开展决策研究与咨询活动,对创新性强、切合实际、已被采纳或部分采纳的决策研究与咨询成果,经评审给予奖励。三是完善保障机制。要保障好研究经费。设立全市政府“智库”建设专项经费,用于全市决策咨询研究。建立专项经费的使用制度,全面引入课题招投标机制,同时,构建政府购买服务机制,规范资金使用程序,提高资金使用的效率和质量。

纵深推进跨江联动发展促进苏中崛起的保障措施

南通市社科联 徐爱民

《中共江苏省委江苏省人民政府关于加快沿江开发的意见》(苏发[2003]13号)和《江苏省沿江开发总体规划》(苏政发[2003]94号)颁布实施以来,苏中地区取得了重大发展成就。跨江联动发展领域众多,但跨江联动开发园区仍是更高层次促进区域协调发展的强劲引擎。今后江苏应以推进跨江联动开发园区建设为核心,采取强力保障措施,纵深推进跨江联动发展,加快促进苏中强势崛起。

一、加大组织保障力度

省级层面要设立由省政府主要领导挂帅,省政府各行政职能部门参与的跨江合作领导小组,作为省级层面的管理机构,负责跨江联动体制、机制的顶层设计,指导并规划苏中三市的跨江合作、园区共建;协调处理苏中三市与上海、苏南城市在跨江合作中出现的各种问题。地市层面,苏中三市设立由市政府主要领导挂帅,市政府主要行政职能部门参与的园区共建办,负责落实共建园区的各项政策,协调解决园区难题,并与省跨江合作领导小组直接对接,及时反映市级层面在跨江合作、园区共建方面存在问题,并为相关各项顶层设计提供建议与参考。

二、提高政策保障水平

“十一五”以来,得益于省政府的政策支持和苏南城市的积极帮扶,江苏“南北共建园区”建设成效显著。虽然由于苏中的总体经济实力优于苏北等多种原因,期望“南北共建园区”的各项优惠政策同样落实到苏中的所有共建园区不太现实,但毫无疑问,通过跨江合作促进苏中崛起离不开省政府政策的大力支持。尤其在邻近省份加大投入和推出多项优惠政策积极承接苏南产业转移的背景下,省政府应通过顶层设计,尽快为苏中地区共建园区的纵深发展制定出相应的支持政策,大力增强跨江合作各方的信心和动力。

第一,投资政策。省政府要对苏中地区跨江合作、园区共建加大资金投入,建立政府财政资金引导的、面向基础设施建设和战略性新兴产业的产业投资基金,重点推进与扶持符合产业政策的跨江合作在建园区,加速园区建设并形成产业集聚。对新建合作园区,省政府应安排预算内投资支持园区基础设施、拆迁安置等事宜,以减少合作双方地方政府的财政负担,推进园区共建。

第二,财政政策。对苏中相对落后地区实施园区共建的市(县),省级政府要加大财政拨款支持力度。对跨江合作园区税收的省级留成部分应全部返还,专项用于园区建设与发展。实施财政担保、贷款贴息、电费补贴等措施支持共建园区建设。

第三,融资政策。创新融资模式,支持符合条件的具有较强综合实力的投资公司发行债券,募集专项资金用于共建园区的基础设施建设;支持符合条件,有意愿进行产业转移的苏南企业发行企业债券,用于企业向苏中共建园区搬迁改造;支持商业银行在共建园区内设立分支机构,支持园区采用项目融资、特许经营权融资等国际常用的投融资手段。

第四,土地政策。对共建园区的用地需求,在编制下达年度土地计划时适当倾斜。苏中三市政府安排用地计划时,要对重点共建园区的用地计划进行单列,并在土地色块调整和土地指标分配方面给予重点倾斜。对入驻共建园区的大项目,由省级政府实行土地点供指标。

三、健全激励考核机制

在市场机制条件下,目前的跨江合作是基于双方的优势资源互补和利益均沾原则,但不可避免导致过度重视短期利益的问题。因此,有必要设立激励与考核机制,将跨江联动、园区共建纳入政府绩效考核,通过各种激励措施,推动可持续性的、注重长远利益的合作机制的形成,实现区域共同发展的目标。

第一,对苏中地区的激励与考核。苏中地区作为共建园区的承接方,应主要考核其一定时期内新建共建园区的数量,并按年度进程计划,考核园区土地拆迁、人员安置、社会服务与保障等方面的工作进程;考核所在地区所有

共建园区的GDP、全社会固定资产投资和财政收入等。激励措施可包括:在省级层面将共建园区所产生GDP以1.2-1.5倍的系数纳入该市全市GDP总计;对共建园区总体指标考核达标的城市,可在省级政府投资融资方面,享受一定优惠;在中央、省级大项目落户方面,享有一定优先权;可适当减免该地区对口支援西部的款项;该地区用地指标以及占补平衡指标适当给予倾斜。

第二,对苏南地区的激励与考核。苏南地区作为跨江合作方,应主要考核其产业向共建园区转移的质量与数量,考核由苏南地区负责的共建园区基础设施的建设进度以及为共建园区招商引资的力度。激励措施包括:在省级层面将共建园区所产生GDP以0.5-0.8倍的系数纳入苏南地区的城市GDP总计;各项考核指标达标的苏南城市,可在税收省级留成部分以财政转拨的形式给予适当奖励;根据鼓励产业转移目录,给予转移、搬迁的苏南企业一定奖励;对于向共建园区转移高新技术产业或研发机构的苏南企业,在科技项目立项,科技平台建设等方面给予优先。

第三,对共建园区的激励与考核。除了对共建园区的经济数据进行考核(如GDP、固定资产投资、财政收入、吸引外资等),还要考核其生态环保指标;考核其战略新兴产业、先进制造业、以及传统产业转型升级、特色产业等发展状况指标;考核共建园区的产业集聚度,科技创新能力以及产城融合度指标,考核园区干部的管理与创新能力指标等。对综合考核成绩优秀的共建园区,兑现省市两级税收留成部分返还政策,追加土地指标,优先提拔使用共建园区的优秀干部,增加对园区企业减税优惠力度。