

省社科应用研究优秀成果选编(十六)

江苏经济社会发展短板的成因分析 与改革建议

江苏省统计局 徐莹

近年来,江苏经济社会稳定发展,同时也存在一些突出短板和深层次矛盾。为实现“十三五”时期率先全面建成小康社会的目标,江苏亟需补短板、强弱项,拓宽发展空间、增强发展后劲,实现均衡协调发展。目前来看,江苏经济社会发展仍存突出短板,主要表现在生态资源环境、区域协调发展、民生保障水平、基础设施建设、人力资源水平等方面。

一、江苏经济社会发展短板的成因分析

当前,江苏经济社会发展过程中出现的各类“短板”,实质上凸显了发展的不均衡性、不协调性和不可持续性,是经济与社会发展尚未实现协同发展的集中体现。

1. 特殊省情导致生态环境资源负荷大。江苏人多地少,国土面积仅占全国的1%,却供养了全国6%的人口,人口密度是全国平均水平的5.2倍。且工业化、城市化快速推进,高消耗、高排放行业扩张明显,给生态环境带来较大压

力。

2. 区位条件与历史因素导致区域差距大。苏南地处长江三角洲核心地带,得益于上海浦东开发的辐射带动,外资和外向型经济快速发展,与国际经济、技术、信息的交流速度和水平远高于苏中、苏北。苏中、苏北地区交通基础设施相对落后,经济基础比较薄弱。再加上要素的逐利性,加剧了资源的不均衡集聚,拉大了发展差距。

3. 经济体制改革效应未充分发挥,尤其是收入分配制度改革力度有待加强。2014年,按收入法计算的江苏GDP构成中,劳动者报酬占比仅为44%,低于广东(47.7%)、浙江(46.1%),且区域之间、城乡之间和不同职业群体之间,收入绝对差距有持续扩大的趋势,贫富两极分化现象明显。

4. 投资驱动型发展模式是导致经济不均衡性的症结所在。1990—2015年江苏平均投资率

接近50%，约高出国际公认标准线（22%—25%）1倍。高投资率有助于形成规模化经济，拉动经济快速增长，也容易造成发展不均衡，导致投资主要集中在工业领域，对消费产生挤出效应。

5. 人口快速老龄化影响劳动力供给。江苏人口老龄化程度严重，比全国提前14年进入人口老龄化社会。65岁及以上人口占总人口的比重已经达到10.89%。快速老龄化影响劳动力供给，导致用工短缺，成本大幅上升等问题，给社会造成较大养老负担，影响发展的可持续性。

6. 创新发展的层次和深度有待提升。江苏的科技成果转化率和产业化率并不太理想，高校科技成果转化率在10%左右，知识产权市场转化率只有3%，大量科研成果和人才长期沉淀在高校或科研机构。

二、推进供给侧结构性改革补短板的政策建议

1. 聚焦突出短板领域精准发力。一是抓住生态短板的根子在产业这一关键点，加快研究制定环保技术、用地产出强度、污染排放等标准，提高排污收费，严格环境执法，倒逼企业节能减排、产业转型发展。二是加大对苏北的支持力度，尤其是重大基础设施的支持，加快建设“三纵四横”铁路主架构和苏北、苏中快速铁路网，为苏北地区参与“一带一路”、沿海开发等国家战略创造条件。三是扩大就业，深化工资制度改革，促进中低收入职工工资合理增长。增加公共教育开支，加快医疗体制改革，确保起点公平。完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节框架。切实提高居民收入在国民收入中的比重，提高劳动

报酬占初次分配的比重。四是加快健全安全可靠的水利基础设施体系，提升防洪排涝和水资源保障能力。在有条件的地方修建永久性的防洪设施，在农村地区要加强防汛设施规划和建设。通过生态修复、退耕还湖等非工程性措施，提高防汛蓄水能力。在经济条件好的地方逐步建设地下综合管廊。五是加大人才培养的投入，建立覆盖城乡全体劳动者的终身技能培训制度，加强重点产业人才开发和新型技能人才培养，打造宜居生活环境和优质创新环境，集聚复合型创新产业人才、高科技领军人才、战略性新兴产业高端人才和高技能领军人才队伍。

2. 协同发挥市场作用和政府职能。补齐经济社会发展短板需要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，以及政府的宏观调控职能，实现市场和政府共同发力。一方面，将能够由市场解决的短板领域，如供给质量、有效需求、产业发展等交给市场，更多地依靠供求机制、价格机制、竞争机制和风险机制等市场机制，提升补短板的质量和效率。另一方面，发挥好政府在生态环境、民生保障等短板领域的引领作用，坚持普惠性、保基本、均等化、可持续原则，努力增加公共产品供给，创新公共产品的提供方式，满足多样化公共产品需求，提高公共产品的共建能力和共享水平。

3. 推动补短板与拉长板相互促进。补短板既要注重近期效果，积极破解眼前的突出矛盾和问题，使经济社会发展更加均衡、合理。也要关注长远目标，致力于厚植江苏经济社会发展新优势，多做利长远的事情。这就要求用既有的长板优势带动短板补齐，用短板的提升支

撑长板优势放大。一方面，要围绕生态资源、区域协调、民生保障、基础设施、人力资源等突出短板，加大改革攻坚力度，将短板变长，增强经济社会发展的均衡性和协调性。另一方面，巩固江苏已有发展优势，用长板带动短板。强化江苏创新发展优势，把创新驱动发展

战略落到实处，推动江苏产业向中高端提升；发挥江苏科教资源优势，促进其向现实生产力的有效转化；提高对外开放水平，进一步用好国际国内两个市场、两种资源，加快构建更高水平开放型经济体系。

降低我省工业企业成本的路径分析

省经信研究院 石晓鹏

当前我国企业成本负担居高不下且呈上升趋势。就我省来看，规模以上工业企业主营业务收入占主营业务收入比例，从2005年的88.48%下降到2015年的85.86%（发达国家一般在70%—80%），与全国平均水平持平，但仍高于浙江（84.79%）、广东（84.56%）。

一、江苏企业成本负担偏高的原因

1.人口红利渐少及承担更多社会责任增加企业用工成本。近年，随着国内产业转移逐步加快，中西部地区吸引了大量工人回流，我省人力资源相对短缺的情况越来越严重。国家不断提高社保水平和最低工资水平的政策绝大多数由企业落实，客观现实和政策导向叠加导致企业用工成本呈上升态势。虽然国家和我省出台了下调失业保险费率政策，但降幅偏小，距离企业预期仍有差距。

2.融资渠道狭窄与中小微企业资金需求迫切并存造成融资成本难以控制。社会整体信用体系不完善、部分银行授信管理粗放、担保机构体量

偏小授信不足等，造成银行等金融机构将大量急需资金的中小微企业拒之门外，企业间接融资受阻。我省金融市场不完善，创新不足、金融产品短缺，造成企业直接融资渠道狭窄。以上正规融资渠道不畅导致中小企业融资选择受限，加之公益性融资平台偏少，被迫增加融资环节，层层加码加大了融资成本。民间借贷不如浙江等发达省份规范、有约束，企业融资成本难以控制。

3.投资“隐性审批”大量存在导致审批成本难以有效控制。现实中囿于行业利益、部门利益，各种不合法不合理的“隐形审批”在企业投资过程中依然存在。如有部分企业反映，在投资过程中要准备许多第三方评估报告，额外增加了企业的中介成本。在办理项目建设手续中，“一站式”服务没有完全到位，企业办理手续程序依然繁琐，增加了企业生产运营的时间成本。

4.企业缺乏降成本的丰富经验和执行力。在要素资源可用、利润仍有的前提下，我省部分企业依然沿袭低价竞争、拼劳力、拼土地、拼资源

消耗等传统模式，缺乏通过技术创新和管理创新降低成本的意识，导致生产成本居高不下。中小企业缺乏成本控制的专业人才，部分企业有专业咨询服务需求之心，但无承担服务费用之力，难以获得关于降成本的专业咨询建议，削弱了企业降成本的执行力。另外税费改革的效果存在时滞，也导致降成本效果不明显。

二、进一步推进降成本减轻工业企业负担的政策建议

1. 加大政策实施力度。按照最新《工作方案》要求，用工成本方面，实行降费率，缓调整。将失业保险缴费比例在2016年降低0.5%的基础上再降低；最低工资标准的调整时间适当延长；引入社会保险公司参与职工养老保险，实行市场化运作，提升职工和企业“五险一金”缴纳的灵活度。物流成本方面，省属高速公路对省内企业的物流运输通过提高ETC优惠力度等给予优惠；大力发展智慧物流，创新物流业管理和运营方式，增效降本。用能成本方面，降低直购电交易门槛，让更多中小微企业获得实惠。用地成本方面，推动土地集约化利用，持续推进高标准厂房建设。融资成本方面，鼓励各地设立综合性金融服务平台，采用“线上+线下”金融服务模式，线上发布企业融资需求、金融机构创新产品等信息，线下根据企业需求，统筹银行、保险等资源进行有效撮合，为企业定制个性化融资解决方案。税费负担方面，地方税费简化归并；根据企业发展实际情况，对生产运营确有困难的企业，税费缴纳可延长缓交期。制度性交易成本方面，缩短审批时限。争取扩大省专利运营基金，进一步

降低专利技术的市场化运作成本；创新公共服务，推进“一口受理”行政审批模式，节约企业运作时间成本。

2. 实行差异化扶持。在普惠性的基础上，合理考虑并设计好政策的差异化，实行精准施策。区域方面，统筹考虑区域产业发展不均衡问题，赋予苏中、苏北更多的降成本自主权，鼓励苏中、苏北加大降本力度，创新降本举措；引导苏中、苏北地区科学规划产业布局，整合资源，形成区域协同大市场，实现区域规模经济效益。行业企业方面，要重视不同行业、不同企业间的差异，不搞一刀切。积极支持新兴行业、中小微企业的降本活动。对于部分产能过剩行业的企业，只要其经营效益好，也要纳入降成本政策实施范围，提供应有的政策优惠，支持其合理的信贷需求。对于部分大中型困难企业，可分门别类，由各地根据实际情况制定“一企一策”。切实落实小微企业、高新技术企业、企业研发费用税前加计扣除等国家税收优惠政策，加快实施企业研究开发事后奖补、开展创新券补助试点、共建面向科技企业孵化器的风险补偿金等政策，重点支持企业研发创新和转型升级，提升企业降成本的持续性。

3. 开展联企帮扶服务。一是领导干部带头帮扶。重点对降成本困难企业开展政策宣讲，协调解决重大问题。各市、县在原有干部联系企业的基础上，安排专门的降成本联络员，把政策送到每个地区、企业，扩大政策的覆盖面。二是专家组团精准帮扶。从科研机构和大专院校选调一大批专家，组建若干个专业精准帮扶

顾问团，深入企业开展“把脉问诊”，为企业提供降本增效、技术创新、运营管理、市场营销等全方位咨询指导服务。三是产业链对接帮扶。鼓励组建产业联盟，充分发挥重点骨干企业在产业集聚方面的龙头作用，加强上下游配套企业技术、产品、劳务等全方位对接帮扶，降低配套中小企业的成本。

4.构建保持工业企业合理成本负担的长效机制。一是完善定期评估机制。由省经信部门和统计部门牵头，遴选典型企业建立企业成本负担数据库，定期编制并发布“全省企业负担指数”，对全省工业企业的成本负担情况进行动态监测。定期组织开展企业负担第三方评估，对涉企成本政策的合理负担区间、解决企业办事难和办事效率等进行评价。二是健全公共服务机制。实施审批清单管理，降低项目审批时

间。清理规范中介服务事项，取消省以下部门擅自扩权增设事项，取消没有法律依据的前置收费项目。搭建中介服务平台，建立中介服务“网上超市”，提高中介服务信息透明度，缓解中介机构高收费、乱收费现象。三是强化惠企政策落地和反馈机制。建立省、市、县三级联动运转顺畅的政策落实投诉举报机制，明确专人负责，建立投诉举报处理制度，确保企业对降成本政策落实投诉件件有回音。四是建立中介服务机构与企业对接机制。政府搭建降成本服务平台，支持金融、担保等中介服务机构拓展业务，向中小企业提供降成本专业化服务。五是培育科技与管理支撑机制。加快建立现代企业制度，引导企业加大技术创新和信息化建设，积极运用ERP软件系统进行内控管理，为降成本提供技术支撑。

江苏推进供给侧改革中去杠杆化的政策建议

省政协 张颢瀚

面对当前经济新常态复杂的去杠杆化进程，政府引导与市场机制协同发挥作用日显重要，建议秉持“稳增长、降杠杆，调结构、转杠杆”的思路，通过“有减、有加、有转移”的市场动态调整过程，着力形成我省新时期实体经济发展的新动力。

1. 助推金融“避虚向实”，实现金融供给在产业上的整体性平移。注重改变和扭转资金在虚拟经济领域的“空转”现象和趋势，引导金融

服务实体经济同时实现去杠杆化。一是突出重点领域。在资产端的配置上围绕“具有全球影响力的产业科技创新中心”、“具有国际竞争力的先进制造业基地”建设实现重点引导突破，创新和提高金融服务实体经济的方式和效率，利用金融服务平台以互联网+金融+实体经济的方式，实现降杠杆、转移杠杆和支持创新的良性循环。二是改革债务端结构。采取剥离生产性债务、盘活人员性债务、核销沉没性债务和推动具备残值的有

价资产价值实现等方式降低企业债务负担。在推动金融“避虚向实”的过程中，通过政府、金融机构和民间金融三方合力，必要时以财政资金配合引导投资进入实体经济，增加金融服务的广度和深度，提供有力的融资支持。三是促进金融业自身发展转型。继续推动民间资本进入银行业，支持民间资本参与城市商业银行和农村中小金融机构重组改制，有效降低银行业金融机构去杠杆化进程中的潜在风险。银行业金融机构进一步优化资产负债结构，支持实体经济部门有序降低负债水平；继续配合做好地方政府存量债务置换，在基础设施和公共服务领域积极开展PPP融资服务，有效防范融资平台贷款风险；支持企业金融债务重组，多兼并重组、少破产清算，去除过剩产能，保持去杠杆过程中的经济社会稳定。四是支持符合条件的民间资本发起设立金融租赁公司、企业集团财务公司，积极引导非银行金融机构更好地发挥作用，稳妥推进企业集团财务公司延伸产业链金融服务试点，加快金融租赁公司的特色化发展，积极开展大型设备、新型制造设备和精密制造生产线的金融租赁业务。注重利用云计算和大数据等新技术，提高对科创企业的金融服务、风险管控和科学定价能力。通过推动河西金融城等项目，建设金融“制高点”，形成金融资源在江苏的集聚。

2. 外引内联协同合作，实现杠杆从旧的产业体系向新型产业体系转移。跟踪最新国际产业动态，积极把握前瞻性和先导性产业的引入和人才的集聚，打造产业技术升级的新平台和载体，发挥好江苏人才大省的优势和爆发力，构建新型产业体系，实现杠杆从旧的产业体系

转移到新型产业体系上，降低实体经济中杠杆风险。“外引”通过全球引智的方式将工匠精神引入到中国制造的过程中，建议利用制造业大省的技术积累、教育大省的知识储备和苏南现代化示范区及国家级南京江北新区的政策优势，借鉴苏州新加坡园区的建设经验，以金融杠杆与新机制促进同瑞士、以色列、芬兰、德国等先进制造业国家合作共建新型产业园区（如3D打印、无人机、机器人、生物医药、现代农业等）。“内联”是要协调省内外区域发展，利用区位整合大力发展先进制造业和高端产业，实现“次优”产业有序转移，打造新的增长极，发挥技术溢出效应，带动江苏整体产业的创新升级。

3. 用活资金盘活资源，实现财政创业共享经济平台优化。一是盘活存量优化增量，实现财政精准发力。通过制度创新增加财政资金来源，发挥财政政策定向调控优势，对新型产业领域提供支持，通过财政适当加杠杆帮助企业去杠杆。在投资方式上进行适度创新，通过PPP、城投债发行、政府购买服务等方式引领社会资本投入。集中在开发区和高新园区，定向支持一些新型的、具有较好发展前景的领域进行拓展，减少竞争性领域的投入。财政配合金融行业并通过信贷重点支持前瞻性产业技术创新、重大科技成果转化“两大专项”，以及产学研协同创新等“十大行动计划”等，在重点领域起到复合型作用。通过投资、减税和补贴等方式支持“双创”和“先进制造+互联网”企业发展。在当前政府约束债务扩张的背景下，作为逆周期的对冲工具之一，财政的精准发力要做到风险可控，不突破负债红线。二是积极搭

建创业平台，激活微观主体创新。搭建创新创业平台，形成系列激励制度措施，加快微观主体自主创新步伐，通过促进和形成内涵式增长来推动去杠杆化进程。摒除要素规模驱动思路，以企业为中心，特别关注中小微企业，加快形成社会创新环境，打造尝试平台，提供“试错”后的政策保障，消除后顾之忧。在激活创新、推动创业的过程中，政府的“有形之手”以环境营造、综合服务、政策支持、外部助力为主，尊重微观主体的自主选择以及市场竞争的检验；在推动创新项目和计划时注重政策的公平性，确保具有创新能力和良好发展前景的微观主体脱颖而出。三是转变经济发展模式，着力打造“共享经济”。围绕互联网+和大数据等新型业态，拓展经济发展模式，着力打造江苏“共享经济”产业集群，盘活存量资金和资源，提高金融效率，通过资源的重新配置来化解产能和扩大高端供给，有效推进供给侧改革中去杠杆化进程。

4. 简政放权稳增长惠民生，为去杠杆创造

良好社会环境。一是政府加快简政放权，提升经济活力。在简化程序、放宽准入的基础上简政放权，加快服务创新，完善政府服务跟进监督体系，提高服务监管水平。创造条件提高市场的自由度和人的自由度，打造开门政府、服务型政府，必要的权还于市场，给予民众更多的自主选择权利。二是保民生增加就业，降低去杠杆风险。着重解决和完善与民众生活息息相关的需求，如看病就医、上学就业、家政服务。通过支持创业带动就业，在增加就业中提高经济活力，实现人力资本积累；在创业中“取智于民”，寻找产业新的增长点和发展方向。利用“互联网+”拓展农村、农业就业渠道和岗位，完善城乡一体化的创业和就业支持体系。发挥好社会保障的社会稳定器作用，加速推进全民参保计划，利用社会保障兜底下岗职工的安置成本和再就业培训成本，保持社会稳定和人力资本的再利用，保障去杠杆化的低风险推进。

江苏房地产库存产生的原因与改革建议

省政府研究室 刘惟蓝

供给侧结构性改革的实质，就是用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给。商品房库存过大是无效和低端供给的集中表现之一。当前，我省商品房存量依然较大，需综合施策，及时抑制房地产泡沫。

一、房地产库存产生的原因分析

1. 过度依赖土地财政。分税制改革后，地方政府在经济发展和财政支出双重压力下，走上了以土地收入和房地产相关税收为主要收入来源的轨道。2010—2015年我国土地出让金占财政

总收入的比例超过增值税，成为第一大财政收入来源。“营改增”后，地方财政缺少主导税种收入，土地出让金的重要性依然明显。受土地财政影响，经营性用地供应量过大，成为房地产库存产生的重要原因。

2. 房地产开发投资杠杆率过高。房地产开发资金主要来源于商品房预售收入、贷款和自有资金。2010—2014年，全省房地产企业自有资金的平均占比仅为13.36%。商品房预售收入占比较高，平均为29.92%。开发企业可以较小的自有资金撬动较大的投资，推高了房地产开发规模。

3. 限制性措施抑制了部分正常需求。为控制房价过快上涨，2006—2010年，国家提出了一些限制性措施，如购买二套房的限制、非普通商品住房的税收政策等。随着居民收入不断提高，部分居民的住房需求由刚性需求转为改善性需求，这些限制性措施抑制了部分正常需求，影响居住类商品房去库存。

4. 居住类商品房价格超出居民实际支付能力。世界银行认为，中国房价收入比的理想区间是4—6。2015年我省房价收入比为8.71，南京市高达14.6。进一步分析居住类商品房价格过高的原因，主要有以下几方面：土地挂牌出让的方式抬高了地价；行政事业性收费过多；一些房地产开发企业和中介机构联手炒作；一些房地产开发企业捂盘惜售；部分购房者的投机行为。

5. 非居住类商品房投资过热。近年来全省

非居住类商品房库存量呈逐年上升态势。一是我省部分城市实施“限购令”后，房地产开发企业加大了非居住类商品房的投资；二是一些地方为提升城市形象，对非居住类项目建设提供一些扶持政策；三是部分房地产开发企业扎堆在三、四线城市开发建设，盲目建造城市综合体；四是电商业务迅速发展，实体店需求量明显减少，商业地产销售困难。

二、化解房地产库存的对策建议

1. 实施差别化土地供应政策。一是严格控制商品房库存较多城市的土地供应，库存去化周期8—12个月的城市，土地供应不应超过上年度供应量的50%；库存去化周期13—36个月的，土地供应不应超过上年度供应量的20%；库存去化周期超过36个月的，停止新增用地审批和供应。二是在住房供求关系紧张地区，及时增加住宅用地规模，平衡供求关系。三是依法加大闲置土地处置力度，足额征缴闲置费，达到收回条件的要依法予以收回。四是进一步完善土地出让制度，探索“限房价、竞地价”、“限地价、竞房价”和“土地利用综合条件最佳”等招拍挂创新做法。

2. 打通商品房与保障房之间的通道。一是打通商品房与公共租赁住房的通道，通过提取土地出让金、公积金收益等渠道筹措资金，收购市场存量商品房作为公租房。待市场供求关系发生变化，或租户有产权需求时，再把公租房转为商品房售出。二是打通商品房与定向安置房的通道，在棚户区、危旧房、城中村改造

中，提高棚户区改造货币化安置比重、提高国有土地上房屋征收补偿货币化比重，引导被安置居民选购商品住房。三是打通商品房与共有产权房的通道，通过实物配售和棚改助购，政府（企业）和个人按比例出资、共同购买，形成共有产权住房，既可解决部分住房困难群体的住房问题，还可消化商品房库存。

3. 进一步释放有效需求。一是取消过时的限制性措施，对商品住房项目停止实施“90平方米以下套型住房占全部套型70%以上”的规定，及时调整执行住房限购政策的行政区域范围。二是全面清理房地产开发和交易过程中的行政事业性收费，降低交易成本。三是进一步扩大住房公积金缴纳范围，推动外来务工人员、个体工商户和灵活就业人员缴存住房公积金。开展住房公积金个人住房贷款资产证券化业务和“公转商”、“商转公”试点，推动城市间住房公积金调剂使用。四是鼓励推行“房票”政策，在棚户区改造项目中向被安置居民发放“房票”，被安置居民在一定范围内凭票选购在售商品房，并享受购房奖励和装修补贴，解决被安置居民持币待购、持币不购等问题。

4. 控制房价过快上涨。一是建立大数据信息平台，整合土地管理、住宅建设、房地产交易登记、物业管理、旧房拆改留等信息系统，对房地产各项主要指标实施动态监测、评估、预警。二是实行差别化住房信贷政策，借鉴上海、深圳等地做法，提高非本市户籍居民家庭购房缴纳个人所得税或社会保险的年限。加强对购房人首付

款的核查，推行购房人首付款自有资金承诺制度。三是试行商品房现售制度改革，并逐步取消预售制度。四是对价格上涨较快、社会反映强烈的区域和楼盘，及时开展商品住房成本调查，掌握房价真实信息，督促开发企业制定合理的销售价格。

5. 支持农业转移人口进城置业。一是深化户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，严格控制大城市、特大城市落户条件。二是借鉴广东“农民安家贷”，对于进城购买首套住房的，在收入认定、首付款比例、贷款利率、还款方式等方面给予便利和优惠。三是借鉴濮阳等地农民宅基地抵押登记制度，研究农民宅基地上的房屋在一定范围内的交易政策，促进农民房屋交易。

6. 促进房地产企业跨界经营。鼓励省内房地产企业跨界从事社区服务、文化、体育、健康等产业，通过“地产+X产业”模式实现转型。引导房地产开发企业调整产品结构，利用存量商品房发展出租公寓、旅游度假、养生养老、文化创意等项目。抓住欧美市场资产价格相对较低的机会，鼓励省内有实力的房地产开发企业走出去投资开发。从一些先行企业的实践看，绿地的韩国项目、碧桂园的马来西亚项目等，都取得了较好的经济效益。