

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要(四十)

一、江苏服务型政府建设研究基地：继续深化江苏 “放管服”改革的问题分析及对策

课题负责人：程倩

主要参与人：刘徽、赵珂、戴永健、张樵等

一、推进江苏“放管服”改革中仍存在的薄弱环节及问题

1. 从改革的直接内容看，在“放”的力度、“管”的实效和“服”的细化方面仍存在薄弱环节，主要表现为：“放”的方面，部门壁垒仍然存在，一些部门关键性权力或职能调整仍有空间，一定程度上存在公共权力交接不畅，下放去向模糊，承接后协同不足等问题。“管”的方面，在法律依据、周期覆盖、体制机制、效果等方面存在着不同程度的问题，主要表征为审批与监管衔接不足，审批权和监管权相互分离后“谁审批谁监管”原则无法真正落实，为审批和监管的有效衔接带来了新的挑战。“服”的方面，在服务范围及纵深、服务平台、服务方式、服务能力及口碑等方面存在省内地域、城乡的不平衡状况，尤其在高位推动较难企及、财政能力相对较弱的基层政府，由于编制限制、经费不足和事项繁杂等原因，易出现服务“不足症”或“疲劳症”；已经建立起来的政务服务体系一定程度上

还存在着政务服务资源整合不到位情况，各自独立的办公系统以及未能流通的数据资源成为合作的技术壁垒，资源的使用率不足大大降低了政务服务的实效性和便捷性。

2. 从组织及方式层面看，一是“放管服”改革的组织领导层面仍存在工作协调联动不顺畅、权力下放中整体联动及业务协同不够，部分关联事项下放不协调不同步。不同层级、不同地域之间的行政审批事项和依申请办理公共服务事项名称、编码、内容不一致，也制约了“一网通办”的顺利推进。二是信用承诺制实行后，审批机构的事中监管意识不足，事中事后监管流程及相关管理办法缺失；因法律规制供给不到位，关键权限缺失，监管协调联动机制不完善，横向、纵向互联互通的监管体系不健全，审批监管统筹协调、无缝衔接面临较大风险；另一方面政府在监管中唱“独角戏”，社会参与监管比较滞后，多元化监管体系未真正形成，亟须从制度层面、实践层面加以解决。三是一体化政务平台建设因

为缺少全省统一的政务服务标准和规范，政务服务标准化程度较低导致政务服务体系不够完善，政务服务平台功能发挥欠佳，线上受理和线下运作两头跑的情况依然存在，政务服务大厅的自助设备多为部门单位自行设置，互不联通、功能单一；镇街便民服务中心、村级便民服务点发展不均衡，建设水平参差不齐；部分工作人员服务意识不强、业务能力滞后、工作效率低下仍然存在。四是由于各审批事项大多依赖省级或国家层级的部门专网，江苏政务服网还未能将专业平台有效整合，导致各专网系统数据未能互联互通，导致区级政务服务平台难以真正实现套餐式服务。同时，部分区级政务服务平台应用功能不甚齐全，不能真正实现联审联办，政务平台与移动APP不能及时对接跟进，实用性不强、体验感不强大大减低了用户粘性。

二、继续深化江苏“放管服”改革的思路与举措

1. 提高简政放权的针对性。聚力于社会需求，把企业和群众意见集中、反映强烈事项作为简政放权的重点，推动由“粗放式削权减证”向“精准式协同减放”转变；简政放权要注意上下工作衔接，权力下放和基层承接联动推进，在承接事项应具备的资源要素和技术支撑等方面，给予基层必要的倾斜政策加以支持，做到权力下放中“三个同步”，即权力下放与监管责任的落实同步，与配套经费的保障同步，与技术装备的支持同步；建议在全省范围内率先推行政务服务标准化，建立健全政务服务标准和配套制度体系，以制度化推动政务服

务标准化，制定出台政务服务地方标准。由省级政务管理部门可以牵头设定各种审批标准和操作规程；以企业和群众获得感为评价基准，统筹规范“放管服”改革督查检查工作。重点做好精准协同削权减证、放权工作有效承接、事中事后监管创新、政务服务便民化进展等事项的督导检查，发现问题及时整改。

2. 推进“放管服”改革发展的软环境建设。江苏“放管服”改革可率先转变监管理念、创新监管方式，全方位、多部门健全改革发展的环境法制体系，有效提升市场主体守法守信的自觉性，由政府牵引，构建“企业自律、行业自治、社会监督、政府监管”多位一体的社会共治新格局；完善公共服务环境，满足民众日益增长的个性化定制、多样态需要，大力促进“柔性”服务业发展，同时推行“场景式”审批，围绕“办成一件事”，推动企业民众办理的高频事项实现“场景式”审批。相关场景设计中需提升政府管理部门对人工智能和大数据应用的管理感受度，转变场景开发及APP设计思路，推动应用场景开发的供给侧改革，推动政府服务由效率到温度的转变。

3. 在深化“放管服”改革的凝聚机制上创新。“放管服”改革从中央部署到逐级执行过程，不同程度地存在碎片化状况，需要加强各级政府及部门之间的协同，构建公众需求导向、可感知、可监测的整体性目标，构建行政审批制度改革的整体性治理组织，构建责任和服务本位的整体性服务供给机制构建制度与技术融合的整体性线上政府。

二、江苏历史文化研究基地：全面构建江苏革命文物保护利用体系的对策建议

课题负责人：贺云翱

主要参与人：干有成、同银星、李志平

一、江苏革命文物体系现状与问题

1. 革命遗址毁弃现象严重。一些遗址因为年代久远加之自然灾害等因素，自然损毁严重或不复存在。一些遗址随着城市发展被拆和改建，如中共江南特委、中共无锡县委机关驻地旧址因城市改造被拆除，常州市曾在陈巷桥伏击战旧址立碑，后因修建省道，旧址损毁，石碑被弃公路旁。总体看来，城市遗址损毁不多，辟为纪念馆的、成为爱国主义教育基地或在旅游文化景区内的革命遗址保护得较好，但在经济文化不发达的农村，规格不高、没有明显经济效益的遗址，难以得到重视，或因缺乏经费支持或因无人管理而荒废。

2. 革命文物研究、展览水平有待提升。关于江苏革命文物研究的相关著作较少，研究面狭窄且深度不够，缺乏对文物单体背后信息进行深入挖掘或对文物由点及面串联展开的立体式研究。展览作为革命文物研究成果表现形式之一，其举办频次相对偏低。展厅内多为常设展，没有依据不同主题策划更新展览内容，尤其缺乏精品专题展览，造成革命文物博物馆关注度低、革命文物价值被忽略，影响了革命文物社会效益的实现。

3. 忽视革命文物的价值。革命文物属于近

现代文物，受“厚古薄今”观念影响，人们往往认为近现代文物价值不高。古代许多精品文物不仅具有历史价值，还具有较高艺术、经济价值，通过拍卖、展览等途径，其价值为大众熟知，相形之下，近现代文物的文化底蕴、美学价值不及古代文物，其更多的是具有历史价值，而这种隐性的价值很容易被人们所忽视。

4. 革命文物资源整合存在不足。部分革命文物资源的利用停留在展示的初级阶段，缺乏方式创新，比如，如何通过影视剧、书籍出版等讲述文物背后的故事精神，并以网络新媒体的传播方式吸引更多年轻人。文物资源一般相对独立，无法产生规模效应。如何依据革命文物资源空间分布特征、自身特性与其他资源协调配置，需要从宏观角度构思。

5. 管理上“条块分割、多头管理”。调查显示，江苏革命遗址所有权属包括各级政府所有、集体所有、私人所有、社团所有、无权属单位等类型。管理上有的属各级政府部门；有的属企业、部队、学校、社区管理；有的因产权属私人所有，无法干预居民对遗址的改建或拆毁。一些重要的遗址和纪念设施实行条管，或有专门的管委会管理，经费独立。徐州地区多数革命遗址普遍存在有关部门各管一块的现象，宣传部门只管

审定，民政部门只管烈士纪念，史志部门只管史实普查。权属多元、管理体制不顺，管理责任不清，势必增加管理保护的难度。

二、全面构建江苏革命文物保护利用体系的对策建议

1. 制定总体规划，建立完善革命文物认定保护体系。一是制定《江苏省革命文物保护利用总体规划》。在全面调查研究基础上，请权威部门编制《江苏省革命文物保护利用总体规划》。以《中华人民共和国文物保护法》和《江苏省文物保护条例》为依据，遵循“保护为主，抢救第一，合理利用，加强管理”原则，把近现代重要史迹和代表性建筑作为文化遗产保护重要内容，纳入江苏省经济社会发展规划。二是进一步开展江苏革命文物的全面调查、征集、研究、整理，建立完善《江苏省革命文物代表作名录体系》及保护体系。

2. 开辟文物保护管理新途径，建立革命文物管理体系。一是从政府部门职能梳理、行业归口管理、社会公众参与等方面入手，加强对江苏革命文物的保护与利用。文物部门增加革命文物保护与管理职能，明确具体责任单位，并将文化、旅游、民政、园林等部门纳入革命文物保护工作中，形成高效有力的革命文物保护管理体系。二是建立江苏革命文物保护数据库。在全面普查基础上，确定保护范围，提出长远和近期工作目标，将革命文物保护规划纳入地方经济和社会发展规划之中。各地乡镇（街道）要有相应专（兼）人员，以全面掌握辖区内革命文物种类、数量、分布状况、生存环

境、保护现状及存在问题，运用文字、录音、录像、数字化多媒体等多种方式，对革命文物进行真实、系统和全面记录；加强对革命文献档案史料、口述资料的调查征集工作，做好馆藏革命文物的认定、定级、建账和建档工作，建立革命文物大数据库，推进革命文物资源信息开放共享。

3. 强化教育功能，建立革命文物宣传教育交流体系。一是创新宣教模式。充分利用现代化信息技术，如“互联网+”，建立数字化江苏革命文物中心，建立江苏革命文物网上博物馆，对革命文物进行全景式、立体式、延伸式宣传，方便快捷地为公众提供学习教育信息资源服务，扩大宣传教育辐射面。二是注重“活化利用”。坚持革命文物事业“在保护中发展，在发展中保护”，重视体现江苏地域革命文化特质的重要近现代史迹、资料档案等的保护与活化利用。注重普查成果的运用，分批编纂出版革命文物普查成果图文集。拓展对外交流渠道，大力发展红色文化旅游业，推进革命文物合理有效的开发利用。三是把牢革命文物展示正确导向。展陈工作坚持有址可寻、有物可看、有史可讲、有事可说，切实把好政治关和史实关，结合重大历史事件、重要历史人物纪念活动等，着力打造主题突出、导向鲜明、内涵丰富的革命文物精品陈列，提升市县级革命博物馆、纪念馆展陈质量，提高革命文物主题展览在江苏每年馆藏文物巡回（交流）展项目中的比例。

三、江苏可持续发展研究基地：江苏发展枢纽经济的 对策建议

课题负责人：储东涛

主要参与人：杜贵阳、田伟、周荣华、李宝会、周志莹、孙占

江苏发展枢纽经济表现为“三重三轻”，即重交通建设轻经济谋划，重枢纽构建轻产业规划，重硬件打造轻软件配套，下一步，江苏应从以下几点发展枢纽经济：

1. 在构建实体枢纽中打造“产业航母”助建制造强省。江苏制造业工业企业54万家，实体经济占全省经济总量的80%以上，制造业产值约占全国的12%、全球的3%，居全国第一位，规模以上工业增加值连续7年蝉联全国第一。一是以强大的制造业作为坚固基石构建“产业航母”。按照重点培育13个先进制造业集群要求，突出多业态融合发展模式，促进产业集群融合发展。抓住机遇加快构建自主可控的现代产业体系、现代综合交通运输体系和“一带一路”交汇点宏大布局，关键是要构建创新引领、协同发展的产业体系。二是以高端资源要素集聚形成高效枢纽偏好型产业。推动制造业与物流、邮政、快递业、旅游业等融合发展，拓展交通运输功能，重点布局先进制造业和生产性服务业，在全球价值链上配置资源要素，做强做大复合型经济。推进产业内部跨界融合，促进产业内部细分行业交叉、延伸、重组，推动生产要素优化配置、价值链再造和系统集成，构建枢纽偏好型产业。三是以未来产业发展为纽带构筑枢纽经济新高地。高度重视未来产业核心技术的突破，加大基础研究投入力度。加大5G技术、纳米材料、量子通

信、虚拟现实、智能机器人、可穿戴设备、智能驾驶和新型健康等未来产业培育力度。面向量子信息、类脑芯片、第三代半导体、下一代人工智能、靶向药物、免疫细胞治疗、干细胞治疗、基因检测八大领域，加快培育布局一批未来产业。

2. 在接轨国际枢纽中实行“五港联动”配置全球资源。按照“以‘一带一路’交汇点建设为总揽，推动全方位高水平对外开放”要求，根据全省各枢纽城市（区域）在参与“一带一路”交汇点建设中的角色定位，江苏要全力建设畅通衔接“一带一路”重要节点的运输通道，打造面向“一带一路”的海陆空门户枢纽。一是充分发挥枢纽开放平台作用。要协调各枢纽平台关系，打破地理和功能上分割，突破传统“沿海-内陆”开放模式，积极构建“陆海统筹、东西互济”全面开放新格局。要充分发挥长江经济带、大运河文化带、淮河生态经济带等战略叠加作用，扩大区域开放水平，以枢纽为引擎提高辐射带动力，增强产业扩散力，助推“全域一体化”进程。二是推进“五港联动”完善枢纽平台。增强空港枢纽经济区国际货运能力，推动运输增效、物流降费，加快提升枢纽平台与世界的通达性，提高国际化能级。强化枢纽经济与关联开发区融合发展，统筹规划建设生产空间和生活空间，合理布局文化、医疗、教育等公共设施，满足外资引进后客观需求，为中长期招商引资创造

良好环境。充分发挥好航空这一国际枢纽的核心载体作用，打造机场集团的集群优势，以点带面，统筹各成员机场，围绕增强航空核心功能，共同持续提升航空发展规模和运行品质。三是打造海陆空网“四位一体”国际大通道。提高与国内外主要国家和地区的通达率，拓展区域腹地与货源市场，打造国际贸易物流中心。全面构筑枢纽产业体系，引导培育本土跨国公司深度嵌入全球价值链。发挥海外“招商大使”作用，全面扩大国内外招商网络的覆盖面。依托枢纽资源，积极链接全球创新高地的创新资源，推动以企业为主体的海外技术并购、跨国技术转移，鼓励企业在海外设立研发中心，引进一批高端人才，探索建立海外人才离岸创新创业中心。

3. 在不断深化“放管服”改革中进一步优化营商环境。一是继续弘扬“店小二”精神，为企业投资兴业消痛点堵点解难点。优化营商环境其核心在于还原市场本位和企业市场中的主体地位，充分发挥市场在资源配置中的

决定性作用和更好发挥政府作用。二是更大力度实施“不见面审批”，为各类市场主体营造更加便利的市场环境。在项目、流程、材料、费用、时限等方面推进“不见面审批”时更加标准化、规范化，真正把江苏打造成为审批事项最少、办事效率最高、创新创业活力最强的区域之一。三是全心全意解决“最后一公里”问题，促进政府运行体系公平公开透明高效规范。聚焦转变政府职能，规范政务服务，优化服务流程，顺畅政企沟通，及时处理诉求，推进“证照分离”改革全覆盖，着力“照后减证”。大幅放宽对服务业市场主体的资质、从业人员、经营场所等要求，取消对营利性医疗、教育等机构在证照办理、设备购置、人才招聘等方面不合理限制。规范监管执法和法制保障，进一步降低市场准入门槛。对于市场准入负面清单以外的行业、领域、业务，各类市场主体均可依法平等进入，均可平等获取人力资源、资金、土地使用权和自然资源等生产要素，公平参与市场竞争。

四、江苏经济国际化研究基地：新冠肺炎疫情对江苏开放型经济的影响及对策

课题负责人：张二震

主要参与人：杨继军、倪海清

江苏作为开放型经济发展大省，在防控疫情的同时，当务之急是综合运用多种政策措施、着眼于“稳外资、稳外贸、留住供应链”，以保障江苏开放型经济平稳健康发展。

一、疫情对江苏开放型经济的影响

1. 生产供应链受阻，出口周期延长。首先，受疫情影响，大量企业延期复工，原定的节后生产计划无法按期完成。由于江苏的加工制造业发达，中小企业较为活跃，企业的复工时间不确定，使得部分企业出现生产所需原材料或中间

投入无法满足供应的现象，企业间的生产关联出现间断，致使生产受阻。延期复工对制造业中手机、汽车、电子等行业影响较大，并进一步扩散至全球供应链体系。其次，为了避免疫情的蔓延，一些地方实施交通管制，物流运输周期加长，不确定性成本增加，生产原材料无法按时到位，整个生产供应链受到影响，企业不得不调整生产，产品出口周期延长。

2. 外贸下行压力加大，多因素制约出口。

首先，企业出口成本增加。江苏是一个加工贸易大省，主要以机械运输设备和工业制成品出口为主，存在大量劳动密集型的代工企业。停工期间，工人工资仍需支付，劳动力成本增加。另外，疫情的爆发导致许多国家航班取消，进出口舱位紧缺，导致国际运输费用涨价，国际订单的运输成本相应上升。有些国家进出口检验检疫程序增加，海关放行减缓，准点率降低，外贸订单的交货时间无法确定，交货成本增加。其次，外贸订单面临被取消的风险。疫情导致企业生产滞后，无法按时履行合同完成交货，使得原有外贸订单和意向订单面临被取消的风险。国外客户可能转而在海外其他国家找寻替代工厂，加大江苏外贸下行压力。再次，国际业务拓展难度增加。因疫情带来的担忧，加上地缘政治等因素，相关国家已采取减少或者关闭航空、港口、边境的措施，且限制中国人员出入境。江苏省原组织企业参加的部分境外会展也因有关国家的政策限制而无法参加，省内企业国外市场开拓难度增加，部分意向订单难以进一步落实，影响企业效益。

3. 外资企业营收下降，损失明显。2月10日前，全省大多数外资企业处于停工状态，营

业额直线下降，经营成本增加，同时企业还面临着延期交货的违约成本。少数外资企业已经暂时关闭在江苏的分店，如果持续下去，可能引发外资撤离，甚至引起江苏在全球供应链中地位的改变。此外，疫情传播速度、传播范围、死亡率以及确诊率会影响投资者的避险情绪，影响投资者对中国经济发展的预期，从而影响新增外资。

二、关于“稳外资、稳外贸、留住供应链”的对策建议

总体看来，新冠肺炎疫情短期内将对江苏开放型经济产生明显的负面效应，但由于其冲击是外生性的一次性冲击，不会影响江苏经济长期向好的基本面。历史经验表明，由于疫情具有“自限性”特征，不会对开放型经济发展造成长期影响。

1. 大幅度减轻内外资企业税费负担，缓解成本压力。受疫情影响经营困难外向型企业，可申请减免城镇土地使用税和房产税。尤其是处于全球供应链关键或重要环节的外资外贸企业，资金困难的中小企业，无力足额缴纳社会保险费的企业，可申请缓缴养老保险、失业保险、工伤保险和医疗保险费，缓缴期间不加收滞纳金。缓缴期满后，企业足额补缴缓缴的社会保险费，不影响参保人员个人权益。对世界卫生组织 PHEIC 认定期内江苏省企业自费投保的短期货物贸易险或出口前附加险，按实缴保费给予不超过30%的补助。对因物流运输等原因导致不能及时疏运的，在港口原有免费堆存期基础上，适当延长免费堆存期。对中小企业生产经营所需的用电、用气、用水等，实行“欠费不停供”措施，疫情结束后3个月内，由企业

补缴缓缴的各项费用。

2. 加大对内外资企业的金融支持，尽力提供融资便利。加大企业信贷供给。对受疫情影响遇到困难的企业，金融机构不得随意抽贷、断贷、压贷。对到期还款困难的，可予以展期或续贷。各金融机构要根据实际情况灵活调整相关信贷政策和服务方式，通过完善转贷安排、降低贷款利率、实施信贷重组等多种方式予以支持。对外贸企业提供融资便利，加大融资支持力度。支持国家开发银行、农业发展银行、进出口银行与江苏省内各市分支机构加大服务对接力度，全力满足疫情防控融资需求。

3. 多方努力，推进贸易便利化，畅通经济循环。中国国际贸易促进委员会江苏省分会及时为企业出具相关不可抗力事实性证明，以帮助企业应对疫情造成的不利影响。未来企业对出具疫情不可抗力事实性证明的需求将呈现多样化、个性化特点。贸促会江苏省分会应根据新情况、新问题和企业的实际需求及时调整认证策略，在为申请企业提供网上不见面办理、证明邮寄等基础上，提供更多便利措施，尽力维护企业的合法权益。对于疫情防控物资的放行，各地海关应开辟快速通关专门窗口和物流监管“绿色通道”，支持企业根据自身情况选择两步申报、提前申报、汇总申报、担保放行等多种模式快速通关。实行7×24小时预约加班制度，特殊情况下可先登记放行、再补办相关手续，保障物资通关“零延时”。

4. 强化对重点外向型企业的扶持，留住供应链关键环节。根据外资企业在供应链体系中的位置，将其划分为一、二、三不同紧迫等级，统筹推进重点企业和产业链配套企业复工复产，系

统解决原材料供应、上下游协作、物流畅通等问题。鼓励企业省内口岸通关，减少企业跨省清关运输。加速生产运转必须的原材料和中间品进口的放行。对经济贡献度高的企业优先保障复工；对核心管理人员、一线熟练操作工优先保障复工。加强国内各区域间的协作，推进产业链全链条恢复正常生产，留住供应链的关键环节。对省内重点的外资外贸企业，协助其解决资金、设备及原辅材料采购、运输等困难，帮助相关有生产资质审批需求的企业进入审批绿色通道。对有效提升产能的技改项目，给予工业发展专项资金补助。

5. 推动外贸新业态，大力发展数字贸易。推动外贸新业态、新模式发展。鼓励省内各地积极创新发展各类贸易业态，推动苏州、南京、无锡等地用好综合试验区政策加快发展跨境电商零售进口业务。鼓励跨境电子商务企业建设海外仓，发展通关、物流供应链及金融创新等服务，推动传统内贸专业化市场转型升级，实施内外贸一体化发展。培育数字经济，发展数字贸易。新冠肺炎疫情在一定程度上阻隔了传统的“面对面交易”，但服务业行业可以开发出“大数据寻人”、“线上就诊”等相关服务来与客户进行接触。新冠肺炎期间，大量线下需求转移到线上，激发了大量创新业态。促进生产管理向数字化、网络化、智能化发展，可以在一定程度上缓解新冠肺炎疫情对经济的负面冲击。