

基地成果

## 江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要（十七）

### 一、江苏民营经济研究基地：浙江民营经济抢抓“一带一路”机遇的调查与启示

课题负责人：卜 海

目前，江苏民营企业参与“一带一路”存在两个问题：一是由于国家圈定的“一带一路”18个重点省区中不包括江苏，使得一部分民营企业“走出去”主动参与“一带一路”发展战略的热情不是太高，存在着一些片面化看法。二是已经“走出去”主动参与“一带一路”发展战略的民营企业虽然不少，但基本上以自身优势主业为主，缺少宏观的全局观念，因而未能形成规模性的产业集聚和江苏品牌效应。针对这些问题，江苏民营经济研究基地专门组织力量赴浙江调研，在对浙江民营企业抢抓“一带一路”机遇的做法、成绩进行系统总结的基础上，得出浙江经验对我省民营经济的几点启示。

#### 一、浙江民营企业抢抓“一带一路”机遇的主要做法

1. 政企同心落实战略规划。浙江的民营企业家对于“一带一路”十分关注，能够积极与政府的战略规划保持一致。主要表现在：一是民企代表深入领会和理解省政府关于“一带一路”战略的指导思想，在年初“两会”提出很多相关议案。二是积极参与政府各部门搭建的企业走进“一带一路”经贸对接平

台。三是主动邀请高校和科研院所等举办专题讲座或研讨会，借助外脑谋划思路。

2.找准优势实现合作共赢。针对一带一路沿线国家不同的利益诉求，浙江民营企业注重找准优势，谋求合作共赢。台州市制造业门类齐全，各类行业相当成熟，并具有较高的竞争力，成为该市民营企业对“一带一路”沿线国家的重点推介。桐乡市将纺织、建材等传统优势产业的非核心部分转移出去，开拓了市场空间。

3.夯实基础做精做优产品。很多浙江民营企业家都把夯实基础做精做优产品作为重中之重。浙江飞跃集团秉承“高质量者得天下”，坚守制造业和实业这一根本，成功打入150多个国家和地区的市场。其他如星星集团、富来森、杰克公司等，都是因为其产品的鲜明特色和优良品质而成功进入“一带一路”沿线国家的市场，并占有较高的市场份额。

4.扩大进口促进转型升级。浙江民营经济注重实施大进大出，从跳出浙江发展浙江，转变为布局全球发展浙江，利用“一带一路”沿线国家的资源优势 and 先进技术化解浙江转型升级中的瓶颈问题，实现深度受益。一是通过收购优质资产、引进先进技术和服 务，助推自身转型升级，提高国际竞争力。二是通过紧缺性资源和能源进口，化解企业生产的原材料供应危机，有效降低生产成本。

5.未雨绸缪规避发展风险。浙江民营企业特别注重未雨绸缪，尽量规避“走出去”的风险，确保企业能够行稳致远。一是通过多种渠道解决信息不对称问题；二是通过人才的使用和储备进行风险防范；三是从企业运营基本环节做到依法经

营；四是制定必要的企业应急措施指南，以便在遭遇风险时能够迅速有效应对，最大限度地减少风险损失。

## 二、浙江民营企业抢抓“一带一路”机遇的主要成效

1.贸易通道畅通无阻。浙江注重通过构造大交通格局促进民营企业走出去，形成了“一带一路”货物中转、集散的独特区位优势。宁波—舟山港全球吞吐量最大，联运发达，与世界上200多个国家和地区的600多个港口开通了235条航线。“义—新欧”班列实现运行常态化，在开通当年，带动义乌小商品向中亚五国和欧盟的出口同比分别增长80.7%、24.4%。“甬—新欧”专列顺利开通，使东南亚国家的货物直达或中转至欧洲的时间减少10天，节省运输成本12%左右。“大麦屿—基隆”客滚轮定期航班逐步升级。

2.电子商务优势明显。浙江的电子商务发展在全国处于领先地位。全省每年的电子商务交易额近2万亿，占全国的1/5左右，涌现了阿里巴巴、速卖通、网盛、全麦等一批领军电商企业，形成了天猫、淘宝、中国化工网、浙江电商网等一批规模化的平台；催生出支付宝、连连科技、贝付科技等一批专业化的支付机构；培育了“一达通”、“融易通”、“义乌通”等外贸综合服务企业。浙江不但是全国电子商务业态最完整最丰富的省份之一，而且能够高度适应“一带一路”战略实施后的国际市场竞争和合作的要求。

3.外贸出口稳中有升。实施“一带一路”发展战略促进浙江外贸稳中有升，义乌小商品出口成为全省外贸增长的重要引擎，民营企业出口主力军作用更加突出。2014年，浙江民营企业出口1911.4亿美元，比上年增长14.3%，出口额占全省

出口额的比重为 69.9%，拉动全省出口增长 9.6 个百分点。

4.区域联动蓄势发力。在杭州、宁波、舟山、温州、台州等节点城市抢抓发展机遇的同时，浙江的内陆区域市县民营经济准确定位，蓄势发力，实现了重点突破。例如丽水市，侧重以旅游、生态经济接轨“一带一路”；安吉、缙云等县的林产品和竹制品也搭上了“一带一路”飘洋过海。目前，浙江省共有 6 家境外经贸合作区，其中国家级境外经贸合作区 3 家，省级境外经贸合作区 3 家，都设在“一带一路”沿线国家，拥有扎实的贸易投资合作基础。

### 三、浙江民营企业抢抓“一带一路”机遇对江苏的主要启示

江苏地处“一带一路”交汇点、长江经济带的龙头地带。省委省政府高度重视“一带一路”对拓展江苏对内对外开放新空间的机遇，不但进行了专题部署，而且出台了一系列相应的政策，为民营企业参与对外开放战略、抢抓一带一路机制提供了制度保障。

第一，立足全局整体谋划。要推动江苏民企进一步开放视野开阔思路，充分认识“一带一路”发展战略的重大意义，从创新对外开放新局面，提升对外开放新优势的高度，上下同心，主动进行全局性谋划，使省委省政府相关的专题部署能够有效转化成全省民营企业的经营决策，成为江苏开放型经济新发展的的重要支持。

第二，多方应对规避风险。一是建立风险监测部门并有效运行，系统搜集分析“一带一路”沿线国家的商情、政情和社情，及时向“走出去”的民营企业发布。二是有效指导民营企

业商谈项目合同，尽可能把维护企业机构和人员安全保障的责任委托给当地政府与合作者。企业方面不能因为手续麻烦、费用高昂而将企业的注册事宜交由进入国中介机构办理，必须坚持通过正规渠道进行注册，奠定合法经营的基础。三是制定必要的风险预警标准及应急措施指南，便于民营企业在遭遇风险时能够迅速成立专门的危机处理小组，制定有效的应急方案及时应对，最大限度减少损失。

第三，努力打造自主品牌。一是主动接轨国际最高标准，推动企业的创新模式从“仿创”向“原创”转变，从低附加值、高能耗向资源节约型、高新技术转变。二是坚持自主经营，以品牌经营带动企业的经济效率和社会影响同步提高。尽可能将企业产品打造成首推品牌、使企业成为进入国确定的首推商家，从而顺利进入终端市场。三是主动谋划编制所属行业和产品的技术标准，引领实现全产业链的经营模式，实现从核心部件到最终产品的垂直配置，提高企业最终产品的竞争力优势。

第四，合作共赢转移产能。根据“一带一路”沿线不同国家的需求确定国际产能合作的重点，通过不同层次和方面的深度合作，提升各自的位置，促进各国的实体经济和工业化水平提高，有效化解过剩产能。因此，对于江苏民营企业来说，一是依托国内大型“中字头”企业优势顺利进入市场，通过分包承建“国家队”的大型基础工程，尽快形成战略合作关系。二是寻找国内合作伙伴抱团联合出海，通过产业链不同节点位置的企业联合，形成一条龙的市场拓展。三是根据进入国经济发展的阶段性需求采取有效措施，在初期可以通过出口

商品的让利销售使对方得到实惠，同时适度进口我方需要的资源和能源；在合作达到一定程度后就应当逐步进行多领域深层次的市场拓展，尽快形成合作共赢的伙伴关系。

## 二、国家与江苏石油石化发展战略研究基地：关于破解石化围城难题、提升产业绿色竞争力的对策建议

课题负责人：姜国刚

主要参加人：陈 晶 刘德光 施法尧 茅永新

2014年以来，全国至少发生过20起爆炸事故，社会损失巨大。特别是天津港“8.12”特别重大火灾爆炸事故，更是发人警醒。江苏是全国石化工业发展水平最高的地区之一，对生态环境和群众生活的影响也比较大，迫切需要化解石化产业围城难题，提升我省石化产业绿色竞争力。

### 一、江苏石化产业问题分析

1.石化围城难以搬迁，存在环境安全隐患。一些地方政府提出了将石化企业迁出市区的方案，但实施起来并不顺利。主要原因包括：一是涉迁企业对当地经济贡献大，地方政府存在一定的犹疑；二是涉迁企业多是总部统一管理的央企，协商谈判过程艰难而漫长，搬迁计划实施难度大；三是搬迁成本及搬迁后对企业原址的修复治理投入较大，资金难以落实，等等。

2.外部市场环境恶化，弱化绿色竞争动力。从国际环境看，受国际金融危机影响，世界经济复苏动力不足，国际石

化市场需求低迷；从国内环境看，经济增速换挡、发展方式转型造成了企业发展中的阵痛。

3.内部创新驱动不足，抑制绿色竞争潜力。与跨国公司相比，江苏石化企业过去主要依靠劳动力成本优势获得市场竞争力，导致低端产品产能过剩，高端产品产能不足，抑制了石化企业培育绿色竞争力的潜力。

4.环境约束持续强化，绿色形象亟需重构。由于环境影响较大，加之石化项目安全事故频发和信息不对称，导致民众普遍存在“谈化色变”心理，进一步加剧了石化企业的负面形象。

## 二、培育江苏石化产业绿色竞争力的对策建议

“十三五”期间，江苏石化企业要逐步适应“政策挤压、市场趋紧、环境多变、增速下滑”的新形势，按照“引导增量、优化存量、发挥特色、绿色转型”的思路，培育并强化绿色竞争力，大力提升企业社会形象，推动江苏向国际水平的石化工业强省跨越。

1.加强组织领导，凝聚治理合力。江苏省“第三轮化工生产企业专项整治”于2014年底结束后，拟不再进行第四轮整治，同时撤销“化治办”（化工行业专项整治工作领导小组办公室）。在现阶段石化行业安全事故频发的背景下，这可能导致行业专管动力缺失，不利于行业绿色转型。建议在不增加行政编制的前提下，成立“石化产业绿色发展领导小组办公室”（可简称“化绿办”），以环保或安监等具有执法权的部门为主，会同发改、经信等相关管理部门、科研院所、行业协会等单位联合组成，原“化治办”部分职能可移交“化绿办”。

2.强化行业监管，保证安全生产。一是进一步完善行业准入条件，强化环保、安全、节能等指标约束，提高行业准入门槛；依法严格执行节能评估审查、安全和环境影响评价、建设用地审查等手续，加强监督检查。二是加强石化项目事前、事中、事后全程监管，项目单位要认真履行主体责任，积极配合有关部门做好监管工作。三是强化生产的常态化监管机制，各级主管部门要采取日常检查、异地巡检、专项治理等多种方式，加大对石化企业生产运行监管力度，对不符合安全环保要求的企业要依法采取停产整顿等措施，及时消除安全环保隐患。四是督促企业加强对易燃易爆物品、危化品的管理，建立并完善安全环保事故应对预案和救援体系；政府可优选一些专业化公司试点建设，对废弃危化品进行市场化运作、专业化管理。

3.引导创新驱动，助力产业升级。由“石化工业大省”向“石化工业强省”跨越，核心应是由“跟跑型”向“领跑型”战略的转变，关键是石化行业技术创新能力的提升。一是通过政策鼓励引导石化企业转向创新驱动。加强与科研院所之间的合作，重视知识产权和原始创新，突破制约企业转型升级的核心关键技术，改造传统化工产业，形成行业发展的新动力和新优势。二是建议将精细化工作为产业重点发展方向进行扶持。政府主管部门在自主创新的高端产品项目的立项和审批上加大支持力度，引导企业把握好市场方向，上下合力推动精细化工行业实力的增强，促进石化产业培育绿色竞争力。三是加快发展生产性服务业。以石化企业绿色发展、现代城市功能完善和人民生活水平提高为目标，以石化企业与



生产性服务业联动发展、融合发展为核心，重点关注石化物流仓储布局优化、污染治理外包、新产品新工艺研发设计，有效缩短石化产业流通链。四是推进企业实施“责任关怀”战略，加强信息沟通、履行社会责任、主动发布社会责任报告，提升社会认可度，重构石化绿色形象。

4.明确管理责任，完善工作机制。一是摒弃以审代管，简化项目审批程序。目前行业管理存在着“以审代管”的现象，即“重前端准入审批，轻企业运行监管”，导致了石化企业在拟定上新产品、新项目时行政审批羁绊过多，同时增加了生产过程中事故发生的概率。根据相关文件的规定和要求，有关部门不得将企业经营自主权事项作为企业投资项目核准前置条件，只保留规划选址、用地预审以及重特大项目的环评作为项目核准前置审批事项，其他事项实行并联审批。二是严格目标考核，加快落后产能退出。将污染物排放和能源消耗指标作为淘汰落后产能的最重要指标，并严格监督实施。对能耗高于标准的企业给予惩罚性能源价格，对环保排放超标的企业进行严厉惩罚，提高环保执法的威慑力。通过环保和能耗手段，提高准入门槛，关停小化工，推动落后产能退出。三是充分发挥行业协会作用。在各管理环节中，充分听取行业协会牵头组织的“行业评估意见”，大力发挥行业协会专业所长，减少决策失误；行业协会也应积极组织或参与相关标准的制修订工作，积极发挥组织、协调、引导、服务职能，规范行业绿色发展。

5.注重规划引导，推进集聚发展。建议省政府与国家有关部门和央企总部合作，制定《江苏省石化产业绿色转型与

发展规划(2016-2030)》,重点关注以下三点:一是着眼于远期通过大型石化企业搬迁,解决“石化围城”现象。居民区与高污染、高耗能的石化企业逐渐分离,是大势所趋,要按照“一体化、大型化、园区化、高端化、清洁化”的思路,将大型石化基地的规划和城市发展规划统筹起来,充分考虑未来社会变迁和土地用途,做好具备较高前瞻性的功能划分,逐步建成功能分区明确、产业结合紧密、项目布局有序、公用设施完善、资源能源节约、生态环境和谐、管理服务高效的“石化工业强省”。二是争取从国家层面落实搬迁的支持政策。争取从中央政府层面协调与石化企业的协商谈判,同时要制定好经济补偿、土地使用、职工安置、税收减免、信贷优惠等各项指导政策;制定相应的配套政策,配合解决好石化企业搬迁的资金难题,促成事关全局的搬迁工作顺利完成。三是使中小石化企业“有园可进”。政府应从产业绿色发展角度考虑,进一步规划建设化工园区、化工集中区,引导企业有序入园,为数量众多的园区外企业解决“有园可进”的问题。

### 三、江苏社会管理创新法制建设研究基地：南京江北 新区创新社会治理的瓶颈与路径

课题负责人：马海韵

主要参加人：刘小冰 张仲涛 张治宇 向良云

祝建兵 童宗斌 华 笑 尤永盛

2015年6月，国务院批复同意设立南京江北新区，这是全国第十三个获批设立的国家级新区，也是江苏省首个国家级新区。江北新区是经济社会要素全面整合、创新发展的龙头示范区域，发展目标不能仅仅停留在经济层面，必须同时创新社会管理体系、形成社会治理体系，方能彰显综合发展的领先效应。

## 一、从传统社会管理到国家级新区社会治理

1.传统社会管理模式的弊端。在管理主体上，过于强调政府的主导作用，忽视吸收多元主体、忽视社会组织协同参与；在管理客体上，倾向于无限扩大公共事务范畴，包括延伸到政府不适宜或不擅长的领域；在管理目标上，过分关注经济指标，忽视了社会、生态等均衡发展；在管理手段上，以行政化手段为主，缺乏必要的柔性。

2.国家级新区需要社会治理创新。从内在要求看，作为经济社会全面发展的先进区域，国家级新区理应承担社会治理创新的任务，作出示范效应。从发展定位看，国务院《关于同意设立南京江北新区的批复》、国家发改委《关于推动国家级新区深化重点领域体制机制创新的通知》等文件对江北新区提出了多个维度的要求，其中社会治理创新是重要的内涵式要素。从所处历史阶段看，江北新区正处于历史发展的新纪元，处于从自我体系向全球体系进化的过程中，社会治理模式也应有序、科学、高效，体现公民参与和多主体协同。

3.大数据时代国家级新区社会治理面临新机遇。国务院9月发布的《促进大数据发展行动纲要》中提出“大数据成为提升政府治理能力的新途径”，这将推动政府治理理念和

社会治理模式进步，加快建设与社会主义市场经济体制和中国特色社会主义事业发展相适应的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，逐步实现政府治理能力现代化。江北新区紧扣技术发展的新脉络，从社会治理的方法、路径、理念、平台等各个方面实现创新的条件基本成熟。

4.社会治理创新在南京江北新区各项工作中宜置于较高层次。从主体逻辑来看，江北新区面临府际、政市和政社三对关系处理。府际关系即行政管理体制方面，形成全新的管理体制如设立新区人民政府等需要较长的孕育、考量和过渡期；政市关系方面，与浦东新区等较为成熟的国家级新区相比，短时间内产业创新难以有飞跃式进步；相对而言，政社关系却有着较明显的作为空间。南京江北新区要在众多国家级新区中走出特色、创出地位，社会治理创新是具有较强可行性的路径之一。

## 二、江北新区社会治理创新面临的主要瓶颈

1.江北新区社会治理的任务繁重艰巨。江北新区包括浦口区、六合区和栖霞区八卦洲街道，覆盖南京高新区、南京化工园、海峡两岸科工业园等3个国家级园区，规划面积788平方公里，总面积2451平方公里。要“以制度创新促进区域协同发展开展探索”，南京江北新区内部的社会治理创新首当其冲。由于江北新区涉及多个行政区与国家级园区，地理范围较广，人口基数较大，区内发展不均衡，如何构建新区与行政区、园区良性互动的关系，如何处理好新区内复杂的社会民生问题，是江北新区社会治理创新面临的繁重任务。

2.江北新区管委会社会治理权限有待明确。目前江北新

区刚刚批复，如何全面提高政府社会治理能力需要认真探索。在江北新区发展过程中，如何协调好新区内两区、两园、一街道之间的协作运行，是江北新区社会治理创新面临的一大问题。而深层次的问题则在于新区行政管理体制的设置，新区与原行政区、管委会和区政府之间功能、职责、权限定位、界限和分工。

### 三、江北新区社会治理创新的主要突破口和路径

1.创新社会治理主体，设立“法定公共组织”。深圳市前海深港现代服务业合作区和佛山市顺德区两地“法定公共组织”的设置和运作情况表明，设立“法定公共组织”有利于体制创新、有利于提升效能、有利于汇聚资源。江北新区法定公共组织的设置，第一，以主要承担公共服务职能的平台主体为切入点，如江北新区大数据管理中心；第二，考虑到旧制改革可能存在的阻碍以及数据信息公共服务属新开拓领域，建议采取新组建设立的方式；第三，建议采用决策层与执行层相分离的架设机制。同时，在明确新区管委会相关对口机构为其业务主管部门外，可考虑设立监察审计部门。

2.创新社会治理形式，拓宽浦口区“大联勤”模式。近年来，浦口区的“大联勤”机制探索建立区、街道、社区（村）三级联勤工作平台和区、街道两级联勤指挥工作体系，推行“联体指挥、联队巡防、联动处置、联合监督”的工作模式，引入网格化管理思路，形成整体联动格局。江北新区包含城郊结合区域，外来人口较多，区内经济文化发展不均衡，社会矛盾呈现多样化、复杂化特征，浦口区“大联勤”机制值得进一步拓宽推广。其一，各参与主体之间的协同。从浦口区扩展至江北新区，地理范围、合作对象、处理事务、财政

监督等都有较大拓宽，必须建立新区内区、园、街道之间的全方位合作机制。其二，实现纠纷调解的职能优化。可参考浦口模式，成立新区管委会直接领导的联勤指挥中心；在发展成熟的基础上，也可考虑将“新区大联勤服务中心”设为新区管委会直接领导下的法定公共组织。其三，完善“大联勤”的配套措施。设立志愿者招募、考核监督、数字化处理等系列规章制度，保证大联勤落实的可操作性。

3.创新社会治理技术，加快智慧新区建设。江北新区社会治理创新目标之一是打造智慧新区，江北新区管委会目前正在论证的“大数据管理中心”是推动智慧新区建设的重要举措。新区各个责任部门应对新区各规范性文件中涉及大数据和信息化的条款进行梳理衔接，促成智慧新区建设工作顺利推进；同时以新区内优质创新资源为支撑，不断加强创新能力建设，制定清晰的智慧新区发展战略。

4.创新社会治理理念，做到立法先行、法治保障。江北新区的建设，要坚持规划先行、改革先行、法治先行和生态先行。新区的发展应秉持立法先行的理念，建立健全相关的法律法规以及配套设施。目前《江北新区发展条例》正在制订中，并且辅以管理体制、规划与建设、产业促进与自主创新、社会治理等专题的配套规范文件体系规划。《江北新区大数据资源管理办法》也正在调研及起草，并考虑配以包括《大数据产业基金招募和使用管理办法》、《江北新区国有资产投入信息化项目管理办法》等配套文件框架。

5.创新社会治理手段，强化智库支撑。江北新区发展研究院以及“江北高校联盟”，要聚焦国家和江北新区改革与发展中的重大战略主题，围绕急需解决的重大理论与实践问

题，坚持政产学研合作，联合开展核心理论研究和关键技术开发，促进高校科技成果转化，深度参与江北新区建设，发挥高校等科研机构的思想库智囊团作用。同时可考虑成立“国家级新区高峰论坛”，定期举办、常态运转，汇聚全国国家级新区的战略举措、发展定位，提炼得失等。

6. 社会治理协同创新，促进公民参与。在江北新区的社会治理实践中，生态环境、社区管理等众多领域需要公民协同参与，应从理念、制度、技术、法制等层面深入开展。其一，转变主体理念，达成政府与公民和谐互动的网络治理状态；其二，加强制度设计，保证公民参与新区治理有径可循，如听证会、公众接待日、重大决策程序公示、城镇电子会议、政府展示会等等；其三，打造智慧新区，引入网格化管理，优化公民参与的数据化环境；其四，建立健全法制，完善公民参与的各项法律制度，为公民参与治理提供法律保障。