

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要(二十二)

一、江苏经济国际化研究基地：供给侧结构性 改革与江苏外贸转型发展

课题负责人：张二震

在全球经济深度调整的严峻形势下，江苏外贸增长乏力，主要源于供给侧结构性因素。着力推动外贸供给侧结构性改革，是增强我省出口竞争力，保持外贸增长的关键举措。

一、外贸供给侧结构性改革的必要性

1. 当前制约我省出口贸易增长的因素，虽然需求侧和供给侧都有，但矛盾的主要方面还是在供给侧。在前一轮开放型经济发展中，江苏抓住了全球价值链分工演进带来的战略机遇，通过参与全球价值链而实现了对外贸易的快速发展。但不容否认的是，前一轮发展具有“低端嵌入”和“大进大出”的明显特征。“低端嵌入”主要表现为我们主要生产和出口多集中于劳动密集型产品，关键的核心技术和高附加值环节尚未“根植”我省。“大进大出”则表现为在融入价值链分工体系中，所承接的专业化链条还未能有效地

向两侧延伸，在价值链条中的附加值增值率相对较低，且对其他产业的带动作用 and 溢出效应较为有限。

2. 当前外贸增长乏力主要是结构性的。当前，全球经济正处于周期性矛盾和结构性矛盾并存发展阶段的深度调整期，世界各主要国家正在实施的“再工业化”战略，并非简单地重复传统制造业发展老路，而从本质上看均是力图从供给侧结构性变化中谋求全球分工新地位、占据全球产业链分工的制高点，从而在全球贸易低速增长困境中率先“破茧而出”，成为全球贸易新一轮增长中的领导者。这对江苏加快推进供给侧结构性改革从而促进外贸转型发展，既是压力也是动力。

3. 从中长期看，保持外贸平稳增长，只能从供给侧结构性改革寻找对策。对内贸易与对外

贸易的不同之处在于，对内贸易的需求侧在国内市场，而对外贸易的需求侧在国际市场，保持外贸平稳发展的唯一出路就在于从供给侧方面下功夫。而且，外贸转型发展必须在一定的增长过程中实现，如果不能稳定住外贸增长率，转型升级也就失去了支撑条件，从而失去进一步融入、扎根全球价值链的能力。因此，在无法调控国际市场需求的条件下，我们只能加快推进外贸供给侧结构性改革，生产适销对路、质量优良的产品，在国际市场上进军新的需求点乃至引领新的需求增长点。

二、外贸供给侧结构性改革的目标

基于江苏外贸发展的实践及转型发展的现实需要，外贸供给侧结构性改革的目标可概括为四个方面。

1. 实现产品品质的提升。通过融入全球价值链分工体系，江苏实现了制造业的快速发展以及技术进步，成为制造业大省，但产品的品质和国际竞争力明显弱于德国、美国和日本。根据中国社科院工业经济研究所最近完成的关于竞争力的研究结果显示，中国最好的产品、最具有比较优势产品中，不仅很多核心零部件都依赖进口，即便是在最简单的制造环节和阶段，在精致化和品质水平方面，仍然与发达国家尤其是工业强国存在较大差距。

2. 实现产品价值链的攀升。江苏对外贸易的快速发展，正是借助于各种形式的加工贸易参与价值链分工网络的结果。长期以来，江苏融入全球价值链分工体系而发展的对外贸易，

所依托的是加工、组装和简单制造等附加值创造能力较低的环节和阶段，处于全球价值链分工体系的中低端。在当前全球经济深度调整、周期性矛盾和结构性矛盾并存发展的形势下，必须通过供给侧结构性改革向价值链中高端攀升，同时对于企业或者产业而言，参与价值链分工除了获得任务贸易，更需要增强价值增值和价值链链条攀升的能力。

3. 实现产业结构的优化。经过多年的开放型经济发展，江苏在产业“补短”方面取得了长足进步，实现了一般制造业的快速发展。在完成“产业”补短并且进入了新的发展阶段后，我们在全球产业分工体系中的地位亟待通过“补强”而提高，即要努力提高先进制造业和高端制造的发展水平，实现制造业内部产业结构的优化升级。先进制造业发展在一定程度上要依托高级生产性服务业的支撑和引领。因此，实现产业结构的优化升级，同样还表现为要促进现代服务业尤其是高级生产性服务业的大发展，这是产业结构视角下的外贸供给侧结构性改革的重要目标之一。

4. 实现供给方式的多样化。伴随应用信息技术和网络物理系统等技术手段的不断进步，传统的“规模式”供给方式可能会遭遇彻底颠覆，这是因为消费者需求将会变得越来越具有分散化和个性化特征。从消费需求角度看，抓住新的消费需求增长点，就意味着必然要迎合“分散化和个性化”需求。江苏外贸从供给方式层面看，供给侧结构性改革，就是要突破原有

的传统供给模式，创造出更多的新型贸易业态，打造出供给模式的多样化，以顺应乃至引领国际消费需求的变化趋势。

三、外贸供给侧结构性改革的对策举措

1. 注重技术创新。在拥有雄厚的科教基础和丰富的科教资源的基础上，让市场在资源配置中起决定性作用，推动作为微观经济主体的企业或者个人成为真正的创新主体。加大对技术研发的投入力度，加强基础研究的自主力度，加强产学研合作，促进科技成果的转化，通过市场竞争来淘汰落后产能，培育出更具竞争优势的新产品和服务。

2. 注重培育工匠精神。巩固传统发展优势，在传统比较优势的产品领域，依托品质提升和精致化，将传统产业做深、做绝、做透。开拓和满足国际市场中的中高端需求，通过占据高端市场夯实外贸平稳发展的基础。大力倡导严谨细致、耐心专注、精益求精的工匠精神，增加差异化产品和服务的供给，扩大中高端产品和服务的提供，提高外贸产品和服务供给体系的质量和效率，这是供给侧结构性改革背景下我省外贸转型发展的重要路径选择。

3. 注重商业模式创新。继续大力支持跨境电子商务、市场采购贸易方式、外贸综合服务企业以及海外仓等商业模式的创新。比如，在跨境电商方面，探索制定跨境电商产品检验检疫申报放行监管模式、适合跨境电商特点的海关通关管理模式等方面的政策；在市场采购贸易方式方面，江苏海门已经成为我省的试点，

在进展顺利的情况下，总结出可复制、可推广的经验，并在此基础上形成进一步扩大市场采购贸易方式试点的方案；在推进外贸综合服务企业方面，尽快制定试点方案和出台支持相关企业发展的政策措施等。

4. 注重政策制度创新。技术创新和工匠精神需要有适宜性的体制机制作为保障，良好的制度有利于促使资源转向新兴领域、创新领域。德国和日本等工业强国产业工人所具备的工匠精神背后的制度逻辑，值得我们关注和学习。终身雇佣、强有力的工会、有效的知识产权保护、公司治理体系等深层次的制度性因素，正是形成优秀工匠精神的基础所在和文化背景。江苏外贸供给侧结构性改革，从制度完善角度看，需要注重三点：一是有力的知识产权保护，这是集聚全球创新要素并激发企业进行创新的最重要制度保障；二是高效的外贸管理体制，这是进一步实现贸易和投资便利化以及全球分工演进的进一步需要；三是进一步扩大开放领域，扩大市场准入，包括扩大高端制造业和服务业的开放，让各种更加优质的产品和服务能够在更为充分的竞争环境中被创造出来。

二、江苏区域协调发展研究基地：江苏扬子江城市群 跨江融合发展的对策建议

本课题负责人：车冰清 沈正平

江苏扬子江城市群跨江融合发展，不仅能够有效地解决大城市、特大城市空间发展框架受限、交通拥挤、人口密度过大、城市服务功能相对集中等问题，而且还能够强化城市间优势互补的合作关系。基于扬子江城市群跨江融合发展的主要障碍，包括经济联系的割裂性、产业布局的趋同性、城镇化的差异性、基础建设的突变性和资源环境的约束性等，提出扬子江城市群跨江融合发展的对策建议如下：

一、基础设施共建共享

以满足同城化、一体化发展为目标，建设以高速铁路、城际铁路、高速公路和长江黄金水道为主通道，以普通公路为基础，形成高效衔接城市群内的大中小城市和城镇的多层次快速交通网络。增强京沪高铁、沪宁城际、宁启铁路等既有铁路城际客货运功能，推进连淮扬镇铁路、沪通铁路和宁启铁路2期等主要骨干城际通道建设，提高城际铁路对5万以上人口城镇的覆盖水平。强化南京、苏州、无锡城市轨道交通网，推进常州、南通等城市轨道交通主骨架建设。提供同城化交通服务，推行不同客运方式客票一体联程。强化信息资源整合，实现城市群交通信息互通共享。优化整合沿江港口，形成分工合理、协同发展、军民融合的现代化港口群。提升南京等

枢纽机场能力，实现扬子江城市群航线网络覆盖全球各大区域的主要国家和城市，连通国内省会城市、重要枢纽及干支线民用运输机场。

二、产业发展优化布局

突出产业特色与集聚，打造高端智能装备产业集群。在生产组织区域化、地区经济专业化的基础上，按照各地自然、经济、社会诸要素组合的不同特点，加快各地特色产业发展。重点选择对原材料和资源能源依赖较轻的资本技术密集型产业，而石化类产业则应该在高起点的环保法令下，进行最严厉的控制。资源开发与效能提升并重，建设节约型资源开发体系。沿江开发所需的大量土地和岸线资源，都是供给绝对刚性的不可再生资源，剩余量已非常有限。产业布局必须根据区域资源总量和环境承载能力综合考虑，优先发展低消耗、高产出的产业，优化资源配置，提高工业用地和岸线使用的投资强度及产出效率，确保高效益开发。将能源重化产业向沿海适度转移，将一般性制造业往中上游转移，扬子江城市群未来要成为总部经济区域，以服务经济为主体，打造长江经济带江苏升级版，构建长江下游的服贸融高地和总部经济基地。

跨江融合发展趋势下的区域产业合作可以在以下3个层面开展：①各市政府在产业发展规

划层面的合作。根据城市的相对优势产业及技术状况确定产业发展重点,通过政府间协调形成各城市资源、技术、产业互补共进的产业发展规划;②各城市在产业投资方面的合作。通过各城市投资便利化统筹安排,促使有限的资金、人才、资源投向对沿江城市群发展起关键作用,而且效益最高、辐射最强、区域带动力最大的龙头产业,以实现互利互惠的产业投资合作;③企业间跨地区、跨部门、跨所有制的产权型合作。通过企业兼并、收购和联合形成的大型企业集群,通过企业内部机制把跨江的生产、流通、科研、金融等要素联结起来,以产权或协作方式带动周围相关企业进行集聚。

三、城镇格局均衡合理

江苏沿江地区8市中,南京和苏州为特大城市,无锡、常州、镇江、扬州、南通、泰州为大城市。总的来说,特大城市边界扩张速度过快,主城区人口压力偏大,与资源环境承载能力的矛盾逐步加剧。而中小城市和小城镇产业和人口集聚能力较弱,潜力尚未充分发掘。并且8市普遍提出重点发展先进制造业、高新技术产业、现代服务业,并没有体现出城市定位的差异性和功能的互补性。

扬子江城市群人口密集,人均资源量小,城镇密集,城镇化率高。这就要求沿江地区的城镇发展必须集约紧凑,必须建立“紧凑城镇、开敞区域”的空间结构。特大城市要控制“摊大饼”式的蔓延增长,要依山水环境、基本农田保护等划定增长边界,并用绿地系统串联河流、山体、公园、广场和历史文化资源,形

成城市公共空间体系;对中小城市而言,要着力完善中心城市功能、培育产业增长点,提高城市活力和辐射力,成为一定区域的吸引中心;对小城镇而言,要着力加强基础设施和公共服务设施建设,培育特色产业,提高对乡村提供基本公共服务的能力;对乡村而言,要通过村庄环境整治行动,建设宜居乡村和美丽乡村。

四、资源环境建设协同合作

长江流域缺乏统一的规划和管理是水污染势头不能有效遏制的根本原因。由于流域缺乏能统一管理、监督水资源保护规划实施的权威机构和相应法规,因而无法在流域内统一实施水资源规划和保护管理,导致污染从上游向下游转移,非法排污加剧,水污染势头不能得到有效遏制。要从国家层面对沿江石化化工产业进行统筹规划布局,规范沿江两岸化工园区发展,优化沿江石化、化工产业布局。

为了扬子江城市群的持续发展,要使环境污染得到有效控制,促进经济与社会全面、协调、可持续发展,需要强化生态环境管制,设置企业进入的环境门槛,限制高污染企业发展,加强企业绿色化生产行为的引导和控制;强化开发区的环境治理设施建设,鼓励生态园区建设;保护生态空间,包括水源保护地取水口周边生态廊道、生态湿地以及入江河道沿线的保护,促进区域生态的协调。强化通过整体规划与调整,实施工业污染集中治理和高标准排放。

三、江苏职业教育与终身教育研究基地：“十三五” 时期江苏推进教育现代化研究

课题负责人：马建富

主要参加人：吕莉敏、陈春霞

习近平总书记高度重视培养造就新型农民队伍，多次强调要解决好“谁来种地”问题，培养造就新型农民队伍，确保农业后继有人。江苏继2015年提出着力提高农民素质、加强新型职业农民培育之后，2016年，将推进新型职业农民培育整省试点写进省委常委会工作要点。

一、江苏新型职业农民培育的现状

课题组前往江苏的苏州、无锡、南通、泰州、宿迁、淮安等地的职业学校、社区教育中心、社区教育中心、社区教育中心等16家机构，召开各级教育局领导、中高等职业院校院长、社区教育中心主任、农民等参加的座谈会9个，调查研究新型职业农民培育现状。

1. 新型职业农民培训师资、经费和社会影响基本情况。一是基于农民培训需要的专兼职师资队伍逐步建立。调查结果显示，73.08%的职业教育培训机构有专职教师，兼职教师比例超过90%的培训机构达到11.89%，超过70%的达到28.32%。二是以政府公益性投资为主，多渠道经费来源的格局初步形成。据调查，政府拨款占农民职业教育经费比重达到71.6%，培训机构开展业务活动所取得的收入占比23.43%，大型涉农企业支持占比为12.59%。苏南、苏中、苏北政府拨款支持农民职业教育的机构分别占84.62%、78.26%、64.33%，受到企业对农民职业教育培训机构支持的分别占24.18%、

4.35%和7.6%，区域差异较大。三是社区教育中心在新型职业农民培训中担当重要角色。调查显示，最受农民欢迎的培训组织依次是社区教育中心67.85%、社会培训机构44.58%、乡村自行组织的培训27.48%、职业院校20%。培训管理者认为各类培训机构在农民培训中发挥作用评价较高的比例依次是，社区教育中心44.41%、行业企业和农村经济组织27.27%、社会培训机构26.22%、正规职业院校24.13%、科研机构18.53%。

2. 新型职业农民培训模式的江苏经验。积极探索具有区域性、个性化特点的培训模式。太仓市职业农民培训坚持分类培育，包括农村青年学历教育、农村中青年农业继续教育培训、新型职业农民技术技能培训等三个层次。同时，太仓“5W+双向双行”教育成长型模式、江阴“农业工人培育”产业依托型模式、昆山巴城“幸福方舟”活动促进型模式、扬州郭村“基地+农户”项目推动型模式、南京固城“园区+公司+农户”园区带动型模式、仪征“塔尖人才引领”能人示范型模式等也为新型职业农民培训提供了有益参考。

3. 新型职业农民培训存在的主要问题。一是职业教育培训“不接地气”，农民缺乏培训意愿和有效需求。数据显示，高达71.68%的管理者认为农民参与职业教育培训的意愿不强。二是

部分地方政府投资不足。地方政府对农民职业教育培训重视度不够,集中表现为对农民职业教育培训投入不多,影响培训机构办学的积极性,影响农民参与培训意愿的提高等。三是社区教育中心作用发挥与其地位不相称,体制不顺,运行不畅,经费不足,队伍不强,边缘化问题亟待引起关注。四是制度缺位,政策缺陷,制约了农民职业教育培训的开展。

二、提高新型职业农民培训有效性的策略与建议

1. 将农民培训作为政府行为强力推进,建立新型职业农民成长机制。一是加强顶层设计。二是营造新型职业农民培育的环境,建立职业农民人才成长机制。三是构建完善的社会保障制度。四是加大财政、金融支持力度,鼓励新型职业农民自主创业。

2. 提供具有适宜性的培训内容与方式,探索“互联网+”新型职业农民培训模式。一是设置多种专业供选择。二是培训组织形式必须方便农民。三是培训方式必须适合农民特点。四是重视发挥“互联网+”在新型职业农民培训中的作用。五是培训时间必须契合农业生产特点。选择农闲时间点,以种植前或病虫害防治前

开展培训最好,控制培训时间,在村头田头开展现场培训。

3. 加强社区教育中心建设,强化和拓展其在新型职业农民培育中的功能。一是将社区教育中心的发展作为政府的行为,纳入地方政府发展规划。二是加大对农村社区教育中心建设的财政投入。三是充实社区教育工作者队伍。

4. 强化正规职业院校培育新型职业农民的职责,引导和激励涉农行业参与新型职业农民培训。一是职业教育培训根据区域第一产业发展需求与特点,将新型职业农民培育作为自身的重要职责,特别是要担当起培育高层次新型职业农民的重任。二是涉农企业在新型职业农民培育中担当起应有的责任。

5. 尽快开展新型职业农民的认定工作,建立以农业职业技能鉴定为主的职业准入制度。一是进一步探索和完善新型职业农民的认定和管理工作。制定操作性强、切实可行的《新型职业农民队伍建设工作方案》、《新型职业农民认定管理办法》和《新型职业农民扶持奖励暂行办法》。二是借鉴西方发达国家的做法,积极探索新型职业农民准入制度。

四、江苏沿海发展决策咨询研究基地：坚持生态优先 加快沿海地区绿色发展

课题负责人：郝宏桂

主要参加人：孙小祥

绿色发展被认为是人类的“第四次产业革命”,是在传统发展基础上的一种模式创新,是建立在生态环境容量和资源承载力的约束条件

下,将环境保护作为实现可持续发展重要支柱的一种新型发展模式。江苏沿海地区作为江苏重要的经济增长极,同时也是江苏经济发展洼地,加

快发展的要求比以往更加迫切，生态保护的任务也比周边地区更加艰巨。面对稳增长与促转型的双重任务，江苏沿海地区应解放思想、突破观念，从被动跟随向主动引领，把扎实推进生态文明建设作为重要标杆，自觉践行新发展理念，坚决守住生态环境的底线，坚持高起点高标准引进重大项目，健全环境保护长效机制，着力打造生态竞争优势，以良好的生态形成新一轮发展的引领性优势。

一、江苏沿海地区绿色发展的主要举措和成效

（一）培育新兴绿色产业，推动新能源产业发展

江苏沿海地区从沿海开发国家战略推行之始就把发展新能源产业作为促进可持续发展的重要目标。就盐城风电来看，2014年底，海上风电建设规模达181.25万千瓦，占全国总规模的17.2%，列全国地级市第一，可再生能源装机容量达206万千瓦，新能源企业累计发电量同比增长30%。大力发展光伏产业也是江苏沿海地区加快新兴产业发展的战略决策之一，政策驱动光伏产业迅速发展，已成为沿海地带“藏能于民”的分布式新能源，同时还带动了光伏相关产业的蓬勃发展。江苏沿海充分利用风电、光伏发电优势，积极探索风光渔等综合利用模式，建成全国规模最大的“风光渔”一体化发电站——中节能“风光渔”互补基地，是国内首创立体式综合利用模式，使得江苏沿海新能源产业更上台阶，成为沿海一道亮丽的风景线。

（二）坚持生态优先战略，实施滩涂资源综合开发

江苏沿海地区坚持滩涂绿色开发不动摇，以金色滩涂为载体，以绿色开发为目标，拓展沿海生态农业发展。江苏沿海地区投入农业资源开发专项资金，实施垦区配套项目，实现滩涂开发由传统向现代转变。坚持生态优先战略，着力打造了一批“现代、高效、特色”三位一体的沿海现代农业园区。如盐城市包灶村全力打造国家农业综合开发高标准农田项目区，极大地改善了生产条件，平均每亩增产100斤，增收200元。盐田是江苏沿海面积最大的未开发建设用地资源，盐田开发利用是滩涂资源绿色开发的重点之一。江苏银宝集团跳出传统盐业、推进转型升级、融入沿海开发、进军农业产业，从事养殖业、种植业、制盐业等多个行业，将建成江苏最大连片精养高效水产养殖示范园和功能齐全的现代水产工业区，已经成为江苏盐田转型、绿色开发的亮点。

（三）加强资源环境保护，打造生态品牌特色

遵循“保护中开发，开发中保护”的理念，以政府为主体，深入推进市场化运作模式，强化属地管理责任，推进保护区的发展。华东地区规模最大的人造生态林园——黄海森林公园，经过多年建设，森林景观独特，生态环境优美，生物多样性丰富，成为江苏乃至长三角的旅游度假乐园。为了纪念荷兰水利专家特莱克和为滩涂开发做出贡献的人，盐城市大丰区新丰镇另辟蹊径，打造荷兰花海旅游区，

结合当地气候与土壤环境，种植了郁金香等各种四季生长的鲜花，2016年4月央视新闻联播曾专题报道荷兰花海，如今已经成为长三角名副其实的“后花园”。江苏沿海地区切实加大旅游宣传力度，加快品牌建设，重点景区和区域影响不断扩大。

二、加快江苏沿海地区绿色发展的几点思考

（一）科学规划引领，优化生态空间布局

江苏沿海地区在资源利用、生态环境保护等方面已经具有相应的发展战略和制度安排，但是缺乏顶层设计，当前绿色发展的战略安排还不系统、不全面、不完善。需要加快制定《江苏沿海地区绿色发展规划》，明确江苏沿海绿色经济发展的战略目标、战略任务和战略重点，制定绿色经济发展路线图，以规划引领绿色发展。全面评价资源环境的基础与特征，摸清家底，准确把握资源环境特征对推动沿海地区绿色增长的积极影响。明确主体功能区空间布局，推进“多规合一”，构建新型城镇化格局和现代农业发展格局，开展绿色经济发展试点，实施绿色经济示范工程。

（二）注重沿海特色，培育新的经济增长极

江苏沿海地区要实现转型与增长的双重目标，需要通过发展绿色新兴产业来推进绿色转型和绿色增长，确定新能源、节能环保、电子信息、高端装备四个主导产业和新能源汽车、海洋产业和航空装备三个先导产业，培育新的经济增长极。加大招商引资力度，重点引进龙头型项目，推进绿色产业的跨越式发展。提升

绿色产业的总体实力和地位，扩大有效投入，以产业重点园区为载体，倾力打造高层次高水平的载体平台，形成绿色产业的集聚发展。加快形成稳定经济增长、促进产业结构转型的新引擎，完成江苏沿海地区绿色发展战略的重要支撑和可持续发展重要布局。

（三）加强技术创新，推动产业转型升级

江苏沿海地区技术研发投入不足，科技创新能力弱，缺乏绿色科技创新的统筹规划引导和关键核心技术。企业创新能力不足，创新动力机制也有待完善。江苏沿海地区企业研发机构数量相对较少，研发能力不足，在产学研结合中，基本处于从属地位。建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，着力推进科技创新资源的全面整合，加大对科技创新的政策扶持力度，大力提高原始创新能力、集成创新能力和引进消化吸收的能力，提升产业整体技术水平。鼓励企业自主创新，引导企业加大绿色技术和产品的研发和推广，促进绿色生产技术开发示范，加大科技推广力度，加快绿色技术的产业化进程。加快引进和培养科技高端人才和创新人才，积极营造科技创新良好环境。