

前瞻·宏观·深度·权威

策参考 16

JIANGSU JINGJI DE

FAZHAN YU ZHUANXING DUICE YANJIU

江苏经济 的发展与转型对策研究

陈建清◎著



中国言实出版社

江苏经济 的发展与转型对策研究

陈建清◎著

 中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

江苏经济的发展与转型对策研究 / 陈建清著 .

-- 北京 : 中国言实出版社, 2018.1

ISBN 978-7-5171-2608-9

I . ①江… II . ①陈… III . ①区域经济发展—转型经济—研究—江苏 IV . ①F127.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 291176 号

出 版 人：王昕朋
总 监 制：朱艳华
责任编辑：张 强
出版统筹：冯素丽
责任印制：佟贵兆
封面设计：徐 晴

出版发行 中国言实出版社

地 址：北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编：100101

编辑部：北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

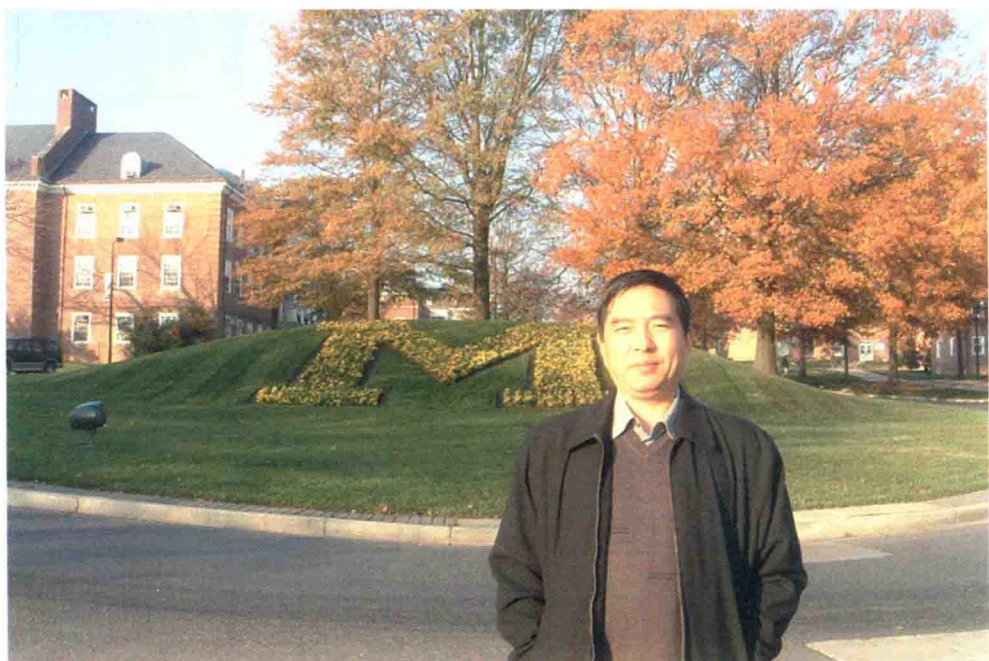
邮 编：100088

电 话：64924853（总编室）64924716（发行部）

网 址：www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销	新华书店
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
版 次	2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷
规 格	710 毫米×1000 毫米 1/16 33.25 印张 1 插页
字 数	521 千字
定 价	68.00 元 ISBN 978-7-5171-2608-9



2003 年在美國馬里蘭大學進修



參觀美國舊金山萬國博覽會旧址



瑞士卢塞恩湖



访问俄罗斯莫斯科工商总会

自序

江苏地处东部沿海与沿江地带的交汇部，具有跨江临海、紧靠上海的区位优势，改革开放以来的发展和变化是中国所发生的历史性变革的一个生动缩影。中央领导对江苏发展历来寄予厚望，邓小平同志1992年视察南方重要谈话中，特别谈到“江苏等发展比较好的地区，就应该比全国平均速度快”。2013年3月8日，习近平总书记在参加全国人大会议江苏代表团审议时，希望“江苏要按照率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化的要求，不断开创各项工作新局面”。2014年12月，习近平总书记在江苏视察并发表重要讲话，提出了“努力建设经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的新江苏”的殷切希望。党的十八大以来，江苏各级党委、政府和全省人民在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，团结拼搏、砥砺奋进，不断开创各项事业新局面。

回眸改革开放以来江苏发展的基本轨迹，其率先发展的速度和辉煌成就为中国和世界所瞩目。一方面，1979—2016年间，江苏生产总值年均增长10.4%，高于全国平均增速0.8个百分点。2016年江苏实现人均GDP9.5万元，超过全国平均水平4万元，合1.4万美元，整体上进入高收入经济体行列，稳居全国各省（区）第一。另一方面，江苏在率先发展中创造的全面协调发展的特色和模式，也为中国乃至世界所关注。多年来的实践证明，制定正确的发展战略，对于区域经济社会发展具有极为重要的作用。1989年以来，江苏发展战略先后经历了从科技兴省到科技兴省、经济国际化、区域共同发展，从科教与人才强省、创新驱动、区域协调发展、经济国际化、城乡发展一体化、可持续发展到“两聚一高”、建设“强富美高”新江苏、“1+3”重点功能区发展战略的深刻演变，每一项战略的提出都是省委、省政府根据中央重大决策部署，以及对外部环境与省情科学进行准确分析基础上制定的，集中体现了各个时期的发展思路和工作聚焦点，有力地引领和推动了全省改革开放与现代化建设的历史进程。40年来江苏经济发展的基本经验，可以这样概括：第一，改革开

放是推动全省经济稳定增长的最大动力源；第二，实体经济是支撑江苏经济稳定运行的基石；第三，科技创新是拉动经济增长的强劲引擎；第四，完善的基础设施和政策环境是推动经济持续增长的牢固基础。

1990年起，我开始从事经济研究和决策咨询工作，耳闻目睹了全省改革开放的不平凡历程，参加了一些事关江苏改革开放与转型发展的重要调研，写下一些调研报告和文章，现挑选部分调研成果编成这本书，取名为《江苏经济的发展与转型对策研究》，内容分为经济改革、经济专题、经济运行、创新驱动、对外开放、区域发展战略、可持续发展、他山之石等八个部分。

这八个部分共收入70余篇调研报告与文章，侧重从中观层面和为省领导决策服务的角度，对江苏经济发展与转型过程中面临的实际问题与矛盾进行分析研究，提出相应对策建议。文中所提出的观点和见解，有的转化为领导决策，有的被有关方面吸纳采用，对推动实际工作发挥了一定作用。限于作者理论水平和经验积累不足，有的观点与判断难免有不当之处，还望读者批评指正。

党的十九大的召开吹响了我国全面建成小康社会向社会主义现代化强国进军的伟大号角，在我们前进的道路上还有许多艰难险阻和荆棘，新的时代呼唤着政策研究人员要在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，与时俱进、永不停步。我期盼与广大理论工作者、政策研究人员共同努力，不断研究新情况、跟踪新变化、解决新问题、提出新对策，为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献出自己的绵薄之力。

陈建清

2017年10月于南京

目 录

自序 001

第一辑 经济改革 001

- 把握供给侧结构性改革的方向与重点 002
- 构建江苏经济增长动力机制的问题与建议 009
- 江苏经济发展内在稳定机制的实证分析 016
- 企业“降成本”情况调查与建议 032
- 供给侧结构性改革：江苏的机遇与实现路径 038
- 转变江苏经济发展方式的若干问题与对策 044
- 运用市场化退出机制化解产能过剩 051
- 深化国有企业改革调研报告 056
- 发展众创空间 推进小微企业创新转型 063
- 配套改革：计划与市场有机结合的体制保证 074

第二辑 经济专题 083

- “十三五”江苏经济发展面临的挑战、问题及其基本对策 084
- 着力推进实体经济健康发展 093

对深化江苏经济结构调整的思考与建议	097
江苏城市基础设施投融资体制改革的现状、问题与建议	103
对推进新型城镇化有关问题的思考	109
推进沼气产业化发展	113
加快发展节能环保产业的对策建议	117
关于加快发展卫星应用产业的建议	121
加快提升江苏中小企业产业集聚水平	128
江苏经济发展回眸（1998—2008 年）	134
富民强县的积极探索	
——沐阳县全民创业就业情况调查	143
在调整转型中增创发展新优势	146
武进区 80 个行业排头兵的奥秘	151
在创新商业模式中谋求新发展	
——金陵饭店集团创新发展新业态的调查与启示	155
对经济薄弱村的调查与思考	158
改革开放 30 年：江苏发展的特点	163
大有作为的战略机遇期	169
当前扩大内需的问题和对策建议	173
苏南强县的发展前景	178
关于选择和培育新经济增长点问题的报告	183
粮棉主产区经济发展面临的问题与对策	187
江苏省发展第三产业面临的问题与对策	191
关于加快发展淮北农村经济的调研报告	194
关于江苏乡镇企业发展战略的几个问题	200
新的工业格局下的宏观调控	204

第三辑 经济运行 207

2017 年上半年江苏经济运行态势及其对策建议	208
2016 年上半年江苏经济运行与工业投资情况分析	214

2016 年上半年全省外贸形势分析及其建议	218
江苏：阵痛中转型升级成效逐步释放	
——2015 年中接受《中国经济时报》采访	222
当前消费形势分析及其对策建议	225
关于创新消费政策的建议	229
淮阴工业经济形势分析及其对策建议	232
当前淮阴市场疲软问题的调查与建议	241

第四辑 创新驱动 247

大力发展智能制造 加快江苏经济转型	248
“十三五”江苏战略性新兴产业发展面临的问题与对策	256
苏北地区实施创新驱动发展战略的路径	271
更加有效推进战略性新兴产业及新业态发展	279
以创新驱动助推江苏中小企业新发展	288
中国加入 WTO 对江苏企业科技创新影响与对策	294
江苏：怎样应对知识经济挑战	299

第五辑 对外开放 303

砥砺前行 当好改革创新的排头兵	
——关于江苏省开发区发展现状的调查与建议	304
—先行先试 开局良好	
——常熟服装城市场采购贸易方式试点调研之一	314
攻坚克难 前景可期	
——常熟服装城市场采购贸易方式试点调研之二	317
江苏开放型经济新体制的举措与成效	322
江苏省贸易顺差情况分析与建议	326
推进贸易便利化的对策建议	331
1998—2008 年江苏开放型经济的发展轨迹	333

我国加入 WTO 后江苏的应对举措	343
江苏企业应对我国加入 WTO 的思路与对策	348
论外经贸行业结构调整及其趋势	363

第六辑 区域发展战略 367

对江苏未来经济发展几个重大问题的初步思考	368
江苏全面建成小康社会的有利条件和制约因素	380
江苏跨世纪经济和社会发展的基本条件与要素分析	387
江苏省跨世纪经济与社会发展战略研究报告（1996—2020 年）	394
2020 年江苏的社会发展	422
在跨世纪发展中推进长江三角洲经济一体化	439

第七辑 可持续发展 447

长江流域可持续发展的几个问题	448
江苏环境安全战略研究	454
实施三大战略 走可持续发展道路	476

第八辑 他山之石 487

对推进发展江苏对俄经贸合作的思考与建议	
——江苏省政府研究室团组赴俄区域经济考察报告	488
瑞士发展创新型经济的经验及其启示	493
美国州和地方政府的基本职能、运作机制及其启示	
——以马里兰州为例	499
苏粤服务业发展比较研究报告	508
广东经济运行态势及发展思路	515

后记 524



第一辑

经济改革

把握供给侧结构性改革的方向与重点^{*}

(2016年12月)

供给侧结构性改革的根本目的是解放和发展生产力，加快结构、动力、体制、政策、环境的转换，增创发展新动能，提升竞争力，促进经济转型升级。江苏推进供给侧结构性改革的路径是：进一步理顺政府和市场、政府和企业的关系，加快转变政府职能，更大力度推动转型升级，着力打造发展新动能、提高全要素生产率，摆脱资源驱动和投资驱动，转向创新驱动发展轨道，以更高质量的供给机制来实现经济增长和可持续发展。

一、江苏供给侧结构性改革取得阶段性成效

(一) “三去一降一补”扎实推进。到2016年10月份，煤炭、钢铁、船舶分别完成全年去产能计划的97%、71.8%和43%，水泥、平板玻璃提前完成全年去产能计划；全省商品住宅去化周期较2015年底缩短6.4个月；9月末规模以上工业企业资产负债率53%，同比下降1%；全面实施营改增，取消省定行政收费项目，1—9月规上工业企业主营业务成本占比下降0.2个百分点；补短板专项工程投资3000亿元；“放管服”改革持续加力，全面公布省级行政许可、中介事项、随机调查、公共服务事项清单。

(二) 新经济活力不断增强。创新动力和活力持续释放。以“三证合一”“一照一码”为主要内容的商事制度改革走在全国前列，全省新登记各类企业数增长37.3%，注册资本增长45.9%；发明专利授权量增长54.3%，高技术产业产值占比超过40%；围绕建设“一中心”“一基地”目标，出台实施加快推进

^{*} 本报告获得省政府领导重要批示。合著：汤明海、李君良、成海燕、李锦春。

产业科技创新中心和创新型省份建设政策措施；推进实施《中国制造 2025 江苏行动纲要》、“互联网+”行动计划和企业制造装备升级、企业互联网化提升计划，经济发展重心和资源逐步向新经济新产业转移。结构调整扎实推进。服务业增加值增长 9.4%，占地区生产总值比重 50.5%；现代金融、信息服务、电子商务、现代物流、融资租赁业发展加快；传统产业加快转型升级，工业技改投资增长 31.9%。

（三）改革开放向纵深推进。近年来，省级层面实施 50 多项改革方案，在行政体制、市场体系、财税体制、金融体制、科技体制、区域协调发展、开放型经济、生态文明和民生保障等领域出台实施一系列改革举措，充分激发市场微观主体的活力和创造力。依托国家新型城镇化省级综合试点，在农业转移人口市民化、“多规合一”、政府与社会资本合作、农村土地制度改革、特色小镇培育等方面实施系列改革创新举措，城市发展和城乡发展一体化增添新动力。在全国率先推进省级综合医改试点，城乡居民低保、医疗和养老保险以及县域义务教育基本均衡在全国率先实现全覆盖，司法体制和社会体制改革全面启动，社会治理制度创新持续增强。主动接轨上海自贸区综合改革试验，复制推广 27 项改革事项和 6 项海关特殊监管区域监管事项。

二、江苏省供给侧结构性改革需攻克的突出问题与矛盾

经过改革开放 30 多年的发展，江苏已形成较强的供给能力，2015 年经济总量超过 7 万亿元，人均 GDP 突破 1.4 万美元，迈入了高收入经济体的门槛。但也要看到，江苏省供给体系质量和效率亟待提高，仍须攻克以下矛盾与问题：

（一）自主创新能力不强。表现在企业创新不足、优质资源得不到充分发挥、竞争优势不突出，一些关键技术及装备受制于人，制造业对外技术依存度高达 65% 左右；企业创新主体地位尚未真正确立，大中型工业企业研发投入仅占主营业务收入 1.07%，与国外大企业 5% 甚至 10% 以上的研发投入水平相比有很大差距。缺乏布局全球的领军型企业，2016 年福布斯世界 500 强企业中，江苏无一家上榜（中国有 42 家企业上榜，广东有 6 家企业上榜）。

（二）多数产业处于产业链中低端。江苏省制造业基础较好，但与高端

制造、智能制造对接差距较大。工业增加值率长期徘徊在 22% 左右,远低于 35% 的发达国家水平,比全国平均水平低 2.2 个百分点。农产品深加工比重只有 20%—30%。出口贸易中劳动密集型的中低端产品仍占较大比重,出口企业对外技术依赖度高达 65% 左右(大部分发达国家的对外技术依赖度都在 30% 以下);有创新、高品质、强品牌的产品(服务)供给不足,消费需求外溢严重;公共服务领域供给不足,一定程度上抑制了消费潜力发挥。产业处于价值链中低端是客观表现,根源在于自主研发能力不强,科技与经济结合不紧密、产学研用相脱节问题尚未完全解决。

(三) 要素利用方式仍较粗放。一是经济增长仍基本依赖传统生产要素。2015 年,劳动、资本和技术进步对江苏经济增长的平均贡献率分别为 12.95%、43.28% 和 43.77%,技术进步贡献率略高于资本的贡献率。与发达国家相比,江苏技术进步贡献率明显偏低,美国、德国、英国、法国和日本等国在 1960—1987 年期间技术进步对经济增长的贡献率就已分别达到 50%、87%、78%、78% 和 59%。二是能源资源消耗系数较高。能源消耗量大、能源短缺是制约江苏经济发展的瓶颈之一,六大高耗能行业产值占比达到约 30%,重化工业企业单位产品能耗比世界先进水平高 10%—50%,绿色、环保、低碳、循环产业体系尚未建立。三是土地、资本、劳动力、技术等要素市场培育不足。如,江苏金融业基本以国有为主体,尽管年融资规模已超过 1 万亿元,但地方金融总体上缺乏活力,为实体经济服务的动力不强;江苏省股权交易中心和产权市场在业内有较大影响,但规模偏小、布局分散。劳动力市场仍存在户籍制度限制、就业歧视等隐性障碍。要素利用方式粗放,其本质是传统增长方式仍占主导地位。

(四) 政府职能转变尚不到位。在经济领域,政府与市场关系还需进一步理顺,价格机制特别是生产要素价格机制不够健全,要素市场发育相对滞后;国有企业法人治理结构尚不健全,对非公有制企业还存在不合理规定,市场主体投资创业过程中制度性交易成本较高,民营资本进入市场还有诸多隐形壁垒;财权与事权不够匹配,预算管理制度、税收制度等不够健全。在社会事业领域,城乡一体化的体制机制不够完善,二元体制障碍还没有完全打破,收入分配制度改革亟待推进,教育、科研、文化、体育、医疗卫生等领域的体制机制亟待创新;江苏高校数量全国第一,学科齐全,人力资源丰富,但人才体制

机制动力不足。在生态文明建设领域，资源有偿使用和生态补偿等机制尚不完善，绿色发展评价体系尚未建立，环保责任追究和环境损害赔偿制度不健全，基层环境执法监管体系尚未健全，农村环保投入长效增长机制尚未真正形成。

三、政策建议

新常态下，一方面，传统发展动能逐步转弱，土地、资本、劳动力、发展空间等要素供给约束加剧。另一方面，新一轮科技革命和产业变革孕育兴起，新经济新产业新技术新模式层出不穷，倒逼江苏必须把改善供给侧结构作为主攻方向，建议抓好以下重点环节：

（一）在认识上处理好三个方面关系。一是推进供给侧结构性改革与保持经济增速的关系。江苏经济规模大、结构性问题较为突出，转型难度也大。应当以壮士断腕的精神，加快转型升级，宁可暂时降低一点速度和规模，也要切实提升发展质量效益。二是短期目标与中长期目标的关系。推进供给侧结构性改革，事关当前兼及长远，要抓住当前经济运行的主要矛盾，逐一攻克。三是市场与政府的关系。“强政府”曾是江苏经济发展的一大特点，同时也带来资源错配等一系列副作用。新形势下，必须加快转变政府职能，发挥市场在配置资源中的决定性作用，同时更好地发挥政府的作用，为企业和社会提供优质服务。明确各级政府权力边界，提高政府运行透明度，放开市场准入，调整各类扭曲的政策和制度安排。同时政府要切实履行好宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、保护环境等基本职责。

（二）切实增强“三去一降一补”政策的针对性。去产能方面，一是加强分类指导。对化解过剩产能、实施兼并重组以及有前景、有效益的企业，按照风险可控、商业可持续原则加大信贷支持力度，支持社会资本参与企业并购重组；对于公司治理良好、产品有市场、发展有前景，但当前投入不足的企业，在确保现有信贷规模不减少的同时，通过组建银团贷款或建立授信联合管理机制等方式予以支持。二是建立长效机制。运用倒逼办法，通过要素市场化配置改革，提升技术、节地、环保、能耗等标准，推动优胜劣汰。去库存方面，有效释放农业转移人口城镇购房需求。建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。对农业转移人口、搬迁户、危改户农民进城购房给

予补贴,引导商业银行在首付款比例、贷款利率等方面,对农民进城购买首套住房给予优惠。建立购租并举的住房制度,把符合条件的非户籍常住人口逐步纳入到公租房供应范围。调整优化房地产用地结构,合理确定房地产开发用地供应规模。加快推动跨界地产发展,引导房地产企业将库存商品房转为旅游、养老、文化等专项地产,实现存量资源的优化配置,抓紧研究尚未开发的商业办公用地用途转换的途径和方法。去杠杆方面,一是优化信贷结构。稳步提高信用贷款、抵押贷款、质押贷款占比,规范保证贷款发放,预防金融风险连锁反应。二是扩大直接融资。巩固江苏省债券融资竞争优势,鼓励优质企业发行企业债、公司债,支持具备条件企业上市融资,推进采取产业基金形式发挥财政资金放大引导作用。三是严控新增政府债务规模。降成本方面,全面贯彻国务院新近出台的降低实体经济企业成本工作方案,围绕降低用工、用能、物流、税费、市场交易成本等重点领域,抓紧完善江苏省降低实体经济企业成本实施意见。补短板方面,一是加快苏北铁路、港口航道、农田水利、信息基础设施、新能源汽车基础设施、海绵城市、地下综合管廊等领域重大项目建设,确保年度投资目标。二是大力推进政府与社会资本合作模式(PPP),鼓励社会资本广泛参与补短板项目建设。三是积极探索以投资补助、价格补偿、土地收益补贴等多种形式健全PPP项目投资回报机制。四是深入推进投融资改革,拓宽社会资本投资渠道,引导社会资本广泛参与水利、交通、能源等领域补短板项目建设。

(三) 大力推进制度创新。加快研究制定市场准入负面清单。2018年国家将全面实行市场准入负面清单制度,建议着手研究江苏市场准入负面清单方案。突出做好“四个衔接”,即市场准入负面清单与行政审批事项清单的衔接,与产业结构调整指导目录做好衔接,与政府核准的投资项目目录要做好衔接,还应与现行的法律法规和省政府决定设定的市场准入管理事项做好衔接。率先推行行业准入负面清单制度。根据国家统一部署,率先推行行业准入负面清单制度,破除民间投资进入电力、电信、交通、油气、市政公用、养老、教育等领域不合理限制和隐性壁垒,坚决取消对民间资本单独设置的附加条件和歧视性条款,做到同股同权,保障民营资本合法权益。严格规范政府投资管理。加快出台实施《江苏省政府投资管理办理》《江苏省企业投资项目核准备案管理办法》等文件,严控政府投资范围,明确政府投资资金只能投向市场不能有效