

南通市经济与社会发展热点问题研究成果汇编

南通市经济与社会发展 蓝皮书 2016

主编 张兆江
黄正平
徐爱民

南通市社科联
南通市社科院
江苏省社科院南通分院

南通市经济与社会发展 蓝皮书 2016

张兆江

主编 黄正平

徐爱民

南通市社科联
南通市社科院
江苏省社科院南通分院

目 录

经济篇

南通市营商环境调查分析与思考	课题组 (3)
紧抓重点产业项目建设,助推经济迈上新台阶	陈晓锋 (15)
项目为本 更好更快地推动南通经济发展	臧乃康 张扬金 顾继光 (30)
南通制造业的供给侧变革研究	邓恒进 (46)
打造南通沿海特色产业集群 培育经济增长新动能	李 汝 杨晓峰 徐光明 丁正涛 (58)
南通城市综合首位度提升研究	胡晓添 (67)
南通市优化城市建设增强中心功能研究	徐爱民 刘冬明 黄元宰 (79)
南通扶持培育大企业集团问题研究	成长春 冯 俊 (90)
创新体制机制在新常态下有效推进项目建设研究	课题组 (100)
基于外贸国别分析的南通实施“一带一路”战略的策略研究	杨 伟 (112)
关于叠石桥新型国际贸易区建设的研究	顾青山 俞建坤 赵永根 (122)
关于促进南通民营经济可持续发展的对策思考	朱益群 顾晓燕 季文斌 季玉潇 (132)
“互联网+”时代:“南通制造”向“南通创造”转变的路径研究	季晶晶 (147)
基于“中国制造 2025”的南通智能装备产业发展路径与政策研究	王中林 (160)
以项目建设带动现代农业迈上新台阶 加快南通项目农业建设探析	林爱华 (169)

南通发挥民营工业企业创新主体作用的政策研究报告

-王海岳 (177)
- 对南通市十年来农民收入增长情况的调研报告张汉平 (190)
- 南通海工装备制造业技术创新模式选择研究课题组 (200)
- 南通市新型农业经营主体培育与发展对策
.....欧扬虹 徐秀根 杨 晨 (208)
- 有形的政府之手：工业高位走强的有力推手
.....陈 楷 程奎中 李新华 钱德辉 (214)
- 推进南通旅游品牌创新研究刘 颂 (222)
- 南通发展互联网平台经济的对策思考张 华 (231)
- 以供给侧改革推动“僵尸企业”债务处置研究
.....刘 丽 张 飒 葛新锋 朱易捷 (239)

社会篇

打通城市基层党建“最后 500 米”

-冯思遐 姜 勇 (249)
- 南通在外就业高校毕业生工作状况调查张莉云 谢资二 (256)
- 南通基层全面从严治党机制研究汤明文 缪海涛 (266)
- 大都市周边地区经济发展中面临的人口流动困境及其出路
.....戴建忠 盛 东 (275)
- 南通新型城镇化与人口导入研究
.....赵京平 刘冬明 秦 琰 王 翔 (288)
- 深化机关效能党建问题研究王 斌 (297)
- 南通“万名代表小康行”的实践探索与启示
.....戚小倩 赵园园 (306)
- 南通产业高端人才引用机制与政策研究
.....曹 钰 黄 燕 (316)
- 探索与转型：现代城乡社区治理的路径选择
.....于海霞 王 军 于振勇 (326)
- 村级组织主要负责人经济责任审计现状、主要问题及对策
.....徐 清 (334)
- 南通市加快机构养老服务业发展问题研究课题组 (342)

经济篇

南通市营商环境调查分析与思考*

营商环境是指企业在开设、经营、贸易活动、纳税、关闭及执行合约等方面遵循的政策法规所需的时间和成本等条件。包括影响企业活动的社会、经济、政治和法律要素，是一项涉及全面深化改革和对外开放的系统工程。营商环境说白了就是企业的生存和发展环境，也是一个地区的投资环境。

在“抓项目，促发展”成为全市工作的重中之重，“一切围绕企业来”成为干部群众共识的今天，南通的营商环境到底如何？优势是什么？问题出在那里？并且如何应对？这是必须审视、回答的重大现实问题。本课题根据全市项目工作会议要求，参考世界银行最权威、影响最大的营商环境评估指标体系，结合南通市具体情况，从企业层面选择了政务环境、政策环境和经营环境等 3 组指标，通过对 300 多家样本企业调查问卷的数据处理与开发分析，力图客观描述南通市企业营商环境的基本现状与薄弱环节，探讨改善营商环境的思路举措，旨在为市委、市政府聚焦重点产业抓好项目建设提供对策建议。

一、调查方法

（一）调查对象。按照南通市“十三五”规划有关要求，高度聚焦“3+3+N”重点产业发展方向，我们在全市范围内随机抽取样本企业共 320 家，分布于 9 个县（市、区）。调查对象主要是重点支柱产业、新兴产业和现代服务业。本次调查共发放纸质调查问卷 320 份、回收 320 份，其中有效问卷 304 份，有效问卷回收率为 95%。

（二）调查方式。为方便企业主要负责人或高管填写调查问卷，确保采集的问卷回收数量和质量，我们采取了上门访谈、匿名填报等

*南通市2016年度经济与社会发展重大邀标课题成果

方式采集调查信息。

（三）样本分布。本次调查的样本呈“4 偏”分布：规模类型偏中小，产业结构偏二产，行业结构偏重点，注册类型偏民营的结构特征（详见图 1、图 2、图 3、图 4）。经经验评估，本次调查的样本量及结构基本符合南通市实际情况，理论上满足样本具有一定代表性的要求。

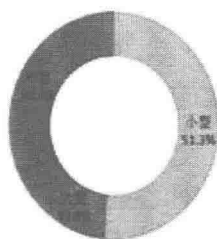


图 1 样本企业规模分布

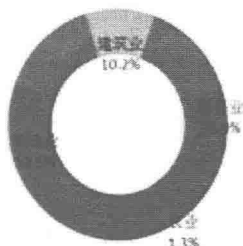


图 2 样本企业行业分布

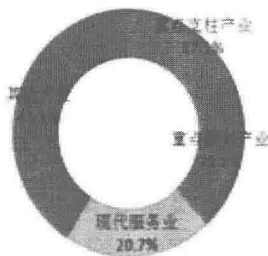


图 3 样本企业产业分布（3+3+N）

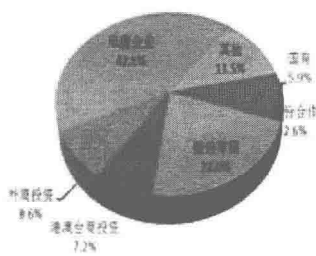


图 4 样本企业注册类型分布

二、基本现状

（一）受访企业对政务环境总体表示较为满意。调查数据显示，南通政府公共服务企业满意度得分为 72.0 分，分值高于“满意”（80 分）与“基本满意”（60 分）的平均值（详见下表）。其中，公共服务供给企业满意度为 72.9 分，自身建设满意度为 71.1 分。表明近几年南通在承接上级下放权限的同时，积极推进本层次的“放管服”改革，行政审批事项明显减少，改革为企业“松绑”、为市场“腾位”、

为廉政“强身”，反映了我市简政放权改革的缩影。一是工商登记手续办理企业获得感较强。从政府公共服务供给项目看，受访企业对工商登记手续办理表示“满意”得分最高（81.2分），其次是外汇管理手续办理（74.6分）、海关进出口手续办理（74.3分）和检查检疫手续办理（74.1分）企业评价较好、获得感较强。二是政府效能与信誉企业满意度相对较高。从政府自身建设看，政府效能满意度（71.6分）和信誉满意度（71.5分）高于信息公开满意度（70.6分）和企业参与满意度（70.7分）。三是市区企业满意度高于县区。从地区看，市区企业对政府公共服务满意度得分为72.8分，县区企业满意度得分为70.9分（详见图5）。其中，市区企业对政府公共服务供给满意度（73.1分）比县区（72分）高1.1分；市区企业对政府自身建设满意度（72.5分）比县区（69.8分）高2.7分（详见图5）。四是支柱产业企业满意度高于新兴产业。从重点产业看，支柱产业企业对政府公共服务满意度为73.2分，高于新兴产业（70.6分）2.6分。说明“十二五”时期，我市狠抓重点支柱产业项目建设取得了成效，对企业满意度测评产生了积极影响。其中，受访支柱产业企业对政府自身建设满意度为72分，比新兴产业（68.8分）高3.2分，表明新兴产业对政府自身建设问题更为关注。

南通市政府公共服务企业满意度

指 标	得分	排序
政府公共服务满意度	72.0	
一、政府公共服务供给企业满意度	72.9	
1、土地手续办理满意度	72.5	6
2、环保手续办理满意度	69.8	9
3、规划手续办理满意度	71.8	8
4、建设手续办理满意度	69.5	10
5、消防手续办理满意度	69.2	11

指 标	得分	排序
6、项目手续办理满意度	72.6	5
7、工商登记手续办理满意度	81.2	1
8、外汇管理手续办理满意度	74.6	2
9、海关进出口手续办理满意度	74.3	3
10、检验检疫手续办理满意度	74.1	4
11、基础设施建设满意度	72.0	7
二、政府自身建设企业满意度	71.1	
1、政府效能满意度	71.6	1
2、信息公开满意度	70.6	4
3、政府信誉满意度	71.5	2
4、企业参与满意度	70.7	3

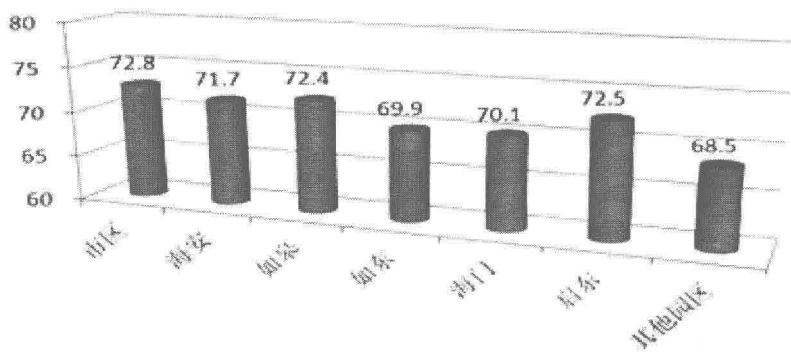


图 5 南通市政府公共服务企业满意度（分地区）

（二）受访企业对政策环境总体评价良好。近几年来，南通对接国家级和省级战略取得新突破。市及各县（市、区）行政审批局成立，“一枚印章管审批”初步实现。相继落实并出台了一系列税收优惠政策，扩大营改增试点范围不断扩大。砍掉了大部分行政审批中介服务事项，取消、停征、减免一大批行政事业性收费和政府性基金，

各项改革政策落实效果显现。一是三成多受访企业与国家战略对接意识较强。调查显示，2016年上半年，34.2%的制造业企业认为国家级《长三角一体化发展规划》战略实施与自身发展的关联度较高，其中重点产业企业占比达58.5%；38.5%的服务业企业认为国家级《江苏沿海开发战略》的实施与自身发展关联度强；51.6%的企业认为国家及省级战略实施对其自身发展是“机遇大于挑战”，其中重点支柱产业、重点新兴产业、现代服务业企业分别占比为56.2%、65.6%和38.1%。表明有效对接国家战略将给南通重点产业发展带来较大机遇（详见图6、7、8）。二是近九成受访新设企业感到登记注册审批较简洁。在新开业受访企业中，2016年上半年，30.9%的企业感到登记注册审批环节“简洁”，58.2%的企业感到“较简洁”；90.3%的企业感到政府相关部门办事透明度“较高”；67.4%的企业完成了全部许可证办理，22.4%的企业完成了部分许可证办理；反映登记注册时承诺的优惠政策已经“兑现”与“基本兑现”的企业各占比40%（详见图9）。三是近四成受访企业认为政策落地性较好。在问及政府扶持实体经济发展政策举措的落实情况时，2016年上半年，37.4%的受访企业认为落地性“较好”；48.5%的企业认为“一般”，其中，大、中、小型企业分别占比为12.5%、32.4%和54.1%，小型企业占比较高。

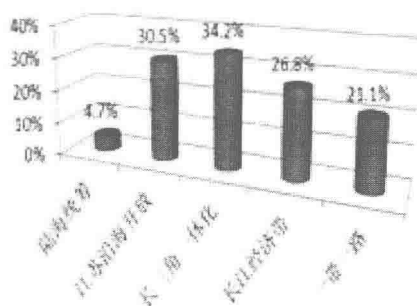


图6 相关战略与制造业企业发展关联度

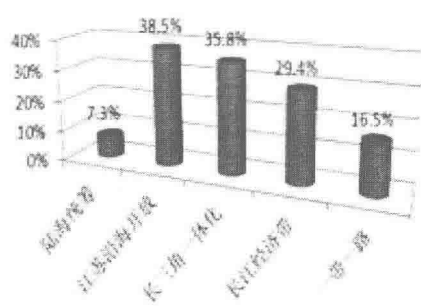


图7 相关战略与服务业企业发展关联度

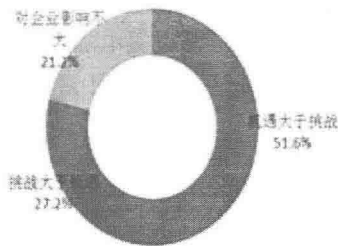


图 8 相关战略实施对企业发展的影响

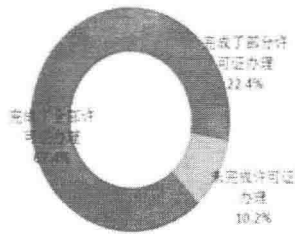


图 9 企业许可证办理

（三）受访企业对经营环境总体感受有所改善。在新常态下，面对持续较大的下行压力，实体经济深感经营环境对其发展乃至生存影响较大，但调查中企业普遍反映发展环境有所改善。

一是 85%的博士、硕士人才主要集中在制造业和建筑业，缺乏技术人员企业近四成。调查显示，2016 年上半年，制造业受访企业拥有博士、硕士 603 人，占样本企业高层次人才的比重达 57.7%；建筑业受访企业拥有博士、硕士 285 人，占比 27.3%；服务业受访企业拥有博士、硕士 157 人，占比 15.0%。38.7%和 36.7%的受访制造业与服务业企业反映缺少“技术人员”。企业反映工资及福利待遇、五险一金、工作稳定性是留住人才非常重要因素。

二是两成多受访企业设立法律部门，通过法律部门解决纠纷企业超半数。2016 年上半年，26.4%的企业设立法律部门；40.1%的企业无法律部门，但有相关的单位代管其法律事项。近五成受访企业反映近年发生法律纠纷事件是通过三条途径解决，50.4%的企业通过法律部门与对方沟通协商途径解决，28.7%的企业通过诉讼途径解决，12.8%的企业通过非诉讼途径自行解决（详见图 10）。

三是近三成受访企业计划在通追加投资，加大科研投入企业超三成。在问及企业未来一年内的资本运作计划时，26.3%的受访企业打算在南通追加投资或涉足新行业和领域，对未来前景看好，其中

25%的为制造业企业。在追加投资企业中，34.5%的企业计划加大科研投入，24.0%的企业维持原科研投入水平（详见图 11）。

四是 64.8%的受访企业有融资需求，短期流动资金不足企业近六成。2016 年上半年，有 64.8%的受访企业有融资需求，其中，56.9%的企业资金略有缺口、需要融资；7.9%的企业资金缺口较大、急需融资。58.6%的受访制造业和建筑业企业反映通过融资解决扩大生产问题，58.7%的服务业企业反映通过融资解决维持正常生产经营问题。

五是近六成的受访企业感觉税务部门服务较好，反映税负有所减轻企业近四成。2016 年上半年，有近六成受访企业反映税务部门或公务员的服务态度非常好，办事效率高，其中，制造业和建筑业企业占比 57.6%，服务业企业占比 59.6%。在问及营改增后企业税负变化时，2016 年 5 月份，反映“明显减少”和“略有减少”的企业分别占比 4.0%、30.6%，反映“变化不大”的企业占比为 57.5%。

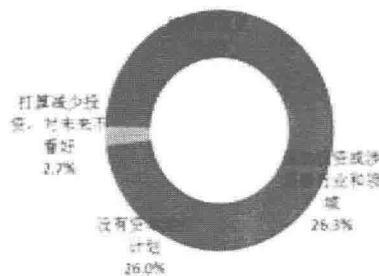
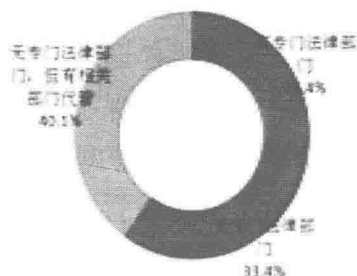


图 10 样本企业设立法律部门情况 图 11 样本企业未来一年资本运作计划

三、薄弱环节

实践证明，近几年我市推进行政体制改革、简政放权、放管结合及优化服务，改善了营商环境，市场准入和运行的制度成本降低，全要素生产率稳步提升。但从营商环境现状看依然存在薄弱环节，主要表现在一下几方面。

（一）行政体制改革有待深化。一是政府与市场边界没有厘清。有些权放得不对路，本该直接放给市场和社会的，却由上级部门下放到下级部门，仍在政府内部运作。国家已出台的一些放权措施还没有完全落地，投资领域审批虽经压缩，但各种审批“要件”、程序、环节等还较多，审批时间还较长；在办理一些证照时，有关部门的标准和要求互为前置，搞得企业团团转。二是放活与管住配套没有到位。有些权放得不配套，涉及多个部门、多个环节的事项，有的是这个部门放了、那个部门没放，有的是大部分环节放了、但某个关键环节没放。一些该管的没有管住管好，有些权放得不恰当，没考虑基层承接能力不足，致使下放的审批事项积压，或又“反委托”给上级部门代为审批。三是监管与督导机制没有创新。从监管看，存在执法不公、检查任性、缺失疏漏、监管不力等问题。受访企业反映安监、环保、消防检查偏多，其中，56.9%企业反映安监部门检查次数最多，某企业反映全年共接收各级各类检查达44次。

（二）涉企服务模式有待简化。一是公共服务水平不够均衡。从供给看，企业满意度项目分布不均衡，消防手续办理企业满意度（69.2分）、建设手续办理企业满意度（69.5分）、环保手续办理企业满意度（69.8分）得分均较低。表明这三类手续办理的“最后一公里”还不够畅通，企业获得感不强。从地区看，企业满意度地区分布不均衡，县（市、区）企业对环保、建设、消防、土地手续办理、新兴产业对园区项目手续办理的便捷化更为迫切。一方面是因为企业有更高的期望值，政府面临的要求更高、难度更大；另一方面也反映出政府服务的效率不高问题。二是政府管理体制不够健全。从自身建设方面看，政府信息公开满意度（70.6分）和企业参与满意度（70.7分）总体得分偏低。表明企业对政府及有关部门政务公开不够全面及时有意见，也反映出政府“放管服”工作模式、管理制度等转变不够到位。三是服务平台建设不够完善。部分涉企服务平台不能满足企业转型发展的需要，受访企业反映服务质量相对较低的是创业辅导、

上市培育、产品设计三大服务平台，其提供服务的企业分别占比 18.3%、23.9%和 23.4%。主要原因是平台定位不够精准，运行机制不灵活，行政管理模式较陈旧，对中小企业服务的针对性不强。

（三）精准扶持政策有待细化。一是企业税费负担较重。在问及企业税费负担时，52.3%的受访企业感觉“较重”，其中服务业整体税负感觉相对较重些；超半数企业反映缴纳的法定税费占企业税前利润比率在 20%以上。二是政策惠及面依然偏低。在问及政府促进实体经济发展一系列举措对企业的影响时，仅有 26.9%的受访企业感到政策措施“明显有效”；15.8%的企业感受到政策措施“基本无效”；而 57.3%的企业感到有政策措施、但效果“不够明显”，其中，大、中、小企业分别占比 12.9%、37.1%和 50.0%。三是人力资源受教育程度不高。调查显示，32.7%的受访企业反映享受过“引进在职人才政策”；9.6%的企业享受过“引进领军型创业人才政策”；6.9%的企业享受过“吸引进站博士后人才政策”；4.2%和 3.5%企业享受过“海外高层次人才引进政策”、“吸引留学生政策”；1.2%的企业享受过“引进外国专家政策”，但有 41.9%的企业反映未享受过本市人才政策。

（四）企业经营环境有待优化。一是法律保护不够完善。2016 年上半年，受访制造业和建筑业企业发生企业间贸易纠纷的占 33.0%，服务业企业占 30.3%；发生合同纠纷的制造业和建筑业企业占比 23.6%，服务业企业占比 30.3%；发生员工劳资纠纷的制造业和建筑业企业占比 24.6%，服务业企业占比 24.8%。二是融资准入比较困难。在借款困难的受访企业中，36.8%的企业反映银行借款“比较困难”，8.3%的企业反映银行借款“很困难”。企业认为融资难的最主要原因是，可抵押物较少，抵押折扣率较高；贷款额度较小及频率较高，贷款成本增加；中小企业融资渠道较少，担保体系不够健全完善；获取优惠政策、财政补贴和贷款援助比较困难。三是非法定税费缴纳依然存在。调查显示，仍有 24.7%受访企业反映偶尔缴纳非

法定税费，13.2%的企业反映存在非自愿赞助、募捐和摊派现象。另外，企业反映市场需求不足、物流和劳动力成本上涨是当前企业发展面临的主要困难。

四、思考建议

党的十八大提出要建设法治和服务型政府，其重要标志就是营造良好的营商环境。根据国家及省委用政府权力“减法”，换市场活力“加法”有关要求，以及南通推进项目建设工作部署，为把转变政府职能成效最终落到为企业服务上，打造政府涉企服务新高度提出几点思考建议。

（一）强化组织领导，确保改革举措落实到位

一是继续以壮士断腕的勇气深化改革。深化简政放权放管结合、优化服务，推进行政体制改革，实质是政府的自我革命。改革已进入攻坚期，涉及利益格局的调整、管理模式的再造、工作方式的转型。各级政府需要做出更艰难的、痛苦的转变。机关干部必须具有公仆境界，牢记使命，谨记责任，积极践行

二是继续以工匠精神组织实施改革。要把大力营造追求极致放在更加突出位置，聚焦薄弱环节，制定操作性较强的配套实施方案，拿出实招硬招，一项一项抓落实。要充分发挥各级政府推进职能转变协调机构的作用，及时研究解决工作中的新情况新问题，及时做好对改革进展的督导，推广好经验、好做法

三是继续调机关干部积极性。要深入细致地做好思想工作，让干部愿作为、敢担当。要加强干部学习培训，鼓励从实际出发，创造性地开展工作。要建立容错机制，对探索中的失误，只要符合改革大方向和地方实际，都应予以宽容，不求全责备。

（二）健全完善机制，促进企业满意度均衡提升

一是强化政府自身管理水平提升。针对部分企业对信息公开、企业参与、政府效能总体评价较低的现状，要引导有关部门从企业需要出发，信息透明、完善法规、加强宣传。重点推动政府内部管理水

平的提高,特别要加强效能管理及县(市)区基层政府管理,提高管理的透明度。完善企业参与决策机制,建立多维“企政”沟通体系,及时收集企业需求意向,做好供需对接,调整供给结构

二是推动企业满意度均衡化。针对当前政府公共服务办理手续便捷不均衡问题,在现有框架下探索更新更有效的运作模式,构建新型服务与监管机制。探索建立并逐步推行投资项目审批首问负责制,“一站式”受理、“全流程”服务,一家负责到底;探索创新市场监管模式,加强事中、事后监管,运用“互联网+”、大数据等手段对市场主体实施“智能”监管

三是完善政府绩效考核体系。政府绩效考核体系对地方政府的发展具有监督导向作用,加快服务型政府建设,保证对企服务效果,可结合南通实际情况,适当增加涉企服务考核指标并提升指标权重,或适时建立涉企服务绩效考核指标体系,以企业公共资源享受程度、政府公共服务企业满意度作为主要考核指标,建立动态的考核标准,为企业发展提供制度保障。

(三) 优化政府服务,有效提高行政办事效率

一是着力提高涉企行政服务效率。树立强烈的人才意识,努力营造良好的就业创业环境。加大对企业减税降费力度,落实好已出台的小微企业所得税优惠、固定资产加速折旧、阶段性降低“五险一金”费率等政策。确保营改增试点全面推开细则落地,实现所有行业税负只减不增,财税部门要结合实际出台支持减税降费具体措施,切实减轻企业税负压力。注重加强重点产业企业与国家级、省级战略对接服务。优化中小企业信贷政策环境,全面提升金融业服务实体经济水平

二是着力提高涉企公共服务效率。继续减少和优化行政审批,深化并拓展商事制度改革。大力推行清单管理,使企业对未来有较明确的预期,减少信息搜寻成本和不确定性风险。规范政府有关行为,加快建设统一开放、竞争有序的市场秩序。要整合信息资源、链接服务资源、集聚管理资源、拓展社会资源,加快构建资源共享、高效配