

决策之前

2008年度
江苏省县处级以上领导干部
专题读书调研优秀成果集萃

中共江苏省委宣传部

中共江苏省委组织部、宣传部于二零零八年在江苏省县处级以上领导干部中开展了『深入学习贯彻十七大精神，建设江苏更加美好明天』专题读书调研征文活动。

本项活动得到了各级领导干部的积极响应，

全省共收到各市在初评后择优申报的调研报告、

学习心得及理论文章三百五十六篇。

经专家评审，共评出优秀论文一百二十二篇。

我们把获得特别奖和一等奖的二十六篇文章汇编成册，

取名《决策之前》，公开出版发行。

以反映江苏省县处级以上领导干部在学习贯彻党的十七大精神，

推动经济社会和党的建设又好又快发展中的理论研究和实践成果。

决策之前

图书在版编目(CIP)数据

决策之前:2008年度江苏省县处级以上领导干部专题
读书调研优秀成果集萃 / 中共江苏省委宣传部编. —南京:
江苏人民出版社,2009.8

ISBN 978-7-214-05949-9

I. 决… II. 省… III. 社会科学—文集 IV. C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 134695 号

书 名 决策之前:2008年度江苏省县处级以上领导干部专题读书
调研优秀成果集萃

编 著 者 中共江苏省委宣传部

责任编辑 花 蕾

出版发行 江苏人民出版社(南京湖南路1号南门 邮编:210009)

网 址 <http://www.book-wind.com>

集团地址 凤凰出版传媒集团(南京湖南路1号南门 邮编:210009)

集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>

经 销 江苏省新华发行集团有限公司

照 排 南京凯建图文制作有限公司

印 刷 者 南京台城印务有限责任公司

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 19.375 插页 2

印 数 1—1230 册

字 数 250 千字

版 次 2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

标准书号 ISBN 978-7-214-05949-9

定 价 35.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)

目 录

加快转变经济发展方式	朱善璐(1)
以学习贯彻十七届三中全会精神为动力 推动苏州	
城乡一体化发展取得更大突破	王 荣(23)
建立体制机制 推动科学发展	杨卫泽(27)
坚持科学发展 加快苏北振兴	徐 鸣(37)
切实解决当前民生工作热点难点问题	蒋宏坤(42)
开启“科技长征” 打造“创新常州”	范燕青(65)
在转型与跨越中不断深化中国特色社会主义的区域实践	
——南通 30 年改革开放的回望与前瞻	罗一民(70)
促进东中西部互动发展 加快沿海陆桥 T 型高铁建设	
.....	王建华(91)
以解放思想为先导 拓空间增优势促发展	赵 鹏(99)
新一轮解放思想要落实到推动科学发展上	季建业(103)
关于如何进一步解放思想、实现科学发展的调查	
与初步思考	张 雷(109)
加快构建城乡一体化发展新格局路径探析	张新实(119)
对南京中心城区科学发展的总体思考	王 奇(129)
无锡发展模式创新的实践与思考	郑晓奇 王 斌(142)

以科学发展观指导宣传思想工作创新发展	邹徐文(156)
坚持外向带动 优化产业结构 提升产业层次	王伟成(166)
关于推进服务型政府建设的几点思考	阎立(181)
苏州发展现代服务业的战略思考	曹福龙(191)
建设生态文明 落实科学发展	
——苏州市生态文明建设情况的调研	杜国玲(203)
从后花园到前客厅:大桥通车后南通城市定位的新思考	
——兼论南通差别化发展总部经济的路径选择	
.....	蓝绍敏(223)
我国社会进程中文化生态刍议	黄振平(235)
连云港市:区域发展的新增长极	董春科(243)
坚持“四由四及”,让思想快解放、大解放、真解放 ...	肖本明(264)
把对历史的敬畏体现在小心翼翼的保护之中	
——关于更加审慎推进扬州古城保护工作的几点思考	
.....	肖卫东(268)
关于江苏农村民生发展的调研报告	杨勇(278)
关于构建社会主义新农村建设长效机制的思考	田洪(291)
后 记	(306)

加快转变经济发展方式

朱善璐

胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确指出,加快转变经济发展方式,推动产业结构优化升级,是关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务。省委书记梁保华在省委工作会议上强调,在江苏经济处于转型升级的关键时期,加快转变经济发展方式,既是克服当前困难的根本出路,也是实现长远发展的战略举措。当前,南京的发展已经进入一个继往开来、全面转入科学发展轨道的新阶段,正处在一个至关重要的调整转型提升期、攻坚克难跨越期。新的战略目标和历史使命,要求我们顺应国内外环境变化,加快发展动力机制的转换,为进一步解放和发展生产力,为实现新一轮率先发展创造更好条件。在全市新一轮解放思想大讨论活动中,根据《南京市领导牵头研究解决的有关突出问题及具体分工》的要求,课题组结合学习贯彻中央和省委有关精神,就加快转变经济发展方式,推动南京走在新一轮发展前列的问题,进行了深入调研,并形成了专题调研报告。

一、充分认清加快转变经济发展方式的紧迫性

近年来,南京市委、市政府把结构调整放在突出位置,积极推进产业优化升级,加快建设创新型城市,切实加强节能环保工作,经济发展方式转变取得了积极成效。但是,对照贯彻落实科学发展观的要求,按照走在新一轮科学发展前列的标准来审视,南京在经济发展中还存在一些问题和不足。

1. 产业结构不适应优化发展的要求。总体看,南京产业基础比较扎实,但由于历史的原因,产业结构呈现重化工业比重高、现代服务业比重低、高新技术产业比重低等状态,制约了产业整体竞争力的提升。主要表现在以下方面:一是产业附加值偏低。从现有的产业结构看,南京具有较大规模的产业部门,附加值相对较低,而技术含量高,附加价值大的行业发展较为滞后。近三年,南京市增加值率一直居于全省的最后两三位,即使是作为高新技术产业的电子信息产业,增加值率仅为 15.8%,在四大支柱产业中最低,也暴露了效益经济的产业体系远未形成。二是服务业发展相对滞后。南京的服务业近年来取得长足发展,但比重上升的速度有减缓趋势。目前南京服务业占比 48.4%,比北京、广州、上海等城市的比重低。特别是在服务业内部,尽管传统服务业比重逐渐下降,但批发、零售贸易、餐饮等行业仍占据主导地位,金融、物流、信息、研发、商务等生产性服务行业只占到 37%,而北京、上海、广州的相应比重分别为 53%、47.3%和 46.6%。

2. 产业发展面临资源环境承载能力的挑战。主要表现在:一是环境承载能力偏低。南京土地面积在副省级城市中列倒数第三位,人均占地面积居倒数第五位;人均耕地占有量仅为全省平均水平的 66%,全国平均水平的 45%,不足世界平均水平的 18%。从环境负荷看,南京单位国土面积 COD 负荷为 21.64 吨/平方公里,是江苏的 2.4 倍、全国的 15.5 倍;二氧化硫负荷为 21.12 吨/平方公里,是江苏的 1.74 倍、全国的 9.2 倍。二是产业结构偏重。重工业总产值比重高达 85%,电子、石化、汽车、钢铁等支柱产业占三分之二。工业结构的重型化导致经济发展的能源和环境压力较大,目前,工业耗能占到全社会总耗能的 80%,二氧化硫排放基本全部来自工业,工业用地占到年度出让土地的 80%。三是对物质投入依赖过强。经济增长主要靠投资拉动,南京的投资率基本保持在 58%左右,而广州为 26.4%、深圳 19.9%,杭州 41%,都是逐年下

降。与我市产业结构同样偏重的武汉投资率也仅为 50%，而且服务业比重超过 50%。按照规划，2010 年南京市地区生产总值要比 2005 年翻一番，如果仍然是沿袭劳力、土地、能源大量耗用的老路，资源与生态将不堪重负，发展将难以为继。

3. 产业发展的创新驱动动力明显不足。南京科教资源丰富，人才密集，产业基础完备，具有自主创新的良好基础。但对照先进城市，科技成果转化率高、科教资源优势发挥不充分，仍然是发展面临的紧迫而重大的问题。一是创新资源的产业化运作不够。科研机构 and 高等院校由于科研经费主要来源于政府资金，科技成果更注重技术指标的先进性，而忽视市场需求，市场性不强，成果转化困难。同时，企业对关系长远发展的创新活动重视不够，全市大中型工业企业中，自主创新活动的覆盖面仅有 42.8%，而多数中小企业没有自己的科研机构和具有自主知识产权的核心技术。二是政府扶持和服务的力度不够。支持科技创新、创业的投融资体制和机制有待进一步健全，现有的各类担保和风险投资机构数量少、规模小、运行机制陈旧，制约了科技创新活力的释放。同时，在科学研究、技术推广、技术孵化、科技信息交流、知识产权服务以及法律和技术咨询等方面，体系还很不健全。虽然全市共有各类科技企业孵化器 25 家，总面积达 60 万平方米，但与创新创业需求相比仍然不够，特别是能提供专业服务的孵化器太少。三是科技创新的人才结构存在缺陷。截至 2006 年底，南京地区人才总量已达 114.9 万人，相比杭州、广州、苏州、无锡等城市，南京从事科技活动人员数量比较多，但大多分布在部省属高校、科研院所等单位，在企业工作的创新人才数量与质量并不占优。特别是缺乏国际化管理人才，缺乏整合科技资源的领军人才，缺乏应用技术开发高端人才。

4. 经济发展的整体竞争力依然不强。与同类城市相比，南京经济整体竞争力依然落后。在全国 15 个副省级城市中，自 2004 年至 2006 年，南京的地区生产总值始终居第 6 位；由于增速相对减

缓,造成总量位次发生后移,2007年南京市被成都市以多出49亿元的优势超越,退居第七位。2008年中国社会科学院发布的《中国城市竞争力报告》显示,南京在全部200多个城市中,综合竞争力位居第十六位,在中国内地城市中,排在深圳、上海、北京、广州、苏州、杭州、天津、青岛、无锡、佛山、东莞之后,列第十二位。在省内,南京的经济总量、财政收入等重要经济指标与苏州、无锡的差距正在扩大。2001年,南京的GDP与苏州的差距是540亿元,到2007年差距扩大到2425亿元;2001年与无锡的差距是100多亿,2007年扩大到583亿元。从财政收入看,2004年南京财政一般预算收入相当于苏州的77.4%,2007年为60.9%,下降了16.5个百分点。

二、加快转变经济发展方式的基本思路 and 主要目标

加快转变经济发展方式,必须立足南京实际,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实十七大精神,坚持科学发展观,牢固确立创新驱动主导战略,不断增强以科技创新和制度创新为核心的经济增长内生动力,不断完善以现代服务业和先进制造业为主体特征的现代产业体系,加快推动经济结构转型升级,积极拓展新的发展空间,赢得新的竞争优势,开拓科学发展新局面。

一是确立创新驱动的主导战略。坚持技术创新和制度创新同步推动,通过技术创新提升产业发展水平和层次,加大制度创新力度,实施经济管理领域的一系列改革试点,全面推进工作理念、管理体制、组织方式、综合环境等各领域的创新,引领和支撑经济发展方式的全面转变。

二是坚持现代服务业和先进制造业双轮驱动。以生产性服务业为重点,着力提升现代服务业规模和能级;以高新技术产业为重点,着力推动制造业高端化发展;以促进现代服务业和先进制造业融合发展为重点,加快形成以服务经济为主的产业结构。

三是不断推进区域统筹发展水平。强化规划引领作用,有序拓

展城市发展空间;着眼协调促发展,统筹江南江北发展,继续实施跨江发展战略;全方位推进区域一体化进程,从区域间的宽领域合作中提升南京的能级和影响力。

四是加快推动生态文明建设。加大生态市建设力度,以节能减排为突破口,综合使用科技进步、管理创新、政策导向等多种手段,发展循环经济,提高土地等资源要素集约利用和综合利用水平,在更高层面构筑资源节约型和环境友好型社会。

力争到 2010 年,全市转变经济发展方式取得明显成效。一是自主创新能力明显增强。全社会研发投入占 GDP 比例达到 2.5% 以上,高新技术产业占规模以上工业比重达到 43% 以上,在宁高校、科研院所应用技术成果本地转化率达 50% 以上。二是节能环保水平大幅度提升。能源利用效率明显提高,主要污染物排放量明显下降,万元 GDP 能耗比 2005 年降低 20%,二氧化硫排放量削减 9.2%,化学需氧量排放量削减 17.2%。三是产业结构优化升级取得重大进展。服务业增加值占 GDP 比重达到 50% 以上。四是经济发展质量效益显著提高。地方财政一般预算收入占 GDP 比重达到 11% 左右,城市居民人均可支配收入、农民人均纯收入分别超过 26000 元和 10500 元。

三、加快转变经济发展方式的主要路径和具体措施

(一) 加快推进产业结构调整。

1. 大力发展现代服务业。把发展服务经济作为产业结构调整的关键,以生产性服务业为突破口,推动现代服务业跨越发展,加快形成以服务经济为主的产业结构。(1) 重点发展生产服务业。构筑与先进制造业紧密衔接、功能完善、协调发展的现代生产性服务业体系,完善金融服务、现代物流、信息服务、研发设计和商务服务等五大功能。到 2010 年,生产性服务业占服务业总量的比重达到 60% 以上。一是金融服务业。高水平规划建设好洪武南路—中山

南路、河西 CBD 和绿地金融中心等三个金融业主体承载区。大力发展南京银行、南京证券等现有本土金融机构,加快组建市级保险公司、地方金融控股公司等地方金融机构,建立和完善创业投资机制。大力引进国内外金融机构。二是现代物流业。加快形成以南京港、禄口机场、铁路、公路场站为枢纽,以物流基地为节点,以信息化为支撑的五种运输方式无缝衔接的物流网络运输配送体系。大力发展第三方物流和物流供应链管理,增强物流对制造业的服务和促进功能。三是信息服务业。重点培育一批具有国际竞争力的软件品牌,大力拓展软件出口外包产业,加快推进南京高新区软件园、徐庄软件园等集聚区建设,形成一批软件业、国际软件外包产业及相关人才培养的基地。四是研发设计业。积极完善各类研发创新载体和孵化器的功能,鼓励设计企业按照项目建设总包的方向拓宽业务范围,提高综合实力。鼓励设计企业拓展市场范围,提高在全国相关市场领域的占有率。五是商务服务业。大力发展会计、税务、审计等经济鉴证类中介组织,律师、仲裁、公证等法律中介类组织,信息咨询、项目管理等咨询管理类中介组织,资产评估、证券、风险投资等金融服务类中介组织,文体、旅游、教育等文体艺术服务类中介组织。抓好会展龙头企业培育工程、会展品牌培育工程、会议和节庆品牌培育工程和国际品牌引进工程。(2) 加快服务外包产业发展。力争到 2010 年,全市服务外包业务总额达到 200 亿元,其中服务外包出口达到 50 亿元;引进 150 家国际服务外包企业,培育服务出口千万美元以上的国际服务外包企业超过 15 家,取得 CMM3 以上认证的企业达到 100 家。一是高标准建设服务外包示范区。制定服务外包示范区产业发展规划和区域布局规划,选择认定一批市级服务外包产业集聚区;加强示范区基础设施建设和服务外包产业扶持政策的制定工作;加强对示范区服务外包企业的指导与服务,健全示范区服务外包工作机制和工作体系。二是引进和培育服务外包承接主体和人才。加大世界 500 强和全球服务外包

100 强企业引进力度,鼓励本市中小服务外包企业做大做强。支持中小服务外包企业开拓国际市场,设立软件与服务外包企业开拓国际市场扶持资金和风险投资基金。着力引进一批海内外服务外包高端人才,加快建设国家级服务外包人才培训中心和服务外包专业学院。三是营造良好的服务外包产业发展环境。组建市服务外包企业协会、市服务外包企业服务中心和市服务外包研究中心,加强对企业的服务和行业管理,开展服务外包相关领域的理论及前瞻性的研究工作。加大知识产权保护工作力度,为服务外包产业发展营造良好的法制环境。(3) 加快形成产业集聚效应。明确服务业发展的重点区域。积极推进现代服务业集聚区建设,引导集聚区加快建设服务、信息、管理平台,吸引现代服务业重大项目、龙头企业聚集,组织集聚区开展专项招商,实现资金、项目、信息等要素在集聚区内集成。加强对一批老厂房等闲置资源的规划引导,通过市场化进行保护性开发,加强对已建和在建楼宇功能的引导和开发,为发展研发设计、建筑设计、咨询策划、文化传媒、时尚消费、商务服务等创意智慧产业和生产性服务业提供空间,通过市场,把它们打造成现代服务业和生产性服务业的微型集聚区、功能区。强化服务业的辐射功能。突出南京作为全省及周边地区的市场中心、信息中心、服务中心、文教中心的地位,注重发挥信息知识的生产积累基地、传播交换中心的作用,扩大南京与周边地区的人流、物流、信息流的传递,不断提升南京作为区域性中心城市的辐射功能,寻求现代服务业的跨区域大协作、大流通发展。

2. 大力发展先进制造业。坚持优化增量与提升存量“两手抓”。在资源整合、优化结构、提升素质上多下功夫,推动重点行业、重点企业和重点产品向产业链高端集聚,提升增长的效益和质量。同时,大力培育新的经济增长点,不断增强经济发展后劲。(1) 继续巩固和提升四大支柱产业。电子信息产业重点发展新型显示器、通信等六大产业群,到 2010 年实现产值 3400 亿元。汽车产业依托

现有的汽车整车及零部件企业,到2010年形成100万辆汽车(其中轿车70万辆)的生产能力。石化产业依托南京化学工业园,以扬子石化、金陵石化等龙头企业为核心,进一步做大做强炼油、乙烯等基础化工,到2010年实现160万吨乙烯、2200万吨炼油的生产能力。钢铁产业依托南钢、梅钢等重点企业,打造以高技术含量和高附加值为基本特征的新型钢铁产业基地,到2010年形成1200万吨钢(其中特种钢200万吨)的生产能力。(2)大力提升装备制造业的发展能级。全力推进风力发电装备产业建设,形成全国重要的风力发电装备研发和生产基地,到2010年实现产值150亿元。城轨交通装备产业依托龙头发挥优势,重点提升地铁项目总承包能力、加快轨道车辆及关键设备国产化进程,形成1000辆轨道交通车辆生产和部件配套能力。船舶制造产业不断优化产品结构,航空航天产业积极承接上海大飞机项目的辐射带动效应,优先发展专业用小型、超小型飞机、小型航空发动机及重要部件、航空机电设备制造等,环保和综合利用装备产业重点发展大气处理设备、水处理设备以及环保工程服务产业。(3)加快发展先导型新兴产业。加快形成比较完整的光伏产业链,力争光伏电池产能、转化效率进入国际前列,到2010年实现产值300亿元。加快新材料产业化进程,重点发展新型有机材料、新型复合材料等五大产品群,到2010年实现产值600亿元。生物工程与制药产业重点培育化学药品、中药及保健品等五大产品群,到2010年实现产值300亿元。新型光电产业重点发展液晶显示、等离子显示、半导体光源等三大类产品群,到2010年实现产值2600亿元。(4)优化调整制造业布局。加快制造业集聚、集群化发展,坚持制造业向工业园区集中,到2010年,基本形成十大制造业组团,其中,江宁经济技术开发区组团、南京经济技术开发区组团、南京化学工业园组团和南京高新技术产业开发区组团各实现产值1000亿元以上,六合经济技术开发区组团、溧水经济技术开发区组团、浦口经济技术开发区组团各实现产值500亿元以

上,10大组团占全市工业的比重达到80%以上,各组团前三大主导产业集中度达70%以上。

3. 加快推进农业结构调整。围绕满足现代城市多样化需求,深度拓展农业生产内涵和功能,构建现代都市型农业发展新格局。

(1) 大力发展高效农业。全面推进特色生产和适度规模,做大做强优势农产品,大力培育螃蟹、苗木、花卉、青虾、雨花茶、富硒米、波尔羊、有机蔬菜、黑莓、桂花鸭等十大无公害农产品,重点发展高淳水产、溧水黑莓、江宁奶业、栖霞芦蒿、浦口苗木花卉、六合蔬菜等十大特色农业生产基地。到2010年,全市高效农业面积达到170万亩,占种养面积的42%左右。全面推进设施农业,重点推进设施蔬菜、设施西瓜和花卉果木、设施畜禽规模化养殖、设施野菜、特种设施水产养殖、设施林果等农业,到2010年,全市设施农业面积达到32万亩,新增17万亩。着重在螃蟹等十大领域和“桂花”牌盐水鸭等二十个产品中创省以上名牌农产品,力争到2010年全市拥有市级名牌80个、省级名牌20个、国家级名牌3个。

(2) 加快农业产业化进程。大力发展乳品、黑莓、酱菜、畜禽产品等加工,提高精深加工和新产品开发的能力,进一步提高产品的附加值。认真落实促进龙头企业发展的各项扶持政策,培育与壮大龙头企业,扩大螃蟹、蔬菜等出口,提升产业档次,增强开拓市场和带动农户的能力。按照每一个主导产业和产业群都有龙头企业带动的要求,到2010年,全市规模以上农业龙头企业达到150家,其中销售收入亿元以上的重点农业龙头企业达到50家,带动农户超过50万户。

(3) 推进农村合作组织发展。大力发展农民专业经济合作,坚持发展与规范化并重,鼓励农村经纪人、大户以及其他市场主体,领办、创办农民专业合作社,重点培育年销售额在5000万元以上的农民专业合作社10个以上。深入推进农村土地改革,探索建立农民退出利益补偿机制,逐步推动农村宅基地有序流动,加快培育农村非农建设用地市场。推进集体资产股份改革,在可支配收入100万元以上的村推行

社区股份合作。同时,积极稳妥推进农村土地股份合作。到 2010 年,全市农民专业合作社、土地股份合作社、集体资产股份合作社等各类农民合作社达到 600 家,带动农户率达到 50%。

(二) 大力推进技术创新和制度创新。

1. 加大技术创新力度。(1) 推进创新资源和人才集聚。积极实施南京市科技人才“双百”工程,通过实施国家、省、市重大科技专项,面向国际国内引进一批我市重点产业和重要技术领域亟需的科技领军人才、重量级科技型企业企业家;通过实施南京市科技人才创新创业计划、南京市科技功臣奖等,完善我市科技创新创业环境,引导和鼓励科技人才在南京市实施科技创新创业活动;加强对中青年行业技术和学科带头人的培养,在重点经济和社会发展领域,选拔和培养一批具有国际、国内先进水平的中青年行业技术和学科带头人。到 2010 年,力争引进 100 名高层次科技人才,培育 100 名高素质科技人才。(2) 深化与高校和科研院所之间的长期战略合作,共建高新技术研发和产业化中心,大力吸引各类创新成果本地转化和优秀人才在宁创新创业。鼓励企业与高校科研院开展重大科技成果转化,联合建立产学研合作平台、产学研合作产业基地或中试基地建设等多种形式的产学研联盟。到 2010 年,在宁高校和科研院所应用技术成果本地转化率达 50%。(3) 加强创新载体建设。加快构建技术公共服务平台和科技创新中介服务平台、创新创业融资平台、科技成果交易平台、社会化人才服务平台,加快科技成果转化服务中心、南京国际科技交流与技术转移中心等平台载体建设,为各类创新活动提供良好服务支撑。鼓励高校和科研院所参与高新区、科技园、创业园、软件园等各级各类开发园区建设,引导在宁各类高校和院所、军工企业围绕南京产业发展需求加强合作,使得各类园区成为产学研结合的基地、科技创新和成果转化的基地。到 2010 年,全市技术合同登记额达 60 亿元,市级工程技术研究中心达 100 家。(4) 推进信息化改造提升传统产业。进一步鼓励、引导

企业用信息系统集成技术改造提升成套设备和组合加工设备的集成化、自动化水平;用信息控制技术和电子信息产品改造提升大型连续加工工业的过程控制水平;用嵌入式软件技术提升产品的智能化水平;用信息化手段提高企业开发流程的效率和工艺水平;特别是通过装备制造业信息化,实现装备制造业向智能化、柔性化、敏捷化、网络化、精密化、绿色化和全球化的方向发展,从而提高企业开发生产水平,促进产品的升级换代和传统产业的改造提升。

2. 加快体制机制创新。(1) 深化行政管理体制改革创新。按照中央大部制改革的要求,对重复的机构进行合并,对职能相近和交叉的机构采取合并或者合署,以提高政府的行政效率,着力解决职责交叉、政出多门的问题。(2) 促进开发园区发展,促进开发区和行政区回归原来的功能和作用,开发园区、工业集中区只承担经济发展职能,通过企业集聚、产业集群、要素整合,突出体现园区的经济功能,行政区主要作为开发区经济发展的配套,更多地承担社会管理和公共服务的职能。特别是要强化开发区整合。通过现有产业平台资源的优化整合和管理体制创新,构筑五大重点产业功能板块:新港开发区、仙林大学城、栖霞开发区板块;雨花开发区、宁南新城、板桥新城板块、江宁滨江开发区;江宁开发区、江宁科学园、江宁空港开发区板块;化工园板块;高新开发区、浦口开发区板块。在功能上要突出主导定位,在各自管理体制上,实行一块牌子、一套班子,统一规划、统一招商、统一开发。(3) 加大政策创新力度。一是强化政策的针对性,加大政策创新力度,围绕产业结构调整的方向,对应重点区域和重点产业,实施差别化倾斜政策。二是强化政策的激励性,针对我市重点发展的产业领域,制定有震撼力和影响力的创新激励政策,特别是要在人才引进、培养和使用等环节,努力保持政策的动态领先性,做到人无我有,人有我优,人优我更优。三是强化政策的落实力度,建立严格的政策落实问责制度,已经公开、公布的各项政策,必须不折不扣的落实;同时,及时梳理和检验政策落实

的效度,不合时宜、缺乏实效、难以执行的政策,必须做到及时清理、及时公布。(4)促进功能区带动行政区发展。加快规划建设若干重点功能区域,形成对产业布局和城市布局的重要基础,逐步实现功能区带动行政区发展。(5)实施管理创新。明确发展导向、阶段性目标和重点,通过科学的考核评价工作,促进经济管理方面的工作和抓手更加聚焦,更有实效。

(三) 优化调整区域发展布局。

1. 强化规划的引领作用。随着工业化和城市化进程的推进,中心城市的人口大规模集聚、产业快速膨胀,对城市空间承载能力提出了强烈需求,必须在新一轮发展中,统筹协调好产业发展方向与城市空间摆布之间的关系,特别是要充分发挥规划作为最基础公共政策的作用。(1)有序拓展城市发展空间。新一轮的城市空间开发,要从布局、功能、设施三个层面整体规划、整体推进,由偏重江南、集中主城,转向跨江发展、南北联动,由偏重调整市域空间结构,转向兼顾跨界空间合作。按照产业结构调整的方向和要求,实施城市总体规划和土地利用总体规划的修编工作,引导和调控产业发展,为产业发展提供空间支撑。重点做好长江水道和岸线资源的综合利用,这是未来南京在布局上“拥抱长江”的关键区域,必须坚持“高品质发展”的原则,做出特色、做成亮点。(2)合理引导空间上的功能建设。着眼于“五个中心”功能的打造,切实解决“高效资源低效使用、优质空间均质开发、特色区域常规化发展”的空间资源配置问题,围绕重点产业开发区和功能区,推动周边区域完善配套,增强对产业发展的支撑作用,形成产业发展带动周边区域共同发展的良性互动格局。重点推动“一城三区”建设由形态开发为主,适时转入完善生产配套、完善公共服务、凸显主导功能的发展新阶段。(3)明确市域各空间的主体功能定位。目前,国家“十一五”正在编制的主体功能区规划,已经将包括南京在内的长江三角洲地区确定为国家层面的优化开发区域。我市应按照国家导向,结合新一轮城