

社科应用研究重大课题研究成果选编（四）

编者按：省委省政府主要领导今年圈阅的 20 项重大课题近期又陆续形成了一批中期成果，本刊继续摘编刊登有关成果的对策建议，以促进相关热点问题研究的深入开展。

当前江苏经济发展面临风险的 防范化解措施

南京大学 洪银兴

当前及未来一段时间，我国及江苏经济运行在外贸、外资、行业产能以及金融信贷等方面都面临着现实风险。包括高度开放下的外贸风险、高度依赖外企下的外资风险、产能过剩压力下的企业经营风险、实体经济融资困难下的房地产市场风险以及政府性债务、企业与民间信贷风险等五大风险。面对以上风险，必须要从以下六个方面着手：

1. 激发投资活力，促进消费增长，尽快稳定内需。一是充分发挥投资的经济增长加速器作用。当前阶段，要充分发挥投资在促进经济增长恢复中的作用，但要优化投资结构和方向，防止重复投资、低水平投资和无序投资。二是深化投资体制改革，促进民间投资增长。改善投资环境，简化企业投资审批手续，完善市场体系，破除市场壁垒，增强我省投资吸引力。减少民间资本投资限制，鼓励民间资本投资铁路、

电信、交通、能源等领域，降低民间资本投资门槛，释放民间投资活力。及时发布行业投资信息，减少企业盲目投资行为。三是用好政府投资，促进民生改善和战略性新兴产业发展。减少乃至退出在非关键领域的政府投资，加大对基础科研、义务教育、公共医疗、公共文化体育设施、旅游基础设施、民生安居工程等领域的投入，增强经济带动力。对具有发展前景的战略性新兴产业，政府要发挥投资引导作用，促进江苏产业结构升级和经济增长。四是提振消费信心，挖掘居民消费潜力。完善社会保障机制，减少居民消费顾虑。缩小分配差距，建立居民收入增长长效机制，稳定居民收入增长信心。落实消费金融政策，撬动消费需求。

2.控制新增，盘活存量，化解过剩产能。一是严控新增产能，清理违规产能，遏制低效产能扩张冲动。加强产能过剩行业的投资项目管管理，对于新申请的产能严重过剩行业的投资项目要强化环境评估、能耗评估和技术评估，不得擅自批准无法通过评估的投资项目。能耗评估、技术评估和环境评估不合格的在建项目，应坚决拆除。二是加速淘汰落后产能，促进存量产能重整。充分发挥市场配制资源的决定性作用，促进企业优胜劣汰和兼并重组，引导过剩产能有序退出和先进产能逐步置换。充分发挥资本市场产权交易功能，推进过剩行业兼并重组，或者实施落后产能等量置换政策，为产业转型升级和经济增长蓄积力量。三是完善要素市场，根除产能过剩的市场之源。建立竞争有序的要素市场，理顺土地、资金、劳动力、资源价格体系，正确反映要素价格的市场变化。减少并逐步取消要素价格补贴，建立资源有偿使用

制度，建立环境排污权交易制度，用市场之手避免劳动密集型和资金密集性产业过度投资、重复投资和无序竞争行为，促进要素和资源集约使用。

3.减少对外依赖，加快贸易产品结构升级，增强国际竞争力。一方面，要降低外贸依赖度。降低市场的准入门槛，搭建信息平台，使得中小企业有机会进入外贸市场；拓展中小企业的融资渠道，引导民间资本进入中小企业，拓宽他们的资金渠道；建立健全中小型外贸企业进出口预警机制和政企畅通沟通机制，避免企业竞相压价引发恶性竞争，为中小型外贸企业健康发展提供良好服务。另一方面，要加快贸易产品的升级，提高产品竞争力。积极推行国际通行的质量、环境等认证体系。在不断加强我省在旅游、对外工程承包等领域的比较优势同时，逐渐向高技术、高精密工业制成品方面转化。同时，还应大力扶持、发展金融服务，体育文化和娱乐服务，广告展览、市场调研等高附加值服务贸易。

4.引导外资合理流动，完善外资准入机制和地区间协调机制。一方面，继续优化外资的区域布局，引导外部资金在我省内合理流动。在保证外资继续稳步增长的基础上，盘活现有的巨大存量。苏中、苏北地区应充分借鉴苏南发展外资的经验，而苏南地区也应主动帮助苏中、苏北地区，不断提升全省对外资的吸引能力和利用能力。另一方面，建立和完善外资准入机制。减少高能耗、高污染项目的审批，对新能源、高科技等产业的优惠政策也要根据实际情况而定，以保证本地企业的生产和发展空间。此外，要完善省际、市际间的沟通与协调机制，避免地区间为了同一个外资项目恶性竞

争，从而优化外资在大地区范围内的布局。

5.营造稳定的货币金融环境，促进金融资源适度增长和优化配置，防范不良资产风险。一是确保信贷投放适度增长和结构优化。积极向上争取把江苏作为金融资源投放重点区域，促进信贷投放合理增长。强化信贷政策与产业政策协调配合，按照有保有压、有扶有控的原则，加强对实体经济、小微企业的金融服务，为实体经济发展提供充足的资金支持。二是大力发展债券和股票融资。拓宽企业融资渠道，引导并鼓励优质企业通过发债、上市、再融资、集合票据等方式直接融资，增强企业通过资本市场获取金融资源的能力。三是切实降低企业融资成本。强化流动性管理，保持银行体系流动性基本稳定，为银行降低存款成本进而企业降低融资成本提供宽松的货币环境。辅导企业直接融资，降低融资成本。四是化解与防范不良资产风险。通过核销、资产证券化、转让、抵押品处置等方式，尽快压降已经形成的不良资产。强化担保公司资质审查，严格审查企业互保、联保情况，及时关注和处置担保圈信贷风险苗头。对中小企业实施分类管理，通过引入风险投资、债权转让等方式，分散和化解中小企业信贷风险。

6.推动技术创新，推进产业转型升级。一方面，实施创新驱动战略，以技术进步带动经济增长。鼓励企业以市场为导向，加快引进国内外先进技术。更加注重自主创新，稳步增加研发投入，提高技术在产品中的比重。政府要增加人力资本投资，尤其是加大专业技术人员、科研人才和企业家队伍的培养。要发挥引导、调控和支持作用，但要避免科技资

源配置的行政化倾向和转化效率不高的问题。另一方面，推动产业转型升级，培育竞争优势。依托省内各地实际资源禀赋确立支柱产业，避免各地产业趋同化，摆脱过度依赖劳动力和土地等资源价格低廉的比较优势陷阱，尽快培育支柱产业竞争力。着力发展一批战略性新兴产业，如信息产业、生物工程、新材料等。推进高科技产业化，提升产业链分工地位，提高产品附加值，通过打造先进产业培育我省竞争优势。

推进江苏民生保障改革的对策建议

南京审计学院 晏维龙

经过多年努力，江苏民生保障事业取得了显著成绩，但也面临不少发展瓶颈和困难，需要通过推进深入改革加以解决。为促进江苏民生保障进一步发展，提出以下建议：

1. 树立“以民为本”的民生保障理念，进一步探索符合江苏实际的民生保障长效机制。民生保障事关江苏百姓切身利益，必须立足“以民为本”。一是要继续以《国家基本公共服务体系“十二五”规划》为基础，围绕省委省政府推进的“八项工程”，以“民生幸福工程”六大体系建设为核心，以更新的理念、更强的责任、更实的举措，分步实施；二是以建立和完善制度为抓手，积极推进教育、医疗、就业、社保、住房等领域制度改革和完善，形成民生福祉的制度保障体系，确保江

苏民生保障持续有序发展；三是以社会公众满意度为落脚点，建立民生政策社会评估机制，确保民生政策制定科学合理和有效实施，并真正服务于社会公众生活质量和水平的提高。

2.深入推进民生领域各项改革，盘活现有存量资源，逐年提高资金投入规模，建立资金投入和存量资源盘活并重的资源配置机制。一要转变思路，建立健全相应治理体系，实现各民生领域的资源优化配置，由重投入向资金投入与存量资源盘活并重转变；二要盘活存量，无论是教育还是医疗卫生领域，由于体制障碍或决策因素，都存在资源闲置或使用不充分问题，极大影响资源使用效益，亟需盘活。应建立共享机制或应用市场杠杆加以盘活，逐步实现资源共享；三要增加投入，用于实现公共服务均等化目标，缩小江苏区域间社会发展差距；用于增加优质教育资源，提高教育质量，保证教育公平；用于解决看病难看病贵等问题，缓解医疗卫生领域社会矛盾；用于扩大社会保障和住房保障范围和提高保障水平等。

3.合理确定民生保障适度性水平，实现民生保障与经济社会发展相适应，逐步建立科学的测算机制。各国实践证明，民生保障存在适度性，任何超越国情和财力的民生保障均难以持续，甚至适得其反。江苏各民生领域的保障要以适度性水平为限，不能超越省情能力，避免民生资源配置出现难以持续的现象。要将民生保障水平与现实经济、社会、政府财力、社会需求等因素结合考虑，确保民生保障能力与经济社会实际相适应，民生保障水平伴随发展阶段变化而相应提高。当前，现有技术和方法已经具备科学合理测算江苏各项民生保障适度性

水平的条件和能力。因此，要逐步建立民生保障适度性水平的测算机制，为江苏各级政府科学合理设计各项民生制度，制定各项民生政策提供重要参考。

4.合理分担民生保障成本，逐步全面建立江苏民生领域稳定投入和监督机制。要走出单纯的依靠政治激励来推进民生工作的传统思维，根据具体民生项目的不同特点和要求，逐步建立健全相应的资金稳定投入和保障机制：一是根据受益原则，将一些民生保障项目成本在政府和受益对象之间进行合理分摊，建立科学合理的促进江苏民生保障可持续发展的成本分担机制；二是进一步调整财政支出结构，优先保障和改善民生，重点加大教育、社会保障和就业、医疗卫生、住房保障等方面的支出，建立以财政投入为主，政府、社会和个人合理负担的资金投入稳定和保障机制；三是加强民生保障领域资金监管力度，建立以预算约束、信息公开和审计等为主要内容的监督体系。既要监督资金使用合规性，也要监督资金使用效益；既要有专司部门进行监督，更要加强信息公开透明，引入社会监督。

（课题组成员：裴育、欧阳华生、章江益、万树、程瑶）

要素成本上升背景下 我省外贸转型发展的对策思路

南京大学 张二震

改革开放以来，我省主要依托人口红利、土地红利、政策红利等传统低成本优势，快速而全面地融入全球价值链分工体

系，并形成了资源和市场“两头在外”特征鲜明的外贸发展模式，由此带动了我省开放型经济的快速发展。然而，伴随经济的不断发展，江苏人多地少，土地瓶颈制约日益强化，与此同时，劳动力成本、资源和社会成本也在不断趋于上升，低成本优势正在逐步丧失，昭示着要素成本上升背景下江苏外贸亟待转型发展。应对要素成本上升带来挑战的关键，从大的思路上来说主要有两条：一是流行观点所呼吁的沿着全球价值链攀升，从而摆脱依赖低端要素投入的外贸发展模式，正如十八大报告所指出：“要形成以技术、品牌、质量、服务为核心的出口竞争新优势”；二是通过提高全要素生产率等方式，降低综合成本或者说赢取综合成本竞争新优势。当然，转型发展绝非朝夕之功，不可能一蹴而就，需要时间、耐心和毅力，一步一个脚印地扎实推进。

据此，针对要素成本上升背景下江苏外贸转型发展，我们提出如下对策思路。

第一，合理控制要素价格尤其是工资价格上升，为企业转型升级争取时间。由于江苏省外贸出口产品中，劳动密集型产品还占有相当大的比重，诸如轻工、纺织这些产品是江苏外贸发展中的强项。因此，包括工资在内的要素价格如果上升速度过快，势必影响传统比较优势的发挥，而外贸转型升级又不可能一蹴而就，竞争新优势的培育绝不是朝夕之功。因此，如果要素成本快速持续上升，无疑会在挤压利润中降低企业积累能力和创新能力，不利于出口企业转型升级。尽可能地将要素成本增长幅度，比如劳动力成本上升控制在合理范围内，为外贸

企业转型升级争取时间，从而避免江苏制造业这一“主导产业”在尚未完成转型升级之时就过早地“去工业化”。

第二，优化商业环境，降低非生产性成本。在要素成本上升背景下，可以通过降低非生产性的交易成本，来保持和提升企业和产业的国际竞争力。为此，应加快与制造业紧密相关的投资体制、要素流动机制、劳动保障机制等配套机制改革，建立规范化的市场秩序，改善基础设施条件，进一步提高产业配套能力，降低物流成本，提高政府效率，从而降低非生产交易成本。

第三，提高全要素生产率，构建以单位要素成本为核心的国际竞争新战略。我省未来的外贸发展战略，应该逐步摒弃传统的、狭义的主要依托人口红利等低成本为核心的国际竞争战略，建立起新型的、广义的以单位要素成本为核心的国际竞争战略，即提高全要素生产率，形成综合的要素成本优势。

第四，加大对技术的研发和开发的投入力度，不断提升技术水平。全要素生产率水平的提升，在很大程度上则依赖于技术水平的提高。目前，与美国以及北欧的一些工业较强的经济体相比，我省制造业的技术水平相对而言还比较落后，创新能力还有待加强，整体上与世界先进水平尚有较大差距。由于技术改造和研发投入不足，我省大多数行业和企业没有自己的核心技术、知识产权和核心品牌。因此，我省必须加大对技术研发的投入力度，提高技术水平，并加快利用先进适用技术和高新技术改造提升传统劳动密集型产业，使其获取新的竞争优势；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。

第五，加强人力资本的培育和积累，提高劳动者的素质和水平。在所有的生产要素中，“人”的作用最为关键。为此，要高度重视非技术工人特别是农民工的就业培训工作，增加工作前和工作中的再教育和培训投入，对未就业以及现有工人提供接受各种技能培训的机会，提升劳动者的技能水平；要加强教育和社会经济的紧密结合，加强教育经费的投入，为产业升级和贸易转型升级奠定人才基础；要制定和实施国际人才战略，吸引全球各国各类人才，特别是高端人才到江苏来学习、工作、创业，从而增加江苏可用人才总量，改变江苏人才结构。依赖“人才战略”推动贸易转型发展。

第六，扩大服务业开放，促进服务贸易和货物贸易的协调发展。具有知识、技术和信息等要素密集型的经济活动，由于其内在高端特征从而使得其对要素成本变化的敏感性相对较弱，或者说，此类经济活动能够更好地应对要素成本上升所带来的冲击效应。因此，加快服务贸易发展，利用国际服务外包的重要战略机遇，通过承接服务业和服务产品价值增值环节的服务外包，以推动我省服务贸易在规模上的扩张和质量上的提升，应该成为我省外贸转型发展的重要内容和方向。

此外，提升利用外资质量、加快江苏企业“走出去”步伐、加强知识产权保护等均能对江苏外贸转型升级起到重要推动作用。

推进江苏行政体制改革的几点建议

苏州大学 金太军

近年来，江苏在行政体制改革方面做出了不少探索和创新，通过行政审批、省直管县、强镇扩权、基层自治、机构改革、公共服务购买等领域的持续改革，在激活市场和社会活力、释放制度改革红利等方面取得了一定的成绩。然而，受制于特定的经济社会发展条件和行政资源，江苏行政体制改革不仅处在局部试点阶段的改革尚不成熟，整体上的推进也与经济社会发展有不相适应之处，仍存在惜权意识重、个体色彩浓、政策配套缺、激励约束难、基础平台弱等问题。对此提出以下建议：

1. 规范行政审批，破除惜权意识。当前，行政体制改革亟需规范行政审批工作，破除惜权意识，着重落实以下几个方面的工作：一是分类清理非行政许可审批。全面取消面向社会和公民的非行政许可审批事项，对确需保留的审批事项应在严格审核的基础上调整为行政许可，内部管理事项划归政府职责。二是及早制定地方性法规。及时总结试点经验，由省人大或省政府制定行政许可管理办法，把行政许可审批设定、实施、服务和监督等工作纳入法制轨道。三是尽快探索建立行政审批清单制度。探索对抗式论辩模式，由行政审批部门对拟保留审批事项的依据、程序、时限等进行公开的合法性与合理性辩护，并以清单的形式统一公布，同时，加快探索市场准入负面清单管理方式，释放社会和市场活力。四是加快行政审批集中化。积极打造省级政务服务中心，构建五级标准化政务服务体系，大力推进行政审批“三集中三到位”。五是注重平衡流程的标准化与开放性。流程标准化有利于降低行政成本，其基础在于

规范化，但变革本身就是制度的变化，因而标准化必须能为今后的变革留下余地，即流程设计必须具有一定的开放性，而不能过于封闭。开放性要求对制度规范进行持续反思与革新，注重发现流程衔接中的冲突与失调。六是建立定期评估制度。由各级地方政府编制办和法制办牵头，吸收专家、企业和公民，对行政审批事项进行定期公开评估，为行政审批动态调整提供依据。

2. 健全参与机制，杜绝个体依赖。首先，政府官员应建立公众需求本位观念，祛除行政权力本位和部门权力本位，培养共享的公共利益观念和公共精神，重新定位自身在公共服务中的角色。其次，建立对话协商机制。对话协商机制既是合法利益诉求与碰撞的平台，也是集思广益、完善改革方案的途径，理应成为行政体制改革的助推器。最后，以法制化凝聚共识。缺乏共识的制度必将被束之高阁，但仅有共识而未形成制度文本，共识也必将被消磨殆尽。

3. 确立整体思维，强化改革实效。首先，由地方政府全面深化改革领导小组进行行政体制改革顶层设计，制定改革总体战略与实施步骤。其中，既要把握国家总体改革思路，也要结合地方政情特点，宜鼓励和支持地方创新探索。其次，在全面深化改革领导小组内，建立改革所涉部门知会与联席磋商机制，综合考虑改革对象的能力和主客观条件，充分评估阶段改革的可行性，全面预估改革的关联对象及可能后果，制定相对完善的应对措施，稳打稳扎，避免单一领域改革成效受滞。最后，先试先行，及时总结经验教训，适时推广。当前尤须继续

深化省直管县体制配套改革，稳步扩大经济发达镇行政管理体制改革试点。

4. 完善激励机制，提升监督能力。完善行政体制内部激励约束机制，应着眼于：首先，积极兑现财政激励与物资奖励，夯实物质与制度基础，增强改革的积极性，形成正向激励。其次，加大培训力度，综合运用薪酬、职级晋升等手段鼓励“一人多能、一人多用、一专多长”，减轻扩权后的人员编制压力。再次，加强权力风险监控。通过排查锁定廉政风险点，借助网格化、信息化手段，编制风险排序表，设置防控流程网，建构全面、动态、高效的廉政风险监控体系。最后，完善行政体制改革绩效评估体系。根据改革方案，及时创建与之相适、科学合理的绩效评估体系，实施动态评估和阶段评估，及时发现问题，完善改革举措。

5. 打通信息平台，推动信息共享。建立跨部门、跨区域、跨层级的信息共享平台是行政体制改革走向深入的必要支撑条件，是部门与区域分割的碎片化向整体政府转变的有效载体，是构建市场监管联动机制的主要纽带。当前，打通信息平台、推动信息共享的最佳路径是：在层级政府间，建议由省政府牵头，协调省厅部门和地市政府，实现省、市、县（包括试点经济发达镇）三级政务服务网络平台互联互通，在程序、流程、要求等方面做到标准统一规范；在地方政府层面，依托地方电子政务网，确立信息共享平台建设责任主体，以工商民政部门登记注册的数据为基础，打破部门信息壁垒，包括垂直管里部门，导入各职能部门的行政许可信息、监管信息和行政处

罚信息，实现部门间数据共享、信息实时传递、有效互动。以此为基础，结合黑名单管理制度和社会征信制度，在注重保护隐私和信息安全的基础上，建立公众信息统一查询平台，健全信息查询与反馈机制，以信息共享与公开倒逼政府职能部门加强监管，落实责任。

江苏省在国家“两带一路”战略中 抢占先机的思路与对策

中国科学院南京地理与湖泊研究所 陈雯

2013年以来，国家陆续提出以丝绸之路经济带、21世纪海上丝绸之路和长江经济带为核心的“两带一路”战略，作为中国提升对内对外开放水平、推动全方位国际合作、以塑造更有利于我国发展的区域架构和地缘格局，将对江苏未来发展产生深远影响，机遇与挑战并重。江苏具有对外开放的基础和优势，面对国家战略转变，需要重点从功能定位转型和行动路径创新两方面抢占先机。

一、功能定位转型

应对国家战略转变和对外开放格局的变化，江苏应进一步提升发展功能定位，增强江苏在国家战略中的地位。一是作为长三角世界级城市群的重要组成部分，建设具有较强发展活力和国际竞争力的长三角世界级城市群北翼核心区，从“跟踪区域”走向“创新区域”。二是成为全球先进制造业基地和现代服务业基地，从“世界工厂”向“智造和服务”转型。三是作

为东部沿海地区综合交通运输枢纽和“两带一路”战略对外对内开放的重要门户，促进“运输型“枢纽向“资源配置型”转型，构建“面向国际、承东启西、辐射南北、高效畅通”的综合交通运输体系。

二、行动路径创新

1、进一步改善交通软硬环境，降低生产和生活的物流成本，增强资源配置能力。结合全省生产力布局，构建以铁路、高速公路为骨干，以国省干道为基础的省域综合交通网络。围绕南京、徐州、连云港三大国家级综合交通枢纽，建设以铁路、机场、港口等为主的综合交通枢纽，服务更大范围人员和物资运输需求。把基础设施互联互通放在实施向西开放战略的优先位置，强化沿江、沿海、沿东陇海综合交通运输体系建设，全面对接国际国内运输通道。推动先进、适用技术装备的研发和应用，加强综合性、公共性信息平台建设，适应现代化运营、服务和管理需求。

2、协调和优化区域及城乡空间，缔造空间要素的竞争优势。明确区域发展空间格局，形成沿江、沿海、沿东陇海地区联动发展的局面，实现工业化、城镇化格局与资源环境承载能力相协调。促进各类高端创新要素向城市集聚，增强城市经济发展的质量和效益，塑造低成本、高收益的生产竞争空间。鼓励城市建设国际化开发园区，培养引进国际化人才，增强集聚和配置全球资源的能力。加快消除制约城乡协调发展的体制性障碍，全面推动城乡发展一体化，有序推进农村转移人口市民化。加强城乡生态文明建设，培育宜居、友善、优美的城乡生

活空间。

3、转变对外开放和合作方式，培育“走出去”的企业主体，培育开放的新优势。探索建立市场驱动、资源驱动、成本驱动、效率驱动的“走出去”发展模式，全面融入全球产业链，实现功能进位。依托江苏省与“两带一路”相关国家和地区经贸往来和文化交流优势，引导和鼓励江苏企业扩大对外投资，参与境外交通、通信、城市基础设施建设和能源资源开发、资源产品深加工。创新境外经贸合作区发展模式，引导江苏园区跨国发展和企业集群式“走出去”。支持企业通过跨国并购、股权置换、境外上市、联合重组等方式，培育一批有国际影响力的跨国公司。

4、以市场和创新为导向，推动产业集群及组织转型升级，打造一批国际竞争强劲的行业。突出先进制造业、现代服务业的双轮驱动作用，完善现代产业体系。坚持市场化导向，国内重点面向中西部，国外重点面向东亚、南亚、东南亚等人口密集国家和地区，寻找市场机遇，引导产业转型升级和产品更新换代。构建区域创新集成网络，形成以集成商为心，有机整合创新源、创新成果转化生产和市场营销运营的组织模式。改变以投资导向产业发展的考核体系，建立就业和财富导向的制造业生产体系，根据市场需求不断选择和调整产业结构。

5、加快转变外贸发展方式，推动多元贸易与合作，开创对外贸易新格局。推动贸易与产业协调发展，推进国家外贸转型升级专业示范基地建设，加强苏新、苏港澳、苏台经贸合作平台建设。全面对接上海自贸区有关政策，积极参与中国与周

边国家和地区的自贸区建设。着力提高利用外资水平，重点向现代农业、先进制造业、现代服务业等领域倾斜。立足“两头在外”的经济格局，重点从寻找资源和市场开展对外经贸合作。健全口岸“大通关”体系，大力增强口岸服务和辐射功能。

6、加快政府考核机制改革，推动政府工作的重大转向。要按照主体功能区的划分，制定区域差别化的考核机制，使区域各具特色，个性发展，促进整体竞争力的提升。逐步改变以前土地财政的发展方式，积极探索扩大地方税源，如允许合格的地方政府公开发行市政债，减少地方政府对土地财政的依赖等。以实现财政支出责任配置与财政收入筹集能力相适应为目标，建立完善土地征收绩效评价体系。