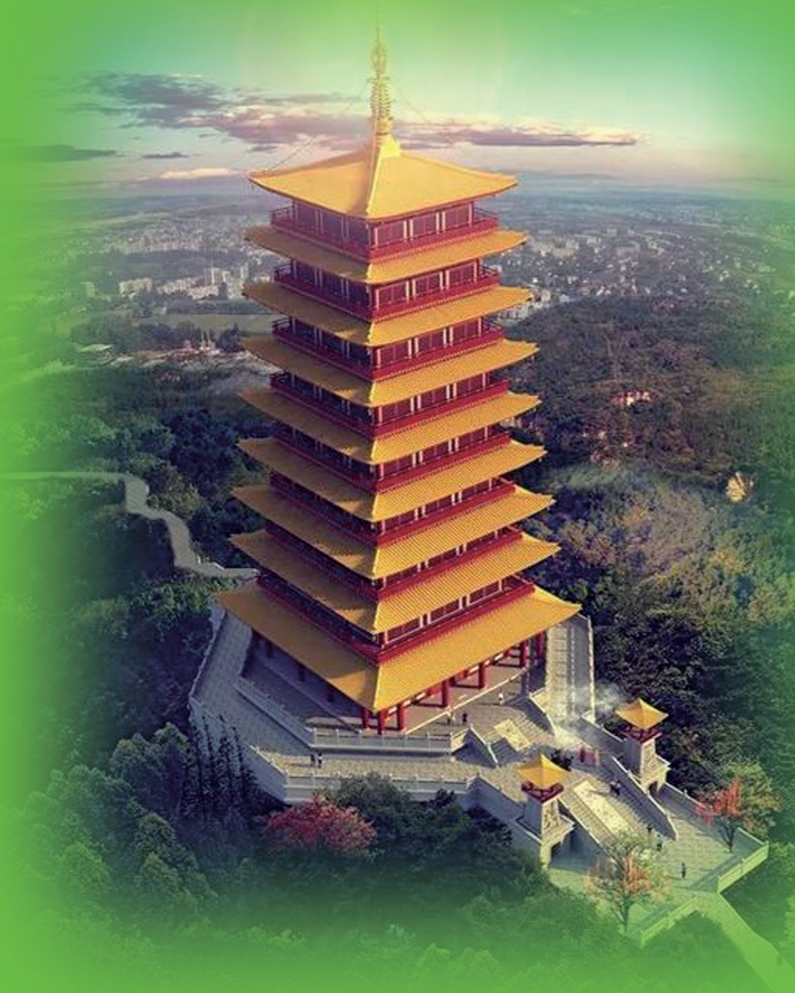


全国十佳省市内部资料性出版物 全国百家期刊阅览室指定赠阅

# 新经济

连云港市人民政府办公室（研究室）主办  
NEW ECONOMY



新经济 内部资料 免费赠阅

总第161期  
2019 2

市旅游协会开辟基层新景点



市旅游协会  
推广旅游新业态



## 人勤春来早 奋进正当时

今年是冲刺全面建成小康社会的关键一年，全市上下综合施策、精准发力，以更大力度补短板强弱项，强化高水平全面建成小康社会的各项举措。要始终加快发展步伐，心无旁骛抓项目、抓投入，全力夯实经济支撑，真正抓住各项工作“牛鼻子”。“莫道君行早，更有早行人”。万物生长、万象更新正是凝心聚力追赶超越的好时候，广大党员干部应“兵贵神速”，凡事早作打算，行动快捷迅速，扬鞭自奋蹄，奋进正当时。

要最讲认真。“世界上怕就怕认真二字，共产党就最讲认真”，各级干部要用“认真”二字突出解决思想懈怠、要求放松等顽症，问诊把脉各种“应付”“疲沓”等“懈怠综合征”。机器有“冷启动”时需要“预热”的现象，但对于党员干部来说要大大压缩“预热”时间，按照市委、市政府的既定部署和“两会”确定的发展目标，尽早投入今年各项任务的实施工作中来，认真对待每一件小事，

不在任何细节中疏忽，拿出百分之百的精力投入到工作中去。

要勇于担当。到2020年全面建成小康社会，这是我们向人民、向历史作出的庄严承诺，是连云港“高质发展、后发先至”的光荣任务，是全市广大人民群众的热切期盼。全市上下要强化高水平全面建成小康社会的政治担当，把小康建设的战略部署化为自觉行动、做出扎实成效。各级干部要坚守在一线，用实际行动诠释“担当”。新时代呼唤新担当、新作为，敢于担当才能有所作为，只有在为人民服务中“有为”，只有不辜负党和组织的信任，才能在党和人民的心目中“有位”。要“出实着、不谈空，步步稳、担担重”，挑好压在自己身上的“担子”，向党和人民交出一份满意答卷。

要发奋实干。“及时当勉励，岁月不待人”，党员干部要凝心聚力，沉心发力，埋头苦干，拿出认真较真的精神，拿出不达目的誓不罢休的执念，把每一年都当做“工作落实年”来干，及时

将上级的各项新政策落到实处，快马加鞭不下鞍，驰而不息，奋发作为。多啃硬头多做几回“热锅上的蚂蚁”，在实实在在的摔打锤炼中锻炼本领、增长才干。要紧扣“高质发展、后发先至”大突破年度主题，深入推进三年行动计划，咬紧目标、积极向上、奋发拼搏、勇于争先，形成你追我赶，竞相发展的良好态势，努力超额完成各项目标任务。

人勤春来早，奋进正当时。时间不会停下脚步，成绩不会自己送上门来。时时早，事事早，广大党员干部要拿出认真、担当、实干的精神，勇于直面和解决工作中越来越多的大事、难事、急事。在新征程、新起点上，秉持只争朝夕的拼搏心态，把思路变成行动和成果，做转型发展的搏击者，善作善成，扎实工作，为推动我市转型发展做出更大的贡献，以优异成绩助力港城更加出彩、向新中国成立70周年献礼！

# 目录 Contents

# 新经济

## 编委会成员

主任: 韩尚富  
 副主任: 董 忠  
 委员: (以姓氏笔划为序)  
 朱兴波 任 瑜 吕 洁  
 江行洲 朱加刚 李占超  
 李 莉 单晓敏 胡传宏  
 高美峰 韩尚富 董 忠

主 编: 董 忠  
 副 主 编: 孙京海 马 东  
 责任编辑: 胡勇明 刘永飞

主 管: 连云港市人民政府  
 主 办: 连云港市人民政府办公室(研究室)  
 编辑出版: 《新经济》编辑部  
 地 址: 连云港市海州区朝阳东路69号  
 邮 编: 222006  
 电 话: 0518-85802415  
 传 真: 0518-85825579  
 投稿邮箱: lygyjsxjj@163.com  
 lygxjj@lyg.gov.cn  
 准印证号: 苏新出准印 JS-G013号  
 印 刷: 连云港报业印务有限公司  
 封面题字: 陈凤桐

## 卷首语 Juanshouyu

1 人勤春来早 奋进正当时

## 本刊特稿 Benkantegao

4 种好梧桐树 引得凤凰来——关于推进中华药港建设的研究与建议  
 中华药港联合调研组

## 专题研究 ZhuantiyANJIU

12 我市加快培育千亿级企业集群的问题与对策研究  
 王朋才 宣昌勇

21 将连云新城作为城市新中心建设的对策研究  
 蒋红奇

25 连云港国家东中西区域合作示范区产业发展的路径研究  
 张纪凤

## 课题研究 KetiyANJIU

29 推进“一带一路”战略支点建设的几点思考  
 薛继坤

33 让“试点”真正成为“示范点”——关于全市新型农村社区建设情况的调查与建议  
 课题组

## 调查研究 DiaochayANJIU

38 绿色金融促进连云港绿色发展的对策研究  
 光 琳

## 建言献策 JiANYANXIANCE

43 历史文化名城是一本无字书——由连云港市申报国家历史文化名城想到的  
 束有春

47 实招治“漫天飞雪” 还百姓“风清气正”——关于灌云县杨絮治理工作的调研报告  
 殷宏图

## 双月出版

2019年第2期(总第161期)

2019年4月30日

内部资料性出版物

彩页说明: 助推全市旅游发展的生力军——市旅游协会工作风采。

# 种好梧桐树 引得凤凰来

## ——关于推进中华药港建设的研究与建议

中华药港联合调研组

为贯彻落实方市长建设“全国一流生物医药产业园”；的指示精神，积极推进中华药港建设，助推我市医药产业高质量发展，市政府办公室（研究室）会同市开发区、工信局、科技局、商务局、淮海工学院和“四大药企”组成中华药港联合调研组，在对市内进行调研的基础上，赴省内外泰州、苏州、成都等地进行了深入考察学习，形成了加快中华药港建设的研究与建议。

### 一、中华药港的基本内涵和定位

#### （一）基本内涵

中华药港从字面上看，是由“中华”“药”“港”三个名词组成。“中华”是范围，“中华”泛指华人占大多数的地区，即大中华区，是一个世界性概念，中华首先包括中国，但不限于中国，这与我市医药企业逐梦前行走向世界的发展理念高度契合。“药”是主体，主要是体现我市对医药产业差异化和特色化发展的道路选择，就我市医药工业现

状而言，重点是发展药物研发和药物生产，这是与国内其他地区的医药城的最大区别。“港”是平台，中华药港之所以用“港”而不用“都”“城”“谷”命名，一是取港口之“形”，我市是一个因港得名的港口城市，选择“港”字命名具有先天优势，体现了自然传承；二是取港口之“神”，凡是有大量货物和人流等进出之地，都可以称之为港口，如空港、高铁港等。中华药港用“港”命名，可以说是“形神兼备”，既符合自身实际，又体现地方特色，更是优势所在。

#### （二）定位

1. 中华药港是药物生产制造“基地”。依托现有医药产业基础，以“上海等发达地区研发+连云港制造基地”的定位，发展在生物制药和现代中药等领域形成的新优势，建设国家高端制剂及绿色制药创新中心和省现代中药创新中心、全国医药健康要素聚集地和国际知名的医药健康产业集群及成果落地

目的地，打造世界领先、国内一流的药物生产制造基地。

2. 中华药港是药物创新研发“高地”。充分发挥本土企业研发能力强劲优势，联合四大药企共同打造药物研发基地和药企总部，探索同上海张江等先进发达园区差异化发展、协同发展模式，努力实现合作共赢。借力大院大所“撑杆起跳”，构建高层次研发平台载体，推动创新链向高端延伸，致力突破关键核心技术，补齐我市医药产业发展的研发短板，实现医药产业的可持续发展、科学发展、高质量发展。

3. 中华药港是药物物流贸易“要地”。依托现有的工业展览馆，打造面向全国、辐射全球的医药博览会。设立“医药博览馆”，继承和弘扬传统医药文化。建设规模较大、效益一流、配套齐全、管理规范的国际医药商贸物流基地。建立国际医药科技数码港，发展电子商务，打造规范化金融结算平台。打造综合实力强的现代国际物流平

台。申请设立自由贸易实验区。依托保税区，实现“保税仓储、现代物流、转口贸易”等功能。

4. 中华药港是生命健康养生“福地”。充分挖掘“山海相拥”的自然禀赋和“药企集聚”的资源基础，重点发展健康检测、健康医疗、健康促进、慢病疗养、精神康复、休闲养老以及与健康相关的特色医疗、中药保健、养老服务、运动旅游等大健康产业，打造具有国际影响力的健康特色小镇，推动区域经济发展。

5. 中华药港是医药人才汇聚“宝地”。医药行业的高新技术、知识密集型特征，决定了企业的发展离不开高端的人才，特别是在医药企业逐步由仿制药向创新药转变过程中，人才日益成为主要的决定因素。今后着眼产业集群发展，创新引才机制，优化政策环境，注重吸引国际顶尖技术人才参与医药高新区建设，做到技术水平与国际同步、在国内领先。

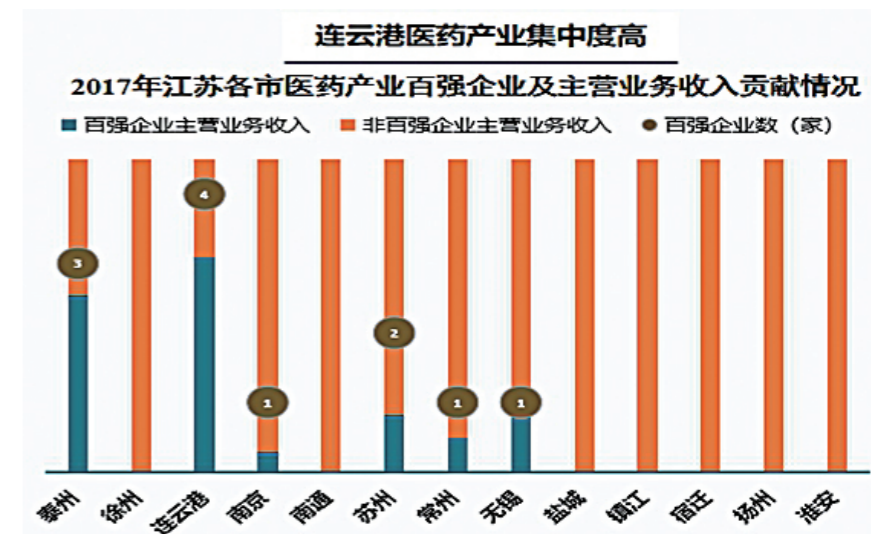
6. 中华药港是优惠政策集聚“洼地”。深化放管服改革，全面推行“正面清单+负面清单”管理制度，完善项目承诺制、代办制等服务品牌，牢牢把握药港建设发展的重点层面、关键环节、突出问题，出台更具操作性、能落地的政策条款，在研发、生产、贸易发展等方面扶持、奖励，把药港打造成办事程序最简化、办事态度最热情、办事理念最先进、办事成本最低廉、办事方式最快捷、办事成效最显著的政策洼地。

### 二、我市医药产业在江苏乃至

全国的地位和贡献非常突出，但存在问题不容忽视

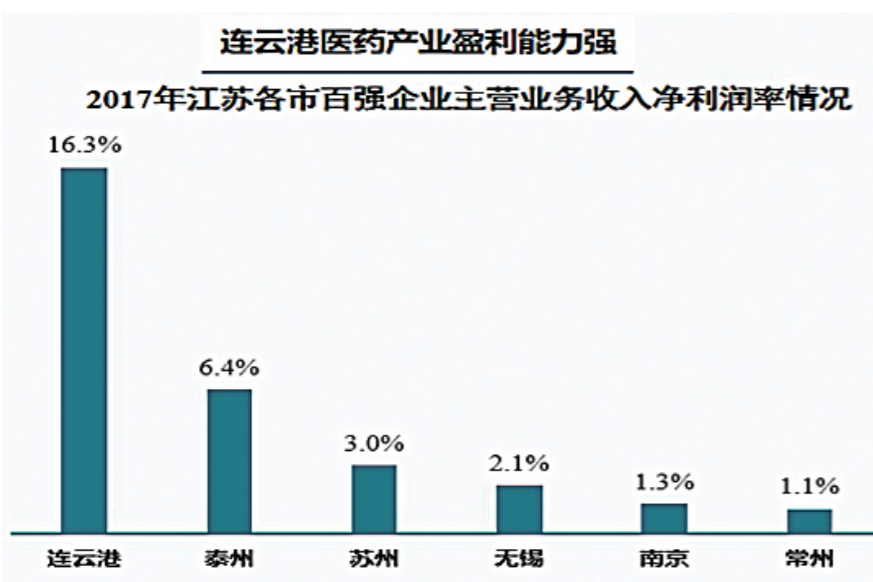
（一）我市医药产业在省乃至国内的地位和贡献非常突出。2018年我市有规模以上新医

的18%、工业税收的50%。恒瑞、正大天晴、豪森、康缘四大药企2018年应税销售均实现30%以上的高速增长，恒瑞医药2018年实现应税销售176亿元、雄踞全市第



药企业58家，实现应税销售收入470.1亿元，增长35.2%，占全市的17.6%，拉全市增长5.2个百分点、为各行业最高；规模以上医药制造企业实现产值618.08亿元、同比增长10.27%；医药产业占到全市GDP的10%、工业应税销售

一，正大天晴跻身应税销售百亿行列，豪森药业实现应税销售82亿元、2019年有望冲百亿。我市以不到全省医药行业一成的企业数量和产值，贡献了两成的应税销售、三成的利税，拥有三成新药，在业内形成了“中国医药创新看江苏，



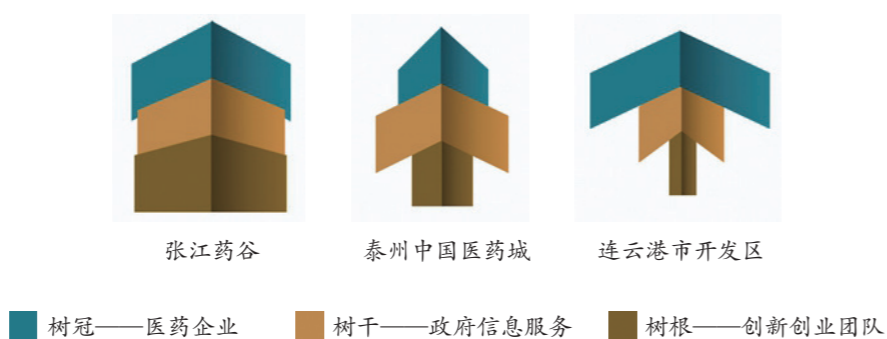
江苏医药创新看连云港”的美誉。

(二) 我市医药产业强而不大的问题较为突出。一是产业不够集聚。全市医药企业和生产基地布局仍较松散, 相较于上海、武汉、成都、苏州、泰州等地, 缺乏专门、专业、专一的医药产业园区, 部分药企甚至存在研发、生产基地多处分散的现象, 有待进一步深入推进内部资源整合。除四大药企之外, 其余药企产值占比和税收占比并不大, 大中小企业梯次结构不够好, “只见树木, 不见森林”, 未形成特别强的辐射带动效应, 除四大药企及其关联企业外, 中金玛泰(5.2亿元)、苏云医疗(3.4亿元)、康乐药业(3.2亿元)、德源药业(2.2亿元)等医药企业规模均远远落后、难以提供有支撑力的产业梯队。二是医药产业链不完整。四大药企自身实力很强, 有独立的从研发到销售的完整产业路径, 但未能吸引、带动CRO(合同研发组织)、CMO(全球生物制药合同生产)等

其他相关产业进行强链、补链, 甚至没有一家外资企业或知名内资企业落户。全市化学药品制造产业较强, 但是生物制药、医疗器械、药包材、疫苗发展相对滞后、偏弱。目前, 恒瑞医药生物药研发生产两头在外, 天晴大分子生物药研发生产均在南京。全市医疗器械生产企业只有30家, 而苏州市有1000多家, 泰州市有200多家。全市药包材生产企业只有2家, 而苏南、苏中各市一般都有30家以上。以疫

苗为代表的预防用生物制品我市基本为空白。三是人才资源短缺严重。由于我市在薪资待遇、交通位置和学术环境等方面较为欠缺, 导致中高层次管理、研发、设计人才很难引进, 即使引进也难留住, 而且拥有丰富工作经验的熟练技术人员流失十分严重。由于人才短缺, 药企往往采取研发中心外迁方式, 包括上游构建、小试与中试乃至临床试验逐步外迁至美国、上海等地。四是药企成本普遍上涨, 压力不断增大。近三年来, 药品主要原辅料价格年均涨幅超15%, 人均工资年均涨幅超10%。一致性评价需要投入大量资金和人力, 一个品种需要投入上几百万, 甚至上千万元, 大大增加了企业投入成本。五是公共服务平台发展不充分, 金融服务支撑力不足。医药研发生产缺乏有带动力的公共服务平台, 政、产、学、研、用结合尚不紧密。专门的医药产业基金少, 盘子也不大, 社会化的资本运作经验少、规模小、力量不足, 不能为项目的招引、落地提供有效的金融支持。

三地医药产业园发展现状对比图



### 三、打造中华药港是加快医药产业发展, 实现全市“高质发展、后发先至”大突破的有效途径和必然选择

(一) 打造“中华药港”是扬优展长、错位发展的精准决策。近年来, 随着国内人民生活水平的提高和医疗保健需求的不断增长, 我国医药产业发展逐渐提速, 截至目前, 国内医药产值仅占全球规模的十分之一, 而GDP的比重却已超过15%, 中国医药走向全球、接轨世界的前景十分广阔、市场空间非常巨大。目前, 国内众多城市更是竞相发展医药产业, 大规模建设药城药都药谷等。比如, 上海“张江药谷”、江苏泰州“中国医药城”、四川成都“天府国际生物城”、安徽亳州“中华药都”、河南禹州“中华药城”、河北安国“东方药城”等等。天予不取, 反受其咎, 发展机遇时不我待、时机错过不会再来, 医药产业作为连云港的支柱性产业, 综合实力显著, 创新优势明显, 发展后势强劲, 加快中华药港建设是连云港立足自身资源禀赋、发挥优势特色, 与其他城市进行差异化发展的精准决策。

(二) 打造“中华药港”是延伸产业链、提升价值链的重要抓手。与泰州中国医药城和苏州生物医药产业园等国内医药园区先行者相比, 我市医药企业还是比较分散、集聚效应不强, 重点医药企业也存在生产基地分散多处的现象, 客观上也造成了交通、供水供电供气等园区配套设施建设相对滞后。产品类别方面, 目前我市化学药制剂和

中成药在全国具有领先水平, 而具有广阔发展前景的医疗器械和生物制药产业比较薄弱。产业配套方面, 医药企业间的协作较少, 大型药企的许多原料药或中间体都来自外部采购, 全市新上的医药及医药中间体项目多数与现有企业没有配套关系, 导致医药行业优势资源不能有效共享, 难以形成较强的产业集聚能力。创新研发方面, 上下游的研发配套机构明显不足。打造“中华药港”, 推进医药产业集聚发展, 可以推进现有企业的生产环节向产业链上下游拓深延展, 推进上下游企业细化生产链分工, 提高协作效率和劳动生产率, 降低中间的运输费用和能源消耗, 显著降低产品生产成本; 打造“中华药港”, 推进医药产业集聚发展, 可以共用基础设施, 取得规模效益, 节约生产建设成本, 提高生产效益与利润, 从而最大程度地延长产业链, 提升价值链。

(三) 打造“中华药港”是强弱项、补短板的有效途径。医药行业的高新技术、知识密集型特征, 决定了企业的发展离不开高端的人才队伍, 特别是在医药企业逐步由仿制药向创新药转变过程中, 人才日益成为主要的决定因素。尽管我市药企与外地高校和科研院所的产学研合作取得了一些成果, 但由于企业发展加快, 人才需求激增, 特别是中高层次人才不足已成为制约医药行业发展的又一瓶颈。打造“中华药港”, 集中精力引进一批医药类高等院校在我市设立分校, 可以源源不断提供企业发展所需要的高

中低各类人才, 补齐我市医药产业发展的人才弱项和创新短板, 实现医药产业的可持续发展、科学发展、高质发展。

(四) 打造“中华药港”是提档次、上台阶的必然选择。近期, 工信部公布了2018年中国医药工业百强榜单, 占据前三位的分别是扬子江药业集团有限公司、广州医药集团有限公司、修正药业集团股份有限公司, 连云港四大药企无一进入三甲。虽然我市医药产业近几年发展迅速。但是, 从创新投入、创新产出以及创新效率上来看, 主要还是依靠正大天晴、恒瑞、豪森、康缘等四大药企支撑, 中小型企业创新实力较为薄弱, 个别企业至今仍未有专利授权。创新能力是企业发展潜力的直接体现, 研发水平是产业发展的希望所在。打造“中华药港”, 可以促进产业集聚, 促进行业创新, 助推连云港医药提档次、上台阶, 真正走向国内顶端、接轨国际一流。

### 四、按照“发达地区研发+连云港制造”的发展定位, 以龙头企业为核心, 加快中华药港建设, 努力实现医药产业园区建设“后发先至”

同泰州相比较, 我市药企集聚度更高、研发实力更强; 同上海、苏州相比, 我市药企在全国的销售网络布局更早、体系更加成熟。显而易见, 我市医药产业具备其他城市都不具备的独特优势, 也是同其他城市差异化竞争发展所必须的杀手锏——四大药企及其成熟完整的研发、生产、销售产业体系。因

此, 我市加快中华药港建设, 不应该受限于对任何一座城市医药产业发展方式的简单模仿, 而是要对接《中国制造2025连云港行动纲要》《连云港市医药健康产业十三五发展规划》, 立足自身特色和优势的一次创新涅槃, 要以更加高远的目光确定中长期的发展定位和目标, 着力构建“3+2+2”的产业体系: 3——巩固发展化学药、现代中药和生物药三大优势产业; 2——培育发展药用包材和药用辅料两个配套产业; 2——鼓励扶持医疗器械和制药装备两个特色产业。同时确立“一二三四五、一年一步走”的发展目标: 2019年, 一年起好步, 完成规划编制, 启动建设各功能主体; 2020年, 两年出形象, 面貌显著改善, 初步具备研发基地、服务平台、展示交易等功能; 2021年, 三年大跨越, 产业带动作用、辐射效应开始显现, 全面赶超泰州中国医药城; 2022年, 四年有成果, 医药产业发展进入全省前列, 初步建成全国一流的医药产业园; 2023年, 五年要圆梦, 中华药港成为千亿级园区, 驰名中外、享誉全球。

(一) 加快产业集聚, 实行招商“家家到”, 解决企业数量“多”的问题。一是聚焦“双百强”医药企业。聚焦世界100强、国内100强的医药“双百强”企业以及世界、国内药品批发零售20强企业, 抽调精干力量, 组建专业团队, 持续深化产业研究, 梳理产业链条, 制定招引计划, 开展精准招商, 实现“家家到”, 力争尽快实现大突破。二是紧盯爆发型成长型企业。对具

有成为独角兽潜质的企业(投资界10亿美元以上估值), 进行“家家到”招商。对国内医药商会、医疗组织进行分类研究、跟踪拜访, 拓展成长型医药企业信息源, 利用现有的产业优势、政策优势、服务优势, 吸引项目来药港孵化成长、成果转化、投资生产。三是着眼产业链上下游企业。强化医药产业链分析和需求调研, 细化产业链的延伸方向、补链环节, 为产业链招商明确重点和主攻方向, 加大医疗器械和药包材企业招引力, 进一步强链、补链、扩链, 推动我市医药产业转型升级, 实现高端化、集群化发展。四是精准对接研发成功小企业。我市以恒瑞为主的四大药企在国内建立的成熟医药销售网络, 对研发出新药的小团队和小企业有致命的诱惑力, 要牢牢抓住他们舍不得售新药自身又无法顺利销售的心理, 帮助四大药企与他们进行对接, 推动双方合作共赢。

(二) 引进科研机构, 提升创新能力, 解决研发水平“高”的问题。一是推进与沪京宁等药物研发水平高的地区签订战略合作协议。推动中华药港与上海张江高科、南京生物谷、北京中关村生命健康园之间的合作签订战略合作协议, 夯实“发达地区研发+连云港制造”发展战略实践的基础。上海张江药谷最大的短板就是缺乏土地资源, 研发成果生产制造不能大规模展开。研发是我市的短板, 土地资源、研发成果产业化以及医药制造销售是我们的特色优势。我市与上海张江完全可以优势互补, 共同发展。因此,

我市市级层面与张江园区管委会建立战略合作关系, 营造良好宏观环境, 同时园区层面也要安排专人采取“家家到”方式, 对具体的研发单位对接, 吸引来连。二是参照盐城经验, 在上海设立中华药港上海研发分部。2016年10月, 盐城市的国有投资平台投资42.6亿元购置上海6.7万平方米优质资产, 设立中国盐城(上海)国际科创中心, 此中心广泛链接上海高端资源, 通过以下三种模式, 推进沪盐产业合作: 第一, 研发在上海、生产在盐城; 第二, 孵化在上海、转化在盐城; 第三, 前台在上海、后台在盐城, 企业把总部营销的窗口设在上海, 而金融后台、呼叫中心、工业设计等配套产业在盐城集聚。截止2018年底, 该中心成功引进14家科技型企业入驻, 取得了良好成效。我市也可以借鉴盐城的经验, 在上海设立我市的研发机构, 进行研发, 取得成果, 直接在我市生产制造。三是抢抓药品上市许可持有人制度(Marketing Authorization Holder, MAH)新政的机遇, 全力引进上海等地的研发成果在我市生产制造。所谓药品上市许可持有人制度, 就是将上市许可与生产许可分离的管理模式。随着此制度的实行, 医药产业将释放出研发外包、生产外包等服务需求, 药品上市许可持有人可以通过委托生产将药品迅速生产, 极大的调动了研发机构和科研人员药物研发的积极性, 加快了医药产业集中、创新集聚。上海等地科研成果本地转化的阻力来自资金、时间投入, 在上海建厂一

般要投资3亿~5亿元, 建成一个化学药厂需要2~3年时间, 建成一个大分子药厂需要3~5年。有的研发机构投不起, 有的研发机构等不起。四是加大精准引进研发机构力度。实施顶尖人才引进、聘用计划。加强海内外高层次创新人才引进力度, 提供启动资金和完善的生活保障。完善人才培养合作, 加强国际国内的人才交流合作, 与长三角科研院所实施“柔性引智”计划。建立院士工作站, 组建院士顾问团, 强化与国内外知名院所、机构的合作机制。未来几年要引进研发机构600家以上。

(三) 优化产业布局, 完善功能配套, 解决公共服务“好”的问题。一是布局要优——统筹优化全市医药产业空间布局。坚持“聚焦药港、全市协同、一核多点、错位发展”, 借鉴苏州生物医药产业园1+N的发展模式, 优化开发区、海州、两灌、东海、赣榆等重点区域生物医药制造业发展空间和功能布局。将研发、生产、服务平台、会展、临床、医疗器械等各方面合理分布在各县区。例如, 中华药港核心区侧重发展药企总部、研发、生产、会展以及申报指导、研发服务等; 市高新区打造动物实验、毒理药理服务平台等; 海州区利用医疗资源和医疗器械等配套基础, 开展临床等配套服务, 发展医疗器械、医药包装项目; 东海东海县重点布局中药材种植、健康疗养、医药旅游等项目; 赣榆区发展部分高端原料药和海洋生物制品等, 形成差异互补。同时, 抢抓全国七大原料药基地建

设机遇, 在环保准入的前提下, 将高端原料药生产基地设在开发区大浦西片区或者两灌地区, 与徐圩新区的大石化基地能够形成良好的产业链融合。二是公共配套要全——打造产城一体的生态宜居园区。加快中华药港建设, 一方面是在园区硬件环境上, 园区内具有完善道路交通、污水管网、水电气等基础配套, 建有高档的住宅、豪华的酒店、大型购物中心、超现代化的基础设施等, 这是科学园内部产城融合的基础, 也是科学园演变为科学城的前提。另一方面是在园区软件环境上, 园区内教育、休闲娱乐等资源, 有效解决园区“宜业不宜居”问题。三是功能要到位——加快建设一批孵化器、加速器等公共服务平台。搭建检测分析、研发定制、安全评价、专业咨询四大服务平台, 提供第三方药物检测分析、中试放大、工艺路线优化、处方优化、药代动力学研究、药物安全性评价等多项技术服务。推进省现代中药创新中心、省原创化学药创新中心、市新医药产业公共服务平台、废料回收利用中心等公共服务平台建设, 为全市医药产品技术研发、生产制造、安全评价、临床评价等提供公共技术服务, 降低企业隐性经营成本。成立医药知识产权保护平台, 开展集快速审查、快速确权、快速维权于一体, 审查确权、行政执法、维权援助、仲裁调解、司法衔接相联动的产业知识产权快速协同保护工作, 建立知识产权保护的绿色通道。四是放管服改革要彻底——创造最便捷的服务环境。加快推进“互联

网+政务服务”“一体化审批服务云平台”建设, 真正实现“不见面审批”。推动更多行政许可事项进驻中华药港。积极争取设立省药品认证中心连云港分中心, 提供新药申报服务中心, 提高药品和医疗器械注册效率。申请设立自由贸易试验区, 改善海关通关服务, 实行有利外向型经济的便利政策措施。五是行业组织优势要发挥——加强联系沟通争取力度。密切与中国医药创新促进会、中国医疗器械行业协会、中国医药生物技术协会、中国生化制药工业协会以及江苏省医疗器械行业协会、江苏省健康产业协会等高水平社会组织的日常联系, 寻求更多指导帮扶力量。

(四) 数量质量两手抓, 多措并举促教育, 解决发展人才“足”的问题。一是优化存量——助推在连高(职)校医药学科发展。据了解, 淮海工学院的药学院只设有四个班, 每班45人, 康达学院药学科也设4个班, 每班30人, 职业技术学院每年招生药学方面学生200余人, 中药学校的中药专业每年招生100人以上。总体上, 上述学校培养的学生人数较少, 层次偏低, 无法满足用人单位的需求。今后, 推进淮海工学院建设高水平的药学学科, 并扩大招生规模。协同南京医科大学加强康达学院的建设和发展, 筹建江苏省转化医学研究院连云港分院。积极研究和支

类学科专业。通过医药类院校的提档升格,最终形成博士、硕士、本科、专科四个办学层次,满足我市医药企业的研发、生产、质量管理、营销等不同岗位对不同层次人才的需求。二是发展增量——规划建设涉药大学城。在市域范围(华杰学校周边或连云新城)内规划建设医药大学城,采取“一事一议”“一校一策”办法,引进全国涉药类大学及科研院所其设立分院(所)。第一个层次是引进省内医药类大学如中国药科大学(南京)、徐州医学院等设置分部;第二个层次是引进陇海兰新等“沿桥”中西部的知名高校,比如西安交大、兰州大学等设立分部;第三是引进沈阳药科大学等国内有实力的院校、机构在我市设立分校、研究院;第四个层次是打造一所医药领域的“蓝翔技校”,培养医药制造业、营销业基础人才和实用技术人才。三是提升质量——共建产学研一体的医药类公共实习实训基地。公共实习平台,就是通过建成的基地提供先进的仪器设备、管理手段和人才资源,且实训项目设计更贴近生产、管理、服务一线岗位实际,使学生、企业员工及其他被培训者在仿真的环境和空间中学习知识、锻炼技能、掌握技术,从而实现基本技能、职业素养等全面提升。平台实现了资源共享,避免了重复投资,为企业和高校节约了成本,也为校企开展创造性研究的深度合作和提高应用型人才培养质量提供了载体。国内诸如上海、苏州、泰州等地,政府为了促进本地特色产业创新发

展,都在产业集中区附近建设了面向企业、高校和社会开放的公共服务平台。2018年省政府办公厅下发了《关于深化产教融合的实施意见(苏政办发(2018)48号)》,要求到2020年,建成100个技术水平国内一流、产学研一体的公共实习实训平台。我市药企、高校都强烈呼吁建立这样的平台。既然“政府有政策、企业有需求、学校有资源”,我市要抓紧筹划建设产学研一体的医药类公共实习实训基地。建议此项工作由人力资源社会保障局牵头,市教育局和发展改革委配合完成。

(五)依托资源禀赋,打造健康小镇,解决产业发展“特”的问题。依托我市良好的生态环境和旅游资源优势,打造健康特色小镇,形成生态养生大健康产业体系,形成“人无我有,人有我优,人优我特”的独特竞争力。将来的健康小镇可以放在中华药港的东区。一是支持医药企业建设医院,发展医疗服务业。在政策环境利好而医疗服务供需又极度不平衡的情况下,医疗服务行业越来越被视为未来消费的增长热点,社会资本大举进入医疗服务领域更是成为近几年的热门现象。2018年以来,国内不少上市公司布局医疗服务领域,并购医院经营。我市可以鼓励四大药企在药港内建设医院。二是做大做强特色中医药健康服务业。重点发展保健品、中医养生保健服务。实施中医治未病健康工程,依托国家级风景名胜推动建设中医养生保健基地,规范中医养生保健服务。支持

符合条件的机构积极申报国家中医药健康旅游示范区、基地和项目,打造一批体验性强、参与度广的中医药健康旅游路线和产品。试点推进“药食同源”,推进康缘中医药养生保健产品开发。推动中医药服务贸易发展。三是发展多样化康复治疗服务业。依托连云港独特的气候条件和海洋、温泉、湿地、森林等资源,面向国内外市场提供高品质健康疗养、慢性病疗养、职业病疗养、运动康复、老年病疗养等健康产品和服务。支持养老机构拓展和提高基本医疗服务的能力,养老机构可按照有关规定开办老年病医院、康复医院、护理院、中医类医院等。四是打造健康休闲旅游业。充分利用我市环境禀赋、康缘中药的资源基础,大力发展现代科技、传统医药与生态环境相叠加的健康旅游产品,建立完善的现代医疗体系和旅游服务配套体系,促进我市健康旅游向高端医疗服务、中医药特色服务、特色康复疗养和休闲养生协同发展迈进,高标准打造全球健康旅游目的地。

(六)全方位升级,无死角拓展,解决实施政策“准”的问题。调查发现,近年来各地对医药产业发展的重视程度和扶持力度普遍提高,相继出台了一系列产业发展计划和优惠政策措施,如无锡市早在2009年就制订了“生物医药产业调整与提升行动计划”,徐州市2017年出台“生物医药产业发展实施方案”,泰州市近年来年以生物医药及高性能医疗器械产业等为扶持重点,分别制订了科技创新、

特色产业基地、人才发展、金融支持等一揽子政策。我们建议,我市要针对医药产业的发展实际,在深入评估原有的政策落实情况的前提下,博采众长,完善我市的《关于加快推进连云港医药产业集聚发展的指导意见》,此政策要成体系、出实招、有力度、无“水分”,切实满足医药企业的合理需求,增强我市发展医药产业的竞争力和吸引力。一方面是升级土地、人才、技术、财税、金融等政策。可以明确企业上缴税收超出上年的地方留存部份按医药企业每年新增地方留成部分的30%,用以奖励企业,等等。整合天使资金、风险投资、私募资本、产业基金和社会资本,面向生物医药企业定向推送项目路演、政策咨询、金融机构对接、风险分析评估等各类投融资服务,鼓励市级(包括市工投集团、金控集团)和各县区的各类产业基金或创新基金,以市场化运作机制发起设立医药产业投资系列子基金,形成总规模不低于50亿基金群。人才引进资金在目前5300万元的基础上,在财力容许范围内,继续适当增加。对本市通过一致性评价的药品种类进行补贴或奖励,通过的每个品种奖励200万元,每个企业每年不超过1000万元。另一方面是拓展产

业发展新政策。帮助本地企业产品优先进入药品招标目录、支付目录和提高报销比例。相关部门动态调整医保目录,在同样品种情况下,积极引导使用地方药品,推动地方药品进入省和国家医保目录。药品招标采购在同质同价的基础上向地方药品倾斜,本市医院优先使用本地产品,药品招标采购就近采购比例不低于29%。

(七)马上办、抓紧干,解决中华药港建设“快”的问题。市政府方市长于去年3月提出建设全国一流的生物医药产业园,去年6月市市开发区成立工作领导小组启动开发区生物医药产业规划编制工作,目前已完成初稿。今年1月份,成立开发区管委会和社会资本合作工作领导小组,推动核心区项目建设。3月12日,组织对中华药港核心区项目方案设计及一期初步设计、医药展示馆文案策划项目进行了评标,确定中华药港核心区总平和初步设计单位、展示馆文案策划单位。目前已确定展示馆施工装修项目招标代理公司。截至目前,中华药港核心区建设有进展,但与市领导要求相比,建设进度还是滞后的,一定程度弱化了园区形象。事实上,与泰州中国医药城、苏州工业园生物医药产业园、上海张江高

科相比,从表层上看是数字、指标的差距,实质上是思想观念、创新精神上的差距。苏南园区规划建设从规划引领开始,就讲究系统思维与立足问题导向辩证统一,特别是专注专业坚守的团队精神、敢为人先的创新观念、一着不让的机遇意识、高屋建瓴的发展思路等等各个方面,对中华药港的建设发展很有借鉴。无数事实表明,时间就是金钱,效率就是生命,行动是最美丽的风景,珍惜时间马上办、提高效率抓紧干。建议迅速成立中华药港建设指挥部,确立由市开发区主要负责同志为指挥长,抽调市发改委、工信局(医药办)、科技局、财政局、人社局、自然资源和规划局、生态环境局、住房和城乡建设局、城管局、交通局、水利局、商务局、卫生健康委员会、市场监管局、医疗保障局、地方金融监管局等相关部

门专业人员集中办公,统筹推进产业发展重大事项,强力推进中华药港建设。建立“中华药港”建设指挥部常态化工作协调机制,定期召开全体人员会议和难题会办会议,邀请四大药企、部分现有药企和新招引药企代表参加,及时会办协调解决中华药港建设过程中的各类疑难问题,聆听吸收来自服务主体方面的意见建议。



# 我市加快培育千亿级企业集群的问题与对策研究

王朋才 宜昌勇

**【摘要】**“基于园区经济模式的长期发展，我市各大园区基础设施日趋完善，企业集群效应逐步显现，目前基本形成了港口与物流企业集群等七大企业集群。但企业集群发展存在企业同质化竞争严重、产业链发展不完善、企业植根性不强等问题不容忽视。培育千亿级企业集群，我市应以传统产业类企业集群为重点，积极引导其走内生发展的道路，一方面要加大产品科技附加值，另一方面要积极挖潜增效。同时，针对医药等创新型企业集群，要充分发挥龙头作用，鼓励企业加大研发投入，积极开拓国际市场。”

进入新世纪以来，国家和省里对连云港越来越重视，连云港加快发展的基础越来越好、条件越来越成熟，我市经济发展面临前所未有的机遇。但是，一直以来，连云港经济发展不充分、经济总量小、增长速度慢、区域经济缺乏核心竞争力等问题仍然比较突出。以企业集群发展为主要抓手，加快培育千亿级企业集群，不仅是推动“高质发展、后发先至”战略的重要动力，也是实现连云港经济社会更快、更好发展的必然要求。

## 一、企业集群理论研究

### （一）企业集群的内涵

由于研究背景及目的不同，学者们对“企业集群”的定义也不尽相同，代表性的观点主要有：①亚当斯密从分工的角度：企业集群是由一群具有分工性质的中小企业

以完成某种产品的生产联合为目的而结成的群体。②威廉姆森从生产组织形式的角度：企业集群是基于专业化分工和协作的众多中小企业集合起来的组织，是介于纯市场组织和层级组织之间的中间性组织，它比市场稳定，比层级组织灵活。③罗森菲尔德则更强调社会关系网络及企业间的合作对企业集群的作用：企业集群是相似的、相关联的或互补的众多中小企业在一定地理范围内的聚集；有着通畅的销售渠道、积极的交流及对话，共享社会关系网络、劳动力市场和服务，共享市场机会及分担风险。④迈克尔·波特以其竞争优势理论为基础：企业集群是某一特定产业的中小企业和机构大量聚集于一定的地域范围内而形成的稳定的、具有持续竞争优势的集合体。垂直的企业集

群是通过买卖关系来联结的众多企业所形成的企业集群，而水平的企业集群则是由包括共享终端产品市场、使用共同技术、技巧及相似的自然资源的企业所组成的集群。

### （二）企业集群的形成机理

企业集群的形成过程，其实质也是一个网络外部化的过程。只不过这里的网络外部化不是体现在产品需求上，而是体现在企业的区位决策上。最先进驻的企业或少数几家企业将扮演网络发起人或庄家的角色，因为它们的表现和势力将影响后续企业的预期。网络效应不但在吸引新企业进入集群过程中起作用，而且在企业集群孵化形成过程中也很重要，这些最先进驻的企业往往扮演了孵化器的角色。最先进驻的企业为何扮演孵化器角色，原因有体制方面的，也有社会方面的。

领先创业企业家扮演示范者角色，其他新进入者通过模仿获得新建企业必要的技能与知识。调查表明，浙江地区建立在家庭工业基础的许多企业集群，就是通过“一人带一家、一家带一村、一村带一乡”这样的路径形成的。企业集群本身是一个天然的孵化器。

### （三）企业集群的产生条件

企业集群的产生需要具备一定的经济条件与社会文化条件。

#### 1. 企业集群产生的经济条件

（1）集群产品存在技术可分性  
产品价值链条越长，技术上进行工序分解的可能性越大，垂直方向的劳动分工有可能加长。这样才有可能吸引众多的企业聚集在一起。这种技术可分性，降低了创办企业的资本要求，使一家一户承担某个特定的工序成为可能。集群产品是否存在技术可分性，是企业集群产生的第一个必要条件。

（2）集群产品存在丰富的产品差异化机会

所谓产品差异化，包括水平方向和垂直方向的产品差异化。水平方向的产品差异化指品种、规格、款式、造型、色彩、所用原材料、等级、品牌等方面的不同；垂直方向的差异化是指同种产品内在质量的不同。集群产品差异化的潜力主要体现在水平方向上，即产品差异化主要发生在产品外观形态方面，而不是在产品的实质功能和效率方面。众多的生产同类产品的企业在地理上的接近，如果没有足够的产品差异化空间，这些企业彼此之间将陷入恶性价格竞争的陷阱。

（3）集群产品的低运输成本  
低运输成本才能保证最终产品的可贸易性，运输成本越低，这种商品就越具备贸易性。集群式集中生产所辐射的市场半径就越远。从供给与需求相比的要求看，企业集群采取集中生产方式，开拓占领市场只能通过贸易途径，包括国内贸易和国际贸易。如果运输成本太高，集中生产是不经济的。

（4）企业竞争环境的动态多变与速度经济性

企业所处竞争环境动态多变，对产品的速度经济性要求非常高，因协调、沟通以及信息反馈的因素，企业的生产组织必须在地理空间上相互接近。企业集群是速度经济的象征。大量生产同类产品的中小企业聚集在一起，无论是价格竞争还是非价格竞争，都是异常的激烈。一个新产品、新款式推出，会即刻遭到同行的模仿和跟进。在集群这种竞争环境下，跑得比对手更快才能赢得市场，速度成为企业的首要竞争战略。集群内部生产中间产品的企业和专业服务机构大都具备专业化的互补能力，以及彼此之间采取网络协调模式，使速度经济要求得以实现。

### （5）技术创新的网络性

创新网络是指众多企业和机构相互合作进行产品创新或工艺创新。创新网络的目标是利用不同组织的资源和差异化的技术能力。企业集群以中小企业为主体，因资源的限制，单个中小企业难以实现创新功能的内部化，企业集群这种产业组织形式可以把众多中小企业

联合起来实现创新功能的集体内部化。集群内部劳动分工的细密本身就是一个近距离创新网络；同类企业的聚集，有利于远距离的创新机构与集群形成技术联盟，或开展产学研合作。企业集群为产业创新网络的缔结提供了平台。

2. 企业集群产生的社会文化条件

企业集群是一个社会经济概念。丰富的社会资本与文化资本使集群内部的经济关系具有很强的社会嵌入性。运行良好的集群往往存在共同的文化传统、行为规则和价值观。这种社会文化环境氛围促使集群内部形成一种相互信赖关系，大大减少了交易费用，使企业家之间的协调与沟通容易进行，企业之间的深度劳动分工得以执行。

## 二、我市企业集群发展的现状描述

### （一）企业集群布局逐步完成

连云港企业集群的数量虽不及苏南地区，但部分企业集群已形成一定规模。自改革开放以来，连云港市先后建成了连云港市经济技术开发区、江苏海州经济技术开发区、连云港出口加工区、江苏连云港高新技术产业园区、江苏连云港经济开发区、江苏灌云经济开发区、江苏东海经济开发区、江苏赣榆经济技术开发区、江苏连云港化学工业开发园区等7个省政府批准成立的特色工业园区。基于园区经济发展的长期推动，从产业链构建角度来看，我市目前基本形成了七大企业集群：港口与物流企业集群；医药与医疗用品企业集群；冶金与机

械加工企业集群；石化与精细化工企业集群；新能源与装备企业集群；康养与旅游服务企业集群；特色农产品加工企业集群。其中，绝大多数企业集群以园区形式集中分布，特色农产品加工企业集群则在各县（区）分散分布。

（二）基础设施日趋完善，企业集群效应逐步显现

经过 20 多年的发展，我市工业园区已经成为推动本市经济快速发展的中坚力量。目前，连云港市有各类工业园区 37 个，布局已覆盖全市。经过长期的大量投入，以园区形式分布的各企业集群基础设施日趋完善，特别是企业入园发展最重要的水、电、路、气等重要因素得到了有效解决。园区周围的、银行、宾馆等配套服务设施正在逐步完善。工业园区内的产业方式由集中到集聚，带动了全市经济快速发展，在经济版图之中起到了“增长极”的作用。园区的规模有了较大提高，企业集聚、产业集群的集约发展态势也更加明显。

从连云港的整体条件看，其区位优势、自然资源优势和生态环境优势比较明显。可以说，37 个工业园区、七大企业集群的整体布局能够体现连云港经济发展的基本特点和方向，为连云港打造千亿级企业集群提供了重要基础。

（三）企业集群管理与服务能力逐渐增强

连云港市政府积极创造有利于投资、有利于创新的软环境，并积极支持企业集聚发展，是千亿级企业集群形成的有利条件。目前大多

数园区具有较好的基础，企业进入园区的条件已经具备，应大力推动企业进驻、扩张、结网、植根，加快园区经济向千亿级企业集群发展阶段的转变。连云港工业园区具有经济欠发达地区的典型特征，同时也符合企业集群的演变规律，有较强的代表性。通过多年的实践，政府等公共机构已总结形成了一套园区建设和管理的经验，即“高标准规划，高质量建设，高水平管理”，企业集群管理与服务能力正逐步增强。值得推广的做法主要有：一是从设计施工方面，从项目设计到施工都能通过公开招标和市场化运作，选择资质达标过硬的单位负责设计、建设和监理；二是从园区管理方面，通过招标选择经验丰富，实力雄厚的专业公司负责环卫和绿化养护工作，政府不直接参与，仅负责监督。三是从园区的服务方面，各地也探索了不少好的做法，如实行“一门式”收费，封闭式管理，对进区企业实行“一条龙”服务，需要办理的手续由园区管委会一包到底等。管理部门进一步强化园区服务意识，创新服务方法，提高服务水平，对引入园区的项目提供全程跟踪服务，并实行限时办结制度，对前来投资兴业的每个企业，有关的审批环节都应成为绿色通道，以优良的服务环境吸引更多的项目、更多的企业进入园区发展。

### 三、我市企业集群发展存在问题研究

（一）企业同质化竞争严重，产业链发展不完善

从过去几年各园区招商引资

的结果来看，有关部门对引入企业缺乏认真的规划和严格的约束，各工业园区相互恶性竞争，纷纷通过压低土地价格、税收优惠等政策来盲目的吸引投资者进驻，造成了企业布局的混乱。这种恶性竞争和规划混乱的行为，直接导致园区并没有完全按照当初的定位来运作和发展，影响了园区企业集中度的提高。

目前，虽然各园区已经建立了选择性的招商引资模式，仍然有些园区在建园初期急功近利、盲目地招商引资，并不从企业集群发展的目标和要求出发，不注重企业自身的定位和企业间的分工协作，不注重产业结构的升级换代，造成园区产业结构层次低、生产规模小，高耗能、高污染、高投入、低产出、低效益的问题较为突出。尤其需要注意的是，园区内产业链式分工协作模式没有建立起来，企业运行效率仍有待提高。一些园区对招商企业的定位过于宽泛，影响了产业链的形成和发育。所引进的企业由于缺乏技术联系及资源、技术、市场的共享，各企业分工与专业化程度不高，企业前后关联效应不强，难以产生集聚效应。另外，从企业间合作程度看，园区内外企业及企业集群间的分工协作的程度还不够高，无法产生真正有实效的交互作用。

（二）企业植根性不强，难以培养和发挥企业集群优势

企业集群的一个重要特征是植根性，同时植根性也是推动企业集群向更高层次发展的动力和基础。工业园区内的很多企业是通过招商引资进来的，与当地特色企业、当

地特色资源和市场缺乏紧密的有机联系和共生关系，有些企业进入园区的主要目的在于吸纳当地廉价资源、享受土地出让等优惠政策，只是利用园区的静态优势，并不热衷于培育发展动态比较优势，因此植根性不强，导致地方支柱企业发展动力不足，在后续投入和扩大再生产方面配合度不高。同时，一些工业园区在发展的过程中对区内企业的植根性未能真正重视，而是陷入了以土地低价转让和其他优惠条件来争取企业入驻的误区，没能形成园区的特色企业，从而使园区的企业集聚陷入困境，严重影响了企业集群效应的培养和发挥。

（三）企业集群发展不均衡

连云港目前基本形成了七大企业集群：港口与物流企业集群；医药与医疗用品企业集群；钢铁与机械加工企业集群；石化与精细化工企业集群；新能源与装备企业集群；康养与旅游服务企业集群；特色农产品加工企业集群。企业集群发展不够均衡，2017 年石化与精细化工、装备制造、新医药产业产值分别为 1374、1171、673 亿元，而新信息技术产业产值仅为 144 亿元。其中，石化与精细化工、医药与医疗用品、新能源与装备制造等企业集群规模较大，已经具备千亿级企业集群的基本条件，将对其他企业集群的发展起到重要的支持作用。而康养与旅游服务企业集群、特色农产品加工企业集群规模明显太小，需不断加大支持和培育的力度。

（四）生态化导向不够

一些资源型企业集群和重化工企业集群，常常伴随着环境问题。过去几年，我市有关部门对一些园区在快速发展过程中造成的环境与生态问题缺乏必要的关注和重视，使得企业集群的生态化效益无法实现，也从一定程度上影响了这些企业的可持续发展。目前，部分企业集群仍然存在高能耗、高污染的问题。许多企业集群生态环境脆弱，生产经营过程中对自然资源的使用和占用量较高，土地、淡水、能源和重要矿产资源相对不足，加之环境容量有限，一些地方生态环境越来越脆弱，严重制约了企业集群的进一步壮大发展。

（五）高技术、专业技术人员缺乏

随着世界经济的迅猛发展，人才之争已经成为世界范围内最激烈的争夺，谁拥有了人才，谁就拥有了竞争的主动权。世界各地对人才问题的重视也达到了空前的高度。连云港作为开放型海滨城市，由于历史等各种原因，一直处于发展的洼地，近年来迎来了难得的历史发展机遇。连云港的“高质发展”，归根到底，就是人才的发展。

截至 2016 年底，连云港人口总数约为 534 万，全部工业法人单位从事研发工作的人员约为 1.5 万，每万人中从事研发工作的约为 28 人。这一占比相对前两年有大幅度提升，但仍然大大低于发达地区。以高新技术开发区为例，截至 2015 年底，64 家高新技术企业中，年末从业人员数 25811 人，其中工程技术人员 5551 人，占总人数的

21.51%。在从业人员中，研究生以上学历的仅有 411 人，具有高级职称也仅有 703 人。

根据初步的调查了解，目前我市各企业集群专门技术人才的需求方向大致为：新医药科技企业集群目前最紧缺的是药学、生物医药及相关专业的人才；能源装备高新技术产业化集群目前最紧缺的是重型装备及配件、石化电力装备、新材料各产业创新专业的人才；新能源电器企业集群目前最紧缺的是新能源专业、数控专业等专业的人才；数字技术企业集群目前最紧缺的是电子信息专业人才。

### 四、我市加快培育千亿级企业集群的对策研究

企业集群的形成机理都是相同的，但不同企业集群的资源禀赋和形成条件却会存在明显差异。我市要加强企业集群的规划、合理布局，培育和发展多种形式的企业集群。按照生产经营特点和现实情况，我市七大企业集群大致可以分为三类：①传统产业类：包括港口与物流企业集群、冶金与机械加工企业集群以及石化与精细化工 3 个企业集群；②创新类：包括医药与医疗用品企业集群、新能源与装备企业集群；③创业类：包括康养与旅游服务企业集群、特色农产品加工企业集群。针对不同类型的企业集群，应采取不同的策略和措施，进一步引导和推动各企业集群快速发展成千亿级企业集群。

（一）传统产业类企业集群

这类企业集群规模上基本已达到千亿级，但盈利能力不强，竞争

力不强。其中，冶金和机械制造企业集群的产业价值链还不够完整，企业间的协作效应不明显，政府应积极开展有针对性的招商引资进一步完善价值链，并加强对于企业间协作经营、研发的激励力度。而石化与精细化工企业集群规模虽达到千亿级，但整体盈利能力不强，而且受到生态环境的制约，短期内难以发展成为我市的支柱产业。针对石化与精细化工企业集群的进一步发展，政府应积极引导其走内生发展的道路，一方面要加大产品科技附加值，另一方面要积极挖潜增效，同时要加强对环境保护并多渠道降低外部环境成本。

1. 立足现有基础，推进传统产业优化升级。

以工业化与信息化的融合为突破口，在产品设计、生产工艺改造、市场开拓等领域积极推进信息化。通过市场细分和研发加快产品结构调整和产品性能优化升级；通过加大投入、提高装备水平和研发能力加快淘汰落后产能，提升产业链条；通过发展高附加值产品，培育国际知名品牌。同时，要支持企业加大技改力度，加快工艺和设备的升级换代，引导传统企业向产业链上下游延伸。促进石化产业升级、结构优化，增加精品钢材、高端钢材在钢材产业中的比例。推行绿色制造技术、节能制造技术、资源高效利用和循环利用技术。

2. 大力发展“互联网+”，推进制造智能化。

第一，推进互联网与制造业的深度融合。加快云平台建设，深化

物联网、大数据、云计算等信息技术深度应用，推进电子商务与制造业融合发展。

第二，推进智能制造生产方式。大力发展云制造，在重点企业推广数字化

车间和数字工厂建设，加快计算机集成制造、增材制造、极端制造等先进制造技术，依靠智能化的机器，达到生产过程自动化、有效率、有品质。

第三，发展智能装备和终端智能消费品。鼓励相关企业开发生产自动化设备、工业机器人、数控设备、关键智能部件，加大智能装备和终端智能消费品领域的招商引资力度，力争在石化、冶金、机械加工等多个领域开创一批新型智能产品。

3. 延伸传统制造业产业链，进一步壮大传统产业类企业集群。

现阶段主要抓好以下两大方面工作：

第一，推动传统制造业产业链各环节的本地专业化和服务化。加快本地工业设计、现代物流、互联网金融等生产性服务业建设。为有效促进我市传统产业类企业集群高质量发展，必须尽快在企业集聚区内或周边大力发展与之配套的新兴生产性服务业。这种配套主要是为我市传统产业的各生产链提供价值增值、信息服务、知识咨询等创新性服务。

第二，进一步壮大传统产业企业集群。在信息技术领域加大招商引资力度，引进智能终端龙头企业，推进产业链式聚集；加大力度培育机械制造、石化领军企业和知名品

牌；鼓励和支持机械、石化企业通过联合、兼并、收购等方式做大做强；积极引导信息技术企业与传统冶金、石化企业开展业务合作，大力推进传统生产方式、经营管理的信息化进程，以此加大传统产业类企业集群的内、外合作，不断壮大企业集群。

#### (二) 创新型产业集群

这类企业集群集中度较高，盈利能力较强，但规模上需加快培育到千亿级。这类企业集群要做大做强，应进行产业结构优化升级，培植先导性品牌企业，打造产业发展旗舰。要大力培育新医药、高新技术产业及各类潜力型、创新型产业和产品的集群，要结合不同县（区）特色，走差异化、多样化发展道路，避免产业结构趋同化。其中，医药与医疗器械企业集群总体规模仍然偏小，对我市经济总量的贡献还不够大。由于产业链较短，政府应大力支持医药类企业加强技术研发与创新，鼓励其加大新医药的研发投入，不断丰富产品的系列和门类；同时，要充分发挥恒瑞医药、康缘药业的龙头作用，鼓励企业积极开拓国际市场，加强品牌建设。

1. 充分发挥龙头企业的引领作用。

一直以来，连云港市的大型医药企业在该市医药产业集群的发展中发挥了重要引领作用。因此在推动大型医药企业发展基础上，通过企业并购重组，积极延伸大型医药企业的产业链，促使专业化生产和迂回生产的提高，充分发挥大型医药企业在集群发展中的龙头带动作用。

用，鼓励更多的创业者投入到该市的医药企业的创业活动中，为中小企业提供足够的产业空间和参与医药产业链的机会，最终形成数量众多的大、中、小型各类医药企业的有效配套体系，真正体现集群的优势，实现规模经济和竞争活力相兼容的有效竞争的市场结构。

#### 2. 积极引进外资，创新合作模式。

连云港市的医药产业集群要利用国际医药行业分工和产业转移以及经济全球化发展带来的医药市场开放的契机，发挥区位优势，寻求和借助与国外先进企业间的合作，促使本地的医药产业的医药管理、科研能力和生产规范的提升，在竞争中合作，逐步形成同国际先进水平接轨的产业发展能力。建立符合国际惯例的管理规范，使得本市的药物研发技术平台可以在国际上得到承认，积极创新连云港市的医药产业与国外合作方式和运作方式，从而扩大该市医药产业参与国际交流和合作的空间。利用在更多的合作中的经验学习和技术引进，在深入吸收的基础上完成管理和生产的再创新流程，逐步形成连云港医药产业所独有的核心技术和竞争力，从而加大连云港市医药产业集群的综合实力。

3. 实施品牌战略，提升企业集群的品牌效应。

通过打造连云港“药港”的集群品牌，有效地整合全市的医药产业资源，以集群的整体品牌形象，选择合适的宣传渠道对该市的医药产业进行宣传和推介，从而扩大当地的医药产业集群的知名度和影响

力，不断拓展连云港医药集群的发展空间。要指导医药企业积极开展自主商标品牌经营，加强商标品牌宣传推广，加大注册商标行政保护力度，开展商标知识产权托管服务，建立商标服务工作机制，建设商标信息交易平台。帮助企业特别是“三名商标”企业依法开展商标权评估作价、质押登记、融资贷款、出资入股，充分挖掘商标的潜在价值，提升商标信誉和价值。

4. 大力引进科研人才，提高企业的研发能力。

我市应大力鼓励医药企业进一步加强人才的引进、培养和使用，通过博士后流动站、技术中心吸引国内外科技人才以各种形式前来工作。建立人才使用的有效激励机制，鼓励市内医药企业设立技术股，通过技术、管理等生产要素参与利益分配。要落实有关法律和政策，对科技成果的研究、开发和产业化作出贡献的人员进行奖励的规定，并通过企业与学校合作等方式，培养中低技术人员，实现高级科研人才和普通销售人才的引进和培养，构筑可共享的科研资源，拓宽与外界的交流渠道。

#### (三) 创业类企业集群

这类企业集群分布尚不够集中，企业数量较多，但规模上以小型企业为主，且大多数企业处于创业初期。

1. 加快培育康养与旅游企业集群

康养与旅游企业集群目前尚处初步成形阶段，政府应以发展大健康产业为主要抓手，进一步加大招

商引资的力度，大力扶持龙头企业的发展，积极拓展龙头企业的融资渠道和经营空间，同时要防止新进入企业的恶性竞争。

(1) 完善景区配套措施，延伸旅游产业链条

完整的旅游产业链条包括“吃、住、行、游、购、玩”六大要素，目前我市旅游业产业链条的发展情况是“吃、行、游”发展较好，但“住、购、玩”却跟不上档次。为此，要发展我市的产业集群化，就必须培育产业链条上的各个环节，充分发挥企业集群优势，对于薄弱环节要加强培育。

(2) 提升游客体验效果，创建品牌旅游产业

旅游产业链条上各个环节的联系，主要是依靠产业的相关性来建立的。应通过建立信息平台、成立协会来协调，促使我市旅游产业链条的各个环节上的联系和互动紧密的联系起来。加强产业环节之间的活动，让这些联系具有可操作性以及在短期之内能够得出具体效果：提高宣传力度，联合营销，共同设计主题乐园，设立员工培训班，加强员工间的学习交流活动，共建服务品牌等。

(3) 实现旅游产业全域化，形成区域联动态势

全域旅游是把一个行政区当作一个旅游景区，是旅游产业的全景化、全覆盖，是资源优化、空间有序、产品丰富、产业发达的科学的系统旅游。旅游产业发展由“景区旅游”向“全域旅游”转变，以“山海景区、特色小镇、美丽乡村、沿途美景”

为四位一体的空间旅游体系。我市在大力发展旅游产业的过程中，应该将特色小镇建设与全域旅游结合起来，实现旅游产业全域化，形成区域联动态势。

(4) 实施滨海旅游战略，加快发展旅游业。

首先，连云港要加大旅游资源开发力度。充分利用好海州湾、海头以及一些海岛等现有旅游资源，努力打造一批有鲜明海洋特色和地方文化属性的旅游项目。其次，要明确旅游定位，积极开发旅游产品。连云港旅游业发展定位必须明确，并不断加大宣传力度，大力争取中西部腹地的旅游市场，多开发旅游品种和精品旅游线路。再次，要培育健康旅游新理念。依托沙滩、海岛和远海，努力开发沙滩球类、风筝、帆船等竞技性强的旅游品牌，还可以开发一些休闲垂钓、捕捞以及海岛野营等非竞技项目，丰富滨海旅游内容，提升滨海旅游享受，培育健康旅游新理念。最后，要陆海统筹、综合开发其他旅游资源。实施滨海旅游战略，还可以结合开发花果山、孔望山以及淮盐文化等其他本地旅游资源，通过旅游线路的开发和优化，将本地丰富的旅游元素融入到滨海旅游战略，从整体上大幅度提升连云港旅游业的竞争力。

2. 稳步发展特色农产品加工企业集群

特色农产品加工企业集群目前分布不够集中，规模还很小，政府应借力新农村建设、特色小镇等渠道，加强基础设施建设，大力拓展

营销渠道和市场，引导企业延伸产业链条，从财政、金融等多方面加大扶持力度，争取用5年左右的时间打造成千亿级企业集群。

(1) 理顺产权关系，搞好农业发展的软环境建设。

要以土地确权工作为基础，理顺农业用地、滩涂、水塘等农村资源的产权关系，切实保障农民的合法权益。同时，也要加强对工商资本为代表的土地承租方的权益保护。在现代农业的发展过程中，地方政府在做好服务的同时，要敢于依法依规对故意阻碍或干扰现代农业发展的无理、非法等行为予以严厉打击，为农村事业、经济的发展营造良好的法制环境和政商关系。

(2) 进一步打造和扩大国家级粮食安全生产基地。

通过加强农业基础设施建设、强化农业集约经营、扶植发展相关农产品深加工企业等产业政策，形成和扩大全国重要的粮食和良种生产基地，提高我市粮食产业的竞争力。

(3) 发展生态绿色经济作物。

通过扶持等产业政策促进蔬菜、花生、棉花、水果等四大经济作物发展，整合资源，发挥优势，在区域布局上，加强规划，形成国家级或省级绿色蔬菜、果品生产加工基地和高效生态农业示范区。

(4) 延伸农业产业链条，推进农工贸一体化发展。

我市农村剩余劳动力较多，为了促进农村就业和农民增收，应坚持走“农工贸”一体化发展道路。一是要大力发展乡镇企业，延伸农

业产业链条。尤其要把握市场需求，发展当地的主导产业和拳头产品；二是要搞好农产品加工、流通基地建设。首先，要改进制度安排，加强过程管理，使地方政府能够全程监控基地的运作。其次，逐渐改变当前政府推动现代农业发展的着力点，将更多的精力从推进生产转向为生产提供综合配套服务，尤其是农业生产技术指导和农产品的销售渠道建设上来。最后，在继续做好“农超对接”的同时，鼓励城市居民组建消费合作社，直接与农产品生产基地对接，实现农产品生产和消费的本地化。

### 五、相关建议

(一) 遵循“大市场，小政府”的市场运行机制

1. 充分发挥政府的行政作用

市场的力量使得企业集群紧紧粘合在一起，并进行资源配置，达到高效实用。但在尊重市场的同时，政府的行政作用也要充分发挥出来，尤其是在企业集群发展的初期。一是相关配套基础设施，如港口码头、铁路、公路等的建设至关重要，可提升企业的投资吸引力。二是医疗、教育、住房等社会福利，可为集群区域内的员工解决后顾之忧，为企业的可持续发展奠定基础。三是政府的土地、财政税收等扶持政策对集群企业的发展影响非常大，特别是在企业发展的初期阶段，可减轻企业的成本压力。

2. 政府将工作重心转至服务

随着企业集群的不断壮大和发展，政府应逐渐淡化行政干预，将工作重心转至服务，主要表现在建

立公平、自由的市场环境，开展信息服务等。自由、开放的市场氛围有利于创新思维、创新技术的施展和集群内交易的进行。政府可利用自身信誉、地位、独有的资源和信息优势，消除企业之间的恶性竞争和技术壁垒，帮助上下游企业加强合作往来，实现效益共享。

3. 企业集群建设不能“唯GDP”论

GDP虽然是衡量企业集群发展状况的重要指标，但是过分强调GDP会导致政府在制定相关政策时目标偏离，企业集群发展混乱、资源浪费、重复建设严重，最终被市场淘汰。

(二) 完善风险投资机制

科技型中小企业因为实物资产少、经营风险大、规模小，导致融资难、融资贵，我市应建立多层次的风险投资基金，完善风险投资机制。

1. 鼓励个人和企业家参与投资

选择投资主体，要鼓励拥有财富的个人，特别是成功的企业家广泛参与投资，因为他们不仅拥有大量的财富，更有丰富的企业运营和管理经验，还有丰富的社会人脉，畅通的信息收集和交流渠道，能为所投资企业带来综合效益。

2. 完善风险投资退出机制

风险投资的目的是获益。当企业发展到一定规模，市场状况又有利的情况下，风投公司一般会寻找退出途径，如公开上市、企业兼并、出售和清算。如果没有可行的退出方案，将会大幅度降低风投公司的投资意向，也就无法开启投入一退

出一再投入的风险资本良性循环。

3. 完善中介服务

着力开拓各种代理、顾问机构、律师事务所等中介机构的作用。中介机构可为风险投资者、风险投资机构提供专业的市场信息、决策咨询、专业谈判等服务，为风险资金与企业搭建桥梁。律师事务能够为企业提供专业的财务审计、技术估价、运营、退出等方面的专业意见。

(三) 大力扶持龙头企业，带动企业集群加快发展

我市应进一步创造合理的制度环境和良好的政策环境，完善服务体系，强化服务创新；优先扶持公共服务平台，优先扶持带动集群持久竞争力提升的龙头项目，优先扶持企业集群急需人才的培训、培养和引进。积极引进和培育关联性大、带动性强的企业大集团，发挥其辐射、示范、信息扩散和销售网络的产业龙头作用。引导社会资源向龙头企业聚集，提高龙头企业的核心竞争力。鼓励龙头企业将一些配套件及特定的生产工艺分离出来，形成一批专业化配套企业，提高龙头企业的市内配套率。发挥龙头企业的聚集带动效应，逐步衍生或吸引更多的相关企业集聚，通过企业之间的聚集效应降低综合成本，增强竞争优势。积极鼓励龙头企业创造地区品牌，引导产业聚集。根据统计，2016年工业总产值最高的50家企业见下表：

(四) 充分利用FDI，获取技术转移效应

把招商引资的重点放在世界500强企业和国内外知名企业上，

重点引进投资规模大、经济效益好、带动作用强的重大项目，将其放在出口加工区、高新技术企业园区、经济开发区和化工开发园区等产业集聚度最高的区域内，从而辐射、影响和带动关联的中小企业向核心企业靠拢，增强产业外向度和国际竞争力。吸引跨国公司把更高技术水平、更大增值含量的加工制造环节转移到连云港，鼓励跨国公司在企业集群区内设立地区总部、研发中心和生产制造集群及区域性营销管理集群，高位嫁接先进技术和管

理；大力引进具有先进知识、技能的专业技术人才和具有先进理念、经验的管理人才。

(五) 构建区域产业创新体系，增强集群自主创新能力

政府要培育创业、创新文化，营造良好的企业集群自主创新氛围。大力培育以大学科技园为核心的集群模式，促进产、学、研紧密结合，加速集群产品产业化。构建与发展区域产业创新体系，搭建产业共享技术服务平台，增强企业技术创新能力，积极鼓励和支持企业集群企业设立研发中心，每年重点支持100个市场前景广阔的自主创新项目的研发与产业化，以此提升企业研发能力，促进企业集群发展。

(六) 大力引进和培养企业集群急需的专业人才

政府应通过相关企业政策的实施，引导、鼓励企业进行技术创新、大力实施“人才兴区，人才强区”战略，紧紧抓住培养、吸引和使用人才3个关键环节，加强园区产学研合作，建立园区中小企业技术创

工业总产值最高的 50 家企业 (2016 年)

序号	企业名称	序号	企业名称
1	江苏新海石化有限公司	26	连云港海赣科技有限公司
2	江苏省鑫鑫钢铁集团有限公司	27	江苏广晟健发再生资源有限公司
3	连云港兴鑫钢铁有限公司	28	连云港市兆昱新材料实业有限公司
4	连云港亚新钢铁有限公司	29	连云港市易达酒业有限公司
5	益海(连云港)粮油有限公司	30	江苏斯尔邦石化有限公司
6	江苏恒瑞医药股份有限公司	31	连云港兴怡紧固件有限公司
7	正大天晴药业集团股份有限公司	32	江苏远征化工有限公司
8	罗盖特(中国)精细化工有限公司	33	连云港润众制药有限公司
9	大陆汽车电子(连云港)有限公司	34	中复神鹰碳纤维有限责任公司
10	江苏豪森医药集团有限公司	35	江苏明盛化工有限公司
11	江苏康缘集团有限责任公司	36	江苏德源药业有限公司
12	丰益油脂科技(连云港)有限公司	37	江苏和利瑞科技发展有限公司
13	连云港启创铝制品有限公司	38	连云港腾翔金属材料有限公司
14	东方国际集装箱(连云港)有限公司	39	江苏西德电梯有限公司
15	江苏虹港石化有限公司	40	江苏东成生物科技集团有限公司
16	沙索益海(连云港)醇工业有限公司	41	中复连众复合材料集团有限公司
17	韩华新能源科技有限公司	42	连云港北港镍业有限公司
18	连云港五洲船舶重工有限公司	43	江苏汇联铝业有限公司
19	连云港宏鹏金属制品有限公司	44	连云港神舟新能源有限公司
20	江苏核电有限公司	45	国电联合动力技术(连云港)有限公司
21	江苏华尔化工有限公司	46	连云港宝诚化工有限公司
22	江苏金茂源生物化工有限责任公司	47	连云港天明装备有限公司
23	连云港华乐合金有限公司	48	连云港市艾伦钢铁有限公司
24	重山风力设备(连云港)有限公司	49	连云港市工业投资集团有限公司
25	江苏新海发电有限公司	50	中联巨龙(连云港)水泥有限公司

新体系，推动园区传统企业集群向高新技术企业集群发展。政府还应鼓励企业制定科学、灵活的人才机制来吸引人才，加大人才引进力度，建立高层次人才引进专项资金；同时，对市属高校专业设置进行适当调整，要求高等院校做好面向区域

企业集群的工业工程专业应用型创新人才的培养，以装备制造、石化、钢铁、生物制药等区域企业集群为背景，开展教学内容、实验、课程设计、生产实习的改革和创新，并相应扩大招生规模；鼓励各类人才进行各种在职培训、学历教育和学

位教育，建立终身教育体系；坚持并不断完善涉外培训制度，探索新的涉外培训和教育途径，努力提高人才培训的国际化水平。

(淮海工学院商学院)

## 将连云港新城作为城市新中心建设的对策研究

蒋红奇

为加快连云港发展，江苏省委十三届三次全会提出，要提升连云港的发展站位，作为“一带一路”战略支点来规划发展、重点支持。我们认为，要建设战略支点，需要加快补齐连云港发展短板，其中要补齐的关键短板就是这座城市结构的“拱顶石”——城市中心。

### 一、现状及问题

#### (一) 现状与问题

“十三五”以来，全市上下主动融入国家“一带一路”建设，深入推进以港兴市、产业强市、创新驱动、绿色发展、协调共进五大战略，经济社会实现了更高质量发展。2017年，实现地区生产总值2640.31亿元，增长7.4%；三次产业结构调整为11.9:44.7:43.4；常住人口城镇化率61.7%。根据2017年版《江苏高水平全面建成小康社会指标体系》六大类45项54个指标监测数据(其中3个指标暂无数据)，2017年连云港高水平全面建成小康社会六大类指标实现程度分别为：经济发展类

74.8，创新驱动类54.6，人民生活类88.5，生态环境类81.6，文化发展类79.5，社会治理类84.9；综合实现程度为78.7。

但是，全市经济社会发展仍存在一些不足，如经济规模小，产业层次低，发展不够充分，发展质量有待提高；公共服务供给不足，民生保障存在短板，社会事业不平衡，生态环境治理任务艰巨等。45项48个51标中，有14个指标实现程度大于或等于100%，有20个指标实现程度处于80-100%，有17个指标实现程度低于80%。2020年全市高水平全面建成小康社会的任务还相当繁重。

改革开放之初，我国沿海城市基本上也处于同一发展水平上，当时参与区域和国际分工的起点较低，哪个地区抓住了参与一体化、对接分工发展的机遇，哪个地区就能够顺势而上，实现经济发展和民生改善。经过40年的发展，我国沿海港口城市纷纷崛起壮大，如深圳、厦门、宁波、青岛、大连等走

在前列，港口城市带动了区域经济发展。自1984年成为首批沿海开放14个城市之一，由于种种原因，连云港错失了最佳的“以港兴市”的机会，发展现状与人们心目中的期待严重脱节，在港口经济、临港产业、海洋经济等方面发展缓慢，城市竞争力较弱，经济社会发展水平和城乡建设面貌不如其它沿海港口城市，甚至落后于苏北不少地市。

#### (二) 原因分析

一个战略区位独特和资源禀赋优良的地区，一个曾拥有众多国家战略机遇和得到重点支持的地区，为何在发展进程中没有爆发出应有的活力，隆起中国沿海中部发展高地，形成沿海开放城市所特有经济发达、社会文明、服务高效、开放包容之景观？

我们认为，连云港产业和要素集聚不高，港口作用发挥不够，对外吸引力不强，与连云港多年来没有一个能够发挥“拱顶石”功能的城市核心有着内在关联。由于历史机缘、区域内交通布局及地理结构

等原因，连云港城市结构的演化发展发生了变异扭曲，没有形成中心城市统领周边城市互动发展的良性演化格局，而是走上了一条“内敛化”之路，形成城市发展的“诸侯”型结构特征。由于城市中心没有发育生成，地方性的次中心顺势形成，市区和县域发展同质化结构明显，区域内各县区城市分工协作结构体系没有能够很好演化生成。原海州区、新浦区和连云区，相对分散，经过多年建设，各自形成了自己的地方次中心，但是整体而言，却没有形成连云港市一级的城市中心，中心城区无“中心”。

第一，由于没有城市中心这一“拱顶石”，“外生优势”难以转变为“内生优势”。我们分析连云港欠发达的原因，当然要从其能否聚集到足够的要素和产业来看。而能否聚集到足够的要素和产业，一要看其经济发展的社会环境，二要看其城市结构能够产生的正外部性程度。就城市能否产生足够的正外部性而言，主要取决于城市要素和产业的集聚程度和质量。如果说在开放之初，良好的区位和优势的资源是开放的有利条件的话，那么在开放进入一定深度之后，原有的优势将逐渐消失，新的具有竞争性的优势将起主导作用。没有适时将区位和资源（外生）优势转化为竞争（内生）优势是导致连云港发展相对滞后的主要原因。任何一个经济体都不是在“没有空间维度的仙境”中发生发展的。发展优势的实质并不是它的具体地理空间位置和资源，而是这个地域空间参与分工

合作的能力结构与层次水平。连云港港口和区位优势之所以没有转变为竞争优势，关键在于缺少接受和吸纳新的高质要素的载体空间。城区过于分散，一直没有形成集聚扩散功能强的城市中心。由此，在开放环境下，连云港跌入“李嘉图陷阱”。

第二，由于没有城市中心这一“拱顶石”，产业结构难以转型升级。现代城市从无到有的生成发展，与工业布局发展紧密相连，城市因产业而生，产业因城市而聚，其内在机理在于现代经济本质上是分工合作的经济，而分工合作能否持续与发展要取决于其产生的分工效率与交易费用之间的关系。后发地区要实现“先至”发展，必须主动推动“成熟”产业向“成长”产业甚至“初创”产业逆势而上，至少应该在有条件的几个产业中奋力推进。我市城镇化发展缓慢，海洋产业发展不快，主要是城市与产业互动递进关系失衡所致，城市未能有效促进产业发展，产业未能有力支撑城市扩张。由于城市化与工业化之间的互动关联性原因，我市城市布局较散这一特殊空间结构的影响，不仅导致城市化进程缓慢，而且波及关联到产业集聚发展上，影响我市工业化进程。空间结构不优，较高的交易费用与不利的区域分工格局，严重影响制约分工贸易和产业发生发展，最终失去大好机遇。

第三，由于没有城市中心这一“拱顶石”，引领和辐射作用难以发挥。经济发展在时间和空间上都不是均衡分布的。由于工业生产具

有报酬递增的特点，随着时间的推移，生产活动将趋向于空间集聚，一旦产业以某种方式集聚在某一特定区域，那么，在市场力量或者说“马太效应”作用下，累积性的循环发展一般趋向于强化而不是弱化区域间不平衡。反之，如果初始条件不足，产业不能有效积聚某一区位，那么在“马太效应”作用下，一个地区就会坠入“落后陷阱”，陷入被动，导致贫困的恶性循环。现实中产业与要素的不均衡分布与流向正是由于这一内在机理的作用，产业和要素主要流向城市，大城市，发达地区，以及发达国家。人们向城市集中是由于这里较高的工资和多样化的商品，而工厂在城市集中是因为这里能够为他们的产品提供更大的市场。发展往往集中在那些聚集着经济主导部门和有创新能力企业的经济中心地区，这些地区首先发展起来，再向周围地区扩展其效应。经济落后的国家或地区要实现工业化和现代化的经济发展，必须建立“发展极”，通过“发展极”带动相邻地区的共同发展。但是由于连云港城市结构扁平化和“诸侯”化，产业发展演化不是按照分工协作的一体化方向演变和提升，而是以同质化竞争与拼资源和环境来实现各自的发展的。

## 二、对策建议

目前，我市面临着周边激烈的中心城市“争霸”竞争压力。仅就周边地区而言，“十三五”时期，淮安要“基本确立苏北重要中心城市地位”；徐州要“进一步巩固淮海经济区中心城市地位”；临沂要

“全方位建成鲁南苏北区域性中心城市”；盐城要“以建设东部沿海新兴中心城市为目标”。因此，在新时代谋划连云港“高质发展后发先至”，需要重新审视中心城区在区域发展中的驱动和引领作用。加快战略支点建设，加快国际化海港中心城市构建，迫切需要连云港新城作为连云港市发展的“拱顶石”加以建设。

第一，将连云港新城作为推动“高质发展后发先至”的希望加以建设。城市中心是城市公共建筑及设施较集中的地段，是城市居民的政治、经济、文化和社交活动的中心，也是城市面貌的缩影。从20世纪70年代以来，世界各地的城市新中心建设开始兴起，到现在已成星火燎原之势，特别是规模较大的一些城市相继建成了多个城市新中心。新中心建设与产业转型升级紧密联系，是产业升级的空间表现。城市新中心的选址、形成和发展离不开各自所在城市的历史、经济、地理

基础和交通条件。连云港新城位于连云港都市“一心三极”的核心，空间位置极佳，是连云港承载国家战略机遇、建设区域性中心城市的重要区位。将连云港新城作为城市新中心建设，是完善连云港市大港口、大城市、大产业功能，推动“海、港、产、城”联动发展，展现滨海城市形象，驱动三区带动三县崛起的重要举措，是加速推动连云港“高质发展后发先至”历史进程的必经之路。

第二，将连云港新城作为功能型综合型城市的关键加以建设。从世界城市化演变所经历的集市型、功能型、综合型、城市群等类别和阶段来看，连云港城市发展方向要将功能型与综合型两个阶段统一起来考虑。在具体推进过程中，既要充分发挥港口与区位等外生比较优势，加快功能型城市建设，又要超前构建城市竞争新优势，加快内生比较优势生成，布局并推进综合型中心城市建设。因此，要从全市层

面将推进局域发展和全域提升统一起来，构建新型城镇化体系与打造新一轮发展优势结合起来，塑造局域互动合作、全域整合提升的发展新格局。连云港新城建设正是推进和实现这一双重历史使命关键所在。一是加快功能型城市建设，打造特色海港城市。江苏954公里的海岸线，连云港独有的基岩和沙质海岸资源，使其成为江苏唯一一座真正意义上的滨海城市。融山、海、岛、湖、河、湿地为一体的连云港新城，将成为彰显连云港滨海城市特色的靓丽名片。市“十三五”规划中提出，坚持“战略东进、拥抱大海”，“调优空间布局，做强城市组团”，对功能化城市建设提出明确要求。要准确把握连云港滨海特色城市发展路径的转型需求，突出滨海城市核心载体的使命担当，将滨海资源禀赋转化为新发展动能，按照有所为有所不为的现代分工逻辑，注重发挥各自优势，避免局域同质化，构建局域特色发展。二是加快中心



城市建设,提升城市中心集聚水平。中心城市建设对集聚现代服务业意义重大,特别有利于推动金融和创新发展,进而能够促进和带动其他产业更好更快发展。在加快中心城市发展时,要坚持按照规划提出的“向心聚合、空间集约”发展方向,要特别注意解决这座城市长期以来无“核心”的问题。解决好具有“拱顶石”意义的城市之“核心”问题,承载市一级的行政、商务等综合服务职能,就能够更好地集聚支持发展的核心资源和要素,就能够更好地统筹全市发展,发挥分工合力,促进产城融合,城乡一体,形成劳动与资源密集型、资本密集型、技术密集型、创新密集型分工协作体系,提升全市整体竞争优势。

第三,将连云新城作为开放城市的典范加以建设。连云港作为开放城市已经发展了几十年,但现状似乎是,开放的导向不鲜明,开放的姿态不突出,这座海滨城市仿佛置身于布罗代尔所谓的“钟罩”。什么原因导致这座海滨港口城市几十年来在发展之路上步履蹒跚?我们认为缺少挺立潮头的中心城市、缺少接纳先进要素的核心载体、缺少国际化企业生存发展的融合空间,是一个重要原因。建设开放发展先行区是连云新城重要目标定位之一。立足建设“一带一路”交汇点核心区和战略先导区这一大视野,要深度研究连云港在国内和国际分工中的位置,融入国内和国际分工体系,实现资源、产业、技术、管理及人才全域化国际化。连云新城拥有更大空间、更新活力、

更优质素的全方位开放势态,体现国际化海港中心城市滨海特色魅力所在,是城市东进,逐梦大海的最佳区域,在提升江苏沿海、东陇海线对外开放整体水平上发挥重大引领作用,打造更具竞争力的对外开放新高地。做好国际化城市发展规划,超前谋篇布局,培植开放精神,集聚国际化要素。

第四,将连云新城作为弹性之城加以建设。城市真正的财富和效率隐藏在城市空间结构布局之中,如何合理配置空间结构,决定了城镇化的质与量。从《雅典宪章》到《马丘比丘宪章》,人类认识到城市一经诞生,就形成了一个有机体,一个综合性的多功能的空间环境。一些城市形态相对较为“混乱”的城市,如西欧的一些古城,经济繁荣;而事先理性规划,按照技术美框定后人工建设起来的,如堪培拉、巴西利亚等城市,景观优美却没有经济活力。原因是城市是一个有机体,城市中各类资源的集聚是自组织性质的,如果严格按照功能分区进行城市规划,就会“肢解”资源集聚的通道,导致交易成本提高,城市竞争力下降。城市建设如果按照一种文化模式、一种设计风格,就极易破坏城市建筑风格的多样性、城市风貌独特性和文脉的连续性,造成千城一面。因此,要按照弹性城市要求建设连云新城,提高风险应对、变革创新、社会重塑等城市自组织能力。要按照知识经济时代资本积累的有机构成特点(特别是现代生产服务业)来规划建设城市提升经济活力,如CBD是大

工业时期的一种空间布局类型,现在由于网络化、电子化的发展,城市CBD的功能已大大削弱,国外现在推崇的是Business Park,就是环境优美、交通顺利、空气清新的商务公园。要保护好城市的历史文化和生态环境,提高归属感和家园意识。要适当淡化分区规划,倡导适度混合区,减少交易费用,增进自组织结构形成发展。创新城市建设模式,瞄准建设绿色智慧新城的目标,把握空间均衡,统筹生产、生活、生态空间,做到疏密有度、绿色低碳。

第五,将连云新城作为生态之城加以建设。近200年的现代城市化进程中,树立了三个里程碑:一是霍华德的田园城市,二是第二次世界大战之后的新城建设,三是目前规划学界提出的“生态城市”。英国有一位哲学家说:“人类要想自己的未来,不需要仰望天空,而只要虚心观察那些失去的文明遗址。”城市是人类至今为止所能创造的最辉煌的人工构筑物,城市也是导致整个地球的温室气体排放、气候变化的罪魁祸首。山、海、岛、湖、河、湿地是连云新城独特的资源禀赋条件,也是未来建设发展的重要依托。恪守绿水青山就是金山银山理念,构建蓝绿交织、清新明亮、海城共融的绿色宜居生态新城。坚持生态优先、绿色发展,顺应自然、尊重规律,融合海绵城市、绿色建筑、城市双修等发展理念,构建特色合理城市空间布局,打造绿色低碳城市核心区。

(市社科院课题组)

## 连云港国家东中西区域合作示范区产业发展的路径研究

张纪凤

**【摘要】**产业合作与发展是国家东中西区域合作示范区建设的主要内容之一。自2011年设区以来,示范区在产业基地建设上取得了重要成绩,石化产业基地初步建成,出口产品生产制造基地、新兴产业和先进制造业集聚区建设卓有成效。但是,示范区的产业建设也面临一些问题,例如与中西部产业合作的示范效应不明显,园区特色产业集聚不足,缺乏高知名度的大企业等。因此,示范区应一方面紧抓主导产业,打造绿色石化产业集聚区,另一方面注重培育新兴动能,锻造创新驱动新引擎,同时积极探索东中西园区合作开发新模式。提升合作区产业发展的路径主要有紧抓主导产业,打造绿色石化产业集聚区;培育新兴动能,锻造创新驱动新引擎;加强省内合作,形成沿海经济新高地;重视“飞地经济”,探索合作开发新模式。

产业合作与发展是国家东中西区域合作示范区建设的主要内容之一。以示范区为平台,中西部地区企业可以充分利用连云港港和相关物流园便捷出海口的物流优势,将一些进口资源型和出口加工型产业转移到示范区布局办厂,形成东中西产业集聚区,从而推动东部与中西部地区在更宽领域、更高层次上开展交流与合作。可以说,连云港国家东中西区域合作示范区,不仅是江苏沿海开发拥有的创新载体,而且是中西部地区对外开放和外向型经济发展的重要平台。

**一、示范区产业基地建设进展情况**

(一)进口资源加工基地初步建成

连云港港是煤炭及制品,铁矿石、化工原料、氧化铝、纸浆等产品的主要进口港,在高附加值的石化深加工产品、有色金属、精品钢材等产业具有物流优势。位于徐圩新区的“连云港石化产业基地”是国务院确定的国家七大石化产业基地之一,该基地规划面积62平方公里,规划建设4000万吨级炼油、300万吨级乙烯、400万吨级芳烃的年生产加工规模,将逐步建成达到国内外先进水准的石化产业基地。目前,徐圩新区已经聚集了包括盛虹石化、中化国际、卫星能源、

东华能源等一批百亿级项目,仅盛虹石化的炼化一体化项目总投资就达到了750亿元,签约主导产业项目总投资更是超过了2000亿元。园区内总投资约50亿元的虹港石化项目、总投资约230亿元的斯尔邦石化项目已经陆续投入生产,销售收入超过百亿元。

(二)建设出口产品生产制造基地

连云港出口加工区具有保税加工、保税物流、售后维修、跨境电商、检测和研发等六大功能。加工区的功能优势吸引了以保税加工、保税物流、保税服务及跨境电商为主导的四类产业,现有入驻项目33个,

表 1：徐圩新区重大石化项目一览表

序号	项目名称	总投资额（亿元）
1	盛虹炼化一体化项目	750
2	浙江卫星石化烯炔绿色产业一体化项目	330
3	东华能源烷烃资源深加工项目	400
4	中化精细化工循环经济产业园	300
5	斯尔邦石化项目	234
6	江苏德邦兴华化工股份有限公司	30.78
7	江苏尼克尔新材料科技有限公司进口资源深加工项目	39.6

其中,外资项目 16 个,投资总额 2.4 亿美元;内资项目 17 个,投资总额 13.6 亿元。出口加工区正积极推进跨境电商产业园建设,产业园建成后,将形成集外贸综合服务平台、保税监管仓库和跨境电商孵化器为一体的跨境电商产业配套。截止目前,入驻出口加工区的跨境电商项目有丝路电商、高乐供应链、新世嘉、锦达、中外运储运、汉华保税仓储、昂威保税仓储、盛弘祥保税仓储等 8 个,另有顺丰、京东、宏坤等在谈跨境电商项目十多个。

(三) 建设新兴产业和先进制造业集聚区

依托连云港高新技术产业园区、经济技术开发区和徐圩新区,大力发展新兴产业,重点建设新医药、新材料、新能源、高端装备制造、新一代信息技术、节能环保、海洋产业等七大新兴产业。连云港高新区 2015 年 2 月经国务院批准升格为国家级高新区,重点发展智能制造装备、大健康、软件与信息服务、科技服务业等。高新区采取“一区五园”的发展模式,“一区”即核心区,“五园”即五个产业辐射园,分别为新医药产业园、新材料产业园、清洁能源创新产业园、装备制造

产业园和节能环保科技园。

连云港经济技术开发区建成以新生命健康、先进材料、临港装备制造为核心的高科技产业格局,三大主导产业占比达 64.2%。开发区新生命健康产业培育了一批行业领

表 2：连云港经济技术开发区三大产业及入驻典型企业

新生命健康产业	先进材料产业	临港装备制造产业
恒瑞、豪森、康缘、正大天晴、德源、长慧、暨明、佑源、苏云、润众制药	中复神鹰、江苏奥神、汉高华威、中复碳芯电缆、杜钟氨纶、华海诚新材料、毓丰新材料	中复连众、国电联合动力技术、重山风力设备、韩华新能源、正道新能源、德立信电子、申元电子、前沿重工机械

军企业,已形成新型抗肿瘤药、新型肝病药物、新型中成药等六大特色集群,成为全国最大的对美制剂出口基地,和全国重要的创新药、现代中药生产基地。先进材料产业已形成高性能纤维材料、硅材料、复合材料等产业集群,包括中复神鹰、江苏奥神、汉高华威、中复碳芯电缆等新材料企业入驻有近 40 家。临港装备制造业有中复连众公司、国电联合动力技术、韩华新能源、正道新能源等公司。

二、示范区产业发展面临的主

要问题

示范区从 2011 年设区以来,在产业发展上取得了重要成绩的同时,也存在一定的问题。从与中西部产业对接来看,示范效应不明显,支柱产业不强,缺乏高知名度的大企业。

1. 与中西部企业对接合作的体制机制尚须完善

园区设立的初衷是为了拓展东中西产业合作的平台,根据中西部地区产业链拓展的需要,通过点对点合作,在资源深加工方面开展合作,建设石油化工、有色金属、精品钢材等加工基地。然而,从 2011 年示范区市区以来,从中西部的河南、陕西、甘肃等内陆省份引进的合作项目很少。如何创新合

作机制体制,将连云港港口的优势与甘肃省等矿藏富集省份的资源优势结合利用,最大化地促进资源整合,将各地资源优势转化成企业的国际竞争力仍将是东中西区域合作示范区急需解决的一个重要课题。

2. 园区特色产业集聚不足,趋同化现象明显

示范区中的产业区包括徐圩新区、连云港经济技术开发区和高新区。虽然各产业区内已经形成一定的产业集聚,但整体布局仍较为分散,产业布局趋同化现象在一定范

围内存在,产业集中、集聚、集约发展水平较低。一方面不利于产业集群的培育,另一方面也造成了各区之间在招商引资中出现过度竞争现象。徐圩新区和连云港高新区均采用“一区多园”的发展模式,徐圩新区石化产业的发展初具规模,但有色金属、精品钢材等加工基地尚未建成。高新区的产业布局是拟形成以新医药、新材料、清洁能源、装备制造和节能环保为核心产业的产业集聚高地,但园区内现有企业发展各自为阵,未形成围绕核心产业布局形成鲜明的港城特色。

3. 缺少国际和国内知名龙头企业  
示范区目前缺少有实力、能打通上下产业链的龙头型骨干企业,尤其是世界 500 强企业、中国 500 强企业。2015 年,连云港市超百亿元企业数量仅 7 家,只占全省的 3.9%,且年销售收入超百亿的企业中有 2 家还是列入国家“去产能”计划的钢铁集团。连云港是国家批准的七大石化基地之一,石化产业是示范区的主导产业,但是中国 500 强的大石化企业,如中石油、中石化等国有巨头都没有在示范区投资项目。

4. 产业关联度不够高,未形成高效的产业集群

示范区是产业集群发展的重要载体,可以达到积聚产业、实现规模经济的效果。但是,目前高新区内的部分主导产业,如医药产业,产业链偏短,生产环节只能在原料药和制剂药上打转,很难进一步拉长空间,形成企业强而产业不大的局面。新材料、新能源、冶金、装备制造等产业,骨干企业只从事 1-2 个产业链环节的生产,产业之间链接关系不强,更多的是同类企

业的小规模“扎堆”现象,这种不以产业链和产业内在发展机理为基础的企业空间聚集,不是真正意义上的产业集群,也阻碍了园区产业集群化和高端化的发展。

三、进一步提升合作区产业发展的路径研究

1. 紧抓主导产业,打造绿色石化产业集聚区

积极落实省政府关于《连云港石化产业基地总体发展规划》批复要求,按照“大型化、一体化、高端化、清洁化、园区化”的发展思路,努力打造绿色生态、高效高端的世界级石化产业园区。以项目建设作为重要抓手,坚持项目化推进和项目化落实,实施“精准招商”“产业链招商”。全力以赴推动盛虹炼化、中化国际、卫星石化、东华能源等一批临港龙头产业项目尽早开工建设,完善石化产业链布局,集群化、差异化发展非燃料型产品炼化产业,建成一批以外进甲醇和芳烃为基础原料的多元化原料深加工项目。推广应用 IGCC 等领先技术工艺,打造绿色石化产业集聚区。加快培育四大石化产业集群,并围绕龙头产业项目,培育一批带动力强的优质项目,做大一批成长性好的骨干企业,加快延伸下游产业链,瞄准产业链快速形成产业聚集效应,带动临港产业迅速兴起。

2. 培育新兴动能,锻造创新驱动新引擎

抢抓国家大力培育战略性新兴产业的有利机遇,围绕新医药、新材料、新能源、高端装备制造、新一代信息技术、节能环保、海洋产业等七大新兴产业开展招商,力促产业转型升级取得新突破。重点加强医药行业创新能力培育,依托恒

瑞、豪森、正大天晴、康缘等龙头企业,全面整合对接高校、科研院所和医院等创新资源和科研团队,鼓励支持企业组建省级现代中药制造业创新中心,争创国家级新医药技术创新中心。创建国家医药产业集群区域品牌,争取设立国家原料药生产基地。引进国内外一流研发人才,开展关键技术攻克、共性技术研究和产业化应用示范,整体提高医药产业创新能力。加强与国际研究机构对接,推进新医药产业国际化,引导更多企业研发生产具有自主知识产权的新品种,主导和参与国际标准、国家标准、行业标准的制(修)订。

3. 加强省内合作,形成沿海经济新高地

一方面,主动对接苏南苏中地区产业外移的有利机遇,引进一批牵动性大、带动性强的好项目,有效促进示范区产业的进一步集聚。例如,青岛因应全省新旧动能转换(山东于 2017 年 5 月成立省新旧动力转换推进办公室,并申报国家级泛济青烟新旧动能转换综合试验区),与阿里巴巴合作加快“互联网+”智慧港口建设,推动港口物流、贸易和产业齐头并进。济钢、莱钢搬迁至日照,优化了山东钢铁产业布局,极大提升了日照产业竞争力。因此,可以考虑将我省沿江地区的石化、钢铁产业向连云港转移,当然这些产业规模需要符合战略环评要求,定位必须相对高端,具有国际水准,完全符合环保要求;另一方面,与徐州共建淮海经济区,形成葡萄串式的组团发展模式。2017 年 12 月,习近平总书记“十九大”后第一次到地方视察就来到徐州,国务院已批复徐州淮海经济区中心



城市定位。作为江苏“1+3”功能区战略中的重要板块，徐州将被打造为淮海经济区中心城市。我省分别于1996年、2015年提出徐连经济带规划和建设沿东陇海线经济带，以做大做强徐连两个中心城市，推进一体化发展。对于希望“向西要人气，向西要腹地”的连云港而言，徐州战略地位的提升为连云港带来产业、人员、物流等方面的坚实的腹地支撑和拉动作用。

4. 重视“飞地经济”，探索合作开发新模式

国家发改委、国土部等八部委发布了《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》（发改地区〔2017〕922号）。通过创新“飞地经济”合作机制，鼓励社会资本参与建设和经营，以及探索行政许可跨区域互认、地区政府考核协商划分等措施，加快统一市场建设，促进要素自由有序流动，推进区域协同发展。基于此，建议示范区重视“飞地招商”的形式，建设对口承接工业园，通过管理和财力分配等机制，摆脱行政区划限制，政府主

导、市场运作，引进发达地区的资金和项目，从而实现互利共赢。要借鉴徐州无锡新沂工业园、宿迁苏州工业园、盐城常州高新区大丰工业园等合作模式，积极探索与上海、苏南、深圳等地，以及中东西部省份共建园区，通过合作兴办园区、企业联合协作，重点承接产业链延伸和配套产业转移，注重有技术、有品牌、有市场的项目落地生根，提升产业竞争力，形成优势互补、互动发展的格局。

（淮海工学院商学院）

（上接37页）现代产业，促进农民持续有序增收；多渠道增加公益性岗位，优先安排低收入群众就业，确保农民群众“住得进、稳得住、能致富”，有序解决就业增收问题。

（五）建立一套雷厉风行的推进体系。一是落实责任抓推进。进一步明确县区政府承担主体责任，市县区各级分管领导、有关部门主要负责人是直接责任人的责任体系，抓实抓牢改善农房工作组织推动的“牛鼻子”，真正将责任明确到人、压力传递到位。二是落实任务抓推进。各县区政府是农房项目建设牵头主体，市农房办对全市项目建设任务进行科学合理的分解和落实到具体县区。对新建、改扩建项目以“统规代建”为主，由县区自主聘用高资质的实体公司负责

代建，对提升保护项目也可按照统一规划实施“统规自建”。乡镇政府原则上不参与项目建设，主要负责房屋搬迁、土地复垦和农户安置等工作。三是挂图作战抓推进。建议为每个具体项目明确一个三人工作小组，实行“一对一”全程跟踪落实推进，不完成不收兵。为每一个具体项目制作规划图和推进表，明确项目推进的具体时间表和路线图，分类记载每月（季）进度、材料和质量要求、完成时间、牵头领导、分管领导、具体负责人及联系电话，既便于群众和社会监督，又能做到每天对标找差抓推进。

（六）建立一套行之有效的考评体系。一是明确位次考评。建议把农房改善工作纳入对各县区和功能板块高质量发展的考评内容，适当

提高分值占比。通过提高考核分值占比，强化工作压力、传递推进动力、增强整体合力。二是强化激励考评。建议将省市财政有关配套资金在全市范围内统筹调配使用，对各县区和各功能板块成效明显、特色彰显、规划科学的示范项目进行重点倾斜，实行以奖代补、先验后补。奖补资金主要用于农房项目基础设施和公共服务配套，积极引导新型农村社区建设尽快走向又好又快的发展轨道。

课题组长：马东 胡顺波  
成员：仲凡吉 于海梅  
程培旻 杨广华  
渠明

## 推进“一带一路”战略支点建设的几点思考

薛继坤

**摘要：**省委十三届三次全会上，省委书记娄勤俭强调“要提升连云港的发展站位，作为‘一带一路’战略支点来规划发展、重点支持，加快推动沿海地区开发开放”。2018年4月8日连云港市“高质发展、后发先至”动员大会印发了《连云港市建设“一带一路”战略支点三年行动计划（2018—2020年）》提出“把连云港建设成为‘一带一路’战略支点，为服务国家战略实施做出应有的贡献。”那么未来，该如何进一步推进“一带一路”战略支点建设，本文拟从以下几点来考虑：一是解放思想，转变“区位优势”思路。来一场触及灵魂的思想大变革、大解放，打破原来“假性解放”的隐形限制框，拓展发散思维、系统思维，做出符合当前“一带一路”战略支点建设要求的战略安排。二是对标找差，按照战略支点建设要求逐步推进。充分理解和把握“一带一路”战略支点的内涵，从战略支点必须具备的条件和应该发挥的作用入手，对标找差尽快弥补连云港发展短板。三是分析历史，坚定连云港“一带一路”战略支点建设。分析连云港发展史，进一步了解连云港发展实情，了解连云港发展的动态过程，总结历史明得失，增强“一带一路”战略支点建设的历史使命感，吸取改革开放以来发展缓慢的教训，深刻理解“一带一路”倡议的内涵，坚定连云港“一带一路”战略支点建设步伐。

“一带一路”倡议提出以来，总书记先后4次见证连云港市“一带一路”项目工程的签约、启动、运营，并在出席中哈亚欧跨境运输视频连线仪式时，作出“将连云港—霍尔果斯串联起的新亚欧陆海联运通道打造为‘一带一路’合作倡议的标杆和示范项目”重要指示。国家和省里高度重视连云港在“一带一路”建设中的重要作用，连云港先后被国家确定为新亚欧大陆桥经济走廊节点城市、中哈物流中转基地和上合组织出海基地，被省里明确为“一带一路”交汇点建设的核心区先导区。省委十三届三次全会上，省委书记娄勤俭强调“要提升连云港的发展站位，作为‘一带一路’战略支点来规划发展、重点支持，加快推动沿海地区开发开放”。可以说，连云港推进“一带一路”建设方向十分明确，我们也积极融入、对接“一带一路”建设，取得了丰硕成果，但是我们仍然深刻认识到，建好战略支点是一项系统工程，很多工作不是一天两天、一年两年就能干成的，我们必须始终保持战略定力，咬定目标不放松，充分发挥主观能动性，不等不靠、积极作为，持之以恒推进战略支点建设。为此，2018年4月8日连云港市“高质发展、后发先至”动员大会印发了《连云港市建设“一带一路”战略支点三年行动计划（2018—2020年）》提出“建设大港口、构建大交通、推动大开放、发展大产业、促进城市建设大提升，实现连云港大发展，把连云港建设成为‘一带一路’战略支点，为服务国家战略实施做出应有的贡献”

贡献。”那么未来，该如何进一步推进“一带一路”战略支点建设，我觉得应该从以下几点考虑：

### 一、解放思想，转变“区位优势”思路

思想是行动的先导，只有通过思想的破冰，才能推动实践的突破。推进我市“一带一路”战略支点建设迫切需要一场触及灵魂的思想大变革、大解放。通过思想大解放，理清发展思路，更新发展观念，进一步振奋精神，不能继续抱着区位优势、战略规划等待发展。一直以来，我们都认为连云港具备得天独厚的区位优势，开放是连云港最大的优势，但实际上连云港的开放程度距离“一带一路”战略支点需要的开放还有相当一段距离，连云港的实力距离发挥战略支点作用也有较大差距。为此，我们必须彻底解放思想，打破原来“假性解放”的隐形限制框，拓展发散思维、系统思维，做出符合当前“一带一路”战略支点建设要求的战略安排。习近平总书记指出的“将连云港—霍尔果斯串联起的新亚欧陆海联运通道打造为‘一带一路’合作倡议的标杆和示范项目”、“把连云港中哈物流合作基地建设成为‘一带一路’建设的重大标志性项目之一”，这些不能再单纯地认为是对连云港的战略安排，而是对整个江苏的战略安排，“一带一路”交汇点建设，需要全省统筹协调。尤其要正视江苏产业重心在沿江特别是苏南地区，连云港港甚至没有苏州港、南京港等沿江港口发展势头强劲，连云港作为战略支点的拉动力不足这

一发展现实，实施开放联动战略，扩大对外开放，打好‘远近牌’，除了推进“一带一路”沿线涉及的境外产业合作，还要积极推动连云港战略支点建设对接长江经济带、南京都市圈、苏南现代化示范区建设、苏南自主创新示范区建设等，推动“一带一路”战略支点首先服务于全省发展核心和总布局，要以“交汇资源、创新增值、服务全球”理念为引领，寻找长三角一体化、江苏沿海开发、长江经济带建设、沿东陇海线经济带建设等国家战略的精准结合点，加强与兄弟省市的合作联动，深化“抱团出海”与产业集群发展。同时，必须打造陆海联运国际通道、江海联运国际通道，两条通道互通，促进连云港与苏南产业对接、江海港口群服务能力提升，充分发挥“一带一路”交汇点作用。同时，一直以来我们自认为连云港最大的优势在于开放，然而连云港的开放度却远远不及其他“一带一路”沿线尤其是沿海发达城市，为此，我们必须进一步解放思想，借他山之石以攻玉，以“法无授权不可为，法无禁止皆可为，法定职责必须为”的大开放思维进一步深化连云港对外开放，形成东西双向大开放格局。

### 二、对标找差，按照战略支点建设要求逐步推进

战略支点，顾名思义，就是支撑、筹划和指导全局性、高层次规划的关键点，“一带一路”战略支点就是“一带一路”战略的关键。“一带一路”战略支点建设的内涵就是将有限资源集中用于战略支点，提

高资源配置效率，避免因齐头并进而导致资源分散，从而最大程度地推进“一带一路”建设。基于战略支点的重要作用，我们必须对标找差，按照战略支点建设要求逐步推进。

首先，必须明确作为“一带一路”建设战略支点，应当同时具备三个条件：一是战略位置突出。连云港处于“一带一路”建设的重要节点，能够发挥枢纽作用。这点毋庸置疑。国务院印发《“十三五”现代综合交通运输体系发展规划》中一纵一横两条运输通道都包含了连云港。纵向，沿海运输通道起自同江，经哈尔滨、长春、沈阳、大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、福州、厦门、汕头、广州、湛江、海口，至防城港、至三亚；横向，陆桥运输通道起自连云港，经徐州、郑州、西安、兰州、乌鲁木齐、精河，至阿拉山口、至霍尔果斯。同时，连云港还承担国家油气线路连通任务（连云港市到仪征的输油线路），肩负着将沿海油气资源向沿江转移的重要任务。连云港市在国家交通大动脉中位置已经明确，即全国性交通枢纽城市，战略位置不可谓不突出，但是目前连云港并没有发挥出“一带一路”战略支点所应发挥的枢纽作用。因此，必须按照战略支点的交通枢纽定位，继续推进铁路高速化，全面融入上海2小时、南京1.5小时交通圈；尽快畅通灌河西段航道实现沿海港口向南与长江连通，继续开拓徐（州）海（州）运河，推进徐宿连航道建设，实现向西与

京杭运河连通，加强内河港口建设，依托连申线和徐宿连航道，积极构建覆盖苏、鲁、皖、豫四省的内河集装箱海河联运网络。二是辐射能力强。这要求作为战略支点必须人口基数、经济体量较大，在区域有较强的辐射、影响能力，能发挥示范作用。这点连云港目前尚较薄弱，这跟连云港目前产业不强、城市影响力不足息息相关。城市辐射力、影响力的提升依赖于自身产业发展和城市功能提升，连云港“一带一路”战略支点建设，就必须做强可以支撑港口的产业体系，抓好沿江沿太湖化工产业转移的契机，做强连云港大石化产业。还要提升连云港城市功能，在加强交通枢纽、港口等硬件建设的同时，加强技术、创新、人才、城市发展理念、产业布局等软件环境建设，切实提升连云港作为战略支点的吸引力。三是沟通无障碍。作为“一带一路”战略支点，必须要有比较成熟的沟通协调机制，促进与“一带一路”沿线国家和地区利益深度融合，提高相互认可度。然，目前的情况并不十分理想。近处与沿江苏南地区沟通不足，远处“一带一路”沿线城市更之间更是相互争夺“支点”称号，各说各话。因此，连云港很有必要进一步了解“一带一路”沿线国家和地区的现实需求和商业、法律相关情况，建立和完善跨区域、国际化的沟通协调机制，既要能够对话发达国家和城市，也能对话同等发展中国家和城市，实现无障碍沟通。

其次，必须明晰作为“一带一

路”战略支点应该如何作用：一是集合资源用于战略支点进行全方位的战略对接，增强战略对接的吸引力。以铁路高速化等交通枢纽建设关键带动人流、物流和资金流的集聚。不仅仅要举全市之力推进战略支点建设，更要举全省之力推进连云港“一带一路”战略支点建设。实施省内联动开放，集合苏南、苏中、苏北全部的优势资源用于“一带一路”战略支点建设。尽快弥补连云港产业不强的短板，提升战略支点的影响力和辐射力。二是提升与相关战略支点国家及城市的利益契合度，强化政策默契，加速利益融合，避免战略风险。要致力于增强各地区对接战略支点建设的吸引力，比如必须认真考量战略支点可以为对方带来什么利益，这个利益是否足够吸引对方积极参与到连云港“一带一路”战略支点建设，以利益契合促进内外联动开放。三是加快推进重点领域、重点项目、重要节点、重要枢纽建设，尽快取得成果，发挥示范作用，撬动与其他相关国家及地区战略上的对接。比如拓展经济发展新空间，着眼于海洋经济领域，大力发展海洋产业、临港产业，推动大型重工企业项目落后和集群发展，用以消化目前港口过境运输的原材料，依靠产业支撑尽快扭转连云港港原材料进出口中转港的角色，真正拉动战略支点经济、促进城市功能提升，从而增强对于人才、资金和技术的吸引力。

### 三、分析历史，坚定连云港“一带一路”战略支点建设

连云港在此前的改革开放、大

陆桥、长三角一体化、沿海开发、创新城市等一系列战略机遇中没能成为一个相对发达城市，原因有很多，但是我认为应该分析连云港发展史，进一步了解连云港发展实情，了解连云港发展的动态过程，总结历史明得失，增强“一带一路”战略支点建设的历史使命感，吸取改革开放以来发展缓慢的教训，深刻理解“一带一路”倡议的内涵，坚定连云港“一带一路”战略支点建设步伐。回顾连云港四十年发展史：1979年改革开放，当时连云港已经十分重视港口建设，在港口建设方面提出“计划浚深盐河，开通淮沭新河，规划开拓徐（州）海（州）运河，兴建新（浦）墟（沟）运河”<sup>1</sup>，可谓为以后内河贯通、海河联运奠定了思路基础。而当年工业方面，盐业生产和磷矿生产发展较好，盐化工、磷化工和海水化工为重要产业，也为后来连云港化工业发展奠定了良好基础。到1984年作为第一批沿海开放城市，连云港农业发展迅猛，集体企业发展势头强劲，当时第一产业比例较高，优于港口工业发展。1989年，发展外向型经济，大搞“三来一补”，出口创汇取得一定成效。同时，“形成了以食品加工、化学、制盐、纺织、建材、机械、塑料制品及饮料等8个行业为主的工业生产体系”<sup>2</sup>。到1994年开始重视临海大工业，打“桥牌”，借助陆桥运输，更多地参与国际交换和竞争，汇聚各生产要素。至此，连云港与“一带一路”的联系日益紧密。2001年提出大力发展海洋经济，海港城市发展脉

络逐步清晰。2006年提出“以工兴港、以港兴市、以市带农”的发展方针，深入推进沿海经济带和沿东陇海线产业带建设，整个十一五期间港产成发展思路开始显现，但是效果不甚明显。2011年提出深入实施江苏沿海规划和长三角规划，建设辐射带动能力强的新亚欧大陆桥东方桥头堡，培育区域发展的新增长极。提出建设大陆桥国际航运中心，争取设立连云港港保税港区。这距离“一带一路”倡议对连云港的定位要求越来越近。2013年9月“一带一路”倡议提出以来，连云港积极响应，2018年出台了《连云港市建设“一带一路”战略支点三年行动计划（2018—2020年）》，全面落实国家“一带一路”建设和省推进连云港建设“一带一路”交汇点核心区先导区的部署，坚持“高质发展、后发先至”主题主线，高举“一带一路”大旗，用

好“一带一路”机遇，做好“一带一路”文章，建设大港口、构建大交通、推动大开放、发展大产业、促进城市建设大提升，实现连云港大发展，至此，连云港明确发展方向把连云港建设成为“一带一路”战略支点。从发展史来看，连云港改革开放以来，港口建设经历了建设——停滞——重新建设的曲折过程，导致拉开了连云港与同批其他开放港口之间的距离，而从产业结构变化来看，改革开放初期连云港农业比重所占颇高，工业在90年代一度达到发展高峰，形成了相对较为先进的工业体系，然而2000年以来，港产城协同发展效果不明显，不仅未能对港口发展形成强大推力，又一定程度上拖累了本地经济发展。缺乏产业支撑，港口发展十分艰难，城市功能也无法尽快提升。另外值得注意的是，改革开放之初对于内河航道建设、海河联运

思路以及连云港国际枢纽建设都提出了设想，然而发展战略不够坚定导致了至今连云港“一带一路”战略支点建设还有很长一段路要走。因此，下一步，我们务必要总结历史把握以往的政策导向的得失，坚定连云港“一带一路”战略支点建设思路，坚定不移地向着战略支点标准稳步推进，尽快达到战略支点要求。

总而言之，“一带一路”战略支点建设是一项复杂的系统工程，需要我们做好长期奋斗的准备，勇于正视发展历史和落后现实，理性分析落后原因和发展经验，以系统思维、长远眼光思考下一步发展策略，以思想大解放转换发展思路，对标找差补齐发展短板，充分激发战略叠加作用，稳步推进“一带一路”战略支点建设。

（连云港市社会科学院）



1 出自 1979 年 4 月 18 日徐智《在中国共产党连云港市第五次大会上的工作报告》。

2 出自 1989 年 10 月 29 日秦兆楨《在中国共产党连云港市第七次代表大会上的报告》。

## 让“试点”真正成为“示范点”

### ——关于全市新型农村社区建设情况的调查与建议

课题组

加快改善苏北地区农民群众住房条件，是省委省政府为深入贯彻乡村振兴战略而作出的一项重大决策部署。当前，苏北各市都把这项工作摆在突出位置，以新型农村社区试点建设为突破口，系统谋划部署，加快组织实施。近期，我们围绕全市新型农村社区建设情况开展专题调研，并提出相关工作建议，供领导决策参考。

#### 一、深化认知：在三个坐标系中审视新型农村社区建设

新型农村社区是在政府主导下，按照城镇总体规划，突破原有自然村落格局，规划建设以农民为主体的农村社会生活共同体和现代化农民居住区。新型农村社区建设是新型城镇化的基础性工程，涉及农村工作的各个方面，事关地方经济社会发展大局。在经济发展相对薄弱的苏北地区要达到“建得好、运转顺、可持续”的实践目标，有必要从新农村建设的演进历程、国家城镇化的发展进程、江苏城乡建设的系统工程等维度，深化对这项重大“民心工程”的理性认知，确保新型农村社区建设“少走弯路”，绝不“跑偏走样”。

（一）从新农村建设的演进历程来看。早在建国之初，为改变农村的贫穷落后面貌，中央就提出“建设社会主义新农村”的号召。改革开放之后，国家出台了一系列有关农业、农村、农民问题的法规政策，农民生活水平不断提高，居住环境逐步改善。2005年以后，中央又先后提出了新农村建设、农村社区建设、美丽乡村建设。2017年，党的十九大报告再次强调农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，并提出实施乡村振兴战略（表1）。在此背景下，新型农村社区建设的重要性更加凸显，其新时代的实践内容、目标要求也更为丰富多彩。

（二）从国家城镇化的发展进程来看。20世纪90年代中后期，我国进入快速城镇化阶段，城镇规模不断扩大，城镇化率逐年增高，城镇人口

◎加快改善苏北地区农民群众住房条件工作，是省委省政府为深入贯彻乡村振兴战略而作出的一项重大决策部署。

◎新型农村社区试点建设，作为改善农民住房条件的重要抓手，正在成为苏北地区乡村振兴实践中的新“热点”。

◎资金缺口大、用地受制约、政策配套不完善等已成为推进新型农村社区建设的瓶颈制约。

◎深化新型农村社区试点工作，加快构建“六个一”体系，让“试点”真正成为“示范点”，不断引导新型农村社区建设尽快走向又好又快的健康发展轨道。

数量和密度也在不断提升。1990年、2000年和2010年，我国常住人口城镇化率分别为26.41%、36.22%和47.50%，2018年达到59.58%，一直保持着平均1.3%的迅速上升势头。与此同时，与城镇化率相对应的“农村空心化率”以每年约1%的速度递增，农村人口尤其是具有生产能力的青壮年逐步减少，留守儿童和老人增多，土地利用效率低下，导致农业、农村发展受到严重制约。另据中国社科院预测，2030年我国城镇化率将达到70%，2050年将达到76%—79%。由此可见，我国的城镇化峰值尚未到来，今后一段时期仍将有相当数量的农村人口进城入镇居住，在城市化进程中一部分小城镇人口也将继续萎缩。在此背景下，适时适度调整乡村聚落体系、促进人口聚居正是顺应城镇化趋势的客观要求。

(三)从江苏城乡建设的系统工程来看。农民集中居住(新型农村社区)作为经济发达地区基层政府的创新性做法，在江苏可以追溯到本世纪初：2001年前后，苏南地区正处在工业化的高速发展阶段，苏州、无锡等地富裕乡镇的农民大多进厂或经商，一些自然村人口绝对减少而变成“空心村”，当地基层政府开始把一些人口较少的自然村撤并集中到人口大村，或集中建设公寓型农民小区。这种成功做法既改善了农村居住环境，同时也提高了农村投资效率。2005年10月，国家提出了“建设社会主义新农村”，苏南的“农民集中居住”顺势成为江苏新农村建设的典范，在当年全省城乡工作会议上被当作新农村建设的“重要导向”在全省推广。多年来的实践经验表

明，在经济相对落后的地区简单复制发达地区的经验模式，虽然也带来了农民生活环境的积极变化和土地资源的节约利用效应，但终究难以从根本上改变苏北农村地区的整体面貌。2018年9月，省委省政府出台《关于加快改善苏北地区农民群众住房条件推进城乡融合发展的意见》，提出要建成一批具有活力的“新型农村社区”，这是在全局实施乡村振兴战略背景下，针对苏北地区工业化和城市化进程相对滞后、农业现代化和农村城镇化发展水平不高的阶段性特征，积极开展的新一轮探索实践，是当前苏北各市的一项重大发展任务。

## 二、它山之石：徐州和宿迁新型农村社区的探索实践

在苏北地区，徐州、宿迁两市在推进新型农村社区建设、改善农民群众住房条件上起步早、行动快、措施实、力度大，都取得比较明显的成效。两地主要做法是：

(一)组织领导上高位推动。一是组织推动有力有序。徐宿两市成立了市委、市政府主要领导任组长以及“一办多组”的组织架构体系，分别设立了农房办和指挥部负责统筹推进，形成了市、县区、乡镇、村四级联动、高效推进的工作格局。二是行政驱动稳打稳扎。两市十分重视统筹谋划和工作部署，能够在广泛征求建议和意见基础上，形成具有本地特色、特点的改善农房工作实施方案，两市加快改善农房工作的实施方案均报请市政府常务会议审议通过，市委、市政府主要领导多次召开推进会、会办会、观摩会，强力推动各项工作落细落实落实到位。三是整体联动有声有色。牢牢把握政府主导、群众主体的工作

导向，始终把充分发挥基层工作的主动性、积极性和创造性放在突出位置，把不断激发广大农民群众内生动力和潜力贯穿全过程。例如宿迁通过对规划、资源、人力、财力的有效整合，最大程度实现了各项资源的优化配置，打造了一批特色彰显、群众满意、领导肯定的示范亮点。

(二)规划引领上高端定位。一是高起点规划。徐州组建了农房改善项目规划设计专家库，聘请清华大学建筑设计院等21名高水平专家对试点示范项目进行高起点规划设计指导，并确立了“1211”(即创建1个示范县、抓好丰县湖西片区、沛县采煤塌陷区2个重点片区、各县市区创建一个示范镇、各镇创建1个农民集中居住示范点)试点创建目标。宿迁注重引进新型农村社区村庄组团设计模式，切实增强规划的科学性、指导性和长效性。二是高标准审核。两市从立项、环评、规划、用地、审图、招投标等关键环节，建立农房建设规划审核工作“绿色通道”，明确工作程序和建设标准，真正从源头上把控和规范规划审核关，避免盲目无序建设。宿迁明确要求所有项目规划设计方案必须通过县区规委会审查，明确新建项目执行“十必须”标准，改扩建和建成项目达到“六要件”要求；市级建立提级审核制度，市委、市政府主要领导亲自召开项目审核会，对各地年度建设实施方案及重点项目规划设计方案进行审核。三是高水平建设。两市坚持把改善农房工作作为一个系统工程来抓，不仅抓好外在形象和特色建设，而且抓好内涵底蕴和乡风文明建设，实现“双建设”“双推进”“双提升”。

徐州还将编制一批新型农民住宅设计方案，彰显“楚风汉韵”建筑特色。宿迁明确提出新型农村社区在基础设施配套建设上达到“五通八有十到位”标准，在治理模式上达到“一委两站五岗”标准，在生态文明上达到生态宜居的乡村公共空间治理标准。

(三)项目建设上高效推进。一是一杆到底抓示范。徐宿两市充分发挥典型示范、以点带面功能。《徐州市加快改善农民群众住房条件工作实施方案》明确提出三年内建成1000个“高党村”的目标。宿迁制定市级示范项目管理办法，按照“建设标准高、环境条件优、风貌特色强、文化含量足”要求，建立“五个一”示范项目推进机制，目前全市54个在建项目中已有12个纳入示范项目实行动态管理。二是一丝不苟抓质量。徐州严格工程管理，选择有资质、管理好、信誉高的施工队伍，严把物料进场、过程监管、项目验收各个环节，打造经得起时间检验的民生工程。宿迁成立了由8名市内外专家组成的项目工程建设巡查指导组，每月巡查一次，防止“从纸上到地上”的跑偏走样。三是一着不让抓推进。2020年，徐州计划实施改善农房项目611个、改善35.86万农户，今年启动建设城镇社区建设77个，改善提升农村社区123个。宿迁2020年计划实施改善农房项目215个、15.4万农户，今年计划建设项目157个、竣工90个左右。

(四)破解难题上高招频出。一是打造平台破解资金难题。充分发挥和依托县区国有平台优势，积极探索破解资金难题的有效路径。徐州沛县通过积极向上对接，获批

2018年度采煤沉陷区综合治理中央预算内资金2.09亿元，优先安排沛县6500亩补充耕地指标在省级交易平台交易，预计交易额20亿元。宿迁通过政银企合作，争取农发行改善贷款项目7个、共25.2亿元，今年已申报项目6个，共获得贷款23.8亿元。二是对接争取破解土地难题。徐州的沛县主动对接，争取到省国土厅增加流量指标5000亩。宿迁通过增减挂钩和同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整试点，优先保障各地农房改善项目用地需求。三是配套产业破解就业难题。坚持把产业配套是作为改善农房工作的首要条件，因地制宜配套有效促进就地就业转移的产业项目。徐州睢宁姚集镇高党村结合房湾湿地、万亩优质果园、黄河故道资源，大力发展旅游业，并将有机粮食、优质果、手工艺通过电商平台销售。宿迁依托一批农业重大项目和加工基地，因地制宜发展“家门口就业”工程和“三来一加”等项目，支持重点镇、特色小镇发展特色产业和现代服务业，做强做大乡镇工业园，目前已配套产业项目127个。

(五)政策保障上高效落实。一是兜好“民生底线”。坚持把优先改善“四类重点对象”住房工作作为政治任务抓实抓好。徐州在补偿、安置、就业等方面予以重点倾斜，确保今年全面完成四类重点对象危房改造任务。宿迁针对临时困难家庭，采取共有产权、贷款贴息、延期支付等方式帮助农户及时住上新房；针对“病、残、孤、老、灾”等特困家庭，通过增加补助、集中供养、配建交钥匙工程等方式进行托底安置。二是守好“土地底线”。

针对农房改造工作农民对涉及到的土地有所顾虑问题，采取灵活有效的政策助推农房改善工作。徐州丰县制定了《丰县农村宅基地自愿有偿退出管理办法(试行)》，鼓励农民自愿有偿退出闲置宅基地。宿迁通过推动宅基地依法自愿有偿退出、增加提前搬迁奖励等形式增加农户综合补偿，对个别不愿意搬迁的群众充分尊重农民意愿，允许其暂缓搬迁。三是做好“惠民文章”。徐州市从2019年开始连续2年，由市级财政对“1211”试点创建项目按照试点县3000万元、试点片区1500万元、试点镇(街道)500万元的标准进行奖补。宿迁市实行提前搬迁奖励，三县户均补偿较以往提高2—3万元，市辖区户均提高3—5万元；对安置进城入镇购房的农户，分别按总房价8—12%、6—10%比例给予奖补；在城区利用国有建设用地建设“定销房”，由财政补贴以低于周边房价50%的价格对进城农户进行安置。

(六)督查推进上高压传递。一是建章立制严要求。徐州采取现场实地查看、召开座谈会、抓好信息报送等方式，全面加强改善农房工作的督导。宿迁由县区统一负责规划编制、资金筹措、项目实施、建设监管等，乡镇主要负责房屋搬迁、土地复垦和农户安置等工作，不作为规划建设主体，全市新建、改扩建项目以“统规代建”为主，由县区国有实体公司负责代建，在新型农村社区、特色村庄允许农户按照统一规划要求实施“统规自建”。二是警钟长鸣防风险。宿迁把廉政和纪律要求贯穿改善农房工作全过程，编发了推动农民集中居住过程中易滋生腐败的“十大廉政

风险点”，出台了农房改善工作纪律规定，对规划、搬迁、项目建设、帮办服务等重点环节明确了“30个严禁”。同时对农民权益保障、建设监管、债务管理等方面建立负面清单，明确依法依规办事。三是争先进位创一流。徐州今年深入推进1211试点创建，加快形成“一县引领、两翼齐飞、八镇联动、多点开花”的农房改善格局。宿迁今年以项目建设“六抓六比”（一抓搬迁，比群众满意程度；二抓规划，比项目设计水准；三抓施工，比建设形象进度；四抓监管，比质量细节管控；五抓产业，比集成支撑水平；六抓示范，比引领作用发挥）竞赛为抓手，加快建设一批具有特色的高质量农房项目。

### 三、正视问题：我市改善农民住房条件工作相对滞后

当前，我市改善农民住房条件工作整体推进情况良好，但与徐州、宿迁两市相比还有较大差距，尤其是新型农村社区建设中仍然存在一些较为突出的问题。

一是思想认识不够到位。日前，国家发展改革委官网发布《2019年新型城镇化建设重点任务》，首提“收缩型城市”概念。据有关方面调查梳理，在江苏地区，“连云港、海门、太仓等中小城市的城区人口规模都处于收缩状态。”2018年我市常住人口城镇化率62.6%，比上年提高0.9个百分点，增幅低于全国平均水平。同时，小城镇人居环境退化、就业不足、管理粗放等问题突出，部分小城镇人口萎缩趋势依然存在。面对这种现状，对照我市“1+3+47+N”的城镇化空间格局来看，当前各地重点围绕新型农村社区（“N”）搞试点、做

文章，在乡镇（“47”）层面上谋划不够、着力不多，尤其在引导群众进城入镇居住方面工作开展还不充分，谋划工作缺乏战略性、系统性。同时，一些新型社区试点建设往往侧重“集中居住”，不能“同步谋划产业发展”“同步配套建设基础和公共服务实施”，思想认识上还存在片面性。此外，市里组织观摩的一些“示范点”，有的“试点”没有新变化、新亮点，一些新项目推进缓慢，实际上是没有真正把这项重要工作摆在重要位置。

二是资金筹措办法不多。新型农村社区建设前期启动需要大量人力、物力特别是财力投入，其中资金的主要来源是土地增减挂钩指标交易资金、县级财政投入、乡镇政府配套和农民自筹等。在我市新型农村社区建设“七个结合”分类统计中，城乡建设用地增减挂钩结合型占比达52%，鉴于新增耕地指标纳入省市补充耕地指标交易平台的市场几近饱和，借此获取农民群众住房条件改善资金的难度越来越大。各县（区）普遍存在投融资渠道单一、地方财政资金短缺、农民自筹能力不足等情况。据初步统计，全市仅2019年计划实施项目资金缺口就达36亿元。

三是土地瓶颈制约突出。新型农村社区建设需要大量土地指标，但受用地规划和用地计划的制约，农村集体建设用地指标普遍不足。镇村布局规划确定的规划发展型村庄因用地指标限制无法做大做强，难以吸引周边的控制发展或列入撤并计划的村庄向其集聚，部分新型农村社区选址位置局部与土地利用规划不符，影响集中居住区的整体实施。部分地区存在无法规避基本

农田的情况，比如灌南县部分村庄，由于在基本农田划定时承担的指标大，导致有些村庄的空闲地、林地、边角地都被划定为农业用地或基本农田，整村拆建、插建需要调整用地性质，用地指标不能保障，新型农村社区建设土地协调难度很大。

四是建设标准有待提升。出于节约用地和降低资金投入的考虑，部分新建农村社区整体规划布局呆板，横平竖直、千村一面，房屋风格雷同，建设的品味和质量不高，缺乏地域文化特色。还有部分新型农村社区建设崇尚城市化、高档化，在建设规划、配套服务等方面更接近城市的居住小区，没有充分考虑到农民的生产生活需要，缺乏乡土特色，失去乡村原有的自然肌理和生态风貌。

五是政策配套亟待完善。不论是鼓励农户进城入镇，还是引导农民相对集中居住，目前都还缺少相关配套政策。以新型农村社区建设为例，集体建设用地建房审批程序、村庄搬迁后整理出的建设用地挂牌出让、新型农村社区建设的资金支持和相关费用减免、新型农村社区房屋产权证办理以及上市交易等等，这些探索实践中的具体问题在相关政策中都没有明确规定。特别是农民宅基地的有偿退出问题，目前还缺少一个适用的法律框架，如何在确保农民土地财产权利不受侵犯的前提下，作出合理安排还有待进一步研究。

### 四、应对之策：加快新型农村社区建设的工作建议

根据市委市政府的决策部署，2018—2020三年试点建设新型农村社区的目标是：全市完成478个村庄55768户搬迁撤并工作，试

点建设新型农村社区103个，计划2018年完成18个、2019年43个、2020年42个。从2018年完成情况、2019年推进情况来看，我市在改善农民群众住房条件工作方面，应该对照“同步配套建设基础和公共服务实施，同步谋划产业发展，同步加强社会治理”要求，针对探索实践中存在的主要问题和不足，积极借鉴徐州、宿迁两市的经验做法，紧密结合地方实际，加快建立“六个一”体系，推动农民群众住房条件改善工作取得新成效，让新型农村社区试点建设真正成为示范点。

（一）建立一套顺畅有力的领导体系。一是健全推进机制。按照“市级统筹（协调）、县区主责、乡镇主推、群众主体”的要求，建立分工明确、责任到人的领导体系和工作推进机制，形成党政挂帅、部门联动、依靠基层、各方参与、齐抓共管的工作格局。规划设计、城乡建设、农业农村等部门各司其职、密切配合，提高整体工作效能。二是发挥机构作用。充分发挥市县（区）两级领导小组和农房办的作用，参照徐州、宿迁两地经验，在主要领导担任领导小组组长的基础上，建议由市委或市政府副秘书长主抓这项工作，并进一步强化农房办保障机制，做到人员、经费、办公场所“三落实”，发挥好各级推进办统筹协调、政策指导、督察推进作用。三是明确目标任务。进一步明确今年要重点完成的三大目标，即确保完成四类重点对象危房约5000户的兜底目标，完成省里将下达的农房改善任务，市里计划完成3.5万户的努力目标。抓好示范带动引领，实施改善农房“十百千”工程，打造10个重点镇、

100个示范村（居）、1000个特色自然村。

（二）建立一套规范科学的规划体系。一是突出规划的实用性。坚持“开门做规划”，农民居住去向、建设或安置方式、房屋形式和具体户型等由农民自主选择。优先考虑特殊和困难群体住房改善，围绕“七个结合”因地制宜规划设计，把集中居住点建成具备引领示范作用的项目。坚持产业发展、乡风文明与基础设施、公共服务设施配套建设同步规划，没有同步规划到位的项目一律不得实施。二是突出规划的科学性。以县区为单位，按照“村组酝酿、乡镇组织、县区把关、市级提审”规划设计流程，进一步优化完善镇村布局规划，统筹编制“多规合一”的村庄规划。建议组建改善农民群众住房条件规划设计审核工作机构（简称“规委会”），对凡使用省市资金建设的改善农房项目规划设计方案，须报市级规委会集中审核通过方可实施。三是突出规划的长效性。按照“百年大计、永续传承”的标准，规划建设一批新型农村社区，有效发挥传统村庄自然凝聚属性，提升基本公共服务水平，增强社区管理和服务功能，吸引留乡农民相对集中居住。

（三）建立一套有效投入的资金体系。一是认真分析需求资金。目前全市共上报项目80个、总投资约183亿元（按新建标准测算2.3亿元/个）。按项目平均体量测算，今年省里下达我市任务至少完成项目10个以上，约需资金23亿元。2018—2019年省里支持我市“三农”统筹发展资金17亿元，建议拿出30%左右进行市场撬动运作，解决23亿元保底任务资金问题。二是

多措并举解决资金。学习借鉴外地先进经验，探索平台运作、政府发债、政银合作、政企合作、多方争取等融资路径，着力破解建设资金难题。三是突出重点用好资金。建议按照“市级统筹协调、县级平台运作、乡镇组织实施”的工作思路，市级重点抓好各县区平台规范运行统筹协调工作，对改善农房项目严格执行“五个一律”：即大部分群众不愿意的、规划没有审批的、资金没有落实的、模式为商业开发的、项目未纳入平台运作的改善农房项目，一律不享有省市财政资金奖补和有关政策配套。

（四）建立一套实用管用的政策体系。一是出台人员流向政策。各县区结合实际，按照“农民自愿选择、自主决定”原则，研制出台“鼓励进城、自愿入镇、尊重留村”的具体政策。对选择放弃实物安置进城入镇购房的农户，分别按不低于总房价15%的比例给予补偿。在城区利用国有建设用地建设“定销房”，由财政补贴以不少于周边房价50%的价格定向销售给进城落户农民，并积极稳妥引导和安排就业培训，有序解决人往哪里去问题。二是出台土地流转政策。鼓励有条件的县区在严格执行有关法律规定的条件下，探索研制“农民承包土地、宅基地流转和退出”机制，对积极参与土地流转和退出机制的农户可通过适当形式予以奖补，严禁采取任何方式强行流转和退出农户宅基地和承包地，有序解决地往哪里流问题。三是出台产业配套政策。因地制宜研制农房项目产业配套政策，着力培育富有特色的乡村产业；重点发展特色农业、乡村旅游、健康养老、电子商务等（下转28页）

# 绿色金融促进连云港绿色发展的对策研究

光琳

**摘要：**绿色发展，不能没有金融支持，大力发展绿色金融，是推进绿色产业发展和传统产业绿色转型的现实需要。连云港市的绿色发展取得了一定成绩，但绿色发展水平仍然不高，绿色金融尚未完全起步，绿色发展面临结构、资本、技术和人才障碍等一系列问题。要加强对绿色金融理念的认识和宣传，进一步完善相关的法律法规和政策制度，如政策保障制度、财税金融扶持制度、监管考核制度、风险保障制度、构建绿色金融组织机构体系、产品体系和人才培养体系等，同时要**加强创新，促进政银联动，拓宽绿色企业的融资渠道。**

党的十九大报告指出建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计，要发展绿色金融、推进绿色发展。2018年连云港政府工作报告指出，连云港市经济总量小、产业层次低，发展不充分是我们面临的最大矛盾，要坚定不移推进产业强市，更高质量提升发展水平。高质量发展必须遵循低碳、循环、集聚发展模式，坚定不移地走生态优先、绿色发展之路。《连云港高质发展三年行动计划》中提出要增强绿色发展核心竞争力，建设美丽宜居港城。要坚持绿色导向，提升产业发展水平。调整优化产业结构，推进“三新一高”等新兴产业发展；强

化“三线一单”管控，引导化工产业提质增效、转型升级、整合发展，推进“减化”工作；推进供给侧结构性改革，淘汰低端低效产能。

当前，连云港市已经进入了经济结构调整和发展方式转变的关键时期，绿色产业的发展和传统产业绿色改造转型对金融的需求日益增强。绿色发展，不能没有金融支持，金融部门在投融资决策中要考虑潜在的环境影响，在经营活动中要注重对生态环境的保护以及环境污染的治理，通过开展绿色金融业务，将社会资金引导到绿色发展上。发展绿色金融离不开政府规范的引导和规范，所以，绿色金融对于绿色

发展可以起到多大的支持作用，在很大程度上取决于地方政府的态度和积极性。青山绿水要想转化为金山银山，必须通过政府与金融机构的合力推进。

## 一、连云港市绿色发展和绿色金融现状

近年来，连云港市钢铁、石化等行业蓬勃发展，大力促进了经济的发展，然而发展与节能的矛盾却日益突出，为有效化解这一矛盾，推进绿色发展，市委、市政府秉持新发展理念，以产业结构优化为核心，加大节能投入，严格节能审查，加快构建绿色产业体系，稳步推进工业绿色发展。

连云港市坚持节约优先、环保优先和转型升级优先的工业发展方针，深入贯彻落实化工企业“四个一批”专项行动工作要求，狠抓节能降耗关键措施落实。制定了连云港市“十三五”绿色制造体系建设目标，计划在“十三五”期间，在全市范围内建设8家省级绿色工厂、30个省级绿色产品、1家省级绿色园区和4条省级绿色供应链。目前，已有3家企业列入省级首批绿色工厂培育，6个产品列入省级首批绿色产品培育。2017年共关停化工企业42家，转移2家，升级20家，重组2家。通过绿色发展类项目积极引导企业开展产品能效对标，重点突出冶金、电力、化工等重点耗能行业，深入开展余热余压利用，机电设备更新改造、循环经济、清洁生产、有毒有害物质减量（替代）、脱硫脱硝改造、节水改造等专项活动，降低产品单耗。2017年底，全市单位GDP能耗同比下降3.15%，完成了江苏省下达的节能目标。全年共完成重点节能改造项目32个（其中省级9个），实现了16万吨标煤的节约能力。

连云港市涌现出一批秉持绿色发展理念的优质企业，比如盛虹石化、新海石化、日出东方、康缘药业、恒瑞医药等。这些企业以科技创新和技术进步为支撑，强力推行节约环保，在节能降耗、节能减排、循环经济、能源综合利用等方面大力投入，为连云港市的绿色发展做出了巨大贡献。此外，核电、风电、生物质发电产业，以及以光伏、风电装备制造为主的新能源产业规模不断壮大，进一步推进了连云港市的绿色发展。

就绿色金融而言，经调研，连

云港市的绿色金融仍处于空白向萌芽阶段过渡的探索期。仅仅有少量的绿色信贷，而绿色股票、绿色债券及绿色保险市场是一片空白，绿色环保类企业的发展往往得不到足够的资金，从而限制了绿色产业的发展。

## 二、连云港市绿色发展和绿色金融存在的问题及原因分析

### （一）存在的问题

1. 产业结构需优化，高耗能产业占比较高。近年来，钢铁、石化等一批临港重化工业项目相继落户连云港市，高耗能行业投资增长较快，能源消耗刚性需求持续加大。六大高耗能行业产值占全市规模工业比重为51.2%，高耗能行业能源消费占全市规模工业的比重达93.3%。这说明连云港市产业结构明显重化，高新技术产业与新兴产业总体规模及所占比例都偏低，产业转型升级和绿色发展的压力较大。

2. 绿色发展整体水平不高。虽然近年来连云港市的绿色发展水平在不断提高，但是从全省来看，整体水平仍然较低，绿色发展综合指数在江苏省13个地级市中排在倒数第2位。

3. 产业创新能力比较弱。高消耗、高排放、高产值、高速度以及低效益、低循环、低技术、低效能，使环境被破坏以及资源被浪费的同时，对发展经济效益和增强市场竞争力都会产生不利的影 响。目前连云港市大部分企业缺乏有效处置废弃物和开发环保节能低碳的新技术。其使用的技术都较为落后，赶不上新技术的发展，新技术、工艺仍待全面推广与应用，科技创新对工业技术水平和竞争力的提升作

用发挥相对不足。在整体层面上，科技投入、高层次人才培养和引进、创新平台建设、科技交流与合作等方面的工作有待进一步加强和提升，自主创新环境仍需要持续改善，创新驱动需要持续提升。

4. 绿色发展面临资本、技术和人才障碍。相对于江苏其他地市，连云港市在资本、企业技术水平、人才等方面都存在较大差距。连云港市近年来虽然经济发展速度较快，但资本实力与苏南地市相差巨大，资金的吸引力不强。从研发经费投入来看，占GDP的比重较低，尚不足2%，市级财政科技创新专项资金总额不足1亿元，与苏南发达地区相比差距较大。企业自主研发投入严重不足，大部分企业科研力量薄弱。目前连云港市制造业企业研发投入强度指标仅为0.94%，而按《中国制造2025》规划，至2020年，制造业企业研发投入强度要达到1.26%。落实研究开发费用加计扣除的企业数72家，占全市1815家规模以上工业企业比例不足4%。此外，连云港市科研院所较少，缺乏高层次、高水平的科研和技术攻关带头人，高端创新型人才和管理型人才相对不足[5]。资金、技术、人才三个要素成为连云港市绿色发展的重大阻碍。

### （二）主要原因分析

1. 对绿色金融的认识缺乏战略高度。首先，政府及相关部门对绿色金融理念认识不足，对发展绿色金融的重要性未能重视。其次商业银行等金融机构对开展绿色金融的认识不到位，缺乏金融创新，在绿色金融支持产业转型升级方面缺位、错位[6]。第三，企业眼光不够长远，在实际生产中对项目改造和发展缺

乏主观能动性，认为会增加企业运营成本。

### 2. 政策制度不够完善

尽管国家层面出台了一系列促进绿色金融发展的相关文件，但连云港市至今也没有出台针对绿色金融的相关文件，约束激励和监督机制不够完善，与省内城市比，政策的制定稍显滞后，这在一定程度上延缓了绿色金融的发展，进而不能很好地支持绿色发展。在金融机构的经营业绩考核中，绿色环保考核比重不大，对经济利益的追求远大于环境保护意识和社会责任意识。由于企业的绿色发展成本较高，激励不足和缺乏监督导致各企业选择规避高成本、高风险的绿色金融。

3. 绿色金融体系尚未形成。从绿色金融的实施主体来看，连云港市为绿色产业提供绿色金融服务的专业机构数量偏少，以商业银行为主，其他金融机构参与程度相对较低。从实施手段来看，以绿色信贷的间接金融为主，而以市场化手段的直接融资几乎没有。主体单一、手段单一，导致绿色产业特别是中小绿色环保企业融资需求较难满足，阻碍了连云港市的绿色发展。

4. 绿色项目收益与风险不匹配，金融机构缺乏动力。节能减排、污染治理等绿色项目的主要获益者是社会公众，而公众并不会为此付费，绿色项目的外部性难以完全内生，导致绿色项目的收益率偏低，对银行的利润贡献度不高 [7]。而受宏观经济影响，此类项目的风险并不低，这使得银行机构扩大绿色信贷投放的动力不足。

## 三、发展绿色金融、推进连云港市绿色发展的对策

在连云港市高质发展这一进程

中，应大力发展绿色金融，以此来推进绿色经济发展，使绿色金融发挥好绿色发展加速器的作用。但是由于连云港市的绿色金融仍处在探索阶段，因此在助力绿色发展方面还存在着许多困难和障碍。基于上述存在的问题和原因，对连云港市发展绿色金融、推进绿色发展提出如下建议：

### 1. 提高理念认识，加强普及宣传

一是政府部门应提高认识，强化绿色金融理念的学习。作为政府确实既有绿色发展的需要，又要维持一定的经济增速，但不能一味追求经济增速而忽略对生态和环境造成的影响，必须认识到，发展绿色金融是为了引导经济和社会可持续发展。二是各金融机构要真正认识到发展绿色金融业务的重要性和必要性，形成良好的绿色管理氛围，银行信贷要向绿色经济和低碳经济倾斜，进一步创新绿色金融产品。可以在金融业开展绿色金融业务竞赛，增强金融从业人员的绿色金融意识。三是各企业要改变思路，提高环保、绿色发展意识，自觉履行应尽的社会环境责任，积极主动融

入绿色金融，进行设备改造和升级，保持长远发展。四是深入宣传绿色发展理念，提高群众绿色发展意识，加大绿色金融普及宣传，在全社会形成发展绿色金融的广泛共识，积极寻求绿色金融支持产业转型升级的路径。

### 2. 健全法律法规

近年来，国家在环境保护方面出台了一系列的法律法规，在绿色金融方面也陆续出台了很多通知、指导意见等，但仍需要改进相关法规，将部分绿色金融制度升级为法律，在立法内容上明确各主体的责权利，明确金融机构对项目的环境审查义务和环境法律责任。作为地方政府而言，可以出台地方性的法律法规，明确要求金融监管部门和商业银行履行环境保护职责。建立健全针对能源、废弃物再利用等相关领域的法律法规，支持绿色产业的发展，同时，加大执法力度，提高企业违规成本，为绿色金融发展创造有利的条件。

### 3. 完善相关政策制度

根据部分省份和地区的实践经验，可以大致看出地方发展绿色金融的路径（图 1）：

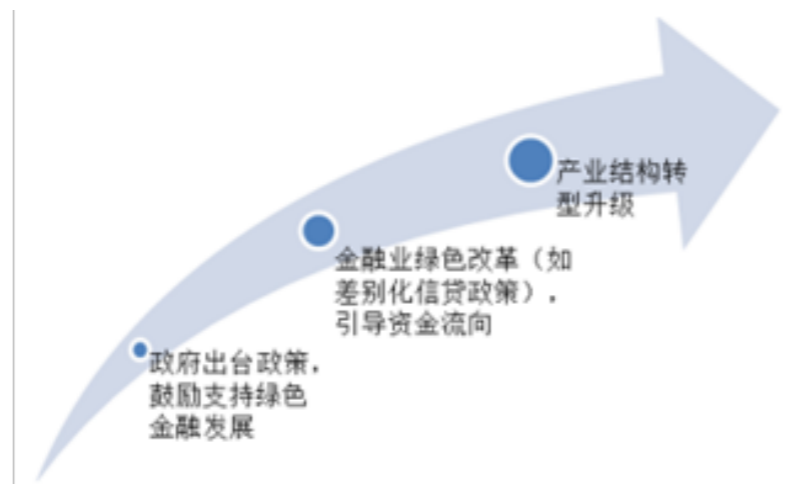


图 1 绿色金融的地方发展路径图

因此在绿色金融发展推动经济绿色发展的过程中，政府是第一环节，要发挥主导作用，要完善一系列的政策制度。

### （1）完善政策保障制度

2017 年，连云港市出台了《连云港市绿色制造体系建设推进实施方案》，坚持推进绿色制造体系建设，有效提升了连云港市绿色制造水平。但还应该在此基础上制订出台《关于加强绿色信贷工作的若干意见》等相关绿色金融制度，积极构建信贷“绿色通道”，支持企业绿色转型发展。应建立绿色金融组织保障制度，组建由人民银行、市金融办、发改委、环保局、财政局、统计局等多部门组成的绿色金融工作领导小组，统筹协调绿色金融发展，研究制定支持推进政策。

### （2）完善财税金融扶持制度。

完善对绿色金融的政策引导和约束激励，加强金融政策与产业政策的协调配合，有序退出对两高行业、环境违法企业的资金支持。一方面给予金融机构政策激励，综合运用财政贴息、税收优惠、绿色担保等多种政策，分散金融机构对绿色项目融资支持的信贷风险，同时提升金融机构促进绿色发展的收益保障。另一方面对企业申请绿色贷款给予一定的政策支持，政府可以为绿色企业适当承担部分贷款利息，扩大现有财政贴息规模，适当提高财政贴息率，以缓解其融资压力。此外，要深入落实企业研发费用加计扣除、科技创新券兑换、高新技术企业所得税减免等优惠政策，在土地供给、产品创新、技术研发等方面给予政策优惠。

### （3）完善监管考核制度

进一步完善监管机制，在绿

色信贷管理过程中，严格审查和备案，建立贷款责任追究制度。建议由相关部门联合建立绿色金融工作领导小组，构建绿色金融监测指标，争取建立绿色金融专项监管统计制度，加强对绿色金融的监管。探索建立有利于绿色信贷发展的评价和考核体系，通过政策引导银行等金融机构加大对绿色项目的支持。今年，央行已将绿色金融纳入 MPA 信贷政策执行情况进行考核，金融监管部门也应该逐渐加强对金融机构的绿色绩效考核力度，将结果纳入综合考核。设立绿色金融评奖评优机制，对推动绿色经济、绿色金融发展的部门及个人进行奖励，并加大典型代表的宣传力度，扩大社会影响力。

构建绿色政绩考核制度，从制度上约束政府行为，转变各县区政府在经济发展过程中过于重视 GDP 增长的发展观，逐步强化绿色政绩考核，提高与绿色发展相关的指标要素在地方政绩考核体系中的比重，并对各县区党政负责人实行离任绿色审计。

### （4）完善风险保障制度。

环境信息的共享与沟通，对于绿色金融的实施有重要意义，因此，应构建绿色金融风险监测预警系统，及时发布融资项目建设过程涉及环境保护的风险。建立环保信用信息共享机制，各监管部门之间建立信息沟通与共享平台，有助于提升环境管理水平、防范信贷风险。人民银行根据市经信委和市环保局提供的节能环保企业名单以及企业环保信用评级等级，将相关信息共享至全市的银行机构，各银行机构对环境信用评级等级不同的企业采取差异化信贷政策。贷中如果企业

发生环境违法行为，环保部门应及时有效地将信息传递给金融部门，以避免信贷损失现象的发生。连云港市建立了重点排污单位环境信息公开平台，但相关企事业单位通过该平台向社会公众发布环境信息是自愿的，而且环境信息公开内容的真实性、准确性、完整性由企业自己把握，并不能准确反映企业的真实信息。目前，该平台已许久未更新，并未能起到应有的作用。目前，连云港市已初步建立了绿色信贷信用信息共享机制，通过市环保局与相关部门单位信用信息共享，积极稳妥地推进银行业做好绿色信贷工作，各银行机构根据环保部门提供的信用信息，对企业采取差异化信贷政策。然而，贷前信息审查较严格，但贷中这些信息沟通的时效性还有待提高。

（5）构建绿色金融组织机构体系、产品体系和人才培养体系。

引导金融机构建立绿色金融专门机构，积极组建项目融资、碳金融技术服务和绿色金融服务等团队，开展绿色金融信贷培训。健全绿色金融企业信用担保体系，设立绿色担保公司，专为资金短缺但前景良好的绿色企业提供资金担保。培育绿色金融中介服务机构，如绿色信用评级机构、绿色金融产品认证机构、绿色资产评估机构等，同时鼓励现有的中介服务机构积极参与到绿色金融运作中，为绿色项目融资提供技术支持。

鼓励金融机构加快金融创新，引进国内外绿色金融产品开发的理念和方法，进一步创新自身的绿色金融产品和服务，根据绿色产业项目的不同特点开发多样化金融产品，提高对企业的吸引力。

加大对专业人才的引进力度，多向外省市学习取经。一方面，通过高薪吸引具有环境专业知识的绿色金融人才作为储备，另一方面，有计划地加强环境风险评估方面的人才培养。2017年6月，国家在浙江等五个省区建设绿色金融改革创新试验区，推动经济绿色转型升级。经过一年的改革发展，取得了一定的成效，连云港市可派相关人员去学习取经，找出一条适合连云港市绿色发展的道路。

#### 4. 积极创新，拓宽融资渠道

去年以来，连云港市积极落实省“263”专项行动，投入24亿元专项资金全力打造生态港城，但连云港市地处苏北，整体经济还比较落后，财政资金相对紧缺。因此，要改变财政资金直接投入为主的支持方式，创新实施多种间接式多元化资本投入方式，如贴息、技术补

贴、以奖代补、政府采购等方式，充分发挥政府资金的杠杆作用[5]。可以设立各类绿色发展基金，如设立污染治理综合防护基金，支持各类绿色基础配套设施建设。整合现有环保节能、生态文明建设等专项资金设立绿色发展基金，支持部分轻工业、重化工业的改造升级和节能环保产业的发展，以此促进整个绿色产业的发展。可以考虑设立民间资本绿色产业投资基金和PPP绿色项目产业投资基金，鼓励、引导各类社会资本进入绿色项目和产业，促进民间资本参与绿色投资[10]。推动绿色企业多元化融资，大力发展直接融资，鼓励企业发行绿色债券用于绿色产业投资基金项目，通过“互联网+”拓宽绿色融资领域的直接融资渠道。

#### 5. 加强合作，促进政银联动。

今年，兴业银行入驻连云港市，

连云港市与之签署战略合作协议，未来3年，兴业银行南京分行将为连云港市提供200亿元融资支持，助推连云港市经济社会发展加快迈上新台阶。兴业银行是国内第一家赤道银行，是绿色金融方面的领头羊，连云港市应抓住机遇，深化与该行的合作，将这些资金引导至连云港市的绿色产业发展中。此外，政府应加强与江苏银行、南京银行、五大国有银行等银行的合作，这些银行有着较为完善的绿色金融业务体系，应充分发挥他们的优势，推进连云港市绿色金融的发展。

此外，还可以考虑开展环境污染强制责任保险试点工作，运用绿色保险来加强环境风险管理，减少污染风险。

(江苏财会职业学院)



## 历史文化名城是一本无字书

——由连云港市申报国家历史文化名城想到的

束有春

作为一个复合式概念，“历史文化名城”出现的时间至迟也应在《中华人民共和国文物保护法》诞生的那一年1982年。早在1960年11月17日，国务院第105次全体会议通过了《文物保护管理暂行条例》。1961年3月4日，国务院公布了第一批全国重点文物保护单位108处。1982年11月19日，我国第一部文化大法《中华人民共和国文物保护法》颁布。《文物保护法》第八条规定：“保存文物特别丰富、具有重大历史价值和革命意义的城市，由国家文化行政管理部门会同城乡建设环境保护部门报国务院核定公布为历史文化名城”。但早在1982年2月8日国务院就公布了第一批国家历史文化名城24座，由此可见，法律的诞生往往总是滞后于现实的发展。

4年后的1986年12月8日，国务院批转了《建设部、文化部关于公布第二批国家历史文化名城名单的报告》，又公布了38座国家历史文化名城。《报告》同时指出：“对一些文物古迹比较集中的地

方，或能较完整地体现某一历史时期的传统风貌和民族特色的街区、建筑群、小镇、村落等，也应予以保护……核定公布为当地各级历史文化保护区”。在“历史文化名城”概念之后，首次出现了“历史文化保护区”概念。

1994年1月4日，国务院公布了第三批国家历史文化名城37座。至此，我国国家历史文化名城已经达到99座。从2001年以后，陆续单独公布的历史文化名城都定性为“增补”。1997年，国家设立历史文化名城保护专项资金，用于历史文化名城中的历史街区专项保护和环境整治。至此我们可以得出结论：我国的“历史文化名城”概念已经完全成熟，已经明确了保护的内容，已经形成了健全的保护体系：历史文化名城由文物古迹、文物保护单位、历史文化保护区(历史街区)三个部分组成。

与1964年的《威尼斯宪章》、1972年的《保护世界文化和自然遗产公约》、1976年的《欧洲建筑遗产宪章》和1987年的《华盛

顿宪章》等相比，我国的“文物保护单位”概念类似于《威尼斯宪章》中的“古迹”或“遗址”，而“历史文化保护区”和“历史文化名城”则相当于《华盛顿宪章》中的历史地段和历史城区。国外没有“历史文化名城”这一概念，“历史文化名城”是具有中国特色的文化遗产概念，也是中国在保护人类文化遗产中对国际社会奉献出的一种智慧。

2008年4月22日，《历史文化名城名镇名村保护条例》以中华人民共和国第524号国务院令的形式发布，从此，我国历史文化名城在《文物保护法》的基础上又有了属于自己的专门法律法规。如果从1982年“历史文化名城”概念出现并首批公布历史文化名城算起，我国历史文化名城保护在经历了26年艰难历程后，才获得了立法保护的资格。时至今日之2019年，我国历史文化名城保护已经走过了37年历程。相对于拥有数千年建城史的历史文化名城城市而言，“历史文化名城”这顶迟到的桂冠戴在这



些城市的头上，体现了今天的人们对历史老人的一种敬畏与尊重，体现了一个民族在发展进程中的文化自觉与醒悟：不忘本来，开创未来。

其实，历史文化名城原本犹如一本无字的书，需要你去用心地感悟、品读、理解、珍惜、传承。这本无字书因为你的忽略而有可能蒙尘朽腐，最后只剩下历史记忆的碎片；这本书因为你的慧眼而有可能洗净污垢，直至重新焕发出青春般的光彩。在我们江苏，已经先后有15本这样的无字书被品读、先后戴上了国家级和省级历史文化名城的桂冠。它们分别是：南京、苏州、扬州、镇江、徐州、南通、泰州、无锡、常州、淮安、常熟、宜兴、高邮，以及兴化、江阴。这个数字在全国来看，也是数一数二的了。但在我们江苏，还有一本亟待品读的无字书，它就是连云港市。

我作为江苏省炎黄文化研究会历史文化名城保护专家、作为原江苏省文化厅（省文物局）文物保护专家库成员，于5月18日再次走进连云港，与当地的专家学者进行交流，对这座神奇而又气候宜人的城市进行重新认知，为它早日成为国家历史文化名城而助推献策。

江苏获得“历史文化名城”称号的城市，文化资源都十分丰富多彩，但同时又各自有自己的文化个性。南京的“七朝文化”（“六朝”与“明朝”）、苏州的“吴文化”、无锡的“工商文化”、镇江的“三国文化”、扬州的“盐商文化”、徐州的“汉文化”、南通的“江海文化”、常州的“延陵文化”、泰州的“民居文化”、淮安的“运河文化”、常熟的“虞山文化”、宜兴的“陶都文化”、高邮的“邮驿文化”等，都是在漫长的岁月沉淀过程中逐渐

显露而被人们识读提炼出来的。作为一座城市，尤其是历史文化名城，它不会用语言来说话，而用自身的岁月印记来表白；它不会用纸张来描绘，而用石木砖瓦来验证。那么，连云港要申报国家历史文化名城，它的这本无字书又将向人们显示出什么样的文化个性与特征？

“山海文化”，对，就是“山海文化”，它是我对连云港历史文化名城的最终认识与定位。作为一位长期被连云港历史文化着迷、又数次踏进那片神奇土地的外地学人，得出这样的结论，决非人云亦云，而是经历了长期的艰难思索过程。

连云港市原来由三大部分组成：新浦、海州、连云港，简称“新海连”。但三者相距甚远，各自为阵，乘车初到这里的人经常会买错票，明明是到连云港，但车票上显示的是“新浦”；如果你买的是“连云港”，很可能就把你送到了港口去了。可此番到连云港时，又听当地同仁介绍，连云港市区的行政区划又调整了，主城区由海州区、连云区、赣榆区三个区组成。赣榆那地方应该离连云港市区还是有相当的距离，但我们的城市都在变，变得愈来愈大、不着边际了。

连云港的基石海岸线为江苏省独有，全长162公里。海岸线陆地与大海交接的悬崖处，往往又是石刻文化滋生的所在，如果只认为连云港的石刻都在山上，那说明你对这座城市的文化还不够了解。连云港港口巨大，是中国沿海十大海港、全球百强集装箱运输港口之一，目前已开通了50条远近洋航线，可到达世界主要港口。这座城市之所以叫“连云港”，是因为有一座岛叫“连岛”，有一座山称“云台山”，

有一个港叫“连云港港”。连云港的岛屿较多，大小有21个，而“连岛”又分“东连岛”、“西连岛”，可谓“岛中有岛”；“云台山脉”又分为前云台山、中云台山、后云台山，可谓“山中有山”；云台山之外，又有许多山头，如花果山、孔望山、锦屏山，可谓“山外有山”。如果不是长期生活在那里的人，你是一时很难摸着头脑的。

连云港文物古迹众多，有许多地方我都到过。我曾数次登临孔望山，为它近乎通体呈现的、博大精深的石刻文化而震惊；这座山因孔子登临远望而得名“孔望山”，连云港先贤们对圣人的尊重之情令我肃然起敬，这可能也是一种文化信息的隔空传递。我曾数次登临锦屏山，为山上镌刻的“将军崖岩画”这部东方天书如何保护而问计定策。我也曾顶着酷暑烈日来到东连岛，在海崖峭壁间寻找“羊窝头”和苏马湾两处东海琅琊郡界域刻石，不惧大汗淋漓、湿透衣裤。我也曾走进白虎山摩崖题刻群，走进郁林观石刻群，在“石曼卿读书处”巨石题刻下小憩片刻。但我之前更多的还是走进4500多年前的、位于连云港中云台山麓的“藤花落”龙山文化古城遗址，为它的价值自豪，为它的科学保护和合理利用而揪心。

时隔数年后的今天，我再次来到连云港，并且是以退休人员身份来到连云港，同行的还有原镇江市文广新局副局长、省炎黄文化研究会历史文化名城保护专业委员会副主任王玉国先生。连云港市文化局原分管文物工作的副局长、现连云港市历史文化研究会会长王亚平先生开着私家车，带着我们冒着濛濛细雨，现场踏勘了连云港老街。老

街由后云台山的山脚延伸至半山腰上，约摸两公里不到，街面两侧是由晚清民国风格的系列建筑组成，老街地面是由清一色的当地花岗岩石块砌成，铺装平整而又坡度舒缓，在雨中行走，完全不用担心滑倒。最让我感到惊奇的是，那里有座1931年建的“农民银行”，建筑保存完好。“农民银行”与现在的“农业银行”是什么关系，我不得而知，但为农服务应该是一致的。老街的起点与“陇海线”铁路终端车站及新亚欧大陆桥的港口码头相邻。走出老街后，我再次审视老火车站和老码头建筑，它们已经被作为省级文物保护单位而加以保护了，并且利用原有建筑分别建起了“陇海铁路历史博物馆”和“港口历史博物馆”。一节绿皮列车车厢正静卧在铁轨上，似乎在等待着乘客的到来。

我们漫步在民主路文化街上，尽情感受着民国建筑与社会主义建设时期建筑的不同韵味，“国营大华百货商店”、“公大商行”、“益麟医院”等招牌正向我们讲述着昨天的故事。我们又驱车来到了海州区的东大街，走在那凹凸不平但又宽敞整洁的青石板街面上，穿过那座城门洞，为连云港市至今仍保留有近两公里的明清老街而感到欣慰。

在5月18日召开的座谈会上，我怀揣对连云港历史文化的敬畏之情，通过“山海文化”这根主线，向到会的当地专家学者阐释汇报了我对连云港历史文化特征与个性的认识，力图对连云港历史文化名城申报找到准确的文化定位。

我认为，连云港“山海文化”主要包含了五个大的方面：

一是以“藤花落遗址”为嚆矢

的古城遗址文化。藤花落遗址坐落在中云台山，占地面积达30万平方米，为距今4500年前的龙山文化古城遗址，为我国考古首次发现，曾获全国十大考古新发现。藤花落城址为双重城墙结构，有城墙、城壕、城堡、城门，有城外交通道路。连云港市于1935年成立，当时名为“连云市”；1953年由山东划入江苏，属徐州专区管辖；1961年得名“连云港市”。从历史文化渊源考察，这片土地上的建城史应该上溯到4500年前的龙山文化时代。

二是以海陆交通干线为特征的交通文化。连云港最古老的海港码头叫龙苴港，在现在的赣榆区境内，因海水滩涂成陆而早已不存。现在的港口始建于1933年，其前身为1905年建成的大浦港。连云港为横贯中国东西的铁路“陇海线”的终端和起点，又是“连霍公路”（连云港市到新疆霍尔果斯市公路）的起点与终点；同时又因其火车站和港口码头连为一体，被誉为新亚欧大陆桥东桥头堡和新海上丝绸之路东端的起点。连云港又是1984年国家公布的14个沿海开放城市之一。综合起来看，交通区位优势，交通文化特别发达，应该是连云港申报国家历史文化名城的重要依据。

三是以石质文物为载体的石刻文化。连云港的石刻大都离不开山，山承载着连云港“山海文化”的半壁江山。通过镌刻在山体上的一处处石刻符号和文字的解读，我们可以在连云港这片神奇的土地上领略到许多“山海文化”的亚文化类型，如通过将将军崖岩画，可以领略到太阳崇拜文化、天体星相文化、农耕狩猎文化、生殖祈福文化，通

过孔望山摩崖造像可以领略到宗教文化、民俗文化、宴饮美食文化，还可以通过其他石刻，领略奥地方志文化、书画艺术文化、革命红色文化，以及以“天后宫碑”为载体的妈祖崇拜文化、以“公议碑”为载体的公益文化等。

四是以古街古巷为依托的建筑文化。连云港市区不仅保存有大量古遗址古墓葬，保存有北宋时期的海清寺塔，保存有文庙、城隍庙、关帝庙、东岳庙、佛教寺院、碧霞宫，保存有镇远楼、福音堂、山东会所、生庆茶庄、陇海公寓旧址、乐寿山庄、江苏省立东海师范旧址等，它们都已经被作为“文物保护单位”而受到法律的保护，更重要的是，还保存有连云港老街、东大街、民主路大街等三条以上的古街古巷，为“历史文化名城”这本无字书提供了段落和框架结构，满足了“历史文化名城”这本无字书由“点”到“线”直至形成“面”的空间肌理要求。

五是以《西游记》为代表的“非物质文化遗产”。连云港非物质文化遗产十分丰富，是历史文化名城申报中不可或缺的内容。连云港的“五大宫调”明清时就在民间盛行，目前已经被列为国家级“非遗”项目。连云港地区在秦汉时曾流行一种“角抵戏”叫《东海黄公》。东海黄公是一个会厌胜术的巫师，年轻时能够空手抵御和制伏蛇、老虎等，但到了老年，气力衰退了，加上饮酒过度，法术逐渐失灵，在一次与老虎斗法时不幸被老虎吃掉。东汉张衡的《西京赋》及东晋葛洪的《西京杂记》都有载。“东海黄公戏”虽已失传，但我们从连云港人崇文尚武、有习武习俗这一点可

以看出古文化中习武基因的存在。最让人称道的是“西游记文化”，孙大圣、花果山、水帘洞等词汇已经成了该地区的专利。但无论如何，“西游记文化”只能是“山海文化”的一个层面，从层次上来划分，只能属连云港“山海文化”的第三层了。当然，连云港非物质文化遗产还包括许多传统技艺等。

连云港市拥有如此厚重而又独具特色的“山海文化”资源，当我们在寻觅品读这些文化资源后，连云港历史文化名城这本无字书的内容也就丰富了、一目了然了。

申报历史文化名城是为了增强文化自信，是为了进一步挖掘优秀

历史文化资源，把它们保护好、利用好、传承好。我们希望连云港市把历史文化名城申报的过程当作挖掘地方优秀文化资源的过程，当作宣传保护文化遗产相关法律法规的过程，当作加大文化遗产保护力度、提升广大群众幸福指数的过程，当作以文化人、提升全民文化素质、建设文化强市的过程。若非此，就会失去翻阅历史文化名城这本无字书的真谛与意义。

有诗赞曰：  
城本无欲何曾言，  
名与城偶卅七年。  
历史文化来相冠，  
遗产保护着先鞭。

几人识得无字书，  
个中真谛石破天。  
连岛山海文化涌，  
云台泼墨漫舒卷。  
藤花落处玉兰起，  
将军崖前桃花涧。  
汽笛一声亚欧通，  
海丝之路陇海连。  
花果山上水帘洞  
承露杯盘孔望巅。  
东方巨擘涛头立，  
华夏自信源圣泉。

2019年5月21日于金陵四合斋  
(江苏省炎黄文化研究会)

(上接 48 页) 全县不再新植雌性植株杨树。要结合省委、省政府关于林业生产彩色化、珍贵化、效益化的“三化”要求，引进和更换林木品种，根据县内西、中、东部不同的土壤特点，选择既有经济效益又有良好生态效益的适生树种，亦可自育自繁适宜本地生长的本土树种，彰显地方特色，大力提倡“能栽经济林的不栽用材林，能栽阔叶树的不栽针叶树，能栽其他阔叶树的尽量压减杨树比重”。要适时更新砍伐。对进入成熟期或承包到期的杨树林，用足国家限额采伐量，及时砍伐和补植替代树种。对尚未进入采伐期的杨树，在杨树抚育间伐时去雌留雄，减少杨树雌株；每年春季采取去强留弱的办法，剪除结蒴果的枝条，对雌株集中的林区，采取分年度间伐和更新的措施。对农民在自留地上种植的零星杨树，

达到成熟期的，引导他们自行采伐，并及时补植优质乡土树种。要落实防控措施。探索采取注射花芽抑制剂、疏除杨树雌花序等应急技术措施，抑制杨絮的形成；采取修剪枝条，乡镇城区具备条件的可以在开花季节用高压水枪向树冠喷水、洒水车喷洒地面等人工措施，防治杨絮飘飞。力争用 5 年左右时间，从根本上解决我县杨絮污染问题。力争用 5 年左右时间，从根本上解决我县杨絮污染问题。

强化杨絮污染治理政策扶持。相关部门要从全县防治杨絮污染的全局和长远出发，尽快制定出台加快林木树种结构调整的林业发展规划和政策措施，从全县林业区域布局、到龄杨树采伐、品种替代更新等方面，进行分年度的详细规划，科学配置造林树种和绿化模式，提高混交栽植比例，严格控制单一杨

树造林。对已经进入采伐期的杨树，减化采伐手续，并以等量新品种树苗作为奖励。政策性资金提供的苗木，一律不再选用雌性杨树，对更新的林木品种，给予一定的补助，支持和鼓励各责任主体加快林木品种的更新。县林业主管部门要积极向上级有关部门申报争取杨絮治理支持经费和林业项目资金，申请和协调更多的年度林木采伐限额。全面落实国省县道和县乡河堤马道绿化造林等重点项目的扶持，促进河堤生态廊道和绿色通道有力有效推进。鼓励造林大户通过土地流转发展经果林或林苗两用林，用足用好国家、省、市相关经果林种植和苗木基地建设的扶持政策，建立县级层面苗木专项扶持基金，采取以奖代补的方式，引导和鼓励杨树的更换替代。

(灌云县委办公室)

## 实招治“漫天飞雪” 还百姓“风清气正”

——关于灌云县杨絮治理工作的调研报告

殷宏图

杨絮来势汹汹、无孔不入，飞进眼睛鼻孔嗓子眼，过敏体质人群接触或者吸入飞舞的杨柳絮后，容易引起流鼻涕、打喷嚏等症状，杨絮吸附在草木和庄稼住房的表面，质轻易燃，略有火星就能引发火灾，群众不堪其扰。对此，2018年5月25日，县政府办公室以“绿水青山就是金山银山”重要论断为指导，印发了《灌云县杨絮污染综合治理实施方案》，全面开展杨树林分更新改造工程，加快杨絮污染综合治理力度，着力打造山水相宜，环境优美，空气清新，人居和谐的绿色生态新灌云。

### 一、治理杨絮取得丰硕成果

职责明确，措施有力。我县深入贯彻落实党的十九大精神，全面融入全市创建国家森林城市发展大局，坚持以生态优先，绿色发展为主线，以科技创新为支撑，深挖造林潜力，强化工程推动，加快产业发展，全面实现国土绿化与珍贵化、彩色化、效益化有机统一目标，全面开展杨树林分更新改造工程，加

快杨絮污染综合治理力度。一是制定实施方案。研究通过了《灌云县杨絮污染综合治理实施方案》，明确治理主要任务及工作目标，细化各乡镇及林业、交通、住建、农开等部门的职责分工，落实杨絮污染防治和林业重点工程片区负责人的工作责任。从2018年开始到2022年，力争用五年时间，全县杨树林分抚育更新改建面积达5万亩(包括农田林网，四旁树更新折合面积)，确保实现杨树面积占整个有林地面积控制在20%以内，按低于混交林比例栽植，基本上实现县城建成区域、各乡镇(街道、场)、村居民集中区无杨絮污染。解决杨絮对人民群众生产生活等方面的影响，推动全县林业绿色健康发展。二是成立领导机构。县政府成立全县杨絮污染综合治理工作领导小组，制定全县杨絮治理及林业结构调整和发展规划，出台相关政策措施。领导小组由县政府分管领导任组长，相关部门主要领导任副组长，各乡镇(街道、场)及责任单位主

要负责同志任成员。三是明确部门职责。杨絮污染综合治理是一项综合性系统治理工程，按照“县级推进、部门参与、乡镇(街道、场)联动”原则，涉及交通、水利、住建、财政、宣传部及各乡镇(街道、场)等多部门，需要各部门各负其责，各司其职，形成整体合力，确保取得实效。

政策激励，财力保障。县政府将制定出台优质经济林果，连片“三化”苗木及优质乡土树种苗木基地等相关林业产业发展激励政策，鼓励林农采伐更新杨树树种，及时栽植“三化”树种，严格控制杨树栽植。对100亩以上成片更新地块，凡是栽植“三化”树种连片的，或在县内发展优质“三化”树种苗木基地达到一定规模的，将优先安排林业项目扶持发展资金。同时，县财政从2018年起至2022年，每年安排杨絮污染治理专项资金200万元，通过采取以奖代补的方式，全面引导和鼓励杨树更换替代。

规划先行，清理有力。一是简

化采伐手续。对全县年度营造林工作方案进行科学合理编制，拟定详细的杨树林分更新改造计划，简化采伐手续，以确保对进入成熟期或承包到期的杨树及时采伐。今年以来，已办理采伐证 800 余件，采伐 37.5 万株，累计面积 1.65 万亩。二是鼓励自行采伐。按照“县级推进、部门参与、乡镇（街道、场）联动”的原则，各部门、各乡镇（街道、场）积极配合，主动作为，牵头做好自行采伐的宣传工作。今年农户家前屋后杨树采伐达到 4.8 万株，采伐面积 0.21 万亩。三是栽植先进树种。对道路两侧、河堤马道、农田林网等采伐后，及时引导栽植“三化”树种或珍贵树种，做到经济效益与生态效益结合紧密。其中更新连片林地累计 855 亩，道路两侧累计 30 公里。

纳入考核，强化管理。建立健全杨絮治理和林业科学发展的长效机制，充分发挥林业在推进全面建成小康社会进程中的独特作用，不断提升森林质量，增强森林生态功能，为建设美好新灌云、谱写美丽中国灌云篇章创造更好的生态条件。把杨树更新换代工作和林业生产纳入全县经济和社会事业发展年度目标管理，在“成片林面积不减、森林覆盖率不降、生态景观效果不弱化”的前提下，按照政府引导、科学规划、依法推进、有序更新、绿化达标的工作要求，持续推进“生态灌云、绿色家园”建设，稳步推进杨树更新改造，完成更高标准绿化造林，进一步提高造林绿化质量，增强森林生态功能，提升生物多样性，努力实现生态文明建设和经济社会环境可持续发展。建立健全杨絮防治工作和林业发展责任制，明

确杨絮污染防治和林业重点工程片区负责人，切实履行职责，细化目标任务，加强监督考核，才能真正落实属地管理与防治责任。

## 二、治理杨絮存在问题和瓶颈

治理力度仍然需要加强。各乡镇、灌西盐场、五图河农场等单位认真做好辖区内现有杨树面积、株数、地块、年份、权属、承包期限等摸底排查登记工作，同时，配合县林业主管部门做好“三化”树种栽培推广规划设计指导工作，加强辖区内杨絮污染治理工作。但从全县林业现状看，今后约 2 年时间内，杨树雌株存量仍然很大，杨絮污染仍将发生，但我县在 5、6 月份杨絮污染高峰期时，城乡仍然出现大量杨树飞絮，造成严重空气污染，危害人体健康，我县每年因杨絮引发的火灾约 300 起，给人民生活带来较严重影响。相关部门及单位防控力度不足，广大人民群众热盼政府尽快加大治理力度。

政策资金利用率不够高。近年来，我县对财政专项资金分配管理使用的规范性和安全性方面做了大量扎实有效的工作，充分发挥了财政专项资金的使用效益。绝大多数财政专项资金在项目申报、项目管理、资金使用等方面都比较规范。但县财政安排的杨絮污染治理专项资金和省级林业专项资金，还没有结合灌云实际情况，提出更有限的项目建设任务和资金安排方案，没有充分发挥其在推进杨树林更新方面的应有效能，还有较大上升空间。

老百姓砍伐动力不够足。自 90 年代初，受市场需求影响和杨树的速生特性，各类林业经营主体和群众出现了“栽杨树发杨财”的心理趋势，从东北到西北、华北、

华东各地都掀起了杨树栽植热潮，营造了大面积人工纯林，形成了杨树遍地开花、南北一片杨局面，我县杨树年度种植面积一度“飘红”。而其它乡土树种由于生长周期长，经济效益不明显，开发利用不够，加上一些乡土树种品种退化，病虫害抵抗能力差，得不到重视和发展。农户家前屋后的杨树占杨树总数比例很大，几年来采伐的进度比较缓慢，大片成林的杨树随处可见，目前杨树林分更新以“三化”树种为主的替代树种，部分树种存在成本高，存活率低，生长周期长等缺点，没有被老百姓普遍接受，农户自行采伐的自觉性不高、动力不足，相关部门没有采取有效措施推动其采伐更新。

## 三、几点参考建议

切实提高杨絮污染防治的认识。加快杨树更新和杨絮污染防治是推进生态文明建设、改善城乡环境的一项重要举措，是保障人民群众健康的现实需要，是建设“强富美高”幸福新灌云的必然要求。但大范围相对单一的杨树，经济效益越来越低，生态效益越来越差，病虫害危害越来越重；杨絮集中发生时，严重污染空气环境，危害人体健康，极易引发火灾，我县每年因杨絮引发的火灾约 300 起，广大人民群众热盼政府尽快加大治理力度。相关部门要充分认识到加快杨絮污染防治工作的紧迫性，加大宣传力度，进一步增强责任感，将杨絮污染防治统一到推动生态优先、绿色发展和全面建成小康社会这个大局上来。

加快杨树林分更新改造步伐。在确保全县绿化总量和森林覆盖率不减少、林业经济效益不下降的前提下，从 2018 年开始，（下转 46 页）