

加快打造产业集群 进一步提升产业竞争力

党的十九大报告提出，促进我国产业迈向全球价值链中高端，培育若干世界级先进制造业集群。世界工作发展实践表明，集群化是产业发展的基本规律，是制造业向中高端迈进的必由之路，也是提升区域经济竞争力的内在要求。为此，必须深化对产业集群的认识，推动产业集群发展，既是区域竞争的需要，也是产业竞争的必然。只有形成集群和规模，企业才有出路，产业才有竞争力。

促进产业集群发展，必须牢固树立科学发展的意识，切实把产业集群发展和转变经济发展方式、促进结构调整和产业升级、推进技术进步、实现节能减排有机结合起来，加强科学规划引导，优化产业集聚环境，突出优势和特色，提高专业化协作水平，增强自主创新能力，加强资源节约和环境保护，培育和发展一批特色明显、结构优化、体系完整、环境友好和市场竞争力的产业集群，切实推动产业集群转入科学发展轨道。

形成创新网络，推动产业集群发展动力变革。创新是引领发展的第一动力，是提升产业集群竞争力的根本途径。目前，以资源高投入高消耗、标准化大规模生产、效率至上为特征的传统产业体系呈现向更节约、更高效、更清洁、更惠民的现代产业体系转变的发展态势，提升产业集群竞争力必须依靠创新驱动。应建立以企业为主体、以市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，特别是充分发挥

产业集群集聚发展、协力创新的优势，加快形成创新网络。加强对技术研发潜力大的产业集群的支持，依托重点骨干企业建立产业共性技术平台，加强核心领域关键技术攻关，不断促进技术外溢与转移，既提升产业技术水平，又增强协同创新能力。积极参与或主导标准制定，加强知识产权保护，提升产业集群整体创新能力，推动中国创造向全球产业链、价值链高端跃升。

优化资源配置，营造产业集群创新发展良好环境。进一步深化经济体制改革，完善市场运行机制和价格机制，健全产权制度，规范市场秩序，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，着力营造公平竞争、优胜劣汰的市场环境。遵循产业发展规律，科学制定区域产业发展规划，创新产业组织制度，优化产业结构和空间布局，避免区域产业趋同和重复建设。吸引企业向园区集中，扩大集群规模，加强产业集群内企业和相关机构、组织的经济联系和技术合作，着力培育和发挥产业集群的核心优势。

我市在生物医药、新材料、新能源、高端装备制造等领域具有一定的比较优势，部分技术在国内处于领先地位，但还有一些产业产品结构呈现出低端化特点。我们要全力以赴抓落实，心无旁骛促攻坚，齐心协力干事业，推动产业集群发展取得更大成效。

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)

吕 洁 朱加刚 任 瑜

李占超 李 莉 李 锋

张其兵 赵厚锋 胡传宏

曹明丽 董 忠 韩尚富

主 编: 董 忠

副 主 编: 孙京海 马 东 张永华

责任编辑: 胡勇明 于海梅

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: 连云港市政府经济发展研究中心

地 址: 连云港市海州区朝阳东路69号

邮 编: 222006

电 话: 0518-85802415

传 真: 0518-85802415

投稿邮箱: lygyjsxjj@163.com

准印证号: S(2020)07000075

印 数: 2000

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 加快打造产业集群 进一步提升产业竞争力

本刊特稿 Benkantegao

4 连云港市加快培育先进制造业集群的调研报告

张永华 安向锐 于海梅

专题研究 Zhuantiyanjiu

11 连云港战略新兴产业集群发展与竞争力提升路径研究

张 涛 吴价宝 李 刚 王建林 陈研汐

23 连云港市中心城区产业集群发展与竞争力提升路径研究

易爱军 吴价宝 孙宜志 陈 华

调查研究 Diaochayanjiu

29 关于连云港“接轨上海”的思考

孙京海 仲几吉 于海梅

37 关于石梁河水库生态治理的调研报告

宋 波

建言献策 Jianyanxiance

41 孙悟空的管理理念与工作能力对基层干部的启示

于 辉

44 坚持需求导向优化公众体验

——打造政务公开体验区的几点想法

周 婧 王乐文

46 关于加强新时代办公室工作的几点思考

吴 迪

双月出版

2020年第3期(总第169期)

2020年6月30日

内部资料性出版物

封面说明: 恒瑞医药风采

连云港市加快培育先进制造业集群的调研报告

张永华 安向锐 于海梅

加快培育先进制造业集群，是深入贯彻党的十九大精神、构建现代化经济体系、推动经济高质量发展的重要抓手。近年来，连云港市委市政府高度重视先进制造业集群培育工作，以优化制造业空间布局为重点，聚焦生物医药、新材料、装备制造等重点集群，突出抓创新、强主体、拓开放、促融合，推动产业链、创新链、人才链、政策链相互贯通，切实强化和改进工作推进机制，完善政策支持和激励机制，充分发挥先进制造业集群在促进全市工业经济发展中的关键支撑作用，奋力谱写新时代高质发展新篇章。

一、加快培育先进制造业集群的主要成效

(一) 生物医药先进制造业集群。在规模方面，2019年我市共有规模以上医药企业44家，其中医药制造企业37家，实现产值589.5亿元，同比增长13.8%；医疗仪器设备及其器械制造企业7家，实现产值6.6亿元，同比下降2.9%。

在布局方面，形成市开发区新医药产业园为核心，大浦原料药板块、海州区新医药和医疗器械板块、灌云县原料药板块、东海县中药材种植板块等多区域共同发展的产业布局。在企业方面，培育了恒瑞医药、正大天晴、豪森药业、康缘药业等一批行业领跑者，恒瑞医药和以正大天晴药业为核心的控股型制药企业中国生物制药进入PharmExec（美国制药经理人杂志）公布的2019年全球制药企业50强名单，成为首次上榜的中国企业。在产品方面，建成抗肿瘤药物、新型中成药等六大生产研发基地，形成生物药、化学药品制剂、化学药品原料药、医疗器械、药用包装材料等八大产品群。

1. 产业实力强劲。拥有超100亿元企业2家，超50亿元企业2家，超10亿元企业2家，超亿元企业32家。注册地在连云港的上市医药企业有4个，其中恒瑞医药是A股市场中第一只突破4000亿

的医药企业。2019年，恒瑞医药、正大天晴、豪森药业、康缘药业各自销量最好的3大药品（共计12个药品）的全国市场占有率平均值为64.6%，其中4个药品的全国市场占有率为100%。恒瑞医药已发展成为国内最大的抗肿瘤药、手术用药和影像介入产品的供应商，其注射用卡瑞利珠单抗（PD-1）在国内市场占有率第一，约为30%。正大天晴是国内最大的肝健康药物研发和生产企业，抗肝炎药物市场占有率国内第一。豪森药业中枢神经系统药物市场占有率国内第一，抗肿瘤药物市场占有率国内前三。康缘药业妇女儿童用中成药市场占有率达到30%，妇科疾病等治疗药物中成药市场占有率居全国前三，其生产的热毒宁成为中药行业唯一获得中国发明专利金奖的产品。我市还拥有“国家医药产业集群区域品牌”“五星级国家新型工业化产业示范基地（医药）”等国家级荣誉称号。



2. 创新能力突出。连云港是全国医药创新能力最强的地级市。全市生物医药企业研发投入占销售收入比重达到8%以上，重点药企研发投入均超10%，远高于全国2%左右的平均水平。截至2019年，全市生物医药产业共拥有国家高新技术企业35家，国家级企业技术中心4家，国家技术创新示范企业4家，省级企业中心6个，国家地方联合工程研究中心3个，国家靶向药物工程技术研究中心1个，中药制药过程新技术国家重点实验室1个。全市拥有累计有效发明专利数达636个，累计获批新药336个。恒瑞医药跻身全球创新百强，连续五年位居“中国创新力十强医药企业”第一名。恒瑞医药、豪森

药业、正大天晴药业、康缘药业分列2019年中国医药研发产品线最佳工业企业第一、第二、第四和第八位。2019年全市共获批药品上市注册批件32个，占全省41%，占全国8.3%；获批1类新药注册批件5个，占全省55.6%，占全国38.5%；2019年获得国家“新药创制”重大专项27项，位居全国地级市之首，新药获批上市总量领跑全国。

3. 产业链条完备。全市生物医药产业链企业间配套协作关系紧密，形成涵盖生物药、化学药品原料药、化学药品制剂、中成药、卫生材料和医药用品、医疗器械、药用包装材料、中药饮片加工等八大子行业，具备了较为齐全的生物医

药产业链。其中，生物药品制造企业6家，化学药品制剂制造企业10家，化学药品原料药制造企业37家，中成药生产企业1家，中药饮片制造企业4家，医疗仪器设备及其器械制造企业56家，药用辅料制造企业5家，药包材制造企业1家。恒瑞医药的原材料本地采购率为57%，包装材料本地采购率50%；正大天晴的原料药全部从连云港的润众制药采购；豪森药业原材料本地采购比例约为20%左右。

4. 国际化进程加快。我市先后有5个注射剂、21个原料药、7个其他制剂通过了国外认证。PCT国际专利申请量达到493件，海外权益转让项目4个，专利转让金额高达113亿元，成功获批国家外贸转

型升级基地（西药）。恒瑞医药建立了符合美国、欧盟和日本标准的生产、质控体系，已有 18 个产品在欧美日上市销售。2018 年，正大天晴的氟维司群生产线成为国内首个通过美国 FDA 现场检查的预充针药品生产线。豪森药业有多个原料药车间和制剂车间通过 FDA 和 PMDA 认证。苏云医疗器材的新型输液器、注射器等 50 多个产品取得德国 CE 认证，妇科取样产品取得美国 FDA 认证，主要产品出口美国、德国、俄罗斯等多个国家和地区。

（二）前沿新材料先进制造业集群。我市在前沿新材料领域主要以高性能纤维产业为主。高性能纤维主要指具有高强高模特征的高性能有机、无机纤维，是世界各国发展高新技术、国防尖端技术和改造传统产业的物质基础和技术先导，对国民经济发展和国防现代化建设具有非常重要的基础性、关键性和决定性作用。我市新材料集群发展的主要成效：

1. 集群发展效应初显。全市高性能纤维产业主要分布在市开发区，是新材料国家高技术产业基地、国家高性能纤维及复合材料高新技术产业化基地，园区内集聚了一批高性能纤维及复合材料企业，拥有中复神鹰、国电联合动力、中复连众、中复碳芯、奥神新材料等创新能力强、具有自主知识产权的龙头企业。当前，总投资 20 亿元的澳晟碳纤维复合材料产业基地、总投资 20 亿元的美景荣生物基纤维等重点项目正在加速落地建设，产业集聚效应逐步凸显。

2. 骨干企业优势明显。中复神鹰率先建成国内首条基于干喷湿纺

工艺的碳纤维生产线，碳纤维产能 6000 吨/年，位居全国第一，国产化率连年保持在 50% 以上。2018 年中复神鹰 T1000 级碳纤维工程化取得突破性进展，完全自主研发的百吨级 T1000 碳纤维生产线实现投产且运行平稳。奥神新材料是全球首家掌握干法纺丝技术生产聚酰亚胺纤维的企业，拥有 2000 吨/年的聚酰亚胺纤维生产能力，也是全球产能最大的聚酰亚胺纤维生产企业。神特新材料千吨级高强高模聚乙烯纤维项目列入国家高性能纤维发展专项计划。

3. 创新体系不断完善。目前，我市建设省级以上高性能纤维相关产业基地园区 5 个，其中国家级 2 个；省级以上公共服务平台 2 个；省级以上企业研发机构 14 家。建有江苏省高性能纤维产品质量监督检验中心，是国内唯一具备碳纤维、超高分子量聚乙烯纤维、芳纶纤维三大高性能纤维全项目质量检测能力的检验机构。国家“工业强基”项目“碳纤维复合材料试验公共服务平台”建设任务全面完成，具备提供碳纤维复合材料生产试制、检测、评价一体化技术服务能力。

（三）高端装备先进制造业集群。2019 年全市共有规上装备制造业企业 162 家，占全部规上工业企业的 16.7%，实现产值 263.1 亿元，占全部规上企业产值的 9.7%，低于规上企业增速 10.7 个百分点。从企业分布来看，规上装备制造业主要分布在电气机械和器材制造业、专用设备制造业、金属制造业、通用设备制造业以及计算机、通讯和其他电子设备制造业等 5 个行业。

1. 产业格局愈加明晰。通过以园区和重点企业为载体，规划引导

产业集聚发展，现已形成市开发区风电装备，海州区工程机械、纺织机械和电力设备，东海县汽车零部件、赣榆区紧固件及标准件制造、灌云县旋耕机等一批产业基地，并已建成市开发区新型电力装备制造业特色产业、新能源装备制造基地，海州开发区装备制造特色产业基地和灌云农用机械特色产业基地等 3 个省级以上装备制造业特色产业基地。

2. 创新能力显著提升。全市装备制造业共建有国家级企业技术中心 2 个、省级企业技术中心 16 个、省级工程技术研究中心 29 个、博士后科研工作站 11 个。装备企业成功研制碳纤维成套设备、大功率叶片、6MW 海上风电机组、多功能钻机、高端智能采煤机、智能机器人等一批填补国内空白的成套装备。天明装备有限公司的高端刮板输送机成套设备出售给美国矿业巨头博地能源公司，开创了我国刮板输送机成套设备出口美国的先河。截至 2019 年，全市共有 32 个产品获得省首台（套）重大装备及关键部件认定。

3. 协同效应逐步显现。当前，我市装备工业初步呈现集聚效应，在工程机械、风电装备、智能制造等行业产生了一批龙头企业，出现一批上下游配套企业，提高了协作配套能力，推动了产业集群发展。天明机械集团被列为江苏省 13 个先进制造集群中工程机械集群企业，兰天汽车也与该集群建立配套关系，拓展了市场；风电行业已形成涵盖塔架、轮毂、机舱罩、制动器等产品，完善了风电产业链条；716 研究所已具备独立打造智能车间的能力，围绕智能制造，初步形成从机器人本体到系统软件等智能

装备制造产业体系。

4. 竞争优势不断增强。装备制造业已有一批行业地位重、竞争能力强、市场占有率高的重点企业。天明机械集团拥有自主知识产权的“氨纶纺丝卷绕机成套设备”，国内市场占有率接近 90%；鹰游纺机的“纺织专用设备”国内市场占有率达 80%；中复连众的“海上风机叶片”国内市场占有率第一，并成为国内首家获得 DNV `GL 工厂认证证书的叶片制造厂商；以远洋流体、振兴石化等企业为主的流体装卸设备国内市场占有率达到 70% 以上，其中远洋流体的“LNG 陆用装卸臂”填补了国内空白。

二、加快培育先进制造业集群

的主要举措

（一）强化组织统筹引导。市政府主要领导亲自过问，市政府常务会议多次研究部署。成立由分管市领导任主任的连云港市医药产业发展办公室、新材料产业发展办公室，建立了各县区及成员单位之间的联络员会商机制，做好顶层设计和政策引导，重点研究安排产业发展的总体部署、重要规划、重大工程和重点工作，统筹协调解决重点难点问题，加强对上争取工作。明确由市工信局牵头，建立健全工作运行机制，形成加快培育先进制造业集群的整体工作合力。在市工信局等职能部门设立工作机构，加强对产业发展重大事项进行跨部门统筹协调和督查推

进，抓好重点工作落实。

（二）强化产业政策扶持。一是制定落实集群发展扶持政策。在《连云港市支持重点产业加快发展的政策意见》中，针对医药产业提出了专门的扶持政策，包括支持新品种研发创制、支持医药研发服务机构、对医药企业高级人才进行奖励等八条意见，力争打造全国领先、世界有影响力的政策高地。制定出台《重点产业加快发展奖励政策》，从招商引资、研发创新、平台建设等多方面加大新材料企业政策扶持力度。二是积极争取上级政策扶持。2019 年，医药企业争取到省级以上支持资金 8680 万元，包括豪森药业临床急需抗肿瘤药物智能制造



国际化产业项目获得工信部 2019 国家制造业高质量发展专项支持资金 1250 万元，恒瑞医药等 5 家企业 12 个项目获得 2019 年省级工业和信息产业转型升级专项支持资金 2190 万元，13 家企业单位 15 个项目获得省科技成果转化等科技计划支持资金 5240 万元。三是切实落实减税降费政策，助力先进制造业企业轻装上阵、加快发展。

(三) 强化平台载体建设。医药产业方面，积极推进省中医药创新中心、省原创化学药创新中心等公共服务平台建设；启动“中华药

港”核心区建设，布局办公展示、科创研发、教育培训等五大功能板块，已建成投用的有医药大厦、展示中心、孵化器面积共 9 万平方米；常态化举办中国（连云港）国际医药技术大会，搭建医药创新人才聚集、技术成果转化和国际交流合作平台。新材料方面，近年来先后举办了全国高性能纤维材料产业（连云港）发展大会、新材料技术转移大会、协同创新碳纤维及其复合材料产业发展论坛等活动，推动我市高性能纤维产业创新发展，扩大了产业影响力。装备制造方面，

以天明装备、远洋流体、黄海勘探、鹰游纺机等骨干企业为龙头带动，建成国家领军人才创新驱动中心（连云港）装备产业创新驱动工作站、连云港市装备制造研究院，引进装备制造领域高层次创业人才（团队），加快突破关键功能部件、网络化系统集成等一批关键技术。

(四) 强化人才体系支撑。在人才引进方面，我市出台了“人才新政 20 条”以及相关配套政策，实施“居无忧”“业无忧”“学无忧”“医无忧”四个“无忧政策包”，解决医药人才住房、家属就业、子



女教育、医疗保健等方面的后顾之忧。上线连云港人才之家系统，实现人才库注册、购房券申报审核兑付网上办理。对“购房券”政策实施前引进的高层次人才实行安家补贴政策。作为国家火炬计划新医药产业基地，连云港还鼓励医药骨干企业在美国、瑞士、日本、上海、北京、南京等地建立研发机构，加快汇聚海内外医药创新高端要素。

三、存在的主要困难和问题

(一) 我市生物医药集群发展中存在的问题。一是人才资源不足。人才培养能力较弱、培养人数偏少，目前我市仅有江苏海洋大学、南京医科大学康达学院两所涉药专业本科院校，不能满足我市生物医药企业的需求。高层次人才引进难度大，实用技能型人才紧缺，生物医药生产所必须的质量检验、质量控制等专业技术人员缺口量在 1500 人以上。二是产业配套不完善。化学药品原料药产业发展较为薄弱，受环保整治影响，今年上半年全市化学药品原料药产业仅实现产值 28.2 亿元、同比下降 9.9%。医疗器械、药用辅料及包装材料产业发展相对滞后，截止 2019 年底，我市共有规模以上医药企业 44 家，其中医药制造企业 37 家、医疗器械设备及器械制造企业 7 家，而苏州、泰州分别拥有医疗器械和药包材生产企业 1000 余家、200 余家。三是基础设施有待提升。危险废弃物处理能力不足，生物医药产业园区拥有危险废弃物处理资质的企业较少，缺乏替代企业。能源供应系统较弱，有的园区常因供热不足、质量不达标、管道检修等问题影响企业生产。

(二) 我市前沿新材料集群发

展中存在的问题。一是产业体量小，产业链较短。虽然以中复神鹰、奥神新材料为代表的一些高性能纤维企业处于技术领先水平，但是这些企业规模偏小，高性能纤维生产企业年应税销售收入不足 5 亿元。同时，高性能纤维产业链条还未形成，多数企业之间关联度不高，材料应用和后续加工少，制品加工能力较弱，导致产品附加值低。二是支持政策不完善，创新要素缺乏。由于经济发展、交通环境等因素，导致平台、资金等创新要素缺乏，一定程度上影响了全市高性能纤维产业的发展壮大。相关支持和配套政策有待完善，缺乏具有吸引力的优惠政策。三是园区缺乏统筹规划，产业布局分散。高性能纤维企业布局缺乏专业规划，难以形成集群式发展所带来的集聚效应，制约了产业的规模发展。在园区的整体规划上，没有专门规划建设纤维新材料产业园，提升产业的集聚效应。

(三) 我市装备制造业集群发展中存在的问题。一是规模优势不明显。2019 年全市装备制造业约有企业 3632 户，规上企业仅有 162 家，规上装备制造业实现的产值为 263.1 亿元，占规上企业仅为 9.7%。今年以来，装备制造业一直处于低位运行态势，支撑装备制造业发展的除风电装备发展较快外（增速达 56.3%），工程机械、纺织机械和电子元件制造业增速较去年同期有不同程度的下降。品牌影响力不强，我市装备制造业没有进入中国 500 强的企业，同时产业配套能力不足，影响龙头企业和相关产业的引进。二是产业层次不够高。我市装备企业中，大多均为普通、传统装备制造业，且多数企业

处于产业链的中低端，产品技术含量不高，以劳动密集的加工型产品居多。有核心竞争力的大型装备企业偏少，高端装备、智能装备企业少、产品少、规模小；在全省公布的高端装备和工程机械产业集群企业名单中，我市仅有天明机械 1 家入围。三是创新能力尚需提升。近年来，我市装备制造业企业虽然研制出了在国内外处于领先地位的技术和产品，但是行业总体数量不够多，产业带动能力不强，自主创新能力不足。目前我市仅有 32 个首台套产品，仅占全省的 2.5%，且主要集中于中复联众、天明、鹰游等 3 家企业；根据省首台套产品 3 年有效的规定，目前现存有效的首台套产品仅为 10 个，占全省有效产品的 2%。

四、加快培育先进制造业集群的对策建议

结合我市生物医药、新材料、装备制造三大产业发展的具体实践，进一步贯彻落实省、市关于加快培育先进制造业集群政策举措，聚力抓好以下几个方面：

(一) 优化规划布局。生物医药方面。进一步优化重点区域生物医药产业发展空间和功能布局，形成各具特色、错位发展的产业空间体系。市开发区统筹新医药园区功能和产业定位，重点构建“3+2+2”产业体系，全力打造“中华药港”。赣榆区规划布局保健食品、海洋生物制品、高端原料药、医疗器械产业。海州区和高新区规划布局医药临床服务、医疗器械、医药包装产业。灌云县加快规划调整，加强向上对接争取，力争建立中国（连云港）原料药生产基地。东海县重点布局中药材种植、健康疗养、医药

旅游等项目。新材料方面。完善园区规划，依托市开发区，做好新材料园区发展总体规划。充分利用碳纤维、聚酰亚胺等纤维新材料研发及产业化方面的领先优势，进一步扩大纤维新材料的产能规模谋篇布局，确定纤维新材料产业发展的主导方向，加快引导产业集群发展。依托中复神鹰、奥神新材料等骨干企业，招引产业上下游企业，通过专业化分工促进协同发展，加快形成产业集聚区。加强对园区内交通、水电、燃气等基础设施的规划建设。高端装备方面。优化装备制造业的产业布局，推进装备制造业企业在空间布局上的相对集中，增强产业集聚效应。依托鹰游纺机等企业，加快打造一批智能车间和智能工厂；大力招引高端装备制造业企业和项目力度，加快推动传统产品向精品升级。

(二) 完善创新体系。生物医药方面。强化基础研究，加强江苏海洋大学和南京医科大学康达学院涉药专业学科建设，加快沈阳药科大学在我市新设沈阳药科大学连云港研究院，提升基础研究水平。加强创新平台建设，统筹协调国内外科研院所技术合作，力争建成国家级高端制剂与绿色制药制造业创新中心，立项建设省级现代中药制造业创新中心。新材料方面。加强创新主体培育，支持高性能纤维企业研发机构建设，提高企业科技创新水平。加强科技交流合作，深入开展全国性的高性能纤维论坛等活动，促进企业与高校专家开展科技

交流合作。鼓励引导骨干企业“走出去”，主动融入全球创新网络，参与国际市场竞争。高端装备方面。实施创新驱动，提高装备制造业的内涵式发展。引导企业申报高新技术企业、科技型中小企业、制造业单项冠军企业等。推动装备制造企业技术中心、工程中心建设，争取研发首台套重大装备产品，提升研发水平。

(三) 加强公共服务平台建设。生物医药方面。加快生命健康产业公共服务平台建设，搭建检测分析、研发定制、安全评价、专业咨询四大服务平台。建立医药产业大数据平台，为医药产业发展思路、研发方向、生产规模等领域科学决策提供数据支持。争取设立省药品认证中心连云港分中心。建立医药知识产权保护平台。新材料方面。围绕高性能纤维产业，加快建设“碳纤维复合材料试验公共服务平台”等集新材料产品研发、检测、培训为一体的公共服务平台。大力引进重点高校院所设立研究院或分支机构，提升高层次人才的承载能力。探索在公共服务平台内建设高性能纤维领域建设专业孵化器，为技术含量高、成长性好的项目孵化提供各种便利服务。高端装备方面。瞄准国家重大战略需求、紧跟国内外的智能化采煤机器人、杰瑞自动化的金属压铸机器人等生产线，加快建设省内知名的机器人生产基地。引导企业加强与高校院所合作，推动产学研有机结合，着力发展自主创

新技术。引导企业利用产需对接平台、工业互联网平台、云制造平台等进行跨地区制造能力供需对接，推动装备制造业高效有序发展。

(四) 强化政策引导。全面升级现有产业政策，整合提升现有土地、人才、技术、财税等产业发展政策，强化先进制造业企业的政策获得感。进一步推动减税降费等国家政策落地，切实让企业享受减税降费政策福利。加快制定完善自贸试验区相关政策，形成先进制造业集群发展的政策优势。建立多层次融资体系，充分发挥国家、省专项资金、市产业基金、应急转贷基金、创投基金和“苏科贷”“苏微贷”等各种风险补偿资金池引导作用，加大先进制造业企业信贷支持力度。进一步加大人才引进力度，完善人才培养机制，优化留才软环境，充分发挥人才新政以及相关配套政策的重要作用。

(五) 加大督查考核力度。按照《江苏高质量发展监测评价指标体系与实施办法》要求，进一步对标全市高质量发展考核指标，在制造业增加值增幅、高技术制造业投资增幅、研发经费支出、净增规上企业单位数等方面，强化督查推进，优化考核评价机制。围绕企业自主创新、技术改造、创新研发等，进一步完善先进制造业集群高质量发展的指标体系，建立健全集群发展逐级统计和定期报送制度。

(市政府办、市工信局)

连云港战略新兴产业集群发展与竞争力提升路径研究

张涛 吴价宝 李刚 王建林 陈研汐

摘要：基于我市战略性新兴产业集群发展与竞争力存在的总体发展水平不高且不均衡、产业支撑体系不强、沿产业链条延伸集聚不足、集群价值链条低端化的问题，结合我市在资源禀赋、产业基础、技术水平和政府推进方面的差异性，提出战略性新兴产业集群内生与外生发展结合的模式选择，促进发展模式从要素驱动向创新驱动和从产业链驱动向价值链驱动的转变。并建议从基础竞争力、核心竞争力、外部竞争力三个层面，以政府引导和集群自组织发展结合，产业链、创新链、价值链三链协同，以及产业链开放、融合与延伸整合为主要路径提升我市战略性新兴产业集群的竞争力。

一、引言

(一) 研究背景与意义

1. 研究背景

随着新一轮科技革命和产业变革孕育兴起，世界产业格局正发生深刻调整。战略性新兴产业是以重大技术突破和重大发展需求为基础，对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用，知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的产业，是新兴科技与新兴产业的深度融合，代表未

来经济与技术发展方向，对经济社会发展与国家安全具有重大和长远影响。

作为战略性新兴产业的规模和技术水平居全国领先地位的江苏省，2011年12月，出台了《省“十二五”培育和发展战略性新兴产业规划》，确定新能源、新材料、生物技术和新医药、节能环保、物联网和云计算、新一代信息技术和软件、高端装备制造、新能源汽车、智能电网和海洋工程装备为江苏

七大战略性新兴产业。

从世界战略性新兴产业发展来看，基本经历了由“单个企业→同类企业集群→产业链→产业集群”的发展路径演变，战略性新兴产业只有集群化发展，才会激发出更大的能量。战略性新兴产业是指一定地理范围内，与特定战略性新兴产业或产业相关的企业、科研机构和服务机构，通过互动与交流、共生形成的产业组织网络。

习近平强调要优先培育和大力

发展一批战略性新兴产业集群，推动制造业产业模式和企业形态根本性转变，促进我国产业迈向全球价值链中高端。在此背景下，本课题深入探讨区域战略性新兴产业集群竞争力架构内容，识别连云港战略性新兴产业集群发展的现状及制约因素，提出战略性新兴产业集群发展的模式和竞争力提升路径，对于促进连云港产业结构升级与区域经济发展意义重大。

2. 研究意义

当前，连云港正面临以“一带一路”国家战略为主的多种机遇的叠加，从大陆桥东桥头堡、江苏沿海开发经济带、长三角经济圈到“一带一路”交汇点核心区先导区建设，将连云港的发展站位提升到新的高度，为连云港战略性新兴产业带来巨大的发展契机。

战略性新兴产业代表着地区战略性新兴产业发展的最高竞争力，是区域技术创新和成果转化、产业化带动区域经济增长的重要战略支撑。近几年来，连云港积极发挥其技术创新方面的优势，加快了战略性新兴产业的发展，部分产业在一些关键领域取得较大突破，但也存在着产业发展缓慢，大多数产业自主创新能力弱、总体竞争力不强、发展不均衡、集群化较弱等问题。

本项目研究连云港战略性新兴产业集群的发展现状与竞争力提升的制约因素，从企业、产业、市场、政府政策、生产要素等方面深入剖析战略性新兴产业集群发展过程中存在问题的原因，并针对性提出连云港战略性新兴产业集群发展的模式与竞争力提升的路径，以期打造产业集群度高、配套带动力强、核心竞争优势明显的战略性新兴产业

集群，提升集群竞争力，实现产业高端化发展，以形成连云港新的经济增长点和竞争优势，将战略性新兴产业成为连云港“高质发展，后发先至”的重要引擎。

(二) 国内外研究现状及文献分析

1. 战略性新兴产业发展的研究

目前关于战略性新兴产业发展方面在发展领域选择、发展本质、层次、模式、路径及政策方面都有较多研究。万钢(2010)提出培育和发展战略性新兴产业应把握5大规律：科技发展规律、科技超前部署规律、新兴产业发展规律、政策引领规律、人才聚集和成长规律。在借鉴发达国家经验基础上，提出应科学选择重点领域和优先领域，着力增强自主创新能力，系统培育科技创新(赵刚，2010)。

发展本质上，学者们认为战略性新兴产业发展本质是技术的发展(张永安，2014)，是由于企业的颠覆性技术创新而兴起的产业(邓龙安，2011)，高水平的产业技术创新是发展活力的基本前提，同时其市场和技术都面临极大的不确定性(朱瑞博，刘芸，2011)。

发展层次上，主要认为我国战略性新兴产业尚处于全球产业链低端，存在高端技术受制于人，人才激励不到位，产业政策缺乏配套等问题(杨时等，2014)。

发展模式上，乔玉婷(2013)等认为战略性新兴产业应采取军民融合的发展模式，根据对国防科技工业的依赖程度和专用性，将战略性新兴产业分为依托型、互动型和嵌入型3种。王利政(2016)研究了战略性新兴产业发展模式与技术生命周期、技术水平的关系，认为

从产业生命周期角度来看，在战略性新兴产业发展初期，通过政府政策、投资直接推动产业发展的模式应当是我国的选择；在成长阶段，可以选择中小企业主导并与大企业共生的产业发展模式；在成熟阶段，应选择以大企业为主的产业发展模式。而从产业核心技术水平在世界范围内所处的位置看，战略性新兴产业分为技术领先和技术追随两种发展模式。肖万春和邓彬万(2015)将战略性新兴产业发展模式分为传统产业依托型、品牌攻坚型、地区差异型、政府引导型和自主研发型。有学者注意到，现有对发展模式的研究应考虑战略性新兴产业的地域特征，各地区的产业基础、技术基础、资源条件和政策环境等是我国发展战略性新兴产业小可缺少的条件。

发展路径上，东北财经大学课题组(2010)认为，战略性新兴产业可以依靠市场机制和国家政策推动，也可以通过发挥市场自发调节作用的同时政府积极进行干预的第三种方式。黄永春等(2010)以平板显示器为例，提出后发地区在战略性新兴产业的赶超过程中，结合自身的能力和赶超机会，选择合适的赶超路径，实现技术和产业超越。陈玲等(2010)认为由于产业发展的不确定性、本地资源等因素，地方政府的激励呈现出很大的不确定性和差异性。

发展政策方面，国外一些学者如Jorgensen&Stiroh(2000)、Norton(2000)等认为财政和金融政策在这些产业的发展初期有着显著的作用，而在中后期作用不明显。国内学者重点探讨培育和发展战略性新兴产业的政策规划、标准体系

构建、重大技术创新政策、国家创新体系建设、市场培育政策、财税支持政策、金融保障、人才政策和相关配套政策(陈明森等，2010；刘志阳，2010；童汝根，2010；土摘，黄成明，2010；王昌林等，2010)。黄幸婷、杨煌(2010)从组织战略的角度提出了构建核心技术联盟来促进战略性新兴产业发展。

2. 战略性新兴产业竞争力的研究

关于战略性新兴产业竞争力的研究方面主要是对于产业竞争力的评价、影响因素分析及存在问题揭示。波特“钻石模型”为产业竞争力提供了一个比较完整的分析框架，在此基础上改进的有Dunning(1993)的超国家钻石模型，Cartwright(1993)的多因素模型，以及Rugman和Verbeke(1993)的双重钻石模型等。国内对茵明杰(2006)的“新钻石模型”加入了知识吸收与创新能力。

国内学者从多个角度对战略性新兴产业竞争力进行了评价。陈文锋和刘薇(2016)从产业导向性、产业带动性、产业市场化、产业创新型、产业效益型等指标出发，构建了战略性新兴产业发展质量的评价体系。方芳(2015)采用财务运营能力、学习创新能力、战略引导能力、履行社会责任能力等指标评价节能环保产业竞争力。曹虹剑，余文斗(2017)从产业环境、产业支撑、产业创新等3个因素方面进行战略性新兴产业国际竞争力评价。王亚男、王宏起和李永华(2016)采用生存力、竞争力、发展力等指标评价战略性新兴产业的人力资源生态系统。肖艳(2012)从战略性新兴产业、成长性、关联性等，王相



平(2014)从技术能力、市场能力、创新文化等，陶金国等(2015)从产业投入能力、产业产出能力、技术创新能力、产业成长潜力、产业政策环境等，张少杰和林红(2016)采用发展水平、产业结构、经济环境、科技环境、人文环境、基础条件等指标，进行竞争力评价。

丁长峰，张国强(2013)研究了战略性新兴产业发展与竞争力存在的问题，认为主要有总体发展水平不高、产业带动性不够、局部技术优势和关键性核心技术劣势之间不适应、产业风险大和前瞻性技术资金投入小、企业规模较小和专业人才匮乏、地方政府间的竞争导致产业重构现象严重等。

3. 战略性新兴产业集群的研究

关于战略性新兴产业集群的研究目前还较少。主要研究了三方面：一是集群协同创新。一些研究认为战略性新兴产业集群内部企业存在与科研机构 and 高校等创新主体互动较少，缺乏有效整合(张敬文等，2016)、企业间集而不聚，内在关联较少(曲永军，2014)，产业链上的分工不明确，创新动力不足

(吕荣杰，2017)等问题，使得产业集群的集聚效应很难充分发挥，产业协同创新动力不足。朱宏涛(2019)利用CAS理论就战略性新兴产业集群协同创新的动力机制从驱动因素、动力系统和演化过程三个方面进行了分析，针对政府、产业和企业三个层而提出了提升协同创新动力的相关策略。宾厚，周成(2018)针对湖南战略性新兴产业集群的协同创新提出应打造协同创新示范工程、推进产业园区内企业相互间协同创新和联动发展、完善集群协同创新主体发展机制等策略。沈孟康(2013)根据“钻石理论”和“产业集群生命周期理论”，基于产业集群“产业竞争力”和“产业持续力”两大指标论述，构建出两个区域战略性新兴产业集群促进政策模型，进而提出从布局规划、研究开发、市场推广、财税扶持和金融支持方面构建区域战略性新兴产业集群的促进政策。二是对战略性新兴产业集群化发展中供应链支持网络中的知识转移粘滞现象的研究，构建了知识本身的粘滞、知识发送方粘滞、知识接收方粘滞和知

表 1：2017-2018 年我市工业企业战新产业总产值比较：亿元

产业	2018	2017	增长 %
全部战新产业	951.04	884.38	7.54
其中：新一代信息技术产业	31.3	32.03	-2.28
高端装备制造业	21.29	19.39	9.8
新材料产业	67.23	78.77	-14.65
生物产业	627.33	578.41	8.46
新能源汽车产业	0.4	1.83	-78.14
新能源产业	129.55	125.59	3.15
节能环保产业	73.94	48.36	52.9
数字创意产业	0	0	-100
相关服务业	0	0	-100

识转移过程的结构粘滞 4 个维度的评价指标体系，对战略性新兴产业集群化发展中供应链支持网络绩效提升的途径进行了探讨（康健，2012）。三是对集群竞争力的研究。王典典，刘志峰（2019）研究了战略性新兴产业集群竞争力结构，认为其是一个由基础、核心和外表组成的结构模型。其中，基础层包括资源条件、市场环境、关系状态、集群规模和发展战略五大关键要素；核心层主要指创新系统；外表包括发展绩效和竞争水平两大关键要素。

二、连云港战略性新兴产业集群现状评价及制约因素分析

（一）连云港市战略性新兴产业集群的发展现状

1. 整体发展状况

连云港市高度重视战略性新兴产业发展。“十三五”期间，连云港新兴产业发展取得了令人瞩目的成就。近 2 年我市战略性新兴产业总产值见表 1 所示。

从上表 1 可知，2018 年，连

云港高新技术产业实现工业总产值 951.04 亿元，比去年同期增长 7.54%，呈稳定增长趋势。其中，生物产业、新能源、节能环保、新材料四大优势产业产值分别为 627.33 亿元，129.55 亿元，73.94 亿元，67.23 亿元，生物产业、高端装备制造业总产值比上年有较大上涨，节能环保产业总产值上涨超过 50%。

规模占比提升较大。全年高新技术产业占规模以上工业比重达 43.7%，比上年提高 8.9 个百分点。其中，新医药、新材料、新能源和高端装备制造等“三新一高”产业占高新技术产业产值比重达 97.0%。实现新产品产值 494.5 亿元，增长 12.5%，高于规模以上工业 20.6 个百分点。

高新技术产业投资拉动作用上升。全年完成高新技术产业投资 235.51 亿元，增长 23.5%，比全市平均水平高 16.8 个百分点，占全部投资的比重为 12.7%，比上年提高 1.8 个百分点，对全市投资增

长贡献率达 38.3%。

创新平台建设力度加大。国家创新型城市、国家知识产权试点城市建设稳步推进，高效低碳燃气轮机试验装置国家重大科技基础设施项目获批建设。新增市级众创空间 8 家、省级众创空间 2 家、省级孵化器 1 家、省级加速器 1 家。综合保税区、国家海洋经济发展示范区成功获批，高新区获批省级“苗圃 - 孵化器 - 加速器”科技创业孵化链条试点，东海高新区获批省级开发区。

产业创新能力较强。全市研发经费占 GDP 比重为 1.92%，每万劳动力中高技能人才数为 597 人。万人有效发明专利 6.2 件，比上年增加 0.8 件。据 2018 赛迪顾问智能制造产业研究中心公布的《中国先进制造业城市发展指数》，连云港位列全国先进制造业前 50 强城市榜单，排名第 47 位。荣获国家科技进步一等奖，22 个项目入围国家级、省级科学技术奖。

2. 各产业发展状况

新医药产业。是我市行业集中度最高、竞争能力最强、发展潜力最大的优势产业之一，在省内乃至全国均具有一定的影响力。产业创新能力全国领先，正大天晴、恒瑞医药、豪森药业、康缘药业 4 家龙头企业悉数入选全国医药工业百强榜，恒瑞医药入选福布斯全球百家最具创新力公司，正大天晴入围国家科技进步二等奖。正大天晴、豪森和恒瑞在“2017 年中国医药研发产品线最佳工业企业”排名中分列第 1、第 2 和第 4 位。2018 医药产业新药创制获批 16 项国家科技重大专项。恒瑞医药与美国企业累计签订价值 5.7 亿美元的技术转让许可协议。诞生了一批中国创新原研药物，成为全国最大的抗肿瘤药、

抗肝炎药物生产基地和重要的中药生产基地。“康缘”“豪森”两个商标为中国驰名商标，“恒瑞”“艾恒”“天晴”“甘利欣”等商标是“江苏省著名商标”。集聚了国家重点实验室、国家工程中心等一批创新载体。

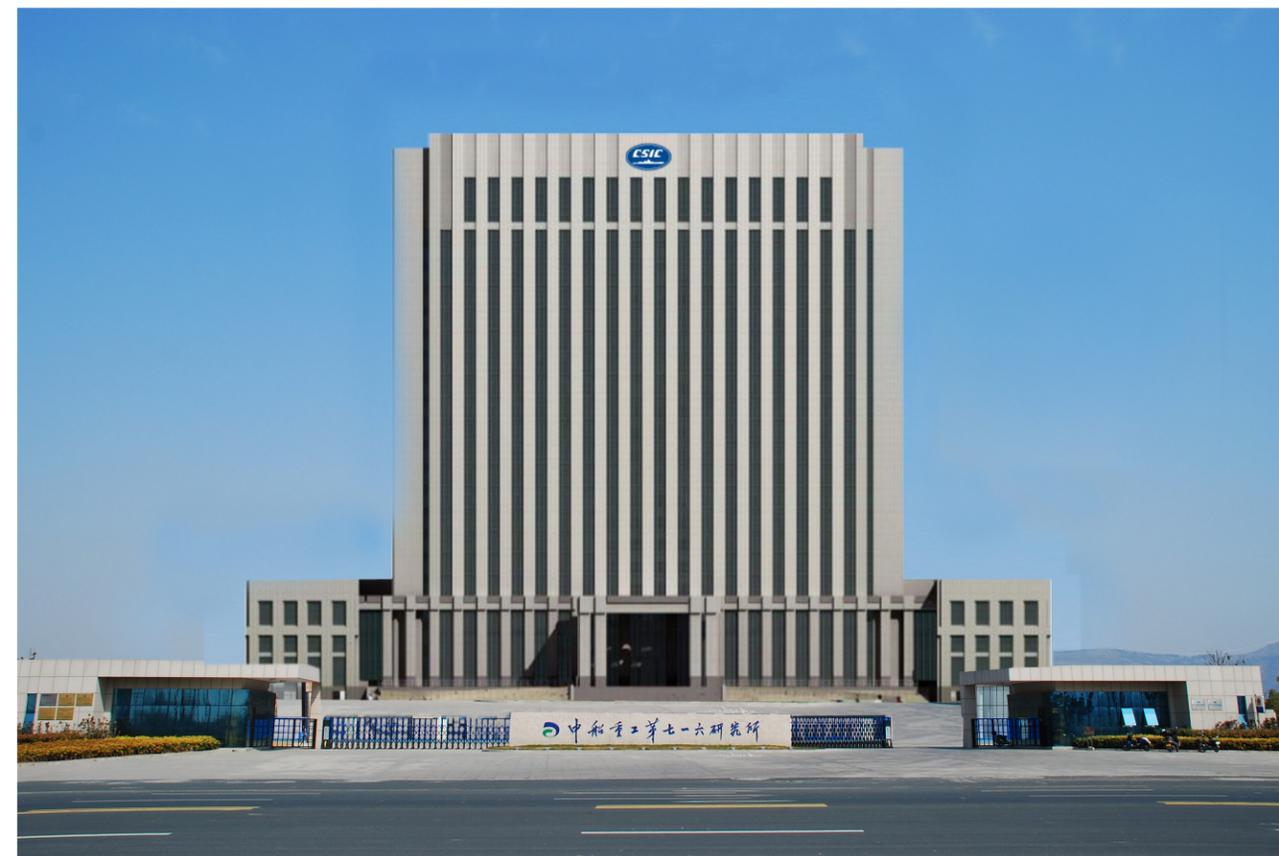
新能源产业。韩华新能源、神舟新能源等一批企业深耕国内、国际两大市场。以神舟新能源为中心建设了太阳能光伏产业基地；有完整的风电装备制造产业链，国内最大的核电基地。

高端装备产业。特色优势明显，作为连云港市首个千亿产业集群，装备制造已经成为港城工业经济最重要的支撑产业。行业内中复连众、国电联合动力、日出东方被列为省

创新型领军企业培育对象。中复连众是亚洲最大、全球第三大风电叶片生产企业；黄海机械连续多年在行业内排名第一。天明机械开创了多项中国制造的记录，其产品远销众多国家和地区。

新材料产业。已经培育出了中复神鹰、奥神新材料等一批新材料骨干创新企业，在碳纤维、聚酰亚胺等高性能纤维领域开辟了中国制造的先河。中复神鹰碳纤维项目荣获国家科技进步一等奖。新材料产业间存在着较强的关联度，技术扩散的引导效应明显。国内知名的东海国家级硅材料产业基地围绕龙头企业与重点产品逐步形成特色明显的产业集聚区。

节能环保产业。发展步入快车



道。产业领域覆盖了节能环保装备及产品的生产制造和经营、资源循环利用、节能环保服务以及绿色产品生产、生物能源开发利用等多个领域；一批有特色的半导体照明特色产业基地、光伏产业、光热太阳能产业基地集聚效应显现。

新一代电子信息产业。集聚效应初步形成。灌南电子制造业已经形成从单纯的原辅料供应、加工，到电子产品自主研发、制造等比较完整的产业链；开发区国家软件园项目已经建成。

(二) 连云港市战略性新兴产业集群发展存在的问题

1. 连云港战略性新兴产业集群的产品结构与自主研发能力低下

虽然连云港在生物医药、新材料、新能源、高端装备制造业等领域具有一定的比较优势，部分技术在国内外处于领先地位，但多数战略性新兴产业产品结构呈现出低端化特点，产业链条短。近年来政府及企业虽增加了技术研发的投入，但由于没有建立起完善的产业技术创新支撑体系，核心技术及部件仍大多依赖进口，企业自主研发能力明显滞后。缺乏战略性新兴产业发展所必须的前瞻性和关键性核心技术的储备。产业内规模以上企业少，专业人才匮乏，部分企业处于产业价值链的低端，技术创新具有局限性，成果转化率较低，对传统产业和区域经济的拉动作用不明显。

2. 连云港战略性新兴产业集群的发展态势与竞争力差异较大

连云港战略性新兴产业覆盖范围较广，集群总体发展水平不高、产业带动性不够、各产业存在着发展程度的差异，局部技术优势和关键性核心技术劣势之间不适应、产

业风险大和前瞻性技术薄弱，产业竞争力呈现出非均衡特征。目前，生物制药、新材料、高端装备产业在资产规模以及产值上处于领先态势。生物医药、新材料作为基础产业对全市战略新兴产业的贡献率最高，竞争能力明显高于其它产业。由于新材料产业间存在着较强的关联度，技术扩散的引导效应明显。高端装备制造业目前技术创新能力不断增强，正向产业链高端发展。新能源产业虽有一定的创新能力，但是产业带动能力较弱，发展存在一定的制约因素。高技术服务业属于高端产业，智能化水平不足，应有的辐射带动作用没有充分发挥。智能制造业、环保节能产业与电子信息产业尚未形成系统化发展体系。

3. 连云港战略性新兴产业集群的成长性与集聚效应不高

连云港战略性新兴产业尽管也具有一定的区域比较优势，但多数企业规模小而分散，与上下游配套产业关联性不够，未能形成多功能一体化分工协作的产业链条，集群规模化竞争优势不明显，部分战略性新兴产业尚处于全球产业链低端，产业成长性不足。以生物医药、新材料、高端装备制造为代表的优势产业虽然发展规模在不断扩大，但是无论资产规模、利润还是产值与发达地区相比仍存在较大差距。由于缺少技术联盟与合作，共性技术服务能力不足，未能形成完整的产业链和产业聚集区集聚发展态势，难以形成联动效应。

4. 连云港战略性新兴产业集群的组织方式与协同能力不强

生物医药、新材料、新能源、高端装备制造产业集群已拥有一批在国内具有影响力的核心企业。作

为资本和技术密集型的战略性新兴产业，核心企业有能力进行大规模的技术研发投入，但还缺乏在全球配置资源和开拓市场的能力。核心企业还没有能力带动产业内中小企业的发展，围绕核心企业形成的细化分工合作不足，产业内企业之间、产业链上下游之间和产业链之间的协同不足。

(三) 连云港市战略性新兴产业集群竞争力分析

1. 战略性新兴产业集群竞争力分析模型

研究竞争力的经典理论是波特的钻石模型理论，由生产要素、需求条件、企业战略结构与竞争、相关与支持性产业四个基本要素和政府、机会两个辅助要素组成。六个要素彼此形成一个动态的钻石体系，要素之间相互影响。

本文认为，战略性新兴产业集群竞争力是集群对知识、信息和技术利用能力的体系，其核心是产业创新力，特色资源与设施是基础条件。集群竞争力直接影响到集群所在区域内产业的竞争能力。影响产业集群竞争力又可以从交易成本、价值链和技术扩散方面解释。

因此，本文基于钻石模型理论，构建了一个战略性新兴产业集群竞争力模型，由集群产业基础、集群产业特征、集群产业链和集群价值链四个维度组成，各维度又由相关要素组成，维度之间和要素之间相互作用，共同形成产业集群的竞争力。模型示意图见图 2 所示。

2. 连云港战略性新兴产业集群竞争力要素分析

通过专家调研与统计数据计算，获得连云港战略性新兴产业集群竞争力各要素的评价价值如下表 2

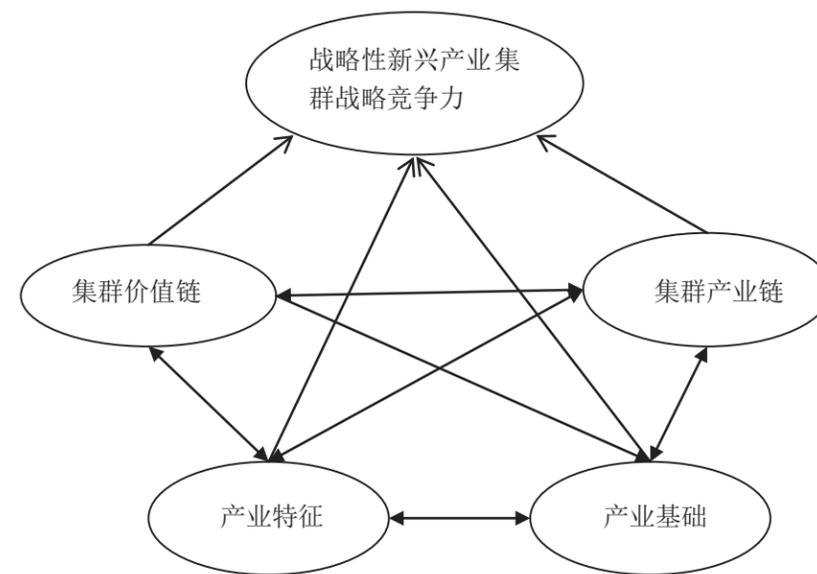


图 2：战略性新兴产业集群竞争力模型示意图

所示。

根据上表，分析连云港战略性新兴产业各因素状况如下。

产业环境。具有较完善的道路、交通、信息技术等基础设施，铁路、公路、航空、管道、水路交通发达。一带一路东桥头堡具有先天优势。具有深海大港与江苏最长海岸线等特色资源，已有新医药、新能源、新材料产业与高端装备制造等特色产业。

相关产业及支持。建立了包括天使投资、科技贷款的多层次投融资体系。政府在全市战略产业空间布局、重点产业选择、发展方向、人才引进等制定了政策，财政投入研发资金在高端装备最高，新能源最低。

产业绩效。产业利润率是新医药最高，其次是新能源。产业贡献率也是新医药最高，其他产业差距较小。

集群规模。行业内规模以上企

业数是新材料与高端装备制造产业较高，而新医药和新能源较低。

产业关联。产业受其它产业影响的程度较大的是新医药和新材料，产业影响其它产业的程度较大的是新材料和新一代电子信息产业。

产业结构。产业结构偏离度较大的是电子信息产业。

产业集聚。产业集中度较大的是新医药和新材料。

专业化与协同性。产业价值链各环节匹配程度较好的是新医药与新材料，产业价值链节点规模以上企业数量较大的是新材料与高端制造。

可持续发展。单位产值能耗较大的是新能源。区域品牌最强的为新医药与新材料，新能源与高端装备制造产业次之。

技术与创新。技术能力较强的是新医药、新材料和高端制造。创新能力的是新医药、新材料与高端制造。

(四) 连云港战略性新兴产业集群竞争力存在问题

目前连云港市新产业已呈现出集聚发展、规模效应初显、创新能力显著增强、产品群已初具规模的良好发展态势，但也存在着企业总体规模较小、高层次研发人才匮乏、知识产权保护问题突出、现代化和国际化进展较慢等诸多问题。

1. 产业支撑体系不强

促进自主创新和产业发展的支撑体系还不够完善，在人才吸引、金融创新、财政投入、机制体制等方面还有待进一步强化。

(1) 产业布局不够合理。产业规划引导不足，我市战略性新兴产业地理分布上较分散，区域产业趋同和重复建设问题存在。

(2) 新兴产业的投融资体系不够健全。目前战略性新兴产业的主要融资渠道仍然是政府扶持和银行贷款。政府对研发投入不足，银行贷款严格，新兴产业的发展常常面临着资金短缺问题，缺乏多种融资方式共同扶持，多层次的融资渠道还不够健全。

(3) 产业高层次人才缺乏。研发创新人才特别是高技术型人才吸引力不足与培养机制滞后。受经济发展程度、高等院校规模等基础因素影响，我市对于人才培养及吸引力远不及我省经济发达地区，人才培养机制相对滞后，高层次人才的数量和质量不能满足当前产业发展需求，稀缺人才的引进及激励制度不够完善。

(4) 缺乏相关公共服务平台，共性技术服务能力不足，产业技术合作少，与国内高等院校、研究所的产学研合作有待加强。

2. 总体发展水平不高且不均衡

表 2：连云港市战略性新兴产业集群竞争力要素评估

一级维度	二级维度	指标	计算公式	新医药	新材料	新能源	高端装备制造	电子信息
集群产业支撑	产业环境	基础设施	产业的年末固定资产原价(亿元)	95.42	387.10	266.80	99.74	123.41
			行业总资产(亿元)	505.14	737.05	836.43	265.48	95.90
		资源禀赋	特色资源	4	4	4	2	2
			优势产业	5	6	4	2	2
	相关产业及支持	金融环境	投融资平台	3	3	2	2	2
		市场环境	市场需求状况	5	5	5	4	4
政府政策		政策法规建设	4	4	3	3	3	
	财政研发投入	2.15%	1.51%	0.20%	10.95%	6.93%		
集群产业特征	产业绩效	平均劳动生产率	(产业产值/产业就业人数)	13%	5.86%	3.22%	6.73%	0.99%
		产业利润率	(利润/销售额)	20.47%	6.18%	13.44%	6.58%	8.71%
		产业贡献率	(产业增加值/产业总产值)	33.59%	23.45%	25.7%	21.63%	22.4%
		产值利税率	(利税总额/工业总产值)	28.76%	9.82%	25.75%	10.01%	12.25%
	集群规模	企业规模	行业内规模以上企业数	61	234	32	191	52
集群产业链	产业关联	产业感应度	产业受其它产业影响的程度	4	3	2	2	3
		产业影响度	产业影响其它产业的程度	3	4	3	2	4
	产业结构	产业结构偏离度	各产业劳动力比重与各产业产值比重绝对差	1.12	-0.01	0.79	-0.21	4.35
	产业集聚	产业集聚度	产业集中度	5.13	1.27	4.41	0.57	0.19
集群产业链价值	专业化与协同性	协同性	产业价值链各环节匹配程度	5	4	3	3	2
		专业化	产业价值链节点规模以上企业数量	51	354	52	238	68
	可持续发展	能耗	综合能源消费量(吨标煤)/工业总产值	0.0179	0.1126	2.0127	0.0112	0.0150
		质量	区域品牌强度	5	5	4	3	2
	技术与创新	技术	专利申请数	736	340	100	305	126
			研发机构数	32	160	11	83	37
		创新能力	研发投入比重	3.95%	0.71%	0.45%	0.54%	1.18%
技术人才占比	13.18%		13.91%	3.36%	15.06%	4.66%		

目前,连云港市战略性新兴产业发展程度差异较大,总体水平不高。全市战略性新兴产业与发达地区相比在规模、利润以及产值上仍存在较大差距,且发展程度不均衡。高端装备制造产业规模总量不大,

占规模以上工业比重不足 10%;新材料多数企业生产规模和产能不大,缺乏具有较强影响力和带动力的行业龙头企业,2018 出现了产值下降。新医药除骨干企业的其他多数企业生产规模小。新能源产业

核心关键技术运行成本高,产品大规模推广难。高端制造、环保节能、新能源汽车产业尚未形成规模化发展,新能源汽车出现总产值大幅下滑达 70% 情况。

3. 沿产业链条延伸集聚不足

(1) 产业链较短,成本领先优势不足。各个企业未形成相互协作的网络,不能通过共享市场信息、基础设施、区内资源、生产能力和供应链网络而带来成本节约以及规模经济;(2) 产业关联不紧密,细化分工不足。规模以上企业较少,部分行业缺乏龙头企业带动,尚未形成依产业链集聚所带来的规模效应。上下游配套产业关联性不高,未能形成一体化分工协作的产业链,难以形成联动效应。部分产业缺乏创新型领军企业,新材料、新能源、生物医药、装备制造业产业集群的核心企业在国内具有较强影响力,但缺乏在全球配置资源和开拓市场的能力,围绕核心企业的细化分工不足,产业带动性不够;(3) 产业集聚不足。产业配套服务不够丰富与完善,产业集群内企业和相关机构、组织的经济联系和技术合作不足。

新能源、新材料、装备制造产业多数企业产品主要集中在产业链某一中间环节,未形成完整的产业上下游发展链条,产业集中度低,关联性不紧密,占据产业链核心部位的企业少,围绕龙头企业的分工集聚不足,产业配套服务不够丰富与完善,缺乏上下游产业支撑,不能共享产业链上的市场信息、基础设施、区内资源、生产能力以及供应链网络而带来成本节约以及规模经济。产业优势最强的新医药产业也面临着产业链条较为单一的问题,四大骨干企业全部属于制药板块,以药物生产为主,医疗器械、临床医学等医学版块企业较少,整体集群优势不突出。装备制造产业企业间关联度较小,缺乏一条完整的装备制造产业链,产业内提供零

部件的企业并不多。

4. 集群价值链条低端化

(1) 产品结构低端化。目前连云港在生物医药、新材料、高端装备制造等领域的技术创新具有一定的比较优势,部分技术在国内处于领先地位,但多数战略性新兴产业产品结构以及价值链环节呈现出低端化特点。产品处于初级加工或跟踪仿制阶段,同构严重,拥有自主知识产权的产品较少,大多产品技术含量不高、附加值低,缺乏国际竞争力。新能源光伏企业“技术跟随”现象突出,同质化竞争严重,技术研发主要依赖于少数龙头企业。

(2) 产业创新能力薄弱。新兴产业属于高新技术行业,需要先进的技术、工艺和装备。我市新材料、新能源、新一代电子信息整体产业创新能力不强,科研投入远低于全省水平,国家重点实验室及科研院所的数量较少,企业原创性创新能力不足,没有建立起完善的产业技术创新支撑体系,局部具有技术优势但关键性核心技术存在劣势,前瞻性技术薄弱。产业技术合作少,共性技术服务能力不足。

三、连云港战略性新兴产业集群发展模式

(一) 战略性新兴产业集群发展模式

战略新兴产业集群发展模式类型上可以分为内生发展模式和外生发展模式。内生发展模式是指地理邻近的企业和科研机构基于本区域独特的产业专业化条件和特定历史文化,重点依靠企业自发创新和内生资本积累的推动,逐步实现技术创新成果的产业化和商业化,占领市场。该模式的核心要素是高度的

专业化分工和高效率的企业互动。外生发展模式是指地理邻近的企业和科研机构依靠优越的地理位置、丰富的资源要素、高效的投融资服务、开放的市场经济等条件,吸引高新技术企业的落户和投资、科研机构的技术创新和成果的转移转化,带动产业集群的形成、发展和壮大。该模式的核心要素是开放的市场和高效的服务。

(二) 连云港战略性新兴产业集群发展模式的选择

由于战略性新兴产业具有明显的地域性特征,连云港发展战略性新兴产业集群关键在于对自身区域优势的认识和把握,需要根据地域性理论挖掘区域竞争优势、资源优势。综合考虑连云港在空间特性、经济状况、技术水平、产业基础和资源禀赋、市场环境和政府推进等方面的差异性,本文认为连云港战略性新兴产业集群发展总体上应采用内生与外生发展结合的模式。结合连云港的自然资源、人力资源、产业基础和基础设施,对处于不同发展阶段的战略性新兴产业集群选择不同的发展模式。基于产业链驱动、价值链驱动、创新驱动、要素驱动以及混合驱动力量,促进产业集群集聚、提升产业集群科技创新和产业结构转型升级,带动产业集群的形成、发展和壮大。发展模式的递进是要从要素驱动模式向创新驱动模式转换,从产业链驱动向价值链驱动转换。

具体来说:①连云港有条件 and 有能力大力发展新能源产业。拥有丰富的太阳能、风能等新能源和可再生能源,具备一定的产业基础。矿产资源丰富,尤其是稀有金属储量。凭借这一优势可大力发展新

能源电池、新能源汽车、新材料、信息技术等战略性新兴产业。企业和政府应加大资金、政策、技术和项目投入，加快相关产业的发展；②高端装备制造业优势突出。如智能制造、机器人已形成产业特色，高端装备制造业具备很好的产业基础。推进高端技术装备产业规模化、集团化是未来努力的方向；③具有发展生物制药和特色农业的优势和潜力。例如已经形成了海洋特色生物产业，在医药制造领域已形成鲜明的特色，适合发展海洋农业和生物工程、现代海洋生物制药产业。

1. 以要素驱动为主的发展模式
发展战略性新兴产业应体现区域性特点。因为各地区经济发展水平、资源禀赋差异较大，产业结构有各自的特点，其产业演进具有明显的区域特征。

依托特色资源要素禀赋发展海洋战略性新兴产业集群。

依托连云港独有的沿海、临港、深水大港的优势资源来发展战略性新兴产业，形成成熟、有特色的技术支持，发展明显的地域特色经济，带动其他产业较快发展。

降低集群内的进入壁垒，发展完善的相关产业集群，扩大相关产业，吸引相同或相近的要素投入，提供所需的资本、技术、原材料投入和高素质的人力资源，从而加快集群发展。

依托原有的产业基础来发展战略性新兴产业是较为普遍的发展模式。虽然苏北地区总体上落后于苏南地区，但特色优势产业发展已取得一定成绩，形成了较为坚实的产业基础。连云港经过发展，在海洋重要的产业领域形成了极为宝贵的技术和产业积累，已经形成高新技

术产业、优势资源产业、装备制造产业、农产品加工业 4 大特色优势产业。这些产业在产业活力、市场竞争力和技术创新竞争力等方面在苏北地区具有较大的产业比较优势，在产业链中也具有较强的竞争力。此外，连云港的海洋产业也取得了较水平的发展，形成了相当强的竞争力，是支撑连云港特色优势产业进一步做强做大的基石。

2. 产业链驱动发展模式

集群产业链具有产业维度、空间维度和关系维度三方面特征。产业维度上，产业分工越细，专业化生产越强，产业链条越长。通过延伸产业链，集群内企业可以降低投资成本和交易成本，产生产业集群的规模效应。大力培育新兴产业，打通上下游，串珠成链，完善和延伸产业链，形成集群式发展。

空间维度上，聚焦资源，打造一批有新兴产业集群特征的园区和产业基地，提升集聚集约。

关系维度上，集群内产业关联性越强，产业链条越紧密，资源的配置效率也越高。以核心企业带动实现新材料这一战略性新兴产业加速集聚发展、规模发展的工业格局。随着一批批重点项目和龙头企业落地生根、发展壮大，新能源产业集聚发展态势进一步增强，实现了从无到有、从小到大、从弱到强。

3. 创新驱动发展模式

创新是引领发展的第一动力，产业发展需依托研发能力积累和技术突破。战略性新兴产业的发展关键在于技术创新。创新驱动体现在两个方面：一方面是提升战略性新兴产业的内源性技术创新能力，建立产业内的自主创新体系，实现产业的高技术含量和高经济附加值，

向产业链中高端产业延伸，具有完整的高水平产业链；另一方面是增强协同创新能力，加快构建企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术协同创新体系，促进科技资源优化配置、开放共享和高效利用。

第一，建立企业与高校及科研院所的联合技术开发机制。大健康、新材料、新能源、先进装备制造业构建以核心企业为主，高校、科研院所协同的产学研协同创新模式，或以科研院所为主，企业协同的项目研发模式，提高产业技术研发水平；第二，建立产业技术联盟，搭建技术关联网络，集聚创新资源，在新医药、新材料、新能源、生物技术等前沿领域核心技术创新方面展开合作，通过联合开发实现优势互补。第三，引进、建设和完善一批重大创新平台，实现新兴产业领域创新平台、重点科技产业园公共服务平台、核心企业重点研发平台全覆盖。产业创新平台主要提供产业集群共性技术攻关，公共服务平台主要为产业集群提供管理咨询、信息服务、工业设计、物流仓储等重点内容，企业研发平台主要依托原有科技力量，增强自主创新能力。

4. 以价值链驱动为主的发展模式

一是集群价值链是产业价值链的集群效应。以主导产业为核心，提升关联度较高的产业内众多企业及其相关支撑机构在地理空间上在某一产业价值链上集聚。

二是产业价值链越长，技术上专业化分工越细，垂直方向劳动分工越长，因此可以通过价值链延伸将产业价值链上企业的集聚向上延伸到原材料和零部件及配套服务的供应商；向下延伸到产品的营销网络和顾客；横向扩张到互补产品的

生产商及通过技能、技术或由共同投入品联系起来的相关企业，同时集群内还包括政府和多功能公共机构的参与。这样就能吸引众多企业聚集。同时通过产业价值链的整合将不同优势环节的企业相联系，实现产业价值链上的各个环节都达到最优，进而实现企业产业集群的整体最优。

5. 混合发展模式

连云港战略性新兴产业的发展在许多情况下不是单一地依托资源、产业基础或创新能力，而是两种或多种发展模式的组合，即混合模式和研发能力的综合发展模式。

(三) 连云港战略性新兴产业集群发展模式的递进

不同的产业集群发展模式应各有特色，如产业链驱动模式、价值链驱动模式、创新链驱动模式、要素驱动模式以及混合驱动模式。发展模式的递进是要从要素驱动模式向创新驱动模式转换，从产业链驱动向价值链驱动转换。

增强我市产业集群竞争优势，亟须实现产业集群竞争力源泉从以低成本投入为主转变为以创新驱动和优化资源配置为主。

四、连云港战略性新兴产业集群竞争力提升路径

战略性新兴产业集群竞争力是在创新网络基础上形成的战略性新兴产业集群对知识、信息和技术利用能力的体系，其内核是创新力。竞争力结构是战略性新兴产业集群竞争力形成与提升的重要基础，一定的关系结构或秩序决定竞争力发展走向。本部分基于波特“钻石模型”研究框架对连云港战略性新兴产业集群竞争力的系统研究结果，

从基础竞争力、核心竞争力、外部竞争力三个层面来分析连云港战略性新兴产业集群竞争力的提升路径。

(一) 政府引导和集群自组织发展结合提升集群基础竞争力

基础竞争力是产业集群的供给要素，指为产业集群内企业的研发与生产经营活动所提供的要素。包括资源要素与设施要素。资源要素指当地的自然、历史或发展形成的资源，包括自然资源、劳动力、战略性地理位置、金融资本以及特有的技术专利等。设施要素指硬件设施和软件设施。硬件包括道路、港口、管道和通信设施等。软件设施包括行业协会、研究机构、培训系统、法规制度、货币政策、税收政策、金融市场、商业环境、生活环境等。设施建设一般与政府部门有关，而且当地政府的对产业集群发展的影响重大。

连云港各战略性新兴产业集群的发展程度具有较大差别。连云港发展战略性新兴产业，要抓住区域特性，突出重点，有所为有所不为。通过政府引导和集群自组织发展优化资源配置，因地制宜选出地方有竞争优势的战略性新兴产业，通过产业政策、服务配套等硬环境和区域制度、创新文化等软环境建设，营造产业集群发展的优质环境。遵循产业发展规律，科学制定区域产业发展规划，创新新兴产业组织制度，优化产业结构和空间布局，避免区域产业趋同和重复建设。

1. 软环境营造

市场充分发挥资源配置的决定性作用，实现新兴产业人才、资本与技术的自由、高效流动和信息资源共享，吸引相同或相近的要素投入，加速推动创新人才和资本的高

度集聚。

一方面，强化规划引领。政府引导营造产业政策、服务配套和区域制度、创新文化等优质环境氛围，建立和完善促进加速产业发展的政策体系，为产业的发展方向、发展重点制定导向性政策。以产业链耦合为基础，通过政府的政策优惠与市场各方提供的配套产业服务，促进产业集群的形成与发展。吸引企业向园区集中，扩大集群规模，加强产业集群内企业和相关机构、组织的经济联系和技术合作，着力培育和发挥产业集群的核心优势；完善人才机制，培养及引进高层次人才；其一，加强人才对外交流与沟通联系，建立人才横向流通渠道，探讨人才在企业、高校、科研机构的自由流动；其二，建立高层次人才培养机制，选拔有突出贡献和创新能力的青年科技人员；其三是完善人才引进的激励保障机制，建立多元化的绩效考评体系。

另一方面，在政府引导作用下，进一步完善市场环境和市场机制，规范市场秩序，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，着力营造公平竞争、优胜劣汰的市场环境，寻求集群内部成员基于共同协商原则组织开展集体行动的治理机制，实现战略性新兴产业集群的自组织发展；构建产业多元化融资渠道，提供战略性新兴产业持续发展的资金需要：一是建立政府引导基金，加强战略性新兴产业与风险投资机构合作，设立“专项资金、投资基金、风险投资基金”等产业投资基金，重点支持处于创业初期的中小企业；二是创新债券产品，支持符合条件的企业发行公司债券、企业债券等金融工具；三是打通民间资

本对战略型新兴产业的融资渠道，吸引民间资本参与战略性新兴产业发展与建设，并建立各类保障制度保证民间基金的投资安全。

2. 硬设施建设

以国家级产业园区产业基地为基础，优化战略性新兴产业集群的“一核多级、点面结合”空间布局，沿海域港口临港区布局产业沿海发展带，在区域中心和工业强区布局产业点状发展，依托我市独有的沿海、临港、深水大港资源实现特色发展，加快信息基础设施和交通基础设施建设，打造国际药港、国家级硅材料产业基地和高端装备产业园区等，分类引导优势产业与培育产业，吸引与招引企业向园区集中。

(二) 产业链、创新链、价值链三链协同提升集群核心竞争力

战略性新兴产业集群是知识或技术密集的创新型产业集群，创新是引领集群发展的第一动力和核心动力。集群核心竞争力不仅是企业自身创新的结果，更是集群内产业链、创新链、价值链三链协同的结果。

产业链协同。提升战略性新兴产业的内源性创新能力，以核心企业引领，细化分工与合作，促进集群内信息资源的交流、汇集与面对面学习与合作，形成技术创新所需的集群组织架构、产业文化基础、知识积累和扩散的内在机制，促进集群技术、产品的联动创新与产业链创新。

创新链协同。技术扩散增强了集群内企业的技术创新能力。通过创新链协同，以集群内龙头企业的自发创新为基础，依托重点骨干企业建立产业共性技术平台，吸引高新技术企业和科研机构，建立以企业为主体、以市场为导向、产学研

深度融合的产业技术创新网络体系，加强核心领域关键技术攻关，加快科技成果产业化。新能源产业以发展核级关键材料、零部件及高端设备等核电技术产业为主，新材料产业着力发展高性能碳纤维及其复合材料、碳及碳复合材料、无机非金属高性能纤维以及新型纤维等。

价值链协同。我市优势新兴产业应以主导产业为核心，基于高度的专业化分工和高效率的企业互动，加深集群内企业竞争与合作，打造比较完整的集群价值链各环节，提升价值链环节协同。加强产业内关联度较高的企业与政府和相关服务支撑机构在某一产业价值链上的集聚，整合优化优势环节，形成产业价值链上的优势协同。针对自主创新能力低的新能源、节能环保产业，由规模效应转向技术效应，更好地通过技术进步降低利用成本，提高利用效率，拓展潜在需求。

(三) 产业链开放、融合与延伸整合提升集群外部竞争力

产业链开放。实行集群开放包容，要超越集群的地理边界和行政边界重合的思维，跳出产业集聚区单一打造产业集群的路径，一是依托“一带一路”支点城市、长三角一体化以及沿海经济带发展等一系列国家战略带来的巨大契机，以需求为导向，引领技术创新和产品升级，扩大市场占有率；二是进行高水平产业链垂直整合，吸引高新技术企业的落户和投资、科研机构的技术创新和成果的转移转化；三是加大新兴产业集群与国内外知名产业集群的开放合作，主动嵌入全球产业链、价值链、创新链，强化集群本地化和国际化联系；四是强化品牌建设，打造一批在国内外具有

一定知名度的企业品牌、产业品牌以及区域品牌，实行区域品牌共享，扩大品牌外部效应，提升整个区域形象，增强集群内企业的比较竞争优势。

产业链融合。要重视集群的融合发展，推动战略性新兴产业与新兴服务业、优势产业、特色产业的融合发展，通过产业关联环节衍生出一批具有合作关系的关联企业，加强产业集群内产业链企业和相关产业机构、服务组织的联系；基于高效的投融资服务、开放的市场经济等条件，通过政府的政策优惠与市场各方提供的配套产业服务，有效推动政府与市场的结合，价值观与文化背景融合，增强集群内企业间合作互信，减少交易成本，更好地获得外部规模经济，壮大产业集群。

产业链延伸。遵循“集群发展、垂直整合”的思路，以重点骨干企业为龙头，发展相关配套企业，促进产业链延伸。新材料与新能源产业链以打通上下游，形成专业化生产进行延伸、完善；新医药产业以推动医药中间体与精细化工耦合为基础，在产业关联环节衍生出具有合作关系的关联企业，拉长医药产业链；新一代电子信息产业链增强集群内产业关联性，加大产业链紧密度，提高资源配置效率；装备制造产业链以规模化、成套化、智能化为导向加强产业链整合、延伸，以减少交易成本，更好地获得外部规模经济。

(江苏海洋大学)

连云港市中心城区产业集群发展与竞争力提升路径研究

易爱军 吴价宝 孙宜志 陈 华

摘要：产业集群是推动中心城区功能结构变动的主要驱动力，是提升城市竞争力的关键，只有按照比较优势原则，将中心城区产业集群在特定产业上，并不断改善产业集群发展的软硬环境，才能更好地发挥中心城区的功能，促进城市竞争力的提升。本课题在对中心城区的内涵、基本属性进行界定并总结中心城区产业发展基本规律的基础上，对连云港市中心城区产业集群发展的基础条件进行了分析，总结提炼了连云港市中心城区产业集群发展过程中面临的主要问题，并结合产业发展现状和所面临的问题，从进一步明确主导产业、打造产业集群发展的硬环境、打造产业集群发展的软环境等方面提出了促进连云港市中心城区产业集群的对策建议，对促进连云港市中心城区基本功能的完善，促进城市发展并增强城市综合竞争力，以更好发挥“一带一路”支点作用均具有十分重要的借鉴意义。

中心城区是城市功能的主要载体，而传统的城市功能定位多集中于城市的总体层面，对城市内部各个城区则缺少功能和产业方面的合理规划，不同城市对中心城区的功能定位和产业定位都高度雷同，既容易在项目规划、招商引资等方面形成恶性竞争，也会削弱城市经济系统要素禀赋的合理配置，难以通过城区之间的分工合作催生协同效

应。因此，如何面对新的内外部环境，科学、合理地城市中心区的产业结构进行优化，提升城市综合竞争力，成为了现代城市经济发展的主题。

近年来，随着我国城市化进程的加快，城市的边界和规模也日益扩大，作为城市内部核心单元的城市中心区在城市总体发展中的作用日益显著。随着经济日益全球化和

产业价值链的新一轮分拆重组，城市发展所面临的内、外部环境都发生了显著变化，中心城区所承担的功能也随之发生了变化。作为“一带一路”支点城市，连云港市只有主动适应环境的变化，结合城市定位，科学、合理地城市中心区的功能进行优化，才能更好地发挥中心城区的基本功能，促进城市发展，并增强城市综合竞争力。

而产业集聚是推动中心城区功能结构变动的主要驱动力，是提升城市竞争力的关键。受地理空间的限制，中心城区的产业发展不能面面俱到，故只有按照比较优势的原则，将中心城区产业集聚在特定产业上，才能更好地发挥中心城区的功能，促进城市竞争力的提升。本课题在对中心城区的内涵进行界定的基础上，总结中心城区功能结构的演进机制和产业发展的基本规律，并在此基础上，对连云港市中心城区的比较优势和产业发展的现状和问题进行分析，总结提炼影响连云港市中心城区产业集聚的主要影响因素，并在此基础上，就主导产业如何选择、产业集聚能力如何培育等问题提出对策建议，对促进连云港市中心城区基本功能的完善，促进城市发展并增强城市综合竞争力，以更好发挥“一带一路”支点作用均具有十分重要的借鉴意义。

一、中心城区的内涵与属性

(一) 中心城区的内涵

中心城区一般是指城市发展过程中形成的、各项功能水平最高的城市区域，通常是指城市中的闹市区或中心商业区，核心产业一般为消费性服务业或生产性服务业。中心城区建筑密度大、容积率高、人口密集度高、交通便捷，往往代表了一个城市繁荣和开放的程度。在国外，中心城区一般称为 Downtown，或 CRD、CBD、CA，因多是以一条或几条主街区为核心自然发展形成，故所辖地域范围通常较小，主要承担商务功能。与国外相比，我国城市的中心城区则往往由政府规划，一般辖一个或几个行政区划，故辖区范围更广，功能结构更复杂。

(二) 中心城区的属性

尽管所辖范围和功能略有差异，但所有的中心城区都无一例外地具有其特定的地理属性和功能属性。

所谓地理属性，是指中心城区都具有处于城市中心地段的属性，该属性主要取决于城市中心区的形成原因和核心作用。(1) 社会领先产业在一个地区集聚是中心城区形成的根本原因。领先产业刚刚开始形成时，因还未形成规模，容易在小范围内集聚，加之领先产业理念、技术方面均领先于时代，发展动力强劲，容易在较短时间内发展壮大，大量的产出吸引大量的劳动力转移到该区域，并逐步向外围扩展，使领先产业的聚集地发展成为城市的中心区域。(2) 辐射周边地区并带动整个城市及区域经济发展是中心城区的核心作用。因周边地区往往是为中心城区服务的，其经济结构通常会围绕着中心城区的需求而形成，故中心城区天然处于辐射范围的中心，同时，在规划中心城区时，之所以选址城市中心地段，还希望利用经济辐射规律，通过率先发展带动周边地区共同发展，故中心城区不仅是象征意义上的经济中心，也是带动整个城市区域经济发展的辐射中心。

所谓功能属性，是指中心城区代表着城市功能的最高水平和能级，该属性主要是由中心城区功能结构的演化轨迹和发展方向决定的。(1) 领先产业不断淘汰落后产业的演化轨迹决定了其功能属性。中心城区是领先产业聚集而成，而领先产业是相对于某一特定时期的，当新的领先产业形成时，原来的领先产业就成为了相对落后产业，已难以支撑中心城区发展所

需的高额成本，只能退出中心城区，向成本低廉的周边区域转移，新的领先产业进入，中心城区产业不断完成其替换过程，故中心城区产业发展水平始终领先于其它区域，而产业承载着中心城区的功能，产业始终居于领先地位，故中心城区功能在任何阶段都代表着最高能级。(2) 城市规划的发展方向决定了其功能属性。规划中心城区的目的是希望利用中心城区的经济辐射规律，培育壮大领先产业，扶持中心城区经济发展，故会人为增加各方面的投入，以确保中心城区产业领先，助推了其功能优势和功能属性的形成。

二、连云港市中心城区产业集聚发展的基础条件

2014年5月，连云港市原新浦区、海州区撤销，新的连云港市海州区设立，其行政区域为原新浦区、海州区所辖的行政区域，总面积729平方公里，共管辖13个街道办事处，外加4个镇和1个乡，本研究所指中心城区即海州区现在管辖的范围。为详细了解连云港市中心城区产业发展现状，课题组成员在对苏南和北京、上海、青岛、宁波等经济发展较好的省市进行初步调研的基础上，对连云港市统计局、发改委、财政局、招商局、市政协等相关部门和连云港市中心城区部分有代表性的企事业单位和部门进行了调研，并组织部分专家进行了访谈，通过调研和访谈，对连云港市中心城区产业集聚发展现状和产业集聚发展所需的软硬件条件有了较清晰的了解。

(一) 产业发展现状

海州区自古以来工业就较发达，早在西汉时期，就有盐、铁工

业，至北宋中叶，纺织、冶炼、窑瓷、制盐、制茶等技艺已非常精湛，清末，境内开始有了现代工业，建国后，海州区大力发展工业生产，形成了较为齐全的工业门类，尤其是改革开放以来，随着产业结构的不断调整，工业生产发展不断加速，以市属大中型工业企业为主体，区、乡、街工业企业全面发展的局面已基本形成。近年来，连云港市委、市政府和海州区委、区政府一直高度重视中心城区产业集聚发展问题，并采取了一系列行之有效的措施，产业结构得到了不断优化，产业格局已实现了“三产为主”向“三产支撑”的转变。通过政策引导和优化服务，中心城区第三产业特别是现代服务业发展快速，比重由2005年的62.6%上升到了2017年的66.7%，成为了连云港中心城区经济持续、健康发展的主要动力。2017年，中心城区服务业增加值为232.32亿元，在全市第三产业中占比为20.3%，比上年同期增长8.6%。现代商贸、金融服务、中介

服务、现代物流等现代服务业发展快速，为现代服务业的集聚发展打下了良好基础。在第三产业带动下，第二产业的发展也一直稳中有升，近十年间，第二产业增加值占生产总值的比重上升了3%，都市型工业加速转型，对社会经济发展起到强大的支撑。都市型工业转型步伐加速，设备制造、医药制造、新材料、新能源等重点优势行业进一步壮大，工业经济质量得到了稳步提升。2017年，海州区共有规上企业104家，实现产值354.13亿元，规上工业增加值达到了131.21亿元，分别较上年同期增长了1.04%和8.3%。

(二) 现代服务业集聚发展的硬件设施条件

近年来，连云港市中心城区围绕现代服务业发展所需的硬件设施条件精准发力，不论是楼宇和商业综合体条件、街区面貌和配套设施水平、还是园区条件、道路交通设施建设等方面都有了明显改善。

1. 楼宇和商业综合体建设方

面。连云港中心城区立足自身优势，以旧城地块改造为契机，突出楼宇经济和新型商业综合体，借鉴新东创梦孵化园、新浦街道创业梦工场经验，对辖区内闲置楼宇资源进行全面梳理，加强兴亿达大厦、浦西街道铁路沿线闲置楼宇属地镇街与业主间的联系，集聚吴海大厦、瀛洲大厦、原财政局大楼等现有楼宇，对水电、楼宇布局等进行改造并集中招引电商、科技服务、文创、金融等企业入驻，为产业集聚创造了良好的条件。为壮大商业综合体，中心城区围绕拆迁净地，加强了对外推介工作。体育局地块的合作伙伴已基本确定，恒润商业综合体已正式开工建设，下半年有望完成项目主体工程，吾悦广场地下室施工和内部装修也正在紧锣密鼓推进中，一大批标杆性城市综合体正逐步形成。

2. 街区和园区建设方面。为彻底提升街区整体形象，实现街区业态的全面升级，陇海步行街改造准备工作已基本完成，花鸟鱼虫市场



ABCD 四个区域的业态调整正紧锣密鼓进行，街区规范管理有了明显提升，青年路电动车一条街、巨龙路美食街、博威乐活街、健康路淘宝一条街特色商业街区已初具规模和特色。在大力改善街区基础设施条件的同时，围绕“一区五园”主阵地，大力完善园区基础设施，对园区的闲置土地进行了清理，通过“腾笼换鸟”等方式对僵尸企业进行清理盘活，并围绕新材料、新医药健康、高端装备制造的园区主导产业，大力招引上下游企业，以延伸产业链，并引导园区企业朝高精尖方向转型，有利提升了园区企业的整体竞争力。为大力发展物流产业，海州智慧物流园正着力打造集网络、仓储、运输、配送功能于一体的电商物流园，万联冷链物流、康缘智能物流有望年内投入使用；万发物流园已和正广通等大型物流企业对接，合作意向有望实现；板浦临港物流园建设也在有序推进，年内可能正常运营，为河海联运物流体系建设奠定了良好的基础。

3. 交通基础设施建设方面。交通基础设施一直是连云港市中心城区产业集聚发展的短板，为了解决这个突出短板，一系列重大交通基础设施建设正紧锣密鼓的推进。连霍高速新墟互通新增匝道工程目前已完成征地拆迁、临时道路及便桥施工招标等方面工作，桥梁工程的三通一平工作也正同步进行；总投资 6.5 亿元的市郊列车建设项目计划于年内建成运营，框架协议签订、方案设计审查、工期节点计划、车型选用等工作已全部完工；BRT 站台路面补强工程已完成近半，华联站等 42 个站台路面的补强工作已完工；公交惠民工程也已正式启

动，新增 60 个独立电子智慧站牌和智慧公交站亭的前期工作已基本完成，智慧公交 APP 已正式投入使用，中心城区的交通环境有了较显著的改善。

(三) 现代服务业集聚发展的软件设施条件

1. 政务服务方面。近年来，中心城区密切配合连云港市政务服务标准化建设问题做文章，对政务服务人员的着装、仪表、言谈举止、服务流程、办公场所公私物品管理、办公场地的环境等内容进行了统一规范，并积极探索“互联网+”下政务服务的新方式，出台了《海州区关于实现“互联网+政务服务”向基层延伸全覆盖工作实施方案》，明确了“互联网+政务服务”基层全覆盖工作的具体要求。试点街道新海街道 54 项民生高频热点事项已实现“一网通办”。为街道、社区铺设专网，配置电脑、高拍仪、打印机，实体大厅标准化建设等工作也在稳步推进中，政务服务“最后一公里”有望彻底打通，将极大提高投资者和创业者的办事效率。

2. 法治环境方面。为稳定投资

者信心，进一步优化营商环境，破除各类保护伞和关系网，海州区把扫黑除恶专项斗争与优化营商环境相结合，精心组织部署，多次开展贪污腐败线索专项排查和扫黑除恶专项斗争，通过政府网站、纪检监察网站、“清风海州”微信公众号、官方微博等媒体公布扫黑除恶专项斗争方式，以广泛收集问题线索，并建立了问题线索双向移送制度，完善了查办结果反馈机制，由区纪委监委联合政法机关，深挖细查、快查快处党员干部涉黑涉恶问题，防止不作为、乱作为等违规违纪违法问题，为产业集聚发展创造了相对公平正义的法治环境。

3. 人文环境方面。为创造产业集聚的人文环境，连云港中心城区紧抓招商制度建设，努力提升客商服务、项目服务质量。为吸纳优势产业落户中心城区，海州区重新修订了招商指南、招商插页，出台了一系列招商引资激励办法，并依托“一号一册一片一平台”，加强招商引资力度；客商服务方面，加强了国土、规划、住建等部门之间的协作，尽量简化了企业审批流程，



为客商提供良好的服务；项目服务方面，为解决签约项目进展慢，工作支持不到位、问题解决不及时等问题，商务局会同相关部门出台了重点项目“一个项目一套班子一个牵头人”制度，定期召开例会，对重点项目实施全程跟踪服务，产业集聚所需的人文环境已基本形成。

三、连云港市中心城区产业集聚发展面临的主要问题

结合连云港市中心城区的功能定位和产业发展现状，对连云港市中心城区产业发展过程中面临的问题进行提炼，才能进一步明确连云港市中心城区的主导产业，并围绕主导产业发展所需的软硬环境精准发力，才能为产业集聚打下良好的基础。具体而言，连云港市中心城区产业集聚过程中主要面临着如下问题：

(一) 中心城区的主导产业仍不太聚焦

产业集聚是推动中心城区功能结构变动的关键驱动力，是提升城市竞争力的关键。受地理空间的限制，中心城区的产业发展不能面面俱到，故只有按照比较优势的原则，将中心城区产业集聚在特定主导产业上，才能更好地发挥中心城区的功能，促进城市竞争力的提升，故主导产业的选择与优化是中心城区竞争力提升的关键所在。近年来，连云港市中心城区持续推进现代产业体系建设，服务业主体地位得到了不断强化，一、二、三产业结构有了较明显的优化，但与连云港市中心城区的发展目标和要求相比，中心城区产业发展仍存在发展方向不够明确、主导产业不够聚焦等根源性问题，急需进一步明确主导产业，加快构建具有国际竞争力和连云港

特色的现代化产业体系。

(二) 产业集聚发展的硬环境亟待改善

产业集聚需要良好的硬环境作为基础保障。近年来，连云港中心城区围绕“三年产业有效投入 500 亿元”目标任务，不断改善产业集聚发展硬环境，商贸集聚区综合配套水平及承载能力有了较大提升，街区和市场面貌有了较明显的改善，但与“高质发展、后发先至”的目标要求相比，商圈改造推进进度仍十分缓慢，街区管理体制机制仍不健全，公共配套服务水平不高，街区业态低级，商业街区整体形象缺乏特色和辨识度，知名度不高等问题依然十分突出，加之外地来连云港交通不便、市内交通拥堵、出租宰客现象屡禁不止等问题，导致连云港中心城区仍然缺乏吸引高端项目企业入驻的能力，产业集聚也就难以形成规模。以商务楼宇为例，目前连云港中心城区 56 幢 140 万平方米以上的商务楼宇大都建于 2000 年前后，业主多元、设施老旧、物业管理能力差、办公氛围不佳，如不尽快加以改善，很难吸纳高端服务业集聚。

(三) 产业集聚发展的软环境亟待改善

良好的营商环境是中心城区高端服务业集聚发展的软件基础。近年来，连云港市通过大力推进政务服务标准化建设、扫黑除恶专项斗争、书香城市建设等一系列工作，产业集聚所需的政务环境、法治环境、人文环境等都有了明显改善，政务环境的透明度和便利度有了较大提升，法治环境有了较明显的转变，诚信守约的人文环境已基本形成，但受地区经济发展相对落后、

“放管服”改革进程推进缓慢、管理者和服务人员自身素质不过硬等因素影响，投资者和创业者遇事打点、办事找人等问题仍没有从根源上予以解决，政务环境离优质高效透明的目标还有较大差距，官商结合、涉黑涉恶腐败等问题依然存在，招商过程中不严格按照合同履行约定、优惠政策不透明不落实等问题也亟待予以重视和解决。

四、促进连云港市中心城区产业集聚的对策建议

中心城区产业集聚是一个系统工程，在促进连云港市中心城区产业集聚过程中，既要抓住当前连云港市中心城区产业集聚发展过程中面临的主要问题，也要统筹考虑城市发展的方方面面，选准主导产业，并从规划、政策、资金、技术、人才、监管等多方面发力，不断培育主导产业，才能切实做大做强连云港市中心城区的主导产业，不断提升主导产业的集聚能力和竞争力，将连云港真正打造成“一带一路”强支点。具体而言，应着力做好如下工作：

(一) 进一步明确连云港市中心城区的主导产业

综合考虑连云港市“一带一路”支点城市的战略定位和中心城区发展现状和资源禀赋等方面情况，建议连云港市中心城区将旅游、物流、电商等现代服务业作为主导产业，集中优势资源予以培育。

1. 加快旅游产业发展

建议中心城区着力围绕软硬件环境改善做文章，并努力挖掘城市文化潜能，大力提升恒润商业综合体、吾悦广场、苏宁广场、步行街等标杆性城市综合体的档次，建设奥特莱斯等年轻人喜欢的品牌直销购物中心，将连云港市中心城区打

造成综合竞争力强劲、地域特色鲜明的高品位生态商务区，为旅游产业发展提供良好的商旅环境。

2. 加强物流产业建设

连云港中心城区应立足于“一带一路”支点城市定位，把物流产业发展放在更加突出位置。应以天马网络等电商物流龙头企业为基础，加大海州智慧物流园、康缘智能物流、万联冷链物流等建设力度，推行“制造工厂+物流中心”模式，打造制造和物流紧密衔接的专业化物流园区，助推江海河联运物流体系形成，以更好服务于“一带一路”建设。

3. 加大电商产业建设

建议充分发挥海州区电商协会作用，加大对天马电商的支持，以充分发挥其龙头带动作用，并加强与橙就网络、小瓜电商、腾讯大苏网等电商平台的合作，为京东、阿里等知名电商集聚连云港创造良好条件。同时，建议尽快整合社区商超、生鲜配送、票务等优质资源，打造各种线下便民服务实体，推进电子商务进基层、进社区。

(二) 打造优良的产业集聚发展硬环境

为促进主导产业的集聚发展，连云港市中心城区应围绕商圈改造、街区业态提升、便捷交通体系打造等问题做文章，以着力提升硬件配套设施水平，为主导产业集聚发展创造良好的硬件基础条件。

1. 加快商圈改造力度

建议协调规划、住建、国土等相关部门，成立由分管市长任组长的四大片区项目推进领导小组，超前谋划、同步推进规划设计、房屋征收、地块招商等工作，统筹推进德邦片区、龙河广场片区、民主路

片区、解放东路片区等四大片区的建设进度，以尽快完成商圈改造，为高端服务业集聚港城创造条件。

2. 促进街区业态提升

建议在进一步理顺体制机制、明确街区封闭式执法管理权限的基础上，围绕规范管理和特色打造做文章，尽快提升陇海步行街、花鸟鱼虫市场、青年路电动车一条街、博威乐活街、健康路淘宝一条街、巨龙路美食街等区域的公共配套服务水平，全面升级街区业态，提升商业街区整体形象，打造一批特色鲜明、知名度高的标杆性示范商业街区。

3. 打造便捷的交通体系

建议集合市民意见，对中心城区公交线路进行优化，并增加人流密集线路的公交班次；同时，建议借鉴美国等西方发达国家经验，将中小学门前路段改造成环形路，以彻底解决中小学门前拥堵问题；并加大对火车站、汽车站等窗口部门和高校、医院、商场等人流密集处出租车的监管和处罚力度，彻底解决群众反映强烈的出租车拒载、宰客现象，为投资者、创业者和广大市民出行创造良好交通条件，树立良好的城市形象。

(三) 打造一流的产业集聚发展软环境

连云港市应把优化营商环境作为打造中心城区竞争力的关键抓手，改作风、减流程、强服务，对标国家营商环境评价体系，瞄准全国最好水平，为产业集聚打造优质的营商环境。

1. 打造优质高效透明的政务环境

政务环境是否高效透明是判断一个地区营商环境好坏的关键。政

务环境不透明，就容易滋生权力寻租空间，独断专行、设卡添堵等现象就难以杜绝，投资者和创业者办事需找人，遇事需打点等问题就难以解决，产业发展就难以集聚。基于此，建议连云港市加快推进“放管服”改革进程，持续简政放权，建立负面清单和权力清单，进一步优化政务服务 App 功能，推广贴身贴心定制服务，打造优质高效透明的政务环境。

2. 营造公平正义的法治环境

公平正义的法治环境是连云港市中心城区聚人聚财的基本保障。只有把法治作为基本的工作方式和思维方式，投资者和创业者才能放心投资兴业，才能看到稳定的预期。因此，建议各级政府部门和领导干部在处理各种复杂问题时，一定不能抱着搞定和摆平心理，而要坚持依法办事；并严防执法工作随意化、部门利益法制化等倾向；要充分利用群众力量，彻查涉黑涉恶腐败现象，严打黑恶势力“保护伞”，为产业集聚发展营造公平正义的法治环境。

3. 营造诚信守约的人文环境

诚信守约的人文环境是招商引资和产业集聚的基础。建议各级政府部门带头遵守约定，严格落实招商中承诺的各项条件，及时妥善解决招商引资过程中各种历史遗留问题；在项目洽谈、引进、落实的全过程，各领导干部均要为投资者提供热情周到的服务，并由相关职能部门通过博弈和谈判等方式，明确土地出让价格和各项优惠政策，并严格执行和落实各项优惠政策，为产业集聚发展营造诚信守约的人文环境。

(江苏海洋大学)



关于连云港“接轨上海”的思考

孙京海 仲儿吉 于海梅

编者按：2018年11月，习近平总书记在中国国际进口博览会上提出，支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。2019年12月1日，国家下发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，标志着推进长三角一体化发展大文章进入全面实施新阶段。今年4月1日，省政府下发《〈长江三角洲区域一体化发展规划纲要〉江苏实施方案》，正式公布了我省加快长三角一体化的“任务书”和“线路图”，标志着江苏推进长三角一体化按下“快进键”。当前，长三角一体化发展已驶入“快车道”，周边城市接轨上海纷纷按下“加速键”，连云港接轨上海已从“选择题”变为“必答题”和“抢答题”，甚至可以说是“考核题”。今年淮镇、连徐等4条铁路全面建成，我市到上海时间缩短至3小时，为我市进一步加快接轨大上海，融入长三角创造有利条件。近日正式公布的《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》提出，到2025年基本建成“轨道上的长三角”，连云港作为国家沿海、陆桥运输通道中的要塞地位，融入长三角一体化交通网络，拥抱沪宁杭一小时通勤圈。全面主动接轨上海，以更积极的姿态参与长江三角洲合作与交流，是贯彻落实国家和省关于长江三角洲地区经济一体化战略决策的客观需要，也是实现我市“高质发展、后发先至”目标的战略途径。

“接轨”一词，据新版《辞海》解释是“一个交通术语，原义将分别修筑的两段铁路的轨道连接起来。引申义是把一件事情与另一件事情连接起来”。上海是我国经济、金融、贸易、航运、科技创新中心，正朝着卓越的全球城市和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市目标迈进。连云港是长江三角洲最北的城市，是“一带一路”交汇点支点城市，有着特定的资源区位优势。“接轨上海”就是学习上海、服务上海，对接上海，与上海加快实现空间聚合、资源整合、设施汇合，加快融入长三角高质量一体化发展。连云港接轨上海，对于我市加快融入长三角一体化发展，实现“高质发展、后发先至”目标具有重要现实意义和深远历史意义。如何加强我市与上海的对接互动，是一个需要认真谋划和思考的重大问题。

一、为什么接轨上海？——接轨上海就是接轨机遇、接轨高质量发展、接轨国际化和现代化

(一)从理论上讲，上海作为长三角区域增长极，当前其“扩散”效应占主导，接轨上海就是主动承接辐射。区域经济学中有一个增长极理论，这一理论的核心内容是区域经济的发展具有“极化和扩散”效应。所谓“极化”效应是指资源和生产要素向增长极集中，这是增长极理论的第一阶段。比如，早在20世纪80年代初，特别是90年代初以来，随着改革开放持续深入推进，长三角区域的许多企业为充分利用上海有利的发展环境，纷纷进驻上海，既促进上海发展，也实现了企业自身壮大。所谓“扩散”效应，则是流入上海的大量国内外

资本和技术，并对周边地区产生了“溢出”，这一点苏南地区和浙江北部受益更大。“扩散”效应一般发生在经济发展的中后期，属于第二阶段。扩散效应发挥遵循由近及远的原则，先扩散邻近地区，然后扩散到边缘地区，呈梯度方式扩散。扩散优先是从点出发，沿着交通线扩散。如果说极化效应会在区域内形成“一枝独秀”格局，那么扩散效应则会在区域内形成“群芳吐艳”的发展格局。

(二)从现实上讲，精准有效承接上海产业转移，实现跨越发展有成功经验。进入21世纪以来，受到土地成本、劳动力成本、商务成本等的持续上升、资源环境压力的不断增大和自身经济转型、产业结构升级的影响，上海确定了汽车、通信信息设备、电站成套设备、石油化工和精细化工、钢铁、家用电子电器为第二产业的主要发展方向，而将轻工业和纺织工业的大部分，包括玩具、五金、塑料制品、灯具、皮革、棉纺等在内的众多劳动密集型产业作为产业结构调整的对象，确定为“有所不为”的产业，这就为江苏、浙江相关产业的发展腾出了空间。我们可以看到，被上海列为调整对象的“有所不为”的产业，大多是苏南和浙江的支柱产业和“拳头”产业。非常显著的例子是苏州、无锡和常州，在主动接轨上海的策略上先行一步，早在二三十年前就开始形成“听南京的、看上海的、干自己的”。结果是三者经济活动与上海的紧密度超过了与南京(省会)的紧密度，而且苏州、无锡的经济竞争力超过作为江苏省会的南京市。近十多年来，南通和盐城的经济得到了长足发展，也与

成功接轨上海有极大关联。因此，“谁能更好地接轨上海，谁就能率先迅速崛起”。上海的产业结构调整为长三角地区其他城市发展腾出了空间。精准对接、加快承接上海产业转移已成为长三角地区一些城市的不二选择。

(三)我市在“接轨上海”与盐城、南通存在温度差。近年来，南通、盐城在接轨上海、服务上海、融入上海中汇聚了巨大的发展动能，焕发出无穷生机活力，推动各项工作取得明显成效。同时，扬州、泰州等地紧跟南通和盐城的步伐开始加快对接上海，无论从产业方向还是人才引进上都希望和上海密切合作。对接上海是大势所趋，也是周边区域经济发展的必然，且上海也主动加强与周边区域合作，希望在长三角一体化进程中发挥更大作用。近年来，我市持续主动对接上海，取得了一定成绩。比如每年我市都在上海开展招商引资活动，效果也比较好，再如我市在上海开展旅游、农产品等推介活动，“西游东渡、山海连云”旅游产品、“连天下”农产品在上海知名度稳步提升，来自长三角城市旅游人数显著增加，食用菌、海产品等特色农产品占据重要份额。但与南通、盐城等城市相比较，我市在主客观方面还存在不足。

1.接轨上海客观条件优势不足。一是地理交通的制约瓶颈问题。连云港距离长三角中心发达区域较远，交通一直不便，不具备获得上海等发达地区辐射所需要的地理和交通条件。这一地理交通境况是导致连云港一直被边缘化的重要原因。二是我市产业缺少合作优势。连云港传统产业大部分仍处在产业

链、价值链较低端。医药、电力能源、新材料、装备等优势产业体量小、强而不大。三是自主创新能力不强。连云港缺乏高端新型研发机构，高层次人才(团队)十分短缺。四是城市吸引力不强。连云港经济发展水平不高，人居、创新创业等环境还不够好，导致了连云港成为了人口净流出城市，尤其青年人才流出远大于流入。

2.接轨上海的主观态度不积极。一是没有建立常规化的对接机制和组织体系。我市和上海的各区之间没有建立常态化联系，对周边地区接轨上海的情况了解不多，学习借鉴不够。接轨上海我市相关单位和部门存在“单打独斗”现象，部门独立推进具体工作难度很大，在产业、人才、农业等方面对接创新不够。二是园区合作存在“一头热、一头冷”。我市园区与上海的

产业联动性还不强，部分园区甚至缺乏实质性合作。连云港园区开发实行管委会体制，而上海实行的公司化运作，双方合作体制不配套。在载体建设上，与上海的合作还处于摸索阶段，存在“一头热、一头冷”的现象。三是体制机制问题。我市体制机制活力不足、效率不高，服务企业和社会能力不足；规则意识和契约精神相对薄弱，企业运营和创新创业的市场环境不优。这些方面与上海存在较大差距，在融入和合作方面存在一定障碍。四是主动全面有效对接上海的氛围还不够浓。宣传形式主要集中在招商活动上，宣传内容就事论事、分散宣传多，集中、高密度、持久性的大型宣传以及深入细化的宣传力度不够。

3.对接上海科创中心力度不够。上海建设全球科创中心之际，创新发展关键在人才，上海创新最

集中的地方在高校、大院大所以及科技园区，连云港众多园区孵化器，应充分依托上海资源。随着“高铁时代”到来，连云港经济实力不断提升，当前亟需把上海更多的优质教育和医疗资源引进到连云港，打造高品质、国内一流的公共服务，提升连云港营商环境和百姓幸福感。

4.农产品进入上海缺少长期手段方法。连云港农产品大众化、同质化严重，在上海的组织化销售程度低，时常出现价格上恶性竞争，严重影响形象和声誉。农产品进入上海市场门槛高，审批程序、手续复杂，行业企业或协会很难申办，导致连云港农产品在上海利润和效益大打折扣。随着盐城、南通、淮安等市大力度推进农产品进上海，连云港农产品在上海市场占有率和美誉度将受到冲击。

表 1：南通与盐城接轨上海主要行动对比

	南 通	盐 城
目标定位	上海“北大门”	北上海
总体行动	规划建设中央创新区，“三港三城三基地”	“一区三基地”“飞地经济”示范区、上海科创成果转化基地、上海优质农产品供应基地、上海生态旅游康养基地
功能定位对接	承接上海非核心功能疏解	承接上海非核心功能疏解
交通基础设施对接	公路网、铁路网、江海组合港、航空港	公路网、铁路网、水路网、海港、航空港，加快构筑上海1小时交通圈，畅通对外信息流和人员流
产业对接	“3+3+N”先进制造业体系；现代物流、金融、信息、软件和服务外包、文化旅游等现代服务业；都市农业；建筑业；省级以上园区对接	对接高端服务核心区、中外环融合性数字产业和沿江临海高端产业集群等，积极承接上海功能转移，重点聚焦功能疏解型、产能扩张型和环节互补型产业
人才科技对接	科创合作平台、科技企业合作、高层次人才	技术研发、科技成果转化上加强对接，推进体制机制创新、完善本地创新要素
公共服务对接	教育、医疗、文化交流	逐步实现与上海在教育、医疗卫生、社保和文体传媒领域服务资源互联共享
生态环境对接	沿江生态走廊、长江口生态保护战略协同区、生态环境共保共治	

表 2：我省盐城和南通接轨上海主要做法

	南通	盐城
内容	<p>2003 年提出“接轨上海、融入苏南”发展战略，出台《接轨上海纲要》。</p> <p>2013 年制定融入路径、工作举措和保障机制，在园区开发、物流、人才、农产品供销对接、港口发展等 9 大领域实施专项行动计划。</p> <p>2015 年，提出“2468”目标，即全市 20% 的工业产品配套上海，40% 的农产品供应上海，60% 的游客来自上海，80% 的投资源自上海。2018 年，实现了 23% 以上的工业产品配套上海，50% 的农产品供应上海，65% 的游客来自上海、人数超 330 万，80.5% 的外资和市外资源源自上海。2016 提出加快建设上海“北大门”“门柱子”，借力上海实现自身大发展。</p> <p>2017 年把全面接轨上海作为的工作导向。每年在上海召开一次南通对接服务上海大会。</p> <p>2020 年 4 月，市委书记率队赴上海市考察交流，签署战略合作框架协议</p>	<p>2007 年起，盐城全面启动接轨上海、融入长三角。2008 年制定《盐城市接轨上海专项规划》。</p> <p>2018 年 6 月，盐城市党政代表团赴上海学习考察，明确提出盐城更加积极主动学习和对接“大上海”，建设“一区三基地”的目标任务。</p> <p>2018 年 7 月召开的市委七届六次全会上，盐城作出接轨上海决定。</p> <p>2019 年 3 月，在上海举办“对接服务上海招商周”。</p> <p>2019 年 8 月《盐城市接轨上海“一区三基地（加快推进北上海“飞地经济”示范区、上海科创成果转化基地、上海优质农产品供应基地、上海生态旅游康养基地建设）建设行动方案》。</p> <p>2019 年 12 月盐城市出台《接轨上海融入长三角规划》高质量推动产业协同接轨。</p> <p>2020 年 3 月印发《全市接轨上海融入长三角工作要点》。</p> <p>2020 年 4 月，市委书记、市长率队赴拜访中国宝武钢铁集团等企业。</p>

二、接轨上海什么？——重点接轨上海的开放格局、产业体系、服务功能和科技创新

连云港作为“一带一路”交汇点强支点，有基础有条件在长三角地区，特别是苏北苏中地区率先发展、科学发展中发挥更大的作用。我们按照“虚心学习、主动接轨、真诚合作、实现共赢”的总体要求，坚持市场主导、政府推动，优势互补、互惠互利，突出重点、分类指导，统筹规划、有序推进的基本原则，审时度势、登高望远，切实增强机遇意识、忧患意识、竞合意识、率先意识、责任意识，自觉地把连云港的发展置于国家战略和整个长三角发展的大局中去思考、定位和谋划，以更积极的姿态、务实的举措，主动接轨大上海、融入长三角、打造增长极，把加快自身发展与加快长三角一体化进程有机结合起来。

（一）接轨上海的自贸试验区。中国（上海）自由贸易试验区建设六年来，先后推进实施了 1.0 版、

2.0 版、3.0 版等三个总体方案，推出了“负面清单”“准入前国民待遇”“自由贸易账户”“证照分离”等 100 多项制度创新，创造出许多因制度创新、机制创新的成功实践激活生产力的案例，有效推动投资、贸易、金融和事中事后监管等领域的制度创新，着力营造法治化、国际化、便利化的营商环境，以改革促发展、促转型，区域经济发展总量规模稳步提升，区域经济转型发展步伐不断加快。

1. 接轨上海自贸区的制度创新。借鉴上海自贸区经验，以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，聚焦投资便利化、贸易便利化、事中事后监管、金融开放创新、体制机制创新等关键领域和重点环节，疏通制度堵点，破解发展难题，形成更多含金量高的改革试点经验、模式和“最佳实践案例”，将连云港片区打造成制度创新的“高产田”，在区域协同发展中发挥更大的示范引领作用。

2. 接轨上海自贸区的特色做法。紧扣连云港片区的功能定位，用好禀赋、打造特色、彰显优势、取得实效，在特色彰显、品牌打造上做足文章。围绕建设亚欧重要国际交通枢纽，加快突破航道、高铁、机场等重大交通基础设施，畅通陆海联运大通道，充分发挥多式联运优势。围绕打造集聚优质要素的开放门户，创新现代服务业、金融、国际人才等政策模式，强力支持实体经济快速发展，着力培育支撑性产业集群，加快实现铁路口岸开放，高起点打造“中华药港”，围绕搭建“一带一路”沿线国家（地区）交流合作平台，大力创新交流合作机制，提升连博会、连云港论坛等合作交流层次，高标准建设标杆示范项目。

3. 接轨上海自贸区统筹规划的经验。对标上海自贸试验区，立足现实、着眼长远，以高水平的规划引领高质量的建设发展，在规划引领、空间统筹上科学谋划。精心做

好空间规划，针对市开发区、连云区、港口三大区块的功能特色进行合理布局，尽快形成连云港片区的崭新形象和现实模样。精准布局产业发展，立足地方产业实际和基础，科学规划产业门类，细致划分产业空间，努力打造产业集群，加快做大做强优势产业，特别是总部经济、现代物流、健康医养、金融服务、休闲旅游、大数据及跨境电商等现代服务业，引导促进三大区块协调联动。强化区域统筹发展，加强与城市总规、产业规划和专项规划的衔接，实现区域内外产业、城市的协调联动发展，有效发挥片区辐射带动作用。

4. 接轨上海自贸区集聚要素、政策扶持的办法。优化高端资源要素配置，集聚国内外高层次人才，切实加大土地保障、财政支持力度，打造更多高水平开放创新平台。突出政策集成，构建强有力的政策保障体系，强化政策研究储备，在积极向上对接争取扶持政策的同时，做好自身配套政策制定，争取获得更多更大改革开放自主权。持续优化营商环境，以企业需求为导向，加快政府职能转变，大力深化“放管服”改革，切实打造市场化、法治化、国际化的营商环境。

（二）接轨上海的产业体系。有效对接上海产业转移和重大项目，是对接上海的主攻方向。

1. 进一步承接上海制造业转移，倾力打造承接产业转移各式载体。坚持在更大范围、更广领域聚焦上海招商选资，梳理上海近期拟向外转移的重大产业和项目目录，提高精准招商、定向招商水平，努力招引更多重大项目、高新项目和产业链项目落户。一是承接性对接，

即主动承接上海向外转移和扩散的产业和项目，积极联络沟通，筑巢引凤，吸引企业落户；二是协作性对接，即在上海的重点产业、项目的产业链或价值链中找到自身发展空间，实现与上海产业的协同共生、强强联合、“一体化”运作与共同发展；三是互补性对接，即与上海实现优势互补、错位发展。承接性对接是长三角城市最能够快速有效引进上海产业的方式，但引进的产业多是上海改造升级后淘汰的产业，发展前景并不乐观。因此，应更加注重与上海产业在产业链中形成协作性、互补性关系，共同参与全球竞争。

2. 做好服务业承接转移，加快建设上海生态旅游康养基地。一是接轨旅游休闲度假服务业，加快打造成为上海人必到的休闲度假地。伴随着高铁时代来临，连云港至上海高铁开通，连沪的交通距离缩短至 3 小时，无疑将会刺激更多的上海游客来连旅游观光、休闲度假。我市可将自身的旅游资源与上海紧密对接，如对上海迪斯尼、杭州极地海洋公园等国际性旅游资源的产业链延伸项目，从而打造自身的国际旅游休闲度假产业体系。着力做好大旅游策划，做靓景区景点，建设以“休闲旅游”为主题，集文化、旅游、美食、健康等产业为一体的休闲旅游度假区，把连云港打造成上海和长三角地区游客有意愿游玩休闲一两天的新旅游目的地。二是打造长三角国际教育培训基地。接轨教育等社会服务功能，对标上海高品质基本公共服务体系，进一步加强与上海教育文化等领域的合作，加快引进优质的教育医疗文化资源，实现与上海密切合作、互动

互利、共同发展。持续深化与上海教育系统的相互交流，包括引进国际性的从幼儿园到大学的完整的教育体系、职业技术培训机构等，打造长三角国际教育培训基地等。三是适应养老多样化需求，打造长三角康养基地。充分利用连云港生态、文化等资源，主动承接上海优质医疗资源，支持本地医院与上海相关专科特色医院建立远程会诊系统，实现临床诊断、影像等及时连接。营造高品质的生活服务环境，包括引进国际知名医院、特色专科医院等，打造长三角康养基地等，以优质的生活环境吸引国内外高端人才纷至沓来。四是接轨金融、咨询、保险、评估、法律、现代物流、信息服务、文化服务等专业服务业，完善现代服务业体系。如大力发展新兴金融业，建设天使投资、风险投资、私募基金、股权投资、资产管理等科技金融产业园和新兴金融产业园。塑造和提升风险投资、风险担保服务，信息服务、高层次人才服务及其他人力资源管理服务，较高专业水准的公共技术平台服务、功能完善的孵化器等。

3. 做好一产对接，加快建设上海优质农产品供应基地。上海农业资源有限、农副产品的自给率不高，而高端消费群体密集、市场需求量巨大，我市可以充分利用得天独厚的农业生产条件，瞄准上海市场准入标准，紧扣上海市民绿色化、优质化、多样化的消费需求，与上海合作共建绿色蔬菜生产基地、优质稻米产业化示范基地和生猪、家禽、奶牛等畜禽规模养殖基地。深化共建粮食、奶牛、生猪、禽蛋、肉业、乳业、面粉等农副食品加工基地以及规模化优质蔬菜水果生产基地。

大力推进农业标准化生产、网络化监管、智能化追溯，从源头上把好质量安全关。加快引进上海的龙头企业和产业资本，共建农产品加工基地。拓展多元营销渠道，通过培训、扶持和帮带等措施，培育壮大经纪人队伍，提高组织化程度，逐步建立一支强大的农产品销售主力军。大力发展农产品电子商务，打造生鲜果蔬供沪网络平台。加强农产品物流体系建设，补齐冷链物流短板，努力降低农产品运输成本，提高市场竞争力。重抓直销窗口建设，巩固本地农产品在上海各类批发市场的直销阵地，扩大销售规模，鼓励更多的农产品生产加工企业到上海开设直销门店，与上海大中院校、工商超市、餐饮业开展直销对接，畅通优质农产品供沪渠道。

(三) 接轨上海的海陆空交通。加快交通重大项目建设，统筹推进公铁空港一体化发展，加快完善连云港至上海全方位、多层次、高效

率的运输通道，全面融入上海“2小时经济圈”。

1. 加快建设铁路和高速公路，推动交通设施与上海及长三角地区的互联互通。一方面是加快推进连徐高铁、连淮扬镇铁路建设，推进连云港至上海铁路通道客货分离研究工作，适时规划建设客运专线，开展连云港至临浙高铁项目和货运铁路项目规划建设，推进赣榆港区至兖日铁路联络线的规划建设。另一方面，提升公路通道能力。实施长深高速连云港至淮安段扩建工程，提升连云港至淮安、南京的交通保障能力。加快推进连云港至宿迁高速公路前期工作。建设连云港至淮安、连云港至宿迁一级公路，加快连云港区至长深高速连接线建设，进一步完善路网布局。

2. 提升港口综合能级，完善港口集疏运体系，大力发展现代航运和港口物流业，不断深化连云港与上海国际航运中心的战略合作。一

是推进港口航道建设。积极推进连云港港 30 万吨级航道二期工程、赣榆港区 15 万吨级航道工程、徐圩港区液体散货泊位区进港航道工程、徐圩港区 30 万吨级航延伸段工程及配套设施建设，建成徐圩港区东、西防波堤工程，建设徐圩港区 30 万吨级原油码头、赣榆港区 LNG 接收站，推进盛虹炼化一体化、卫星石化等重大产业项目配套码头工程建设，推进连云港港靠泊 40 万吨船舶规划布局，适时启动连云港区旗台作业区矿石码头靠泊 40 万吨船改扩建工程。二是畅通内河水运通道。围绕“一体两翼”组合大港建设，加快建设内河疏港干线航道，建成灌河西段航道整治工程，打通连申线（连云港至上海）内河水运通道，实现沿海港口向南与长江的连通，推动江海联运。加快推进徐宿连航道规划建设，打通连云港至宿迁、徐州等地的内河水运通道，实现沿海港口向西与京杭运河

的连通，促进海河联运。三是推进陆海联运通道建设。建设服务亚欧跨境运输的综合物流港。推进连云港中哈物流合作基地和哈国霍尔果斯（东门）场站提质增效，上合组织国际物流园建成一批物流设施。稳步推进中欧班列发展，优化提升西安等内陆无水港布局，有序推进阿拉木图、阿克套等沿线物流合作，串联起沿线重要节点城市。

3. 加快建设花果山机场，加强连云港空港与上海空港之间的合作。打造区域性空港枢纽，加快建成花果山机场一期工程并实现一类口岸开放，同时研究推进按 1000 万人次年吞吐量扩大规模，在“十四五”期间启动建设二期工程，将花果山机场打造成为东西双向开放、对接辐射南北的区域性国际航空港。开辟优化航线布局，开通“一带一路”沿线城市及辐射区域城市航线，扩大对外开放，开通日韩、东南亚国际航线，争取向西开通哈萨克斯坦国际航线，积极推动通用航空发展，鼓励引导通用机场建设，发展通用航空运营服务，延伸发展通用航空产业。

(四) 接轨上海的科技创新。上海目前正在建设全球有影响力的科创中心，但据了解其科技成果在上海本地的转化率还不到 8%，绝大部分科技成果都是在上海孵化，在外地生根。按照“上海研发+连云港制造”的思路，加快引进上海高科技。

1. 参照盐城经验，在上海设立连云港（上海）研发中心。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，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，取得成果后直接在我市生产制造。

2. 继续接轨科技创新园区，建立分园或园中园。目前，长三角很多市县都已与上海漕河泾、张江、紫竹园区、杨浦创智天地等高科技园区建立起了合作共建关系。随着张江国家级科技创新示范基地的内涵不断深化，产业空间需求不断增大，我市可借鉴这种合作模式，借助上海开发区扩容、转型的机遇，更加积极主动地引入上海的产业及园区。

3. 接轨上海的科研机构，委托或合作研发，共同攻克关键性技术难关。上海的科技创新实力较强，拥有一批能级较高的创新源头：一是中科院的科研机构，特别在生命科学研究领域中居国内领先地位；二是高等院校，特别是重点高校中的国家重点实验室和上海市重点学科；三是部属的应用技术研究机构。我市可以在企业技术创新过程中，加强与这些创新资源的区域合作、政策配套等，通过委托研究、联合研究等方式，攻克技术难题。例如，鼓励本地龙头企业与上海的高校院所建立长期的技术创新联盟、战略联盟等，开展研发合作和成果转移，建立和完善产学研一体化体系；引入沪上“名校名院”来连建设产学研创新载体。

4. 接轨上海的科技创新项目。上海目前在国内科技创新方面占领先地位的主要有：生命科学和生物医药、微电子和原器件制造、造船和港航设备、发动机装备产业等领域。未来可能在航空器装备产业、新能源汽车等方面会有所突破。我市可根据自身区域优势、产业基础、发展目标等，有针对性地在设备制造、生物医疗、汽车等方面对接上海的高新技术项目，加以持续积累，从而转化为园区自身的创新能力。

(五) 接轨上海的社会治理。对标上海工作标准，借鉴上海行政审批制度改革、城市管理、社会治理经验，在标准、计量、检测等基础领域实现合作互认，打造高效、统一的营商环境。

1. 接轨上海政务服务“一网通办”。上海在全国首创“一网通办”，把涉及项目审批的规划土地、建设等 10 多个部门，统一整合至联审平台。上海全力推进“一网通办”政务服务，推动企业和群众办事由“多头跑”到“进一门”，“线下跑”到“线上办”，不仅让企业感受到速度，也让百姓感受到了温度。近两年，我市扎实推进政务服务“一网通办”，各项工作取得了明显成效。但对照上海的水平，还存在一些突出问题和薄弱环节。比如“一网”的层面整体联动“不同步”，“通”的层面有“堵点”“痛点”，“办”的层面有“短板”“弱项”，“用”的层面“渗透率”低等等，整体水平远低于上海水平。今后应进一步对标上海标准、进一步提高站位、抬高标杆，深化思路、强化举措，努力把“一网通办”政务服务再升级，将品牌叫响擦亮，为“一带一路”战略支点建设打造更好更



优更高效的营商环境。

2. 接轨上海的城市运行“一网统管”。政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，是上海正在着力打造的两大品牌。两张“网”各有侧重，前者针对营商环境，后者重在精细化管理。2019年，上海市公安、住建、应急管理、大数据中心等多个部门联合建设了“一网统管”的上海城市运行管理和应急处置系统。这一系统充分利用智慧公安和大数据、云计算、物联网、人工智能等技术，成为上海城市大脑的重要组成部分。这一系统整合接入了30多个部门的100多项基础数据，围绕“城市动态”“城市环境”“城市交通”“城市保障供应”“城市基础设施”5个维度，整合提炼了86个一级指标。同时，针对城市管理难点、堵点、痛点、盲点，“一网统管”通过智能预警手段，结合无人机、高清摄像头等先进设备、智能感知端，依靠水陆空88万个“神经元”，形成“客流监测分析”“套牌车核查”等一系列智能化城市应用场景，实现从预警到处置的闭环管理。2019年在西班牙巴塞罗那举行的全球智慧城市大会上，大会组织方表示，在全球智慧城市领域，上海正发挥着标杆和引领作用。我市应对标上海工作标准，学习借鉴“一网统管”城市管理经验，打造更加高效、统一的城市运行环境。

3. 接轨上海良好的社会治理。上海在基层治理体制、党建引领共治、社区网格化智能化治理、公共服务供给、法治德治自治融合等领域进行了全方位改革探索，实现了国际大都市社会的总体安全稳定，2018年英国《经济学人》杂志把

上海评为全球最安全城市之一，安全有序成为上海的金字招牌。上海在创新社会治理方面积累了丰富经验，以党员社区民警参与社区党建为抓手创新基层党建工作，以人民调解为重点提升基层治理法治化水平，以文化配送为抓手推进基层文化道德建设，以社区社会组织为依托提升基层自治共治水平，以街镇体制改革为重点推进基层政权建设。我市应对标上海工作标准，学习借鉴社会治理经验，打造更加安全、稳定、有序的社会环境。

三、怎么接轨上海？——保障措施

（一）坚持高位协调，切实加强领导。加强与长三角区域合作办公室、长三角生态绿色一体化发展示范区的对接合作。健全接轨上海工作的组织体系，建立完善工作制度，加强对接轨面上工作的整体规划和统筹协调，形成责任明确、分工协作、上下联动的工作机制。成立接轨服务上海工作办公室，设在市发展改革委，负责有关具体工作推进；建立具体的专项工作推进小组，分别由市委、市政府相关分管领导担任组长，牵头细化专项方案，强化与上海的全面对接。深化对接轨上海工作的研究，把握上海的发展思路、政策规划、投资特点、消费需求，研究长三角城市间的优劣势，找准我市接轨上海的战略定位，寻找接轨的契合点，提高合作的针对性和有效性。

（二）坚持主动作为，强化战略对接。加强与国家和长三角三省一市“十四五”规划的沟通衔接。高起点编制接轨上海融入长三角规划，在产业发展、基础设施建设、城乡发展等方面做好与上海规划的

全面对接。进一步解放思想，完善产业政策配套，在招商引资、园区共建、飞地研发等方面加大政策优惠和扶持力度。完善对沪招商体系，加强项目跟踪对接，推动项目早落地、早见效。支持引导企业、社会组织积极投入到接轨上海的主战场，让创新创造的活力竞相迸发。进一步加强高层互动和民间交流，学习宣传上海的发展理念、先进制度、管理模式等，积极推介盐城的政策、环境、资源优势，让更多的上海人熟悉连云港、选择连云港。各职能部门深化“放管服”改革，强化服务意识，为科技、人才、资本、信息的自由流动营造良好的环境。各县区和镇（街道）准确定位，注重发挥自身特色优势，上下联动合力推进，在接轨上海、融入长三角中实现自身更大发展。

（三）坚持项目为王，狠抓活动载体。加强政策研究，努力对上争取，多做借力打力、借梯登高的文章，把长三角一体化的目标任务落实到一个个具体项目上。各县区和市级部门主动与上海、浙江相应的板块、部门合作挂钩，广交朋友，取长补短，同频共振，在比学赶超的过程中提高自身发展水平。多组织重大活动，每年在上海举办连云港高质量发展环境说明会，并召开连云港（上海）服务外包发展合作恳谈会、沪连科技合作推进会、连云港旅游（上海）招商推介会、连云港农产品（上海）展示展销暨农业项目推介会等系列活动，全方位、多层次推介连云港，有效扩大连云港知名度和影响力。

（市政府办）

关于石梁河水库生态治理的调研报告

宋波

石梁河水库不规范采砂已有30余年历史，违章圈圩、违法取土、违法建设等行为长期存在。多年来，我市曾多次组织石梁河水库采砂综合整治，但在历次整治工作中，由于种种原因，致使石梁河水库采砂禁而不绝，收效甚微。2019年以来，结合中央环保督察“回头看”和江苏省委、省政府关于开展“碧水保卫战、河湖保护战”的总体部署，连云港市委、市政府明确将石梁河水库综合整治列为重大民生工程。市水利局牵头，联合市公安局等部门和东海赣榆两县区，不怕矛盾，不避问题，以最坚决态度向违法违规问题宣战。整治前，市水利部门多次赴石梁河水库库区开展调查研究，紧盯突出问题，把非法采砂整治、水库生态修复作为调研重点，深入一线走访，广泛听取库区周边群众意见建议，科学制定整治方案。整治过程中，结合打黑除恶专项斗争，市水利局与市公安、环保、信访等部门和东海县、赣榆区通力协作，将整治工作推向深入，保障了石梁河水库采砂整治取得显著成效。本

文主要通过对石梁河水库综合整治前后的调研，总结综合治理经验，探索科学推进生态治理新思路，努力将石梁河水库建设成为临港产业的应急水源、生态河湖的建设样板、乡村振兴的富民工程，放大水库利民富民保发展的综合效应。

一、石梁河水库基本情况及存在问题

石梁河水库位于新沭河中游，苏鲁两省的连云港市赣榆区、东海县和临沭县等三个县区的交界处，是江苏省最大的水库、淮河沂沭泗流域洪水东调南下的枢纽，也是连云港市最重要的防洪保安工程。水库于1958年12月开工，1962年12月建成，最大库区面积91平方公里，库容5.31亿立方米，为大（2）型水库。石梁河水库建成后，经2000年的除险加固，水库防洪能力基本能达到100年一遇设计、2000年一遇校核，现状自流灌溉东海县、赣榆区70万亩农田，并为下游工业和生活用水提供水源，在保障连云港市防洪和供水安全中发挥了重要作用。与此同时，受各

种因素影响，水库在发展过程中也出现了一些矛盾和问题。

一是行洪通道不畅蓄排能力下降。建设初期，根据库区移民计划，政府分别对库区内高程27.0米以下居民实施了外迁安置，对高程28.0米以下土地进行了赔偿。但由于移民安置管理不严，一些外迁居民陆续返乡，从事围垦和网箱圈圩养殖，库区人口急剧增加，现状库区管理范围内有行政村27个、人口近5万人，网箱养殖水面达到34.45平方公里。

二是蓄水功能未得到充分发挥。石梁河水库设计兴利水位26米，受库区移民及水库自身安全问题影响，水库一直被压低水位运行。汛限制水位为23.5米，汛后坝前最高水位不得超过24.5米。石梁河水库现状兴利水位为24.5米，低水位运行导致库区26米以下种植、养殖等人为活动密集，水资源得不到充分利用。

三是水库生态环境局部被破坏。主要是库区出现富营养化，水功能区水质不能稳定达标，整治以

前库区 TP 超标比例达到 33.8%。上游入库河流工业、生活污染治理水平较低，污水进入库区。网箱、圈圩、畜禽养殖尾水入库，给水环境和水生植物带来影响。违章建窑烧砖，影响水土保持，堆砂场、待泊港区呈犬齿状密布，船舶采砂、洗砂导致水体污染。

四是无序采砂现象较为严重。整治工作以前，库区内非法采砂船舶达到了 425 条，非法运砂船千余条，堆砂场 574 个，占地面积 3.33 平方公里，堆砂码头占用岸线长 29 平方公里。过度采砂使原本较为平坦的库底出现大量的深坑，特别是近岸采砂，更易造成河势不稳、冲淤失衡、河岸变陡、崩岸塌坡等现象，库区生态环境遭到破坏，鱼类资源生存环境受到严重影响。

二、石梁河库区综合整治取得积极成效

2019 年以来，市水利局在市委市政府领导下，审时度势，强力担当，充分认清石梁河水库问题的严重性和紧迫性，以壮士断腕的决心发力库区综合整治，科学谋划，系统施策，全力推进，取得积极成效。

一是彻底结束了石梁河水库不规范采砂历史。同以往整治工作相比，这次集中整治以消灭采砂业主非法采砂能力为目标，坚持采砂、运砂、堆砂全链条打击，水面、岸线、周边全方位整治，坚决杜绝以往整治工作中出现的“一抓就跑，一放就回”的现象，切实做到了“动真格、出硬招、见实效”。在船只清理方面，制定《石梁河水库采运砂船只清理解体实施方案》，由水利、公安等五部门联合发布《关于清理石梁河水库采运砂船舶、机具的通告》，

限期开展船只解体。规定管理范围内所有采砂、运砂船只限期自行驶离，对于限期内未驶离水库管理范围的船只，要求按规定自行解体或集中解体，对于限期内未解体的船只依法强制解体。制定严格的解体具体标准，确保解体船只彻底失去采砂、运砂能力。建立限期解体销号清单，解体一只，销号一只。在堆砂清理方面，制定《石梁河水库储砂整治工作实施方案》，发布《关于清理石梁河水库砂场的通告》，分类实施堆砂场清理工作。对于有占用协议储砂户，要求自行登记，签订承诺书，补缴超面积占用费，自行完成清理，修复地形地貌，报请执法部门验收。对于无占用协议砂场予以立案查处，追缴国有资产（资源）有偿使用费，逃避查处的，由市水利局依照相关法律法规处理场地黄砂资产。限期内没有完成清理的储砂场地，由市水利局依据相关法律法规强制取缔。严格限定清理范围和作业方式，防止出现新的违法违规行为。对已清理的储砂点进行退库，做到整治一处，退库一处，修复一处。整治行动累计拆除洗砂机 214 台，清理拆解采运砂船 1800 余艘，恢复水库滩地 360 万平方米，彻底结束了困扰石梁河水库 30 余年的不规范采砂的历史。

二是有效遏制了石梁河水库生态面貌恶化趋势。伴随着整治工作强势推进，以往库区内采砂船只林立、运砂车辆川流不息的景象成为历史，水库周边空气质量大幅回升，一些多年不见的水禽和水生植物重现库区，石梁河水库水质稳定到三类水标准，整治工作取得了明显效果。与此同时，借力“河长制”工作平台，凭借打击非法采砂过程中

形成的高压态势和良好工作机制，深入推进库区周边违章建筑、违法圈圩治理。市水利局联合东海、赣榆两县区，相继启动“两违三乱”强制清理工作，组织公安、水利、城管等部门出动力近 3200 余人次，出动挖掘机 100 余台次，保障车辆 600 余台次，共拆除违建砂厂、养殖场房面积 131846 平方米。深入开展石梁河库区周边河道及入库河道巡查排查，督促属地县区和部门加快实施截污治污，逐步改善入库河流水质，多措并举扭转库区生态环境恶化趋势。

三是全面形成了打违治乱的长期高压态势。石梁河非法采砂已有 30 余年历史，违章圈圩、违法取土、违法建设等行为长期存在、禁而未绝，整治工作中遇到不少“钉子户”、“拦路虎”。面对这种情况，市水利局不怕矛盾，不避问题，坚持把“办大案、清积案”作为重点，以最坚决态度向违法违规问题宣战。整治过程中立案查办重大涉水案件 20 余起，结合打黑除恶专项斗争，密切配合公安部门查处采砂过程中的涉黑、涉恶违法行为，大力推动行刑衔接，坚决打击违法主体嚣张气焰，有效形成不敢违、不想违的长期高压态势。违法违规问题长期存在一个主要原因是涉及面广、矛盾复杂，整治工作难以形成合力。这次整治广泛采取了协同作战模式，在公安、环保、信访等部门支持下，强化专班推进，加强信息共享，形成工作合力，统筹推进整治过程中的综合协调、法律服务、审批服务、信访维稳、应急处置、舆情引导等各项任务，共同将整治工作推向深入，保障整治取得预期成效。

四是创新总结了一套全过程整治工作经验。整治工作开始之前，市水利局开展了大范围的违法违规行摸排工作，对非法采砂主的人员情况、采砂范围、非法采砂量等进行了逐一核实。在石梁河库区及周边地区广泛宣传政策，印发《致石梁河水库采砂从业人员的一封信》，并通过执法船只全天 24 小时播放，让非法采砂主和周边群众深入了解整治工作政策和决心力度，将一小部分非法采砂主的对抗抵触情绪降到最低。整治工作中，及时与采砂业主、圈圩养殖户进行沟通，将打击非法行为与宣传教育工作有机结合起来，登门入户做好劝导，耐心细致讲解政策。市水利局与相关部门成立联合工作组进驻石梁河库区，监督各项整治工作合法合规推进。联合公安水警部门妥善处置涉砂纠纷，保障整治工程平稳推进。整治取得初步成效后，对已经拆解的采砂船只、机具，及时清走，断绝违法主体伺机再采的可能。对已经清理完毕的堆砂场地，及时组织复岸、复绿工作，确保整治一处，见效一处。

三、石梁河水库保护与利用基本思路

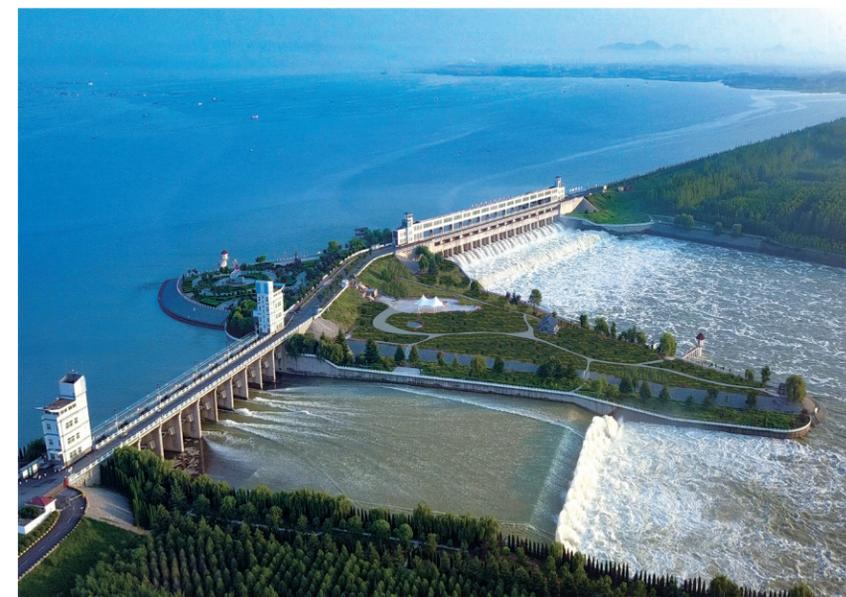
石梁河水库综合整治有效改善了库区生态环境，恢复了水事秩序，保护了国有资产，维护了地区社会稳定。下一步，水利部门将与相关单位和县区一道，继续以“绿水青山就是金山银山”的生态思想为指导，全面加快水库综合保护利用，着力将石梁河水库打造成为江苏省生态河湖建设的样本、水资源综合利用的样本。

第一，彻底转变石梁河水库面貌，必须把生态修复作为首要任务。

推动水库生态面貌从“转好”迈向“变优”，在巩固整治成效基础上，加快开展生态修复，推动实施“一面、两环、四廊道”建设。一面即水库水面整治。要按照“老账逐步还、新账不再欠”的原则，有计划推进设计兴利水位 26 米以下“退圩、退田、退渔”等“三退还库”工作，为水库发展腾出生态空间。平整犬齿状岸线并进行生态治理，形成平滑、生态的自然式岸线。在水库周边实施生态涵养林建设，通过栽种水杉等乔木，采用乔、灌、草结合方式，成片成带布置常绿落叶阔混交林，恢复水库库面生态景观。两环即打造环库交通环和环库生态环。环库交通环以现有公路为主干，拓展新线路，打造 55 公里的环湖大道，建设道路绿化带，串联起周边乡镇，助力“美丽乡村”建设。环库生态环充分利用水面及水库涵养林优势，有序推进 55.9 公里环库步道建设，串联起库区湿地、生态景观带和水利风景区，实现水库生态功能利用最大化。四廊

道即打造新沐河、西朱范河、石门头河、朱范河等 4 条主要入库河道生态廊。把生态湿地、生态护坡和生态涵养林建设结合起来，以 4 条主要河道入库口为重点，打造自然景观廊道，涵养入库河道生态，提高入库河流水质。

第二，提升石梁河水库综合效益，必须把科学用水作为关键环节。坚持节水优先，推进依法管水，强化合理用水，科学开展调水，做好“水”的文章。大力推进水量提升行动，通过工程措施及非工程措施，在保障库区安全前提下，逐步恢复原设计兴利水位。根据水文部门测算，新沐河非汛期年平均来水量达到 3.45 亿立方米。在以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的背景下，充分发挥库容优势，主动用好雨洪资源，错峰保水蓄水既是发挥水库的应有功能，也是助力港城绿色发展必要举措。持续做好水质保障工作，依托“河长制”推进，结合水库生态修复、入库河流节制等工程建设，继续强化



入库河流整治，加大重点问题交办督办，推动落实污染客水、生活污水、农业污水减量行动。石梁河水库水质本底相较市区其他河流具有较强优势，水库综合整治后，水质持续向好，基本稳定在地表水Ⅲ类水标准。我们要以石梁河水库为重点，奋力做好碧水保卫战，逐步阻截污水，留住好水，为子孙后代留下宝贵的水资源。全面提升水库调度能力，优化和拓展石梁河水库生态用水、生活用水功能，规划和完善向市区、临港产业区调水线路，为我市石化产业发展及市区生态用水保障提供更加有力的支撑。坚持把节水优先贯彻到石梁河水库调水、用水工作全过程，探索推进节水效益与用水指标分配挂钩制度，保障出库水资源得到合理利用。

第三，推动石梁河水库持续发展，必须把依法管砂作为重点任务。在保障安全条件下坚持疏堵结合、采禁并举，发挥砂石资源功能，服务经济社会发展。坚持规划先行，把保护放在首位，在保障水库生态安全、防洪安全、供水安全的前提下，严格划定可采区、禁采区和保留区。坚持分类管理，对不同区域采取不同的管理措施，提高保护工作针对性和可行性。切实提高规划执行刚性，做到禁要禁得住，留要留得住，采要有序可控。坚持审批从严，在规划许可范围内，依法从严落实审批制度，在审批中明确地点、期限、总量、方式和深度，坚决从源头上管控住非法采砂行为。原有砂码头、堆砂场彻底清理到位，加快现有码头岸线整合，禁止任何未经批准的船舶和车辆进入库区。坚持管理创新，强化市场主体整合，探索引入资质好、实力强、信誉优

的国有资本，通过企业化运作方式利用砂资源，牢牢掌握砂资源管控主动权。与此同时，在规划许可范围内建设必要的执法使用码头和停靠港，积极推进采砂—运砂一体化，推动使用环保载运方式，坚决防止出现新的堆砂场地。

第四，实现石梁河水库长治久安，必须把生态富民作为有效措施。石梁河水库库区管理范围内涉及行政村27个，根据相关资料统计，库区人均耕地仅为0.73亩，远低于周边县区平均水平，长期以来一直是脱贫攻坚工作的重点地区。实现石梁河水库长治久安，必须引导库区周边居民走出“靠水吃水”粗放式发展道路，尽最大努力减少库区周边居民依靠抢占库区资源谋生存的行为。在今后工作中，可以依据年采砂量，提取部分资金，设立库区扶贫专项基金，用于帮扶集体经济薄弱村和公益性事业建设。另一方面，要依托石梁河水库周边深厚的人文底蕴，进一步加快库区生态景观建设，推动库区旅游经济实现跨越发展，依靠农业采摘、特色小镇、旅游观光等各种建设，因地制宜壮大石梁河库区“美丽经济”，带动周边群众走上绿色致富之路，真正将石梁河水库打造为造福群众的“生态库”、“富民库”，让鸢飞鱼跃、岸绿景美、水清民富的壮美景观重回库区。

第五，实现石梁河水库保护利用目标，必须把强化组织保障作为重中之重。深入推进库区保护大治理，科学构建库区利用大平台，全面推进库区大建设，努力实现库区大发展。坚持高位协调推动。进一步加大石梁河水库综合保护利用工作汇报争取力度，推动在市级层

面成立工作专班，充分发挥水利、公安、交通等市级部门，赣榆、东海等属地县区各方面积极性，形成强大工作合力。深化石梁河水库管理联席会议制度，配备专职人员，落实专项经费，完善专项制度，全面提升组织保障水平。加强跨省、市沟通协调工作力度，在保障库区水质水量上形成长效协作机制。切实强化资金保障。积极争取本级财政资金和上级条线部门资金支持，充分运用“以奖促防”、“以奖促治”、“以奖代补”等政策，切实发挥财政资金引导作用。探索引入市场机制，创新投融资手段方式，引入更多社会资本进入，解决资金“瓶颈”问题。积极争取石梁河水库保护利用项目纳入国家和省级项目库，努力形成库区综合保护利用稳定投入、长效投入机制。不断提升库区管理能力。全力构建石梁河水库综合保护利用组织网、管控网、监测网“三网平台”，实现库区管理能力现代化。在组织体系上，建立以联席会议、县区级河长、基层站所和水利部门为主体的三级管控网络，推进网格化管理。在管控体系上，开发巡查平台软件，广泛布设巡查设施，加大巡查装备投入，实现对大坝、水面、空中的“立体式”、“全方位”监控。在监测体系上，充分利用现代科学技术，全力加强水库监测能力、水生态监测能力和空间监测能力建设。通过系列组织保障工作，着力实现“空间管控有力、监测预警精准、信息通讯可靠、组织保障高效”的管理目标。

(市水利局)

孙悟空的管理理念与工作能力 对基层干部的启示

于 辉

摘要：《西游记》中蕴含着丰富的管理智慧，孙悟空从“基层”一路晋升上来，身上有许多可取之处。基层一线的领导干部，应向孙悟空学习善治善为的管理理念、善思善拼的奋进意识、善作善成的协调艺术、善谋善断的工作能力。

《西游记》作为一部经典的文学巨著，其内容在兼具文学性和艺术性的同时，也蕴含着丰富的管理智慧。孙悟空作为西天取经团队的核心成员，从“基层”一路晋升上来，历经多岗位实践锻炼，从一个不谙世事、顽劣不羁的“猴头”，成长为“斗战圣佛”，有非常多的可取之处。因此，基层一线的领导干部应多向孙悟空学习。

一、善治善为的管理理念

从群众中来、到群众中去，是新形势下基层领导干部开展工作的重要法宝。在《西游记》中，孙悟空的成长历程就是最典型的事例。他从基层干起，乐于和群众打成一片，勤于向群众学习，善于发挥群

众智慧，赢得了群众支持。从他的身上，我们能学到善治善为的管理理念。

一是在共建中夯实群众基础。打好群众基础是一切工作的关键。基层干部直接面对群众，只有与群众想在一起、干在一起，才能在群众中留下好的口碑，才能真正赢得群众的支持和拥护。孙悟空是非常善于做群众工作的，早期在花果山上，他“与狼虫为伴，虎豹为群，獐鹿为友，猕猿为亲”，在一次不经意中，凭着带领大家钻进水帘洞的胆魄，赢得大家信任，被推举为“美猴王”，带领群猴“朝游花果山，暮宿水帘洞，合契同情”。很显然，他与群猴共建了一个和谐

快乐的王国。

二是在共治中发挥群众智慧。“求木之长，必固其根。欲流之远，必浚其源。”基层是最好的教材，群众是最好的老师。懂得借助群众力量，激励群众共治，更能获得无穷的智慧。孙悟空在花果山统领七十二洞的时候，“将四个老猴封为健将，两个赤尻马猴唤做马、流二元帅；两个通背猿猴唤做崩、芭二将军。将那安营下寨、赏罚诸事，都付与四健将维持。他放下心，日逐腾云驾雾，遨游四海，行乐千山”。他充分调动群猴自治、共治，赏罚分明，效果很好，自己也乐得逍遥。

三是在共享中激发群众热情。“有肉一起吃，有福一起享”，这

种思想《西游记》里还是比较突出的，在孙悟空身上也体现得淋漓尽致。在花果山时期，他与牛魔王、猕猴王等，有福同享，称兄道弟，志同道合。被封为“齐天大圣”后，他会友游宫、交朋结义。在后来的取经途中，他也善待师傅和两个师弟，从来不吃独食。正是他的这种品质和性情，才赢得了众多朋友和师弟们的拥戴和支持。

二、善思善拼的奋进意识

孙悟空之所以能够协助唐僧取得真经，最重要的一条就是他敢涉没有先例的“盲区”、敢走矛盾复杂的“难区”、敢冲不合时宜的“禁区”。我们的基层干部要想独当一面、干成事业，也需要学习这种敢思敢想、敢试敢闯的奋进意识。

一是目标明。干一项工作，只要方向正确、目标明确，再加上脚踏实地的努力，就一定能成功。孙悟空不仅聪明好学，更重要的是他做事目标感很强。他为了学长生不老之术，不畏艰难险阻，漂洋过海，访师学艺，师从法力无边、神通广大的菩提祖师，前前后后花了约二十年时间，最终学得七十二般变化和筋斗云之术。我们基层干部也一样，不管干什么工作，心中一定要有目标，奔着目标去，盯着目标干，目标才能实现。

二是定位高。一个人的目标定位决定着其前途和命运，目标定位越高，所获取的资源就会越多，要素集聚就会越强，发展就会越快。这一点在《西游记》里体现得非常明显。孙悟空辞去“弼马温”一职后，在独角鬼王的进谏下，自封“齐天大圣”，欲与天界分庭抗礼。玉皇大帝招安、围剿不成，只得给了他一个“齐天大圣”的头衔，还为他

起了一座“齐天大圣府”。基层干部也要学孙悟空这种做法，本着“跳一跳摘桃子”的要求，在目标定位上要立足于自我加压、高点定位，通过务实苦干、奋力攻坚、积极争取，取得更好实效。

三是不怕苦。对基层干部而言，肯吃苦、敢吃苦、不服输是得到群众认可的基本条件，若是从吃苦中提炼出能增强党性修养、提升服务群众本领的思想成果与实践经验，更是能促进自己成长成才。吃苦耐劳也是孙悟空典型的品格，他在求师学艺、西天取经路上，面对各种考验、重重困难，从未叫过苦，也从不轻言放弃，以顽强不屈、百折不回的精神战天斗地，直到最后胜利。比如，红孩儿的三昧真火烧得他九死一生，他依然抖擞精神强行索战。在小雷音寺，群神被擒，他孤军深入，被关在妖怪的金铙中险些闷死，但仍旧与其相斗。他的这种精神，是我们每一位基层干部都必须具备的品质。面对新形势、新常态、新要求，特别是随着改革不断向深层次推进，发展的路上一定会遇到很多困难和矛盾，基层干部必须牢固树立肯吃苦、敢吃苦、不服输的精神，才能在带领群众发展致富中不断磨炼意志、增强才干。

四是悟性强。基层干部要成为落实各项政策和措施的组织者、推动者和实践者，就要在增强悟性上下功夫。孙悟空是猴子出身，本身灵气十足，在花果山称王的时候还没有那么多的本领，后来拜师菩提祖师，菩提祖师并没有立刻传授他仙法，孙悟空是凭借极高的悟性才得到师傅的真传的——师傅在他头上打了三下，他凭借极高的悟性，“打破盘中暗谜”，在三更时候，“大

胆径拜老爷榻下”，进而得到师傅“长生之妙道也”。作为基层干部，在工作中也需要吃准、悟透上级政策，避免在执行政策中走样变形，保证政策落到实处，最终让老百姓得到实实在在的好处。

三、善作善成的协调艺术

善于协调关系是各级领导者应具备的基本素质，也是一个基本的工作方法。领导者能否取得事业的成功，在很大程度上取决于其是否掌握了协调关系的方法艺术。在《西游记》中，孙悟空是协调关系的高手，无论是对上下级还是对平级，都能够很好地协调各方，集多方之力为己所用。在工作中，基层干部也要学会与上级、同级和下级建立良好的人际关系，最大限度地凝聚合力。

一是对下级乐于激励、放权。“有所不为”是一种管理境界，也是一种管理自信。孙悟空在具体管理中，无论是在花果山统领七十二洞，还是管理蟠桃园、任职御马监，都充分放权给部属，各项工作管理得有条不紊，事业红红火火。从中我们可以领悟到，在制度健全、运行有序的前提下，对下属放权，不但有利于调动下属的积极性、激发下属的创造性，还能使自己抽出身统筹抓总，提升自己驾驭复杂事务的能力。

二是对上级巧于借力、用力。俗话说，“借力使力不费力”。看过《西游记》之后，我们都会为孙悟空的神通广大所折服，但是，除了高超的本领，还不得不提到他的智慧、巧力。在取经过程中，仅凭孙悟空一己之力去对付那些妖魔鬼怪远远不够，特别是对付一些魔力强大且有重要法器的魑魅魍魉。在

斗过多个回合后，孙悟空就会询问土地神或去天宫查询妖魔的家世渊源，弄清楚来龙去脉后，向玉帝、观音和如来等汇报，请求协助，使那些妖怪现出原形、回归原处。在整个取经过程中，有好多次这样的借力事例，孙悟空主动去找上级汇报，及时解决了一些棘手问题。基层工作中也有很多难题是基层干部解决不了的，上级领导站位高、占有资源广，这时候就需要主动及时向上级汇报，请求上级帮忙。

三是对平级善于以礼相待。孙悟空得胜归山，七十二洞妖王与那六弟兄俱来贺喜，在洞天福地，饮乐无比。他却对六弟兄说：“小弟既称齐天大圣，你们亦可以大圣称之。”可见孙悟空对这些结拜兄弟是平等相待、有礼有节，以至于之后在取经途中有难时，众兄弟皆尽力相助。在工作中，基层干部对待同事也要主动帮助，多做栽花之事。

四、善谋善断的工作能力

如果说胆略和气魄是一个人成就事业的必备素质的话，那么工作能力则是一个人成功的关键。从孙悟空的取经历程中，我们可以管窥到这几种不可或缺的管理能力。

一是要有见微知著的敏锐洞察力。敏锐的洞察力是领导者必备的关键素质，是政治水平高低的重要标志。只有具备了明察秋毫、见微知著、透过现象看清本质的洞察能力，领导者才能深谋远虑、临危不惧、从容应对。任何妖怪，孙悟空都能一眼看出。在取经路上，唐僧

师徒遇到无数妖怪，他们或扮成弱者骗取同情，或扮成美丽女子诱惑人，或蛊惑他人、借刀杀人，或借助法宝为所欲为。这些妖怪虽会种种变化，但最终都被孙悟空的火眼金睛识破。政治观念就是领导者的“火眼金睛”，能够帮助领导者在波涛汹涌的政治海洋中辨别航向，提高划清是非界限的能力。只有具备这样的素质和才能，方能站得高、看得远、拿得准、吃得透。领导干部必须有发现问题的敏锐、正视问题的清醒、解决问题的自觉。

二是要有立说立行的坚定执行力。三分战略，七分执行。执行力度决定工作成效。对基层干部来说，除了要有当机立断的魄力，更需要的是执行力。在《西游记》中，孙悟空就是执行力较强的人，只要他认定的事、定下的目标，立马就干，绝不拖泥带水。在群猴建议他去东海龙宫“要件甚么兵器”后，他一刻不耽误，随即跳至桥头，径入东洋海底。基层管理工作也是这样，要有超强的执行能力，雷厉风行、令行禁止，对上级做出的重大决策部署，对自己决定的事情，不讲条件、不讲情面、不打折扣，确保政令畅通、决策落实到位。

三是要有攻坚克难的顽强战斗力。抓工作的魄力、能力和毅力在很大程度上体现在攻坚克难上。基层管理工作直接面对群众，工作中会有许多难啃的硬骨头，特别是面对当前脱贫攻坚、土地征收、生态环境治理等阶段性硬任务，必须敢

于动真碰硬、乐于攻坚克难，才能取得一个又一个突破。孙悟空在取经的路途中，历经九九八十一难，每一难都是一个坎、都是一块硬骨头，但他始终不屈服，在困难面前誓不低头，在危险面前毫不畏惧，凭着不畏艰险、攻坚克难的顽强精神和不屈不挠、勇于挑战的坚毅品质取得真经。基层干部要学习这种攻坚克难的勇气，在面对难题和急难险重任务时，始终保持一种舍我其谁的斗志，在挫折的考验和打磨中，不断增强能力、获得成长。

四是要有临危不惧的灵活应变力。在唐僧师徒西天取经过程中，总会碰到一些意料不到的危险，但孙悟空总能在危险面前灵活应对、化险为夷。在黄风岭，唐僧被虎先锋掳走。八戒眼中滴泪道：“天那！天那！却往那里找寻！”孙悟空抬着跳道：“莫哭！莫哭！一哭就挫了锐气。横竖想只在此山，我们寻去来。”面对危险，他丝毫没有畏惧，沉着应对，最终杀死虎先锋，救出师傅。面对急难险重任务，处变不惊，积极应对，巧妙化解，这是一名优秀基层干部应具备的基本素质。因此，基层干部要锻炼这种临危不惧的应变能力，面对变局保持冷静，突出问题导向，找到事情发生的源头，因势利导、统筹谋划、精准施策，做到处变不惊、游刃有余，防范和化解重大矛盾和突出问题。

（市政府办）

坚持需求导向优化公众体验

——打造政务公开体验区的几点想法

周 婧 王乐文

政务公开作为一种公权力运作模式的转换，是世界各国民主政治发展的重要趋势，更是现代参与民主和协商民主的必然要求。当前，我国正处于转型时期，政务公开也是实现社会治理体系和治理能力现代化的必要手段。做好政务公开，以方便群众办事、接受社会监督为出发点，把政府决策、执行、管理、服务过程中的有关信息向社会公开，有助于推进深化“放管服”改革，助力依法行政和依法治国。在我国，政务公开工作已推行了 20 多年，特别是党的十八大以来，党中央把政务公开摆进“四个全面”战略布局，对政务公开的内涵和外延进行了丰富和拓展，并将其作为全面推进依法行政、加快建设法治政府的一项重要任务。在引导社会预期，加强政府自身建设，助力深化“放管服”改革，推动政府职能转变等方面发挥了积极的作用。

一、政务公开体验区建设的提出

按照国家关于政务公开工作

的总体部署，我省在 2018 年政务公开工作要点中，首提首推“政务公开体验区”建设，是政务公开领域的一次改革探路。目的是着力提升政务服务公开质量和实效，让企业、群众到政务大厅办事更明白更便捷，让大众看的到，摸得着，更有体验感。

二、政务公开体验区建设的意义

(一) 提升政务公开影响力。政务服务大厅是政府优化营商环境的集成展示窗口，是政府为民服务的前沿阵地，人流量大、影响力强。选择在政务服务大厅建设政务公开体验区，如同在政务大厅内增设了一个“宣传平台”，一个“办事窗口”，办事群众通过现场体验，让政务公开这个平时感觉有些虚无缥缈的事务可观、可感、可体验，可以让群众更直观的感受政务公开就在自己的身边，政务公开与自己的生产生活息息相关，政务公开可以照亮自己的美好生活。

(二) 拓展政务公开新阵地。

百花齐放、百家争鸣是提升政务公开实效的有效抓手。在 PC 端、手机端等政务公开现有阵地基础上，建设政务公开体验区，是政务公开实体化的一次成功转型。政务公开体验区通过高端、大气的实境场所建设，让政务公开从无形变为有形，从后台走到了前台，增强了群众对政务公开的认可度，实现了“线上”和“线下”的有机结合。

(三) 促进公开与服务深度融合。公开和服务犹如推进行政审批制度改革、优化营商环境的“车之双轮”“鸟之双翼”缺一不可，公开和服务不是可以割裂的两个概念。通过在政务服务大厅建设政务公开体验区，实现了公开与服务两只手紧紧相握，实现了政务公开与政务服务的深度融合，产生了积极的化学反应，可以发挥出 1+1>2 的实际效果，为办事群众提供更优质、更便捷的导购式、指引式贴心服务，有利于提高群众的获得感，让群众办事和获取政府信息顺顺利利、明明白白、开开心心。

三、兄弟城市做法

据了解，我省作为全国基层政务公开试点的 7 个县区在试点过程中，已经整合当地政务大厅资源，建立了政务公开体验区，淮安市本级及各县区全境建立政务公开体验区。

(一) 淮安市政务公开体验区打造情况

整合了市政务服务大厅内原有的政务服务一张网体验区资源，升级打造了政务公开与政务服务体验区。体验区坚持“节约、便民、利民”的出发点，整合市政府门户网站、市网上办事大厅，以及市政务服务大厅现有的线上线下政务资源，集中提供政策文件等各类政府信息、办事指南和办理进度查询、材料填报模拟展示、自助办理、查阅获取、互动交流等服务，实现政务公开和政务服务资源共享互通。同时，体验区还安排了专门的工作人员，为群众提供办理指引，让办事者通过体验区便能享受到权威性、一站式、个性化、最便捷的政务公开与政务

服务，切实提升群众获得感。

(二) 宿迁市政务公开体验区打造情况

在市政务服务中心（市便民方舟）建立政务公开体验区，以智能化为导向，以能够操作、方便操作、容易操作为原则，配备了 10 台政务公开与服务体验一体机、1 个触摸式信息检索大屏、6 台自助查询办理电脑，为政务公开体验区配备工作人员，随时为初次体验政务公开的公众，以及因自身原因不能自行操作体验的公众提供针对性帮助，让公众能够真正“一次体验、办成一事”。同时，还配备了打印机、复印机以及桌椅等，全方位为公众提供优质高效的政务公开体验服务。

四、我市打造政务公开体验区的建议

(一) “便民化”利获取。我市在打造政务公开体验区时，建议开设在政务服务大厅一楼人流密集区域，同时设置醒目的标识，整合

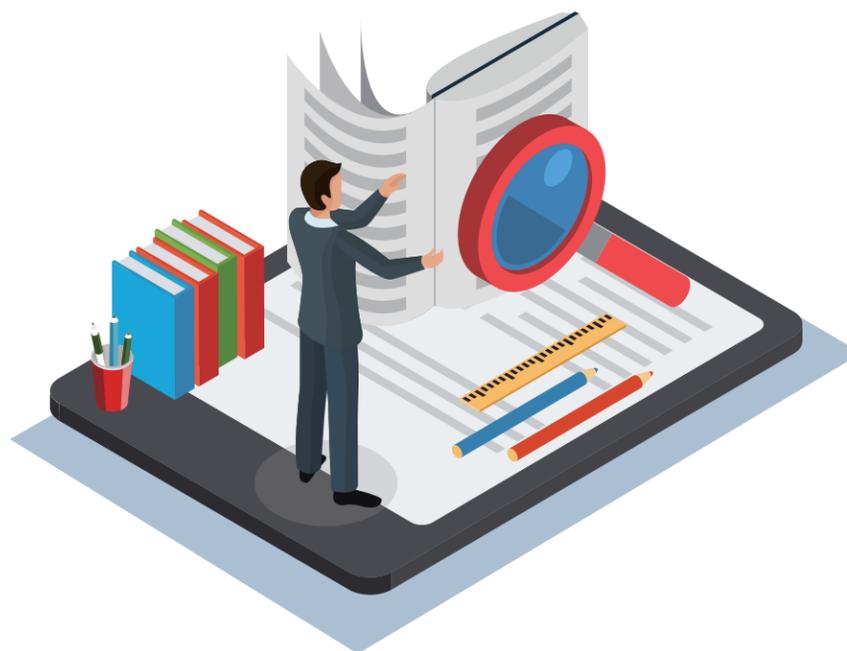
政务大厅现有资源，推出政策文件、办事指南和办理进度查询，材料填报模拟展示，以及建议投诉等功能，为居民提供权威性、一站式、个性化、方便快捷的信息咨询服务。

(二) “智能化”易操作。体验区在配置硬件设施时，充分顺应“互联网+政务服务”的要求与趋势，兼顾前来办事的各类群体不同的查阅习惯，在配置公示栏等传统物理公开平台的同时，配置政务公开自助机，安排指引人员，引导、帮助群众查阅、操作，全方位提供优质高效的政务公开体验。

(三) “标准化”可推广。体验区的建设在保障公开内容全面、群众获取便捷的同时，按照简约而不简单的要求，统一形象识别、统一硬件配置、统一服务功能、统一区域规划，并明确区域标识，充分利用好已有公开平台，做好有机整合，使其标准化规范化，适于在不同层级各类实体大厅推广应用、普及覆盖。

(四) “一体化”强功能。为了让群众更明白、更便捷地获取政府信息，满足办事需求，并在遇到困难或问题时，能够及时互动得到帮助，体验区需整合政府门户网站、网上办事大厅，以及政务实体大厅现有的线上线下政务资源，集中提供政策文件等各类政府信息、办事指南和办理进度查询、材料填报模拟展示、自助办理、查阅获取、互动交流等服务，实现政务公开和政务服务资源共享互通，让企业和群众通过体验区感受到权威性、一站式、个性化、最便捷的政务公开与服务，切实提升获得感。

(市政府办)



关于加强新时代办公室工作的几点思考

■ 吴迪

办公室是机关运转的中枢和核心机构，是承上启下、沟通内外、协调左右、联系各方的枢纽，其工作水平直接关系到机关的运行效率，重要性不言而喻。如何在新时代提升办公室业务水平，提振办公室人员精气神，应在以下几个方面多作思考，多下功夫：

一是形成“大规范”。本人根据自身在乡镇、县区和市里办公室13年工作实践，以及在省政府办公厅的一段时间学习锻炼，个人感觉到，基层很多单位的办公室都存在两个方面共性短板：一方面，办公室基本都有一些长期沿用的规则制度，但有些传统制度很难把“规范”与“效率”统筹兼顾好。比如碰到一些重要信息文件，如果按传统程序层层汇报，越是级别高的领导，得到的信息越是滞后，带来的往往就是误时误事。另一方面，办公室有些工作该形成一套规范流程，但大家在实际执行过程中，按着自身习惯各行其是。这些现象在值班值守、要情汇报、公文流转、应急处理等很多方面常有体现，背后体现出的就是不够规范、不够严谨。所

以，加强新时代办公室工作，还是要从细处入手，以高标准和规范保障高水平的效率，以高水平的效率提供高质量的服务。当然，如何形成工作“大规范”，不是单靠闭门造车、苦思冥想，要广泛调研学习，并结合各自情况，探索形成一套全面的、细致的、高效的工作标准和流程。唯有这样，才能打造出一个高效的办公室系统。

二是构建“大文库”。对大部分人来讲，文稿起草“三分精力用来写，七分精力用来找”。这里的“找”，既指向业务单位和部门索要、催要和追要素材，还包括请求兄弟处室提供一些辅助资料。“找”是起草文稿必不可少的过程，但往往也是十分耗时、效率低下的过程。对此建议如下：其一：每月汇编重要文稿。即与文字工作密切相关的处室人员，每月提供数篇综合文稿，其他处室人员酌情提供，由办公室统一汇编发放。此举既有利于各处室相互了解工作，丰富写作素材，又有利于形成良好竞争氛围，激励大家在文稿质量方面比学赶超。其二：每日学习重要信息。县区以上

的机关办公室均设有信息处室，可将每期编发的信息动态，选择两三条非涉密、有价值的内容，每天推送到办公室人员手机，进一步做好“上门送学习”，便于大家及时、便捷地掌握相关动态。其三：每季度集中了解重点文件。将办公室每个季度收发的领导讲话、会议纪要、发展规划等文件名称汇总传阅，了解回顾这一阶段的重点工作及要求。对于需要借阅或复印的文件，再按规范程序进行办理。其四：做好纲领性文件资料收集。主要指本地历年全委会报告、政府工作报告、五年发展规划以及具体的城市发展规划、产业发展规划等，将这些资料尽可能收集齐全，能够保证大家在起草文稿时候，快速找到可靠的资料依据，实现一次辛苦、长期受益。其五：加强“定稿”型资料整理。办公室所有文字工作者，对于一些项目简介、产业简介、区域简介等业务文稿，在整理成型包括会议用完之后，再根据领导对文稿的使用情况，以及大家对文稿的反馈情况，多花一些功夫，回过头再做一番整理，努力形成“定稿”型的资料，

避免下次用到时候再热“夹生饭”。

三是开展大调研。作为新时代的办公室工作人员，必须将服务关口前移，具备主动调研、一线调研、深度调研的能力，尤其是针对条线的一些重点热点工作，必须比条线部门的人更熟悉情况，更有思路；必须比服务的领导更熟悉情况，更了解来龙去脉。在陪同领导调研时，可将收集到的相关资料提供领导参阅，或就相关热点与领导直接交流。调研服务应突出三个方面功能：其一：信息“加油站”。比如中央召开了经济形势分析会、农业农村工作会等重要会议，省里部署了脱贫攻坚、人居环境改善等重点工作，办公室人员应及时吃透会议精神，把握最新要求，了解相关动态，借助服务领导的机会，丰富领导工作上的“信息源”。其二：实情“榨油机”。办公室参谋助手作用的发挥，前提是对具体工作情况的熟悉。比如，某部门重点建设的一个游园项目，究竟投入体量有多大；某单位获得的一个荣誉，究竟含金量有多大等。这些情况，办公室人员完全可以了解到。而大一点的，比如当地经济社会发展中，重点企业运营、从业人数等最真实的数据是什么，这些就需要借助各种灵活的渠道去掌握，服务领导决策参考。其三：解题“先锋官”。围绕基层在推进重大项目、重点工程、重要事项这“三重”工作过程中，在资源、政策、保障等方面存在的问题，到基层一线调研，真正听懂各方诉求，充分听取各方建议，包括在不违反工作原则的前提下，与一些专业人士进行讨论分析，最终形成自己的一些解题思路办法，供

领导参考。

四是举办大讲堂。办公室需要形成浓厚的“争”的氛围，在激烈的良性竞争中，刺激各位同志产生强烈的紧迫意识、危机意识，倒逼各位同志提升能力、主动作为。对此，举办大讲堂就是一个很好的切入点。具体就是，借助办公室各类活动平台，注入业务比拼的内容，每期选择几个处室的代表发言。其一：由各处长重点向大家讲一讲处室工作的思路、亮点等，并结合国际国内及周边形势，就具体的“点”进行讲深讲透。其二：由处室其他成员重点向大家讲一讲处室工作“面”上的工作，比如有哪些重要抓手、重大事项、重点工程等，这些工作规模体量如何，进度如何，完成后影响等。其三：当大讲堂活动开展几次并顺利进入轨道后，就可以加入“提问”环节。由办公室相关领导以及其他处室人员，就一些问题进行现场提问，以此倒逼讲课人员在事前作更加充分的准备，让大讲堂活动紧张起来、活跃起来，增强趣味性和实效性。

五是组织大比武。在“调研”“讲课”的基础上开展“大比武”，可以促进办公室人员“赛”的热情更高，“争”的氛围更浓。其一：同台竞技。定期围绕一个固定主题，大家同台献技比高低。比如，大家可以围绕“公园城市”“自贸区”这些热点，分享自己收集到的信息，阐述自己思考过的观点。围绕“如果让我当领导，我会怎么干”等阐述自己的思想理念。谁收集到的信息更有代表性、更有价值，当然谁就会更出彩。谁阐述的观点更新颖、更可行，谁就会更出彩。其二：实

战演练。比如，值班时候经常接到群众投诉电话，值班人员告知他们可打民生热线、打110等反映，也可打辖区基层政府值班电话问询，或者到地方信访部门反映，投诉者就要打本级政府值班电话，就要向本级政府领导反映。这其中不凡有情绪激动之人、不懂政策之人，甚至还有别有用心故意找值班人员说话漏子之人。碰到这种情况，如何有礼有节地应对？“比武”是一种非常有价值的学习提升形式，既可锻炼大家的现场应对处置能力，又能在相互借鉴相互促进中获得更大提升。其三：打破层级。每隔一段时期，可以在办公室系统内组织开展征文等各类比赛，本级和下级单位办公室人员一起参与比试。目的就是打破层级、部门的差别，大家放到一起比高低，让基层办公室人员有脱颖而出的机会，让本级办公室人员更加感受到追兵紧逼的危机意识，以鲶鱼效应激活办公室一池春水。

六是全员大督查。加强督查调度，是提高办公室服务质量的重要抓手。在办公室工作，每个人都应有强烈的督查意识，督查习惯，一问到底，一盯到底，推动领导决策部署有效落地。办公室跟踪督查主要分两种形式，一种是定期的，一种是随机的。其一：定期督查。围绕领导部署要求，根据时间节点去跟踪调度工作进度及存在问题，并将情况及时反馈领导，通过“部署要求—督查反馈—难题会办”循环推进工作落实。这里面有的是需要“公事公办”，通过查看现场、查阅报表等途径，调度工作进展。有的还需要“明察暗访”，自己到现

场去掌握真实的情况。其二：随时督促。办公室人员利用与基层领导接触机会比较多的优势，在平时碰到一起的时候，以聊天的方式问问，某某工作进展如何，有没有存在问题，既做到心中有数，又在无形中提醒相关负责人加快进度。

七是派驻大交流。流水不腐，户枢不蠹。办公室人员也需要有机会“上派”“下驻”，以“上派”开阔眼界，以“下驻”接足地气，目的就是让办公室年轻人既会写，又会讲，更会干。其一：“上派”。就是通过对上沟通协调，将本级的办公室人员轮流轮批安排到上级机关办公厅对口处室，或者上级机关对口的厅局学习，以此开拓眼界、提升能力，同时便于今后沟通协调，推动工作开展。其二：“下驻”。对于一些长期在办公室工作的人，将他们“下驻”到部门去学习，或者到港口、开发区、自贸区、行政审批局等关键部门，非常有必要。一方面，有些人虽然在某个条线上工作了很久，但对条线业务的掌握程度，也仅仅是停留在书面材料的写来写去上，直观感受并不深，下驻到具体部门去学习，参与到面上的文稿统筹，参与到一线的执法检查等，这样容易有产生更深刻的认识，激发更深刻的思考。另一方面，有些人没在基层单位待过，不会换位思考，不知道基层单位工作的难处。比如，有时基层单位材料没有在预定时间报来，就直接责怪基层单位办公室不重视、落实不力等，然实际很多情况并非如此，只有在这具体岗位待过，才晓得其中情况，才能在互相理解、互相尊重的前提下，合力将工作效率提起来。

八是主动大谈心。一个制度完善、工作高效的单位，应该是人人有事干、事事有人干，人人都知道自己承担的事情该如何去干、按什么程序去干，井然有序，忙而不乱。该汇报的事情必须向办公室领导及主动汇报，但也不能事无巨细、大大小小都要请示汇报。为调动更广泛的办公室同志工作积极性，也为更充分地了解每一位办公室同志的真实付出和真实想法，办公室领导应主动敞开大门与各位同志进行谈心交流。方式一：与个体谈。办公室领导与各岗位的工作人员、处室负责人等点对点分别谈心，每年一两次足矣。这个时间可以集中固定，也可以自由随机。方式二：与团队谈。因为办公室的班子成员都各自分管着对应的处室，把这个团队聚到一起来聊聊天，更是对办公室的领导以及处室负责人的支持和鼓励。

九是营造大家庭。办公室各位同志，由于平时各自忙于条线事务，难免处室与处室之间、人与人之间，有的沟通多一些，有的沟通少一些。如果能通过一些集体活动等，让彼此进一步感觉到都处在一个“大家庭”，人人都能相亲相敬，那么工作起来效率会更高，心情会更舒畅。其实在很多单位，每年也都会有组织一些丰富多彩的集体活动，比如集体植树、歌咏比赛、外出接受红色教育等，这些都能起到非常明显的沟通作用。如果每个人都有机会与办公室更多的人作亲切又自然地交流，长此以往，整个办公室必会真正像一个大家庭，互帮互助，积极阳光。

十是保持大健康。办公室的工

作节奏，有时需要加班加点，开展“攻坚战”，然大部分还是“持久战”，针对于此，拥有一个强健的体魄显得十分重要。其一：加强体育锻炼，保障身体健康。磨刀不误砍柴工，保持一个健康体魄，这对工作、对家庭、对个人都非常重要。办公室应鼓励大家善于合理利用好时间，劳逸结合，加强锻炼，忙时能连日攻坚而不惧，闲时能养精蓄锐储能量。在条件许可的情况下，可配备个简易而实用的运动场所和一些器材。身体健康，精神旺盛，工作效率必然提高很多。其二：关心职工家属，推动家庭和谐。在办公室岗位工作，相对是辛苦的，对应的就是家庭方面照顾的会少一些。办公室可以在严格遵守相关政策的前提下，让有限的资源发挥出更大更好的作用，推动职工家庭和和睦睦。比如，职工在单位获评优秀公务员、先锋标兵等，如果单位能以办公室名义，给职工家属打个电话表示祝贺，还有每年给职工家属寄封慰问信等，这些都能起到很好的人文关怀作用，为职工在家庭中赢得更多的支持和理解。如果每个人每天都能带着舒心出家门、带着开心回家门，必然身心舒畅，工作倍棒。

总的来讲，各地办公室都是一个忠诚高效严谨务实的工作团队，大家都能积极阳光紧张有序地开展工作，但服务无终点，追求无止境，我们只有潜下心来把工作中的每一个环节考虑的更扎实，每一个细节考虑的更全面，这样才能有力保障办公室效率越来越高，作用越来越强，形象越来越好。

（市政府办）